

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2017年1/2月 总第46期

2017年1月15日出版

- 1 心脏地带、帝国威望与意识形态 葛汉文
——中国地缘战略传统及其效应
- 18 美国与全球化关系的再定义 邵育群
——高度不确定的未来
- 34 欧盟逆全球化思潮涌动的原因与表现 郑春荣
- 52 西方国家的逆全球化危机和“驯服”全球化 景丹阳
- 70 争论焦点和集团重组 毛瑞鹏
——政府间谈判阶段的安理会改革
- 90 中欧多层气候合作探析 康 晓
- 109 构建中美新型大国关系 杨庆龙
——国际共生论的视角
- 126 “一带一路”倡议下中国文化产品出口的法制思考 魏简康凯 张 建
- 144 英文摘要

封三 本刊2017年第3、4、5期征稿启事，本刊征订启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 9 No. 1 January/February 2017

Published on January 15, 2017

- 1 Heartland, Prestige, and Ideology: Chinese Geostrategic Tradition and its Effect
GE Hanwen
- 18 Redefining the Relationship between the United States and Globalization: A Highly Uncertain Future
SHAO Yuqun
- 34 Deglobalization in the European Union: Manifestations and Drivers
ZHENG Chunrong
- 52 The Deglobalization Crisis in the West and “Taming” Globalization
JING Danyang
- 70 The Bone of Contention and Blocs Regrouping: UN Security Council Reforms During the IGN Period
MAO Ruipeng
- 90 An Analysis of China-EU Multilevel Climate Cooperation
KANG Xiao
- 109 Building a New Model of Major Power Relations Between China and the United States: An International Symbiosis Theory Perspective
YANG Qinglong
- 126 Legal Reflections on China’s Cultural Products Export under the Framework of the “Belt and Road” Initiative
WEI Jiankangkai and ZHANG Jian
- 144 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

心脏地带、帝国威望 与意识形态*

——中国地缘战略传统及其效应

葛汉文

【内容提要】 中国具有极为丰富的地缘战略理论与实践传统。在旧王朝崩溃的大混乱中，中国的地缘战略传统主要体现为众多的权力竞争者对通过寻找、占领和开发具有地缘政治优势的领土空间以实现争霸天下目标的论述及实践。为应对外来军事挑战，中国的地缘战略传统有进攻战略（以领土控制为目的的军事远征）和防御战略（利用地理实施总体防御）之分。在塑造周边安全环境过程中，中国的地缘战略体现为综合使用各种手段来维系帝国威望、营造势力范围和塑造国际秩序（朝贡体系）。而“反地缘政治”传统的存在也使得意识形态因素长期以来对中国对外战略实践影响颇深。中国地缘战略传统的启示意义主要包括：第一，必须高度重视国内秩序的稳定；第二，构筑周边安全环境必须重视硬、软手段的平衡应用；第三，塑造有利的国际环境必须重视对中国价值文化的弘扬和推广。

【关键词】 中国地缘战略 周边安全 外交战略

【作者简介】 葛汉文，解放军国际关系学院战略与安全研究所国际安全研究中心副教授

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0001-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701001

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

地缘战略的逻辑来源于这样一个基本假定，即国际政治很大程度上由国家所处的全部地表自然环境所规定。在这个主要以地理定义的大背景下，各类不同的国际政治行为体的内外属性、行为方式以及它们之间基本的政治关系和互动，很大程度上是由被称作“国际关系物质基座”的地缘秉性或地缘动能限定的。因此，地缘战略就是在特定的地缘政治环境中维持、巩固乃至扩展其国际政治权势的国家大战略。它所涉及的是经久的地缘空间关系对国际权势关系和权势重心的影响，是地理环境的作用和与之关联的技术、社会政治组织及人口状况变化趋势对国家间权势对比和权势使用的内在含义。^①

“空间”（space）与“权势”（power）是地缘战略最基本的概念，而权势在特定空间方向上的积聚、收缩或扩展是其致力于回答的根本问题。^②

与国际学术界的通常看法不同，中国有着异常丰富的地缘战略理论与实践传统。^③从公元前 8 世纪的春秋时期到公元 19 世纪的清王朝时期，中国的战略学者和国务活动家在大战略的筹划与实践过程中一直有意识地将地理知识运用于政治、军事与对外政策领域。一方面，在地理研究中，往往蕴含着丰富的政治和军事隐喻。^④另一方面，中国古代战略家们在其政论和兵法中相当重视地理因素的制约效应，“地利”成为战略筹划所必须加以考虑的若干致胜机理之一。在这一点上，中西战略学界可谓有着渊源不同但精神相通的“地缘战略偏好”。^⑤尽管地缘战略的内在逻辑实际上一直影响着中

^① 时殷弘：《地缘政治思想的斑斓图景和统一格调》，载葛汉文：《国际政治的地理基础：当代地缘政治思想的发展、特色及国际政治意义》，时事出版社 2016 年版，第 2 页。

^② Martin Jones, Rhys Jones, and Michael Woods, *Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics*, London and New York: Routledge, 2004, pp.2-3.

^③ 一般认为，现代地缘政治理论主要起源于 20 世纪初的德国，现代地缘战略理论最早则由美国战略学家弗里德里希·舒曼（Frederick Schuman）于 20 世纪 40 年代提出。参见 Jean-François Gagné, *Geopolitics in a Post-Cold War Context: From Geo-Strategic to Geo-Economic Considerations?* Québec: Raoul-Dandur and Chair of Strategic and Diplomatic Studies, 2007, pp. 5-6.

^④ 例如《水经注》，在这部完成于公元 5 世纪末期的地理学巨著中，郦道元在地理描述与历史归纳的基础上，着力论证了地理对政治进程尤其是战争结局的重要影响。

^⑤ 当代法国最著名的地缘政治学者伊夫·拉考斯特（Yves Lacoste）在回溯现代地缘政治理论思想渊源时认为，将地理知识应用于军事、政治领域并非仅源自 20 世纪的马汉、麦金德和豪斯霍弗，最早可以追溯到古希腊时期的希罗多德。自那时起，运用于军事政治领域中的地理知识就成为军事、政治、殖民和商业战略的重要组成部分。Leslie W. Hepple, “Géopolitiques de Gauche: Yves Lacoste, Hérodote and French Radical Geopolitics,” in Klaus Dodds and David Atkinson, eds., *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*,

国历史上几乎所有雄才大略的君主、军阀与谋士的思维习惯，不间断地作用于中国历史上各个时期的政治和军事实践，构成了极富特色、异常牢固、毫不逊色甚至远胜同时期其他国家一筹的战略传统，但由于中国学者尚未对此进行较为细致的学术梳理和体系建构，因而尤其值得加以深究。

一、中国的“心脏地带”：争霸天下的地缘战略

作为具有深厚历史积淀的战略思维习惯，中国的地缘战略是一种以维持、巩固乃至扩张特定政权、国家或帝国的总体权势为目标，通过对特定空间地理区域之位置、形态、地形、资源、人口等地缘政治要素的通盘考虑，得出对特定强权综合实力和可用资源的大致评估和特征分析，并循此推算出该政治行为体在处置与地理空间上相接近的其他强权之关系时应当遵循的恰当路径。这种战略特别集中地反映在中国历史上各王朝中央权威崩溃后，各种类型的军事—政治集团在相互攻伐和蚕食、鲸吞过程中，对如何成功实现区域霸权乃至席卷天下战略的筹划及实施中。

其中最为典型的案例出现在公元前约 300 年到 200 年期间的战国时期。以司马错、苏秦、张仪为代表的古代中国战略天才在分析地缘政治形态的基础上，致力于为秦国谋划其实现霸权乃至争取天下的地缘战略。尽管他们在具体建议上存在明显分歧，但他们的战略主张至少在精神逻辑和战略分析基础上是完全一致的，即寻找一方能够足以支撑强秦席卷天下的战略总基地。在这些战略天才眼中，这个基地就是“关中”。^①

在冷兵器时代，这一由黄河、秦岭、崤山等地理天险以及一系列军事要塞（函谷关、武关、萧关）所环绕的区域，在战略防御上具有无与伦比的优

London and New York: Routledge, 2000, pp.273-274.

^① 战国时期著名的纵横家苏秦在一次并不成功的游说中以典型的地缘政治话语论述了关中地区的战略意义：“苏秦始将连横，说秦惠王曰：‘大王之国，西有巴、蜀、汉中之利，北有胡貉、代马之用，南有巫山、黔中之限，东有肴、函之固。田肥美，民殷富，战车万乘，奋击百万，沃野千里，蓄积饶多，地势形便，此所谓天府，天下之雄国也。以大王之贤，士民之众，车骑之用，兵法之教，可以并诸侯，吞天下，称帝而治。’”见《战国策·秦策一》。

势。与此同时，公元前3世纪左右的关中平原在自然资源、人口数量、可耕地面积和粮食产出等方面显然也足以支持盘踞于此的强权以“耕”“战”向东争取中原，从而确立对全中国的统治。中国的历史也一再证明，由于地形对军事行动的巨大阻滞作用，关中地区在面对由东向西的军事进攻时，几乎是无法被攻破的。少数的成功案例只有汉代的刘邦，但刘邦偶然性的成功是建立在秦帝国境内此起彼伏的农民起义，全国统治几近崩溃，军事主力（章邯军）被项羽所牵制的情况下，不具有普遍意义。从这一点来讲，至少在公元10世纪初唐朝倾覆之前，关中平原之于整体中国的战略意义，正如英国学者哈尔福德·麦金德（Halford J. Mackinder）所揭示的“心脏地带”（heart land）之于世界权势的意义。^① 关中就是中国的心脏地带。

正是基于上述分析，这一时期的许多战略家几乎已经得出了类似麦金德的结论：“谁统治了关中，就控制了中国的心脏地带；谁统治了心脏地带，就控制了中原（关东）；谁统治了中原，就控制了天下”。^② 基于此，战国时期的战略天才们为秦国所谋划的地缘战略无一例外是固守并开发这一心脏地带的战略资源，充分发挥其优势，稳步且坚定地扩大势力范围，并选择一个战略方向，先是南方（蜀地和汉中，司马错的主张），最重要的是东方的中原（关东诸国，张仪的主张），发动具有决定意义的进攻，最终席卷天下。自秦孝公尤其是秦惠文王开始，除少数时期外，秦国始终在一以贯之地执行这个战略，并最终于公元前221年取得了众所周知的巨大成功。

大约在半个世纪之后，汉代首屈一指的政治学家和战略家贾谊在从意识形态角度（国家战略的成败在于是否施行“仁义”而非单纯地依赖地缘政治）根本否定秦国政治经验的同时，也不得不对秦国所占据的有利地理位置和正确的地缘战略表达出足够的敬意（尤其是秦国在战略防御上因其“形”最终获得的“势”上的巨大优势）。^③ 东汉的学者和诗人张衡也对秦汉时期的关

^① Halford J. Mackinder, "The Geographical Pivot of History," *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 4, 2004, p. 342.

^② 麦金德的原话是：“谁统治了东欧谁便控制了‘心脏地带’；谁统治了‘心脏地带’谁便控制了‘世界岛’；谁统治了‘世界岛’谁便控制了世界。”参见[英]麦金德：《民主的理想与现实》，武原译，商务印书馆1965年版，第134页。

^③ “秦地被山带河以为固，四塞之国也。自缪公以来至於秦王二十馀君，常为诸侯雄。岂世世贤哉？其势居然也。且天下尝同心并力而攻秦矣，当此之世，贤智并列，良将行其

中平原在地形地貌、可用资源、人口密度方面得天独厚的优势及其对秦国兼并其他诸侯的巨大助力有过极为精彩的总结。^①

值得注意的是，在中国历史上，关中平原并非是中国心脏地带的唯一候选者，稍晚更为有名的对中国心脏地带的论述，当属后世战略学家对四川盆地地缘政治优势的论述。尽管在公元前300年前后，四川盆地还被认为是一个没有得到充分开发、主要为蛮夷所占据的落后地区，但有眼光的战略家们此时已经充分认识到这一地区潜在的地缘政治价值。最早是司马错。^②正是在他的建议下，秦国展开了对四川盆地的远征并发动了对楚国的战争，极大地扩展了其地理空间范围和综合实力，为后续攻伐山东诸国提供了更为有利的物质基础，“蜀既属秦，秦以益疆，富厚，轻诸侯”。^③

而最深入阐释四川盆地优越的地缘政治价值的，当属公元3世纪初的战略天才诸葛亮。东汉末年，在群雄逐鹿的混乱局面下，作为同时存在的近二十个军阀之一的刘备的首席顾问，诸葛亮曾力图为刘备集团谋划一种夺取天下的宏观战略。他特别重视长江以南地区（益州、荆州、扬州）之于整个中国的地缘政治意义，强调中国地缘政治重心有由关中和中原向长江以南地区转移的趋势。尤其在关中平原被连绵不断的军阀混战所摧残之际，长江以南地区在地理、人口、资源等方面之于整个中国的地缘政治重要性愈发凸显。

师，贤相通其谋，然困於险而不能进，秦乃延入战而为之开关，百万之徒逃北而遂坏。岂勇力智慧不足哉？形不利，势不便也。”参见《过秦论》（下篇）。

^① “左有崤函重险、桃林之塞，缀以二华，巨灵夔夔，高掌远跖，以流河曲，厥迹犹存。右有陇坻之隘，隔阂华戎，岐梁汧雍，陈宝鸣鸡在焉。于前终南太一，隆崛崔萃，隐辚郁律，连冈乎蟠冢，抱杜含户，欲沚吐镐，爰有蓝田珍玉，是之自出。于后则高陵平原，据渭踞泾，澶漫靡迤，作镇于近。其远则九峻甘泉，涸阴沍寒，日北至而含冻，此焉清暑。尔乃广衍沃野，厥田上上，实为地之奥区神皋。昔者，大帝说秦穆公而觐之，飡以钧天广乐。帝有醉焉，乃为金策，锡用此土，而翦诸鹑首。是时也，并为强国者有六，然而四海同宅西秦，岂不诡哉！……地沃野丰，百物殷阜；岩险周固，衿带易守。得之者强，据之者久。流长则难竭，抵深则难朽。”参见《西京赋》。

^② 在秦惠文王咨询关于攻伐蜀地的必要性时，司马错以典型的地缘政治逻辑指出：“臣闻之，欲富国者，务广其地；欲强兵者，务富其民；欲王者，务博其德。三资者备，而王随之矣。今王地小民贫，故臣原先从事于易。夫蜀，西僻之国也，而戎翟之长也，有桀纣之乱。以秦攻之，譬如使豺狼逐群羊。取其地足以广国；得其财足以富民；缮兵而不伤众，而彼以服矣。故拔一国而天下不以为暴；利尽四海诸侯不以为贪，是我一举而名实附也。”参见《战国策·秦策一》。

^③ 《史记·张仪列传》。

其中四川的战略优势尤为明显，这既体现在由秦岭、岷山和三峡等构成的一系列利于战略防御的地理天险上，亦体现在四川盆地内部大面积的、主要由先进的水利系统灌溉的土地以及稳步上升的人口数量上。因此在诸葛亮看来，四川是中国的另一个心脏地带，它足以取代关中在中国地缘政治格局中的重心地位，“益州险塞，沃野千里，天府之土，高祖因之以成帝业”^① 在此基础上，诸葛亮极力建议刘备夺取并有效开发这一区域，同时在与另一个占据长江流域的军阀孙权结盟的基础上，对抗北方政权并最终攻取天下。^②

尽管诸葛亮前瞻性地意识到中国的地缘政治重心出现了由关中地区及黄河中下游地区向长江以南地区转移的趋势，但他显然过早预言了这一趋势的到来。至少在他生活的时代，这一趋势还不足以动摇北方在中国地缘政治上所占据的压倒性优势。^③ 从这个意义上讲，诸葛亮的地缘战略是建立在趋势预测而非现实地缘政治分析的基础上。其结果则是导致战略目标与可用资源之间严重不匹配。而这种目标（不要守成、而要进取；不要总体防御、而要战略进攻；不要割据、而要夺取天下）与可用资源（人口、兵力、资源）之间严重脱节的情形，在持续的战略进攻背景下不断恶化，导致诸葛亮所主政的蜀汉政权在财政和资源上几乎被拖垮，并最终被北方政权所征服。

在历代旧王朝崩溃的大混乱中，中国军阀或霸主所关心的问题一般都集中在如何采取一种恰当的战略以获得战争的胜利，从而夺取政权并重新建立大一统的帝国。而通过对中国内部地理条件的细致考察，可以看到，发现、占领和开发一方在地理上相对完整的、有利于战略进攻和防御、并且可以提供足够资源的领土区域，对于个别竞争者实现帝国统一目标大有裨益。相反，不恰当的分析或预测，往往会造成灾难性的后果。而中国历史上的王朝更替，也为历代雄心勃勃的争霸者进行地缘战略实践提供了机会，因此对中国心脏

^① 《三国志·蜀书》。

^② “将军若跨有荆、益，天下有变，则命一上将将荆州之军以向宛、洛，将军身率益州之众出于秦川，百姓孰敢不箝食壶浆以迎将军者乎？”参见《三国志·蜀书》。

^③ 根据钱穆统计，公元3世纪(三国晚期)，在经过汉末战乱导致的人口急剧下降之后，约有440万人居住在中原地区或传统意义上的北方，孙吴政权管辖的地区约有230万人，而蜀汉政权管辖的地区人口总数仅有约90万，吴、蜀两国的人口总和亦不及曹魏一国。参见钱穆：《国史大纲》，商务印书馆1996年版，第337页。

地带的定位以及围绕对心脏地带的争夺、控制和开发所进行的战略设计，也构成了中国地缘战略的永恒主题之一。从这个意义上讲，这不同于中国历史上诸多政治/知识精英以“修齐治平”为目标、理想主义色彩浓重的意识形态主张，中国地缘战略传统从不低估“形”“势”乃至人性的险恶，而是一种以称霸为终极目标，以积蓄和投射军事力量的方式完成控制具体地域空间为特点，异常冷静（有时甚至稍显残酷）且具有严重物质主义倾向的政治现实主义。

二、消除威胁与巩固威望：中国的周边战略传统

长久以来，周边区域尽管在文明程度和社会财富积累上远逊于中国，但却时常能对中国的繁荣甚至生存构成非同一般的影响。尤其是在北方，游牧民族往往凭借麦金德所说的“优势机动性”发动持续的军事进攻，对中原的生存构成严重的甚至是致命的威胁。^① 这一点从公元前 8 世纪晚期游牧民族犬戎攻破西周首都镐京，4 世纪内附匈奴攻破洛阳，13 世纪蒙古占领中原，到 17 世纪另一支半游牧民族女真开始统治中原，均得到了证实。

基于这种军事威胁的现实存在，两千余年以来，中国几乎所有的战略家都已充分意识到位于中国北方群山（贺兰山、阴山、燕山）及黄河河套以北的地理区域，在地形地貌上与中国其他区域的差异及其所代表的地缘政治意义。而这种地理差异，诚如美国当代地理学家欧文·拉铁摩尔（Owen Lattimore）所总结的那样：“长城以南，从西藏到大海，所有河流最终均流入大海；除边缘部分的极少数例外，长城以北的河流多为内陆河和季节河，均不流入海。长城内侧，气候主要受东南亚季风影响；而在蒙古及中亚内部则是一个“独立的”、不属于中国或西伯利亚的气候系统；……长城内侧有发达的农业和众多人口，长城以外则人口稀疏，虽有个别依托绿洲的农业耕地，但绿洲之间被沙漠或干旱的草地所割裂，在几千英里的范围内根本没有农业。”^② 正是在这种地理现实的塑造下，长城以外的异族在生活方式、文

^① Halford J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History,” p. 310.

^② Owen Lattimore, *Inner Asian Frontiers of China*, New York: American Geographical

明形态、军事战略和军事技术上，均与以农耕为主的中原地区迥然不同。^①

正是基于以上事实，中国古代的战略家多将这片位于黄河与蒙古戈壁沙漠之间的地理区域视为游牧民族南下掠夺的前进基地和战争的策源地。因此，只要在国力允许的情况下，为了确保帝国的安全，中原统治者的战略就是致力于派遣大军北出草原地区进行周期性的、目标明确的军事远征，以期彻底摧毁该地区的战争潜力。这种军事远征多发生在中原王朝始创、武力振作和国力伸张之时。而从对游牧民族社会经济的破坏程度看，个别案例甚至可以被视为是中国的“亚特兰大进军”^②（Atlantic March）。其中最著名的当属汉初对匈奴的讨伐。^③

一般而言，这种预防性军事远征至少在一定时期内有利于维护帝国边境的和平。例如，公元前3世纪秦帝国统一中国后，便开始实施对北方游牧民族匈奴的军事攻势；公元前2世纪，在汉武帝刘彻统治时期，汉朝对匈奴展开了一系列军事打击；公元6世纪，隋帝国及后来的唐帝国对突厥的军事讨伐和政治攻势使其先是分裂为东、西两部，之后被完全驱逐出中国的边境；公元15世纪初，明帝国对退回到草原的蒙古实施的连续且猛烈的军事打击，至少在1449年“土木堡之变”前确保了帝国北部边境的总体安全。

但是客观地讲，中国历史上这种军事远征的效果只是短期的、暂时的。历史多次证明：游牧民族在某些时候可以被逐出中原王朝的边境，但永远无法被彻底消灭。生来便为优秀战士的游牧民族在机动性、后勤、组织、动员等方面享有的独特优势，加之对地理条件的灵活利用，使其在对抗中原王朝

Society, 1940, pp. 22-23.

^① 据《汉书》记载，“（匈奴）居于北边，随草畜牧而转移。其畜之所多则马、牛、羊，其奇畜则橐佗、驴、骡、馱馱、駒駉驪奚。逐水草迁徙，无城郭常居耕田之业，然亦各有分地。无文书，以言语为约束。儿能骑羊，引弓射鸟鼠，少长则射狐兔，肉食。士力能弯弓，尽为甲骑。其俗，宽则随畜田猎禽兽为生业，急则人习战攻以侵伐，其天性也。其长兵则弓矢，短兵则刀铤。利则进，不利则退，不羞遁走。”参见《汉书·匈奴传》。

^② 哈德·哈特在其名著《战略论：间接路线》中，对美国南北战争中谢尔曼所发起的“亚特兰大进军”对南军战争潜力乃至精神意志的破坏有过独到的论述。参见[英]李德·哈特：《战略论：间接路线》，钮先钟译，上海人民出版社2010年版，第115-116页。

^③ 据《汉书》记载：“骠骑之出代二千馀里，与左王接战，汉兵得胡首虏凡七万馀人，左王将皆遁走。骠骑封于狼居胥山，禅姑衍，临翰海而还。是后匈奴远遁，而幕南无王庭。汉度河自朔方以西至令居，往往通渠置田官，吏卒五六万人，稍蚕食，地接匈奴以北。”参见《汉书·匈奴传》。

武装力量时往往能够轻易占据上风。关于这一点，中国历史上最伟大的军事家和战略家之一晁错有过精辟的论述：“今匈奴地形技艺与中国异。上下山阪，出入溪涧，中国之马弗与也；险道倾仄，且驰且射，中国之骑弗与也；风雨罢劳，饥渴不困，中国之人弗与也：此匈奴之长技也。”^①典型的例证是，元狩四年（公元前 119 年）卫青、霍去病对匈奴的军事远征取得重大胜利仅仅十余年后，太初二年（公元前 103 年）匈奴便再次向汉帝国发动进攻。在汉帝国最主要的机动兵力浞野侯赵破奴部约二万骑兵全军覆没后，汉帝国边境再次面临匈奴全面入侵的严重威胁。^②

面对北方游牧民族在军事技术、战略战术方面的优势，中国的政治/知识精英逐渐认识到对其发动军事进攻是得不偿失的。因此利用自身的地理优势（即中国北方的群山、黄河以及军事要塞）进行总体防御，将发达的农业地区与草原牧区进行空间隔离，这成为次佳的战略选择。最具代表性的是，公元前 3 世纪秦始皇在对匈奴采取军事进攻后不久便意识到利用地理优势来防御匈奴，于是开始修建长城以实现这一目的。汉哀帝时期的文学家和战略家扬雄^③曾评论道，“以秦始皇之强，蒙恬之威，带甲四十馀万，然不敢窥西河，乃筑长城以界之”。^④

中国周边地缘战略另一个更有影响力的传统是在中国周边地理区域内构筑朝贡体系。朝贡制度来源于中国周朝的分封制度。这个制度是在承认中国皇帝最高统治权力的前提下，将“天下”划分为以皇帝（天子）为核心，向外依次为中央王朝（天子直接统治）、朝贡国（天子间接统治）以及化外之地的一系列同心圆。在日本学者滨下武志看来，这是一个“以中国为中心，几乎覆盖亚洲全境的朝贡制度（即朝贡贸易体系），这是亚洲历史上的独特体系”。^⑤

在这种典型的“中国中心”的世界观中，中国借助其强大的力量和文明，

^① 《汉书·爰盎晁错传》。

^② 《汉书·匈奴传》。

^③ 一作杨雄

^④ 《汉书·匈奴传》。

^⑤ [日]滨下武志：《近代中国的国际契机朝贡贸易体系与近代亚洲贸易圈》，朱萌贵、欧阳菲译，中国社会科学出版社 1999 年版，第 35 页。

居于朝贡体系的核心和顶层。^① 周边国家必须承认中国的统辖权和至高无上的地位，除非其自外于华夏声教，甘心沦为夷狄。这样一个等级化的、在地理上涵盖中国周边甚至整个东亚的、本质上不平等的国际关系体系，在东亚历史上长期存在，尤其是在中国中原王朝始创、国力强盛的时期。除了与北方游牧民族长期处于敌对或战争状态外，朝贡关系是中国处理与西域诸国、朝鲜、中南半岛和东南亚邻国关系的一般模式。

对中国的政治/知识精英而言，在朝贡体系中，周边国家同中国的政治关系是统辖者和被统辖者之间、具有明显尊卑和不平等特点的等级关系。周边国家须定期或不定期地向中国朝贡称臣，奉天朝正朔（以中国皇帝年号纪年），中国对周边国家则进行敕封（即中国皇帝对藩邦的国王、王妃和世子的册封）。在经济上，朝贡体系主要表现为藩邦向中国皇帝贡献方物，与之相应，中国皇帝对番邦进行赏赐，同时伴随着数量和价值更大的双边贸易往来。

值得注意的是，作为朝贡体系中的宗主国和核心，中国并不直接插手朝贡体系中其他政治行为体的国内治理，一般也不要求进行任何的领土调整，但要求周边国家必须在军事、政治上发挥“篱”的屏障作用，并向中国皇帝称藩，表达象征性的臣服，否则将面临中国的政治经济压力甚至直接军事打击。例如，中国隋、唐两代对高句丽的讨伐，明、清时期对越南的讨伐，其根本目标大多不在于扩张领土，而在于展示兵威、要求臣服、扶植友好政权和维持势力范围。这与因安全目的而对北方游牧民族发起的军事打击在战略目标上存在巨大差别。例如，唐朝在武力征伐百济后，依然使其保有政权和领土。^②

公元 14 世纪，当明朝第一位皇帝朱元璋成功推翻蒙古统治，恢复中原

^① Seo-Hyun Park, "Changing Definitions of Sovereignty in Nineteenth-Century East Asia: Japan and Korea between China and the West," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 13, No. 2, 2013, p. 282.

^② 《新唐书》记载了唐朝在击败百济之后，对其采取的政策，“往百济先王，罔顾逆顺，不敦邻，不睦亲，与高丽、倭共侵削新罗，破邑屠城。天子怜百姓无辜，命行人修好，先王负队恃遐，侮慢弗恭。皇赫斯怒，是伐是夷。但兴亡继绝，王者通制，故立前太子隆为熊津都督，守其祭祀，附仗新罗，长为与国，结好除怨，恭天子命，永为藩服。”参见《新唐书·列传第一百四十五东夷》。

王朝统治后，宣布永不征伐朝鲜、日本、大小琉球、安南、真腊、暹罗、占城、苏门答腊、爪哇、三佛齐、渤泥国、湓亨、白花国、西洋国等周边藩属国家，“共享太平之福”。^① 作为中国历史上重要的君主之一，朱元璋以其审慎的和有所为有所不为的战略手段来经营周边，这集中反映出中国政治/知识精英长久以来对朝贡体系性质的基本认识。

虽然周边国家对这种以中国皇帝为核心的朝贡体制有着“从自身文化出发、特殊的理解甚至利用的情形”^②，朝贡体系的建立也往往是中国周边国家慑于中原王朝强大武力的结果，但在多数历史时期，周边国家一般出于经济（极为有利可图的朝贡贸易）、政治（希望凭借中国皇帝的承认以压制国内的反对势力）、安全（希望与邻国发生纠纷时能够得到中国的支持）等目的，能够主动遵从这种政治安排。在朝贡体系中最为典型的国家是14世纪后的朝鲜，特别是16世纪末明神宗时期明军援助朝鲜击退日本侵略后，朝鲜成为朝贡体系中最重要的人员。^③

正是通过推动建立以中国为核心的朝贡体系，中国成功在周边营造了一个在地理上环绕中国的势力范围和缓冲地带。这个区域基本覆盖了今天的整个东亚，并确立了延续千年的地区国际秩序。尽管这种体系在当代常因“等级化色彩强烈”“否定国家间平等权利”等遭到指责，但它与更晚出现的、以领土占有和经济掠夺为主要目的，以冷酷逐利和血腥压迫为特点的西方殖

^① 明太祖在诏书中称：“海外蛮夷之国，有为患中国者，不可不讨；不为中国患者，不可辄自兴兵。古人有言，地广非久安之计，民劳乃易乱之源。如隋炀帝妄兴师旅，征讨琉球，杀害夷人，焚其宫室，俘虏男女数千人。得其地不足以供给，得其民不足以使令，徒慕虚名，自弊中土。载诸史册，为后世讥。朕以海外诸蛮夷小国，阻山越海，僻在一隅，彼不为中国患者，朕决不伐之。惟西北胡戎，世为中国患，不可不谨备之耳。”参见《太祖宝训·卷六》。

^② David C. Kang and Amitav Acharya, “Beyond ‘China without Neighbors’: Conceptualizing East Asian Historical International Relations,” Paper Presented at the Conference “Was There a Historical East Asian International System?” Los Angeles: Korea Studies Institute of University of Southern California, 2011, p. 3.

^③ 公元16世纪末，朝鲜在一份公文中称：“国家（中国）谓朝鲜为外藩，二百年来威德远畅，而朝鲜亦世守臣节，为礼义忠顺之邦。比缘倭奴匪茹，吞并海外诸岛，盘据釜山巢穴，蹂躏封疆。皇上赫然震怒，大张挾伐之威，兴师十万，转饷数千里，所以剪鲸鯨而拯属国者，不遗余力。遂使关酋夺魄，群丑沦没，区宇还之朝鲜，兴灭继绝，功高千古矣。天朝再造之恩不为不厚，朝鲜图报之意不敢不诚。”参见《朝鲜王朝实录·宣祖昭敬大王实录十九》。

民体系相比，至少在很长的历史时期维护了东亚地区的和平与秩序，确保了相对公正的国际关系，并在维持区域国家内部稳定方面具有不容忽视的积极意义。而朝贡体系强调统治的正统性与国家间秩序，以及基本不以武力或武力威胁实施领土空间扩张的作法，对于塑造当今世界更为公正、合理的国际政治经济新秩序具有相当的积极意义。

三、道义至上与以华变夷：“反地缘政治”的战略传统

值得注意的是，在数千年的历史演进中，中国历代政治/知识精英在谋划大战略时，同样关注文化、信仰、道义等因素的作用，这是一种根深蒂固的“反地缘政治”的战略传统。这种战略传统最根本的主张是反对滥用武力、反对领土扩张，尤其反对向地理上遥远的国家运用武力。这种战略传统不是策略性的（尽管还有不少案例是策略性的，是在国力不济时对被迫实施防御甚至收缩态势的道德美化），而是被真诚信仰的。例如，早在中国周王朝时期，当周穆王准备对西北的犬戎进行军事打击时，大臣祭公谋父的对答就集中体现出这种“道义至上”战略最主要的精神要旨。^①

在中国历史上，除了以实现正义为目标（推翻暴政、建立秩序、巩固和平）发动的战争外，其余那些以领土扩张为目的发动的战争，一般被认为是道德可鄙的，对于维护国家安全的作用也是不确定的，相反大多是为了满足皇帝本人的好大喜功甚至个人贪欲，其结果是导致国内经济社会失序，严重损害国计民生，必须坚决反对。正是由于这种原因，在汉武帝数度用兵匈奴和西域并在新征服的领土范围设置新的郡县，显著扩大了汉帝国的领土疆界之后，却遭到国内政治/知识阶层的强烈指责。^②

^① “周穆王将征犬戎，祭公谋父谏曰：不可。先王耀德不观兵。夫兵，戢而时动，动则威；观则玩，玩则无震。是故周文公之颂曰：载戢干戈，载橐弓矢；我求懿德，肆于时夏。允王保之。先王之于民也，茂正其德，而厚其性；阜其财求，而利其器用；明利害之乡，以文修之，使务利而避害，怀德而畏威，故能保世以滋大。”参见《国语·周语上》。

^② 在汉初的盐铁会议上，有文学贤良指出，“秦之用兵，可谓极矣，蒙恬斥境，可谓远矣。今逾蒙恬之塞，立郡县寇虏之地，地弥远而民滋劳。朔方以西，长安以北，新郡之功，外城之费，不可胜计。非徒是也。司马、唐蒙凿西南夷之涂，巴、蜀弊于邛、笮；横海征南夷，楼船成东越，荆、楚罢于瓠、骆；左将伐朝鲜，开临屯，燕、齐困于秽、貉；张骞通殊

这种战略实际上主张,即使有一些周边国家表示不臣服,拒绝履行朝贡义务甚至直接挑衅中国,但是中国的正确决策绝非武力讨伐,而是应从自身文化、道德水准、国内治理等各方面进行真诚的检讨,以赢得周边国家的信任和再度依附。孔子曾指出,“故远人不服,则修文德以来之”。^①只有当这些方法皆不奏效的情况下,中国才可以进行相应的战争准备,以使中国皇帝“威德遍于四海”。

除了审慎使用武力、拒斥扩张的战略克制传统之外,中国“反地缘政治”战略传统另一种更为激进的倾向,还体现为一种“进攻性”的、以“以华变夷”为主要代表的意识形态输出战略。实际上,早在春秋末期,在中国周边非华夏部落不断入侵中原的大混乱中,孔子最早也最为权威地将“华夷之辩”作为界定“中华—他者”的主要标准和依据。根据对中国周边地区政治地理的一般性理解,环绕在中央王朝和周边诸朝贡附庸国之外的化外之地,分别是北方的狄、东方的夷、西方的戎和南方的蛮。这些族群的文明程度较低,言行被认为是不可信的,他们被作为先进的华夏文明的反面而存在,在绝大多数情况下与中国相互敌对。^②

正是这种对“中华—四夷”的政治地理定义,构建起中国政治/知识精英对国际空间和政治认同的地缘政治想象(geopolitical imagination)^③。但如上所述,在面对作为华夏文明反面的他者时,中国对其军事打击和领土占领是异常困难的和不可持续的,倘若中国加大对先进的华夏文明的推广力度,更多地凭借软实力而非代价高昂且效果不确定的军事手段,对于实现“天下大同”梦想能够发挥决定性的作用。正是依据这种判断,中国政治/知识精英长期以来坚信,在先进的华夏文明的吸引和感召下,中国周边的蛮族终将放弃其原始的、落后的生活方式,接受中国的道德文字、衣冠礼仪和政治

远,纳无用,府库之藏流于外国。”参见《盐铁论·地广》。

^① 《论语·季氏第十六》。

^② 《汉书》中对匈奴的描述,更为鲜明地体现出这种倾向:“夷狄之人贪而好利,被发左衽,人面兽心,其与中国殊章服,异习俗,饮食不同,言语不通。隔以山谷,雍以沙幕,天地所以绝外内地。来则惩而御之,去则备而守之,盖圣王制御蛮夷之常道也。”参见《汉书·匈奴传》。

^③ John Agnew, *Geopolitics: Re-visioning World Politics*, London and New York: Routledge, 1998, p. 5.

制度，从而成为中国的一部分，这个过程就是“以华变夷”。^①

“以华变夷”作为一种洋溢着强烈意识形态色彩和文化优越感的战略主张，其核心是对华夏文明超脱空间地理限制的普世主义信仰，体现出数千年来中国政治/知识精英对这一战略正义性和必然性的笃信。孟子曾言，“吾闻用夏变夷者，未闻变于夷者也”。^②而“以华变夷”所强调的战略路径，即主要以文化力量而非武力实现华夏文明的一统天下，以文化、礼仪和制度而非领土作为这种“反地缘政治”战略成功与否的基本标志，即“诸侯用夷礼则夷之，进于中国则中国之”^③。

在中国历史上，意识形态因素（对于非暴力、道德至上原则的坚守以及对于循此路径有望达成的“天下大同”目标的信仰）始终是中国制定对外战略的重要甚至是决定性的因素。即使在中原王朝致力于消除北方游牧民族对中国边界的安全压力而展开的军事远征的情况下，其战略意图亦被归之为“消除罪恶”“惩罚不道德”等意识形态原因而非追求帝国的安全。^④

四、地缘战略与中国兴起的历史经验

作为一种有着深厚思想渊源的战略传统，地缘战略在中国历史上持续发挥着关键性的作用。总体来看，中国的地缘战略体现为一整套的、由多层次战略目标与多种战略路径及可用手段构成的国家大战略传统。在中国传统权威崩溃、王朝更替的过程中，地缘战略始终作用于诸多权力竞争者的军事和政治博弈中；在实现国家统一、新兴王朝实力呈现上升趋势时，地缘战略开始在中国的周边或区域国际关系中发挥重要影响；而“反地缘政治”战略传

^① 在这一点上，唐代程晏的观点最为典型：“四夷之民长有重译而至，慕中华之仁义忠信，虽身出异域，能驰心中华，吾不谓之夷矣。中国之民长有疆强王化，忘弃仁义忠信，虽身出于华，反窺心于夷，吾不谓之华矣。岂止华其名谓之华，夷其名谓之夷邪？华其名有夷其心者，夷其名有华其心者，是知弃仁义忠信于中国者，既为中国之夷矣。”参见程晏：《内夷檄》，《全唐文》。

^② 《孟子》。

^③ 韩愈：《原道》。

^④ 汉武帝在解释对匈奴发动军事打击的原因时指出，“匈奴逆天理，乱人伦，暴长虐老，以盗窃为务，行诈诸蛮夷，造谋籍兵，数为边害。故兴师遣将，以征厥罪。”参见《史记·卫将军骠骑列传》。

统的长期存在，在强化了中国的“软实力”基础和道义感召力的同时，亦使中国在对外战略的选择上更具多样化和可替换性，极大丰富了对外政策的路径手段。而地缘战略理论与实践在中国历史中的几度兴衰沉浮，也再度证明了荷兰当代地缘政治学者海尔曼·乌斯滕（Herman Wusten）的观点，“一般说来，如果地缘战略在一个国家社会生活与日常政治辩论中的作用开始大幅增强，表明其国内社会已经充分意识到这个国家的权力地位或者正在面临极大危险，或者正处于急剧变动中”。^①

应当看到，在中国的地缘战略传统中，尤其是在营造周边安全环境和国际秩序的过程中，无论是发动军事远征，还是依据地形进行战略防御以寻求周边安全，或是谋求扩大势力范围和塑造地区秩序，都与特定历史时期中国的实力基础密不可分。总体来看，中国地缘战略运用最为集中、成效最为显著之时，一般都是中原王朝初创、国力强盛、国势上升之时，国家的强盛无疑是中国成功推进地缘战略，有效经营周边的前提和基础。与此同时，中国历史反复证明，地缘战略的成功运用，不仅有利于营造一个安全、友善的周边安全环境，而且有利于进一步提升国势气运。由是观之，国力国势的大勃兴与地缘战略的大成功可谓相辅相成。总体来看，中国的地缘战略传统大致呈现出以下几个基本特点，这对当前及今后一段时间中国的国家大战略设计具有一定的启示意义。

首先，国内秩序应是中国大战略制定中最重要战略关注点。从历史上看，中国地缘战略理论实践的几大高潮期往往出现在原有政治秩序崩溃、社会秩序混乱、各种权力竞争者争夺中原控制权的过程中。这也从另一个角度证明中国传统的政治/知识精英一贯的认知——中国就是“天下”，中国内部的政治秩序（而非中国传统统治范围之外、实际价值较小的化外之地）是历代战略家关注的重点。事实也确实如此，除了少数几次面对北方少数民族的全面入侵外，中国只要能够维持国内良好的政治秩序、经济局面和社会稳定，实现国力、国势的大复兴绝非难事。因此，在世界政治经济和安全形势急剧变化的今天，除了直接关乎中华民族兴衰存亡的大事件和大趋势外，我

^① Herman Van Der Wusten and Gertjan Dijkink, “German, British, and French Geopolitics: The Enduring Differences,” *Geopolitics*, Vol. 7, No. 3, 2002, p. 21.

们仍然应该保持战略定力，稳住阵脚，统筹协调好国内、国际两个大局，切勿顾此失彼。从这个意义上讲，邓小平提出的“韬光养晦”政策不应仅仅被视为一种战略手段和国力未逮时的卧薪尝胆，而应被理解为一种具有广阔历史视野、深刻洞察力且必须长期坚持的国家大战略。

其次，无论是出于军事安全还是意识形态的考虑，中国的地缘战略传统并不存在对领土扩张的物质崇拜。历史上，中国同其他国家一样，确实存在营造周边安全环境甚至维持势力范围的现实冲动。但这与西方经典地缘战略过于强调以军事实力谋求领土扩张不同，中国地缘战略传统更多地体现出相对保守、不过于注重空间扩张的精神特质。这尤其体现在即使在国力最强盛的时期，中国一般也不谋求极大突破既有的边界范围，也不将占有领土、扩张领土视为国家生存和民族发展的必要手段。即使是针对北方游牧民族的军事远征，其主要目的也多在于破坏对方的战争能力和消除现实军事威胁，并非占领或扩张领土。从这个意义上讲，中国地缘战略传统的精神内核是寻求安全特别是确保帝国边界的安全，而非领土空间的无限度扩张，这有效避免了对领土的物质主义崇拜和对滥用武力的迷信。由此可见，中国的地缘战略传统与西方经典地缘战略有显著区别，后者将空间与权势相联系甚至互为因果的理论逻辑，及其体现出的异常悲观的、冷酷的、宿命论的精神情调和在现代世界历史中引发的灾难性后果（如催生了法西斯主义和军国主义大规模的武装侵略），这与中国的地缘战略传统形成了鲜明对照。

再次，中国地缘战略传统极为关注周边秩序的塑造和区域中心地位的获得。历史经验已经充分证明，长期作为东亚的文明核心和权势重心，中国对周边安全环境乃至“天下”应有的政治秩序有着独特的理解。在这一秩序中，周边国家必须承认其与中国在实力、文明上的差距悬殊，并至少在口头上对中国表示顺从和臣服，同时承担藩篱义务，相应获得由此带来的经济利益和安全利益。相反，如果对该区域性政治安排公开表示不服从，或者对中国的中心地位和帝国威望进行挑战，必将面对中国的不快甚至部分时段的军事打击。在世界进入 21 世纪第二个十年后，随着亚太地区在全球政治经济中重要地位的确立，以海洋权益纠纷、领土边界争端、军备竞赛、核扩散为代表

的地区传统安全问题日益激化，这些问题已经成为影响地区稳定和中国周边安全的关键因素。在此背景下，中国周边的个别国家在屡屡上演“以小欺大”闹剧时必须重视这样一个事实：历史上中国进行的对外军事讨伐尤其是针对除北方游牧民族之外的军事讨伐，起因多不在于中国与周边国家的领土争端，而在于个别邻国对中国威望的持续挑战。

最后，“反地缘政治”的战略传统是对中国大战略的有益补充。在中国历史上，中国政治/知识精英极为推崇文化、道德等“软实力”在实现国家战略目标中的重要作用，并始终存在着将先进的、优越的中国模式进行推广的冲动。这种战略传统使得中国的对外政策在很长时间内超越了地缘战略的范畴，而体现为一种文化传播战略。从实际效果来看，鼓吹道义至上而非迷信暴力，推进文化交融和精神传播而非依赖占有空间和控制领土，这样一种战略传统在构筑东亚文明共同体进而确立中国在东亚区域的核心地位中发挥了决定性作用。然而自 19 世纪中期以来，随着西方列强对东亚的军事入侵，加之中国的积贫积弱，导致中国地区影响力的急剧下滑和地区核心地位的完全丧失。但一个多世纪后，在和平发展效应的不断聚积下，中国由于能够为世界提供一种不同于传统西方国家历史演进，同时又被证明为成功的社会发展道路，可以也必将在中国对外战略中发挥重要作用。因此，中国提出推动构建有着鲜明中国传统文化理念印记的“和谐世界”，正是这种“反地缘政治”战略传统在当前中国对外战略中的体现，而这种战略传统效应的持续，也必然会助力中国国家大战略的有效推进，并为世界和平发展贡献中国方案。

[收稿日期：2016-11-11]

[修回日期：2016-12-10]

[责任编辑：孙震海]

美国与全球化关系的再定义

——高度不确定的未来

邵育群

【内容提要】 2016年总统大选标志着美国与全球化的关系进入一个新的时期，即重新界定美国与全球化关系的时期。特朗普反对自由贸易协定，支持收缩移民政策，反对所谓的“政治正确”（political correctness），其成功当选的主要原因包括：第一，在全球化冲击下，美国中产阶级出现“空心化”现象。一方面，中产阶级中下层特别是蓝领工人的工作岗位不保，经济利益受损；另一方面，社会财富分配严重不公，社会流动性减弱，“美国梦”的实现难度陡增。第二，“美国身份认同”危机因人口结构的迅速变化及文化多元化发展而爆发，令部分白人产生严重的不适与不安。第三，政治极化使两党难以在国会内达成妥协，联邦政府工作效率低下，民众对政治精英和主要政党的信任度降到历史低点。美国政治体系“失效”，令民粹主义抬头。特朗普政府上台后，短期内将推行逆全球化的经济政策；继续将外部因素作为“替罪羊”，以回应国内民众的诉求；外交政策会出现回摆，但美国不会退出全球化。外界不应高估美国的逆全球化立场和影响，但应做好准备应对一个倾向“孤立”的美国。

【关键词】 美国 身份认同 全球化 民粹主义

【作者简介】 邵育群，上海国际问题研究院美洲研究中心副研究员

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0018-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701002

唐纳德·特朗普（Donald Trump）获得总统大选胜利，成为 2016 年继英国“脱欧公投”后又一次震惊世界的“黑天鹅”事件。特朗普反对自由贸易的政策立场获得了大批所谓全球化的“输家”——白人男性工人的支持，其赤裸裸的种族歧视言语不仅没有因“政治不正确”而招惹麻烦，反而满足了在全球化进程中出现“身份认同”危机的白人选民的要求。自 20 世纪 70 年代全球化进程席卷全球直至 2008 年金融危机爆发，美国一直自视为同时也被公认为是全球化的领导者。在很多发展中国家，全球化常常被认为就是美国化。因此，对美国之外的世界来说，2016 年美国大选似乎意味着美国与全球化的关系进入了一个新时期。特朗普的当选令全球的观察家提出了同样的问题：美国与全球化的关系到底发生了怎样的变化？这种变化又会对全球化未来的发展带来什么影响？笔者认为，美国中下层中产阶级在全球化过程中的“空心化”、美国财富分配的严重不公、“美国身份认同”危机及美国政治体系的“失效”使其无法对上述问题做出有效回应，是特朗普当选的主要原因。上述问题的产生都与全球化发展有着直接或间接的联系。未来，美国与全球化的关系将发生复杂且难以预测的变化。

一、经济全球化与美国中产阶级“输家”

美国曾是经济全球化的领头羊，但新当选美国总统特朗普的经济政策主张却表现出很强的“反全球化”或“逆全球化”色彩。特朗普的当选说明，经济全球化的效应在美国社会逐渐发酵，产生了很多意想不到的影响，其中尤其重要的是美国中产阶级特别是其中下层成为全球化最大的“输家”。美国中产阶级特别是其中下层的遭遇与经济全球化之间究竟是什么关系？这种遭遇是否是经济全球化发展的必然结果？中产阶级的遭遇和美国社会财富分配严重不公之间又存在怎样的联系？

（一）美国的中产阶级：全球化的“输家”？

1999 年托马斯·弗里德曼称，全球化已经替代了冷战体系。与冷战体

系不同，全球化是技术发展和盲目的经济力量的产物，而非政府政策的结果。全球化就像是没有工程师的高速列车，如果不及时上车就会被永远抛弃或被其击败。拒绝全球化就好像拒绝日出一样是徒劳的。反对全球化的力量将主要来自穷国的人们。^① 但经过近 20 年之后，人们却惊讶地发现，导致美国和欧洲制造业和文员职位大幅减少的力量，已使得中国和印度数亿人摆脱贫困。这些力量大大加剧了西方经济体内部的不平等，同时却让全球变得更平等。赢家是中国和印度的工厂工人，而输家则是西方的中产阶级。^② 这个图景在 2016 年美国大选过程中被淋漓尽致地展现了出来。中产阶级中下层和对未来感到无奈甚至恐惧的年轻人，对意识形态光谱上的极左人士伯尼·桑德斯（Bernie Sanders）和极右人士特朗普的坚定支持令主流社会诧异不已。

民主党佛蒙特州参议员桑德斯以 74 岁高龄参加选举，其“社会主义者”的身份及其在国会内“反对者”的姿态不仅没有吓倒选民，反而在青年民主党支持者中引发巨大的热情。其竞选政策主张包括：改变美国贫富差距迅速扩大和财富分配严重不公的现状、大幅提高最低工资标准、击败财富影响政治的潜规则、提高富人的税率、推动美国能源改革、公立大学免费等，这些主张均获得了基层选民的热烈欢迎。他在 50 个州的初选中拿下 23 个州，对希拉里·克林顿（Hillary Clinton）造成巨大压力，迫使希拉里最后依靠党内“超级代表”的支持才获得了民主党候选人的提名。

在特朗普和希拉里的最终竞争中，决定两人胜负的是“铁锈带”上的几个摇摆州，如俄亥俄、宾夕法尼亚、密歇根和威斯康星等州。这些州在四年前、八年前都支持奥巴马，但在 2016 年却倒向了特朗普。“铁锈带”作为美国中西部一带的老工业区，曾经是美国经济的引擎。随着全球化的迅速发展，美国的交通运输、产业结构、环境压力、贸易需求都发生了巨大变化，“铁锈带”进入了由盛而衰的过程。以密歇根州的弗林特市为例，1980 年，通用公司在此地雇佣了 8 万工人，但现在只有 7 200 人。由于制造业岗位的

^① [美]托马斯·弗里德曼：《世界是平的：凌志汽车和橄榄树的视角》，赵绍棣、黄其译，东方出版社 2006 年版。

^② [英]约翰·加普：《全球变得更平等？》，《金融时报》2013 年 12 月 30 日，<http://www.ftchinese.com/story/001054147>。

迅速减少，密歇根州的居民把 21 世纪的第一个十年称为“失去的十年”。在这个十年里，密歇根州汽车制造岗位减少了一半，人均收入在全美各州中排名降到了第 34 名。有大学学历的人纷纷搬离该州，使得密歇根的人口更趋老化、教育程度更低、人们的心理状况也更脆弱。^①“铁锈带”的问题在统计数据中并不能完全显示出来，甚至常常会被更深地掩盖起来。例如，密歇根州的失业率是 4.5%，看上去低于全国平均失业率，但究其原因，并非就业岗位有所增加，而是工人数量已经减少。^②特朗普正是回应了白人蓝领工人和中下层中产阶级的焦虑和愤怒，才一举拿下了这几个摇摆州的选举人票，由此奠定了胜局。

2016 年大选反映出的美国中产阶级在全球化过程中的艰难处境，始自 20 世纪 70 年代。此后，中产阶级“空心化”现象不仅没有好转，反而更加严重。美国中产阶级的人数曾经占总人口的多数，但根据皮尤研究中心（Pew Research Center）2015 年的统计，美国中等收入成年人共 1.208 亿，高收入和低收入成年人共 1.213 亿，即中产阶级总人数小于富人阶层和穷人阶层人数之和。中产阶级人数在美国总人口中的占比从 1971 年的 61% 下降到 2015 年的 50%。值得注意的是，美国社会总收入正从中产阶级向富人阶层转移，富人阶层收入占总收入的比例从 1970 年的 29% 上升到 2014 年的 49%。中产阶级在 2008 年金融危机爆发后受到最沉重的打击，其 2013 年的中位财富比 2001 年下降了 28%。^③

（二）美国的中产阶级：为什么“输”了？

在全球化过程中，美国中产阶级“空心化”的形成原因在主流学界的研究中与中国、墨西哥这些受到特朗普指责的国家并没有多少关系。

第一，生产率的提高导致对制造业岗位需求的减少，而生产率提高的主要原因是信息技术及其他各种技术被广泛地运用于生产中。其实早在 21 世

^① Edward McClelland, “The Rust Belt was Turning Red Already: Donald Trump Just Pushed it Along,” *The Washington Post*, November 9, 2016, https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/11/09/the-rust-belt-was-turning-red-already-donald-trump-just-pushed-it-along/?utm_term=.affadda1a8de.

^② Ibid.

^③ “The American Middle Class is Losing Ground,” Pew Research Center, December 9, 2015, <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/>.

纪初，美国制造业岗位的减少已成为事实，而且制造业岗位减少并非美国一国独特的现象。据研究，从 1995 年到 2002 年，全球制造业产出增长了 30%，却丧失了约 2 200 万个就业岗位。其中，中国丧失了 1 600 万个制造业就业岗位，跌幅达 15%；巴西和日本的制造业减员幅度分别为 20% 和 16%；而美国制造业裁员 200 万，就业萎缩 11%。^① 根据美国经济顾问委员会在 20 世纪 90 年代中期得出的结论，美国就业减少的 80% 与信息技术的应用和有关生产能力的其他效率提高有关。^② 此后，这种情况继续发展，根据对 2000 年以后的情况分析，美国减少的制造业就业岗位中，绝大多数（88%）是被机器人替代的。^③ 通用汽车现在用 5 000 名工人可以制造出的汽车在 20 世纪 60 年代需要 25 000 名工人。^④

第二，中等收入工作岗位的数量在过去 20 年里几乎停滞。市场并不像一个自动扶梯，而更像是两层缺少楼梯连接的地板。最上层的工作岗位在增加，且工资在上涨，最下层的工作岗位也在增加，而工资保持不变，但对于接受过中等教育、工资水平也处于中等的工人的需求却没有增加。美国的经济正在一分为二，要求接受过大量教育和培训的、高学历高收入的工作岗位正在快速增加，而不需要怎么接受教育或者特殊技能的、低工资低门槛的就业岗位也在快速增加。^⑤ 唯有中产阶级的工作岗位数量停滞不前。

第三，美国男性作为一个群体在适应变化的劳动力市场时表现相对较差。男性的教育成就在下降，在劳动力市场上的参与度也在显著下滑。对于没有大学本科学位的男性来说，过去 30 年里工资或从未上涨过，或有所下降。当这些男性离开中等技能的蓝领工作后，他们的职业技能和收入状况更

^① 《中美经贸关系：美就业减少不是中国出口造成的》，中国新闻网，2003 年 12 月 3 日。<http://finance.sina.com.cn/roll/20031203/1344545944.shtml>。

^② 《中美经贸关系：美就业减少不是中国出口造成的》。

^③ 《美媒：美国 88% 就业岗位被机器人抢走别赖中国人》，《光明国际》2016 年 11 月 4 日，http://world.gmw.cn/2016-11/04/content_22826284.htm。

^④ Edward McClelland, "The Rust Belt was Turning Red Already: Donald Trump Just Pushed it Along".

^⑤ Derek Thompson, "The Hollowing Out of America's Middle Class," *The Atlantic*, September 1, 2010, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2010/09/the-hollowing-out-of-americas-middle-class/62330/>.

加糟糕。^① 由于这部分男性一般是所在家庭的主要收入来源，其退出中等就业市场对所在家庭的经济冲击无疑是致命的。

另一个让普通美国人感到不满的是日益严重的分配不公现象，而与之伴随的则是美国社会流动性的减弱。奥巴马总统在 2013 年的一次演讲中曾表示，二战后美国最富有的 10% 的人口的收入一直占据全国的三分之一，但由于每个人的工资和收入都在上涨，而且整个社会是向上流动的，所以人们总体上比较乐观；但从 20 世纪 70 年代开始情况发生了变化，现在美国最富有的 10% 人口的收入占据全国的一半，而最富有的 1% 家庭的资本净值比普通家庭高出 238 倍，创下了美国历史记录，同时美国社会的向上流动性也比其他发达国家差。日趋严重的不平等和流动性减弱一起构成了对美国梦、美国人的生活方式和美国全球地位的根本威胁。^② 美国经济学家的研究为总统的言辞提供了学术根据，研究的结论是不论一个美国人的教育背景如何，他的起点对其终点的重要性日益上升；^③ 从统计意义上讲，围绕着财富分配的总体流动性在下降。或者说，如果一个美国人属于中产阶级，他就将一直属于这个阶级，这也意味着让其他人进入中产阶级的空间正在变小。人们难以通过教育提升自己的阶级属性。至于这种美国社会向上流动性减弱的原因，学者的回答并不肯定，猜测的原因包括工会的作用渐渐弱化，无法帮助工人谈判涨薪；中等收入的工作岗位数量没有增长等。^④

二、全球化扩散与“美国身份认同”危机

全球化过程是生产要素在全球范围内自由流动的过程。人作为最重要的生产要素，其自由流动范围的扩大、速度的加快，除了具有重要经济意义外，

^① David Autor, “The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market,” Center for American Progress, April 2010, p. 29, <http://economics.mit.edu/files/5554>.

^② Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on Economic Mobility,” The White House, December 4, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/04/remarks-president-economic-mobility>.

^③ 这里的“起点”和“终点”指的是人们事业起步时的经济状况和走到生命终点时的经济状况。

^④ Alana Semuels, “Poor at 20, Poor for Life,” *The Atlantic*, July 14, 2016, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/07/social-mobility-america/491240/>.

其社会和文化意义也正出乎人们意料地展现出来。如上文提及，经济全球化导致美国中产阶级特别是其中下层成为“输家”，它所产生的影响已经超出经济领域，直接关系到人们对实现“美国梦”的预期。这种预期曾经是美国之所以成为美国的重要原因，当这种预期出现问题时，说明美国社会内部出了问题。随着美国政治、社会、文化不断受到经济全球化带来的政治、文化、移民等全球化力量的冲击，美国人的身份认同开始出现动摇。过去三十多年里，这种冲击由小变大，影响也日积月累，以至于出现了所谓的“美国身份认同”危机，这个危机最终在 2016 年总统大选中全面爆发，成为决定大选结果的重要因素。未来美国应对该危机的具体政策及效果将对其与全球化的关系走向产生重要影响。

（一）“美国身份认同”危机

用美国中产阶级在经济上遭遇挫折来解释特朗普在 2016 年大选中的崛起太过简单，因为这无法解释何以特朗普在竞选中疯狂使用充满种族歧视的言语，顾问团队中充斥“白人至上主义者”，支持率却未受影响。这意味着一定有经济以外的因素让部分美国人感到极度不安，也就是已经出现多年并在 2016 年爆发的“美国身份认同”危机。

2004 年，美国著名学者塞缪尔·亨廷顿在《我们是谁：对美国国家特性面临的挑战》一书中发出警告，盎格鲁—新教文化以及“美国信念”正在受到威胁，而后者正是前者的产物。所谓盎格鲁—新教文化包括以下因素：英语；基督教；宗教义务；英式法治理念，统治者责任理念和个人权利理念，对天主教持异议的新教的价值观，包括个人主义、工作道德以及相信人有能力和义务努力创建尘世天堂，即“山巅之城”。亨廷顿认为，盎格鲁—新教文化受到的威胁来自以下方面：一是来自拉美和亚洲的移民潮，以及移民社群及其原籍国政府对美国社会施加的影响；二是政治和学术精英推崇的多文化主义、多样性理论、世界主义和跨国身份认同。^① 中国有学者把这解读为“次国家认同”和“跨国认同”分别是解构“国家认同”以及威胁国家安全

^① [美]亨廷顿：《我们是谁：美国国家特性面临的挑战》，程克雄译，新华出版社 2005 年版，前言第 2 页。

的主要原因和次要原因。^① 亨廷顿在 12 年前发出的警告在 2016 年的美国国内政治中得到了回应，特朗普的当选是潜伏于美国社会的“美国身份认同”危机的外在表现。

美国一直被认为是个移民国家，因此一般认为在这个“熔炉”（melting pot）中，移居美国的各民族人民会逐渐“美国化”，形成“美国身份认同”，并实现“美国梦”。但其实从建国开始，美国就不是一个外界想象中的“移民国家”，始终与其移民史相伴相随的是或隐或现的“白人民族主义”（white nationalism）。1790 年美国第一部归化法案规定，只有“自由的白人”移民才能获得公民权，该政策一直延续到第二次世界大战结束后。美国黑人自建国以来就受到长期的歧视性对待，这是美国人权史上抹不去的污点。其他民族，如亚洲人和欧洲人也受到不平等对待。1882 年，美国国会通过《排华法案》，禁止所有中国劳工进入美国。1917 年美国国会制定了第一部限制性较强的移民法案，其中规定了“亚洲禁区”（Asiatic Barred Zone），即除了日本和菲律宾，出生在其他亚洲国家的人不得移民美国。日本和菲律宾的情况相对特殊有其原因。日本早于 1907 年就根据日美君子协定（the Gentlemen's Agreement of 1907）限制了移民美国的人数，而菲律宾作为美国的殖民地，其公民被认为是美国公民，可以自由出入美国。但是，1924 年的《约翰逊—里德法》（Johnson-Reed Act）进一步加强限制，几乎所有亚洲国家公民都不再被允许进入美国，日本和菲律宾也被纳入其中。20 世纪初，一些白人本土主义者认为，在“白人”的三个来源——斯堪的纳维亚、阿尔卑斯山和地中海——之中，只有斯堪的纳维亚移民可以与美国社会共处。《约翰逊—里德法》把欧洲移民的国别配额写入其中，以减少斯拉夫人、犹太人、意大利人和其他国家移民的数量来换取斯堪的纳维亚移民数量的增加。^② 这说明伴随着美国历史发展，“白人民族主义”以各种形式或明或暗地出现，却从未消失过。直到 20 世纪中期至 60 年代，美国出于打击纳粹种

^① 余潇枫：《“认同危机”与国家安全——评亨廷顿〈我们是谁？〉》，《毛泽东邓小平理论研究》2006 年第 1 期，第 45 页。

^② Michael Lind, “How to Fix America's Identity Crisis,” *Politico Magazine*, July 4, 2016, <http://www.politico.com/magazine/story/2016/07/a-new-american-melting-pot-214011>.

族主义及与苏联竞争在亚非地区的后殖民地国家的原因，才开始放弃国内的传统“白人民族主义”。在此国际大背景下，“白人至上”思想无法继续在国内政治中占据上风，美国黑人的不断抗争终于获得了回报，在法律意义上摆脱了选举权的限制和种族隔离制度；而美国民主、共和两党内的改革派也成功推动了移民制度改革，终止了移民政策中的国别配额制。正是因为这一改革，使得此后拉美和亚洲移民数量剧增，直至改变美国的人口结构。^①

当然，除了国际政治因素，在全球化进程中，人员流动更为便捷、美国经济对高技术人才和普通劳工的大量需求，也是美国改革移民政策并导致拉美和亚洲移民数量剧增的重要原因。根据 2010 年美国全国人口普查统计，美国拉美裔人口已从 2000 年的 3 530 万人增加到 2010 年的 5 050 万人，增长率高达 43%，占美国总人口的 16%。与此同时，美国白人人口在 2000 年至 2010 年的 10 年间从 1.946 亿人增加到 1.968 亿人，增长率仅为 1%，在美国人口总数中所占比例从 69% 下降至 64%。预计到 2042 年，美国白人将成为“少数民族”。^② 到 2050 年时，拉美裔人口将占总人口的 30%，非洲裔将占 15%，亚裔也将达 9.2%，其他少数族裔也有不同程度的增长，形成“多数少数化，少数多数化，整体拉丁化”的种族格局。^③

（二）新的“美国身份认同”尚未产生

人口和种族结构发生巨大变化，但代表新的社会结构的“美国身份认同”尚未形成，也就是在人口和种族结构发生巨变的过程中，曾经的“熔炉”并未很好地发挥作用。“身份认同”光谱上的“左”“右”两派各持己见，却都无法获得大多数人的认同。进步主义“左派”从根本上否定“熔炉”的概念。他们认为，各种文化的平等性决定了文化多样性（cultural diversity）要优于追求一种共同的文化（a common culture）。因此，与其再寻求用“熔炉”的方式帮助形成一个新的“美国身份认同”，不如用“搅拌碗”（mixing bowl）

^① Michael Lind, “How to Fix America’s Identity Crisis”.

^② 温宪、张旸：《美国人口结构出现重大变化 白人或将成少数民族》，新华网，2011 年 4 月 7 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-04/07/c_121274543.htm。

^③ 潘荣海：《人口结构变化冲击美国现存秩序——“弗格森事件”的深度思考》，光明网，2014 年 12 月 18 日，http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2014-12/18/nw.D110000gmr_20141218_4-08.htm?div=-1。

或者“色拉盘”(salad bowl)的模式取而代之,以使各个民族/种族的文化可以得到保留。以“另类右翼运动”(alt-right movement)为代表的“白人至上主义”思想属于极右派。所谓的“另类右翼运动”没有实体组织或主导机构,而是一场发生在网络上的运动。参与者通过网站、聊天板、社交媒体和表情包传递信息。该运动的参与者多为白人男性青年,除了支持白人至上,他们反对多元文化、移民、女性主义和“政治正确”(political correctness)。^①有意思的是,这场运动起源于很多右派保守主义者反对小布什政府的政策特别是入侵伊拉克,“另类右翼者们”都是孤立主义者。他们对自由市场抱怀疑态度,认为商业利益与文化保护和同质有必然的冲突。两位自封为“另类右翼运动”的领导人表示,他们是“自然的保守主义者”(natural conservatives),对于“外国和不熟悉的东西有本能的警觉”,与“华盛顿特区的保守主义者”(beltway conservatives)完全不同,因为后者比“民主党人和呆头呆脑的进步主义分子”更憎恨“另类右翼”追随者。^②

特朗普在竞选后期聘用布莱特巴特新闻网(Breitbart News)执行主席史蒂夫·班农(Steve Bannon)为竞选经理,当选后又任命他为白宫首席战略师,使“另类右翼运动”正式进入主流政治进程。班农曾公开表示,布莱特巴特网站^③是“另类右翼运动”的平台。特朗普虽然为其提供了发挥更大政治影响力的机会,但他本人并非其中一员,很多白人中老年男性支持者也非该运动的追随者。特朗普在竞选中对墨西哥裔美国人和穆斯林美国人的攻击,符合保守主义男性的心理状态。一方面他们对多元文化冲击感到不适和不安,另一方面他们对失去工作岗位、美国在中东反恐陷入困局并连累国内安全充满担忧和愤怒。此外,很多右派保守主义者支持特朗普,但不支持他的“种族主义”言论和政策主张,因为不希望由一位民主党总统来提名最高法院的大法官。这也反映出美国社会保守力量对社会、政治和文化严重自由主义倾向的担心和恐惧,这也是“美国身份认同危机”的另一种表现形式。

^① “What You Need to Know about the Alt-Right Movement,” NPR, August 26, 2016, <http://www.npr.org/2016/08/26/491452721/the-history-of-the-alt-right>.

^② Ibid.

^③ 布莱特巴特网站, www.breitbart.com。

三、政治体制“失效”与民粹主义盛行

主流的学术研究表明，美国中产阶级中下层在过去几十年中的生存状态出现了很大的问题，已经成为全球化的“输家”；部分白人对美国社会日益转向自由主义价值取向感到不安，对白人将成为少数人种感到不适。尽管如此，美国政治精英和主要政党并未真正重视上述问题并采取有效措施加以应对；更有甚者，为了自身利益，他们利用失败、不适和不安的情绪破坏政治合作，使得体制“失效”的情况更加严重。这也是桑德斯在民主党初选中获得超高人气以及特朗普最终赢得大选的重要原因；和属于建制派的希拉里·克林顿、杰布·布什（Jeb Bush）等人相比，他们都属于非建制派。当选民的基本诉求无法得到美国主要的政党和政治精英的有效回应时，选民就对建制派丧失了信心，选择接受一个“反智”的政治素人，以寻求方向并不明确的改变，民粹主义抬头必然与反建制运动同时出现。

（一）政治精英与现实的疏离

希拉里·克林顿在竞选中曾将特朗普的支持者称为“可怜虫”，虽然她此后公开为这种说法道歉，但这可能真实反映了美国东、西海岸政治、媒体和文化精英们对特朗普的支持者即蓝领工人和所谓“红脖子”^①的鄙视。这也是美国政治、媒体和文化精英对此次总统选举结果感到分外惊讶的主要原因，他们完全没有想到“可怜虫”为数不少，他们真的愿意把票投给特朗普，以民粹式的反抗成功地击败了看不起他们的精英。精英们没有“可怜虫”似的朋友、同事和邻居，他们生活在一个真正全球化的世界中，他们的生活和“可怜虫”们完全没有交集，这是两个平行的世界。

政党有自身的选民基础，它们为了争取选票，必须为一部分选民提供服务或帮助他们谋得利益，以获得其支持。民主党多年来已经发展成一个以专业精英和少数族裔为主要支持者的政党，而共和党的主要支持者则是意识形态保守者、富人和蓝领工人。两党共同存在的问题是在服务和关注主流支持

^① “红脖子”是个贬义词，泛指美国南方受教育程度不高的体力劳动者，有“乡巴佬”之意。

者的同时，忽略了另一部分人，他们是对前途感到日益渺茫的年轻人（千禧一代），因经济利益受损、身份认同危机而产生不安全感的白人中老年男性。两大主要政党的缺位也是党内精英与现实疏离的一种表现。

（二）政治体系“失效”

根据哈佛大学商学院 2016 年 9 月的一份报告，政治体系是美国竞争力最大的弱点之一。虽然这一政治体系曾经被其他很多国家羡慕，但在冷战结束后的 20 多年里，政治越来越成为美国的负担。目前，美国政治体系已经成为阻碍美国经济发展最大的障碍。^① 具体而言，美国政治体系出现了以下一些主要的问题，使得体系“失效”，令民众失望而无奈，转而呼唤变革。

第一，政治极化严重，谈判和决策过程日渐透明，使两党达成妥协的难度大增，国会工作效率低下，民众对国会的不满意度居高不下。进入 21 世纪以来，美国政治极化现象日趋严重，民主、共和两党“基本盘”高度对立，迫使政党高层在关键议题上不得不坚守极端立场，因此两党间很难达成妥协。著名的案例是 2013 年美国联邦政府关门一事。共和党内极端势力“茶党”代表参议员泰德·克鲁兹（Ted Cruz）等人以预算案为筹码，强力推动反对奥巴马政府的医改法案，但国会内民主党要坚决守住医改法案，因为它是奥巴马第一任期内的最大政绩，双方为此激烈争斗，不愿做任何妥协，最后导致政府关门。谈判和决策过程的透明化也是政治妥协难以达成的重要原因。由于信息传播速度加快和媒体生态的变化，民众对知情权的要求提高，政党和政治人物之间的谈判与决策过程透明度逐渐提高，这使得参与谈判的各方做出妥协的风险变大，政治人物为了自身利益，与政治对手达成妥协的意愿下降。妥协文化的逐渐消失，使得国会的工作效率低下，第 112 届和第 113 届国会制定的法案数量处于历史最低点，很多议案仅仅因为政治利益而通过，之后从未成为法案。^②

第二，共和党被党内极右派绑架，处于事实上的“失控”状态。美国国

^① Michael Porter, Jan Rivkin, Mihir Desai, and Manjari Raman, *Problems Unsolved and A Nation Divided, The State of U.S. Competitiveness 2016*, Harvard Business School, September 2016, p. 49, <http://www.hbs.edu/competitiveness/Documents/problems-unsolved-and-a-nation-divided.pdf>.

^② *Ibid.*, p. 50.

会工作的低效很大程度上与共和党有关。一方面，共和党在奥巴马当选总统后就采取了“反对奥巴马”战略（anti-Obama strategy），拒绝与国会内的民主党和白宫合作；另一方面，当共和党当权派发现采取上述战略对共和党也无益而试图改变时，却发现被党内极右派绑架，无法领导共和党朝正确方向前进了。根据国会运作规则，共和党在一般的程序性投票中需要获得 218 票才能将相关提案送至众议院审议。共和党领导人约翰·博纳（John Andrew Boehner）在担任众议长期间，需要在 247 名共和党众议员中确保获得 218 票，但是他却受到了党内“茶党”势力的要挟，使得争取 218 张票成为“不可能”。在众议院内，由 40 名极右派共和党议员组成的“自由小组”（freedom caucus）以选票为武器，要求党内领导层将其极端主张塞入相关议案。博纳为了确保程序性投票获得通过，不得不一次次地满足“自由小组”的要求，而其代价就是党内主流派和极端派的裂痕加大，两派共识难以形成，国会运作停滞不前。在此压力下，博纳最终提出辞职。

第三，新的信息传播方式使得传统政治人物和政治组织方式难以适应现实。众议院情报委员会主席、共和党议员戴文·努尼斯（Devin Nunes）自 2002 年进入国会工作，他认为这十几年来美国政治发生的最大变化是网上媒体管道和利益团体的崛起。在他看来，它们传播负面的、有时甚至是错误的信息，而众议员们又觉得有必要去应对这些“错的”问题。努尼斯回应选民的工作时间中，以前有 90% 的时间回应的是选民打来的电话、发来的电子邮件或寄来的信件，回应选民们对某个真实议案的态度；剩下 10% 的时间用来回应“飞机的化学凝结物正在毒害我”以及其他一些阴谋论。但现在的情况是，绝大部分来自选民的邮件都是离谱的、激进的看法，只有一小部分是建立在真实信息之上的。^① 2013 年暑期，努尼斯第一次在电台谈话节目里听到共和党应该利用政府关门战略迫使奥巴马放弃医改法案的主张，当时他认为这个办法根本不值一提，但等到 9 月国会重新开会时，他所在议会小组（caucus）中有一半议员认同这种做法。信息传播速度的加快使得“阴谋论”

^① Ryan Lizza, “A House Divided: How a Radical Group of Republicans Pushed Congress to the Right,” *The New Yorker*, December 14, 2015, <http://www.newyorker.com/magazine/2015/12/14/a-house-divided>.

和极端观点“病毒式”飞速传播，传统主流政治人物对此感到无能为力。

由于政治体系“失效”，无法回应民众遭遇到的问题和挑战；政治精英出于私利而对普通人的困境漠然视之，民众对政府和政治精英的不满逐渐上升。根据皮尤研究中心的民调，信任联邦政府的民众占总人口的比例从2002年左右开始下降，2015年低于20%，仅高于2011年的历史最低点（15%）。从1958年至2015年的数据看，2002年至2015年是第三轮持续下降。第一轮是1964年至1980年，第二轮是1990年至1994年。^①与对政府和政治精英信任度下降同时出现的必定是民粹主义的抬头，其特点是反建制、反精英、反智。美国历史上曾多次出现民粹主义思潮，但这次民粹主义抬头有些新的特点。一是民粹政治人物的动员工具是社交媒体，而非传统政党。特朗普在竞选和当选后频繁使用推特、脸谱和其他社交媒体，用带有攻击性和挑衅性的语言直接和支持者对话，引发大量传统媒体的报道，这使得特朗普不需要政党募集竞选资金，或动员基层组织催票，可以直接动员选民。二是民粹分子的“左派”和“右派”诉求不同。“左派”聚焦于反对华尔街，“右派”关注政府对移民的优惠政策甚于对本土美国人的保护，但他们和“左派”一样也反对游说集团和大商业利益。民粹主义的抬头将使已陷于僵局的美国国内政治面临更大的挑战。一方面，民粹主义抬头将使普通民众对主要政党的疏离感进一步加强，政党在政治进程中的作用进一步弱化，不利于美国内政保持稳定有序；另一方面，民粹主义反映的是民众愤怒和失望的情绪，而非一种特定的意识形态。受到社交媒体运作特点的影响，民众的情绪容易被操纵，或发生突然的变化，使政治人物和政党在应对时难以准确预测政策效果，国内政治发展的不确定性上升。

四、反思全球化与美国的未来

特朗普当选总统后，美国与全球化的关系将会向何处去？可以肯定的是，美国不会脱离全球化的运行轨道，即使美国政府推出一些“逆全球化”

^① Michael Porter, Jan Rivkin, Mihir Desai, and Manjari Raman, *Problems Unsolved and A Nation Divided, The State of U.S. Competitiveness 2016*, p. 49.

的政策，也不足以从根本上改变美国与全球化的关系，因为美国政府只是众多推动全球化进程的行为体之一，外界不应过度评估其对全球化发展方向的影响。

目前看来，有些趋势是可以肯定的。第一，美国政府在短期内执行的经济政策将是逆全球化的。特朗普竞选纲领中的经济政策包括反对跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership，简称 TPP），减少流失海外的制造业岗位，指责中国为汇率操纵国，要对从中国进口的产品征收高额关税等。当选后，即使不是全部兑现，特朗普政府也必须兑现部分竞选承诺，以获得支持者的认同；而部分地将其竞选承诺变为政策，也将对全球贸易产生重大影响，是全球化发展进程中一股逆流。

第二，美国国内政治分裂的状况将延续一段时间，这使政府无法很好地回应民众诉求，政治人物为了寻求自身利益，会频繁地把“全球化”作为替罪羊，进一步扭曲美国与全球化的关系。共和党在新一届众议院中的多数优势有所减弱，这迫使共和党议员立场转向更为保守，以便在 2018 年中期选举中实现连任。这将使得共和党内原本已存在的裂痕进一步扩大。国会共和党与白宫合作的可能性更加扑朔迷离。从民主党方面来看，奥巴马离开白宫后，民主党将面临群龙无首的局面，以桑德斯和参议员伊丽莎白·沃伦（Elizabeth Warren）为代表的“极左”势力和以希拉里·克林顿为代表的流派，谁会成为民主党发展的主导力量，目前尚难预料。不管结果如何，民主党将尽一切力量在国会内反对共和党和白宫的议程，分裂政府继续下去的可能性远远高于合作政府的可能性。如情况果真如此，则联邦政府将不可能有效回应民众诉求，行政当局和国会反而可能将“全球化”作为替罪羊，掩饰自己的失职。

第三，美国民众对参与全球化的信心下降，美国外交政策将出现一定程度的回摆。美国 49% 的普通民众对参与全球经济持否定态度，因为它导致了低工资和工作岗位的减少；46% 的普通民众对参与全球经济持肯定态度，因为它为美国提供了新的市场和增长机会。与此形成鲜明对比的是，外交精英

持上述两种观点的比例分别是 86% 和 2%。^① 外交精英没有能力说服普通民众接受他们的观点，而政府暂时也难以建立有效的补偿机制使全球化的“输家”缓和对全球化的负面看法，这意味着外交精英和普通民众的观点分歧将延续下去。这对美国对外经贸政策的影响可能使美国对外经贸政策因缺少民意支持而出现较强的不确定性。美国人对参与全球化的态度相对谨慎，57% 的美国人认为“管好自己问题就行了，让别的国家去处理它们的问题”，只有 37% 的民众认为“美国应帮助其他国家处理好它们的问题”。^② 这与 20 世纪 90 年代自信领导全球化的美国形成天壤之别，是美国民众除了经济之外，对美国反恐政策受挫、深陷中东乱局和美国全球影响力相对下降的一种直接反应。在此民意基础上，美国政府的外交政策必然会出现一定程度的回摆，表现出一些“孤立主义”的特点。

2016 年大选尘埃落定之时，就是美国社会进一步反思美国与全球化关系的开始。反思的角度各有不同，但过程将同样痛苦和漫长。而在此过程中，美国将继续被全球化的历史洪流裹挟向前。只是其社会内部政治、经济和文化发展的不确定性终究令外部世界忧心忡忡，而被有些美国人指责为在全球化过程中“搭美国便车”的国家，除了密切关注美国的政策走向之外，更应该做的是尽快凝聚形成国内共识，提升应对外部冲击的能力，以迎接全球化带来的全新挑战。

[收稿日期：2016-11-27]

[修回日期：2016-12-26]

[责任编辑：孙震海]

^① Jacob Poushter, “American Public, Foreign Policy Experts Sharply Disagree over Involvement in Global Economy,” Pew Research Center, October 28, 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/28/american-public-foreign-policy-experts-sharply-disagree-over-involvement-in-global-economy/>.

^② Bruce Drake, and Carroll Doherty, “Key Finds on How Americans View the U.S. Role in the World,” Pew Research Center, May 5, 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/05/key-findings-on-how-americans-view-the-u-s-role-in-the-world/>.

欧盟逆全球化思潮涌动的 原因与表现

郑春荣

【内容提要】 英国脱欧公投和特朗普当选美国总统是“逆全球化”思潮的产物。“逆全球化”与以资本、生产和市场在全球层面加速一体化的全球化进程背道而驰，是指重新赋权于地方和国家层面。“逆全球化”思潮产生的原因在于全球化进程导致西方产生一种新的结构性分歧，即全球化赢家与输家之间的对立。如果把全球化视为一种现代化进程，那么“现代化输家”论点总体上可以解释“逆全球化”思潮出现和涌动的原因。“现代化输家”论点是指在西方经济、社会、文化与政治持续变迁过程中，低收入、受教育程度低的群体不能适应现代化进程，他们在自身处于经济边缘，地位与声誉受到影响以及遭受社会排斥的情况下，表现出反全球化和反精英的态度。自2008年全球金融危机以来，欧盟内部社会两极化和不平等状况的加剧为“现代化输家”论点提供了现实基础。本文重点分析当前欧盟内的三个“逆全球化”现象，即欧盟内右翼民粹政党的普遍崛起、英国脱欧公投以及欧盟贸易保护主义的抬头，同时，对特朗普当选对欧盟内“逆全球化”思潮的助推作用也加以分析。

【关键词】 欧盟 逆全球化 右翼民粹政党 英国脱欧公投 贸易保护主义

【作者简介】 郑春荣，同济大学德国问题研究所/欧盟研究所所长、教授

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0034-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701003

2016 年 6 月 23 日，英国脱欧公投以脱欧派出人意料地险胜（支持率为 51.9%）而结束，有学者认为，从全球角度看，“英国脱欧可以定义为反全球化第一波，表明席卷全世界特别是发达国家的民粹力量上升”。^① 无独有偶，11 月 8 日美国大选，共和党总统候选人唐纳德·特朗普（Donald Trump）也逆袭成功，有专家分析指出，“特朗普现象是对 20 世纪 80 年代以来资本主导的全球化所造成经济社会后果的一种政治反映。概括地说就是两种表现，即对内的民粹主义和对外的民族主义，而这两种主义的背后又是大众的愤怒和恐惧”。^②

由此可见，英美两个版本的“黑天鹅事件”相继发生，都与全球化进程所带来的影响有关，是“逆全球化”思潮的产物。但必须指出的是，这两个相互关联的事件，并不意味着全球化的终结，因为世界正处在新旧全球化转换阶段，与其说全球化在全面退潮，不如说新一轮全球化正在兴起。其中，以中国为引领的新兴经济体成为新一轮全球化的重要推动力。当然，美国以及部分西方发达国家在全球化上的回缩，会给新一轮全球化带来诸多复杂的挑战。对此，非常重要的一项是观察欧美的“逆全球化”思潮将会如何进一步发展。与此相应，本文旨在分析欧盟“逆全球化”思潮涌动的原因及其具体表现，并结合特朗普当选，简要分析欧盟“逆全球化”思潮的未来走向。

一、关于“逆全球化”的理论思考

在本轮始于 20 世纪 80 年代、由美国主导以及西方发达国家引领的全球化进程中，全球化已经成为全球经济增长的强大动力，但在 2008 年金融危机爆发之后，国际贸易萎靡不振，国际投资下滑，贸易保护主义开始抬头，“逆全球化”的趋势日益显著。

“逆全球化”，又称“去全球化”，与以资本、生产和市场在全球层面

^① 何亚非：《英国脱欧：去全球化浪潮第一波》，中美聚焦网站，2016 年 6 月 29 日，<http://cn.chinausfocus.com/m/6320.html>。

^② 郑永年、莫道明：《如何避免“特朗普现象”在中国蔓延扩散》，凤凰国际智库，2016 年 11 月 26 日，http://pit.ifeng.com/a/20161126/50320854_0.shtml。

加速一体化的全球化进程背道而驰，是指重新赋权给地方和国家层面。^①之所以出现这种向地方和国家层面“返回”的过程，原因之一在于世界贸易的扩散加剧了不同国家和地区之间及其内部的不平等状况；^②换言之，此轮全球化进程导致西方一种新的结构性分歧的形成，即全球化赢家与输家之间的对立。^③如果认为全球化时代的中心分歧点是世界主义（Cosmopolitanism）与社群主义（Communitarianism）^④，那么“逆全球化”的主导思想无疑又回归到了社群主义。

一般认为，“现代化输家”（modernization losers）论点可用于解释反复出现的社会变迁所造成的扭曲与断裂。从历史发展来看，由于历史情势的不同，现代化在各个时期的表现也会有所不同，因而会冲击到不同人群并触发相应的政党崛起和壮大。鉴于全球化也被普遍认为是种现代化进程——现代化是指一个社会从一种旧的状态发展进入一种新的状态，它也会造成赢家和输家，因此可以认为，“现代化输家”论点也可用于解释当前的全球化造成的影响，包括“逆全球化”思潮及其现象发生的原因。

“现代化输家”论点虽在 20 世纪 90 年代才被广为运用，但其基本要素的形成要早得多。“现代化输家”是指收入低、受教育程度差的群体，不能适应现代化进程，并为此在态度上与行为上与其他居民群体相区别。^⑤“现代化输家”论点的主要内容是，西方工业社会处在持续的经济、社会、文化

^① See Walden Bello, *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*, New Updated Edition, Dhaka: University Press Ltd., 2004.

^② Martin Khor, *Rethinking Globalization: Critical Issues and Policy Choices*, London: Zed Books, 2001.

^③ Hanspeter Kriesi, et al., “Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared,” *European Journal of Political Research*, Vol. 45, 2006, pp. 921-956.

^④ Michael Zürn and Pieter de Wilde, “Debating Globalization Cosmopolitanism and Communitarianism as Political Ideologies,” *Journal of Political Ideologies*, Vol. 21, No. 3, 2016, pp. 281-301.

^⑤ 参见 Norbert Götz, “Modernisierungsverlierer oder Gegner der Reflexiven Moderne?” *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 26, No. 6, 1997, pp. 393-413; Markus Hadler, “Modernisierungsverlierer und-gewinner Ihre Anteile, Wahrnehmungen und Einstellungen in einem 30 Staaten umfassenden Vergleich,” *SWS-Rundschau*, Vol. 44, No. 1, 2004, pp. 7-32。作者在文章中把“现代化输家”的客观标准和主观认知结合在一起，进行了一种更为细化的“现代化输家”与“现代化赢家”的分类，同时“输家”与“赢家”又分为“绝对的”与“臆想的”两类。

与政治变迁之中，这一变迁要求社会成员不断做出调整。在这个过程中，客观的或至少是主观感知到的经济边缘化、面临的身份地位与声誉损失以及社会排斥对个体产生影响，导致他们产生行动上的不安全感以及无能与孤立的体验，并最终使他们形成右倾的态度模式。自己“低人一等”的感觉在心理上需要通过面对少数人群（“外部人”）的优越感和激进的民族主义来求得补偿，由此产生了对相应政策供给的需求，而右翼民粹政党很好地迎合了这种需求，如果其他的政治机会结构有利的话，这些政党就有望在各层级的选举中获胜。^①

汉斯彼得·克里希（Hanspeter Kriesi）指出了现代化进程带来的各种结构变迁及其影响，并由此阐释了右翼民粹政党的崛起与“现代化输家”之间的关系。他把全球竞争的加剧与对个体适应能力所受压力的增强联系在一起，并指出，这种适应能力尤其取决于文化资本即教育的支配可能性。在他看来，日益加剧的国际竞争尤其迫使高度发达的工业国家专门从事高度知识密集型商品与服务的生产和提供。其带来的结果是劳动力市场的差异化与分割化，而与此直接相关的是社会状况的日益分化、生活机遇的异质化、个人生活状况以及社会群体之间相对地位的不稳定化。由此从中产生了两个冲突：第一个是现代化进程的赢家（来自新的受教育背景较好的中产阶级）和一个异质的输家阶层之间的冲突；第二个是现代化赢家阶层内部不同群体之间的冲突。^②从这个视角出发，右翼民粹政党的成功主要可以解释为“现代化输家”的反抗，一方面是反对在日益加速的全球化进程中不断扩大的收入差距、不断增加的大量失业以及相对的边缘化趋势，二是反对主流政党和精英没有能力和意愿有效应对这些过程。^③贝茨（Hans-Georg Betz）认为，右翼民粹思想的显著特征在于特别强调“差异”和“捍卫文化（自有）特征”

^① Tim Spier, *Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft Rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, p. 17.

^② Hanspeter Kriesi, "Movements of the Left, Movements of the Right: Putting the Mobilization of Two New Types of Social Movements into Political Context," in Herbert Kitschelt et al., eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 403-404.

^③ Frank Decker, *Parteien unter Druck. Der neue Rechtspopulismus in den westlichen Demokratien*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000.

这两个概念，他们运用这两个概念，赋予同他们看来最大的两个威胁的斗争以合法性，即全球化与伊斯兰主义。^①

总体上可以认为，全球化进程带来的后果与右翼民粹政党的崛起之间有着紧密的关联性。^② 右翼民粹政党的成功是全球化的阴暗面之一，^③ 全球化所带来的后果是右翼民粹分子的“力量之源”。尤尔根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）也认为，全球化的经济后果包括“受沉沦威胁的阶层对身份地位的恐惧以及自我捍卫的反思”，这为“右翼民粹的情绪氛围”的产生提供了基础。^④

本文以下主要分析三个在欧盟内可以观察到的“逆全球化”现象，即右翼民粹政党的普遍崛起、英国脱欧公投以及欧盟贸易保护主义势力的抬头。在笔者看来，这些现象某种程度上都可以运用“现代化输家”论点加以解释。为了呈现“现代化输家”的形成，本文下一节将重点阐述 2008 年全球金融危机爆发以来欧盟内不平等状况的加剧。

但正如有学者所指出的，“现代化输家”论点在解释西欧各国右翼民粹政党崛起方面存在说服力不足的问题^⑤，因此对于这里的三个案例，除了前面提到的需求侧的原因（“现代化输家”及其反移民和反建制派情绪）以外，还有供给侧的因素（即右翼民粹政党的组织与策略）以及各国不同的制度性原因（如选举体制、政党体制、媒体）等。^⑥

^① Hans-Georg Betz, “Rechtspopulismus in Westeuropa: Aktuelle Entwicklungen und politische Bedeutung,” *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 31, No. 3, 2002, p. 262.

^② Tim Spier, “Populismus und Modernisierung,” in Frank Decker, ed., *Populismus in Europa. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2006, pp. 33-58.

^③ Wilhelm Heitmeyer and Dietmar Loch, eds., *Schattenseiten der Globalisierung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2001, pp. 497-534.

^④ Quoted in Tim Spier, *Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft Rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, p. 18.

^⑤ Hans-Georg Betz, “Rechtspopulismus in Westeuropa: Aktuelle Entwicklungen und politische Bedeutung,” pp. 258-260. 该作者还认为，各国右翼民粹势力的发展受到该国福利体制结构的影响，参见 Duane Swan and Hans-Georg Betz, “Globalization, the Welfare State and Right-wing Populism in Western Europe,” *Socio-Economic Review*, No. 1, 2003, pp. 215-245.

^⑥ 这些因素的分类受到了英国基尔大学比较政治学教授卢瑟（Kurt Richard Luther）的启发，在此表示感谢。

二、全球金融危机以来欧盟内部不平等状况的加剧

如上所述，“现代化输家”论点是基于本轮全球化在各国之间和各国内部造成了赢家和输家。尤其是自 2008 年金融危机爆发以来，全球深陷低速增长、跨境贸易低迷以及量化宽松货币政策失灵的泥潭，世界经济短中期内无法走出阴霾。欧盟经济由于欧盟内一系列危机如欧债危机、乌克兰危机、难民危机、暴恐危机、英国脱欧危机的叠加而雪上加霜。而欧盟内的社会两极化和不平等状况也日益严重。

根据欧盟统计局的数据，欧盟 28 国和欧元区 19 国经济在 2009 年降至 20 多年来的最低点，平均跌幅为 4.37% 和 4.52%。在 2010 年反弹后，2012 年增长率再次分别下跌至 -0.5% 和 -0.9%。在这之后，经济才缓慢回升，但增长依然比较脆弱，有些国家的增长还很乏力。例如，2015 年希腊、芬兰和意大利的增长率分别为 -0.2%、0.2% 和 0.8%。相较于经济增长率，欧盟和欧元区的失业率激增后并无明显好转。2009 年欧盟和欧元区的失业率激增至 9.0% 和 9.6%，2013 年达到 10.9% 和 12%。直到 2015 年年底，欧盟和欧元区的失业率依然维持在 9.4% 和 10.9% 的高水平。此外，欧盟内依然存在着青年失业率高企的结构性问题，直到 2015 年年底，青年失业率仍然超过 20%，远高于金融危机爆发前 16% 以下的水平。

金融危机爆发以来，不仅欧盟各国之间的收入与财富差距不断扩大，而且欧盟各国内部的收入差距和社会不平等状况也在加剧。根据欧盟统计局的数据，欧盟各国平均基尼系数（社会转移后数值）在 2012 年后一直缓慢上升，2015 年甚至从 3 年前的 30.4% 上升到 31%；欧元区的基尼系数在 2012 年也为 30.4%，2015 年上涨到 30.8%，其中 2014 年甚至达到 31%。^① 而且，欧盟范围受贫困或社会排斥威胁的人员比例其间虽略有改善，但仍处于令人非常担忧的状态：目前有近四分之一（23.7%）的欧盟公民被视作是受贫困或社会排斥威胁的。另外一个相关的忧患在于，越来越多从事全日制工作的人受到贫困的威胁。在整个欧盟范围，这一比例从 2009 年的 7.0% 增长到 2015

^① 以上数据均来自欧盟统计局网站，<http://ec.europa.eu/eurostat/>。

年的 7.8%。尽管德国总体上就业率上升、失业率下降，但这一比值在 2015 年仍然达到了 7.1%，比 2009 年时增加了两个百分点。

另外，欧盟内北欧与南欧国家之间的社会鸿沟依然巨大。这尤其体现在希腊和西班牙庞大的贫困人口数量上。在这两个国家，受贫困或社会排斥冲击的人的比重分别达到 28.6% 和 35.7%；儿童和青少年群体的比例更高。事实上，自金融危机爆发以来，在绝大多数欧盟成员国，儿童和青少年的发展机遇恶化了，有的国家甚至是显著恶化。在欧盟范围，年轻人的参与机遇都要少于危机爆发前的 2008 年。与此相应，同样令人瞩目的是危机爆发以来，代际收入差距也扩大了：由于危机期间老年人养老金的缩水幅度没有年轻人的收入缩水那么大，受贫困或社会排斥威胁的老年人的比例从 2008 年的 23.3% 下降到了 2015 年的 17.4%。^①

由此可见，自 2008 年金融危机爆发以来，社会不平等状况恶化，迄今为止恢复有限；同时，欧盟内部在收入不平等方面还存在着南北落差和代际落差。换言之，尽管以年轻人为主的中下层人群参与机遇恶化，但受危机冲击的群体远不仅限于此；事实上，金融危机及之后的经济危机与欧债危机也加剧了对欧盟内中产阶级（收入介于中位收入的 60% 和 200% 之间）的侵蚀。国际劳工组织（International Labor Organization）和欧盟委员会合作编制的一份调查报告表明，自金融危机以来日益增加的不平等状况导致欧盟大多数国家中产阶级的瘦身。中产阶级的萎缩进一步导致各国国内总需求的下降，长期经济增长趋势放缓，并造成社会和政治不稳定，继而推动“现代化输家”的反抗和右翼民粹政党的崛起。^②很大程度上，由全球经济危机而来的中产阶级人口明显下降，极富和极穷人口明显增加，导致所谓“M 型社会”^③的形成并产生全球性政治、经济和社会影响，这在欧盟内部体现得尤为明显。

^① Daniel Schraad-Tischler and Christof Schiller, *Soziale Gerechtigkeit in der EU-Index Report 2016: Social Inclusion Monitor Europe*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.

^② ILO, *Trends in the World of Work: What Effects on Inequalities and Middle-Income Groups*, Brussels, 2016; and see also Daniel Vaughan-Whitehead, ed., *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

^③ [日]大前研一：《M 型社会：中产阶级消失的危机与商机》，刘锦秀、江裕真译，中信出版社 2010 年版。

三、欧盟“逆全球化”思潮的具体表现

如前所述，本文以下聚焦右翼民粹政党的崛起、英国脱欧公投和欧盟贸易保护主义抬头等三个现象。应该指出的是，这三个现象是相互关联的，有时还发挥着相互助推的作用。

（一）欧盟内右翼民粹主义政党的普遍崛起

无论是民粹主义、还是右翼民粹主义或左翼民粹主义，学界都没有非常准确的定义。但民粹主义的一个重要且很大程度上普遍的特征是，它们呼吁的是臆想中均质的“人民”或“小人物”，并为后者树立起两个维度的敌对形象：一是纵向维度，针对的是主流精英或曰建制派，由此民粹主义政党把自己视为“人民”的唯一的真实的代言人；二是横向维度，针对的是在民粹分子看来不属于“人民”的边缘化人群，即“我们”与“他们”之间的对立。通常，纵向的敌对形象被与横向敌对形象联系在一起，例如民粹分子声称，社会精英以“人民”为代价，有意扶持“外部人”。此外，民粹主义依赖于魅力型领袖人物且具有运动型组织特征。至于右翼民粹主义，它虽因各国特殊因素的不同（例如历史、政治体制与文化）而呈现出不同形式，但它们也有类似性。总体而言，对于右翼民粹主义而言，重要的特征则是民族主义、仇外和威权主义。^① 它们眼里的“外部人”主要是移民，他们被认为受到了（腐败的）精英阶层的欢迎。而且，所谓“政治正确”的东西以及主导的话语都被右翼民粹分子宣布为其最大的敌人。^②

最近 20 多年以来，右翼民粹政党^③ 几乎在西欧和北欧的所有国家而且也日益在东欧取得成功。^④ 尤其是 2008 年以来的“大衰退”加速了（右翼）民粹政党的壮大，^⑤ 全球金融危机和欧债危机使得欧洲经济持续低迷，失业

^① Tim Spier, *Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft Rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, pp. 18-24.

^② Thomas Greven, *The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States: A Comparative Perspective*, Friedrich-Ebert-Stiftung, May, 2016.

^③ 在南欧的希腊，则是左翼民粹政党“激进左翼联盟”掌权。

^④ Frank Decker, ed., *Populismus in Europa: Gefahr für die Demokratie oder Nützliches Korrektiv?* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2006; Ernst Hillebrand, ed., *Rechtspopulismus in Europa: Gefahr für die Demokratie?* Bonn: Dietz, 2015.

^⑤ Hanspeter Kriesi and Takis S. Pappas, eds., *European Populism in the Shadow of the Great*

率居高不下，激起了一些民众的排外情绪，欧洲难民危机的爆发更是助长了民众的不满和仇恨，右翼民粹势力借此得以扩张，一些欧洲国家的政局呈现右转趋势。具体而言，在法国和意大利，右翼民粹政党国民阵线和五星运动已经有望挑战执政地位，而德国另类选择党崛起的势头也令人瞩目，英国独立党在英国脱欧公投过程中也发挥了重要的摇旗呐喊作用。波兰的法律与正义党、匈牙利青年民主主义者联盟甚至已经上台执政。这些右翼民粹政党尤其在 2014 年 5 月的欧洲议会选举中成为最大赢家。可以说，欧洲正经历着一个“民粹主义时刻”。^① 下文选择德国另类选择党和法国国民阵线这两个右翼民粹政党，通过具体分析其纲领（供给侧因素）和选民结构（需求侧因素），寻找其崛起与“现代化输家”之间的关联。

由于历史教训，德国长期以来存在着“反民粹主义共识”。^② 因此，右翼民粹政党一直以来难以立足。但随着德国另类选择党的崛起，情况似乎发生了改变。作为反欧元的抗议运动起家的德国另类选择党，虽然在 2013 年的联邦议院选举中最终未能越过进入议会所需的 5% 门槛，但在其后的各次州议会选举中都进入了议会，在目前联邦议院选举的民调中得票率达到了两位数（12% 至 15% 之间），有望在 2017 年的选举后作为首个右翼民粹政党进入德国联邦议院。^③ 德国另类选择党吸引了反建制、反自由化、反欧洲和反对一切可被视为标准的事物的选民。考察德国另类选择党的纲领可以发现，它要求一个“自主的”德国，主张欧洲不能成为中央集权的联邦制国家，并威胁说，如果他们的基本改革方案不能在欧盟现有体系中实现，就会致力于让德国退出欧盟或欧盟的解体。此外，它要求有序结束欧元区，如果联邦议院不赞同这一要求，它建议就德国是否留在欧元区举行全民公投。而且，它主张实施德国的主导文化，并认为多元文化主义思想是对德国社会和平以

Recession, Colchester: ECPR, 2015.

^① Lawrence Goodwyn, *The Populist Moment*, Oxford: Oxford University Press, 1978.

^② Nikolaus Werz, “Erscheinungsformen und Debatten um den ‘Populismus’ in Deutschland,” in Alexander Gallus, Thomas Schubert and Tom Thieme, eds., *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*, Baden-Baden: Nomos, 2013, p. 421.

^③ 从政治机会结构和话语机会结构两方面分析德国另类选择党的崛起，参见 Christian Nestler and Jan Rohgalf, “Eine deutsche Angst — Erfolgreiche Parteien rechts von der Union. Zur AfD und den gegenwärtigen Gelegenheitsstrukturen des Parteienwettbewerbs,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 61, No. 4, 2014, pp. 389-413.

及德意志民族作为文化统一体存续的严重威胁；为此，它特别强调，伊斯兰主义不是德国的组成部分。在移民方面，它要求彻底关闭欧盟外部边境，在所有德国边境引入严苛的人员检查。其理由是欧洲的自由迁徙权导致欧盟内大量移民从较贫穷的国家来到较富裕的国家、尤其是来到德国。为此，必须阻止以直接移入到德国社会福利体制为目的的移民。^①由此可见，德国另类选择党将一个新的分歧点，即支持关闭边境者与支持开放边境者之间的分歧政治化了。^②如前所述，德国另类选择党迄今已经进入了德国 16 个州中的 10 个州的州议会。从其选民结构来看，虽然没有集中分布在某个固定的社会阶层，但德国另类选择党的支持者更多是对政治和社会现实存在不满和失望情绪的民众，在德国东部，这种不满情绪更甚。他们中有不少属于典型的中产阶级，之所以选择支持德国另类选择党，是因为该党关于欧债危机和难民危机给德国经济社会造成消极影响的论调切中了其对于现有政治的悲观认识，或者唤起了其警醒态度。^③

1972 年建立的法国国民阵线，一直到 20 世纪 80 年代中期将议题局限在狭隘的极右范畴，如今它已经发展成为法国的第三大政治力量。现国民阵线主席玛丽娜·勒庞（Marine Le Pen）在 2012 年的上一次法国总统初选中获得了 17.9% 的得票；而在当年的法国议会选举中，该党得票率增加了 9% 以上，达到 13.6%。身份认同是国民阵线思想中的核心内容，与此相关，选民支持国民阵线，也是因为他们赞成国民阵线提出的拒绝外来移民和对安全的要求。选民选择国民阵线还由于他们面临社会解体的危险、经济上的不确定性以及（实际或象征性的）身份地位丧失。从选民结构来看，主要是下层人群支持国民阵线。2012 年的总统选举表明，勒庞的选民很大一部分是未受过培训的工人、一般技术工人以及普通职员。^④从政策主张上看，国民阵

^① Alternative für Deutschland, *Grundsätze für Deutschland. Programm der Alternative für Deutschland*, Beschlossen auf dem AfD-Bundesparteitag in Stuttgart am 30. April und 1. Mai 2016.

^② [德]法伊特·赛尔克：《右翼民粹主义政党德国另类选择党的思想基础与政治意义》，魏琪译，王程乐校，载《德国研究》2016 年第 3 期，第 4-21 页。

^③ 伍慧萍、姜域：《德国选择党——疑欧势力的崛起与前景》，载《国际论坛》2015 年第 2 期，第 70-71 页。

^④ Jean-Yves Camus, “Frankreichs Front National auf dem Weg an die Macht?” in Ernst Hillebrand, ed., *Rechtspopulismus in Europa: Gefahr für die Demokratie?* Bonn: Dietz, 2015, pp.

线除反移民、反穆斯林以外，近年来也日益表现出反欧洲一体化和反全球化的特征。国民阵线提出了“法国人优先”的口号，称欧盟将像苏联一样“瓦解”，主张法国脱离欧元区和北约，要求恢复边境控制，并执行彻底的经济保护政策以确保法国实现再工业化。^① 进入 2015 年夏天以来，随着欧洲难民危机的持续发酵，国民阵线鼓吹的反移民排外思想的影响力进一步扩大。在 2015 年 11 月巴黎遭遇了史无前例的血腥恐怖袭击事件以后，袭击者利用难民身份抵达欧洲并实施恐怖主义袭击的调查结果，更让其主张的“外来移民是法国恐怖主义根源”的论调获得了更多法国民众的认可。为此，在 2015 年 12 月举行的法国大区选举的首轮投票中，国民阵线再次取得历史性成就，在 13 个选区中的 6 个取得领先，虽然选民在第二轮投票中复归理性，不再为了抗议主流政党而投票给国民阵线，导致国民阵线最终遭遇惨败，但是，国民阵线的发展势头绝不可小视。^② 目前，国民阵线主席勒庞有望在 2017 年的法国总统选举中进入第二轮，虽然最终胜选的机会在观察家看来并不大，但勒庞本人充满了信心。

以上分析表明，在德国和法国，尤其是那些自认为“现代化输家”的下层人群是右翼民粹政党的主要支持者。在这些人看来，全球化是某种外来的“恶的”东西，给他们带来了移民，并由此带来了工作岗位的不稳定性、生活状况的恶化和身份地位的威胁。这些失去方向的、社会上被边缘化的人在右翼民粹政党那里找到了归属感。而且，这些“小人物”的需求也得到了满足：一方面，通过把负面的现代化后果或至少未能采取有效措施缓解后果的责任归因于“腐败的”精英，显示了“小人物”对政治精英的不满；另一方面，通过与精英和外来移民划清界限，增强了他们在“小人物”共同体中的归属感，由此支持了他们的身份认同的形成过程。

（二）英国脱欧公投

对于英国脱欧到底是“逆全球化”还是全球化发展的新动力，国内学界

24-30.

^① 张健：《当前欧洲极右势力抬头述评》，《现代国际关系》2011年第10期，第24页。

^② 宋全成：《欧洲难民危机政治影响的双重分析》，《欧洲研究》2006年第1期，第133页。

有不同的观点。一般认为,区域一体化是达到全球化的必经之路,而欧洲一体化恰恰是最深入和广泛的区域一体化形式。从这个视角出发,英国脱欧无疑是参与全球化进程的逆转。但另一种观点则认为,区域一体化在某种情况下会退化为“紧身衣”,从这个视角来看,无疑脱掉欧盟这件“紧身衣”的英国重新拥有了拥抱全球化的机遇。^① 笔者并不赞同后一种观点,因为在导致英国脱欧的诸多因素中,最根本的原因是全球化程度的加深以及与之相关联的经济、政治和社会不平等的加剧。^② 本文以下有关英国脱欧的原因分析表明,英国脱欧主要原因之一也在于英国想要控制移民人数,尤其是来自欧盟内部的移民,反对这类人员适用欧盟的人员迁徙自由政策。

英国统计局 2016 年 5 月发布的数据显示,2015 年进入英国的净移民人数达到 33.3 万人。其中,有 18.4 万人来自欧盟成员国(主要是中东欧国家),创历史最高纪录。英国时任首相卡梅伦(David Cameron)曾承诺将进入英国的净移民人数控制在每年 10 万人之内,他未能兑现承诺给英国脱欧埋下了伏笔。有统计显示,在从 2011 年至 2015 年的 5 年中,进入英国的净移民人数增加了一倍;相比 2004 年欧盟东扩之际,进入英国的净移民人数增加了近 10 倍。^③ 这些欧盟内的移民被指责大量耗费了英国的社会福利资源,同时抢占了英国人的就业岗位等。

2016 年 6 月 23 日英国公投选择脱欧的因素是多方面的。首先可以从英国时任首相卡梅伦在公投前与欧盟谈判达成的妥协中,看出英国的关切。根据该协议,英国彻底告别建立一个“日益紧密联盟”的一体化目标;引入针对社会福利倾销的“紧急刹车”。据此,当英国的福利体制承受特别压力的时候,英国政府可以在未来 7 年里削减来自欧盟其他成员国劳动力(主要是来自东欧的工作移民)的社会给付。^④ 由此可见,英国关切的议题主要是主

^① 原松华:《英国“脱欧”:逆全球化还是全球化发展的新动力?》,《中国发展观察》2016 年第 14 期,第 14-16 页。

^② 罗伯特·盖耶尔、沈伟:《英国退欧的原因、过程及其对英国—欧盟—中国关系的影响》,《欧洲研究》2016 年第 4 期,第 56 页。

^③ 《英国脱欧公投结果难以预测 移民问题或成决定因素》,国际在线,2016 年 6 月 17 日, <http://news.cri.cn/20160617/fdf281ee-2e21-fbed-1a86-4ee3fed619a7.html>。

^④ European Council, European Council meeting (February 18-19,2016) - Conclusions, EUCO 1/16, Brussels, February 19, 2016, Annex 1. 在英国公投选择脱欧后,这些规定相应失效。

权和限制移民。

有学者分析认为，在英国公投中选择脱欧的是那些感觉被排斥在现代高度联网的经济与社会生活之外的人。主张留欧和主张脱欧的人的根本分歧在于他们之间出现了根本性鸿沟，前者是能够在一个联网的世界里想像自己可见未来的人，而后者则无法做到。对于后者而言，公投就成为他们的最后一条防线，来保证民族国家政治的优先性和地方的认同。英国公投结果也表明了这一点。平均受教育水平不同的地区选民投票差异明显，在选民平均受教育水平低的地区，投票选择脱欧的比例最高；相反，英国全部 20 个选民平均受教育水平最高的地区都选择了留欧；受过高等教育者中主张留欧、脱欧之比为 68 : 32，而在只受过普通中等教育及以下人群中则为 30 : 70。^① 职业背景方面也呈现出类似特征：从事专业性职业者比例高的地区显示留欧投票比例高，^② 小时工资中位数更高的地区，也更多地选择留欧。^③ 另外，从选民人群的年龄来看也呈现明显分歧。49 岁以上的人多数支持脱欧，且年龄越大，支持脱欧的人数比例就越高；而 49 岁以下的人多数支持留欧，且年龄越小支持留欧的比例就越大。其中，18—24 岁年龄段留欧支持率最高，达到 71%。这种随年龄高低呈现出的明显的规律性选择，恰恰反映了不同年龄段的英国民众的理性选择，这是因为投票选择留欧符合全球化、一体化和互联网背景下成长起来的年轻一代的生活理念和个性追求；相对而言，49 岁以上的中老年人则对未来有限的人生时光的风险和不确定性充满厌恶，而对昔日大英帝国、英联邦以及英镑充满美好回忆。^④

公投前的调查明确显示，移民问题将很可能是影响公投结果的选题，虽然英国现有移民多的地区更多地选择留欧。^⑤ 但公投结果的分析显示，脱欧

^① 丁纯：《英国退欧和欧洲的前途》，《欧洲研究》2016 年第 4 期，第 20 页。

^② Matthew Goodwin and Oliver Heath, "The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result," *Political Quarterly*, Vol. 87, No. 3, 2016, pp. 323-332.

^③ Stephen Clarke and Matthew Whittaker, "The Importance of Place: Explaining the Characteristics Underpinning the Brexit Vote Across Different Parts of the UK," Resolution Foundation, July, 2016, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/the-important-of-place-explaining-the-characteristics-underpinning-the-brexit-vote-across-different-parts-of-the-uk/>.

^④ 丁纯：《英国退欧和欧洲的前途》，第 19-20 页。

^⑤ Matthew Goodwin and Oliver Heath, "The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result," pp. 323-332.

投票与欧盟移民的变化比例密切相关，那些来自欧洲的移民迅速增加的地区，明显地选择脱欧。^① 还有调查表明，那些接受多元文化主义、女性主义、环境主义和全球化的人选择留欧；反之，对这一切有负面感知的人则选择脱欧。对于投脱欧票的人而言，他们的决定是基于主权考虑，即他们赞同英国应能自己做出决定，这一思考的背后是这些人想要减少移民，担心欧洲一体化失控。^②

综上所述，在英国脱欧公投中，也主要是那些感到受全球化尤其是欧洲一体化负面影响的“现代化输家”选择了脱欧，这些输家更多的是受教育程度低、经济状况不稳定的“小人物”，他们在传统的政治精英以及来自中东欧的移民身上找到了发泄不满的对象，这些人也是英国右翼民粹政党英国独立党的选民群体。英国独立党也正是打着反欧盟反移民的旗号，在过去几年获得了越来越多的、感到自己被主流政党和全球化抛弃的“输家”的支持，得票率才有了大幅提升。

公投后，英国首相特蕾莎·梅（Theresa May）明确指出，接下来在与欧盟展开脱欧谈判时，必须回应选民在公投中表达的限制来自欧盟的移民的诉求。但是，欧盟方面无法接受英国方面的“挑肥拣瘦”，即一方面想要继续享受欧盟内部市场的好处，另一方面又不想接受欧盟内部的人员迁徙自由，因为欧盟 27 国担心这会在欧盟内部引发多米诺骨牌效应。因此可以预见，欧盟 27 国与英国之间的脱欧谈判将会非常艰难。

（三）欧盟贸易保护主义的抬头

“现代化输家”与贸易保护主义之间的关联在于，全球化进程的输家会要求本国政府通过采取贸易保护措施以及通过强调国家边界与独立性来寻求自卫。他们的立场与那些支持开放边境和增强国际一体化的全球化赢家截然相反。^③

^① Stephen Clarke and Matthew Whittaker, “The Importance of Place: Explaining the Characteristics Underpinning the Brexit Vote Across Different Parts of the UK”.

^② Anand Menon and John-Paul Salter, “Brexit: Initial Reflections,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 6, 2016, pp. 1297-1318.

^③ Hanspeter Kriesi, et al., “Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared,” p. 922.

有学者分析了 2008 年金融危机爆发以来欧盟贸易政策的发展情况。他们认为，与 20 世纪 30 年代大萧条时的反应不同，欧盟及各国政治家并未诉诸贸易保护手段来控制衰退。相反，人们看到的是：一方面欧盟启动了与美国、加拿大和日本的自贸谈判，从而在双边贸易自由化道路上向前迈进了一大步；另一方面，在中欧光伏争端背景下，欧盟内要求升级贸易防护体系、从而给予欧盟面对新兴经济体时更多“杠杆作用”的建议最终被阻止了。由此，学者们得出的结论是，危机后的欧盟贸易政策呈现出不对称的延续性，这是指自由化趋势恢复得更为激进，而与之相伴的旨在缓解自由化潜在负面影响的贸易防护性改革陷入了停滞状态。^①

但也有学者指出，虽然欧盟没有显著增加传统的贸易保护主义措施（指关税壁垒以及单纯的非关税壁垒），但也有迹象表明，规制型贸易保护主义（尤其在产品水准上）有所抬头。换言之，“爬行贸易保护主义”（creeping protectionism）在增加，国内的“危机干预”，尤其是对资本与产品市场的干预，以及“大政府”（政府干预的加强）的回归，会溢出到对外政策，结果是更具防御性的贸易政策的出台。^②

可以看到，虽然金融危机爆发以来欧盟启动了与美国、加拿大和日本的自贸谈判，但其进程并非一帆风顺。其中不仅有美方和加方的原因，仔细观察可以发现，也和欧盟一些国家和地区的民众在全球化背景下寻求保护相关。例如，比利时瓦隆大区一度阻挠欧盟与加拿大之间的全面经济贸易协定（CETA），认为该协定将会对该区的劳工、环境和消费者权益产生不利影响。事实上，该区与英国脱欧公投中选择脱欧的地区一样，在全球化冲击下承受着结构改组和收入降低的危险。^③而跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）在欧洲各国遭到强烈抵制，也是因为欧洲民众担心，欧洲在医疗、食品、劳动力市场和环境保护等方面的监管标准可能因此降低，从而令消费

^① Yelter Bollen, Ferdi De Ville, and Jan Orbie, “EU Trade Policy: Persistent Liberation, Contentious Protectionism,” *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, 2016, pp. 279-294.

^② Fredrik Erixon and Razeen Sally, “Trade, Globalization and Emerging Protectionism since the Crisis,” ECIPE Working Paper, No. 2, 2010.

^③ Patrick Bernau, “Protest gegen Ceta. Es ist nicht nur Wallonien,” *Frankfurter Allgemeine*, October 22, 2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/protest-gegen-ceta-es-ist-nicht-nur-wallonien-14493195.html>.

者和工人的权益受到损害。在这两个案例中，争端解决机制也是民众反对的原因之一，因为他们担心国家可能因此丧失监管能力而陷入不安全。^①

欧盟方面的“爬行贸易保护主义”更为明显地反映在对华贸易防护措施拟定中。自金融危机以来，欧盟内部有关来自中国的竞争削弱了欧盟各国国际竞争力、造成欧盟经济持续低迷的论调比以往更为喧嚣。例如，对于英国脱欧，就有学者认为其真正原因在于来自中国的竞争使英国人丢失了工作岗位；作为佐证，他们指出，过去 30 年里受中国进口激增影响的地区与脱欧投票之间存在着统计学上的强关联。^②为此，欧盟内贸易保护主义暗流涌动。例如，根据 2001 年欧盟与中国签署的《中国加入世贸组织议定书》第 15 条规定，到 2016 年 12 月 11 日中国加入世贸组织的 15 年过渡期结束后，欧盟将在对中国出口产品进行反倾销时终止目前所采用的“替代国”做法。但事实上，欧盟想方设法规避承认中国的市场经济地位，并借机提升其贸易保护体系。在欧盟委员会 2016 年 11 月提出的立法倡议中，欧方提出了贸易保护的新手段，其核心是对特定行业在特定情况下出现的“倾销”行为，采取精确的重点打击手段。例如，如果欧方“认定”中国的钢铁行业出现产能过剩或是产品价格中包含国家补贴的成分，将征收高达数倍的反倾销税率，以“阻挡”中国产品对欧洲市场的冲击。^③与此同时，欧盟内对中资企业例如在德国的投资并购行为也频踩刹车，如于 2016 年 10 月叫停中国福建宏芯基金收购陷入亏损的德国半导体设备供应商爱思强。德国联邦经济部长加布里尔 (Sigmar Gabriel) 甚至扬言，要在德国以及欧盟层面引入新的投资规定，以防范来自中国的国有企业或有国家补贴的企业在德的“蓄意”收购行为。这些论调和行动的背后也隐含着向中国施压，要求更大程度地开放市场。^④

^① “Demonstrationen in mehreren Städten. Zehntausendfacher Protest gegen TTIP und CETA,” tagesschau.de, September 17, 2016, <http://www.tagesschau.de/inland/ttip-ceta-demonstration-101.html>.

^② Italo Colantone and Piero Stanig, “The Real Reason the UK Voted for Brexit? Jobs Lost to Chinese Competition,” *The Washington Post*, July 7, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/07/07/the-real-reason-the-u-k-voted-for-brex-it-economics-not-identity/?utm_term=.e25f6f94a834.

^③ 崔洪建：《别让保护主义“扭曲”中欧经贸合作》，《光明日报》2016 年 11 月 24 日，第 12 版。

^④ 郑春荣：《德国经济部叫停收购爱思强，这是德方所希望的“互惠”吗？》，澎湃新

同样的，2016年6月22日欧盟委员会发布的最新对华政策文件《欧盟对华新战略要素》一方面表达了与中国加强合作尤其是经济合作的强烈意愿，另一方面也异常高调地强调双方相互合作的所谓“对等性”和“公平性”，还将对等原则列为欧盟与中国发展关系时需要遵循的首要原则。^①

种种迹象表明，在欧盟经济振兴乏力的背景下，那些感到自己在全球投资贸易中遭受不利的欧盟国家和地区，正在出现滑向贸易保护主义的倾向，这些国家和地区的政治精英希望通过这种高筑壁垒、自我孤立的方法，来回应对民众对生活状况和政府政策的不满。

四、特朗普当选助长欧盟“逆全球化”思潮

特朗普当选美国总统，给整个欧洲造成巨大冲击。欧洲的政治精英们担心，在“特朗普效应”的助推下，欧洲右翼民粹势力将进一步获得动能，他们在摩拳擦掌，希望自己在接下来的选举中也能胜选，2017年法国、荷兰和德国都将举行大选。这些国家的右翼民粹政党领导人对选举充满期待，这是因为那些原本不去投票的选民，在“特朗普现象”的鼓舞下，可能感到自己的选票会起作用，从而争相去投票并参与到政治活动中。

至于英国脱欧，特朗普在竞选中表示出对英国脱欧的理解与支持，并认为，默克尔的难民政策毁灭了欧盟。因此，特朗普的当选，会给已经面临内部离心力的欧盟增添一股强大的外部离心力。2016年12月4日，意大利总理伦齐所推动的宪法改革公投失败，人们已经在担心，意大利的右翼民粹政党“五星运动”会因此得势，后者已经提出要举行“脱欧公投”；在法国，国民阵线领导人勒庞同样表示，若她当选法国总统，也将推动法国就是否留欧举行全民公投。

另外，特朗普领导下的美国也将会采取与全球化相悖的回缩行动。在经济方面，由于特朗普总体上认为此类自贸协定让美国吃亏了，因此TTIP的

闻，2016年10月29日，http://www.thepaper.cn/www/v3/jsp/newsDetail_forward_1551358_1。

^① 冯仲平：《英国脱欧对欧盟及中欧关系的影响》，《欧洲研究》2016年第4期，第7-8页。

谈判很可能会被“冻结”。与此同时，如果美国单方面征收高额关税，新兴经济体有陷入衰退的危险，欧洲的就业岗位也会因此受到威胁。受美国贸易保护主义的驱动，欧盟内部要求加强贸易保护措施的呼声也会进一步增强。

由此可见，在特朗普上台后，欧盟内的“逆全球化”思潮很可能进一步强化，尤其是右翼民粹政党会进一步扩大地盘，由此迫使主流政党也采取某种右倾立场，以迎合民众的不满情绪。但也必须辩证地看到，欧盟内部依然存在着主张延续全球化进程的力量，例如德国总理默克尔在启动德国的 2017 年二十国集团（G20）主席国任期的发言中表示，G20 有责任共同通过深化国际合作，而不是通过设隔离墙或回归民族主义来应对全球化世界的紧迫挑战，只有这样，G20 才能使全球化惠及所有的人。^① 在“逆全球化”暗流涌动的欧盟，默克尔的表态无疑是一个亮点，因为历史经验表明，退回到民族主义，并不能有效应对全球化带来的挑战，只会适得其反。

[收稿日期：2016-12-08]

[修回日期：2016-12-25]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① “Regierungspressekonferenz vom 30. November,” bundesregierung.de, November 30, 2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/11/2016-11-30-re-gpk.html>.

西方国家的逆全球化危机 和“驯服”全球化

景丹阳

【内容提要】 当前，在全球范围内正在兴起一场逆全球化浪潮。对其起因的认识不尽相同，有的认为是经济危机引燃民粹主义和极端主义，有的则强调所谓文化焦虑及其背后的社会政治转型因素。全球化具有双重属性。一方面，技术革新、社会组织模式和思维方式的变革在更深层次上促进了效率提升和财富增长。另一方面，全球化又会破坏社会稳定和加剧不平等。就全球化的负面影响而言，一是政府有效管理更加困难，巨型企业拥有了不弱于主权国家的权力，以至于传统国家和社会在面临挑战时无能为力；二是距离的拉近使得不同国家和地区更容易相互影响、引发混乱，造成人们的不安全和焦虑感；三是全球化天然地具有加剧不平等的倾向，这种倾向源于现实世界的不平等。本文认为，西方国家出现的逆全球化浪潮是多个因素长期作用的结果，将其简单归因于全球化有失公允，真正的问题在于对全球化的应对不力。世界要走出危机、重现经济繁荣并克服全球化的可能负面效应恰恰要依靠更深层次的全球化。

【关键词】 逆全球化 民粹主义 自由主义 “驯服”全球化

【作者简介】 景丹阳，北京大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0052-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701004

冷战结束标志着以自由资本主义和民主制为内核的西方意识形态和政治结构的全球扩散，伴随而来的是全球化以前所未有的速度将整个世界连接起来。在过去的 20 多年里，人类财富迅速增长，技术革新一再加速；与此同时，经济危机、政治动荡似乎也更加频繁，影响也更为深远。面对随着全球联系深化而来的不确定性，人们对全球化的信心正在出现动摇。以主要工业化国家从全球化（或一体化）的主动后撤以及保守乃至极端主义政治势力的上台或兴起为标志，全球化正在面临危机。事实上，全球化具有促进经济发展、科技进步和加剧不平等、引发危机的双重属性，这是由全球化的本质决定的。即：以资本、人力等各要素的自由流动来构建一个更小、更开放、相互间联系更紧密更深刻的世界。这一本质并无好坏，将其负面效应放大的是政治现状和对全球化的管理不力。因此，对全球化的推动和利用应是一个强化其正面效果而限制、缓解其消极影响的过程，不能放任其自由发展——这也正是当下世界正面临的危机的主要根源。本文将从考察危机根源，全球化双重属性的机制，以及如何放大正面作用、消减负面影响三方面展开，探讨西方国家将如何渡过当前危机，我们应该以怎样的态度和方式来对待全球化，以及中国在此过程中的可能贡献。

一、问题根源：经济危机还是文化焦虑？

尽管学术界和观察家们对当前世界面临的政治经济危机及逆全球化浪潮少有异议，但对其深层次原因却充满分歧。

（一）周期性循环：经济危机引起民粹主义和极端主义

关注经济因素的学者将此番逆全球化浪潮以及民粹主义、极端主义的根源归结为自由资本主义意识形态及其相关政策。归纳历史就会发现，主要工业化国家的经济政策在左（凯恩斯主义、大规模刺激和政府干预）和右（小政府、去管制、自由贸易等）之间摇摆，呈现出相当明显的周期性和规律性；这种政策摇摆带来了经济、政治危机，同时危机也推动政策的转向，两者相互作用。具体来说，受以亚当·斯密（Adam Smith）为代表的古典（经济）

自由主义的近乎天然的影响，西方国家早期大多推行以自由贸易为主要内容的自由主义政策，希望以“看不见的手”来实现国民经济的均衡增长。但一段时间后，由于自由放任资本主义自身的缺陷以及政府失位，经济危机爆发，生产停滞、通货膨胀、失业率攀升。此时国家政策会转向政府干预和大规模刺激，通过扩大政府职能和加强干预来重振经济，缓解滞胀。但在经济危机基本结束以后，自由主义再次抬头，新一轮周期开始。^①

政治动荡与混乱则几乎总是紧随经济危机发生。推行自由主义经济政策的国家领导人的初衷是以市场的活力和创新来带动经济发展、达到全社会最优状态，但自由主义下资本的自我积累和不平等的加剧等却阻碍着这一目标的实现。反倒是缺乏必要管制带来的过于宽松的经济环境，使得资本的自我逐利特性被成倍放大，引起部分国家的虚假繁荣和经济泡沫。其后果是少数群体获得暴利，却以其余国家和人群的利益受损为代价，最终引发经济危机。危机在受害最严重、对现状最不满和对未来最缺乏信心的一部分人群中引发恐慌，极易升级为民粹浪潮和极端主义情绪，给政治煽动家和机会主义者提供可乘之机。这些阴谋家通过极端言论迎合民意，煽动底层百姓，向他们许以上台后彻底改革现有政治架构、重建清明之治的诺言，以换取他们手中的选票，从而获得政权。

最典型的例子当属 20 世纪 30 年代“大萧条”。如果以 19 世纪 70 年代的第二工业革命开始计算，到 1914 年一战爆发时，世界资本主义经济已经高速增长了半个世纪左右。各主要资本主义国家间的经济发展不均衡加剧了世界经济结构的畸形，美国试图以信用扩张带动经济发展，最终导致了 1929 年 10 月份华尔街股市崩盘，这成为大萧条的开端。^② 尽管对于危机的根源究竟是市场失灵还是政府干预过多仍有争论，^③ 但这次经济危机很大程度上造成了人类历史上最大的政治危机却是不争的事实。经济不景气对底层工薪阶级的打击最大，饱受物价飞涨和失业之苦的社会中下层认为国家已经

^① 张新平、王展：《美国金融危机与新自由主义的破灭》，载《世界经济与政治论坛》2009 年第 3 期，第 50-52 页。

^② 参见[美]默里·罗斯巴德（Murray Rothbard）：《美国大萧条》，谢华育译，上海人民出版社 2003 年版，第 229-237 页。

^③ 张维迎：《理解经济危机》，载《读书》2009 年第 5 期，第 34 页。

被精英控制，而自己则是被抛弃的群体，未来希望全无。他们期盼一位“救世主”的出现，他能够打碎无能腐败的现行政府，革除一切弊端，真正为人民服务，带领他们达到理想的黄金时代。于是极端政客成了“最佳”候选人。

（二）线性发展：文化焦虑及其背后的社会政治转型

从传统社会到现代社会的转型是一个漫长而深刻的过程，其中伴随着诸多传统价值和联系的破坏。当很多人感觉到自己所珍视的政治社会文化传统被侵蚀以后，就会产生迷茫和困惑感，加之所谓“左”“右”翼政党在经济政策上的实质性趋同，文化及意识形态因素的重要性正在超越经济因素。工业革命以来，各个国家都在经历现代化过程中的深刻变革——这既带来了繁荣和发展，但也破坏了传统社会的秩序、联系和信任。原有价值联系的断裂为经济增长不均衡、政治扭曲以及社会动荡提供了土壤，专制政权、种族屠杀以及世界大战等政治灾难孕育其中。^①当前的逆全球化、民粹主义浪潮在很大程度上根源于不同社会在经历上述变迁时的消化不良和负面反应。正如塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）所言，现代性孕育着稳定，而现代化过程则滋生着动乱。^②

在此背景下，文化差异变得越来越重要，经济因素和收入水平只不过构成这一差异的表象特征。从 2009 年极端保守派“茶党”的兴起，到今天“特朗普旋风”横扫美国，各种民粹主义色彩强烈的政党在欧洲兴起，这都反映了民众期望与政治现实之间的某种巨大割裂。移民大量迁入、原有政治价值淡化褪色、公民社会不复存在，这是相当多普通西方民众眼中民主政体的当前图景。他们因为往昔浪漫的“黄金时代”一去不返、精英阶层把握和控制政府以及主流政治家的低效守旧而感到愤怒，这种情绪最终转化为对唐纳德·特朗普（Donald Trump）等政治人物的支持。另一方面，“左”“右”翼政治派别的经济主张自 20 世纪六七十年代以来逐渐靠拢，都偏向自由主义，并在冷战结束后达到顶峰。但随着 2008 年金融危机和此后政治动荡的

^① Pankaj Mishra, “The Globalization of Rage,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016, pp. 46-54.

^② [美]塞缪尔·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，张岱云、聂振雄、石浮、宁安生译，上海译文出版社 1989 年版，第 51 页。

扩散，包括自由派在内的政党都靠向了所谓混合经济，即加大财政支出和国家干预以促进经济发展，共和党人特朗普的经济刺激计划甚至比希拉里·克林顿（Hillary Clinton）的规模更大。正是在此意义上，观察家法里德·扎卡里亚（Fareed Zakaria）断言，当今时代的政治仍未逃出 20 世纪以来以左右意识形态区分的政治，文化因素在其中占据核心地位，具体选举模式巩固了这一区分，而经济因素不过是这一区分中的表象。^① 更严重的是，与经济领域恰好相反，美国的政治极化现象越来越严重，主要党派之间的分歧前所未有地扩大了。相关研究显示，在 2011—2012 年间的美国第 112 届国会中，最温和的一部分共和党议员几乎都要比最保守的民主党议员更保守。^② 这种分裂也说明了民众对政治制度的不信任，人们选择特定党派或候选人主要是出于对对立派别和候选人的厌恶，而非有多么赞同其所支持党派的立场，^③ 即福山所说的否决政治（Vetocracy）。^④

二、全球化的双重属性与政治经济危机的加剧

事实上，无论是经济危机还是文化焦虑，其反映的都是同一历史进程，只不过关注重点不同。经济因素和政治文化因素从来就是相互联系的。经济境况是决定社会文化和心理的一个基本因素，而政治和文化则是一国经济表现的晴雨表。以此次逆全球化浪潮来看，经济不景气动摇了人们的信心，而这种弥漫全社会的焦虑心态放大了事态的严重程度，加剧了危机。这一相互作用在更长时间段内也同样适用，全球化在此长周期内发挥了催化剂作用。

自工业革命以来的世界转型并非线性和均衡的，而是呈现周期性起伏，

^① Fareed Zakaria, "Populism on the March," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016, pp.9-15.

^② 朱文莉：《当政治极化与社会分化同行》，北京大学国际战略研究院，2016 年 10 月 12 日，http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAwNDU2NTAzOA==&mid=2649705066&idx=1&sn=360eb3e958ee41deef325135353aa8dd&chksm=83321b2bb445923da7b53814dde4172e6ec5f9dd7a5e6daa9246e93f7e7bea24a44ad2b16490&scene=4#wechat_redirect.

^③ "In Their Own Words: Why Voters Support and Have Concerns about Clinton and Trump," Pew Research Center, September 21, 2016, <http://www.people-press.org/2016/09/21/in-their-own-words-why-voters-support-and-have-concerns-about-clinton-and-trump/>.

^④ Francis Fukuyama, "America in Decay: the Source of Political Dysfunction," *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5, 2014, pp. 5-26.

甚至间或伴随着倒退。首先，转型和变革在西方国家率先开始，其他国家落后。英法美等国凭借先发性优势在政治、经济、文化等各个方面遥遥领先，并率先启动了向现代化国家的转变。这些先行者的优势是巨大的：非但不会遭遇后来亚非拉国家转型过程中极为不利的外部环境，反而可以强夺和利用其他国家的资源为己所用。其次，同一时期的国家、同一国家内的不同地区的转型进程未必均衡，这与政治、历史、地理等诸多因素相关。其客观后果是，一些国家或地区转型顺利，迅速实现了现代化，而另一些国家或地区则不那么幸运。第三，无论是西方国家还是当今的发展中国家，其转型过程中积累的问题多以周期性危机的形式表现出来。这主要是因为，在西方国家对外扩张一个多世纪以后，整个世界都已经被卷入西方主导的资本主义经济体系，因而周期性危机这一特点也扩散至全球范围。第四，无论是横向还是纵向看，不同国家或地区的转型进程并非相互割裂，而是在空间与时间上相互联系并影响。先发工业化国家一方面将自己的发展模式和经验推广给其他国家，甚至以强力剥削弱国，另一方面其发展成果也吸引着后发国家的各种要素的流入。这种互动的确帮助很多发展中国家加快了转型速度，但同时也造成了转型过程中的诸多问题。很多后发国家的原有社会结构、政治文化及经济基础已被破坏殆尽，以西方为模板的现代国家体系却因为水土不服而迟迟建立不起来，有的甚至陷入不进不退的“灰色地带”长达几十年。转型期的政治经济危机在此期间集中爆发。最后，作为新时代具有强大整合力量的全球化极大地强化了这一相互影响和作用。全球化让世界变得更小、更扁平、更复杂，这意味着不同国家、不同地区乃至不同个人之间的联系都前所未有的紧密了，世界上任何一个地区发生的事态都有可能给其他看似不相关的地区或个人带来影响，危机更是如此。以难民问题为例，欧美国家在远离本土上千公里之遥的中东地区推广民主甚至发动战争带来的地区动荡，最终会以恐怖主义和难民危机的形态影响到本国国内的政治走向和社会稳定。

（一）全球化的双重属性

如前所述，全球化的实质是资本、人力、商品、技术等各种要素的自由流动，最终造就一个更小、联系更紧密，同时更复杂、更不确定的世界。这

一本质决定了全球化的双重属性：一方面，逐渐消弭的国界、更加扁平的组织结构降低了各种成本，极大地促进了经济繁荣。新技术溢出、现代化管理理念的扩散以及资本在全世界范围内的自由流动，都推动了物质财富的几何级增长，而经济繁荣又反过来推动科技创新和扩散，将全球化推向更高阶段。但另一方面，全球化带来的扁平化和流动性让政府尤其是个人更加脆弱无助，这加剧了各个层面的不平等。面对要素流动的自由度和随机性增加，加上跨国界联系更加紧密和扁平的趋势，主权国家的组织形式越来越难以管制发生在本国境内的事态，也无法有效抵御他国事态对自身的影响。对个人而言更是如此，拥有更多资源要素的人往往也是适应全球化最好的人，他们在全球化时代如鱼得水，而本来就处于弱势、难以搭全球化便车的人则被越甩越远。同时，全球化强化了自由资本主义经济中市场的力量，也强化了其逐利性特征、加剧了不平等，成为经济政治危机的加速器。

一方面，全球化对生产力有明显的推动作用。经济发展依赖劳动力、资本、原料、技术、管理等要素，而全球化则能够在全世界范围内实现这些要素的最佳配置，以最低的成本实现效益的最大化。曾经阻碍技术扩散、信息交流和资本流动的因素在全球化时代正在被清除，需求方能轻易得到其所需要要素，并以极低成本投入研发或生产。更重要的是，全球化造就了一种全新的思维方式和组织模式，它讲求点与点之间的直接联系，推动一种上下层级更少、横向联系更复杂的扁平化社会组织模式的产生。在这一过程中，技术进步尤其是信息科技革命发挥了重要作用。当传统世界的政治力量还在缓慢调整步伐以适应时代变化时，技术的爆炸式扩散却将世界迅速联系起来，并日益将政府等传统势力推向边缘地位。在全球化浪潮中，技术更新、社会组织模式和思维方式变革在更深层次上促进了效率增长和财富增加。

另一方面，全球化也在破坏稳定和加剧不平等。首先，更多要素的自由流动和各种问题的复杂联系意味着政府在更大程度上被削弱了。对各国政府而言，诸多要素中冲击最大的是人和资本：资本的逐利性可能引发金融危机，大量移民则给当地原有政治经济秩序、历史文化传统带来冲击。国际“热钱”的大规模流动导致部分国家经济泡沫破灭、最终引发经济危机的例子已不少

见，而自 2014 年以来持续发酵的难民危机和移民大潮则比其他任何因素都更容易引起焦虑和恐慌。正如扎卡里亚所断言的，大规模移民成为全球化的最后一道关卡，^① 也将引起更大危机。同时，从跨国公司到全球整合性企业（globally integrated enterprises），全球化时代下的巨型企业拥有了不弱于主权国家的权力。它们如此强大、与各国联系如此紧密，以至于传统国家和社会在面临这种挑战时无能为力。^② 其次，距离的拉近使得不同国家和地区更容易相互影响，引发人们的不安全感。全球化促进了不同国家和人民之间的交流，同时也使人们更容易感受到发生在其他国家的震荡。在一个以即时网络通讯工具来认知外部世界的时代，片面、偏激、互相仇恨的情绪传播起来更加容易。在碎片化、情绪化的个人主义时代，政治动荡带来的危险更加分散和不可预测。再次，全球化天然地具有加剧不平等的倾向，这种倾向根源于现实世界的的不平等。在资本主义制度下，掌握资源的人永远是少数，而资本的逐利性特征则会使资源越来越集中，贫富不均越来越严重，全球化则加快资本集中速度、加大集中程度，将不平等推向极端。事实上，并非所有人都是全球化过程的获益者，相当一部分人被甩在了后面，并未获得全球化红利。具体而言，在全球化中处境日益不利的群体主要有两大类，一是多数发展中国家中的大多数普通公民，他们因为自己国家的弱势而天然地处于弱势地位；二是发达国家里只有中低教育水平、技术不熟练的中年以上工薪阶层，他们在全球化时代下的全球产业转移中处于不利地位。研究显示，特朗普的核心支持群体就是以白人、中年、劳动阶层为主，教育程度一般在高中以下，多集中居住在美国南部“圣经地带”和东南部阿巴拉契亚山区贫困地带。^③ 另外，全球化进一步深化了全球经济联系，国界的重要性日益淡化，因而以个人为单位的世界范围内的财富不平等在相当程度上取代了国别间不平等。^④ 信息技术革命加剧了这种不平等。

^① Fareed Zakaria, “Populism on the March”.

^② Sam Palmisano, “The Global Enterprise,” *Foreign Affairs*, October 14, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-10-14/global-enterprise>.

^③ 朱文莉：《当政治极化与社会分化同行》。

^④ François Bourguignon, “Inequality and Globalization,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2016, pp. 11-15.

对于本轮金融危机及接踵而来的逆全球化浪潮，20世纪90年代以来的全球化和自由主义政策负有重大责任。冷战结束后西方对自由民主胜利的喜悦、对全球化扩展的乐观掩盖了其负面作用，全球化在几乎毫无质疑的情况下高歌猛进。当玛格丽特·撒切尔（Margaret Thatcher）夫人和罗纳德·里根（Ronald Reagan）总统联手推动新一轮自由主义浪潮的时候，他们相信自由流动的资本也会成为更加公平的资本，促进经济均衡发展。事实证明两人对自由主义政策有些过度乐观——美国以信用促繁荣的超前消费型经济最终引发了波及全球的金融危机，而流动资本大量涌向希腊、西班牙等南欧国家，造成经济虚假繁荣并最终引发债务危机和国家破产。有学者将欧洲债务危机直接归因于20世纪80年代后期欧盟政策的自由化转向及其建立一体化市场的努力，认为法国左翼领导人弗朗索瓦·密特朗（François Mitterrand）及其财长雅克·德洛尔（Jaques Delors）——后担任欧洲委员会主席——没能“顶住压力”坚持国有化及政府管制的左翼政策，为了与其他西方国家保持一致而转向更“先进”的自由主义政策。^①这直接给欧盟此后的财政和经济走势定下了基调，成为如今危机的祸根。这种判断未免夸张，但并非全无道理。

（二）全球化管理不当与逆全球化危机

全球化本身并无优劣，重要的是怎样善加利用。其自身的双重属性及当前的逆全球化危机，很大程度上凸显出各国的全球化管理危机，这要求国家机器和社会机制顺应时代要求加以改革。

尽管具有双重属性，全球化的积极面总体上仍大于消极面。然而也正是这一认识客观上导致了全球化的管理危机，^②因为政治、商业、学术精英们并未充分重视管理全球化消极面的机制建设。制造业的全球再布局让发达国家底层工人阶级丢掉了工作，个别地区的战争动乱产生大批涌向欧美的难

^① Arthur Goldhammer, “How French Socialism Built—and Destroyed—the European Union,” *Foreign Policy*, September 9, 2016, http://foreignpolicy.com/2016/09/09/how-french-socialism-built-and-destroyed-the-european-union/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2AEditors%20Picks.

^② James Stavridis, “The American Brexit is Coming,” *Foreign Policy*, October 6, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/10/06/the-american-brex-it-is-coming-tp-p-trade-trans-pacific-partnership/>.

民，给迁入国家带来多方面冲击。全球化时代的不确定性在诸多层面加深了人们的焦虑和隔阂，极端思想和民粹主义比以往更容易滋生。这些原本应被社会吸纳并尽可能消除的问题未得到现有主流政治的足够重视，它们不断积累并最终演变成为系统性危机。当危机已然爆发时，各国领导人发现他们面临重大困境：人民对政府机构丧失了信心，希望彻底推翻现有建制、推动全面改革。主流政治的改革计划却都是在既有框架下追求稳妥的渐进主义措施，离普通民众的期望太远。正因如此，政治极端派利用民众心理，通过迎合其诉求而获得底层民众支持。从西班牙“我们能”党（Podemos）到法国国民阵线（National Front），从德国另外选择党（Alternative für Deutschland）到奥地利自由党（Freiheitliche Partei Österreichs），^① 很多西方国家都有滑向民粹主义的危险。

这一场景很难不让人回想起纳粹德国。法西斯主义也兴起于经济高速增长后的危机期，其特点有：大量外国移民迁入、不平等加剧、失业率升高等，这都为希特勒的崛起提供了土壤。值得注意的是，几乎整个欧洲都参加了第一次世界大战，十多年以后的大萧条席卷了所有资本主义国家，民粹浪潮也并非只发生在一两个国家，但最终却只在德国、意大利等少数国家形成气候，其他国家的“民主制度”则成功抵御了危机侵蚀。这种差别的主要原因是这些国家政权——主流政治家及各领域精英——在面对民粹浪潮时的应对措施不同。德意等国的主流政治不断向极端分子及其支持群体妥协，最后甚至几乎没有抵抗地全盘交出政权（如兴登堡），使整个国家陷入极权统治，最终走向毁灭。美国、斯堪的纳维亚国家的建制派或传统主流政治家则早早意识到了任由事态发展的危险性，在危机发酵引起政局变动之前及时采取措施，保证了“民主制度”的正常运转。这些应对措施基本上是建制派的渐进主义和民粹运动的全盘改革的结合体，既充分吸收了广大底层民众要求变革的声音，同时又能将其纳入现有政治框架中，不致引起政局的根本性变动。也即是说，经济危机的最大危害并不是它所造成的经济动荡，而是既有政体在面临这种动荡时的应对不力。这一判断在很大程度上同样适用于今天的情

^① 欧洲国家概况，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/。

况，如果当政者和建制派力量对当前危机认识不足、重视不够，不能做出反应的话，事态很可能会继续恶化。

三、“驯服”全球化：强化正面效应，减轻负面效应

无论是挟冷战获胜之势推进全球化的西方国家，还是为发展经济而加入全球化的发展中国家，他们都视全球化为实现繁荣的工具，甚至是解决一切问题的灵丹妙药，却几乎无视了伴随全球化而来的一系列危机可能。尽管正面临逆全球化浪潮，很多人对全球化对于人类社会进步的总体推动作用仍深信不疑。因为，在金融危机和民粹浪潮之外，人们还看到全球化的种种利好：联系更紧密、更加充满活力的世界，社会公民权利的全球扩展，中国等新兴国家崛起推动国际体系更加多元平等，诸如易贝网（eBay）、阿里巴巴（Alibaba）等科技和商业革命对人类生活方式的改造，等等。除少数直接受害者外，大部分人尽管抱怨全球化造成的不平等加剧，但他们的收入毫无疑问增加了。^① 这个世界仍一如既往甚至比危机前更需要全球化，某种程度上应对当前危机的关键也在于更深层次的全球化，它的好处将是推动世界继续进步的最重要力量之一。为了最大限度地发挥其长处，就需要消减和缓解其负面作用。

（一）继续推动全球化和经济发展

工业革命以来仅仅一个多世纪的时间人类社会创造的财富就远远超过了之前数千年的财富总和，20世纪末开始的全球化浪潮和信息技术革命则再次更新了经济增长模式，科技和商业的互动构成了经济增长的最强大动力。经济增长始终是解决人类社会各种问题的根本，它在所有层面上丰富人类解决问题、推动进步的手段。科技进步和知识革新将人类的认知盲区向外无限延展，财富增长则将知识革命变为现实，两者构成了经济增长的两根支柱，人类生活水平也显著提高。虽然这种生活水平提高在全球任意地点并

^① 刘瑜：《如何看待美国大选中的川普现象》，澎湃新闻，2016年11月5日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1555669。

非都是均匀的,不过可以肯定的是,全球大部分人的生活相比以前都改善了。值得指出的是,在前工业化时代及(一定意义上)前全球化时代,由于整体经济增长速度较慢,人们对不平等加剧的直观感受并不强烈。但随着全球化的深入,贫富差距被成倍放大,这种短期内的不平等迅速拉大给落后者的落差感更强烈。另外,全球化同时还拉近了距离,使得差距更加直观可感,原本“与世隔绝”的落后群体发现自己无处可逃,被推向全球化大潮的边缘。

任何一种变革都不是零危害的,进步的同时必然伴随着一系列负面效应,全球化也是如此。但如果将其置于一个更长的历史时期就会发现,全球化正面作用的不均衡只是短期的,它的红利终将润泽全人类——当然,前提是采取有效的管控措施。事实上,人类社会已经多次见证了类似过程的发生。在工业革命之初,暴力革命和政权垮台对仍处于资本主义原始积累阶段的西欧诸国而言显得并不遥远,社会急剧转型,“羊吃人”运动将贫富差距拉大到无以复加的程度。然而在度过这段震荡期后,这些国家最终一步步发展成为在社会经济各方面领先全球的资本主义强国,绝大多数人都拥有较高生活质量。因此,我们应当关注的是如何有效应对变革带来的消极影响,确保全球化浪潮不会退去,最终惠及所有群体,而不是因噎废食,抛弃全球化。

(二) 建立更有效的社会保障体系

以长期的经济增长溢出效应来最终“润泽”受全球化冲击的群体,并不意味着任由其自己在困境中挣扎;政府和社会要采取措施保障他们的境况至少不会持续恶化,不会被冲击彻底击倒,以免引发更大动荡。为实现这一目标,在两个方面改进社会保障措施是必要的。短期而言,以二次分配为主的直接资金补贴可以给弱势群体提供最有力支持。对受全球化打击的人群而言,适应新的竞争环境并不容易,往往需要一段时间的学习或培训,在此时间段内,由政府部门直接发放的补贴将尤为重要。尤其在民粹主义兴起的背景下,保证这一群体的境况不会继续下滑,二次分配具有特别重要的意义。另外,公平有效的二次分配体系本身就是一个运转良好的社会所应具备的要素之一。

长期来看,由政府与社会支持的二次就业培训和相关教育课程是帮助弱

势群体走出困境的关键。仅靠政府救济并非长久之计，重要的是保证其在全球化时代中重获竞争力，虽然这并不容易。庞大的中产阶级之所以能够存在，就是因为经济繁荣创造了足够多待遇优厚的职位。在全球化中，中产职位并未减少（事实上甚至增加了），它们只是在全球范围内被重新配置了而已。留在发达国家本土的，几乎都要求有更高教育水平和技术的岗位，而以往从事低端工作的工薪阶层则无法胜任这些工作。因此也就不难理解，反对全球化最激烈的人群，往往是受全球化冲击最严重的人群。皮尤研究中心最近的一项调查研究显示，美国就业市场中，要求中等以上教育水平、技术水平和工作经验的工作岗位数量由1980年的4900万增长到了2015年的8300万，占总就业岗位的68%；另有超过87%的就业者或求职者认为新的技能和培训对于职场成功而言是至关重要或者重要的。^① 这些培训应包括：以全球化竞争为导向的二次就业培训，包括基本国情、全球形势等的基础教育，以及相关的就业信息服务。这些技能储备能帮助他们在全球范围的产业重组中找到更稳定的新工作，最终帮助他们重新加入中产阶级并成为全球化的坚定支持者。当然，政府同时也要保证经济运转良好以创造足够多的就业岗位。社会保障体系是社会良好运行的保障，更是危机时的稳定器，面对逆全球化浪潮，西方国家需要更有效、更精准的社会保障。

（三）强化早期预警和响应能力，提振公民信心

民粹主义危机演化到今天这种程度，一个重要原因在于各国在危机显露之初并未给予充分重视，也未采取应对措施，以致在危机最终爆发时无能为力。主流政治的共同点就是对新问题不够敏感，难以做出及时和准确的反应，最终往往使小问题升级为大危机。尤其是在全球化时代，信息更新速度快，社会多元而复杂，传统政府机构和政治家在面对新挑战时显得难以跟上节奏。此次逆全球化浪潮可看作西方社会的长期弊病积重难返，并在经济危机的诱导下集中爆发，给现行体制以重创。

在面对迅速变化的社会和民意时，政府应当更加开放、自信和灵活。这不仅涉及治理结构的改革，也包含思维方式和心态的变化。一方面，应当改

^① “The State of American Jobs,” Pew Research Center, October 6, 2016, <http://www.pewsocialtrends.org/2016/10/06/the-state-of-american-jobs/>.

变以往政治中的党派相互攻伐、政策落实缓慢的状况；贴近底层民众，不仅听取他们的意见，更要尽力实现其诉求。另一方面，在意识到问题后应当重视并加以解决，而掩盖或拒绝承认问题的存在，甚至企图通过强行压制来“消灭”问题只会适得其反。即便短时间内很难扭转现状，但至少应表现出积极态度，以提振政府公信力。当希拉里连如何刷卡进入纽约地铁闸口都不知道、邮件丑闻频频爆出时，不难想见她和她的民主党在选民心中是何种形象。在焦虑的民众看来，一个反应迟缓、行动无力的政府就是一个被精英控制的机器。在此情况下，重建政府在民众中的形象是首要任务。

（四）重视移民问题的社会和文化冲击

作为全球化中最重要的流动要素，移民问题值得专门讨论。尽管具有相似性，但移民和难民问题在影响逆全球化浪潮和民粹主义方面却有本质不同。移民是全球化的后果和组成要素，它对接收国的影响主要在社会和文化方面，而难民则主要带来经济和政治影响。人们对于迁入移民的排斥主要来源于文化和心理因素，他们害怕移民稀释本社会原有属性、核心价值观乃至民族特性，最终造成认同危机和社会分裂，如美国人对“我们是谁”^①的质疑。至于移民会夺走本地居民的工作岗位和社会福利，其中有很大一部分来自于片面认识的以讹传讹以及政治家们的竞选说辞。移民通过合法途径进入某一国家，同样要面临当地居民所面临的就业竞争，而且可能因为语言、文化、环境等方面障碍而更加困难。如果说有本地居民的工作被移民“抢走”，其中大部分都是不具备很高技术含量的中低收入工作。与此同时，拥有高教育水平的移民对本国经济发展和科技文化进步的促进作用则要大得多，这些人往往成为该国发展的重要推动力量。退一步而言，即使本地人因为移民涌入而丢掉工作，但从长期来看，国外移民给这个国家带来的竞争力和经济繁荣将超过前一部分损失。这样，问题又回到了长期经济发展和短期不平等上来。因此，移民造成的经济冲击在很大程度上是个伪命题。难民则不同，他们在短时间内大量集中涌入，多数为不合法途径，且难以保证受教育水平和各方面素质，短期内很难被接收国作为合格劳动力吸纳。更重要的是，某些

^① 参见[美]萨缪尔·亨廷顿：《我们是谁：美国国家特性面临的挑战》，程克雄译，新华出版社 2005 年版，第 8-15 页。

恐怖分子会混迹其中伺机发动袭击。另外，移民在接收国往往大量聚居，有的仍保持其原有生活方式及习惯，或者不遵守当地法律法规，这对所在国来说是极大的经济和社会负担，长此以往将成为不稳定根源。这一情况我们在法国已经看到。

移民的确会带来文化冲击，但对它的恐惧很多时候却被放大了。首先，接收移民少、民族构成单一的国家确实更少面临由移民引起的民粹主义危机，比如日本。其次，即便是吸收大量移民的种族文化多元的国家，如果处理得当，也能最大限度避免移民带来的文化和社会冲击。法国政府禁止穆斯林妇女在公共场合佩戴“布卡”（burqa）头巾，^①但现在法国的社会冲突和安全形势是欧洲最差的国家之一；荷兰也有大量穆斯林、黑人和亚裔移民，但由于自信、开放和包容的政策及社会氛围，社会秩序比较安定。事实上，政府应当做的是以开放的态度尽量消减公众因为了解不足而对移民的恐惧和排斥情绪，而不是相反。若干简单措施就可以收到不错效果，如通过公益广告来宣传全球化及移民将如何使全社会在经济上受益、在文化上更加多元和具有活力，出台政策帮助移民适应当地文化，找到工作并融入社会，等等。

（五）强化国际合作、加强国际金融资本监管

进入全球化时代以来，金融领域越来越成为最不透明、不平等最突出的领域。全球化使要素流动更加便利，资本流动尤其如此。国际热钱在资本的逐利本性驱动下在世界范围内快速流转，不仅使操纵资本流动的金融大鳄轻松获得巨额回报，同时也给国际金融市场带来巨大风险和不确定性。在此过程中，资本家们因为处于全球化顶端而总是能够在危机爆发时避免损失甚至从危机中获取暴利，而广大发展中国家和底层百姓则损失惨重。国界更松弛、国家间联系更紧密的世界需要各国、各国际组织之间更紧密的合作，以提高国际金融体系的透明度。

历史地看，对资本的放任最终必将带来市场失灵和经济危机。亚当·斯密在《国富论》中提出市场这只“看不见的手”会自动配置资源使其达到最

^① Angelique Chrisafis, "France's Burqa Ban: Women are 'Effectively under House Arrest'," *The Guardian*, September 19, 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/sep/19/battle-for-the-burqa>.

优；但他同时也指出，如果完全对市场放任自流而不加管制，它最终会失调紊乱。因此，他又在另一本同样重要的著作《道德情操论》中强调社会规范和道德对市场的节制和平衡作用，但往往被后人所忽视。法国经济学家托马斯·皮凯蒂（Thomas Piketty）在其新著《21 世纪资本论》中重申了当今时代的同样问题。在他看来，资本收益率超过经济增长率说明世界经济已经陷入了不正常状态，这种不平等的持续将会引发更大危机。^①

结 束 语

人类社会进程总是在左右之间摇摆。自 20 世纪 90 年代以来，伴随着对“历史终结”的乐观，西方各国乃至整个世界在自由主义方向上狂飙突进，既见证了信息科技革命对经济增长、对人类文明的巨大贡献，也经历了世界范围内不平等的加剧和普遍的不确定性。直到不久前时任意大利总理伦齐公开提倡并向默克尔等领导人兜售凯恩斯式的刺激计划，甚至连长久以来作为自由主义旗手的国际货币基金组织（IMF）都承认，很多基于新自由主义的政治经济政策是错误的。^② 自由主义理念及政策对此次全球性危机负有的责任之重大可见一斑。与以往历次经济危机不同，全球化及其变数让未来更加不确定。

唯一可以确定的是，在全球化的时代，越是面临不确定性，越应该保持开放，无论对国家还是个人都是如此。全球化带来了前所未有的风险，同时也提供了无限的可能性，在一个更加开放、多元的世界中，只有足够开放、主动拥抱全球化的国家才能从中获益，中国在过去 30 多年的经历已经充分说明了这一点。目前出现在西方国家的逆全球化浪潮和民粹主义是多重因素长期作用的结果，将其简单归因为全球化有失公允。相反，要走出这一轮危机、重新实现经济繁荣并克服全球化的可能负面效应，恰恰还要依靠更深层

^① 参见托马斯·皮凯蒂：《21 世纪资本论》，巴曙松等译，中信出版社 2014 年版，第 26 至 28 页。

^② Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri, “Neoliberalism: Oversold?” *Finance and Development*, Vol. 53, No. 2, June 2016, pp. 38-41.

次的全球化。

中国可以在以下几方面对推动全球化作出贡献。第一，继续深化经济结构改革和推动经济增长方式转变，保持增长势头。当前世界经济低迷的主要原因和表现有消费需求不足、贸易增长乏力、大宗商品价格下滑等，^① 中国作为世界第二大经济体和第一大贸易国，是世界经济增长和复苏的重要引擎。只要中国能保持较高速度的增长，就会持续为世界经济复苏提供动力，为全球化深化创造有利环境。在全球经济不景气的大潮中，中国的作用尤为重要。其次，积极参与多边国际事务，包括积极建设更具包容性和符合时代特点的多边国际组织，推动国际秩序多元化和民主化。建设民主的国际新秩序需要更加积极主动的中国，更多元的国际活动也需要能够发挥作用的国际组织。现有国际组织在组织结构、活动方式上与全球化已有脱节，无法匹配其活力与挑战，对全球化和自由贸易的推动作用大大下降。^② 中国应在实力增强的基础上在国际舞台上有所作为，积极参加国际事务、参与建设更加多元、更具包容性的国际秩序。亚投行通过深化与亚欧各国经济合作、促进各方经济发展，表明了中国促进世界经济发展与深化合作的意愿和决心，是“一带一路”倡议在互惠互利、共同发展的基础上的具体落实。第三，推动科技创新，将全球化推向更高层次。科技发展与扩散是全球化的重要动力，也是经济增长的支柱，新一轮科技革命往往能够推动全球经济的又一次深刻变动。以科技促发展既是中国经济继续增长的要求，也符合全球化时代的基本特征。以物联网、大数据、智能机器人、生物科技、无人驾驶、航空航天等前沿科技领域为代表，新的科技革命正在酝酿之中，抓住当前机遇将是中国参与新一轮全球化的重要保障。应积极加大对科研创新的投资力度、加强官商学合作、鼓励民间创新。。最后，要缩小分歧、管控风险，为全球化营造良好的国际环境。当前国际形势总体稳定，经济相互依赖的加深也制约着政

^① 陈琪、管传靖：《全球经济治理的中国方案何以让世界倾听？》，卡内基清华中心，2016年9月28日，http://carnegietsinghua.org/2016/09/28/zh-64845/j6fq?mkt_tok=eyJpIjoiT1RaaU1HTmtOV000WldabSIsInQiOiJ6TG0ycXowS05cL3RtZ29rTWhzUDZ0TDFnVlZuVU1DSIFmWnJBTKgwdXlhRHpjK1wvVEFrU1Q4NWIVdkJDcGx6XC9zMHBoDMxGR0tBYnFwQjBBBeUicL1VucjE0aDBlTnR5MjFMRE5aMTVGbUUhRNDg9In0%3D。

^② 参见《客观认识逆全球化，积极推进包容性全球化》，中国与全球化智库，2014年12月14日，<http://www.ccg.org.cn/Research/View.aspx?Id=5417>。

治安全方面的矛盾，但若干主要国家，如中美、中日之间的分歧及潜在的冲突可能仍令人担忧。尤其是全球经济不景气导致的民粹主义浪潮与长期存在的民族主义的结合，可能成为促使全球化退潮的导火索。中国应推动国际社会珍视来之不易的发展与合作成果，推动有关国家加强交往与磋商，建立对话机制和风险管控机制，避免矛盾升级导致冲突。

面对主要西方国家对全球化的怀疑，中国作为新兴的经济大国，承担着更加重要的角色。作为全球化的最大受益者之一，中国充分了解全球化对于自身及世界经济发展的意义，因此，无论由于何种目的，中国都没有理由任由全球化退却而无所作为。事实上，中国对全球化与自由贸易的依赖程度不低于任何国家，推动它的进一步扩展，是符合中国利益的唯一道路。另外，全球化本身就是一个需要不断深化和扩展的过程，任何停滞和徘徊都无异于倒退。中国需要而且唯一要做的，是坚定全球化信念，通过促进经济发展、加强多边合作、鼓励科技创新以及规避可能的风险等手段，推动全球化走向更深层次。

[收稿日期: 2016-11-15]

[修回日期: 2016-12-15]

[责任编辑: 樊文光]

争论焦点和集团重组*

——政府间谈判阶段的安理会改革

毛瑞鹏

【内容提要】 联合国大会第 62/557 号决定标志着安理会改革由“不限成员名额工作组”模式转变为政府间谈判模式。在政府间谈判阶段，各种改革力量围绕谈判框架和谈判原则展开了激烈交锋。成员国主导原则得到了中国以及“团结谋共识”集团的积极支持。同时，改革中的一些主要集团也发生着分化和重组。在原有的四国集团、“团结谋共识”、非洲联盟等国家集团之外，L69 集团、小岛国家联盟等新的集团也日益活跃起来。印度等国家领导的 L69 集团试图扮演协调各方立场的角色。非洲联盟内部的立场分歧有加剧的趋势，成为影响改革进展的一大变数。美国在这一阶段调整了对印度“入常”的态度，拉拢印度制衡中国的意图更加明显。为此，中国在政府间谈判中宜采取“低介入”的策略，防止安理会改革成为离间中印和中非关系的工具。

【关键词】 联合国 安理会改革 政府间谈判 成员国主导原则 集团重组

【作者简介】 毛瑞鹏，上海对外经贸大学法学院副教授

【中图分类号】 D813.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0070-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701005

* 本文系教育部人文社会科学研究项目“联合国安理会改革与美国的选择性支持政策研究”（12YJCGJW009）的阶段性成果。感谢《国际展望》评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

在四国集团以及印度等国家领导的 L69 集团的推动下，安理会改革在 2009 年以后正式进入了政府间谈判（intergovernmental negotiation）阶段。新的时期，各集团围绕政府间谈判的框架和原则展开了交锋。2015 年 7 月，在庆祝联合国成立七十周年之际，第 69 届联合国大会主席、来自乌干达的萨姆·库泰萨（Sam Kahamba Kutesa）推动制定了所谓的政府间谈判的案文，再次引发有关安理会改革的激烈争论。2016 年 1 月 30 日，非洲联盟首脑会议呼吁加快联合国安理会改革。而在此前举行的外务局长级会议上，日本、德国、印度和巴西组成的四国集团一致同意与非盟进行磋商，制定改革安理会的联合决议案。在政府间谈判阶段，一些新的国家集团也活跃起来，各集团间立场协调也加速展开，使改革前景充满变数。梳理自 2009 年以来安理会改革的政府间谈判，厘清其中的焦点问题和主要国家集团的立场，有助于把握改革的发展方向。

一、冷战结束后安理会改革的阶段性演变

冷战结束后的安理会改革是 20 世纪 70 年代末改革动议的延续。1965 年安理会首次成功实现扩容增加四个非常任理事国之后，在发展中国家的要求下，1979 年第 34 届联大通过第 34/431 号决定，将题为“安理会的公平代表权和增加成员国数量问题”列入临时议程。然而在东西方阵营的联合抵制下这次改革未能取得进展。在 1981 年至 1991 年期间，该议题每年均被推迟到下一年度审议。^① 冷战结束后，联合国安理会改革问题更加迫切，迄今共经历了三个阶段的演变。

（一）1992—1998 年：确保公平时期

这是安理会改革议题在冷战后的第一个阶段，其基本特点是：改革力量相对分散，各方围绕公平代表性展开斗争。1992 年 9 月，印度及其他 35 个不结盟运动组织成员建议联大将安理会改革列入当年的联大议程。同年 11 月，这些国家又联合日本和德国向联大提交了要求审议这一问题的决议草

^① 联合国大会全文记录，A/48/PV.62，1993 年 11 月 23 日，第 2 页。

案，并于12月11日获得通过，即为A/RES/47/62。联合国大会在1993年12月3日第48/26号决议中决定设立一个“不限成员名额工作组”（Open-ended Working Group），审议安理会成员数目的增加及与安理会有关的其他事项。冷战后安理会改革的序幕正式拉开。

由于各方对冷战结束后的国际体系转型方向意见不一，因此对安理会改革的构想也争议重重：美国曾试图推动日本和德国“入常”的“快速修正方案”，发展中国家则要求改革遵循均衡代表性原则，反对排斥发展中国家的做法。这一阶段的高潮发生在1997年。当年3月20日，联大主席、安理会改革不限成员名额工作组主席拉扎利·伊斯梅尔（Razali Ismail）提出了一份将安理会扩大至24个席位的方案（简称“拉扎利方案”）。在新增的九个席位中，五个为不拥有否决权的常任理事国、四个为任期两年的非常任理事国。这一方案还规定，其中的两个常任理事国席位将从发达国家中选出，其余的三个常任席位将分别从非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比的发展中国家中产生。四个非常任理事国席位分配给非洲、亚洲、东欧，以及拉丁美洲和加勒比国家。^①

拉扎利方案一度被认为体现了各方权力诉求的平衡，是冷战后最接近成功的一次改革动议。^②然而这一方案却遭到了发展中国家及意大利等国的极力反对。^③不结盟运动组织在其中发挥了关键作用。它提出，由于其成员在安理会扩大问题上存在严重分歧，扩大将会造成不结盟国家之间的分裂和削弱该组织的内部团结。^④

这次争论的一个直接结果是，在意大利和不结盟运动组织成员的推动下，联大于1998年11月23日通过了A/RES/53/30号决议。这一决议规定：“如无大会会员至少三分之二的赞成票，不就安全理事会席位公平分配和成

^① 联合国文件，A/AC.247/1997/CRP.1，见A/51/47附件二，1997年8月8日。

^② Edward C. Luck, “Tokyo’s Quixotic Quest for Acceptance,” *Far Eastern Economic Review*, May 2005, pp. 7-8.

^③ Paul Lewis, “U.N. Panel Proposes Expanding Security Council to 24 Members,” *New York Times*, March 21, 1997, p. A13.

^④ Benjamin Macqueen, “Muslim States and Reform of the United Nations Security Council,” *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, Vol. 4, No. 3, 2010, p. 61.

员数目增加的问题及有关事项做出任何决议或决定。”^① 这份决议否定了拉扎利方案中关于仅需出席并参加联大投票的会员国的三分之二多数便可通过安理会改革框架的做法，起到抑制强力推动改革的效果。伴随着激烈的争论，拉扎利方案最终被束之高阁，安理会改革一度进入沉寂。

（二）2003—2007 年：集团性竞争时期

在沉寂 5 年后，安理会改革于 2003 年进入冷战后的第二阶段，其突出特点是：各改革力量组建集团相互竞争，其中日本、德国、印度和巴西结成的四国集团充当改革的主要推动者。在拉扎利方案失败后，日本和德国等潜在的常任理事国候选国开始寻求联合。2003 年，联合国秘书长科菲·安南任命“威胁、挑战和改革问题高级别小组”研究改革问题。2004 年 12 月 2 日，高级别小组公布报告《一个更加安全的世界：我们共同的责任》。^② 报告就安理会扩大推出了两套方案，标志着新一轮改革正式启动。

这一时期，改革力量形成了三个相互竞争的国家集团：四国集团、非洲联盟、“团结谋共识”集团。2004 年 9 月，日本、德国、印度和巴西发表联合声明，宣布结成四国集团，相互支持共同谋取常任理事国席位。2005 年 7 月 6 日，四国集团向联合国大会正式提交了一份关于安理会改革的框架性决议草案，要求将理事国总数扩大到 25 个，包括新增六个常任理事国席位和四个非常任理事国席位。关于否决权问题，草案一方面要求新增常任理事国与现有常任理事国具有相同的权利，另一方面又规定，在《宪章》修正案生效 15 年后再通过审查这些修正案产生的情况，决定是否给予新常任理事国否决权，在此之前，新常任理事国不得行使否决权。^③

面对四国集团的攻势，2005 年 2 月 16 日，意大利、韩国、巴基斯坦等国家联合对外公布了一份题为“团结谋共识”（Uniting for Consensus）的文件，反对增加常任理事国席位。“团结谋共识”也成为这一集团（之前称“咖啡俱乐部”）的正式名称。为了对抗四国集团的提案，同年 7 月 21 日，意

^① 联合国大会决议，A/RES/53/30，1998 年 11 月 23 日。

^② 联合国文件，A/59/565，2004 年 11 月 17 日。

^③ 联合国大会决议草案：A/59/L.64，2005 年 7 月 6 日。除日本、德国、印度、巴西外，共同提案国还包括了比利时、法国、丹麦、葡萄牙、波兰、巴拉圭等 23 个国家。

大利、阿根廷、加拿大等 12 个国家联合向大会提交了一份决议草案。^① 草案要求新增 10 个任期两年的非常任理事国席位，从而使非常任理事国的数量增加至 20 个。

同一时期，联合国大会最大的地区集团非洲联盟也形成了统一的立场，向联大提交了非盟提案。根据 2005 年 3 月非盟执行理事会第七届特别会议达成的《关于联合国改革的共同立场：埃祖尔韦尼共识》，非盟要求：第一，非洲地区至少应获得两个常任理事国席位。第二，应由非洲联盟负责按照它所确定的标准，并在虑及所选代表的代表性和能力的情况下，选择其在安全理事会的代表。第三，只要存在否决权，就应当一视同仁地将它赋予所有安理会常任理事国。第四，非洲反对只增加非常任理事国席位的改革。^②

四国集团是这一阶段改革的主要推动者，其改革方案也一度被认为将有希望在联合国大会获得通过。然而，这次改革动议最终以失败告终。究其原因，四国集团的提案遭到中等发达国家和发展中国家的普遍反对，没有获得足够多的支持，且非洲联盟和四国集团陷入相互竞争之中。此外，中国和美国对四国集团方案的联合抵制也是该集团提案受挫的重要原因。

（三）2009 年至今：政府间谈判时期

2007 年 9 月 11 日，印度、巴西、尼日利亚和南非等 20 个国家联合提交了决议草案 A/61/L.69，并要求第六十二届联大主席立即着手进行政府间谈判。^③ 在此基础上，一个新的改革集团 L69 集团（以决议草案文号命名）^④ 诞生了。对于政府间谈判模式，意大利、韩国、墨西哥和巴基斯坦领导的“团结谋共识”集团则加以抵制。^⑤ 然而在 2008 年 9 月 15 日即第 62 届联大的最后一天，大会主席、来自马其顿的斯尔詹·克里姆（Srgjan Kerim）提出了一项妥协方案，建议在 2009 年 1 月 31 日前结束不限成员名额工作组的磋

^① 决议草案的共同提案国包括：阿根廷、哥伦比亚、墨西哥、意大利、西班牙、巴基斯坦、韩国、加拿大、哥斯达黎加、马耳他、圣马力诺和土耳其。

^② 埃及，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 5-7 页。

^③ 联合国文件，A/61/L.69，2007 年 9 月 11 日。

^④ L69 集团的名称来源于联合国大会编号为 A/61/L.69 的一份决议草案。L 代表有限分发，69 是联合国大会分配给该草案的代码。

^⑤ The United States Department of State, *United States Participation in the United Nations-2008*, <http://www.state.gov/documents/organization/134785.pdf>.

商，并在2009年2月28日前开始政府间谈判。最终，联大以协商一致的方式于9月15日通过了第62/557号决定。从2009年起，安理会改革正式进入了政府间谈判的阶段。下面将具体考虑政府间谈判时期的相关争论及其对中国参与联合国安理会改革的政策意义。

二、关于政府间谈判原则的争论

尽管四国集团对政府间谈判寄予厚望，然而谈判并没有缩小成员国的分歧。各种力量就政府间谈判的框架和原则展开了持续的争论。

（一）政府间谈判应遵循的原则

联合国大会第62/557号决定被普遍认为是政府间谈判模式的基础。它的核心内容包括：“以大会非正式全体会议的形式……以会员国的建议为基础……进行开放、包容各方和透明的政府间谈判，力求找到能赢得会员国最广泛政治接受的解决办法”[(d)段]；“使会员国在审议与安全理事会席位公平分配……相关的所有问题时达成普遍一致意见”[(f)段]。此外，该决定还指出，“会员国、区域集团和其他会员国集团的立场和建议”构成了政府间谈判的基础[(e)段(i)]。^①此外，第62/557号决定的e段(二)项还确定了政府间谈判的五个关键问题，即成员类别、否决权问题、区域席位分配、扩大后的安全理事会的规模和工作方法，及安理会同联合国大会的关系。

依据联大第62/557号决定，政府间谈判应遵守如下的规则：第一，安理会改革应坚持全面性以及它的五个关键议题之间的密不可分的关联性，为此，谈判必须包括这五个方面，并且不排斥其中任何一个问题或使之居于不重要的地位。第二，谈判必须具有公开、透明和包容各方的性质，不得漏掉任何的代表团或者排除任何的提案。第三，谈判应由会员国推动，所有倡议必须来自会员国或者得到会员国的完全赞同。^②

^① 联大第62/557号决定，《安全理事会席位公平分配和成员数目增加问题及有关事项》。

^② 西班牙，联合国大会全文记录，A/65/PV.48，2010年11月11日，第16-17页。联大第62/557号决定作为政府间谈判的指导原则以及五个关键议题相互关联的思想已经被联合国成员国广

2008年12月,在最后一届不限成员名额工作组会议上,“团结谋共识”集团主张在政府间谈判开始之前应首先就谈判的框架和形式达成一致,但四国集团却主张将联合国大会的程序规则作为谈判的框架。为此,12月5日,阿根廷和西班牙联合提交了一份建议案,并得到土耳其、意大利、加拿大和巴基斯坦等国家的支持。该建议案包含了“团结谋共识”集团关于政府间谈判的主要观点,并体现了该集团在政府间谈判阶段反击四国集团和L69集团的主要策略。

该建议案的主要内容包括:首先,政府间谈判的目标是对安理会的所有方面进行全面改革,以形成一个更加民主、包容、体现公平代表性、透明、有效和负责任的安全理事会。其次,政府间谈判应遵循以下原则:尊重成员国的主权平等;确保公平地域分配;加强安理会的民主特性,以使其对会员国更加负责;在改革中通过包容所有的、尤其是那些传统上代表性不足的会员国以及地区和其他集团的利益,加强会员国对安理会的所有权;增加会员国尤其是传统上代表不足的国家在安理会任职的机会。

最后也最重要的是政府间谈判的规则,该建议案主张:第一,谈判过程应公开、包容和透明;第二,制定清晰的规则和程序以确保所有各方均公平地参与谈判;第三,根据联合国大会非正式会议的通行做法:会议不做记录,不做正式决定,不适用投票;第四,安理会改革的所有方面均纳入谈判;第五,坚持“要么在所有问题上达成协议,要么不达成任何协议”的原则;第六,不人为设置最后期限;第七,秉持善意和相互尊重所有各方的原则:不采取单方面的或超前的行动,包括提交决议草案;不在谈判过程的任何阶段要求进行投票;第八,谈判得到的解决方案必须获得会员国最广泛的政治接受,即远高于会员国2/3的多数。^①

泛接受。2015年12月11日,政府间谈判主席塞尔维·卢卡斯(Sylvie Lucas)在发给各国常驻联合国代表的信中就明确地指出了这一点。United Nations, December, 14, 2015, http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/14-Dec-2015_Security-Council-Reform-14-December-2015.pdf.

^① Spain and Argentina, “Security Council Reform Process: Procedure and Principle,” December 5, 2008, The Open-ended Working Group on Security Council Reform. Cited from “Open-ended Working Group Meets to Discuss Framework for Upcoming Negotiations,” Center for UN Reform Education, December 8, 2008, <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/5dec08%20oewg%20Arg-spain.PDF>.

2009 年 2 月 18 日，联大主席米格尔·德斯科托·布罗克曼（Miguel D’Escoto Brockmann）分发了一份关于政府间谈判的工作计划，明确了该谈判非正式会议的性质，这也意味着接受了“团结谋共识”集团的要求，承认联大的程序规则不适用于政府间谈判。印度、德国和日本等国虽对此工作计划表达了支持，但仍然坚持若谈判陷于停滞，将会利用表决推动进程。^①

（二）确定明确的谈判文本的必要性

在支持者看来，制定谈判文本是为了避免“机械地”重述同样的立场，以防陷入不限成员名额工作组那种“无休无止的”模式。^② 2009 年 11 月，德国代表就呼吁：“合乎逻辑的下一步是形成一份文本，以此作为谈判的基础。”他提出，政府间谈判的主席应被赋予帮助会员国缩小选择范围的权力，即有权提交谈判文本，因为这将使成员国能够聚焦于主要的选择。^③

这一主张遭到“团结谋共识”集团以及中国和俄罗斯等常任理事国的反对。在这些国家看来，四国集团的要求是为了强制推动改革进程，违背了成员国主导原则。相反，它们主张谈判不设定任何人为的最后期限，不过早地将重点聚焦于最后选项。^④ 在政府间谈判阶段，成员国主导原则成为“团结谋共识”集团及其支持者抵制四国集团和 L69 集团强行推动改革的主要依据。根据埃及代表马吉德·阿卜杜拉齐兹（Maged Abdelaziz）2009 年 11 月在联合国大会的发言，“所谓的成员国主导原则是指联大第 62/557 号决定(d)段中的规定，即政府间谈判应仅以会员国提出的建议为基础，而且各国应明确行使国家自主权并对所提建议充分负责；这些建议应当完全反映会员国政府的意见，从而使谈判成为真正的政府间谈判”。^⑤

在此基础上，“团结谋共识”集团在联合国大会上就以会员国主导原则明确反驳了要求确定谈判文本的主张。在这些国家看来，剔除得到支持较少的方案从而提出一份范围缩小的谈判文件，既违反了 62/557 号决定所确立

^① Center for UN Reform Education, “Governing and Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” New York, September 2013, p. 31.

^② 南非，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009 年 11 月 12 日，第 11 页。

^③ 德国，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 14 页。

^④ 俄罗斯，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009 年 11 月 12 日，第 2 页。

^⑤ 埃及，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 6 页。

的原则，也难以操作。意大利代表提出：“第一，我们的谈判是政府间谈判，也就是说，谈判是基于会员国的立场和提案。第二，（要求确立谈判文本的）提案谋求认可一个建立在少数服从多数逻辑基础上的进程，而这种多数和少数难以认定，又实在有违谈判的性质。计算大会的投票是一回事，谈判和寻求妥协则完全是另一回事。”^① 这样，“团结谋共识”集团就主张应继续听取各成员国的意见，展开充分协商。然而对于那些急切希望扩大安理会的国家而言，这只是试图拖延和阻挠改革的一种借口。

2009年12月，四国集团和南非等国动员联合国会员国签名支持确定一份文本作为谈判的基础，并得到了134个国家的支持，其中包括30个非洲国家。法国和英国也签了名。在这种情况下，2010年5月10日，第四轮政府间谈判主席查希尔·塔宁（Zahir Tanin）根据成员国提交的改革建议向各国发放了一份“谈判文本”。长达29页的附件中包含了来自会员国及国家集团的30份建议。随后，在2010年10月举行的第五轮谈判中，四国集团又要求缩减文本，并希望联大主席在谈判中提供指导和进行领导。然而，非洲国家则抵制这一要求。它们表示，只要改革的关键原则不首先达成一致，任何试图制定缩短版本的努力都将是浪费时间。“团结谋共识”集团强调需要确保最广泛的一致，且一并考虑所有的五个关键问题。最终，这轮谈判没有就谈判文本做出进一步的决定。^②

（三）联大第69/560号决定引发的争论

关于谈判文本的争论在2014年底发生了转变。2009至2014年间，政府间谈判共举行了十轮。然而，谈判并未按照推动者的设想实现突破。2014年11月，日本就表示：“讨论仍然陷于僵局。”^③ 随着一些非洲国家立场的转变，确立一份缩减的谈判文本似乎成为一个难以忽视的要求。在第69届大会上，一些非洲国家批评2009年以来进行的多轮政府间谈判是在没有案文、有违多边外交逻辑的真空中进行的。布隆迪甚至将对待谈判案文的立

^① 意大利，联合国大会全文记录，A/64/PV.45，2009年11月13日，第20页。

^② Center for UN Reform Education, “Governing and Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” pp. 34-36.

^③ 日本，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014年11月12日，第17页。

场与对待整个改革进程的立场相联系，称“任何表示不可能推进基于案文谈判的人实际上都是在对进展说‘不’。没有一份基础案文，怎么可能进行谈判？我们应该从哪里入手呢？”^①

2015 年 7 月 31 日，联大主席库泰萨向成员国分发了一份改革案文。尽管受到一些国家的抵制，在当年 9 月 14 日第 69 届大会临近结束时，联大仍以协商一致的方式通过了第 69/560 号决定。该文件决定以联大主席所发案文及附件作为政府间谈判的基础。“这是在政府间谈判进程中首次以大会官方和正式文件的形式，通过一项有关安全理事会改革的决定。”^② 安理会改革的政府间谈判被认为走上了基于案文的谈判轨道。

在 2015 年 9 月 14 日的大会上，“团结谋共识”集团与四国集团、L69 集团之间，围绕确立谈判案文的合理性以及第 69/560 号决定的性质发生了尖锐的对立。“团结谋共识”集团批评联大主席的案文，在分发之前和分发之后，都未充分征求会员国的意见。该集团进而批评联大主席的做法违反了安理会改革的会员国主导原则，造成了联合国内部的巨大分歧。^③ 相反，四国集团、L69 集团的成员及大多数非洲国家，则赞扬这是安理会改革进程中的一大进步。

此外，在 9 月 14 日的会议上，各国围绕联大第 69/560 号决定的性质也展开了激烈的交锋。与四国集团、L69 集团将其评价为“一项具有里程碑意义的历史性决定”^④ 不同，“团结谋共识”集团及其支持者则认为，这一决定是“一项纯技术性决定”，^⑤ 目的在于“需要它以便结束当前在大会第六十九届会议上进行的有关安全理事会改革问题的辩论或讨论”，^⑥ 以及“把关于安全理事会的议程项目技术性地顺延到大会下届会议”。^⑦ 因此，这一

^① 布隆迪，联合国大会全文记录，A/69/PV.50，2014 年 11 月 12 日，第 16 页。

^② 印度，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 6 页。

^③ 意大利，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 2 页；巴基斯坦，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 10 页。

^④ 圣卢西亚，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 1 页；日本常驻联合国代表吉川元伟（Motohide Yoshikawa）代表四国集团在联大的发言，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 3 页。

^⑤ 土耳其，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 12 页。

^⑥ 阿根廷，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 15 页。

^⑦ 意大利，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 2 页。

决定并不具有特别的意义，它仅仅“复述我们过去所做的工作，只是确保将安全理事会改革问题推展到大会的下一届会议”。^①

“团结谋共识”集团的立场得到中国和俄罗斯的支持。中国主张政府间谈判必须坚持团结一致原则、会员国主导原则和民主协商原则。2014年11月，中国常驻联合国副代表王民就指出：安理会改革涉及每一个会员国的切身利益。改革进程应该、也必须由会员国主导。政府间谈判只能以会员国立场和主张作为基础，并同等对待各方主张、照顾各方关切，寻求最广泛一致，这是确保谈判进程保持正确方向的前提，也是推动改革健康发展的保障。没有会员国的共识，自行缩减谈判选项、仓促进入案文谈判，只会激化矛盾和分歧，让改革进程更为艰难，与各方期待背道而驰。^②

为此，2015年9月，中国常驻联合国代表刘结一批评联大主席分发的框架文件“没有会员国授权，割裂了会员国立场的完整性，违背了会员国主导原则和联大第62/557号决定精神”。他还指出，第69/560号决定仅仅是把安理会改革问题技术性过渡到下届联大的决定，是一种惯例性做法。^③2015年10月30日，刘结一再次呼吁政府间谈判重返会员国主导的正确轨道，寻求“一揽子”解决方案，达成最广泛共识，不应为改革人为设定时限，也不应强推不成熟的改革方案。^④俄罗斯也持相似立场。它的代表维塔利·丘尔金（Vitaly Churkin）表示，案文的起草“绝不应通过谈判协调人、大会主席或者一些封闭的小团体来进行”；“试图强加谈判案文，特别是未体现所有会员国立场的案文，只会破坏谈判进程，甚至使其倒退。”^⑤

三、主要改革集团的重组

在政府间谈判阶段，各改革集团一方面围绕谈判原则和框架进行着争

^① 西班牙，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015年9月14日，第10页。

^② 中国，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014年11月12日，第17-18页。

^③ 中国，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015年9月14日，第5页。

^④ 《中方希望安理会改革政府间谈判重返会员国主导的正确轨道》，新华网，2015年10月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/31/c_1116998931.htm。

^⑤ 俄罗斯，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015年9月14日，第7-8页。

论,另一方面又围绕着具体的改革方案展开了协调和重组。其中,非盟集团的分化以及L69集团的组建最为关键。

(一) 非盟集团的变化

这一时期,非洲联盟内部围绕安理会改革展开了一系列竞争,统一立场受到了挑战。由于非洲国家在联合国大会中具有巨大的数量优势,其立场走向及与其他国家集团的协调将极大影响安理会改革前景,至少会改变这一问题的审议氛围。

非盟集团的变化主要表现在:第一,出于国家利益的考虑,非洲国家内部陷入了相互竞争。尼日利亚、南非、埃及、塞内加尔及利比亚等国竞相争取非洲潜在的常任席位,^①尼日利亚和南非更是志在必得。尼日利亚副总统耶米·奥辛巴乔(Yemi Osinbajo)2015年9月就公开宣称,如果非洲在安理会只能获得一个永久的国家席位,这个席位应当属于尼日利亚。他列举了尼日利亚在联合国维和行动中扮演的角色、经济规模、在非洲大陆拥有最多人口等优势。南非则利用“印度巴西南非对话论坛”(IBSA Dialogue Forum)与巴西和印度进行紧密合作。两国还同时成为L69集团的成员。然而,尼日利亚和南非的常任理事国资格都受到一些非洲国家的质疑。在2015年6月的非盟峰会上,津巴布韦总统穆加贝(Robert Gabriel Mugabe)甚至呼吁非洲国家永远不要支持南非和尼日利亚成为常任理事国,因为它们背叛了非洲大陆,投票支持武力推翻利比亚领导人卡扎菲的安理会决议。^②

埃及、利比亚等非洲国家则与其他地区的伊斯兰国家一道要求满足伊斯兰世界的代表权。2010年在利比亚苏尔特举行的阿拉伯国家首脑会议的决议规定,任何安理会改革方案都必须包括给予阿拉伯集团一个常任席位。同年11月,埃及代表在联合国大会就强调,扩大后的安理会应适当代表伊斯兰世界。^③

^① Benjamin Macqueen, "Muslim States and Reform of the United Nations Security Council," p. 61.

^② Rebecca Davis, "Analysis: Can South Africa win a seat on the UN Security Council?" *Daily Maverick*, September 22, 2015, <http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-09-22-analysis-can-south-africa-win-a-seat-on-the-un-security-council/#.VtLedPmEC4g>.

^③ 埃及,联合国大会全文记录, A/65/PV.48, 2010年11月11日,第6页。

第二，非盟的统一立场“埃祖尔韦尼共识”受到挑战。2005年确定的共识要求非洲国家获得两个拥有否决权的常任理事国席位。考虑到美国等常任理事国反对新增否决权，尼日利亚和南非等国希望在否决权问题上采取更加灵活的政策，并得到至少12个非洲国家的支持。^①在政府间谈判阶段，尼日利亚、南非及其支持者就重申了它们关于否决权的灵活立场。^②2009年11月，斯威士兰在联合国大会上就表示：“‘埃祖尔韦尼共识’明确要求，非洲至少要有两个常任理事席位。至于这些席位是否享有否决权，有待进一步考虑，要看谈判伙伴愿不愿意在否决权问题上做出让步。”^③这一立场与四国集团的主张相近。

第三，非洲国家在区域代表权问题上也出现不同意见。区域代表权对于非洲的立场具有至关重要的意义。然而，如何落实区域代表权仍然是一个具有争议的问题。例如，塞内加尔总统阿卜杜拉耶·瓦德（Abdoulaye Wade）就主张非洲获得的具有否决权的常任席位应由非洲联盟的轮值主席担任。^④这种以区域集团的身份担任常任理事国被认为可以确保所有国家、包括小国在安理会享有代表权，同时又不拥有与民主原则相违背的专属否决权。^⑤然而斯威士兰否定了所谓的“集体执政”的想法，将区域代表权解释为，由非洲来决定选举哪个国家获得常任理事国席位。2009年11月，其代表乔尔·恩赫莱科（Joel M. Nhleko）称：“我们要明确指出，非洲不要一个区域席位，而要一个纯粹是国家和主权性质的席位。唯一不同的是，选举哪个国家占据这一席位则由非洲说了算。至于如何利用这一席位来有效处理影响非洲和世界其他地方的相关问题，那是非洲的事情。认为非洲想在安全理事会内集体执政，那是误导的结果，应当打消这种念头。”^⑥

^① Lydia Swart and Cile Pace, “Changing the Composition of the Security Council: Is There a Viable Solution?” Center for UN Reform Education, March 1, 2015, p. 4, <http://centerforunreform.org/sites/default/files/SCReform1March2015.pdf#overlay-context=>.

^② Center for UN Reform Education, “Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” p. 34.

^③ 斯威士兰，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009年11月12日，第20页。

^④ 塞内加尔，联合国大会全文记录，A/64/PV.6，2009年9月24日，第39页。

^⑤ 利比亚，联合国大会全文记录，A/65/PV.22，2010年9月28日，第1页。

^⑥ 斯威士兰，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009年11月12日，第21页。

（二）L69 集团和小岛国家联盟

在四国集团、“团结谋共识”集团及非洲联盟外，这一时期还活跃着两个国家集团：L69 集团，小岛国家联盟。

L69 集团主要由发展中国家组成，主张增加安理会常任理事国席位。第 61 届大会上，印度、巴西、尼日利亚和南非等 25 个国家提交了该决议草案，要求就安理会改革问题开展政府间谈判。由于印度在其中扮演关键角色，该决议草案也被称为“印度提案”。A/61/L.69 决议草案要求：同时扩大常任和非常任理事国席位；增加发展中国家的代表权；发达国家及经济转型国家的代表权应反映当今世界现实情况；全面改进安理会工作方法，包括确保岛国和小国更多地参与安理会工作。^① 这一提案被认为是发展中国家中争取常任理事国席位的国家（巴西、印度、尼日利亚、南非）试图通过提供更大的代表权来吸引发展中世界中的小国和岛国支持的一种做法。从 2008 年开始，L69 集团逐渐演变为一个发展中国家的联盟，印度、圣文森特和格林纳丁斯成为这一集团的核心。^②

同时，来自加勒比共同体、太平洋、印度洋等地区的小岛国家结成联盟，呼吁增加小国特别是小岛屿发展中国家参加安理会工作的机会。牙买加常驻联合国代表 2009 年 9 月 2 日在联合国大会非正式全体会议上代表加共体发言时就提出：“在任何情况下，任何寻求排斥或把我们边缘化的提案都不会得到我们的支持。”^③

小岛国家联盟与 L69 集团的立场相协调，主张在新增的非常任理事国席位中安排一个跨地区的席位，专门代表小岛屿发展中国家，以换取这些国家对增加常任理事国席位的支持。L69 集团的主张满足了小岛国家的这一诉求。作为回应，小岛国家支持增加常任理事国席位。^④

^① 联合国文件，A/61/L.69，2007 年 9 月 11 日。

^② Center for UN Reform Education, “Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” pp. 48-50.

^③ 转引自巴巴多斯代表的发言，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 10-11 页。

^④ 巴巴多斯代表 14 个加勒比共同体成员国在第 64 届联大第 43 次全会上的发言，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，第 10-11 页。

（三）L69 集团与非盟的立场协调

为了满足非洲国家扩大否决权的要求，L69 集团承诺新的常任理事国将获得否决权。在 2012 年的一份改革方案中，L69 集团主张，联大选举产生如下新增席位：非洲国家两个常任理事国席位和两个非常任理事国席位，非洲集团负责指定非洲的代表；亚洲国家两个常任理事国席位和一个非常任理事国席位；东欧国家一个非常任理事国席位；拉美和加勒比国家一个常任理事国席位和一个非常任理事国席位；西欧和其他国家一个常任理事国席位；跨区域的小岛屿发展中国家一个非常任理事国席位。^①

由此，L69 集团和非洲国家的立场不断趋近。2007 年，南非、贝宁、布隆迪、佛得角、利比亚、毛里求斯、尼日利亚、卢旺达、塞舌尔等九个非洲国家就表示支持 A/61/L.69 提案。2012 年 2 月在 L69 集团提出赋予新常任理事国否决权后，非洲集团和 L69 集团之间的立场趋同变得更加明显。当年 3 月 13 日，非盟“十国委员会”在联合国总部的协调人塞拉利昂的谢科·图雷（Shekou Touray）大使表示：“我们与 L69 集团的接触和磋商具有走向共同平台的潜力。”2014 年 11 月，塞拉利昂代表非洲国家发言时又指出，非洲国家集团已经与 L69 集团、加勒比共同体和太平洋论坛等进行了“令人鼓舞的协商”。^②在同一次联大会议上，L69 集团成员、来自加勒比地区的圣卢西亚也给与呼应：L69 集团认可并支持在《埃祖尔韦尼共识》中阐明的非洲共同立场。这种加强共识的做法有助于帮助有关安全理事会改革进程政府间谈判向前推进，或许在谈判案文中也可以对此予以肯定。^③

同时，由于成员相互交织以及立场更加宽泛，L69 集团试图成为联结非洲联盟、四国集团以及小岛国家联盟的纽带。2012 年 2 月，L69 集团提交提案时称该集团有 41 个成员国。其中有 14 个国家来自非洲。同年 3 月 13 日，牙买加在代表 L69 集团解释其提案时称这一提案获得了 80 个国家的支持。

^① Center for UN Reform Education, “Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” p. 49.

^② 塞拉利昂代表非盟发言，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014 年 11 月 12 日，第 8-9 页。

^③ 圣卢西亚代表 L69 集团发言，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014 年 11 月 12 日，第 6 页。

然而，L69集团从未对外公布它的成员国，该集团唯一一次明确显示其成员是2007年9月14日A/61/L.69/Rev.1决议草案中的25个联合提案国。进入政府间谈判以来，L69集团公布的信件只由印度大使和牙买加大使签署。为此，2012年3月13日，埃及常驻联合国副代表奥萨马·阿布德克哈利克（Osama Abdelkhalek）在第八轮政府间谈判会议上就公开质疑L69集团所获支持数目的真实性。^①

（四）印度扮演的角色

在各集团的立场协调过程中，印度试图扮演“协调人”的角色。它既是四国集团的成员，又是L69集团的领导国，同时它还积极调和这些力量与非洲国家及小岛屿发展中国家的关系。2010年，印度以四国集团和L69集团共同成员的身份，表达了对改革方案的立场。综合起来，其核心主张包括：第一，赞成增加安理会常任和非常任两类成员；第二，将安理会的成员数目由目前的15个增加到25个左右；第三，愿意在否决权问题上同有关各方进一步磋商；第四，支持按照《宪章》分配席位，解决非洲、拉丁美洲和加勒比国家代表性不足的问题，亚洲国家在常任理事国中没有充分代表性的问题，及发展中国家（包括最不发达国家、内陆国家和小岛屿国家）在非常任理事国中没有充分代表性的问题。^②

2015年10月底举行的第三届印非首脑峰会，确认了双方均要求获得拥有否决权的常任理事国席位的立场。从峰会发表的宣言来看，“埃祖尔韦尼共识”继续得到了非洲国家的坚持。宣言表示：印度注意到非洲的共同立场，以及非洲国家期望在一个扩大后的安理会中获得合理地位，即“埃祖尔韦尼共识”和《苏尔特宣言》（Sirte Declaration）所称的拥有完全权利的新常任理事国；非洲注意到印度的立场和它期望成为扩大后的联合国安理会中拥有完全权利的常任理事国。^③

^① 埃及常驻联合国副代表阿布德克哈利克在关于安理会改革的第八轮政府间谈判第四次会议上的发言。Kirsten Schlosser, “Report on Security Council Reform Meeting 13 March 2012,” Center for UN Reform Education, May 4, 2012, <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/IGN-%208%20round%20L.69.pdf>.

^② 印度，联合国大会全文记录，A/65/PV.49，2010年11月11日，第9页。

^③ “Third India-Africa Forum Summit 2015: Delhi Declaration 2015,” New Delhi, India, October 29, 2015, <http://pibphoto.nic.in/documents/rlink/2015/nov/p201511601.pdf>.

当然，鉴于美国等常任理事国反对新增拥有否决权的常任席位，以及南非和尼日利亚等国致力于推动加强与四国集团立场的协调，软化在否决权问题上的立场，L69 集团和非洲国家在安理会改革问题上的政策协调仍面临着巨大的挑战。

值得注意的是，不结盟运动组织的立场与印度存在着很大的区别。2012 年 8 月，第 16 届不结盟运动峰会最后文件就安理会改革提出了如下原则立场：联大第 62/557 号决定将继续是政府间关于安理会改革谈判的基础；根据宪章条款和相关的大会决定，尤其是联大第 62/557 号决定，安理会改革应当是全面的，解决所有的实质问题的，并应获得联合国成员国最广泛可能的政治接受；安理会改革不应人为设置最后期限；安理会扩大和工作方法的改革应当将该机构引向一个“民主的、更具代表性的、更负责的和更加有效力的”安理会。^①

四、中国应对

政府间谈判是目前联合国安理会改革的主要平台。中国与“团结谋共识”集团一道主张坚持成员国主导原则和达成包含各项议题的一揽子解决方案，反对人为地设置时限。然而，随着非洲国家对改革进展缓慢的不满情绪加剧，安理会改革也面临着越来越大的压力。结合《联合国宪章》第 108 条关于宪章修正案生效条件的规定，下一阶段联合国安理会改革存在以下三个趋势，要求中国前瞻性地思考相应对策：一是美国与 L69 集团、四国集团及非洲联盟在否决权扩大方面存在着根本的矛盾，安理会改革短期内实现突破的可能性很小；二是安理会改革有沦为个别国家施展离间计谋的工具的倾向，特别是美国拉拢印度的意图明显；三是非洲国家对改革停滞日益不满，希望推动谈判进程。

^① “The Final Document of the 16th Summit of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement,” NAM 2012/Doc.1/Rev.2, Tehran, Islamic Republic of Iran, August 31, 2012, [http://www.namiran.org/Files/16thSummit/FinalDocument\(NAM2012-Doc.1-Rev.2\).pdf](http://www.namiran.org/Files/16thSummit/FinalDocument(NAM2012-Doc.1-Rev.2).pdf).

（一）否决权扩大可能性极低，中国宜采取“低介入”策略

L69 集团和非盟合作的基础是支持新增常任理事国拥有否决权。虽然四国集团愿意在否决权问题上采取灵活立场，但实际上并不同意完全放弃否决权。然而，出于维护在安理会中的主导地位的需要，以及对发展中国家的不信任，美国不会轻易接受安理会扩大，尤其是不会允许否决权扩展到新的常任理事国。2015 年美国常驻联合国代表萨曼莎·鲍尔（Samantha Power）就明确表示，美国尽管“在原则上”对适度扩大安理会席位持开放立场，但是反对扩大否决权。^① 这与四国集团、L69 集团及非盟集团的立场形成了鲜明的对比。此外，美国国会对安理会改革的消极立场也不应忽视。《联合国宪章》的修订方案需要得到美国参议院三分之二多数的支持才能最终生效。发展中国家“入常”、新增否决权都将是影响参议院表决的重要障碍。

长期以来，四国集团常常声称它们的诉求获得了英国和法国的完全支持，但真实的情况明显更加复杂。在否决权问题上，英国确立了与美国一致的立场，即反对扩大否决权。2014 年 11 月，英国代表在联合国大会就明确表示：“联合王国不支持扩大否决权并将其赋予新的常任理事国。”^② 2015 年 2 月，英国再次表示不希望否决权扩展到新的常任理事国。^③ 俄罗斯同样反对将否决权赋予新增的常任理事国。俄罗斯外交部副部长加提诺夫（Gennady Gatilov）就表示，否决权应当只留给目前的五个常任理事国。^④ 由此可以判断，在反对扩大否决权的问题上，常任理事国形成了一定的共识。无论是四国集团的提案还是 L69 集团、非盟的提案都将很难获得现有常任理事国的支持。

有鉴于此，中国应当采取“低介入”策略。该策略意味着避免与扩大安理会的支持者发生直接对抗，以留下“阻碍”改革的印象。联合国成员国对

^① Rebecca Davis, “Analysis: Can South Africa win a seat on the UN Security Council?” *Daily Maverick*, September 22, 2015, <http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-09-22-analysis-can-south-africa-win-a-seat-on-the-un-security-council/#.VtLedPmEC4g>.

^② 英国，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014 年 11 月 12 日，第 14 页。

^③ Lydia Swart and Cile Pace, “Changing the Composition of the Security Council: Is There a Viable Solution?” March 1, 2015, p. 2, Center for UN Reform, March 1, 2015, <http://centerforunreform.org/sites/default/files/SCReform1March2015.pdf#overlay-context=>.

^④ Rebecca Davis, “Analysis: Can South Africa win a seat on the UN Security Council?”

安理会改革进程缓慢普遍不满，2015年联大第69/560号决定在某种程度上就反映了成员国的这种情绪。在政府间谈判及联大辩论中，中国宜减少明确表态，弱化对所谓的“谈判文本”的抵制，选择超然于争论之外的做法。

（二）美国拉拢印度的意图明显，中国可考虑公开支持印度“入常”

自奥巴马政府上台以来，美国在安理会改革问题上立场的一个显著变化是，它开始公开地支持印度“入常”。2005年，在英国、法国和俄罗斯公开支持印度之际，美国却始终不愿意认可印度的“入常”资格。^① 2005年7月18日印度总理曼莫汉·辛格（Manmohan Singh）访问美国时，小布什（George Walker Bush）总统明确拒绝支持印度“入常”。^② 然而伴随着美国对中国国际地位上升的戒备感越来越强，美国国内一些人企图用提升美印关系来制衡中国。^③ 为此，印度在美国的全球和地区战略中的地位显著上升。美国总统奥巴马2010年11月对印度进行国事访问时就首次表示：“今后，我期待联合国安理会进行改革，它将吸纳印度作为常任理事国”；“对于印度准备获得联合国安理会席位，我们表示欢迎”。^④ 2015年1月27日，奥巴马再次访问印度时又一次确认了对印度“入常”的支持。^⑤ 随着两国关系的持续升温，美国未来将会持续公开支持印度“入常”。美国借助印度对安理会改革的关切拉拢印度和挑拨中印关系的意图明显。

为粉碎美国将安理会改革当作自身拉拢其他国家的手段，中国可考虑公开支持印度“入常”。针对美国利用安理会改革拉拢印度和离间中印关系的意图，且英、法、俄已公开支持印度“入常”，中国宜从提高发展中国家在

^① Mussarat Jabeen, “Indian Aspiration of permanent Membership in the UN Security Council and American Stance,” *South Asian Studies*, Vol. 25, No. 2, 2010, p. 243.

^② Abdul Nafey, “Permanent Membership in the UN Security Council: India’s Diplomatic Initiatives and Strategies,” *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, Vol. 61, No.4, 2005, pp. 23-24.

^③ 夏立平：《地缘政治与地缘经济双重视角下的美国》，《美国研究》2015年第2期，第45页。

^④ Office of the Press Secretary, “Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India Parliament House, New Delhi, India,” The White House, November 8, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>.

^⑤ Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama in Address to the People of India,” The White House, January 27, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/27/remarks-president-obama-address-people-india>.

安理会的代表性出发明确支持印度成为常任理事国。这既有利于向印度方面传递积极信号,争取印度在中美、中日关系及南海问题等方面保持对华友好或中立,也有利于转变印度国内民众形成的中国阻碍印度崛起为大国的认识,进而加强中印两国在推进全球治理机制改革方面的协调。同时,由于美国、英国等常任理事国反对否决权扩大的立场短期内不会改变,印度真正“入常”仍有很长的路要走。

(三) 非盟统一立场日益崩溃, 中国应避免介入其内部争论

在政府间谈判阶段,非盟呈现出更加明显的分化。在第 69 届联合国大会上,作为非盟处理安理会改革的核心决策机构“十国委员会”的协调国,塞拉利昂在代表非洲国家集团发言时呼吁设法订立谈判时间表,表示期待着就一项文本进行谈判,并称目前的危险是这一进程可能会停滞不前、半途而废。同时,塞拉利昂还表示:“非洲集团重申,它决心继续力求建立联盟和缩小分歧。”^①与此同时,埃及等国家则显示出与“团结谋共识”集团的立场趋同。2015 年 9 月,埃及代表明确表示:“埃及坚定不移地支持由会员国驱动的进程。”^②

考虑到非洲立场日益分化的潜在发展,中国应避免直接介入非洲国家间的争论。鉴于非盟在联合国大会及安理会改革上具有重要影响,中国应继续明确支持非洲国家扩大在安理会中的代表权,阐明发达国家与发展中国家在改革议题上的立场区别。同时,考虑到安理会改革谈判很可能将长期处于僵持状态,及非洲国家内部的分裂有加剧的趋势,中国应一方面鼓励非盟保持内部团结,维护“埃祖尔韦尼共识”确立的统一立场,另一方面要避免直接介入非洲国家间的争论之中,防止中非关系受到破坏。

[收稿日期: 2016-10-30]

[修回日期: 2016-12-10]

[责任编辑: 石晨霞]

^① 塞拉利昂代表非洲国家集团发言, 联合国大会全文记录, A/69/PV.49, 2014 年 11 月 12 日, 第 8-9 页。

^② 埃及, 联合国大会全文记录, A/69/PV.104, 2015 年 9 月 14 日, 第 12 页。

中欧多层气候合作探析*

康 晓

【内容提要】 英国脱欧及更为宏大的逆全球化浪潮表明，再国家化正获得新的动力，欧盟研究似应更加关注其成员国甚至地方政府的能动性。在欧盟多层治理体系中，成员国始终发挥着决定性作用，而欧盟超国家机构与成员国地方政府的直接联系又使得后者在欧盟治理中的作用提升。对中欧合作而言，欧盟多层治理体系可能导致双方在治理目标、治理能力及治理机制上的严重非对称性，进而为合作设置诸多无形障碍。这在中欧气候合作中体现得相当明显，并在 2009 年丹麦哥本哈根举办的联合国气候变化大会上集中爆发出来。为应对欧盟多层结构与中国单一制国家结构在双方气候合作中造成的问题，应该探索一种以多层对多层的中欧气候合作关系。中国与欧盟目前在气候合作领域已初步具备多层次合作框架，这些合作分别在中国与欧盟超国家机构、成员国和社会主体三个层面展开。展望未来，中欧双方应推动具有相似特征的城市建立中欧城市气候伙伴关系，维持长期稳定合作，破解彼此间气候合作的非对称性难题。

【关键词】 中欧合作 气候变化 多层治理 地方政府 城市气候伙伴关系

【作者简介】 康晓，北京外国语大学国际关系学院副教授

【中图分类号】 P467/D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0090-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701006

* 本文系 2015 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《构建公平合理的国际气候治理体系研究》（15JZD035）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

英国公投决定退出欧盟和苏格兰威胁退出英国以及更大范围的全球性逆全球化浪潮很大程度上证明,一股“再国家化”浪潮正在席卷全球;主权国家乃至更小的地方政府的能动性应该成为未来国际关系研究的重点,欧盟研究也不例外。目前,关于欧盟多层治理的研究多集中在欧盟内部。但欧盟本质上是一个国家联合体,不具有主权国家属性,尤其在国际合作领域;在成员国中,法国、德国等大国及其能力较强的地方政府在欧盟对外决策中发挥着关键作用。因此,应该同时关注欧盟内部多层治理体系在国际合作中如何运行及其面临的问题。有鉴于此,作为促进双方四大伙伴关系^①建设的重要领域之一,中欧气候合作不能只从欧盟层面考察,必须深入欧盟与成员国的互动关系中,并继续向下延伸,将地方政府和社会主体纳入研究框架。中国是一个单一制国家,尽管内部存在发达、发展中和欠发达地区的不平衡性,但在国际合作中是以一个整体的发展中国家身份参与。相比之下,欧盟则是一个在发展程度上由现代、后现代以及部分发展中国家组成的国家联合体,但其在气候政策领域则主要反映了积极减排成员国和社会主体的诉求。这导致作为单一国家行为体的中国与欧盟多层行为体气候合作之间的非对称性,并由此产生了在治理目标、能力和机制上的严重摩擦。要缩小甚至消除这种非对称性,中欧双方应当大力推进多层气候合作,特别是从地方政府合作层面探索应对这种非对称性的途径。

一、中欧气候合作困境与非对称性分析

在 2009 年哥本哈根气候大会上,欧盟就减排的量化指标和谈判机制问题持续向中国施压。^②会后,时任英国气候变化大臣米利班德(Edward Miliband)更是指责中国阻碍了大会达成在 2050 年前将全球温室气体减排 50% 的目标。^③需要指出的是,中欧在哥本哈根气候大会上的矛盾只是双方

^① 中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系。

^② 薄燕、陈志敏:《欧盟和亚洲在气候变化问题上的关系》,载《国际观察》2012 年第 5 期,第 54 页。

^③ Edward Miliband, "The Road from Copenhagen," *The Guardian*, December 20, 2009, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/dec/20/copenhagen-climate-change-accord>.

气候合作总体矛盾的集中反映，其根源在于表面上宏大、全面、精巧，实际上却复杂、脆弱，且具有非对称性的中欧多层气候合作架构，而这种合作架构根本上是由欧盟的多层治理结构所形成的。

多层治理是欧洲一体化实践中主权国家行为体与非国家行为体在决策权博弈过程中形成的制度结果，本质上是现代国家治理体系在国际层面的延伸。欧盟作为当今世界一体化程度最高的区域性国际组织，已经形成诸多超国家机构，这与各成员国中央政府、地方政府和社会行为体形成了至少三个层次的多层治理结构。马克斯（Gary Marks）和胡格（Liesbet Hooghe）等学者认为，多层治理不同于国家中心的治理结构，而是在超国家机构、政府间机构、民族国家的中央政府、地方政府和各种非政府组织在多个层次上形成了相互依赖、功能互补及能力重叠的独特决策机制。其具有以下几个特点：第一，决策能力被不同层次的行为体分享，而非被主权国家垄断；第二，集体决策使单个国家在很大程度上丧失了对决策权的控制；第三，多层治理在政治领域是相互联系的，而非嵌套的。^① 这一结构是欧盟在一体化的同一性与各成员国多样性之间的平衡，目的是在获得一体化收益的同时，利用各种治理手段应对一体化过程中出现的新问题和新挑战。这些问题和挑战不是传统的政治统治方式可以解决的，必须在政府和社会行为体间建立一种协商机制，平等听取各方意见，特别是使某些领域具有专业知识和能力的行为体参与到治理过程中。

比如在欧盟气候治理过程中，技术专家始终是气候变化治理的权威来源。在欧盟气候决策机制中，“国际环境问题工作组—气候变化小组”（Working Party on International Environment Issues, Climate Change, WPIEI-CC）就扮演了这样的角色，这个由成员国气候官员与专家组成的机构在欧盟对外气候决策中起到基础性的作用，并表现出一定的政治性。首先，成员国环境部长们将 WPIEI-CC 作为协调成员国利益的预热平台，避免直接在部长理事会上的正面冲突。其次，WPIEI-CC 本质上是一个在欧盟内部凝

^① Gary Marks, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 346, 372.

聚气候政策共识的机构,参与其中的官员和专家都具有使欧盟成为国际气候谈判领导者的共同意愿,因此是欧盟共同气候政策制定的主要推动者。^① WPIEI-CC 的意见最终将交由欧盟环境部长理事会进行决策,这一机制起到连接成员国与超国家机构的作用,将成员国利益诉求反映到欧盟理事会的决策中。根据自由政府间主义理论,欧盟决策基于成员国的国家偏好,它是成员国内部各利益集团博弈的结果,具有确定性和动态性,^②即利益集团通过国家平台间接影响欧盟决策。穆拉弗切克(Andrew Moravcsik)认为,这一过程中单边选择能力、建立替代联盟能力、议程联系能力更强的国家将更可能影响欧盟决策方向。^③因此,欧盟对外气候政策首先是成员国内部各利益集团在成员国政府层面的利益整合,然后由 WPIEI-CC 反映到欧盟层面,实现各成员国利益的第二次整合。但欧盟层面的最终决策是由在气候问题上较为积极且影响决策力量较强的国家主导。

具体来看,欧盟成员国关于气候问题的态度基本可分成三类:第一类包括丹麦、荷兰、德国、芬兰和瑞典等,这些国家都倡导积极的环保政策,国内绿党和环保利益集团强大,并且经济结构上已经具备向低碳经济转型的良好基础;第二类包括爱尔兰、比利时、西班牙、葡萄牙、意大利和希腊,这些国家在气候政策的制定上较为被动,国内缺少应对气候变化的能源和环境立法,大多被动接受欧盟层面的相关政策和立法;第三类国家以法国为代表,对以核能等新能源应对气候变化表现积极,但本质上属于现代国家,相对于接近后现代发展水平的北欧等国在低碳转型的态度和经济社会结构上都显得逊色,因此居于上述两类国家之间。^④可见,法国、德国是应对气候变化

^① Oriol Caosta, "Who Decides EU Foreign Policy on Climate Change? Actors, Alliances and Institutions," in Paul G. Harris, ed., *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*, London and New York: Routledge, 2009, pp. 135-137; 转引自傅聪:《欧盟应对气候变化的全球治理:对外决策模式与行动动因》,载《欧洲研究》2012年第1期,第68页。

^② Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, p. 24.

^③ Andrew Moravcsik, "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation," *International Organization*, Vol. 53, No. 2, 1999, p. 288.

^④ European Commission, "A European Strategic Energy Technology Plan COM(2007) 723final"; 转引自严谨、姜姝:《债务危机下的欧盟能源气候政策——多层治理的视角》,载《当代世界与社会主义》2013年第3期,第125页。

较为积极的成员国。同时，按照穆拉弗切克影响欧盟决策能力的单边选择、建立替代联盟、议程联系三个变量，这两国由于人口、经济总量位居欧盟前两位，所以不依赖联盟单边行动的能力、建立符合自身偏好的替代联盟的能力和联系其他议程讨价还价的能力都较强，因此也是影响欧盟决策能力较强的成员国，这使得欧盟最终的气候政策更容易反映这两国的偏好。

除成员国层面以外，欧盟多层气候治理机制还直接将绿党、环境利益集团等非国家行为体的利益诉求直接纳入欧盟决策程序的参考中。比如，1989年绿党所做的欧盟晴雨表调查在议会中得到前所未有的支持，并成为第四大党。长期以来，欧盟还特别注重引导利益集团和非政府环境组织参与气候治理。比如，欧洲环境局、世界自然基金、交通与环境、国际鸟类保护组织、绿色和平组织、欧洲地球之友、欧洲气候网络等影响力较大的环境组织，常常通过倡议、聚焦公众注意力、游说与抗议等方式培育并传播生态价值与规范，逐步成为地方民众实现环境治理的一股黏合剂。^①同时，欧盟内部多样化的环境组织还可以通过参与专家委员会的方式直接影响欧盟决策。^②在这一治理结构下，丹麦、荷兰、芬兰和瑞典等北欧国家虽然人口和经济总量在欧盟成员国中并不靠前，但由于绿党和环境组织势力强大，同样可以直接影响欧盟气候政策的制定。最后，欧盟层面的气候政策必然主要反映这些要求积极应对气候变化，同时又能够且愿意承担应对成本的国家的偏好，表现在国际气候谈判领域就是过于超前的减排目标。

中国与欧盟多层气候合作的非对称性，表现在中国参与国际合作时是作为一个单一制国家的整体参与，而且仍然是发展中国家，能源结构中煤炭占据绝对优势。而欧盟是一个多层治理结构，决策的主导权主要依赖成员国博弈。因此欧盟内部虽然也有发展中成员国，但作为一个整体，其气候政策却更多代表了经济水平接近或者已经进入后现代阶段的成员国利益，这些国家无论是能源结构、消费习惯，还是低碳经济转型的条件都远远优于中国。从

^① 曹德军：《嵌入式治理：欧盟气候公共产品供给的跨层次分析》，载《国际政治研究》2015年第3期，第72页。

^② 胡爱敏：《欧盟多层治理框架内欧洲公民社会组织的政治参与》，山东大学博士论文，2010年，第93页。

能源结构看，2014 年，欧盟积极应对气候变化的主要成员国的煤炭消费量占世界消费量的比重都低于 2%，而中国则占到 50.6%。从目标看，根据《可再生能源中长期发展规划》和《国家应对气候变化规划（2014—2020）》，中国应对气候变化的目标是到 2020 年可再生能源占能源消费总量比重为 15%，^① 单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%—45%，非化石能源占一次能源消费的比重达到 15% 左右。^② 而欧盟制定的 2020 年应对气候变化目标是可再生能源占能源消费总量比重达到 20%，单位 GDP 能效提升 20%，温室气体在 1990 年基础上减排 20%。在此背景下，欧盟积极应对气候变化主要成员国的可再生能源占比在 20% 上下浮动，除荷兰外其他国家都高于中国（见表 1）。在 2014 年《中美气候变化联合声明》中，中国公布的 2030 年应对目标是在 2030 年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰，并计划到 2030 年非化石能源占一次能源消费的比重提高到 20% 左右。^③ 而 2015 年欧盟制定的 2030 年目标是温室气体排放量要在 1990 年基础上减少 40%，可再生能源占总能源消费的比重达到 27%。^④ 可见，无论是碳减排目标，还是可再生能源目标，中国都远低于欧盟，更低于欧盟积极应对气候变化的主要成员国。

尽管如此，中国仍为实现能源体系转型付出了不小代价。例如，在中国整体经济增长减速的背景下，以煤炭产业为主的山西省经济增速连续两年处于全国各省区市的最后几位。2015 年，山西省五大煤炭集团负债率达到 81.79%，全省煤炭行业亏损 94.25 亿元。与煤炭紧密相关的焦炭、冶金、电力工业增速明显回落，进而导致山西省工业经济增长疲软，2015 年规模以上工业增加值下降 2.8%。^⑤ 由此可见，中国由于后发国家的性质，需要在短期内实现经济总量的快速扩大，必须保持较高增长速度，因而以煤炭为代表的廉价能源就占据了能源消费结构的主体。这一客观条件决定的发展方式

^① 国家发展和改革委员会：《可再生能源中长期发展规划》，2007 年 8 月，第 18 页。

^② 国家发展和改革委员会：《国家应对气候变化规划（2014—2020 年）》，2014 年 9 月，第 5 页。

^③ 《中美气候变化联合声明》，载《人民日报》2014 年 11 月 13 日，第 2 版。

^④ European Commission, “Climate Action – Decarbonising the Economy,” http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate/climate-action-emission-reduction_en.

^⑤ 张燕：《“铁锈地带”突围之山西》，载《中国新闻周刊》2016 年第 18 期，第 18 页。

长期存在，一方面带来了煤炭生产大省的短期富裕，但另一方面也导致中国对煤炭产业的高度路径依赖。山西目前的经济状况正是中国经济在向低碳经济艰难转型过程中的一个缩影。一方面，中国从整体上需要尽快跨越中等收入陷阱，这就必须保持一定的增长速度。但另一方面，低碳化的过程又必须淘汰高污染和高排放的落后产能，这又必然降低某些行业和省份的经济增速。更重要的是，培育一个新产业的难度远远大于维持一个旧产业的难度。后者在人才、需求、市场主体的培育等各个方面都需要一个漫长过程。如果在此过程中无法保持淘汰落后产业与保持必要增速之间的平衡，那么中国有可能陷入新老产业更替青黄不接的困境。

表 1 欧盟积极应对气候变化主要成员国与中国能源结构比较

行为体	煤炭消费占世界比重（2014 年）	可再生能源占总能源比例的目标（2020 年）
丹麦	0.1%	30%
芬兰	0.1%	38%
法国	0.2%	23%
德国	2.0%	18%
荷兰	0.2%	14%
瑞典	0.1%	50%
中国	50.6%	15%

资料来源：《BP 世界能源统计年鉴》，2015 年 6 月，<http://www.bp.com/content/dam/bp-country/zchn/Publications/2015SR/Statistical%20Review%20of%20World%20Energy%202015%20CN%20Final%2020150617.pdf>，第 32-33 页；European Commission, “EU Climate Action, National Action Plans,” <http://ec.europa.eu/energy/node/71>。

山西在能源产业转型和保持经济增速方面的两难困境，进一步反映出中欧双方在减排目标和能源结构调整目标上的差异，也是中欧多层气候合作非对称性的写照。如果不能有效应对这种非对称性，哥本哈根气候大会上的严

重分歧还会出现在未来的中欧气候合作中。比如，在 2015 年 6 月中欧领导人峰会上达成的《中欧气候变化联合声明》中，再次强调了中国和欧盟及其成员国各自在减排方面的自主贡献，以及这些贡献对全球低碳和绿色发展的重要意义。^① 这实际上是对双方根据自身情况独立设置减排目标的共识，体现了中欧对各自发展主权的尊重，将减排目标和政策的制定权交还给减排主体，避免了国际机制强制性为其设定目标的模式，因此将从根本上激发中国和欧盟进一步减排的动力。但也是在这次会议上，欧盟仍然不满足对于中国来说已经非常高的减排目标，还希望中国进一步提高目标。欧盟委员会主席容克就明确表示，“我们的减排目标是比 1990 年减少 40%，我非常欢迎中国能够对同样的目标承担起责任。”^② 从根本上看，这是在用欧盟内部已经进入后现代经济发展水平的成员国标准来要求中国这样一个正在高速现代化的发展中国家。

二、中欧多层气候合作的进展

中欧应对气候变化的目标和能力的非对称性，根本上源于中欧制度的非对称性，即欧盟以多层结构与中国的单层结构合作。因此，中国应促进中欧气候变化合作向多层次合作方向发展，特别是将气候合作的主体充分向下延伸，提升地方政府在中欧气候合作中的地位。需要指出的是，这一多层次合作已经具备了相当扎实的现实基础，中欧气候合作早已超越了中国与欧盟的单一层次合作。具体而言，中欧多层气候合作主要在中国与欧盟、中国与欧盟成员国及双方社会层面三个层次展开。

第一，中国与欧盟气候合作。这一层面的气候合作主要体现在几份重要的双边文件中。2005 年的《中欧气候变化联合宣言》确立了中国与欧盟气候伙伴关系，标志着气候变化成为中欧关系的重要内容，“双方合作也逐渐

^① 《中欧气候变化联合声明》。

^② 《欧盟望中国制定更严格气候变化目标》，环球网，2015 年 6 月 30 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-06/6807616.html>。

突破单向援助，演变为环境、能源、低碳经济等多领域的双向合作”。^① 因此，该宣言可以被认为是中国与欧盟气候合作的正式开端。2010年的《中欧气候变化对话与合作联合声明》建立了中欧气候变化部长级对话以推进务实合作并交流意见，^② 意味着中国与欧盟气候合作进入机制化阶段，为合作提供了制度保障。2013年的《中欧合作2020战略规划》是中欧面向未来战略合作规划的重要文件，其中在“气候变化与环境保护”部分指出，中欧要“合作建立绿色低碳发展的战略政策框架，以积极应对全球气候变化，改善环境质量和促进绿色产业合作。通过开展中欧碳排放交易能力建设合作项目，推动中国碳排放交易市场建设，运用市场机制应对气候变化”。^③ 可见，中国与欧盟气候伙伴关系经过近十年的发展，气候变化议题已被纳入中欧长期关系的战略规划之中，成为双方战略层面合作的重要内容。2015年正值中欧建立气候伙伴关系十周年，双方又发表了《中欧气候变化联合声明》，这既是对双方十年气候合作的总结，也是面向未来气候合作的新规划。声明中不仅提出要提升气候变化在中欧关系中的地位，而且在保持传统合作内容的基础上，增加了建立低碳城市伙伴关系，并在二十国集团（G20）、经济大国能源与气候论坛、《蒙特利尔议定书》、国际民航组织、国际海事组织等相关机制方面协调气候立场，加强双方国内气候政策协调等新内容，^④ 由此使得中国与欧盟层面的气候合作内容更加充实。

总体来看，中国与欧盟层面的气候合作开始较早，在发展过程中建立了比较完善的制度框架，合作领域也不断拓展，这得益于双方在冷战后建立的全面战略伙伴关系。但在多层治理结构下，推进中国与欧盟的气候治理合作，最终还必须依靠欧盟成员国。

第二，中国与欧盟主要成员国的气候合作。在中欧气候合作框架下，中

^① 金玲：《中欧气候变化伙伴关系十年：走向全方位务实合作》，载《国际问题研究》2015年第5期，第40页。

^② 《中欧发表气候变化对话合作联合声明》，国际在线，2010年4月29日，<http://gb.cri.cn/27824/2010/04/29/3785s2834685.htm>。

^③ 《第十六次中国欧盟领导人会晤发表〈中欧合作2020战略规划〉》，载《人民日报》2013年11月24日，第3版。

^④ 《中欧气候变化联合声明》，载《人民日报》2015年7月1日，第3版。

国与法国、德国两个欧盟主要成员国也开展了积极的双边气候合作。总体来看，虽然已建立起中法、中德双边气候合作机制，但是在合作初期，由于气候与能源体系转型特别是发展方式转型等重大战略议题是相分离的，气候合作只是环境合作的一部分，尚未上升到双边合作的战略层面。以 2015 年联合国巴黎气候大会为标志，气候合作在中国与法、德的双边关系中的地位大幅提升。中国与法、德先后发表最高级别的气候变化联合声明或宣言，就推动巴黎气候大会取得成果并最终落实表达了坚定的政治决心。由此，气候合作已经进入中国与法、德双边关系的战略层面。

具体来看，中法在 2007 年建立气候伙伴关系。2010 年 11 月，《中华人民共和国国家发展和改革委员会和法兰西共和国生态、能源、可持续发展和海洋部关于加强应对气候变化合作的协议》（以下简称“协议”）签署，中法应对气候变化双边磋商机制正式启动。《协议》规定双方建立双边磋商机制，协调国内相关部门就两国国内政策措施和气候变化国际谈判事宜进行沟通，确定在减缓和适应气候变化、加强应对气候变化能力和市场机制建设等相关领域开展的双边合作项目与活动等事宜。^① 这是中法气候合作机制化的开始，但两国真正将气候合作提升到战略高度还是在 2015 年巴黎气候大会之后。因为这次事关后《京都议定书》时代全球减排机制的大会在法国召开，法国希望借此提升其在气候变化全球治理中的地位，十分重视达成协议并得以落实。为此，2015 年 11 月，奥朗德总统访华时与习近平主席联合发表了《中法元首气候变化联合声明》，说明气候合作在中法关系中的地位已上升到两国元首级别。该声明特别指出，“中法双方强调《巴黎协定》必须发出全世界向绿色低碳、气候适应型和可持续发展转型的明确信号。”^② 这体现出两国对气候变化《巴黎协定》具有非常高的期望，希望中法两国在世界经济低碳转型中处于引领者地位。另外，从产业发展特点来看，法国是传统核电大国，中国则是新兴的核电大国，因此两国未来可以在核电等新能源领域开展合作。

^① 《中法关于加强应对气候变化合作的协议正式签署》，中国发展与改革委员会气候变化司，2010 年 11 月 11 日，http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/201011/t20101111_379946.html。

^② 《中法元首气候变化联合声明》，载《人民日报》2015 年 11 月 3 日，第 2 版。

中德在 1981 年就签订了首个可再生能源合作协定——《中华人民共和国国家科学技术委员会和德意志联邦共和国研究技术部关于利用再生能源供应农村地区的太阳能示范项目的议定书》。^① 此后，可再生能源合作一直是中德科技和能源合作的重要内容，但双方始终没有从整体上明确气候合作在双边关系中的地位。2014 年，两国总理在第三轮中德磋商后共同发表《中德合作行动纲要：共塑创新》，全面提出了中德合作的战略框架和具体内容。在“环境与气候”一节，双方表示将在政治层面深化气候合作，特别是确保 2015 年巴黎气候大会达成一系列公约下适用所有缔约方的法律文件，并强调了排放贸易试点、建筑、交通等领域的合作重点。^② 正如文件定位于“行动纲要”和“共塑创新”，该文件从战略高度和长远角度勾勒了中德未来合作的具体领域和行动方案。其中专门谈到气候合作议题，说明两国已经从战略层面意识到该议题对于两国整体关系的重要作用，是两国以务实合作巩固和加强全方位战略伙伴关系的基础之一。比如，中德都是制造业大国和贸易大国，在如何使传统制造业实现低碳转型方面具有共同利益。其中，汽车产业在两国经济发展中都具有支柱地位，而汽车尾气排放又是全球温室气体排放的重要来源，如何成功实现该产业向低碳化方向转型已经成为中德气候合作的重点领域。

中国与法德两国中央政府的气候合作要在中国与欧盟气候合作的整体框架下进行，在此基础上体现法德两国各自的产业特点和政策优势。在英国公投脱离欧盟的背景下，中国与法国和德国的气候合作将成为中欧气候合作的重要支撑。

第三，中欧社会层面的气候合作。首先，双方企业间为应对气候变化开展的低碳市场、贸易、投资和技术研发合作。例如，2015 年 11 月，在法国总统奥朗德对中国进行国事访问之际，在北京举办了中法气候与绿色经济论坛，两国众多知名企业代表围绕资金供应、专业技术和科技创新等问题与应

^① 郭关玉、戴修殿：《中德可再生能源合作：基础、机制和问题》，载《中国地质大学学报》（社会科学版）2012 年第 4 期，第 14-15 页。

^② 《中德合作行动纲要：共塑创新》，载《人民日报》2014 年 10 月 11 日，第 2 版。

对全球气候变化的关系展开了充分交流。^① 以低碳经济应对气候变化的创新之处就在于，改变将环境与发展对立起来的传统模式，而通过培育一种全新的低碳生产和生活方式实现低排放与高增长的结合。这里的关键就是企业如何能够开发出适应这种生产和生活方式的产品，真正成为环境保护与经济发展的纽带。因此，本次论坛的目的就是充分调动中法企业界人士，从市场角度将应对气候变化的环境效益和经济效益紧密结合起来，开拓两国合作的新领域。

其次，科研和教育合作。例如，2009 年 11 月，德国科隆大学、于利希研究中心、国际欧亚科学院中国科学中心、中科院大气物理研究所、北京师范大学和北京大学签署气候变化与能源合作研究协议，意在促进双方在气候变化与能源研究领域最新发展态势的交流，推动德国环境及能源先进技术在中国的转化及应用。另外，由中国气象局国家气候中心苏布达副研究员与德国慕尼黑工业大学迪斯（Disse）教授共同牵头，来自中德 10 所院校的 60 余位学者参与的创新团队，共同研究气候变化、土地利用和管理模式对水资源和水环境的影响，共同建设气候变化适应性策略研究合作平台。^② 低碳经济发展的基础是技术创新，大学和科研机构作为知识和技术生产的主体机构责无旁贷。欧盟成员国在低碳技术领域的发展领先全球，中国大学和科研机构的整体实力近年来也迅速上升，双方围绕应对气候变化的科研合作是中欧社会层面气候合作的技术支撑。只有在技术创新这一源头有所突破，中欧双方才可能在产品、政策等其他领域开展更加富有成果的气候合作。2012 年 10 月，联合欧盟成员国多所大学和科研机构成立的中欧清洁与可再生能源学院在中国武汉的华中科技大学成立，形成了中国与欧盟通过科技合作应对气候变化的重要平台。这种大学和科研机构围绕低碳技术开展的科技合作不仅开拓了中欧气候合作的新领域，而且充实了中欧人文交流和文明伙伴关系的内容。

总体来看，中欧气候合作远不止在中国与欧盟之间展开，而是形成了中

^① 秦志刚：《中法企业绿色合作渐成气候》，载《国际商报》2015 年 11 月 4 日，A7 版。

^② 翟建青：《中德气候变化合作项目获基金委资助》，载《中国气象报》2014 年 4 月 10 日，第 3 版。

国与欧盟超国家机构、成员国和社会主体三个层次叠加的多层气候合作架构。其中，中国与欧盟层面的气候合作主要发挥搭建框架、观念引领和机制建设的作用，希望通过最高领导人的政治意愿着力推进气候合作，特别注重在全球气候谈判中的立场协调，并促进双边气候合作与全球气候谈判的良性互动。中国与欧盟成员国特别是与法、德两国的气候合作则兼顾了全球和双边层面，既表达了双方致力于推进全球气候谈判达成有效协议的政治决心，又设置了双边合作的具体内容，这是落实中国与欧盟气候合作目标的具体层次。同时，中国与欧盟成员国气候合作逐渐向下延伸，地方政府与社会层面的互动正日益活跃，这也是实现中国与欧盟成员国气候合作目标的基础。可见，中国与欧盟气候合作的目标是多层次的，最终实现需要成员国政府与社会行为体的合作。2015年《巴黎协定》签订后，中国与欧盟上述三个层次行为体的合作也在密集展开。

需要指出的是，《巴黎协定》的成功并不能完全弥合自2009年以来中欧在气候变化治理方面的分歧。尽管自2009年以来中欧气候合作关系有所修复，但其背后深层制度根源仍然存在，这为中欧气候合作的深化埋下了隐患。因此，需要在既有基础上进一步深化中欧多层次气候合作关系，特别是以更加公平、合理的方式，在中欧众多城市之间建立气候伙伴关系，大力挖掘地方政府在中欧多层气候合作中的潜力，推动中欧气候合作的深入与全面发展。

三、地方政府与中欧多层气候合作的潜力

地方政府包括一国内部的省、自治区、州和城市等行政单位，本文将重点讨论城市在中欧气候合作中的作用。地方政府特别是城市在中欧多层气候合作中的潜力主要体现在两个方面：一是城市外交对国家总体外交的补充作用；二是城市对于全球气候治理的重要性。

从对外关系角度看，城市气候合作基于城市外交的理论逻辑。作为一种特殊的外交形态，“城市外交是在中央政府的授权和指导下，某一具有合法

身份和代表能力的城市当局及其附属机构，为执行一国对外政策和谋求城市安全、繁荣和价值等利益，与其他国家的官方和非官方机构围绕非主权事务所开展的制度化的沟通活动。”^①可见，城市外交的首要问题是城市在一国宪法规定的国家制度下获得对外交往的行为能力。一般而言，联邦制国家的城市对外交往能力比单一制国家的城市更大，但这并不妨碍单一制国家的城市特别是国际化程度较高的城市承担部分对外交往的职能。城市外交的目的是弥补中央政府外交的某些不足，并非取代中央外交。特别是在全球治理中，许多问题绕过中央政府直接跨越国界形成了全球问题网络，这时就需要城市外交的有益补充。

气候变化是典型的全球性问题，全球变暖导致的海平面上升问题直接威胁的对象就是沿海城市。这一方面需要各国中央政府通过联合国等机制商谈全球减排协议，但由于全球谈判达成实质性减排协议并真正落实耗时太长，所以需要各国城市之间直接合作应对威胁，以提高气候治理的效率。“在《公约》机制下，‘自上而下’的气候谈判模式难以协调各国的不同诉求，尤其是自哥本哈根会议后，主权国家之外的诸多行为体（如跨国城市网络）提出了许多对未来可持续发展具有重大影响的行动倡议，在实践向度上诠释了全球气候治理的实验主义转向。随着全球气候治理参与主体的多元化，以城市为代表的一些重要的次国家行为体，在全球气候治理体系中逐渐活跃，地位也逐渐上升”。^②这种中央政府合作与城市合作并行的双层气候治理模式的一大优点是，可以考虑不同国家、不同城市发展的非对称性，让具有相同特点的城市建立合作关系，更有针对性地制定减缓和适应气候变化政策，避免发展中国家和发达国家因发展阶段不同导致的利益分歧。

中欧气候合作的非对称性就是发展中国家与发达国家因不同发展阶段产生分歧的典型例子，为此中国应该以多层对多层，将与欧盟气候合作的权力更多向下延伸到城市，依据不同城市在应对气候变化和发展低碳经济中的

^① 赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交角色》，载《外交评论》2013年第6期，第69页。

^② 庄贵阳、周伟铎：《非国家行为体参与和全球气候治理体系转型——城市与城市网络的角色》，载《外交评论》2016年第3期，第139-140页。

特色与欧盟成员国相应城市开展合作，以此弥补中国中央政府与欧盟多层结构气候合作中的不足。

另一方面，2015年气候变化《巴黎协定》进一步凸显了城市在全球气候治理中的重要性。《巴黎协定》的一个主要成就是形成了自下而上的减排模式，即各国自主确定和执行国别减排方案，定期接受国际社会监督。这改变了《京都议定书》以来各国被动接受国际社会减排目标的逻辑，是对各国国情的尊重。既然是自下而上，那么最基础的参与主体就应该是城市。因为城市特别是特大城市人口多、车辆多、建筑多，这构成了全球温室气体的主要排放源，城镇化破坏的森林又减少了碳汇。正如联合国人居署发布的《城市与气候变化：政策方向》显示，尽管城市只占全球陆地面积的2%，却贡献了全球75%的温室气体排放。^①如果不能有效应对城市温室气体排放，全球减排目标将无法达成。

欧盟在此方面已经领先于全球，在1992年里约热内卢联合国环境与发展会议之前，多数欧洲城市就已经成立或加入了气候联盟（Climate Alliance）、气候保护城市（Cities for Climate Protection）、能源城市（Energy Cities）等跨国城市网络。这三大网络通过成员城市的自愿承诺和促进其合作来提高城市在适应气候变化方面的能力，并在国家、欧盟和国际三个层面代表了成员的共同利益。这些城市网络在欧盟气候治理方面的作用包括内部治理、资金保障、成员合作、确定网络内成员的行为标准和目标，并对成员的突出行为给予认证。^②这三大网络除在欧盟内部加强了城市间气候合作外，也在全球层面通过定期会议分享各自的气候治理经验，并通过与商界人士的密切合作，发现并挖掘应对气候变化的商机，从而实现环境与经济的双重收益。

由此，中欧完全可以在一些特定城市间建立气候合作渠道，一方面可以让中国城市学习欧洲城市治理气候变化的经验，同时在合作中进一步寻找兼

^① UN Habitat, *Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate*, Washington, D. C.: Earthscan Ltd., 2011, p.10.

^② 巩潇泮：《欧盟气候治理中的跨国城市网络》，载《国际研究参考》2015年第1期，第11-12页。

顾气候与发展的机遇。但这种合作的前提是，合作城市之间应该在城市规模、城市功能、产业结构等方面具有相似特点，这样才能有效避免中欧气候合作中因为发展阶段不同带来的非对称性。目前中国与欧盟成员国间已经开展了一些地方政府的气候合作，比如由中国国家发改委应对气候变化司与德国国际合作机构 2012 年开始实施的中德应对气候变化地方能力建设项目，旨在加强中国应对气候变化的地方能力建设，涉及中国的江西、湖北、吉林、陕西等省份。但目前这种合作形式局限于为中国地方政府的相关人员进行培训，且不具有长期性，难以深入。将来可以考虑的方式是参考友好城市的合作方式，即在中欧城市之间建立城市气候伙伴关系，搭建长期稳定的合作平台，以产业为依托，在这些城市之间形成气候命运共同体，携手推进发展方式转型和经济方面的低碳合作。中欧城市气候伙伴关系建立的关键是根据不同类型的城市找准合作对象，目前主要有中心城市、传统产业转型城市和小规模低碳城市三种类型。

第一类气候伙伴城市是中心城市，比如中国的北京、上海，欧盟的巴黎、柏林等。这类城市的特点是第三产业在产业结构中比重较高，有着较好的低碳经济发展基础，但是都属于功能集中的大都市区。北京、上海、巴黎和柏林都具有中心城市的功能特征，同时面临人口密集、交通堵塞、排放严重的大城市问题，也具有进一步优化产业结构，疏解城市功能的共同需要，因此可以相互借鉴。大都市借鉴低碳发展经验的重点，应该是如何使密集的资源得到更高效、集中的利用。同时，避免因为过于庞大的城市规模导致中心和边远地区发展严重失衡，而是形成中心和边远地区紧密的功能互补关系，提高资源和能源的利用效率。例如，在萨科奇任巴黎市长期间，实施了以低碳为理念的大巴黎计划，包括践行“紧凑性”“均衡性”相互补充的规划理念，使巴黎能够更有效率的利用土地，避免扩张型发展。^① 这些行动正是当前北京、上海疏解城市功能值得借鉴的经验。

第二类气候伙伴城市是传统产业转型城市，比如中国的沈阳、武汉、成都、重庆，德国的多特蒙德、埃森、杜伊斯堡、波鸿等鲁尔区城市。这些城

^① 黄辉：《大巴黎规划视角：低碳城市建设的启示》，载《城市观察》2010年第2期，第32-34页。

市的共同特征是钢铁、石油化工、汽车、能源等传统重化工业占据城市经济的主要部分，也是各自国家工业化过程中的主要动力，但造成了较为严重的工业排放污染。伴随第三产业的发展，这些城市逐渐衰落，需要实现传统产业的升级改造，并大力发展新兴产业。在此过程中，一方面要保持经济增长，另一方面要减少污染。这一过程最简单快速的办法是通过行政命令将高排放企业整体搬迁或关闭，比如首钢因北京奥运会整体搬迁，北京周边河北省内的钢铁、化工等企业大规模关停并转，再比如武汉钢铁集团被上海宝山钢铁集团兼并重组后淘汰一批落后产能。但这种方式带来的直接问题是原有地区产业的空心化。武汉作为传统工业基地在转型过程中的优势之一，是同时具备光电子、信息、新能源、环保、生物医药等较好的新兴产业基础，所以能够在钢铁等传统产业效益下滑的同时实现经济较为平稳的过渡，努力向低碳与增长平衡目标迈进。但是，被称为“东方鲁尔区”的沈阳等东北老工业基地却在转型中陷入发展困境，出现低增长和高排放并行的局面。

对此，德国鲁尔区在转型方面的经验值得借鉴，传统转型：首先，在解构传统产业的同时，注意从传统产业中内生出相互关联的新兴产业。比如煤钢复合体中发展起来的水供应与处理、环境保护、物流等部门，逐渐成为区域发展的内生动力。其次，在优势产业内的各主体间构建互动网络，形成密集的产业链。其中关键是如何有效促进区域间和区域内政府与非政府主体间的协调与合作。最后，最为直接的手段是在空间上以工业园形式引导优势产业聚集。^① 总之，发挥区域间城市协调合作在传统产业城市转型过程中的集成效应，而非单个城市独立转型是鲁尔区的基本经验，这是中国的沈阳、武汉、成都、重庆等传统产业转型城市可以借鉴的。

第三类气候伙伴城市是小规模低碳城市，如中国的镇江，荷兰的阿姆斯特丹和丹麦的哥本哈根等。这些城市的特征是在中国和欧盟范围内属于人口规模较小，城市功能不太集中的非中心城市，但其小而精，产业转型成本较低，而且在发展低碳经济方面已经积累了一定的经验。这类城市可以相互借鉴的主要经验，是如何充分利用较小的城市规模实现有效的低碳管理。例如，

^① Kommunalverband Ruhr (KVR) (Hrsg.), Perspektive Ruhr, S. 3-7, 转引自胡琨：《德国鲁尔区结构转型及启示》，载《国际展望》2014年第5期，第73-74页。

哥本哈根面积为 97 平方公里，人口只有 67 万，却是世界著名的低碳城市，它提出到 2025 年将碳排放降低到零。为此哥本哈根制定了系统的低碳发展目标，其中包括到 2015 年实现 50% 的自行车出行，^① 这对于中国这样的自行车大国来说颇具借鉴意义。哥本哈根正是看到了自身小规模城市的特点，才能有效推广自行车出行，试想在北京、上海或者伦敦、巴黎这样的大都市，主要依靠自行车出行还是不太现实的。再比如，在中国经济最发达的长江三角洲地区，一些小规模城市也在发展低碳经济方面积累了很多经验，如江苏省镇江市，市区面积 1 082 平方公里，人口 271 万，在中国只能算是小规模城市，却率先在全国提出到 2020 年达到碳排放峰值的目标，“并为此首创‘生态云’城市碳排放核算与管理平台，整合多部门数据资源，全面、直观地掌握温室气体排放状况。自 2012 年以来，镇江全面实施了优化空间布局等九大低碳行动，并细化为 126 项目标任务，累计关闭化工企业 347 家，淘汰落后产能企业 161 家。一大批企业因‘减排倒逼’而转型升级，却因此获得长足发展，2014 年镇江实现地区生产总值 3 252.4 亿元，比上年增长 10.9%。联合国城市与气候变化特使布隆博格表示，镇江是应对气候变化的先锋城市，如果其他城市都能像镇江一样做出努力，‘那么我们的未来将会完全不同’”。^② 正是因为镇江在中国属于较小规模的城市，所以才能对低碳发展的目标进行较为细化的管理，并严格执行，倒逼企业转型升级。由于城市规模、功能定位和经济结构类似，中国和欧盟的小规模城市可以在发展低碳经济的先行先试方面加强对话，借鉴双方有益经验，成为双方率先迈向低碳经济的先锋城市。

结 束 语

尽管中欧已形成紧密的气候伙伴关系，但双方治理机制的重大非对称性

^① 董小君：《低碳经济的丹麦模式及其启示》，载《国家行政学院学报》2010 年第 3 期，第 122 页。

^② 郑晋鸣、张玲：《建设低碳城市的镇江之路》，载《光明日报》2015 年 12 月 17 日，第 7 版。

日益凸显并对进一步合作形成阻碍。一方面，作为单一的国家行为体，中国以发展为首要任务，向低碳经济转型的成本较高，无法设置过于激进的减排目标。另一方面，欧盟对外气候政策受到内部要求积极减排成员国及其地方政府和社会主体影响，减排目标过于超前。由于治理机制的非对称性，中欧气候合作中的目标、能力差异较大，并在 2009 年哥本哈根气候大会全面激化，至今仍然没有完全弥合。这也是中欧气候合作较早启动且中欧战略矛盾较小，但合作深度和成效均不如中美气候合作的重要原因之一。中欧气候合作需要克服由于欧盟多层治理结构带来的非对称性问题，一种可能的途径就是以多层对多层，将中欧气候伙伴关系向下延伸，在中国和欧盟成员国之间寻找更具相似性的城市，这种相似性主要包括城市规模、发展水平、经济结构等；在城市类型方面，比如中心城市、传统产业转型城市、小规模低碳城市等，并在这些相似城市间建立气候伙伴关系。这可促进相关城市更容易在应对气候变化方面交流互鉴，避免由于发展水平不同而造成的非对称性。需要强调的是，中欧多层气候合作应是双向的，双方都应应将权力向下延伸，释放地方政府以及社会主体参与合作的能量，由此中欧气候伙伴关系才能保有持续动力。

[收稿日期：2016-11-01]

[修回日期：2016-12-25]

[责任编辑：石晨霞]

构建中美新型大国关系*

——国际共生论的视角

杨庆龙

【内容提要】 进入 21 世纪第二个十年以来,国际共生论在中国学界兴起,成为中国社会科学理论一个新的生长点。运用国际共生论探讨中美新型大国关系的构建,具有重大的理论意义和实践意义。在国际体系共生性日益增强的全球化时代,以结盟对抗为主要特征的传统大国关系已逐渐失去其合理性,走新型大国关系之路是大国之间的必然选择。目前,构建中美新型大国关系具备一些有利条件,同时也面临不少制约因素。中美在经贸、全球治理等领域具有共生性。但双方在政治安全领域仍处于非共生状态,存在较多矛盾和冲突。双方尚未形成全面和足够紧密的共生关系。当前的国际体系中传统大国关系的现实主义逻辑仍占据主导地位,一个成熟的共生型国际体系尚未完全形成。因此,中美新型大国关系的建成需要一个长期、复杂的国际体系进化过程。在这一进化过程中,中国不能做一个消极的等待者,而要做一个积极的“施动者”,促进中美新型大国关系早日成为现实。

【关键词】 中美新型大国关系 国际共生论 进化

【作者简介】 杨庆龙,中共中央党校博士研究生,中原工学院讲师

【中图分类号】 D822.371.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0109-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701007

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议,文中错漏由笔者负责。

2012年5月,第四轮中美战略与经济对话以构建“中美新型大国关系”作为主题,提出了“中美新型大国关系”这一概念。2013年中美两国元首“庄园会晤”时,习近平主席对新型大国关系作了精辟概括:一是不冲突、不对抗,就是要做伙伴、不作对手,以对话合作方式妥善处理矛盾和分歧。二是相互尊重,就是要尊重彼此核心利益和重大关切。三是合作共赢,就是要兼顾双方利益,在合作中实现共同发展。^①人类在战火与硝烟中已走过了几千年的历史,斗争与冲突似乎已成为国际政治的常态。在中美这两个分属东西方文明的大国之间建立新型大国关系的确是一个全新的国际政治实践。现有的西方国际关系理论似乎都不足以提供合理的解释和理论指导。相反,这些理论大多认为中美之间的“修昔底德陷阱”是无法摆脱的历史宿命,在中美之间建立新型大国关系更是不可想象。显然,旧理论无法指导新实践,新的国际政治实践呼唤着新的理论。为此,需要有理论超越与思维创新,跳出现有的西方国际关系理论束缚,另辟蹊径,在中国的社会科学理论及传统文化中寻找新思路、新方案。进入21世纪第二个十年以来,国际共生论在中国学界兴起。该理论是世界上为数不多的由中国学者提出的社会科学理论,体现了中国特色的哲学思维方式,如整体思维、关系思维,有着鲜明的中国传统文化特色,具有重大的理论潜力,在该理论视角下探讨构建中美新型大国关系,具有重大的理论和实践意义。

一、国际共生论的演进路径

人应该如何生存、如何与世间万物共处是人类社会永恒的话题。因此,早在古代社会,人类就形成了朴素的共生思想。东西方古圣先贤们的学说以及宗教教义中都包含着丰富的共生思想。如孔子的“中和”思想,“致中和,天地位焉,万物育焉”;道家的人与自然关系思想,“人法地,地法天,天法道,道法自然”;^②基督教的博爱思想,佛教的慈悲思想等。1879年德

^① 《习近平概括中美新型大国关系:不冲突、不对抗,相互尊重,合作共赢》,新华网,2013年6月10日, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-06/10/c_116107914.htm。

^② 邹富汉:《中国传统文化中的和谐思想及其当代思考》,载《兰州大学学报》(社会

国生物学家德贝里（Heinrich Anton deBary）首先提出“共生”这一概念，它是指共生单元之间在一定的共生环境中按照某种共生模式形成的关系。^①

在此后的一百多年里，随着共生理念不断发展，共生的概念和理念逐渐走进社会科学各个学科并取得很大的发展。第一，在哲学领域出现了很多关于共生的研究成果。史莉洁认为，“共生”指人类社会互利共存的生存状态。共生理论主要包含以下要义：首先，“共生”是共生单元之间的良性循环与发展。“共生”不是一方消灭一方，而是“万物并育而不相害”，共生单元之间实现互补、双赢；“共生”并不否认差异，否认竞争，但它不同于对立的、你死我活的竞争关系。“共生”各方的竞争是和谐、融合的良好竞争，其结果是双方共同进步，共同发展。其次，弱势者往往更倾向于“共生”，而强势者则要求独享利益。若让强势者接受“共生”，就要使之具有整体视野和长远眼光，认识到只有共生才能更好地促进各方利益的实现。^②袁年兴认为，共生是一个有着丰富内涵的哲学概念，它蕴涵着进化、共同、合作等理念。进化理念是指共生单元相互促进、相互激发可以促使共生单元及共生系统进化创新；共同理念是指异质共存的共生单元彼此之间具有互主体性，双方相互依赖、自由共在，保持自我；合作是指共生单元之间相互依存，在互惠、互补中激活双方，取得共同的发展和进化。^③卢风认为，西方的主客二分思维模式使人的主体性过分张扬，人成了唯一的主体而非人的一切成了客体，从而导致人与人，国家与国家之间以及人与自然之间的紧张对峙。人类要走出生存的危机，必须培养人与人、人与万物之间的共生意识，抑制人的主体性。^④

第二，社会学领域也较早开始了共生理论研究。复旦大学教授胡守钧把

科学版) 2006年第1期, 第71-74页。

^① 夏立平:《论共生系统理论视阈下的“一带一路”建设》,载《同济大学学报》(社会科学版)2015年第2期,第30页。

^② 史莉洁:《走向“共生”——人与自然,人与人的生存哲学》,载《华中农业大学学报》(社会科学版)2006年第1期,第11页。

^③ 袁年兴:《共生哲学的基本理念》,载《湖北社会科学》2009年第2期,第100-102页。

^④ 卢风:《共生理念与主客二分》,载《南昌大学学报》(人社版)1999年第4期,第1页。

共生理论运用到社会学领域，提出了“社会共生论”，认为共生是人的基本存在方式，人要生存必须与他人共生。人类社会的共生关系是普遍存在的，具有客观实在性，这是不以人的主观意志为转移的。人类社会的共生关系有合理/积极的，也有不合理/消极的。人是有理性、有智慧的，因此人们可以通过自己的能动选择去建构或者优化合理/积极的共生关系。^①

第三，共生理论也逐渐被应用到国际关系研究领域。2012年，胡守钧又提出了“国际共生论”，认为国际体系是个共生系统，各个国际行为体之间存在共生关系。国际共生是一种客观存在，但同时这一共生系统也在不断演化，各国际行为体之间的互动是这一共生系统的演化机制。优化国内共生关系以及国际共生关系，使之和谐共生，可以促进人类社会的发展。^②

胡守钧的“社会共生论”以及“国际共生论”提出之后，在中国学界引起了很大反响。一批中国国际关系学者开始将国际共生理论应用在国际关系研究领域，并取得了相当多的研究成果，其中较为知名的有金应忠、任晓和苏长和等。

金应忠指出，共生是国际社会的基本存在方式与发展的基本途径。世界的多样化是共生型国际体系存在的前提。实现国际共生，归根到底就是要使国际行为体的主体性和共生性实现统一。各个国际行为体要在维护共生性的基础上寻求主体性的发展。国际行为体之间存在着相互必须容忍的利益临界点，这就是国际共生底线。各个国际行为体要遵守这一底线，互相包容，保持忍让与克制，照顾彼此的利益与关切。^③

关于如何构建共生型国际体系的路径，苏长和指出，要建立共生型国际体系，需要人类改造现有的文明观和世界观。中国要倡导多样文明和谐共处，摒弃西方文明的“普世主义”文明观与“主客”二分思维。以“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”的费孝通原则来处理多元文明间的关系。人类需要从西方中心论、文明冲突论的话语体系中解放出来，构建一个互相

^① 参见胡守钧：《社会共生论》，复旦大学出版社2012年版。

^② 胡守钧：《国际共生论》，载《国际观察》2012年第2期，第35-42页。

^③ 金应忠：《国际社会的共生论——和平发展时代的国际关系理论》，载《社会科学》2011年第10期，第12-21页。

尊重、互相欣赏和互利共生的文明对话平台。^①

任晓在其《以共生思考世界秩序》一文中指出：共生的要义在于不同事物之间要保持互主体性，互不否定，在共生共存中相互促进，这样才能促使事物取得发展。要使事物不断获得生机，不断取得发展，就要保持多样性和多元共存的状态。共生秩序就是要使异质事物“各美其美，各安其分”，和谐共长。在共生秩序下，各个主体要摒弃主客二分思维和自我中心主义，尊重、欣赏和包容异己者。国家之间要相互尊重对方的文化传统和政治制度，在良性交往中实现共同发展。^②

从生物学领域的共生概念到社会科学领域的共生理论，从作为哲学思想的共生再到国际共生论，这表明人类对共生关系的认识逐渐深化，也表明人类逐渐认识到共生理念的潜在力量，想用这一理念来解决自己面临的困境。当今的国际社会面临着很多问题，既有气候变化、核扩散、国际恐怖主义等非传统安全问题，也有军备竞赛、战乱冲突等传统安全问题。人们要克服这些问题就得摒弃旧思维，践行共生思想，重塑人与人、人与自然以及国家与国家之间的整体性的共生关系。

二、共生性日益增强的国际体系呼唤新型大国关系

在全球化时代，世界各国相互依存加深，利益高度融合，形成了你中有我、我中有你、一荣俱荣、一损俱损的局面。在这种格局下，冲突对抗的成本极其高昂，世界各国和则两利，斗则俱伤。任何一个国家的发展都离不开与其他国家之间的共同发展，任何国家的权力实现都离不开其他国家协调与合作。各国只有和平合作才能共赢。全球化也在改变着国际政治，使其走向全球政治。在全球化推动下，大国正在发生“脱域化”转型，日益从领土国家变为全球化国家。国家的某些权力与功能将向全球范围内扩散，通过与其他国家相关部门或者全球相关部门以契约方式进行组合，构建起功能性的网

^① 苏长和：《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，载《世界经济与政治》2013年第9期，第13-14页。

^② 任晓：《以共生思考世界秩序》，载《国际关系研究》2015年第1期，第21页。

络国家。^① 在这种全球共生网络中，每一个国家的行为都会受到他国的制约，使得国家之间的合作与协同性增强，对抗与冲突性减弱。

全球化还会带来严峻的全球性问题。由于各国的利益博弈，这些问题的治理相当复杂。在全球性问题的威胁面前，世界各国处于同一个命运共同体之中。“国家之间命运攸关造就一种利益的相互捆绑，甚至有时看似一国的问题实质暗含着全球危机的前奏，隔岸观火的最终结果只会惹火上身，这也不得不迫使大国加强国际合作。”^② 在这种情势下，各国处理国际事务就不能单打独斗、以邻为壑，而应秉持共生理念，共商、共治。只有国际社会同舟共济，才能更好地进行全球治理，有效应对全球性问题。

由于全球化、多极化以及信息化的发展，以结盟对抗为主要特征的传统大国关系虽然仍保持着历史惯性，但已渐失合理性。过去，国家靠战争手段确实有胜者“通吃”或者“多吃”的可能性，但是在世界各国相互依赖、利益交融的今天，战争只会两败俱伤，无利可图。如 2003 年美国发动的伊拉克战争虽然军事上获胜，但由于合法性不足而被拖入战争泥潭近 8 年之久。在全球化时代，国家之间的竞争方式已发生重大变化。过去国家可以通过非和平方式获取更多的土地、资源和市场来促进本国经济发展。但是当今世界已经进入知识与信息经济时代，其经济增长动力是内生的。

总之，在全球化时代，世界各国日益形成利益和命运共同体，国际体系的共生性日益增强。同时全球化导致的深度相互依存给世界各国带来诸多利好的同时，也使人类社会面临着空前的脆弱性和各种极端的可能性。大国之间和则世界共荣，若大国之间转入非和平相处状态，由于风险连带，其损失惨重将无法想象。这使得国家之间不得不共生。“共生关系对任何国家都具有行为的规范性、价值的导向性以及为制度建构提供创意的引领性”。^③ 在这种情势下，大国必须践行共生规范，走新型大国关系之路，这符合时代发展要求和各国人民的根本利益。如果一个国家仍以“冷战”思维与霸权理论

^① 孙哲：《中美外交：管控分歧与合作发展》，时事出版社 2014 年版，第 58 页。

^② 袁伟华：《权力转移、新型大国关系与战略机遇期》，载《国际关系研究》2015 年第 4 期，第 46 页。

^③ 金应忠：《为什么要倡导共生型国际体系——与熊李力先生对共生性学说理论批判的商榷》，第 10 页。

来处理当今国际关系，从长远看，必将损人损己。

三、构建中美新型大国关系的现实条件

在全球化时代，中美两个大国在诸多领域已经形成了紧密的共生关系。这是构建中美新型大国关系的有利因素。它抑制着中美关系向负面发展。同时中美关系中的消极因素也不容忽视。随着中国的快速崛起，双方在国际体系内的竞争加剧。“修昔底德陷阱”的历史阴影在美国仍挥之不去，美国的一些社会势力对日益崛起的中国充满敌意和警惕。换言之，中美在政治安全领域仍处于非共生状态，仍在相当程度上延续着传统大国关系之间的零和博弈。

（一）构建新型大国关系的有利条件：中美关系的共生性

全球化带来的相互依存使中美两国之间呈现利益交融的局面。同时，中美两国必须合作应对大量国际性和全球性问题。由此，两国近乎处于一个“利益和利害共同体”之中。此外，两国主体条件存在相似性，相互征服的可能性几乎不存在，使两国关系具有较强的共生性。

第一，中美之间在经济、金融、贸易领域紧密关联、相互依赖，已日益形成紧密的共生关系。当前，中美在经济上已形成了紧密的相互依赖关系。美国是中国第二大贸易伙伴，中国已经成为美国最大的贸易伙伴，中美双向投资保持增长。2015年，中美贸易额达5 583.9亿美元；截至2015年底，美国对华投资项目累计达6.6万个，实际投入774.7亿美元。中国在美国投资保持良好增势。至2015年底，中国企业在美累计直接投资466亿美元；^①截至2016年9月，中国持有美国国债达1.16万亿美元。^②巨大的贸易额和巨量国债使中美之间形成了一种类似于核威慑的“经济恐怖平衡”。中美两大经济体的互补性很强。中美两国的经济发达程度不同，处于国际产业链的

^① 《商务部：2015年中美贸易额达5583.9亿美元》，中国日报网，2016年1月29日，http://caijing.chinadaily.com.cn/2016-01/29/content_23307559.htm。

^② 《中国持有美国国债规模降至4年来最低仍是最大债主》，新浪网，2016年11月7日，<http://finance.sina.com.cn/money/future/indu/2016-11-17/doc-ifxwsix3927044.shtml>。

不同位置，而且在相当长的时期内仍将保持“合理梯度”。中国经济越发达，中国市场就越有能力消费美国产品。美国经济优势是产业资本雄厚，金融市场和服务业发达，高端人才优势和科技创新能力强。中国的经济优势主要表现在消费市场巨大，劳动密集型产品具有一定竞争力（尽管目前开始出现一定变化）。这种差异使得中美两国形成了事实上紧密的经济利益共同体。这是以往很多新兴大国和守成大国之间在利益一致性上所不具备的。

第二，作为世界前两大经济体，中美两国无论是在全球层面还是在多边层面都拥有广泛的共同利益。目前世界各国面临着诸多全球性问题，这些问题所具有的跨国性与关联性对各国的发展构成严重威胁。这些问题的治理并非一国力所能及。中美作为世界大国，在应对全球问题和推动全球治理方面肩负着重要责任，具有广泛共同利益。没有中美两国的参与与合作，任何全球性问题都难以有效解决。迄今为止，中美在全球安全、经济和金融、气候以及公共卫生治理方面开展了卓有成效的合作。2008年美国金融危机之后，中国积极参与G20世界经济治理机制，并以自己的经济发展为世界经济复苏作出了积极贡献。在2016年杭州G20峰会上，中美两国签署了《巴黎协定》批准文书。中美两国是世界能源消费和温室气体排放大国，排放量合计占世界总量的40%。双方携手合作对全球气候问题的解决将发挥决定性作用。这标志着一个涵盖中美两国的、合作共赢的全球气候治理体系正在形成。

第三，中美关系历经40多年发展，具有丰富的交往经验和较深的交往基础。目前，两国已经建立了上百个多层次、全方位和宽领域的沟通机制。包括首脑会晤机制、高层会晤机制、地方交流机制和民间交流机制等，为构建新型大国关系提供了机制保障。两国领导人的频繁会晤促进了双方的相互了解，有助于减少战略误判。自中美建交以来，两国民间交往快速发展。截至2015年9月，中国有31个省区市同美国50个州建立了43对友好省州、200对友好城市。^① 2015年中美人员往来人次475万，大陆赴美旅游人次300万，赴美中国留学生31万。^② 这种密切的民间交往是中美关系良性发

^① 《习近平在中美省州长论坛上的讲话》，新华网，2015年9月23日，http://news.xinhuanet.com/finance/2015-09/23/c_1116653149.htm。

^② 《祖国就在身边——记中国驻外使领馆领保工作》，中国政府网，2016年5月29日，

展的民意基础。“中美两国政府要努力将两国社会编织在一起，令公众重视中美构建新型大国关系的重要意义，为这一努力提供国内基础。”^①只要中美之间“民相亲”，中美新型大国关系就具备了稳固的基础。

第四，国家行为体的类型和特征也会影响其互动形态。从主体性条件上看，中美两国都是洲际大国，广阔的纵深使双方都难以征服对方。因此，与历史上战乱频仍的欧洲一些国家不同，中美两国不会轻易发动全面战争。此外，中美两国都是“文明型”国家行为体，而非严格意义上的“民族国家”。两者的最大的区别在于“文明型国家”具有较好的包容性和复杂的治理结构，因而能够更好地包容异质文化，妥善处理差异和分歧。因此，中美两国有可能更成熟和包容地处理双边矛盾，避免走向冲突对抗。^②从消极的意义上讲，中美两国作为核大国，彼此都具有骇人的威慑能力，这在很大程度上限制了中美之间发生全面激烈对抗的可能性。以上因素使得中美两国不得不共生，哪怕是一种消极的共生。

（二）构建新型大国关系的制约因素：中美关系的对抗性

中美关系还有冲突的一面，比起双方合作的相对性和权益性，冲突更具有绝对性和长期性。^③美国全球谋霸的对外政策，加上中美两国意识形态迥异、崛起国与霸权国身份的对立，使两国面临着无法回避的结构性矛盾，在政治安全领域处于非共生状态。

第一，美国全球谋霸的对外政策使中美关系存在矛盾与冲突。维护全球霸权地位是美国对外政策不变的宗旨。其霸权政策的重心就是要防范地区大国的崛起，它不能容忍一个崛起的大国对其霸权地位构成威胁和挑战。而中国作为一个具有这一潜力的国家，与美国有着无法回避的结构性矛盾。当前，美国在亚洲仍维持以其为中心的辐辏式同盟体系和伙伴关系，遏制与围堵中国，防止中国崛起为地区大国，是其重要目的。在中国快速崛起为世界第二

http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/29/content_5077840.htm。

^① 刁大明：《美国学界对中美新型大国关系的讨论》，载《国际政治科学》2015年第1期，第97页。

^② 王浩：《中美新型大国关系构建：理论透视与历史比较》，载《当代亚太》2014年第10期，第70-71页。

^③ 庞中英：《全球治理与世界秩序》，北京大学出版社2012年版，第244页。

大经济体之后，相对衰落的美国日益呈现出“霸权焦虑”，进而持续加大对中国的遏制力度。2012年以后美国开始推行的“亚太再平衡”战略，计划把60%的海军力量部署在亚太地区，试图搅动地区局势。这恶化了中国的周边安全环境，并给中国制造了极大的战略压力。同时，美国大力强化美日、美韩同盟，不断提高与其盟国和伙伴关系国的双边军事合作，不断支持日本逐渐摆脱战后体制的约束，充当其制衡中国的“马前卒”。美国把它在亚洲的盟友和伙伴关系国用作遏制中国的工具，而其中的一些国家也想利用美国抗衡中国，由此双方形成了一种利益捆绑与风险连带关系。这就使中美关系易于受“第三方因素”影响而风险加大。

第二，中美两国在社会制度和意识形态上都存在重大差异。差异本身不是问题，各个国家可以根据自己的历史文化传统和社会发展状况自主选择自己的社会制度和发展道路。美国却是一个对社会制度和意识形态差异极度不宽容的国家。它有着强烈的“民主原教旨主义”，欲用美式民主“一统天下”，一些社会势力对中国有着根深蒂固的政治偏见。自中美建交以来，中美之间的意识形态斗争从未停止，美国一直试图用和平演变的方式达到其政治目的。尽管中美关系有逐步改善的一面，但两国在意识形态领域的隔阂仍未化解。这是构建中美新型大国关系中的一个巨大障碍。其实在相互依存、利益交织的全球化时代，以意识形态划线的思维早已过时。但由于观念与思维的惯性加上美国在国际体系内的强势地位，这种观念与思维仍然大行其道。

此外，中美在社会制度和意识形态上的矛盾还会与双方在国际体系内的结构性矛盾互相叠加，使得双方的矛盾更为复杂化与根深蒂固。国家之间除了客观的实力对比关系之外，还存在身份认同、威胁感知及敌友判断的主观认知问题。国际体系内的两个国家固然会因为实力接近而相互竞争，但双方并不一定“必有一战”。历史上也有不少大国之间维持非敌对关系的例子。而双方对彼此的身份认同、敌友界定更会影响双方关系发展。中美两国是世界上最大的两个经济体，但恰恰又是两个具有不同的社会制度与意识形态的国家。因此，客观上的实力接近加上主观上对对方的负面身份认同，使得中美之间的矛盾更加复杂化。

第三，随着中国的快速崛起，美国对中国的敌意与警惕也随之增加。在美国战略界和政策界，有很多人始终以西方的政治现实主义思维来看待中美关系，认为“国强必霸”，中国崛起后必然挑战美国的霸权地位。这种思维是西方的、局部的历史经验的产物。西方社会战乱频仍的历史经历使得信奉权力政治的政治现实主义在美国政治学领域居于主导地位。现实主义的一些理论学说，如权力转移理论、霸权周期论和进攻性现实主义等深刻地影响着美国政界和学界，使其形成了如下政治逻辑，即崛起国和霸权国随着实力的接近最终会走向武力对决，上演“大国政治的悲剧”。这些理论和逻辑对美国的对华政策产生了深远的影响，决定了现实主义始终是美国对华政策不变的底色，使美国遏制中国、阻挠中国崛起的战略企图短期内很难改变。

总之，中美之间尚未形成全面的、足够紧密的共生关系，双方现有的共生关系还不足以制约双方在政治安全领域的矛盾和冲突，不足以消除美国在社会制度和意识形态方面对中国的偏见。而且，在中美实力对比中，美国仍然处于明显的优势地位。它自然想要彰显自己的主体性而不愿意与中国“共生”。

四、以国际共生论推进中美新型大国关系构建

新型大国关系倡导的“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”是符合国际共生理念的全新政治理念和大国关系模式，构建新型大国关系是共生性国际体系的内在要求。“以合作共赢为核心的新型大国关系实际上就是共生型国际体系的主要特征之一。”^①但构建新型大国关系是一项全新的国际政治实践，现有的西方国际关系理论大多难以提供令人满意的解释和指导。因为这些理论源于西方的国际政治实践，是建立在一元论价值基础之上的，更多地体现了西方斗争与冲突的哲学思维。国际共生论则尊重世界的多样性和多元价值，主张世界上多元主体间的共存共生、互补相促，崇尚“美人之美，各美其美，美美与共，世界大同”。因此，国际共生论对于构建中美新型大

^① 夏立平：《论共生系统理论视阈下的“一带一路”建设》，第38页。

国关系更具有解释力和理论指导意义，可依据国际共生论推进中美新型大国关系的构建。

第一，创新思维，摒弃零和/冷战思维，树立共生思维，以共生思维正确对待中美之间的差异。中美双方应以共生思维看待国际差异，求同存异，尊重和欣赏异质文化和制度。特别是美国，应摒弃其文化传统中固有的一元论思维和“传教士”心态。不以自己的文化和社会制度为标准来评判别人，不用自己的制度和文化“一统天下”。万物有差异才相生、共生，多元共生，才是万物相处之道。在共生的世界秩序里，各方利益交融，相依相伴，对方的发展并不一定会对自己形成威胁，反而可能会带动和促进自身的进步。“任何国家的‘自我实现’所能达到的程度、所能上升的高度，除了自身内部条件和努力，不仅离不开其他国家‘自我实现’的成果，而且只能在其他国家‘自我实现’的过程中才能实现。”^①如自2009年以来，中国经济的持续快速发展就给衰退中的世界经济注入了活力，有力地促进了美国经济以及世界经济的复苏。因此，美国应以开明的心态接纳其他国家的崛起，而不是以零和/冷战思维遏制他国的发展。

第二，增加双方的政治互信。政治互信就是要在政治上不互相猜忌，不因意识形态和社会制度的差异而把对方看成“天敌”，双方相互理解和支持对方在国内和国际问题上采取的政策和立场。国际体系中的两个国家可以是朋友，也可以是敌人，身份建构的关键是政治互信，有政治互信才可能成为朋友（至少不是敌人）。如“一战”前的英德尽管经济联系紧密，最后还是兵戎相见。经济上的相互依存并不能自动促使中美之间相互尊重、友好相处。政治互信是在双方长期的交往互动中形成的，需要双方在交往中理性地感知对方的意图，明确各自的利益底线，主动释放善意，增信释疑。“破山中贼易，破心中贼难”，政治互信是国家交往中一个很高的境界，需要双方秉持极大耐心付出持久努力才能达到。其中的关键/前提是树立共生思维，摒弃意识形态和社会制度偏见，包容和欣赏异质的文化和社会制度。

第三，构建新型大国关系，最根本的是要努力加深和优化中美之间的全

^① 苏长和：《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，第11页。

面共生关系,增加中美两国社会的共生性和认同度,使两国在各方面相互认同、消解敌意。这需要推动中美之间包括政治、经济、文化和社会全方位、各层次的交流与合作,建立健全各种交流沟通机制,使双方互相了解,加深民众之间的理解和认同,进而实现互相尊重和互相包容。当前,应当继续推进中美战略与经济对话,就中美共同关心的战略与经济问题进行沟通和交流,扩大双方经贸合作,加深双方在经济领域的相互依存关系,使更多的人从中美经济合作中获益,使经贸关系成为中美关系稳固的“压舱石”。还应继续推进中美人文交流高层磋商,加大双方在人文各领域的交流合作,加深双方的理解与认同。人文交流是构建新型大国关系的助推器,是增信释疑的润滑剂。^①只要两国能够“民相亲”,中美新型大国关系就具备了社会基础。

第四,增强中美关系的共生性、推动中美新型大国关系建设,不能仅局限于中美关系双边层面,还要着眼于多边层面,布局全球,整体谋划。要把全世界看成一个共生的整体系统,如果这一整体系统的共生性得到增强,那么系统内部个体之间的共生性也会因系统的联动性而相应增强。中美两国是与世界各国处于紧密联系之中的世界大国,也会受到世界整体环境与形势的影响。“所有大国只有在做大共生性全球体系这块蛋糕的过程中才能获得更大的权力和更大利益,各自优化和优化选择全球性共生关系是任何大国的最佳选择。”^②因此,要拓展与世界各国的交流与合作,努力增强中国与世界各国之间的共生性,以此来带动中美关系走向共生,进而促使双方构建新型大国关系。为此,既要深化与周边国家的交流与合作,发展与周边国家的睦邻友好关系,让中国经济发展的成果惠及周边,又要尽可能管控好与周边国家之间的矛盾,使它们把与中国共生发展之所得作为最重要的考量,从而淡化双方存在的矛盾,不使之成为影响中美关系的第三方因素。此外,也要大力推动“一带一路”倡议落实,扩大与沿线各国的交流与合作,共同打造互利共生的利益共同体、命运共同体。同时,要在不结盟的基础上,努力形成

^① 刘延东:人文交流是构建中美新型大国关系的助推器,新华网,2014年7月10日,http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/10/c_1111559162.htm。

^② 金应忠:《避免全球性结盟分裂对抗是当代大国的历史使命——兼议新型大国关系的理论与实践》,载《国际展望》2014年第1期,第16页。

全球伙伴关系网络。

如果中国与世界各国的共生性趋于增强，进而形成紧密的相互依赖关系，那么美国用以孤立和遏制中国的资源和手段就会相应减少，阻力将会加大，结盟对抗也将难以获得国际社会的认可。2009年以来，越南和菲律宾在美国等的挑唆下多次借东盟会议恶意炒作南海问题，但大多数东盟国家在此问题上多保持中立，不愿选边站。2016年上半年喧嚣一时的“南海仲裁”结果在世界上也响应寥寥，不了了之。究其原因，是因为中国与东盟国家长期保持着紧密的经济合作关系，中国经济的发展让东盟国家获益颇多，双方已形成了相互依赖、共生发展的态势，东盟国家不愿意为此错过搭中国经济发展快车的良机。简而言之，只要中国不断地增强与世界各国的共生性，就能巩固崛起的根基，不断增强与美国平等对话、构建新型大国关系的实力。

最后，必须看到的是，当前的国际体系还没有完全演化为共生型国际体系，传统大国关系依然有着相当强的历史惯性。不能盲目夸大国际体系中的共生因素而忽视现实世界中的矛盾冲突。中美之间还存在不少结构性矛盾以及一些有矛盾的具体议题。因此，要在双方敏感的问题领域建立健全危机管控机制，合理管控危机和冲突，避免冲突加剧，干扰中美关系的大局。美国是一个具有主体性与合群性、共生性双重属性的对立统一体。这使得美国在处理大国关系时，一方面具有冲突对抗的内在冲动，另一方面，也能以其合群性、共生性融入共生体系来寻求自我的最大实现。在对华关系上，表现为既试图遏制中国，又寻求交流与合作。这就需要以两手应对：一方面，加大与美国在各领域的交流与合作，尽力扩大双方的共同利益，扩大双方的共生面。另一方面，则应进行有理有利有节的斗争，以斗争求共生。只有使美国认识到中美之间的共生底线，才能使之尊重中国、避免冲突和对抗。

五、构建中美新型大国关系是个长期的过程

中美关系的共生性虽然为构建新型大国关系奠定了基础，但是并不意味着可以一蹴而就地建成新型大国关系。新型大国关系理念提出三年来，中美

双方对此态度冷热不均，总体上是中国始终在积极推动，而美方则显得消极被动。中美双方对中美新型大国关系的最大分歧集中在“相互尊重”上。中国人认为互相尊重彼此的核心利益是发展双边关系的重要前提，这与中国一贯主张的和平共处五项原则是一脉相承的。而美国人则认为，“不冲突，不对抗”、“合作共赢”较容易做到，但“互相尊重彼此的核心利益”这一点却很难做到。^①

对于能否互相尊重彼此的核心利益之争，究其实质还是对不同的世界秩序之争。中国主张的是国家之间平等相待、互相尊重的和谐共生的世界秩序。而美国则要维持以其为主导的世界霸权秩序。霸权主义自然就意味着要侵犯别国的利益。中国所主张的“核心利益”大多是美国想要插手干涉的重要对象或领域，是美国试图遏制中国的着力点和切入口。双方在这方面的矛盾有着典型的零和色彩。因此，美国很难做到与中国相互尊重彼此核心利益。

在当前的国际体系结构中，美国仍处于主导地位，中国的整体实力与美国还有相当差距。国际政治是具有浓重现实主义色彩的权力政治，在这种国际政治文化中，美国把它的霸权主义政策仍看成是合理合法、天经地义的。它并不认为自己“应该”与别国互相尊重彼此的核心利益。在美国的对外政策实践中，不尊重别国核心利益是常有之事。由此可见，新型大国关系的建成将不是一蹴而就的，它必然要经历一个长期和复杂的国际体系进化过程。

新型大国关系产生于传统大国关系的“母体”中，有一个不断成长、逐渐取代传统大国关系的过程。它的建成是个应势而生、水到渠成的过程，当国际体系还没有进化到相应的程度、新型大国关系的相关条件还没有足够成熟时，它无法取代传统大国关系、成为国家间关系的常态。当前的国际体系虽然产生了一定程度的共生性，但这种共生性还没有强大到成为国际体系的主要方面、进而形成共生型国际体系的程度。国际体系的共生关系主要局限于经济等功能性领域，但在政治安全领域则还是以零和式的传统大国关系为主，因此当前的国际体系尚处于共生秩序和零和秩序并存的状态。

^① 王缉思：《中美对新型大国关系的认知差异及中国对美政策》，载《当代世界》2014年第10期，第4页。

在国际体系的进化过程中，国家行为体的观念和行为习惯处于不断被选择的过程中，不符合社会发展规律的就会被淘汰，而符合社会发展规律的就会胜出。这是一个客观自然的过程。国家行为体都是能动的学习者，它们会通过主体间社会化过程理性地学习并选择适合自己的观念和行为习惯，抛弃那些不适合自己的观念和行为习惯。社会进化范式用消极学习和积极学习来解释国家行为。消极学习就是指物质环境迫使国家不得不学习适应，积极学习是指国家传播自己习得的观念从而形成塑造国家行为的社会化力量，国家行为是由消极学习和积极学习共同塑造的。^① 在国际体系中，如果破坏国际共生秩序的行为有利可图，国家行为体就会理性地选择继续这么做，如果这种行为将会使国家行为体遭受失败和损失，那么国家行为体将会逐步从失败的经验中学习这样一个观念：必须遵守国际共生秩序。这一学习过程是漫长的，是在无数次的博弈与权衡中进行的。学习的结果是国家会选择并传播自己习得的观念与行为习惯。这样一来，国际体系将逐渐进化成这样一种文化：即国际共生秩序必须遵守，冲突对抗是不合时宜的，违背这一文化就会遭受惩罚和损失。

中美新型大国关系的实现也将是这样一个长期的进化过程。中美需要在长期博弈中不断重新定位，选择合适的观念与行为习惯。当美国依靠旧的观念与行为习惯仍然有利可图且屡屡得手时，要它完全践行新型大国关系还很困难。当前中国尚处于崛起之中，综合国力与美国还有相当大的差距。要美国与中国平起平坐、互相尊重，美国还不适应、不情愿。这是因为国际体系的共生性还没有进化成一种国际体系文化，还没有形成一系列有效的约束机制，还不能给美国背离国际共生体系的行为带来必要的惩罚。在这一长期的进化过程中，中国不能做一个消极的等待者，而要做积极的“施动者”。首先要加快发展自己，不断增强与美国霸权进行博弈的能力，提高美国背离新型大国关系的行为所要付出的代价，并使美国践行新型大国关系的行为得到相应的报偿。其次，中国还要努力与其他大国构建新型大国关系，使新型大

^① 唐世平：《美国军事干预主义：一个社会进化的诠释》，载《世界经济与政治》2011年第9期，第89页。

国关系逐渐演变成一种国际政治文化，使传统大国关系逐渐淡出历史舞台，从而使中美之间逐渐确立新型的大国关系模式。

总之，新型大国关系是全新的政治理念和大国关系模式，它是符合国际共生理念的。新型大国关系之“新”，是相对于传统大国关系而言的。传统大国关系延续了上千年，人类社会已饱经对抗甚至战火的磨难。人是有理性和智慧的，不能在历史的漩涡中随波逐流，要通过自己的能动选择，去建构合理的大国关系模式。在中美两个大国之间构建新型大国关系，走出大国争霸的历史窠臼，属“前无古人，后启来者”。这将是一个漫长曲折的过程，将考验两国领导人和人民的政治智慧和耐心。只要中美两国能高瞻远瞩，面向未来，奉行和平与合作理念，践行共生规范，就能逐渐建立起新型大国关系。

[收稿日期：2016-09-15]

[修回日期：2016-12-15]

[责任编辑：樊文光]

“一带一路”倡议下中国文化产品出口的法制思考*

魏简康凯 张 建

【内容提要】 随着全球化的深入发展，文化贸易正日益成为国际贸易的重要组成部分。中国有着悠久的历史传统文化传统，尽管文化贸易增速较快，但总量和内容都有待提升和扩展，同时还面临着国内法律体系不健全、国际法律理念围绕促进文化自由贸易与强化文化保护的严重分歧的严峻挑战。中国应借鉴日本、美国、韩国、英国等文化出口大国完善国内法律体系，克服国际法律困境的成功经验和有效做法，紧紧抓住“一带一路”倡议深入推进的机遇，通过制定《文化产业促进法》规范文化产品出口，转变政府职能并改革文化管理体制，有效利用国际贸易救济与争端解决机制，打破市场准入壁垒等措施提升中国文化产品的国际竞争力，大力发展与沿线国家的文化贸易。

【关键词】 一带一路 文化贸易 文化产品出口

【作者简介】 魏简康凯，澳门大学法学院硕士研究生；张建，中国政法大学国际法学院博士研究生

【中图分类号】 D92/D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0126-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701008

* 本文系 2015 年度北京仲裁委员会科研基金项目（201510）和中国政法大学研究生精品课程项目“国际私法著作精读”（YJPKC06）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

在经济全球化背景下,文化贸易显露出超过传统贸易的增长势头,正逐步成为国际贸易的重要组成部分。联合国教科文组织统计研究所(UNESCO Institute for Statistics, UIS)的一项报告显示,在 2004—2013 年间,尽管出现了全球范围的经济危机,但是文化产品贸易仍然增长一倍,显示出了强劲的生命力。^① 面对日益发展的全球文化贸易,中国也必须增强文化产品的竞争力,这不仅是为了保护本国文化产业免遭强势外国文化的挤压,同时也是为了使中国文化产业和服务抓住这一难得机遇走向世界。中国“十三五”规划提出了“到 2020 年要使文化产业成为国民经济支柱性产业”^② 的目标,这对于促进中国文化产业的发展,大力推动文化产品与服务“走出去”^③,以及提升中国“软实力”、实现“文化兴国”战略、转变经济发展方式^④ 都具有重要的推动作用。这对以历史联系为基础的“一带一路”倡议提出了新的要求,即在密切沿线国家经济合作与文化交流的同时,大力发展与沿线国家的文化贸易,推动中国文化产业和服务“走出去”。

一、中国文化产品出口贸易现状

进入 21 世纪以来,中国文化产品出口发展迅速,但仍面临严峻挑战。特别是存在中国的出口文化产品多集中于中低端市场、缺乏传统文化印记、核心版权不足等问题。这些问题的形成与存续,一方面与当前文化产品国际贸易的整体格局有关,另一方面也和中国对外文化贸易的出口结构相关联。同时,出口贸易行为不单纯只是一国内部的经济行为,而是与国际经贸、文化背景、法制环境等更深层次因素相互联动。为了准确把握中国对外文化贸

^① UNESCO Institute for Statistics, *The Globalization of Cultural Trade: A Shift in Consumption-International Flows of Cultural Goods and Service 2004-2013*, Montreal: UNS, 2016, p. 15, <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/international-flows-of-cultural-goods-services-2004-2013-en.pdf>.

^② 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,中国网,2016年3月17日, http://www.china.com.cn/lianghui/news/2016-03/17/content_38053101.htm。

^③ 参见国务院《关于加快发展对外文化贸易的意见》(国发〔2014〕13号),新华网,2014年3月25日, http://news.xinhuanet.com/shuhua/2014-03/25/c_126314187.htm。

^④ 李怀亮:《国际文化市场报告》,首都经济贸易大学出版社2014年版,第18-22页。

易的现状，有必要从实证统计数据出发，见微知著，对当前国际文化贸易的整体格局加以把握。

（一）国际文化产品出口贸易格局

前述联合国教科文组织统计研究所的报告分析了全球 161 个国家在 2004—2013 年间的文化产品流动情况。根据该报告，中国在 2010 年就已超越美国成为世界文化产品第一出口大国，并连续四年高居榜首。2013 年，中国文化产品出口总额达 601 亿美元，高出第二位的美国（279 亿美元）一倍多。在这十年间，印度、土耳其和马来西亚文化产品出口贸易发展较快，处于文化产品出口国家的前列。^①

从出口产品的类别上分析，发展中国家重点出口视觉艺术品，而发达国家则以珠宝制品、美术作品、书籍为主。尽管中国在国际文化贸易市场中扮演着日益重要的角色，但就世界总体格局而言，发展中国家间的文化贸易在国际文化贸易中所占比重十分有限，发达国家间的文化贸易则占据主要地位。从数量上分析，北美、欧洲、东亚发达国家的文化需求居高不下，其中，美欧所占文化贸易比重远高于世界其他国家，南亚与东亚国家则紧随其后。

由于黄金价格的持续走高和金融危机的冲击，金银珠宝成为交易量最大的文化产品。此外，音乐、影视、报纸等行业日渐凸显的数字化趋势，使相关贸易从产品向服务领域转型。而书籍则始终是文化贸易中的重要形式。

（二）中国文化产品出口贸易现状

根据 UIS 的统计数据，以交易对象为标准，国际文化贸易细分为六大门类。其中，中国出口的文化产品重点分布于“视觉艺术和工艺品”这一类。具体来看，在中国所出口的工艺品中，首要的是金制珠宝和配件，其次是雕塑和塑料装饰物。^②

尽管中国文化产品发展快速，出口额和贸易顺差显著提升，但不宜盲目乐观。首先，从数量上看，中国虽然已成为文化产品的重要出口国，但出口产品的结构并不合理，主要集中在附加值较低的文化制造业领域，依赖于大

^① UNESCO Institute for Statistics (UIS), *The Globalization of Cultural Trade: A Shift in Consumption—International Flows of Cultural Goods and Service 2004-2013*, p. 51.

^② *Ibid.*, p. 59.

规模、低成本的低端产品，文化影响与竞争力指数相对薄弱。相反，美欧等发达国家的文化产品出口集中在高附加值的版权、设计和创意产品领域，以技术优势与创意增值控制文化产品的高端市场。而联合国教科文组织统计研究所的报告主要利用传统的货物贸易和部分服务贸易的统计方法，忽略了核心文化版权交易。^①换言之，如果调整统计方法与衡量指标，中国文化出口额的全球排名将发生较大变化。

其次，中国文化产业在内容生产领域缺乏国际竞争力。据分析，中国核心文化产品的出口贸易持续期较短，文化产品出口贸易的比较优势偏低。^②也就是说，尽管出口大量文化产品，但中国文化印记却严重缺失。根据1996—2013年的统计数据，文化产品出口品质最高的是美国，其次是英国、韩国、法国和日本。^③

最后，中国文化产业不仅缺乏管理经验，产业关联性不强，而且对文化产品的知识产权保护力度颇为薄弱，同时又面临文化企业资金不足、出口平台不完善、文化人才储备不足等多重问题。^④这些因素的存在，在相当程度上成为制约文化产品出口贸易进一步发展的瓶颈。

二、中国文化产品出口贸易的法律问题

文化产业的发展水平及其在经贸关系中的功能强弱，在相当程度上代表着一个国家精神文明的发展水平。自改革开放以来，与民商事领域、宪法行政法领域立法快速发展不同，中国的文化产业立法不仅起步较晚，而且有效供给不足，相关文化法制资源亟待整合。从某种意义上说，国内法律的不健全、以及与国际法律相冲突而产生的问题等，是影响中国文化产品出口竞争

^① 肖家鑫等：《我国出口海量文化产品内容生产领域缺乏国际竞争力》，人民网，2016年5月16日，<http://culture.people.com.cn/n1/2016/0516/c87423-28353291.html>。

^② 张欣怡：《中国文化产品出口的现状、问题与对策研究》，《云南社会科学》2015年第4期，第68-69页。

^③ 参见联合国贸易统计数据库（UN Comtrade Database）。

^④ 廖佳音：《促进我国文化产品出口的策略研究》，首都经济贸易大学硕士学位论文，2008年，第10-14页。

力的重要因素。在国内，文化产业相关法律体系的不健全，进一步放大了国际层面就如何平衡文化贸易与文化保护的法律理念之争的消极影响，从而使中国文化产品出口贸易的法律环境变得更加复杂。

（一）内部问题：文化产业相关制度的立法缺位

当前，中国关于鼓励文化产业发展的规范性文件繁多且庞杂，但尚未构建起成熟的文化产业立法体系。以现行各规范性文件所调整内容的侧重点为标准，可归纳为促进文化体制改革的规范、鼓励文化进出口贸易的规范、在文化领域引进外资的规范、文化产品知识产权保护的规范四类。第一类文件集中于国内文化事业单位的市场化，如国务院发布的《关于非公有资本进入文化产业的若干决定》（国发〔2005〕10号），国务院办公厅发布的《关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和进一步支持文化企业发展两个规定的通知》（国办发〔2014〕15号），财政部与国家税务总局发布的《关于继续实施文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业若干税收政策的通知》（财税〔2014〕84号）等。第二类文件分别从进口与出口两个角度进行调整，例如国务院发布的《关于加快发展对外文化贸易的意见》（国发〔2014〕13号），中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《关于进一步加强和改进文化产品和服务出口工作的意见》（中办发〔2014〕20号），中共中央宣传部、文化部、国家广电总局等发布的《关于加强文化产品进口管理的办法》（中宣发〔2005〕15号），文化部发布的《关于促进商业演出展览文化产品出口工作的通知》《国家商业演出展览文化产品出口指导目录管理办法》《关于促进国产音像制品出口的通知》等。第三类文件的目的是要在文化产业发展中引入境外资本，从而充分激活其竞争力，例如文化部、国家广电总局、国家新闻出版总署、国家发展和改革委员会、商务部联合制定的《关于文化领域引进外资的若干意见》（文办发〔2005〕19号）。第四类文件则是在既有的知识产权法律框架下凸显文化产品的特性。自2001年加入世界贸易组织（WTO）以来，中国知识产权立法水平不断提升，力求达到与《与贸易有关的知识产权协定》（简称TRIPs）所承诺的保护水平相匹配的程度。自2012年以来，《中华人民共和国著作

权法》、《中华人民共和国专利法》和《中华人民共和国商标法》分别被提上了修订议程，相关实施条例与细则也得以及时更新。尽管法律条款中未直接规范文化产品出口问题，但考虑到涉外知识产权法律适用中的强制性规定具备域外可适用效力，国内立法的更新有助于提升文化产品生产商“走出去”的信心，从而从内部立法层面提升中国文化产品的国际竞争力。

通过梳理上述法律文件，不难发现中国现行文化立法存在的共性问题：其一，从中国现行的文化立法来看，与推进文化外贸发展有关的规范更多体现在行政法规、部门规章和政策性文件上，立法位阶较低，尚未构建起全面、完善和统一的促进文化产品出口的法律体系。其二，有关法律规范性文件对国内文化企业开展对外出口贸易的权限总体遵循“限权”而非“放权”的思路，对文化产品出口与文化企业的进一步发展形成了制约，立法的缺位对中国文化产品出口事业的发展带来更多的是“法未授权即禁止”的效果。其三，上述政策性文件出自于多部门，由于不同主管部门对文化产品出口的交叉审批权各有侧重，所以容易诱发执法权混乱与重叠的问题，这在一定程度上也提高了成本、降低了审批效率。其四，在现行规范中，还欠缺促进文化贸易的外汇管制、项目审批、商品结构调整和税收优惠等相关法律规范，而从比较法的角度考察，这些要件应属于文化贸易法完整体系中不可或缺的一环。

（二）外部问题：文化产品对外出口的贸易壁垒

对贸易自由化与文化多样性的关系，主要有两种理论立场。一种观点认为，只有完全根除文化产业上的贸易壁垒，才能够促进文化产品与服务的国际往来，实现文化领域国际贸易的便利化，美国电影协会（The Motion Picture Association of America，简称MPAA）就是这一立场的代表；^①与之针锋相对的另一派观点主张，各国在文化领域保留一定的贸易壁垒与贸易限制是完全必要的，这也是防范强势文化侵蚀弱势文化生存空间的有效手段，只有保留适当的限制，才能保证文化表现形式的多样性，欧洲视听观察组织（European Audiovisual Observatory）是代表这一立场的典型。^②

^① UNESCO UIS, *Measuring the Economic Contribution of Cultural Industries: A Review and Assessment of Current Methodological Approaches*, Montreal: 2012, pp. 61-63, <http://www.uis.unesco.org/culture/Documents/FCS-handbook-1-economic-contribution-culture-en-web.pdf>.

^② 欧盟、加拿大、韩国、新西兰、印度等国的文化立法都坚持这种取向，它们认为如果

这两类观点所代表的不同价值取向，恰好体现在两个核心的现行国际法律体系中，即：一方面是世界贸易组织（WTO）框架下的《关税与贸易总协定》《服务贸易总协定》《贸易便利化协定》等多边贸易自由化规则，另一方面是联合国教科文组织大会通过的《保护和促进文化表现形式多样性公约》（UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions，以下简称《公约》）。WTO 框架内的货物贸易与服务贸易规则侧重从经济贸易活动的自由化与贸易公平来管理涉及文化产品及服务的跨境贸易；相比之下，《公约》主要侧重从文化本身的保护与传承入手对跨境文化贸易行为加以规范。

WTO 框架下与文化贸易相关的法律文件主要是 1994 年《关税与贸易总协定》（GATT 1994）及《服务贸易总协定》（GATS）。具体到文化领域的国际贸易，如属于书籍报刊、新闻传播媒介等实物贸易，应遵循 GATT 1994 的基本义务与例外规则；如属于影视作品、动漫产业、网络文化、表演艺术等服务行业，则适用 GATS 的规则及例外规则。此外，TRIPs 还就国际贸易中的知识产权保护进行了规定。

多边贸易体系本身建立在自由经济理论与非歧视原则的基础上，以实现成员国之间的贸易自由与贸易公平为目标，对 WTO 成员方确立了削减关税、取消数量限制、反倾销、反补贴、限制其他形式的政府对国内产业的支持等义务。^① 众所周知，关税与贸易总协定（GATT，即 WTO 的前身）的核心即非歧视原则，体现为最惠国待遇条款与国民待遇条款，要求适用于任何缔约方的最优惠关税及非关税条件自动地、无条件地适用于其他的 WTO 缔约方。从国外文化产品输出到中国的角度看，在 2007 年美国诉中国的出版物与视听产品限制措施案中，中国在专家组审理程序与上诉机构审理程序中均败诉，为中国开放文化贸易的市场准入提供了教训。^② 但 WTO 框架下的多

完全将文化产业的发展交由市场调节，缺少政府层面的扶持和引导，多数文化事业将无法维持，因为文化产业的投入较大，但国内的文化消费者却十分有限。参见 UNESCO UIS, *Measuring the Economic Contribution of Cultural Industries*, pp. 70-72.

^① James A.R. Nafziger and Robert Kirkwood Paterson, *Handbook on the Law of Cultural Heritage and International Trade*, Cheltenham: Edward Elgar Publisher, 2014, p. 20.

^② See *China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363, April 16, 2007.

边贸易体制也为中国文化产业“走出去”提供了一整套便利措施，尤其是从制度上防范文化输入国对中国出口至该国的文化产品采取歧视性的或不公平的贸易政策。

值得注意的是，GATT 1994 与 GATS 在基本规则之外还分别设定了货物贸易领域与服务贸易领域的一般例外、安全例外、最惠国待遇的例外、国民待遇的例外等一整套例外规则，采取概括限制加具体列举的方式设定了成员方 WTO 项下条约义务的开口，要求在遵守相关措施的过程中，不在情形相同的国家之间设置任意的或不合理的歧视手段，或在构成对国际贸易的变相限制的前提下，协定的任何规定不得阻止任何成员采取或实施有关措施。^①以 GATT 为例，第 20 条第 1 款（a）项至（h）项，具体列出的例外情形涉及保护公共道德、黄金或白银进出口、人类或动植物的生命及健康、可耗竭的自然资源等，充分彰显了 WTO 在倡导与寻求自由和公平贸易的同时，对于成员方历史、文化、社会、伦理等观念价值的协调。^②在整套例外规则中，直接关系到中国文化产品出口的重点在于公共道德、公共秩序、文化安全例外，适用这些例外规则的国际争端解决实践曾一度触动理论与实务界就贸易与文化、贸易与安全等基础问题的深度探讨。之所以在 WTO 自由贸易体系内构建一套例外规则，更多是出于对国际层面可持续发展的考虑。对于贸易之外的价值观念（如环境、劳工、人权、安全、健康、文化、资源）的关注，不仅未破坏多边自由贸易体制，而且借此使贸易与多元化的社会目标间实现了良性平衡。但从客观效果上看，文化输入国对例外规则的援引及抗辩仍给中国文化出口带来法律上的阻力，甚至存在将多边贸易体制下的最惠国待遇由“原则”转为“特例”的风险。^③

^① Mark Wu, “Free Trade and the Protection of Public Morals: An Analysis of the Newly Emerging Public Morals Clause Doctrine,” *Yale Journal of International Law*, Vol. 33, No. 1, 2008, p. 221.

^② 刘瑛：《GATT 第 20 条(a)项公共道德例外条款之研究——以“中美出版物和视听产品案”为视角》，《法商研究》2010 年第 4 期，第 32 页。

^③ 被称为“意大利面碗”的关税同盟、共同市场、地区性或双边性的自由贸易区、特惠协定等，基本都属于特殊待遇。尤其是“特惠贸易协定”（Preferential Trade Agreements，简称 PTAs），它的支持者可以找出数个在多边体系之外行动的辩护理由。参见[英]彼得·萨瑟兰等：《WTO 的未来：阐释新千年中的体制性挑战》，刘敬东等译，中国财政经济出版社 2005 年版，第 20 页。

为了防范对例外规则的滥用，在世界贸易组织争端解决实践中，逐渐形成了一套成熟的运用机制。通常，被诉方若想成功援引 WTO 协定项下的例外条款，需同时符合三个方面的证明标准：特别目标本身的合法性、目标与手段的一致性、目标与手段的相称性。但这种判断并不旨在贸易自由化的目标与其他特定目标（如文化目标）之间进行等级高下的区分，而是更为强调不同目标之间的合理平衡。^① 正如下述“服务贸易限制性指数”（Services Trade Restrictiveness Index, STRI）作为评价标准一样，在 WTO 争端解决实践中，某国若想证明其所采取的文化贸易限制措施具有合法性，就必须确保采取该类措施对自由贸易的消极限制控制在必要的程度内，而不应形成对例外规则的过度滥用。

联合国教科文组织大会《公约》肯定，由于文化产品及文化服务的特殊性，因此有必要制定共同的国际政策（第 1 条 g 项）；但同时也强调，国际规则的实施并不减损各国基于文化主权而在其域内采取的管制与限制措施（第 1 条 h 项）。换句话说，《公约》力图保持国际与国内层面的权力平衡（第 2 条第 2 款）。同时，《公约》也试图促进发达国家与发展中国家之间开展文化交流与合作（第 1 条 i 项及第 2 条第 4 款），其中文化交往的方式包括但不限于文化贸易、民间对话、技术共享、政府间缔结共同生产及销售协定等（第 12 条）。

从国际贸易的角度考察《公约》文本不难发现，它试图弥合缔约国国内法意义上的管制权与《公约》所确立的通行国际原则，但这种努力本身恰好是形成悖论的原因。《公约》希望实现并着力倡导不同国家、不同民族间的文化相互尊重与平等对话的非歧视原则，并认为文化多样性本身对文化产品国际贸易的自由化起到积极的促进作用。但与此同时，《公约》第 6 条又保证了缔约国在其国内实施特殊政策具有合法性，第 6 条第 2 款列出了国内管制措施的各类行使方式，如缔约国有权为国内文化产业乃至非正规部门的生产、传播、销售等活动提供财政资助、经济支持、人员培训以及公共广播服务等。该条款在实践中赋予缔约国相当充分的自由裁量权，缔约国据此完全

^① 陈卫东：《WTO 例外条款解读》，对外经济贸易大学出版社 2002 年版，第 10-16 页。

有权决定将特殊的文化优惠措施仅适用于其国内文化产业，进而对外国文化产业或外资企业构成消极的限制性后果乃至歧视性待遇。

为了避免《公约》缔约国利用促进文化多样性的合法手段达到国际贸易的非法目标，由经济合作与发展组织（OECD）牵头，其下设的贸易委员会工作组实际负责，在征求各国专家意见的基础上拟定 STRI 指数，以评估缔约国的文化措施或规章制度是否产生了对国际贸易构成限制或扭曲的不正当后果（trade-restricting, graded 1），或者能够带来贸易促进的积极效应（trade-enhancing, graded 0）。^①

在上述两种争论之外，从文化与贸易的二元互动关系角度思考，还有学者对文化出口贸易对文化输入国本身的消极影响进行了评估。这种评估的标准基于文化价值与商业价值的相互冲击，尤其是在全球化时代文化市场准入、文化自由贸易的语境下，强有力的外部文化对后发国家的原生态文化可能造成不可逆的永久性破坏，当境外资本大量涌入本国文化行业对本土文化资源进行商业化开发，这也会对本国传统文化资源的知识产权保护形成挑战。^② 如何避免涉及文化贸易的国际法律文件在司法实践中沦为仅体现文化产品与服务输出国单向利益诉求的工具，这是当前亟待解决的法律难题。

三、国外关于促进文化出口贸易的相关法律制度

无论是国内法律不健全还是国际法律理念分歧，都是各国文化出口贸易所面临的共性问题，其差异不是质的突破而是程度的不同。其他国家发展文化对外贸易的有益经验对中国具有一定的可借鉴性与可移植性。因此，从比较法的角度深入考察国际文化贸易市场上卓有成效的贸易促进措施具有积极意义。基于此，本文特选取日本、美国、韩国、英国等文化出口大国在应对文化出口贸易法律困境方面的举措进行分析，以此作为思考中国文化产业

^① Lilian Richieri Hanania, *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, London and New York: Routledge, 2014, pp. 83-91.

^② 傅谨：《〈文化多样性公约〉与中国的国家立场》，《博览群书》2004年第10期，第8页。

法制发展的标尺。

（一）日本

日本是亚洲老牌文化强国，就其国内来看，文化产业的产值仅次于制造业，堪称支柱产业；从国际来看，日本的电影、音乐、出版业多年来始终处于世界领军地位，动漫、游戏等新兴产业的发展势头亦相当强劲。当前，日本的文化产品出口形成了以动漫为核心，辐射游戏、图书、音像制品等行业的产业链结构。而这种文化产业整体增长与文化出口优势的形成，取决于政府、市场、企业的通力配合。早在 20 世纪末经济低迷之际，日本政府即意识到文化出口在拉动与刺激经济增长方面的重要作用，希望借助文化产品出口来培育新的国际贸易增长点。日本承担文化出口职能的政府部门是经济产业省和文部科学省，前者着力于拟定文化对外贸易政策，后者则负责文化产业管理与服务，共同拓宽文化的海外市场，落实文化立国的战略计划。^①

就日本的文化出口贸易立法而言，主要包括《文化艺术振兴基本法》、《知识财产基本法》和《有关文化的创造、保护以及活用的促进的法律条文》（简称《内容产业促进法》）等法律文件。值得一提的是，颁布于 2004 年的《内容产业促进法》在立法结构上从内容的创作、保护、活用三方面展开，以保证多样性内容事业发展为立法取向，同时强调文化事业的效率提升、高端品牌的国际竞争力等，第 19 条还就促进文化产品出口设置了专条规定（第 19 条标题为“针对促进事业的海外展开”）。在法律整合方面，该法在将《知识财产基本法》作为上位法的同时，还通过第 2 条厘清了该法与《消费者权益保护基本法》《文化艺术振兴基本法》的交叉问题。^②就实践意义而言，该法不仅对日本的文化出口贸易起到了直接的促进作用，而且对文化产业尚较薄弱的国家寻求法制支撑提供了可供借鉴的蓝本。

（二）美国

美国文化产业对外贸易的发达以其强有力的经济基础和科技实力为支

^① 余军：《美日韩三国文化产品出口的比较分析及对我国的启示》，《发展研究》2012 年第 10 期，第 68-69 页。

^② 贾旭东：《日本文化产业促进法研究》，张晓明主编：《2009 年中国文化产业发展改革报告》，中国社会科学文献出版社 2009 年版，第 323 页。

撑,同时,来自政府层面的促进与鼓励措施亦发挥关键作用。就管理方式而言,美国联邦政府不专设文化部,而是综合利用立法、税收、金融服务等多重间接手段,共同形成对文化市场的制度性支持。

根据学者的研究,美国文化产业的发展大体可以划分为三个历史阶段。第一阶段,20世纪20年代是美国文化产业的成型与勃兴期。早在1918年,美国就通过了《韦布—泼美瑞恩法案》(Webb-Pomerene Act),该法案特别针对支持文化出口贸易专项计划,允许美国公司在开发国际文化贸易市场时通过开展服务定价及划分市场份额上的协作而加以联合,且税收方面享受特殊优惠。第二阶段,二战结束后至冷战结束,美国在全球范围谋求霸权地位的同时,也借助经济实力强势推行美式文化。在这一进程中,东西方冷战的格局与新自由主义经济的兴起共同助力于美国文化的扩张与垄断,以致在20世纪80年代,亚、非、拉美乃至欧洲国家强烈指责美国文化霸权的强势输出对其国内原生文化形成了冲击与破坏。第三阶段,自20世纪90年代苏联解体、冷战结束后,美国的文化出口贸易也进入了全球化、多元化、网络化的新阶段,其积极主导并利用WTO等国际法律体系维持自身的贸易利益与文化资源。^①但总体来看,无论在哪段历史时期,美国支持文化产业发展及出口贸易的导向始终未曾改变,政府仅对少数非营利性文化机构提供财政支持,大多数营利性文化企业及机构则自由竞争,充分确保了文化市场的自由竞争。在文化产业内部,行业协会则扮演了自律型管理者的角色,其所承担的职能包括但不限于评级、认证、统计、维权等。

(三) 韩国

与美国经过不同时期逐步提升文化产业国际化的路径不尽一致,韩国的文化产业出口起步于20世纪末期,但在短期内实现了跨越式发展,特别是以影视、动漫、音乐、游戏为重点的“韩流”文化一度席卷整个亚太地区,奠定并确立了韩国文化强国的国际形象。在韩国文化国际化的进程中,政府的引导对市场的有序运作发挥了不可或缺的作用。韩国负责文化事业的政府职能部门是文化观光部,该部从技术、人才、政策和资金等各方面全面统领

^① 张慧娟:《美国文化产业发展的历程及启示》,《中国党政干部论坛》2011年第10期,第31页。

韩国的文化工作。就立法而言，韩国不仅修改规范《著作权法》，而且依据《设立文化地区特别法》设立文化振兴委员会、文化振兴院，借此积极拓展海外市场。文化振兴院在北京和东京设立了办事处，负责所在国家市场的调研和营销；为了招商引资，推销文化产品，韩国政府还积极举办国际性文化产品展销会，支持本国企业赴国外参加投资洽谈会；同时支持企业在生产领域积极开展国际合作，以弥补资金、技术的不足。在文化基础设施方面，韩国不同于美日的行业协会制度，而是通过立法别出心裁地设立了文化园区制度，根据《文化产业振兴基本法》，文化产业园区集中产、学、研三方力量，承担文化产业的研发、技术培训、信息交流和生产制作等任务。此外，韩国政府在推进海外文化市场拓展方面扮演了重要的角色，积极寻求并利用国际性、区域性以及双边自由贸易协定。例如，2011年生效的《韩国—欧盟自由贸易协定》、2012年生效的《韩国—美国自由贸易协定》、2015年生效的《中韩自由贸易协定》等，这些合作为本国文化产业和服务部门参与投资洽谈及对外出口提供了国际平台。^①

（四）英国

与以上几个国家均不同，英国文化产业在近代的重构对中国传统文化的复兴及其出口更具有启迪意义。成功抢占第一次工业革命的先机与海外殖民霸权地位的确立，为19世纪的英国在全球范围内谋求文化垄断地位提供了绝佳的机遇，但20世纪上半叶的两次世界大战，在打击英国海外经济的同时，也阻碍了英国的文化出口贸易。20世纪70年代，撒切尔夫人执政期间曾采取多种举措挽救英国经济，但真正促使英国文化复兴并重新迈入全球贸易市场的则是20世纪末期执政的布莱尔政府。^②1997年，在布莱尔出任首相后不久，即组建了“创意产业专责小组”，由政府直接推动文化创意产业的振兴。与传统的中华文化相似，英国文化同样经历了文明的冲突与世界秩序的重建，但其市场主导的文化产业转型方向是从制造业蜕变为创意产业。

^① Toshiyuki Kono and Steven Van Uytsel, *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions: A Tale of Fragmentation in International Law*, Cambridge: Intersentia Publisher, 2012, p. 264.

^② 焦阳、曾品固：《借鉴英国经验发展我国文化创意产业的战略思考》，《软科学》2013年第4期，第80-82页。

在立法层面，英国政府坚持独特的“一臂之距”（Arm's Length Principle）管理原则，政府的文化部门基本上不直接干预各文化行业与企业的运作，而是建立非官方的第三部门以中介化的方式履行必要的职能，这些第三部门由中立专家组成，其对上向政府提供建议并制定经费拨款专项计划，对下则行使法律授权的监管权限。^① 尽管同属于市场模式，但是与美国不同，英国有效糅合了中立的第三方与市场经济下文化竞争的必要元素，一度为世界各国所推崇。

四、中国文化产品出口贸易的对策与建议

中华民族是一个有着五千年历史文化的古老民族，但中国的文化产业起步晚、发展慢，出口的文化产品附加值低、缺乏比较优势。因此，促进文化产业的发展，鼓励文化产品“走出去”是中国参与全球化竞争的重要内容。中国必须为文化产业的发展及文化产品的出口创造一个健全、完善的法律制度环境，并利用好“一带一路”的战略机遇，提升文化产品的国际竞争力，大力发展与沿线国家的文化贸易。

（一）制定《文化产业促进法》对文化产品出口加以规范

如前所述，中国现行文化出口贸易的相关规范不仅法律位阶较低，且尚未形成统一、系统、完整的法律体系，因此从单行法规或文化法典的角度立法、弥补漏洞是必然的选择。从应然角度考虑，文化出口贸易的国内立法应从两个角度展开：一是对文化产品权利人及其所持有文化产品的保护，需结合现行物权立法及知识产权保护立法的框架；二是对文化贸易行为进行市场调节的法律规则，需结合对外贸易立法、市场准入及外资管理法，具体涵盖文化产品进出口两个维度。从立法应当秉持的价值取向来看，应当摒弃将本国文化企业的发展限于本国国内的狭隘思维，鼓励拥有国际竞争实力的文化企业参与国际竞争，同时应简化相关文化产品的出口审批手续，使法律与程

^① 霍步刚：《国外文化产业发展比较研究》，东北财经大学博士学位论文，2009年，第45页。

序的运行切实适应文化外贸的现实需求。

2014年通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出,应尽快制定文化产业促进法,把行之有效的文化经济政策法定化,健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。2015年10月,全国人大常委会首次审议《中华人民共和国电影产业促进法(草案)》,并向社会发布征求意见稿。为提升中华文化在国际上的影响力与竞争力,推动中国文化产品与服务行业挖掘国际市场潜力,商务部等十大部门根据2014年《国务院关于加快发展对外文化贸易的意见》共同拟定了《文化产品和服务出口指导目录》。该目录重点支持本国优秀民族文化的出口项目,明确商务部门与文化部门有权在符合本目录要求的企业中遴选并认定一批既具备良好信誉,又满足全球文化市场需求的重点文化企业,通过对重点企业给予法定的市场、技术、海关等支持而实现促进文化出口的整体目标。

尽管如此,中国迄今为止仍未出台系统的《文化产业促进法》。有专业人士分析,文化立法的难题至少有三:一是“上位法”缺失,如新闻出版广电总局的部门规章、各地政府的地方规章立法没有框架支撑;二是就文化产业的特点而言,文化领域的立法具有经济与文化的双重属性,且各机构、部门对文化产业领域的问题持不同的评价标准,同时评价标准始终处于变动状态,法律上难以清晰界定;三是全国各地文化发展水平层次各异,普适性不足。^①为确保国内文化产品出口政策的法律化,立法部门应在求同存异的基础上,尽快出台并颁布统一的《文化产业促进法》,并在其中设专章就鼓励与促进文化产品出口进行规范。此外,在出台《文化产业促进法》后,还要构建文化资源开发利用的引导和鼓励制度,文化产业集群建设和实现规模效应的政府指导制度,文化产业竞争的法律规范和维护制度等。^②

(二) 转变政府职能并改革文化管理体制

从经济活动的属性上看,文化贸易应主要定位为由进出口双方、供求双

^① 于小薇:《权威人士解析:文化产业促进法缘何姗姗来迟》,中国经济网,2014年11月6日, http://www.ce.cn/culture/gd/201411/06/t20141106_3859526.shtml。

^② 陈柏福:《我国文化产业“走出去”发展研究——基于文化产品和服务的国际贸易视角》,厦门大学出版社2014年版,第200-201页。

方在市场价值规律调节下展开的交易性活动。在文化事业上转变政府职能显得尤为必要,主要体现为政府对文化产品出口事项的调控从管理型角色向服务型角色的转变。具体而言,在进一步深化经营性文化事业单位改革,使其真正拥有市场环境下企业的自主决策权的同时,政府还应当从外资准入、税收优惠、人才培养方面提供支持,鼓励文化企业形成高效、科学的经营与管理体制。^①

当然,从日本、韩国促进文化产业发展的有益经验来看,政府有关部门在文化出口贸易领域的执法角色不仅体现在出口后的政策支持,还包括出口前的积极促进与鼓励——主要涉及人才培养、资金支持等人力、物力支持。出口贸易导向型文化人才培养应考虑互联网时代的新兴科技因素,这是提高中国文化产品的层次、质量、竞争力的根本。除了应当在《文化产业促进法》立法中专章对文化人才的发掘、培育、管理和支持等方面予以规范外,为培育具备竞争力的、高水平的文化人才,政府文化部门亦应与教育部门加强沟通,通过高等教育机构的协同合作,联结起国内外文化人才交流的纽带。此外,国家在对技术研发给予大力支持的同时,也应积极构建适当引进优秀人才和先进技术的政策与法律环境。

在资金支持方面,文化执法部门可考虑借鉴《保护和促进文化表现形式多样性公约》的《操作指南草案》,建议在《文化产业促进法》中明确政府在创作阶段、生产阶段、销售与传播阶段提供协助,对文化企业、文化艺术创作人员给予财政支持,包括补贴、低息贷款、小型借贷、技术支持等;设立相关基金在必要时提供技术援助,以激励和支持创作;借鉴韩国做法,积极为文化产品出口搭建平台。例如,举办国际性文化产品展销会,支持本国企业赴国外参加这类活动和投资洽谈会,在生产领域支持企业积极开展国际合作,吸引外资以弥补资金的不足等。

(三) 充分利用国际贸易救济与争端解决机制

欧美国家文化产业发展的实践证明,对文化产业给予税收优惠是促进文化出口贸易有序增长的有效机制,尽管各国在文化产业税收优惠的方式、力

^① 高颖飞:《我国文化产品出口面临的问题与对策选择》,《理论探索》2011年第4期,第84页。

度上不尽一致，但对税收优惠的必要性存在共识，成效亦有目共睹。以美国为例，其文化产业税收优惠形成了文化从业人员所得税优惠、文化区域内税收优惠、文化产业整体的税收优惠三重体系有机结合的结构，共同作用于文化业的发展。^① 中国可在起草《文化产业促进法》过程中，构建一套合理的、体系化的文化产业税收优惠法律制度来取代现存单一、临时性的、不确定的低位阶政策性文件中的税收优惠措施，这非常必要。但同时应深入研究，如果中国文化产品遭遇文化输入国的反倾销、反补贴调查或保障措施，中国出口企业的应对措施。根据 2016 年最新调查数据显示，中国连续二十余年成为全球遭遇反倾销调查最多的国家，仅在 2011 年至 2015 年间，反倾销案的涉案金额就高达 550 亿美元，这无疑对中国产品的出口造成了负面影响。^② 直到目前，在 WTO 法律框架内，进口国仍热衷于对中国出口货物提起贸易救济诉求，因此中国文化产品的出口贸易也很难避免类似挑战。这样，有效利用现行国际贸易争端解决机制来应对贸易救济诉求，便成为最为现实且直接的解决办法。在世界贸易法律人才培养方面，中国取得的成效有目共睹，对国际规则与实践案例的研究与运用能力也正在提升。例如，2013 年 12 月，中国商务部就美国对华油井管等产品采取的 13 起反倾销措施中的错误计算方法（归零法），提出与美国在世贸组织争端解决机制下进行磋商，正式启动争端解决程序。2016 年 10 月，WTO 专家组发布报告，认定美国对华发起的反倾销措施在目标倾销（针对特定类型产品倾销认定和倾销幅度计算）、分别税率（歧视性的拒绝给予中国出口企业分别税率）等做法上违反世界贸易规则，进而支持中国的大多数申诉请求。^③ 未来，在中国文化出口贸易法律争端解决中，在货物贸易方面积累的司法经验将有助于妥善解决文化贸易争端。

^① 郭玉军、李华成：《欧美文化产业税收优惠法律制度及其对我国的启示》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2012 年第 1 期，第 5-10 页。

^② 《中国连续 21 年成为全球遭遇反倾销调查最多国家》，腾讯财经网，2016 年 7 月 26 日，<http://finance.qq.com/a/20160726/006991.htm>。

^③ 孙燕：《中国诉美国反倾销措施案胜诉》，法制网，2016 年 10 月 24 日，http://www.legaldaily.com.cn/international/content/201610/24/content_6848397.html。

（四）打破市场准入壁垒，助力中国文化产品出口

市场准入与监管问题既是中国文化产品得以出口的前提，也将在相当程度上引导中国出口型文化产品的发展方向。韩国通过大量缔结国际贸易协定来为其文化产品走出去打开市场的做法值得借鉴。政府应该为文化产品走出去搭建平台，积极开拓海外市场。扩大文化产品出口市场，要有选择地开拓国外市场。第一，充分利用中国与部分国家文化相近的“地缘”优势，大力发展中华文化圈内国家及周边国家的文化贸易；第二，借助“一带一路”，推动中国与沿线国家的文化贸易发展。^① 为落实“一带一路”倡议，2015年中国发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，其第四条对合作重点作了专门提示，沿线国家间互办文化年、艺术节、电影节、电视周和图书展等活动，合作开展广播影视剧精品创作及翻译，联合申请世界文化遗产，共同开展世界遗产的联合保护工作等。“一带一路”不仅能够促进经济合作流，也为文化传播创造了便利条件。2016 年 9 月在中国杭州召开的 G20 第十一次峰会上，中国政府部门再次重申了建设以合作共赢为核心的新型国际关系，强调了亲诚惠容、建立人类命运共同体等理念。其中，各国文化平等与共同繁荣是题中应有之义，也是开展跨国文化自由贸易的基础。与基础设施的互联互通相伴、沿线国家在承接中国资本的同时，也会对中国文化产品产生更多需求，因此，中国的文化企业应该适时把握机遇，大力推动与“一带一路”沿线国家的文化合作与贸易发展。

[收稿日期：2016-10-26]

[修回日期：2016-12-27]

[责任编辑：杨 立]

^① 花建：《“一带一路”战略下增强我国对外文化贸易新优势的思考》，《中共浙江省委党校学报》2015 年第 4 期，第 20 页。

ABSTRACTS

Heartland, Prestige, and Ideology: Chinese Geostrategic Tradition and its Effect

GE Hanwen

ABSTRACT: Distinct geostrategic theories and practices demonstrate an identifiable geostrategic tradition in Chinese history. In the eras of turmoil and disorder following the collapse of previous dynasties, Chinese geostrategic tradition concerns taking advantage of heartland, the most strategically important territories of China, in order to help certain warlords to establish hegemony and finally, a new dynasty. In the face of external nomadic threats, launching preventive strikes and defending by advantageous terrains constitute the main theme of Chinese foreign geostrategy. In the process of shaping a security environment, Chinese geostrategic tradition focuses on cementing the prestige of the empire, creating a sphere of influence, and establishing a tributary system in East Asia. Meanwhile, “anti-geopolitical” traditions constantly influence Chinese foreign strategy. The enlightening significance of Chinese geostrategic traditions is that internal political and social order should be equally emphasized; a combination of hard and soft power should be used in preserving a secure periphery; and Chinese traditional value and culture should be well applied in foreign strategy.

KEYWORDS: Chinese Geostrategy, Peripheral Security, Foreign Strategy.

Redefining the Relationship between the United States and Globalization: A Highly Uncertain Future

SHAO Yuqun

ABSTRACT: The 2016 U.S. presidential election has ended with an upset victory by Donald Trump, a political outsider with anti-establishment views—anti-free trade agreements, anti-immigration, and anti-political correctness. The election has marked a crucial moment of redefining the relationship between the United States and globalization. His stunning victory has been attributed to three factors: an increasingly disaffected middle class, especially the white working class, which is being hollowed out in the era of globalization; a brewing American identity crisis increasingly common in the anxious white population due to dramatic demographic changes and explosive cultural pluralism; and a paralyzed Congress mired in polarized, partisan politics, unable to deliver real benefits to the wider population. A Trump administration may unveil anti-globalist economic policies for the short term and find foreign scapegoats for domestic economic difficulties. Although President Trump might also swing back the United States' foreign policy pendulum, the United States will not bow out of globalization. The rest of the world should not overplay the United States' anti-globalization impulse while preparing for the challenges coming from a pro-isolationist United States.

KEYWORDS: United States, Identity, Globalization, Populism.

Deglobalization in the European Union: Manifestations and Drivers

ZHENG Chunrong

ABSTRACT: Brexit and Trump's upset victory in the U.S. presidential election,

both are related to the impacts of globalization and in fact the result of the trend of deglobalization. The cause of this trend of thought is that the process of globalization has led to the formation of a new structural cleavage in the West, which pits winners against losers. If we regard the globalization as a process of modernization, then, “modernization losers” thesis can generally explain the surging deglobalization thoughts. The intensified social polarization and inequality within the EU since the global financial crisis laid the foundation for the “modernization losers” thesis. This paper focuses on the analysis of the EU’s three “deglobalization phenomenon,” i.e., the rise of right-wing populist parties, Brexit, and the growing trend of trade protectionism. On the basis of this, the paper briefly analyzes the boosting effect of the Trump’s election for the deglobalization thoughts within the EU.

KEYWORDS: European Union, Deglobalization, Right-wing Populist Parties, Brexit, Trade Protectionism.

The Deglobalization Crisis in the West and “Taming” Globalization

JING Danyang

ABSTRACT: A wave of deglobalization is arising worldwide. There are different views about its root: some believe it is because the economic crisis ignites populism and radicalism while others highlight cultural anxiety and social political transformation. Globalization is a double-edged sword. On the one hand, technological innovation and major changes in social organizations and thoughts have improved efficiency and generated more wealth. On the other hand, globalization undermines social stability and exacerbates inequality. Governments face bigger challenges because titan enterprises are almost as

powerful as governments. Shortened distances in the globalization era make it easier to for human beings to influence each other. This paper argues that the deglobalization trend in the West is an accumulative result of multiple factors. The real problem lies in inadequate management of the negative effects of globalization. The only way to counteract these negative effects is in fact greater globalization in width and scope.

KEYWORDS: Deglobalization, Populism, Liberalism, “Taming” Globalization.

Bone of Contention and Blocs Regrouping: UN Security Council Reforms During the IGN Period

MAO Ruipeng

ABSTRACT: The UN General Assembly decision 62/557 signals a shift from the “Open-ended Working Group” model to the Intergovernmental Negotiation (IGN) model in Security Council reforms. During the intergovernmental negotiation, heated contention revolved around the framework and principle of the negotiation. The member state-led principle has gained support from China and the “Uniting for Consensus.” Meanwhile, some of the major reforming blocs have gone through regrouping. Besides the Group of Four, the “Uniting for Consensus,” and the African Union, L69 and Small Island Developing States are also getting increasingly involved in the negotiation. Moreover, the India-led L69 and others try to coordinate the positions of different parties. However, on the one hand, the increasing divergence among the AU members shows the unified stance is in a precarious situation. This has become the major uncertainty that will influence the reform. On the other hand, by supporting India’s pursuit of the permanent membership of the Security Council, the United States seeks to woo

India so as to balance China. Based on the analysis, this article suggests that it would be wise for China to take a “low involvement” tactic to prevent the Security Council reform to be used by certain countries to damage the Sino-Indian and Sino-African relationships.

KEYWORDS: UN Security Council reform, Intergovernmental Negotiation (IGN), Principle of Leadership by Member States, Regrouping.

An Analysis of China-EU Multilevel Climate Cooperation

KANG Xiao

ABSTRACT: Brexit and stronger anti-globalization tides show that re-nationalization is gaining fresh momentum, and EU studies should pay more attention to the initiatives of its member states and even local governments. In the EU multilevel governance system, member states always play a decisive role, while direct links between EU supranational agencies and member states' local governments improve the latter's effects on EU governance. For China-EU cooperation, the EU multilevel governance system may lead to asymmetry in governance objectives, governance capacities, and governance mechanisms for both parties, thus create obstacles for the cooperation. These obstacles are evident in China-EU climate cooperation, highlighted by the 2009 Climate Conference in Copenhagen. Difficulties in China-EU climate cooperation caused by EU multilevel governance and China unitary governance call for multilevel arrangements for China-EU climate partnership. At present, the multilevel framework in China-EU climate cooperation consists of supranational agencies, member states, and major social bodies of the two sides. In the future, both China and the EU should give more weight to local governments, so that cities with

similar characteristics may establish climate partnerships. The two sides should maintain long-term and stable cooperation, exchange experience in the process of economic transition, and solve asymmetric problems in climate cooperation.

KEYWORDS: China-EU Cooperation, Climate Change, Multilevel Governance, Local Government, City Climate Partnership.

Building a New Model of Major Power Relations Between China and the United States: An International Symbiosis Theory Perspective

YANG Qinglong

ABSTRACT: In recent years, international symbiosis theory is becoming popular in China. This theory represents a new growth point in China's social science studies. Thus, it is of great theoretical and practical significance to explore the building of a new model of major power relations between China and the United States from this perspective. As the international system is becoming increasingly symbiotic, a new model of major power relations is the inevitable choice for major powers. At present, there are some favorable conditions as well as challenges in building a new model of major power relations between China and the United States. The two countries are symbiotic in economic, trade, and global governance, yet there are still many conflicts in the political and security realms. The symbiotic relationship between the two countries is not comprehensive. The current international system is still dominated by the realistic logic of traditional great power relations, and the symbiotic international system is not mature. Therefore, the new model of major power relations between China and the United States needs long and complicated evolution of international system.

KEYWORDS: New Model of Major Power Relations, International Symbiosis

Theory, Sino-American Relations.

Legal Reflections on China's Cultural Products Export under the Framework of the "Belt and Road" Initiative

WEI Jiankangkai and ZHANG Jian

ABSTRACT: With the development of globalization, cultural trade has become an increasingly important part of international trade. China has long-standing cultural traditions. Although the volume of its cultural trade has increased dramatically, the quality remains quite low. China's cultural trade is also faced with severe challenges, such as incomplete domestic legal system, and the divergence of international legal concepts between promoting cultural trade liberalization and strengthening cultural protection. China should learn experience from Japan, the United States, South Korea, Britain, and other major cultural exporters to perfect its domestic legal system and overcome the international legal dilemma. It should grasp the opportunity conferred by the "Belt and Road" initiative, regulate the exportation of cultural products by formulating the Cultural Industry Promotion Law, change the role of the government, and reform the cultural management system. China should also make full use of international trade remedy measures and dispute resolution mechanisms, break the market access barrier, improve Chinese cultural products' international competitiveness, and promote cultural trade with countries along the route.

KEYWORDS: "Belt and Road" Initiative, Cultural Trade, Cultural Products Export.