

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2019年3/4月 第2期 总第59期

2019年3月15日出版

目 次

- 1 美国崛起的社会心理演变 潘亚玲
——从榜样到救世主
- 21 中美实力对比变化对国际秩序的影响 游启明
——权力转移论和新自由制度主义的比较研究
- 40 21世纪海上丝绸之路与中国化宗教外交构建 章 远
——以中国佛教对东南亚地区交流为例
- 64 人类命运共同体视角下的“清洁美丽世界”构建 卢光盛 吴波汛
——兼论“澜湄环境共同体”建设
- 84 “印太”的经济逻辑辨析 杨怡爽
- 106 国际发展援助的转变 刘 宁
——目标、资源与机制
- 129 全球金融治理的内在张力 姚 远
——等级结构下的网络化治理
- 149 英文摘要

封三 本刊2019年第4、5、6期征稿启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 11 No. 2

March/ April 2019

Published on March 15, 2019

Contents

- 1 From Exemplar to Savior: Domestic Psychological Evolution for America's Ascendance
PAN Yaling
- 21 Changes in Sino-American Balance of Power and Resilience of International Order—A Comparative Study of Two Theories
YOU Qiming
- 40 Chinese Buddhist Outreach in Southeast Asia: A Case Study in China's Religious Diplomacy along the 21st-Maritime Silk Road
ZHANG Yuan
- 64 Toward a Clean and Beautiful World under A Community of Shared Future Vision
LU Guangsheng and WU Boxun
- 84 The Economic Rationale Behind the Concept of "Indo-Pacific"
YANG Yishuang
- 106 Major Changes in the Global Development Landscape: Goals, Resources, and Institutions
LIU Ning
- 129 The Inherent Tension of Global Financial Governance: Networked Governance in a Hierarchical Structure
YAO Yuan
- 149 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

美国崛起的社会心理演变*

——从榜样到救世主

潘亚玲

【内容摘要】 从 19 世纪末的物质性崛起到二战后的全面崛起，美国至少有半个世纪左右的战略缓冲期。美国有效利用这一战略机遇期进行了三轮未必是自觉的战略试错，逐步推动社会心理从榜样论向救世主论转变，为崛起后的对外战略动员奠定了基础。第一轮战略试错的实质是利用新获得的巨大物质力量，主要通过美西战争确保榜样得到尊重，但其传统权势政治逻辑基础令美国社会无法接受。第二轮战略试错则转向另一极端，在一战及其后以高度理想主义手段确保榜样的纯洁性，但同样不受美国社会欢迎。第三轮战略试错实现了权势政治与理想主义的有机结合，这一新平衡模式迎合了榜样可以普及的美国社会心理，塑造了更为长期的救世主心态。美国经验表明，充分的战略试错和社会心理塑造时间，对大国崛起的长期可持续性至关重要；崛起大国必须有效利用未必充分的战略机遇期，在不动摇物质性崛起可持续性的前提下，循序渐进地开展战略试错和社会心理塑造，为长期可持续崛起奠定坚实的社会心理基础。

【关键词】 美国崛起 战略试错 社会心理塑造 美国例外论

【作者简介】 潘亚玲，云南大学印度研究院副研究员、复旦大学美国研究中心兼职研究员（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D771.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0001-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902001

* 本文系 2017 年度国家社科基金项目“美国种族主义、排外主义回潮研究”（17BMZ090）的阶段成果。

尽管美国的物质性崛起被认为是19世纪后期的事情，但是直到1950年4月，杜鲁门（Harry S. Truman）总统才被告知美国“已独步天下”^①。换言之，美国从物质性崛起到全面崛起经历了大致半个世纪，充分证明大国崛起存在从能力到权力的转换过程。^②从大国崛起的战略、心理准备角度来看，美国从物质性崛起到全面崛起的长达半个世纪的战略缓冲期，为其提供了重要的战略试错与社会心理塑造时间——尽管这未必是有意识的前瞻性设计的后果。^③战略试错与社会心理塑造是大国崛起过程中相辅相成的两个方面，尽管战略试错貌似寻找崛起的更佳战略抉择，但它同样是在寻找国内长期性战略动员或社会心理的坚实基础。因此，充分的战略试错与社会心理塑造时间，事实上也是大国崛起战略机遇期的重要内涵。美国充分利用了从物质性崛起到全面崛起的战略机遇期，有意或无意地开展了至少三轮战略试错，推动美国社会心理从榜样论向救世主论转变，从而为崛起后的社会心理奠定了坚实基础。第一轮战略试错是在19世纪90年代，更多是利用物质性崛起的全新力量确保榜样得到尊重，但以西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt，老罗斯福）总统为主倡导的欧洲传统权势政治逻辑令美国社会无法接受。吸取了第一轮战略试错的教训，第二轮战略试错转向理想主义一端，伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）总统在第一次世界大战及之后试图确保榜样的纯洁性，但也并未真正把握美国社会的真实心理需求。第二次世界大战的爆发提供了第三轮战略试错的机会，富兰克林·罗斯福（Franklin D. Roosevelt，小罗斯福）总统实现了权势政治与理想主义的有机结合，这一新的平衡方式很好地迎合了榜样需要输出的美国社会心理，从而真正塑造起美国社会延续至今的救世主心理。美国经验表明，充分的战略试错和社会心理塑造时间，对大国崛起的长期可持续性至关重要；如何抓住演变中的可能正

① [美]韩德：《美利坚独步天下：美国是如何获得和动用它的世界优势的》，马荣久等译，牛军校，上海人民出版社2011年版，第1页。

② 张春：《可持续与开放的崛起：新时代中国特色大国外交的理论建构》，《社会科学》2019年第2期，第10页。

③ 尽管物质性崛起绝不意味着全面崛起，但学术界普遍更加重视物质性崛起的标志性意义；尽管如此，仍多认为美国在这一过渡期的外交战略是一种“探索”，与本文强调的战略试错、社会心理塑造等有大致相似的判断。例如可参见王立新：《踌躇的霸权：美国崛起后的身份困惑与秩序追求（1913—1945）》，中国社会科学出版社2015年版。

遭受严重挤压的战略机遇期，逐渐提高崛起的可持续性，是包括中国在内的所有崛起大国的当务之急。

一、榜样需要尊重：现实主义权势政治的成与败

尽管自建国之后便不断发展，但美国崛起仍很大程度上是在内战结束之后才真正成为可能；只有在内战结束后，美国才真正形成统一的国内市场，进而为其物质性崛起奠定了基础。随着美国持续崛起并在 19 世纪末期成为世界性的物质强国，美国人自移民之初便不断自我强化的榜样心理进一步固化，对榜样应得到的国际尊重也日益渴望。但事与愿违的是，国际社会直到此时仍严重忽视美国的物质性崛起。美国对尊重的强烈渴望，使以武力确保榜样得以尊重的偏执心理渐占上风，并在美西战争中得以释放。而正是由于美西战争很大程度上释放了以武力保障尊重的偏执心理，美国社会对以老罗斯福总统为代表的权势政治信奉者大加挞伐；美国向帝国主义的转型在实践中是成功的，但在社会心理层面却是失败的，遭到了美国社会的全面排斥。

南北内战后的国家重建，使美国迅速崛起为世界性强国。一方面，在内战之后的数十年里，美国的经济增长才真正达到令人眩晕的速度。据计算，1873 年至 1913 年期间，美国国内生产总值（GDP）的年均增长率为 5%。这个超常的增长速度几乎体现在所有经济部门。^① 例如，美国的工业排名从 1840 年的世界第五位迅速上升到 1860 年的第四位，1870 年的第二位，1895 年的第一位；到 1913 年，美国的制造业产量超过英国与德国的总和，占世界总产量的 1/3。如果以 GDP 衡量，美国早在 1870 年就超过了英国，到 1913 年不仅总量是英国的两倍以上，人均 GDP 也超过了英国，而德国和法国则仅占美国的 2/3 左右。^② 另一方面，内战结束也加速了美国的内部扩张，美国所塑造的新权势格局很大程度上为其对外扩张奠定了思想基础。相继购买

① [美]法利德·扎卡利亚：《从财富到权力》，门洪华译，新华出版社 2001 年版，第 65 页。

② Paul Bairoch, "International Industrialization Levels from 1750 to 1980," *Journal of European Economic History*, Vol. 11, 1982, pp. 275, 284; 另可参见[英]安格斯·麦迪森：《世界经济千年统计》，伍晓鹰、施发启译，北京大学出版社 2009 年版，第 1—2 章。

或侵占更多领地，使美国人欢呼雀跃，“它们一个接一个地退出了——首先是法国，接着是西班牙，然后又是法国，现在则是俄国。”^①

美国的物质性崛起，极大地强化了其对自身充当世界榜样的自信。在欧洲移民们跨越辽阔海洋来到新大陆之际，事实上抱有一种理念：他们自认为代表未来，自觉或不自觉地幻想在新世界建立一种与旧世界不同的社会秩序。^② 移民们自称是上帝的选民，负有弥合荒野和文明之间裂隙的使命，要把上帝赋予的这块土地变成“希望之乡”。正如马萨诸塞移民领袖约翰·温斯罗普（John Winthrop）所预言：“我们将如山巅之城，为万众瞻仰。”^③ 可以认为，榜样意识既是美国立国之基，也贯穿整个美国外交战略史。随着美国日渐崛起，美国人对自身的世界榜样认知日渐强化，对自身“实现荒野文明化”^④ 的使命感也日渐强烈，逐渐演变为后人所熟知的“天定命运论”（Manifest Destiny）并成为美国对外扩张的意识形态基础。

尽管日渐自信，但美国的榜样作用或地位并未被国际社会所重视；从美国人的视角看，自身作为世界榜样并未得到应有的尊重。例如，直到 1892 年，驻华盛顿的外交官仍没有一位是大使级的，因为没有哪个国家认为美国足够重要；^⑤ 又如，尽管其物质性崛起已经相当明显，但美国仍被视作二流国家；^⑥ 再如，美国曾尝试调解 1883—1885 年的中法战争，但法国根本不予理睬。由此可以认为，在物质性崛起与全面崛起之间，存在着明显的差异，且需要充分的战略机遇期以实现从能力到权力的转换。例如，曾在内战期间任国务卿的威廉·亨利·西沃德（William Henry Seward）早在 1853 年就指

① Charles S. Campbell, *The Transformation of American Foreign Relations, 1865-1900*, New York: Harper & Row, 1976, p. 20.

② 时殷弘：《理想和现实：论美国建国初期的外交》，《中美文化研究》1989 年第 1 期，第 67 页。

③ Daniel J. Boorstin, *The Americans: The Colonial Experience*, New York: Vintage, 1958, pp. 5-10.

④ Cynthia M. Koch, “Teaching Patriotism: Private Virtue for the Public Good in the Early Republic,” in John Bodnar, ed., *Bonds of Affections: Americans Define Their Patriotism*, Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. 34-40.

⑤ Ernest May, *Imperial Democracy: The Emergence of America as a Great Power*, New York: Harcourt, Brace and World, 1961, pp. 3-6.

⑥ 熊志勇等：《美国的崛起和问鼎之路：美国应对挑战的分析》，时事出版社 2013 年版，第 2 页。

出，从地球上获得最多、生产最多、向外国出售商品最多的国家也必将是全球强国。^①但他怎么也没有料到，美国经济上崛起为大国和国家国际影响的相应扩展之间存在着如此长的时间滞后。

对物质性崛起与全面崛起之间的时间滞后缺乏理解，加上国际社会对美国崛起的客观事实和心理变化不够重视，极大地伤害了美国社会的自尊，推动先前只是相对中性的“榜样需要尊重”的心理需求，向颇为偏执的以武力确保榜样得到尊重的方向发展。首先，美国人更加强调自身的榜样作用。内战结束后，不少美国人深信，废除了奴隶制度进而获得新生的美国具有道德上的天然优势，因此必然得到其他国家的欢迎。例如，有参议员认为，多米尼加共和国是“一块阵痛和抽搐的土地……一座人类激情的火山和一条人类鲜血的河流”，这是美国边境以南地区的普遍景象。^②其次，随着自身崛起，美国对自身利益的想象逐渐从相对保守向强势肯定的方向发展。美国对中美洲地区运河的态度演变便是典型：一开始，美国接受中美洲运河的中立地位，但随后便认为美国应当拥有对运河的控制权，到最后甚至声称美国将不会“让任何使我们在美洲大陆上正当的和传统的优先地位的主张遭到质疑的条约永久化”^③。再次，美国社会日益欢迎以武力手段解决问题或确保自身得到尊重。罗伯特·卡根（Robert Kagan）曾指出，国家往往寻求尊重尤其是自我尊重，而对于崛起中的大国而言，这可以被视为一个更为迫切的问题。美国人尽管信心满满，但对于感觉到的不被尊重的迹象很敏感，部分是因为与他们对自己的怀疑有关。1892年与智利的小规模冲突显示出，当自信和不安全感混合在一起时，可能将导致好斗性的令人吃惊的显示。^④而一位佛罗里达州参议员也曾在1884年问道，“在你放弃了你所拥有的海岸后，这个世界上的国家谁还在意你的道德力量？……当出现突发事件时，他们所尊

① 转引自[美]法利德·扎卡利亚：《从财富到权力》，第83页。

② James William Park, *Latin American Underdevelopment: A History of Perspectives in the United States, 1870-1965*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1995, p. 29.

③ Edward P. Crapol, *James G. Blaine: Architect of Empire*, Wilmington, Del.: SR Books, 2000, pp. 76, 77.

④ [美]罗伯特·卡根：《危险的国家：美国从起源到20世纪初的世界地位》，袁胜育、郭学堂、葛腾飞译，社会科学文献出版社，2011年，第458页。

重的是得到足够显示的公众力量。”^①

以武力确保榜样得到尊重，最为明显地体现在美国迈向帝国主义的首次重大尝试、即美西战争中。美西战争的直接诱因是古巴危机，但在美西战争前事实上已有过多次古巴危机，尤其是1869—1870年和1873年的危机。比较这两次危机，美国政府对1873年的危机更倾向于考虑采取战争手段，而公众在1869—1870年危机中要求战争的呼声更高。公众对1873年危机的战争呼声之所以不那么高，很大程度上在于当时美国所经历的经济危机。1873年，美国有5000家企业破产，损失总额达到2.29亿美元。^②因此，榜样自身的危机对于公众期待通过武力确保榜样得到尊重的意愿有着明显的影响。

到1897年再次爆发古巴危机时，美国的实力相比前两次危机时已大为增强，公众对榜样未得到相应尊重的认知更加极端，刺激美国政府和社会对于通过武力确保榜样得到尊重更加狂热。由此而来，在1898年4月作出的对古巴进行干涉的决定和随后向西班牙的宣战所产生的分歧要小得多。首先，绝大多数坚持榜样论的人都认为应当在古巴采取行动。一些后来以最重要的反帝国主义者闻名的人，也都加入了被指为帝国主义者的支持战争的阵营。^③例如，信奉海军战争的马萨诸塞州参议员老洛奇(Henry Cabot Lodge)认为，如果美国“代表着人性和文明，那么我们就应该发挥我们伟大国家的所有的影响力，来结束在古巴的这场无法无天的战争，并再一次给这个岛屿带去和平、自由和独立。”^④又如，北卡罗来纳州一家报纸宣称，“反西班牙战争的根据是我们日常生活中所经历的事情的真实体验——对荣誉的珍视、人类的理想、人权的改进和维护。”^⑤其次，以武力确保榜样得到尊重，也有利于强化榜样自身。因为不少人担心，伴随国家快速崛起而来的是，美国人似乎逐渐沉迷于对财富和个人利益的追逐，几乎不再拥有马汉所称的

① H. Wayne Morgan, *From Hayes to McKinley: National Party Politics, 1877-1896*, Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1969, p. 357.

② 转引自[美]法利德·扎卡利亚：《从财富到权力》，第109页。

③ [美]罗伯特·卡根：《危险的国家：美国从起源到20世纪初的世界地位》，第539页。

④ Henry Cabot Lodge, “For Intervention in Cuba,” *Congressional Record*, 54th Congress, 1st session, 1896, pp. 1971-1972.

⑤ George H. Gibson, “Attitudes in North Carolina Regarding the Independence of Cuba, 1868-1898,” *North Carolina Historical Review*, Vol. 43, January 1966, p. 63.

“男子汉气概的战斗精神”^①。再次，通过战争强化爱国主义，既有助于进一步消除内战前的南北裂痕，也有助于促进种族团结，尽管这一效应很快被证明并不持久。正如美国学者指出的，1898年战争完成了南北和解，使原邦联战士尚武精神的传统投入到一场爱国战争；^②从战争开始之日起，“我们有了新的联合，不再分北方人南方人，我们都是美国人”^③。

一场以维护榜样尊严为名且仅持续3个月的战争，使美国一跃成为世界强国。美国在亚洲得到了一个能够发号施令的阵地，并正式赢得在西半球的统治者地位。尽管如此，以老罗斯福总统为代表的权势政治信奉者们却抱怨“能让我们大显身手的战争机会还不够多”^④。老罗斯福很大程度上是当时偏执的社会心理的代表。与其他人一样，老罗斯福对美国榜样地位和美国能造福世界的观念深信不疑；但他们所坚持的是，美国不应信奉孤立主义，而应以欧洲传统均势逻辑为基础，将美国的“神授使命”真正推进。^⑤也正因如此，老罗斯福不仅在亚洲推出“门户开放”政策，也在西半球提出门罗主义的“罗斯福推论”，认为所有“积习成癖的不正当行为”都可能“要求某种文明力量的干预”，并认为这种文明力量当然就是美国。^⑥

尽管美西战争的胜利使美国在19世纪80年代末开始出现的“社会心理危机”得到有效释放，美国似乎摆脱了“中年危机”重返“青年时代”，^⑦但通过武力确保榜样得到尊重的偏执狂并不符合美国的建国传统。因此，尽管战争获胜被大加宣扬，但反对呼声也同步上涨，其代表是1898年6月成立

① David Healy, *U.S. Expansionism: The Imperialist Urge in the 1890s*, Madison: University of Wisconsin Press, 1970, p. 103.

② John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1988, pp. 170-171.

③ Cecilia Elizabeth O'Leary, "'Blood Brotherhood': The Racialization of Patriotism, 1865-1918," in John Bodnar, ed., *Bonds of Affections: Americans Define Their Patriotism*, Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. 75-76.

④ [美]沃尔特·拉菲伯等：《美国世纪：一个超级大国的崛起与兴盛》，黄磷译，海南出版社2008年版，第28页。

⑤ [美]夏尔-菲利普·戴维等：《美国对外政策：基础、主体与形成》，钟震宇译，社会科学文献出版社2011年版，第57页；[美]亨利·基辛格：《大外交》，顾淑馨、林添贵译，海南出版社1998年版，第22—23页。“神授使命”特指美国的所谓“天定命运”。

⑥ [美]沃尔特·拉菲伯等：《美国世纪：一个超级大国的崛起与兴盛》，第69页。

⑦ 徐弃郁：《帝国定型：美国的1890—1900》，广西师范大学出版社2014年版，第134页。

的“反帝国主义联盟”。该组织认为，美西战争是一场伪装成解放战争的帝国主义战争，美国吞并菲律宾意味着对美国自治和孤立主义理念的放弃。^① 尽管各种反帝国主义运动的理由不尽相同，但根本上是由于权势政治与美国建国传统在基本哲学取向上的不同，美国社会对榜样需要尊重的偏执狂热在经历美西战争和“门户开放”等对外扩张行动的有效释放后，逐渐趋于冷静，美国紧随物质性崛起后的第一次战略试错和社会心理塑造并未如愿。

二、榜样必须纯洁：全面胜利与重返孤立

美国在物质性崛起后的第一次战略试错及相应的社会心理塑造的失败，与其说是目标的错误，不如说是手段与目标的结合存在问题，并诱发了严重的公众反感。因为强烈的反帝国主义运动的真正目的并非反对帝国主义本身，而是另外两个原因：一方面是由于对外殖民未征得“被统治者的同意”，另一方面则是害怕美国人被外来移民“污染”的种族主义关切。例如，战争的残酷引发了美国社会对自身榜样地位的反思。一位随军牧师说道：“谈论战斗和解放可怜的古巴与西班牙的暴行，谈论成千上万被害的古巴人与饥饿的集中营，难道美国就比西班牙好些吗？”^② 又如，一位女权主义者指出，“我们曾对残暴的西班牙人抱有多么强烈的愤怒之情啊！……可是，当硝烟散去、死者入土，当战争的代价以物价与房屋上涨的形式转嫁到人民头上的时候，……我们才突然明白……美国人民的生命、鲜血与财富不过是用来保护美国资本家阶级的利益而已。”^③ 对自认为是世界榜样的美国人民来说，第一次战略试错及社会心理塑造的根本问题在于，以美西战争为代表的战略手段事实上玷污了榜样本身。这一心理推动美国在一战中的战略试错和社会心理塑造转向另外一个极端，无论是保持中立还是追求全面胜利的目的都是

① 王玮、戴超武：《美国外交思想史：1775—2005年》，人民出版社2007年版，第187—192页。

② [美]威廉·G·帕特森、J·加里·克利福德、肯尼斯·J·哈根：《美国外交政策》，李庆余译，中国社会科学出版社1989年版，第264页。

③ [美]霍华德·津恩：《美国人民的历史》，许先春等译，上海人民出版社2000年版，第270—271页。

维护榜样的纯洁性，但由此导致的“非黑即白”的战略方法，同样不是美国社会所渴望的。

一战的爆发为美国实现从物质性崛起到全面崛起转换提供了另一重要战略机遇。它一方面使美国得以尝试与前一阶段完全不同的战略，另一方面进一步强化了美国的物质性崛起。的确，尽管第一次战略试错和社会心理塑造以失败告终，但仍对美国社会心理产生了长远影响。正如入江昭（Akira Iriye）所指出的，殖民扩张没有造成国内的分裂，相反的是，经过内战完成的经济统一为采取积极外交政策并无须担心失去国内凝聚力大开绿灯。^① 一位当代美国观察家也指出，这个国家正进入其历史上的一个时期，它必然会与世界上所有其他大国建立更密切、更复杂的关系，而这将导致既定的外交政策过时。作为后果，负责对外事务的美国国务院也因此迅速扩大，其雇员从 1898 年的仅 82 人快速增加到 1910 年的 234 人。^② 但由于前一轮战略试错和社会心理塑造的遭遇，一战爆发所带来的战略机遇本身并未被及时发现和捕捉。对威尔逊总统而言，一战的根源是什么并不重要：“对于战争的惊人的洪水喷薄而出的那个隐晦不明的基础，我们没有兴趣研究或是探索”；美国人倾向于认为，无论是在欧洲还是远东所发生的事情都是“妒忌和竞争行为”，太过愚蠢、太过复杂以至于不值得关心。^③

对美国社会而言，美西战争后至一战后期，其核心关切是美国作为榜样的纯洁性。鉴于美西战争后的美国社会心理，威尔逊总统尝试延续自华盛顿总统以来的孤立主义，以孤立维护榜样的纯洁。威尔逊强调，“和平可以使世界和解、改善，而冲突则不能”，美国必须成为和平的榜样。“一个民族因自尊心太强而不屑一战，这种情况是有的。”^④ 尽管美国公众和传媒都积极报道各国相继宣战及战争的各种细节，但仍重在劝说“每一个真正热爱美

① [美]沃伦·I·科恩：《剑桥美国对外关系史》（下），王琛等译，新华出版社 2004 年版，第 11—12 页。

② “A Short History of the Department of State,” Department of State, <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/prestige>.

③ [美]乔治·凯南：《美国大外交》，雷建锋译，社会科学文献出版社 2013 年版，第 90 页。

④ [美]理查德·霍夫施塔特，《美国的政治传统及其缔造者》，崔永禄、王忠和译，商务印书馆 1994 年版，第 258 页。

国的人，都要在思想和行动上保持公正。”^①

尽管如此，威尔逊总统内心却有着更为宏大的目标。在他看来，美国物质性崛起的天然后果是向外扩张。他在1912年总统竞选中强调，美国工业已经膨胀到如此程度，国际市场必须成为美国制度的新边疆，否则意味着灾难。^②因此，尽管坚持中立，但威尔逊本人及其主要顾问们都更同情协约国。他认为，如果德国人战胜的话，“美国人将不得不在本土防御，这对美国政府和美国的理想都将会是致命的打击。”^③尽管威尔逊总统凭借“使我们远离战争”的口号赢得连任，但他却对此感到吃惊，私下抱怨道，“我不能做到使国家免于战争”“他们把我说得像神仙一样，但任何一个小小的德军中尉随时都可搞一些预谋的违法行动而把我们投入到战争中去。”^④

随着战争的发展，美国社会心理逐渐变化，从一开始的绝对中立逐渐转向武装中立。在1917年3月的第二次就职演说中，威尔逊总统强调，虽然美国并非参战国，但战争的确对其产生了全方位的影响。尽管如此，美国仍应设法置身事外，追求超越与战争直接相关的利益。尽管有的伤害已无法容忍，但美国仍不应对公平交易、正义、生活自由及共同对抗有组织的错误等抱有奢望。美国要以武装中立来确保自身最低限度的权利和行动自由，既不是征服也不是想获得优势；美国不追求以他国为代价的利益，而应发挥巩固和维护世界和平的作用。^⑤

需要指出的是，榜样纯洁性的维护至少可以有两种手段：一是保守性的孤立或隔绝战略，通过孤立自身而避免被玷污；二是进取性的全面胜利战略，全面改造整个体系或将榜样的模式推广至全世界，从而实现榜样的纯洁。随着战争的进展、美国对协约国的同情心逐渐上涨，美国社会经历了从绝对中立到武装中立，从维护和平到赢得完全胜利的心理转变。例如，就在对德宣战3个月前的1917年1月，威尔逊在国会参议院的演讲中还强调，战争必

① 《美利坚合众国总统就职演说全集》，李剑鸣、章彤编，陈亚丽等译，天津人民出版社，1997年，第300—302页。

② [美]沃尔特·拉菲伯等：《美国世纪：一个超级大国的崛起与兴盛》，第77页。

③ [美]理查德·霍夫施塔特，《美国的政治传统及其缔造者》，第259页。

④ 同上，第265—266页。

⑤ “President Woodrow Wilson's Inauguration Address,” Firstworldwar.com, March 4, 1917, <https://www.firstworldwar.com/source/wilson1917inauguration.htm>.

须结束，但这不是传统意义上的战后和平；新的战后和平必须是一个没有胜利者的和平。胜利意味着强加给战败方的和平，战胜方的条件强加给战败方。战胜方的条件被接受，但却是基于不可接受的特征和耻辱而被迫接受，这将留下痛苦的记忆和愤恨；和平建立在沙滩之上。^① 随着战争延续，特别是德国在 1917 年 2 月宣布无限制潜艇战，尤其是该国潜艇拦截并炸沉伊利诺斯号战列舰后，美国人义愤填膺，毫无疑问，美国必须开战，因为穷凶极恶的德国人已事实上对美国宣战，使美国无法再继续保持武装中立，进而无法继续以保守方法维护美国作为榜样的纯洁性。因此，采取进取性的战略以维护榜样纯洁性便成为必然。

1917 年 4 月 2 日，威尔逊总统请求国会对德国宣战，其理由是美国作为榜样的纯洁性正在被德国玷污。他说，德国政府是一个恶魔，危及“人类生活之根本”，由德国发动的这场战争是“一场针对所有国家的战争”，美国的目的“不是去报复，更不是欣然张扬武力，而仅只是为了维护正义，维护人权，维护我们至高无上的尊严……世界必须让民主享有安全。”^② 威尔逊的核心逻辑在于，为持续维护榜样的纯洁性，美国参战必须拥有在道德上更加高尚的目标。一方面，美国是个民主国家进而是热爱和平的，它不喜欢打仗、不会轻易挑衅；但一旦被挑衅而必须要动武，它不会轻易宽恕它的对手造成了这样的局面。美国开战是为了惩罚那些非常轻率、非常敌意地挑起战争的国家，给它们留下永远无法忘却的教训，防止事情再次发生。^③ 但另一方面，就美国参战是确保未来和平而言，战争结束的方式和条件有着重大区别。它将导致一个值得保卫的和平，得到整个人类同意的和平，而非一个仅服务于参战国利益的和平。换句话说，战争是为了一个正义和有效的和平，而不是一个新的均势安排。战后和平不是新的势力均衡，而是一个权力共同体（community of power）；不是有组织的敌对，而是有组织的共同和平。^④

① Woodrow Wilson, “We Need a Peace without Victory,” speech by President Woodrow Wilson to the American Senate, January 22, 1917, <https://www.theguardian.com/world/2008/nov/14/woodrow-wilson-senate-address-1917>.

② Jack Lane and Maurice O’Sullivan, eds., *A Twentieth-Century American Reader*, Washington, D. C., United States Information Agency, 1999, Vol. 1, pp. 125-128.

③ [美]乔治·凯南：《美国大外交》，第 93 页。

④ Woodrow Wilson, “We Need a Peace without Victory,” <https://www.theguardian.com>

以维护榜样的纯洁性为出发点，美国参战很大程度上改变了那场战争的性质，使其不再是野心勃勃的列强相互争夺权势的传统争霸战，而成为一场十字军的东征、一场“确保民主在全世界通行无阻的战争”^①。美国不应当对帮助欧洲恢复战前状态感兴趣，它不是为了这种昔日的过时目标而战，更迫切在于为重塑未来世界贡献自己的力量并为之带来真正的变革。^②这正是威尔逊总统于1918年1月提出“十四点”原则作为建立世界和平纲领的深层逻辑。威尔逊总统在此次演说中进一步明确了美国的参战目的，即“在世界生活中确认正义与和平的原则，反对自私和专制的强权，是在世界真正自由和自治的民族中间确立目的和行动的一种协调，它将从此确保这些原则得到遵守。”^③“十四点”原则的确也意味着对传统的背离，如公开外交（反对秘密条约与同盟）、海上航行自由、贸易平等、军备控制、民族自决以及确保未来和平的全新国家联盟，等等。

威尔逊在回避权势政治、追求榜样纯洁性的道路上走向了另一个极端；他的目标如此崇高，因此也与老罗斯福总统一样不在乎实现这些目标的手段。^④在请求国会对德宣战的演讲中，他对国会说，“把这个热爱和平的伟大民族引入战争，引入一场最残酷且最具灾难性的战争，是一件非常可怕的事情，人类文明本身似乎也存亡未卜。但是，正义比和平更加珍贵，我们应该为自己所珍视的目标而战——为民主而战，为了使那些屈服于当权者的人获得在政府中的发言权而战，为了小国的权利和自由而战，为了人们能普遍行使权利，使自由人民和谐一致，使所有国家得到和平与安全并使整个世界充满自由而战。”^⑤仅关注目的正当性，威尔逊总统及其政府对所有反对战争的舆论予以严厉限制；当官方行动不能迅速使公众就范时，治安维持会就

/world/2008/nov/14/woodrow-wilson-senate-address-1917.

① “Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress,” April 2, 1917, Library of Congress, <https://www.loc.gov/law/help/digitized-books/world-war-i-declarations/ww1-gazettes/US-address-of-president-to-congress-April-1917-1-OCR-SPLIT.pdf>.

② [美]孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》（下），第40—41页。

③ John A. Vasquez ed., *Classics of International Relations*, New Jersey: Pearson, 1986, p. 15.

④ [美]沃尔特·拉菲伯等：《美国世纪：一个超级大国的崛起与兴盛》，第76页。

⑤ Jack Lane and Maurice O’Sullivan, eds., *A Twentieth-Century American Reader*, pp. 125-128.

会自动过问。压制的对象是那些反对这次战争的激进分子、反对一切战争的和平主义者以及德裔美国人和被怀疑不够忠诚的其他移民团体。^①

威尔逊总统对榜样纯洁性的极端追求与不择手段，不仅引发了来自民间的强烈反对——美国“还未进行过如此不受欢迎的战争”^②，其追求全面胜利的“十四点”计划特别是建立国联等更是遭到国内政治力量的强烈抵制。尽管与老罗斯福总统相比，威尔逊总统的理想主义话语更能动员美国公众，但其倡导的理想方案在现实政治中难以推行，是美国从物质性崛起到全面崛起的第二次战略试错与社会心理塑造最终失败的根本原因。

三、榜样可以普及：救世主与霸权确立

威尔逊总统推进的战略试错与社会心理塑造的失败，很大程度上在于高度理想化的方案与政治的现实可行性之间的差距过大。美国社会拥抱因建国理想而来的天然理想主义，并不代表其对政治现实的全然无视。尽管自 19 世纪后期物质性崛起后所进行的两轮战略试错和社会心理塑造均告失败，但仍对美国崛起的社会心理塑造产生了重要影响：第一次战略试错很大程度上让美国社会认识到权势政治的现实可行性，而第二次战略试错则唤起了美国社会心灵深处对理想主义的天然偏好，正是由于这两大基因的并存，导致仅追求某一极端的任何尝试都将以失败告终，而这正是老罗斯福和威尔逊总统的命运。与其前辈们相比，富兰克林·罗斯福总统很好地利用了二战所带来的战略机遇，在推动美国逐渐卷入战争的过程中，有效地结合了理想主义与权势政治，既延续了威尔逊总统在一战中基本确立的美国作为“救世主”的地位^③，更变相复活了老罗斯福总统的权势政治，从而确保了第三次战略试错和社会心理塑造的成功，为全面崛起后的美国外交战略奠定了持续稳定的社会心理基础。

① [美]沃尔特·拉菲伯等：《美国世纪：一个超级大国的崛起与兴盛》，第 99 页。

② [美]霍华德·津恩：《美国人民的历史》，第 305—308 页。

③ Hans Hoyng, “We Saved the World’: WWI and America’s Rise as a Superpower,” Spiegel, January 24, 2014, <http://www.spiegel.de/international/world/how-world-war-i-helped-america-rise-to-superpower-status-a-944703.html>.

美国实现从物质性崛起到全面崛起的战略试错有一个独特特征，即尽管战略试错很大程度上以失败告终，但并未对其物质性崛起产生负面影响，反而是持续推动美国向全面崛起方向迈进，对美国崛起的社会心理塑造也渐趋成熟。从物质性崛起的角度看，尽管有两轮失败的战略试错，但美国的绝对和相对实力都不断增长。例如，根据一项权威的世界经济史数据分析，美国的GDP在1900年时相当于英国的1.7倍，德国的1.9倍，法国的2.7倍；到1913年时增至英国的2.3倍，德国的2.1倍，法国的3.6倍；到1929年大萧条爆发前进一步增长为3.3倍、3.2倍和4.3倍；大萧条和二战爆发产生了一定的消极影响，美国的GDP在1940年时为英国的2.8倍、德国的2.4倍和法国的5.6倍；到1945年时更是增长为英国的4.7倍、德国的5.4倍和法国的16.1倍。^①正是持续的物质性崛起，为美国反复进行战略试错提供了经济和军事基础；而二战的爆发则提供了第三次战略试错的战略机遇。

自威尔逊总统在一战后遭到国内强烈反对后，美国从战略上退回到孤立主义。随着二战阴影渐趋浓厚，源于确保榜样的纯洁和被尊重的中立论再次浮现。1937年10月，罗斯福总统发表著名的“隔离演说”(Quarantine Speech)。罗斯福强调，“很不幸的是，无法无天(lawlessness)这种瘟疫确实正在世界上四处蔓延。当传染病开始流行时，社会将会同意把病人隔离开，以保障整体人群的健康，避免疾病的蔓延。”^②尽管强调美国人民要对即将到来的灾难做好心理准备，在必要的情况下准备承担某些责任，并提出“隔离病人以保障社区健康”以试探民意，但罗斯福的战略立足点仍是保守和防御性的“不卷入”或中立。这一源于榜样纯洁性的中立战略认为，传递“美国价值观”肯定是积极的，但只能通过在国内设定美德榜样的手段予以实现。美国应以两大洋为安全屏障，扮演其恰当角色。^③正如罗斯福总统后来的评价所

① Angus Maddison, *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD*, <http://www.ggd.net/MADDISON/oriindex.htm>.

② Jack Lane and Maurice O'Sullivan, eds., *A Twentieth-Century American Reader*, Vol. 1, Washington, D. C., United States Information Agency, 1999, pp. 410-412.

③ David F. Schmitz, *The Triumph of Internationalism: Franklin D. Roosevelt and a World in Crisis, 1933-1941*, Washington, DC: Potomac Books, 2007, chap. 2; George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 369-372.

说，“可惜这个建议未被采纳，甚至还遭到恶意诋毁。它被指责成唯恐天下不乱，企图干预外国事务，甚至被讽刺为根本没有战争危险却自己吓唬自己。”^① 这一保守战略有相当强的社会心理基础。盖洛普（Gallup）公司于1938年9月的民意测验表明，只有34%的美国人赞成一旦英法与轴心国交战就卖给它们武器。^②

可以认为，1937年的美国仍然遵循标准的榜样纯洁性和榜样需要得到尊重的逻辑。但随着战争的迫近和爆发，美国社会心理基础遭到严峻挑战。因为大萧条导致了世界经济整体性转向，敌对的经济集团使得回归正常经济状态变得更加复杂，日本和德国政治生态的变化意味着“资本主义的危机已演变成为自由主义的危机”^③。这样，在臭名昭著的《慕尼黑协定》出笼后不到三个月的时间里，罗斯福从一开始不指名地公开谴责蓄意以侵略战争或战争威胁作为政策工具的国家，转变为公开点明这样的国家就是德国、意大利和日本，并进一步在政治上和军事上支持那些反法西斯国家。《慕尼黑协定》出笼后，美国民众中赞成向英法出售武器的人数升至68%，但认为保持和平比打倒纳粹更重要的人却有64%。^④

更大范围的社会心理转变主要体现在历史学家查尔斯·比尔德（Charles A. Beard）与新教神学家莱因霍尔德·尼布尔（Reinhold Niebuhr）的一场持续约3年（1939—1941年）的大规模辩论中。比尔德视美国为全世界效仿的美德榜样。他认为，围绕美国的海洋不仅保护美国免遭外部入侵，更为重要的是保护其免遭军国主义和特别是欧洲的道德上存在争议的权势政治的侵蚀。美国于1917年介入第一次世界大战构成对美国自身地理位置的违背，几近以美国作为世界自身榜样的伟大使命为代价。^⑤ 尼布尔是美国基督教现

① [美]亨利·基辛格：《大外交》，第334—335页。

② [美]理查德·霍夫施塔特，《美国的政治传统及其缔造者》，第342页。

③ John Darwin, *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System 1830-1970*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 418.

④ [美]理查德·霍夫施塔特，《美国的政治传统及其缔造者》，第342页；[美]亨利·基辛格：《大外交》，第347页。

⑤ Campbell Craig and Fredrik Logevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2009, pp. 23-27; and Campbell Craig, *Glimmer of a New Leviathan: Total War in the Realism of Niebuhr, Morgenthau, and Waltz*, New York: Columbia University Press, 2003.

实主义的先驱，信奉人性恶的观点，认为美国忽视欧亚大陆情势的代价是自身成长。如果华盛顿允许希特勒和东条英机掌握整个欧亚大陆，很快会发现自身将面临直接威胁，因为世界政治已为权威主义议程和增长的经济权势所主导，事实上将美国冻结在两个大陆性帝国之间，因此，必须阻止这一前景的发生。^① 但作为神学家，尼布尔也强调应对权势不公需要强调社会正义，任何对权势的垄断都是“最大的不公”，因此需要民主制度。^②

尼布尔所建构的基督教现实主义较好地结合了理想主义与权势政治，得以在学术界之外广泛流传。例如，罗斯福总统强调，为维护美国本土安全，“欧洲大量国家持续的独立存在”非常有必要，因此，通过将美国安全与欧洲均势相联系，支持国际主义的外交政策进而保卫美国的价值观，是美国的正当选择。^③ 又如，在国会，代表出口导向产业和农业的南方州议员们意识到纳粹德国及日本的威胁，推动罗斯福发展激进的国际主义政策，在国内建设军事化的“堡垒国家”（garrison state）；他们与北方的共和党一道，将干涉主义输出到欧亚大陆，以保存美国的国内认同，完全扭转了比尔德的逻辑。^④ 在学术界，以尼古拉斯·斯皮克曼（Nicholas J. Spykman）和沃尔特·李普曼（Walter Lippmann）为代表，声称美国的权势地位一贯依赖欧洲均势，进而重写了历史。^⑤ 斯皮克曼认为，如果美国不只是想成为“强大的德国和日本帝国之间的一个缓冲国的话”，干预欧亚大陆就是必要的。^⑥ 历史学家

① Robin W. Lovin, *Reinhold Niebuhr and Christian Realism*, New York: Cambridge University Press, 1995.

② Reinhold Niebuhr, “American Hegemony and the Prospects for Peace,” *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 342, July 1962, p. 156; and Eric Patterson, “Niebuhr and His Contemporaries: Introduction to Christian Realism,” in Eric Patterson, ed., *Reinhold Niebuhr and His Critics: Reassessing the Contributions of Niebuhr and His Contemporaries*, Lanham, MD: University Press of America, 2003, pp. 8-10.

③ John A. Thompson, “The Geopolitical Vision: The Myth of an Outmatched USA,” in Joel Isaac and Duncan Bell, eds., *Uncertain Empire: American History and the Idea of the Cold War*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 101.

④ Peter Trubowitz, Emily O. Goldman, and Peter Rhodes, eds., *The Politics of Strategic Adjustment: Ideas, Institutions and Interests*, New York: Columbia University Press, 1999.

⑤ Walter Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston: Little Brown, 1943, p. 6.

⑥ 有关斯拜克曼的地缘政治思想，可参见[美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论（第5版）》，阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社2003年版，第170—174页。

约翰·汤姆森（John Thompson）也强调，“处于危险的更多是美国塑造世界事务的能力，而非北美安全。”^①

随着美国思想界逐渐转向更加进取性的立场，加上二战全面爆发并持续，罗斯福在 1941 年 1 月 6 日发表国情咨文，提出了后来成为美国宣战官方理由的“四大自由”——言论自由、信仰自由、免于匮乏的自由和免于恐惧的自由。罗斯福强调，世界形成了自由世界与奴役世界对立的状态，四大自由应为世界人民所享有。^② 到日本偷袭珍珠港前，美国人日益接受罗斯福的观点，认为和平比阻止纳粹获胜更为重要的民意支持率已降至 32%。^③ 日本偷袭珍珠港后，罗斯福在对国会的宣战演讲中说：“1941 年 12 月 7 日将永远成为国耻日……美国不仅将全力保卫我们自己，而且将确保永远不再受到这种背信弃义行为的危害。”^④ 这不仅标志着美国正式参战，更标志着美国全面从对榜样的保守战略，转向进取性的救世主战略。因为美国参战不是仅为了美国自身，而是在一场“介于人类自由与人类奴役之间”的战争中保卫自由，反对专制主义的黑暗力量对自由的围剿和攻击。

这一进取性战略或救世主战略中有着同样明确的榜样纯洁性追求，甚至远超过一战时的威尔逊总统，因为正是基于这一纯洁性要求，推动了人类战争史上的一大发明即“无条件投降”。罗斯福总统在 1943 年宣布，德国和日本必须“无条件投降”。这是人类战争史上的第一次要求战败方必须“无条件投降”。在 1945 年 5 月 8 日的广播演说中，杜鲁门总统宣布德国已投降，但同时也强调“在西线获得的胜利现在必须在东线获得，已经有半个世界自由了的全世界必须将邪恶全部清除掉。”^⑤ 正是“四大自由”和“无条件投降”，使罗斯福得以在与“魔鬼”（苏联）结盟的过程中推广美国的价值观，从而真正将理想主义与权势政治相结合，使美国得以从“山巅之城”

① John A. Thompson, “The Geopolitical Vision: The Myth of an Outmatched USA,” pp. 103-107.

② Daniel T. Rodgers, *Contested Truth: Keywords in American Politics Since Independence*, New York: Basic Books, 1987, pp. 210-234.

③ [美]亨利·基辛格：《大外交》，第 347 页。

④ [美]戴安娜·拉维奇选编：《美国读本》（下），陈凯等译，国际文化出版公司，2005 年，第 466—467 页。

⑤ Harry S. Truman, “Broadcast to the American People Announcing the Surrender of Germany,” May 8, 1945, <http://www.trumanlibrary.org/calendar/viewpapers.php?pid=34>.

(city on the hill) 发展成为“城中山巅”(the hill in the city)；^①一种典型的救世主心理在美国社会中逐渐占据了主导地位，美国作为一个榜样国家，从此往后的任务不再是确保榜样得到尊重，而是如何得以普及，或者说如何使美国“从海洋到照亮海洋”(from sea to shining sea)。^②

罗斯福成功地结合了老罗斯福和威尔逊的优势，同时又成功地避免了后两者的悲剧，其所奠定的美国社会救世主心理，成为此后美国霸权的一个基本特征。事实上，就在二战即将结束之际，罗斯福和杜鲁门总统便尝试建立一个单一的世界，即约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)所称的“自由主义秩序”的战时建构。^③在苏联表现出与美国价值观的重大差异时，美国便事实上启动了“冷战”，到1947年杜鲁门主义出台，美国迅速将二战所培育起来的救世主心理转而应用到与苏联的权势斗争中。由于苏联的存在，美国的新使命就是承担起支持热爱自由民主的国家和人民的责任，“把信奉一个道德世界、反对布尔什维克唯物主义的人民动员起来”，去“把世界从极权主义中解救出来”。^④美国全面崛起的社会心理基础终于得以完全建立。

余 论

从物质性崛起到全面崛起，美国用了约50年时间。从个体角度看，利用半个世纪进行战略试错和社会心理塑造，几乎让一整代人没法看到美国的全面崛起；但从整体角度看，这50年大大提升了美国崛起的可持续性。就此而言，美国崛起的社会心理塑造及其演变至少可提供四个方面的启示。

第一，充分的战略试错和社会心理塑造时间，对大国崛起的长期可持续性至关重要。尽管历史上更早于美国的大国崛起到底有多长战略机遇期难以

^① Jeffrey W. Legro, *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2006, p. 83.

^② Jay Sexton, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, London: Macmillan, 2011, pp. 100-123.

^③ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011, p. xi.

^④ Robert H. Ferrell, ed., *Off the Record: The Private Papers of Harry S. Truman*, New York: Harper & Row, 1980, pp. 98-102.

准确评估,但半个世纪的缓冲对美国全面崛起而言的确重要;需要指出的是,如果不是两次世界大战,美国的战略机遇期或许会更长。美国显然充分认识到这一点,因此在全面崛起之后对其他崛起大国的战略机遇期高度敏感,往往通过挤压其他大国崛起的战略试错与社会心理塑造所需的时间,实现对其他大国崛起的预防性管理。日本崛起事实上中断,被证明是一个成功案例;而当前对中国崛起的“提前管理”^①,则是一个新的尝试,它可能因中国持续崛起、美国霸权相对衰落而进一步强化。因此,中国要实现可持续的崛起,就必须:一方面尽可能争取更长的战略机遇期,以便进行更为全面和充分的战略试错和社会心理塑造;另一方面尽可能提高战略试错和社会心理塑造的效率,又好又快地利用可能被持续挤压的战略机遇期。

第二,战略试错和社会心理塑造的底线是不破坏物质性崛起的可持续性。如前所述,尽管前两次战略试错和社会心理塑造以失败告终,但从长期看仍有助于美国的长期性全面崛起,且未对物质性崛起产生消极影响。其中一个特别重要的经验是,美国在处理与当时的体系霸主即英国的关系时高度敏感,总体是小心避免与英国的直接对抗;哪怕是在即将全面崛起之际,也相当照顾英国的感受,直到英国于1947年正式交出霸主权杖。当然,美国在全面崛起后也对此类战略相当敏感,以避免对崛起国的过度宽容导致自身最终不得不“禅让”出霸主地位。因此,当前中国所面临的战略环境既有自身崛起的因素,也有美国对自身成长史上的经验总结而来的预防性考虑。在开展战略试错与社会心理塑造的时间和空间环境均更为艰难的情况下,中国需坚持经济崛起的首要地位,尽可能降低战略试错和社会心理塑造的规模、压缩其地理范围,避免给予美国“咄咄逼人”的印象。

第三,战略试错和社会心理塑造的渐进性对于维持甚至延长战略机遇期相当重要。尽管坚持全新理念,美国崛起仍是渐进式的。如同一位美国学者所指出的,“美国从来不试图创建一种全新的制度,我们只是在原来的基础上一点点地改良、修缮和改造既有的古老制度,从而让它更适合这个时代”“这辆车经过无数次修理,身上装潢了不同的零件,到最后,谁也说不清我

^① 对美国这一战略的较早讨论,可参见张春:《管理中美权势转移:历史经验与创新思路》,《世界经济与政治》2013年第7期,第74—90页。

们开的车是一辆别克，还是凯迪拉克，或者是一辆福特。”^①从战术上看，美国崛起更多是渐进式的，尽管其战略后果却是革命性的，大大提高了崛起的可持续性。当前中国崛起的困境在于，一方面物质性崛起尚未完全实现，另一方面物质性能力转化为政治性权力的难度大为增加。因此，渐进式而非革命性的战略试错和社会心理塑造，或更有助于中国崛起的可持续性培育。

第四，原则性与灵活性的合理平衡是战略试错和社会心理塑造得以成功的关键。美国崛起的社会心理塑造经历了左右摇摆，最终形成理想主义与权势政治的离奇组合，尽管这恰好是当今为人所诟病的美国外交的虚伪性。^②乔治·凯南（George F. Kennan）曾入木三分地指出，美国具有“一种惊人的能力，一夜之间就可以改变思想观点，……前天，为了我们和另一国之间的那些利害攸关的争端，即使牺牲一个美国人的生命也是不值得的，而今天，其他一切都可以不顾；我们的事业是神圣的；任何牺牲在所不惜；除非对方无条件投降，否则必须无限制地使用暴力。”^③相比美国，中国文化传统一向强调中庸平和，强调在极端之间的平衡，因此在战略试错与社会心理塑造的过程中，提前设计各种平衡模式并试验其在新的时空环境下的可行性，或许更有助于中国在遭受严重挤压的战略时空环境中实现可持续性崛起。

[责任编辑：孙震海]

① [美]弗雷德里·L·艾伦：《美国的崛起：沸腾 50 年》，高国伟译，京华出版社 2011 年版，第 259 页。

② Stephen Mennell, “Explaining American Hypocrisy,” *Scientific Journal Virtus*, Vol. 2, May 2015, pp. 161-172.

③ [美]乔治·凯南：《美国外交》，葵阳等译，世界知识出版社，1989 年，第 53 页。

中美实力对比变化对 国际秩序的影响

——权力转移论和新自由制度主义的比较研究

游启明

【内容摘要】 中美实力对比的变化将对现存国际秩序造成怎样的影响，权力转移论和新自由制度主义对此给出了不同的预测。权力转移论认为，国际秩序是国家间实力对比的反映，当实力对比发生变化后，崛起国会推翻既有国际秩序。权力转移论者判定，伴随着中美实力差距的缩小，中国将会重塑美国主导的国际秩序，而这将引发与美国的冲突；权力转移论者将中国最近的一些外交行动视作其重塑国际秩序的表现。新自由制度主义则认为，国际秩序中的制度不仅能为各国创造共同利益，还能通过调整，消化实力对比变化给自身带来的震动。新自由制度主义者认为，随着中美实力对比发生变化，既有国际秩序也能适应中国崛起，中国近期的外交创新是在弥补既有秩序的不足，中美也能继续保持关系稳定。中美需理性认识彼此相对实力的变化，为讨论既有国际秩序的走向奠定坚实的基础；中国也应该从自身正当的国家利益出发，理性对待现存国际秩序；学界也需尝试提炼一个研究一国在国际秩序中角色的新框架，为准确描述新时代中国国际秩序实践打下理论基础。

【关键词】 国际秩序 中美实力对比变化 权力转移论 新自由制度主义

【作者简介】 游启明，吉林大学行政学院博士研究生，（吉林 邮编：130012）

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0021-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902002

中美实力差距正在逐步缩小。苏联解体、冷战结束后，美国成为世界唯一的超级大国，国际格局从两极变为单极。小布什时期，美国陷入伊拉克和阿富汗两场战争泥潭，消耗了自身的国力，2008年的国际金融危机更使其元气大伤。与美国国力下降不同，中国加入WTO后经济快速发展，经济总量跃升至世界第二位；即使在金融危机期间，中国也保持了很高的经济增速。2006—2010年，中国GDP平均增长率为11.2%，美国为0.9%，这期间中国GDP总量占美国的比重从17.9%上升至40.2%。^①《经济学人》预测，中国将在2025年超过美国，成为世界第一大经济体。^②美国国家情报委员会则估计，中国将在2030年前超过美国，成为世界第一大经济体。^③军事上，斯德哥尔摩国际和平研究所称，中国的国防开支占美国的比例也在不断提升，从2011年的15%左右上升到了2016年的40%左右。^④

虽然引起中美实力对比发生变化的原因多种多样，但中国融入既有国际秩序无疑是重要的原因之一。“中国与其他国家的区别不仅在于它是在比以往更加发达的国际制度环境中‘成长’，更重要的是，它在成长的同时还积极利用这些制度来促进自己全球性实力地位的发展。”^⑤新中国成立时，国际体系充满美苏冷战色彩，中国坚持“一边倒”的外交政策，加入以苏联为首的社会主义阵营，对抗以美国为首的西方阵营，而美国也积极拉拢盟友与伙伴，封锁和孤立中国，此时中国只能获取少量的国际资源来发展自身。20世纪60到70年代，中国实行“反霸”和“反苏”的外交政策，独立于苏联和美国两大阵营，坚持自力更生的发展战略，基本上没有从国际秩序中获取多少发展资源。1978年实行改革开放政策以来，中国一改以往游离于国际

① 《国际地位稳步提高 国际影响持续扩大》，中国网，2011年3月24日，http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/sywcj/201103/t20110324_71329.html。

② The Economist Intelligence Unit, *Long-term Macroeconomic Forecasts Key Trends to 2050*, July 16, 2017, p. 5. <http://www.wtcephila.org/news/long-term-macroeconomic-forecasts-key-trends-to-2050>。

③ 《2030年中国成为“全球第一”》，新华网，2012年12月12日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/12/c_124081343.html。

④ 笔者依据斯德哥尔摩国际和平研究所官方网站的数据统计所得。<https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>。

⑤ Allen R. Carlson, “China and International Institutions: Alternate Paths to Global Power,” *China :A Journal*, Vol. 20, No. 2, 2007, p. 245.

秩序的做法，不断加快开放步伐，积极融入国际秩序，而美国也乐见中国融入其中。从那时起，中国充分利用国际资源，走上了经济腾飞之路，GDP持续高速增长，中美两国的相对实力差距也在逐渐缩小。需要注意的是，随着中美实力差距的持续缩小，这一变化对现有国际秩序的影响是什么，中国会继续支持现有国际秩序，还是会推翻它并另起炉灶，关注这些问题，不仅涉及现有国际秩序的未来，还关系到中美关系的稳定。

由于理论高度抽象了影响事物发展的主要变量，提供了预测事物未来演化的分析框架，使分析者能见微知著，因此预测中美实力对比变化对既有国际秩序的影响，也需要理论支撑。鉴于权力转移论和新自由制度主义是分析该问题的两种主要理论，因此本文在比较这两种理论的基础上，探讨它们关于中美实力对比变化对既有国际秩序影响的观点，并提出自己的见解。

一、国际秩序的定义及其当代形态

国际秩序是各种国际行为体，在一定控制形式下，进行有规则互动而形成的集合体，它不同于国际体系和国际社会。经过时间的演变和空间的推移，美国主导建立了当代国际秩序，该秩序在构成主体、实力格局、制度规则以及规范理念等方面都有鲜明特点。

（一）国际秩序的定义

基辛格认为，任何国际秩序都需要回答几个问题：“它的基本单位是什么？它们的互动方式是什么？”^① 伊肯伯里（G John Ikenberry）把国际秩序定义为：“一群国家中的‘控制性’安排，其中包括基本的规则、原则和制度……这些规则、原则和制度是秩序中的焦点，它们确定了秩序创建参与国之间的核心关系。”^② 按伊肯伯里的定义，国际秩序的互动单位是国家，国家间的互动方式是有规则地互动。根据以上两位学者对国际秩序含义的思考，国际秩序可以定义为：“一种通过以某种控制形式进行有规则互动而联

① [美]亨利·基辛格：《大外交》，顾淑馨等译，海南出版社2012年版，第779页。

② [美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后》，门洪华译，北京大学出版社2008年版，第20页。

结在一起的多种多样的实体的集合体”^①。

国际秩序由三个部分组成，即多种多样的实体、有规则的互动和控制形式。虽然国际秩序中存在着国家、跨国公司、国际组织以及个人等各种实体，但国家是国际秩序的主要构成主体，因为国家在国际政治中拥有丰富的行动资源，其他行为体需要通过影响国家才能实现自身主张；而大国对国际政治尤其拥有非同一般的影响力，大国互动的结果会塑造整个国际政治环境，进而影响其他国家和国际行为体的后续行为。有规则的互动，指国家在政治、经济、军事等方面的互动范围、规模、频率等。控制形式指调节国家间关系的方式和手段，它由实力分配格局、威望等级以及各种规则和制度组成。国际秩序中的实力分配格局可以是单极、两极和多极等，不同的实力格局意味着不同的威望等级，如两极表示有两个国家处在国际威望阶梯的顶端，对国际事务拥有最大影响力，单极则代表单个国家实力超群，威望显著。国际秩序中规则和制度指在经济、政治、军事等领域的行为准则以及体现在这些准则中的理念。

国际秩序不同于国际体系和国际社会。当两个或两个以上的国家有充分的互动，一国的政治决策会影响他国时，国际体系就出现了。“如果一群国家意识到它们具有某些共同的利益和价值观念，即它们认为在彼此之间的关系中受到一套共同规则的制约，并且一起确保共同制度的运行，那么国际社会就形成了。”^② 国际体系是国际秩序的基础，只有当国家间能互相影响时，才能进一步建立调节彼此关系的规则、制度和控制形式。国际秩序是国际体系的进阶，因为在国际体系内，国家间可能无意识地相互影响，如无政府状态可能会导致各国间实力对比自动趋向平衡，而在国际秩序中，各国都有意通过一定的形式来处理彼此关系。国际社会是国际秩序的进阶，因为在国际秩序中，国家间并非共享同一套价值观念也能追求共同利益。例如，虽然冷战后的国际秩序带有鲜明的美式自由主义色彩，但仍不妨碍东方文明古国中

① [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，宋新宁等译、乔娅校，上海人民出版社 2008 年版，第 32 页。

② [英]赫德利·布尔：《无政府社会》，张小明译，上海人民出版社 2015 年版，第 5 页。

国加入其中，谋求自身的国家利益。然而，国际社会的出现，不仅标志着国家间享有共同利益，也表明各国共享同一套价值观念，此时各国会实现身份认同的进化，形成一种竞争者或朋友的认同，从而摆脱国际秩序中可能还存在的敌对式冲突。^① 比如，欧盟就是一种地区性国际社会，其成员国不仅共享繁荣、发展的利益，也共同具有民主、自由等方面的价值观，它们之间还形成了一种朋友式的认同，所有这些都使其摆脱了旧欧洲时代的无序与冲突，形成了安全共同体。比较三个概念，可以把它们视为一段连续光谱上的不同点，国际体系和国际社会处在光谱的左右两端（不是两个极端），而国际秩序处在中间位置。

（二）当代国际秩序的历史演变

美国是当代国际秩序的主要建设者。^② 二战期间，当时的美国领导人把战争归因于世界的分裂。经济上，各国以邻为壑，追求本国的国家利益，损害他国利益；政治上，各国无视国联的集体安全原则，坐视轴心国四处侵略。此时的美国主张创建一个“同一世界体系”，避免战前紧张迭现的国家间关系以及惨烈的战争。经济上，美国主张建立一种自由贸易体系，促使各国进行自由贸易和投资，为此美国组织建立了布雷顿森林体系；政治上，美国建议组建一套集体安全制度，督促大国在其中负责任地行动，为此美国牵头成立了联合国。随着冷战的到来，美苏对抗加剧，美国放弃了“同一世界体系”理念，开始组建以自身为主导的地区秩序。此时，美国与相关国家签订“大契约”，承诺为它们提供经济和安全上的援助，以换取它们对遏制苏联的支持。经济上，美国在欧盟实施了“马歇尔计划”，在亚洲扶持了日本的发展；安全上，美国在欧洲成立了北约，在亚洲与日本和韩国等国家结盟；政治上，美国组建了自由主义国家联盟，对抗以苏联为首的社会主义阵营。最终，整个冷战期间共存有四种秩序：美苏对抗的冷战秩序、美国主导的自由主义秩序、苏联主导的社会主义秩序以及以联合国为首的国际秩序。其中，美国主

^① Barry Buzan, "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School," *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, pp. 327-352.

^② [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，袁正清译，上海人民出版社 2017 年版，第 19—53 页。

导的地区秩序“变得不那么像全球体系，更多是一种西方体系，在很多方面，这一秩序本身成了美国的延伸物。”^① 苏联解体后，美国成为唯一的超级大国，冷战秩序以及苏联主导的地区秩序也随之崩溃。借助有利的国际形势，美国不断在其原本主导的地区秩序中添砖加瓦，将其向外扩展。经济上，美国推动将关贸总协定转变成世界贸易组织，并准予吸收符合其条件的国家加入，如中国就在2001年加入了WTO；安全上，美国实施北约东扩，把原本属于苏联阵营的国家拉入其中；政治上，美国依旧强调自由主义国家联盟，并支持联合国对全球性事务进行协调。最终，美国确立的这些政治、经济、安全等方面的规则和制度构成了当代国际秩序。

（三）当代国际秩序的特征

当代国际秩序在构成主体、实力格局、制度规则以及规范理念上都有鲜明的特点。在构成主体上，当代国际秩序既包括国家实体，也涵盖非政府组织、跨国公司等各种非国家实体。其中，大国是主要的构成主体。联合国的五大常任理事国，能影响国际秩序的各个方面，它们既能作用于世界政治，也能影响世界经济。在实力格局上，美国是当代国际秩序的第一强国，拥有超强的国家实力。例如，在2014年，它的国防开支占世界总开支的40%左右，它的GDP占世界总额的1/5左右。^② 当代国际秩序在每个领域的每个层面都存在着制度的身影。经济上，既有全球层面的WTO，也有地区层面的各种经贸合作安排；政治上，既有全球层面的联合国，也有地区层面的欧盟和东盟等。当代各国间的互动也呈现出新特点。首先，互动规模大，如在全球范围内，每年有十多万亿美元的贸易往来。其次，互动影响广，地球已经成为一个“村落”，一处发生之事，可以影响全球。最后，互动速度快，例如信息通过互联网在几秒之内就可以传递至全球各地。自由主义是当代国际秩序的主要理念，它强调政治民主、贸易自由和普世人权等。^③

① [美]约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦》，赵明昊译，上海人民出版社2013年版，第147页。

② Stephen Brooks and William Wohlforth, “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol. 15, No. 3, 2015, p. 21.

③ Andrew Hurrell, “Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 32, No. 1, 2018, pp. 89-101.

二、两种视角与国家间实力对比变化的秩序性影响

权力转移论和新自由制度主义，分别论述了国家间实力对比变化对国际秩序的影响。两种理论在秩序与实力的关系、国家间相对实力变化的秩序性后果、核武器对国际秩序变迁的影响等议题上，都存在不同的观点（见表1）。

表1 两种理论的比较

比较维度 理论视角	秩序的属性	实力对比变化的秩序性影响	崛起国与霸权国的关系	核武器的作用
权力转移论	实力的副产品	重塑	冲突	不明显
新自由制度主义	客观、中立	稳定	合作	阻止秩序重塑行为

资料来源：作者自制。

（一）权力转移论的核心论点

权力转移论认为，一定时期的国际体系中，会有一个在军事、经济和科技等实力上处于超群地位的霸权国家，它会利用自己的实力与威望，创建和维护一种符合自己利益和需求的国际秩序。比如，19世纪的英国处于世界首强地位，它利用自身强大的实力，构建了一种国际秩序，创造了“英国治下的和平”^①。在该理论看来，霸权国之所以会组建国际秩序，不仅是因为它在全球范围内的利益，要求其创立一种能维护这些利益的国际秩序，还因为当霸权国创立国际秩序后，它就成为秩序的垄断者，这种垄断者地位能为其提供不成比例的“垄断租金”，“这种租金包括：更高的安全、在全球交

^① A. F. K. Organski, *World Politics*, New York: Alfred A. Knopf, 1958, pp. 313-330.

易中的谈判力和议程设定权，这些特殊利益帮助霸权国创造了一个‘黄金时代’，使其成为各国的模仿对象。”^① 譬如，二战后美国建立的西方国际秩序，不仅反映了其对抗苏联威胁的关切，还映衬着美式平等、自由的价值理念。权力转移论认为，作为理性行为者，当霸权国占有实力优势时，崛起国不会自不量力地重塑国际秩序，此时的国际秩序处于稳定状态；而随着实力对比发生变化，崛起国将不满由霸权国单独享有国际秩序“垄断租金”的做法，为表达自身的不满，它会选择重塑国际秩序，直到重塑的边际成本等于边际收益为止。

在权力转移论看来，崛起国重塑秩序的动机将与霸权国的秩序护持目标相矛盾，最终两国只能通过战争来解决其在国际秩序中的排序冲突。吉尔平（Robert Gilpin）就认为，霸权战争是重塑国际秩序的主要方式，“因为它改变了这一秩序，以适应新的国际实力分配；它带来了对该秩序基本组成部分的重新安排；它也决定了谁将统治国际秩序，谁的利益将在新的国际秩序中得到优先照顾。”^② 莫德斯基也认为，霸权战争“一直是全球政治系统出现的转折点”^③，它是国际系统的组成部分，能够解决国际系统的组织难题，并重新确认新的全球领导国和国际秩序，它在系统运作中发挥着“选择机制”^④ 的重要作用。

权力转移论认为，即使核武器出现，也不会改变国家间实力对比变化的秩序重塑后果，相反，它甚至还有助于崛起国的重塑行为。随着核武器在第二次世界大战后期诞生，有人认为，核武器的出现将会给国际秩序带来稳定，因为战争是国际秩序重塑的主要手段，而由于核武器会给战争带来毁灭性成本，导致战争不再是政治的继续而是政治的毁灭，因此通过战争重塑国际秩序将变得不可能。^⑤ 可是，在权力转移论者看来，因为核武器和已有国际秩

① George Modelski, "The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State," *Comparative Studies in Society & History*, Vol. 20, No. 2, 1978, pp. 227-228.

② [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，第200页。

③ George Modelski, "Historical Experience: Long Cycles and U.S. Strategic Policy," *Policy Studies Journal*, Vol. 8, No. 1, 2010, p. 11.

④ George Modelski and Patrick Morgan, "Understanding Global War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, No. 3, 1985, pp. 391-347.

⑤ [美]约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦》，第297页。

序是同时存在的，而既有国际秩序还未出现根本性变化，因此缺乏现实的历史案例来验证前述论点。而且，权力转移论者还认为，通过逻辑检验可以发现，核武器甚至有可能不利于国际秩序的稳定。原因在于，首先，在历史上，武器技术的进步并没有阻止战争的爆发，如一战前先进防御武器的出现并没有阻止战争爆发，核武器出现后，也没有根除游击战、反恐、代理人等各种形式的战争。^① 其次，在国际谈判中，核武器的拥有者能把它当作筹码，不轻易让步，寻求利益最大化，而这将使国家间的和平谈判更加不易。最后，国家也可以把核武器当作一种保护自身安全的武器，通过蚕食战略，一步一步地重塑国际秩序。^②

（二）新自由制度主义的主要观点

新自由制度主义认为，国际秩序的核心是一种制度网。按学者们普遍接受的定义，“制度是一系列围绕行为体的预期汇聚到一个既定国际关系领域而形成的隐含的、明确的原则，规范，规则和决策程序。”^③ 随着各国相互依赖程度的加深，全球事务的各个领域都存在国际制度。在贸易上，大多数国家已加入世界贸易组织。在该组织内，各国讨论全球经济形势、商讨全球贸易政策、解决贸易纠纷。在政治上，联合国已经成为世界上成员国数量最多、涵盖范围最广的政府间国际组织，它为成员国提供了商讨人权、难民以及战争与和平问题的平台。在金融上，各国可以通过世界银行讨论汇率、货币和财政政策等相关问题。最终，各种国际制度联结成了网络，促进了国家间有规则的互动，并形成了一种国际秩序。在新自由制度主义看来，虽然国家实力在创建制度网络中发挥了重要作用，但它也会被制度所限制，因为制度网络相当精密，它“具有自己的逻辑和生命力，甚至可以影响和制约建立它们的国家”^④。

新自由制度主义认为，制度的作用加上核武器，能消化相对实力变化所

① Douglas Lemke, "The Continuation of History: Power Transition Theory and the End of the Cold War," *Journal of Peace Research*, Vol. 34, No. 1, 1997, p. 26.

② [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，第216—221页。

③ Stephen D. Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 497-510.

④ [美]约翰·伊肯伯里：《民主、制度与美国的自我克制》，载[美]约翰·伊肯伯里主编：《美国无敌》，韩召颖译，北京大学出版社2005年版，第228页。

带来的秩序震动，使崛起国和霸权国的关系保持平稳。^① 首先，国际制度可促进“无政府状态下的合作”^②，为各国的发展创造有利条件，这自然就降低了包括崛起国在内的国家重塑既有秩序的意愿。比如，当崛起国从国际制度促进的合作中获得了发展后，如果它想进一步发展自身，就需要继续利用既有秩序，动员有利的国际资源；此外，它也需要利用既有制度规则，获取其他国家的合作保证，为自身崛起营造良好的国际环境。其次，当崛起国融入现存制度网络时，国内各种利益团体就在其中投入了大量的“沉没成本”。这样，“对其中几方而言，依赖（国际秩序）是一种安慰；对其他方而言，依赖是一种必要。”^③ 因此，崛起国没必要承担巨大的成本来重塑秩序。再次，制度网络中也制定了详细的程序，规定了制度内改革的步骤。为此，崛起国可依据这些程序，在秩序内提升地位，而没必要将其推翻重建。然后，制度网络通过为各参与国提供巨大的经济、安全、政治等方面的利益，为自身赢得了大量的支持者。假如崛起国想重塑国际秩序，它就会遇到很大的阻力而无法施展。最后，在新自由制度主义者看来，历史的经验表明，国际秩序的重塑一般都发生在“大战胜利之后”^④，而核武器把世界带入了“大国无战争时代”^⑤，它既使得崛起国无法采用战争手段重塑国际秩序，也能抑制崛起国与霸权国的结构矛盾，使两国关系保持稳定。

当然，新自由制度主义不反对变革国际秩序的行为。该理论认为，国际秩序是各国为应付外部挑战、实现共同利益而创建的一种制度网络，假如它不能有效应对外部环境，满足国家的需要，就应该对其进行改革。最终，通过这种适应性改革，也可在国际秩序内给予崛起国应有的地位，从而纾解崛起国与霸权国在秩序内的地位争夺危机。尽管如此，在新自由制度主义者看

① [美]约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦》，第244—292页。

② [美]肯尼思·奥耶编：《无政府状态下的合作》，田野译，上海人民出版社2010年版，第3—25页。

③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权利与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2012年版，第46页。

④ [美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后》，门洪华译，北京大学出版社2008年版，第15—17页。

⑤ Robert Jervis, “Theories of War in an Era of Leading-Power Peace” *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 1, 2002, pp. 1-14.

来，即使要改革，也依旧是一种渐进式变革，它在已有的国际秩序中进行，通过增加新的制度和规范，改变或抛弃低效的制度和规范，以弥补既有秩序的不足；这些新的制度与规范也“不需要与已有的多边安排展开竞争……而需要与历史更长久的全球机制共存互补”^①。

三、两种理论在中美国际秩序竞争中的应用

权力转移论者和新自由制度主义者对中美实力对比变化的秩序性后果存在争论。权力转移论者认为，随着中美实力差距持续缩小，中国会寻求改变既有国际秩序，以匹配自己提升了的国家实力；他们将中国最近的一些外交举动也视为其重塑国际秩序的表现；而且他们还认为，中美会因国际秩序问题而爆发冲突。新自由制度主义者则认为，鉴于中国在国际秩序中的利益以及重塑国际秩序的巨大成本，中国不会重建新秩序；他们还认为，中国最近的外交实践提升了现有国际秩序的治理能力，而中美关系也会在既有秩序中保持稳定。

表 2 两种视角关于中美秩序竞争的比较分析

理论视角 \ 比较维度	现存国际秩序的未来	新时代中国外交的性质	中美关系的未来
	权力转移论	重塑	修正主义
新自由制度主义	保持稳定	维持现状	稳定

资料来源：作者自制。

（一）权力转移论视角：中国将是国际秩序的“修正者”

^① [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，中文版序第 3 页。

权力转移论者认为，崛起的中国必定会重塑国际秩序。他们认为，美国主导的国际秩序不是中立的。首先，该秩序为美国提供了特殊利益。比如，美国不但不受国际制度的约束，可随意发行作为国际货币的美元，从而转嫁危机。2008年国际金融危机后，美国就通过大量发行美元，把负担转移到了其他国家身上，而且美联储也间接变成了全球性央行，利用货币发行权，变相向他国征税。^①其次，国际秩序也无法约束美国的行为，当美国的国家利益与国际制度相矛盾时，美国就会轻易抛弃国际制度，采取单边行动。当2003年美国没能从联合国获得出兵伊拉克的授权时，它就单边组建“意愿联盟”，攻占伊拉克。权力转移论者认为，既不中立也无法约束美国单边行为的国际秩序，之所以能保持稳定，是因为美国的强大实力使潜在的挑战国无法轻易撼动既有国际秩序。在权力转移论者看来，随着中美实力差距的缩小，这一切将会发生变化。中国实力的增长将改变其“自我认知、对国家利益与国际地位的界定以及对他的期望值”^②。中国将不满美国独享国际秩序的“特殊利益”，从而会要求国际秩序改变偏向美国的制度和规范，并给予中国部分特权；中国也会不满美国的单边行动，并要求国际制度授予自身行动的自由，以匹配其提升了的国家实力；而且，作为文明古国，中国也不会被动接受美国所提出的国际秩序理念，它会要求把自身的治国理政观念植入国际秩序中。库普乾（Charles A. Kupchan）就认为，伴随中美实力对比发生变化，中国必定会要求国际秩序植入有自身特色的理念，这些理念包括地缘政治的“天下”观念、国家调控型的市场经济理念以及儒家文化。^③阿查亚（Amitav Acharya）也认为，中国的崛起“肯定有助于阻止美国继续维持‘自由主义霸权’”^④。

依据权力转移论，一些学者将中国最近的一些言行，视作其重塑现有国际秩序的表现。特朗普政府的《国家安全战略报告》称，中国在南海、东海

① 李巍：《制衡美元的政治基础——经济崛起国应对美国货币霸权》，《世界经济与政治》2012年第5期，第97—119页。

② [美]罗伯特·卡根：《历史的回归和梦想的终结》，陈小鼎译，社会科学文献出版社2013年版，第41页。

③ Charles A. Kupchan, “The Normative Foundations of Hegemony and The Coming Challenge to Pax Americana,” *Security Studies*, Vol. 23, No. 2, 2014, pp. 219-257.

④ [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，第73页。

的举动，以及创建以亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）为代表的国际机构的行为，都是修正主义的表现。^① 卡根（Robert Kagan）也认为，中国在东海设立防空识别区，在南海积极维权的举动表明，中国并未遵守现有国际规则，而是在挑战现状。^② 比斯利（Nick Bisley）认为，中国的“一带一路”倡议、主导建立的“亚投行”，以及协调创立的金砖国家新开发银行，是为了架空国际货币基金组织和世界银行，建立自己主导的国际经济新秩序。^③ 彼得·费迪南德（Peter Ferdinand）则认为，“中国梦”的提出不仅表明中国想重新成为世界强国，还意味着中国想重新成为亚太地区的主导者。^④ 《华盛顿邮报》也在2014年12月的一篇报道中过度解读“亚洲梦”和“中国梦”，认为前者是后者在国际上的自然拓展，而这种拓展是通过“一带一路”实现的，最终目标则是建立一个以中国为中心的亚太秩序。^⑤ 尼尔森·维克特（Nilsson Wickett）认为，习近平主席2014年在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上提出“亚洲是亚洲人的亚洲”的说法，表明中国想把美国排除在亚洲事务之外，推出亚洲版的“门罗主义”。^⑥ 施韦勒（Randall L. Schweller）则认为，中国学界出现的“天下秩序”理念和“王道秩序”理念，说明其也在从理论上酝酿新的替代性秩序理念。^⑦

权力转移论者认为，中国重塑秩序的举动将会引发与美国的冲突。米尔斯海默（John Mearsheimer）就认为，中国正快速崛起，即使未来几年中国

① White House, *National Security Strategy*, December 2017, pp. 17-22; pp. 45-52.

② Robert Kagan, “Backing into World War III,” The Brookings Institution, February 6, 2017, <https://www.brookings.edu/research/backing-into-world-war-iii/>.

③ Nick Bisley, “The Real China Challenge: Beijing’s Blueprint for Asia Revealed,” *The National Interest*, October 27, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/the-real-china-challenge-beijings-blueprint-asia-revealed-11550>.

④ Peter Ferdinand, “Westward ho—The China Dream and ‘One Belt, One Road’: Chinese Foreign Policy under Xi Jinping,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 4, 2016, pp. 941-957.

⑤ Simon Denyer, “China Promotes ‘Asia-Pacific Dream’ to Counter U.S. ‘pivot,’” *The Washington Post*, November 11, 2014, https://www.washingtonpost.com/world/chinas-promotes-asia-pacific-dream-to-counter-us-pivot/2014/11/11/1d9e05a4-1e8e-4026-ad5a-5919f8c0de8a_story.html?utm_term=.5e244aa63881.

⑥ Xenia Wickett, John Nilsson-Wright, and Tim Summers, *The Asia-Pacific Power Balance: Beyond the US-China Narrative*, Research Paper, Chatham House, September 2015, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/20150924AsiaPacificWickettNilssonWrightSummersFinal.pdf>.

⑦ Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline,” *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, p. 279.

的发展速度放缓,它也已经并还会继续集聚实力,并且它也会利用自身巨大的实力,谋求霸权地位。^①他推断,中国在崛起过程中首先会把美国挤出亚洲,在该地区追求支配地位,这将与美国的霸权护持战略相冲突。因为,美国是二战后唯一的霸权国,其核心利益是阻止任何地区出现挑战美国霸权的国家,为此它与苏联冷战40多年对其进行遏制,所以美国也会为了护持霸权而遏制中国,最终两国可能会通过战争来解决在亚洲甚至全球的地位追求矛盾。^②弗里德伯格(Aaron Friedberg)也认为,伴随着中国的崛起,中美两国围绕全球秩序主导权的竞争时机也在不断成熟,这将使两国关系不可避免地驶入冲突的快车道。^③同上述悲观预测相呼应,格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)也预言,崛起的中国很可能同一战前的德国一样,都对现存国际秩序充满怨恨,并同英德最终陷入冲突一样,中美两国也很可能因无法就现有秩序的改革达成共识而陷入新一轮的“修昔底德陷阱”中。^④

(二) 新自由制度主义视角:中国将是国际秩序的“现状维护者”

新自由制度主义者认为,崛起的中国重塑现存国际秩序的做法,既不必要,也不可行。首先,实施改革开放战略以来,中国通过积极融入现存国际秩序,已获得了宝贵的外资、先进的管理经验和前沿的科学技术,这些都极大地促进了其经济的发展。比如,从2001年加入WTO到2015年,中国的外汇储备从0.16万亿美元增长到了3.8万亿美元,^⑤中国实际利用外资金额从496亿美元增长到了1262亿美元,中国的进出口总额从约5000亿美元增长到了3.9万亿美元。^⑥随着新一轮改革事业的深入进行,中国不仅需要继续从现存国际秩序中动员资源,支持自身发展,还需要利用国际秩序中既有的制度和规则,为自身的发展营造一个良好的国际环境,而这一切都将激

① John Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise," *Current History A Journal of Contemporary World Affairs*, Vol. 105, No. 690, 2006, pp. 160-162.

② John Mearsheimer, "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 381-396.

③ Aaron Friedberg, *Contest for Supremacy: China, American, and the Struggle for Master in Asia*, New York: W. W. Norton & Company, 2011, pp. 1-9.

④ Graham Allison: *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017, pp. 154-186.

⑤ 笔者根据中国人民银行官网的数据统计所得,参见 <http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/index.html>。

⑥ 笔者根据中国国家统计局官网的数据统计所得,参见 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

励中国继续做一个秩序的“现状维护者”。其次，伴随着加入现存国际秩序的进程，中国国内很多政府部门、公司、个人等行为体也深深地嵌入了国际秩序的制度网络中，它们在其中投入了大量“沉没成本”，如果中国选择重塑国际秩序，就会面临这些利益团体的阻挠，从而举步维艰。再次，既有国际秩序取得了很大成就。经济上，世界经历了持久繁荣；安全上，大国之间没有爆发过冲突；政治上，民主国家数量持续增加。^① 在新自由制度主义者看来，这些成就得益于当代国际秩序的“宪制”特征。一方面，作为唯一的超级大国，美国利用自身实力，创建并维持了经济、政治和安全领域的相关国际制度，使各国能充分合作。另一方面，美国通过降低权力回报、增加制度回报，使自身在安全共享、经济开发、合作治理的自由主义秩序中运作，从而减轻了各国对美国的恐惧，催生了各方积极合作的意愿。^② 在新自由制度主义者看来，这些成就为当代国际秩序积聚了强大的支持力量。例如，作为当代国际秩序的支持者的民主国家的数量，从1997年的44个增加到2015年的86个，它们占据了全球GDP的68%，全球人口的40%，而假如中国想重建该秩序，就会面临这些支持力量的抗衡，从而将降低成功的可能。^③ 最后，因为秩序的重塑一般都发生在大战之后，而核武器的出现使得大国之间的战争变得无法想象，所以在新自由制度主义者看来，当前的国际秩序只能演变，不能推倒重来。

新自由制度主义者也承认当今的国际秩序需要改革，并赞赏中国的一些改革措施。^④ 他们认为，当代国际秩序出现了治理危机，全球正进入“失序时代”^⑤。其中，有些领域没有完备的规则可循，如网络空间；有些规则需要调整，如主权原则；有些规则正面临执行难的问题，如现有的国际货币基金组织和世界银行都肩负着促进国家和世界经济发展的重任，但它们要么缺

① G. John Ikenberry, “The Liberal International Order and Its Discontents,” *Millennium - Journal of International Studies*, Vol. 8, No. 3, 2010, pp. 509-521.

② [美]约翰·伊肯伯里：《民主、制度与美国的自我克制》，第213—235页。

③ Robin Niblett, “Liberalism in Retreat,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2017, p. 18.

④ Timothy J. Farrell, *The Rise of China and the Future of International Political System*, Political Science Student Scholarship Paper, College of the Holy Corss, May 2015, http://crossworks.holycross.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=political_science_student_scholarshi-p.

⑤ [美]理查德·哈斯：《失序时代》，黄锦桂译，中信出版社2017年版，第7—11页。

乏行动资源，要么对贷款施加额外条件。在新自由制度主义者看来，中国最近的一些国际秩序实践，能有效克服现存秩序的不足，提升该秩序的治理能力。中国提倡建立的“亚投行”，填补了亚洲一些国家基础设施建设的资金缺口，能促进整个欧亚大陆甚至世界经济的发展，它有力地补充了已有的国际经济制度。^① 中国的“一带一路”倡议，有利于克服在某些国家出现的逆全球化思潮，拉动各国的自由贸易，促进全球经济公平和可持续发展。^② 中国还为联合国注入了新活力。2016 年中国在联合国的维和预算已超过日本成为第二大贡献国，习近平主席 2015 年在联大的发言承诺，中国将建立一支 8 000 人规模的“待命”部队，支持联合国的维和行动，提升联合国维护世界和平的能力。他们还认为，中国最近提出的一些理念也迎合了国际秩序的需要。比如，中国学者提出的“创造性介入”理念，强调在尊重各国主权的基础上，充分发挥外交主动性，积极协调各方立场，使彼此的行为达到双赢，该理念既尊重了国际秩序中的主权规范，也为各国提供了在相互依赖时代的行为指南。^③ 新自由制度主义者还认为，中国最近提出的一些倡议，借鉴了已有国家的经验，而不是在规划国际秩序新蓝图。例如，中国的“一带一路”倡议吸收了美国“新丝绸之路”计划的有关想法，但把倡议的目的调整为共同发展，而不是美式的独自发展，更强调参与方式的包容性，而不是美方的选择性，因此它将会为世界经济发展注入更持久、公平的活力。^④

新自由制度主义者认为，中美不会因国际秩序而爆发冲突。首先，中美在经济上已形成一种复杂的相互依赖关系，如从 2001 年到 2015 年，中国对美进出口总额从约 800 亿美元增长到了约 5 500 亿美元，这种关系能缓和实力对比变化所引发的结构矛盾。其次，作为拥有核武器的两个大国，无法想象中美之间爆发战争所带来的毁灭性后果。再次，由于现有国际秩序为各国

① G. John Ikenberry and Darren Lim, *China's Emerging Institutional Statecraft*, The Brookings Institution, April 2017, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>.

② David Dollar, "China's Rise as a Regional and Global Power: The AIIB and the 'One Belt, One Road,'" The Brookings Institution, July 15, 2015, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/China-rise-as-regional-and-global-power.pdf>.

③ 刘海方：《跨越术与道——〈创造性介入〉评析》，《世界经济与政治》2011 年第 12 期，第 147—151 页。

④ Evan A. Feigenbaum, "China and the World," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2017, p. 38.

提供了在秩序内改革的程序和切入点，而作为主导国的美国也承诺会调整秩序以适应新现实，因此中国可以在秩序内提升地位，而不必推翻它。比如，在多次拖延后，最终美国还是同意了扩大中国在 IMF 中的投票权，美国也同意把人民币列为国际储备货币之一，这些都表明其认可了中国的经济地位。所以，“美国无法阻挡中国的崛起，但它可以确保其在已有国际秩序中拥有权力。”^①

（三）两种中国国际秩序角色的比较及分析

两种视角对中美国际秩序竞争的分析存在三个差异。第一，现存国际秩序的未来。权力转移论者认为，美国既从现行国际秩序中获取了特殊利益，又凭借自身的实力维持了它的稳定，而随着中美实力差距不断缩小，中国会不满美国独享国际秩序的特殊利益，也将有能力改变这一秩序。新自由制度主义论者则认为，已有国际秩序不存在特殊利益，它不仅为中国和其他国家带来了共同的利益，还为所有国家提供了秩序内改革的“切入点”，因此，即使美国实力在下降，“自由国际秩序的根基也会继续存在和兴旺”^②。第二，新时代中国外交的性质。权力转移论者认为，新时代中国开始从行为和理念两方面重塑国际秩序；新自由制度主义者则认为，中国的上述行为弥补了现存国际秩序的不足，而不是在“另起炉灶”。第三，中美关系的未来。权力转移论者认为，中国重塑国际秩序的行为会与美国的护持行为产生摩擦，最终两国需要用战争来解决矛盾；新自由制度主义者则认为，中美关系会继续保持稳定，因为美国正在变革既有国际秩序，以适应中国的崛起，而两国经济上的相互依赖也会缓和双方在国际秩序中的紧张关系。

上述三个差异源于两种理论对中美关系的不同假设。权力转移论者假定，中美两国的利益存在根本矛盾，一方所得即是另一方所失；两国的互动模式是相对实力对比的体现，当中美实力对比发生变化时，中国必定会想方设法，甚至不惜与美国发生冲突，来改变既有的互动模式。新自由制度主义者则假设，中美之间不存在根本的利益矛盾，两国可通过合作实现共同利益；

^① G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.

^② G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism after America,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, p. 58.

即使发生实力对比的变化，两国也依然能够协调彼此关系，保持动态平衡。

结 束 语

自中国决定融入现存国际秩序以来，综合国力得到了持续增强，中美实力差距在持续缩小，对此外界很关心，中美实力对比变化将会对既有国际秩序产生怎样的影响。本文比较了权力转移论者和新自由制度主义论者对该问题的回答。基于对这两种视角的比较研究，本文提出三点思考。

第一，准确认识中美实力对比的现状。上述两种理论对中国国际秩序战略走向的判断，都以中美实力对比为基础。为此，需要正确、理性地认识中美的实力对比现状，既不夸大中国崛起的程度，也不忽视双方相对实力变动的现实。党的十八大以来，虽然中国对实现中华民族伟大复兴的“中国梦”越来越自信和坚定，但中国也清醒地认识到自身还是发展中国家的事实，没有妄自尊大地夸大自身的实力。但是，美国却不能从容地看待中国的发展，总在夸大中美相对实力变动的程度，如特朗普政府“中美战略竞争”说辞中的一个基本假设就是，中国正在超越美国。^① 因此，未来中美双方需要展开持续对话，在彼此相对实力的变化现状上取得共识，从而为两国互动打下坚实的基础。

第二，中国需要根据实际情况，制定一项符合自身正当利益的国际秩序战略。中国实力的不断提升，意味着自身利益范围也在逐步扩大，各种结构层面的因素也将会影响中国国家利益的维护和实现，为此中国需要推出一项国际秩序战略，影响国际环境的运作，从结构层面维护和实现自身的国家利益。在谋划国际秩序战略时，中国应避免上述两种理论的极端化倾向，既不能一味地反对现存国际秩序，也不能为了稳定而稳定，从而影响自身的正当利益。为此，首先，中国应该明确自己正当的国家利益是什么；其次，中国应该评估已有国际秩序与自身正当国家利益的相容度，评估哪些有利于国家利益的实现，哪些不利于利益的实现；再次，中国应该根据评估，规划自己

^① White House, *National Security Strategy*, December 2017, pp. 1-7.

的国际秩序战略，来兑现和维护自身正当的国家利益。特朗普上台后，美国就重新评估了自身的国际秩序战略，表现出很强的“退群”倾向，对此中国应该理性估计美国此举对中国的可能影响，并在此基础上，既不盲目“扛旗”，也不无所作为，而是依据自身利益和国际形势，合理考虑自身的应对之策。

第三，上述两种理论都将国际秩序进行了整体化处理，使得一国的国际秩序角色，要么是权力转移论下的修正者，要么是新自由制度主义下的现状维护者。未来可以尝试提出新的研究中国在国际秩序中角色的理论框架，从而为准确评估崛起国在国际秩序中的角色提供一个相对精细化的理论模型。例如，假设将国际秩序从总体上划分为规则和规范结构两部分，那么依据一国对这两部分的态度，就能将其国际秩序角色划分为修正者、改革者、现状维护者三种类型。^① 现状维护者对两种结构都感到满意；修正者却寻求推翻这两种结构；而改革者在变革规则结构的同时，还会表明自身维护规范结构的良善意图。运用这一框架评估当今中国的国际秩序实践可以发现，中国既不是修正者，也不是现状维护者，而是一个改革者。虽然新时代中国在踊跃改革既有秩序不合时宜的规则及其背后所体现的资源分配格局，但中国也在通过自身的言行，积极表明自身维护国际秩序、多边主义和大国协调等规范的决心。假如上述猜想能够成立，就可利用这一新框架，更准确地描述当今中国的国际秩序角色，向世界自信、准确地讲述中国故事，让世界感受中国气派和中国风格，从而改变中国被动应对外界各种猜疑的局面。

[责任编辑：石晨霞]

^① 可以假设，规则结构体现了一定时期内的资源分配格局，如实力对比、威望和利益分配等；规范结构则体现了国家间共识，并赋予规则结构以意义，如主权规范、多边主义规范等。鉴于不可能出现一国在反对秩序的规范结构的同时，还接受了规则结构的情况，如一国不可能在寻求推翻 IMF 中的大国特权和多边主义规范的同时，还接受 IMF 中已有的投票权分配份额，因此，一国国际秩序角色的类型只有三种类型。当然，上面只是提供了一种理论化的猜想，其有效性还有待实践检验，但这也不妨碍从抽象层面进行设想。

21 世纪海上丝绸之路与中国化 宗教外交构建*

——以中国佛教对东南亚地区交流为例

章 远

【内容摘要】 21 世纪海上丝绸之路的中国化宗教外交，主要展现在世俗性公共领域以及非世俗为主的民间领域，基于重要宗教人士、知名寺院和特殊宗教典籍开展的活动，具有增进双边友好关系和提升多元多边国际合作的核心外交作用。中国化的宗教外交建构，以信仰认同作为合作的心理基础，沿袭佛教历史传播路线，并扩展发散至周边；以推动建设互学互鉴、责任共担的人类命运共同体为最终目的。信仰群体动员程度受交流意愿、地缘位置、文化亲缘和宗教本土化等因素影响，同时也与社会支持程度相关，宗教的本土化以及与现行制度相适应可以有效扩大普遍的社会支持。这些因素决定中国化宗教外交的策略选择。宗教与现行政策主张相适应、本土化和地方化，可以提升宗教对外交流的有效性，有利于“一带一路”建设的推进。

【关键词】 21 世纪海上丝绸之路 宗教外交 佛教对外交流 东南亚

【作者简介】 章远，上海外国语大学中东研究所副研究员（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0040-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902003

* 本文系 2018 年度国家社科基金后期资助项目“全球化时代宗教冲突的地区比较研究”（18FGJ007）和 2017 年度上海外国语大学校级一般科研项目“中东地区军事化极端组织跨境活动的国际安全威胁”（20171140039）的阶段性成果。

在全球化条件下,当世界各国民众面对复合的多元认同结构之时,宗教认同是其中具有广泛性、草根性和跨国性的“强认同”^①。佛教传入中国后与中华传统文化汇通融合,是宗教中国化的典型代表,被视为不同文明之间互学互鉴的典范。随着宗教在全球实现多维度的复兴,愈来愈多的活跃的宗教行为体出现在国际关系实践领域。基于本土化特质、兼具全球性认同的宗教外交,是当前世界和平交往舞台上日益活跃的对外交往活动之一。本文关注的正是海上丝绸之路沿线存在的宗教公共外交和民间外交。

本文立足于 21 世纪海上丝绸之路建设的时代契机和地缘图谱,通过考察中国化的宗教外交建构维度,尤其是中国佛教对东南亚地区的交流,分析中国东南沿海港口城市的佛教群体在东南亚地区的交往框架,梳理这一地缘带上的宗教外交行为模式,进而论证海上丝绸之路上中国佛教对外交流在塑造国家良好形象、维护国家利益、提升文明互信、促进地区发展和稳定方面的积极作用。尽管海上丝路涉及的诸多国家宗教信仰多元,外交理念常有差异,安全局面也比较复杂,然而中国化的宗教外交尤其是中国佛教对外交流能够为人类命运共同体建设贡献中国智慧。

一、中国化语境下的海上丝绸之路和宗教外交

2018 年 10 月,以“交流互鉴中道圆融”为主题的第五届世界佛教论坛在福建莆田召开,其中“佛教与海上丝绸之路”分论坛的主题是“佛教和亚洲文明的构建与未来”^②。新时代中国佛教界自发地重视发挥佛教文化在推进与海上丝绸之路沿线国家交流、“化解文化隔阂”^③中的时代作用。国外学界目前对“一带一路”倡议的研究关注重心在于,中国提出的“一带一路”

① 徐以骅:《宗教在 1979 年》,《宗教与美国社会》2016 年第 1 期,第 13 页。

② 第五届世界佛教论坛的 7 个分论坛分别为“佛教与海上丝绸之路”“佛教与公益慈善”“佛教与环境保护”“中美欧佛教”“海峡两岸暨港澳佛教”“中韩日佛教”和“澜湄流域佛教”。

③ 多吉:《十一世班禅出席第五届世界佛教论坛开幕式并发表演讲》,中国西藏网,2018 年 10 月 29 日, http://www.tibet.cn/cn/index/gdt/201810/t20181030_6360431.html。

是否会对既有国际格局和地区秩序产生挑战。^① 中国周边国家的研究多聚焦于探讨中国的“一带一路”倡议是否能和其本国的发展战略对接。^② 中国学界的海上丝绸之路研究集中于论证 21 世纪海上丝绸之路建设对地缘意义上的海事安全、海缘经济、区域经济治理方面的正面作用。^③ 海上丝绸之路与宗教对外交流的国内研究主要集中于三个方面：其一，探究郑和式的宗教外交给予中国伊斯兰教在当今丝绸之路建设中的比较优势；^④ 其二，分析次区域的宗教公共外交实践和影响；^⑤ 其三，通过回顾历史上的宗教，^⑥ 尤其是佛教文化通过海上丝绸之路传播交往流通的记载，推导论证中国宗教在促进

① 近两年来的国外学界对“一带一路”愿景的分析一般均认可“一带一路”会带来经济利益，而同时也认为“一带一路”与美国、俄罗斯等大国的国际战略存在竞争关系，也会表达出“一带一路”对地缘政治、地缘安全可能产生影响的疑虑，参见 Peter Ferdinand, “Westward ho—the China Dream and ‘One Belt, One Road’: Chinese Foreign Policy Under Xi Jinping,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 4, July 2016, p. 956; Marcin Kaczmarek, “Two Ways of Influence-Building: The Eurasian Economic Union and the One Belt, One Road Initiative,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 69, No. 7, August 2017, p. 1027; Michal Lubina, “From Geopolitical Chance to Security Threat: Polish Public Political Discourse on the One Belt One Road Initiative,” *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 46, No. 1, 2017, p. 221; 等。

② 参见 Jean-Marc F. Blanchard, “China’s Maritime Silk Road Initiative (MSRI) and Southeast Asia: A Chinese ‘Pond’ not ‘Lake’ in the Works,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 111, May 2018, p. 329; Jeffrey Reeves, “China’s Silk Road Economic Belt Initiative: Network and Influence Formation in Central Asia,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 112, February 2018, p. 1; Jagannath P. Panda, *India-China Relations: Politics of Resources, Identity and Authority in a Multipolar World Order*, London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017, pp. 79-97; 等。

③ 参见张江河：《对现代海上丝路建设的地缘安全认知》，《东南亚研究》2017年第6期，第85页；戚凯、刘乐：《“21世纪海上丝绸之路”建设的海事保障与中国角色》，《当代亚太》2017年第2期，第132页；陈伟光：《论21世纪海上丝绸之路合作机制的联动》，《国际经贸探索》2015年第3期，第72页；等。

④ 参见卓新平、徐以骅、刘金光、郑筱筠：《对话宗教与中国对外战略及公共外交》，《世界宗教文化》2012年第4期，第35页；马丽蓉：《中国“丝路战略”与伊斯兰教丝路人文交流的比较优势》，《世界宗教文化》2015年第1期，第27页；等。

⑤ 参见郑筱筠：《试论南传佛教的区位优势及其战略支点作用》，《世界宗教文化》2016年第2期，第33页；萧霁虹、张书采：《全球化背景下云南宗教文化交流的时间——以佛教国际论坛为中心》，《云南社会科学》2018年第1期，第135—140页；范名兴：《佛教外交——印度对西藏政策的组成部分》，《南亚研究集刊》2013年第2期，第81页；马燕坤：《中国在大湄公河次区域开展宗教公共外交的实践及影响》，《重庆社会主义学院学报》2015年第2期，第69—71页；等。

⑥ 参见黄夏年：《发挥佛教的民间外交功能》，《法音》2012年第7期，第30—32页；陆芸：《海上丝绸之路在宗教文化传播中的作用和影响》，《西北民族大学学报》2006年第5期，第9—14页；学愚：《佛教外交与21世纪海上丝绸之路》，《第四届世界佛教论坛之交流与互鉴——佛教文明论坛论文集》，中国佛教协会，2015年10月15日，<http://www.chinabuddhism.com.cn/special/2015wbf4th/wenji/wenming/2015-10-15/9645.html>。

本国与周边国家全方位合作中可以承担的历史使命。基于以上分析可知，深入剖析中国化宗教外交的建构维度，解释宗教本土化和地方化对于中国宗教对外交流决策的作用，并阐释宗教外交与现行制度适应性的问题，这些方面的研究尚需推进。

（一）中国化语境下的宗教外交

在信仰者看来，宗教关乎人类精神层面，体现对生命的终极意义的追求。在社会层面，宗教同时又包含一系列在公共生活中显性表达信仰情怀和体验的行为集合。在现代化的世俗国家，宗教仍然可以是构成社会群体身份认同的重要来源之一。宗教在一定情况下可以成为宗教组织以外的社会组织合法性的有效来源，甚至成为政治统治和政治制度合法性的有效来源。全球化、现代化、民主化、自由化都没有阻止宗教的交流和发展。人们希望中道思想、温和教派能够维护人类文明、促进和平发展。

宗教的中国化通过“宗教信仰、哲学观念、文学艺术、礼仪习俗”^①等形式表现出来。中国社会科学院赵文洪研究员认为，“宗教中国化”的标准是“认同中国、中国文化、中华民族，适应中国社会，吸收中国文化，融入中国文化”，是让中国宗教“维护和增加国家安全、宗教和睦、社会进步”等国家利益。^②佛教讲求的慈悲、普度众生是“和爱天下”“和合天下”^③的体现，是走向人类命运共同体的新世界的助推力量。中国社会科学院杨曾文教授认为，“佛教中国化”在今天意味着将国家层面、社会层面、公民层面的核心价值理念融入佛教教义，纳入佛教道德教化，通过向信众传播，促进社会主义建设和实现中华民族伟大复兴。^④

进入 21 世纪后，伴随全球范围广泛的宗教复兴，宗教的国际性政治影响力激增，其中典型表现是“基于信仰的外交”（Faith-based Diplomacy）^⑤

① 习近平：《在联合国教科文组织总部的演讲》，《人民日报》2014 年 3 月 27 日，第 3 版。

② 赵文洪：《关于“宗教中国化”定义的理论思考》，《中国宗教》2018 年第 7 期，第 18—19 页。

③ 张立文：《走向人类命运共同体的新世界》，《人民论坛·学术前沿》2017 年第 12 期，第 60—61 页。

④ 杨曾文：《佛教中国化与禅宗》，《佛学研究》2017 年第 1 期，第 36—37 页。

⑤ 明确使用“Faith-based Diplomacy”这个表述来指称宗教人士参与、目的在于维护宗

的活跃。复旦大学徐以骅教授认为，正是由于宗教所具有的社会属性同时注重主体的民间性和多样性，并且由于宗教组织的参与，宗教公共外交与单纯政府主导的公共外交相比，更具有大众化和网络化属性。^① 与传统外交中浓厚的政治精英色彩不同，宗教外交的核心参与者是宗教神职人员和宗教组织以及众多信仰者。

中国化语境下的宗教外交既是对中国宗教资源的整合，也是与世界共享宗教资源。中国化宗教交流合作的内容则可以涵盖体现中国化信仰、观念、艺术、仪礼等的宗教教育、社会服务、文化交流、信仰对话、道德建设等诸多方面。传统的公共外交以本国政府为主体，以他国普通民众为对象，以提升国际形象、促进舆论导向为目的。中国宗教对外交流处于民间外交和公共外交的融合状态，公共外交的对象是公共生活中的民众，民间外交的主体和客体均为非政府的组织或普通民众。宗教外交的参与者乃至受众都比传统外交形式更去政治精英化，交流平台和载体具有偏好软性政治的趋势。公共外交与宗教结合，实践着宗教和平理念，是“人类和平事业发展的福音”^②。

（二）公共领域的宗教外交

所有的外交行为，不论是传统外交的精英博弈，还是促进文化交流、提升国家形象的公共外交，抑或民众主动相互接近的民间外交，其根本目的都带有维护国家利益、维护国家安全的政治意味。外交机制在跨国家和跨政府层面遇到的挑战比超国家和次国家层面更具转型的潜质。^③ 而宗教是全球化时代外交机制转型极佳的社会资本来源。^④

教价值、宗教利益的涉及宗教性议题的外交行为的学术专著始于道德拉斯·约翰斯顿主编的《基于信仰的外交：现实政治的超越》，参见 Douglas Johnston, ed., *Faith-Based Diplomacy: Trumping Realpolitik*, New York: Oxford University Press, 2003。

① 徐以骅：《全球化时代的宗教与中国公共外交》，《世界经济与政治》2014年第9期，第79页。

② 韩方明：《宗教公共外交的和平使命》，《公共外交季刊》2014年第4期（冬季号），第9页。

③ Christer Jönsson, “States Only? The Evolution of Diplomacy,” in Gunther Hellmann, Andreas Fahrmeir, and Milo Vec, eds., *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 242.

④ Geoffrey Cowan and Amelia Arsenault, “Moving from Monologue to Dialogue to The Three Layer of Public Diplomacy,” *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, May 2008, p. 22.

宗教对外交流是传统外交在内涵和外延上的拓展和丰富。按照中国学者对宗教外交的总结,宗教外交在学界的定义可以归纳为四类表述。^① 第一种界定持有宗教研究本源的神学立场,将宗教外交视为宗教信仰者能够共同探讨和交流来传播和推进宗教传统和宗教主张的活动。第二种描述则从历史学视角,将前现代政治中教会与皇权之间的交流作为宗教外交的早期成熟样式。第三种解释将信仰作为传统外交的精神介入者,视信仰为外交的精神支柱或者意识形态来源,赋予宗教领袖包括基层宗教教职人员以较高的政治影响力。第四种表述将所有与传统的世俗外交有差别的、以宗教价值观为核心的外交都统称为宗教外交,或者更准确地称为“以信仰为基础的外交”,此种表述往往可以与公共外交的解释框架相兼容。

宗教公共外交的目的关乎宗教文化传播,但不同于传统意义上带有传教和宣教目的的单向宗教输入。宗教公共外交与文化公共外交有广泛交集。在文化外交的模式下,文化是国家行为的内化。宗教公共外交在建设 21 世纪海上丝绸之路过程中也应当与文化外交一样,以促进“文化交流、文明之间相互理解和增强国家文化软实力影响力,提升国家对外形象”^② 为主要目的。

西方学者对当代基于信仰的外交的理解与中国学者的区别之一在于神职人员以何种身份参与外交行为。西方学者认为宗教外交应包含外交使团的宗教随员、海外驻军的随军牧师等神职人员,而上述宗教教职人群的首要行为目的是维护信仰思想的纯净、准确。但是中国的宗教公共外交并不以传播中国背景的宗教思想为深层要务,也不以劝信受众人群转换宗教信仰为目的。更准确地说,中国的宗教外交行为主要的宗教目的是消除中国宗教界与外部宗教界之间的宗教互信赤字,减少宗教资讯误读,根本上是为了维护中国国家利益,同时促进区域共同安全稳定和繁荣发展。

文化外交是由政治力量参与建设、带有促进和平发展和增进群体理解等良性意愿的对外文化交流行为。中国目前认可的基于信仰的公共外交,抛开

① 涂怡超、赵可金:《宗教外交及其运行机制》,《世界经济与政治》2009 年第 2 期,第 50—52 页。

② Joseph S. Nye, Jr., “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, May 2008, p. 105.

超验成分，应属于广义上的文化外交范畴。最常见的中方主导的宗教公共外交多是双边宗教文化展示，即通过双边的合作协议，共同进行双向对接的展演活动。官方宗教事务部门主持的宗教文化展览亦属国家宗教外事工作。

双边宗教展演一方面由策展国宗教事务部门联合权威宗教组织，向东道国派出包括宗教人士的展览和演出团队，通过展示具有国家文化特色的宗教圣物、宗教仪式和宗教艺术品，演出宗教文艺节目，推进双边信仰层面的互信。另一方面宗教展演活动还包括展览演出期间举行的宗教人士研讨会，具体而言，是由宗教展演参与国的政府官员、宗教事务管理者、宗教教职人员、宗教研究者等交流对话，评价当前宗教外交成果，共同推动进一步合作。

（三）民间领域的宗教外交

在现实生活中开展的民间层面的宗教外交，其基础核心是宗教情感。诠释主义（interpretivism）把宗教视为一系列象征符号的整合系统。^①相应地，宗教对外交往中展现的文化行为正是对相应的宗教符号在形式上的理解、建构和运用。人们在宗教情感上的投入，既从世俗中脱离出来接近神圣超验，也考验着个人的信仰忠诚度和对宗教组织的认可度。宗教情感由此成为识别信仰群体的认同边界的一个标准。

宗教情感基础上的民间外交是“一带一路”“民心相通”友好合作精神的体现。一方面，相关外交主体在宗教情感上具有亲缘、亲近关系。比如尽管印度和蒙古并不接壤，但是因为佛教的纽带作用，佛教从印度为蒙古带来丰富的知识和文化遗产，而使蒙古视印度为“精神邻居”^②。另一方面，外交的承载者认可宗教伦理是积极道德规则的来源。按照艾伦·赫茨克（Allen D. Hertzke）的宗教“代理人”假定，^③首先，宗教利益团体以信仰代表的身份参与府院游说；其次，宗教领袖或组织凭借其个人魅力或组织魅力影响政策输出。即他们以“信仰代表”的身份，间接引导政治领袖和政治组织在

① [美]克利福德·格尔茨：《文化的解释》，韩莉译，译林出版社 2014 年版，第 111 页。

② Sharad K. Soni, “The ‘Third Neighbour’ Approach of Mongolia’s Diplomacy of External Relations,” *India Quarterly*, Vol. 71, No. 1, 2015, p. 43.

③ [美]艾伦·D·赫茨克：《在华盛顿代表上帝——宗教游说在美国政体中的作用》，第 3—6 页。

政策制定过程中趋向符合宗教群体偏好。宗教领袖主导的民间外交含有一定的精英色彩。随着中国国际地位的提高,以及“一带一路”建设的推进,中国的宗教领袖也逐渐在世界多边宗教外交场合发出来自中国的声音。比如,世界宗教领袖千禧年和平峰会、世界基督教联合会都有中国宗教领袖参与。

与原本就诞生于中国本土的道教相比,佛教是从外部传入中国的,然而随着佛教中国化,逐渐被“中国传统儒道话语规范”^①,佛教已经融入中国文化体系,成为中华文明的代表要素之一,是中国“软实力”的重要组成部分。中国佛教自汉代就开始主动地与周边国家积极交往。近代以来杰出的中国僧人参与倡议组建世界佛教联合会组织等国际性佛教同盟。佛教视修葺、落成寺院为重要的功德之一。全球化时代,中国重要的寺院道场积极通过“走出去”修寺建文化中心来输出其特色文化,比如嵩山少林寺以少林武术的独特影响力在海外多国建立数十座分院,再比如上海静安寺在海外合作建寺的“弘法百寺”宏愿,就都是中国寺院主动推动宗教对外交流的成功案例。

海上丝绸之路上的宗教外交可依循的宗教情感认同还与华夏文化圈关系密切。许多宗教民间交往其实是华人认同的延展,这其中包含了内化到民间宗教、民族习俗中的关公信仰、妈祖信仰、海神信仰等。比如在东南亚华人圈和中国东南沿海存在的“郑和崇拜”^②是伊斯兰教、佛教和道教相混合的一种民间信仰。在可期的未来,中国佛教的海外传播将继续随着海上丝绸之路建设而影响力远播并持续扩大。

宗教民间外交同时还表现为宗教商贸往来。比如,浙江金华义乌繁荣的商贸经济吸引了为数不少的中东穆斯林商人。义乌原本并不属于伊斯兰教文化圈,从20世纪90年代末开始,该地穆斯林商业人口逐渐增长、清真寺宗教生态活跃,宗教情境发生了新变化,被有的学者解读为展现了“宗教影响下的新丝路文化图景”^③。河北曲阳有发达的宗教石雕工艺传统,随着宗教

① 刘金光:《中国宗教走出去的战略思考》,蒋坚永、徐以骅主编:《中国宗教走出去战略论集》,宗教文化出版社2015年版,第24页。

② 马丽蓉:《“郑和符号”对丝路伊斯兰信仰板块现实影响评估》,《世界宗教研究》2015年第5期,第161页。

③ 邹磊:《中国“一带一路”战略的政治经济学》,上海人民出版社2015年版,第304页。

塑像外贸的兴盛，也让海运沿线国家看到了中国式的宗教符号解读，这其实也是类似的例子。

概而言之，21 世纪海上丝绸之路的中国化宗教外交，其外在的行为模式主要分层为政治性的公共领域和带有非世俗色彩的民间领域（见图 1）。在公共领域，增进交往国家之间友好的双边关系，以及整体地提升国际合作，搭建机制化的国际性宗教交往平台，构成了中国化宗教外交的两个核心表现模式。在非世俗层面和民间领域，中国化的宗教对外交往主要表现为：重要的宗教界人士主动与外界交流，帮助提升信众群体的宗教认同情感和宗教修为；知名寺院主动在他国修筑、建设寺院或宗教文化中心，以推广本寺文化和中国化的宗教文化；中国宗教界主动主持修编、修订、编译重要的宗教典籍以掌握宗教教义上的主导权和解释权。事实上宗教领袖、重要寺院和典籍编撰者是宗教对外交流活动的关键且活跃的参与者。

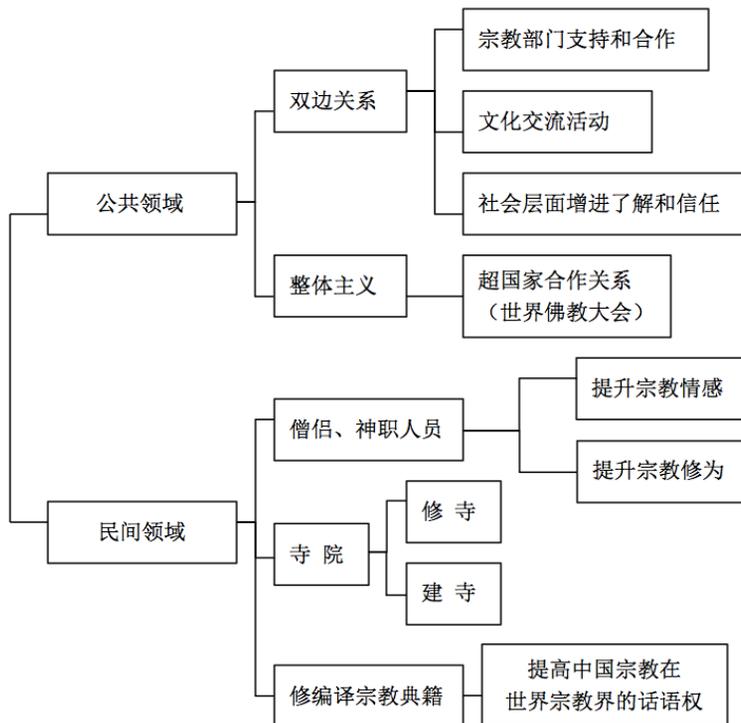


图 1 可见性宗教对外交流的分层表现

资料来源：作者自制。

二、中国佛教在东南亚地区的交流实践

在东南亚地区，佛教的传播和影响范围非常广泛。按照对海上和陆上丝绸之路沿线 71 个国家宗教人口比例的统计，佛教信仰者超过人口半数的有 7 个国家，其中 6 个位于东南亚地区。^① 泰国、缅甸、斯里兰卡、柬埔寨等东南亚国家的整体信仰文化中佛教占比很大，上座部佛教非常盛行，但也有族际差异，比如新加坡华人的大乘佛教信众人数就远超上座部。^②

中国社会科学院黄夏年研究员认为，佛教民间外交是中国佛教传统之一，从唐代开始，中国开始成为佛教输出国。中国佛教徒成为民间外交形象大使，并且中国历史上佛教民间外交有时甚至能够涵盖官方外交。^③ 进入 21 世纪以来，中国佛教积极与东南亚地区开展交流，其行为模式与地区普遍信仰认同、“一带一路”倡议的环境扶助、经验性的佛教历史传播路线、宗教工作水平和构建命运共同体的宏愿目标息息相关。

（一）信仰认同成为合作的心理基础

信仰认同包括对宗教教义、教派的认同，对以寺院为基地对外交流的认同和对高僧大德的认同。佛教与道教、印度教、伊斯兰教、巴哈伊教和部分新兴宗教都属于东方主导宗教。在全球化时代，东方主导宗教通过“北上”式传教嵌入西方宗教传统主导地区，使东方宗教得以融入世界宗教图谱。^④ 佛教在中国对外文化交流互动过程中扮演着不可替代的关键角色。赵朴初曾在官方场合阐述佛教合作是中韩日文化交流史上最核心最重要的内容。^⑤ 海上丝绸之路与佛教的结缘更早可以上溯到西晋惠帝光熙元年的天竺僧人耆

① 马丽蓉：《中国周边国家宗教发展新态势与经略周边之策》，《世界宗教研究》2017 年第 5 期，第 34 页。

② 章远：《东盟在区域族裔宗教问题治理中的角色拓展》，《世界民族》2015 年第 1 期，第 93—94 页。

③ 黄夏年：《充分发挥佛教对外服务的民间外交功能》，《世界宗教研究》2012 年第 3 期，第 19—20 页，第 25 页。

④ 徐以骅、邹磊：《地缘宗教与中国对外战略》，《国际问题研究》2013 年第 1 期，第 29 页。

⑤ 赵朴初：《中国韩国日本佛教友好交流会议闭幕词（1995 年 5 月 23 日）》，《法音》1995 年第 6 期，第 38 页。

域到访广州。东晋法显的《佛国记》记载了通过海上丝绸之路，从黄支国（今印度境内）、狮子国（今斯里兰卡）经爪哇取道南海到达广州的传经布道路线。^① 现代考古则在苏门答腊、爪哇、西里伯斯岛出土过佛教用品。

目前，在中国佛教的官方主导公共外交行为中，影响深远的是佛陀真身舍利海外巡行供奉，使佛门圣物走出国门迎来各国信徒朝拜。佛教圣物赴外国供奉，以1955年中国佛牙舍利赴缅甸供奉的佛牙舍利外交为1949年后国家佛教对外交流的开端。北京灵光寺佛牙舍利曾四次赴缅甸供奉，留下佛教圣物对外交流的良好记录。20世纪90年代，法门寺佛指舍利首次出国巡礼供奉就是应泰国政府的邀请。^② 高规格的赴泰巡礼活动既增进了中泰两国友好关系，也促进了两国民间友情的增长。北京灵光寺与斯里兰卡康提佛牙寺供奉着世界公认的仅存的两颗佛牙舍利，两寺都是世界佛教高僧大德往来弘法和信徒朝拜的重要道场。21世纪初两寺就结成友好寺院，为佛教徒交往创造了有利于弘扬佛教荣耀、祈祷人类和平的友谊平台。中国的历次佛教圣物出国巡礼的公共外交活动都为中国赢得了广泛赞誉。

寺院“走出去”是中国当前佛教对外交流的重要组成部分。^③ 中国佛教普遍以寺院为单位，以高僧为核心，有很强的地缘特质，被佛教研究者定位为“山头佛教”^④。但在宗教竞争的环境下，固守“山头”并不利于寺院的佛教文化传播甚至寺院经济的发展。因此，积极“走出去”逐渐成为一些佛教寺院以寺院为基地推进对外交流的策略选择。

沿海港口城市的著名佛教寺院是海上丝绸之路佛教发展的参与者和见证者。进入21世纪，中国佛教与海外寺院交流合作日益密切。2011年，弘法寺方丈印顺大和尚在尼泊尔中华寺升座，中华寺由此成为中国佛教向世界佛教界弘传中国化佛教的一个重要基地。同年11月，广东礼佛禅寺日照大和尚在印度菩提伽耶的中华寺升座。管理尼泊尔中华寺的弘法寺僧团坚持早

① 郝唯民：《无畏山寺学派与海上丝路佛教文化传播》，《法音》2016年第7期，第51页。

② 启明：《中泰两国佛教界的旷古盛事——佛指舍利赴泰国巡礼侧记》，《法音》1995年第3期，第2页。

③ 徐以骅：《全球化时代的宗教与中国公共外交》，第80—81页。

④ 黄夏年：《充分发挥佛教对外服务的民间外交功能》，第26页。

晚课诵、禅修、朝拜圣园，保持汉传佛教着装，恪守素食饮食仪规，向圣园的其他国家寺院僧人展现汉传佛教“难行苦行、求无上菩提”^①的信仰精神。

中国宗教院校积极建立海外校友会的行为，为宗教交流搭建了以同宗教院校校友情感为基础的对外交流平台。比如开设佛学预科、本科和研究生班的闽南佛学院即如此。位于厦门的该学院与泰国朱拉隆功大学和斯里兰卡佩拉德尼亚大学签订了联合办学协议。位于深圳的本焕学院与泰国朱拉隆功大学和斯里兰卡凯莱尼亚大学合作共建，签订了一系列机制性交换教学资源的合作协议。为推进“一带一路”建设，成立于2015年的闽南佛学院校友会连续在东南亚地区的泰国朱拉隆功大学、斯里兰卡佩拉德尼亚大学、印尼雅加达西禅寺、新加坡竹林寺等地建立海外校友会，并举行揭幕仪式。闽南佛学院的校友会还在加拿大湛山精舍和美国纽约西方寺建立海外分会。事实上，泰国朱拉隆功佛教大学非常重视与中国佛教僧人的交流，每年都有中国的高僧获得该校赠予的佛教博士荣誉证书。^②

佛教领袖、高僧大德因其特有的魅力能够对信徒形成重要的聚合吸引效应。中国沿海港口城市重要寺院的方丈与东南亚地区法师、僧王相互参访的事迹众多。比如2012年深圳弘法寺的印顺大和尚曾获得泰国国王颁发的“泰国华僧大尊长”，这是泰国官方首次以赠送僧职向大乘佛教表示友好。深圳弘法寺印顺法师升座以来，率团出访泰国、柬埔寨等多个国家，并与东南亚国家宗教领袖、各派僧王保持密切的交往和友谊。南海佛学院邀请柬埔寨和老挝的僧王来华授课。^③这些高僧大德的互访促进了佛教文化交流，增进了教派间了解，推动着南传佛教和汉传佛教之间互信的深化。

（二）政治环境支持

政治环境支持意味着政治层面国家认可中国化宗教对外文化交流的政策取向，地方政府积极对本土化的宗教文化“走出去”予以政治和经济投入，另外对方国家政府和宗教高层愿意并且积极接纳来访的中国宗教团体，并派

① 深圳市宗教局：《深圳弘法寺推动海上丝路佛教文化交流》，《中国宗教》2017年第1期，第61页。

② 黄夏年：《充分发挥佛教对外服务的民间外交功能》，第28页。

③ 深圳市宗教局：《深圳弘法寺推动海上丝路佛教文化交流》，第61—63页。

遣回访团互访。海上丝绸之路建设则是佛教外交活跃和深化的关键动力源。

改革开放初期,许多外国佛教界领袖积极访问中国,以非正式外交渠道帮助中国与来访佛教领袖的所在国建立或者改善官方外交关系。比如,在中国与新加坡建交之前,新加坡佛教总会主席和光明山普觉寺住持宏船法师曾经八次访问中国,会见中国国家领导人和宗教界领袖,良性的宗教界互动推动了中新关系发展。^①同一时期,中国也积极派出中国佛协组织的友好代表团回访周边国家,提升中国国家形象。比如1978年4月10—28日“中国佛教协会访日友好代表团”应“日中友好宗教者恳话会”和“日中友好佛教协会”邀请,回访日本,使日本国内对中国的宗教信仰自由法律原则以及中国佛教的兴盛有了较全面和直观的认识。

20世纪90年代以来,中国的地区性佛教研究随着当地佛教资源的开发而越来越受到重视。各地集中修撰地区性佛教史,深化和细化了中国佛教研究。僧团制度、寺院生活、僧众活动等领域虽然也有众多有特色的研究成就,但这一时期中国佛教研究仍然主要集中于禅学和史学领域。^②而自中国制定“一带一路”愿景,推动海上丝绸之路建设以来,各级政府投入了可观的资金和资源资助扶持基础设施建设、营造金融经贸环境、培养技术交流人才合作、设计与推广旅游线路和旅游产品,深化了丝绸之路沿线国家合作和区域合作。这些措施及其效果同时也影响到佛教外交的开展和佛教研究的内容。

海上丝绸之路重要枢纽城市的佛教界、重要佛教寺院和当地民族宗教部门承担了海上丝绸之路佛教对外交流积极推动方的角色。例如《广东省宗教事务条例》第二章第十条(六)规定“宗教团体享有”“进行宗教文化学术研究和交流、开展宗教方面对外友好交往”^③的权利,这是国内不多见的专门提到宗教团体享有“宗教方面对外友好交往”权利的地方性宗教事务条例。

许多佛教领袖兼有宗教领袖和宗教管理者双重身份。比如广州光孝寺方

① 谢明达:《中新关系中的佛教——宏船法师及其访华(1982—1990)》,《东南亚研究》2013年第4期,第79页。

② 卓新平主编:《中国宗教学30年(1978—2008)》,中国社会科学出版社2008年版,第120—121页,第132页。

③ 《广东省宗教事务条例》,广东省宗教民族事务委员会,2017年7月4日,<http://www.mzzjw.gd.gov.cn/news/info/f9036b00-4e91-4560-bfd3-31c8d84e5fa7>。

文明生大和尚，同时也是中国佛教协会副会长和广东省佛教协会会长。明生大和尚 2016 年接待老挝佛教代表团时能够有效地与对方讨论宗教交流、扶贫、慈善等领域的合作，^① 与他既是光孝寺方丈也是中国佛教界和广东佛教界代表的身份有关，他希望双方能够通过交流增进两国友谊，促进国家之间的和平发展。

海上丝绸之路中方起点所在地的地方政府多基于本土化的地域宗教优势，多运用宗教对文明交流、艺术互赏的独特有效优势，鼓励和支持当地宗教团体和组织参与公共外交、民间外交和人文外交。2014 年 11 月，国家宗教事务局批准云南省佛教协会、大理崇圣寺主办的“崇圣论坛”为国际论坛。“崇圣论坛”倡导“法乳同源、和合共生”，致力于推动“打造东南亚、南亚佛教黄金纽带”，积极提议建立“东南亚南亚佛教命运共同体”^②，以佛教黄金纽带增进国家之间的凝聚力，为中国与东南亚、南亚佛教文化交流搭建了国际化的平台。2015 年，由广东省佛教协会等主办，珠海普陀寺、珠海金台寺、广州光孝寺承办的“中国佛教与海上丝绸之路”^③ 系列活动，开展国际学术研讨、书画展、摄影大赛、音乐晚会、与海外佛教寺院缔结友好寺院、互换友好寺院协议书等国际化交流活动。2016 年，国家宗教事务局完成了湄公河国家佛教领袖访华及友好交流项目，并且承办了亚洲博鳌论坛所设立的“宗教领袖对话”分论坛，该分论坛以“心平天下平——同愿同行亚太梦”为主题。^④ 这些立足本土的佛教国际交流是能够得到海上丝绸之路国家宗教界甚至政界的积极回应的。

（三）沿袭历史传播路线

中国历史上海上丝绸之路的大型宗教外交中，较为典型的是郑和船队历

① 《老挝佛教代表团参访广东佛教协会》，中共中央统战部，2016 年 11 月 4 日，<http://www.zyztb.gov.cn/tzb2010/S1821/201611/0b5937ea7a734f6d9267d73760654529.shtml>。

② 《历届崇圣论坛回顾》，大理崇圣寺佛都网，2017 年 8 月 2 日，<http://www.chongshengsi.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=35&id=10056>。

③ 蓝希峰：《中国佛教与海上丝绸之路系列活动在珠海举行》，《中国民族报》2015 年 11 月 24 日，第 8 版；国家宗教事务局一司：《中国佛教与海上丝绸之路系列活动启动仪式在珠海举行》，参见新华网，2015 年 11 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/20/c_128450900.htm。

④ 国家宗教事务局办公室：《国家宗教事务局 2016 年工作总结》，国家宗教事务局，2017 年 1 月 26 日，<http://www.sara.gov.cn/old/xxgk/ndgzzyd/zj/380335.htm>。

次航行。郑和船队根据不同宗教特点参与东道国的宗教活动、联合东道国修建宗教敬拜场所、派遣朝覲使节，建立起宗教与商贸共赢的“经教互促”^①宗教外交模式。中国佛教的传播也一直具有国际视野。魏晋十六国时期，佛教在中国沿海和内陆地区均获得广泛传播后，中外僧侣和从事海洋贸易的商人一样积极游走在海上丝绸之路。许多商人本身就是佛教信仰者。佛教传播和商品贸易相互促进。比如山东处于陆上丝绸之路和海上丝绸之路交汇地区，当时山东青州佛教造像所达到的艺术成就和审美趣味融合体现着海上丝绸之路沿线国家的文化特质和经济发展水平以及文化的交融。^②大乘佛教创宗立派之后，传到韩国、日本、越南等国。南洋的华人也多是佛教信徒，海上丝绸之路沿线许多佛教信徒认中国佛教为祖庭。中国在尼泊尔建中华寺、佛陀舍利出访、少林寺建少林文化中心等对外交流活动，其依托的路线仍然是历史上中国佛教的传播线路。

中国沿海地区是佛教传播的重要基地。因为海运会受到季风、候船等各种因素影响的特殊性，历史上来到中国弘传佛法的外国僧人会在中国港口城市休整等待，客观上促成了大量港口城市知名寺院的诞生。比如昙摩耶舍航海抵达广州参与创立王元寺（今广州光孝寺）。禅宗六祖慧能法师正是在光孝寺的菩提树下受戒。菩提达摩从海路来到中国从广州登岸，并建西来庵（今华林寺）。中国佛教许多佛教经典也是通过海上丝绸之路运送到中国。得益于大量经典的涌入，北传大乘佛教和上座部佛教率先在岭南融合。大小乘结合的《法华经》译本、融入儒道文化的《理惑论》都产生在岭南地区。^③东南沿海城市的古刹是海上丝绸之路的见证者，为此，福州开元寺2017年开辟“海上丝路佛教馆”^④，专门展示海上丝路的佛教文化交流、南北佛教交融、东西文化对话的历史与现状。

① 马丽蓉：《“一带一路”与亚非战略合作中的“宗教因素”》，《西亚非洲》2015年第4期，第14页。

② 王蕊：《魏晋南北朝山东与东西海上丝路的连通》，《中国社会科学报》2016年11月3日，第8版。

③ 陆芸：《海上丝绸之路在宗教文化传播中的作用和影响》，《西北民族大学学报》2006年第5期，第10页。

④ 中新社：《海上丝路佛教馆在福州开元寺开馆》，《中国民族报》2017年12月26日，第5版。

自 2015 年以来,东南沿海城市的佛教界接连举办“重走海上丝绸之路”活动,着重再现中外僧侣在古代丝绸之路穿行弘扬佛教的宗教文化交流盛景。^①“重走海上丝绸之路”活动是沿袭历史传播路线的佛教对外交流实践的生动体现,影响力不容忽视。广州的重走海上丝绸之路巡礼活动通过凤凰网等媒体发布报道和进行现场直播,整个巡礼活动的媒体曝光量约为 1 亿,网络点击量超过 1500 万人次,凤凰网“供千僧斋活动”现场直播达到 30 万人在线关注。^②岭南佛教界将重走海上丝路活动视作通过国际交流输出大国文化的展示机遇。广州佛教界领袖并不将重走海上丝绸之路等同于佛教历史记载的和既有的较为成熟的朝圣巡礼行为,而定位为“一带一路”大环境下的宗教文化交流,是探究、继承和发扬丝路上的高僧大德历史成就的再发现活动。^③中国佛教僧众参访目的地的当地政府和当地佛教界的宗教领袖和佛教信众,都热情支持和欢迎“重走海上丝绸之路”活动。在东南亚地区的实地参学有促进与海上丝绸之路沿线国家的佛教界相互了解和建立进一步联系的作用,而更重要的是能培养国内更有国际视野和国际沟通能力的僧才。

(四) 走向互学互鉴、责任共担的命运共同体

佛教作为世界性宗教,追求的是和谐、和平、慈悲、平等、和合、正觉、圆融等理念,与中国文化中“和而不同”的理念不谋而合。中国佛教僧人乃至整个世界佛教界其实都把“佛法弘化各地,让佛教走入人间”^④,惠及群众、造福社会作为努力目标。中国学者郑筱筠认为,中国的南传佛教对于东南亚的佛教文化圈拥有内在的区位优势,南传佛教的网络组织对于构建人类命运共同体具有区位优势。^⑤福建、广东、云南、广西已经与东南亚建立起

① 广州、厦门、泉州等东南沿海城市的佛教界“重走海上丝绸之路”活动报道参见:王鹤:《广州佛教界昨启航重走海上丝绸之路》,《广州日报》2015年9月16日,第9版;南普陀在线:《重走海上丝绸之路闽南佛学院第十五届毕业僧东南亚参学》,南普陀寺,2017年6月3日,<http://www.nanputuo.com/nptzt/2017/canxue/pc/>;等。

② 广州市民族宗教事务局:《广州佛教界抓住“一带一路”重大战略契机,率先重走“古代海上丝绸之路”取得丰硕成果》,广州市民族宗教事务局,2015年12月17日,<http://www.gzmzsj.gov.cn/mzzjsjw/ttdt/201512/8ec0d4eed1584955846bcd676c1461b4.shtml>。

③ 凤凰佛教:《耀智大和尚:广州佛教界为何重走海上丝路?》,凤凰佛教,2015年9月10日,http://fo.ifeng.com/a/20150910/41472529_0.shtml。

④ 黄夏年:《充分发挥佛教对外服务的民间外交功能》,第25页。

⑤ 郑筱筠:《试论南传佛教的区位优势及其战略支点作用》,第29,33—34页。

繁荣的经贸地区合作，如果南传佛教文化区位优势与经济区位优势进一步互助结合，能够推动“一带一路”愿景的实现。与社会主义社会相适应的中国佛教在东南亚的交流互动目的并不仅仅是弘法，更是在建设 21 世纪海上丝绸之路的历史机遇下，与参访国佛教界互学互鉴，推动地区国家共同走向利益共享、责任共担的命运共同体。

在互学互鉴方面，中国佛教界已经积累众多成功经验。在中国佛教主动搭建世界性佛教交流平台之前，中国佛教的世界性交往主要是参与其他国家主持的世界性佛教组织的大型活动而并不主动展示自己在佛教界的大国身份。“一带一路”倡议提出以来，中国佛教的影响力与日俱增，世界佛教徒联谊会于 2014 年首次在中国举行，会后发表的《宝鸡宣言》^① 展现了中国佛教开放、包容、慈悲的大国佛教形象。随着“海上丝绸之路佛教论坛”“南海佛教圆桌会议”等制度化平台陆续建立，海上丝绸之路的佛教人文交流对话机制逐渐成形。这些平台交流探讨的话题除关心佛教教育和信仰建设之外，还广泛扩展到寻求建立和推动文化交流、社会服务、道德建设等多领域合作共赢的路径方面。^②

含有多边外交色彩的中国佛教公共外交成功案例是已经连续举办五届的“世界佛教论坛”。世界佛教论坛本身就是一个“平等、多元、开放”^③ 的合作平台。来自不同国家的佛教界人士在论坛上发声，相互沟通交流。宗教文化展演也在一定程度上有助于巩固传统友好国家之间的友谊，更可喜的结果是推进他国仰慕这种友好关系而参与到合作中来。中国通过世界佛教论坛弘扬“和气东来、和风西送”的理念。^④

从玄奘以来，中国宗教始终以求法取经、向外部学习作为对外交往的重

① 《第 27 届世界佛教徒联谊会大会宝鸡宣言》，《法音》2014 年第 10 期，第 34 页。

② 国家宗教事务局：《厦门佛教界赴 5 个国家开展“重走海上丝绸之路”参访交流活动》，中国佛教协会，2017 年 6 月 22 日，<http://www.chinabuddhism.com.cn/xw/fj/2017-06-22/12923.html>。

③ 世界佛教论坛组委会：《世界佛教论坛宗旨、原则、理念、目标》，国家宗教事务局，2018 年 4 月 18 日，<http://www.sara.gov.cn/ztzz2017/dwjbjlt/gylt/582135.htm>。

④ 陈冠桥：《世界佛教论坛：公共外交在宗教领域的成功尝试》，《公共外交季刊》2010 年第 3 期（秋季号），第 100 页。

要使命之一。“求法取经”和“弘法传经”^①是中国对世界佛教文化交流所做贡献的两个主要方向。在弘扬佛法之外，宗教对外交流在文明交流、补充国家外交和“善巧方便”地以情谊促进民众相互理解和支持方面均发挥了不可替代的重要作用。建设 21 世纪海上丝绸之路既需要在沿海打造带动腹地发展的经济网络，也不可缺少包括基于信仰的外交在内的文明互鉴共同发展的人文交流，以最终实现互惠互利、共同安全的目标，构建人类命运共同体。

三、中国化宗教对外交流的优势和考验

按照国际关系新古典现实主义的理论逻辑和分析方法，当国家可以在外交政策行为中偏重观念和文化，而非物质结构的时候，就意味着国家所处的战略环境是相对宽容而非约束性的。包容性的战略环境才能够允许国家以观念变量来塑造所采取的具体外交。^②中国化的宗教外交，具体在交流策略上，不论重点是加深认同基础，还是传播中国化的宗教文化，或者是促进普遍道德建设，其策略选择和最终成效都取决于中国以及对方国家的信仰群体动员广度、社会支持程度和宗教工作水平。中国化宗教对外交流具有重要的积极作用，然而也面临着诸多考验。

（一）优势策略选择的决定因素

第一，合作交流的意愿、与丝绸之路以及中国远近亲疏的地缘位置、与特定宗教的文化亲缘感受和宗教本土化以及地方化的程度，这些因素决定了中国信仰群体动员的程度。宗教不仅是伦理规范，也不仅是形而上学，宗教一系列的崇拜对象、仪式和媒介都与深刻的严肃性的道德相关联。宗教要求信徒承担的内在义务，不仅包括虔诚，还包括强化情感承诺，从而深远地影响人的行为取向。^③中国化的宗教对外交流，通过增强民众的文明自豪感来建设共同体，以象征作为沟通形式，使共同体成员更愿意留在共同体内，尊

^① 魏道儒：《从文明交流互鉴角度认识和理解佛教——学习〈习近平在联合国教科文组织总部的演讲〉》，《世界宗教文化》2014年第3期，第3页。

^② [加]诺林·里普斯曼、[美]杰弗里·托利弗、[美]斯蒂芬·洛贝尔：《新古典现实主义国际政治理论》，刘丰、张晨译，上海人民出版社2017年版，第150—152页。

^③ [美]克利福德·格尔茨：《文化的解释》，第155页。

重和信守共同的价值观，共同推动实现和平和发展。中国佛教领袖赵朴初居士曾经指出，“国际友好交流”是社会主义中国的佛教的优良传统，他积极肯定中国佛教的国际交流有利于“增进同各国人民友好，促进中外文化交流和维护世界和平。”^①

中国佛教界对佛教外语人才培养的重视程度与日俱增。有佛教领袖通过网络社交媒体多语种发布佛经讲解和解答网友对中国文化提出的问题，用多样化的语言形式讲好中国故事，帮助外国人了解中国佛教、亲近中国文化。中国佛教寺院还开展与外语类高校的合作，提升中国佛教群体的国际化水平。2004年，上海玉佛寺开始与上海外国语大学合作培养多语种僧才。2008年，上海外国语大学还与上海佛教协会合作开办佛教英语进修班。^②佛教英语人才能够在国际性场合直接担任翻译和接待工作，对传播中国佛教文化具有直接且有力的推动作用，有助于有效动员更多的目标信众。

第二，宗教本土化与社会支持度呈正相关。宗教多元主义研究者认为，中国人很难回答自己具体的宗教信仰是什么，其原因在于中国宗教的发展具有多元融合的趋势。世界宗教是鼓励合作、供给全球性公共产品的宗教，比如斋月、朝觐就是高度同步的国际宗教合作。^③外交的核心内容正是通过谈判、协调、妥协实现合作与共赢。中国本土的宗教和境外传入的宗教虽然曾具有不同的传统，但是各自不同的价值观和道德精神都已经融入中国文化，形成了宗教间和平共存的局面。中国宗教是在不破坏差异性的同时建立起了统一性，实现了宗教间的和谐与合作。^④

当前，中国多种宗教共生共存且多元发展。“五大宗教”之外的不少宗教教派已经在一定合法合情的空间里实际存在。中国曾经消逝的一些本土民间宗教也通过港澳台同胞和海外华侨的渠道回传到内地。“原生态”的民间信仰以“基层文化”的形态内化为民俗的精神内涵。这些宗教的流通和传播

① 赵朴初：《中国佛教协会三十年（1983年12月5日）》，赵朴初：《赵朴初文集（上卷）》，华文出版社2007年版，第563页。

② 觉醒：《坚定文化自信推动佛教走出去》，《中国宗教》2015年第9期，第53页。

③ Alpaslan Akay, Gökhan Karabulut, and Peter Martinsson, “Cooperation and Punishment: The Effect of Religiosity and Religious Festival,” *Economics Letter*, Vol. 130, May 2015, p. 43.

④ [美]保罗·尼特：《一个地球多种宗教：多信仰对话与全球责任》，王志成、思竹、王红梅译，宗教文化出版社2003年版，第2—6页。

大多本无政治目的，是民众信仰复苏的自然流露。

宗教与现行制度相适应也有利于社会支持程度的提升。随着宗教的全球复兴，宗教安全问题对绝大多数国家而言都很可能成为一个敏感的政治问题。21 世纪海上丝绸之路建设的积极开放姿态和有效措施，正在并将继续以事实证明可以为消除信仰误解、增进宗教合作提供解困思路。“一带一路”的共建原则之一，便是“坚持和谐包容，倡导文明宽容，尊重各国发展道路和模式的选择，加强不同文明之间的对话，求同存异、兼容并蓄、和平共处、共生共荣”^①，促进包括不同宗教和教派文明之间的对话、理解和宽容。

正与海上丝绸之路建设可能引发现有以印度为代表的其他海上强权的挑战、担忧和疑虑相类似，中国的佛教外交也可能遇到印度佛教外交的影响甚至挑战。印度莫迪政府积极推行的佛教外交引起了世界的关注。印度现阶段的佛教外交以莫迪出访时本人拜庙参佛、赠送佛教主题国礼、援助他国佛教寺院修葺项目、推动佛教研究和教育项目合作为主要形式。^②莫迪第一次访华选择在西安大慈恩寺，显示出莫迪对佛教文化的战略重视。与中国化的宗教外交不同的是，印度的佛教外交面临着印度人民党仰仗的印度教人群和印度教文化的竞争压力。尽管佛教诞生于印度，但佛教只是当前印度多元外交体系中的一个组成部分，印度官方推动佛教软实力输出的积极性高于印度民间。印度佛教外交的影响力受制于佛教在印度国内事实上的式微地位。宗教交流如果没有民间活跃的信仰土壤作为支撑，其效力则会受到较大影响。

第三，宗教外交的本土化和与现行发展政策相适应程度影响到宗教工作水平和社会支持度。2014 年 3 月 27 日，习近平在联合国教科文组织总部发表的演讲是中国国家领导人关于佛教篇幅最长的论述。^③在演讲中，习近平指出：“佛教同中国儒家文化和道家文化融合发展，最终形成了具有中国特

① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，第 5 页。

② 楼春豪：《莫迪的“佛教外交”：风生水起但挑战不小》，《世界知识》2017 年第 20 期，第 28 页。

③ 魏道儒：《从文明交流互鉴角度认识和理解佛教——学习〈习近平在联合国教科文组织总部的演讲〉》，第 1 页。

色的佛教文化。”^① 在中国政界和民间的主流认知中，中国佛教是中国文化的有机组成部分，儒释道三教融合互鉴的进程也是中华文化发展演化的过程。中国化的宗教外交需要与现行制度相适应，需要与社会主义社会相适应。宗教问题的治理事关与政治制度安全相关的政府责任，国家需要依法对宗教事务进行有序管理。

中国化的宗教外交由中国以及相应国家的信仰群体动员程度、社会支持程度和宗教工作水平决定其策略选择（见图2）。信仰群体动员程度受到交流意愿、地缘位置、文化亲缘和宗教本土化等因素影响，同时社会支持也能够提升信仰群体动员程度。宗教的本土化和与现行制度的适应可以有效增加普遍的社会支持。宗教与现行政策发展相适应，宗教的本土化和地方化，都可以增加各方对宗教对外交流积极有效性的信心，进而促进更深远的人类命运共同体建设。

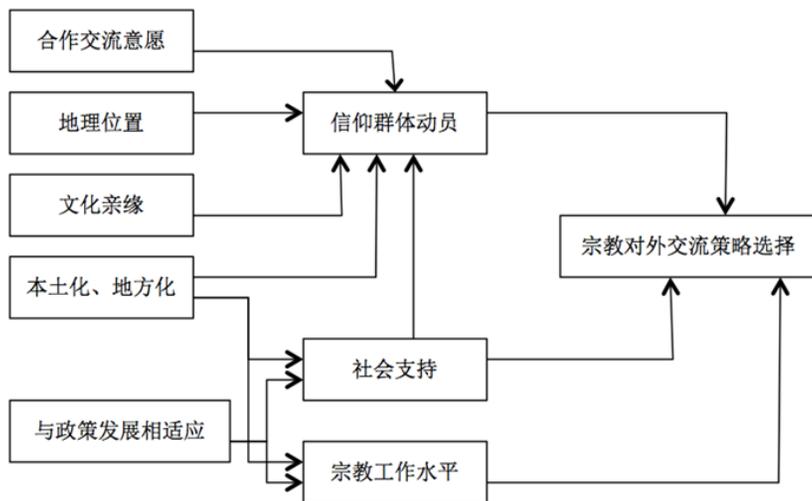


图2 中国化宗教对外交流策略选择的决定性因素

资料来源：作者自制。

① 习近平：《在联合国教科文组织总部的演讲》。

总体来看，海上丝绸之路的中国化宗教外交的积极作用体现在四个方面。首先，在信仰层面推进沟通与理解，进而为 21 世纪海上丝绸之路提供和平合作所需的跨国族际心理认同基础。其次，平和的世界性宗教的发展趋势能够在全球化时代表现为不断繁荣壮大，往往体现着接受国社会向善性的整体需求，宗教信仰的规范性要求也内化为信众群体伦理道德水平的标准来源。再次，宗教公共外交凭借信仰的跨境共通宗教语言的特质，能够帮助推动中国融入更为广泛的周边地区，以使中国以宽容的国家形象更深入地融入国际社会、全方位参与国际事务。最后，海上丝绸之路沿线是台风、地震、海啸、洪涝多发区域，佛教慈善公益事业组织在国际赈灾慈善领域的积极作为^①可以缓解“人与人之间、人与自然之间、人与社会之间的矛盾”^②。

（二）中国化宗教外交面临的困境

中国化的宗教外交需要规避的潜在困境，首先在于对方国家难以区分国际政治语境下“宗教向度的外交政策”^③与国家倡导和支持的中国化的宗教外交。宗教外交如果操作不当可能造成宗教共同语境建构过程中的信息不对称，从而破坏共生的稳定局面。东南亚的南传佛教在信息化时代内聚化趋势增强。东南亚的佛教复兴与外部大国的政治干预也存在密切联系。美国是 21 世纪海上丝绸之路建设中具有竞争意义的政治力量。美国的印太战略、在亚太地区的同盟体系和美国的军事存在都可能对中国海上丝绸之路建设造成干扰。“以信仰为基础的外交”在不同语境下有不同的解释。就美国而言，“以信仰为基础的外交”可被视为美国外交政策的社会政策化，即关注公共或社会政策议题与反映宗教团体和信徒大规模介入外交领域特征的

① 比如 2015 年 11 月 30 日公布的《中国佛教协会第九届理事会慈善公益委员会工作情况与五年工作计划报告》显示，中国佛教协会将积极推动成立中国佛教慈善基金会，未来五年重点开展几项国内外慈善公益项目，比如资助尼泊尔地震灾区修复博达大白塔佛教文物古迹和资助地震中百名孤儿救助项目，拟在周边相关国家探索开展国际佛教慈善项目等，这些项目正在逐步落实。参见《中国佛教协会第九届理事会慈善公益委员会第一次会议在广东珠海召开》，中国佛教协会网站，2015 年 11 月 17 日，<http://www.chinabuddhism.com.cn/xw/yw1/2015-11-17/10004.html>。

② 张士江、魏德东主编：《中国宗教公益事业的回顾与展望》，宗教文化出版社 2008 年版，序一。

③ Marketa Geislerova, “Negotiating the Religious Dimension in Foreign Policy,” *Canadian Public Policy*, Vol. 37, No. 1, 2011, p. 111.

所谓国民外交的某种结合。^① 美国外交已将宗教自由问题与人权问题脱钩而成为独立的外交政策议题，倡导所谓宗教自由已成为美国外交政策圈的标准话语。中国重视宗教外交也意味着将在一定程度上会面临已经熟练运用宗教议题为外交手段的美国的挑战。

另一困境在于海上丝绸之路沿线存在众多的宗教极端主义，因而存在宗教极端主义者利用宗教外交媒介危害中国国家安全的潜在可能性。极端主义的政治诉求和温和宗教追求终极至善的目标相去甚远。某些本来不合理也不合法的行为可能因为披上了宗教外衣，被以信仰自由或者反对宗教迫害的理由留存下来，通过宗教传播的渠道，渗透、下沉入国内的基层组织，干扰中央和地方行政与政策执行，进而危及国家的安全利益。目前中国已有逐渐明晰有关的应对政策和规则。以外国人携带宗教用品入境审批为例，首先是规定外国人所辖带的宗教用品不能损害中国国家安全和公共利益，不能对中国的政治、经济、文化和宗教独立自主原则造成危害；其次是在上述前提下宗教用品必须由中国的宗教团体来选择、决定接纳与否或者只限于在宗教活动场所使用，同时还必须经过全国性或者地方性宗教团体的同意。^②

宗教对国际关系产生影响主要有两个依据，其一是依据教义思想，其二是依托组织机构。对应到宗教慈善领域，宗教跨境慈善是在宗教思想感召下，以宗教组织、宗教慈善机构为平台的宗教非政府组织为主的宗教外交活动。慈善领域的宗教外交不应“鼓动愚昧和隔阂”^③，不可破坏其他国际性组织的慈善活动。

此外，目前中国化的宗教外交取得显著成效主要集中在圣物巡回供奉、宗教部门和寺院共同主持的文化研讨和座谈会，重要寺院特色文化的海外输出等活动实践领域。但是，在输出中国化的宗教思想和形成有跨教派影响的

① 徐以骅：《宗教与冷战后美国外交政策——以美国宗教团体的“苏丹运动”为例》，《中国社会科学》2011年第5期，第199—218页。

② 国家宗教事务局政法司：《外国人携带用于宗教文化学术交流的宗教用品入境审批事项服务指南和审查工作细则》，国家宗教事务局，2015年11月25日，<http://www.sara.gov.cn/gzfw/xzxxm/573625.htm>。

③ Rebecca Katz, Sarah Kornblet, Grace Arnold, Eric Lief, and Julie E. Fischer, “Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization,” *The Milbank Quarterly*, Vol. 89, No. 3, September 2011, p. 514.

制度化交流机制方面，其活跃度比不上立足具体事件的团体性宗教实践。

结 束 语

海上丝绸之路的宗教对话、宗教交流事实上是以更广阔、更积极的世界观为指导的。这些对话交流展示信仰美的精神气度，通过巩固精神纽带上的传统情谊，增加有效的多元互信机制，从而营造有助于发展的友好外部环境，推动建立责任共担的命运共同体。各个宗教共同体之间互学互鉴的积极结果是寻找符合和平与正义的全球伦理，承担全球责任。

海上丝绸之路与中华文化背景的宗教交流传承和发展密切关联。对方国家对中国化的宗教外交接受程度和反馈一定程度上受制于各国不同的宗教特征，因而中国的许多政策的判断需依据具体问题具体分析。中国化宗教对外交流对促进海上丝绸之路建设的重要性不容忽视。丝绸之路的精神传统在于和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢。^① 在 21 世纪海上丝绸之路建设过程中推进中国化的宗教外交同样应该秉持文明互鉴的精神。中国整体的宗教形象和沿线国家对中国宗教情况的了解和认知之间尚存差距。改善中国整体的宗教形象需要发展战略上的机缘、更高的宗教工作水平、更广泛的社会支持和信仰群体动员，从而促进源于宗教认同的文明互信。

政治、经济交流与宗教沟通在理想状态下应是相辅相成地推进的。中国化的宗教外交是弘法，是交流，而不是传教。中国化的宗教不是对他国的威胁，也不是被安全化的对象，宗教的向善面有助于推进文明互鉴、文明互利的未来海上丝绸之路合作带的建设。宗教间相处的理想状态是平和共生，帮助塑造稳定的周边环境，是形成共商、共建、共享的命运共同体，而不是竞争性共存，更不是对立对抗的关系。然而信仰也是双刃剑，宗教共存共生需要通过交流而缓解，至少避免误读。

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，第 1 页。

人类命运共同体视角下的 “清洁美丽世界”构建*

——兼论“澜湄环境共同体”建设

卢光盛 吴波汛

【内容摘要】 “清洁美丽世界”是习近平总书记提出的人类命运共同体的重要一环，它既是对工业文明发展模式的反思，也蕴含了对未来人类发展方向的思考。当前环境恶化、气候变暖、能源短缺等问题不断凸显，全球环境治理体系面临领导力缺失、治理碎片化等问题。在此背景下，中国提出清洁美丽世界的愿景和中国方案，标志着中国将在更广、更深层面介入全球环境治理，并运用中国方案和中国智慧开拓一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。清洁美丽世界可从中国周边起步，从澜沧江—湄公河流域环境共同体建设先行示范，对全球环境共同体乃至人类命运共同体建设进行有益探索。

【关键词】 人类命运共同体 清洁美丽世界 澜湄国家环境共同体

【作者简介】 卢光盛，云南大学周边外交研究中心、国际关系研究院教授，（昆明 邮编：650091）；吴波汛，云南大学国际关系研究院硕士研究生（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D616

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0064-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902004

* 本文是国家社科基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体构建研究”（17ZDA042）和广东国际战略研究院暨教育部战略基地重大招标课题“澜沧江—湄公河合作的现状、问题与发展方向”（17ZDA16）的阶段成果，并得到云南大学“双一流”大学建设“周边外交研究理论高地项目”的支持。

习近平总书记在中共十九大报告中明确了人类命运共同体建设的五大支柱，即持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容和清洁美丽。他指出，在世界充满不确定性的大背景下，人类命运共同体理念从政治、安全、经济、人文、生态五个方面交出了中国答卷。其中在生态领域，要“坚持环境友好，合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园……建设一个清洁美丽的世界。”^①“清洁美丽世界”旨在寻求构建一种人与自然的命运共同体，倡导绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式，力图开拓一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。^②在气候变化、环境污染、能源短缺等问题日益威胁人类生存发展，且全球环境治理面临领导力缺失、治理机制碎片化的双重挑战下，中国将会与世界各国共同应对全球环境问题，寻求人类永续发展之路。相对而言，目前学界对于“清洁美丽世界”的研究较少，远未满足人类命运共同体建设的理论和实践需要。实际上，清洁美丽世界概念的提出及其实践，秉持了人类可持续发展的理念，符合中国改革发展的方向，国际政治层面的敏感度相对较低，有利于构建中国负责任大国的形象，所以有巨大的发展空间。本文将在对清洁美丽世界的概念进行界定的基础上，分析其特殊的理论和现实意义，并进而对构建清洁美丽世界的中国方案进行探究，最后结合澜湄环境共同体建设进行案例分析。

一、相关概念与文献分析

目前，学界、政界还没有对清洁美丽世界概念予以较为规范和系统的界定。本文拟通过对清洁美丽世界的核心内涵、理论渊源及主要目标进行归纳概括，尝试提出清洁美丽世界这一概念并加以分析。我们认为，清洁美丽世界是人类未来发展方向的一个愿景，也是对工业文明高耗能、高污染、不可持续的发展模式的一种反思。清洁美丽世界是对以往环境治理经验的进一步

① 《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》，新华网，2017年10月27日，http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

② 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2018年版，第544页。

总结和提升，既有其理论根基，又蕴含实践之道。清洁美丽世界吸收了西方生态思想的部分观点，同时继承了中国古代“天人合一”的思想，强调人类应当保有生态理性、形成生态道德，最终实现“自然—经济—社会”复合系统的持续稳定发展。在实践层面，清洁美丽世界则将探索如何通过生态环境领域的有效治理实现全球治理体系的优化。

（一）清洁美丽世界的核心内涵

清洁美丽世界倡导绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式。工业革命至今，人类依靠技术进步取得了巨大成就，但是随着人类对自然环境的掠夺和破坏，恶果也逐一显现，气候变化、环境污染、能源短缺等问题日益威胁着人类的生存和进一步发展。在此背景下，人们逐渐意识到人类和自然界是一荣俱荣、一损俱损的整体。因此，清洁美丽世界倡导绿色发展，推进清洁能源逐渐替代传统能源，提倡循环经济，通过宣传教育提高民众的环保意识，形成全民敬畏自然、尊重自然、顺应自然和保护自然的潮流，以形成一种可持续的生产生活方式。

清洁美丽世界的愿景是在自然环境这一特定领域构建国际交往的新方式。在传统现实主义国际关系理论看来，由于国际体系处于无政府状态，以及国家对权力、绝对利益的无限追求，国际体系中各国的交往方式近似于一种霍布斯式的丛林状态，国家为了生存只能处于一种剑拔弩张的状态。而在新自由制度主义看来，这一假设却并不是普适的，由于问题领域的不同，权力资源的有效性将存在差异。^① 在当今世界，国家之间仍然存在矛盾，但是在气候变化、大气污染、能源枯竭等领域，各国更乐于通过联合国、G20以及首脑峰会等双多边机制协商解决争端；国际体系仍然处于无政府状态，不存在超国家权威约束，但是各种次国家、国家和超国家行为体的接触日益频繁，它们通过互动形成的惯例、规范日益成为国际社会的集体认同，具备了道义上的约束力。政治、军事权力在清洁美丽世界、即生态领域的作用并不是绝对的。相反，生态环境这一特定领域的权力资源，如话语权、环保技术、生物多样性、资源禀赋等要素具有决定性影响，直接影响各行为体的行为。

^① [美]罗伯特·基欧汉，约瑟夫·奈著，门洪华译：《权利与相互依赖》（第四版），北京大学出版社2012年1月版，第47—51页。

（二）“清洁美丽世界”的理论渊源

清洁美丽世界这一概念提出之前，国内外有关生态思想的讨论已历经近半个世纪。环境保护领域的先驱者罗马俱乐部于 1972 年发表了《增长的极限》这一著名报告，提出如果不主动改变现有生产、生活方式，控制人口增长和对自然资源的掠夺，人类将面临来自自然的灾难性报复。^① 这一警示成为全球气候变化和环境保护运动最重要的理论先导之一。此后，生态思想逐渐分化为以可持续发展理论、生态现代化理论等为代表的“浅绿”环境主义和以生态政治学为代表的“深绿”生态主义。^②

其中，“深绿”生态主义试图寻求生态危机的深层社会根源，并从变革资本主义制度、改变极端生产主义的生产方式和极端物质主义的生活方式入手，认为这样才能实现生态文明，这是一种不同于工业文明的崭新文明形态。例如，“深绿”生态思想的代表、生态政治学理论就认为，传统的粗放式经济发展模式导致人们形成了一种“异化消费”的行为模式，人们普遍将消费作为满足其需求的唯一手段。对此，生态政治学提出应当通过政治和教育的手段重建符合生态学要求的绿色、简约的生产生活方式。同时，生态政治学还提倡重视个人和社会团体的作用，呼吁其用生态理性、生态道德探索出一种对自然和社会负责的生活方式。然而，“深绿”生态思想仅仅是资本主义世界内部的一种生态理论，由于未能考虑到发展中国家的诉求，因此一直未能被广泛接受。

“浅绿”环境主义认为，人们可以通过政策推动技术革新和现有成熟的市场机制，减少原材料投入和能源消耗，从而达到改善环境的效果。^③ 生态现代化理论更是进一步发展了这一思想，认为应摒弃“末端治理”技术，转而强调预防性的规划。20 世纪下半叶以来，大量西方工业化国家在这一思想的指导下进行了生态实践，并取得了显著成效。同时，随着 20 世纪八九

① Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens, *The Limits to Growth*, New York: Universe Books, 1972, pp. 23-24.

② 李垣：《生态文明建设的“浅绿”与“深绿”——基于环境经济学和环境政治学的解读》，《湖北行政学院学报》2015 年第 6 期，第 20—23 页。

③ 郇庆治、马丁·耶内克：《生态现代化理论：回顾与展望》，《马克思主义与现实》2010 年第 1 期，第 178 页。

十年代可持续发展理论的兴起，“浅绿”生态思想不仅在发达国家，而且在发展中国家也广受欢迎。1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会提出了人类“可持续发展”这一战略概念，这一会议为全球环境治理体系的构建奠定了重要基础，同时也推动了“浅绿”生态思想的广泛传播。然而“浅绿”生态思想本身就起源于西方工业化国家对“先污染，后治理”发展模式的反思和总结，是对工业化所造成的生态挑战的一种回应，只能算得上一种治标不治本的被动应对举措。同时，大量依旧处于现代化发展进程中的发展中国家鲜有能力和意愿在发展的初级阶段将生态环保理念引入制度设计中，这使得“浅绿”生态思想只能作为一种发达国家应对环境问题时的危机管控思路。

回顾中国领导人生态理念的发展历程，从邓小平提倡义务植树、绿化祖国，到江泽民将节约资源、保护环境定为基本国策，再到胡锦涛在十七大报告中提出构建社会主义和谐社会，建设生态文明，最终在党的十八大报告中形成了“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”的文明发展道路。从“绿化祖国”到“五位一体”，中国生态文明建设思想不断完善。然而不可否认的是，中国仍处于模仿和追赶西方发达国家工业化的进程中。中国的生态建设思想仍然停留在“浅绿”生态思想的范畴，生态建设的重点仍然集中在政府干预下的环境保护市场机制的建立健全上，处于一种被迫的危机管控状态。中国的工业化进程正处于即将完成的阶段，处于生态环境问题集中爆发的时期，在这一背景下，中国生态文明建设一定程度上形成了借鉴西方“浅绿”生态思想的局面。

清洁美丽世界的理念和主张继承并发展了中国以往的社会主义生态文明建设思想和西方生态思想。首先，清洁美丽世界不是孤立地作为一个环境领域的概念而存在，它是一个涵盖经济、政治、社会的复合性概念，寻求构建人与自然和谐共生的命运共同体，并将成为人类命运共同体的有机组成部分。其次，清洁美丽世界概念吸收了生态现代化理论提倡的预防性环境政策，如十九大报告中提及的建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，构建市场导向的绿色技术创新体系，推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高

效的能源体系等。再次，清洁美丽世界不仅寻求建设“美丽中国”，而且试图协同推进国内、国际环境治理，“合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园”^①，为全球环境治理作出更多贡献。最后，清洁美丽世界并不是纯粹的人类中心主义或生态中心主义概念，它继承了可持续发展以人为本的理念，将其根基同样定位于“人”这一基本单位，把人类的安全、健康、幸福作为基本价值追求，同时又延续了中国春秋战国以来的“天人合一”思想，要求人类在改造自然的进程中顺应和尊重自然，最终寻求实现自然—经济—社会复合系统持续稳定发展的目标。

（三）“清洁美丽世界”建设的目标

当前，由于世界正处于权力转移的重大变革期，全球治理赤字问题凸显。全球环境治理领域也受此影响，面临着领导力缺失、治理碎片化等问题。对于中国来说，这既是挑战，也是难得的机遇。清洁美丽世界这一构想便是中国立足自身资源、实力的现实，试图健全全球环境治理体系，建构新型全球环境话语权的积极尝试。

清洁美丽世界理念力图为建立健全全球环境治理体系提供中国方案和中国智慧。全球治理包括治理的价值观、治理的主体、治理的手段、治理的内容和治理的效果评价五个方面。^②从中国在全球环境治理领域的实践看，这五个方面均在协调推进并取得了积极进展。第一，从全球治理价值观层面来看，当前全球环境治理的价值观存在诸多矛盾，主要原因在于全球环境整体利益和各国国家利益的矛盾。对此，中国提出建设清洁美丽世界的构想，统筹国内国外两个大局、协调国内外利益，形成了义利兼顾的全球环境治理观。第二，全球环境治理的主体包括两部分，一部分为主权国家，如欧洲国家、美国、日本等西方经济体，这些国家因其经济与综合实力，在全球环境治理方面往往具有更大的话语权，通常表现为具有更强的信息传播能力、不容置疑的参与能力与环境规则制定能力、对环境治理进程与结果更强的现实

^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》，新华网，2017年10月27日，http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

^② 康晓：《多元共生：中美气候合作的全球治理观创新》，《世界经济与政治》2016年第7期，第35页。

影响力等；而非西方发达国家和发展中国家的话语权、参与度较弱，对于西方主导的环境治理规则与约定往往“逆来顺受”。另一部分为非国家行为体，如联合国体系下的相关机构和组织、非联合国系统内的国际组织和机构、全球性的行业协会和企业等，这些非国家行为体在全球环境治理中发挥着独特的作用，在影响全球环境议题的提出、规则设置、监督等方面的能力日益显著。有鉴于此，一方面，中国不断提升全球环境治理的领导力，坚持为发展中国家发声，努力营造公平正义的环境治理体系；另一方面，中国也提倡“凝聚全球力量，鼓励广泛参与”，除了各国政府，还应调动企业、非政府组织等全社会资源参与国际环境合作进程，提高公众意识，形成合力。^① 第三，全球环境治理的手段主要以联合国等平台制定的公约、协定和规则为指导，各国单独承担治理责任。然而，这种模式愈发面临执行力不足、效率低下的问题。中国近来正在借助 G20 机制等多边平台参与全球环境治理，弥补联合国等现有机制的不足，提升环境治理效率。第四，全球环境治理的内容或议题近年来主要集中在达成应对全球气候变化的政府间协定。从《哥本哈根协定》开始，以欧盟、小岛国为代表的“激进减排”国家的领导力逐渐下降，而中美双方主张的“自主减排”方案具有更为广泛的代表性，这一方案可以综合发达国家和发展中国家的诉求，是对全球气候治理的一大创新。第五，全球环境治理的效果评价机制主要通过联合国气候变化大会来进一步落实环境治理任务。以《巴黎协定》为例，为推进各国实现自主贡献目标，近年来中国联合各国通过周期性“全球盘点”建立了动态评估机制，以此推动各国强化“国家自主贡献目标”的力度。^②

清洁美丽世界构想有助于构建新型全球环境话语权。行为体的话语权是发言权与规则制定权，是其在某领域内影响力的集中体现。^③ 欧盟在全球环境治理领域掌握了大量话语权，如“碳关税”“低碳经济”“2 摄氏度警戒

① 《习近平谈治国理政》（第二卷），第 528 页。

② 张雁：《全球气候治理：从中国方案到中国行动》，《光明日报》2016 年 11 月 23 日，第 15 版。

③ Stuart Price, *Discourse Power Address: The Politics of Public Communication*, New York: Ashgate Publication, 2007, pp. 253-255.

线”以及近年来对“1.5 摄氏度线”的坚持等。^① 这些概念由欧盟提出，在欧盟内部率先予以实施，并通过世界气候大会、全球气候规则的制定等实践而日益为政界、学术界、媒体界和民众所认知，成为国际社会的一种集体认同，这极大地提升了欧盟在全球气候治理领域的权力。与欧盟相比，在以往的全球环境治理中，中国往往处于被动地位，但是近年来中国政府正在采取更为积极进取的举措，加紧构建新型全球环境话语体系。在国内遵循绿色、循环、低碳发展理念，推动能源革命和经济发展方式转型，积极落实《巴黎协定》国家自主贡献目标。在国际上则努力提升环境领域的制度性话语权。中美联合行动推动双方在巴黎大会前提交了国家自主决定贡献文件，促成巴黎气候大会的顺利召开和《巴黎协定》的通过。此外，2016年2月25日，第二部全球环境竞争力绿皮书《全球环境竞争力报告（2015）》在京发布，这是全球环境竞争力排名首次由中国公布，^② 是中国构建自身环境话语权的有益探索。未来，在“清洁美丽世界”愿景指导下，中国应在转变国内发展理念的基础上，协同其他新兴国家持续提出环境治理领域的新规则、新倡议，不断提升发展中国家在全球环境治理领域的话语权，扭转被动局面，使发展中国家、新兴国家的声音被国际社会采纳并付诸实施，借以构建更具代表性、更能反映国际社会现实的全球环境治理体系。

综上所述，笔者认为，清洁美丽世界概念是在全球环境问题日益严重、全球治理面临领导力不足及治理机制碎片化的背景下提出的，是以构建绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式和以道义、规范、负责任的国际交往新方式为核心内涵的政治愿景和未来发展规划。清洁美丽世界虽然目前只是一个愿景，但其将人类的安全、健康、幸福和尊严作为基本价值追求，具有现实意义和推广潜力。作为中国提出的全球治理的方案之一，清洁美丽世界将提高中国参与全球环境治理的能力，进一步塑造中国在全球环境治理领域的话语权，并最终推动中国更加积极地参与全球环境治理的实践。

^① 柳思思：《欧盟气候话语权建构及对中国的借鉴》，《德国研究》2016年第2期，第33页。

^② 《全球环境竞争力排名首次由中国公布 中国经验走向世界》，中国青年网，2016年2月25日，http://news.youth.cn/gn/201602/t20160225_7675544.htm。

二、“清洁美丽世界”的特殊意义

坚持绿色低碳，建设清洁美丽世界是人类命运共同体五个努力方向之一。清洁美丽世界构想继承了中国古代“天人合一”的思想，并寻求与中国现代化经验教训相结合，进而推广至世界，充分反映了中国日益增强的大国担当与心忧天下的情怀。

（一）“清洁美丽世界”将环境合作提升至构建人类命运共同体的高度。地球是人类赖以生存的家园，地球的清洁美丽与人类的生存发展息息相关。2016年，由于气候变化和环境恶化，有多达2 420万人受到影响而流离失所。全球著名医学杂志《柳叶刀》（*The Lancet*）公布的报告指出，在2000至2016年间，气候灾难增加了46%，而气候变化对人类健康的影响比人们想象的还要严重。^①这凸显了相对于全球冲突和暴力等传统安全问题所造成的损害，气候变化和环境恶化造成的恶果甚至更为严重。以环境问题为代表的非传统安全问题愈发不容小觑，成为人类未来命运的重要威胁。

面对日益严峻的全球环境问题，习近平总书记提出了构建人类命运共同体的构想，呼吁世界各国摒弃误解和非议，以人类命运为重，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，共同创造人类美好的未来。清洁美丽世界这一愿景与人类生存、健康直接相关，且敏感度较低，可以作为人类命运共同体的恰当切入口予以优先推进。

（二）“清洁美丽世界”继承并创新运用了中国古代“天人合一”的传统思想

“天人合一”是中华文化的核心概念之一。其中，古人对“天”通常有三种解读，即神灵之天、自然之天和义理之天。^②本文所探讨的“天”主要是指自然之天，“天人合一”意即人的行为应当顺应自然规律，从而达到一

① 《让清洁美丽世界为文明添彩》，人民网，2017年11月21日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/1121/c40531-29658122.html>。

② 王四达、赵威：《“天人相分”观与荀子正义思想的误区》，《哲学研究》2017年第9期，第38—47页。

种人与自然和谐相生的状态。钱穆在晚年曾经说过：“中国文化过去最伟大的贡献，在于对天人关系的研究。西方人喜欢把天与人分开来讲，换句话说，他们是离开了人来讲天。这一观念的发展，在今天，科学愈发达，愈易显出它对人类生存的不良影响。”^①在西方文化所主导的工业化进程中，“征服自然”“战胜自然”成了主导思想，这种将人与自然割裂，认为自然应服务于人类的价值观盛行至今，已造成不可挽回的后果。

清洁美丽世界概念的提出是对中国古代“天人合一”传统观念的一种回归。“天人合一”并不要求人类停止对自然的改造，而是主张人在改造自然的过程中顺应自然，使其符合人类长远发展的需要，实现人与自然的和谐共生。西方近代哲学发展了一种机械自然观，把自然看作改造和利用的对象，与之相比，中国“天人合一”的传统理念体现了人与自然和谐统一的东方哲学，在人类发展与环境冲突凸显的当代，以“天人合一”理念为指导的清洁美丽世界愿景有良好的现实意义。

（三）建设“清洁美丽世界”是体现中国大国担当的重要作为

2017年1月18日，国家主席习近平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，向全世界提出了构建人类命运共同体的宏伟设想。中国历来崇尚“以天下为己任”的情怀，不囿于独善其身，而要兼济天下，人类命运共同体这一设想便是对中国古代先贤思想的传承。作为人类命运共同体内涵的核心之一，生态文明领域从最初的建设美丽中国扩展为建设清洁美丽的世界，更集中体现了中国的大国担当。

从自然科学的角度看，发达国家的历史排放是导致当前气候变化和全球变暖的“人类排放活动”中的主要来源。^②美国作为最大的碳排放国之一，却在2017年宣布退出《巴黎协定》，并推行了一系列“去气候化”政策，对全球环境治理造成了极大的冲击。在此背景下，中国积极参与全球气候变化治理，将应对气候、环境恶化纳入社会经济发展战略，并积极承担责任，

^① 钱穆：《中国文化对人类未来可有的贡献》，《中国文化》1991年第1期，第93—96页。

^② 刘昌义、潘家华、陈迎、何为、戴玲：《温室气体历史排放责任的技术分析》，《中国人口·资源与环境》2014年第4期，第12页。

推进全球气候谈判达成共识。在国内，中国把应对气候变化融入国家经济社会发展中长期规划，坚持减缓和适应气候变化并重，通过法律、行政、技术、市场等多种手段，全力推进各项工作。在国际上，中国政府认真落实气候变化领域南南合作政策承诺，支持发展中国家，特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家应对气候变化挑战。同时，中国设立气候变化南南合作基金，启动低碳示范区、示范项目，继续推进清洁能源、防灾减灾、生态保护、气候适应型农业、低碳智慧型城市建设等领域的国际合作，以帮助不发达国家提高融资能力。

（四）“清洁美丽世界”是将中国环境治理经验与教训推广、惠及世界的有益尝试

面对全球环境恶化、气候变暖带来的恶果，中国作为国际社会的一员也难以幸免。改革开放 40 年来，中国经济快速发展，工业化和城市化以世界历史上前所未有的速度推进，在经济利益至上的情况下，中国也饱受环境问题的困扰。中国社会科学院发表的《2016 年中国环境保护现状与新议题》报告指出，总体来看，中国环境保护依然滞后于经济社会的发展。中国当前面临的主要环境问题包括大气环境污染、水环境污染、土壤环境污染、生态环境污染（水土流失、土地沙化）。由于多阶段、多领域、多类型的问题长期累积叠加，环境承载能力已经达到或者接近上限，环境污染重、生态受损大、环境风险高、生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转。^①而在对外投资过程中，中国的一些项目也在环境和社会影响等方面受到国外指责和批评。如中国在缅甸、老挝、柬埔寨投资兴建的水利工程便遭到了湄公河下游国家乃至域外国家的误解和非议。这其中既有中方被污名化的因素，也客观存在中资企业在投资开发过程中缺乏对当地环境的保护意识这一因素。

构建清洁美丽世界，一方面可以在内部牢固树立“绿水青山就是金山银山”的新型理念，将环境保护纳入社会经济发展战略规划、大力发展清洁能源、加大污染治理力度，从而遏制国内环境状况的恶化速度、改善大气环境、提高公民环保意识。另一方面也可以将国内有关环保的新理念在对外投资、

^① 李培林、陈光金、张翼等：《2017 年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 277—286 页。

国际合作上贯彻执行，加强中国境外投资企业的环保意识及社会责任。这既是对中国国内环境治理经验的推广，又可以为中国境外投资企业塑造良好的社会形象，主动构建和塑造中国的环境话语权，从而更为主动、积极地应对各种针对中国在环境议题上的指责。

三、构建“清洁美丽世界”的中国方案

清洁美丽世界作为人类命运共同体的建设方向之一，于内于外都具有特殊的意义，应将其作为当前中国的时代课题予以推进。清洁美丽世界概念提出之前，其绿色、低碳、循环、可持续的核心内涵就已经蕴含在以往的环境治理实践中，这些实践经验的积累为清洁美丽世界的提出奠定了基础，同时也为构建清洁美丽世界提供了总体思路和政策框架。构建清洁美丽世界既应发挥中国的建设性作用，也要做好义利平衡，量力而行。具体来说，要从完善全球环境治理的价值观、治理体系、治理机制、治理格局入手，以周边环境共同体为切入点，实现循序渐进发展。

（一）整合、协调各方利益，形成义利兼顾的全球环境治理观

在以往的环境治理实践中，面对全球气候治理领导力缺失、机制碎片化的挑战，中国积极承担其作为全球气候治理核心国家的责任，协同推进国内、国际环境治理，形成了义利兼顾、义利平衡的环境治理观。在国内，中国将生态文明建设作为“十三五”规划的重要内容，积极落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念。同时，中国还在“国家自主贡献”中提出将于2030年左右使二氧化碳排放达到峰值并争取尽早实现，2030年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%，非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右，森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右。^①在国际上，中国始终坚持正确的义利观，提倡“共同但有区别的责任”原则，积极参与气候变化国际合作。面对特朗普政府宣布退出《巴黎协定》对全球

^① 《习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话（全文）》，新华网，2015年12月1日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309642.htm。

气候治理造成的冲击，中国释放明确信号，将继续执行甚至超额完成减排目标，担当全球气候治理的引领者和示范者。此外，多年来中国政府一直贯彻落实气候变化领域南南合作政策，为了帮助发展中国家应对气候变化挑战，中国额外设立了气候变化南南合作基金，出资 200 亿元人民币予以支持。

今后，中国应当继续承担其作为最大发展中国家以及全球气候治理核心国家的地位和责任，协调各方利益，带头推进气候减排协议的落实。在国内通过科技创新和体制机制创新，实施优化产业结构、构建低碳能源体系、发展绿色建筑和低碳交通、建立全国碳排放交易市场等政策措施，形成人与自然和谐发展的新格局。在国际上，应为广大发展中国家特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家争取更多的资金、技术支持，以最大限度地保持全球气候治理的公平与公正。

（二）凝聚、调动各方力量，形成多元参与的全球环境治理体系

全球环境治理的主体不仅限于主权国家，还存在大量的非国家行为体，如联合国系统的相关机构和组织、非联合国系统的国际组织和机构、全球性的行业协会和企业等。在当今全球环境治理领域，主权国家由于其政治、经济以及科技实力，成为环境治理领域毋庸置疑的主导者。然而不容忽视的是，非国家行为体在影响环境议程设定、规则提出、监督评估等方面的能力日益显著。非国家行为体凭借其组织形式的弹性和应对战略的灵活性等优势，通过网络合作模式将其影响力嵌入多个层面，提升了全球环境治理的密度和治理形式的多样性。^①

环境合作跨越政治、经济、金融、科技等多个领域，非国家行为体由于其独立性、跨国性、组织灵活性等特征在这一领域往往比国家具有某种创新比较优势。在某种程度上，非国家行为体在全球环境治理的特定领域如低碳生活方式转变、城市节能建筑设计以及绿色债券发行等领域掌握了更多的话语权。因此，在清洁美丽世界的构建过程中，中国既要同主权国家开展环境合作，也要加强同国际组织、各国政党、企业、城市、学界、智库等非国家行为体开展环境交流与合作，凝聚多方力量实现全球环境治理体系的完善。

^① 李昕蕾：《非国家行为体参与全球气候治理的网络化发展：模式、动因及影响》，《国际论坛》2018年第2期，第18页。

（三）创新利用双多边平台机制，形成合理高效的全球环境治理机制

在全球气候治理领域面临机制碎片化、领导力缺失的背景下，中国应继续将 G20 机制作为当前气候治理的核心机制联合国的补充，利用 G20 机制继续紧密合作应对气候变化及其影响，推动《巴黎协定》的落实。不断提升气候变化问题在 G20 机制议程中的地位，以实现更有效的全球气候治理。

同时，今后中国政府应寻求与在特定环境议题上持相同立场的国家组成议题性联盟，通过协调立场、共同发声扭转自身在全球环境话语权中的被动局面，推动全球环境治理机制更加合理和高效。从全球气候治理实践看，欧盟、伞形集团、基础四国、小岛屿国家联盟等集团都遵循了通过双多边机制实现联合，从而显著提升本集团话语权的途径。在京都议定书谈判期间，受全球变暖、海平面升高影响最大的小岛屿国家组成了小岛屿国家联盟，并在《京都议定书》谈判过程中发挥了重要的推动作用。^①“基础四国”作为应对气候议题的临时磋商机制，其成员中国、印度、巴西与南非也会在每年的气候大会前对气候谈判中的重大问题交换意见，协调基本立场。这种应对气候变化的多边集团在一定程度上减少了气候谈判的参与主体，从而提高了气候谈判的效率。

（四）尊重发展中国家、小岛屿国家诉求，形成公正、全面的全球环境治理格局

在历次气候谈判中，中国始终坚持旨在保障广大发展中国家核心利益的谈判主张，认为西方发达国家应对气候变化承担历史责任，强调共同但有区别的责任原则、人均历史累计排放、实现可持续发展的公平性问题等。面对“激进减排”和“温和减排”之争，^②中国协同美国提出了“自主减排”倡议，协调了欧盟、小岛屿国家联盟与伞形集团、其他发展中国家的利益，最终促成了《巴黎协定》的达成。

以往的气候谈判实践已经蕴含了中国环境治理的基本思路 and 理念，今后

^① 陈志敏、肖佳灵、赵可金：《当代外交学》，北京大学出版社 2008 年 8 月版，第 256 页。

^② 在气候变化问题上，欧盟和小岛屿国家联盟（AOSIS）倾向于“激进减排”，而小岛屿国家联盟外的发展中国家则更倾向于温和的减排方案。

在清洁美丽世界框架下，中国一方面应延续“共同但有区别的责任”原则，坚定维护广大发展中国家利益。另一方面应形成环境治理的长期战略布局，将环境治理纳入低碳经济的发展布局中。当前欧盟在内部推广低碳技术，在国际上积极推进气候谈判，最终目标是将各国纳入其主导的国际经济新秩序中，成为未来低碳经济的主导者，从中获取最大利益。^①但不可否认的是，由于欧盟的总体经济发展水平、资金技术优势远超广大发展中国家，多数发展中国家以及最不发达国家（Least Developed Countries, LDCs）在其构建的国际低碳新秩序中仍将处于附属地位。为此，中国有必要加快转变国内发展方式，提升低碳核心技术和可持续发展能力，增强在低碳经济体系中的竞争力，努力谋求国际经济新秩序的公正与合理。

（五）坚持由近及远、由易至难的推进思路，从周边起步推动构建“清洁美丽世界”

清洁美丽世界的构建应从中国周边起步。从周边起步推动构建清洁美丽世界有其合理性，一方面，环境治理领域有其特殊性，生态环境并不为国界所割裂，中国及其周边共为一个完整的生态系统，开展跨境环境合作既有必要性，又有其生态基础。以澜沧江—湄公河流域为例，这条国际河流虽流经六国，但该流域是一个完整的生态系统，每个国家的单方面行动都将具有“外溢性”特征，对全流域产生不可忽视的影响。

另一方面，中国与周边国家近年来已经开展了广泛的生态合作，有扎实的环境合作的基础。例如，中日已开展了形式多样的环境合作专案，涉及大气和水污染治理、生态保护、农林业、水资源、环境监控和生态城市建设等多个领域。中国和韩国也开展了黄海水质调查、检测以及海洋洋流运动、海洋生态变化、海洋污染治理等方面的基础研究。中俄在松花江流域水污染防治规划、联合检测等工作上也取得了较大进展。中蒙两国在防治沙漠化、可再生能源开发利用、跨境自然保护区建设等领域也开展了具体合作。^②

① 何延昆、孙振清、侯小波：《欧盟气候政策的利益导向及对中国的启示》，《生态经济》2013年第8期，第156—158页。

② 蒋高明：《中国生态文明建设》，北京语言大学出版社，2014年3月版，第88—89页。

四、“清洁美丽世界”的先行先试——澜湄环境共同体

人类命运共同体的实现既需要中国与各国共同参与、共同努力，也需要循序渐进、由近及远。在中国未来的外交布局中，人类命运共同体建设应从周边起步，澜湄国家命运共同体是其中的关键一步。^① 大湄公河次区域国家在地理上与中国西南省份毗邻，是与中国联系最紧密、影响最直接的周边地区之一，加之澜湄流域是一个完整的生态系统，在此开展跨境环境合作既有必要，又有其生态基础。当前中国和湄公河五国在政治、经济、安全、人文、环境等多方面都拥有巨大的合作潜力和发展空间。以澜湄合作机制为平台，促进持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的澜湄共同体建设，既有利于率先在该地区实现澜湄国家命运共同体的突破性进展，也将为人类命运共同体的继续推进提供示范和借鉴。

（一）环境合作是构建澜湄国家命运共同体的恰当切入口

澜湄国家命运共同体从功能性领域起步有其理论基础。作为一体化发展的理论指导，功能主义认为一体化进程中功能性的合作会自动扩展，某一特定功能领域的合作会有助于其他领域的合作。^② 具体到环境这一功能领域，当澜湄国家率先建立相应的环境合作机制后，就会产生一种内在压力和要求，推动各国在气候、生态、水文、旅游、能源政策等方面进行合作。最后这些功能部门的合作将会形成一种功能性互连网络，逐渐渗透到其他功能性部门。区域一体化中的功能主义设想，在日益增长的功能性机构的好处面前，人们会将忠诚转移到国际共同体方面，将原来对祖国的忠诚转变为对功能性组织的效忠。因此，以环境问题这一功能性领域为切入点进行合作，有利于实现澜湄一体化的持续扩展，并最终推动澜湄国家命运共同体的构建。

环境领域的良好合作是对政治、经济领域合作的有力支持。以水资源利

^① 卢光盛、黎亚洲：《从周边起步推动人类命运共同体建设》，《学习时报》2017年12月18日，第A2版。

^② Ernst Haas, *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, California: Stanford University Press, 1964, pp. 48-50.

用为例，在澜湄次区域中，中国作为上游国家，与下游五国是天然的矛盾体。具体来看，由于澜湄六国地理位置、国内经济发展水平的差异，六国对水资源开发利用的侧重点均有所不同，例如，中国侧重于水能和发电，下游国家则集中于农业灌溉、渔业、航运、水能等。这就使中国与下游五国在水资源利用中不可避免地产生矛盾与误解，甚至引发了域外国家的干预。这些都严重干扰了中国与澜湄下游五国的经济合作和政治互信，而加强澜湄六国的环境合作尤其是水资源合作正是升级次区域合作水平，增强六国政治互信的恰当切入口。

此外，在澜湄下游五国中，非国家行为体占据重要地位，如地方政府、非政府组织、政党、社会团体、个人等，发展环境合作更容易争取到来自民间的支持，使中国和湄公河五国的政策更具延续性，为国家关系的稳固构筑坚实的政策基础。

（二）澜湄次区域环境合作的进展与问题

澜湄次区域的合作历史主要集中于借助大湄公河次区域（GMS）经济合作计划、湄公河委员会等次区域合作机制平台进行政治、经济、安全等领域的协调合作，在原有合作载体的推动下，本地区关税减免、基础设施建设、贸易便利化、经贸政策协调、人力资源开发等领域取得了巨大成效。但是由于对生态保护的忽视，近年来澜湄地区的生态环境恶化饱受诟病。

其中，中国对澜沧江的水资源开发利用遭到了下游国家甚至是域外国家的大量非议。清迈大学河流政治生态学家汤姆·弗思罗普（Tom Fawthrop）2018年4月在《外交学人》杂志发表了题为《湄公河发展的灾难开始显露：中国的湄公河大战略是怎样影响河流和下游国家》的文章，声称中国在湄公河流域强势推动“一带一路”“推土机”式的发展，已经对这条生态多元化仅次于亚马孙河的水道，以及下游国家的饮用水、农林业造成灾难性的影响。作者将这些生态灾难归因于中国的过度开发和不受控制的水坝建设。^① 这些批评、指责虽有对中国的误解和歪曲成分，但本着“有则改之无则加勉”的态度，我们也可以从中思考今后中国参与澜湄流域开发的改进思路。因此，

^① Tom Fawthrop, "The Unfolding Mekong Development Disaster," *The Diplomat*, April, 2018, <https://thediplomat.com/2018/03/the-unfolding-mekong-development-disaster/>.

今后中国应借助澜湄合作机制平台，建立一种“反哺”的经济发展模式，在开发过程中更加注重环境保护和社会责任，将澜湄流域开发为生态友好、生活富裕的示范区。

（三）构建澜湄环境共同体的几点思考

在政府层面，首先要继续密切高层交往，扩展交往渠道。通过既有的双多边机制平台，如澜湄合作机制领导人会议、中国—东盟（10+1）领导人会议，提升环境议题在合作议程中的比重，并通过领导人临时会议、外长会议等凝聚共识、评估进展。与此同时，要通过各国领导人牵头制定澜湄国家环境合作战略，并对接各国环保规划，使环境治理有法可依。其次，要加强边境地区地方政府和管理部门的执法对话和交流合作，合力打击边境地区林木、珍稀动物、资源等非法贸易，共同加强动植物疫情联防联控工作。最后，要增进区域国家间政党、非政府组织、社会团体等的交流沟通，凝聚民间环保共识、推进官方环境合作。

在平台机制方面，要以区域内现有的多边合作机制平台为依托，积极推动在澜湄合作机制、大湄公河次区域经济合作机制、湄公河委员会等机制下开展跨境河流、自然生态、生物多样性、环境治理等多层次对话交流，搭建常态化的合作平台。要进一步推进实施跨境生态保护、信息沟通、联合执法等行动，促使澜湄国家间建立更为高效的生态保护协调机制。同时应充分发挥各国秘书处或协调机构的作用，并吸收民间专业机构作为第三方来完善环境治理监管机制。在跨境能源合作上，可以利用中国拥有的资金技术优势建立统一的清洁能源网络，大力发展传统能源替代产业，设立清洁能源资金，构建澜湄流域清洁能源合作机制。在次区域交流平台建设方面，尽早达成澜湄区域环境保护公约并作为纲领性文件，以此为指导，推动澜湄环境论坛、澜湄水资源中心、野生动植物救护中心等多功能合作平台的建设，畅通澜湄次区域环境机制沟通协调渠道，推动澜湄环境共同体建设。

在项目层面，推进铁路、公路、水运、港口、电网、航空等基础设施建设过程中不应忽视当地生态环境的保护，应保证基础设施建设项目的速度与效益并举，争取实现澜湄次区域合作从以往“夺利”向“让利”的转变，使

发展成果更多地惠及中下层民众。要持续推动澜湄区域实施以绿色丝路使者计划为代表的生态合作项目，增强绿色人文交流，并通过高等教育和人力资源合作联合培育环保国际合作复合型人才。要促进水利技术合作与交流，组织开展水合作、气候变化影响等方面的联合研究，组织实施技术示范项目和优先合作项目。要推进澜湄流域产能升级项目，推进湄公河次区域国家产能升级，淘汰落后、高污染产能，因地制宜，根据当地资源禀赋帮助各国建立绿色农林、旅游产业或高效集约型工业体系。

在资金技术层面，要增加包括北斗系统在内的全球卫星导航系统在澜湄国家环境治理中的应用，如对上下游洪涝灾害的监控、预警、救援。同时，应推动建立健全自然灾害信息沟通渠道，完善信息共享机制和灾害通报机制，增强应对灾害的跨境合作能力。要促进水利技术合作与交流，开展水合作、气候变化、雾霾治理等方面的联合研究。要加强清洁资源技术合作，提供澜湄国家环保资金。要力争建立澜湄次区域清洁能源网络，打造区域统一的清洁电力市场，最大限度地实现能源的高效清洁利用。要实现澜湄国家金融政策的协调，大力提倡绿色金融、绿色经济。鼓励引导资金流向清洁技术开发和生态环境保护企业，以此引领企业进行绿色生产，引导消费者实现绿色消费。

在地域层面，要提升青海、西藏、云南等澜沧江流域主要省份在澜湄流域环境合作中的“排头兵”作用，将这些省区作为实现澜湄合作务实推进的辐射基地。澜湄流域是一个整体的生态系统，不应以人为的国界将其割裂开来，“澜沧江三省区”与湄公河五国在本区域乃至世界上都具有重要的生态安全地位，其中云南省位于澜湄流域上游，且直接与湄公河国家接壤，在跨境水资源合作、跨境生物多样性保护方面更具有特殊地位。云南与湄公河国家间环境合作基础扎实且潜力巨大，要依托自身的地缘、技术优势同湄公河国家在水资源合作、跨境环境治理、生物多样性保护、清洁电力等方面加强合作交流。在水资源合作上，要加强干流水系的保护和综合治理，实施澜湄区域湿地保护与能力建设项目。同时，加强流域水污染防治，持续推进跨境主要河流流域内的环境综合治理和环境应急管理，保障出境水质安全。在

跨境生态保护上，要重点推进生物多样性廊道和跨境自然保护区建设，并协同湄公河国家制定生态保护规划，持续加强对澜湄流域生态系统的保护力度。在清洁电力合作上，要发挥云南水电的资源、技术优势，持续加大对湄公河国家清洁电力开发、清洁电力输送的力度。

结 束 语

清洁美丽世界愿景首次将环境治理提升到了人类命运共同体建设的高度上，是对中国以往环境治理理念的总结和提升。在清洁美丽世界愿景的指引下，中国应更积极地参与制定全球环境治理的新标准、新规则，从而提升中国在全球环境治理中的话语权，为全球环境治理贡献中国智慧和中国方案。为实现清洁美丽世界这一愿景，中国需要进一步参与到全球环境治理的进程中，并在资金、技术领域加大与发达经济体的合作，同时对广大发展中国家提供力所能及的帮助。

构建清洁美丽世界，在更广、更深层次参与全球环境治理，可将构建澜湄环境共同体放在优先位置。要在政府合作、平台建设、项目推进、资金技术层面协同推进澜湄环境共同体建设，同时发挥澜沧江流域主要省区的地缘、人缘优势，将澜湄流域建设成为清洁美丽的环保示范区，为全球环境共同体乃至人类命运共同体的最终建立进行积极探索。

[责任编辑：樊文光]

“印太”的经济逻辑辨析*

杨怡爽

【内容摘要】 对“印太”的诠释多将印度洋经济重要性的上升和印度洋—太平洋地区之间不断增强的经济联系作为“印太”概念的经济基础。但通过对这一观点的检视，我们发现无法断言印度洋经济重要性的上升或两洋经济联系已经改变了地缘经济格局。在“印太”概念的成型和推广中，真正起到关键作用的因素是中国在这一地区经济影响力的上升，这被“印太”概念的主推者认为对现有地区力量均势构成了挑战。有效应对这一进程，是美澳日印四方利益诉求的重合之处。但是，由于存在经济利益和投入权重的差异，四国在“印太”框架下的经济议程各不相同，美国与澳日印之间存在比较明显的差异。同时，目前“印太”在经济合作的实践层面较为空泛，而且对于亚太现有的区域机制来说，“印太”本身缺乏建设新机制的能力，因此这一概念是否能满足澳日印经济议程的需求尚待观察。经济逻辑的薄弱、经济议程上的差异和经济内容的空泛导致，“印太”概念很难成为安全与经济的双轮驱动，在应对和评估“印太”概念的提出所造成的影响时，这些因素值得考量。

【关键词】 “印太”战略构想 地缘经济 地缘政治 经济议程

【作者简介】 杨怡爽，云南财经大学印度洋地区研究中心副教授（昆明 邮编：650021）

【中图分类号】 K901.4 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0084-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902005

* 本文系 2017 年度教育部人文社科研究一般项目“中国与周边国家构筑利益共同体研究”（17YJCGJW010）的阶段性成果。

一、引言

目前,在涉及“印太”概念的阐述和学术探讨中,地缘经济因素被认为对这个概念的成型十分重要,罗里·梅德卡夫(Rory Medcalf)2013年10月在《美国利益》(*The American Interest*)杂志发表的文章中认为,“21世纪的印太”的根基是经济;^①澳大利亚外交白皮书认为,“经济上的转型是印太地区地缘政治转变的前置条件”^②。对经济因素的讨论多体现出两个观点。第一,由于印度洋经济重要性的上升,特别是印度经济的迅速增长,已经使原来的“亚太”概念过于狭隘,“只局限于东亚和西太平洋”,无法描述现有的经济地理事实,只有“印太”能解决这个困境;^③第二,印度洋与太平洋之间经济联系的加强使得“印太”概念的出现不可避免,“印太”体现的是“西太平洋与印度洋之间不断加强的经济联系正在创造一个单一的战略体系”。2013年的澳大利亚《国防白皮书》认为,亚洲与中东和非洲通过“越来越强大的经济联系”关联在一起,导致“印太”战略弧成型,“亚太地区与印度洋在经济上被日益紧密地联系在一起”似乎已被看作一个用“印太”概念来描述的地理现实,“经济上的联系……将两洋沿岸的国家和更广泛的地区国家的命运连接在一起”成为对“印太”概念辩护主要的理由之一,“印太”实际上体现出了区域建构的全新重点,即管理由于印度洋与太平洋之间日益加强的贸易、投资和生产联系所导致的区域化进程。^④

① Rory Medcalf, “The Indo-Pacific: What’s in a Name?” *The American Interest*, Vol. 9, No. 2, October 10, 2013, <https://www.the-american-interest.com/2013/10/10/the-indo-pacific-whats-in-a-name/>.

② Australia Government, *Foreign Policy White Paper 2017*, <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper/chapter-three-stable-and-prosperous-indo-pacific>.

③ Aaron Jed Rabena, “Is the ‘Indo-Pacific’ Construct Trump’s Pivot to Asia Policy?” in *Csis News Letter*, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-13-indo-pacific-construct-trumps-pivot-asia-policy>; Gurpreet Singh Khurana, “The ‘Indo-Pacific’ Concept: Retrospect And Prospect,” <http://cimsec.org/indo-pacific-concept-retrospect-prospect/34710>.

④ Rory Medcalf, “The Indo-Pacific: What’s in a Name?”; Cameron Hill, “Australia in the ‘Indo-Pacific’ Century: Rewards, Risks, Relationships,” https://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook44p/IndoPacific; Priya Chacko, “The Rise of the Indo-Pacific: Understanding Ideational Change and Continuity in India’s Foreign Policy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 84, No. 4, 2014, pp.

由此可见，在“亚太”已经存在的前提下，“印太”概念成立的经济逻辑基础并不是在地理范围上对“亚太”的单纯扩充，也不是经济总量的扩大，而是认为印度洋和太平洋已经同属于一个区域系统之中，这意味着地缘经济格局已经发生质变，使得原来彼此独立的两个经济区块融为了一体。然而，现实是否能支持这一逻辑，尚需要深入探讨和审视。

另外一个值得注意的问题是，美国目前与澳日印三国的学界与政界对“印太”概念经济内容的重视程度存在差异。安倍所提出的“更广阔的亚洲”（Broader Asia）概念中囊括了让商品和资本自由流动的印太地区的经贸网络；^① 澳大利亚的《外交白皮书》中多次提出印太地区要进一步深化区域经贸合作；^② 印度的“印太”概念与其“东向行动”紧密相关，因此“不仅有地缘政治因素，而且也有相当重要的地缘经济内容”^③。与此相对，“只有很少的美国学者从地缘经济的角度来看待印太概念”^④，这似乎体现出目前美澳日印四方对“印太”概念在经济角度上的理解和运用存在不同。

有鉴于此，有必要对“印太”的地缘经济逻辑进行详细梳理，分析“印度洋地区”与“亚太地区”之间的经济联系的广度与深度是否已经足以从经济层面支撑起“印太”概念，以及美澳日印四方在经济层面上对“印太”概念的理解和运用的差异是否会影响到“印太”框架的构建。

为了研究和比较，我们还需要对“亚太”、印度洋经济体和“印太”涵盖的范围予以明确界定。由于“印太”概念的主要推广者自身的经济和战略利益侧重点不同，对“印太”的具体地理范围的界定存在差异，总体上说，从2007年到2015年，“印太”概念的主推者对“印太”范围的定义在不断扩大。2007年，安倍在印度议会演讲中提到的“印太”是“更广阔的亚洲”。2013年版澳大利亚《国防白皮书》中的“印太”是围绕印度—东南亚—东

433-452.另可参见林民旺：《“印太”的建构与亚洲地缘政治的张力》，《外交评论》2018年第1期，第16—35页。

① “Confluence of the Two Seas,” Speech by H.E.Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, at the Parliament of the Republic of India, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

② Australia Government, *Foreign Policy White Paper 2017*.

③ 刘宗义：《冲突还是合作？——“印太”地区的地缘政治和地缘经济选择》，《印度洋经济体研究》，2014年第4期，第4—20页。

④ 同上。

北亚海上运输线的周边战略弧。美国对印太的地理定义是最广泛的，从其多次官方发言来看，美国的“印太”概念在地理范围上囊括了拉丁美洲西海岸到印度洋西海岸的广袤区域，将印度洋与太平洋都涵盖在内，也涵盖了原来的整个亚太地区。但是，如果按照美国的广义“印太”地区来进行笼统分析的话，展现出来的“印太”域内贸易和域内投资很可能只是由于其内部包含亚太地区的结果，而无法体现出两洋之间经济联系的广度和深度。由于“印太战略”经济逻辑的核心是印度洋重要性的上升与两洋经济的整合，为了完成对这一逻辑的研究，我们以亚太经合组织（APEC）21个经济体来代表“亚太”地区，以环印联盟（Indian Ocean Rim Association, IORA）的21国来代表印度洋经济体；以环印联盟、主要东盟国家、日韩和美国^①作为“印太”国家，这个核心领域包括了美澳日印四方，也囊括了经济最为发达活跃和最重要的海上通道地区。而之所以并未将本来在地理范围上属于“印太”的中国纳入“印太”国家统计范围内，是因为我们需要观察，将身为“印太”战略针对对象的中国的经济影响力剔除之后，仅凭借美澳日印四方及其他国家，是否有能力在经济上撑起“印太”这个概念。

二、对“印太”概念出台的地缘经济逻辑审视

通过分析印度洋—太平洋的地区经济格局是否已发生质变，可以审视“印太”地缘经济逻辑的坚实程度。在世界经济重大变迁过程中，新的制造业中心崛起、贸易与投资的流向变动和航运通道的变化基本同步发生。因此，判断一个地区的经济格局是否发生重大变化，需要生产中心发生转移、域内贸易关联变化、国际投资流向变化和海运通道的地位变化这四个层面的支撑，仅仅只是其中之一发生变化不足以说明印度洋—太平洋经济联系发生了重大转变，因此我们也将从这四个方面来进行考察。

^① 为了便于研究，我们将其明确为日本、韩国、马来西亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾、新加坡、文莱、越南、老挝、缅甸、柬埔寨、澳大利亚、孟加拉国、科摩罗、印度、伊朗、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、莫桑比克、阿曼、塞舌尔、索马里、南非、斯里兰卡、坦桑尼亚、阿联酋、也门和美国30国。

（一）世界生产中心依然在亚太地区

首先，我们需要观察经济增长与生产中心是否在向印度洋方向转移。为此，我们比较了亚太地区与印度洋经济体在世界经济结构中的地位。以亚太经合组织（APEC）21个经济体为统计基础，2016年亚太地区GDP占全球GDP总值的60.02%，贸易总额分别占全球总额的49.65%和49.99%，投资（FDI）的流入流出总量分别占全球比例的53.04%和60.28%，体现制造与生产能力的工业制成品占进出口总比例高达72.9%和75.4%，GDP增长率2.84%，高于全球平均水平，依然是全球生产和经济活动的中心。

与此相对应的是，以环印联盟为统计基础，印度洋地区经济体经济总量仅占全球GDP总量的9.35%，贸易总额分别占全球进出口总额的8.29%和3.12%，全世界FDI总量仅有11%流入印度洋地区，工业制成品占进出口的总比例为65.7%和53.2%，初级产品出口占比高达37.7%。若根据对全球产业链的参与程度来衡量，2016年印度洋沿岸最大的经济体印度在全球贸易中创造的总附加值中仅占1%，而中国则占9%。

诚然，印度洋地区经济体近年来增速极快，2016年的GDP平均增长率达到了4.74%，2017年的GDP平均增速为3.89%，但是由于经济体量不足世界整体的10%，地区经济发展不均衡，容易受内外政治局势动荡冲击，因此难以取代亚太地区成为全球增长引擎。

（二）印—太贸易关联并不紧密

无论是“印太”地区的域内贸易还是印度洋的域内贸易，与亚太地区的域内贸易相比都显得乏力。APEC经济体的贸易总量中，65%—70%来自成员内部的贸易（见表1），域内贸易占其GDP总量的27%；相比之下，印太地区国家域内贸易占比为40%—43%左右。如果对其进行分解的话，可以发现，环印联盟国家的域内贸易总量仅占其进出口总额的22.75%，东盟国家占23.46%，常年在25%左右徘徊，对印太地区域内贸易总量作出重大贡献的实际上是传统的亚太地区经济中心国家——美澳日韩的内部贸易（见图1）。由上述分析可见，无论是印度洋地区还是东盟地区，内部经济一体化的整合程度并不高，更多是依赖外部市场。

表 1 APEC、印太地区、东盟与 IORA 的域内贸易情况

	APEC 域内 贸易占比	印太地区域内 贸易占比	东盟域内 贸易占比	IORA 域内 贸易占比
2007 年	68.10%	42.77%	25.46%	25.36%
2008 年	65.65%	44.20%	25.21%	25.82%
2009 年	67.37%	43.22%	24.76%	27.53%
2010 年	68.10%	43.43%	24.90%	26.97%
2011 年	66.71%	43.49%	24.34%	27.08%
2012 年	67.31%	43.23%	24.63%	25.32%
2013 年	67.54%	42.13%	24.55%	25.03%
2014 年	68.07%	41.51%	24.30%	24.46%
2015 年	70.14%	40.75%	23.75%	24.05%
2016 年	69.79%	40.16%	23.46%	22.75%

资料来源：根据 United Nations Comtrade Database 数据计算所得。

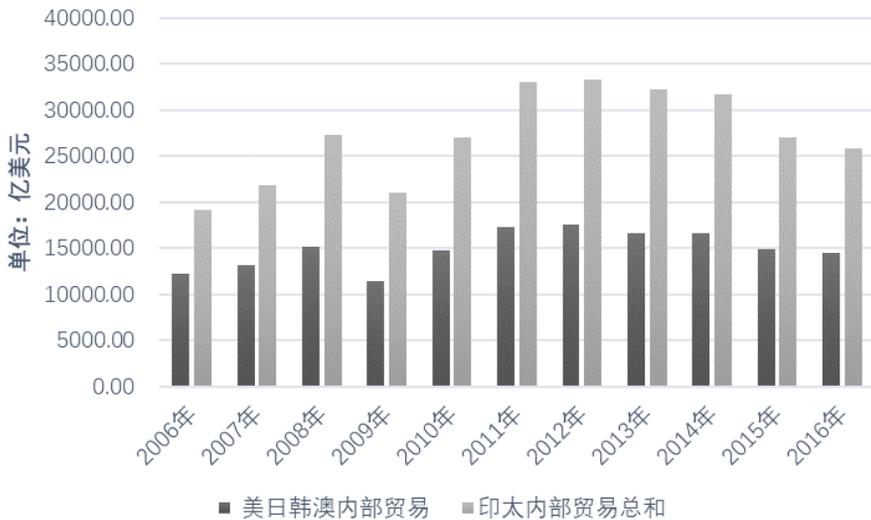


图 1 美日韩澳内部贸易占印太内部贸易的份额

资料来源：根据 United Nations Comtrade Database 数据计算所得。

印度洋地区与亚太地区之间对彼此经济依赖的程度并不对等（见表 2）。印度洋地区国家在亚太地区国家中的出口总额中占比不到 15%，这说明印度洋沿岸经济体并不是亚太地区国家的主要出口市场；而亚太地区从印度洋地区的进口占比虽逐年攀升，但以贸易结构来看，2013—2017 年，能源产品在 IORA 国家对 APEC 经济体货物出口中的比重分别为 18.6%、19.8%、14.8%、13.3%、20.9%，^① 能源出口始终占据特殊位置，这说明印度洋沿岸经济体并不是亚太地区的主要贸易伙伴。而另一方面，APEC 经济体占 IORA 国家出口总额的 55% 以上，而且比重逐年攀升；同时，APEC 经济体也是 IORA 国家的主要进口来源，这说明 IORA 国家高度依赖与亚太地区的贸易。

表 2 APEC 经济体与 IORA 国家之间的贸易关系

	APEC 经济体 对 IORA 国家 出口占总出口 的比例（%）	APEC 经济体 从 IORA 国家 进口占总进口 的比例（%）	IORA 国家对 APEC 经济体 出口占总出口 的比例（%）	IORA 国家从 APEC 经济体 进口占总进口 的比例（%）
2013 年	14.30%	15.64%	56.03%	55.63%
2014 年	14.39%	15.59%	56.61%	56.93%
2015 年	14.27%	17.64%	55.62%	57.60%
2016 年	13.91%	18.17%	55.40%	58.65%
2017 年	12.98%	21.83%	62.65%	62.33%

资料来源：根据 United Nations Comtrade Database 数据计算所得。

（三）投资流向体现发展落差

印度洋国家吸纳的投资数量相对较少，2017 年全球直接投资只有 15.1% 流向印度洋国家，截至 2017 年底，其直接投资存量只占全球总量的 10.8%，而其中的大部分集中在印度与海湾国家的能源产业。与此相反，2017 年全

^① 根据 United Nations Comtrade Database 的数据计算所得。

球直接投资 57% 流向亚太，2017 年底全球直接投资存量 54% 集中在亚太地区。此外，亚太地区对印度洋地区的投资也较有限。当前世界上最主要的三大对外投资国美国、日本和中国均为亚太国家，其对外直接投资的主要对象，除维尔京群岛、开曼群岛等离岸中心外，均为亚太国家及欧洲国家，印度洋国家排名靠后（见表 3）。印度洋地区许多国家基础设施不足、经济发展相对滞后，在市场开放程度与营商环境上又与经济较为发达的亚太地区存在差距。在投资上的“制度距离”、对基础设施水平的要求、经济发展水平的相似程度对投资流向的影响变得越来越巨大的今天，单纯的劳动力成本优势和对资源的寻求本身已经难以成为吸引投资的核心影响因素。

表 3 日本、中国、美国对外直接投资主要目的地（按 2017 年底存量汇总）

日本		中国		美国	
经济体排名	存量 (亿美元)	经济体	存量 (亿美元)	经济体	存量 (亿美元)
美国	4 913.68	中国香港	9 812.66	荷兰	9 367.28
英国	1 526.35	开曼群岛	2 496.82	英国	7 475.71
荷兰	1 285.28	维尔京群岛	1 220.61	卢森堡	6 764.18
中国	1 184.38	美国	673.81	爱尔兰	4 463.83
澳大利亚	697.47	新加坡	445.68	加拿大	3 912.08
泰国	633.83	澳大利亚	361.75	百慕大群岛	3 468.04
新加坡	630.97	英国	203.18	加勒比群岛	3 313.91
开曼群岛	370.76	荷兰	185.29	新加坡	2 742.60
韩国	368.83	卢森堡	139.36	瑞士	2 499.68
印度尼西亚	305.07	俄罗斯	138.72	澳大利亚	1 688.55

资料来源：根据国家统计局《2017 年中国对外直接投资统计公报》、日本贸易振兴机构和美国商务部经济分析局相关数据汇总。请参见 http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjcbw/201810/t20181023_1629260.html ; www.jetro.go.jp ; www.bea.gov。

（四）印度洋海洋通道地位的上升依赖于亚太地区的发展。

在几乎所有的“印太”相关文献中，都会强调印度洋经济的重要性和安全重要性的上升。然而，正如前文所述，从贸易与投资依存度来看，印度洋地区对亚太地区的经济依赖远高于亚太地区对印度洋地区的经济依赖；而印度洋安全重要性的上升依赖于其海上交通线与能源通道重要性的上升，实质上依赖于亚太地区的发展。其原因主要包括：亚太地区的制造中心、特别是中国的快速发展导致能源和原材料需求大幅上升；生产要素（包括能源与矿产）与市场在全球范围内的不均衡分布。

中国的快速发展，使得亚太地区对能源与市场的需求迅速扩大，而要素分布的不均衡，又使亚太地区不得不跨越两洋，从全球配置资源及寻求市场，这才使得印度洋“正超过大西洋和太平洋成为世界最繁忙和最具战略意义的贸易走廊”^①。许多强调印度洋重要性的文献均会提到印度洋目前是世界上“最繁忙的贸易通道，世界上 2/3 的石油运输与 1/3 的货物运输要通过这里。但是，通过印度洋运输的大部分能源与货物的出发地与目的地都是亚洲。”^②以 2017 年 2 月的数据为例，欧佩克国家（OPEC）通过印度洋航线出口原油中高达 48% 的部分出口到了亚洲的中国、印度、日本与韩国，^③ 这才使得印度洋海上通道的保障和航行安全成为一个重要的全球性问题。

换言之，印度洋作为贸易与能源通道的重要性提升，与亚太的经济繁荣和地位上升实际上是一个相同的过程。拉动印度洋经济地位上升的主要力量是亚太地区经济的增长。与其说“亚太地区的经济增长和战略权重依赖于印度洋和太平洋的航行与贸易自由”^④，不如说印度洋与太平洋的航路繁荣和战略权重依赖于亚太地区的经济增长。由此可见，“印太”中的“印”依然是相对独立的地缘经济区块，印度洋只是亚太地区这个经济增长中心的衍生

① 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，《现代国际关系》2013 年第 7 期，第 14—22 页。

② David Michel and Russell Sticklor, “Plenty of Fish In the Sea Food Security in The Indian Ocean,” *Diplomat*, August 24, 2012, <https://thediplomat.com/2012/08/plenty-of-fish-in-the-sea-food-security-in-the-indian-ocean/>.

③ “Fossil Fuel Global Flow Oil Data Used Track,” Thomson Reuters, April 5, 2017, <https://blogs.thomsonreuters.com/answerson/fossil-fuel-global-flow-oil-data-used-track/>.

④ Graeme Dobell, “Australia’s Indo-Pacific Understanding,” August 17, 2015, <https://www.aspirategist.org.au/australias-indo-pacific-understanding/>.

与边缘。“印太”只是将东亚的生产中心与西印度洋的关键能源通过“海上亚洲”的运输节点联系在一起而已。^①正如澳大利亚学者所说，即便可以认为“印太”概念的形成有着坚实的安全和防务基础，但其经济逻辑成立的合理性是建立在印度洋沿岸经济体对亚太市场和投资的需求之上，是不成气候的。^②印度洋沿岸国家的发展依赖于亚太地区，但是亚太地区的发展却更依赖于内部经济整合。而如果没有“亚太”那样坚实的经济基础，“印太”概念就很难成为一个真正的经济地理现实。

三、“印太”概念背后的真实经济动因

既然“印太”概念主推者提出的经济逻辑的诠释没有充分的说服力，那么，这个概念被推出的背后真实经济动因是什么？

对地缘政治和地缘经济认知产生重大影响的一个事实是，在印太地区的某些部分、包括在东南亚地区的一些国家，中国的经济影响力已经超越印度和日本，逐渐比肩乃至超过了美国。自2006年以来，中国在印太地区的贸易中的比重稳步上升，而美国和日本则整体上呈现下滑的趋势，印度虽然呈上升态势，但是总量较小，澳大利亚的比重则长期较低（见图2）。在投资方面，虽然美国依然是这一地区的主要外部资本供给者，但中国的投资总量在过去将近十年的时间里一直在高速增长（见表4）。中国在成为这一地区重要的贸易伙伴与投资者的同时，也进行了大量基础设施项目的建设与投资，同时也在积极参与区域合作机制的建设，而“一带一路”倡议的推进，也在将中国的发展经验推广开来，这将使中国在这一地区的影响力大增。中国可能在不久的将来成为印太地区经济增长的主要引领者、基础设施的主要供给者、区域合作与经贸关系的塑造者，成为主导性经济力量，这才是印太经济格局中可能发生的最重大变化。

① 海上亚洲是指从东北亚经东南亚、南亚再到西亚的沿海区域。

② Jeffrey D. Wilson, “Investing in the Economic Architecture of the Indo-Pacific,” *Indo-Pacific Insight Series*, Vol. 8, August 2017, p 4.

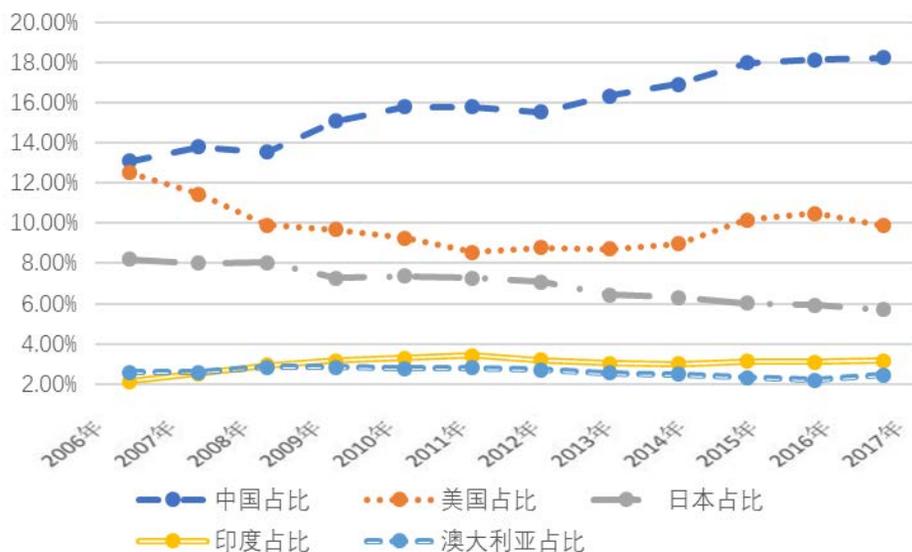


图2 中美日澳印在印太地区的贸易总额中占比变化趋势

资料来源：根据 United Nations Comtrade Database 数据计算所得。

表4 中美对印太国家投资存量及增速

	中国投资存量 (亿美元)	历年中国投资 增速	美国投资存量 (亿美元)	历年美国投资 增速
2010年	315.60	45.49%	4 977.01	19.26%
2011年	448.57	42.13%	5 241.18	5.31%
2012年	590.52	31.65%	5 949.54	13.52%
2013年	724.72	22.73%	6 378.43	7.21%
2014年	967.25	33.47%	6 914.65	8.41%
2015年	1 200.58	24.12%	7 252.98	4.89%
2016年	1 360.35	13.31%	7 560.47	4.24%
2017年	1 630.15	19.83%	7 944.04	5.07%

资料来源：根据国家统计局《2017年中国对外直接投资公报》和美国商务部经济分析局的相关数据汇总所得。

从结构主义的观点来看,经济中心转移过程往往也是经济霸权的转移过程与国际等级体系中心的新核心区形成的过程。这意味着“国际产权结构”的调整,意味着世界资源的重新分配。^①同时,新的区域与世界经济中心的崛起导致区域均势的变化,意味着维持原有世界体系的成本大大增加。面对新崛起的区域乃至经济中心,原来的核心国家必须予以应对。纵观“印太”概念主推者们的官方态度,让“印太”从构想走向美澳日印四方合作的“强有力的安全和防务基础”,实际上建立在中国崛起对地区格局的影响和对华认知的变化上,即中国正在改变这一地区的力量均势,而中国的经济实力既是其力量上升的基础,又是发挥影响力的工具。2017年12月,特朗普政府发布的《国家安全战略报告》(*National Security Strategy*)在提出“自由开放的印太地区”理念的同时也声称,“中国企图在印太地区取代美国的地位,扩展其政府驱动的经济模式,重构区域秩序……中国的基础设施投资和贸易战略增强了其地缘政治抱负……中国将其野心矫饰为互惠互利,但它的主导是以其他印太国家的主权受到损害为代价的。”^②2018年1月,美军太平洋司令部司令哈里斯将中国称为“印太地区的分裂性力量”^③。2017年的澳大利亚《外交政策白皮书》将美国认作印太地区的稳定者,而指称中国影响力的增长导致美国在印太的主导地位受到挑战。由于澳大利亚认为印太地区的平衡与稳定事关其战略利益,因此澳大利亚也发出了所谓“鼓励中国促进地区稳定……尊重小国和它们和平地追求自身利益”^④的声音。最早在官方文件中提出“印太”概念的日本,除了和中国有直接和间接的海洋利益博弈之外,也是印度洋地区的主导经济力量和基础设施建设的竞争者。印度与中国有长期领土争议,也一定意义上存在印度洋海洋空间的竞争,对中国经济影响力在本国市场和南亚地区的扩展非常敏感。可见,“印太”背后的真实

① 蔡一鸣:《世界经济霸权国家更迭研究》,《经济评论》,2009年第5期,第93—102页。

② The White House, *National Security Strategy of 2017*, December 2017, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>, p. 25,46.

③ “China is a ‘Disruptive Power’, Must be Contained, Say Naval Chiefs of India, Australia, Japan and US,” *Times of India*, January 19, 2018, <https://scroll.in/latest/865635/china-is-a-disruptive-power-must-be-contained-say-naval-chiefs-of-india-australia-japan-and-us>.

④ Australia Government, *Foreign Policy White Paper 2017*, p. 39.

经济动因，并不是印度洋与太平洋已经可以被视作同一系统，而是因为中国的经济快速发展改变了地缘经济格局。这是让“印太”成为“对于‘中国崛起’的地缘政治想象的作品”^①的主要原因。

四、“印太”概念主推者应对地缘经济格局改变的方式

对“印太”概念的经济层面的构建，是主要的参与者们——即美、澳、日、印四方用什么样的态度来应对这个地缘经济格局改变的过程。尽管美澳日印四方在防止中国成为印太地区主导性经济力量和单一基础设施供给者方面有着相同的目标，但在其他方面则各有想法。

（一）美国

在美国的“印太战略”出台前后很长时间内，“只有很少的美国学者从地缘经济的角度来看待印太概念”的原因，是因为美国的“印太”战略若有经济上的最终目标，那也是为了加强印度与东盟等国的经济联合，以抵制中国在东南亚、南亚及印度洋地区的影响。^② 观察美国目前在“印太”框架中的经济举措，主要包括：第一，充满针对性地强调“自由开放的印太地区”概念；第二，通过《亚洲再保证倡议法》（ARIA）授权美国政府与印太地区国家进行贸易谈判，促进美国对这一地区的出口；第三，通过与日澳合作“高质量基础设施建设”，允诺对“印太”地区给予更多的基础设施投资，以图建立替代中国的地区基础设施投资方案。与之相伴的，是美国在这一地区的一系列政策组合拳。第一，通过贸易保护主义与贸易战打击中国与亚洲经济体的外部经济，以市场准入谈判等进行勒索，或者通过直接的双边谈判和发话施压，要求亚洲经济体改变其经济与贸易模式。第二，阻止“中国模式”通过“一带一路”推广。特朗普声称，美国会使用所有“可用

^① Chengxin Pan, “The ‘Indo-Pacific’ and Geopolitical Anxieties about China’s Rise in the Asian Regional Order,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4, 2014, pp. 453-469.

^② 刘宗义：《冲突还是合作？——“印太”地区的地缘政治和地缘经济选择》，第4—20页。

的工具”来阻止中国的经济模式推广到全球。^① 第三，鉴于亚太地区对中国经济崛起的重要性，在这一新的体系中将亚洲边缘化，对冲或覆盖亚洲现有的一体化机制，干扰目前这一区域新合作机制的构建，以“阻止在亚洲形成排除美国的区域贸易集团”。^②

（二）澳大利亚

澳大利亚同样关注“印太”的经济含义，认为印太地区的稳定事关其自身战略利益，主张自己“在阻止印度洋地区成为大国竞技场”上有着重要利益，^③ 但也多次强烈表态认为现有的以东盟为中心的区域机制难以解决包括安全在内的诸多问题，也无法体现出澳大利亚的重要性。另一方面，作为矿产与能源产出大国，其经济增长受到亚洲增长的强劲拉动，以 2016 年为例，仅东亚中日韩三国就占澳大利亚货物出口总额的一半以上（52.2%）。澳大利亚也盼望能够在服务业与农产品上进一步打入亚洲区域市场。在其外交政策白皮书中，澳大利亚声称印太地区的经济一体化事关澳大利亚的安全和经济利益。^④ 因此，澳大利亚一方面积极追随美国的“印太”战略，追求“安全稳定”的印太，支持美国在“印太”的存在，另一方面却将反对保护主义作为其原则，而在印太地区的长期目标则是在经济方面追求一个“多边的、开放的、涵盖整个区域的贸易和投资安排”，同时也希望自身在这一经济架构建设中起到比较重要的作用。^⑤

（三）日本

日本在“印太”的地区安全方面的政策紧紧跟随美国，制衡中国的目标也与美国一致。但是，相比美国，其关于“印太”的愿景有更加明确的经济目标和更多的经济内容。这是因为日本不仅需要将经济内容作为其实现政治

^① “Trump Says China to Cut Tariffs on U.S.-made Autos after Trade war Truce,” Bloomberg, February 18, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/12/03/reuters-america-wrapup-2-trump-says-china-to-cut-tariffs-on-u-s-made-autos-after-trade-war-truce.html>.

^② 夏立平：《地缘政治与地缘经济双重视角下的美国“印太战略”》，《美国研究》，2015年第2期，第32—51页。

^③ Melissa H. Conley Tyler & Aakriti Bhutoria, “Diverging Australian and Indian Views on the Indo-Pacific,” *Strategic Analysis*, Vol.39, No. 3, 2015, pp. 225-236.

^④ Australia Government, *Foreign Policy White Paper 2017*, p.45, <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper/>, p. 45.

^⑤ Ibid.

与安全诉求的托词，同时经济手段也是其实现其扩大（或确保）在印太地区经济影响力和制衡中国的目标的重要手段。安倍于 2011 年在野时所提出的“更加广阔的亚洲”这一概念，体现出日本的特定或主流政治势力谋求将经济体系进一步拓展到非洲，确保日本在贸易、对外投资和基础设施建设中的重要地位的思想。2015 年，安倍政府又提出“高质量基础设施伙伴关系”，表现出明显的企图平衡中国影响力的意图。无论是“孟加拉湾工业增长带（Bay of Bengal Industrial Growth Belt）”“亚非增长走廊（Asia-Africa Growth Corridor）”，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），还是目前的“自由开放的印太”构想，日本按照同一原则制定政策和采纳行动已经长达至少十年了。^①这也让日本成为目前正在筹划或运行中的印太框架下的经济合作项目的主要投资人或执行者。

（四）印度

“印太”概念并不是印度对外政策的巨大转变，而只是延续了其一贯向东拓展空间的思维。“印太”概念 2011 年才出现在印度的外交政策讨论之中，但它与印度的东向政策和“远邻”（extended neighborhood）政策一脉相承。^②无论是“东向”还是“印太”，都体现出 20 世纪 90 年代后印度对于国家能力建构理解的变化——即经济增长与竞争力也是国家建构中最关键的因素之一。在印度的周边，南亚区域一体化始终止步不前，西北部存在安全顾虑，东方经济繁荣，政治与社会都相对稳定，“向东”拓展市场和经济空间的阻力要小得多。印度的“东向”和“印太”的契合点在于，尽管印度有与亚太地区建立联系乃至融入亚太的迫切需求，但是在东亚和东南亚地区开始崛起的过程中，南亚板块在政治与经济上与亚洲其他地区相互隔离，导致印度无论从经济上还是心理上都难以真正成为亚太地区的一员。“印太”正好迎合了印度的这一需求。然而，由于印度政府所强调的重点始终是“东向行动”和其经济愿景，印度的多次官方发言中对“印太”的表述依然是相

^① Shahana Thankachan, “Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy: Reality before the Rhetoric?” in *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 13, No. 2, 2018, pp. 84-91.

^② Priya Chacko, “The Rise of the Indo-Pacific: Understanding Ideational Change and Continuity in India’s Foreign Policy,” pp. 433-452.

当谨慎的。在具体的经济措施方面，印度与日本和澳大利亚的双边经济合作日益紧密，对推进由其自身主导的次区域合作（如环孟加拉湾多领域经济技术合作组织）、加强和东盟的经济合作与推进 RCEP 表现出了更加实在的兴趣。但若仔细检视，会发现印度的这些合作都与其“东向行动”的目标紧密相关，但没有一个是必须要放在“印太”框架之下的。

五、澳日印与美国在“印太”经济层面的分歧与差异

上节分析显示，尽管美澳日印在阻止中国成为“印太”的主导性经济力量上存在共识，进而使四国在军事、安全和更广泛领域上的合作成为可能，但对“印太”概念的运用和目标在经济层面上依然存在分歧和差异。

（一）经济权重不等导致经济议程存在差异

“印太”实际上对美、澳、日、印的经济重要性并不相近。以 2016 年的数据为例，美国对“印太”地区的贸易依存度（11.12%）远低于澳日印三国（均高于 20%），^① 而根据美国商务部经济分析局的数据，在 2016 年美国的对外投资中，只有 14.22% 流向印太地区，2017 年这一比例更进一步下降到 13.21%。这一地区在自身经济中的权重不一致，是澳、日、印与美国在经济议程上存在差异的主要原因。^②

第一，澳日印三国都盼望在“印太”中加入更多的经济内容，多样化“四方安全对话”，因为“如果没有良好的经济议程，仅仅只关注其军事方面，则‘四方安全对话’无法达成它的目标”^③，而美国迄今一直都没有给出过“印太”框架下实质性的经济承诺。

第二，澳日印三国都有意愿在这一地区继续建设多边机制，印度和日本均在继续参与和推进 RCEP 谈判，日本则是 CPTPP 的主要推动者。与之相

① 李艳芳：《印太地区经济发展与地缘经济格局演进》，《印度洋地区发展报告（2018）》，社科文献出版社 2018 年版，第 239 页。

② 与澳日印三国相比，对于美国来说，印太地区在其外部经济中并不是那么重要。

③ “Quad Needs Both Economic Military Plan For Indo Pacific,” *Economic Times*, February 23, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/quad-needs-both-economic-military-plan-for-indo-pacific/articleshow/63049831.cms>.

对，美国退出《跨太平洋战略经济伙伴关系协议》（TPP）之后，对在这一地区建设多边经济机制没有表现出兴趣，从特朗普和彭斯分别于2017年和2018年在亚太经合组织非正式领导人会议上的演讲来看，其强调的均是双边贸易谈判和所谓“透明性原则”的制定和推行。^①

第三，澳日印三国均担心过分强调防务关系和对抗性内容，可能会“在这一地区造成不切实际的期待，引起没有必要的中国的焦虑”^②，使得中国更有理由在印度洋增加力量投射，有动力“放手重构这一地区的安全架构，而这会让印太地区迈向和平、繁荣和稳定的道路更加漫长”^③，因此无论是印度还是日本，都试图模糊“印太”的针对性色彩。2018年6月，莫迪在香格里拉对话中申明印度的“印太”愿景“不针对任何国家”^④，通过强调“印太”架构的“自由、开放、繁荣和包容性”突出印太的经济性质。^⑤而2018年11月安倍又在与马哈蒂尔的会面中，将“印太战略”修正为软性的“构想”。与此相对，美国针对中国的色彩则越来越浓厚，2018年11月，美国副总统彭斯在APEC非正式领导人会议的演讲中提到的基础建设投资方案也体现出很强的替代性和对抗性色彩。

第四，澳日印三国作为切身利益相关者，对“印太”地区经济发展的前景与自身在其中扮演的角色均有明确目标、构想和长远经济议程。澳大利亚谋求的是在亚太经济整合进程中享有更多的发言权和决策权，希望在印太地区的经济合作机制构建中发挥更大作用；日本希望通过经济手段来主导和推进自己的印太地区构想；印度的主要目标是推行其“东向行动”，加深其与亚太地区的经济联系。而从美国目前出台的措施来看，除了针对性极强的概

① “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” White House, November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

② David Brewster, “A ‘Free and Open Indo-Pacific’ and What it Means for Australia,” *The Interpreter*, March 7, 2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/free-and-open-indo-pacific-and-what-it-means-australia>.

③ “India’s Role And China’s Roads In The Indo Pacific,” *Diplomat*, February 21, 2018, <https://thediplomat.com/2018/02/indias-role-and-chinas-roads-in-the-indo-pacific/>.

④ “Our Indo-Pacific Role not Aimed at China,” *Live Mint*, June 1, 2018, <https://www.livemint.com/Politics/n7gEuGXxHhAr62HxwTgMRO/Narendra-Modi-calls-for-unimpeded-trade-access-in-IndiaPac.html>.

⑤ 林民旺：《“印太”的建构与亚洲地缘政治的张力》，第16—35页。

念炒作，实际上没有类似的构想和经济议程，其“印太”战略的主要经济内容，归根结底，是试图将在这一地区维持经济主导地位 and 地区平衡的手段从通过多边的经济手段重塑并主导亚太区域经济整合进程变成以双边施压或非经济手段介入亚太区域机制整合进程。

（二）在多边与区域合作方面有愿景而尚少行动

“印太”框架下有三个主要区域经济合作项目：印度与日本合作的亚非增长走廊（Asia-Africa Growth Corridor）、印太经济走廊（Indo-Pacific Economic Corridor）和印太地区“高质量的基础建设”三方合作框架，这三个项目的实质都是推动和实施“非中国主导的基础设施发展倡议”。但是，“印太”的实际领导者美国对这一地区的经济议程缺乏实质目标和兴趣的结果就是，目前“印太”的经济层面依然较为空泛，对于推动和支撑澳日印三国在印太地区的经济议程缺少实际作用。

第一，亚非增长走廊。这一倡议是由日印共同推动的多国合作。2016年11月，莫迪访日时两国就联手推动亚洲和非洲的基础设施与产业走廊建设达成共识。2017年5月，在中国举办“一带一路”国际合作高峰论坛之后十余天，日印即抛出“亚非增长走廊”计划，莫迪在第52届非洲发展银行年会上还再提印日“亚非增长走廊”计划，欲合作推动从东南亚到西印度洋广大亚非地区的“高质量”基础设施和产业网络建设，进而实现建设所谓“自由和开放的印太地区”的目标。“亚非增长走廊”的地理涵盖范围、注重建设的领域（互联互通）与“一带一路”有着很大重合。

第二，“印太经济走廊”构想。在2013年的美印战略对话中，克里就指出美国与印度会共同合作以“实现印太经济走廊的潜力，这将促进南亚与东南亚充满活力的经济体之间的贸易与联通，也会促进发展与投资”。2015年前后，澳大利亚与印度的学者也对这一构想进行了可行性研究。特朗普政府上台之后，在其首次年度财政预算中也将“新丝绸之路”与“印太经济走廊”的建设资金囊括在内。特朗普在其2017年的亚洲之行中，也强调了“印太经济走廊”概念。

第三，印太地区“高质量的基础建设”三方合作框架。2018年8月，

美澳日在新加坡举行部长级战略对话时，三国一致同意推动印太地区“高质量的基础建设”。澳大利亚外交贸易部、美国海外私人投资公司和日本国际协力银行在当年 11 月 12 日签署了合作备忘录，为印太地区涉及国家安全的基础设施建设提供资金支持。此前，澳大利亚已宣布成立南太平洋岛国投资基金。美国副总统彭斯则宣布很快将公布美国援助印太地区的 600 亿美元计划。三方将一起合作，支持印太地区的能源项目以及海底电缆等涉及国家安全的基础设施建设，方式包括联合贷款和为私人融资提供担保等。

首先，上述构想的目标均未给出推动南亚、东南亚和中亚地区的互联互通、经济发展、建设能源运输通道的许诺，这些构想试图通过在南亚地区和太平洋地区基建项目上的合作，成为中国“一带一路”基础设施建设的替代方案，但在市场准入等关键性区域经济合作机制建设上则没有大动作。

其次，截至目前，亚非增长走廊这个规模宏大的倡议只有日印共同推出的“愿景文件”，并未出台具体的实施计划和政策文件；“印太经济走廊”依然停留在“构想”层面，似乎还没有寻找到落地的框架与着力点，印度官方并没有在任何正式发言中表达将“印太经济走廊”与“东向”行动对接的意愿。印太地区“高质量的基础建设”三方合作框架是目前唯一涉及实质性内容的合作，但其落实的成效尚待检验。

再次，虽然目前澳日印在“印太”地区大力推广双边经贸合作与多边合作机制建设，但这些努力没有一个是必须建立在“印太”框架之下的。唯一有实质性内容的“高质量的基础建设”三方合作框架则无印度参与。

“印太”这个概念缺少支撑性的地缘经济基础，这就意味着“印太”相比“亚太”而言在建设区域经济合作机制上先天乏力。

（三）主导者美国与其他国家存在经贸矛盾

实际上，就在美国提出“印太经济走廊”与“新丝绸之路”计划的同时，由于特朗普当政后奉行“美国优先”政策，日本和印度还在持续受到来自美国的贸易保护主义压力。2017 年 11 月，特朗普在 APEC 非正式领导人会议演讲中提出“印太梦”和“印太经济伙伴关系”的同时，甚至也一直在强调“公平与对等”应该成为“印太经济伙伴关系”的核心，他认为美国过去单

方面开放市场和降低贸易壁垒的做法对美国不够公平，要求印太国家遵守对等规则，实际上就是在对印太国家施加改变贸易和经济模式的压力。

日本长期以来一直是美国盟友中唯一未获得关税豁免的国家。2017年日本对美国的货物贸易顺差高达690亿美元，仅次于中国和墨西哥，也受到美国的压力。印美两国长期在贸易政策上存在分歧，双方在知识产权保护政策、印度国内产业的保护问题上经常公开争执，美国筹划TPP之时，印度与中国一样被排除在外。2018年3月，在美国宣布对500亿美元中国商品加征关税之前，特朗普也曾将印度和中国相提并论，称如果这两个国家不降低进口美国商品关税，则将对它们征收报复性关税。有学者认为，印美在经贸领域的矛盾不会因为“印太战略构想”而减缓，反而或将因这一战略构想实施过程中特朗普追求“对美国有利的印太经济伙伴关系”而有所强化。^①

（四）“印太”会对现有的区域机制造成负面影响

在亚洲现有的区域合作与一体化制度上构建新的“印太”架构，必然会对现有的区域合作形成对冲作用。^②“印太”是一个“为美国及其部分盟国量身定做的、更好地重塑美国对地区秩序领导地位的地缘政治概念”^③，而美国所谓的“自由与开放的印太”政策，是企图用“美国及其盟友对抗中国”的区域结构来让亚太国家“选边站”，以分化来替代整合，实际上目前这个趋势在东盟内部已经日益清晰，体现为大陆东南亚国家与海洋东南亚国家对“印太”态度的不同偏向。^④这一点在2018年11月APEC非正式领导人会议上体现得更加明显，美国的咄咄逼人令这个商谈经济合作与一体化的论坛变成了针锋相对的争论场所，这对以开放的合作机制为特点的亚洲区域化的进程来说没有益处。对于这一地区的现有机制来说，如果“印太”概念长期保持这种排他性和针对性，而其本身却又缺乏建设新机制的能力，那么美国

① 杨瑞、王世达：《印度与“印太战略构想”——定位、介入及局限》，《现代国际关系》2018年第1期，第46—53页。

② 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，第14—22页。

③ 周方银、王婉：《澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对》，《现代国际关系》2018年第1期，第29—36页。

④ 刘务：《“印太”战略构想对东盟“中心地位”的挑战》，《印度洋地区发展报告（2018）》，社会科学文献出版社2018年版，第260页。

的战略意图不但不能实现其“自由与开放的印太”的承诺，相反却可能将这个地区推向分裂对立、“高度紧张、零和竞争”的局面。^①

结 论

通过对“印太”概念经济逻辑的检视，我们发现无法断言印度洋经济重要性的上升或两洋经济联系已经改变了地缘经济格局。真正在地缘经济格局中起到关键作用的因素是中国在这一地区经济影响力的上升，这被“印太”概念的主推者认为改变了地区力量均势。对这一进程做出有效应对，是美澳日印四方利益诉求的重合之处。它们均需要新的框架拓展与确保其在这一地区的利益，以完成“单凭它们其中任何一个都无法单独完成的事”，即防止中国成为这一地区的主导经济力量。^②但是，经济利益关注和经济权重上的差异让四国在“印太”框架下的经济议程各不相同。2019年1月1日，美国总统特朗普签署生效的《亚洲再保证倡议法》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018）再度表明，其“印太”战略构想是一项试图将中国包围、并在海洋安全与地区事务中将中国边缘化的机制，但对于澳日印三国来说，尽管它们与中国的关系也或多或少出现恶化或波折，但它们无法回避这一现实：印太地区的经济发展对于三者实现自身发展目标来说至关重要，而目前中国在印太地区的经济发展中的地位是无可取代的。澳日印三国均与中国有着很强的经济联系，而印太的其他国家或多或少都依赖于中国的贸易和投资维系和实现经济增长与国内的稳定；无论是日本推出的国际经济合作倡议还是印度的经济体量，都不能在短期内取代中国在这一地区的引领发展的作用。换言之，美国的“印太”战略目标是将其排除在外，而澳、日、印三国作为真正的经济利益相关者，想要完成自己在印太地区的经济议程，是不能将中

^① Michael D. Swaine, “Creating an Unstable Asia: the U.S. ‘Free and Open Indo-Pacific Strategy,’” Carnegie Endowment for International Peace, March 2, 2018, <http://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>.

^② Aaron Jed Rabena, “Is the ‘Indo-Pacific’ Construct Trump’s Pivot to Asia Policy?” *Pac Net*, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-13-indo-pacific-construct-trumps-pivot-asia-policy>.

国彻底排除在外的。若澳日印试图让“四方安全对话”（Quadrilateral Security Dialogue，简称 Quad）与自身的经济议程并行，则“印太”有朝一日却有可能反过来破坏澳日印在这一地区的经济议程。

前文分析已经体现出中国对最近十年间印度洋与亚太区域之间经济关联的加强贡献巨大，从广义的地理范围来说，中国也是一个“印太”国家。没有中国的“印太”，其经济基础是薄弱的。然而，中国却被排斥在“印太”话语体系与架构之外，因为任何一个区域建构都不可能将一个国家同时“囊括在内，又将其作为主要针对目标”。这也是“印太”概念在经济层面上的主要矛盾之一。一个真正成熟的区域战略构想不能仅限于军事和安全，也应当有地缘经济基础作为后盾。由于经济逻辑的薄弱，“印太”概念很难成为安全与经济的双轮驱动。如果一个概念或框架自身存在逻辑上的薄弱之处，则它的重要性自然会下降。过于强烈的反应反而会增强其存在的合法性。因此，过分忌惮“印太”或过分恐惧其未来可能形成的威胁是没有必要的。

美国加强其在印太地区存在的态势不会改变，而澳日印想从中国经济增长中获益，但又设法防止中国控制亚洲的前景出现的心态也不会改变。2018年6月以来，日印对“印太”概念的表述都试图减轻其针对性和排他性的色彩，但这是出于避免过度刺激中国的考虑，并不意味着“印太”概念的主要推动者们真正愿意将中国纳入“印太”话语体系，让中国参与到“印太”的地缘框架构建之中。因此，如果试图迎合或做出让步，反而会给予部分国家进行利益讹诈的理由与动机，这同样是需要提防出现的情况。目前，真正需要警惕和重点关注的是“印太”的“排他性”和“针对性”是否会分化现有区域合作机制，阻碍区域经济整合进程。所以，除了美澳日印之外，也应当对韩国、印尼等被纳入“印太”框架内的国家进行积极的政策跟踪及研判，与此同时，还应以更加坚定的立场、更加开放的心态和更加具体的举措来促进和引领区域经济合作及机制建设。

[责任编辑：杨立]

国际发展援助的转变

——目标、资源与机制

刘 宁

【内容摘要】 目前,国际发展援助体系出现了三种转向。首先,在国际发展目标方面,在联合国达成了新的可持续发展目标后,国际发展迅速向可持续发展目标靠拢,发达国家控制国际发展议程的能力有所减弱。其次,在发展资源供给方面,除了官方发展援助之外,其他形式的发展资源日益增多,且对官方发展援助造成一定冲击。再次,在机制方面,发展筹资从融资安排上进一步改变了官方发展援助的融资模式及其利用方式。可持续发展作为国际发展的焦点,协调着各国政府的发展偏好,引导官方发展援助向可持续发展目标倾斜,可持续发展起着路线图的作用。发展筹资着眼于解决官方发展援助资源不足的问题,对官方发展援助构成了筹资压力。发展筹资的出现对发达国家如何利用官方发展援助增加资源供给提出了新要求。不过,就路径依赖而言,发展筹资作为新的资金机制安排,还不可能替代官方发展援助。但是,筹资作为发展的核心议题依然是官方发展援助的关注重点。在现有可持续发展目标框架下继续改革官方发展援助,以缓解国际发展筹资压力,这在很大程度上主导着未来国际发展援助体系的走向。

【关键词】 官方发展援助 可持续发展 发展筹资 国际发展体系

【作者简介】 刘宁,北京大学国际关系学院博士研究生(北京 邮编:100871)

【中图分类号】 D812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0106-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902006

2000年9月，第五十五届联合国大会通过了《联合国千年宣言》，联合国千年发展目标迅速成为国际发展的主要方向。2015年8月2日，联合国又发布了题为《改变我们的世界：2030可持续发展议程》报告。^① 国际社会就可持续发展达成了新的共识。

资金问题是影响国际发展的关键。冷战结束后，官方发展援助（ODA）一度呈递减状态。1996年经济合作与发展组织（OECD）发布了题为《塑造21世纪：发展合作的贡献》的报告，重新强调援助规模的重要性。^② 1997年6月联合国大会通过的《发展纲领》认为，国际社会要有新的发展筹资举措。^③ 2002年联合国在墨西哥蒙特雷召开了第一届发展筹资国际会议，并就发展筹资问题形成了《蒙特雷共识》（Monterrey Consensus）。^④ 2008年，联合国在多哈又召开了第二届发展筹资国际会议，会议审查了《蒙特雷共识》落实的进度。^⑤ 为了响应联合国发展筹资举措，2014年OECD在《发展合作报告2014：为可持续发展调动资源》这份报告中提出，各国需要在全球范围内协调发展政策，为发展筹资提供新渠道。^⑥ 2015年7月联合国召开了第三次发展筹资国际会议，通过了《亚的斯亚贝巴行动计划》（Addis Ababa Action Agenda），^⑦ 该计划重申了改革国际金融体系对实现《联合国千年宣言》的重要性，同时也要求发达国家实现将其国民收入总值的0.7%用于对外援助的承诺。第三次发展筹资国际会议对2015年9月召开的联合国可持

① United Nations, “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” August 28, 2015, <https://www.dfa.ie/prep/pmun/newyork/development/2030-agenda-for-sustainable-development/#>.

② OECD/DAC, *Sharpening the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, May 1996, pp. 15-16.

③ 联合国公约与宣言检索系统：《发展纲领》，1997年6月20日，<http://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-51-240.shtml>。

④ United Nations, *Monterrey Consensus on Financing for Development*, September 8, 2014, pp. 5-6, <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/MonterreyConsensus.pdf>.

⑤ United Nations, *Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus*, December 10, 2010, pp. 2-3, http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg_gap2010/aconf212_11_rev1.pdf.

⑥ OECD, *Development Co-Operation Report 2014 Mobilizing Resource for Sustainable Development*, November 24, 2017, pp. 27-35, <https://developmenteducation.ie/media/documents/OECD%20Development%20Cooperation%20Report%202014.pdf>.

⑦ United Nations, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, August 24, 2015, pp. 10-58, http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

续发展大会提供了强有力的基础。

筹措发展资金需要特定的国际机制安排。OECD 主导下的官方发展援助有其自身的局限。2018年9月24日在联合国举行的“为实现2030可持续发展议程项目融资高级别会议”上，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）强调，要实现2030年可持续发展目标，国际社会每年需要50 000亿到70 000亿美元的投资。^① 根据发展援助委员会统计，目前官方发展援助每年只有1 440亿美元左右。^② 实现联合国千年目标与可持续发展目标所需的资金无法通过官方发展援助自行解决。因而，除了官方发展援助以外，国际社会需要有新的发展筹资安排。

从国际发展目标、资源和筹资机制来看，传统发达国家主导下的国际发展援助模式已面临重大挑战。可持续发展目标明确化，资金来源多元化以及发展筹资机制的再构建，将会在很大程度上影响国际发展援助体系的走向。

一、国际发展援助的起源与问题

官方发展援助始于第二次世界大战之后，作为主要的国际发展机制，官方发展援助有自身的发展目标和融资安排。不过，这些机制和安排往往反映了发达国家的国际发展意愿。事实上，官方发展援助的有效性也一直为国际社会所诟病。梳理分析官方发展援助的起源及其国际争论，有助于进一步理解国际发展援助体系的内在演变趋势。

（一）发展援助的内容与本质

官方发展援助一般指国家与国家之间的资源转移，财政转移、技术转移、粮食转移和债务减免是官方发展援助的四种基本形式。^③ OECD从国际金融机构的角度，给出了官方发展援助的第二种定义，主要是指来自国际金融机构的不具有优惠性质的贷款以及其他以发展为目的且带有少量优惠条件的

^① United Nations: “High-level Meeting on Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development,” September 24, 2018, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/financing-2030/>.

^② OECD, “Net ODA,” November 21, 2018, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#indicator-chart>.

^③ 李小云等编：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社2009年版，第90页。

贷款，这些均被看作援助。^① 国际发展援助主要涉及以下三个方面的内容：发展援助的目标、发展援助所需的资源以及相关机制安排。

第一，从发展援助的目标看，早期官方发展援助和发展并没有直接关系。二战结束后，美国是国际援助资金的最大提供方，美国对外援助具有强烈的政治动机。美国通过“马歇尔计划”向欧洲输出大量美元资本。为了利用美国财政援助，有计划地实施“马歇尔计划”，英国和法国等 18 个欧洲国家联合成立了欧洲经济合作组织（OECE）。当时美国向西欧提供援助的目标是战后重建。同时，美国希望以此促成反苏同盟的建立。

美国对西欧和日本所谓的“援助”产生了积极的“示范效应”，并影响了早期的发展经济学理论。西欧和日本在美国的援助下，快速实现了战后恢复。20 世纪 50 年代，随着经济恢复，日本和西欧也开始了对外援助活动，这类活动都打着促进受援国经济发展的旗号。早期发达国家对外援助活动并没有任何国际规范，援助国的援助目标是非常复杂的，既有战略目标，也有经济目标。比如日本主要援助地区是东南亚，英国和法国主要援助地区是其前殖民地。冷战时期，发达国家的对外援助有着明确的政治导向。

第二，从资金来源看，国际援助资金大部分来自政府支持下的各类贷款。比如混合贷款（Mixed Loan）和软贷款（Soft Loan）。混合信贷指官方资金以一定比例配合出口信贷形成的贷款。软贷款指具有政府利率补贴性质的贷款。这类贷款与捆绑援助（Tied Aid）相联系。这类援助往往被看作是援助国通过援助获取不当国际经济竞争优势的工具。^② 它不仅破坏了正常的自由贸易，恶化了国际借贷环境，而且也使国际援助更为混乱。

由援助导致的不公平国际竞争加剧了发达国家之间的经济矛盾。尤其是 1958 年以后，美国连续出现国际收支赤字，国际货币体系和国际贸易环境恶化。为了加强经济联系，协调经济发展政策，1961 年在欧洲经济合作组

^① OECD, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts,” November 25, 2018, <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>.

^② Hidemi Kimura and Yasuyuki Todo, “Is Foreign Aid a Vanguard of Foreign Direct Investment? A Gravity-Equation Approach,” *World Development*, Vol. 38, No. 4, 2010, p. 482; and Pablo Selaya and Eva Rytter Sunesen, “Does Foreign Aid Increase Foreign Direct Investment?” *World Development*, Vol. 40, No. 11, 2012, pp. 2155-2176.

织吸纳了欧洲以外的国家加入时，OECD 建立。为了协调各国出口和对外援助之间的关系，OECD 专门成立了发展援助委员会（DAC）。发展援助委员会专门负责协调官方发展援助，规范国际发展援助资金来源。从此以后，国际发展援助开始规范化。

第三，从援助机制看，约翰·鲁杰（John Ruggie）将国际机制定义为，在某一国际领域内一组明确或隐含的原则、规范、规则和决策程序。^① 推动国际发展，不仅要明确发展目标，同时也需要相应的配套资源以及相关活动的实施安排。规范资金来源是国际发展援助中的关键一环。

20 世纪 50 到 60 年代，由于发展援助委员会成员利用官方出口信贷促进本国投资和出口是非常普遍的做法，如何规范该问题，限制发达国家利用此种不正当的国际竞争优势成为发展援助委员会关注的焦点。^② 最大限度地商业性质的资金与官方性质的资金隔离开来，以限制援助国利用援助增加本国国际竞争优势，成为发展援助委员会最初努力的方向。^③ 援助去捆绑政策由此而来。不过，要求发达国家无条件进行资源转移明显不符合国际政治现实。于是，发展援助委员会采取了折中的做法，这就出现了所谓优惠性（Concessional）这一提法。为了具体衡量援助资金的优惠程度，发展援助委员会提出了赠予成分（Grant Element）这一概念。赠予成分一般是根据贷款利率、贷款期、宽限期以及收益率等因素，综合测算出的一个值。

1972 年，OECD 正式对官方发展援助进行了界定，即官方机构（包括地方政府和政府运作下的机构）向欠发达国家和国际机构提供的所有资源流动，这些流动需要满足促进受援国经济发展和福利改善且具有优惠性两个条件。优惠性以赠予比例衡量，该值不低于 25%（以 10% 的折现率计算）。^④ 官方发展援助这一概念的适用范围，从行为主体划分，有三点需要注意。首先，

① John Ruggie, "International Response to Technology: Concept and Trends," *International Organization*, Vol. 29, No. 3, 1975, p. 570.

② William Hynes and Simon Scott, "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms, and a Way Forward," *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 12, 2013, pp. 14-16.

③ Andrew Moravcsik, "Disciplining the Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement," *International Organization*, Vol. 43, No. 1, 1989, p. 176.

④ OECD, "Official Development Assistance—Definition and Coverage," November 30, 2018, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>.

官方发展援助是发达国家之间协调国际发展政策的一种特殊安排。因而，官方发展援助是特指的。只有发展援助委员会 29 个成员（欧盟和 28 个 OECD 成员国）的对外援助才被统计为官方发展援助。其次，既遵循发展援助委员会的相关对外援助规则，同时也向 OECD 报告其对外援助情况，这类非发展援助委员会成员的国家 and 地区有 20 个。这些国家和地区的对外援助被看作是超越发展援助委员会的官方发展援助。一般来看，向 OECD 汇报其对外援助情况的国家都有加入发展援助委员会的倾向。2010 年以来，包括韩国和波兰在内的 6 个国家先后成为发展援助委员会成员。再次，中国、印度、巴西、南非、墨西哥、智利、印度尼西亚、卡塔尔、哥伦比亚、哥斯达黎加 10 个新兴国家积极或更大规模参与国际发展援助也是近十多年的事，新兴国家不是发展援助委员会成员，一般也不向其汇报对外援助情况，其对外援助被 OECD 看作是发展合作融资（Development Co-operation Flows）。OECD 通过估算的方式测算新兴国家对外发展合作融资的水平和规模。^① 目前，官方发展援助这一概念依然处于西方发达国家的主导之下。

表 1 官方发展援助（ODA）主要记事年表

时间	主要事件
1960 年	联合国大会希望发达国家将其国民收入总值（GNI）的 1% 用于国际援助
1968 年	第二届联合国贸发会议，一些发达国家接受了将 GNI 的 0.75% 用于援助的倡议
1969 年	DAC 接受了皮尔森委员会关于发达国家将其 GNI 的 0.7% 作为援助标准的建议
1972 年	DAC 正式对 ODA 进行了界定
1974—1979 年	援助国对 ODA 的管理成本计入 ODA
1984 年	援助国以促进发展为目的，对发展中国家留学生的资助计入 ODA

^① OECD, “Development Finance of Countries beyond the DAC,” June 24, 2017, <http://www.oecd.org/dac/stats/non-dac-reporting.htm>. 有关官方发展援助的数据统计，参考 OECD, “Aid at a Glance Charts,” December 21, 2018, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>.

1988年	援助国对来自发展中国家的、住在援助国的难民的开支计入 ODA (第一年)
1994年	援助国双边维和经费中具有援助发展因素的部分计入 ODA
2004—2005年	冲突、和平与安全等六个项目的开支计入 ODA
2006年	DAC 成员对其提供给联合国用于维和开支的 6% 计入 ODA

资料来源: OECD, *Measuring Aid: 50 Years of DAC Statistics 1961-2011*, April 2011, pp. 5-6.

表 1 统计了官方发展援助的大致发展历程。从官方发展援助融资设计来看, 发展援助委员会坚持的援助策略其实是“施舍”, 而不是促进受援国家和地区的发展。^① 官方发展援助的计算系统错综复杂, 很多项目并不与受援国的发展挂钩。官方发展援助更多反映的是这样一个事实, 即国际发展应该遵循发达国家的偏好, 发达国家不能利用对外援助增加自己在国际经济中的竞争优势。^②

(二) 官方发展援助的问题及其争论

西方国家主导下的国际发展援助体系已经持续了半个多世纪, 对其评价可谓毁誉参半。重新审视目前的国际发展援助体系, 有助于进一步理解国际发展援助体系的演变。

第一, 为什么要实施国际援助, 援助的理论基础和目标是什么? 官方发展援助的理论基础是发展经济学, 促进受援国经济发展和整体社会福利改善是援助的主要目标。早期发展经济学家, 比如阿瑟·刘易斯 (Arthur Lewis)、沃尔特·罗斯特 (Walt Rostow) 以及霍利斯·钱纳里 (Hollis Chenery) 等都认为, 发展中国家除了储蓄低以及资本积累不足以外, 还面临外汇短缺问题。国际发展援助机制设计应该以发达国家为突破口, 发达国家通过对外援助能够帮助发展中国家弥补投资缺口、改善国际收支, 实现发展中国家的经

^① 徐佳君:《新兴援助国对国际发展援助理念的影响》, 载左常升主编:《国际发展援助理论与实践》, 社会科学文献出版社 2015 年版, 第 59—66 页。

^② Charles Wolf, Xiao Wang, and Eric Warner, *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications*, Santa Monica: RAND Corporation, 2013, pp. 3-9.

经济增长和社会发展。^① 不过，这类理论的现实依据都是建立在美国对西欧和日本援助的基础上。这类观点在 20 世纪 60 年代受到了现实的挑战。因为得到发达国家援助的国家并没有实现预期的高速增长。相反，不少发展中国家还因为这套理论欠下了不少债务。对这个问题的解释，引起了援助国和受援国之间对国际发展目标长达数十年的争论。

20 世纪 80 年代兴起的新自由主义普遍将援助无效的原因归结为是受援国政府腐败造成的。此后一段时期，国际援助普遍开始强调受援国国内政治经济改革的重要性。援助只有在善治国家才有效是新千年以后较为流行的一种看法。^② 这类观点认为，受援国政策环境良好时，援助的作用是最大的。相反，在那些政策环境较差的国家，援助不仅不会促进发展，反而会增加腐败，延缓改革。^③ 2001 年世界银行就援助有效性问题出版了一本 700 多页的著作《非洲的援助与改革：来自十国的教训》，通过对科特迪瓦、刚果、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马里、尼日利亚、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚十国的分析发现，援助在上述国家既有成功的，也有失败的。援助结果与援助方和受援国之间的互动以及受援国国内政治环境密切相关。^④ 国际社会认为尼日利亚援助效果不佳很大程度上是由于尼日利亚的政治裙带主义（Political Clientelism）造成的，钱袋政治（Money Bags）主导了尼日利亚的政治进程，国际援助资金往往被国家领导人当作政治回报，给了那些支持他们上台的人。^⑤ 德隆·阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）和詹姆斯·罗宾逊（James A. Robinson）在《国家为什么会失败》一书中也认为，一些国家内

① [美]迈克尔·托达罗、斯蒂芬·史密斯：《发展经济学（第 11 版）》，聂巧平等译，机械工业出版社 2014 年版，第 75—82 页。

② Waly Wane: "The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?" *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3325, June 2004, pp. 23-24.

③ Craig Burnside and David Dollar: "Aid, Policies, and Growth," *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp. 847-868; and William Easterly, Ross Levine, and David Roodman, "New Date, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies, and Growth,'" *NBER Working Paper*, No. 9846, July 2003, pp. 6-10.

④ Shantayanan Devarajan, David R. Dollar, and Torgny Holmgren, *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, World Bank, No. 20433, 2001, pp. 33-35.

⑤ Ayaka Simon Silas, "Political Clientelism and the Independence of Political Office Holders in Nigeria and National Development," *Humanities and Social Sciences Review*, Vol. 2, No.2, 2013, pp. 425-431.

部汲取性的政治经济制度安排限制了这些国家的发展前景。^①

另一些学者将援助无效的原因归结为发达国家的肆意操作。这些学者认为，发展经济学最主要的理论缺陷是忽略了国际政治因素，这恰恰是理解国际发展援助无效的关键。汉斯·摩根索（Hans Morgenthau）从国际政治现实主义考察了援助国对外援助的六大目标，分别是人道主义、维持秩序、国际声望、军事、贿赂以及经济发展。^② 发达国家的对外援助目标往往受国内政治约束，其援助规模受民众对国际事务认知的影响。^③ 现有大部分研究表明，作为世界上最大的援助资金提供方，美国的援助很大程度上是受到其地缘战略和国家安全束缚的。^④ 伊拉克、阿富汗和以色列是受美国援助最多的三个国家，但这三个国家并不是世界上最穷的国家，紧随其后的德国和日本，则一贯善于利用捆绑援助，将官方资金和社会商业资本结合起来，官方发展援助变成了两国增加出口的工具。^⑤

第二，从资源和机制安排来看，发达国家是国际发展资金的主要来源方，发达国家依靠发展援助委员会规范国际发展援助活动。这种情况导致发达国家在国际发展中的话语权过大，对其批评亦不绝于耳。在丹比萨·莫约（Dambisa Moyo）看来，西方对非洲的援助是完全失败的。国际援助不仅没有促进非洲的发展，反而增加了政治腐败，破坏了非洲地区的社会生产力，并间接引发了内战。^⑥ 如何纠正该问题，目前大致形成了两种看法。来自世

① [美]德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊：《国家为什么会失败》，李曾刚译，湖南科学技术出版社2015年版，第49—67页。

② Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, June 1962, p. 301.

③ Pamela Paxton and Stephen Knack, "Individual and Country Level Factors Affecting Support for Foreign Aid," *World Bank Research Working Paper*, No. 4714, 2008, pp. 18-20.

④ Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1, 2000, pp. 33-63; 丁韶彬：《奥巴马政府的对外援助变革：以国家安全战略调整为背景》，《外交评论》2012年第3期，第133页；庞珣、周帅：《中美对外援助的国际政治意义：以联合国大会投票为例》，《中国社会科学》2017年第3期，第181—203页。

⑤ 黄梅波、张博文：《政府贷款与对外直接投资：日本经验及启示》，《亚太经济》2016年第6期，第85页；周玉渊：《日本对外援助的政治经济学》，《当代亚太》2010年第3期，第107—124页。许豫东、吴迪、甄选：《日德对外援助资金与社会资金相结合的经验及启示》，《国际经济合作》2016年第8期，第45—48页。

⑥ [赞比亚]丹比萨·莫约：《援助的死亡》，王涛等译，世界知识出版社2010年版，第34—47页。

界银行的经济学家们的看法是，对受援国来说，过度依赖外援只会增加腐败，从而丧失了从其他渠道获取国际资金的能力。就经济发展规律而言，经常接受援助资金的国家，不仅容易形成“资源诅咒”（Curse of Aid），而且更容易患上“荷兰病”（Dutch Disease）。^① 其潜在的政策建议是援助国应该降低援助总量，迫使受援国自己想办法，吸引国际资本。这类观点认识到了国际援助中的负面因素，虽然有一定的合理性，但国际社会不应该因噎废食，忽视援助的积极意义，因为这容易产生误导，使发达国家推卸国际发展责任。中国学者郑宇认为，目前的国际发展资源不是太多，而是太少。国际金融资源不足、国际援助体系扭曲以及治理碎片化才是国际发展援助需要关注的核心问题。^② 要改善国际发展援助，必须从以上三个方面入手。发达国家的官方发展援助依然要进一步加强，除了官方发展援助以外，国际社会还需要寻找弥补国际金融资源不足的新方法。同时，重视受援国的发展权利，加强发达国家、新兴援助国和受援国之间的合作，避免全球发展治理体系碎片化。

综上所述，无论是从发展目标还是融资安排来看，官方发展援助都面临一定的困境。官方发展援助的援助国导向容易增加援助国与受援国之间的政治矛盾。从融资安排来看，官方发展援助作为发达国家设计的特殊融资安排，并不能满足国际发展的资金需要。针对官方发展援助的不足，发展筹资逐步兴起，官方发展援助所面临的外部环境也在悄然发生变化。

二、国际发展援助体系的三个转变

要实现国际发展，建立完备的国际发展体系，至少需要三个步骤。一要有发展目标，二要有配套资源，三要有相关机制安排，比如筹资、运营、监

^① Simeon Djankov and Jose Montalvo, et al., “The Curse of Aid,” World Bank Working Paper, No. 45254, December 2007, pp. 1-24; Kevin M. Morrison, “What Can We Learn about the ‘Resource Curse’ from Foreign Aid,” *The World Bank Research Observer*, October 27, 2010, p. 52; and Christopher S. Adam and David L. Bevan, “Aid, Public Expenditure, and Dutch Disease,” Working Paper Series, Center for the Study of African Economies Oxford University, February 7, 2003, p. 1.

^② 郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017年第8期，第135—155页。

督以及实施机制等。发达国家建立的官方发展援助体系是国际社会最主要的发展体系。目前，官方发展援助体系已经面临一定的挑战，这种挑战来自另一种发展筹资安排。

发展筹资是 2002 年《蒙特雷共识》签订以后出现的新问题。发展筹资的主要目的是为实现联合国千年目标提供更多资金支持，以弥补官方发展援助的不足。从目标、资源与机制上看，作为新的融资安排，发展筹资与官方发展援助既有联系，又有差别（见表 2）。这成为官方发展援助转变的基础。

表 2 国际发展的目标、资源与机制

	目标	资源	机制
官方发展援助	发达国家主导下的国际发展目标	依靠发达国家财政预算	双边主义、援助国导向
发展筹资	以联合国可持续发展目标为基础	公共部门、私人部门、其他筹资渠道	融资创新、南北援助、南南合作、多边主义
趋势	国际发展目标更明确	多渠道、公私合作	多边主义

资料来源：作者自制。参考林毅夫、王燕：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，宋琛译，北京大学出版社 2016 年版，第 57—117 页。

（一）国际发展目标的变化

长期以来，发达国家一直在国际发展援助体系中占有主导地位，这种主导地位不仅表现在发达国家几乎垄断了国际发展援助资源，同时也垄断了国际发展话语权。官方发展援助具有明确的援助国导向性，援助国的政治、经济以及其他战略目标，都能通过官方发展援助这种间接的方式去实现。随着国际政治经济权力格局的变迁，2000 年联合国确立国际发展目标以后，发展筹资也逐步成为联合国实现千年发展目标的配套工程。自此，联合国开始逐步打破发展援助委员会控制国际发展话语权的现状。^①

^① 黄超：《全球发展治理转型与中国的战略选择》，《国际展望》2018 年第 3 期，第

目前,国际社会就人与环境的可持续发展达成了普遍共识。阿马蒂亚·森(Amartya Sen)对印度和中国经济发展差异的比较研究认为,经济增长并不意味着发展,发展的本质在于可选择机会的增多。^① 国际发展要注重受援国国内社会基础建设。较高的识字率与人均寿命水平提高不但可以改善个体福利,同时也能提高社会生产效率。国际社会对发展问题认识的深化,使得发达国家也开始向联合国可持续发展目标靠拢。

与可持续发展相关的另一个议题是绿色发展。绿色发展不仅涉及低碳、全球气候变化等环境问题,同时也涉及贸易、投资、金融等重大国际经济问题。可以说,绿色发展是当今国际发展的核心。其实,国际社会早在20世纪80年代后期,就开始逐步关注全球气候变化问题。1992年《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)的签署意味着国际发展援助开始逐步向可持续发展靠拢。虽然此后的《京都议定书》和《巴黎协定》遭遇了挫折,但是绿色发展的国际基础依然存在。一些发达国家纷纷设立了双边气候基金,比如德国的国际气候倡议(International Climate Initiative)、日本的快速启动基金(Fast-Start Finance)、英国的国际气候基金(International Climate Finance)、挪威的国际气候与森林基金(Norway's International Climate and Forest Initiative)等。此外,发达国家也向国际多边气候基金融资。

联合国可持续发展目标的确立,在某种程度上压缩了发达国家操纵官方发展援助实现其他非发展战略目标的政策空间,使得官方发展援助由援助国导向开始向受援国和联合国倾斜,官方发展援助的目标也变得相对中性化。

(二) 资源的变化

官方发展援助的资金主要来自发达国家的官方财政预算,回收贷款及利息、发行彩票以及债券是发达国家其他的援助资金来源渠道。^② 针对官方发展援助不足的问题,联合国提出了发展筹资这一补充措施。发展筹资主要指国际社会利用融资创新模式,为国际发展提供更多的资金。世界银行给出的

32—36页。

^① [印度]阿马蒂亚·森、让·德雷克:《印度:经济发展与社会机会》,黄飞君译,社会科学文献出版社2006年版,第38—42页。

^② 严启发、林罡:《世界官方发展援助比较研究》,《世界经济研究》2006年第5期,第8页。

融资创新方式融合了官方发展援助和其他资金利用方式，强调不同类别的资金来源对受援地区的影响（见表3）。公共部门通过官方直接援助的方式影响受援国政府和社会，这类公共资金同时也能改善投资环境，带动私人资本的进入。对私人部门来说，不仅可以促进公私合作，弥补公共资金不足，同时也能促进市场和社会的发展。

世界银行对融资创新方式的划分范围较广，既包括发展援助委员会成员提供的官方发展援助，同时也包括中国、印度等新兴国家提供的发展合作融资，国际私人基金会以及多边金融机构发行的融资债券，等等。2009年世界银行发布的一项研究报告总结了100多项发展筹资措施。这些发展筹资的来源方式多种多样，货币互换与特别提款权也被列入其中。目前，世界银行提出的不少发展筹资措施已经在运行中，比如碳基金^①（Carbon Fund）、加勒比巨灾风险保险基金^②以及团结税等。预计在未来还会出现新的发展筹资机制。多元化的发展筹资方式对官方发展援助造成了一定冲击。

表3 世界银行融资创新分类

		利用方式	
		公共部门	私人部门
资金来源	私人部门 (杠杆作用)	私人部门向公共部门融资 (公私合作)	市场和社会中的私人 (纯私人)
	公共部门 (组织动员)	公共部门的资金转移 (团结税)	改善投资环境 (促进和催化)

资料来源：Navin Girishankar, “Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions,” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5111, November 2009, p. 3。

（三）机制的变化

官方发展援助其实也是特定的筹资机制安排。目前，对官方发展援助的

^① World Bank, “Climate Finance,” October 2, 2018, <http://www.worldbank.org/en/topic/climatefinance>.

^② The Website of the Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility: <http://www.ccrif.org>.

批评多半集中在两个方面。一是官方发展援助对受援国权益重视不足，二是官方发展援助提供的资源不足。围绕这两个问题，官方发展援助的筹资设计也在发生改变。

第一，官方发展援助开始强调结果导向型融资^①（Result-Based Financing）。就表 1 来说，援助国对来自受援国留学生和难民的费用支持，很难说能够在多大程度上促进受援国本地的经济和社会发展。因为，援助国不能保证来自受援国的留学生和难民会自动回到本国去。相反，这类援助可能会加剧受援地区的人才流失，这显然会违背促进地区发展的初衷。2011 年，在韩国釜山召开的第四届国际援助有效性论坛就对援助有效性和发展有效性进行了讨论。虽然这一转变过程异常缓慢，但为改革官方发展援助的受援国导向提供了思路。^②

第二，官方发展援助开始强调官方发展融资^③（Official Development Financing, ODF）。2014 年，官方发展援助委员会提出了一个新概念，官方可持续发展援助总量（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD），TOSSD 包括所有官方机构及其带动的流向受援地区的资金总和。这一概念的出现说明发展援助委员会在援助资金的定义上已经出现了松动。以亚太地区为例，在以中国为代表的新兴国家的倡议下，亚洲基础设施投资银行（AIIB）和金砖国家新开发银行（NDB）应运而生，并得到广泛的国际支持和高度的国际评价。与官方发展援助相比，国际金融机构具有自身的组织和功能，这类半官方、半市场性质的国际金融机构通常可以利用国际金融市场融资，这增加了国际发展融资的机动性。印度在 2015 年成立了国家投资和基础设施基金（National Investment and Infrastructure Fund, NIIF）。NIIF 预计总资本 4 000 亿印度卢比，NIIF 资本的 49% 由印度政府提供，剩余 51% 向国内和国际投资者开放。^④ 2018 年在孟买举行的第三届 AIIB 理事会上，

① Owen Barder and Nancy Birdsall: “Payment for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid,” Working Paper, Center for Global Development, 2006, p. 8.

② 黄梅波、唐露萍：《南南合作与南北援助：动机、模式与效果比较》，《国际展望》2013 年第 3 期，第 8 页。

③ William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms, and a Way Forward,” pp. 10-11.

④ The Website of India National Investment and Infrastructure Fund, <https://>

AIIB 公开表示将会为印度第一期 NIIF 注资 1 亿美元，以带动更多的国际资金支持 NIIF。^①

第三，官方发展援助开始强调全球政策融资^②(Global Policy Financing)。全球政策融资主要指国际发展援助需要在不同的发展目标引领下，设计不同的发展筹资体系。比如，《联合国气候变化框架公约》就资金来源问题进行了专门讨论，发达国家要专门为发展中国家提供资金和技术。比较突出的多边国际气候融资安排有全球环境基金、适应基金以及绿色气候基金。另外一个典型的例子是成立于 2002 年的全球基金(The Global Fund)，该基金致力于加快消除艾滋病、肺结核和疟疾。全球基金资金的 95% 来自各国政府的承诺捐助，其余 5% 来自其他形式的捐赠。全球基金每年投资约为 40 亿美元。全球基金通过与受援国需求部门建立联系，以资助的形式帮助这些部门实现全球基金的卫生目标。^③

综上所述，从发展目标、资源利用和融资机制设计三个方面看，国际发展援助体系已出现微妙变化。尤其是在筹资机制设计方面，当前的发展变化表明，筹资机制的设计不仅会改变官方发展援助的概念，而且也会使官方发展援助向可持续发展目标靠拢，并会不断适应可持续发展目标的需要。

三、目标、资源与机制对国际发展援助体系的影响路径

国际发展目标、资源以及相关发展筹资机制已经发生了变化。这些潜在的变化影响未来国际发展援助体系的演变，未来可能会出现新的国际发展体系，并取代由西方国家主导的国际援助体系。需要注意的是，任何制度安排都会有一定的路径依赖，想要完全改变现有的由发达国家主导的国际发展援助体系，并不是一件容易的事，因而有必要进一步从理论上解读国际发展目

niifindia.in/about-us/.

① AIIB, *Project Summary Information*, June 22, 2018, p. 3, https://www.aiib.org/en/projects/approved/2018/_download/india-infrastructure-fund/project-summary-information-NIIF.pdf.

② Jean Michel Severino and Olivier Ray, "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy," Working Paper, Center for Global Development, No. 167, March 2009, p. 25; and Carol Lancaster, "Redesigning Foreign Aid," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 5, 2000, pp. 87-88.

③ The Website of The Global Fund, <https://www.theglobalfund.org/en/financials/>.

标的变化,发展资金来源的多样化以及发展融资机制的再设计对国际发展援助体系的影响路径。

(一) 国际发展目标: 焦点和路线图

国际发展目标为何如此重要?就因果关系而言,发展目标会影响国际发展政策吗?回答 these 问题是理解发展目标与国际发展援助体系之间关系的关键。国际发展目标是多元的,援助国、受援国以及国际社会都有自己的发展目标。援助国有自己的战略目标,受援国有自己的社会经济发展目标,国际社会则关注诸如保护生态这样的全球性议题。当多种发展目标同时存在时,一般而言,国际发展将会向援助国集团倾斜。根据现实主义的看法,理性决策者会在利益最大化的驱使下,选择那些对自己有利的发展目标。美国总统唐纳德·特朗普(Donald Trump)上台后,美国在宣布退出《巴黎协定》的同时,也取消了对全球绿色气候基金的资助,该基金原本是为发展中国家实现绿色发展而设立的。^①如果按照这种思路,不论国际发展目标如何变化,其对国际发展援助体系的改变将会微乎其微,因为援助国依然会选择那些对自身有利的国际发展目标。

朱迪斯·格尔斯坦(Judith Goldstein)和罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)在讨论观念因素对政府外交决策的影响时强调,观念因素并非无用,观念所体现出的原则化和因果性的信念为行为者提供了行动指南,使其对目标和手段之间的关系更加清晰。^②约翰·鲁杰进一步解释了观念能够塑造国家利益和行为,转换为具有社会因果意义的因素。^③亚历山大·温特(Alexander Wendt)在解释观念和社会结构在国际政治中的作用时认为,观念虽然能够表明因果关系,但是不同的行为主体对因果关系的建构并不是唯一的,这取

① 赵行姝:《美国对全球气候资金的贡献及其影响因素:基于对外气候援助的案例研究》,《美国研究》2018年第2期,第84—85页。

② [美]朱迪斯·格尔斯坦、罗伯特·基欧汉:《观念与外交政策:分析框架》,载[美]朱迪斯·格尔斯坦、罗伯特·基欧汉编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,刘国东、于军译,北京大学出版社2005年版,第12—21页。

③ [美]约翰·鲁杰:《什么因素将世界联系在一起?新功利主义与社会建构主义的挑战》,载[美]彼得·卡赞斯特等编:《世界政治理论的探索与争鸣》,秦亚青等译,上海世纪出版集团2006年版,第255—270页。

决于不同行为主体提出什么样的问题。^① 发达国家和发展中国家就援助有效性问题相互指责，主要还是因为双方对各自的发展政策看法不同。比如反对贫困和绿色发展，这两者在很长时间内其实并不是国际发展的主要目标。这两项内容成为国际发展共识主要还是因为国际发展观念发生了变化，而且这种观念的变化影响了国际发展援助实践。目前的国际发展趋势表明，当联合国可持续发展议程成为国际发展共识时，其对国际发展援助的影响集中表现在目标能够成为国际社会关注的焦点，且起着路线图的作用。

一般来看，援助国、受援国以及国际社会均存在不同的国际发展偏好。官方发展援助不可控，而且其面临的环境也不确定。这种不确定主要由援助国和受援国发展目标不一致所导致。从博弈论的观点看，各方行为博弈的结果往往可能会存在多种均衡，均衡不代表最优水平，也不代表官方发展援助没有继续改进的余地。在这种情况下，某类具有焦点性质的目标，就能够让焦点成为各博弈方的黏合剂。这样，各方就具有了共同的认知。在这里，目标的作用就是路线图，各方在持续协调中形成了问题的解决方案。^② 国际发展目标的变化有助于解释国际发展援助的变化。

事实上，从20世纪50年代到现在，发展中国家的工业化，建立社会基础设施和削减贫困，发展中国家的结构性改革，以及全球可持续发展和绿色发展，上述内容都成为过国际发展的焦点，并且在一段时期内起着路线图的作用，引导发展援助委员会成员官方发展援助的政策制定和资源流向。

二战结束以后，发展中国家面临的核心发展问题是如何实现工业化，发展是提高国民收入和工业化的代名词。经济增长依赖于工业化，工业化的瓶颈是投资不足，要发展就必须加大对工业的援助和投资。埃及阿斯旺大坝就是这一时期的杰作。不过，此类发展援助模式增加了发展中国家的债务负担。1967年，在阿尔及利亚首都阿尔及尔召开的第一届七十七国集团部长级会议上，发展中国家主要讨论的问题是如何建立国际经济新秩序。反对发达国

① [美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海世纪出版集团2014年版，第85—86页。

② Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organization Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No.1, 1972, pp. 1-25.

家的经济剥削，稳定原材料价格，以及减轻债务负担是这些发展中国家当时最关心的事情。^①

与世界经济增长现象相关的另一类问题是 20 世纪 60 年代世界贫困人口
的显著增加。这引发了国际社会对经济发展本身的思考，究竟什么是发展，
如何实现发展，实现谁的发展。以冈纳·缪尔达尔（Gunnar Myrdal）为代
表的经济学家们对贫困问题的研究，扩大了国际社会对经济增长、经济发展与
贫困问题之间关系的认识。^② 在 1968 年第二届联合国贸易与发展会议之后，
发展已经不再简单地被看作是经济增长，减贫变为国际发展的新目标。也就
在同一年，美国前国防部长罗伯特·麦克纳马拉（Robert Strange McNamara）
开始担任世界银行行长。在其领导下，世界银行开始将减贫纳入国际发展的
进程之中。这一做法影响了不少发展中国家的经济发展政策。这一时期的国
际援助，从关注资本积累、外汇向关注农业、社会公共服务转变。^③

20 世纪 80 年代，国际发展目标转向对受援国政治经济体系的改造。受
到金融全球化的影响，时任美国总统里根和英国首相撒切尔执政期间，新自
由主义逐步控制了国际政治经济的话语权。新自由主义着重强调私有化、市
场化以及政治自由化对发展的重要性。其核心发展思路是，发展中国家的落
后状况主要是由国内不良政治导致的，其暗含的政策建议是援助要与受援国
的结构性改革联系在一起。^④ 不过，在不考虑发展中国家所面临的国际政治
经济环境的条件下，单纯强调发展中国家国内改革显然是不完善的。东南亚
金融危机预示着以新自由主义理论为指导方针的援助实践的破产。

进入新千年以后，在《联合国千年发展目标》的引领下，国际社会有了
新的发展目标。“2015 年后发展议程”事实上为国际发展提供了某种思路

① 方连庆等编：《国际关系史（战后卷）》上册，北京大学出版社 2016 年版，第 367—369 页。

② [瑞典]冈纳·缪尔达尔：《亚洲的戏剧：南亚国家贫困问题研究》，方福前译，商务印书馆 2015 年版，第 1—22 页。

③ [美]玛莎·芬尼莫尔：《国际社会中的国家利益》，袁正清译，上海世纪出版集团 2012 年版，第 85 页。

④ Dani Rodrick: “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion,” *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, December 2006, pp. 973-987.

上的指导，以应对国际发展过程中出现的各种不确定性。^①

总体来看，国际发展目标一直在变，每当有新的国际发展目标出现时，尤其是当某种发展目标成为时代的焦点议题时，官方发展援助也会向这个目标进行资源倾斜。与传统官方发展援助不同的是，在进入新千年以后，国际发展目标越来越趋于中性化和全球化，发展中国家和国际组织的话语权越来越大，控制国际发展议题的能力也有所提高。可持续发展作为国际焦点，在国际发展会议的谈判中起着路线图的作用，推动官方发展援助体系向受援国和全球发展靠拢。

（二）发展筹资机制：路径依赖与功能引导

2002年，在联合国达成《蒙特雷共识》以后，发展筹资事实上成为一类新的融资机制安排。那么，如何看待发展筹资问题。首先，从国际机制的角度看，发展筹资是新的国际发展资金安排。这意味着国际发展机制存在变迁的可能。其次，从定位来看，发展筹资的目的主要还是为了解决官方发展援助资金不足的问题。换言之，发展筹资机制的建立应该是官方发展援助的一种有益补充，而不是试图以发展筹资取代官方发展援助。所以，发展筹资对官方发展援助的影响主要有两个途径：一是路径依赖，二是功能引导。

第一，发展筹资的路径依赖问题。一般来说，某种机制都有悠久的历史。在历史制度主义看来，新的机制安排往往很难逃脱原有框架的束缚。从发展筹资兴起的过程来看，《蒙特雷共识》强调，官方发展援助依然重要。根据OECD 2016年的统计，发展援助委员会成员占整个国际官方发展援助资金总额的86.9%。^② 官方发展援助依然是国际发展资金的主要来源。对此，中国学者黄梅波进一步分析了发展筹资需要满足的几个条件：政治上的可行性，较大的融资潜力和较快的融资速度，可预测和持续性，额外性。^③ 其中，额外性是指发展筹资不能挤占官方发展援助，发展筹资规模的扩大不是发达国

^① 吴红波：《2015年后的国际发展合作：联合国的视角》，《国际展望》2013年第3期，第6页。

^② OECD, "Development Finance of Countries beyond the DAC," June 24, 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/non-dac-reporting.htm>.

^③ 厦门大学课题组：《国际发展援助的趋势分析》，载左常升主编：《国际发展援助理论与实践》，社会科学文献出版社2015年版，第1—5页。

家推脱国际发展责任的借口。

2009年OECD发布了一份报告，认为发展筹资依然要在官方发展援助的框架内进行，因此有必要将发展筹资中的融资创新方式界定清楚。^① 融资创新主要包括以下内容。一是增加公共税收的新方法，比如机票团结税(Levy Solidarity on Airline Ticket)、碳税(Auctioning of Emission Allowance)、货币交易税(Currency Transaction Tax)、金融交易税(Financial Transaction Tax)以及国际货币基金组织特别提款权改革等。二是增加可持续发展的新激励，比如改革公共发展政策，引导企业积极落实相关社会责任。总的来说，在发展筹资策略方面，OECD依然注重公共政策改革。对援助国和受援国来说，两者都要积极改革国内公共政策，共同应对国际发展资金不足的问题，受援国不能单纯指望增加国际援助。

OECD对发展筹资的看法深化了发展筹资的路径依赖。按照这种发展思路，今后国际发展领域的筹资问题，可能会在某一个专门的领域展开，比如目前的国际气候谈判。绿色气候资金来源一直是国际气候变化领域的热门议题。国际社会试图利用征收碳税和建立全球碳排放市场的方式扩大官方发展援助资金转移规模。由此观之，发展筹资不会脱离官方发展援助的基本框架，而是逐步成为官方发展援助的一种升级补丁。

不过，将发展筹资划在公共政策领域，可能会增大国际社会制定发展筹资政策的难度。任何国际公共发展政策的制定都需要一定的政治基础。事实上，从1992年《联合国气候变化框架公约》签署以来，国际社会已经在气候问题上谈判了近三十年，资金问题一直是难以解决的问题。虽然碳税的提出为发展筹资提供了新机遇，但是如果发达国家不能落实相关筹资协议，那么试图以发展筹资方式改革官方发展援助将会面临不小的压力，发展筹资也只能在现有官方发展援助框架下继续缓慢前进。

第二，发展筹资的功能引导。从规范和功能主义的角度来看，虽然机制领域内的路径依赖非常强烈，但是当某类国际机制不能满足国际社会和国际经济发展的需求时，新的国际机制还是会不可避免地出现。虽然目前国际社

^① OECD, "Innovative Financing to Fund Development: Progress and Prospects," June 28, 2017, pp. 3-6, <https://www.cbd.int/financial/doc/oecd-innovative2009.pdf>.

会还没有推翻官方发展援助的任何迹象，但是发展筹资将会是一个潜在的突破口，因为官方发展援助依然面临国际发展筹资压力。在此压力的推动下，其必须要进行一些改变。

官方发展援助的核心要件主要有两个方面：一是官方发展援助资金必须来自官方且满足一定的赠予要求；二是官方援助的目的在于改善受援国家和地区的社会福利水平，推动当地经济增长。从上述两方面看，发展筹资能够满足第二方面的要求，但是问题的焦点是如何看待官方发展援助的资金来源。事实上，发展筹资的兴起客观上要求国际社会改革官方发展援助的利用方式，而不是机械地继续强调资金是否来自官方。改善官方发展援助的一类发展筹资模式是公私合作机制（Public Private Partnership, PPP）。PPP 能够发挥杠杆效应，调动更多的发展资金。在全球卫生领域，为了促进全球疫苗免疫事业的发展，成立了全球疫苗免疫联盟（Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI）。GAVI 是一个非常典型的公私合营组织。其成员不仅包括受援国、援助国政府和国际组织（世界卫生组织、联合国儿童基金会、世界银行等），而且包括国际疫苗产业界、比尔及梅琳达·盖茨基金会和其他非政府组织。2003 年英国提议要为 GAVI 提供新的融资渠道，倡议建立国际免疫融资机制（International Finance Facility for Immunisation, IFFIm），该提议得到不少国家的支持。英国提议的主要做法是援助国为 IFFIm 提供债务担保，世界银行负责 IFFIm 的运作，通过市场与基金运作等方式，扩大 GAVI 的资金来源。目前，英国、法国、意大利、澳大利亚、挪威、西班牙、荷兰、瑞士和南非已经承诺为 IFFIm 提供为期 10 年到 23 年不等总计 65 亿美元的资金支持。^① GAVI-IFFIm 运作机制是典型的公私合作机制。这类发展筹资机制往往由官方发展援助背书和引导，同时带动其他私人部门的资金流入可持续发展领域，具有明显的多边主义特征，这与以双边为主的官方发展援助具有很大区别。

公私合作机制间接改变了官方发展援助的功能。除了资金来源和发展目标以外，在发展筹资的带动下，官方发展援助具有功能引导作用。一般来说，

^① The Website of International Finance Facility for Immunisation, <https://www.iffim.org/donors/>.

官方发展援助通常难以突破援助国国内政治束缚，积极改善官方发展援助的利用方式是优先选项。利用官方发展援助，积极引入私人部门资金，这与2014年OECD提出的官方可持续发展援助总量的意见是一致的。2012年联合国开发计划署讨论了几种新的发展筹资方式，国际药品采购机制（UNITAID）、GAVI-IFIm、预先市场承诺机制（Advance Market Commitment）、自愿以团结税方式向UNITAID捐款机制、全球基金、双边债务减让资金纳入全球基金（Debt2Health）、社会责任投资等。^①

从国际发展筹资趋势上看，官方发展援助也在适应发展筹资的核心定位，即要为国际发展调动更多的资金。传统官方发展援助多依靠双边援助，并且很少主动与私人部门合作。发展筹资的兴起对官方发展援助的功能定位提出了新要求。官方发展援助的定位也在发生改变，由双边逐步走向多边，由官方走向官方带动下的公私合作。

综上所述，国际发展目标和发展筹资的变化影响官方发展援助体系的转变。在联合国设立了一个较为明确的国际发展目标后，该目标就发挥着焦点和路线图的作用，引导官方发展援助向这个方向靠拢。实现联合国可持续发展目标，需要配套的资金以及相关机制安排。官方发展援助在国际发展实践中所面临的资金困境构成了发展筹资兴起的充分条件。发展筹资的兴起并不必然取代官方发展援助体系。从路径依赖和功能实现两个角度看，发展筹资是官方发展援助的一种补充措施，发展筹资不能挤占发达国家增加官方发展援助的政策空间。目前，在发展筹资压力的驱动下，官方发展援助也在改变其利用方式。这些潜在变化，构成了未来国际发展援助体系转变的基础。

结束语

目前，国际发展处于深刻的调整之中。联合国可持续发展目标的确立，资金来源多元化，以及发展筹资的兴起，是国际发展援助领域出现的三种重

^① United Nations Development Programme, “Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?” October 24, 2018, pp. 3-20, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Development%20Cooperation%20and%20Finance/InnovativeFinancing_Web%20ver.pdf.

要变化。联合国可持续发展目标在国际发展议程中起着焦点和路线图的作用，协调着援助国、受援国以及国际社会的发展偏好，塑造着国际发展政策的认同需要。解决问题的方案将会在各国的持续协调中产生。目前，官方发展援助还不能满足可持续发展目标的资金需要。发展筹资随之兴起，国际社会提出了形形色色的发展筹资方案。需要特别注意的是，发展筹资尚不能取代官方发展援助，发展筹资更多的是对官方发展援助不足的一种补充。发展筹资对官方发展援助的影响，更多表现在国际发展筹资压力方面。官方发展援助在未来很长一段时期内，需要不断应对国际发展筹资压力。官方发展援助需要通过各种方式带动更多的可持续发展投资。这样，官方发展援助的原有功能和定位也会缓慢发生变化。总的来说，在联合国可持续发展框架下，国际发展目标相对明确，官方发展援助依然是实现这些可持续发展目标的重要支柱，发展筹资作为补充选项，虽然具有广阔的发展前景，但还不能脱离现有的国际发展框架。

就目前的国际发展趋势来看，筹资问题依然是各国难以达成共识的问题，国际发展筹资压力在未来还会持续存在。通过继续改革官方发展援助以提升国际发展融资规模仍然是官方发展援助面临的重要改革议题。国际社会对发展筹资机制的设计过程可能不会一帆风顺，发达国家和发展中国家在这个问题上还会继续争论，这也将进一步考验各国的政治智慧。

[责任编辑：石晨霞]

全球金融治理的内在张力

——等级结构下的网络化治理

姚 远

【内容摘要】 在经济全球化的趋势下，全球金融治理对于维护国际金融秩序稳定具有重要意义。国际金融体系的等级结构和国际金融的网络化治理之间的潜在冲突构成了全球金融治理的内在张力。在国际金融体系的等级结构下，国家之间的权威关系、功能和利益分化以及金融权力的不对称分配是造成核心和外围国家间冲突的潜在因素。在网络化治理中，网络成员在协商过程中的对等关系和基于软法的治理模式使这一治理机制具有“去等级化”的特征。等级结构主要通过两种机制作用于国际金融的网络化治理以实现二者间的张力调和。第一种机制是治理网络之间的横向竞争。核心和外围国家间的功能和利益分化使二者倾向于参与由同类国家组成的治理网络，进而导致网络之间的规范竞争和全球金融治理体系的碎片化。第二种机制体现在治理网络间的纵向分工中。核心区国家在等级结构中拥有的结构性优势使其在全球金融治理中的议程设置、标准制定和监督三种功能网络中均占据主导地位。中国作为国际金融体系内最重要的外围国家，需要在积极参与区域性金融建制的同时保持与发达经济体的紧密合作，提高自身在不同治理阶段的影响力。

【关键词】 全球金融治理 等级结构 网络化治理 金融外交

【作者简介】 姚远，南京大学政府管理学院 2016 级硕士研究生（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 F831 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0129-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902007

一、问题的提出

全球金融稳定的公共物品属性意味着其有效供给需要借助国际合作，全球金融治理的宗旨之一就是通过对跨国监管合作维护国际金融体系的稳定。根据联合国全球治理委员会的定义，全球治理是“人与制度、公共机构与私人管理公共事务的诸多方式的总和”。^①具体到国际金融领域，全球治理包含不同的治理主体、治理客体和治理模式。从治理主体看，全球金融治理涉及国家、国际组织和其他非国家行为体。从治理客体看，治理的内容涉及具有跨国影响的全球货币事务和金融活动。从治理模式看，治理机制可分为超国家式（supra-nationalism）治理、等级治理和网络化治理（networked governance）。^②

学界对全球治理的研究多关注治理主体的多元化和治理模式的“去等级化”，以将其与传统的政府治理进行区分。例如，詹姆斯·罗西瑙（James Rosenau）认为，治理只有被多数人接受才会生效，否则它就不该存在。^③安妮·玛丽·斯劳特（Anne-Marie Slaughter）把由各国对等的政府单元构成的跨政府网络（government networks）视为理解“世界新秩序”的重要内容。^④自布雷顿森林体系解体以来，全球金融治理的制度化水平总体呈下降趋势。第一，全球金融治理的法律化程度下降，国家对布雷顿森林机构的“授权”降低，基于非正式规则的国际金融合作迅速增加并成为全球金融治理的主要方式。第二，全球金融治理体系的碎片化程度上升，不同的国家、越来越多的议题分布在不同的制度框架中。第三，全球金融治理的“去政治化”程度上升，非国家行为体及其构成的网络在全球金融治理中的影响力上升，同时，

① The Commission of Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, New York: Oxford University Press, 1995, p. 2.

② 关于这三种治理模式，参见 Miles Kahler and David A. Lake, “Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?” in Walter Mattli and Ngaire Woods, eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 242-275.

③ [美]詹姆斯·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社2001年版，第5页。

④ Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

治理议题愈趋向技术性的方向发展。在金融全球化的背景下，以布雷顿森林机构为代表的超国家式的治理赤字问题日益凸显，具有非正式性和弱等级性特征的网络化治理正迅速发展，填补全球金融治理的真空。^①

治理主体的多元化和治理机制的“去等级化”并不意味着国家在全球金融治理中变得无足轻重。一方面，国家依然是调节市场失灵的主体，市场危机往往会导致政府规制的增加。例如，2008年国际金融危机后，全球金融治理体系呈现出一定的“再政治化”趋向。^②另一方面，在国际金融领域，权力的流散是一个渐进的过程而非既成事实。当前国际金融体系中的权力分配并不平衡，少数国家的主导依然是当前体系的重要特征。此外，全球金融稳定虽属于公共物品，但各国在其实现路径及其涉及的分配问题上存在潜在的冲突。不对称的权力结构和国家间的利益冲突使全球金融治理体系远非网络化治理表现出的那般和谐。在国际金融体系中，具有“高政治”特征的权力、利益结构与具有“弱政治化”“去等级化”特征的网络化治理机制之间的潜在冲突构成了全球金融治理的内在张力。本文旨在分析这一张力的原因，并解释权力和利益结构如何作用于全球金融治理以实现张力的调和。

二、理解全球金融治理的三种逻辑

全球金融治理机制是治理主体参与治理的渠道和方式，对治理机制的不同解释事实上代表了理解全球金融治理的不同逻辑。国际关系学界的机制研究存在基于权力、利益和知识的三种具有代表性的路径。^③具体到国际金融

① 超国家式治理与网络化治理均具有集体决策的性质，二者的区别在于是否包含成员的“授权”。超国家式治理是国家把部分权威让渡给共同体或国际组织的治理机制，“授权”一般建立在对国家具有正式约束力的国际协定的基础上，具有代表性的组织为布雷顿森林机构。而网络化治理不包含成员的“授权”，治理网络对成员的约束力主要来自榜样力量、说服以及同行压力等，具有代表性的治理网络有 G7、G20 等建立在定期协商基础上的合作。

② Eric Helleiner and Stefano Pagliari, “The End of an Era in International Financial Regulation? A Postcrisis Research Agenda,” *International Organization*, Vol. 65, No. 1, 2011, pp. 169-200.

③ Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 1-22.

领域，既有研究主要从权力、利益和网络三个维度理解全球金融治理。

（一）基于权力的解释

基于权力的研究强调国际金融体系中的权力分配对治理结果的影响，此类研究存在两种解释路径。第一种路径以霸权稳定论为代表，认为国际经济秩序属于公共物品，霸权国的存在是其得以建立和维持的必要条件。查尔斯·金德尔伯格（Charles Kindleberger）指出，稳定的国际金融秩序正是需要霸权国提供的公共物品之一。^①

这一解释路径的不足之处在于基于公共物品理论的解释默认了国家偏好的同质性。但是，当前全球金融治理面临的主要问题并非是集体行动的困境，而是国家间的偏好差异。对发达国家而言，既有的国际金融体系不存在大的缺陷，全球金融治理的主要内容是通过金融监管合作对体系进行修补。对发展中国家而言，当前的体系存在过度依赖单一主权货币、治理结构不合理等问题，因而全球金融治理的主要内容是通过推动治理结构的改革完善既有的国际金融体系。即使在发达国家和发展中国家内部，各国的偏好也未必一致。因此，霸权稳定论在具体的治理议题中的解释力有限。

第二种解释路径承认国家偏好之间的潜在冲突性和制度的非中立性，认为全球金融治理的过程和结果受大国主导。丹尼尔·德雷兹内（Daniel W. Drezner）认为，大国的国内市场规模为其带来市场权力和强制性权力，使其在国际金融监管协调中享有优势。^② 贝斯·西蒙斯（Beth A. Simmons）指出，美国在国际金融领域的霸权地位使其能够以单边主义的方式将其偏好的金融监管规则施加于其他国家，并根据其他国家的回应选择最终的金融监管协调方式。^③ 亚伯拉罕·纽曼（Abraham L. Newman）和埃利奥特·波斯纳（Elliot Posner）提出，国家在国际金融监管领域的权力源自不对称的经济相互依赖，权力的大小由国家的市场规模、市场范围（market scope）和管辖边界

① [美]查尔斯·金德尔伯格：《1929—1939年世界经济萧条》，宋承先、洪文达译，上海译文出版社1986年版，第348页。

② Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 55-58.

③ Beth A. Simmons, "The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation," *International Organization*, Vol. 55, No. 3, 2001, pp. 589-620.

(jurisdictional boundaries) 决定, 权力的分配塑造了国家间的互动模式。^①

该解释路径虽涵盖了国家的权力和偏好两种因素, 但对国家偏好的具体内涵和来源关注不足。此外, 基于权力的解释主要适用于国家间的权力分配不对称的情况, 难以解释国家间权力相当这一情境下的国际金融合作。^②

(二) 基于利益的解释

基于利益的研究存在功能主义路径和再分配路径两种解释类型。功能主义路径从经济效率和整体福利的角度理解国际金融合作, 认为全球金融治理是国家实现共同利益的途径。例如, 伊桑·卡普斯坦 (Ethan B. Kapstein) 在研究 20 世纪 70 年代以来的国际银行监管合作时指出, 国际金融监管协调缘于金融全球化时代的国家具有关于系统性风险的共有知识 (consensual knowledge) 和降低这一风险的共同需求。^③ 该解释路径同霸权稳定论一样, 关注全球金融治理中的公共物品问题。区别在于前者更关注对公共物品的需求, 后者更关注公共物品的供给。这一路径的缺陷在于其低估了国家间利益的冲突性。事实上, 国际金融领域的许多制度安排并非是对原有制度的帕累托改进 (Pareto improvement), 而是对利益的重新分配。

再分配路径对国家的利益进行了更细致的研究, 认为全球金融治理涉及国内和国际层次的利益再分配。托马斯·奥特利 (Thomas Oatley) 和罗伯特·纳伯斯 (Robert Nabors) 提出, 政府的金融监管政策受到国内金融部门和社会公众的影响。二者间的利益冲突使政府在制定政策时面临政治困境, 国际金融监管协调是政府在不打破国内利益分配格局的情况下向国外金融部门转移成本的途径。^④ 戴维·辛格 (David A. Singer) 指出, 国内金融监管部门的首要目标是维护自身的独立性, 为此, 其在制定监管政策时需要在维护国内金融稳定和保持本国金融竞争力二者间进行权衡。当二者中的某一个受到

① Abraham L. Newman and Elliot Posner, "International Independence and Regulatory Power: Authority, Mobility, and Markets," *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 4, 2011, pp. 589-610.

② 刘宏松、徐悦:《金融危机下跨大西洋金融监管协调的政治逻辑》,《世界经济与政治》2018年第6期,第134页。

③ Ethan B. Kapstein, "Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations," *International Organization*, Vol. 43, No. 2, 1989, pp. 323-347.

④ Thomas Oatley and Robert Nabors, "Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basel Accord," *International Organization*, Vol. 52, No. 1, 1998, pp. 35-54.

冲击时，金融监管部门对国际监管协调的需求会增加。^① 该解释路径的优势在于对国家利益的国内根源进行了解释，其与基于权力的解释互补，二者结合有助于为全球金融治理的过程和结果提供更完整的解释。

（三）基于网络化治理的解释

网络化治理是一种基于网络的治理形式。网络是在行为体重复、持续的互动中形成的治理结构，其中不存在实施仲裁和解决争端的权威。^② 与超国家式治理和等级治理相比，国际政治中的网络化治理具有“非正式性”的特征。其一般不具备严密的组织章程和正式的投票制度，成员以协商的方式达成共识，成员的地位更为对等。由于网络化治理中不存在正式的“授权”，成员间达成的协议不具备严格的法律约束力。从参与主体看，网络化治理中的主体更为多元，存在由政府机构、私人部门等同类主体构成的不同网络，也存在由上述不同主体共同构成的复杂网络。从成员间的关系看，网络化治理有助于在长期互动中培养成员间的互惠和信任关系，^③ 缓和由成员所属国之间的权力、利益博弈带来的冲突。

在国际金融领域，网络化治理并非是新现象。二战前，公私混合（public-private）网络和私人网络是国际金融合作的常见方式。战后，由布雷顿森林机构主导的超国家式治理取代了网络化治理，成为全球金融治理的主要方式。布雷顿森林体系解体后，随着各国经济相互依赖的加深，网络化治理的重要性再度凸显。^④ 在当前的国际金融体系中，以政府机构为成员的跨政府网络是全球金融治理的主导力量，具体包括以 G7、G20 等为代表的非正式国家集团和以巴塞尔委员会、国际证监会组织（IOSCO）等为代表的国际标准制定实体。在金融全球化的背景下，私人网络的数目和重要性在上升，并开始参与由跨政府网络主导的国际金融监管协调。例如，国际金融协

① David Andrew Singer, "Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization," *International Organization*, Vol. 58, No. 3, 2004, pp. 531-565.

② Joel M. Podolny and Karen L. Page, "Network Forms of Organization," *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, No. 1, 1998, p. 59.

③ Walter W. Powell, "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization," *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, 1990, pp. 304-305.

④ Miles Kahler and David A. Lake, "Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?" p. 248.

会（IIF）和三十人小组（G30）通过与巴塞尔委员会的互动，在《巴塞尔协议 II》的制定过程中发挥了重要作用。^① 此外，不同网络间的持续互动可形成“网络的网络”（network of networks），具体包括金融稳定理事会（FSB）、联合论坛（Joint Forum）等。目前，不同类型的治理网络已成为全球金融治理中交流信息、设置议程、建立共识和制定标准的主要场所。

基于网络化治理的研究关注网络中的信息交流和相互学习带来的成员间观念、利益趋同，并以此解释国际金融合作。但其难以解释全球金融治理中出现的机制复合体（regime complex），^② 即规则重叠但不一致的多种机制共存的现象。此外，该解释路径对网络成员间的冲突和不同网络间的互动关注不足。虽然网络化治理有助于推动平等协商，但国家间的权力和利益分配是影响网络内部的成员关系和网络间互动的重要因素。因此，有必要把网络化治理置于国际金融体系的权力和利益结构中进行考察。

三、国际金融体系的等级结构

基于权力、利益和网络化治理的研究分别从不同的维度理解全球金融治理，三者间的关系并非是理论上的对立，而是互补和分工。前两种研究路径更关注国际金融合作的结构性动因，后者则旨在分析全球金融治理的合作模式。因此，三种研究路径存在交融的空间。

跨政府网络是当前全球金融治理的主要机制，其以非等级制的方式将不同国家的政府机构组织起来进行协商。但治理模式的“去等级化”并不代表网络中成员关系的对等和成员偏好的趋同，国际金融体系中的权力、利益结构是理解网络内部的成员互动和网络间互动的关键。结构可由体系内单元之间的排列原则、功能差异和能力分配界定，^③ 据此，国际金融体系的结构更

① 参见 Eleni Tsingou, “Transnational Private Governance and the Basel Process: Banking Regulation and Supervision, Private Interests and Basel II,” in Jean-Christophe Graz and Andreas Nölke, eds., *Transnational Private Governance and Its Limits*, London: Routledge, 2008, pp. 61-63.

② Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277-309.

③ [美]肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社 2003 年版，第

接近等级制而非无政府状态。^①

（一）国际金融体系中的关系型权威

从单元间的排列原则看，国际金融体系的等级结构体现在国家间的权威关系中。戴维·莱克（David Lake）区分了法律型权威和关系型权威两种权威关系，在前者中，权威源自正式的法律结构；在后者中，权威源自统治者与被统治者之间的交易或讨价还价。^② 具体到国际金融领域，主要的国家之间虽不存在基于法律的等级关系，但国家间的权威关系具有交易的性质，属于关系型权威。

自布雷顿森林体系建立以来，国际金融体系即处于一种动态的“核心—外围”结构中。外围国家通过低估汇率、金融抑制等出口导向型发展战略积累核心区国家的短期债权，核心区国家则通过自身发达的国内金融体系向外围国家提供长期信贷。^③ 值得注意的是，核心和外围国家的区分并非简单的二分法，而应以连续的视角界定国家在“核心—外围”结构中的位置。该结构下的权威关系体现为，外围国家的部分经济政策权威被转移给了核心区国家，使其具备了影响外围国家经济政策的单向的权力。在布雷顿森林体系时期，美国是国际金融体系内唯一的核心区国家。以西欧国家和日本为代表的外围国家通过将本币汇率钉住美元，部分地将本国的货币政策自主性移交给了美国。美国则需向外围国家提供开放的市场，并通过审慎的货币政策维持全球价格水平的稳定。

布雷顿森林体系解体后，欧洲和日本相继通过经济发展转型进入核心区，但在相当一段时期内并未出现新的外围国家。进入20世纪90年代后，以中国为代表的新兴市场国家成长为体系内的主要外围国家。直至这一阶段，核心和外围国家之间的等级关系并未出现本质的变化。外围国家通过积

118—134页。

① 虽然国际金融体系内存在国家、国际组织和非国家行为体等多种互动单元，但国家依然是最主要的行为体。因此，本文将国家视为国际金融体系中的主要单元。

② 参见[美]戴维·莱克：《国际关系中的等级制》，高婉妮译，上海人民出版社2013年版，第18—41页；Janice Bially Mattern and Ayse Zarakol, “Hierarchies in World Politics,” *International Organization*, Vol. 70, No. 3, 2016, pp. 623-654.

③ Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau, and Peter Garber, *Asia, Interest Rates, and the Dollar*, Deutsche Bank, March 2008, p. 17.

累国际储备换取源自核心区的直接投资以支撑本国的出口导向型经济增长，二者之间构成隐性的契约关系。^① 在此关系中，外围国家保持本币低估的政策仍以部分牺牲本国货币政策的自主性为代价。

（二）国家间的功能和利益分化

国际金融体系的等级结构导致核心区国家和外围国家之间的功能和利益分化。在核心和外围国家的隐性契约关系中，交换源自二者国内金融体系的结构差异。核心区国家具有发达的国内金融市场和稳定的对外投资需求，外围国家则存在较低的劳动成本、国内金融抑制和对长期资本的需求。因此，核心区国家在金融业方面具有比较优势、外围国家在制造业方面具有比较优势，进而形成了核心区国家进口制造业产品，外围国家进口金融服务的国际分工形态。^② 国际分工加强了核心和外围国家间的相互依赖。目前，中美两国分别为外围国家和核心区国家的代表。

核心和外围国家间的国内金融结构差异与国际分工造成二者间的利益分化。对于核心区国家而言，其在金融业方面的比较优势缘于国内的金融深度发展，金融全球化有助于其从开放的全球金融市场中攫取利益。对外围国家而言，出口导向型经济增长依赖国内的金融抑制，金融全球化则会打破其发展模式。^③ 同样，二者在国际金融监管协调方面也存在利益分化。对核心区国家而言，金融监管协调有助于提高资本市场的运行效率、保护国内金融业的竞争力。对外围国家而言，金融监管协调则易加剧金融不稳定、带来国内调整成本。^④ 虽然在经济全球化的背景下，“逐底竞争”一定程度上降低了核心和外围国家间的国内金融结构和政策差异，但金融全球化对国家施加

^① Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau, and Peter Garber, *Asia, Interest Rates, and the Dollar*, pp. 27-34.

^② 徐建炜、姚洋：《国际分工新形态、金融市场发展与全球失衡》，《世界经济》2010年第3期，第3—30页。

^③ 值得注意的是，“核心—外围”结构的动态性需要我们以发展的眼光看待结构中的国家。例如，作为最大的外围国家，中国的金融改革开放已有效缓解了国内金融抑制并得到了国际认可。但目前发达国家和新兴市场国家在金融深化程度和金融结构等方面的显著差异意味着“核心—外围”结构仍是分析国际金融体系的有效工具。

^④ 关于发达国家与发展中国家在金融开放和国际金融监管协调方面的利益分化，参见 Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp. 123-129.

的政策趋同压力是强劲却有限的（strong but narrow）的，国家在诸多具体的经济议题领域仍有较高的自主性。^① 因此，“核心—外围”结构下的利益分化格局仍具有一定的稳定性。^②

综上所述，国家的金融利益存在国内制度基础并会塑造国家在国际金融合作中的偏好，“核心—外围”结构中的利益分化是国际金融体系的重要特征。基于此，网络化治理模式并不能真正消弭国家间的利益差异。在存在利益冲突的情况下，全球金融治理的过程和结果受到成员间权力分配的影响。

（三）国际金融体系中的权力分配

迈克尔·巴内特（Michael Barnett）和雷蒙·杜瓦尔（Raymond Duvall）根据权力借以运作的社会关系和权力施加影响的方式两个维度，把国际政治中的权力分为结构性权力、强制性权力、制度性权力和生产性权力四类。^③ 据此分类，可在国际金融体系的等级结构中识别出不同类型的权力分配。

国际金融体系的“核心—外围”结构赋予了核心区国家结构性金融权力。顾名思义，该权力缘于核心区国家在国际金融体系等级结构中的主导地位，具体表现为核心区国家具有高度发达、开放的金融市场和国际化的货币。苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）将该权力定义为控制国际信贷供给的能力。^④ 结构性金融权力为国家带来经济上的自主性和影响力。自主性体现为结构性金融权力带来的融资便利使国家具备维持国际收支赤字的能力。影响力表现为一国的经济政策具有强烈的国际外部性。美国作为最重要的核心区国家，其货币政策具有高度自主性并牵动着全球金融市场的神经。罗纳德·麦金农（Ronald Mckinnon）指出，美元本位制下的核心和外围国家间持续扩大的

① Layna Mosley, “Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States,” *International Organization*, Vol. 54, No. 4, 2000, pp. 737-773.

② 值得注意的是，国内金融结构差异和国家间的利益分化不只存在于核心和外围国家的关系中。即使在对金融全球化具有共同偏好的核心区国家内部，也会存在由制度差异带来的利益分歧。例如，2008年全球金融危机后，在国际金融监管问题上出现了以英美为一方，德国和法国为另一方的观念冲突。这一现象反映出核心区国家内部的金融制度差异导致国家间利益冲突的可能。

③ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, pp. 39-75.

④ Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony,” *International Organization*, Vol. 41, No. 4, 1987, pp. 568-569.

利差是全球宏观经济长期不稳定的根源。^① 目前，从金融市场的规模、深度和货币的国际化程度看，国际金融体系中的结构性权力主要集中在美国和欧洲。从美欧之间的结构性金融权力对比来看，美国具有明显的优势。^②

结构性权力不仅存在物质维度，还存在观念维度，即结构不仅会影响国家间的物质实力分配，也会塑造国家的自我认知和主观利益（subjective interests）。从这层意义上看，结构性权力与生产性权力存在重合，二者均具有建构功能。^③ 核心区国家在金融业方面的比较优势使其具备塑造国际金融规范的专业知识和能力。有学者指出，60年代开始的金融自由化进程具有深刻的国内制度基础，其实质是美国金融模式的全球化。^④ 外围国家相对落后的金融发展水平则使其缺乏塑造国际金融规范的制度基础。

“核心—外围”结构中的国际分工赋予外围国家联系性金融权力（relational financial power），^⑤ 其属于强制性权力的范畴。该权力具体表现为外围国家通过出口导向型发展模式积累的巨额外汇储备及由此带来的债权国地位。联系性金融权力同样可为国家带来经济上的自主性和影响力。作为国际收支盈余国，外围国家积累的外汇储备有助于提高其面临经济冲击时的政策自主性，自主性在核心和外围国家间的扩散使国际金融体系内的共识更难达成。^⑥ 债权国地位则使外围国家具备了对外投射影响力的能力。值得注意的是，债权国的联系性金融权力的大小受债权国与债务国之间相互依

① Ronald McKinnon, *The Unloved Dollar Standard: From Bretton Woods to the Rise of China*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 65.

② 从金融发达程度看，欧洲目前尚不具备统一的金融市场。从货币国际化的水平看，欧元与美元相比仍具有明显的差距，参见 Benjamin J. Cohen and Tabitha M. Benney, “What Does the International Currency System Really Look Like?” *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 5, 2014, pp. 1017-1041.

③ 生产性权力涉及通过知识系统和话语实践对所有社会主体的建构。关于生产性权力与结构性权力的区别，参见 Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” pp. 55-57.

④ Martijn Konings, “The Institutional Foundations of US Structural Power in International Finance: From the Re-emergence of Global Finance to the Monetarist Turn,” *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 1, 2008, pp. 35-61.

⑤ 关于联系性金融权力，参见 Sandra Heep, *China in Global Finance: Domestic Financial Repression and International Financial Power*, Cham: Springer International Publishing, 2014, pp. 20-21.

⑥ Benjamin J. Cohen, “The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, 2008, p. 464.

赖水平的影响。因此，在面对像美国这样具有“系统重要性”的国家时，外围国家的联系性金融权力是有限的。目前，国际金融体系内的联系性金融权力主要集中在以中国为代表的新兴市场国家中。

“核心—外围”结构同样会影响国际金融体系内的制度性权力的分配。制度性权力指国家通过国际制度中的决策规则、权责分配等制度安排施加影响的能力。在以布雷顿森林机构为代表的正式国际金融制度中，核心区国家在制度性权力的分配上具有垄断优势。在网络化治理中，合作的“去等级化”和非正式性使外围国家具有更对等的协商地位，但网络化治理并不能消除成员国在其他维度上的权力差异。因此，国家间的等级关系依然能够影响全球金融治理的过程和结果。

四、等级结构下的网络化治理

布雷顿森林体系解体后，网络化治理的作用日益增加。一方面，发达国家越发倾向通过 G7 这样的非正式、小规模治理网络进行政策协商。另一方面，日益复杂的跨国金融活动催生出国际金融标准制定和国际金融监管协调等多种基于网络化治理的全球金融治理实践。

网络化治理的盛行缘于正式的国际组织在提供公共产品或俱乐部产品时的迟滞、失效，^① 网络化治理的非正式性有助于更高效地凝合成员以共同应对挑战。“去等级化”的治理结构能够抑制成员间的权力差异对治理结果的影响。成员在治理网络中持续、对等的互动则有助于推动成员间利益的趋同。^② 因此，网络化治理具有削弱成员间的权力失衡和利益分化的影响的功能。一般而言，国家间的偏好分歧与权力失衡越显著，国际合作越需要通过

^① Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, “Introduction: Developing Countries in a Networked Global Order,” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds., *Networks of Influence?: Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 11.

^② Helen Nesadurai, “Finance Ministers and Central Bankers in East Asian Financial Cooperation,” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds., *Networks of Influence?: Developing Countries in a Networked Global Order*, pp. 81-82.

集权化的方式来维持，治理结构也越可能具有等级制的特征。^① 国际金融的网络化治理与国际金融体系的等级结构之间的矛盾关系构成了全球金融治理的内在张力，理解这一张力是理解全球金融治理的关键。

目前，国际金融体系内存在众多的治理网络，它们之间的关系并非互惠、对等。国家间的权力、利益结构正是通过干预治理网络之间的关系调和了等级结构和网络化治理之间的张力。具体而言，国家间的利益分化导致治理网络之间的横向竞争，国家间的权力结构则通过作用于治理网络之间的纵向分工影响治理的过程和结果。

（一）治理网络间的横向竞争

等级结构下国家间的利益分化导致全球金融治理体系的碎片化。^② 碎片化的治理格局为国家间的利益结构提供了作用空间，推动形成了多个治理网络横向竞争的局面。治理网络间的横向竞争具体表现在两个方面。

第一，国家在不同治理网络中的集聚性分布。在利益分化的格局下，具有相似的身份和利益的国家更易组成具有一定排他性的治理网络。目前，国际金融体系内重要的治理网络中存在基于“核心—外围”结构的集聚现象，即核心和外围国家主要集聚在与其具有较高同质性的国家组成的治理网络中。20世纪70年代以来，发达国家为了规避布雷顿森林机构中意见一致传统的约束，愈加青睐通过G7、G10和巴塞尔委员会等成员同质性较高的治理网络进行合作。^③ 以新兴市场国家和发展中国家为成员的G24、东盟+中日韩（“10+3”）机制以及金砖国家机制等治理网络则成为外围国家发声的重要场所。而像G20这样更具包容性的治理网络远非铁板一块，从中可以区分出G7、金砖国家和中等强国合作体（MIKTA）三个成员同质性更高的次

① 关于国家间的偏好差异和权力分配等因素与全球治理模式的关系，参见 Miles Kahler and David A. Lake, “Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?” pp. 252-261.

② 关于全球治理体系的碎片化程度的衡量标准，参见 Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environmental Politics*, Vol. 9, No. 4, 2009, pp. 14-40; 关于全球金融治理体系的碎片化，参见张发林：《全球金融治理体系的政治经济学分析》，《国际政治研究》2016年第4期，第63—85页。

③ 关于布雷顿森林机构中的意见一致传统，参见 Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp. 133-135.

级集团。^① 国家在不同治理网络中的集聚性分布一方面增加了治理网络内部的凝聚力,另一方面则使核心与外围国家间的利益分化上升为治理网络间的利益分化。

第二,治理网络间的规范竞争。规范是由权利和义务界定的行为准则,是识别机制转变和机制间差异的主要指标。^② 全球金融治理网络间的规范竞争在20世纪90年代后愈加明显。亚洲金融危机爆发后,G7国家将原因归咎于不良的国内金融监管,开始寻求将发展中国家的金融监管标准提升至发达国家的水平。^③ 此后,G7国家着手筹划金融领域的标准规范和“最佳实践”,并积极推动这方面的国际合作。与发达国家对危机的新自由主义式解读不同,新兴市场国家将缺乏监管的全球金融市场视为危机的主要根源,因而寻求在区域层次建立货币互换网络以提升自身抵御外部冲击的能力。在此背景下,以新兴市场国家为成员的区域性治理网络的数量和活跃度开始上升。2008年国际金融危机后,新兴市场国家间的国际金融安全网建设合作的深化和新兴市场国家改革国际金融体系意愿的加强,都进一步反映出外围国家与核心区国家间规范主张的差异。

治理网络间的横向竞争增加了全球金融治理的难度。一方面,它限制了合作的广度和深度,无助于形成统一的多边治理网络。以亚太区域的治理实践为例,亚洲金融危机后的亚洲货币基金(AMF)倡议和马尼拉框架(Manila Framework Group)均因无法调和东亚国家与美国之间的规范冲突而失败。^④ 另一方面,横向竞争有加剧全球金融治理中的规范冲突的风险。国际金融危机爆发后,“盎格鲁—撒克逊”金融模式的合法性下降,以新兴市场国家为主要成员的区域、跨区域金融治理网络的影响力上升,规范竞争的烈度增加。同时,G7内部的观念分歧在凸显,欧洲大陆国家不满于美英在国际金融标

^① Jonathan Luckhurst, *G20 Since the Global Crisis*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 16.

^② Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 186.

^③ Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp. 130-131.

^④ Helen Nesadurai, “Finance Ministers and Central Bankers in East Asian Financial Cooperation,” pp. 75-77.

准制定中的支配地位，流露出创建区域性金融监管合作机制的意图。^① 在后危机时代的治理“去中心”化趋势中，将治理网络间的规范竞争控制在良性范畴离不开核心、外围国家间的合作。

（二）治理网络间的纵向分工

全球金融治理涉及多个治理网络间的功能性互动，利益分化导致的横向竞争不足以解释治理的过程和结果。从过程的角度看，全球金融治理实践是通过不同治理网络间的垂直联系完成的，具体表现为治理网络间的纵向分工。^② 根据功能的不同，可将治理过程涉及的治理网络分为三类功能实体。

第一，议程设置实体。议程设置实体是以各国的财政部和中央银行为参与主体的跨政府网络，如 G7、G20 等国家集团。此类实体是各国进行问题协商和达成政策共识的主要场所，它扮演着“指导委员会”和“危机应对委员会”的角色。作为“指导委员会”，它负责设定监管议程、协调不同监管实体的活动。作为危机应对实体，它是在危机时期促进集体行动的场所。议程设置网络具有三种权力。首先是策划权（power of instigation）。它可在全球金融治理中发起倡议和设置宽泛的议程，为更具体的、技术性的合作奠定基础。其次是批准权（power of endorsement）。它可通过批准具体领域中监管实体的研究结果和技术报告增加监管实体的权威性。再次是否决权（power of veto）。其可决定特定的议题能否进入协商过程。^③

第二，标准制定实体。此类实体主要是由各国的金融监管机构组成的治理网络。相比议程设置网络，标准制定网络中的合作具有技术性强和“去政治化”的特征。此类实体以软法的形式确立相关领域的金融标准，网络内的重要成员通过带头遵守标准的方式形成榜样效应和同侪压力，促进其他成员遵守标准。标准制定网络分布于银行、证券、保险和反洗钱等多个监管领域，不同监管领域间的标准协调主要由联合论坛和 FSB 负责。私人机构拥有官

^① Eric Helleiner, “Regulation and Fragmentation in International Financial Governance,” *Global Governance*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 18-19.

^② Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 69-71.

^③ 关于议程设置实体具有的三种权力，参见 Andrew Baker, “Groups: G-5, G7/8, G-10, G-20, and Others,” in Gerard Caprio, ed., *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability: Political, Social, Cultural, and Economic Theories and Models*, Oxford: Elsevier Inc, 2013, p. 378.

方机构缺乏的技术权威,因而能够通过和与金融监管部门和标准制定实体的互动影响国际金融标准的制定。^①但私人机构在全球金融治理中的“规制俘获”能力不应被高估,其在标准制定过程中的广泛参与并不总能转化为影响力,官方监管机构在与私人机构的互动中具有较高的自主性。^②

第三,监督实体。全球金融治理中的监督有授权监督和非授权监督之分。IMF和世界银行是全球金融治理中的主要授权监督实体,二者主要通过金融部门评估规划(FSAP)和《关于遵守标准和守则的报告》(ROSC)对有关国家遵守国际金融标准的情况进行评估。目前,由标准制定网络实施的非授权监督正成为一种新兴的监督机制,不同网络中的监督方法不尽相同。例如,反洗钱领域的金融行动特别工作组(FATF)通过严格的同行评议监督成员国执行其建议的进展,IOSCO则根据成员国签署的多边监理合作备忘录(MMOU)对成员国的标准实施状况进行监督。^③此类监督虽建立在非正式合作的基础上,但实现了软法与强制性义务的结合,为基于标准制定网络的监督机制的发展提供了先例。

议程设置、标准制定和监督实施三个阶段共同构成全球金融治理的基本流程,决定治理的走向和结果。三类治理网络间的纵向分工增加了三者间的相互依赖,也为国际金融体系内的权力结构提供了作用空间。

(三) 纵向分工下的权力作用途径

国际金融体系内的权力结构通过干预议程设置、标准制定和监督实施三个治理阶段影响治理的过程和结果。议程设置决定治理的目标和方向,是发生规范竞争的主要阶段。国家的议程设置能力取决于其塑造国际金融规范的能力,后者与国家的结构性金融权力密切相关。核心区国家的结构性金融权力优势赋予其主导的治理网络在国际金融规范塑造方面的优势,进而使其在

^① Geoffrey Underhill and Xiaoke Zhang, “Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, 2008, pp. 535-554.

^② Kevin L. Young, “Transnational Regulatory Capture? An Empirical Examination of the Transnational Lobbying of the Basel Committee on Banking Supervision,” *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 4, 2012, pp. 663-688.

^③ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, pp. 93-98.

议程设置阶段占据主导地位。事实上，20世纪90年代以来全球金融治理的兴起正是由发达国家推动的。有学者比较了1999年至2007年G7和G24在主要的国际金融议题领域的议程设置能力后认为，G7在其关切领域的议程设置上具有明显的优势。^①2008年的国际金融危机虽然对核心区国家倡导的金融规范的合法性造成了冲击，但并未影响其议程设置能力，危机后的金融监管理念更新和监管改革仍由核心区国家主导。^②

在标准制定阶段，核心区国家的优势来源于其在议程设置阶段的主导地位和成熟的国内金融市场为其带来的规制能力。一方面，核心区国家主导的议程设置实体的策划权、批准权和否决权能够直接影响标准制定实体的构成和目标。另一方面，结构性金融权力倚赖的内部制度基础使核心区国家及其主导的治理网络在国际金融标准制定领域更具专业性和影响力。相比之下，外围国家具备的联系性金融权力优势为其带来的更多是自主性而非影响力。

在监督实施阶段，原则上，标准的实施和监督不具强制性，且只适用于参与标准制定的国家，但核心区国家具备的结构性优势使其可通过四种机制推动标准向外围国家扩散。第一，市场机制。核心区国家的国内市场具有“系统重要性”，能够自动促进标准的扩散。第二，强制机制。核心区国家可通过市场准入限制和制裁威胁向不合作的国家施压，获得事实上的治外监管权。第三，正式部门约束机制。核心区国家可利用其在布雷顿森林机构中的制度性权力推动标准的实施和监督。^③第四，“编配”（orchestration）机制。“编配”是一种基于软法和非直接控制的治理形式，表现为国际组织通过向中间机构（通常为非政府组织）提供物质和知识支持以间接地影响目标受众。它逆转了国家和国际组织之间的委托代理关系，使国际组织能够绕开国家这一介质而直接影响国内的目标受众或是使国家本身成为目标受众。在

① Leonardo Martinez-Diaz, “The G20 After Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing Country Influence?” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds, *Networks of Influence?: Developing Countries in a Networked Global Order*, pp. 39-56.

② Eric Helleiner, *The Status Qua Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*, New York: Oxford University Press, 2014, pp. 1-16.

③ 关于市场机制、强制机制和正式部门约束机制的案例，参见[英]克恩·亚历山大、拉胡尔·都莫、约翰·伊特威尔：《金融体系的全球治理》，赵彦志译，东北财经大学出版社2010年版，第152—156页。

全球金融治理体系中，核心区国家及其组成的治理网络在金融资源和知识上具备的比较优势有助于其通过“编配”机制推动金融标准的扩散。^①

总之，等级结构下的利益分化导致核心和外围国家主导的治理网络之间的规范竞争，权力失衡则造成二者在议程设置、标准制定和监督实施三个治理阶段的地位不对等。因此，网络化治理的盛行并未带来一个互惠、平等的全球金融治理结构。

五、国际金融体系等级结构下中国的应对策略

改革开放以来，中国融入全球生产分工和国际金融体系的程度不断加深。目前，中国已成为世界第一大出口国、世界最大的外汇储备国和美国最大的债权国，中国的金融外交也受到世界瞩目。作为国际金融体系内最具代表性的外围国家，中国参与全球金融治理的策略应被置于“核心—外围”结构下的利益分化和权力分配格局中考察。

从利益分化的角度看，中国在参与全球金融治理的过程中存在与发达国家的规范竞争。在1997年的亚洲金融危机后，中国将不受约束的金融自由化和单一主权货币主导下的国际货币体系视为导致危机的重要原因，这与发达国家基于内部制度因素的解释截然不同。这种差异使中国的利益难以通过发达国家主导的治理网络得到充分表达，因而中国开始通过推动区域性金融合作拓宽自身参与全球金融治理的渠道。2008年国际金融危机后，在中美间经济实力差距缩小、国际金融领域规范碎片化以及全球金融治理中区域主义复苏的背景下，中国以更积极有为的姿态参与区域性和跨区域的国际金融合作。^② 具有较高的成员同质性的区域性和跨区域治理网络为中国和其他外

^① 关于“编配”机制及相关案例，参见 Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, “Orchestration: Global Governance through Intermediaries,” in Kenneth W. Abbot, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 3-30.

^② 参见 Injoo Sohn, “Between Confrontation and Assimilation: China and the Fragmentation of Global Financial Governance,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No.82, 2013, pp. 630-648; 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，《世界经济与政治》2016年第4期，第112—138页。

围国家提供了更有效的利益表达和规范塑造渠道。例如，在基于“10+3”框架的清迈倡议中，多边货币互换安排与IMF贷款条件的逐步脱钩既符合外围国家的利益，又反映出外围国家的规范建构能力的提升。同样，基于金砖国家合作机制的本币结算合作也符合中国推动国际货币体系多元化的诉求。

规范竞争有别于规范互斥，中国愈趋积极的金融外交并非旨在挑战和推翻既有的全球金融治理体系。一方面，等级结构下核心区国家和外围国家间的相互依赖意味着中国是国际金融体系中重要的利益相关方，因此，中国在全球金融治理中的参与实践仍以维护既有体系的稳定为前提。例如，中国在区域和跨区域层次推动的清迈倡议多边化和金砖国家应急储备安排有助于提高东亚地区和金砖国家应对金融风险的能力，推进了国际金融安全网的建设。同样，中国主导或推动建立的亚投行和金砖银行为填补发展融资的需求缺口发挥了重要作用。另一方面，从等级结构下的权力分配来看，外围国家并不具备推动议程设置和塑造国际金融规范的优势，更遑论建立替代性的全球金融治理体系。因此，中国的金融外交旨在推动建立更合理的全球金融治理结构而非另起炉灶。

与核心区国家主导的俱乐部式的治理不同，中国参与全球金融治理的主要方式是向世界提供新型国际公共产品，推动建设开放型世界经济。基于构建人类命运共同体的理念，中国的金融外交为全球金融治理结构的发展和完善提供了中国方案。有别于主要由发达国家组成的封闭、排他的国际金融治理网络，中国主导创立的亚投行和提出的“一带一路”倡议虽立足于推动区域发展，但均是建立在平等、互惠、包容和自愿基础之上的多边合作机制。这反映出中国的务实、开放和包容的全球治理理念，并为具有偏好差异的核心区国家和外围国家的合作治理提供了平台。在当前发达国家内“逆全球化”思潮抬头和世界经济“南升北降”的趋势下，中国倡导的具有包容性的南北合作治理路径是推进“新型全球化”的有益尝试，其有助于整合碎片化的国际经济合作，为全球经济治理的发展提供新的可能。

同时需要注意到，随着中国金融实力的增长，中国在美元体系中面临的风险也在增加，这进一步增强了中国参与国际金融体系改革的意愿。然而，

目前中国的金融实力转化为全球金融治理中的议程设置和标准制定能力的效率仍有待提高，发达国家在议程设置、标准制定和监督实施三个治理阶段仍具有结构性优势。因此，中国在参与区域性国际金融建制的同时不能忽视与发达国家及其主导的国际金融治理网络的合作。2008年国际金融危机爆发后，中国积极推动布雷顿森林机构的改革，实现了自身在国际金融体系内的制度性权力的提升，并与G7国家合作推动G20成为全球经济治理的主要平台，开创了发达国家与发展中国家合作治理的新机制。此外，中国还加入了巴塞尔委员会、支付与市场设施委员会等发达国家主导的标准制定网络，有效提高了自身在国际金融标准制定领域的参与度。在后危机时代，中国的金融外交需要兼顾在区域性国际金融建制中的投入和与发达国家的合作，提升自身在全球金融治理的各个阶段的影响力，以推动国际金融体系的改革。

结 束 语

全球金融稳定的公共产品属性意味着其有效供给需要借助国际合作，全球金融治理的宗旨之一就是通过对跨国监管合作维护国际金融体系的稳定。由于国际金融体系存在着“核心—外围”的等级结构，国家之间的权威关系、功能和利益分化以及金融权力的不对称分配造成了核心和外围国家间的冲突，使得跨国监管合作困难重重。然而，全球金融治理又存在着网络化特征，网络成员在协商过程中的对等关系和基于软法的治理模式又使得治理机制呈现“去等级化”的特征。中国作为国际金融体系内最重要的外围国家，需要调和其中错综复杂的矛盾，在积极参与区域性金融建制的同时保持与发达经济体的紧密合作，提高自身在全球金融治理中的影响力。

[责任编辑：樊文光]

ABSTRACTS

From Exemplar to Savior: Domestic Psychological Evolution for America's Ascendance

PAN Yaling

ABSTRACT: The United States enjoyed a strategic buffering period of about half a century from the late nineteenth century marked by a substantial increase in wealth and influence to the end of the Second World War when it began to dominate the global system. Taking advantage of this period of strategic opportunity, successive administrations conducted three rounds of strategic trial and error—although not deliberately—to gradually transform the nation's social psychology from one of an exemplar to that of a world savior. The first round of strategic trial and error failed because political leaders utilized its newly acquired material gains to earn international support for the American example by way of power politics (as in the Spanish-American War). The second round of trial and error—the opposite of the first one—failed to win social acceptance because policymakers attempted to uphold the purity of the American example through idealistic means. The third round trial and error was finally supported because it was a combination of both power politics and lofty ideals. The American experience has shown that sufficient strategic trials and errors in social psychological shaping is a prerequisite for an emerging great power's sustainable ascendance; and while ensuring that its continued rise in material terms is not compromised, an potential great power has to make the best use of its period of strategic opportunity—not necessarily long enough—to carry out trials and errors in social psychological shaping.

KEYWORDS: American ascendance, strategic trial and error, social psychology shaping, American exceptionalism

Changes in Sino-American Balance of Power and Resilience of International Order—A Comparative Study of Two Theories

YOU Qiming

ABSTRACT: Two competing theories, namely, power transition vs. neoliberal institutionalism, have made different predictions about the net effects of changes in Sino-U.S. power balance on international order. Power transition theory maintains that as a reflection of the distribution of material power among nation-states, the current international order will be overturned after China, the leading emerging power, exceeded the United States, the hegemon. Advocates of this theory point to Beijing's recent assertiveness as evidence of the emerging power's attempt to rewrite international rules in its favor. Neoliberal institutionalists insist that the current rules-based order is resilient enough to accommodate and absorb the shock waves attendant upon a new great power's rise and justify China's behavior as necessary reforms to build a more robust and sustainable world order. Beijing as the ascendant power should try its best to stabilize the Sino-U.S. relationship and advance a new framework to explore the proper role of a rising power in international order.

KEYWORDS: Sino-U.S. power balance, international order, power transition, neoliberal institutionalism

Chinese Buddhist Outreach in Southeast Asia: A Case Study in China's Religious Diplomacy along the 21st-Maritime Silk Road

ZHANG Yuan

ABSTRACT: With the aim of improving bilateral friendships and promoting multilateral cooperation, China's religious diplomacy vis-à-vis countries along the 21st-Century Maritime Silk Road is conducted mainly in the secular public sphere and spiritual civil domain, involving religious luminaries, monumental temples, and religious scriptures. A sinicized religious diplomacy based on a common belief takes the routes of Buddhism's spread and reaches adjacent areas. It promotes mutual learning and envisions a community of shared future for humankind. The strategy selection of Chinese religious diplomacy depends on the degree of mobilization on the part of adherent groups, the extent of social support, and the level of governmental assistance. Indigenization and adaptation to contemporary political institutions could increase the viability and effectiveness of Chinese religious diplomacy.

KEYWORDS: 21st-Century Marine Silk Road, religious diplomacy, Buddhist outreach, Southeast Asia

Toward a Clean and Beautiful World under A Community of Shared Future Vision

LU Guangsheng and WU Boxun

ABSTRACT: A clean and beautiful world is a vision put forward by Chinese President Xi Jinping, pointing the direction of China's environmental governance efforts. The vision and related official statements have outlined an environmentally-friendly development course — featuring economic growth, improved livelihood, and healthy ecosystems—Beijing has chosen to take as it stands ready to participate in a more active manner in global environmental governance by contributing more Chinese wisdom and solutions. Efforts to realize the vision could start in China's neighborhood, for example, the greater Mekong subregion, where a community of shared environment may serve as a

demonstration zone for a broader international effort to build a larger community of shared environment.

KEYWORDS: community of shared future for mankind, clean and beautiful world, Mekong community of shared environment

The Economic Rationale Behind the Concept of “Indo-Pacific”

YANG Yishuang

ABSTRACT: Most interpretations of the concept “Indo-Pacific” highlight the rising economic importance of the Indian Ocean and the growing economic linkage between the Indian Ocean and the Pacific region as the economic basis of lumping together the two regions. However, closer examination shows that it is too early to conclude that Indian Ocean’s economic importance and the Indo-Pacific linkage has changed the global geoeconomic landscape. The emergence and development of the concept largely revolves around the spectacular rise of China. Indo-Pacific advocates, in particular the United States, Australia, Japan, and India, are seeking a common cause vis-à-vis a growing China. However, the four countries differ significantly in their regional economic agenda. Compared with some well-established regional institutions like APEC, ASEAN, and RCEP, regional institutions tailored for Indo-Pacific are still at an embryonic stage. Therefore, it remains to be seen whether this concept can meet the needs of the economic agendas of Australia, Japan and India. The weakness of the economic logic, the differences in the economic agenda, and the inadequacy in the economic content have made it difficult for “Indo-Pacific” to become an effective framework for security and economic cooperation. These factors are worth considering in the assessment of the impacts of regional actors’ “Indo-Pacific” strategies.

KEYWORDS: Indo-Pacific region, geopolitics, geoeconomics, economic agenda

Major Changes in the Global Development Landscape: Goals, Resources, and Institutions

LIU Ning

ABSTRACT: Major changes in terms of goal, resource, and institution are discernible in the current global development landscape. The United Nations' 2030 Agenda for Sustainable Development has become the overarching agenda, outmatching some of the developed countries own agendas. Development resources other than official development assistance have multiplied. Various emerging forms of development finance has challenged the ODA's dominant role as the leading model of development finance. Sustainable development has become the focus of international development efforts, coordinating national governments' preferences and steer ODA resources in its favor. Although development finance has placed a higher requirement on the advanced economies in terms of ODA usage, this new financing arrangement will not replace ODA's traditional role in the foreseeable future. Financing will continue to be an important ODA issue. The evolution of global development assistance will depend on the effectiveness of continued ODA reforms within the 2030 Agenda framework.

KEYWORDS: official development assistance, sustainable development, development finance, international development system

The Inherent Tension of Global Financial Governance: Networked Governance in a Hierarchical Structure

YAO Yuan

ABSTRACT: The hierarchical structure and networks-based governance model of

the global financial system create tensions for effective global financial governance. In the global financial hierarchy, power differentials, functional divisions, interest divergences, disproportional distribution of financial power are the causes of disagreements and disputes between core countries on the one hand and peripheral ones on the other. In the networks-based governance structure, the fact that members are co-equals bound by soft laws tends to level the global hierarchical structure. Two mechanisms are created to moderate the tension between the hierarchical structure and networked-based governance, i.e., horizontal competition between networks, whereby functional and interest divergences among core actors and peripheral ones drive each camps to participate in different networks composed of like-minded countries to engage in normative competitions; and vertical divisions of labor whereby core actors makes the best use of their structural advantages to play a dominant role in agenda-setting, standard-making, and supervision. As one of the most important peripheral actors in the global financial system, China has to actively participate in regional financial rule-making while strengthening coordination with advanced economies, thereby increasing its weight in the global financial governance hierarchy.

KEYWORDS: global financial governance, hierarchical structure, networked governance, financial diplomacy