

从“萨德”事件看中国周边外交的“政经分离”困局

孙威

（国家发改委宏观经济研究院）

2016年7月8日，韩国政府突然宣布决定在韩部署“末端高空区域防御系统”（简称“萨德系统”）。当日，中国外交部发言人即就此事发表声明，中方对此表示强烈不满和坚决反对，强烈敦促美韩停止“萨德”反导系统部署进程，不要采取导致地区形势复杂化的行动，不要做损害中国战略安全利益的事情。7月13日，在韩国国防部公布了“萨德”系统选址结果后，中国外交部发言人表示中方将坚决采取必要措施维护自身利益。另据路透社报道，韩国经济副总理兼企划财政部部长柳一镐在7月11日接受国会质询时表示，中国对萨德问题的态度将是“政经分离”，采取经济手段进行报复的可能性不大。这与2014年达沃斯论坛上时任日本内阁府副大臣西村康稔表示希望日中、日韩之间能够实现“政经分离”的论调如出一辙。不知从何时起，中国周边外交似乎遇到了“政经分离”的难题。

进入2016年以来，全球经济形势一片惨淡，不确定因素仍在增加。7月20日，IMF今年第四次下调了今明两年世界经济增长预期，比1月份预测分别下降了0.3%和0.2个百分点，达到了3.1%和3.4%的低点。同时，对世界主要经济体的增长预期普遍持悲观态度，唯独上调了中国经济增长预期，从1月份的6.3%和6.0%上调至6.6%和6.2%。虽然中国权威人士对中国经济增长前景保持了谨慎乐观的态度，但依旧在世界主要经济体中独树一帜。9月，中国即将首次承办二十国集团领导人峰会，呼吁各国共同构建“创新、活力、联动、包容”的世界经济，延续国际金融危机后全球经济治理合作的良好势头，为未来世界经济发展寻找方向。然而恰在此时，中国周边相继出现引发地区紧张局势的重大军事、安全和政治事件，尤以6月中旬中日军机在钓鱼岛海域“对峙”、7月8日韩美决定在韩部署“萨德”系统、7月12日南海仲裁案决议公布影响最甚。这一系列事件的直接相关方都是与中国经济联系十分紧密的经济体，政治关系的急转直下与各国高调推进对华经济合作显得格格不入，背后的逻辑正是所谓的“政经分离”。

“政经分离”逻辑的含义即“政治归政治、经济归经济”，两国之间的政治安全争端不应影响双边经济关系的深入发展。这种逻辑折射出的是某些周边国家“经济靠中国、安全靠美国”的战略选择，既担心中国的崛起会打破周边地区的战略平衡，希望借助美国发挥“离岸平衡手”的作用，又不希望失去中国的庞大市场，以实现提振国内经济增长的目的，实质上这是一种机会主义、冒险主义和忧患意识交织的纠结心态。当然，对华经济高度依赖是某些国家奉行“政经分离”政策逻辑的前提。2015 年，中国是菲律宾的第二大贸易伙伴，中菲贸易额占菲律宾贸易总额的 13%，此前的 2011 年曾经达到过 30%以上的高位。中国是日本第一大贸易伙伴，第二大出口目的地和第一大进口来源地，其中对华贸易占日本对外贸易总额的 21%。中国是韩国第一大贸易伙伴、出口市场、进口来源国和对外投资目的地，中韩贸易额占韩国进出口总额的 23%左右，对华出口占韩国出口的 1/4 以上，韩国对华贸易顺差在贸易总额中占比超过 50%，对华出口也是韩国经济结构调整出现成效前经济增长的重要驱动力。

如果说中日、中菲因领土主权争夺导致的政治矛盾由来已久，那么中韩之间似乎没有发生矛盾的迹象，一个辉煌的 2015 年刚刚为中韩政治经济关系的发展提供了一个完美的注脚。回顾二十多年中韩关系，成果丰硕。1992 年建交，2003 年建立全面合作伙伴关系，2008 年提升为战略合作伙伴关系，2015 年进一步丰富了战略合作伙伴关系的内涵，致力于在双边层次作“实现共同发展的伙伴”，在区域合作层次作“致力地区和平的伙伴”，在经贸层次作“携手振兴亚洲的伙伴”，在全球层次作“促进世界繁荣的伙伴”。同时，也是在这一年，中韩高层领导互动频繁，韩国总统朴槿惠出席中国“9.3 大阅兵”，中国总理李克强访问韩国，还在 G20、APEC、中日韩三国领导人会议等场合多次进行高层会晤，互动密度远超以往。韩国接受中国的善意邀请加入亚投行，并成为创始成员国。两国同意中国的“一带一路”倡议与韩国政府的“欧亚倡议”实现对接。中韩 FTA 的正式生效，标志着中韩经济合作进入 FTA 时代，也使韩国成为唯一一个与欧洲、美国、中国三大市场同时签订 FTA 的亚洲经济体，使得韩国的“FTA 经济领土”升至世界第二位。这一切都昭示着中韩政治经济关系一片欣欣向荣的景象，但从中国外交部事前事后的屡次强硬措辞中可以读出，韩美选在这个中国周边形势复杂多变的时点突然部署“萨德”对将很有可能对中韩关系带来变数。

在一国对外交往中，政治和经济从来是相互影响的，现实世界中的外交实质上是国内外多重博弈的过程与权衡利弊后的结果，包括政治、经济和军事利益集团都会参与其中。也正因为如此，“政经分离”政策的如意算盘往往无法成功。2012 年底，日本安倍政权上台后，将“政经分离”作为对华外交的主要政策手段，一方面在钓鱼岛等问题上挑战中国的政策底线，另一方面却积极倡导与中国在经贸方面加强和深化双边合作，意图通过日元贬值扩大对华出口。然而，“政经分离”的经济目的并未达到。自 2012 年后，中日进出口贸易总额连续四年出现下滑。分析原因，除了全球经济形势低迷之外，政治关系恶化的影响不容忽视，并且折射到经济领域。虽然中国官方未宣称对日本进行经济制裁，但由于两国政治关系恶化导致民间自发形成“贸易战”，对日本家电、汽车、电子等传统优势产品在中国市场的销售产生了极大的负面影响。此外，2012 年，黄岩岛事件发生后，中国政策曾采取过一些经济手段，比如暂停中国公民赴菲旅游，加大对菲律宾进口农产品的检验检疫力度，甚至直接禁止从菲律宾进口香蕉。而且，以往在面对西方某些国家在政治问题上侵害中国国家利益时，中国曾经采取过类似于“经济冷却”的方式。“萨德”事件之后，某些韩国学者也表达了类似的担忧。韩国亚洲大学（Ajou University）中国政策研究室主任 Kim Heung-kyu 在最近的一份报告中对中国的经济报复措施进行了预测，包括设置更严的非关税壁垒，或者减少中国赴韩游客数量。

本文无意对菲律宾、日本、韩国三国当前与中国存在的政治安全矛盾或分歧进行类比，因为三国性质和影响全然不同，只是爆发的时间点有着惊人的同步，然而三国对中国经济有着相似的依赖，不约而同选择了“政经分离”的政策手段，这似乎意味着经济相互依赖国家间重大负面政治事件的突然爆发不再是偶然现象，基于经济利益为主建立的国家间依赖关系似乎不如政治或者军事关系那么牢靠，经济相互依赖并不必然产生政治安全互信，这正是当前中国周边外交面临的“政经分离”难题。和平时期，国家间紧密经济关系的建立绝非一朝一夕之功，更不能轻易破坏，但经济关系往往被排在事关一国生死存亡的政治安全利益之后。如何将紧密的经济联系转化成一定程度上的政治安全互信，将是对未来一段时间中国周边外交的重大考验。从长远看来，中国只有在与周边国家“利益共同体”基础上，以“责任共同体”的视角共同承担起维护地区和平和稳定的责任，以“命运共同体”

的视角寻求地区共同利益和共同价值，才能从根本上破除某些国家奉行的“政经分离”对华外交政策逻辑。