

加强与“关键国家”合作： 美国维持现存世界秩序的战略选择

张 帆

[内容提要] 近年来，美国占主导地位的世界秩序面临多方挑战。为维持和巩固现存世界秩序，除加强传统盟国关系和妥善处理大国关系外，美国将“关键国家”这一传统地缘战略概念运用于其维持现存世界秩序的努力，并按一定的标准确定所谓的“关键国家”。加强与“关键国家”的合作已逐渐成为美国维持现存世界秩序的重要战略路径，而就如何加强与“关键国家”的合作而言，美国的战略思路也日渐明晰。

现存世界秩序在很大程度上仍处于美国的主导之下。美国主导下的世界秩序是美国全球霸权地位的重要特征，也是美国霸权的重要基础。目前，美国主导下的世界秩序面临挑战，为维持和巩固此种世界秩序，美国除着力应对大国关系和维持传统盟友关系外，还积极寻求新兴力量来支持其维持现存世界秩序的努力。在此过程中，美国学术界和政策界重新运用“关键国家”这一战略概念。在其政策分析和实践中，美国政策界按一定的标准，将那些具有一定潜力帮助美国维持其世界秩序的国家列为“关键国家”，认为与关键国家建立和维持伙伴关系，是美国继续维持其世界秩序的重要路径，并为此出台了一系列政策建议，其中一些已着手付诸实施。

美国主导下的世界秩序及其面临的挑战

第二次世界大战结束以来，在美国的倡导和积极推进下，美国及其盟友通过一系列国际制度和规则，建立起一个美国在其中起主导作用的世界秩序，涉及的领域包括贸易、金融、海事、不扩散以及人权等。在贸易领域，美国主导下的世界贸易秩序以世界贸易组织（WTO）（前身为关贸总协定，简称GATT）及其一系列规则和争端解决机制为基础，旨在促进贸易自由化。在金融领域，美元充当重要的国际储备货币，是世界金融秩序的重要基础，而世界银行和国际货币基金组织（IMF）则旨在促进经济发展和金融稳定。近年来，20国集团（G20）日益成为致力于指导

世界金融秩序的重要制度。在海事领域，世界海事秩序源于有关国家（尤其是欧美国家）的实践，规范全球海事秩序的规则大都体现于联合国海洋法公约（the UN Convention on the Law of the Sea，简称 UNCLOS）。虽然美国及其他一些国家并未批准该公约，但它们仍然将其关键条款视为国际习惯法，而且，美国将其“海上航行自由”原则视为维护世界海事秩序的重要基石。在不扩散领域，世界不扩散秩序以核不扩散条约（the Nuclear Nonproliferation Treaty，简称 NPT）和国际原子能机构（the International Atomic Energy Agency, IAEA）的各种制度和规则为基础，同时包括旨在限制某些特殊武器和运载工具扩散的多边出口管制机制。近年来，美国发起的防扩散安全倡议（the Proliferation Security Initiative, PSI）也日益成为世界不扩散秩序的重要组成部分。在人权领域，一系列保障个人基本权利和自由的国际规范得到广泛承认，并体现于《普遍人权宣言》（the Universal Declaration on Human Rights）和《联合国民事和政治权利公约》（the UN International Covenant on Civil and Political Rights）。但值得注意的是，在国际人权领域，以美国为首的西方国家往往以“普世价值观”为借口，将其国内宪法和法律作为国际人权秩序的基础，最近更是试图使“保护责任”（Responsibility to Protect, R2P）——以人权高于主权为借口实施人道主义干预——成为建立国际人权秩序的一项重要原则。

以各种规范、制度、规则构成的上述各个领域是美国主导下的世界秩序的重要支柱。它们为维护美国的霸权地位、增进美国的国家利益发挥了重要作用。进入21世纪后，美国主导下的世界秩序面临日益严峻的挑战。在美国看来，这些挑战主要源自以下几个方面：

“中国崛起”带来的挑战

美国相当一部分舆论认为，随着中国经济实力的增强，其对外政治、经济活动对现存国际秩序形成诸多挑战。在贸易领域，中国国企在全球范围内的竞争冲击着 WTO 的管制结构。在金融领域，中国绕开世界银行，向发展中国家提供双边借贷，而且在国际多边金融制度中，中国积极寻求更多的决策权和话语权，试图在增强人民币国际地位的同时削弱美元作为国际储备货币的地位。在海事领域，中国在南海的主权要求与美国历来奉行的“海上航行自由”原则相冲突。在不扩散领域，就朝核和伊核问题而言，中国的政策实践并未达到美国的预期。在人权领域，中国的政治制度、人权记录及中国政府在国际人权问题上所持的立场与美国/西方的政策取向和实践相去甚远。因此，在美国分析人士看来，“中国崛起”对美国主导下的世界秩序构成某种现实或潜在挑战，尽管对这种挑战的严重性的认识存在分歧。

美国/西方的财政压力

次贷危机以来，美国及其欧洲盟友在财政支出方面面临巨大压力。美国/西方较为一致的见解是，当下的（也有可能是未来较长一段时期的）财政压力会迫使有关国家削减外交和防务支出。美国近年来在国家安全和对外援助方面支出的削减是这一趋势的反映。“二战”结束以来，以美国为首的西方国家的经济和军事投入是建立、扩展和维系现存世界秩序的重要基础。当前美国及其盟友的财政紧缩无疑会减少这些国家为维持现存世界秩序的资源投入。

来自其他方面的挑战

在美国看来，其他国家的国际行为和某些事态的发展也对现存世界秩序形成不同程度的冲击。在贸易领域，巴西、印度等国所持立场和态度迫使多哈回合谈判中止；近年来国际金融市场的混乱局面使现存国际金融秩序的合法性遭受质疑；土耳其和俄罗斯分别在东地中海和北冰洋提出的主权要求和活跃于公海的海盗活动，挑战了现存海事秩序；国际社会为解决朝核问题和伊核问题遭遇困境，彰显出现存不扩散秩序的缺陷；继上个世纪90年代的民主化浪潮以来，民主制度在世界范围的扩展并没有美国预期的那样乐观。

以上述认识为基础，美国分析人士进一步认为，尽管现存世界秩序面临诸多挑战，美国仍在当今世界秩序中起主导作用，但这种秩序呈现某种“碎化”（Fragmentation）趋势，即：支撑和体现于现存秩序的某些原则不再具有普遍约束力，世界不同地区或国家——尤其是那些具有地区影响力的国家，将结合本地区或国家的实际需求来阐释和运用这些原则。这种“碎化”趋势无疑影响、冲击了美国在当今世界秩序中的主导作用。

“关键国家”：美国维持现存世界秩序的重要路径

就维系和巩固现存世界秩序而言，美国政策界面临的基本问题是：如何在美国/西方国家政府因财政紧缩削减外交和防务开支的情况下，使现存世界秩序继续有利于美国巩固其霸权地位，增进其国家利益？

美国着手处理上述问题的路径，首先是通过加强与传统盟友的协调和配合，共同维护现存世界秩序，同时重视与中、俄等国的大国关系，尽可能减少这些国家对现存世界秩序的挑战。另一方面，美国积极寻求具有地区影响力的新兴国家的支持，试图借助这些国家日益增强的经济实力和地区影响力，为美国主导下的世界秩序做出贡献。美国国内政策分析人士和战略家将这类国家称为“关键国家”。

“关键国家”是指在一国对外战略的优先排序中或对外政策议事日程中，除影响战略平衡的大国外，符合一定标准的那些相对占有更重要地位的国家。作为一种战略概念，“关键国家”源于英国地缘战略家哈尔福特·麦金德爵士（Sir Halford Mackinder）在20世纪初期提出的有关学说。当时衡量“关键国家”的标准就是，该国的事态发展不仅决定其所在地区的命运，而且会影响整个国际格局的稳定，突出的例子就是引发所谓“东方问题”的奥斯曼土耳其帝国。类似地，冷战时期，美苏在第三世界激烈竞争，其背后的战略逻辑无疑受“关键国家”概念的影响，当时衡量“关键国家”的标准是，在两极对抗的国际环境下，该国的阵营选择对美苏两国在冷战对抗中的战略地位和态势具有重要意义。冷战结束后的上世纪90年代中期，美国学术界和政策界明确提出，以“关键国家”作为指导美国处理与发展中国家关系的战略概念。此时美国主导下的世界秩序处于鼎盛时期，美国担心的是，某些具有地区影响力的国家的内部不稳定因素会对当时的世界秩序产生负面影响。因此，在这一时期，美国衡量“关键国家”的标准是，具有一定地区影响力、位于世界战略要道、其内部充满不稳定因素的国家，如埃及、土耳其、印度、巴基斯坦、印度尼西亚、巴西、南非。

进入21世纪后，美国主导下的世界秩序日益面临诸多挑战。在此背景下，美国政策分析人士和战略家重提“关键国家”这一战略概念，希望借助“关键国家”的力量维护和巩固现存世界秩序。因此，在它们看来，一国是否称得上“关键国家”，取决于该国是否具备为现存世界秩序做出贡献的现实或潜在能力，具体而言包括这样几个标准：1.经济快速增长且具备一定经济实力；2.占据重要的地缘战略位置；3.国内已经实施较成熟的民主制度或完成民主转型；4.尽管并非在所有领域都支持现存世界秩序，且希望就现存世界秩序的某些方面进行改革，但总的来说对现存世界秩序持支持态度并且已在其中发挥日益重要的作用。按照这些标准，美国政策界目前锁定的“关键国家”是巴西、印度、印度尼西亚和土耳其。

此外，耐人寻味的是，此前麦金德及美国相关文献在表述“关键国家”这一概念时，所用的词汇是“Pivotal State(s)”，而当下美国政策分析人士在谈及“关键国家”时，则更多地使用“Swing State(s)”。“Swing State(s)”是美国国内政治术语，字面意思是“摇摆州”。在美国国内政治尤其是总统竞选中，“摇摆州”是指没有一个总统候选人或政党能在其中占据绝对优势从而确保拿下该州选举人团票数的州。“摇摆州”是两大政党在总统选举中全力争取的目标，因为赢得这些州是一个政党最终赢得选举人团票数的最佳机会。美国战略家借用“Swing State(s)”这一术语，将其用于对“关键国家”的称谓，意味着在美国分析人士和战略家的心目中，美国正在与“另一方”展开竞争，极力赢取“关键国家”的支持，而美国国内外分析人士比较一致的见解是，这个“另一方”指的是国力日益强盛的中国。

美国心目中的“关键国家”：巴西、印度、印尼和土耳其

在其维护现存世界秩序的努力中，美国锁定巴西、印度、印尼和土耳其为积极争取的对象，这是美国按上述标准对这些国家进行详细评估的结果。这些标准大致可分为两类：一是自身素质，包括经济、地缘位置和国内民主制度；二是对待现存世界秩序的态度以及在其中的作用。其评估内容大致如下：

巴西

美国有关分析认为，巴西自身发展前景较为光明。2000至2011年间，巴西国内生产总值年平均增长率达到3.5%；到2012年时，总量达2万亿美元。巴西是南美大陆领土面积最大的国家，与该大陆除智利和厄瓜多尔外的所有国家为邻。自1985年军政府向民选政府移交权力后，民主制度在巴西的发展日益成熟。

通过担当联合国安理会非常任理事国和参加“金砖国家”（BRICS）年度会议以及参与WTO和G20的活动，巴西在现存世界秩序及相关国际事务中发挥着日益重要的作用。但是，其某些行为与现存世界秩序的相关原则和规范不尽一致。具体而言，美国对巴西的评估包括以下方面：

在贸易领域，巴西在WTO中的作用日益显著，但其相关立场和政策是导致多哈回合谈判中止的重要原因之一，而巴西国内实施的“购买巴西”政府采购政策和“暂时”关税提升也有贸易保护主义之嫌。在金融领域，当欧洲深陷债务危机之际，巴西承诺贡献100亿美元，以支撑IMF的借贷能力。此外，巴西通过其国家发展银行向穷国提供援助，已成为向穷国提供援助最多的国家之一。但巴西反对资本控制，反对美元作为国际最重要储备货币的地位。在海事领域，作为《联合国海洋法公约》签署国，巴西坚持认为该公约的相关条款赋予沿岸国权利，对在其专属经济区（EEZ）内的外国军事活动实施了管制，但巴西并未采取实际措施限制航行自由，且总的说来是在海洋法公约框架内开发其沿海能源资源的。此外，巴西已就维护南大西洋海事安全采取了某些措施。在不扩散领域，巴西质疑NPT的合法性，反对不受限制的国际核查，一度试图在不扩散领域按其自身立场有所建树。2010年，巴西联合土耳其与伊朗进行谈判，旨在促使后者将铀浓缩活动移至国外，从而为解决伊朗核问题开辟新路径。在人权领域，在卢拉担任巴西总统期间，巴西反对以人权为由干预当事国内政。迪尔玛·罗塞夫担任巴西总统后，巴西在国际人权问题上的立场发生变化，支持就人权问题对有关国家采取强硬措施，但仍然反对武力干预，强调以多边协调和外交磋商的方式应对有关问题。针对美国/西方提出的“保护责任”（Responsibility to Protect）原则，巴西提出“实施保护且履行责任”（Responsibility

While Protecting) 这一概念，主张规范人道主义干预的标准和程序。

综上所述，在美国看来，巴西有志于改革现存世界秩序某些领域的规范和原则，但仍然致力于在现存世界秩序的框架内实现其抱负。

印度

美国分析人士认为，自上世纪90年代后半期以来，印度经济发展迅速，逐步具备与其大国地位（以领土和人口衡量）相匹配的经济实力。2000至2011年间，印度GDP年平均增长率达到7.4%；截至2012年，其总量达4万亿美元。印度是南亚领土面积最大的国家，与该地区所有国家及中国、缅甸、印尼和泰国陆上或隔海相邻。此外，自独立以来，印度一直实施民主制度。在美国看来，印度在现存世界秩序和相关国际事务中的作用不可低估。印度最近担当了联合国安理会非常任理事国，是G20中仅次于中国的第二大新兴经济体和“金砖国家”成员国。具体而言，美国对印度的评估包括以下几个方面：

在贸易领域，与巴西类似，印度在WTO中的作用日益显著，但其相关立场和态度是造成多哈回合谈判中止的原因之一。在美国看来，印度在促进全球贸易自由化方面不甚积极，有时甚至起阻碍作用。在金融领域，印度在维持世界金融秩序方面承担了更大责任，从外援接受国转变为外援施援国。美国的相关评估认为，印度似乎愿意看到美元继续作为最重要的国际储备货币，因为美元地位的削弱会增进中国——印度地缘政治竞争对手——的人民币的地位。在海事领域，印度以《联合国海洋法公约》为基础，坚持认为外国海军在专属经济区内的活动必须事先征得有关沿岸国家的同意。但是，在具体实践中，印度并未严格坚守这一立场，而且美国欣慰地看到，就中国在南海的主权要求而言，印度与美国持相似立场。美国认为这是印度开始支持“海上航行自由”原则的重要迹象。此外，新德里逐渐开始为保护公共海域承担责任，派遣舰船赴东非参与打击海盗的行动，并帮助印度洋其他国家增强海事能力。在不扩散领域，印度尚未加入NPT，但印度近年来的相关政策和实践与核供应集团（the Nuclear Suppliers Group，简称NSG）的指导原则日趋一致。印度寻求成为NSG和其他多边管制机制成员国，并支持通过多边谈判缔结某种“裂变材料削减条约”（The Fissile Material Cutoff Treaty）。在美国看来，所有这些迹象表明，印度对现存不扩散秩序日益持支持立场。在人权领域，在国际人权问题上，印度以其外交政策中的不干涉原则为指导，不赞成以“人道主义”为由对有关国家实施军事干预。在联合国安理会就有关军事干预利比亚的决议进行表决时，印度投弃权票。另一方面，印度开始积极参与世界范围内促进民主的努力，尤其是在社会层面促进民主的活动。印度是旨在促进法治和良治的组织民主共同体（the Community of Democracies）的10个创始成员国之一，也是联合国民主基金（the

UN Democracy Fund) 的创始国之一——该基金旨在为活跃于民主转型国家中的公民组织提供财政支持。

以上述评估为基础，美国政策界较为一致的认识是，除贸易领域外，新德里正日益成为现存世界秩序的有力支持者。

印度尼西亚

在美国看来，印尼近年来的经济发展引人注目。2000年至2011年间，印尼的GDP年平均增长率达4.3%；2012年，其总量已达一万亿美元。印尼是一个由17000多个岛屿组成的群岛国家，横跨印度洋和太平洋，与大多数东南亚国家及印度和澳大利亚隔海相邻。在苏哈托政权于1998年倒台后，印尼逐步实现民主转型，民主制度在印尼开始扎根。伴随着经济实力的增长，印尼在现存世界秩序中的作用日益增强。除在东南亚地区的事务中起主导作用外，印尼还在G20、亚太经合组织（APEC）和伊斯兰合作组织（the Organization of Islamic Cooperation, OIC）中扮演着日益重要的角色。具体而言，美国对印尼的评估包括下述方面：

在贸易领域，印尼于2000年后一度实施的市场开放和贸易自由化政策使其成为东南亚地区的一个积极样板，但雅加达近年来的某些贸易保护主义措施有违现存世界贸易秩序的原则，有可能危及其在该地区的榜样作用。在金融领域，印尼对IMF这类国际多边金融制度持积极支持的态度，但同时主张国际储备货币多样化，以避免对美元的过分依赖。雅加达极力主张以“清迈倡议”（the Chiang Mai Initiative）为基础，在地区范围内寻求建立某种可替代IMF的国际多边机制。在海事领域，作为《联合国海洋法公约》签署国，印尼已采取外交和军事措施来维护海事秩序。在美国看来，印尼近年来已开始挑战中国在南海的主权要求，并在2012年与东盟成员国在此问题上采取一致立场。此外，通过与周边国家合作，印尼在打击马六甲海峡的海盗活动方面发挥了积极作用。在不扩散领域，印尼是NPT成员国，并且签署了国际原子能机构的《附加议定书》（the IAEA's Additional Protocol），批准了《全面禁试条约》（Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT）。印尼正在继续着手实施其核能工业计划，但在此进程中严格遵守有关安全防护的国际规则，得到了国际原子能机构的赞赏。在人权领域，印尼对人道主义干预仍然心存疑虑，但对现存世界人权秩序总的来说持支持态度，致力于分享、推广其维护人权的经验，倡导在东南亚地区范围内建立维护人权的各种规范。

总之，在美国看来，雅加达的有关立场和政策总的说来有利于现存世界秩序的维护和巩固。

土耳其

美国认为，土耳其是较具活力的经济增长体之一。2000年至2011年间，土耳其的GDP年平均增长率达4.3%，其总量在2012年已达近1万亿美元。土耳其地跨欧亚两洲，地缘战略地位极其重要。尽管军方仍然是土耳其国内政治生活中的重要力量，但土耳其的民主制度日趋稳定。土耳其是一些重要的国际组织（如北约、经合组织、欧洲委员会和伊斯兰合作组织）的成员国。目前，安卡拉正在积极申请加入欧盟，且在最近担任联合国安理会非常任理事国。总之，土耳其在现存世界秩序及地区或全球事务中的作用日益显著。具体评估包括以下方面：

在贸易领域，美国认为土耳其在WTO中的活动不甚活跃，但其成功的市场经济改革成为中东地区可供效仿的模式。土耳其是欧洲关税联盟成员国，这一身份决定其贸易政策坚守贸易互惠和不歧视原则，而这些原则正是现存世界贸易秩序的重要基础。以此判断为基础，美国认为，土耳其作为贸易自由化典范的地区角色不会发生变化。在金融领域，土耳其近年来成为现存世界金融秩序的重要支持者。安卡拉在2012年6月承诺向IMF提供50亿美元，以增强该组织的借贷能力，并在国内设立新的机构，专门处理为发展援助提供财政资金的事务。作为G20成员国，土耳其致力于使该制度成为支持欠发达国家利益的重要平台。在海事领域，安卡拉质疑现存世界海事秩序的合法性，尚未成为《联合国海洋法公约》成员国。土耳其按其自己的立场确定其在地中海东岸的专属经济区，这意味着该专属经济区延伸至埃及最北端水域。另一方面，土耳其积极参与打击海盗的行动，是打击索马里海盗联系团（the Contact Group on Somali Piracy）的创始国之一。

在不扩散领域，土耳其对现存不扩散秩序总的说来持支持态度。2010年，土耳其联合巴西与伊朗进行谈判，旨在促使后者将铀浓缩活动移至国外。美国认为此举有违现存不扩散秩序的原则和规范，但并不代表土耳其在不扩散领域的长期政策倾向。在人权领域，美国认为，土耳其近年来在国际人权问题上的态度日趋积极。安卡拉先是反对，后来又支持北约对利比亚的军事干预。在叙利亚危机日益深化的进程中，土耳其主张巴沙尔政权下台，并力主对叙利亚实施直接军事干预。

总之，在华盛顿看来，土耳其的有关政策和行为表明，除海事领域外，土耳其对现存世界秩序总的说来持支持态度。

美国与“关键国家”的合作：战略思路

以上述评估为基础，美国政策分析界普遍认为，巴西、印度、印尼和土耳其是美国在维持现存世界秩序的进程中可积极争取的“关键国家”。加强与这四个“关键国

家”的合作与伙伴关系是美国维系和强化现存世界秩序的重要路径。如何增进与这些国家的合作以有效维持美国主导下的世界秩序,是美国政策界已开始着手应对的问题。综合考察美国政策分析人士的相关政策建议及美国的某些对外政策实践,美国加强与“关键国家”合作的战略思路日渐明晰,即:确定与“关键国家”合作的领域或方向,帮助“关键国家”加强其能力建设,以及为扩大、深化与“关键国家”合作而加强资金投入和制度建设。

合作领域

以一定的分析和评估为基础,美国认为,巴西、印度、印尼和土耳其不仅具备一定的经济实力,且总体上看对现存世界秩序持支持立场,个别有违于现存世界秩序原则和规范的行为,至多旨在寻求在对现存世界秩序的某些方面进行改革,而无意根本挑战该秩序。按这一思路,美国分析人士认为,美国与这些国家在众多领域存在合作空间,具体建议包括:

首先,华盛顿应该与“关键国家”共同界定和着手应对国有企业有违公平竞争的商业活动。美国认为,与美国公司的境遇类似,巴西、印度和印尼的公司同样正面临来自中国国有企业的压力,而土耳其也即将面临同样的挑战。因此,华盛顿在与这四个国家的经济对话中,都需要将应对中国国有企业的“不公平贸易实践”列入重要议事日程。

其次,美国应该与印度、巴西和土耳其合作,为非洲树立某种发展模式。在美国看来,近年来中国在非洲的活动日益增强,此类活动以双边借贷为主,相关援助将基础设施建设置于治理改革之上。近年来,印度、巴西和土耳其也增强了其在非洲的活动,美国期望通过与这三个国家加强合作,使这些国家在非洲的活动能够替代或抵消中国在该地区的影响;

第三,美国应考虑与印度和印尼共同发起倡议,以建立某种远程无人海域预警系统(a long-range unmanned system for maritime domain awareness)。美国认为,在印度和印尼加强国内防务工业和关注海上威胁的背景下,两国乐于与美国发起此类倡议。如果此类倡议得以成功实施,将极大地增进印度和印尼保卫海上公共领域的能力,同时增进美国在该地区的影响力。

第四,在不扩散领域,美国应鼓励印尼在地区甚至全球范围内发挥更大作用。在美国看来,印尼致力于使东盟所有成员国加入国际原子能机构的《附加议定书》,华盛顿应该支持印尼的此种抱负。国际原子能机构将印尼视为和平利用核能技术的典范,美国应该支持印尼与东南亚其他国家分享其实践经验。华盛顿还应积极推动雅加达成为下一届核安全峰会的举办地,以此塑造印尼在不扩散领域的领导地位。

第五,美国应该与印度和印尼合作,使缅甸国内政治制度朝进一步有利于美国

利益的方向演变。在美国看来，缅甸民主政治的进一步发展同样符合印度和印尼的利益。在这一问题上，美国与这两个“关键国家”存在合作空间。譬如，美国全国民主基金会（the U.S. National Endowment for Democracy）可与印度民主与选举管理国际研究所（the Indian International Institute of Democracy and Election Management）结成伙伴关系，以增强缅甸举行自由和公正的选举的能力；印尼的非政府人权组织运转良好且有意愿帮助缅甸实现政治转型，华盛顿应着手与印尼政府合作，以资金和其他方式鼓励这些非政府组织为缅甸的政治转型提供援助。

增强“关键国家”的能力

在美国看来，尽管上述四个“关键国家”近年来经济发展迅速，且已具备一定的经济实力，但其自身能力还存在不同程度的缺陷。因此，美国有必要帮助这些国家加强其能力建设，以使它们能更有效地为维护现存世界秩序做出贡献。

根据这一思路，自2000年以来，美国开始强化与“关键国家”的安全合作。就印度和印尼而言，美国逐步取消既有的立法限制，为军售、技术转让及联合军事演习打开方便之门。但在美国分析人士看来，除北约成员国土耳其外，美国为其余三个“关键国家”提供的“国际军事教育和训练”（the International Military Education and Training, IMET）资金尚未达到一定水平，没有准确地反映这些国家为现存世界秩序做出贡献的潜力。因此，美国国防部和国务院应增加为巴西、印度和印尼提供的“国际军事教育和训练”预算。

美国的资金投入和制度建设

美国政策分析界认为，美国与“关键国家”的接触和伙伴关系是美国与这些国家共同维护现存世界秩序的重要基础，而一定的资金投入和有效的制度管理，是美国针对“关键国家”扩大和深化伙伴关系的重要保障。以此思路为基础，美国有关分析人士强调，在财政紧缩的背景下，国务院和国防部应着力向国会说明强化与“关键国家”的关系对维护、巩固现存世界秩序具有重要意义，以便为增强与“关键国家”的伙伴关系争取更多资源。此外，美国与“关键国家”的关系涉及众多地缘和功能领域，要求美国政府各相关部门加强协调、配合，以“整体政府”（all of government）的态势应对可能出现的各种问题。因此，某种形式的跨部门政策委员会（an Interagency Policy Committee）势在必行。

（张帆：中国社会科学院美国研究所副研究员）

中美非三边视角下的中非石油 关系评析

罗振兴

[内容提要] 本文归纳总结了中非石油关系和世界石油市场的一些典型事实和趋势，从中美非三边关系的角度，阐释了关于中非石油关系的“消极”派和“积极”派的主要观点，根据典型事实和趋势得出了中非石油关系的几点推论，继而以这些推论为参照系对“消极”派和“积极”派观点进行了评析，最后以对中非石油关系的最低共识为基础，提出了有针对性的政策建议。本文认为，从典型的事实和趋势可以得到以下推论：无论何种情况下，中国都将继续通过公平贸易和投资的方式获取包括非洲石油在内的世界石油；中国石油企业有权进入包括非洲在内的产油地区并与其他企业展开竞争；非洲石油资源在中美未来国际能源战略中的地位存在显著差异，非洲产油国将会更为审慎地区别对待中国和美国与非洲的石油关系；将会有越来越多的包括中国石油企业在内的石油公司参与到非洲石油的竞争中。以这些推论为参照系，本文认为，“消极”派和“积极”派的观点都存在一些不足和缺陷，但仍可基于事实构建最低共识，并制定相应的政策。

引言

随着中国持续崛起，石油需求也将迅速增长。由于国内石油资源无法满足经济快速增长的需求，中国不得不获取国外的石油资源以确保自身的石油安全。无论从海外购买石油还是直接在海外开采石油，无论中国增长的前景是悲观还是乐观，中国巨大的石油需求都将冲击世界石油市场，影响现存国际石油秩序和体系。作为中国能源战略的一部分，只要存在机会，中国的石油企业几乎会走遍世界的每一个角落购买石油或投资油田，即便一些地方存在着巨大的潜在风险。其中，中国国有石油公司在非洲的投资以及从非洲大量进口石油的举动，引起世界的高度关注。中非石油关系也因此越来越成为美国、欧洲、中国和非洲产油国等国家和地区的决策者和专家的重要关切。

自 1995 年以来，中非石油关系发展迅速，广度和深度大幅提高，很快成为国际社会关注和争论的焦点，相关报道频繁出现于国际报刊等媒体之上。一些人认为中国损害了西方发达国家在非洲的利益，削弱了它们在非洲的影响；另一些人则批评中国石油公司作为中国能源战略的执行工具，得到了中国政府的大力支持，这不仅破坏了外国投资者在非洲的公平竞争，而且妨碍了美国和欧洲改善非洲治理和人权的努力。另一方面，一些专家认为中国石油公司的海外开发活动增加了全球的石油供应，有助于缓解世界石油市场的紧张局面和提高全球能源安全。此外，一些人还强调，中国进入非洲有利于加快非洲的经济增长和增强非洲国家的能力。

本文主要评析各种关于中非石油关系的观点。第一节重点阐述中非石油关系和世界石油市场的一些典型事实。第二节分析两种观点之间的差异。这两种观点在政策建议方面存在着明显的对立，如果它们被接受和执行了的话，将产生重大的后果，而且对相关各方的影响巨大。第三节则从典型事实和趋势推断出一些结论。第四节评析两种观点。

中非石油关系和世界石油市场：一些典型事实

所谓典型事实，是指为多数人所认可的客观事实。在考虑中非石油关系和其他一些能源关系时，存在以下一些典型事实：

1. 用于交通运输的石油是很难被其他种类的能源所替代的。由于石油具有能源密度高、易于运输等特点，它在交通运输领域的应用相对于其他种类的能源而言更有优势。而且，石油在交通领域的应用已有上百年的历史，全球交通工具的设计、生产到基础设施都是以“石油”为中心，这一“路径依赖”很难改变，因此，短时间内石油很难被其他能源种类所替代。世界交通运输部门的 95% 都是以液体燃料为动力的。交通运输部门消耗的石油占了美国石油消费总量的 70%，而且美国交通运输部门的 93% 都是以石油为动力的。目前，中国石油消费总量的 60% 是用于工业和其他部门的，交通运输部门消耗的石油仅占 40%。随着中国乘用车和卡车的快速增长，越来越多的石油将用于中国的交通运输部门。

2. 世界石油市场已经高度一体化，它与天然气和煤炭等其他能源市场的相互作用越来越紧密，这意味着没有一个国家能成为不受石油市场冲击的“孤岛”。

3. 全世界石油的储量、生产和消费的空间分布极不均衡。将近 50% 的全球石油探明储量位于中东，大约 86% 集中在欧佩克组织成员国，而中东的产量和消费量占世界的份额分别为 33% 和 9%；欧佩克组织成员国的产量和消费量占世界的份额分别为 43% 和不到 10%。2012 年非洲占全球石油探明储量、生产和消费的比例大约分别为 8%、11% 和 4%。相反，中国和美国的生产和消费占全球的比例远远

大于它们占全球石油探明储量的比例。2012年，中国和美国占全球石油探明储量的比例分别为1%和2%左右，但它们的产量占全球的比例分别为5%和14%，消费量占全球的比例则分别高达20%和12%。中国和美国都是世界上最大的石油生产国之一，同时，中美两国还分别是世界第二、第一大石油消费国。因此，两国对世界石油市场的影响力都较大。

4. 美国和中国分别是世界第一大和第二大石油进口国。2012年，美国石油进口量大约为1060万桶/日(原油进口量为850万桶/日，成品油进口量为210万桶/日)，其中60%来自西半球，20%来自中东，10%来自非洲(自非洲的进口量大约为120万桶/日)。同年，中国石油进口量大约为716万桶/日(原油进口量为543万桶/日左右，成品油进口量为173万桶/日左右)，其中，40%来自中东，20%来自前苏联地区，20%来自非洲(自非洲的进口量大约为125万桶/日)。

5. 国有石油不仅控制了绝大多数的世界石油探明储量，而且还在世界石油生产中占据着支配地位。当前，接近77%的世界石油探明储量掌握在国有石油公司手中，国际石油公司是无法通过股权参与的形式获取这些资源的。国际石油公司仅仅控制着不到10%的世界石油探明储量。同时，在全球前20名石油公司中，有14家是国有石油公司或刚刚私有化的国有公司。

6. 大多数非洲产油国的勘探、开发和生产领域仍然对外资开放，主要因为它们在这些领域缺乏资金、技术、经验和专家。与此形成鲜明对比的是，世界其他地区的大多数石油资源富裕国家都不允许外资进入或者严重限制外资进入的机会。因此，几乎所有的国际石油大公司都进入非洲大陆，为获取非洲石油而竞争。

7. 中国已经超过美国成为非洲最大的贸易伙伴，中非贸易额不仅规模已远远超过美非贸易额，而且增长速度也要快得多。同时，原油在非洲对华出口中所占比例远远小于其在非洲对美出口中所占的比例。2009年，中非贸易总额达到704亿美元，超过了美非贸易总额(620亿美元)。2012年，中非贸易额接近2000亿美元，美非贸易额大约996亿美元。2000-2011年，美非贸易额增长了221%，中非贸易额增长了1423%，中非贸易增长速度远远超过了美非贸易增长速度。非洲向中国和美国出口的商品绝大多数都是石油或其他初级产品，例如，2011年，原油在非洲对华出口中的比例大约为62%，在非洲对美出口中所占的比例大约为75%，前者小于后者。

在此，还有必要关注世界石油市场的一些重要趋势。

首先，世界石油需求仍将继续增长。从目前世界各大机构的预测来看，全球能源需求仍然强劲，在中长期内将继续大幅增长，而且能源需求的绝对量将上升到前所未有的水平。按照国际能源署(IEA)的预测，在新政策情景下，全球一次能源消费需求在2010-2035年将增长三分之一以上，其中60%的需求增长来自中国、

印度和中东地区。

其次，中长期内，中国石油需求和石油进口都将持续增长，并且中国将会在最终取代美国而成为世界石油进口第一大国，即世界上最重要的石油出口目的地。按照 IEA 的预测，在新政策情景下，中国石油进口量将在 2015 年后超过美国，成为世界石油进口第一大国；中国石油需求量将在 2030 年前后超过美国，成为世界石油需求第一大国。到 2035 年，中国石油进口量将达到 1230 万桶/日，进口依存度将达到 82%。按照 EIA 最近的预测，从月度来看，中国石油净进口量将在 2013 年 10 月超过美国，从年度来看，将在 2014 年超过美国。

再者，与中国的趋势相反，在中长期内，美国石油需求将逐渐下降，石油产量将逐渐增加，其石油安全形势将显著改善。按照 IEA 的预测，在新政策情景下，2010-2035 年的美国石油需求将下降到 1450 万桶/日，石油生产将保持自 2008 年以来的持续增长趋势，达到大约 900 万桶/日，石油净进口量将为 340 万桶/日，其石油进口依存度将下降到 30% 以下。同时，北美地区将在 2030 年左右成为石油净出口地区。

最后，中长期内，全球石油需求将逐渐达到峰值，然后下降。例如，按照 IEA 的预测，在新政策情景下，全球石油需求将在 2020 前达到峰值，然后逐渐下降，到 2035 年将减少 1300 万桶/日左右，相当于当前俄罗斯和挪威的合计产量。这将大大缓解发现和开发新油田的压力。

中非石油关系：两派不同观点

中非关系的不断深化引发了国际观察家、决策者和学者之间的激烈争论。争论的核心在于如何评价中国在非洲发展中的作用，以及如何评价中国构建与非洲国家之间的双边和多边关系时所使用的不同于西方发达国家的方法或模式。这一争论也反映在中非石油关系的两派相反的观点之中。“消极”派指责和反对中国模式，“积极派”则对中国模式持正面看法，并且对中国获取非洲石油的方法评价较高。

“消极”派指责在非中国石油公司的活动对西方的利益构成了威胁，带来了各种新问题，并且加剧了非洲产油国本已存在的问题。将中国看作是西方世界的威胁者的一些美国决策者、国际观察家、环境保护非政府组织和人权非政府组织中的专家和一些批评家大多是这派观点的支持者。“消极”派主要有以下四个论点。

第一，中国获取非洲石油，不仅威胁到西方的石油利益，而且削弱了西方对非洲的影响力，特别是美国的霸权。一些分析家认为，非洲大陆已经成为新兴大国和传统大国在地缘政治和战略方面开展竞争的关键，因为非洲是世界未来石油生产最有希望的地区之一，而中国获取非洲石油的努力将损害美国在非洲的石油利益。美

国一些政府部门的报告则将中国的非洲政策定性为“重商主义”，认为中国通过加强与安哥拉和苏丹等在内的主要产油国的关系，试图在全球“锁定”石油供应。中国在非的石油外交对美国的外交政策、经济和安全利益正在构成挑战。英国圣安德鲁斯大学（University of St. Andrews）中非问题专家泰勒（Iran Taylor）认为，中国获取非洲石油的努力引起了西方主要国家的特别关注，而中国聚焦于非洲石油的潜在问题很大。在他看来，中国的政策是建立在希望克服对全球石油市场的过度依赖的基础之上的，其方法则是通过实际获取非洲油田的大部分股权或确保获得非洲石油来实现的。因为中国石油公司是国有的，因此，中国获取海外石油的努力更多的是为了确保中国的能源安全。他甚至从中国不断增多的石油外交推测，中国战略家所选择的第一优先目标是控制石油资源，进而操作未来价格作为长期目标。《外交事务》杂志社的高级编辑吉丽（Stéphanie Giry）坚持认为，尽管中国获取非洲资源的行为本身不构成对美国能源安全的直接威胁，但是，这一行为却对美国在非洲大陆的其他利益构成了威胁，因此，中国的行为对华盛顿是不利的。她强调，在最坏的情况下，中国的行为将损害美国反恐和防止武器扩散的战略。

第二，中国在非洲的石油扩张，本质是“新殖民主义”。一些西方记者和高层官员将中国在非洲的行为定性为“新殖民主义”。例如，英国前外交大臣施特劳（Jack Straw）在2006年公开声称，今天的中国在非洲的所作所为，大多数和英国人在非洲150年前的行为相同。又如，美国国务卿克林顿曾说，美国不想看见非洲出现新殖民主义。一些学者甚至将中国在非洲的行为描述为“在狭隘的商业利益驱动下肆无忌惮地掠夺非洲的原材料和自然资源”的行为。

第三，在非洲的中国石油公司削弱了西方促进非洲治理和改善人权的努力，损害了当地的环境，动摇了初现曙光的国际机制。在一些人看来，苏丹和安哥拉等问题成堆的国家或不稳定的国家存在着严重的腐败和侵犯人权的情况，而中国石油公司却在跟这些国家进行合作。他们认为，中国当前在非洲采取了一套说辞，以国家主权独立和“不干涉内政”为借口，将这些国家侵犯人权的行为和不民主的行为有效地合法化了。吉丽认为，中国的行为对非洲的民主不利，最低程度也将使非洲和美国在这一大陆建立善治和尊重人权的努力变得复杂化了。其他一些观察家则批评中国购买石油和销售武器等行为加剧了非洲不稳定的地区形势。还有一些分析家认为，中国在非洲的投资对当地的环境和社区造成的负面影响，已在矿产开发和砍伐森林的一些案例中有所反映。

第四，通过石油外交、对外援助和协同战略，中国政府对中国石油公司进行了大力支持，这对在非洲与中国竞争石油资源的西方国家是不公平的。一些分析家指出，通过提供“一揽子”交易或援助，中国获得了非洲的石油。例如，为了获得石油项目，中国为安哥拉的公司提供了大量贷款，帮助其援建基础设施，培训工人。还

有学者强调,聚焦于扩大其商业利益的经济举措是中国深化它与产油国关系的一个驱动因素。一些观察家相信中国制定了总体能源战略和高度协调的政策,以支持中国石油公司在非洲的扩张。从中国众多的高官访问非洲就可以看出,中国有一个非洲大战略,其意图在于获取较大份额的非洲石油。

另一方面,许多中国和非洲的决策者、能源专家和国际观察家则有不同的看法,他们属于“积极”派。总体而言,“积极”派支持中国石油公司进入非洲不稳定的产油国,认为这有利于增加全球石油供应,同时,还可以促进非洲发展,为中国和产油国创造经济机会。例如,有学者指出,尽管一些人批评中国寻求独家获取非洲的油气资源,但其他人则赞扬北京愿意承担西方能源公司出于各种原因不能或不想去承担的市场风险,令人信服地增加了世界能源供应,降低了能源价格,给消费者带来了好处。“积极”派也有以下四个主要论点:

第一,中国石油公司对海外油田的投资实际上增加了石油供应,有助于稳定世界石油市场,缓和油价上涨的压力,保障全球能源安全,这些都不应该被视为威胁了美国利益。美国著名能源问题专家邓丽佳(Erica Downs)强调,通过海外采油,特别是在其他公司不能或不愿投资海外油田的情况下,中国石油公司的海外发展对世界石油市场的影响是正面的、积极的。她还认为,中国石油公司的动机主要是增加资源储备和获取利润,这和国际石油公司没有什么不同,中国石油公司的行为并不构成对美国能源安全的威胁。一些专家对是否存在“新争夺”(“New Scramble”,即中美争夺非洲)提出了质疑。而且,即便是中美竞争,或者更为准确地讲中美在获取非洲资源方面的商业竞争,也有专家对其重要性表示怀疑。此外,还有专家强调,今天的非洲国家往往已经牢牢掌握了主动权,在吸引它们想要的外部资源和政治支持等方面是不用看其他国家脸色行事的,特别是中国的贷款和投资给非洲的领导人提高了新的政策选择余地。毫无疑问,大多数中国官员和学者都认为,相对于在非洲的国际石油公司而言,无论是在技术还是国家化经营方面,中国石油公司都缺乏竞争优势。他们同样认为,中国石油公司进入非洲对中国和非洲产油国而言,都是双赢的好事。

第二,中非石油关系的深化在促进非洲经济发展中起到了非常重要的作用。有学者指出,通过“一揽子”方法获得石油,这是中国从日本习得的方法,对于中国和非洲产油国而言,是双赢的方法。中国给一些产油国提供巨额贷款,这些贷款被用来购买中国的机器、设备和建筑服务,并以石油或其他资源来偿还。这种方法为急需的基础设施建设提供了可能,是解决困扰许多非洲国家多年的“自然资源诅咒”的务实方法。世界银行的一个报告也认为,中国提供的金融支持规模很大,对于满足非洲巨大的基础设施需求做出了重大贡献。正因如此,它为非洲地区提供了重要的发展机会。也有学者指出,中国已经深深地嵌入非洲转型的过程之中,在结束非洲

贫困方面起到了重要作用。

第三，认为对中国的一些指责是不公平的，这些指责往往忽略了其他更为重要的因素。例如，有学者反驳了中国通过“不干涉内政”政策获取非洲石油从而损害了西方加强非洲国家民主、人权和治理的努力的论点，认为中国石油公司的行为和非洲经营超过 50 年的国际石油公司的行为没有什么差别，这些国际石油公司并没有促进非洲国家的民主、人权和治理，而且在非洲的中国石油公司不仅是后来者，而且规模相对小得多，因此，仅仅指责中国石油公司是不公平的，国际石油公司本应该给其他公司树立更好的榜样。此外，正如邓丽佳所指出的那样，尽管美国的决策者和专家们在很多方面对中国为满足其自身石油需求所做的一切表示担忧，但殊不知，这些方面也是美国自己早就做过的事。她还指出，“中国获取石油的努力严重损害了西方在非洲的利益和影响”这一论点，忽略了其他更为重要的因素的作用。

第四，中国政府对其石油公司的支持不仅被夸大了，而且被过分强调了。在仔细分析了中国石油公司和中国政府在“走出去”战略中的作用之后，许多能源专家发现，中国石油公司不是中国政府的工具，中国石油公司实施“走出去”战略的动机仍然是利润驱动的，它们的行为和国际石油公司并无本质差别。而且，中国也并不存在全面的、协同的能源战略。还有，中国政府相关的众多机构不仅人手不足，而且资金也不足，加上这些机构缺乏法律授权和充分的信息，无法有效地执行和协调国家能源政策。实际上，中国石油公司在依靠本国政府的支持获取外国石油方面，和全世界的其他石油公司并无差别。

中非石油关系：基于典型事实和趋势的推论

在对上述观点进行评析之前，需要注意的是，由于只能对各派的主要观点进行高度浓缩和总结，不可避免地会有所遗漏和忽略某些证据。因此，上面的两分法是不完善的，无法准确反映每个人的观点。但是，这些观点是可以作为我们进一步分析的起点的。

“消极”派和“积极”派都力图说服公众和决策者相信他们所说的。但不幸的是，我们很难在每个人的个人动机和偏好之间做出清晰的判断。同时，在某种程度上，每个人的观点或结论都是基于一些事实、臆测和暗含条件而推导出来的，需要对此进行仔细的辨别。哪种观点更为接近事实？多大程度上这两派观点能为公众所接受？我们能否至少达成某种程度的共识以便能给出具有一定针对性的政策建议？要回答这些问题，接下来要做的是使用前述的典型事实，将这些为公众、决策者和学术界都认可的事实与一些前提条件和 IEA 的预测相结合，推导出一些有价值的结论。

首先,从中国现在的能源形势和未来的能源趋势来看,中国将继续加强国内勘探开发和生产,并通过贸易和投资来获取海外石油,以确保其石油安全。和美国一样,获取海外石油资源将成为其能源战略的一个重要组成部分。针对中国未来更为严峻的石油安全形势,如何克服种种困难,完善中国的国际能源战略,包括制定对非的石油战略,是中国必须持续应对的一个重要问题。

其次,通过公平贸易和投资等方式获取海外石油资源来满足自身的需求是中国的应有权利,无论这些石油资源被哪种社会性质的国家所拥有,也无论世界石油市场会面临多大的压力。鉴于中国石油需求和进口不断增长的趋势,以及石油很难替代的特点,在已经远离通过战争或殖民主义掠夺他国资源的时代,中长期内中国只能通过各种公平贸易和投资的手段获取海外石油——这点无可非议。尽管中国石油需求会给世界石油市场带来巨大的压力并且可能导致石油价格上涨,但这些都是中国融入世界市场而必须由全球来承担的代价,世界各国只能为此做好准备并接受这一现实。即使在美国未来成为最大的石油生产国、北美成为能源净出口地区的情况下,由于石油市场的全球一体化程度很高,维持全球石油市场的稳定和确保世界石油的自由流动仍然是中美两国关键的共同点。这意味着美国仍将关注中国如何获取和处理非洲石油的方式。此外,鉴于中国石油不安全的程度越来越高,一方面,中国会采取一些措施来降低、限制或放缓其石油需求增长,这些措施包括提高燃料经济性标准,增加替代能源的生产等;另一方面,中国也会逐渐加强与其他主要的产油国和消费国之间的国际合作,以尽量缓和对中国对世界石油市场的负面冲击,并大力发挥中国对世界产油国的积极影响,这其中自然也包括处理好与非洲主要产油国和美国的关系。世界石油体系以前经历过多次新进入者的冲击,如法国和意大利的石油公司及后来的日本石油公司,在“二战”后都进入了国际产油地区。同样,“二战”以来,通过进入利比亚和其他一些石油资源丰富的地区,美国国内的一些石油公司也与国际石油公司开展竞争而成长为大石油企业。现在的问题在于,世界石油体系的参与者如何积极接纳中国的石油企业进入包括非洲在内的产油地区。

第三,非洲石油资源在中美未来国际能源战略中的地位存在显著差异。考虑到中国和美国石油生产和进口的不同发展趋势以及北美成为石油净出口地区的未来,加上未来和非洲石油质量类似的轻质低硫的北美致密油产量大增,可以预见,美国自非洲的石油进口会不断降低甚至不再从非洲进口石油,美国掌控的非洲石油资源也将更多地服务于其商业利益和能源外交,而中国则会从能源安全的角度更加重视非洲石油。这意味着非洲石油资源在中美两国的能源战略中的地位存在着显著差异。

有鉴于此,非洲产油国将会更为审慎地区别对待中国和美国与非洲的石油关系。

一方面,目前原油出口占非洲对美出口的比例远远高于占非洲对华出口的比

例，中非贸易规模和增长速度远远超过美非贸易，这表明与中国相比，美国对石油以外的非洲出口商品需求更少。更为严重的是，非洲对美出口的非石油产品在全球的替代品很多。这意味着，随着美国逐渐减少或停止从非洲进口石油，非洲石油在美国能源安全战略中的重点地位将越来越不重要，美非双边贸易的形势将更为有利于美国。这将进一步降低非洲对美国的战略经济价值，非洲在未来的美非贸易中不可能获得平等的经济地位。相反，随着非洲石油资源在中国的能源安全战略中的地位不断增强，加上中非双边贸易的相互依赖性更强，规模更大，相比美非贸易，非洲在中非贸易中的发言权要大得多，掌握主动性的能力将更强。这意味着在中非经济关系中，双方的地位将更为平等。非洲在这两种经济关系中的不同地位，将不可避免地导致非洲产油国对中非石油关系和美非石油关系的不同评价。

另一方面，非洲是怎样从《经济学人》杂志 12 年前所称的“绝望的大陆”转变成今天的“希望的大陆”的？不无讽刺地讲，“希望的大陆”在某种程度上也意味着“最不发达的大陆”以及存在巨大发展潜力的大陆。非洲在 1980 年代经历了“失去的十年”，当时许多西方国家对非洲大陆的未来感到悲观，纷纷撤离非洲。然而，自 1990 年代以来，随着中国企业和其他一些国家的企业逐渐进入非洲，非洲的希望被重新点燃了。而且，随着全球分工的不断深化，中国和非洲在全球一体化供应链中的互补性远远高于美国和非洲的互补性。从这两点来看，相比美非石油关系，它们将对中非石油关系产生更为积极的影响。

在一体化程度越来越高的全球石油市场，在全球石油的储量、生产和消费的地区分布极不平衡且中国是世界第二大石油进口国的情况下，结合中国未来将成为全球第一大石油进口国的预测，可以断定，中国不仅目前是而且将来也会是全球最为稳定和规模最大的石油需求方。对于石油出口国而言，中国将是一个理想的目的地。此外，从历史上看，世界石油市场总是会经历繁荣和衰退的周期，中长期内世界石油需求将达到峰值，然后下降，因此，未来必然会存在供过于求的情况。中国作为未来最大的石油进口国，在此情况下将获得更大的市场权力。在非洲的石油战略价值远远低于中东的情况下，非洲产油国无法忽略中国目前和未来的市场力量，将不得不更加重视与中国保持良好的关系。

第四，将会有越来越多的石油公司参与到非洲石油的竞争中。世界石油需求将持续增长较长一段时间，全球油价又将长期处在高位，这意味着石油业仍将是利润丰厚的行业。加之非洲是世界上仍对外资开放的少数地区，这就决定了非洲将必然成为众多石油公司角逐的地方，因为只要能有巨大的利润回报，所有的石油公司都会竭尽全力到处找油的，中国的石油公司也不例外。未来参与角逐非洲石油的中国公司将会越来越多，各国公司之间的竞争将会长期存在。

从典型事实和趋势的推论看两派观点

接下来我们可以用上述推论作为参照系，来评析“消极”派和“积极”派的观点。

“消极”派的观点主要存在以下错误或不足：

首先，它们没有正确区分政府政策的目标和石油公司行为之间的不同，因而得出了中国石油公司是中国政府的工具这一错误结论。对于中国政府而言，其石油战略的首要目标是通过保障石油的自由流动和维护世界石油秩序，来确保稳定、可靠、经济和充足的石油供应。同时，石油安全只是中国国家利益的一部分，还存在“主权独立”和“领土完整”等其他更重要的国家利益。对于中国石油公司而言，它们“走出去”的首要目标是尽可能地实现利润最大化。这些目标并不总是能保持相互一致。例如，当中国石油公司在伊朗等一些国家相互竞争石油时，就可能会对中国的外交政策造成负面影响。在非洲和中亚地区也存在类似的问题。实际上，从我们上面推导的过程可知，任何一个与中国能源安全处境相似的国家（例如美国），其政府目标和本国石油公司的行为之间都是存在显著差异的。

其次，“消极”派的某些结论是从一些零星的事实和臆测中推导出来的，多数建立在未经证实的参照系上。例如，它们常常假设西方石油公司和国家在改善非洲人权、治理和民主等方面表现很好，而忽视了在非洲的西方石油公司存在大量的贿赂行为。此外，对中国的一些批评往往建立在对中国的意识形态偏见和对中国崛起的担心之上。正是由于这些偏见和担心，与1908年以来在非洲经营的国际石油公司相比，中国石油公司的一些零星负面事件对当地社区、环境和劳工的影响被夸大了。例如，在尼日利亚，许多国家的石油公司就对当地环境造成了严重的破坏。姑且不论拿“走出去”不到20年、国际经验不足的中国石油公司与有上百年经验的国际石油公司相比是否恰当，单是选择不同的比较角度，所得到的差异就会大相径庭。例如，如果从对环境的累计破坏来看，西方国家的石油公司显然远远超过中国的石油公司。选择的参照系或角度不同，得到的结论也可能存在明显的差别。比如，从当地居民的角度或政府的角度评价中国石油公司的影响，结论可能会存在明显的差异；将中国石油公司在中国本土的行为与其在国外的行为相比，甚至可以发现，它们在国外的行为可能会好过其在中国本土的行为。

第三，对中国“不干预政策”的批评是将西方国家的治理高标准强加于中国的外交政策之上。每个国家的外交政策都有其优先目标，这一目标可能会随着时间和环境的变化而改变。中国有资格要求非洲的一些产油国改善它们的人权、治理和民主状况吗？如果中国这样做，如何处理难以预料的国内反应及其对国内政治稳定性的负面冲击？目前，在非洲，中国将经济利益或者石油利益置于其外交政策之上的优先目标是存在一定合理性的，是务实的。这一点也可以从我们对典型事实的推理中

反映出来。任何一个面临类似中国的石油安全困境的国家，都会针对不同地区的产油国确定其外交政策的优先目标，有时石油利益会被置于其他外交目标之上。例如，美国在中东的外交政策的优先目标之一是确保其能源安全。与保持与沙特的良好关系、维持沙特稳定这一目标相比，促进沙特民主这一目标的重要性显然低得多。即使在非洲，美国也不顾其国内压力，与一些严重违反人权的产油国保持良好关系。

第四，对于中国石油公司在非洲产油国采取的“一揽子”交易或援助方式的批评忽略了两点：第一，这些产油国都是主权完全独立的国家，有能力在不受外部干预的前提下自主选择对它们本国最为有利的交易方式。从这个角度说，中国仅仅是方案的提供者，最终选择权仍在这些国家；如果这些国家没有经济主权的话，反过来看则对一些外国石油公司构成了歧视。第二，包括针对基础设施贷款在内的“一揽子”交易或援助可能更有利于这些产油国的发展，因为很多情况下，我们实际上不知道这些产油国的石油收入是如何使用并花费到哪里去了的，因此，“一揽子”交易或援助实际上可以使其透明度相对有所提高。

“积极”派的观点也存在以下不足或缺陷：

第一，尽管“积极”派以详实的事实和数据驳斥了“消极”派的许多谬误，但他们也忽略了某些更为重要的方面。举例言之，他们正确地指出，在治理、人权、民主等方面仅仅聚焦于中国石油公司是不公正的，因为西方国际石油公司也存在类似的问题，如西方石油公司也贿赂地方官员和污染当地环境等。但是，西方石油公司这样做，并不意味着中国石油公司就能逃避它们自身的社会责任。道理很简单，有人已经犯了错误并不意味着你就应该去做同样的事情。因此，核心问题在于，如何制定合理的规则来规范所有石油公司的行为。

第二，“积极”派没有考虑非洲产油国影响中国的石油利益进而引起中国政府改变政策的可能。正如我们从典型事实推导得出“非洲产油国应该慎重对待中国和美国与非洲的石油关系”这一结论时所强调的，非洲产油国无法忽略中国目前和未来的市场力量，将不得不更加重视与中国保持良好的关系。尽管“不干预”政策或“不附加任何条件”的政策符合中国在非洲的核心利益，其本身无可厚非，但是，一旦非洲产油国的立场发生变化或出现政府变更，中国的经济利益或石油利益就有可能受到影响，进而有可能引起中国政府改变其政策。世事变化无常，今天的朋友可能就是明天的敌人，敌人也有可能变成朋友。如何适应或处理这些政治风险，保护中国的海外经济利益，包括其在非洲的石油利益，需要我们更为深入地思考应对之策。从这个意义上来讲，“不干预”政策或“不附加任何条件”的政策必须经得起各种政治风险频繁的、巨大的冲击。实现这个目标，还有很多事必须做，包括中国国内政策的适时适当调整等。

第三，“积极”派往往忽视了石油公司争夺非洲石油的竞争是客观存在的。正如

我们从典型事实中推导出“将会有越来越多的石油公司参与到非洲石油的竞争中”这一结论时所强调的，世界上的石油公司都不会放弃在非洲采油的战略，包括中国石油公司在内的竞争是必然存在的。从非洲产油国的角度来看，中国石油公司参与到竞争之中，给它们提供了更多的选择，因此必然是受到它们的欢迎的。但对于中国和其他国家的石油公司而言，如何避免恶性竞争则是一个关键问题。这一问题必须引起高度重视，需要审慎应对，因为如果这一问题得不到有效解决的话，最终会损害现在的世界石油秩序，包括非洲产油国在内的所有利益攸关方都将陷入麻烦。

基于最低共识的政策建议

上述分析表明，“积极”派的观点更为接近中非石油关系的现实，更能为人们所接受，但“消极”派的有些担心也不无道理。两派之间的鸿沟似乎无法跨越。通往共识的道路必须以事实和数据为基础，而不是基于个人偏好、经验和零星的事实。本文认为，应在以下这些最低共识的基础上提出相应的有针对性的政策建议。

共识一：中国有权通过公平贸易和投资在包括非洲在内的地区获取石油资源。在这一共识的基础上，中国的对非石油政策应以保障石油的自由流动和维护现存的世界石油秩序、促进非洲产油国继续开放石油上游为主要目标；包括美国在内的各国则应考虑如何调整政策，以便有效吸纳中国石油公司有序地进入世界石油市场；中美等国应加强在对非石油政策上的协调和合作；非洲产油国应考虑如何建立公平透明的制度和规则，规范石油资源的开发。

共识二：所有石油公司在非洲开发石油时必须承担环保等社会责任。这要求国际组织、各国政府、国际非政府组织和石油公司等利益攸关方之间紧密合作，在已有的规则基础之上求同存异，共同制定更为详细、更易执行的规则。中国政府和中国石油企业应积极参与相关规则的制定。

共识三：所有在非洲的石油公司必须避免恶性竞争，在有效竞争的基础上加强合作。要避免恶性竞争，各公司之间必须加强信息沟通，在保证有效竞争的基础上加强合作；各国政府必须对一些不规范的竞争行为加以处罚；尤其是中国政府，必须加强国内石油公司与中国政府对非石油战略的协同，防止国内石油公司在非洲相互进行恶性竞争。

（罗振兴：中国社会科学院美国研究所副研究员）

美国负责任医疗组织发展研究

刘晓红

[内容提要] 负责任医疗组织是美国诸多医疗支付配送系统改革中的一个创新，也是奥巴马政府通过的《患者安全和可负担医疗法案》的核心内容。随着医疗改革的推进，个人、雇主、州和联邦政府将面临不断增加的财务压力。在实践中不断探索和建立创新的混合型支付、配送模式，是实现扩大医疗保险覆盖率、提高医疗质量、减缓医疗费用增长率这三个医改目标的有效途径。建立医疗信息系统和全国统一的衡量指标，实现数据库共享和增加透明度，对奥巴马政府的医疗改革至关重要。医改将在诸多压力下艰难推进，而控制医疗费用将成为一系列争论的中心。

美国是唯一没有全民医疗保险的发达国家，国民医疗费用 50 年来一直以高于 GDP 增长率的速度持续增长。1960 年，美国国民医疗费用占 GDP 总量的 5%，2000 年增长到 14%，2011 年更增至 17.9%。美国的人均医疗费用是经合组织（OECD）国家人均医疗费用的两倍多。国民医疗费用快速增长，各类型医疗保险的保费不断增加，无保险医疗人群增长，各地区和种族之间医疗质量差距不断扩大，这些问题相互交织在一起，成为美国医疗改革中的难题。

美国的医疗系统不是一个比较完整的系统，其保险系统和支付、配送系统是被分割碎片化的。相互分割的支付和配送系统导致大量重复和浪费，不断推高医疗成本。在美国的医疗改革中，如何控制并减缓美国医疗费用增长速度的争论由来已久，而传统争论集中在如何限制医疗服务的价格和数量。长期的改革实践证明，大量限制价格和数量管制的措施在短期内能对医疗成本和医疗费用产生影响，但长期而言，则会遭致医疗服务提供方的强烈反对，增加无保险人群，降低对保险覆盖率的关注，因个人医疗服务价格的低价效应引起医疗服务转移等，从而难以长期有效地执行严格的医疗价格管制政策，导致这些政策被取消或延迟执行。美国民众对医疗商品属性的接受，让他们不接受其他发达国家医疗系统中普遍执行的对医疗服务或治疗的限制，尤其是基于医疗成本的限制措施。个性化医疗是未来美国医疗改革和创新的方向。大量针对价格和数量的管制措施极大地限制了有巨大潜力的医疗创新。越来越多的美国医疗政策研究者认为，美国医疗系统将从现在碎片化、基于服务量的医疗系统，逐渐向基于患者和医疗服务提供方的有价值服务的医疗系统转

变。控制不断上升的医疗费用的替代方式，是建立一个支持具有良好价值观的患者和医疗服务提供方共同进行个体医疗决策的医疗系统。转变后的医疗系统将有助于增强人群健康状况，提高医疗服务质量，降低医疗费用。

负责任医疗组织 (Accountable Care Organizations , 简称 ACOs) 是诸多医疗支付配送系统改革中的一个创新。2010 年 3 月，奥巴马政府通过《患者安全和可负担医疗法案》，法案中负责任医疗组织成为支付、配送系统改革的中心。本文分析了负责任医疗组织产生的背景和演变过程、其主要特征和执行状况，讨论了负责任医疗组织在发展中遇到的议题，分析了未来美国医疗支付、配送系统改革的发展趋势。本文认为，无论个人、雇主、州和联邦政府，都将面对不断增加的财务压力；在实践中不断探索和建立创新的混合型支付、配送模式，是扩大医疗保险覆盖率、提高医疗质量、降低医疗费用增长率的有效途径；及时、准确共享医疗信息技术是高性能医疗系统的基础；建立医疗信息系统和全国统一的衡量指标，实现全国数据库共享和增加透明度，是至关重要的。

医疗改革的背景

美国多数公共医疗项目和私人医疗保险计划中，对医疗服务的支付方式是按服务付费的，即根据相对价值单位 (Relative Value Units) 进行计算，按单个医生、医院和其他医疗服务提供方为患者提供的医疗服务量进行支付。这种支付方式属于回顾性支付，也就是根据已经提供的医疗服务量，通过对医生工作的复杂程度、医疗服务费用和执行力等进行计算，定义相关医疗服务价值和相对价值单位。相对价值单位为临床医生执行的每项医疗服务制定价格，根据地域进行调整。每年都会对相对价值单位权重进行更新和调整。按服务付费中，强调医疗技术、干预的技术含量，并对此进行偿付。这样的支付方式导致专科医疗 (强调程序的医疗服务，如心脏病的治疗) 偿付和非专科医疗 (如全科、内分泌系统疾病或传染病的治疗) 偿付之间存在巨大的差异。反对按服务付费的医疗政策专家认为，按服务付费鼓励医疗服务提供方为增收而提供大量的医疗服务，为同一患者进行治疗的不同医疗机构之间，也因为按服务付费支付方式不鼓励它们合作开展医疗服务，导致重复医疗服务甚至冲突性医疗服务的发生。

1970 年代，一些医生团体、医生和医院合资机构曾尝试运营自己的医疗保险计划，或者和保险公司签署为特定人群提供所有医疗服务的协议。这些医疗保险支付方式是按人头付费的。按人头付费意味着对全科医生或医疗服务提供方支付按人均固定费用计算的医疗费用，由全科医生或医疗服务提供方为患者提供所有的医疗服务。按人头付费系统是预先支付系统。执行按人头付费的医疗集团取代了保险公

司的作用，决定着患者能到哪些医疗服务提供方那里看病，获得哪些医疗服务。传统的按人头付费将所有的成本风险从医疗保险方转移给了医疗服务提供方，后者收取的人均患者医疗费用对所有患者而言都是一样的。按人头付费的支付方式激发了医疗服务方拒绝提供医疗服务的动机，鼓励医疗服务提供方避免接收那些患有多种疾病或需要昂贵治疗费用的患者。因限制医疗服务提供方和医疗服务而带来的负面报道不断见诸报端，医疗服务提供方和患者也越来越抵制医疗服务网络的安排。

按服务付费的回顾性支付和按人头付费的预先支付方式各有利弊，两者之间有中间地带，能在医疗保险风险和行为风险之间取得较好的平衡。多年来，美国执行了很多的医疗支付、配送系统改革，试图在按服务付费和按人头付费、回顾性支付和预先付费之间寻找到适合的全国性支付模式。在改革探索中，一些支付模式兴起，随之衰落；一些变成了将来兴起的支付模式的种子。不同的支付方式带来不同的财政风险和激励机制。

1980 年到 1990 年之间，美国健康维护组织（Health Maintenance organizations, 简称 HMOs）成为管理医疗服务和控制医疗成本的主要模式。1990 年代，美国使用的是按疾病支付和特殊疾病按人头付费的系统。随着医生和患者反对医疗维护组织对他们医疗决策的干预，医疗维护组织逐渐演变为第二代医疗维护组织（如独立执业协会（IPAs）），也出现了其他组织模式（如优先选择提供方组织（Preferred Provider Organization，简称 PPO））。

2010 年 3 月，奥巴马政府通过并签署了《患者保护和可负担医疗法案》。该法案包含联邦老人医疗照顾项目提供方支付方式的 100 项政策改变，多数政策正进入现行的支付、配置系统，直接影响医生的行为。其中，负责任医疗组织成为法案支付方式改革的核心内容之一。在联邦老人医疗照顾和联邦穷人医疗救助服务中心（Centers for Medicare & Medicaid Services，简称 CMS）的支付、配送选择菜单中，负责任医疗组织也位列其中，是其重要、有创新性的组成部分。

负责任医疗组织的发展及特征

负责任医疗组织的发展

到 2007 年，负责任医疗组织已经成为美国医疗支付、配送系统改革的中心。它不是新的支付方式，是从以前的支付系统改革模式演变而来的。其前身最初是医生集团执业论证模式（the Physician Group Practice（PGP）Demonstration）。2000 年美国国会立法要求 CMS 进行测试，现在普遍认为该模式就是 ACOs 模式。在 2005 年 4 月到 2010 年 3 月的执行期中，九个多专科医生集团、一个医生 - 医

院组织加入 PGP。加入的医生集团有资格留存它们为联邦老人医疗照顾项目创造的部分结余。根据 32 项医疗质量评估指标并按照医疗服务性能水平的高低，来决定结余留存的份额。该模式为加入其中的医疗服务提供方提供各种新方法，如信息技术、患者教育、合作医疗服务和共享结余支付系统的财政支持。

负责任医疗组织的另一个前身是医疗服务提供方发起组织 (Provider Sponsored Organizations, 简称 PSOs)，这是在 1997 年平衡预算法案中，在联邦老人医疗照顾项目 (Medicare) 中建立的模式。在 PSOs 和 ACOs 中，CMS 直接与医疗服务提供方签约，没有医疗保险机构承担患者医疗的财务责任，具备医疗计划的基本功能。目前美国有三个 PSOs。

首次提出负责任医疗组织概念并进行相关研究的，是杜特茅斯医疗政策和临床研究所的研究员和医生艾里特·费谢尔 (Elliott Fisher)。他和联邦老人医疗照顾支付咨询委员会主席格雷·哈克巴斯 (Glenn Hackbarth) 在委员会会议上共同提出“负责任医疗组织”这个概念，并于 2007 年在《卫生》(Health Affairs) 杂志发表文章。这个概念迅速普及，并在 2009 年被收入联邦《患者保护和可负担的医疗法案》中。费谢尔认为，杰出的医生和医院将组成关键的医疗组织，这些医疗组织将为病患提供持续的医疗服务，为产生的医疗成本和医疗质量负责任。

根据 CMS 的定义，负责任医疗组织是愿意为联邦老人医疗照顾项目的受益人提供合作的、高质量医疗服务的医生、医院和其他医疗服务提供方集团的自愿组合。该组织的目标是提高医疗服务质量，增强联邦老人医疗照顾项目的稳定性，通过减少高使用区域的不必要服务，降低区域差异。支持方相信，负责任医疗组织将鼓励从个人执业到联合医疗配置系统的所有医疗服务提供方加强对患者的医疗合作，提高医疗质量，减缓医疗费用的增长。

负责任医疗组织的特征

负责任医疗组织有很大的灵活性和很多不同的设置，但所有负责任医疗组织都有以下主要特征：

1. 患者和医疗服务提供方拥有自由决定权

在负责任医疗组织中，不要求患者在设定的提供方网络内锁定专门的医疗服务提供方，也没有入门的门槛。作为医疗服务提供方，可以自由决定为患者提供哪些医疗服务。对医疗服务提供方的执业自控，是通过服务配置谨慎的支付激励来实现的。为了防止医疗服务提供方为了省钱而不恰当地限制患者获得医疗服务，负责任医疗组织通过一系列质量评估指标来监控医疗服务提供方提供的医疗服务的质量，并根据质量评估指标的好坏，来决定医疗服务提供方获得多少财务红利。

2. 全科医疗和合作

负责任医疗组织想要取得成功，核心是实现全科医疗。负责任医疗组织由那些同意为保证质量而改进和降低服务人群医疗费用增长率的负责任的医疗服务提供方组成。其改革的目标是整体实现医疗成本的降低和质量的改进，以患者为中心，增强医疗组织间的合作，共同为提高医疗质量，降低医疗成本而努力。推动负责任医疗组织发展的潜在机制是财务激励机制。如果医疗服务提供方达到质量和成本标准，它们将能获得相应的财务激励。这促使医疗服务提供方为了减少重复医疗而开展合作，增加基础设施的投资（如增加医疗信息技术的投资），对医疗进程进行再设计，尽可能地执行最佳治疗方案。

3. 质量问责制，共享结余

当私人医疗保险和医疗服务提供方签署负责任医疗组织协议时，医疗服务提供方在减少不必要的资源浪费的同时，负责为患者人群提供高质量的医疗服务。只有那些达到系列质量标准、满足协议规定的性能水平的组织，才能获得相应的财务奖励。如果患者的医疗成本低于其历史医疗费用水平，医疗服务提供方将获得奖励。因此，基于系列质量指标的负责任医疗组织的行为评估，成为决定其是否有资格获得和获得多少共享结余份额的关键。联邦老人医疗照顾共享结余项目中，CMS 监管 33 项质量指标，分属患者 / 医疗服务提供方评估、医疗合作 / 患者安全、预防医疗和风险人群四大领域。

4. 制度设计更灵活，更富创新性

为了识别更适应地方医疗服务提供方偏好的市场环境，同时提高医疗质量，降低医疗成本，负责任医疗组织在制度设计上具有很大的灵活性。

负责任医疗组织有多种形式，目前至少运营着五种执业模式，包括：（1）联合医疗配送系统，其包含的医院、医生执业和医疗保险计划拥有共同的所有权。凯撒帕梅内特（Kaiser Permanente）、普吉特健康合作集团（Group Health Cooperative of Puget Sound）就采用这种模式；（2）多专科集团医疗，它们通常拥有一家医院或与医院有隶属关系，如梅奥诊所和克利夫兰诊所（Mayo Clinic, Cleveland Clinic）；（3）医生—医院组织，它是医院的职工子集，如芝加哥的倡导健康组织（Advocate Health）；（4）独立执业协会，由为了与医疗保险计划签约而联合起来的单个执业医师组成，如北加利福尼亚的黑尔医师组织；（5）虚拟医师组织，它是农村的小独立医师组织的虚拟医师组织，如北卡罗莱拉州的社区医疗。医生们可以根据自己的需要和所处的环境，选择最适合自己的模式。

因为可供选择的模式多，相应的支付系统随着选择模式变化而变化。负责任医疗组织的成员越多，其承担风险的能力越大，更有可能选择按人头付费或一揽子付费，让医疗服务提供方承担更多风险。在改革实践中，医疗服务提供方需要更多的技巧和工具来解决相应的问题，如基于证据医疗管理流程，持续改进质量和技术，

打造有效率的团队能力，使用电子病历和记录等。

负责任医疗组织的现状

负责任医疗组织不仅在美国的公共医疗部门，而且也在私人医疗部门中不断地创新和实践。

公共医疗部门

在公共医疗部门，负责任医疗组织主要实施了以下项目：

1. 联邦老人医疗照顾项目

在联邦老人医疗照顾项目中，负责任医疗组织是指那些由全科医疗服务提供方集团构成的医疗组织。它们至少为 5000 名按服务付费的联邦老人医疗照顾项目的受益人提供医疗服务。全科医生是该组织的关键。这些全科医疗服务提供方可以由医生、护士或医生助理组成。全科医生诊疗后将受益人安排到负责任医疗组织，要求其明确告诉受益人他们的医疗计划属于负责任医疗组织。受益人有权在负责任医疗组织开展数据共享和征求意见时，选择退出。

2. 联邦穷人医疗救助项目

在联邦穷人医疗救助中，管理医疗的比例远高于联邦老人医疗照顾项目或雇主型医疗保险中的比例。2010 年 10 月，几乎三分之二的联邦穷人医疗救助受益人选择全部或部分加入管理医疗，包括 49.5% 的与健康维护组织相似的综合风险计划。2011 年，四分之一的联邦老人医疗照顾项目加入管理医疗计划。不到 20% 的雇主型个人医疗保险选择加入健康维护组织。多数州的联邦穷人救助项目中，风险型管理医疗是最主要的配送和支付系统。由于管理医疗占较大比例，影响了联邦穷人医疗救助的负责任医疗组织的组织形式，以及负责任医疗组织和管理医疗组织之间的关系。因此，一些州通过联邦穷人医疗救助项目积极发展负责任医疗组织，以提高医疗服务质量。

早期的联邦穷人医疗救助中的负责任医疗组织的结构受各州管理医疗环境和经验的影响，以及是否各州管理医疗与管理医疗组织签署风险协议或脱离该模式的影响。现在，美国各州正在积极探索联邦穷人医疗救助在医疗支付、配送安排方面如何面对双重资格（即同时符合联邦老人医疗照顾和联邦穷人医疗救助资格的人群）的挑战，以发挥联邦穷人医疗救助中的负责任医疗组织的作用。

CMS 目前执行着以下三种负责任医疗组织项目：

其一，是负责任医疗组织先锋模式。该模式是为那些在跨机构医疗服务上已有合作经验的医疗机构和医疗服务提供方所设计的。截至 2011 年 12 月，32 个医疗

组织参加了负责任医疗组织先锋项目，项目受益人达到 86 万。如果参加的医疗组织能减少患者医疗费用增长率，将有资格共享部分结余，反之则需缴纳大额罚款。要通过公开的竞争选拔出参加的机构。2012 年 1 月 1 日，CMS 首次发布相关医院的性能数据。该数据按季度发布。在执行的前两年中，先锋模式相对于共享结余项目而言，承担结余的份额更高，但同时也面临罚款的风险。前两年有结余的先锋模式，第三年将有资格转到基于人群的服务模式，即按每人每月进行预先支付，替代原来的预先按月付费加上按服务付费的支付方式。在申请过程中，鼓励机构提出替代的支付方式。

其二，是预付负责任医疗组织项目。该模式是联邦老人医疗照顾项目医生集团模式延期并改良演变而来的。在该模式中，那些自愿参加的医生和农村医疗服务提供方为了给联邦老人医疗照顾受益人提供高质量的医疗服务，自愿进行联合。参与方通过预先支付负责任医疗组织而提前获得月费用。有了这些预先支付的费用，它们就能对医疗合作进行基础设施投资。目前已有 35 个组织参与了该项目。最大的多专科医生集团有资格保留它们为联邦老人医疗照顾项目创造的部分结余——这结余是相对于预期费用目标而言的。根据 32 项质量指标权衡后，有可能增加留存的结余份额的比例。该项目的目标是帮助那些规模小、资源少的负责任医疗组织进行基础设施建设，同时增强它们控制医疗成本、提高医疗质量的能力。

其三，是联邦老人医疗照顾中的共享结余项目。这是可负担医疗法案中 3022 和 10307 部分授权建立的。该法案让 CMS 决定联邦老人医疗照顾共享结余项目的规则和标准。2011 年，CMS 提交管理规则。2012 年 1 月，项目成立并付诸实施。法律规定在联邦老人医疗照顾项目下和负责任医疗组织签订永久性选项。卫生和人类服务部（United States Department of Health & Human Services，简称 HHS）考虑并决定相关细节，同时允许项目设计随着时间的推移不断改进。除了标准的按服务付费外，如果参加该项目的医疗服务提供方达到质量和成本目标标准，就能共享一定份额的结余。2012 年，有 115 个组织参加该项目。2013 年 1 月，又有 106 个组织加入该项目。支付方式根据负责任医疗组织是单边风险设计（仅红利）还是双边风险设计而有所区别。几乎所有的负责任医疗组织选择了单方风险设计或红利设计。如果支出费用低于标准，负责任医疗组织就共享结余；如果支出费用高于标准，负责任医疗组织不共担损失。仅有八个负责任医疗组织选择双边风险设计，在共享结余的同时共同承担损失风险。

私人部门

私人部门中的负责任医疗组织正在不断增长。多数主要的支付方签署了负责任医疗组织或类似负责任医疗组织合同。目前，在 227 家医疗服务提供方机构

中，51 家已经与一个私人支付方签订合同，其中 17 家和超过一家私人支付方签订合同，29 家同时和一家私人、一家公共医疗服务提供方签订负责医疗组织合同。

私人负责医疗组织合同大多共享结余，共担风险，或者部分按人头付费。到目前为止，仍没有一家负责医疗组织的支付方式完全采用按人头付费模式。

负责任医疗组织面临的议题

负责任医疗组织在不断改革发展的过程中，一直面临四个议题：

自愿参与模式导致的局限性

自愿参与模式存在严重的局限性。首先，是选择的问题。如果制定地区性或全国性的负责任医疗组织标准，而医疗服务提供方自愿参与项目，那么试点项目将吸引那些支出费用已经低于标准的组织，因为它们更有可能共享结余或获得红利，而那些支出费用高的组织则会选择不参与。这样一来，联邦老人医疗照顾项目的大部分资源将转移到低成本医疗服务提供方，而高成本医疗服务提供方的参与率将大幅降低。其次，负责任医疗组织的控制工具很少，不能限制受益人获得无效或欺诈医疗服务，也不能在提供某类医疗服务之前要求预先授权，同时不能影响受益人的成本共担。第三，归属上存在不确定性。由于负责任医疗组织不能限制患者在医疗服务网络中进行选择，所以有患者漏出现象。即使患者到其他医疗服务方看病，负责任医疗组织仍然要对这些到其他医疗服务提供方就诊的患者的总医疗成本负责，因而面临巨大的成本风险。每年负责任医疗组织的患者人群都有极大变动，这些不确定性妨碍了负责任医疗组织对医疗成本的管理。

适用范围与规模

多年的医疗改革实践研究发现，负责任医疗组织能降低急诊和门诊的医疗成本，使住院患者较少的医疗集团能共享更多结余。但特定医疗的改进不一定转化为整体健康状况的改善，需要更深入、更完整的患者病情诊断报告，结合用来调节质量和成本风险的相关诊断等措施，来帮助控制按服务付费人群，获得共享结余。

负责任医疗服务组织的多数改革只能由特定的支付方执行，适用范围有限。美国 80% 的医疗服务提供方不在那些多专科医生或医院联合集团中执业。由于医疗服务集团的总成本措施和质量措施有很大差别，多数负责任医疗组织由至少为 5000 名到 15000 名患者服务的多专科集团、独立医疗服务提供方协会（独立执业

协会)或地区联合会组成。随着个人支付改革的不断进行,医疗服务提供方将同时面临不同的支付方,执行按行为付费、捆绑付费、负责任医疗服务方付费等不同的付费方式。负责任医疗服务组织改革的渐进性和碎片化,极大程度地限制了该领域的意义深远的系统性改革。

共同衡量指标的建立

在一个灵活、多选项的负责任医疗组织市场中,迫切需要建立共同的系列衡量指标。目前正在使用和开发的负责任医疗组织评估方式有三种,包括社会调查、基于站点访问的评估和收集数据。由于每个集团都根据自己的需要评估负责任医疗组织的不同方面,所以,需要建立一套统一的负责任医疗组织核心衡量指标体系。没有一个统一的标准,很难比较不同的研究结果,也难以积累相关经验。信息系统(包括高级医疗IT能力、临床数据)将支持更多衡量指标的执行。尤其需要在补充支付系统和改进医疗质量方面统一衡量指标,这将支持更多的医疗改进。多数公共和私人改革方案通常使用不一致的衡量指标。在联邦负责任医疗组织项目中共采用了33个衡量指标,这些指标的使用是权衡负责任医疗组织对覆盖人群和社区影响的起点。统一衡量指标是提高效率和增加消费者满意度的改革必由之路。

反托拉斯议题

负责任医疗组织旨在减少医疗系统的碎片化状况,促进不同医疗服务提供方之间的合作,以减少再入院率和并发症的发生,提高医疗服务使用效率。医院和医生可以联合成为有力的谈判方,也可能抬高医疗服务的价格。他们将风险从联邦老人医疗照顾项目的负责任医疗组织转移到私人医疗保险计划,而私人医疗保险计划将支付更高费率。这将恶化高昂的美国医疗费用问题。相关研究认为,诊疗和住院这些医疗服务的过度使用不是造成美国医疗费用高的主要原因,高昂的医疗服务价格才是主要原因。

美国医疗政策研究者担心,负责任医疗组织利用已经形成的市场力量,抬高私人保险计划中医疗服务的支付价格,形成垄断。美国司法部和联邦贸易委员会发布声明,号召对负责任医疗组织进行强制性反托拉斯评估,同时对医疗服务提供方的集中度设定门槛。CMS建议负责任医疗组织通过一个反托拉斯机构(司法部或联邦贸易委员会)进行自愿评估。反托拉斯集中在联邦老人医疗照顾项目中,负责任医疗组织对非联邦老人医疗照顾项目的患者的人均成本进行监管。

结 语

综上所述,负责任医疗组织模式已经成为美国医疗支付、配送系统改革的中心。负责任医疗组织不是新的模式,是从原来的医疗改革模式中不断演变而来的。负责任医疗组织中,患者和医疗服务提供方有自由选择权,利用全科和合作医疗和医疗质量问责制,共享结余,财务激励则成为负责任医疗组织发展和创新的潜在动力。灵活、富有创新的负责任医疗组织目前不仅在美国的公共医疗部门,还在私人医疗部门广泛存在并有强大的生命力。但我们也注意到,负责任医疗组织面临很多问题,如自愿原则带来的局限性,缺乏足够有效工具控制医疗成本,急需建立全国统一的衡量指标体系,适用范围受限等。

负责任医疗组织是降低医疗成本增长率、促进医疗合作、提高医疗质量的方法之一。研究显示,未来以下趋势仍会持续:

第一,利用生物医疗技术(如基因学、系统生物、信息技术等)进行不断创新,改革医疗支付、配送方式,为患者提供有效率、个性化的医疗服务,将成为美国医疗改革的方向。

第二,医疗服务提供方为提高医疗质量和效率而采用的负责任支付方式改革的尝试仍将继续。医疗服务支付系统将会更多地使用混合型支付系统。美国碎片化的医疗系统要想改变仍很难。负责任医疗组织在患者、医生、医院、诊所、支付方式上有潜在优势,能为那些不断增长的慢性疾病患者提供低成本、高效率的医疗服务。按服务付费、捆绑付费、共享结余和按人头付费等不同的支付方式如何组合达到理想的支付模式,仍需不断探索,但是混合型支付系统(包括一部分按服务付费,一部分基于行为付费)的模式将越来越普遍。

第三,无论对个人、企业、雇主、联邦还是州政府而言,财政压力都仍将持续增加。

第四,医疗信息系统的数据和透明度至关重要。负责任医疗组织需要在医疗信息技术和数据分析的基础上进行投资。多数负责任医疗组织已通过它们的电子病历或赔付数据库开发了数据工具,利用它识别高医疗成本的患者,寻找早期干预的候选病人。综合考虑这些患者的病例管理和其他目标干预,将有助于避免这些患者急诊、住院和再入院。

2013年5月8日和6月3日,CMS分别发布新数据,该数据包含全国范围内的联邦老人医疗照顾费用和医院门诊费用,包括全国100种常见住院平均费用、30种门诊治疗平均费用、联邦老人医疗照顾费用和使用情况,以及联邦老人医疗照顾项目慢性病受益人的状况等。

在控制医疗成本、提高医疗质量、扩大医疗覆盖率方面,仍然会出现更多的新

问题，面临更多的争论。美国的医疗系统将从现有碎片化、以服务量为基础的医疗系统，逐渐向基于患者和医疗服务提供方的有价值服务的医疗系统转变。通过对负责医疗组织等模式进行尝试和研究，可以分辨出哪些模式在哪些环境下更适合，进而在按服务付费和按人头付费这两种付费方式之间，寻找普遍适用的混合型支付和配送模式。

在奥巴马推行的医疗改革执行中，由于雇主型医疗保险覆盖率下降，医疗保险保费不断上升，医疗费用增长率控制难度加大，个人、企业、州和联邦政府将面临严峻的财政压力。如何提高医疗系统的性能，控制并减缓医疗费用增长率，将成为今后美国医疗改革的重点。我们将会看到日益普遍的混合型支付系统、越来越透明的医疗信息系统、创新的医疗技术和信息科技。这些改革和创新也将为其他国家的医疗改革提供有益的借鉴。

(刘晓红：中国社会科学院美国研究所助理研究员)

“奥巴马外交政策的根源”学术报告会综述

2013年9月10日，应中国社会科学院美国研究所之邀，美国康奈尔大学的彼得·卡赞斯坦（Peter Joachim Katzenstein）教授来所作题为“奥巴马外交政策的根源”的学术报告，并就美国宣布对叙利亚采取军事行动、美国的中东政策以及美国的国内政治和社会问题等多个议题，与研究人员进行了深入探讨。学术报告会由黄平所长主持。

卡赞斯坦教授是世界著名的政治学、国际问题专家，现任美国康奈尔大学小卡朋特国际关系讲席教授，曾任著名的国际关系杂志《国际组织》（International Organizations）的主编和美国政治学会主席（2008~2009），是美国艺术与科学院院士。现将卡赞斯坦教授的观点汇总如下。

卡赞斯坦教授首先回顾和介绍了奥巴马的个人成长经历及其政治理念，以及他担任总统以来所面临的国际、国内困境，之后探析了当前美国社会对战争的情绪变化，并对奥巴马宣布对叙利亚发起军事打击进行了解读。

一、奥巴马总统面临的国内外压力

卡赞斯坦教授认为，从奥巴马本人的情况来看，他是一个经历了艰辛的成长历程、充满智慧的政治家。一般的哈佛大学法学院毕业生都去律师事务所赚大钱，而奥巴马做出了不同寻常的选择——成为一名积极的社会运动参与者。这种选择源于他的政治理想。奥巴马本人对正义的理解促使其有理想去改变美国人的思维。并且，奥巴马不会急于对别人发出挑战，而是试图包容所有人。因为他善于沟通和交流，所以易于赢得大众的支持。

很多人认为美国总统的个性会影响其任期内的作为，而奥巴马的总统生涯却受到了美国国内和国际环境的诸多钳制。作为美国历史上第一个黑皮肤的总统，奥巴马一直试图改变强大僵硬的美国国家机器。然而，美国政治被分裂的事实越来越明显，奥巴马的领导遭到了共和党人的反对。面对70年来最严重的经济危机，尽管无章可循，但奥巴马做得非常好，尽其可能地推动美国经济走出泥沼。但是，在他的努力取得很多成效的同时，他也用尽了其政治资源。在2010年的美国国会中期选举中，共和党最终重新夺回众议院，民主党仍保有参院控制权，形成“分裂的”美

国国会。共和党和民主党的政治分裂正在加剧，两党内部都处于极化状态。这就使得美国所面临的危机有可能继续扩大，包括预算赤字、国债危机、财政悬崖等问题会进一步加剧。共和党反对向富人增税，民主党则面临着如何确定其征税对象和征税方案的巨大挑战。在选举过程中，美国大众认为奥巴马尽管施政不错，但他为最有钱的人也就是银行家服务，而银行制造了危机，使大量美国民众失去了工作。茶党则批评奥巴马政府用高税收得来的钱提供社会服务。对于美国乃至世界目前所面临的问题和危机，盘踞在华尔街、伦敦等地的欧美各大金融中心的那些唯利是图、为所欲为的权势者和相关制度机构难辞其咎。但实际上，奥巴马本人正在承受国内外各种困境和制衡因素形成的压力。就外部环境而言，世界已经不再迷信新自由主义，美国也不再对世界具有完全的控制力和动员力。所以，从国际和国内两个方面来看，奥巴马的执政施政基础都偏薄弱。

二、叙利亚问题与中东局势

卡赞斯坦教授指出，需要注意的是，奥巴马本人反对战争，且事实上现在很多美国人都反对战争。与2003年小布什发动伊拉克战争时有所不同，当时美国人民大都支持小布什对伊动武。奥巴马本人不希望发动战争，美国人民反对战争，阿萨德反对战争、俄罗斯反对战争、欧洲反对战争、中国也反对战争……这种带普遍性的反战情绪在美国历史上也是不多见的。尽管某些集团向奥巴马施加了发动战争的压力，但今天的美国人民会质问奥巴马发动战争的证据是什么？绝大多数美国人认为盲目开战是极其愚蠢的。美国国内不同的政治力量也从不同角度反对盲目发动对外战争。此外，国会中的共和党议员“逢奥必反”，共和党和民主党已经难以达成妥协与一致。

卡赞斯坦教授根据其个人的理解，探析了奥巴马宣布发动对叙利亚进行军事打击这一行为的原因。他认为，奥巴马目前必须得到国内支持，否则无从形成坚实的对外政策基础。叙利亚战争将是一个小规模战争，并且美国不能因为叙利亚战争而陷入战争泥沼。尽管这种小型战争不可避免地会伤及平民，但首要的战略目的应是避免美国被动地被以色列绑架。石油问题已经不是中东地区的最核心问题，以色列与伊朗之间的矛盾才是核心矛盾。如果美国不直接干预中东地区，以色列就会直接与伊朗开战。以色列与叙利亚的冲突已经发生，以色列突袭伊朗核设施已是箭在弦上，但是，国际环境还没有形成对伊朗动武的基础性条件，欧盟、土耳其都对此持强烈的不支持态度，大多数阿拉伯海湾国家也持坚决反对的立场。因此，美国很可能被动地被以色列人绑架。卡赞斯坦教授认为，这场战争的意义不是为了赢得选举，而是为了避免中东地区发生更大的危机和战争。奥巴马的确不愿介入叙利亚内战，但是，政治领导人往往受环境所迫而不得不做出他不愿做出的选择。奥巴马对叙利

亚动武，向国会要授权，不是因为军事问题，而是为了分担政治压力。

卡赞斯坦教授认为，伊斯兰社会的确被不同的教派所分割，但是要关注叙利亚军队的独立性和自身组织原则。阿萨德政权可以被推翻，但叙利亚军队应当得以保存。中东地区的军队往往存在政治化的问题，例如曾经的土耳其军队，而目前的土耳其军队则隐藏在民选政府之后；现在的埃及军队也被高度政治化了。选举不是解决叙利亚问题的方法，因为叙利亚社会的声音难以被外界所倾听，选举本身可能就是一个形式而毫无意义。此外，需要厘清“政权更替”的含义，阿萨德个人不代表叙利亚整个政权。与叙利亚问题有一定关联的是伊朗问题。美国和伊朗的矛盾并非从1979年开始，而是从1954年开始的，最早可以追溯到1953年美国中央情报局策划的伊朗政变。

三、美国国内政治、社会问题

卡赞斯坦教授指出，美国公民社会的变化主要体现在两个方面：第一，美国社会人口结构的变化。在不久的将来，美国的白人将成为少数族裔，拉美裔将成为多数族裔。这种人口变化将极大改变美国的政治版图。这意味着民主党有可能在数十年内持续掌权。对此共和党人有着清楚的认识，他们认为这种人口变化源于移民问题，因此要求对移民政策进行改革。第二个变化是民权运动。民权运动在美国影响深远，30多年来，美国政治被该运动深深地改变了，而公民社会被改变得更大更深入。

这种公民社会的变化对美国政治所形成的影响体现为各州政治格局的变迁。例如，加利福尼亚州在25年前是两党进行竞争的州，如共和党掌控州政府而民主党则掌控议会，现在则变成了一党制州。越来越多的中部地区等区域的州在变为这种一党制州，即要么是“蓝色州”，要么是“红色州”。这种政治极化的形成与人口结构变化和民权运动是紧密关联的，结果怎样难以预测。

在对外战略方面，东部和北部地区作为民主党票仓的来源，与作为共和党票仓的南部地区进行政治交易。美国南部自1960年开始，由于经济结构发生变化和民权运动的影响等，已经变成新南部地区。南部政治家的关注点也从种族问题变为宗教问题。在1980、1990年代，宗教势力曾经是有影响力的政治力量，但现在茶党的影响力更大。但是，宗教因素对保守共和党人的影响仍然很大，例如在艾滋病问题、叙利亚问题上，宗教因素都具有强大的影响力。但是，宗教因素对奥巴马政府决策的影响力不大。奥巴马政府遭遇的关键性困难在于，美国政治现在容易陷入两党纷争，各种议题都易陷入僵局，这使得各种纾困和解决方案难于被通过和得以执行。

(魏南枝 供稿)

“中东乱局与叙利亚问题”学术报告会综述

2013年9月17日，中国社会科学院美国研究所举办学术讲座，邀请中国社会科学院西亚非洲研究所资深研究员殷罡教授主讲“中东乱局与叙利亚问题”。倪峰副所长主持会议。

殷罡教授首先介绍了中东西亚地区的民族发展脉络和教派由来，以及“阿拉伯之春”、利比亚和叙利亚内战等一系列地区问题的区别和关联性，认为这一地区的冲突根源与是否实施民主制不存在必然联系。

殷罡教授认为，“阿拉伯之春”是一场反专制争民主的社会运动，是阿拉伯民族觉醒、普通民众觉醒、国民意识提高的一种表现。但是不同的国家发生内战的原因要具体分析。例如在利比亚，在反对卡扎菲的过程中，阿盟、北约联合在一起。利比亚问题是单纯的阿拉伯事务，存在世俗和宗教之间的争斗，但不存在教派争斗。在突尼斯和埃及，“阿拉伯之春”标志着冷战的彻底结束，因为本·阿里和穆巴拉克这些强权人物是冷战时期出现的，强人政权的推翻使中东地区进入了后冷战时代。在推翻穆巴拉克和本·阿里的过程中，抗议者表现出的是一种全民意愿，不分教派，不分宗教。但是在“阿拉伯之春”中，可以看到一些掺杂了其他因素的现象，比如巴林由于是个小国，军力不足，其民主运动在很大程度上体现为受到伊朗支持的什叶派反对逊尼派的统治。海湾国家有这样一个特点，虽然同是阿拉伯国家，由逊尼派的王室掌权，但是国民中有大量的什叶派。因此在海湾地区发生的民主运动，就不单纯是阿拉伯内部的政治运动了。其中掺杂着阿拉伯人和波斯人，什叶派和逊尼派之间的争斗。

在叙利亚问题上，殷罡教授认为，它的特殊性在于叙利亚是阿拉伯世界的另类，它的国民有70%是逊尼派的阿拉伯人，但领导层却是什叶派的阿拉维少数派。从长远来看，逊尼派阿拉伯人不能允许这种情况持续下去，因此叙利亚的反对派一定要借这次机会实现政权更迭，而不可能向政府妥协。这是叙利亚问题的实质。

殷罡教授认为，虽然叙利亚问题的起因与其它发生内战的阿拉伯国家一样，原因在于国内，即统治得不到大多数人的认可，导致人民造反，但造反能否成功不取决于内部，而是是否能够得到外部力量的支持。以巴林为例，在阿拉伯之春扩散

的过程中，巴林政府也对造反民众强力镇压，但由于是逊尼派政府镇压什叶派反对者，所以当巴林政府处于劣势时，沙特和科威特纷纷出兵干涉，帮助巴林政府镇压反对派。

关于叙利亚的外部环境，殷罡教授认为，由于叙利亚的地缘重要性和复杂的民族矛盾，很多国家对叙利亚内战的态度是既相互矛盾，又自相矛盾。阿盟在叙利亚问题上表现得很积极，希望问题不要失控，希望在阿拉伯的范围内得到解决。阿盟的底线是，一定要推翻巴沙尔政权，但是不希望这个国家失控。掌权的阿拉维派属于什叶派，同伊朗保持着很紧密的关系，是中东地区什叶派联盟的重要的一环，这是阿拉伯世界所不能容忍的。同时，阿拉伯世界也不能容忍西方的武力干涉，那样的话就会激化中东地区什叶派和逊尼派——也就是阿拉伯人和波斯人之间的矛盾，出现不可预测的连锁式的战争反应。在叙利亚问题上，俄罗斯表现的比较强硬，这同俄罗斯对待利比亚局势是有所不同的。其原因是在地缘上，俄罗斯离叙利亚很近，而且在冷战期间，叙利亚是俄罗斯的盟友，叙利亚的沿海港口也是俄罗斯在地中海地区唯一的落脚点，所以，俄罗斯不允许叙利亚局势失控。另外，伊朗是叙利亚的盟友，尽管伊朗批评巴沙尔政权不民主，但也很警惕一旦叙利亚的什叶派政权垮台，伊朗在中东地区的影响就会下降，伊朗的力量就会被削弱。

关于政治解决叙利亚问题的前景，殷罡教授认为，正是由于叙利亚内战牵涉十分复杂的地区矛盾和教派冲突，所以，以美国为首的北约国家在叙利亚问题上采取了十分谨慎的态度。欧美出兵是最后的选择，战争一旦开始，叙利亚的抵抗能力是利比亚所不能比的，欧美军队将遭遇激烈的抵抗。所以，政治解决仍然是对各方最有利的方式。

关于当前叙利亚的“化武危机”，殷罡教授认为，化学武器增加了政治解决叙利亚问题的复杂性，即使叙利亚政府同意“交出化武换和平”的计划，鉴于内部政治十分复杂，也不能保证叙利亚完全交出化学武器以及对平民使用化学武器的事件不再发生。

关于俄罗斯和中国在叙利亚问题上的得失，殷罡教授认为，中国需要从多个角度判断自身的利益，不断更改政策会使中国丧失政策可信性。中国在这一地区不应扮演干涉政权更迭的角色。

(齐皓 供稿)

美国战略要闻

(2013年8-9月)

- 8月1日 美国国务卿克里在伊斯兰堡分别会见巴基斯坦总统扎尔达里、总理谢里夫和巴国家安全与外交事务顾问阿齐兹。双方讨论了反恐合作、无人机空袭、阿富汗局势和巴基斯坦的经济振兴等问题。美巴两国一致同意重新建立全面伙伴关系，恢复部长级战略对话，以深化两国在各领域的合作。阿齐兹再次要求美国停止对巴部落地区的无人机袭击。
- 8月5日 丹尼尔·拉塞尔 (Daniel Russel) 宣誓就任美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿。
- 8月7日 美国白宫新闻秘书杰伊·卡尼 (Jay Carney) 发表声明说，鉴于美俄过去几个月在导弹防御、军控、经贸、全球安全、人权、公民社会等领域缺乏进展，以及俄罗斯为美国国家安全局前雇员爱德华·斯诺登提供临时庇护，美国决定推迟原定9月初在莫斯科举行的美俄首脑会谈。
- 奥巴马总统宣布向叙利亚提供 1.95 亿美元的人道主义援助，用于为叙利亚境内受冲突影响的人提供食品、医疗和救济物资。自叙利亚危机发生后，美国提供的援助总额已达到 10 亿美元。
- 国务卿克里宣布，任命肖恩·卡西 (Shaun Casey) 为新设立的国务院“信仰社区倡议办公室” (Office of Faith-Based Community Initiatives) 主任。该办公室将负责确定与全球各地宗教社区的接触政策，面向全球宗教社区推广美国国务院的外交政策和发展目标。
- 8月9日 奥巴马总统在白宫举行记者会，宣布将采取措施缓解公众对监控计划的顾虑。他表示，自普京重新执政以来，“过时的冷战思维仍被俄方一再提起，反美情绪又再度升温。”美国将“暂停”并重估美俄关系。
- 国务卿克里、国防部长哈格尔与俄罗斯外长拉夫罗夫、国防部长绍伊古在美国国务院举行“2+2”会谈。双方讨论了导弹防御、阿富汗、伊朗、朝鲜、叙利亚以及斯诺登等问题。
- 8月12日 奥巴马总统向国家情报总监詹姆斯·克拉珀 (James Clapper) 发出“总

统备忘录”，指示克拉珀成立一个“情报和通讯技术评估小组”（Review Group on Intelligence and Communications Technologies），负责审核在当前通信技术进步的情况下，美国用来收集情报的技术手段是否最大程度地保护了国家安全，推动了外交政策，同时兼顾了其他政策需求，例如防止泄密和维护公众信任。这一小组需在成立后的 60 天内向总统提交初步审核结果，并在 2013 年 12 月 15 日前提交正式报告。

由美国太平洋空军司令部主办的跨国军演“红旗-阿拉斯加”（“Red Flag Alaska”）联合空中战斗演习在阿拉斯加举行，来自美国、韩国、日本和澳大利亚的空军参加演习。受美国政府自动减赤机制影响，今年的“红旗-阿拉斯加”演习次数由原计划的三次缩减为一次。

第 12 届年度“美国和撒哈拉以南非洲贸易和经济合作论坛”（U.S.-Sub-Saharan Africa Trade and Economic Cooperation Forum）即“非洲增长与机会法论坛”（African Growth and Opportunity Act Forum）在埃塞俄比亚的斯亚贝巴召开，美国贸易代表迈克尔·弗罗曼出席并作题为“美非贸易和经济合作的未来”的演讲。来自“非洲增长与机会法”39 个撒哈拉以南非洲成员国的政府部长、工商业领导人、市民社会领导人参加论坛。本次论坛的主题是“通过贸易和技术实现可持续的转型”。弗罗曼当日还出席了美国与东非共同体贸易部长级会议，宣布美国和东非共同体一致同意发起“贸易便利化协议”（Trade Facilitation Agreement）正式谈判并尽可能快地达成协议。

8 月 15 日 奥巴马总统发表声明，强烈谴责埃及过渡政府及安全部队采取的镇压行动和恢复《紧急状态法》的决定，宣布取消原定 2013 年 9 月与埃及举行的“光明之星”军演。

国防部长哈格尔发表声明，表示美国国防部将继续与埃及保持军事关系，但埃及的暴力和不适当举措将会危及双方的军事合作。

国务卿克里在华盛顿与伊拉克外长兹巴里举行会谈。克里表示，美国致力于同伊拉克合作应对邻国叙利亚冲突带来的挑战及威胁其内部稳定的暴力极端主义。

8 月 16 日 《华盛顿邮报》披露斯诺登提供的材料，称 2012 年第一季度中，美国国家安全局 11% 的监听活动针对春节期间访美的中国游客。

8 月 19 日 美国国防部长哈格尔在华盛顿与中国国防部长常万全举行会谈。双方就涉台、美国的亚太“再平衡”战略、朝核、钓鱼岛、南海、网络安全等问题交换意见，还就加强两军务实交流与合作达成五项共识。

美国贸易代表弗罗曼在日本全国新闻俱乐部发表题为“日本、美国 and 21 世纪的亚太”的演讲。弗罗曼称，跨太平洋伙伴关系协议 (TPP) 将加强日本、美国和其他 TPP 国家订立高水平、全面、促进就业的协定的决心，解决 21 世纪的贸易问题，并将把新规则引入全球贸易体系，催生一个公开、透明的地区经济秩序。

美韩举行“乙支自由卫士”例行年度军演。演习项目包括应对局部战争、反军事网络恐怖袭击和清除大规模杀伤性武器等。双方分别出动五万和三万余名兵力参加演习。军演持续至 8 月 30 日。

8 月 21 日 美国贸易代表弗罗曼与东盟国家经济部长在文莱斯里巴加湾举行磋商，讨论实施“东盟-美国贸易和投资框架安排” (ASEAN- US Trade and Investment Framework Arrangement) 等问题。

8 月 22 日 12 个参加跨太平洋伙伴关系协议的国家的经济部长在文莱斯里巴加湾举行会谈，就 TPP 谈判进入最后阶段尚未解决的关键议题进行磋商。

8 月 23 日 奥巴马总统在接受美国有线电视新闻网专访时说，美国官员正在收集有关叙利亚境内出现化学武器袭击的信息，叙利亚内战已牵涉到美国“核心国家利益”。

8 月 24 日 中国海军第十四批护航编队与同在亚丁湾海域执行任务的美国海军“梅森号”导弹驱逐舰举行中美海上联合反海盗演练。

8 月 25 日 德国《明镜》周刊根据斯诺登提供的文件报道说，美国国家安全局曾对纽约联合国总部实施窃听。

8 月 26 日 美国北方航空航天防御司令部与俄罗斯东部军区航空航天防御旅举行为期三天的“警戒之鹰” (Vigilant Eagle) 联合军演，演习应对民航客机遭恐怖分子劫持的情况。加拿大首次参加该军演。

8 月 27 日 美国负责民主、人权和劳工事务的代理助理国务卿乌兹拉·泽亚 (Uzra Zeya) 与欧盟人权事务高级代表马拉分别率领美欧代表团在布鲁塞尔举行年度人权问题磋商，交流各自对重要的第三国人权状况的看法，协调在多边组织中的立场。

8 月 28 日 奥巴马总统在接受美国公共广播公司采访时表示，美国明确地“认定”，巴沙尔政权要对 8 月 21 日叙利亚发生的化武袭击负责。叙利亚使用化武威胁了美国的利益，需要予以制止。

8 月 29 日 奥巴马政府高级官员与国会两院领导人、与国家安全事务有关的国会委员会主席及主要议员举行电话会议，就叙利亚化武袭击问题征求他们的意见。

《华盛顿邮报》披露斯诺登提供的一份长达 178 页的情报系统秘密预算文件。文件显示，美国 16 家情报机构共有约 10.7 万名雇员，2013 财年的预算为 526 亿美元，比 2012 年减少 2.4%。其中，侧重人力侦查的中央情报局为 147 亿美元，侧重窃听和信息监控的国家安全局为约 108 亿美元，侧重卫星侦查的国家侦查办公室（National Reconnaissance Office）为 103 亿美元。预算还根据情报任务进行了划分，其中“提供战略情报和预警”占有情报预算的 39%，“打击暴力极端主义”占 33%，“打击武器扩散”占 13%。预算文件还列出了优先的侦查对象国名单，中国、俄罗斯、伊朗、古巴、朝鲜和以色列等国名列其中。文件还表明，美国情报系统对掌握外语的特工有额外的工资奖励，获得工资奖励最多的语言是拉丁语，其次是阿拉伯语、汉语、俄语。美国国安局情报预算显示，它每年向参与其“公司伙伴进入计划”（Corporate Partner Access Project）的大通讯公司提供数以亿计的美元作为补偿。

国防部长哈格尔在文莱斯里巴加湾出席东盟防长扩大会议。哈格尔表示，东盟防长扩大会议为协调处理跨国和非传统威胁树立了正确榜样。

8 月 30 日 白宫公布情报部门对叙利亚化武袭击事件评估报告的非保密部分，称美国“高度确信”叙利亚政府在 8 月 21 日大马士革郊区的袭击事件中使用了化学武器。

国务卿克里就叙利亚问题发表声明，称叙利亚政府使用了化学武器，这不仅威胁到美国的安全，也威胁到以色列、约旦、土耳其、黎巴嫩等国的安全。由于美国承诺如果叙利亚越过化武“红线”就要追究其责任，此事关系到美国在全球的领导力和可信度。

国防部长哈格尔在马尼拉分别会见菲律宾总统阿基诺三世、国防部长加斯明、外长德尔罗萨里奥，讨论允许美军使用菲律宾军事基地和在菲律宾领土、领海帮助建设菲律宾军事能力的框架协议。

8 月 31 日 奥巴马总统发表声明，宣布美国应对叙利亚发起在时间和范围上有限度的军事打击行动，他将择机下令展开行动。他表示将寻求获得美国国会授权，称“安理会已完全陷入瘫痪，不愿追究巴沙尔的罪责”。

《华盛顿邮报》根据斯诺登提供的秘密文件报道说，美国情报部门 2011 年实施了 231 次网络攻击，其中近 75% 针对伊朗、俄罗斯、中国、朝鲜等国家。在代号为“精灵”（Genie）的项目中，美国计算机专家侵入外国计算机网络，将恶意软件秘密植入世界各地的计算机、路由

器和防火墙，把它们置于美国的秘密控制之下。

9月1日 国务卿克里接受美国哥伦比亚广播公司、美国有线电视新闻网、美国广播公司、美国全国广播公司和福克斯新闻网采访，呼吁美国民众和国会支持对叙利亚采取军事行动。

巴西环球电视台 (Globo TV) 报道说，生活在里约热内卢的英国《卫报》美籍记者格伦·格林沃尔德根据斯诺登向他提供的文件透露，美国国家安全局曾直接监听或监控巴西总统罗塞夫和墨西哥总统培尼亚的通讯信息。

9月2日 国务卿克里、国防部长哈格尔、总统国家安全事务助理赖斯、参联会主席邓普西就对叙利亚动武问题与 127 位众议院民主党议员举行电话会议。克里警告议员们说，他们在是否批准对叙利亚动武的问题上面临着类似 1938 年签订“慕尼黑协定”时的局势。

9月3日 奥巴马总统邀请国会两院领袖、两院军事委员会、外交委员会和情报委员会的领导人在白宫开会，争取其支持对叙利亚采取军事行动。

国务卿克里、国防部长哈格尔、参联会主席邓普西出席参议院对外关系委员会听证会，解释对叙利亚进行军事打击的必要性。

由美国广播公司和《华盛顿邮报》联合进行的民调显示，59%的美国人反对美国单方面对叙利亚发动导弹袭击，36%的人支持；如果军事打击有英国、法国等国参加，则 46%的人支持，51%的人反对。

9月4日 美国参议院对外关系委员会以 10 : 7 的表决结果通过对叙利亚动武力的决议。决议将美国对叙动武的时限限定为 60 天，在提前通知国会的前提下，行动可以延长 30 天。决议禁止美军派出地面部队参战。奥巴马总统访问瑞典时对记者表示，“不是我为叙利亚问题设定了红线，而是世界为叙利亚问题设定了红线”；在叙利亚问题上，“不是我的信誉面临危险，而是国际社会的信誉面临危险，美国和国会的信誉面临危险。”

国务卿克里、国防部长哈格尔、参联会主席邓普西出席众议院外交委员会听证会，解释对叙利亚进行军事打击的必要性。克里称，“31 个国家和组织已经公开或私下表态，认同是叙利亚政府实施了化学武器攻击。34 个国家和组织已经表明，如果上述情况属实，它们将支持对叙利亚采取行动。”

9月5日 《纽约时报》、英国《卫报》根据斯诺登披露的秘密文件报道称，美国国家安全局自 2000 年以来，共投入数十亿美元构建代号“牛市” (Bullrun) 的监控项目，通过项目所配置的超高速计算机，在大众技术

- 产品与服务中植入“后门”(backdoors)，破解多数信息加密手段，在全球范围内获取网上交易、日常通讯、医疗记录等敏感信息。
- 9月6日 G20峰会在俄罗斯圣彼得堡召开期间，中国国家主席习近平同奥巴马总统举行会晤，双方讨论了中美关系和其他共同关心的国际和地区问题。此外，奥巴马与普京总统讨论了叙利亚问题，双方在化武问题上存在分歧。奥巴马还与法国总统奥朗德举行会晤，两人一致认为必须对叙利亚政权使用化武的行为做出强有力的国际反应。
- 在会议间隙，澳大利亚、加拿大、法国、意大利、日本、韩国、沙特阿拉伯、西班牙、土耳其、英国和美国的领导人就叙利亚问题发表十一国联合声明，谴责8月21日在叙利亚首都大马士革郊区发生的化学武器袭击事件。声明称，各签署国“支持美国及其他国家做出的进一步强化禁止使用化学武器的禁令的努力”。
- 9月7日 国务卿克里在巴黎会见法国外长法比尤斯，双方一致认为叙利亚巴沙尔政权越过了化武“红线”。克里称，绥靖还是予以惩罚，现在正面临着“慕尼黑时刻”，良知和对国际准则的承诺迫使美法做出反应。他表示，对叙利亚的打击是有限的军事行动，打击的目的是削弱叙利亚政权使用化武的能力。叙利亚问题的真正解决途径是政治解决。
- 美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔访问韩国期间向媒体表示，只有朝鲜发出明确的无核化信号，才能重启六方会谈。
- 由北海舰队参谋长魏钢海军少将率领的中国海军舰艇编队访问夏威夷港。此次访问结束后，中美海军将举行海上联合搜救演习。
- 9月8日 中国海军司令员吴胜利赴美国进行正式友好访问，就构建新型中美海军关系、建设性地推进中美海军关系向前发展等问题与美方进行交流，并参观美海军、海军陆战队部队。
- 德国《明镜》周刊网站报道，美国国家安全局能够接入苹果手机和黑莓手机的操作系统及谷歌公司的安卓系统，获取手机的敏感数据。
- 9月9日 国务卿克里在伦敦同英国外交大臣黑格举行记者会，表示只要叙利亚总统阿萨德在一周内交出所有的化学武器，就可以避免遭到外国的军事打击。
- 奥巴马总统接受美国广播公司、哥伦比亚广播公司、美国有线电视新闻网、福克斯新闻网和公共广播公司记者采访，呼吁美国民众支持对叙利亚发动有限军事打击。他表示对获得国会授权动武“没有信心”，如果叙利亚同意将其化学武器置于国际监督之下，那么他将停止对叙进行军事打击的计划。

白宫就更多国家签署9月6日发布的关于叙利亚问题的十一国联合声明发表声明。最新签署声明的国家是阿尔巴尼亚、克罗地亚、丹麦、爱沙尼亚、德国、洪都拉斯、匈牙利、科索沃、拉脱维亚、立陶宛、摩洛哥、卡塔尔、罗马尼亚、阿联酋。

中国人民解放军副总参谋长王冠中与美国国防部副部长米勒 (James N. Miller) 在北京共同主持第 14 次中美国防部防务磋商。本次磋商涉及东海和南海的海事安全。中方表示，美国应保持立场和政策的连贯性，不应在钓鱼岛和南海问题上释放错误信号，支持和纵容有关国家为所欲为。双方也就网络、太空、核政策、导弹防御、朝核问题交换了意见。

9月10日 奥巴马总统在白宫发表全国讲话，称将与俄罗斯等国合作，争取通过联合国迫使叙利亚放弃化学武器。他表示，已要求国会推迟就授权动武进行表决，并下令美军待命，如果外交途径失败随时出动。

美国对朝政策特别代表格林·戴维斯(Glyn Davies)在首尔会见韩国朝鲜半岛和平交涉本部长赵太庸，讨论朝鲜半岛局势和应对方案。双方认为在朝鲜表现出无核化决心之前不能重启六方会谈；朝鲜应履行朝美在去年2月29日达成的协议内容，并以“其他”实际行动证明其无核化意志。

美国国防部宣布，美国军方最近在太平洋实施了一次“复杂”的导弹防御试验，配备在驱逐舰上的宙斯盾弹道导弹防御系统与末段高空区域防御系统联手，成功摧毁两枚中程弹道导弹目标。

9月11日 白宫新闻秘书卡尼(Jay Carney)在记者会上说，叙利亚交出化学武器“显然需要一些时间”，美国对叙利亚交出化武的评估没有时间表。

美国国务院发言人普萨基 (Jen Psaki) 在记者会上表示，由于叙化武问题出现外交解决机会，目前美国对叙奉行“三轨”(“three tracks”)策略：第一，克里与拉夫罗夫将各自携技术专家团队前往日内瓦举行会晤。第二，联合国正就解决叙利亚问题做出外交努力，美方支持并正在推动安理会就叙利亚问题达成一个有约束力的决议。第三，奥巴马政府将继续与国会保持沟通协调。

《华盛顿邮报》报道，美国中央情报局开始向叙利亚反对派提供轻武器，国务院也在向反对派提供汽车、先进通讯设备等物资。

美国《外交政策》杂志网站报道称，斯诺登披露的文件显示，国安局与以色列共同分享来自美国全球监控网络的数据。

美国总统国家安全事务助理赖斯在华盛顿与巴西外长菲格雷多举行

会晤。赖斯表示，斯诺登泄露给媒体的消息曲解了美国国家安全局的监控行动，给美国与巴西深厚的双边关系“造成摩擦”，还引发了美国与盟友间的法律问题。

9月14日 国务卿克里与俄罗斯外长拉夫罗夫在瑞士日内瓦就销毁叙利亚化学武器问题达成一项框架协议。根据该协议，叙利亚应在一周内提交一份有关其化学武器的详尽明细，包括其化学武器制剂的名称、类型和数量以及存储、制造和研发设施的所在地等细节；联合国武器核查人员必须能在11月之前进入叙利亚；叙利亚摧毁或撤除化学武器的行动必须在2014年年中完成；如果阿萨德政府未能按照协议销毁化武，美俄将寻求联合国安全理事会通过决议案，制裁叙利亚。

奥巴马总统就美俄达成消除叙利亚化武框架协议发表声明，称协议是朝向将叙利亚化武置于国际监督并最终销毁化武迈出的重要一步。如果外交努力失败，美国仍然准备采取行动。

9月16日 德国《明镜》周刊根据斯诺登披露的文件报道，美国国家安全局在大范围监视全球大型银行的国际支付、存款以及信用卡交易等信息。奥巴马总统授权美国政府向叙利亚反对派以及在叙利亚工作的国际组织提供与防范化学武器有关的非武器性援助。

国务卿克里在巴黎会见法国外长法比尤斯和英国外交大臣黑格，协调三国在叙利亚化武问题上的立场。

9月17日 联合国安理会五个常任理事国的高级外交官在纽约举行磋商，讨论由美、英、法三国共同起草的关于叙利亚化学武器问题的决议草案。法国、英国和美国要求这份决议包含威胁对叙利亚采取军事行动的内容，但俄罗斯反对决议采用这样的措辞。

9月18日 菲律宾与美国在南海附近海域展开代号“Phiblex14”的两栖登陆演习，演习内容包括海上安全和领土防御作战、野战训练演习以及人道主义项目。

美国国防部宣布，美军方利用第二代宙斯盾反导系统和新型标准-3型制导导弹，成功完成迄今难度最大的反导试验。一枚充当目标导弹的分离式短程弹道导弹从位于夏威夷考艾岛的太平洋导弹靶场升空，沿西北方向飞往太平洋海区。为模拟实战，事先并未告知目标导弹的发射时间和发射方位。目标导弹升空后，装备第二代宙斯盾反导系统(4.0版本)的美军“伊利湖号”巡洋舰启动舰载雷达进行跟踪监控，后经火控系统解算，连续发射两枚标准-3型 BlockIB 制导导弹，最终首先发射的导弹成功拦截目标导弹。

9月19日 国务卿克里在美国国务院与中国外交部长王毅举行会谈。克里表示，美中新型大国关系的部分内容是就敏感问题进行坦诚对话，特别是就会因误解而导致误判的问题进行对话。美方赞赏中方对政治解决叙利亚问题的支持，期待中国继续发挥积极和建设性作用；在朝核问题上，中国发挥着特别的作用，美中的共同目标是以和平方式实现朝鲜半岛无核化。

美国常驻联合国代表萨曼莎·鲍尔（Samantha Power）在安理会关于阿富汗问题的辩论中发言，称在阿富汗重要的政治、安全 and 经济过渡时期，联合国必须发挥中心作用。

美联储在结束了为期两天的货币政策会议后发表声明称，维持现行的宽松货币政策不变，暂时不削减第三轮量化宽松货币政策的规模。

9月20日 美国副总统拜登在墨西哥城出席“美墨高级别经济对话”会议并发表讲话，阐述美墨经贸关系的重要性。出席会议的美国代表团成员还有美国商务部长普利茨克、美国贸易代表弗罗曼、助理国务卿宙斯·佛南德斯（Jose Fernandez）、助理国务卿罗伯特·雅格布森（Roberta Jacobson）、国土安全部代理部长兰德·比尔斯（Rand Beers）、财政部副部长莱尔·布瑞纳德（Lael Brainard）、运输部长安东尼·福克斯（Anthony Foxx）。

9月21日 美国《纽约时报》发表长篇文章，将中国无人机事业近年来的发展归因于“偷美国的技术”。

（ 李晓岗 整理 ）

学术活动与交流

- 7月29日 黄平所长给商务部国际合作司作题为“‘习奥会’以来的中美关系走势”的学术报告。
- 7月30日 黄平所长出席湖南美国问题研究中心揭牌仪式,并就“中美关系的过去、现在和未来”作专题讲座。
- 8月2日 黄平所长给海南保亭全县干部作题为“建设新型大国关系,稳固周边关系与和平发展的两岸关系”的报告。
- 8月5日 黄平所长出席国务院发展研究中心世界发展研究所与美学者座谈会。
- 8月14日 黄平所长参加外交学会中美关系研讨会。
- 8月21-22日 黄平所长赴法国出席国际跨文化研究所会议。
- 8月23-25日 美国研究所樊吉社研究员、罗振兴副研究员、刁大明助理研究员和博士后魏南枝赴上海参加复旦大学国际问题研究院主办的“首届美国研究全国青年论坛”,并作主题发言。黄平所长到会作总结发言。
- 8月28日 黄平所长出席中国国际问题研究所会议。
- 9月1日 黄平所长出席清华大学“十九世纪以降东亚区域秩序的巨变”国际学术研讨会。
- 9月4日 黄平所长为我院研究生院周边国家干部班作题为“中国特色道路”的学术报告。
- 9月6日 美国戈登学院蒂莫西·谢拉特 (Timothy Sherratt) 教授一行到访美国研究所,作题为“美国政治中渐变的意识形态”的学术演讲。演讲由黄平所长主持。
- 9月9日 黄平所长会见美国进步研究中心资深研究员尼娜女士。
- 9月10日 美国政治学会会长彼得·卡赞斯坦 (Peter Joachim Katzenstein) 教授应邀到访美国所,以“奥巴马对外政策的根源”为题作学术演讲,并与所研究人员热烈交流。黄平所长主持演讲。
- 9月11日 黄平所长出席上海社科院举办的“东北亚地缘政治环境的三位变化与我国的综合方略”开题会,同与会者就课题论证结构、研究思路与分析方法进行研讨。
- 9月16日 黄平所长会见澳大利亚国立大学的休怀特教授,双方就中美关系等议题进行了对话。

- 9月17日 黄平所长会见美国夏威夷安全中心的斯莱特里教授，商讨合作召开中美关系研讨会的有关事宜。
黄平所长出席王伟光院长与约旦国王阿卜杜拉二世访华代表团圆桌研讨会。
- 9月21日 黄平所长出席北京师范大学与国家发改委联合举办的“2013 中国绿色发展指数报告发布会”。
黄平所长会见瑞士瑞中经济学会副会长汉斯伯乐。
- 9月23-26日 黄平所长赴香港为特区官员就“2020年的世界”作专题讲座，并与中央政策组商讨双方合作事宜。
- 9月25日 美国百人会一行五人到访美国所，以“中美关系与中国外交政策为题”，与美国所科研人员进行座谈。会议由倪峰副所长主持。

(方锐华 整理)