

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2019年7/8月 第4期 总第61期

2019年7月15日出版

目 次

- | | | |
|-----|-------------------------------------|---------------------------|
| 1 | 中国外交 70 年专家谈 (之二)
——周边关系和发展中国家外交 | 上海国际问题研究院
中国外交 70 年课题组 |
| 23 | 国际投资新规则及中国应对策略 | 张蕴岭 马天月 |
| 39 | “一带一路”建设与中国的制度性收益 | 杨 剑 张 明 |
| 61 | 水资源与澜湄国家命运共同体 | 张 励 |
| 79 | 美国学界对“灰色地带”挑战的认知 | 戴 正 洪邮生 |
| 98 | 美国“建造法案”论析
——基于中美大国博弈视角的分析 | 范和生 王乐瞳
李 博 |
| 115 | 知识产权保护与美国的技术霸权 | 王金强 |
| 135 | 日本的全球经济治理观及其实践 | 陈友骏 |
| 152 | 英文摘要 | |

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 11 No.4 July/August 2019

Published on July 15, 2019

Contents

- 1 Diplomacy in the Neighborhood and with Developing Countries—Chinese Diplomacy at Seventy: Review and Outlook (Part Two)
SIIS Study Group
- 23 New International Investment Rules and China's Strategic Response
ZHANG Yunling and MA Tianyue
- 39 The Belt and Road Initiative and China's Institutional Gains
YANG Jian and ZHANG Ming
- 61 Water Resources and the Community of Shared Future among Lancang-Mekong Countries
ZHANG Li
- 79 American Scholarly Views of the "Gray Zone" Challenge
DAI Zheng and HONG Yousheng
- 98 The BUILD Act in the Context of Growing China-U.S. Competition
FAN Hesheng, WANG Letong, and LI Bo
- 115 Intellectual Property Protection and U.S. Technological Hegemony
WANG Jinqiang
- 135 Global Economic Governance: Japan's Approach and Practice
CHEN Youjun
- 152 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

中国外交 70 年专家谈（之二）

——周边关系和发展中国家外交

上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组^①

【内容摘要】 自 2019 年 1 月以来，为了对新中国成立 70 年来的中国外交进行深入研究，上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组牵头组织了十场专题研讨会，邀请国际问题研究界的百位学者围绕相关问题展开讨论。研讨范围涵盖中国外交的时代与背景、经验与启示、实践与政策、大国外交、区域与国别外交、领域外交、发展中国家外交、周边外交、中等国家关系等方面。从上期起，本刊选编部分专家观点，连续刊发中国外交 70 年专家谈。本期主要选编周边关系和对发展中国家外交方面内容。有关专家认为，中国与发展中国家关系历经风雨，砥砺前行，推动了双方的同步发展。随着国际体系转型进入关键期，中国对发展中国家外交应重点从战略自觉、战略实惠和战略机制三方面推出系统性举措。与周边邻国的关系始终是中国外交的重要方向。“周边”是当代中国特殊的外交地理概念，“周边外交”体现出相关外交工作的特殊性、复杂性与重要性。着眼于世界面临的百年变局，对中印关系，需要从能源安全、地缘经济和战略关系方面入手，进行全面把握。东南亚国家是“一带一路”沿线的重要邻邦，这些国家与中国的关系发展既有历史纵深，又有现实需求，为深化与东南亚邻国的合作，持续保持双方关系的活力，我们需要积极进行战略谋划。

【关键词】 中国外交 70 年 发展中国家外交 周边关系

【作者简介】 中国外交 70 年课题组，课题组长为上海国际问题研究院杨洁勉研究员，应邀参加人员包括国际问题研究界众多专家（上海 邮编：200233）

^① 按照相关报告在文中出现的顺序，本辑“专家谈”的报告人为张春、李开盛、郭学堂、林民旺、刘阿明、蔡鹏鸿。选编时主要基于专家提供的报告提纲，部分报告参照的是速记稿。依行文需要，编者对有关标题进行了必要调整。

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0001-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904001

值此中华人民共和国成立 70 周年之际，课题组和有关专家立足 70 年外交发展，着眼今后，对周边关系、中国与发展中国家外交等进行了深入探讨。专家们认为，中国从战略理念和政策手段两方面对与发展中国家外交进行了系统性创新，推动了中国与发展中国家关系的整体性发展；“周边”是当代中国特殊的外交地理概念，是富有特色的中国外交术语，周边外交意义重大；对当前的中印关系和南亚局势，需要从能源安全、地缘经济和战略关系发展角度综合分析；陆上和海上东南亚国家与中国的关系发展既有历史纵深，又有现实需要，中国同这些国家的关系是一个从相互对立到建立全面战略伙伴关系的过程，双方关系的发展创造了双赢的国际和地区环境。

一、中国的发展中国家外交^①

发展中国家在中国特色大国外交中有着重要战略地位。70 年来，中国与发展中国家关系历经风雨，不断砥砺前行，不仅成为中国实现民族复兴的重要支撑因素，也推动了中国与发展中国家的同步发展。回顾 70 年历程，中国对发展中国家外交大致经历了三个阶段，即共同“站起来”、共同“富起来”、共同“强起来”。在这一过程中，中国围绕战略理念和政策手段两个方面对与发展中国家外交进行了系统性创新，推动着中国与发展中国家关系的整体性发展。随着国际体系转型进入关键期，一系列新机遇和新挑战正在呈现，中国对发展中国家外交应从“体系内创新型崛起”的战略高度，重点从战略自觉、战略实惠和战略机制三方面采取系统性举措，推动中国与发展中国家关系的转型升级。

^① 报告人：张春，云南大学国际关系研究院研究员。

（一）70 年来中国对发展中国家外交的演进

发展中国家一向是中国大国外交的基础性支撑因素。每当中国与（个别）大国关系陷入困境时——无论是 20 世纪 60 年代的中苏关系困难时期，还是当前中美摩擦加剧之时，发展中国家在中国外交中的支撑作用都会大大凸显。发展中国家对中国外交的支持，与中国独特的发展中国家外交有关。

第一，1949—1979 年：共同“站起来”时期。这一时期又可分为两个小阶段，在中苏分裂前，中国外交聚焦与社会主义国家的关系，重心是社会主义阵营中的发展中国家；随着中苏关系分裂，中国外交的眼界持续拓展，作为整体的发展中国家成为中国外交的重心，其中尤以中非关系发展最为迅速。这一时期中国对发展中国家外交的核心指导思想是共同“站起来”，其中前期更强调斗争，后期中国推动与发展中国家共同“站起来”的战略战术趋缓，更多通过在和平共处五项原则指导下的国际公共产品供应方式进行。

第二，1979—2013 年：共同“富起来”时期。随着改革开放进程的启动，中国外交的重心逐渐转向为国内经济发展营造良好的国际环境，这意味着中国外交的优先次序调整。尽管如此，中国先是继续夯实与发展中国家关系的政治基础，继而在自身具备初步实力时又回过头来推动与发展中国家的共同富裕。在这一时期，中国通过多种方式夯实与发展中国家的关系，尤以地区性整体外交的发展和完善为典型。随着与东盟、中亚、非洲、拉美等各地区整体外交机制的发展，中国与发展中国家的共同富裕效果日益显现。

第三，2013 以后的共同“强起来”时期。自党的十八大以来，中国大国特色外交不断发展，对发展中国家外交也取得了新的进展，双方关系在全球性多边外交、集团性多边外交、地区/次地区多边外交、地区/次地区整体外交及双边关系等层次实现了全方位发展。其中特别重要的是，中国开始更多关注全人类的共同发展，提出了构建新型国际关系、人类命运共同体等理念，并在实践中大力推进。一方面，中国不断整合、优化对发展中国家外交，使中国与发展中国家外交形成一个系统整体，为中国与发展中国家实现共同“强起来”的目标提供了有力支撑。其中主要包括中国持续巩固对发展中国家的整体外交机制，以“一带一路”倡议为引领，推动与各发展中地区的整

体外交。在进入“强起来”时期后，中国实现了对发展中国家的外交全覆盖。另一方面，为推动中国与发展中国家共同“强起来”，中国开始为发展中国家全方位地提供公共产品。在物质类和安全类公共产品之外，中国正为其他发展中国家供应越来越多的治理类公共产品。

（二）中国对发展中国家外交的系统性创新

在共同经历“站起来”“富起来”和“强起来”三阶段发展后，中国对发展中国家外交在战略理念、政策机制等方面实现了系统性创新，逐渐形成了一套完整的战略理念，并发展出丰富的外交手段予以落实，其根本目标是推动国际体系转型朝更加公正、合理的方向发展，实现新型国际关系和人类命运共同体的构建。

第一，战略理念创新。经过 70 年的发展，中国对发展中国家外交已经形成“共同发展、共执命运、共享尊严”的指导思想。这一指导思想创新性地推进了中国与发展中国家外交的理论和实践体系。需要指出的是，“共同发展、共执命运、共享尊严”是一体的，它与中国外交实践中所倡导的“共商、共建、共享”相比更具价值观指导意义。“共商、共建、共享”很大程度上是操作性指南，而“共同发展、共执命运、共享尊严”则是价值性指南。在“共同发展、共执命运、共享尊严”指导下处理与发展中国家关系，更容易获得国际社会的理解和支持，更易获取国际道义和话语制高点。

第二，政策手段创新。在战略理念实现重大创新的同时，中国处理与发展中国家关系的政策手段也有重大创新，使中国与发展中国家合作不仅有坚实的利益基础，更有完善的制度保障和高尚的价值追求。

（三）中国对发展中国家外交的未来展望

进入 21 世纪特别是第二个十年以来，国际体系转型进入关键期，这不仅突出表现为全球体系层次上从国家到社会或从国家行为体到非国家行为体的权势转移，还体现为国际体系层次上从西方到东方的权势转移。需要指出的是，在从西方到东方的权势转移往往被简化为从美国到中国的权势转移之外，事实上更多是新兴大国的群体性崛起，以及由此而带动的发展中国家的快速发展和政治觉醒。在中国与发展中国家共同“强起来”的时代，一系

列新机遇和新挑战正在显现，呼唤中国在处理与发展中国家关系时必须在继承的基础上持续创新，推动新型国际关系和人类命运共同体的构建。

第一，新时代中国与发展中国家关系的机遇与挑战。发展中世界的整体性崛起，是迄今为止国际关系史上最为重大的具有世界历史意义的全新发展。它不仅意味着全球大多数人口的崛起，更意味着全球性的资源再平衡，还意味着发展中世界内部竞争与合作模式的再调整。具体而言，未来一段时间，中国与发展中国家关系面临着六个方面的机遇与挑战。一是发展中国家的政治转型进程将渐趋明朗和平衡，中国与发展中国家政治关系的长期规范导向需要及时更新以适应这一发展。二是随着全球、地区和国别性发展议程多在 21 世纪第二个十年中期通过，落实这些发展战略成为下一阶段中国与发展中国家关系的重中之重，中国与发展中国家的发展合作框架可塑性大增。三是伴随政治转型和经济增长，发展中国家面临的安全挑战性质转变将变得更加明显，中国参与全球安全治理面临全新机遇。四是全球性科技革命特别是人工智能的发展趋势将日渐明朗，中国与发展中国家的技术合作、技术转移长效机制建设进入关键期。五是 21 世纪第二个十年中期的欧洲移民危机预示，人口流动将成为中国与发展中国家关系的风险引爆点或“麻烦增长点”。六是中国经济发展水平将在可预期的未来达到发达国家水平，中国与发展中国家关系的既有叙事体系面临严峻挑战。

第二，随着中国自身发展，中国外交本身也正进入一个中长期转型阶段，要求中国与发展中国家关系的理念、思维、战略、机制及手段等与时俱进。一是中国外交需要顺应中国从“富起来”到“强起来”的现实。二是中国外交需要顺应中国社会主要矛盾转变为“人民日益增长的美好生活需要与不充分不均衡的发展的矛盾”这一现实。三是中国“大外交”的决策、协调体制发展，也可能导致外部的不适应。

由此看来，上述发展对中国与发展中国家关系既充满挑战，又蕴含重大机遇，需要中国重点从战略自觉、战略实惠和战略机制三方面采取系统性举措，推动与发展中国家关系的转型升级。

（四）继续强化对发展中国家外交

第一，强化对发展中国家外交的战略自觉。一方面，中国是从发展中国家阵营中崛起的，即使“强起来”也无缘加入发达国家阵营，因此中国未来发展必须继续植根于发展中国家阵营；另一方面，中国将持续崛起，经济上达到发达国家水平是早晚的事情，因此必须从战略心理上将自身视作发展中国家的先锋队。具体而言，需要从三方面加强对发展中国家外交的战略自觉，一是要自觉强化对发展中国家外交的战略创新，二是要继续自觉强化南方国家的政治团结，三是要继续自觉再平衡中国与发展中国家的关系。

第二，增加对发展中国家的战略实惠。要实现中国与发展中国家在更高水平上的“站起来”“富起来”和“强起来”，中国与发展中国家就必须从构建新型国际关系和人类命运共同体的高度维护和发展双方之间的关系。鉴于中国总体上略微领先于其他发展中国家，因此中国肩负着带动其他发展中国家共同发展的艰巨使命，其中最为直接的是为发展中国家提供更多的战略实惠，真正使后者成为中国崛起的“受益者”，进而彻底改变历史上大国崛起的原有模式。

第三，强化对发展中国家外交的战略机制。虑及中国与发展中国家关系的长期可持续发展，中国必须进一步建立健全对发展中国家外交的机制体制，其中尤其重要的，一是要确保对发展中国家外交机制体制的完整性，二是要完善中国向发展中国家供应国际公共产品的机制体制，创新分工模式。

二、对中国与周边国家关系的总括性思考^①

与周边国家关系是中国外交的重要组成部分。习近平主席强调，中国始终将周边置于外交全局的首要位置。^② 在新中国成立以来的不同时期，与周边邻国的关系始终是中国外交的重要方向。通过对 70 年周边国家关系的梳理，可以发现其中的一些特色、规律，并在此基础上对未来进行思考。

（一）有中国特色的周边外交

^① 报告人：李开盛，上海社会科学院国际问题研究所研究员，副所长。

^② 习近平：《中国始终将周边置于外交全局的首要位置》，新华网，2015 年 11 月 7 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/07/c_1117070341.htm。

每个大国都有自己的邻国外交，但很少有用“周边”这个词的。中国坚持在中文中使用“周边”一词，恰恰体现出中国周边外交的特殊性、复杂性与重要性。一些邻国对中国使用“周边”外交不无微词。单纯从词义上来讲，“周边”有周围、边缘之意。这些国家有些人据此认为，“周边”一词反映了中国仍以“中心”自居、视邻国为“外围”的自大心态。中国当然不同意这种说法，对“周边外交”的官方英译也是“neighborhood（邻国）diplomacy”，而非“peripheral（周边的）diplomacy”。既然如此，中国又为何在中文中坚持使用“周边”呢？还需要指出的是，虽然周边邻国一直是客观存在的交往对象，周边外交也一直是中国外交实践中的重要组成部分，但“周边”“周边外交”等却是相对新近使用的概念。在冷战时期，中国一般将交往对象划分为社会主义、资本主义和民族主义国家等。到了冷战中后期，则主要划分为三个世界。直到冷战快结束时的 1988 年，政府工作报告中才开始出现“周边”一词。“周边外交”一词出现在学术文献中是在 1999 年，2011 年开始被政府工作报告采用。此后，“周边”与“周边外交”才在中国的政策文件与学术文献中被频繁采用，成为颇有特色的中国外交术语。为什么“周边”一词到了冷战结束后才被使用，而且被中国所坚持，即使面对一些国家的微词也不放弃？这主要是因为它反映了冷战结束以来当代中国特殊的外交地理环境，是一个很有价值的政策与学术概念。这种特殊外交地理环境首先和空间意义上的地理因素有关。中国虽非地处欧亚大陆中心地带，但地域广大，横跨东北亚、东南亚、南亚、中亚甚至北亚区域，周边被或海上或陆地的众多邻国围拱。这些邻国除俄罗斯外，在幅员上远逊中国，而且彼此相连环绕在中国周围，在形状上确实有“众星拱月”之势。其他大国在邻国数量上多远不如中国，更没有形成“围拱”之势。就此而言，中国外交用“周边”一词是颇为合适的，它体现了一种特殊的外交地理环境。

同时，使用周边与周边外交一词，也与时代的变化有关。就当前而言，由于周边被众多历史、文化、民族、政治制度等迥然相异的国家所环绕，中国与周边国家关系中包含了地缘权力竞争、领土争端、历史纠葛、经济依存、跨界边境交往等种种复杂要素，使得中国周边外交成为诸大国中最为复杂的

当代外交现象。在冷战时期，有关矛盾虽然也不同程度存在，但是在美苏冷战格局割裂以及中国整体实力相对弱小的情况下，周边问题并不突出，或即使存在也被冷战矛盾所掩盖。当时周边国家分属不同的阵营，中国也无法将其作为一个整体外交对象。因此，在当时情况下，使用“周边”一词并无意义。只有在冷战结束后，两极格局消失而且中国不断崛起之际，周边才开始成为一个有意义的整体外交对象而被加以审视，尽管此时对周边地区的外交早已开展了很多年。

（二）70年的周边外交实践

70年来的周边外交实践十分丰富，主要可以从如下几方面去理解。

第一，权力与利益关系是基础动能。这里所谓的权力主要是指中国与其他大国在周边的权力竞争。这些大国既包括不在中国周边的美国，也包括自身就处在中国周边的日本、印度等。这些国家在处理与中国的关系时，当然也会考虑具体的利益因素，但牵动它们对华政策的根本考虑还是权力因素，而中国周边则是它们与中国权力竞争的角斗场。当前，日本、印度的总体经济实力与中国存在较大的差距，但是它们仍未从心理上接受中国在亚洲的优势地位，而且寄希望于和美国的联合能对中国权力形成平衡。利益则是周边中小国家的主要关切。这些国家无意争夺亚洲的领导地位，它们对中国权力的增长远不如对它们与中国的具体利益关系更为关注。而正是在利益层面上，一些周边国家与中国存在较突出的矛盾，如主权争端等。与此同时，这些国家在处理主权争端时又不得不考虑与中国密切的经济联系。在不同利益之间的权衡，加上其他大国基于权力考虑的介入，成为影响中国周边关系走向的基础动能。

第二，秩序与观念之争是深层力量。中国与周边及相关国家在地区秩序走向方面的分歧、在政治制度社会形态等方面的观念差异，是影响中国周边关系的深层次力量。亚洲是一个不同历史文化、意识形态、政治制度、社会生活方式并存的地区，对当前国家间关系来说，观念的差异仍然是一个重大挑战。首先，由于中美结构性权力矛盾以及东亚国家对历史上中国主导的朝贡体系回归的担心，使得秩序之争成为左右未来中国周边关系的重要影响因

素，周边国家既对可能的未来中国主导秩序心存不确定，又对可能被迫在中美间选边站队充满担忧。其次，在中国走向崛起的过程中，随着中国对自身政治经济发展模式的一些调整，各种观念差异的影响可能在一定时期内被放大。一些国家或许不介意一个观念不同于自己的国家做“邻居”，但一旦这个“邻居”要成为“领导”，则可能成为它们担心的问题。因此，中国如何阐述自己的地区秩序观，并在这种秩序观中考虑周边国家以及美国的地位，成为未来周边外交必须要应对的挑战。

第三，中国自身的发展与抉择是最大的干预变量。在中国与周边中小国家的双边关系中，由于中国享有毋庸置疑的实力优势，往往能够通过投入更多政治、外交和经济资源去推动双边关系取得相应进展。相对以前，由于中国现在更加愿意使用这种实力，因此被外界认为“更加自信和咄咄逼人”^①。当然，一些事实也表明，中国的政策推动效果也有其限度。例如，曹云华等认为，“中国国力的增强并没有使周边外交有明显改善”^②。罗伯特·萨特（Robert Sutter）也强调，“中国的贸易与经济影响还有大量空白，影响不如预期”，他所举的一个例子是中国占韩国与澳大利亚对外贸易的 20%，但这两个国家中没有一个是“屈服于中国的这一优势”。^③的确，在萨德争端以及所谓南海“仲裁案”中，中国的政策并未促使当时的韩国和菲律宾政府改变政策，两国政策的转变主要是由于其国内政局变动所致。后来的菲律宾杜特尔特政府与韩国的文在寅政府汲取了前任的对华政策教训，对其对华政策进行了较大的调整。但是，中国的实力与政策影响仍然不可忽视，未来周边外交的关键是中国如何完善并使用好自身这一最大变量，包括如何提升自身的实力及其增长质量，如何选择自身的发展道路及其模式，如何决定自身的对外战略及其具体政策等。特别是在国际结构与周边情况一时无法改变的情

① Angela Poh and Mingjiang Li, “A China in Transition: The Rhetoric and Substances of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping,” *Asian Security*, February 17, 2017, p. 10.

② 曹云华、刘鹏：《中国的周边外交：困境与出路——以中缅关系为例》，《印度洋经济体研究》2015年第2期，第4—19页。

③ Robert Sutter, “Xi Jinping’s Foreign Policy: Image versus Reality: Some Adjustment Required,” *Pacific Forum CSIS*, Honolulu, Hawaii, July 7, 2015 <https://www.files.ethz.ch/isn/192901/Pac1538.pdf>.

况下，改变自己、影响世界仍然是重要的路径选择。

（三）中国未来周边外交应该考虑的主要因素

第一，自身的发展定位问题。在未来中国外交中，“正确和准确地自我定位”十分重要。^①随着中国国力的强大，成为亚洲甚至世界的领导者是一个很正当的预期。可能除了美国，其他国家对此都有一定的心理准备。毕竟，至少就亚洲而言，中国的领导者资格是没有问题的。关键是中国未来打算成为一个什么样的世界大国，想做一个什么样的领导者，这是决定中国能否赢得周边国家认同的根本性问题，并将对周边国家的对华战略取向产生根本性的影响。提升中国作为负责任大国的形象已经是中国对外政策中的一个关键目标，今后重要的是如何把这一定位具体化。其中有几个方面的问题需要处理好。首先，在政治方面，在坚持中国特色社会主义发展模式的同时，如何继续学习其他制度的先进经验，化解所谓资本主义与社会主义、西式民主与中式民主的二元对立；如何更加有效地重申并坚持不输出中国模式、不干涉他国内政的理念和政策，如何倡导并推动不同意识形态与政治制度的共同发展。其次，在经济方面，如何落实构建人类命运共同体的理念，建立中国与周边国家的互利共赢模式。再次，在社会人文方面，如何致力于建设仁义大国形象^②，逐步化解过度的民族主义情绪，避免瞧不起周边小国的大国心态，从领导人、外交官到商人、游客等各层次进行系统实践，增强中国对周边国家的亲和力。

第二，周边战略定位问题。面对与相关大国在周边的权力之争以及与周边中小国家关系中维稳还是维权的矛盾，中国必须以统一且有效的战略来统领各类问题与各种政策手段，否则就会陷入一个彼此矛盾、顾此失彼的境地。党的十九大提出要构建人类命运共同体，也为处理中国与周边关系提供了最高指南，但如何落实，尚需要政策层面的细化与体系化。宏观目标与具体政策之间的鸿沟历来存在，如对于美国在亚洲的存在，中国曾多次表示无意把美国挤出西太平洋，但尚缺乏具体的战略举措来加以落实和体现。当前，美

^① 参见杨洁勉：《当前国际形势的特点和展望——着眼于中国定位与应对的讨论》，《国际展望》2019年第1期，第10页。

^② 类似的观点参见王逸舟：《仁智大国》，北京大学出版社2018年版。

国正在积极重返亚太，反过来排挤中国，使得双边关系要超越零和博弈更加艰难。但从长远来看，在亚洲形成包括美国、俄罗斯、日本、印度等大国在内的权力分享机制至关重要，面对特朗普政府的步步进逼和周边国家的左右摇摆，在政策层面思考如何落实对零和思维的超越变得更加紧迫。其中的关键切入点应该是以制度化方式处理权力与利益竞争的问题。具体来说，中国目前存在几个推动相关制度构建的机会点。一是通过南海行为准则建立起在南海地区管控冲突的地区机制。从更加长远角度看，这一机制一旦建成，有可能成为未来东南亚地区安全机制的基础。二是在中日韩三国合作机制框架下形成更加具体的政治与安全机制，特别是三方防长对话和冲突管控机制，这可能为未来东北亚地区政治与安全机制打下基础。在东北亚，中国还应该尽力推动恢复六方会谈，这仍然是一个以解决朝核问题为切入点建立东北亚地区安全机制的机遇。特别是在美朝会谈不时陷入停滞的状况下，推动重启六方会谈具有特别重要的意义。

第三，进一步丰富政策工具的问题。自改革开放以来，经济一直是中国外交中的主要内容，也是推进中国外交的主要手段，以经促政的新功能主义思维长期在中国外交中占据主导地位，而“一带一路”倡议可能是这一思维最新和最高层次的反映。这是中国外交极具特色与优势的一面，但是也要看到，目前中国周边外交中还存在包括主权争端、大国竞争等政治安全方面的“短板”^①。周边外交实践证明，经济合作的效果很难外溢到政治安全领域之中，它至多可以实现政治安全问题上的“守成”，而无法促成政治安全问题实现于中国有利的根本进展。例如，经济利益能够使一些国家在南海问题上为中国说话，也可以让越南、菲律宾这样的当事国一度保持沉默，但却无法推动这一问题根本解决，甚至无法阻止菲、越在它们认为合适的时机重新惹事。而且，要当好地区性大国并在此基础上成为成功的全球性大国，中国外交在南海这样的问题上就不能只满足于“不出事”，而是要致力“做成事”，至少要能把问题长期有效管控起来，不让它不时成为中国与东盟关系的“痛点”和美国随时可以抓住的“把柄”。这就需要中国在继续发挥经济优势的

^① 参见李开盛：《周边外交中的安全“短板”及其突破》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2015年第4期，第13—22页。

同时，在政治安全领域“正面出击”，提炼并形成更多的政治与安全政策工具，以尽可能掌握主动权。另外，还要积极培育非政府外交工具如社会组织的作用。在做细、做深外交工作特别是争取周边国家民心方面，各种社会组织以及公共外交扮演着关键角色。在培育和支持社会组织发挥外交功能上，需要中国外交实践进行大胆突破。

三、中印关系

报告人郭学堂从能源安全、地缘经济和中印战略关系发展方面分析了中印关系的发展前景。林民旺则分析了中印关系发展中的新旧障碍，并认为两国关系发展中的一些亮点也在显现。

（一）分析中印关系的三个维度^①

在世界面临百年未有的变局之际，任何一对大国关系都难以单独从政治、经济、外交、军事、文化或者社会等领域进行解读，当前中印关系和南亚局势的走向也是如此。

第一，世界能源地缘政治突破传统，走上新格局调整之路。世界能源地缘政治形势出现较大变局，这是我们认识和判断有关国家关系必须看到的。一个不争的事实是，当国际油价从2014—2015年的低点回升后，人们没有看到油价因为伊朗、叙利亚、沙特、委内瑞拉等能源地缘政治热点而快速回升。显然，传统地缘政治格局已经被逐渐打破。

首先，油气地理丰产区 and 消费区出现并行多元化趋势。一是油气出口国和地区多元化^②，二是油气消费国和地区多元化^③。其次，油气出口和进口多元化带来能源地缘政治新形势。发达国家特别是美国对进口油气依存度的下降与中印等新兴经济体对进口油气依存度的上升，带动了能源地缘格局的

① 报告人：郭学堂，上海对外经贸大学教授、南亚和印度洋研究中心主任。

② 中东以沙特、伊拉克、伊朗为石油主要出口国；中亚以格鲁吉亚、哈萨克斯坦、土库曼斯坦为主要油气出口国；北欧集中于靠近挪威的北海地区；俄罗斯、非洲的尼日利亚、苏丹和南苏丹、拉美的委内瑞拉、北美的美国是油气出口国。

③ 传统的美国、欧洲、日本等发达国家和地区、中国、印度、韩国、巴西、土耳其、埃及等新兴经济体。

演变。具体表现为美国通过压低油气价格控制市场定价权，削弱其他油气出口国和地区特别是中东国家和俄罗斯的地缘政治作用，在对油价形成影响力之后，可以将能源供应安全作为推行强硬外交的工具；而中国和印度等油气消费国一方面从低价油气中受益，另一方面保证油气进口多元化的战略和竞争市场定价权的政策都受到冲击。由此，一个新的能源地缘政治格局即将出现：传统油气丰产国风光不再，地缘政治地位下降，而新的油气消费国的出现和对定价权的期盼，则打破了地缘政治的传统，新的油气丰产国和消费国的地理分布给百年变局带来了新动力。再次，能源新技术革命对传统能源地缘政治格局形成冲击。能源新技术革命主要表现为可再生（清洁）能源的崛起和以美国为首的页岩气技术革命。人们原本以为能源技术革命可以弱化甚至打断油气资源与地缘政治之间的联系，但实际情况是，能源新技术革命却加强了能源消费大国对摆脱能源进口依赖的信心和行动，推动了能源地缘政治格局的调整。南亚和印度洋地缘政治地位的提升与之有着密切联系。

第二，南亚和印度洋地缘经济的维度。这里说的南亚和印度洋，不是南亚和整个印度洋地区，而是指南亚和中东印度洋地区。特朗普政府上台后，美国通过对沙特大规模军售和退出伊朗核协议，在中东地区逐步打造出两个对立的阵营：以沙特为首的逊尼派阵营和以伊朗为首的什叶派阵营。能源地缘政治格局的质变严重冲击沙特和伊朗两大产油国的地缘政治权力，油价难以上涨与中东产油国的地缘政治地位下降有密切关系，这将迫使沙特、伊朗以及中东其他产油国不得不思考如何才能摆脱对石油出口的依赖问题。

与此同时，南亚国家特别是印度和巴基斯坦由于历史恩怨龃龉不断。莫迪政府一方面希望与中国加强经贸关系，推动印度经济可持续发展，另一方面却又对中国在南亚影响力的扩大抱有很强戒心和抵触情绪。所幸的是，中印关系在 2017 年洞朗危机之后逐步走上“战略稳定”的道路。巴基斯坦总理伊姆兰·汗在 2018 年 8 月正式就任后也不断表达巴基斯坦将致力于发展民生的意愿，并努力谋求开展经济外交，表示愿同印度对话以缓和两国间的紧张关系。在国内经济不景气对印度造成较大影响的情况下，莫迪政府实际上已经很难、也没有强烈的意愿再越境打击恐怖组织，也不愿冒与巴基斯坦

开战的军事和外交风险了，这也是与巴基斯坦关系密切的沙特王储访问印度受到最高礼遇的背景。在 2019 年 5 月底的全国大选中，莫迪总理获胜连任，这对他加强国内经济体制改革和对外拓展地缘政治与经济空间很有帮助。

2019 年 2 月，沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼（Mohammed bin Salman）对巴基斯坦、印度和中国的访问是南亚中东印度洋地区地缘经济格局的一个新标志。即中东产油国与南亚和中国等石油消费国的密切合作，沙特和伊朗等石油生产国产业结构调整与南亚经济发展、中国经济结构转型的结合，沙特、印度、巴基斯坦外交和投资多元化、印巴开始政治对话、中国和南亚中东印度洋国家“去宗教化”意识下的经济合作最终将形成南亚和南亚中东印度洋地缘经济带。这条经济带上既有经济落后的国家，也有经济发展水平相对较高的国家，人口占全球的一半以上。在“一带一路”倡议下，未来中国安全和经济等战略利益最能得到保证和获益最大的地区，应该是从东盟向西，一直延伸到中东的广大印度洋沿岸地区。

第三，中印战略关系的地区经济维度。2017 年因洞朗危机而出现的中印紧张关系自两国领导人武汉会晤以后逐步缓和下来。莫迪总理在 2018 年度的新加坡香格里拉对话会上暗示“四方安全对话”（The Quad）不针对中国的表态，给增强两国战略互信增加了动力。判断中印两国战略关系走向需要有南亚地区经济维度。首先，两国的战略选择有结合点。中国是一个具有丰富改革开放经验、具备强大科技和对外直接投资实力、经济具有可持续发展条件的世界第二大经济体。“一带一路”倡议的实施和推动虽然会产生地缘政治影响，但首先发挥的是推动中国和南亚经济融合、推动南亚经济发展和对外开放、进而实现亚洲崛起的地缘经济作用。在特朗普政府推出以“美国优先”为标志的外交战略后，莫迪政府逐步明白，搭上中国经济列车和实现南亚经济一体化是实现印度崛起的最后机会，在政治和安全上与中国硬碰硬不符合印度的外交战略目标。目前中印两国都是油气进口大国，以经济发展为中心需要两国在能源安全问题及进口战略上合作。只有中印合作，才能真正实现亚洲崛起。其次，印度认识到难以阻挡中国和南亚国家的经济往来。事实上，尽管印度对中国在南亚的经济活动抱有戒心，但是如果中国能够推

动南亚其他国家的经济增长和区域经济一体化，那自然也有助于印度和这些国家间的经贸往来。2018 年 3 月初，印度驻华大使曾经表态，印度并不担心中国与南亚其他国家发展关系。从一年来的中印关系看，印度已经接受了中国与南亚其他国家发展正常的政治和经贸关系的事实。再次，南亚国家都已经把经济发展放在了首要地位，吸引外国直接投资、扩大出口贸易、推动旅游业发展等也是南亚国家的主要经济措施。包括国内安全形势不佳的巴基斯坦，在伊姆兰·汗执政后也已经开始政策转向。南亚经济的这种新特点需要引起我们的重视，我们不仅要积极参与南亚经济发展，还要高度重视南亚的经济增长势头对“一带一路”倡议的地缘政治和地缘经济意义。

（二）当前中印关系的磨合与合作^①

冷战结束以来，中印关系存在着“全球合作、地区竞争、双边管控”的互动模式。在全球问题上，中印两国的战略利益基本一致，在很多具体议题上都能形成共同立场。在地区层面，双方共同利益较弱，或明或暗地在争夺地区影响力，但是中国的影响力（主要是经济方面的影响力）并没有延伸到南亚及印度洋地区。而在双边层面上，基本上都是长期以来形成的“老问题”，历史上曾多次努力解决而无果；正由于短期内难以解决，一直以来中印双方都是通过“搁置”或者管控分歧的方式来加以处理；以此为前提，中印在经济合作上取得了迅速的发展。

当然，十八大以来中印关系的发展趋势，正在使过去的互动模式出现新变化，在全球问题上的合作动力有所减弱，来自印度围绕地区影响力的竞争在加剧，这在一定意义上也是事实。

第一，地区竞争有所加剧。在地区层面，随着中印同时崛起，印度与中国之间对邻近地区客观上的影响力竞争开始加剧。尤其是伴随经济的崛起，中国的经济影响力广泛地扩展到南亚和印度洋地区，致使印度越来越担心失去南亚霸主的地位。截至 2018 年，中国是印度、巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、缅甸的最大贸易伙伴，是尼泊尔和斯里兰卡的第二大贸易伙伴。中印、中尼、中斯、中孟的贸易额在近十年内相继增长 10 倍以上，中国已经

^① 报告人：林民旺，复旦大学国际问题研究院研究员。

成为南亚最主要的外资来源国。“一带一路”倡议实施五年多来，南亚国家多数积极响应和参与，只有印度态度有所保留。中国正成为南亚地区基础设施项目的主要投资者，特别是在巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、斯里兰卡、尼泊尔，都相应规划或建设了一系列大型基础设施项目。随着“一带一路”建设的快速推进，印度担忧南亚各国对印度的离心倾向会越来越大，这间接地加剧了印度的担忧情绪。

第二，一些双边层面的分歧有待积极弥合。2005 年以后，印方对《解决中印边界问题政治指导原则的协定》的不少条款朝着对自己有利的方面解读，陷入了双方对指导原则缺乏共识的境地，印度由原来的高期待逐步降低了通过政治谈判进而一揽子最终解决有关问题的预期。莫迪总理和慕克吉总统以及其他印度高官频频造访边境争议地区，加紧对这些地区的控制，加快道路基础设施建设，其目的是要形成印度实控的所谓现实。这是导致边境对峙增多的原因。另外一个没有得到有效管控的“老问题”则是“达赖喇嘛”问题。印度已多次重新利用“达赖牌”。在双边贸易问题上，印度对华贸易逆差不断增长也被一些人经常提及。以 2017 年为例，中印双边贸易总额达 844.4 亿美元，比 2016 年的 711.8 亿美元增长 18.6%。^① 按照印方统计，2017 年印度对华贸易逆差额为 595.7 亿美元，占印度贸易逆差总额的 39.6%。^② 中国继续保持印度最大贸易伙伴地位，是印度第一大进口来源地和第四大出口目的地。印度一直希望促进双方在农产品、药品、信息技术产品贸易上的合作，扩大和提升两国贸易规模和水平，缩小贸易逆差。印度担心对中国质优价廉工业品形成过度依赖，影响本国制造业的发展，因而频频对华发动贸易调查，对从中国进口的近百种商品征收反倾销税。

第三，合作亮点逐渐凸显。印度目前已经成为亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）开展业务的最大受益者，在该行迄今为止承诺提供的资金中，四分之一给了印度。在成立后的头两年里，亚投行批准了 43 亿美元的贷款，

① 商务部：《国别货物贸易及双边贸易概况》，国别报告网，<https://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>。

② Department of Commerce, Ministry of Commerce and Industry, Government of India, <https://commerce.gov.in/analytics/>。

其中超过 10 亿美元的资金用于印度的基础设施建设计划。印度经济发展在很多方面都需要依靠中国，特别是印度科技初创企业的融资，2015 年以来大大地得益于来自中国的资本。例如，印度的太阳能发电具有竞争力，但大约 90% 的太阳能光伏板来自中国；印度电信行业由于借助了在印度组装的中国手机，才迅速发展起来；印度一些著名的初创企业，比如 Paytm 和 Flipkart，都依靠中国资本；印度叫车市场上与优步（Uber）激烈角逐的本土企业 Ola 的融资，更是离不开中国的腾讯公司（Tencent）。因此，推动两国经济合作的深入发展，无论对印度，还是对于“一带一路”建设，以及对于夯实中印关系的经济基础，都具有积极意义。

四、中国与东南亚陆上及海上邻国关系的发展

报告人刘阿明认为，陆上东南亚国家是中国的重要邻邦，与中国的关系既有历史纵深，也有现实需要，中国应注重战略谋划，以进一步加强与陆上东南亚国家的合作。蔡鹏鸿则对中国同海上东盟邻国的关系进行了分析，认为与这些国家关系的发展是一个从相互对立到建立全面战略伙伴关系的过程，是中国外交克服各种困难的过程，也是新中国睦邻外交思想和政策实践的成果，为中国争取了有利的周边和国际环境。

（一）中国与陆上东南亚国家合作关系的发展^①

陆上东南亚国家亦称“中南半岛国家”，在中国的外交实践中，主要包括缅甸、老挝、柬埔寨、越南、泰国五国。中国与陆上东南亚国家的关系可谓唇齿相依、源远流长。而在新中国成立后，双方关系的发展总体上可分为四个阶段，每个阶段既有摩擦又有合作，体现出当时国际环境和时代背景的地区特点，展现了中国外交的发展演进脉络，对于研究 70 年中国外交具有代表性意义。

第一个阶段是 1949 年到 20 世纪 70 年代初期，“反帝反殖”的时代特征和意识形态因素决定了这一时期双方在磨合中达成“有限合作”，中国着

^① 报告人：刘阿明，上海社会科学院东南亚研究中心研究员。

重发展与越南、老挝和柬埔寨等国的友好关系。第二阶段从20世纪70年代中后期到冷战结束，中国逐渐摆脱意识形态因素的影响，以国家安全利益为宗旨与陆上东南亚国家发展关系，中越关系的恶化和中泰关系的全面提升是这一时期的显著特征。第三阶段从20世纪80年代末到2000年前后，在和平与发展的时代主题下，中国的周边战略思想逐步形成，陆上东南亚国家也开始调整自身的对外政策，双方基于同为发展中国家的事实，共同利益日趋明晰，建立起稳定的政治关系和全方位的交往渠道，1997年亚洲金融危机成为双方关系的关键转折点。第四阶段从2003年至今，在中国与东盟关系经历发展的“黄金十年”之后，中国与陆上东南亚国家正在确立新的合作与利益交汇点，双方关系中存在的问题和突发情况也一一得到应对和解决，中国不断创新与周边国家关系发展的手段，形成了全面机制化的合作关系。

第一，中国与东南亚陆上邻国关系发展的特点。纵观70年来中国与陆上东南亚国家关系发展的基本脉络可以看出，在前两个阶段可谓在磨合中达成有限合作，而后两个阶段则是在磨合与调适中谋求推动全面合作。

一是由于地缘上的接近，陆上东南亚国家普遍与中国有着长期的交往历史，这些历史记忆和交往习惯成为新中国成立后双方关系的基础。中国与缅甸关系中长期的“胞波”情谊促使缅甸于1950年1月即与新中国建立外交关系，成为首个承认中华人民共和国的非社会主义国家。但也正是因为山水相连、人脉血缘相通，双方关系在后续发展中历经波折。

二是二战后国际格局的演变不仅影响了中国外交的定位，也决定了陆上东南亚国家的战略选择，国际大环境决定了双方关系的基调。新中国成立之初，中国采取“一边倒”的外交政策方针，冷战时期的两极格局导致以意识形态划线，冷战后期中美关系缓和，以及后冷战时代世界格局从单极霸权向多极化转变，这些基本的国际体系特征都从本质上规制了中国与陆上东南亚国家关系的发展。今天，作为毗邻区域，陆上东南亚各国普遍感受到中国影响力的不断上升，从而在发展对华关系中形成了很多共性；但是，在中美竞争加剧的背景下，这些国家在某些议题上也会出现明显差异。

三是意识形态因素既润滑又制约中国与陆上东南亚国家的关系。政治体

制的相似性使得中国在陆上东南亚国家中容易发展出天然的“好伙伴”。中越两党互相支持、共同斗争，“同志加兄弟”的感情促使两国第一时间建立了外交关系，直到今天，意识形态的共性仍然是润滑两国关系的重要因素。但是，过于借助意识形态作为发展关系的手段，一方面，会影响与地区内其他政治类型国家的正常交往，甚至使其产生威胁感；另一方面，也会隔绝与相关国家内其他政党建立友好关系的机会，不利于国家关系的长远发展。

四是不同的经济与社会发展利益的存在，以及国家实力的悬殊，使得中国与陆上东南亚国家对合作的即时效果追求和长远考量有所差异。经济发展是中南半岛国家普遍关注的重要国家利益。中国是除老挝外其余四国最大的贸易伙伴，也是重要的外资来源国。作为全球第二大经济体，中国依靠经济实力和产业能力，推进区域内基础设施互联互通，加强经济走廊、产业园区建设，提升了贫穷国家参与经济发展、分享发展红利的机会。但是，在一些国家中也因此出现了所谓“中国经济威胁论”，即担心中国将掌控其国家经济命脉，进行“经济侵略”和“资源掠夺”，从而危害其国家的总体安全。

五是陆上东南亚国家国内的政治变化对其与中国关系的干扰与推动。2010年，缅甸开始所谓的“民主转型”，密松水电站等中缅合作的标志性项目遭到指责，建设搁浅；2014年，泰国军事政变使中泰高速铁路项目进展受挫，陷入不断反复的谈判过程中。但是，正是由于意识到在推动合作中所遭遇的这类磨合因素，中国及时调整政策，综合考虑各方面的利益和顾虑，不断创新处理双方关系的手段。中缅、中泰依然保持着友好关系，各项合作均有所发展，双方关系达到了真正的“行稳致远”。

六是宗教、民族和华人华侨等人文因素所发挥的作用不容小觑。泰国、老挝、柬埔寨、缅甸都是信仰佛教的国家，而越南与中国有着共同的儒家文化，文化上更易相互理解。中国对于缅甸政府处理若开邦冲突事件的方式和态度表示理解和支持，在很大程度上赢得了缅甸国民的好感，成为2017年后两国关系快速发展的推动因素。陆上东南亚国家与中国西南省份有17个共同的民族，有些甚至跨境而居，如何对待有关民族在所属国的政治权利、经济发展诉求，考验着中国与相关国家关系的稳定性。

第二，陆上东南亚国家是中国的重要邻邦，也是“一带一路”建设的重点合作区域，这些国家与中国的关系既有历史的纵深，也有现实的需要。今后，为了进一步加强与陆上东南亚国家的合作，中国需要更加注重这些国家的重要价值，并进行积极的战略谋划。

首先，战略后方意识要清晰。如果说海上东南亚国家事关国家的发展强大，陆上东南亚国家则关乎国家的生存安全。从二战期间“滇缅公路”的开通，到冷战时期打破西方封锁和孤立，再到2016年以来老挝、柬埔寨在南海议题上对中国的外交支持，与陆上东南亚国家的关系亲疏事关中国的核心国家利益。当前，西濒印度洋、东临南中国海的中南半岛不仅关乎中国能源运输安全，是破解“马六甲困局”的关键通道，更是中国提升地区与国际影响力、展现和实践和平合作外交原则的“门户”与“示范区”。

其次，要高度重视东南亚国家的“大国平衡”传统。这种平衡不仅表现在重大战略选择上，还表现在经贸、投资、人文交流等各个领域的具体事件上。泰国一直具有这一传统，它一方面宣称自己是美国“重要的非北约盟国”，另一方面又不愿将泰美同盟界定为是对中国的遏制。在整个冷战时期，泰国都没有采取重大的反华行动；冷战后期，中美关系一缓和，中泰便开始合作反击越南在本地区扩张的企图。在中美竞争的不同时期，泰国都保持着一种事实上的“不结盟”姿态，成为对华友好的东南亚国家之一。除美国之外，日本和印度的影响力也在这一地区长期存在，2008年和2009年两次“中日湄公河政策对话会”、当前“中日第三方市场合作”的提议及尝试均受到陆上东南亚国家的欢迎。

再次，要加强次区域合作机制建设。湄公河是全球第八大河流，流经中国云南省和五个陆上东南亚国家，是8000多万人口赖以生存的生命之河，其丰富的水力灌溉、发电和运输资源也是推动这些国家经济发展的重要因素。2015年，中国提出澜湄合作计划，更加积极地参与大湄公河次区域开发合作。今后，澜湄合作不仅应该作为加强次区域基础设施建设的机制化平台，而且更应成为推动中国与五个湄公河国家在安全、经济、文化和消除贫困、保护环境方面进行合作的重要机制化手段。

（二）与海上东盟国家的合作^①

新中国同海上东盟国家（东南亚岛屿国家）关系是一个从相互对立到建立全面战略伙伴关系的过程。整个发展过程是中国外交在荆棘载途中克服各种困难的过程，其积极进展也是中国睦邻外交思想和政策实践的伟大成果，为巩固新生政权、为中国社会主义建设提供了有利的周边环境。

第一，双方关系发展经历了几个不同历史时期。

第一个时期是新中国成立到 1967 年东盟成立。冷战格局下，中国采取一边倒外交政策，站在社会主义阵营一边，东南亚岛屿国家基本上站在美国为首的西方阵营一边。中国的支持亚非拉革命的思想背景下，支持东南亚共产党活动，拉开了中国同东南亚岛屿国家执政当局的距离，中国与亲美的东南亚国家基本上没有外交关系。与印尼短暂的友好关系也于 1965 年中断，后来则断绝了外交关系。

第二个时期是从 1967 年东盟成立到 20 世纪 70 年代中后期。马、菲、印尼、新、泰五国 1967 年建立东盟，中国与这些东盟国家基本上处于对抗状态。其间中国国内曾经发生的极左思潮和行为严重影响双方关系。1972 年，中美关系开始解冻后，东南亚形势发生变化，中国同海上东盟国家关系在中国政策变动的背景下逐渐升温，双方关系开始走向接触和发展，20 世纪 70 年代中期，中国先后同马来西亚、菲律宾等国家建立了外交关系。

第三个时期是从 1979 年到 1991 年。中国开始改革开放，对外政策有了重大调整，中国与海上东盟国家关系特别是泰、马、菲关系迅速改善。1988 年，中国同东盟关系“四原则”^②发布。1990 年和 1991 年，中国先后同印尼复交、同新加坡和文莱建立外交关系。至此，中国同海上东盟国家全部恢复或建立了外交关系。

第四个时期是从 1991 年到 2003 年，中国和东盟从建立对话关系发展到建立全面战略伙伴关系。1991 年，时任外长钱其琛出席第 24 届东盟外长会议，标志着中国同东盟组织开始了首次接触。次年，中国成为东盟的对话伙

^① 报告人：蔡鹏鸿，上海国际问题研究院研究员。

^② 严格遵守和平共处五项原则，坚持反霸原则，坚持平等互利共同发展原则，在国际事务中独立自主、互相尊重、密切合作、相互支持。

伴国。1996 年，中国成为东盟全面对话伙伴国。1997 年东南亚金融危机之后，中国与东盟国家关系进一步改善，双边合作在广泛领域展开。2003 年 11 月，中国与东盟签署了《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》。

第二，与海上东盟国家磨合与合作的基本特点。一是新中国睦邻外交思想和政策是推动中国与海上东盟国家关系积极改善的思想基础。二是改革开放后，特别是冷战结束后，中国在睦邻外交思想指引下，主张通过友好协商和谈判方式，推动双方合作，同时秉持对争议“暂时搁置、求同存异”的方针，妥善处理争议问题。三是进入 21 世纪以来，中国更是提出了“与邻为善、以邻为伴”的方针，以及“睦邻、安邻、富邻”政策，进一步充实了睦邻友好外交思想的内涵和措施，推动双方合作深入发展。四是中共十八大以来，中国在习近平新时代大国外交思想指引下，在坚持睦邻外交的同时，强调“努力使自身发展更好惠及周边国家”，坚持与邻为善、以邻为伴，以“亲、诚、惠、容”理念发展中国同东盟关系，取得了巨大成就。

在今后的关系发展中，需注重从多方面做好工作，以使中国与有关国家的关系继续保持良好发展态势。一是相关国家共同努力，管控好双边关系中复杂而又不易短期解决的问题。二是在中美博弈背景下，积极应对海上东盟国家可能的对华态度分化趋势，避免特朗普等美国政客挑起的中美争端影响中国与海上东盟邻国关系的健康发展。三是进一步深化中国东盟经济领域合作，包括在东南亚继续积极推动海上丝绸之路建设，团结更多的积极力量。

[责任编辑：孙震海]

国际投资新规则及中国应对策略

张蕴岭 马天月

【内容摘要】 国际投资规则的演进大体可分为初立期、拓展期、调整与深化期三个阶段。在规则初立期，以国际投资逐步增加为背景，形成了国际投资规则的基本框架；在规则拓展期，由“新自由主义”推动，投资规则以促进投资自由化为重点，着力开拓投资市场空间；在规则调整与深化期，重点是推出新的规则，进一步规范投资和投资管理行为。国际投资新规则的主要特征，一是更加严格规范投资保护与东道国的监管行为，二是优先对新领域的投资制定规则，三是争端解决机制多元化，四是投资和贸易相互融合，综合贸易协定中包含投资条款或投资协定中包含贸易条款，五是投资规则呈现复杂化、差异化及碎片化特征。中国既是投资引进大国也是对外投资大国，今后更应积极参与和推动新规则的制定工作。当前，在中美贸易摩擦升温背景下，亟须确立新规则来稳定国际经济贸易秩序。中国应加快与外国谈判进程，尽快签署更多国际投资协定。以此改善外部投资环境，同时推动中美贸易谈判达成共识，促使双方经贸关系重回正轨，保障国际投资活动有序开展，避免贸易摩擦对全球经济造成不利影响。此外，需积极推动新的谈判成果作为国际投资新规则的范例，为新规则制定提供方向性指引。

【关键词】 国际投资 新投资规则 中国参与 规则制定

【作者简介】 张蕴岭，中国社会科学院学部委员，山东大学特聘一级教授（北京 邮编：100007）；马天月，中国建银投资公司、中国社会科学院亚太与全球战略研究院联合培养博士后（北京 邮编：100007）

【中图分类号】 D996.4 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0023-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904002

随着对外投资规模的迅速扩大，中国已经由资本输入国向资本输入与输出国双重角色转变。在新形势下，中国需要将“引进来”与“走出去”更好地结合起来，形成全方位对外开放新格局。2019 年两会期间，《外商投资法》获得通过，它包含了一系列新法规内容，旨在为外商提供更优化的投资环境，而且新法也有利于制定适应新形势发展需要的国际投资新规则，构建更为科学的投资管理体制。

从外部环境看，国际投资新规则涉及的范围越来越广。一方面，中国对外投资需要熟悉与执行新规则，利用好新规则提供的机遇和以规则保护自身利益；另一方面，中国也需要借自身开放新举措推动他国的开放，营造更好的外部投资环境。当前，中美贸易摩擦再度升温，确立新规则显得尤为紧迫。这不仅有助于减少外部投资壁垒，也有利于缓和中美经贸关系，稳定国际经济贸易秩序。为此，我们需要对国际投资环境、投资理念和投资规则有新的认识并适时调整政策，既认清国际投资规则发展的现状及趋势，制定有针对性的应对策略，又更加积极地参与和推进国际投资新规则的制定，推动构建全方位的对外开放新格局。

一、国际投资规则的演进

在全球化的发展中，国际贸易与国际投资是两个重要支柱。比较而言，国际投资规则的制定不仅落后于国际贸易规则的制定，更大大滞后于国际投资本身的发展。究其原因，一是因为国际贸易多边机制（GATT，WTO）的主要功能是制定国际贸易规则，二是因为投资规则所涉及的问题更为复杂和敏感，制定规则的难度更大。

鉴于国际投资大体区分为间接投资和直接投资，且二者区别甚大，规则也很不相同，本文主要对国际直接投资的规则进行分析。总的来看，二战后国际直接投资规则的演进大体上经历了三个阶段。

第一阶段（20 世纪 50—70 年代）是国际投资规则的初立期。在此期间内，国际投资规则以寻求多边共识、搭建规则框架为主，在内容上，主要是

支持和鼓励国际投资流动,为解决国际投资争端确立基本规则。这一时期的双边投资协定数量不多,以试验性探索为主,多边规则主要由经合组织(OECD)、世界银行(World Bank)、国际货币基金组织(IMF)等国际机构以及次区域组织等推动,如世界银行的《国际投资争端解决公约》(1965年)、经合组织的《资本流动自由化法典》(1961年)、《安第斯次区域一体化协议》(1969年)、《国际投资与多国企业声明》(1976年)等。这些协定为国际投资行为确立了基本规则框架,为日后各国制定双边和区域投资规则提供了基本准绳。^①

第二阶段(1980—2008年)是规则拓展期,以国际投资大规模增长为背景,这一阶段的国际投资规则以新自由主义为特征,推动投资自由化,降低东道国监管门槛,强调对投资方利益的保护。东道国为了吸引外资,大都实行开放的吸引外资政策,并积极推动签订双边投资协定(BIT)。据统计,双边投资协定在1990年以后剧增,到1998年已由1990年以前的130个增至1630个(UNCTAD, 1990)。在BIT中,大多给予外国投资者宽松的准入条件、包括公平公正待遇、国民待遇、最惠国待遇,并不断完善争端解决机制,细化争端仲裁程序和参照方案,出台信贷优惠、政府补贴、允许资本利润自由汇出等鼓励政策,吸引外商直接投资(FDI)。^②

在多边投资规则领域,国际机构也进行了积极尝试,其中关贸总协定(1995年后更名为世贸组织)于1994年签署了《与贸易有关的投资措施协议》(TRIMs)、《服务贸易总协定》(GATS)及《知识产权协定》(TRIPs),取得了多边投资规则的标志性进展。OECD积极推出旨在鼓励跨境投资的多边投资协定(MAI),协定内容包括投资和投资者保护、非歧视原则、争端解决机制等更大程度促进投资自由化的条款,尽管最后未能达成协议,但MAI代表了当时多边投资协定的高标准规范,为日后多边和区域投资规则的建立提供了参照。^③

① 鲁桐:《评“多边投资协定”谈判》,《世界经济》1999年第7期,第46—52页。

② 王玉梁、朱喜秋:《经济全球化与国际投资——趋势及对策》,《国际经济合作》1999年第11期,第9—12页。

③ 鲁桐:《评“多边投资协定”谈判》,第46—52页。

第三阶段是2008年以后,为规则调整深化期,在世界经济发生结构性转变的环境下,国际规则的制定出现新的趋势。总的特点是规则水平趋向深化,涉及范围扩大、内容更新,规则制定的参与结构趋向均衡。^①在水平深化方面,体现为投资规则的制度性嵌入加强,比如,准入前国民待遇、负面清单方式、投资安全、知识产权保护等越来越成为被各方普遍接受的基本规则;在范围方面,体现在投资规则方面则越来越多地涉及投资的新领域,如电子商务、网络化、人工智能等,由于这些是新兴领域,发展迅速,规则滞后,因此,无论是在区域性投资协议还是在双边投资协定中,都越来越多地涉及相关内容。在参与结构方面,主要体现在发展中国家参与国际经济治理,新兴国家在G20中话语权提升,在国际规则构建中发挥重要作用,反映其利益诉求。^②在现实中,越来越多的发展中国家由单纯的资本输入国转变为资本输入和输出兼具,国际规则的制定需要更加系统地考虑不同投资主体和不同国情的差异。

总的来看,随着跨境投资规模的增大,投资主体和领域朝着多样化趋势发展,对于制定投资规则的需求也越来越突出。首先,在规则制定方面,由重点推动市场开放、促进投资,发展到规范投资行为、加强对投资的管理和保障投资安全,由发达国家主导向发展中国家参与的方向发展。其次,由于投资行为与贸易和其他领域紧密连接,投资规则往往成为综合贸易协定的一个组成部分。

从发展来看,鉴于国际投资成为普遍性的国际经济要素,国际投资规则应具有普适性特征。然而,现实中涉及国际投资的问题远比国际贸易复杂,制定多边投资协定存在很大困难。在此情况下,就像相互交叉的双边、区域自贸区安排会产生“面条碗效应”一样,分散与多重的投资协定也会产生类似的效应,对投资的正常发展产生负面影响,特别是由于各国对外来投资加强管理,许多国家往往以国家安全为由对外来投资进行审查,制定单边限制

^① 王彦志、王菲:《后危机时代国际投资全球治理的变迁:趋势、影响与成因》,《国际关系与国际法学刊》2015年辑刊,第170—238页。

^② 徐秀军:《金融危机后的世界经济秩序:实力结构、规则体系与治理理念》,《国际政治研究》2015年第5期,第82—101页。

政策，使投资审查成为限制投资的政策工具。在一些特定情况下，单边主义政策往往无视规则，歧视外来投资者，甚至阻挠和禁止外来投资。

二、国际投资新规则的主要特征

国际投资新规则是适应全球化发展的新阶段而制定的，体现了新时期国际秩序变化的时代特征，反映了发达经济体与新兴经济体实力的对比变化、新投资领域的兴起以及投资与社会议题紧密联动等新趋势。具体而言，新国际投资规则有如下主要特征。

（一）投资保护与东道国监管权之间的平衡

国际投资规则的演进表明，早期规则的主要特征是为投资开拓便利环境，鉴于国家在投资主体中处于主导地位，规则的重点是保护投资者的利益。在此情况下，许多东道国国内法律允许的管制行为被裁定为违反投资协定，因而当发生纠纷时，东道国往往处于劣势。^①随着双向投资的发展，特别是东道国对自身利益关注度的增强，投资规则由着重对投资者保护，转向更加注重投资促进与东道国利益维护的双向调整。一方面，为进一步提高投资规范的公正性、透明度和便利化程度，突出了关于投资促进、国民待遇、公平公正待遇、最惠国待遇、禁止非法征收、自由兑换与转移的条款；另一方面，为了体现东道国的综合利益，提升了对投资影响的考虑和对投资方式与运作行为的监管。^②

^① Emma Aisbett, Matthias Busse, and Peter Nunnenkamp, “Bilateral Investment Treaties as Deterrents of Host-country Discretion: the Impact of Investor-state Disputes on Foreign Direct Investment in Developing Countries,” *Review of World Economy*, Vol. 154, No. 1, 2017, pp. 119-155.

^② Amokura Kawharu, “Punctuated Equilibrium: The Potential Role of FTA Trade Commissions in the Evolution of International Investment Law,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 1, 2017, pp. 87-113; Anne Marie Thow, and BennMcGrady, “Protecting Policy Space for Public Health Nutrition in An Era of International Investment Agreements,” *Bull World Health Organ*, Vol. 92, No. 2, 2013, pp. 139-145; 李玉梅、桑百川：《国际投资规则比较、趋势与中国对策》，《经济社会体制比较》2014年第1期，第176—188页；王彦志、王菲：《后危机时代国际投资全球治理的变迁：趋势、影响与成因》，第168—238页。

例如，欧盟—加拿大全面经济贸易协定^①通过穷尽排他方式列举了被认可的基本公平公正待遇情况、最惠国待遇标准、间接征收赔偿条件、征收赔偿的计算方法以及专利权的转让条件，既明确了投资者保护标准，又防止投资者滥用保护条款，保障东道国管制权的实施。^②又如，美国2012年双边投资协定范本，较2004年版本同时增加了对东道国行使权利的约束和投资者义务的规定，一方面要求东道国提高执法透明度、限制对国有企业的特殊优待和对本土产品或技术的优先采购，另一方面也规定投资者要履行东道国环境和劳工保护义务，及时向东道国披露经营信息。^③在征收一章中，范本细化了间接征收的认定情况及例外，既维护了东道国的公共利益，又能够防止“寒蝉效应”，通过提高法律的确定性来保障东道国政府落实管制权。^④总之，新规则旨在同时改善投资便利化和东道国监管权的有效施行，注重维持二者的动态平衡，有利于为国际投资提供便利、稳定、规范的发展环境。

值得注意的是，自2017年以来，发达国家加强了对外国投资的审查力度。美国和欧盟相继出台监管政策，将涉及国家安全、关键技术和敏感信息的领域纳入审查范围，收紧外资监管。美国2018年出台的外国投资监管新规则扩大了外国投资委员会（CFIUS）的审查管辖权，对涉及关键基础设施、关键技术和公民信息安全的投资加强审查，并列特别关注国家，增加审查程序。欧盟委员会也于2019年3月批准外国投资监管新法规，对涉及敏感技术、基础设施及公共秩序和安全领域的投资加强审查。新法要求对第三国采用透明和非歧视原则，但成员国拥有该国对外投资的最终审批权。开放新

① EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement, 2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta>.

② Piergiuseppe Pusceddu, “Assessing Access to Medicines in Preferential Trade Agreements: From the Trans-Pacific Partnership to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,” Working paper for the 3rd Works-In-Progress Conference, Singapore Management University *IP Scholars Asia*, March, 2018; 孙英哲：《国际投资协定规则发展趋势研究——以CETA投资章节为视角》，《经济问题》2018年第4期，第111—115页；张庆麟、余海鸥：《论国际投资协定中东道国管制权的实践及中国立场》，《武大国际法评论》2015年第1期，第254—285页。

③ Shayerah Ilias Akhtar and Martin A. Weiss, *U.S. International Investment Agreements: Issues for Congress*, Congressional Research Service Report, April 29, 2013, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc462463/m1/1/high_res_d/R43052_2013Apr29.pdf.

④ 2012 US Model Bilateral Investment Treaty, <https://ustr.gov/sites/default/files>.

技术投资、外国投资严格审查,配合知识产权保护,构成了国际投资在新技术领域的完整规则体系,加强了技术优势国家在全球范围的资本转化能力。

进入 21 世纪后,单纯的投资协定数量有所减少,将投资与贸易融为一体的综合经济贸易协定成为主流,^①同时,区域性协定的数量显著增加。较之双边协定而言,区域性协定的适用范围更大,规则的适用性更强。就协议内容而言,广泛涉及贸易、投资、政策内容,许多协定对环境保护、公共健康、劳工权益、公司治理、道德维护等公共议题也进行了具体规定。^②在投资者的责任和义务规则中,更强调包括遵守东道国法律、杜绝腐败、按国际公认标准履行公司责任等条款。^③区域投资条约往往由双边投资条约演进而来,如 CPTPP 协定中禁止非法征收、公平公正待遇、最惠国待遇、国民待遇、业绩要求、自由转移等条款都是基于美国 2012 年 BIT 范本相应条款标准制定的。而加拿大—欧盟全面经济贸易协定(CETA)(2014 年版)中大部分章节也是借鉴美国 2012 年 BIT 范本形成的,如投资保护标准明细化、争端解决程序及权力边界清晰化等。

(二) 劳工标准、环境、社会责任等成为重要规则

在美国 2004 年 BIT 范本中,首次将劳工问题列为专项条款,强调扩大受保护的劳工权利范围、加强劳工保护力度、加强对法规的有效执行、强化磋商机制和公众参与。^④在美国 2012 版 BIT 范本中,对原有规定进一步细化,将劳工和环境标准提高到“行政优先权”,增加了处理环境和劳工标准问题的协商程序,并要求缔结方不得为鼓励投资而放弃或减损国内环境和劳

① 李玉梅、桑百川:《国际投资规则比较、趋势与中国对策》,第 176—188 页;霍建国、庞超然:《国际投资规则的发展与启示》,《国际经贸探索》2017 年第 8 期,第 70—80 页;王彦志、王菲:《后危机时代国际投资全球治理的变迁:趋势、影响与成因》,第 168—238 页。

② Barnali Choudhury, “Spinning Straw into Gold: Incorporating the Business and Human Rights Agenda into International Investment Agreements,” *Journal of International Law*, Vol. 38, No. 2, 2017; 王彦志、王菲:《后危机时代国际投资全球治理的变迁:趋势、影响与成因》,第 170—238 页。

③ Piergiuseppe Pusccheddu, “Assessing Access to Medicines in Preferential Trade Agreements: From the Trans-Pacific Partnership to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,” Working paper for the 3rd Works-In-Progress Conference.

④ 高雁:《双边与多边自由贸易协定谈判及其投资安排》,《经济与法》2016 年 1 第 1 期,第 82—83 页。

工法的执行权，履行对国际劳工组织的承诺，^① 在环境条款中，强调不能因鼓励投资而削弱或减损国内环境保护。^② 在新近缔结的双边和区域投资协定中，环境、公共卫生、劳工权益越来越成为缔约各方洽谈的必要条款。除美国外，CETA 也明确提出，“缔约方在其领土范围内具有规制权和维护其实现合法公共目标的自由权，包括公共卫生、安全、环境、公共道德及文化多样性等领域。”^③ CETA 规定，欧盟和加拿大政府有权以最高保护标准制定环境法，鼓励建立环境规范的跨国合作机制，保障环境和劳工问题的有效处理。^④ 在区域投资协定中，2018 年缔结的 CPTPP 协定和美国—墨西哥—加拿大自由贸易协议（USMCA）都嵌入了空气质量保护、海洋环境保护、海洋捕捞规范、动植物检验检疫标准、劳工自由结社、集体谈判权利等社会责任条款，^⑤ 这在很大程度上代表了未来国际投资协定规则制定的一大趋势。

投资规则和贸易与社会责任议题的联动，有利于更好地协调投资者、社会群体和东道国政府等各方利益，有利于使投资行为更好地推动可持续发展。不过，鉴于投资主体和东道国情况与能力差别很大，整齐划一的标准会导致新的问题，比如劳工条款可能会成为有些国家干预当地政治的工具。

（三）新增关于规范新科技和新兴行业投资行为的内容

新科技革命推动更多新的行业发展，需要通过规则制定来为投资拓展开放的市场环境和对投资行为进行规范。新规则的主导趋势是推动新领域的开放与保护，如数据、电子商务等新兴技术和服务领域，CPTPP 和 USMCA 都嵌入了保护信息数据自由流动的条款，包括减少对电商市场准入、数据存储和处理限制、允许数据跨境传输、限制政府要求披露源代码权限，放宽异

① Shayerah Ilias Akhtar and Martin A. Weiss, *U.S. International Investment Agreements: Issues for Congress*, Congressional Research Service Report.

② 张庆麟、余海鸥：《论国际投资协定中东道国规制权的实践及中国立场》，第254—285页。

③ EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement, 2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.

④ Elizabeth Trujillo, “Balancing Sustainability, the Right to Regulate, and the Need for Investor Protection: Lessons from the Trade Regime,” *Boston College Law Review*, Vol. 59, No. 8, 2018, pp. 2734-2764.

⑤ 白洁、苏庆仪：《CPTPP的规则、影响及中国对策：基于和TPP对比的分析》，《国际经济评论》2019年第1期，第58—76页。

地数据储存和数据跨境转移标准等。^①

与此同时，知识产权保护和外国投资严格审查作为维护新科技新领域核心竞争地位的一体两翼，标准也有所提高。如 CETA 和美国 2012 年版 BIT 范本都有禁止东道国要求投资者进行技术转让条款。^② CPTPP 将药品数据保护相关的新内容纳入协定条款，要求成员国制订药品测试数据的排他性条款，即一旦含有新的化学品实体的药品获得了营销批准，仿制药申请人和监管机构都不能使用专利所有人的未公开数据抢先注册。新药专利有效期为 5 年，如果这期间专利所属人发现该药品的新适应症、新配方或新方法，专利期还将延长 3 年；如果药品中含有在成员国没有被注册过的化学品实体，专利有效期将延长 5 年。^③ USMCA 也对知识产权保护有较高要求，“执法机关能够在出入境的所有区域截获涉嫌盗版或伪造的货物；对生物制药进行 10 年的数据保护并扩大受保护的产品范围；将歌曲表演等作品的最低版权期限延长至 75 年，并确保通过技术保护措施保护数字音乐、电影和书籍等作品；为互联网服务提供商建立版权安全港的通知和删除系统。”^④

新技术研发投资大，技术需要在大市场空间加以运用，特别是数据的市场化，也使对数据的保护成为十分重要的问题。因此，新技术领域更需要同时加强市场开放与专利保护，这就是为何有关投资与综合经贸协定条款都更为突出知识产权保护的一个重要原因。

（四）国际投资争端解决机制趋向多元分化

有关国际投资的基本规则体现在华盛顿公约中，以及据此成立的国际投资争端解决中心（ICSID）的运作上，目前世界绝大多数国家都参加了该机制。但是，长期以来，投资者—东道国的争端解决机制存在仲裁效率低下、

^① 李馥伊：《美墨加贸易协定（USMCA）内容及特点分析》，《中国经济导刊》2018 年第 12 期，第 26—28 页；李玉梅、桑百川：《国际投资规则比较、趋势与中国对策》，第 176—188 页。

^② 陈伟光、王燕：《全球投资治理下的国际投资协定多边谈判与中国对策》，《天津社会科学》2017 年第 3 期，第 99—104 页。

^③ Van der Ploeg and Klara Polackova, “Protection of Regulatory Autonomy and Investor Obligations: Latest Trends in Investment Treaty Design,” *International Lawyer*, Vol. 51, No. 1, 2018, pp. 109-119.

^④ 李馥伊：《美墨加贸易协定（USMCA）内容及特点分析》，第 26—28 页。

缺乏透明度和公正性、无上诉机制等问题。当前，双边和多边（区域）投资协定的条款对提高仲裁透明度和公众参与等予以重视，但对如何改进争端解决机制中存在的问题仍有较大分歧，在做法上也存在很大差异。比如，由于对以往投资争端解决机制仲裁结果不满意，有的国家退出投资争端解决机制，如玻利维亚、厄瓜多尔、委内瑞拉三国已退出 ICSID，澳大利亚也曾一度退出了该机制，^①有的则是对现有国际仲裁制度进行完善，如 CPTPP 规定了争端解决的时间表，将专家组程序和规定时限详细列出，但保留了原有的“一审终裁”制度，以利于提高争端解决效率。^② CETA 则是采取常设仲裁庭和增加上诉环节的办法，改革临时组建仲裁庭和一裁终局的仲裁机制。同时为防止投资者滥诉，CETA 还增加了东道国协调权重并完善上诉机制和仲裁程序，规定投资者提交仲裁请求前需与东道国展开磋商，只有在提交磋商请求 180 日后争议未能解决的情况下才可以进入仲裁程序，这期间东道国有权以投资者仲裁请求无法获得法律支持为由提出异议。^③有的协议则是在已有制度外进行机制创新，如巴西投资合作与便利协定（CFIA）绕开了争端仲裁程序，着力于成立联合委员会作为争端预防机构，负责改善投资者与东道国的交流沟通、友好解决分歧、防止争端发生或启动国对国的仲裁程序等工作。再如，美国极力推行让投资者独立进行第三方选择的规则，以绕开东道国的管理，加强投资者利益保护。

争端机制多元分化，在很大程度上反映了投资者—国家争端解决机制（ISDS）的缺陷，有利于照顾多元利益的需求。2016 年 G20 峰会达成《G20 全球投资指导原则》，对国际投资争端解决机制的功能进行了扩展，提出了争端预防、实施以及限制权力滥用的保障措施。显然，有关国际投资争端机制的改革，应该反映投资者权益、东道国管理以及公共利益三者间的平衡。

① Kent, Jones, “Patterns of Investor-State Dispute Settlement Decisions,” *International Atlantic Economic Society*, Vol. 24, No. 1, 2018, pp. 79-96.

② 张茜：《CPTPP 争端解决机制比较研究——以WTO争端解决机制改革为视角》，《大连海事大学学报》2018年第6期，第16—24页。

③ 陈伟光、王燕：《全球投资治理下的国际投资协定多边谈判与中国对策》，第 99—104 页；Moses Oruaze Dickson, “Rebalancing International Investment Agreements in Favour of Host States: Is It Time for A Regional Investment Court?” *International Journal of Law and Management*, 2017, Vol. 60, No. 2, 2017, pp. 452-469.

（五）国际投资规则复杂化、差异化及碎片化

随着国家间缔结投资条约和经贸协定的增多，国际投资规则也越来越复杂，造成很多重叠、冲突和混乱。研究发现，全球有 24% 的双边关系是受到两项或两项以上的投资协议约束的，即每 4 项投资协议中就有 2 项缔结方完全相同。^① 受到多份投资协议约束的缔结主体常常遇到协议内容冲突的问题，较为常见的是一国签订的多个双边投资协定在内容上冲突。^② 此外，双边和区域协定也常出现冲突，使得国际投资规则更加复杂。如 2012 年中日韩投资协议与三国双边投资协议的重叠，中国与东盟投资协定与此前缔结的 10 项双边投资协定重叠，CETA（2014 版）与此前的 8 项投资协定重叠等，类似情况十分常见。原则上，当一国签署的不同投资协定内容出现冲突时，可以通过几种方式有效处理，如平行关系的协定用援引条款方式弥补一些法规相应条款缺失的问题，或用晚近条约替代先约，^③ 但现实情况是，投资者仍然面临众多双边和区域投资协定共存且越来越分散化、复杂化和碎片化的问题。未来如何缔结标准比较统一的投资规则，理想的方向是推动多边投资协定的谈判尽早达成协议；次优的选择是尽可能参照关于投资的指导原则，比如 OECD 文本、G20 指导原则，以及美国提出的范本等，不过由于双边、区域的情况复杂多样，实行起来并非易事。

三、中国参与国际投资新规则制定的策略

中国自 20 世纪 80 年代初开始与外国谈判投资协议，迄今已经与世界上 100 多个国家签订了双边投资协议，其中许多是重新谈判的升级版。中国与美国、欧盟的投资协议正在谈判中；在已经实施的中国—东盟自贸区协议中，也有关于投资的条款；中日韩三国签署了投资协议，正在谈判中的三国自贸

^① Wolfgang Alschner, “Regionalism and Overlap in Investment Treaty Law: Towards Consolidation or Contradiction?” *Journal of International Economic Law*, Vol. 17, No. 2, 2014, pp. 271-298.

^② 王东：《国际投资协定中的冲突及解决探析——以外汇转移条款为例》，《法学论坛》2015 年第 1 期，第 104—113 页。

^③ 同上。

区协议也会包括原投资协议的升级内容；正在谈判的 RCEP 也会包括投资内容。中国于 1988 年加入了《多边投资担保机构公约》（MIGA），1990 年签署了《关于解决国家与他国国民投资争端公约》（ICSID）。另外，中国还受到 WTO 协定中的《与贸易有关的投资措施协议》（TRIMs）和《服务贸易总协议》（GATS）等有关投资内容的国际公约约束。总的来看，改革开放以来，中国一直高度重视通过签署协议参与投资规则的制定。特别是如今中国既是外资引进大国，又是对外投资大国，积极参与和推动投资新规则的制定具有非常重要的意义。

当前，中美贸易争端成为国际焦点，美国企图用极限施压的方式实现自己的既定目标，特别是单边对企业正常交易设立禁区，割断产业链，这不仅让谈判变得非常困难，而且破坏了国际贸易和投资的基本规则。从长远来看，这不仅不利于解决贸易结构失衡问题，对中美两国乃至全球经济也都将造成不利影响，而且摧毁了国际贸易和投资规则的互惠基础。中国应加快同其他国家洽谈协议，达成更多双边及区域规则共识，减少贸易投资壁垒，维护开放的国际经济秩序和互惠的规则制定基础。新的双边及区域规则应体现高标准，涵盖新领域，面向未来，为国际新规则的制定提供方向性指引。

（一）参与和推动国际投资新规则制定，与国内经济体制改革形成良性互动局面

中国在继续大力吸引外资的同时，加快了对外投资的步伐，如今成为世界第三大对外直接投资国。在此情况下，中国参与和推动国际投资规则制定的战略需要做大的调整，即积极推动构建内外均衡的国际投资规则。以往中国在与外国谈判投资协定中处于比较被动的地位，所签订的大部分涉及投资的协定不包括关于负面清单和准入前国民待遇的承诺，在卫生检疫标准等方面，也低于国际水平。^① 在中日韩投资协定谈判中，尽管对投资的国民待遇、最惠国待遇给予了肯定，并承诺禁止业绩要求、限制征收及加强知识产权保护，但并没有就准入前国民待遇和负面清单管理规则达成共识。在中澳自贸协定中，尽管服务贸易开放水平有所提高，并承诺将以负面清单方式开展谈

^① 白洁、苏庆仪：《CPTPP的规则、影响及中国对策：基于和TPP对比的分析》，第58—76页。

判，在金融、教育、法律、健康等领域扩大了市场准入权限，但协议仍以正面清单方式对澳开放部分服务。在中欧、中美双边投资协定谈判中，双方一直就市场准入、国有企业、知识产权保护等问题存在分歧，欧美国家希望能够进一步开放服务领域、降低行政干预、获得更多政府采购以及加大知识产权保护力度。

2019年3月15日通过的《外商投资法》为中国推动构建新规则提供了有力的法律支持。这部法律明确规定，国家实行高水平投资自由化、便利化政策，建立和完善外商投资促进机制，营造稳定、透明、可预期和公平竞争的市场环境；对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。由此，外商投资在中国受限行业大幅度减少，金融等敏感行业的开放水平大幅度提高。外方知识产权获得更有力保护，利用行政手段进行强制技术转让被明令禁止，在政府采购中外企也能够享受公平竞争和同等待遇。新外商投资法的通过不仅为外国对华投资提供了更好的环境，也为中国在与外国特别是与美欧发达国家谈判新投资协议中要求对方开放市场提供了有力支持。比如，RCEP谈判正处于关键时刻，中国对投资的高水平开放承诺对于推动和引领谈判尽早达成协议具有重要作用。

（二）深化开放，推动高水平投资规则制定，提升我国经济管理水平

投资协定，或者综合性经贸协定中的投资条款，对于所谓新议题，如知识产权、劳工标准、卫生检疫、国有企业、竞争政策等，都做出越来越具体和高标准的规定；对于新领域，如数据传输、数据安全、数据管理等，也越来越作为重要议题大力推动开放和加以规范。以往中国在所谓新议题领域承诺较少，如今中国企业在这些领域占据高位，拥有竞争优势，推动这些领域的开放有利于中国进一步扩大对外投资。当然，涉及劳工标准、国有企业、竞争政策时，因国情不同，发展水平有差别，在安排上难以一步到位，或者达成单一的高标准。

参与和积极推进关于新领域的新规则制定对中国来说具有特别重要的意义。中国在电子商务、数据储存与传输方面发展迅速，具有竞争优势，企业正在拓展国外市场，构建基于地区与全球的数据网络。比如在“一带一路”

建设中，“数据基础设施”的建设至关重要。美国等发达国家采取各种措施限制中国在该领域的对外投资，因此，参与新规则制定应该重视关于数据开放与数据保护并行的新规则制定，在这些领域，中国的战略应该更有进取性，力争在数据与网络安全方面成为新规则引领者。

总体上看，新议题与新领域投资规则虽然对中国提出了新的挑战，但有利于推动国内的改革开放，应以制定高标准的国际投资规则为契机，全面系统地推动经济体制改革，形成对内改革与对外开放的双向联动。如提升环境卫生与公共健康标准的条款，要与重视生态文明建设和绿色发展、深化医药卫生体制改革、保障食品安全、提高检验检疫标准、提高规范程度和透明度等国内一系列改革措施相联系，以高度的国际化标准促进环境保护和公共卫生体系改革。如可以利用国际投资条约中的竞争中立原则，加快国有企业混改步伐，促进国有企业管理和经营方式转变，实现国有、民营和外资企业的非歧视对待。在电商与网络数据领域，新规则有利于增强政府监管能力，维护网络安全，防范系统性金融风险，提高信息传递效率、打破行业垄断，提升电信和电商领域的国际竞争力。在知识产权领域，在履行 TRIPs 规则义务的基础上，加快制定适合数字经济发展的知识产权保护规则体系并增强执行力度，为中外投资者营造便利、稳定、安全的投资环境。总之，加强中国的国际投资规则标准与国内经济体制改革相互联动，不仅有利于我国更好地融入国际经贸体系，更有利于我国提升自身的制度竞争力。

（三）加快落实中央确定的自贸区战略，推进双边和区域投资协定或综合经贸协定谈判进程

目前，中国缔结的双边投资协定或包含投资条款的综合经贸协定数量还太少，特别是与主要的发达经济体，如美国、欧盟、日本的协定还是空白，除中国—东盟自贸区外，大型区域投资协议或自贸区协议也是空白。考虑到 WTO 改革、美国对待多边体系的政策等因素，以及新的多边投资协定难产的情况，区域性协议将会是今后的主流。在区域投资规则的制定中，中国应坚持前瞻性、发展性、包容性和灵活性四大原则，在区域投资协定或综合经贸协定谈判中采取高位战略与灵活安排相结合的策略，在新一轮国际规则制

定中争取主导地位。值得重视的是，中国要更好地利用“一带一路”合作机制，特别是政府间合作机制、区域性合作平台，推动新型投资规则的制定。

2017年以来，欧美国家相继收紧了对外国投资特别是中国投资的监管，对中国企业海外投资造成负面影响，积极推动国际投资协定的签署有利于合法保护中资企业权益，减少政治干预的不确定性。在中美双边投资协定的谈判过程中，双方关注的焦点主要围绕投资活动的范围、投资准入的限制、公平公正待遇、资本的自由转移、征收和补偿、知识产权以及争端解决机制等议题。如美国在协定中增加了国有企业条款，以竞争中立原则限制中国政府对国有企业的补贴和支持。^①在网络审查方面，美国要求中国监管机构不以信息安全为由要求企业提供源代码等知识产权信息。^②中欧BIT谈判的难点主要是国民待遇、竞争中立及争端解决机制。^③显然，与美国、欧盟谈判投资协定难度较大，谈判成功将是双方妥协的结果，美欧对中国的投资限制很多，单边限制不讲规矩，因此在谈判中，中国要坚持互惠原则。在争端机制解决方面，应强调遵守现有的多边机制原则，坚持协商与裁定相结合的原则，反对单边制裁。

当前，特朗普政府奉行的单边主义政策，挑起与中国的贸易摩擦，其对中国实施技术封锁和投资特别审查的政策措施为中美投资协议谈判投下阴影。事实上，正在进行的中美贸易谈判也涉及投资规则问题，一旦谈判成功，将是一个带有综合性特征的协定。当然，今后中美谈判不会“一锤定音”，还会继续谈判，其中投资规则谈判要比贸易谈判更重要，更困难。

（四）提高境外投资企业的法规意识，既要守规，又要学会利用规则捍卫自身权益

尽管中国资本输入和输出的双向流动都已具有相当规模，但中国企业在对投资相关法规的了解和运用方面还存在不少问题，这体现为中资企业在境

^① 秦隆伶：《中美双边投资协定及其前景分析》，《法制与社会》2016年第8期，第85—86页。

^② 石岩、孙哲：《中美双边投资协定谈判的动因、难点及前景展望》，《现代国际关系》，2015年第6期，第9—16页。

^③ 参见张智勇：《中欧BIT谈判：协定条款与中国新外资法的制定》，林燕萍、张皎著：《中欧双边投资协定谈判相关法律问题研究》，法律出版社2016年版。

外违规频繁、法律维权意识不强等问题。在境外，中资企业往往因管理层缺乏对东道国法律规定的深入了解，造成决策失当或引起不必要的损失和社会层面的消极影响。许多中资企业在境外投资，不仅因不熟悉当地法律而蒙受损失，也因不善于利用规则维权而遭遇挫折。例如，管理者往往因缺乏系统经验知识，造成与当地劳资关系紧张、停工期限较长、本土化用工程度低等问题；在项目管理上，因不符合当地环保法规，对环境、健康、安全重视不够而引起纠纷；在财务管理上，因对当地税务制度不了解而在海外遭受财务损失。同样，境外维权问题也较为突出。海外中国劳工常常遭遇劳动合同不被落实、工资福利减损、人身权利受限、缺乏基本社会保障等问题。海外中国企业在维护知识产权、申请专利保护等方面重视不够，往往遭受意外挫折。此外，中资企业的海外投资常常遭遇泛政治化解读，一些大额的投资并购交易往往被强行终止。

因此，中国在对外投资或者综合经贸协议谈判中，除了推动投资开放，改善投资环境只外，还应进一步细化投资公平互惠条款和投资安全法律保护内容，在有关劳工、环境、税务、公共卫生等方面就国际公认标准开展深入的对话和磋商，明确企业的具体权利和责任。同时，需要加强对海外投资新规则的研究，构建相互联系的多层次海外投资安全保护机制，将中国企业在境外可能因政治、经济、金融、科技等各方面因素卷入的非常态化困境上升到国家战略层次统筹管理，帮助企业了解海外投资法则、自身权利义务及风险，提高规则意识和国际治理水平，既大力支持企业走出去，又有效地保护海外投资利益。

[责任编辑：樊文光]

“一带一路”建设与中国的 制度性收益

杨 剑 张 明

【内容摘要】 制度性收益是通过制度调节或变迁获得的收益。在维护现行国际制度平稳运行的同时，中国可以通过“一带一路”建设中的国际合作增进与国际制度的良性互动，向制度提供者和受益者兼具的复合身份转变，进而获得制度性收益。中国通过“一带一路”建设而获得的主要制度性收益包括：在区域治理和领域治理中，来自中国的制度方案增加；中国倡导的机制性安排的增加促使一些区域发展问题和挑战得到较好应对；中国与有关国家及国际组织的互动因为这些制度的存在和完善而更加顺畅；中国相关实体借此可以在经济、文化、科技等更广泛领域获得更加持久稳固的制度保障等。“一带一路”建设所形成的制度和合作机制具有动态性、实践引导性和情景针对性等特点，这些都是体现制度有效性的关键因素。以盟国体系为基础的旧的国际秩序的干扰，以及沿线一些国家的文化或制度安排与“一带一路”制度建设之间潜在的摩擦，是“一带一路”制度建设面临的挑战。中国应在制度建设中注重价值体系和知识体系建构，重视制度建设的兼容性。

【关键词】 “一带一路”倡议 国际制度 制度性收益

【作者简介】 杨剑，上海国际问题研究院副院长、研究员，上海国际组织与全球治理研究院院长（上海 邮编：200233）；张明，上海财经大学法学院博士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D81 F114 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0039-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904003

“制度 (institution) 是权利、规则、原则和决策程序的集合, 它们引发社会实践, 为实践的参与者分配角色, 并指导实践者彼此间的互动。制度是各层级社会组织治理系统显著的特征。制度之下的机制 (regime) 是解决功能性议题或区域问题的特定制度。机制构筑了制度的合理子集。”^① “一带一路”建设是构建新型国际关系和推进“人类命运共同体”建设的最佳实践。它的实施必将对国际关系中的权利、规则、原则和决策过程产生深刻影响。促进国际关系民主化, 并使之朝着更加公正合理的方向发展, 一直是中国外交的努力方向。这种努力是对现行国际制度的完善。国家作为国际制度的基本参与主体, 既受到国际制度制约, 同时又有可能对国际制度的变迁施加重要影响。也就是说, 一个国家有可能通过国际合作对国际制度加以修改和完善, 解决国际社会普遍关切而既有国际制度又无法有效解决的问题, 这显然也有利于该国与他国关系的互动和发展。这些都属于制度性收益范畴内需要讨论的问题。

“一带一路”倡议及其国际合作是实现并获得制度性收益的有效实践平台。五年多来, 围绕“一带一路”倡议的资金融通、政策沟通、设施联通、贸易畅通, 已经形成了许多具有创新意义的合作机制。这些具有制度建设意义的实践, 是推动全球治理制度变革的中国方案, 体现了中国人民同各国人民一道为实现联合国可持续发展目标共同创造人类美好未来的责任感。^②

制度性收益是指通过制度调节和变迁而获得的收益, 中国是现行国际制度的受益者。目前, 在继续维护现行国际制度的基础上, 中国可以通过区域性和领域性国际合作增进自身与国际制度间的良性互动, 引导形成国际关系中的制度共识, 并从过去国际制度参与者的单一身份向国际制度提供者和受益者兼具的复合身份转变, 进而获得制度性收益。这些制度收益包括四个方面。一是在全球区域治理和领域治理中, 来自中国的制度方案增加。二是因

^① Oran R. Young, *Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene*, Massachusetts: MIT Press, 2017, pp. 27-28.

^② 参见习近平:《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》, 中国政府网, 2017年10月28日, http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm; 《王毅谈新时代中国特色大国外交总目标: 推动构建人类命运共同体》, 外交部网站, 2017年10月19日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1503111.shtml>。

为“一带一路”机制性安排的增加，一些区域发展问题和挑战得到较好应对。三是因为这些机制性安排的推广和运用，中国与相关国家及国际组织的政治、经济、文化互动进程将更加顺畅。四是因为制度的变迁和改善，中国相关实体可以获得更加长久稳定的经济、文化、科技等领域交流的实际收益等。

本文拟从全球发展议题制度变迁的需求、中国通过“一带一路”建设可能获得的主要制度性收益、制度变迁的和平路径以及获得制度性收益所面临的挑战等方面展开相关讨论。

一、“一带一路”建设与制度性收益

与国际制度的互动是一个国家对外交往的重要组成部分，它体现该国在国际体系中的地位，并反映其对现行国际制度关于权利、原则、规范的认知，遵守程度以及对制度变迁的动力、方向的认识。这种互动关系虽然相对稳定，但也会由于综合国力的上升以及新的国际问题的出现和变化而产生调整的需求。随着中国的和平崛起、中国等新兴经济体实力的增长以及全球治理对制度类公共产品新需求的扩大，中国与国际制度间的互动关系逐渐转变，呼应地区治理和全球治理的意愿和能力也逐渐提升。这种转变不仅可满足中国自身利益的需要，同时也可回应国际社会在相关问题上对中国的期待。

（一）全球性挑战和“治理赤字”是中国获得制度性收益的机遇

当前，治理赤字是国际社会面临的严峻挑战。^①在技术进步、环境变化和社会发展三大要素驱动下，既有国际制度已无法有效应对全球性问题。这就使得全球问题无法得到有效解决，进而引发全球层面的秩序紊乱，一些欠发达地区不仅长久未能跟上现代化进程，而且应对新的全球性挑战的能力也相对滞后。因此，开发和推出更多更好的符合国际社会共同利益需求的全球公共产品是改善治理赤字现状的有效手段。

中国并非全球治理公共产品的唯一提供者，作为参与全球治理的新兴大

^① 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，2017年5月14日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm。

国，中国在相关领域还有很长的路要走。2008 年国际金融危机爆发后，欧洲、美国等发达经济体出现了社会危机，联合国为实现可持续发展目标而建立发达国家与欠发达国家伙伴关系的倡议在西方发达国家遇到了“逆全球化”及“经济民族主义”的阻挠。改革开放 40 年来中国的快速崛起则使国际社会对中国参与全球治理有了新的期待，在现代化过程中所形成的治理方法和路径也让很多发展中国家体会到了中国之于它们的借鉴意义。在此背景下，中国既要坚持发展中国家的立场，也应更为理性看待自身在国际社会中的现实地位和角色，更多地面向全球提供公共产品，为实现区域和全球有效治理做出自己的贡献。

提供全球公共产品与制度性收益具有正相关关系，从传统大国的实践看，一国在全球影响力和塑造力的提升速度曲线与该国提供公共产品的成长曲线具有一致性。一个国家的全球影响力反映的是其在国际关系中推行自己主张并受到拥护的能力，而全球塑造力则反映其推进全球治理机制变革、创设国际议程和塑造国际制度的能力。全球影响力和塑造力的提升都为一个国家参与国际制度提供了制度性收益空间。中国积极提供全球公共产品对维护国家利益、提升国际声誉以及增强和平崛起的正当性均可产生积极的正面作用。这不仅有助于回应国际社会要求中国承担更多国际责任的热切期盼，也有助于提升中国在国际社会中的制度性话语权进而获得制度性收益。

（二）中国通过“一带一路”建设将获得多方面制度性收益

第一，“一带一路”区域治理中国制度方案增加。习近平主席在论述全球治理时指出：“党的十八大以来，我们提出‘一带一路’倡议，发起成立亚洲基础设施投资银行等新型多边金融机构，促成国际货币基金组织完成份额和治理机制改革，积极参与制定海洋、极地、网络、外空、核安全、反腐败、气候变化等新兴领域治理规则，推动改革全球治理体系中不公正不合理的安排。”^① 习近平主席讲话中的目的指向很明确，就是要推动改革全球治理体系中的不公正不合理安排，为此，努力争取代表广大发展中国家利益和世界文明发展方向、富有东方智慧的中国方案不断增加。在“一带一路”建

^① 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社 2018 年版，第 383 页。

设中，中国的治理方案逐渐演变为区域治理制度和机制，其运作则能证明中国方案的可行性和有效性。这是“一带一路”建设的重要制度性收益。

第二，因为“一带一路”建设机制性安排的增加，联合国可持续发展目标以及一些区域发展问题和挑战将得到较好解决。中国推进“一带一路”建设，既包含中国与特定国家在双边之间实现发展共赢的目标，也包含为联合国可持续发展目标在区域发展层面贡献中国力量的效果。中国通过“一带一路”倡议发展起来的一些制度和机制性安排，为全球可持续发展目标和区域发展目标做出了制度性贡献，提供了制度性保障。

中国与“一带一路”沿线国家的机制化合作实质上就是联合国可持续发展目标中特别强调的可持续发展的伙伴关系合作。2012年9月，联合国千年发展目标差距问题工作组发布题为《全球发展伙伴关系：让言语成为现实》的报告，来自联合国系统的各方面专家在报告中认为，围绕实现千年发展目标的全球合作中的新进展乏善可陈，并且首次存在倒退的迹象。报告表达了对“建立促进发展的全球伙伴关系”进展缓慢的不满。报告指出：“任何人都不应假设全球科学和企业创造力分布与全球收入分布相称。由于一些地区依然贫困，而机遇又青睐于富裕地区，因此，全球潜能未得到开发，因而既没有科学突破和发明，也没有实现创新的商业化。全球发展伙伴关系必须努力克服这些制约因素和解决不平等问题。”^① 时任联合国秘书长潘基文称，全球伙伴关系进展乏力，发达国家向发展中国家提供的官方发展援助在2011年首次开始下降。他代表联合国敦促发达国家不要把财政紧缩的负担转嫁给穷人或穷国。而2013年习近平主席提出的“一带一路”倡议是对联合国倡议的有益呼应。通过改革开放40年的发展，中国改变了自身面貌，提升了人民生活水平，成为联合国完成其千年发展目标最有成效的国家。如今中国通过“一带一路”倡议与沿线国家在区域层面建立起与联合国可持续发展目标相一致的伙伴关系，体现了“一带一路”倡议在解决全球性和区域性发展问题上的有效性和合理性。

^① 联合国：《全球发展伙伴关系：让言语成为现实》，纽约2012年版，第5页。参见联合国网站：https://www.un.org/chinese/millenniumgoals/pdf/Chinese%20version%20MDG%20Gap%20Report%20%202012_Web.pdf。

第三，通过相关机制性安排的推广和运用，中国与有关国家和国际组织的政治、经济和文化互动进程变得更加顺畅。制度性收益的一个重要含义是指通过制度建设和制度改善给相关利益攸关方和权利攸关方提供激励的程度，其体现在降低交易费用、减少外部性和不确定性等方面。来自不同文化制度背景的国家行为体和非国家行为体，在一个共同空间中为实现共赢目标必然会产生制度上的交互过程，这个过程是新制度形成和完善的过程。完善后的制度性安排会更加有利于相关行为体的顺畅互动，减少制度摩擦和信息不对称。“一带一路”建设不论是政策沟通、资金融通还是贸易畅通，都包含着中国经营模式与“一带一路”沿线市场、法律在全球化背景下的互动和兼容过程。来自中国的一些制度性安排作为新的国际制度资源，在引入“一带一路”沿线国家和地区的过程中必然存在调整和适应问题，同时还存在制度性安排与当地法律等制度环境兼容的问题。这个“引入—适应—兼容”的过程完成得越顺利，中国与相关国际行为体的互动就越顺畅，进而一些建设项目的成功就会越显著。例如：中国与俄罗斯、巴基斯坦、蒙古、老挝、尼泊尔、新西兰、沙特阿拉伯、叙利亚、越南等国家会计准则制定机构共同建立“一带一路”会计准则合作机制并发起《“一带一路”国家关于加强会计准则合作的倡议》，中国国家知识产权局与 49 个共建“一带一路”国家的知识产权机构共同发布《关于进一步推进“一带一路”国家知识产权务实合作的联合声明》，中国国家税务总局与相关国家税收管理部门签署《“一带一路”税收征管合作机制谅解备忘录》。^① 这些围绕知识产权、会计制度、海关制度和税收征管等方面对接协调机制的行动，会大大促进中国与“一带一路”沿线相关国家的人员、资金、货物、信息交流的便利性。

第四，因为相关制度的变迁和改善，中国有关实体可以在经济、文化、科技等领域获得更加长久稳固的实际收益。在推进“一带一路”建设过程中，中国主张的制度方案将在更大地域范围内得以推广。“当国家间的制度秩序不同，从而在不同国家间做生意或转移生产要素的人要承担不会在同一国家

^① 参见新华社：《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，新华网，2019年4月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/28/c_1124425293.htm。

内发生的成本时，就会产生国际性制度接轨成本。”^① 因此，基于共同制度的交往与合作有助于以最低成本促进交易和缓解冲突。“一带一路”建设不仅是推动基础设施建设“硬联通”的过程，也是推动制度“软联通”的契机。在制度“软联通”的进程中，中国国内制度标准能够更为顺利地兼容国际制度。跨境交易的人民币结算，部分沿线国家对知识产权审查结果的认可等，都说明了中国国内的标准开始在更大的范围内得到认可。此时，中国以及中国商事主体在走向全球时能够有效避免制度差异所带来的“阵痛”，有效降低制度性接轨成本。国际标准是企业迈向国际市场的通行证，也是国际制度的组成部分。由于中国公司自身实力不断增强，中国技术质高价廉，越来越多的海外市场开始接纳中国的技术、商品与服务。在这一过程中，中国公司的企业标准逐渐上升为国际标准，大大增强了中国在海外市场的竞争力。例如，中国铁路技术的海外输出已经不再局限于基础设施建设或整组列车的海外销售，而是逐渐实现了基建、设备设施和中国标准的全套输出。此外，中国企业所主导的通信行业、互联网行业技术标准得到越来越多“一带一路”沿线国家的承认。例如，华为5G通信技术系统以技术标准、操作系统和管理方式为内容的技术制度在“一带一路”沿线国家市场落地生根。

（三）通过“一带一路”建设促进国内开放制度再升级

国内制度是一国参与国际事务并推动国际制度发展的重要制度基础。与国际制度不兼容乃至相悖的国内制度，不仅会妨碍国家参与国际制度安排，也会阻碍有效的国际制度的建立。因此，无论是过去中国打开国门让自己的生产要素加入全球分工体系，还是当前通过走出去建设“一带一路”，中国都需要建立完善的、与国际制度相兼容的国内制度体系，为参与国际制度提供国内制度基础和保障。

全球化是推动国家制度变迁的主要动力，影响着国家的制度体系。^② 在国家融入世界的过程中，必然需要对国内制度进行适应性调整。中国通过共商共建共享“一带一路”建设，不仅能够在国际舞台上获得制度收益，而且

① [德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，韩朝华译，商务印书馆2000年版，第432页。

② 同上，第472页。

也能够促进中国国内相关制度的再升级。为配合“一带一路”建设和“走出去”战略，中国国内制度需要在更深层次和更大范围内进行完善和提升，需要与国际制度有更全面的衔接和兼容。这既是中国推进“一带一路”建设的必然要求，也是与之相关的制度收益。通过推进“一带一路”建设，中国将更积极主动地完善国内制度。过去，在融入国际体系的过程中，为适应跨国公司对华投资和开展贸易的合理要求，中国以在地需要为目标调整各项国内制度，扩大开放，进而实现了经济高速发展。中国为加入世界贸易组织而进行的制度调整就说明了这一点。现在，中国开始主动走向国际市场并更多以投资者身份出现在世界面前。这时，中国将通过自身在外投资和经营中所形成的内外联动使中国的国内制度更好适应国际经济贸易环境。例如，国家发展和改革委员会为加强对境外投资的宏观指导，优化境外投资综合服务而制定并施行的《企业境外投资管理办法》等，都是中国为实现“走出去”目标而完善国内制度的体现。

在解决商事争议方面，最高人民法院已经开始建立了国际商事法庭，并颁布实施《最高人民法院关于人民法院为“一带一路”建设提供司法服务和保障的若干意见》。“一带一路”倡议下的具体实践必定会促使中国立法和司法工作适应“一带一路”建设实践的特点，体现出打通内外两个市场和内外两套制度体系的特点。制度的一个重要角色就是“缓解不同行为体间的冲突”^①。国内立法和司法协调机制与争端解决机制的调整，将有效缓和“一带一路”建设参与国之间和参与国商事主体之间的矛盾与冲突。

在实践中，中国仍需内化“一带一路”倡议下所形成的各项国际制度。中国与“一带一路”沿线国家之间所新订的国际条约或合作协议等都是对中国国内制度的补充和完善。截至2019年4月30日，中国已经与131个国家和30个国际组织签署了187份共建“一带一路”合作文件，^②随着“一带一路”建设的推进，中国还将与更多的国家就相关制度议题达成共识。

在推动“一带一路”建设中，借参与全球治理之力完善国内制度体系，

① [德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，第145页。

② 参见：《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，中国“一带一路”网持续更新信息，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/gbjg/gbgk/77073.htm>。

并不意味着中国的国内制度将被国际制度同化。恰恰相反，“一带一路”建设将有助于中国建立更加开放、更具先进性的国内制度。面对新时代的战略需求，中国特色社会主义制度的完善需要借鉴吸收一切有益的制度成果。

二、国际制度的和平变迁：中国获得制度性收益的路径选择

制度变迁源自一系列社会、经济和技术动力，“一带一路”的制度建设也有其发生的动力来源。就当前而言，全球技术和市场变化对于制度变迁有较大影响，“规则导向”和对发展有效性的追求，则助推国际制度朝着公正合理的方向发展。在实践中，我们还需注重一般原则与具体合作实践的结合，注重秉持开放包容态度，推动更多主体参与国际制度建设。

（一）“一带一路”建设促进国际制度变迁的动力分析

制度变迁概念源自制度经济学。美国著名经济学家道格拉斯·诺思（Douglass C. North）是制度变迁理论的代表人物。诺思认为，制度变迁是一个制度不均衡时追求潜在获利机会的自发交替过程。^①从制度经济学的角度看，制度变迁动力源泉是“变化着的相对价格与偏好”^②。与之相匹配，制度变迁的过程就是“一种相对价格的变化使交换的一方或者双方感知到改变协定或契约将能使一方甚至双方的处境得到改善，因此，就契约进行再次协商的企图就出现了。在此情况下，有希望改进自身谈判地位的一方就极有可能投入资源去重构规则。长此以往，规则就能被改变，或被弃之于不顾，或不被实施。”^③也就是说，制度变迁是一个为寻求收益而对既有制度重构的过程，它的发生源自一系列社会、经济和技术的动力。“一带一路”的制度建设也有其发生的动力来源。

第一，“一带一路”建设推动制度变迁的动力部分来自2008年的国际金融危机。旷日持久的全球危机对国际发展合作产生了新影响。一些西方发

① 参见[美]道格拉斯·诺思：《制度变迁理论纲要》，《改革》1995年第3期，第52页。

② [美]道格拉斯·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，韦森审校，格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2008年版，第114页。

③ 同上，第119页。

达国家在经济连续多年未能走出低谷后，贸易保护主义措施不断增加。20国集团在2011年11月召开的戛纳会议上表示，有必要为发展和全球公共产品寻找新的资金来源。2011年11月29日，在韩国釜山举办的第4次援助实效问题高级别论坛上，与会者一致同意建立“有效发展合作伙伴关系”，为此确立了一个一致认可的发展合作框架。该框架的捐助方除了昔日的发达国家外，首次涵盖了南南合作方、新兴捐助方、发展中国家以及一些民间组织和私人资助者。^①

第二，全球技术和市场的变化也构成制度变迁的主要动力。当今世界正处于第三次和第四次工业革命之间的间歇期。第三次工业革命的核心技术是信息技术，它的应用让许多发展中国家开始走向信息化。因为网络平台的存在，远程教育可以帮助发展中国家的青年得到新技术的职业培训。如果资金和技术条件具备，许多发展中国家都有希望在下一次工业革命中成为创新基地，在国际产业分工中获得更佳区位配置。但是一些技术发达国家控制着资本、技术、市场、知识产权和规则制定权，并顽固地将世界其他国家作了两种定位，一类被塑造成为发达资本主义国家全球生产提供廉价土地和劳动力的国家，另一类国家则成为全球生产的原料供应者。一些发达国家人为地阻碍知识分享和技术转让，以安全理由限制发展中国家以更便宜的价格获得技术和知识。因此发展中国家有一个共同期待，那就是改变不合理的世界经济分工格局。

第三，中国改革开放成功经验的示范作用激发了发展中国家对新型国际合作的期待。改革开放以来，中国在积极学习国际制度和融入国际制度的过程中得到迅速发展。中国在大规模的社会学习过程中，不断内化世界先进的管理经验、规则和制度。^② 中国融入国际制度不仅增加了其对外部世界的认知，也促进了中国自身的发展和转型。在经济全球化浪潮下，通过融入全球经济体系和世界市场，中国获得了快速发展所必需的资金、科学技术和管理经验等资源，快速成为世界主要经济体之一。从国际制度发展的意义上讲，

① 联合国：《全球发展伙伴关系：让言语成为现实》，第8页。

② David Armstrong, *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 184.

中国改革开放的过程，就是国际制度与中国具体的发展实践相结合的制度发展过程，它是国际制度与世界最大的发展中国家的特点以及社会主义初级阶段的特点相结合的结果。

中国改革开放的成就以及治理经验的积累，使得全球治理的工具箱中又多了一种选择。当今国际社会所面临的诸如气候变化、资源环境、生态危机等全球性挑战日益增多，既有的国际制度已经无法解决和应对这些挑战。此时，中国以更积极的姿态参与全球治理，以“一带一路”建设为实践平台，将发展中国家的诉求和利益嵌入到新的制度性安排之中，与志同道合者一起推动国际制度变革，具有重要的实践意义。

（二）“规则导向”，追求发展，推动国际制度公正合理化

2018年11月，习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上的讲话中，提出了把握世界经济发展方向探索治理思路的五个方面内容，其中包括开放导向、发展导向、包容导向、创新导向和规则导向。关于坚持规则导向完善全球治理问题，习近平主席指出：“应该秉持共商共建共享理念，推动全球经济治理体系变革。变革过程应该体现平等、开放、透明、包容精神，提高发展中国家代表性和发言权。”^①“规则导向”是“权力导向”的对照，以规则为基础加强全球治理是实现稳定发展的必要前提。习近平主席还强调指出：“规则应该由国际社会共同制定，而不是谁的胳膊粗、气力大谁就说了算，更不能搞实用主义、双重标准，合则用、不合则弃。”^②“规则导向”提倡对制度的遵循与尊重，提倡多元主体共同参与制度的制定和完善，并在制度的框架内解决问题。

“一带一路”倡议基于参与国间既有的双多边合作机制和国际制度，通过制度探索实现共同发展、共同繁荣的目标。同时，“一带一路”倡议下的国际制度合作也有效地回应了参与国对更为公平合理的国际制度的诉求。

“一带一路”建设实际上解决的是联合国主张的发展问题和发展的不平衡问

^① 陈贲、缪晓娟、郑晓奕：《习近平出席亚太经合组织工商领导人峰会并发表主旨演讲》，《人民日报（海外版）》2018年11月18日，第2版。

^② 《习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲》，新华网，2018年11月17日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/17/c_1123728402.htm。

题。“一带一路”建设的参与方既包括了中亚、中东、非洲、南亚、东南亚的发展中国家，也包括参加亚洲基础设施投资银行的发达国家和新兴经济体，因此具有广泛的参与性和代表性。国际制度的合法性程度决定了该项国际制度在方案竞争中的竞争力，其中成员方之间利益与权力分配的公平性以及成员方参与的广泛性，权利公平性和成员参与性是合法性的基本指标。^①

“一带一路”倡议对更为公平合理的国际制度的回应，使得其自身更具国际制度的竞争力，因此也能够为国际社会包括中国自身带来更为丰厚的制度性收益。中国作为世界上最大的发展中国家，发起“一带一路”倡议，并成为区域发展主要公共产品的提供国，是中国国际领导力日益提升的体现，也将“有助于国际制度谈判的成功”^②。

（三）对发展问题解决的有效性是“一带一路”制度落实的关键

制度变迁可被视为一个效率更高的制度对另一种制度的替代过程。^③ 美国学者奥兰·扬（Oran R. Young）从有效性视角对国际制度进行讨论并认为，“只有当一种制度达到其运作能促使行为体改变其行为的程度时，才能说是有效的。如果一种制度的运作能够经受个人和集体行为因时空转换而发生的显著变化的考验，该制度就是有效的。”^④ “一带一路”倡议作为一项以经济合作为主的国际倡议，如果其下的国际制度能够促成全球发展和区域发展中参与国之间以及参与国商事主体之间的合作，且这种合作能够促进发展并保持活力与稳定性，那么则应当认为是有效的。

“一带一路”倡议倡导各参与国建立双边和多边合作机制，促进区域合作蓬勃发展，通过召开峰会或者定期会议，建设各类信息交流平台以及签署各类双多边协定的形式，促进相互间的合作。随着交往的日趋频繁，国际行

① 参见李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，《外交评论》，2016年第1期，第31页。

② 参见 Oran R. Young, “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment,” *International Organization*, Vol. 43, No. 3, Summer 1989, pp. 349-375.

③ 祁怀高：《国际制度变迁与东亚体系和平转型——一种制度主义视角分析》，《世界经济与政治》2010年第4期，第54页。

④ 奥兰·扬：《国际制度的有效性：棘手案例与关键因素》，载詹姆斯·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，江西人民出版社2001年版，第189页。

为体对国际制度的需求增加，并愿意根据国际制度的规则去行为。^①理论上说，以硬法形式存在的国际法律制度，如条约和协定等，具有较强的规范作用和强制力。但是，从既有实践情况看，“一带一路”倡议下的国际制度以硬法形式存在的较少，大多以行动计划、行为准则、谅解备忘录、倡议、声明等软法的形式呈现。尽管这些文件不具有正式的法律约束力，但相关行动计划、倡议等软法文件的形成预示着各方已经就某些议题达成了基本共识，有助于为各方的后期行为确定行为指南，也有助于为硬法规范的形成奠定基础。这恰恰体现出“一带一路”制度建设的实践性特点。

从过去五年的实践来看，“一带一路”建设过程中所形成的制度和合作机制具有动态性、实践引导性和情景针对性的特点。动态性是指相关制度和机制自它们建立之时就开始不断随着目标、环境和对象的变化而变化；实践引导性指的是“一带一路”制度建设的依据源于其多行为体广泛的实践活动而不是一般意义上的规制；情景针对性指的是“一带一路”制度建设要对不同的情景做出调整，也就是我们通常说的将一般的规则和原则与具体合作实践相结合。这些都是衡量制度有效性的关键因素。

（四）通过“一带一路”建设兼蓄更多国际制度资源

国际制度资源是软权力的重要来源之一，对国家而言极为重要。^②“一带一路”建设是中国参与全球治理的一个试验平台，是中国参与全球治理的起步阶段。中国需要通过“一带一路”倡议的实践过程，积累建立国际制度的经验，体会国际制度解决区域和全球发展问题的内在机理。通过共商共建和共享这样的互动过程，同国家行为体、国际组织和其他非国家行为体等各种合作方一起协商和构建，从而学习和掌握更多的国际制度资源，为未来在国际事务中发挥更大作用打下坚实基础。

推进“一带一路”建设使得中国有机会以主导国的身份推动建立更多的国际制度。“一带一路”倡议通过制度规范来促进实践，例如多边投资协定、

^① 参见张楠：《中国进一步参与国际机制的思考》，《学理论》2011年第3期，第31页。

^② 关于软权力的概念，参见 Joseph S. Nye, Jr., “The Changing Nature of World Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, Summer 1990, pp. 177-192; Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80, Autumn 1990, pp. 153-171。

自由贸易区、金融监管、货币体系合作等。这些国际制度的建立，都将为中国参与国际事务积累更多的软权力资源。这种软权力资源在国际制度“规则转向”的背景下，不仅有助于降低中国以及国际商事主体在国际市场间的交易成本，还有助于在步入国际市场时得到更安全更公平的制度保护机制。

在“一带一路”的制度建设中，中国提出了“共商共建共享”的治理模式。发达国家仍然是国际制度的主要参与者，“一带一路”倡议在进行制度建设时始终秉持开放与包容的态度，力求让更多的国家、政府组织和非政府组织参与进来，这就决定了“一带一路”倡议将推动更多的主体共同参与国际制度建设。

另外，中国将“一带一路”建设与人类命运共同体的治理理念相联系，可以更广泛地吸收当今世界围绕发展和治理已经产生的许多先进理念和制度工具。各参与方之间的交流与合作，将最大程度缓和彼此间的分歧而推动符合各方利益的合作，进而实现整体的共同发展。

（五）制度变迁的和平性有利于避免“修昔底德陷阱”

有的研究从国际关系的历史经验得出结论，认为一个新崛起的大国必然挑战现存大国，而现存大国也必然会回应这种威胁，新崛起大国与现存大国之间的挑战与遏制最终会导致战争，这就是所谓的“修昔底德陷阱”^①。美国与中国之间关系的发展如何避免“修昔底德陷阱”成为人们热议的“课题”。在“一带一路”建设过程中强调制度变迁的和平性有利于避免“修昔底德陷阱”。当一个国家的国际地位和由资本、市场、技术、资源等体现的国家实力获得提升后，该国的确会获得对国际制度变迁的巨大影响力。如果这个国家提出的方案代表着先进文明发展的方向，代表着国际关系民主化的方向，那么它所引导的国际制度的变迁就容易获得更广泛的支持。中国对国际秩序的总目标没有变，那就是要“推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系”^②。在新型国际关系中，合作共赢是核心理念。实现合作共

① 公元前 5 世纪，雅典的急剧崛起震惊了陆地霸主斯巴达。双方之间的威胁和反威胁引发竞争，长达 30 年的战争结束后，两国均遭毁灭。战争无法避免的原因是雅典日益壮大的力量，以及这种力量在斯巴达造成的恐惧。因为这场战争由历史学家修昔底德在其著作《伯罗奔尼撒战争》中最早被描述，故被称作“修昔底德陷阱”。

② 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

赢，就是要秉持共商共建共享的理念，推动形成包容性发展的国际制度体系。

从中国的角度看，在“一带一路”建设过程中，中国将把重点放在沿线国家普遍关心的发展问题上，并不会通过“一带一路”建设去构建所谓的盟国体系。在“一带一路”建设中，中国强调多方合作主张，通过共商共建共享等方式来实现目标。对既有国际制度，中国承认其发挥的作用，同时认为应当加以改进和完善。为了实现在和平基础上的共同发展和繁荣，中国在“一带一路”建设过程中“结伴不结盟”，以经济优势互补和相互发展需求为基础建立和发展伙伴关系。中国既建立了与发展中国家的伙伴关系（如中国与柬埔寨的全面战略合作伙伴关系、中国与巴基斯坦的全天候战略合作伙伴关系等），也建立了与一些发达经济体的伙伴关系（如与瑞士之间的“创新战略伙伴关系”、与芬兰建立的“面向未来的新型战略合作伙伴关系”等），而且不以合作对象国是否为美国的盟国来划界。中国用发展带动安全问题的解决，用合作促进和平。在“一带一路”沿线一些国家，因为欠发展，许多地区的居民生活在极度贫困之中，一些地区民族冲突、宗教冲突甚至恐怖主义袭击频频发生，如中巴经济走廊所经过的巴基斯坦北部地区等。而中国推动的“一带一路”建设则给这些地区重新带来了发展的希望。这些都表明中国通过“一带一路”建设推进制度变迁的路径是和平的。

中国在“一带一路”的制度建设实践中，更多的是通过解决实践中出现的问题来促进机制和制度改进，通过共商共建共享的方式来确定双边的和小多边的合作机制。从某种意义上讲，这是一种自下而上通过发展中国家合作实现的制度变迁路径。这些制度设计不仅没有颠覆性，而且体现了包容性，以及对时代发展和解决全球与区域发展实际问题的针对性。

三、通过“一带一路”建设获得制度性收益面临的挑战

尽管“一带一路”建设对世界经济和区域发展以及联合国可持续发展目标的实现有很大促进作用，但是由于这涉及全球政治格局走向民主化和多元

国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

化的结构性权力的变化，守成大国对于“一带一路”建设可能形成的制度方案的竞争会采取排斥措施。“一带一路”建设涉及经济贸易等诸多领域，而各参与国家的政治制度、文化背景和法律体系等亦不尽相同。此外，来自其他国家行为体和非国家行为体的国际制度方案的竞争也会对“一带一路”建设产生影响。因此，通过“一带一路”倡议的实践以获得制度收益也必然会面临某些困难与挑战。

（一）以盟国体系为基础的旧国际关系的掣肘

国际制度的变迁与国际制度的竞争相随相伴。随着中国的崛起，美国加大了对中国和平崛起及参与国际事务的遏制力度，这对中国获取“一带一路”倡议的制度性收益将产生极大的干扰。

在2017年发布的《国家安全战略报告》中，美国政府将当今世界描绘成一个“异常险峻”的世界，强调美国的领导权和优先地位，并将中国列为“修正主义国家”（revisionist power），对来自非西方的制度改进方案表现出了极大的排斥态度。该报告认为，中国“试图根据自身利益改变国际秩序”并“塑造一个与美国价值观和利益相对立的世界”。^① 这表明，当前的美国政府更多以潜在或现实竞争对手的眼光而非合作共赢的眼光认识中美关系。这种冷战思维必然会强化美国对中国的限制，特别是美国通过强化盟国体系，要求其盟国不与“一带一路”倡议合作，以此阻碍“一带一路”倡议在制度建设方面取得进展。正如英国学者苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）曾经所言：“全球治理制度缺乏的是竞争者的存在。要使治理体系的权威能够被接受，使其有效率并受人尊重，那么就必须要有一种联合起来的力量来制约权力的任意使用或谋取私利而使用权力，保证权力的使用至少是部分地为公益着想。”^② 美国等少数国家对“一带一路”建设的态度说明，它们无法站在“人类命运共同体”的高度，应对全球面临的共同挑战，反而拘泥于美国影响力与中国影响力的此消彼长。

^① White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^② [英]苏珊·斯特兰奇：《权力流散：世界经济中的国家和非国家权威》，肖宏宇等译，北京大学出版社2005年版，第174页。

全球最大的政治就是发展。中国通过“一带一路”建设和其他区域性的发展合作来构建不结盟、不对抗、不针对第三方的建设性伙伴关系，是国际关系理论和实践的重大创新，不仅开创了区域合作新模式，也为地区和平与发展做出了新贡献。如何呼应“一带一路”倡议，广大发展中国家已经用自己的行动做出了回答。大多数发达国家政府也已经明确认识到“一带一路”建设的世界意义，并表示愿意参与其中，共同努力，促成全球发展大业。然而仍有极少数欧美发达国家处于困惑之中。这些困惑很大程度源自它们自身长期形成的霸权影响力思维，源自它们对全球治理权曾经的垄断以及对非西方国家整体发展的不适应。

（二）多种国际制度方案的竞争态势对“一带一路”制度建设的影响

除美国外，欧洲大国和日本等发达国家也在推进诸多与中国存在竞争关系的区域合作倡议，如日本的“新丝绸之路外交”、欧盟的援助开发计划等，刻意抵消“一带一路”倡议所形成的有利于包括中国在内的发展中国家的发展制度和机制安排的影响。另外，“一带一路”沿线地区大多有自身的一体化合作机制和制度体系安排，如东盟、非盟和海湾合作组织等。有些国家甚至处于多重制度体系的叠加区域。这些地区性的国际组织有自身的制度建设目标和方式。因为它们是在地的域内组织，成员间存在较强的认同感，在区域合作的制度建设上已经拥有了多年的磨合与运作经验，因此对于“一带一路”建设中的制度倡议的“兼容”也会有一个渐进的过程。

再则，在全球还有很多非政府组织，它们或注重气候变化问题，或关注劳工、妇女、当地居民权利的保护，或强调自然环境和动植物的保护。它们对于区域治理和全球治理也都有着自己的治理方案和远景设计。总体上讲，这些制度方案和我们的“人类命运共同体”的治理理念是相通的，但是对于权利、责任的原则，对于事物的轻重缓急和政策安排主张有所不同。

如果欧洲和日本的应对方式是提供与中国类似的、以促进当地发展为目标的经济振兴和基础设施发展计划，建立促进社会经济发展的双边和多边机制，这实际上是符合“一带一路”共商共建的精神和目标的，是制度之间的良性竞争，应当乐观其成，甚至开展合作。例如中国与法国、英国、德国和

日本都已经就第三方市场合作达成协议并在实际推进之中。对于“一带一路”沿线区域性组织的制度和机制方案，我们应通过政策沟通和战略对接增加制度的兼容性和包容性。对于许多非政府组织，“一带一路”的实践更会倾听它们的声音，吸收它们的一些正面理念和制度性安排，使之变成“一带一路”建设的正向推动力，而不是阻力。

（三）沿线国家的文化和制度因素与“一带一路”制度建设的摩擦

“一带一路”沿线各国的参与程度是中国国际影响力、感召力和塑造力的体现。对“一带一路”建设的参与程度直接决定了中国所提供的符合自身利益的国际制度能在多大的范围内得以推行，也决定了中国能在多大范围和多大程度上获得“一带一路”倡议的制度性收益。

“一带一路”建设涉及100多个国家，并跨越多个地区，因为各个国家的历史文化、宗教信仰、社会发展水平各不相同，所以开展“一带一路”制度建设也必然需要和沿线国家进行文化和制度上的磨合。文化和社会制度因为植根于历史传承的土壤而具有某些滞后性，对于新的外来引进文化和制度的兼容和吸纳会有一个较长的过程。

自“一带一路”倡议提出以来，部分西方发达国家媒体以“解构式”的传播方式对“一带一路”倡议进行妖魔化，更是在一定程度上加重了部分国家和民众对“一带一路”倡议的忧虑和质疑。^①部分西方媒体将“一带一路”倡议形容为“中国版的马歇尔计划”^②，或冠以“债务陷阱”、“中式全球化”等标签。^③这些不当宣传无疑会对参与“一带一路”建设的国家民众心理产生负面影响，加剧源于文化和制度的摩擦。

制度不是独立存在的，它们的发生和发展一定要顺应某种社会需求。“一带一路”制度建设顺应的是沿线国家对发展的迫切需求。需求越迫切，沿线国家对新制度的接受度就越高。因此，为了获得更多的制度性收益，中国必

① 参见黄俊、董小玉：《“一带一路”国家战略的传播困境及突围策略》，《马克思主义研究》2015年第12期，第121页。

② Enda Curran, “China’s Marshall Plan,” August 9, 2016, <https://www.bloombergquint.com/china/china-s-marshall-plan>.

③ 扬之：《“谁动了我的奶酪”——浅析欧美对“一带一路”的心态变化》，观察者网，2018年3月31日，https://www.guancha.cn/yangzhi/2018_03_31_452189_s.shtml。

须重视“一带一路”制度建设的服务功能。“一带一路”倡议的实践表明，凡是对发展需求越迫切的国家，在促进当地制度与“一带一路”制度衔接方面就越积极。越是能够促进信息、资金、人员、货物、技术流通的机制安排，就越容易受到发展中国家和联合国等国际组织的欢迎。

当然，在加强制度建设的服务功能的同时，需尊重当地的传统文化，特别是宗教信仰和民俗习惯，同时还要尊重一部分暂时不能从发展中获利的当地民众的利益和诉求，保持政策沟通，促进民心相通。

四、中国通过“一带一路”建设提升制度性收益的策略

在“一带一路”建设过程中，中国要把获得制度性收益放在重要的位置上，并系统思考制度性收益的获得和保有方式及路径。当前，中国在参与国际事务的过程中获得制度性收益还处于初始阶段，围绕制度建设的价值体系和知识体系以及其他结构性问题，需要我们进一步思考。

（一）重视制度的价值体系和知识体系建构

“如果没有一种连贯的思想体系，制度就不可能生根滋长；如果产生制度的思想衰退，制度就不可能保持有效。”^① 国际制度是国际社会成员参与国际治理和全球治理所形成的制度化成果。换言之，制度建构即通过把认同、利益和规范社会化，进而转化为一种相对稳定的认同与利益结构的过程。^② 从制度建构的层次看，治理哲学处于顶层位置。这是国家治理或者国家参与国际治理和全球治理所具有的价值观和方法论意义的系统理论。

中国领导人围绕全球治理和应对全球性挑战，提出了推动建构“人类命运共同体”的治理理念。当然，将治理理念落实到具体的制度中去还有很漫长的过程。无论是全球治理还是“一带一路”建设都有很多制度、机制和组织需要建立。“议程设置能力”一直被认为是中国获得制度性收益的短板之一，如何让“一带一路”的具体制度建设不与最高治理理念脱节，其中关键

① [美] 奥兰·杨：《国际制度的有效性：棘手案例与关键因素》，第 212 页。

② Alexander Wendt, “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

的环节就是重视价值体系和知识体系的建构。

西方发达国家的自由、民主、天赋人权、保护竞争、保护财产等价值体系构成了其治理哲学的主要内容。在当代国际关系中，对建构国际制度的价值体系有帮助作用的词汇包括人道主义、可持续发展、尊重与平等。这些词汇，上可以衔接全球治理的核心理念和对国际秩序的哲学思考，下可以成为国际组织和国际机制制度方案和行动计划的依据。西方国家对他国内政进行武装干预时常借联合国等国际组织名义，并冠以“人道主义”标签。知识体系是形成制度技术层面结构的基础，可以为某种制度提供说服力和逻辑支持。知识体系可以转化成一系列包括规范、层级管理、裁决、检查等环节的微观技术系统，从而构成一种权力关系的结构网络。相关的例子有国际上基于生物洄游规律的知识体系所建立的海洋养护制度等。

在全球化加速的时代，在价值体系和知识体系方面相互认可的行为体往往会对彼此间所倡导的国际制度产生共鸣。一方面，中国要通过“一带一路”倡议的具体实践去感知国际社会对制度变迁的需求；另一方面，中国的知识界和决策界也要努力在“人类命运共同体”的核心治理哲学与具体的制度建设之间建立中国方案的价值体系和知识体系，进而指导相关制度和机制的生成和发展。通过增强价值体系的先进性和知识体系的说服力来提升中国制度方案在“一带一路”沿线国家的被接受度。在这一过程中，中国应通过互增信任减少隔阂，进而形成有关国家间共同体般的归属感。通过坚持不懈的文化教育交流、政策沟通和战略对接，中国版的价值体系和知识体系就能获得更多“一带一路”合作方的认可，进而更多地体现在制度建设之中。

（二）在解决发展问题的过程中与相关利益和权利攸关方共商共建

推进“一带一路”建设的过程同时也是突破困境的过程。随着合作的深入推进，一些国家对“一带一路”倡议的质疑会逐渐消除，中国的价值理念和知识体系也将在全球范围内得到进一步推广。这些都有助于中国在参与国际制度建设时争取积极有利地位。

“一带一路”建设的规模和地域涵盖范围达到了空前水平，在“一带一路”的制度建设过程中，中国既要积极与政府、行业协会、企业等各利益攸

关方进行协调，也要同工会、性别公平组织、当地居民社区等一些重要的权利攸关方保持良好沟通。“一带一路”作为一项国际机制建设，其最大的成功之处在于通过建立和维系最大规模的赢家联盟来实现目标，而不是相反。要维持数量规模庞大的成员持久并积极地参与合作机制，这一机制的成员们在其中对于公平性、自主性和合法性的感受是很重要的。

推进“一带一路”倡议，中国应继续坚持与沿线国家的战略衔接与融合。习近平主席强调：“‘一带一路’建设不是另起炉灶、推倒重来，而是实现战略对接、优势互补。”^① 中国应通过与沿线国家的战略对接，总结彼此间所面临的共同议题，进而找到共同需求和形成共同合作的预期，凝聚合作的向心力，以最大程度达成制度共识。

（三）依托联合国等国际组织和机构共同推进

推进“一带一路”建设，还应协调好与既有国际制度之间的关系。在推动国际制度朝更加公正合理的方向发展时，中国应提高“一带一路”倡议与既有国际制度的兼容性。这有助于为中国争取更广阔的缓冲空间，以最大程度减少国际制度竞争所引致的“摩擦力”和“副作用”。

中国应当依托联合国等国际组织和机构共同推进制度变迁，同时将“一带一路”中的机制性安排嵌入到联合国的全球发展目标中去。2015年9月25日，联合国可持续发展峰会正式通过17个可持续发展目标。联合国可持续发展目标（Sustainable Development Goals）是一系列新的发展子目标的集合，在千年发展目标到期之后继续指导2015—2030年的全球发展工作。通过对照不难发现，联合国17项可持续发展目标几乎都与“一带一路”倡议的发展目标相吻合。^② 这些发展目标代表了发展中国家的利益和诉求，也反映了当今全球治理的主要任务。联合国工业发展组织执行干事海德拉指出：

① 习近平：《携手推进‘一带一路’建设——在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》。

② 联合国17项可持续发展目标分别是：目标1：无贫穷；目标2：零饥饿；目标3：良好健康与福祉；目标4：优质教育；目标5：性别平等；目标6：清洁饮水和卫生设施；目标7：经济适用的清洁能源；目标8：体面工作和经济增长；目标9：产业、创新和基础设施；目标10：减少不平等；目标11：可持续城市和社区；目标12：负责任消费和生产；目标13：气候行动；目标14：水下生物；目标15：陆地生物；目标16：和平、正义与强大机构；目标17：促进目标实现的伙伴关系。

“一带一路”确实能够加强合作，建立合作伙伴关系，动员资金、资源，推动贸易和技术的合作，促进联合国可持续发展目标的实现。^① 在机制合作方面，联合国工业发展组织已经与相关国家及机构签署了《谅解备忘录》，其中包括中国的国家发展和改革委员会。

中国需要从机制上更好地与联合国等国际组织的可持续发展目标相连接，提升机制的合法性和有效性，这也将使“一带一路”倡议下的国际制度建设能够获得最大多数国家的共鸣与支持，并积极参与到制度建设中来。建立在这样一种恒久的共识基础上的制度往往也更具稳定性和有效性。由于国际制度的守成国与新兴崛起国之间所固有的战略不信任和意图不确定的困扰，守成国往往可能采取阻击、拒绝分享知识和资源、孤立或反对等手段而加以阻挠。^② 在这样的现实境遇下，新兴国家所意欲创设的国际制度与既有国际制度的兼容性越强，就越能尽量少遭受守成国的阻挠，进而也就越容易打破所面临的制度困境并获得相应的制度收益。

总之，“一带一路”倡议通过将更多的国家和地区联合在一起，共商国际制度、共享制度收益，有效推动了国际制度的和平变迁，并将对中国参与国际事务、对新型国际关系的建设乃至中国自身的制度建设产生深远的积极影响。“一带一路”倡议为国际制度变革提供了“中国方案”，通过为各参与主体设定规范，有效地减少了区域发展过程中参与主体之间的利益冲突，进而推动参与主体间的制度化、规范化合作进程。随着“一带一路”建设的深入推进，包括中国在内的沿线参与国也将更多地享受到“一带一路”倡议所带来的制度性收益。

[责任编辑：孙震海]

^① 张娜：《发挥“一带一路”作用 促进实现 2030 可持续发展目标》，《中国经济时报》2018 年 12 月 12 日。

^② 参见刘玮：《崛起国创建国际制度的策略》，《世界经济与政治》2017 年第 9 期，第 84 页。

水资源与澜湄国家命运共同体^{*}

张 励

【内容摘要】 澜湄合作因水而生、因水相连、因水而兴，这是中国参与的其他区域合作机制所不具备的特性。如何发挥湄公河“因水而兴、因水而荣”的纽带作用，避免其“因水而隔、因水而困”的命脉效应，是构建澜湄国家命运共同体的关键。本文首先全面分析 2016 年以来澜湄水资源合作在平台建设、水灾害应对、与湄公河委员会深度合作、水资源能力建设等方面取得的历史性突破；同时也探讨对水资源重要性的认识程度与机制推动力度的不同步性，“以河之名”“下一个南海论”等水危机新形势。其次着重分析湄公河水合作和水危机背后的本质，即水资源“和合性的纽带作用”与“分离性的命脉作用”，并探究其与澜湄国家命运共同体建设的互动规律。最后，本文提出中国管控水危机的路径，认为应树立水资源合作在澜湄合作机制中“起点”与“纽带”的序位观念，积极推进与执行“澜湄合作五年行动计划”和“水资源合作五年行动计划”，推动水资源项目与受益群体的多元化并提升透明度，理性建立与域内外行为体良性竞合模式，提升在湄公河水议题上的国际话语权等。

【关键词】 澜湄合作机制 澜湄国家命运共同体 湄公河水危机 中国方略

【作者简介】 张励，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 F114.46 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0061-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904004

* 本文系国家自然科学基金青年项目《澜湄国家命运共同体构建视阈下的水冲突新态势与中国方略研究》（18CGJ016）的阶段性成果，并受 2018 年第一届上海市“超级博士后”激励计划资助。

澜沧江—湄公河合作机制（以下简称“澜湄合作机制”）自2016年启动以来，^①已从“培育期”步入“成长期”，并朝着澜湄国家命运共同体方向迅速迈进。澜沧江—湄公河^②连接六国的特殊自然属性使澜湄合作在全球诸多区域合作中具有独特性。从20世纪80年代至2018年，中国与湄公河国家（缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南）的水资源合作经历了从“有限接触”迈向“积极合作”，又从“积极合作”走向“全面推进”三个阶段，并实现了从“前澜湄国家命运共同体时代”（20世纪80年代—2015年）水资源合作居于“边缘”到“澜湄国家命运共同体构建时代”（2016年至今）水资源合作位于“中心”的蜕变。但是与此同时，水危机新趋势的出现也开始对区域机制建设乃至澜湄国家命运共同体的构建造成负面冲击。因此，对澜湄水合作与水危机新动向的深度把握，以及对水资源“纽带”“命脉”作用与湄公河国家命运共同体互动规律的探寻，将对未来澜湄国家命运共同体建设目标的实现发挥关键作用。

一、休戚与共的纽带——水合作的新发展

澜湄国家命运共同体构建中的中国与湄公河国家水资源合作有着有别于以往的特殊重要作用。纵观水合作历史进程，人们能清晰地观察到中国与湄公河国家的水合作正从“前澜湄国家命运共同体时代”的“有限接触”（20世纪80年代—2009年）、“积极合作”（2010年—2015年），^③转变为

① 2015年11月，澜沧江—湄公河合作首次外长会的举行标志着澜湄合作机制正式建立，2016年3月，澜沧江—湄公河合作首次领导人会议的举行标志着澜湄合作全面启动。本文以后者作为时间节点。参见：《澜沧江—湄公河合作首次外长会举行 澜湄合作机制正式建立》，外交部网站，2015年11月12日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1314375.shtml>；《澜沧江—湄公河合作》，外交部网站，2019年4月，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/lcjmgghz_692228/gk_692230/。

② 国内称为澜沧江，一般表述为“澜沧江—湄公河”，为简约起见，后文统一表述为“湄公河”。

③ “前澜湄国家命运共同体时代”的澜湄水资源合作主要包括中国与湄公河国家间的航运通道建设、水文信息共享、水利设施建设、交流培训、技术支持，以及中国与湄公河委员会的部分合作，但合作内容和深度都十分有限，且未有一个流域六国真正主导的水资源合作机制与平台。可参考张励：《水外交：中国与湄公河国家跨界水资源的合作与冲突》，云南大学博士学位论文，2017年，第51—61页。

当前“澜湄国家命运共同体构建时代”的“全面推进”（2016年至今）。由于篇幅所限，本节将着重剖析“澜湄国家命运共同体构建时代”水资源合作的五个重大发展。其中2016年将水资源纳入五大优先领域以及2018年李克强总理在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话是澜湄水资源合作历史上的两大标志性事件。前者正式组建了真正属于中国与湄公河国家六国共建共享共治的水资源合作平台，后者把水资源合作史无前例地提到了澜湄合作中的最优序位，将其视为机制的“起点”与“纽带”。

（一）六国自主水资源合作平台的产生与完善

将水资源合作纳入澜湄合作机制和“首届澜湄水资源合作论坛”的召开，标志着第一个澜湄六国自主水资源合作平台的形成与完善。虽然在2016年以前中国与湄公河国家一直在不同领域和不同程度上开展水资源合作，但由于相互间并没有一个正式的水资源合作平台，因此经常被某些国家诟病。但是随着2016年澜湄合作机制的正式启动以及中国与湄公河国家共同将水资源合作列为五大优先领域之一，对中国抨击的声音才逐渐沉寂下来。

同时，中国还提出要落实好水资源合作的“早期收获项目”，共同设立澜湄水资源合作中心。^①这标志着中国与湄公河国家正式步入了水资源合作的“全面推进”阶段。^②2017年2月，澜湄水资源合作联合工作组第一次会议的召开以及联合工作组概念文件的通过，则标志着澜湄水资源合作机制正式建立。此后，六国水资源合作平台不断完善。2017年6月，中国成立了澜湄水资源合作中心，^③2018年11月，“首届澜湄水资源合作论坛”的召开以及有关水资源合作的重要文件《昆明倡议》的发布，^④代表着水资源政策对话、技术交流和经验分享平台的发展。

① 《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话》，新华网，2016年3月23日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118421752.htm。

② 此后，2018年11月2日发布的《昆明倡议》也证实并指出，澜湄水资源合作是澜湄地区第一个覆盖流域所有国家的水资源合作机制。

③ 水利部：《将水资源合作打造成澜湄合作的旗舰领域》，人民网，2017年12月19日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1219/c1001-29717130.html>。

④ 《首届澜湄水资源合作论坛在昆明开幕》，中国日报网，2018年11月1日，http://cn.chinadaily.com.cn/2018-11/01/content_37183240.htm；《澜湄六国通过〈昆明倡议〉共同推进水资源合作》，新华网，2018年11月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/02/c_1123656204.htm。

（二）水资源合作优先位置的初步确立

水资源合作成为澜湄合作第二次领导人会议的“主题关键词”与“首要政策建议”。第一，会议主题是会议的要义，也是未来规划的重要方向。2016年与2018年召开的两次澜沧江—湄公河合作领导人会议主题都围绕水资源这一核心，这正体现了水资源是澜湄合作机制与澜湄国家命运共同体建设的起点与纽带。首次领导人会议主题为“同饮一江水，命运紧相连”^①，凸显了水资源合作是六国命运与共的前提与关键。第二次领导人会议主题则是“我们的和平与可持续发展之河”^②，更强调了水资源合作在机制中的起点与纽带地位。

第二，在政策建议方面，在首次领导人会议上提出要加强澜湄国家水资源可持续管理及利用的合作，在中国建立澜湄流域水资源合作中心等，^③但该建议并非在所有政策建议中处于优先地位，对其着墨并不多。而在第二次领导人会议上，中国把水资源合作放在了第一位，并在第二位产能合作、第四位人力资源合作中都涉及水资源合作。在建议第一条中指出要做好水资源合作，加强上下游协作等。建议第二条也围绕水资源合作展开，提出要加强水利设施建设等产能合作。在建议第四条提升人力资源合作中，也提及中国将邀请湄公河国家中高级官员到中国参加水利等领域的研修。

（三）中国在水资源灾害应对中担当的强化

中国对湄公河国家的应急补水标志着中国在水资源灾害应对中的担当与引领。2015—2016年厄尔尼诺现象加强，根据世界气象组织（WMO）的数据，此次厄尔尼诺现象与有记录以来最强的1997—1998年强度相当，且持续时间更长，覆盖和影响范围更大。^④澜湄流域降雨量大幅减少，中国与

① 《澜湄合作首次领导人会议发表宣言：每两年举行一次领导人会议》，澎湃新闻，2016年3月23日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1447537。

② 《澜湄合作第二次领导人会议开幕》，中国政府网，2018年1月10日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/10/content_5255353.htm。

③ 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》，新华网，2016年3月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

④ The Mekong River Commission and Ministry of Water Resources of the People's Republic of China, *Technical Report - Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*, 2016, p.12.

湄公河国家受旱情影响严重。地处最下游的越南面临 90 年不遇的旱情。同时，由于湄公河国家较多顾及各自渔业和农业利益，相互之间的水合作关系十分紧张。因此，本应向位于其上游的国家老挝、泰国求助的越南转而请求中国开闸放水。^① 尽管中国自身面临困境但仍进行了积极响应，并于 2016 年 3 月开始实施应急补水。这次应急补水使湄公河干流水位上升 0.18—1.53 米，流量增加 602—1 010 立方米每秒，湄公河三角洲河水最大含盐度下降了 15%—74%，最低含盐度下降了 9%—78%。^② 此举得到了湄公河国家的欢迎。之后，老挝也宣布 3 月 26 日至 5 月底从其水库放水，以缓解越南旱情及抑制海水倒灌。中国在这次应急补水中体现了水资源合作的诚意、发挥了表率作用，进而带动沿岸国家共同应对水资源危机，使之成为命运紧密相连的共同体。

（四）与湄公河委员会合作的深化

中国与湄公河委员会（Mekong River Commission）^③ 的相互支持与深度合作标志着彼此间的水合作达到新高度。

第一，湄公河委员会支持澜湄合作机制并多次发声，显现了中国在湄公河水资源合作中的积极作用。澜湄合作机制启动 8 天后，湄公河委员会就在其官网以《澜沧江—湄公河合作机制：湄公河委员会欢迎湄公河流域六国的区域合作新举措》为题，表达了对澜湄合作机制的欢迎态度。^④ 2016 年湄公河发生干旱后，湄公河委员会又发布了题为《湄公河委员会与中国联合研究表明中国应急补水提高了湄公河水位》的报道，强调中国在缓解干旱中起到积极作用。^⑤ 此后，湄公河委员会又于 2017 年发布《中国大坝对湄公河

① 张励、卢光盛：《从应急补水看澜沧江—湄公河合作机制下的跨境水资源合作》，《国际展望》2016 年第 5 期，第 97 页。

② The Mekong River Commission and Ministry of Water Resources of the People's Republic of China, *Technical Report – Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*, 2016, p.12.

③ 湄公河委员会是对湄公河水资源进行持续开发和共同管理的非政府组织。该组织于 1995 年成立，泰国、柬埔寨、老挝、越南为成员国，中国和缅甸为对话伙伴国。

④ “Lancang – Mekong Cooperation: MRC Welcomes the New Initiative for Regional Cooperation by Six Countries in the Mekong River Basin,” Mekong River Commission, March 31, 2016, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/lancang-mekong-cooperation-mrc-welcomes-the-new-initiative-for-regional-cooperation-by-six-countries-in-the-mekong-river-basin/>.

⑤ “China’s Emergency Water Supply Increased Mekong’s Water Level, Says an

流域水流影响》报告，指出自 20 世纪 90 年代起中国在湄公河干流建造六座大坝后，虽然一直引起下游国家担忧，但是实际上中国建造大坝后使得湄公河在旱季下游水流增加，降低了干旱的影响，而在雨季则减少了水流量。^① 2018 年湄公河委员会首席执行官范遵潘（Pham Tuan Phan）还出席了在中国召开的“首届澜湄水资源合作论坛”，并围绕“水资源可持续开发利用与保护”作主旨报告。^②

第二，中国也积极参与湄公河委员会活动并与其进行联合研究。继 2010 年、2014 年中国分别在泰国和越南参加湄公河委员会首届峰会和第二届峰会后，中国又于 2018 年出席了在柬埔寨举行的湄公河委员会第三届峰会，并表示湄公河委员会是湄公河流域的重要合作机制之一，澜湄合作机制将与湄公河委员会等现有机制相互促进。^③ 在 2016 年湄公河发生干旱后，中国与湄公河委员会对此次干旱情况开展共同研究并发布《中国向湄公河应急补水效果联合评估》报告。^④

（五）水资源能力建设的全面化

中国与湄公河国家在水资源能力建设合作上的多领域、高密度标志着水资源合作的全面化。根据 2018 年发布的《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》文件，能力建设包括交流培训与考察学习。而这部分内容早在 2016 年澜湄合作机制启动之际便已开始，2016—2018 年合计开展活动 20 次。活动参与者来自包括湄公河国家的政界、商界、学界人士，活动地域包括北京、天津、南京、武汉、宜兴、昆明、大理、景洪、柬埔寨金边

MRC-China Joint Study,” Mekong River Commission, November 14, 2016, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/chinas-emergency-water-supply-increased-mekongs-water-level-says-an-mrc-china-joint-study/>.

① “The Effects of Chinese Dams on Water Flows in the Lower Mekong Basin,” Mekong River Commission, June 6, 2017, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/the-effects-of-chinese-dams-on-water-flows-in-the-lower-mekong-basin>.

② 《首届澜湄水资源合作论坛在昆明开幕》，中国日报网，2018 年 11 月 1 日，http://cn.chinadaily.com.cn/2018-11/01/content_37183240.htm。

③ 《鄂竟平出席湄公河委员会第三届峰会》，水利部国际合作与科技司网站，2018 年 4 月 10 日，http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/201804/t20180410_1034948.htm。

④ The Mekong River Commission and Ministry of Water Resources of the People's Republic of China, *Technical Report – Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*, 2016.

等地（见表1）。无论在活动内容、活动频次、地域范围上都远远超过了“前澜湄国家命运共同体时代”的合作程度。

表1 2016—2018年中国与湄公河国家水资源能力建设活动^①

时间	主题	地点
2016年5月	海上丝绸之路绿色使者计划：中国—老挝环境管理研讨班	景洪
2016年9月	澜沧江—湄公河生态系统管理能力建设研讨会	北京
2016年11月	中国—柬埔寨环境影响评价能力建设研讨班	北京
2017年2月	澜沧江—湄公河工业废气排放标准与管理能力建设研讨活动	北京
2017年3月	澜沧江—湄公河国家水质监测能力研讨会	北京
2017年6月	中国—柬埔寨水环境管理及实践研讨会	柬埔寨金边
2017年9月	“一带一路”国际产能与环保产业合作研讨会	宜兴
2017年11月	澜沧江—湄公河环境合作圆桌对话系列会议	北京
2017年11月	澜沧江—湄公河淡水生态系统管理国际研讨会	北京
2017年11月	澜湄生态工业园与环境修复技术座谈会	北京
2017年12月	防洪技术培训班	武汉
2018年3月	澜湄水环境治理圆桌对话暨澜湄环境合作云南中心启动活动	昆明
2018年3月	澜湄水资源合作成果展暨澜湄水资源合作中心开放日活动	北京

① 2016年5月—2017年11月数据采集自：“澜沧江—湄公河环境合作中心网站‘能力建设’专题”，澜沧江—湄公河环境合作中心网站，http://www.chinaaseanenv.org/lmzx/lsmjh/nljs/index_1.html；2017年12月—2018年11月数据采集自：外交部“澜沧江—湄公河合作中国秘书处”官方微信公众号；2018年12月数据采集自：《澜湄防汛抗旱技术研讨班在大理州举行》，云南网，2018年12月18日，<http://dali.yunnan.cn/system/2018/12/18/030140837.shtml>。

2018 年 5 月	澜湄水资源合作项目“中国水利水电技术标准推广培训班”	天津、北京
2018 年 8 月	“2018 澜湄之夜”水资源合作主题工作交流活动	北京
2018 年 8 月	中国与湄公河国家小流域综合治理先进技术交流会	北京
2018 年 8 月	澜湄合作计量研讨会和澜湄合作计量关键领域培训班	北京
2018 年 9 月	澜沧江—湄公河区域国家木材贸易发展战略培训班	昆明
2018 年 11 月	组织湄公河国家留学生参访中国水利工程项目管理部门、水利科研机构、水利水电企业和南水北调中线工程等	南京、天津、北京
2018 年 12 月	澜湄防汛抗旱技术研讨班	大理

资料来源：笔者根据澜沧江—湄公河环境合作中心网站“能力建设”专题、外交部“澜沧江—湄公河合作中国秘书处”微信公众号与云南网统计、整理、制作。

二、避之若浼的命脉——水危机的新趋势

在澜湄合作机制特别是澜湄国家命运共同体启动构建过程中，中国加速推进与湄公河国家水资源合作并取得了诸多标志性成果，湄公河在合作机制建设、命运共同体构建中起到了“因水而兴、因水而荣”的纽带作用。但在 20 世纪 80 年代至 2015 年的“前澜湄国家命运共同体时代”，湄公河流域的水危机以水资源开发、航道建设、渔业发展、生态保护、机制管理多种形式呈现，^① 并对地区内的政治关系、经济发展、生态发展等产生“相对冲击”。这一阶段主要围绕自然水权争夺的水危机不仅存在于中国与湄公河国家之间，而且存在于湄公河国家之间。但处于上游位置的中国与处于下游的湄公河国家间的水危机是域内外关注的焦点。从 2016 年起进入“澜湄国家命运

^① 张励：《水外交：中国与湄公河国家跨界水资源的合作与冲突》，第 65—78 页。

共同体构建时代”，水危机呈现出新的发展趋势，并远远超出自然水权的范畴，直指秩序构建、话语权掌控、管理权主导等目标，开始对地区有序发展、中国作用发挥、各成员国利益保障产生“过度影响”。同时在新的水危机发生与聚焦对象上，全流域的水危机、中国与湄公河国家间的水危机仍然远远超越湄公河国家间的水危机关注度。因此，中国如处理不当，湄公河将对澜湄国家命运共同体的构建产生“因水而阻、因水而困”的负面效应。

（一）对水资源重要性的认识程度与机制推进的不同步性

水资源合作在澜湄合作机制中的地位存在“观念反映”滞后于客观现实的情况。水资源合作在澜湄合作机制中处于什么地位，是深刻影响并决定水资源究竟是成为“休戚与共的纽带”还是“避之若浼的命脉”的关键点。澜湄合作机制建立之初，便提倡“因水而生、因水而连、因水而兴”，这是中国在其他区域合作中所没有的重要特性。但由于在对外合作中环境议题相较政治、经济议题处于次要地位，水资源合作也顺其自然地被列在了澜湄合作机制五大优先领域的第四位，并作为一个分支进行研究。但是在客观现实中，湄公河已成为发起和倡导该区域机制的“起点”，也成为六国相连的“纽带”。水资源也因涉及航运安全、经济发展、生态保护等议题而成为其他成员国倍加关注的重点以及部分域外国家、非政府组织和媒体炒作的焦点。尽管自2016年澜湄合作机制启动至2018年1月第二次领导人会议召开，直至2018年11月首届水资源合作论坛的举行，水资源合作逐步从机制“分支”走向“起点”与“纽带”的序位，但在机制建设过程中，对水资源重要性的认识程度具有延迟性。而这种观念反映的延迟将会对当下水资源合作的深入展开带来对应的延迟效果，并对水资源合作机制的制定速度、推动力度、水资源安全、经济与生态方面的危机管控等产生负面作用，从而影响“澜湄速度”与“澜湄效率”，更将有可能使湄公河由澜湄国家命运共同体构建中的天然纽带优势转为潜在不安定因素。

（二）水资源合作机制后续发力面临新考验

一是从地理环境上来看，湄公河流域是全球水冲突的四大区域之一。^①

^① Benjamin Pohl et al., “The Rise of Hydro-Diplomacy: Strengthening Foreign Policy for Transboundary Waters,” *Adelphi*, 2014, p. 8, <https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek>

短期内这些水危机无法完全消除，并存在泛政治化和安全化的风险。因此，机制设计是否有效合理，执行力度是否到位，都将面临极大考验。二是从机制建设经验上看，澜湄合作机制下水资源合作是第一个澜湄六国间的水资源合作机制。虽然中国与湄公河国家在之前的合作中积累了经验，但尚无六国间全流域管理协调的经验，因此如何制定符合六国诉求的“水资源合作五年行动计划”并予以有效运行仍面临较大挑战。三是从湄公河国家乃至全球对澜湄水资源合作机制的关注来看，从澜湄合作机制启动开始，湄公河国家乃至国际舆论就对水资源合作保持高度关注。笔者在参加由美国、瑞典、柬埔寨等国家举办的澜湄水资源合作会议时，常被问及澜湄水资源合作机制的具体内容。同样在国际媒体上也能观察到，它们对澜湄合作机制中的水资源合作关注度极高。在此背景下，水资源合作机制执行过程中稍有差错都可能会产生很大影响。四是从《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》中水资源板块来看，其中所提到的定期举办澜湄水资源合作论坛、建设澜湄水资源合作中心、进行交流培训与考察学习、加强数据和信息分享、联合抗洪抗旱^①等诸多内容在2018年都已有所涉及并已完成。未来如何在水资源合作上持续发力，加深六国间水资源合作将面临新考验。

（三）通过“以河之名”的新型介入方式来制约中国

中国与湄公河国家的水资源合作经常被某些域外行为体和媒体所诟病。它们通常采取的方式是在关系到中国的水议题上放大中国责任，并主要以获取水资源利益和地区权力为目的。例如，在流域发生干旱、洪灾时中国本身也是受灾国，但却直接将问题的责任归咎于中国，欲限制中国水资源开发权利和削弱中国的地区影响力。另外，在2018年7月发生的老挝溃坝事件中又出现一种新趋势，即在与中国毫无关联的情况下把水事件责任推给中国，即“以河之名”，并以“全球秩序”争夺为目标。由韩国公司在老挝承建的大坝溃堤，造成重大伤亡，中国在事故发生后及时派出营救队伍开展救援。尽管该事件与中国全然无关，但美国“以河之名”强行将话题引向中国，强

/bilder/the_rise_of_hydro-diplomacy_adelphi.pdf.

^① 《湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，新华网，2018年1月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/11/c_1122240868.htm。

调“中国大坝影响论”，以突出美国即将召开的第十一次“湄公河下游倡议”会议的重要性。而美国此举背后的实际目的是在中美关系紧张的背景下打压中国、削弱中国在湄公河地区日益增长的影响力，同时转移国际社会对美国气候变化责任的关注。^① 因此，湄公河水资源问题已经开始从“地区牌”逐渐转变为“全球牌”，并开始被域外国家用来制约中国的全球影响力。

（四）“下一个南海论”的水恐惧话题不断

澜湄合作机制所展现出来的“澜湄速度”与“澜湄效率”引起了一些人的过度焦虑与恐惧。他们借用原有的湄公河水资源问题，再加上部分湄公河国家涉及的南海问题，将两者相挂钩，把湄公河比喻成“下一个南海”，炒作“下一个南海论”。例如，部分报道指出在厄尔尼诺现象发生时，中国会借助澜湄合作机制关掉“水龙头”，掐断湄公河的水源。美国智库斯特拉福（Stratfor）认为，澜湄合作机制可让中国发挥其在上游的作用，使其他湄公河国家与其利益更加一致。干旱会有助于中国的政策，突出中国在该地区已经发挥重要影响的水政治。^② 新加坡《东盟今日》网站称，中国和湄公河国家领导人忽视了澜湄合作机制下潜在的环境影响，而只专注于基础设施项目；湄公河是该地区生命之源，是一条重要动脉，为许多农村家庭提供食物、水和生计；当地居民担心湄公河沿岸的发展没有透明度，没有进行全面的研究。^③ 因此，“下一个南海论”的水恐惧话题将会加剧湄公河国家的恐慌，并在与中国水资源合作乃至澜湄国家命运共同体建设中形成分离效应。

（五）区域内“水资源管理权”竞争将不可避免

澜湄合作机制与湄公河委员会的关系处理将成为影响未来水资源合作发展的重要因素。虽然自澜湄合作机制启动以来，与湄公河委员会的合作不断深入，在联合研究、数据分享、相互支持等方面都得以有序推动。但不可忽视的是，在澜湄合作机制启动的同一年，湄公河委员会也开始了“本地化”

① 张励：《老挝溃坝事件与美国“以河之名”》，《世界知识》2018年第17期，第38—39页。

② Daniel Besant, “Make or Break Time for the Mekong,” *Southeast Asia Globe*, May 2, 2016, <http://sea-globe.com/lancang-mekong-cooperation/>.

③ “Industrial Development Meets Environmental Risk at the Lancang Mekong Cooperation Summit,” *ASEAN Today*, June 13, 2018, <https://www.aseantoday.com/2018/02/industrial-development-meets-environmental-risk-at-the-lancang-mekong-cooperation-summit/>.

的进程并欲凸显其自身的影响力。首先，湄公河委员会首次任命了越南的范遵潘担任湄公河委员会秘书处的首席执行官。其次，开始实施《湄公河委员会 2016—2020 战略计划》并调整秘书处组织架构与运行机制。再次，湄公河委员会还希望在 2030 年实现财务独立。由于当前澜湄合作机制水资源合作正从“全面设计”向“全面执行”过渡，而湄公河委员会也正处于“全面调整”阶段，因此两者的合作要远大于竞争。但未来当两者都成型之际，对于水资源管理权之争或者对于某一水危机的管理合法性问题将不可避免。此外，湄公河委员会成员国处于下游的天然劣势位置也易将他们拧成一股绳，来强调其组织的“水资源管理权”。

（六）域外行为体在湄公河水议题上的持续投入不可小觑

自 20 世纪末至 2015 年，美国、日本、韩国、澳大利亚等域外国家在湄公河地区水议题上持续投入，并在 2009—2010 年掀起一波小高潮。^① 在 2016 年澜湄合作机制启动后，以美国、日本为代表的域外行为体仍重视可低成本介入湄公河地区事务的“水议题”。例如，在 2018 年 8 月的第十一次“湄公河下游倡议”部长会议上，美国与湄公河国家外长将原有的“倡议”中的环境和水资源、能源安全、教育、健康、互联互通、农业与粮食安全六大支柱精简为水资源、能源、粮食和环境关系，人类发展与互联互通两个包容性支柱，并把水资源放在第一位。同时签署了《2016—2020 年湄公河下游倡议总体行动计划》，并着重提及了 2017 年开始实施的《湄公河水资源数据倡议》。^② 日本则于 2018 年 10 月召开第十届“日本与湄公河流域国家峰会”并通过了《东京战略 2018》。该战略包含三大支柱，其中之一是实现“绿色湄公河”，就水资源保护、气候变化等进行合作。同时，日本计划将于 2019 年到期的“建设绿色湄公河十年倡议”升级为“面向 2030 年的可持续发展的日湄倡议”，在加强水资源管理、气候变化等方面建立日本标准，以发挥地区主导作用，等等。^③

① 张励、卢光盛：《“水外交”视角下的中国和下游湄公河国家跨界水资源合作》，《东南亚研究》2015 年第 1 期，第 46 页。

② 张励：《老挝溃坝事件与美国“以河之名”》，第 39 页。

③ 《日本借〈东京战略 2018〉强化对湄公河流域影响力》，人民网，2018 年 10 月 10 日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/1010/c1002-30332296.html>；常思纯：《日本为何积极

三、水资源与澜湄国家命运共同体的互动规律和影响

无论是“前澜湄国家命运共同体时代”还是“澜湄国家命运共同体构建时代”，水资源自始至终在湄公河地区整合与澜湄国家命运共同体构建中发挥着不可替代的重要作用。而湄公河水合作和水危机背后的本质正是水资源“和合性的纽带作用”与“分离性的命脉作用”。只有认识本质性的规律变化与作用影响，才能解决日积月累、层出不穷、盘根错节的水问题，以及来自域内外诸多行为体的干扰，并为有效应对提供正确思路与方向。

（一）水资源与澜湄国家命运共同体的互动规律

第一，水资源正面纽带作用与负面命脉作用将共同牵动澜湄国家命运共同体构建。湄公河作为连接中国与相关国家的客观存在，自始至终一直发挥着纽带与分离的双重作用，而这种双重作用往往被忽视或片面理解。在“前澜湄国家命运共同体”时代，中国对于湄公河水资源开发一直十分谨慎，甚至在 20 世纪末出现避而不谈的现象。过度担忧湄公河可能发挥“分离性的命脉作用”，导致中国与湄公河国家间的关系紧张以及自身的正常开发权益受损。在“澜湄国家命运共同体构建时代”，现有部分研究与对策又过度强调湄公河“和合性的纽带作用”，认为澜湄合作机制或澜湄国家命运共同体的构建有别于中国在全球任何其他地区的合作，会因这条天然而独特的河流相连而更为巩固，从而忽视了湄公河“分离性的命脉作用”。然而，水资源纽带与命脉的双重天然作用将不受机制建设与命运共同体构建的人为影响，仍将不断持续影响湄公河地区发展。因此，在机制建设与策略推进中，必须基于客观现实与规律进行设计。

第二，水资源纽带与命脉作用趋势在“前澜湄国家命运共同体时代”与“澜湄国家命运共同体构建时代”有所变化。如上所述，水资源纽带与命脉作用一直存在，但其作用在不同阶段发挥的大小、趋势有所变化。在“前澜湄国家命运共同体时代”，湄公河的正面纽带作用发挥极为有限，并没有将

介入湄公河地区》，《世界知识》2018 年第 21 期，第 23 页。

中国与湄公河国家的双边乃至多边合作水平迅速提升。而此时湄公河的负面作用发挥较强，由于各国奉行自我利益优先立场，同时也由于下游国家对上游国家过度担忧，致使在水危机发生时将责任完全推给上游国家。此外，对彼此水开发和水合作的信任也存在不足。进入“澜湄国家命运共同体构建时代”后，由于六国治理平台的建立以及水资源多领域合作的加深，湄公河的正面纽带作用开始日渐增强，同时负面作用开始有所减退。因此，这一规律性趋势对于未来推动水资源政策的实施具有事半功倍的积极意义。

第三，水资源的纽带与命脉作用在不同阶段、不同程度上共同促进了澜湄国家命运共同体的构建。一是水资源“和合性的纽带作用”并非是促成澜湄国家命运共同体的唯一因素。在“前澜湄国家命运共同体时代”，正因为担心纽带作用造成相互间被过度捆绑，六国反而并不急于加强地区合作与提升合作水平。但不可否认的是，“纽带作用”的持续发展，以及在“澜湄国家命运共同体构建时代”下的迅速发挥作用是形成澜湄国家命运共同体的重要原因。二是水资源的分离作用也并未产生破坏地区共同秩序的作用。由于六国无法回避湄公河连接彼此并相互作用的客观现实，也担心分离作用发挥到一定程度后会产生破坏性，因此也驱使着六国开始寻求合作，建立共同治理的平台，并构建澜湄国家命运共同体。

（二）水资源对构建澜湄国家命运共同体的影响

第一，水资源将影响澜湄国家命运共同体的身份塑造与共同体目标的实现。澜湄国家命运共同体的成功构建与可持续发展，需要六个成员国形成共同认可的特殊连接纽带。因此，湄公河作为连接六国的特殊纽带与开发对象，水资源合作的持续发展与水资源危机的有效解除，将逐渐加深六国间的相互信任，形成流域内的共同身份。同时，共同身份的塑造又将为澜湄国家命运共同体的发展注入源源不断的合作动力，这种共同身份所带来的信仰动力将超越合作初期因资金、技术等现实因素产生的合作动力，加快澜湄国家命运共同体的形成，从而为人类命运共同体在全球的实践起到示范效应。

第二，水资源将有利于澜湄国家命运共同体中的生态建设目标。人类命运共同体涵盖伙伴关系、安全格局、经济发展、文化交流与生态建设五个方

面。澜湄国家命运共同体的构建也是基于上述五个领域，而其中湄公河水资源是否可持续有效开发是人类命运共同体生态建设的直接体现。因此，对于水资源的合理开发与保护的重视，将对鱼类、植被与沿岸生态保护等带来积极影响，有利于全面实现澜湄国家命运共同体生态建设的目标，也将为水利经济的发展创造良好的环境和条件。

第三，水资源将成为某些域内外行为体攻击澜湄国家命运共同体乃至中国地区秩序能力建设的借口。如不重视湄公河水资源危机的解决与处理，其持续性、突发性、多变性和蔓延性不仅将影响六国的水资源治理，而且可能带来四个方面的负面冲击。一是其他成员国会对澜湄合作机制与澜湄国家命运共同体的构建产生怀疑甚至否定态度。二是湄公河地区内湄公河委员会、大湄公河次区域合作等其他机制将会在生态建设、经济发展等领域迅速取代澜湄合作机制。三是在域外行为体、非政府组织不断投入、持续关注的背景下，如湄公河水资源发展不利，将成为其攻击中国的切入点。四是如果中国所推动的澜湄合作机制与澜湄国家命运共同体在水资源治理上低效甚至无效，会使全球其他国家对中国地区乃至全球秩序能力建设产生怀疑，将对今后中国在全球范围内的秩序建设造成影响。

四、水治理与澜湄国家命运共同体构建的中国方略

如何消除水危机，发挥湄公河“因水而兴、因水而荣”的纽带作用，避免其“因水而阻、因水而困”的负面效应，是构建澜湄国家命运共同体的关键，具体可从五个方面着力推进。

（一）突出水资源合作在澜湄合作机制中的“起点”与“纽带”地位

湄公河是机制建设与共同体构建的起点，也是对外宣介的亮点。由于水资源问题具有长期性特征，因此在澜湄合作进入“成长期”的关键阶段，中国要继续树立和加强水资源合作是机制“起点”与“纽带”的观念。在机制完善、体系运行、平台推进、安全合作、项目发展、生态建设方面，应时刻保持警惕，并予以高度关注，尤其是对于来自成员国的认知态度，更应如此。

要充分发挥水资源的纽带作用，拓展相互间的合作深度，为开展其他领域的合作及提升合作水平创造良好条件，助推澜湄国家命运共同体建设目标的实现。但需要注意的是，水资源“起点”与“纽带”的定位，并不意味着一切围绕水资源合作展开，而减少甚至忽视其他领域的投入力度。这一定位可视为机制中的基本原则与准则，在其他领域推进过程中需要避免无谓触及这一敏感的“区域中枢神经”。

（二）深入推进与执行“澜湄合作五年行动计划”和“水资源合作五年行动计划”

设计、贯彻、执行澜湄水资源合作议题的纲领性文件是推动水资源有效发展的重要规则保障。现阶段可分两步走。一是继续深入推进《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》中的“水资源”板块内容。“澜湄合作五年行动计划”是澜湄合作机制的纲领性文件，其“水资源”板块有七项具体设计内容。^①自该文件2018年1月发布以来，澜湄合作机制已用高效的“澜湄效率”完成了“水资源”板块的大多数内容，具体包括召开澜湄水资源合作论坛，建设澜湄水资源中心，进行联合研究，开展培训与考察，加强数据和信息交流，进行旱灾应急管理等，但是“水资源合作五年行动计划”还未制定出台。未来应在保持上述合作内容的基础上，进一步依照此纲领文件从深度与广度上推进这些领域的合作。二是执行《澜湄水资源合作五年行动计划（2018—2022）》。该计划是“澜湄五年合作行动计划”中唯一尚未完成的内容，也是直接关乎水资源管理的最重要制度。因此，在该计划还未正式推出之前，应继续遵循“澜湄合作五年行动计划”水资源板块内容以及2018年11月通过的《昆明倡议》。同时，按照2018年12月发布的《澜湄合作第四次外长会联合新闻公报》，尽快推动六国水利部门共同制定“水资源合作五年行动计划”，全面提升湄公河水资源合作与管理水平。^②

（三）提升与把握湄公河议题的国际话语权

由于“中国水霸权”这一话题已炒作多年，再加上“以河之名”的新介

① 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，新华网，2018年1月11日。

② 《澜湄合作第四次外长会联合新闻公报（全文）》，新华网，2018年12月17日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/17/c_1123866664.htm。

入方式的出现，提升与把握湄公河议题的国际话语权对水资源合作以及澜湄国家命运共同体的构建至关重要。

第一，关注舆论，对不实信息在多语种平台进行及时回应或回击。在老挝溃坝事件中，中国及时反击美国的错误言论，并迅速进行正面积极回应，且以多种语言进行了解释，避免了误解。因此在未来水资源合作日益深入的情况下，应继续保持对相关话题的敏感度与反应效率。

第二，与湄公河国家和湄公河委员会共同发声。在 2016 年中国应急补水行动中，湄公河委员会在其网站上发布的公告以及与中国水利部的联合研究有效回应对中国的质疑，同时湄公河其他国家的发声也对不实炒作予以了回击。因此，在澜湄合作机制进入“成长期”阶段，中国与湄公河国家、湄公河委员会要进一步加深合作，掌控湄公河议题的国际话语权。

（四）理性应对并建立与域内外行为体的良性竞合模式

理性应对并处理好与湄公河委员会以及域外行为体的关系，是可持续推动澜湄水资源合作的关键。

第一，认清未来与域内外行为体之间不可避免的水竞争趋势。无论是湄公河委员会的“本地化”，还是域外国家投入的“持续化”，都表明它们在湄公河水资源议题上将持续加码。因此，中国对此不宜一味回避，要加以重视并提前布局。

第二，树立信心，认清域外行为体在水资源合作机制设计中的缺陷。首先，湄公河委员会存在约束力缺乏、内部利益分歧等问题，无法使其发挥应有的管理效用。其次，无论是域外国家还是湄公河委员会，在处理水资源合作中都无法回避中国处于河流上游的既定事实。绕过中国的河流管理机制都是不现实的。

第三，巩固自身参与的水机制，对外进行良性合作。在与域外国家或湄公河委员会竞争过程中不必一味排斥，首先要在不断加强自身参与的水机制建设的基础上，向湄公河委员会学习先进的水资源管理经验，进行必要的联合研究。其次也可在与域外国家的水机制合作上开展尝试，分摊水治理成本。

（五）推动水资源合作项目与受益群体的多元化、提升透明度

第一，要推动水资源合作项目与受益群体的多元化。首先，澜湄合作机制下的水资源合作项目应继续向多元化发展，涵盖水利设施建设、技术培训、防灾减灾等内容，为处在发展阶段的湄公河国家带来切实利益。其次，要注重受益群体的多元化。不仅要通过水利设施等项目给当地大城市居民带来便利，也要注重通过小型项目让地处偏远的小社区享受实惠，从而真正使澜湄六国因水结缘。

第二，要提升水资源合作项目与受益群体的透明度。首先，中国在湄公河国家参与建设水电站、水库、饮水工程、灌溉等项目时，要注重提升项目建设的透明度，注重环境影响评估、企业社会责任等内容以降低风险。其次，还要具体明确受益群体和惠及的内容，并以客观叙述的方式进行对外公布，加深六国间的情谊。

（六）发挥多层次智库联动作用，为澜湄水资源合作提供智力支持

多层次智库联动作用的充分发挥，可以为澜湄水资源合作发展提供有效的风险预判与政策建议。首先，发挥澜湄合作机制下官方智库的联动作用。2017年9月至2018年6月，全球湄公河研究中心下的中国中心、柬埔寨中心、老挝中心相继成立。2018年3月又召开了首届全球湄公河研究中心智库论坛。六个成员国与湄公河委员会等组织代表为“进入成长期的澜湄合作”献计献策。未来仍要继续在其他成员国建设中心，并继续召开智库会议以交换信息、了解诉求。其次，发挥中国高校、研究机构的内在联动作用，以及与域外国家研究机构的第三方互动。除了走官方智库路线外，还应博采众长，听取专门研究湄公河水资源的中国高校、研究机构的意见，并从国际关系、国际法、人文地理等多学科、多视角进行解读和分析。同时，加强国内相关研究机构与国外知名研究机构的联动，为设计更全面客观的湄公河水资源治理方案提供建议。

[责任编辑：樊文光]

美国学界对“灰色地带”挑战的认知

戴正 洪邨生

【内容摘要】 冷战结束后，两极格局不复存在，苏联的解体导致美国作为世界唯一超级大国独享“单极时刻”而难以受到制衡。然而，作为一种对美国霸权地位非传统挑战的概念，“灰色地带”最近受到美国学界热议。美国学者认为“灰色地带”挑战以其“修正主义性”、不对称性、模糊性和渐进性的特点正在对当前的国际秩序造成缓慢却持续的破坏，而俄罗斯与中国这两个“修正主义国家”被认为是“灰色地带”策略的主要使用者，俄罗斯将克里米亚并入其领土、介入乌克兰内战的行为以及中国在南海的维权行动被美国学界视为使用“灰色地带”策略的典型案例。但是，“灰色地带”这一概念本身存在定义不清、内容含糊的缺陷，它实质上反映了美国学界对于美国霸权地位的不自信以及未来大国竞争加剧的忧虑。随着美国重新强调大国博弈将是未来国家安全的重要关切，其对中俄两国的行为举动将投以更多关注，这对今后国际秩序的发展演变带来了一定的不确定性。为此，中国应跟踪美国学界对“灰色地带”的讨论，并加强对大国博弈加剧趋势的关注，谋划好应对措施。

【关键词】 灰色地带 战略竞争 混合战争 审慎的修正主义者 大国博弈

【作者简介】 戴正，南京大学中国南海研究协同创新中心、南京大学历史学院博士研究生（江苏 邮编：210023）；洪邨生，南京大学国际关系研究院教授（江苏 邮编：210023）

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0079-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904005

冷战结束后，作为唯一的全球性大国，美国的单极霸权已经超过 20 年。美国在军事领域的超强实力及其全球性同盟网络导致尚不存在某个国际行为体能够通过武力挑战其领导地位的可能性。然而，自乌克兰危机爆发以及中国外交逐渐转向奋发有为以来，美国学界认为美国越来越深陷于“灰色地带”（Gray Zone）挑战中，该挑战不但威胁着美国所领导的世界秩序，而且以美国目前的军事理念也难以对其有效回应。美国军方对学界的忧虑也做出了回应，其海军司令约翰·理查德森（John Richardson）称，美国海军应当“在思想上更加灵敏，发挥想象力与创造力以应对中国和俄罗斯的‘灰色地带’挑战。”^① 美国学界对“灰色地带”的关注反映了其国内对霸权地位下降的忧虑。今后美国将会继续调整其战略规划以适应大国竞争与地缘政治博弈，增强威慑以实现霸权护持目的。本文从概念解析、“灰色地带”挑战的特点、行动手段、案例分析以及内涵质疑这五个部分展开，旨在对“灰色地带”这一概念的产生和发展进行梳理和评述，并批判其中的模糊与谬误。

一、“灰色地带”概念

尽管冷战的终结被一部分乐观主义者视为“历史的终结”，但在另外一些学者看来，单极时刻并不意味着美国将免于威胁，不受挑战。美国外交政策研究所（Foreign Policy Research Institute）原所长哈维·西奇曼（Harvey Sicherman）认为，冷战后的世界远远不能以“和平”一词来定义，相反，各式各样的“次要冲突”已取代以往的主要冲突构成了后冷战时代冲突的主要内容，权力和领土的攫取、军事行动以及财富盗取这些问题要比目前构成美国外交政策主要内容的环境和人权等内容更加重要。^② 在经过十多年的反恐战争和 2008 年的金融危机后，许多人认为美国的实力及其对世界的掌控能力已开始逐渐下降。有舆论认为，美国衰落已经成为众所周知的常识，美国的对手们正在世界的边缘地区伺机而动，它们试图以最小的代价修正目前

① 游润恬：《美国海军司令理查森：美应灵活回应中俄“灰色地带战术”》，联合早报网，2019年2月10日，<http://www.zaobao.com/znews/greater-china/story20190210-930596>。

② Harvey Sicherman, “The Revenge of Geopolitics,” *Orbis*, Vol. 41, No. 1, 1997, pp. 7-8.

的国际体系，美国必须通过行动去否定各种不利的言论。^①近五年来，“灰色地带”这一概念悄然出现在美国学界的讨论中，它被认为是一种对于美国所领导的世界秩序最严峻的挑战。美国学界对“灰色地带”挑战的讨论大体上可以分为两类，第一类侧重从总体上介绍“灰色地带”挑战的特点并呼吁政府加以重视，^②第二类则专注于对具体的行为者所运用的“灰色地带”策略的分析。^③

“灰色地带”原本用于指某些行业中存在的游离于合法与非法之间、难以说清道明的区域，或者是人们在行事过程中所采用的不符合一般道德规范但又没有触犯法律的方式。在国际安全的语境下，美国学界对“灰色地带”一词赋予了特殊内涵，新美国安全中心（CNAS）的一份研究报告指出，“灰色地带”是一种“在战争与和平之间的安全竞争状态”^④。安图里奥·艾奇瓦利亚（Antulio Echevarria）强调，“灰色地带”是一种在没有触发战争的情况下动用军事力量的情态，但它不同于通常意义上的和平，^⑤丹尼·罗伊（Denny Roy）则认为“灰色地带”是一种将强度控制在战争门槛以下以防遭到战争反击的活动。^⑥具体而言，“灰色地带”在本质上是一种具备胁迫性和侵略性活动的策略，“灰色地带”策略的使用者会严格控制行动的强度

① A. Wes Mitchell and Jakub Grygiel, “The Vulnerability of Peripheries,” *American Interest*, March 1, 2011, <https://www.the-american-interest.com/2011/03/01/the-vulnerability-of-peripheries/>.

② James J. Wirtz, “Life in the ‘Gray Zone’: Observations for Contemporary Strategists,” *Defense and Security Analysis*, Spring 2017; Spencer B. Meredith and David C. Walton, “Building Competencies for Special Operations Forces’ Readiness in the Gray Zone,” *Special Operations Journal*, Vol. 3, No. 1, 2017; and Peter Pomertsev, “Brave New War: A New Form of Conflict Emerged in 2015—from the Islamic State to the South China Sea,” *Atlantic*, December 29, 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/12/war-2015-china-russia-isis/422085/>.

③ Maren Leed, “Square Pegs, Round Holes, and Gray Zone Conflicts: Time to Step Back,” *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 16, No. 5, 2015; H. Reisinger and A. Golts, “Russia’s Hybrid Warfare Waging War below the Radar of Traditional Collective Defence,” NATO Defense College Research Paper No. 105, Brussels: NATO Defense College, November 2014; and James R. Holmes, “China’s Small Stick Diplomacy,” *The Diplomat*, May 21, 2012, <https://thediplomat.com/2012/05/chinas-small-stick-diplomacy/>.

④ Amy Chang, Ben FitzGerald, and Van Jackson, *Shades of Gray: Technology, Strategic Competition, and Stability in Maritime Asia*, Washington, DC: Center for a New American Security, 2015, p. 3.

⑤ Antulio J. Echevarria, “How Should We Think about Gray-Zone Wars?” *Infinity Journal*, Vol. 5, No. 1, 2015, pp. 16-20.

⑥ Denny Roy, “China Wins the Gray Zone by Default,” *Pacific Forum*, September 17, 2015, <https://www.pacforum.org/analysis/pacnet-60-china-wins-gray-zone-default>.

和烈度，使之保持在传统的国家间战争的门槛之外。“灰色地带”策略是国际体系中的修正主义者惯用的手段，通过“灰色地带”活动，修正主义者可以逐渐改变国际秩序的现状并使之对自己有利。“灰色地带”策略相比于传统的战争拥有三个优点：其一，可以在不诉诸公开冲突的情况下获得收益；其二，可以避免越过国际秩序的“红线”；其三，可以免于国际社会的惩罚以及冲突升级的危险。另外一种观点认为“灰色地带”是一种介于战争与和平、合法与非法、手段和行动、普遍规则和特殊规则、秩序和无序之间的一种模糊概念，它牵连甚广，内容多样，因而是一个“只能描述，不能定义”的特殊名词。“灰色地带”策略有三个明显的标志：混合性、威胁性和风险困惑性。混合性指的是“灰色地带”策略往往是一系列充满敌意的手段与战略效果的混合体，其高度复杂和模糊的态势导致美国及其盟友难以进行有效反制。威胁性指的是“灰色地带”对于美国传统的、普遍适用的军事和防御传统造成了直接威胁，由于“灰色地带”并不遵循往常的线性战争梯度逻辑，因此既难以对其概念化，也难以遏制。风险困惑性指的是美国及其盟友在面对“灰色地带”挑战时总是陷入进退两难的困境，如果加以震慑则需要承担危机升级的风险，如果置之不理又会面临被“步步蚕食”的险境。总之，“灰色地带”引发了一种独特的、高度情境化的安全危机。^①

尽管不同的研究者对“灰色地带”的定义有所不同，但是我们可以发现美国学界大致上认可的“灰色地带”状态乃是体系中的国际行为体为针对美国或其盟友而采取的一种位于战争门槛之下的综合运用军事、经济、政治、外交等手段的策略。“灰色地带”对美国造成的巨大挑战在于其模糊了传统意义上对战争与和平的明确界限。传统意义上的战争指的是交战双方的正规军在公开宣战的情况下相互较量的过程，^② 例如，根据约翰·米尔斯海默（John Mearsheimer）的定义，冷战时期一场常规性的战争意味着“双方大规模的军队直接面对对方，一旦发生战斗，则双方将在一个广阔的空间内进

^① Nathen P. Freier, et al, *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone*, Carlisle: United War College Press and Strategic Studies Institute, 2016, pp. 3-4.

^② Martin van Creveld, "Modern Conventional Warfare: An Overview," *Offnews.info*, 2004, http://www.offnews.info/downloads/2020modern_warfare.pdf.

行交战。”^① 2013年出版的《美国武装力量的准则》对常规战争也采取了类似的定义，认为战争是民族国家之间或者民族国家联盟之间采取各种常规或者特殊军事手段相互对抗以争夺支配地位而采取的暴力冲突。^② 不难发现，在以往的经验中，一场战争必定包含三方面的要素：正式的武装人员、大规模的交战和明确的交战国。^③ 而“灰色地带”的出现意味着战争与和平不再是非此即彼的存在，也不存在实际的真空；相反，两者之间存在一个值得持续关注的充满政治、经济和安全竞争的空间。美国的对手们将会利用这种模糊的情境，通过非常规战术、恐怖主义以及犯罪行为来实现自己的目标。有评论认为，到目前为止，美国政府和国际关系领域的智库并未拿出真正切实有效的办法应对“灰色地带”的威胁。^④

二、“灰色地带”挑战的特点

美国学界认为，“灰色地带”策略是国际体系的修正主义者试图改变现状所采用的手段，但是由于美国强大的实力不可动摇，修正主义者难以通过公开的军事对抗挑战美国，后者的策略往往是模糊、渐进和隐秘的，总体来看，美国学界所认定的特点有以下几个方面。

（一）“修正主义”性（Revisionist）

在国际体系中，不满现状的行为者往往被视为修正主义者。江忆恩（Alastair Iain Johnston）认为修正主义者具备五个显著特征：其一，国际机制的低参与率；其二，即便参与国际机制也是在不接受其规范的情况下进行的；其三，参与国际机制，同时也接受国际规范，但是具有机会主义和冒险

① John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence*, Ithaca: Cornell University Press, 1985, p. 15.

② U.S. Armed Forces, “Joint Publication 1: Doctrine for the Armed Forces of the United States,” CiteseerX, March 25, 2013, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.297.199&rep=rep1&type=pdf>.

③ Stephen D. Biddle, *Military Power. Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*, Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 7.

④ Zachary Keck, “Report: The U.S. Is Not Ready for a War with Russia or China,” *National Interest*, October 20, 2017, <https://nationalinterest.org/blog/report-the-us-not-ready-war-russia-or-china-22832>.

心态，具有改变原有规则的强烈愿望；其四，希望对现存国际体系的物质性权力进行激进的再分配；其五，采取实际行动实现对国际体系物质性权力的再分配。^① 兰德尔·施韦勒（Randall Schweller）则进行了一种梯度性的区分，认为并非所有的修正主义者对于国际体系的认可程度都是相同的，如果仔细辨别，他们的态度可以进行一个从温和到激进的排序，那些对待国际体系的态度总体温和、对现状比较满意的大国被称为“审慎的修正主义者”（Measured Revisionists）。“审慎的修正主义者”最主要的目标是维持自身的权力而非颠覆国际秩序，它们对于现存国际秩序中的大多数内容都是支持的，但是对自身的地位、大国之间的关系以及国际规范有所不满，它们有着强烈的民族主义情绪和动机去增进自身的相对权力。^② 麦克·马扎尔（Michael Mazarr）认为“审慎的修正主义者”对于国际体系整体上是接受的，但是它们的行为却具有复杂性，除了遵守国际体系的基本规范外，这些大国也在试图改变现存的国际规范和国家之间的权力结构以获得有利的地位。大国关系在历史上的不同时期总是呈现出一定的相似性，因为大国永远都在谋求更加有利的权力地位，即便是对于国际秩序比较满意的大国也在试图重塑国际体系中的权力结构，随着技术的进步与发展，国家谋求更多权力的手段也在扩展，在目前的情况下，“灰色地带”策略为那些不满现状的国家提供了窗口，在低于战争门槛和不谋求打破国际秩序的前提下，各种非传统、渐进式的策略为“审慎的修正主义者”提供了机会。^③

（二）不对称性（Asymmetry）

对于利益与能力的判断是改变现状的一方与捍卫现状的一方在博弈中着重考虑的因素，危机事态的平息往往是由于双方都考虑到如果让危机升级则己方所能获得收益将会低于付出的代价。马克·特里奇腾伯格（Marc Trachtenberg）认为，相对实力的大小与相对利益的多少在根本上决定了国

① Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4, 2003, p. 11.

② Randall Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in,” *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, pp. 100-104.

③ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Carlisle: United War College Press and Strategic Studies Institute, 2015, pp. 22-25.

际危机的结果，实力较弱的一方以及利益相关较少的一方会选择退却。^① 在一些美国学者的论述中，“灰色地带”策略往往能够成功是因为美国与现状的改变者之间存在着这种不对称性。

从利益层面看，尽管不同国家拥有相同的目标，但是在国内政治、盟友以及意识形态方面存在区别，同样的事物对于不同国家的重要程度是不一样的，重要程度的大小将影响国家捍卫利益的决心，虽然实力强大的一方更有可能在一场维护不怎么重要的利益冲突中获胜，但是实力较弱的一方却认为捍卫该利益对其至关重要并愿意承担更高的风险和更大的代价，这种利益的不对称性恰好解释了为什么强大的行为体会在冲突中输给弱小的行为体。^② 维斯那·丹尼洛维克（Vesna Danilovic）认为，利益的不对称性导致某些具有强烈地区利益的大国不惜铤而走险采用危险的“灰色地带”策略。^③

从实力的角度上看，美国的实力虽然在整体上凌驾于任何国家，但这并不意味着美国在应对“灰色地带”挑战时可以得心应手，实力与能力并不是完全对等的概念，因为实力是一个综合性的概念，实力可以被细分为存在于不同层面与领域的能力，对于实力的评估并不存在一个统一的标准，比如，有纯粹按照 GDP 的规模进行衡量的，^④ 也有通过人口、领土面积、资源禀赋和组织化竞争力等多个维度进行评估的，^⑤ 更有学者建议应当把团结程度、民族主义精神和意识形态等精神层面的要素也纳入衡量的标准。^⑥ 而在应对不尽相同的具体问题时，所需要的能力层次结构也是不一样的，所以有观点认为，正是因为实力被分散为处在各种层面的能力导致了美国很难发挥其总体上的优势去震慑“灰色地带”挑战。

① Marc Trachtenberg, “Audience Costs: An Historical Analysis,” *Security Studies*, Vol. 21, No. 1, 2012, p. 3.

② Andrew Mack, “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict,” *World Politics*, Vol. 27, No. 2, 1975, pp. 175-200.

③ Vesna Danilovic, “The Sources of Threat Credibility in Extended Deterrence,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 3, 2001, p. 365.

④ Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, pp. 22-24.

⑤ G. John Ikenberry, Michael Mastanduno, and William C. Wohlforth, “Introduction: Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, p. 4.

⑥ Geoffrey Blainey, *The Causes of War*, New York: Free Press, 1988, p. 123.

（三）模糊性（Ambiguity）

这种模糊性贯穿于事态发展的整个过程。在美国看来，它们对“灰色地带”策略的使用者的身份、所要实现的目标所知甚少，也不清楚他们的行为是否已经违背国际规则以及应当以怎样的方式进行回应。美军特种作战司令部公布的《灰色地带白皮书》也认为“灰色地带”的特点在于冲突实质的模糊性、参与方的不透明性或者是相关政策与法律框架的不确定性，^①这种高度的不确定性和模糊性导致现状的捍卫者难以决定是否应该以一种致命的武力加以回击。^②托马斯·谢林（Thomas Schelling）认为绝大多数的承诺在细节上都是模糊的，如果要兑现承诺则必须要越过一定的门槛，但是很多时候就连门槛本身也是模糊的。^③模糊性所带来的优势便在于它能够让现状的改变者可以继续以对现状满意者的身份进行伪装，并通过含糊不清的行动绕开国际社会所公认的红线以防止危机的升级。由于信息的高度不对称性，国际社会实际上对“灰色地带”策略的使用者是否改变了现状没有清晰的认识，因而也很难履行“维持现状”的承诺。

（四）渐进主义（Incrementalism）

“灰色地带”策略反对“毕其功于一役”的思维模式，不会谋求在一次行动中取得决定性结果。相反，它往往通过长时段的渐进式活动缓慢地推动目标的实现，“切香肠”（Salami Slicing）和“既成事实”（*fait accompli*）这两种手段是“灰色地带”策略渐进主义特点最典型的体现。手段上的渐进性活动使得“灰色地带”策略的使用者们得以避开对手的反击，同时也能在难以察觉的情况下使得事态的发展逐渐发生质变。谢林对于渐进策略的实质有着比较全面的概述：如果一次小的违规与一次严重的冒犯之间并不存在本质上的不同，而仅仅是一种在持续性行动的刻度上所显现的差别，那么一个国家完全可以从一种微小得不至于引起反应的小动作开始其侵略活动，并通

① U.S. Special Operations Command, “The Gray Zone White Paper,” September 9, 2015, <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>.

② Douglas C. Lovelace, ed., *Hybrid Warfare and the Gray Zone Threat*, New York: Oxford University Press, 2016, p. ix.

③ Thomas Schelling, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1967, pp. 66-68.

过难以察觉的进度不断增进状况而不是发动可能引起对方反应的轰动性突然袭击。^① 通过渐进主义的策略，各种行动将随着时间的推移而展开，每一步都在小心谨慎中展开以免超越了能够引起反应的“门槛”，最终，这一系列不断递进的活动将最终改变现状。^② 不过，也有学者认为渐进主义的手段在规避冲突的同时也可以让对方相信，如果冲突真的发生，自己将会采取升级冲突的方法加以应对，因为国家“可以采取有限的进攻向对手施压，使其相信自己在将来能够继续发动进攻。”^③

三、“灰色地带”策略的行动手段

大体上来看，在美国学界的相关论述中，“灰色地带”策略的使用者们都在尽量规避以公开和激进的方式破坏目前的国际秩序，而是通过缓慢地积累逐渐影响事态的发展进程。在“灰色地带”策略的行动手段上，美国学界倾向于一切对于美国所领导的国际秩序具有破坏性且低于正式战争门槛的政治、经济和军事等行为均可纳入“灰色地带”的范畴，马扎尔做了一个比较全面的总结（见表1）。

表1 “灰色地带”策略的行动手段

	高层次	中层次	低层次
经济手段	1.封锁 2.严厉制裁 3.能源胁迫	1.对特定部门拒绝经济往来 2.有限经济制裁	1.调整贸易政策 2.暗示将进行经济胁迫
军事、隐秘手段	1.核姿态 2.军队活动及威胁行动 3.制造既成事实	1.大规模军事演习 2.释放信号 3.采取服务于特定目	1.为实现最低限度目标而采取温和的隐秘行动

① Thomas Schelling, *Arms and Influence*, pp. 66-68.

② Michael J. Mazzar, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, pp. 33-34.

③ Robert Powell, *Nuclear Deterrence Theory: The Search for Credibility*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3.

	<ul style="list-style-type: none"> 4.削弱对方政权的大规模秘密行动 5.在关键时刻使用非连续性的暴力手段 6.使用非传统部队（特别行动部队或者隐秘行动部队）进行直接的拒止行动 7.在他国支持较大规模的代理人暴力活动 	<ul style="list-style-type: none"> 标的温和隐秘行动 4.在他国支持性质温和的代理人活动 5.增强或调整在特定地区/国家的军事存在 	<ul style="list-style-type: none"> 2.对代理人的进攻提供低水平的支持
信息手段	<ul style="list-style-type: none"> 1.政治宣传战 2.通过大规模的欺骗行为与拒止行动掩盖意图 	<ul style="list-style-type: none"> 1.构建一套历史性叙事并进行宣扬 2.温和的政治宣传战 	<ul style="list-style-type: none"> 1.一般性的信息外交
政治手段	<ul style="list-style-type: none"> 1.支持对方国内反对力量、流亡人士以及游击队叛乱 2.在全球性场合宣扬修正主义的意图，要求改变规则和对公共物品重新分配 3.组建正式同盟 4.签订条约 	<ul style="list-style-type: none"> 1.与对方的政治敌对人物进行对话 2.在国际场合用温和方式致力于修改规则 3.构建地区协调机制 	<ul style="list-style-type: none"> 1.长期在国际场合宣示自己的主张和目标 2.建立联系网络、执行双轨方针
其他手段	<ul style="list-style-type: none"> 1.大规模网络攻击 2.运用非军事力量（海岸警卫队以及渔船）造成某种事实上的存在 	<ul style="list-style-type: none"> 1.网络袭扰 2.定向网络活动 	<ul style="list-style-type: none"> 1.持续性的低水平网络活动

资料来源：Michael J. Mazzar, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Carlisle: United War College Press and Strategic Studies Institute, 2015, p. 59.

四、“灰色地带”策略的主要使用者

自奥巴马第二任期起，美国着手进行战略东移，通过“亚太再平衡”政策应对中国不断增长的实力。2014年，乌克兰危机中克里米亚半岛并入俄罗斯所引发的冲突使俄美关系进一步紧张，大国博弈的加剧导致美国安全战略进入了调整期。2017年的美国《国家安全战略报告》将“修正主义大国”

俄罗斯和中国明确列为战略竞争者，^① 2018年1月，特朗普在其国情咨文报告中再度强调大国竞争已经取代恐怖主义成为美国安全的首要关切。^② 在美国学界的表述中，同样也把俄罗斯与中国视为美国所领导的国际秩序的“破坏者”，而两国所使用的策略便是“灰色地带”。以中俄两国作为主要的分析对象对于美国学界而言更加具有现实意义，因为中俄是当今世界上两个既非美国盟友又不完全遵循美国所主导的价值规范的大国，其拥有的实力远超其他同样被视为“灰色地带”策略使用者的国家和非国家行为体。因此，“灰色地带”对美国所造成的困扰更多地应该从行为者所能施加的力量而非手段本身来理解。

（一）美国学界对俄罗斯的看法

根据美国研究者的观察，俄罗斯在2008年的俄格战争时期所采取的通过“法律战”创设干预合法性的行动已经是一种“灰色地带”策略。在战争开始前，俄罗斯已经事先在阿布哈兹地区部署了不违反1994年《独联体协定》规定的2000人左右的维和部队，随后，莫斯科宣布在谋求独立的南奥塞梯地区发放俄罗斯护照。之后，俄罗斯便强调保护在格鲁吉亚的俄籍公民的责任，并且以此为其进一步的军事行动进行辩护。也就是说，在格鲁吉亚的行动中，俄罗斯以“保护在格境内俄罗斯公民”为理由利用事先部署在阿布哈兹地区的安全部队成功实施了军事干预。^③

美国学界认为，最近几年，俄罗斯又构想了一种新的“灰色地带”策略，这种手段一般被称为“混合战争”（Hybrid War）。其特点是“结合一系列不同的冲突模式，这些模式包括传统能力、不对称的战术和组织形式以及包含无差别的暴力、胁迫与犯罪行为的恐怖主义活动。”^④ 混合战争通过混合

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

② White House, “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” January 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>.

③ Lionel Behner, “For Russia, Death by a Thousand Aid Convoys,” *Cicero*, August 28, 2014, <http://ciceromagazine.com/opinion/in-russia-death-by-a-thousand-aid-convoys/>.

④ Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007, p. 58.

使用非军事手段、制裁暴力以及军事力量以实现政策目标，它既不是传统战争，也不是非传统战争，更不是非对称战争，而是三者的结合。

俄罗斯武装力量总参谋长瓦列里·格拉西莫夫将军（Valery Gerasimov）是当代俄罗斯“混合战争”理论构想的主要人物之一，在《科学在预测中的价值》一文中，他阐述了“混合战争”理论。格拉西莫夫指出，在21世纪，战争与和平之间界限越来越模糊的趋向已经十分明显了，战争将不再从宣战时才开始，它将以一种人们并不熟悉的方式推进。战争的规则已经改变，非军事的手段越来越多地成为实现目标的途径，并且在很多时候能够比武器更加有效。以维和以及危机管控为名公开使用武装部队的状况只会在战争的最终阶段才会出现，它们的目的只是为了夺取最终的胜利；无论敌人拥有怎样的军队，无论他们的军队装备有多精良，我们总能够找到他们的弱点，这也意味着克敌制胜的方法始终存在。^① 2014年，俄军的作战准则将现代战争定义为武装力量、非军事角色的整体运用，并且强调非常规作战部队以及私人军事公司对于作战行动的参与以及在行动中对非对称手段的使用。^② 这也意味着俄军的作战序列整体上向适应非传统性质的军事冲突靠拢。

在俄罗斯后续的战略动向中，2014年在克里米亚和乌克兰东部的行动也被美国学界认为是“灰色地带”策略的绝佳体现。2014年2月底，俄罗斯空降部队伪装成身份不明的武装人员先行抵达克里米亚半岛并迅速解除乌克兰部队的武装；随后，俄黑海舰队及其所属海军陆战队官兵展开后续行动夺取克里米亚首府辛菲罗波尔，由俄罗斯本土出发的部队则进一步控制了克里米亚各处要冲枢纽；在短短的两周内，俄罗斯全面地控制了克里米亚。为了证明占领克里米亚的合法性，俄罗斯宣布赫鲁晓夫将克里米亚赠予乌克兰的行为是“违法”之举，并认定克里米亚民众享有“民族自决权”。2014年3月16日，克里米亚进行全民公投以决定其是否加入俄罗斯联邦，投票

^① Valery Gerasimov, “The Value of Science in Prediction,” Institute For European Studies, February 27, 2013, <https://www.ies.be/files/Gerasimov%20HW%20ENG.pdf>.

^② Roger McDermott, “No Return to Cold War in Russia’s New Military Doctrine,” *Eurasia Review*, February 3, 2015, <http://www.eurasiareview.com/03022015-no-return-cold-war-russias-new-military-doctrine-analysis/>.

结果显示 96% 的选民赞成加入俄罗斯。^① 北约的一份研究报告认为此次所谓的“公投”并不合法，因为这是在缺乏国际社会监督的情况下进行的，而且进行的过程十分仓促且全程都有不明身份的武装人员进行管制，投票的结果实际上并不能体现克里米亚半岛并入俄罗斯的结果更具合法性。^② 俄罗斯在克里米亚的成功不仅取决于迅速有效的军事行动，同样重要的还包括俄罗斯长期以来对克里米亚地区各种民间力量的影响力。比如，在俄军占领克里米亚的过程中，原“金雕”特警部队（Berkut）的俄裔乌克兰人成功发挥了阻止乌克兰部队进入克里米亚的作用，在夺取辛菲罗波尔机场的过程中也是亲俄的武装自卫队员率先行动并在黑海舰队俄军陆战队士兵的协助下控制了机场。俄罗斯在控制了克里米亚后立刻展开了对本地居民的舆论宣传攻势以增进民众对俄罗斯的认同感。一份调查报告显示，在 2015 年 3 月即克里米亚并入俄罗斯一年后，当地 84% 的俄裔居民以及乌克兰裔居民支持克里米亚并入俄罗斯，相比于居住在乌克兰西部与中部的认同欧洲人身份的乌克兰人，85% 的克里米亚居民并不认为自己是欧洲人，许多居住在克里米亚的俄裔乌克兰居民受到俄罗斯电视节目的影响，相信继续留在乌克兰版图内的结果就是成为二等公民。^③

在介入乌克兰内乱的行动方面，俄罗斯也是在熟练运用“灰色地带”策略的情况下进行的，在 2014 年 2 月 26 日基辅的“广场骚乱”当天，俄罗斯便在靠近俄乌边界的俄罗斯西部军区展开名为“快速检查”（Snap Inspection）的大规模军事演习。^④ 几个星期后，俄军又在中部军区举行更大规模的军事演习，所有的军事单位均在 72 小时内部署完毕。^⑤ 俄军在乌克兰动乱之时

① “EU Imposes Sanctions on Russian, Ukrainian Officials after Crimea Referendum,” EURA, March 16, 2014, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/video/eu-imposes-sanctions-on-russian-ukrainian-officials-after-crimea-referendum/>.

② Heide Reisinger and Aleksandr Golts, “Russia’s Hybrid Warfare—Waging War below the Radar of Traditional Collective Defence,” Association of Ukrainians in Great Britain, November 2014, <https://www.augb.co.uk/admin/project/uploaded-media/november-2014-nato-research-paper.pdf>.

③ John O’ Loughlin and Gerard Toal, “John’s Russian List,” Johnson’s Russia List, March 6, 2015, <http://russialist.org/the-crimean-conundrum/>.

④ “Putin Orders Snap Check of Russia Armed Forces’ Battle-readiness,” Expatica, February 26, 2014, https://www.expatica.com/ru/news/country-news/Putin-orders-snap-check-of-Russia-armed-forces-battle-readiness_397992.html.

⑤ “Working Meeting with Defence Minister Sergey Shoigu,” Presidential Executive Office,

举行较大规模的军事演习意味着其完全具备快速介入乌克兰事务的能力。乌克兰东部的骚动爆发后，俄罗斯特别行动部队的士兵穿上无法辨明身份的绿色制服，以“地方安全部队”的名义进入乌克兰协助东乌亲俄武装人员作战。与此同时，俄罗斯国内的舆论也在美化在乌作战的俄罗斯人，一名俄罗斯志愿兵在接受俄媒采访时骄傲地宣称自己是在保护顿巴斯的居民免于受到来自基辅军队的伤害，“打击法西斯”正是他来到乌克兰的目的。^①此外，俄罗斯也在灵活运用人道主义关怀树立自身的正面形象，俄罗斯驻联合国大使维塔利·丘尔金（Vitaly Churkin）呼吁联合国应当救助东乌克兰地区受到内战伤害的孤儿，并宣称俄罗斯已经打算提供人道主义援助，但遭到了美国的否决。^②俄罗斯总统普京也公开要求顿巴斯的民兵开放一条人道主义走廊，让难民和被包围且无心再战的乌克兰士兵撤离。^③

美国威尔逊中心（Wilson Center）的研究员麦克·考夫曼（Michael Kofman）和马修·罗亚斯基（Matthew Rojansky）认为，俄罗斯在乌克兰所展示的“混合战争”是其大国力量的一种整体展示，它建立在俄罗斯对于经济、军事、外交和信息手段的灵活运用上，而西方不仅对此束手无策，而且还出现了一种巨大的失误。俄罗斯对其邻国动用武力的表现将引发周边国家的恐慌，使它们确定莫斯科干涉他国的举动将不会停止，为此，美国应当尽快熟悉“混合战争”的性质，这不但关系到与俄罗斯在其边缘地区对抗的结果，更会影响到未来在全球以及各地区面对其他大国时所遇到的挑战。^④

（二）美国学界对中国的看法

随着美国战略东移这一大方向的调整以及奥巴马政府“亚太再平衡”战略的出台，崛起中的中国的行为越来越成为美国关注的焦点，这一趋势在南

September 12, 2018, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46133>.

① RT, “Российские и иностранные добровольцы в Донбассе: Мы приехали защищать мир от фашизма,” RT, сентября 4, 2014, <https://russian.rt.com/article/48536>.

② “Churkin to UN: Don’t Children in East Ukraine Deserve Safety?” RT, August 8, 2014, <http://rt.com/news/179112-un-russia-ukraine-children/>.

③ Kremlin, “Seliger 2014 National Youth Forum,” August 29, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/46507>.

④ Michael Kofman and Matthew Rojansky, “A Closer Look at Russia’s ‘Hybrid War,’” Wilson Center, April 2015, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/7-KENNAN%20CABLE-ROJANSKY%20KOFMAN.pdf>.

海问题上表现得尤为突出。南海诸岛是我国的固有领土，中国对此拥有毋庸置疑的主权，有关争议应当由中国与当事国直接协商解决，与域外国家无关。然而，在美国学界看来，中国在南海的活动完全是一种“灰色地带”策略，对于地区的安宁与秩序构成了所谓的“威胁”，也因为这样的一种偏见，他们对中国的看法也往往充满扭曲与不实。

美国学界有一种观点认为，中国的战略思想深受《孙子兵法》影响，孙子认为“不战而屈人之兵”乃是兵家的最高境界，因此，中国倾向于尽量不使用武力来实现自己的目标。非军事领域的斗争被中国的战略家们视为重要的手段，心理战、媒体战和法律战是中国扩大影响力，获取资源以及取得领土的“三种战争”。心理战旨在影响以及扰乱对手的决策能力，在其内部创造出一种怀疑和反对领导者的氛围并试图欺骗对手和降低其斗争的意愿；媒体战则是通过持续的、接连不断的活动对感知与态度产生持续的影响，这种影响主要通过电视节目、书籍和媒体网络产生；法律战是“三种战争”中最根本的一种，它主要通过法律体系来实现政治与商业上的目标，通过各种方法论证自我主张的合法性。^①事实上，中国尽量保持了克制，通过和平方式解决争端是中国致力于稳定地区秩序的重要表现，但是，美国一些学者却将中国的行动视作使用非军事胁迫手段以推进“灰色地带”策略的表现。

对于中国在南海争端中采取的行为模式，傅泰林（M. Taylor Fravel）认为主要是一种“拖延”战术，这一方面能够保障中国自身在南海的利益，同样也能够防止危机事态的升级。^②詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）和吉原恒淑（Toshi Yoshihara）则认为中国在南海的“灰色地带”策略经历了“机会主义扩张”“笑脸相迎”以及“小棒外交”三个阶段。新美国中心亚太安全事务部门主任帕特里克·克罗宁（Patrick Coronin）称，华盛顿的决策者将北京在南海和东海的活动策略以“定制胁迫”（Tailored Coercion）来进行定义，这种策略的特点就是迫使特定的一些国家进行明确回应但又不会使所有的邻国都感到害怕，划设东海防空识别区以及动用执法船进行常态化的

^① Stefan Halper, “China: The Three Warfares,” Cryptome, May 2013, <https://cryptome.org/2014/06/prc-three-wars.pdf>.

^② M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3 2011, pp. 292-319.

海上巡逻都是这种策略的表现形式。^① 罗纳德·欧罗克 (Ronald O'Rourke) 则认为, 中国在南海的活动是一种“卷心菜策略” (Cabbage Strategy), 按照渔船、公务船、执法船和军舰的顺序构成一个圈层“夺取”岛屿, 就如同一颗叶子层层覆盖的卷心菜一样。^②

对于中国在南海地区合法的巡逻、维权、岛礁建设以及与周边国家正常的经济合作, 美国的一些学者也将之视为“灰色地带”策略的一部分, 克罗宁认为中国在试图以非军事手段改变南海的现状, 比如对南海的绝大多数水域提出声索, 颁布渔业法规, 在黄岩岛水域驱赶菲律宾船只以及骚扰在中国专属经济区内的美国海军舰艇, 这种将经济、法律和军事压力相结合的做法完全是一种教科书式的胁迫外交。^③ 葛来仪 (Bonnie Glaser) 认为中国通过“一带一路”以及“丝路基金”等将自己与东南亚邻国绑定, 拉近与它们的距离。在南海岛礁的建设上, 认为虽然中国官方宣称这些岛礁的用途是科考和救援, 但是加强其军事力量才是最为主要的目标。^④ 安德鲁·埃里克森 (Andrew Erickson) 同样认为中国填海造岛很难说不是为了军事目的, 因为这些岛礁散布的范围十分广阔, 就像“沙土长城”一般, 因此必然是为了满足一定程度的军事需要。^⑤

另外, 美国的研究者对于中国军事建设的成果也十分关注, 他们认为中国虽然在极力避免公开的军事冲突, 但是依然能够依靠军事或者准军事力量

① Patrick M. Cronin, Ely Ratner, Elbridge Colby, Zachary M. Hosford, and Alexander Sullivan, *Tailored Coercion Competition and Risk in Maritime Asia*, Center for a New American Security, 2014, p. 5.

② Ronald O'Rourke, "China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests—Background and Issues for Congress," Andrew Erickson.com, February 11 2019, <http://www.andrewerickson.com/2019/02/chinas-actions-in-south-east-china-seas-implications-for-u-s-interests-background-issues-for-congress-new-edition>.

③ Patrick M. Cronin, et al., *Tailored Coercion Competition and Risk in Maritime Asia*, Washington, DC: p. 6.

④ Bonnie Glaser, "China's Relationship with Southeast Asia Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission," U.S.-China Economic and Security Review Commission, May 13, 2015, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/May%2013%2C%202015%20Hearing%20Transcript.pdf>.

⑤ Andrew S. Erickson, "America's Security Role in the South China Sea. Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific," U.S. House of Representative, July 23 2015, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20150723/103787/HHRG-114-FA05-Wstate-EricksonA-20150723.pdf>.

以及对军事手段的非暴力运用来制造“灰色地带”。^① 中国在南海拥有齐全的军事部署，一旦其对手试图对其“灰色地带”措施进行反制，中国便能够以升级事态作为威胁迫使对方退缩。^② 对于中国在南海的军事动向，美国最为关心的是中国的反介入/区域拒止能力（Anti-Access/Area Denial, A2/AD），如果这一能力迅速发展，那么中国将能够在西太平洋地区海陆空区域阻挡外国军队，这将极大地妨碍强调军事力量全球部署的美军的活动。兰德公司的一份研究报告指出，中国在南海岛礁上的军事建设延伸了其军事到达能力的极限，只需要借助陆基设施便能够有效执行 A2/AD 任务，避免了海军舰艇的长途奔袭，使之能够更加从容地在航母数量不足的情况下执行任务，而且解放军装备的大量柴电潜艇、先进防空设施、水雷、弹道和巡航导弹以及反卫星激光武器足以严重削弱美国的干预能力。^③

五、对“灰色地带”概念的质疑

虽然“灰色地带”概念被美国学界视为一种对国际秩序的新威胁，但是，如果对其进行仔细的推敲就不难发现其中存在许多值得辨析之处。

第一，“灰色地带”并非在冷战以后才出现的一种新概念。事实上，基辛格早在 20 世纪 50 年代就提醒美国需要密切关注苏联在世界的边缘地带所采用的“灰色地带”战术，因为这将逐步侵蚀美国在这些地方的影响力并最终对均势造成颠覆性的破坏，^④ 而美国中央司令部总司令约瑟夫·福特尔（Joseph Votel）也认为，整个冷战就是一场长达 45 年之久的“灰色地带”战斗。^⑤ 在历史上，以“军事行动”冠名的各类非常规战争，不对称战争和

① Nathen P. Freier, et al, *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in The Gray Zone*, p. 37.

② Edward Wong and Chris Buckley, “China’s Military Budget Increasing 10% for 2015, Official Says,” CNBC, March 4, 2015, <https://www.cnbc.com/2015/03/04/chinas-military-budget-increasing-10-percent-for-2015-official-says.html>.

③ Eric Heginbotham, et al, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017*, Washington, DC: Rand Corporation, 2016, p. 23; pp. 247-248.

④ Henry A. Kissinger, “Military Policy and Defense of the Gray Areas,” *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3, 1955, pp. 416-428.

⑤ Joseph L. Votel, et al, “Unconventional Warfare in the Gray Zone,” *Joint Force Quarterly*, No. 80, 2016, p. 102.

低烈度冲突并不少见，所以就其实质而言，“灰色地带”仅仅是将过去几十年里已经存在的国际关系理念再概念化的结果而已。

第二，是否只有所谓的“修正主义者”才会使用灰色地带策略？美国学界认为俄罗斯与中国是“灰色地带”策略最主要的使用者，而两国也同样被美国视为“修正主义国家”。但是，对历史上美国对外战略行为的梳理显示，美国这个自诩为“现状维持者”的国家才是最熟悉“灰色地带”策略的老手和高手。如果按照美国学界自己的定义，那么美国在冷战期间对东欧社会主义国家实施旨在渗透与破坏的“隐秘行动”，秘密援助中国西藏的叛乱分子、制定刺杀古巴领导人卡斯特罗的计划以及通过 CIA 推翻智利阿连德政府的行为都属于“灰色地带”的范畴，而在南海问题上，美国暗中支持菲律宾发起“南海仲裁案”以及借所谓“航行自由”之名不断派遣军舰进入南海岛礁邻近水域的挑衅行为，同样也没有脱离“灰色地带”的覆盖范围。由此可见，美国学界在论述“灰色地带”时执行的是双重标准。

第三，如何区分“灰色地带”与合理的国家主权行为？美国学界将俄罗斯在乌克兰的“混合战争”和中国在南海地区的合法维权活动以及与东南亚邻国的经济合作均视为“灰色地带”策略的表现，但是，两者之间在本质上是完全不同的。克里米亚并入俄罗斯在国际法上具有重大争议，中国在南海的岛礁建设和巡逻活动则完全是一个主权国家内部的事务。中国在与周边国家交往的过程中坚持“和平共处五项原则”和“亲诚惠容”等理念，以平等、互利、共赢为导向；对于一些国家的挑衅行为，中国亦有权反制。这些都是完全合理、合法的国家主权行为。美国将其他国家的行为任意贴上某种标签完全是一种“污名化”的做法，正是因为美国以“战略竞争者”的身份来定义中国，所以中国所有的行为似乎都有某种“不可告人的企图”，按照这样的逻辑，我们甚至可以假设，只要美国在主观上认定某种行为危害了其国家利益，那么任何行为体的任何举动都可以被归结为“灰色地带”策略，这样的结果形成了一种“泛安全化”的困境，让“灰色地带”变成了一个无所不包的“篮子”，反而造成概念本身的“空心化”，导致研究者难以将其作为一个精准的定义加以使用。

结 束 语

对于“灰色地带”这一概念我们应当辩证看待，它仅仅在一定程度上体现了当代国际关系领域出现的新变化和新现象，显露了可能对国际体系的稳定造成冲击的所谓隐患，但是归根结底则是美国对自身霸权地位动摇以及大国博弈加剧局势的忧惧心理的流露，对于“灰色地带”挑战与大国博弈的强调反映出美国希望重塑国际秩序的强烈愿望。然而，美国所领导的国际秩序绝非其所宣称的那样公平合理。相反，这种秩序过分地剥夺了其他国家的安全感和合理权益，以至于美国目前不得不面对其自身造成的恶果。冷战结束后，西方国家违背当初与俄罗斯的约定不断进行北约东扩，挤压俄罗斯的战略空间，一再降低俄罗斯的安全感，最终造成了乌克兰危机以及克里米亚并入俄罗斯的结局。特朗普就任总统以来，不但挥舞贸易保护主义大棒，而且还接连退出各种国际组织，表现出一种出乎意料的“修正主义”行为特征，导致包括美国盟友在内的世界各国对于冷战后的自由主义世界秩序将何去何从的担忧。但是可以肯定的是，大国力量的消长以及关于国际规则制定的话语权之争将是未来国际政治变迁的长久趋势。

从美国学界渲染中国采取“灰色地带”策略的现象来看，我们需要警惕它对于美国对涉华问题进行战略和政策调整的影响及程度，及早进行有关研判和准备。对于美国学界关于“灰色地带”认知的动向应保持持续关注，对于美国可能出台的对华遏制措施应提前防备。总之，崛起中的中国面对国际体系发展趋向的新的不确定性，一方面要坚持对外开放，和平发展，继续推进国际秩序向更加合理的方向演进；另一方面也要继续增强综合国力，做好应对未来更为激烈的大国博弈的准备。

[责任编辑：石晨霞]

美国“建造法案”论析*

——基于中美大国博弈视角的分析

范和生 王乐瞳 李 博

【内容摘要】 随着特朗普正式签署“建造法案”，这项由美国国会发起、对非洲地区的投资与经贸发展格局将产生较大影响的法案正式出台。该法案具有遏制中国对非影响力的战略考量，美国将对非投资和贸易纳入与中国在非洲博弈的战略框架，试图凭借此法案重塑美对非经贸主导权。“建造法案”与美国外交战略紧密结合，体现出鲜明的经济外交工具性质。该法案通过新组织架构、投融资模式和关切议题等完善美国私人资本对非投资方式，提升美国企业在非投资竞争力，并在理念层面与中国展开竞争，提出不同于中国对非合作的竞争性方案。“建造法案”的出台表明美国已将与中国的战略博弈扩展至“一带一路”沿线地区的经贸领域。因此，中国应对“建造法案”出台产生的战略影响进行研判，在明确中国方案既有优势的基础上评估中非合作未来可能面临的挑战，秉持可持续发展理念，完善对非投资方式，全面深入扩大中非合作。

【关键词】 “建造法案” 美国非洲政策 中非合作 “一带一路”

【作者简介】 范和生，安徽大学社会与政治学院教授（合肥 邮编：230601）；王乐瞳，安徽大学社会与政治学院本科生（合肥 邮编：230601）；李博，安徽大学社会与政治学院本科生（合肥 邮编：230601）

【中图分类号】 F114 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0098-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904006

* 本文系 2018 年国家级大学生创新训练计划项目“地方高校国别与区域研究的困境及路径选择”（201810357139）的阶段性研究成果。

2018年10月,美国参议院以93票对6票的绝对多数通过了“建造法案”(Better Utilization of Investment Leading Development Act, “BUILD Act”),并于当月由特朗普总统签署后正式生效。该法案整合了美国国际开发署(U.S. Agency for International Development, USAID)下属的相关部门,在原海外私人投资公司(The Overseas Private Investment Corporation, OPIC)主体基础上,成立美国国际发展金融公司(U.S. International Development Finance Corporation, USIDFC)。这一新设立的机构将美国全球基建项目融资规模增加至600亿美元,以促进私营部门资本和技术参与非洲等地区中低收入经济体以及经济转型国家的经济发展。

“建造法案”规定了过渡性条款,包括将OPIC的职能、人员、资产以及USAID的特定要素转移给新机构。^①同时该法案明确表示,新机构的任务是促进可持续的经济增长、消除贫困和建立更高标准的公共问责制以保证政策透明。新的组织架构突出与USAID的合作,将后者的署长作为新机构董事会的副主席,此外还设立首席发展官一职,其职责包括与其他政府机构及USAID协调发展政策,以及就商机和开发重点等事宜促进USAID与私营部门的合作。根据这一法案,USIDFC能够参与股权融资、提供对外技术支持、发放催化式资助金,为促进美国国家安全和外交政策目标筹措资本。此外,USIDFC还可使用目标国货币来提供担保和贷款,帮助投资者规避汇率风险。值得注意的是,该机构还加入了一个独立问责机制,这将使美国政府的外交事务部门有权独立监察USIDFC根据授权运作的情况。

在美国对非投资战略及政策的演进中,如此大规模的变革和调整实属罕见。结合当前中美大国博弈的背景分析该法案,可以判断,建造法案虽具有促进美国对非投资的实际作用,但更有制衡中国对非投资与经贸合作的战略考量。面对在非影响力相对衰落的现实,美国已将中非不断增进的合作视为战略威胁。该法案如果得以落实,将对中非合作产生重大影响。由于新法案出台过程较为“低调”,目前国内对其背后所隐藏的战略意图以及中国对非投资与合作将受到的影响的关注和研究尚有限。本文将梳理“建造法案”的

^① U.S. Congress, “S.2463-BUILD Act of 2018, 115th Congress (2017-2018),” June 27, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>.

内容，分析其战略意图，分析其对中非合作的影响，并尝试提出中国的战略应对举措，争取对维护和促进中非合作的稳步发展有所贡献。

一、美国出台“建造法案”的战略考量

“建造法案”是美国参众两院一致推动的产物。分析其出台的原因，需要对 21 世纪以来中美两国在非洲政治经济影响力的此消彼长进行对比。正是中国对非洲投资及贸易的迅猛发展与美国日渐式微的影响之间的鲜明反差，使美国产生了从战略层面支持私人资本对非投资以制衡中非合作的企图。

（一）国会成为美出台对非新政策的主导性力量

特朗普政府执政以来，美国表现出孤立主义、保护主义和单边主义的倾向。在对非关系上，特朗普也与前几任美国总统不同，其上台后美国的对非政策较长时间处于停滞状态。截至 2018 年 7 月，特朗普一直未任命负责非洲事务的助理国务卿；很多美国驻非洲国家的大使职位也处于空缺状态；特朗普还曾多次以侮辱性的言辞谈及非洲各国。这些都在一定程度上反映了特朗普政府“非洲最后”的态度。而且，在美国既有的对非政策中，突出的是安全和反恐对策，而非经贸投资。如前国务卿蒂勒森 2018 年 3 月重点访问的埃塞俄比亚、吉布提、尼日利亚、肯尼亚和乍得五国都是美国在非进行反恐合作的支柱国家。^① 此外，由于推进美国对非投资不符合特朗普政府整体的政策基调，美国在财政预算中甚至计划取消对 OPIC 的资金支持。

但像科克·鲍勃（Corker Bob）和克里斯·库恩斯（Chris Coons）等长期关注美国在非利益的国会议员则认为，美国急需一个新的金融机构来作为其对非洲等地开展经济外交的工具。^② 在其不断进行充满反华色彩的游说的背景下，“建造法案”在美国参众两院均以压倒优势获得通过。由于特朗普政府在 2018 年 12 月以前一直缺乏一项明确的对非政策，因此美国国会以两

^① 张凯：《特朗普政府的非洲政策》，《中国投资》2018 年第 6 期，第 21 页。

^② U.S. Senate Committee on Foreign Relations, “Corker, Coons BUILD Act to Modernize U.S. Development Finance Passes Committee,” June 26, 2018, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/corker-coons-build-act-to-modernize-us-development-finance-passes-committee>.

院一致的姿态走到了对非关系的前台，开始在促进美国在非利益扩展和遏制中国在非影响方面扮演重要角色。

（二）制衡中国在非洲不断增强的影响

相较于美国，中国与非洲各国之间有着相似的被殖民侵略的遭遇和历史记忆，中非之间也始终在不附加任何政治条件的平等互助基础上开展相关合作，其领域和深度都在不断扩展。特别是进入 21 世纪以来，中国对非投资规模不断上升，已连续 9 年为非洲最大的贸易伙伴、最主要的投资和游客来源国。2016 年，中国对非洲的非金融类直接投资流量达到 33 亿美元，同比增长 14%，^① 同时对非投融资存量超过 1 000 亿美元；而 2017 年中国流向非洲的投资达到了 41 亿美元，^② 创历史新高。中国投资主要流向采矿业、建筑业和制造业等领域。并且，中国对非合作有其自身特点，其中之一就是投资项目以政府为主导。中国政府分别于 2006 年和 2015 年颁布了第一份和第二份《中国对非洲政策文件》，地方政府也在跟进中央政策的基础上引导本地企业选择与自身经营领域相关的项目走进非洲。^③ 同时，即使当前赴非投资的民营企业数量已超过国有企业，但在应对安全风险、高额海外投资成本和较长收益周期等方面，国有企业依然占有明显优势。但是，对于中国国有企业对非投资的快速发展，美欧国家认为是“不正当”竞争的结果，认为这类企业由于长期获得政府的财政补贴和优惠政策，在国际经济角力中拥有不公平的竞争优势。^④ 持此类观点的各类群体通过游说等政治手段煽动西方国家与中国竞争。

另外，进入 21 世纪以来，中非稳定发展的政治关系为经贸领域合作构建了良好外部环境，尤其是中非合作论坛机制更是推动了双方在经济领域的互利合作。2015 年中非合作论坛约翰内斯堡峰会确定了“十大合作计划”；

① 商务部：《2016 年中国对非洲投资数据统计》，商务部网站，2017 年 3 月 21 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/swfalv/201704/20170402557490.shtml>。

② 商务部：《2017 年度中国对外直接投资统计公报》，商务部网站，2018 年 9 月 27 日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/201809/20180902791493.shtml>。

③ 刘青建：《中非合作发展的先导作用与“一带一路”倡议》，《当代世界》2018 年第 4 期，第 68 页。

④ 李欣：《国有企业“走出去”与当代中国外交海外困局》，《国际展望》2012 年第 2 期，第 18 页。

在 2018 年中非合作论坛北京峰会上，习近平主席提出携手打造中非命运共同体，并着手实施产业促进、设施联通等在内的“八大行动”，鼓励中国企业扩大对非投资和建立经贸合作区。^①正如南非驻华大使多拉娜·姆西曼（Dolana Msimang）所表示：“中非合作论坛已成为南南合作的一个成功范例，并吸引了世界的关注。”^②为落实这一机制，中国领导人多次访问非洲各国，并为中非合作以及“一带一路”建设赢得了良好声誉和效益。但是，日益紧密的中非政治经济关系也促使一些国家恐慌，谋求将大国博弈引向非洲大陆。

（三）提升美国在非洲不断衰落的影响力

从战后历史来看，美国对非洲投资与援助很大程度上是对其他大国在非洲对美构成的战略竞争态势的反应。^③因此，其经济政策常常附带大量的政治条件。进入 21 世纪后，小布什政府基本延续了美国历届政府对非洲事务的态度。其政策目标仍是实现“非洲的自由经济与民主政治”，并通过延续《2000 年贸易与发展法》来推进相关经贸合作。这一举措确实推动了美国对非投资的增长，但实际效果仅局限在少数产油国。^④自“9·11”恐怖袭击事件后，反恐成为小布什政府的首要任务，其对美非经贸合作的关注度相对下降。在奥巴马执政时期，美国在非洲安全与经济利益的基本内容保持不变，但在经贸领域开始更加注重动用私人资本的力量。例如，美国在 2014 年首届美非峰会中推出了总额为 330 亿美元的投融资方案，并高调宣布其政府与私营部门等将共同出资 120 亿美元支持最新的“电力非洲计划”。^⑤有

① 习近平：《携手共命运，同心促发展——在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，《人民日报》2018 年 9 月 4 日，第 2 版。

② 郭艳：《中非合作论坛是南南合作的成功范例：专访南非驻华大使多拉娜·姆西曼》，《中国对外贸易》2018 年第 9 期，第 25 页。

③ 有关大国竞争的文献，参见 Charles Wolf, “Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia,” Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960, p. 442; 张丽娟、朱培香：《美国对非洲援助的政策与效应评价》，《世界经济与政治》2008 年第 1 期，第 16 页；刘中伟：《二战以来美国对非政策的动因与走向》，《国际论坛》2017 年第 5 期，第 16 页。

④ 刘勇：《美国〈非洲增长与机遇法案〉述评》，《武大国际法评论》2009 年第 1 期，第 176—178 页。

⑤ 王磊：《中美在非洲的竞争与合作》，《国际展望》2018 年第 4 期，第 19 页。

学者指出此举是为了应对中国在非不断增长的经济影响。^①可见美国已认识到自身在非影响力的下降，并将中国因素纳入其对非战略的关注点。从美国2013年以来对非投资的相关数据来看，即便其投资总额仍远高于中国，但其试图带动私人投资、遏制中国在非经济影响力的效果并不明显，反而表现出了继续下滑的趋势（见图1）。自2014年因首届美非峰会的推动而达到较高水平之后，美对非直接投资连续三年下滑。2017年，美国对非洲直接投资额为502.9亿美元，只占当年美国对外直接投资总额6.01万亿美元的极少部分，且自2015年起有大批美国企业甚至开始从非洲撤资。

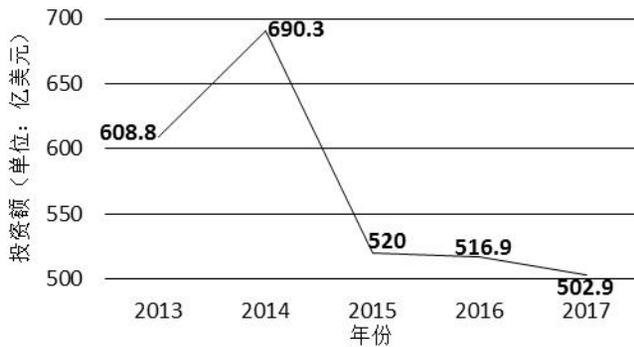


图1 美国2013—2017年对非直接投资情况

资料来源：作者根据相关资料整理制作，参见 Statista, “Direct Investment Position of the United States in Africa from 2000 to 2017 (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis),” July 2018, <https://www.statista.com/statistics/188594/united-states-direct-investments-in-africa-since-2000/#>.

从贸易视角来分析中美在非洲的经济实力变迁，同样也能发现美国的焦虑。当2008年西方国家开始陷入金融危机时，中非贸易总额已突破千亿美元，一年之后，中国便首次成为非洲最大贸易伙伴。而在2013年，短短四

^① 王涛等指出，“电力非洲计划”是美国出台的与中国对非投资相抗衡的投资战略，参见王涛、鲍家政：《美国对非洲投资的历史透视与现状解析》，《美国问题研究》2018年第1期，第193页。程诚同样认为“电力非洲计划”是希望通过增加私人投资来扭转美国相对中国而言在非经济影响力不断下滑的趋势。参见程诚、范志毅、潘文悦：《“电力非洲倡议”与美国对非洲经济政策的调整》，《区域与全球发展》2018年第3期，第18—34页。

年之后，中非贸易额跃升至 2 102 亿美元，2014 年达到峰值 2 218.8 亿美元，后虽有小幅回落，但 2017 年中非之间 1 697.5 亿美元的贸易总额仍达到美国同年 553 亿美元对非贸易额的三倍以上，^① 且两者之间的差距仍在随着中非合作论坛成果的逐步落实而不断加大。这在很大程度上是美国缺乏有效引导私人企业进入非洲开展贸易投资的具体法律和政策所导致的结果。所以美国希望通过“建造法案”动员更多私人资本进入非洲，来巩固其正在下降的对非投资优势，力争重塑对非经贸合作的主导权。

（四）在战略层面对中国进行遏制

尽管非洲事务目前并不占据特朗普政府相关优先政策的地位，相关政策也显得有些被动和分散，但在美国 2017 年底出台的《国家安全战略报告》中，已经明确非洲市场对美国的重要性，并将中国明确列为美国在非洲的“战略竞争者”（strategic competitor）。该报告甚至声称，“中国通过腐蚀当地精英阶层、控制采矿业、让非洲国家受制于不透明的债务和不可持续的承诺来抑制非洲的长期发展。”^② 由此，美国实际上已从战略层面为遏制中非合作奠定了基调。美国对非新战略的出台，就是落实遏制中国在非洲发展的战略设想的政策体现。而“建造法案”的出台，便是美国从经贸领域入手抵制中国的一步“先手棋”，充当了美国对非新战略中经贸领域的“急先锋”，试图以此改变非洲部分国家的经济发展道路选择，进而影响其政治和外交选择，以此达到遏制中国在非影响力的目的。正如美国副总统彭斯（Mike Pence）所称：“我们正在精简国际发展融资计划，为某些国家提供公正透明的选择，以替代中国债务陷阱外交。为此，特朗普总统将签署‘建造法案’。”^③

美国各类战略文件以及政府高层的种种行动，表明了美国政府对中国在非洲投资的抵触态度，因为其逐渐意识到，应对对非贸易和投资纳入中美在非洲经济竞争的战略框架之中。这在一定程度上也反映了美国对中国在非洲

① 《中非贸易十八年往事》，中非贸易研究中心网站，2018 年 9 月 4 日，<http://news.afrindex.com/zixun/article11102.html>。

② White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 52.

③ Mike Pence, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” White House, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

影响力上升尤其是对“一带一路”倡议下日益紧密的中非关系的警惕。“建造法案”所针对的地区大多与“一带一路”倡议涵盖地区相重叠，因此该法案所囊括的基础设施项目投资可被视作中国基建投资的替代选项。美国的非洲政策既显示了中美在非洲经济政治影响力此消彼长的形势，也反映了美国政府在全球发展层面将中国定义为竞争对手以实行遏制的战略目的。

二、“建造法案”出台对中非合作的战略影响

“建造法案”出台及随之成立的 USIDFC 将从理念及实践等不同层面对中非合作产生不利影响。这种影响本质上源自其经济外交的工具性质，即 OPIC 原有的投资理念正被服务于美国外交政策的原则所替代。新的组织架构、投融资模式及关切议题则试图直接从实践层面提出对非合作的替代选择，非洲国家在选择上或将出现两难。但中美间的角力并非完全是“零和博弈”，两国在非洲发展问题上仍具有潜在合作机遇。

（一）新经济外交工具压缩中非经济合作空间

“建造法案”以及随之设立的 USIDFC 是一种旨在替代 OPIC 来遏制中国的经济外交工具。“建造法案”为 USIDFC “量身定制”了一套指导方针和操作标准，将其明确定位为抵制中国在海外影响力的“经济工具”，使其突破了 OPIC 的原有投资原则，转而重点确保每个投资项目都“反映美国国家和战略利益”，^① 即直接将 USIDFC 所支持的投资项目与美国外交政策的目的挂钩。而从投资对象来看，USIDFC 更加关注非洲的中小企业，力图通过私人企业来“填补非洲中小企业投融资空缺”，^② 压缩其“战略竞争对手”在非的经济空间。美国通过此类投资鼓励措施，一方面可以减少该国企业因高风险而不愿投资非洲的顾虑，另一方面则能加强美国经济外交在非的民间基础，以间接的商业联系为美国遏制中国的政策目的服务。这种利用经济工

^① U.S. Congress, “S.2463-BUILD Act of 2018, 115th Congress (2017-2018),” October 5, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463/text>.

^② Daniel F. Runde, “The BUILD Act has Past, What the Next,” Center for Strategic and International Studies, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

具服务美国外交战略的鲜明特点，也必将对中国对非合作空间造成相应的挤压。从影响领域来看，基础设施建设领域将首当其冲，USIDFC 将促进企业对非洲国家道路、港口、机场、医院等设施的投资，而这也是中国所关注的，这无疑将加剧两国潜在的商业竞争。而促进各国基础设施的互联互通是当前阶段“一带一路”建设的重点，因而该法案的出台也标志着美国对中国的战略干扰已开始向“一带一路”沿线地区的经贸合作领域渗透。

（二）替代性投资方式降低中国对非合作影响力

美国投资方式的改变为非洲提供了经济合作的替代选择，其新的组织架构和投融资模式等提供了新保障和新方案。

第一，新机构的组织架构为美国对非合作方式转变提供了新保障。该法案通过 USIDFC 聚合了以往的 OPIC 以及 USAID 下属的相关部门，这种设置整合了美国的对外投资机构，力图增强投资的风险可控性。并且 USIDFC 为美国企业与非洲当地的法律部门及本土企业搭建了一个双向沟通的合作平台，以此为私人资本赴非提供先期的咨询服务。同时，该法案还要求新的机构以机器可读的形式向社会公开历次交易信息，用数据公开制度保障投资的透明度。这些改革一定程度上提高了其后续进行投融资的可靠性，但也增加了其中非合作透明度问题上抹黑中国的可能性。

第二，新投融资模式为美国对非合作方式转变提供了新方案。该法案通过赋予 USIDFC 股权投资权的规定，让美国跳出了以往 OPIC 与其他经合组织成员达成的“君子协定”（约定不在海外提供大规模出口信贷或股权投资），促使其投资方式变得相对多元和灵活。以往 OPIC 的对非合作缺乏其他参与者，^① 而“建造法案”规定的比原有规模翻番的 600 亿美元融资规模为其大幅提高了债务上限，使其具有相对充裕的资金填补非洲市场。这些均增加了美国企业今后在非洲的综合竞争力，并对中非合作构成新的挑战。

第三，USIDFC 新关切议题为美国对非合作方式转变提供了新目标。其通过支持非洲在信息和通信技术（ICT）领域的创新来凸显美国的科技优势。而这种技术创新正是有望在 2019 年启动实施的非洲大陆自贸区（AfCFTA）

^① 这一是因为股权的限制，二是因为债务上限低、且受到先期偿还机制的束缚。

所急需的动力。^①无论是传统的第一产业还是高新技术产业，物联网等技术的引入都有助于非洲经济的协调和可持续发展。埃塞俄比亚等国已为进入其信息通信领域的私人资本与技术提供了免除关税的待遇，^②而美国互联网企业如微软公司等也已顺势而动，在非洲创建研发中心。美国正是看到了非洲技术市场未来的庞大需求，才通过与中国的竞争来争夺潜在的经济利益。

美国在“建造法案”之下形成的新投资方式、投资领域和保障机制将为非洲国家提供一个接受外资的替代性方案，以规避所谓的“中国债务陷阱”。随着该法案的进一步落实，中国赴非投资企业可能将会面临更多的竞争对手，相关领域的投资份额也有可能受到冲击。

（三）加剧中美对非经济合作理念之争

第一，在政府与市场的关系上，中国主张政府应在市场经济中扮演积极角色；而美国则倡导私有化改革，推动非洲实行金融和贸易自由化，削减政府对经济活动的管制。“建造法案”明确规定其目标为促进发展中国家开放市场，推动私营部门资本和技术参与中低收入经济体发展并推进其市场化进程，而美国政府的官方声明也表明此法案旨在为非洲国家提供替代政府主导型的对非投资方案。从历史上看，美国在非洲的经济投入一直以私有部门为主，例如，2014年在华盛顿举行的美非领导人峰会上，美国私人企业承诺投资140亿美元用于促进非洲国家发展。而随着“建造法案”的签署和经济形势的发展，部分非洲国家已产生推进私有化的思想倾向。例如，埃塞俄比亚开始着手推动其国有电信公司私有化来引进外国资本。^③而坦桑尼亚计划在其2019年采矿业条例修正案中将原有的“坦桑尼亚本国公司至少拥有矿业公司51%股权比例”的要求降至20%，以增加对外国资本的吸引力。由于采矿业在中美两国对非投资领域中均占有极大比例，^④因而中国可能会在较

① 商务部：《非洲自贸区协议有望2019年启动实施》，商务部网站，2019年3月2日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201903/20190302840014.shtml>。

② 商务部：《对外投资合作国别（地区）指南 埃塞俄比亚（2018年版）》，第47—48页。

③ 《埃塞俄比亚推行电信私有化》，中非贸易研究中心网站，2019年2月14日，<http://news.afrindex.com/zixun/article11599.html>。

④ 王磊：《中美在非洲的竞争与合作》，第24页。

长一段时期内在该领域面临来自美国经济观念以及资本的双重冲击。

第二，在经济发展理念上，中国对非投资注重经济发展速度、基础设施建设效率，开发重点之一为传统能源领域；美国对非投资也以能源开发领域为主，但相对重视清洁能源开发。在这一领域，中国对石油等传统能源的投资存量达 79.2 亿美元，占投资总量的 24.5%。^① 相比之下，从 USIDFC 的主体部分即 OPIC 2018 年在非洲的能源投资领域来看，其主要集中于清洁能源项目上（见表 1）。此外，美国“电力非洲”计划的实施主体也是 OPIC，它通过促进非洲企业与拥有先进技术的美国企业合作，已经帮助 6 个非洲国家建设电网和发电站。随着“建造法案”的出台，部分非洲国家也开始在清洁能源等领域寻找可引进的资本。例如，2019 年 3 月埃塞俄比亚在“非洲能源论坛”上便商讨了进一步吸引私营资本参与投资可再生能源的措施。

表 1 2018 年 OPIC 在非洲主要清洁能源项目

投资方	项目	东道国
奥卡万戈肯尼亚毛里求斯 有限责任公司 (Okavango Kenya Mauritius Ltd)	风力发电	肯尼亚
跨界能源控股公司 (Cross Boundary Energy Holdings)	太阳能	肯尼亚、加纳、卢旺达
太阳能转换基金有限责任公司 (Solar Energy Transformation Fund LLC)	太阳能	尼日利亚、乌干达、赞比亚 等 7 国
吉瓦特全球布隆迪股份有限公司 (Gigawatt Global Burundi S.A.)	光伏发电	布隆迪

资料来源：根据 OPIC 官网资料制作，<https://www.opic.gov/opic-action/all-project-descriptions>。

由此可见，中美之间存在差异的经济理念可能造成非洲国家在选择发展

^① 田泽、王奕力、金水英：《我国对非洲重点能源国家投资效率研究》，《经济纵横》2016 年第 10 期，第 93 页。

伙伴问题上的两难。非洲国家虽然希望保持高速稳定发展，但对于中国企业在当地经营时的环境保护力度及劳动者工作状况有一定的意见分歧。相比之下，美国“建造法案”则表现出了较为可持续的发展理念，这对传统的中国对非投资理念造成了一定冲击，在一定程度上降低了中国传统投资模式的吸引力，不利于中非保持长期稳定的经济合作关系。

（四）潜在的战略机遇

美国此次能够大规模调整其对非投资模式并迅速通过“建造法案”，固然存在遏制中国在非经济影响力的战略考量，并将以替代性方案的形式对“一带一路”建设形成干扰。但这两者仍存在潜在的交叉点，而这种交叉点恰恰也是当前非洲真正实现经济可持续发展的一大关键，即私人资本的实际动员效果。具体来看，主要包括两个方面。一是“一带一路”建设的需要。因为该倡议在当前阶段同样面临融资的挑战。例如，中国在2014年和2017年已分别向丝路基金出资400亿美元和1000亿人民币以支持其为沿线项目建设提供融资服务，^①但资金需求仍呈上升趋势，只有发动多边力量才可能填补沿线发展所需的巨额资金缺口。要想切实推动沿线尤其是非洲地区的经济发展，需要秉持“共商、共建、共享”的原则，积极引入市场机制，鼓励私人资本有效参与。二是“建造法案”的不足。即便非洲有着广阔的市场，且该法案使得美国动员私人资本赴非投资的机制得以完善，但在影响私人资本对非投资的关键因素、即当地社会治理及法治化水平方面，“建造法案”并没有太多创新，这就使得其私人资本的实际动员效果难以达到预期。况且其通过国家手段推动私人资本对外投资的方式本身就是在学习借鉴中国模式的长处。所以我们仍能发现两者潜在的交叉因素。

三、中国应对“建造法案”的战略举措

“建造法案”的出台反映出中美两种对外合作模式的博弈，而我们应首先对自身模式的优势进行全面深入分析，保持应有的对非合作自信。同时，

^① Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative, “The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects,” April 22, 2019, p. 39.

应评估“建造法案”出台对中非合作造成的大国竞争态势，寻找对非投资方式的改善路径，通过战略研判进一步提升中国对非投资合作水平。

（一）全面综合分析，认清和巩固中国优势

第一，在投资模式方面中美之间存在明显差异。“建造法案”主要是向美国在非洲的私人投资提供贷款和担保，而中国则是经由国有银行牵头直接为非洲基础设施建设融资。对于很多非洲国家来说，基础设施是其经济持续发展的基石，但因其投资周期长、回报率低甚至存在风险而对私营企业缺乏足够的吸引力。相比较而言，中国政府对政府(G2G)以及政府对大企业(G2B)的投资模式则为其建设提供了高效、优质的方案选择，且以政府信誉担保的方式能够有效保证对非投资优惠的长效性。例如，习近平主席在 2018 年中非合作论坛北京峰会上宣布，中国将以政府间援助方式为非洲提供大约 600 亿美元的援助、投资和贷款，且其中有 150 亿美元是无偿援助、无息贷款和优惠贷款。^① 而在 2018 年 11 月开幕的首届中国进口博览会上，习近平主席再次表示，“中国将认真实施中非合作论坛北京峰会提出的‘八大行动’……搭建更多贸易促进平台，鼓励更多有实力、信誉好的中国企业到沿线国家开展投资合作。”^② 这不仅有利于中国企业走进非洲，而且符合非洲国家实现经济发展的期望，中国不附加任何政治条件的投资方式也保护了非洲人民自主选择其发展道路的权利。此外，其他国家对非合作论坛的经常性延期与资金难以落实的状况，也从侧面验证了中非合作论坛机制的可靠性。

第二，美国各种对外援助机构彼此间的合作与协调性较差，且 USAID 等主要援外执行机构的相关行动必须确保在美国政府的政策框架之内，运行效率有待提高，同时广泛而有效的社会监督机制也未完全成型。如何促进援非机构分工与协调，增强运行效率与效果，有赖于美国在“建造法案”出台后对相关机构改革的不断深化。而这势必要经历一个较长的过程。相比较而言，中国对外援助机构则更为集中且具有鲜明的制度优势，^③ 这有助于国家

① 习近平：《携手共命运，同心促发展——在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，《人民日报》2018 年 9 月 4 日，第 2 版。

② 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报（海外版）》2018 年 11 月 5 日，第 4 版。

③ 例如，《深化党和国家机构改革方案》提出，将商务部、外交部等部门的对外援助职

集中有效地监督对非援助及投资情况。而由国家开发银行直接牵头、注重机构协调、充分关注非洲本土经验的中非金融合作银行联合体的建立，也为今后制定切实有效的对非投资政策提供了极大便利。

（二）明确战略定位，准确进行“威胁评估”

美国因素是中国对非投资与合作的重要外部因素之一，其变化深刻影响着中非关系的国际环境。一直以来，美国都将非洲视为其全球战略的边缘地带，但此次美国极为高效地通过了对非洲乃至整个发展中国家都有重大影响的“建造法案”，我们有必要进行相关的“威胁评估”。

第一，要充分认识到“大国博弈”对中非合作的潜在影响。因为无论美国如何高喊“美国优先”的口号而频繁“退群”，其对中国的遏制都不会减少，而只会增加，尤其是当美国认为中国在非洲等“一带一路”沿线地区的投资与合作将触碰其潜在利益时，更是如此。当前阶段，中国要密切关注美国外交的“战略回归”倾向，因为特朗普政府将与中国的“战略竞争”作为首要考量，美国会在各区域极力阻挠中国影响力的扩大，而非洲的战略地位也会随着其与中国竞争的加剧而不断提升，“建造法案”即可被视作美国在非对华战略布局的关键一步。为此，在后续合作中，中国既要立足非洲，管控好中美在非洲的利益分歧，同时还必须跳出非洲，妥善处理中美关系。^①

第二，要完善对美国对外经济决策的习惯认知。在“建造法案”提出与审议通过的过程中，传统认知上美国对外大权的掌控者总统却在其中仅发挥了相对次要的作用，参众两院反而成为推动“建造法案”快速出台的主导性力量。除其利用“反华外衣”来包装的因素外，也反映出美国对外决策主体间的“双向同心圆模式”，即决策既可从位于核心的总统传向边缘，也可由边缘逐步传递到总统。而从边缘到中心的对外决策进程是我们关注的薄弱点。事实上，根据美国宪法的相关条款，国会在对外贸易政策和法律的制定方面同样拥有很大的权力，美国总统也常在此领域受制于国会。考虑到非洲的现实，其在美国国内利益牵涉最多的并非总统与行政部门，而是长期关注美国

责整合，组建国家国际发展合作署，并将其作为国务院下辖的一大直属机构。

^① 张宏明：《中国在非洲经略大国关系的战略构想》，《西亚非洲》2018年第5期，第39页。

在非利益的国会议员。他们为保持对非政策的连续性，很有可能会设法介入美国政府的对非议题乃至左右美国对非政策。此次“建造法案”能在特朗普政府“战略收缩”大背景下强势出台，在某种程度上即显示了这一点。伴随着2018年11月美国中期选举后“政治极化”现象的加剧，这一点更值得深入关注。同时，“建造法案”能在决策分散多元的美国国会迅速达成共识，也从侧面反映出美国内部对中国在非洲等“一带一路”沿线地区所取得的突出成果的忧虑和对中国实行战略遏制的决心。该法案已成为美国与中国展开战略竞争的重要一环，且不排除今后美国再次以“国会先导”甚至“府会合作”的形式将对中国的遏制提上议程，因而中国需要高度重视。

（三）完善投资方式，提升对非合作水平

第一，因势利导，发挥优势，推动新领域投资。“建造法案”所依托的主体部分即OPIC长期致力于非洲清洁能源的开发利用，其综合利用了当地丰富的风能、太阳能以及地热能等资源，相对更加重视经济的可持续发展与环境保护。除2018年其新推出的清洁能源项目外，“电力非洲”计划也已成为非洲国家提供了70亿美元资金用于此类能源的开发、输送及管理。姑且不论其最终效果，它已为非洲国家描绘了一个绿色发展的蓝图。中国是新能源开发和设备制造大国，并且相关产品的价格相对国外同类产品更低，^①所以完全可以因势利导，借助这一优势逐步改变以工程承包和技术培训为主的对非新能源合作模式，^②推动中国对非洲新能源领域的投资。这一方面可以改善以基础设施投资为主的投资结构，另一方面也可以更新可持续发展的投资理念，推进绿色“一带一路”建设。例如，当前联合国环境规划署（UNEP）正在非洲着力推广汽车清洁能源，而中国已经开始在此方面与肯尼亚开展合作，未来可将这一经验适时推广。

第二，增加透明度，提高开放度。“建造法案”规定USIDFC的任务之一就是促进建立更高标准的公共问责制以确保政策透明。USIDFC的组织结

① 王涛、赵跃晨：《非洲太阳能开发利用与中非合作》，《国际展望》2016年第6期，第130页。

② 姚桂梅：《中国在非洲投资的新挑战及战略筹划》，《国际经济合作》2015年第5期，第44页。

构突出与 USAID 的合作，而后者在援助信息的透明度、及时性与可获得性上处于领先地位。每年其首先通过互联网向世界公布美国年度对外援助数据，其次还向经济合作与发展组织定期提供官方援助报告。^① 中国对非援助机构也可以借鉴这种方式，利用互联网和各类媒体拓宽公众和第三方机构参与信息互动的渠道，以数据公布的形式加强中非经贸合作的透明度，并在此基础上逐步设立涉及各个援助和投资领域的数据库，提高非洲相关国家的信息掌控能力，进而提升中国对非经济合作的透明度和开放度。

第三，趋利避害，妥善开展与发达国家的合作。“建造法案”首次规定美国在非私人企业可以进行股权投资，这在一定程度上体现了这一投资形式的优势，而其指向的实质即第三方市场合作。中国需要把握国际合作投资非洲的积极效果，进一步完善当前对非投资的方式，包括可以邀请发达国家资本入股，共同投资非洲等。一方面，用“非洲投资利益共同体”来增强投资实力，降低在非投资可能遇到的潜在风险；另一方面，则可学习其他国家先进的管理经验。目前，中国开展对非多边投资合作的路径众多。例如，中日已有在亚非地区共同投资燃气发电站项目的成功案例，^② 且习近平主席与安倍晋三的会晤也在“一带一路”框架下就开展第三方市场合作达成了重要共识，因而中国可以考虑与日本等国家共同开展对非投资。包括与欧洲乃至与美国展开相应的战略互动，也是可供考虑的选择，如上所述，中美应抓住时机开展战略学习，积极寻找“一带一路”与“建造法案”可相融之处，包括通过建立国家国际发展合作署与 USIDFC 间的战略对话机制，化竞争为合作，共同助推非洲国家发展。

第四，对“建造法案”本身也宜进行相关思考，即中国目前还缺乏一部国家层面的海外投资专项法，而这会使得赴海外投资的企业面临无法可依的状态，中国可以对非投资为试点，加强相应研究，尽快制定出台有针对性的对非投资法。一方面，重点明确对非投资的产业政策、风险准备金制度、财

① 朱月季：《中国对非洲的援助技术研究》，华中农业大学博士学位论文，2015年。

② 郭丽琴：《详解中日第三方市场合作：边界不局限合作新模板》，《第一财经日报》2018年10月28日，<https://www.yicai.com/news/100047976.html>。

政税收政策、金融支持、审批程序和保障政策等，^① 为企业赴非投资提供法律保障；另一方面，也可借鉴“建造法案”为美国私人企业提供赴非投资先期法律咨询的经验，将企业需要的东道国实际法律状况等有关内容纳入中国相关立法的考虑范围。同时，政府也宜为企业对非投资设立完整详尽的“负面清单”，更好地体现中国的制度优势，提升中国企业对非投资的法治化和规范化水平，以应对美国企业的新一轮竞争。

结 束 语

美国制定和推行“建造法案”，迈出对非经济外交新的一步，并以此阻遏中非合作，在此背景下，中国自身需要保持足够的战略定力。进入 21 世纪以来，美国对非洲的逐步重视，很大程度上是建立在中国对非影响力不断提升的背景之下的。而这恰恰证明了中国数十年来不间断对非友好合作所取得的丰硕成果。虽然“建造法案”很有可能从实践和理念层面对中非合作造成冲击，但其目前并非完美无缺，其存在的缺陷为中国的应对提供了战略空间。因此，中国需要准确研判“建造法案”出台所产生的战略威胁与潜在机遇，在坚持自身对非合作模式、坚定对非合作信心的基础上评估今后一段时间内中非合作可能面临的竞争态势，完善对美国外交决策过程的相关认知，对“建造法案”遏制中国对非合作的新方式和新变化保持密切关注。通过战略研判，秉持可持续发展理念，完善对非投资方式，扩大国际合作，出台国家层面的对非投资专项法律，在不断提升中国对非投资质量和水平的基础上趋利避害，妥善应对，将美国的战略威胁降至最低，开创中非合作共赢新局面。

[责任编辑：石晨霞]

^① 姚桂梅：《中国在非洲投资的新挑战及战略筹划》，《国际经济合作》2015 年第 5 期，第 44 页。

知识产权保护与美国的技术霸权*

王金强

【内容摘要】 技术霸权是指技术发达国家通过其在技术领域的优势地位建立的一种与他国间的不对称关系。为将国内的知识产权保护标准上升为国际规则，美国在建立和完善国内知识产权保护体系的同时，先后通过联合国教科文组织、世界知识产权组织和世界贸易组织将知识产权保护纳入国际制度体系中，美国设定的知识产权保护标准被成员方通过一揽子方式全盘接受，美国的单边利益诉求成为所有国家共同遵守的国际规范。可以说，知识产权保护标准的全球化进程也是知识产权保护的美国化进程。美国知识产权保护的全球化为其强制其他国家履行美国的知识产权保护标准提供了极大便利。当前，美国无视其他国家经济发展水平和技术创新能力的差异，借知识产权保护之名行技术霸权之实，不仅将知识产权问题全面导入经贸关系，还通过单边措施对中国经济发展实施技术遏制。基于美国技术霸权政策的发展趋势和未来走向，中国应全面评估当前贸易摩擦对经济发展的影响。除了要夯实国内知识产权保护的制度基础、进一步增强自主知识产权创新能力外，还需要最大程度降低技术霸权给中国国内经济发展和全球经济治理带来的负面影响。

【关键词】 知识产权保护 美国技术霸权 贸易摩擦

【作者简介】 王金强，上海对外经贸大学国际关系学系副教授（上海 邮编：201620）

【中图分类号】 D913 F75 D815 **文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0115-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904007

* 本文得到国家社科基金课题“中国主导构造价值链推进国际产能合作的动力、路径与对策研究”（17BGJ025）的支持和资助。

技术霸权是指技术发达国家利用其在技术领域中的优势地位与他国建立的一种不对称关系。在国际关系中，技术水平日益成为决定一个国家国际地位的重要标志。为保持技术领先地位，技术霸权国对可能威胁其技术优势地位的国家或地区进行技术遏制。这样，那些被社会承认最先获得了某项技术或有“权”占有某项技术及控制技术转移或传送途径的行为体，就被赋予了某种结构性权力。^①只不过与其他权力来源相比，技术霸权的影响更具有隐蔽性，也更容易被忽视和低估。

对美国而言，知识产权保护不仅是美国的国内经济政策，更是维护技术霸权地位的重要工具。虽然美国在全球经济中的竞争力有所下降，但美国是国际上不少核心产业、核心技术和知名品牌的发源地。美国在知识产权保护意识、标准制定、保护能力等方面具有得天独厚的优势。所以，美国在立法上竭力将其国内知识产权保护标准上升为国际规则，在实践中对新兴经济体的高新技术产业进行垄断和限制。与贸易及投资的全球化趋势相违背，特朗普政府对华知识产权保护政策的进一步强化，对双边关系乃至世界经济和全球产业链深度融合产生的负面影响日益明显。

一、美国知识产权制度的发展及对国际制度的早期参与

知识产权的出现是知识在经济发展中的地位与作用不断提高的标志。技术进步和技术创新是经济增长的源泉，也深刻改变了世界经济发展的格局。作为一种无形资本，技术已经融入全球价值链的每一个环节中。正因为如此，知识产权的保护水平往往与一个国家的经济发展水平紧密相关。

（一）美国是最早重视知识产权保护的国家之一

美国的缔造者在1789年宪法中设置了“专属权”（Exclusive Right）条款。美国宪法第一条第8款强调，“保障作家和发明家对其著作和发明在限定期限内的专属权”^②。在此基础上，美国在1790年颁布了世界上第一部

^① [英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，上海人民出版社2012年版，第26页。

^② US Constitution, Article I, Section 8, Clause 8, April 2018, <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>.

现代意义的专利法和版权法，以促进科学和实用技术的进步。1836年美国《专利法》颁布并实施后，专利局也得以建立，专利制度作为一项财产权制度在法律中正式确立。此后，包括专利和版权在内的知识产权保护成为美国政治和经济领域的重要组成部分。

工业革命加快了美国知识产权保护制度化的步伐，并最终完成了知识产权保护从“特权”向“法权”的过渡。^①“爱迪生发明传奇”的出现成为美国完善知识产权保护体系的重要转折点。1868年，爱迪生获得美国第一项专利授权。此后的60多年里，爱迪生除了获得美国1093项专利授权外，还在世界其他34个国家共获得了1239项专利许可。^②技术进步和专利发明成为支撑美国经济迅速崛起的力量。正因为如此，美国的知识产权政策开始领先于全球，成为各国知识产权保护的重要参考标准。也正是从这一时期开始，知识产权问题成为美国对外经贸关系的一个重要内容。

（二）美国不断强化知识产权保护

20世纪70年代，始于发达国家的经济衰退席卷全球，贸易保护主义抬头。在此背景下，1979年，美国总统卡特将知识产权战略作为一项国家发展战略正式提出，其实质是利用美国长期积累的技术成果，在新一轮技术革命的推动下巩固知识产权优势，继续保持美国在全球经济中的技术优势地位。这一战略提出后，美国对原有的知识产权政策进行了大幅度改革。首先，美国不断强化国内知识产权保护的广度和深度，对本国《专利法》《著作权法》《商标法》等传统知识产权法律体系进行大幅度修改。无论是在保护范围还是在保护力度上，知识产权政策的保护功能都得到空前强化。^③其次，美国还加强了创新成果转化方面的立法，促进了政府与知识产业界的密切合作。美国先后出台《拜杜法案》（Bayh-Dole Act）（1980年）、《联邦技

① 刘银良：《国际知识产权政治问题研究》，知识产权出版社2014年版，第16—17页。

② See: Edison's Patent, December 2018, <http://edison.rutgers.edu/patents.htm>.

③ 查克拉巴蒂案（Diamond v. Chakrabarty）是这一时期美国拓展知识产权保护领域的最具有代表性的案件。1980年，美国联邦最高法院的判决扩大了生物基因方面的可申请专利主题，清除了基因技术可以获得专利授权的法律障碍。参见：Daniel J. Keveles, “Ananda Chakrabarty Wins a Patent: Biotechnology, Law and Society, 1972-1980,” *Historical Studies in the Physical and Biological Science*, Vol. 25, No. 1, 1994, pp. 111-136.

术转移法》(Federal Technology Transfer Act)(1986年)、《美国发明人保护法》(American Inventors Protection Act)(1999年)和《技术转让商业化法案》(Technology Transfer Commercialization Act)(2000年)等。这些法案为高校、研究机构和实验室在专利申请、技术转移、创办高新技术企业等方面产学研合作活动的开展排除了政策障碍。1980年,美国国会通过的《拜杜法案》是最具有里程碑意义的法案。这一法案允许大学、非营利性组织和小企业保留联邦政府资助的发明所有权和市场,并允许联邦机构向企业授予联邦政府技术资助的独家许可。^①在美国的刺激下,专利制度在发达国家不断得到强化和完善,这被看作知识资本主义时代来临的重要标志。再次,确立了以联邦巡回上诉法院为核心的专利司法制度。1980年美国最高法院一改此前长期坚持的“反垄断、反专利”保守立场,认为垄断正是知识产权保护的结果。美国于1982年10月1日通过了《联邦法院改进法案》(Federal Court Improvement Act),设置了联邦巡回上诉法院(United States Court of Appeal of Federal Circuit, USCAFC)。作为专门负责处理专利上诉案件的全国性、专门性上诉法院,该法院将专利上诉案件的管辖权统一起来,提高了专利审判标准的一致性,从而确立了统一的联邦专利司法制度,大大减少了由于不同法院审理而造成的司法冲突。^②

(三) 美国早期参与国际知识产权保护制度建设的进程

第一,国内知识产权保护体系的建立和完善是美国构建其域外国际知识产权保护制度的基础。美国知识产权制度的形成与发展,在很大程度上扭转了其知识产权弱保护的局,强化知识产权保护的思想在社会和司法实践中都得到了很好践行。最为突出的表现是20世纪80年代以来美国法院在处理专利纠纷案件时使用反垄断与不正当竞争的频率明显降低,取而代之的是整个专利制度体系自身稳定性的提高和对创新者提供制度保护功能的强化。在国内产权保护制度的影响下,美国技术专利的申请数量迅速上升,与之相关

^① United States General Accounting Office, *Technology Transfer: Administration of the Bayh-Dole Act by Research Universities*, Report to Congressional Committees, May 7, 1998, <https://eric.ed.gov/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED421050>.

^② United States Court of Appeal of Federal Circuit, *Court Jurisdiction*, May 2019, <http://www.cafc.uscourts.gov/the-court/court-jurisdiction>.

的商业技术公司也如雨后春笋般涌现。知识产权保护领域的扩展不仅有利于保护美国在技术领域的“先行优势”（first-mover advantage），^①而且还加快了技术创新成果向高新技术产业的转化。

第二，美国曾经谋求借助联合国或世界知识产权组织等平台达到其保护知识产权的目的。如前所述，国内知识产权保护领域的进步加快了美国参与国际知识产权保护制度的进程。国际知识产权保护体系原本主要是以欧洲国家主导的《巴黎公约》^②为主要内容。受到与欧洲切割的“门罗主义”影响，美国并未参加《巴黎公约》草案的讨论和正式文本的签署，这导致美国长期游离于国际知识产权保护体系之外。二战后，随着美国知识产权保护制度的完善，其对融入国际知识产权保护体系的兴趣日渐浓厚，对欧洲主导国际知识产权保护体系的现状日益不满。在内外有别的版权法限制下，美国选择支持联合国教科文组织推动制定新的《世界版权公约》（Universal Copyright Convention, UCC）。在美国的努力下，该公约于1952年签署，它显示了美国鼓励本国发明者和公司在国外申请专利和维护技术竞争力的决心。从保护强度来看，这一公约属于美国版权法和此前通过的《伯尔尼公约》^③的折中，为作者提供的版权保护要弱于《伯尔尼公约》，然而却是美国实施国际版权保护策略、构建国际知识产权保护体系的开端。此后，联合国教科文组织成为美国参与知识产权保护的主要国际平台。

二战后的民族独立运动打乱了美国进一步融入国际知识产权保护体系的既定路径。随着发展中国家的纷纷独立，已有的知识产权保护制度无法满足发展中国家经济发展的需求，对国际知识产权体系进行变革的呼声日益高

① Robert Keohane, "Governance in a Partially Globalized World," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, 2001, pp. 1-13.

② 1883年3月20日，欧洲主要国家在巴黎签订《保护工业产权巴黎公约》（Paris Convention on the Protection of Industrial Property），适用于最广义的工业产权，包括专利、商标、工业品外观设计、服务商标、厂商名称（工商业用以开展活动的名称）、地理标志（产地标记和原产地名称）以及制止不正当竞争等。《巴黎公约》与后来签订的《马德里协定》和《伯尔尼公约》形成了以保护知识产权为目的的国际制度的初步框架。

③ 1891年，国际社会签订了《伯尔尼保护文学和艺术作品公约》（Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works），简称《伯尔尼公约》。该公约主要涉及对文学和艺术作品及其作者权利的保护。参见：WIPO, *Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*, January 2019, <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/index.html>。

涨。同时，美国认识到，已生效的《巴黎公约》并未制定统一的产权保护标准，具体保护措施仍以各成员国内立法为基础，再加上战争和各成员国之间的利益矛盾等因素，国际社会没有形成统一的国际组织来负责《巴黎公约》的贯彻和落实。1967 年 7 月 14 日，世界知识产权组织（World Intellectual Property Organization, WIPO）的成立为美国参与国际知识产权保护体系提供了新的平台。美国认为这一组织可以促进各国和相关知识产权组织间的协调与合作，以利于在全球范围内形成一个相对平衡、能够为各国所接受的国际知识产权制度，这既有助于经济发展，又能够兼顾私人利益，保障公共利益。从此，美国将国际知识产权保护的重心由联合国教科文组织转移至世界知识产权组织。1970 年 4 月 26 日，世界知识产权组织开始正式运行，美国在其中的地位迅速提高，该组织也成为美国参与国际知识产权事务的主导型国际组织。从那时起，世界知识产权有了统一的国际组织来协调和管理，统一的“知识产权”概念也开始逐步被广泛使用。

从专利局的设立到 WIPO 的成立，美国对全球知识产权保护制度的早期参与反映了其当时构建世界知识产权保护制度的构想与决心。

二、国际知识产权制度的发展与美国技术霸权的确立

在全球化大背景下，作为最重要的一种生产要素，技术的创新、转化和跨国转移对全球财富的生产和分配产生了深远影响，这使得知识产权保护从传统的国内问题演变成影响国家间关系的全球性议题。

世界知识产权组织正式运行后，美国与该组织的关系经历了一段蜜月期。但是不久之后，美国发现 WIPO 的运行机制并不符合美国的知识产权利益。由于世界知识产权组织隶属于联合国，它往往成为发达国家和发展中国家利益角逐的政治舞台。发展中国家占据世界知识产权组织投票权的大多数，他们往往关注与自身利益相关的发展、减贫和公共健康议题。双方经常在知识产权保护议题上陷入长时间的消耗性争论，美国甚至一度处于“被隔

离”状态，^①这与美国强化知识产权国际保护的利益诉求不符。此外，世界知识产权组织经常对相关的知识产权规则做出一些有利于发展中国家的让步。美国所希望的知识产权国际化进程几乎没有实质性的进展。在美国看来，世界知识产权组织缺少相应的强制性争端解决机制，因而没有执行力，无法满足美国高水平知识产权国际保护的需求。

（一）在关贸总协定的贸易谈判中推动美国主张的知识产权保护

20世纪80年代关税与贸易总协定（GATT）发起的贸易谈判是美国强化国际知识产权保护的转折点。美国认为，与之前的联合国教科文组织和世界知识产权组织不同，GATT不受联合国运行机制和规则的约束，谈判的主动权掌握在发达国家手中。为说服当时的欧洲、日本和加拿大等国支持自己的主张，美国在前几轮回合谈判中极力渲染知识产权与国际贸易的关系，强调不尊重知识产权就是破坏国际贸易体系的构建。^②为此，美国刚成立不久的“国际知识产权联盟”（International Intellectual Property Alliance, IIPA）^③联合发达国家的跨国公司纷纷向欧日等发达国家政府发起游说活动。为争取在乌拉圭回合中把知识产权纳入贸易谈判议程，美国在1986年成立了“知识产权委员会”（Intellectual Property Commission, IPC），包括辉瑞、杜邦、通用和孟山都在内的13家国际知名跨国公司都是这一组织的成员。该组织成立的宗旨就是在乌拉圭回合谈判中促成国际知识产权协议的达成。^④1986年，“知识产权委员会”先后与英国、德国、法国的工业协会组织就解决知识产权保护问题达成共识。乌拉圭回合谈判正式启动后，“知识产权委员会”的代表，以及美国、欧洲和日本的电器、汽车制造业和制药业等多家跨国公司首席执行官于1988年6月就“GATT关于知识产权条款的基本框架”（Basic Framework of GATT Provisions on intellectual Property）发表联合声明，这一

^① Peter Drahos and Braithwaite John, *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?* London: Earthscan Publications Ltd., 2002, p. 111.

^② Ibid., pp. 90-91.

^③ 国际知识产权联盟也称为“美国国际知识产权联盟”，成立于1984年，是美国版权产业的一个民间组织，成员包括美国商业软件联盟（BSA）、娱乐软件联盟（ESA），美国电影协会（MPAA）和美国唱片工业协会（RIAA），是美国知识产业利益集团的联合体，宗旨是在全球范围内通过不断强化知识产权保护来获得更大的收益。

^④ Peter Drahos and Braithwaite John, *Information Feudalism: Who Owns the Knowledge Economy?* London: Earthscan Publications Ltd., 2002, p. 118.

声明奠定了日后乌拉圭回合知识产权谈判的主基调。^①

第一，软硬兼施，将反映自身利益的知识产权保护标准纳入关贸总协定贸易谈判。在乌拉圭回合谈判中，美国既争取了欧洲、日本和加拿大等多方的强力支持，又各个击破，成功分化了印度、巴西等拒绝接受知识产权议题的发展中国家。美国在谈判中软硬兼施，一方面，通过“关税普遍优惠制”（Generalized System of Preference, GSP）拉拢反对者印度，^②并承诺在农业和纺织业方面让步以换取发展中国家在知识产权保护方面的妥协；另一方面，知识产权委员会（IPC）建议对那些违背美国意愿国家的输美产品征收高额关税以示报复。为此，美国政府不惜将国内法运用于国际贸易领域中。1988年，美国国会通过了《综合贸易与竞争法》（Omnibus Trade and Competitiveness Act），这一法案的第1303条对知识产权的国际保护进行了专门限定，其核心是强制其他国家接受美国的知识产权保护标准，这就是著名的“特别301条款”。在乌拉圭回合谈判中，美国通过国内立法对巴西等国家侵犯知识产权的行为进行了贸易惩罚，这对强化美国技术保护标准在国际范围内的应用发挥了警示作用。^③在“大棒加胡萝卜”政策的强势进攻和美国国内知识产权保护组织的游说下，美国政府最终将反映自身利益的知识产权保护标准纳入乌拉圭回合谈判之中。

第二，推动通过《与贸易相关的知识产权协定》（TRIPs）。乌拉圭回合谈判对国际知识产权制度建构的最重要影响就是《与贸易相关的知识产权协定》的通过。美国利用发展中国家在知识产权保护中的弱势地位，将加强知识产权保护的国内标准上升为国际规范。这一协议明确了国际知识产权保护的范围、内容和期限，知识产权保护全球化时代正式来临。之所以说TRIPs的新规则更符合美国的知识产权保护利益，主要是因为该协议对知识产权保护推行“一刀切”的模式，统一的标准适用于所有国家和地区。为最

^① Alan Oxley, “The Achievements of the GATT Uruguay Round,” *A Journal of Policy Analysis and Reform*, Vol. 1, No. 1, 1994, pp. 45-53.

^② [澳]彼得·达沃豪斯、约翰·布雷思韦特著：《信息封建主义》，知识产权出版社2005年版，第100页。

^③ Surendra J. Patel, “Intellectual Property Rights in the Uruguay Round: A Disaster for the South?” *Economic and Political Weekly*, Vol. 24, No. 18, 1989, pp. 978-993.

大程度削弱其他国家决定国内知识产权保护水平的自主性，TRIPs 设定了一个知识产权保护的最高标准，^① 该标准的设置压缩了世界贸易组织（WTO）成员国依据自身国情制定知识产权法的空间。1995 年 WTO 正式成立，TRIPs 的运作也转由 WTO 进行管理。这样，美国保护知识产权的利益诉求就成为所有国家共同遵守的国际规范，国际知识产权制度得以正式确立。美国知识产权保护的全球化赋予美国利用其在知识产权保护中的先发优势，不断对国际知识产权保护规则的变革和与知识产权相关的经济结构调整发号施令的权利，也为美国利用它在知识产权中的优势地位强制其他国家执行美国的保护标准提供了极大的便利。在世界贸易组织成立后的 10 年内，与知识产权相关的诉讼案件有 34 件，美国作为原告的总数案件就达 17 件。^② 被美国起诉的对象不仅包括印度、巴西、中国、阿根廷等发展中国家，也包括日本、欧盟、加拿大等发达经济体。

（二）美国试图拓展知识产权保护的“新疆域”

第一，发展中国家的抵制使得美国需要新的手段和平台。与美国提高国际知识产权保护标准的要求相反，一些签署 TRIPs 的发展中国家逐渐从知识产权保护中“觉醒过来”。随着美国承诺的 2000 年 1 月 1 日发达国家知识产权保护过渡期的结束，^③ 发展中国家日益认识到知识产权保护的最高标准给自己带来的不利影响，宣称“发达国家先行制定一套知识产权保护规则，然后强加给发展中国家的日子一去不复返了。”^④ 此后，发展中国家纷纷要求美国等发达国家改变原有的知识产权保护政策。在此后的多哈回合谈判中，发展中国家屡次提出“弱化知识产权保护”的主张，美国加强知识产权保护的提议屡次被发展中国家的反向议题所打断。^⑤

① WTO, *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, PART II*, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm.

② WTO, *Dispute Settlement-Disputes by Agreement*, <http://www.wto.org>.

③ Office of the United States Trade Representative, *2018 Special 301 Report*, March 2018, p.34, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

④ Sunil Kanwar, “Intellectual Property Protection and Technology Licensing: The Case of Developing Countries,” *Journal of Law & Economics*, Vol. 55, No. 3, 2012, pp. 539-564.

⑤ Carlos M. Correa, “Bilateralism in Intellectual Property: Defeating the WTO System for Access to Medicines,” *Journal of International Law*, Vol. 36, No. 1, 2004, pp.79-94.

在世贸组织多边机制受挫后，美国开始探索知识产权保护的新疆界。^① 美国认为，盗版技术的升级特别是网络侵权的出现为低成本高效率复制知识产品的“搭便车”行为提供了极大的便利。^② 打击盗版和网络侵权，成为21世纪技术发达国家的一个共同利益诉求。2007年，美国贸易谈判代表宣称美国将寻求推进《反假冒贸易协议》(The anti-counterfeiting trade agreement, ACTA)谈判，认为这一协议将会“建立一个全新的、更高的知识产权保护标准”^③。接受乌拉圭回合谈判的教训，该协定谈判不仅拒绝了有代表性的发展中国家的参与，而且整个谈判过程和内容对外严格保密。直到2010年11月，这一谈判的主要参与方才对外公布了最终草案文本。美国政府对谈判结果给予高度评价，认为该协议的签署“将是21世纪有效打击假冒和盗版行为的样板”^④。由此观之，《反假冒贸易协议》实际上是以美国为首的发达国家为发展中国家“规定”知识产权保护新标准的过程。

然而事与愿违，2012年7月，欧洲议会投票否决了《反假冒贸易协议》。美国设想的联合欧洲构建新的知识产权保护标准的传统路径一时难以奏效，不得不重新设计知识产权保护的制度框架。经过一段时间的考虑，美国将目光聚焦在这一时期蓬勃发展的区域性自由贸易协定上。

第二，美国借助 TPP 谈判，试图对知识产权保护进行新的推动。与 WTO 多边谈判相比，区域或双边自由贸易协定都有不同程度加强知识产权保护的趋势。其中，最有影响力的是由亚太经济合作组织 (APEC) 成员国中的新西兰、新加坡、智利和文莱四国发起的跨太平洋伙伴关系协定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 谈判。^⑤ 2009年，时任美国总统奥巴马宣布正式加入 TPP 谈判。在美国的带动下，澳大利亚、秘鲁、越南和日本先后加入这一谈判。^⑥ 2015年10月5日，参与谈判的12个国家在美国亚特兰大举

① 刘银良：《国际知识产权政治问题研究》，知识产权出版社2014年版，第48页。

② 雷朝霞：《论知识霸权及其应对》，中国社会科学出版社2017年版，第68页。

③ 刘银良：《国际知识产权政治问题研究》，第51页。

④ Office of the United States Trade Representative, *Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)*, October 2011, <https://ustr.gov/acta>.

⑤ Office of the United States Trade Representative, *The Trans-Pacific Partnership: Leveling the Playing Field for American Workers & American Businesses*, June 2018, <https://ustr.gov/tpp/>.

⑥ 全毅：《TPP对东亚区域经济合作的影响：中美对话语权的争夺》，《亚太经济》2012年第5期，第12—18页。

行的部长级会议上就自由贸易、投资和知识产权、劳工环保标准等广泛领域达成了基本协议。

跨太平洋伙伴关系协定被参与方界定为国际知识产权保护规则的最高标准，这种高标准主要体现在对传统规则的改进上。首先，在争端解决机制的改革上。TPP 协定将北美自由贸易协定的投资者—国家争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）引入谈判议程。^① 其次，在知识产权范围的扩展上，TPP 协议中的知识产权包括专利、商标、版权、工业设计、地理标识、商业秘密以及其他形式的知识产权；TPP 对用于商业目的的商标假冒和版权侵犯等行为涉及的刑事程序和惩罚措施都进行了具体规定。^② 再次，为确保 TPP 缔约方而不是非缔约方成为协定的主要受益者，TPP 将知识产权保护的程度与缔约方是否有资格享受 TPP 的优惠关税相挂钩。^③ 这些知识产权保护标准的改进提高了发展中国家和发达国家分享全球科技进步成果的门槛，强化了美国在全球价值链体系中的优势地位。

上述发展过程表明，在美国的主导下，知识产权保护制度不断在立法和执法两个层面向纵、横两个方向发展。这与世贸组织所设定的知识产权制度原则、规则及平衡不同发展水平国家知识产权利益的目标相悖，体现了美国利用技术霸权固化其技术优势地位的利益诉求。

三、技术霸权与特朗普对华知识产权政策的新特征与实质

与此前的金融摩擦不同，知识产权保护成为特朗普政府维护自身优势地位的有力手段。为兑现保护美国就业和“美国优先”^④ 的承诺，打着逆全球化旗帜上台的特朗普对知识产权的保护开始从区域层面转向双边层面，在知识产权保护政策的执行上表现出严重的单边主义甚至冒险主义倾向。^⑤ 这一

① New Zealand Foreign Affairs and Trade, Trans-Pacific Partnership Text, Article 28, 2015, <http://www.tpp.mfat.govt.nz/text>.

② Ibid.

③ Ibid.

④ Mark Dunbar, “‘America First’ All Over Again?” *Humanist*, Vol. 79, No. 3, 2019, pp. 16-20.

⑤ 李巍、张玉环：《“特朗普经济学”与中美经贸关系》，《现代国际关系》2017 年

调整将对现有的国际贸易结构和国际知识产权保护制度产生重大影响。

鉴于美国是中国的重要贸易伙伴，加上贸易结构的不平衡，中国一度在美国知识产权保护不力国家名单中高居榜首。自特朗普上台以来，认为美国在国际贸易中的优势地位不断受到威胁，并认为美国对华贸易赤字呈持续增长态势就是最突出的表现。据中国商务部统计，2018 年中国对美国出口 4784.2 亿美元，同比增长 11.3%，^① 在特朗普看来，中国对知识产权保护的弱化是美国贸易结构失衡的根源之所在。^② 这就决定了中国将会是特朗普知识产权政策针对的重点对象。

（一）知识产权议题被全面导入特朗普的对华贸易保护政策中

中美知识产权争端产生于 20 世纪 80 年代。当然，在那个时期，由于美国在计算机、芯片、网络技术和生物制药等高新技术产业中地位遥遥领先，所以没有任何国家可以撼动美国的技术优势地位。但是随着中国经济的快速发展以及智能信息技术能力的持续提升，中美之间的科技水平差距不断缩小。根据 WIPO 公布的国际专利申请数据（见表 1），2015 年，中国国际专利申请量为 31 031 件，占全球专利申请数量的 13.7%，相当于欧洲专利申请数量的总和。2017 年，中国超过欧洲成为 WIPO 国际专利申请数量的第二大国。到 2018 年，中国专利申请的数量达到 53 345 件，同比增长 9.1%，这与美国 0.9% 的负增长形成了鲜明对比。^③ 美国认为，中国技术水平的跃升源于美国政府长期对中国低水平技术保护现状的容忍。中国在工业化进程中低成本复制和模仿美国的技术，并与美国同类产品在国际市场上展开竞争，最终削弱了美国企业的市场竞争力。受中美专利数量增长趋势影响，中国的潜在技术优势产品成为美国对华贸易保护的新对象。特朗普在竞选中既已宣称要对所有输美商品加征 45% 的关税。^④ 2018 年 1 月 23 日，特朗普签

第 2 期，第 8 页。

① 《2018 年中美贸易投资简况》，参考商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/201905/20190502859509.shtml>。

② Office of the United States Trade Representative, 2018 Special 301 Report, pp.38-46.

③ WIPO, *Who Filed the Most PCT Patent Applications in 2018?* 2018, https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic_pct_2018.pdf.

④ Colin Campbell, "Donald Trump: Let's Slap a 45% Tariff on Chinese Imports," Yahoo, January 7, 2016, <https://finance.yahoo.com/news/trump-lets-slap-45-tariff-172005776.html>.

发涉及进口晶体硅光伏电池和大型洗衣机的两份总统声明，^①对从中国进口的光伏产品、大型洗衣机征收“保障措施关税”。然而到了4月4日，特朗普突然宣布将关税征收的对象转向中国的技术出口产品，涉及美国从中国进口的航空、航天、信息和通信技术产品，美对华高技术进口限制正式拉开帷幕。^②同年6月，美国宣布将对500亿美元的高技术输美商品加征25%的关税。2019年5月9日，特朗普政府宣布将价值2000亿美元的中国产品的关税上调至25%，^③这是迄今为止美国对华发起的最大规模的技术产品关税加征措施，征税清单扩展到中国的大部分技术密集型行业，如航空航天设备、高铁装备、新一代信息技术、农机设备、数控机床和工业机器人、生物医药和医疗器械、新能源和新材料等。这样，以高技术产品限制为核心的大规模双边贸易战进入一个高潮期。^④

表1 中美专利申请数量对比（2016—2018年）

	2016年		2017年		2018年	
	总量	增长率 (%)	总量	增长率 (%)	总量	增长率 (%)
美国	56 595	-0.9	56 624	0.1	51 614	-0.9
中国	45 239	2.7	48 882	8.1	53 345	9.1

数据来源：根据世界知识产权组织年度报告整理。

由此可见，与此前的反倾销、反补贴经贸摩擦不同，特朗普政府对华贸易保护的对象超越传统制造业，着力打击对美国构成潜在竞争性威胁的优势

① 《促进积极调整同进口晶体硅光伏电池竞争的总统声明》和《促进积极调整同大型洗衣机竞争的总统声明》。

② 关志雄：《中美经济摩擦进入新阶段：矛盾焦点从贸易失衡转向技术转移》，《国际经济评论》2018年第4期，第36页。

③ 《商务部新闻发言人就美方正式实施加征关税发表谈话》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201905/20190502861691.shtml>。

④ 刘威：《中美贸易摩擦中的高技术限制之“谜”》，《东北亚论坛》2019年第2期，第83页。

产品。特朗普借保护知识产权之名行“技术霸权”之实，这也是特朗普政府重建美国优势地位的出发点和落脚点。

（二）知识产权保护战略的“安全化”趋向凸显

中美经贸关系的“安全化”问题由来已久。为避免其他国家通过经贸合作低成本获得美国核心技术，美国不仅通过贸易出口管制限制本国核心技术外流或扩散至目标国家，还通过投资安全审查限制其他国家的市场主体对美国技术行业的跨国并购。在中国的对外影响力迅速上升和中美两国的安全认知存在明显错位的背景下，特朗普政府对安全的关注越来越体现在与技术产权保护相关的贸易和投资领域中。美国政府声称，美国对中国知识产权保护不力的纵容不可避免会威胁美国的国家安全。一是就知识产权本身而言，美国认为中国公司存在专利、商标的盗版和商业秘密的窃取等不正当行为，破坏了美国技术在创新和创造方面的竞争优势。二是就人身安全而言，美国认为中国企业的侵权假冒行为危害公众人身安全，例如半导体、汽车零部件、服装和鞋类、玩具以及药品等假冒产品都存在健康和安全风险。三是就经济安全而言，美国认为中国成为一些关键性技术商品的生产基地，这不仅会影响美国关键技术在全球范围的优先地位，还会影响到直接或间接依赖知识密集型产业的大约4500万个美国就业岗位。四是就国家安全而言，美国认为假冒和盗版产品的进出口贸易助长了有组织的跨境犯罪行为和恐怖活动，威胁着美国的国内政治秩序。五是就网络安全而言，美国认为中国在高科技特别是智能产业的发展会威胁美国的网络信息安全。^①这种知识产权“安全化”的趋势越来越体现在高新技术领域和投资、贸易领域，极大压缩了中美两国的经贸合作空间。

在这次中美贸易争端中，特朗普把与技术有关的经贸问题置于威胁“国家安全”的地位，特别针对中国企业强化了技术安全审查的范围和力度。在WIPO发布的数据中，华为公司成为2017和2018年专利申请数量最多的企业，中兴公司也稳居前十大专利申请企业之列。^②美国认为华为、中兴等企

^① Office of the United States Trade Representative, *2018 Special 301 Report*, p. 12, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

^② WIPO, *Who Filed the Most PCT Patent Applications in 2018?*, https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic_pct_2018.pdf.

业借助政府的支持存在大量安全威胁行为。特朗普上台以来，中美投资协定谈判迟迟未能重启，在很大程度上就是因为特朗普政府过度关注中国企业参与市场竞争的所谓安全性因素，而缺乏从自身内在结构上寻求解决贸易问题的诚意。2018年7月26日，美国《2018年外国投资风险评估现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA）经特朗普总统签署正式生效。该法案强化了与技术产权相关的投资审查程序，严格限制外来企业利用投资并购转移美国的核心知识产权。^①从新法案对知识产权的保护态度来看，特朗普政府有意限制中国投资者对美国关键技术和高新产业进行投资收购的趋势日益明显。

（三）美国逐渐转向依靠国内法处置中美知识产权争议

在主权体系下，国内利益与国际制度间的矛盾经常导致霸权国政策偏好的转移。对于霸权国而言，工具性是国际制度的意义所在。以WTO为代表的国际知识产权保护制度是在美国的主导下建立起来的，一旦这一制度的未来发展脱离美国的控制，美国就会通过借助国内立法实施影响和改变知识产权保护政策的发展轨道。在霸权国认为自身的实力受到外部挑战的背景下，这种逻辑会表现得愈发明显。在世界贸易组织框架下，中美之间的知识产权政策差异、法律分歧完全可以交由国际贸易争端机制来裁决。但美国认为世界贸易组织早已背离美国确立这一制度的初衷。2017年8月14日，特朗普签署行政备忘录，单方面授权贸易代表莱特希泽对所谓的“中国贸易行为”进行审查，特朗普要求莱特希泽考虑调查中国的知识产权法律体系，尤其是所谓强迫美国在华企业进行技术转移的问题。^②为对华贸易制裁寻找合理依据，2018年1月18日，莱特希泽宣布美国正式对中国发起“301调查”。同年4月，贸易代表办公室公布美国年度“特别301报告”，这一报告对包括中国在内的贸易伙伴的知识产权保护和执法状况进行了审查和评估，中国再次在美国优先观察者名单（Priority Watch List）中高居榜首，而且报告就

^① The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, May 2019, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

^② 王金强：《特朗普政府对华贸易保护的新态势及其影响分析》，《国别和区域研究》2018年第1期，第10—18页。

商业秘密、假冒产品的生产、内销和出口、电子商务市场中的盗版、强制性技术转让和信息披露等对中国的知识产权保护进行了无端指责。^① 从报告内容分析，特朗普政府对中国的知识产权保护不力的批评主要集中在使用所有权限制、强制性技术转让、不公平地系统投资和未经授权的商业入侵及盗窃等方面。可以说，“特别 301 报告”是特朗普政府对华正式采取贸易保护措施前的单边步骤。

“特别 301 报告”成为特朗普对华输美产品加征关税的“合理依据”。几乎在“特别 301 报告”出台的同一时间，2018 年 4 月 3 日，美国宣布对 301 调查项下的 1 300 个税号，价值 500 多亿美元的技术商品加征关税。5 日，这一数字上升到 1 000 亿美元。关税加征行为标志着特朗普政府由国际经贸规则转向通过以“301 特别条款”和“337 条款”为代表的单边知识产权保护条款来解决双边知识产权摩擦。美国之所以抛开 WTO 框架下的解决机制，采取“301 条款”这样的单边制裁措施，是认为 WTO 框架并没有尽到促使中国完全遵守和履行入世承诺的责任。

从特朗普的对华知识产权政策来看，其对华经贸政策呈现明显的“内向性”特征。美国对华贸易保护的实质是依据自身利益诉求促使其他国家执行美国的知识产权标准，从而固化其在国际技术领域的优势地位。美国的对华知识产权政策看上去是贸易保护，实际是以高新产业为核心的技术遏制措施。虽然不排除个别中国企业侵犯美国知识产权的可能性，但特朗普政府大肆渲染中国的知识产权“窃取”行为，并罗列了种种不实数据，其欲借“技术霸权”为对华政治施压寻找借口的目的不言自明。

四、美国技术霸权的影响与前景分析

知识产权保护政策是美国技术霸权的重要体现，它反映的是权力的不对称性。国际关系中的权力绝非是一种单一的实力，更重要的是特指一种“影响、支配关系”^②。以科学技术为代表的知识结构是权力的重要来源之一，

^① Office of the United States Trade Representative, *2018 Special 301 Report*, p. 44.

^② 王金强：《大宗商品定价中的美元霸权分析》，《社会科学》2018 年第 5 期，第 12

处于技术优势地位的一方使用权力，意味着其拥有一种用来影响其他行为体的能力。^① 美国的上述知识产权政策就是美国利用这种技术优势地位不断强化其知识产权保护标准的过程。从美国国内知识产权保护体系的完善到多边知识产权标准的设定，再到抛弃世贸组织知识产权标准转向以“301 特别条款”和“337 条款”为主导的单边保护措施，国际知识产权保护的发展轨迹正是知识产权保护的美国化进程。这种无视其他国家经济发展水平和技术能力差异，要求所有国家执行统一知识产权保护标准的做法正是技术霸权的典型表现。

美国对知识产权保护的强化将会对世界经济及全球价值链的重新布局产生深远影响。当下知识经济的产生使得技术的生产、传播和应用超越了国界，技术的自由流动是实现全球经济良性平衡发展的重要推动力，也成为决定世界经济竞争的根本性因素。不但商品技术附加值的高低已成为决定商品价值的重要因素，而且技术专利本身也已作为独立商品进入国际贸易领域。但在美国技术霸权的影响下，知识产权保护标准成为国际贸易中的合法性技术壁垒。特朗普政府以知识产权为手段固化美国在世界竞争中的优势，从而在世界经济体系中构建了一条技术落后国家难以逾越的鸿沟。在全球价值链分工体系中，技术霸权强化知识产权保护在产业利益分配中的地位缩小了发展中国家从低附加值环节向价值链高端转移的机会。发展中国家在技术领域的从属地位决定了它们只能在不对称性相互依赖中充当“依附者”的角色。这种技术依附关系的发展将加剧世界经济下行风险，不利于全球价值链的深入发展与融合。

（一）美国技术霸权行为对中国产生的负面影响

从中美经贸关系的发展趋势来看，知识产权问题上的竞争和冲突将会在很大程度上决定中美关系的发展走向，这种走向的负面效果将会在很长一段时间内不断得以显现。

第一，美国技术霸权的新动向恶化了中国企业海外发展的市场环境，不

—25 页。

^① Bruce Russett, *World Politics: The Menu for Choice*, Beijing: Peking University Press, 2003, p.98.

利于中国跨国企业的发展和壮大。从硬件方面来看，中国的计算机、光纤光缆、5G、芯片、电路板、电容电阻以及半导体等产业将成为美国对华技术遏制的主要领域。那些被美国重点针对的中国企业，例如华为、中兴等通讯领域的龙头企业面临的市场环境将日趋严峻。2018 年，华为在美国的多份合作协议被美国政府单方面终止或取消。例如，华为迅速打开美国手机市场的计划随着同美国最大电信运营商美国电话电报公司（American Telephone & Telegraph Company, AT&T）合作的终止而停步。同一时间，美国零售业巨头百思买停止了对华为手机的销售。中兴在美国的通信市场环境也进一步恶化，关键元器件的禁售无疑是雪上加霜。其他高度依赖美国市场的智能通信品牌如酷派和 TCL 也受美国政策的影响出现波动。可以说，美国的技术遏制政策对中国高新技术产业的国际化发展战略是一个致命打击。

与硬件方面相比，知识产权保护对软件方面的影响与措施之间存在一定的时差。但随着时间的推移，美国的知识产权政策对中国软件业发展的负面影响也将会进一步显现。虽然美国企业授权许可的软件仍可继续使用，但不排除美国会在服务贸易及知识产权领域采取新的措施，限制中国使用、更新来自美国企业的各种工业软件与应用系统。一旦美国将对华技术遏制领域由硬件领域扩展至软件行业，中国企业的生存环境将会更加严峻。

第二，美国技术霸权及对华知识产权政策的发展压缩了中国在全球产业链中的发展空间，不利于中国产业布局的升级换代。党的十九大报告指出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。^① 作为一种无形资本，技术已融入全球价值链生产的每一个环节中，是实现经济长期稳定和转变经济增长方式的根本途径。2017 年，WIPO 对全球智能手机和太阳能电池板等产业的全球价值链进行研究后指出，全球销售的制成品近 1/3 的价值源于技术等无形资本的附加值。^② 从世界经济体系的演变来看，技术是新兴经济体快速增长的关键所在。为此，中国长期通过扩大开放深入

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》，人民出版社 2017 年版，第 31 页。

② WIPO, *World Intellectual Property Report 2017 – Intangible Capital in Global Value Chains*, 2017, <http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4225>.

参与全球高科技产业链的发展体系，不断加大对引进技术消化吸收的力度，力争在较短时期内降低成本，缩小与发达国家的技术差距。但是，美国的技术霸权与知识产权保护政策隔断了中国借鉴—模仿—消化—创新的发展路径，不仅对中国科技产品提高关税、限制中国技术企业对美投资，还通过知识产权调查和某些关键芯片和元器件的贸易禁售打压中国高科技企业。这种技术遏制政策企图将中国的技术水平锁定在制造业的低端环节，^① 进而不断挤压中国在国际市场中的技术发展空间。可以预见，全球产业链的高参与度与低附加值的困境将继续成为制约中国经济发展的外部瓶颈。

第三，美国的对华技术遏制政策会引发其他的国家的示范协同效应，中国遭受的国际政治压力不容小视。作为当代实力最为雄厚的发达国家，美国具有影响甚至操控其他国家外交政策的能力。在美国政府眼中，中国是其最大的市场竞争对手，美国不断想方设法对中国进行战略围堵和外交遏制。除了单边技术遏制外，美国还不断与其他国家就对中国发起联合贸易攻势开展政治协调，再加上美国在中国侵权方面的夸张指控，欧日等经济体与中国开展经贸技术合作的动力不断减弱。可以预见，中国未来与其他国家开展经济合作的空间将会因为受到美国技术霸权政策的影响而缩小。

（二）因势利导，应对挑战

鉴于以上技术霸权政策对全球特别是中国经济发展的影响，中国应该因势利导，从短期和长期两个层面积极应对美国挑起的技术纷争，最大程度化解“技术霸权”给国内经济发展和全球经济治理带来的不利影响。

第一，就短期发展来看，目前特朗普的知识产权政策不会在短期内对中国的经济发展造成根本性冲击，但随着中美经贸摩擦的持续发酵，消极影响将不断显现，我需要在应对贸易摩擦短期挑战的基础上，启动自主的备份技术，并稳定来自日本、韩国和中国台湾方向的供应渠道。同时，中国应该探寻缓和中美经贸摩擦的各种可能手段。中美经贸结构的失衡绝不是凭美国单方面的技术遏制措施和加征关税的手段就可以顺利解决的。中国在坚守自身国家利益的前提下，当然也会用好政治沟通和经济对话的各种可能渠道，尝

^① 唐未兵、傅元海、王展祥：《技术创新、技术引进与经济增长方式转变》，《经济研究》2014年第7期，第31—42。

试从战略高度降低这次贸易摩擦的影响范围和程度。

第二，就长期趋势来看，美国对华技术遏制是中美经贸关系发展到一定阶段的产物。中国要深刻认识到大国间的技术竞争是社会认可的创新知识与技术之争，是国际公认的知识产权竞争。从这个意义上说，技术创新发展驱动已经转变为知识产权驱动。中国需要借此时机加强国内知识产权保护的制度基础，进一步增强自主知识产权能力和创新能力，这对于中国科技水平的提升将是一次历史机遇。除此之外，中国需推动企业加快前沿技术研发和薄弱环节突破，争取在高速光电芯片等领域占领技术高地和实现必要替代。

第三，作为最大的发展中国家，中国还需要通过加强与其他国家的经济合作，共同抵制美国的技术霸权行为。中国并非特朗普政府极端贸易保护政策的唯一受害者，中国需要会同世界其他支持经济全球化的国家和组织共同应对美国的单边行为。其中，印度、墨西哥、土耳其等国家是中国应该团结的对象。随着“一带一路”国际合作范围的扩大，中国应该积极加强与沿线国家的机制化合作，通过与第三方合作^①，将中国的产能优势、金融实力和相对成熟的技术与广大发展中国家的发展需求实现有效对接，为中国企业寻找可能的替代性贸易伙伴。这不仅可以有效缓解美国技术霸权行为对中国经济发展的负面影响，而且也有利于中国在有关地区的产业合作和贸易增长，实现与更多国家的双赢和多赢。

[责任编辑：杨立]

^① 2015 年 6 月，中国政府同法国政府正式发表《中法关于第三方市场合作的联合声明》，首次提出了“第三方市场合作”概念。

日本的全球经济治理观及其实践^{*}

陈友骏

【内容摘要】 国际金融危机爆发后，全球经济治理体系进入深度改革与急速调整阶段。在此背景下，单边主义与保护主义在全球泛起，双边及多边经贸合作框架不断涌现弱化了以WTO为基础的全球自由贸易秩序，而美国挑起的中美经贸摩擦等均成为阻碍全球经济治理体系改革的主要困扰因素。受自身“政治大国”追求的驱动，同时也基于填补政治空白、开辟中日博弈新疆域以及形成“以外促内”倒逼机制等多方面战略考虑，日本积极参与并试图引领全球经济治理体系改革进程，同时也试图植入“日本式经济治理观”。为此，日本在全球规则制定层面多维度出击，组建日美欧经贸“铁三角”，试图通过小多边合作，引领制定自由贸易新规则；主动引领并积极推进区域性经济合作安排，做大自身参与全球经济治理体系改革的基本盘与支撑面；构建内外联动机制，为推动及引领全球经济治理体系改革提供创新性要素和动力。受此影响，在国际经贸新规则制定等问题上，日本未来与包括中国在内的国家间的主导权之争将趋于激烈，对此需要从中美日大三角及全球经济发展环境的大背景下综合考量，审慎应对。

【关键词】 全球经济治理改革 日本式全球经济治理观 中日竞争与合作

【作者简介】 陈友骏，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 F11 F125 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0135-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904008

^{*} 本文系国家社科基金一般项目《冷战后日本经济外交战略与中日关系研究》（18BGJ008）的阶段性成果。

2008年国际金融危机爆发后，全球经济治理体系进入深化改革与急速调整阶段。对于任何一个深度参与全球经济分工体系，同时又积极参与全球经济治理的开放性经济体而言，这既是危机，也是机遇。作为全球经济一体化、贸易自由化的主要受益者和全球重要的开放经济体，日本也同样如此。

与此同时，日本国内的政治经济生态也同步经历了一场深刻的格局演变。2009年，民主党取代自民党走上执政神坛，在经过三年多的短暂执政期后，最终未能抵挡住自民党的反击，政权旁落。2012年底，由安倍晋三领导的自民党再度掌权，其对内推行大刀阔斧的结构性改革，对外奉行积极主动的外交战略。在努力修复并巩固日美同盟这一外交战略基础的同时，安倍政府又竭力扩大日本对外战略的自主性与积极性，意欲加速实现“政治大国”的战略目标。作为其中的突出表现，安倍政府聚焦日本的全球经济治理战略，不仅正面应对了全球经济治理体系的深化改革与急速调整所带来的“双刃剑”效应，更试图借机从一个旧秩序的参与者或维护者，转变为新体系的建设者和引领者，进而构建日本在全球经济治理新体系中的关键地位，形成重要影响力。

本文拟以日本参与全球经济治理体系改革以及积极发挥战略主动为主线，深入探究全球经济治理体系改革的现状与困境、日本的政策举措，以及中日在全球经济治理体系改革进程中的竞争与合作关系等。

一、日本的全球经济治理观

国际金融危机爆发后，以二十国集团（G20）功能的强化为标志，全球经济治理体系的改革与发展进入加速期。经过一段时间的共同努力，全球经济治理体系改革与调整趋势渐显，并不断朝公平、公正、均衡的方向发展。当然，困难和矛盾也在凸显，若干战略性困境也逐渐显现。首先，单边主义与保护主义在全球范围内沉渣泛起，对全球经济治理体系的有序运转和平稳改革造成严重冲击。毋庸置疑，美国特朗普政府是这股逆流的发起者与推动者，具有极强的负面性和示范性，引发其他一些国家盲目跟风，致使全球经

济治理体系改革进程偏离正常轨道的风险急剧上升。其次，双边及多边经贸合作框架不断涌现以及 WTO 改革进程的缓慢推进等诸多因素叠加，致使原有的多边经济合作框架发生动摇，未来以 WTO 为基础的全球自由贸易秩序发展前景的不确定性上升。再次，以美国挑起贸易摩擦为代表的中美冲突的加剧，进一步强化了未来全球经济治理体系改革前景的不确定性。中美作为全球前两大经济体，在经贸领域的摩擦很容易在政治领域产生“蝴蝶效应”，影响全球政治经济秩序的战略稳定。以此为背景，悲观主义与投机主义的焦躁情绪在全球范围内呈现一定程度的蔓延之势。

上述三方面战略性困境的出现，引发日本国内政界、经济界及学界人士对全球经济治理改革议题的激烈讨论，其中不乏聚焦于对以往经验和教训的再思考。与此同时，2019 年又恰逢 G20 峰会移师日本大阪。作为东道国，日本自然不愿意轻易放弃这一千载难逢的政治机遇，希望凭借成功主办 G20 峰会，在全球经济治理问题上深深刻上日本烙印，弘扬“日本式全球经济治理观”^①。由此，这在一定程度上再度激发了日本社会对全球经济治理的思

① “日本式全球经济治理观”以维护、提升日本的国家利益为战略出发点和落脚点，针对其所认为的战后全球经济治理机制中所暴露出的欠缺与不足，并就未来全球经济治理体系改革的议题及进程等，提出在一定程度上符合日本传统政治理念和政治思想的政策建议。研读安倍晋三自 2012 年末再任日本首相后公开发表的关于全球经济治理的多份报告，以及每年定期公布的《外交蓝皮书》和《通商白皮书》后不难发现，“日本式全球经济治理观”具有五个特征。第一，“大国政治”战略构想。日本参与全球经济治理的战略意图之一就是为实现“政治大国”的长远目标。而对于日本而言，参与全球经济治理的确为其提供了一个良好且重要的平台和机会。日本希望能借此确立“政治大国”的国际地位，更希望以此彰显其作为全球主要经济大国的形象和重要影响力。第二，引领性角色定位。日本希望在新一轮全球经济治理体系改革进程中摆脱“被动接受者”或“跟随者”的传统角色定位，转而上升为对议题设置及进程演变等具有一定决定权和影响力的引领性角色。2006 至 2007 年安倍晋三第一次任首相期间，就曾在多个场合积极宣扬日本必须在全球经济治理中发挥引领性作用，2012 年末安倍再度出任首相后，更是不遗余力地加以宣扬。最具代表性的佐证就是在 2019 年 1 月 4 日新年记者招待会上，安倍晋三称国际社会对保护主义的忧虑激增，但日本仍将高举自由贸易大旗，引领制定新时代的公正规则。（参见首相官邸「安倍内閣総理大臣年頭記者会見」、2019 年 1 月 4 日，http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0104kaiken.html）。安倍的“引领性”论调显然代表了日本的官方意见及主流观点。第三，高标准或高质量原则。日本尤为强调制定高标准、高质量的新经济治理规则，以维护并发展自由、开放的国际经济体系，作为最明显的例证，日本对 TPP 规则及日欧 EPA 规则的构思与设想充分反映出其在规则方面的“高标准、高质量”追求，特别是在关税水平、知识产权保护、市场竞争等领域，日本均设定了要求较高的规则条款。第四，无差别化原则，即无论是发达国家还是发展中或新兴市场国家，都必须无条件地接受普适性规则的约束和指导。关于这一问题，尤其表现在日美欧三边贸易部长的定期会谈及会后发表的联合声明之中。第五，

考与探索。综合日本国内的各方面观点，日本意欲彰显的“日本式全球经济治理观”包含方式、角色、议题等若干具体内容。

第一，推动全球经济治理体系改革已是刻不容缓的全球性重要课题，但就改革的方式而言，并非采取“完全摒弃”“另起炉灶”的战略方针，而应以渐进性完善的基本态度，积极推动全球经济治理体系朝着公正、合理方向发展。作为战后经济全球化的主要受益者之一，日本总体上对现行的全球经济治理体系，尤其是对包含于其中、日趋成熟的自由贸易体系较为满意。因此，全球经济治理体系的改革进程不应建立在“完全摒弃、另起炉灶”的基础上，而应该以“日臻完善、精益求精”为基本宗旨，逐步有效推进和落实相关改革议题。当然，日本的这一观点，源自多个重要战略判断，其出发点与落脚点完全来自日本的经济利益及国家利益。

首先是“生命线理论”，即自由贸易是日本国家存亡的生命线。^①对于连粮食和能源都无法实现自给自足的日本而言，全球自由贸易体系为其提供了一个重要平台，便于日本生产出优质商品并在国际市场上销售获利，同时用赚取的利润购买世界的商品和服务，因此，自由贸易体系是关乎日本国家存亡的生命线，直接等同于日本的国家安全。^②毋庸置疑，在战后全球经济

可执行性原则。日本强调未来制定的治理规则必须具有实际的可操作性和可执行性，为此，日本在与美欧共同组建的小多边谈判议程中，就融入了市场导向、政策补贴、营商环境乃至数字经济等新兴议题，意在确保未来新经济治理规则能全面涵盖其关注的现实及潜在议题，同时也确保新规则在操作层面不会遇到障碍。

① 日本是一个典型的岛国，也是全球主要的外向型经济体之一。从自然禀赋的角度看，日本受到资源贫乏、可耕地面积较少等自然条件的多重制约。而从国家经济发展的视角出发，有限的国内市场等难以满足其国家经济运行的基本条件。因此，日本唯有依靠对外贸易及对外投资等多种途径，才能维持国家的经济发展和民众基本的稳定生活。日本农林水产省公布的《2018年度粮食·农业·农村白皮书》显示，近几年日本的粮食自给率（以摄取的热量为准）基本维持在40%左右，也就是说，约60%的粮食供给必须依赖进口（参见[日]农林水产省「平成30年度食料・農業・農村白書の概要」、2019年5月、15頁、http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h30/attach/pdf/index-1.pdf。另据日本经济产业省资源能源厅公布的《2017年度能源白皮书》，日本的石油进口依存率为99%，天然气的进口依存率为98%（参见[日]経済産業省 資源エネルギー庁「平成29年度エネルギー白書」、2018年6月、15頁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2018gaiyou/whitepaper2018pdf_h29_nenji.pdf），这直观地反映出日本存在能源严重不足的天然短板。有鉴于此，日本将贸易视为国家生存的手段与方式，“生命线理论”也因此得名。

② [日]田所昌幸：「日本は自由貿易の擁護者たれ」、『外交』、Vol.50、Jul./Aug.2018、50頁。

发展史上，自由贸易的普及与推广和全球经济治理之间并没有发生过任何重大冲突，相反，正是因为传统的全球经济治理所提供的正能量，才促使自由贸易在战后能够迅速展开，并逐步从双边走向多边，从区域走向全球，最终推动全球经济高速发展，维护国际政治相对稳定。作为主要受益者之一，日本对此有清醒认识，并将自身经济发展与公正公平的自由贸易乃至积极合理的全球治理紧密绑定。

其次是“经济放缓威胁论”。经济全球化进入深度调整期，出现放缓、弱化的趋势，其未来发展的不确定性因素亦在增加。“2008年国际金融危机爆发后，在多种因素共同作用下，经济全球化从高速推进期进入调整期，呈现出速度放缓、内容变化、格局分化、规则重构的新特点。”^①对此，日本国内普遍存在担忧情绪，担心全球化的放缓会影响日本经济的对外经济发展乃至国内经济的复苏进程。实际上，在泡沫经济破灭之后，日本经济复苏一定程度上就依托于经济全球化的推进速度。持续向外转移过剩产能及积极利用投资对象国的丰富经济资源等，重塑了日本企业的竞争优势，同时也在全球范围开拓了广阔的消费市场，为日本企业赢得了丰厚利润。与此同时，企业的海外巨额盈利回流国内，又为日本经济复苏创造了宝贵动力。因此可以说，日本经济是与经济全球化互为一体的，日本是经济全球化的主要受益者。当然，在经济全球化转入调整期之后，日本企业向外扩张的速度有所减缓，在海外市场获得的经营利润也将同步萎缩，以往回流国内的那部分企业盈余自然也会随之减少。这样一来，日本经济增长的总体态势或将放缓，复苏进程也将受到制约。

第二，就日本应该以何种角色参与全球经济治理体系的此轮改革而言，引领者角色与积极动力源成为被普遍接受的观点，且在日本国内具有一定的说服力。实际上，日本经济产业省早在2006年编写的《全球经济战略》报告中就指出，日本的对外经济战略必须建立在一定的问题意识基础之上。其中，如何推动东亚经济一体化的发展并构建超越国境的经济圈，如何从长期的角度形成与日本战略期待相符并且又能激起国际社会共鸣的国际秩序等，

^① 隆国强：《经济全球化的新特点新趋势》，《人民日报》2019年2月22日，第7版。

均是日本构思或制定对外经济战略的基本出发点。^①由此可见，21世纪初日本对外经济战略的视阈就已经覆盖了“经济圈”这一战略概念，而所谓“能激起国际社会共鸣的国际秩序”显露了日本对国际经济新秩序的渴望与期待。从这一层面来看，日本希望主导并推动东亚经济一体化的发展态势，以及此后参与跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判，并且在美国退出的背景下担当起 TPP 的引领者角色，促成全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）的最终达成，完全是日本对外经济战略的“雄心”使然。此外，欧美国家经济的整体性疲软以及南北差距逐步缩小的不争事实，也正在蚕食欧美国家作为全球经济治理主要角色的传统优势；中美经贸冲突引发的全球经济治理改革进程中的政治真空也在逐步扩大。有鉴于此，作为排名仅次于中美之后的全球第三大经济体，日本认为可以凭借雄厚的经济实力和足够的政治空间，游刃有余地参与甚至引领未来的全球经济治理改革进程。对此，日本学者田所昌幸的观点颇具代表性。他认为作为国际经济秩序维护者的七国集团(G7)已无法发挥指导作用，同时中国也不能提供新的秩序框架，因此就出现了领导者“真空”的尴尬局面；日本应抓住这一战略机遇，超越美国，竭尽所能地维护开放的国际经济秩序。^②安倍也在不同场合反复强调日本必须争当全球经济治理体系改革引领者，这实际上可以视为对上述观点的政治背书。

第三，就全球经济治理体系改革的议题设置而言，日本的基本观点是偏西方的，自身提出的亮点并不多，但需要指出的是，日本希望在未来全球经济治理的战略目标中融入对经济效率要求的不懈追求，可视为“日本式全球经济治理观”的主要亮点。作为资源贫乏的岛国，战后日本经济发展一直面临资源和能源匮乏的困扰。换言之，在资源和能源相对有限的客观条件下，若要实现经济高速增长，就唯有不断提升经济效率，战后日本经济的成长过程也验证了这一理论假设的真实性和有效性。与此同时，日本之所以强烈希望将提升经济效率加入全球经济治理体系改革议程，也存在着难言苦衷，即残酷的“少子高龄化”社会现实，逼迫日本经济必须进行彻底的结构性调整，

① [日]経済産業省編：『グローバル経済戦略：東アジア経済統合と日本の選択』、株式会社ぎょうせい、2006年5月30日、4～6頁。

② [日]田所昌幸：「日本は自由貿易の擁護者たれ」、44～50頁。

完全放弃对人口红利等经济增长动力的追求，转而寻求通过技术革新方式，以提升效率的根本手段实现经济的复苏增长。美国学者古德曼（Matthew P. Goodman）也提出过类似的建议。根据联合国的预测，日本的劳动人口将从1995年的8500万骤减至21世纪中叶的5500万，因此，为了支撑日本的经济增长，其需要实现更高的生产效率（productivity），而不仅仅是更好的流动性（liquidity）。^① 由此，日本希望将效率问题融入未来全球经济治理体系的改革进程，既显示出日本对经济效率问题的重视，希望其可以作为“日本式全球经济治理观”的创新点和闪光点，被其他国家积极采纳，同时也意味着其希望将自身经济结构性改革与全球经济治理体系的改革联系起来，形成内外联动的双向互动机制。

二、日本主动参与全球经济治理体系改革的动因分析

应该说，日本积极参与全球经济治理体系改革的战略主动既源于其经济发展的内部要求，更是悲观主义与投机主义的政治情绪高企所致，也是其所面临的外部发展环境因素客观使然。

第一，“政治大国”梦想是日本积极参与全球经济治理体系改革的主要动力源和根本诉求。在战后实现经济复苏及迅速成长为全球第二大经济体之后，日本就开始公开地表露出谋求“政治大国”地位的企图。以提出“战后政治总决算”口号的前首相中曾根康弘为代表，日本一代又一代政治代表人物及保守政治势力就以“政治大国”作为其努力的终极目标。20世纪90年代，小泽一郎又提出著名的“普通国家论”，其中包括两个层面的重要含意，一是建立一个独立自主的国家，二是竭尽全力与其他致力于构建繁荣与稳定的国民生活的国家一起，为人类共同课题做出贡献。^② 此后，“普通国家论”思想在日本政界不断发酵，影响着日本政治生态的后续发展。实际上，“普

^① Matthew P. Goodman, “Not Beyond Hope: Japan and TPP,” *Global Economics Monthly*, Vol. 2, No. 1, January 2013, p. 1.

^② 贺平：《区域性公共产品、功能性合作与日本的东亚外交》，《外交评论》2012年第6期，第102页。

通国家论”是“政治大国”在新形势下的不同表述，倡导者在强调政治大国的能力和影响力的同时，更希望突出日本的战略主动及对外决策的独立性。换言之，“普通国家论”实为“政治大国”与战略主动两大目标的有机结合。由此观之，积极参与甚至意图引领全球经济治理体系的改革进程，可视为日本实现“普通国家论”的重要路径，也是新时期日本积极参与全球政治经济活动的重要表现之一。

第二，在中美冲突中寻求适合自身发展的中间路线。2010年日本经济总量被中国超越，失去了长期保持的世界第二大经济体的地位，其国内社会普遍陷入悲观主义、消极主义情绪的笼罩之中。受其影响，日本在如何参与全球经济治理问题上也失去了方向，尤其表现出一定的悲观主义负面情绪。另一方面，尽管日本经济总量跌至美、中之后，但作为全球第三大经济体、第二大发达经济体，日本仍保有投机主义的“正能量”。上述两种情绪的综合反应促使日本产生了试图在中美之间寻求平衡的政治取向。实际上，美国挑起的中美经贸摩擦及其白热化为日本提供了政治投机的中间地带，而参与并引领全球经济治理体系改革则是这一中间地带的绝佳切入点。不仅如此，因中美两国均忙于相互间的政治经济博弈而无暇对日本的政治主张及外交举措等做出必要且足够的反应，这就使日本战略主动的空间有所增加。此外，因安全领域受到一定约束，日本战略主动更多将体现在经济领域，换言之，日本在经济领域尤其是参与全球经济治理体系改革的可操作空间更趋扩大。而且，从“摆脱美国束缚”的视角出发，日本积极参与并争取主导全球经济治理体系改革，也是其摆脱美国政治束缚的一种方法。至少在经济层面，来自美国的压力与约束相对有限，而且日本所倡导的“日本式全球经济治理观”和美国对未来全球经济治理规则的解读与设计也不存在原则冲突。

第三，借助“以外促内”的倒逼机制，实现日本“平成开国”的政治理想。尽管日本2019年5月已经进入“令和时代”，但是其发展方向脱离不了“平成时代”的谋划。所谓“平成开国”，是指继明治维新、二战结束之后，日本实现第三次战略性对外开放的国策，其背后的主要推手是以安倍为代表的保守主义政治人物。“平成开国”的根本目的，无疑是希望借助颠覆

性的理念变更，来推动日本国内政治、经济乃至社会治理等各个领域的结构性改革。此前民主党政府执政时期，“平成开国”的政治理念就已成为日本社会热议的一大话题，到安倍执政之后，“平成开国”的政治呼声急剧升温，甚至被诠释为改变日本国运的必由之路。以此为背景，意欲实现“平成开国”的日本将全球经济治理体系改革与自身经济发展的前途命运相绑定，并希望全球治理体系改革的外部性可以有效传导至日本国内，引发其社会内部的大幅度变革，以改变日本不断下降的国运。实际上，早在是否参与美国主导的 TPP 的讨论阶段，日本国内的多位学者就曾指出，参与 TPP 与否直接关系到日本未来的兴盛或衰亡。^①由此可见，“国运论”或“国家前途论”的思想早已被日本学界用作鞭策日本社会积极参与区域及全球经济治理的理念工具，他们试图以此警醒日本社会更加积极主动地投入全球经济治理体系的改革进程之中。

第四，在全球规则层面寻求中日博弈的新疆域。鉴于中美博弈的日益深化，日本“在中美夹缝中求生存”的政策表现也愈发显著。总体上，自中日关系在 2018 年重返正轨之后，日本就采取了“坚持日美同盟+对华协调”^② 的战略方针，一方面，深化对美安全领域合作，扩大日美同盟的合作基础和辐射半径；另一方面，谋求推进与中国的经济关系，尤其是欲深化面向第三方市场的创新性合作。但需要注意的是，日本的对华协调战略并不意味着完全在经济问题上倒向中国甚至依附于中国，只是原则上扩大了合作要素在中日竞合关系中的相对比重。换言之，在对华关系上，日本仍保留了竞争要素的组成部分，并且将对华竞争的重心转移至规则领域的战略博弈上。

首先，日本希望在未来全球规则制定上谋求主动，并且隐存着遏制中国的意图。这里需要指出的是，2019 年大阪 G20 峰会的主场外交为日本实现政治与外交的全方位突破提供了重要平台，而日本显然也绝不会放弃这一机会，会借机宣扬创新型的“日本式全球经济治理理念”。日本对全球经济治

① [日]岡本行夫：「日本盛衰の岐路：速やかに TPP 交渉参加の決断を」『中央公論』、2012 年 5 月号、16～17 頁。

② 日语称“日米同盟+日中協調”。

理的主要关切点当然也会被揉入 G20 大阪峰会的主要议题之中。^① 显然，这与中国经济的当前发展环境及未来前景密切相关。

其次，在全球经济治理平台上突出日本的主导性，并借助制度建设问题削弱中国的主导性与参与感。众所周知，为了促进“一带一路”建设，扩大亚洲基础设施的投资力度与推进速度，中国牵头组建了亚洲基础设施投资银行（AIIB）。对此，日本倍感压力，眼看着 AIIB 日益壮大，日本转而将亚洲开发银行（ADB）作为主要着力点，用以平衡 AIIB 产生的经济和政治影响力。同时，日本还提出多个所谓的“理由”，攻击 AIIB 及中国参与或牵头的国际援助及金融活动。一是提出“高质量的基础设施投资建设合作”新理念，一方面凸显日本在制造业、建筑业等领域的质量优势和竞争力优势，另一方面强调“高质量”的战略投资理念，以直接抗衡中国引领的扩大基础设施建设合作的战略举措。二是针对中国的对外贷款等项目，不断用所谓的“可持续性”“透明度”等敏感词汇提出质疑，引发外界对中国投资及援助项目的误解与疑虑。

三、日本积极参与全球经济治理体系改革进程

作为全球主要开放经济体之一的日本，对参与推动全球经济治理体系发展和改革始终充满着浓厚兴趣，并且不断尝试各种介入政策及举措，希望以此凸显日本在全球经济治理体系中的重要地位，甚至试图将自己置于一个更为有利、更具影响力的引领者地位。不仅如此，为了将“日本式全球经济治理观”植入抑或是部分地体现在全球经济治理新体系中，以安倍政府为代表的日本各界展现出了较为主动的态度，并依托内外联动的传导机制，构建日本经济与外部经济治理体系的双向互动。总体来看，当前日本参与全球经济治理体系改革进程的主动性集中体现在四个方面。

（一）在全球规则制定层面多维度出击

^① 这些议题包括四大板块：第一，WTO 的改革；第二，全球产能过剩问题，尤其是钢铁等大宗商品的产能过剩问题；第三，数字经济；第四，高质量的基础设施建设。

其目的是展现日本所谓的合作、开放态度和引领议题的决心。

第一，维护全球现行治理机制的延续性和传承性，同时批判性地对其中的薄弱环节提出质疑和改进意见，力求在循序渐进、持续完善的基础上构建起更为适合经济发展新形势、新要求的治理体系。总体来看，作为战后经济全球化和贸易自由化的主要受益者，日本对现行自由贸易体系和全球经济运行机制相当满意，也对自身在这一体系中所扮演的角色和相应的政治地位表示一定的认同。但迫于全球经济形势发展和自身实力的相对变化，日本逐渐意识到战后发展起来的治理体系已越来越不符合新形势的发展需要，同时日本自身也愈发难以满足新形势对其提出的经济要求等。以此为背景，日本在相对较短时间内转变思路，形成了主动应对的态势。

当然，在这一过程中，日本也遭遇了一定的战略困难与选择性障碍，其中一个典型案例就是日本在 G7 和 G20 两大平台中的身份对比以及因此而产生的政策取向差异。G7 是战后经济治理体系中最具执行力和影响力的平台之一，诞生于 20 世纪 70 年代中期。作为亚洲国家的唯一代表，日本能够参与 G7 既是对其当时经济发展质量和水平的肯定，也为其发挥相应的经济影响力和政治影响力提供了重要平台。而时隔 30 多年后，当国际社会面对史无前例的金融危机时，更具包容性和平衡性的 G20 这一经济治理架构的重要性陡然凸显。G20 中不仅有传统的 G7 成员国，还包括中国、俄罗斯、巴西、印度、南非等新兴市场国家。坦率地讲，在 G20 中，日本失去了 G7 中亚洲国家唯一代表的特殊身份，也失去了相对于新兴市场国家的传统经济发展优势，导致其产生了一定的失落感和挫折感。但囿于全球经济和客观形势的发展现实，日本在相对较短的时间内调整了心态，并逐渐形成 G7 和 G20 双轨并行的全球经济治理参与意识。简言之，在利用好 G7 传统平台的基础上，日本同步性地参与 G20 这一新平台，以最大限度地展现其在全球经济治理中的价值和作用。

第二，积极参与 WTO 改革议程的讨论，提出日本的代表性观点。总体上看，日本对启动 WTO 改革的态度较为积极，但需要指出的是，日本对于 WTO 的基本态度还是较为肯定的，大致认同 WTO 现行制度框架的有效性

和实用性，也并不赞成“完全摒弃”或“另起炉灶”的改革方式。2018年6月9日，安倍在出席G7峰会的记者招待会时表示，任何国家都无法凭借贸易限制措施而盈利；任何贸易救济措施都必须符合WTO的规则要求；日本一贯重视以国际规则为基础，构建自由、开放和公正的经济秩序；一切贸易措施都必须与WTO协定相吻合，对抗措施对谁都没有好处。^① 2019年1月28日，安倍又在国会发表的施政演说中指出，WTO诞生25年来，世界经济逐渐呈现“无国界化”特征，各经济体间的相互依存度日益增强；而为了恢复对国际贸易体系的信赖，必须启动WTO改革。^② 由此可见，日本对于现行WTO机制较为认同，也对违反WTO规则的贸易保护主义和经济单边主义表示担忧和反对。尽管如此，日本对WTO现行机制也心存芥蒂，认为WTO的原有规则已难以适应经济全球化的现实要求。为此，安倍带头发声，不仅在不同场合措辞严厉地指责WTO规则执行不力，更对WTO改革的未来框架提出自己的设想。如2017年5月16日，安倍在参加《华尔街日报》举办的一次活动中发表演讲指称，进入21世纪以来，尽管很多新兴国家和发展中国家加入了WTO，但WTO制度并没有很好地约束部分国家的违约行为，并主要表现在强制技术转让、国有企业大肆扩张等问题上。^③ 2019年1月23日，安倍又在达沃斯世界经济论坛发表演讲，强调必须启动WTO改革，其中首推政府补贴规则的相关改革，而数据治理（data governance）议题也应被纳入WTO制度框架内。^④ 对于日本政府在WTO改革议题上的积极表态，日本经济界表现出高度的一致。最具标志性的就是日本国内最大的经济团体经团联也给予这一议题重要支持，这表明了日本经济界在WTO改革问题上的积极立场。

① [日]首相官邸：「G7 シャルルボワ・サミット出席についての内外記者会見」、2018年6月9日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/20180609kaiken.html。

② [日]首相官邸：「第百九十八回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、2019年1月28日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20190128siseihousin.html。

③ [日]首相官邸：「ウォール・ストリート・ジャーナル主催CEOカウンスル デイナープログラム 安倍総理スピーチ」、2017年5月16日、http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0516wsj.html。

④ [日]首相官邸：「世界経済フォーラム年次総会 安倍総理スピーチ」、2019年1月23日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0123wef.html。

（二）组建日美欧“铁三角”

日本意欲通过小多边合作，引领自由贸易新规则的制定和修改。尽管日本在对外经济合作的伙伴选择上仍将中国放在较为重要的位置上，但在决定未来全球经济规则的改革方向尤其是制定适应 21 世纪发展的贸易规则上，日本在伙伴选择上显然是倾向于西方的，其重点是美国和欧洲。

事实上，截至 2019 年初，日美欧三方贸易代表已举行了五次颇有成效的政治会晤。为了促成这一机制的有效性，提升影响力，每次会晤之后，三方都会共同发表联合声明，以表明日美欧三方在“高标准、高质量”贸易规则制定领域的共同关切和一致立场。2019 年 1 月 9 日，日美欧三方贸易部长再次齐聚华盛顿，举行第 5 次三方贸易部长会议。从会后发表的联合声明看，日美欧三方已就未来全球经济治理的主要方向及共同关心的议题等达成基本共识，三方的共同关注点聚焦于“非市场导向的政策实践”、产业补贴政策、WTO 改革、促进数字贸易与数字经济发展、改善营商环境等方面。^①

作为对此次三边会议成果的积极呼应，2019 年 1 月 28 日，安倍在国会发表施政演说，强调日本将与美国和欧洲一起，在补贴、数据流通、电子商务等重点领域，引领新时期公平规则的构建。^②由此可见，日美欧实际上在新自由贸易规则等议题上形成了以共同价值观为基础的同盟合作机制，并试图在未来全球贸易规则及经济治理规则制定中携手联动。

除此之外，安倍还在全球经济治理改革所涉议题中不断寻找与西方领导人之间的共同话题，其中 WTO 改革也成为焦点之一。2019 年 1 月 10 日，安倍出访英国期间，与时任英国首相特雷莎·梅共同会见记者，指出日英两国已达成一致，将进一步加强紧密合作，努力推动 WTO 改革。^③2 月 4 日，安倍在与德国总理默克尔共同会见记者时提及，日德两国将加强紧密合作，以推动 WTO 改革为起点，共同维持并强化自由、开放的经济体系。^④

① USTR, “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the European Union, Japan and the United States,” January 9, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting>.

② [日]首相官邸：「第百九十八回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」。

③ [日]首相官邸：「日英共同記者会見」、2019 年 1 月 10 日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0110uk.html。

④ [日]首相官邸：「日独共同記者会見」、2019 年 2 月 4 日、<http://www.kantei.go.jp>

（三）主动引领并积极推进区域性经济合作协定的谈判和实施

其目的是做大日本参与全球经济治理体系改革的基本盘与支撑面。2018年10月2日，安倍指出，日本将以 TPP 和日欧 EPA 为先导，推进构建新时期的全球规则。^① 2019年1月4日，在新年首场记者会上，安倍坦言当前世界对保护主义的忧虑激增，尽管如此，日本仍将高举自由贸易大旗，引领制定新时期的公正规则。^② 安倍的发言代表了日本国内自由贸易派的积极呼声，同时也表明了日本对自由贸易的持续追求以及对新经济治理体系的憧憬。受其影响，日本加大了在贸易自由化和区域经济合作中的战略投入，并愿意用更大的战略妥协换取相应成果。2018年12月，日本主导的 CPTPP（前身为 TPP）正式生效；2019年2月1日，日本与欧盟的 EPA 也正式生效。这两大与日本息息相关的战略性经济合作协定在如此邻近的时间内连续生效，与全球经济一体化、贸易自由化发展遭遇的“寒流”形成鲜明对比。

除 CPTPP 和日欧 EPA 外，日本还是中日韩 FTA、RCEP 等区域经济合作协定谈判的重要参与方。因此，可以预见，未来日本对外经济合作的趋势不可逆转，日本也不会缺席东亚乃至亚太区域经济一体化的发展进程。

当然，值得一提的是，日本在 CPTPP 和日欧 EPA 两大战略性经济合作协定中让步最多、牺牲最大的就是农业领域，日本一直视其为对外开放领域绝对不可触及的“禁区”。由此可见，日本正在顺势应变，积极求变，希望通过自身改革来适应全球经济发展的时代要求，通过自身改革，来获取引领区域经济合作和未来全球经济合作的实践经验，并希望通过自身改革，夯实参与或引领全球经济体系改革的基础。更为重要的是，鉴于全球经济一体化“寒流”背景下日本的逆势而上，其推动全球经济治理体系改革的决心与信心可见一斑。

（四）积极推动日本经济体系的结构性改革

日本试图构建内外联动机制，为推动及引领全球经济治理体系改革提供

/jp/98_abe/statement/2019/_00008.html。

① [日]首相官邸：「内閣総理大臣談話」、2018年10月2日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/discourse/181002comment.html。

② [日]首相官邸：「安倍内閣総理大臣年頭記者会見」、2019年1月4日。

创新性的要素和动力。为了更好地将包含日本经验、日本模式的“日本式全球经济治理观”植入新的全球经济治理理念，日本需要从自身经济改革出发，寻找经济发展与改革的新亮点和突破口，并以此为基础，为全球经济治理体系的改革提供创新性要素。

应该说，名为“安倍经济学”的日本结构性改革政策在这方面起到了一定作用，而提升经济效率则是其中的核心要素。为使日本经济摆脱持续低迷的困境，安倍政府提出了一整套涵盖货币政策、财政政策和结构性改革政策在内的系统性经济治理战略设想，同时借助“第四次工业革命”^①、“社会5.0”^②等新兴战略发展理念，试图将日本经济的发展水平和发展质量提升至新高度，赋予新内涵。

日本的经济政策对其国内经济的未来设计突出“经济效率”这一核心理念，同时强调在提升效率的前提下，发展所谓适合21世纪人类发展基本要求的产业结构体系。具体而言，未来日本主要的重点产业将集中在六个方面，一是以氢能为代表的新能源产业，二是以无人驾驶技术、新动能为依托的汽车制造业，三是以机器人技术为基础的高端装备制造业，四是以ips干细胞技术为支撑的新型医疗及护理产业，五是以可重复发射技术为核心的航天产业，六是以节能环保技术为依托的环境产业。由此，日本经济正在经历一场带有颠覆性色彩的结构性改革，并且，这场改革已经在理念层面或战略设计层面充分发酵，并逐渐渗入实体部门，不断形成实际成果。

日本希望将依托国内经济转型升级形成的经验和理念，注入全球经济治理体系的改革进程之中，并树立起具有品牌效应的“日本式全球治理观”。

“日本式全球治理观”既强调了战后日本经济迅速复苏且短时间内成长为全球第二大经济体的发展经验，又总结了日本在泡沫经济破灭后长期深陷困境的教训和反思，在此基础上，提出了以“提升效率”为核心原则的新经济发展理念，同时兼具绿色环保、社会友善、公平高效、优先服务于人的发展等

^① 在德国提出“工业4.0”概念的基础上，日本进一步发展与延伸，进而提出了“第四次工业革命”新理念。具体内容可参见陈友骏：《“第四次工业革命”与日本经济结构性改革——新理念的产生、引入与效果评估》，《日本学刊》2018年第2期，第87—108页。

^② “社会5.0”的概念是指将数字革命与人类的想象力、创造力相融合，构建一个可以解决社会现实问题并持续创造新价值的社会体系。

涉及政治学、经济学、哲学、社会学等不同学科的思想理念。从这一层面来看，“日本式全球治理观”是日本国内社会经济治理观的高度总结与精心提炼，从中折射出战后以来日本社会经济发展的历史轨迹与时代经纬，也反映了日本对现代经济发展的深度认知与感悟。而从理论实践层面来看，“日本式全球治理观”的实践平台更为宽广，实践对象更为广泛和全面，因此，其能够产生的潜在价值与影响力也远远超出仅局限于国内层面的应用实践。有鉴于此，日本希望能够打通内外联动的传导机制，以国内经济发展的经验总结与理念为基础，提炼、升华出适用面更广、核心要义更高的“日本式全球治理观”，并将其推广或融入全球经济治理体系的改革进程之中，简言之，就是希望将“日本模式”“日本经验”植入未来的全球经济治理体系。

四、对中日竞争与合作的影响

在经济全球化面临的保护主义和单边主义威胁日益高涨的背景下，日本逆势而上，加大了参与推动全球经济治理改革的力度，甚至试图在今后的改革进程中扮演引领性角色。无论日本的努力最终能否达到目的，既有的参与以及资源投入已足够显示其对推进改革进程和完善未来治理体系的战略主动性。或许战略主动将成为今后日本外交的基调和关键词。

但值得注意的是，随着日本追求战略主动的行动逐步升级，其不可避免地会在部分问题上与中国的发展战略发生冲突或对立，这就需要从全球经济发展环境的大背景下综合考量中日间的竞争与合作关系，审慎应对。

第一，保护主义与单边主义的持续发酵已对全球经济治理体系造成严重冲击，而作为现行国际经济秩序的主要受益者——中国和日本，都将受到不同程度的负面影响。从这一层面来看，中日双方在反对贸易保护主义和经济单边主义问题上存在共同利益。对此，中方应理性认识、客观判断、谨慎应对，寻找双方的最大公约数，并最大限度地团结日本，高举推动自由贸易和经济全球化大旗，推动全球经济在更高水平上有序运行。

第二，在中美竞争趋于激烈的背景下，日本的“坚持日美同盟+对华协

调”战略将愈发清晰可见，而且在“以政促经，政经并举”的新型对华合作模式引领下，日本对华经济合作有望达到一个新高度，构建起更广泛的经济联系。对此，中方可以乘势而上，扩大中日双边经济领域的交流与合作，尤其是扩大包括环境保护、人工智能、物联网、大数据、数字经济等新兴战略领域的技术合作，深化经济合作的广度与深度。

第三，日本全力推进对外经济合作将不可避免地对中国推进“一带一路”建设形成掣肘。这主要是因为日本在“一带一路”问题上仍采取规避或抵制态度。对此，应从主客观两个角度出发，在积极应对的基础上，强调战略定力和政策弹性的相辅相成，努力将负面影响压缩至最小。与此同时，扩大中日第三方市场合作力度与范围，尽可能回避或缩小政治因素干扰，争取早期收获实质性经济合作成果。

第四，日本意欲依托强大的制造业优势及技术竞争优势，构建以其为核心的新价值链分工体系，甚至隐存着借此将中国相关产品及技术边缘化的意图。对此，中方应准确判断，趋利避害。面对日本多数产业在全球产业链价值分工体系中具有竞争优势，和美欧同属产业链中上游行列的实际情况，中方应充分发挥积极主动性，集中统筹优势资源，加强自身核心技术的研发与攻关，并以此带动产业竞争力的整体提升。

第五，对于“日本式全球经济治理观”中所涉的“无差别化原则”“可执行性原则”等，中方应坚持全球经济治理对欠发达及发展中国家的政策优惠，因为这是保证未来治理改革进程及结果公平性的首要条件。不仅如此，中方应始终坚持发展中国家的基本立场，维护发展中国家在全球经济舞台中合法、合理的利益诉求，抵制日美欧等发达国家搞“经济小团体”，反对将完全不符合发展中国家现实利益与长远利益的规则条款纳入全球经济治理机制的讨论范围及改革议程的行为。

[责任编辑：陈鸿斌]

ABSTRACTS

Diplomacy in the Neighborhood and with Developing Countries— Chinese Diplomacy at Seventy: Review and Outlook (Part Two)

SIIS Study Group

ABSTRACT: This Part Two of the series of articles marking China's diplomacy at seventy deals with Chinese diplomacy in the neighborhood and with developing countries. The relations between China and developing countries have seen its ups and downs, but they are always moving forward and developing together. As the transformation of the international system is at a critical juncture, China should promote the diplomacy with developing countries in three aspects: strategic consciousness, strategic benefit, and strategic mechanism. Relations with neighboring countries have always been an important part of Chinese diplomacy. "Neighborhood" is a special geographic concept in Chinese diplomacy. "Neighborhood diplomacy" implies the complexity and importance of the diplomacy in the areas. As for Sino-Indian relations, China needs to focus on energy security, geoeconomy, and strategic relations. Southeast Asian countries are China's important neighbors along the "Belt and Road." The development of China's relations with these countries is characterized by both historical friendship and practical needs. In order to deepen cooperation with Southeast Asian neighbors, China should proactively carry out strategic planning to maintain the vitality of bilateral relations.

KEYWORDS: Chinese diplomacy at seventy, relations with developing countries, neighborhood diplomacy

New International Investment Rules and China's Strategic Response

ZHANG Yunling and MA Tianyue

ABSTRACT: The evolution of international investment rules proceeds in three phases. In the first phase, a basic, broad framework is erected to regulate increasing international investments. In the second phase of expansion, neoliberalist rules, norms, and regulations facilitate unfettered flows of transnational investment and expand a worldwide capital market. The third phase of adjustment and in-depth development puts in place new rules and regulations to oversee activities related to investment and management. New international investment rules include the following main features: higher investment protection and tighter host-state regulations; rules established for new investment areas; diverse dispute settlement mechanisms; growing investment-trade nexus; and an increasingly complex, diversified, and fragmented regulatory regime. As both a growing investor and a major destination of international investment, China must be an active participant in the rule-making process regarding investment rules. As the China-U.S. trade dispute escalates, there is an urgent need to establish new rules to stabilize the international economic and trade order. In this context, China needs to accelerate the negotiating process with other major economies and reach at an early date international investment treaties with a view to improving the global investment market and mitigating the adverse impact of the current trade dispute. In addition, new bilateral investment treaties and agreements could serve as templates in the global investment rule-making process.

KEYWORDS: international investment, new rules, Chinese participation, rule-making

The Belt and Road Initiative and China's Institutional Gains

YANG Jian and ZHANG Ming

ABSTRACT: Institutional gains are the gains obtained through institutional reform. While maintaining the smooth operation of the current international system and its institutions, China can obtain institutional gains by enhancing the conducive interaction with the international system through cooperation under the Belt and

Road Initiative, and become an important provider of international institutions. Institutional gains for China include: more China's institutional proposals in global governance and regional cooperation; better response to development issues in the region; smoother interaction between China and other countries. As a result, the relevant Chinese entities can also gain real benefits from long-term and stable exchanges in the fields of economy, culture, science and technology, and so on. Through the construction of the Belt and Road, China can also promote the domestic opening-up institutional system. As the existing institutional systems of the countries along the Belt and Road will inevitably clash with the construction of the Belt and Road institutions and mechanisms, China should build the value system and knowledge system for the construction of the Belt and Road institutions and mechanisms, so as to enhance the effectiveness of the institutional system advocated by the Belt and Road Initiative as well as the compatibility of the institutions. The peaceful change of the international institution system is the path for China to obtain institutional gains.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, international institution, institutional gains

Water Resources and the Community of Shared Future among Lancang-Mekong Countries

ZHANG Li

ABSTRACT: Lancang-Mekong Cooperation Mechanism (LMCM) is born of water, connected by water, and thrives by water, which is a distinct feature for China in its regional cooperation. The key to build a community of shared future among Lancang-Mekong countries lies in how to let the role of water to connect and flourish the Mekong river area, and how to avoid disputes for water in the coastal states. This paper comprehensively analyzes the historic breakthroughs that the LMCM has made in the establishment of water resources cooperation platform, water disaster response, in-depth cooperation with the Mekong River Commission, and the water resources capacity building since 2016. The author also points out that behind the Mekong River water cooperation and water crises,

we should bear in mind that the water resources are the lifeline and bond for cooperation. It also analyzes the role of water resources in building the community of shared future among Lancang-Mekong Countries. In order to handle the new water crises, China could implement several strategies: to emphasize the significance of water resources cooperation in LMCM, to further promote the Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation (2018-2022), and design the Five-Year Action Plan on Water Resources Cooperation, to increase the diversity and transparency of water resources projects and beneficial groups, to lay out the pattern of healthy competition and cooperation with actors inside and outside the region, to enhance the international voice of Mekong water issues, and to give full play to multilevel think tanks interaction.

KEYWORDS: Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, community of shared future, water crises, China's response

American Scholarly Views of the “Gray Zone” Challenge

DAI Zheng and HONG Yousheng

ABSTRACT: The end of the Cold War ushered in a new era marked by an unchecked U.S. hegemony. However, after more than two decades of unipolar dominance over the world, the United States is facing a growing non-traditional geopolitical challenge called “gray zone.” Revisionist, asymmetrical, amorphous, and incremental, gray zone challenges emanating from China and Russia, in U.S. scholarly views, are eroding the very foundations of the American-led postwar international order, as in the cases of China's strategic activism in the South China Sea and Russia's annexation and subversion in Crimea and eastern Ukraine. However, the lack of a clear-cut and widely accepted definition for the increasingly popular term only reveals a growing strategic anxiety about U.S. hegemonic status and great power rivalry in American academia. As great power competition returns as the top priority in U.S. global strategy, Chinese and Russian strategic actions will be closely watched by the United States. In this

context, it is imperative for Beijing to follow scholarly and official debates on gray zone challenges and come up with appropriate countermeasures.

KEYWORDS: gray zone, great power competition, hybrid warfare, measured revisionism

The BUILD Act in the Context of Growing China-U.S. Competition

FAN Hesheng, WANG Letong, and LI Bo

ABSTRACT: With President Donald Trump signing the BUILD Act into law, this Congress-initiated legislation will exert a profound impact on future African economic development. In the context of growing China-U.S. competition, the act is part of U.S. strategic efforts to strengthen coordination with Africa with a view to erecting barriers to China's access to the African continent. Under the act, Washington will restructure its development finance by recruiting more private enterprises in a reinvigorated model of public-private partnership. The act also reflects an American vision and proposal for African economic future in an increasingly fierce battle of ideas with a globally active China championing a non-Western model of development. Competition with the United States along the Belt and Road trade routes in Africa will intensify in the coming years. Studies of the challenges and opportunities presented by the BUILD Act may better prepare China for the upcoming competition whose outcome will depend whether Beijing can improve its investment structure in Africa, faithfully implement the sustainable development model, and fully engage with African nations in economic, political, and cultural dimensions.

KEYWORDS: BUILD Act, U.S. Africa policy, China-Africa cooperation, Belt and Road Initiative

Intellectual Property Protection and U.S. Technological Hegemony

WANG Jinqiang

ABSTRACT: Technical hegemony refers to an asymmetric relationship established

by technologically advanced countries through their dominant position in the technical field. The United States has incorporated intellectual property protection into the international system through UNESCO, the World Intellectual Property Organization, and the World Trade Organization while improving the domestic intellectual property protection system. As a result, the TRIPs Agreement was accepted as a package by member states, thus the interests of the United States to protect intellectual property rights became an international norm. The globalization of the U.S. intellectual property protection system has enabled the United States to use its first-mover advantage to force other countries to comply with U.S. standards. Ignoring the differences in economic development levels and technological innovation capabilities of other countries, the United States not only introduces intellectual property issues into economic and trade relations, but also implements technological containment to curb China's economic development through unilateral measures. China should comprehensively assess the impact of current trade frictions on China's economic development. In addition to strengthening the institutional basis of domestic intellectual property protection and further enhancing its innovation capacity, it is also necessary to minimize the negative impact of technological hegemony on China's domestic economic development and global economic governance.

KEYWORDS: intellectual property protection, technological hegemony, trade friction

Global Economic Governance: Japan's Approach and Practice

CHEN Youjun

ABSTRACT: After the outbreak of the international financial crisis, the global economic governance system has entered an important stage of deep reform and rapid adjustment. However, the rise of unilateralism and protectionism, the emergence of bilateral and multilateral economic and trade cooperation frameworks, which are weakening the global free trade order based on WTO, and the Sino-U.S. economic and trade frictions, have become the main strategic

dilemmas hindering the reform of the global economic governance system. Against the background, driven by its dream of being a “geopolitical power,” as well as many strategic considerations, such as filling the political space left by the Sino-U.S. contest, opening up a new frontier for Sino-Japanese competition, and forming an inverted mechanism of “promoting the internal with the external” and so on, Japan actively exerts its strategic autonomy, participates in and attempts to lead the reform process of the global economic governance system, hoping that it will “enhance efficiency” and that the Japanese approach to global economic governance will be embedded or partly reflected as the core principle in the future governance system. Therefore, Japan has launched a multidimensional work at the level of global rule-making, including the G20 and WTO, in order to demonstrate Japan's positive attitude toward cooperation, openness and firm determination to lead the discussion and development of issues; worked with the United States and Europe in leading the formulation and revision of new rules for free trade; actively led and promoted regional economic cooperation agreements to expand its basic and supporting areas for participating in the reform of the global economic governance system; and actively promoted the structural reform of Japan's economic system and built internal and external linkage mechanism to provide innovative elements and motivation for promoting and leading the reform of global economic governance system. In such context, the future competition between China and Japan will become increasingly fierce, especially in the formulation of new regulations.

KEYWORDS: global economic governance, reform, Japanese approach, Sino-Japanese competition