

# 俄罗斯研究

汪道涵 题

## 目 录

### 专 论

- 3 冯绍雷 / 2014 年之后的俄罗斯

### 俄罗斯对外关系

- 19 张华 / 俄罗斯不应诉“北极日出号案”  
及其对中国的启示
- 36 李若愚 / 日本和沙俄外交史中的领土问  
题——以日本史料为中心的分析

### 中亚研究

- 66 富育红 / 上海合作组织介入阿富汗的背  
景、问题与方式
- 87 任洁 / 中亚同质性背景下的哈萨克斯坦  
政府改革与治理研究

### 外交决策

- 111 梁强 / 苏联、英国、美国与 1945 年的里  
雅斯特危机
- 136 郝亚堃 / 美国兰德公司的苏联政治研  
究：内森·莱特斯与《政治局行动  
准则》

### 中国边疆研究

- 162 徐小杰 / 丝绸之路战略构想特征研究
- 181 谢蕾 方小刚 / 丝绸之路经济带建设背  
景下中国与哈萨克斯坦能源合作的  
法律问题研究



全国中文核心期刊

中国期刊方阵双效期刊

中国人文社会科学核心期刊

中文社会科学引文索引来源期刊

主管单位：

中华人民共和国教育部

主办单位：

华东师范大学

出版单位：

《俄罗斯研究》编辑部

主 编：冯绍雷

副 主 编：陈大维（常务）

杨 成

刘 军

本期执编：刘 军

本期编务：阎德学

封面设计：王 洪

编辑部地址：

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学理科大楼 A403

电话：021-62233816; 62238113

Email: russiastudies@163.net

邮政编码：200062

国内统一连续出版物号：

CN31—1843/D

国际标准连续出版物号：

ISSN 1009—721X

印刷：华东师范大学印刷厂

出版日期：2014 年 12 月 28 日

# 俄羅斯研究

ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2014 年第 6 期 ( 双月刊 )

## Оглавление

### **Фэн Шаолэй**

Россия после 2014г. .... ( 3 )

### **Чжан Хуа**

Неявка России в суд по делу «Арктический восход» и, что из этого может извлечь Китай ..... ( 19 )

### **Ли Жоюй**

Территориальные вопросы в дипломатической истории Японии и царской России ---- Анализ на основе японских первоисточников.....(36)

### **Фу Юйхун**

Предпосылки, вопросы и способы вовлечения ШОС в ситуацию в Афганистане ..... (66)

### **Жэнь Цзе**

Изучение правительственных реформ и управления в Казахстане в условиях гомогенности Центральной Азии..... (87)

### **Лян Цян**

СССР, Великобритания, США и триестинский кризис 1945 г..... (111)

### **Хао Якунь**

Изучение политики Советского Союза американской корпорацией Ранд: «Руководящие принципы Политбюро» Натана Лейтеса ..... (136)

### **Сюй Сяоцзе**

Особенности стратегической концепции «Шёлкового пути» ..... (162)

### **Се Лэй, Фан Сяоган**

Изучение юридических вопросов китайско-казахстанского энергетического сотрудничества в условиях создания экономического пояса Шёлкового пути.....(181)

# 俄羅斯研究

RUSSIAN STUDIES

2014 年第 6 期 ( 双月刊 )

## Contents

### ***Feng Shaolei***

Russia after 2014 ..... (3)

### ***Zhang Hua***

Russia's Non-appearance in the "Arctic Sunrise" Case and its Enlightenment to China's Safeguard of Maritime Rights..... (19)

### ***Li Ruoyu***

Territorial Issues in Russo-Japanese Diplomatic History: Analysis of Japanese Sources..... (36)

### ***Fu Yuhong***

The SCO's Involvement in Afghanistan: Background, Problems and Approaches ..... (66)

### ***Ren Jie***

Reform and Governance of Government under the Background of Central Asia's Homogeneity..... (87)

### ***Liang Qiang***

The Soviet Union, Great Britain, the United States and the Trieste Crisis of 1945..... (111)

### ***Hao Yakun***

Soviet Politics Study of RAND:Nathan Leites and the Operational Code of the Politburo..... (136)

### ***Xu Xiaojie***

Features of the Strategic Concept of "Silk Road"..... (162)

### ***Xie Lei, Fang Xiaogang***

Legal Issues of Sino-Kazakhstan Energy Cooperation under the Construction of Silk Road Economic Belt ..... (181)

## 专 论

## 2014年之后的俄罗斯\*

冯绍雷\*\*

**【内容提要】**2014年，俄罗斯的内外环境都发生了重大变化。乌克兰危机以及西方的制裁，成了俄罗斯外部环境的主要背景；能源价格下跌、卢布危机则对俄罗斯的内部环境带来了相当影响。乌克兰危机是关键。这场危机所引发的，不仅仅是一场国家间、地区间的冲突，而且，也事关当今世界事务中一系列关键性问题的重新认知。其中所涉及的理念性问题，包括如何来重新看待诸如文明冲突、地缘政治、国内与国外事务中的合法性、区域进程与大国关系、和平时期的军事联盟、大国间的缓冲地区，乃至国际权力转移进程的长期态势等等。这些问题中的每一个，都足以搅动今后相当长时间的国际变局和各个层面的纷争。从危机过程的视角来看，乌克兰危机在国际关系史上所具有的特殊地位在于，从2008年开始的国际金融危机一直到2014年乌克兰危机所发生的这一时段，事实上，意味着全球国际关系已经开始进入冷战后时期的“第二个阶段”。乌克兰事件，乃是伴随整个国际权力转移的关键时段、在关键的国际角色之间发生的一场关键性的危机。

**【关键词】**乌克兰危机 俄乌关系 卢布危机 俄罗斯未来选择

**【中图分类号】**D751.2 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2014)06-0003(16)

\* 本文系作者主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“冷战后俄罗斯政治精英的思想谱系”（项目批准号：11JJDGJW003）的阶段性成果，以及作者主持的国家社科基金重大项目“《俄国通史》（六卷本）”（项目批准号：11&ZD134）的阶段性成果。

\*\* 冯绍雷，华东师范大学国际关系与地区发展研究院院长，教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学俄罗斯研究中心主任，教授。

对于俄罗斯而言，2014年是一个非同寻常的年份。

通贯全年的乌克兰危机，前所未有地改变着后冷战阶段俄罗斯的外部环境。而紧接着发生的西方制裁、能源价格下跌和卢布危机，更是给俄罗斯经济造成了深重的威胁。在这样的情势之下，俄罗斯内部的社会政治生活将出现怎样的变化？久拖未决的乌克兰危机意味着国际社会究竟在经历着怎样的变迁？2014年后国际变局对于俄罗斯未来的发展，又意味着将是怎样的一幅图景？所有这些，不仅有待于对当前事态的深入观察，同时还有必要诉诸对有关的国内和国际进程深层次问题的重新考量。

有鉴于2014年之变起源于围绕乌克兰的这场冲突，那么，我们就从事发一年之后的此刻，也即2014年和2015年之交，乌克兰局势本身的变化开始，来展开对于这一复杂问题的讨论。

## 一、跌宕起伏和多方角逐之下的乌克兰局势

2014年，围绕着乌克兰问题的国际国内局势之紧张、复杂和多变，以及所具有的全局性影响，冷战结束以来很少见到。

在这一年当中，从2月基辅政变，到3月18日克里米亚被俄罗斯收回；从4月以后乌克兰东部和南部地区的武装冲突，到9月19日的明斯克会晤；从7月17日马航悲剧，到西方发起一波又一波集体制裁；一直到2014年底，俄罗斯接连遭逢能源价格和卢布汇率下跌的多重打击。这一连串的事变都在说明：一年多来，乌克兰内部和外部各方势力的激烈竞争与角逐此起彼伏，未见平息；和平谈判虽然一轮接着一轮，但是多半止于空转；大国干预也是一轮又一轮，同样难以奏效。相反的景象是，乌克兰东南部的武装冲突连绵不断，乌克兰危机难有竟日。

2014年整整一年的起伏震荡之后，接近年底时又一次出现了局势转缓的可能。首先，法国总统奥朗德以中介人的身份，闪电般访问俄罗斯。2014年12月6日，普京和奥朗德的“机场会见”，给摆脱危机带来一线希望。而面临卢布危机压力的俄罗斯，也释放善意。普京向乌克兰冲突双方提议，重新撤回各自的重型武器，以“明斯克协议”为准恢复和平谈判，并且同意以

俄罗斯国内价格、不附带任何先决条件地向乌克兰供电。乌克兰则相应承诺向俄罗斯偿还天然气债务。在此背景下，顿涅茨克和卢甘斯克两地民间武装与乌克兰政府军在明斯克举行会晤。虽然没有进一步推进到所期待的政治协商，但至少获得了双方相互交换战俘的成果。俄罗斯、德国和法国之间，也勉强达成了以所谓“诺曼底方式”进行有关乌克兰问题的进一步谈判的约定。

新年来临之际，乌克兰国内的危机气氛一时间似乎有所缓和。2014年12月22日，俄罗斯、乌克兰、法国和德国元首举行了电话会议。之后，四国外长会晤，商定了新年以后在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行有关乌克兰问题的峰会。到了2015年年初，奥朗德总统在关于俄罗斯问题的公开声明中则进一步提出：“普京先生并不准备吞并东部乌克兰地区。他是这样对我说的，我相信。但是俄罗斯依然希望对当地持有影响。所以接受乌克兰为北约成员的安排，对俄罗斯并不合宜，普京不希望在自己的国境线旁边看到北约成员国的存在”。<sup>①</sup>

遗憾的是，没过几天，上述缓和迹象又被一系列尖锐争执所代替。起初，欧洲议会外事委员会主席布鲁克（Elmar Brok）声称，关于乌克兰问题的阿斯塔纳峰会无法举行，“因为在乌克兰东部地区驻有7500名俄罗斯士兵。”<sup>②</sup>而乌克兰总统波罗申科在后来的达沃斯论坛上，则一口咬定俄罗斯在乌克兰东部的驻军人数为9000人。但俄外长拉夫罗夫发表声明，坚决否认在乌克兰东部地区存在俄罗斯军队，也坚决反对把这一问题列为未来峰会讨论的主题。

在2015年新年长假的几天里，乌克兰战火重启，东部地区的平民重新遭到了重型炮火的轰击。双方围绕顿涅茨克机场等战略要地展开了激烈的拉锯争夺，满载平民的公共汽车在乌克兰东部的沃尔纳瓦哈被击毁。乌克兰政府军和民间武装互相指责对方破坏停战。

危急之下，经多方斡旋，2015年1月21日，俄罗斯、乌克兰、德国和法国四国外长终于再次在柏林举行会谈。作为会议的初步结果，乌克兰总统波罗申科“在口头上”同意普京总统此前所提出的关于双方各自撤回口径

---

① Константин Емельянов. Нормандский формат под перекрестным огнем. 19.01.2015. <http://www.politcom.ru/18492.html>

② Там же.

100 毫米以上重型武器的提议。但是，时隔不过两天，顿巴斯地区战事升级，先是顿涅茨克城市公交遭袭，后是乌东部马利乌波尔地区发生炮击致平民伤亡的事件。政府军和民间武装相互血腥仇杀到了难以控制的地步。2015 年初刚刚闪露曙光的和谈，又一次陷于困境。

在 2014 年底和 2015 年初这一波三折的局势背后，折射出了整个危机过程中几乎一再被重复的机关重重和多头博弈的复杂图景。

从危机中的关键性问题来看，首先，西方要求从乌克兰东部地区撤出俄罗斯军队，批评乌克兰民间武装获得了俄罗斯武器。但是，俄方除了承认有志愿者、退休军人，以及来自车臣的民间武装可能自发地进入乌克兰东部地区外，一直否认有俄罗斯正规军在乌克兰境内。俄外长拉夫罗夫还反唇相讥：“最近一段时间以来，恰恰是北约和欧盟的一些成员国开始向乌克兰提供武器。我们认为，这并不符合欧盟和欧安组织的法律准则”。<sup>①</sup>普京则明确警告，乌克兰战场已经有外国雇佣军卷入。

其次，内容为停火、释放战俘、接受欧安组织观察的“明斯克协议”虽被各方承认，但是，如同此前的基辅、日内瓦等国际协议一样，处境岌岌可危。按照俄外长拉夫罗夫的观点，明斯克停火协议之所以未能被遵守，部分原因在于 2014 年 9 月 19 日协议中所规定的停火隔离带，已经与今天战场的实际情况有了较大变化。在今天双方实力急剧拉锯的情况下，按拉夫罗夫的说法，重定隔离带谈何容易。<sup>②</sup>

从危机进程来看，解决当前事态的出路，取决于俄罗斯、乌克兰、欧盟和美国各方政策立场能否趋近。

关于俄罗斯的立场，有必要关注普里马科夫于 2015 年 1 月 13 日在梅尔古力（Меркурий-клуб）俱乐部<sup>③</sup>发表的一篇重要讲话。他的表述甚为清晰明了地道出了俄罗斯当下对于乌克兰问题应该持有的方针。这位极具影响力

---

① Юрий Паниев. Ополченцы согласились отвести тяжелые вооружения// Независимая Газета. 21.01.2015. [http://www.ng.ru/world/2015-01-22/1\\_opolchentsy.html](http://www.ng.ru/world/2015-01-22/1_opolchentsy.html)

② Там же.

③ 这是由俄罗斯工商联合会倡议发起的高水平的对话机制，俄罗斯联邦的各部部长、议员、地方联邦主体的行政官员、学者、俄罗斯国内外企业家等在此平台上，发表观点和看法。关于该俱乐部的介绍，参见 <http://www.tpprf.ru/ru/special/mercury-club/>

的“三朝元老”以自问自答的方式作了以下的表述：

“第一个问题是，能否说：俄罗斯希望东部和南部依然是乌克兰的一部分？我认为，应该如此。只有在那样的前提之下才可能缓解乌克兰的危机。另一个问题是，是否应该在克里米亚和塞瓦斯托波尔被归并入俄罗斯的问题上向美国及其欧洲盟友‘让步’，我的回答是：决不。这不应该成为谈判的一个话题。下一个问题是，在明斯克协议未被遵守的情况下，俄罗斯是否有必要派出常规军去帮助乌克兰的民间武装，我认为坚决不可以。因为，如果出现那样的情况，恰好是有利于美国借机在欧洲待上整整一个世纪。但同时，这并不意味着我们可以拒绝帮助民间武装。乌克兰国家结构中的乌克兰东南部地区的特殊性问题，正在获得重新考量的过程之中”。<sup>①</sup>

关于乌克兰的官方立场，波罗申科 2014 年 5 月下旬当选乌克兰总统以来，一直坚持克里米亚是乌克兰不可分割的一部分，不接受普京提出乌克兰实行联邦制的建议，坚决要求上文提到的俄方军事人员首先撤离乌克兰。12 月新选出的乌克兰议会，也通过投票宣布放弃不结盟的立场。近日波罗申科还下达了扩充乌克兰政府军的动员令。在乌国内激进力量的压力下，一年来，波罗申科对于东部民间武装力量的态度时紧时缓，他既下达过要对其进行坚决、快速打击的命令，但是也多次表示过妥协的意向。在新年之初形势一度缓和之际，波罗申科在 2015 年 1 月 12 日接受法国媒体的采访时，又表示：“我们准备向乌克兰东南部的居民提供类似于自由经济区这样的特殊法律地位，使其既能够与欧盟、又能够与俄罗斯做生意。”<sup>②</sup>波罗申科甚至确认，乌克兰上院已通过了有关顿巴斯地区特殊地位的法律。但是，仅仅几天之后，乌东部地区连续几起危及平民的军事冲突，马上又冲散了在政府与民间武装之间、俄罗斯与乌克兰之间、以及俄罗斯与西方之间立场有可能趋近的妥协空气。

欧美各国的立场同样复杂多变。出于“共同价值观”，它们希望通过联

---

① Евгений Примаков. Единственной альтернативой для России является опора на внутренние резервы и возможности. 14 января 2015. [http://www.globalaffairs.ru/ukraine\\_crysis/Edinstvennoi-alternativoi-dlya-Rossii-yavlyaetsya-opora-na-vnutrennie-rezervy-i-vozmozhnosti-17252](http://www.globalaffairs.ru/ukraine_crysis/Edinstvennoi-alternativoi-dlya-Rossii-yavlyaetsya-opora-na-vnutrennie-rezervy-i-vozmozhnosti-17252)

② Татьяна Ивженко. В Киеве спорят о вероятности большой войны// Независимая Газета. 23.01.2015. [http://www.ng.ru/cis/2015-01-23/7\\_kiev.html](http://www.ng.ru/cis/2015-01-23/7_kiev.html)

合制裁和施压，迫使俄罗斯就范。但是，出于各自不同的利益考虑、地缘政治背景、以及观念立场方面的不同谱段，它们又表现出互相掣肘的另一侧面。

就美国而言，乌克兰的动荡局面，从一开始就因美国政府要员在其中积极干预、多方策划而使得事态一步步走向恶化。与欧洲相比，美国从来就自诩对俄罗斯立场强硬。用美国前驻俄罗斯大使麦克福尔（Michael McFaul）的话来说，而对欧洲的对俄立场“不屑一顾”。奥巴马甚至在联合国大会上直言：和埃博拉病毒、伊斯兰国一样，俄罗斯是美国所面临的三大“威胁”之一。<sup>①</sup>美国白宫俄罗斯事务总统顾问、助理国务卿纽兰的助手谢列斯特·约兰德（Celeste Wallander）2014年12月15日在接受塔斯社采访时对此进一步解释道：“俄罗斯本身并不是威胁，但是，俄罗斯所采取的行动和政策构成了威胁全球安全的挑战。”<sup>②</sup>但与此同时，美国方面也从来没有放弃过“现实主义的立场”，总是设法利用时机寻求软化俄罗斯的立场，谋求自身利益的最大化。就像在2009年，正当欧洲陷于欧债危机泥潭之际，奥巴马却不失时机地与梅德韦杰夫“重启”美俄关系，一时间曾经吸引了全世界的关注。

在乌克兰危机中，欧洲的总立场接近于美国。其中，德国的表现最为清晰。其一，金融危机以来，德国在欧洲几乎成了中流砥柱，扮演着欧洲经济领袖的角色，并开始向政治领域外溢；其二，德国金融集团很希望借助与美国深化合作，包括通过TTIP协议，不仅加强德国在大西洋体系中的地位，而且提升自己在全球事务中的影响；其三，德国不希望欧盟东扩进程已在东欧以及前苏联地区形成的影响力缩减，也不希望由其主导的欧盟一体化进程出现逆转。因此，权衡之下，德国放弃了前几任政府与俄合作的方针，而选择了对俄总体强硬的路线。

但是，欧洲国家的表现并非一致，上文提及的法国就是一例。虽然法德两国总体上还是有所协调地奔走于乌克兰与俄罗斯之间，但是，对于法国而

---

① “Remarks As Prepared for Delivery by President Barack Obama Address to the United Nations General Assembly”, September 24, 2014, New York City, NY. <http://www.washingtonpost.com>

② Селест Уолландер. Дверь к более конструктивным отношениям не закрыта. 9 декабря 2014. <http://tass.ru/opinions/interviews/1634293>

言，不仅因为“西北风”导弹巡洋舰的交易，使得法国从利害关系上比较倾向于俄罗斯；而且，法德两国国内民意的表现也各不相同——总体上说，德国多数国民支持默克尔对俄强硬，而法国则是多数国民主张放弃对俄制裁。

在这样各方立场分歧颇多的背景之下，要寻求乌克兰危机的解决远非易事。

## 二、对乌克兰危机的深层思考

如果超越上述各方在政策和战略层面的角逐，从危机所涉及的深层结构的问题和矛盾来看，乌克兰危机之所以迁延时日，有其必然的逻辑背景和历史渊源。

就这场危机的地位与影响而言，乌克兰危机所引发出的，不只是一场国家间、地区间的冲突，而且关系到对当今世界事务中一系列关键性问题的重新认知。其中所涉及的观念性问题，包括如何重新看待诸如文明冲突、地缘政治、国内与国外事务中的合法性、区域进程与大国关系、和平时期的军事联盟、大国间的缓冲地区，乃至国际权力转移进程的长期态势等问题。这些问题中的每一个，都足以搅动今后相当长时间的国际变局与各个层面的纷争。

从危机过程的视角来看，乌克兰危机在国际关系史上所具的特殊地位在于，从2008年开始的国际金融危机直到2014年乌克兰危机发生的这一阶段，事实上，是全球国际关系已经开始进入冷战后时期的“第二个阶段”。

如果说，冷战后国际关系的“第一阶段”是在上世纪80年代末和90年代初柏林墙倒塌和苏联解体之后，以美国为代表的西方取得了引领世界事务的主导地位，那末，这“第二个阶段”的最主要标志，乃是以美国这个唯一超级大国为代表的西方领导地位，虽未发生根本改变，但在这十多年中却发生了实质性的动摇。这一变化的标志包括：第一，新兴经济体在世界经济中所占比重开始与发达国家大体相当。国际经济的决策机制，正在由G7或者G8，开始向着G20的方向转移。虽然，新兴国家“集体崛起”的过程远远不是一帆风顺。而在所谓“权力转移”进程中，虽然历经诸种压力，但诉求

最为明确直白、立场最为强劲的当属俄罗斯。第二，自 2013 年以来一系列重大的国际冲突问题，诸如伊朗核危机、叙利亚冲突、斯诺登事件、乃至乌克兰危机本身，已不再是美国领衔之下的西方决策就能主导解决，相反，是俄罗斯、中国等等新兴大国的参与合作，在这些危机的处理过程中发挥了重要作用。这与冷战后第一阶段的国际争端中，通常是美国决定一切的局面相比有了很大的不同。第三，中俄关系在一系列战略合作问题上进一步接近，以及中美关系重要性的凸显，表明中国的权重正在显著加大。中国虽然是与乌克兰危机的发生地距离遥远，也力求各方谨慎处置危机，但中俄的接近在客观上所造成的影响，引起了西方的高度关注。

换言之，乌克兰事件，乃是伴随着整个国际权力转移的关键时段，在关键的国际角色之间发生的一场关键性的危机。从这个角度来看，这场危机所蕴含的意义也就足以刮目相看了。

从更为深层的国际结构的角度来看，上述表象的背后，所展现的乃是一个矛盾纷呈的国际社会长过程在向深层延展：

其一，由技术演进所激发的经济发展和物资丰裕，远不能满足日益增长的全球各地所越来越急切地追求的财富份额。特别对于俄罗斯与乌克兰所处的欧亚地区而言，在半个世纪以前的现代化进程中，此地曾经一度领先，但在苏联解体二十多年后的今天，这里依然是不同程度地真切感受到了落后的窘迫；

其二，冷战结束以来，经过早先的社会转型，由各国精英们所构筑的资源分配体制，越来越无法遏制贫富差距日益增长的趋势，这不仅体现在欧美与欧亚这两大区域板块之间的落差，而且也体现在各国内部的日益分化。尽管，各种“革命”的由来复杂，但是内部社会分化无疑乃是主要的触媒；

其三，曾被表征为社会进步标志的民主化进程成效未彰，却诱发出或酝酿着一波又一波的社会动荡，在民主化进程中产生的异常活跃、同时又难以控制的政治权力，在地缘政治竞争中却成了各种利益集团“寻租”的对象，诱发着各种不可预测的风险；

其四，无论是对多元文明价值加以弘扬，还是对于普遍进步的追求，却总是无法在各种价值标准之间，以及在多样性和普遍进步性之间形成有效的

互动和认同，以维持多元和普适之间的平衡，相反地，无论是在美国、还是在俄罗斯的最高层，罕见地同时出现了表明本国的“文明例外”的呼声。

乌克兰事件乃是上述多重结构性悖离的一个缩微景观而已。

不仅如此，乌克兰危机尤其凸显了冷战后国际秩序中一系列蕴含深刻的规范性问题。这里所说的规范，不仅包括国际治理的基本法则、国际交往的通行规则，也包括国际社会中通常被视为最基本的范畴，迄今所遭逢的挑战。

首先，冷战后国际秩序是否存在着重大的规范性缺失。

令人非常奇怪的是，在苏联解体、冷战终结二十多年后的今天，乌克兰危机这场冲突似乎刚刚惊醒了已然销声匿迹多年的旧日梦魇。其中，特别包含了这样一种历史对比：冷战的终结为何没有像以往任何一次国际变局结束后那样，经过诸如 1815 年的维也纳会议、1918 年的凡尔赛体制、1945 年的雅尔塔会议的安排，达成一项能统摄全局的国际协议，并以此确定普遍通用的规则；包括确认每一个当事方（无论是战胜国、还是战败国）的国际地位和所拥有的空间。一场乌克兰危机好像让人突然想起，25 年之前，当人们欢呼柏林墙倒塌之时，本应当有这样一份各当事国之间的国际条约，来确保国际权力的划分与转移。然而，历史似乎恰恰是开了一个玩笑，它没有留下这样一份有利于调解和规范当今世界诸多争议的遗产。亡羊补牢，犹为未晚。但是，这毕竟不是历史的一个简单的“疏忽”所能名状。

二十五年前柏林墙倒塌、冷战终结之时，究竟是当时居于上风的美国以及欧洲主要大国“忽略”了对于这样一场历史性变动作出法律的确认和规范，还是它们“故意”留下了这样的空间，企图利用当时苏联领导人的“软弱”，而为以后西方势力的进一步扩展和延伸留下余地呢？对于这一段历史公案的审视和争论，眼下，恐怕还只是刚刚拉开序幕。

如果说，“相互尊重”还算得是国际社会相处的基本规范，那末，这一看似平常的规范又是如何影响着大国间的相互交往的呢？

在冷战事实上是以西方得手而告终的背景之下，奥巴马公开的宣示是“冷战无输者”。然而，这无法改变西方、特别是美国把自己视为“胜利者”的内心评价。2001 年，美俄之间因反恐而出现了合作机遇。当时，俄罗斯主动示好，开放中亚战略要地，帮助美国打击恐怖主义势力；而几乎是同时

的 2002 年，美国反而却以单边退出美俄“反导协议”的谈判来作为回报。美国在这里想要表达的是：作为冷战的输者，俄罗斯是没有资格平起平坐地与“胜利者”美国一起来讨论这个美国具有明显优势的战略防御武器的削减问题的。12 年之后，也就是在 2014 年 10 月的瓦尔代会议上，普京果然明确地表示，美国对于美俄关系的毁坏，就是从 2002 年单方面退出“反导协议”开始的。<sup>①</sup>

联想到而后 2014 年的索契冬奥会，普京投下巨资，原本是满心希望以此来改变西方对俄罗斯的传统偏见。但是，西方领袖的集体抵制，不言而喻，大大挫伤了俄罗斯人的自尊。正如美国驻前苏联的最后一任大使马特洛克（Jack F. Matlock Jr.）在乌克兰危机发生后发表的一篇文章中所提出的公开批评：正是美国的傲慢，才引起了俄罗斯的反弹。<sup>②</sup>

即使是对于国际社会的最基本范畴——主权民族国家的认知，看来也发生了尖锐的歧见。

从民族国家的规范理论来看，乌克兰危机之中克里米亚被俄罗斯收回，所触动的乃是二战之后政治边界不可变更的重大敏感问题。这当然不能不使人感到分外关切。2014 年 10 月 17 日，普京在瓦尔代会议上发表长篇演讲之后，《金融时报》记者第一个提问：“您是否认为乌克兰是一个现实的统一国家？”普京的回答耐人寻味，值得关注。他说：“乌克兰当然是一个现实的统一国家，但是，这个统一国家的领土形成的历史是长期的和复杂的”。<sup>③</sup> 普京显然并不否认作为民族国家基本规范的领土主权完整的重要性。但是，他提出，就具体国家而言，主权规范的形成乃是一个历史过程。2014 年瓦尔代会议上另一项令人关注的辩论，乃是西方国家与会人士尖锐抨击俄罗斯“违反了自己签署的承认乌克兰边界的 1994 年布达佩斯条约”。而俄罗斯的反击则强调，上世纪 90 年代初期，西方曾经多次承诺，确保俄罗斯在前苏

---

① Владимир Путин принял участие в итоговой пленарной сессии XI заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». Тема заседания – «Мировой порядок: новые правила или игра без правил?». 24 октября 2014. <http://www.kremlin.ru/news/46860>

② Jack F. Matlock Jr., “Who is the bully? The U.S. has treated Russia like a loser since the end of the Cold War”, March 14, 2014, <http://www.washingtonpost.com>

③ Владимир Путин принял участие в итоговой пленарной сессии XI заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай».

联地区的传统影响范围，但北约和欧盟的东扩一再打破了它们自己的承诺。当年，西方也曾积极支持科索沃独立（只是说“下不为例”），但厚颜的西方政治家们而今在批评俄罗斯时却毫无愧色。性质类似的这两个案例受到的待遇却不相同，这不能不使人对于国际公正是否真正得到了维护，感到怀疑。

乌克兰危机实际上涉及到的是文明间和区域间的相互关系问题。作为斯拉夫文明的一支、地处欧亚文明结合部的乌克兰，还有着另外一层地缘特点，即，它处于欧亚文明结合部的最西端，不言而喻，更多地受到了西方文明的吸引。诚然，无论是加入欧盟还是追求在更为成熟的民主与市场经济条件下生活，本无可厚非。但是，作出这样的抉择，所影响的不仅是其东部的邻居俄罗斯，而且还会大大限制乌克兰东南部地区人民的选择。在这样的情况下，如何在东西方之间保持“均衡”，就是一个必须慎重考虑的问题。而在发生如此尖锐冲突的时候，文明问题经常会是一个比经济问题、乃至政治问题更为令人触目惊心的问题。其原因在于，文明问题所指向的是“你是谁”的问题，而不仅仅是一个“你是如何维持生存的问题”。前者显然是一个比后者更具根本性的问题。

与传统意识形态相比，当下的乌克兰之争，具有更加深刻的价值判断的含义。这就是乌克兰危机难以在短时期内化解的一个极其重要的根源。

### 三、危机与俄罗斯的未来选择

2014年下半年以后，西方轮番制裁，国际能源价格下跌，在年底又发生了卢布汇率的急剧下降，一时间大有黑云压城之势。在此背景下，俄罗斯未来的发展前景，引起了世人的关切。

根据俄罗斯最大的银行——储蓄银行行长格尔曼·格列夫（Герман Греф）的说法，本次俄罗斯金融危机的发生，是相关的各种因素酝酿滋生而发展到极致，然后又互相作用，最后聚焦到一个时间节点上突然爆发而产生的结果。这样一种政治经济现象并不多见，但是让俄罗斯碰上了。在有关2014年底俄罗斯经济危机的深层原因有待进一步发掘的背景之下，格列夫的这一表述也许是关于本次危机的一个比较合适的判断。

当然，就其经济结构的基本面而言，俄罗斯作为非常特殊的高度依赖能源资源的经济体，恰逢能源价格下跌；乌克兰地缘政治冲突所引发的高度政治、安全对抗，以及经济制裁对俄罗斯的杀伤力逐渐显现；同时，在俄罗斯历来存在着“用脚投票”的现象，近年来“离岸经济”现象既是起因于前往海外移民数量的节节上升，而平民的储蓄也大量地通过自由兑换外汇参与了这样一个资金外流的过程；最后，俄罗斯国内的利益集团，特别是“金融帮”和“能源帮”之间，出于不同的诉求，围绕着如何走出危机，争论激烈。这些因素综合在一起，不可避免地促使俄罗斯经济走向危机。

危机的直接导火索，有人认为是，2014年12月中旬，俄罗斯央行为解油价下跌之急，以109亿美元回购能源集团所派发的债券。但是本来就存在流动性不足的俄罗斯央行，仍然坚持自由兑换政策而不改初衷，结果很快就被“央行将大量印制钞票”的流言所击中，顿时出现大量挤兑，于是，卢布汇率急剧下跌，酿成“黑色星期一”和“黑色星期二”。

关于本次金融危机是否是国外阴谋所致的问题，俄方本来一直强调存在这样的因素，自由派出身的央行行长纳比乌林娜（Эльвира Набиуллина）也持同样的看法。然而，在2014年12月4日发表的国情咨文中，普京指出，本次危机大约25%–30%是外部因素所致，这意味着他认为影响下跌的各类因素中非外部问题占有更大比重，虽然不能完全排除外部力量的诱导。显然，在俄罗斯自身金融监管能力疲弱、经常会外部行情变动而出现流动性不足、特别是其刻意追求金融开放性、卢布基本上处于完全可兑换的状态之下，实际上非常容易被外部力量所攻击。而本次外部攻击的特点，有专家认为，是在诸多因素影响之下的顺势而为。在墙倒众人推的情况下轻轻加力，稍加份量，便能引发灾变。至于，是否存在短期内的专门设计，还有待观察。作为一项佐证，当奥巴马在吹嘘遏制俄罗斯有功、制裁取得成效的时候，美国国内舆论和保守派人士却反唇相讥，认为奥巴马什么也没做。这从另一个侧面反映出，很难确定本次卢布危机完全是西方的专门设计所致。

至于本次危机后俄罗斯经济的前景，诚如普京所云，今后两年的困难时期看来是难以避免了。至少，能源价格无法在短期内迅速回升。按照库德林的预测，今后2–3年内大约都会在每桶60–75美元水平上徘徊。同时，美元

量化宽松的结束，新兴经济体出现下行趋势，将会与页岩气革命一起，合力作用于未来的国际经济政治走势。在此背景之下，俄罗斯的经济困难完全可能会持续一个较长的时段。

同时，有必要客观地指出，本次危机尽管对俄罗斯经济伤害极大，但是，第一，俄罗斯经济的基本面并没有出现太过严重问题，财政税收的情况比较稳定，工业略有上升，农业还是丰收；第二，俄罗斯居民并没有出现大范围的恐慌与抢购风潮，其基本心态是希望通过购买暂未提价的耐用消费品，包括汽车、房产，以求保值，并没有陷入当年连基本生活都不能保证的境地；第三，经过 90 年代休克经济的震荡，经过 1998 年、包括 2008 年的经济危机，（2008 年危机后次年的经济增幅降至-7.9%），俄罗斯人应对危机的心态和适应力有了增强。

所以，危机将会持续，但是规模及影响可能会逐渐消减。

有鉴于最近两年中曾经爆发过的社会动荡，人们关注俄金融危机之后的社会政治状况。曾经是 2012 年 11 月莫斯科博洛纳亚广场（Болотная площадь）大规模街头示威的一位成功预测者、也是在政府部门有着长期预测与信息工作经验的著名社会学家德米特里·米海耶夫，这次在 2014 年 11 月下旬提出了一项预判。在他看来，不会出现类似于 2012 年的社会动荡局面。原因之一，在于经济层面的波动远远不及以往的危机；之二，目前政府 80% 的支持率来自于莫斯科以外地区，而外省对于当下急剧的金融波动的感知并不是很强烈。所以，德米特里·米海耶夫认为，只要控制好通胀，未必会出现大规模的抗议风潮。此外，正如前第一副总理、反对派核心人物库德林所言，本次发生的风波表达出的是对政府的不信任。但是普京还是有着一系列的政策手段可以应付局面：就像他在 2014 年 12 月 4 日国情咨文中所列举的：一系列免税、减税政策、赦免对外逃资金回国后的惩罚、推动中小企业的发展计划，包括卢布风潮中普京本人对于来自自由派阵营的央行行长纳比乌琳娜的坚定支持，特别是此后提出的在远东西伯利亚地区向农民无偿发放土地的新政，等等。看来，偏向于自由主义立场的经济路线正在重新得到重视。

2014 年瓦尔代会议以来，俄罗斯执政的精英阶层在深入思考的，乃是

危机条件下的未来战略选择。第一副总理舒瓦洛夫（Игорь Шувалов）曾经提出，政治学从来就是与经济学交织在一起的。他认为，上世纪 80 年代晚期，中国也曾面临西方制裁的严峻形势，但是，邓小平当时是通过改革开放，走市场经济之路，不仅跨越了西方制裁的陷阱，而且取得了中国经济的 success 发展。<sup>①</sup>显然，俄罗斯精英层希望借鉴中国的先例，寻求解救危机之道。

总体上看，当下俄罗斯所出现的这一调整，既有着深层次的战略思想的考量，也有着政治社会基础的呼应。

2014 年瓦尔代会议上，笔者曾经提问普京本人，如何理解他近年来一再提到的保守主义政治范畴问题，普京总统在回答中强调，他所主张的保守主义价值观，不是主张倒退、也不是主张封闭。恰恰相反，他是主张把传统当中最优秀的要素，比如对国家的尊重、对宗教和家庭的保护等等范畴，与未来的现代化目标相联接，支持现代化的发展。若干年前，普京曾经强调过他来自自由主义阵营，而近年来，他又强调保守主义路线的重要性。看来，他是要在原来的自由主义立场和在新的历史条件下所需要的政治保守主义路线之间，建立起一种联接，以这一组合来推进俄罗斯的现代化进程。

普京的这一思想在多大程度上能够获得社会支持呢？危机条件之下，从一右一左两位重要人物的态度转变，也许可以窥见普京社会政治基础的构筑正在出现新的变化。一位是上世纪 90 年代曾任经济发展部长的老资格经济学家叶甫根尼·亚辛（Евгений Ясин）。作为自由派阵营的元老级人物，近年来不仅他本人被普京重新请回决策智囊班子，而且他的得意门生就是受到普京坚定支持的央行行长纳比乌琳娜。近来，亚辛对于普京在金融危机中的施政，公开表示大体肯定，这是多年来难得一见的现象。另一位人物，便是持社会民主主义立场的戈尔巴乔夫。多年来，戈氏众所周知地对于普京持有批评态度，但是这一次，戈尔巴乔夫公开表示，普京乃是“拯救俄罗斯于危难之际”的人物。如专家们所言，俄罗斯每到遭遇外来尖锐挑战时，民意反而会加倍凝聚，也许，这正是当下难以一般政治经济理论来解释的状态的一个深层原因。

当然。危机，总还是一场危机，而且，很可能这将是较长时间艰难行进

---

① 舒瓦洛夫在 2014 年瓦尔代会议上的讲话。

的一个开始。特别是，如何能将思想落实于行动，还要将战略转化为实践，在俄罗斯现代化历史上，有着太多刻骨铭心的教训。无论是俄罗斯国内民众、还是域外的伙伴，期待着这个曾经彪炳显赫于世的伟大民族，能够经受考验，战胜挑战，书写出一段超越自我的历史。

---

**【Abstract】** 2014 witnessed great changes in Russia's internal and external environments. Internationally, there were Ukraine crisis and Western sanctions while domestically decreasing prices of energy and ruble crisis were important factors, among which Ukraine crisis is a key one. What Ukraine crisis has caused is not only conflicts among states or regions, but also re-cognition regarding a series of critical issues of current world affairs, including conceptual issues such as the clash of civilizations, geopolitics, the legitimacy of domestic and foreign affairs, regional processes and great power relations, military alliances during peacetime, the buffer area among great powers, and even long-term trend of international power shifts. Each of these issues is sufficient to stir changes in international situation for quite a long time and international disputes at all levels. From the perspective of the crisis, the special status of the Ukrainian crisis in the international history is that it indicates global relations has entered "the second phase" of the post-Cold War era since the international financial crisis in 2008. The Ukraine event is a critical crisis among key international roles during the critical period of international power shifts.

**【Key Words】** Ukraine Crisis, Russia-Ukraine Relations, Ruble Crisis, Russian Future Choices

**【Аннотация】** В 2014 г. внутренняя и внешняя обстановка в России претерпели значительные изменения. Украинский кризис и западные санкции стали основной составляющей внешней среды России; резкое снижение цен на энергоносители и рублёвый кризис превратились в важный внутренний фактор. Среди динных факторов кризис в Украине является ключевым. Украинский кризис стал не только

межгосударственным, межрегиональным конфликтом, но и переосмыслением критических вопросов современных мировых реалий. В данном контексте имеются в виду такие концептуальные вопросы, как переосмысление понятия столкновения цивилизаций, вопросов геополитики, легитимности внутренней и внешней политики государств, региональных процессов и отношений между великими державами, военных союзов в мирное время, буферных зоны между великими державами, и даже вопросов долгосрочности процессов перемещения мировых политических сил и т.д. Каждый из этих вопросов в состоянии вызвать длительные споры на всех уровнях международных отношений. С точки зрения кризисной ситуации, особый статус украинского кризиса в международной истории заключается в том, что с начала мирового финансового кризиса в 2008г. до начала кризиса в Украине в 2014 году, по сути, международные отношения вступили во «второй этап» периода после Холодной войны. Ситуация в Украине, произошедшая как раз в ключевой период перемещения мировых политических сил, является кризисом взаимодействия ключевых игроков на международной арене.

**【 Ключевые слова 】** Кризис в Украине, российско-украинские отношения, рублёвый кризис, будущий выбор России

---

(责任编辑 肖辉忠)

**俄罗斯对外关系****俄罗斯不应诉“北极日出号”案  
及其对中国的启示\***

张华\*\*

**【内容提要】**“北极日出号”案本质上涉及沿海国和船旗国在专属经济区内权利和义务的平衡问题。基于对国际仲裁庭和国际海洋法法庭管辖权的质疑，俄罗斯采取了“不应诉”的策略，但这并不妨碍 ITLOS 基于初步管辖权和案件紧急性而发布临时措施命令。在出现“不应诉”的情况下，国际司法机构并不排除“不应诉”一方的程序性权利，相反，司法推理显得更为谨慎，并尽量确保争端双方的平等。相形之下，中国在“南海仲裁案”采取“不应诉”的理由更为充分。根据“北极日出号”案的经验，中国在坚持“不应诉”的同时应尽量保持与国际仲裁庭的沟通，切实重视国际法在解决海洋权益争端中的作用。

**【关键词】**“北极日出号”案 南海仲裁案 不应诉 联合国海洋法公约 中国海洋权益

**【中图分类号】**D851.2 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2014)06-0019(17)

2013年9月，正当“某些国家”还在为中国拒绝参与“南海仲裁案”耿耿于怀的时候，荷兰与俄罗斯之间因为“北极日出号”（“Arctic Sunrise”），

\* 本文系南京大学2010年度人文社会科学青年基金项目：“国际海洋法与中国海洋权益的维护”的阶段性成果。

\*\* 张华，南京大学法学院讲师，中国南海研究协同创新中心兼职研究人员。

又名“极地曙光号”)而产生的争端,一定程度地转移了国际社会的注意力。针对俄罗斯在专属经济区内登临、调查、拘捕“北极日出号”及其船员的执法措施,荷兰在外交沟通未能奏效的情况下,于2013年10月4日将争端诉诸《联合国海洋法公约》(以下简称UNCLOS)附件7中的强制仲裁程序。在等待国际仲裁庭组成的同时,荷兰依据UNCLOS第290条第5款向国际海洋法法庭(以下简称ITLOS)申请发布临时措施。2013年11月22日,ITLOS在俄罗斯缺席的情况下,发布了临时措施命令,要求俄罗斯在荷兰提交一定数额的担保金后,立即释放“北极日出号”及其船员。<sup>①</sup>与此同时,依据UNCLOS附件7组成的国际仲裁庭也于2014年3月17日召开了第一次会议,确立了仲裁庭的程序事项。<sup>②</sup>对于荷兰发起的国际仲裁程序和ITLOS临时措施程序,俄罗斯采取了“不应诉”的态度,其理由和中国抵制“南海仲裁案”<sup>③</sup>的理由类似——即依据UNCLOS第298条做出的例外声明。

鉴于“北极日出号”案与所谓“南海仲裁案”在程序问题方面具有极大程度的相似性,研判该案对于中国正确应对目前正在进行中的“南海仲裁案”具有重要意义。除案情概述外,本文将重点探讨以下几个方面的问题:俄罗斯在“北极日出号”案中不应诉的法律依据是否成立?“不应诉”对UNCLOS中的争端解决机制有何影响?中国在“南海仲裁案”中不应诉的法律依据是否具有合理性?“北极日出号”案对中国应对“南海仲裁案”有何启示?

---

① “Arctic Sunrise” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.22, Judgment of 22 November 2013.

② PCA Press Release, “Arbitral Tribunal Holds First Procedural Meeting on Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia)”, 21 March 2014, Hague, [http://www.pca-cpa.org/shownews.asp?ac=view&nws\\_id=413&pag\\_id=1261](http://www.pca-cpa.org/shownews.asp?ac=view&nws_id=413&pag_id=1261), 2014年3月22日访问。

③ 2013年1月22日,菲律宾将南海问题提交UNCLOS附件7意义上的国际仲裁机制。2月19日,中国声明不接受菲方所提仲裁,并将菲方照会及所附通知退回。在中国坚持不应诉的情况下,菲律宾仍强行推进国际仲裁程序。该仲裁庭于2013年7月11日组成,并于8月27日发布第一号程序令,确定2014年3月30日为菲律宾提交诉状的截止日期。在菲律宾按期提交诉状后,仲裁庭于2014年6月3日发布第二号程序令,确立12月15日为中国提交答辩状的日期。2014年12月7日,中国外交部授权发布了《中华人民共和国关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》(以下简称“《中国南海仲裁案立场文件》”)。本文为行文方便,将该案简称为“南海仲裁案”。

## 一、“北极日出号”案的缘起与进程

“北极日出号”是隶属于绿色和平组织的一艘破冰船，船旗国为荷兰。绿色和平组织的成员多次乘坐该船在全球从事海洋环境保护和防止气候变暖的抗议活动。自2010年起，绿色和平组织联合其他非政府组织开展了一项名为“拯救北极”的活动，目标之一就是禁止在北极地区开采石油和捕鱼。2013年9月18日，绿色和平组织的成员搭乘“北极日出号”，试图登上俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom）位于巴伦支海的普里拉兹洛姆纳亚（Priralomnaya）钻井平台，以抗议其对北极地区石油的开采。9月19日，俄罗斯海岸警卫队登上“北极日出号”搜查，其后将该船拖至摩尔曼斯克州的科拉港扣押。俄罗斯当局拘捕了船上的30名船员，并在摩尔曼斯克州的列宁斯基（Leninsky）地方法院对船员提起“海盗罪”（后变更为“流氓罪”）的指控。

由于绿色和平组织的国际影响力，加上这30名船员分别来自19个国家，<sup>①</sup>俄罗斯针对“北极日出号”的执法行动引起了国际社会的高度关注。荷兰作为船旗国，多次请求俄罗斯迅速释放“北极日出号”及其船员，但俄罗斯不予理睬。荷兰旋即于10月4日将争端诉诸UNCLOS附件7中的国际仲裁机制，其仲裁请求包括如下方面：

（1）俄罗斯在未经荷兰许可的情况下登临、调查、核查、逮捕和拘禁“北极日出号”的行为侵害了UNCLOS第58条第1款、第87条第1款a项以及国际习惯法意义上的航行自由权；（2）俄罗斯的行为侵害了UNCLOS第58条以及国际习惯法意义上的船旗国管辖权；（3）俄罗斯未经荷兰许可逮捕和拘押“北极日出号”船员并启动司法程序的行为，侵害了荷兰对其国民的外交保护权，以及船员在自由与安全、以及离开沿海国领土与海域方面寻求救济的权利。

10月21日，荷兰又依据UNCLOS第290条第5款请求ITLOS发布临

---

<sup>①</sup> 30名船员分别来自：英国、美国、加拿大、荷兰、法国、意大利、澳大利亚、新西兰、波兰、芬兰、丹麦、巴西、阿根廷、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、摩洛哥和俄罗斯。

时措施，要求俄罗斯：（1）立即为“北极日出号”提供补给，以便其离开俄罗斯管辖的拘押地和海域；（2）立即释放“北极日出号”船员，并允许他们离开俄罗斯管辖的领土和海域；（3）中止所有与“北极日出号”事件相关的司法和行政程序，并不得对“北极日出号”、船员、船东和营运人采取或强制执行任何司法或行政措施；（4）确保不采取任何有可能加剧或扩大争端的行动。

10月22日，俄罗斯驻德国大使馆向ITLOS书记处提交一份外交照会，其中明确表示：俄罗斯在1997年批准UNCLOS时曾经作出一份有关排除公约强制性争端解决机制的声明，明确表示，与实施主权权利和管辖权相关的执法活动争端即在排除之列。因此，俄罗斯不接受荷兰启动的仲裁程序，并且也不会参与ITLOS有关发布临时措施的诉讼程序，但俄罗斯愿意继续寻求令双方满意的解决方案。

在俄罗斯明确“不应诉”的尴尬情境下，荷兰坚持继续诉讼程序，ITLOS也按照正常程序向争端双方发送通知。在11月6日的庭审环节，俄罗斯缺席。ITLOS于11月22日发布临时措施命令，要求俄罗斯在荷兰提交360万欧元的担保金后，立即释放“北极日出号”及其船员，并且确保该船和船员顺利离开俄罗斯领土和海域。2013年12月底，在收到了荷兰提交的担保金后，俄罗斯籍国内“全面大赦”之机，撤销了对30名船员的指控。<sup>①</sup>最终，“北极日出号”和船员于2014年新年来临之前顺利离开俄罗斯。

## 二、俄罗斯“不应诉”的法律依据辨析

俄罗斯拒绝参与“北极日出号”案仲裁程序和临时措施程序的理由，在于其批准UNCLOS时依据第298条所作的声明。俄罗斯1997年3月12日的声明指出，俄罗斯在以下三个方面的争端不受公约第15部分第2节程序的约束：第一，涉及公约第15条，第74条，第83条解释或适用的争端，亦即海洋划界方面的争端，或者是涉及历史性海湾或权利的争端；第二，涉

---

<sup>①</sup> 2013年12月12日，俄罗斯为纪念新宪法制定20周年而举行大赦。俄罗斯议会于12月18日投票决定，将大赦范围扩大至“北极日出号”的30名船员。

及军事活动的争端，包括政府船只和航空器军事活动的争端，以及与行使主权利和管辖权相关的执法活动争端；第三，与安理会行使《联合国宪章》职能相关的争端。<sup>①</sup>显然，按照俄罗斯的主张，由于“北极日出号”事件属于俄罗斯当局的执法活动，因此自然被排除在 UNCLOS 强制性争端解决机制之外。

但是，荷兰代表在庭审环节指出，依据 UNCLOS 第 297 条第 1 款 a 项的规定，与航行自由和权利相关的争端应当适用公约第 15 部分第二节中的强制程序。至于俄罗斯主张的执法活动例外，荷兰认为，UNCLOS 第 298 条允许作出声明的例外情形并非一般性地排除所有执法活动，而只限于海洋科研或海洋捕鱼执法引起的争端。俄罗斯 1997 年的声明应当作狭义理解，如果广泛理解为所有形式的执法争端，则有悖于 UNCLOS 第 309 条和第 310 条的规定。而且俄罗斯自身在 1997 年的声明中也强调：反对一切在签署、批准或加入公约时所作的与第 310 条不符的宣言或声明。这类文件无论名称为何，不得排除或更改公约对作出此类宣言或声明之国家适用的法律效果，俄罗斯不接受此类宣言或声明。基于上述理由，荷兰认为，俄罗斯拒绝接受国际仲裁庭和 ITLOS 管辖权的做法与公约第 309 条不符，同时也违反了其签署公约时所作的声明，因此，俄罗斯的声明不影响案件的管辖权问题。<sup>②</sup>

从上述俄罗斯和荷兰的争议来看，如何理解 UNCLOS 第 298 条第 1 款对于判断国际仲裁庭和 ITLOS 的管辖权至关重要。UNCLOS 第 298 条题为“适用第二节的任择性例外”，其第 1 款规定如下：

一国在签署、批准或加入本公约时，或在其后任何时间，在不妨害根据第一节所产生的义务的形势下，可以书面声明对于下列各类争端的一类或一类以上，不接受第二节规定的一种或一种以上的程序：

(a) (1) 关于划定海洋边界的第 15 条、第 74 条、第 83 条在解释或适用上的争端，或涉及历史性海湾或所有权的争端…；

---

<sup>①</sup> “UNCLOS: Declarations made upon signature, ratification, accession or succession or anytime thereafter”, available at: [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm), 2014 年 4 月 10 日访问。

<sup>②</sup> “Arctic Sunrise” Case (Netherlands v. Russia), Verbatim Record, 6 November 2013, ITLOS/PV.13/ C22/1/Rev.1, pp.12-13.

.....

(b) 关于军事活动…的争端，以及根据第 297 条第 2 和第 3 款不属法院或法庭管辖的关于行使主权权利或管辖权的法律执行活动的争端；

(c) 正由联合国安全理事会执行《联合国宪章》所赋予的职务的争端…。

其中，“根据第 297 条第 2 和第 3 款不属法院或法庭管辖的关于行使主权权利或管辖权的法律执行活动的争端”，似乎与俄罗斯 1997 年声明中的“关于行使主权权利或管辖权的执法活动的争端”有所区别。按照公约第 297 条第 2 款和第 3 款的规定，强制争端解决机制在部分涉及专属经济区海洋科研<sup>①</sup> 或渔业<sup>②</sup>的争端中受到限制。相应地，公约第 298 条第 1 款 b 项中允许的执法行动例外声明也仅限于该部分海洋科研或渔业执法引起的争端。从公约的谈判历史来看，因第 297 条第 1 款而产生的专属经济区执法活动争端——即涉及船舶航行，飞机飞越，铺设海底电缆或管道，以及维护海洋环境方面的争端，仍应受到强制性争端解决机制的管辖，而只有第 297 条第 2 款中部分的海洋科研或渔业执法争端才可以通过声明的形式排除法院或法庭的管辖权。<sup>③</sup>这种限制性的解释也得到了一些海洋法学者的支持。例如，娜塔莉·克莱恩 (Natalie Klein) 认为，从第 298 条第 1 款 b 项的字面含义来看，显然只有与专属经济区捕鱼或海洋科研相关的执法活动才会被声明排除在公约第 15 部分第 2 节的强制性争端解决机制之外，而且从公约的制定历史来看，除这两种执法活动外，其他的执法活动都属于公约强制性争端解决

---

① 公约第 297 条第 2 款规定：“本公约关于海洋科学研究的规定在解释或适用上的争端，应依照第 2 节解决，但对下列情形所引起的任何争端，沿海国并无义务同意将其提交这种解决程序：(1) 沿海国按照第 246 条行使权利或斟酌决定权；或 (2) 沿海国按照第 253 条决定命令暂停或停止一项研究计划。”

② 公约第 297 条第 3 款规定：“对本公约关于渔业的规定在解释或适用上的争端，应依照第 2 节解决，但沿海国并无义务同意将任何有关其对专属经济区内生物资源的主权权利或此项权利的行使的争端，包括关于其对决定可捕量、其捕捞能力、分配剩余量给其他国家、其关于养护和管理这种资源的法律和规章中所制订的条款和条件的斟酌决定权的争端，提交这种解决程序。”

③ Myron H. Nordquist et al., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Vol.5), Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp.134-137; Satya N. Nanda et al.(eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (Vol.2), Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p.508.

机制管辖的范畴。<sup>①</sup>ITLOS 前任法官特里欧·崔维斯 (Tullio Treves) 也强调, 第 298 条第 1 款 b 项中的执法行动例外, 是指海洋科研和海洋渔业相关的执法行动, 必须严格解释第 297 条第 2 款和第 3 款中的限制。<sup>②</sup>

因此, 仅从公约的文本、上下文和缔约者的意图来看, 似乎对第 298 条第 1 款 b 项作限制性解释更为合理。<sup>③</sup>如果将俄罗斯 1997 年声明中的执法活动例外等同于第 298 条第 1 款 b 项中的例外, 那么, 俄罗斯质疑国际仲裁庭和 ITLOS 管辖权的主张就显得无法成立。而如果将俄罗斯声明中的执法活动作宽泛理解的话, 那么的确如荷兰所言, 就不得不考虑俄罗斯的声明是否构成公约第 309 条和第 310 条中禁止的保留。

公约第 309 条 (“保留或例外”) 规定:

除公约条款明确规定外, 对公约不得作出保留或例外。

第 310 条 (“声明或说明”) 规定:

第 309 条不妨碍一国在签署、批准或加入本公约时作出声明或说明, 无论其名称或措辞为何, 目的在于使该国国内法律和规章同本公约规定取得协调, 但这类声明或说明不得排除或修改本公约规定适用于该缔约国的法律效力。

显然, 如果俄罗斯声明中的执法活动理解为所有形式的执法活动的话, 那么就构成了公约禁止的保留。在国际法上, 保留无效的结果并不妨碍公约条款对提出保留国家的约束力。<sup>④</sup>这就意味着, 俄罗斯的保留仍然无法排除

---

<sup>①</sup> Natalie Klein, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2005, p.313.

<sup>②</sup> Tullio Treves, “The Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea”, in P. Chandrasekhara Rao and Rahmatullah Khan (eds.), *The International Tribunal for the Law of the Sea: Law and Practice*, Kluwer Law International, 2001, p.121.

<sup>③</sup> 沃尔弗鲁姆 (Wolftrum) 法官和凯利 (Kelly) 法官在联名发表的意见中指出, 俄罗斯 1997 年声明的措辞与公约第 298 条第 1 款 b 项的措辞略有不同, 但注意到俄罗斯声明第二部分同时强调 “反对一切在签署、批准或加入公约时所作的与第 310 条不符的宣言或声明, 无论其名称为何, 不得排除或更改公约对作出此类宣言或声明之国家适用的法律效果, 因此也不能为俄罗斯所接受”, 从声明意图的角度来看, 俄罗斯声明中有关执法行动的例外应作限制性理解。See “*Arctic Sunrise*” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.22, Joint Separate Opinion of Judge Wolftrum and Judge Kelly, para.10.

<sup>④</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Third edn., Cambridge University Press, 2013, pp.130-131; also Edward T. Swaine, “Treaty Reservation”, in Duncan B. Hollis (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, 2012, pp.293-295.

国际仲裁庭和 ITLOS 的管辖权。

### 三、俄罗斯“不应诉”对 ITLOS 诉讼程序的影响

在国际诉讼中，争端当事方选择“不应诉”的现象并非罕见。无论是在常设国际法院，还是在国际法院的诉讼中，被告方往往基于国家利益的考虑而拒绝参与诉讼程序。“不应诉”通常表现为三种形式：第一，被告完全不参与国际法院的诉讼程序，例如“渔业管辖权案”中的冰岛和“德黑兰人质危机案”中的伊朗<sup>①</sup>；第二，被告初期参与国际法院的诉讼程序，后期缺席，典型例如：美国在“尼加拉瓜军事行动和准军事行动案”中参与初步反对阶段（preliminary objection），<sup>②</sup>但在国际法院作出管辖权判决后，美国拒绝参与案件的实质问题审理阶段（merit）<sup>③</sup>；第三，初期拒绝参与，后期积极参与，例如“英伊石油公司案”中的伊朗和“诺特鲍姆案”中的瓜地马拉<sup>④</sup>。

从国际法院处理“不应诉”的经验来看，原告方的权利只是相对的，国际法院并不会因为被告方的缺席而判决被告自然败诉。相反，正如《国际法院规约》第 53 条规定所规定的那样，国际法院不仅应确保其具有管辖权，而且应确保诉讼请求在法律和事实上完全成立。例如，在“英伊石油公司案”、“诺特鲍姆案”、“爱琴海大陆架案”、“核试验案”<sup>⑤</sup>中，尽管出现被告“不应诉”的尴尬情况，国际法院仍然以缺乏管辖权或可受理性为由终止了案件

---

① *Fisheries Jurisdiction (Germany v. Iceland/UK v. Iceland)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1974, p.175; *United States Diplomatic and Consular Staff at Tehran (US v Iran)*, Judgment, ICJ Reports, 1980, p.3.

② 国际法院的诉讼程序通常包含两个阶段：初步反对阶段和案件实质问题审理阶段。初步反对阶段是指争端当事国对国际法院的管辖权和可受理性问题提出反对意见，国际法院需要就此作出裁决，以确定对案件享有管辖权并愿意行使之。只有在初步反对阶段确认管辖权和可受理性后，国际法院方能对案件的实质问题进行审理。

③ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v US)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, p.14.

④ *Anglo-Iranian Oil Co. Case (UK v Iran)*, Order of July 5th 1951, ICJ Reports 1951, p.89; *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Preliminary Objection, Judgment of November 18th 1953, ICJ Report 1953, p.111.

⑤ *Continental Shelf in the Aegean Sea (Greece v Turkey)*, Judgement, ICJ Reports 1978, p.3; *Nuclear Tests (New Zealand v France/Australia v France)*, Judgement, ICJ Report 1974, p.457.

的审理程序。

基于国际法院的经验,《ITLOS 规约》第 28 条同样规定了当事一方不应诉的条款:

当事一方不出庭或对其案件不进行辩论时,他方可请求法庭继续进行程序并作出裁判。当事一方缺席或对其案件不进行辩护,应不妨碍程序的进行。法庭在作出裁判前,必须不但查明对该争端确有管辖权,而且查明所提要求在事实上和法律上均确有根据。

在“北极日出号”案中,ITLOS 援引国际法院关于“不应诉”的裁决,强调争端一方缺席并不妨碍诉讼程序的开展,也不影响法庭发布临时措施,前提是已经提供给争端双方就案件主题发表意见的机会。<sup>①</sup>ITLOS 认为,所有与案件相关的通讯材料都已经转交俄罗斯,并且法庭已经依据程序规则第 90 条第 3 款告知俄罗斯,争端方在庭审结束以前向法庭提交的意见都将得到考虑。<sup>②</sup>俄罗斯具有发表其意见的充分机会,但拒绝行使,这并不影响诉讼程序的开展。拒绝应诉一方仍为争端当事方,并受最终判决的约束。但是,法庭也不无遗憾地指出,争端一方缺席可能会妨碍正常的诉讼行动,有损司法良治(good administration of justice),因此发布临时措施必须同时考虑争端双方的程序性权利,并确保当事方平等原则(principle of equality of parties)的实现。<sup>③</sup>法庭反复强调,不能因为俄罗斯的缺席而使荷兰处于不利的地位,由于俄罗斯的缺席,法庭必须基于现有的全部证据识别和判断当事方的权利。<sup>④</sup>

---

① “Arctic Sunrise” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.22, para.48.

② 10 月 25 日,ITLOS 庭长确定 2013 年 11 月 6 日为庭审日期。在通知荷兰的同时,ITLOS 书记处致函俄罗斯驻德国大使馆,表示在庭审结束以前,法庭会考虑任一争端方提交的意见书(observations)。10 月 29 日,书记处在收到荷兰提交的新文件材料后,将文件的副本同时发送给了俄罗斯。10 月 31 日,书记处又邀请争端双方就绿色和平组织以“法庭之友”身份提交材料的请求进行评议。荷兰表示赞成,俄罗斯表示反对,并且强调俄罗斯的这一表态并不意味着参与诉讼。11 月 5 日,ITLOS 依据程序规则第 76 条第 1 款同时向争端双方提问。荷兰在庭审当日提交了书面回答,俄罗斯不仅缺席庭审,而且没有回答法庭的提问。

③ Ibid, paras.49-53.

④ Ibid, paras.56-58.

ITLOS 发布临时措施的法律依据是 UNCLOS 第 290 条，其中第 5 款规定：

在……仲裁法庭组成以前……国际海洋法庭……如果根据初步证明认为即将组成的法庭具有管辖权，而且认为情况紧急有此必要，可按照本条发布……临时措施。

根据该条款，ITLOS 在“北极日出号”案中发布临时措施必须满足两项条件：第一，公约附件 7 意义上的国际仲裁庭具有初步管辖权(*prima facie jurisdiction*)；第二，情况紧急。

依据俄罗斯驻荷兰大使馆 2013 年 10 月 1 日向荷兰外交部发去的外交照会，俄罗斯方面坚持其 9 月 19 日执法行动的法律依据是 UNCLOS 第 56 条、60 条和 80 条以及《俄罗斯联邦专属经济区法》第 36 条。依据荷兰方面的主张，“北极日出号”事件涉及 UNCLOS 第 56 条第 2 款，第 58 条，第 87 条第 1 款 a 项，第 110 条第 1 款的解释和适用问题。基于双方的分歧，ITLOS 认为，“北极日出号”案涉及 UNCLOS 中有关船旗国和沿岸国权利和义务的条款——尤其是第 56 条、58 条、60 条、87 条和第 110 条，因此双方存在公约解释或适用的争端。ITLOS 由此确认，公约附件 7 意义上的国际仲裁庭对该案具有初步管辖权。<sup>①</sup>

至于“情况紧急”这一要件，荷兰主张，发布临时措施对于荷兰权利的维护实属必要：由于“北极日出号”船龄较老，只有进行常规维修才能确保其运转。考虑到北极地区恶劣的天气状况，俄罗斯当局继续将其扣押在摩尔曼斯克州科拉港的做法不仅有损该船的安全，而且存在污染海洋环境的风险。此外，30 名被拘押船员的安全和自由权利，以及离开俄罗斯管辖下领土和海域的权利也被持续剥夺，两国之间的争端解决进程不应侵害船员的人权。荷兰强调，继续拘押“北极日出号”及其船员的做法将会造成无法挽回的后果。ITLOS 采纳了荷兰的主张，同时考虑了 2013 年 10 月 15 日俄罗斯当局扣押船只的官方报告，认为“情况紧急”的条件成立。<sup>②</sup>基于上述两项

---

① “*Arctic Sunrise*” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.22, paras.64-71.

② *Ibid.*, paras.87-89.

要件成立，ITLOS 决定发布临时措施命令。

值得注意的是，俄罗斯籍的格莱茨恩（Golitsyn）法官在反对意见中指出，ITLOS 实施管辖权的条件并不成立。理由在于：荷兰并未履行 UNCLOS 第 283 条第 1 款中有关争端双方“交换意见”的义务，因此该案不具有可受理性，ITLOS 不享有初步管辖权。<sup>①</sup>由于俄罗斯方面没有提供更多的信息，格莱茨恩法官的反对意见是否合理存在一定的疑问。

2014 年 11 月 26 日，国际仲裁庭专门就俄罗斯声明是否排除仲裁庭管辖权的问题做出裁决。国际仲裁庭认为，俄罗斯 1997 年声明的范围应当和第 298 条的规定保持一致，即该声明只是排除有关海洋捕鱼和海洋科研方面的部分执法活动，而非俄罗斯所主张的全部执法活动。当然，这并不意味着国际仲裁庭必然对该案享有管辖权。仲裁庭在确定俄罗斯声明未能排除管辖权的同时，强调未来仍需就管辖权和可受理性，以及实质问题进行裁决。<sup>②</sup>

#### 四、“北极日出号”案对于中国的启示

和“北极日出号”案相比，中国在“南海仲裁案”中采取“不应诉”的理由显得更为充分。2006 年 8 月 25 日，中国依据 UNCLOS 第 298 条第 1 款的规定，声明该条款 a, b, c 三项中的争端不适用公约第 15 部分第二节中的强制性争端解决机制。这就意味着，所有涉及领土主权，海洋划界，历史性权利，军事行动和专属经济区内部分的（即海洋科研和渔业）执法行动，以及安理会履行职能的争端均在排除之列。

一般而言，国际司法机构在对案件的实质性问题进行审理之前，需确定

---

① “*Arctic Sunrise*” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.2 2, Dissenting Opinion of Judge Golitsyn, paras.2-14.

② See “*Arctic Sunrise*” Arbitration (Netherlands v Russia), Award on Jurisdiction, 26 November 2014, paras.72-79.

其管辖权和可受理性问题。<sup>①</sup>菲律宾在仲裁通知中强调，其仲裁请求不属于中国 2006 年声明的范畴，理由是该争端本质上涉及以下几方面的问题：双方在南海水域、海床和海洋地物（maritime features）的权利和义务是否受 UNCLOS 相关条款规制？中国基于“九段线”的主张是否符合 UNCLOS 条款？南海中某些海洋地物究竟是公约意义上的岛屿、低潮高地，抑或水下的暗滩，以及这些海洋地物能否产生 12 海里以外的海洋权利？中国在南海是否侵害了菲律宾的航行自由权，以及菲律宾在其专属经济区和大陆架内开发生物资源和非生物资源的权利？<sup>②</sup>此外，菲律宾还强调，依据 UNCLOS 第 279 条和 283 条第 1 款的规定，菲律宾充分履行了和平解决国际争端和交换意见的义务，已经穷尽了通过谈判方式寻求争端解决的可能。<sup>③</sup>

但是，菲律宾的仲裁请求等于是假设中国与菲律宾之间不存在任何领土主权和海洋划界纠纷，因此才会产生有关双方在专属经济区和大陆架内实施主权权利和管辖权的争端。换言之，国际仲裁庭解释和适用 UNCLOS 的前提必然要涉及领土主权和海洋划界问题。但凡对南海争端背景知识<sup>④</sup>稍有了解的学者都可以看出，菲律宾的仲裁请求缺乏管辖权和可受理性。

就管辖权问题而言：首先，中国作为 UNCLOS 的当事国，从来没有否定公约在南海的适用，因此并不存在与 UNCLOS 解释或适用问题相关的争端；其次，由于仲裁请求本质上涉及领土主权、海洋划界、历史性权利、军事行动，而中国已经在 2006 年作出例外声明，因此仲裁庭缺乏属物管辖权（jurisdiction *ratione materiae*）。最后，公约第 297 条第 3 款 a 项规定，限

---

① 管辖权是指国际司法机构被授予的裁决案件的权能（power），对于管辖权之外的争端，国际司法机构有义务不得行使裁决权；可受理性是指国际司法机构对于是否有必要裁决案件享有自由裁量权，即便存在管辖权，但如果出现特定的事由，国际司法机构仍可以“缺乏可受理性”为由拒绝实施管辖权。通常国际司法机构在案件的初步反对阶段（preliminary objection）会就管辖权和可受理性问题进行裁决，然后再进入案件实质问题的审理阶段（merit）。

② Philippine Department of Foreign Affairs, Notification and Statement of Claim (22 January 2013), para.39.

③ Ibid., para.33.

④ Zhiguo Gao and Binbin Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, *American Journal of International Law*, Vol.107, 2013, pp.98-124.

制适用第二节的情形包括任何有关沿海国对专属经济区内生物资源的主权利或此项权利行使的争端，就菲律宾仲裁请求中要求宣告中国在专属经济区内开采生物资源非法这一点而言，仲裁庭也无管辖权。

就可受理性问题而言：首先，根据公约第 281 条的规定，争端当事方协议选择的和平解决方式优先于公约中的争端解决机制。中国与东盟国家在 2002 年的《南海各方行为宣言》中明确承诺，“各方应通过友好磋商和谈判的方式，和平解决领土和管辖权争端”。<sup>①</sup>即便该文件的法律属性当初存在一定的争议，但 2011 年 9 月年中菲领导人联合声明“重申尊重和遵守《南海各方行为宣言》的承诺”<sup>②</sup>，已经赋予该文件以法律约束力。至少从国际法上“禁止反言”的角度来看，磋商和谈判构成中菲双方协议选择的争端解决方式。因此，菲律宾提起的仲裁请求缺乏可受理性。其次，根据公约第 283 条第 1 款的规定，争端当事国有义务就谈判解决争端尽快交换意见，<sup>③</sup>菲律宾在提起仲裁前并未充分履行这一义务，<sup>④</sup>其仲裁请求自然缺乏可受理性。另外，根据国际诉讼的经验，当第三国的法律利益构成争端主题事项时，第三国的缺席将使国际司法机构裁定案件不具有可受理性。<sup>⑤</sup>南海争端涉及周边的 5 个国家，尤其是越南的海洋权益主张与菲律宾亦存在冲突之处，<sup>⑥</sup>就此角度而言，国际仲裁庭也应宣布仲裁请求不具有可受理性。

对照俄罗斯在“北极日出号”案中“不应诉”的理由，中国对“南海仲裁案”管辖权和可受理性的质疑显得更为合理。当然，这并不意味着中国就有义务参加仲裁程序。正如著名国际法学者 沙卜泰·罗森 (Shabtai Rosenne)

---

① 参见《南海各方行为宣言》，2002 年 11 月 4 日，柬埔寨金边，第 4 段。

② 参见《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，2011 年 9 月 1 日，北京，第 15 段。

③ 该条款规定：“如果缔约国之间对本公约的解释或适用发生争端，争端各方应迅速就以谈判或其他和平方法解决争端一事交换意见”。ITLOS 在“北极日出号”案中也特别考虑了第 283 条中的“交换意见”的义务，“Arctic Sunrise” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.22, paras.72-76.

④ 参见《中国南海仲裁案立场文件》，第 45-50 段，详见中国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1217143.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1217143.shtml)，2014 年 12 月 7 日访问。

⑤ Yuval Shany, “Jurisdiction and Admissibility”, in Cesare Pr Romano et al. (eds), *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford University Press, 2014, pp.797-798.

⑥ 根据常设仲裁法院 (PCA) 公布的信息，2014 年 12 月 5 日，“中菲南海仲裁庭”收到了《越南外交部提请菲律宾诉中国仲裁案仲裁庭注意的声明》。

在评价国际法院“不应诉”现象时所言：“诉讼当事方有权采取适合其所处情势的诉讼策略，决定不应诉就是策略之一。这一决定并非异想天开或轻率之举，而毋宁是更深层次的政治考虑使然”。<sup>①</sup>中国一直强调通过友好磋商和谈判的方式解决与周边国家的领土主权和海洋划界争端，菲律宾单方面诉诸国际仲裁程序的做法违背了之前承诺，严重背离了国际法上的诚信原则。<sup>②</sup>

从俄罗斯不应诉“北极日出号”案的实践经验来看，中国在维护南海权益时至少可以得到以下几点启示：

第一，沿海国在专属经济区执法时应保持一定的限度。专属经济区是UNCLOS 引进的全新海域类型，其制度设计本身就是第三次联合国海洋法会议上各方利益反复博弈的产物。总体而言，UNCLOS 中的专属经济区制度体现了沿海国和船旗国利益的平衡。<sup>③</sup>因此，沿海国在专属经济区执法时应保持一定的限度，尤其应适当顾及其他国家的权利和义务。根据荷兰在“北极日出号”案中提交的事实材料来看，俄罗斯在其专属经济区内登临、检查、扣押和拘捕“北极日出号”及其船员的执法行动超越了UNCLOS 赋予沿海国的权利，加上目前俄罗斯拒绝参与仲裁程序，“北极日出号”案的仲裁结果恐怕很难有利于俄罗斯。<sup>④</sup>中国目前与周边国家存在复杂的海洋划界争端，因此在专属经济区内行使执法权时应保持一定的克制，否则极易被周边国家诉诸UNCLOS 的争端解决机制——毕竟2006年的声明只是排除了部分的执法行动。

---

① Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court (1920-2005)*, Martinus Nijhoof Publishers, 2005, p.1360.

② 参见《中国南海仲裁案立场文件》，第30-44段。

③ Satya N. Nanda et al.(eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary(Vol.2)*, Martinus Nijhoof Publishers,1993, pp.491-510.

④ 尽管ITLOS在2013年11月22日发布的临时措施命令中确定国际仲裁庭对“北极日出号”争端具有初步管辖权，以及国际仲裁庭于2014年11月26日裁决俄罗斯声明未能排除仲裁庭的管辖权，但这并不意味着国际仲裁庭必然对该案实施管辖权。实践中的确出现过ITLOS在发布临时措施命令阶段确定有初步管辖权，但在案件实质问题审理阶段，国际仲裁庭或ITLOS裁决无管辖权的先例。See *Southern Bluefin Tuna Case*(Australia and New Zealand v Japan), Awards of 4 August 2000, para.73; also *M/V “Louisa” Case* (Saint Vincent and the Grenadines v. Spain), Merits, ITLOS Judgment of 28 May 2013, paras.88-151.

第二，“不应诉”是争端当事国的正当权利。在国际诉讼中，“不应诉”因为较为罕见，因而往往引起国际社会的高度关注。但是，在国际法一般不存在应诉义务之规定的情况下，争端当事国完全可以采取“不应诉”的策略。“北极日出号”案的进程表明，在管辖权存疑的情况下，俄罗斯的“不应诉”虽然给 ITLOS 带来了一定的困扰，但也不妨碍国际司法程序的正常运作。就“南海仲裁案”而言，中国有更为充分的理由抵制菲律宾的“滥诉”行为。作为联合国安理会的常任理事国，中国和俄罗斯针对 UNCLOS 争端解决机制的反应具有象征性意义，某种程度上也将促使国际仲裁庭采取更为谨慎的态度。

第三，“不应诉”并不表明我国放弃通过法律途径维护南海权益的努力。从“北极日出号”案的推理过程来看，俄罗斯不参与诉讼，实际上给 ITLOS 的审判工作提出了更高的要求：在程序方面，ITLOS 需要保持与俄罗斯的沟通，并尽可能接受一些间接来自俄罗斯的通讯文件或意见，以确保程序平等原则；在实体问题方面，ITLOS 也需要尽最大努力，在可获得的材料的基础上对案件的事实和法律问题进行充分的考虑。这也正是部分 ITLOS 法官批评俄罗斯“不应诉”影响司法良治的原因所在。<sup>①</sup>总体而言，在争端一方缺席的情况下，国际司法机构会持更为谨慎的态度。当然，如果不应诉一方完全拒绝与国际司法机构进行沟通，由于其正常的事实和法律主张无法得到反映，出现不利裁决的风险自然较大。有鉴于此，中国在坚持不应诉的同时，应及时向国际仲裁庭提交一些通讯材料或意见，<sup>②</sup>避免菲律宾的单方面诉状

---

① 沃尔弗鲁姆法官和凯利法官认为，俄罗斯不能以 1997 年的声明作为其“不应诉”的理由，即便该声明的确排除了国际仲裁庭的管辖权，但管辖权决定应由国际仲裁庭，而非俄罗斯作出。只有国际法院和国际法庭才能对管辖权问题进行裁决，这就是所谓的“确定权能的权力”（Kompetenz-Kompetenz）。“*Arctic Sunrise*” Case (Netherlands v. Russia), Provisional Measures, ITLOS No.22, Joint Separate Opinion of Judge Wolfrum and Judge Kelly, para.7.

② 2014 年 12 月 7 日，中国外交部受权发布了《中国南海仲裁案立场文件》，该文件详细剖析了“南海仲裁案”中的管辖权缺陷。根据常设仲裁法院（PCA）网站的信息，中菲南海仲裁庭收到了来自中国的立场文件，并要求菲律宾进一步提交补充文件，以就相关问题进行说明。根据国际仲裁庭 2014 年 12 月 16 日发布的第 3 号程序令，2015 年 3 月 15 日和 6 月 16 日分别为菲律宾和中国提交补充材料的截止日期。有关该案的进展情况，参见常设仲裁法院网站：[http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1529](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1529)，2014 年 12 月 17 日访问。

误导国际仲裁庭的裁决。

---

**【Abstract】** The “*Arctic Sunrise*” case involves essentially the balance of rights and duties in the Exclusive Economic Zone between coastal states and flag states. Due to rejection towards international arbitration court and jurisdiction of International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Russia adopts non-appearance approach in the legal proceedings under UNCLOS dispute settlement mechanism, which did not preclude the ITLOS from prescribing the provisional measures. In light of the “*Arctic Sunrise*” case, international courts or tribunals would not deprive the non-appearance party of its procedural rights. In contrast, their legal reasoning tends to be more cautious so as to ensure the principle of the equality of parties. As a comparison, China’s non-appearance in the South China Sea Arbitration is more reasonable and legitimate. According to the “*Arctic Sunrise*” Case, there is no obligation to appear, while China ought to maintain its normal communication with the Arbitral Tribunal while insisting its non-appearance and pay more attention to the significance of international law in the safeguard of its maritime rights and interests.

**【 Key words 】** “*Arctic Sunrise*” Case, *South China Sea Arbitration*, Non-appearance, UNCLOS, China’s Maritime Rights

**【Аннотация】** Дело «Арктический восход», по существу, затрагивает вопрос баланса прав и обязательств в исключительной экономической зоне между прибрежными странами и государством флага. В связи с отклонением юрисдикции *ratione materiae* России избрала подход неявки на судопроизводстве в рамках механизма ЮНКЛОС по урегулированию споров, что не воспрепятствовало принятию временных мер МТМП. В свете дела «Арктический восход» международные суды или трибуналы не лишают неявившуюся сторону её процессуальных прав. Напротив, их правовые обоснования ещё более осторожны и нацелены на обеспечение равенства сторон. Для сравнения, неявка Китая в арбитражном суде по

Южно-Китайскому морю является более резонной и законной. Основываясь на опыте дела «Арктический восход», Китай, придерживаясь принципа неявики, в то же время обязан поддерживать нормальный контакт с арбитражным трибуналом и признавать важную роль международного права в разрешении морских споров.

**【Ключевые слова】** Дело «Арктический восход», арбитражный суд по Южно-Китайскому морю, неявка в суд, ЮНКЛОС, морские права и интересы Китая

---

(责任编辑 姜睿)

## 日本和沙俄外交史中的领土问题\* ——以日本史料为中心的分析

李若愚\*\*

**【内容提要】**随着17世纪末沙俄势力逐步向远东扩张，原本天各一方的日本和沙俄开始成为邻国，两国的领土纠纷也由此产生。在两国接触初期，相比于沙俄积极在远东开疆拓土，当时的日本则希望通过“锁国”来防止外来势力的威胁。两种截然不同的外交理念，造成了早期日俄关系中俄罗斯长期处于主动的局面。这种局面真正发生改变，则是在明治维新以后。随着日本走上现代化道路，其外交理念也发生了改变。日本将长远目标瞄准了朝鲜乃至中国，所以急需建立稳定的日俄关系，《库页岛千岛交换条约》正是这种外交理念的产物。然而日本在东亚的扩张也威胁到俄国的利益，最终导致日俄战争的爆发。战后通过《朴茨茅斯条约》的签订，日俄间领土问题暂时告一段落，两国就携手在远东拓展势力范围达成了默契。这种局面直到十月革命的爆发才被打破。随着俄国苏维埃政权的建立，两国关系又进入一个新的历史阶段。

**【关键词】**日俄关系 “北方领土” 库页岛 千岛群岛

**【中图分类号】**D831.3;D851.2 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2014)06-0036(30)

\* 本文最终成文得益于叶书宗先生的指导，特此感谢。本文系国家社科基金青年项目“18-19世纪日俄岛屿问题的历史研究”（项目批准号：13CSS009）阶段性成果。

\*\* 李若愚，中国社科院日本研究所助理研究员。

“北方领土”问题作为至今仍横亘在日俄两国间的“冰山”，成为东北亚国际关系中的一个潜藏的热点。对“北方领土”问题进行研究绝不能片面地只从当下国际局势出发。因为“二战后日本对苏‘北方领土’问题的出现，绝不是孤立的问题，而是两国在历史上长期争夺领土所带来的后果。”<sup>①</sup>然而国内对于日俄早期关系史，特别是双方围绕领土问题交涉的研究，主要以论文为主，如崔丕的《日美共同出兵西伯利亚时期的关系初探》、《第一次世界大战爆发前后沙皇俄国的联日政策》、高福顺的《日俄对库页岛的争夺》、刘青才的《俄日和平条约谈判与北方领土问题》、吕桂霞的《俄日关系中的“北方四岛”问题及其深层原因》等，对这一问题都有所涉及。但相关专著则相对较少，其中有代表性的如周启乾的《日俄关系简史（1697-1917）》、吉林大学黄定天的《东北亚国际关系史》等。反观日本，由于切实涉及到了本国利益，其国内对于日俄领土问题的研究已经形成一定规模，并且设有如（日本）北海道大学斯拉夫研究中心以及东北大学东北亚研究中心这样的研究机构。但是出于本国立场，日本学者的研究往往暗藏着“北方四岛”属于日本领土这样一个隐含的前提。本文的写作尽管主要是以日本的资料为主，但作者并不属于日俄中的任何一方，期望通过自己的研究得出更为客观的结论。笔者认为，这也是中国学者在研究日俄关系时的优势所在。

关于日俄领土问题的研究应该避免就事论事。领土问题只是对外政策的一种表现形式。以“北方领土”中的库页岛<sup>②</sup>问题为例，日俄双方对库页岛的争夺固然与“库页岛在北太平洋的战略地位息息相关，同时也是俄国东方政策与日本大陆政策矛盾冲突的必然结果。”<sup>③</sup>但是，日俄领土问题的根源要追溯到17世纪沙皇俄国开始在远东的急剧扩张，这种扩张最初与其说是

---

① 李凡：“二战后日苏‘北方领土’问题的形成”，《世界历史》，2005年第6期，第35-44页。

② 库页岛的名称源于满语。日本最早关于该岛的记载见于松前藩所编的《新罗之记录》，写作“唐渡之岛”（Karafuto）。后也写作日语里读音相同的“からふとの島”、“唐ふとう嶋”等。1809年后，江户幕府为了加强对该地统治，使用了与日本传统领土“虾夷地”相对应的“北虾夷地”的名称。明治政府设立北海道开拓使之后，则固定使用“桦太”的写法。对于同一地区，俄方称“萨哈林岛”。为表述方便，本文统一使用“库页岛”称呼。

③ 高福顺、李明娟：“日俄对库页岛的争夺”，《东北史地》，2008年第1期，第45-49页。

以领土为目的，不如说是一种谋求更多财源的经济行为。正是沙俄向远东的不断挺进，才使得原本作为欧洲国家的俄罗斯成为横跨欧亚大陆的帝国，也使得日俄发生直接接触成为可能。

## 一、日俄两国的早期认知及初步接触

1613年1月，随着米哈伊尔·费多罗维奇·罗曼诺夫(Михаил Фёдорович Романов)继承了莫斯科大公国的王位，俄罗斯帝国由此进入了其历史上最辉煌的罗曼诺夫王朝。此时的俄罗斯还仅仅是一个地处东欧的荒僻之国，甚至连首都莫斯科也是在前一年的11月刚刚从波兰手中收复的。身处波兰、瑞典等国的环伺之下，俄国在西线的发展可谓步履维艰。此时百废待兴的俄国亟需扩大财源来挽救受战争所累而濒于崩溃的国家财政，因此俄国的统治者将目光集中到还不为人知的广袤东方。尽管早在16世纪末期，俄罗斯已开始向西伯利亚扩张<sup>①</sup>，但其势力达到远东是在进入17世纪以后。从1610年至1639年的近30年里，俄罗斯在东线向前推进了将近3000英里，将帝国的触角延伸到了鄂霍次克海沿岸。

当初，沙俄在东方的统治主要以建立殖民地、向当地原住民征收毛皮税为主。“在莫斯科公国的财政和外贸中，动物皮毛占据极其重要的地位”。“政府是主要的毛皮经销商……对莫斯科公国来说，吞并西伯利亚是十分划算的。”<sup>②</sup>然而在吞并西伯利亚、进一步将俄罗斯的势力向远东延伸的过程中，必然会与远东地区的固有势力发生摩擦。而在这一过程中，首当其冲的就是中国。中俄首战始于“顺治九年（1652年），驻防宁古塔章京海色率所部击之，战于乌扎拉村，稍失利。”<sup>③</sup>其后双方因疆界之争冲突不断，直至1686年“七月十四日，我军全抵尼布楚城下的时候，俄代表正式承认我

---

① 1579年，从伊凡雷帝手里获得了西伯利亚“开发权”的斯特罗甘诺夫家族委派哥萨克首领叶尔马克组织了远征军，并于1582年征服了西伯利亚汗国。

② 尼古拉·梁赞诺夫斯基等著：《俄罗斯史》，杨焯等译，上海人民出版社，2007年版，第179页。

③ 《平定罗刹方略》卷二，《续修四库全书》第390册，上海古籍出版社，1993年版，第407页。

方所提出之界线”。<sup>①</sup>双方最终于1689年签订《尼布楚条约》，划定了中俄边界，沙俄的东扩野心至此一时受挫。但不久之后，俄国在刚刚掌握实权的彼得一世的带领下将日本选定为下一个接触的目标。

其实早在1637年，荷兰地图学家默卡特（Gerhardus Mercator）所绘制的包括日本在内的地图就已传到俄国。但真正引起俄国统治者对日本感兴趣的，是1670年被译成俄语的默卡特的《宇宙志》。尽管该书中题为《关于日本或日本岛》的部分对日本的描述极不准确甚至充满误导，沙皇俄国依然基于这样一份粗疏而谬误百出的记录，制定了第一份关于日本的官方文件。1675年5月，沙俄为扩大其在远东地区的影响，派遣斯帕法里以大使身份出使清国。斯帕法里临行前，沙俄政府依据《宇宙志》中描写的远东情况，向其下达了一条训令，指出，日本“是一大岛，位于中国以东七百俄里，盛产金银和其他财宝，”<sup>②</sup>故应尽力搜集关于日本之情报。正是出于对日本富庶程度过高估量的错觉，使得俄罗斯对日本这个传说中的国家在开始就抱有极大的兴趣。而俄国对日本的形象真正清晰起来，却要等到彼得一世的时代。

“彼得大帝一上台就破除了斯拉夫族的所有传统，‘俄国需要的是水域’——他对坎帖木耳亲王讲的这句辩驳之词被铭刻在他传记的扉页上。”<sup>③</sup>彼得一世已经不仅仅是觊觎远东的毛皮资源，而是把在东方寻找新的出海口以作为进一步扩张的跳板设定为他更长远的目标。为此，他不断向远东派遣探险队。1697年阿特拉索夫（Владимир Васильевич Атласов）率领的堪察加探险队就是在上述历史背景下踏上远赴东方的征程的。恰恰是这支探险队实现了俄日两国人员首次直接接触，因而大部分学者都把这一年视为日俄关系史的起点。<sup>④</sup>

是年，阿特拉索夫率领的探险队在伊恰河畔偶遇自称传兵卫的“异邦

---

① 蒋廷黻：“最近三百年东北外患史”，载于《中国近代史大纲》，北京：东方出版社，1996年版，第150页。

② 法因别尔格：“俄日关系（1697-1875）”，转引自周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，天津：天津人民出版社，1985年版，第3页。

③ 马克思：“十八世纪外交史内幕”，《历史研究》，1978年第1期。

④ 见中国学者周启乾的《日俄关系简史（1697-1917）》，日本学者真锅重忠的「日露關係史 1697-1875」及苏联学者法因别尔格的《俄日关系（1697-1875）》。可以说，这一说法已成为中、日、俄三国学者的共识。

人”。<sup>①</sup>传兵卫声称遇海难漂流至此，还说自己的祖国遍地金银，正是这条信息吸引了阿特拉索夫的注意。1701年2月10日回到莫斯科的阿特拉索夫向西伯利亚官厅汇报自己的勘察加之行时指出：“发现一容貌酷似希腊人的异邦人，该人自称印度（江户）人，<sup>②</sup>其国富有金银，殿宇豪华。印度国王（江户的将军）所居用银所筑，又施以金箔。从该人处还得到一枚银币，据称就是印度（江户）的流通货币。”<sup>③</sup>1702年1月8日，这位来自东方的“异邦人”刚刚辗转抵达莫斯科便旋即受到彼得大帝的召见。彼得一世听取了传兵卫对远东的介绍以后，命令西伯利亚官厅尽快教授传兵卫俄语，并同时派遣3到4名俄国青年向传兵卫学习日语，以期更好地了解远东的实际情况。

在彼得大帝向海洋发展的理念指引下，俄罗斯帝国不断开疆拓土。18世纪初，“搜寻通向勘察加的航路已成为攸关俄罗斯命运的大事。为了探索新的领土及将新发现的民族置于国家管理下并向国库缴纳赋税，谋求通向太平洋航路的可能性已正式纳入了俄国的计划。”<sup>④</sup>以此为背景，1710年3月17日，沙俄西伯利亚官厅长官加加林向雅库茨克统领多罗费·特拉乌尔尼夫特指示：“应对鄂霍茨克到勘察加的海路进行探索。”<sup>⑤</sup>特拉乌尔尼夫特受命之后旋即着手准备，并于同年9月派瓦西里·塞瓦斯恰诺夫前往勘察加调查，并严命其：“调查日本的情况，努力实现同他们的贸易；调查勘察加海角对面的各个岛屿，并绘制地图；把岛上居民编入俄国国籍，并向他们征收毛皮实物税。”<sup>⑥</sup>

1711年8月，由达尼拉·安齐非洛夫（Данила Анциферов）及伊万·科兹莱夫斯基（Иван Петрович Козыревский）率领的哥萨克探险队由洛帕

---

① 俄方文献中记载的只是“传兵卫”的音译，直到上个世纪有学者对保存在现俄罗斯国家古代文献档案馆中传兵卫自述的签名部分作了分析，辨认出该签名为“传兵卫”三个汉字的草书，“传兵卫”的大名才最终水落石出。参见高野明：「日本とロシア——两国交渉の源流」，纪伊国屋新书，1971年版，第55页。

② 日语发音中的江户（Edo）与印度（Indo）接近，此处应为江户之误。于此，当时俄罗斯对日本了解程度之贫乏可见一斑。

③ [日]平川新编：“阿特拉索夫报告书”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第3集，东北亚研究中心，2008年版，第23页。

④ [日]平川新编：「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第3集，第35页。

⑤ 同上

⑥ 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，天津人民出版社，1985年版，第8页。

特卡角乘船，最终到达了千岛群岛最北端的占守岛。这也是有历史记载的沙俄势力第一次渗透到千岛群岛。对此，“日本的历史书往往将沙俄对千岛群岛的探险描述为冒险家和商家单纯为取得毛皮进行的非计划性的掠夺，却忽视了沙俄寻求出海口的一贯政策”。<sup>①</sup>近年来随着越来越多的俄文史料的披露，沙皇俄国在远东进行开拓的殖民色彩越发清晰。例如安齐非洛夫对于登岛之目的就曾自述其事：“我受命尽可能地将当地居民置于永久奴隶之地位，施行实物税等高度专制的制度，以使人民生活于帝国统治权之下。”<sup>②</sup>这无疑是对沙俄远东开发性质的最好注脚。

1713年科兹莱夫斯基再度前往千岛群岛，进一步登上了千岛群岛中的下一个岛屿——幌筵岛。根据事后的报告书，科兹莱夫斯基从勘察加越过海峡后对三个岛屿进行了“调查”，并在其中的两个岛屿凭借武力征收了毛皮税，同时还抢夺到包括剑、衣物及中国的丝织品在内的战利品。尽管晚于原定时间，但探险队还是带着战利品和当地的“异乡人”返回了要塞。<sup>③</sup>其实从长远看，科兹莱夫斯基此行最大的收获绝非物质层面的众多战利品，而是他半途解救的“异乡人”撒尼玛（Sanima）。<sup>④</sup>正是在熟知千岛群岛情况的“撒尼玛”帮助下，沙俄帝国得以了解到南千岛群岛上阿伊努原住民的情况。而科兹莱夫斯基回国后提交的《到松前为止的全图》也被苏联学者认定为俄国发现千岛群岛的证据，尽管这一发现显而易见是在日本人的帮助下才得以完成的。“甚至直到19世纪30年代末，俄罗斯人的活动区域仍限于千岛群岛北部，其对千岛群岛总体的认识仍来源于科兹莱夫斯基的报告书”<sup>⑤</sup>，足见日本漂流民“撒尼玛”的发现对俄罗斯帝国远东认识影响之深远。

1721年俄国和瑞典之间持续多年的北方战争结束之后，彼得大帝有了

---

① [日]木村汎编：「北方領土を考える」，北海道新闻社，1981年版，第16页。

② 蒂文：《十八世纪俄国的航海》，转引自[日]潘塔伦科：「北方四島返還のすすめ 在住ロシア・ジャーナリストの提言」，日本放送协会，1994年版，第31页。

③ [日]平川新编：“陆军上尉塔塔里诺夫向Ia.A.叶利钦提交的‘关于科兹列夫斯基1713年对千岛群岛的探索’等问题的报告”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第3集，第39页。

④ “撒尼玛”是来自日本的海难遭遇者，日语名字疑为“三又卫门”，1714年被送往圣彼得堡协助传兵卫教授日语，直到1734年去世。二者同为俄罗斯日语教育的先驱。

⑤ 秋月俊幸：「コズイレフスキーの探検と千島地図」，载于「北方文化研究」NO.3，第175页。

更多的余力来经营他的远东计划。1724 年底，就在去世前不久，彼得大帝还亲自部署了第一次太平洋探险活动。他在给海军议会的敕令中着重强调：“要在舰队中安排熟知到日本为止的北方航路的海员，如果本国无人能胜任，可向荷兰征求适当人选”。<sup>①</sup>其对远东扩张的兴趣由此可见一斑。之后的沙俄统治者也都不断地推行远东开拓政策，而这种对远东探险的热情伴随叶卡捷琳娜二世的继位达到了又一个高峰。

“1762 年登上皇位的叶卡捷琳娜二世，使沙俄的对外侵略扩张进入新的历史时期。”<sup>②</sup> 1764 年，叶卡捷琳娜二世在皇位刚刚稳固不久就向海军议会发出敕令，要求以对太平洋上新发现的岛屿进行调查和开发为目的，向远东派遣一支远征军。<sup>③</sup>经过多年渗透，她于 1779 年正式向杜马提出：“女皇陛下为维护成为（俄国）臣民的千岛群岛居民的自由，不会向他们收取任何税赋。今后也不会向他们采取任何强制的手段，而是凭借友好交流的善意来维持和他们的关系，以促进毛皮事业和贸易的发展。”<sup>④</sup>这种看似友好的姿态，实际上宣告了千岛群岛居民的“国民待遇”。1787 年，俄罗斯海军在进行本国历史上第一次环球航行时，命令穆罗夫斯基大校：“要把从日本到勘察加半岛最南的沃帕特卡角间的大小岛屿都作为千岛群岛记入地图，从松前岛到沃帕特卡角间的岛屿都应正式标注归俄罗斯所有，同时要尽可能在合适的地点建立刻有俄文及拉丁文的标记。”<sup>⑤</sup>这标志着俄罗斯正式把千岛群岛划入了自己的版图。<sup>⑥</sup>

反观日本，进入江户时代以来，便开始奉行“锁国”政策，而对俄罗斯在远东的扩张了解甚少，因而也就未能及时地针对沙俄在千岛群岛的渗透制

---

① 《彼得一世关于组织第一次勘察加远征队的敕令》，平川新编「ロシア史料にみる 18～19 世紀の日露関係 第 3 集」，第 46-47 页。

② 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第 32 页。

③ [日]平川新编：「ロシア史料にみる 18～19 世紀の日露関係」第 2 集，东北亚研究中心，2007 年版，第 17 页。

④ 同上，第 101 页。

⑤ 引自日本外务省、俄罗斯外交部合编：「日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集」，1992 年，第 9 页。该资料集是 1992 年 3 月 20 日，日俄两国第一次外长会议时决定编写，同年 9 月 29 日由两国共同发表的。

⑥ 由于忌惮日本的反应及遭到了当地居民的抵抗，俄罗斯实际控制地区基本限于千岛群岛北部。

定出相应的政策。究其原因，还是在于传统东方国家领土意识的淡薄。江户时期，德川幕府对“北方领土”的统治主要是通过松前藩来实行的。正保元年（1644年）幕府命令各藩提交各自的地图，并在此基础上绘制了《正保御国绘图》。由于是在北海道唯一支配者松前藩所提交的地图基础上绘制而成的，《正保御国绘图》也就成了当时日本“北方领土”最权威的地图。<sup>①</sup>该地图尽管存在比例上的诸多谬误，但在描绘北海道全土的同时已明确把千岛群岛和库页岛囊括在内，今天的日本政府也将此作为“北方领土”历史渊源的依据。<sup>②</sup>但在实际的管理中，松前藩对于“北方领土”按统治地区居民的不同将所辖分成了两类，即和人（日本人）居住的“松前地”及阿伊努人居住的“虾夷地”。相较于直属的“松前地”，松前藩对“虾夷地”的管理要松散许多。以至于“直到十八世纪末，日本人对虾夷地是自身正确的国界之事一无所知。更为准确地说，国界这个概念在时人心中近乎闻所未闻。虾夷地广义上来讲只是阿伊努人居住的土地，日本人因而对此漠不关心，并不确定虾夷地属于自身领土的真正意义。”<sup>③</sup>

正因为领土意识的淡漠，当18世纪“沙俄殖民势力侵入千岛，自北向南，不断扩张，不仅强行把当地居民编入俄国国籍，而且在占守、幌筵、新知、得抚、择捉等岛上建立了俄国人的村落，造成占领的既成事实”时，<sup>④</sup>日本仅有松前藩从派往厚岸进行贸易的官吏的报告中得知，“曾有异国船只在厚岸登陆，掳走了3名当地妇女，并在离开时鸣炮示威，”稍微察觉到有其他国家的势力进入了千岛群岛。直到1771年，荷兰商馆向幕府提交一封信函，才真正令德川幕府得到沙俄觊觎千岛群岛的警报。1768年匈牙利人比奥尼奥夫司基因参加波兰旧教徒反抗沙俄的战争，被俘后流放到勘察加。当他从流放地逃到日本后便致信长崎荷兰商馆，以期提醒日本：“俄罗斯在千

---

① [日]高仓新一郎、柴田定吉：「我国に於ける北海道本道地図の変遷（一）——北日本地図製作史、第3報」，载于「北方文化研究報告」第6輯，第19页。

② [日]日本外务省、俄罗斯外交部合编：「日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集」，1992年，第7页。

③ [日]秋月俊幸：「日露關係と領土意識」，载于「共產主義と國際政治」第4卷第2号，第3页。

④ 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第34页。

岛群岛建起了要塞，并已备齐弹药、大炮，做好了充分的战争准备。”<sup>①</sup>上述内容最终通过荷兰商馆转达给幕府。尽管有西方学者认为比奥尼奥夫司基的书简有不实之处，当时的俄国尚未做好战争准备，<sup>②</sup>但沙俄盘踞千岛群岛却是不争的事实。虽然不能从修建要塞等行为直接判断沙俄向日本发动战争的意图，但也不能因此而忽视沙俄以千岛为据点进一步向远东扩张的动向，这在之后的历史中得到了充分的证明。

如果说之前俄日两国还处于一个互相认识的摸索期，那么在1792年A.K.拉克斯曼（Адам Кириллович Лаксман）作为叶卡捷琳娜女王的使者出访日本、两国正式建立邦交之后，双方在领土方面的争执便随之浮出水面了。

## 二、俄日两国正式邦交的开始及领土问题的展开

由于对日本富庶程度的认识存在显而易见的偏差，寻求通向“黄金国”的商路是沙俄不断向远东开拓的初衷之一。但由于日本奉行“锁国”政策，沙俄一直没能获得和日本中央政府——幕府进行官方接触的机会。然而，1789年到达伊尔库茨克的一批落难的日本人却给沙俄送来了天赐良机。获知大黑屋光太夫等日本难民的情况后，博物学家K.G.拉克斯曼（Кирилл Густавович Лаксман）向沃伦佐夫伯爵（Александр Романович Воронцов）进言：“如果能用我国的运输船或者商船把他们送回松前，我认为这将成为我们与日本展开交流的最好契机。”<sup>③</sup>沃伦佐夫将此事上报佩兹波洛特科伯爵时更加直言不讳：“如您所知，俄罗斯的毛皮商人本已对实现与日本的接触不抱希望，而这次以日本人滞留伊尔库茨克为契机，却带来了一个绝佳的机会。为了能使我国的商人与日本人建立长期的通商关系，我认为必须要采取方法利用好这次难得的机会。”<sup>④</sup>沃伦佐夫所列的十条大计，更是处处体

---

① [日]信夫清三郎：「日本政治史 第1卷」，南窗社，1976年版，第72页。

② Donald Keene *The Japanese Discovery of Europe*, Honda Toshiaki and other Discoverers 1720-1830 (London: Routledge, 1952), pp31-46.

③ [日]平川新编：“关于光太夫经历的史料引自近年新翻译成日语的拉克斯曼给沃伦采夫伯爵的书信”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第162页。

④ 同上，第170页。

现出沙俄统治者借机打开日本市场的真意。如第五条称：“伊尔库茨克总督应向日本政府传达问候之意……并向日本陈述我国希望能与日本缔结通商约定之事。”<sup>①</sup>第七条“伊尔库茨克总督应差手下有力商人精心挑选日本人民生活之必需品，同船前往以尽力说服日本人。待商品销售后，可适当购入一些日本产品。这种贸易尝试或许能为今后打开日本市场带来一片光芒。”<sup>②</sup>二十天后，叶卡捷琳娜二世正式发布敕令，授权伊尔库茨克总督皮尔组织“日本探险队”。从敕令的内容看，沃伦佐夫的十条建议基本得到全盘采纳。<sup>③</sup>

虽然“日本探险队”名义上是出于人道主义的目的送还流落异乡的光太夫，但背后的经济目的不言而喻。究竟“义举”和建立商贸关系在此行中的地位孰轻孰重，叶卡捷琳娜二世的敕令给出了答案：“日本人中接受了基督教信仰的两人须留在俄国……与日本建立通商关系，日语教育乃是必需之物，为此理应将此二人充分利用起来。”<sup>④</sup>为了之后开展与日本的通商，俄方并未送还全部的漂流民，由此也可看出送还漂流民的行动固然有“人道主义”的因素，但终究还是为促进日俄通商这个大方针服务的。

1792年10月，K.G.拉克斯曼的儿子A.K.拉克斯曼率领远征队偕同光太夫一行在根岸登陆。登岸之后A.K.拉克斯曼旋即向当地松前藩吏递交了一份用俄日两种文字书写的信函。信中对开展商贸往来只字未提，只是表示：“基于女皇陛下的敕令，皮尔总督任命我等为使节，将记有光太夫等人遇难的经历和两国紧邻的相关情况之书信和光太夫一行一并交给日本”。同时又提出“因已至深秋时节，需在此越冬”，“希望能将此情况反映给贵国的中央政府。”<sup>⑤</sup>其时虽然是10月下旬，却尚未达到道路绝断的地步，否则松前的使者也无法将情况上报幕府。拉克斯曼提出要留在当地过冬，应该是熟知

① [日]平川新编：「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第171页。

② 同上。

③ 叶卡捷琳娜二世的敕令中罗列了11条执行措施，基本与沃伦采夫信函中的建议如出一辙，只是在具体细节上有所增删。比如沃伦采夫曾建议用1000卢布置办礼物以向日本示好，而敕令则将这一额度提高一倍，达到2000卢布。[日]平川新编：「“叶卡捷琳娜二世关于日本探险队给I.A.皮尔的敕令”，ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第172页。

④ [日]平川新编：「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第173页。

⑤ [日]平川新编：“远征队长A.K.拉克斯曼给日本政府的书信”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第178-179页。

日本的“锁国”政策而采取静观其变的缓兵之计。

1792年12月幕府任命石川忠房（Tadafusa Ishikawa）和村上义礼（Yoshiya Murakami）为宣谕使，于次年2月正式派遣二人从江户出发。A.K.拉克斯曼一行也于6月出发，经由箱馆<sup>①</sup>最终抵达松前。1793年7月28日是日俄关系史上具有开创意义的一天。是日，俄方人员实现了历史上首次与幕府使者的正式会晤。然而这次会谈却并不顺利，日方开场就表示“已知道贵方有前往江户之意，并收到附有日文翻译的俄文文书。虽然参考了翻译的内容，其语言和文字仍难以理解。无法理解文书的内容自然也就无从研究应对之法，因此只能依照我国法律将文书退回。”<sup>②</sup>其实，此时距传兵卫开始在俄国教授日语已近百年，这次又有光太夫等人辅助，俄方信件绝非什么“无法理解”的文字。幕府当时的实际决策者松平定信（Sadanobu Matsudaira）后来在其自传性著作《宇下人言》中承认说：收到此信，“打开一看，一为蛮字，另一为我邦假名，有致松前志摩守字样……文字亦算通达。”<sup>③</sup>所谓文字难解，不过是奉行“锁国”的德川幕府拒绝与俄方进一步接触的托辞而已。在之后的会谈中，日方不断重申：“自古以来，我国的法律坚如磐石，从无更改……念在尔等远道而来，不明法度，今准许离去，但以后绝不可再来，更不能在此靠港。”因为对贵国一无所知，所以“不能进行接收漂流民之外的交涉，而对于两国缔结友好关系的交涉不能在此地受理，也不允许从此地前往江户。”但为了不使外交交涉陷入僵局，日方也提出：“如果尔等确希望与我国订交，开展贸易，在长崎有专人负责此事，汝可亲赴交涉。”<sup>④</sup>其后几经交涉，终因日方对“锁国”的坚定立场，使得沙俄借机实现对日通商的计划宣告破产，拉克斯曼一行也于同年8月离日返航。

尽管这次远征未能达到对日通商的预期目的，但是并未浇灭沙俄探索东方的野心，沙俄统治者反而因实现了与日本官方的首次接触而备受鼓舞。作

---

① 箱馆即现在的函馆。

② [日]平川新编：“日本官吏致A.K.拉克斯曼的公文”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第179页。

③ [日]松平定信：「宇下人言」，收录于「日本人の自伝」别卷1，平凡社，1982年版，第309页。

④ [日]平川新编：“日本政府致A.K.拉克斯曼的公文”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第180-181页。

为远征具体负责人的伊尔库茨克总督皮尔，在向叶卡捷琳娜二世呈报远征成果的同时，提出了开展第二次远征的计划。皮尔在报告中还提出了一个重要设想，即“由希望对日通商的全体俄罗斯和西伯利亚商人共同建立一家公司”，“（通过公司的建立）发展对日贸易，必将为女王的领地向太平洋发展作出贡献”，“随着事业的发展，俄罗斯人在远东的活动也会随之增多，而当地居民耳濡目染我国的风俗习惯，逐渐适应之后，也将成为陛下的忠实臣民。”<sup>①</sup>这种以“经济开发为先导，进一步获得领土利益”的公司模式正是后来沙俄殖民机构“俄美公司”的雏形。以往的研究，单纯从1797年“美洲商业公司”的成立来探讨“俄美公司”的创建<sup>②</sup>，而这段史料的披露表明，在更早的时候沙俄高层就已有类似设想，日后成立的“俄美公司”正是这一指导思想在具体对外事务中的一个实践。

1799年7月，沙皇保罗一世正式下令成立受沙皇保护的俄国美洲公司，简称俄美公司。该公司的全权代表由身为三等官侍从长的莱札诺夫(Николай Петрович Резанов)担任，这也足见俄美公司与俄罗斯上层社会乃至沙皇的密切关系。而日俄的第二次政府间对话正是通过俄美公司来完成的。莱札诺夫曾数次上书要求开拓对日业务，这一计划终于在1803年得到了沙皇亚历山大一世的批准，莱札诺夫也被任命为访日使团团团长。与作为伊尔库兹克总督代表的拉克斯曼不同，莱札诺夫是第一个代表沙皇访问日本的俄国人。启程前，莱札诺夫的访日计划在俄罗斯国内引起巨大反响，例如俄罗斯科学院就对他此行寄予了极大期许。当时的会议记录记载道：“莱札诺夫此行具有绝大意义，可以预想到他将从以往难以接触的日本获得大量的情报。从学术的角度看，远征也将会有很大的收获。”<sup>③</sup>正因如此，俄罗斯科学院在莱札诺夫接受沙皇任命的十六天后即授予其名誉院士的头衔。而商业大臣鲁缅采夫(Николай Петрович Румянцев)则为这次访日制定了周密计划，甚至连见到日本官员如何应答、拜见日本政要时应采取何种礼仪等细节，也向莱札

---

① [日]平川新编：“皮尔致叶卡捷琳娜二世的报告”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第2集，第184-190页。

② 如周启乾先生所著《日俄关系简史(1697-1917)》相关部分，第56-59页。

③ [日]平川新编：“科学院会议记录”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第1集，东北亚研究中心，2007年版，第62页。

诺夫作了详尽的说的明。这份包括二十三项注意事项的详尽说明中着重指出：“阁下最重要的任务是树立与日本的通商关系……如果日方不同意实现自由贸易，可退而求其次，提出派遣一艘乃至更多船只前往长崎交易。如果也不获许可，则应要求在松前岛进行贸易。倘仍不被接受，则要求在得抚岛通过当地阿伊努人进行交易。”<sup>①</sup>然而，如此详尽的一份对日交涉事项中通篇只谈到经济问题，对领土问题却只字未提，可见沙俄虽然此时已将北千岛群岛据为己有，但双方在领土上的争议却未显现出来。

1804年10月20日，莱札诺夫满怀信心地乘坐“希望号”抵达长崎，但却没有如其船名那样收获到希望。日本不但一如既往地拒绝了通商要求，还以健康等理由将俄方使者软禁在长崎木钵浦的驻地，封锁了他们的一切对外往来。以至于日本学者也不得不承认，“幕府对于作为一国代表的使节团采取如此应对方式，确实有失礼之处。”<sup>②</sup>因倍感屈辱而恼羞成怒的莱札诺夫也据此认为，“以谋略的方式已无法让日本政府承认沙俄的权利，唯有考虑武力解决一途。”<sup>③</sup>

1805年7月，刚刚回国的莱札诺夫便上书亚历山大一世，一方面总结这次出使的经过，另一方面提出：“要坚持阻断日本船只的航路，而因此不安的日本人自会强烈要求其政府与俄进行贸易。”<sup>④</sup>不巧其时正值拿破仑横扫欧洲的紧要关头，大敌当前，沙皇已无暇顾及远东的事务。然而此时的莱札诺夫却一心想“在库页岛、择捉岛一雪长崎之耻”<sup>⑤</sup>。自己的建议迟迟没有得到答复，他便以“将在外，君命有所不受”为理由，自行其事起来。1806年8月，莱札诺夫密令其在俄美公司的心腹赫沃斯托夫（Николай Хвостов）秘密组织远征队。在命令中，他要求加强在得抚岛和新知岛的活动，以进一步搜集千岛群岛的情况。除此之外，莱札诺夫还提出要将库页岛完全置于俄

---

① [日]平川新编：“鲁缅采夫给莱札诺夫的指示”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第1集，第65-71页。

② [日]木村汎：「新版日露国境交渉史」，角川书店，2005年版，第62页。

③ [日]潘塔伦科：「北方四島返還のすすめ 在住ロシア・ジャーナリストの提言」，第50页。

④ [日]末松保和：「近世に於ける北方問題の進展」，至文堂，1928年版，第327页。

⑤ [日]志水速雄：「日本人のロシア・コンプレックス——その源流を探る」，中公新书1984年版，第118页。

罗斯的势力范围以内，“要对驶入阿尼瓦湾的日本船只进行攻击，将适于劳动的健康者俘获带回，不符合标准者则遣返松前岛北部。”“如果有余力在库页岛进行登陆，应慎重地向当地人表示，在俄罗斯的庇护下他们可以像往常一样生活。”莱札诺夫还特别强调要区别对待库页岛居民和日本人，“对于前者应给予优待，而对于日本人则要通过烧毁船只等方式坚决予以打击，但应避免造成人身伤害……以使日本人感佩俄罗斯心胸之宽大，在畏惧之余产生感谢之心，主动要求对俄进行通商。”<sup>①</sup>

赫沃斯托夫果然“不辱使命”，甫一抵达库页岛就是一番烧杀抢掠。“沙俄殖民者不仅将日本人员抓捕，并将他们的大米、酒、烟草、衣物等全部掠夺走，又烧毁了税务所、仓库、弁天寺等建筑及船只和渔网。”<sup>②</sup>他还堂而皇之地向当地的村长“授予了配有弗拉基米尔绶带的银质勋章，以证明此地受沙皇亚历山大一世保护。无论是航行至此的沙俄船只还是外国船只，应将当地居民作为俄罗斯的臣民对待。”<sup>③</sup>此后数年，俄美公司所属的探险队一直假借沙皇的名义横行于库页岛及千岛群岛，而实际上这种“先斩后奏”的做法直到1808年8月才得到俄国中央政府的事后追认。<sup>④</sup>

自拉克斯曼来日以后，幕府已经明确意识到来自北方的威胁，加强了北方的戒备。这在日后被日本外务省作为日本对北方四岛实际控制的依据。

“宽正十一年（1799年），幕府为经营虾夷地区，向南部、津轻两藩下令，命令其派兵驻守虾夷地各要冲”。同年11月2日，幕府又下令两藩增兵，“津轻藩兵在砂原以东，南部藩兵在浦河以东执勤，警卫之法遵从黑田和锅岛两家在长崎之旧例。其后二藩在箱馆设置军营，南部藩在根室、国后、择捉，津轻藩在砂原和择捉分别设立哨所警戒。文化元年（1804年）4月，更任命两藩为永久性的守卫。”<sup>⑤</sup>而在文化四年（1807年）江户得知俄

---

① [日]平川新编：“莱札诺夫给秘密远征队长赫沃斯托夫的指示”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第1集，第138-142页。

② 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第66页。

③ [日]平川新编：“赫沃斯托夫给库页岛阿尼瓦湾村落村长的证书”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第1集，第143页。

④ [日]平川新编：“商务大臣致内务大臣的指令”，「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第1集，第180页。

⑤ [日]北海道厅编：「新選北海道史」第2卷，清文堂，1937年版，第416页。

美公司远征队的暴行后，幕府继续命令两藩增派戍边人手，并调遣奥羽诸藩进行支援。1808年初，幕府进一步发布了《俄船驱逐令》，严令：“今后无论何地，凡发现俄罗斯船只，一律进行驱逐。胆敢靠岸者，应立即逮捕或处死。”<sup>①</sup>幕府对于库页岛也加派防范，并于文化六年（1809年）6月，正式将“唐渡”改称“北虾夷地”。有日本学者指出，这可以被看作是幕府对库页岛正式提出的主权宣言。<sup>②</sup>

日本对“北方领土”的严加戒备终于在1811年收到了实际效果。是年，俄国海军少校戈洛夫宁（Василий Михайлович Головин）在对千岛群岛实施调查的途中登上国后岛寻找补给，当即被巡视的南部藩士逮捕，解往松前。由于戈洛夫宁早已熟知俄美公司的行径，因此他尽量避免刺激日方，并极力辩称赫沃斯托夫的暴行属其个人行为，与沙俄政府无涉。而沙俄方面则由于此时与拿破仑激战正酣，无暇分心，只能使出软硬兼施的手段。一方面在海上拦截日本商人高田屋嘉兵卫乘坐的船只，将其扣作人质；另一方面就赫沃斯托夫的暴行向日本道歉，这才最终用高田屋嘉兵卫换回了戈洛夫宁，避免了双方武力冲突的爆发。尽管有学者将这次道歉称为“在拿破仑战争条件下为维持与日本关系的外交策略”<sup>③</sup>，但从俄方反复强调在千岛群岛及库页岛上的劫掠行为并非出于政府授意看，俄方是清楚劫掠行为的存在性的。

戈洛夫宁事件的和平解决暂时维持了远东地区的和平，但也暴露出日俄双方在领土问题上的争议已愈演愈烈。“日俄两国痛感要防止此类事件的再次发生，必须在两国间划定明确的国界。”<sup>④</sup>如果说“通商”是日俄两国外交的最初主题，而戈洛夫宁事件之后，领土问题逐渐成为日俄交涉的核心。

### 三、近代以来日俄的领土外交

---

① [日]信夫清三郎：「日本政治史」第1卷，南窗社，1976年版，第124页。

② [日]大友喜作：「北門叢書」第5冊，国书刊行会，1972年，第102页。

③ [日]潘塔伦科：「北方四島返還のすすめ 在住ロシア・ジャーナリストの提言」，第51页。

④ [日]木村汎：「新版日露国境交渉史」，第71页。

在松前奉行<sup>①</sup>释放戈洛夫宁的通告中有如下陈述：“关于领土及缔结新的贸易关系之企图，帝国将不予认同……如若外国船只再出现在日本沿海及毛深诸岛<sup>②</sup>，帝国将坚决予以炮击并驱逐。我国严令永无更改，将来再有如今日之事，妄图借其他之口实寄望改变关系，亦为无用，且有害无益。”<sup>③</sup>通告清晰地表明，此时的日本政府仍以“锁国”为宗旨，而在日俄领土问题上则谋求维持现状。反观沙俄，一方面通过戈洛夫宁事件认识到日本的强硬立场，另一方面，由于拿破仑战争的消耗，无力再启战端，因而暂时打消了继续蚕食千岛群岛的念头。1814年，伊尔库茨克长官托雷斯金在向西伯利亚总督伊万·佩斯忒报告戈洛夫宁归国情况的书信中建议：“关于设定日俄国界，经戈洛夫宁确认，日方认为应在从我方计算的第十八岛得抚岛和已有日本人居住的第十九岛择捉岛间划定，视同国界。眼下我们毫无向日本索取之理由，任何希望扩张俄罗斯领土的举动都属无益。”<sup>④</sup>

1992年日俄两国外交部共同制作的有关领土问题的资料集中也提到：“日本由南进入千岛群岛，俄罗斯由北方进入千岛群岛的结果是：到19世纪中叶为止，两国在得抚岛和择捉岛间形成了事实上的边境线。”<sup>⑤</sup>足见18世纪初日俄两国事实上边境线的形成，不仅是学界共识，也得到了两国政府的认可。可以说通过戈洛夫宁事件，日俄双方在边境问题上暂时形成了一种默契，也因此而相安无事。这种默契直到1853年俄国使者普提雅廷（Евфимий Васильевич Путятин）抵日要求正式建交及划定国界才被打破。

进入19世纪中叶以来，东亚国际秩序发生了翻天覆地的巨变，而这一切都肇始于1840年的中英鸦片战争。英国通过鸦片战争打开了中国的大门，吹响了列强瓜分东亚的号角，作为中国东邻的日本，不得被卷入其中。

1842年，英国通过《南京条约》在对东亚的争夺中占到先机，已让视远东为自家后院的俄国有如芒刺在背。而“十九世纪四十年代，美国在太平

---

① 德川幕府在其直辖领地任命奉行总揽当地政务，松前奉行即是松前地区的最高官员。

② 毛深或指阿伊努，因而此处蕴含千岛群岛的意味。参见[日]平川新编：「ロシア史料にみる18～19世紀の日露関係」第1集，第199页。

③ 《松前奉行服部贞胜之通告》，同上。

④ [日]郡山良光：「幕末日露関係史研究」，国书刊行会，1980年版，第252页。

⑤ [日]日本外务省、俄罗斯外交部合编：「日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集」，1992年版，第2页。

洋上的捕鲸活动达到极盛时期，1846年，到日本渔场作业的美国捕鲸船将近三百艘”，<sup>①</sup>这更让俄国坐立不安。其实早在1843年，也就是《南京条约》签订次年，“沙皇尼古拉一世就着手认真考虑向日本派遣海军远征队，以促使日本开国并与俄国建立通商关系。”<sup>②</sup>虽然远征当时并未成行，但这反映了俄国对新局势下日本问题的忧虑，而尤其值得俄国担忧的就是两国的边界问题。如前所述，日俄以得抚岛和择捉岛之间为界划定领土范围只是双方的一种默契而并无条约保障，这在传统的东亚秩序中固然并无大碍，但是随着欧美列强进入东亚，必然会把以国际法为依据的新的国际秩序标准引入远东。深知此点的俄罗斯产生了强烈的紧迫感，希望通过明确的条约来正式确定自己在东方的版图，从而避免让他国坐收渔利。

1852年，美国任命海军准将佩里（Matthew Calbraith Perry）为东印度舰队司令，向日本叩关。1853年7月8日，佩里舰队抵达浦贺（Uraga），史称“黑船来航”。而在1852年佩里舰队刚刚组成之际，俄国就收到了这一消息。尼古拉一世当机立断任命普提雅廷中将为全权大使，率领舰队向日本进发。然而就在普提雅廷出发以后，沙皇又向普提雅廷追加了一道有关对日谈判内容的训令，还附上一封写给幕府的书信，并派人取道巴拿马前去追赶，使者最终在小笠原群岛追上了普提雅廷的舰队。据此，有学者认为：最后国书中关于库页岛领土的部分就是在新的书信中追加的。<sup>③</sup>更重要的一点是，上述“截使换信”事件反映出了沙俄政府此时的慌乱。普提雅廷的出使并非是俄国制定出完善的对日政策之后的行动，而是应对美国舰队突然访日的应急措施。

尽管普提雅廷舰队星夜兼程，但当8月22日他到达日本时，佩里已经向幕府递交了国书并约定“明年春天再谈”而启程返航了。普提雅廷抵日后向日方提出了三点要求：第一，要开展邦交；第二，要对俄通商；第三，就是划定国界。其实在尼古拉一世追加送达的密令中专门对国界问题下了训谕：“对于国界问题，（在不伤害我国利益的前提下）可以尽量宽大……对

---

① 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第80页。

② [日]木村汎：「新版日露国境交渉史」，第74页。

③ [日]秋月俊幸：「日露關係とサハリ島」，第81页。

于千岛群岛，我国所占最南即为得抚岛，以此作为我国领土之南方边界亦无可。由此（正如今日之事实），我方以该岛以南为日本国界，日本侧则以择捉岛以北为国界。如果日本政府像预想的一样对得抚岛提出主权要求……应将得抚岛归我国所有、并将我国臣民居住的情况予以说明。”<sup>①</sup>而在库页岛问题上，普提雅廷已经获悉克里米亚战争的爆发，由于担心在太平洋的英法舰队袭击远东<sup>②</sup>，他放弃了最初的全岛拥有论而提出与日本分而治之。日本由于有了之前与佩里会谈的经验，这次派出的代表肥前守筒井政宪（Masanori Tsutsui）和勘定奉行川路圣谟（Toshiakira Kawaji）施展“拖”字诀，希望能让普提雅廷像佩里一样“回国再议”。他们就俄方所提的要求指出：国界划定必须依靠精确的地图和详实的文献，因此应到当地进行周密调查，此绝非一朝一夕之事。对于开展国交和通商，因近年局势突变，日本也不能拘泥古法，要在听取诸藩意见的基础上由朝廷裁决，亦需三、五年之功。<sup>③</sup>担心克里米亚局势恶化的普提雅廷在获得川路圣谟“今后日本与外国通商时将给予俄国同等待遇”的书面保证后，带领舰队驶离了日本。

俄罗斯舰队的到访，又反过来刺激了美国，双方展开了一场打开日本大门的竞赛。“佩里虽然预先通知幕府，说‘明春’再来，但他已经观察到普提雅廷的动静，不能容许俄国抢先，要提前行动，于是1854年2月率领由七艘军舰组成的舰队，再次来到江户湾。”<sup>④</sup>同年3月31日，日美双方正式签订《日美亲善条约》，条约规定日本开放下田（Shimoda）及箱馆（Hakodate）两港为美国船只提供补给，允许美国人在下田定居。由此，日本二百余年的锁国时代宣告终结。获知这一消息的普提雅廷自然不能轻易将俄国谋求多年的对日通商权利拱手让出。尽管因为克里米亚战争的爆发，其率领的舰队一直受到英法舰队的追击，但他仍冒着风险于1854年10月赶到了大阪。由于普提雅廷手握日本政府“今后如日本与外国通商，将给予俄国同等待遇”的

---

① 这份密令在1991年才正式公布，由于其中清楚表明了沙皇对日俄领土的态度而对之前的一些研究产生了颠覆性影响。[日]日本外务省、俄罗斯外交部合编：「日露領土問題の歴史に関する共同作成資料集」，1992年版，第12页。

② J.Stephan, “Crimean War in the Far East,” *Modern Asian studies*, vol.3, No.3, 1969.

③ [日]德富苏峰：「近世日本国民史」第31卷，明治书院，1934年版，第411-412页。

④ 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第85页。

保证，日本无法拒绝俄方行使这一权利的要求，于是再次派出筒井政宪和川路圣谟与俄方接洽。俄方应日本要求将舰队驶向已经开放的下田，1854年12月22日，日俄第二次谈判在下田展开。

由于谈判期间下田遭遇海啸，双方相互展开的救援行动都给对方留下了良好印象，使得谈判总体上保持了友好的气氛。以至于普提雅廷的特别秘书科恩恰洛夫在事后回忆道：“川路对我们很好……且聪明善辩，对如此智者，实在找不到一个不钦佩他的理由”。<sup>①</sup>由于俄方提出的开港和片面最惠国待遇已有《日美亲善条约》之先例，双方对此并无太大分歧，两国的主要争议还是集中在日俄间的领土问题上。正因双方在千岛群岛间存在以得抚岛和择捉岛划分的默认界线，所以讨论的重点就聚焦到了库页岛问题上。俄方首先提出：除去阿尼瓦湾，直至库页岛南端皆为俄罗斯领土。而日方则认为：阿伊努人受日本管辖，凡是阿伊努人居住的地方自然为日本之领土。<sup>②</sup>最后双方达成妥协，维持库页岛现状暂不划分边界。

安政元年十二月廿十一日（1855年2月7日），《日俄友好条约》正式签订。因为双方是在下田缔约，因而条约又称《下田条约》。《日俄友好条约》共计九款，其中第三、第五、第六、第九款还各有一条附录。条约中涉及到领土问题的是正文第二款：今后日本与俄罗斯以择捉岛和得抚岛间为界，择捉岛归日本所有，得抚岛以北的千岛群岛为俄罗斯领土。对于库页岛则不划边界，维持现状。<sup>③</sup>以往国内的研究多着眼于《日俄友好条约》经济上鲜明的殖民色彩，强调这是一份不平等的条约。但我们也应从外交的角度看到，《日俄友好条约》是一个通过谈判解决领土争端的典型案例，正是其初步划定了日俄两国的边界，避免了两国为领土问题发生大规模冲突的可能，因此《日俄友好条约》是受到双方政府高度评价的。普提雅廷不但回国后受到沙皇表彰，还在明治十四年（1881年）获得了明治政府授予的一等旭日勋章。

当然，对于《日俄友好条约》还有许多值得探讨的地方，比如条约签订

---

① [日]科恩恰洛夫：「ゴンチャロフ日本渡航記」，讲谈社，2008年版。

② [日]秋月俊幸：「日露関係とサハリン島」，第116页。

③ [日]“北方领土”问题对策协会编：“日俄友好条约”，「北方领土问题资料集」，“北方领土”问题对策协会，1972年版，第1页。

时沙俄正深陷克里米亚战争的泥潭，克里米亚战争给俄国造成的外交困境对《日俄友好条约》的签订究竟带来何种影响值得深思。本文认为，尽管日方在领土问题上的要求基本都在条约中得到了满足，但在谈判的过程中还是表现出日本缺乏足够的现代国际法意识。最明显的就是，日本以“阿伊努人受日本管辖，凡是阿伊努人居住的地方自然为日本领土”为由对库页岛提出主权要求，这实际上还是传统上“皇民所居之地即是皇国之地”的国家观念的反映。日方在领土谈判中的成功得益于俄国受克里米亚战争所困的良机，而绝非日本外交走向成熟的标志。直到明治维新以后日本的国家意识走向现代化，日本的外交才真正走向成熟，这在其后的日俄关系中得到了充分的体现。

由于《日俄友好条约》并未就通商问题作出具体规定，普提雅廷在 1857 年 9 月再次来到长崎与日本交涉。此时幕府正就通商问题与荷兰谈判。由于《日俄友好条约》规定的片面最惠国待遇条款，俄罗斯自然获得相应权利，幕府也无法拒绝俄方的要求，最终双方于当年 10 月 24 日签订了《日俄补充条约》。《日俄补充条约》虽正式规定双方可在函馆和长崎进行贸易，但并未改变日本国内的经济秩序，幕府严格的贸易限制仍对通商存在颇多制约。1858 年 7 月，俄国听说《日美友好通商条约》签订的消息后，又迫不及待地来到日本要求获得相应的权益。双方仿照《日美友好通商条约》，于 8 月 19 日签订了《日俄友好通商条约》。根据条约规定，日本除了增加开放港口外，俄国还获得了与日本议定关税的权利。但此时的俄罗斯主要是利用“片面最惠国”待遇来仿效欧美各国对日本提出开港通商的要求，所以无论是《日俄补充条约》还是《日俄友好通商条约》，都不涉及日俄间独有的领土问题。

尽管《下田条约》之后的两次修约都不涉及领土问题，但并不代表双方在此问题上有所放松。实际上，《下田条约》签署后，双方对库页岛的争夺反而日趋激烈了。1855 年，也就是《下田条约》签订的同一年，幕府为加强对库页岛的管理，从松前藩收回了虾夷地的管理权，将其转交幕府直辖的箱馆奉行，并于次年正式在库页岛设置管理机构，“任命阿伊努人中有权势者担任惣乙名、脇乙名、惣小使、乙名、小使、土产取等职务，并通过特别奖赏的方式建立基层统治机构。安政四年四月，更将久春古丹地区上述职位

改称庄屋、惣名主、惣年寄、名主，以与日本本土村吏制度一致。”<sup>①</sup>幕府官吏甚至不惜提供金钱奖励以诱使阿伊努人改穿日本服饰，使用日语，以在俄罗斯人面前凸显阿伊努人是日本人的一部分。然而这一切收效甚微，“阿伊努人还是固守旧习不愿改变，在最初的整整一个冬天里，归化日本习俗的只有担任村吏的‘役土人’，而作为一般村民的‘平土人’改变习俗者不足十人。”<sup>②</sup>

而在另一方面，1856年俄罗斯在克里米亚战争中失败，其在西线谋求出海口的希望几近破灭，因此远东对沙俄的意义变得比以往更加重要。而库页岛作为俄罗斯远东地区的藩屏，其战略意义不言而喻。于是，在战争中为避免遭受英法舰队攻击而撤出库页岛的俄罗斯军队再次进驻该岛。之后“库页岛还发现蕴藏着大量的煤炭资源，对于得知这一消息的19世纪的俄罗斯人来说，这更对其内心产生了极大的鼓励。”<sup>③</sup>沙俄统治者对库页岛已经是志在必得，因而“不断向该岛移民，把大批囚犯送去开垦，企图造成占领该岛的事实”。<sup>④</sup>此时的日本处于幕末的动荡之中，因而在库页岛的对峙中逐渐呈现出劣势。

在这样的态势下，日方于1862年派出勘定奉行竹内保德（Yasunori Takeuchi）出访圣彼得堡，希望通过划定双方在库页岛上的疆界，以化解库页岛上的领土危机。然而日方以北纬50度为界的谈判底线与俄方提出的以北纬48度为界的要求相去甚远，竹内保德最终无功而返。然而日方的强硬立场并不能弥合两国实力的差距。1866年库页岛上日本官吏遭到俄方逮捕的事件使得日本不得不屈从于国力不济的事实，英国驻日公使帕克斯（Sir Harry Smith Parkes）更向幕府老中直陈俄国有独霸库页岛的野心。<sup>⑤</sup>日本为忧患所迫，不得不开始寻求妥协之道。箱馆奉行小出秀实（Hozumi Koide）

---

① [日]东京大学史料编纂所：「幕末外国関係文書 之十五」，纪伊国屋书店，1985年版，第906-912页。

② 同上，第206页。

③ [日]潘塔伦科：「北方四島返還のすすめ 在住ロシア・ジャーナリストの提言」，第62页。

④ 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第98页。

⑤ Foreign Office, General Correspondence Japan, deposited in the public Record Office 46/68, Parkes, No.98, (confidential) June 27,1866. Parkes to Clarendon.

首创了“库页岛交换千岛群岛”方针的雏形。他提出，可以接受俄方以北纬48度为界的提案，但同时俄方应割让从得抚岛（Urup）至温祢古丹岛（Onkotan）的千岛群岛以作为对日方的补偿。幕府最终接受了这一方案，并派遣小出秀实偕同石川利正（Toshimasa Ishikawa）赴俄协商。

1867年2月6日，小出一行与沙俄负责亚洲外交事务的官员在圣彼得堡展开了第一轮会谈。会谈中，日方首先抛出了原有的“以北纬50度为界划分库页岛”的方针对俄进行试探，而在库页岛上已经取得了比1862年更大优势的俄方则直接提出了更为强硬的独占库页岛的方案。经过第一轮试探，日本表示可以接受以北纬48度为界的方案，而俄方则在坚持独占库页岛的前提下同意割让包括得抚岛在内的4个岛屿。鉴于沙皇亚历山大二世的强硬立场，日方提出：暂不划定国界，双方以北纬48度的久春内（伊利印斯克）为界，各自约束国民不得越境。但俄方于2月28日，以“此举无异于以北纬48度线划定国界”为由，拒绝了日方的提议。俄国最终在3月12日提出，或者确认日本早先接受的“由俄方单独占领库页岛，俄方割让包括得抚岛在内的4个岛屿作为对日本的补偿”这一方案，或者双方继续维持库页岛上的现状。由于俄国的建议并未达到日本幕府原先的底线，小出秀实不敢贸然接受俄方的要求。但为防止激怒俄方，他最终在3月30日与斯托莱莫霍夫签订了《日俄库页岛临时条规》。

《日俄库页岛临时条规》全盘采纳了俄国的草案，条规首先肯定了日俄两国亲睦友好之原则，进而提出两国就以下四点达成协议：“一、俄方单独占有库页岛；二、日本保留迄今为止在库页岛上的渔业等相关权益；三、俄方将得抚岛及附近三个岛屿让渡日方；四、当上述条款难以被接受时，双方则维持库页岛之现状。”<sup>①</sup>由于《日俄库页岛临时条规》与日方“以北纬48度为界，并取得部分千岛群岛作为补偿”的腹案相去甚远，幕府最终于6月通知俄驻日领事，幕府拒绝了条规前三条中库页岛与千岛交换的条款，日俄两国应依据条规第四款，维持库页岛现状。然而以次年幕府倒台为契机，日俄两国围绕领土问题的僵局又出现了转机。

---

① [日]「日露間樺太島仮規則」，载于「日本の領土と日ノ關係 資料集成」，国际地域资料中心，1986年版，第29-30页。

1868年的明治维新是日本开始走向现代化国家的标志，日本的外交政策也开始逐渐转变。由于“沙俄殖民者在库页岛的扩张活动有增无减，袭击那里日本人聚居地的暴行层出不穷”<sup>①</sup>，以渔民为主的日本居民在以士兵和流放犯为主的俄方人员面前更显得力不从心。原本为了遏制沙俄势力扩张，在日俄领土争端中倾向日本的英国，为了防止日俄围绕领土问题发生武力冲突打破远东的和平，最终损害本国利益，其立场也发生了180度的变化。1869年9月14日，帕克斯拜见在明治新政府中手握大权的岩仓具视（Tomomi Iwakura）时指出，日本应提防在库页岛对俄发生冲突而最终危害日本在北海道的利益。11月16日英国派往库页岛附近海域的科蒙兰德号（Cormorant）返回横滨港。该船带回的报告称：“在库页岛上，相比于日本村落的寥落，俄罗斯聚落显得尤为繁荣。”<sup>②</sup>基于上述报告，帕克斯在11月23日再次拜见岩仓具视，指出：俄罗斯在库页岛上已占据绝对优势，建议日方考虑放弃该岛。由于岩仓展现出了不愿轻易妥协的强硬态度，帕克斯于两日后又继续游说时任外务卿的泽宣嘉（Nobuyoshi Sawa），他将科蒙兰德号的报告呈送日方，并忠告日本：与其在库页岛投入大量人力物力而最终引发战争，不如将精力集中在北海道开发上。<sup>③</sup>

尽管明治政府内部存在着以岩仓具视为代表的强硬派的声音，但英国的建议还是引起了明治政府内部一部分人的共鸣。实际上，在同年9月帕克斯最初向明治政府建议放弃库页岛时，伊藤博文就与大隈重信（Shigenobu Okuma）密议“库页岛为俄所据已成定局，当以保有北海道为今后之第一要务”，并将此方略向枢密建言。<sup>④</sup>为了核实英方报告中所描述的情况，明治政府派黑田清隆（Kiyotaka Kuroda）去当地进行调查以研究对策。黑田在1870年10月呈交的报告一针见血地指出，按此状况，日本在库页岛上只能维持2到3年时间。此时，日本的外交决策者已经在思考，放弃库页岛是否能使本国的利益最大化。1872年，俄国派遣原驻箱馆领事布策担任驻日代理公使，与日本商讨以得抚岛及附近岛屿交换库页岛全岛的领有权。而此时的

---

① 周启乾：《日俄关系简史（1697-1917）》，第107页。

② 「大日本外交文書」二卷三册（五六五），第231页。

③ 「大日本外交文書」二卷三册（五六五），第195页。

④ 「伊藤博文伝」上卷，春亩公追颂会，1940年版，第479-480页。

外务卿副岛种臣（Taneomi Soejima）提出可仿效美国购买阿拉斯加，由日本出价 200 万日元收购库页岛。其实副岛对于购买库页岛问题还另有备案，即在俄罗斯不同意日本购买的情况下，可由俄罗斯出钱向日本购买库页岛，但是俄罗斯必须保证在未来日本向朝鲜出兵时严守中立。而日本政府内部也出现了一种将库页岛让给俄罗斯，转而向台湾和朝鲜进军的声音。<sup>①</sup>尽管这一提案并未真正向俄方提出，但是从中可以看出，日本已把侵略大陆作为其长期的战略目标，甚至不惜为此牺牲其在“北方领土”上的既得利益。“征韩论”的提出清晰地表明，明治维新以来日本战略目标的重点，已经从保住现有领土转移到从大陆获取更大的利益上了。

1874 年，明治政府任命榎本武扬（Takeaki Enomoto）为特命全权公使出访俄罗斯，就库页岛问题进行谈判。双方最终于 1875 年 5 月 7 日签署了《库页岛千岛交换条约》。条约规定：日本将在库页岛的一切权利让渡给俄方，双方以后以宗谷海峡为界；俄罗斯将千岛群岛的十八个岛屿让渡给日方，双方以后以勘察加半岛南端的洛帕特卡角和占守岛之间的海峡为界。<sup>②</sup>有中国学者认为：“《库页岛千岛交换条约》同样是沙俄军事扩张政策的产物，日本政府是迫于军事上的劣势和财政上的困难，才不得不签订条约。”<sup>③</sup>但从谈判过程来看，《库页岛千岛交换条约》的签订是日本战略重点向大陆转移的结果。事实上，榎本武扬曾在谈判中提出，俄方可用得抚岛以北的四岛以及战舰来跟日本进行交换。而提出要把战舰加入到交换中来，正是出于进攻朝鲜需要大量船只的考虑。<sup>④</sup>不过这一条件最终为俄方所拒绝。甚至副岛种臣当年提出的以库页岛换取沙俄在日本入侵朝鲜时保持中立的想法也在榎本考虑之列，只是由于他判断“万一朝鲜和我国发生战争，俄国必然介入其中……因为我国海军大规模奔袭对马岛彼端，占据朝鲜东北海岸的良港

---

① [日]木村汎编：「北方領土を考える」，第 43 页。

② [日]“北方领土”问题对策协会编：“库页岛千岛交换条约”，「北方領土問題資料集」，“北方领土”问题对策协会，1972 年版，第 9 页。

③ 持此种观点的代表是天津社科院的周启乾先生。见《日俄关系简史（1697-1917）》，天津人民出版社，1985 年版，第 108 页。

④ 1873 年 10 月，时任海军大辅的胜海舟在接受太政大臣三条实美的质询时指出，日本要实行征韩将面临军舰不足的问题，如强行命令，他只能选择辞职。[日]「大久保利通文書」第 1 册，日本史籍协会，1927 年版，第 5 卷 39 页。

时，就意味着切断了符拉迪沃斯托克的门户”，所以才没向俄方提出这一要求。<sup>①</sup>而在 1876 年 2 月，即《库页岛千岛交换条约》签订的次年，日本就强迫朝鲜签订《江华条约》，把欧美列强施加到自己身上的做法用到了朝鲜身上。这实际上也反映，《库页岛千岛交换条约》的签订给日本带来了一个稳定的北方环境，使其能够有更多的兵力投入到向大陆扩张中来。据此，笔者认为应该改变既往对《库页岛千岛交换条约》的孤立研究，而将其放到明治维新以来日本谋求在大陆进行扩张的领土政策下加以重新认识。

正是由于日本自明治维新以来一直奉行在大陆进行扩张的领土政策，所以尽管日俄间的直接领土问题已经宣告解决，但同样觊觎远东霸主宝座的两国终究难免一战。

日本自明治维新以来一直以富国强兵为根本目的。中日甲午战争后，日本又利用《马关条约》从中国攫取了大量的赔款充作军费，为扩张积蓄力量。进入 20 世纪以后，日本终于按耐不住称霸远东的野心。另一方面，俄罗斯自亚历山大二世即位以来也在励精图治。1861 年的农奴解放极大促进了俄国的发展，将俄国完全带出了克里米亚战争的阴影。1881 年登基的亚历山大三世，任命谢尔盖·维特为财政大臣，在发展工业化的同时，在对外政策方面更加重视远东，积极推动南下政策。<sup>②</sup>日俄两个急剧膨胀中的大国，最终不可避免地发生了一场激烈的直接碰撞。

随着俄罗斯占领满洲，通过和平手段解决朝鲜问题的可能宣告破灭，日本和俄罗斯随即突入到战争之中。<sup>③</sup>战争最终以日本的胜利而告结束，但日本也为胜利付出了惨重的代价，于是无力再战的日俄双方在美国的调停下坐到了谈判桌旁。谈判于 1905 年 8 月在美国新罕布什尔州的军港朴茨茅斯举行，日方派出外相小村寿太郎（Jutarō Komura）作为代表，而俄方的代表则是一手主导俄罗斯远东政策的候任首相维特（Сергей Юльевич Витте）。直到当年 2 月一直担任俄国财政大臣的维特对于日本的经济情况有相当的认

---

① [日]“关于桦太国界谈判中俄方意向的报告”，「大日本外交文書」第 7 卷，第 445-446 页。

② Theodore H. von Laue, *Sergei Witte and the Industrialization of Russia*, New York : Columbia University, 1963, pp.186-187.

③ Ian Nish, *The Origins of the Russo-Japanese War*, London: Longman, 1985, pp.274.

识，加上收到日本财政已是强弩之末因而急于讲和的情报，遂利用这一弱点，在谈判中将他的外交手腕发挥到了极致。<sup>①</sup>

1905年8月15日，日方在交涉之初提出：“库页岛是日本群岛岛链之组成部分，为保帝国安全永固，日本需要独自对库页岛进行管理。日本业已通过战争完全占有了库页岛……因而日本全权委员会希望俄罗斯正式将库页岛相关权利让渡日本，对现状加以确认。”维特则反驳道：“日本当前对库页岛的占领是单纯依靠武力的结果，对此俄方完全不能认同。”<sup>②</sup>根据担任维特秘书的克洛斯特维茨的回忆，此时小村寿太郎又试图搬出历史来证明日本对库页岛占领的合法性。小村说：“日本早在1624年就已向该岛派遣官吏，而俄方则要迟到1803年才和库页岛发生关系。”而维特则提出：“通过1875年的《库页岛千岛交换条约》，俄国已经完全获得库页岛的主权是明明白白的事实。库页岛确实对于日本有着巨大的经济意义，这也是日本国民提出希望获得库页岛的主要原因，俄方也不否认这点。因此我们也考虑在可能的前提下对此进行让步。”<sup>③</sup>维特的说法一方面展现了俄国的谈判诚意，另一方面也强调了俄国对库页岛的占领不但具有国际法依据，更是得到日本承认的。可以说，维特刚柔并济的外交手腕在谈判中发挥了绝大的作用。

由于国家财力已经无以为继，加上又受到美方的压力<sup>④</sup>，日本最终以获得库页岛北纬五十度以南部分的条件与俄方达成了协议。1905年9月5日，双方正式签署了《讲和条约》，又称《朴茨茅斯条约》。条约第二款规定：“俄国政府承认日本在朝鲜的政治、军事及经济上的特殊利益。对于日本在朝鲜实施的必要指导、保护及监理措施，俄方不予妨碍或干涉。”而日俄领土问题则集中体现在条约第九款上，即“俄罗斯将库页岛南部及附属岛屿的

---

① [日]木村汎编：「北方領土を考える」，第50页。

② [日]“北方领土”问题对策协会编：“日俄和谈笔记”，「北方領土問題資料集」，第20页。

③ [日]“北方领土”问题对策协会编：“朴茨茅斯和会日志”，「北方領土問題資料集」，第23页。

④ 美国总统西奥多·罗斯福就日本要求的巨额赔偿致信金子坚太郎，称世界文明国家舆论将就此转向俄国。《维特伯爵回忆录》，北京：商务印书馆，1976年版，第120页。

一切财产及全部主权永久让渡给日本，双方今后将以北纬五十度为界。”<sup>①</sup>

从日方在库页岛问题上的妥协可以看出，比起“北方领土”问题，日本此时更关心的是以朝鲜为跳板向大陆进一步扩张，这也与日本进行日俄战争的初衷是一致的。反观俄方，为了因应德国在欧洲的崛起，“在远东地区倾尽全力的俄国，外交重点开始转移到欧洲和巴尔干半岛。同时，俄国还担心再次从背后遭受日本袭击，为了解除后顾之忧，这也促使俄国切实感受到与日本建立友好关系具有重大意义，因此对俄日妥协表现出了积极态度。”<sup>②</sup>以此为背景，日俄两国逐渐接近，并四次达成密约，尤其是1916年的日俄第四次密约标志着双方正式就瓜分“满蒙”达成了一致。可以说共同在远东攫取更大利益，是日俄战争后两国关系的主题，这种合作关系直到1917年俄国国内发生社会变革，才最终消解。

## 结 语

自17世纪以来，俄罗斯的版图逐渐扩张，最终成为了日本的邻国。相比于俄罗斯的积极进取，奉行“锁国”政策的日本由于闭关自守而忽视了俄国势力向远东扩张的情况。因此，当俄罗斯进入千岛群岛时，日本并未察觉其对自身的意义所在。尽管当时双方在领土认知上已经有了冲突，但彼此都未对此问题引起足够的重视。两国政府的最早接触主要是围绕通商这个话题展开的。然而潜藏的矛盾终将有爆发的一天。如果说1855年以前，通商还是日俄外交舞台上的主角，那么随着《下田条约》的签订，日本经济上“开国”的完成，使得“通商”基本完成了自己的历史使命，而将舞台中央让给了“领土”。1855年到1905年的日俄关系史，在某种意义上就是一部日俄领土交涉史。

回顾日本在处理日俄关系时所秉持方针的演变过程，不难发现日本的立场在很大程度上与其对外认识有关。江户中前期的日本，为了抵制外来势力

---

① [日]“北方领土”问题对策协会编：“讲和条约”，「北方领土問題資料集」，第17页。

② 蔡凤林：《日俄四次密约》，北京：中央民族大学出版社，2008年版，第7页。

对本国的渗透，选择了闭锁国门的方式来保护自己。幕府只选择了朝鲜、琉球、中国和荷兰四个国家进行联络，作为了解外部世界的窗口。对于不在这个范围内的俄罗斯，日本政府是有意回避与其接触的。因此尽管 1792 年 A.K. 拉克斯曼带着用日文写成的信件来与日本交涉通商事宜，日本还是借口语言不通而拒绝俄方的交涉请求。但拉克斯曼的来访，无疑刺激了日本对来自北方的威胁的危机意识。幕府由此开始加强对“北方领土”的控制。随着日本对“北方领土”控制的增强，日俄双方在领土问题上的矛盾逐渐暴露出来，但总体上讲，日本在两国关系中仍展现出以维持现状为宗旨的消极态势。

真正对日本外交理念造成颠覆性影响的是幕末以后西方列强对日本是直接冲击。日本一方面在西方列强的压力下被迫“开国”，另一方面也深深羡慕列强展现出的强大国力，希望取法西洋让日本也能在国际舞台上处于一种主动的地位。当时的著名思想家，也就是后来主导日本大陆政策的伊藤博文的老師吉田松阴就提出：“为今之计应以整顿武备为急务，舰船稍具，枪炮略足则可开拓虾夷封建诸侯，伺机夺取勘察加、鄂霍次克之地。之后，晓谕琉球令其参勤朝覲一如内地诸侯。责令朝鲜使其朝奉纳贡一如往昔。再之，北取满洲南进台湾、吕宋，以示进取之势。”<sup>①</sup>可见日本国内已经逐渐出现了通过武力来解决对俄领土问题的声音。但由于羽翼未丰，日本最终还是选择对俄妥协，把矛头对准了相对更为落后的朝鲜。但这并不意味着日俄间的矛盾已经消除。按照吉田松阴的说法，“与美俄媾和已成定局，我方不可断然背约，以失信于人。但必须严订章程，敦守信义，趁机积蓄国力，割取易取之朝鲜、满洲、中国，失之于美俄者，当以朝鲜和满洲作为补偿。”<sup>②</sup>从某种意义上说，日本的大陆扩张政策，正是在这种理念之下衍生出来的。

明治维新后，日本以大陆扩张政策为主导，在对外策略上主动谋求变化。这种变化尽管促成了《库页岛千岛交换条约》的签订，但却无法回避日俄双方在远东地区的利益冲突。日俄战争后，两国签订的《朴茨茅斯条约》才真正划定了双方在远东的版图，使得日俄间的领土争议得到一时消解，双方携手瓜分远东的格局一直维持到苏维埃政权诞生之前。

---

① [日]山口县教育会编：《吉田松阴全集》第一卷，岩波书店，1936年，第596页。

② [日]《日本思想大系》第54卷，岩波书店，1978年，第193页。

---

**【Abstract】** With the gradual expansion of Russia in the Far East in the end of the 17th century, Japan and Russia, which used to be quite distant, became neighbors, accordingly resulting in territorial disputes. During the early contact between both countries, compared with Russia's actively exploring and expanding in the Far East, Japan wished to "isolate the country" in order to prevent threats from foreigners. Due to these two different diplomatic concepts, Russia took initiatives in the early Russo-Japanese relations. It was after the Meiji Restoration that this situation really changed. With the modernization of Japan, its diplomatic philosophy also altered. Japan's long-term goal was aimed at North Korea and even China, so it's urgent to establish stable relations with Russia. The "Treaty of Sakhalin Kuril Exchange" is just a product of this diplomatic concept. However, Japan's expansion in East Asia also threatened Russia's interests, which ultimately led to the outbreak of the Russo-Japanese War. After the war, by signing "Treaty of Portsmouth", territorial issues between Japan and Russia were suspended. Both countries reached agreement on expanding in the Far East. This situation didn't change until the outbreak of the October Revolution. With the founding of the Soviet Union, the bilateral relations entered a new stage.

**【Key Words】** Russo-Japanese Relations, "Northern Territories", Sakhalin, Kuril Islands

**【Аннотация】** С постепенным расширением царской России с конца 17 в. на Дальний Восток изначально географически далёкие Япония и Россия стали соседями, в результате этого стали разгораться территориальные споры между двумя странами. На начальном этапе контактов между двумя странами по сравнению с активно изучающей и расширяющей свои владения на Дальнем Востоке Россией, Япония пыталась путём «запираания страны» предотвратить угрозу иностранных держав; две различные дипломатические концепции привели к тому, что на

начальном этапе русско-японских отношений Россия долгое время занимала активную позицию. Изменения в данной ситуации произошли в период после реставрации Мэйдзи. С вступлением Японии на путь модернизации в её дипломатической концепции также произошли изменения. Долгосрочная цель Японии была направлена на Северную Корею и даже Китай, таким образом, появилась необходимость в создании стабильных отношений с Россией, результатом данной дипломатической концепции стало подписание договора об обмене Сахалина на Курильские острова. Однако расширение Японии в Восточной Азии также создавало угрозу интересам России, что, в конечном итоге, привело к вспышке русско-японской войны. После войны подписание Портсмутского мирного договора временно заморозило территориальный вопрос между Россией и Японией, обе страны достигли молчаливого понимания в деле расширения собственного влияния на Дальнем Востоке. Данное положение вещей изменилось с началом Октябрьской революции, с созданием Советов двусторонние отношения вступили в новый исторический этап.

**【 Ключевые слова 】** Русско-японские отношения, «северные территории», Сахалин, Курильские острова

---

(责任编辑 阎德学)

## 中亚研究

# 上海合作组织介入阿富汗： 背景、问题与方式

富育红\*

**【内容提要】**2012年6月，上海合作组织接受阿富汗为观察员国，这既说明阿富汗问题在上合组织议程中的重要性与日俱增，也表明了上合组织帮助解决阿富汗问题的意愿。阿富汗问题的性质及其“溢出效应”对周边国家带来的影响，加上美军与北约军队2014年撤出阿富汗后给地区局势增添的变数，加强了上合组织进一步参与解决阿富汗问题的必要性。而在介入阿富汗问题的方式上，上合组织需要克服组织内部存在的局限以及地区复杂的国际关系产生的负面影响，采取双边与多边相结合的方式，发挥地区国家间关系结构的优势，以“新安全观”为指导，加强上合组织的安全职能，并以加强阿富汗政府的治理能力为主要关注，确保阿富汗独立和中立的国家地位以及使各项支持与援助行动真正符合阿富汗人民的需要。

**【关键词】**上海合作组织 介入阿富汗 多边合作

**【中图分类号】**D814.1 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2014)06-0066(21)

## 引言

当代“阿富汗问题”的解决，主要指包括组建具有广泛代表性、清廉高效的中央与地方政府、加强中央集权等内容的政治重建；包括打击塔利班和

\* 富育红，复旦大学国际关系与公共事务学院2012级博士研究生。

基地组织残余力量、重建军队和警察系统、禁毒等内容的安全重建；以及包括实行紧急人道主义援助、恢复基础设施、发展教育和医疗卫生事业以及促进就业等内容社会经济重建。<sup>①</sup>其中任何一个方面的发展对于一个稳定的阿富汗都至关重要。阿富汗这个饱受战争蹂躏、国家重建进展缓慢的国度被国内外学者、评论家视为“破碎国家”、“弱国家”或“失败国家”，但无论何种称谓，有一点是肯定的，那就是在中央政府权威与能力极其虚弱的情况下，阿富汗国内安全与社会经济的建设离不开国际社会的支持与帮助。

上合组织于2001年正式成立，其正式成员国包括中国、俄罗斯以及中亚五国中除土库曼斯坦之外的四个国家，观察员国为阿富汗、印度、伊朗、蒙古和巴基斯坦，对话伙伴国为白俄罗斯、土耳其和斯里兰卡。自成立以来，上合组织在历届会议发表的官方宣言与声明中曾多次提及阿富汗问题，并形成了大量关于帮助解决阿富汗问题的专门文件，表明它对阿富汗问题的重视程度不断上升。在上合组织与阿富汗关系的发展历程中，有两个时间点具有标志性意义。一个是2005年11月，上合组织成立了“上海合作组织—阿富汗联络小组”。这标志着上合组织成员国作为整体正式参与阿富汗国家重建进程，该“联络小组”为地区国家通过合作的方式解决阿富汗问题建立了良好的平台。第二个是2012年6月，上合组织接受阿富汗为观察员国。这反映出，西方部队逐步撤离阿富汗将可能带来更为复杂和严峻的地区安全局势，也表明在该背景下上合组织进一步参与解决阿富汗问题的意愿。可见，上合组织与阿富汗的关系随着局势的发展经历了一定程度的调整与演变，但上合组织对阿政策的核心始终没有改变，那就是强调阿富汗的独立与主权，支持以政治而非军事手段解决阿富汗问题以及联合国在阿富汗国家重建过程中发挥主导作用。但更为重要的是，阿富汗问题在上合组织议程中的重要性日益提升，上合组织与阿富汗的关系不断发展，而且，上合组织也在不断探索合作解决阿富汗问题的有效途径。

不可否认，自上合组织成立以来，阿富汗问题始终是它的一个重要关注。地理上的毗邻使上合组织成员国深受“阿富汗问题”的侵扰，而美国的阿富

---

<sup>①</sup> 黄民兴：《阿富汗问题的历史嬗变》，北京：中国社会科学出版社，2013年，第13-14页。

汗战略又为地区局势增添了更多的变数。阿富汗与周边国家的安全与稳定难以分割，它们在地区安全环境中已俨然成为一个“命运共同体”，各国利益的牵连与地区形势的发展呼唤着上合组织在解决阿富汗问题上发挥更大的作用。上合组织需要克服内部既有问题的局限，并探寻更为积极有效的介入阿富汗的方式。近年来，关于上合组织以何种方式介入阿富汗的问题受到国内外学者的重视，这些学者对这一问题提出了许多真知灼见，例如认为上合组织应扩大合作领域、完善安全合作与法律机制、定期协商以及在推动阿富汗国内政治和解方面发挥更大作用等。一方面，既有研究主要围绕着上合组织成员国各自的努力展开，对上合组织作为统一框架的合作提及甚少。另一方面，上合组织内部大多数关于稳定阿富汗局势的决定与计划还主要停留在纸面上。实际上，无论在意愿还是能力方面，上合组织成员国在解决阿富汗问题中的作用都是必不可少的。而对于合作方式、手段和程度的选择，将成为上合组织介入阿富汗事务以及发挥地区安全作用的核心问题。

本文首先介绍上合组织进一步介入阿富汗的背景，这部分主要从阿富汗问题的地区“溢出”效应和美国撤军阿富汗为地区局势增添变数两个方面展开。接下来本文指出上合组织对阿富汗的既有支持中存在的问题，认为其中最主要的是上合组织成员国对阿富汗的既有支持缺乏协调、合作，某些成员国内部问题重重，安全领域的支持与援助依然不足以及地区国家在阿富汗的利益关系较为复杂。在前面的分析以及既有研究的基础上，本文最后一部分探讨上合组织介入阿富汗应采取的方式。笔者的观点主要是，应采取双边与多边相结合的方式，发挥地区国家间关系结构的优势，以“新安全观”为指导，加强上合组织的安全职能，并以加强阿富汗政府的治理能力为主要关注。

## 一、阿富汗问题的地区“溢出”效应

阿富汗与周边国家山水相连，并与其中一些国家有着密切的种族血缘关系与深厚的历史、文化渊源。然而，这种天然的紧密联系却使阿富汗国内的极端势力、毒品贸易与犯罪集团等威胁更容易渗透到这些国家。各种安全威胁不仅破坏了中亚国家的稳定，也威胁着中国西部、俄罗斯南部等地区的安

全。

阿富汗及其周边国家受到反叛武装、恐怖团伙以及毒品走私等多重安全威胁。中亚国家与阿富汗之间边境地区恶劣的地理环境、薄弱的边防守卫以及边界两侧密切的民族联系，给各种武装团伙和毒贩的渗透活动带来了便利。例如，塔吉克斯坦与阿富汗的共同边界长达 1200 公里，其跨境民族塔吉克族是阿富汗国内第二大民族。阿富汗反叛武装、毒贩等犯罪团伙向北部地区的渗透，将使塔、阿边境地区安全压力激增。此外，阿富汗国内的难民潮也会给塔吉克斯坦的稳定带来一定冲击。因此，塔吉克斯坦对北约撤军后的阿富汗局势非常担忧。其他中亚国家在一定程度上也受到来自阿富汗的反叛武装和犯罪团伙的威胁。多年来，“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”（IMU）、“东突”势力和车臣非法武装等极端势力将阿富汗作为武装整合和活动部署的基地，以期发动更多针对中亚国家、中国西部以及俄罗斯南部地区的袭击。随着与阿富汗塔利班、巴基斯坦塔利班以及“基地”组织等反叛武装、恐怖团伙的不断接触，中亚地区许多宗教极端势力的反政府行为日趋极端化。而近年来阿富汗塔利班向阿富汗北部地区渗透的策略转向<sup>①</sup>，将使毗邻的中亚国家的安全与稳定面临更为不利的局面。

阿富汗国内的毒品产量占到世界总量的 90% 以上，其对外输出的毒品约 15%–30% 经由中亚、俄罗斯的“北线”直达欧洲消费市场，而中亚国家反毒部门每年查获的阿富汗毒品大约只占过境毒品总量的 1%–3%。除了海洛因、大麻、鸦片以及其他违禁品能够便利地经过中亚输往俄罗斯、欧洲及其他地区，轻型武器、放射性物质乃至人口也经常通过吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和阿富汗边境地区走私。<sup>②</sup>中亚国家和阿富汗以及巴基斯坦、伊朗等国一起构成了欧亚大陆腹地毒品生产的“金新月”地带。<sup>③</sup>正如乌兹别克斯坦总统卡里莫夫所指出的，只要阿富汗仍是不断增长的毒

---

① Agha Iqrar Haroon, “NATO withdrawal from Afghanistan, SCO meeting and fear of terrorism in Central Asia”, December 9, 2013, <http://www.dispatchnewsdesk.com/nato-withdrawal-from-afghanistan-sco-meeting/>

② 杨成：“上海合作组织政治与安全形势综述”，选自冯绍雷主编：《上海合作组织发展报告（2013）》，上海：上海人民出版社，2013 年，第 18–20 页。

③ 余建华等：《上海合作组织非传统安全研究》，上海：上海社会科学院出版社，2008 年，第 169 页。

品生产中心和宗教极端主义与蒙昧主义的中心，中亚人民就永远不会对自身的安全、和平和繁荣抱有信心。<sup>①</sup>

可见，在阿富汗问题的“溢出”效应下，上合组织其他成员国也难以幸免。例如，在阿富汗边境地区受训的“东突”分子、受到各种反叛团伙支持的车臣武装分子以及难以遏制的毒品问题，对中国和俄罗斯的安全与稳定带来了严峻挑战。上合组织的两个观察员国，即位于阿富汗东西两侧的巴基斯坦和伊朗也受到阿富汗内乱的严重困扰。在阿富汗不受政府控制的东南部边境地区，反叛武装运动和恐怖团伙网络已将巴基斯坦卷入动荡不安的恶性循环之中。阿富汗的国内局势激起印度和巴基斯坦继续进行“代理人”战争的可能性也引发了不少担忧。阿富汗难民与毒品贸易走私问题给相毗邻的伊朗带来的负面影响也持续存在。

阿富汗及其周边地区蔓延的非传统安全威胁的复杂性、广泛性决定了单一国家无法应对这些挑战，“合作安全”是各国维护地区安全的有效途径。阿富汗问题的“溢出”效应给周边国家带来的威胁推动上合组织形成了解决阿富汗问题的强烈意愿，这构成了上合组织框架内各方合作解决阿富汗问题的战略基础。

## 二、美国撤军阿富汗为地区局势增添变数

迄今为止，美国发动的阿富汗战争已进入第十三个年头，其负面效应在该地区持续辐射。而美军与北约军队撤出阿富汗的策略将为2014年后的阿富汗及周边地区的局势增添更多的变数，其中对上合组织介入阿富汗问题产生影响的主要包括以下几个方面：

首先，美国将继续维持在中亚地区的存在。奥巴马政府于2009年底宣布在阿富汗撤军的计划，于2011年7月开始逐步实施该计划，并预定于2014年底前实现全部撤军，并向阿富汗政府完全移交安全与防务的责任。目前，美国和北约的撤军计划如期进行，西方国家在阿富汗主要以军事方式进行的

---

<sup>①</sup> 杨成：“上海合作组织政治与安全形势综述”，选自冯绍雷主编：《上海合作组织发展报告（2013）》，上海：上海人民出版社，2013年，第16页。

反叛乱行动逐渐接近尾声。然而，美国希望在撤军后仍然维持其在该地区“主要参与者”的地位。为此，美国试图在中亚地区扩大军事驻扎权，并通过一系列外交活动加强与中亚国家的军事联系。例如，美国表示愿意向中亚国家支付通过“北方运输网”（Northern Distribution Network, NDN）的运输费，向它们提供军事装备以及帮助中亚国家安全部门加强反毒行动能力等。在北约芝加哥峰会后，美国还与阿富汗建立了战略伙伴关系，并多次对外宣称阿富汗是美国在“北约之外最重要的盟友”之一。2012年5月，美国与阿富汗政府签署“战略伙伴协定”（Strategic Partnership Agreement），该协定为美国结束阿富汗战争奠定了法律基础，也为美国在阿富汗长期驻军、防止阿富汗塔利班重掌政权提供了法律保障。2012年11月，美国与阿富汗政府开始就签署《双边安全协议》（Bilateral Security Agreement, BSA）展开谈判，谈判主要围绕2014年北约撤军后美军继续驻留阿富汗的规模和治外法权等问题进行。<sup>①</sup>2014年9月底，阿富汗新总统阿什拉夫·加尼与美国正式签署了《双边安全协议》，从而为美军在2014年后继续驻留阿富汗以及美、阿双方的进一步合作提供了法律依据。

美国的另一项举措是它在2011年7月提出“新丝绸之路”（New Silk Road, NSR）战略。该战略试图以阿富汗为中心，使中亚、阿富汗、南亚地区联结成为共同的经济市场，为阿富汗和中亚、南亚国家经济注入活力，并使这一地区融入到世界经济一体化之中。然而“新丝绸之路”战略欲将俄罗斯、伊朗和中国排斥在外，具有明显的地缘政治和地缘经济意图。这一战略的实施可能会导致在阿富汗问题上弱化上合组织的优势。<sup>②</sup>而且不少学者认为，美国试图增加在中亚的存在，将加剧该地区的紧张关系，并导致俄罗斯和中国等国家以对抗的姿态应对美国的策略，从而使这些国家难以在解决阿富汗问题中起到建设性作用。<sup>③</sup>

其次，美国从阿富汗撤军给地区安全带来挑战。2001年美国发动了阿

---

① “阿富汗与美国重启<双边安全协议>谈判”，环球网，2013年8月25日，<http://world.huanqiu.com/regions/2013-08/4283041.html>

② 赵华胜：“美国新丝绸之路战略探析”，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2012年第3期，第15-24页。

③ Fabrizio Vielmini, “The SCO-Central Asian dimension of the Afghan crisis on the eve of ISAF retreat”, July 2012, [http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis\\_132\\_2012.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_132_2012.pdf)

富汗战争，随后的几年里，来自阿富汗的恐怖主义威胁在一定程度上得到了缓解。而从 2006 年开始，阿富汗国内安全局势急剧恶化，与之相伴的是阿富汗国家重建未取得明显成就，美国及其盟友在援助阿富汗国家重建的进程中，无论是方式还是意愿都受到了国际舆论（尤其是阿富汗民众）的广泛质疑。

根据美、阿《双边安全协议》，美国和北约在 2014 年撤军后将于 2015 年初继续在阿富汗保留 1.2 万名驻军，并主要参与非作战性军事行动。一方面，西方部队的少量驻军是否能确保阿国内安全仍是个疑问；另一方面，阿富汗塔利班等反叛武装对该协议的签署表示不满，并增加了在阿南部地区的活动，且有向东北地区渗透的趋势。<sup>①</sup>虽然目前上合组织成员国的安全形势仍在可控的范围内，然而西方部队撤出阿富汗后很可能出现的场景是，中亚地区的安全平衡倾覆、“基地”组织重新集结、塔利班再度复兴、毒品种植与走私进一步泛滥，也就是说，各种暴力武装团伙在阿富汗的活动将不断加剧，而阿富汗安全部队无力控制局势。而更为严重的后果有可能是各部落间的紧张关系将阿富汗带回上世纪九十年代军阀混战的时期，这将给阿富汗及周边国家的安全与稳定带来灾难性的影响。

此外，阿、巴两国边境部落地区积聚的“三股势力”网络团伙，可能会由于美国和北约撤军而在阿富汗及其周边地区寻找新的对抗目标，届时将进一步导致该地区恐怖活动的加剧以及地区紧张局势的升级。可见，西方撤军后将带来的混乱局面仍要由阿富汗人民乃至周边国家承担。

第三，美国寻求多边合作解决阿富汗问题。从阿富汗撤军，美国始终希望以一种体面的、负责任的方式进行。然而，在美军伤亡损失惨重、军费开支不断上升、国内经济形势依旧低迷、阿富汗安全形势尚未改善之际，这一愿望的实现，需要美国寻求与国际社会、特别是阿富汗周边国家的合作，来解决阿富汗问题。美国奥巴马总统在 2009 年宣布的“新阿富汗—巴基斯坦”战略中，其中一个重要内容便是强调地区整体的联动性以及周边主要大国合作解决阿富汗问题的必要性。例如，美国寻求与中国合作开展培训阿富汗外

---

① “阿富汗新总统访问巴基斯坦推动两国关系破冰前行”，人民网，2014 年 11 月 15 日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1115/c157278-26029489.html>

交官项目，俄罗斯也参与了一些美国和北约在该地区主导的反毒活动等。让盟友以及国际社会分担责任，是美国面临重大危机时处理国际事务的一贯做法。这表明，美国既意识到阿富汗问题的重要性，又由于自身困境而“心有余而力不足”，致使其无意也无力全揽阿富汗战后安排的包袱。但美国对阿富汗周边国家一贯的遏制政策却使这些国家十分怀疑和警惕美国的反恐动机。

上合组织作为一个主要以推动地区和平与稳定为己任的地区性国际组织，其成员国又与阿富汗毗邻，它在美国和北约撤出后理应在帮助解决阿富汗问题以及稳定地区局势方面发挥更大的作用。然而，阿富汗周边国家如何解决阿富汗问题并无多少共识和具体方案，更多的是这些国家出于自身利益考量的献计献策以及根据形势的变化希望营造于己有利的地缘环境。更为重要的是，地区国家在阿富汗问题上关系复杂、竞争激烈，而随着美国的撤军，这些国家原本有所限制的竞争性行动很可能会朝着恶性博弈的后果转化。

### 三、上合组织介入阿富汗存在的问题

由于美国和北约在阿富汗的军事存在，加上地区国家间关系存在的结构性矛盾以及组织本身存在的一些局限，上合组织介入阿富汗问题的范围与方式依然有限、低调。在上合组织框架内，虽然成员国之间维持着一定程度的地区团结，但在诸如解决阿富汗问题等重要方面，上合组织仍未能取得实质性进展。上合组织各成员国在主要问题上并不相同的观点以及对各自利益的关注，使该组织能力的发挥受到限制，而外部力量在阿富汗的博弈进一步阻碍了上合组织在解决阿富汗问题上发挥作用。

鉴于上世纪八十年代苏联入侵阿富汗的沉痛历史，俄罗斯现在不可能向阿富汗直接派遣部队，但它仍通过基础设施建设项目、提供军事设备和培训、以及与西方部队合作打击毒品走私等途径，重建它在阿富汗的影响力。目前，在西方部队撤离阿富汗的背景下，俄罗斯多次表达了向阿富汗提供帮助以促进地区稳定与发展的意愿。比如，2014年3月，俄罗斯向俄罗斯—北约信

托基金拨款 410 万美元以帮助阿富汗维护直升机；5 月，俄罗斯向阿富汗提供了大量人道主义援助物资，并与印度达成协议以共同向阿富汗国家安全部队提供装备与资金支持。虽然俄罗斯对美国在中亚地区的军事存在深感不安，但它也不希望美国在阿富汗遭遇全面失败和急剧撤军，因为俄罗斯和中亚国家一样都面临着阿富汗国内溢出的安全与毒品走私的威胁。

中国现有的支持主要包括资金援助和项目投资（尤其是矿产资源开发）等一系列经济合作。中国企业是阿富汗采矿业等发展部门最主要的投资者。2012 年 2 月，第一次中国、阿富汗、巴基斯坦三方对话在北京举行。会上，中国外交官努力斡旋阿富汗、巴基斯坦双方政府在控制部落和边界方面加强合作；2012 年 6 月，中、阿建立了战略合作伙伴关系；2014 年 10 月底，中国主办了阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会议，并在阿富汗新总统阿什拉夫·加尼访华期间宣布了增加对阿资金援助的计划，这些都表明了中国愿为支持阿富汗国内政治和解与经济重建发挥建设性作用。<sup>①</sup>

哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦作为中亚相对强大的国家也与阿富汗展开了双边军事和社会—经济合作。哈萨克斯坦在中亚地区常常显示出外交“平衡手”的姿态，经济实力的相对强大使其有能力在阿富汗投入更多资源。乌兹别克斯坦也向阿富汗提供了大量发展援助，尤其是它参与修建通往阿富汗北部地区的铁路项目对地区经济一体化以及阿富汗经济发展意义重大。乌兹别克斯坦认为，参与解决阿富汗问题有助于巩固其政权、打击反对派、提升国际影响力、争夺地区主导权、引起大国关注和获得支援<sup>②</sup>，因此它在推动解决阿富汗问题上非常积极。相对于其它中亚国家，吉尔吉斯斯坦在对阿援助方面表现得相对消极。伊朗与阿富汗的合作也在多个领域展开，伊朗经济总量的 4% 与同阿富汗的贸易相关，它在阿富汗赫拉特省的投资已超过 5 亿美元，这些投资与援助项目在某种程度上降低了阿富汗塔利班在该地区的影响。<sup>③</sup>

---

① Abdul Ahad Bahrami, “China’s Role in Post-NATO Afghanistan”, September 28, 2013, [http://outlookafghanistan.net/topics.php?post\\_id=8366](http://outlookafghanistan.net/topics.php?post_id=8366)

② 强晓云：“从阿富汗问题的中亚影响看未来上合组织的安全合作”，《上海商学院学报》，2012 年第 4 期，第 11 页。

③ Wolfgang Danspeckgruber (ed.) *Working Toward Peace and Prosperity in Afghanistan*, The Trustees of Princeton University, 2011, pp27-28.

上合组织作为一个整体，它围绕着阿富汗问题形成的多边合作机制也在不断发展。多年来，上合组织相关各方积极参与阿富汗和平重建进程，并通过启动地区反恐机制、举行联合反恐军事演习、与阿富汗建立反恐合作伙伴关系以及共同打击“三股势力”、毒品走私与跨国犯罪等实际行动向阿富汗提供支持。此外，上合组织也致力于与其他国家和国际组织进行合作。例如，上合组织六个成员国目前都与美国建立了双边反恐合作机制，上合组织还积极寻求与联合国、集体安全条约组织等国际组织合作。上合组织的正式与非正式成员国既有的对阿支持与援助可谓影响深远，但同时也存在着一些问题，这些问题归纳起来主要包括以下几个方面：

首先，在阿富汗问题上，上合组织成员国缺乏统一的协调与合作。上合组织成员国始终更为关注各自的目标与议程，换言之，它们缺乏共同的目标与行动。例如，中国与俄罗斯作为上合组织的两个大国，它们对安全威胁的评估就有所不同。中国更为担忧的是阿富汗国内溢出的安全威胁，中国还试图通过与巴基斯坦的深厚关系建立与阿富汗塔利班接触的渠道。而俄罗斯更为关心毒品贸易问题。俄罗斯反对阿富汗塔利班的态度非常坚定，在阿富汗国内政治中始终支持反塔利班的力量，它还对巴基斯坦在阿富汗问题中的角色持怀疑态度。<sup>①</sup>上合组织正式与非正式成员国在阿富汗问题上未能充分协调与合作，并按各自的利益与需要展开援助与投资活动，这种情况可能会加剧阿富汗社会的“碎片化”。而这也是上合组织一直未能建立解决阿富汗问题的连续性机制与发展战略的一个原因。

因此，虽然上合组织为各方提供了以地区合作方式解决阿富汗问题的理论性平台，但各国持续优先选择单独与阿富汗政府发展双边关系的做法，使上合组织作为一个国际组织在解决阿富汗问题中未能取得实质性成果。

其次，上合组织某些成员国内部存在的弊端造成了解决阿富汗问题的局限。在应对阿富汗问题带来的挑战中，上合组织一些成员国内部也是问题多多，特别是一些政府官员与犯罪集团沆瀣一气。例如，关于俄罗斯和中亚国家一些政府部门涉嫌毒品走私的案件层出不穷，致使毒品贸易泛滥等情况未

---

<sup>①</sup> Joshua Kucera, “As 2014 Approaches, SCO Role In Afghanistan Remains Unclear”, September 13, 2013, <http://www.eurasianet.org/node/67505>

能得到积极的解决，这些国家应对毒品贸易威胁的信心和能力也不断受挫。据报道，吉尔吉斯斯坦国内某些官员支持阿富汗毒品贸易和伊斯兰武装分子是吉国南部持续不断的种族冲突背后的原因之一。<sup>①</sup>此外，有学者认为，乌兹别克斯坦作为该地区国外军事援助的最大受益国，常常利用阿富汗问题谋取经济利益和政治影响力。

实际上，各成员国的外交政策和安全战略进行相应的调整，也会使它们对上合组织的需要程度发生变化，由此降低上合组织的吸引力。例如，个别中亚国家在安全上与美国的接近以及俄罗斯试图加强与塔吉克斯坦、巴基斯坦和阿富汗的四方解决机制等，都会削弱上合组织在解决阿富汗问题上发挥作用。

第三，过于强调经济支持，安全领域援助依然不足。从上述分析可以看出，上合组织成员国对阿富汗的援助与支持主要围绕着社会、经济发展等“低级政治”领域进行。这些社会、经济发展项目对阿富汗及周边地区的持续稳定与繁荣的确十分重要，特别是使阿富汗国内数量庞大的国家军队与警察的维持具有可持续性。然而，与高调的经济支持与援助相比，各国对阿富汗安全领域的援助水平却十分低。而各国在阿富汗的主要利益以及在各种国际场合不断强调的主要关切恰恰是在安全方面。例如，2001年以来印度援助阿富汗的资金已超过20亿美元，而2014以前印度每年培训的阿富汗国家安全部队士兵只有350名。<sup>②</sup>2002年至今，中国向阿富汗提供的经济发展援助大约为两亿多美元<sup>③</sup>。2013年9月中国国家主席习近平在会见阿富汗卡尔扎伊总统时承诺，再向阿富汗追加两亿人民币经济援助。<sup>④</sup>而目前只有约70名阿

---

① Fred Weir, “Afghanistan looms large at SCO security group meeting”, June 15, 2011, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/0615/Afghanistan-looms-large-at-SCO-security-group-meeting>

② Richard Weitz, “Global Insights: As U.S. Draws Down, India Raises Security Profile in Afghanistan”, Jan 14, 2014, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13491/global-insights-as-u-s-draws-down-india-raises-security-profile-in-afghanistan>

③ “驻阿富汗大使邓锡军出席‘阿富汗与地区合作’研讨会并讲话”，中华人民共和国外交部网站，2013年12月3日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/dszlsjt\\_602260/t1105341.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/dszlsjt_602260/t1105341.shtml)

④ “China extends \$32.5 million in aid to Afghanistan”, September 27, 2013, <http://www.globalpost.com/dispatch/news/kyodo-news-international/130927/china-extends-325-million-aid-afghanistan>

富汗军校学生在中国接受培训，45名警员在中国接受缉毒和反恐训练。<sup>①</sup>可见，上合组织成员国对阿富汗在安全领域的支持依然相对不足，主要集中在反毒和培训人员等方面。

最后，地区国家在阿富汗形成复杂的利益关系。从国际体系地缘政治方面看，阿富汗处于三个关键地区安全复合体的汇合点，即俄罗斯主导下的中亚次安全体系、印度—巴基斯坦安全结构下的南亚安全复合体以及以中国为主的东南亚安全复合体。<sup>②</sup>在地区层面上，多个国家围绕着在阿富汗的利益，形成了多个复杂的“三边关系”。这些“三边”主要有：阿富汗、巴基斯坦与印度；伊朗、以色列/美国与沙特阿拉伯（和其它海湾国家）；俄罗斯、中国与印度；伊朗、塔吉克斯坦与巴基斯坦。

印度和巴基斯坦将阿富汗视为彼此的竞技场。印度在阿富汗日益增加的外交活动及其在基础设施和发展援助方面的对阿投入等，表明它想在阿富汗保持持久的影响力并遏制巴基斯坦在该地区活动的的能力。而巴基斯坦则希望利用阿、巴边境地区的反叛团伙作为施压工具来塑造它意向中的“阿富汗政治”。印度拒绝在多边场合讨论克什米尔问题，巴基斯坦又不愿只限于在阿富汗问题上与印度互动。因此，阿富汗问题深受印、巴关系的牵动，克什米尔危机的升级也会对阿富汗局势产生消极影响。消除印、巴两国在阿富汗的对抗姿态需要两国关系的其他方面取得进展。需要指出的是，学术界与决策界强调巴基斯坦与阿富汗反叛团伙的传统关系，并认为巴基斯坦在阿富汗问题的解决中具有关键作用，这一点具有建设性意义。然而不能忽视的是，对巴基斯坦持有负面看法的阿富汗普通民众居多，总体而言，巴基斯坦在阿富汗民间舆论中并不受欢迎。但阿富汗人对印度的看法比较积极，许多阿富汗社会精英的家人都居住在印度，因此印度在解决阿富汗问题中的作用也不应被忽视。

伊朗在阿富汗的影响力同样值得关注，它在阿富汗及周围地区有着精良而高效的情报网络，而且它有能力和有意愿帮助解决阿富汗问题。但由于伊

---

① 黄翱：“中国阿富汗将签经济援助协议”，东方早报网，2013年9月27日，<http://www.dfdaily.com/html/51/2013/9/27/1076091.shtml>

② Simbal Khan, “Stabilization of Afghanistan: U.S.-NATO Regional Strategy & the Role of SCO”, [http://www.issi.org.pk/publication-files/1299137179\\_72323919.pdf](http://www.issi.org.pk/publication-files/1299137179_72323919.pdf)

朗与美国和沙特等国的关系紧张，伊朗对于阿富汗的稳定可谓是一把“双刃剑”。伊朗曾为阿富汗选举提供财政支持并保持与北方联盟的关系，但也维持着由它训练的反叛团伙在阿富汗西部地区的存在。伊朗不希望阿富汗塔利班在喀布尔执政，但也想破坏美国和北约在阿富汗南部地区的行动。简言之，当伊朗与美国等国的紧张关系升级之际，它在阿富汗问题上破坏性一面的作用就会上升。在帮助推动阿富汗国内和解方面，上合组织还存在一个结构性缺陷，即（至少）在缺少巴基斯坦和伊朗的情况下，阿富汗塔利班不会接受中国和俄罗斯作为国内政治和解“调停者”的角色。<sup>①</sup>

中、俄两国在地区及全球安全与发展方面有着许多共同利益。2001年后美国在该地区不断扩大的军事存在缓解了中、俄地缘政治结构的紧张，但两国在中亚国家和阿富汗的某些利益却难免发生碰撞。例如，俄罗斯对中国在阿富汗日益扩大的商业介入心存芥蒂，尤其是中国中铝集团（MCC）投资开发阿富汗艾娜克铜矿以及中方围绕阿富汗地区的相关铁路工程的修建引起了俄罗斯的不满，因为中国打通横贯欧亚的东西线路可能会影响俄罗斯在该地区南北纵向的活动能力。<sup>②</sup>

伊朗、塔吉克斯坦与巴基斯坦的“三边”关系，主要是由它们对阿富汗国内具有不同民族背景的政治力量的支持而形成的，它反映了地理和民族因素在塑造阿富汗政治中的作用。其中巴基斯坦支持与之相邻的普什图族为代表的政治力量、塔吉克斯坦是阿富汗塔吉克族政治力量的支持者，而伊朗则为阿富汗哈扎拉人提供支持与帮助。

随着地区国家间紧张关系的持续，阿富汗作为地区利益交汇点，时常成为这些国家博弈的“棋盘”。可见，阿富汗问题的主要矛盾不仅包括民族国家重建进程中的社会经济困难和各种力量博弈，还涉及到外部力量为了自身利益而对阿富汗的各种干预。这种情况阻碍了解决阿富汗问题的有效的多边合作框架的形成。

目前，上合组织在解决阿富汗问题的方式与性质上相对温和、低调。虽

---

① Fabrizio Vielmini, “The SCO-Central Asian dimension of the Afghan crisis on the eve of ISAF retreat”, JULY 2012, [http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis\\_132\\_2012.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_132_2012.pdf)

② Wolfgang Danspeckgruber ed, *Working Toward Peace and Prosperity in Afghanistan*, The Trustees of Princeton University, 2011, pp. 201-209.

然这增加了各国进行多边协调与合作的灵活性，但西方撤军的背景对地区局势增添的变数对上合组织介入解决阿富汗问题的范围与方式提出了更高的要求。鉴于上合组织在目前的国际环境中充满活力，它在阿富汗问题的解决中有望发挥更多潜能。

#### 四、上合组织介入阿富汗的方式

阿富汗及周边地区存在的一系列跨国威胁对各国的稳定形成了巨大挑战，但也为上合组织成员国之间以及它们与西方国家、国际组织的合作创造了机遇。近来，随着美国从阿富汗撤军，阿富汗新政府开始着重寻求中国以及上合组织的支持与帮助。比如，阿富汗新总统加尼的首次外访就选择了中国，而根据近期上合组织地区反恐机构网站的消息，阿富汗邀请上合组织成员国帮助该国情报机构打击恐怖主义。<sup>①</sup>尽管上合组织在解决阿富汗问题上存在一系列困难，但无论从意愿还是能力上看，上合组织在解决阿富汗问题中的作用都是必不可少的。介入阿富汗事务的合适方式、手段和程度的选择，将成为上合组织发挥地区安全作用的核心问题。总体而言，上合组织作为地区性国际组织，除了要努力推动地区性的协调与合作，还应在国内—国际两个方向作出努力。在国内层面，上合组织应该重点围绕阿富汗民众个体的安全保障、阿富汗政府能力建设以及可持续性社会经济的发展进行努力；在国际层面，则应与西方国家、联合国等国际组织建立合作机制，开展国际交流，使上合组织成为维护国家安全、地区安全与国际安全的有效平台。

首先，双边与多边方式相结合。如上所述，各方都希望在2014年后更为积极地介入阿富汗事务，但成功解决阿富汗问题的关键在于合作。上合组织作为一个国际组织，这种合作的手段采取双边还是多边方式，是关系组织发展及其在阿富汗问题上发挥作用需要解决的一个问题。鉴于阿富汗问题的复杂性、牵涉行为体的跨国性以及地区国家的多样性，多边协调与合作应作为主要的行动手段。“2014年后的对阿政策”或将成为许多国家学术界、政

---

<sup>①</sup> “阿富汗邀上合组织成员国助本国情报部门反恐”，人民网，2014年10月23日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1023/c1002-25897108.html>

策界的关注重点。多边协调与合作的方式使各国既能考虑到自身的安全和发展利益，也能够了解其他成员国的利益，从而提高各国行动的效率，并减少它们在阿富汗的利益碰撞与摩擦。也只有在多种利益并行不悖的情况下，上合组织才能持续发展。<sup>①</sup>另一方面，多边合作不应局限于上合组织框架之内，成功地解决阿富汗问题还需要上合组织与其他地区的国家或国际组织展开合作。例如，上合组织可以在国际网络、信息安全、防止武器扩散等方面与美国、北约合作，或为其行动提供某种程度的配合；与集体安全条约组织展开包括联合军演、协同打击“三股势力”等在内的安全领域合作；与独联体、欧亚经济共同体、欧盟等加强在阿富汗社会、经济发展方面的合作，重点可落实在物资救援、治理以及重建项目（学校、医院、公路、铁路、桥梁等）等方面。<sup>②</sup>

然而，正是因为地区国家在经济发展、民族文化以及利益诉求方面的多样性，有效的多边协调与合作才十分困难。因此，上合组织成员国与阿富汗双边关系的发展，对于阿富汗国家重建取得成效亦十分必要。总之，上合组织可采取多方位、多形式的双边与多边合作模式，将各成员国、区域外国家与国际组织对阿富汗的支持与可资利用的各种资源结合起来。

其次，发挥地区国家间关系结构的优势。上合组织可利用地区国家的关系结构协调各种力量诉求，克服这些关系的负面影响，为解决阿富汗问题创造良好的条件。比如，中国不仅与巴基斯坦有着深厚的战略伙伴关系，而且是阿、巴两国的最大投资国，这表明作为上合组织成员国，中国有能力在加强阿、巴合作、稳定两国局势方面发挥不可替代的作用。据报道，中国在阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会议上提议，召开主要汇集阿富汗、巴基斯坦、中国以及塔利班代表的“和平及和解论坛”，以重启阿富汗政府与塔利班反叛武装之间陷入僵局的和谈。<sup>③</sup>虽然中国尚未正式宣布此项建议，但中国具有的独特位置使其有能力进一步推动阿富汗和平进程。又如，上合

① 邢广程、孙壮志主编：《上海合作组织研究》，长春：长春出版社，2007年，第7页。

② “Russia and allies towards post-2014 Afghanistan”，<http://www.clingendael.nl/publication/russia-and-allies-%E2%80%93-toward-post-2014-afghanistan>

③ “中国提议推进阿富汗和谈”，路透社中文网，2014年11月12日，<http://cn.reuters.com/article/usBizNews/idCNL3S0T21R620141112>

组织的两个观察员国伊朗和巴基斯坦目前都热切希望成为正式成员国，鉴于这两个国家在解决阿富汗问题中所拥有的传统优势和特殊地缘政治地位，上合组织可考虑进一步提升伊朗和巴基斯坦的地位，使其在推动阿富汗塔利班融入政治和解进程中积极发挥“调停者”的作用。上合组织还需努力与美国、北约、印度和沙特等创造共同的合作框架，使阿富汗国内外冲突的各方都可以在这一框架中协商与合作。<sup>①</sup>

因此，围绕着阿富汗而形成的多个复杂“三边”关系，使上合组织在协调解决阿富汗问题上具有较大的弹性空间，其优势至少包括两点：其一，上合组织内部成员各自的对阿政策都强调与阿富汗境内除中央政府以外的各派力量保持接触，这一特点可以使各国发挥在特定关系中的优势，以推动阿富汗国内和解进程具有更广泛的代表性。其二，各国作为阿富汗问题的利益攸关方，发挥地区国家间关系结构的优势既可以弱化它们在解决阿富汗问题中的负面影响，也有助于该地区国际关系朝着良性方向发展。

第三，以“新安全观”为指导，加强上合组织的安全职能。上合组织虽然是一个涵盖领域广泛的综合性国际组织，但安全职能对其整体职能的发挥具有独特的意义。上合组织与一般的集体安全机制和军事同盟不同，它的安全功能不在于防范和对抗，而是通过相互协调建立信任与合作的关系，共同应对地区内部的各种安全挑战。<sup>②</sup>安全合作是上合组织诞生和发展的主要动力，安全问题始终是上合组织成员国在阿富汗问题上的主要关切。目前，以阿富汗极端势力大本营为中心而扩散开来的中亚、南亚以及中国西部地区的安全形势依然十分严峻。在解决这些新的安全威胁时，应考虑使用相应的手段和方式。阿富汗及其周边面临的安全挑战主要来自非传统安全威胁，其实施者主要是以反叛武装为主的非国家行为体，鉴于这些武装团伙的暴力性、流动性、滋生根源以及活动方式的多样性，传统的以军事力量为主的手段在应对这些暴力武装团伙的挑战上收效不大。在新的国际形势下，中国提出的以“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观认为，“合作安全”是维

---

<sup>①</sup> Fabrizio Vielmini, “The SCO-Central Asian dimension of the Afghan crisis on the eve of ISAF retreat”, July 2012, [http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis\\_132\\_2012.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_132_2012.pdf)

<sup>②</sup> 邢广程、孙壮志主编：《上海合作组织研究》，第84页。

护国际安全的有效途径。上合组织应以合作安全观为指导，即强调透明胜于隐秘、对话胜于对抗，依赖预防、管理和解决冲突的合作机制，否定单纯或主要依靠军事手段来实现安全的方法，从一个更加广阔而非仅仅防御军事威胁的角度来认识安全。<sup>①</sup>

上合组织成员国正确地意识到单纯的军事手段无法解决阿富汗问题。阿富汗的历史和现实也表明，上合组织不适合直接军事介入阿富汗以及接管北约在阿富汗的安全防务。然而，培训军事人员、提供军事教育、定期举行军事演习、提供人道主义援助和灾后救援等军事援助形式也属于安全领域的支持<sup>②</sup>。特别是，这种援助形式不仅可以增强阿富汗国家安全力量的能力，也能够提升援助国或援助组织的影响力和吸引力。因此，在继续深化经济合作、挖掘经贸合作契机的同时，上合组织应扩大对阿富汗安全领域的支持，进一步向阿富汗政府提供包括帮助培训阿富汗军队、警察在内的军事援助。

最后，以加强阿富汗政府治理能力为主要关注。2001年至今，在阿富汗取得较大进展的一些社会、经济发展项目，其之所以成功的最主要因素，是政府某些关键部门的有效领导与管理。可见，与外国援助相比，政府能力这一因素对阿富汗的社会经济发展更为关键和根本。因此，国际社会需要继续支持和培育阿富汗国内良性的政治发展空间，促进资源优化配置，并在帮助实现一个负责任的阿富汗政府方面发挥建设性作用。<sup>③</sup>在上述安全领域向阿富汗提供支持与援助的过程中，要坚持以加强阿富汗政府和国家安全力量为落脚点，这是安全领域援助的一个前提。在政治与外交介入方面，应强调的是，各国在保持与阿富汗国内地方（或反叛）势力接触的过程中，也要与阿富汗中央政府以及其他周边国家达成协调，以避免阿富汗社会的进一步“碎片化”以及中央政府权威的进一步削弱。

另外，除了经济、政治、安全领域，上合组织也应充分发挥其在人文领域的优势，即通过促进民间交流增加该组织的吸引力和影响力。例如，上合

---

① 冯绍雷主编：《上海合作组织发展报告（2013）》，上海：上海人民出版社，2013年，第52页。

② [美]约瑟夫·奈：《权力大未来》，王吉美译，北京：中信出版社，2012年，第68页。

③ William A. Byrd, “Afghanistan: Opportunity in Crisis Series No. 3”, May 2014, p.1.

组织在援助阿富汗或与阿富汗进行合作的过程中，也可以通过促进企业家之间的交往、鼓励各国青年相互交流以及其他科技文化方面灵活多样的合作方式，使该组织给包括阿富汗在内的各国民众带来的实惠深入人心。

在推动解决阿富汗问题的过程中有两点需要予以重视：第一，鉴于各国以及各种政治势力在阿富汗存在着千丝万缕的关系，独立和中立的国家地位对阿富汗至关重要，这可以使它避免被牵扯进地区国家间的争斗中，同时赋予它最大程度的国际保护。第二，暴力恐怖活动、毒品贸易等犯罪活动日渐猖獗的威胁使阿富汗无力独自面对挑战，它需要周边国家以及国际社会的支持和帮助。那么，地区国家与国际社会如何在尊重阿富汗独立与主权完整以及坚持不干涉内政原则的基础上帮助解决阿富汗问题，同时又不使各国卷入军事冲突而产生新的矛盾？这需要各方将恢复阿富汗经济与促进其安全稳定作为自己的主要任务，避免干涉阿富汗的政治力量结构、社会模式、意识形态以及生活方式等内部事务。进一步来说，上合组织成员国在帮助解决阿富汗问题或制定对阿政策的过程中，除了确保本国利益之外，应更多地从阿富汗的角度进行思考，以确保各种协定的细节内容与具体行动真正符合阿富汗人民的需要，并推动更广泛的阿富汗民众参与到国家建设中来，最终使塔利班等反叛团伙被吸收到阿富汗政治主流并融合到公民社会之中。

## 结 论

阿富汗问题给周边国家带来的威胁推动了上合组织成员国形成积极解决阿富汗问题的意愿；西方撤军的背景给地区局势增添的变数，对上合组织介入解决阿富汗问题的范围与方式提出了更高的要求。然而，上合组织成员国对各自利益的关注以及地区国家围绕阿富汗形成的复杂利益关系给上合组织框架下的合作带来了一定的困难。如上所述，各国、国际组织在支持、援助阿富汗方面呈现出“碎片化”的特点，也就是说，这些援助活动基本都是按照各自的利益与目标而展开，它们相互之间未能充分协调、合作，也未能考虑到阿富汗人民的真正需要。鉴于存在的这些问题，加上外部力量在阿富汗的活动可能带来的负面影响，上合组织在介入阿富汗的方式上要避免

“碎片化”的方式，要加强协调与合作，提高援助效率；还要克服地区国家间关系的负面影响，平衡各方在阿利益，积极挖掘共同利益并充分发挥各方在解决阿富汗问题中的优势；在介入的领域方面，应继续推动阿富汗社会、经济发展，并坚持以“新安全观”为指导，加强实施上合组织的安全职能，尤其是要以加强阿富汗政府能力为主要关注；应保持阿富汗的独立与中立，避免干涉阿富汗的内部事务，确保各项援助活动符合阿富汗人民的需要。

上合组织自成立之日起便受到了国际社会的广泛关注，同时也引起了一些西方国家的疑虑和担心，例如，有些西方国家将上合组织的性质解读为反西方、反北约的联盟或者中国领导新世界秩序的工具。无论如何，有一点是肯定的，那就是与西方国家不同，上合组织将在该地区长期存在与活动。阿富汗的持久稳定需要上合组织框架下各方的广泛合作，同时，上合组织成员国的安全与发展也需要一个稳定的阿富汗<sup>①</sup>。目前看来，在既有的解决阿富汗问题的多边框架中，上合组织是各方达成广泛协议最合适的平台<sup>②</sup>。

挑战与机遇并存。上合组织的努力不仅对于阿富汗保持国家与人民的生存与尊严意义重大，而且还能通过主动参与解决阿富汗问题帮助改善和发展地区内的国家间关系，以更好地应对 2014 年后该地区局势存在的变数与风险。虽然上合组织成员国之间也存在分歧，但该组织历经了时间的考验，不断扩大成员和议程，为地区的稳定与繁荣承担了更大的责任。对于上合组织这样一个年轻的地区组织来说，合作应对阿富汗问题带来的威胁与挑战，也将增强成员国团结合作、共渡时艰的意识，以及落实各项政策、协议的执行力度。现实挑战与需求将上合组织与阿富汗的命运连在一起，上合组织自身在应对危机与挑战的过程中将不断走向成熟，体现出更大的组织价值与生命力，为地区的稳定与发展作出更多贡献。

---

**【Abstract】** The SCO has officially accepted Afghanistan as its observer in June 2012, which indicates the growing importance of Afghanistan on its agenda

---

① Sanjay Kumar, “Why the SCO Matters”, June 29, 2011, <http://thediplomat.com/2011/06/why-the-sco-matters/>

② Vestnik Kavkaza, “Afghanistan and the SCO”, 17 January 2014, <http://vestnikkavkaza.net/articles/politics/49997.html>

as well as its willingness to help to resolve the Afghanistan issue. The characters of the Afghanistan issue and its' "spillover effects" on neighboring countries, in addition to uncertainties by the U.S. and NATO troops withdrawal from Afghanistan in 2014 makes it more necessary for the SCO to get involved in Afghanistan. However, as for the approaches, the SCO needs to overcome its inner limitations and negative impacts of the complicated international relations within this region while taking both bilateral and multilateral methods in order to play structural advantages of international relations in this region. Guided by the "new security concept", the SCO will strengthen its security functions and focus on the governance capacity of Afghanistan government so as to ensure the independence and neutrality of Afghanistan. Besides, the supports and assistance should truly meet Afghan people's needs as well.

**【 Key Words 】** the SCO, Afghanistan, Involvement, Multilateral Cooperation

**【 Аннотация 】** В июне 2012 г. ШОС предоставила Афганистану статус наблюдателя при ШОС, что демонстрирует возрастающую важность проблемы Афганистана на повестке дня ШОС, а также желание ШОС содействовать разрешению Афганской проблемы. Влияние формы и «реакции утечки» Афганской проблемы на прилегающие государства, а также изменения, которые возникнут после вывода войск США и НАТО из Афганистана в 2014 г., укрепили необходимость участия ШОС в разрешении вопроса Афганистана. Однако с точки зрения формы вовлечения в ситуацию в Афганистане ШОС сталкивается с необходимостью преодоления внутренних ограничений организации и сложного влияния, вызванного запутанной международной обстановкой, а также необходимостью использовать комплексный метод двусторонних и многосторонних отношений и преимуществом структуры отношений между странами в регионе; руководствуясь «новым принципом безопасности», укрепить функции безопасности ШОС, и, уделяя основное

внимание укреплению руководства афганского правительства, гарантировать статус Афганистана, как независимой и нейтральной страны, а также предпринять все возможные меры по поддержке и помощи, которые в полной мере отвечают потребностям народа Афганистана.

**【Ключевые слова】** ШОС, Афганистан, вовлечение, многостороннее сотрудничество

---

(责任编辑 李恪)

## 哈萨克斯坦政府改革与治理研究\*

任 洁\*\*

**【内容提要】**中亚五国在改革与治理过程中具有较多相近的初始条件,但在同质性显著的背景下,各国发展却出现了异质性结果。哈萨克斯坦以其突出的经济和政治成就远远领先于他国。这难以直接用西方学者的公共管理改革理论来解释,需要提炼出一个哈萨克斯坦在同质性背景下有别于其他中亚国家的独特改革模型,并在其政府的改革轨迹及具体措施中考察其推动和限制变革的关键因素和力量。这大致包括改革的理论基础、动态的制度背景、制度文化、领导能力和伦理等五个要素。在哈萨克斯坦政府改革与治理过程中,清晰的改革理念、对制度背景的准确把握,以及在制度文化塑造与领导力上的突出表现,是其成功的关键所在。但伦理建设上的不足导致哈萨克斯坦政府改革问题重重。对哈萨克斯坦政府的政策执行、政治民主化、腐败与政治认同等相关指标的测量结果显示,哈萨克斯坦政府改革与治理任重道远。

**【关键词】**哈萨克斯坦政府改革 中亚五国改革与治理 中亚同质性

**【中图分类号】** D736.1 **【文章标识】** A **【文章编号】** 1009-721X(2014)06-0087(24)

### 一、问题的提出与分析框架

自1991年哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌

\* 感谢匿名审稿人的意见,文中可能的疏漏由笔者负责。

\*\* 任洁,厦门大学公共事务学院行政管理专业2012级博士研究生。

兹别克斯坦各自宣布独立后，面对严峻的政治、经济考验，中亚五国政府都采取了积极措施，加快经济体制和政治体制改革的步伐。经过二十余年的改革与发展，相较于独立初期各国发展水平的差异，中亚五国在政治、经济和社会层面的绩效呈现出日益扩大的趋势，其中以哈萨克斯坦的发展最为瞩目。现以经济发展、消减贫困、政府治理和人类发展指数这四个指标为例，简要比较中亚五国的治理表现。

对比世界银行提供的中亚五国 1991 年和 2013 年的人均 GDP 数据，可以看到，哈萨克斯坦的经济发展水平最好。从建国伊始各国的贫富差距来看，20 年后，中亚国家之间的贫富差距明显拉大（见表 1）。1991 年，哈萨克斯坦与塔吉克斯坦的人均 GDP 之比为 3.2: 1，而到 2013 年，这一比率上升到了 12.7: 1，22 年间扩大了近 4 倍之多。

表 1 中亚五国人均 GDP 比较

国家	人均 GDP (美元)		人均 GDP 变化	与最低人均 GDP 国家比	
	1991 年	2013 年	2013 年/1991 年	1991 年	2013 年
哈萨克斯坦	1512	13172	8.7	3.2	12.7
土库曼斯坦	848	7987	9.4	1.8	7.7
乌兹别克斯坦	659	1878	2.8	1.4	1.8
吉尔吉斯斯坦	576	1263	2.2	1.2	1.2
塔吉克斯坦	468	1037	2.2	1	1

数据来源: 世界银行, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

在国家贫困人口比例这一指标中，除乌兹别克斯坦和土库曼斯坦两国未见指标数据外，其余三个国家中，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦数据出现断层，仅在 2009 年三国数据均有提供。以该年为例，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三国的贫困人口比例分别为 8.2%、31.7%和 46.7%<sup>①</sup>，贫困率水平悬殊巨大。在政府治理有效性指标上（该指数取值 0-100，0 为最低，

① “2009 年国家贫困人口比例”，世界银行, [http://data.worldbank.org.cn/indicator/SI.POV.NAHC?order=wbapi\\_data\\_value\\_2009+wbapi\\_data\\_value&sort=asc](http://data.worldbank.org.cn/indicator/SI.POV.NAHC?order=wbapi_data_value_2009+wbapi_data_value&sort=asc)

100 为最高), 根据世界银行 2013 年数据<sup>①</sup>, 哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦的政府治理指数分别为 35.41、28.71、17.70、14.83 和 9.57。可见, 中亚五国中哈萨克斯坦排名最为靠前, 政府治理有效性程度最好。根据联合国发布的 2013 年人类发展指标<sup>②</sup>, 哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的世界排名分别为: 70、103、116、125 和 133。

尽管以上几个指标并不能全面反映中亚五国的政治、经济和社会发展水平, 但无疑具有较强的代表性和说服力。回顾五国改革的背景和初始条件, 不难看到其中颇为相似的同质因素。例如: 五国均曾是苏联的加盟共和国, 并于 1991 年先后独立。在这些国家中, 除土库曼斯坦只有一个政党外, 其他国家均是多党制, 实行总统和议会的直选。在制度建设上, 都选择了将西方民主制作为国家政治体制转轨的目标, 将总统制作为国家政权组织形式, 将三权分立作为国家政权机构的组织与活动原则。<sup>③</sup>在之后的政治实践中, 各国都不断加强总统的权力, “总统构成了国家政治生活的核心, 总统权力不受实质性制约, 使得三权分立、政党竞争、议会民主等安排徒有其表”<sup>④</sup>。在宗教信仰方面, 五国居民中信仰伊斯兰教者占多数, 各国都实行信仰自由但政教分离的政策。在民族构成上, 均是多民族国家, 各国主体民族都占多数, 同时主体民族又由若干个部族组成。然而, 就是在这种同质性极强的背景条件下, 却出现了异质性同样明显的国家发展状况。为何会产生这种结果? 是哪些因素造成了这种差异? 这些因素在什么情况下发挥作用? 是否具有可复制性? 这些问题, 是本研究关注的焦点所在。

尽管目前国内关于中亚研究的著述不少, 但研究角度多是从国别国情介绍、区域概况、地缘政治、宗教民族文化、民主化转型等方面切入, 鲜有对

---

① “2013 年政府治理指数”, 世界银行, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

② “2013 年中亚五国的人类发展指数排名”, 联合国开发计划署, <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>.

③ 杨丽、马彩英.: 《转型时期的中亚五国》, 兰州: 甘肃人民出版社, 2003 年, 第 70 页。

④ 杨恕、曾向红: “中亚各国制度变迁的政治文化动因”, 《俄罗斯中亚东欧研究》, 2007 年第 6 期, 第 16-25 页。

中亚地区政府改革与治理的具体论述。然而，政府对于国家建设和社会发展所具有的价值和意义，是毋庸置疑的。

自上个世纪八十年代以来，随着公共管理改革的浪潮席卷世界许多发达和发展中国家，并且“在许多国家开展的改革具有一种国际性和政治特性，这使得它与先前 25 年那种更地域性或技术性的变革有所区别”，“用更通俗的话说，在许多国家，人们或多或少同时对行政变革上了瘾，这种情况远甚从前”。<sup>①</sup>综合西方国家政府改革与治理的实践与理论，本文提炼了政府改革的核心要素：改革的理论基础、动态的制度背景、制度文化和领导能力。此外，考虑到中亚的腐败指数，我们还格外关注一个特别的因素，即伦理。在许多学术探讨中，很多发展方面的失败，都被归因为领导能力的失败，尤其是领导道德伦理或廉洁、正直等品质的缺失。在这里，本文不仅仅局限于传统的行为主义视角，即只关注领导者个人的行为方式和执行机制等，而是试图将其嵌入到制度分析中去，以系统的观点考察个体的廉洁、制度伦理与伦理规范的关系。这里所说的伦理有三层含义：一是领导者个人的伦理品德；二是涉及伦理方面的规章制度，即伦理性规章；三是制度的伦理，表现为制度在功能和达成目标方面的合理合法。

至此搭建了一个具有五个要素的分析框架，政府改革的成果与以下五个要素紧密相关：改革的理论、改革动态的制度背景、制度文化、领导能力和伦理。这五个要素的力量的作用方式是不同的，其中制度文化、领导能力和伦理性处于模型的能量中心位置，在改革与治理中起关键的能量转换和动力释放作用。同时，这三者之间还存在着力量的互动，领导能力塑造着制度文化，制度文化反过来限定领导能力的发挥；伦理性与领导能力没有直接关系，但与制度文化相互作用，领导者通过自身的伦理引导制度文化的伦理，而制度文化的伦理又反作用于组织和个人。改革的理论指导和动态的制度背景通过能量中心对政府改革与治理发挥作用。

需要说明的是，这是一个极端简化的模型，这里忽视了很多背景环境因素。原因在于，这里构建的分析框架，主要用于探讨哈萨克斯坦政府的改革

---

<sup>①</sup> 波利特、鲍克尔特等：《公共管理改革——比较分析》，上海：上海译文出版社，2003 年，第 19 页。

与治理情况，尤其是为了回答：为什么哈萨克斯坦在与其他中亚四国具有许多同质性条件的背景下，却会出现异质性的改革路径和结果？因此，针对中亚五国在改革初始环境上的相似性，本文省略了这些同质性因素，将焦点集中在关键的异质性变量上。

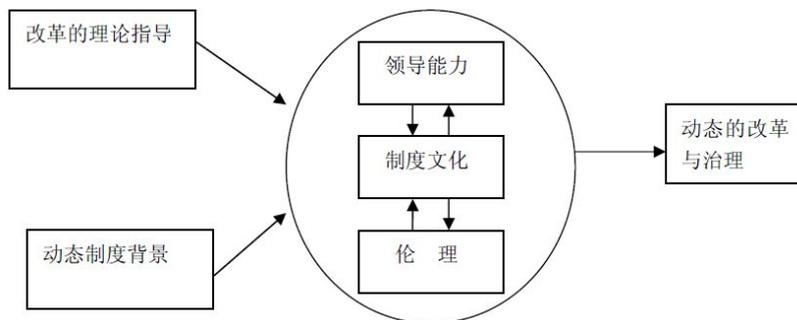


图1 同质性背景下的政府改革分析模型

## 二、哈萨克斯坦的政府改革与治理轨迹

独立初期的哈萨克斯坦并不是白纸一张，苏联后期的很多政治经济改革已经为其独自管理国家预备了一定的基础，包括建立三权分立的政体、改组或新建国家管理机构等。反过来说，哈萨克斯坦也只能在继承苏联改革成果的基础上起步，这是它独立初期必须面对的国情，其他中亚四国也是如此。然而，随着哈萨克斯坦政治结构的稳固以及总统制的强化，总统对于改革设计及方向无疑处于决定地位，哈萨克斯坦政府改革呈现出带有强烈的总统个人色彩的改革轨迹与改革内容。

### （一）哈萨克斯坦政府改革与治理的历程

关于哈萨克斯坦独立后的发展历程，学者们从不同的角度进行了划分。有学者根据总统、议会和政府的关系将其发展划分为四个阶段<sup>①</sup>：第一阶段

<sup>①</sup> 张宁：《哈萨克斯坦独立后的政治经济发展》，上海：上海大学出版社，2012年，第36-37页。

(独立后至 1995 年), 总统与最高苏维埃争夺权力并以总统大胜而告终; 第二阶段 (1995 年至 1998 年), 新宪法确定了总统制, 总统权力得到加强; 第三阶段 (1998 年至 2005 年), 总统权力继续巩固, 与议会关系比较和谐, 社会稳定发展; 第四阶段 (2005 年底至今), 总统地位空前巩固, 工作重点是提高国家行政管理效率、打击腐败和完善政党制度。

还有学者结合政治与经济两方面的因素将其划分为三个阶段<sup>①</sup>: 第一阶段 (1991 年至 1995 年), 国家制度建构阶段, 这一时期国家百废待兴, 主要精力放在经济建设上, 总统大权在握, 议会处于从属地位, “行政与总统的垂直体系是这一时期的根本特征”。第二阶段 (1996 年至 2000 年), 这一时期不仅经济改革成果显著, 而且政治进程也取得了一定的进步。1997 年发布了具有战略意义的《哈萨克斯坦 2030》发展规划。这一时期中产阶级逐步壮大, 政治多元主义、公民社会的政治环境初步具备。此时“行政机关重构成了这一阶段的内容, 其明显特征是把公务员分为政治型与事务型公务员, 在事务型公务员中引入竞争选拔机制”。第三阶段 (2001 年至今), 哈萨克斯坦在经济上成为中亚领跑者, 并开始将注意力转向政治改革。2006 年, 在哈萨克斯坦总统的直接领导下, 致力于民主改革的国家委员会成立, 并设定了一系列政治改革议程。

事实上, 自 1991 年独立以来, 哈萨克斯坦的数次修宪确定并强化了该国以总统为核心的政治结构。1993 年, 最高苏维埃颁布了哈国独立后的第一部宪法, 奠定了总统的权力基础。1995 年以全民公投的方式对 93 年宪法进行了修改, 哈参议院 (上院) 和国民大会 (下院) 的双议会制度正式确立, 最高苏维埃解散, 为总统权力的进一步扩大扫清了障碍。1998 年的修宪, 修改了选举制度, 完全稳固了总统的控制权。2007 年, 哈修改宪法, 使纳扎尔巴耶夫总统取得了无限制总统竞选资格。2011 年再次启动修宪, 正式将纳扎尔巴耶夫的总统任期延长至 2020 年。至此, 总统掌握了对国家各方面事务的广泛权力。只有总统能启动宪法修正案、任命和解散政府、解散议会、任命各地区和城市行政长官等。议会仅保留非常有限的权力, 尽管 2007 年

---

<sup>①</sup> 雷琳、陈彤:《国际视野下的中亚研究——中亚政治经济法律国际论坛论文集》, 北京: 企业管理出版社, 2011 年, 第 18 页。

的宪法修正案确定了由总统制向“总统-议会”制的过渡，但实际上，由于总统对执政党的操控使得哈萨克斯坦政党政治与议会均处于总统的控制之下。目前该国约有 9 个政党，大致可划分为两大阵营：亲总统派和反对派。尽管政党的数量众多，但却从未在选举中独立发挥重要影响。以 1999 年议会选举为例，在 77 个国民议会席位中，亲总统派占据了 24 个席位，反对派仅占 4 个，而不隶属任何政党的无党派人士则占据了 35 个席位。参议院的选举也同样草草过场，以至于欧洲安全与合作组织评价认为，哈国的议会选举尽管在形式上推动了选举合法性，但诸多不合法干预却严重破坏了此次议会选举，如来自执政者的操纵、行政和司法系统的胁迫以及选举过程中的非法动员、恐吓威胁等情况。<sup>①</sup>此后，哈萨克斯坦又举行了若干次议会选举，最近一次的下院选举于 2011 年进行，由总统直接领导的“祖国之光”党再次取得压倒性的胜利，以 80.99% 的选票赢得了全部 98 个席位中的 83 个。从短期来看，哈萨克斯坦的政治民主受总统操控明显，但回顾建国以来的改革轨迹，哈萨克斯坦在政治改革方面确有进步，议会民主制得到了形式上的遵守。

## （二） 哈萨克斯坦政府改革与治理的主要内容

在哈萨克斯坦的发展过程中，以政府为中心的控制模式是其核心特征；而总统又是该国政治经济发展的灵魂人物；其政府改革与治理始终围绕经济政治的独立与发展为主题；借助资源政治化的资源国家主义，以经济发展壮大来加强政治上的合法性。根据非营利组织国际共和研究所（International Republican Institute）2007 年对哈萨克斯坦选民的调查显示，大部分选民非常关注国内经济发展情况，因此不断改善的经济环境使政府赢得了高达 70% 选民的支持。<sup>②</sup>从国际认可度看，哈萨克斯坦凭借其丰富的油气资源和得天独厚的地理位置，成为中亚地区的领导者；同时，务实的多边外交政策以及

---

① Denise Youngblood Coleman, “Kazakhstan 2014 Country Review”, <http://www.countrywatch.com>, p.10.

② P.Domjan, M.Stone, “A Comparative Study of Resource Nationalism in Russia and Kazakhstan 2004-2008”, *Europe-Asia Studies*, 2010, Vol.62, No.1, pp.35-62.

周旋于美俄之间策略的采用也使其在全球事务中的影响力稳步上升。<sup>①</sup>

### 1. 国家治理规划

1997年，纳扎尔巴耶夫总统向议会提交了题为《哈萨克斯坦2030：所有哈萨克斯坦人民的繁荣、安全和改善福利》的国情咨文（简称2030战略），确定了2030年前国家的发展方向和优先领域。这份国情咨文也成为哈萨克斯坦改革与治理的方针政策。2030战略确定的优先领域有七个方面：一是国家安全，任务是维护领土完整，保证哈萨克斯坦作为一个主权国家的独立；二是内政稳定与社会和谐，任务是努力维护国内政治秩序的稳定和民族团结；三是建立在发达市场经济和高水平吸引外资基础上的经济增长，任务是实现稳定的、速度不断加快的经济增长；四是卫生保健、教育和社会福利，任务是不断完善公民的生活环境和生活条件，增加其受教育和医疗保健的机会，改善生态环境；五是能源，任务是扩大能源开采量和出口量，增加国家收入，并用于保证经济增长和提高公民生活水平；六是基础设施建设，特别是交通和通讯；七是专业化的国家机构，任务是建立高效廉洁、符合现代化要求、忠于职守的国家公务员队伍。

2030战略充分体现了纳扎尔巴耶夫总统对哈萨克斯坦的治理思路。如果说在独立初期，哈萨克斯坦与其他中亚国家相似，对改革仅有一些模糊的目标并无清楚的定位，但在经历了国内的经济危机之后，以迁都阿斯塔纳为起点的系列举动显示出总统和政府的改革决心。2030战略正是在此背景下诞生，不仅被认为是“与前苏联时期旧体制的完全决裂”<sup>②</sup>，还就此走上了与其他中亚国家不同的改革与治理之路。以指导思想为例，2030战略推行经济政策的新自由主义，大力发展市场经济的同时也注重关注公民个人福利的，将经济发展与效率视为国内发展的首要目标，以经济改革带动政治和行政改革。与同为中亚伙伴的乌兹别克斯坦相比，尽管两国在许多方面很相似，如总统权力对政治经济生活的广泛干预以及对政党的操控等，但在治国理念

---

① R.Hanks, “‘Multi-vector politics’ and Kazakhstan’s emerging role as a geo-strategic player in Central Asia”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2009, Vol.11, No.3, pp. 257-267.

② Adams L L, Rustemova A, “Mass spectacle and styles of governmentality in Kazakhstan and Uzbekistan”, *Europe-Asia Studies*, 2009, Vol.61, No.7, pp.1249-1276.

上存在巨大分歧，这使得两国走上了不同的发展道路。相较乌兹别克斯坦总统卡里莫夫提出的“乌兹别克道路（Uzbek Path）”，哈萨克斯坦的改革纲领带有强烈的新自由主义色彩，借鉴并吸收了西方新公共管理运动的相关思路 and 做法。

## 2. 政治改革

在国家治理上，哈萨克斯坦始终坚持先经济、后政治的发展思路。纳扎尔巴耶夫总统在 2007 年的一次演讲中说到，经验证据表明，只有当人均 GDP 超过 6000 美元时，政治民主化才是可行的。虽然这种论断的依据并不明确，但哈萨克斯坦在 2006 年人均 GDP 为 5292 美元，2007 年则达到了 6771 美元。这意味着，政治改革的时机已经到来。

2006 年 3 月，致力于政治改革的国家民主化委员会在总统的领导下正式成立，目标有三个：一是发展自由、民主政治，以推进政府和公民社会的制度建设；二是确保大多数民众能接纳和适应民主传统，加强民主的社会基础；三是实现各种社会力量相互协商妥协的政治改革目标。委员会随后采取了一系列行动：三分之一的政府官员根据行政区划进行选举，替代了过去直接任命的形式；提出 2006-2011 年间的公民社会战略发展框架，制定了地方政府的相关法律。更为重要的是，委员会为下一步的政治发展作了准备，包括加强议会和其他代议机关的权力，提升地方政府的地位，加强司法和法律执行机制，修改宪法以便为政治民主化提供合法基础等。

事实上，2007 年哈国的宪法改革在一定程度上显现了议会制改革的端倪，表现为：建立比例选举体制；将部分总统权力移交给议会；由多数党组成政府；将立法提案权赋予议会；建立乡级、市级、区级与农村居民点一级的议会；确定政府不只对总统负责，同时也对议会负责。

尽管哈萨克斯坦的民主化进程在向前推进，但目前依然是以精英决策和高度集权为特征的威权主义政体。在国家运作中，核心权力主体由三部分组成：总统办公厅、内阁首长和安全委员会秘书处。总统处于政策制定的主导地位，但需要与内阁部长、安全委员会协同运作，构成“铁三角”。内阁部长对社会经济事务享有较高的自治权，在政策制定的过程中拥有一定的影响力。安全委员会由总统任主席，自 2007 年来越发受到总统重视，在反腐败

活动中发挥重要作用。

尽管这三个权力中心在国家的政治生活中扮演着重要角色，但有迹象表明，“铁三角”的地位有削弱的趋势。原因是，国家民主化委员会成立以后，发挥着越来越重要的作用。基于该委员会在民主化、分权等政治改革议程中的核心地位，其也在一定程度上加入了权力中心。国家民主化委员会虽然由总统直接领导，但它的成员有议员、政党领袖、公众代表、政府代表，其工作机制以协商一致为主。

正式的结构和政策制定过程，并未充分反映哈萨克斯坦政治精英主义的实现程度。如同其他中亚国家一样，哈萨克斯坦实行的也是个人威权主义的治理方式。反对党呈现出碎片化且不成气候的局面，哈国的社会稳定更多地是建立在总统个人能力和权威的基础上，而不是在机构或程序之上。总统通过增加社会福利和公职人员工资，进而不断巩固他的执政基础。例如在 2005 年的国情咨文中，提到增加社会养老金，提高教师、医生、文化工作者和公务员的平均工资，使其逐步接近私营领域的工资水平。2006、2007 年度及以后的国情咨文，再次允诺提高医疗、卫生、教育、生育、养老的福利标准，以及公职人员的工资水平。

### 3. 政府改革

政府改革的最初规划体现在《哈萨克斯坦 2030》中，主要内容为：一是提高政府组织以及政府工作人员的工作效率；二是实施信息技术改革，建立电子政府；三是创建高效、最佳的政府组织结构；四是限制国家对经济的干预。在此后若干年度的国情咨文中，也多次对政府改革的重点和方案进行了部署。综合来看，哈萨克斯坦的政府改革主要集中在以下三个领域：人事、绩效和电子政务。

第一，人事领域。近年来哈萨克斯坦的人事改革，主要集中在公务员的职业发展和培训上。哈国一向重视青年的教育问题。即便是在经济困难的上世纪九十年代，哈国政府也制定了名为《未来》的专门计划，使几千名有才华的哈萨克斯坦青年在世界上最好的大学接受高等教育。在 2005 年的国情

咨文中，明确提出要建立有效的人力资源发展机制。<sup>①</sup>从这一年开始，每年由国家出资，选派数千名哈萨克斯坦青年，赴世界著名大学深造。针对公务员的职业发展计划，包括海外学习资助项目，以及为建设电子政务而采取的各类培训教育，也得到重点关注。在2007年的国情咨文中，明确提到要培训符合国际标准的干部。<sup>②</sup>

第二，绩效管理领域。公共服务的绩效管理，是哈国政府改革议程中的一项重要内容。2007年1月，纳扎尔巴耶夫总统批准了一份名为《哈萨克斯坦公共行政现代化改革措施》的文件，提出要改善公共行政过程、程序和服务供给的质量，提升专业技能、效率和机构之间的协调性。<sup>③</sup>随后，根据该文件，采取了一系列行动：制定公共服务宪章、完善政府结构、实施年度汇报制度、规范中央和地方政府的审计制度、实行绩效排名制和公民评价的常规调研制度等。2006年，基于绩效评价的公共服务宪章在四个部门和两个地区试行。公共服务宪章包括服务原则以及关于服务质量和服务便捷性的关键绩效指标，还包括处理公民投诉的相关信息。2007年底，15部公共服务准则在哈萨克斯坦公共服务事务机构（Agency for Civil Service Affairs of the Republic of Kazakhstan）的官方网站上公布。截至目前，该机构已经在两个重要城市（阿拉木图和阿斯塔纳）和14个地区设立了办事机构。<sup>④</sup>在绩效评估方法上，哈国采用了英国的全面绩效评估框架（Comprehensive Performance Assessment），对公共服务的绩效质量进行汇报，根据数据质量（准确性、有效性、可靠性、时效性、相关性和完整性）和绩效措施的有用性（可借鉴性、可比较性、最优性、稳定性、客观性）两个维度11项指标进行评估。为确保绩效评估的可操作性，哈国政府在三个相关领域进行了完善：信息技术、内部审计和外部审计制度，以及绩效评估方法的培训。哈国绩效管理的成效，在世界银行的政府治理有效性指标中，得到了一定的反映。

---

① 哈萨克斯坦 2005 年国情咨文，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200503/20050300023649.shtml>

② 哈萨克斯坦 2007 年国情咨文，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200703/20070304453112.shtml>

③ C.Knox, “Kazakhstan, modernizing government in the context of political inertia”, *International Review of Administrative Sciences*, 2008, Vol.7, No.3, pp.477-496.

④ 哈萨克斯坦公共服务事务机构官方网站，<http://kyzmet.gov.kz/kzm/index.html>

第三，电子政务建设。在 2005 年的国情咨文中，明确提出必须加快建立电子政府，以提高政府向公民和社会组织提供服务的质量，缩短服务的时间。<sup>①</sup>事实上，哈萨克斯坦的电子政务建设，是在世界银行的支持下进行的。在世界银行 2006 年援助哈萨克斯坦电子政务项目中，提出了一个三阶段的发展计划：第一阶段，电子政务的基础设施建设，提供基本的信息服务；第二阶段，电子政府深度和广度扩展时期，运用信息技术对政府服务流程再造；第三阶段，建立完善的信息社会，提供健康、教育、文化、民主以及其他服务的电子化运作。2006 年 4 月 12 日，哈萨克斯坦政府网站正式启用，提供了 900 余项信息服务。网站使用 3 种语言：俄语、哈萨克语和英语。39 个国家部门相继建立了自己的网站，与此同时，超过 1500 名公务员参加了电子政务的培训。此外，从 1997 年起，计算机和在线教学就被引入到教育系统，并在某些服务领域实现了电子化服务，如税收、经济、预算等部门。<sup>②</sup>

根据联合国发布的《全球电子政务 2010 年调查报告（UN Global E-government Survey 2010）》<sup>③</sup>，哈萨克斯坦在全球 192 个联合国成员国“电子政务整備度（E-Government Readiness Index）”指标（包括政府网站、通信基础设施、人力素质三个指数）中，排名第 46 位，比上一个（2008 年）评估报告中的排名提升了 35 位；在“电子化参与度（E-Participation Index）”指标（包括电子政务的信息发布、电子咨询和决策支撑能力评估电子化参与程度）中的排名为第 18 位，一举跃升了 88 位。根据 2012 年的联合国电子政务排名<sup>④</sup>，哈萨克斯坦已经进入电子政务世界领导者行列，与高收入国家的电子政务水平齐平。电子政务发展水平相较于 2010 年的第 46 位，上升到了第 38 位。

---

① 哈萨克斯坦 2005 年国情咨文，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200503/20050300023649.shtml>

② S.H.Bhuiyan, “E-government in Kazakhstan: Challenges and its role to development”, *Public Organization Review*, 2010, Vol.10, No.1, pp.31-47.

③ 联合国公共行政项目网站，[http://unpan3.un.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/10report.htm)

④ 联合国公共行政项目网站，<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>

### 三、哈萨克斯坦政府改革与治理的成就与不足

在这个部分，我们将运用前面建构的政府改革分析模型，来考察哈萨克斯坦政府改革与治理的关键变量，以此厘清其中的要素构成和运作方式，并分析哈国政府改革与治理的不足和挑战。

#### （一）哈萨克斯坦政府改革与治理的关键变量

##### 1. 改革的理论基础

哈萨克斯坦的改革在很大程度上受到西方新公共管理实践的影响。哈萨克斯坦 2007 年的国情咨文这样描述：“我们正在建设一个崭新的国家管理模式，具有广泛参与管理、注重结果、透明性和保持社会平衡的特点”，“参照国际标准，加快行政改革的进程”。<sup>①</sup>

胡德归纳了新公共管理的七大理论原则。他指出，在英国、新西兰和其它经合会国家的政府部门内，都或多或少地贯彻了这些原则。当然也不是说七大原则在所有的情况下都无所不在，它们所发挥的作用也不是完全等同的，有的时候，它们甚至有相抵触的地方。这七大理论原则是<sup>②</sup>：1、政府部门内的职业化管理；2、明确的绩效评估标准；3、更加强调对结果的控制；4、政府部门内单位的分散化；5、在政府部门内引进竞争；6、强调在政府部门内运用私有工商管理的方法；7、强调成本概念，特别在资源使用上强调节约。与七大理论原则相适应的是奥斯本和盖布勒提出的十条改革思路。

在哈萨克斯坦所进行的政府改革与治理中，这些原则和思路或多或少都有体现。如前面提到的绩效评估体系的建立，强调分权和公民社会的作用，私有化、服务流程上的一站式服务，NGO 组织的发展等等。

##### 2. 改革的动态制度背景

哈国的政府改革是继经济改革、政治改革之后推行的一项配套举措，旨

---

① “哈萨克斯坦 2007 年国情咨文”，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200703/20070304453112.shtml>

② C.Hood, “A public management for all seasons?”, *Public administration*, 1991, Vol.69, No.1, pp.3-19.

在进一步推动经济、政治的发展。然而这一部分的考察，需要放到更大的制度背景下，即整个中亚的背景下进行，考察哈萨克斯坦与其余四国在制度方面的同质与异质情况。事实上，中亚五国至少在以下四个方面享有高度相同的背景：一是这五国均拥有一个共同的政治历史，即都有前苏联政治模式下的发展历史；二是它们也拥有共同的政治文化，均实行过前苏联的政治实践和政治制度；三是它们在宗教上均以穆斯林为主，且都实行政教分离的政策；四是它们均是多民族国家，民族关系复杂。差异性主要来自两个维度：一是在自然资源的分布上；二是在对国际认同的期望上。有学者研究认为，正是后一个因素（对国际认同的期望）上的差异，构成了中亚五国制度发展的分化。<sup>①</sup>

列维茨基（Levitsky）等人认为，一个国家的政治民主化程度取决于两个条件：一是国家之间在经济、政治、外交、军事、制度、社会和文化上建立起紧密的纽带，二是国家在金融资本、贸易、人力资源和通讯方面，能与西方政府和国际组织间跨国流动。<sup>②</sup>在中亚五国中，哈萨克斯坦显然对此具有更强烈的愿望和更积极的行动。就其动因来看，我们可以从1997年发布的国情咨文《哈萨克斯坦2030》中找到端倪，并在此后的国情咨文以及公开讲话中寻到足迹，那就是强烈希望得到国际社会的认同，并加入到国际主流行列中去。同时，纳扎尔巴耶夫总统更是积极行动谋求国际地位。无论是外交出访次数还是国外常驻使馆数量，哈萨克斯坦都位列五国之首。这种对国际认同的强烈渴望，极大推动了哈萨克斯坦在经济、政治和行政上的发展，使其以积极开放的姿态，接纳国际社会的通行做法和原则。

### 3.改革的制度文化建设与领导能力

与制度学派（即认为政治、社会制度是经济绩效的潜在决定因素）的观点相左，发展的文化学派认为，一个国家的发展选择，取决于该国根深蒂固的文化准则和价值观。基于此，文化相近或相似的国家往往倾向于选择同样

---

① E.Schatz, "Access by accident: legitimacy claims and democracy promotion in authoritarian Central Asia", *International Political Science Review*, 2006, Vol.27, No.3, pp.263-284.

② S. Levitsky, L.A.Way, "Ties That Bind? Leverage, Linkage, and Democratization in the Post-Cold War World", *International Studies Review*, 2005, Vol.7, No.3, pp.519-524.

的发展路径。帕尔曼（Perlman）等人<sup>①</sup>在考察了中亚五国尤其是哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦两国的政治行政改革轨迹后认为，尽管这五国在文化上具有相似性，都是穆斯林文化和亚洲文化占主导地位，但却有着不同的改革路径选择。作者因此否定了文化因素在其中的作用，而认为政策选择在行政改革中扮演了决定性的角色。然而，也有学者认为，正是因为哈萨克斯坦政府相较中亚其他国家而言，较好地处理了不同民族的文化分歧，实现了文化包容和复兴，从而促进了该国的兴起。<sup>②</sup>

以上学者的分析只是注意到了背景文化，却忽视了文化的另一种内容，即制度文化，这是国家领导者关于国家发展的动态思考。考虑到这一点，再来看中亚五国的政府改革与治理，不难发现，哈萨克斯坦在发展中构建的制度文化，与其他四国显然大相径庭。从1997年以来发布的各年国情咨文的主题来看，如2000年《自由、高效和安全的社会》、2004年《提高哈萨克斯坦竞争力、提高经济竞争力、提高人民竞争力》、2005年《哈萨克斯坦走在经济、社会和政治现代化加速发展的道路上》、2006年《在新腾飞的关键时期，哈萨克斯坦进入世界最具竞争力前50强国家行列的战略》、2007年《新世界中的哈萨克斯坦》、2010年《哈萨克斯坦的新十年、新经济腾飞、新机遇》、2011年《携手建设未来》等，无不反映出哈国总统一直在努力培育一个积极进取、具有国际视野的制度文化。

制度文化的建构离不开国家领导者的领导能力，正如《动态治理》一书中提到的三种能力<sup>③</sup>：前瞻思考、反复思考、换位思考能力。这三种能力在哈萨克斯坦总统的国情咨文中，同样得到充分反映。迁都决策以及1997年的《哈萨克斯坦2030》，就是最好的前瞻性思考的实例；1998年《当前国情和对内对外政策的基本方向》、2001年《当前国情和2002年的对内对外政

---

① B.J. Perlman, G. Gleason, "Cultural determinism versus administrative logic: Asian values and administrative reform in Kazakhstan and Uzbekistan", *International Journal of Public Administration*, 2007, Vol.30, No.12, pp.1327-1342.

② Yves-Marie Davenel, "Cultural mobilization in post-Soviet Kazakhstan: views from the state and from non-titular nationalities compared", *Central Asian Survey*, 2012, Vol.31, No.41, pp.17-29.

③ 梁文松、曾玉凤：《动态治理 新加坡政府的经验》，北京：中信出版社，2010年，第5页。

策的基本方向》、2012年《社会经济现代化——哈萨克斯坦发展的主要领域》等，均是反复思考的结果；积极学习、借鉴西方国家和东南亚国家的成功经验，则是换位思考的典型表现。

#### 4. 领导者及制度伦理

政治领导者的廉洁、正直，受到国内外学者的广泛关注，并在组织理论有关领导能力的文献中被广泛提及。但对发展中国家的领导者个人及其组织与制度之间进行系统探讨的著述还不多见。罗特伯格（Rotberg）在其《有改革能力的政治领导：在发展中国家中脱颖而出》（《Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World》）一书中，尝试对南非、新加坡、土耳其等转型国家的政治领导品质进行探讨，但因忽视了制度主义视角而使分析陷入个人英雄主义的窠臼。格雷伯（Grebe）等<sup>①</sup>的研究认为，发展过程中的廉洁问题是一个复杂问题，需要放到制度的框架下进行考察。制度的伦理有赖于机构中的个体行为与制度结构一致；领导者在发展适宜的制度框架中发挥着意义建构的功能，他需要构思发展目标，激励公众并调动资源；此外，还需要推动一致性意见的达成，并对行动负责。国家发展过程中的伦理，其作用方式表现为通过领导的廉洁行为引导、推动并强化行为规范制度的完善实施，并由此提升整个政治行政制度的廉洁性。

哈萨克斯坦在伦理政策的制定方面采取了一系列措施，如2005年哈国颁布了一部新的行为法则（Codes of Honor），提出了行政伦理新标准以及对腐败更严厉的惩罚措施<sup>②</sup>。从2007年开始推行的绩效评估制度，也构成了伦理政策的一部分。此外，电子政务的建设也是为了更好地治理腐败，促进哈萨克斯坦政府机构的廉洁。<sup>③</sup>然而，根据伦理的运行方式，领导者本人的言行对伦理政策及制度伦理，具有很强的示范和带动效应。这一点，总统纳扎

---

① E.Grebe, M.Woermann, “Institutions of integrity and the integrity of institutions: integrity and ethics in the politics of developmental leadership”, in Developmental Research Program Research Paper, 2011, p.15, <http://www.dlprog.org>

② 哈萨克斯坦公共服务事务机构官方网站, <http://kzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3562>

③ D.Sapargaliyev, “E-Learning in Kazakhstan: Stages of Formation and Prospects for Development”, *International Journal of Advanced Corporate Learning*, 2012, Vol.5, No.4, pp.42-45.

尔巴耶夫做得似乎并不完美：他任命自己的子女亲属担任要职、频繁更换总理和高级官员等行为，显然与廉洁有一定差距。

可以说，制度伦理是哈萨克政府改革与治理的五个关键要素中最为薄弱的环节。这种品质的缺失，甚至与纳扎尔巴耶夫的领导能力一样突出。如果说，在哈萨克斯坦经济腾飞的进程中，纳扎尔巴耶夫在制度文化建设和领导能力方面的非凡表现，起到了不可磨灭的正面作用的话，那么他在廉洁性方面的缺失并由此带来的在制度廉洁性的缺失，也同样起了不可忽视的作用，并导致哈萨克斯坦在政府改革中，行政始终难以摆脱政治化左右的尴尬局面。从而出现了自相矛盾的双面政治环境：一面是去中心化的政治改革，而另一面则是不断中心化的政治结构。<sup>①</sup>

## （二）哈萨克斯坦政府改革与治理中的硬伤

### 1. 政策制定与实际执行的偏离

尽管哈萨克斯坦每年都会发布关于国家建设和治理的国情咨文，制定阶段性发展计划和改革方案，但政策的颁布并不一定表示政策得到执行。以分权为例，基于其对于政治民主化和行政现代化的重要性，2005年的国情咨文提出，必须削减中央权力，将其转交给地方机关，此后又多次予以重申，但实际效果却有待于验证。根据哈萨克斯坦2012年统计年鉴，下面对哈萨克斯坦2007-2011年中央政府集权和地方分权两个指标进行考察。鉴于中央政府和地方政府的的活动范围，可以通过它们的支出和收入情况来加以衡量。在此，中央集权程度用中央政府占国家总税收的比重来反映；地方分权程度用地方政府支出占政府总支出的比重来测量。

数据分析表明，就中央集权程度而言，在2007年到2011年间，中央政府的财政收入占总收入比例均在56%以上。除2009年外，其余四年政府的中央集权程度均呈现加强趋势。就地方分权而言，下降趋势非常稳定，自2007年以来，逐年下滑。结合两个指标，对于2009年中央集权的异常波动，可以解释为经济危机影响下的收入结构变动，而非政府的有意作为。也就是

---

<sup>①</sup> Saule Emrich-Bakenova, "Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration", *Governance*, 2009, Vol.22, No.4, pp.717-745.

说，尽管在国情咨文中多次强调权力下放，但地方政府的权力不增反降，始终处于弱势地位。

表 2 哈萨克斯坦中央集权程度，收入单位：坚戈

	2007	2008	2009	2010	2011
总财政收入	3,745,998	5,147,740	4,898,406	6,033,614	7,129,423
中央收入	2,221,540	3,317,602	2,779,228	3,626,177	4,451,683
地方收入	1,524,458	1,830,138	2,119,178	2,407,437	2,677,740
中央集权程度	0.593044	0.644477	0.567374	0.600996	0.62441

数据来源：哈萨克斯坦 2012 年统计年鉴，<http://www.stat.kz/Pages/default.aspx>

表 3 哈萨克斯坦地方分权程度，收入单位：坚戈

	2007	2008	2009	2010	2011
总财政支出	3,536,404	4,502,341	5,139,900	6,191,615	7,181,810
中央支出	2,068,328	2,703,567	3,118,649	3,860,974	4,605,059
地方支出	1,468,076	1,798,774	2,021,251	2,330,641	2,576,751
地方分权程度	0.415132	0.39952	0.393247	0.376419	0.358789

数据来源：哈萨克斯坦 2012 年统计年鉴，<http://www.stat.kz/Pages/default.aspx>

## 2. 政治民主化品质问题

2007 年这一年，在哈萨克斯坦的民主化进程中无疑具有十分重要的意义。该年发布了关于政治改革的七大措施，同年通过的宪法修正案和补充法案，也对哈萨克斯坦的政治生活作出了更具西方民主色彩的调整。如，总统提名权由之前的总统独享，改为总统和议会共享；各州州长的任命，由之前的总统直接任命，改为总统和地方议会协商等。然而，和其他转型国家一样，哈萨克斯坦的政治民主化现状问题重重。现任总统纳扎尔巴耶夫在国家政治生活中拥有绝对权力，且无任期限制。自独立后举行的四次总统选举（1995、1999、2005、2011），每次的选举时间、竞选资格和选举方式，都根据纳扎尔巴耶夫的个人决断制定。这也是引起国内外学者广泛批评的地方。

在促进政治民主化方面，哈国近年来在民主品质提升方面的作为也不尽

理想。受数据来源的限制，仅选取两个指标来测量该国的民主品质：妇女代表权和政治平等。其中，妇女代表权可用妇女在议会中的代表权来测量。政治平等则很难加以直接测量，但可以把经济平等作为有效的替代品，因为“人的经济地位，会使他直接或间接地获得许多资源，这些资源又可以被转化为政治资源”<sup>①</sup>。可用于测量政治平等的指标为：贫富差距和权力资源指数。其中，权力资源指数包括识字率和城市人口比例，其假设在于<sup>②</sup>：识字率越高，基础性智力资源的分配就越广泛；城市人口比例越高，经济活动和经济利益集团的多样化程度就越高。

考察 1997-2012 年哈萨克斯坦国家议会中妇女席位的比例可见，自 2007 年以来，妇女席位有显著增加，尤其是 2012 年升势明显。考虑到议会总体成员数量（2007 年之前为 77 人，2007 年宪法新规为 107 人），这一比例仍有现实意义。

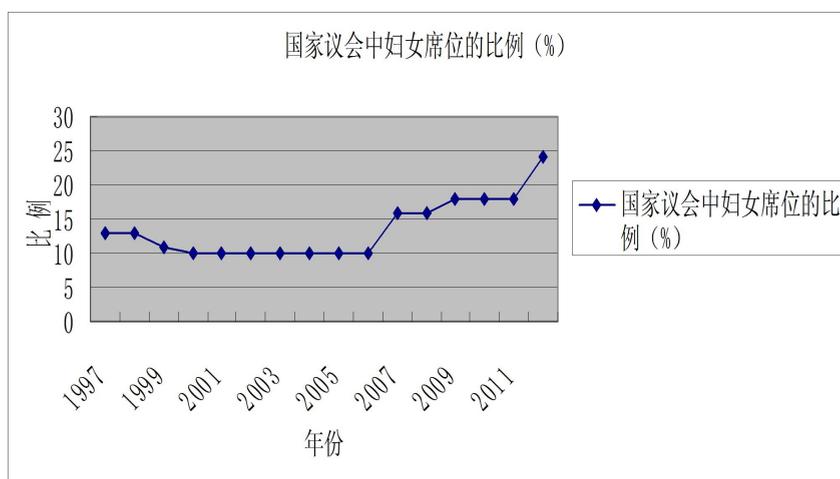


图 2 1997-2012 年哈萨克斯坦国家议会中妇女席位的比例

资料来源：根据世界银行相关数据整理

① [美]利普哈特：《民主的模式：36 个国家的政府形式和政府绩效》，北京：北京大学出版社，2006 年，第 207 页。

② T.Vanhanen, “A new dataset for measuring democracy 1810-1998”, *Journal of Peace Research*, 2000, Vol.37, No.2, pp.251-265.

考察 2003-2011 年的贫富差距（其他时间的数据缺失）可以发现，哈萨克斯坦的贫富差距在显著缩小。但考虑到哈国市场经济和私有化的开展情况，我们认为市场经济会拉大贫富差距，而根据世界银行的数据，却与假设完全背离。根据哈总统的国情咨文，国家在收入差距上一直进行宏观调控和各种补贴，或许与此政策有关。

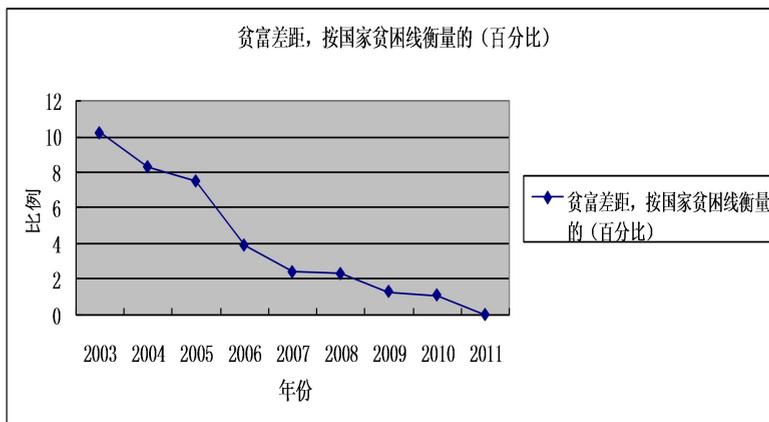


图 3 2003-2011 年哈萨克斯坦的贫富差距

资料来源：根据世界银行相关数据整理

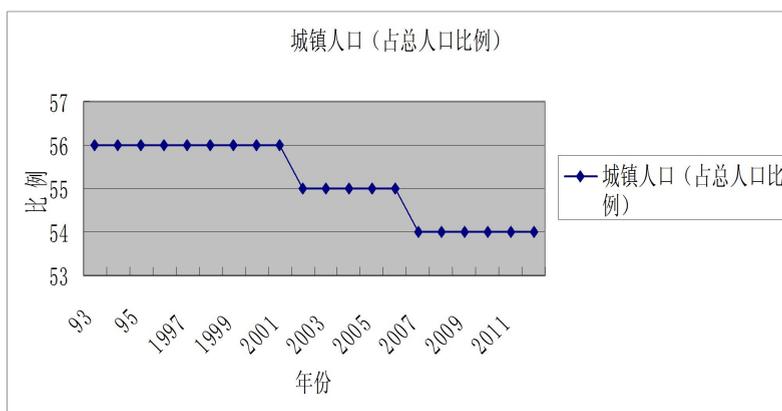


图 4 1993-2011 年哈萨克斯坦的城镇人口比率

资料来源：根据世界银行相关数据整理

考察哈萨克斯坦的识字率，在世界银行的数据库中，只有2010年有数据，显示为100%，其余年份不可查。关于城市人口比率的数据非常单一，从1993-2011年间，始终在54%-56%区间内徘徊，且出现阶梯式略微下降现象。

一国的发展过程，同时也是城市化的过程。然而自独立以来，哈国在经济大幅度提升的情况下，城市化水平几乎没有显著变化。这种反常现象似乎只能说明数据错误，或是该国的国家控制力量异常强大。这里我们不对数据的可靠性作任何评判，在既定数据下，结合贫困比率和识字率指标，我们认为国家的宏观调控在哈萨克斯坦的政治、经济生活中，占绝对主导地位，计划或指令性的中央集权模式非常显著。

### 3. 政治认同问题

政治认同作为制度文化的一部分，在转型国家的发展过程中显得尤为重要。卡明斯（Cummings）等人<sup>①</sup>用“观念上的国家能力”（ideational state capacity）对此作了很好的阐释。他认为在最基础的层面上，表现为国家的行动者、地位和政策，被国家制度所认可并加以合法化。具体表现为三个方面：一是认知层面，如果一个国家的政策和职能越被广泛地认为是用来解决集体问题的，则民众的政治支持度越高，观念能力越强；二是如果国家观念越符合政府官员对自身角色和身份的认同，则这种观念能力越强；三是规范层面，如果这些观念越被公众视为合法或是越符合官员的价值取向，则越多的官员会赞同它，观念能力越强。卡明斯等人于2002年在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦开展了此项调查。通过对125名位居核心职能机构中层官员的调查显示，哈萨克斯坦的政治认同存在问题，几乎没有哪个中层官员能够明确区分政治官员和行政官员角色上的不同，对自己的职能角色也无从定位。此外，官员实际任期的不确定与频繁更换又导致了官员之间的不信任以及高度的相互猜疑，从长期来看势必会影响国家的经济发展。

尽管该调研是在10年前做的，哈萨克斯坦目前的经济状况较之前有了大幅度的提升，但根据之前对中央集权、地方分权、民主品质等指标的考察

---

<sup>①</sup> S.N. Cummings, O.Nørgaard, “Conceptualising state capacity: comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan”, *Political Studies*, 2004, Vol.52, No.4, pp.685-708.

发现，哈萨克斯坦的政治进程相较经济改革，显得极为缓慢，这势必影响政治认同的发展。此外，就哈国的政治实践来看，纳扎尔巴耶夫在国家政治生活中经常不按常理出牌，如提前大选、频繁更换总理、家族权力的渗透等，都给该国的政治认同带来负面影响。

#### 4. 腐败问题

腐败问题在中亚国家中相当严重。根据透明国际公布的腐败指数（10代表最廉洁，0代表最腐败），2000—2011年哈萨克斯坦的腐败指数始终处于2—3区间，2011年得分为2.7，在全球183个被考察国家中名列120位。总体上属于腐败比较严重的国家。

根据世界银行发布的腐败控制指标（该指数取值0—100，0为最差，100为最佳），2013年的数据显示，中亚各国的腐败程度都处于全球排名最差的25%范围内。虽然哈萨克斯坦算是中亚五国中相对最好的国家，但就其“进入世界前50强国家行列”的目标而言，目前的腐败现状将会直接影响其目标的实现。

## 结 语

尽管西方一些观察家认为，哈萨克斯坦代表了发展中国家的一种新模式，正在向民主国家迈进<sup>①</sup>，但通过对哈萨克斯坦改革与治理的实践考察发现，在五个关键改革变量中，领导者与制度的双重伦理性最为薄弱。根据收集的经验证据来看，虽然关于廉洁性规章政策和制度已经得到重视和推广，然而，在伦理中居于核心地位的政治领导者的廉洁性，却无法得到证据的支持。相反，大量的政治实践却指向了相反的方向。制度的廉洁性同样无法得到保证，总统对政治制度和行政制度的操控，引发了一系列问题。通过对相关指标的测量后发现，哈萨克斯坦在政策执行、政治民主化、政治认同、腐败等方面，依然问题重重。哈萨克斯坦的政府改革与治理远未完成。

---

<sup>①</sup> Colin Knox, "Kazakhstan: Modernizing Government in the Context of Political Inertia", *International Review of Administrative Sciences*, 2008, Vol.74, No.3, pp.477-496.

---

**【Abstract】** As for reform and governance, the five states of Central Asia have many similar preconditions, nevertheless, against the background of homogeneity, there are quite different results. Kazakhstan is much more advanced than the other states either in economy or in politics. Based on this phenomenon, this paper attempts to construct a governance model of government reform and governance under the background of homogeneity. Five key variables are included, namely, theories of reform, evolving institutions, institutional culture, leadership capacity and ethics. Through analysis of Kazakhstan government reform and governance, this paper holds that it is the most deficient in its leader and ethnics of institutions. Besides, by examining related indicators such as implementation of policy, democratization of politics, corruption and political identity, this article thinks that the government reform of Kazakhstan still faces various problems.

**【Key Words】**Central Asia, Kazakhstan, Government Reform, Governance

**【Аннотация】** Пять стран Центральной Азии в процессах проведения реформ и управления обладают множеством схожих первоначальных условий, однако в условиях этой гомогенности, данные страны в своём развитии пришли к различным результатам, Казахстан со своими выдающимися экономическими и политическими успехами во многом превосходит другие страны региона. Основываясь на этом, автор данной статьи создал модель правительственной реформы и управления в условиях гомогенности, используя 5 основных переменных: теория реформ, фон интерактивной системы, культура системы, возможности и моральные принципы руководителей. Посредством исследования казахстанской модели правительственной реформы и управления выяснено, что самым слабым является сфера моральных принципов руководителей и системы. Одновременно, посредством анализа показателей воплощения в жизнь политики, демократизации политики, коррупции, политической идентичности и т.д., сделан вывод о том, что в политической системе

Казахстана по-прежнему существует множество проблем.

**【Ключевые слова】**Центральная Азия, Казахстан, правительственные реформы, управление

---

(责任编辑 肖辉忠)

**外交决策****苏联、英国、美国与1945年的里雅斯特危机\***

梁强\*\*

**【内容提要】**1945年的里雅斯特危机，是国际关系史和二战史研究的重要问题。对比研究多国解密档案，有助于认识苏联、英国、美国围绕里雅斯特问题的争夺及各自立场的转变，以及南斯拉夫在这一问题上的政策。危机中，以英、美、意为一方，苏、南为另一方，形成了公开的政治和军事对抗。苏美最终联手化解危机，确保了反法西斯大同盟顺利延续到二战结束，也反映出两国对战后世界秩序的共识。苏联在危机中的做法损害了南斯拉夫对苏联的信任，为后来苏南关系的恶化埋下了伏笔。

**【关键词】**的里雅斯特 意南领土争端 苏南关系 大同盟 苏联外交

**【中图分类号】**D819**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2014) 06-0111(25)

**前 言**

的里雅斯特（Trieste）位于亚得里亚海北岸，伊斯特拉（Istra）半岛西北，是中欧国家通往地中海的主要港口，战略位置非常重要。它所在的威尼斯—朱利亚地区（Venezia-Giulia，以下简称威—朱地区）在第一次世界大战前由奥匈帝国管辖。该地区的城市如的里雅斯特、戈里齐亚（Gorizia）、里耶卡（Rijeka）、扎拉（Zara，又名扎达尔）主要生活着意大利人，而城市周边和农村几乎全是克罗地亚人和斯洛文尼亚人。1915年协约国与意大利在

\* 本文系作者主持的国家社会科学基金项目“欧洲危机下苏联外交的变革与大国身份的重构研究”（项目批准号：13CSS029）的阶段性成果。

\*\* 梁强，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚所，助理研究员。

伦敦达成密约，只要意大利站在协约国一边参战，后者同意把上述地区划给意大利。第一次世界大战末期，意大利吞并了整个威—朱地区。在1919年的巴黎和会上，战胜国依据伦敦密约的规定，决定以威尔逊线（Wilson Line）划分意南边界，承认了意大利对该地区的吞并。之后，南斯拉夫王国与意大利签署拉巴洛条约和罗马条约，确认了上述领土划分。1941年4月6日，德国、意大利、匈牙利联合入侵南斯拉夫，17日南斯拉夫王国投降。德意两国对南斯拉夫进行了瓜分，将斯洛文尼亚、伊斯特拉半岛和达尔马提亚（Dalmacija）沿岸划入意大利，成立新的卢布尔雅那边区。克罗地亚4月10日宣布独立后分别与德、意签署条约，接受了德国对北斯洛文尼亚，意大利对整个威—朱地区和几乎整个达尔马提亚的吞并。1943年7月，意大利发生政变，新成立的巴多格里奥政府（P.Badoglio）宣布退出战争。德国随即占领了所有被划入意大利的南斯拉夫领土。1945年初，南斯拉夫军队和盟军在反击德军的战斗中对上述地区展开争夺，导致1945年5月的里雅斯特危机。

西方学者对此课题非常关注。如斯努加（Glenda Sluga）以的里雅斯特为个案，对种族、主权冲突与冷战之间的关联进行了持续研究。他指出，的里雅斯特地区居民最终毫无例外地倒向意大利，既有反共政策和冷战气氛的渲染，也有抵制斯拉夫文化的传统因素的影响。塔姆波尔（Molly Tambor）侧重分析了女性政治运动在意大利战后重建和的里雅斯特归属问题中的独特作用。维塔姆（J. R. Whittam）对二战期间英国在的里雅斯特问题上的政策作了综合阐述，认为1941年英国在该问题上的方案具有前瞻性，危机的结果也印证了这一点。拉贝尔（R.G. Rabel）分析了美国卷入意南边界争端的原因、经过、结果及意义，较为透彻地指出了冷战思维是如何影响美国政策制定者在的里雅斯特问题上立场的变化。第纳尔多（R.S. Dinardo）通过对的里雅斯特危机的反思，揭示了第二次世界大战末期苏英美三巨头在战后

世界秩序问题上的分歧<sup>①</sup>。上述成果主要依据英美外交文件和西方编撰的南斯拉夫外交文件集，如英国首相文件（Public Record Office Prime Minister, PRO PREM）、英国外交部文件（Public Record Office Foreign Office, PRO FO）、美国对外关系文件集（Foreign Relations of the United States of American, FRUS）以及杜尚·比贝尔（Dušan Biber）编辑的英国与南斯拉夫关系文件集《铁托—丘吉尔，绝密》<sup>②</sup>，但是缺乏苏联和南斯拉夫原始档案的支撑，具有一定的片面性。

冷战结束后，随着俄罗斯和东欧解密档案的大量涌现，俄罗斯出版了许多涉及该问题的档案和文献集。主要有：沃洛基京娜（Т.В.Волокитина）主编的《俄罗斯档案文件中的东欧（1944-1953）》和《苏联因素在东欧（1944-1953）》。这两部专题档案集收录了大量解密文件，全方位地反映了苏联对中东欧领土争端的介入及其后果。苏联外交部编辑的《苏南关系：文件与材料（1917-1941）》以苏联对外政策档案和南斯拉夫外交部档案为主，披露了大量苏联在意南领土争端问题上的政策和外交细节。中断 15 年后，由俄罗斯外交部编辑出版的《苏联对外政策文件集》第 22、23、24 卷，以俄罗斯解密档案为基础，收录了 1938 到 1941 年苏联外交部门的绝大多数重要文件，对研究第二次世界大战前夕苏联在欧洲领土变更问题上的内部考虑和真实立场有重要的文献价值。俄罗斯外交部和德国学者共同编辑的《苏联与德国问题：来自俄罗斯档案的文件（1941-1949）》同样以俄罗斯解密档

---

① Glenda Sluga, “Trieste: Ethnicity and the Cold War, 1945-54”, *Journal of Contemporary History*, 1994, Vol.29, No.2; G. Sluga, *The Problem of Trieste and the Italo-Yugoslav Border: Difference, Identity, and Sovereignty in Twentieth-Century Europe*, Albany: State of University of New York Press, 2001; Molly Tambor, “Red Saints: Gendering the Cold War, Italy 1943-1953”, *Cold War History*, 2010, Vol.10, No.3; J.R. Whittam, “Drawing the Line: Britain and the Emergence of the Trieste Question, January 1941-May 1945”, *The English Historical Review*, 1991, Vol.106, No.419; R.G. Rabel, *Between East and West: Trieste, the United States, and the Cold War, 1941-1954*, Durham, Duke University Press, 1988; R.S. Dinardo, “Glimpse of an Old World Order? Reconsidering the Trieste Crisis”, *Diplomatic History*, 1997, Vol.21, No.3.

② Dušan Biber, *Tito-Churchill. Strogo tajno*, Beograd, Zagreb, 1981.

案为基础，囊括了苏联外交部门规划战后秩序的所有重要文件<sup>①</sup>。在此基础上，俄罗斯历史学家吉比昂斯基（Л.Я.Гибианский）和白俄罗斯学者萨利科夫（А.П.Сальков）等综合新解密的南斯拉夫档案，发表了多篇专题论文，细致地阐述了苏联在的里雅斯特问题上的决策过程、苏南在该问题上的秘密交涉，以及苏英美在战后和会上围绕该问题的博弈<sup>②</sup>。中国学者在该问题上尚未有专门性的研究成果。

本文的论述是基于上述文献和档案展开的，主要的目的：一是较为详细地阐述的里雅斯特危机的由来、过程和结局；二是结合苏英美三国在该问题上的政策演变，揭示出三巨头对战后世界秩序的共识与分歧；三是指出苏联在的里雅斯特问题上的做法，损害了南斯拉夫领导人对苏联的信任，为后来苏南关系的恶化埋下了伏笔。

## 一、苏联在的里雅斯特问题上的内部考虑

1941年12月16日，斯大林会见英国外交大臣艾登，首次表明了苏联在意南领土争端问题上的立场。斯大林称：“南斯拉夫应当按照自己原先的边界恢复国家，并取得意大利的部分地区（的里雅斯特、阜姆、亚得里亚海

---

① Волокитина Т.В. Ред. Восточная Европа в документах российских архивов. 1944-1953 гг. М., Новосибирск, 1997/1998; Волокитина Т.В. Советский фактор в Восточной Европе, Документы 1944-1953. М., Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999/2002; МИД СССР. Советско-югославские отношения 1917-1941. Документы и материалы. М., 1992; МИД России. Документы внешней политики СССР. Т.ХХII, Т.ХХIII, Т.ХХIV. М., Изд-во полит.лит-ры, 1992/1995/2000; Кынин Г.П., Лауфер Й. СССР и германский вопрос. 1941-1949: Документы из Архива внешней политики РФ. М., Междунар. отношения, 1996/2000/2003.

② Гибианский Л.Я. Сталин и триестинское противостояние 1945 г.: за кулисами первого международного кризиса холодной войны// Чубарьян А.О. отв. ред. Сталин и холодная война. М., Наука, 1997; Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны// Славнояновведение. 2001. No.3, No.4; Сальков А.П. Проблема Юлийской Краины (Венеции-Джулии) в советской международной политике (1918-1945 гг.), СССР в дипломатической борьбе за урегулирование Югославско-Итальянского конфликта вокруг Юлийской Краины и Триеста ( июль 1945-июль 1946 г.)// Сальков А.П, Яновский О.А. отв. Редакторы. Российские и славянские исследования: науч. сб. Вып.4, Вып.5. Минск., БГУ, 2009, 2010; Мараш А. Проблема демаркации югославско-итальянской границы: (1941–1975 гг.)// Вестник МГИМО-Университета. 2012. No.1.

上的岛屿等)而稍扩大”(阜姆, Fiume, 即里耶卡, 引者注)。苏联外交部门制定的苏英条约秘密议定书中也写道:“恢复南斯拉夫, 并通过取得意大利亚得里亚海沿岸地区、合并相邻岛屿, 以扩大其领土。”<sup>①</sup>斯大林当时还无法预见到战后南共会执掌政权, 因此上述考虑的主要出发点是对意大利的惩罚, 这与英国在意南领土争端上的立场基本吻合。但艾登在丘吉尔和美国的坚决反对下, 婉拒了斯大林有关战后欧洲领土划分的所有建议。

1943年夏, 苏联外交部门的战后规划工作全面展开。9月9日, 苏联“战后秩序与和约问题委员会”主席李维诺夫(М.Литвинов), 向斯大林和莫洛托夫提交了委员会将要研究的问题清单。清单中的第十四节是南斯拉夫, 包括: 南保边界, 南意边界(达尔马提亚群岛、的里雅斯特、阜姆), 南奥边界, 南罗边界, 南希边界, 在南斯拉夫建立政权, 保证南斯拉夫使用保加利亚和罗马尼亚的港口等。1944年1月10日, 苏联“对苏赔偿委员会”主席迈斯基(И.М.Майский), 向苏联领导人提交了一份题为《关于未来和平的最佳原则》的报告。报告的“意大利”一节中写道:“意大利从来不是, 将来也不会成为欧洲和平的严重威胁。战后时期, 它必须花费很长时间来医治战争期间所受到的创伤。尽管如此, 仍必须让意大利认识到, 盟国, 特别是苏联, 不会忘记它在这场战争中所起的作用。具体说, 应当保证意大利欧洲领地的完整, 包括西西里和撒丁岛在内, 但它原先在巴尔干的领地不在此列。”在报告的“巴尔干”一节中写道:“南斯拉夫可以恢复自己原先的疆界, 如果需要, 也可以做些局部调整”<sup>②</sup>。

德黑兰会议后, 苏联加大了与南斯拉夫共产党的联系。1944年2月, 苏军将领戈尔什科夫少将成功空降到铁托的游击队。7月, 苏联向铁托在波斯尼亚的司令部派遣了军事代表团。7月5日, 铁托在给斯大林的信中首次提出了意南边界问题, 称“战争越近结束, 边界和边区部分少数民族自治的问题就越迫近。因此, 必须采取所有预备措施, 以便这些很复杂的问题能在

---

① 沈志华总主编, 张盛发主编:《苏联历史档案选编》, 第16卷, 北京:社会科学文献出版社, 2002年, 第518, 531页。

② 同上, 第680, 691, 694页。苏联对战后世界秩序的规划工作, 详见梁强:《苏联与大同盟(1941-1946):基于新解密档案的研究》第三章第二节, 北京:中国社会科学出版社, 2014年。

和会上尽可能轻松和有利地解决”<sup>①</sup>。铁托提到的这些预备举措，就是在争议领土上积极扩大南共的政治影响力和军事存在。之后，南共又通过驻莫斯科的代表进一步表明，战后不仅应遵循种族原则将的里雅斯特周边地区划给南斯拉夫，的里雅斯特市和的里雅斯特港也应该划给南斯拉夫。<sup>②</sup>

1944年9月4日，李维诺夫委员会讨论《关于如何对待意大利》的报告（Об обращении с Италией）草案时，前驻法大使苏里茨（Я.Суриц）称，亚得里亚海问题的解决违背了南斯拉夫的利益，1920年拉巴洛条约规定的边界使意大利能够“威胁到整个斯洛文尼亚地区，特别是卢布尔雅那”，而斯洛文尼亚连一个真正的海港都没有。苏里茨认为，造成这种不公正的部分原因，是“俄国被暂时剥夺了讨论亚得里亚海命运的权利”，要修正这种不公正，南斯拉夫就应获得整个伊斯特拉。但他对是否应将整个的里雅斯特都交给南斯拉夫表示怀疑，认为可采取使其从意大利脱离，同时赋予其“中立性质并对其实施国际控制”的办法。苏联副外交人民委员拉佐夫斯基（С.А.Лозовский）支持将的里雅斯特划归南斯拉夫，反对对意大利的任何温和政策。他的理由是，苏联把意大利看作是在地中海抵御英国的重要力量，如果对其过于温和，可能给英国一个危险的先例，使其在对德国的处理上表现出同样的立场，把德国看作是在中欧抵御苏联的重要力量。拉佐夫斯基认为，意大利“应通过失去殖民地和一系列夺来的领土，真正切实感受到这场战争的结果”。苏联科学院院士、历史学家塔尔列（Е.Тарле）也坚持意大利应该遭到严惩。塔尔列指出，意大利在最近130年里三次参与针对俄国的战争，“意大利的力量一直都被当成是国际政治中的一件商品，如果它把自己出售给针对我们的强大掠夺者，或多或少对后者都是有利的……如果它被削弱，那就没人会买它了”。前驻意大利大使施泰因（Б.Е.Штейн）也认为，“必须终止意大利（在巴尔干）的任何作用”。李维诺夫最后作了总结，同意“必须完全将意大利从伊斯特拉半岛赶出去”，绝不能给其该地区的任何领土。至于的里雅斯特问题，李维诺夫认为：首先，如果南斯拉夫获得阜姆和扎拉，

---

① Советско-югославские Отношения СССР (России) с Югославией. 1941-1945. С.282.

② Агафонова Г.А. Дипломатический кризис на лондонской сессии смид// Чубарьян А.О. Сталин и холодная война. С.64.

的里雅斯特作为港口，对意大利和南斯拉夫就都不是迫切的需要了。正确的做法是，“将的里雅斯特交给那些没有南部入海口的国家使用，比如奥地利和捷克斯洛伐克”。第二，“考虑到我们与南斯拉夫的某些特殊关系，将的里雅斯特交给南斯拉夫是可行的”。但国际舆论将对南斯拉夫获得意大利人占多数的的里雅斯特提出反对。第三，“我们如果在亚得里亚海有一个观察哨也不错，这一点可以通过参与对的里雅斯特的国际管理而实现”<sup>①</sup>。

9月8日最终确定的《关于如何对待意大利》的报告，采取了折中立场。报告中写道：“对待战败的意大利，严厉程度可低于德国”。这不仅是因为“意大利在经济上的弱势地位和对外依赖，使其再也不会独自对世界的和平构成威胁”；而且也是因为苏意两国的利益“未来任何时候在任何地区都不会有直接冲突”；比起法国，意大利要更能“成为英国在地中海实现完全统治的障碍”。在报告的附加说明中也写道：“b) 在确信我们在南斯拉夫的影响力得到巩固的情形下，满足后者对戈里齐亚和伊斯特拉的要求；c) 的里雅斯特城和的里雅斯特港在国际委员会监管下实施国际化；d) 无论意南边界如何重审，阜姆港必须留给南斯拉夫；e) 南斯拉夫获得扎拉港和亚得里亚海沿岸的所有岛屿”<sup>②</sup>。

从上述档案可以看出，虽然斯大林很早就表明了对南斯拉夫领土要求的支持，但苏联外交部门在战后规划中并未严格遵循这一原则，尤其是在的里雅斯特问题上，更倾向于将其国际化。这说明随着形势的变化，苏联领导人对意南领土争端的解决已经有了一些新的考虑。首先，英美都已通过各种场合表示了对南斯拉夫领土要求的反对，苏联公开支持南斯拉夫必然会引发与盟友的矛盾。其次，意大利投降后，苏联对意大利的政策发生了变化，认为后者可以成为协助苏联在地中海抵制英国霸权的重要伙伴，为此苏联第一个承认了巴多格里奥政权。此时公开支持南斯拉夫的领土要求，必然会影响到苏意关系和苏联的对意政策。三是意共和南共在该问题上的立场完全对立。意共站在巴多格里奥政权一边，并且和南共一样寻求莫斯科的支持，这让苏

---

① АВП РФ. Ф.06 (Секретариат В.М. Молотова). Оп.06. П.14. Д.141. Л.70-82. 转引自 Сальков А.П. Проблема Юлийской Краины (Венеции-Джулии) в советской международной политике (1918-1945 гг.). С.18-19.

② АВП РФ. Ф.06. Оп.06. П.17. Д.147. Л.44-47, 55-57. Там же. С.19.

联无法轻易表明在该问题上的立场。综合上述考虑，苏联领导人决定暂时不考虑积极地解决该问题，而是采取超脱态度，等到时机合适时再提出。苏联外交部门的报告尽管在很大程度上已预见到了的里雅斯特问题的结局，但未获得苏联领导人的采纳，而只限于政策建议层面。这也在一定程度上导致了此后尖锐冲突的发生。

## 二、英美在的里雅斯特问题上的立场

1941年1月24日，为获取南斯拉夫对英国在地中海防务的支持，英国首次承认了南斯拉夫对威—朱地区的伊斯特拉（除了西岸）、的里雅斯特、扎拉、里耶卡等地的领土要求<sup>①</sup>。6月27日，南斯拉夫流亡政府总理西莫维奇（Д.Симовић）在伦敦发表演说，宣称伊斯特拉、的里雅斯特、戈里齐亚和扎拉等所有南斯拉夫夫人居住的土地，在反法西斯战争胜利后都应回归祖国。1942年7月，南斯拉夫国王彼得二世（Peter II）访美，双方签署相互援助协定。美国对南斯拉夫恢复独立表示支持，但协定中并未涉及意南边界问题。罗斯福的多数幕僚都反对美国直接介入巴尔干，罗斯福也对彼得二世能否解决国内复杂的民族矛盾有很大怀疑，认为斯洛文尼亚和克罗地亚独立，或将后者交由国际托管更为可行<sup>②</sup>。7月14日，在给丘吉尔的信中，罗斯福还指责英国承诺战后帮助南斯拉夫重建边界过于轻率，称美国对战时进行的所有旨在战后修正边界的尝试都坚决反对。英国外交部常务次长贾德干（A. Cadogan）不得不向美国代理国务卿威廉斯（S. Welles）解释说，英国政府并未对此承担明确义务，更未对的里雅斯特的归属作出任何承诺<sup>③</sup>。

1943年意大利退出战争后，南共领导的游击队乘机在威—朱地区迅速推进，占领了争议领土的大部分。9月11日、13日，斯洛文尼亚滨海边区和伊斯特拉民族解放运动分别通过了加入斯洛文尼亚和克罗地亚的决定。9

---

① L. Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, Vol.IV, London, HMSO, 1975, p.532.

② Сальков А.П. Проблема Юлийской Крайны (Венеции-Джулии) в советской между-народной политике (1918-1945 гг.). С.15.

③ M. Wheeler, *Britain and the War for Yugoslavia 1940-1943*, Boulder, 1980, p.255.

月 20 日，克罗地亚反法西斯人民解放委员会宣布，伊斯特拉、里耶卡等并入克罗地亚。9 月 30 日，南斯拉夫反法西斯人民解放委员会重申了这一决定<sup>①</sup>。在 11 月 28 日的德黑兰会议上，三巨头同意了恢复第二次世界大战前意南边界的请求，但南斯拉夫流亡政府对伊斯特拉、的里雅斯特、扎拉、里耶卡等地的领土要求，被留待战后和会解决。由于巴多格里奥政府 10 月 13 日已经对德宣战，意大利成为盟国的新盟友，因此这一决议明显有维护意大利的意味。南斯拉夫国内对德黑兰决议坚决反对。11 月 29 日，南斯拉夫反法西斯人民解放委员会第二次大会通过决议：决定建立由铁托领导的南斯拉夫全国解放委员会，赋予其临时政府的权力并取代在伦敦的流亡政府；支持斯洛文尼亚和克罗地亚民族解放运动提出的领土要求；将收复包括的里雅斯特在内的所有一战后失去的克罗地亚和斯洛文尼亚领土作为新政权的任务<sup>②</sup>。这一声明等于废除了此前涉及意南边界的所有国际条约，意南边界争端彻底激化。的里雅斯特问题从此进入了一个新的阶段，从简单的两国领土争端上升成为影响三巨头对战后世界秩序安排的重要议题。

虽然铁托在意南领土争端问题上表现出了明确的独立性，但从战后争夺在巴尔干影响力的现实需要出发，美英很快放弃了对南斯拉夫流亡政府的支持，转而对铁托表现出好感。在 11 月 29 日与斯大林的会谈中，罗斯福引用美国驻铁托司令部代表的报告称，南斯拉夫人民解放军已控制了亚得里亚海沿岸的大部分，美国认识到游击队力量在南斯拉夫的政治意义，以及“从亚德里海沿岸直到多瑙河流域”地区的战略重要性<sup>③</sup>。12 月底，丘吉尔根据新的形势确定了英国对南政策要依据的三个新因素：“游击队将成为南斯拉夫的统治者”；游击队在军事方面如此重要，需要给他们全方位的援助，“政治考虑应服从于军事需要”；对指望南斯拉夫国王成为“联合南斯拉夫各派力量”的观点持保留态度。由于担心苏军先于盟军进入奥地利，在开罗会议期间，英美还讨论了盟军在威一朱地区登陆、经的里雅斯特和卢布尔雅那峡谷

---

① МИД СССР. Советско-английские отношения во время Великой Отечественной войны. Т.1. М., Изд-во полит. лит-ры, 1983. С.476.

② Мараш А. Проблема демаркации югославско-итальянской границы: (1941-1975 гг.). С.77.

③ МИД СССР. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны. Т.2. М, Политиздат, 1978. С.101, 163.

进军奥地利的计划<sup>①</sup>。

1944年8月12日和13日，丘吉尔在意大利那不勒斯与铁托举行会晤。丘吉尔提出三点要求：一是南斯拉夫军队配合盟军在伊斯特拉地区登陆，并快速通过卢布尔雅那峡谷进军奥地利。二是在威一朱地区建立英美领导的盟国军政府（Allied Military Government, A.M.G），保留现行的意大利法律，上述领土的划分由战后和会决定。三是战后建立由彼得国王领导的、包括流亡政府人士在内的南斯拉夫联合政府。铁托同意了丘吉尔的第一点要求，表示愿意协助盟军捍卫其在威一朱地区的交通运输线。但铁托坚持盟军要尊重南斯拉夫全国解放委员会在上述地区已建立的“人民政权”，至少也要在行政事务上与其保持合作。铁托对战后建立彼得国王领导的联合政府也表示怀疑，称他与彼得国王会晤的时机未到，后者能否返回国内要由南斯拉夫全体人民决定<sup>②</sup>。由于双方分歧很大，盟军在伊斯特拉的登陆计划最终未能实施。

铁托通过与丘吉尔的谈判看到了英国控制的里雅斯特的野心。回国后，他立即着手制定占领的里雅斯特、里耶卡和伊斯特拉半岛的军事方案。9月21-28日，铁托密访莫斯科，请求斯大林“让苏军暂时进入南斯拉夫”追击德军，但不在解放地区驻留，解放地区由南斯拉夫军队接管。铁托承诺，如果英国试图破坏任何南斯拉夫军队掌控的地区，他将“予以坚决抵抗”<sup>③</sup>。9月22日，苏军进入南斯拉夫；10月15日，与南斯拉夫军队一起解放贝尔格莱德。此时英美盟军的前锋部队刚到佛罗伦萨北部，如果苏南军队合作，1944年底之前就能夺取的里雅斯特，盟军要赢得与铁托争夺的里雅斯特的竞赛将变得不可能。但苏军遵循两国领导人之前的协定，将德军赶入匈牙利

---

① Сальков А.П. Проблема Юлийской Крайны (Венеции-Джулии) в советской между-народной политике (1918-1945 гг.). С.17.

② *Tito-Churchill.Strogo.tajno*, pp.258-295. 转引自 Гибанский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. 2001. No.3. С.6. 7月5日，铁托在给斯大林的信中谈到了盟军在南斯拉夫领土登陆的可能，称“这样的登陆对我们来说是不能接受的”；但如果事情进展到就此举行谈判的程度，他会建议实施“尽可能小的力量”的登陆，登陆地点将在伊斯特拉和克罗地亚边区。苏联领导人并未对此表示反对，这也是铁托同意丘吉尔登陆要求的主要原因。参见 Золотарев В.А. ред. Русский архив: Великая Отечественная. Красная армия в странах Центральной, Северной Европы и на Балканах: 1944-1945: Документы и материалы. Т.14-3 (2). М, Терра, 2000. С.210.

③ J.R. Whittam, “Drawing the Line: Britain and the Emergence of the Trieste Question, January 1941-May 1945”, p.362.

后未在南斯拉夫停留，只让南斯拉夫军队独自沿亚得里亚海和南斯拉夫北部与德军作战，这给盟军之后向的里雅斯特迅速挺进留下了机会<sup>①</sup>。

苏军深入中欧和南欧后，英国认为现在在巴尔干唯一可以寻求的盟友就是南斯拉夫。要保证地中海地区的稳定，确保英帝国交通线的畅通，意南、包括希南边境的任何安排都必须为铁托所接受。在这一思想的指导下，1945年初，盟军地中海司令亚历山大（H. Alexander）和英国外交部南欧司司长萨根特（O. Sargent）共同制定了一份方案。方案设想以实际停火线为界将争议地区分为东西两区，南斯拉夫军队占领东区，盟军占领西区。盟国军政府（A.M.G）只在西占区实施即可，无须“涉及”到边界线以东南斯拉夫已设立的行政机构。方案得到了英国政府的赞同<sup>②</sup>。在雅尔塔会议上，艾登向莫洛托夫和美国国务卿斯退丁纽斯（E. Stettinius）递交了《就威一朱问题致三国外长的备忘录》，建议制订临时分界线，以免南斯拉夫与盟军在追击德军的军事行动中发生军事冲突。但苏美更关心苏波边界争端，因此未对艾登的照会作出回应。艾登随后致信莫洛托夫，建议取消对该问题的讨论，继续外交渠道的谈判<sup>③</sup>。2月15日，艾登在英国驻雅典使馆召开会议，决定由亚历山大与铁托就英国的方案进行谈判。谈判于2月21日在贝尔格莱德举行，双方最终达成如下协定：同意将争议地区的东部交由南斯拉夫军队占领和管理，西部（包括的里雅斯特、普拉等）由盟军实施军事控制，但保留南斯拉夫在当地已建立的行政管理机构，盟军对上述地区的军事管理必须与当地的行政机构协同进行<sup>④</sup>。协定并未解决意南边界争端的基本问题，实际上又回

---

① 苏军的这一做法也获得了苏联外交部门的支持。11月15日李维诺夫提交的《关于苏英合作前景和可能的基础》的报告中提醒苏联领导人：苏联在罗马尼亚和保加利亚的主导性影响力已经不可避免，苏军出现在南斯拉夫并可能进一步向南推进到西弗拉基，向西推进到伊斯特里亚和达尔马提亚。这会对英国的利益构成现实威胁，英国会努力“控制从巴尔干到爱琴海和亚得里亚海的出海口，不向任何人作出让步”。参见АВП РФ. Ф.06. Оп.06. П.14. Д.149.Л.32.转引自 Сальков А.П. Проблема Юлийской Крайны (Венеции- Джулии) в советской международной политике (1918-1945 гг.). С.21.

② Н. Macmillan, *The Blast of War. 1939-1945*, New York, Evanston, 1968, pp.567-568.

③ Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны. Т.4.1979. С.134, 196, 201-202, 255, 281.

④ *Tito-Churchill.Strogo.tajno*, pp.466-467, 470-471, 487.转引自 Гибанский Л.Я. Триест-ский вопрос в конце второй мировой войны. 2001. No.3. С.9.

到了之前英国提出的以军事停火线为界分区占领的里雅斯特方案。

### 三、的里雅斯特危机的形成

1945年3月7日，铁托领导的南斯拉夫联邦民主共和国临时政府正式取代流亡政府，南斯拉夫成为中欧第一个完全由共产党领导的国家。3月9日，南斯拉夫临时政府发表声明，提出“收回所有一战后被夺走的领土”的任务，称这样做不仅是因为民族自决和种族多数的原则，也是因为南斯拉夫人民在这些领土的武装斗争“对联合国家的共同事业作出了很大贡献”<sup>①</sup>。4月20、28、29日，英美苏三国先后承认南斯拉夫临时政府。此时苏联军队已占领了包括维也纳在内的奥地利大部分领土，与南斯拉夫军队在地中海沿岸的攻势形成遥相呼应之势。南斯拉夫政局的变化和欧洲战局的发展，推动着苏英美对意南边界争端的政策再次转变。

“铁托—亚历山大协定”中规定了南斯拉夫军队与盟国军队划分各自占领区的分界线，但没有明确的勘界和书面协定。分界线很快就被双方的军事行动所破坏，铁托因此重新燃起了夺取的里雅斯特的想法。在采取最后的军事行动之前，他必须获得斯大林的批准。1945年4月5日至16日，铁托率领南斯拉夫政府代表团对苏联进行正式访问。尽管这次访问的档案尚未披露，但可以判定，正是在这次会谈后，苏联的立场发生了明显改变。在4月15日南斯拉夫代表团离开莫斯科前，苏联国防部官方报纸《红星报》发表了对铁托的专访。铁托指出：“伊斯特拉和的里雅斯特的人民希望加入到新南斯拉夫，我们相信，这一愿望会得到实现。”<sup>②</sup>在这样的时刻发表这样的访谈，意义非同寻常。英国驻苏临时代办罗伯茨（F. Roberts）向艾登报告此事时强调，铁托在专访中提到是“伊斯特拉和的里雅斯特”。而据南斯拉夫外长舒巴希奇（Subašić，曾担任南斯拉夫流亡政府首相）提供的消息，在之前他参加的铁托与莫洛托夫的会谈中，铁托只提到了伊斯特拉。罗伯茨认为，

---

① Советско-югославские Отношения СССР (России) с Югославией. 1941-1945. С.422, 605.

② Там же. С.442, 444-445.

这份公开声明表明，苏联已决定公开支持南斯拉夫对意大利的领土要求。在铁托与莫洛托夫的会谈中，之所以未提到的里雅斯特，很可能是知道舒巴希奇与罗伯茨的紧密关系而故意隐瞒，因为这与“铁托—亚历山大协定”是不相符的<sup>①</sup>。4月19日，苏联照会南斯拉夫，支持南斯拉夫军队参加对奥地利卡林西亚地区的占领。按照盟国此前就对奥占领达成的协定，卡林西亚应由英军占领。4月23日，铁托在南共中央政治局会议上宣布：“我们的军队将占领奥地利……（需要）为的里雅斯特、伊斯特拉、克鲁什克（即卡林西亚，引者注）和其他奥地利地区培训干部，他们将被派到那里的居民点和城市，建立敌后政权。”<sup>②</sup>上述材料表明，斯大林在苏联军队已进入中欧、战争即将结束的新形势下改变了立场，同意南斯拉夫以军事手段夺取争议领土。4月27日，铁托下令伊斯特拉和斯洛文尼亚滨海地区的南斯拉夫军队向驻意大利的德军发起总攻。5月1日，南斯拉夫军队占领伊斯特拉和的里雅斯特的大部分地区。5月7日，南斯拉夫在里耶卡和伊斯特拉建立了自己的行政机构。南斯拉夫内部开始酝酿建立以的里雅斯特为首府的“南斯拉夫第七自治共和国”<sup>③</sup>。

南斯拉夫的军事行动成为英美以新的视角审视的里雅斯特问题的开始。美国认为，铁托访苏并与苏联签署《南苏友好、互助和战后合作条约》表明，南斯拉夫已成为苏联向巴尔干扩张的工具，对铁托的任何领土要求让步都是对苏联的让步，将导致这些领土被用来从事反对西方的活动。比如，原来由匈牙利和捷克斯洛伐克使用的伊斯特拉、的里雅斯特、里耶卡的港口一旦转交南斯拉夫，将使苏联获得进入亚得里亚海和地中海的重要支点<sup>④</sup>。英国也放弃了对铁托的“拉拢政策”。4月28日，丘吉尔授权亚历山大立即展开占领整个伊斯特拉和里耶卡地区的军事行动。当天丘吉尔还致信杜鲁门，希望英美联合展开对的里雅斯特这一关键点的争夺，认为英美“早于铁托的游

---

① *Tito-Churchill.Strogo tajno*, pp.502, 503.转引自Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. С.23.

② Советско-югославские Отношения России (СССР) с югославией 1941-1945 гг. С.442, 444-445.

③ Уэст Р. Иосип Броз Тито: власть силы. Смоленск, Русич, 1998. С.88.

④ Dukovski D, *Rat i mir istarski. Modeli povijesne prijelomnice (1943- 1955)*, Pula, 2002, p.93.转引自Мараш А. Проблема демаркации югославско-итальянской границы. С.78-79.

击队占领的里雅斯特至关重要，这是一场政治军事战役。决不能坐等机会失去”。杜鲁门同意丘吉尔的建议，但要求亚历山大采取行动前必须向英美参谋长联席会议通报。4月30日，丘吉尔再次致信杜鲁门，称斯大林正在利用铁托侵吞英国在地中海的利益，美国帮助亚历山大以武力占领的里雅斯特，“意味着美国、英国和意大利政府之间的和谐配合，这将极大地分裂和压制意大利的共产主义运动”。他还警告说，舆论会对美国从中欧撤出感到震惊，“在整个北亚得里亚海都被南斯拉夫人占领的情况下，这种震惊将达到最极端的程度，他们显然已成为苏联的工具和受益者”。丘吉尔还将这一行动与《大西洋宪章》联系起来，称“任何领土改变都必须留到和平或停火建立之后”。当天，美国国务院负责地中海事务的助理国务卿格鲁(J. Grew)也向杜鲁门报告，尽管盟军与南斯拉夫军队为争夺的里雅斯特发生战斗是“最不明智的”，但美国已不能再回避这样的问题。杜鲁门在给丘吉尔的回信中，不但不再坚持亚历山大向英美参谋长联席会议提前通报，而且要求亚历山大向铁托表明：“南斯拉夫在这片地区的任何军队都应该处于我们的领导控制之下”，如果南斯拉夫人不合作，盟军“不排除进一步行动的可能性”<sup>①</sup>。

4月25日，盟军第八军推进到的里雅斯特；4月30—5月3日，盟军夺取了威—朱大部分地区。5月1日，丘吉尔命令亚历山大采取一切措施，尽快到达的里雅斯特并占领尽可能多的地区，上述行动不必提前向南苏两国通报。当天，盟军新西兰第二师在距离的里雅斯特只有12英里的地方遭遇南斯拉夫军队，在稍许耽搁后于5月2日下午进入的里雅斯特城并占领的里雅斯特港。南斯拉夫军队赶在盟军前几小时控制了城中央及大部分附属地区<sup>②</sup>。双方在的里雅斯特形成了军事对峙。亚历山大和南斯拉夫军队司令都要求对方放弃对的里雅斯特的占领，亚历山大还要求处在的里雅斯特地区的南斯拉夫军队由盟军统一领导，但双方都拒不接受对方的命令。5月5日，铁托发表公开讲话：“英国人想要的里雅斯特，但我们不会交出它，我们也不能交出它。在的里雅斯特我们无论如何都不会让步——英国人占有港口（即的里

---

① *FRUS*, 1945, VoL.IV, pp.1128, 1130-1132.

② C. Harris, *Allied Administration of Italy 1943-1945*, London, H.M.S.O., 1957, p.336.

雅斯特港，引者注)，这对他们来说已经足够了”<sup>①</sup>。5月7日，南斯拉夫在里耶卡和伊斯特拉建立了自己的行政机构，宣布将尊重“本地居民自主认定国籍的权利”，南斯拉夫内部开始酝酿建立以的里雅斯特为首府的“南斯拉夫第七自治共和国”<sup>②</sup>。

5月8-9日，铁托与亚历山大的参谋长摩根（W.D. Morgan）中将在贝尔格莱德举行谈判。摩根建议，以1919年巴黎和会上划定的威尔逊线为基础，划分盟军与南斯拉夫军队的占领区：的里雅斯特、戈里齐亚和普拉列入盟国军队的管辖范围，南斯拉夫军队要么从上述地区撤出，要么接受盟国司令部的领导。鉴于当地的南斯拉夫行政机构“已经建立且其工作是令人满意的”，盟军允许其继续履行职能。铁托只同意西方军队控制的里雅斯特港和必要的交通枢纽，驳回了摩根的其他要求。他提出的建立盟军和南斯拉夫军队联合司令部的反建议也被盟军拒绝<sup>③</sup>。双方的第一次谈判破裂，的里雅斯特危机开始。

#### 四、的里雅斯特危机的解决

摩根与铁托的谈判失败后，英美政府决定直接介入。5月15日，两国政府照会南斯拉夫，要求其立即同意在的里雅斯特及其周边，以及普拉港地区，建立盟军军事管理机构的要求。但照会中并未提到要南斯拉夫军队从上述地区撤出，只是要求其与盟军司令部合作，以确立后者对上述地区的军事管理。两国也向苏联通报了这份照会<sup>④</sup>。莫斯科此前一直通过苏联驻南斯拉夫使馆保持与贝尔格莱德的联系，因而在形式上并未介入的里雅斯特危机。这一方面是为了避免风险，另一方面是南斯拉夫几乎占领了整个争议地区，在谈判中占据着非常有利的地位。斯大林只需静观事态发展，看铁托能坚持到什么时候，以及最终能作出怎样的让步，然后再相机行事。英美15日的

① Золотарев В.А. Русский архив: Великая Отечественная. Красная армия в странах Центральной, Северной Европы и на Балкана. С.280-281.

② Glenda Sluga, “Trieste: Ethnicity and the Cold War, 1945-54”, p.288.

③ *Tito-Churchill.Strogo.tajno*, pp.517, 533-534, 536-543.转引自Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны// Славноявновведение. 2001. No.4. С.4.

④ *Tito-Churchill.Strogo.tajno*, p.550. Там же.

公开介入使局势发生了重大改变，西方将此问题抛给苏联，迫使斯大林必须作出回应。苏联的直接介入，使的里雅斯特危机有了戏剧性的转折。

5月18日，斯大林召见南斯拉夫驻苏联大使波波维奇（В. Попович）。斯大林指出：在允许南斯拉夫军队在的里雅斯特及其周边继续驻留并保留在当地的行政机构的前提下，南斯拉夫可以同意盟军对该地区的军事管理。随后，斯大林和莫洛托夫又联名致电苏联驻南斯拉夫大使，希望南斯拉夫遵循苏联的建议，努力通过外交手段获得对更多地区的控制权。斯大林还要求将此电转交铁托<sup>①</sup>。苏联持上述立场的原因不外乎两点：一是英美强硬介入，表明西方可能不惜冒与南斯拉夫发生军事冲突的风险迫使其让步，这显然不符合苏联当时奉行的与英美合作划分势力范围的政策。西方在照会中的强硬态度让莫斯科相信，现在是到了该妥协的时候了——只有作出妥协，才能为南斯拉夫争取到在当时条件下最可能的有利结果。二是只要满足以上条件，即使西方对争议地区实施军事管理，南斯拉夫在战后和会上也有很大机会获得对这些地区的合法权利。而南斯拉夫要通过外交斗争使自己通过军事手段获得的东西合法化，就必须依靠苏联。这样，通过参与战后和会，苏联仍保留着对的里雅斯特问题的直接影响力。

4月下旬从莫斯科回国后，铁托已确立了对争议领土实行军事占领的方针。的里雅斯特危机开始后，这一立场并未改变。5月12日，在塞尔维亚共产党秘密会议上，铁托对与会者明确表示：在南斯拉夫军队已占据争议地区大部分领土的既成事实下，2月协定已失去了效力，而且南斯拉夫现在拥有苏联的支持<sup>②</sup>。5月17日，铁托否决了英美15日的照会。现在斯大林要求南斯拉夫改变原来的立场，这让铁托非常气愤，他立即致电斯大林，对苏联的建议表示谨慎赞同的同时，对苏联设想的情形能否实现表示了怀疑：

“如果盟国确实同意他们只是对所要求的地区实行军事控制，我们

---

① Fond Kabinet Marsala Jugoslavije. I-30d/13.L.1, 5-6(南斯拉夫元帅内阁基金会，I-30d/13，页码1、5-6).转引自Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. С.9-10.

② Гибианский Л.Я. У истоков "социалистического содружества": СССР и восточно-европейские страны в 1944-1949 гг. М., Наука, 1995. С.183.

完全赞同您在的里雅斯特和威尼斯—朱利亚问题上的建议。……（但）我们深信，实际情况将完全是另外一回事……他们想占领全部的里雅斯特。而且也不会允许意大利人自己建立民主政权。他们想为意大利反动势力建立稳固基地，并通过不同形式的刁难，使得南斯拉夫在未来和会上无法借助人民全体投票实现自己的合法要求。……（南斯拉夫军队从争议地区撤出）将会带来灾难性的后果……当地的人民，甚至那些并不倾向于我们的人，当前在的里雅斯特和伊斯特拉问题上都坚决地和我们站在一起。如果由于我们的让步失去以上地区，将会造成我们政治上的完全失信。”<sup>①</sup>

铁托的这份回电表明，南共此时陷入了两难境地：一方面，南共不同意苏联在的里雅斯特问题上的判断和作出让步的建议。另一方面，南共又不能不服从苏联作为国际共运领导者的指示。5月19-20日，南共二号人物卡德尔（Edvard Kardelj）与英国驻南斯拉夫外交代表史蒂文森（R. Stevenson，英国驻南斯拉夫王国末任大使）进行了新的会谈。5月21日，南斯拉夫向英美递交了照会，基本上同意了英美15日照会的内容。但这仍然无法让英美满意。5月21日，杜鲁门致信斯大林，坚持南斯拉夫必须同意英美15日照会中的所有要求，称英美“不会从有秩序的和尽快解决这个问题原则上倒退一步”。杜鲁门还明确表示，希望斯大林能利用他对南斯拉夫的个人影响力，促进该问题以英美的立场为基础得到解决。收到此信后，莫洛托夫立刻联系苏联驻南斯拉夫大使萨特奇科夫（И. Садчиков），要求与铁托直接通话。在得知铁托已前往斯洛文尼亚视察后，莫洛托夫授权萨特奇科夫向南共其他领导人转达莫斯科的意见，要求南斯拉夫必须采取行动缓和与英美的冲突。萨特奇科夫向莫洛托夫汇报了南斯拉夫21日照会的内容，指出照会是按照苏方立场准备的。在获悉南斯拉夫已接受自己的建议后，苏联开始公开支持南斯拉夫。5月22日，斯大林对杜鲁门和丘吉尔的信作出回复，指出南斯拉夫21日照会的内容也是苏方的意见，并强调在伊斯特拉—的里雅斯

---

<sup>①</sup> Fond Kbinet Marsala Jugoslavije. I-30d/13.L.2-3.转引自 Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. С.11.

特军事管理区应保留南斯拉夫驻军和当地的行政机构。5月27日,《真理报》发表题为“论的里雅斯特问题”的文章,对英美在的里雅斯特问题上对南斯拉夫施压的做法予以大力抨击,对南斯拉夫政府的立场则完全支持。第二天,卡德尔在给铁托的信中写道:“俄国人现在开始真正帮我们了。苏联报刊上的文章开始站在我们一边,甚至直接提出要求,在和会上承认南斯拉夫对的里雅斯特的权利。”<sup>①</sup>

5月31日,杜鲁门再次致信斯大林,坚持盟军有权独立决定行政机构的组成方式和驻留该地区的南斯拉夫军队的人数。当天英美在对南斯拉夫5月21日照会的回复中,坚持原来的要求,并附上了一份协定草案,称这份协定草案将是英美南三国谈判的基础。草案中明确规定,南斯拉夫在上述领土的驻军只能是象征性的2,000人,且必须在指定区域驻留,禁止前往其他地区。这实际上否决了此前苏联提出的保留驻军和当地行政机构两大前提条件,意味着南斯拉夫被彻底剥夺了对该地区的管理权。英美的这一突然袭击,让莫斯科和贝尔格莱德都措手不及。6月8日,斯大林致信杜鲁门,对西方所提要求未作回应,只是表示苏联希望在三国谈判中,“南斯拉夫的利益得到应有的满足,在伊斯特拉一的里雅斯特地区紧张局势引发的所有问题得到妥善解决。”<sup>②</sup>这与其5月22日信中强调“南斯拉夫的利益必须得到维护”的立场显然相去甚远,信中丝毫没有显示苏联要维护南斯拉夫利益的决心。由于没有足够的档案,对苏联立场为何突然改变还无法得出最后的结论。但可以从同时期发生的一件事中作出初步的分析。

5月19日,亚历山大发表挑衅性的演说,指责铁托企图通过军事侵略占领争议地区,称这种行为“很容易让人联想到希特勒、墨索里尼和日本”。西方报刊也对南斯拉夫展开持续抨击。5月26日,铁托在卢布尔雅那发表

---

① Архив Југославије (Београд). Ф. Едварда Карделја. Колекција "Sabrana dela". Т.1Х (Х). N.5.Л.69-70.N.9. Л. 82 (南斯拉夫档案馆(贝尔格莱德),爱德华·卡德尔:《选集》第9(10),N.5,页码69-70;N.9,页码82).转引自Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. No.4. С.16, 22; МИД СССР. Переписка Председателя Совета Министров СССР с Президентами США и Премьер-Министрами Велико-британии во время Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. Т.2. М., 1976. С.251-252, 423-424.

② Переписка. Т.2. С.257, 260; *FRUS*, 1945, VoL.IV, pp.1175-1177.

演说予以回击，对盟国迫使南斯拉夫从奥地利和意大利撤军的做法表示强烈不满，称：“我们决不是以货易货和讨价还价的对象。我们也不想被卷进某种势力范围政策里……不管写过什么或说过什么，我们都不想再依赖于任何人。”<sup>①</sup>演说中对“势力范围”的抨击让苏联感到了担忧。6月4日-5日，苏联驻南斯拉夫参赞和大使根据苏联领导人的指示先后三次会晤卡德尔，要求澄清“演说中所说究竟所指为何”。卡德尔起初辩解说，铁托只是想强调南斯拉夫不会成为英美与意大利帝国主义作交易的筹码。所谓势力范围政策，指的是英国对南斯拉夫的政策<sup>②</sup>。苏联认为这一解释不能接受，并递交了严厉的声明：“我们认为铁托同志的演说是对苏联的恶意攻击……如果他再允许对苏联作这样的攻击的话，我们就不得不在报刊上以公开批判作为回答”。卡德尔最终同意了苏联对铁托演说的评价，承认铁托对“无产阶级革命和社会主义的共同发展”——也就是苏联的利益——考虑不周<sup>③</sup>。

对于铁托演说的真实含义，南斯拉夫先后有两种不同的说法。1948年苏南冲突刚开始时，南斯拉夫官方坚持演说只是针对英美，而非苏联，并对铁托的演说稿作了修改，指出其中的“盟国”一词特指西方盟国。50年代年苏南关系彻底恶化后，南斯拉夫报刊和学者的立场180度大转弯，认为这一演说真正攻击的对象就是苏联<sup>④</sup>。不管铁托演说的真实意图为何，从莫斯科对此事的重视程度看，斯大林显然认为铁托是在影射苏联，是委婉地批评苏联的“势力范围”政策。因为在1944年10月与丘吉尔达成的“百分比协定”中，斯大林确实同意与英国以50%对50%的比例在南斯拉夫划分势力范围。根据哈里曼对这次会谈的报告，斯大林在会谈中不但“承认并赞同”英国在地中海有重大利害关系，并称他和丘吉尔应当按照他们在1943年就已达成的共识去“合伙”控制南斯拉夫；他甚至向丘吉尔和哈里曼表示，西方

---

① Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. No.4. С.21.

② АВП РФ. Ф.0144. Оп.29. П.116. Д.16. Л.8.转引自Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. С.22-23.

③ Секретная советско-югославская переписка 1948 года// Вопросы истории. 1992. No.10. С.144.

④关于此事的详细论述参见Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. С.21-24.亦可参见克利索德：《南苏关系（1939-1973）：文件与评注》，北京：人民出版社，1980年，文件第110-112号。

军队在意大利要突破德国的防线代价太大，因此建议派出 15 个师“从意大利经伊斯特拉侧翼去包围”德军<sup>①</sup>。后来斯大林就此问题与铁托讨论时，后者非常生气地表示，如果英国人想进入伊斯特拉地区，他会像打击德国人一样打击他们<sup>②</sup>。铁托的反应肯定给斯大林留下了深刻的印象，这是他会见其他共产党领导人时从未见过的。以斯大林的性格，对铁托必然心生猜忌，担心民族主义至上的南共一旦成了气候，将影响甚至危害到苏联对外政策的通盘考虑。铁托 1945 年 5 月 26 日的演说，再次触动了斯大林敏感的神经，使他感到自己的担心正在变成事实。正是出于这样的考虑，斯大林改变了对南斯拉夫全力支持的既定立场，决定抽身而退。当然，以上还只是一种猜测，需要更多新解密的档案证实或证伪。

失去苏联的支持后，南斯拉夫不得不在英美的压力下妥协。6月9日，在贝尔格莱德签署协定，南斯拉夫接受了英美的所有要求。6月12日，南斯拉夫军队从争议领土全部撤出，盟国在上述地区建立了盟国军政府，的里雅斯特又回到了“铁托—亚历山大协定”时的局面。6月13日至20日，南斯拉夫与英美就落实9日的协定展开了第二轮艰苦的谈判。6月20日签署的最终协定，将威—朱地区划分为两部分：西部的A区（包括此前亚历山大军队并未占领的的里雅斯特市及周边地区，以及普拉港地区）由英美盟国军政府管理，南斯拉夫在当地建立的行政机构不再保留；东部B区（除上述地区的整个伊斯特拉地区）由南斯拉夫军事当局管理。划分两区的边界线“摩根线”（即双方的实际军事控制线），从的里雅斯特的海岸线向北直达奥地利边境的菲拉赫。

协定签署后的第二天，6月21日，莫斯科作出了公开反应。斯大林在给丘吉尔和杜鲁门的信中宣称：“（谈判）看起来已走入死胡同……盟军地中海司令部的谈判代表对南斯拉夫最小的意愿都不予考虑。……希望在的里雅斯特—伊斯特拉问题上，南斯拉夫的合法公平利益能得到满足，尤其是在主要议题（即转交由亚历山大控制的争议地区——引者注）上，南斯拉夫

---

① R.S. Dinardo, “Glimpse of an Old World Order? Reconsidering the Trieste Crisis”, p.370.

② Dedijer, *Tito Speaks: His self Portrait and Struggle with Stalin*, London, 1953, p.235.

人能够得到盟国的回应。”<sup>①</sup>这封信的基调与6月8日给杜鲁门的信又完全不同，信中对南斯拉夫的立场予以坚定支持。从信的内容看，斯大林似乎不知道协定已经签署，以及协定的具体内容。但从逻辑上讲，这样的情况不大可能发生。因为在第一轮谈判中，萨特奇科夫一直在向莫斯科汇报谈判的进展和详细情况，没有理由对第二轮谈判毫不知情。而且铁托在6月16日曾向苏联发出过请求，肯定会提到谈判的内容和进程<sup>②</sup>。可能的解释就是，斯大林施展了一次外交手腕：一方面，他通过致英美领导人的立场强硬的信向铁托表明，苏联并没有回绝铁托的请求（危机期间斯大林给英美领导人的信都会及时通报南斯拉夫）；另一方面，他很清楚，如果真的采取措施对英美施压的话，将危及到苏英美大同盟本身的存亡。因此，他在协定签署后才发出这样的信，从而把让步的责任全部归咎于南斯拉夫。这也能解释为何铁托在协定签署前，始终未能等到来自苏联的任何消息，因为此时苏联对南斯拉夫的任何指示，都可能在将来被视为导致南斯拉夫最后让步的原因。由于协定已经签署，英美领导人对斯大林这封措辞突然强硬的信并没有放在心上。24日，丘吉尔在给斯大林的回信中表示：“事情已经完美地解决”，不必再就此进行讨论。杜鲁门在26日的回信中也表示了同样的立场<sup>③</sup>。斯大林再未就此致信英美领导人。至此，的里雅斯特危机宣告结束<sup>④</sup>。

---

① Переписка. Т.2. С.267.

② 6月18日，铁托在给卡德尔的电报中提到，他正在等候苏联政府对他6月6日请求的回答。但直至20日协定最后签署前，南斯拉夫都未收到来自苏联的任何指示。对此，铁托一直耿耿于怀。苏南交恶后，铁托在1952年春的一次讲话中，公开指责苏联在5月危机中对南斯拉夫连道义上的支持都没有。他整夜守在电话机前，等待着苏联哪怕是一星半点的指示，但却什么也没等到。参见Гибианский Л.Я. Триестский вопрос в конце второй мировой войны. С.8, 25-26.

③ Переписка. Т.1. С.437; Т.2. С.268-269.

④ 的里雅斯特问题并未获得彻底解决。在战后和会上，苏英美又围绕的里雅斯特的归属问题展开激烈的外交斗争。这一次苏联从幕后走向前台，成为解决该问题当仁不让的主角，当事方南斯拉夫则完全失去了对该问题的参与权。1947年2月对意和约签署后，的里雅斯特被当作自由区实行国际托管。但两区分治的局面并未改变，的里雅斯特继续由英美占领。1948年3月20日英美意发表联合宣言，建议将全部自由区交还给意大利，苏联和南斯拉夫断然拒绝。1948年苏南两国关系恶化，南斯拉夫共产党被共产党情报局开除。南斯拉夫作出让步，同意把的里雅斯特的管理权交给意大利，后者保证的里雅斯特港为自由港。1954年10月5日两国签署相互理解备忘录，的里雅斯特和A区被划给意大利，南斯拉夫获得了其余部分。

## 结 论

意大利是第一个重新被盟军占领的欧洲国家，苏联则是第一个承认意大利新政权的大国。这让意大利在苏联与盟国围绕战后秩序的博弈中，具有了特殊的重要性，成为测试彼此信任和相互合作的第一块试验地。在的里雅斯特危机中，以英美意为一方，以南苏为另一方，形成了公开的政治和军事对抗，世界也因此被带到了一场新的战争的边缘。这毫无疑问给盟国间的互信和他们对战后合作的期望造成了巨大的伤害。传统观点认为，的里雅斯特危机对冷战的形成有重要作用。如美国历史学家马斯特尼称之为导致冷战的第一场国际危机。<sup>①</sup>由于的里雅斯特正好处在丘吉尔划定的“铁幕”的最南端，英国学者维塔姆更将其提升到见证西方盟友在冷战中的第一场重大胜利的高度<sup>②</sup>。不过从新解密的档案看，在的里雅斯特危机期间，处在台前的英南两国剑拔弩张，两军对峙，但幕后的美苏却并未因为其盟友的对立而加入对抗，而是表现出了相同的战略意图和高度的合作精神，最终联手化解了这场危机，确保了战时大同盟顺利延续到战争结束。笔者认为，之所以出现这种情形，与当时英美苏三国对战后世界秩序的不同设想有着密切的关系。

丘吉尔一直设想在与苏联划分势力范围的基础上，安排欧洲战后秩序。这是他在战时奉行“亲铁托”政策，同意与斯大林达成巴尔干“百分比”协定，并在1945年2月贝尔格莱德谈判中不顾美国压力坚持雅尔塔方案的政策依据。但当苏军全面进入中东欧后，英国想要与苏联在欧洲划分势力范围已不可能，此时英国的首要考虑是全力抵御苏联向英国传统的势力范围——地中海和巴尔干——扩张。南共执掌的南斯拉夫亲苏性质确定后，丘吉尔开始奉行新的对南政策，在的里雅斯特问题上坚决支持意大利，并不惜冒与南斯拉夫武力冲突的风险。

美国在的里雅斯特问题上，一直支持意大利反对南斯拉夫，但动机与英国截然不同。美国依据的是《大西洋宪章》的规定，即绝不允许任何国家在

---

① V. Mastny, *Russia's Road to the Cold War, Diplomacy, Warfare and the Politics of Communism, 1941-1945*, New York, Columbia University Press, 1979, p.282.

② J.R. Whittam, "Drawing the Line: Britain and the Emergence of the Trieste Question, January 1941-May 1945", p.370.

战前讨论和预先解决领土划分，这些问题必须通过由美国主导的大国协调和战后和会解决。在的里雅斯特危机期间，杜鲁门不顾英国的反对向斯大林寻求帮助，呼吁斯大林“以雅尔塔精神”向铁托施压，从而建立一个持久和平的框架。这说明白宫并不认可丘吉尔一再渲染的地中海苏维埃化的危险，而更多是尝试继续罗斯福提出的美苏英中“四警察”构想，实施美国人设想的相互合作的新世界秩序。美国在的里雅斯特危机中的政策，也并非冷战遏制战略的前奏<sup>①</sup>。

在红军解放东欧和巴尔干国家后，斯大林已不必受“百分比协定”的约束，苏联也不用遵循《大西洋宪章》，但莫斯科仍然要为南斯拉夫与美英之间可能的军事冲突担心。这种可能一旦变成现实，不管苏联介入与否，都将彻底打乱他与罗斯福在雅尔塔达成的更大规模和更高层面的划分势力范围的安排。因此，斯大林最终采取了与西方合作的策略，避免了更大的冲突，也减轻了三巨头在罗斯福逝世后出现的猜疑，延缓了大同盟内部分歧的加深。危机结束后，英美将苏联在的里雅斯特危机中的表现和苏联在波兰、安理会等问题上作出的让步一起视为“巨大的进步”和与盟国关系的“显著改善”<sup>②</sup>。之后，的里雅斯特再未成为冷战中的尖锐对抗点。

二战后期，南斯拉夫对包括意大利在内的邻国提出的领土要求，从一开始就遭到了英美的坚决反对，在一定程度上也与苏联的利益相悖。1945年2月“铁托—亚历山大协定”已经确立了分区占领的原则和模式。但战争末期南斯拉夫在苏联的支持下违背这一协定，利用军事优势抢占了绝大部分争议地区，企图造成既成事实，这是英美不惜以武力对抗南斯拉夫的直接原因。苏英美三大国介入后，南斯拉夫已无力主导危机进程，甚至无法捍卫自己的利益。危机最终的结果是，回到了2月协定时的局面，南斯拉夫不但吐出了军事胜果，而且在政治外交层面蒙受重大损失。南斯拉夫先成功后失败的根源是苏联。的里雅斯特涉及南斯拉夫的重大利益，但对苏联来说只是其对外

---

① 足以证明遏制共产主义并非美国在的里雅斯特危机中的主要目标的一个例子是，杜鲁门和格鲁也反对戴高乐对意大利瓦莱达奥斯塔(Val D'Aosta)地区的要求，认为这是“做铁托所正在做的事”，即对《大西洋宪章》的破坏。参见 R.S. Dinardo, “Glimpse of an Old World Order? Reconsidering the Trieste Crisis”, pp.378-379.

② Ibid.

政策棋局中的一粒棋子。莫斯科原则上支持南斯拉夫的立场，实践中则不顾及南斯拉夫的利益和感受，而是根据苏英美大同盟在世界范围内的均势以及苏联对外政策的优先考虑，随时调整自己的政策。这一做法损害了南斯拉夫领导人对苏联的信任，为后来苏南关系的恶化埋下了伏笔。

---

**【Abstract】** The Trieste Crisis of 1945 is a major issue in the studies of the history of both international relations and World War II. Based on declassified archives, this article presents detailed review of the rivalry among the Soviet Union, Great Britain, the United States, and respective changes in their stances pertaining to the Trieste issue during the crisis. This article also explores the policies of Yugoslavia. During the crisis, an open political and military confrontation was provoked, with Britain, US and Italy on one side against Soviet and Yugoslavia on the other. Soviet and the US finally diffused the crisis with joint efforts, ensuring the alliance to last until the end of WW II, which also reflects the consensus between the two superpowers on the new world order in the Post-war era. What Soviet did during the crisis had bad impacts on Yugoslavian leaders, foreshadowing the subsequent deterioration of the Soviet-Yugoslavia relations.

**【 Key Words 】** Trieste, Yugoslavian-Italian Territorial Dispute, Soviet-Yugoslavia Relations, the Grand Alliance, Soviet Foreign Policy

**【Аннотация】** Кризис в Триесте в 1945 г. является важным вопросом в истории международных отношений и изучении Второй мировой войны. Доступ к рассекреченным материалам разных стран помогает понять изменение в позициях и споры между СССР, Великобританией и США относительно вопроса Триеста, а также политику Югославии в этом вопросе. В этом кризисе Великобритания, США и Италия были с одной стороны, а СССР и Югославия — с другой, что привело к открытому политическому и военному противостоянию. В конце концов, СССР и США совместными усилиями разрешили кризис, гарантировав успешное

функционирование Великого союза до окончания Второй мировой войны, что продемонстрировало достигнутый обеими странами консенсус в вопросе послевоенного устройства мира. Действия СССР в процессе кризиса подорвали доверие Югославии к Советскому Союзу, что заложило основу для дальнейшего ухудшения советско-югославских отношений.

**【Ключевые слова】** Триест, территориальный спор между Италией и Югославией, советско-югославские отношения, Великий союз, дипломатия СССР

---

(责任编辑 肖辉忠)

## 美国兰德公司的苏联政治研究： 内森·莱特斯与《政治局行动准则》\*

郝亚堃\*\*

**【内容提要】**鉴于冷战背景下美国对苏联了解十分匮乏的现实，兰德公司根据美国政府需要，对苏联展开了大量研究工作，内森·莱特斯的《政治局行动准则》报告最具代表性。该报告是兰德公司关于苏联政治情况的第一份研究报告，运用政治心理学的方式分析斯大林和列宁的经典著作，总结出苏联政治决策的行动准则。报告是美国苏联学研究的代表性成果，契合了当时美国国内对苏强硬的主流政治需求，对美国海军、心理战略委员会等官方机构产生了重要影响。本文通过对兰德公司相关背景资料的搜集，美国政府和美国空军相关档案的研读，以及以《政治局行动准则》为重点的兰德公司研究报告的分析，同时辅以回忆文章、报刊杂志等资料，来探究兰德公司开展苏联研究的情况及其对美国官方政策所产生的影响。

**【关键词】** 兰德公司 内森·莱特斯 政治局行动准则

**【中图分类号】** D771.2;D819 **【文章标识】** A **【文章编号】** 1009-721X(2014)06-0136(26)

美国的兰德公司（RAND Corporation）是现代意义上世界智库团体的开

\* 本文为教育部人文社科研究项目规划基金“隐于幕后：苏联与朝鲜战争关系研究”（项目批准号：10YJA770045）的阶段性成果。本文得到北京师范大学历史学院张建华教授的指导，在此表示感谢。本文还得到华东师范大学2012年度校级“博士研究生学术新人奖”（XRZZ2012006）的支持。感谢匿名审稿人的建议，文章存在的问题由作者负责。

\*\* 郝亚堃，华东师范大学历史学系冷战国际史研究中心博士研究生，美国华盛顿特区伍德罗·威尔逊国际学者中心青年访问学者。

创者。1945年，时任美国陆军航空队（United States Army Air Forces）<sup>①</sup>司令的五星上将亨利·哈利·阿诺德（Henry Harley Arnold）创立了兰德公司。当时，阿诺德与道格拉斯飞机公司签订了一项一千万美元的“研究与发展”（Research and Development）计划的合同，这就是有名的“兰德计划”（Project RAND）。1948年5月，在福特基金会一百万美元的赞助下，“兰德计划”脱离道格拉斯飞机公司，正式成为独立的兰德公司。<sup>②</sup>

兰德公司自成立之日起，就把应对来自苏联扩张的严重威胁，“能够在最短时间内最快速地了解苏联，以最大限度地降低热核战争和其他战争发生的可能性，同时遏制和转变‘共产主义’的优势，寻求和平和保护自由”<sup>③</sup>，作为自己的宗旨。以兰德公司为代表的美国智库团体和科研机构顺应政治需要，肩负起国家使命，开展了大量的苏联研究工作。兰德公司提交的第一份研究报告：“环绕地球的飞行器的初步设想”（Preliminary Design of an Experimental World-Circling Spaceship）就成功分析了未来航天技术的发展方向和预测了苏联卫星的上天。而直到1957年苏联率先发射世界上第一颗绕地球运行的人造卫星（Sputnik I）之后，美国政府才意识到兰德公司这份报告的重要性和先见性。

兰德公司的苏联研究内容庞杂、涉猎广泛，包括了苏联政治、经济、军事、科技、文化、社会、族群、阶层等各个方面，而且随着国际格局的变化，其研究的重点也在相应地发生转移。总体来说，兰德公司早期的苏联研究主要包含以下几个方面：一是“苏联的政治决策情况”（Soviet decision-making），二是“苏联的经济及其战时动员能力”（Soviet economy and war-making

---

① 美国陆军航空队（United States Army Air Forces，缩写为USAAF）是美国空军的前身，1941年由美国陆军航空军改组而成。第二次世界大战期间，为世界上规模最庞大的空中武装力量，在1944年的全盛时期，拥有编制240万名、近8万架飞机及783个永久基地。1947年，哈利·S·杜鲁门总统签署了《国家安全法案》，规定组建与美国陆军和海军地位平等的独立的美国空军（United States Air Force，缩写为USAF），创建由美国空军部长领导的美国空军部和以美国空军参谋长为首的美国空军参谋部。至此，美国空军从美国陆军航空队独立出来，正式成为与美国陆军、海军地位平等的独立军种。美国空军由空军部、空军参谋部和作战单位组成。

② RAND CORP, “A Brief History of RAND”, <http://www.rand.org>.

③ RAND CORP, *The Rand Corporation: The First Fifteen Years*, Santa Monica, California, 1963, p.2.

capability)。而这两方面则构成了日后美国苏联资料库的原始基础以及美国的“苏联学”(Sovietology)和“克里姆林宫学”(Kremlinology)<sup>①</sup>的最初模型。此外,兰德公司还对苏联军力的发展情况,特别是苏联核战略能力的发展情况进行了大量研究。同时,还曾利用当时新兴的计算机科技来尝试发明一种英俄语自动翻译机;同哈佛大学共同开展了对旅美俄侨的访谈项目(The Harvard Refugee Interview Project);甚至还吸收了大量反苏学者和苏联变节者来协助研究工作的开展。

可以说,以维护美国国家利益为己任的兰德公司所做的这些研究工作,成为当时对苏联知之甚少的美国政府在制定对苏战略和政策时参考的第一手资料,深刻影响了美国对苏战略政策的发展和演变。而有着“超级军事学院”之称的兰德公司,也同美国军方、特别是美国空军以及政府高层始终保持着密切联系。它所开展的大量分析和研究工作,也为美国官方制定战略政策提供了重要参考。因此,在冷战的最初年代,美国国内将兰德公司视为“美国对潜在敌人加强研究的冷战科研机构先驱”。而苏联的《真理报》则将兰德公司戏谑为“科学、死亡和毁灭学会”。<sup>②</sup>

当时,囿于资料和情报的限制,关于苏联政治决策情况的研究——作为兰德公司对苏研究工作的重要组成部分——主要是通过用西方政治学理论来解读马克思、列宁和斯大林的经典著作,以此来探究苏联的政治状况和高层动向。其中,政治研究最具代表性的成果无疑是内森·莱特斯(Nathan Leites)的《政治局行动准则》。这份报告是第一部“对共产主义及其行动准则的政治战略进行系统性分析”<sup>③</sup>的研究成果,它的基本论调不仅在日后成

---

① 关于美国“苏联学”的详细介绍,可参看中国社会科学院俄罗斯中亚东欧研究所的许华研究员的相关成果,主要包括:许华:“美国的苏联学研究”,《俄罗斯中亚东欧研究》,2004年第6期;“美国的苏联学及其功能”,《高校理论战线》,2004年第11期;“美国的苏联学与苏联解体”,《百年潮》,2006年第7期。

② 关于兰德公司的成立及其苏联研究的详细内容,可参见:郝亚堃,“美国兰德公司的苏联研究(1946-1965)”,《冷战国际史研究》,2011年第11期。此外,有关“兰德公司的苏联研究”的学术成果,该文亦有系统介绍:郝亚堃,“美国兰德公司的苏联研究(1946-1965)”,《冷战国际史研究》,2011年第11期,第60页,注释1。

③ David Hounshell,“The Cold War, RAND, and the Generation of Knowledge, 1946-1962”,*Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, 1997, Vol.27, No.2, pp.262-263.

为兰德公司的信条，更作为“美国及其盟国对苏谈判人员的必读书”，<sup>①</sup>被美国外交官员广泛采用。

## 一、内森·莱特斯其人其文

内森·莱特斯 1912 年出生于俄国的圣彼得堡 (St. Petersburg)，在丹麦和德国完成了学业。正是这样的教育背景，塑造了莱特斯西方化的价值取向和反苏的基本理念。莱特斯在 1936 年正式移民美国。第二次世界大战爆发前，莱特斯任职于芝加哥大学；战争爆发后，莱特斯移居华盛顿，作为一名反对苏联政权的苏联问题专家，服务于美国政府的战争信息和对外情报部门，为美国政府进行研究工作。<sup>②</sup>二战结束后，莱特斯继续回到高校任教。兰德公司组建后不久，为了满足当时美苏冷战背景下对苏联加强研究的迫切需要，莱特斯于 1947 年正式被吸收加入兰德公司，为美国空军和美国政府制定对苏战略决策提供研究参考。莱特斯在兰德公司一直工作到 1962 年，其间发表了多篇关于苏联政治决策的重要研究报告。其中最为著名的，即在 1951 年正式出版的、对兰德公司和美国政府和社会产生重要影响的《政治局行动准则》。1962 年以后，莱特斯又重新执教于芝加哥大学，直到退休。退休后，内森·莱特斯移居法国养老。1987 年，由于肺部感染引起的并发症，莱特斯病逝于法国东南部城市阿维尼翁 (Avignon)，享年 75 岁。<sup>③</sup>

内森·莱特斯作为一名俄裔苏联问题专家，在进行苏联问题研究时具有先天性的优势。由于从小的教育背景和生长环境，特别是移民美国后，在美苏冷战的大背景下，作为一名反对苏联政权的学者，莱特斯在进行研究时对苏联党和国家的政策、动向，特别是“潜在的威胁”有着更为敏感的反应，一定程度上也影响到其研究成果的基本判断。莱特斯主要研究各国政治领

---

① 吴天佑、傅曦编著：《美国重要思想库》，北京：时事出版社，1982年，第164-165页。

② “Nathan Leites Is Dead at 75; Was Expert on Soviet Union”, *The New York Times*, June 10, 1987.

③ Nathan Leites, Expert on Soviet Leaders, *Los Angeles Times*, June 11, 1987; “Nathan Constantin Leites”, Contemporary Authors Online. Detroit: Gale, 2002. Biography in Context.

袖人物及其对政策的影响，对苏联、法国、中国等各主要国家的政要都有所涉及，相关著作包括《政治语言：数量语义学研究》（*Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*）、《布尔什维主义研究》（*A Study of Bolshevism*）、《法国的政治游戏》（*On the Game of Politics in France*）等。而在这些研究中，莱特斯尤以研究其母国——苏联的政治领袖人物见长，其研究成果也直接服务于美国政府，为美国高层判断苏联领导人的动向及政策走向提供重要参考。莱特斯关于苏联的分析报告和研究著作主要有《战时苏联模式》（*Soviet style in war*）、《知识精英视野下的斯大林》（*Stalin as Intellectual*）、《管理学中的苏联模式》（*Soviet Style in Management*）、《政治局行动准则》以及前面提到的《布尔什维主义研究》等，其中诸如《战时苏联模式》等多份研究报告都是在兰德公司任职期间完成的。内森·莱特斯在研究中所采用的方法与大多数国际问题专家和苏联专家采用的方法不同。他运用独特的政治学精神分析法（*Psychopolitical Analysis*）来研究约瑟夫·斯大林等高层政要的活动。正是基于这种独特的研究视角和深刻的洞察力，以及因此而推测出的政要采取行动时所遵循的原则，奠定了其享誉世界的声望。由于其自幼形成的价值取向和反苏的政治诉求、以及在研究中将政治行为同个体的心理认知相结合的研究方法，导致莱特斯在研究苏联政治人物时，更为注意苏联领袖个人思想的变动和成长经历对苏联制定对外政策的影响，以及更为注意苏联意识形态中的扩张和侵略性因素，这也一定程度上反映了西方学术界早期“苏联学”研究的一种基本理念。

内森·莱特斯在研究中一个非常显著的特点是注重从“政治心理学”（*Political Psychology*）的层面来分析和研究各国政治人物的行为活动。莱特斯在研究政治人物之外，对于这种将心理学、精神分析学同政治学和社会学相结合的研究方法也有专门论述。<sup>①</sup> 莱特斯的这种研究方法属于西方国际关系研究中的一个独特而重要的流派——行为主义政治学：即在研究中运用弗洛伊德的精神分析法来分析和研究政治现象。该流派致力于在“心理—精

---

① 关于这种研究方法的相关著作可参看：《政治学精神分析法：内森·莱特斯作品选》（*Psychopolitical Analysis: Selected Writings of Nathan Leites*）和内森·莱特斯的“政治行为中的心理文化因素分析”（*Psycho-Cultural Hypotheses About Political Acts*）。

神学”层面同社会科学和政治分析之间建立某种联系，从而为研究政治人物、分析政治现象和预测政治行动提供帮助。该流派的创始人之一、也是最为杰出的代表人物是哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）<sup>①</sup>，正是他率先将心理学的分析方法引入到了政治学的研究中。拉斯维尔在运用心理学理论分析政治领袖的行为中发现：历史上许多杰出领袖在精神或者生理上都有反常现象，而心理上的失常则会导致政治上的危险性。自卑感、仇父心理、同性恋、自我陶醉等病态心理，都是造成独裁者和专制暴君的心理来源，同时病态的恐惧心理则是造成战争的根源。因此，他认为，为了防止政治上的危险，必须消除“折磨人的灵魂的各种紧张”，建立“政治预防机制”，依靠教育来清洗人们的心灵，依靠受过精神病学训练的社会学家来指引和教育民众，而不能单靠拟定法律、改变政府组织模式抑或扩大民众参与力度等社会改革的方式来谋求政治的稳定。

莱特斯继承并发展了拉斯维尔的理论。莱特斯认为，在研究政治领袖的行为时，应该将目光更多地关注于政治精英受所处社会环境影响的因素，以及其在孩童时代所形成的价值取向对政治行为所造成的潜在影响，正是这两个关键因素对于政治领袖成年后的政治表现和决策会有很大影响。正是基于这样的分析方法，作者往往能够从一些按照传统观念看似毫不相干的事件中发现联系，进而得出判断。例如莱特斯在1947年通过对美国国有企业撤销、私有化增长的趋势，预见到日后美国社会中普遍存在的以个人主义为中心的

---

<sup>①</sup> 哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell, 1902-1977），著名政治学家、社会学家、心理学家。他最先在政治研究中向美国学界介绍了弗洛伊德心理分析理论。他的研究致力于探求宣传和传播在政治活动中的影响，其博士论文《世界大战时期的宣传技巧》描述和分析了第一次世界大战中各交战国之间的宣传战，断定宣传能产生很大的社会影响力。拉斯韦尔的主要论著有：《精神病理学与政治学》（*Psychopathology and Politics*, 1930年）、《政治学：谁得到什么？什么时候和如何得到？》（*Politics: Who Gets What, When, How*, 1936年）、《传播的结构和功能》（*The Structure and Function of Communication*, 1948年）、《政治的语言：语义的定量研究》（*The Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*, 1965年）、《世界历史上的宣传性传播》（*Propaganda Communication in World History*, 1979年）、《世界政治与个人不安全感》（1953年）等。他的这些著作在分析政治问题时都深受弗洛伊德的心理学理论的影响。在进一步的研究中，作者逐步建立和发展了“传播学”在政治活动中所产生的作用，从“宣传”进一步发展到“大众传播”的概念，他认为，宣传只是信息传播的一种特殊形态，而大众传播研究的范围要广得多，包括报刊、广播、书籍、电影、告示以及歌曲、戏剧、演讲等等。

“自恋化”（Narcissistic）倾向，而这在莱特斯看来无疑是影响政治人物决策的一个重要因素。

莱特斯在国际关系研究中另一个较为关注的重点，是道德和价值观的影响，即在政治学语境中注重“意识形态因素”的影响。<sup>①</sup>这与冷战兴起初期研究者更多地关注于两极之间军事和政治方面的对抗不同，莱特斯的研究同当前“冷战史新研究”（New Cold War History）中注重意识形态等“软权力”因素的研究方法不谋而合。1948年，莱特斯在一份研究报告中写道：“在当今社会，民主不仅仅被某些狂热的共产主义者所威胁。另一个不甚明显但是也是很重要的因素是——当前西方世界中传统世俗价值观所表现出来的问题，诸如传统中‘道德愤慨’（moral indignation）能力的没落。对于在另一个世界中存在的秘密和公开的迫害和破坏行为，我们理应表现出的关切程度下降了”。莱特斯在运用心理学理论进行政治研究的同时，也将这些研究和分析进行整合，试图将个体活动中包括下意识行为的各个细节联系起来，进而探寻促进个体行为转变背后的社会环境的规律性特征，以及这些规律性特征对于人类社会活动、特别是政治活动所产生的影响。莱特斯通过研究发现，就一般意义而言，政治集权的削弱一定程度上是受到政治领袖个人心理活动的影响的。在一个相对民主的社会里，政治领袖很少会有过度焦虑等病态心理特征。<sup>②</sup>从这样的观点出发，莱特斯认为，正是过度焦虑和盲目恐惧的心理，造成苏联领导人会过分热衷于集权和扩张。

尽管在当时冷战的背景下，莱特斯开展苏联领袖及其制定战略决策的研究工作时难以获得直接来源于苏联的资料，但正是在研究中采取了政治心理学的研究方法，使得他能够得出一些独特而有价值的结论。例如，作者通过研究发现，在斯大林生日时，政治局的成员都要为斯大林发表生日演说，而这正是阐释苏联对外政策的重要时机。莱特斯在《政治局行动准则》的研究报告中也引入了政治心理学的研究方法。莱特斯运用心理分析的方法来解读列宁和斯大林的经典著作，试图从他们的言论和著述的“弦外之音”中总结

---

① Alan J. Stern, Nathan Leites and Political Psychology, *Contemporary Psychology*, 1978, Vol.23, No.11, p.936.

② Ibid.

出政治局和苏共开展活动的规律和准则。莱特斯还在研究中进一步丰富和发展了政治心理学研究的理论，他创立和发展了“数量语义学”<sup>①</sup>（quantitative semantics）的概念，并将这一概念作为其开展政治行为研究的指导。该理论的核心含义是：人类无论是个体还是群体，在开展其行为活动时总是基于一定的“规律准则”（Rules），因此对政治行为活动的分析应从定性和定量两个方面考虑。

## 二、《政治局行动准则》

莱特斯的这项研究，起初是在耶鲁大学工作时，在纽约卡耐基基金会（Carnegie Corporation of New York）资助下，为“国家政策委员会”（National Policy Committee）提供参考而开展的。在莱特斯于1947年入职兰德公司之后，这项研究课题被兰德公司接手，转而成为美国空军提供战略服务。<sup>②</sup>可以说，莱特斯的这份研究报告汇总了当时苏联政治研究的最前沿成果。由于这项研究工作与美国国家利益乃至每个美国“负责任”的公民都密切相关，因此，其研究目的在于，运用现实中的苏联政治、军事事件来检验报告中所总结的苏联政治活动规律准则的可行性。由于莱特斯在研究中运用了独特的政治心理学的分析方法，再加上其俄裔美国人的特殊身份，所以在开展研究时有着先天的优势和独特的视角。而《政治局行动准则》研究报告也堪称兰德公司关于苏联政治研究的首份作品，进而对美国对苏的基本战略——“遏制”政策的发展和流变产生了重要影响。

### （一）苏联共产党的政治哲学

莱特斯在《政治局行动准则》中总结了指导苏联共产党行动的规律准则，这是苏共政治局制定内外政策的重要依据和政治哲学。《政治局行动准则》总结出的苏联政治运行的机制是：苏联的对外政策是由十四人组成的政治局

---

<sup>①</sup> 关于数量语义学，可参看莱特斯的相关研究著作：Harold D. Lasswell, Nathan Leites, *Language of Politics: studies in quantitative semantics*, Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1965.

<sup>②</sup> Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, New York, Toronto, London: McGRAW-HILL Book Company, INC., 1951, Foreword, vii.

这样的“机体”(Body)的共同决策制定的。该“机体”做出决策的依据是,依靠一套来源于列宁和斯大林经典著作的基本理念以及苏共发展史而形成的“行动准则”(Operational Code)。这套行动准则在相当长的一段时期内为政治局的成员所坚定不移地遵循。尽管“行动准则”所依据的权威性著作距离当时已有三十多年的历史,但正是它而非外部世界的现实形势指导着苏联在当时以及未来国际环境中所应采取的对外政策。为了验证这套“行动准则”是否切实可行,莱特斯在文中运用了最新的苏联政策来对其进行论证和阐述,并尝试分析出背后政治局的思考和影响因素。<sup>①</sup>

莱特斯认为,由于苏联在斯大林执政以后,在阐释其内外政策时逐步放弃了列宁时代的坦诚做法,对外部世界保持着一种极端保守和欺骗的态度,而大多数的苏共党员作为共产主义信仰的忠实信奉者,愿意将毕生力量贡献给这个“世俗宗教”,再加上政治局坚信苏共的成功是基于一套“正确”的规律准则而非理论上的共产主义概念,因此,有必要通过分析列宁和斯大林的经典著作以及苏共的历史,来分析和判断苏联战略政策的动向。政治局相信,遵循这套通过回顾和总结党的历史经验制定出来的规律准则,对于处理当前国际事务具有重要意义。如1949年在苏南冲突中苏联政府声称南斯拉夫政府迫害苏联侨民,在处理这一问题上正是受启发于对俄国社会民主工党于1906年的斯德哥尔摩会议同1907年的伦敦会议的比较。<sup>②</sup>莱特斯将政治局行动的规律准则归为三类:第一类是被列宁和斯大林明确阐述过、并在其经典文本中以语录形式直接出现的规律准则;第二类是在特定环境下可以被

---

① Rudolf Schlesinger, “A Schematic View of Soviet Foreign Policies”, *Soviet Studies*, Vol.4 No.3 Jan. 1953.

② Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, Introduction, xv.

在此对这一例证作一简要阐释:苏共前身为1898年成立的俄国社会民主工党,俄国社会民主工党于1903年举行的第二次代表大会上分化为布尔什维克和孟什维克。1906年的斯德哥尔摩会议和1907年的伦敦会议分别为俄国社会民主工党召开的第四次代表大会和第五次代表大会。斯德哥尔摩会议又被称为统一代表大会,此次大会上布尔什维克和孟什维克暂时在形式上统一了起来,从而也通过了一些不是十分激进的决议。次年召开的伦敦会议则是布尔什维克取得了优势,在新选出的中央委员会中拥护列宁路线的代表占多数。并且在会议期间,还成立了以列宁为首的布尔什维克中央机关。这一历史案例旨在说明,政治局在处理苏南冲突问题上,正是汲取了苏共党史上其前身布尔什维克在列宁领导下同改良派孟什维克权力斗争中的指导思想和宝贵经验。

苏共党员明确意识到的规律准则；第三类则是在苏共党内发挥作用但还不能够被他们所认识到的“潜规则”。这套规律准则适用于苏共而非苏联政府，准则贯穿于苏联共产党的整个政治决策过程，无论是对内政策、对外政策的制定，还是宣传鼓动工作和军事政策的制定，都发挥着重要作用。<sup>①</sup>

莱特斯认为，苏共哲学相信，未来的发展只存在两种情况，即必然发生抑或绝对不可能发生（All or None），这是苏共信条中很重要的一点。他们认为“A与B能够共存、协调相处”等同于“A遵从于B”<sup>②</sup>，因此在处理社会主义阵营与资本主义阵营关系中，只存在“水火不容”、“你死我活”，绝不存在“和平共处”的可能。列宁在同实证主义者的争论中便很好地体现了苏共的这一思想。列宁认为，实证主义者阐释科学与宗教并不对立的观点，恰恰正是在鼓吹宗教迷信。苏共还认为，马列主义已经揭示了历史发展的客观规律，因此所有历史事件的发生一定是历史发展造成的“必然结果”，背后一定隐藏着复杂的因素，是资本主义向共产主义过渡的必然趋势，完全不像资本主义的庸俗政客（political philistines）所想的那样，有偶然事件发生的可能。在历史规律中，所有的人和物都逃脱不了历史发展的洪流，而只有具有远见卓识和无私奉献精神的苏联共产党，能够顺应历史发展的趋势，充分发挥主观能动性。<sup>③</sup>因此，当苏共执行一条正确的路线时，尽管没有“发明”或“创造”任何东西，但是因为在其正确路线指导下采取的行动已经被历史规律证明是正确的，因此苏共已经“解决了在历史发展中必然会遇到的各种问题”。而人民群众（Masses）最终会选择跟随苏联共产党的英明领导，而敌人只有在苏共和人民群众或是其他因素的强大压力下，才会被迫作出顺应历史的选择。

此外，苏共信条中十分重要的一点是，为了实现共产主义这一唯一的目标，必须无条件地加强和扩大“党”的权力。无论是道德还是法律，其基本作用和评判标准都是为了强化苏共的地位和实现共产主义。为了达到既定的目标，可以采取一切手段。在行动中，道德和伦理的因素可以忽略不计。法

---

① Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, Introduction, xii.

② Ibid, p.1.

③ Ibid.

律的核心原则是为了“加强党的力量”，这正是苏共政治哲学的精髓，也是最为重要的唯一目标。<sup>①</sup>正如列宁在1920年所说的那样：“我们的道德标准来自于无产阶级的阶级斗争……共产主义者的道德标准就是服务于阶级斗争的道德标准……。”<sup>②</sup>因此，苏联共产党的最高道德目标即通过共产主义来改变人的命运，而所有政策的的目的都是为了加强苏共的力量。基于这样的信条，苏共“对于政治斗争中所采用的各种手段和方法并没有严格的束缚和限制”，只要能够在现有的形势下尽可能实现既定目标，任何斗争的手段和方法都可以采用。而对于苏共党员个人来说，在执行任务时不能够被普通感情和道德顾虑所影响，如果犯了“将政治问题置于个人感情基础之上”的严重错误，不仅将导致失败，甚至将导致“党”的灭亡。然而，对于这一信条的秉持，列宁和斯大林的出发点并非完全一致：列宁之所以支持加强苏共的力量，其目的是为了采取行动来抵制那些反对共产主义的人，而斯大林则是为了铲除异己，在人民群众中以及苏共党内树立权威。此外，列宁主义者和斯大林主义者在对待采取行动时所使用的手段上也有很大的分歧：列宁主义者认为，在任何情况下采用诸如武力或者恶劣言语进行攻击等大规模的破坏性手段和方法都不是上上策。而斯大林主义者则认为，强硬的武力手段和威慑手腕是苏共采取行动时最为快捷、有效的方式，因此应该经常性地使用。

莱特斯认为，苏共政治哲学中必须被遵守的另一条重要准则是“情感的控制”，即苏共的一切方针、政策的制定是理性计算的结果，绝不能够受到苏共党内或党外潜在情感因素的困扰。一个合格的苏共党员必须对他的个人情感有着良好的控制，因为他的一切政治行动都会是“一场极其冷酷无情、冷血的战争”。<sup>③</sup>一个不能够有效控制个人情感的苏共党员将被敌人所控制，而“将情感替代客观分析”的做法最终将导致灾难性的后果。即便是那些被人们普遍所认同的美好情感，也应被控制，因为一个拥有丰富“同情心的革命者”并不是一个“真正的革命者”。<sup>④</sup>

---

① Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, p.7.

② V.I. Lenin, *Selected Works*, Vol.9, pp.475-479. 转引自：Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, p.7.

③ Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, p.20.

④ *Ibid*, p.25.

莱特斯还认为，苏共在如何开展有效的行动方面也有一套要遵循的规律准则。首先，苏共党内应坚决克服“希望能够平稳、安逸地在小溪中徜徉”<sup>①</sup>的错误思想。苏共开展的每一项行动，都包含了“斗争”（fighting）和克服困难（overcoming difficulties）两个方面。这套规律准则要求苏共党员在行动中必须竭尽全力，“咬紧牙关”、“全力以赴”、“付出所有的力量并且不能因为任何牺牲而停止行动”，“哪怕是最为蹩脚的斗争也要开展，坚决反对那种毫无斗志的防御行动”。即使在采取“防御性策略”时，“依然要迫使敌人处于疲于奔命的状态”。<sup>②</sup>行动既已开展，就必须“毫不松懈”（without respite）地进行下去，因为一切良好形势的发展都是不懈努力的结果，“好事没有不请自来的”<sup>③</sup>，而任何时候疏忽大意都有可能导致灾难的发生。因此，苏共的政治哲学倡导，宁愿花费过多的努力去完成一项行动也要比什么也不做强得多。

组织结构上，莱特斯认为苏联共产党奉行的是高度集中制的组织原则。在苏共的政治哲学中——对于任何政治机体而言——高度集中的组织机构是取得成功的必要条件之一。苏共是目前为止最为完美的组织机构，它是由千千万万“由特殊材料构成的人”<sup>④</sup>的党员组成的。在组织原则上，苏共坚持两个原则：一是铁板一块的“整体性”，组织内的高度统一（unanimity）是其核心要义，任何缺乏高度统一的形式都将导致组织上的分裂。因此，苏共反对组织形式上的“散漫”（diffuse）和“松散”（loose），以及“分散权力”（dispersion of power）的俄罗斯传统，主张采取“严肃”（strict）和“紧密团结”（tight）的组织形式。另一个原则是拥有一个领袖团体，苏共认为，一切有效的政治行动都归因于一个杰出的领导层，“……如果没有一系列的努力和有远见卓识的领导层……在当今社会，没有哪个阶级能够开展有效的斗争。”<sup>⑤</sup>

---

① Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, p.20.

② Ibid, p.25.

③ Ibid, p.26.

④ Ibid, p.37.

⑤ “列宁，1902”。转引自：Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, p.38.

## （二）研究范式和研究方法的运用：政治心理学<sup>①</sup>

内森·莱特斯在研究国际关系问题时，很重要的一点是从心理学和精神分析的角度来研究各国政治人物及国家政策的基本情况。莱特斯在进行《政治局行动准则》的研究时，在运用列宁、斯大林经典文本进行研究的传统方法的基础上，所采用的独特研究方法，是引入认知心理学的基本理论来阐释苏联政治决策层的基本准则和规律。

美国学界，最先将心理学研究理论引入国际关系研究的先驱者是哈罗德·拉斯韦尔。莱特斯继承和发展了这一方法，并进一步创造性地发展出了“操作码”（行动准则，Optional Code）的研究方法。二战后，一方面由于在国际关系研究中对传统占主导地位的现实主义理论提出了质疑，另一方面在心理学领域发生了行为主义革命和认知革命，为认知心理学的发展和应用提供了理论基础。再加上在战后的学科发展中，在诸如人类学、社会学、经济学等各领域，都产生了大量需要探究心理因素的工作，运用心理学理论进行政治分析的领域便逐步开辟出来，并在二十世纪六、七年代逐步发展成为一门独立的学科。<sup>②</sup>基于对现实主义解释力的不满和认知革命的影响，认知心理学的理论和方法被引入到政治学研究中解决国内政治与国际政治问题两个层面上来，特别是在国际危机、和平与冲突解决、谈判及联盟政治等领域中，认知心理学被广泛应用，其研究主要集中在外交决策分析领域。

在《政治局行动准则》中，尽管莱特斯回答了苏联政体是如何运行并制定政策的等美国政府最为关切的问题，但是，一方面由于莱特斯固有的反苏的政治价值倾向，另一方面由于运用政治心理学的分析方法得出的既定假设，这就使其在研究苏联政治局运行模式时已经预设了答案。莱特斯运用认知心理学进行政治分析的一个核心假定是：个人是外交活动和国家决策中的重要行为体，人是具有理性的行为体，而人的理性要受到个体认知能力和环境的制约；不同的个体在认知能力、知觉过程、个性特征、动机与情感等方

---

<sup>①</sup> 关于内森·莱特斯对政治心理学理论的阐述，可参见：Nathan Leites, *Psycho-Cultural Hypotheses About Political Acts*, *World Politics*, Vol.1 No.1 (Oct., 1948), pp. 102-119.

<sup>②</sup> Steve Smith, *Belief Systems and the Study of International Relations*, in Richard Little and Steve Smith eds., *Belief Systems and International Relations*, New York: Basil Blackwell Ltd., 1988, p.14.

面差异巨大，因此在假定相关其他变量不变的情况下，个体认知变量与政策行为之间具有密切的关联关系。因此，莱特斯在研究中充分注意到了列宁、斯大林等领袖人物以及苏共党员个体对于整个政策的影响因素。他认为，由于斯大林对权力的追求、盲目的恐惧以及“自恋化”倾向，同时苏共信条的宣传造成苏共党员的“狂热化”倾向，会促使苏联形成一个独裁、集权且非理性的政体，进而不断寻求扩张，从而对以美国为首的西方阵营形成威胁。在《政治局行动准则》中，莱特斯通过对政治领袖的公开著作、言论和信件等个人资料的双重研究，特别是对列宁和斯大林经典著作中政治辞令的运用进行了重点研究，探求出精英政治行为同政治人物个人经历之间的内在关系，进而判断出苏联政治决策的基本规律和走向。莱特斯通过从道德精神层面研究精英们的政治行为，提出了“政治行为是受‘基于所在群体导向而形成的内化的社会标准’影响”的观点。他认为，一个群体内的规律准则发端于群体成员幼年时期的经历。而从社会科学的角度来分析，这种幼年时期的经历又不断被族群文化进行内在的强化，从而在政治社会化的过程中，群体的规律准则被族群成员代代相传。莱特斯在政治心理学研究领域贡献卓著，正如克鲁克豪恩（Kluckhohn）所言，莱特斯关于苏联共产党的研究工作“平衡了政治学研究的‘生态系统’”。<sup>①</sup>除了对政治行为的心理学分析方法之外，莱特斯的《政治局行动准则》研究还采用了“数量语义学”<sup>②</sup>（quantitative semantics）的方法。莱特斯把这种研究方法，与指导整个研究的中心前提（即人类——无论是个体还是群体——是基于一定的“规律准则”（rules）来开展活动的）结合起来，从定性和定量两方面对指导苏联政治行动的规律准则进行分析。<sup>③</sup>

莱特斯运用政治心理学的分析方法，不仅对《政治局行动准则》进行研究，而且对世界政治精英的世界观都进行了大量深入而细致的研究，包括对苏联共产党以及苏联的研究、毛泽东思想以及中国的研究、纳粹德国以及法

---

① A. Costandina, “Psychopolitical Analysis: Selected Writings of Nathan Leites”, *The Western Political Quarterly*, Vol.31, No.4, Dec., 1978, pp.571-572.

② 关于数量语义学，可参看莱特的相关研究著作：Harold D. Lasswell, Nathan Leites, *Language of Politics: studies in quantitative semantics*.

③ David Hounshell, “The Cold War, RAND, and the Generation of Knowledge, 1946-1962”, *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, Vol. 27, No.2, 1997, p.263.

国、越南、缅甸等不同文化、政治体系的研究。他在对政治精英活动的心理层面的分析中，重点研究“以现代社会为特征、导致‘文明崩溃’（breakdown of civilization）的非道德化趋势的政治意义”这一理论问题。为解决这一问题，莱特斯呼吁西方国家的研究者们加强对“良心的机能失调”（dysfunctions of the conscience）的研究。可以说，内森·莱特斯的研究弥补了政治心理学研究领域对“精英政治行为的微观研究”关注度不够的不足。进一步而言，莱特斯的研究也丰富了运用于国际关系研究中的认知心理学理论。当前国际关系研究中的认知研究可以细化为操作码（Operational Code）、认知图解（Cognitive Map）、影像性（Image）、信息处理（Information Process）和类比法则（Analogy）等子变量，而其中“操作码”变量的提出，则无疑要归功于莱特斯的《政治局行动准则》。莱特斯在《政治局行动准则》中对苏共的研究，首次引入了“操作码”这一概念，这就是报告中莱特斯所总结出的指导苏联共产党处理对外关系的二十条规律准则。这种可被广泛运用的“标准化”的理念，为莱特斯首创。1969年，“操作码”的概念又进一步为亚历山大·乔治（Alexander George）所发展，乔治对操作码进行了系统的阐述和概念操作化，其主要工作是对操作码进行概括化，抽象出领袖人物对于政治行动议题的根本信念。至此，操作码的概念被广泛采纳和运用。<sup>①</sup>

### （三）莱特斯的结论

在莱特斯看来，指导苏联共产党开展行动的这些规律准则，基本上都可以从苏共领导人的言论中找到依据。其实这也恰恰也印证了一点：即杰出领导层在苏共组织内部以及国家政治生活中的指导作用。例如，1901年，列宁在指导俄国社会民主工党同沙皇主义作斗争的建议中曾写道：“把所有这些队伍组织起来，要组织得使我们不仅能够实行闪电式的爆发，不仅能够给敌人以偶然的、分散的（因而是没有危险的）打击，而且能够全线出击，同敌人展开不屈不挠的顽强的斗争，凡是在专制政府播下了压迫种子和收获了仇恨果实的地方，都能够向它实行攻击。然而，不把阶级斗争和政治觉悟的

---

<sup>①</sup> Alexander L. George, “The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making”, *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2, Jun. 1969, pp.190-222.

种子散播到千百万农民群众中去，难道能够达到这个目的吗？请不要说散播这些种子是不可能的。这不仅是可能的，而且正在进行着，正在沿着尚未引起我们注意和不受我们影响的千万条渠道进行着。如果我们善于加强我们的影响，提出口号，并打出使俄国农民摆脱一切可耻的农奴制残余的旗帜，这种播种工作就会进行得非常深广而快速。进城的乡下人，现在已经好奇和关心地注视着他所不了解的工人斗争，并且把斗争的消息带到一切穷乡僻壤去。我们能够而且应当使这些旁观者不是好奇，而是了解（即使不是完全了解，至少也要模糊地意识到）工人是为全体人民的利益而斗争的，使他们变得日益同情工人的斗争。到那时候，革命的工人政党战胜警察政府的日子就将到来，而且会快得出乎我们的意料之外。”<sup>①</sup>

因此，基于莱特斯总结出的苏共的基本规律准则，再加上对俄罗斯发展历史的考察——苏联对“共产主义同资本主义水火不容”、“资本主义必然灭亡”等理念的认同，俄罗斯历史上遭受外敌入侵的经历——使苏共在夺取政权之后，对权力的态度同取得政权之前并未发生根本性的变化。苏联共产党的理念中形成的“不安全观”，使其在夺取政权、获得“相对安全”之后，依然去追求“绝对安全”。因此，政治局在处理同外部世界的关系时，依然视其自身有如处于革命前的沙皇俄国中一般，面临着丧失权力的危险。而为应对这种危险进而实现革命目标的唯一方式，就是通过不断的斗争和革命，即西方国家所认为的共产主义的扩张来保证自身的安全。同时，根据苏共的政治信条，政治局在解读外部世界的时候，经常将一些在西方世界的人们看来毫不相干的事情联系起来，并将这些没有关联性的细节作为主要政治发展倾向的重要特征，进而相信在一些偶然发生的事件背后隐藏着复杂的计划和巨大的阴谋。<sup>②</sup>通过对列宁和斯大林经典著作的分析，莱特斯最终得出了“莫斯科正准备吞噬整个世界”的结论：贪得无厌的“苏联帝国”在其教义原则的驱使下，野心勃勃地想要征服全世界的领土。面对来自苏联的威胁，美国

---

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，《列宁全集》（第二版），第四卷（1898-1901年），“工人政党和农民”（1901年2月下半月），第385-386页。自译《列宁全集》俄文第5版第4卷第429-437页。

② Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*.

只有采用强硬态势才可以阻止“共产主义”扩张的趋势。<sup>①</sup>

### 三、《政治局行动准则》对美国官方机构的影响

#### （一）《政治局行动准则》的地位

众所周知，美国在整个冷战时期所奉行的国家安全战略是“遏制战略”。乔治·凯南首先提出了“遏制”战略思想<sup>②</sup>，从而奠定了美国的冷战战略思维。但是，随着冷战背景下国际局势的急剧变化——1949年8月苏联原子弹试爆成功，1949年10月中华人民共和国成立，以及1950年6月朝鲜战争爆发——原有的对峙平衡格局被打破。基于对“共产主义扩张”的基本判断，杜鲁门政府认为，凯南提出的以“威慑”和“遏制”为主要手段的有限遏制战略已经不能适应现实情况的需要，美国政府需要采取更为强硬和主动的战略来赢得冷战对峙的主动权。于是，在保罗·尼兹（Paul Nitze）主持下，1950年4月正式出台的“国家安全委员会第68号文件”（NSC-68）<sup>③</sup>，

---

① [美] 阿贝拉：《白宫第一智囊：兰德公司与美国的崛起》，梁筱芸、张小燕译，北京：新华出版社，2009年，第23页。

② 乔治·凯南遏制思想的提出和系统阐释，主要由1946年的八千字“长电报”和1947年以署名“X”在《外交事务》上发表的“苏联行为的根源”一文组成。参见：861.00/2-2246: Telegram, “The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State” (Secret), Moscow, February 22, 1946-9 p.m., *FRUS*, 1946, Vol. VI, pp.696-709, 以及：X (G. Kennan), “The Sources of Soviet Conduct”, *Foreign Affairs*, Vol.25, No.1, July 1947, pp. 566-582.

③ NSC-68号文件，参见：[Enclosure 2], “A Report to the President Pursuant to the President’s Directive of January 31, 1950” (Top Secret), Washington, April 7, 1950, *FRUS*, Vol. I, pp.235-292.

促使美国的国家安全战略转变为更为强硬的“全面、无差别”的遏制战略<sup>①</sup>。

然而，值得注意的是，从有限遏制战略向全面遏制战略的转变，其基本理念的形成与美国当时新兴的“苏联学”研究的许多基本观点是不谋而合的，其核心观点实质上反映了美国国内强硬派的思想 and 诉求。而《政治局行动准则》最终得出的“莫斯科正准备吞噬整个世界”的结论，正是这种思潮的重要代表之一。

《政治局行动准则》以学术的方式对苏共政治局的运作模式开展研究，是当时美国的苏联政治研究领域最有影响力的代表性成果。莱特斯的这份研究报告，是第一部“对共产主义及其行动准则的政治战略进行系统性分析”的研究成果。《政治局行动准则》被美国外交官员广泛用来探测苏联下一步

---

① 关于NSC-68号文件形成的系列筹备会议的相关档案，可参见：“Record of the Eighth Meeting(1950) of the Policy Planning Staff of the Department of State, Washington, February 2, 1950, 11 a.m. to 1 p.m.”(Top Secret), *FRUS*, 1950, Vol. I, pp. 142-143. “Study Prepared by the Director of the Policy Planning Staff (Nitze), Washington, February 8, 1950” (Secret), *FRUS*, Vol. I, pp. 145-147. 该份文件体现了尼兹对苏联的基本态度，其强硬立场与凯南的观点形成了鲜明对比。“Memorandum by the Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Director of the Policy Planning Staff (Nitze), Washington, February 23, 1950” (Top Secret), *FRUS*, 1950, Vol. I, pp.167-168. 该份文件具体阐述了由“美国国防政策研究小组”起草的NSC-68号文件初稿的基本要点。“Record of the Meeting of the State- Defense Policy Review Group, Department of State, Monday, February 27, 1950, 3p.m. to 6p.m.”(Top Secret), pp.168-175; “Record of the Meeting of the State- Defense Policy Review Group, Department of State, Thursday, March 2, 1950, 3p.m. to 5p.m.”(Top Secret), pp.176-182; “Record of the Meeting of the State- Defense Policy Review Group, Department of State, Friday, March 10, 1950, 3p.m. to 5:30 p.m.”(Top Secret), pp.190-195; “Record of the Meeting of the State-Defense Policy Review Group, Department of State, Thursday, March 16, 1950, 3p.m. to 6:45 p.m.”(Top Secret), pp.196-200; “Record of the Meeting of the State- Defense Policy Review Group, Department of State, Monday, March 20, 1950, 3p.m. to 5:45p.m.”(Top Secret), pp.200-201. *FRUS*, 1950, Vol. I. 以上几份文件是美国国防政策研究小组召开的相关研讨协商会议的档案记录。“Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Nitze) to the Secretary of State, Washington, March 22, 1950” (Confidential), *FRUS*, 1950, Vol. I, pp. 202-203. “Memorandum of Conversation at the Department of State, Wednesday, March 22, 1950, 3:00 p.m. to 3:14 p.m.”(Top Secret), *FRUS*, 1950, Vol. I, pp.203-206. “A Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay), Washington, April 14, 1950” (Top Secret), *FRUS*, 1950, Vol. I, pp. 234- 292. 该份文件及其两个附件即著名的NSC-68号文件。文件出台后，围绕NSC-68号文件还出台和形成了一系列相关的具体文件和备忘录等。

可能采取的行动，成为一本“美国及其盟国对苏谈判人员的必读书”。<sup>①</sup>《政治局行动准则》从列宁和斯大林的经典著作以及俄罗斯和苏联党的发展历史入手，分析和总结出了苏共采取行动以及政治局制定政策的基本规律准则。这份研究报告作为当时美国国内第一部关于苏联政治研究的作品，弥补了美国政府对苏联政治运作模式知识的匮乏，对于美国了解苏联政治层动态、制定更为恰当的对苏政策提供了十分重要的参考。

## （二）《政治局行动准则》在美国政府部门中所发挥的作用

显然，在美国战略决策部门中，《政治局行动准则》作为必读书和重要参考资料之一，在潜移默化中对美国官方的政策思想施加了重要的影响。

一份来自美国海军部“海军作战部长办公室”（Office of the Chief of Naval Operations, Department of the Navy）的秘密文件显示，代号为“ONI Study 10-58”的情报调查报告（*Negotiating With The Communists*, “同共产主义者的谈判技巧”）详述了共产主义国家的谈判技巧和策略，对共产主义者的道德观进行了剖析，同时对于西方国家谈判人员应该如何应对共产主义者也提供了相应的指导。<sup>②</sup>这份情报调查报告参考了当时“苏联学”研究的代表性学术成果，其中就包括兰德公司著名的《苏联军事信条》<sup>③</sup>、《组织化武器》<sup>④</sup>以及《政治局行动准则》。报告认为，《政治局行动准则》阐述了苏共政治局运作的一般性规律，并深入剖析了其机理和原因。由此得出一个重要判断，即“这一中枢机构（政治局）来作出决策，而共产主义国家的

---

① 郝亚堃，“美国兰德公司的苏联研究（1946-1965）”，《冷战国际史研究》，第11期，第71页。

② “Department of The Navy Office Of The Chief Of Naval Operations, Washington 25, D.C.”(Confidential), “In Reply Refer to : ONI Study 10-58, Letter of Promulgation”, “Negotiating With The Communists”, pp.1-19. Date Declassified: July 11,1979, *DDRS*, Document No.: CK3100441565.

③ Raymond L. Garthoff, *Soviet Military Doctrine*, The Rand Corporation, The Free Press, Glencoe, Ill, 1953.

④ P. Selznick, *The Organizational Weapon: A Study of Bolshevik Strategy and Tactics*, The Rand Corporation, 1952.

谈判者们仅仅是执行它的决定”<sup>①</sup>。（笔者：此处删去“苏共中央主席团”等一句话。）海军的这份指南性情报调查报告，旨在帮助美国的谈判专家了解其共产主义对手和与其谈判的技巧。报告详细分析了共产主义国家谈判人员的心理活动、谈判流程以及相关的谈判技巧等。这份指南性情报由于其珍贵性和机密性，印发数量被严格控制，并且被严禁带上飞机，只有通过海军系统专门的内部渠道才可以申请获得，而且相关人员在完成谈判任务后，必须立即销毁。<sup>②</sup>可以说，这份文件对于美国官方处理同以苏联为首的社会主义国家间关系提供了重要的具体化指导，而《政治局行动准则》的理念和内容在其中所发挥的重要作用，自然是不言而喻的。

除了海军部门之外，《政治局行动准则》以及莱斯特的其他相关研究报告，在美国心理战略委员会（Psychological Strategy Board）也发挥了重要影响。<sup>③</sup>在心理战略委员会为部门成员开列的普及性参考文献里，就有莱斯特的《政治局行动准则》。这类文献现已解密，目的在于向对宣传（Propaganda）、公众观点（Public Opinion）以及外交事务（Foreign Affairs）等问题感兴趣的公众传授宣传中的语言技巧以及心理战等相关知识。<sup>④</sup>除了普及性参考文献之外，针对心理战略委员会等部门的员工和专业人士，还开列了一类属于最高机密（Top Secret）级别的参考文献。这类文献集中代表了心理战略委员会的核心利益，其中不仅包括 NSC-68 号文件在内的国家安全委员会系列

---

① “Department of The Navy Office of the Chief of Naval Operations, Washington 25, D.C.”(Confidential), “Negotiating With The Communists”, p.17. Date Declassified: July 11,1979, *DDRS*, Document No.: CK3100441565.

② “Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations”, Washington 25, D.C.”(Confidential), “In Reply Refer to: ONI Study 10-58, Letter of Promulgation”, p.1. Date Declassified: July 11,1979, *DDRS*, Document No.: CK3100441565.

③ “Psychological Strategy Board,708 Jackson Place, N.W., Washington 25, D.C., August 15”(Security Information, Top Secret), “Bibliography to propaganda and public opinion, with special reference to foreign affairs prepared for Psychological Strategy Board staff”, pp.1-3. Date Declassified: July 31, 1990, *DDRS*, Document No.: CK3100298531.

④ “Psychological Strategy Board,708 Jackson Place, N.W., Washington 25, D.C., August 15”(Security Information, Top Secret), “General Bibliography”, pp.1-2. Date Declassified: July 31, 1990, *DDRS*, Document No.: CK3100298531.

文件<sup>①</sup>，而且也有莱特斯同哈罗德·拉斯韦尔(Harold Laswell) 合著的著名的《政治语言：数量语义学研究》( *The Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*) 等。<sup>②</sup>可见，不仅是《政治局行动准则》，莱特斯的许多重要著作和观点已经在潜移默化中深刻影响到了美国国家安全的各有关部门。除以上提到的两份研究报告外，在心理战略委员会的评估调查部门 (Office of Evaluation and Review, PSB)，莱特斯与其他几位专家合著的《斯大林的政治局影像》(Politburo Images of Stalin)<sup>③</sup>和《保加利亚的索菲亚审讯的政治意义(加密)》( *The Political Meaning of the Kostor Trial in Sofia, Bulgaria*)<sup>④</sup>亦是重要的参考文献。<sup>⑤</sup>

此外，美国国家安全委员会的 NSC-5505 号文件——“苏联及其欧洲卫星国的弱点研究”( *Exploitation of Soviet and European Satellite Vulnerabilities*)，在起草过程中也参考了莱特斯的代表性著作《布尔什维主义研究》。<sup>⑥</sup>

---

① 参考的国家安全委员会系列文件包括: NSC-4, NSC-20/4, NSC-43, NSC-59/1, NSC-68, NSC-74, NSC-86, NSC-114, NSC-114/2, NSC-127. 参见: “Psychological Strategy Board, 708 Jackson Place, N.W., Washington 25, D.C., August 15”(Security Information, Top Secret), “Bibliography For Staff Background Reading”, p.3. Date Declassified: July 31, 1990, *DDRS*, Document No.: CK3100298531.

② “Psychological Strategy Board, 708 Jackson Place, N.W., Washington 25, D.C., August 15”(Security Information, Top Secret), “Bibliography For Staff Background Reading”, pp.1-3. Date Declassified: July 31, 1990, *DDRS*, Document No.: CK3100298531.

③ Nathan Leites , Raymond P. Garthoff, Elsa Bernaut, “Politburo Images of Stalin”, *World Politics*, July 31, 1951.

④ Nathan Leites and Elsa Bernaut, “The Political Meaning of the Kostor Trial in Sofia, Bulgaria” (Confidential), April 5, 1950.

⑤ “List of material received by Office of Evaluation and Review, Psychological Strategy Board”, Unsanitized Complete 21 page(s). Date Declassified: July 10, 1992, *DDRS*, Document No.: CK3100003895.

⑥ Nathan Leites, *A Study of Bolshevism*, Glencoe, Illinois, 1953. “Annex to NSC 5505, ‘Exploitation of Soviet and European Satellite Vulnerabilities’ Report, National Security Council, January 18, 1955” (Top Secret), Unsanitized Complete 84page(s). Date Declassified: July 24, 1986, *DDRS*, Document No.: CK3100113522.

## 四、简要评述

### （一）关于《政治局行动准则》的一点评价

总体而言，内森·莱特斯运用政治心理学的解读方式，较为系统和深刻的总结了苏联共产党的政治信条、话语体系和思维方式，并从中提炼出了政治局内部运作的规律方式。可以说，莱斯特的观点基本代表了当时西方世界中的主流思想，与东方世界的人们更多地将冷战看作两种不同经济形态、政治制度、社会结构、意识形态的超级大国之间对世界霸权的角力不同，西方世界的人们更多将冷战视为“民主、自由”同“集权、独裁”之间的斗争。同时，莱斯特的研究也构成了早期冷战史研究中“正统学派”（the Orthodox School）的基本理念——即冷战是由于苏联“共产主义”的扩张和自由世界为抵制这种扩张而不得不采取的行为。从文本的分析中可以发现，莱特斯对苏联威胁有着严重的关切和过度的忧虑。然而从时代背景的角度来分析却又不难理解：对西方世界的大多数人来说，刚刚从二战的硝烟和废墟中走出，冷战的阴云又笼罩在了头顶上，因此人们不免对潜在的威胁有着强烈的恐惧情绪，对未来发展有着一些悲观情绪。同时苏共政治哲学中体现出来的陌生性和高超的智慧性以及坚定的意志和强烈的愿望，再加之苏共对资本主义国家强烈的仇视态度，更加剧了莱特斯对苏联扩张的忧虑。另一方面，无论是美国还是苏联，之所以对形势的判断过于严重，都是出于“恐惧”——对对手的恐惧、对战争的恐惧——而形成了一些“非理性”的情感和思想，而这些因素又在很大程度上左右了其对外政策的制定和判断。而从“人”的角度来看，这也是由“人性”的特质所决定的：当人在“恐惧”等非理性情绪的控制下，出于自保的本能，往往会将对手想象的过于强大。

虽然《政治局行动准则》对于西方世界认知苏联及共产主义国家运作机制具有重要的借鉴意义。但是，囿于时代的局限和信息的匮乏，其分析还是具有一定的局限性。莱斯特的这份研究报告，主要是基于列宁和斯大林的经典文本，从纯理论的角度来分析苏联共产党高层的决策和运作机制，并以此作为假设前提，即政治局的行动以经典理论中的显在规律和潜在规律作为采取行动和制定内外政策的唯一依据。笔者认为，这种看法虽然有一定道理，但并没有反映出苏联基于其国家利益而推行政策的全貌，因为“苏联尽管是透

过意识形态的棱镜看问题，但在政策上仍是以其国家利益为依据”<sup>①</sup>。随着时间的推移，莱特斯的分析就显得不是那么全面了。一方面，列宁和斯大林的理论在很大程度上已经发生了根本变化。当时苏联所倡导的指导思想更多的是斯大林式的共产主义思想，而莱特斯的分析所基于的苏共政治哲学则很多来源于列宁主义和马克思主义指导下的共产主义理念。进一步说，苏联遵循的是斯大林式的共产主义理论模式而非马列所倡导的共产主义理论模式，因此莱特斯的判断在一定程度上出现了理论和实际的偏差。另一方面，从俄罗斯历史传统和斯大林个人因素来考虑，继承沙俄衣钵的苏联依然带有一种大国沙文主义的色彩，因而苏共在处理对外关系，无论是同社会主义国家还是资本主义国家，也一直以“老子党”自居，因此与马列所提倡的纯粹、无私的国际共产主义思想相比，苏联在制定其政策时是以其国家利益为基本导向的。另外，鉴于斯大林在政治局决策中所起的决定性作用，也必须要考虑到斯大林的个人倾向对制定政策时所产生的影响：斯大林本人虽然是格鲁吉亚人而非俄罗斯族，但他与列宁最大的一点不同是，斯大林的思想中有着浓厚的“大俄罗斯主义”情结，正是这种个人情结，进一步确定了苏共在制定战略政策时是以本国利益为第一依据，而将国际共产主义的利益置于次要的地位。尽管这符合现代国家处理对外关系的基本准则，但是却与苏共一贯所宣扬的准则有所不同，因此也使莱特斯在分析中忽略了这一重要因素。假如按照莱特斯的分析来判断，以将“赤旗插满世界”为己任的苏联，在其对外扩张中与美国的冲突一定在所难免。然而正是苏联在制定其对外政策时将国家利益和核战争的灾难性后果进行了优先考虑，从而使冷战长久持续但大规模冲突却不至于爆发了。从美国方面来看也是：正是在以兰德公司为首的专家研究人员缜密的分析和帮助下，一次次化解了美国政府和军方所提出的诸如“杀手锏”的各种冒险政策，从而避免了冷战的升级和大战的爆发。

## （二）余论：兰德公司的研究与美国官方决策

通过前文分析不难看出，内森·莱特斯的研究著述以及兰德公司其他苏联研究的相关成果对于美国官方决策和政治思想都产生了十分重要的影响。鉴于美国独特的“旋转门”制度，我们不难发现，其实美国的学者和官员之

---

① 加特霍夫：《冷战史：遏制与共存备忘录》，北京：新华出版社，2003年，第19页。

间存在着千丝万缕的联系，很多学者就曾任职于政府，或者很多官员在退休后又执教于大学。莱特斯亦是如此，早期他从芝加哥大学调到美国战略研究部门，之后又加入到新组建的兰德公司，在1962年退休后又重新执教于芝加哥大学<sup>①</sup>。莱特斯“旋转门”式的经历，其实代表了美国官员和学者从政或治学的典型路径，从而也从侧面反映出，由于双重身份的叠加或是学界同政界千丝万缕的私人联系，美国政府的决策系统乃至国家安全战略都会深刻受到当时以“苏联学”为代表的学术界的观点和理念的影响。

就莱特斯本人而言，他的包括《政治局行动准则》在内的多部著作都对美国官方机构的理念和决策产生了直接或间接的影响，而其横跨政、学两界的个人经历则使得这种影响能够更为有效和快速地转化为政策实践。就兰德公司而言，亦是如此。兰德公司本身即为美国空军一手创立，而美国空军作为政府的强力部门，其意见和建议是可以直接通达至政府高层的。因此可以说，兰德公司的诸多研究报告在美国政府的各级部门实际上都发挥了巨大的影响。<sup>②</sup>

总之，包括莱斯特的《政治局行动准则》在内的兰德公司苏联研究的相关成果，对于美国政府的政治决策和贯彻执行的影响都是深远的，其观点在潜移默化中或多或少地左右了美国外交政策的走向：“兰德对苏联不轨图谋所持的强硬态度，来源于莱斯特的著作和尼采的哀史……这正符合那时倾向多疑和妄想的时代特征，国民对一触即发的核冲突充满了恐惧，他们憎恨任何不拥护和支持美国的事物……”<sup>③</sup> 在兰德公司苏联研究的“黄金时期”，二十世纪五、六十年代，其开展的大量苏联研究作为美国空军的发展和外交政策的制定都发挥了至关重要的作用。纵观冷战时期的历史，美国外交政策特别是对苏政策的转变、柏林危机期间美国肯尼迪政府由对苏的整体核作

---

① “Nathan Constantin Leites”, Contemporary Authors Online. Detroit: Gale, 2002. Biography in Context.

② 一个代表性例证即美国的“心理战略委员会”（PSB），兰德公司的诸多机密性研究报告，是该部门开展调查研究和制定决策方案时的重要资料来源。参见：“List of material received by Office of Evaluation and Review, Psychological Strategy Board”, Unsanitized Complete 21 page(s), “Rand Corporation”, pp.5-7. Date Declassified: July 10, 1992, DDRS, Document No.: CK3100003895.

③ [美]阿贝拉：《白宫第一智囊：兰德公司与美国的崛起》，梁筱芸、张小燕译，北京：新华出版社，2009年，第25页。

战行动计划（SIOP）向灵活处理对苏关系的“反击力”计划的转变等，都受到了兰德公司苏联研究报告的影响。不仅如此，兰德公司的苏联研究也为后世的政府决策者、学者和情报分析专家研究“冷战期间对美国利益构成主要政治、军事威胁的因素”这一课题留下了珍贵的遗产，<sup>①</sup> 该领域的知识也为后来的兰德公司的研究者们和其他地区的学者指明了方向，为其塑造了新的研究工具和分析方法。<sup>②</sup>

---

**【Abstract】** During Cold War period, Rand Corporation did a great number of works on USSR studies for US government, Nathan Leites and his *The Operational Code of the Politburo* is one of the most typical report. *The Operational Code of the Politburo* is the first research report of RAND Corporation about Soviet Politics. Report analysed classic writings of Joseph Stalin and Lenin by means of Political Psychology, then summarized operational code of the Politburo. *The Operational Code of the Politburo* is one of the representative research reports on Sovietology in US. The tough attitude to USSR of the report has met the political needs of the US government, which has far-reaching influence on most departments of US government—such as US Navy, Psychological Strategy Board, etc. I have collected lots of RAND’s background documents and a great number of first-hand archives about US government and US Air Force from database (such as DDRS, DNSA, etc.) and online, while I also analyzed many reports and articles from RAND — especially *The Operational Code Of The Politburo*, and read some memories, newspapers, magazines for reference. I attempt to research the USSR studies at RAND Corporation and the influence to US government of RAND’s soviet study in case of Nathan Leites and his *The Operational Code Of The Politburo*.

**【Key Words】** Rand Corporation; Nathan Leites; *The Operational Code of the Politburo*;

---

① RAND CORP, “History of Soviet/Eurasian Studies at RAND”, <http://www.rand.org>

② RAND CORP, “50th: Project Air Force, 1946-1996”, pp.39-42, <http://www.rand.org>

**【 Аннотация 】** Исходя из реалий того, что в период Холодной войны Соединенные Штаты Америки знали очень мало о Советском Союзе, корпорация РАНД в соответствии с потребностями правительства США начала активную научно-исследовательскую работу по изучению Советского Союза, «Руководящие принципы Политбюро» Натана Лейтеса являются важным результатом данных исследований. Доклад Натана Лейтес «Руководящие принципы Политбюро» является первым исследовательским докладом корпорации РАНД по изучению политической ситуации в Советском Союзе, на основе методов политической психологии, в докладе проанализированы основные труды Сталина и Ленина, подытожены руководящие принципы деятельности и принятия политических решений в Советском Союзе. Данный доклад является репрезентативным исследованием СССР в США, жёсткий подход к СССР в этом докладе соответствовал основным политическим требованиям США и оказал значительное влияние на Военно-морские силы США, Бюро психологической стратегии и другие официальные учреждения. Автор данной статьи на основе анализа соответствующей справочной информации, электронного архива национальной безопасности и иных электронных баз данных и онлайн ресурсов правительства США и ВВС США, а также, выбрав отчёт корпорации РАНД «Руководящие принципы Политбюро» в качестве центрального аспекта анализа, с опорой на мемуары, газеты, журналы и другие материалы, рассматривает «Руководящие принципы Политбюро» Натана Лейтеса с целью изучения ситуации по проведению научных исследований Советского союза корпорацией РАНД и их влияние на официальную политику Соединенных Штатов.

**【 Ключевые слова 】** Корпорация РАНД, Натан Лейтес, Руководящие принципы Политбюро

---

(责任编辑 李恪)

## “丝绸之路”战略构想特征研究\*

徐小杰\*\*

**【内容提要】**2013年下半年我国提出的“陆上丝绸之路经济带”和21世纪海上“丝绸之路”战略构想（下称“丝绸之路”战略构想）不只是国内一些地区和产业的发展战略，也不仅是我国对外合作的新倡议，而是未来我国全方位、多领域、跨区域的内外合作、协调发展和主动融合的战略举措，是内外战略相统一的国家层面的重大战略构想。这一战略构想具有特定的地缘空间特征，认识其内在关联与互动关系，把握其在地缘政治经济、跨区域合作、合作秩序和和外部性等方面的特征，可以更好地理解和推进这一战略构想和对外倡议。其中，尊重主权国的权益，培育共同的合作利益和合作文化，是共建和共享开放、包容和可持续合作秩序的基础。这一战略构想的外部性较为复杂，未来发展有赖于积极的政策对话、共享的合作理念、良性互动的规模性经贸活动、共同投资与合作机制与惯例等“丝路文化”的支撑。同时，须有效管控有关国家和地区间的利益差异以及潜在冲突。

**【关键词】**丝绸之路 地缘空间 战略支点 合作秩序 合作文化

**【中图分类号】**D815**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2014) 06-0162(19)

### 一、地缘政治经济特征

“丝绸之路”所涉及的地缘政治经济空间是地缘政治学者长期研究的重

\* 感谢匿名审稿人的意见，文章可能的疏漏与问题由作者负责。

\*\* 徐小杰，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

要课题。<sup>①</sup>早在麦金德的“心脏地带”理论中，中亚与里海、地中海和西伯利亚地台等系列地缘空间均对国际政治经济权力的演变具有重大的意义和作用。而在斯皮克曼的“边缘地带”理论中，大陆边缘地带（如中国东南沿岸地区、东南亚地区、南亚、地中海和欧洲西部等地区）是影响世界权力的关键。地缘政治学家所研究的这些地缘空间都与“丝绸之路”的地缘政治经济紧密相关。但是，西方经典地缘政治学研究离不开他们的“欧洲中心论”，离不开他们的陆权和海权的“两分法”。正是这两个方面限制了西方地缘政治学者对“丝绸之路”地缘政治经济属性的应有认识。目前国内对于“丝绸之路”的地缘政治经济研究也少见突破西方地缘政治思想影响的文章。

基于地缘政治经济的空间分析方法，笔者认为，“丝绸之路”的历史传承和现实发展具有清晰的地缘政治经济特征：

#### （一）“丝绸之路”将不同地缘空间相连接，具有特定的关联与互动性

陆上“丝绸之路”涉及中国内陆地区、中亚地区、西亚地区、非洲东部和东中欧地区。中国的内陆地区是古代中国的文化中心，具有广泛的辐射面，向西延伸，直接与中亚、西亚以及更远地带的国家与民族连接，是历史悠久的经贸和文化纽带。中亚地区是亚欧地缘政治上的“过渡带”（西方地缘政治学者称为“中陆区”或中间地带）。经这个过渡带，亚洲内陆人可以直接进入高加索地区和西亚半岛以及更远的东中欧地区。西亚地区的波斯湾、阿拉伯海、黑海和地中海则是波斯人和阿拉伯人通向东西方的战略通道。陆上“丝绸之路”，中国内陆是源点，中亚和西亚是陆上“丝绸之路”的关键地带，对周边国家具有重要的地缘政治意义。

海上“丝绸之路”涉及中国东海、南海及东南亚岛屿，经马六甲海峡、安达曼海、孟加拉湾，将太平洋、印度洋和非洲大陆连接起来，经红海和地中海，通向欧洲地区。海上“丝绸之路”以中国东南沿海为起点，辐射中国东海周边地区（朝鲜半岛和日本南部），以及南海沿岸所有国家和周边岛屿。南海和东南亚地区是海上“丝绸之路”的关键地带，它从太平洋经马六甲海

---

<sup>①</sup> 本文将“地缘空间”界定为特定区域的地理位置、人口与经济、可利用资源、环境和发展潜力。

峡和一系列海域到印度洋，涉及临海诸多大小国家和民族的利益。

“丝绸之路”不同地缘空间之间既存在地域连接，更有千百年来形成的历史文化和经贸纽带，但是在千百年的发展中时断时续，并未充分发挥其应有的潜力。这些问题至今依然存在。

首先，中国内陆区和沿海地区之间的经贸与文化关联和互动性，源于东部、中部和西部之间历史形成的相互依存关系。经历30多年的改革开放与发展，中部和西部内陆地区的经济通过东部沿海地区对外开放的带动取得了发展。但是，我们仅仅依靠国内区域间的利益驱动和产业带动，并没有考虑中西部区域独特的地缘政治经济特征，以及与周边地区的经济文化关联和相对优势，所以，虽然我国分别于1999年和2003年提出西部大开发战略和“中部崛起”战略，但是进展缓慢，中央政府出台的中西部发展规划也难以推进（本文第二部分具体分析）。

其次，陆上“丝绸之路”南部的“茶马古道”，通过陆路将中国西南地区与东南亚和南亚国家相连，一直是“丝绸之路”的南部通道。然而，在改革开放前的30年里，我国的西南部地区相对封闭，南部“丝绸之路”纽带被阻断。改革开放30多年来，西南部地区逐步对外开放，呈现了发展活力。近几年来，随着我国与东盟经贸合作的推进，自由贸易区的发展，特别是中国—东盟大湄公河次区域电力合作机制的推进和中缅油气运输管道系统的建成，打通了中国走向印度洋的新方向，但是，双/多边政治、经济和人文合作机制相对滞后。

第三，历史上的陆上“丝绸之路”在东南亚、南亚、波斯湾、东非地区等区域与海上“丝绸之路”多处交汇，之后又在地中海和东中欧地区再次重合。但是，60多年来，陆海“丝绸之路”在交汇处时分时合，30多年来我国在上述地区的经贸合作陆海分离，诸多投资合作项目沿陆上“丝绸之路”和海上“丝绸之路”分别运作。我国在非洲和西亚（特别是波斯湾）的合作集中在陆地资源开发，对铁路、港口、海上设施和船队等基础设施的投资建设薄弱。因此，海外资源投资效益难以在陆海“丝绸之路”的经济和文化战略中得到应有的显现。

上述问题究其原因，是30多年来国内外的投资合作均忽视了“丝绸之路”

所体现的不同地缘空间之间的关联和互动性，因而难以促进国内不同地区之间、以及与沿路国家、民族和文明之间的相互推进和交融。这些问题已经成为目前我国国内外投资合作战略中面临的突出问题。

## （二）“丝绸之路”的战略板块和支点

推进“丝绸之路”战略构想的关键，在于能否在关键地域、海域和领域建立战略板块和支点，因为关键地域和海域在连接相邻地缘空间过程中起着关键性的作用。其中，中亚地区是欧亚大陆“丝绸之路”上重要的“中间地带”，而里海是中亚地区、高加索地区、西亚之间过渡、互动和结合的关键海域。东海、南海是我国海上“丝绸之路”的门户，黑海、地中海、波斯湾和阿拉伯海在海上“丝绸之路”中具有枢纽作用。这些关键地域和海域都是“丝绸之路”中各个地缘空间相互关联和互动的重要过渡带。

以20世纪90年代以来我国能源领域的内外合作为例，我国与中亚国家，特别是与哈萨克斯坦和土库曼斯坦成功开展了以油气资源开发和油气管道建设与运输为重点的大规模经贸投资合作，为双边和多边的政治、经贸和文化合作奠定了扎实基础，在一体化开发、综合开发和区域安全保障等方面积累了诸多经验。目前，我国在中亚地区形成了5000多万吨油当量/年的生产能力、2000万吨/年原油管道输送能力和超过500亿立方米/年的天然气管道输送能力。从近20年的实践看，中亚地区无疑是我国国内实施陆上“丝绸之路”战略构想的第一个境外战略板块。而进入和扩大哈萨克斯坦和土库曼斯坦的油气合作区，则是实施陆上能源“丝绸之路”战略构想在中亚地区的重要支点。中亚地区对于中国来说是资源潜力巨大的周边合作区，与中亚重点国家的紧密合作，对于中国特别是西部地区的改革开放、国家长治久安和可持续发展休戚相关；<sup>①</sup>而对于中亚国家（内陆国）来说，中国既是巨大而稳定的亚太市场，更是他们通向亚太市场的陆桥、出海口和战略支点。中国与中亚地区之间独特的互动性就在于互为依托，互为支点。

西亚地区（主要是波斯湾周边国家）处于欧亚非的过渡带，由此可向黑

---

<sup>①</sup> 唐立久、穆少波：“中国新疆：‘丝绸之路经济带’核心区的建构”，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版），2014年第2期，第20-21页。

海、地中海和北非地区延展。我国在西亚地区既有陆上的投资合作，又有规模性的海上运输和经贸往来。目前我国每年从西亚进口的石油接近1.6亿吨，占我国原油进口总量的50%左右，同时我国还在伊拉克、伊朗、沙特阿拉和阿联酋等国从事油气勘探开发、技术服务和工程建设。西亚地区的海湾国家是我国实施西亚投资与贸易合作的重要支点。西亚地区对我国海外资源开发合作具有获取资源和连接中亚、欧洲和非洲等地区的多重地缘意义。而中国是西亚国家“东方政策”的重要对象，也是西亚国家与亚太地区和重点国家开展广泛合作的战略支点。近20年来，互为依托和支点的作用逐步上升。

在非洲地区，虽然近10多年来投资合作稳步推进，但是战略支点并不突出。仅从能源资源合作趋势看，我国在非洲不同地区和国家的投资合作相对分散。其中，在北非和西非的油气投资相对突出。基于目前我国在南北苏丹等国家资源开发的基础，借助于2014年5月李克强总理访问非洲，推进了东非地区的铁路和管道等基础设施建设，以及东非油气的大开发，预计今后东非沿尼罗河流域有可能成为未来10年我国在非洲能源资源投资和基础设施建设的重要支点。

东海和南海是我国海上石油走向的两大门户，涉及太平洋主要能源运输通道，包括来自美洲的能源资源通道以及中澳能源资源合作的通道。目前，复杂的东海和南海地缘政治关系使得争议海域油气开发推进缓慢。从南海经马六甲海峡到印度洋，可使海上石油通道进一步延伸到南亚、阿拉伯海、波斯湾、东非和地中海等地区。而海上东亚、东南亚和北印度洋是海上“丝绸之路”的战略板块，可分别向太平洋、印度洋及地中海地区延伸。这些地缘空间关系凸显出海上东南亚在“丝绸之路”战略中的战略地位及其在连接太平洋和印度洋上的支点地位。在这一区域，我国大陆与台湾地区间的合作关系具有特殊重要的意义。如果未来两岸实现了良性互动和战略互信，将使我国在这一关键地带的力量倍增。

经过近20年的培育和合作，印尼、马来西亚、泰国、缅甸和新加坡成为我国诸多产业双边合作的重要对象，而东盟成为我国在这一地区开展多边合作的重要平台。南亚和印度洋的印度、巴基斯坦、孟加拉以及东非国家，是我国在南亚或北印度洋合作的重要国家。其中，中巴经济走廊和孟中印缅

之间的合作，是海上“丝绸之路”在北印度洋的重要依托。

目前，中国石油集团已经在上述地区和国家有70多个油气勘探开发项目和相关的基础设施建设项目，在上百个国家从事与油气相关的工程技术服务。加上中石化和中海油以及其他能源公司，我国的跨国石油合作已经在中亚、西亚、东南亚、南亚、东非等地区的战略板块和支点形成了陆海项目并举、区域分布相对合理、运输通道相互呼应的海外油气开发战略布局。这可视为我在“丝绸之路”建立战略板块和支点的重要基础和成功实践。<sup>①</sup>今后不断扩大这些战略支点，形成合作优势，可使我国的陆海“丝绸之路”战略构想获得应有的战略利益。

## 二、跨区域合作的新特性

与“丝绸之路”的地缘空间特征相映照，“丝绸之路”战略构想的基础在于跨区域、跨领域和跨文化的互联互通、协同合作和主动融合。这些特性既是“丝绸之路”的历史传承，更是现实发展的新趋势。

### （一）30多年跨区域合作的困境和新方向

上世纪70年代以后，有关跨区域合作理论相对清晰。<sup>②</sup>但是，我国的跨区域合作进程相对落后。自上世纪80年代以来，在“让一部分人和地区先富裕起来”（即“先富政策”）的推动下，中国政府不断推进内外开放和合作，积极鼓励东、中、西部“非均衡发展”，鼓励先富地区带动落后地区发展，取得明显进展，但是东、中、西部之间仍然存在巨大差距。自1990年至2000年，我国东西部国内生产总值的差距由80年代的2.16倍提高到2000年的3.11倍，2005年提高到3.64倍，2008年继续拉大到4.32倍，2012年为3.77倍。<sup>③</sup>1999年国家实施西部大开发战略，2003年和2004年分别提出“中部崛起”战略和

---

① 参见中国石油集团、中石化集团和中国海油2013年发布的年度报告。

② 黎鹏：《区域经济协同发展研究》，北京：经济管理出版社2003年版；黎鹏：“区域经济协同发展及其理论依据与实施途径”，《地理和地理信息科学》，2005年第21卷，第4期。

③ 参见《中国统计年鉴—2013年》，北京：中国统计出版社，2014年9月。

振兴东北老工业基地战略。2005年后，中西部经济发展加速。2010年后，地区经济差距趋于缩小，但是在经济结构转型和综合发展能力方面，中西部地区依然落后。原因之一在于“先富政策”下的跨区域合作战略，对中西部地区发展的内在动力、包括该地区经济产业一体化的需求和特定的发展路径缺乏考虑。东、中、西部的优质资源、技术和人才难以形成合理流动。长期以来，中部和西部主要是东部经济发展的原料供应地。“先富政策”在一定程度上忽视了中西部发展的主动性、特色和内生动力。在对外贸易和对外经济合作方面，在2013年全国4.16万亿美元进出口总额中，东部（11省市）占86%，中西部仅占14%；在全国引进外资1200-1300亿美元中，东部占1000多亿美元，中西部仅占200-300亿美元，更不用说中西部在体制改革、开放机制和综合服务能力上与东部地区的差距了。

近十多年来，东、中、西部的跨区域合作，以公路和铁路等交通运输及能源资源、高新技术合作为重点，加大了对中西部基础设施建设的投资，加快了资源开发、高新技术转移等的合作步伐，甘肃、兰州和新疆等西部地区的对外合作也有了较大发展。<sup>①</sup>然而，跨区域合作依然存在不少问题，说明目前的“中部崛起”和西部大开发战略在区域协同、地缘空间对接和合作理念等方面仍然存在一些缺陷。

2013年下半年我国提出的“丝绸之路”战略构想，为超越现行区域合作政策的思维定式提供了新的方向。根据这一战略构想，今后的“中部崛起”和西部大开发战略需要突出中西部发展的主体地位、内生动力以及与周边地缘空间之间的互动关系，强调这些地区在跨区域合作中的互联互通、协同发展和主动融合，通过与周边地区和国家互通有无和合作，不断开发地区合作的潜力，形成商文并重、综合配套的新地区合作机制。<sup>②</sup>显然，这样的战略构想已经超越了（但不是代替）以东部带动中西部的区域合作思路。

---

① 参见“丝绸之路经济带特刊-兰州篇”，《人民日报》，2013年5月19日；《丝绸之路经济带特刊-甘肃篇》，《人民日报》，2013年11月1日；唐立久、穆少波：“中国新疆：‘丝绸之路经济带’核心区的建构”，第35卷第2期。

② 庞智强：“西部大开发战略：效果反思与政策建议”，《兰州商学院学报》2007年第3期；冯玉军“丝绸之路经济带内涵深刻”，《人民日报》（国际论坛），2014年1月22日。

## （二）内外结合的特性

目前，国内部分文献仅将“丝绸之路”战略构想理解为我国的对外合作新战略，甚至将“丝绸之路”战略构想视为新一轮大规模“走出去”战略的新机遇，是值得商榷的。

笔者认为，“走出去”战略的实质是“跨出国门”的国际化经营战略，包括跨国投资与合作以及所带动的国际贸易。在过去20多年里，我国企业（特别是国有企业）实施的“走出去”战略取得了显著的成效。上千亿美元的对外直接投资使得我国一些省份及一批大企业的投资经营活动和资产遍布世界主要地区和国家，大大提升了有关省份和产业的跨国程度。其中，石油和天然气产业的跨国指数接近30%。产业的国际化也带动了国内相关产业的国际化经营，一定程度上消化了国内过剩的产能，取得了多方面的效益。但是必须指出，“走出去”战略本身不涉及国内产业结构转型和升级。在一些产业部门，虽然“走出去”效益较为显著，但是产业转型与升级依然缓慢。在过去二十多年里，国内大石油公司的海外勘探开发（上游部门）投资合作迅速发展，获得了超过一亿吨的海外作业产量，<sup>①</sup>也带出了国内上百支石油工程作业队伍，部分消化了国内相对过剩的作业资源。但是，这一趋势并未直接推动国内勘探开发业务和作业公司的转型与升级。在中国石油集团的内外资源配置中，还一度出现了“走出去”与国内的技术服务市场争夺队伍和资源的矛盾。同时，“走出去”所形成的油气生产和供应能力对国内油气需求缺口的贡献有限。根据笔者估计，海外份额油进口约占我国石油总进口量的三分之一左右，<sup>②</sup>份额油对进口油市场的缓冲作用有限。而随着进口贸易油的不断增长，近五年来，国内炼油加工能力以年均3000万吨/年左右的规模提升，2013年超过6亿吨。这一部门的能力过剩又难以在对外投资与合作中消化。可见石油产业“走出去”战略并未在整体上与国内油气产业的结构转型和升级相结合，国内外的油气产业发展和资源配置依然脱节。

固然“走出去”战略强调互利双赢，但实际上是外推公司的国际化经营

---

① 为项目所有参与方所生产的产量，与每个参与方的份额（或权益）产量相对。作业产量代表的是项目规模和作业者的经营能力。

② 为笔者对中国石油集团、中国石化集团和中国海洋石油公司份额油产量、份额油流向和我国石油进口总量的经验估计。

战略。许多“走出去”的公司对于他国的发展规划、利益和愿望所作的调研有限，因而难以形成合作文化。在“走出去”的初期，企业往往采取“少说多做”和“只做不说”的策略。外部性日益复杂，难免产生诸如“资源掠夺”和“中国威胁”等猜疑和误解。

相比而言，“丝绸之路”战略构想作为国家层面的跨区域合作的新思路，超越了现有的“走出去”等对外合作战略，引导着国内东、中、西部的跨区域合作、国内跨部门合作、国内经济与外部经济的协作发展。这种内外结合的特征，要求从国内外整体规划的高度，将国内深化改革、发展的需求与对外合作的需求相协调，将国内事务与国际事务相对接。换言之，一方面将国内发展规划国际化，另一方面将对外合作规划需求内部化。前者要求将国内区域发展需求与国际合作（包括与周边国家和地区合作）的规划和发展战略构想相融合，争取将国内结构转型与升级发展扩展到国际合作之中；后者则要求将国际合作发展趋势内化为国内产业调整、转移和升级的动力和机遇，使国际合作的需求和趋势在国内结构改革和发展中得到体现和配合。这些特征无疑是对既有内外跨区域合作战略的发展或升级。

### 三、不同的合作秩序

#### （一）与西方合作理念和合作秩序的差异

长期以来，国际经济合作秩序受控于西方主导的地缘经济秩序。二战后形成的合作规则主要是美欧战胜国制定的系列规则。在这种秩序和规则下，美欧国家是国际政治经济的“核心”，是所谓“先进理念与规范”的发源地，理应是先进科技和资金的输出地；而发展中国家则被定义为这些“核心”的“外围”，处于依附和接受的地位。因此，传统的国际合作秩序要求发展中国家向西方发达国家开放市场，引入发达国家的资金、技术、合作规则或者一系列所谓的“国际惯例”。在这一秩序下，发达国家与发展中国家的合作关系就是理念、技术、资金与管理文化的输出与输入的关系，是前者制定规则，后者遵守规则的关系。虽然这一合作秩序强调开放，但实际上是单向开放，即发展中国家向发达国家开放，而发展中国家进入发达国家则面临着诸

多软硬规则的限制。虽然这种合作秩序强调合作，但是这种合作关系中不存在相互平等、相互融合和相互开放与包容，更不会产生新的合作秩序。

进入21世纪以来，随着新兴经济体的发展，国际经济秩序发生了结构性的变化。2003年后，国际石油价格一度高涨，新兴经济体（特别是能源资源国）纷纷放弃和修改了盛行几十年的系列“国际惯例”，特别是符合西方发达国家理念的私有化、外包、西式竞争、股东价值最大化与合作规则，开始提出保护新兴经济体的主权权益的新合同模式、新法规和新规则。<sup>①</sup>2008年下半年的全球金融危机，再次对西方主导的国际合作秩序和诸多合作规则的合理性提出了质疑。因为战后形成的国际货币基金组织和世界银行的贷款理念和规则不仅没有从根本上解决发展中国家的发展问题，也解决不了他们自身的金融问题。

2013年下半年，中国领导人提出的新合作安全观，关于建立亚洲、金砖国家和上海合作组织的投资银行倡议和“丝绸之路”战略构想（倡议），正是这一背景下的产物。如上所述，“丝绸之路”战略构想强调的是互联互通、内外结合、主动融合、良性互动和协同发展，足见这一战略构想与合作理念上与西方的差异。同时，与欧盟一体化和北美自由贸易区强调的商品、人员、服务和资本的“四大流通”不同，与“丝绸之路”战略构想相配套的是“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通”的“五通”倡议。“五通”倡议是涉及政府、产业、金融和社会文化等多层次、多领域、多渠道和多方式的沟通、交流和合作，而不仅仅是“政府搭台，企业唱戏”那样的合作属性与方式。“五通”倡议清晰地表明了“丝绸之路”战略构想下的合作属性是自主、开放和自愿的非一体化的合作，强调政策对话，突出基础设施开发与发展能力的共同开发，突出包括政府、产业、金融与文化之间的协同互动和综合性合作，谋求各国平等、互利和共赢的合作框架。目标是建立一种非制度性与非一体化的开放、包容和可持续的合作秩序。在这一秩序下，不存在“中心和边缘”或“核心与外围”的合作关系，也不会复制“依附与

---

<sup>①</sup> 这些新规则包括但不限于2002年后委内瑞拉提出70%对30%的有利于主权国家的合资合作模式、中亚国家提出的新的合资模式和新的天然气定价规则及当地化规则、北非国家提高对外合作中石油公司的股份比例等。

被依附”的合作关系。

## （二）新合作秩序的特征

目前，“丝绸之路”战略构想依然处于构想阶段，也处于对外倡议初期。因此，当前来阐述“丝绸之路”战略构想下新合作秩序的特征是困难的。然而根据过去三十多年改革开放的经验和对既有国际合作秩序的研究，以下两个方面的问题可能是探寻新合作秩序特征的重要前提。

### 1、主权国家的权益问题

从正面看，新的合作秩序必须尊重所有主权国家的权益，始终把主权国家的权益放在优先地位，在不同主权国家的合作安全观下，通过多层次、多渠道、多纽带的合作，共享区域合作的利益，共同承担合作的风险；从反面看，新的合作秩序不是一个国家或几个国家合作构想的直接延伸。“丝绸之路”战略构想作为国家战略可以在国内加以实施，但是在国际层面上仅为中方的对外倡议，需要尊重沿路国家的主权利益，在沿路国家有合作意愿的条件下才能推进和实施。中国不可能“单打独斗”，更不可能将本国的战略外推给沿路国家。

当然，在发展中国家之间，在中国与周边国家之间，在中国与其他沿路国家之间，确实存在诸多共同的诉求和利益。第一，这些国家都未完成工业化，都面临着严峻的发展任务，包括在公路、铁路和管道运输、大型工业基地、园区和港口等基础设施建设方面的压力，在传统农业现代化、资源开发利用以及金融、教育、旅游和文化等领域的发展困境，国内外市场压力下的经济结构调整以及中长期可持续发展能力的培育等方面的难题；同时又面临着传统发展模式带来的环境破坏和生态治理的巨大压力。第二，这些国家都处于西方主导的国际合作秩序的外围或边缘，既有推进双边和多边跨区域合作的意愿，又有不同于发达国家的合作理念、合作规则和秩序要求。值得注意的是，一些政治、经济和文化相对落后的国家的对外合作权益往往受制于西方成熟的合作模式和所谓的“惯例”，受到不平等、不公正和不透明的对待。该情况在笔者调研的中亚和中部非洲国家普遍存在。仍以石油产业为例，目前在非洲的尼日尔和乍得、尼日利亚，就存在西方石油公司较为隐蔽的不

平等条款、不公正竞争和带有欺骗性质的殖民经营行为，<sup>①</sup>从而与中国石油公司在这些国家坚持上中下游一体化开发的合作模式形成了鲜明的对比。对此，西方公司提出的“合理”依据是商业公司股东利益最大化原则，这显然与发展中国家的发展诉求不符。而中国石油集团在国际化经营中坚持的合作理念和实践是：在确保和实现资源国主权权益的前提下才能实现中方的商业利益，而不是相反（将主权国家的利益视为从属利益）；并且坚信，为资源国利益贡献越大、越长远，互利共赢和可持续合作才越有保障。<sup>②</sup>这样的合作智慧源于发展中国家内部共同的发展诉求和对主权权益的维护。笔者认为，这样的合作认识不仅适用于能源资源和基础设施领域，而且对中国与沿路国家在农业、新技术和金融等领域的合作同样具有重要的参照价值。

## 2、“丝路文化”问题

从国际合作理论看，合作是一种文化现象。合作秩序的维护需要共生的合作文化支撑。建构主义清晰地指出，仅有共同的利益而缺乏对规则的共同认知，仍不足以形成合作。国际合作的途径是：在国际体系中，互动的行为体在团体、类属、角色和集体四种类型中确认自己的身份。<sup>③</sup> 在合作文化中，又会在相互依存、共同命运、同质性和自我约束方面形成集体身份。<sup>④</sup>在国家确定身份以后，在利益选择中有客观利益和主观利益。前者指再造自我时不得不满足的条件，是国家对外政策行为的客观限制因素，后者为变化中的文化因素。确定集体身份和利益，不一定必然导致合作行为，即使产生合作也可能是功利主义的合作。目前在国际合作中存在诸多仅有共同利益而缺乏

---

① 经笔者调研，埃克森、壳牌等西方石油公司在这些国家仅从事油气上游的勘探开发，不从事下游油品加工销售；仅侧重修建原油出口管道，将原油尽快出售到国际市场，而不投资所在国管网建设；着力压低原油价格和出口运费，通过复杂的合同条款欺诈资源国政府。

② 徐小杰、裴国平、王宇：“‘中国石油’跨国经营的全球视野分析”，《国际石油经济》，2013年第7期，第60-63页；同时参见徐小杰：“国际油气合作模式的中国贡献与创造”，《中国石油报》，2013年7月9日。

③ 这是因为，不仅“每一种身份就是一种脚本或图式，在不同程度上由文化形式构成，涉及在某种情景中我们是谁和我们应该做什么等问题”，而且“利益是以身份为先决条件的……没有身份，利益就失去了方向”。亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海：上海人民出版社，2000年版，第288-290页。

④ 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，第430页。

对规则、机制和融合的共同认知的情形，因而难以推进合作。

在此，本文将合作文化定义为跨区域合作所形成的共同的合作理念、合作规范、共同认可的合作模式或机制和合作行为方式等。从“丝绸之路”的历史传承看，“丝绸之路”本身就是一种共生的经贸文化（即“丝路文化”）。沿路国家都是“丝路文化”的推动者和贡献者。二十多年来，中亚地区、东南亚地区和非洲等地区广大发展中国家针对共同面临的发展问题，提出了多种符合本地区利益和特色的跨区域合作倡议（如中亚区域经济合作、欧亚联盟、东盟的一体化倡议、非洲发展新伙伴计划等）。这些倡议与我国的“丝绸之路”倡议思路接近。哈萨克斯坦等中亚国家和一些东南亚国家希望借“丝绸之路”这一共同的历史传承、纽带和机会，通过双边及多边合作，不断扩大共同或相近的共同利益的意愿，既为我们展示了良好前景，也清楚地提示：“丝绸之路”倡议依托于“丝路文化”。缺乏平等合作、协同发展和共建共享的“丝路文化”，不可能建立新的合作秩序。

#### 四、外部性分析

“丝绸之路”战略构想对内是国家的新战略（尽管仍处于构想阶段），对外是我国向“丝绸之路”沿路国家提出的合作倡议，类似韩国提出的“欧亚倡议”。<sup>①</sup>这一战略构想是对国内既有合作战略的升级，虽然不同于西方主导的合作秩序的模式，但是不排斥沿路国家和地区既有的合作战略和倡议，也不可能取代现有的合作秩序。随着这一战略构想在国内的推进和这一倡议在国际层面的推展，“丝绸之路”面临着复杂的外部性，具有如下三个方面的特征：

##### （一）积极的外部性

在中亚地区，哈萨克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦对我国提出的“丝

---

<sup>①</sup> 韩国总统朴槿惠在首尔举办的“2013年欧亚大陆时代下的全球合作国际大会”主旨讲话中提出。这一倡议指的是通过欧亚之间的经济合作，包括与俄罗斯、中国、中亚国家和欧洲国家之间的投资合作，扩大韩国的对外贸易与投资，同时带动朝鲜开放，消除朝鲜半岛的紧张局势。

绸之路经济带”倡议表示出较大的热情。因为这些国家自身也有类似的倡议，多年来一直围绕“亚欧大陆桥”积极推进“丝绸之路”项目下的互联互通、多层次和多领域的跨区域经贸合作。2014年6月，阿富汗总统卡尔扎伊在访华期间对陆上丝绸之路经济带战略明确予以支持。<sup>①</sup>在西亚，沙特阿拉伯和科威特基本呼应“丝绸之路经济带”的战略倡议，伊朗专家也予以认同。<sup>②</sup>在东南亚和南亚地区，多数国家希望与中国逐步提升包括基础设施建设在内的双边和多边区域合作层次。近几年来，我国与巴基斯坦的基础设施建设合作稳步推进；<sup>③</sup>在东亚地区，韩国提出的“欧亚倡议”的时间和内容与中方的“丝绸之路”战略十分接近，并希望相互促进，共同发展。目前德国和法国等欧洲国家出于其现实需求，基本呼应和支持“丝绸之路”的战略构想。

上述情形说明，“丝绸之路”倡议在我国的西部周边国家和地区具有积极的外部性。这些周边国家和地区与我国具有相似的发展诉求，多数愿意与我国共同推进“丝绸之路”倡议，落实“五通”，逐步建立健全系列合作协议和双/多边合作机制，逐步提升合作层次、水平和能力。

## （二）不确定的外部性

“丝绸之路”战略构想难免与既有的合作战略和倡议出现重叠和交叉。我国的跨国投资合作已成功进入中亚和俄罗斯地区，并在能源等领域取得了较大发展，今后将在新战略构想下在“原苏联空间”（即独联体范围）逐步扩展。然而，早在2011年10月普京就提出“欧亚联盟”构想，意图是在独联

---

① 杨锐：“卡尔扎伊：若有机会重新选择，阿富汗将走中国的道路”，《环球时报》，2014年6月10日。

② 2014年6月3日“21世纪中国—伊朗丝绸之路研讨会”在北京举行，中国和伊朗的专家学者认为，此次会议既是学术研讨会也是文明对话会，旨在将新丝绸之路建设成为一条新的经济繁荣走廊、新的文明对话之路。参见“中国和伊朗学者探讨共建丝绸之路经济带”，2014年6月7日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/06/04/6891s4564724.htm>

③ 2014年2月19日，中国国家主席习近平同巴基斯坦总统侯赛因会谈，双方决定扎实推进中巴经济走廊建设，搞好瓜达尔港、喀喇昆仑公路、卡拉奇—拉合尔高速公路等旗舰项目，牵引两国能源、交通基础设施、工业园区等领域的合作，促进丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路建设。双方决定加快第二阶段中巴自由贸易区谈判，推动两国贸易与投资的平衡增长。参见《习近平为巴基斯坦总统侯赛因举行欢迎仪式》，2014年6月7日，[http://news.xinhuanet.com/photo/2014-02/19/c\\_126160692.htm](http://news.xinhuanet.com/photo/2014-02/19/c_126160692.htm)

体范围内建立类似欧盟的联合体。这个“欧亚联盟”既有经济内容，更有政治内涵，目的是提升这个超国家联盟自身的作用，以便与北美自由贸易区、欧盟和亚太经济体形成谈判实力。2014年6月俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦签署了建立“欧亚经济联盟（EEU）”的协议，这是三个国家易于接受的趋势。<sup>①</sup>今后随着这一联盟的继续发展，将与“丝绸之路”倡议出现交叉。虽然目前俄罗斯不反对“丝绸之路”倡议和韩国的“欧亚倡议”，也不阻挡中国在中亚地区的合作进程，而且乌克兰危机后，俄罗斯更加强化的与中国的合作，并希望参与连接朝鲜半岛与欧亚大陆的基础设施建设和有关投资合作，<sup>②</sup>但是，俄罗斯封闭式的“欧亚联盟”思维与中国开放式的合作思维间的战略差异依然存在，可能给未来带来诸多不确定性。

### （三）潜在的冲突

“丝绸之路”战略构想与西方的陆海权理论存在理论差异、文化差异和发展秩序上的潜在冲突。即使在“丝绸之路”这一看似相同的语义下，我国与美国双方的学者也具有不同的认知。霍普金斯大学中亚高加索研究所与美国战略与国际研究中心（CSIS）发布的2005年报告，提出了美国版的“现代丝绸之路”。这是一个完全覆盖欧亚空间的跨地区贸易网络。美国智库打造这一贸易网络的目的是确保美国在欧亚地区的政治经济存在，包括巩固在阿

---

① 哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫曾于1994年提出“欧亚经济联盟”。经过20年的磋商，2014年5月29日俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦三国领导人签署了“欧亚经济联盟”，有待三国立法机构给予批准。

② 俄罗斯驻华大使安德烈·杰尼索夫指出：“中国提出的‘丝绸之路经济带’构想是对国家和地区间开展广泛合作的提议（包括对接经济发展计划、拓展贸易以及构建新的交通走廊等），在广阔的欧亚大陆上创建这样一条富裕、繁荣、稳定的经济带十分必要”，但是内容“需要不断完善和充实，为了实现这一目标，必须考虑到相关区域内已经存在的区域一体化组织及多边对话机制，如上海合作组织、独立国家联合体、关税同盟、集体安全条约组织以及正在建设中的统一经济区。同时这项任务涉及国家和地区众多，且各国政治形势、经济发展水平和发展需求以及面临的社会问题不尽相同。因此他认为，建设‘丝绸之路经济带’不会是一项轻松的任务”。参见安德烈·杰尼索夫：“丝绸之路经济带引发广泛关注”，中国网，2014年6月1日，[http://russia.ce.cn/cr2013/yw/201406/03/t20140603\\_2912221.shtml](http://russia.ce.cn/cr2013/yw/201406/03/t20140603_2912221.shtml)

富汗的反恐成果，实现美国的亚洲战略目标。<sup>①</sup>报告主持人斯塔尔（Frederick Starr）最初认为，他们的“现代丝绸之路”是开放的，可容纳印度、中国、日本、韩国和土耳其的参与。<sup>②</sup>但是，其理论基础是与“丝绸之路”没有任何传承关系的“海权势力”论，是为美国介入欧亚“心脏地带”，维护其战略存在服务的。<sup>③</sup>2011年7月，时任国务卿希拉里在印度提出“新丝绸之路”倡议，将上述“现代丝绸之路”的研究构想改造为推进中亚、阿富汗、巴基斯坦和印度之间战略合作的政策，清晰反映了美国对中亚和南亚地区的战略意图，目的是在2014年底美军撤离阿富汗后为美国在中亚和南亚的战略利益寻找出路。<sup>④</sup>

在亚太区域，中国面对着复杂的地缘政治权力的冲突（包括与日本在东海海域的冲突，与菲律宾和越南在南海诸多岛屿的争端），背后潜伏着大国的角力。未来在北印度洋也难免诸多势力的冲击，特别是与印度围绕着北印度洋海上运输、通道安全和资源开发等战略利益的博弈。未来中印能否在印度洋共同推进战略合作，依然需要实践的验证。

不论上述哪种情形，“丝绸之路”战略构想的外部性都是复杂的。未来的良性发展取决于相关国家对沿线地缘空间和利益的认识，有赖于积极的政策对话、规模性的经贸活动、共同的投资合作以及合作共生的合作文化。而能否有效管控主权国家利益之间的差异和潜在冲突，也是对“丝绸之路”战略智慧的直接挑战。

---

① 2010年5月约翰·霍普金斯大学中亚高加索研究所所长弗雷德里克·斯塔尔（Frederick Starr）与美国战略与国际研究中心（CSIS）中亚俄罗斯专家安德鲁·库钦（Andrew C. Kuchins）领导的团队发布了《阿富汗成功之关键：现代丝绸之路战略》报告 Starr, S. Frederick and Kuchins, Andrew C., “The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy”, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute, SAIS and CSIS, May 2010, [http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010\\_starr-kuchins\\_key-to-success.pdf](http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_starr-kuchins_key-to-success.pdf)

② 转引李长久：“重建丝绸之路经济带”，《经济参考报》，2013年10月17日。

③ Starr, S. Frederick and Kuchins, Andrew C., “the Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy”, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute, SAIS and CSIS, May 2010.

④ 吴兆礼：“美国‘新丝绸之路’计划探析”，《现代国际关系》，2012年第7期；赵华胜：“美国新丝绸之路战略探析”，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）第33卷第6期，2012年11月，第15-23页；李长久：“重建丝绸之路经济带”，《经济参考报》，2013年10月17日。有趣的是，阿富汗总统卡尔扎伊于2014年6月访华期间对我国的“丝绸之路经济带”战略倡议给予明确支持。

## 五 结论

显然，“丝绸之路”战略构想不是某些地区和产业的战略思路，也不仅是我国未来对外合作的新政策走向，而是推动国内改革开放、推动相关地区和产业结构转型和升级的大战略，是多层次、多领域、跨区域合作与发展互动推进的战略举措，是内外战略相统一的国家层面的重大战略构想。

这一战略构想具有鲜明的地缘空间特征，即“丝绸之路”不同地缘空间之间内在的关联和互动关系，而这些关联与互动性有赖于互为依托的地缘战略支点。依托和支点越多，关联和互动性越强，合作状态越稳定。

这一战略构想强调跨区域、跨领域和跨文化的互联互通、协同合作和主动融合。这些特性既是“丝绸之路”的历史传承，更是现实发展的新趋势。今后国内经济社会发展战略将更加突出东、中、西部发展的主体地位、内在动力以及与周边地缘空间之间的互动性，强调这些地区在跨区域合作中通过互通有无，共同开发各地区的潜力和能力，共享可持续的发展前景。这一发展战略构想超越了（但不代替）既有的跨区域合作战略思路。

这一战略构想还具有内外结合的特征。这一特征要求从国内外整体规划的高度，将国内深化改革、发展诉求与对外合作相协调，将国内市场与国际市场动态对接，也就是将国内发展规划国际化，同时将对外合作规划需求内部化。这些特征是对既有内外跨区域合作战略的重大补充和升级。

这一战略构想下的合作属性是自主、开放和自愿的跨区域合作，强调政策对话，突出基础设施与发展能力的共同开发，突出政府、产业、金融与文化之间的互动、协同和综合性合作，谋求平等、互利和共赢的合作框架，谋求建立一种非制度性与非一体化的开放、包容和可持续的合作秩序。在这一秩序下，既不存在“中心和边缘”或“核心与外围”的合作关系，也不复制“依附与被依附”的合作关系。虽然目前难以正面回答这一战略构想下新合作秩序的特征，然而新合作秩序的重要前提是尊重主权国家的权益，形成共享的“丝路文化”。

笔者认为，“丝绸之路”战略构想（对内）是国家的新战略，（对外）是我国向“丝绸之路”沿路国家提出的合作新倡议。无论从哪个方面看，这

一战略构想或倡议既不同于国内既有的合作战略与政策，也不同于西方主导的合作秩序。但是，它不排斥涉及沿路国家和地区既有的合作战略，也不可能取代现有的合作秩序。况且，这一战略本身还具有复杂的外部性，面临诸多不同层面的挑战和压力，需要持续关注和管控主权国家间的利益差异和潜在的地区冲突。

---

**【Abstract】** The “Silk Road Economic Belt” and the 21st century maritime “Silk Road” strategic concept (hereinafter referred to as the “Silk Road” strategic concept) proposed in late 2013 is not only a development strategy for some areas and some industries within China, but also a new initiative of cooperation with foreign countries. Furthermore, it is also a significant strategic initiative for China in the future to carry on comprehensive, multidisciplinary and inter-regional cooperation both domestically and internationally, aiming at coordination and proactive integration. This paper takes the oil and gas industry as a case, indicating that this strategic vision is characterized by specific geo-spatial features. Understanding its internal links and interaction, grasping its features in geopolitics and economy, inter-regional cooperation, cooperation order and other aspects is an important part in understanding and promoting this strategic vision. Respecting rights of sovereign states, fostering common interests and cooperation culture is basis to build and share open, inclusive and sustainable cooperation order. This strategic concept faces complex external surroundings. Its future relies on active policy dialogues, shared idea of cooperation, positive, interactive scale economic and trade activities, joint investment, cooperation mechanism and other practices. Besides, effectively controlling related countries’ and regions’ interest differences and potential conflicts is also an imperative factor.

**【Key Words】** Silk Road, Geopolitical Space, Strategic Pivot, Cooperation Order, Cooperative Culture

**【 Аннотация 】** Предложенная Китаем во второй половине 2013 г. стратегическая концепция «экономического пояса Шёлкового пути» и морского «Шёлкового пути» 21-го века (далее — стратегическая концепция

«Шёлкового пути») является не только стратегией развития некоторых районов и отдельных отраслей промышленности страны, не только новой инициативой сотрудничества Китая с другими странами, но и будущей стратегической инициативой Китая по комплексному, многопрофильному, межрегиональному, внутригосударственному и международному сотрудничеству, скоординированному развитию и активной интеграции; является основной стратегической концепцией государственного уровня по единству внутренней и внешней стратегий. В данной статье на примере нефтяной и газовой промышленности делается вывод о том, что данная стратегическая концепция обладает конкретными геостратегическими характеристиками, понимание её внутренних связей и взаимодействий, особенностей геополитического и геоэкономического сотрудничества, межрегионального сотрудничества, внешнего устройства и других аспектов является важным содержанием понимания и продвижения данной стратегической концепции и внешнеполитических инициатив. Среди чего, уважение прав и интересов суверенных государств, формирование культуры сотрудничества, основанного на общих интересах, является основой создания открытого, всеобъемлющего и устойчивого сотрудничества. Внешне данная стратегическая концепция сложна. Будущее развитие зависит от активного политического диалога, общих идей сотрудничества, масштабных торгово-экономических мероприятий положительного взаимодействия, совместных инвестиций и механизма сотрудничества, иных практик, направленных на поддержку концепции «Шёлкового пути», а также эффективного управления и регулирования различий в интересах между странами и регионами, а также потенциальных конфликтов.

**【Ключевые слова】** Шёлковый путь, геополитическое пространство, стратегические точки опоры, порядок сотрудничества, культура сотрудничества

---

(责任编辑 阎德学)

## 丝绸之路经济带建设背景下中国与哈萨克斯坦能源合作的法律问题研究

解蕾 方小刚\*

**【内容提要】**以哈萨克斯坦为主的中亚是我国四大能源战略合作伙伴区域之一。中哈能源合作取得了重大进展,但也存在很多不确定性。随着丝绸之路经济带建设的推进,哈方能源领域内贸易投资的法律壁垒、关税同盟带来的法律冲突、中方在能源合作国际法框架内的法律短板,以及上合组织框架内的法律障碍等,使中哈能源合作中的不确定风险空前加大。中哈能源合作的重大问题还是法律冲突问题,欧亚经济联盟的关税同盟和上合组织的有关规范都不足以涵盖全部,中哈能源合作的深化有赖于克服双方的法律壁垒,并作出相应的战略规划。

**【关键词】**中哈能源合作 国际法 法律壁垒 战略规划

**【中图分类号】**D822.3; F416.2 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2014)06-0181-(16)

随着全球化的不断发展,我国同其他经济体相互依存程度加深,能源合作与能源外交成为我国参与全球治理的新主题。目前,在全球层面,国际能源治理呈现多元化、多层次、分散化的治理网络,既没有一个全球性和综合性的能源治理机构,也缺乏统一的能源安全、经济发展与环境保护等多重价值目标的治理秩序<sup>①</sup>,这给我国的跨国能源合作与能源外交带来了更大挑战,

\* 解蕾,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生;方小刚,华东政法大学法学院博士研究生。

① 赵庆寺:“金砖国家与全球能源治理:角色责任与路径”,《当代世界与社会主义》,2014年第1期,第145-150页。

我国的能源战略经历了双边博弈到国际规则被打破、重构、共识的过程。同哈萨克斯坦的能源合作就具有这一典型特征。自 1992 年中哈建交，能源合作的国际法主体资格得以确立之后，关于能源合作的其他国际性规范也得以确认，双方发起并加入了多个国际性的多边国际组织，在国际对话和论坛的机制中签署了一系列促进能源合作的国际条约和政府间合作协议。随着丝绸之路经济带建设的进一步展开，中哈的能源合作将面临更多机遇，可能的摩擦也不可避免。总体上，中哈能源合作的国际规范是建设性的，但期间存在的摩擦表明，两国的国际法准则及其遵行值得总结，对于未来的国际能源合作具有启示意义。

## 一、丝绸之路经济带建设背景下中哈能源合作的国际法基础

以哈萨克斯坦为主的中亚是我国四大能源战略合作伙伴区域之一。自 2013 年 9 月 7 日中国国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时提出共同建设“丝绸之路经济带”后，这一穿越“21 世纪战略能源资源基地”的战略安排引起了世界的关注。作为我国与中亚各国的一个经济合作区域，随着中国逐渐成为世界能源的主要消耗大国，能源合作将是我国与该区域诸国家合作的新增长点。目前，中哈原油管道、中国—中亚天然气管道等大型能源合作项目已经投入运营。全长 2800 公里的中哈石油管道自 2006 年正式开通以来，已成为中国同里海相连的能源大动脉，哈萨克斯坦已经累计向中国输送原油 5000 多万吨；中国—中亚天然气管道设计年输气量为 300 亿-400 亿立方米，极大地缓解了我国的能源紧张状况。可以说，以哈萨克斯坦为代表的丝绸之路地区能够为经济带建设提供可靠的石油、天然气等各种能源资源支持，是我国的重要战略性能量资源的接替基地。

我国与哈萨克斯坦的新一轮能源合作，始于 2004 年双方在北京签署中哈联合声明。双方在声明中明确表示，将加快和深化能源合作，“尽快建成阿塔苏—阿拉山口石油管道，并落实相关油田开发项目。哈方支持中方石油企业参与里海大陆架油气勘探和开发。”<sup>①</sup>至此，两国除了在具体的能源领域

---

① 《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明》，《人民日报》，2004 年 5 月 18 日。

开展范围广泛的互动与合作外，还通过政治、军事、国际组织、对话、论坛等多种形式的活动，拓展能源领域以外的交往。<sup>①</sup>随后，哈萨克斯坦对中国企业在里海大陆架进行油气勘探和开发给予了支持，关于天然气管道铺设方案的研究也在开展中。

国际法支撑的中哈能源合作框架，主要涉及能源供给、运输线路和管道的铺设，以及对哈萨克斯坦国内能源开发及其衍生产业链之间的直接投资与贸易投资。<sup>②</sup>对哈方来说，同中国的合作使其在中亚能源的国际竞争中谋取到更多的利益。因为中国市场固然重要，而铺设的油气管道线路也会打开东南亚能源市场，而这早在十年前就已经纳入了哈方的战略规划之中。<sup>③</sup>此外，对运输线路和输送管道的建设，包括跨国境的运输线路和多方位的管道铺设，既有利于哈方油气的多元化出口，也有助于其拉动内需、解决就业问题。中国大型国有企业对哈萨克斯坦油气的直接投资是两国能源合作的重要方式和主体，通过政府间紧密而稳定的联系，多年以来，双方都借此促进两国的经贸合作。<sup>④</sup>哈方也通过相对地开放国内油气企业、并购油气公司、颁发勘探许可证等方式，引进来自中国的资本、技术和设备。

迄今为止，中哈两国的能源合作大多通过双边和多边磋商机制实现。尽管上海合作组织有关区域一体化的文件、中国—中亚国家间的双边经贸协定等，能够为合作建设新丝绸之路经济发展带提供国际法基础，但是，除了国际法渊源中多边造法性条约外，中哈双边契约性条约大多是中哈两国政府间的合作协定和对话论坛，并不具有公认的国际法的效力和具体的可操作性。

此外，在众多国际交流平台中，上海合作组织（SCO）对推进中哈合作起到了最有力的推动作用。与其他的国家间组织、双边和多边对话机制相比，上合在能源协议签订数量和履行忠实度上，都具有较大的优势。尽管中国一

---

① 冯连勇，沈剑锋：“哈萨克斯坦的石油地位与中哈油气合作”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2006年第3期，第61-66页。

② 明海会：“哈萨克斯坦天然气工业综述及中哈合作建议”，《新疆石油地质》，2013年第4期，第491-495页。

③ Gawdat Bahgat, “Central Asia and Energy Security,” *Asian Affairs*, 2006, Vol.37, No.1, p.15.

④ M. Clarke, “China’s integration of Xinjiang with Central Asia: securing a ‘Silk Road’ to great power status?”, *China and Eurasia Forum Quarterly*, 2008, Vol.6, No.2, pp. 89-111.

直试图致力于双边机制来促进同中亚各国的能源合作，但上合框架的多边机制却更为其他国家所认同。<sup>①</sup>

中哈两国合作的法律现状主要是从三个方面切入的：政治安全领域的法律、双边经贸合作条约、专门在能源领域的合作协议。这三个方面的法律和协议为中哈能源合作创造了稳定的政治与安全前提，直接或间接地加强了中哈交往，使两国在能源战略的部署上达成了基本一致的方向。到目前为止，中哈签订的政府间经贸协定有：从2008、2009、2010、2011、2012年的中哈联合公报和声明，经济贸易合作协定，投资保护协定，关税协定，成立经贸混委会协定，商检协定，银行合作协定，汽车、航空、客货运、铁路运输协定，过境运输协定，利用连云港协定，石油领域合作协定，中哈石油管线协定，海关合作与互助协定等。

中哈双方现在合作的焦点是能源领域，因此油气资源的贸易投资方面的法律协议数量最多。从1997年开始，中哈双方签订的双边能源合作协议有：1997年《关于在石油天然气领域合作的协议》与《关于油田开发和管道建设项目总协议》，2003年《关于原油管道分段建设投资论证研究的协议》与《关于进一步扩大投资的协议》，2004年《中哈政府关于在油气领域开展全面合作的框架协议》与《关于从哈萨克斯坦阿塔苏至中国阿拉山口原油管道建设的基本原则协议》，2005年《中哈关于地质和矿产利用领域合作的协议》，2006年《关于中哈原油管道二期工程建设的基本原则协议》，中石油与哈萨克斯坦国家油气集团2008年11月4日签署《关于在天然气及天然气管道领域扩大合作的框架协议》。<sup>②</sup>2010年双方签署了《关于中哈天然气管道二期设计、融资、建设、运行原则协议》和《天然铀销售和采购合同》，《天然铀贸易合同》，《哈中政府对管道运输能源海关监管的批准协议》。2011年2月中哈两国签署了一系列协议，涵盖高速铁路、铀供应以及能源基础设施贷款协议和备忘录，而2011年“哈萨克铜业集团”在香港证券交易所的上市举

---

<sup>①</sup> Elzbieta Maria Pron., “China’s Energy Diplomacy via the Shanghai Cooperation Organisation”, in *Energy Security and Sustainable Economic Growth in China*, Edited by Maria Jesus Herrerias Talamantes, Palgrave Macmillan, 2014, pp.53-55.

<sup>②</sup> 乔兴旺：“中哈油气资源合作国际法保障初步研究”，《资源科学》，2008年第4期，第491-497页。

措，更加大了中哈两国在贸易、能源、和非能源之间的合作领域。2012年签署的中哈联合宣言，着力于继续扩大和深化能源合作，加快中哈天然气管道二期工程建设，启动中国—中亚天然气管道C线哈境内段建设，确保中哈原油管道和中国—中亚天然气管道各自境内段长期安全稳定运营。<sup>①</sup>

在两国的能源合作过程中，根据国际法的约束力特征，也达成了很多司法共识。比如，关于争端解决方案的选择，双方都赞成并试图适用非强制性的补充性解决方案，尤其是政治手段成为两国的共同选择。在中国和哈萨克斯坦的交往中，通过外交途径解决贸易纠纷和能源供给问题，特别是能源安全问题，一般仰仗政治性解决方式，通过谈判、协商、斡旋、调停、调查与和解等方式进行。以公正的角度和平解决争端的途径，主要是根据国际条约或国际习惯的明文规定，以及被投资国的法律和当事人的选择等方式来确定的<sup>②</sup>：按照中哈两国共同参加的国际条约，如果条约上有规定的从规定执行；没有规定的则按照国际惯例启动解决程序。哈萨克斯坦和我国在法律上有明确的规定，即本国参加和缔结的国际法与国内法有冲突的时候，附条件的优先使用国际法解决纠纷；<sup>③</sup>或者是按照被投资国的国内法来解决双方争端问题，如哈萨克斯坦的国内法关于石油勘探开发的法律中，有明确规定哈萨克斯坦共和国现行法律的优先权。考虑到哈方是石油等能源的出产国（即被投资国），因此，在一定程度上，贸易投资纠纷的解决方式偏向于使用哈萨克斯坦的国内法或其所认可的国际法律。当争端和纠纷的当事人一方为民间企业或力量时，在制订的合同中有时也会规定，争端解决方式由当事人事先选定，这样也会提高效率和公信力。这些制度及其适用问题正在成为中哈两国合作的共识，并将继续得以拓展。

---

① 资料整理收集于中华人民共和国驻哈萨克斯坦共和国大使馆经济商务参赞处“中哈合作—双边协议”。浏览网址 <http://kz.mofcom.gov.cn/static/column/zxhz/sbmy.html/1> 浏览时间：2014年5月28日。

② 王婧：“中国企业投资哈萨克斯坦的法律风险防范及解决途径”，《中国商贸》，2010年第17期，第204页。

③ 岳树梅：“上海合作组织框架下的能源合作法律机制研究”，《河北法学》，2011年第5期，第95-98页。

## 二、中哈能源合作的法律冲突与障碍

### (一) 哈方能源领域贸易投资的法律壁垒

从哈萨克斯坦国内法角度来看,其法律的不足和壁垒的设置大大限制了中国和其他国家的投资与贸易。在具体的法律层面,哈萨克斯坦涉及贸易和投资对外开放的法律主要是 2003 年颁布的《外国投资法》和《海关事务法》,以及一系列的相关法律,但其在鼓励开放的同时也设置了贸易壁垒和法律约束。<sup>①</sup>其《税收法》所规定的国际原油价格变动时对出口原油重新征收出口税,按照国际原油价格而非实际出口价格征收关税,以及采用累进税率的做法和方式,缺乏科学性和公平性。而且,从 2014 年 3 月 11 日起,该国再次大幅度提高出口石油产品税,<sup>②</sup>限制了哈萨克斯坦的出口。在劳动许可方面,哈方制定了严格的限制法律和条文。自 2001 年起,哈萨克斯坦建立了外国员工申请劳动许可的数量限制系统,即每年根据全国总劳动力数量制定和发放许可的配额,使外国劳动力很难进入哈国,从而阻碍了外国投资的进入和程度。<sup>③</sup>此外,哈萨克斯坦到 2007 年时已经连续三次修改《地下资源和地下资源利用法》。法律法规的不断修改和补充,使以前签订的石油合同增加了变数。<sup>④</sup>哈国内法对于政府要变更、补充或者终止合同的条件缺乏具体的法律依据,政治风险远大于法律风险。

从国际法的角度看,哈萨克斯坦的能源外交制约因素主要表现在以下三个方面:

首先,国际法的基本原则问题。中哈合作的国际法依据主要是所签订的双边协议以及多边的国际组织协定。但在实际操作中,哈方的国内法有和国际法的基本原则相违背的地方,如《石油天然气法》中要求国内矿产企业和

---

① 刘燕萍:《哈萨克斯坦国土资源与产业管理》,北京:地质出版社,2009年,第98-100页。

② В Казахстане увеличена экспортная таможенная пошлина на сырую нефть. <http://fin.zakon.kz/4608811-v-kazakhstane-uvelichena-jeksportnaja.html>. 12 марта 2014.

③ 刘燕萍:《哈萨克斯坦国土资源与产业管理》,第102-103页。

④ 刘再辉:“中国与中亚国家能源合作的若干法律问题”,《新疆社会科学》,2009年第2期,第72-77页。

石油企业在采购商品服务时，应优先考虑国内的产品或服务提供者，除非哈萨克斯坦国内不能提供类似商品或者服务，否则不允许国内矿产企业和石油企业进口国外商品或服务，这在客观上限制了我国能源产业的业务拓展和自主权<sup>①</sup>。在国际法的层面，这条规定同国际贸易的普遍原则——非歧视原则是相违背的。

其次，国际法的贸易争端解决机制问题。哈方由于身处中亚重要战略位置，其地缘政治和历史纠纷影响着哈方的法律制定和能源贸易投资，在解决争端的机制上容易有其他强国的干涉和介入，俄罗斯、美国、日本等已经涉入争端机制，但解决机制还缺乏硬性的国际法约束。

再次，国际条约的主体问题。哈萨克斯坦迄今为止还没有获准成为 WTO 的正式成员，这在一定程度上限制了哈萨克斯坦在国内和国际市场上的份额和话语权。从 1996 年开始，哈方一直作为 WTO 的观察员进入国际舞台，这就要求其修改和补充法律框架以符合 WTO 的要求，突破原有的障碍，但在政治领域仍然有很多问题需要解决。

## （二）关税同盟带来的法律冲突

2000 年 10 月，俄罗斯、哈萨克斯坦等五国成立了欧亚经济共同体。2010 年 7 月，俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦签订了商品、劳务、资金、技术自由流动的关税同盟，形成了一个拥有 1.7 亿人口，石油储量 900 亿桶、GDP 总量 2 万亿美元，工业产值 6000 亿美元、农业产值 1120 亿美元，小麦产量占世界总产量 12%、零售商品额为 9000 亿美元的次区域经济组织。同时，三国还批准了《关税同盟海关法典》。这一规范性文件的出现，极大地推动了三国之间的有序合作，这是近二十年来欧亚地区国际政治和经济社会发展进程中的一件大事<sup>②</sup>。在 2014 年 5 月 29 日举行的欧亚经济委员会最高理事会上，俄白哈三国总统共同签署了《欧亚经济联盟条约》。哈萨克斯坦

---

① 王婧：“中国企业投资哈萨克斯坦的法律风险防范及解决途径”，《中国商贸》，2010 年第 17 期，第 204 页。

② 冯绍雷：“俄白哈三国关税同盟意味着什么”，《东方早报》，2011 年 8 月 2 日。

议会下院于 2014 年 10 月 1 日批准了这个条约。<sup>①</sup>可以说，关税同盟的实施，使三国的海关法律更为透明规范，但对与中国的经贸合作却产生了重要影响。例如，哈萨克斯坦的平均关税水平由此前的 6.2% 提高到了 10.6%，将机电产品进口税率提高了 5-10%，从而增加了我国企业的出口成本，而俄白哈三国却可从中受益。

哈萨克斯坦地位的变化，给中哈能源合作带来了新的法律冲突。实际上，哈萨克斯坦自批准《关税同盟海关法典》起，就已经产生了一系列问题。例如过境集装箱装卸问题，旧的海关法典允许地方海关机构设定特别的货物海关手续办理规则，在此前的 15 年间，俄罗斯远东地区最大的东方港集装箱码头一直实行货物预先电子清关流程，货物的海关手续办理要在货物转载至铁路之前进行。然而，新的关税同盟海关法典已经不允许这样做。自 2010 年 7 月 1 日起，在东方码头装卸公司的集装箱码头，所有过境运输的货物只能在俄罗斯铁路股份公司接收集装箱后方能办理海关手续，这意味着所有的海关手续办理程序应在码头的铁路方面处理。这一规定大大迟滞了效率，还可能会给那些季节性较强的行业造成特别的亏空，诸如建筑工作和卫生技术工作。<sup>②</sup>能源合作的风险可以此类推。

能源合作的风险在国际规则的适用上也是存在的。我国是 WTO 成员国，而关税同盟并不是按照 WTO 相关原则建立的，其所依据的是原苏联传统的生产力布局与分工理论。这样，关税同盟的法律基础与以 WTO 为代表的国际规则就产生了差异。尽管关税同盟委员会表示，在制订《关税同盟海关法典》时考虑到国际海关组织的相关原则与规定，但其中的一些规定仍不符合自由贸易原则。2011 年俄罗斯加入 WTO 后，对该关税同盟也有了新的态度。尽管俄白哈三国对于《关税同盟海关法典》已有修订的意愿，<sup>③</sup>但短

---

① 参见网易网：“哈议会下院通过欧亚经济联盟条约”，<http://news.163.com/14/1002/17/A71NV43500014JB5.html>，浏览时间：2014 年 10 月 5 日。

② 参见东北网：“集装箱大量积压 关税同盟新法典带来新问题”，<http://commerce.dbw.cn/system/2010/07/29/000262997.shtml>，浏览时间：2014 年 10 月 5 日。

③ 参见商务部网站：“俄总理认为《关税同盟海关法典》应予以根本改变”，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201306/20130600151785.shtml>，浏览时间：2014 年 10 月 5 日。

时间内难有改观。哈萨克斯坦以此仲裁能源合作事宜,对我国是极为不利的,能源合作争端将有加剧的可能。

### (三) 中方在能源合作国际法框架内的法律短板

中国在面对和哈萨克斯坦的合作中也存在诸多法律问题,不仅是国内法的限制,也有国际法的障碍,这表现在:

首先,在国内法层面上,中国对于国外投资的开放程度远未达到发达国家的水平。在能源投资领域,多为大型国有企业之间的合作,民间企业的投资几乎占不到市场份额,这在一定程度上遏制了民间资本的“走出去”。相关对外投资的法律条文的缺失和不完善,使对外投资领域的国内法保障流于形式,审批制度和许可证制度的双重性和官僚性使得在能源领域的贸易运作十分僵化,不易于应对灵活多变的能源合作。司法制度行政化造成了我国的弱势,在解决国际纠纷和争端事件中几乎不能发挥本国司法制度的强制作用。中国与外国的合作不能始终游离在司法制度体制外,仅依靠政治外交手段解决纠纷是不符合当代发展趋势的。

其次,在国际法层面,中国尚未签署《能源宪章条约》、《联合国货物多式联运公约》、《多边投资协定》等具有国际法地位的条约<sup>①</sup>。而恰恰是这些条约保障的成员国之间的互惠互利,能够避免中哈合作的能源战略与其他国家的冲突。中国与哈萨克斯坦虽然签署了一系列关于能源领域合作的协定和联合声明,但是在实施效果上缺乏全面而完整的法律条约。中国在参与区域能源合作的程度上虽然处于较高水平,但是具有国际法律效力的实质性合作没有充分发挥作用,没有法律制度上的合作框架,也没有组建专门的国际能源合作组织。一方面,中国作为进口国,在哈萨克斯坦地区能源诉求可能受到其他国家的干预,特别是与美国、欧盟、日本、韩国、印度等国家的竞争加具复杂性。<sup>②</sup>尽管如此,由于中哈尚不是国际能源机构(IEA)成员国,因此处理双边争端时,受到该组织的掣肘较少;另一方面,哈萨克斯坦作为能

---

<sup>①</sup> 斯·日兹宁:《国际能源政治与外交》,强晓云主译,上海:华东师范大学出版社,2005年,第202-203页。

<sup>②</sup> Rajan Menon, “The New Great Game in Central Asia”, *Survival*, 2003, Vol.45, No.2, pp 197-199.

源出口国，在与中国进行贸易的时候也要考量自身的利益。因此，中国在和哈萨克斯坦签订双边贸易协定时所针对和重视的，往往是贸易本身的利益和两国关系的稳定，对法律问题有所忽视；再一方面，中哈尚未签署法律事务的交流合作协议，特别是执法的信息交流无法开展。即使中哈之间存在已经缔结的法律协定，在真正碰到摩擦时，两国还是喜欢用外交手段来解决纠纷，以稳定两国的经贸关系，双方都不倾向于建立和使用专门、独立、完整的能源法律框架体系。在实际运作中，这已经成为中国对哈方能源贸易投资的“软性需求”。

#### （四）上合组织框架内的法律障碍

上海合作组织自身存在法律制约问题，能源合作也不例外。具体有：

第一，上合组织尚未形成全面的能源合作法律机制。对于中哈双方而言，在上合组织内执行双边协定还是多边合作，是一个需要博弈的问题。对能源标准划定、运输安全问题、关税制定、管道过境问题、能源价格、征收补偿标准和其他法律事务的制定还处于摸索阶段，尚未形成全面框架以规范上合组织机制内的合作<sup>①</sup>。与此同时，各国法律发展程度和开放水平的不同、较依赖于运用行政手段、非公开的内部文件、行政指示和行政命令等作为法律依据对资源开发活动进行监管，使该组织框架内的能源合作在面对其他国际组织和强国的干预时，加大了法律风险和争端的概率。

第二，上合组织各国能源合作的法律矛盾问题。在组织内部，成员国作为能源的出口国和进口国，也有较多的法律矛盾，其中就包括对能源权属的法律确定、能源地位的划分（里海能源）、能源利益的协调和分配问题等。上合组织国家间对资源的竞争容易产生争端，而中亚国家之间对资源的利用和分配也存在矛盾。<sup>②</sup>中哈的能源合作主要是以双边形式进行的。在多边领域，由于涉及其他国家的利益，以及各国在能源储藏，运输管道铺设，权属，和勘探实力的限制，无法覆盖全面。另外，中亚国家能源外交理念和战略的

---

① 王海燕：“上海合作组织成员国能源合作：趋势与问题”，《俄罗斯研究》，2010年第3期，第98-99页。

② 刘乾、周础：“上合组织框架下多边能源合作机制与中国的参与策略”，《中国石油大学学报（社会科学版）》，2013年第6期，第1-7页。

不同，也导致风险防范和法律适用问题面临分歧。里海区域的能源权属问题至今还未以法律形式确定下来，属于争议区域，而且还有美国等国家染指的历史痕迹，法律风险同政治风险都很高<sup>①</sup>。由于这些国家适用法律的透明度不高，限制了共同开发活动，甚至是在经营管理活动中出现与适用法律相违背的地方，从而损害主体国家的利益，影响上合组织成员的友好关系。<sup>②</sup>

第三，上合组织的争端解决机制总体上是模糊和滞后的。上合组织在争端解决机制上也缺乏明确的法律约束。法律争端解决机制面临的是机制选择，解决不公正程序以及结果不利的影 响等问题。而在上合组织现阶段的合作纲领中，还未有关于争端解决机制的法律规定。组织成员的发展程度和综合实力有大有小，话语权的公平公正问题也需要法律来确定和保证。目前来看，仅依靠组织内部的联合声明和共同纲领无法满足解决纠纷的需要，外交手段在国际法律框架内的使用毕竟有限，运用法律手段才能保证合作的有效性和持久性。

### 三、中国应对双方能源合作的国际法战略与政策建议

#### （一）完善能源合作的法律保护协定

在国际法框架下，中国和哈萨克斯坦的能源合作面临着机遇与挑战。为了更好地促进双方合作，融入国际社会，制定更有效、更明晰、更符合国际法原则的法律机制，需要从以下方面进行努力：

第一，制订中哈能源领域的相关保护协定，避免因国内政治博弈对两国能源合作带来的消极影响。协定要注意多边合作和双边合作的结合，利用国际法基本原则和国际法效力，对能源合作加以规范，以此处理可能会出现的国际争端和纠纷。同时，针对能源合作全面制定具体原则和法律规定，走出原有的合作模式，涉及能源勘探、开发、生产、运输、基础设施建设、销售

---

<sup>①</sup> See S. Frederick Starr and Svante E. Cornell, ed., *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, Washington: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005.

<sup>②</sup> 许勤华：“后金融危机时期上合组织框架内多边能源合作现状及前景”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2012年第4期，第56-62页。

等整个运营系统，双方需要进一步细化相关可实施和可操作的法律文件。结合现有的国际法条约和政府间协议，形成系统完整的双边贸易规则和法律条款，修订中哈双方的多边条约用于区域合作，以保护缔约国的利益和安全，顺应国际市场的自由贸易趋势，以及条约当事方的国内和国际立法统一性。

第二，对于尚未达成协议的能源合作领域，中哈应从国际法律事务和法律意识的高度处理分歧。国际法律事务不仅要从法律的制定、实施、执行和理念角度出发，还要保证司法救济和法律强制措施公平、公正与可行性。双方都应该主动寻求国际能源合作的法律机制，在参与中学习和寻求解决方案。对于我国而言，要主动在国内和国际两个层面加深对国际能源合作法律机制的认识，培养法律理念，硬性规定参与主体掌握法律技能，以减少纠纷，保证程序公平。

第三，优化国内法和国际法之间的关系，促进两国参与和融入国际能源体系。要优化国内法和国际法之间的矛盾关系、主次关系、优先适用关系和法律条约保留关系。两国都应在维护国家利益的层面上，重点对与国际法相悖的条约进行修订，维护基本的法律制定原则，以保护能源合作的有效进行。对于我国而言，还应该主动加入国际能源资讯系统、危机处理系统、投资融资系统、价格应对系统、安全保障系统等多范围的能源政策机制。通过这些手段促进中国和哈萨克斯坦都能够参与、融合到国际能源体系之中。

## **（二）中国应对国际能源合作进行外交政策规划，做好风险应对准备**

中哈能源合作中存在的一些冲突，既有市场化的竞争因素，也有非市场化的政治因素。在国际法机制尚不能有效解决分歧的情况下，外交政策规划可以起到弥补作用。

第一，在外交政策的层面完善国际能源管理体制。当前，国际社会围绕能源这一主题，形成了形式多样的正式和非正式的制度安排。健全能源管理体制应该从外交政策的角度，对满足和符合国际法律发展的潮流和趋势，加以政策确认和体制衔接，从而在能源国际化的安全问题上从消极应对转变为

积极防范。<sup>①</sup>一方面，应该成立专门的能源管理外事部门，负责国际市场的合作事务，并就国际能源开发和利用加以规划，发挥政府对能源利用的监管作用，尽可能减少国际能源市场的风险。哈萨克斯坦的地缘政治和能源战略恰恰和我国现阶段的规划相吻合。积极争取哈萨克斯坦对我国的能源供给、扩大投资范围的前提，就是保证我国的能源管理在“软件”上的合法性、有效性和可实施性。

第二，制定全方位的能源外交政策。能源外交是未来国际交往的一个重要内容，以石油为代表的能源不仅仅是世界经济和国际贸易中的重要商品，也是与国际政治、外交博弈和国家安全密切相关的一个关键因素。<sup>②</sup>制定全方位的能源政策，包括能源安全政策，能源合作的层次和领域，能源运输、过境的协调，能源合作对象的多元化，能源合作方式的多样性，与其他国际能源进口国之间的关系以及与能源出口国的互利共赢政策等。对中哈两国来说，政策制定的难点在于制度转轨和权力机制的约束。鉴于哈方的谨慎策略，我国在制定能源外交政策时不应局限于区域合作，必须综合世界能源形势的走向，努力渗透与其他进口国之间的多边合作。要避免能源争夺的直接冲突，重视其他投资方式，淡化海外投资的国家色彩，鼓励民间力量的海外参与。

第三，以外交为手段，增强国家在世界新能源发展中的参与能力和引导作用。对能源国际市场的调整，应该在推动能源利用结构的多元化和新能源产业化、市场化两个方面进行。石油天然气管道、股权收购、建立合资企业这三种传统合作模式已经远远不能满足中哈两国能源合作的需要。因此，怎样的外交政策才能满足能源产业的结构调整呢？一次能源和二次能源之间市场份额如何确定？国际能源资源的勘探、生产、加工、流通和消费等环节如何协调？<sup>③</sup>能源产业需要怎样的税收优惠政策、能源技术的鼓励政策等？这些问题的解决急需外交政策创新。

---

① 韩彩珍：“试论当前国际能源合作领域的制度性矛盾及中国对外能源合作的制度选择”，《教学与研究》，2013年第1期，第71-77页。

② 岳树梅：“‘金砖国家’能源合作的法律机制构建”，《法学》，2014年第2期，第92-100页。

③ 余建华：《世界能源政治与中国国际能源合作》，长春：长春出版社，2011年，第283-284页。

### （三）积极支持哈方加入世贸组织，巩固能源合作的国际法共识。

处理中哈两国能源问题，最大的国际法规范还是法律冲突问题。目前，可以适用的冲突规则既有双方平等法律关系，又有区域性合作组织的国际法律关系协调。哈方作为俄罗斯主导的欧亚经济联盟成员，有关税同盟的约束，有其自身的制度安排与规则。我国倡导组建的上合组织及其一系列框架协议，也对安全、经贸、能源等合作作出了创设。从某种意义上说，在何种层面处理中哈两国关系，实际上关涉上合组织与欧亚经济联盟的关系问题。然而，这两个组织内的成员国大部分重叠，所处地域大面积交叉，而且组织功能局部重合，所有这些因素决定了上海合作组织与欧亚经济联盟之间存在某种程度的竞争关系。但是，这两个组织之间没有展开竞争，却表现出一定程度的合作意愿，而这种合作关系取决于这两个组织主导国的合作关系、美国在中亚对中俄构成的压力和两组织面临实现区域经济一体化的共同任务这三个因素。因此，两组织的关系是既竞争又合作的关系，但合作关系大于竞争关系。

如何更为有效和更直接、更便利地处理两国法律冲突？笔者认为，支持哈方加入世贸组织是一个优选。因为，不管是关税同盟还是上合组织的制度安排，都无法科学涵盖两国关系，更无法满足丝绸之路经济带建设背景下日益增加的贸易摩擦和能源合作需求。应该努力在世贸组织框架下，按照其组织规则和标准，使两国贸易法治化、规范化和便利化。从制度层面讲，WTO是规范全球自由贸易的主要国际机制，它所建立的制度框架包含了一系列的原则、规则和规范。这些原则可以归纳为非歧视原则、透明性原则、贸易自由化原则以及经济发展原则等。随着哈方即将加入WTO，它必须调整本国的对外贸易制度，其符合WTO的要求。在对外贸易制度调整的过程中，哈方首先既要遵循WTO的规则，还要受关税同盟条约的约束，如何协调两大组织中相关规定的冲突，最大限度维护国家利益，将是哈萨克斯坦亟待解决的问题，同时，哈方的关税制度、通关制度、进出口管理制度、技术检验检疫制度以及市场准入制度等存在着很多不符合WTO规定的内容，需要加以修订和完善。哈方对外贸易的调整是一项长期而复杂的任务，不仅在哈方入世之前要调整，在今后的发展过程中也还需要不断地完善。哈方通过修改国

内立法，逐渐建立起适合 WTO 要求的对外贸易制度，通过大幅度降低关税税率、简化通关程序、规范配额、许可证以及补贴制度，哈方商品贸易更趋于规范化、透明性和预见性，这样也有助于增强中哈的国际法共识。

#### （四）利用上合组织的协调功能，拓展丝路经济带的全面合作

鉴于上合组织区域安全与经济合作现状，我国应有意识地以上合组织为框架，拓展其协调功能，对冲能源国际合作中存在的冲突及其消极后果。当前，中亚丝绸之路经济带建设有序推进，为国际能源合作提供了新契机。如果能够充分利用各国对上合组织需求增加的时机，则有助于拓展上合组织的合作内容，提升上合组织在经贸、能源等方面的合作功能。我们建议，先从中国与哈萨克斯坦建立双边自由贸易区开始，实现在上合组织框架内自由贸易区的构建，以国际贸易的国际法准则“倒逼”双方决策，从而为多渠道解决中哈乃至我国同整个中亚的能源国际冲突奠定基础。

---

**【 Abstract 】** Central Asia is one of the four regions where China seeks energy strategic cooperation, within which Kazakhstan is the major oil supplier. To this date, great progress has been made yet many uncertainties still exist in Sino-Kazakhstan energy cooperation. With the constant construction of the Silk Road economic belt, Sino-Kazakhstan energy cooperation is now facing many unprecedented risks due to the legal barriers imposed by Kazakhstan on trade investment in the energy sector, the legal conflicts brought about by the customs union, the weakness of China's legal system within the framework of international laws on energy cooperation and legal impediments within the framework of the Shanghai Cooperation Organization, etc. Hence, the legal conflicts remain as the biggest problem in Sino-Kazakhstan energy cooperation. Both the Customs Union under Eurasian Economic Union and the relevant rules of the Shanghai Cooperation Organization failed to accommodate all the aspects of Sino-Kazakhstan energy cooperation. To deepen Sino-Kazakhstan energy cooperation, efforts should be made by both sides to overcome their legal barriers

and a strategic plan should be worked out in this regard as well.

**【 Key Words 】** China and Kazakhstan, Energy Cooperation, International Laws, Legal Barriers, Strategic Planning

**【 Аннотация 】** Центральная Азия, с Казахстаном в качестве представителя данного региона, является одним из четырёх основных региональных стратегических энергетических партнёров Китая, достигнут значительный прогресс в китайско-казахстанском энергетическом сотрудничестве, и существуют также прекрасные возможности для дальнейшего развития сотрудничества. Вслед за созданием экономического пояса Шёлкового пути возникшие правовые барьеры в сфере торговли и инвестиций в энергетическом секторе Казахстана, правовые конфликты, принесённые таможенным союзом, правовые недостатки китайского энергетического сотрудничества в рамках международного права, а также и юридические препятствия в рамках ШОС привели к существованию неопределённых рисков в китайско-казахстанском сотрудничестве в энергетической сфере. Самая большая проблема в китайско-казахстанском энергетическом сотрудничестве — юридические конфликты, Таможенный союз Евразийского экономического союза и соответствующие нормы ШОС недостаточны для разрешения данных конфликтов, углубление энергетического сотрудничества между Казахстаном и Китаем зависит от преодоления правовых барьеров двух стран и осуществления соответствующего стратегического планирования, а ещё более важным является активная поддержка Казахстана по вступлению в ВТО, а затем в рамках ВТО разрешение юридических конфликтов между двумя странами, а также повышение возможностей по сотрудничеству в рамках ШОС.

**【 Ключевые слова 】** Китай и Казахстан, энергетическое сотрудничество, международное право, правовые барьеры, стратегическое планирование

---

(责任编辑 黄翔)

**俄罗斯研究** (双月刊)

**ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ**

**RUSSIAN STUDIES**

**2014年第6期**

(总第190期)

主管：中华人民共和国教育部

主办：华东师范大学

主编：冯绍雷

出版：《俄罗斯研究》编辑部

地址：上海市中山北路3663号

华东师范大学理科大楼A403

邮编：200062

电话：021-62233816；021-62238113

传真：021-62232113

电子信箱：[russiastudies@163.net](mailto:russiastudies@163.net)

排版：华东师范大学俄罗斯研究中心电脑室

印刷：华东师范大学印刷厂

发行：本刊编辑部

国内统一连续出版物号：CN31-1843/D

国际标准连续出版物号：ISSN 1009-721X

网络电子版代理：中国知网

网址：[www.cnki.net](http://www.cnki.net)

· 公开发行 ·

定价：24.00元