
战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2022年 第3期(总第74期) 第13卷

目录

3 霸权合作还是霸权冲突? 一种关系螺旋理论的解释

唐探奇 兰 江

35 美国国会涉华法律的主要特点(2017-2020)

郭永虎 暴占杰

51 世界银行内美欧关系的特点

王惟晋

77 俄罗斯南太政策的特点(2008-2021)

唐 杰

Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

Table of Contents

3 Tang Tanqi; Lan Jiang

Hegemonic cooperation or Hegemonic conflict? An Explanation of the Spiral Relations Theory between Rising Power and Hegemony

35 Guo Yonghu; Bao Zhanjie

Analysis of the Characteristics of China-related Legislation of the US Congress (2017–2020)

51 Wang Weijin

Re-examination the U.S.–European Relations in the World Bank: The Complexities and the Reasons behind

77 Tang Jie

Features of Russia's South Pacific Policy (2008–2021)

霸权合作还是霸权冲突？ 一种关系螺旋理论的解释

唐探奇 兰 江

摘 要：崛起国和霸权国在什么条件下走向合作，在什么条件下走向冲突？本文提出关系螺旋理论，认为螺旋发展方向决定崛起国和霸权国的互动方向。行为威胁度是关系螺旋发展的自变量，决定螺旋发展方向；权力差距是关系螺旋发展的干预变量，影响螺旋形成的速度和规模。历史上，不同的崛起国和霸权国关系以不同的起点，经历螺旋互动，走向两种结局之一。本文通过对雅典-斯巴达案例的过程追踪和对美-英、日-英关系螺旋的比较分析，以检验以上两个假说的可靠性。崛起国和霸权国的关系并非处于热战或冷战的“冲突宿命”，双方的地位承认、秩序维护乃至于权力和平转移仍有实现可能。

关键词：崛起国；霸权国；关系螺旋；霸权合作；霸权冲突

作者简介：唐探奇，西华师范大学政治与行政学院硕士研究生；

兰江，西南民族大学旅游与历史文化学院教授；云南省社会科学院、中国（昆明）南亚东南亚研究院印度研究所特聘研究员。

崛起国和霸权国关系是否必然走向冲突？“修昔底德陷阱”的佐证常被学者们反复提及。^①然而，尽管霸权冲突相对普遍，但崛起国和霸权国

本文系2020年度云南省社会科学院、中国（昆明）南亚东南亚研究院重点优势学科“印度洋研究”（项目编号：2020XKJS04）、贵州省哲学社会科学规划课题“后疫情时代印度对外战略的调整及其对中国的影响”（项目编号：21GZZD16）和国家社科基金西部项目“疫情与印太视域下印度经略多边安全机制研究”（项目编号：21XGJ014）阶段性研究成果。感谢中国社会科学院世界经济与政治研究所徐进研究员、《战略决策研究》杂志匿名审稿专家的建设性修改意见。文责自负。

^① 格雷厄姆·艾利森著，陈定定，傅强译：《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》，上海人民出版社2019年版，第320-377页。

关系仍有霸权合作的可能性。所谓霸权冲突，是指为了谋取全球/区域霸权地位而产生的大国对抗，其主要形式包括霸权战争（热战）和军事集团长期对峙（冷战）。比如，一战是典型的霸权战争，而美苏冷战是长期的军事对峙。所谓霸权合作，是指为了谋取或维持全球/区域霸权地位而产生的大国合作，具体形式包括：地位承认、秩序维护以及霸权和平转移。比如，第二次英日同盟是英日对彼此特殊地位的相互承认；美国在一战爆发后加入协约国是对英国霸权秩序的维护；英国在二战后请美国承担对希腊和土耳其的义务则象征霸权完成了和平转移。

当前中美竞合关系日益复杂。随着美国《战略竞争法案》的出台，以及组建“澳英美三边同盟”和“美日印澳四边安全对话”的举动，“新冷战”和“修昔底德陷阱”的宿命预言一度甚嚣尘上。要超越这种结构主义宿命论，仅从话语陷阱和霸权护持的角度予以反驳是不充分的，而是应当从学理上以逻辑和经验揭示崛起国和霸权国关系发展的其他可能性和实现路径。本文的核心问题是：崛起国和霸权国在什么条件下走向合作，在什么条件下走向冲突？要回答这一问题，应解决以下难点：第一，崛起国和霸权国关系的影响因素。第二，崛起国和霸权国关系的互动过程。第三，崛起国和霸权国关系螺旋的持续性原因。

一、现有研究的不足

（一）权力宿命论与意图宿命论

崛起国和霸权国关系的宿命论或决定论者认为：崛起国和霸权国关系是结构性矛盾，必然走向对抗。尽管基于不同的理论基础——基于人的权力欲，^① 基于国际体系的“权力结构”，^② 或基于体系压力和国内偏好^③，基于国际关系的文化特征^④——但对它们崛起国和霸权国关系的悲观预期却相对一致。

① 尼布尔著，王作虹译：《人的本性与命运》，贵州人民出版社2006年版，第165页；Hans Joachim Morgenthau, *Scientific Man vs Power Politic* (University of Chicago Press, 1946), p.1。

② 肯尼斯·华尔兹著，信强译：《国际政治理论》，上海人民出版社2003年版，第118-134页。

③ 里普斯曼、托利弗和洛贝尔著，刘丰译：《新古典现实主义国际政治理论》，上海人民出版社2017年版，第46-93页。

④ 理查德·勒博著，陈锴译：《国际关系的文化理论》，上海社会科学院出版社2015年版。

权力宿命论对“大国政治的悲剧”有三种解释。^①第一种解释认为：自认“实力占优”的国家会抢先挑起对抗，以增加获胜可能性。^②第二种解释认为：自认“发展趋势占优”的国家为获得更好发展，倾向于挑起对抗。因为现有国际秩序大大阻碍崛起国发展，即“修正主义国家论”。^③第三种解释认为：自认“发展趋势占劣”的一方为把握机会窗口，避免实力差距逐渐扩大，会抢先挑起对抗。^④

另一种路径则是在权力的基础上，将意图变量纳入其中。理论家们把国家分类，如：强大满意/强大不满/弱小满意/弱小不满国家；修正主义/维持现状国家；满足/不满足国家；相对权力追求/安全追求国家；贪婪/不贪婪国家；可信/不可信国家；善意国家/恶意国家；进攻性现实主义/防御性现实主义国家；无为/守成/进取/争斗国家；满意国/改革国/不满国

① 对权力的定义并不统一。鲍德温区分两种权力研究路径：第一种是关系性权力，第二种是实力要素性权力。前者将权力理解为行为体之间的“关系”，后者将权力视为“资源”。第二种观点中的“权力”与“实力”基本等价。为检验现实主义假设，本文在此采取与之一致的定义，即第二种理解。可参见 Baldwin, “Power and International Relations,” In Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, and Beth A. Simmons ed., *Handbook of International relations*, (Sage, 2002), p.185.

② 这个国家里可能是霸权国，也可能是崛起国。比如，伯罗奔尼撒战争是霸权国斯巴达挑起的；普法战争是崛起国普鲁士挑起。分别参见 Abramo F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, (The University of Chicago Press, 1980), pp. 364-367; Shepard B. Clough, *The Rise and Fall of Civilization*, (Columbia University Press, 1970), p. 263; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, (Cambridge University Press, 1981), pp. 186-201; Dale C. Copeland, “The Origins of Major War,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 2, 2001, p. 167; 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第7-15页；格雷厄姆·艾利森著，王伟光等译：《决策的本质：还原古巴导弹危机的真相》，商务印书馆2015年版，第48页。

③ 相关理论研究参见 Susan Shirk, *China: Fragile Superpower*, (Oxford University Press, 2008), p. 4; Geoffrey Blainey, *The Causes of War*, (Free Press, 1988), p. 53; Richard Smoke, *War: Controlling Escalation*, Cambridge, (Harvard University Press, 1978), pp. 268-277; Paul M. Kennedy, *Strategy and Diplomacy: 1870-1945*, (George Allen & Unwin, 1983), pp. 163-177; 理查德·勒博著，陈定定等译：《国家为何而战？过去与未来的战争动机》，上海人民出版社2016年版，第91页；约翰·米尔斯海默著，王义桅、唐小松译：《大国政治的悲剧》，上海人民出版社2015年版，第9-10页。

④ 自认为趋势占劣的一方既可能是霸权国，也可能是崛起国；前者如本世纪的美国，后者如太平洋战争前的日本。相关研究可参见姜鹏：《趋势焦虑与冲突意愿》，载《国际安全研究》2020年第4期，第91-93页；杨原：《对抗还是让步？——大国崛起进程中的鹰鸽策略取舍逻辑》，载《当代亚太》2020年第5期，第23页。其中，姜鹏明确提出“趋势焦虑”这一术语；而杨原尽管未明确提出这一术语，但其表述“遏制/未遏制自身实力发展前景的预期”与趋势焦虑基本等价。

等。^① 崛起国随着实力的提升，必然会产生对权力的渴望和地位的追求，从而导致崛起国和霸权国关系的恶化难以避免。^② 理查德·勒博（Richard Ned Lebow）概括了行为体行动的四种动机：“畏惧，欲望，精神和理智”，他在案例分析中指出，畏惧和精神（对安全和荣誉）的追求，是大国战争的重要原因。^③ 艾利森（Graham Allison）用16个案例对宿命论进行了实证，以实证结果提出了著名的“修昔底德陷阱”假说。^④ 米尔斯海默（John J. Mearsheimer）的论断很好地概括了宿命论：“国际体系是一个险恶而残忍的角斗场，要想在其中生存，国家别无选择，只得为权力而相互竞争”“理想的结果是成为国际体系中的霸权国”“这正是大国政治的悲剧”。^⑤ 以行为/意图为核心变量的理论为霸权国提供的战略选择包括以对冲战略引导崛起国接受既有国际秩序；为崛起国提供的战略选择是通过

① 分别见Organski and Kugler, *The War Ledger*; Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214; Randall Schweller, “Neorealism’s Status Quo Bias: What Security Dilemma?” *Security Studies*, Vol.5, No. 3, 1996, pp.90-121; Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest*, (Columbia University Press, 1998); 约翰·米尔斯海默著, 王义桅、唐小松译:《大国政治的悲剧》, 上海人民出版社2015年版; 卡尔著, 秦亚青译:《20年危机: 1919-1939》, 世界知识出版社2005年版; Barry Buzan, *People, States and Fear*, (Lynne Rienner, 1991); Glenn H. Snyder, “Mearsheimer’s World-Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay,” *International Security*, Vol. 27, No. 1, 2002, pp. 149-173; Charles L. Glaser, “Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models,” *World Politics*, Vol. 44, No. 4, 1992, pp. 497-538; Andrew Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations*, (Princeton University Press, 2005); Evan Braden Montgomery, “Breaking out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty,” *International Security*, Vol. 31, No. 2, 2006, pp. 151-185; 唐世平著, 林民旺等译:《我们时代的安全战略理论: 防御性现实主义》, 北京大学出版社2016年版; 阎学通:《道义现实主义的国际关系理论》, 载《国际问题研究》2014年第5期, 第102-128页; 游启明:《崛起国的类型与中国的国际秩序角色》, 载《战略决策研究》2020年第5期, 第3-27页。

② 罗伯特·吉尔平著, 宋新宁等译:《世界政治中的战争与变革》, 上海人民出版社2008年版, 第113页。

③ 尽管勒博声称四种动机都可以影响国家的行为, 不过其对历史案例的分析, 对自尊和恐惧的强调使其陷入一种以人性常量解释行为变量的过程, 不免带有一种“人性宿命论”的色彩。参见理查德·勒博著, 陈锴译:《国际关系的文化理论》, 上海社会科学院出版社2015年版, 第34-46页。

④ 格雷厄姆·艾利森著, 陈定定、傅强译:《注定一战: 中美能避免修昔底德陷阱吗?》, 上海人民出版社2019年版, 第320-377页。

⑤ 约翰·米尔斯海默著, 王义桅、唐小松译:《大国政治的悲剧》, 上海人民出版社2015年版, 第9-10页; 第34-35页; 第369-385页。

合法化、国际社会化的战略得到霸权国承认，从而增加彼此善意，通过制度解决彼此利益分歧和威胁关切。^①

（二）“条件性”或“情境性”观点

崛起国和霸权国关系的条件论（conditional）或情境论（contingent）者，也从“意图”角度出发，为分析崛起国和霸权国设立了某些关键因素作为考察标准。满足这些标准时，就可以改变崛起国和霸权国的修正主义或预防性战争的倾向；不满足这些标准则走向对抗。^②

“三角和平论”认为，相互依存、国内民主和国际机制，可以促使崛起国和霸权国关系的和平。通过“机会成本”和“调整成本”的概念，经济相互依赖会减少国家间军事冲突的频率。^③拉西特（Bruce Russett）等学者从文化规范和制度结构两方面论证民主化有助促进国际和平。^④基欧汉（Robert.O.Keohane）运用国际制度论论证了霸权衰落后通过国际制度实现国际合作的可能性。^⑤由此，伊肯伯里（G. John Ikenberry）对中美关

① 可参见 Stacie E. Goddard, “When Right Makes Might: How Prussia Overturned the European Balance of Power,” *International Security*, Vol. 33, No. 3, 2008, pp. 110-142; 孙学峰等:《合法化战略与大国崛起》, 社会科学文献出版社 2014 年版, 第 106-137 页; Kai He, “How could China Bargain in for a Peaceful Accommodation?” *Orbis*, Vol. 60, No. 3, 2, 2016, pp. 382-394; Kai He and Huiyun Feng, “China’s Bargaining Strategies for a Peaceful Rise: Successes and Challenges,” *Asian Security*, Vol. 10, No. 2, 2014, pp. 168-187.

② 自由主义对崛起国和霸权国关系的讨论多以中美关系为经验对象。以民主、相互依存、国际制度的效用为衡量指标分为乐观和悲观两大类。乐观派论述参见: James L. Richardson, “Asia-Pacific: The Case for Geopolitical Optimism,” *National Interest*, No. 38, 1994/95, pp. 28-39; David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S. - China Relations, 1989-2000*, (University of California Press, 2001), p. 163. 悲观派论述参见 Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, Vol. 20, No. 1, 1995, pp. 5-38; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratic Transitions, Institutional Strength, and War,” *International Organization*, Vol. 56, No. 2, 2002, pp. 297-337; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, (MIT Press, 2005)。

③ Andrew Moravcsik. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 528-530.

④ John R. Oneal, Frances H. Oneal, Zeev Maoz and Bruce Russett, “The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-1985,” *Journal of Peace Research*, Vol 33, No. 1, 1996, pp. 11-28.

⑤ 罗伯特·基欧汉著, 苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》, 上海人民出版社 2016 年版。

系持较为乐观的立场。^①建立在“三角和平论”和英国学派对“国际社会”的研究之上，温特（Alexander Wendt）提出了国际无政府状态三种文化的假说。“认同”“规范”和“战略文化”的调整可以避免崛起国和霸权国产生冲突的意图。“认同”即对政治行为者的集体自我感知及其对他人的共同看法；“战略文化”即对国际政治（尤其是关于武力作用和合作前景）基本特征的认知和行为模式；“规范”是判断国际领域中正当性和有效性的看法。^②温特认为：国际无政府状态的竞争性和暴力色彩并非是无法改变的行为准则，而是“自我实现的预言。”^③如果崛起国能通过参与国际机制改变自身战略文化，与霸权国形成共有观念，崛起国和霸权国就可以超越“霍布斯文化”中的“敌人”身份认知，走向“洛克文化”乃至“康德文化”。

上述研究为探索崛起国和霸权国关系提供了诸多洞见，但这并不意味着崛起国和霸权国关系的研究问题得到了充分解决。就宿命论而言，将崛起国和霸权国关系抽象为“权力”的作用或者崛起国的修正偏好，并不全然符合事实。前者忽略了行为体的施动性，后者完全忽略了霸权国对崛起国的刺激。以二战前的英国为例，在20世纪30年代中的国际事务中，英国更多地采取了绥靖主义政策，而不是按照权力焦虑或趋势焦虑行动。^④而日本与英国关系的恶化，也并不仅仅是日本一方的原因。日本提出的“种族平等”，延续“英日同盟”等要求，遭到了英国的霸权否认，其发展海军规模的计划也被美英联手抵制。霸权国对崛起国要求的反应也是崛

① G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.

② 参见 Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, (Cambridge University Press, 1999); Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425; Alexander Wendt, “Constructing International Politics,” *International Security*, Vol. 20, No. 1, 1995, pp. 71-81; Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, 1994, pp. 384-396; Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture in National Security,” in Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Columbia University Press, 1996), pp. 33-75.

③ Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, p. 410.

④ Adrian Phillips, *Fighting Churchill, Appeasing Hitler: Neville Chamberlain, Sir Horace Wilson, & Britain's Plight of Appeasement: 1937-1939*, (Pegasus Books, 2019).

起国和霸权国关系走向的重要因素。宿命论观点表现出对经验主义归纳法的路径依赖、强烈的维持现状偏好，以及对崛起国的偏见。^①

条件论的理论倾向更接近于国际关系现实。尽管如此，无论是“三角和平论”还是“认同、战略文化与规范”，对于崛起国和霸权国关系的变化逻辑都缺乏明确的因果机制，也没有足够的实证检验。事实上，已有学者指出，相互依赖意味着密切接触以及偶然性冲突的增加；关键性经济要素对别国的依赖对导致对国家安全的担忧；而贸易利益的不均衡分配更是新的矛盾之源。^②同理，民主制度未必更有利于和平。民主国家也不缺少煽动民众情感的领导人。

此外，两者还存在着一些共同问题。首先，缺乏对崛起国和霸权国关系“互动过程”的关注。在任何崛起国和霸权国的案例中，双方都并未对自己的行为和对方的命运做出提前的安排；更多是在事件发生后，对彼此行为的反应。尽管修昔底德声称“战争不可避免的真正原因是雅典势力的日益增长由此引起斯巴达人的恐惧”，^③但在战争的过程中大多数时候双方并不谋求彻底摧毁对方的霸权。无论崛起国和霸权国关系最终是何种结果，都不是短期内单边行为所致，必然涉及到双方长期博弈过程。

其次，缺乏对崛起国和霸权国关系的类型学讨论。从史实上看，不同的崛起国和霸权国关系的起源、过程和结局都不尽相同。从最直观的结果出发，崛起国和霸权国有的实现了霸权合作，有的走向了霸权冲突，其终点并不唯一。从冲突和合作的体系环境看，有的出现在多极体系，有的出现在两极体系，有的出现在单极体系。即使只聚焦于霸权冲突，也可以发现，有的冲突是崛起国挑起的，有的是霸权国挑起的。有的冲突是遏制战略的结果，有的冲突却是绥靖战略的结果。笔者当然同意，应对这些具体特征进行简化。但这一简化，应建立在充分讨论的基础之上。这

① 参见宋伟：《国际关系中的修正主义：行为与国家》，载《教学与研究》2021年第3期，第37-47页；游启明：《崛起国为什么修正国际秩序》，载《世界经济与政治》2021年第3期，第75-103页；温尧：《理解中国崛起：走出“修正——现状”二分法的迷思》，载《外交评论（外交学院学报）》2017年第5期，第27-52页；唐小松：《进攻性现实主义及其“修正主义国家论”》，载《世界经济与政治》2004年第3期，第27-31页。

② Mark J. Gasiorowski, "Economic interdependence and international conflict: Some cross-national evidence." *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.1, 1986, pp. 23-38.

③ 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第15页。

些不同的情况理应得到重视和分类讨论：过度的抽象容易让我们错误地运用历史经验。

二、关系螺旋理论

基于霸权合作案例在国际关系史上的存在，本文更倾向于“条件论”的观点，试图提出一种类型学分析和因果机制的过程解释，即：崛起国和霸权国关系的螺旋理论（以下简称关系螺旋理论）。该理论试图回答以下问题：霸权国-崛起国关系走向的影响因素；霸权国-崛起国关系变化的互动过程；崛起国和霸权国关系变化的持续性原因。

主流观点认为，崛起国和霸权国对权力的最大化要求导致了双方冲突的不可避免。但关系螺旋理论认为，“权力最大化”的动机只是一个常量：所有的大国（甚至是所有的国家）都尽可能的追求权力和影响力的最大化；却并不是所有的崛起国和霸权国之间都产生了霸权冲突。相较于“动机论”，关系螺旋理论更倾向为“手段论”，即在争夺权力的过程中双方采取了怎样的行为，才是螺旋向敌意还是善意发展的关键。关系螺旋理论的基本逻辑是：修昔底德陷阱并非是崛起国和霸权国关系的宿命，双方既可能经过敌意螺旋迈向霸权冲突，也可能因为善意螺旋实现霸权合作。关系螺旋向哪个方向发展，取决于双方行为的持续性互动：持续性的战略示善有利于霸权合作，持续性的边缘政策促进了霸权冲突。另一方面，双方的权力差距对于关系走向也具有一定的干预作用：权力差距大会削弱双方冲突的可能性，^①而权力差距小会增加双方冲突的可能性。^②不过，这两者发挥作用仍建立在行为螺旋的基础上：如果敌意足够强，即使权力差距大，双方也会走向敌意螺旋，如太平洋战争时期的日美关系；如果善意足够强，即使权力差距小，双方也会选择霸权合作，如二战时期的美英关系。

（一）核心假说

关系螺旋理论的核心概念是敌意螺旋与善意螺旋。这组概念是对崛起国-霸权国关系的观察指标。所谓螺旋，即升级的循环。它具备两个特

① 由于在冲突中胜出的可能性低，崛起国通常不会刺激霸权国；由于威胁的实力和行为都不明显，霸权国也倾向于安抚崛起国。

② 权力差距小会增加霸权国先发制人的可能性；也会增加崛起国铤而走险的可能性。

点，第一是方向的同步性，第二是程度上的递进性。“螺旋”这一概念形成于讨论“安全困境”的过程。在《国际政治中的知觉与错误知觉》中，杰维斯明确将螺旋与安全困境联系在一起，讨论历史上大国或大国集团如何通过螺旋走向战争。杰维斯认为，“这个理论的核心问题既不是人类心理问题带来的有限理性，也不是人性的不完善，而是怎样正确认识在霍布斯自然状态中生活的后果”“军备竞赛只是这种螺旋的最明显表现，19世纪末对殖民地竞争的动力也来自于安全困境”“如果说威慑理论类似于胆小鬼博弈，则螺旋理论更类似于囚徒困境博弈。”^①此后，其他学者在更多经验案例中证实存在螺旋，把安全困境视作螺旋的理性基础。^②比如，基德引入了博弈论，以“贪婪程度”和“恐惧程度”构建了解释安全困境发生的理性选择路径；^③查尔斯·格拉泽把国家分为安全追求者和贪婪国家。^④更有学者进一步指出，安全困境下的螺旋仅是国际关系中螺旋的一部分，国际关系中存在大量非安全困境螺旋。^⑤安全困境螺旋是彼此无意的前提下，由恐惧引发的螺旋。按照博尔丁的观点，它是国家利益“虚幻的不相容”。^⑥而在国家关系中还存在很多由于行为认知差异、利益冲突引发的螺旋。这是由敌意引发的螺旋。^⑦

尽管学界对此已做出大量研究，但根本地说，螺旋这一现象并未得到

① 罗伯特·杰维斯著，秦亚青译：《国际政治中的知觉与错误知觉》，世界知识出版社2003年版，第54-72页。

② Jack Snyder, "Perceptions of the Security Dilemma in 1914," in Robert Jervis, Richard N. Lebow, and Janice G. Stern ed., *Psychology and Deterrence*, Baltimore, (Johns Hopkins University Press, 1985); Dale C. Copeland, "The Origins of Major War," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 2, 2001; Robert Jervis, "Was the Cold War a Security Dilemma?" *Journal of Cold War Studies*, 2001, Vol. 3, No.1, pp.36-60; Andrew Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations*, (Princeton University Press, 2005).

③ Andrew Kydd, "Game Theory and the Spiral Model", *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997, pp. 371-400.

④ Charles L. Glaser. *Rational theory of international politics*. (Princeton University Press, 2010), pp.35-40.

⑤ Dan Reiter, "Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen," *International Security*, Vol. 20, No. 2, 1995, pp. 5-34.

⑥ K. E. Boulding, "National Images and International Systems," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 3, No.2, 1959, pp. 120-131; 唐世平迈向一个更详细的分类。详见唐世平著，林民旺等译：《我们时代的安全战略理论：防御性现实主义》，北京大学出版社2016年版，第68页。

⑦ 唐世平将这种敌意视作一方抱有的进攻性战略偏好，是一种恶意。

充分重视。其一，对螺旋的理解是单向的（负面螺旋），对国际关系中大国关系的良性螺旋关注不足；其二，对螺旋的观察是单一的，主要集中于“安全困境”，对非物质因素、特别是非军事因素所引起的螺旋关注不足；第三，对螺旋的阐释是先验的，无论是“知觉”还是“贪婪程度”，本质上都是主观判断，对螺旋本身事实性因素的关注不足。基于此，本文并不认为“大国关系的螺旋只导致了安全困境”，而是关注大国关系是否形成螺旋，以及为何在某些情况下形成的是善意螺旋，在另一些情况下形成的敌意螺旋。

建立在“螺旋结构”的基础之上，本文提出关系螺旋理论。^① 敌意螺旋即崛起国-霸权国对彼此敌意的不断上升，表现为两国关系持续恶化；善意螺旋即崛起国-霸权国对彼此善意的不断上升，表现为两国关系持续升温。敌意螺旋和善意螺旋遵循同样的逻辑：即威胁性高的行为会促进敌意螺旋，友善性高的行为会促进善意螺旋。从逻辑上看，崛起国-霸权国之间的关系并不是敌意螺旋或善意螺旋必居其一，双方接触的程度可能较低，缺乏关系发展的动力。不过从现实上看，崛起国-霸权国毫无关系几无可能。因此，本文在承认两国关系无螺旋这一可能性的同时，侧重于研究善意螺旋与敌意螺旋。从崛起国-霸权国关系的因果机制来看，其作用是明确的：敌意螺旋形成导致霸权冲突，善意螺旋形成导致霸权合作。下面将阐述关系螺旋理论的构成。

1. 螺旋的结构

这一层次是事实性和静态性的，探究崛起国-霸权国关系在逻辑上的所有起点（初始状态）与终点（关系结局），即螺旋包括哪些内容。

在这里涉及到的第一个事实是：崛起国-霸权国关系的初始状态不唯一，是两国在“崛起”或“获得霸权”之前关系的延续。既是关系的延续，两国的关系就可能源于或好或坏的起点。从而，在初始状态，崛起国-霸权国关系有四种逻辑可能：“崛起国敌意弱，霸权国敌意弱”；“崛起国敌意强，霸权国敌意强”；“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”；“崛起

^① 按照“反无必要，勿增实体”的原则，新概念本应能少则少。但是由于“螺旋”在前述研究中只是一种结构，而无具体内容；因此，不加以“关系螺旋”的限定很容易被误解：本文的螺旋到底指物质螺旋还是心理螺旋。因此，在此明确本文的螺旋指的是关系螺旋，即不同时段关系状态的持续变化。

国敌意强，霸权国敌意弱”。^①其中，“双方敌意均弱”、“双方敌意均强”更接近理想状态。国家间关系是一个从无到有的过程，经过了关系产生—关系发展（调整）两个阶段。在接触和互动前，国家间很难有太多善意或敌意，从一开始就彼此认同或势不两立。不过国家间关系具有历史延续性，这种理想型模式在现实中曾出现相应案例（虽然仍旧很少）。更常见的情况是以“一方敌意强，一方敌意弱”为起点开启的螺旋。由于对彼此信息的了解程度不同、认知方式不同、行动逻辑不同、面临的国内国际环境不同，两国的敌意在开始就强弱不同，然后在互动中逐渐调整。^②

第二个事实是：崛起国—霸权国关系的终极结局不唯一。通过考察理论、历史与现实，可以建立一个静态光谱：在光谱最左端，是崛起国—霸权国关系螺旋发展的最好结果：敌意螺旋消除，善意螺旋建立，^③霸权合作；在光谱最右端，是关系螺旋发展的最差可能性：霸权冲突。在两者之间，是程度不一的政策选项，如对冲政策、边缘政策和不作为政策等。在历史案例中，崛起国—霸权国关系很难长期维持在“不和不战”状态。^④这种部分合作、部分冲突的状态呈现出不稳定性，导向任何一边的可能性都存在，即“崛起国敌意强，霸权国敌意弱”与“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”既有可能倒向霸权合作，也有可能导向霸权冲突。上述关系的起点与终点相结合，得到图1。

2. 螺旋的过程

这一层是事实性和动态的，探究崛起国—霸权国关系的四种逻辑起点怎样走向各自的终点，即螺旋如何形成。^⑤“崛起国敌意弱，霸权国敌意

^① “崛起国敌意弱”是“崛起国(对霸权国)敌意弱”的省略，“霸权国敌意强”是“霸权国(对崛起国)敌意强”的省略，类似表述均照此理解。

^② 比如，1962年中印边界战争后，印度人对中国抱有较强的敌意，却鲜有中国人对印度抱有较强的敌意。

^③ 敌意螺旋与善意螺旋遵循同样的逻辑，在本文中两者的表达可以相互替换：善意螺旋可以表达为“敌意的反向螺旋”，或“敌意程度极低的螺旋”；敌意螺旋可以表达为“善意的反向螺旋”，或“善意程度极低的螺旋”。螺旋的善意或敌意是程度差别。

^④ 冷战是一个极其有趣的案例。第一，这种不和不战的状态持续足够长；第二，美苏关系呈现一种V型或W型结构，双方不止一次从关系低谷走出。在苏联解体前，美苏关系已经明显改善。从而证明敌意螺旋是霸权竞争者关系变化的自变量。美苏敌意螺旋既有形成也有消解，证明敌意螺旋存在可逆性。

^⑤ 某一案例所处的起点，可能是另一案例经历的螺旋过程。比如，雅典—斯巴达关系经历了从雅典敌意弱、斯巴达敌意强，到双方敌意强的螺旋。而20世纪上半叶的日—英关系经历了从双方敌意弱——日本敌意强，英国敌意弱——日本敌意强，英国敌意强的过程。

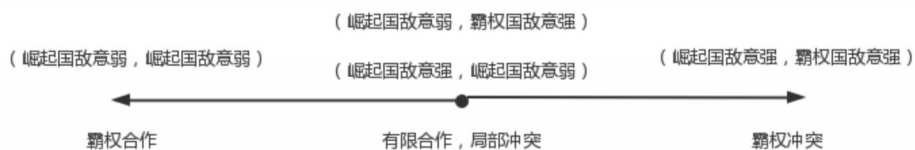


图1 崛起国-霸权国关系逻辑可能性的静态谱系

弱”是双方霸权合作的必经之路。^①在这一节点，双方更倾向于通过机制解决问题，战略示善的成本和风险比较弱，更容易发现对方的示善信号，从而更有可能形成善意螺旋：第一，自身更不倾向于率先采用威胁性政策（人不犯我，我不犯人）；第二，对另一方的示善行为极其敏感（投桃报李）。因此，双方行为的威胁性不足，致使敌意螺旋的动力不足，从而导致两国的霸权合作。“崛起国敌意强，霸权国敌意强”是双方关系恶化，迈向霸权冲突的必经之路。在这一节点，一旦出现利益矛盾时，双方由于缺乏战略互信，难以通过机制解决问题，从而战略示善的成本和风险就更高：要想证明诚意，需要足够的让步；让步很可能使对方占据战略优势。因此更可能形成敌意螺旋：第一，自身倾向于率先采取威胁性政策（先下手为强）；第二，对另一方行为的解读更加悲观（防患于未然）。从而双方行为的威胁性极强，致使敌意螺旋不断推动，从而导致两国的霸权冲突。

“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”在现实中较为常见。在此节点中，崛起国-霸权国关系处于十字路口：如果崛起国战略示善有效，将消解霸权国的敌意，从而转变到“崛起国敌意弱，霸权国敌意弱”的状态，双方进行霸权合作，如20世纪90年代的日美关系；如果霸权国逼迫过甚，使崛起国战略示善失败，崛起国将转向敌意政策，从而导致“崛起国敌意强，霸权国敌意强”的霸权战争，如雅典-斯巴达的伯罗奔尼撒战争。在此节点，双方关系取决于霸权国是否愿意相信崛起国的战略示善。“崛起国敌意强，霸权国敌意弱”在现实中同样存在。同样，这一起点也可走向不同的结局：如果霸权国绥靖成功，将消除崛起国的敌意，转变到“崛起国敌意弱，霸权国敌意弱”的状态，双方霸权合作，如拿破仑战争后的法英关系；如果崛起国贪得无厌，使霸权国退无可退，霸权国将转向敌意政

^① 在本文中，凡涉及到国家并称的案例，均采用崛起国在前，霸权国在后的表达方式，如“德美关系”表示德国是崛起国，美国是霸权国。可能与通常用法不一致，请见谅。

策，从而转向“崛起国敌意强，霸权国敌意强”，双方霸权战争，如二战前的德英关系。此时，双方关系取决于崛起国是将霸权国的绥靖看作是善意还是软弱。

从历史经验看，“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”“崛起国敌意强，霸权国敌意弱”两种状态并不稳定，必然经过螺旋走向某种稳定的可能性：要么消除敌意（善意螺旋），霸权合作；要么消除善意（敌意螺旋），霸权冲突。

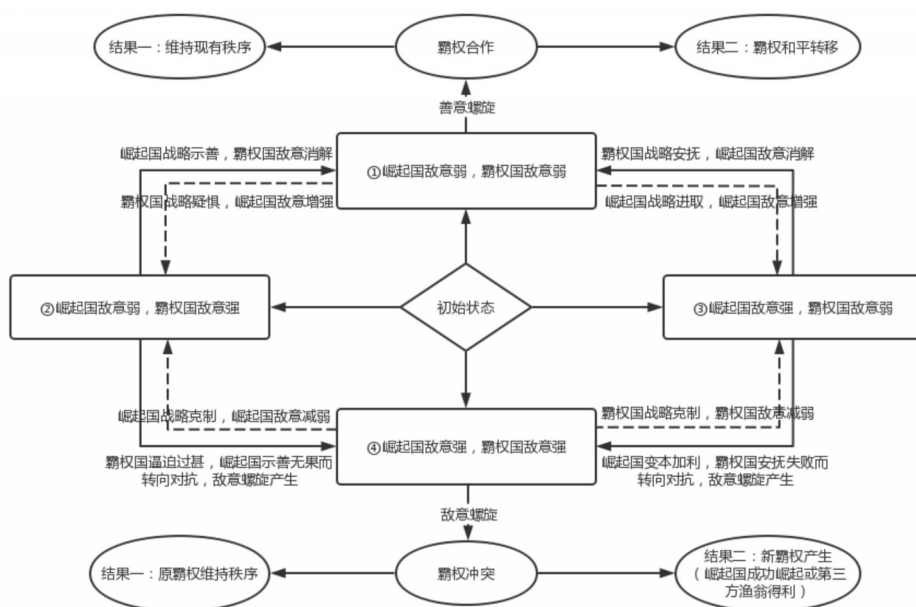


图2 崛起国-霸权国关系的逻辑起点、动态过程与最终结果

注：图中方框表示崛起国-霸权国关系的逻辑起点；箭头表示螺旋的发展方向；椭圆表示崛起国-霸权国经螺旋互动后的关系结果。

3. 螺旋的动力

从崛起国-霸权国关系的螺旋过程可以发现，持续的善意行为引发善意螺旋，持续的恶意行为引发敌意螺旋，从而行为威胁性成为螺旋走向的关键。然而，作为一种现实存在，螺旋类似于一种机械：必须有持续性的动力，螺旋才能形成。不同于膝跳反射那样的“刺激-反应”模式，螺旋不源自于偶然的、短暂的刺激，而是持续的、一段时期内方向总体一致的驱动。崛起国-霸权国关系好转或恶化，不是某个单一事件的影响——在

此之前，必然已经发生过了足够类似、程度不同的事件——而是一系列事件的综合结果。那么，是什么因素促使着善意行为或敌意行为的不断出现呢？本文将螺旋的动力分为行为威胁度和权力差距。其中，行为威胁度是核心变量，决定螺旋的发展方向；权力差距为中介变量，调节螺旋形成的速度与规模。

以上述概念为基础，关系螺旋理论建立了两个基本假说。

H1：螺旋发展方向决定崛起国-霸权国关系发展方向。以敌意/善意螺旋为核心变量，崛起国-霸权国形成敌意螺旋，双方迈向霸权冲突；形成善意螺旋，双方霸权合作。当双方敌意都较弱时，难以形成敌意螺旋；当“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”时，霸权国接受崛起国战略示善会形成善意螺旋，霸权国拒绝接受则会形成敌意螺旋；当“崛起国敌意强，霸权国敌意弱”时，崛起国满足于霸权国的绥靖政策会形成善意螺旋；崛起国步步紧逼会导致敌意螺旋；只有螺旋发展到双方都敌意较强时，“大国政治的悲剧”才无法避免。

H2：行为威胁度决定敌意螺旋发展方向。以行为威胁度为自变量，以权力差距为中介变量，得出第二个条件性假设。当行为威胁度较低、权力差距较大时，双方敌意均弱，善意螺旋形成/螺旋不会发生。当行为威胁度低，权力差距较小时，权力对敌意放大作用存在但有限，螺旋不会发生。当行为威胁度高，权力差距大时，尽管权力放大作用不明显，但威胁行为本身带来较强敌意，敌意螺旋产生。当行为威胁度高，权力差距小时，高威胁被放大，敌意螺旋形成的速度加快，规模变大。

（二）变量的测量问题

由上可知，行为威胁度与权力差距是解释敌意螺旋与善意螺旋形成的变量。^①行为威胁度和权力差距会对行为体产生刺激信号。其中，行为

^① 学界一种常见做法是把“威胁认知”或“收益预期”作为衡量国家政策的指标。本文不打算采取这种衡量方法。第一，尽管在概念中两者是可以区分的，但在实际决策中两者很难区分——无法证明其中有多少成分是威胁认知驱动，有多少是收益预期驱动。比如，霸权国的维持现状偏好，究竟应该用“威胁认知”来解释，还是“收益预期”来解释？第二，威胁认知最终仍需要转化成其他概念。施韦勒将威胁界定为决策者对国家面临紧迫军事伤害的一种预见；辛格认为，“威胁认知=实力评估×意图评估”。其他国家的意图不仅是难以衡量的，而且是可变的、不稳定的。因此，本文赞同杰维斯的观点，意图最终还要转化为行为进行衡量。参见Randall, Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance Of Power*, (Princeton University Press, 2006), p.38; 罗伯特·杰维斯著，秦亚青译：《国际政治中的知觉与错误知觉》，世界知识出版社2003年版，第40页。

是自变量，行为威胁度决定螺旋走向；权力是干预变量，权力差距影响螺旋形成的速度与规模。如图3所示，本文将“行为”要素抽象为行为威胁程度的“强”与“弱”。将“实力”要素抽象为实力差距的“大”与“小”。

学界对威胁的概念操作化研究已有一些成果。其中最著名的是沃尔特的威胁平衡论（theory of balance of threat），他将威胁的主要来源归为：综合实力、地缘临近度、进攻性能力和进攻意图。^①除了沃尔特的经典分析，还出现了“威胁认知”这一概念及其相关研究：比如，科恩提出“威胁是对危险的被动预测”；^②辛格指出“威胁产生于假定对方具有侵略性企图。”^③施韦勒则认为，威胁认知可以来源于客观行为、对于客观能力的推测，以及没有依据的臆想。^④这些观点与沃尔特的看法基本类似。然而，尽管“威胁认知”是一个在理论上很理想的概念，但这一概念难以操纵化：如杰维斯支持的，行为体的意图不仅无法测量，更可能处于变化之中。^⑤因此，衡量威胁认知最终还是要以行为来判断是否产生了威胁认知。比如，韩献栋等判定美国亚太盟友对中国的威胁认知本质上都是行为判断标准：如“是否存在领土争端”“是否与中国崛起存在结构性矛盾”“是否对华具有负面认知”，在案例操作中，作者都是通过该国的行为进行判断得出结论的。^⑥因此，威胁认知终究还要落在行为威胁的实践层次。对于国家政策的威胁性，有追随/制衡的二分法、追随/对冲/制衡，或追随/不干预/制衡的三分法；^⑦有追随/接触/推诿/远离/约束/制衡的分类

① Stephen M.Walt. *The origins of alliances*. (Cornell University Press, 1990), pp.21-26.

② Raymond Cohen, "Threat Perception in International Crisis", *Political Science Quarterly*, Vol.93, No.1, 1978, p.95.

③ J.DavidSinger, "Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.2, No.1, 1958, p.94.

④ RandallL. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. (Princeton University Press, 2006), p.38.

⑤ Jervis, Robert. "Cooperation under the security dilemma." *World politics*, Vol.30, No.2, 1978, pp.167-214.

⑥ 韩献栋,王二峰,赵少阳:《同盟结构、威胁认知与中美战略竞争下美国亚太盟友的双向对冲》,载《当代亚太》2021年第4期,第28-66页。

⑦ 韦宗友.:《制衡、追随与不介入:霸权阴影下的三种国家政策反应》,复旦大学博士论文,2004年4月,第44-55页。

法；^① 还有追随/接触/包容/绥靖/隐藏/防范/限制/制衡的分类方法。^② 尽管这些方法对于评价两国之间政策的敌意或友善程度具有一定价值，但国家在考虑对方的行为是否具有威胁时，并不仅仅从本国的角度出发。通过考察国际关系史，关系螺旋理论认为，崛起国和霸权国考察彼此行为威胁度主要从三个方面出发：针对该国的行为（核心层）；针对该国盟友的行为（中间层）；针对第三方的行为（边缘层）。越接近核心层的行为，对敌意或善意螺旋的影响就越大，比如日本直接袭击美国在华商船/美国直接经济制裁日本；越接近边缘层的行为，对敌意或善意螺旋的影响就越少，比如雅典远征西西里岛并未严重刺激斯巴达对尼基阿斯和约的信心。许少民对澳大利亚判断行为威胁性标准的解读也印证了本文操作方式的可行性。^③

对于实力差距的概念操作化，综合国力研究也存在相当多的成果，这类研究通常将实力资源等价于实力。比如，摩根索就将军队、自然资源、工业能力、军事准备、人口、民族性格、国民的精神力量、外交水平和政府水平作为国家权力的来源；^④ 克莱因方程： $Pp = (C+E+M) * (S+W)$ 则将人口、领土、经济、军事、国家战略、国家意志作为衡量因素；^⑤ 阎学通提出，综合国力 = (经济实力+军事实力+文化实力) * (政治实力)；^⑥ 胡鞍钢等则建立了一个由八大类、十七小项构成的国家战略资源评价体系。^⑦ 综合国力的评价指标，从硬实力逐渐扩展到软实力，甚至还出现了巧实力和锐实力的提法。不过，正如阎学通所指出的，增加实力构成要素

① Randall L.Schweller. *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*. (Columbia University Press, 1998), pp.51-56.

② 韩献栋,王二峰,赵少阳:《同盟结构、威胁认知与中美战略竞争下美国亚太盟友的双向对冲》,第39页。

③ 该文提出:“澳大利亚的核心国家利益可以分为四环:第一环是确保澳大利亚本土和通往澳大利亚的海上和空中航道的安全;第二环是维护周边地区的安全和稳定;第三环是维护印太地区的繁荣;第四环维护‘以规则为基础’的国际秩序。”参见许少民:《国家利益、威胁认知与澳大利亚对华政策的重置》,载《当代亚太》2020年第5期,第72-74页。

④ Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics among States*, (McGraw-Hill, Inc., 1985), pp.31-51.

⑤ Ray S. Cline, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Boulder, (Westview Press, 1975), p.11.

⑥ 阎学通、杨原:《国际关系分析》,北京大学出版社2013年版。

⑦ 胡鞍钢、郑云峰、高宇宁:《对中美综合国力的评估(1990-2013年)》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期,第26-39页。

和提高衡量方法复杂程度并未能增强实力衡量的准确性。^①然而，学者们对国家间实力的比较并不能等于决策者的认知。决策者没有能力也没有必要以信息化和数据化方式评估国家实力差距。实力差距这一概念操作化最大的困难在于，尽管对于哪些要素影响国家综合国力这一问题上，学者与决策者共识越来越多，但判断实力差距的“大”还是“小”标准，并不取决于学者对各要素的赋值和推论。综上，本文将影响崛起国和霸权国实力差距大小的因素归为三个方面：最直接的因素是军事实力，能否在战争中获胜或者能否威慑对手不敢发动战争，是崛起国/霸权国实力的基础。另两个因素是：内部均衡指标——经济实力，外部均衡指标——盟友实力。上述三个指标影响决策者判断本国与对手的实力差距。

（三）因果机制

如上述，行为威胁度是敌意形成与否的自变量，即行为威胁度越高，敌意越强；威胁度越低，敌意越弱。而权力差距不是敌意形成与否的自变量，权力差距大小与敌意强弱无直接联系。尽管如此，它仍是国家间关系的调节因素，权力差距对崛起国-霸权国关系发挥中介变量作用。从绝对权力角度出发，崛起国/霸权国实力增强导致威胁能力提升，一旦某方采取敌意行为将带来严重的政治或安全后果。因此“威胁能力”本身会增加对方恐惧和不确定性，从而更倾向于采取防范性措施，更容易误解对方防范性措施。这种两难放大了崛起国/霸权国的敏感性和脆弱性。从相对权力角度出发，权力差距缩小会刺激有敌意的崛起国/霸权国采取冒险行为：对充满敌意的对手，选择对自身最有利的对抗契机。必须指出，无论是绝对权力还是相对权力，对敌意的作用都是推波助澜，而非无中生有。在两德统一、英美霸权转移、欧洲协调机制等案例中，绝对权力和相对权力都曾发挥放大作用，但由于行为敌意较低，权力放大作用不明显，敌意螺旋难以形成。而在伯罗奔尼撒战争、英国绥靖德国失败、英美日战争等案例中，同样体现出权力对敌意的放大作用，由于双方敌意较高，导致权力放大作用明显，对敌意螺旋促进作用明显。

如果崛起国-霸权国行为威胁性均较低，即便实力差距缩小，敌意螺旋仍不太可能形成。以冷战末期联邦德国为例：尽管两德统一后实力增加，与美国实力差距缩小，引发美国疑虑。但是德美彼此没有威胁性行

^① 阎学通：《中国崛起的实力地位》，载《国际政治科学》2005年第1期，第1-25页。

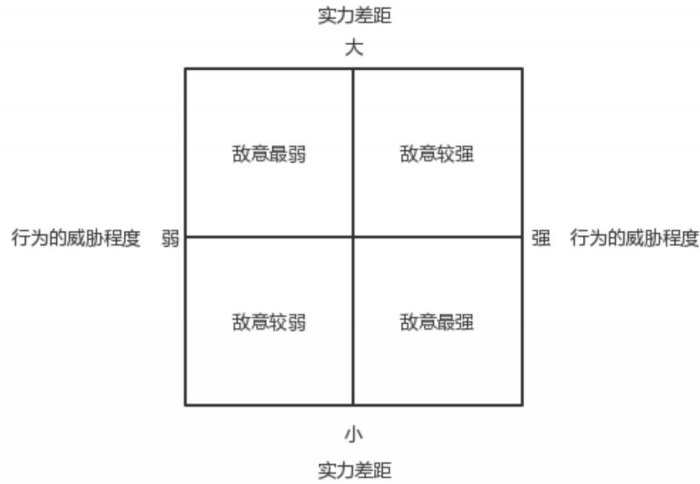


图3 国家敌意变化的逻辑^①

为，敌意螺旋难以形成。因此权力差距缩小对敌意放大效应不明显，未形成敌意螺旋。

如果崛起国-霸权国某方行为威胁性较低，即使实力差距较小，敌意螺旋形成可能性仍然较低，即使形成亦可化解。在拿破仑战争后的欧洲，英国与法国实力差距相对较小。英国并未采取预防性战争等方式削弱法国，而是通过吸纳法国加入欧洲协调机制化解其敌意，英法并未形成敌意螺旋。

如果崛起国-霸权国某方行为威胁性较高，即使在实力差距较大情况下，也容易导致难以化解的敌意螺旋。如保罗·肯尼迪在《大国的兴衰》所展示的：二战前美日之间的实力差距极大。^②然而日本退出国联、拒不履行非战公约、五国海军条约等一系列公约、扩大侵略战争规模等行径引起并强化美国敌意，而美国不承认政策、废约、石油断供等行为导致日本更加敌视美国。尽管双方进行大量谈判，但敌意螺旋仍未化解。日本偷袭

^① 对图中任意两个象限进行对比，即可检验行为威胁度与实力差距的作用。如果对比纵向的两个象限（即第一和第四象限对比、第二和第三象限对比），可发现实力差距对敌意程度放大作用。如果对比横向的两个象限（即第一和第二象限对比、第三和第四象限对比），可发现行为威胁度对敌意性质的决定作用。如果对比斜向的两个象限（即第一和第三象限对比、第二和第四象限对比），可递归为前两种对比，可以完整的表现两大因素如何同时作用于敌意。

^② 保罗·肯尼迪著，陈景彪译：《大国的兴衰》，国际文化出版公司2006年版，第374-380页。

珍珠港，战争爆发。

最后，如果崛起国-霸权国行为威胁性均高，且双方实力差距较小，则敌意螺旋爆发可能性最强，几乎无可避免。伯罗奔尼撒战争是最好案例。一方面，雅典-斯巴达制度差异导致相互敌视。另一方面，在希波战争中雅典崛起和提洛同盟形成给予雅典对抗斯巴达领导的“伯罗奔尼撒同盟”的实力。双方敌意螺旋根深蒂固，又没有任何一方具有压倒性实力从而使对方屈服，其结果只能是长期斗争，直至分出胜负。即使三十年和约和尼基阿斯和约亦未能消解两国敌意螺旋，最终雅典被彻底打败，雅典-斯巴达之争方告一段落。

表1 崛起国-霸权国敌意强弱的四种代表性案例

敌意衡量因素	权力差距	
	大	小
行为威胁度	强 二战前的日本-美国(敌意较强)	二战前的德国-英国(敌意最强)
	弱 20世纪90年代以后的德国-美国(敌意最弱)	二战前的美国-英国(敌意较弱)

三、案例检验

任何理论都应意识到解释力的局限，明确该理论的适用范围。第一，崛起国和霸权国的关系螺旋理论更适用于战略自主性较强的大国，而非所有国家。第二，该理论解释了行为如何形成螺旋，但没有解释在互动之前的行为是如何产生的，^①从本质上是一种阶段性而非完整的动态分析。第三，本文没有从理论上明确“螺旋是否具有可逆性”这一问题（尽管部分论证了螺旋具有可逆性）。这些问题，将在关系螺旋理论的后续研究中重点讨论。在明确局限之后，亦应明确自身的论证责任。该理论应保证对于所有崛起国-霸权国关系案例的适用性，具体包括：螺旋结构的适用性；螺旋过程的适用性；动力解释的适用性。简言之，任何一个崛起国-霸权国案例均应在图2的理论模型中找到自己的位置。根据图2，崛起国-霸权国关系走向的所有逻辑可能性见下表。

^① 杰弗里·勒格罗在此方面已经做出了相应的研究和贡献。他提出了一个从旧思想崩溃到新思想建立的国家对外政策观转变的机制分析。参见 Jeffrey W. Legro, *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. (Cornell University Press, 2005), pp.13-16。

表2 崛起国-霸权国关系走向的所有逻辑可能

起点	螺旋的过程	终点	逻辑起点的 代表性案例
崛起国敌意弱， 霸权国敌意弱	支1：双方投桃报李，善意螺旋 支2：一方敌意引发敌意螺旋互动	霸权合作 霸权冲突	两德统一 日英太平洋战争
崛起国敌意弱， 霸权国敌意强	支1：崛起国以德报怨霸权国敌意消解， 敌意螺旋未产生 支2：霸权国逼迫过甚，崛起国：以牙还牙， 敌意螺旋	霸权合作 霸权冲突	广场协定 伯罗奔尼撒战争
崛起国敌意强， 霸权国敌意弱	支1：霸权国战略示弱崛起国接受绥靖， 敌意螺旋未产生 支2：崛起国得寸进尺，霸权国忍无可忍， 敌意螺旋	霸权合作 霸权冲突	法国加入 欧洲协调 英国绥靖 德国失败
崛起国敌意强， 霸权国敌意强	支1：双方边缘政策，极难遏制的敌意螺旋 支2：双方管控危机，以战略克制和合作 形成善意螺旋	霸权冲突 霸权合作	德国统一战争 英美霸权 和平转移

这些可能性在国际关系现实中的代表性案例与因果机制表如表3。

表3 代表性案例与因果机制

四个逻辑起点的代表性案例	崛起国-霸权国	实力差距	行为威胁度	螺旋方向	结果
两德统一	德-美	大	均弱	善意	霸权合作
日英太平洋战争	日-英	小	由弱转强	敌意	霸权冲突
广场协定	日-美	大	由强转弱	善意	霸权合作
伯罗奔尼撒战争	雅典-斯巴达	小	由弱转强(雅典)	敌意	霸权冲突
法国加入欧洲协调机制	法-英	小	由强转弱(法国)	善意	霸权合作
英国绥靖德国失败	德-英	小	由弱转强(英国)	敌意	霸权冲突
美日太平洋战争	日-美	大	均强	敌意	霸权冲突
英美霸权和平转移	美-英	小	由强转弱(英国)	善意	霸权合作

上述案例并非崛起国-霸权国案例的全部，每个案例仅代表一种可能性。而该可能性下还存在其他案例。篇幅所限，案例的深度与广度难以在有限的篇幅中兼得。为了明晰因果机制是如何发挥作用的，本文将选择三个案例：第一个是雅典和斯巴达的敌意螺旋案例，详细阐述作为“修昔底德陷阱”的起源，关系螺旋如何适用于该案例的解释。第二个案例是“美

英霸权和平转移”，在该案例中，美英实现了从双方敌意均强到双方敌意均弱的重大历史转变，实现了崛起国和霸权国少有的霸权合作。第三个案例是英日关系的敌意螺旋，从一战到二战，二十年时间里，英日之间从同盟走向战争。该案例呈现了一个从双方敌意均弱到双方敌意均强的过程。美英之间是最容易走向战争的，英日之间是最不容易走向战争的，然而通过不同的行为互动，最终结局却完全相反。第二和第三案例的比较，可以深刻揭示行为、互动与关系结果的因果机制。

（一）伯罗奔尼撒战争：雅典-斯巴达的敌意螺旋

1. 案例描述

雅典-斯巴达这一案例是“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”这一起点，经敌意螺旋的过程，最终演化成霸权战争结果的一种典型。

第一阶段：雅典战略示善，斯巴达予以羞辱，敌意产生。希波战争后双方曾关系良好，但这种关系因斯巴达的疑惧及其对雅典示善的羞辱而迅速恶化。第一个事件是斯巴达反对雅典城墙重建。在温泉关战役后，雅典城市为波斯人所毁。在战后，雅典重建了卫城城墙，并新建了从雅典到比雷埃夫斯的城墙。另一个事件是斯巴达对雅典先求援又遣返其军队的行为。公元前464年，斯巴达发生大地震。其奴隶阶层黑劳士借机掀起了大规模起义，斯巴达人久攻不克，被迫向包括雅典在内的其他城邦求援。但在援军将至之际，斯巴达人禁止雅典入境，客蒙不得不率军回国。^①这一事件引发了雅典的愤怒，客蒙遭放逐，雅典的亲斯巴达派失势。从此，雅典开始转向战略对抗，敌意螺旋初步产生。

第二阶段：敌意螺旋升级，第一次伯罗奔尼撒战争爆发。公元前460年，同处于伯罗奔尼撒同盟的科林斯和麦加拉因边界争端生战争。在斯巴达不肯干预、麦加拉行将战败的情况下，麦加拉以雅典进攻科林斯为条件，脱离了伯罗奔尼撒同盟，加入了雅典领导的同盟。而不久后，埃吉那也脱离了雅典阵营，加入科林斯阵营。公元前457年，斯巴达正式参战，第一次伯罗奔尼撒战争爆发。最终的结果是，公元前445年，雅典和斯巴达分别代表其盟友签订了《三十年和约》。根据和约，雅典放弃在战争中占领的领土；此外，麦加拉重归斯巴达阵营，埃吉那重归雅典阵营，禁止

^① 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第53页；唐纳德·卡根著，陆大鹏译：《伯罗奔尼撒战争》，社会科学文献出版社2015年版，第18页。

任何一方的成员国变换阵营，中立国则可以加入任一方；并规定发生纠纷时，通过仲裁解决问题。^②斯巴达在事实上承认了雅典—斯巴达的霸权平等。这次战争因雅典的战略克制和斯巴达的地位承认而结束。然而，双方对彼此权力差距和行为威胁度的认知已经倾向于“势均力敌”，敌意和恐惧在双方的盟友间埋下，为第二次伯罗奔尼撒战争的爆发埋下了伏笔。

第三阶段：善意螺旋的短暂形成与破裂。尽管双方在前445年和约后矛盾重重，但仍竭力避免战火重燃。在前443年的图里殖民地建设中，雅典克制了自身的扩张野心，让伯罗奔尼撒人占据了更多土地；斯巴达和科林斯也没有响应前440年的萨摩斯叛乱。^③然而，埃比达姆诺斯引发的科林斯—科基拉战争中，尽管雅典援助中立国的行为不违反三十年和约，但雅典对科基拉的援助和对墨伽拉的禁运仍激怒了科林斯和墨伽拉；雅典在海上的不断扩张也引起了斯巴达人的担忧。尽管斯巴达的国王阿希达穆斯二世试图避免战争，雅典人也派来了使节试图以强硬的态度慑止战争，但在检察官斯提尼拉伊达的鼓动下，斯巴达公民大会决定对雅典最后通牒，要么“解除禁运”，要么“进行战争”。而伯里克利的回应是，“斯巴达人不是诉诸和约，而是诉诸武力来威胁雅典；如果进行了让步，斯巴达就会要求雅典进行更大的让步。”^④最终，敌意螺旋逐步升级：埃比达姆诺斯——科林斯—科基拉之争——墨加拉禁运——底比斯进攻普拉蒂亚——第二次伯罗奔尼撒战争爆发。

第四阶段：从以战促和到全面战争再到虚假和平。在战争的初期，雅典和斯巴达有意控制战争的规模，双方并无意摧毁对方的帝国。伯里克利的战争策略是：坚壁清野，避免陆地交战；通过海战侵扰伯罗奔尼撒半岛；迫使斯巴达主战派失势，承认雅典的地位，而缔结和平。^⑤而阿希达穆斯二世的策略是：入侵阿提卡，蹂躏其农田，迫使其在饥饿的压力下议和。^⑥双方的战略都未成功，随着前429年和前426年伯利克里、阿希达穆斯二世相继去世；双方的战略发生变化，战争全面升级。战争在更广阔

① 唐纳德·卡根著，陆大鹏译：《伯罗奔尼撒战争》，社会科学文献出版社2015年版，第20-21页。

② 唐纳德·卡根著，陆大鹏译：《伯罗奔尼撒战争》，社会科学文献出版社2015年版，第23-29页。

③ 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第73页。

④ 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第74-75页。

⑤ 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第91-92页。

的地域展开，甚至连双方主要人物伯拉希达和克里昂都在安菲波利斯战役中双双阵亡。于是在斯巴达的普雷斯托阿纳克斯和雅典的尼基阿斯共同努力下，达成了《尼基阿斯和约》。然而这一和约是不稳定的：斯巴达并未归还战略位置极其重要的安菲波利斯，这引起了雅典的不满。而在伯罗奔尼撒同盟内部，科林斯和波奥提亚等国也阴谋唆使斯巴达打破和约。甚至在斯巴达内部，作为新监察官，克里奥布鲁斯和森纳里斯也反对和约。^①

第五阶段：雅典打破停战，战火重燃。雅典签订和约是为了收复安菲波利斯，但因斯巴达失信，雅典没有实现这一目标。科林斯对于斯巴达与雅典议和也十分不满，试图煽动阿尔戈斯与雅典结盟，从而促成雅典和斯巴达的重新交战。阿尔戈斯在曼丁尼亚战役中失利，暂时退出了战争。停战期间，雅典公民大会讨论了远征西西里的问题。亚西比得以“叙拉古威胁，雅典帝国需要扩张，战争前景光明”等理由说服了公民大会；尼基阿斯和亚西比得都被任命为指挥官。雅典进攻了拉哥尼亚，和约失效，战争重启。

第六阶段：争霸结束，伯罗奔尼撒同盟获胜。雅典远征西西里犯下了灾难性的错误。战斗意愿强烈、富有才干的亚西比得因国内政治而逃亡，导致反战的尼基阿斯成为军中唯一具有决定权的将领——关键时刻他的一系列失误葬送了雅典远征军和他自身的声誉。雅典损失惨重：重步兵仅剩不到9000，不足伯罗奔尼撒战争前的一半；损失了216艘战舰，仅剩100三列桨战船；战争开始前的5000塔兰同仅剩不到500；尼基阿斯、德摩斯梯尼、拉马库斯、欧律墨冬等经验丰富的将领皆已死亡，亚西比得流亡斯巴达，成为雅典的威胁。^② 尽管如此，实力大减的雅典并没有投降和退出战争。雅典赢得了基诺赛马、阿卑多斯、库济库斯、阿吉纽西等战役的胜利，特别是后两次战役，几乎摧毁了斯巴达海军，使斯巴达遣使求和。^③ 然而，雅典人并未同意停战，而是将战争进行到底。在波斯人的支持下，斯巴达重整海军。最终在吕山德的指挥下，斯巴达舰队在阿哥斯波塔米战役中突袭成功，俘获了雅典绝大多数舰船。雅典无力重建舰队，最终雅典

① 修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第287页。

② 唐纳德·卡根著，陆大鹏译：《伯罗奔尼撒战争》，社会科学文献出版社2015年版，第387页。

③ 唐纳德·卡根著，陆大鹏译：《伯罗奔尼撒战争》，社会科学文献出版社2015年版，第491页；第550页。

帝国终结，伯罗奔尼撒同盟获胜。

2. 假设检验

雅典与斯巴达敌意螺旋的发展过程，检验了关系螺旋理论的可靠性。一方面，行为威胁度决定关系螺旋的发展方向。敌意行为促进了敌意螺旋形成，善意行为促进善意螺旋形成，在双方互动中得到了检验。作为崛起国，雅典一开始并未对斯巴达抱有敌意。相反，斯巴达对雅典的自助行为表现出战略疑惧；在城邦发生叛乱后，斯巴达又对雅典先求助后驱逐，这使雅典国内的亲斯巴达派失去生存空间。从而由“崛起国敌意弱，霸权国敌意强”升级为双方敌意均强。进而，双方在对方的同盟中煽动叛乱，导致第一次伯罗奔尼撒战争的爆发。而第一次伯罗奔尼撒战争的规模和烈度仍相对较低。随着双方对彼此势力范围和在此阵营中地位的书面协定（霸权承认），双方敌意螺旋不再升级，步入了一段时期的低善意螺旋。带来了十余年的和平。由于在第一次伯罗奔尼撒战争中的经验教训，双方了解直接针对对方及其盟友的行为会导致敌意螺旋的升级，在战后双方尽可能避免直接冲突。因此，雅典避免在图里获得太多领地，斯巴达也不支持雅典盟友叛乱。但当和约规定之外的埃努达比诺斯发生科林斯与科基拉的冲突时，这一针对第三方的行为，被科林斯视作敌意的象征，在其鼓动下，斯巴达向雅典发出了最后通牒。第二次伯罗奔尼撒战争爆发。虽然双方一度签订《尼基阿斯和约》。但斯巴达在安菲波利斯问题上的出尔反尔又埋下了新的战争之源：雅典海上命脉仍处于斯巴达威胁之下。斯巴达的这一行为，不仅成为了雅典打破尼基阿斯和约的诱因，也使得自身的承诺不再具有可信性，其直接结果就是库济库斯和阿格纽西战败后，雅典不再同意其和谈请求。三十年和约和尼基阿斯和约的双方让步表明，当霸权得到承认时，善意螺旋开启，双方可以霸权共存；而当本国乃至盟友成为对方直接侮辱、制裁或攻击时，双方将更多地采取战略示威和战略对抗，使敌意螺旋升级，爆发霸权战争。由于双方的战略敌意行为比善意行为更频繁和有力，从而使双方关系螺旋的建设性动力始终弱于破坏性动力。

另一方面，权力差距也扮演了加速螺旋成型、扩大螺旋规模的作用。雅典建立同盟、修建城墙的行为改变了双方的实力对比和攻防平衡，扩大了伯罗奔尼撒同盟对雅典帝国扩张和民主政体扩散的恐惧。城墙将雅典与比雷埃夫斯港连在一起。长墙约七公里长，将雅典城墙与比雷埃夫斯半岛

城墙连成了一个整体防御系统。^①在攻城技术和工具匮乏的古希腊，这一城墙意味着雅典可以避免陆地决战，想要击败雅典必须击败雅典的海军。围绕着城墙的外交争斗，大大引起了双方的恐惧：伯罗奔尼撒同盟担心城墙导致雅典可以避免陆地决战，而雅典的海军又是如此强大；而雅典也担心，如果不是试图进攻雅典，为何担心雅典城墙影响攻防平衡？一旦对方通过行为发出敌意信号，这种信号及其容易因权力差距而放大规模和形成的速度。作为第二次伯罗奔尼撒战争的导火线，雅典支持科基拉的重要原因是：如果不援助科基拉，雅典将坐视一个充满敌意的科林斯吞并除两者外最大的海军。此外，围绕着战略要地安菲波利斯的外交争夺，雅典趁阿尔戈斯-斯巴达战争进攻拉哥尼亚、雅典在在库济库斯和阿格纽西战役后拒绝斯巴达议和，都与权力差距缩小的战略冒险激励有关。但必须指出，权力差距的干预作用只有在敌意行为的前提下才能实现，如果没有科林斯长期的敌意政策，没有斯巴达在安菲波利斯的毁约，权力对敌意螺旋升级的影响将是有限的。这一点，在之后的案例中得到了更好的检验。

（二）太平洋战争：美英霸权合作与美日霸权冲突

第一个案例检验了行为威胁度与权力差距如何共同作用于关系螺旋的形成。然而，由于两个变量共同发挥作用，仍有必要检验第二个假设，即为何“行为威胁为自变量，权力差距为干预变量。”为此，本文将选择“英美-英日”关系螺旋这一对案例进行对比分析。美英关系以“崛起国敌意强，霸权国敌意强”为起点，经善意螺旋的互动过程，实现了从霸权承认、霸权合作到霸权转移；而英日关系则相反，从双方敌意均弱，经敌意螺旋，完成了从盟友到敌人的关系转变。如卢凌宇所指出的，双案例比较分析不仅具有过程追踪的优势，也可以尽可能排除其他干预因素的影响。^②本文选择的双案例比较分析具有如下优势：一方面，研究对象处于同一时空，并且英国在两个国家中直接做出了选择，从而具有案例内比较的优势，避免了跨案例比较误差的影响。两个案例同处于二战世界大战之间，这样排除了国际社会演化对案例的影响；位于同一地理空间，美日位

^① 雅典采取了双垛“长墙”的形式，长墙使用石灰岩切割成巨大的方砖堆砌建成，墙高约8-10米，双墙之间距离184米宽，中间形成一个重要的用于农耕地和生活的的狭窄土地。参见修昔底德著，徐松岩译：《伯罗奔尼撒战争史》，广西师范大学出版社2004年版，第48页。

^② 卢凌宇，古宝密：《欧加登战争与国家建构》，载《国际政治科学》2022年第1期，第164-165页。

于亚太地区，距离英国本土较远，对英国自治领的威胁也大致相当（日本威胁澳大利亚，美国威胁加拿大）；居于同样的国际地位：美国和日本都是崛起国，都是新兴的海洋强国，都谋求在亚太的——而不是欧洲或非洲——主导地位。

表4 日英与美英案例的基本情况

	对日关系	对美关系
时间	二十世纪上半叶	二十世纪上半叶
地理临近度	较远	较远
国际地位	崛起国	崛起国

另一方面，两个案例在关系螺旋的结构和变量方面差异显著，可以更好地检验案例的有效性。按照权力差距来看，美国的实力要超过日本；按照行为威胁来看，日本的敌意行为则超过美国。最终，英国选择在亚太霸权的争夺中承认美国，拒绝日本，最终的结果检验了行为威胁度要素比权力差距要素更为关键。此外，由于美英关系从双方敌意均强发展为善意螺旋，日英关系由双方敌意均弱发展为敌意螺旋，这一比较还提供了最不可能案例的实现，继续说明了行为威胁度的重要性，也间接指出了螺旋的可逆性，为崛起国与霸权国关系的超越提供了可能路径。

表5 日英与美英关系螺旋走向与结局

案例	螺旋过程			影响因素		螺旋结果
	关系起点	螺旋过程	螺旋结果	行为威胁度	权力差距	
日英	崛起国敌意弱,霸权国敌意弱	敌意螺旋	霸权战争	强	小	霸权冲突
美英	崛起国敌意强,霸权国敌意强	善意螺旋	霸权合作	弱	小	霸权合作

1. 美英关系的善意螺旋

美英双方的关系以双方敌意均强为起点。尽管同属盎格鲁-撒克逊国家，但前宗主国英国对其前殖民地美国的政策在19世纪上中叶大多数时间并不友好。

首先，在领土和主权问题上，美英是互有敌意的。在拿破仑战争中，英国对美国的贸易禁令引起了1812-1814年的英美战争。在战争中，英国纵火焚烧了包括“白宫”在内的华盛顿特区，作为对美国在约克放火的报

复；而美国试图夺取加拿大，将英国完全驱逐出美洲大陆。在这场势均力敌的较量之后，缅因州、新不伦瑞克和俄勒冈等领土争端问题又成为双方矛盾的焦点。^①在1844年的美国大选中，美国甚至提出了“54°44’，否则就开战”的口号。不过，由于国务卿韦伯斯特的战略克制，双方还是和平解决了包括俄勒冈问题在内的领土争议。而在1861-1864年的美国南北战争中，英国不仅承认美利坚联盟国（以下简称南方）的交战国地位；还对南方进行了海军的直接援助，并允许个人或团体对其进行财政支持。^②然而，美国政府保持了非常强大的战略自制力，并未参与到欧洲的政治事务中，与英国的对手一起“均衡”美国，而是靠外交努力，不仅很好地解决了国家领土和主权问题，美英关系也有所改善。

南北战争后的美国建立了强大的陆海军，也扫清了国内资本主义发展的障碍，美国国力增长，迅速崛起。美国不干预欧洲事务的一贯立场，使英国没有感受到来自于美国崛起的威胁。不过1895年的英属圭亚那和委内瑞拉的领土纠纷，却给英美两国带来了外交危机。委内瑞拉请求美国帮助调节领土争端，克利夫兰政府要求英国同意就此事进行仲裁。这一危机的核心是，英国是否承认“门罗主义”在美洲的适用性问题。尽管英国最初态度强硬，但在国内主张对美妥协的压力和美国的战争威胁下，英国最终同意了进行仲裁。委内瑞拉危机的解决，^③一方面标志着英国承认了美国在美洲的地位，另一方面也形成了英美双方的争议问题通过仲裁的形式，尽可能以法理依据和程序正义进行解决的矛盾解决机制。

从此，英美关系进入敌意削弱、善意累积的螺旋。英国回应美国更多善意：在1897年阿拉斯加边界争端、1898年美西战争、1899年“门户开放”政策等问题支持美国，并明确指出美国不适用于海军“两强标准”、

① 参见 N. Van Sang. “The British-American diplomacy in searching for the Northeast boundary in Maine and New Brunswick, 1820-1846”, *Study and Articles*, 2018, pp.35-48.

② 参见 Peter J. Hugill. “The American Challenge to British Hegemony, 1861-1947,” *Geographical Review*, 2009, Vol. 99, No. 3, pp. 403-425.

③ 委内瑞拉危机中，英美双方的分歧包括：1. 门罗宣言地位问题。英国认为该宣言不具备国际法地位，英国无需接受美国仲裁。美国认为，门罗宣言即美洲事务的国际法，美国为维护门罗宣言不惜一战。2. 是否承认“尚伯克线(The Schomburgk Line)”作为委内瑞拉和英属圭亚那的领土边界。1899年，在美国的调节下，其最终结果是：英国承认门罗主义的地位；获得争议地区的90%左右的领土。委内瑞拉获得了奥里诺科河(the Orinoco River)的完全主权。

英日同盟不针对美国。^①而美国则继续促进善意螺旋：在摩洛哥危机中支持英法、在第二次战争中善意中立。英国支持美国在美洲的主导地位，而美国则支持英国维护在欧洲和非洲的殖民霸权、海上霸权，完成了对彼此的“霸权承认”。此后，在一战和二战的过程中，美国坚定地为英国及其盟国提供财政和军事援助。在一战后期，俄国退出战争的不利情况下，美国加入欧洲战场，稳定了战局，最终赢得了第一次世界大战。在二战前期，法西斯德国横扫欧洲的情况下，美国又站在同盟国一边，成为欧洲战场和太平洋战场的支柱力量。双方完成了守护“凡尔赛-华盛顿”秩序的“霸权维护”。二战后，当英国实力消耗过大，无法再维持其秩序后，英国选择坚定地站在美国一边，将保护希腊和土耳其的义务转交美国，完成了“霸权和平转移”。

2. 日英之间的敌意螺旋

日英关系则是以“崛起国敌意弱，霸权国敌意弱”为起点，经敌意螺旋的互动过程，最终从英日同盟走向了太平洋战争。双方关系以崛起国敌意弱，霸权国敌意弱为起点，最终经过敌意螺旋，转变为霸权冲突。自1894年《英日通商航海条约》签订后，伴随着炮舰外交而来的英国在日本的法外治权正式废除。甲午战争后，三国干涉还辽，而英国并未向日本施压。这一动态使日本意识到英日同盟的可能性。经过不断的试探和外交谈判，英日第一次同盟条约于1902年1月30日在伦敦签订。条约主要内容包括：1. 双方在中国和朝鲜的利益受到别国侵略或因内部骚乱造成损失时，任何一方均可采取必要的措施；2. 缔结国的一方如与其他国家发生战争时，另一方应严守中立；3. 如同盟国一方与两个或两个以上其他国家作战时，另一方应给与军事援助，媾和时也须与同盟国协商；4. 还规定了保障双方在中国和朝鲜的利益。英日同盟具有双重性质：英国承认了日本的大国地位（霸权承认），并鼓励其与沙俄在远东竞争；日本则与沙俄对抗，客观上遏制了沙俄在远东的扩张，在英俄矛盾中站在了英国一方，有助于英国维护自身的殖民霸权（霸权维护）。这一友善起点在第二次和第三次英日同盟中得到了巩固。第二次英日同盟规定，日本承认英国在印度

^① Jason Davidson and Mira Sucharo, "Peaceful power transitions: The historical cases," in Charles. Kupchan eds, *Power in transition: The peaceful change of international order*, (United Nations University Press, 2001), p.106.

的特殊权益，以及英国为保护英国属地而采取的必要措施的权利。而英国承认日本在朝鲜有政治、经济、军事上的特殊权益，并认同日本为增进、保护这种权益所采取必要措施的权利，并承诺在日俄战争中对日本善意中立。第三次英日同盟则加入了关于英美仲裁条约的条款。^①日本对此并无异议，在一战中加入了对德作战，接管了德国在中国山东和太平洋岛屿上的殖民利益。

尽管第三次英日同盟加入了同盟不适用于美国的条款，使英日关系有所降温，但整体而言，英日的霸权合作仍处于一个较好的状态。但这种状态逐渐因一系列双边互动而向敌意螺旋转变。首先，作为一战的胜利方，日本提出的“种族平等案”遭到了巴黎和会的拒绝。^②尽管日本代表牧野伸显多次对内容的名称进行修改，但英联邦，特别是澳大利亚表达了强烈的反对意见，最终种族平等没有以任何形式写入巴黎和约。第二，1922年的华盛顿会议，是对日本谋求太平洋霸权的重大打击。^③具有明确义务的英日同盟被四国条约取代；日本海军规模被五国海军条约限制；在九国公约上，日本所主张的第二十一条、在中国山东的特权均被否定。日本独占中国的企图被联合抵制。在华盛顿会议上，尽管英国曾试图以“美英日同盟”的形式维持英日同盟，但在美国和加拿大的反对下，还是取消了英日同盟。这标志着英国在即将到来的太平洋霸权竞争中选择站在美国一边。第三，在伦敦裁军会议上，日本要求获得与英美相同规模的海军，这一要求再次被否定。日本随即宣布退出海军协定，各国相继展开海军军备竞赛，日本对美英的敌意进一步上升。第四，日本发动九一八事变，制造“伪满洲国”。国际联盟派遣的李顿调查团，得出“东北是中华民国一部分”的结论。^④尽管这份报告书对日本多加维护，但日本仍认为受到英法操纵的国联的侮辱，最终决定退出国联。^⑤由此，日本和英国已经完全不

① Anglo-Japanese Alliance, http://eprints.lse.ac.uk/6884/1/Anglo-Japanese_Alliance.pdf

② 李文明：《巴黎和会日本“种族平等”提案与日裔美国移民问题探析》，载《中北大学学报（社会科学版）》2014年第3期，第18-19页。

③ 史桂芳：《第一次世界大战前后日本对外扩张与东亚格局之变动——以华盛顿体系为中心的考察》，载《世界历史》2012年第4期，第12页。

④ 参见 Joseph O'Mahoney, *Denying the Spoils of War: The Politics of Invasion and Non-recognition* (Edinburgh University Press, 2018), pp. 33-73.

⑤ 武寅：《从退出国联看日本外交的失败》，载《世界历史》1992年第4期，第31页。

具备善意螺旋发展的可能性。第一，英国以维持自身的海军地位为核心目标，日本则欲挑战之。第二，英国以维护凡尔赛体系和国联权威为外交目标，日本则退出之。第三，日本不仅在中国谋求利益的独占，还试图与德国、意大利结盟，这进一步引起了英国的担忧和不满。而日本表现出的扩张倾向和野蛮行径，也破坏了自身的形象。最终，日本在亚洲侵略的扩大化引起了美国的经济制裁和石油禁运，组成了对日本的所谓“ABCD”包围圈。日本最终选择偷袭英国远东舰队，进攻英属东南亚殖民地。

3. 对比分析

尽管美英关系以双方敌意均强为起点，但由于双方建立了仲裁模式管控分歧，对彼此的霸权区域予以尊重，双方完成了从霸权承认到共同维护霸权再到霸权转移的过程。而尽管日英关系以双方敌意均弱为起点，但由于英日同盟的瓦解以及日本相继退出重要的国际协定，导致双方矛盾再无法通过常规手段进行调节，敌意螺旋的规模再无法控制。

从英国的立场出发，如果以权力差距和发展趋势来衡量美国和日本的威胁，显然美国对英国霸权的潜在威胁要强于日本。^①但从实际行为来看，尽管美英之间也有矛盾，但很少发展到经济制裁、外交危机或战争威胁的程度，通常通过两国的仲裁机制即可解决问题。为何英国和日本之间的敌意螺旋会源源不断地产生呢？为何英国选择支持美国成为太平洋霸权，而不是巩固英日关系呢？事实上，澳大利亚和新西兰一直在促进英日同盟延续，这可以使它们免遭日本侵略。^②

最核心的因素是美日行为威胁度的差异。第一，美国奉行“孤立主义”，而日本则与之相反，奉行进攻性的“大陆政策”。除在美洲的排他性地位之外，美国在亚洲奉行所谓“门户开放政策”，并不试图独占中国。而日本在寻求领土扩张，觊觎英法在东南亚的殖民地，并通过“二十一条”独占中国。第二，美国倾向于霸权维护，日本倾向于霸权挑战。在19世纪后半叶，英国曾经在美国南北战争中支持南方，但美国政府并未因遭到霸权国的敌视而选择与英国的欧洲敌人相接近。日本则与其相反，在遭到霸权国敌视后，迅速与具有强烈修正主义倾向的德国、意大利相接近。而从日本的角度来说，英国的行为也具有“威胁”：不仅否定其地位

^① 保罗·肯尼迪著，陈景彪译：《大国的兴衰》，国际文化出版公司2006年版，第374-380页。

^② Eliot to Curzon, Foreign Office 371/5361, 1920/12/12, No.462。

追求，把控其经济命脉，而且在国际舆论中也处于被孤立的对象。这种被蔑视和被孤立引发日本强烈不安，以至于日本认为一场战争已不可避免。

四、结论

本文分析了崛起国-霸权国关系的所有逻辑可能、从起点到终点的动态过程以及驱动关系变化的持续性原因。从逻辑可能看，霸权冲突并非两者关系宿命。当崛起国-霸权国敌意都较弱时，可以维持友善关系。当其中一方敌意强时，仍有改善关系的可能性。即使在双方敌意都强时，敌意螺旋仍不是不可避免的。因此减少敌意行为是避免关系恶化的必由之路，霸权国在避免敌意螺旋问题上与崛起国具有同等的责任。从动态过程看，行为是影响敌意螺旋是否产生的核心。行为威胁度较低时，由于基数小，权力差距的放大作用不足以支撑敌意螺旋；行为威胁度较高时，权力差距的放大作用将得以显现，极可能产生强烈敌意螺旋。“行为威胁度高，权力差距小”是崛起国-霸权国关系最危险的状态：既有可能因为行为威胁高先发制人，又有可能因权力差距小铤而走险。因此，控制行为是消除敌意或维持较低敌意的必然选择。一个本来就有侵略野心的国家可能会因为强大撕下和平假面，但一个致力和平发展的国家绝不会因强大而率先点燃战争引信。

学界应在逻辑和经验两个层面重新讨论修昔底德陷阱。该假设与“修正主义国家”理论表现出强烈的对崛起国的偏见。这一偏见有三个来源：经验主义的路径依赖、秩序主导者的话语建构、传统结构理论的维持现状偏好。霸权国的偏见本身就是在塑造崛起国-霸权国的二元对立，认识到自身的偏见是超越宿命的第一步。通过探究崛起国-霸权国关系所有逻辑可能性，可以发现为数不少的经验异例，也指出两国关系转变的可能性和路径。

学界应警惕国际关系理论界和政策界的结构主义倾向。无论是权力结构还是文化结构，结构主义理论都显示出对于现实的服从性和适应力；但承认其作用是为改变现实，而非陷入路径依赖的惯性。无论是霸权国还是崛起国，都应与其他国家和国际社会的文化相互兼容，互相尊重。崛起国应当尊重现有的国际共有文化，在物质性崛起的同时调整好与霸权国和其

他国际成员的关系；霸权国也应正视国际关系调整的现实，通过机制性对话而非单边施压处理与崛起国的关系。如果将现实主义奉为金科玉律，可能走向“自我实现的预言”，在权力政治的永劫中无法自拔。施动者在结构面前并非无能无力，结构本身亦非一成不变。这种改变源于施动者对更光明未来的追求。

学界应当关注的不仅是崛起国-霸权国关系。权力决定论有这种风险：将权力相近国家的矛盾夸大到无可避免，将权力差距较大国家的矛盾缩小到无关痛痒。在国际现实中却并非如此。实力强大的国家对实力弱小的国家并不能为所欲为，由于行为不当所引发的小国敌意并非少数。因此，霸权国与崛起国都应提高警惕，避免自身行为给其他国家造成误解而导致敌意产生。在与诸多国家的关系相对紧张的情况下，如何处理与各类国家的关系，对崛起国和霸权国都至关重要。如阿什利所言：“国际关系中大国崛起的目标不是单纯的物质实力的迅速赶超——这应是水到渠成、实至名归的自然结果——其本质是一种社会性关系和身份的再造。”^① 崛起国和霸权国关系到底是命中注定，还是事在人为？在敌意螺旋走向无法挽回的结局之前，崛起国和霸权国的命运还掌握在自己手里。

① 秦亚青主编《西方国际关系理论经典导读》，北京大学出版社2009年版，第307页。

美国国会涉华法律的主要特点 (2017-2020)

郭永虎 暴占杰

摘要：2017-2020年，美国国会通过多项涉华法案并经总统签署成法，为美国干涉中国内政、全面防范中国提供了“法律依据”。这些涉华法律涉及台湾、香港、西藏、新疆、海洋领土争端等多个关涉中国核心利益的议题。总体而言，美国国会出台的涉华法律具有以下几方面的特征：涉华法律数量显著增长，且对中国核心利益的侵害领域更加广泛；对中国的军事防范和遏制力度进一步增强；对台湾和香港问题的干涉力度不断提升；对中国边疆问题的染指程度进一步加深；对中国高科技企业打压力度不断加码。美国涉华法律对中国的战略安全环境、两岸关系、香港、西藏和新疆地区的稳定局势以及中国高科技企业的市场利益都产生了一定的负面影响，损害了中国的核心利益。

关键词：美国；国会；法律；中国

作者简介：郭永虎，吉林大学马克思主义学院教授；
暴占杰，郑州大学马克思主义学院讲师。

中美建交四十余年来，美国国会的涉华法律层出不穷。从特朗普政府时期开始，美国改变了对华战略，开始采取针对中国的“全方位竞争”。在这种背景下，美国国会制定的涉华法律的数量也急剧增加，并呈现出一系列新特征。美国国会以立法手段对中国内政实施“长臂管辖”，通过涉台、涉港、涉藏、涉疆、涉华海洋争端等多部法案，损害中国核心利益。本文试图探讨的问题是：2017-2020年间，美国第115-116届国会的涉华

基金项目：本文系国家社科基金重大项目“美国国会涉华法案文本整理、翻译与研究（1979-2019）”（项目编号：19ZDA169）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

法律具有哪些主要特点？

近年来，中国学者从不同维度对美国国会涉华立法活动进行了探讨。已有研究重点聚焦于以下几个层面。一是关于涉台立法的研究。有学者考察了1990年以来美国国会对台议案表决特点，探究其在台湾问题上的态度和立场。^①有学者对1977年至2006年共15届美国国会共计240余件涉及台湾问题的提案进行了分析，认为国会的涉台提案行为，对中国的统一大业、对中美关系的发展，起了极其消极的作用。^②有研究者探究了第115届国会涉台立法活动，强调美国涉台立法对中美关系产生了严重的负面影响。^③二是关于涉港立法的研究。有研究者将美国国会干涉中国香港事务的活动分为立法活动和非立法活动，其中立法活动涉及干涉香港政改和选举制度，干涉香港人权事务，资助涉港非政府组织等等。^④有学者对香港回归后美国国会涉港提案和立法进行了探讨。^⑤有研究者分析了特朗普任期内涉港立法活动的影响，并提出了有针对性应对策略。^⑥还有研究者阐述了特朗普时期美国国会通过的涉港法案。^⑦三是关于涉藏立法的研究。有学者认为1987年美国国会通过的所谓“中华人民共和国在西藏侵犯人权”的修正案，这是1959年美国与叛乱者搞“西藏独立”的政治阴谋在新形势下的历史重演。^⑧有研究者认为涉藏提案受到党争、府会关系、选区状况以及意识形态等多元因素的影响，其在议员中的分布也呈现出集中而不均衡的特点。^⑨有学者提出府会关系和涉藏议题社会热度影响

① 陈炯、邢悦：《美国国会对台议案的表决特点——对1990年以来美国国会投票行为的研究》，载《现代国际关系》2006年第3期，第41-45页。

② 张光、刁大明：《美国国会涉台提案的发展》，载《台湾研究集刊》2007年第2期，第22-31页。

③ 龚洪烈：《美国第115届国会涉台立法探析》，载《美国研究》2020年第1期，第27-43页。

④ 郭永虎：《美国国会干涉中国香港事务的历史考察》，载《当代中国史研究》2015年第2期，第103-111页。

⑤ 张建、张哲馨：《香港回归以来美国国会对香港事务的介入及其影响》，载《太平洋学报》2017年第7期，第25-35页。

⑥ 郭永虎、暴占杰：《美国国会涉港立法活动新动态：影响与应对》，载《统一战线学研究》2021年第3期，第73-82页。

⑦ 黎姿、沈文辉：《论特朗普政府时期美国涉港政策的特点》，载《战略决策研究》2021年第5期，第59-73页。

⑧ 李凤珍：《美国国会的“修正案”与“西藏人权”》，载《民族研究》1989年第5期，第20-21页。

⑨ 张光、刁大明、于蔚云：《美国国会议员涉藏提案探析》，载《美国问题研究》2009年第1期，第72-96页。

国会涉藏立法行为的观点。^①

国内学界研究态势呈现以下特点。其一，从内容上看，当前学界主要围绕涉台、涉港、涉藏等单一主题来探究国会涉华立法活动。其二，从研究的时间段来看，绝大多数成果集中论述特朗普政府上台执政前美国国会涉华立法活动。而对于该阶段美国国会涉华立法研究较为薄弱，尤其是对美国新近出台的美国涉华法律的基本特征缺乏系统性地研究。

一、涉华法律数量显著增长

美国国会通过宪法赋予的立法专属权介入美国政府的对华政策。立法来源于议案。每届美国国会提出上万个议案，但并非所有提案都能成为法律，根据国会立法程序，一个议案最终成为法律需要经过五个基本阶段才能成为正式法律。^②据美国国会研究机构统计，在众多议案中，能够成为法律的议案占比不到5%，涉华议案成法率也大体相当。^③本文所选用资料来自美国国会网站中的“法律”（Law）部分。通过检索相关涉华主题关键词，^④可统计得出：自2017年至2021年1月，美国国会涉华立法提案共计约300项，其中有18项涉华法案/联合决议案成为法律（详见表1）。与奥巴马政府第二个任期（2013-2016年）美国国会通过的10项涉华法律相比，在数量上增加了60%。这进一步印证了在“印太战略”实施背景下，国会逐步成为美国干涉中国内政，遏制中国发展的前哨阵地。

从长时段历史发展来看，第115-116届美国国会期间，美国国会炮制的涉华法律数量为新中国成立以来所罕见。2017年以来，美国国会涉华立法的数量显著增加，在2017年1月-2021年1月期间，共有18项涉华法

^① 肖杰：《美国国会涉藏立法的国内政治动因研究（1987—2020）》，载《中国藏学》2021年第1期，第168-178页。

^② 第一步，提出议案；第二步，相关委员会审议；第三步，一院通过；第四步，两院协商；第五步，总统签署。

^③ 有研究者统计，美国第107-112届国会（2001-2012年）产生涉华议案1255条，其中有67条成为法律，立法成功率约为5.3%。参见关敬之：《第107-112届美国国会涉华议案研究（2001-2012）》，武汉大学博士学位论文，2016年。

^④ 本文选取的涉华主题关键词除了China与Chinese外，其余为美国国会关注度较高的涉华议题，如Tai Wan, Hong Kong, Tibet, Xin Jiang, the South China Sea, Hua Wei, ZTE, 等等。

表1 2017年-2020年(第115-116届)届美国国会涉华法律一览表^①

涉华议题	法律名称	提案人	提案时间	成法时间及法律编号
涉台领域 (2项)	《台湾旅行法》	共和党众议员史蒂夫·沙博 (Chabot Steve)	2017年1月13日	2018年3月16日 Public Law No: 115-135
	《2019年台湾友邦国际 保护及加强倡议法》	共和党参议员科里·贾德纳 (Cory Gardner)	2019年5月13日	2020年3月26日 Public Law No: 116-135
涉港领域 (2项)	《2019年香港人权与 民主法》	共和党参议员马可·卢比奥 (Rubio Marco)	2019年6月13日	2019年11月27日 Public Law No: 116-76
	《禁止向香港警察商业 出口涵盖军用品法》	民主党参议员杰夫·默克利 (MerkleyJeff)	2019年10月24日	2019年11月27日 Public Law No: 116-77
涉藏领域 (1项)	《2018年美国对等进入 西藏法》	民主党众议员詹姆斯·麦戈文 (McGovernJames)	2017年4月4日	2018年12月19日 Public Law No: 115-330
涉疆领域 (1项)	《2020年维吾尔人权政 策法》	共和党参议员马可·卢比奥 (Marco Rubio)	2020年5月14日	2020年6月17日 Public Law No: 116-145
涉华军事 安全领域 (4项)	《2018财年国防 授权法》	共和党众议员麦克·索恩伯里 (ThornberryMac)	2017年6月7日	2017年12月12日 Public Law No: 115-91
	《2019财年国防 授权法》	共和党众议员麦克·索恩伯里 (ThornberryMac)	2018年3月14日	2018年8月13日 Public Law No: 115-232
	《2020财年国防 授权法》	共和党参议员詹姆斯·英霍夫 (James M. Inhofe)	2019年11月6日	2019年12月20日 Public Law No: 116-92
	《2021财年国防 授权法》	民主党众议员亚当·史密斯 (Smith Adam)	2020年3月26日	2021年1月1日 Public Law No: 116-283
其他包含 涉华条款 领域 (8项)	《2017年综合拨款法》	共和党众议员保罗·库克 (CookPaul)	2017年1月4日	2017年5月5日 Public Law No: 115-31
	《2018年综合拨款法》	共和党众议员爱德华·罗伊斯 (RoyceEdward)	2017年3月20日	2018年3月23日 Public Law No: 115-141
	《2019年能源与水利、 立法分支、军事建设和 退伍军人事务拨款法》	共和党众议员迈克尔·辛普森 (SimpsonMichael)	2018年5月21日	2018年9月21日 Public Law No: 115-244
	《2019年综合拨款法》	民主党众议员罗伊鲍·阿拉德 (Roybal-AllardLucille)	2019年1月22日	2019年2月15日 Public Law No: 116-6
	《2020年综合拨款法》	共和党众议员迈克尔·麦考尔 (McCaul Michael)	2019年2月13日	2019年12月20日 Public Law No: 116-93
	《2020年进一步 综合拨款法》	民主党众议员比尔·帕斯科雷尔 (Pascrell Bill)	2019年3月25日	2019年12月20日 Public Law No: 116-94
	《2017财年国务院 机关法、改进法》	共和党参议员鲍勃·考克 (CorkerBob)	2017年2月14日	2017年12月18日 Public Law No: 115-94
	《2018年亚洲再保证 倡议法》	共和党参议员科里·贾德纳 (Gardner Cory)	2018年4月24日	2018年12月31日 Public Law No: 115-409

① 资料来源:根据美国国会网站信息整理。网址:<https://www.congress.gov>。

律出台。新中国成立后，美国国会即通过立法活动对华实施战略打压。1950年6月5日，《1950年对外经济援助法》出台，这部涉华法律提出通过援助所谓反华势力达到打击新生政权的目的。该法的出台，开启了美国国会以法律形式干涉中国内政的恶例。自新中国成立到1960年，历经81-86届国会，这期间共有11项涉华法案最终成为法律，平均每届国会成法数量约为2项。此后，美国国会以出台法律的方式干涉中国内政的力度逐渐增强，成法数量不断增加。据统计，从1997年第105届国会开始，截止到2016年第114届国会期间，平均每届国会出台6项涉华法律。特朗普政府时期，涉华法律数量呈明显增加态势，第115-116两届国会共通过涉华法律18项，平均每届国会出台9项涉华法律。这与奥巴马政府第二任期（2013-2016年）美国国会通过的10项涉华法律相比，在数量上翻了将近1倍。不仅如此，美国国会推动涉华提案签署成法的进程速度明显加快。以“香港人权与民主法案”为例，该法案早在2014年就被提出，但始终未能走到所谓“法律”的阶段。2019年6月，“香港人权与民主法案”被再次提出，11月19日，获得参议院一致通过，11月20日，众议院以417：1的比例高票通过，11月27日即被特朗普总统签署生效。从提案到成为法律仅用一周时间。涉华法案的高通过率、签署成法的高效率表明美国两党和府会在对华政策上达成广泛共识。

二、加强对中国的军事、外交和经济防范

（一）强化中国“军事威胁论”

美国多部涉华法律将中国视为首要的战略竞争对手。这主要体现在美国国会制定的年度国防授权法涉华军事安全评估条款之中。这些评估内容是美国国会关切的中国核心议题，2018-2020年连续三年的“国防授权法”分别从军事、经济、政治等传统安全领域到知识产权安全、生物安全等非传统安全领域，从总体战略到区域战略，从文化到意识形态的论述均涉及中国。美国国会在《2018财年国防授权法》要求美国行政部门评估所谓“中国对美国的威胁程度”，为国会和政府部门制定和更新对华政策提供依据。评估内容包括中国可能影响美国地区和全球国家安全和国防利

益的军事和非军事活动。^①《2019财年国防授权法》在“美国对华战略”评估相关条款中强调中国、俄罗斯、伊朗与朝鲜是美国面临的主要敌人，同时宣称：“与中国的长期战略竞争是美国的首要任务，美国需要整合包括外交、经济、情报、执法和军事在内的多个国家力量要素来保护并加强美国国家安全。”^②在《2020财年国防授权法》中，对华评估报告内容涵盖：中国制定的电子战方案；中国在北极地区的军事行动对美国及其盟国的在此地区利益的威胁程度；中国的海外投资，包括“一带一路”倡议、数字丝绸之路和任何中国国有或国家控制的数字或实体基础设施项目与中国的安全与军事战略目标之间的关系，重点关切关涉美国国家利益的中国海外投资项目；中国的核力量；与中国有关的公司或组织在美国关键技术（包括新兴技术）的投资；中国在南海以及新疆地区的正常活动；等等。^③

（二）强力推动美国政府对华实施军事安全防范政策

首先，要求美国政府出台应对中国日益增长影响力的战略政策。《2018财年国防授权法》明确要求美国国防部提交应对中国扩大的国际影响的战略政策以及执行战略所需资源的报告。授权美国国防部采取行动，与其他联邦部门或机构合作，促进美国在印度——亚太地区的国家安全利益。《2019财年国防授权法》要求国防部制定一个涉及整个中国政府的对华战略。要求国防部推出相应战略提升印度与美国的伙伴关系地位。不予邀请中国参加环太平洋军演。限制国防部资助开办孔子学院的美国大学中文语言教育项目。《2020财年国防授权法》则更为重视“印太战略”的实施，要求国防部针对中国从事所谓的“恶意影响活动”进行应对型战略更新。为维持美国对中国的军事优势，国会要求美国印太司令部司令评估2022至2026财政年度在印太地区所需活动和资源，以执行印太地区国防战略。

国会为美国政府执行对华遏制战略提供资金支持。美国国会在年度“拨款法”中严格限定了拨付款项的使用范围。《2020年进一步综合拨款

^① H.R.2810—National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf>.

^② H.R.5515—John S.McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf>.

^③ S.1790—National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, <https://www.congress.gov/116/bills/s1790/BILLS-116s1790enr.pdf>.

法》规定提供不少于14.482亿美元的资金，以支持《2018年印太战略》和《2018年亚洲再保证倡议法》的实施，包括至少3亿美元的资金用于对抗中国势力，以应对中国在全球的影响力。其中限制此类资金用于“一带一路”倡议或中国的任何军民两用基础设施项目，以及中国开发的生物技术、数字技术、电信技术和网络技术等方面。^①

（三）加大对南海问题的干涉力度

作为影响涉南海问题外交决策的重要美国因素，美国国会发挥着至关重要的作用。特朗普政府时期，美国国会在南海问题上实施全面干预的政策。第115-116届国会期间，共有4项包含南海问题条款的法案最终成为法律。^②在这一阶段，美国国会更加侧重军事支持与中国在南海存在争议的有关国家或地区。

《2017年综合拨款法》指出，如果柬埔寨政府在南海领土争端能够采取有效措施来加强区域安全和稳定，美国将免除给予柬埔寨政府的援助资金25%的债务。^③美国欲通过经济援助和免除债务等条件诱使柬埔寨反对中国在南海争端的立场。美国国会还在相关法律中强推“航行自由行动”，借此干涉中国政府合法的海上维权活动。《2018年亚洲再保证倡议法》第203款规定，总统应在“印太战略”框架下制定一项外交战略，其中包括与美国盟国和伙伴合作，在印度-太平洋地区包括东海和南海开展联合海上训练和“航行自由行动”。同时声称支持东盟国家寻求国际仲裁机制解决南海争端。为了使南海问题的发展符合美国的国家利益，以达到恶化中国国际形象的目的。在《2019财年国防授权法》中，美国国会试图打舆论牌，将南海问题国际化。该法要求一旦中国在南海有所谓的重大建设活动或军事化活动，包括重要的军事部署、行动或设施建设等，美国国防部长应协同国务卿立即向国会相关委员会提交报告，并向公众公布。这种渲染炒作南海问题的做法，只会加剧南海相关争议方之间的矛盾。随

^① H.R.1865-Further Consolidated Appropriations Act, 2020, <https://www.congress.gov/116/bills/hr1865/BILLS-116hr1865enr.pdf.p.363-364>.

^② 这4项涉及南海问题决议的法律均以条款的形式绑定在国防授权法等美国重要法律中。这4项法律分别为：《2017年综合拨款法》、《2018年亚洲再保证倡议法》、《2019财年国防授权法》、《2020财年国防授权法》。

^③ H.R.244-Consolidated Appropriations Act, 2017, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ31/PLAW-115publ31.pdf>.

随着中美关系紧张态势的加剧，2019年12月特朗普总统签署的《2020财年国防授权法》放弃了美国长期以来奉行的对南海主权争议不采取任何立场的政策，转而声明，一旦菲律宾的武装部队、公务船只或飞行器在包括南海在内的太平洋上遭遇武装袭击，将授权美国履行《共同防御条约》第四条“按照本国宪法程序应对共同危险”所规定的共同防御义务。这也就意味着一旦中国与菲律宾因南海领土争端而出现武力冲突，美国将履行《共同防御条约》的承诺，对菲律宾提供军事支持，以增强其军事实力。

（四）加强对中国高科技企业的限制

在“印太战略”实施的背景下，美国国会将对华遏制范围由涉台、涉港、涉藏等传统议题扩展至高科技领域，尤其强调对华为、中兴等中国电信企业的制裁。2017-2020年，共有5项包含此类内容的法案成为美国法律。^①美国国会把制裁华为、中兴等中国电信企业的条款捆绑于“国防授权法”或“拨款法”等美国重要法律之中，说明美方已将对华科技竞争放在了重要位置并为此进行了全面规划。

美国国会将华为、中兴等中国电信企业纳入威胁美国国家安全范畴，把这些企业在美正常贸易活动提升至政治与安全的高度，通过打压中国高科技企业对华施压。美国国会掌握国家的“钱袋权”，其对公共资源的财政拨款，关乎政府内政外交的执行和实施。美国国会在《2019年能源与水，立法部门，军事建设和退伍军人事务拨款法》^②与《2020年进一步综合拨款法》^[5]两项法律中明确规定，根据本法拨付的任何资金，均不得用于购买华为技术公司，中兴通讯公司生产的电信设备。这就表明在美国国会授权的拨款额度内，美国所有政府机构均被禁止使用华为与中兴公司提供的产品或服务。在《2018财年国防授权法》中要求国防部长不得采购由华为和中兴公司（包括此类实体的任何子公司或关联公司）生产的电信设备或者服务作为美军事系统的组成部分或者用于关键技术部分。《2019财年国防授权法》再次重申禁止所有美国联邦机构使用中兴和华为公司生产的

^① 涉及华为、中兴等中国电信企业的制裁法律均以条款的形式绑定于国防授权法等美国重要法律中。这6项法律分别为：《2018财年国防授权法》、《2019财年国防授权法》、《2019年能源与水、立法部门、军事建设和退伍军人事务拨款法》、《2020财年国防授权法》、《2020年进一步综合拨款法》。

^② H.R.5895—Energy and Water, Legislative Branch, and Military Construction and Veterans Affairs Appropriations Act, 2019, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ244/PLAW-115publ244.pdf>.

电信设备和服务。不仅如此，还进一步升级了制裁范围，禁止联邦政府与使用华为或中兴设备及服务的任何实体存在商业往来。《2020财年国防授权法》则命令禁止将华为技术有限公司从工业安全局实体名单中移除。可以看出，连续三年的“国防授权法”对华为公司的制裁愈加严厉，令华为止步美国市场，同时在全球其他市场陷入被动局面。2019年5月15日，美国商务部以国家安全为由，将华为公司及其70家附属公司列入出口管制实体名单。一年后，美国商务部工业安全局发布公告，称华为破坏实体清单，要求“限制华为使用美国技术和软件在海外设计和制造半导体的能力”。^①根据这项规定，即使芯片本身不是美国开发设计，但只要外国公司使用了美国芯片制造设备，就必须获得美国政府的许可，才能向华为或其附属公司提供芯片。这意味着美国试图切断华为在全球的芯片供应链。制裁生效后，华为将无法获得芯片企业的供货，其原有的产业链将会受到影响。

三、干涉中国内政的力度增强

（一）台湾问题

在台湾问题上，特朗普政府尤为重视发挥对华政策中“台湾牌”的作用，这与美国国会已达成共识。在中美战略竞争加剧的背景下，美国国会立法干预台湾问题的能量不断增强。据统计，第115-116届国会通过的涉台法律和条款高达10部，^②其中第115与116届国会各有5部，形成了美国国会全面“挺台”的态势。^③美国国会制定涉台法律的核心诉求围绕突破美台间的非官方关系架构而展开，具体包括以下几个方面：

首先，强化美台军事关系。美国国会在“国防授权法”和“拨款法”中夹带涉台条款，试图在美台军事交流和对台军售问题上突破美台非官方

^① Commerce Addresses Huawei's Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts>。

^② 这10部涉台法律包括2部单独涉台法和8部包含涉台条款的美国法律。单独涉台法信息可参见表1。其余7部法律分别为：《2017年综合拨款法》、《2018财年国防授权法》、《2018年综合拨款法》、《2018年亚洲再保证倡议法》、《2019财年国防授权法》、《2019年综合拨款法》、《2020财年国防授权法》、《2020年进一步综合拨款法》。资料来源：美国国会网站，<https://www.congress.gov>。

^③ 龚洪烈：《美国第115届国会涉台立法探析》，载《美国研究》2020年1期，第30页。

关系性质，进而强化美台军事关系。《2018财年国防授权法》在第1259条款中提出要加强美台的防务伙伴关系，提出依照“六项保证”，增强对台湾的承诺。关于美台军事交流的具体政策以“国会意见”列出，重要内容包括：根据台湾的需要，定期转让国防物资和必要的国防服务，使台湾保持足够的自卫能力；邀请台湾军队参加军事演习，例如“红旗”演习；考虑重建美台海军之间的停靠港的合理性和可行性；等等。《2019财年国防授权法》进一步强调，美国国防部长应与台湾对口部门协商，全面评估台湾军力，且对该评估应提出相应建议，以提高台湾自我防卫能力。在2018年与2019年“国防授权法”涉台条款基础上，《2020财年国防授权法》更为注重从技术层面强化美国与台湾防务关系。从以上三个“国防授权法”涉台内容的变化，可以窥见美国国会关于美国对台军事政策变化趋势：政策措施进一步细化、政策更具技术性和可执行性。其目的是为了“合理”回应台湾的诉求，提高行政部门的执行效率，进而升级双方军事安全关系，对抗大陆。

其次，提升美台关系“实质”。《台湾旅行法》与《2018年亚洲再保证倡议法》公然挑战了“一个中国”政策。《台湾旅行法》核心内容包括：第一，允许美国政府各级官员访问台湾，并与同级别的台湾官员会面。第二，允许台湾高级官员在受适当尊重的条件下进入美国，与美国官员进行会面。第三，鼓励台北经济文化代表处和由台湾建立的任何其他机构，在美国开展商业业务。^①该法在特朗普总统任期内实现美台之间所有层级官员的互访，实质性地突破美台非官方关系的本质方面发挥的作用尤为凸显。《2018年亚洲再保证倡议法》更是公然将台湾视为东盟与亚洲的一个国家，支持台湾与美国之间的紧密经济、政治和安全关系。^②

再次，维持台湾的“邦交国”，阻止其与台湾断交。自2016年蔡英文上台以来，大陆不再容忍台湾当局保留的国际空间，逐步与台湾的“邦交国”发展外交关系，布基纳法索、萨尔瓦多、尼加拉瓜等国相继与台湾断交，台湾当局的“邦交国”降至14个。为了不使台湾在国际社会中失去

^① H.R.535-Taiwan Travel Act, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ135/PLAW-115publ135.pdf>. p.342.

^② S.2736-Asia Reassurance Initiative Act of 2018, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ409/PLAW-115publ409.pdf>.

所有的“邦交国”，美国出台了《2019年台湾友邦国际保护及加强倡议法》，以维护台湾所谓的“外交关系”，巩固台湾的“国际空间”。该立法目的为“旨在表达美国对台湾全球邦交的支持”。该法明确了美国关于台湾参与国际组织的政策，要求美国的行政部门以实际的行动协助台湾巩固所谓“邦交”和参与国际组织。^①

美国涉台法律对两岸安全稳定形势产生了一定消极影响。首先美国国会在多项年度“国防授权法”涉台条款中，极力向台湾出售军事物资和国防服务，以图强化美台军事关系的实质，增加台湾对抗大陆的军事筹码。这种做法给台海地区和平稳定埋下了隐患。其次，给“台独”分裂势力释放错误的信号，使“台独”分裂势力产生幻觉，认为美国通过的法律是他们“谋独”的“护身符”。

（二）香港问题

在涉港问题领域，第115-116届国会期间，美国国会涉港立法数量激增，而且立法“成功率”颇高。据统计，这一阶段共有5项涉港法案最终成为法律，成法率接近23%。^②以《香港人权与民主法》为代表的涉港法律直接插手香港的“人权与民主”事务，干涉中国内政，损害中国的核心利益。2019年6月，参众两院一致通过《2019年香港人权和民主法案》，并很快得到特朗普总统的签署。该法主要内容如下：首先，阐明美国对香港的政策立场。明确将香港的人权与民主纳入美国的国家利益范畴。其次，袒护纵容乱港分子。第三，实施涉港制裁措施。该法规定，对于维护香港稳定，惩治乱港分子的相关责任人施以冻结在美资产、拒绝赴美签证等制裁举措。^③

在《2019年香港人权与民主法案》被特朗普总统签署成法的同一天，他还签署了《禁止向香港警察商业出口涵盖军用品法案》。这部法律禁止美国向香港警察出口涵盖弹药的物品，包括“催泪瓦斯，胡椒喷雾，橡皮

^① S.1678-Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ135/PLAW-116publ135.pdf>.

^② 这5部涉港法律包括2部单独涉港法和3部包含涉港条款的美国法律。单独涉港法信息可参见表1。另外3部包含涉港条款的法律分别为：《2019财年国防授权法》、《2020财年国防授权法》以及《2020财年进一步综合拨款法》。

^③ S.1838-Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ76/PLAW-116publ76.pdf>.

子弹，泡沫子弹，布袋子弹，胡椒球，水炮，手铐，镣铐，电击枪和泰瑟枪”。^①《2020财年进一步综合拨款法》提供150万美元的拨款，支持香港所谓的“民主计划”。《2020财年国防授权法》要求中国政府禁止使用军事、准军事或执法机构中的任何组织来处理暴力乱港事件；要求香港政府撤销对因参加暴力活动而被捕的个人的所有指控。该法为帮助乱港分子逃避法律的制裁，声称如果中国政府对反中乱港分子采取惩治举措，美国政府部门应迅速采取行动。包括对中国共产党、中国人民解放军和中国人民武装警察的高级官员实施制裁、旅行限制和其他行动。

美国出台的涉港法为香港反对派和激进势力从事反中乱港活动提供了“法律”保护伞。《2019年香港人权与民主法》为乱港分子提供了“护身符”，目的是为乱港分子“撑腰”和“铺后路”，可以说是一种变相的“鼓励”。《2020年进一步综合拨款法》对香港所谓“民主化”拨款资金提升至150万美元。这为乱港势力从事反华活动提供资金保障，为其提供了鼓噪“香港问题国际化”的物质基础。这无疑向反中乱港势力发出了严重错误的信号，刺激了其“乱港”、“谋独”的欲望和野心。

（三）涉藏问题

自1959年西藏叛乱以来，美国国会就卷入到涉藏问题的干涉活动中。1987年5月19日，美国众议院提出首个涉藏议案——第2476号议案，美国国会开始立法干涉西藏事务。截止到2016年（第114届国会），29年间历14届国会，共通过并经总统签署的涉藏法律共有29项，^②平均每届国会通过2项涉藏法律。而第115-116届国会（不满2届）通过的涉藏法律有7项，^③平均每届国会有近4项涉藏法律。这表明在特朗普政府时期，美国国会利用涉藏立法干涉中国西藏事务的力度加大。

2018年12月，特朗普总统签署《2018年美国对等进入西藏法案》，使

^① S.2710-A bill to prohibit the commercial export of covered munitions items to the H-ong Kong Police Force, <https://www.congress.gov/116/plaws/publ77/PLAW-116publ77.pdf>.

^② 数据来源：在美国国会网站分别以Tibet以及Dalai为关键词进行检索，统计可得有29项涉藏法律。美国国会网站：<https://www.congress.gov>。

^③ 这7部涉藏法律包括1部单独涉藏法和6部包含涉藏条款的美国法律。单独涉港法信息可参见表1。另外6部包含涉藏条款的法律分别为：《2017年综合拨款法》、《2017财年国务院法，改进法》、《2018年亚洲再保证倡议法》、《2018年综合拨款法》、《2019年综合拨款法》、《2020财年进一步综合拨款法》。

其成为法律。该法声称是为了“反制”中国“限制”美国记者、外交官和公民前往西藏，要求推动美国公民进入中国的西藏地区。实质是打着美国规定的“对等互惠原则”旗号插手西藏事务，干涉中国内政。根据该法规定，美国国务卿须在90天内，并在接下来5年内每年向国会提交报告，评估美国公民进入西藏的难易程度，评估一份中国官员名单，对国务卿可确认的任何涉及制定或执行进入藏区政策的个人拒绝发放赴美签证。另外，国会认为，“国务卿在批准中国外交官及其他官员进入美国部分地区包括领事馆时，应当考虑中国政府给予美国外交官及其他官员进入中国部分地区包括进入藏区之自由度的有关待遇”。^①

除了上述专门涉藏法律外，美国国会还在年度“拨款法”中夹带涉藏条款。2017-2020年，连续四年“拨款法”中均含有涉藏条款，涉及对中国西藏境内的藏独势力和流亡印度的藏人拨款，公然为西藏“流亡政府”提供资金支持。其中除了《2017年综合拨款法》没有明确规定拨款数额外，2018年到2020年，每年的“拨款法”中都规定向藏人社区拨款1700万美元（约合1亿元人民币），且拨款用途一致。以《2020年进一步综合拨款法》为例，该法在7043条款h部分规定拨款1700万美元用于“西藏社区计划”。这笔款项用途分为三类：其中向非政府组织提供不少于800万美元用于在西藏自治区的藏族社区和中国其他藏族社区开展所谓的文化交流和保护活动。提供不少于600万美元用于在难民和“流亡藏人社区”中提升和保护藏族文化和语言项目，以及印度和尼泊尔西藏社区和“流亡政府”的复原能力，并协助这些社区下一代西藏领导人的教育和发展。另外还提供300万美元用于加强藏人机构和“流亡政府”的能力。

（四）涉疆问题

特朗普总统签署成法的涉疆法案有2项。^②与此前国会以决议案的方式染指新疆事务相比，这两届国会通过立法干涉新疆事务的力度有增强态势。这两项涉疆法律均打着“人权和民主”的旗号干预新疆事务。其中《2020财年国防授权法》要求美国国家情报机关向国会递交关于“中国新

^① H.R.1872- Reciprocal Access to Tibet Act of 2018, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ330/PLAW-115publ330.pdf>.

^② 这2项涉疆法律包括1项单独涉疆法《2020年维吾尔人权政策法》与一项包含涉疆条款的其他法律《2020财年国防授权法》。

疆地区镇压穆斯林少数民族的报告”。2020年6月由特朗普总统签署的《2020年维吾尔人权政策法案》，是近年来美国国会干涉中国新疆事务最具代表性的美国法律。该法通篇充斥着所谓中国政府对新疆维吾尔等少数民族的虐待、镇压，迫害宗教自由等不实信息。要求美国总统对中国治疆政策和举措予以谴责，要求国务卿对中国治疆相关责任人实施赴美签证限制等制裁举措。同时将美国对中国的政策与新疆地区的状况挂钩，威胁中国政府放弃开展反恐、去极端化斗争。^①两项涉疆法律最大的特色就是对中国的治疆政策和新疆的人权状况进行蓄意诋毁和恶毒攻击。美国国会将中国政府开展的反暴恐和反分裂行动歪曲为对少数民族的压迫和对宗教自由的破坏。这种挑拨民族关系的做法影响了新疆地区和谐的民族关系的构建。同时将原本为反暴恐和反分裂的涉疆问题歪曲为人权、民族、宗教问题，也误导了国际舆论，影响了中国国际形象。

四、结论

特朗普政府确立了中美两国战略竞争的总基调。在中美贸易摩擦的大背景下，美国政府认为唯有对华强烈施压才能在中美战略竞争中争取主动。为此，美国推出“全政府对华战略”，动员所有的资源与中国进行全面对抗。美国国会是影响美国政府涉华决策和活动的最重要的主体，是“全政府对华战略”中不可或缺的重要角色。2017年以来，美国涉华法律覆盖了从政治到军事，从经贸到金融，从科技到安全等各个领域。相较于以往涉华法律集中关注政治、意识形态问题，特朗普政府时期，涉华法律对中国的关注在不放松以往焦点问题的基础上又有新的突破，且覆盖范围大幅增加，具体涉及中美间经贸、科技、太空等领域的竞争。以年度“国防授权法”为例，《2019财年国防授权法》内容涉及阻止中国参加太平洋地区军事演习，要求中国停止在南中国海的领土声索活动，开始关注中国对美投资活动，并提及对孔子学院采取限制性措施。2020年关注在美华人与中国的联系，要求美国机构禁用中兴和华为技术，提出关注中国在北极地区国家的直接投资及中国与美国在北极的竞争。2021年开始聚焦中国对美国的科技和太空竞争，并关注中国的“十四五”规划。

^① “Uyghur Human Rights Policy Act of 2020”, Congressional Record Vol.166, No.99.

第115-116届国会期间，美国涉华法律干涉中国核心利益的力度进一步加深，主要体现在干涉台湾问题、香港问题、西藏问题、新疆问题，等等。从涉华法律议题内容来看，无论是包含涉华条款的综合法律，还是专项涉华法律，美国国会通过立法干涉台湾问题的广度和深度均前所未见。特朗普政府时期形成的18项涉华法律中，除涉港、涉藏和涉疆4部专项法律外，其余14部法律均有涉台条款，其中包括两部专项涉台法律。涉台议题涵盖军事安全、高官互访、“国际空间”等三大主题。与此同时，美国国会在涉港、涉疆、涉藏事务方面的立法活动热度也有增强态势，这期间分别出台两部专项涉港法律，涉疆、涉藏专项法律各一部。这些专项涉华法律的突破，其背后最重要的战略考量是通过打压中国核心利益，遏制中国崛起。

从涉华法律的实施层面看，美国国会在新近出台的涉华法律中对中国实施了严厉的“长臂管辖”。从美国第115-116届国会最新出台的涉华法律可以窥探美国对华实施“长臂管辖”的特点：在“美国优先”理念的指导下，出于维持“美国优势”与维护美国国家利益的需要，依据美国法律，有针对性地对中国企业、关联机构与个人进行制裁，干预中国内政，迫使中国政府或企业屈服，以实现遏制中国发展，护持美国霸权的根本目的。这在涉港、涉疆、涉及华为等高科技企业领域的法律中均有所体现。在这些法律中，美国国会授权相关行政部门对香港、新疆等地企业以及华为等高科技企业进行打压，对相关构责任人实施冻结在美资产和限制颁发赴美签证等制裁举措。

总体而言，美国第115-116届国会期间通过的涉华法律力度和强度显著增强。在“印太战略”实施背景下，美国国会与美国行政部门在涉华问题上的战略目标已经达成共识：力图通过全面对华施压遏制中国崛起。第115-116届美国国会炮制的18项涉华法律以对中国敌视、对抗与挑衅为总基调，美国国会通过对台湾问题、香港问题、西藏问题、南海问题、中美科技竞争、中美人文交流等关涉中国核心利益的领域进行负面立法，推动美国政府对华遏制战略政策落地，完美诠释了其在“全政府对华战略”中扮演的“前锋”角色。美国国会炮制的涉华法律为美国政府介入中国事务提供了所谓“法律依据”，但是对中国来说无任何效力，不具有任何国际法的合法性基础。美国国会利用其国内法插手中国内政侵犯了中国的领土

主权，这是对立法权的滥用，也践踏了国际法的基本准则。未来一段时间，美国将中国视为首要的竞争对手的观点不会改变，中美间的对抗与冲突还将持续。美国国会涉华负面立法可能更趋激进，用时一月有余即成为法律的《2020年维吾尔人权政策法案》即是最好的例证。中国有必要对美国国会的立法工作保持警惕，同时有必要针对美国国会立法工作施加影响，出台有针对性反制措施，降低美国国会通过负面立法介入中国事务的力度。

世界银行内美欧关系的特点

王惟晋

摘要：美国和欧洲大国是世界银行的重要成员。本文发现，在世界银行决策层，英美两国代表关系更密切，共同占据明显的主导地位，欧陆国家的代表受到美国的提防和压制，能发挥的影响力很弱。在管理层，行长的强势令世界银行并没有成为美国国家机器的傀儡，但美国人在管理层中的优势显著，而英国人更容易被行长信赖，欧陆人才较难融入以英美精英为核心的领导层。在政府代表与管理层的协调层面，英美两国政府与世界银行行长有特殊的协调方式，而其他欧洲国家的代表与世界银行管理层之间的关系并不密切，这使得世界银行不关心欧陆国家的诉求。总体而言，控制世界银行的是盎格鲁-萨克逊式的思维。

关键词：世界银行；美国；英国；欧洲

作者简介：王惟晋，广东外语外贸大学国际关系学院讲师。

世界银行是国际秩序的重要组织形式，也是大国的政治工具。世界银行的最高决策权被成员国财长或央行行长组成的理事会掌握，日常决策由成员国任命或选举产生的执行董事会负责，世界银行行长及管理层成员作为业务运营的执行者，须对执行董事会负责。因此不少学者认为世界银行的运营体现的是主要股权国的意志。^①自世界银行成立以来，美国和英法德等欧洲大国便是主要股权国，对世界银行和乃至国际秩序的演变影响深远。美国被看作世界银行的“霸主”。^②但美国与英法德等欧洲大国如何

本研究得到国家社科基金重点项目“美国对华战略调整下的‘五眼联盟’转型与我国对策研究”（项目批准号：20AGJ005）与国家社科基金某重大项目（项目批准号：18VHQ009）资助。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，自负文责。

① 参见刘岚雨，陈琪：《国际经济组织如何思考——IMF和世界银行决策行为背后的大国因素》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2017年第10期，第11页。

② Robert Wade, “US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas”, *Review of International Political Economy*, Vol.9, No.2, 2002, pp.201-222; Jane Harrigan, Chenggang Wang and Hamed El-Said, “The Economic and Political Determinants of IMF and World Bank Lending in the Middle East and North Africa”, *World Development*, Vol.34, No.2, 2006, p.251.

在世界银行进行互动，学界并无定论。有学者认为，美国和欧洲大国在世界银行是利益共同体，^①但有学者发现，某些欧洲大国会站在美国的对立面。^②亦有文献指出，世界银行管理层具有一定自主性，^③这令其中的美欧关系更显得复杂。鉴于世界银行内的美欧关系对国际秩序发展的影响至关重要。本研究希望更深入地捋清其脉络，提出研究问题是：在世界银行管理层存在自主性的情况下，美欧关系具有什么样的特点？

一、既有研究的不足

由美国倡议成立的世界银行是现代国际秩序中最有影响力的机构之一。对于美国在世界银行的角色，学界普遍认为世界银行是美国实现国家利益的工具。根据学者们所述，美国主动地控制世界银行的决策，^④设计世界银行的运营原则、规范与制度，为世界银行的业务提供办公地点、必需的人才与筹集资本的市场，^⑤世界银行贷款无法不受美国国家利益影响。^⑥此外，学者们发现美国不但在世界银行决策层利用其占优势的投票权实现目的，还通过行长任命、议程设置、影响银行首席经济学家、干预《世界发展报告》的撰写工作谋取利益。^⑦有学者甚至直言不讳地指出世

① Daniel Drezner, "The New New World Order", *Foreign Affairs*, Vol.86, No.2, 2007, pp.34-37.

② Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Cornell University Press, 2006), p.32.

③ David Williams and Tom Young, "Governance, the World Bank and Liberal Theory", *Political Studies*, Vol.42, No.1, 1994, p.89.

④ 潘庆中,李稻葵,冯明:《“新开发银行”新在何处——金砖国家开发银行成立的背景、意义与挑战》,载《国际经济评论》2015年第2期,第146页;庞珣、何楷焜:《霸权与制度:美国如何操控地区开发银行》,载《世界经济与政治》2015年第9期,第5页;王金波:《亚投行与全球经济治理体系的完善》,载《国外理论动态》2015年第12期,第25页;Ngaire Woods and Amrita Narlikar, "Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank", *International Social Science Journal*, Vol. 53, Issue.170, 2001, p.576; Devesh Kapur, "The Changing Anatomy of Governance of the World Bank", in Jonathan Pincus and Jeffrey Winter, eds., *Reinventing the World Bank* (Cornell University Press, 2002), pp.54-75.

⑤ Richard Peet, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO* (Zed Books, 2009), pp.129-132.

⑥ Robert Fleck and Christopher Kilby, "World Bank Independence: A Model and Statistical Analysis of US Influence", *Review of Development Economics*, Vol.10, No.2, 2006, pp.224-240.

⑦ Robert Wade, "US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas", *Review of International Political Economy*, Vol.9, No.2, 2002, pp.48-55.

世界银行决策过程中的“协商一致”原则掩盖不了美国对银行的控制。^①总之，世界银行常被认为是服务于美国多边外交的工具。^②

另一方面，有学者认为世界银行并不完全是美国的政治工具，^③他们质疑世界银行管理层对成员国利益的负责任程度。^④鲁思·格兰特和罗伯特·基欧汉认为世界银行的目标是发展与减贫，需要对穷人负责，有时不怎么对美国政府负责。^⑤罗兰·沃贝尔发现世界银行管理层可以紧急援助作为借口，逃避成员国政府对贷款项目的阻挠。^⑥

但更多学者认为世界银行管理层的自主性较弱，无法改变被美国控制的命运。奈瑞·伍兹强调世界银行并不是一个纯粹的技术性机构，其运营是被大股东国操纵，其自主性无法抵御美国的影响力渗透。^⑦丹尼尔·尼尔森和迈克尔·蒂尔尼指出虽然美国在世界银行内会面临“代理人缺失”的困境，但美国仍可通过各种渠道把持世界银行的运营。^⑧刘岚雨和陈琪也认为世界银行（管理层）的自主性有限，提出这种自主性须得到主要股东默许才会产生。^⑨托马斯·安德森、亨里克·汉森和托马斯·马库森也不认同世界银行的自主性能逃离美国政府的摆布。^⑩

① 左海聪,安文靖:《多边开发银行决策机制探析——兼论对亚洲基础设施投资银行的启示》,载《中国高校社会科学》2015年第4期,第114页。

② 舒建中:《美国的战略性对外援助:一种现实主义的视角》,载《外交评论》2009年第3期,第88页;江涌,黄莺:《“经济专政”工具和“新殖民主义”推手——多角度透视世界银行》,载《人民论坛·学术前沿》2013年10月(下)期,第30-31页。

③ David Williams and Tom Young, “Governance, the World Bank and Liberal Theory”, *Political Studies*, Vol.42, No.1, 1994, p.89.

④ Tamar Gutner, “Explaining the Gaps between Mandate and Performance: Agency Theory and World Bank Environmental Reform”, *Global Environmental Politics*, Vol.5, No.2, 2005, p.32.

⑤ Ruth Grant and Robert Keohane, “Accountability and Abuses of Power in International Politics”, *The American Political Science Review*, Vol.99, No.1, 2005, p.33.

⑥ Roland Vaubel, “Principal-agent Problems in International Organizations”, *The Review of International Organization*, Vol.1, No.2, 2006, p.132.

⑦ Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Cornell University Press, 2006), p.179.

⑧ Daniel Nielson and Michael Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform”, *International Organization*, Vol.57, No.2, 2003, pp.241-242.

⑨ 刘岚雨,陈琪:《国际经济组织如何思考——IMF和世界银行决策行为背后的大国因素》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2017年第10期,第16页。

⑩ Thomas Andersen, Henrik Hansen and Thomas Markussen, “US Politics and World Bank IDA-Lending”, *Journal of Development Studies*, Vol.42, No.5, 2006, p.786.

另一方面，奈瑞·伍兹关注欧洲国家在世界银行中扮演的角色及其与美国的关系，她指出即便美国统治世界银行，英、法、德等欧洲国家也能各自在银行内成功倡议特定议题，但在欧洲各国开展一体化进程并力求用同一种声音说话时，却无法在世界银行内统一意见并联合发声，对此，奈瑞·伍兹认为原因是欧洲各国在某些议题上就是否支持美国产生立场分化，一些欧洲国家与美国意见不合。^①但也有学者的研究显示美欧双方在世界银行内的利益诉求并无明显冲突，比如丹尼尔·德雷兹内认为世界银行的制度本身就是同时为欧洲与美国的利益服务。^②阿克塞尔·德雷埃耳、扬-埃格伯特·施图尔姆和詹姆斯·弗里兰的研究发现英国、法国、德国与美国共同将世界银行的援助作为争取联合国安全理事会决策支持的筹码。^③绪方贞子指出欧洲各国曾联合美国一起向日本施压，希望对方能在世界银行中负担更多财政责任，却不愿意向日本让渡相应的决策权力。^④大卫·拉普金和乔纳森·斯特兰德也提及德国曾在世界银行内与美国一起压制日本，维护美元在国际金融体系中的地位。^⑤

换言之，学界对于世界银行内美欧关系的境况并无定论，有学者认为双方有着相似的利益诉求，也有学者发现美欧之间的利益矛盾，加上部分学者已发现美欧专家主导的世界银行管理层具有一定自主性，这令世界银行内美欧关系的图景显得更为复杂。鉴于美欧双方是布雷顿森林体系的缔造者，世界银行对国际秩序发展的意义深远，研究者深入理解世界银行内的美欧关系能揭露国际秩序中的细节，继而给国际秩序的发展提供启示。

① Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Cornell University Press, 2006), p.32.

② Daniel Drezner, "The New New World Order", *Foreign Affairs*, Vol.86, No.2, 2007, pp.34-37.

③ Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm and James Vreeland, "Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decision?", *Journal of Development Economics*, Vol.88, No.1, 2009, p.14.

④ Ogata Sadako, "Shifting Power Relations in Multilateral Development Bank", *The Journal of International Studies*, Vol.22, 1989, p.18.

⑤ David Rapkin and Jonathan Strand, "The U.S. and Japan in the Bretton Woods Institutions: Sharing or Contesting Leadership?", *International Journal*, Vol.52, No.2, 1997, p.288.

二、美欧在世界银行中的地位 and 相互关系

(一) 研究设计

尽管诸多学者认为世界银行管理层的自主程度不高，但学者们普遍不否认这种自主性的存在，所以研究者认为对世界银行内美欧关系的分析应超越政府间（决策）层面，同时考虑管理层的效应。具体而言，由于美欧均有官员在世界银行管理层任职，双方管理层成员的关系、美欧政府代表与管理层的关系也应纳入至分析中。基于此，为了更完整地呈现世界银行内的美欧关系，本研究从美国政府与世界银行管理层的关系、欧洲各国政府与世界银行管理层的关系，世界银行决策层内的美欧政府间关系、世界银行管理层内的美欧关系四个层面开展分析，该分析框架如图1所示。

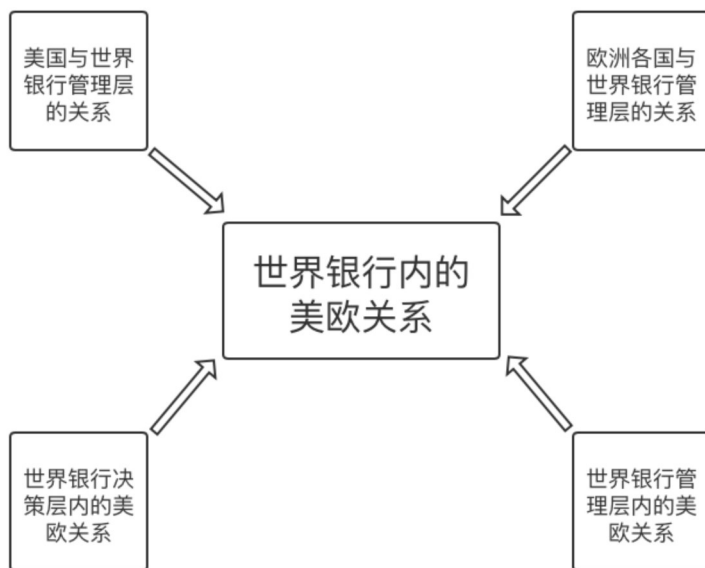


图1 世界银行中的美欧关系分析框架

鉴于研究的分析对象是主权国家在国际组织中建立的关系，而这种关系归根到底是人与人之间的社会关系，其存在形态超越纯粹的物质并根植于人们对彼此的认识中，无法完整地由具体的量描述。这种认识通过人的

言行举止表现，被记录于语言文本。语言是人们构建社会事实的方式，^①继而也是政客们建构世界银行内美欧关系事实的方式。基于此，研究者通过文本资料总结世界银行内美欧政客相关的言行举止，继而结合特定的时代背景诠释言行背后的意义，以翔实的语言描述并解释世界银行内的美欧关系。

至于文本资料的来源，研究者从世界银行口述历史数据库中搜集所有涉及美欧关系的访谈资料4268页，这些资料记载了66位世界银行高级管理层成员与执行董事于1961年至2013年间亲口讲述的工作回忆。资料内容能帮助研究者真实地还原世界银行内与美欧关系相关的细节事件，找到不同事件之间的逻辑联系，进而回答研究问题。

完成资料收集后，为了更灵活地总结并诠释文本资料中的字面内容与隐晦内涵，呈现世界银行内美欧关系的真实情景，本研究使用质性内容分析法开展研究。基于这种方法，本研究使用归纳迭代的技巧分析研究资料。换言之，即是研究者在阅读材料的过程中不断归纳、总结、更新结论。具体而言，研究者深入阅读10%的文本后，根据文本内容总结世界银行内的美欧关系的境况与原因，塑造一个初步结论。然后基于此结论，研究者再继续阅读10%的文本，根据新的文本内容修改或维持原有结论，而后研究者不断重复阅读文本、总结内容、更新结论的步骤，直至将所有收集的文本阅读完毕，得到最后修改而成的结论为止。

（二）美国与世界银行管理层的关系

1. “代理人困境”限制美国主导地位

总体而言，美国行政与立法部门无所不用其极地试图控制世界银行管理层。在制度层面，美国政府精心设计与其执行董事之间的交流机制。美国执行董事在银行中的决策须得到美国国家咨询委员会（National Advisory Council）批准，这个委员会的固定成员有美国国务卿、商务部部长，联邦储备局局长、美国（华盛顿）进出口银行行长，此外，马歇尔计划的负责人也曾参与其中，委员会的固定成员就美国执行董事在银行中的决策取向进行投票，但执行董事不能投票。^②通过以上的协调方式，美国政府力图

^① Peter Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge* (Penguin Books Ltd, 1991), pp.34-36.

^② Robert Oliver, “Transcript of Interview with Mr. Eugene R. Black, President”, World Bank Archives Oral History Program, 6 August 1961, p.23, <http://documents.worldbank.org/curated/en/373511468337173386/- Main-transcript>

确保世界银行内的美国执行董事能落实其政策意愿，以更好地监督世界银行管理层。

在行动上，美国政府主要通过以下四种手段干涉世界银行管理层的决策与运营。首先是人事任免。虽然在世界银行管理层内只有行长的职位原则上由美国政府直接任命，但倘若其它管理层成员令美国政府感到不悦也会被辞退。比如罗纳德·里根就任美国总统期间公开宣称不接受莫因·库雷希担任国际金融公司总裁并强行将其革职，纵然该职位人选由世界银行行长任命产生，但时任行长奥尔登·克劳森对此亦无能为力。第二种手段是阻断资金来源。由于世界银行的管理运营需要从美国的资本市场筹措资金，美国政府曾以禁止世界银行进入美国资本市场募集资金为手段逼迫管理层就范。其三是政治审查。在冷战初期，美国国务卿约翰·杜勒斯曾以严厉的言辞要挟世界银行管理层配合美国政府的政治审查，某些曾参加共产主义组织的年轻经济学家因“不忠诚”而被迫辞职。^①其四是控制银行文书。美国政府除了干预《世界发展报告》的编写之外，还插手影响其它银行文书的内容，比如巴伯·科纳布尔行长做的东欧国情报告便是在美国政府严格监督下撰写。^②

此外，美国国会同样力图操纵世界银行管理层，其干涉手段主要包括以下两种。首先，由于美国对世界银行的增资方案需要被国会内部投票通过，美国议员曾藉此屡次阻挠美国对世界银行的资金支持，企图强迫世界银行管理层实现其政治目的。^③其次，美国国会议员也会向美国政府施加压力，美国知名参议员罗伯特·塔夫脱曾宣称，世界银行管理层使用的每一分一毫都与美国相关，要求美国政府充分承担起对银行运营的责任，加强对银行管理层的控制。^④

^① Robert Grathwol, "Transcript of an Interview with Lester Nurick", World Bank Archives Oral History Program, 22 February 2005, pp.40-41, <https://oralhistory.worldbank.org/person/nurick-lester>

^② William Becker, "Transcript of Interview with Geoffrey B. Lamb", World Bank Archives Oral History Program, 19 November 2007, p.20, <https://oralhistory.worldbank.org/person/lamb-geoffrey-b>

^③ Robert Asher, "Transcript of Interview with Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1981, pp.55-56, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>

^④ Robert Oliver, "Transcript of Interview with Davidson Sommers", World Bank Archives Oral History Program, 2 August 1961, p.60, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/sommers/transcript-oral-history-interview-davidson-sommers-held-august-2-1961>

然而即便美国的行政与立法机关想方设法控制世界银行管理层，世界银行行长始终没有成为美国国家机器的政治傀儡。多位世界银行官员认为相对于行长，执行董事会的实权很弱。^①事实上，在世界银行成立之初，执行董事会的权力并不算弱，首任行长尤金·迈耶匆匆辞职的原因便是得罪了执行董事会。^②但约翰·麦克洛伊成为第二任行长后，执行董事会的权力就开始被行长凌驾。^③后来世界银行行长的权力在罗伯特·麦克纳马拉在任期间到达了顶峰，这位前任美国国防部部长表现得非常强势，控制了世界银行执行董事会。^④他在工作中重视建立个人威信，举手投足让银行上下感受到他是执行董事会的主席，在会议桌上，当执行董事对管理层成员的工作提出质疑时，若非该问题能以罗伯特·麦克纳马拉本人想要的方式被回答，这位行长不会让管理层成员回应问题。总之，罗伯特·麦克纳马拉控制着执行董事会会议的问答流程，削弱了执行董事对管理层的问责。

此外，罗伯特·麦克纳马拉重视在正式议程外塑造共识。这位行长凭借多年在美国军政与立法部门的领导经验，处事非常老练，若罗伯特·麦克纳马拉要让一项贷款议案通过，他会动员所有人去游说有投票权的执行董事。而他本人常主动与执行董事们开午餐会，在谈判桌外讨论问题，以持续的沟通潜移默化地影响执行董事的思维，主动拉近管理层和决策层的距离，让决策层成员对银行运营拥有更多“归属感”并认同他的观点，继而为他倡议的项目投赞成票。^⑤在罗伯特·麦克纳马拉卸任后，继任的诸

① Robert Oliver, “Transcript of interview with Leonard Rist”, World Bank Archives Oral History Program, 19 July 1961, p.31, <https://oralhistory.worldbank.org/person/rist-leonard>; William Becker and David Milobsky, “Transcript of Interview with Frank Potter”, World Bank Archives Oral History Program, 19 July 1993, p.11, <https://oralhistory.worldbank.org/person/potter-frank>

② John Lewis et al., “Transcript of Interview with Donald Fowler”, World Bank Archives Oral History Program, 13 November 1992, p.4, <http://documents.worldbank.org/curated/en/798341468197991021/Transcript-of-an-oral-interview-with-Donald-Fowler-held-on-November-13-1992>

③ William Becker et al., “Transcript of Interview with William S. Ryrie”, World Bank Archives Oral History Program, 17 September 1993, p.4, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

④ Richard Webb and Devesh Kapur, “Transcript of Interview with William Ryrie”, World Bank Archives Oral History Program, 12 December 1990, p.11, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

⑤ John Lewis et al., “Transcript of Interview with J. Burke Knapp”, World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, pp.128-130, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

任行长延续了这种处事风格，均重视把控执行董事会，保护银行管理层自主性，^①从而逐渐使世界银行执行董事会的弱势成为了常态。

强势的行长导致世界银行管理层的某些行动与美国国家利益相左。即便身为美国人，副行长戴维森·萨默斯仍宣称宁可增加发展中国家向国际开发协会的贷款次数，也要将该贷款窗口单次批出的援助数额维持在相对较低的水平，避免美国政府利用高额低息贷款套取政治利益。^②尽管美国政府拉拢欧洲盟友共同施压，银行管理层亦有能力抵受住政治压力。典型的例子是军人专政时期的希腊不符合西方国家对民主与人权的要求，美欧国家政府均不同意世界银行对希腊贷款，但银行管理层仍促成了对希腊的贷款，理由是国家不能因为有不好的政府被剥夺获得发展援助的权利，由于没有让美国政府充分攫取既定政治利益，在罗纳德·里根和老乔治·布什当政期间，美国政府甚至对银行变得十分不友好，副行长杰弗里·兰姆甚至因此担心银行是否能继续生存下去。^③以上事实表明银行运营能相对独立于成员国的利益偏好之外，^④而美国的行政与立法部门对于世界银行管理层的把控是明显有限的，这种自主性并不依赖大股东的许可。

以下四项现实让世界银行的“代理人困境”在美国看似严密的控制手段中浮现。首先，在银行决策层中，各国的利益偏好矛盾明确，在需要维持大局稳定的情况下，让管理层做决定成为了调解矛盾的最佳方式。从二十世纪六十年代起，欧洲经济实力复苏成为了援助国，不同国家根据其特定的地理、历史和经济条件产生了不同的援助偏好。法国的援助重点是非洲国家，德国比较倾向帮助非洲国家、中东与东欧地区，而英国则希望援助落后的英联邦成员国，对比之下，美国则希望给拉丁美洲更

^① 参见：Charles Ziegler, “Transcript of Interview with Paul Cadario”, World Bank Archives Oral History Program, 30 April 2013, p.105, <http://oralhistory.worldbank.org/transcript/cadario/transcript-oral-history-interview-paul-cadario-held-april-4-17-22-30-2013>

^② Robert Oliver, “Transcript of Interview with Davidson Sommers”, World Bank Archives Oral History Program, 2 August 1961, p.51, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/sommers/transcript-oral-history-interview-davidson-sommers-held-august-2-1961>

^③ William Becker, “Transcript of Interview with Geoffrey B. Lamb”, World Bank Archives Oral History Program, 19 November 2007, p.59, <https://oralhistory.worldbank.org/person/lamb-geoffrey-b>

^④ John Lewis et al., “Transcript of Interview with J. Burke Knapp”, World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, p.45, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

多援助。^① 根据伯克·纳普解释，主要股东国事实上很清楚彼此间的矛盾，但不愿意将矛盾在正式议程公开化，于是各国代表将决定权交给管理层，让其在分配资源时尽量照顾各方利益，^② 通过这种方式，银行各大股东转移彼此矛盾至银行管理层，却也令行长及其管理层逐渐有了更大权力影响援助资源分配，使“代理人困境”逐渐产生。

其次，常驻执行董事会制度的细节减弱了成员国政府对执行董事的约束。由于世界银行执行董事常驻于银行工作，其薪酬由银行管理层而不是成员国政府发放，这使执行董事的行动间接被管理层限制，导致执行董事实质上更像是世界银行的员工而不是成员国代表。此外，执行董事的职位任期只有两年，流动性大，他们对于银行的了解远不如深耕业务十几年的管理层成员，为了在议程中不被蒙在鼓里，执行董事很多时候需要依赖管理层成员了解业务状况，^③ 在了解银行业务后，执行董事更亲近管理层成员而逐渐疏远本国政府，致使执行董事在没有收到本国政府的明确指令时，有时不太愿意征询政府对决策的意见。理由是国家政府掌握的信息比执行董事更少，若执行董事征询本国政府的意见，政府官员出于保守起见通常会否决议案并提供一些对知情人来说明显不合理的理由，让执行董事难以接受。^④ 简而言之，执行董事由于常驻银行，在决策上容易倒向管理层并助长其自主性。

再者，理事会作为世界银行的最高决策机构，其成员一般由各国财政部部长或中央银行行长担任，这些理事们根本无暇顾及世界银行的业务运

^① Robert Asher, "Transcript of Interview with Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1981, p.34, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>; Jörg Faust and Sebastian Ziaja, "German Aid Allocation and Partner Country Selection: Development Orientation, Self-Interests and Path Dependency", July 2012, p.6, https://www.diegdi.de/uploads/media/DP_7.2012.pdf; 黄梅波、杨莉:《德国发展援助体系及管理制度》,载《国际经济合作》2011年第8期,第37-38页。

^② Robert Asher, "Transcript of Interview with Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1981, p.34, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>

^③ Robert Oliver, "Transcript of Interview with Morton M. Mendels", World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, p.28, <https://oralhistory.worldbank.org/person/mendels-morton-m>

^④ William Becker and David Milobsky, "Transcript of Interview with Frank Potter", World Bank Archives Oral History Program, 19 July 1993, pp.11-12, <https://oralhistory.worldbank.org/person/potter-frank>

作。理事们通常须将大部分的时间与精力投入到本国政府部门的工作中，能用于处理世界银行业务运营相关事项的工作时间十分有限，以至于这些高官们有时候只去获悉银行管理层的工作状况便了事，无法协调银行与其政府之间的关系。^①这也削弱了成员国对银行运营的监管，增长了银行管理层的自主性。^②

最后，实践经验表明假如美国执行董事不能被行长接受亦不可行。首任行长尤金·迈耶上任后与美国董事之间关系恶劣，严重影响银行的运营效率，导致世界银行成立初期的各种决策、管理、安排混乱不堪，部门之间山头林立，工作效率低下，^③尤金·迈耶无力控制局面，甫上任半年便匆匆辞职。此后美国政府内部吸取教训并形成共识，即执行董事也需要被行长认可才能让银行运营顺利开展，于是第二任行长约翰·麦克洛伊上任前，说服了美国政府让美国大通银行放走其亲信尤金·布莱克成为国际复兴开发银行的执行董事。^④二人良好的互动让银行的运营逐渐走上正轨，成为银行发展壮大的重要保证。^⑤这说明被委任的美国执行董事人选须与行长建立良好的关系，行长并不是单纯听命于美国执行董事的技术官僚，这种状况导致美国政府无法完全操纵世界银行的运营。

（三）欧洲各国与世界银行管理层的关系

1. 彼此关系疏离但英国是例外

总体而言，欧洲各国政府是世界银行管理层重要的合作伙伴。到了二十世纪六十年代，欧洲各国不再是世界银行的援助对象，对世界银行管理

^① Robert Oliver, “Transcript of Interview with Burke Knapp”, World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1961, p.39, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>

^② John Lewis et al., “Transcript of Interview with J. Burke Knapp”, World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, p.47, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

^③ John Lewis et al., “Transcript of Interview with Donald Fowler”, World Bank Archives Oral History Program, 13 November 1992, p.4, <http://documents.worldbank.org/curated/en/798341468197991021/Transcript-of-an-oral-interview-with-Donald-Fowler-held-on-November-13-1992>

^④ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Mr. Eugene R. Black, President”, World Bank Archives Oral History Program, 6 August 1961, pp.1-3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/373511468337173386/-Main-transcript>

^⑤ John Lewis et al., “Transcript of Interview with Donald Fowler”, World Bank Archives Oral History Program, 13 November 1992, p.4, <http://documents.worldbank.org/curated/en/798341468197991021/Transcript-of-an-oral-interview-with-Donald-Fowler-held-on-November-13-1992>

运营的物质贡献开始变得显著。当时世界银行已有60%的援助资金来自英、法、德、荷、瑞士等西欧国家的资本市场，欧洲国家政府也购买世界银行债券，^①积极地为世界银行提供资金支持。^②在人事上，欧洲各国的公司和机构积极地与世界银行开展诸多审计、采购业务合作，^③欧洲国家的执行董事也在银行的业务拓展中发挥了重要作用。^④然而有业务贡献并不意味着必然有亲密关系，欧洲各国政府与世界银行管理层的关系差异很明显。

英国政府与世界银行管理层的关系最为密切。在布雷顿森林会议期间，创立国际复兴开发银行的诸多重要运营制度的落实离不开英国人约翰·凯恩斯的支持。^⑤世界银行成立后，英国政府与管理层之间建立了约定俗成的协调机制，根据英国执行董事威廉·赖里所述，他在执行董事会议上不会提出问题为难行长，在谈判桌外，他隔两周与罗伯特·麦克纳马拉会晤并提出问题，若双方存在分歧则在该会晤中解决，此外，威廉·赖里遇到日常业务问题时会通过私人方式直接与行长联系协调。由于存在这种特殊关系，罗伯特·麦克纳马拉不会做任何让英国人不满的事情，英国人也不会给世界银行管理层制造任何麻烦。^⑥再者，英国政府国际发展部也与世界银行管理层保持紧密联系，协调相互行动。^⑦以上事实表明，英

① Robert Oliver, "Transcript of Interview with Luis Machado", World Bank Archives Oral History Program, 18 July 1961, pp.10-11, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/machado/transcript-oral-history-interview-luis-machado-held-july-18-1961>

② William Becker, "Transcript of Interview with Geoffrey B. Lamb", World Bank Archives Oral History Program, 19 November 2007, p.62, <https://oralhistory.worldbank.org/person/lamb-geoffrey-b>

③ William Becker, "Transcript of Interview with John Williamson", World Bank Archives Oral History Program, 31 January 2006, p.17, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/williamson/transcript-oral-history-interview-john-williamson-held-january-31-and-february>

④ Charles Ziegler, "Transcript of Interview with Pieter Lieftinck", World Bank Archives Oral History Program, 5 February 1987, pp.6-7, <http://oralhistory.worldbank.org/transcript/lieftinck/transcript-oral-history-interview-pieter-lieftinck-held-february-05-1987>

⑤ Robert Oliver, "Transcript of Interview with Ansel Luxford", World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, p.7, <https://oralhistory.worldbank.org/person/luxford-ansel-f>

⑥ William Becker et al., "Transcript of Interview with William S. Ryrie", World Bank Archives Oral History Program, 17 September 1993, p.4, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

⑦ Charles Ziegler, "Transcript of Interview with Paul Cadario", World Bank Archives Oral History Program, 30 April 2013, p.105, <http://oralhistory.worldbank.org/transcript/cadario/transcript-oral-history-interview-paul-cadario-held-april-4-17-22-30-2013>

国是最愿意与世界银行管理层开展合作的欧洲国家，以至于副行长伯克·纳普有意将英国人与其他欧洲人区别开来。^①

比较之下，欧洲各国与世界银行管理层在正式议程外缺乏非正式协调机制，导致矛盾时有发生。作为大股东之一，法国对世界银行管理层来说是最难以应对的欧洲伙伴。法国政府与管理层的矛盾从世界银行（国际复兴开发银行）发放第一笔对法战后重建贷款时便已涌现。在项目谈判过程中，法国政府代表坚持收取的贷款要以法郎的形式发放，不满意贷款附带禁止从其它渠道获得资金援助的条件，投诉贷款项目开展进度缓慢，甚至还要求协议文件须以法语原文书写而不是从英语翻译而成。^②待法国经济复苏并成为银行的资金来源后，法国政府亦没有博得管理层多少好感，伯克·纳普认为法国人在执行董事会中表现得很自私，难以沟通，总希望通过援助推广地铁、供水设备等他们擅长的项目。^③此外，法国政府为了让其前殖民地获益，曾威胁退出国际开发协会，试图强迫银行为非洲国家提供更多的援助资源，然而法国人在索取更多的同时并不愿意增加对银行的贡献，坚持限制自身对国际开发协会的增资份额。^④

此外，其它欧洲国家与世界银行管理层的互动亦谈不上积极。德国的执行董事曾抗议银行出纳部门的办公环境不佳，但其申诉并没有获得管理

① John Lewis et al., "Transcript of Interview with J. Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, p.45, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

② Robert Oliver, "Transcript of Interview with Ansel Luxford", World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, p.42, <https://oralhistory.worldbank.org/person/luxford-ansel-f>; Robert Grathwol, "Transcript of an Interview with Lester Nurick", World Bank Archives Oral History Program, 22 February 2005, pp.12-13, <https://oralhistory.worldbank.org/person/nurick-lester>; Robert Oliver, "Transcript of Interview with Morton M. Mendels", World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, pp.13-16, <https://oralhistory.worldbank.org/person/mendels-morton-m>; Robert Oliver, "Transcript of Oral History Interview with Siem Aldewereld Held on July 13, 1961: Main Transcript", World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, p.5, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/aldewereld/transcript-oral-history-interview-siem-aldewereld-held-july-13-1961-main>

③ John Lewis et al., "Transcript of Interview with J. Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, p.32, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

④ Robert Asher, "Transcript of Interview with Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1981, pp.37-38, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>; Charles Ziegler, "Transcript of Interview with Irving Friedman", July 15, 1986, p.24, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/friedman/transcript-oral-history-interview-irving-s-friedman-held-march-1-1974-july-15-5>

层回应。^① 荷兰执行董事彼得·利夫廷克在访谈资料中表示，荷兰政府给予他一定程度的决策自由，在不直接涉及荷兰国家利益的情况下，允许他在银行的执行董事会议中自行审议并表决议案。^② 另一方面，瑞典、挪威、芬兰等北欧国家在银行中的参与程度则更低，这些国家甚至不清楚自身想要从世界银行获得什么，而银行的管理层也不知道怎样才能满足这些国家的需求。^③ 北欧政府重视项目对环境和穷人的影响，有时世界银行管理层提出的援助计划不能如这些国家所愿，^④ 于是这些国家比较放任其执行董事的行为，来自挪威的执行董事埃纳·马格努森甚至能做出与自己国家意见相左的决定。^⑤ 至于东欧国家与世界银行管理层之间的关系则处于更边缘的地带。苏东剧变后，中东欧国家纷纷重新加入世界银行，但这些国家政府的发展思路与世界银行管理层格格不入，有时无法理解私营资本在国家发展中的作用，^⑥ 坚持自身的项目建设方案，还对管理层产生过戒备心理，拒绝向管理层提供项目信息，用资金更多地援助本国企业，^⑦ 因此东欧国家与管理层的关系更为疏远，更难得到管理层的信赖。^⑧ 总而言

① Jochen Kraske and William Becker, "Transcript of Interview with Attila Karaosmanoglu", January 18, 1995, pp.57-58, <https://oralhistory.worldbank.org/person/karaosmanoglu-attila>

② Charles Ziegler, "Transcript of Interview with Pieter Liefstinck", World Bank Archives Oral History Program, 5 February 1987, p.13 <http://oralhistory.worldbank.org/transcript/liefstinck/transcript-oral-history-interview-pieter-liefstinck-held-february-05-1987>

③ Jochen Kraske and William Becker, "Transcript of Interview with Attila Karaosmanoglu", January 18, 1995, pp.59-60, <https://oralhistory.worldbank.org/person/karaosmanoglu-attila>

④ John Lewis et al., "Transcript of Interview with J. Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, p.26, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

⑤ Richard Webb and Devesh Kapur, "Transcript of Interview with Einar Magnussen", World Bank Archives Oral History Program, 14 October 1992, pp.3-8, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/magnussen/transcript-oral-history-interview-einar-magnussen-held-october-14-1992>

⑥ Robert Asher, "Transcript of Interview with Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1981, pp.67-68, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>

⑦ Kelly Feltault, "Transcript of Interview with W. David Hopper", World Bank Archives Oral History Program, May 12 2004, p.66, <https://oralhistory.worldbank.org/person/hopper-david>; William Becker and David Milobsky, "Transcript of Interview with W. A. Wapenhans", World Bank Archives Oral History Program, September 6 1993, p.56, <https://document.worldbank.org/curated/en/339831468-148764592/Transcript-of-oral-history-interview-with-Willi-Wapenhans-held-on-September-6-1991>

⑧ John Lewis et al., "Transcript of Interview with J. Burke Knapp", World Bank Archives Oral History Program, 10 October 1995, pp.98-99, <https://oralhistory.worldbank.org/person/knapp-j-burke>

之，诚如荷兰执行董事伊夫琳·赫弗肯斯所述，世界银行管理层从不将注意力放在欧洲政府身上。^①

欧陆国家政府与世界银行管理层的关系疏离的直接原因在于欧洲的战后重建其实更依赖马歇尔计划。虽然国际复兴开发银行的初期贷款被用于欧洲国家的战后重建，但马歇尔计划提供的贷款额度更大，审批程序更简单，国际复兴开发银行对于欧洲国家重建的作用很快就被边缘化，^② 比如在马歇尔计划开展后荷兰便不再向世界银行（国际复兴开发银行）申请援助。^③ 再者，欧陆国家利用国际复兴开发银行资金开展重建的过程遇到不少困难，比如国际复兴开发银行对意大利的战后重建项目的结果并不理想，^④ 遑论对中东欧国家的援助谈判因冷战开启而终止。此消彼长，世界银行对欧洲重建与复兴的作用变得有限。

到了二十世纪五十年代后期，西欧社会经济复兴，各国开始致力于创建自身的援助体系。在《罗马条约》生效后，欧洲投资银行于1959年正式运营。从1964年起，欧洲投资银行的业务范围扩展至欧共体以外的国家。《罗马条约》还促成了欧洲开发基金（European Development Fund）的诞生，为欧共体国家构建了援助非加太地区的渠道。自1975年起，欧共体与非加太地区的发展中国家签订《洛美协定》，为这些地区的国家提供资金、技术和贸易优惠政策。换言之，在二十世纪六十至七十年代期间，欧洲一体化的进程已衍生出层次丰富的多边对外援助体系。到了二十一世纪，欧盟的对外援助金额总数已占世界援助总量的一半以上，^⑤ 而欧洲投资银行成为了法定资本规模最大的多边开发银行。因此身处欧洲一体化核

^① William Becker et al., “Transcript of Interview with Eveline Herfkens”, World Bank Archives Oral History Program, 8 October 1996, p.33, <https://oralhistory.worldbank.org/person/herfkens-eveline>

^② Robert Oliver, “Transcript of Interview with Paul Rosenstein-Rodan”, World Bank Archives Oral History Program, 14 August 1961, pp.10-11, <https://oralhistory.worldbank.org/person/rosenstein-rodan-paul-n>

^③ Charles Ziegler, “Transcript of Interview with Pieter Liefstinck”, World Bank Archives Oral History Program, 5 February 1987, p.6 <http://oralhistory.worldbank.org/transcript/liefertinck/transcript-oral-history-interview-pieter-liefertinck-held-february-05-1987>

^④ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Sydney Cope”, World Bank Archives Oral History Program, 9 August 1961, p.17, <https://oralhistory.worldbank.org/transcripts/transcript-oral-history-interview-sydney-cope-held-august-9-1961-main-report>

^⑤ 吴燕妮：《欧盟发展援助政策的有效性问题和解决》，载《欧洲研究》2010年第3期，第71-86页。

心位置的欧陆国家从战后重建到系统地开展对外援助的阶段均没有依赖世界银行，导致欧陆大国能以更功利的方式处理世界银行的事务，欧陆小国则不太愿意增强与世界银行管理层的联系。诚如行长巴伯·科纳布尔坦言，欧洲各国政府根本不认为世界银行能影响自身利益。^①

英国成为欧洲各国的例外的原因很大程度在于英国不认同欧盟的对外援助体系，这种援助体系并不符合他们的利益，于是投入更多注意力至世界银行。威廉·赖里在访谈中表示，虽然英国在60年代末加入了欧共体，但就多边援助而言，他认为世界银行的援助远比欧洲发展基金和欧共体与非洲、加勒比海与太平洋国家签订的《洛美协定》的援助有效。理由是他认为《洛美协定》的政治性太强，该协定很大程度是为了加强法国与其前殖民地之间的联系而设立，援助效率很低，而欧洲开发基金过度惠及欧洲农民，而不是让缺乏温饱的穷人获益，英国的农业占经济比重不多，实质获益很少，英国人认为欧洲的对外援助体系实质上破坏了市场调节在经济发展中的作用，损害了地方农业。^②因此，英国政府比其它欧洲国家更倾向于通过世界银行开展多边对外援助，重视与银行管理层构建良好关系。

（四）世界银行决策层内的美欧关系

1. 松散的价值联盟

对于美欧国家在世界银行决策层内的关系，研究发现美欧在涉及价值观的问题上容易实现合作。在人权、民主等价值问题上，美欧国家常能对意识形态差异巨大的对手保持立场一致。比如在处理援助苏联和东欧的问题上，美欧双方共同对世界银行管理层施压，要求银行更详细地调查苏联国内的粮食短缺问题。^③荷兰执行董事支持美国依仗世界银行的资助推广

^① John Lewis et al., "Transcript of Interview with Barber B. Conable", August 19, 1991, p.34, <https://documents.worldbank.org/curated/en/928971468140041264/Transcript-of-oral-history-interview-with-Barber-B-Conable-held-on-May-8-and-August-19-1991>

^② William Becker et al., "Transcript of Interview with William S. Ryrie", World Bank Archives Oral History Program, 17 September 1993, p.8, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

^③ William Becker and David Milobsky, "Transcript of Interview with W. A. Wapenhans", World Bank Archives Oral History Program, September 6 1993, p.73, <https://document.worldbank.org/curated/en/339831468-148764592/Transcript-of-oral-history-interview-with-Willi-Wapenhans-held-on-September-6-1991>

西方民主理念。^① 即便政治立场中立倾向明显的北欧各国希望担任发达国家和发展中国家之间的中介和桥梁，但基于自身秉持的人权观和民主观，北欧国家经常不得不站在美国的一方，在审议对智利的贷款项目时，北欧执行董事埃纳·马格努森本不想反对该项贷款项目，但时任智利总统萨尔瓦多·阿连德热衷于马克思主义并致力推行社会主义改革，北欧人便跟随美国在世界银行中否决了对智利的贷款。^②

但价值观上的一致并不能掩盖美欧双方在现实利益层面的矛盾。在布雷顿森林会议期间，饱受战火摧残的欧洲各国并没有太多能与美国讨价还价的硬实力。然而即使谈判筹码不足，欧洲代表们并没有甘心受制于美国。在商议国际复兴开发银行的治理架构时，美国政府在其财政部的鼓动下，希望将银行定址于政治中心华盛顿，同时在银行设立权力较大的、常驻的执行董事会监管并参与银行运营，以便更好地控制银行，但此举最初遭到包括英国在内的欧洲各国反对，欧洲代表们不希望执行董事参与银行运营，务求尽量实现“管办分离”。英国代表约翰·凯恩斯提出将银行定址在经济中心纽约，并且设立非常驻的、权力较弱的执行董事会，以三个月召开一次会议的方式监管银行运营。^③ 但最后碍于美欧双方的实力差距，当时国际复兴开发银行的人力、物力均非常依赖美国政府的支持与担保，同时美方愿意让欧洲人担任国际货币基金组织的总裁，在这种情况下，美国人的意见在会议桌上占据了优势。由于相信美国人会保护欧洲人的经济利益，同时为了不得罪美国并获得其援助，约翰·凯恩斯向美国妥协，国际复兴开发银行最后定址于华盛顿，默认由美国人担任行长，设立常驻执行董事会。^④

^① Becker and Milobsky, “Transcript of Interview with Ibrahim F.I. Shihata”, 23&24 May 2000, pp.29-30, <https://oralhistory.worldbank.org/transcripts/transcript-oral-history-interview-ibrahim-f-i-shihata-held-may-23-and-24-2000>

^② Richard Webb and Devesh Kapur, “Transcript of Interview with Einar Magnussen”, World Bank Archives Oral History Program, 14 October 1992, pp.3-8, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/magnussen/transcript-oral-history-interview-einar-magnussen-held-october-14-1992>

^③ Charles Ziegler, “Transcript of Interview with Pieter Liefinck”, World Bank Archives Oral History Program, 5 February 1987, p.3 <http://oralhistory.worldbank.org/transcript/liefinck/transcript-oral-history-interview-pieter-liefinck-held-february-05-1987>

^④ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Ansel Luxford”, World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, pp.7-11, <https://oralhistory.worldbank.org/person/luxford-ansel-f>

但此后欧洲国家对美国的忧虑并没有消失，在国际复兴开发银行成立之初，诸多负责掌管银行不同地区部门的官员曾在美国国务院任职。^①由于担心国际复兴开发银行沦为美国控制的政治工具，欧洲各国代表在1946年萨凡纳召开的国际复兴开发银行与国际货币基金组织年会上公开质疑美国要完全操纵银行。^②在同年年底首任行长尤金·迈耶辞职后，英国执行董事詹姆斯·格里格和荷兰执行董事威廉·拜延均希望接任银行行长以制衡美国的力量。^③但后来行长一职经妥协，由受欧洲人认可的美国人约翰·麦克洛伊担任，^④后者能保障世界银行运营的非政治化，^⑤欧洲各国才逐渐放下了部分戒心。随后继任行长的尤金·布莱克仍不断安抚欧洲国家，公开保证会将美国与欧洲各国在银行中的贡献协调成相对均衡的状态。^⑥

不过美国政府始终在防备欧洲国家“夺权”。比如在巴伯·科纳布尔正式担任行长前，当时的美国财政部部长詹姆斯·贝克明确向其表示担忧行长职位落入欧洲人手中。由于担心对方“夺权”，美国也没有真诚地让欧洲参与世界银行的援助决策。荷兰执行董事伊夫琳·赫弗肯斯指出，美国国会议员其实根本不理睬欧洲人的关于发展援助方面的意见，而她本人鲜有与美国国会议员交流的机会，美国议员只在北约共同防务领域愿意和大西洋彼岸的盟友进行交流，因为美国在防务领域更需要与欧洲各国一起

① Robert Asher, “Transcript of Interview with Burke Knapp”, World Bank Archives Oral History Program, 29 October 1981, pp.54-55, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/knapp/transcript-oral-history-interview-j-burke-knapp-held-october-6-and-29-1981>

② Robert Oliver, “Transcript of Interview with Davidson Sommers”, World Bank Archives Oral History Program, 2 August 1961, p.3, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/sommers/transcript-oral-history-interview-davidson-sommers-held-august-2-1961>

③ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Morton M. Mendels”, World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, pp.23-24, <https://oralhistory.worldbank.org/person/mendels-morton-m>

④ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Davidson Sommers”, World Bank Archives Oral History Program, 2 August 1961, p.26, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/sommers/transcript-oral-history-interview-davidson-sommers-held-august-2-1961>

⑤ Robert Grathwol, “Transcript of an Interview with Lester Nurick”, World Bank Archives Oral History Program, 22 February 2005, pp.9-10, <https://oralhistory.worldbank.org/person/nurick-lester>

⑥ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Davidson Sommers”, World Bank Archives Oral History Program, 2 August 1961, pp.46-47, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/sommers/transcript-oral-history-interview-davidson-sommers-held-august-2-1961>

共同分担责任。^①

即便存在上述分歧，英国仍不失为欧洲各国中的特例，是在世界银行中与美国关系最密切的一方。在二十世纪七十年代后，英镑作为世界货币的重要性不断下降，英国已无能力与美国共同把持国际金融秩序，英国对于美国的地缘战略价值亦不复当年，但英国财政部的驻美使节依然与美国财政部保持亲密且牢固的特殊关系。^②此外，在执行董事会中，英国董事和美国董事之间的共识更强，双方关系更特殊，^③英国执行董事威廉·赖里公开宣称世界银行是以美国为中心的组织。^④再者，英国人也时而为难其它欧洲国家，比如国际复兴开发银行商议对比利时的重建贷款项目时，英国代表就带头反对银行对比利时的贷款，理由是英国人认为比利时对盟军的贡献不足且遭受到破坏有限。^⑤可见在欧洲各国中，英国是明显倒向美国的那方。

美欧双方在世界银行内就价值观问题达成一致的直接原因在于美欧提供发展援助思维背后均带有类似的、浓厚的意识形态动机。从冷战开启之际的国际复兴开发银行、美国政府在1947启动的马歇尔计划、1949年倡议的“国际发展援助计划”（International Development Assistance Program）、1961年美国国会通过的《对外援助法》都将推广西式自由、民主、人权、法治作为对外援助的目标之一。至于欧洲各国从《洛美协定》到《科托努协定》，再到欧盟在2014年构建的“民主与人权政策工具”（European Instrument for Democracy & Human Rights）的援助目标同样类似，美欧官方对于上述价值内涵的诠释并无实质差异。这种发展援助本身带有以潜移默化

① William Becker et al., “Transcript of Interview with Eveline Herfkens”, World Bank Archives Oral History Program, 8 October 1996, p.33, <https://oralhistory.worldbank.org/person/herfkens-eveline>

② William Becker et al., “Transcript of Interview with William S. Ryrie”, World Bank Archives Oral History Program, 17 September 1993, p.2, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

③ William Becker et al., “Transcript of Interview with William S. Ryrie”, World Bank Archives Oral History Program, 17 September 1993, p.4, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

④ Richard Webb and Devesh Kapur, “Transcript of Interview with William Ryrie”, World Bank Archives Oral History Program, 12 December 1990, p.10, <https://oralhistory.worldbank.org/person/ryrie-william-s>

⑤ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Alexander Stevenson”, World Bank Archives Oral History Program, 10 August 1961, p.27, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/stevenson/transcript-oral-history-interview-alexander-stevenson-held-august-10-1961>

化的方式根据自我形象“改造”其它国家的意图。因此，在世界银行内处理价值问题或面对不同意识形态的援助国时，美欧常能达成共识并一致对外。

当处理的问题不涉及价值观或意识形态时，美国政府容易在世界银行中与欧洲各国政府产生矛盾。原因是美欧在对外援助领域有难被调和的利益偏好。美欧双方不但对受援国的遴选偏好不一样，在援助项目内容选择上也存在差异。^①此外，美欧各国还有通过对外援助中推广各自国家文化与形象的需要。^②

在相互利益存在明显冲突的情况下，由于美国为世界银行做出了欧洲各国无法替代的贡献，即便行长试图调和，美国官员始终有压制欧洲各国的理由。美国不但是成立世界银行的倡议者，设置筹备成立银行的议程，还以自身实力担保了银行的信誉。在国际复兴开发银行发行债券初期，华尔街的投资者普遍持观望的态度，担心银行只是依赖美国外汇储备运作的机构，正是美国政府为国际复兴开发银行的商业化运作模式做出了担保，提升了投资者对银行的信心，才让银行成功筹集资金得以顺利运营。^③对美国政府来说，若自身对世界银行做出的关键贡献不能转化成相应的权力是难以接受的，因此美国总统唐纳德·里根和美国财政部部长詹姆斯·贝克才会提防欧洲人夺权。欧洲各国虽在二十世纪六十年代开始为美国分担世界银行中的责任，但其贡献只能是在美国搭建好的基础上提供资金、技术、人才的支持，在银行中担任辅助的角色。

英国作为欧洲国家的例外，直接原因在于英国比其它欧洲国家更早地与美国达成共识努力推动国际复兴开发银行的成立。1941年签署的《大西洋宪章》中的第一部分第四条便已明确指出，英美两国要努力促使世界各国拥有同等机会实现经济繁荣、参加世界贸易并获得原料。在战后，英美双方将此条目中的精神带入布雷顿森林会议中，世界银行（国际复兴开

^① Gordon Cumming, “French Development Assistance to Africa: Towards a New Agenda?”, *African Affairs*, Vol.94, No.376, 1995, p.390.

^② 参见，季开胜：《法国对外援助的经验教训及其借鉴意义》，载《法国研究》2015年第2期，第1-8页；姚逸信：《德国对外援助的三方合作模式》，载《国际经济合作》2012年第10期，第61页；周琪：《新世纪以来美国的对外援助》，载《世界经济与政治》2013年第9期，第51页。

^③ Robert Oliver and George Woods, “Transcript of Oral History Interview with George Martin and Emil Pattberg Held on August 3”, World Bank Archives Oral History Program, 3 August 1961, pp.12-13, <http://oralhistory.worldbank.org/person/martin-george>

发银行)作为布雷顿森林体系中的重要组成部分,最初本身亦是由美国人哈里·怀特和英国人约翰·凯恩斯共同起草构建,而两人的计划书亦成为布雷顿森林会议中讨论的主要内容。其它欧洲国家无缘染指这种奠基式的贡献,因此英美双方能在世界银行中构建矛盾相对较少的特殊关系。

(五) 世界银行管理层内的美欧关系: 欧陆成员被边缘化

1. 英美人才形成紧密核心

虽然世界银行管理层表现出明显的自主性,但美国人在管理层中拥有特殊地位,^①换言之,世界银行的运营虽不被英美政府控制,但被英美思维操纵。^②世界银行管理层更倾向于录用美国员工,在尤金·布莱克任行长期间,美国员工数量占55%,英国人数量占17%,法国人的数量只有6%,至于其它欧洲国家的专家数量更少。^③人数少的直接后果是本国的发展思维模式无法在世界银行运营中产生共鸣。根据行长詹姆斯·沃尔芬森透露,管理层成员倾向与本国同胞抱团办事,美国人是运营团队中最有影响力的团体。^④除去美国人,在管理层中影响力最大的是英国人。^⑤他们在管理层内是最能被美国人信赖的团体。而罗伯特·麦克纳马拉担任行长时,其亲信均来自英美,^⑥相比其它欧洲国家的管理者,他更喜欢与英

^① Robert Grathwol, "Transcript of an Interview with Georges Delaume", World Bank Archives Oral History Program, 17 May 2004, p.32, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/delaume/transcript-oral-history-interview-georges-r-delaume-held-may-10-and-17-2004>

^② William Becker et al., "Transcript of Interview with Eveline Herfkens", World Bank Archives Oral History Program, 8 October 1996, p.22, <https://oralhistory.worldbank.org/person/herfkens-eveline>

^③ John Muir, "Transcript of Interview with James E. Twining, JR", World Bank Archives Oral History Program, 2 May 1985, p.7, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/twining/transcript-oral-history-interview-james-e-twining-held-may-2-1985>

^④ William Becker, "Transcript of Interview with James Wolfensohn", World Bank Archives Oral History Program, 3 December 2006, pp.40-42, <https://documents.worldbank.org/curated/en/753471468337257059/Transcript-of-oral-history-interview-with-James-D-Wolfensohn-held-on-June-5-and-14-September-25-and-December-3-2006>

^⑤ Charles Ziegler, "Transcript of Interview with Irving Friedman", July 15, 1986, pp.54-55, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/friedman/transcript-oral-history-interview-irving-s-friedman-held-march-1-1974-july-15-5>

^⑥ 这些亲信是尤金·罗贝格(Eugene Rotberg)、霍利斯·钱纳里(Hollis Chenery)、威廉·克拉克(William Clark)、恩斯特·斯特恩(Ernst Stern)和赫布卜·乌·哈格(Mahbub ul Haq),参见,John Lewis, "Transcript of Interview with Robert S. McNamara", World Bank Archives Oral History Program, 3 October 1991, p.16, <https://documents.worldbank.org/curated/en/981971468149966185/Transcript-of-oral-history-interview-with-Robert-S-McNamara-held-on-April-1-May-10-and-October-3-1991>

国人合作。^① 在这种情况下，世界银行的管理层很难不被盎格鲁-萨克逊式思维主导。^②

毋庸置疑，诸多发挥了重要作用的世界银行管理层成员来自欧陆国家，这些欧陆人才顺利融入英美主导的世界银行管理团队，^③ 并在世界银行的贷款与融资业务、制定银行发展战略、建立银行与受援国之间的关系、吸纳新成员国、帮助落后国家实现发展重建与经济转轨中扮演了重要的角色。^④ 但总体而言，来自欧陆国家的管理层成员与美国管理层成员之间的关系不甚密切，人际关系冲突在银行日常管理中时有发生。不少来自欧陆的管理层成员在访谈资料中公开抨击世界银行行长，来自法国的行长助理奥利弗·拉富尔卡德辛辣地批评时任行长奥尔登·克劳森的行事作风狂妄且傲慢，对世界银行的运营缺乏足够的尊重，而且还言谈举止霸道、粗鄙，曾对他本人进行言语侮辱。^⑤ 丹麦人斯文·伯梅斯特在访谈中也通过细节描述了行长罗伯特·麦克纳马拉傲慢的工作作风，后者不但在

① John Lewis et al., “Transcript of Interview with Sven Burmester, Leif Christoffersen, Caio Koch-Weser, Oliver Lafourcade”, World Bank Archives Oral History Program, 29 August 1992, p.37, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/koch-weser/transcript-oral-history-interview-sven-burmester-leif-christoffersen-caio-koch>

② Charles Ziegler, “Transcript of Interview with Irving Friedman”, July 15, 1986, pp.54-55, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/friedman/transcript-oral-history-interview-irving-s-friedman-held-march-1-1974-july-15-5>; John Muir, “Transcript of Interview with James E. Twining, JR”, World Bank Archives Oral History Program, 2 May 1985, p.8, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/twining/transcript-oral-history-interview-james-e-twining-held-may-2-1985>

③ 参见, Jochen Kraske, “Transcript of Interview with Jean Baneth”, World Bank Archives Oral History Program, 11 September 1996, p.66, <https://documents.worldbank.org/curated/en/656231468338396207/Transcript-of-oral-history-interview-with-Jean-Baneth-held-on-December-19-1994-January-12-1995-and-September-11-1996>

④ 参见, Robert Oliver, “Transcript of Oral History Interview with Siem Aldewereld Held on July 13, 1961: Main Transcript”, World Bank Archives Oral History Program, 13 July 1961, p.5, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/aldewereld/transcript-oral-history-interview-siem-aldewereld-held-july-13-1961-main>; William Becker and David Milobsky, “Transcript of Interview with W. A. Wapenhans”, World Bank Archives Oral History Program, September 6 1993, p.54, <https://document.worldbank.org/curated/en/339831468-148764592/Transcript-of-oral-history-interview-with-Willi-Wapenhans-held-on-September-6-1991>

⑤ Richard Webb and Devesh Kapur, “Transcript of Interview with Olivier Lafourcade”, June 3, 1991, pp.3-6, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/lafourcade/transcript-oral-history-interview-olivier-lafourcade-held-june-3-1991>

会见他时吃午餐，审阅《前景文件》(Prospect Paper)的初稿时还态度恶劣。^① 曾任世界银行非洲地区人类发展高级顾问的德国人伯恩哈德·利泽指责罗伯特·麦克纳马拉使世界银行脱离社会实际，令内部管理的官僚化程度变高，同时批评美国在银行运营中灌输的华盛顿共识让许多落后地区的医疗卫生项目得不到融资。^② 另一方面，亦有美国管理层成员不满欧陆同事的工作作风，比如来自美国的世界银行运营服务部主任詹姆斯·特文宁抱怨他当年进入职位应聘面试房间时，法国籍的银行人事部门官员亚纳·勒鲁在午睡。^③

在存在较多人际关系矛盾的情况下，来自欧陆国家的人才很难进入管理层的核心位置。根据行长巴伯·科纳布尔总结，只有某些德国人能在世界银行身处管理层的高位，但位处中层或以下的德国成员极少，身居管理层高位的法国人和意大利几乎没有。^④ 总而言之，世界银行管理层内的当权者是英美两国的精英。

由于发展中国家警惕世界银行背后的政治动机，银行高管很早便意识到维持管理层国际化的重要性。^⑤ 为了实现国际化，欧洲人才是世界银行招聘的重点对象，但愿意加入世界银行管理层的欧洲杰出人才数量并不多。

根据法国人莱昂纳尔·里斯特解释，战后百废待兴的欧洲各国极需要人才加入其公务员体系，为此采取了一切手段阻止人才流失，1946年他加入世界银行时，法国政府告知他加入世界银行管理层的代价是将来不能

① John Lewis et al., “Transcript of Interview with Sven Burmester, Leif Christoffersen, Caio Koch-Weser, Oliver Lafourcade”, World Bank Archives Oral History Program, 29 August 1992, pp.14-18, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/koch-weser/transcript-oral-history-interview-sven-burmester-leif-christoffersen-caio-koch>

② Charles Ziegler, “Transcript of Interview with Bernhard Liese”, World Bank Archives Oral History Program, 17 April 2008, p.27, <https://oralhistory.worldbank.org/person/liese-bernhard>

③ John Muir, “Transcript of Interview with James E. Twining, JR”, World Bank Archives Oral History Program, 2 May 1985, p.15, <https://oralhistory.worldbank.org/transcript/twining/transcript-oral-history-interview-james-e-twining-held-may-2-1985>

④ John Lewis et al., “Transcript of Interview with Barber B. Conable”, August 19, 1991, p.4, <https://documents.worldbank.org/curated/en/928971468140041264/Transcript-of-oral-history-interview-with-Barber-B-Conable-held-on-May-8-and-August-19-1991>

⑤ Robert Oliver, “Transcript of Interview with Mr. Eugene R. Black, President”, World Bank Archives Oral History Program, 6 August 1961, pp.25-26, <http://documents.worldbank.org/curated/en/373511468337173386/-Main-transcript>

回法国政府任职，就算他能入职法国政府，未来也要回到世界银行去，况且，美欧的文化环境存在一定差异，战后许多欧洲专家并不愿意背井离乡前往陌生的环境工作，更愿意留在欧洲。到了二十世纪六十年代，世界银行管理层招募欧洲人才甚至变得更难。^①因为高水平的欧洲专家数量有限，欧洲的援助机构乃至经济合作发展组织都在挖角这些专家，提供的工资待遇并不比世界银行低，导致世界银行管理层职位的吸引力对欧洲人才来说并不高。对比之下，美国具有大量熟悉环境的专业人才，银行管理层更愿意录用美国员工，遑论世界银行行长原则上由美国人担任。此消彼长，管理层中的欧洲的人才难占数量优势，在管理层成员倾向与本国同僚合作的情况下，欧洲人的发展思维很难被美国人占多数的银行管理体系接纳。^②对欧洲人才更为不利的情况是二十世纪六十年代末罗伯特·麦克纳马拉上任世界银行行长，他肆意扩张银行贷款业务规模，在管理中建立个人权威，让官僚主义在世界银行管理层内部膨胀，而美国人作为管理层中人数最多最有影响力的团体，在其治下权力上升，产生的后果是欧洲籍成员进一步被排挤出管理层的核心范围，欧洲人的运营思维自然更难以被认可。

而英国人在管理层中成为欧洲人的例外的直接原因在于英美两国人员之间的互信更强。这种互信源于英国人与美国人之间就发展问题上更容易形成默契，双方在传统上均认同限制政府在经济发展中扮演的角色，强调市场的作用，力图减免关税，即是学界常讨论的盎格鲁-萨克逊模式。除了经济发展模式上的契合，英美双方的语言、文化类似，沟通隔阂更少，英国人更容易融入至美国人主导的银行运营团队中，这让诸多英国人较易对银行的运营产生重要影响。这能解释为何世界银行管理层中的英国人数量较多，行长的亲信多是来自英美背景，从而使英国人成为在世界银行管理层内最为“合群”的欧洲人。

① Robert Oliver, “Transcript of interview with Leonard Rist”, World Bank Archives Oral History Program, 19 July 1961, pp.12-13, <https://oralhistory.worldbank.org/person/rist-leonard>

② Robert Oliver, “Transcript of Interview with Paul Rosenstein-Rodan”, World Bank Archives Oral History Program, 14 August 1961, pp.43-47, <https://oralhistory.worldbank.org/person/rosenstein-rodan-paul-n>

三、结论

鉴于现有文献普遍肯定世界银行管理层的自主性存在，研究考量了美欧专业人才在管理层的关系、政府间代表在决策层的关系、美欧政府间代表与银行管理层的关系。基于此框架，在研究者以归纳迭代的分析技巧从大量世界银行官员的谈话资料中得到结论如下。

第一，美国国家机器无法控制世界银行管理层，只能影响世界银行的运营。美国政府有一系列制度安排与举措力图控制世界银行。但美方看似严密的控制手段经不住世界银行的复杂运营现实考验，作为决策机构的执行董事会的实权很弱，世界银行行长权力大，管理层的自主性较强，这导致世界银行的诸多援助行动与结果不如大股东国的政府所愿。因此，即便美国政府对世界银行的筹建与发展影响深远，其国家机器无法让世界银行的业务运营皆如所愿，“代理人困境”表现明显，这让世界银行内的美欧关系出现多重复杂性。

第二，欧陆国家与世界银行管理层关系疏远，遑论与美国共同控制其运营。这是由于世界银行的援助对欧洲战后重建的意义有限，欧洲一体化的进程衍生出规模庞大且独立完善的多边对外援助体系，欧陆国家不太依赖世界银行，于是欧陆大国政府在世界银行内以比较功利的方式行事，与被盎格鲁-萨克逊思维主导的管理层产生的矛盾较多，而股权份额较低的欧洲国家政府参与管理运营的热情不高，对世界银行业务的影响力非常低。

第三，在世界银行的政府间决策层，由于美欧双方在发展援助领域的利益偏好差异大，法德两国代表与美国政府的利益冲突较多，而欧洲小国则不太关心世界银行运营事务。欧洲各国政府代表在决策层内只会在涉及意识形态的问题上坚定支持美国。由于美国为世界银行的成立做出了奠基式的贡献，在人事与物质资源上均占有全方面优势，欧洲国家无法挑战美国在决策层中的地位。而英国政府代表在决策层与美国政府代表建立有特殊且紧密的非正式沟通机制，英国是欧洲国家的例外，其国家机器能对世界银行的决策产生实质性影响。

第四，在世界银行管理层内部，世界银行的职位对欧陆人才来说吸引

力有限，而美国本土的人力资源丰富。这导致世界银行管理层内欧陆国家人才比例不大，加上欧洲人的行事作风并不完全契合美国人的做法，欧籍员工与美国领导层之间的矛盾较多。而来自英国的员工同样是其中的例外，英国人在语言、文化、发展思维层面与美国人的默契更多，管理层中的英国人较少得罪美国人，两者纵然有矛盾也容易被调和，因此较多英国人能成为管理层的领导者，继而对银行的运营产生重要的影响。基于此，在世界银行管理层内具话语权的群体是英美两国的精英，实质上控制世界银行运营的是盎格鲁-萨克逊式的发展思维。

俄罗斯南太政策的特点（2008-2021）

唐 杰

摘 要：自2008年后，全球金融危机和地缘政治变动引发俄罗斯加速推进太平洋战略进程，重返南太地区是俄罗斯太平洋战略的组成部分。南太地区独特的海洋军事战略价值、外交战略的政治价值、海洋经济价值成为俄罗斯积极重返南太的驱动力。在重返南太过程中，俄罗斯在军事合作、经济援助、地区发展治理和合作机制化四个方面做了外交布局，但南太地区偏向西方的路径依赖、域内外国家的制衡与竞争以及自身综合实力有限等因素制约了俄罗斯战略空间的实施和影响力的发挥，但我们也应关注到俄罗斯当前和未来企图运用“巧实力”外交，通过战略重点结交斐济、借助中国实力、利用多边平台等手段进一步推进南太战略的动向。由此观之，作为后来者的俄罗斯在资源有限情况下只要找准切入南太地区的外交政策，在未来的大国博弈中，重返南太也许不只是俄罗斯寻求存在感的象征性外交宣言，而是其发挥战略平衡手的重要砝码。

关键词：南太地区；俄罗斯；大国博弈；战略平衡手

作者简介：唐杰，华东师范大学政治与国际关系学院博士研究生。

冷战期间，苏联曾试图强化南太平洋（以下简称南太）地区的战略存在，最终没能如愿以偿。冷战末期，虽然苏联采取全球收缩战略，但戈尔巴乔夫在海参崴讲话中强调苏联也是太平洋国家，并声称南太广阔海域的状态是苏联“所关心的事情”。^①冷战结束后，俄罗斯采取全面收缩战略，关闭南太地区的大使馆，取消定期性的远洋巡航制度。进入21世纪，北约东扩、北极海域主权争议、格鲁吉亚冲突、乌克兰危机、美国“亚太再平衡战略”和“印太战略”等事件进一步挑战俄罗斯地缘政治疆界。普京总统执政后，在“新欧亚主义”思想推动下，开始积极重新思

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

^① 卫康：《南太平洋无核区条约的前前后后》，载《瞭望周刊》1987年第8期，第8页。

考调整对外战略，重启太平洋战略是俄罗斯联邦面临新形势时作出趋利反应的具象化。^①尤其是2008年全球金融危机引发的经济下滑和俄格冲突导致的地缘变动加速俄罗斯推进“向东看”的太平洋战略，重返南太是俄罗斯太平洋战略布局新动向。本文讨论的问题是：俄罗斯南太政策的特点是什么？

目前国内学界对俄罗斯在南太地区的战略活动关注相对较少，既有成果主要从以下几方面开展探究：一是从南太地区的大国博弈来研究。进入21世纪，一些大国纷纷调整和更新自己的对外战略，南太地区的战略价值日益凸显。南太地区逐渐成为主要大国周边和区域战略的延伸区域、开发和利用深海资源的新兴区域、大国应对非传统安全威胁的前沿区域。^②作为一个具有全球影响力的世界大国，俄罗斯近年来积极参与南太地区事务，寻求填补战略真空，谋取地区事务影响力。赵少峰认为俄罗斯在短期内不太可能从南太地区获得太多的实际利益。不过，俄罗斯加强与这一地区国家关系有着较强的象征意义，是俄罗斯推动全球多极化战略的一部分，同时也意在为俄在南太地区谋求长期战略利益奠定基础。^③

二是从俄罗斯的太平洋战略来研究。太平洋战略源于俄罗斯帝国时期对东方的开拓与征服，后经苏联时期的大起大落，到普京执政后对“欧亚主义”思想的认同使太平洋战略再一次复兴。马天认为在俄罗斯太平洋战略大框架下，“重返南太平洋”通常被视为“新俄罗斯时期”太平洋战略的最后外延。当前，俄罗斯对南太平洋的重返主要是以寻求外交支持、扩大自身影响力以及实施军事威慑为主要目的。^④

三是从俄罗斯重返南太外交来研究。最早以俄罗斯南太外交为研究专题的李秀蛟和李蕾认为域外大国不断在南太地区加强经济、政治甚至军事存在。尤其是俄格冲突后，俄罗斯也不甘落后并积极对该地区施加影响力，对南太岛国增加经济援助、扩大投资和加深军事技术合作等，同时战略重点结交斐济等国家。他们认为俄罗斯重返南太平洋地区，是俄

① 马天：《俄罗斯太平洋战略的源起、重启与展望》，载《太平洋学报》2021年第9期，第81页。

② 徐秀军：《大国外交舞台上的南太平洋地区》，载《世界知识》2016年第1期，第23-25页。

③ 赵少峰：《俄罗斯在太平洋岛屿地区为长远战略利益布局》，载《世界知识》2021年第14期，第19-21页。

④ 马天：《俄罗斯太平洋战略的源起、重启与展望》，载《太平洋学报》2021年第9期，第77-88页。

罗斯重返世界大洋这一战略的重要组成部分，也是其“向东看”亚太战略的一部分。^①

鉴于学界对俄罗斯南太政策专题研究较少、动态跟踪不足、探究深度不够的特点，本论文以俄罗斯南太政策特点为研究线索，深入分析俄罗斯重返南太地区的利益所在、实施手段和现实困难，并在此基础上对俄罗斯南太政策进行展望，以期抛砖引玉之效。

一、俄罗斯在南太的利益

2001年“9.11”事件发生后，西方加快了进入俄罗斯“软腹部”的进程，严重侵蚀了俄罗斯的“势力范围”，挤压了俄罗斯的战略空间，激发了大国之间的博弈。^②如何摆脱地缘变动困局，开辟新的博弈点，成为俄罗斯战略层一直思考的问题。尤其是2008年8月俄格战争之后，一直被长期忽略的南太地区逐渐成为俄罗斯开拓外交新局面、转移竞争博弈点和提升战略影响力的新方向。

（一）南太地区对俄罗斯海洋军事战略的价值

南太地区西北与东南亚相邻，西连澳大利亚，东靠美洲，向南越过新西兰与南极大陆相望。该区域还连接着太平洋和印度洋，扼守美洲至亚洲的太平洋运输线，占据北半球通往南半球乃至南极的国际海运航线，是世界东西、南北两大海上战略通道的交汇处。^③据统计，全世界共有大小海上通道1000多个，其中适于航行的通道有130多个，组成八大海峡群，^④它们是海上交通线的咽喉，具有重要的经济价值和军事价值。在这八大海

^① 李秀蛟、李蕾：《俄罗斯重返南太平洋外交解析》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第4期，第101-113页。

^② 曾向红：《相互尊重与大国互动——基于俄欧与中俄在共同周边地区互动模式的比较研究》，载《世界经济与政治》2021年第1期，第83页。

^③ 于洪君：《序》，载吕桂霞编著《斐济》，社会科学文献出版社2015年版，第1页。海上战略通道通常是指国家战略乃至全球战略中，具有重大战略意义的海上交通要道，或者海上交通线的关键路段，多指海上通道和航线的咽喉部分。

^④ 《扼住海上生命线》，载《瞭望新闻周刊》2004年第30期，第33-34页。八大海峡群分别为：北冰洋地区海峡群、北海-波罗的海地区海峡群、地中海-黑海地区海峡群、墨西哥湾-加勒比海地区海峡群、东北亚地区海峡群、东南亚地区海峡群、西南太平洋地区海峡群、西印度洋地区海峡群。

峡群中，位于南太平洋的有托雷斯海峡、库克海峡和巴斯海峡。^①同时，南太地区还有很多岛屿，不少岛屿多港湾，补给能力强。因此，南太地区优越的地缘战略位置为俄罗斯在太平洋和南极方向开展海洋战略布局提供了最佳场域。

近年来，俄罗斯为恢复大国地位，军事战略从冷战后全面收缩转向如今加强全球军事存在。海洋战略是俄罗斯大国复兴的重要保障。历史上，俄罗斯彼得大帝曾用“两只手”理论诠释海洋战略重要性，他说：“凡是有陆军的统治者，只能算有一只手，唯有同时兼有海军的统治者，才算双手俱全。”^②2000年4月，俄罗斯公布了《俄罗斯联邦海军战略（草案）》，该草案第一次正式承认并使用了“海军战略”这一概念，提出了海军要面向世界大洋的宏伟战略构想。^③2012年2月20日，普京在《俄罗斯报》上发表《变得强大：俄罗斯国家安全的保证》的文章中指出：“在任何情况下，我们都不放弃战略威慑的潜力，并将不断地加强它。……我们海军舰队已经在世界大洋的各个战略地区恢复了存在。这样的旗帜展示将是永久的。……我们的任务是完全意义上大洋海军的重生。”^④2015年俄罗斯颁布的《俄联邦海洋学说》规划了俄罗斯在新时期的海洋战略和任务，由维护国家安全和恢复国内经济转为维护战略空间安全和服务国家发展战略，并致力于谋求地缘政治博弈的优势和海洋强国地位的回归。“新海洋学说”将俄罗斯战略划分为六大方向，其中太平洋和南极方向与南太地区息息相关。在南极方向，目前俄罗斯在南极有5个永久性科考站和5个季节性科考站，并对南极海域地质构造开展了调查研究。^⑤因此，俄罗斯重视加强对南极的综合研究和国际合作，确保俄罗斯在南极的长期和积极存在。在太平洋方向，提出要发展同中国的友好关系，发展太平洋舰队的兵力和驻泊体系，提高其数量和质量，发展远东陆路和海上交通，积极融入

① 梁甲瑞：《试析大国何以对南太平洋地区的海上战略通道展开争夺》，载《理论月刊》2016年第5期，第166页。

② 陈良武：《俄罗斯海洋安全战略探析》，载《世界经济与政治论坛》2011年第2期，第88页。

③ 陈良武：《俄罗斯海洋安全战略探析》，载《世界经济与政治论坛》2011年第2期，第91页。

④ 《变得强大：俄罗斯国家安全的保证》，俄罗斯报，2012年2月20日，<https://rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>

⑤ 刘洋：普京时期俄罗斯海洋战略的内涵、实践及特征，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第2期，第128页。

亚太经济空间。^①

俄罗斯太平洋舰队是保障海军战略实现的重要力量。众所周知，该舰队东出进入太平洋，需要经过宗谷海峡、津轻海峡和朝鲜海峡，突破美日组成的第一道封锁链条后，又直面美国第二道战略链条包围，主要由中途岛、关岛等一系列军事基地和监测站组成的网络。而南太地区处在“第二岛链”外围，且附近有众多美国军事基地。如果俄罗斯能加强在南太地区的军事战略存在，发展与太平洋国家之间的友好合作，可以最大限度地打破美国从南太对俄罗斯的战略围堵，从而为俄罗斯太平洋舰队走向深海提供场域，也使得海洋强国战略的实施多了一个可供选择的途径和通道。这样一来，俄罗斯可以监视美国在太平洋地区的军事活动，牵制美国等域内大国军事力量，增加外交谈判筹码；另外也可以保护海上贸易、南极科考和远洋捕捞等活动，捍卫国家海外利益。

（二）南太地区对俄罗斯外交战略的政治价值

一是不容小觑的联合国投票权。根据《联合国宪章》规定，无论国家大小、强弱、贫富，主权国家一律平等。目前，南太地区有14个岛屿国家，除库克群岛和纽埃外，其他12个国家都属于联合国成员国。虽然南太地区总人口仅占世界总人口的0.5%，但在联合国大会却掌握着7.25%的票数，是世界主要国家争相合作的对象。^②正如太平洋岛国发展论坛首任秘书长弗朗索瓦·马特尔（Francois Martel）所言：“太平洋岛国虽然小，但放在一起就能发出很强的声音。”“大多数联合国成员国清楚这一点……他们需要‘一国一票’下的这12张票。”^③

二是日渐活跃的国际政治力量。当前，气候变化、海洋治理和可持续发展是南太地区在全球治理中最为关注的三大问题。以气候变化为例，上世纪90年代，为应对气候变化的现实威胁和改变气候谈判过程中的弱势地位，南太地区岛屿国家与世界其他沿海低地岛屿国家成立小岛屿国家联

^① 马建光、孙迁杰：《俄罗斯海洋战略嬗变及其对地缘政治的影响探析——基于新旧两版〈俄罗斯海洋学〉的对比》，载《太平洋学报》2015年第11期，第20-30页。

^② 汪诗明、王艳芬：《论习近平访问太平洋岛国的重要历史意义》，载《人民论坛·学术前沿》2015年24期，第56页。

^③ “Exclusive Interview with PIDF Secretary General”，Daily Post, April, 2016, https://www.dailypost.vu/news/exclusive-interview-with-pidf-secretary-general/article_a65aafb3-7e3e-53f1-82e6-cfa79f05ad64.html。

盟（AOSIS），通过抱团取暖，在联合国气候变化框架公约的谈判中积极发声，加强了彼此在应对全球气候变化中的声音。近年来，由太平洋岛国组成的太平洋小岛屿发展中国家集团利用77国集团、不结盟运动等发展中国家外交网络，提高了国际话语权。例如，2017年，作为太平洋岛国代表，斐济总理拜尼马拉马（Bainimarama）成为联合国全球海洋大会联合主席，并担任《联合国气候变化框架公约》第23次缔约国大会（COP23）主席。

三是发展迅速的地区主义机制。随着新地区主义意识不断觉醒，南太岛屿国家试图摆脱地区传统大国束缚，争取在政治、经济、外交和国防等领域获得更多的自主权，积极建立岛屿国家主导的新的地区机制。斐济总理拜尼马拉马曾公开批评太平洋岛国论坛被一小部分人主导，并表示：“我们希望作为太平洋岛民站出来，用一个声音向整个世界发出一个明确的信息：‘太平洋小岛屿国家是脆弱的，面对独特的可持续发展挑战’。”^①

近年来，太平洋岛国发展论坛（PIDF）的成立，《瑙鲁协定》缔约国（PNA）的机制化，美拉尼西亚先锋集团（MSG）的组织化，太平洋小岛屿发展中国家（PSIDS）作为联合国一个非正式集团的建立，《太平洋区域主义框架》（FPR）的实施以及太平洋岛国论坛（PIF）的全面改革等等共同构成了以太平洋岛国为主题的南太平洋地区主义的新发展，太平洋岛国在国际舞台上的“能见度”不断发展，对地区秩序产生了深远影响。^② 在新旧地区机制转圜过程中，吸引域外国家参与南太地区事务是岛屿国家平衡域内传统势力的重要手段。因此，独立的地区机制为域外国家参与南太地区事务提供了可能。

由此可见，在联合国投票上，俄罗斯需要南太地区的政治票仓资源支持其因地缘政治变动而备受西方国家外交围堵的政治孤立。在国际事务上，与西方国家相比，俄罗斯和南太地区国家拥有更加相近的全球发展理念，易形成相互合作关系。以气候变化为例，气候变化是太平洋岛国面临的巨大挑战。俄罗斯支持以联合国为中心的多边主义框架下积极应对气候

^① “Address at the Inaugural Pacific Islands Development Forum (PIDF) Meeting”, The Fijian Government, August, 2013, <https://www.fiji.gov.fj/Media-Centre/Speeches/English/ADDRESS-AT-THE-INAUGURAL-PACIFIC-ISLANDS-DEVELOPME>.

^② 陈晓晨：《南太平洋地区主义的新发展：地区机制与影响评估》，载《国际关系研究》2019年第3期，第79页。

变化带来的挑战和问题，反对发达国家不公平减排方案和消极应对态度，支持岛屿国家的气候关切提案。2021年4月22日，普京通过视频形式参加由美国组织的气候领导峰会时表示：“俄罗斯坚定执行已达成的国际协定，如《联合国气候框架协议》《京都议定书》和《巴黎协定》；加强国际合作，寻求有效措施解决气候变化和其他全球问题。同时，他强调减贫和缩小发展差距应该列入优先关注领域。”^①在地区事务中，域内大国势力曾经百般阻扰苏联渗入，如今追求独立自主的南太地区机制为俄罗斯重新深入这片海域提供了更多可能。例如，2019年，俄罗斯受邀参加太平洋岛国发展论坛会议。

（三）南太地区对俄罗斯发展海洋经济的价值

由于特殊的地理位置，南太岛屿国家被外界视为“陆地小国，海洋大国”。该地区专属经济区（EEZ）总和约2000万平方公里，陆海面积之比高达1:38。加上尚未独立的岛屿领地后，专属经济区总面积更是达到2800万平方公里，大约相当于欧亚大陆面积的一半，约占全球海洋面积的7.8%、地表总面积的5.5%。^②广阔海洋所孕育的各种资源是岛屿国家生存发展的重要“蓝色宝藏”。

一是丰富的渔业资源。渔业是南太地区的重要行业，不仅提供大量的就业机会，而且也是岛屿国家重要的财政收入来源。南太岛国是金枪鱼重要生产国，这里的金枪鱼产量占世界总产量的一半以上，世界上约一半以上的金枪鱼罐头产自南太地区。在俄罗斯，渔业已被作为国家粮食安全的重要保障性要素。早在2008年，俄罗斯出台《2009-2013年渔业综合体发展构想》，确定了国家渔业综合体由原料出口型向集约创新型发展的总体目标。因此，俄在阿尔汉格尔斯克拖网捕鱼队公司的基础上组建国家控股渔业公司，并由政府担保建造27艘渔船转交给新公司运营。俄希望依托该公司参与激烈的国际渔业竞争，重振俄罗斯的远洋渔业。2009年俄罗斯渔船队开始重返世界公海捕鱼。^③2019年12月俄政府批准《2030年前

^① “Leaders Summit on Climate”, President of Russia, April, 2021, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65425>。

^② 陈晓晨：《小国研究视域下太平洋岛国的外交策略》，载《国际关系研究》2020年第2期，第113页。

^③ 胡德坤、高云：《论俄罗斯海洋强国战略》，载《武汉大学学报（人文科学版）》2013年第6期，第45页。

渔业战略》，其中远洋食品综合项目计划2021-2025年新建35艘远洋捕捞渔船，将远洋捕捞能力提高到30万吨/年。^①因此，俄罗斯和南太地区在渔业资源领域具有很大的合作潜力。

二是丰富的矿产资源。除了巴布亚新几内亚、瑙鲁等少数国家和地区拥有一些陆上矿产资源外，南太地区海底还蕴藏着丰富的矿产资源。正如太平洋共同体秘书处报告所言：“太平洋岛国是世界上一些最有前途和最富的海洋矿产资源的拥有者。”^②根据2011年中国地质调查局青岛海洋地质研究所完成的《南太平洋岛国海底矿产资源现状及合作环境研究》成果显示，南太平洋岛国海底分布有多金属结核、钴结核以及热液硫化物等10个成矿远景区。^③

随着海洋采矿和加工技术取得进步，发展中国家的全球化和工业化导致对矿物质的长期性需求增加。蕴藏巨大矿物的深海海底将可能成为持续发展的重要引擎，特别是对陆地资源稀缺的国家和缺乏经济发展机会的小岛屿发展中国家。2011年，巴布亚新几内亚成为第一个在其领海内颁发采矿许可证的国家。2020年6月，库克群岛政府宣布将在未来5年内开展首次海底采矿活动。因此，潜在的深海矿物资源和强烈的蓝色经济发展愿望与自身欠发达经济、有限技术条件等现实矛盾催生了太平洋岛国的外部合作需求。

与此同时，近年来随着俄罗斯经济实力的增强，其也逐步恢复在国际深海的战略存在。一方面，俄罗斯联邦自然资源和环境部等部门在国际深海获批了多块资源勘探区；另一方面，俄罗斯也利用原有技术优势进一步

① 刘洋：《普京时期俄罗斯海洋战略的内涵、实践及特征》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第2期，第126页。

② Elaine Baker and Yannick Beaudoin, ed., *Deep Sea Minerals: Deep Sea Minerals and the Green Economy* (Secretariat of the Pacific Community, 2013), p.9.

③ 莫杰、刘守全：《开展南太平洋岛国合作探查开发深海矿产资源》，载《中国矿业》2009年第6期，第43-44页。参见：《南太平洋找矿有“方向标”分布10个成矿远景区》，载《采矿技术》2011年第5期，第131页。10个成矿远景区，分别是基里巴斯凤凰群岛周围海域、库克群岛南部和北部周围海域2个多金属结核远景区；马绍尔群岛西南海域、莱恩群岛东部圣诞岛（基里巴斯）西北海域、土阿莫土群岛西南、塔西群岛东北海域以及新喀里多尼亚海域等4个钴结核远景区；巴布亚新几内亚东北海域的马努斯海盆、斐济群岛附近的北斐济海盆、斐济群岛与汤加群岛之间的劳海盆、巴布亚新几内亚东北俾斯麦群岛海域4个热液硫化物远景区。

加强了研发深海勘探设备力度，抢占战略高地。^①作为国际深海且海底资源丰富南太地区自然将成为俄罗斯未来能源战略布局的关注点。

二、俄罗斯介入南太事务的手段

自2008年格鲁吉亚冲突后，俄罗斯策动南奥塞梯和阿布哈兹宣布独立。为应对西方国家的外交孤立，寻求国际社会对新独立两国的承认，俄罗斯积极拓展亚太外交，开始与南太岛国密切接触，扩大在该区域的地缘影响力。俄罗斯重点在军事合作、经济援助、地区发展治理和合作机制化四个方面实施了卓有成效的策略。

（一）深化军事合作

南太岛国只有斐济、巴布亚新几内亚和汤加三国拥有自主的军事力量，其他岛国的国防主要由澳新美三国负责。上世纪70年代，前苏联试图以渔业合作为突破口，在域内大国的激烈抵制下，最终也以失败告终。2006年斐济发生政变后，澳大利亚和美国等域内国家对斐济的排挤和制裁，迫使其采取“北向政策”，南太地区的地缘政治变动给俄罗斯进入该区域提供了难得的历史契机。

首先，加强与斐济的军事互动。在俄罗斯战略家看来，斐济位于西太平洋中心，是该地区重要的交通枢纽，号称南太平洋地区的“十字路口”。俄罗斯学者帕维尔·博美特把斐济比喻为通过大洋洲的一把“钥匙”。^②自2011年起，俄斐两国就有一些部长级往来。2012年，俄罗斯外交部长拉夫罗夫访问斐济，这是冷战结束以来访问斐济的最高俄政府官员。2013年，斐济总理拜尼马拉马第一次作为国家领导人访问俄罗斯，两国签订新的军事技术合作协定。2014年是俄罗斯和斐济建交40周年，斐济外交部长伊诺凯·昆布安博拉（Inoke Kubuabola）称：“俄罗斯是斐济追求‘北向政策’的重要合作伙伴。”^③俄外长拉夫罗夫称：“深化与南

^① 梁怀新：《深海安全治理：问题缘起、国际合作与中国策略》，载《国际安全研究》2021年第3期，第143-144页。

^② 李秀蛟、李蕾：《俄罗斯重返南太平洋外交解析》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第4期，第107页。

^③ “Russia ships arms to Fiji: What will be the quid pro quo?”, The Interpreter, Jan, 2016, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/russia-ships-arms-fiji-what-will-be-quid-pro-quo>.

太平洋岛国之间的互动是俄罗斯倡议新地区结构的一部分。”^① 根据两国之前达成的秘密军事协定，2016年，运载20箱武器装备的货船停靠斐济首都苏瓦港口，这批武器是俄罗斯以支持斐济参与联合国维和行动名义赠送的武器装备。除此之外，两国军事交流也有所互动。例如，2016年，斐济作为观察员，参加在俄罗斯举办的国际军事比赛。同时斐济支持俄罗斯提出和平利用外层空间的提议，两国正在商谈在斐济建立地面校正站点，完善俄罗斯格洛纳斯（GLONASS）全球定位监测系统的可能性。^②

其次，强化在南太地区的军事存在。为重整俄罗斯太平洋舰队，保障亚太战略的实现，俄罗斯不断强化在太平洋地区的军事存在，南太地区的军事活动也日益频繁。2014年，布里斯班G20峰会前，俄罗斯派遣海军军舰到巴布亚新几内亚和澳大利亚附近国际水域巡航，此举引发澳新美等地区大国对俄战略意图的担忧和疑虑。2018年，亚太经济合作组织领导人峰会在巴布亚新几内亚举办前夕，一艘7000吨俄罗斯海军舰船访问巴布亚新几内亚莫尔兹比港。俄罗斯海军发言人伊戈尔·德加洛（Igor Dygalo）说：“这是‘俄-巴布’关系史上俄军舰船访问的第一个港口。”^③ 2020年，俄“勇士号”深潜器在马里亚纳海沟执行任务时，美国巡洋舰和侦察机就试图对其进行监测。^④ 2020年5月，俄罗斯东部军区“格洛瓦尼元帅”号（Marshal Ge-lovani）水文考察船完成了在巴布亚新几内亚岛屿区域的综合海洋学工作，包括对海底地形进行了1170公里的详细勘测，还完成了两个水文站及沿途气象观测。^⑤ 此外，俄罗斯也加强在亚太地区的常态化空军战略巡航值班，积极提出渗透该地区的军事合作议题。例如，

^① “Russia ships arms to Fiji: What will be the quid pro quo?”, The Interpreter, Jan, 2016, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/russia-ships-arms-fiji-what-will-be-quid-pro-quo>. 新地区结构(new regional architecture)是俄外长拉夫罗夫在2013年东亚峰会上提出的，旨在确保亚太地区享有平等且不可分割的安全。

^② “Russia-Fiji relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps/fj/?currentpage=main-country>.

^③ “Russian naval ship set to dock in Port Moresby but Papua New Guinea, Australia downplay visit”, NEWS, May, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-05-14/russian-naval-ship-headed-for-papua-new-guinea/9759856>.

^④ 《美军试图监视俄罗斯“勇士号”在马里亚纳海沟的下潜》，俄罗斯卫星通讯社，2020年6月15日，<http://sputniknews.cn/society/202006151031631446/>

^⑤ 《俄水文考察船在巴布亚新几内亚附近完成海洋考察工作》，载周方银、吴艳主编《太平洋岛国动态》2020年第3期，第16-17页。

2013年，美国F15战斗机拦截途经该空域的俄罗斯轰炸机。2014年，美国又拦截环绕关岛飞行的俄罗斯战略轰炸机（图95熊H轰炸机），因为美方认为该战机进入外围防空识别区。2017年底，俄罗斯两架具备运载核弹的图-95轰炸机从印度尼西亚机场起飞飞越南太平洋。2019年，俄罗斯建议在帕劳建立全球导航卫星系统地球站。

（二）开展经济援助

南太地区岛屿国家经济实力弱小，基础设施建设滞后，易受自然灾害冲击，国家治理能立脆弱。外来援助是岛屿国家平衡国内财政收支，促进经济发展的重要财源。域内外国家为实现外交目的而开展的经济援助往往能达到比较明显的政策效果。

经济援助是俄罗斯影响南太岛屿国家的重要手段。2008年格鲁吉亚冲突后，俄罗斯为谋求国际社会对南奥塞梯和阿布哈兹的支持和承认，利用“支票外交”加强在南太岛国外交公关活动。2009年，俄罗斯承诺给予瑙鲁5000万美元的发展援助，对于人口不到一万的弹丸小国而言，无疑极具诱惑力。2009年12月，作为回报，瑙鲁成为国际社会继俄罗斯、尼加拉瓜和委内瑞拉之后第四个承认南奥塞梯和阿布哈兹为独立的主权国家。^①2017年11月，瑙鲁总统瓦卡（Vaka）男爵飞抵索契会见俄罗斯拉夫罗夫外长，随后又访问了阿布哈兹，此举引起格鲁吉亚激烈反对。^②2011年，俄罗斯以同样方式诱使瓦努阿图和图瓦卢在外交上给予支持。瓦努阿图开始承认两国独立地位，但是随后由于其国内领导人频繁更迭，再加上格鲁吉亚与西方国家的经济诱惑和外交压力，瓦努阿图最终放弃了对俄方的外交支持。2011年，图瓦卢遭遇淡水危机，整个国家主要靠外汇和卖网站域名艰难度日。当时，面对俄罗斯5000万美元的发展援助承诺，图瓦卢一方面迅速与俄罗斯建立正式外交关系；另一方面也承认南奥塞梯和阿布哈兹为主权国家。

澳大利亚议会太平洋岛国事务秘书长理查德·马尔斯（Richard Marles）指责俄罗斯开展“支票外交”，寻求太平洋岛国对格鲁吉亚分离国家南奥

^① “Tiny Nauru struts world stage by recognising breakaway republics”, The Guardian, December, 2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/dec/14/nauro-recognises-abkhazia-south-ossetia>.

^② “Russia’s Interests in Oceania”, New Eastern Outlook, October, 2018, <https://journal-neo.org/2018/01/10/russias-interests-in-oceania/>.

塞梯和阿布哈兹的支持和承认，这表明俄罗斯的边境争端延伸至南太地区。^①为了澄清经济援助与外交动机的阴谋论，俄罗斯驻澳大利亚大使馆第一秘书帖木儿·扎瓦钦（Timur zevakhin）表示：“援助和承认格鲁吉亚分离国家没有关系。我们只想发展与这些国家的关系。俄罗斯目标是加强在这一地区的政治和经济存在，这是俄罗斯亚太战略的组成部分。”^②

虽然俄罗斯支票外交遇到一些域内国家的反对和阻碍，但经济援助为俄罗斯外交打开了局面，赢得一些岛屿国家在地区和国际事务上的好感和支持。例如，在2014年俄罗斯兼并克里米亚事件上，斐济、汤加和瑙鲁等岛屿国家没有加入西方阵营谴责俄罗斯的吞并行为。另外，当俄罗斯参与联合国人权理事会（2017-2019）、消除种族歧视委员会（2012-2016）、教科文组织等国际机构竞选时，斐济、巴布亚新几内亚、汤加等南太岛国都给予俄罗斯积极投票支持。^③

（三）参与地区发展治理

由于长期处于国际社会边缘，域内大国主导岛屿国家内政外交事务，外界的发展援助并没有提高岛国社会经济发展的自主性。与此同时，自然灾害、跨国犯罪等非传统安全因素进一步冲击着本已脆弱的社会治理能力。俄罗斯不失时机地抓住岛国治理脆弱点，扩展合作领域，进一步强化自身在该地区的参与度和粘合力。

首先，打击跨国金融犯罪。国内学者汪诗明认为，海洋通道的独特性使其容易成为跨国犯罪的温床。因此，国际犯罪团伙往往容易盯上这些偏远且缺乏资源的南太岛国。^④以金融领域为例，由于松散的金融监管、短视的经济行为等原因，少数南太岛国成为避税、洗钱等非法金融活动的集

^① “Russia ships arms to Fiji: What will be the quid pro quo?”, The Interpreter, Jan, 2016, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/russia-ships-arms-fiji-what-will-be-quid-pro-quo>.

^② “Nauru and Abkhazia: One is a destitute microstate marooned in the South Pacific, the other is a disputed former Soviet Republic 13,000km away, so why are they so keen to be friends?”, INDEPENDENT, February, 2012, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/nauru-and-abkhazia-one-destitute-microstate-marooned-south-pacific-other-disputed-former-soviet-republic-13-000km-away-so-why-are-they-so-keen-be-friends-6894772.html>.

^③ “Russia in international relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps>

^④ 汪诗明：《开放的区域主义与中澳在南太平洋道与地区的合作》，载《国际问题研究》2019年第1期，第61页。

散地。俄罗斯也是非法金融活动的受害者。据报道，瑙鲁银行曾为俄罗斯黑帮提供金融服务。上世纪90年代，俄罗斯黑帮将近700亿美元的资金存放在瑙鲁银行。^①为加强和岛屿国家打击跨国金融犯罪活动。2013年，斐济总理访俄时，两国签署协议，共同打击洗钱、犯罪所得和恐怖主义融资。2017年7月4日，俄联邦金融监管部门和瓦努阿图金融情报单位签署反洗钱和反恐怖主义融资协议。

其次，支持减灾防灾治理。南太平洋岛国地处太平洋板块、印度洋板块和亚欧板块交界处，终年地质活动频繁，面临着地震、火山爆发以及海啸等自然灾害。而且，西太平洋地区又是夏季热带气旋频发地区，台风过境导致的大风洪涝更是威胁岛国的常见自然灾害。近年来，俄罗斯与南太岛国在自然灾害领域合作频繁。例如，2011年2月，汤加外交官和俄经济发展部举行会谈，讨论帮助建立海啸早期预警系统。2012年，俄罗斯向斐济红十字会捐助2万美金用于抗洪减灾。2015年3月，热带飓风“帕姆”（PAM）袭击瓦努阿图，俄罗斯派2架飞机运送超过60吨人道主义物资，包括水、毯子、帐篷和发电机等，援助总金额超过160万美元。^②2016年，俄罗斯与斐济在国家灾害管理和紧急事件上达成协议，加强两国密切合作。在新冠疫情冲击岛国脆弱卫生体系之际，俄罗斯积极帮助岛国提供防疫物资。例如，2021年5月，俄罗斯宣布向巴新提供新冠疫苗。

再次，加强双边经贸往来。由于地理距离和市场联系的阻碍，俄罗斯和南太岛国进出口总量不大，为打破时空维度限制，俄罗斯积极加强与南太岛国之间的经贸联系。一是简化签证手续，推动旅游合作。南太岛国旅游资源丰富，国际旅游业是多数太平洋岛国的支柱产业。其中帕劳、瓦努阿图、斐济这三个岛国位列世界上20个最依赖旅游业的经济体。^③但由于旅行签证、飞行线路、基础设施等原因，旅游资源的潜力还未得到充分挖掘。因此，俄罗斯和有些岛屿国家开展双边洽谈，发展旅游合作。2013年，

^① “Pacific nation Nauru on brink of collapse”, THE AGE, April, 2004, <https://www.theage.com.au/world/pacific-nation-nauru-on-brink-of-collapse-20040418-gdxdp7p.html>.

^② “Russia-Vanuatu relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps/vu/?currentpage=main-country>.

^③ “What will COVID-19 mean for the Pacific: a problem in four parts”, DEVPOLICYBLOG, March, 2020, <https://devpolicy.org/what-will-covid-19-mean-for-the-pacific-a-problem-in-four-parts-20200330/>.

斐济总理访俄期间，双边签署互惠免签协定，商谈建立莫斯科至楠迪机场之间的空中联系，鼓励更多俄罗斯游客前往斐济旅行。2014年，俄罗斯与瑙鲁、2016年与瓦努阿图、2017年与萨摩亚和密克罗尼西亚联邦先后签署免签协议。同时，俄罗斯游客进入库克群岛、马里亚纳群岛、关岛、帕劳、纽埃、汤加、图瓦卢和皮特凯恩的手续也明显简化。^①二是发展石油贸易，拓展南太市场。南太地区虽然蕴藏丰富石油，但困于缺乏开采和提炼能力，还需依赖外部石油资源供给，因此石油及其制成品是南太地区和俄罗斯重要的合作内容。2011年，汤加和俄罗斯举行会谈，希望俄罗斯每年向汤加提供一百万吨石油及其制成品，并帮助发展石油储存基础设施。^②2013年5月帕劳代表团参加了在俄罗斯符拉迪沃斯托克主办的“2013亚太能源论坛”。^③在此次论坛中，帕劳代表团向俄罗斯能源部长诺瓦克提出一项倡议，即在帕劳与俄罗斯联合建立石油区域贸易中心以促进两国石油合作。根据2016年俄罗斯和斐济贸易显示，双边贸易达到13.2亿美元，俄罗斯出口斐济主要是矿物燃料、石油和石油制品，贸易金额达12.3亿美元。^④三是深化渔业联系，夯实传统合作。由于南太地区丰富的渔业资源，早在苏联时期，俄罗斯就与南太岛国开展频繁深入的渔业合作。重返南太的俄罗斯尝试与岛国赓续双边在渔业领域的合作传统。例如，2012年，第三届俄罗斯与南太岛国定期会晤中就提出将渔业作为双边重点合作领域之一。汤加希望俄罗斯提供技术援助发展捕鱼和渔业加工产业。2016年9月，俄罗斯渔业部门与瑙鲁渔业和海洋资源局签署谅解备忘录，加强渔业合作。

最后，深化教育领域人才交流和培训。人才缺乏是南太岛屿国家实现国家治理现代化和参与国际事务的重要短板。除自己建立人才培养机制外，如成立南太平洋大学等机构，南太岛屿国家也渴望加强与俄罗斯在这

① “Russia’s Interests in Oceania”, New Eastern Outlook, October, 2018, <https://journal-neo.org/2018/01/10/russias-interests-in-oceania/>.

② “Russia-Tonga relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps/to/?currentpage=main-country>

③ “Russia-palau relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps/pw/?currentpage=main-country>

④ “Russia-Fiji relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps/fj/?currentpage=main-country>

一领域的合作。在教育交流方面，俄罗斯提供奖学金资助南太岛国青年学生去俄方大学学习。例如，2013年，斐济和俄罗斯签署《俄罗斯远东大学和斐济国立大学的大学交流》协定，旨在加强两国青年交流。在人才培养方面，俄方为南太岛国提供短期外交培训课程，传授外交经验。例如，2016年，斐济、瓦努阿图、汤加、帕劳、瑙鲁等国派遣自己外交人员赴俄罗斯外交学院接受以“国际关系：俄罗斯外交政策”为主题的短期培训。^①

（四）寻求合作机制化

长期以来，南太地区被澳大利亚、新西兰和美国等西方国家主导。为了突破传统势力的束缚，南太地区主义意识逐渐觉醒，太平洋岛国自行组织“太平洋地区主义”，发出“太平洋声音”，获得“太平洋所有权”。^②同时，太平洋岛屿地区的区域主义具有开放属性，主要表现之一就是太平洋岛国论坛对国际社会尤其是一些有影响力国家的不同形式参与持开放或欢迎态度，这样减少了岛屿国家对传统域内大国的依赖；同时也为域外国家参与南太地区活动提供了契机。俄罗斯不仅支持开放区域主义理念，而且也在官方交流和机制建设两方面强化了与南太地区的政治联系。

一是保持官方频繁互动。官方互动频率是双边或多边外交关系好坏的晴雨表。俄罗斯在国家、地区和全球层面，密切加强与南太岛国的官方互动。在国家事务层面，推动高层互访，建立良好的私人关系。例如，汤加国王乔治·图普五世（George Tupou V）分别在2008年、2010年和2012年对莫斯科进行私人访问。2018年，马绍尔群岛共和国总统希尔达·海妮（Hilda Heine）访问俄罗斯，等等。在地区事务层面，积极参与地区组织活动，提升俄罗斯影响力。2013年8月，俄罗斯接受斐济邀请，派遣代表团参加在斐济楠迪举办的太平洋岛国发展论坛峰会。2014年9月，俄罗斯副外长瓦西里·涅边贾（Vasily Nebenzya）率领代表团访问了萨摩亚并参加第三届小岛屿发展中国家国际会议，等等。^③在全球事务层面，支持岛国外交活动，寻求外交配合。2014年，为确保瑙鲁担任小岛屿国家联盟

^① “Russia in international relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps>

^② 陈晓晨：《南太平洋地区主义的新发展：地区机制与影响评估》，载《国际关系研究》2019年第3期，第100页。

^③ “Russia in international relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps>

主席国，俄罗斯提供49.5万美元人道主义财政援助。同时，俄罗斯也支持岛屿国家联盟关于气候变化会议的相关议程倡议。^①

二是建立常态化沟通机制。自2011年期起，俄罗斯与南太岛国就构建了年度常态化部长级对话机制，协调彼此立场，拓宽合作领域。在领事关系方面，除密克罗尼西亚、库克群岛、所罗门群岛和纽埃尚未建交外，俄罗斯与其他10个南太岛国都建立了外交关系，并成立了相应的领事管理机制（见表1）。2019年，俄罗斯与南太国家展开第10次部长级会晤后发布的联合公报中表示：“双边将采用名誉领事机构，加强彼此的外交联系。萨摩亚和帕劳两国名誉领事已派驻在俄罗斯工作，俄方名誉领事已派驻瓦努阿图、马绍尔群岛、帕劳和斐济。”^②

三、俄罗斯面临的困难

随着全球化背景下新区域主义的兴起，地区主义意识觉醒的南太岛国在国际舞台上逐渐从幕后走向台前，成为世界多极化趋势中的重要一员。当前，由于域内外国家的博弈异常激烈，加上俄罗斯自身实力也捉襟见肘，因此俄罗斯在推进其南太地区外交战略进程中还遇到重重阻碍。

（一）南太岛国偏向西方

随着域外国家关注南太地区，岛屿国家的国际地位不断受到重视。出于不同动机参与南太地区事务的域外国家，犹如鲶鱼效应，搅动了地区传统的政治权力结构。作为小微型岛屿国家，脆弱的国家治理能力，落后的社会经济发展水平，外部的经济援助很容易影响这些岛屿国家的外交政策。面对经济援助，岛屿国家易采用“价高者得”的实用主义原则，进而排斥实力不济的参与者。例如，俄罗斯和格鲁吉亚在这一地区的外交角逐

^① “Russia- Nauru relations”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, <https://www.mid.ru/en/maps/nr/?currentpage=main-country>.

^② “Joint communique of the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation H.E.Mr Sergei Lavrov and the representatives of the Pacific Small Island Developing States”, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, September, 2019, <https://www.mid.ru/documents/10180/3960620/Joint+communique+of+the+Minister+of+Foreign+Affairs+of+the+Russian+Federation+H.E.+Mr+Sergei+Lavrov+and+the+representatives+of+the+Pacific+Small+Island+Developing+States.pdf/38a00fe6-eb49-4dad-bca7-97478b708cba>.

表1 俄罗斯与南太岛屿国家外交关系^①

序号	文化区	国家	建交时间	外事管理机构
1		瑙鲁	1987年	澳大利亚大使馆兼任；瑙鲁没有派驻俄外交机构
2		密克罗尼西亚		尚未建交
3	密克罗尼西亚文化区	帕劳	2006年	俄罗斯驻菲律宾大使兼任
4		马绍尔群岛	1992年	俄罗斯驻菲律宾大使兼任
5		基里巴斯	1990年	印度尼西亚大使兼任
6		巴布亚新几内亚	1976年	印度尼西亚大使兼任巴新大使
7	美拉尼西亚文化区	所罗门群岛		尚未建交
8		瓦努阿图	1986年	澳大利亚大使馆兼任
9		斐济	1974年	澳大利亚大使馆兼任；斐济驻中国大使兼任俄罗斯大使
10		汤加	1975年	新西兰大使馆兼任；汤加驻英国大使兼任俄罗斯大使
11		图瓦卢	2011年	澳大利亚大使馆兼任
12	波利尼西亚文化区	库克群岛		尚未建交
13		萨摩亚	1976年	新西兰大使馆兼任，萨摩亚驻日大使兼任俄罗斯大使
14		纽埃		尚未建交

中，俄方通过承诺“高价”支票外交收买了瑙鲁、图瓦卢和瓦努阿图。但也应注意到，经援资源有限的俄罗斯，很难与具有优势资源的澳新美等域内外国家竞争。

与此同时，历史上长期的殖民经历，使许多太平洋岛国在独立后仍与前宗主国存在较强的联系纽带，这种联系纽带主要借助经济援助、文化认同等软性联系方式将岛屿国家与域外大国进行利益捆绑。除此之外，前宗主国与太平洋岛国之间因为残留的特殊安排及过渡条件，长久以来形成一种默契与共识，进而生出许多隐形的潜规则，这也成为阻止或抵挡新兴域外大国介入南太地区的玻璃天花板。^② 例如，在宗教文化上，多数岛国的居民信奉基督教或天主教，受西方影响较深，思想保守，大部分掌权的领

^① 资料来源：The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation，<https://www.mid.ru/en/maps>。

^② 陈晓晨、关照宇、张婷婷：《扬帆向南：中国与太平洋岛国共建‘一带一路’的机遇与挑战》，载陈德正、吕桂霞主编《太平洋岛国发展报告（2020）》社会科学文献出版社2020年版，第166页。

领导人属于亲西方派别。在国内事务中，多数岛屿国家仍然没有完全摆脱殖民国家或域内大国在政治、经济、外交、军事等领域的控制，多数国家属于独而不立的状态。概而言之，跛足独立的脆弱岛屿国家仍然受西方原宗主国家较大影响。

（二）面临其他国家的制衡和竞争

大洋洲被视为一个大国施加影响的地缘战略、地缘政治以及地缘经济的空间。冷战期间，这里常被看作是盎格鲁-法兰西-美利坚的湖，西方国家在此施展“战略拒止”政策。^①早在苏联时期，澳美等域内传统势力就成功坚决抵制苏联深入南太地区。近年来，澳大利亚、美国和法国等域内国家加紧布局南太地区，对域外国家尤其是俄罗斯和中国的参与保持高度警惕。

一是强化自身南太地区政策，扩大战略影响力。对澳大利亚而言，一方面，针对俄罗斯在南太地区开展的支票外交，澳大利亚警惕俄罗斯进入自己的后院，担心俄罗斯和格鲁吉亚在南太地区的外交竞争将削弱地区发展。尤其是俄罗斯经援外交缺乏透明度，将导致政治腐败文化在这一地区泛滥。^②另一方面，澳大利亚在2017年公布的《外交政策白皮书》中提出针对南太地区的“太平洋进阶（Step up）政策”，并强调：“巴布亚新几内亚、其他太平洋岛屿国家以及东帝汶的稳定和经济发展对澳大利亚具有根本意义。我们与这些邻居的关系是存在已久的并将持久下去。我们之间的纽带是移民、教育，在很多情况下还有历史联系。”^③时任澳外交部长佩恩表示，“太平洋进阶”不是澳大利亚的一个外交选项，而是必然选择。

对美国而言，其在南太地区拥有关岛、美属萨摩亚等领地，同时与密

^① “Opinion: China, The Pacific Islands And The West’s Double Standards”, FIJI Sun, September, 2018, <https://fijisun.com.fj/2018/09/12/opinion-china-the-pacific-islands-and-the-west-s-double-standards/>.

^② “Nauru and Abkhazia: One is a destitute microstate marooned in the South Pacific, the other is a disputed former Soviet Republic 13,000km away, so why are they so keen to be friends?”, INDEPENDENT, February, 2012, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/nauru-and-abkhazia-one-destitute-microstate-marooned-south-pacific-other-disputed-former-soviet-republic-13-000km-away-so-why-are-they-so-keen-be-friends-6894772.html>.

^③ “2017 Foreign Policy White Paper”, Australian Government, November 2017, p.101. <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper/chapter-seven-sharedagenda-security-and-prosperity>.

克罗尼西亚等三个岛屿国家签署自由联邦协议。随着域外势力尤其中俄进一步涉足美国“内湖”，作为传统战略支点的南太逐渐成为美国政府的重要关注点。自奥巴马政府宣布“亚太再平衡战略”后，美国再次将注意力聚焦在该地区，重视与岛屿国家之间发展外交关系。2010年7月19日，美国政府发布奥巴马总统《关于海洋、海岸与大湖区管理的行政令》，美国从战略的高度把南太地区作为自己的重点规划区，为以后在该地区的战略设计做了法律意义上的铺垫。^①2012年8月31日美国国务卿希拉里率领一个50多人的庞大代表团，出席在库克群岛拉罗汤加岛上举行的第二十四届太平洋岛国论坛，这是迄今最高级别的美国官员出席该论坛，其目的就是防止域外国家（如中国和俄罗斯）的加入冲击美国在太平洋地区的主导地位。特朗普政府时期的“印太战略”背景下，美国加大了对南太地区的重视程度，不仅全面提升同南太岛国在安全、经济、环境等领域内的合作，而且与太平洋岛国的官方接触越加频繁。2019年8月，蓬佩奥访问密克罗尼西亚联邦，成为首位访问该国的美国国务卿。拜登就任美国总统后，积极筹划制定“太平洋威慑计划”，加强在太平洋岛屿地区的军事基地建设，提升与地区盟友的军事合作能力。同时在渔业、海岸警卫、疫苗、气候变化等方面加大对岛国的援助和支持。^②自疫情爆发初至2020年5月，美国政府通过美国国际开发署等机构向太平洋岛国提供应对疫情的援助总额超过了4580万美元。^③

除此之外，新西兰的太平洋重置（Pacific Reset）、英国的太平洋升级战略（Pacific Uplift Strategy）等政策进一步强化了域内传统势力在南太地区的战略影响力。

二是加强双边或多边合作，排挤潜在竞争对手。在双边领域，自2003年以来，法国发起建立“法国-大洋洲峰会”，该峰会每三年轮流在巴黎和太平洋地区举办，讨论内容主要包括可持续发展、渔业资源和环境保护等南太岛国关心的议题。在多边领域，2009年，法国联合美国、澳大利

① 马翠红：《印度对太平洋岛国的气候外交：动因、表现及挑战》，载《前沿》2020年第3期，第68页。

② 田肖红：《地缘竞逐：美国对太平洋岛屿地区政策的出发点》，载《世界知识》2021年第14期，第16页。

③ 《太平洋岛国新冠肺炎疫情简报》，载周方银、吴艳主编《太平洋岛国动态》2020年第3期，第11页。

亚、新西兰建立了四方防卫协作对话机制，通过联合西方盟友加大了对南太地区事务的介入力度。美国总统拜登通过“美日印澳”（QUAD）四边对话框架促进在太平洋岛屿地区的基础设施建设；同时，呼吁澳、新、日等盟国通力合作，推动太平洋岛国论坛恢复团结。还有美国主导的“五眼联盟”也不断扩大合作内容，加强对域外国家参与太平洋地区的情报监测和共享。新冠疫情背景下，美国、澳大利亚、法国、新西兰等西方域内国家进一步协调立场，加强对太平洋岛国防疫援助，警惕域外国家借助疫情影响渗透南太地区。

除了域内国家外，中国、日本、印度等域外大国也纷纷参与到南太地区，激烈竞争导致在小国寡民的南太地区挤出效应明显，因而俄罗斯参与南太地区事务的空间亦被大大压缩。

中国作为域外国家中最活跃的参与国，自2013年提出“一带一路”倡议以来，不断强化与南太岛国各领域之间的合作。2014年，习近平主席访问南太地区，这也是中国国家主席第一次访问太平洋岛国。首脑外交进一步深化了中国与太平洋岛国在贸易、投资、渔业、旅游、基础设施等领域合作。2017年5月，中国推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》白皮书，明确大洋洲是“21世纪海上丝绸之路”的南向延伸地区，太平洋岛国是重要组成部分。^①截至目前，大洋洲已有11个国家与中国签订“一带一路”合作项目。另外，根据中国商务部统计显示，2020年中国与太平洋岛国地区货物贸易额90.4亿美元。截止2020年底，中国在岛国地区累计签订工程承包合同额184.8亿美元，完成营业额127.5亿美元。^②

资源相对贫乏且一直谋求“政治大国”的日本，近年来提出自由开放印太战略，在对外贸易、环境保护、经济援助等一系列领域扩大同太平洋岛国论坛成员国的联系，依托日本-太平洋岛国首脑会议机制逐步深入参与该地区事务。同时，加强与澳大利亚在这一地区的合作。2014年，两国举办外交和国防部长对话，同意聚焦经济发展、地区和平与安全领

^① 《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布，新华网，2017年5月10日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/10/c_1120951928.htm

^② 《中国与太平洋岛国贸易和投资简况》，商务部美洲大洋洲司网站，2019年5月29日，<http://mde.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200210/20021000042986.shtml>

域的合作。新冠疫情爆发后，日本也积极援助南太岛国，加强在该地区的影响力。

作为逐渐崛起的印度也开启东向战略，表示自身在南太地区有很强的战略利益。大量印度裔居民移居南太地区，加深了印度与南太岛国之间的传统联系，再加上南太岛国在全球战略地位的上升，印度也不甘落后积极参与该地区事务。印度在2006年开始援助太平洋岛国，目前主要通过太平洋岛国论坛会后对话平台和印度-太平洋岛国合作论坛两个平台建立常态化对话机制，印度把与南太地区的接触作为“向东看”政策的继续。太平洋岛国“向北看”与印度“向东看”的政策可以战略对接，这可以创造出协同效应。^①同时，澳大利亚力推的印太理念鼓励印度扩大走出印度洋，加大在太平洋地区的战略存在。2020年6月4日，印度联合澳大利亚发表了《印度洋-太平洋海洋合作的共同愿景的联合声明》，表示将与澳大利亚加强在南太地区的合作，共同保障南太地区的政治独立、战略安全以及经济稳定。^②

（三）俄罗斯实力不足

对外援助是实现国家对外政策的重要工具。接受对外援助是南太地区国家经济社会发展的重要组成部分。因此，对外援助是打开南太地区外交局面的重要砝码。众所周知，冷战时期，苏联曾经是世界上最大的对外援助国，其援助项目曾遍布亚洲、非洲和拉丁美洲等地区。苏联解体后，因经济发展陷入困境，俄罗斯几乎停止了对外援助，甚至从西方国家和国际组织获得大量经济援助。

随着国内经济的恢复和发展，基于国家威望、国家正面形象和软实力发展等外交战略的需要，俄罗斯作为新兴国家开始构建自己对外援助体系。2014年，俄罗斯颁布《俄罗斯联邦国际发展援助国家政策构想》，明确指出俄罗斯对外提供援助的目标是“获取最大回报，推动俄罗斯在该领域的国家利益”。相较于其他大国相对成熟的援助体系而言，俄罗斯整体对外援助领域还存在以下不足：

① 马翠红：《印度对太平洋岛国的气候外交：动因、表现及挑战》，载《前沿》2020年第3期，第67页。

② 刘舒琪：《澳印全面战略伙伴关系的内涵、动因及影响》，载《南亚研究季刊》2020年第4期，第21页。

一是对外援助总体规模不大。2019年，俄罗斯的官方发展援助额为12亿美元，比2018年增长22%，占国民总收入的0.07%。^①就援助总量而言，远低于美国等西方国家；就援助比例而言，更是远远没有达到联合国规定对外援助总额占国民总收入0.7%的目标。

二是援助地区有所偏重。俄罗斯对外援助的优先区域是独联体成员国等奉行与俄友好政策国家以及与俄罗斯保持长期友好关系的国家，或与其合作符合俄罗斯国家利益的国家。2020年7月，俄罗斯经济发展部部长马克西姆·列舍特尼科夫在纽约联合国总部发表了俄罗斯第一份《落实2030年可持续发展议程进展自愿性国家审查报告》。根据报告，2014年以来，俄罗斯向外国提供超过55亿美元国际发展援助，对外援助的优先方向是独联体成员国、欧亚经济联盟成员国以及执行经济和社会项目国际组织框架内的伙伴国。^②

三是尚未构建健全的对外援助体系。俄罗斯对外援助缺乏长期规划，援助决定主要由国家领导人根据政治需要做出，对外援助经常限于短期目标。在涉及对外活动的相关国家计划中规定了对外援助的内容，但由于缺乏预算资金支持，很多措施没有落实到位。^③

除此之外，自2008年金融危机以来，俄经济增速一直低于世界平均水平。据俄经济学家安德烈·伊拉里奥诺夫评估，俄罗斯2008—2017年的GDP平均增速仅为0.4%。受油价不振和疫情冲击，俄罗斯统计局数据显示2020年俄GDP下降3.1%。^④时至今日，俄罗斯经济结构转型仍在步履维艰地推进。众所周知，外交战略需要自身战略资源支撑，但俄罗斯有限的综合国力限制了其全方位外交能力的发挥。综上所述，在可预见的将来，俄罗斯在南太地区的对外援助很难有大幅度上升。

① “Other official providers reporting at the aggregate level to the OECD”, Development Co-operation Profiles from OECDiLibrary, Jun, 2021, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/013eabc4-en/index.html?itemId=/content/component/013eabc4-en#section-d1e55308>.

② 《2030年可持续发展议程的自愿国家审查》，俄罗斯联邦经济发展部，https://economy.gov.ru/material/news/opublikovan_pervyy_dobrovolnyy_nacionalnyy_obzor_dostizheniya_rossiey_celey_ustoychivogo_razvitiya_oon.html。

③ 姜怀祥：《俄罗斯对外援助体系研究》，载《俄罗斯学刊》2021年第2期，第89页。

④ 尚月，韩奕琛：《俄罗斯对当前国际能源局势变化的认知及应对》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第2期，第89页。

四、结论

冷战结束后，处在地缘战略边缘的南太地区被俄罗斯战略层面长期忽视。进入 21 世纪，影响力日益增强的南太地区逐渐进入普京政府的战略视野。尤其 2008 年后俄罗斯自身遇到的经济危机和地缘变动加速推进了其太平洋战略进程。在南太地区，后殖民时代成长起来的新一代领导人逐渐意识到自身在地区与全球的价值以及所面临的危机，他们渴望更加独立自主地推进地区发展进程，构建以蓝色太平洋为新理念的长远发展愿景，从多边角度寻求支持南太地区发展是这一代领导人的外交价值追求。因此，北向政策是南太地区国家的自然战略选择。由此可见，作为俄罗斯太平洋战略外延的南太战略既满足俄罗斯自身战略传统和现实战略需求，也符合南太地区国家的当前战略需要。在俄罗斯重返南太过程中，南太地区独特的海洋军事战略价值、外交战略的政治价值、海洋经济价值成为俄罗斯积极重返南太的驱动力。同时，俄罗斯在军事合作、经济援助、地区发展治理和合作机制化四个方面在南太地区发挥了一定的战略影响力。但也应该看到实力有限的俄罗斯面对南太地区国家偏向西方的战略路径依赖和域内外占据优势资源大国竞争时，其自身战略空间的实施和影响力的发挥很大程度上受到了一定限制。从南太国家而言，俄罗斯的积极参与拓展了他们的发展资源和战略选择，降低了对域内外大国的依赖程度，提升了更加独立自主制定发展理念和选择发展道路的信心。

但我们应该看到，南太地区在俄罗斯地缘外交战略优先顺序上并不显得那么急迫和重要。从战略层面看，相比于其他大国而言，俄罗斯没有制定具体且可落实的南太战略，对于南太的战略关注往往附属于俄罗斯太平洋战略或者海洋发展战略。从资源投入角度看，俄罗斯没有可持续的资源投入，往往因偶发地缘事件驱动才强化与南太国家和地区的战略互动。机会主义和实用主义的外交战略倾向限制了俄罗斯战略影响力的拓展和培植。对于南太国家而言，俄罗斯肯定不是最优的战略伙伴，而是可以相互临时借势的远方朋友。基于这些现实，重返南太的俄罗斯自然不会引起国内外学界的高度关注，也很难有从不同角度对俄罗斯南太地区战略进行深度解读的研究成果。

众所周知，南太地区以小国为主，小国寡民有限资源总需求决定了其有限的战略目标追求。针对小国和大国不对称的战略需求和特性，对于大国而言，只要外交战略实施得当，较小的外交资源投入也会获得不对称影响力的战略效果。作为地区和全球大国的俄罗斯正在运用“巧实力”外交手段，整合既有外交资源，寻求未来在南太地区更大的影响力，主要体现在以下几方面：一是战略重点结交斐济，把握撬动地缘政治的支撑点。斐济是南太地区的“大国”，也是战略自主愿望最为强烈的国家。因此，斐济是俄罗斯重返南太战略的突破口。二是借力中国优势资源，寻找共同利益的增长点。中国与俄罗斯是肩并肩、背靠背的全面战略协作伙伴关系，两国在许多地区和国际事务层面达成了比较默契的合作关系。面对美国“印太战略”的围堵、南太地区的西方“门罗主义”等地缘政治博弈，中俄在南太地区有相互合作的战略需求、战略动机和战略默契。三是利用双边和多边国际平台，培养彼此战略好感的信任点。联合国大会、国际气候峰会、亚太经合组织、太平洋岛国论坛等多边场合是俄罗斯加强与南太地区国家互动的重要场所。当然，战略意愿背后的国家实力是一个国家能否成功实现战略目标的根本保障，俄罗斯自身综合实力的强大才能确保有更多的外交资源投入到既定的外交战略当中。相比于其他大国而言，俄罗斯还有一定的差距。

当前，新冠疫情下的全球秩序正在不断演变，大国在小国林立的南太地区博弈也将更加激烈。俄罗斯虽不是南太地区大国博弈游戏的主角，但其在利用自身有限资源积极重返该地区是一个毋庸置疑的事实。作为后来者的俄罗斯在资源有限情况下只要运用好“巧实力”外交手段，找准切入南太地区的外交政策，在未来的大国博弈中，重返南太也许不只是俄罗斯寻求存在感的象征性外交宣言，而是其发挥地缘战略平衡手的重要砝码。

Hegemonic cooperation or Hegemonic conflict? An Explanation of the Spiral Relations Theory between Rising Power and Hegemony

Tang Tanqi; Lan Jiang

Abstract: What are the conditions determining the choice between cooperation and conflicts facing a rising power and a hegemonic power? This paper proposes to apply the relationship spiral theory, and argues that the direction of spiral development determines the direction of interaction between rising powers and hegemonic powers. The degree of behavioral threat is an independent variable which determines the direction of spiral development. The power gap is an intervening variable, affecting the speed and scale of spiral formation. In history, the relationship between different rising powers and their respective hegemonic powers experienced a spiral interaction from different starting points would lead to two different endings. This paper tests the applicability of these two scenarios by comparing the Athens–Sparta conflicts and the history of US–UK and Japan–UK relations. The relationship between a rising power and a hegemonic power is not inevitably "conflictual in fate". Status recognition, order maintenance and peaceful transfer of power between the two sides are other possible outcomes.

Key words: rising power; hegemony; spiral relations; hegemonic cooperation; hegemonic conflict

Authors: Tang Tanqi, Master candidate, School of Politics and Administration, China West Normal University; Lan Jiang, Professor, School of Tourism, History and Culture, Southwest Minzu University; senior fellow, South Asia and Southeast Asia Research Institute, Yunnan Academy of Social Sciences.

Analysis of the Characteristics of China–related Legislation of the US Congress (2017–2020)

Guo Yonghu; Bao Zhanjie

Abstract: In recent years, the US Congress has passed a number of China–related

bills, which have then been signed into law by the president, providing a "legal basis" for the United States to interfere in China's internal affairs and containing China comprehensively. These China-related laws involve Taiwan, Hong Kong, Tibet, Xinjiang, maritime territorial disputes and other issues related to China's core interests. In general, the China-related laws introduced by the US Congress from 2017 to 2020 have the following characteristics: the number has increased significantly, and the issue areas of China's core interests are extensive; the intensity of military prevention and containment against China has been further strengthened; the intensity of interference in the Taiwan and Hong Kong issues has been increasing; the degree of involvement in China's border issues has further deepened; the pressure on Chinese high-tech enterprises has been increasing. The China-related laws issued by the United States have had certain negative impacts on China's strategic security environment, cross-strait relations, the stability of Hong Kong, Tibet and Xinjiang, as well as the market interests of Chinese high-tech enterprises, damaging China's core interests.

Key words: United States; Congress; Law; China

Authors: Guo Yonghu, Professor, School of Marxism, Jilin University. Bao Zhanjie, Lecturer, School of Marxism, Zhengzhou University.

Re-examination the U.S.-European Relations in the World Bank: The Complexities and the Reasons behind

Wang Weijin

Abstract: Existing literature does not examine in detailed the European countries' roles and relations with the U.S. in the World Bank. After conducting an inductive content analysis on the interview materials from the World Bank Oral History Program, this research argues that the U.K. is the only loyal European ally of the U.S. in the World Bank. The British government has constructed favorable relations with the Bank's management team, and the Presidents of the Bank

trust the British elites more than their European counterparts. By contrast, other European governments' relations with the U.S. are less positive in the World Bank. These European governments do not consider the World Bank as an institution relevant to their interests. Few elites from Continental Europe have been promoted to the top of the Bank's management team. Nonetheless, the behaviors of the World Bank's management team are found independent from their respective national government interests. In this light, the key driving force behind the World Bank's operations are the Anglo-Saxon mindsets, rather than the national interests of the U.S. or the U.K.

Key words: US-EU relations; US-UK relations, World Bank; International Development; Multilateral Development Bank; Bretton Woods System

Author: Wang Weijin, Lecturer, School of International Relations, Guangdong University of Foreign Studies.

Features of Russia's South Pacific Policy (2008–2021)

Tang Jie

Abstract: Since 2008, the global financial crisis and geopolitical changes have triggered Russia to accelerate the development of its Pacific strategy. Returning to the South Pacific region is part of Russia's Pacific strategy. The unique maritime military strategic value, the political value of diplomatic strategy, and the maritime economic value of the South Pacific region are the driving forces for Russia to actively return to the South Pacific. To return to the South Pacific, Russia has made diplomatic efforts in four areas: military cooperation, economic assistance, regional development governance, and institutionalisation of cooperation. However, the South Pacific region's path dependence on the West, the rejection and competition of countries inside and outside the region, and Russia's limited comprehensive strength restrict the implementation of Russia's strategy and the exertion of its influence. We should also pay attention to Russia's current and fu-

ture attempts to use "smart power" diplomacy, by making strategic connections with Fiji, leveraging China's power, and using multilateral platforms. From this point of view, Russia, as a latecomer with limited resources, needs to find its foreign policy opportunity to enter the South Pacific region. In the future great powers' game, returning to South Pacific may not be just a symbolic diplomatic move of Russia which is in search for presence, but an important card in its power-balance game.

Key words: South Pacific region; Russia; Great powers' game; Strategic balancer

Author: Tang Jie, Ph.D candidate, School of politics and international relations, East China Normal University.

注释体例

注释是正文中某一特定内容的进一步解释或补充说明,用①、②等序号标注在文中,序号标在标点符号后,每页重新编号。

(一) 中文注释

首次注释时,中文文献的标注次序为:作(编)者姓名、文献名、卷册序号、出版单位、出版时间、页码。再次引用同一中文文献时,则仅标注作(编)者、文献名、页码即可。互联网资料应注明作者、文献名、首次发表时间,提供的网址应完整,如果属于动态链接,则注明网站名称即可。

1. 专著

吴冷西:《十年论战:1956-1966中苏关系回忆录》(上),中央文献出版社1999年版,第13页。

梁守德、洪银娴:《国际政治学概论》,中央编译出版社1994年版,第36页。

张宇燕:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社1992年版,第20页。

2. 编著

张蕴岭、周小兵主编:《东亚合作的进程与前景》,世界知识出版社2003年版,第15~17页。

3. 译著

威廉·沃尔福思:《单极世界中的美国战略》,载约翰·伊肯伯尔主编,韩召颖译:《美国无敌:均势的未来》,北京大学出版社2005年版,第99~117页。

4. 期刊杂志

张蕴岭:《推动构建和谐亚太地区的意义》,载《当代亚太》2007年第1期,第3页。

吴承明:《论二元经济》,载《历史研究》1994年第2期,第98页。

李济:《创办史语所与支持安阳考古工作的贡献》,载台湾《传记文学》1976年第28卷第1期,第50~78页。

5. 报纸

《朝韩首脑会晤程序大多达成协议》,载《中国青年报》2000年5月12日。

王如君:《中国发展有利于世界》,载《人民日报》2008年1月18日。

6. 通讯社消息

《和平、繁荣与民主》,美新署华盛顿1994年2月24日英文电。

7. 会议论文

任东来:《对国际体制和国际制度的理解和翻译》,“全球化与亚太区域化国际研讨会”论文,天津南开大学2000年6月5日~16日,第2页。

8. 学位论文

孙学峰:《中国国际关系理论研究方法20年:1979-1999》,中国现代国际关系研究所硕士论文,2000年1月,第39页。

9. 互联网文献

《泰国选委会公布大选计票结果》,新华网,2007年12月24日, <http://news.xinhuanet.com>

10. 转引文献

胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》,人民出版社1992年版,第888页,转引自杨玉圣:《中国人的美国观:一个历史的考察》,复旦大学出版社1996年版,第183页。

(二) 英文注释

基本规范同于中文注释。此外,作(编)者姓名按通常顺序排列,即名在前,姓在后;作者为两人,之间用and连接,两人以上的注明第一作者,其后用斜体标注et al.;编者后加ed.,两人以上的加eds.;论文和文章用引号标注,主标题与副标题之间用冒号相隔,期刊名称和书名使用斜体标注;页码的单项标注p.,多页标注pp.。

1. 专著

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill Publishing Company, 1979), p. 81.

Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Alfred A. Knopf Inc.), 1985, pp. 389-392.

Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown Company, 1977), pp. 45-46.

2. 编著

David Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (Columbia University Press, 1993), p. 106.

Klaus Knorr and James N. Rosenau, eds., *Contending Approaches to International Politics* (Princeton University Press, 1969), pp. 225-227.

3. 译著

Homer, *The Odyssey*, trans. Robert Fagles (Viking, 1996), p. 22.

4. 论文

Robert Levaold, "Soviet Learning in the 1980s", in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in US and Soviet Foreign Policy* (Westview Press, 1991), p. 27.

Stephen Van Evera, "Primed for Peace: Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 3, 1990/1991, p.23.

Nayan Chanda, "Fear of Dragon", *Far Eastern Economics Review*, April 13, 1995, pp. 24-28.

5. 报纸

Rick Atkinson and Gary Lee, "Soviet Army Coming apart at the Seams", *Washington Post*, November 18, 1990.

6. 政府出版物

"Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson", November 30, 1966, *FRUS*, 1964-68, Vol. II, Vietnam 1966, document No. 319.

"The National Security Strategy of the United States of America", White House, December 2017, p.25.

7. 会议论文

Albina Tretyakava, "Fuel and Energy in the CIS", paper delivered to Ecology' 90 conference, sponsored by the America Enterprise Institute for Public Policy Research, Airlie House, Virginia, April 19-22, 1990.

8. 学位论文

Steven Flank, *Reconstructing Rockets: The Politics of Developing Military Technologies in Brazil, India and Israel*, Ph.D. dissertation, MIT, 1993.

9. 互联网文献

"World Economic Outlook 2009", International Monetary Fund, October, 2009, p.74, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Sustaining-the-Recovery>

10. 转引文献

F. G. Bailey, ed., *Gifts and Poisons: The Politics of Reputation* (Basil Blackwell, 1971), p. 4, quote from Paul Ian Midford, *Making the Best of a Bad Reputation: Japanese and Russian Grand Strategies in East Asia*, Dissertation, UMI, No. 9998195, 2001, p. 14.

(三) 非英文的外文文献

凡此类文献,请翻译为中文,并参照中文文献注释规范注释,请在作(编)者姓名前标注国籍,并在出版单位前标注所在国家。

[日本] 明智慧:《日本文化导论》,[日本] 文斐阁 1998 年版,第 23 页。

战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2022年 第3期 (总第74期) 第13卷

《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编 : 隋广军

总 策 划 : 李 青

执行主编 : 陈寒溪

责任编辑 : 张 健

英文编辑 : 赖雪仪

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

《战略决策研究》征稿启事

《战略决策研究》是广东外语外贸大学主办的学术期刊（双月刊），主要刊登国际政治、国际安全、国际政治经济学等研究领域的理论研究成果和政策分析文章，也适当刊登有深度的综述文章。本刊坚持学术导向，实行专家匿名审稿制度，确保文章的学术质量。自创刊以来，本刊得到国内外学术界同仁的大力支持，我们诚挚地邀请国内外专家学者继续向本刊惠赐高质量稿件。

来稿要求如下：

1. 论文的选题应符合本刊的专业定位，应该具有一定的理论或政策意义；内容充实，材料丰富，观点鲜明，文辞简练。
2. 来稿字数在 1.5 万字左右，并请参照本刊的格式要求和注释体例，规范行文。
3. 来稿请在文章首页注明以下信息：标题（中英文）、摘要（中英文）、关键词（3-5 个）（中英文）、作者简介、联系方式（必须有邮箱和电话号码）。基金项目类文章，请注明项目名称和编号。
4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。
5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。
6. 本刊拒绝一稿多投。
7. 请将稿件发至本刊电子信箱（yjy@mail.gdufs.edu.cn）；请勿寄送纸质版本；请勿将稿件发给个人。

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部