

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

(双月刊)2019年1/2月 第1期 总第58期

2019年1月15日出版

### 目 次

- 1 当前国际形势的特点和展望 杨洁勉  
——着眼于中国定位与应对的讨论
- 12 维护自由贸易，坚持多边贸易体制，并积极推进 WTO 改革 利亚姆·福克斯 (Liam Fox)
- 16 WTO 现代化改革 陈 靛 黄 鹏  
——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调
- 35 合作共赢四十年 陶文钊  
——中美关系的回眸和前瞻
- 44 美国外资审查制度的变迁及其对中国的影响 李 巍 赵 莉
- 72 权力位置、身份定位与 21 世纪中美关系的演进 叶晓迪 乌凌翔  
——兼论新时代中国外交的应对
- 98 全球能源治理的国际政治经济学分析 方婷婷
- 120 中国的海外撤离行动 项文惠  
——模式、机遇、挑战
- 138 中国参与叙利亚重建的动因、挑战与方式 张新平 代家玮
- 156 英文摘要

封三 本刊 2019 年第 3、4、5 期征稿启事，本刊声明

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

---

Vol. 11 No. 1 January/February 2019

Published on January 15, 2019

---

### Contents

- 1 China's Positioning and Response in a World in Flux  
*YANG Jiemian*
- 12 Upholding a Free, Multilateral Trading System by Promoting Effective WTO Reforms  
*Liam Fox*
- 16 Modernizing the WTO: Global Value Chains and the Multilateral Trading System  
*CHEN Liang and HUANG Peng*
- 35 Forty Years of Win-Win China-U.S. Cooperation: Review and Outlook  
*TAO Wenzhao*
- 44 Institutional Changes in U.S. National Security Review of Foreign Investment and Their Impacts on China  
*LI Wei and ZHAO Li*
- 72 The Power Position, Identity Orientation, and the Evolution of Sino-U.S. Relations  
*YE Xiaodi and WU Lingxiang*
- 98 Global Energy Governance: an Analysis from the Political Economy Perspective  
*FANG Tingting*
- 120 China's Overseas Evacuation: Models, Opportunities, and Challenges  
*XIANG Wenhui*
- 138 China's Participation in Syrian Reconstruction: Motives, Challenges, and Approaches  
*ZHANG Xinping and DAI Jiawei*
- 156 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# 当前国际形势的特点和展望

——着眼于中国定位与应对的讨论

杨洁勉

**【内容摘要】** 当前，国际形势总体上虽有望稳定，但不确定性更加突出。特朗普政府奉行的“美国优先”政策使大国关系发生深刻变化，竞争面突出，并进入深度调整期。国际安全和军事态势更加复杂。世界经济复苏接近周期性触顶，下行风险逐渐增大。特朗普政府推行的贸易保护主义和经济单边主义引发一系列国际经贸摩擦，全球经济治理遭遇巨大挑战。美国资本市场波动触发全球金融突发性调整的风险增大，而中美贸易关系如何发展则将对世界经济产生系统性影响。全球科技有望在诸多新兴领域实现突破，并将对全球经济与国际关系等领域产生深远影响。未来全球产业格局、商业模式等将受新兴科技深化创新的影响而不断呈现新面貌。新技术催生的行业标准之争已经并将进一步成为国际经济与科技博弈的主要领域，并将对行业乃至相关国家的全球产业地位产生深远影响。科技因素对国家间实力对比以及国家外交资源构成的影响会进一步上升，并推动国际格局演变。在新形势下，中国与世界的互动日益紧密，世界对中国的关注和期待更是不断上升。面对复杂多变的国际形势，中国需要根据形势发展而不断调整自我定位并积极应对各种可预见和不可预见的挑战。

**【关键词】** 大国关系 国际局势 世界经济 科技创新 中国定位

**【作者简介】** 杨洁勉，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** D822.371.2 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0001-11

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901001

当前，国际形势总体稳定可控，但不确定性急剧增加。如何认识和应对当前国际形势，成为世界范围的关注点和分歧点。我们需要透过林林总总的各种表象，总结当前形势的特点，认识重大变化的本质，把握转型期的规律，进而既顺应时代潮流，又引领历史发展方向。

## 一、大国竞争不断加剧，国际安全形势复杂多变

当前国际政治和安全形势因特朗普政府的内政外交政策而产生重大变化，中国在国际形势的不确定趋势中成为重要的积极稳定因素。

### （一）大国关系进入深度调整期

近些年来，国际力量对比继续朝着不利于美国的方向发展，美国呈现出明显的霸权衰落的焦虑感，竭尽所能力图改变困境和“重新伟大”。特朗普政府对国际趋势的极端和极度反应，导致大国关系竞争面突出。

首先，大国地缘战略调整，竞争面显著上升。美国特朗普政府上台以来，先后在 2017 年底和 2018 年初发布新版《国家安全战略报告》和《国防战略报告》，首次将大国竞争列为美国面临的重大威胁，并将中国和俄罗斯视为主要的“战略竞争者”和国际秩序的“修正主义者”。大国关系进入新一轮深度调整的突出表现，一是美国大力推进所谓“印太战略”，针对中国的意图明显；二是美俄陷入持续对抗，关系转圜困难重重；三是美欧关系裂隙加大，大西洋联盟面临挑战；四是中国积极构建“总体稳定、均衡发展”的大国关系框架，且成效逐步显现。

其次，军备竞赛愈演愈烈，太空和网络成为军事争夺新领域。一方面，近年来，国际军备竞赛趋于加剧，主要大国纷纷增加军费开支，并加大新式武器研发力度。美国大幅增加海军造舰预算，实施近 30 年来规模最大的海军扩张政策。俄罗斯也加快推进武器更新计划，部署尖端激光武器，并计划部署高超音速武器“先锋”导弹。另一方面，在新一轮军备竞赛中，太空和网络成为新兴“战区”。2018 年 12 月，特朗普下令成立太空司令部。同时，网络安全问题也不断升级。日本修订《防卫计划大纲》，提高军费在 GDP

中的占比，尤其是强化太空监视和应对网络攻击的能力。印度也批准设立国防网络局、国防航天局。此外，美国还率先开启人工智能军事应用先河。

再次，亚太地区安全局势总体稳定，但不稳定因素依然突出。一方面，在南海局势总体稳定的情况下，美国对南海问题的介入有增无减。美军大幅增加在南海巡航和擅自进入中国岛礁邻近海域的频次。美国、日本、澳大利亚合作推进所谓“自由开放的印度—太平洋”战略，加大对越南、菲律宾等南海主权声索国及太平洋国家的防务合作和军事援助，遏制中国影响力意图明显。另一方面，朝鲜半岛局势在 2018 年出现转折性进展，重新回到对话协商解决的轨道。2018 年 6 月，朝美首脑在新加坡举行会晤，就实现半岛无核化目标达成协议。同年 9 月，朝韩领导人签署《9·19 军事协议》，禁止双方在陆海空等一切空间采取任何敌对行为。然而，美国和朝鲜之间围绕去核化问题分歧依然严重，给半岛稳定造成巨大障碍。

此外，中东局势依然动荡不定，恐怖主义威胁向全球扩散。一方面，叙利亚局势趋于稳定，走向政治解决为主的阶段。<sup>①</sup> 美国做出从叙利亚撤军的决定。另一方面，美国与伊朗的紧张关系依然孕育着新冲突的可能。而且，随着极端组织“伊斯兰国”势力大幅削减，恐怖主义从中东向全球外溢和扩散，极端组织将更多注意力转向非洲，尤其是北非和西非地区，非洲将成为今后国际反恐需要重点关注的地区。<sup>②</sup>

## （二）国际形势有望总体稳定，但不确定性将更加突出

世界多极化和非西方力量的上升是时代前进的方向，世界各国人民向往和平稳定、要求发展进步、主张合作共赢是推动历史发展的动力，这是国际形势总体稳定的基础。但是，时代的潮流时有迂回，历史的发展仍有曲折，当前国际社会正处于这一充满挑战的迂回曲折时期。一是大国战略竞争态势恐将持续升温，美国的战略决策仍将是国际局势演变最大的影响因素。美执意退出“中导条约”势必引发新一轮的军备竞赛，尤其是核军备竞赛。这将

---

<sup>①</sup> 毕洪业：《叙利亚局势走向政治为主阶段》，《文汇报》，2018 年 8 月 13 日，第 6 版。

<sup>②</sup> 宋汀、曹伟：《2018 年上半年国际恐怖主义态势报告》，《中国信息安全》2018 年第 9 期，第 86—90 页。

对现有的国际安全秩序构成重大挑战。二是朝核、伊核等地区热点问题演变的不确定性上升，不排除出现新的紧张局势的可能性。三是在不确定性更加突出的国际形势下，中国的角色和作用也将会更加重要，中国将推动构建人类命运共同体，并将为维护国际和地区的安全稳定发挥更加积极的作用。

## 二、世界经济复苏接近周期性触顶，下行风险逐渐上升

2018 年，世界经济保持了 2016 年中期以后的复苏态势，实现了稳步增长。国际货币基金组织预计，2018 年和 2019 年，世界经济增速均有望达到 3.7%，<sup>①</sup> 是 2012 年后的最好水平。但全球贸易和投资增长乏力，全球经济治理遭受重挫，各国经济增长的同步性已有所下降，部分主要经济体增长速度可能已周期性见顶，全球经济增长面临的风险上升，下行压力已更为明显。

（一）世界经济复苏持续，但全球贸易投资和经济治理均面临重大挑战

2018 年，世界主要经济体均保持较快复苏态势，但增速相比 2017 年有所下降。美国特朗普政府的贸易保护主义举措引发了一系列国际经济摩擦，对全球贸易、投资和全球经济治理产生了消极破坏作用。

首先，世界经济继续增长，但步伐不一。美国经济增长较快，2018 年增速预计为 2.9%，高于 2017 年的 2.2%。欧元区经济增速有所下降，2018 年预计为 2.0%，低于 2017 年的 2.4%，其中德国、法国、意大利和西班牙都有所下滑。日本和英国 2018 年经济增速预计分别为 1.1% 和 1.4%，从历史来看不算低，但弱于 2017 年。中国、印度仍然保持较高增速，2018 年预计分别为 6.6% 和 7.3%，中国有所下降，但印度却比 2017 年高 0.6 个百分点。其他新兴市场和发展中经济体增长总体平稳。受油价和大宗商品价格上升影响，俄罗斯、巴西、沙特、尼日利亚等资源型大国经济增速不同程度加快。独联体、东盟、拉美及撒哈拉以南非洲等地区总体经济增长速度也有所回升。

其次，全球贸易和投资形势则相对疲弱。一是全球贸易增速有所放缓。2018 年，全球货物和服务贸易合计，增速预计为 4.2%，比 2017 年的 5.2%

---

<sup>①</sup> International Monetary Fund, "World Economic Outlook Update," October 2018.

下降一个百分点。发达国家进口增速从 4.2% 下降至 3.7%，新兴市场和发展中国家进口增速则从 7% 下降至 6%。在出口方面，发达经济体增速从 2017 年的 4.4% 降至 2018 年的 3.4%，新兴市场和发展中国家则从 6.9% 下降至 4.7%。<sup>①</sup> 二是全球投资形势令人担忧。据联合国贸发会议统计，2018 年上半年，全球外国直接投资总额同比降幅高达 40%，其中主要发生在发达国家尤其是西欧和北美。新兴市场和发展中国家吸引的外国直接投资降幅较小，只下降 4%。<sup>②</sup> 投资下降的主要原因是美国税收改革触发大量美国企业海外留存收益回流，但部分发达国家推行投资保护主义也进一步增加了国际直接投资面临的障碍。

再次，全球经济治理遭遇冷战结束以来的最大挑战。美国特朗普政府大肆推动“美国优先”、贸易保护主义和经济单边主义，导致全球经济多边治理体系遭受重挫。美无视多边贸易规则，以单边方式对包括其盟友在内的多个国家加征关税，强硬修改北美自由贸易区规则，特别是对中国发动超大规模的关税战，严重干扰了世界经济和贸易秩序。美国持续阻碍世界贸易组织上诉机构大法官任命，使世贸组织争端解决机制面临停摆风险。美国还对世界银行、国际货币基金组织等向一些国家提供贷款和融资支持的惯例做法提出批评。同样由于美国因素，七国集团和二十国集团等全球经济治理平台也遇到了前所未有的挑战。

## （二）世界经济可能的基本走向

如果说 2016 年以来，世界经济都以相对较快的速度复苏，那么 2019 年世界经济走势可能重新放缓，并逐步趋于下行。

首先，主要经济体都面临同步下行压力。如前所述，据国际货币基金组织预测，2019 年世界经济增速仍将达到 3.7%。但从目前看，随着货币政策逐渐趋紧以及财富效应逐渐下降，美国经济已有减速迹象。如果美国基建投资不能按时推进，其经济增长动力可能会由于美联储加息而有所抑制。受内外因素影响，中国的投资和消费增长面临一定障碍，经济增速预计可能会降

---

<sup>①</sup> International Monetary Fund, “World Economic Outlook Update,” October 2018.

<sup>②</sup> United Nations Conference on Trade and Development, “Investment Trends Monitor,” October 15, 2018.

至 6.2%。欧洲经济增速也可能继续下滑，特别是部分欧洲国家的债务问题可能再次抬头，英国经济也会受到退欧事件影响。新兴市场和发展中国家的经济增长仍不够稳固，受外部环境影响较大。

其次，美国资本市场波动触发全球金融突发性调整的风险较大。2008 年国际金融危机发生以后，受益于极度宽松的全球货币政策环境和其他因素，美国资本市场几乎长期持续向好，出现了历史上罕见的“十年大牛”。但自 2018 年下半年以来，尽管美股指数和估值均仍处历史高位，其波动性却明显上升。此外，美国的公共债务水平也正日渐引发市场高度关注。如果美联储加息节奏未能与市场预期保持一致，或者全球债务形势出现突发情况，则美国股市很可能出现重大波动，进而引发多米诺骨牌效应，威胁全球金融体系稳定。

再次，中美贸易关系如何发展将对世界经济产生系统性影响。中美作为全球第一和第二大经济体和最重要的贸易体，在世界经济产业链中占有核心地位。如果两国贸易紧张关系不能得到有效缓解，甚或继续升级，全球生产链就将被迫打乱甚至中断，严重影响世界各个地区的生产、贸易和投资，也会打击全球市场信心，将成为世界经济的最大风险。

### 三、全球科技发展态势与展望

近年来，由于各主要国家在新兴科技领域加大战略投入，以及行业领先企业的深入探索，全球科技创新进入空前活跃期。随着全球科技创新的加速发展，其有望在诸多新兴领域实现突破，并将对全球经济与国际关系等领域产生深远影响。

#### （一）全球科技发展态势

当前，以通信技术、人工智能、物联网为代表的新兴科技领域的创新正在不断深化，未来全球产业格局、商业模式等将受其影响而不断呈现新面貌。

首先，作为新兴科技领域的集中代表，人工智能技术进一步在全球范围内引起重视，并对大部分垂直领域产生影响。随着算法、数据、计算能力等



关键要素的积累和突破，人工智能正在加速拓展应用场景，对制造、金融服务、医疗保健、物流等产业领域产生重要影响，并日益融入人们的日常生活。

其次，作为信息技术向纵深发展的主要成果之一，物联网正在成为支撑经济和社会发展的新型基础设施。物联网的推广会将越来越多的设备、车辆、终端纳入智能化体系之中，将促进传统基础设施向网络化、智能化转型，进而为新的经济与社会形态的发展提供更高质量的基础设施支撑。

再次，包括量子计算技术在内的新兴研究领域步入关键期，先进国家在这些领域的竞争进一步加强。特别是由于计算能力是信息化发展的核心，量子计算技术将成为科技加速进步的“催化剂”，对基础科学研究、新材料研发、信息安全与国防建设、资源勘探等领域都将产生重大影响。随着世界主要国家加快量子技术研究与应用布局，此领域的全球竞争加剧。其中，美国近十年来以每年 2 亿美元的资金投入规模支持量子技术各领域的研发，并于 2018 年 6 月推出《国家量子行动计划》法案(National Quantum Initiative Act)，将在原有基础上每年增加投入，而且鉴于该领域的战略意义，美国政府于 2018 年 11 月将量子计算列入出口管制框架；欧盟也在 2018 年启动了资金投入规模达 10 亿欧元的“量子旗舰”项目，重点支持量子计算、模拟、通信和传感四大领域。<sup>①</sup>此外，英国、荷兰、澳大利亚、瑞典等国亦纷纷出台相关政策或进行项目支持。因此，各国在新兴技术领域的研发竞争日益强化，并将由此催生新兴技术领域不断出现重大突破。

最后，新技术催生的行业标准之争已经并将进一步成为国际经济与科技博弈的主要领域。例如，新一代信息通信技术推动了产业升级变革，并催生新的行业标准及不同标准之间的竞争。其中，中美围绕 5G 技术标准展开的国际竞争所呈现的“双峰并峙”格局已引起全球关注，并对相关国际政治动态的发展产生重要影响。而未来在数据保护等技术与产业领域的标准竞争亦将对行业乃至相关国家的全球产业地位产生深远影响。

## （二）全球科技发展展望

今后一段时期，新兴科技领域有望取得密集的技术突破，并将给经济与

---

<sup>①</sup> 吴冰冰：《量子计算技术研究步入“关键期”》，中国大数据产业观察网，2018 年 12 月 4 日，[http://www.cbdio.com/BigData/2018-12/04/content\\_5939336.htm](http://www.cbdio.com/BigData/2018-12/04/content_5939336.htm)。

商业运行模式以及社会发展带来新的机遇与挑战。关于未来数年的前沿技术创新空间，自主设备、增强分析、人工智能驱动的开发、数字孪生、边缘计算、沉浸式体验、区块链、智能空间、数字道德和隐私、量子计算十大科技趋势被认为在未来5年将迅速增长，高度波动，并达到临界点。<sup>①</sup>而且，随着技术创新和社会对新技术的依赖性逐渐扩大，相关安全风险亦将上升。其中，网络领域的安全风险最具代表性。基于技术进步，未来全球的网络安全形势将更为复杂，网络攻击事件的影响将产生更加广泛的系统性连锁反应。而由于商业和经济部门对信息系统、应用程序和支持软件的依赖程度越来越高，数字和物理世界之间的联结更为紧密，以及物联网和人工智能等创新技术加速商业化，将扩大网络攻击的潜在途径，并不断强化风险的聚合效应。这是各国无法回避的重大挑战。

### （三）科技发展对国际关系的影响

今后一段时期，科技因素对国家间实力对比、战争形态演变以及国家外交资源构成的影响将进一步上升，进而推动国际格局的演变。

首先，科技因素在大国实力对比的演变过程中将发挥更为重要的作用。历史上，大国的崛起都与其时科技与产业革命的兴起密不可分。未来一段时期，由于科技转化为生产力以及对社会生活产生影响的速度加快，新一轮科技革命的深化将使得那些能抓住科技革命机遇的国家，在科技创新、经济发展、军力增强及相对实力提升等方面获得更大优势，并使错失这一机遇的国家实力地位相对下降，从而深刻影响世界各国特别是大国之间的实力对比变化，并由此导致整个国际关系逐渐发生根本性变化。<sup>②</sup>相对于以往科技革命发生之后的时期，由于当前科技革命所涉及的技术门类存在较高的学习成本与复制门槛，此轮科技革命的先发国家因技术领先地位而带来的衍生优势将更为明显与稳固，这一状况对大国间的实力对比与国际格局的演进将产生深刻的影响。

---

<sup>①</sup> Kasey Panetta, "Gartner Top 10 Strategic Technology Trends for 2019," Gartner, October 15, 2018, <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2019/>.

<sup>②</sup> 冯昭奎：《论新科技革命对国际竞争关系的影响》，《国际展望》2017年第5期，第2页。

其次，科技革命正改变战争的形态，进而对未来的国际安全环境、冲突的方式与结果产生显著影响。第一，新一轮科技革命所催生的人工智能等技术的广泛应用，以及无人机及隐形飞机技术、信息战及网络战武器、太空技术、军用机器人及外骨骼系统、深潜器等技术的不断革新，将使科技水平存在差异的不同国家的武器系统出现更为显著的代际差异，可能由此显著改变未来战争的形态和结果。历史证明，始于19世纪70年代的第二次科技革命曾显著提升军工技术水平及武器威力，这也成为导致第一次世界大战出人意料的巨大伤亡的主因之一。二战结束后，核武器的出现曾塑造了冷战的基本形态。而信息产业革命对战争形态的巨大影响亦在第一次海湾战争中得到了充分体现。在当前发生的小规模国际冲突中，新兴技术的影响已初见端倪。未来，随着新兴科技对军工产业与军事通信、侦察、物流及作战指挥系统等领域渗透的加深，战争形态将出现更为显著的变迁。第二，新一轮科技革命所催生的新型武器装备与作战样式有可能打破全球安全领域的战略平衡，由此将对全球与地区安全关系乃至军控制度产生重大影响。第三，科技发展也增加了恐怖组织、国内地方武装、犯罪团体等非国家行为体的行动能力及其影响。随着网络通信技术的发展以及无人机等设备日益增加的可获得性，上述非国家行为体对全球安全环境的影响将不断上升，并将对各国特别是美国等西方大国的安全威胁界定及应对方式产生重要影响。

再次，科技革命正改变大国的外交方式。一是大数据技术的发展，使得国际关系领域出现了新内容与新变化。大数据的收集与分析有助于一国对别国的战略意图进行更为全面的了解、分析，并对国家间关系、本国的利益得失做出更加清晰、准确的判断。因此，大数据技术与方法在外交中的应用，在一定程度上有助于降低国家间关系中所存在的意识形态、主观猜测等因素的干扰，从而有助于降低国际冲突的发生概率，并构建更为稳定的国家间关系。<sup>①</sup>二是在美国等西方国家，数字化技术以及基于此而发展的新兴媒体对国内共识的冲击日益增强，并在很大程度上助长了社会舆论碎片化的趋势，进而影响其政府的外交决策，使得国际关系更多地受到国内因素的影响。三

---

<sup>①</sup> 参见李文、邓淑娜：《大数据时代中美关系发展的机遇与挑战》，《中国社会科学院研究生院学报》2015年第3期，第127页。

是由于科技因素对一国国力的跨越式提升具有日益重要的作用，并对一国的安全利益具有日益重要的影响，因此一国针对竞争对手或敌对国家的技术管制或技术制裁，以及他国相应采取的突破技术封锁与反制裁措施，在外交博弈中的权重和影响将进一步上升。

#### 四、新形势下中国的定位与应对

在新形势下，中国与世界的互动日益频密，世界对中国的关注和期待更是不断上升。面对复杂多变的国际形势，中国需要根据形势的发展而不断调整自我定位，并积极应对各种可预见和不可预见的挑战。

##### （一）正确和准确地自我定位

中国的内政外交的发展方向要始终站在历史的正确一边，并在同世界的互动中确定符合实际的战略目标和制定有效的政策举措。

首先，坚持党的领导和中国特色社会主义道路。中国在走向世界强国的进程中，更加强调中国共产党对中国外交的绝对和统一领导，增强道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，为“两个一百年”交汇期创造更加有利的国内和国际环境。中国特色大国外交还要在国际关系理念、道义和规范等方面树立起更高的标杆，提出新型国际关系观和人类命运共同体倡议，并推动世界沿着正确的方向前进。

其次，坚持稳中有进的国家发展属性。对内，中国坚持社会主义初级阶段的基本政治属性。对外，中国坚持发展中国家的基本国家发展属性。这些基本属性将保持长期的稳定性，但又必须与时俱进。中国要在本世纪中叶建成社会主义强国，体现了社会主义初级阶段内在的递进发展。因此，中国在今后 30 年里，势必在经济社会发展中进入中等发达国家的行列，我们对此要提前认识和早作准备。但是，就与广大发展中国家相似的历史使命而言，中国在政治上将永远与它们同呼吸共命运，坚持站在国际公平正义的一边。

再次，坚持战略目标和政策举措的一致性。战略目标具有长远性和系统性的特点，需要将其分解成一系列的阶段和局部目标，并辅之以配套的政策

举措。中国特色社会主义和中国特色大国外交在坚持战略目标和政策举措一致性上具有体制机制优势，在当前重要的“两个一百年”交汇期中一定要充分发挥其在对外关系上的协调统筹和内外一体的作用，为中国的总体外交、国别区域外交和领域外交做出更大的贡献。

## （二）积极应对转型期和交汇期的重大挑战

当前，世界正面临“百年未遇之变局”，中国外交需要在习近平外交思想的指导下，积极有效地应对前进道路上的重大挑战。

首先，大力夯实中国外交的国内基础。中国在走向世界强国的历史进程中，比以往任何时候都更需要坚强的国内基础和人民支持。中国已经积累了强大的物质基础，但在国内经济、金融和科技发展方面还面临瓶颈，需要进一步深入改革开放。在社会、信息、文化等方面，中国建设强大的国内基础和支撑更是任重道远，需要进行更大的努力，争取更大的成功。

其次，不断夺取新的外交胜利。外交工作往往具有时间紧和困难大的特点，在信息化时代又受到国内外的高度关注，需要不断打赢大仗硬仗和办成大事难事。在当前阶段，中国在双边关系上要防止中美关系下滑，推进中欧和中日关系，增进中国和东盟国家在南海问题的共识等。在多边国际关系上，在推进亚太经济和安全合作、推进“一带一路”建设和加强中国同发展中地区的机制性合作等方面要有重大贡献，在推动全球治理和国际体系建设、共同应对气候变化等方面提供中国智慧和方案。

最后，提升中国文化和理论的国际影响。中国在继续改革开放的进程中，不仅需要进行国际经济、金融和科技交流，而且还要加大思想、文化和理论交流的力度。就近阶段而言，中国需要在更高和更深层次上向世界介绍中国优秀传统文化和习近平外交思想，使国际社会更加深刻地认识中国对外关系的指导思想和主要理念，更加全面地理解中国对外战略和政策的思想文化背景，更加有效地消除国际上对中国外交的各种误解，从而为中国走向世界强国营造更加有利的国际环境。

[责任编辑：陈鸿斌]

特稿

# 维护自由贸易，坚持多边贸易体制，并积极推进 WTO 改革\*

利亚姆·福克斯（Liam Fox）

**【内容摘要】** 自由贸易能够促进创新，增进相互安全。以世贸组织为基础的完整且基于规则的体系，以及关税的持续下降，使全球经济获益。单方面和报复性关税壁垒则会给贸易体系带来新的摩擦。英国认为，自由公平和开放的贸易是促进全球繁荣的最佳手段。脱欧不代表英国将退回到孤立主义，相反，英国将能够在 40 多年来首次制定独立的贸易政策，并在世贸组织等国际组织中发出自己的声音。英国将因此而真正成为“全球的英国”。全球经济发生的根本性变化在乌拉圭回合结束时还不存在。复杂的全球价值链和中间品贸易跨越多国边界，使用进口中间产品和服务已变得愈加重要。但是，服务贸易壁垒却与半个世纪前的货物贸易壁垒一样森严。全球经济相互依存的加剧需要开放市场，改革变得更加重要，我们期待改革和强化 WTO 机制，以确保它能妥善应对诸多挑战。我们还必须注重规则的执行，例如确保争端解决机制适应未来的需求。

**【关键词】** 自由贸易 多边贸易体制 WTO 改革 全球化体系 服务贸易壁垒 保护主义

**【作者简介】** 利亚姆·福克斯（Liam Fox），英国国际贸易大臣

**【中图分类号】** F74 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0012-04

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901002

---

\* 这是英国国际贸易大臣利亚姆·福克斯（Liam Fox）2018 年 11 月 6 日出席首届中国国际进口博览会时，在由上海国际问题研究院、中欧国际工商学院等主办的配套活动“世界经济再平衡：中国的角色和作用”研讨会上的发言稿。题目为编者所加。

我很高兴参加首届中国国际进口博览会。

自第二次世界大战结束以来，关税的持续下降以及以关税及贸易总协定（GATT）和世界贸易组织（WTO）为基础的更为完整且基于规则的体系，在稳定性、可预测性和开放性方面为发达和发展中经济体带来了巨大利益。这不仅为出口商创造了更多机会，还使消费者以更低的价格买到了心仪的商品。同时，随着各经济体逐渐实现贸易自由化，其带来的就业和商机使数亿人摆脱了贫困。

根据世界银行的相关统计，我们见证了自 1981 年至 2011 年期间历史上最大一次物质匮乏状况减缓的历程。自 1978 年中国启动市场改革以来，有 8 亿多人在这一历史上最快的持续增长期间实现脱贫。今天，世界各地的生活标准也达到了前所未有的最高水平。我认为，这是人类最伟大的成就之一。

自由和开放的贸易使人们能够改善自己的生活，货物和服务的交换则使人们能够获得全球机会，并分享知识、技能和经验。自由开放的贸易促进创新，鼓励创业，增进相互安全。贸易自由化、全球化和一体化与国际贸易的繁荣时代齐头并进。自 2001 年加入世贸组织以来，中国不仅成为世界上最大的出口国，而且为全球市场提供了近 13 亿人<sup>①</sup>的消费者。

中英两国共同致力于推动两国经济持续显著发展，继续加强贸易的纽带作用，并使人民继续享受两国经济互利关系发展带来的繁荣。2018 年 1 月，英国首相特蕾莎·梅在访华期间签署价值超过 90 亿英镑的经贸合作协议，为两国经贸关系勾画了远大的前景。在我 2018 年第四次访华期间，我对两国能够在农业领域达成协议感到高兴，尤其是协议增加了英国乳制品的准入。中英两国的双边贸易关系比以往任何时候都要牢固。目前，中国已成为英国第五大贸易伙伴，截至 2018 年 6 月，两国贸易总额超过 650 亿英镑。

对英国来说，2019 年 3 月的脱欧使我们能够在 40 多年来首次制定独立的贸易政策，并在世界贸易组织等国际组织中发出自己的声音。当然，离开欧盟不代表英国将退回到孤立主义。事实上，情况恰恰相反。我们将成为一个真正的“全球的英国”，并与世界各地像中国这样的合作伙伴一起促进世

---

<sup>①</sup> 原文如此——编者注。

界的繁荣、稳定和安全。我们将利用这个机会，进一步加强中英贸易的“黄金时代”。

在中英双边贸易关系日益密切的同时，我们应该看到全球经济的未来发展也面临着根本性的挑战。几十年来，支撑我们共同繁荣的自由、公平和基于规则的多边贸易体系第一次受到质疑。

自国际金融危机以来，二十国集团（G20）国家采取的非关税壁垒措施越来越多。最近，单方面和报复性关税壁垒的实施给贸易体系带来了新的摩擦。在 21 世纪的全球化世界中，复杂的全球价值链和中间品贸易跨越了多国边界，有时这种跨越还不止一次地在边界穿梭往来。对全球出口商品而言，使用进口中间产品和服务已经变得愈加重要。中间品及服务贸易额翻了一倍，进口增加值占出口的比例从 1990 年的 10% 上升到 2015 年的 20% 左右。在这个全球化的世界中，加征关税和采取非关税壁垒将使全球供应链支离破碎，从而增加成本的投入。这将推高国内消费市场商品的价格，并降低含有这些进口零部件的出口产品的竞争力。这些壁垒有可能抑制出口订单，减少制造业产出，阻碍经济增长和造成通货膨胀。简而言之，正如习近平主席 2017 年在世界经济论坛上所说：“搞保护主义如同把自己关进黑屋子，看似躲过了风吹雨打，但也隔绝了阳光和空气。”英国的立场非常明确且毫不模糊：自由、公平和开放的贸易是促进全球繁荣的最佳手段。

长期以来，我们始终是以世界贸易组织为核心的开放、以规则为基础的多边贸易体系的坚定支持者。今天，这一体系不能被视为理所当然。对中国和英国来说，两国信奉自由贸易的人们有责任用行动来支持多边贸易体制。我们愿建设性地推动中英经贸关系健康发展，在寻求新的合作机会的同时讨论如何改革和强化 WTO 机制。英国期待与包括中国、美国和欧盟在内的合作伙伴开展富有成效的讨论交流来改革世贸组织，以确保它能妥善应对包括提高透明度、与国有企业相关的监管、保护知识产权、取消非法产业补贴，以及特定行业问题在内的诸多挑战。我们还应研究如何在制定规则的过程中讨论处理包括差别待遇在内的发展方面的相关议题。2018 年 6 月底成立的欧盟—中国世贸组织现代化工作组正在研究类似的问题，对此我们表示非常



欢迎。考虑到 WTO 改革涉及领域广泛且触及各方的切身利益，各国在世贸组织范围内达成协议本身是一项巨大成就。但除此之外，我们还必须注重规则的执行，例如通过加强贸易政策审查机制和执法，确保争端解决机制适合未来的需要。

在促进一体化方面我们还有许多工作要做，这对人类未来的共同繁荣至关重要。全球经济发生了根本的变化，这些变化在乌拉圭回合结束时还根本不存在。从以阿里巴巴和亚马逊为代表的电商巨头到成千上万家此前从未有机会开展国际贸易的小微企业，革命性的电子商务已经成为世界贸易的一个重要组成部分，服务业在世界经济中所占的比重比以往任何时候都更大，而且得益于互联网和数字通信，服务产品的跨境交易也变得更加便利。世贸组织最近的一份报告估计，虽然服务业占全球国内生产总值和就业的三分之二，如果以增值来统计占世界贸易的近一半，但服务贸易的壁垒与半个世纪前的货物贸易壁垒一样森严。这一状况必须得到改变。全球经济的发展将通过开放市场得到体现，这也将会提高生产力、生活水平和竞争力。而且，随着全球经济相互依存现象的加剧，这些改革只会变得更加重要。

以下是我个人的几点结论和思考——首先，贸易以及以规则为基础的国际体系维护世界的自由，并有助于世界的稳定和安全，经济的繁荣发展和人们福祉的改善；其次，在努力确保全球化过程中的利益受损群体可以分享到贸易红利的同时，我们也必须直面保护主义的警示；再次，虽然短期来看放弃维护国际准则和机构的责任可能会有一定的收益，但最终会让整个世界变得更糟糕；最后，全球化不是某个国家或地区抑或某种政治制度的专属物，它对每个人都很重要，而且，在今天它的重要性比以往任何时候都更加明显。

我相信，中英两国在保护以规则为基础的国际贸易体系和加强两国贸易纽带方面的合作对于我们确保实现未来世界经济愿景来说至关重要。贸易所带来的机会也许比几乎任何人类活动都更大。人类雄心无限，机遇亦无限。让我们共同努力把握好机遇。

[责任编辑：杨 立]

# WTO 现代化改革

## ——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调

陈 靛 黄 鹏

**【内容摘要】** 自 WTO 多哈回合谈判启动以来, 多边谈判陷入停滞状态, 贸易保护主义逐步蔓延, 争端解决机制因上诉机构成员遴选障碍而接近停摆, WTO 正面临着前所未有的危机。各成员开始重新审视 WTO 机制的内在问题, 并提出 WTO 的现代化改革要求。从经济全球化发展的轨迹来看, 当前 WTO 系统性失灵的根源在于多边贸易规则体系与作为其经济基础的全球价值链发展诉求之间的冲突加剧, 导致出现区域主义盛行和多边体制边缘化的趋势, 并间接开启了世界经济再平衡进程。WTO 现代化改革应重塑多边贸易体制的职能, 增强其对世界经济的适应性, 发挥争端解决机制的核心功能, 提高秘书处等机构的作用以加强“契约式”规则体系的治理能力, 并开启“开放的诸边”谈判。作为世界开放的受益者和贡献者, 中国应当发挥更大作用。此外, 必须将 WTO 现代化改革置于世界经济再平衡的宏观坐标中, 并要预判全球价值链未来的变化; 在 WTO 内部推动各主要成员间经贸关系的结构性调整, 协调好多边主义与区域主义的关系; 开展与 G20 等多边平台的合作, 减缓美国单边行为带来的冲击。

**【关键词】** WTO 改革 经济全球化 全球价值链 世界经济再平衡

**【作者简介】** 陈靛, 上海社会科学院经济学博士研究生, 上海 WTO 事务咨询中心业务总监(上海 邮编: 200336); 黄鹏, 上海 WTO 事务咨询中心副研究员、副总裁(上海 邮编: 200336)

**【中图分类号】** F113 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0016-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901003

1995年1月1日，世界贸易组织（WTO）正式成立，这标志着世界贸易体系重大变革的完成，并开创了全球经济合作的新纪元。然而时至今日，与WTO成立之初设立的宏伟目标相比，多边贸易体系的实际作用却相形见绌。自2001年底多哈发展议程（多哈回合）启动以来，WTO仅在《信息技术协定》产品扩围谈判和《贸易便利化协定》等少数领域取得了实质性成果。与此相对，区域贸易自由化谈判则如火如荼地进行着，并达成了数量众多的优惠贸易协定（PTAs）。

从历史经验看，多边贸易体系必须要保障自由贸易稳步前进，因为一旦失败，贸易保护主义将迫使多边贸易体系的“脚踏车”<sup>①</sup>倾覆。多哈回合历经近18年的曲折谈判，实质上已经陷入停滞。更为严峻的是当前贸易保护主义持续蔓延，2018年3月8日，美国总统特朗普正式签署行政命令，决定对钢、铝加征进口关税，涉案金额总计464.41亿美元；5月23日，美国启动了针对汽车及零部件的“232调查”；随后，美国根据“301调查”报告分别于7月6日和9月24日对中国产品正式征收惩罚性关税，两轮产品清单总金额高达2352.75亿美元。<sup>②</sup>

面对贸易保护主义的持续蔓延，WTO显得束手无策，至今没有提出切实的应对方案。与此同时，作为多边贸易体制“王冠上的明珠”的争端解决机制（DSU）也同样面临危机。本届上诉机构亟须任命新成员，而出于对争端解决机制的不满，美国奥巴马政府在2016年就反对重新任命，特朗普政府则直接拒绝了所有新的任命。目前上诉机构的3名成员仅满足该机构运作的最低数量要求，如果2019年底再出现2个职位空缺，上诉机构将无法运作。争端解决机制在多边贸易体系中不可或缺，发挥着“确立并执行世界贸易法治”<sup>③</sup>的重要作用。因此，在谈判停滞且基本失去前进动力，并因争端解决机制接近停摆而即将失去稳定和平衡的情况下，WTO多边贸易体制的“脚踏车”正处于倾覆的边缘。

---

① Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, Cambridge (MA): MIT Press, 1988, p. 41.

② 涉案产品贸易数据是根据美国口岸统计的2017年相关清单产品的进口数据进行整理所得，Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com/>。

③ [美]詹姆斯·巴克斯：《贸易与自由》，上海人民出版社2013年版，第249页。

在此背景下，WTO 主要成员方开始深入思考多边贸易体制本身的改革问题。2017 年 12 月，在 WTO 第 11 届部长会议期间，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）指责 WTO 把重心过于集中在争端解决上，而忽略了本该在其框架下解决的其他问题，包括创造良好的谈判环境、提高市场效率。<sup>①</sup> 2018 年 9 月 18 日和 21 日，欧盟和加拿大先后向 WTO 提交了欧盟关于 WTO 现代化的概念性文件和加强 WTO 现代化的讨论文件。9 月 25 日，美欧日发表了第三份联合声明，重申 WTO 改革的必要性，并计划针对加强 WTO 监督职能、增强各委员会的效率等问题研究可能的联合提案。三方特别指出，“过于宽泛的发展界定，以及自我定位的发展现状，抑制了 WTO 扩大新贸易协议的能力，并破坏其有效性。”<sup>②</sup> 10 月 24 日，加拿大邀请欧盟、日本、韩国等 12 个 WTO 成员在渥太华就如何加强 WTO 现代化展开讨论，并发表联合公报，确定了消除对上诉机构成员任命的阻碍、重塑世贸组织的谈判职能、加强对成员贸易政策的监督这三个亟待考虑的议题。<sup>③</sup> 为避免多边贸易体制的倾覆，WTO 改革已势在必行。因此，本文将聚焦如何推动 WTO 改革以应对未来全球经济发展，重点分析 WTO 改革背后的根本原因、改革的核心内容、经济全球化和世界经济再平衡背景下 WTO 改革的前景，以及中国应当发挥的作用。

## 一、全球价值链与现有多边贸易规则冲突的根源及结果

贸易保护主义高涨的原因之一是 WTO 成立以来在多边贸易领域规则协调与更新的失败。对于多哈回合失败的原因，国内外学者进行了广泛的讨论，通过梳理可以发现，导致多哈回合失败的主要因素包括四个方面。一是成员

---

① Statement by Ambassador Robert Lighthizer United States Trade Representative, WTO, December 10, 2017, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/documents\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm).

② USTR, Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, September 25, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral#>.

③ Global Affairs Canada, Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform, October 25, 2018, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>.

方之间利益的结构性差异，即对于不同的议题，成员方因发展水平不同而存在巨大利益差异，这种差异不仅存在于发展中成员和发达成员之间，也存在于发达成员内部和发展中成员内部。二是谈判方式的制约，即多哈回合谈判采取“一揽子协议”的方式，并遵循协商一致的基本原则，在成员分歧较大的情况下，必然导致谈判的低效。三是谈判议题的扩展，多哈回合现有的议题在一些发达成员看来已经过于陈旧，应增设新的议题，而发展中成员则认为只有先解决与其利益密切相关的多哈议题，才会考虑新的议题。四是区域贸易自由化快速发展，在多哈回合受阻的情况下，优惠贸易协定的大量出现进一步削弱了成员方对多哈回合的信心。

上述几个观点较为准确地解释了多哈回合失败的原因，但对于为什么会出现 WTO 改革这一问题，需要从更加宏观的视野来观察，从而使对该问题的回答更为深入。作为全球经济治理的重要机构，WTO 的规则体系构成了国际经贸领域的上层建筑。按照马克思主义的观点，上层建筑应当与其经济基础相适应，并随着经济基础的改变而做出相应的调整。显然，从 WTO 成立至今，经济全球化进程发生了根本性变化，而 WTO 现有的规则体系并没有及时更新。随着以全球价值链（Global Value Chains, GVCs）为特征的经济全球化的深入发展，上层建筑与经济基础之间的不协调也随之扩大。正如欧盟委员会的一份报告所言，“自 1995 年以来，世界已经变化，但 WTO 没有变化。”<sup>①</sup>

### （一）全球价值链的兴起与深化

现代意义上的全球化共经历了两轮飞跃。第一轮可以称为商品全球化，发端于 19 世纪 20 年代，结束于 20 世纪 90 年代。蒸汽动力技术的出现及持续进步使全球运输成本持续下降，促进了生产与消费在世界范围内的扩展，并通过国际贸易加以连接。第二次世界大战结束后，以商品全球化为基础的国际经贸规则体系得以建立，并以关税与贸易总协定（GATT）为核心，聚焦各成员方的关税和非关税壁垒的削减，最终确立了以 GATT 为代表的全球货物贸易多边规则体系这一上层建筑。

<sup>①</sup> European Commission, Concept Paper, October 1, 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

经济全球化的发展受制于三方面的因素，即商品的运输成本、知识的传播成本以及人与人面对面沟通的成本，<sup>①</sup> 在过去半个世纪，运输成本大幅下降，20 世纪 90 年代以来的通信技术革命，又使信息和思想的传播成本骤然下降。这些进步从根本上改变了全球化的特征，从而推动了第二轮经济全球化的发展。

具体来讲，由于信息和通信技术的进步，不同生产过程在世界范围内的切分成为可能。跨国公司开始将部分生产环节以及配套的营销、管理和专有技术进行离岸外包，以充分利用离岸劳动力、自然资源等要素优势。当一个国家的比较优势决定了价值链各个环节在不同国家或地区之间如何配置时，企业就会选择价值链上的某个或某几个环节进行专业化生产，以增强竞争优势。这使原本在一个国家内部的价值链开始突破国家界限，从而在一组国家或地区内依据各自要素禀赋汇集不同的增加值活动并建立起弱连接，<sup>②</sup> 最终促进全球价值链的形成。

由此，第二轮经济全球化的特征是全球价值链的兴起和扩展。其背后的推动力是发达国家跨国公司通过国际投资进行的全球生产布局，在贸易上表现为 GVCs 中间品贸易规模的急剧扩大。根据欧盟投入产出数据库 WIOD 的最新数据测算，世界中间品贸易占总出口的比重已经从 2000 年的 57.38%（3.02 万亿美元）逐步增长到 2014 年的 63.13%（9.42 万亿美元）。<sup>③</sup> 这也充分体现了中间品贸易及其管理对于当今世界经济发展以及全球价值链稳定的重要性。

WTO 的成立恰恰处于第二轮经济全球化的起点，全球价值链刚刚兴起，并没有表现出明显的特征。多哈回合启动后，尽管一些成员提出了顺应 GVCs 发展的谈判议题，但并没有被纳入谈判，且在原有议题上至今未能达成一致。这也导致经济基础与上层建筑（现有 WTO 规则体系）之间的冲突。

## （二）全球价值链与现有多边贸易规则冲突的根源

---

<sup>①</sup> Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge (MA): Harvard University Press, 2016.

<sup>②</sup> Bruce Kogut, "Designing Global Strategies: Comparative and Competitive Value-added Chains," *Sloan Management Review*, Vol. 26, No. 4, 1985, pp. 15-28.

<sup>③</sup> 根据 WIOD 数据库测算，<http://www.wiod.org/release16>。

由于商品的千差万别和各国资源禀赋、经济发展以及技术水平的差异，全球价值链分工格局在世界范围内呈现出以北美、欧洲和东亚三大区域为核心的网状结构。价值链分工的逐步演进引发了世界经济关系的巨大变革，并逐步成为 WTO 新的经济基础。全球价值链由于具有明显不同于商品全球化的特征，对现存的多边贸易体系提出了新要求，主要集中在三个方面。

第一，加大力度削减中间品的贸易壁垒。对于被 GVCs 切分后的各生产环节的中间品，跨国公司通过国际贸易加以连接，由此出现了大量的中间品贸易。随着复杂价值链活动的日益增多，多次的中间品跨境贸易必然会导致贸易成本的叠加效应，其中蛇形价值链的贸易成本叠加效应明显高于蛛网形价值链，缓和成本叠加效应以繁荣供应链的发展则必然内生于全球价值链之中。<sup>①</sup> 因此，继续削减贸易壁垒、促进贸易便利化显得更为重要。多哈回合货物贸易议题中的非农产品市场准入谈判能够基本满足这一要求，但成员方至今没有达成一致。而且，各成员似乎并没有充分意识到这一问题，甚至包括已经融入全球价值链的成员方也是如此。许多成员仍基于海关统计和传统的比较优势理论来看待关税削减，这造成需要进一步实现贸易便利化的中间产品贸易并没有引起重视，并予以专门处理。

第二，更深度的服务贸易自由化。随着全球价值链研究的深入，服务在全球价值链中的地位和作用被进一步挖掘。WIOD 最新数据显示，在 2014 年全球价值链的总出口中，41.03% 的增加值来自服务部门。服务对于全球价值链的贡献除了作为价值链不同环节的重要投入之外，其本身的发展也促进了全球价值链的形成，如物流、运输及信息技术领域的快速发展使生产环节的切分成为可能，而且服务在价值链的各个环节之间起着重要的连接和黏合作用，促使全球价值链成为贸易和投资、服务和制造的融合体。同时，相关研究也为发展中经济体参与服务贸易自由化提供了依据，即服务部门的改革和开放可以提高发展中经济体的制造业生产率，进而提高制成品的出口竞争力，例如，关于印度和智利两个经济体的实证分析就充分证明了这一点。<sup>②</sup> 显

---

<sup>①</sup> Hubert Escaith, *Accumulated Trade Costs and Their Impact on Domestic and International Value Chains*, WTO Working Paper, August 25, 2018, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gvcs\\_report\\_2017\\_chapter4.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017_chapter4.pdf).

<sup>②</sup> Jens Matthias Arnold, Beata Javorcik, Molly Lipscomb, Aaditya Mattoo, *Services Reform*

然,进一步发挥服务在全球价值链中的作用需要成员方进一步扩大服务领域的准入,而这一要求在WTO多哈回合谈判中并没有引起重视,导致美国、澳大利亚、欧盟、日本等23个成员于2013年在WTO之外启动了《服务贸易协定》(TiSA)谈判。

第三,加强成员间边境内措施的协调。在货物贸易领域需要对竞争中立、国内产业政策引发的溢出效应等问题进行协调,这正是众多贸易保护措施出台的源头。同时,由于各国国内服务业发展水平不同,各成员在服务的监管体制方面存在很大差异,这使服务提供者因不同的市场环境而遭遇诸多障碍,因此,要求各成员方在经济管理方式和监管纪律上进行协调以形成规模市场。对于新的服务模式,如数字贸易等,则要在市场准入和规则纪律方面构建新的框架。然而,WTO现有的体制对此涉及较少。例如,在服务监管措施的协调方面,WTO的谈判模式基本延续了GATT时期货物贸易的方式,即将服务视为商品,忽略了服务在全球价值链中的地位与作用已远远超越商品范畴这一现实问题。又如,在电子商务交易方面,WTO仅仅承诺不对电子传输的商品征税,但在构建共同的监管框架方面,各成员内部相关法规的协调和制定进展甚微。

### (三) 全球价值链与多边贸易体制冲突的结果

全球价值链与WTO现有多边贸易体系冲突最直接的结果,是区域主义的盛行和WTO多边贸易体制被边缘化的趋势。<sup>①</sup>与多哈回合停滞形成鲜明对比的,是双边/区域优惠贸易协定(RTA)(简称“区域自由化”)的大量出现。从2001年WTO成立至2017年止,成员方共向WTO通报生效实施的RTA数量为220个,平均每年新增约13个协定。<sup>②</sup>《世界贸易报告(2011)》概括了区域自由化的特征,即以全球生产网络为基础的全球价值链的深化,

---

*and Manufacturing Performance: Evidence from India,*” Policy Research Working Paper No. 5948, Washington, D.C.: World Bank, January 2012; and Ana M. Fernandes and Caroline. Paunov, “Foreign Direct Investment in Services and Manufacturing Productivity: Evidence for Chile,” *Journal of Development Economics*, Vol. 97, No. 2, 2012, pp. 305-321.

① 程大中、姜彬、魏如青:《全球价值链分工与自贸区发展:内在机制及对中国的启示》,《学术月刊》2017年第5期,第48—58页。

② 根据WTO优惠贸易协定数据库整理。由于2018年数据尚不完整,协定年均增长数主要依据2001—2017年数据计算。RTA数据库:<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>。



需要在一系列领域进行更有效的规范和监管，区域贸易谈判已经不再仅仅聚焦于关税措施，而是广泛地扩展至服务、投资、竞争政策、国有企业等领域，并深入涉及各国国内措施的协调，呈现出深层次的一体化趋势。<sup>①</sup>

区域自由化所涉及的议题条款也充分展示了其特征，基于 Hofmann、Osnago 和 Ruta（2017）构建的数据库，<sup>②</sup> 可以发现，截至 2015 年，在涉及 189 个经济体的 279 个 PTAs 中，共出现了 52 个高于或超出多哈回合内容的议题。其中，14 个议题属于 WTO 谈判授权范围，但因为加强了法律执行力而超出 WTO 现有约束力，被称为“WTO+”条款。此外还有多达 38 个议题超出了 WTO 谈判授权或管辖范围，主要包括竞争政策、数据保护、创新政策、监管合作、劳动力市场规制等，这些通常被称为“WTO-X”条款。<sup>③</sup> 而且，2015 年至今的 PTAs 涵盖的“WTO-X”条款仍在增加，区域自由化在现实中似乎更能顺应全球价值链的内在要求。

图 1 展示了二战结束以来世界生产力发展进程中，全球生产关系与经贸领域上层建筑之间的相互作用及演进逻辑。在商品全球化阶段，经济基础的核心要求是对以关税和非关税壁垒为代表的国际贸易的边境措施的协调，其间经历了从 GATT 到 WTO 成立的八轮多边贸易谈判，并形成了多边贸易体制。而在 WTO 成立以后，直到今天，在经济全球化进入全球价值链阶段之后，经济基础的内在要求不仅集中在针对国际贸易的边境措施上，而且要求成员方加强各自边境内措施的协调。多哈回合停滞导致的后果阻碍了成员方对新问题的处理，从而引发了各方政策紧张，进而无法对 WTO 多边规则进行更新以反映全球经济的新变化，最终在事实上形成了顺应全球价值链发展的区域体制，但是，目前分散型的区域体制仍然缺少统一适用性，无法全面支持世界经济的持续发展（见图 1）。

① *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*, Geneva: World Trade Organization, 2011, pp. 5-7, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf).

② 该数据库涵盖了成员向 WTO 通报的内容信息以及所有生效的 PTA 协定内容信息，具体可参见 <http://data.worldbank.org/deep-trade-agreements>。

③ 杜大伟、王直等：《全球价值链发展报告（2017）》，社会科学出版社 2018 年版，第 258—260 页。

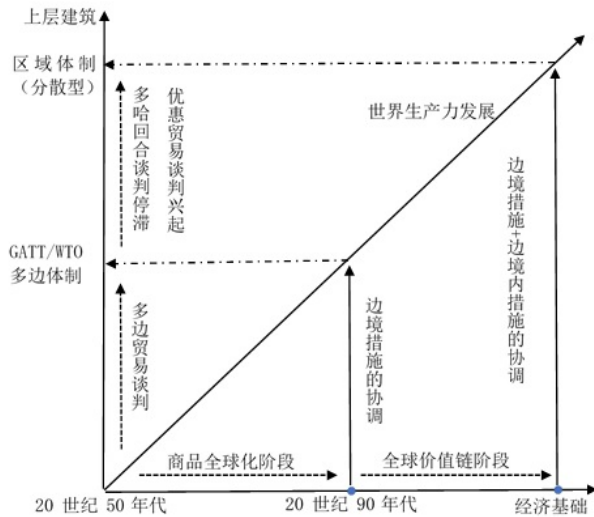


图 1 全球经贸领域经济基础与上层建筑关系的演进

资料来源：作者自制。

## 二、WTO 现代化改革的核心及方向

在深入讨论 WTO 改革的目标、方向和内容之前，首先需要澄清一个问题，即 WTO 成立之初的目标是什么？对这一问题的回答涉及多边贸易体制的宗旨、目标以及 WTO 的核心职能。对此，WTO 协定文本的序言中有明确说明，即“在遵照可持续发展目标的背景下，提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入的稳定增长，并扩大货物和服务的生产和贸易……”。实现这一目标的手段是通过互惠互利的安排，实质性削减关税和其他贸易壁垒。<sup>①</sup> 因此 WTO 在成立之时便被赋予了两个核心职能，一是“明示”职能，即推进贸易自由化；二是“默示”职能<sup>②</sup>，即通过成员签订的一套契约式、透明、可预期的规则，降低各成员相关政策的不确定性，应对贸易保护。为

① 《1994 年 4 月 5 日马拉喀什宣言》，《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》，法律出版社 2000 年版，第 iii 页。

② “默示”职能作为 WTO 的“锚”，在 GATT 创立时就已确立，往往在世界经济不景气、贸易保护主义抬头时才会显现其效力。

增强“默示”职能，WTO 创立了争端解决机制来澄清已有规则并加强法治。

从笔者搜集到的改革提案或相关研究来看，WTO 改革的目的是增强 WTO 对世界发展变化的相关性与适应性，并提升 WTO 的有效性，<sup>①</sup> 或更新贸易规则以反映经济现实，<sup>②</sup> 这是所谓“WTO 现代化”概念的由来，其实质是对全球价值链内在要求和现存多边贸易规则冲突的全面协调，但协调的目标并不是改变 WTO 内在的、显而易见的核心职能，而是使其更好地发挥作用。因此，WTO 现代化改革的核心应是对现有运行机制的改革，以重塑其核心职能。总体的改革方向：一是重新强化 WTO 的“默示”职能，遏制全球贸易保护主义的蔓延；二是重新强化 WTO 的“明示”职能，推进新的贸易谈判，构建符合世界经济发展的新规则体系。

WTO 现代化改革应当由全体成员方来完成。各成员提出的具体方案应经全体成员协商、讨论，达成共识，确定优先事项，形成具体的改革路线图，并据此采取行动。改革要成功，必须解决两个核心问题。

#### （一）增强契约型规则的治理能力，遏制贸易保护

多边贸易体制本质上是成员之间的契约——WTO 协定，它强调成员开放市场以及对经济管理方式的约束性承诺。这套契约式的规则体系本身就具备防止贸易保护的功能，但在实际操作中，除了各国实施的关税可以直观判断外，大部分领域都存在着成员通过隐蔽性措施违反规则的空间。对此，多边贸易体制通过三种方式来提高规则的稳定性和可预见性。一是要求各方的国内政策尽可能公开、透明，并将其做法通报 WTO，这更多需要靠成员的自觉，但现实效果并不理想。二是通过定期的贸易审议机制对各成员的贸易政策进行监督，但该机制并没有获得评估成员是否遵守 WTO 规则的正式授权。三是通过设立争端解决机制来澄清规则，加强法治，但目前上诉机构又遇到遴选障碍。目前，上述三种方式的效用几乎为零。

因此，WTO 现代化改革应采取行动切实增强契约式规则体系的治理能

---

<sup>①</sup> European Commission, Concept Paper, October 1, 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

<sup>②</sup> *Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper Communication from Canada*, September 30, 2018, [http://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion\\_paper-document\\_travail.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng).

力，赋予现有 WTO 规则体系棘轮功能，即真正锁定各方承诺，不可后退。这些行动包括两个核心内容。

第一，完善争端解决机制，保留并增强其核心功能。第一阶段，尽快恢复上诉机构成员的遴选进程，避免上诉功能消失而导致的争端解决机制的瘫痪。第二阶段，成员方应着力解决如何使争端解决机制能够迅速、积极和令人满意的解决争端，维持减让的平衡，并保证争端解决机制仅在必要时澄清现有规则，最终为多边贸易体制提供安全性和可预测性。<sup>①</sup> 这项工作的主要阻力来自美国，除了阻挠上诉机构遴选成员外，美国还指责以往的争端解决过程和结果，如裁决时间过长、对不必要的问题发表咨询意见、裁决并非基于专家组认定的事实等，<sup>②</sup> 以期通过“劫持”的方式来实现自身利益。

第二，增强 WTO 对现有承诺的监控职能。在 WTO 成员之间，透明的信息共享和有效的贸易政策审议可以分散潜在的贸易争端。增强 WTO “棘轮功能”以应对贸易保护主义的关键就在于能否重新确立 WTO 在促进政策透明度、监督并定期审议成员政策方面的重要地位。可行的方案包括扩大 WTO 对理事会、下属委员会以及秘书处的授权，提高其工作的主动性和有效性。例如，选择合适的委员会，评估成员遵守协定通知义务的情况，并采取适当步骤加强通知要求，酌情就如何鼓励更好的遵守承诺提出建议。<sup>③</sup> 又如，在保证中立性和独立性的前提下，加强秘书处监督成员遵守承诺中的作用，扩大其提供信息的职能范围，给予其更大的自由裁量权，为各成员提供信息和分析服务，<sup>④</sup> 等等。这些改革措施的核心目的是从主要依赖成员自

---

① Robert Mcdougall, “Crisis in the WTO: Restoring the Dispute Settlement Function,” Centre for International Governance Innovation, November 2, 2018, <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.194.pdf>.

② USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, June 15, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>.

③ “Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements,” November 11, 2018, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=250198,249478,249337&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=250198,249478,249337&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True).

④ Bernard Hoekman, “Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization,” Bertelsmann Stiftung, September 28, 2018, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT\\_Report\\_Revitalizing\\_Multilateral\\_Governance\\_at\\_the\\_WTO.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Report_Revitalizing_Multilateral_Governance_at_the_WTO.pdf).

觉遵守承诺转变为通过加强 WTO 机构本身的治理能力来监督承诺执行，使 WTO 应对贸易保护时真正发挥“棘轮效应”。

## （二）扩展授权、创新谈判模式，增强对世界经济的适应性

在新的世界经济形势下，WTO 亟须扩展多哈回合授权，处理对全球贸易发展具有关键意义的议题。这是全面协调全球价值链与多边贸易规则体系之间的矛盾、实现 WTO 现代化的唯一路径。与国际货币基金组织或世界银行等国际组织不同的是，由于成员驱动的特征，WTO 的权力并没有授予总理事会，所有程序或规则的更新必须经成员协商完成。WTO 现代化改革本身并不能代替成员来决定如何结束原有议题、选择哪些发展议题和新议题，也不能决定发展中成员的认定标准等问题。因此，WTO 现代化改革的着力点应是谈判授权扩展和谈判模式的灵活性创新，尽管这依然需要在 WTO 成员之间达成共识，但其成果可以形成一个较长期的谈判机制，作用于后续所有实体领域谈判。谈判模式的创新大致可以分为三个层次。

第一，尝试“开放的诸边”，增加一揽子协议谈判模式的灵活性。一揽子意味着利益的多元化，成员能够跨越多个议题寻求利益平衡，也便于克服国内政治障碍。但自多哈回合谈判启动以来，这一方式的弊端逐步显现，代表性事件是印度为保护其农业而阻止《贸易便利化协定》和美国拒绝批准新的上诉机构人员任命。这种“劫持”事件损害了成员间的信任，也是成员转向区域层面的根源之一。WTO 现代化改革可以尝试通过“开放的诸边”来增加固有谈判模式的灵活性，在 WTO 框架内开展诸边谈判，来替代多边贸易框架之外的大型区域贸易谈判。“开放的诸边”协议的特征应当包括两个方面，一是不预设条件，消除地缘政治色彩，避免对其他成员的事先排除；二是新的谈判基于 WTO 基本原则，在 WTO 框架内率先形成一定范围的、适应世界经济发展的新规则，并随时接纳其他成员的加入。<sup>①</sup>“开放的诸边”协定可分为两类，一类是签署方在该领域已经超过临界数量，则谈判成果对

---

<sup>①</sup> 长期以来，如同反对 WTO 总干事召集少数代表团举行“绿屋会议”就某些议题达成妥协一样，大多数发展中成员对诸边协定心存畏惧，因为担心在缺席的情况下达成诸边协议会最终成为多边化义务。而“开放的诸边”协议可以将义务仅限定在诸边协议签署方，同时对愿意加入的成员持开放态度，则可以缓解这一忧虑。

所有成员在最惠国基础上适用；另一类与《政府采购协议》类似，仅适用于特定成员，但是对其他成员的加入仍然持开放态度。对于 WTO 面临的区域主义冲击，“开放的诸边”可能是实现多边主义最现实的路径，也可能是当前唯一的出路。<sup>①</sup>

第二，在保持协商一致原则的基础上，可遵照 WTO 协定的规定加强决策投票的实践。协商一致保证了每个成员在谈判中的权利，避免规则制定陷入强权政治的丛林法则。协商一致原则已经成为 WTO 文化的一部分，也得到发展中成员的大力支持，他们可以在谈判中平等地表明自己的利益和观点，并坚持立场直到自身的关切被纳入讨论议程。但需要明确的是，协商一致原则是多边谈判的惯例而非正式规定。WTO 协定关于决策（第 9 条）规定，“在无法通过协商一致作出决定时，则争论的事项应该通过投票决定……部长级会议和总理事会的决定应以所投票数的简单多数作出。”<sup>②</sup> 因此，在 WTO 改革中，可以考虑就一些对 WTO 机制本身至关重要的问题进行决策投票的实践，如关于上诉机构遴选的投票等。

第三，扩展授权，增强秘书处对谈判进程的支持作用。WTO 秘书处的核心工作之一是向成员方提供谈判的背景资料和分析支持。对于谈判的推进，无论是多哈议题，还是未来可能纳入谈判授权的新议题，各成员均需准确了解相关政策领域的前沿动态，尤其是在部分成员因资源限制难以进行自我政策评估的情况下，如果可以获得授权，<sup>③</sup> 独立、中立的秘书处可以发挥更大的作用。而且，扩大秘书处与 WTO 成员中的利益攸关方、国际组织、G20 等多边国际论坛等的接触与合作，也有利于 WTO 获得政治层面的支持。

如果 WTO 能够解决上述核心问题，即把“开放的诸边”与多边谈判共同作为多边贸易体制的动力系统，将推动贸易自由化的发展；而 WTO 监控

---

① James Bacchus, “Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization,” CATO Institute, May 30, 2018, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/was-buenos-aires-beginning-end-or-end-beginning-future-world-trade>.

② 《乌拉圭回合多边贸易谈判结果最后文件》，《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》，法律出版社 2000 年版，第 8—9 页。

③ 由于 WTO 是成员驱动的组织，因此，各成员认为秘书处不可主动采取行动支持 WTO 各机构的工作。

职能的增强将与争端解决机制的强化共同构成多边贸易体制的制动系统，以应对贸易保护主义。由此，新的多边贸易体制将从原来的“两轮脚踏车”转变为更加稳固的“四轮机器”。

### 三、世界经济再平衡背景下 WTO 现代化改革的前景

在贸易保护主义蔓延、区域主义盛行、多边贸易体制边缘化的背景下，将成员拉回多边平台，开展内部多边对话是 WTO 的当务之急。2017 年底 WTO 第 11 届部长级会议发布了《电子商务联合声明》，中国、欧盟、美国等 70 个成员同意共同开展探索性工作以推动未来 WTO 电子商务的相关谈判，这一进程将向所有成员开放，且不预设条件。<sup>①</sup> 此外，部长级会议还达成了关于国内服务规则、以发展为目的的投资便利化以及关于在 WTO 内建立中小微企业非正式工作计划的宣言三个倡议。这事实上已经开启了多边对话进程，为后续 WTO 现代化改革的启动奠定了基础。

但需要高度重视的是，WTO 现代化改革是在世界经济再平衡的背景下进行的。以 2017 年《美国国家安全战略报告》的发布、美国税改法案的实施、美国对钢、铝产品加征关税、2018 年中美规模贸易摩擦等一系列事件为标志，<sup>②</sup> 世界经济开启了再平衡进程，其核心是各大经济体之间经贸关系的结构性调整，这一进程将通过三个层面与 WTO 现代化改革产生交互影响。

第一，全球价值链的布局变化。世界经济再平衡的根源是全球价值链深化中利益覆盖范围的失衡，包括国家间利益的失衡，即发达经济体因生产的国际切割而产生和转移的利益仅被少数发展中经济体获得，<sup>③</sup> 发达经济体因制造业的海外转移引发国内就业不足和产业空心化，导致以国家为主体的利

<sup>①</sup> Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulation, WT/MIN(17)/61, November 3, 2018, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/documents\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm).

<sup>②</sup> 黄鹏、汪建新、孟雪：《经济全球化再平衡与中美贸易摩擦》，《中国工业经济》2018 年第 10 期，第 156—174 页。

<sup>③</sup> 相关研究显示，在这一轮经济全球化中，中国、印度、印度尼西亚、韩国、泰国、波兰 6 个新兴工业化国家最终几乎承接了这一时期发达国家制造业转移产值的 86%。参见 Richard Baldwin, *The Great Convergence*, Cambridge(MA): Harvard University Press, 2016, pp. 89-90.

益和以跨国公司为主体的利益之间失衡。世界经济再平衡的首先发起者是美国，在推动国内税改的同时，美国在巨额贸易逆差方面进行了两方面调整。一是产品调整，即分别对逆差集中的部门或产品以国家安全为由启动“232调查”，在钢、铝产品之外，又对逆差集中的汽车行业<sup>①</sup>启动了“232调查”；二是国别调整，即针对主要的逆差来源地中国，<sup>②</sup>通过“301调查”的方式对2352.75亿美元的产品加征惩罚性关税。

这些调整措施必然扰乱现有全球价值链的贸易格局，改变跨国公司既有的全球生产布局，进而引发全球价值链布局的重大调整。由于中国在东亚区域价值链中占据重要位置，且是美国发动贸易战的对象，因此，全球价值链布局的调整可能导致东亚区域价值链弱化和北美区域价值链强化，而欧洲区域价值链也会向北美区域价值链靠拢，甚至不排除全球价值链断裂的可能。对于这一进程，多边贸易体制应主动采取行动，通过WTO现代化改革将成员拉回多边平台，抑制贸易保护主义的发展，并形成新的适应全球价值链发展的规则体系，借助世界经济再平衡实现成员间贸易和经济的均衡发展。

第二，全球经贸规则开始重构。区域自由化的兴起可以简单理解为一种全球价值链发展的“自然力”，而世界经济再平衡的启动，则代表着以美国为首的发达经济体开启了以政府为主导、以调整甚至重塑全球价值链为目标的区域主义的兴起，引发了全球经贸规则的重构。区域主义对规则的调整主要是考虑国境内利益的扩大，跨国公司对政府的影响力度将大大降低，而国内政治的影响因素则会显著增强。

由此，全球经贸规则的重构面临两种选择。一是继续推动区域主义发展，重点是引入更多的议题和规则尤其是“WTO-X”的新议题，包括竞争政策、国有企业、补贴的重新定义及约束等，最终形成一套全新的甚至有别于多边贸易体制基本原则的规则体系，并努力将规则成果多边化。这种方式的优势是速度快，可以在一定范围内选择利益重合的少数国家或地区，由发达经济

---

① 根据美国口岸统计，2017年美国汽车行业逆差为1597.2亿美元，占当年美国逆差总额的20.1%。参见 Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com/>。

② 根据美国口岸统计，2017年美国对中国的逆差为3755.8亿美元，占当年美国逆差总额的47.2%。参见 Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com/>。



体主导在较短时间内达成共识，并形成协定；劣势是区域内外利益的结构性和差异，加上区域规则本身的碎片化，使谈判成果的多边化面临巨大挑战。二是将全球经贸规则的重构纳入 WTO 现代化改革进程，对各成员利益进行协调和平衡。这种方式的优势非常明显，新的规则不仅是基于原有的多边贸易体制，而且可以缓解世界经济再平衡带来的冲击，将世界经济再平衡和国际经贸规则重构融为一体，稳步前行；劣势是推进速度较慢，新议题、新规则的选择、优先次序以及各成员之间的利益平衡将会消耗大量时间和精力，最终能否成功还取决于成员方尤其是发达经济体的耐心。因此，全球经贸规则的重构将是区域主义与 WTO 现代化改革之间相互博弈的过程，目前还无法预测最终的结果。

第三，美国单边行为模式的冲击。美国对 WTO 现代化改革的影响至关重要。过去 70 多年，美国始终是自由经济秩序的主要推动者，但是现在，美国单边行为造成的混乱使 WTO 面临倾覆的危机。美国推动世界经济再平衡的根本目的在于平衡此前 GVCs 深化过程中对其实体经济造成的负面影响，期望通过大规模税改刺激国内投资，重振国内制造业、增加就业，对外通过采取贸易保护主义措施改变跨国公司全球生产布局的固有路径，调整全球价值链分工格局，增强美国在全球价值链需求端的地位和生产端的融入，以达到重振美国经济并增强其在全球价值链中的地位的目标。美国推动 WTO 改革只是其战略布局中的一部分，如果 WTO 现代化改革能够达到美国的期望，其自然会加速推进；但如果改革陷入“马拉松式”的进程，美国则依然会按照自己的利益采取单边行为。《美国国家安全战略（2017）》明确提出了“美国优先”的理念，并首次提出经济安全就是国家安全的主张。为实现美国繁荣，报告提出要促进形成自由、公平和互惠的经济关系，为此，将订立新的贸易和投资协议，更新现有协议（以双边为主，并坚持高标准），抵制不公平贸易行为、与志同道合的伙伴合作（共同维护公平、互惠的经济秩序并使其现代化）、并把需求新的市场机遇等列为优先行动事项。<sup>①</sup>

因此，尽管美国提出了 WTO 改革的动议，但其实际行动却从遵循 WTO

---

<sup>①</sup> White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 31, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

多边贸易规则转向了以“美国优先”为原则的单边行为模式，将与其他主要经贸伙伴的双边合作及区域安排作为实现其战略目标的主渠道，并取得了预期成果。例如，在钢、铝产品和汽车行业的“232调查”措施的配合下，与韩国完成 FTA 协议的修订谈判，为美国汽车行业获得了更大的市场机会；还先后与墨西哥、加拿大完成北美贸易协定更新谈判（USMCA），在知识产权保护、数字贸易、劳工标准等领域制定了更高水平的规则，并加入了非市场国家条款；美国还联合欧盟、日本发布了第四份联合声明，明确将第三国非市场主导政策和做法、产业补贴和国有企业、第三国强制技术转让政策和做法、数字贸易和电子商务等内容列入其重点关注领域；<sup>①</sup> 2018年10月16日，美国贸易谈判代表莱特希泽宣布，美国将与欧盟、日本和英国<sup>②</sup>开展贸易协定谈判，继续扩大美国的贸易和投资。<sup>③</sup>

考虑到美国在当今世界仍具有巨大的领导力和影响力，其单边推行的区域主义有可能在贸易伙伴或盟友的配合下形成一套新的适用于较大范围的高水平贸易规则体系。这势必对 WTO 多边贸易体制造成极大威胁，因此 WTO 现代化改革必须要着力应对美国单边行为模式所带来的冲击和挑战。WTO 应尽快启动改革进程，在稳定欧盟、日本、加拿大等历来支持多边贸易体制的中间力量的同时，应积极加强与 G20 等多边机制的合作，尽可能将美国拉回多边平台，并着力在多边框架内协调主要贸易大国之间在经济体制、管理模式等方面的结构性矛盾。

## 结 束 语

历史经验表明，尽管贸易冲突有着巨大的破坏性，但冲突本身也为各国提供了重新审视规则、采取措施进行协调的机会。WTO 的现代化改革需要

---

① USTR, Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, October 15, 2018.

② 考虑到无法预测英国正式脱离欧盟的进程和时间，美国将英国与欧盟并列为贸易谈判对象，这显示了美国推动区域主义的意图。

③ USTR, “Trump Administration Announces Intent to Negotiate Trade Agreements with Japan, the European Union and the United Kingdom,” October 20, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/october/trump-administration-announces>.

让所有成员意识到这项工作的紧迫性，发挥集体创造力，并采用实用主义手段，在争端解决机制停摆前构建一套符合现实需求、广泛认可的系统解决方案和路线图，将多边贸易体制“历史的终结”转变为“混乱终结”的开始。

中国是多边贸易体制开放进程的受益者，同时也是世界开放的贡献者。在 WTO 机制遭遇单边主义和贸易保护主义双重冲击的背景下，中国应在 WTO 现代化改革、完善全球贸易治理中发挥更大作用。2018 年 11 月 5—10 日，首届中国进口博览会的举行充分体现了中国支持多边贸易体制、推动发展自由贸易的一贯立场，是中国推动建设开放型世界经济、支持经济全球化的实际行动。<sup>①</sup> 11 月 23 日，商务部召开 WTO 改革有关问题的新闻吹风会，进一步明确了中方立场，即有必要对世贸组织进行必要的改革，来增强世贸组织的权威性和有效性。

对于 WTO 改革，中国基本立场的核心包括三个原则和五点主张。<sup>②</sup> WTO 改革应遵循维护多边贸易体制的核心价值——非歧视和开放，保障发展中成员的发展利益，通过协商一致做出决策的三个原则。并主张维护多边贸易体制的主渠道地位，不能“另起炉灶”；应该优先处理上诉机构成员遴选受阻等危及世贸组织生存的关键问题，将单边主义和保护主义关入制度的笼子；应解决规则的公平问题，如农业补贴、贸易救济滥用等，同时推动 WTO 规则与时俱进地回应 21 世纪世界经济的现实需要；保证发展中成员的特殊与差别待遇，确保发展水平和承担的义务相适应；应尊重成员发展模式的多样性，不赞同纳入发展模式问题。这些原则和主张清晰阐明了中国对 WTO 改革的预期目标和参与未来多边贸易治理的领域和空间。

尽管中国关于 WTO 改革的系统方案尚未公布，但中国已经开始采取行动。2018 年 7 月 16 日，中欧领导人会晤发表联合声明，决定就 WTO 改革开展合作，并成立副部级联合工作组。2018 年 11 月 22 日，中国联合欧盟、加拿大、墨西哥、印度、韩国等 11 个成员向 WTO 提交了关于争端解决上诉

---

① 《习近平出席首届中国国际进口博览会开幕式并发表主旨演讲》，商务部新闻办，2018 年 11 月 5 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201811/20181102803311.shtml>。

② 《商务部召开世贸组织改革有关问题新闻吹风会》，商务部新闻发布会，2018 年 11 月 23 日，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20181123.shtml>。

程序改革的联合提案，以期尽快推动上诉机构成员遴选进程。<sup>①</sup> 该提案体现了中方基本立场中的优先处理危及世贸组织生存的关键问题的主张。

中国应在 WTO 多边平台进一步联合欧盟、加拿大、韩国等坚定支持多边贸易体制的贸易伙伴，确保 WTO 现代化改革能够真正兼顾广大成员的利益，并稳步实现规则的与时俱进。同时，中国要利用 G20 等多边治理平台开展交流与合作。2018 年 12 月 2 日，G20 发布了第 13 次领导人峰会宣言，在认可 WTO 在促进国际贸易和投资以促进世界创新、创造就业机会和经济发展上的贡献的同时，指出 WTO 目前尚未实现其目标，还有改进的余地。因此，支持对 WTO 进行必要的改革，以改善其运作。各国将在下一次峰会上评估改革的进展情况。<sup>②</sup> 基于此，2019 年 6 月在日本举行的 G20 领导人峰会将是中国推动上述改革可以利用的一个非常重要的平台。

另外，在联合其他成员推动 WTO 改革的同时，中国还要开展与美国的沟通与合作。2018 年 12 月 1 日，中美两国领导人在布宜诺斯艾利斯会晤，并达成了重要成果，包括停止升级关税等贸易限制措施，立即着手解决彼此关切的问题，推动双边经贸关系尽快回到正常轨道，实现双赢。<sup>③</sup> 但两国未来的沟通与合作还会面临困难和障碍。不可否认，中美之间大规模的贸易摩擦只是一个表面现象，其核心不是贸易平衡问题，而是中美经贸关系的结构性调整，或者说是中美发展模式的冲突和协调，这涉及全球价值链所代表的经济基础的改变和多边贸易规则体系的协调。中美经贸关系的调整和协调将对 WTO 改革产生重大影响。中国应继续坚持道路自信，有理、有利、有节地与美方就双方的核心关切和诉求进行沟通与合作，并将双方达成的共识纳入 WTO 改革进程。

[责任编辑：石晨霞]

---

① 《中国、欧盟等成员向世贸组织提交联合提案推动尽快启动上诉机构成员遴选》，商务部新闻办，2018 年 11 月 22 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201811/20181102810497.shtml>。

② G20 Leaders' declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development, December 3, 2018, [https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos\\_aires\\_leaders\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos_aires_leaders_declaration.pdf)。

③ 《中美就经贸问题达成共识 决定停止升级关税等贸易限制措施》，《人民日报》2018 年 12 月 3 日，第 3 版。

特稿

# 合作共赢四十年

——中美关系的回眸和前瞻

陶文钊

**【内容摘要】** 中美关系正常化40年来，两国之间有分歧、有摩擦，但共同利益远大于分歧，两国关系一直是向前发展的。进入新世纪，中美关系在全球治理中的分量越来越大。合作共赢是两国40年关系的主旋律，是两国关系的本质。两国都从一个健康、稳定的双边关系中得到了巨大的好处，也促进了世界的和平、稳定和繁荣。中国从中美关系中的获益主要表现在帮助构建对现代化建设有利的国际环境、促进经济增长、反对“台独”势力的分裂活动、人文交流四个方面。美国同样是中美关系的受益者，这主要表现在反对国际恐怖主义及防止大规模杀伤性武器扩散、增进经济利益、共同应对气候变化、人文交流四个方面。特朗普政府的《国家安全战略报告》《国家防务战略报告》把中国定位为“修正主义国家”“战略竞争者”，美方还挑起贸易摩擦，这些都说明美国对华政策正在发生实质性转变，中美关系进入了战略转型期。但是，中美关系不会走向新冷战。中方要冷静、沉着地加以应对，努力缓和摩擦，管控竞争，把两国关系中的积极因素充分发挥出来。维护中美关系的大体稳定仍是可能的。

**【关键词】** 中美关系 合作共赢 相互依赖 战略转型

**【作者简介】** 陶文钊，中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员（北京 邮编：100720）

**【中图分类号】** D822.371.2 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0035-09

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901004

中美关系正常化整整 40 年，这 40 年不是轻轻松松走过来的。作为两个历史文化、社会制度、意识形态迥异的国家，两国间有分歧、摩擦，但双方的共同利益远大于分歧；由于国际形势变化和两国本身的原因，两国关系时有颠簸，甚至大起大落，但总的说来，两国关系是一直向前发展的，尤其是进入 21 世纪以来，中美关系在全球治理中的分量越来越大。可以肯定地说，合作共赢是两国 40 年关系的主旋律和本质。两国都从健康、稳定的双边关系中得到了巨大的好处，也促进了世界的和平、稳定和繁荣。

## 一、合作共赢是两国关系的主旋律

40 年来，中美双方都从双边关系的发展中实实在在获益，这是有目共睹的事实。双方的同步获益是两国关系深入发展的有益基础。

### （一）中国的获益

中国从中美关系中的获益集中在帮助构建对现代化建设有利的国际环境、促进经济增长、反对“台独”势力的分裂活动和扩大人文交流四个方面。

过去 40 年，中国聚精会神地进行现代化建设，为现代化建设营造良好的国际环境是中国外交的主要任务，而其中对美关系是重中之重。美国是中国现代化过程中所要处理的最大外部因素。美国是当今国际体系的主要缔造者。它是西方国家的头，冷战结束后唯一的超级大国，在国际事务中发挥着重要作用。在中美关系正常化之前，很多西方资本主义国家虽然已经与中国建立了外交关系，但是因为中美关系未正常化，它们得看美国的眼色行事，所以跟中国的正常关系也发展不起来。<sup>①</sup>中美建交以后，这一状况得到相应改善。中美关系正常化、两国关系的健康稳定发展对保证中国的现代化建设拥有持续的良好环境具有重要作用。过去 40 年，中国的外部环境尤其是周边环境总体而言是安全的、稳定的，这与中美关系总体稳定密切相关。

改革开放初期，中国面临的困难非常之大，当时中国资金奇缺，技术落

---

<sup>①</sup> 参见陶文钊：《中国的改革开放与有利国际环境的积极营造》，《国际展望》2018 年第 3 期，第 1—12 页。

后，管理水平低下。邓小平当时反复强调的一个思想是要“吸收和借鉴人类社会所创造的一切文明成果，加速我国的现代化建设”<sup>①</sup>。邓小平在访问美国期间十分恳切地表示，为了实现四个现代化，“我们主要依靠过去30年建立起来的基础和积累起来的建设经验，同时也特别注意加强同世界各国的经济、文化和科技交往。美国作为当今世界上经济发达的国家，在工农业生产和科学技术的很多领域领先，在经济管理和教育事业方面也有很多成就，我认为，进一步发展我国人民同美国人民的友谊，向美国人民学习，完全符合中国人民的利益。”<sup>②</sup>中美关系正常化后，美国的资金进来了。资金不单是钱，它还带着设备、技术，带来了工程技术人员，也带来了先进的管理经验。改革开放初期的一个大问题是大量农村劳动力向城市转移。他们文化水平不高，没有专业技术，要解决数亿农民工的就业不是容易的事情。<sup>③</sup>而美国的劳动密集型产业早就向全世界扩散了。中国改革开放了，就把美国早先转移到东亚新兴工业化国家和地区的劳动密集型产业转移到了中国，解决了数亿农民工的就业问题。中国制造业发展过程中的一个大问题是市场，而美国是世界上最大的市场，相当长一个时期，中国出口产品的近三分之一的最终目的地是美国，这个可观的外部市场对中国制造业的发展贡献不小。

中国加入世界贸易组织是改革开放过程中具有里程碑意义的大事。江泽民、朱镕基等时任中国领导人下定决心要“入世”，克林顿政府和小布什政府总体来说是支持自由贸易、支持中国“入世”的。克林顿政府在任期最后一年全力以赴，克服重重阻力，通过了对华永久性正常贸易关系立法（Permanent Normal Trade Relations, PNTR）。这是中美关系自正常化以来最具有实质性意义的发展。中国“入世”后的10年中，充分享受了“入世”带来的市场优势和制度优势，对外贸易每三年翻一番，强劲拉动GDP增长。2001年中国的GDP是1.16万亿美元，占世界不到4%，居世界第6位；2010年达到了5.88万亿美元，占世界9%强，超过日本居世界第二位。<sup>④</sup>这是中

---

① 王泰平主编：《邓小平外交思想研究论文集》，世界知识出版社1996年版，第6页。

② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第480页。

③ 陶文钊：《中国的改革开放与有利国际环境的积极营造》，第7页。

④ 参见陶文钊：《美国对华政策的深度调整》，《和平与发展》2018年第2期，第5

国真正经济起飞的阶段。总之，中美经贸合作促进了中国经济发展和民生改善，有利于中国企业融入全球产业链和价值链。

台湾问题一直是中美关系中最重要、最敏感的核心问题。邓小平生前对中美关系中的台湾问题时时牵挂在心，既对美国进行了坚决的斗争，也对美国怀有一定的期望。<sup>①</sup>他说：“我们希望美国不要做妨碍用和平方式解决台湾问题的事情。美国有力量也有条件促进双方谈判，美国在促进用和平方式解决台湾问题上，可以做很多事情。”<sup>②</sup>美国对台湾的政策是两面的，既承认一个中国，又向台湾出售武器，并因此对中美关系造成周期性冲击。但如果“台独”分裂势力冲撞一个中国的底线，美方也会表示不满，提出批评，甚至予以严厉谴责。1999年克林顿政府批评李登辉的“两国论”是一个例子。在陈水扁当政时期，“台独”分裂势力尤其嚣张。中国时任领导人江泽民、胡锦涛、温家宝一再向小布什总统和布什政府高官表示，“坚决反对和制止‘台独’，维护台海和平稳定，符合中美共同战略利益。”<sup>③</sup>布什政府听进去了，从2002年8月起，布什政府不断公开严厉谴责“台独”分裂势力的“废统”“修宪”“以台湾名义加入联合国的公投”等分裂活动，在一定程度上遏制了“台独”势力，与中国政府共同维护了台湾海峡的稳定。<sup>④</sup>

与美国的人文交流也使中国获益匪浅。早在两国关系正常化之前，邓小平就决定要向美国派遣留学生，明确表示，“赞成增加派遣留学生的数量，派出去主要学习自然科学。要成千上万地派，不是只派十个八个。”<sup>⑤</sup>此后，留学美国成为当代留学运动的新潮流，有公派的，但更多是自费的；学习的门类遍及理工农医及社会和人文学科。截至2016年，中国大约有458万学生到世界各国留学，已经回国的有322万，<sup>⑥</sup>而美国无疑是留学的首选之地。

---

—6 页。

① 参见陶文钊：《美国对华政策的深度调整》，《和平与发展》2018年第2期。

② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（下），第766页。

③ 《胡锦涛同布什通电话 就双方共同关心问题交换意见》，新华社北京2015年12月6日电，转引自中国政府网，[http://www.gov.cn/ldhd/2007-12/07/content\\_827316.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-12/07/content_827316.htm)。

④ 参见陶文钊主编：《美国思想库与冷战后美国对华政策》，中国社会科学出版社2014年版，第81—86页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社1998年版，第71页。

⑥ 陈宝生：《让留学生回国潮来得更猛烈些吧》，人民网，2017年3月12日，



例如，2017年中国的留学生总人数为60.84万，赴美留学的人数为35万，超过赴其他各国留学人数的总和。<sup>①</sup>留学生把从海外学到的先进科学知识带回国内，成为国家建设的栋梁之材。<sup>②</sup>

## （二）美国的获益

美国同样是中美关系发展的受益者，这主要表现在反对国际恐怖主义及防止大规模杀伤性武器的扩散、增进经济利益、共同应对气候变化和人文交流扩大方面。

“9·11”恐怖袭击事件使美国本土遭受史无前例的攻击。中国领导人立即对袭击事件予以强烈谴责，表达了合作打击恐怖主义的意愿。时任外交部长唐家璇在访问美国时明确表示，“在反对恐怖主义的斗争中，中国人民和美国人民以及整个国际社会站在一起。”<sup>③</sup>中国支持联合国安理会关于打击恐怖主义的各项决议。中国还运用自己的影响力，说服巴基斯坦成为美国打击塔利班的前线国家。中美成立了反恐磋商机制，共享信息和情报，在执法联络以及金融资产监控方面进行良好合作。

“9·11”恐怖袭击事件以后，防止大规模杀伤性武器的扩散与反恐并重成为美国的首要关注。中国进一步完善了防扩散机制，实现了从行政管理向法制化管理的转变，实现了与国际惯例的接轨。中国加入了核供应国集团，加入了美国发起的集装箱安全倡议。尤其是在关于朝核问题的六方会谈中，中国发挥了东道主、美朝之间的斡旋者和会谈积极参与者的三重作用，竭尽全力，充分运用政治智慧，与各参与方一道，达成了2005年9月19日的“共同声明”，并使宁边核设施的无核化取得了一定进展，一再受到小布什政府的赞扬。<sup>④</sup>虽然由于事情本身的复杂性以及美俄之间的深刻矛盾，后来

---

<http://edu.people.com.cn/n1/2017/0312/c1053-29140221.html>。

① 参见《中国赴美留学人数连续8年位居榜首，2017年超过35万》，搜狐网教育频道，2017年11月22日，[http://www.sohu.com/a/205923360\\_475836](http://www.sohu.com/a/205923360_475836)。

② 据统计，有留学经历人员在“两院”院士中占80.49%，在教育部直属高校校长中占77.61%，在国家重点实验室和教学研究基地主任中占71.65%，在长江学者中占94%，在国家“863计划”首席科学家中占72%。《我国“两院”院士80%具有留学经历》，人民网，2008年12月15日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64107/64109/8576153.html>。

③ 唐家璇：《中美之间的共同利益永远大于分歧》，中国网，2001年9月22日，[http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2001-09/22/content\\_5060640.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2001-09/22/content_5060640.htm)。

④ 如布什在2003年10月出席亚太经合组织非正式领导人会议期间就说：“我要感谢

发生了逆转，但不能否认中美双方的合作及有关各方的共同努力。在那些年里，朝鲜半岛和东北亚地区的安全形势是基本稳定的。

在引起国际社会广泛关注的伊朗核问题上，中国与美国也保持合作。中国在美伊之间劝和促谈，既要求伊朗顾及国际社会的关切，不发展核武器，又坚持政经分开的原则，反对将核问题与国家关系及正常的经贸关系挂钩。尤其在 2013—2015 年密集的高强度谈判中，中国以建设性姿态积极参与，充分发挥正能量，在不同阶段提出切合实际的主张，锁定已有共识，推动谈判以分步、对等的原则解决问题，终于与有关各方一道，达成了《全面联合行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA），奥巴马总统专门致电习近平主席，对中国发挥的“十分重要的作用”表示感谢。<sup>①</sup>

中美经贸关系发展是互利双赢的范例。2017 年，按中方统计，两国双边贸易额达 5 837 亿美元，是 1979 年建交时的 233 倍，是 2001 年中国“入世”时的 7 倍多。<sup>②</sup> 商人不会做赔本的买卖，如果不是互利双赢，双边贸易不会发展到这一规模。美国从两国经济关系中获益是多方面的。中国物美价廉的产品丰富了美国消费者的选择，降低了他们的生活成本，如 2015 年中美贸易平均为每个美国家庭节省 850 美元；降低了美国通胀水平，为美国实行扩张性宏观经济政策提供了较大空间；为美国创造了大量就业机会，2015 年，美国对华出口和中美双向投资为美国提供了 260 万个就业岗位；为美国企业创造了大量的商机和利润，2017 年中国是美国 46 个州的前五大货物出口市场之一；还促进了美国的产业升级。<sup>③</sup> 中美经贸关系绝不是零和博弈。

中美两国在能源、环境方面的合作始于小布什时期，2008 年战略与经济对话期间签署的《中美能源和环境十年合作框架》（U.S.-China Framework

---

胡主席在北京会谈中的领导作用。我们讨论了如何推进北京会谈。我们讨论了如何达到我们共同的目标，那就是无核化的半岛……我要感谢胡主席。” George W. Bush: “Remarks Following Discussions With President Hu Jintao of China in Bangkok,” October 19, 2003, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=612>.

① 《习近平同美国总统奥巴马通电话》，新华网，2015 年 7 月 21 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/21/c\\_1115990400.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/21/c_1115990400.htm)。

② 国务院新闻办公室：《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》，《新华每日电讯》2018 年 9 月 25 日，第 3 版。

③ 同上。

for the Ten Year Cooperation on Energy and Environment) 是一个标志成果。奥巴马政府把应对气候变化置于治国理政的重要议程之中,中美两国在应对气候变化方面进行了卓有成效的合作,特别是在 2014、2015、2016 这三年,习近平主席和奥巴马总统接连发表了三份关于气候变化的联合声明,在每年的战略与经济对话中都不断充实双边合作的内容,使应对气候变化成为中美双边关系的一大支柱。中美两国作为世界上两个能源消费大国、温室气体排放大国的积极作为产生了广泛的国际影响,促成了 2015 年联合国气候变化巴黎峰会的成功举行和《巴黎协定》的达成。2016 年 9 月,中美两国又率先向联合国提交《巴黎协定》的批准文书,使协定得以及时生效。

美方同样从与中国的人文交流中获益。美国把中国最聪明的一部分“头脑”吸引过去,他们在美留学期间、在毕业以后所从事的科学研究工作对于美国高等教育保持高水平高质量是一个重要贡献。奥巴马政府时期中美人文交流提高到了一个新的层次,双方建立了人文交流高层磋商机制,拓展了在教育、科技、文体、旅游等领域的交流合作,尤其是互派留学生的的工作得到较大发展。美方启动了“十万美国人留学中国”计划,国务院还推动成立了“十万强基金会”(100K Strong Foundation)促进美国学生来华留学;中方则提供了 3 万个名额的交流机会。据统计,目前在美的留学生中约有三分之一(35 万人)来自中国,他们缴纳的学费也成为美国教育经费的重要组成部分。这些曾经留美或已经留美的中国科学家和工程师也对美国的科技进步和经济发展发挥了重要作用。

中美两国的合作也是对国际社会的贡献。两国在防扩散方面的合作维护了国际防扩散体系;在 G20 中的合作帮助国际社会克服了金融危机,中美两国成为世界经济增长的“双引擎”;在气候变化方面的合作帮助国际社会走出哥本哈根峰会后的阴霾,开辟了应对气候变化的灿烂前景。历届美国政府曾多次如此表示:没有中美两国的合作,任何重大国际问题都难以解决。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 布什政府的国务卿赖斯 2008 年 6 月 29 日说:“我们(中美两国)有分歧,但这些分歧没有模糊一个非常重要的事实,这就是,如果我们解决在国际社会中面临的许多挑战的话,美国与中国就必须合作。” <http://www.aerica.gov/st/peacesec-english/2008/june/200806301320abretnuh0.8307611.html>; 奥巴马政府的国务卿希拉里·克林顿也不止一次作过类似表示,见 Hillary Clinton and Timothy Geitner, “A New Strategic and Economic

## 二、緩解摩擦，管控競爭，爭取中美關係的大體穩定

特朗普就任總統後，中美關係出現了新情況。特朗普政府 2017 年 12 月發表的《國家安全戰略報告》、2018 年 1 月發表的《國家防務戰略報告》顛覆了冷戰結束後歷屆美國政府的共識，對國際政治形勢、對中國作出了新的判斷。過去歷屆政府都認為，冷戰結束後，傳統安全威脅下降，非傳統安全威脅上升，共同應對如恐怖主義、金融危機、氣候變化、跨國犯罪、傳染性疾病這類非傳統威脅成為國際社會，尤其是大國合作新的基礎。特朗普政府的上述報告卻確認了地緣戰略競爭的回歸，認為對美國最大的威脅來自大國競爭，主要是中國和俄羅斯。以往歷屆政府都表示歡迎中國的崛起，肯定中國的改革開放和經濟建設的巨大成就和對國際社會的貢獻，也會對中國的一些政策和做法表示不滿，但上述兩個報告卻把中國定位為“修正主義國家”“戰略競爭者”。特朗普政府還挑起了針對中國的前所未有的貿易摩擦。這些都表明美國對華政策正在發生實質性轉變。

但是，筆者不認為中美兩國可以“脫鉤”。在過去 40 年中，中國進行了巨大努力，以對外開放促進、倒逼改革，積極參與全球化。中國既從全球化中獲益良多，也為全球化作出了巨大貢獻，如今中國經濟已經深深融入世界經濟，全球經濟也已經深度一體化了。今天全球的產業鏈是幾十年來根據市場規律自然形成的，是通過優勝劣汰、競爭、選擇、組合形成的，其慣性之強大絕非一國的權力所能左右。中美作為世界上最大的兩個經濟體、最大的外貿大國，是全球產業鏈和供應鏈不可或缺的重要組成部分。兩國之間在經濟上的相互依存程度已經很深，你中有我，我中有你，不是想割斷就能一刀兩斷的。儘管現在雙方有貿易爭端，而且以後還會有，但是筆者認為，經貿關係依然是兩國關係的穩定器。

筆者也不認為中美關係會走向“新冷戰”。冷戰是一個特定歷史時期的特定歷史現象，它最基本的兩個特征是意識形態的對立和集團對抗，這兩個

---

Dialogue with China,” *Wall Street Journal*, July 27, 2009, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970204886304574308753825396372>。

特征现在都不具备。特朗普实际上是冷战后美国历任总统中最不重视意识形态的。美国的盟国体系本来是其维护全球霸权地位的一个不可或缺的支柱，但特朗普对它恰恰不予重视，并以“美国优先”的利己主义一再得罪盟国、羞辱盟国，公开争吵，这是美国历史上从未有过的。美国的盟国各有各的利益，不可能结成一个共同应对中国的“统一战线”。最近一个时期中国与日本、韩国、澳大利亚等国关系的改善就是有说服力的例子。既然不具备意识形态对立和集团对抗的特征，就不应将中美关系的走向与冷战扯到一起。

由于美国对华政策的转变，中美关系正进入一个战略转型时期。在这一时期，两国仍然是既有合作，又有分歧，但竞争和博弈成为两国关系的新常态。这种竞争是全方位、多领域的，在不同的阶段可能有不同的表现，也可能一方面的竞争刚刚消停，另一方面的摩擦又尖锐起来，甚至可能同一时间有不止一个突出问题。这是中美关系的一个过渡时期，是一个战略不确定时期，在竞争和博弈过程中，两国还会有合作，会有相互调适、相互妥协。这个时期可能延续相当长时间，比如一二十年，通过这个过程会形成中美互动的新模式。

当年邓小平把中美关系正常化作为整个改革开放大战略的重要组成部分，让中美关系服务于中国的现代化建设。历史已经充分证明，这个设计是完全正确的。今后我们仍然要努力缓和摩擦，管控竞争，努力维护中美关系的稳定。要处理好维稳与维权的关系，要冷静、沉着，要防止以民族主义情绪对抗美国的民粹主义，防止意气用事，抵制与美国进行战略摊牌的诱惑；对于美方伤害中国根本利益的举措，既要坚决回击，也要努力寻求对话，尽量通过协商的办法来化解、缩小、缓和双方之间的分歧和争端。要把两国关系中的各种积极因素都调动起来。这些积极因素，既包括政府的、民间的，中央的、地方的，也包括商务、文化、教育、军事等各方面的。现在的中美关系是两个社会之间的关系。我们要把各行各业的积极因素都挖掘出来，把中美关系的正能量充分发挥出来，把两国关系潜在的空间（这个空间还是很大的）都释放出来，努力争取中美关系的大体稳定。

[责任编辑：樊文光]

# 美国外资审查制度的变迁及其 对中国的影响\*

李 巍 赵 莉

**【内容摘要】** 特朗普上任以来,为了贯彻其“美国优先”的理念,采取了一系列经济民族主义的政策措施。在投资领域,其以所谓“国家安全”为由强化了对外资的安全审查。2018年,美国政府完成了旨在进一步加强外国投资委员会相关执法功能的立法程序,这成为美国外资准入制度的一次重大变革。目前,外国投资委员会日趋严格的国家安全审查机制正在成为中国对美投资的最大障碍。随着中国经济的成长,中美经贸关系的互补性正在减弱,竞争性逐渐增强,美国正在构建的投资壁垒和关税壁垒就是对这种经贸格局变化的反应,它对双边经贸关系的发展造成负面影响,从而进一步削弱了经贸关系作为中美关系“压舱石”的作用。在此背景下,中国政府与企业都需要充分研究美国安全审查机制的变化以及美国投资保护主义兴起的原因,精心准备应对措施,确保中国的投资利益和投资安全都能得到有效保障。

**【关键词】** 中国对美投资 外国投资委员会 国家安全审查 投资保护主义 战略竞争

**【作者简介】** 李巍,中国人民大学国际关系学院教授(北京 邮编:100872); 赵莉,中国人民大学国际关系学院硕士研究生(北京 邮编:100872)

**【中图分类号】** F837.124.8 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0044-28

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901005

---

\* 本文系中国人民大学国际关系学院“建设世界一流学科(政治学)”项目的中期成果。

冷战结束以来，经贸关系被认为是中美关系的“压舱石”，但是近年来，随着中国经济的快速增长，中美经贸关系逐渐从过去的合作互补走向更加明显的竞争状态，甚至成为双边关系的问题来源。从奥巴马政府推出“重返亚太”和“亚太再平衡”战略组合，并推动将中国排除在外的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判开始，美国对华经济战略已经走在了从“接触”向“防范”转变的道路上。

特朗普上任后，美国官方文件已多次指称中国为“战略竞争对手”，在保护主义和本土主义思想指导下，美国对华经贸政策完成了上述重大转变。2017年11月，美国明确否定中国的市场经济地位，中美经贸关系陷入紧张。从2018年3月22日美国发布针对中国知识产权问题的“301调查”报告，到4月17日美国宣布对中兴通讯实施出口管制，再到7月6日打响中美“关税战”的第一枪，<sup>①</sup>中美经贸摩擦愈演愈烈。2018年8月13日，美国完成了针对外国投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）的立法改革程序，大大强化了中国对美投资的安全审查，双方“战火”进一步蔓延，投资领域正悄然成为美国在经济上防范中国的“新边疆”。

对此，中国需要审时度势，对特朗普政府正在推行的投资保护主义保持高度警惕，评估可能的负面影响，采取相应对策，维护中国在美投资利益，降低其对中国经济发展和中美经贸关系的不利影响。

## 一、美国外资政策的演进过程与制度设计

在美国的早期经济建设并逐渐走向繁荣的过程中，外国资本在解决就业、增加税收、技术研发、扩大出口等诸多方面均发挥了重大积极作用，<sup>②</sup>尤

---

<sup>①</sup> 美国时间2018年7月6日0点01分（北京时间6日12点01分）起，美国开始对第一批清单上价值340亿美元中国产品加征25%的关税。作为反击，中国也于同日12点01分开始，对同等规模美国商品加征关税。

<sup>②</sup> Franklin L. Lavin, “Role of Foreign Investment in U.S. Economic Growth,” Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., March 7, 2007. 转引自孙哲、石岩：《美国外资监管政治：机制变革及特点分析（1973—2013）》，《美国研究》2014年第3期，第39—40页。

其是在 19 世纪下半叶，欧洲国家曾是美国推动第二次工业革命的重要资本和技术来源。然而，随着美国实现经济崛起，其相对开放的外资准入政策也开始发生变化。一方面，由于外国投资可能导致美国技术及知识产权的外泄；另一方面，外资的涌入也可能造成美国国内关键行业受到控制。这些问题都有可能对美国国家安全造成威胁。因此，从 20 世纪早期开始，美国在继续积极吸引外资的同时，也开始动用外资监管程序来消除国家安全风险，试图在自由开放的投资环境与美国国家安全之间寻求一种适当的平衡。

### （一）美国外资政策的历史演进

伴随着美国对国家安全威胁和经济发展需要的综合评估，美国整体的外资政策始终在吸引外资与监管外资之间徘徊。一方面，历届政府都采取各种措施吸引外资，比如发布积极友好的外资政策声明、优化营商环境、提供优惠补贴、为投资者提供政策指导、加强与潜在投资者的联系；<sup>①</sup> 另一方面，美国又逐步形成了一套以 CFIUS 为核心的外资监管体制，以应对潜在的安全风险。<sup>②</sup> 因此，美国外资政策的历史演进主要体现在对外资的监管部分，尤其是美国外资审查制度的建立和强化，而这一制度的变迁过程大致可划分为三个阶段。

第一，萌芽阶段（1917—1973 年）。美国对外资的监管发端于第一次世界大战时期。早在 19 世纪末 20 世纪初，美国就开始通过发行铁路债券等方式吸收和利用外资，助力国内工业发展，起初美国在外资问题上始终奉行不干涉主义，既无限制和歧视，也无补贴和优惠。直到一战期间，德国公司在美进行了大量直接投资，特别是在化学和制药产业的投资，鉴于这些产业在作战方面的重要性，美国国内开始担忧外资引发的国家安全风险。在此背景下，国会于 1917 年通过了《与敌贸易法》（Trading with the Enemy Act，

---

① 除克林顿政府外，美国自里根执政以来的国家元首均在任期内发表了积极友好的政策声明，而克林顿政府即便未发表此类声明，也在任期内试图推进多边投资协议以促进外资自由流动。有关自里根至奥巴马执政期间历届政府的外资促进措施，可参见葛顺奇、王璐瑶：《美国对 FDI 监管政策的变化与措施》，《国际经济合作》2013 年第 4 期，第 8—10 页。

② 美国的外资监管体制包括三个部分：一是针对特定行业的外资准入限制，二是对外资进入作出特殊规定的联邦和地方法案，如联邦能源法案（1965）和琼斯法案（1936）等，三是以 CFIUS 为首的外资监管部门对特定交易进行的安全审查。详见林乐、胡婷：《从 FIRMA 看美国外资安全审查的新趋势》，《国际经济合作》2018 年第 8 期，第 12 页。



TWEA)，授予总统在战争期间或国际紧急状态下处理与敌国的贸易关系以及没收和征用外商在美资产的权力。<sup>①</sup> 一战后，国会又相继通过几部法律，对部分特殊产业设置了外资准入限制，如无线电广播、通信、航运、海运和石油领域。<sup>②</sup> 二战结束后，美国企业依靠资金及技术优势在世界范围内大举开展海外并购，而当时很少有外国企业有实力在美国进行大规模投资，因此在这一时期，美国国内绝大多数产业领域均对外资开放，监管也相对宽松。

第二，成型阶段（1973—2001年）。美国外资监管制度的建设始于20世纪70年代，当时欧佩克（OPEC）国家将通过提高油价赚得的美元大量投资于美国，这随即在美国公众和媒体中引发了强烈疑虑，美国国内舆论纷纷将这些投资渲染为由外国政府操纵的旨在攻击美国经济的政治行动。来自选民的抵触情绪通过国会进一步传递到了政策层面，国会议员纷纷提出议案，要求对外资进行严格监管。<sup>③</sup> 例如，1974年的《外国投资研究法》（Foreign Investment Study Act）和1976年的《国际投资调查法》（International Investment Survey Act）。<sup>④</sup> 行政部门对此也予以回应，1975年福特总统通过11858号行政令设立了CFIUS这一跨部门委员会，专门负责外资监管。但初期的CFIUS并不活跃，在1975到1980年间仅召开了10次会议，<sup>⑤</sup> 只是一个“几乎没有执行权的纸老虎”<sup>⑥</sup>。在诞生后的十多年里，CFIUS的实际功能在于

① Hasnat Baban, “U.S. National Security and Foreign Direct Investment,” *Thunderbird International Business Review*, Vol. 57, No. 3, 2015, p. 186.

② 具体包括1920年《海运法》、1926年《商业航空法》和《航空公司法》、1927年《无线电法》及1934年《通信法》等，详见郑雅芳：《美国外资并购安全审查制度研究》，中国政法大学出版社2015年版，第16—19页。

③ Judith Miller, “Foreign Investment in the U.S. Economy Arouses Congressional Concern: The Buying of America,” *The Progressive*, May 1974, pp. 42-44; Mina Gerowin, “U.S. Regulation of Foreign Direct Investment: Current Development and the Congressional Response,” *Virginia Journal of International Law*, Vol. 15, No. 3, 1975, pp. 647-651. 转引自吴其胜：《美国外资安全审查的政治化及其应对》，《美国问题研究》2013年第2期，第132页。

④ 这两部法案的主要内容是要求总统以及商务部、财政部等行政部门搜集关于外国在美投资的信息并向国会汇报，一方面旨在加强对外资活动的监测与追踪，另一方面也意在深化国会在外资议题上的参与。

⑤ Griffin Patrick, “CFIUS in the Age of Chinese Investment,” *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 4, 2017, p. 1762.

⑥ Connell Paul and Huang Tian, “An Empirical Analysis of CFIUS: Examining Foreign Investment Regulation in the United States,” *Yale Journal of International Law*, Vol. 39, No. 1, 2014, p. 136.

调查和分析，审查和批准功能并不明显，财政部为其实际主导方，其他部门的参与并不深入，而且在实践中也较少严格执行审查法案。<sup>①</sup>

20世纪80、90年代，伴随着新的外来投资浪潮，美国国会相继出台两部重要法案，对CFIUS的运作机制进行了完善，这标志着美国外资审查制度的逐步成型。20世纪80年代的美国还在为走出经济滞胀而挣扎，而当时的日本正经历着制造业的强势崛起以及国际贸易和对外投资的迅速增长，一跃成为美国重要的经济竞争对手。<sup>②</sup>伴随着日本投资的大量涌入，以及由此形成的“购买美国”狂潮，美国国内的排日情绪和对CFIUS的改革呼声甚嚣尘上。1986年日本富士通计划收购美国军用电脑芯片供应商仙通半导体一案，被视为日本对美国国防工业独立性的重大威胁，这直接促成了1988年的《埃克森—弗洛里奥修正案》（The “Exon-Florio” Provision）的出台，<sup>③</sup>该法案授权美国总统中止或禁止任何威胁美国国家安全的外国收购、并购或接管从事州际贸易的美国公司的行为。里根总统随即通过12661号行政令将此权授予CFIUS，这意味着CFIUS不再只是一个调研机构，而是开始掌握执行审查的实权。<sup>④</sup>这是美国外资审查制度的一次重大强化。1990年中国航空技术进出口总公司计划收购美国航空制造商MAMCO一案则直接促成了1992年的《伯德修正案》（The Byrd Amendment）的出台，该法主要是将具有外国政府背景的外国企业纳入CFIUS审查范围。<sup>⑤</sup>

第三，成熟阶段（2001—2017年）。在《伯德修正案》之后，随着“泡沫经济”的破灭，日本经济陷入长期低迷，导致其对美投资萎靡不振，与此同时，美国在信息革命中抢占先机，大国自信重新恢复，美国外资监管经历了一个相对松缓期。然而，2001年“9·11”恐怖袭击事件使国家安全一跃

---

① 翟东升、夏青：《美国投资保护主义的国际政治经济学分析——以CFIUS改革为案例》，《教学与研究》2009年第11期，第59页。

② 关于80年代日本对美投资，可参见林进成：《略论80年代日本对美国的直接投资》，《亚太经济》1991年第2期，第21—25页；陈继勇：《论80年代以来日本对美国直接投资的发展及特点》，《日本学刊》1992年第2期，第19—32页。

③ Amy S. Josselyn, “National Security at All Costs: Why the CFIUS Review Process may have Overreached Its Purpose,” *George Mason Law Review*, Vol. 21, No. 5, 2014, p. 1351.

④ James K. Jackson, *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, CRS Report RL33388, July 3, 2018, pp. 5-6.

⑤ *Ibid.*, p. 8.

成为美国国内的首要关切，而 2006 年左右来自中国和海湾国家的大额并购更是在美国激起了新一轮强化外资监管的呼声。<sup>①</sup> 美国公众和国会纷纷批评 CFIUS 在保障美国利益方面的失职，尽管当时布什政府仍希望维持开放友好的外资政策，但在舆论压力下还是进行了妥协，具体体现为 2007 年《外国投资与国家安全法》（Foreign Investment and National Security Act, FINSAs）的出台。<sup>②</sup> 该法案对外资审查规则、范围和程序进行了更细致的修订，扩展了国家安全的范畴，强化了国会对该委员会的监督，标志着美国外资审查制度逐渐走向成熟。

总体而言，伴随着周期性的外资涌入和重大并购案件的出现，美国国会借助国内社会的巨大反弹力量，先后通过一系列法案收紧外资管制和加强自身对 CFIUS 日常运作的介入。随着 CFIUS 机构权限不断扩展，美国外资安全审查也日趋严格（见表 1）。

表 1 CFIUS 主要相关法案与行政条例（1975—2016 年）

行政令/法案	主要内容
1975 年 11858 号行政令	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成立 CFIUS;</li> <li>2. 授权 CFIUS: 分析外资在美发展趋势, 为外国政府在美投资提供指导与咨询, 审查外资对美国国家利益的影响, 为与外资相关的新条例法规的出台提供建议</li> </ol>
1988 年《埃克森—弗洛里奥修正案》、12661 号行政令	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 扩大总统阻止交易的权力;</li> <li>2. 总统授权 CFIUS 负责执行外资安全审查, 并向总统提供建议;</li> <li>3. 建立自愿申报体系和正式审查程序;</li> <li>4. CFIUS 成员规模增至 12 名</li> </ol>
1992 年《伯德修正案》	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 授权 CFIUS 对具有外国政府背景的企业进行强制审查;</li> <li>2. 增加总统向国会汇报的义务</li> </ol>

① 争议最大的两个案件分别是 2005 年中海油收购美国石油公司优尼科（UNOCAL）和 2006 年阿联酋迪拜港口世界（DPW）收购英国航运公司（P&O）在美国六个港口的运营权。

② 吴其胜：《美国外资安全审查的政治化及其应对》，第 136 页。

2007 年《外国投资与国家安全法》、2008 年《关于外国人收购、兼并和接管的条例》（FINSA 实施细则）、2008 年 13456 号行政令

1. CFIUS 规模扩至 16 个联邦机构，细分各部门职责；
2. 强调财政部的领导地位，授权财政部长为每一项被审查案件确定领导机构，并要求其向国会提交年度报告；
3. 授权委员会任何成员可对任何一项外国投资交易启动单边审查；
4. 常青条款：总统或 CFIUS 可以对一项已经被审查或调查过的交易重启审查；
5. 国家情报总监向 CFIUS 提供分析报告；
6. 国家安全局局长必须审查和分析所有申报的交易案；
7. 新增审查重点：国土安全因素、外国政府背景、反恐合作情况

资料来源：根据孙哲、石岩：《美国外资监管政治：机制变革及特点分析（1973—2013）》，第 45—46 页的资料整理制作。

## （二）美国外资安全审查的制度设计——CFIUS

CFIUS 是美国对外国投资进行国家安全审查的具体执行机构，由 16 个行政部门的代表组成，其中由财政部长担任委员会主席。<sup>①</sup> 历经数次立法改革，如今的 CFIUS 掌握着重要权力并承担着核心职能，是美国外资议题中不可忽略的关键角色。

随着《外国投资与国家安全法》等一系列法案的出台，CFIUS 的审查程序日趋细致。CFIUS 采用逐案审查方式，包括一个非正式协商阶段和三个正式阶段（包括审查期、调查期和总统决策期）。在交易各方提交正式的自愿申报前，皆为非正式阶段，各方可事先与 CFIUS 进行协商，或者先提交一份申报草案。非正式阶段无时间期限，这一方面为企业争取到了更多与 CFIUS 成员接触的机会，使其尽早为可能接受的质询作好准备，另一方面也给了 CFIUS 更充裕的时间进行风险评估，以免在正式阶段被迫延期。<sup>②</sup>

① 有投票权的 CFIUS 成员包括美国财政部、司法部、国土安全部、商务部、国防部、国务院、能源部、美国贸易代表办公室及科学技术政策办公室的负责人。此外，一些白宫机构担任 CFIUS 观察员，包括管理与预算办公室、经济顾问委员会、国家安全委员会、国家经济委员会和国土安全委员会。美国国家情报总监和劳工部部长为无表决权成员。

② Jackson, op. cit., pp. 11-12.

一般而言，正式的审查程序在交易各方提交联合自愿申报时启动。首先，由常务主席根据法规确定申报信息是否完整，如果信息完整，案件将进入审查期，由常务主席把申报分发给所有委员会成员，成员将致力于识别并解决交易可能带来的任何国家安全风险，只要有一位成员认定交易存在风险且无法消除，案件就会进入调查期。其次，调查期内委员会将对案件进行更加全面深入的调查，必要时可以通过与交易各方协商缓解协议（mitigation agreements）<sup>①</sup> 以解决潜在风险。假如风险仍未消除，委员会将把案件提交总统决策，并且可以向总统提出暂缓或终止交易的建议。最后，总统需要在 15 天内自主决定是否批准该项交易。此外，交易各方可以在审查期和调查期的任何节点主动放弃交易或重新提交申请，或通过与 CFIUS 达成缓解协议而获得放行（见图 1）。

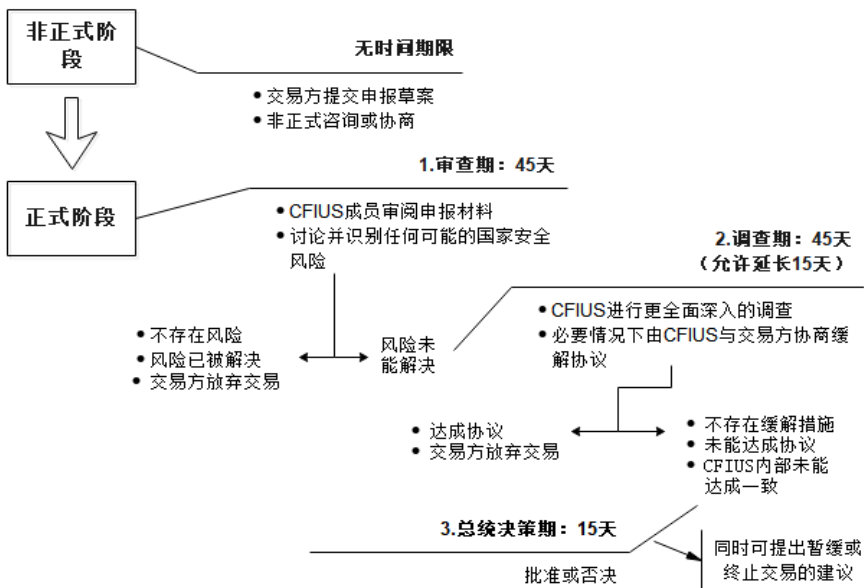


图 1 CFIUS 审查程序

资料来源：美国财政部官网。

① “缓解协议”是指 CFIUS 成员与交易方通过谈判达成的以消除引起外资审查委员会成员产生国家安全顾虑的商业安排，比如对特定资产或业务进行剥离。这一实践自 20 世纪 80 年代末就开始被 CFIUS 采用，但直到 2007 年才被 FINSIA 以法律形式固定下来。

CFIUS 的审查对象被定义为“受管辖的交易”（covered transaction），即“任何将导致外国人控制美国州际商业的兼并、收购或接管行为”<sup>①</sup>，审查内容主要是评估外来投资对美国国家安全可能造成的影响。然而，“国家安全”这一关键概念目前仍未在法律上得到明确定义，委员会对此拥有较大自由裁量权，但考虑因素一般包括美国核心基础设施、关键技术、“特别关注国”<sup>②</sup>、外国政府的支持、外国人遵守美国法律的历史记录、网络安全风险等。<sup>③</sup>从实践来看，CFIUS 的审查重点除了包括信息安全、国防、电信、航空航天、交通运输、军事用品、能源等传统上被认为与国家安全相关的领域，还包括新近发展的高新技术领域，如人工智能、量子计算机、半导体等。

在美国利用外资的历史中，CFIUS 的确在平衡经济福利与安全风险方面发挥了重要作用。演变至今，CFIUS 的运作已经拥有一套细致完整的法律基础，但鉴于“国家安全”等核心概念依旧模糊，中立性与透明度的欠缺成为 CFIUS 机制的显著特征，这为外国投资并购带来巨大风险。

## 二、特朗普政府的外资准入政策

特朗普政府的外资政策反映了美国历来的矛盾心态，一方面要吸引外资刺激就业与经济增长，另一方面又担忧外资会挑战美国国家安全及科技优势。自特朗普上任以来，美国一方面出台了史上最大规模减税法案，积极推动外资流入；另一方面又对 CFIUS 进行立法改革，全面加强了外资监管。

这种混合性政策主张看似杂乱无章，实则不然。在“美国优先”和“让美国再次伟大”理念的指导下，特朗普政府逐渐形成了一套内外不同的主张和行为模式：对内奉行新自由主义，强调减少国家管制、激发市场活力、减少国家福利；对外实行保护主义和本土主义，强调美国本土经济利益的“特

---

<sup>①</sup> Jackson, op. cit., p. 14.

<sup>②</sup> 2018 年 FIRRMA 法案在前言部分将此类国家描述为“明确宣称以收购可能影响美国在国家安全相关领域地位的关键技术或关键基础设施为战略目标的国家”。

<sup>③</sup> 关于 CFIUS 安全审查考虑因素的详细内容，可参见 CFIUS 向美国国会递交的 2015 年度报告（2017 年 9 月公开发布），CFIUS 2015 Annual Report to Congress, [https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20-%20\(report%20period%20CY%202015\).pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20-%20(report%20period%20CY%202015).pdf)。

朗普经济学”。<sup>①</sup> 减轻税负，旨在增强制造业投资吸引力，振兴国内就业与经济增长；而收紧外资管制，则旨在限制竞争对手对美国敏感行业的投资，维护美国的核心竞争力，二者实质上共同服务于“美国优先”的执政理念。

### （一）积极推动外资流入

尽管美国国内关于外资准入政策的争论从未间断，但总体而言，美国始终还是将吸收外资作为发展国内经济的工作重点，这使美国的 FDI 流入量多年来稳居世界第一。根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）《世界投资报告 2018》所提供的数据，美国在 2015 年和 2016 年均吸收了全球约 24% 的 FDI，尽管在 2017 年全球对外投资低迷的情况下，也还是以 19.26% 的占比保持首位。

特朗普政府延续了历届美国政府积极推动外资流入的政策导向。自 20 世纪 90 年代以来，美国的传统制造业不断外包给新兴经济体，国内制造业逐渐凋敝，失业人口增加，过去作为美国民主制度的根基、以中产阶级为主体的扁平橄榄型社会结构正在坍塌，这为民粹主义的兴起以及特朗普的胜选提供了温床。<sup>②</sup> 因此，特朗普政府经济政策的首要目标是振兴国内经济和增加就业，为吸引制造业回流，特朗普多次对外国企业在美投资活动表示欢迎，并鼓励州政府对外资予以优惠补贴。<sup>③</sup> 富士康在威斯康星州投资案被视为响应“美国制造”政策的范例，曾受到特朗普政府的高度重视。<sup>④</sup>

减税作为降低企业经营成本的最佳手段，成为特朗普政府优化国内投资环境、吸引外资流入、振兴国内制造业的主要政策选项。2017 年 12 月 22 日，经特朗普总统签署，《减税和就业法案》（Tax Cuts and Job Act）完成

---

① 李巍、张玉环：《“特朗普经济学”与中美经贸关系》，《现代国际关系》2017 年第 2 期，第 10—11 页。

② 同上，第 8 页。

③ 2018 年 1 月 26 日晚，特朗普在达沃斯世界经济论坛发表特别致辞时，多次提到美国欢迎海外投资振兴经济，还表示欢迎优秀移民人才，声称“美国向生意人敞开大门”，且将为此提供保障，即低税率、廉价能源、减少繁文缛节和规定。

④ 2018 年 6 月 28 日，特朗普亲自出席了富士康在美国威斯康星州新工厂的动工奠基仪式，对此，特朗普还连发数条推特，盛赞富士康的新工厂为“世界第八大奇迹”，称其将为当地带来约 1.5 万个就业机会。据外媒消息，这个工厂是由当地州政府以 40 亿美元的高昂补贴换来的。具体而言，这 40 亿美元补贴包括：28.5 亿税收减免（因投资和创造就业）；1.5 亿销售税减免；7.64 亿政府奖励；1.34 亿用于改善工厂附近道路；等等。

立法程序。此次税改为 30 年来美国施行的最大规模减税，其中涉及国际投资的部分主要是把公司所得税永久性地从 35% 降至 21%，降幅高达 40%，且在法案通过后立即实施，这将直接降低在美企业税负。虽然税负并非驱动国际投资的唯一因素，但一直是削弱美国外资吸引力的短板。<sup>①</sup> 在美国的市场规模、制度水平及创新资源本就极具优势的条件下，特朗普的税改举措有望大幅增加美国对外资的吸引力。

特朗普减税的核心目的是推动外资流入，中国作为全球对外投资大国，自然也是税改政策的目标对象之一。近年来，中国企业赴美投资，对美国各州就业、税收和经济发展贡献不小。美中关系全国委员会与荣鼎咨询（Rhodium）在 2018 年 4 月发布的报告显示，中资在美直接雇佣的员工总人数在 2017 年底达到 139 600 人，这一数据还只统计了中方投资人持有 50% 以上股权的美国公司直接雇佣的全职雇员人数。截至 2017 年底，中资持有少数股份（10%—50%）的美国公司还另外提供了 10 000 人的就业机会，与 2016 年底相比，这一数字大幅增长，主要归功于中国海航集团收购了希尔顿酒店 25% 的股权。<sup>②</sup> 因此，无论是总统还是州政府都十分欢迎中国企业家前往美国建立工厂，以创造更多就业岗位。此次税改将有助于吸引更多中国企业选择投资美国，尤其是汽车零部件、装备制造等面向美国市场的制造业企业。相比于高科技产业和服务业，尽管中低端制造业对成本更加敏感，而且可以带动就业和出口，受到的审查限制也相对更少，但近年来中国企业对美投资越来越多地涉及先进制造、金融业或高科技产业，伴随着 CFIUS 安全审查的日趋严格，减税对于吸引中国资本的效果已相对有限。

## （二）全面加强外资监管

尽管特朗普推出大规模减税法案来吸引外资，但这并不意味着美国就此对外资敞开大门，关于外资并购可能损害国家安全和引发技术外泄的担忧仍

---

① 根据世界经济论坛发布的《2017 年高管意见调查》，税率和税收征管在企业在美经营面临的负面因素中位列前两位；世界银行《2018 年营商环境报告》也显示，美国营商环境总体水平在 190 个经济体中位列第 6，但税收负担指标却下降至第 36 位。

② 报告全文参见：National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, “New Neighbors: 2018 Update\_Chinese Investment in the United States by Congressional District,” April 2018, p. 6, [www.ncuscr.org/fdi](http://www.ncuscr.org/fdi)。



然存在，尤其是来自中国的投资并购。虽然特朗普曾多次表态欢迎中国企业赴美投资，但近年来中国在产业升级与科技创新上展现出强劲发展势头与坚定决心，对美国的科技创新霸权和高端产业垄断形成了压力。来自得克萨斯州的美国参议院共和党党鞭约翰·科宁（John Cornyn）就曾多次公开指责中国政府利用投资手段“吸空”美国先进技术、侵蚀美国国家安全，呼吁 CFIUS 加强对中国投资的审查。<sup>①</sup> 伴随着中国在美国科技投资的日益增多，美国迫切需要保护自身的知识产权和尖端技术不被他国借助投资美国业务而轻易获取。于是，美国在 2018 年加速完成了旨在加强外资监管的新立法。<sup>②</sup>

新法案为《外国投资风险审查现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA），该法案于 2018 年 7 月 26 日以 359 票赞成、54 票反对的结果在美国众议院获得通过，并于 8 月 1 日以 87 票赞成、10 票反对的结果获得参议院批准，最终于 8 月 13 日由特朗普总统签署生效。<sup>③</sup> FIRRMA 是 CFIUS 历经的第四次立法改革，旨在加强 CFIUS 权能以限制特定外资，主要包含以下几点核心内容。<sup>④</sup>

首先，扩大了 CFIUS 的管辖范围。在以往的实践中，股权比例少于 10% 的被动投资不会受到 CFIUS 审查，但根据新法案，只要投资者可能获得美国企业的非公开技术信息、董事会成员或观察员权利，以及涉及关键技术<sup>⑤</sup>、

---

① Robert Delaney, “China Using ‘Tentacles’ to Erode U.S. Security, Senator Warns, Urging Passage of Bill Boosting Scrutiny of Deals,” *South China Morning Post*, February 14, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2133263/china-using-tentacles-erode-us-security-senator-warns>.

② 2018 年 8 月 23 日特朗普在白宫就新法案举行圆桌讨论时，与会议员及官员就曾多次点名中国，直接称该法案是为了应对来自中国的威胁。除了对中国对美投资的担忧，此次立法改革还部分由于 CFIUS 审查效率的长期低下，尤其在特朗普上台后，由于重要岗位空缺、预算缩减导致许多日常工作滞后。

③ 该议案由约翰·科宁和加利福尼亚州民主党参议员黛安·费恩斯坦于 2017 年 11 月 8 日共同提出。在草案提出后，参众两院就法案文本进行了多次磋商与修订，其间特朗普曾于 2018 年 6 月 26 日在白宫发表声明，对 FIRRMA 表示支持。FIRRMA 被列入《2019 财年国防授权法案》（NDAA）的第 17 章（从第 1701 条到第 1733 条）。

④ 关于 FIRRMA 的更多细节，参见美国财政部官网：FIRRMA Legislation, [https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA\\_0.pdf](https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf); Summary of FIRRMA's Key Provisions, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf>.

⑤ 在 FIRRMA 推出之前，“关键技术”一词被定义为包括《美国防务目录》（United States Munitions List）、《商品管制清单》（Commerce Control List）内的项目，若干关于核武器的材料，以及特定制剂和毒素的法规（《美国联邦法规》第 31 章第 800.209 条）所涵盖

关键基础设施<sup>①</sup>、美国公民敏感数据<sup>②</sup>，就属于受审范围。<sup>③</sup>此外，靠近港口等敏感军事区的房地产投资、外国投资人就其投资的美国业务享有的权利变更以及某些旨在规避 CFIUS 审查的交易，今后都将受到审查。

其次，增强了 CFIUS 的审查权。一是授权 CFIUS 建立某种机制来识别属于其管辖范围但没有提交简短通知或正式通知的交易。二是授予 CFIUS 中止交易权和豁免权，在审查期或调查期内即可暂停交易而无须获得总统指令，还可自行决定免除对某些交易的审查。三是授权 CFIUS 对缓解协议的履行情况进行持续监督，以保证切实消除国家安全风险，而对于已经自愿放弃的交易，CFIUS 同样有权对交易方实施缓解协议，以确保放弃交易的行为实质有效。

最后，修订了 CFIUS 的审查程序。一是允许交易双方在提交正式材料前，先提交一份涵盖交易基本信息的简易申请。二是规定任何由外国政府控制的投资者对美国公司超过 25% 以上股权的投资，均须强制申报。三是延长审查时限，审查期从 30 天延长至 45 天，其后的 45 天调查期维持不变但允许在特殊情况下额外延长 15 天。四是授权 CFIUS 对提交书面通知的交易收取不超过交易价值的 1% 或 30 万美元的申报费用。

总之，这一轮改革不仅进一步有力强化了 CFIUS 的职权范围，还通过改革审查程序，为 CFIUS 开展审查工作提供了更多便利、时间与资金，这些措施意味着美国的外资审查变得更加严厉。虽然新法案名义上适用于所有国家，但鉴于近年来中国对美投资显著上升，特别是在投资科技类和金融服务类产业方面增长迅速，此次改革针对中国的意图十分明显。这显示出美国的外资政策超越了以往对经济福利与安全风险的单纯考量，而是纳入了更多的大国战略博弈因素。

---

的项目。FIRRMA 法案将其定义扩展，包括新兴与基础技术，如量子计算机、人工智能、机器人、生物科技等。此外，还新设立一个跨部门出口管控程序来界定“新兴和基础技术”。

① FIRRMA 将“关键基础设施”定义为任何对美国国家安全至关重要的实体或虚拟资产或系统，如电信、医疗、市政工程、交通、金融服务及为美国政府提供服务等领域。

② 敏感数据指诸如医疗行业、保险行业等涉及的大规模个人可识别信息。

③ 值得注意的是，FIRRMA 从管辖范围中排除了外国人以基金方式参与的投资，当外国人是美国投资基金的有限合伙人或顾问委员会的成员时，只要该基金是由美国人管理并且外国有限合伙人无法控制该基金，就不属 CFIUS 管辖交易。

### 三、中国对美投资的特点和障碍

在中国企业“走出去”的浪潮下，中国对美投资经历了十多年的长足发展，并成为中美经贸关系中继贸易和金融外的第三根支柱。然而，随着特朗普政府内外经济政策的重新调整，中国对美投资在近一两年也出现新动向。

#### （一）中国对美投资的特点

美国相对优越的投资环境近年来吸引了大批中国企业赴美进行并购和投资活动，投资行业持续多元化，美国多年来稳居中国企业对外投资并购十大目的地榜首。然而，自 2017 年以来，受到中美经贸摩擦以及双方政策调整的冲击，中国对美投资呈现出显著下滑之势。

第一，中国对美投资在过去 10 年迅速增长，但总体规模仍然相对有限。从 1980 年到 2000 年，中美投资合作主要是美国向中国的单向投资。进入 21 世纪，中国对美投资逐渐兴起，并在过去十多年内迅速增长。据中国国家统计局统计，2008—2016 年，中国对美投资总体呈上升趋势，流量和存量均在短时间内达到较高水平，其中流量年均增速高达 64%（见表 2、表 3）。2016 年，美国稳居中国对发达经济体投资流量的首位，总流量达到 169.81 亿美元，较上年增长 112%，创中国对美直接投资历史新高，占流量总额 8.7%，大幅领先位居第二的欧盟（99.94 亿美元，占比 5.1%）。

虽然美国是中国对外投资的主要目的地，但由于开始得较晚，中国并非美国最主要的投资来源地，中国对美直接投资在美国吸收外资总量中的占比相对有限。据美国经济分析局统计，2016 年，中国对美直接投资流量仅占美国吸收外资总流量的 2.26%，而欧盟、加拿大和日本分别为 56.87%、11.36%、7.32%；投资存量的差距则更为明显，截至 2016 年底，中国对美直接投资存量只占美国吸收外资总存量的 0.74%，不足日本的 1/10。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> U.S. Bureau of Economic Analysis, “New Foreign Direct Investment in the United States in 2016,” July 11, 2018, <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/new-foreign-direct-investment-united-states>.

表 2 中国对美直接投资流量及占比

(单位: 亿美元)

年份	中国对美直接投资流量	中国对世界直接投资流量	中国对美投资流量占对外投资流量总额百分比	中国对美直接投资年增速
2008	4.62	559.07	0.8%	-
2009	9.09	565.29	1.6%	97%
2010	13.08	688.11	1.9%	44%
2011	18.11	746.54	2.4%	38%
2012	40.48	878.04	4.6%	123%
2013	38.73	1 078.44	3.6%	-4%
2014	75.96	1 231.20	6.2%	96%
2015	80.29	1 456.67	5.5%	6%
2016	169.81	1 961.49	8.7%	112%

资料来源: 国家统计局。

表 3 中国对美直接投资存量及占比

(单位: 亿美元)

年份	中国对美直接投资存量	中国对世界直接投资存量	中国对美投资存量占对外投资存量总额百分比	中国对美直接投资存量年增速
2008	23.90	1 839.71	1.3%	-
2009	33.38	2 457.55	1.4%	40%
2010	48.74	3 172.11	1.5%	46%
2011	89.93	4 247.81	2.1%	85%
2012	170.80	5 319.41	3.2%	90%
2013	219.00	6 604.78	3.3%	28%
2014	380.11	8 826.42	4.3%	74%
2015	408.02	10 978.65	3.7%	7%
2016	605.80	13 573.90	4.5%	48%

资料来源: 国家统计局。

第二，中国对美投资涉及领域广泛，制造业比重最大，近年来向高科技及高端服务业集中。在行业分布上，中国对美投资几乎覆盖了国民经济所有行业类别，其中制造业占比最大。2016年，中国对美投资流量在10亿美元以上的行业有6个，其中前三位分别为制造业、信息传输/软件与信息技术服务业、房地产业。从存量行业分布情况看，截至2016年底，存量超过百亿美元的行业有2个，制造业以151.82亿美元高居榜首，金融业则以104.92亿美元位居第二。<sup>①</sup>近年来，中国企业越来越青睐于收购美国的科技创新型企业，尤其是在软件、医药、互联网金融、商业服务等领域，而这一趋势在2014年后愈发明显，针对这些行业的投资额在过去4年内年均高达90亿美元（见表4）。<sup>②</sup>

表4 2016年中国对美国直接投资的主要行业

单位：亿美元

	流量	比重 (%)	存量	比重 (%)
制造业	59.95	35.3	151.82	25.1
金融业	-35.48	-20.9	104.92	17.3
租赁和商务服务业	16.30	9.6	69.51	11.5
房地产业	23.26	13.7	57.19	9.4
信息传输/软件与信息技术服务业	49.32	29.0	54.46	9.0
批发和零售业	9.58	5.6	40.18	6.6
采矿业	5.06	3.0	30.82	5.1
科学研究和技术服务业	12.22	7.2	30.25	5.0
文化/体育和娱乐业	18.66	11.0	23.54	3.9
其他	10.94	6.5	43.11	7.1
合计	169.81	100.0	605.80	100.0

注：其中的“比重”为在中国对美直接投资中的占比。

资料来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2016年度中国对外直接投资统计公报》。

<sup>①</sup> 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2016年度中国对外直接投资统计公报》，第35页。

<sup>②</sup> 竺彩华：《中国对美直接投资：新发展、新机遇和新挑战》，《国际经济合作》2018年第2期，第52页。

第三，2017 年以来，中国对美投资呈锐减趋势，主要原因是受到了中美双方政策的冲击。美中关系全国委员会与荣鼎咨询 2018 年 4 月发布的《双行道：2018 中美直接投资趋势》报告称，中国对美直接投资在 2016 年接近 460 亿美元，<sup>①</sup> 2017 年锐减至 290 亿美元，年降幅超过三分之一，而且 2017 年投资额中还有很大部分来自 2016 年宣布签订但在 2017 年才交割完毕的交易，若只计算 2017 年新披露的交易，投资减少将更为明显。<sup>②</sup> 这一下降趋势一直持续到 2018 年，2018 年前 5 个月中国企业在美并购与绿地投资总额仅 18 亿美元，同比锐减 92%，是 2010 年以来的最低水平；而且，万达、安邦和海航等中国企业在去杠杆压力下抛售了 96 亿美元的美国资产，将这些资产剥离计算在内，截至 2018 年 5 月，中国对美直接投资净额为负 78 亿美元。交易数量从自 2014 年每半年平均 85 起下降到 2017 年下半年的 69 起，以及 2018 上半年的 39 起，这是六年来的最低水平。

政策变化而非商业因素是导致中国对美投资锐减的主要原因。从中方来看，中国政府于 2016 年底非正式收紧对“非理性”海外投资的管控，来抑制大规模资本外流导致的外汇储备下降；2017 年 5 月，为降低金融风险并减少杠杆，中国监管层开始审查大型民营企业对外投资活动；2017 年 8 月，中国官方发布《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》，明确了六类投资受鼓励、五类被限制、五类被禁止。从美方来看，特朗普政府威胁援引“301 调查”对华发起贸易战，而国会两党也达成共识来加强 CFIUS 安全审查的法律授权，估计 2017 年至少有 80 亿美元的交易由于 CFIUS 问题而被取消，这些都加剧了中国企业对赴美投资的负面预期。在中美关系日趋恶化的背景下，预计未来短期内中国对美投资仍将处于低迷状态。

## （二）中国对美投资遭遇的障碍

随着中国对美投资规模的不断扩大和中国企业并购美国企业的愈发活跃，中国企业投资美国面临的阻力也在与日俱增。除了市场准入壁垒、高劳

---

<sup>①</sup> 该数据由荣鼎咨询统计得出，由于计算方法差异或其他因素，与中美官方统计数据均存在出入。

<sup>②</sup> 报告全文参见：Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen, and Cassie Gao, “Two-Way Street: 2018 Update US-China Direct Investment Trends,” April 2018, p. 27, [www.ncuscr.org/fdi](http://www.ncuscr.org/fdi)。

动力成本、意识形态与文化冲突外，来自 CFIUS 的安全审查已经成为中国企业投资美国的最大障碍。

近年来，中国日益成为美国国家安全审查的重点对象。CFIUS 的 2015 年度报告显示，涉及中资的案件数在 CFIUS 年度审查案件总数中的占比在 2015 年连续第四年位居首位。美国历史上共发生过 5 次由总统亲自否决一项外资交易的情况，而这 5 起案件全部与中国相关。<sup>①</sup>自 2017 年特朗普上任至 2018 年 7 月底，CFIUS 频频以国家安全为由阻碍中国并购美国企业，共有十多项投资交易因此流产，并且主要集中在半导体、信息通讯、金融服务、大数据、新材料等新兴高科技领域，例如，2017 年 6 月 TCL 收购诺华达无线通讯（Novatel Wireless），2018 年 1 月蚂蚁金服收购速汇金（Money Gram），2018 年 5 月新纶科技收购阿克伦聚合物体系（Akron Polymer System），等等（见表 5）。

表 5 近年来 CFIUS 对中国投资的审查情况

年份	CFIUS 审查案件 总数	中国作为交易方的 案件数	比例
2013	97	21	21.65%
2014	147	24	16.33%
2015	143	29	20.28%
总计	387	74	19.12%

资料来源：CFIUS 向美国会递交的 2015 年度报告（2017 年 9 月公开发布），详见 [https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20-%20\(report%20period%20CY%202015\).pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20-%20(report%20period%20CY%202015).pdf)。

<sup>①</sup> 这五起案件分别是：1990 年布什否决中航技收购美西雅图飞机零部件制造商 Mamco 项目，2013 年奥巴马否决三一集团关联公司收购美俄勒冈州风电场项目，2016 年 12 月奥巴马否决福建宏芯基金 FGC 收购德国半导体设备供应商爱思强（Aixtron）及其美国分支机构项目，2017 年 9 月特朗普否决 Canyone Bridge 收购美半导体芯片设计公司莱迪思（Lattice）项目，2018 年 3 月特朗普叫停新加坡博通（Broadcom）收购美国半导体巨头高通（Qualcomm）项目。最后这起案件虽然表面上并无中国的直接参与，但美国认为并购案将削弱高通领先地位，并为华为等中国电信商在 5G 标准制定上增加影响力打开大门。

由于美国并未在法案中就核心概念、判定标准、评估方法等关键问题给予足够明晰的规定，所以审查过程存在较强主观性，CFIUS 可以较为轻易地对特定投资施加管制。自 2017 年 1 月至 2018 年 7 月底，共有 14 项中国对美投资交易被其以国家安全为由拒绝，具体原因大致可分为三类：一是投资业务被认为涉及新兴技术领域、敏感数据与网络安全领域，二是投资方被认为涉及政府背景，三是投资各方被认为涉及国防供应链。

美国频频以国家安全为由对中国对美高科技领域投资活动设限，先进半导体行业与金融服务行业首当其冲。以 2017 年 9 月特朗普否决峡谷桥基金（Canyon Bridge）收购莱迪思半导体（Lattice）<sup>①</sup> 为例，白宫新闻稿称该交易的国家安全顾虑主要来自四个方面——将知识产权潜在转移给外国收购者，中国政府对此交易的支持，完整的半导体供应链对于美国政府的重要性，美国政府对 Lattice 产品的使用。<sup>②</sup> 然而，交易失败的根本原因在于中美围绕半导体的技术竞争。美国虽然目前在半导体领域明显领先，但仍担忧有朝一日这种技术优势将被“雄心勃勃”的中国取代。<sup>③</sup> 在金融服务领域，轰动一时的案件莫过于 2018 年 1 月蚂蚁金服在 CFIUS 阻挠下放弃收购美国速汇金一案，<sup>④</sup> 除了涉及敏感数据，这起案件的失败还由于互联网金融服务属于新兴高附加值产业，是中美技术竞争的焦点之一，美国不愿本国先进的汇款技术轻易被蚂蚁金服引进（见表 6）。

---

① 2016 年 11 月 3 日，峡谷桥与莱迪思联合通报了这项 13 亿美元的交易。峡谷桥资本公司（Canyon Bridge Capital）是一家在美国注册的私募基金管理公司，但其资本合伙人的母公司是中国国有资本风险投资基金管理公司，与众多国企及军工企业均有联系，由此被认为具有浓厚的中国政府背景。而莱迪思半导体公司是美国为数不多的生产可编程逻辑芯片的厂商之一，其产品主要应用于通信、工业和电子消费品等领域，如智能手机和平板电脑。

② 关于这起案件的更多细节，参见美国白宫新闻稿，Statement from the Press Secretary on President Donald Trump's Decision Regarding Lattice Semiconductor Corporation, September 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-president-donald-j-trumps-decision-regarding-lattice-semiconductor-corporation/>。

③ 2017 年 1 月 6 日，美国总统科学技术咨询委员会（PCAST）发布了名为《确保美国半导体的领导地位》的报告，称中国的芯片业已经对美国的相关企业和国家安全造成了严重威胁，并建议美国总统下令对中国的芯片产业进行更加严密的审查。

④ 2017 年 1 月 26 日，蚂蚁金服以 8.8 亿美元与美国速汇金（Money Gram）达成收购协议，但迟迟未能获得 CFIUS 批准，最终不得不于 2018 年 1 月 2 日宣布被迫放弃收购计划，不仅一年的努力化为乌有，还向速汇金支付了 3000 万美元的“分手费”。



表 6 因 CFIUS 审查而失败的中国对美投资（2017 年 1 月至 2018 年 7 月底）

	中国投资方	投资标的	终止日期	交易规模 (美元)	业务类型
高端制造	峡谷桥基金（一个美国私募基金，但据报道有中国国有企业的背景）	莱迪思半导体	2017.9.13	13 亿	半导体芯片
	赛诺资本（含国资成分的半导体投资基金）	Xcerra（美国半导体测试设备供应商）	2018.2.22	5.8 亿	半导体设备
	中国重型汽车集团有限公司（国有企业）	UQM 科技（美国汽车系统供应商）34% 股权	2018.5.9	2 800 万	新能源汽车
金融	中国华信能源有限公司	考恩集团（Cowen Group，美国资产管理公司）19.99% 股权	2017.11.24	1 亿	资产管理
	蚂蚁金服（阿里巴巴子公司）	速汇金国际（Money Gram International）	2018.1.2	12 亿	转账汇款与电子支付
	海航资本	天桥资本（Sky Bridge Capital，美国对冲基金的多数股份）	2018.4.30	2 亿	基金管理
互联网	TCL	诺华达无线通讯（Novatel Wireless，美国公司 Inseego 的移动电话无线网络业务）	2017.6.7	5 000 万	信息技术服务

	喜乐航（海航子公司）	全球鹰娱乐（Global Eagle Entertainment）9.9%股权	2017.7.25	4.15 亿	机上娱乐与互联网服务
	四维图新、腾讯、新加坡政府投资公司	Here 地图（荷兰地图服务供应商）10%股权	2017.9.27	2.83 亿	汽车地图导航服务
	东方弘泰	AppLovin（美国移动广告公司）	2017.11.21	14.2 亿	移动广告投放
	蓝色光标	Cogint63%股权	2018.2.20	1 亿	大数据营销
原料	国投创新基金（中国国资背景的私募基金）19.9%股权	Maxwell Technologies（美国能源储存和能量输送方案供应商）	2017.9.20	4700 万	能源储存
	忠旺	爱励（Aleris，美国制铝公司）	2017.11.12	23.3 亿	铝产品生产
其他科技	北京大北农科技集团	Waldo Farms（美国饲猪基因学公司）	2018.3.3	1650 万	生物科技
	深圳市新纶科技	阿克伦聚合物体系（Akron Polymer System）45%股权	2018.5.10	990 万	高分子材料

资料来源：根据相关资料整理制作。重点参考 George Shen, “CFIUS Takes a Consistent Approach to Chinese Investments in U.S. Assets under Trump Administration-Data Shows,” July 27, 2018, [https://www.dorsey.com/~media/Files/Uploads/Images/Ward\\_CFIUS-Chinese-Deal-Reviews](https://www.dorsey.com/~media/Files/Uploads/Images/Ward_CFIUS-Chinese-Deal-Reviews)。

在中美经贸摩擦愈演愈烈之际，美国在 2018 年加速推动 CFIUS 立法改革，鉴于美国延续了对“国家安全”概念的宽泛解释，CFIUS 可能正在从一个审查国家安全风险的中立机构演变为打压外国科技企业的战略工具，这为中国企业赴美投资与双边经贸关系蒙上了一层新的阴影。在日趋严格的安全审查之下，中国企业并购美国科技企业将愈发艰难。

首先，新法案的出台将增加中国企业对美投资的难度与风险。管辖范围的扩大意味着许多过去不需要申报的交易也将面临 CFIUS 的考验，审查时限延长与申报费用则增加了投资者的时间和资金成本，此外，法案对“国家安全”“关键技术”“关键基础设施”等核心概念的解释依然不够明晰，其中蕴含的自由裁量权使 CFIUS 可以更轻易地对中国投资施加特别限制。因此，单从法案文本来看，预计中国对美投资会面临更严格、更频繁、更具针对性的审查限制，尤其是在人工智能、虚拟现实、机器人、大数据分析、半导体、金融科技等敏感技术领域，即使中国投资者的资金只占很小部分，而且对公司运营没有发言权，也可能遭受审查甚至惨遭否决。

其次，在中美战略竞争和贸易摩擦持续不断的背景下，中国对美正常商业投资可能面临更严重的泛政治化障碍。一方面，从美国在国际体系中的整体经济与安全利益来看，为遏制中国的技术赶超与产业升级，由行政部门主导的 CFIUS 将更频繁地以国家安全之名对中国科技企业实施战略打压。虽然 FIRRMA 没有明确将中国列为“特别关注国”，但其针对中国的意图已较为明显，而且不排除美国未来联合盟友协同限制中国海外投资的可能。FIRRMA 要求美国商务部长在法案生效后到 2026 年期间，每两年向国会和 CFIUS 提交一份中国对美投资的分析报告，同时指示 CFIUS 建立与盟国和伙伴国监管机构的信息共享机制。另一方面，从国内社会分散的特殊利益来看，国会有权对 CFIUS 的运作进行监督，这为特殊利益影响外资命运提供了制度渠道，某些排斥外来竞争的商业团体或对华鹰派政治人士可以通过游说国会向行政部门施压，迫使后者对特定外资施加限制。

最后，改革更重要的影响在于对交易各方的心理冲击，它所导致的负面预期可能会导致中国对美投资的持续低迷。事实上，此次法案只是将 CFIUS

在过去两年内的实际操作以法律形式确定下来，在法案颁布前，CFIUS 就已经开始对涉及半导体、芯片、个人敏感数据的交易进行阻挠。因此，法案出台与否对审查通过率影响并不大，但可能会显著提高中国投资者和美国公司对 CFIUS 安全审查的风险成本预期，从而使之对潜在的投资交易望而却步。据荣鼎咨询发布的数据，在中国整体对外投资状况良好的情况下，2017 年中国对美投资出现 10 年来首次下降，2018 年上半年更是骤降九成，可见新法案正在冷却中国企业赴美投资的热情。

#### 四、中国赴美投资受阻的原因及对策

中国赴美投资受阻表面上是触及了美国国家安全的相关规定，但根本原因在于中美经济关系从互补合作向相互竞争的转变，特别是中国在高端产业方面的快速崛起加剧了美国的焦虑感。对此，中国政府与企业都需要充分研究美国安全审查机制的变化，以及美国投资保护主义兴起的原因，精心准备应对措施。

##### （一）中国赴美投资受阻的原因

投资壁垒只是特朗普对华“贸易战”的一个方面，此外还有关税壁垒和技术出口限制，虽然手段不同，但是逻辑相同，本质上都是基于经济竞争的战略诉求。此外，中国的产业计划和美国的国内政治也在某种程度上起到了推波助澜的作用。

第一，美国《国家安全战略》对中国作为美国“战略竞争者”的新定位从根本上奠定了美国对华投资政策的负面基调。自 1979 年中美建交以来，中美战略关系的总体基调以“合作伙伴”为主，只有小布什政府在 2001 年短暂地将中国称为“战略竞争对手”，但在“9·11”恐怖袭击事件后又将中美关系调整为“建设性合作关系”。然而，2017 年白宫公布的《国家安全战略》、美国国防部发表的《2018 美国国防战略报告》以及特朗普提交国会的 2018 国情咨文，都再次将中国明确定义为“战略竞争对手”，这意

味着美国对华接触战略的终结，而新的“竞争战略”正在成型之中。<sup>①</sup>

目前，中美战略竞争的核心主要聚焦于经济领域，让美国倍感压力的是中国的经济发展势头，双方经贸关系中的竞争色彩日益突出。<sup>②</sup> 改革开放以来，中国通过积极融入美国主导的全球化，成长为世界工厂，实现了经济腾飞。虽然目前中国的综合经济实力和人均 GDP 距离美国等发达国家仍有差距，但中国的产业和技术实力正沿着全球价值链不断向上游攀升。近年来，中国在高铁、电子商务、移动支付等领域的发展卓有成效，也催生了华为、阿里巴巴和腾讯这样全球领先的通信技术公司，尽管中国在航空发动机、软件、半导体、集成电路等方面还落后于美国，但追赶势头强劲。

第二，“中国制造 2025”计划直接引发了美国国内对中国投资的疑虑与警惕。这项计划提出于 2015 年，确定了新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械十大重点发展的高科技产业，增加科研支出，强调自主创新，计划分三步，用三个十年左右时间，实现从世界制造大国向世界制造强国的转变。然而，这项计划引发了美国政治精英对自身的科技优势地位的焦虑。美方曾多次公开指责中国这项“雄心勃勃”的产业计划，“美国真正担忧的是‘中国制造 2025’”，白宫高层官员如此表示，在自动驾驶技术等领域，中国将迅速追赶美国，美国贸易代表办公室（USTR）官员也表示，“已无法允许向中国企业转让技术。”<sup>③</sup>

由于担心中国在技术进步与产业升级方面实现赶超，美国接二连三地制裁中国科技企业，阻挠它们进入美国市场。以华为和中兴为例，作为中国信息通讯的龙头企业，二者均遭受了美国的沉重打压。2018 年 4 月 16 日，美国宣布禁止美国公司向中兴通讯销售零部件等，直接导致了供应链的中断；

---

① Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 60-70.

② 高程：《中美竞争视角下对“稳定发展中美关系”的再审视》，《战略决策研究》2018 年第 2 期，第 17 页。

③ 《美国真正担忧的是〈中国制造 2025〉？》，日经中文网，2018 年 3 月 25 日，[https://mp.weixin.qq.com/s/wVZc31jKEq9HcX4zb9\\_52w](https://mp.weixin.qq.com/s/wVZc31jKEq9HcX4zb9_52w)。

4月26日，美国又以涉及违反美国制裁令为由对华为展开司法调查，使其被迫退出美国市场。2017年华为以27%的份额占据全球通信设备市场第一，中兴以10%位居第四，但二者在美国的市场份额均低于1%，这与美国对两家企业在美投资活动的长期打压密切相关。<sup>①</sup>2018年10月29日，美国又以国家安全为由将福建晋华集成电路有限公司纳入禁售名单，但真正原因在于美国对该公司具备大规模生产动态随机存取存储器(DRAM)能力的焦虑。

第三，投资保护主义有利于特朗普获得政治支持。从美国内政来看，经济全球化加剧了精英阶层与底层民众间的分化，而特朗普的胜选很大程度上得益于其旗帜鲜明地提出保护主义与“美国优先”的理念，这为他吸引了大批正在走向没落的美国中产阶级的支持。作为全球化的利益受损者，他们普遍追捧保护主义与单边主义，将自己的利益受损归咎于自由开放的对外经济政策，尤其诟病中国对美国知识产权的窃取，认为这将削弱美国的经济竞争力，因此支持加强投资限制，应对所谓中国“威胁”。

特朗普大力推行的投资保护主义迎合了中下层选民的心理。在“通俄门”“脸书门”的持续压力下，继续在投资领域对中国“开火”，有望帮助特朗普转移民众注意力和国内矛盾。2018年7月，特朗普履职支持率平均值为44.3%，从2017年12月因“通俄门”调查而跌至37.3%后又恢复到上任初期水平，<sup>②</sup>对华发动贸易战和支持外资审查严厉化是其中的重要因素。

总之，连同投资审查在内的一系列对华经贸施压举措，并非是特朗普胜选导致的意外结果，而是基于美国对华认知及战略定位的根本性变化。在经济上防范中国已成为美国政界商界的共识，对华强硬将在相当长时期内主导美国对华政策的基调。

## (二) 中国赴美投资的对策建议

虽然美国对中国企业赴美投资总体上依然表示欢迎，但是以安全审查为由设置的投资壁垒，仍然对中国企业的海外利益、中国经济的整体发展乃至中美双边关系施加了负面影响，对此中国应当高度重视，精心准备应对措施。

<sup>①</sup> 张菲、安宁：《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》，第15页。

<sup>②</sup> 《特朗普支持率回升至刚上任水平被指或靠铁粉连任》，新浪新闻，2018年7月13日，<http://news.sina.com.cn/o/2018-07-13/doc-ihfhfwmu5679200.shtml>。

第一，保持战略定力，坚定改革开放的方向不动摇，同时提升自主创新能力。无论是美国对华贸易战还是对华投资限制，均与 20 世纪 80 年代美日经贸摩擦的情形类似，本质上都是美国应对他国经济崛起的战略回应，具有一定的历史必然性，中国应当充分认识到中美经贸摩擦的长期性与复杂性，目前美国已经先后通过关税壁垒、投资壁垒及出口管制对中美之间的商品、资本及技术的流动施加了诸多限制，而且不排除未来在金融领域对中国“采取措施”的可能。对此，中国在保持警惕的同时，还须保持强大的战略定力，稳固国内的政治环境，坚定既有的改革开放方向。在这个过程中，中国需要适当降低通过并购等方式来获取外国高新技术的期望，致力于核心技术的自主创新，除了加大科研投入，更要加强知识产权保护，为创新提供法律保障与制度激励。

第二，加强与美国社会的接触，争取地方政府与议员对中国投资活动的支持，并积极应对各种可能的风险。相对于联邦政府对美国国家安全与全球科技竞争优势的优先考量，各州政府更关注外资对当地税收与就业的贡献，因此普遍欢迎外来投资。美中关系全国委员会与荣鼎咨询在 2018 年 4 月发布的《新邻居：中国在美国国会选区投资现状一览（2018 更新报告）》公布了截至 2017 年获得中国在美累计直接投资的国会选区排名，纽约州第 12 选区名列榜首，伊利诺伊州第 7 选区和北卡罗来纳州第 4 选区紧随其后，而中资公司在美提供就业机会最多的国会选区分别是肯塔基州第 3 选区，北卡罗来纳州第 9 选区，密歇根州第 5 选区，以及北卡罗来纳州第 4 选区。<sup>①</sup> 对此，中方可以有针对性地巩固与这些选区国会议员的关系，合法利用美国国内的游说制度，缓解中企赴美投资的阻力。此外，中国企业在海外投资时也需保持审慎并备好预案，努力做到合规经营，学习利用法律武器保障自身的合法权益。要增加 CFIUS 审查的通过率，企业一方面可以灵活选择投资策略，如在投资方式上优先选择绿地投资而非并购，综合考虑被动投资、少数股权投资或逐步进行的小规模投资，在投资时机上尽量避开选举等政治敏感

---

<sup>①</sup> 报告全文参见：National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, “New Neighbors: 2018 Update\_Chinese Investment in the United States by Congressional District,” April 2018, p. 5, [www.ncuscr.org/fdi](http://www.ncuscr.org/fdi)。

期，在没有把握时考虑事先剥离敏感业务或资产；另一方面可以寻求专业顾问与机构的帮助，尽量选择美国本土或世界顶尖律师事务所或公关公司。<sup>①</sup>

第三，推动重启中美双边投资协定谈判（BIT），在国际法层面为双边投资关系的良性发展开拓新的渠道。中美 BIT 谈判自 2008 年启动至今历经 10 年，几经曲折，截至 2016 年 11 月，第 31 轮谈判终于完成针对双方负面清单的第三次修订，然而自特朗普上任以来，中美 BIT 再次被搁置至今。历时 8 年的 BIT 谈判之所以未能在奥巴马总统任期内完成，主要的分歧集中在国有企业、投资者和东道国争端解决机制、知识产权保护及劳工和环保等四个方面。<sup>②</sup> 目前，中国正在坚定不移地深化改革开放，以适应高标准的投资协定条款。2018 年 10 月 14 日，中国人民银行行长易纲在 G30 国际银行业研讨会上明确指出，“为解决中国经济中存在的结构性问题，我们将加快国内改革和对外开放，加强知识产权保护，并考虑以‘竞争中性’原则对待国有企业。我们将大力促进服务部门的对外开放，包括金融业对外开放。”<sup>③</sup> 这意味着中美双方可望就重启 BIT 谈判凝聚更多共识。在美国外资审查日益严格的形势下，中国政府可以向美方要求重启 BIT 谈判，在谈判中要求美国明确“国家安全”概念，致力于在 BIT 框架下减缓美国外资审查制度对中国企业的钳制，并解决其他利益分歧。

第四，加速推动与其他国家的双边投资协定谈判，以及加速构建自贸区网络，拓展经济合作伙伴，积极推动 WTO 改革，维护多边经贸体制，参与新一代国际投资规则的制定，为中国企业的海外投资创造更好的外部条件。由于全球多边投资规则的缺失，除了依靠双边投资协定外，许多多边和区域自贸协定中包含了投资条款，比如目前美日欧韩越等经济体都在积极推进双边、多边自贸协定或经济伙伴关系协定的谈判，这些贸易协定中都包括大量

---

① 这方面的典型案例是双汇收购美国食品公司史密斯菲尔德（Smithfield Foods）一案，这一收购案的成功离不开一支精英并购团队的帮助，该团队由摩根士丹利担任财务顾问，普衡律师事务所和长盛律师事务所担任法律顾问，团队成员大多来自 Goldman Sachs、PWC 等世界顶尖公关公司。

② 项卫星、张赛赛：《中美双边投资协定谈判中的冲突与趋同》，《东北亚论坛》2017 年第 3 期，第 87—90 页。

③ 《易纲行长在 2018 年 G30 国际银行业研讨会的发言及答问》，中国人民银行网站，2018 年 10 月 14 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3643836/index.html>。



投资条款。面对这一背景，中国需要采取双管齐下的措施，一方面，以 2018 年 11 月刚签署的中国—新加坡《自由贸易协定升级议定书》为样板，<sup>①</sup> 加速构建中国的高水平自贸区网络，以弱化对美国市场包括出口市场和投资市场的依赖，并在国际经贸新规则的制定中争取话语权；另一方面，积极参与 WTO 改革进程，为改革方案建言献策，团结欧盟，调动其他发展中国家积极性，共同推动 WTO 改革，使 WTO 能够在跨国投资中发挥更大的作用。

此外，中国在企业“走出去”尤其是“一带一路”建设的宣传上还应注意弱化国家战略色彩，强化企业的经济动机以及对东道国经济福利的积极影响。在对外投资活动中，国家应该明确自身角色定位，不宜过多干预企业的自主投资行为。尤其是中国国有企业的对外投资行为，应该始终坚持市场化的基本方向，谨言慎行，切忌张扬高调。而面对愈演愈烈的中美经贸纷争，在适当采取反制措施的同时，应当尽量避免冲突升级乃至经济脱钩的局面，致力于通过协商谈判解决分歧，即便不能彻底解决分歧，也应该将分歧和摩擦管控在一定范围之内。

总之，随着中美经济竞争特别是技术竞争的全面加剧，美国很有可能将投资壁垒与关税壁垒、出口管制甚至是金融制裁进行议题联系，从而增加对华经济博弈的筹码。一方面，中国在某种程度上必须逐步接受赴美投资环境恶化的事实；另一方面，中国也需要苦练内功，严于律己，始终坚持合规经营，同时提升自身的独立研发能力，以应对日益严峻的经济竞争压力。

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> 该协定包含大量推动和管理双边自由投资的内容。

# 权力位置、身份定位与 21 世纪中美关系的演进

——兼论新时代中国外交的应对

叶晓迪 乌凌翔

**【内容摘要】** 在中美建交四十周年的历史节点与特朗普政府对华战略明显强硬转向这两大因素影响下，中美关系的复杂性与动态性进一步凸显。主流国际关系理论虽然从不同角度切入，总结出中美关系的发展具有“冲突论”“合作论”“不确定论”与“竞合论”等若干种不同的特征和结局，但是它们更多地存在单一归因的缺陷，无法兼容与自洽地解释中美关系的多维度面向，从而导致理论推论大都陷入“线性逻辑”困境。有鉴于此，本文尝试在批判性继承既有理论与结合现实政治的基础上，以权力位置转换的速度与身份定位变化为两大主次自变量，构建能够解析中美之间“非线性关系”的解释模型。本文认为，在面对美国对华采取逼迫式战略定位时，中国尝试创造中美合作的诱因是能够缓解自身战略压力的潜在途径。同时，中国的外交应对还需把握“内部经济发展的可持续性”与“明确外交原则”两大基本点，才能在特朗普时期的中美策略互动中实现更多的利益交换目标。

**【关键词】** 权力位置 身份定位 中美关系 中国外交

**【作者简介】** 叶晓迪，来自广东深圳，目前为台湾大学政治学研究所博士研究生；乌凌翔，台湾大学政治学研究所博士研究生

**【中图分类号】** D822.371.2 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0072-26

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901006

复杂性与动态性是当今中美关系的核心特质。但是在现实政治中，中美关系并非如现实主义者所认为的敌对关系，自由主义者所提倡的合作关系，亦非建构主义者所倡导的朋友关系。这说明，复杂性与动态性致使仅采用任何一种主流理论来解释中美关系都可能存在偏差。当下的时代背景也为中美关系的复杂性与动态性平添不少不确定性因素。在体系层面，虽然美国仍旧占据霸权国的地位，但以中国为首的新兴大国的快速崛起，加速美国权力的流散速度，加快了单极体系向多极化转换的速率。<sup>①</sup> 在国家层面，面对单极衰弱现实，美国必然会做出战略调整，减缓权力流散，维持霸权地位。<sup>②</sup> 作为崛起大国，中国既被视为霸权地位的主要挑战者，也成为美国战略转向的首要承压者。<sup>③</sup> 因此，在不确定性因素增多、中美建交已历经 40 年的重要节点，如何正确地解析中美关系的本质，如何有效地解读中美之间的策略互动，中国应该采取何种外交选择予以应对，这些问题不仅凸显了单一理论解释中美关系的局限性，更是中国在新时代所需面对的关键问题。

考虑到既有理论的缺失，本文在修正地位焦虑论的基础上，以权力位置与身份定位两大变量构建理解中美关系的新解释模型，并提出两个假定。第一，当中美权力位置差距快速缩小，且美国因战略利益无法调和而对华采取逼迫式战略定位时，中美关系的对抗性升高。第二，当中美权力位置差距快速缩小，美国因战略可调和而对华采取和缓式战略定位时，中美关系的合作倾向更容易产生。辅之以小布什、奥巴马与特朗普三任政府时期中美关系的互动演变作为实证案例，本文试图解释权力位置与身份定位在影响双边关系中的决定性作用。同时，结论部分将进一步把理论框架与现实政治相结合，提出新时代中国的外交应该采取何种应对措施，才能推动塑造更为成熟与健康的中美关系。

---

① 张东冬：《美国国家实力衰弱与国际权力格局的变化》，《国际展望》2018 年第 2 期，第 36—37 页。

② 有研究认为，美国这种调整的实质是在进行“战略筑底”，尽量延长占据霸权地位的时间，请参见：叶晓迪：《霸权战略筑底与中国外交选择：一霸四强论的视角》，《世界经济与政治论坛》2018 年第 1 期，第 32—33 页。

③ 关于美国对华强硬的讨论，请参见：陶文钊：《美国对华政策大辩论》，《现代国际关系》2016 年第 1 期，第 26—28 页；李海东：《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》，《美国研究》2016 年第 4 期，第 9—36 页。

## 一、文献回顾：中美关系的既有研究与不足

总体而言，既有对中美关系的研究可以被归类为（新）现实主义视角下的冲突论、（新）自由主义视角下的合作论、建构主义视角下的不确定论以及折中视角下的竞合论。<sup>①</sup>

### （一）新现实主义视角下的冲突论

现实主义阵营大都对中美大国关系的发展与走向持悲观态度，但中美关系步入冲突的预期强度存在不同，由强到弱分别是权力转移理论、进攻性现实主义和防御性现实主义。奥根斯基（A.F.K. Organski）与库格勒（Jacek Kugler）强调，当崛起强权的相对实力增长接近成为支配强权时，支配强权会为了维持霸权地位而大概率对崛起国发动预防性战争。<sup>②</sup> 米尔斯海默（John J. Mearsheimer）总结出大国权力博弈的“铁律”，即权力最大化意味着安全最大化，因此，中国的快速崛起不仅挑战美国的权力地位，更是对美国国家安全的威胁，这导致中美间大国关系陷入“大国的政治悲剧”<sup>③</sup>。防御性现实主义者则认为，国家在国际体系中以安全作为首要目标，而非权力的竞逐。<sup>④</sup> 例如，查尔斯·格莱泽（Charles Glaser）就指出，中国与美国有足够的理由认为自身获得了足够安全保障，可以在一个趋向于两极体系的

---

① 有学者总结了中美关系研究的议题主要试图回答如下几个问题：中美关系的本质是具冲突性还是合作性的？改变中美关系互动方式的驱动力为何？中美关系的走向将对国际秩序造成何种影响？请参见：陈定定：《合作、冲突与过程建构主义》，《世界经济与政治》2016年第10期，第60页。

② A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press, 1980; and Robert Gilpin, *War and Changes in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1981.

③ 此外，阿隆·弗里德伯格（Aaron Friedberg）与米尔斯海默具有同样的观点，他更是直接将中美关系的未来称为“霸权之争”（Contest for Supremacy）。请参见：Aron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York: W. W. Norton & Company, 2011; and John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001, pp. 29-30.

④ 由于沃尔兹理论中关于安全最大化与追求均势的核心论点，因而常常被视为防御性现实主义的代。请参见：Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Mass: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 105；国内学者也有相似的分类方式，请参见：刘丰、张睿壮：《现实主义国际关系理论流派辨析》，《国际政治科学》2005年第4期，第112页。

环境中共存，因此，安全困境的假定可能根本就不存在。<sup>①</sup> 尽管对中美冲突的悲观程度有所不同，但现实主义总体而言依旧偏向冲突论的结局。<sup>②</sup>

现实主义理论所强调的权力博弈的零和性使其能够在中美竞争性的领域，如军事安全方面具有较强的解释力。然而，在现实政治层面，中美关系却表现出合作大于冲突的特点，这意味着中美关系不仅存在竞争性的领域，还存在合作性的领域。以 21 世纪以来的中美关系为例，现实主义就很难解释小布什为何在“9·11”恐怖袭击事件前后的对华态度区别如此之大，同时也无法完整解释在相对实力差距进一步缩小的奥巴马时期，中美之间仍在气候变化与经济领域建立了广泛的合作基础。换言之，现实主义仅聚焦于权力竞争的单向逻辑，使其无法兼顾中美关系中的合作维度，这也导致现实主义无法更为深入地解释中美关系的复杂性与动态性。

## （二）新自由主义视角下的合作论

其次，新自由主义者认为，中美之间的合作空间要大于冲突空间。其中，能够影响中美关系最重要的两大变量是绝对利得（absolute gains）与国际制度，前者使国家的利益计算不再是零和思维，后者则为国家间合作构建了桥梁。<sup>③</sup> 在新自由主义者看来，由于安全感在当今国际社会并非稀缺品，因此国家利益重要性排序出现变化，非安全利益成为国家的优先追逐目标。国家之间的利益计算是绝对利得，这使“双赢”的局面成为可能。<sup>④</sup> 同时，国际

① Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 2010, pp. 272-281.

② 例如，尽管格莱泽认为安全困境不存在，但她也强调放弃军事竞争转向容纳中国（accommodation with China）是一个艰难的选择。请参见：Charles L. Glaser, “A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation,” *International Security*, Vol. 39, No. 4, 2015, pp. 49-90.

③ 在“新新融合”的经典书籍中，鲍德温总结了新现实主义与新自由主义在无政府状态、国际合作、相对与绝对利得、国家优先目标、意图与能力以及国际制度六大方面存在的程度差异。请参见：David A. Baldwin, “Neoliberalism and Neorealism, and World Politics,” in David A. Baldwin eds., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 4-11.

④ Charles Lipson, “International Cooperation in Economic and Security Affairs,” in David A. Baldwin eds., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 60-85; Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” in David A. Baldwin eds., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 86-116.

制度成为国家间合作的关键桥梁。作为一种公共产品，国际制度能够发挥提供信息渠道与确立行为规则等功能，诱导国家行为体进行合作，达到利益最大化的目的。<sup>①</sup>联系到中美关系，新自由主义者认为，国际制度不仅使中美两国逐步发展为互为对方的最大出口国，创造了经贸相互依存的基础，还将使这种深度的经贸相互依存关系成为管控中美潜在冲突点的“安全阀”。<sup>②</sup>概言之，新自由主义者总体认为，中美关系的发展更具合作性而非冲突性。

然而，自由主义学者对中国融入国际秩序的研判过于乐观。比如，自2008年国际金融危机发生以来，中国加大了对国际秩序与国际制度的创新力度，在经济领域建立了如亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）、金砖新开发银行等具有中国特色的国际金融机制安排。但这些具有明显替代性的国际金融事物及制度对西方主导的传统国际秩序造成了一定冲击，从而使中国与西方国家在国际制度层面存在竞争。<sup>③</sup>此外，新自由主义者也夸大了中美经贸相互依存的“安全阀”作用，这一局限在特朗普政府推动中美关系走向“脱钩”的趋势中表现得尤为明显。

### （三）建构主义视角下的不确定论

建构主义视角下的中美关系依旧处于互动的过程中，因而没有一个确定的结局。以亚历山大·温特（Alexander Wendt）为代表的建构主义认为无政府状态可以演变出三种文化结构的逻辑，亦即：霍布斯、洛克与康德，分别对应着敌人、对手与朋友三种国家间的角色。<sup>④</sup>在当今国际体系已经进入洛克文化结构逻辑的背景下，国家之间是在保证国家生存权的前提下开展权力竞争与合作。在此基础上，秦亚青以“关系本体论”为核心，提出过程建构

---

① [美]罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，上海人民出版社2012年版，第63页；门洪华：《霸权之翼：美国国际制度战略》，北京大学出版社2005年版，第38—39页；李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社2016年版，第57—65页。

② Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross eds., *Engaging China: the Management of an Emerging Power*, London and New York: Routledge, 2005.

③ “二十国集团”（G20）与“七国集团”（G7）的中国与西方国家制度性竞争便是现实的例子。请参见：崔志楠、刑悦：《从“G7时代”到“G20时代”：国际金融治理机制的变迁》，《世界经济与政治》2011年第1期，第134—154页。

④ [美]亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，上海人民出版社2014年版，第245页；Alexander Wendt, “Anarchy is What State Makes of It: the Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

主义，并指出“关系”作为事物发展的动力可以确定国家身份的建立，而身份决定利益，利益最终形塑国家的行为。<sup>①</sup> 相较于温特的观点，秦亚青的过程建构主义更具动态性，有助于分析复杂与多变的大国关系。联系到中美关系，由于过程建构主义强调过程中两个大国之间的互动所建构的身份与角色，所以对中美关系的未来持开放态度。

然而，建构主义在实际操作层面却存在明显的缺陷，即研究者无法确定“观念”和“关系”的客观指标。更为重要的是，虽然过程建构主义强调的是双边关系的互动建构，但在分析过程中更聚焦于国家行为体自我认知对其对外行为产生的影响，从而忽略了他者对自我认知的关键维度，进而导致其尚未形成一套较为完整的、能够解释中美关系如何互动变迁的理论模型。换言之，尽管中国并不将美国视为对手而继续强调“和平发展”与“不谋求霸权”的外交诉求，但美国却刻意将中国定义为“战略竞争对手”，这种源自于他者对自我的认知定位也势必对中美关系的稳定造成巨大冲击。

#### （四）折中视角下的竞合论

由于三大主流理论对中美关系发展的认知存在较大分歧，有学者提出“折中视角”作为一种更为务实分析中美互动的途径，即竞合论。沈大伟（David Shambaugh）强调，在全球经济与非传统威胁等领域，中美关系呈现更多的合作态势；而在安全与联盟等议题上，中美则更具竞争的姿态，因此视之为“竞合”关系。<sup>②</sup> 埃德尔斯坦（David M. Edelstein）在此基础上引入了时间因素，将长期战略利益与短期战略利益作为影响中美竞合策略选择的自变量，进一步发展了沈大伟的观点。他认为，如果美国基于短期利益来考量，而中国以长期利益规划为主，那么中美两国的合作倾向将明显升高；但如果中美两国都基于长期利益的谋划，那么冲突态势将上升。<sup>③</sup>

沈大伟与埃德尔斯坦分别以领域与时间解释中美的竞合关系，但他们恰

---

① 秦亚青：《关系与过程：中国国际关系理论的文化建构》，上海人民出版社 2012 年版，第 61—69 页。

② David Shambaugh eds., *Tangled Titans: The United States and China*, UK: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2013, pp. 19-22.

③ David M. Edelstein, *Over the Horizon: Time, Uncertainty, and the Rise of Great Powers*, New York: Cornell University Press, 2017, pp. 27-28.

恰忽略了国家权力位置变化对两个大国策略选择的影响。例如，在冷战结束的初期，美国便兴起了第一波“中国威胁论”，但当时的辩论并未形成广泛的政策现实效力，从而使美国继续实施“接触战略”。然而，到了2015年的新一轮对华战略辩论中，情况却明显不同，其现实效力明显加强，美国传统的接触战略出现实质性的转向。

为了更好地呈现各学派理论的不同，本文从理论类型、分析层次、核心变量、行为体、因果机制与中美关系结局六个方面对不同理论关于中美关系的判定进行梳理（见表1）。

表1 关于中美关系的理论总结

	理论类型	分析层次	核心变量	行为体	因果机制	结局
冲突论	进攻性现实主义	体系层次	实力分配	霸权国与崛起国	大国竞逐权力最大化→冲突	冲突>合作
	防御性现实主义				大国安全最大化→均势	
	权力转移理论				权力转移→预防性战争→冲突	
合作论	新自由主义	体系层次	实力分配+制度	霸权国与崛起国	绝对利得→合作倾向提高→国际制度→保障国家间合作→共赢	合作>冲突
不确定论	过程/建构主义	体系/国家间层次	身份、利益、关系性	霸权国与崛起国	文化结构逻辑→身份、利益、关系性互构→大国间角色认知→互动模式	开放性结局
竞合论	折中视角	国家间层次	国家利益/时间	霸权国与崛起国	不同领域：经济→合作；安全→竞争 不同时间：长期+短期→合作；长期+长期→冲突	部分合作 部分竞争

资料来源：作者自制，2018年。



## 二、理论框架：权力位置与身份定位的解释模型

通过前述批判性的文献回顾，我们不难发现，既有的研究在提供丰富理论借鉴的同时却无法较为完整地解释进入 21 世纪以来中美关系的复杂性。理论缺失的主要原因是上述几大主流理论都存在单一归因的问题，导致其逻辑推理陷入“线性思维”，而中美关系却存在更多的“非线性关系”。<sup>①</sup>这也为本文的理论推进留下了一定的空间。

### （一）结构现实主义中的“权力位置”

考虑到进入 21 世纪以来中美之间策略互动的本质是权力的竞争，因此，权力位置仍然是分析中美关系不可忽视的变量。在沃尔兹（Kenneth N. Waltz）看来，相对实力的变化将改变单元行为体（主要指国家）在权力结构中的位置，而位置的不同对行为体造成的安全压力也有所不同。<sup>②</sup>正因为行为体对权力位置的关注，格里科（Joseph M. Grieco）才将国家称为“位势主义者”，而施韦勒（Randall L. Schweller）则将权力位置描述为一种稀缺的资源，从而导致国家陷入“位势竞争”。<sup>③</sup>米尔斯海默将权力位置因素发挥到极致，强调只有当国家赢得霸权地位时，才能完全保证本体的安全，最终转变为现状偏好的大国。<sup>④</sup>换言之，进攻性现实主义认为大国是“权力位置”的捍卫者，它们要避免因权力位置恶化而导致国家安全压力增大。<sup>⑤</sup>因此，相对实

① 事实上，也正是这种“非线性”的互动关系造就了中美关系的复杂性与动态性。

② 一般而言，当国家的实力增强时，其安全压力就会下降；相反，当国家的实力下降时，其安全压力便会增大。同时，由于国家所处的是自助体系，因此安全压力的大小促使国家对于权力位置的竞争需求大于意识形态偏好与内部政治压力。请参见：Kenneth N. Waltz, “Reflections on Theory of International Politics,” in Robert O. Keohane ed., *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p. 329.

③ Joseph M. Grieco, “Realist International Theory and the Study of World Politics,” in Michael W. Doyle and G. John Ikenberry eds., *New Thinking in International Relations Theory*, New York: Routledge, 1997, p. 167; Randall L. Schweller, “Realism and the Present Great Powers System: Growth and Positional Conflict Over Scarce Resources,” in Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno eds., *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*, New York: Columbia University Press, 1999, p. 28.

④ Glenn H. Snyder, “Mearsheimer’s World-Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay,” *International Security*, Vol. 27, No. 1, 2002, pp. 153-154.

⑤ 张登及：《理论改良还是理论缺口？新现实主义与冷战后中美地缘竞争的分析》，《世

力较强,国家所具有的权力位置就较高;在尚未取得霸权地位前的位置变换过程中,相对实力上升的国家将对“上位国家”形成挑战,从而引发位置保卫战,并对“下位国家”的安全与生存造成结构性的压力,进而有可能引发“下位国家”的制衡。国家间策略互动的选择与结果皆归咎于国家相对实力的强弱所取得的权力位置。换言之,在结构现实主义学派看来,国际政治的现象类似于斯诺克球台上“球与球之间的互动”,决定政治后果的只有由相对实力排序所决定的位置,此谓之“位置决定论”。

然而,这种“位置决定论”却也导致结构现实主义陷入自然主义、非历史性、理论僵化等问题,无法解释两极瓦解的体系变迁与美国在成为霸权后仍表现得像修正主义国家的重大问题。<sup>①</sup>事实上,对于权力位置的过度关注正是造成现实主义陷入线性逻辑推论的最主要原因。联系本文所试图解释的现象,如果我们仅仅沿用结构现实主义的逻辑,必将难以解释为何中美关系自进入21世纪以来便呈现出的磕磕碰碰的状态。因为根据位置决定论,权力位置是稀缺资源,具有强烈的零和性,而美国在面对中国崛起对其霸权地位造成挑战的状况时,应该将“遏制战略”贯彻到底。但现实政治却表明,进入21世纪以来的中美关系并未如结构现实主义所预期的,因陷入零和位势竞争而长期处于对抗状态,小布什政府在“9·11”恐怖袭击事件前后对华态度的转变与奥巴马政府时期中美的竞合状态便是明显的例子。这意味着,中美关系中应该存在另一种变量,协调与缓和两者的状态。正如有学者

---

界经济与政治》2009年第3期,第6—18页。

① 对于结构主义的相关批评,请参见:John G. Ruggie,“Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis,”*World Politics*, Vol. 35, No. 2, 1983, p. 261-285; John Braudel,“Waltz, Durkheim, and International Relations: The International System as an Abnormal Form,”*American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995, pp. 669-680; Robert O. Keohane, ed.,*Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986; David A. Baldwin, ed.,*Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993; Barry Buzan and Mathias Albert,“Differentiation: A Sociological Approach to International Relations Theory,”*European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 3, 2010, p. 30; Kratochwill Friedrich,“The Embarrassment of Change: Neorealism as the Science of Realpolitik without Politics,”*Review of International Studies*, Vol. 19, No. 1, 1993, pp. 63-80; and Randall L. Schweller,“Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,”*International Security*, Vol. 29, No. 2, 2004, pp. 159-201。国内学者薛力,从整体性、非实体性、共识性/历时性、单元功能(互动)等维度评述了以沃尔兹为代表的国际关系结构观的局限性,请参见:薛力:《从结构主义到国际关系理论:一项系统的考察——兼论华尔兹结构观的局限》,《世界经济与政治》2007年第10期,第38页。

所提出的那样，尽管物质实力与权力位置密切相关，但权力位置的高低还是根植于体系内其他成员国心目中的一种社会属性，即他对某国位置的感知与认定。<sup>①</sup> 该论述为我们探索中美关系中存在的另一种关键变量提供了重要的理论参考，作为掌握体系主导权的单极霸权国对崛起国的身份定位或将对中美关系的状态产生影响。

## （二）建构主义中的“身份定位”

建构主义对身份的强调为我们构建影响中美关系的另一个关键变量提供了必要的理论基础。温特指出，身份的存在不仅确定了国家在国际社会中的类属，还决定了该国家所追求的利益方向，从而影响不同国家之间的互动模式，即究竟是敌人、对手还是朋友。<sup>②</sup> 此外，强调不同身份属性而产生的互动模式使温特所认为的身份还具有“共构性”（mutually constructed），这同时包含两方面意涵：第一，行为体主观认定“我是谁”（自我）的问题；第二，行为体“自我”与“他者”互为主观的互动产物。<sup>③</sup> 换言之，自我的身份并不是单纯由自身决定的，还需要在互动中获得其他成员国的认可，获取“资格”。<sup>④</sup> 建构主义关于身份“共构性”的观点与上述学者关于位置与感知的看法不谋而合。

然而，建构主义在实际运用中却过度强调身份的“自我认知”维度，从而忽略了他者对自我的认知好坏会对两者互动关系造成的影响。这点缺失在分析中美关系中显得尤为重要。例如，就现实层面而言，自冷战结束以来，美国历届政府都会以《国家安全战略报告》或《中美联合声明》等重要官方文件的形式表述对中国的战略定位，而这种战略定位的不同在相当程度上将影响一段时间内的中美关系的走向。同时，我们也可以在理论层面找到一定的依据。由于我们假定国家是理性行为体，所以几乎所有的霸权国对权力地

---

① 蒲晓宇：《霸权的印象管理：地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，《世界经济与政治》2014年第9期，第40—41页；Xiaoyu Pu, “Controversial Identity of a Rising China,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 10, No. 2, 2017, pp. 131-149.

② [美]亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，第220—226页。

③ 张登及：《“再平衡”对美中关系之影响：一个理论与政策的分析》，《远景基金会季刊》2013年第4期，第64—65页。

④ Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford: Stanford University Press, 1991, pp. 52-53.

位都有着恒久性的追求，这导致霸权国对其优势地位有着超乎一般国家的敏感度与焦虑感。<sup>①</sup> 例如，都铎·奥尼尔（Tudor Onea）在基于英法争霸与英德争霸两大案例检证的基础上指出，取得权力优势的霸权国往往比崛起国更担心权力地位的丧失，也使其更具攻击性。奥尼尔认为，霸权国的焦虑表现在经济、军事与尊严等方面被崛起国超越的不安全感，最终导致霸权国为了护持其权力地位而更愿意承担冲突的风险。<sup>②</sup> 韦宗友将霸权国对地位的敏感与焦虑归纳为“地位焦虑论”，认为霸权国对位置捍卫的焦虑心理将极大地影响它对其他大国，特别是崛起国的认知与定位。<sup>③</sup>

总体而言，既有的理论经历了从“位置决定论”、“身份认知调和”到“地位焦虑论”的递进式修正。地位焦虑论作为此过程的集大成理论，为我们观察和理解中美关系提供了丰富的理论借鉴。

### （三）递进式理论修正的不足

尽管既有的理论已进行了递进式修正，但地位焦虑论却仍未摆脱“线性逻辑”的理论困境（见图1）。这种线性推论预示着位置竞争之间的大国关系只有持续恶化一种情况，显然与中美关系的现实情况不符。尽管霸权国因自身焦虑有可能加剧与其他大国的冲突，但霸权国看待与其竞争的大国的身份并非总是负面的和不可调和的。进而言之，即便两个大国间互为敌人或对手，两者之间的战略利益仍具有调和的可能，从而演变成几种组合，如竞争或合作的敌人、对抗或合作的对手。<sup>④</sup> 事实上，中美关系在建交40年来的岁月中，都在经历着这种转变。例如，在1972年关系破冰前，中美是意识

---

① 关于霸权国不会禅让其优势地位的研究，请参见：Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017; 李开盛：《容纳中国崛起：世界秩序视角下的美国责任及其战略抉择》，《世界经济与政治》2017年第11期，第93—94页。

② Tudor, Onea “Between Dominance and Decline: Status Anxiety and Great Power Rivalry,” *Review of International Studies*, Vol. 40, No. 1, 2014, pp. 125-152.

③ 韦宗友：《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普政府对华战略调整》，《美国研究》2018年第4期，第63—64页。相似地，威廉·沃尔福斯（William Wohlforth）也指出，单极霸权国对权力位置竞争的焦虑与身份定位的维系（identity maintenance）将有可能激化与第二梯队大国的冲突。请参见：William C. Wohlforth, “Unipolarity, Status Competition, and Great Power War,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, pp. 56-57.

④ 刘丰：《类型化方法与国际关系研究设计》，《世界经济与政治》2017年第8期，第60页。

形态对抗的敌人，但是，自中美关系正常化到冷战结束，中美两国在身份定位上虽仍互为对手，但却可以在反对苏联扩张中找到战略合作的基础，成为合作的伙伴。同样地，在奥巴马时期，中美在权势差距进一步缩小的前提下仍然能够在经济、非传统安全与气候变化等重大议题上具有合作基础，成为合作的伙伴。中美关系的前后转变展现出明显的“非线性”逻辑。换言之，地位焦虑论单向式的线性逻辑使其忽略战略利益存在调和的可能性，而这部分的缺失却恰好反映在霸权国对他国的身份定位上，导致它仍无法较为全面地理解“非线性式”的中美动态博弈关系。

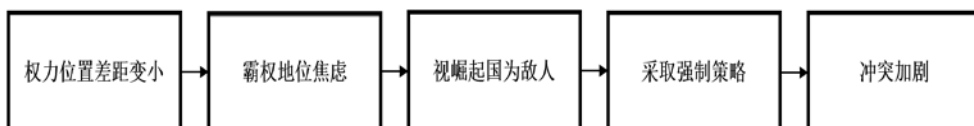


图 1 地位焦虑论逻辑推论

资料来源：作者自制。

#### （四）本文的解释模型

基于上述讨论，我们可以提炼出两个影响中美关系的自变量——中美权力位置转换的速度与美国对华战略定位的变化。<sup>①</sup>此外，我们还需要对上述两大关键概念进行操作，使其成为分析中美关系起伏与波动的有效变量。由于影响一个国家权力位置的最主要因素是相对实力的变化，所以权力位置可以根据相对实力的强弱而操作为：“中美权力位置差距缩小的速度快慢”。美国对华的身份定位可以操作为和缓式与逼迫式。和缓式与逼迫式是以“对抗”与“合作”作为光谱两极的美国对华身份战略定位的两种强度（见图 2）。前者认为中美之间存在可调和的战略利益，具有合作的基础，虽然中国与美国之间的结构性矛盾无法消除，但两个大国的互动方式为“竞争与合作并

<sup>①</sup> 其中，考虑到美国作为霸权国拥有最具优势的权力位置，使其获得在体系内最大的自由活动空间，能够主动定义其他国家的身份定位；同时，中国作为崛起国基于理性与长远利益的考量，并不会贸然将美国认定为敌人且做出具有攻击性的行为，因此，本文选取美国对华战略定位作为身份定位中的分析视角，更符合理论与现实。

存”，且合作意向强于竞争意向；后者则认为中美之间存在不可调和的战略利益与日益加深的结构性矛盾，即便具有合作的利益基础，但仍以对抗作为两国的主要方式。

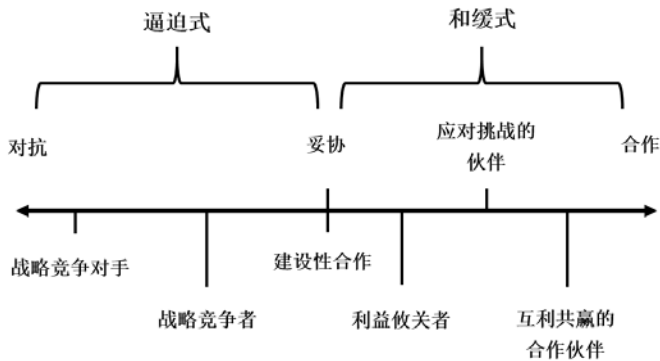


图 2 进入 21 世纪以来美国历届政府对华战略定位光谱

资料来源：作者自制。

上述两大自变量可以组合成表 2 中的解释模型。这两个自变量之间的因果作用并非完全等同，而是有主次之分，其中权力位置的作用大于身份定位的作用。换言之，中国首先因为相对实力的增强，权力地位提升，进而对美国的霸权造成巨大压力，从而导致美国对华身份战略定位的变化。正如潘晨星所指出的，美国的自我定位是建立在“绝对确定”与“绝对安全”（absolute certainty and security）两大核心之上的，而中国实力的快速增长与看似无法融入美国所引导的国际秩序进程则形塑了美国对华的认知，将中国视为对美国绝对安全的“威胁”。<sup>①</sup>这也从美国的角度说明了美国对华认知变化的前提是中国权力位置的改变。基于变量的操作化与解释模型，我们可以得出两个假定。第一，当中美权力位置差距快速缩小，而美国对华主观认知趋向负面，则中美关系对抗性升高。第二，当中美权力位置差距快速缩小，而美国

<sup>①</sup> Chenxing Pan, “The ‘China Threat’ in American Self-Imagination: The Discursive Construction of Other as Power Politics,” *Alternative*, No. 29, 2004, p. 325.

对华的主观认知趋向正面，中美合作倾向则更容易产生。<sup>①</sup>

表 2 权力位置与身份定位的解释模型

		美国对中国的身份战略定位	
		和缓式	逼迫式
中美权力位置差距 缩小速度	快	合作倾向较强； 中美关系波动幅度 较小	对抗倾向最强； 中美关系波动幅度 最大
	慢	合作倾向最强； 中美关系波动幅度 最小	对抗倾向较强； 中美关系波动幅度 较大

资料来源：作者自制。

此外，我们还需进一步说明新的解释模型的运作逻辑（见图 3）。延续地位焦虑论的逻辑，新的解释模型承认权力位置差距的明显缩小（或有快速缩小趋势）将对霸权国的地位造成压力。然而，与地位焦虑论不同的是，本文解释模型认为地位焦虑并不必然导致霸权国全然将崛起国视为敌人，相反，对崛起国的战略定位很大程度取决于两国之间的战略利益是否可调和。如可调和，那么霸权国将对崛起国采取和缓式的战略定位，此时两者的互动关系为“合作的对手”，因而两国的关系将趋于平稳；如不可调和，霸权国则将对崛起国采取逼迫式的战略定位，此时两者的互动关系为“对抗的对手”，因而两国的关系将趋于动荡。<sup>②</sup> 相较于地位焦虑的逻辑推论，新的解释模型的运作逻辑有两个优势。第一，补充了既有理论在“他者对自我定位”方面的缺失，特别强调了霸权国对崛起国身份定位对两国战略关系的影响。第二，兼顾符合中美在现实政治中互动的两种主要类型，展示了中美关系中的“非线性”互动关系，可以更准确地理解与分析中美关系的变动。

<sup>①</sup> 由于本文所限定的讨论时间为 21 世纪以来的中美关系波动，因此，本文的两大假定主要源于解释模型中的左上与右上两种情况。

<sup>②</sup> 事实上，自冷战结束以来，意识形态的对抗有所弱化，美国更多地将中国视为“对手”而非“敌人”，这在后冷战时期历届美国政府的对华战略定位中有所体现。同时，将中国视为“对手”也在一定程度上说明了后冷战时期的大国关系并非如地位焦虑论所述的具有强烈的“冲突性”。

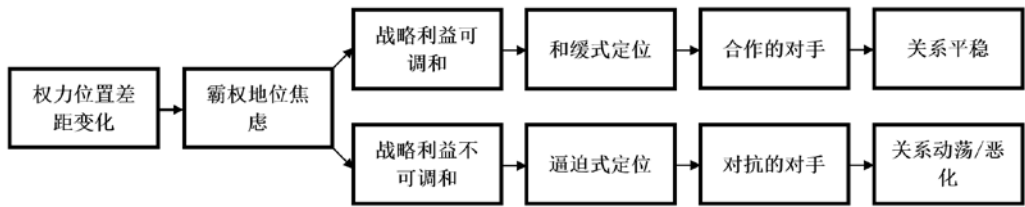


图 3：本文解释模型的运作逻辑

资料来源：作者自制。

### 三、案例检证：进入 21 世纪以来的中美关系波动

进入 21 世纪以来，美国经历了小布什、奥巴马与特朗普三任总统，这为我们检证本文的解释模型提供了良好的实证素材。因为，第一，中国的权力位置在美国三任总统中呈现上升的趋势，对美国造成的战略压力也随之增大，这为美国采取不同的对华战略定位提供了有效的诱因；第二，就方法论而言，在中国保持强势崛起趋势的前提下，如不同美国政府所采取的战略定位对中美关系的波动幅度的影响与本文的理论假设相符，那就有利于验证本文的假设。

威廉·沃尔福斯（William Wohlforth）与斯蒂芬·布鲁克斯（Stephen Brooks）为我们测量国家权力位置的差距提供了有效指标，他们认为，21 世纪衡量国家权力位置高低主要源于三个物质力量指标，即军事、经济与科技力量。<sup>①</sup> 韦宗友将上述三个指标进一步细化为军费开支、国内生产总值、

<sup>①</sup> 沃尔福斯与布鲁克斯进一步强调，军事、经济和科技三个方面虽然无法完全覆盖国家权力的所有方面，但是三者之间的相互补充却可以充分展示它们对国家拥有权力资源多少的支持。例如，经济力量是军事力量的前提，而科技力量则是军事力量的补充；拥有强大的军事力量可以进一步转换为国家谋取经济利益的手段。简言之，他们认为，军事、经济与科技之间是相辅相成的关系。请参见：Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China’s Rise and the Fate of America’s Global Position,” *International Security*, Vol. 40, No. 3, 2015/2016, p. 16.



研发费用以及国际专利数四个项目，用以衡量中美权力的差距。<sup>①</sup> 类似地，宋泓将人口、面积、国内生产总值、贸易额、军费支出、专利数、工业化进程等指标纳入考量。<sup>②</sup> 由此，我们也可以大体沿用上述学者的观点，选取国内生产总值（GDP）、军费支出、研发费用、国际专利数等，作为衡量进入 21 世纪以来中美之间的权力位置差距大小的主要指标（见表 3、表 4、表 5）。

表 3 2001 年中美实力对比

	国内生产总值 (万亿美元)	军费支出 (亿美元)	研发支出 (亿美元)	国际专利数 (件)
中国	1.34	499	132	1670
美国	10.62	4239	2803	40003
占比(中/美)	12.6%	11.8%	4.7%	4.17%

资料来源：作者根据世界银行数据库、斯德哥尔摩国际和平研究所军费统计、世界知识产权统计数据中心等资料整理所得。

表 4 2009 年中美实力的对比

	国内生产总值 (万亿美元)	军费支出 (亿美元)	研发支出 (亿美元)	国际专利数 (件)
中国	5.11	1314	849	314604
美国	14.42	7479	4066	456106
占比(中/美)	35.4%	17.6%	20.9%	69%

资料来源：同上表。

① 韦宗友：《中美战略竞争、美国“地位焦虑”与特朗普政府对华战略调整》，第 55 页。

② 宋泓：《一超多强格局下的大国合作与纷争》，《当代亚太》2016 年第 4 期，第 18 页。

表5 2017年中美实力的对比

	国内生产总值 (万亿美元)	军费支出 (亿美元)	研发支出 (亿美元) (2015)	国际专利数 (件)
中国	11.963	2282	2286	48882
美国	19.390	5972	5063	56624
占比(中/美)	61.7%	38.2%	45.2%	86.3%

资料来源：同上表。

为了更好地把握中美权力位置差距变化的现实，我们根据中美在表3与表5中的数值比较，先对2001—2017年中美权力位置差距的概况进行总体性的描述。首先，在GDP方面，中国在2001年的GDP总额为1.34万亿美元，仅占同一时期美国总额10.62万亿美元的12.6%，而到2017年，中国GDP总额快速增长将近10倍，上升至11.963万亿美元，占同期美国总额的61.7%。其次，在军费支出方面，美国在2001年的军费支出就已达4239亿美元，同期中国的数据仅为499亿美元，占美国军费的11.8%；进入2017年，中国的军费支出增长近4.6倍至2282亿美元，达到同年美国的38.2%。再次，在研发费用方面，美国2001—2015年的研发支出从2803亿美元提高至5063亿美元，增长了约80%。同一时段，中国的研发支出呈现爆发式的增长，从2001年132亿美元上升至2286亿美元，增长了约17倍。最后，中美在国际专利申请数方面的收窄幅度最为明显，美国在2001年的专利申请数就达到40003件，而同年中国仅有1670件。然而，进入2017年，中国的专利申请数已增长至48882件，而美国则为56624件，中国已占到美国的86.3%。

需要说明的是，上述物质实力层面的衡量，目的并非证明中国已经超越美国，而是展示权力位置差距不断缩小的过程，这个过程是造成美国的对华战略定位变化乃至中美关系波动的最主要原因。同时，为了更好地呈现中美

关系的波动，本文还援引了清华大学国际关系学院长期追踪所做的“中美关系分值”（见图 4）。

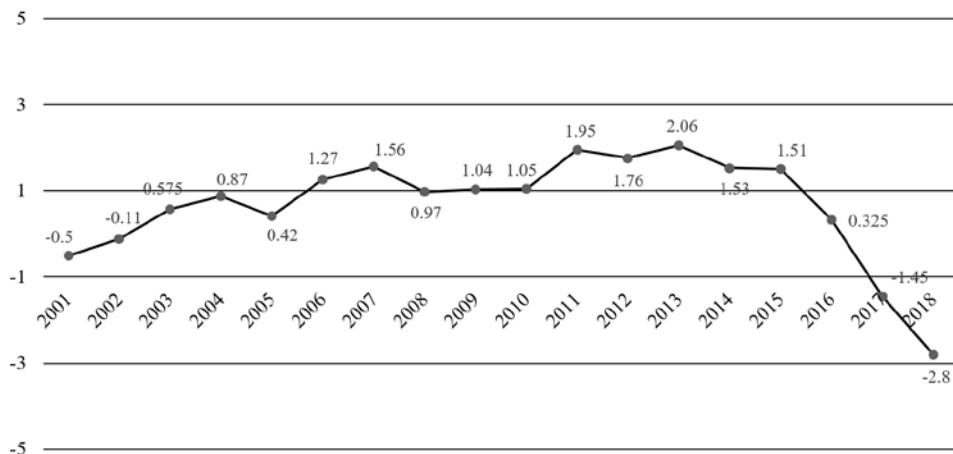


图 4 2001 年以来中美关系历年分值图

资料来源：作者根据清华大学国际关系学院提供的《中美关系分值》整理与计算所得。原始资料请参见：<http://www.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7522/index.html>。

#### （一）小布什时期

尽管在小布什任内，中国在实力方面仍未达到崛起国对霸权国挑战的门槛，但是中国崛起却是美国无法回避的政治现实。根据表 3 与表 4 中美四项指标所显示的数值，与 2001 年四项实力指标平均比值仅占美国的约 8% 相比，在小布什卸任时，中国与美国在四项指标上的比值已出现大幅的增长，其中，GDP 比值成长了近 3 倍，占美国 GDP 总量的 35.4%；军费支出与研发支出的比值分别增长了 5.8% 与 16.2%，而国际专利数的比值则大幅增长至约 69%。正是基于对中国迅速崛起趋势对美国霸权地位挑战的担忧，小布什政府在最初就认为中美之间存在不可调和的利益追求，因而采取逼迫式的战略定位，对华战略转向遏制。例如，康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）2000 年在《外交事务》发表的文章被视为对华强硬的序曲，她认为中国并非一个

“现状国家”，而是一个利用自身实力改变亚洲权力格局的大国。<sup>①</sup>在正式执政后，小布什迅速推翻了由克林顿政府提出的“建设性战略伙伴关系”战略定位，转而认为中国是与美国匹敌的“战略竞争者”，后续一系列事件也表明，中美对抗态势上升。

根据本文的解释模型，美国因权力地位被快速下降并遭受到压力，且认为战略利益不可调和时，便会对华采取逼迫式的战略定位，这时中美关系的波动幅度将升至最高。小布什执政初期对华战略与中美关系的态势和本文解释模型的论述相符。清华大学国际关系学院长期追踪的中美关系分值表也为我们提供了一定的数据支持。如图4所示，与克林顿在1997年提出“建设性战略伙伴关系”之后中美关系的分数的峰值（1998年的平均分为2.8）相比，小布什执政初期（2001年9月11日前），中美关系的分值快速回落至均值负0.5，处于“不和”状态。<sup>②</sup>

然而，突如其来的“9·11”恐怖袭击事件迫使美国不得不重新思考战略利益的排序。美国的战略重心转向保卫国家本土安全，打击全球恐怖主义，并为此发动了阿富汗战争与伊拉克战争。小布什任内第一份《国家安全战略报告》强调，美国面临的最严重威胁在于极端主义与技术的结合，指明了美国在这一阶段将以反恐作为主轴进行战略布局。<sup>③</sup>由于美国意识到单凭一国之力无法有效地在全球范围内进行反恐，所以小布什政府试图通过大国合作和加强与传统盟友安全合作的方式减轻战略负担，这使中美可调和的战略利益基础逐步形成。在反恐战略布局的驱动下，美国更积极地对中国释放善意。2002年小布什访华时，进一步确定了双方将加强高层战略对话、同意双方在经贸、能源与科技等方面的合作，确立了建设性合作关系的具体互动

---

① Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000, p. 56.

② 根据清华大学国际关系学院的赋值标准，0到-6为双边关系的“不和”与“紧张”阶段；0到6则相应为双边关系的“普通”与“良好”阶段。因此，在克林顿时期，中美关系一度接近“良好”的状态。而在小布什时期，中美关系则从一开始便陷入“不和”状态。相关数据请参见：清华大学国际关系学院：《中国与大国关系数据库使用方法》，清华大学，2012年5月22日，<http://www.tsinghua.edu.cn/publish/iis/7522/index.html>。

③ The White House, *The National Security Strategy of the United State of America*, September 2002, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

方式。<sup>①</sup> 为了进一步创立中美的共同战略利益，美国时任副国务卿佐利克（Robert Zoelick）先在 2005 年 9 月 21 日的美中关系全国委员会上正式提出“负责任的利益攸关方”（responsible stake holder）概念，希望中国能够对现有的国际秩序做出更大贡献。进而，小布什政府在 2006 年的《国家安全战略报告》中正式纳入此概念，作为新的对华战略定位。

小布什政府的对华战略定位从战略竞争者、建设性合作关系到利益攸关方的转变，展现了此阶段美国对华身份战略定位逐步由逼迫式转向和缓式的过程。在中国依旧保持良好的崛起势头的前提下，美国对华战略定位的转变直接为中美关系注入了稳定的因素。仍如图 4 所示，“9·11”恐怖袭击事件后的中美关系分值不仅“由负转正”，并在后续的几年中保持着总体上升的趋势，保证了中美关系的稳定发展。因此，此阶段的中美关系甚至被一些学者视为两国双边关系的最好时期。<sup>②</sup>

## （二）奥巴马时期

这一时期中国强势崛起的势头不减，美国则遭遇金融危机而进入相对衰弱期。<sup>③</sup> 中国在奥巴马任期内的 GDP 年均增长率约为 8.2%（同期美国年均增长率仅为 1.52%），在 2010 年正式超越日本正式成为世界第二大经济体，并在 2016 年达到了美国 GDP 总量的 60% 左右，构成权力转移的门槛。<sup>④</sup> 此外，仍如表 5 所示，中国在军费、研发与国际专利数等三项指标上都明显提升，分别达到了美国总额的 38.2%、45.2% 以及 86.3%，几乎每项指标都

① 事实上，小布什与时任国家主席江泽民在 2001 年 10 月的首次见面中便释放出了战略定位转向的善意，他强调：中国并非美国的敌人，而美国也愿意与中国发展建设性合作关系。请参见：《2001 年 10 月 19 日江泽民与布什首次会晤》，《中国网》，2001 年 10 月 19 日，[http://www.china.com.cn/aboutchina/txt/2009-10/17/content\\_18718775.htm](http://www.china.com.cn/aboutchina/txt/2009-10/17/content_18718775.htm)。

② 李开盛：《容纳中国崛起：世界秩序视角下的美国责任及其战略选择》，第 100 页。

③ 根据世界银行的统计，美国在奥巴马任期内的 GDP 增长率分别为：-2.776%、2.532%、1.601%、2.224%、1.677%、2.569%、2.862%、1.482%。年平均增长率为 1.522%。相关资料请参阅：世界银行数据库，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN-US>。

④ 根据世界银行的统计，中国在奥巴马任期内的 GDP 增长率分别为：9.4%、10.636%、9.536%、7.85%、7.758%、7.298%、6.9%、6.7%。同时，2016 年中国 GDP 总额（现价美元）为 11.191 万亿美元，而同年美国 GDP 总额（现价美元）为 18.624 万亿美元。因此，这段时期中美 GDP 总额的比值为 60% 左右。相关资料请参阅：世界银行数据库，<https://data.worldbank.org.cn/?locations=CN-US>。

出现 20% 以上的增长，中美的权力位置差距在奥巴马任内进一步缩小。

奥巴马急于从战争中抽身并实现战略重心向亚太地区的转移与摆脱金融危机阴霾的双重需求使中美战略利益的可调和具备了基础。因此，面对中美权力位置差距的缩小，奥巴马第一任期中的对华战略定位却大体延续了小布什政府中后期的基调，从一开始就对华就采取“和缓式”的身份战略定位。在竞选期间，奥巴马谈到中美关系时便表示：“美国将与中国在一些领域竞争，但在另一些领域将会采取合作。”中美间的竞合关系在奥巴马正式执政后得到良好的延续。首先，2008年11月8日，在回应胡锦涛的贺电中，奥巴马强调中美的合作不仅有利于两国，还有利于世界，并希望在安全、气候和地区热点问题上与中国协作。其次，在涉及中美敏感议题方面，奥巴马政府也事先通过传递美国不会让一些敏感问题的分歧阻碍两国在其他更为广泛的领域进行合作的信息，有效地避免了中美关系因敏感议题上的共识缺失而陷入动荡。再次，在奥巴马任内首次访华时，两国元首共同发表了《中美联合声明》，将中美关系定位于“应对共同挑战的伙伴关系”。2010年以后，中美关系虽然因为中日钓鱼岛争端、南海争端等问题出现一定的动荡，但奥巴马政府的对华认知并未出现大幅的改变。相反，在2011年1月胡锦涛访美期间，两国元首再次签订联合声明，将中美关系进一步提升至“互相尊重、互利共赢的合作伙伴关系”。因此，在奥巴马第一任期前后，中美关系分值依然保持增长的趋势，并在2013年达到平均分的最高值2.06分。

然而，这种对华采取和缓式的战略定位并不意味着中美之间的结构性矛盾已经消除。相反，随着权力位置距离的缩小，中美之间战略利益的不可调和性增强，致使奥巴马政府对华战略中的对抗性明显上升，这也说明国家在体系内权力位置高低仍然是影响中美策略互动的最主要自变量。奥巴马政府后期对华战略的对抗性主要表现在三个方面。首先，2015年的《国家安全战略报告》中涉及中国的部分体现得最为直观。这份报告强调了中国军事实力增长的问题，反映出美国政府要继续监督中国的军事现代化进程，同时也“注意”中国“使用武力恐吓解决争端”的可能性。<sup>①</sup>其次，在具体策略方

---

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, February 2015, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

面，除了亚太再平衡战略的推进而产生的战略效应以外，奥巴马政府在一些中美敏感的领域也取强硬姿态。<sup>①</sup> 例如，2013 年中国设立“东海防空识别区”时，美国便刻意以战机进入识别区作为回应。同样地，2015 年在两岸领导人进行历史性会面时，奥巴马政府随后便对台军售，有意平衡中美在台湾问题上的利益天平。<sup>②</sup> 再次，在美国国内层面，继 2010 年的“对华强硬论”后，美国政治精英阶层出现新一轮对华战略的反思潮，其辩论的核心在于“传统的接触战略是否失败？”进而要求美国政府重新思考对华战略转向强硬的可能性。<sup>③</sup> 美国对华对抗性上升直接反映在中美关系的年均分值的变动上：从 2015 年的 1.51 大幅回落至 2016 年的约 0.33。

### （三）特朗普时期

中美位置差距逐步缩小与美国国内政治精英的对华战略反思等因素构成特朗普执政的外部与内部环境，致使新一届美国政府逐步形成“传统的接触战略已然失败”的“共识”，并认为中国利用美国多年的接触战略已成长为能够威胁到美国霸权地位的对手，对华采取逼迫式战略已是主流趋势。<sup>④</sup> 事实上，早在竞选伊始，特朗普便表明中美之间的战略利益是不可调和的。首先，在经贸领域，特朗普认为中国是“汇率操纵国”，在关税的各项上都占尽美国的便宜，因而主张对所有中国输往美国的商品都加征 45% 的关税，以平衡中美贸易赤字。其次，在安全领域，特朗普的顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）与亚历山大·格雷（Alexander Gray）强调要“以实力促和平”，以强大的实力而非规则重塑美国在西太平洋区域的军事影响力。<sup>⑤</sup> 再次，

① 关于四海联动的论述，请参见：叶晓迪、杨佳龙：《中国外交转型的困境：“体系一单元”的双层结构解析》，《亚太安全与海洋研究》2017 年第 1 期，第 54 页；关于奥巴马政府对华消极因素的论述，请参见：达巍：《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》，《世界经济与政治》2017 年第 5 期，第 29—30 页。

② 叶晓迪：《中美大国权力竞争视域下的台湾地区地缘角色再思考：一个理论与政策的分析》，《世界经济与政治论坛》2018 年第 5 期，第 1—23 页。

③ 关于这场对华战略大辩论的综述，请参见：李海东：《当前美国对华政策辩论、选择与走势分析》，《美国研究》2016 年第 4 期，第 9—36 页；陶文钊：《美国对华政策大辩论》，第 19—28 页。

④ 根据世界银行的统计数据，2017 年中美 GDP 的增长率分别为 6.9% 与 2.273%，而中美 GDP 总量的比值已经达到 61.7%，其中中国 GDP 总量为 11.963 万亿美元，美国 GDP 总量为 19.390 万亿美元。

⑤ Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for

在台湾问题上，特朗普将“一个中国”政策与经贸议题挂钩，不仅与台湾当局领导人互通热线，还进一步声称“一个中国”政策是可以谈判的，打破了中美建交40年来的互动默契。<sup>①</sup>

特朗普正式执政后延续了他对华采取逼迫式战略定位的决心。在2017年12月18日发表的第一份《国家安全战略报告》中，根据学者统计，这份报告提及中国的次数为21次，远高于奥巴马时期的3次；同时，涉及竞争性词汇的总数达到40次，而奥巴马时期则为2次，显示美国对华战略的重大转变。<sup>②</sup>更为重要的是，报告首次直接指称中国为“修正主义国家”，并在随后发表的《国防战略报告》中，特朗普政府更是强调，对美国的国家安全与繁荣造成威胁的，主要来自“修正主义大国”。<sup>③</sup>如果小布什政府的战略导向是“从权力政治逻辑转向国家安全逻辑”，那么特朗普政府则是对“大国权力政治的回归”，意味着中美已进入全面、体系化的大国战略竞争时代。根据现实主义的观点，权力竞争是具有高度零和性的，这也从另一个维度显示特朗普认为中美战略利益是不可调和的。

中美战略利益的不可调和进一步表现在特朗普政府的具体对华政策中。特朗普政府自2018年3月开始对华实施“贸易战”，接连对中国出口美国价值500—2000亿美元的商品征收10%—25%不等的关税。在经济贸易摩擦加剧的背景下，防止中美滑入“修昔底德陷阱”的经贸“压舱石”作用大幅下降，导致中美关系紧迫程度进入螺旋式上升的轨道。<sup>④</sup>这种紧迫感直接反映在中美关系的分值波动上。如图4所示，2017年特朗普政府对华采取逼迫式战略定位后，中美关系的年均分值回落至负1.45。进而，随着中美经济

---

the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.

① 叶晓迪：《美国“弃台论”的理论辨析：兼论特朗普时代美国对台政策可能的走向》，《台湾研究》2018年第3期，第14—25页。

② 王建伟：《中美关系进入全面战略竞争“新时代”？》，《国际关系研究》2018年第1期，第42—43页。

③ “Summary of National Defense Strategy of The United State of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” *The White House*, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, p.2.

④ 随着中美经贸“压舱石”作用的衰减，有学者提出，中美的经贸相互依存状态应该逐步向“脱钩”转变，请参见：王悠、陈定定：《中美经济与战略“脱钩”的趋势及影响》，《现代国际关系》2018年第8期，第1—8页。



贸易摩擦进入白热化阶段，2018 年前 7 个月所录得的分值仅为负 2.8，是自进入 21 世纪以来中美关系分值的最低点。

#### 四、结论：新时代中国外交的应对

进入战略竞争时代的中美关系的复杂性与动态性应会逐步加深，这使研究者如仅用单一变量来解释中美关系的变与不变，将会产生解读上的偏差。有鉴于此，本文在修正地位焦虑论的基础上，以中美权力位置的转换速度和美国对华战略定位变化构建了一个新的分析中美关系波动幅度变化的解释模型，并进一步厘清了两大自变量之间的主次关系。基于小布什时期、奥巴马时期与特朗普初期的三个案例检证，本文发现，尽管中美的权力位置差距逐步缩小，但美国如认为双方战略利益可调和而对华采取和缓式的战略定位，那么中美的合作倾向较强且中美关系较为稳定。然而，美国对华认知趋于正面并不能解决中美间的结构性矛盾，因为这主要是由两大国的“位势竞争”造成的。换言之，当中美权力位置差距缩小到一定程度，中国对美国霸权地位产生战略压力逐步增大时，美国便会认为中美之间的战略利益不可调和，从而导致对华战略的逼迫式转向。

值得进一步探讨的是，本文的解释模型虽然纳入了两大主次变量用以理解中美关系的复杂性，但也仅讨论了“在中美权力位置差距缩小的背景下，美国对华战略定位的不同对中美关系的影响”的维度，依旧具有一定的局限性。如前所述，身份定位的概念具有同构性，这意味着，权力位置的改变理应也影响到中国自身定位的变化。进而，中国自身战略定位的变化又将如何影响中美关系的发展？这个问题不仅为本文的解释模型留下了一定的理论补充的空间，还有可能是中国崛起过程中所需要进一步应对的现实问题。

基于本文新构建的解释模型所做出的推论，对思考当前中国的对美政策与外交战略也具有重要的参考意义。本文的解释模型与案例检证显示，当中美之间存在一定的战略合作基础时，美国对华的和缓式战略就具备形成的诱因。例如，“9·11”恐怖袭击事件后的小布什政府因反恐战略布局、奥巴

马政府因金融危机与急于摆脱战争泥潭而需要中国的支持，从而创造中美合作的基础，也使美国对华战略定位趋于和缓。在特朗普执政初期，美国因在新一轮的朝核问题上有求于中国而使中美关系在短期内有所缓和。换言之，在应对美国对华逼迫式战略定位时，中国如何主动在美方关切的重要议题上创造合作的诱因，可能成为缓和中美关系紧张程度的潜在途径。

更为重要的是，中国改革开放40年，进一步扩大开放和推动全球化成为新时代的主旋律。<sup>①</sup>在此背景下，中国的强势崛起仍然是主要趋势。然而，在与霸权国权力位置差距不断缩小的同时，中国面临“崛起困境”的战略压力也将随之增大，不可避免地需要直面美国对华强硬战略的转向。为此，除了尝试主动创造中美的合作诱因以外，中国的外交应对还应当重点把握对内保证经济发展的可持续性与对外确立明确的外交战略原则这两个基本点。

首先，国内经济领域。中国的国内经济增长势头是否强劲且可持续，是中国保障自身权力位置的必备物质条件。就理论层面而言，不论是霸权稳定论还是权力转移理论，国家的经济能力所能提供的物质性力量都受到了格外重视。因此，特朗普时代的美国，对中国所采取的预防性遏制策略的重点明显地转向了破坏中国经济的持续积累，试图迫使中国最终因实力不足而放弃与美国争夺国际领导权。然而，由于权力转移理论过度关注安全领域的议题，导致大多数讨论焦点集中在“中美如何避免修昔底德陷阱”的问题上，从而低估了中国所要面对的“经济压力陷阱”。<sup>②</sup>近现代国际关系史上的正反案例可以充分说明国内经济发展对崛起国的重要性。例如，英美的特殊关系（1865—1945）被普遍视为权力和平转移的典范，但根据学者的统计，美国的相对实力早在1897年时就完成了对英国的超越，此后近半个世纪的时间中，美国在前期经济实力积累的基础上进入了“赶超时期”，最终才完成了英美权力的和平转移。<sup>③</sup>此为经济实力积累完成权力转移的正面案例。20

---

① 戚易斌：《习近平博鳌演讲说了什么？这些扩大开放的举措值得关注》，《中国网》，2018年4月10日，[http://news.china.com.cn/txt/2018-04/10/content\\_50858496.htm](http://news.china.com.cn/txt/2018-04/10/content_50858496.htm)。

② 高程：《中美竞争视角下对“稳定发展中美关系”的再审视》，《战略决策研究》2018年第2期，第18—20页。

③ 王日华：《崛起国与霸权国无直接战争的根源》，《国际政治科学》2016年第1期，第50—51页。

世纪 80 年代，日本在与美国和西方签署的《广场协议》下，经济泡沫破灭，进入长达 30 年的经济停滞时期。由此可见，在核武器恐怖平衡下的大国战争克制时代，美国不一定要借助军事手段或霸权战争才能阻止中国的崛起，没有硝烟的经贸战争也是有效的途径。因此，利用进一步扩大开放以积累自身的经济实力，达到“内部制衡”的战略效果，仍是中国崛起的最基本保障。

其次，中国的外交战略原则由两部分组成。第一，采取与自身权力位置相符的渐进战略原则，即不挑战霸权国在核心利益区域的优势地位，进而寻求与霸权国之间的合作。<sup>①</sup>如前所述，中国目前就经济总量而言构成权力转移的门槛，与冷战时期的苏联与日本相似。但苏联与日本都过早地挑战美国核心利益，从而导致崛起的失败。第二，不论是继续韬光养晦还是转向奋发有为，中国的外交战略都应确立实力与利益的导向，这点在特朗普时代的中美关系中尤为重要。相较于奥巴马时期“接触+遏制”的对华战略，特朗普更强调“实力原则”，这意味着特朗普政府并不避讳大国以实力划分势力范围的做法。<sup>②</sup>换言之，如果被美国视为竞争对手的大国能够展示出对周边势力的有效控制，那么特朗普政府则会在一些议题上有所退让，避免过度对抗。2018 年 6 月特朗普在朝核问题上的突破与在台海问题上的妥协便是具体的表现。同时，与实力相匹配的还应是利益导向原则。2011 年，中国政府已对国家的核心利益予以明确界定，为外交战略的制定打下了基础，而目前所需要的则是贯彻维护核心利益的意志与提升外交的执行力。以国家的核心利益作为直面中美关系负面走向的底线，经营好亚太区域的周边关系，不仅有助于中国将经济实力转换成区域政治的影响力，更能塑造中国的政治大国的身份。因此，在国内经济发展保障与外交坚持实力与利益导向的两大基础上，中国才能实现与特朗普政府更多的利益互动。

[责任编辑：孙震海]

---

<sup>①</sup> 孙学峰：《中美战略竞争时代的国家安全战略》，《战略决策研究》2018 年第 2 期，第 33 页。

<sup>②</sup> 达巍：《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》，《世界经济与政治》2017 年第 5 期，第 21—37 页。

# 全球能源治理的 国际政治经济学分析<sup>\*</sup>

方婷婷

**【内容摘要】** 目前，全球能源治理呈现出治理主体多层次、目标多元化、机制碎片化的网络结构，其中既有经济效率、能源独立、环境保护和能源公平多种价值目标间的竞争，又有国家、国际组织、商业企业、民间社团等多重利益集团的相互博弈。全球能源治理的目标是有效应对全球能源挑战，但在过去的全球能源治理研究中，人们对“治理什么”以及“如何治理”等问题尚鲜有涉猎，对于全球能源挑战的具体含义，学界也还没有达成一致观点。本文认为，全球能源治理的范围至少包含能源供需安全、能源可及性、国际安全、环境的可持续性和能源公平五个主要目标。要实现这些治理目标，需要经由各自所需的不同路径。同时，在全球主要能源治理机制之间，也存在治理目标的差异。在对全球能源治理认识的基础上，本文对中国积极参与全球能源治理，谋求合理发展空间与权益的可行性政策也进行了探讨。

**【关键词】** 全球能源治理 能源安全 治理目标 国际合作 治理体系

**【作者简介】** 方婷婷，南京大学政府管理学院副教授、南京大学亚太发展研究中心研究员（南京 邮编：210023）

**【中图分类号】** F416.2 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0098-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901007

---

<sup>\*</sup> 本文是国家社科基金青年项目“建构中国在全球能源治理体系中的国际话语权研究”（17CZZ039）的阶段性成果，感谢南京大学第四届钟山论坛·亚太发展年度与会专家提出的有益建议。

## 一、问题的提出

能源是人类生存和社会发展的基石。近年来，人们越来越认识到能源对于经济增长以及环境可持续性方面的重要作用。当然，过往研究的不足之处在于，能源政策的研究一直被自然科学和经济学的“经典”范式所主导，而社会科学却长期居于次要地位，仅仅处在能源研究的边缘区域。<sup>①</sup> 研究者们常常只关注于技术改造和革新，却忽略了与能源技术相关的政策制定以及行动“角色分配不当”问题。由于忽略了社会、政治和行为变量，难免会在能源政策研究中产生重大“盲点”。<sup>②</sup> 然而，能源已成为世界面临的重要公共政策挑战，<sup>③</sup> 这些挑战包括全球能源需求不断增长而传统能源的储量分布极不平衡，能源系统对气候的影响亟待减轻，新能源的开发和利用。<sup>④</sup> 所有这些都是巨大的、紧迫的、全球性的和系统性的，<sup>⑤</sup> 这些挑战对于社会科学领域的学者，尤其是国际关系研究领域的学者来说也是不容忽视的。

在科学引文索引（Web of Science）数据库中，以“能源政策”（energy policy）或“能源政治”（energy politics）为关键词分别对自 20 世纪 60 年代以来的社会科学领域和国际关系领域文献题目进行搜索，遗憾的是，尽管搜索结果显示出在第一次石油危机之后，许多社会科学领域的学者，包括国际关系领域的学者都对能源政策和能源政治给予了高度关注，但很快又失去了兴趣（见图 1、图 2）。自 20 世纪 90 年代开始，由于国际原油价格持续低迷，能源问题渐渐被社会科学领域的学者所忽视。当然，值得注意的是，能源在社会科学研究领域中后来又逐步开始受到重视。进入 21 世纪以后，

---

① Benjamin K. Sovacool, “What are We Doing Here? Analyzing Fifteen Years of Energy Scholarship and Proposing a Social Science Research Agenda,” *Energy Research & Social Science*, No.1, 2014, pp. 25-26.

② Paul C. Stern, “Blind Spots in Policy Analysis: What Economics doesn’t Say about Energy Use,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.5, No.2, 1986, pp. 200-227.

③ Thijs Van de Graaf, et al., *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2016, p.3.

④ IEA, *World Energy Outlook 2009*, Paris: OECD, 2009.

⑤ Aleh Cherp, Jessica Jewell, and Andreas Goldthau, “Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity,” *Global Policy*, Vol. 2, No. 1, 2011, p. 76.

尤其是 2008 年以来，政治学者和国际关系学者再次发现能源是一项值得研究的课题。<sup>①</sup> 再次激起人们研究兴趣的一个原因是全球能源市场目前正发生着一系列引人注目的变化。

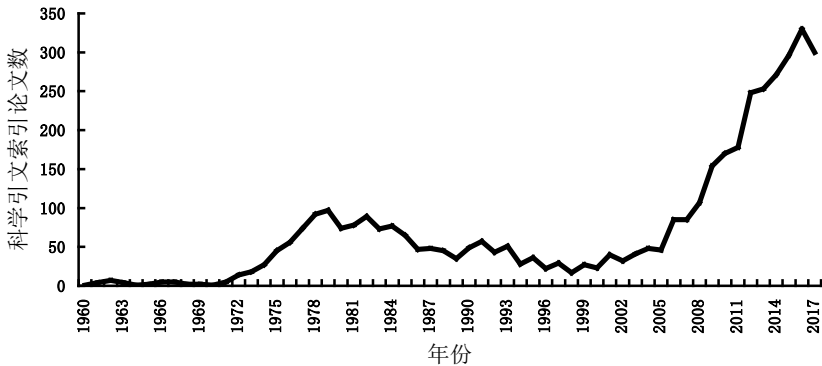


图 1 社会科学界对能源政策或政治的关注趋势

资料来源：作者自制。

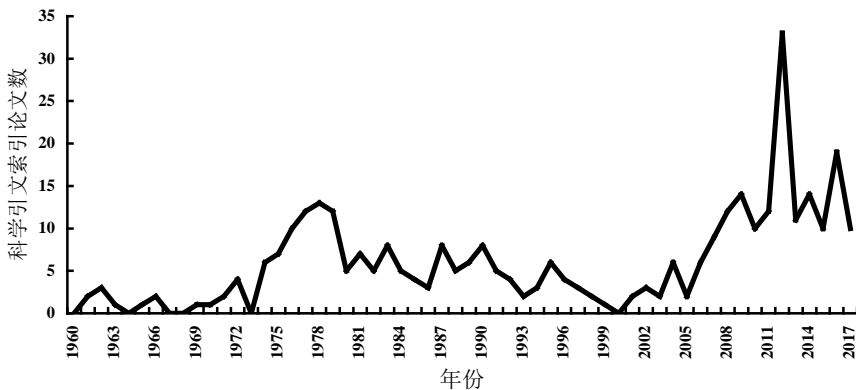


图 2 国际关系学界对能源政策或政治的关注趋势

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> Llewelyn Hughes and Phillip Y. Lipsy, "The Politics of Energy," *Annual Review of Political Science*, Vol. 16, No. 1, 2013, pp. 449-469.

早期与全球能源治理相关的研究主要有两个切入点。一个切入点是批判“过度关注能源安全的地缘政治层面”，并得到了大多数能源安全专家的支持。当然，地理方面的作用对于理解全球能源政治无疑是重要的，无论是能源供应国，还是能源消费国，其能源的可获得性都与“地理”密切相关。<sup>①</sup>然而，问题在于，很多政治学和国际关系学者仍然生活在一个以国家为中心的世界，在这个世界中，国家是主要的行为体，国家的外交和军事互动被看作最重要的行为。他们无法想象在一个更为复杂的能源世界里，国家、国家石油公司、企业、消费者（或公民）、地方性能源合作社和市场都扮演着关键角色。<sup>②</sup>因为“对能源安全地缘政治层面的过分关注，是基于对全球能源政治必然是一场零和博弈的短视和错误的假设，即一国的能源安全是另一国缺乏能源安全的原因。”然而，地缘政治框架忽视了市场力量在国际能源贸易中的首要作用。这样的观点根植于市场自由主义和制度主义，认为能源安全应建立在市场交易和市场机制之上。与地缘政治观点形成鲜明对比的是，以市场为中心的观点认为，能源安全是“由市场运作决定的，因此只能在市场条件下定义——特别是供给（实物供应）和价格”<sup>③</sup>。倘若采用全球治理的视角，便能更多关注到地缘政治所忽视的行为体和结构，尤其是市场和机构。

另一个切入点主要被全球治理专家广泛采用，更多探讨“能源政策领域与贸易、环境和气候等政策领域密切相关的原因”，而多边全球治理的研究多集中在公共卫生<sup>④</sup>、气候变化<sup>⑤</sup>和环境问题<sup>⑥</sup>等领域，对能源方面的研究显然是不够的。这主要是因为，在探讨全球能源问题的研究过程中，相关专

① 王海运、许勤华：《能源外交概论》，社会科学文献出版社2012年版，第74页。

② Thijs Van de Graaf, et al., *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy*, p. 6.

③ Lynne Chester, “Conceptualising Energy Security and Making Explicit its Polysemic Nature,” *Energy policy*, Vol. 38, No.2, 2010, p.889.

④ Andrew Cooper, John Kirton, and Ted Schrecker, eds., *Governing Global Health: Challenge, Response, Innovation*, Aldershot: Ashgate Publishing, 2007; and David P. Fidler, “Architecture amidst Anarchy: Global Health’s Quest for Governance,” *Global Health*, Vol. 1, No. 1, 2007, pp. 1-17.

⑤ Franck Biermann, Philipp Pattberg, and Fariborz Zelli, *Global Climate Governance beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⑥ James G. Speth and Peter M. Haas, *Global Environmental Governance*, Delhi: Island Press, 2006.

家更多聚焦于能源安全，强调化石燃料供应、能源储量和地缘政治之间存在密切联系。这是出于古典现实主义对国际关系和国际安全的假设，认为国家之间资源争夺难以避免，能源是国家获取权力和开展外交的一种手段。<sup>①</sup> 依照这一思路，国家仍然是基本的分析单位，它们之间的相互作用被视为零和游戏，由此忽略了市场和国际机制的作用。

当然，也有一些新的关于全球能源治理的学术著作将全球能源的治理作为各种机构、组织和政权的混合，其中涉及国家和非国家行为体，以及诸如网络或公司伙伴关系等混合体，<sup>②</sup> 此类研究往往把重点放在评估现有的各种与全球能源治理相关的组织上（例如 G8<sup>③</sup>、IEA<sup>④</sup>）。这样一来，在探讨有效全球能源治理的过程中往往研究的是“谁来治理”，而更基本的问题“治理什么”以及“如何治理”却没能得到很好的解决。

## 二、全球能源治理的目标和范围

如果说在 20 世纪 70、80 年代，能源安全意味着确保以低廉的价格获得充足的石油供应，那么当今能源安全观则涵盖了石油供应以外的更广泛的问题。人们将能源与经济发展以及气候变化等其他全球性问题联系在一起。<sup>⑤</sup>

---

① Joe Barnes and Amy M. Jaffe, “The Persian Gulf and the Geopolitics of Oil,” *Survival*, Vol. 48, No. 1, 2006, pp. 143-162; and Adam N. Stulberg, *Well-Oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia’s Energy Statecraft in Eurasia*, New York: State University of New York Press, 2008.

② Florini, A., Sovacool, B. K. “Who Governs Energy? The Challenges Facing Global Energy Governance,” *Energy Policy*, Vol. 37, No. 12, 2009, pp. 5239-5248; Andreas Goldthau and Jan M. Witte, “Back to the Future or Forward to the Past? Strengthening Markets and Rules for Effective Global Energy Governance,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 2, 2009, pp. 373-390; and Andreas Goldthau and Jan M. Witte, *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010.

③ John Kirton, “The G8 and Global Energy Governance: Past Performance, St Petersburg’s Opportunities,” Paper presented at a conference on “The World Dimension of Russia’s Energy Security,” sponsored by the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), Moscow, 2006.

④ Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency after 35 Years: Reform Needs and Institutional Adaptability,” *The Review of International Organizations*, Vol. 4, No. 3, 2009, pp. 293-317.

⑤ Aleh Cherp and Jessica Jewell, “The Concept of Energy Security: Beyond the Four As,” *Energy Policy*, No.75, 2014, pp. 415-421.



当今能源安全的概念和内涵正随着全球能源市场的转变而发生重大变化。

### （一）能源安全概念和内涵的转变及对能源治理的影响

第一个也是最重要的转变与全球气候变化和全球经济的“减碳”问题相联系。能源生产和消费是温室气体最大的来源，占全球排放量近 70%，<sup>①</sup> 因此能源领域的减排是最主要的减排领域。由于国家和市场改变较慢，所以世界碳排放量持续上升。然而，在各国采取积极行动减少温室气体排放的背景下，这极有可能为燃料选择和能源生产模式的重大改变创造动力。低碳经济虽然已成为未来各国经济运行的必然选择，但在全球低碳化转型的过程中则需要构建新的治理机构和网络去促进、协调和管理。国际可再生能源机构（International Renewable Energy Agency）和可再生能源及能源效率伙伴关系计划（Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership）等机构机制的出现，标志着这一制度发展已进入第一阶段。

第二个主要的转变来自能源地缘政治的改变。其中主要是国际能源格局由原来的“双中心”向“多中心”转变。非经合组织国家在全球能源需求中所占份额从 1970 年的不到 30% 上升到 2014 年的将近 60%。<sup>②</sup> 在 20 世纪 70 年代，所有主要石油进口国都是经合组织（OECD）的成员国，而今天快速发展的发展中国家改变了这一状况。例如，在 1995 年，中国每天进口原油量约 40 万桶，2017 年每天进口原油量则已经达到 840 万桶，并首次超过了美国的每天 790 万桶的水平，成为全球第一大原油进口国。除了涌现出像中国、印度这样的非国际能源署成员的石油消费大国，还出现了俄罗斯等非欧佩克石油生产大国。此外，以美元主导的石油金融体系面临挑战，石油欧元、石油人民币和石油卢布等正冲击着石油美元。

第三个主要的转变是石油和天然气市场的波动性增强。石油价格经历了 1985 年至 2005 年期间的低价格周期之后，在 2005 年至 2014 年期间，能源价格出现了一个攀高而不稳定的周期。进入 21 世纪以来的高油价引发了一场关于“石油峰值”和地球上石油地质储量的激烈辩论。北美的页岩气革命

---

<sup>①</sup> International Energy Agency (IEA), *CO2 Emissions from Fuel Combustion: Highlights*. OECD/IEA: Paris, France, 2014.

<sup>②</sup> British Petroleum Company, *Statistical Review of World Energy*, BP Plc.: London, 2015, p.5.

在很大程度上使这场辩论转入平寂状态。不过，就目前而言，大部分石油储量依旧位于特定地理区域、甚或是一些政局不稳的地区。自从石油在全球一体化市场上进行交易开始，任何地方的动荡都可能在全球市场引起连锁反应。值得注意的是，能源安全威胁的性质随着时间而改变。在20世纪70年代，中东地区社会情势的急剧变化和紧张的石油市场情况紧密相连，欧佩克（OPEC）的石油禁运使能源进口国家对能源供应问题感到担忧。进入21世纪以后，尤其是2015年以来，能源安全威胁的性质发生了很大的变化，来自非国家行为体的威胁日益增大。索马里的海盗，尼日利亚的盗窃和走私，以及在沙特阿拉伯、叙利亚和伊拉克等地发生的恐怖主义活动都可能对其他国家的能源安全构成威胁。

这些转变既与化石燃料利用的外部性相关，又与全球能源系统相互依存加深密切相连。在这种情况下，国家设计和控制自身能源系统的能力正在减弱，很少有国家能够仅仅依靠自身能源资源谋求发展。同时，很多国家并不具备充足的资金和知识去实现能源转型。不少学术著述将这些特征与国家之外的治理需求相联系，通常称之为“全球治理”。<sup>①</sup> 治理概念在20世纪80年代被广泛应用于发展政策领域，并由此扩展到其他社会科学学科，包括政治学、法学、公共行政学、经济学、社会学、地理学和历史学。<sup>②</sup> 这个词的出现以及快速运用到多个学科与新自由主义兴起和全球化进程密切相关，这一进程标志着从20世纪70年代开始全球转向了金融自由化、贸易自由化和全球生产网络相融合的阶段。<sup>③</sup> 这些转变削弱了传统国家监管模式引导国内和国际社会的能力。<sup>④</sup> 尽管在全球化过程中“国家撤退”的可能被夸大，但有大量证据表明，非国家行为体在公共政策问题上发挥了更为重要的作用。治理曾一度被认为是政府行为，而在今天还包括地区和国际非政府组织乃至

---

① Anthony McGrew and David Held, *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Press, 2002; and Mathias Koenig-Archibugi and Michael Zürn, *New Modes of Governance in the Global System*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

② Roderick A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996, pp. 652-667.

③ Jan A. Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2005, p. 56.

④ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 78.

公司的行为以及全球会议和公司董事会的决议。当然，“政府”和“治理”的关键区别在于，前者行使权力有强有力的执行机制作为基础，而后者是以共同目标为基础的行动，有可能不依赖于正式权力和强权。<sup>①</sup>

## （二）对全球能源挑战的认识

全球能源治理的目标就是应对全球能源挑战，但是对于全球能源挑战到底是什么，并没有达成一致的观点。因而，全球能源治理的范围至今还没有形成统一的框架。有学者指出，全球能源治理中存在“政策三难”（policy trilemma）困境。这主要是因为三个目标之间不仅是此消彼长的关系，而且很难同时实现这三个目标。全球能源领域的“政策三难”主要围绕如何确保能源供应、保护全球气候和减少能源贫困，尤其是发展中国家的问题。<sup>②</sup>然而，就具体实践来讲，存在不同版本的三难能源困境。例如，世界能源理事会（World Energy Council, WEC）提出，能源三难问题主要在如何在能源安全、能源公平和环境可持续性之间找到平衡。<sup>③</sup>《里斯本条约》（Lisbon Treaty）明确阐明了欧盟能源政策的中心目标是能源供应安全、能源市场稳定与可持续发展。<sup>④</sup>与世界能源理事会提出的能源三难问题相比，在全球范围内没有提到能源贫困问题。

然而，之所以没有达成对“全球能源挑战”认识的一致，最重要的是决策者持有不同的世界观和价值观。本杰明·索瓦库尔（Benjamin Sovacool）和玛丽莲·布朗（Marilyn Brown）按照不同领域的学者以及所持有的不同世界观提出了八种与能源相关的认知框架。<sup>⑤</sup>物理学家、科学家和工程师基本属于“技术乐观主义者”，他们大都认为人类可以通过技术创新解决任何能源问题。经济学家基本同样持有这种乐观态度，即“市场自由主义者”，他

---

① James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 132.

② Aleh Cherp and Jessica Jewell, “The Three Perspectives on Energy Security: Intellectual History, Disciplinary Roots and the Potential for Integration,” *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 3, No. 4, 2011, pp. 202-212.

③ World Energy Council, *World Energy Trilemma*, 2015, p. 13.

④ *The Lisbon Treaty*, Article 194, 2009, <http://www.lisbon-treaty.org/>.

⑤ Benjamin K. Sovacool and Marilyn A. Brown, “Deconstructing Facts and Frames in Energy Research: Maxims for Evaluating Contentious Problems,” *Energy Policy*, No. 86, 2015, p. 37.

们认为能源是商品，最好由自由市场来管理。但是，有些学者则较为悲观，强调能源的战略属性（“国家安全的捍卫者”）、组建社会共同体（“能源慈善家”）、能源对环境的不良影响（“环境保护者”）、制定公平合理的能源政策（“能源正义倡导者”）、劳动关系（“新马克思主义者”）和改变社交价值观和消费方式（“有良知的消费者”）。这一认知框架与珍妮弗·科莱普（Jennifer Clapp）和彼得·道维哥尼（Peter Dauvergne）提出的国际环境政治经济学存在的四种世界观类似。一是市场自由主义观（Market Liberalism），认为全球化和经济增长是改善或修复环境的积极力量，市场自由主义者相信现代科学和技术能够帮助社会摆脱可能出现的任何一种环境困境。二是制度主义观（Institutionalism），指出缺乏全球合作是环境退化的主要原因，制度主义论者主张构建强有力的全球机构和更为严格的全球规范。三是生物环境主义观（Bioenvironmentalism），强调地球的承载能力即将捉襟见肘，生物环境主义者倡议应该限制经济增长和人口增长，发展生态经济。四是绿色社会观（Social Greens），绿色社会论者将社会和环境问题看作是不可分割的，一致反对全球化。在他们看来，全球资本主义以剥削社会群体（工人、妇女、穷人等）和环境为代价，应当予以拒绝。<sup>①</sup>

由此不难看出，出于不同的能源认知框架和世界观，人们关注的能源焦点问题也各不相同，这也是“能源安全”成为有争议议题的重要原因。国际能源政治经济学至少存在四种世界观，基于这四种主导世界观，能够得出四种不同的关键能源问题，其能源安全对象、基本价值观和追求目标也各不相同（见表1）。市场自由主义者（Market liberalists）往往关注的是经济的承受能力，强调能源市场的稳定，卡特尔组织、油价的剧烈波动等都会造成能源市场的失灵。新重商主义者（Neo-mercantilists）更多关注的是能源地缘政治的稳定，追求国家能源的独立。生物环境主义者（Environmentalists）主要关注环境的可持续性，倡导保护自然环境，应加大可再生能源的利用，以此防止不可再生能源的全面枯竭。绿色社会论者高度关注社会接受度，强调在能源分配和利用的过程中应尊重个人和社会团体的人权和尊严。

---

<sup>①</sup> Jennifer Clapp and Peter Dauvergne, *Paths to a Green World: the Political Economy of the Global Environment*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2005, pp. 1-17.

表 1 国际能源政治经济学的世界观与认知框架

世界观	能源认知框架 代理人	关注的问题	为谁提供能 源安全保障	价值观 和目标
市场自由 主义	技术乐观主义者、市场 自由主义者	经济的 承受能力	经济	经济效率
新重商 主义	国家安全的捍卫者	能源地缘政治 的稳定	国家	能源独立
生物环境 主义	能源慈善家、环境保护 者、有良知的消费者	环境的 可持续性	地球	环境保护
绿色社会	能源正义倡导者、新马 克思主义者	社会接受度	社会	能源公平

资料来源：笔者自制。

### （三）全球能源治理的目标和范围

上述能源安全认知框架虽不能涵盖所有的能源安全问题，但基本可以体现当前能源安全领域中最优先关注的相关问题。然而，这些问题都是全球性的，解决这些问题需要突破单一的国家界限和范围，要求国际组织与国家和非国家行为体配合协作。因而，解决上述问题、应对全球能源挑战，将成为全球能源治理的主要目标。由此，我们可以看出，全球能源治理的范围至少包含以下五个主要目标：能源供需安全（security of energy supply and demand）、能源可及性（energy access）、国际安全（international security）、环境的可持续性（environmental sustainability）和能源公平（energy equity），实现这些目标又分别拥有各自不同的路径（见表 2）。

第一个全球能源治理领域集中在能源供需安全问题上，而这个问题治理的主要对象是能源（主要是石油和天然气）市场失灵。油价的剧烈波动以及油气管道的铺设和运输问题显然与外部性有关，同时也表现出公共产品的特

点，因此需要超越国家层面采取行动，以避免与此类货物相关的集体行动困境，<sup>①</sup> 如搭便车、囚徒困境或公地悲剧。这个治理领域多由民族国家及其联盟所主导。第二个能源治理领域关注于能源可及性方面，这与全球经济发展密切相关。“能源可及性”指在全球范围内让每一位地球村村民都能享受到能源带来的福祉。这一治理领域除了关注国家能源基础设施建设，还致力于现代能源的普及和应用，这个领域主要由国际组织主导。不过，发达国家政府除了通过他们的国际援助机构外，大都不积极参与这一领域的治理。第三个能源治理领域与能源运输和使用的安全密切相关，这一治理领域与第一个治理领域相似，例如核恐怖主义的应对也表现出公共产品的特点。第四个能源治理领域主要是减少能源系统对气候和环境的负面影响。这个治理领域的参与者包括国家、政府间组织和非政府组织，而且这个领域的目标很多虽然是国际性的，但由于国家通过国际机构相互学习或者劝诱，从而改变了自己的国内治理政策。第五个能源治理领域与能源公平正义相关。这一治理领域的有些目标，如保护人权，主要涉及国家境内的个人，但引起关切和解决问题（或引起问题）的行为都来自国际方面。<sup>②</sup>

表 2 全球能源治理的主要目标和实现路径

	实现路径
能源供需安全	1) 管理石油储备以缓解能源冲击 2) 能源市场信息互通 3) 协调各国管道政策以及解决过境管道争端
能源可及性	1) 减少能源贫困 2) 监管长期能源投资的盈利情况 3) 促进能源技术转让与合作

<sup>①</sup> Sylvia I. Karlsson-Vinkhuyzen Nigel Jollands, and Lawrence Staudt “Global Governance for Sustainable Energy: The Contribution of a Global Public Goods Approach,” *Ecological Economics*, Vol. 83, No. 7, 2012, pp. 11-18.

<sup>②</sup> Arunabha Ghosh and Karthik Ganesan, “Rethink India’s Energy Strategy,” *Nature*, Vol.521, No. 7551, 2015, pp. 156-157.

国际安全	1) 减少核扩散、核恐怖主义和民用核事故的风险 2) 应对以油轮和天然气运输船为目标的海上海盗行为 3) 减少和减轻对管道和能源基础设施的恐怖袭击
环境的可持续性	1) 促进全球气候变化合作 2) 发展可再生能源、市场和法规 3) 管理由于能源生产导致的国家和地区性污染
能源公平、公正	1) 处理与开采业相关的侵犯人权行为 2) 增强能源市场和治理的透明度 3) 缓解能源消费国与生产国之间的代内不公问题

资料来源：笔者自制。

### 三、全球能源治理体系“碎片化”

显然，全球能源系统面临的棘手问题，包括保障所有国家能源供需安全、确保所有国家获取能源、保护地球的环境和气候以及维护能源公平公正。虽然能源部门仍主要是指国家一级政府，但由于能源市场和外部性日益全球化，越来越多的能源问题需要在区域或全球层面采取集体行动，故而全球能源治理势在必行。然而，就目前而言全球能源治理在国家与国际层面都存在治理缺陷。在国家层面，即使每个国家政府能够很好地管理能源问题，但很少能有效地参与全球能源治理。<sup>①</sup> 尽管各个国家可以从国际能源合作中获益，但各国传统上将能源部门视为国家主权的重要组成部分，因而政府常常干预能源部门以保障能源独立或者至少保证自身能源供应。这意味着，实际上，国家能源治理依然高于多边或跨国能源治理。即使在欧盟这样区域一体化较高的组织内，成员国在能源政策制定方面依然十分谨慎地保护着自己的主权。与能源部门有关的政治和经济敏感性使得国家不愿意将控制能源政策交给全球机构或通过国际协议。这就出现了“主权悖论”，即由于能源市场

<sup>①</sup> Ann Florini and Benjamin K. Sovacool “Who Governs Energy? The Challenges Facing Global Energy Governance,” *Energy Policy*, Vol. 37, No. 12, 2009, p. 5240.

的全球化和相关的外部性，各国的能源监管能力逐渐下降，但依然不愿采取联合行动。<sup>①</sup> 在国际层面，全球能源治理呈现出“碎片化”的特点。非国家行为体包括公司、民间社会组织、政府间组织等出台了一系列旨在解决全球能源问题的举措，但是这些举措较为零碎，而政府缺乏充分的参与也造成了一个不协调的政策环境。

尽管在全球化和自由化的背景下政府对能源部门的管制有所放松，但政府在管理能源部门中的作用仍然至关重要。能源投资和能源消费依然主要由国家层面制定的能源政策和监管机制来引导。然而，各个国家和地区由于经济发展水平不同所关注的能源挑战也不同。对于发达国家的高能耗社会来说，主要协调减缓气候变化的脱碳必要性与能源安全的可承受性之间的关系。对于新兴经济体而言，确保充足的能源以推动经济的快速发展通常比节能减排重要。对发展中国家来讲，能源可及性问题往往优先于发展清洁能源。当然，在这些不同类别的国家中，能源出口国与进口国之间的战略也各有不同，每个国家都面临着不同的能源困境。<sup>②</sup> 这些国家在制定能源战略时，主要依照新重商主义或者市场自由主义，而受环保主义和绿色社会的影响较小。这也是政府在很大程度上没能在气候变化、跨界污染等关键国际问题上实施有效治理的重要原因之一。

国家利益和权力的分散是能源部门没有让位于国际制度的主要原因之一。目前，在全球范围内没有一个统一的全球性能源管理机构。相反，是由一系列并行、嵌套和重叠的国际机构机制来共同管理的。这些国际机构机制从合作权力和合作程度来看，国际能源机构机制还可以分为同盟型、协作型、协调型和对话型。<sup>③</sup> 从参与主体和合作形式来划分，主要包括五种类型：政府间组织（inter-governmental organization）、峰会进程（summit process）、多边发展银行（multilateral development bank）、公私合作伙伴关系

---

① Francis McGowan, “International Regimes for energy: Finding the Right Level for Policy,” in Ivan Scarse and Gordon MacKerron, eds. *Energy for the Future: A New Agenda*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2009, p. 21.

② Michael J. Bradshaw, *Global Energy Dilemmas: Energy Security, Globalization, and Climate Change*, Cambridge: Polity Press, 2014, p. 67.

③ 管清友、何帆：《中国的能源安全与国际能源合作》，《世界经济与政治》2007年第11期，第50—51页。



(public-private partnerships) 和私人制度 (private regimes)。

政府间组织是最容易被认可的全球治理体制形式,这类组织中同盟型的主要是国际能源机构(IEA)和石油输出国组织。国际能源机构有可能是20世纪70年代以来在能源领域最具影响力的政府间组织之一。IEA成立于1974年,成立的初衷是为了协调各国应对石油供应可能的重大中断,为此建立了两大核心管理机制,即国家石油储备项目(IEP)和紧急协调应急机制(CRM),由此改变了全球石油市场,促使其进入了自由化的时代。如今,IEA工作的一个关键方向仍然是避免石油中断的风险,但其功能已明显被发展和扩大了。目前,IEA主要关注四个领域,即能源安全(促进所有燃料和能源来源的多样化、效率、灵活性和可靠性)、经济发展(支持自由市场,促进经济发展,消除能源贫困)、环境意识(减少能源生产和使用对环境的影响,尤其是对气候变化和空气污染的影响)、全球参与(与合作伙伴国,尤其是主要新兴经济体密切合作,寻求能源和环境问题的解决方案)。除了促进全球能源对话,IEA还出版了一系列权威能源分析报告,包括世界能源展望(World Energy Outlook)、IEA市场报告(IEA Market Reports)、世界能源统计(Key World Energy Statistics)等。这些报告已经成为政府和能源私营部门的主要信息来源。<sup>①</sup>提到IEA,不得不说1960年成立的OPEC。OPEC和IEA曾经是对立的,但进入21世纪以后双方加强了交流与磋商,甚至联合举办新闻发布会,并在石油危机时期进行非正式协调,以共同促进全球石油市场的稳定。为了维护天然气出口国的利益,2001年俄罗斯、伊朗等国共同成立了类似于OPEC的机构——天然气输出国论坛(GECF),不过该组织的影响还一直比较有限。

其他政府间能源组织以协调型和对话型居多。其中包括国际能源论坛(IEF),该机构成立于2002年,旨在促进能源出口国与进口国之间的对话,增加油气市场交易的透明度;国际原子能机构(IAEA),该机构于1957年成立,其任务是促进和平和安全使用核能;能源宪章条约(ECT),成立于20世纪90年代,旨在促进国际能源开发合作,涵盖了石油、天然气、煤炭

---

<sup>①</sup> 参见 IEA 官网上的宗旨: <https://www.iea.org/about/ourmission/>。

及可再生能源的勘探、开发、运输等领域；国际可再生能源机构（IRENA），成立于2009年，主要目标为在全球范围内积极推动太阳能、风能、水能等可再生能源的开发和使用。

在政府间组织之外，峰会进程也同样成为全球能源治理的平台，这一类机制多为协作型的。西方七国集团（G7）首脑会议在1975年创立时就与能源密切相关，能源问题在该组织创立后的最初几年曾一度成为其议程中的核心议题之一。虽然在20世纪80、90年代能源问题没有作为核心议题，但在进入21世纪以后，能源问题在该组织内部再次引发了关注，能源安全也逐渐与气候变化结合起来。G7在全球能源治理中占有重要地位，但由于其本身的结构缺陷，且在关键问题上存在内部分歧，又没能将新兴经济体纳入其中，因此G7的全球能源治理行动并没有收到预期的成效。<sup>①</sup> 二十国集团（G20）近年来也在不断深化对全球能源问题的关注，与G7不同的是，G20为发达国家与新兴经济体之间提供了对话与合作的平台。尽管如此，在对全球能源治理的议程和规则制定方面，发达国家依然占据主导地位。虽然G20近年来的首脑峰会议题对能源治理领域很多方面都有涉及，但G20本身缺少执行机制，依旧需要依靠IEA、IEF等机构去执行相关的能源决议，且能源议题并没有在制度上常态化。

在全球能源治理中，世界银行和其他多边开发银行的作用也是不容忽视的。尽管这些国际组织不是为了管理能源创建的，但在能源领域依然具有一定的影响力。世界银行是全球最大的发展援助机构之一，其中很重要的内容便是实施能源基础设施建设的援助，并且还倡导能源产业公平。亚洲开发银行（ADB）自1979年发生第二次石油危机之后更多地将其贷款用来支持区域内国家能源项目建设。亚洲开发银行的核心目标之一就是为贫困人口和边缘化人群，尤其是农村贫困人口提供电力和天然气服务。亚洲开发银行还提出了一项有争议的目标，为在押服刑人员提供公平获得能源服务的机会，这是政府或私营部门通常无法解决的问题。<sup>②</sup> 总之，这些银行的贷款对发展中

---

① 李昕：《G7/G8 参与全球能源治理：功能演变和制度缺陷》，《国际展望》2011年第1期，第60页。

② Asian Development Bank, *Energy 2000: Review of the Energy Policy*, ADB: Manila,

国家能源基础设施的发展产生了深远影响。<sup>①</sup>

除了国家政府创建的国际组织和主导的峰会进程之外，非国家行为体（如商业企业、民间社团和科学组织等）在全球能源治理中也发挥了日益重要的作用。这些非国家行为体开始参与政府间进程。例如，2015年12月在巴黎召开的气候大会上，有大量民间社团和商业组织参加，他们都试图影响谈判进程。非国家行为体还围绕全球政策目标建立了跨国网络。虽然这种网络可能涉及政府行为者，但其特征是不需经过国家批准或支持。如果这种网络采取更加制度化的形式并开始制定更广泛的规范和规则，它们本身就形成了跨国倡议网络。<sup>②</sup>

这种跨国倡议网络以各种形式出现，其中一种为“公私合作伙伴关系”，这种机制将企业行为者，社会团体和政府行为者聚集在一起，共同解决具体的公共政策问题。可再生能源及能源效率伙伴关系计划（REEEP）就是一个例子，这是一个在可再生能源、气候变化和可持续发展领域开展合作的多方利益平台，它的成员包括政府、商业企业、民间组织代表以及其他国内和国际组织。跨国治理的另一种组织结构是“私人制度”，是指非国家行为体自愿在特定问题领域承诺遵守自律规范和准则。采掘业透明度行动计划（EITI）就是一个例子，其目的是让跨国公司自愿公布其向出口国的支付细节，以减少上游石油和天然气行业中的腐败和贪污问题。采掘业透明度行动计划可以看作是全球能源和气候治理领域信息化治理的一部分。<sup>③</sup>

表3列出了目前全球主要能源治理机制的治理目标，虽然其中只反映了机构活动的重点，没能呈现这些活动的功效和目标差异，但是依然不难看出主要政府间能源组织都将确保能源供需安全作为重要的行动目标，对能源可及性和国际安全的关注度次之，而对缓解气候变化和维护能源公平的关注反倒不如世界银行等非能源国际机构。因此，政府间能源组织在很大程度上反

---

Philippines, 2003.

① Dennis Tirpak and Helen Adams, “Bilateral and Multilateral Financial Assistance for the Energy Sector of Developing Countries,” *Climate Policy*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 135-151.

② Fran Biermann and Philipp Pattberg *Global Environmental Governance Reconsidered*, Cambridge, MA: MIT Press, 2012, p. 73.

③ Ann Florini and Saleena Saleem “Information Disclosure in Global Energy Governance,” *Global Policy*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 144-154.

映了市场自由主义的观点，而类似多边发展银行这样的组织受环保主义和绿色社会认知框架的影响更大。与其不同的是，大多数跨国倡议网络都把能源安全问题与环境可持续性结合起来，将市场自由主义和环保主义的认知框架相结合，倡导和推进绿色经济的发展。值得注意的是，这些机构在相同目标上的行动力也是不同的。比如，国际能源机构、国际原子能机构、国际可再生能源机构和世界银行都在关注气候变化问题，但是其行动效果存在实质性差异。即使这些机构具有相同的目标，但其关注点却各不相同。例如，国际能源机构、石油输出国组织、国际可再生能源机构都关注能源供需安全，但国际能源机构关注的是石油和其他能源的供应安全，石油输出国组织侧重于石油需求的安全性，而国际可再生能源机构则专注于替代石油市场。

表 3 全球主要能源治理机制的治理目标

	能源 供需安全	能源 可及性	国际 安全	环境 可持续性	能源 公平正义
国际能源机构	√	√		√	
石油输出国组织	√				
国际能源论坛	√	√			
国际原子能机构	√		√	√	
能源宪章条约	√	√	√		
国际可再生 能源机构	√			√	
世界银行	√	√		√	√
亚洲开发银行	√	√		√	√
可再生能源及能源效率 伙伴关系计划				√	
采掘业透明度 行动计划					√

资料来源：作者自制。

显然，全球能源治理呈现出主体多层次、目标多元化、机制碎片化的治理网络，<sup>①</sup>这其中既有经济效率、能源独立、环境保护和能源公平多种价值目标相竞争，又有国家、国际组织、商业企业、民间社团等多重利益相博弈。就治理结构而言，在全球能源治理网络中，代表发达国家利益的国际能源机构居于主导地位，其次是石油输出国组织、天然气出口国论坛（GECF）等代表生产国利益的能源组织，最弱的是世界银行、亚洲开发银行等提出的一系列消除能源贫困计划，主要代表发展中国家利益。这三方形成了全球能源治理的不对称“三角”结构（见图3）。与此同时，能源宪章条约、国际能源论坛等机构为三方构建起对话平台，G7和G20峰会进程丰富了“三角”结构的功能并促成其行动，各类跨国倡议网络则成为推动全球能源治理的重要力量。当然，全球能源治理是由国际、国家和国家以下各方之间互动形成的。因而，在能源领域的国际与国内互动也是至关重要的。例如，国际能源机构与其成员国之间的合作，其中包括分享能源政策的最佳实践，以改善成员国的国家能源治理。

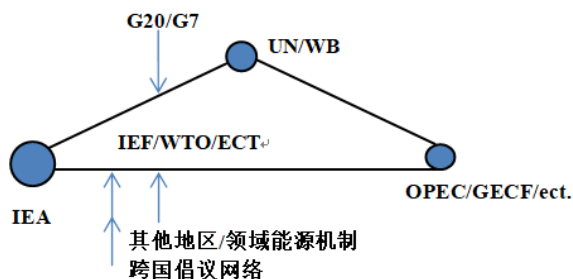


图3 全球能源治理的不对称“三角”结构

资料来源：叶玉：《全球能源治理：结构、挑战及走向》，《国际石油经济》2011年8期第45页。

<sup>①</sup> Aleh Cherp, Jessica Jewell, and Andreas Goldthau, “Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity,” p. 79.

#### 四、中国参与全球能源治理的战略选择

目前，中国与全球主要能源治理机制的合作表现出合作对象多层次、范围多元化、领域多样化的特点。具体来讲，中国与全球能源治理机制的合作对象包括各国政府、国际组织、非政府组织或跨国公司等，合作范围涵盖石油、天然气、煤炭、核能、可再生能源等，合作领域涉及能源生产、能源信息统计、能源技术、能源运输、能源转型、能源环境等。不过，中国参与全球能源治理机制总体上合作的程度不深，基本处于积极对话和政策协调阶段，在全球能源治理中的主导权和话语权有待加强。

第一，构建新的能源安全观，以表明中国意在积极参与全球能源治理的态度。中国传统的能源安全观具有明显的“重商主义”心态，采取了战略性方案，<sup>①</sup>更多强调国家安全属性，而不是对全球能源市场的依赖。为了破解“马六甲困局”而不遗余力地打通陆路能源通道，虽规避了传统上的安全风险，但依然存在政治风险，以及可能面临的巨大的经济损失，这并非保障中国能源供应的最佳方案。此外，在实施鼓励能源企业“走出去”战略背景下，中国国有能源公司在与国外企业竞争的过程中采用高于市场价格的出价并承诺大量经济和社会投资捆绑销售，这不仅会让国外企业对中国国有能源企业表现出不信任，还使西方国家对中国产生了“锁定全球能源供应”这样的质疑。<sup>②</sup>这样的能源安全观念和能源外交手段势必会影响与西方国家开展能源对话与合作。

国际能源贸易和境外能源开发都与国际政治经济关系密切相关，在国际政治层面与军事因素不可分割，在国际经济层面，究其本质则是相互依赖。所以，对于从境外获取能源的政治风险既不能忽视也不应过分夸大，国际能源运输通道不应被视为大国争霸的工具，而应看作国际能源贸易的公共产

---

<sup>①</sup> Zhang Jianxin, "Oil Security Reshapes China's Foreign Policy," Working Paper, No. 9, The Hong Kong University of Science and Technology, 2005-2006, p. 5.

<sup>②</sup> David E. Sanger, "China's Rising Need for Oil Is High on U.S. Agenda," *New York Times*, April 19, 2006.

品，<sup>①</sup> 与其他国家共同维护。自 2006 年起，中国提出要构建一种新的能源安全观，倡导通过国际合作来解决能源安全问题。自党的十八大明确提出“人类命运共同体”理念以来，中国主张权责共担，加强与其他国家在能源资源安全、全球气候变化等全球性问题上的对话与合作，这都体现了中国希望参与全球能源治理的积极意愿。中国参与全球能源治理的目标相信也将会逐步提升到相应高度。

第二，倡导全球能源公平，维护新兴经济体与发展中国家的共同利益，推进全球能源治理体系的公平性和民主化建设。中国的全球能源治理观应立足于发展中国家的角度，应致力于能源可及性问题。在所谓的经济金字塔底层的 40 亿人中，能源贫困是一个亟待解决的问题，在经济发展落后的发展中国家尤为突出。中国可以将消除全球能源贫困作为保障人权的一个路径，从而获得发展中国家的支持，在某种程度上可以增加中国在全球能源治理中的话语权。事实上，中国已开始在这方面进行努力，2016 年，国家能源局在北京举办了 G20 能源部长会议，达成了《加强亚太地区能源可及性：关键挑战与 G20 自愿合作行动计划》，中国表示将积极支持能源可及性推动工作。此外，中国应积极与其他新兴经济体在全球能源治理领域展开合作。目前，西方发达能源大国依然掌控着全球能源市场化进程，主导着国际议程的设置权、能源规则的制定权、执行决议的行动权。因而，中国应尽快推动新兴经济体之间构建能源合作的制度性框架，努力拓展参与全球多边能源合作的渠道，以此提升新兴经济体在全球能源治理体系中的话语权。

第三，推动世界能源转型，将全球能源治理重点转向环境的可持续性。根据国际政治经济学理论，全球能源治理体系的上层建筑国际能源机构和机制，应该随着国际能源经济基础和环境气候变化而变化。比如，传统的国际能源治理制度应该向综合性国际能源治理制度转变。究其本质，当今全球能源治理的根本问题就是如何处理化石燃料的利用与其外部性之间的矛盾，换句话说只有推动清洁能源和可再生能源的开发利用，加强环境和气候治理，才能为全球能源治理提供持续动力。中国在能源转型和应对气候变化方面的

---

<sup>①</sup> 查道炯：《中国的能源安全：国际政治经济学的视角》，《教学与研究》2004 年第 8 期，第 66 页。

努力是有目共睹的。“十三五”规划中明确指出，到 2020 年实现单位国内生产总值二氧化碳排放比 2015 年下降 18%，非化石能源占一次能源消费比重达到 15%。由于该指标为约束性指标，可以通过政治保障得以执行，因而多个国际组织对中国的能源转型政策给予高度好评，同时也激励了大量社会资本投资清洁能源。2017 年中国的清洁能源投资达到了 1 326 亿美元，同比增长了 24%，成为全球第一大清洁能源市场。然而，目前中国在国际碳市场的话语权仍然缺失，非化石能源消费量与发达国家相比依旧存在差距，这都会阻碍中国提升在全球能源治理中的话语权。

第四，推进全球能源治理制度机制创新，加强全球能源治理的执行力。一方面，中国应大力发展“一带一路”区域能源治理平台，使之融入当前主流全球能源治理体系；另一方面，应推进 G20 全球能源治理的机制化，增强其在全球能源治理中的执行力。“一带一路”建设为中国与国际社会合作构建了一个新的平台，同时也为中国探索全球能源治理路径提供了新思路。“一带一路”沿线国家多为世界主要能源生产国和消费国，中国深化与沿线国家的能源合作，尤其是多边能源合作，有利于欧亚能源格局由传统的“双边”能源合作向“多边”全球能源治理转变。中国一直致力于在“一带一路”框架下开展能源合作，为能源生产国和消费国搭建一个开放共享的对话平台。这个平台不同于 IEA 和 OPEC，将充分考虑到发展中国家的利益。中国在“一带一路”建设中应努力推进沿线国家之间的多边能源合作，搭建区域内互联互通的能源基础设施网络，建立有效的能源投资金融保障体系，创造该倡议沿线能源资源整合产业链，确立跨境能源运输安全的相关保障制度等。

除了“一带一路”建设中的能源合作，G20 是目前中国最适合开拓全球能源治理的平台。从 G20 目前的非正式论坛的制度性质来看，它尚难成为同盟型或协作型国际能源组织，因而，替代 IEA 这样的国际能源组织还很困难。不过，G20 涵盖了全球最有影响力的各个经济体，其中包括非 IEA 正式成员国，因为 G20 是一个可以将新兴经济体纳入全球能源治理的平台，而且 G20 具有多层次能源治理主体之间的政策协调能力，这也是其他国际能源合作机制所不具备的。随着 G20 从危机应对向常态化治理机制转型，中国应深化



G20 框架下各类能源组织的合作,以通过 G20 平台推动更多国家在全球能源领域形成共识。

第五,提高国内能源治理能力,解决本国能源外部性问题,并增强能源统计工作透明度。全球能源治理与国内能源治理是分不开的。全球能源治理面临的一个最大的挑战就是对外部性的治理,因而中国首先应该处理好外部性问题,应积极推动能源结构调整,提高能源利用效率,鼓励新能源技术的开发和利用。另外,由于中国公布的能源数据与 IEA 等机构的能源统计数据存在不小的差异,常常受到外界的质疑,此类问题的妥善解决,将有助于降低国际合作的边际成本。

总之,全球能源治理正面临着治理主体多层次、治理目标多元化和治理机制碎片化的三重挑战。在全球能源治理过程中既要积极推动全球能源市场化,并努力消除能源贫困,又要避免能源全球化和市场化产生的环境破坏和社会不公。就目前而言,构建一个全新的、全面的、权威的全球能源治理机制并不现实,但并非不能实现全球能源治理的主要目标,而实现这些目标的关键问题在于协调各国之间的能源政策。因而,中国在参与和推进全球能源治理的过程中,应积极融入现有的全球能源治理机制,即使出于身份和国家利益的考虑,暂时无法加入同盟型国际能源组织,但至少应加快与这些组织机构的实质性合作。唯有如此,中国方可有效促进和协调主要国际能源组织之间的合作,从而在全球能源治理中发挥自己应有的作用。

[责任编辑: 樊文光]

# 中国的海外撤离行动

## ——模式、机遇、挑战

项文惠

**【内容摘要】** 海外撤离行动作为海外公民保护最典型、最直接的手段和实践形式，既是人类海外利益拓展的必然结果，也是国家安全边界延伸的客观要求。从国际关系领域高级政治和低级政治的二分法出发，西方大国将海外公民安全置于国家整体利益或总体国家安全相对重要的战略地位，属于低级政治滞后模式，中国将海外公民安全置于与军事安全、政治安全等高级政治同等重要的战略地位，属于低级政治优先模式。两种模式在海外公民撤离的行为体、撤离时机、撤离费用、撤离的对象和地点、评估制度等方面具有不同特征。从战略、技术、外交环境、综合实力四个层面分析中国海外撤离行动面对的机遇，回答中国要不要、能不能以及实施什么样的撤离的问题显得尤为必要。中国的海外撤离行动在外交原则、外交内涵、外交思维等方面面临一系列挑战，塑造中国在新时代的新形象，既奉行独立自主的和平外交政策，又积极开展海外公民保护，是中国实施海外公民撤离的关键所在，应坚守只有海外公民遭遇严重人身安全威胁时才实施撤离的底线，同时，既要重视国家行为体、国家施救和政府渠道，也要重视非国家行为体、个人自救和商业渠道。

**【关键词】** 海外撤离行动 中国外交 海外公民保护

**【作者简介】** 项文惠，浙江工业大学之江学院教授（杭州 邮编：310024）

**【中图分类号】** D822 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0120-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901008

海外公民保护既是人类海外利益拓展的必然结果，也是国家安全边界延伸的客观要求。海外公民保护是相关行为体围绕海外公民安全这一明确目标，采取多样手段或构建多种机制，维护自身海外利益和总体国家安全的一种外交活动。<sup>①</sup> 海外撤离行动作为实现海外公民保护的重要手段，也是海外公民保护最典型、最直接的实践形式。

海外撤离行动的历史久远，最早可追溯到公元前 5 世纪的希波战争，因波斯大军逼近雅典，希腊城邦联军主帅地米斯托克利（Themistocles）将 10 万雅典居民撤离出城，其拥有的制海权是成功撤离的关键所在。<sup>②</sup> 中国的海外撤离行动出现于近代，明万历二十二年（1594 年）的马尼拉撤侨，被视为中国最早的海外撤离行动。<sup>③</sup> 但 1918—1921 年北洋政府在西伯利亚的护侨活动，因其具备当今海外撤离行动的许多特点，而成为中国海外撤离行动的真正开始，此次行动不仅撤回数万侨民，而且对其给予深切关怀，从而赢得国际声望。<sup>④</sup>

改革开放以来，截止于 2018 年 3 月，中国实施的海外撤离行动共计 34 次，<sup>⑤</sup> 年均 0.85 次，高于美国（平均每两年 1 次）。<sup>⑥</sup> 与西方大国不同，中国国家行为体的主体地位被给予很高的期待，“不管你身在何方，只要带着那一本中国护照，当灾难与战争来临时，国家能从世界上的任何一个地方接你回家。”<sup>⑦</sup> 另外，中国的海外撤离行动不仅把遭遇严重安全威胁的海外公民直接撤回国内（28 次，占 82.4%）或暂避安全地点（6 次，占 17.6%），使之离开已经或即将陷入战乱、政局动荡（28 次，占 82.4%）和突发严重自

① 项文惠：《中国海外公民保护的理念、内涵与未来走势》，《国际展望》2016 年第 4 期，第 76—92 页。

② 张子宇：《解码撤侨》，凤凰网，2014 年 5 月 22 日，[https://finance.ifeng.com/a/20140522/12384020\\_0.shtml](https://finance.ifeng.com/a/20140522/12384020_0.shtml)。

③ 大锤说史：《〈战狼 II〉的明朝前世——中国最古老的撤侨行动》，搜狐网历史频道，2017 年 10 月 31 日，[https://www.sohu.com/a/201364215\\_100052464](https://www.sohu.com/a/201364215_100052464)。

④ 曲晓范：《试述 1918—1921 年北洋政府在西伯利亚的护侨活动》，《华侨华人历史研究》1998 年第 1 期，第 60—65 页。

⑤ 本文根据历年《中国外交》、中国领事服务网收录的典型案例分析统计得出。

⑥ 雷曼军事现代舰船：《深度：美国撤侨没有中国积极 但的确非常专业》，新浪网，2016 年 12 月 5 日，<http://mil.news.sina.com.cn/jssd/2016-12-05/doc-ifyiyayr9099605.shtml>。

⑦ 郭蒙：《中国再撤侨 中国护照能从世界上的任何一个地方接你回家》，中研网，2017 年 9 月 25 日，<http://www.chinairn.com/news/20170925/140024710.shtml>。

然灾害（6次，占17.6%）的国家，而且由于中国的海外撤离行动关乎国家的政治、军事、经济、法律以及在国际社会的地位和影响力，正逐渐成为中国外交甚至国家战略的重要议题之一。

## 一、关于中国海外撤离行动的研究综述

目前，国内关于中国海外撤离行动的研究并不多，大致可以分为政治意义、军事条件、法律制约和机制建设四个领域。

第一，政治意义说。这类研究首先基于海外利益的维护和拓展，认为中国实施的海外撤离行动在很大程度上实现了维护海外利益的目的。约纳斯·帕雷洛·普莱斯纳（Jonas Parello-Plesner）和马蒂厄·迪沙泰尔（Mathieu Duchâtel）概括了中国维护并拓展海外利益的过程，通过对2011年利比亚撤侨这一案例的剖析，指出海外撤离行动是中国维护海外利益最典型、最直接的手段。<sup>①</sup> 吴志成分析了中国海外利益敏感性和脆弱性日渐凸显的特点，把海外撤离行动视为中国保护战略、保障机制、支持政策的实践形式，并置于国家安全战略的重要位置。<sup>②</sup> 泽尔巴（Zerba）分析了通过提升外交、军事能力实施海外撤离行动的必要性和紧迫性。<sup>③</sup> 也有学者指出，自以人为本、外交为民的外交理念提出以来，其内涵更多地体现在海外公民的保护中，海外撤离行动表明中国外交进入了民本时代，实现了从概不过问到以人为本、从外交为国向外交为民的两大转变。<sup>④</sup> 此外，中国实施海外撤离行动也有利于彰显国家形象、展示大国风范、提升外交实力和国际影响力。<sup>⑤</sup>

---

① Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm—Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015.

② 吴志成：《从利比亚撤侨看中国国家利益的保护》，《欧洲研究》2011年第3期，第30—32页。

③ Shaio H. Zerba, “China's Libya Evacuation Operation: A New Diplomatic Imperative—Overseas Citizens Protection,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 90, 2014, pp. 1093-1112.

④ 李玲飞：《中国外交迎来民本时代——从历次撤侨行动看中国民本外交思想》，《学习月刊》2011年第4期，第33—34页；阚道远：《试论中国人本外交的新发展——利比亚撤侨的实践与启示》，《学术探索》2011年第6期，第42—46页。

⑤ 刘阳子：《撤侨行动提升国家形象》，《国际公关》2011年第2期，第22—23页。

第二，军事条件说。这类研究从军事管理学的角度分析医卫后勤保障、物资供应运输对海外撤离行动的影响，认为中国具备了一定条件。一些学者指出，医卫后勤保障作为海上军事化救援的一种方式，在预警、预案、训练演练、药材保障、联合协同、防治结合等方面已经积累了经验，<sup>①</sup> 由于物质保障方面还存在一些问题，应把应急运输纳入军事交通运输的职能范围，物质保障的常规化、常态化是实施海外撤离行动的基础。<sup>②</sup> 还有学者采用系统动力学方法构建理论模型，预测客车、客轮、客机等交通工具在海外撤离行动中的时间、数量、次数，从而为制定方案提供理论依据和技术支撑。<sup>③</sup> 此外，一些学者还基于地缘政治、地缘经济二分法，认为中国在中东的柔性军事存在旨在维护能源、投资和贸易利益，但无论护航编队还是后勤补给基地，都在海外撤离行动中发挥了辅助性作用。<sup>④</sup>

第三，法律制约说。海外撤离行动是主权国家保护本国公民的责任观念的体现，但因在本土之外实施，既涉及国与国之间的双边关系，也受到《维也纳领事关系公约》（Vienna Convention on Consular Relations）、《维也纳外交关系公约》（Vienna Convention on Diplomatic Relations）等国际法的影响，故首先需解决其复杂性、规则性尤其是合法性问题，这是如何实施海外撤离行动的前提。一些学者认为现有国内法、国际法的相关条款，虽可作为中国海外撤离行动合法性的依据，但因定位不够明确，需对基本原则、实施机构及指挥机制、实施程序、配套机制等进行专门性立法。<sup>⑤</sup> 另外，由于海外撤离行动本质上并不属于“保护的责任”下的人道干涉行为，因此可通过军队介入撤离，实现从领土安全守卫者向全球安全治安官角色的转变。<sup>⑥</sup> 在

---

① 杨扬等：《非战争军事行动境外大规模海上撤侨卫勤保障的特点与对策思考》，《东南国防医药》2013年第3期，第310—312页。

② 肖晶晶等：《海外撤侨应急运输特点分析》，《国防交通工程与技术》2012年第3期，第1—3页。

③ 岳奎志、史建国：《基于系统动力学的国家撤侨方案预测模型》，《计算机仿真》2012年第11期，第355—359页。

④ 孙德刚：《论新时期中国在中东的柔性军事存在》，《世界经济与政治》2014年第8期，第4—29页。

⑤ 薛洪、詹翔宇：《军队撤侨行动的法律保障》，《西安政治学院学报》2012年第6期，第92—95页。

⑥ 李伯军：《论我军开展武装撤侨行动的法律问题》，《法治研究》2012年第12期，

海外公民遭遇安全威胁时，因“保护的责任”不能作为中国实施干预行动的基础，中国长期坚持的尊重主权、互不干涉内政原则开始陷入困境，海外撤离行动凸显了这一点，因此适度调整、部分改变一些原则是必要的，倒逼中国重新考虑国内规范，<sup>①</sup>正如高敬文（Jean-Pierre Cabestan）所指出的，中国已在接受国配合或不反对时实施海外撤离行动，这意味着其传统外交政策原则有了更多的灵活性，而且可能会在更有挑战性的局势和非友好的环境中实施，这会迫使中国作出一些更艰难的决定，<sup>②</sup>甚至在越来越多地向海外公民提供保护时摆脱这一政策的束缚。<sup>③</sup>此外，还有一些学者认为，海外救援因在国际法和国际公约框架内实施，不是对他国的干涉，与互不干涉内政原则并不相悖，但如何平衡两者之间的关系，将考验中国的国家智慧。<sup>④</sup>

第四，机制建设说。多数学者分析了领事保护机制在海外撤离行动中的运行情况，认为无论预防还是应急都取得了一定成效。<sup>⑤</sup>一些学者以“5·13”越南撤侨为典型案例，从事前的预防和预警、事中的应急响应、事后的恢复工作三个环节，评判领事保护机制的成功与不足之处。<sup>⑥</sup>还有一些学者根据危机管理理论，将海外撤离行动划分为事前预防和应急机制、事发监测和预警机制、事中处置和救援机制、事后安置和评估机制四个阶段，比较中国、美国、英国领事保护机制的异同和优劣，认为中国的领事保护机制科学而高效，但可在事前的信息搜集、风险预测、宣传教育培训，事中与其他行为体合作、信息透明，事后授权相关机构监督评估等方面加以完善。<sup>⑦</sup>还有一些

---

第98—106页。

① Anastasia Shesterinina, “Evolving Norms of Protection: China, Libya and the Problem of Intervention in Armed Conflict,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 29, Issue 3, 2016, pp. 812-830.

② [法]高敬文：《海外公民的保护、主权和不干涉内政》，节大磊译，《国际政治研究》2013年第2期，第48—52页。

③ Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner, and Zhou Hang, *Protecting China's Overseas Interests—The Slow Shift away from Non-Interference*, Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper 41, June, 2014.

④ 王丽霞、肖群鹰：《海外涉侨突发事件的政府救援响应研究》，《政治学研究》2013年第4期，第57—66页。

⑤ 夏莉萍：《领事保护机制改革研究——主要发达国家视角》，北京出版社2011年版。

⑥ 卢文刚、黄小珍：《中国海外突发事件撤侨应急管理研究——以“5·13”越南打砸中资企业事件为例》，《东南亚研究》2014年第5期，第79—88页。

⑦ 尹昱：《论海外撤侨——从危机管理的视角》，暨南大学硕士学位论文，2015年。

学者在对 2000—2015 年中国海外撤离行动梳理后，将其机制概括为决策形成、内部协调、社会配合、国际合作、方式选择五个层面，且在军事撤侨方式、军事装备水平、经费筹措平台诸方面存在继续提升的空间。<sup>①</sup> 还有学者以中东地区的撤离行动为研究对象，验证中国海外安保体系在预警、应急、服务、协作等方面的特点。<sup>②</sup>

海外撤离行动作为中国保护海外公民的重要手段，其必要性和可行性已被普遍认知，但学界对中国海外撤离行动的研究仍明显不足。

第一，从研究资料看，现有研究成果很少把中国海外撤离行动研究与既有基础资料的解读有机结合起来。迄今尚未建立完整的海外撤离行动数据库或案例库。但有两类基础资料，一类是媒体报道汇编，<sup>③</sup> 另一类是纪实文学作品，<sup>④</sup> 这些资料是观察海外撤离行动的第一手资料。只是现有研究缺乏对这些资料的使用，尤其是忽视了这些基础资料背后蕴含的重要意义。

第二，从研究方法看，现有研究成果缺乏对中国海外撤离行动与西方大国差异性的对比分析。海外撤离行动在海外公民保护中扮演着重要角色，是主权国家实现海外公民保护的重要手段。但是，中国与西方大国在战略、实施上是否存在共同性、差异性，有没有形成不同模式，中国作为发展中国家为什么实施海外撤离行动的频率和影响反而超过西方大国，对于这些问题，学界并未做出详细解答。

第三，从研究内容看，现有研究成果缺乏对中国海外撤离行动的理论研究。学者普遍关注海外撤离行动的现状，并围绕若干典型案例，从必要性、可行性、法律制约、机制建设四方面进行探讨，分为政治意义说、军事条件说、法律制约说、机制建设说，但未从理论层面把上述“四说”综合起来解

---

① 徐磊：《试析 21 世纪中国撤侨机制建设》，外交学院硕士学位论文，2016 年。

② 胡水清：《非传统安全视角下中国海外安保体系研究——以中国在北非中东撤侨为例》，上海师范大学硕士学位论文，2018 年。

③ 例如：Operation Quickstep: Australian Defence Force, 2006 Fijian Coup d'Etat, Laisenia Qarase、International Reactions to the 2006 Lebanon War by Evacuations and Aid。

④ 张兵、梁宝山主编：《紧急护侨——中国外交官领事保护纪实》，新华出版社 2010 年版；《国家行动——利比亚大撤离》编委会编：《国家行动——利比亚大撤离》，人民日报出版社 2011 年版；《外交官在行动——我亲历的中国公民海外救助》编委会主编：《外交官在行动——我亲历的中国公民海外救助》，江苏人民出版社 2015 年版。

读，即没有梳理和挖掘中国海外撤离行动的条件、实施、调整之间的逻辑关系，尤其是对中国海外撤离行动面对的机遇和挑战缺乏分析。

## 二、中国海外撤离行动的模式选择

海外撤离行动也被称为“非战斗人员撤离行动”（noncombatant evacuation operations, NEO），指主权国家把本国和其他国家海外公民撤至安全地点的保护行为，<sup>①</sup> 涉及诸多细节。例如，是否只在战争即将发生时才撤离，是否与接受国有建设性合作关系才撤离，应快速还是缓慢撤离，与其他国家共同还是单独撤离，在资源受局限时选择竞争还是分享，相距多远才撤离，派遣国的责任的延伸程度，就近撤至安全地点还是邻国或国内，撤离费用由谁承担，<sup>②</sup> 甚至还需关注撤离后的海外资产的问题，如未完成的工程、投资项目。<sup>③</sup> 但是，保护海外公民尤其是遭遇严重安全威胁时的公民人身安全是海外撤离行动的最主要考量因素。

按照自然属性和重要性的不同，在国际关系领域，国际问题有高级政治和低级政治之分。国际政治的类型不同，合作博弈的方式也不同。属于高级政治的问题往往以“硬方式”来解决，如战争、结盟、实力扩张、军事对抗等。属于低级政治的问题往往以“软方式”来解决，如外交、非战争的军事行动、综合治理等。

按照高级政治和低级政治的二分法，海外公民安全被普遍认为是国际关系领域的低级政治。但全球化和信息化推动国际政治逐步从高级政治扩展到低级政治，使两者之间出现了模糊、交织、重叠的趋势，两者的地位和作用顺势发生变化，某些时候低级政治的力量也会起决定性作用。<sup>④</sup> 在全球相互

---

① David T Stahl, *Noncombatant Evacuation Operations in Support of the National Military Strategy*, Biblioscholar, 2012.

② Karen Tindall and Paul Hart, “Evaluating Government Performance during Consular Emergencies: Toward an Analytical Framework,” *Policy and Society*, Vol. 30, No. 2, 2011, pp. 137-149.

③ 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，《国际政治研究》2013年第2期，第184页。

④ Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 36.



依赖成为国际关系的主要特征时，低级政治议题甚至会影响国际政治以及相关国家的战略，<sup>①</sup> 由此其超越了原来的自然属性范畴，复杂性上升。基于此，本文提出低级政治滞后和低级政治优先两种模式，以分析主权国家对国际政治战略定位与海外撤离行动实践表现之间的关联度。同时，还需要说明的是，在这两种模式之间，还存在着模式间动态变化的特点，对于这种动态变化是否能算作一种独立的模式，人们可以有不同的思考，但是，动态变化性也给了我们更多的思考空间。

### （一）低级政治滞后模式

这一模式是西方实施海外撤离行动的主要模式，它强调主权国家从优先保护国家利益尤其是军事、政治利益出发，将海外公民安全置于国家整体利益或总体国家安全的战略地位，以利于实现高级政治的首要目标。这一模式提倡发挥海外公民个体的关键作用，强调自律、自救、自保，而且具有较多考虑经济成本、非第一时间介入、有选择地协助其他国家海外公民撤离、实施后进行评估等特点。

美、英、法等西方大国是海外撤离行动低级政治滞后模式的代表。1996年美国发布第一份《美国国家利益报告》，将美国国家利益分为至关重要的利益、极为重要的利益、一般重要的利益和次要利益四个层级，并依次采取相应行动。其中，保护被恐怖组织作为攻击目标或人质的美国公民的生命财产安全排在第三层级，即一般重要的利益，并基本延续下来。<sup>②</sup> 由此可见，美国是从低级政治的角度考量海外公民利益，体现了对其战略地位的相对重视。英国《国家安全战略报告》明确国防部的核心军事任务在于保卫英国及其海外领地，确保国际和海外领地的安全，保障公民安全，<sup>③</sup> 海外公民安全排在相对重要的战略地位。法国国防部把法国公民包括海外公民安全作

---

① 杨文龙、杜德斌、马亚华：《经济权力视角下中美战略均势的地理透视》，《地理研究》2017年第10期，第1902页。

② Robert Ellsworth, Andrew Goodpaster, and Rita Hauser, Co-Chairs. "America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, 2000." Commission on America's National Interests, July 2000, pp. 5-8.

③ The British Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, London, 2010, p. 27, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf).

为国家整体利益的一部分，<sup>①</sup> 其战略地位相对重要。

西方大国在审视本国海外公民安全时，往往从低级政治的角度出发，将其置于国家整体利益中，但并非作为战略选择的首要选项。因此，其实施的海外撤离行动相对具有滞后性。首先，从撤离的行为体看，国家不再垄断或主导海外撤离行动，扮演次要或服务性角色，海外公民个体则被界定为应发挥最关键作用的行为体。外交部门常有安全警示，例如，海外公民遭遇安全威胁时，建议搭乘商业交通工具自行撤离；对那些建议不要前往的目的地，可能无法提供协助，如果执意前往，需要保持高度警惕，对自己的安全负责。又如，只有在安全威胁迫在眉睫、接受国保护失败或派遣国斡旋无果的情况下，国家才对本国海外公民实施撤离。<sup>②</sup> 因为较之自行撤离，国家实施撤离行动的代价更大、风险更高，且不可预测。<sup>③</sup> 因此美国比较重视对应急人员、本国海外公民的培训活动和应急计划的演习。<sup>④</sup> 其次，从撤离时机看，海外撤离行动虽被认为是政治和外交努力失败后保护海外公民的最后举措，但应分警示、撤离两个阶段实施，即使在撤离阶段，仍有维持、通过商业机构撤离、国家组织撤离、撤馆等步骤，而且强调越晚越好，由于时间并不确定，经常遭到质疑。<sup>⑤</sup> 再次，从撤离费用看，西方国家以法律形式规定，国家有责任和义务实施海外撤离行动，但要向海外公民收取交通运输或医疗保健费用，并在一定期限内付清，例如，2011年从埃及撤离公民时，日本向每位本国公民收取3.4万日元，英国向本国公民收取300英镑，加拿大向本国公民收取400美元。<sup>⑥</sup> 英国、澳大利亚等国则鼓励本国公民赴海外前购买旅行保险，在撤离时由旅行社提供免费交通工具。在2004年印度洋海啸撤离时，

---

① French Department of Defence, *France's Strategic Goals*, 转引自汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，《国际观察》2009年第2期，第31页。

② Tom Ruys, "The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited," *Conflict and Security Law*, Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 233-271.

③ 夏莉萍：《西方国家领事保护中的“可为”与“不可为”》，《世界知识》2017年第17期，第45-47页。

④ United States Government Accountability Offices, *Evacuation Planning and Preparations for Overseas Posts Can Be Improved*, GAO-08-23-State Department Evacuations, October, 2007.

⑤ "Libya Unrest: UK's First Rescue Flight Arrives," BBC, February 24, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12557727>.

⑥ 李颖浩：《撤侨：谁来买单》，《看世界》2015年第9期，第21—22页。

瑞典派出 20 架飞机、德国派出 11 架飞机、法国派出 10 架飞机，英国仅派出 1 架飞机，因为大部分英国公民选择了免费飞机。<sup>①</sup> 复次，从撤离的对象和地点看，西方大国把需要撤离的海外公民分为“被要求撤离的”“可以安排撤离，但不进行强制要求的”“其他国家的”三类，并严格控制第三类人员数量。第三类人员需要具备三个条件，即由其派遣国或个人承担费用、不构成对本国海外公民撤离在交通工具等资源上的竞争、有领事保护的委托，同时考虑距离、国家关系、交通工具等因素，一般以就近撤至安全地点为原则，如美国的安全港概念<sup>②</sup>、英国的层层向上模式<sup>③</sup>。最后，从评估制度看，西方大国对海外撤离有严格的评估制度，如美国由政府问责办公室负责评估，<sup>④</sup> 英国由审计局负责评估费用，外交部负责评估程序，形成书面材料《领事撤离程序检查》，存入议会的图书馆。<sup>⑤</sup>

## （二）低级政治优先模式

这一模式指主权国家从优先保护海外公民的角度出发，将海外公民安全置于与高级政治同等重要的战略地位，保护海外公民的人身安全是首要目标。中国的海外撤离行动属于低级政治优先模式，强调充分发挥国家作为最重要行为体的关键作用，利用多种资源。具有较少虑及经济成本、第一时间介入、无选择地协助其他国家海外公民撤离、实施后缺乏评估等特点。

中国是海外撤离行动低级政治优先模式的主要实践者。由于海外撤离行动对维护国家形象和尊严具有重要意义，事关党和政府的形象和执政能力建设，<sup>⑥</sup> 因此“积极维护中国公民在海外的生命安全和合法权益”<sup>⑦</sup> 被写入历

① Review of the Experience of United Kingdom Nationals Affected by the Indian Ocean Tsunami, Review by the National Audit Office Assisted by the ZITO TRUST, November 2006.

② 刘源：《美国领事危机管理机制研究——以非战斗人员撤离行动为例》，外交学院硕士研究生，2018 年，第 26—27 页。

③ 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，第 178 页。

④ United States Government Accountability Offices, *State Department: The July 2006 Evacuation of American Citizens from Lebanon*, GAO-07-893R U.S. Evacuations from Lebanon, June, 2007.

⑤ 夏莉萍：《领事服务：还是“灰姑娘”吗》，《世界知识》2013 年第 12 期，第 19 页。

⑥ 《外交部设立领事保护中心 杨洁篪要求要以人为本》，中国政府网，2007 年 8 月 23 日，[http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/23/content\\_725700.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/23/content_725700.htm)。

⑦ 温家宝：《2005 年政府工作报告》，《人民日报》2005 年 3 月 16 日，第 1 版。

历年《政府工作报告》和党的十八大报告中。十九大报告又提出以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全。<sup>①</sup>从这个意义上讲，中国是从高级政治的角度考量海外公民保护的。

中国的海外撤离行动以优先保护海外公民尤其是遭遇严重安全威胁时的人身安全为出发点和聚焦点，与国家战略中的军事安全、政治安全等高级政治处于同等重要的地位，因此具有优先性。首先，从撤离的行为体看，国家一直发挥着主导作用，同时，中资企业、华人商会、当地部族等非国家行为体也参与海外撤离行动，分担核实人数、联系登记、购买物资、确定安置场所等具体工作。但是尚未充分重视海外公民个体的作用，也缺乏应急培训。其次，从撤离的时机和地点看，中国是海外公民遭遇严重安全威胁时快速反应的国家之一，做出海外撤离行动的决定不超过72小时，<sup>②</sup>因此，几乎每次都是最早实施撤离，而且撤离迅速。此外，多数情况下都是撤回国内。在34次海外撤离行动中，直接撤回国内15次，占44.1%；暂避安全地点、然后撤回国内14次，占41.2%；就近撤至安全地点5次，占14.7%。再次，从撤离费用看，中国政府几乎承担了每次海外撤离行动的费用，例如，2006年黎巴嫩的撤离行动，政府不仅承担了在黎巴嫩的费用，而且承担了撤至第三国叙利亚以后发生的费用。2011年的利比亚撤离，共花费152亿美元，人均4238美元（约合人民币2.8万元）。<sup>③</sup>复次，从撤离对象看，中国正在展示全球最大的社会主义发展中国家的责任和担当，不论国家大小、关系远近，必要时都会选择协助撤离，而且不收取相关费用，例如，在2011年利比亚撤离时，中国协助撤离希腊等12国民众2100名，在2015年也门撤离时，中国协助撤离巴基斯坦等15国279名他国公民。<sup>④</sup>最后，从评估制度看，虽然缺乏严格的评估制度，但外交部会对每一次海外撤离行动进行总结。

---

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017年10月27日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1027/c1001-29613459.html>。

② 夏莉萍：《海外撤离与大国外交》，《人民论坛》2011年第4期，第42—43页。

③ Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm—Protecting Citizens and Assets Abroad*, p.114.

④ 参见中国领事服务网（<http://cs.fmprc.gov.cn/>）“祖国助你回家”栏目相关报道。

### （三）低级政治滞后模式与优先模式之间动态变化的特点

低级政治滞后模式与低级政治优先模式之间并非是绝对对立的，而是动态变化的，尤其在现实实践中，海外撤离行动的特征或要素会随时发生变化。原因是模式的选择除了由海外公民安全在国家战略中的地位决定外，安全威胁的程度及其影响也是重要因素。从实践表现看，西方大国是低级政治滞后模式的代表，但会根据安全威胁挑战国家利益的程度和影响，调整既有的模式。相应的，中国是低级政治优先模式的代表，但也会根据安全威胁情况进行判断，在撤离行动的实施上更加理性和成熟。

就西方而言，尽管其海外撤离行动在多数情况下会选择滞后模式，但也会进行适度调整。一方面，由于国家依然是最关键的行为体，突出表现在把海军作为从发生军事冲突或有潜在冲突危险的地区实施撤离的后盾和保障，例如，美国国务院与国防部签署的《保护从海外危险地区撤离美国公民和指定人士的协定书》，明确了各自的责任和义务，标志着海外撤离行动现代机制的形成。<sup>①</sup> 俄罗斯也多次讨论使用武装部队实施撤离的原则。<sup>②</sup> 另一方面，一些个案也具有低级政治优先模式的特征，例如，在 2002 年巴厘岛撤侨时，澳大利亚不仅使用军用飞机，也协助其他国家海外公民撤离。在 2004 年印度洋海啸撤离时，西方大国都在第一时间派出军队，尤其是美国派出以航母为核心的海军战斗群，发挥了先锋队作用。<sup>③</sup> 在 2006 年黎巴嫩撤离时，美国派出 6 艘战舰、2 200 名海军陆战队员，撤离 2.5 万名海外公民。<sup>④</sup>

就中国而言，其海外撤离模式也并非一成不变，如海外公民个体的作用正被逐渐重视，出现了公民个体与国家行为体共同参与的态势，还表现出政府渠道和商业渠道、援助撤离和自行撤离相结合的新特点。例如，2015 年的也门和尼泊尔撤离，中国政府派出舰船或陆航直升机组织撤离，并承担撤

① 尹昱：《论海外撤侨——从危机管理的视角》，第 34 页。

② Onur Güven and Olivier Ribbelink, "The Protection of Nationals Abroad: A Return to Old Practice?" *Fundamental Rights in International and European Law*, Hague: T.M.C. Asser Press, 2016, pp. 45-72.

③ 《海啸“调动”了各国军队参加救援》，北方网，2005 年 1 月 6 日，<http://news.enorth.com.cn/system/2005/01/06/000939489.shtml>。

④ United States Government Accountability Offices, *State Department: The July 2006 Evacuation of American Citizens from Lebanon*, GAO-07-893R U.S. Evacuations from Lebanon, June, 2007.

离费用，同时增派商用客机，鼓励海外公民自行购票撤离。<sup>①</sup> 2017年，在巴厘岛火山爆发前夕，中国政府多次提醒中国游客暂勿前往，如仍坚持前往，有可能面临极高的安全风险，因安全问题需要救助而产生的费用需自理，此后1.5万名滞留巴厘岛的中国公民都是搭乘82个国内外商业航班撤回国内的。<sup>②</sup> 2018年3月，外交部就《中华人民共和国领事保护与协助工作条例（草案）》向社会公开征求意见，这一规定将以法律形式确定下来。

### 三、中国海外撤离行动面临的机遇

本文从战略、技术、外交环境、综合实力四个方面阐述中国的海外撤离行动面对的机遇。在战略层面，既有需求，也有综合考量；在技术层面，目前已经具备了必要的保障和战术支持条件；在外交环境层面，具备必要的领事活动保障环境；就综合实力而言，经济的发展打下了良好的基础。同时，笔者也将回答中国要不要、能不能以及实施什么样的海外撤离行动的问题。

#### （一）战略层面

中国的改革开放和现代化建设需要中国的企业和人员“走出去”，形成了中国与世界的互动、交融以及中国利益向全球拓展的过程。2014年赴海外的中国公民首次突破1亿人次；<sup>③</sup> 从2013年开始，中国成为全球第一大能源消费国、第一大石油进口国，对石油的依赖度接近70%；<sup>④</sup> 进出口贸易大幅增长，是世界上近2/3国家的第一大贸易伙伴；2015年，中国FDI存量首度超过1万亿美元。<sup>⑤</sup> 另外，历经适应、推进、转型三个阶段，中国对海

---

① 《外交部举行我支持尼泊尔抗震救灾和向在尼中国公民提供领事保护工作吹风会》，外交部网站，2015年5月7日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1261578.shtml>。

② 赵岭：《深思！“12道金牌”提醒，挡不住他们飞扑巴厘岛》，中国领事服务网，2018年4月27日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/lbdxal/xztlbldzggmhgz/t1555106.shtml>。

③ 周音：《2014年中国出境旅游首破亿人次》，中国新闻网，2015年1月15日，<http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-15/6973744.shtml>。

④ 欧阳春香：《我国石油对外依存度将逼近70%》，财经网，2018年3月16日，<http://politics.caijing.com.cn/20180316/4419374.shtml>。

⑤ 周锐：《中国对外直接投资存量首度突破万亿美元》，中国新闻网，2016年2月29日，<http://www.chinanews.com/cj/2016/02-29/7777853.shtml>。

外利益的认知和保护呈螺旋式上升态势，<sup>①</sup> 海外公民安全不仅是与军事安全、政治安全等高级政治同等重要的问题，而且每一阶段实施的海外撤离行动数量逐年增长。中国是发展中国家，仍面临艰巨的改革、发展任务，以经济建设为中心、和平发展的战略在短期内不会改变，随着“走出去”战略的推进，“一带一路”倡议的深入，中国在必要时将继续实施海外撤离行动，模式的选择也会综合考量各种因素，并更加成熟和完善。

## （二）技术层面

军事行动能力的提升以及现代军事技术的进步，使海外撤离行动的条件发生了变化。首先，中国虽奉行不在海外设置军事基地的外交“四不原则”，但从未放弃在海外建立旨在实施区域撤侨、搜救和必要时在全球范围内执行维和、护航、解救入质、打击海盗等军民两用任务的海军临时停靠和后勤保障基地，<sup>②</sup> 因其具有重要的战略地位，是实施海外撤离行动的支撑点。其次，中国派出护航编队标志着海军由“近海防御”向“近海防御”与“远海护卫”相结合的转变，护航编队不仅完成了数千艘中外船舶的护航任务，而且为海外撤离行动提供了保障。再次，目前中国拥有水面舰艇、两栖舰艇、巡逻艇、潜艇，共计 300 多艘；2017 年，辽宁舰航母编队走出第一岛链航行训练；第二艘航母已经进行了三次海试，这反映了远程军事投送能力的提高，也将使海外撤离行动突破资源和空间的束缚。另外，中国使用军用运输机、陆航直升机实施海外撤离行动，尤其是运—20 大型军用运输机试飞成功，将成为继美国、俄罗斯、乌克兰之后，全球第四个能够研制 200 吨级大型军用运输机的国家，由此中国空军的战略运输力量持续加强。<sup>③</sup> 最后，互联网技术改变了海外撤离行动的沟通效率、交流方式。例如，2011 年从日本撤离时，中国领事保护中心两次利用微博以更直接、快速、有效、大范围的方式发布信息；<sup>④</sup> 2015 年从尼泊尔撤离时，中国领事保护中心建立微信群，第一时

---

① 项文惠：《中国的海外公民保护——战略实施、制约因素及策略应对》，第 87—103 页。

② 孙德刚：《论新时期中国在中东的柔性军事存在》，第 4—29 页。

③ 黄子娟：《专家：运 20 大型运输机或今年服役，军用需求大》，人民网，2016 年 2 月 27 日，<http://military.people.com.cn/n1/2016/0227/c1011-28154587.html>。

④ 冯悦：《外交部领事官郭少春揭秘海外撤离中国公民的幕后》，中国网，2011 年 5

间了解更多前方情况，帮助后方快速判断和决策。<sup>①</sup>

### （三）外交环境层面

在相互依存度越来越高的全球化时代，国际社会逐渐形成了“你中有我、我中有你”的人类命运共同体，有关国家合作开展海外撤离行动。中国不仅加入了包括《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》在内的 300 多个多边条约和协定，而且，截至 2018 年 8 月，中国已经与 178 个国家建立外交关系，<sup>②</sup>除了驻各国使馆之外，还在不少中心城市设立了领事馆等机构，由此使海外撤离行动能够获得多种形式的协助，如与接受国协调撤离路线，提供交通工具甚至军队护送，同意中国交通工具抵港、入境，相关国家可以提供交通工具或同意中国公民暂避、过境。随着全球化的深入，国际社会将共同构建新秩序、新环境，也更强调双边、多边、区域甚至全球层面的合作，中国的海外撤离行动将有更多的合作空间。

### （四）综合实力层面

中国的综合实力决定了海外撤离行动的规模和频率。1960 年，中国政府先后租用苏联等国的客轮，到印尼接运难侨回国，并花费 90 万元人民币辗转从希腊购买接近报废的商船用于运送难侨。<sup>③</sup>2010 年，中国国内生产总值超过日本，成为全球第二大经济体，<sup>④</sup>军费开支在 2008 年超越其他国家，位居全球第二，2017 年军费开支首破万亿元。<sup>⑤</sup>中国经济迅速发展，综合国力明显提升，为政府更好地为海外公民提供服务与保护奠定了坚实的物质基础。类似撤侨这样的行动常需动用轮船、飞机等大型交通工具，需要

---

月 17 日，[http://www.china.com.cn/international/txt/2011-05/17/content\\_22579971.htm](http://www.china.com.cn/international/txt/2011-05/17/content_22579971.htm)。

① 杨依军、郝亚琳：《外交部领保官员：热线电话、微信群在尼泊尔救援中发挥重要作用》，新华网，2015 年 5 月 6 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/06/c\\_1115200701.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/06/c_1115200701.htm)。

② 《中华人民共和国与各国建立外交关系日期简表》（截至 2018 年 8 月），外交部网站，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/2193\\_674977/](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/2193_674977/)。

③ 徐天：《亲历光华轮印尼大撤侨》，读报参考网，2012 年 10 月 11 日，<http://www.dubaocankao.com/html/news/shgc/2012/1011/3290.html>。

④ 《英研究机构：2029 年前中国将超美国成世界最强经济体》，环球网，2015 年 12 月 30 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8289076.html>。

⑤ 《2017 年中国军费将首破万亿 中国军网：为啥说不高》，中华网，2017 年 3 月 5 日，[https://military.china.com/important/11132797/20170305/30300930\\_all.html](https://military.china.com/important/11132797/20170305/30300930_all.html)。



投入大量人力和物力，如果没有有力的经济支持，很难实施这样的行动。<sup>①</sup>

#### 四、中国海外撤离行动面临的挑战及其应对

通过海外撤离行动这一最典型、最直接的手段。中国可以实现对海外公民的保护，但是在实践中，中国仍面临着诸多挑战，也亟待从理论层面加以总结。这些挑战，既从外交原则、外交内涵角度进行分析，也可以从外交思维方面加以探讨。而要应对挑战，也需要进行综合性的全面思考。

##### （一）中国海外撤离行动面临的挑战

中国海外撤离行动在实践层面面临决策不够科学、机制缺乏、费用过高等问题，但鲜有从理论层面对此加以总结的。

第一，从外交原则看，中国在实施海外撤离行动时，反复强调尊重主权、互不干涉内政等基本原则，这也是中国传统外交原则在海外公民保护中的灵活应用，但海外撤离毕竟在本土之外实施，既面临接受国的价值、信仰、主权、内政问题，也涉及双边、多边层面的关系，因此常常在遵循原则与现实问题的平衡上囿于困境，使决策十分艰难。另外，由于国际社会对中国崛起的认知变化，形形色色的“中国威胁论”“中国责任论”甚嚣尘上。尽管中国的海外撤离行动强调利用包括海军舰艇、军用直升机在内的多种军事资源，依靠柔性军事存在进行，但有时仍难免会与接受国发生矛盾和摩擦，也不可避免地与西方的既有价值、制度、规则、模式和话语权相抵触，从而使中国的海外撤离行动遭到指责。例如，2016年从新西兰撤离时，中国就面对一些国家的指责，称中国租用了所有直升机导致其他国家游客无法撤离等。<sup>②</sup>这也加剧了西方国家对中国的疑虑和误读。

第二，从外交内涵看，非国家行为体与国家行为体合作应对国际问题是全球化和信息化时代外交内涵扩大的表现之一。中国政府顺应这一趋势，努

---

<sup>①</sup> 《中国外交部领事司负责人就黎巴嫩撤侨答问》，中国网，2006年7月26日，[http://www.china.com.cn/policy/txt/2006-07/26/content\\_7025687.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2006-07/26/content_7025687.htm)。

<sup>②</sup> 《新西兰地震后 中国包下所有可用直升机安全撤离本国游客》，凤凰网，2016年11月19日，[http://news.ifeng.com/a/20161119/50283746\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20161119/50283746_0.shtml)。

力形成各方共同参与领事保护的合力，<sup>①</sup>但在实施海外撤离行动时，由于未明确不同行为体的责任边界，国家依然扮演着主导角色，海外公民个体的作用尚未完全发挥，这导致出现了重国家行为体轻非国家行为体、重国家施救轻个人自救、重政府渠道轻商业渠道的“三重三轻”现象，这些情况不仅增加了国家在撤离时的经费投入、人员配备、后勤保障等压力，也造成不少中国公民对国家力量的过度依赖，甚至一些公民不顾提醒坚持前往安全风险极高的目的地，一旦遭遇安全威胁，又期待政府实施救援和撤离活动，一定程度上加剧了安全资源供给与安全保障需求之间的矛盾。

第三，从外交思维看，中国之所以成为海外撤离行动低级政治优先模式的代表，原因在于受到五千年华夏中心主义的影响，中国在一些方面的思维与西方世界仍存在较大差异。<sup>②</sup>一方面，中国虽然在优先模式之外做了一定调整，如借鉴西方大国按照商业模式和市场规则鼓励自行撤离的做法，但开放度仍不够；另一方面，中国还局限在以目标任务为导向的阶段，没有根据海外公民保护的变化和未来走势对每一次海外撤离行动进行经验总结，更没有超越自我，向国际社会提供相关的公共产品。

## （二）积极应对中国海外撤离行动面临的挑战

随着中国海外利益的拓展、国家安全边界的延伸，通过海外撤离行动实施海外公民保护是当前和未来中国外交无法回避的课题。本文认为，在实施海外撤离行动中，如何塑造中国在新时代的新形象，消除形形色色的“中国威胁论”“中国责任论”的影响，既奉行独立自主的和平外交政策，又积极开展海外公民保护，是中国实施海外撤离行动的关键所在。

第一，中国应坚持以人为本、外交为民的外交理念，推动安全力量“走出去”，通过包括海外撤离行动在内的多种手段，推进海外安全布局和保障能力，这既能满足海外公民保护的需要，又能维护中国的能源、资源、对外贸易、直接投资等现实海外经济利益，所谓利益走向哪里，我们的安全边界

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部政策研究司：《中国外交》，世界知识出版社2012年版，第310页。

<sup>②</sup> 王义桅：《超越和平崛起——中国实施包容性崛起战略的必要性与可能性》，《世界经济与政治》2011年第8期，第142页。

就走到哪里。<sup>①</sup> 坚持尊重主权、互不干涉内政等原则，理性面对海外公民安全形势，严格坚守海外公民遭遇严重人身安全威胁时才实施撤离的底线，动辄实施撤离并不可取，且应最大限度地避免或减少使用军事力量。

第二，应明晰不同行为体的治理边界，努力改变海外撤离行动“三重三轻”的现象。其中，中国政府应正确处理自身与相关非国家行为体的关系，把工作重心放在研究制定政策、制度、法律上，建立为什么进行海外撤离、怎样实施海外撤离、谁来实施撤离的程序和框架，从而形成多个行为体共同参与的格局。同时应加强宣传、引导，使海外公民个体或企业对国家海外公民保护的正当边界形成理性的认识，<sup>②</sup> 培养自律、自救、自保能力，减少对国家保护的过度依赖，诚如网友所言，“祖国再强大，也当不了无知无畏者的保姆。”<sup>③</sup>

第三，摒弃画地为牢、固步自封思维，创设一系列成熟的制度，协调与接受国和国际社会的关系，是考验中国海外撤离行动以及外交智慧的新议题。中国应从人类命运共同体的战略高度出发，有兼收并蓄、互相借鉴的胸怀、姿态和作为，以开放、包容的方式，既吸取西方大国海外撤离行动的经验、教训，又善于总结国际社会公认的惯用做法，还要梳理、挖掘中国自身的理念、价值、方式、做法等，在积累经验、补齐短板的同时，向国际社会传播正确的信息，提供公共安全产品。

[责任编辑：陈鸿斌]

---

① 张文木：《论中国海权》，海洋出版社2014年版，第210—211页。

② 沈彬：《国家保护海外公民的边界在哪里》，凤凰网，2014年5月8日，[http://news.ifeng.com/a/20140508/40202698\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140508/40202698_0.shtml)。

③ 赵岭：《深思！“12道金牌”提醒，挡不住他们飞扑巴厘岛》，中国领事服务网，2018年4月27日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/lbdxal/xzzlbdzggmhgz/t1555106.shtml>。

# 中国参与叙利亚重建的 动因、挑战与方式\*

张新平 代家玮

**【内容摘要】** 随着外部积极力量的介入，叙利亚局势趋稳，这为国家重建提供了必要条件。结合国家重建的一般理论与叙利亚的实际状况，安全重建、经济重建和政治重建将是叙利亚重建过程中的三个重点领域。作为“一带一路”沿线的重要地理节点，叙利亚对于重建的迫切需求，给了中国参与叙利亚重建进程以可能。参与叙利亚重建，有助于稳定和恢复叙利亚及周边地区的政治经济环境，并展现中国负责任大国的形象。同时，域外大国博弈、内部派系竞争、极端恐怖主义以及叙利亚较为薄弱的经济基础对中国参与叙利亚重建也提出了挑战。受国家身份与基本外交理念的影响，经济重建将是中国参与叙利亚重建的重点领域，中国可以在促进叙利亚问题政治解决的基础上，积极参与重建事宜，帮助叙利亚早日实现国家稳定与发展。

**【关键词】** 叙利亚重建 国家重建理论 “一带一路”建设 中国外交

**【作者简介】** 张新平，兰州大学马克思主义学院教授，博士生导师（兰州 邮编：730000）；代家玮，兰州大学马克思主义学院硕士研究生（兰州 邮编：730000）

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0138-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901009

---

\* 本文系 2018 年度教育部人文社会科学研究专项“全球治理的中国方案：构建人类命运共同体研究”（18JF068）、2017 年度甘肃省哲学社会科学规划重点项目“‘一带一路’人文交流的战略目标、现实路径与实践机制研究”（ZD005）的阶段性成果。感谢王明芳、李捷、杨荣国、蒋海蛟等师友提出的宝贵修改意见。

2011年起爆发的叙利亚战争至今已持续八年,随着国际社会积极力量的介入,叙利亚战局日益缓和。2017年9月15日,叙利亚问题第六轮阿斯塔纳和谈召开,各方就在叙利亚设立第四个“冲突降级区”达成协议。<sup>①</sup>2017年11月21日至22日,伊拉克、伊朗与俄罗斯领导人相继宣布“伊斯兰国”组织已被击溃。2018年1月30日,叙利亚全国对话会议在索契顺利召开,在凝聚已有共识的基础上,进一步推进了叙利亚问题的政治解决。<sup>②</sup>通过政治协商最终解决叙利亚战争的可能性与日俱增,战后重建被提上日程。参与叙利亚的和平重建既是全球治理中国方案的积极实践,也是重要的现实与理论命题,更是体现中国负责任大国形象的有效途径。本文以国家重建的一般理论为出发点,通过分析中国参与叙利亚重建的动因以及重建过程中面临的挑战,探寻参与重建的可能路径,并以此为基础提出相关结论。

## 一、国家重建理论与叙利亚重建的主要领域

国家重建问题(post-disaster recovery)是国际关系研究领域的重点议题。重建是指一个国家在获得独立或经历了战争、内乱、外国干涉和政治动荡后其国家的发展和建设,尤其是国家机器的重新建立或国家政权的巩固。<sup>③</sup>对于重建问题的研究与重建阶段的划分,学界有着不同的观点与看法,<sup>④</sup>综合各方观点进行分析,可得出国家重建的一般过程(见表1)。

---

① Anna Ahronheim, “Sixth Round of Syria Peace Talks Kicks off in Kazakh Capital of Astana,” *Jerusalem Post*, September 14, 2017, <https://www.jpost.com/Middle-East/Sixth-round-of-Syria-peace-talks-kicks-off-in-Kazakh-capital-of-Astana-505103>.

② “Syria Opposition Missing from Russia’s Sochi Talks,” *Al Jazeera*, January 30, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/syria-opposition-missing-russia-sochi-talks-180130084154156.html>.

③ 江涛:《后冲突时代的秩序重塑——美国在海外的国家行动重建研究》,世界知识出版社2009年版,第31页。

④ 相关研究成果可参考:Sultan Barakat, *After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 249-263; Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*, Oxford: Oxford University Press, 2004; and Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001, pp. 724-726。

表 1 国家重建的一般过程

	重建准备		重建规划	重建强化
表现	和平谈判	停止冲突	稳定现状	后续改进
目标	减少激烈的军事行动，在有关国家未来发展的关键问题上达成协议	停止激烈的军事行动，签订和平协议，宣布结束战争状态	建立合法的政府并保证其运转的有效性，促进国内稳定，对重建方案进行商讨，选择合适的重建道路	在政治稳定的基础上进行持续的重建过程，逐渐恢复国家的各项职能

资料来源：笔者自制。

依据重建阶段的不同，重建可大致分为三到四个领域，即安全重建（停止现有冲突）、政治重建（建立有效政府）、经济重建（促进国内稳定）以及作为后续补充的社会重建（稳固重建成果）。安全重建是一切重建行动的前提与保障；政治重建是重建过程的核心，建立一个有效运转的新政府对于国家未来发展至关重要；经济重建是国家重建的主要方式与目的，也是国家今后能够进行社会重建的基础；社会重建是国家在重建初级目标基本达成的前提下迈向正常化的后续路径。由于长期遭受战争困扰，安全重建、政治重建与经济重建是叙利亚重建目前主要涉及的领域。

#### （一）重建的基础——安全重建

在脆弱的后冲突社会中，优先需要解决安全缺乏的问题。没有安全，其他治理功能都难以实现。<sup>①</sup> 虽然对叙境内极端恐怖主义势力的打击已获得明显成效，但安全重建依然重要。实现境内全面停战，是推进其他领域重建的根本保障。叙利亚安全重建目前面临若干主要困境。

第一，如何彻底消灭恐怖主义势力。极端组织“伊斯兰国”势力始终是

<sup>①</sup> [美]德里克·W·布林克霍夫：《冲突后社会的治理：重建脆弱国家》，民主与建设出版社 2015 年版，第 7 页。

影响叙利亚安全稳定的首要问题。叙境内的恐怖主义势力虽然遭受打击但仍未根除，对国家安全和地区稳定依然构成威胁，加之国内局势仍不明朗，恐怖主义势力有死灰复燃的可能。如何对化整为零的恐怖主义力量进行有效甄别和定点打击，防止在外部力量暗中支持下恐怖主义势力东山再起，是叙利亚在打击恐怖主义收尾阶段所要关注的重点问题。

第二，妥善解决前战斗人员的问题。解决前战斗人员的任务包括解除武装、复员和重返社会三个阶段。如果没能恢复经济并提供就业机会，重返社会将是空谈，甚至有犯罪和冲突再起的可能。<sup>①</sup> 叙利亚目前急需解决的是如何处理数量庞大的反政府武装，其中最具代表性的是库尔德人主导的“叙利亚民主军”（Syrian Democratic Forces, SDF）以及由土耳其扶植的“叙利亚自由军”（Free Syrian Army, FSA）。<sup>②</sup> 截至2018年5月4日，叙利亚政府控制全国60.2%的领土；“叙利亚民主军”控制26.7%的领土；包括沙姆解放组织在内的反对派控制10.1%的领土；极端组织“伊斯兰国”控制3%的领土。<sup>③</sup> 随着重建进程的展开，反对派将利用手中有限的资源尽可能在重建过程中谋求更多利益，政府方则需要对尚存的反对派予以遣散或整合消解，加强政府主导权，这将给地区局势带来更多的不确定性。可供参考的负面案例是“后塔利班时代”的阿富汗、后萨达姆时代的伊拉克以及后卡扎菲时代的利比亚等国家出现的政权碎片化、部落割据以及恐怖主义势力久除不绝等现实情况。<sup>④</sup>

① [美]德里克·W·布林克霍夫：《冲突后社会的治理：重建脆弱国家》，民主与建设出版社2015年版，第7页。

② 龚正：《叙利亚反对派武装组织》，《国际研究参考》2014年第10期，第22—27页。

③ “A Year on Astana Agreement, the Winners are Iranians, Russians, Turks, the Regime, and the Biggest Losers are the Opposition Factions, Tahrir al-Sham and ISIS,” *The Syrian Observatory For Human Rights*, May 4, 2018, <http://www.syriahr.com/en/?p=91151>.

④ 相关参考文献如下：汪金国、张吉军：《论后塔利班时代阿富汗的政治发展——从政治文化维度的探讨》，《南亚研究》2013年第1期，第36—9页；江涛：《利比亚和伊拉克政治重建比较分析》，《亚非纵横》2003年第4期，第48—55页；汪波：《伊拉克“后重建”时期的政治转型：中央集权抑或地方自治？》，《外交评论（外交学院学报）》2011年第2期，第51—60页；汪波：《伊拉克“后重建时期”的库尔德分离主义新危机》，《阿拉伯世界研究》2010年第3期，第35—44页；王金岩：《利比亚战后政治重建诸问题探究》，《西亚非洲》2014年第4期，第133—147页；韩志斌、闫伟：《后卡扎菲时代利比亚政治重建及前景》，《国际论坛》2013年第1期，第7—12页。

第三，如何妥善处理存在的安全区。第六轮阿斯塔纳和谈确定在叙利亚建立四个降级区，这为缓解叙利亚国内紧张局势和打击极端恐怖主义势力做出了重要贡献。但大国干涉和地区力量介入对叙利亚战争的结果影响巨大，美俄两国关于叙利亚的地缘政治博弈会直接影响叙利亚的未来走向。2018年5月15日第九轮阿斯塔纳和谈，美方并未派出观察员参与，由俄、土、伊主导建立的冲突降级区很可能沦为美俄之间战略博弈的场所。冲突降级区彻底转为安全区，需要各方进一步共同努力。如果博弈愈发剧烈，在缺乏恐怖主义这一共同敌人的情况下，各方暴露出的直接利益冲突和控制权争夺可能导致原有的降级区重新爆发新的冲突。<sup>①</sup>

## （二）重建的核心——政治重建

能否在目标国建立一个连续的、合法的政府是国家重建取得成功的决定性因素。缺乏合法的政府或关于如何组成合法政府的和平协议，会导致国家始终处于混乱状态。<sup>②</sup> 随着恐怖主义势力在叙利亚覆灭，叙利亚政治重建的挑战将主要集中在两个方面。

一方面，叙利亚没有形成较为统一的重建机制。自叙利亚战争爆发后，国际社会陆续出现过三个协商机制，即维也纳机制、日内瓦机制与阿斯塔纳机制。其中，维也纳机制由于缺乏叙利亚的直接参与成效甚微；日内瓦机制由于牵扯到“如何处理巴沙尔”等关键问题，未能取得实质性进展；阿斯塔纳机制虽解决了部分停火、协商、建立“冲突降级区”等重要问题，但仍未得到国际社会的一致认可，以美国为首的西方国家仍然坚持日内瓦机制的基本框架，两大机制分庭抗礼之势明显。2018年4月14日，美、英、法三国在证据缺乏的情况下以惩罚阿萨德政府使用化学武器攻击平民为由，对叙利亚三座化学武器设施实施攻击。但俄罗斯与叙利亚方面公布调查报告，认为所谓化武袭击是欧美自导自演的事件，目的是制造借口。<sup>③</sup> 这既可以视为美

<sup>①</sup> 李世峻、马晓霖：《“一带一路”对接叙利亚战后重建：时势评估与前景展望》，《阿拉伯世界研究》2018年第2期，第79页。

<sup>②</sup> 江涛：《后冲突时代的秩序重塑——美国在海外的国家行动重建研究》，世界知识出版社2009年版，第59页。

<sup>③</sup> Robert Burns, Jill Colvin, and Zeke Miller, “US, Allied Strikes Aimed at Syria's Chemical Weapons,” Associated Press, April 14, 2018, <https://apnews.com/a607ede3a8db4aad8660f65ae1a510a6>.



国对现有和谈机制的一次挑衅，也可以视为美俄关于叙利亚问题矛盾扩大化的直接体现。<sup>①</sup> 因此，如何建立一个能够真正融合各方力量，以叙利亚人民福祉为基本出发点的协调机制，是叙利亚政治重建能否真正实现的关键。

另一方面，叙利亚国家内部意识形态仍存在较为明显的分歧。阿拉伯社会复兴党作为当前叙利亚的执政党，主导着叙利亚重建的方向。反政府力量则因反对阿拉伯社会复兴党，所以对复兴社会主义有着明显的抵抗情绪。<sup>②</sup> 叙境内的库尔德人由于长期遭受族群与民族意识的压制，因此反对阿拉伯民族主义，并希望获得政治自治。<sup>③</sup> 统一意识形态突然消失，会使国家成为一盘散沙，各方利益难以得到有效调和，甚至可能使恐怖主义意识形态有机可乘，因此叙政府和俄罗斯不会轻易放弃复兴社会主义道路而选择多元化的意识形态。为了尽可能整合国内各方利益，叙利亚“阿拉伯复兴社会主义”可以适当妥协及调整立场，以求找到各方都能接受的“平衡点”。

### （三）重建的动力——经济重建

经济重建是政治和安全重建的保障与延续。民众需要获得切实的经济收益，才能对重建过程抱有积极态度。目前来看，叙利亚的经济重建面临着两个方面的挑战。

一方面，战争破坏巨大，经济损失严重。相关资料显示，截至 2017 年 12 月，叙利亚人口相较于内战爆发之前减少了约 20%，平民伤亡数量超过 105 万，约有 470 万难民逃至周边邻国寻求庇护，760 万难民仍在叙利亚境内。<sup>④</sup> 截至 2018 年 8 月，叙利亚因战争造成的经济损失接近 3 880 亿美元，约为战前叙利亚 GDP 的 7 倍，其中直接物质损失超过 1 200 亿美元。<sup>⑤</sup> 叙

---

① “Envoy to OPCW Says Russia Found Participants of Staged ‘Chemical Attack’ Video in Syria,” *TASS: Russian Politics & Diplomacy*, April 16, 2018, <http://tass.com/politics/1000124>; and Martin Chulov, et al., “Trump: ‘Big Price to pay’ for Syria Chemical Weapons Attack,” *The Guardian*, April 8, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/08/trump-big-price-to-pay-suspected-syria-chemical-weapons-attack>.

② Zachary Laub, “What to Watch For in Post-ISIS Iraq and Syria,” Council on Foreign Relations, October 19, 2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-watch-post-isis-iraq-and-syria>.

③ 敏敬：《中东库尔德问题研究》，中央编译出版社 2015 年版，第 230 页。

④ “About 500000 Persons were Killed in Syria during 81 Months after the Syrian Revolution Started,” *The Syrian Observatory For Human Rights*, December 16, 2017, <http://www.syriaohr.com/en/?p=80436>.

⑤ “UN: Cost of War Destruction in Syria \$388 Bn,” *Middle East Monitor*, August 10, 2018,

利亚境内的主要城市，遭到不同程度的破坏，个别城市几乎彻底毁灭。

另一方面，资金缺口明显，融资能力有限。据联合国西亚经济社会委员会（ESCWA）在2016年的估计，叙利亚经济重建中仅基础设施建设领域至少需要2000亿美元的资金支持，总的资金缺口可能会超过3000亿美元。<sup>①</sup>战争使叙利亚政府负债累累，政府公债占GDP百分比从2009年的31%迅速飙升至2015年的100%，外债占GDP比重则从2009年的9%飙升至2015年的60%。<sup>②</sup>由于外债过高，叙利亚政府的融资能力大幅下滑，对外部经济依赖严重。同时，叙利亚战争的双重性质（内部不同势力争斗与外部大国博弈）导致各方在政治领域中的冲突不可避免地会影响到经济领域，因此很难在融资这一问题上达成一致。

综上所述，安全问题作为重建的前提，需要在重建过程中予以优先考虑，但是如果没有与之相配套的政治重建与经济重建，安全重建也难以真正达成。因此，三个重建领域之间互为补充并缺一不可。叙利亚战争由于持续时间长，涉及的各方力量错综复杂，使得集中力量优先解决某一领域的重建问题，并不能有效缓解目前的混乱局势，这就需要各方妥善协调三者之间的关系，使重建有序开展。

## 二、中国参与叙利亚重建的动因

随着国内局势进入新的阶段，叙利亚赢来了改善国家现状的绝佳契机。面对战后百废待兴的叙利亚，中国有着诸多动因参与叙利亚重建。参与叙利亚重建，是用中国方案处理国际问题的重要实践，也是中国积极承担相应国际责任的重要表现，同时有助于“一带一路”倡议在该地区的稳步推进。

### （一）参与叙利亚重建符合中国对外开放的要求

---

<https://www.middleeastmonitor.com/20180810-un-cost-of-war-destruction-in-syria-388bn/>.

<sup>①</sup> “The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria,” World Bank Group, July 10, 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/811541499699386849/pdf/117331-WP-v2-PUBLIC-The-Toll-of-War.pdf>.

<sup>②</sup> Jeanne Gobat and Kristina Kostial, “Syria’s Conflict Economy,” *IMF Working Papers*, 2016, pp. 17-18.

“一带一路”倡议是当前中国在对外开放领域的重要举措。该倡议作为中国扩大对外开放、开创中国外交新局面并推动国民经济持续稳定发展的顶层设计，事关中国的外交全局和国家利益。共建“一带一路”应秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念，以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容，实现区域互联互通，共同打造经济融合、文化包容、政治互信的利益共同体、责任共同体乃至命运共同体。

中东作为“大周边”<sup>①</sup>概念的组成部分，地理位置突出，是中国周边战略的自然延伸，同时也是“一带一路”倡议的天然合作伙伴。叙利亚地处亚、欧、非三大洲交汇处，处于中国—中亚—西亚经济走廊项目从亚洲向欧洲延伸的位置，是从亚洲通向欧洲的桥梁。受制于“阿拉伯之春”所引发的地缘政治动荡，中东地区整体上投资环境恶劣。中国参与叙利亚重建，有助于稳定地区局势，发挥叙利亚的区位优势，提升“丝绸之路经济带”沿线的稳定性，并拓宽其辐射范围，实现区域互联互通，缓解中东地区的混乱局势。与此同时，“一带一路”倡议与叙利亚提出的“向东看”战略高度契合，两国未来在叙国家重建以及经贸、文化、人文等各领域的交流合作前景广阔。<sup>②</sup>

## （二）参与叙利亚重建有助于实现优势互补

叙利亚矿产资源丰富，主要有石油、天然气、磷灰石、铜铁等。中国是叙利亚重要的贸易合作伙伴，在叙利亚战争爆发前中国同叙利亚的经贸关系持续稳定发展。2017年，中叙双边贸易额为11.04亿美元，主要为日用消费品、电器和机电设备。<sup>③</sup>随着叙利亚国内局势逐渐向好，已有数十家中国企业赴叙考察洽谈，涉及能源、电力、建材、汽车等行业。

叙利亚对一切有助于国家重建和经济恢复的倡议和计划都抱有兴趣，因此希望借助中国发展的快车推动国家重建进程。<sup>④</sup>作为目前世界上基础设施

---

① “大周边”理念是相对于“小周边”理念而言的。“小周边”通常是指与中国领土领海直接相邻的国家和地区。而“大周边”概念超越传统的地理范围界限，指同中国海上、陆上有相同战略利益需求的国家和地区。

② 齐前进：《丝路通古今，患难见真情》，外交部网站，2016年9月26日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/t1400661.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1400661.shtml)。

③ 《中国同叙利亚的关系》，外交部网站，2018年8月更新，[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_677100/sbgx\\_677104/](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677100/sbgx_677104/)。

④ 《在动荡中求发展 与“一带一路”同行》，《光明日报》2018年1月8日，第12

建设能力最强大的国家，中国在道路、通讯、电信电力、建筑等众多领域的设备技术规格和建设运营能力处于国际一流水平。在中东的建筑工程承包市场上，中国虽然是后来者，但依靠成本相对较低的优势，以及守时保质的良好信誉，所占的市场份额和营业额不断扩大，市场占有率始终保持在15%以上。<sup>①</sup> 叙利亚重建过程中势必会有大量的基础设施项目需要进行投资和建设，这就为相关中国企业提供了较多的参与机会。

### （三）参与叙利亚重建有助于稳定地区局势

正如习近平主席在首届“一带一路”高峰论坛中所提到的，古丝绸之路沿线曾经是“流淌着牛奶与蜂蜜的地方”，如今很多地方却成了冲突动荡和危机挑战的代名词。<sup>②</sup> 无论是中亚还是中东地区，恐怖主义对沿线国家的安全与稳定都造成了严重威胁。中东地区的稳定对于全面打通亚欧之间的联系至关重要，虽然在国际社会的共同努力下，以极端组织“伊斯兰国”为代表的恐怖主义势力得到了有效遏制，但其破坏力尚在，地区安全环境仍存在恶化的可能性。国家的连年战乱导致人民流离失所，在恐怖主义生存的土壤依然存在的情况下，仅依靠军事打击并不能彻底击溃极端恐怖主义势力。国内失序导致人民失去安定的生活环境，由此会引发难民问题，这同样会严重影响国家安全与地区稳定。开展重建活动，可以为叙利亚普通民众提供大量的工作机会和逐步营造稳定的生活环境，并可通过减少叙境内失业者与流亡者的数量，降低参与恐怖组织的人员数量与难民人数。

### （四）参与叙利亚重建有助于履行国际责任

中叙自1956年建交以来，始终保持着亲密友好的关系。2011年叙利亚战争爆发后，中国在涉叙问题上从未缺位。作为安理会常任理事国，中国承担了联合国框架内的大国责任和义务，坚决维护《联合国宪章》的宗旨和原则，多次动用否决权，有力地维护了叙利亚的主权与领土完整。同时中国始终支持打击恐怖主义势力，坚持政治解决叙利亚问题。

---

版：《巴沙尔：内战毁掉超2000亿，望俄中伊参与重建》，新华网，2016年4月1日，[http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/01/c\\_128852969.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/01/c_128852969.htm)。

① 金锐：《2015年西亚国家的工程承包》，载《中东发展报告·18（2015—2016）：“一带一路”建设与中东》，社会科学文献出版社2016年版，第307—308页。

② 习近平：《携手推进“一带一路”建设》，《人民日报》2017年5月14日，第1版。

自 2008 年国际金融危机以来，中国实际上处在一个提升国家自身实力和拓展国际影响力的关键时期。如何将国家的经济影响力有效转化为政治影响力是中国现阶段进行外交战略调整时需要考虑的重要问题。习近平主席也曾指出：“随着国力不断增强，中国将在力所能及的范围内承担更多的国际责任和义务，为人类和平与发展做出更大贡献。”<sup>①</sup>

中国有意愿也有实力成为推动叙利亚和平进程的积极力量。一方面，中国具有参与叙利亚重建的意愿。自叙利亚危机爆发以来，中方推动叙利亚危机政治解决的努力从未停歇。中方平衡同叙利亚政府和反对派接触，劝和促谈，在向叙利亚人民提供援助的队伍中，中国也从未缺席。参与叙利亚重建，不仅是中国支持和帮助叙利亚政府与人民这一政策的延续，也是中国贯彻全方位对外开放、促进区域经济合作、稳定地区局势的有力体现。一个稳定的叙利亚有助于促进中东地区的和平与繁荣，同时能够提升中国在中东的地区影响力，进而在该地区塑造一个负责任的大国形象。另一方面，中国具备参与叙利亚重建的能力。改革开放 40 年来，中国经济的快速发展，以及长期以来参与对外援助和重建项目的丰富经验，使得中国在推进基础设施建设方面具有其他国家不可比拟的专业优势。随着“一带一路”建设的稳步推进，中国陆续与“一带一路”沿线国家建立起广泛的合作机制，企业参与“一带一路”相关项目的积极性也不断提升。同时，通过参与阿富汗、伊拉克等国的战后重建，中国逐渐积累起了国家重建领域的丰富经验，这也会使中国在处理叙利亚重建问题时更加游刃有余。

### 三、中国参与叙利亚重建面临的挑战

重建是帮助叙利亚实现和平与稳定的重要手段，同时也是彻底铲除叙境内极端主义势力与恢复叙民众正常生活的唯一途径。目前叙利亚的安全状况仍然脆弱，对叙投资容易受到不稳定的社会治安状况的困扰，安全风险较高，

---

<sup>①</sup> 习近平：《将量力承担更多责任义务》，人民网，2013 年 3 月 20 日，<http://theory.people.com.cn/n/2013/0320/c49150-20848996.html>。

贸然、大规模参与叙利亚重建并不是一个明智的选择。但作为负责任大国，中国有义务在叙利亚重建问题中发挥相应作用。目前来看，中国参与叙利亚重建的主要威胁来自域外大国博弈、叙利亚内部派系竞争、恐怖主义势力死灰复燃的可能以及自身经济基础薄弱这些方面。

### （一）叙利亚重建过程中的域外大国博弈

围绕叙利亚问题的地缘政治博弈既混乱又激烈，俄罗斯、伊朗力保巴沙尔政权；美国力挺库尔德人为主的“叙利亚民主军”；土耳其则支持“叙利亚自由军”，并力图削弱叙利亚境内库尔德人的力量。<sup>①</sup>很长一段时间内，中国在发展同中东国家关系时，始终保持一个客观中立的角色，避免卷入涉及国家利益的地缘政治斗争中，但参与叙利亚重建将不可避免地涉及叙利亚的相关政治议题。中国、俄罗斯和伊朗被叙利亚官方明确表态称为重建中“首要倚重”的国家。<sup>②</sup>俄罗斯由于乌克兰危机的原因，遭到了西方国家的集体制裁，伊朗因为核问题和意识形态问题长期同西方世界保持对立，中国同俄罗斯与伊朗进行合作，有可能加深西方国家对中国的猜忌。

目前，俄罗斯在全力维持叙利亚这个支点，并获得了阶段性的胜利，但是从叙利亚撤军，又从侧面反映出继续将大量的资源耗费在叙利亚对于俄罗斯而言已经有些力不从心。同时，阿萨德表示，印度在打击恐怖主义势力过程中扮演着重要的角色。<sup>③</sup>欢迎印度在饱受战争蹂躏的叙利亚重建工作中发挥作用，并将印度作为叙利亚战争结束后他要访问的首批国家之一。<sup>④</sup>对于叙利亚而言，参与重建的国家越多，对于其重建就越有利。对于印度而言，参与叙利亚重建有助于维护其在该地区的既得利益，同时加强其在中东地区的影响力。但不可否认，印度的参与会使现有的叙利亚外部局势变得更加复

---

① 章波：《中国参与叙利亚重建：优势与挑战》，《当代世界》2017年第11期，第45页。

② 《叙部长称俄罗斯、中国和伊朗将获得参与叙利亚重建的优先权》，俄罗斯卫星通讯社，2017年2月14日，<http://sputniknews.cn/politics/201702141021846961/>。

③ “Bashar al-Assad: India has a Role to Play in Combating Terror,” *The Economic Times*, August 22, 2016, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-has-a-role-to-play-in-combating-terror-bashar-al-assad/articleshow/53805493.cms>.

④ “Reconstruction Efforts: India Welcome to Play a Role in Reconstruction of Syria,” *The Economic Times*, June 4, 2017, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-welcome-to-play-a-role-in-reconstruction-of-syria-assad/articleshow/58989310.cms>.

杂。有关叙利亚重建上的政治博弈，体现在国际国内两个维度上，而国内博弈更多是国际博弈在国内层面上的映射，叙利亚不稳定的根源还是源于域外大国的利益竞争，如何在重建过程中平衡与其他国家之间的利益关系，是中国需要考虑的重要问题。

## （二）叙利亚国内的派系竞争

虽然外部力量对叙利亚重建有着决定性影响，但内部竞争同样需要关注。叙利亚政府与反对派于 2016 年 12 月在俄罗斯等国的主持下签署了双边停战协议，但国内的安全形势并没有如预期那样得到完全的缓解。联合国叙利亚特使德米斯图拉（Staffan De Mistura）曾表示，叙利亚反对派必须认识到，他们没有赢得与巴沙尔政府长达六年半的战争，但叙利亚巴沙尔政府也不能宣布胜利，因为在缺乏政治进程的情况下胜利是不可持续的。<sup>①</sup> 目前叙利亚政府军占领了主要城市，反政府武装在哈马省已经失去了重要的战略依托，北部地区同时存在土耳其军队和库尔德武装，因此将以谈判为主，允许部分反政府武装撤离他们占领的城镇和村庄。在南部地区，反政府武装控制着大部分叙利亚同约旦、伊拉克的边境，并且通过这一通道获得外界的补给。为了解决这一问题，叙利亚政府有可能对南部反政府武装控制的地区进行武装打击，进而在战场态势上形成对反政府武装的分割。

叙利亚国内目前呈现出一种“万花筒式”的内部局势，国内政治力量根据归属、族群与教派划分为多个阵营，而这些阵营又因内部意见不统一，划分成更小的派系单元。从现有条件看，叙利亚国内没有一股力量能够独立完成叙利亚的国家重建，不同派系背后有着不同地区和域外大国的支持。如果未来没有办法形成一个联合政府，叙境内很有可能派系林立，国家极度碎片化，从而成为另一个利比亚或伊拉克。

在重建过程中，库尔德问题也同样重要。库尔德人作为中东五大主要民族中唯一没有自己独立国家的民族，在中东的政治生态中始终被压迫和排挤。拥有 220 万人口的库尔德人是叙利亚的第二大民族，人口数量仅次于阿

---

<sup>①</sup> “De Mistura: Syrian Opposition Must Accept It Has Not Won the War,” *Al Arabiya English*, September 7, 2017, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2017/09/07/De-Mistura-Syrian-opposition-must-accept-it-has-not-won-the-war.html>.

拉伯人。内战爆发前，库尔德人在叙利亚境内政治地位有限，2011年叙利亚战争爆发后，库尔德人迎来了争取民族权利和实现自治的历史绝佳机遇，至2012年8月，库尔德地区已基本为库尔德人控制。<sup>①</sup>在内战问题上，库尔德武装保持中立态度，因为无论是政府方还是反对派，对于库尔德人都采取“阿拉伯化”政策，只承认其族群性，而否认其民族性，即支持库尔德人在文化方面的自治，但反对政治自治。<sup>②</sup>库尔德人希望的是本民族的独立与完整，因此“去阿拉伯化”就成为其始终坚持的核心诉求，这将是日后叙利亚重建进程中另一个无法回避的重要议题。2017年3月24日，在第五轮叙利亚问题日内瓦会谈中，由叙利亚法律专家和反对派代表组成的委员会就库尔德问题的两个方案进行了讨论。第一个方案是将库尔德人聚居区从叙利亚独立出来，叙利亚和未来的库尔德地区需要确定边界，同时正式建立一个库尔德自治区。另一个方案是把叙利亚变成一个联邦，保留叙利亚中央政府。<sup>③</sup>叙利亚库尔德人的政治发展已经出现了一些有利前景，但未来仍不明朗。

库尔德问题还牵涉土耳其对叙利亚问题的态度。土耳其一直将“库尔德民主联盟党”及其“人民保护部队”视为库尔德工人党的分支，将其作为恐怖主义势力进行打击。但在打击叙利亚极端组织“伊斯兰国”的战争中，以“人民保护部队”为主的“叙利亚民主军”成为美国最重要的同盟，这引起了土耳其政府的强烈不满。<sup>④</sup>2018年1月20日，土耳其发起了旨在打击叙利亚阿夫林地区的“橄榄枝行动”，<sup>⑤</sup>并于3月18日攻占了阿夫林，接着又在4月10日宣布在阿夫林地区建立临时地方议会。<sup>⑥</sup>至此，土耳其完全

---

① 唐志超：《中东库尔德民族问题透视》，社会科学文献出版社2013年版，第239页。

② 敏敬：《中东库尔德问题研究》，中央编译出版社2015年版，第230页。

③ 汪波、穆春唤：《叙利亚库尔德人内战前后的政治发展》，《阿拉伯世界研究》2018年第2期，第97页。

④ “The Kurds' Precarious Balancing Act in Syria,” *Strategic Comments*, Vol. 23, No. 4, 2017, pp. v-vi.

⑤ Gul Tuysuz, Joe Sterling, and Schams Elwazer, “Turkish Jets Hammer Syrian Town of Afrin to Oust US-backed Kurdish Militia,” CNN, January 20, 2018, <http://edition.cnn.com/2018/01/20/middleeast/turkey-syria-military-operation/index.html>.

⑥ “Pro-Turkish Forces Pillage Afrin after Taking Syrian City,” Daily Mail Online, March 18, 2018, <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-5515955/Pro-Turkish-forces-pillage-Afrin-taking-Syrian-city.html>; 《土耳其军方宣布“完全控制”叙利亚阿夫林地区》，新华网，2018年3月25日，[http://www.xinhuanet.com/mil/2018-03/25/c\\_129836832.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2018-03/25/c_129836832.htm)；“Interim Local Council Established in Syria's Afrin,” *Anadolu Agency*, April 12, 2018, <https://www.aa.com.tr>



占领了阿夫林地区并拥有实际管辖权。领土被侵占是无法妥协的重要政治危机，叙利亚国内的和平进程存在着停滞乃至倒退的危险。如何在同叙政府保持紧密合作的基础上妥善处理同叙境内其他政治派系的关系，对中国而言需要慎重考虑。

### （三）极端恐怖主义势力对叙利亚的干涉和影响

虽然国际社会对极端组织“伊斯兰国”进行的打击使得恐怖主义威胁得到了明显的缓解，<sup>①</sup>但在众多极端恐怖主义势力中，“伊斯兰国”仍然是目前影响范围最大，影响力最广的极端恐怖组织。欧洲自2014年以来发生的多起恐怖活动，都和极端组织“伊斯兰国”组织存在着直接或间接联系。随着这一极端组织的式微，大规模集团化的恐怖主义活动减少，“独狼式”恐怖主义活动明显增加，这对普通民众的日常生活造成了极为严重的影响。<sup>②</sup>

单纯地将消灭极端组织“伊斯兰国”作为打击恐怖主义的最终目标可能会导致恐怖主义呈现碎片化趋势。以“9·11”恐怖袭击事件后的国际反恐为例，在“基地”组织被消灭后，全球的恐怖主义势力一度陷入低潮，虽然没有再次出现类似“9·11”事件的大规模恐怖主义袭击，但是发生的频率并未明显降低，有组织有规模的大规模恐怖袭击事件逐渐被高频次小规模随机性强的“独狼式”恐怖袭击所取代，恐怖主义对普通民众的影响越来越大。中国参与叙利亚重建，将主要依靠基础设施建设领域的优势资源参与经济重建，而“独狼式”恐怖袭击会导致普通民众的恐慌，影响中国在经济领域发挥积极作用，这显然对叙利亚的重建进程是不利的。

目前，叙利亚境内的整体局势仍不容乐观，如何使叙境内安全状况趋于稳定，是国际社会在处理叙利亚重建时所要考虑的首要问题。安全重建作为国家重建进程中的优先领域，决定着重建的时间与方式，并影响着政治重建与经济重建的效率。缺乏良好的安全环境，政治重建与经济重建就无从谈起。因此，叙利亚的安全状况仍然是中国参与重建的重要前提，如何协调复杂的参与环境与充分的参与动机，并在规避风险的同时积极参与重建进程，是对

---

/en/middle-east/interim-local-council-established-in-syria-s-afirin/1116152。

① *Global Terrorism Index 2017*, Institute for Economics & Peace, 2017, p. 73.

② Alfarogonzalez, *Lone Wolf Terrorism*, Washington D.C., 2015, p. 24.

中国智慧与能力的考验。

在上述因素之外，叙利亚自身薄弱的经济基础显然也会影响重建效果。此处不再展开讨论。

#### 四、中国参与叙利亚重建的可行路径

目前叙利亚国内政治动荡不安、经济百废待兴、人民流离失所，重建需求强烈。虽然有着一定的风险成本，但是作为拥有全球视野的负责任大国，中国存在着参与叙利亚重建的可能性。在重建过程中，安全重建对国家重建进程影响最大，经济重建涉及范围最广且最具多样性。国家重建目标是解决紧急的人道主义需求并建立相应的基础设施使国家发展长期化。主要措施可以概括为两个方面，一是提供人道主义援助和合法性协助，二是提供经济支持，促进国家基础设施恢复与经济繁荣。中国可以将坚持叙利亚问题的政治解决作为基础参与叙利亚的安全重建，同时依靠人道主义援助和“一带一路”倡议的相关项目参与经济重建。

##### （一）以合作对话为途径促进叙利亚问题的政治解决

目前，叙利亚形势正在转入以政治解决为主的新阶段，反恐、对话和重建是解决叙利亚问题的三个着力点，其中反恐是基础，对话是出路，重建是保障。<sup>①</sup> 2016年9月21日，王毅外长在安理会有关叙利亚问题的高级别会谈中指出，叙利亚冲突双方不应该在战场上决胜负，而要用谈判来解决纷争。并提出了中方的三点看法。第一，必须要坚持政治解决；第二，必须坚持标本兼治；第三，必须坚持多边主义。<sup>②</sup> 2017年4月13日，王毅外长又一次谈到叙利亚问题，认为应当在联合国的框架之下，恪守《联合国宪章》的宗旨以及国际关系的基本准则，在此基础上进行有关协商。叙利亚的主权独立和领土完整应当得到维护和尊重，政治解决仍然是叙利亚问题唯一可行的正

---

<sup>①</sup> 王毅：《反恐、对话、重建是新阶段解决叙利亚问题的三个着力点》，外交部网站，2017年11月24日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1513696.shtml>。

<sup>②</sup> 《外交部长王毅出席联合国安理会叙利亚问题高级别会议》，新华网，2016年9月22日，[http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/22/c\\_1119608956.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/22/c_1119608956.htm)。

确解决途径。为此，中方敦促有关各方，特别是美俄之间要加强沟通和协商，避免冲突和对抗。同时呼吁国际社会保持团结，继续支持联合国发挥主渠道作用。<sup>①</sup> 中国尊重叙利亚政治发展道路的自主选择性，认为粗暴的外部干涉带给叙利亚的只能是分裂与动荡。在维持叙利亚内部局势平稳的前提下，坚持叙利亚问题由叙利亚人民自己决定，有助于推进叙利亚问题的政治解决。

参与叙利亚重建，需要中国审视在叙利亚问题上所涉及的利益，同时的相关议题上更加投入。因此，中国应积极参与有关叙利亚问题的多方对话，主动地同国际社会就叙利亚重建问题展开广泛合作。面对叙利亚重建的巨大资金缺口，以美国为首的西方国家很有可能不会参与叙利亚重建进程，加之巴沙尔政府所表达出的“向东看”意愿，中、俄、伊、印等国预计会成为叙利亚重建的主要参与国。在坚持政治协商和多边主义的基础上，建立一个能够有效协调各方利益的“多方合作模式”，不仅有利于为叙利亚重建提供更多的优质资源，也有助于减少因卷入各方矛盾而产生的无谓消耗。

## （二）以人道主义援助为推手主动参与叙利亚重建

面对国家失序和经济崩溃，需要国际社会提供相应的人道主义援助，以此稳定国内局势，提供重建环境。有鉴于此，中国可以通过人道主义方式向叙利亚提供合理帮助。一方面，可以加大援助规模。自叙利亚战争爆发以来，中国同叙利亚签署了多项人道主义援助协议，总价值超过 3.3 亿元人民币。2017 年 1 月 18 日，习近平主席在联合国日内瓦总部发表了题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲，表示中国愿意积极推动叙利亚问题的和平解决。同时宣布中国决定提供 2 亿元人民币的人道主义援助，用于帮助叙利亚难民和流离失所者。<sup>②</sup> 紧接着，中叙两国政府又于“一带一路”国际合作高峰论坛上签署了包含中国向叙利亚提供无偿援助等内容在内的经济技术合作协定，以及关于向叙利亚提供紧急粮食援助的换文。<sup>③</sup> 中国对叙利亚的人

---

① 《外交部谈叙利亚问题：政治解决是唯一可行正确途径》，新华网，2017 年 4 月 14 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/14/c\\_129536788.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/14/c_129536788.htm)。

② 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》（2017 年 1 月 18 日于日内瓦），《人民日报》2017 年 1 月 20 日，第 2 版。

③ 《积极落实“一带一路”高峰论坛举措，中国与叙利亚签署两项合作文件》，中国驻叙利亚大使馆经济商务参赞处，2017 年 5 月 15 日，<http://sy.mofcom.gov.cn>

道主义援助体现了中叙两国人民的深厚友谊，更赢得了叙政府和人民的广泛支持，这有助于减少中国在参与过程中可能因缺乏信任而产生不必要的矛盾。同时，还可以展现中国负责任大国的形象。自 2011 年叙利亚战争爆发以来，中国始终秉持《联合国宪章》的基本宗旨，坚持客观公正的基本立场，通过动用否决权、发出相关倡议的方式维护叙利亚的根本利益。中国也积极参与承办涉叙问题的重要国际会议，为叙政府和反政府势力之间的谈判提供了对话平台，在叙利亚和平进程中发挥了重要的作用。<sup>①</sup> 目前叙利亚仍有很大的人道主义援助需求，中国可以在联合国框架下，主动发挥国际影响力，更加有效地向叙利亚提供相应的人道主义援助。

### （三）以基础设施建设为重点加快叙利亚的重建进程

中国在基础设施建设领域有着相当丰裕的优质产能以及相对领先的建造和经营能力。其中在交通运输和通信设施建设方面，中国已经达到了国际一流水平，也可以在相关领域为叙利亚提供技术和经验支持。叙利亚经受数年战火摧残，维持国家正常运行的基本公共设施大部分遭到了摧毁，这对中国基础设施建设企业而言是一个重要的投资机遇。首先，中国可以通过实施有代表性的重大工程来树立中国企业在叙利亚的影响力。随着经济发展进入“新常态”，中国在能源等基础设施领域的大量优质产能需要与外部需求对接，而参与叙利亚重建，对于双方都有积极意义。其次，充分利用亚洲基础设施投资银行（AIIB）等多边金融机构的优惠贷款，发挥亚投行等机构在“一带一路”建设中的金融支撑作用。基础设施投资存在建设周期长、投资规模大、投资回收期长等特点，这就对单一企业参与投资重建提出了挑战。亚投行等多边金融机构在项目投资引进、基础设施建设及配套产业投资中具有金融引导作用。<sup>②</sup> 有效借助亚投行等机构的支持参与叙利亚的基础设施建设，有助于降低企业承担的经营成本与投资风险。

### （四）以能源领域作为参与叙利亚重建的获益点

---

/article/todayheader/201705/20170502575368.shtml。

① 《中国阿拉伯交流协会访问叙利亚情况介绍会在京举行》，新华网，2017 年 5 月 5 日，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/05/c\\_129591298.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/05/c_129591298.htm)。

② 刘国斌：《论亚投行在推进“一带一路”建设中的金融支撑作用》，《东北亚论坛》2016 年第 2 期，第 62 页。

能源领域作为经济领域的重要组成部分，有着一定的特殊性。能源行业是资金与技术密集型行业，需要充足的资金储备与技术支撑。叙利亚的能源资源虽然同中东地区传统能源供应国存在差距，但因其位于“中东油库”西大门，周边毗邻沙特、伊朗、伊拉克、科威特等产油大国，且拥有两条跨国管道，所以叙利亚的安全形势牵动着整个中东地区能源运输的神经。中国石油天然气股份有限公司（简称“中石油”）分别于2008年和2010年同叙利亚石油公司签署了关于改造和提高代尔祖尔炼油厂生产能力的协议，但“阿拉伯之春”和接踵而来的叙利亚战争导致这些投资以失败而告终。参与叙利亚重建进程，将使中国有机会重新获得在叙利亚的投资项目。结合叙利亚重建过程中面临的挑战，参与能源领域的合作应该坚持以下基本原则。第一，妥善处理同叙利亚内部政治势力和外部大国之间的关系，在国际社会协商一致的重建机制下，通过合法程序参与到叙利亚能源领域中。第二，依托基础设施建设开展能源合作，发挥叙利亚的地理优势。叙利亚石油部部长阿里·加尼姆（Ali Ghanem）表示，叙政府计划将该国打造成将能源资源从亚洲运输至欧洲的最大过境中转国。<sup>①</sup>因此，除了关注叙利亚自身的能源储备之外，还应该将叙利亚视为能源运输的通道，把叙利亚打造为可靠且高效的欧亚能源运转枢纽。第三，对投资环境进行充分的评估，然后逐步扩大投资范围。针对叙利亚国内的政治局势仍不稳定，中国的相关企业应有针对性地做好相应的投资安全计划，最大限度规避投资风险。

总体而言，中国参与叙利亚重建应该始终秉持公正客观与合作共赢的原则，从相对安全和对重建而言较为迫切的领域入手，逐渐扩展至其他领域。基础设施的恢复和建设始终是叙利亚战后重建的核心，此外，能源、教育与医疗等也都是中国可以同叙利亚进行合作的潜在领域。

[责任编辑：孙震海]

---

<sup>①</sup> 《叙利亚计划成为亚欧两洲间最大的能源过境运输国》，俄罗斯卫星通讯社，2017年12月30日，<http://sputniknews.cn/economics/201712301024394076/>。

# ABSTRACTS

## **China's Positioning and Response in a World in Flux**

*YANG Jiemian*

**ABSTRACT:** Despite a trend toward general stability between major powers, uncertainty and unpredictability are on the rise. The implementation of the Trump administration's "America First" policy has brought about fundamental changes in great power relations, for example, growing strategic competition. Issues of international security and military development have become prominent. The world economy is facing downward pressure after reaching a cyclic high point. Trade protectionism and economic unilateralism on the part of the United States under the leadership of President Trump present major challenges for effective global economic governance. The fluctuations on the U.S. financial market may create ripple effects around the world. The trajectory of China-U.S. trade relations will exert a huge, systemic impact on the world economy. On the other hand, the world is on the threshold of another round of major breakthroughs in science and technology which are expected to have a major influence on the global economy and international relations. Under such an influence the global landscape of industrial development and business models may take a whole new look in the next decades. As a result, great power competitions will increasingly revolve around industrial norm-setting and standard-making. Science and technology will certainly become a major battleground of great power competition and be prioritized as an important dimension of comprehensive national power. In a time when China is increasingly connected with the rest of the world, high hopes are placed on China as a great power with greater international responsibility. China has to recalibrate its position according to the latest geopolitical and geoeconomic developments to better respond to various predictable and unpredictable challenges.

**KEYWORDS:** major power relations, international environment, world economy, technological innovation, China's positioning

## **Upholding a Free, Multilateral Trading System by Promoting Effective WTO Reforms**

*Liam Fox*

**ABSTRACT:** Free trade spurs innovation and helps foster a sense of mutual security. The rules-based trading system underpinned by the World Trade Organization has driven down tariffs and brought great benefits both to developed and developing economies, but recently the imposition of unilateral and retaliatory tariff barriers has introduced new friction into the trading system. The UK has a clear, unambiguous position—that free, fair, and open trade is the best means of raising global prosperity. Britain’s exit from the European Union is not a retreat into isolationism. In fact, it is quite the opposite—Britain will be able to fashion our own independent trade policy for the first time in more than four decades. What we will be is a truly “Global Britain.” Fundamental changes in the global economy have occurred which simply didn’t exist when the Uruguay round concluded. Complex global value chains and trade in inputs stretch across multiple national borders and the use of imported intermediate goods and services has become dramatically more important for global exports. However, the barriers to trade in services are around as large as those in goods half a century ago. Reforms will only become more vital as the interdependence of the global economy increases. While making concerted efforts to reform and strengthen WTO mechanism to meet a wide array of challenges, we must also focus on implementation and enforcement by ensuring the dispute settlement mechanism is fit for the future.

**KEYWORDS:** free trade, multilateral trading system, WTO reforms, globalization, service trade barriers, protectionism

## **Modernizing the WTO: Global Value Chains and the Multilateral Trading System**

*CHEN Liang and HUANG Peng*

**ABSTRACT:** Multilateral trade negotiations have stalled after the Doha Round broke down. Ineffectual dispute settlement mechanisms have made an increasing number of economies resort to trade protectionism. Even as some fear that the WTO might become irrelevant if it cannot be reformed, members have begun to

reexamine the problems inherent in WTO mechanisms and proposed modernization reforms. From the perspective of economic globalization, the root cause of the current systemic failure of the multilateral trading system lies in the growing gap between the multilateral trade-rules system and the expansion of its economic foundation, i.e., global value chains. As a result, the world is moving toward greater trade regionalism when traditional institutions are increasingly marginalized. Efforts to modernize the WTO should involve redefining the functions of multilateral trade institutions, increasing their resilience, improving the effectiveness of disputes settlement mechanisms, strengthening the role of the secretariat, and launching “open plurilateral” negotiations. Moreover, WTO modernization must unfold in the context of world economic rebalance, keeping pace with the expansion of global value chains. Structural adjustment among major members is required to strike a balance between multilateralism and regionalism. Cooperation and coordination with major economic institutions like the Group of Twenty are also indispensable to withstanding the shocking waves resulting from growing U.S. unilateralism.

**KEYWORDS:** WTO reforms, economic globalization, global value chains, world economic rebalance

## **Forty Years of Win-Win China-U.S. Cooperation: Review and Outlook**

*TAO Wenzhao*

**ABSTRACT:** In the past four decades since the normalization of bilateral relations there have been disputes and frictions between China and the United States, but common interests far outweigh differences. Entering the new century, China-U.S. cooperation has played a more prominent role in effective global governance. Win-win cooperation has been the defining feature of the Sino-American relationship. Both countries have benefited enormously from healthy and stable interactions, and at the same time contributed to peace, stability, and prosperity of the whole world. From Beijing’s perspective, a generally peaceful international environment favorable to spectacular economic growth, bilateral consensus against Taiwan independence in any form, and increasing cultural and people-to-people exchanges are the principal benefits China derived from a stable Sino-American relationship. From Washington’s perspective, concerted efforts to



combat terrorism and climate change and prevent the spread of weapons of mass destruction, the huge China market, and closer intercultural interactions also benefit the United States. The designation of China as a revisionist power and strategic competitor in the latest National Security Strategy and National Defense Strategy, and the recent trade dispute are clear indications of a major shift in U.S. China policy. Although China-U.S. relations have entered a period of strategic transformation, the two powers are not engaged in a new cold war. In the face of great geopolitical and geoeconomic uncertainties, it is still possible to promote a generally peaceful bilateral relationship so long as Beijing can maintain its strategic perseverance, ease frictions and manage competition or even confrontation, and magnify positive factors in bilateral ties.

**KEYWORDS:** China-U.S. relations, win-win cooperation, interdependence, strategic transformation

## **Institutional Changes in U.S. National Security Review of Foreign Investment and Their Impacts on China**

*LI Wei and ZHAO Li*

**ABSTRACT:** Since entering office, guided by the “American First” principle, the Trump administration has adopted a series of protectionist policy measures, for example, tightening the scrutiny of foreign investment in the United States out of national security concerns. In 2018, the federal government has completed the legislative procedures on stricter enforcement of foreign investment scrutiny—a major institutional reform. More stringent foreign investment scrutiny poses higher barriers to potential and existing Chinese investments in America. As China’s economic continues to grow, complementarity in China-U.S. economic ties has given way to growing competition as manifested in newly imposed investment and tariff restrictions. U.S. protectionism and unilateralism have undermined the role of China-U.S. economic ties as the ballast in the overall bilateral relationship. In the context, both the Chinese government and enterprises need to closely follow the latest changes in investment security scrutiny and come up with appropriate measures in order to better protect Chinese investment interests.

**KEYWORDS:** Chinese investment, CFIUS, national security review, protectionism, strategic competition

## **The Power Position, Identity Orientation, and the Evolution of Sino-U.S. Relations**

*YE Xiaodi and WU Lingxiang*

**ABSTRACT:** The relationship between the United States and China has come to a historical crossroads when Washington and Beijing marks the 40th anniversary of the establishment of diplomatic relations and at the same time the Trump administration is turning more hostile toward China. The common shortcoming regarding the existing theories that have predicted four different eventualities for the bilateral relationship, namely, conflict, cooperation, uncertainty, and cooperation-competition nexus, is their narrow focus on only one factor, thus failing to fully understand the multiple dimensions of the U.S.-China dynamics. This article tries to apply two independent variables—power position and identity orientation—to construct an explanatory model to elaborate the non-linear relational property in Sino-U.S. relations. This article further recommend that China create the cooperation basis and incentive for the United State to alleviate the growing strategic pressure on China. China’s foreign policy should adhere to two fundamental points: domestic sustained economic growth and an articulate foreign policy, which may be help increase exchanges of interests with the Trump administration.

**KEYWORDS:** power position, identity orientation, Sino-U.S. relations, Chinese foreign policy

## **Global Energy Governance: an Analysis from the Political Economy Perspective**

*FANG Tingting*

**ABSTRACT:** The goal of global energy governance is to address global energy challenges. However, there still lacks a consensus on the definition of global energy challenges. Existing research on global energy governance mainly focuses on who should fix these problems, ignoring what should be controlled and how to control them. Applying cognitive frameworks (market liberalism, neomercantilism, environmentalism, and social greens) from the perspective of international political economy, the author proposes that there are at least five main targets in global governance: security of energy supply and demand, energy

access, international security, environmental sustainability, and energy equality. On this basis, this article analyzes different paths to achieve these goals and evaluates the differences between goals of current major global energy governance mechanisms. At present, global energy governance has formed a network of multilevel governing subjects, with various goals and fragmented mechanisms. There is competition between not only various value goals like economic efficiency, energy independence, environmental protection, and energy equality, but also multiple interest groups including countries, international organizations, business enterprises, private associations, and so on. The author puts forward feasible policy options at the end of this article, advising China to actively participate in global energy governance and to seek reasonable development space and rights and interests.

**KEYWORDS:** global energy governance, energy security, governance goals, international cooperation, governance system

## **China's Overseas Evacuation: Models, Opportunities, and Challenges**

*XIANG Wenhui*

**ABSTRACT:** Overseas evacuation, as the most typical direct means to protect overseas citizens, is not only the inevitable result of the expansion of a country's overseas interests, but also the requirement for the extension of national security borders. This article starts from the dichotomy between high politics and low politics in the domain of international relations. Western countries generally put the security of overseas citizens in a relatively important strategic position of the overall interests of the country or the overall national security, thus choosing a rather slow low political priority model. On the contrary, China puts overseas citizen security at the same strategic level as military security and political security. Consequently, a responsive low political priority model is chosen. The two models have different characteristics in terms of actors, timings, costs, evacuation objects and locations, and assessment systems. From the perspectives of strategy, technology, diplomatic environment, and comprehensive strength, this article also answers the question of "to do or not to do," "can or cannot," and "how to implement" relating to overseas evacuation. China's overseas evacuation operations face a series of challenges in terms of diplomatic principles, diplomatic connotations, and diplomatic thinking. The key to successful China's

overseas evacuation is to build China's new image in a new era, to maintain the independent foreign policy of peace, and at the same time, to actively promote overseas citizen protection. Moreover, we should stick to the principle that evacuation should be conducted only when overseas citizens encounter serious personal security threats. Drawing from the experience and lessons of Western powers, China should develop its own methods and practices.

**KEYWORDS:** overseas evacuation, model selection, opportunity, challenge, Chinese diplomacy, overseas citizen protection

### **China's Participation in Syrian Reconstruction: Motives, Challenges, and Approaches**

*ZHANG Xinping and DAI Jiawei*

**ABSTRACT:** With the active involvement of the international community, Syria has won victories in the anti-terrorism battlefield in recent years. The domestic situation has begun to improve, and related issues concerning the reconstruction of Syria have been put on the agenda. Combining the general theory of national reconstruction and the actual situation in Syria, security reconstruction, political reconstruction, and economic reconstruction are the three key areas of the reconstruction effort. China's participation in Syrian reconstruction will help stabilize and restore the political and economic environment in Syria and the surrounding areas, presenting a positive image of China as a responsible great power and boosting China's international influence. It cannot be denied that participation in Syrian reconstruction will still face challenges such as geopolitical competition, domestic factional strife, extremist interference, and Syria's weak economic foundation. To promote a peaceful solution to the Syrian issue, China can start with humanitarian assistance, and focus on infrastructure investment and economic reconstruction, so as to facilitate the overall reconstruction process.

**KEYWORD:** post-disaster recovery, Syria, Chinese diplomacy, Belt and Road initiative