

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

(双月刊) 2019年 11/12月 第6期 总第63期

2019年 11月 15日出版

### 目 次

- |     |   |         |
|-----|---|---------|
| 1   | WTO 程序机制改革的国际法思考                              | 李雪平     |
| 20  | 区块链及超主权数字货币视角下的国际货币体系改革<br>——以 E-SDR 的创新与尝试为例 | 张纪腾     |
| 46  | 国际发展合作 PPP<br>——更有效的发展合作新模式?                  | 姜 璐 吴泽涛 |
| 68  | 中国与东盟共建区域价值链问题探讨<br>——以制造业为例                  | 张 彦     |
| 90  | 扩员后中亚成员国对上海合作组织的期待及其应对                        | 陈亚州 曾向红 |
| 109 | 以发展促和平:中国参与中东安全事务的理念创新与路径选择                   | 孙德刚 张丹丹 |
| 130 | “西裔特朗普选民”与美国 2020 年大选                         | 何晓跃     |
| 150 | 英文摘要  |         |
| 156 | 2019 年总目录                                     |         |

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

Vol. 11 No. 6

November/ December 2019

Published on November 15, 2019

### Contents

- 1 A Reflection on the Reform of WTO Procedural Mechanisms from the Perspective of International Law  
*LI Xueping*
- 20 Blockchain, Super-sovereign Digital Currency, and Reform of the International Monetary System—The Case of E-SDR  
*ZHANG Jiteng*
- 46 Development Cooperation PPPs: A More Effective New Model for International Development Cooperation?  
*JIANG Lu and WU Zetao*
- 68 Toward Regional Value Chains: Chinese-ASEAN Joint Effort under BRI  
*ZHANG Yan*
- 90 Greater Expectations: Central Asian Members in an Enlarged SCO  
*CHEN Yazhou and ZENG Xianghong*
- 109 Peace Through Development: Ideas and Paths for China's Participation in Middle East Security  
*SUN Degang and ZHANG Dandan*
- 130 "Hispanic Voters for Trump" and American 2020 Presidential Election  
*HE Xiaoyue*
- 150 Abstracts
- 156 Table of Contents(2019)

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# WTO 程序机制改革的 国际法思考 \*

李雪平

**【内容摘要】** 随着全球贸易关系的深度调整和国际贸易规则的升级重构，WTO 改革已成定势。WTO 主要成员提交的改革方案或建议均承认 WTO 体制已跟不上国际贸易局势的深刻变化，但认为所有问题的解决都必须倚重于 WTO 组织运行机制、贸易政策监督机制和争端解决机制等程序机制的公平性和有效性。程序机制对实体规则的适用和实施发挥着决定性作用和影响，因而 WTO 的改革问题就突出表现为对其程序机制的更新和完善。WTO 程序机制存在的功能性缺陷及其法律本源，致使在调整成员间的权利和义务、确保多边体制运行的公平和效率以及多边贸易关系的新议题和老问题等方面严重失衡，造成 WTO 成员间权利义务关系的变通和转移，并使其现有的决策方法出现公平失真和效率假象。面对困境，WTO 应从法律本源入手，修订和完善程序规则，去除与新时代不符的程序要求，确保程序机制能切实有效维护 WTO 体制的政治价值、法律价值和秩序价值，进而有助于全球经济决策的广泛一致性和良好连续性。

**【关键词】** 程序机制 WTO 改革 多边法律关系 国际贸易秩序

**【作者简介】** 李雪平，武汉大学国际法研究所教授（武汉 邮编：430072）

**【中图分类号】** F743

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0001-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906001

---

\* 本文系国家社科基金重点项目“经济全球化升级与 WTO 法改革的中国方案研究”（18AFX027）的阶段性成果。

世界贸易组织（WTO）自建立起，就一直为世人所诟病，与之有关的改革建议常伴其左右，单边主义、区域主义和多边主义之间的争论也时有发生。<sup>①</sup>特别是自2017年以来，美国采取多种背离WTO多边规则的贸易政策和行为，以单边措施挑起全球贸易摩擦，将国际贸易秩序置于危机之中，更使WTO改革问题一时凸显。<sup>②</sup>

就中国、美国、欧盟等主要成员已提交的WTO改革建议或方案看，均认为WTO体制已跟不上国际贸易局势的深刻变化，突出表现为对多边贸易秩序缺乏应有的管理权威和治理能力，故应完善WTO的组织机构和决策方式，改革争端解决上诉机构程序，规范各成员贸易政策信息的通知义务，优化多边贸易监督功能，增强WTO体制的透明度，更新发展中国家待遇、知识产权保护等有关的原则和规则，强化多边贸易规则的执行措施。<sup>③</sup>一方面，此类改革建议表明WTO程序机制对整个多边贸易体制所具有的内在价值和外在价值；另一方面，有的国家出于自身利益考虑抨击WTO运行中存在的弊端，有的国家则从建设性角度出发要求对WTO运行机制进行必要改革。

针对WTO改革，国内外研究成果频现，且多数从反对单边主义和贸易保护主义角度出发，指出当前多边贸易体制的危机和改革之路，尤其集中于如何拯救已深陷危机的争端解决上诉机构。<sup>④</sup>从实践角度看，“国际体制所

---

① Renato Ruggiero, “The Multilateral Trading System: American Vision and American Leadership,” WTO, October 14, 1995, [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres95\\_e/pr024\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres95_e/pr024_e.htm); and Micheline Calmy-Rey, “Is Multilateralism in Crisis?” WTO, September 24, 2012, [https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum12\\_e/creyopenforum12\\_e.htm](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/creyopenforum12_e.htm).

② 在美国采取的双边对抗中，基本上是由美国来决定其他国家是否不公平地封闭了自己的市场。如果这些国家比较强大，很可能产生报复和贸易冲突。参见[美]贾格迪什·巴格沃蒂：《贸易保护主义》，王世华等译，中国人民大学出版社2010年版，第10页。

③ 详见2019年5月13日中国正式向世贸组织提交的《中国关于世贸组织改革的建议文件》，商务部网站，2019年5月14日，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190524100740211.pdf>; USTR, *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the US on the Trade Agreements Program*, March 1, 2019, [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Trade\\_Policy\\_Agenda\\_and\\_2018\\_Annual\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf); The European Council, *WTO Modernization: Introduction to Future EU Proposal (Concept Paper)*, June 28, 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

④ 主要代表性成果包括：Ernst-Ulrich Petersmann and James Harrison, ed., *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency, and Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2005; Thomas Cottier, “Preparing for Structural Reform in the WTO,” October 2, 2006, [https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum\\_e/structural\\_reform\\_of\\_the\\_wto\\_cottier.pdf](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/structural_reform_of_the_wto_cottier.pdf); Talal Abu-Ghazaleh, “WTO at the Crossroads: A Report on the Imperative of a WTO

需要的、法律所追求的都是和平框架内促进更广泛、更深远的秩序调整，而国际秩序的目标是为国家之间建立可靠的预期关系提供明确支持，使它们知道该期待什么，并为此做好相应计划。”<sup>①</sup> 本文拟在国际法范围内，澄清 WTO 程序机制的功能性缺陷及其法律本源，论证此类缺陷带来的法律后果，探讨完善 WTO 程序机制的关键路径，以期整体上提高中国对 WTO 改革的贡献，进而提升通过 WTO 体制规范和治理多边贸易秩序的能力和实力。

## 一、WTO 程序机制的功能性缺陷及法律本源

必须承认，WTO 实体规则的落实需要发挥依程序规则建立的协调机制，即程序机制的作用，以降低或消除 WTO 成员间的权利义务关系在国际贸易实践中的溢出风险。尽管 WTO 体制内的实体规则中常见程序性规定，程序性规则中也常见实体性的权利和义务，但均不能否认 WTO 程序机制的独立性。<sup>②</sup> 在严格法律意义上，WTO 程序机制包括组织运行机制、贸易监督机制和争端解决机制。虽然在过去 20 多年中它们各司其职、各尽其责，但也确实存在较为严重的功能性缺陷。

### （一）WTO 组织运行机制功能性缺陷的基本法根源

WTO 组织运行机制建立在《马拉喀什建立 WTO 协定》（以下称《WTO 协定》）这一基本法的基础上，其功能性缺陷因此凸显于成员加入条件要求和贸易谈判决策过程两方面。

第一，WTO 成员的加入条件具有恒定性。根据《WTO 协定》，任何国

---

Reform Agenda,” January 22, 2013, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/dg\\_e/dft\\_panel\\_e/report\\_talal\\_abu\\_janv13\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/report_talal_abu_janv13_e.pdf); ICTSD, *The Functioning of the WTO: Options for Reform and Enhanced Performance*, E15 Expert Group on the Functioning of the WTO—Policy Options Paper, Elsig, Manfred, 2016; 刘敬东：“WTO 未来之路”，《法学杂志》2013 年第 4 期；杨国华：《WTO 上诉机构的产生与运作研究》，《现代法学》2018 年第 2 期；陈靓、黄鹏：《WTO 现代化改革——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调》，《国际展望》2019 年第 1 期，第 16—34 页；石静霞：《世界贸易组织上诉机构的危机与改革》，《法商研究》2019 年第 3 期；等等。

<sup>①</sup> Louis Henkin, *International Law: Politics and Values*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 101-102.

<sup>②</sup> 例如，根据 WTO《反倾销协定》，反倾销调查的发起须始于由进口成员境内据称受损害的产业或其代表提交有关的书面申请，这实际上就是程序性规定。

家在处理其对外贸易关系及《WTO 协定》和多边贸易协定规定的事项方面拥有完全自主权的单独关税区，均可按其于 WTO 议定的条件加入 WTO。<sup>①</sup>但问题是在“它与 WTO 议定的条件”的规定中，加入时议定的条件能否随着该加入成员的国内经济体制改革和法律制度完善而进行及时修订？如果答案是肯定的，是否意味着此类修订将再次成为“与 WTO 议定的条件”？

从 WTO 所有加入成员的经历看，“与 WTO 议定的条件”可以从加入的程序要求来推定：一是双边谈判，即拟加入成员应逐一与 WTO 所有成员进行谈判或磋商，议定加入条件；二是多边谈判，即由 WTO 部长级会议讨论、审议此前双边议定的加入条件，并进行投票表决。这种集合先双边、后多边的两个层级的谈判为一次性加入的程序，使写在成员《加入议定书》中的“议定的条件”存在恒定性，除了过渡性条款之外，一般不再考虑其与该加入成员未来发展了的国内经济体制和法律制度之间的适配性。这实际上是“把人们在法律上应如何行为的问题和人们实际上如何行为以及他们在未来大概将如何行为的问题都混淆起来了”<sup>②</sup>。

第二，WTO 贸易谈判决策过程表现为议而不决。根据《WTO 协定》，“WTO 可按部长级会议可能做出的决定，为成员间就其多边贸易关系的进一步谈判提供场所，并提供实施此类谈判结果的体制。”<sup>③</sup>但是，各成员从谈判达成的协议能获得多少利益，不仅取决于该协议的内容，也取决于该协议的最佳替代品。<sup>④</sup>尽管 WTO 成员都不能确定其他成员如何评估可能达成的结果，也不能确定最佳的替代方案，但均持有为自己争取最大利益的动机，也均希望最终能达成对自己有利的协议。在“协商一致”的决策方法之下，各自咄咄逼人的利益主张会导致谈判的无限期拖延。而这种情况的存在，可能有损于各成员在 WTO 体制内的系统性利益，也可能招致来自其他国际组织包括政府间组织和非政府组织的压力。多哈回合谈判就充分表明，WTO

---

① Art. 12 of Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (hereinafter “WTO Agreement”).

② [奥]凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社 1996 年版，第 III 页。

③ Art. 3.2 of WTO Agreement.

④ Valentin Zahmt, “Gain Claiming and Inefficiency in WTO Negotiations,” *International Negotiation*, Vol. 12, 2007, p. 367.

成员在农业、非农市场准入、服务贸易、非关税壁垒等方面一直议而不决，导致 WTO 体制不能维持其既有的精神、目标和宗旨。<sup>①</sup>

## （二）WTO 贸易政策监督机制功能性缺陷的软法性依据

由于国家主权的作用，贸易政策完全符合多边规则和纪律的国家或地区几乎是没的。即便那些完全实行市场经济的发达国家，在某些领域、部门的贸易政策和执行这些政策而采取的措施，都会或多或少地与多边贸易规则和纪律不一致。<sup>②</sup> 为确保各成员对外贸易政策和做法的透明度，WTO 以三种具有自愿性质的形式建立了一套贸易政策监督机制：一是要求各成员履行通知义务，二是进行定期贸易政策审议，三是发布贸易监测报告。

在第一种形式下，WTO 要求成员公布、通知（包括在境内设立联络点）在特定时期内变更或采用的新的与贸易有关的法律、法规、政策或做法。<sup>③</sup> 但美国认为，WTO 成员对通知义务的遵从不力，使 WTO 很难掌握其成员承担现有义务的重要信息，并致使谈判进展缓慢。<sup>④</sup> 而 WTO 有关理事会收到此类通知后，就将其发布于 WTO 官方网站或者散发给 WTO 成员。但这里必须注意的是，WTO 没有详细规则或纪律要求有关理事会承担严格审核的责任，比如审核、评估 WTO 成员通知的具体措施与 WTO 多边协定之间的关系，因此也就从根本上忽视了对国际贸易政策监督的“第一层过滤网”。

第二种形式是由 WTO 秘书处依据《贸易政策审议机制》组织的“同行评议”。它要求对各成员一定时期内贸易政策和做法及其对多边体制运行的影响进行集体评价和评估，因而应凸显各成员在贸易决策问题上的国内透明度及其对世界经济和多边体制的固有价值。<sup>⑤</sup> 但 20 多年来，WTO 贸易政策

<sup>①</sup> Badar Alam Iqbal, “WTO: A Deeply Divided Membership,” *Journal of World Investment & Trade*, Vol. 8, No. 6, 2007, p. 858.

<sup>②</sup> “主权”是古老的神话。当国家被控违反国际法及其国际义务，特别是在人权方面，它们有时甚至敢于援用“主权”来阻止审议和评判。参见 Henkin, *op.cit.*, pp. 8-10.

<sup>③</sup> See Art. 63 of Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Art.12 of Agreement on Safeguards, Art.10 of Agreement on Technical Barriers to Trade, Art. 7 of Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (including Annex B), and Art. 25 of Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

<sup>④</sup> USTR, *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the US on the Trade Agreements Program*, March 1, 2019, [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Trade\\_Policy\\_Agenda\\_and\\_2018\\_Annual\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf), p. 102.

<sup>⑤</sup> “一定时期”是指审议的频率，这取决于成员贸易量的大小。按照新修订的《贸易政

审议不尽人意，主要表现在这样几个方面。首先，两份审议报告之间的分歧无法解决。贸易政策审议以接受审议成员提供的报告和秘书处拟订的报告为依据。前者篇幅较短，主要概述成员对外贸易政策的目标、特定时期内对外贸易政策的走向及其与 WTO 多边规则的一致性；后者篇幅较长，主要是根据秘书处获得的有关成员的经济和贸易信息所做的全面报告。对于两者之间存在的分歧，虽说《贸易政策审议机制》规定“可以求同存异的方式进行处理”，但实践中是维持现状。<sup>①</sup> 其次，其他成员提交的“问题清单”（list of questions）的作用不足称道。根据要求，各成员可根据 WTO 秘书处和被审议成员分别撰写的审议报告在审议前 10 天向秘书处正式提交书面问题清单。对于此类极富挑战性的事实问题和法律问题，贸易政策审议机构（TPRB）要求被审议成员在规定的时间内给予正式答复和回应，但最终结果仅是由秘书处将其作为正式材料散发给 WTO 成员而已。最后，贸易政策审议的结果仅公开了事实。根据《贸易政策审议机制》，接受审议的成员和秘书处提交的报告，与 TPRB 有关会议的记录一起，在审议后迅速公布，并将其送交部长级会议，而不论其最终结果或评价。<sup>②</sup> 更为重要的是，贸易政策审议的结果不能作为履行各协定下具体义务或争端解决的基础，也不能据此向有关成员强加新的政策承诺。

第三种形式是由 WTO 秘书处组织编写和发布的警示性报告。<sup>③</sup> 在程序上，WTO 秘书处首先要与所有成员代表团进行磋商，收集完整、最新及准确的贸易措施及与贸易有关的措施的信息，并核实从其他非官方来源收集的相关信息，然后进入综合编写和最终发布阶段。2018 年《贸易监测报告》（2017 年 10 月—2018 年 5 月）披露了全球贸易决策的两大相悖趋势：一方面，WTO 成员继续实施贸易便利化措施；另一方面，WTO 成员的贸易限制措施不断增加，国际贸易局势愈发紧张，并产生了与之有关的国际贸易话语

---

策审议机制》附件 3 的规定，从 2019 年 1 月 1 日开始，排名前四位的美国、中国、欧盟和日本每 3 年审议一次，接下来的 16 个成员每 5 年审议一次，其余的每 7 年审议一次。

① Trade Policy Review-Report by United States and Report by the Secretariat, WT/TPR/S/382, November 12, 2018.

② Arts. C and F of Trade Policy Review Mechanism.

③ WTO 贸易监测报告诞生于 2008 年金融危机时，在 2011 年 WTO 第八次部长级会议上得到肯定和加强后，在数量上便有了变化，从最初的一年四份减少到目前的一年两份。

新体系。<sup>①</sup> WTO 发布的贸易监测报告运用可靠的数据资料，向 WTO 成员说明国际贸易领域的新情况和新问题，可能起到一定的警示作用，但从未根据此类贸易监测报告在 WTO 体制内采取任何集体行动。

### （三）WTO 争端解决机制功能性缺陷的规则困境

WTO 争端解决机制运行的法律依据既包括《1994 年关贸总协定》（GATT）第 22 条和第 23 条及 WTO《争端解决规则与程序的谅解》（DSU），也包括多边贸易协定下争端解决的特殊规则。在保证成员间的贸易争端得到积极解决并由此保护各成员在适用协定项下的权利和义务的基础上，WTO 争端解决机制应为多边贸易体制提供安全性和可预见性。<sup>②</sup> 但 20 多年过去了，它做到了吗？

要想回答这一问题，必须先要弄清什么是多边贸易体制的安全性和可预见性。如果把 WTO 体制看成“公共产品”，那么安全性就是指它在使用或消费过程中保障其成员的经济健康和贸易安全免受伤害或损失的能力。换言之，它是指在所有成员正常使用多边贸易规则的条件下，WTO 体制能够承受可能出现的各种情况的能力，以及在偶然危机事件发生时和发生后仍然保持必要的整体稳定性的能力。可预见性是指 WTO 体制对成员间贸易关系和国际贸易发展趋势的预判和前瞻。无论是纵向比较还是横向对比，任何一个国际组织对未来预见性的强弱，往往决定着该组织的能力大小，也决定着该组织的发展进步甚至生死存亡。WTO 争端解决机制具有为多边贸易体制提供安全性和可预见性的功能，必须建立在其“调查结果和建议不能增加或减少适用协定所规定的权利和义务”的基础上，这显然需要以 WTO 规则为导向。<sup>③</sup> 也正是基于规则体系，WTO 成员才愿意并同意将其争端提交争端解决机制。<sup>④</sup> 但过去的诸多实践表明，WTO 争端解决的效果并不尽如人意。

首先，WTO 争端解决机制无法保证成员境内的政治指标权重不影响贸

<sup>①</sup> “Monitoring Report Shows Increase of New Trade Restrictions from WTO Members,” WTO, July 25, 2018, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/trdev\\_25jul18\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/trdev_25jul18_e.htm).

<sup>②</sup> See Art. 3 of Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (hereinafter “DSU”).

<sup>③</sup> Art. 19.2 of DSU.

<sup>④</sup> “WTO Dispute Settlement: Resolving Trade Disputes Between WTO Members,” WTO, January 1, 2015, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/dispute\\_brochure20y\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/dispute_brochure20y_e.pdf).

易争端的过程和结果，尤其不能消除贸易强国对发展和最不发达成员在经济和政治上的双重干扰。<sup>①</sup> 尽管 DSU 包含旨在帮助发展中成员（如第 4.10 条、第 8.10 条）或最不发达成员（第 24 条）参与争端解决的专门条款或规则，但其语焉不详且富有弹性，在很大程度上不具操作性。

其次，WTO 争端解决机制无法保证其裁决结果的执行效率，这主要表现在如何确定合理的执行期间及授权贸易报复等方面。根据 DSU，WTO 争端解决机制的工作止于敦促败诉方的主动执行或授权胜诉方采取贸易报复，但其执行过程大多都较为漫长且复杂难测。<sup>②</sup>

最后，WTO 争端解决机制缺乏发展的活力，尤其表现在与新技术和新议题有关的复杂案件上。随着科技的发展进步、贸易范围的扩大及贸易内容的增加，WTO 成员间的贸易争端案件的数量及复杂性均持续增加，但在 DSU 的规定下，WTO 专家组和上诉机构不得不应付持续增加的判例以及越来越复杂的技术证据。WTO《2018 年世界贸易报告》就指出，如果仅停留在呼吁成员间的合作层面而非修订或完善争端解决的程序规则，争端解决机制的应有功能恐怕会受到更多抑制。<sup>③</sup>

## 二、WTO 程序机制功能性缺陷带来的法律后果及平衡困境

WTO 程序机制是其复杂的程序系统相互联系、相互制约、相互作用的关键，旨在通过组织运行机制、贸易政策监督机制和贸易争端解决机制之间的有序作用，实现 WTO 的整体目标。但在实践中，WTO 程序机制的功能性缺陷带来了较为严重的法律后果，并由此将 WTO 体制置于危险之中。

### （一）WTO 成员间权利义务关系的变通和转移

WTO 程序机制应是管理和实施多边贸易协定的重要保障，但其功能性

---

① Frieder Roessler, “Dispute Settlement in the WTO,” in M. Elsig, B. Hoekman, and J. Pauwelyn, eds., *Assessing the World Trade Organization: Fit for Purpose?* Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 99-119.

② Art.22 of DSU.

③ World Trade Report 2018-The Future of World Trade: How Digital Technologies are Transforming Global Commerce, Geneva: WTO Secretariat, 2018, pp. 148-149.

缺陷带来了成员间权利义务关系的变通和转移。从总体上看，WTO 的主要任务是管理和实施由所有成员参加的多边贸易协定，同时也负责由某些成员参加的诸边贸易协定的适用和发展，并鼓励所有成员开展区域经济一体化措施。这三个方面的相互联系、相互作用促成了成员间在诸边、区域（含双边）和多边贸易协定下极其复杂但又极易发生变通和转移的权利和义务关系。但是，WTO 监督机制从未对这种情况进行过评估，也不可能对这种情况施加任何影响；WTO 争端解决机制对此束手无策，甚至有时不得不权衡国际政治联合势力的影响。<sup>①</sup>

就诸边贸易协定而言，它是乌拉圭回合谈判妥协的产物，在一定程度上反映了当时国际贸易发展不平衡的状况。随着时间的推移，一些 WTO 成员希望加入诸边贸易协定，这就需要依据《WTO 协定》的相关规定，同诸边贸易协定的成员谈判，议定加入条件。<sup>②</sup> 但这种情况 WTO 必须进行监督，主要有两方面原因，一是成员间的权利义务关系从多边转移至诸边，二是在诸边贸易协定下形成的“小集团”霸权行为及其实践。在中国申请加入《政府采购协定》（GPA）的谈判中，GPA 既有成员为了“物有所值”（value for money），共同向中国提出包括最惠国待遇、透明度、开放国内市场等较为苛刻的条件。在它们极力推进的 2014 年版 GPA 中，甚至还扩大了政府采购的内容、范围和要求，并将贸易和良治融合在一起。<sup>③</sup> 在 WTO 贸易政策监督机制能力有限的情况下，“这些要求绝不是重新谈判后产生的想法，而是将其渗透至修订版文本中，由此加重了其他成员申请加入的谈判条件。”<sup>④</sup>

在区域经济一体化方面，WTO 通过 GATT 第 24 条及其附加说明和升级版（包括 1994 年“谅解”）、发展中国家“授权条款”、《服务贸易总协

① 如“中国—原材料案”和“中国—稀土案”中的申诉方和第三方。参见 China—Raw Materials (Appellate Body), WT/DS394,395,398/R, and China—Rare Earths (Panel), WT/DS431,432,433/R。

② See Art. 12.3 of WTO Agreement.

③ Robert D. Anderson and Anna Caroline Müller, Government Procurement (GPA): Key Design Features and Significance for Global Trade and Development, October 30, 2018, [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201704\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201704_e.pdf).

④ Sue Arrowsmith and Robert D. Anderson, eds., “The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform,” April 3, 2017, [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201115\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201115_e.pdf).

定》(GATS)第5条、2006年总理事会关于区域贸易协定透明度机制的决定文本、WTO机构关于区域贸易协定的决定以及多哈回合谈判授权部分等的规定和决定,鼓励成员参加区域(双边)贸易协定或安排。<sup>①</sup>“在实践中,对GATT第24条的援引情况比当初设想的更为广泛,反映了与GATT缔约国强大的政治目标之间的协调,”<sup>②</sup>而区域贸易协定委员会的审查权总体上是建议性的,而非强制性的。<sup>③</sup>于是,区域贸易协定在促进贸易转移的同时,也造成了WTO成员间权利和义务关系的极端不平衡。<sup>④</sup>首先,某些成员通过区域贸易协定享有比WTO最惠国待遇更为优惠的待遇,而区域外的WTO成员则不在此列,从而形成歧视。<sup>⑤</sup>其次,区域贸易协定的成员在贸易谈判中会自动形成利益集团或阵营,提升了其讨价还价的砝码,置区域协定之外的WTO成员于不利地位。再次,同一区域贸易协定的成员可以在WTO提起集体性申诉,进而形成合围之势,不仅向对方施加压力,也增加了争端案件的复杂性。在这样的背景下,WTO贸易监督机制“保障成员贸易政策透明度的目标”已不具有法律或实践意义,争端解决机制也不可能保证遭受区域贸易协定侵蚀的多边贸易体制的安全性和可预见性。

## (二) WTO 决策方法的公平失真与效率假象

在任何组织内,决策权是其他一切权利的基础。为了确保各成员的权利和利益,WTO在具体谈判结果、成员义务豁免等重大事项上保留了GATT时期“协商一致”的决策方法。这种决策方法给所有成员一个暗示:无论什么情形、什么条件、什么议题,只要拥有一票否决权,就能够保障自身的权利和利益。在WTO组织运行机制之下,成员间的谈判博弈就成了历届部长级会议“表演的主旋律”。

2001年启动的多哈回合谈判,其核心议题是发展。但在“协商一致”

---

<sup>①</sup> See Figures on Regional Trade Agreements Notified to the GATT/WTO and in Force, January 1, 2009, <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

<sup>②</sup> [美]贾格迪什·巴格沃蒂:《贸易保护主义》,王世华等译,中国人民大学出版社2010年版,第10页。

<sup>③</sup> See Committee on Regional Trade Agreements, WT/L/127, 7 February 1996.

<sup>④</sup> 截至2018年6月底,WTO接到的区域自由贸易协定的通知中,有287个已经生效。See RTAs in force, July 1, 2018, <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>.

<sup>⑤</sup> 海闻、P. 林德特、王新奎:《国家贸易》,上海人民出版社2003年版,第403—407页。

的决策方法下，与发展有关的问题一直议而不决，尤其是关于如何执行最不发达成员享有特殊和差别待遇的多边规则。<sup>①</sup> 由于不同成员在发展目标、发展方向和发展需求之间存在差异，显然无法通过“协商一致”达成事关发展问题的谈判结果。尤为突出的是，在发展中成员和最不发达成员在 WTO 内所占比例愈来愈高的背景下，“协商一致”的决策方法能否真正反映或维护多边贸易体制的公平性的确令人怀疑，因为“国际贸易规制几乎是排他性的以条约为基础，但 WTO 运行过程经常偏离既有的规则，主要由习惯和外交实践来塑造。”<sup>②</sup>

国际贸易是国家间的商业行为，贸易量较大的国家之间最容易发生贸易摩擦或争端。为了保证争端解决的效率，DSU 专设“反向协商一致”（reverse consensus）的决策方法，并规定了比较严格的时间表。从磋商程序到准司法程序，WTO 争端解决过程均需要经费支持，而这些经费主要来自成员依上一年度的贸易额缴纳的会费，具有一定的公平性。但是，在贸易争端解决过程中，贸易大国在权利和义务方面的博弈，从来都离不开它们之间的政治较量。在 WTO 上诉机构成员的遴选和任命上，美国甚至赤裸裸地干预，把争端解决机构变成权力博弈的又一场所，这也充分表明“国际法律机制相对国际政治和国家利益而言具有从属性”<sup>③</sup>。

WTO 争端解决机制自建立以来就存在一个悖论：一方面，通过“反向协商一致”的决策方法希望提高争端解决机制的工作效率；另一方面，通过设立常设上诉机构，增加了争端解决的司法程序及与之有关的复杂性。另外，作为争端解决最后手段的贸易报复措施，主要目的是迫使另一个成员履行其在 WTO 有关协定下的义务，但是在“欧共体香蕉案”中，美国、危地马拉、墨西哥等“原告方”认为欧共体建立的香蕉进口、销售和分销体制违反了《1994 年 GATT》《进口许可程序协定》《与贸易有关的投资措施协定》及《服务贸易总协定》等的有关条款，使它们依据此类协定所享有的权利和利

<sup>①</sup> See Ministerial Conference-Preferential Rules of Origin for Least Developed Countries, WT/L/917/Add.1 and WT/MIN(15)/47, Nairobi, December 19, 2015.

<sup>②</sup> Thomas Cottier, “Preparing for Structural Reform in the WTO,” WTO, October 2, 2006, [https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum\\_e/structural\\_reform\\_of\\_the\\_wto\\_cottier.pdf](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/structural_reform_of_the_wto_cottier.pdf).

<sup>③</sup> 曾令良：《世界贸易组织法》，武汉大学出版社 1996 年版，第 16 页。

益丧失或减损，并由此成为多边贸易争端解决历史上持续时间最长、所涉国家最多、案情最为复杂、裁决报告篇幅最长的案件。本案中，发展中成员厄瓜多尔要求 DSB 授权其暂停对发达成员欧共体的减让，但实际上厄瓜多尔比欧共体更深切地感受到暂停优惠待遇对经济的不利影响。因此，当胜诉方因经济原因无法进行报复时，败诉方则可能继续不履行义务。<sup>①</sup>

当前，网络信息技术颠覆了传统服务贸易的方式，国际市场的激烈竞争呼吁各国政府严守中立，国际贸易的人本化要求有增无减，产品的跨境流动受到因应对气候变化而采取的节能减排限制，智力成果的高度融合造成知识产权问题的复杂化，区域贸易协定泛化则造成全球贸易秩序的“碎片化”，国际贸易争端的政治化使国家之间的贸易关系变得更为敏感而复杂。在这样的背景下，WTO 不得不尽可能多地关注相关的新议题和新问题，但其程序机制的功能性缺陷却往往导致事倍功半甚至一事无成。“WTO 不需要敌人，但它的工作方式往往使其成为自己最可怕的敌人。”<sup>②</sup>

基于多边贸易规则，WTO 体制运行时的“离心力”在维持自身平衡的同时，使那些贸易量大的具有“重力作用”的成员居于中心地位，而那些贸易量较小且竞争力较弱的成员则逐渐被边缘化，但 WTO 贸易监督机制并不涉及这一领域。鉴于贸易量和争端案件的正相关关系以及争端事项与多边谈判议题的正相关关系，WTO 争端解决机制实际上也已成为多边体制“陀螺效应”的最大助力，加剧了成员间的贸易利益差距和贫富差距。

WTO 体制运行 20 多年来，国际贸易格局已经发生了重大变化，突出表现为发达成员与发展中成员之间实力对比的变化，同时发展中成员的国际服务贸易的快速发展也成为亮点。此外，WTO 鼓励的区域经济一体化的发展，导致不同层级、规模、紧密程度的自由贸易协定交叉并存。从当前的趋势和影响看，与其说区域贸易规则是对 WTO 多边规则的有益补充，毋宁说是对 WTO 体制的巨大挑战。<sup>③</sup> 尤其是随着美国、日本等贸易强国在国际贸易中

---

① Avinash Sharma, “Improving Dispute Settlement in WTO: Flattering or Faltering?” *Journal of World Investment & Trade*, Vol. 8, No. 6, 2007, pp. 764-765.

② [新西兰]麦克·穆尔：《没有壁垒的世界——自由、发展、自由贸易和全球治理》，巫尤译，商务印书馆 2007 年版，第 22 页。

③ 张亚斌、范子杰：《国际贸易格局分化与国际贸易秩序演变》，《世界经济与政治》

的地位下降，其单边主义、区域主义措施日益增强、升级，成为多边贸易关系紧张的重要因素。因此，如果要维护并发展多边贸易体制，必须从国际法角度审视 WTO 程序机制的改革问题。

### 三、WTO 程序机制改革的法律定位与实现路径

WTO 的程序机制的确与“有法可依”的理想状态存在较大距离。“国际社会的法律现象和国内法一样，虽然也具有一定的稳定性，但稳定是相对的，发展则是绝对的。因为稳定只是事物积累量变时的一种暂时状态，量变必然导致事物的质的继续发展。”<sup>①</sup> 经济全球化受到商品交易、通讯和交流成本的限制，而科学技术革命都往往会给国际贸易带来质的变化。<sup>②</sup>

从内在需要看，WTO 程序机制的改革应充分反映主权国家之间的贸易关系随当代科技发展而发生的质的变化及其对重塑国际贸易格局的重大作用。“技术并不仁慈，它从来不说‘请’字，而是猛烈冲击并摧毁现行体制，然后创造全新的体制。”<sup>③</sup> WTO《2018 年世界贸易报告》的标题就是“数字技术如何改变全球商业”，认为数字技术有可能进一步降低贸易成本，为更加包容的贸易体制创造机会，提高操作效率。<sup>④</sup> 从外在环境看，WTO 程序机制的改革应敦促并拓展与其他国际组织的合作领域和合作方式，共同应对气候变化、人权保护、反腐败等与国际贸易有关的事项，并能经受住国际政治关系变量的动荡和冲击。<sup>⑤</sup> 如果从法律本源着手对 WTO 程序机制所依赖的规则进行修订和完善，确保其发挥应有的协调和平衡功能，那么此类规

---

2015 年第 3 期，第 31—34 页。

① 梁西：《国际组织法》，武汉大学出版社 2011 年版，第 355 页。

② 参见金中夏：《全球化向何处去——重建中的世界贸易投资规则与格局》，中国金融出版社 2015 年版，第 67 页。

③ [新西兰]麦克·穆尔：《没有壁垒的世界——自由、发展、自由贸易和全球治理》，第 23 页。

④ See *World Trade Report 2018-The Future of World Trade: How Digital Technologies are Transforming Global Commerce*, World Trade Organization, pp. 62-77.

⑤ WTO 宗旨和目标的最终指向就是要增进人类的福祉，WTO 也已开展有关工作，如贸易与气候变化讨论、环境产品协定谈判等。参见“Climate Change, Trade and Competitiveness: Issues for the WTO,” June 16-18, 2010, [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/climate\\_jun10\\_e/climate\\_jun10\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/climate_jun10_e/climate_jun10_e.htm)。

则付诸实施后建立的新机制应具备相关能力，进而明确反映 WTO 体制的政治价值、法律价值和秩序价值。

### （一）WTO 程序机制改革与多边法律关系的严谨有序

由于主权的作用，“在进出口关税领域，经济民族主义表现出其危险的一面，自由放任的传统规则使各国能够决定其国内资源供应和国内市场的垄断政策。”<sup>①</sup>但也正是基于国家主权，WTO 所有成员在多边贸易关系的老问题和新议题上应具有平等的参与权、话语权和决策权，拒绝单边主义的贸易独裁和贸易垄断，审慎对待区域主义的“集团化”优惠待遇，发挥 WTO 程序机制的监督、协调和平衡作用，做到张弛有度，防止其成员间权利和义务关系的变通和转移。

第一，WTO 程序机制应能公平、公正调配所有成员参与国际贸易的“机会资源”，扩大并强化对区域经济一体化措施的监督、审查和评估程序。尽管 WTO 鼓励区域经济一体化的措施对国际贸易具有正面效果，但也不能否认此类措施在 WTO 成员间造成的参与机会的差异，以及由此而产生的权利和义务关系的变通和转移。如果程序机制不能发挥应有的协调功能，在 WTO 区域一体化规则之下，仅根据最惠国待遇一项，就有可能在扩大一部分成员享有的贸易“机会资源”的同时，使另一部分成员的贸易“机会资源”丧失或减损，这对多边贸易关系的稳定性和可预见性必将产生不利影响。如果源于贸易参与机会平等的经济不平等对多边贸易关系造成了不利影响，那么源于贸易参与机会不平等的经济不平等则会带来更为严重的后果。<sup>②</sup>基于此，WTO 程序机制改革应扩大并强化对全球范围内的区域经济一体化措施的监督、审查和评估程序，明晰它们对多边贸易体制的积极作用和消极影响，并采取进一步协调措施，保障多边贸易法律关系的公平性、稳定性和时代性。

第二，WTO 程序机制在保障成员享有贸易权利的同时，应能预防或及时调整多边贸易关系中公共问题溢出的风险。在国际范围内，WTO 成员的

---

<sup>①</sup> Charles G. Fenwick, “International Law and the International Economic Conference,” *The American Journal of International Law*, Vol. 27, No. 1, 1933, p. 124.

<sup>②</sup> 详见李雪平：《贸易自由化与国家对外贸易管制》，《武汉大学学报》2006 年第 6 期。

普遍性及其对国际贸易的影响，使多边贸易关系中的公共问题很容易成为国际性问题，如劳工权益、环境保护、消费者保护、反腐败等，并成为 WTO 体制不得不考虑的新议题。而 WTO 体制运行的“陀螺效应”会在成员间造成贸易利益失衡、贫富差距拉大，多边贸易关系失衡和动荡，并极有可能影响国际和平与安全。“限制贸易的国家直接对出口国施加压力，使贸易保护主义成为冲突的源头。正所谓‘如果货物不能跨界，那么士兵就要跨界’，可见国际贸易对和平、建设性的国际关系具有重要意义。”<sup>①</sup> 有鉴于此，WTO 程序机制应拓展其功能，监督并及时预防多边贸易利益分配过程中因公共问题溢出而产生的风险或危机，确保所有成员参与国际贸易过程的利益大致平衡，保障 WTO 体制的安全性和稳定性。

第三，WTO 程序机制应能定期评估所有成员参与多边贸易关系的结果。参与国际贸易机会的平等并不意味着在过程或结果上的平衡，因为不是所有的发展中国家都已成功融入全球经济，也不是所有发达国家和发展中国家的所有人口都受益于国际贸易。<sup>②</sup> 尽管各成员的贸易行为都遵循 WTO 多边贸易规则，但随着时间的推移，自由贸易会给一些成员带来更多收益，包括人均收入和出口所得，但另外一些成员则出现了贫困、失业与强劲的贸易活动并存的情形。<sup>③</sup> 在这种情况下，WTO 仅发布世界贸易年度主题报告显然是不够的，还需要发挥 WTO 程序机制的监督、协调和平衡作用，对多边贸易关系发展的结果进行定期评估，及时发现并协助解决有关成员面临的挑战、困难和问题。

## （二）WTO 程序机制改革与多边实体规则的关键地位

WTO 多边实体规则包括国际贸易的诸多客观要素，如符合成员间贸易关系的规范要求和客观标准，也包括对未来贸易关系的可预见性，因此在多边贸易法律关系中处于关键地位。同时，WTO 多边实体规则也反映了所有

---

<sup>①</sup> Peter Van den Bossche and Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials* (3rd Edition), Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 78-79.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> 参见[泰]素帕猜：《全球贸易自由化：协调与一致》，《战略与管理》2000年第5期。

成员对贸易关系的共同诉求，通过“一致同意”表达了它们之间的合意选择，并形成一种贸易契约关系，因此能够得到 WTO 所有成员的普遍认同和尊重。但在实践中，WTO 多边实体规则的效力是其最大程度合法化，单靠自身显然是无法实现的，它还需要程序机制有能力维护、保障其应有的地位。

第一，调整或完善原有的程序规则，使改革后的程序机制能确保 WTO 成员在双边实体规则下权利和义务的平衡。在双边实体规则下，WTO 成员间的权利和义务关系彼此独立，但因此类规则在结构上的相关性和在功能上的互补性而又相互依存。这种内在的有机联系，充分表明维持 WTO 成员间权利和义务关系平衡的重要性，而且不因 WTO 多边实体规则所允许的例外而丧失平衡。这需要认清 WTO 程序机制应具有协调功能，从组织运行机制的投票表决，到贸易政策监督机制的审查评估，再到争端解决机制的程序简化，都应将权利和义务平衡推进并渗透至维持成员间良好贸易关系的各个环节之中。

第二，增设针对实体规则适用的指示程序，使改革后的程序机制能促进多边实体规则的有效执行。在双边贸易实践中，WTO 成员应依法办事，这包括两个方面：一是实体规则在成员境内的适用和实施；二是实体规则在成员对外贸易关系中的适用和实施。这显然需要在原有的程序机制下谈判达成新的程序规则，包括对多边实体规则适用的方法指导、过程监督、效力评估、纠错路径、结果评议、争端解决等，以确保其最大程度合法化。

第三，专设国际政治风险的预警程序，使改革后的程序机制能保障多边实体规则的充分独立性。保障多边实体规则的独立性，意味着在适用和实施实体规则过程中应尽可能排除国际政治因素的干扰，尤其要排除国际政治投机者的干扰，因此应专设国际政治风险的预警程序，充分保证以实体规则为依据，并参考 WTO 成员在适用多边实体规则过程中的具体情况，确保成员间权利和义务的平衡。特别是对于争端解决机制，不仅应改进和调整争端解决的时间表，而且也应改革现有的准司法程序，并应充分考虑争端解决中的特殊情形，酌情设立应急条款、应急措施或“绿色通道”，确保裁决程序的效率和裁决结果的效力。

### （三）WTO 程序机制改革与多边贸易体制的稳定发展

作为推动贸易自由化的多边体制，WTO 自建立以来就处在一个不断变化的世界经济环境中，其自身既有量的变化也有质的变化，并反过来影响世界经济的持续、稳定、协调发展。多边贸易体制能否持续发展决定了 WTO 成员的共同未来，因为它已经成为 WTO 所有成员经济发展的重要支柱，且在发展对外贸易关系中常常处于优先考虑的地位。因此，WTO 程序机制的改革就是要推动并维持多边贸易体制的持续发展。

第一，厘清国际贸易的新领域和新内容，以促进多边贸易关系的升级与完善。任何成员对 WTO 体制的参与，都表现为该成员与其他成员间的共存关系。这种共存关系以下列三个条件的同时存在为基础：一是成员间的善意合作，二是调整成员间权利义务关系的法律制度，三是防止或解决成员间贸易争端的机制。基于此，WTO 程序机制改革应首先确认、尊重和维护成员间因当代科学技术发展而发展的贸易内容和贸易关系，顺应国际贸易格局因此而发生的变化，并为成员间未来的贸易关系提供稳定性和可预见性。

需要指出的是，在最严峻的经济困难时期，如全球经济危机、国际收支失衡、通货膨胀加剧、生产大幅下降、国内政治体制发生根本变革等情况下，一些 WTO 成员可能会出台贸易紧缩的法律和政策，背离参与自由贸易的程序性要求，其他成员的贸易利益会因此而遭受损害或丧失，使成员间的贸易关系出现紧张或倒退。对于这种情况，需要 WTO 程序机制酌情予以特别关注，及时发现和协调解决妨碍成员间贸易关系良性发展的根本性问题。

第二，具体问题具体分析，推动新议题的谈判和达成。WTO 程序机制应审时度势，其功能也应有一定的弹性范围。目前，科学技术不断向前发展的活力已经超越以单纯的贸易规则为主的经济制度，扩展、渗透至全球范围的社会问题。包括环境保护、可持续发展、社会福利标准、劳工权利、电子商务、数字贸易、反腐败等在内的新问题，正愈发引起国际社会的重视，有些甚至已成为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）等区域贸易协定的重要内容。<sup>①</sup> 在此情

---

<sup>①</sup> See Chapters 19, 21, 22, 23, 24, 25 and 27 of United States-Mexico-Canada Agreement, and Chapters 14, 16, 17, 19, 20 and 24 of Trans-Pacific Partnership.

况下，WTO 成员间的贸易关系应随着全球科技进步和国际经济社会的发展而增进、调整，WTO 程序机制也必须面对并能协调解决此类新挑战和新议题。<sup>①</sup> 不可否认的是，通过多边谈判达成相应的实体规则或协议，往往是解决新议题的最佳方式。但需要注意的是，如果程序机制固守僵化、运转不力，达成实体规则的过程就会存在阻力，更遑论其在 WTO 成员间的有效适用问题。这不仅需要考虑 WTO 成员在经济发展水平、社会风俗习惯、法律价值取向等方面存在的差异，更需要根据新议题本身的复杂程度设计不同的谈判决策方法及达成实体规则后的监督实施程序和争端解决方法，并使其能与现有的程序机制相兼容。

## 结 论

许多国际体制本身就是国家之间的联系机制，集中的、半自治的国际组织可以成为促进理性、利己的国家之间产生有效合作的动力。<sup>②</sup> WTO 体制是由成员驱动（member-driven）、以规则为导向（rule-oriented）、秉持门户开放（door-opened）的多边贸易体制，但 WTO 程序机制的功能性缺陷却带来了成员间的权利和义务、组织机构运行的公平和效率以及多边贸易关系的新议题和老问题之间关系的不平衡状态。<sup>③</sup> 为了营造友好的关系和氛围，需要 WTO 成员在双边贸易体制改革问题上协调一致，而 WTO 程序机制改革无疑是该国际体制全面升级和完善的重要保障。

WTO 程序机制不是一套纯粹的管理机制，也不是一套福利体制，而是集行政—计划式的运行机制、指导—服务式的运行机制以及监督—服务式的运行机制于一体的综合性协调与合作机制。在整体意义上，它指引并决定着

---

① WTO 很早就注意到此类问题，并在一些部长级会议上对此进行讨论，具体可参见 1998 年《电子商务工作方案草案》（WT/L/274）、1996 年《新加坡部长宣言》（WT/MIN(96)/DEC）。当前，WTO 成员正在就电子商务、气候变化和《环境产品协定》进行谈判。

② Jose E. Alvarez, “The WTO as Linkage Machine,” *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 1, 2002, pp. 146-158.

③ LeRoy Trotman, “The WTO: The Institutional Contradictions,” in M. Moore, ed., *Doha and Beyond: The Future of the Multilateral Trading System*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 19-25.

WTO 体制的内外关系，发现并及时解决 WTO 体制发展进程中出现的问题和挑战。但必须承认的是，任何制度或机制的设计与人类对自由认识的深化是一个互动的过程，也是彼此尊重、相互促进的过程。从当前及今后发展看，无论是主张 WTO 的宪政化还是国际贸易的人本化，<sup>①</sup> 无论是倡议促进 WTO 成员的经济发展还是夸大非市场经济的侵蚀作用，都必须确保改革的程序机制能明确反映市场化的力量和网络化的力量，都能给予 WTO 成员更多的自由和更公平的待遇，由此增强 WTO 体制的安全性和可预见性，确保国际贸易秩序的稳定性和全球经济决策的连续性。

就中国而言，WTO 程序机制的功能性缺陷已经给中国制造了诸多困境，且目前还面临自加入以来最为严峻的机制性危机。基于此，中国在 WTO 程序机制改革问题上应知己知彼，且能处于引领地位。关于 WTO 改革，尽管中国方案与欧盟、美国、日本等其他主要成员的建议之间存在分歧，但不可否认的是，所有改革方案的落实都必须倚重 WTO 程序机制的公平性和有效性。换言之，为了避免出现 WTO 改革的协调僵局，必须首先着力改革和完善 WTO 的组织运行机制、贸易政策监督机制和贸易争端解决机制，以有效应对单边主义和贸易保护主义。中国针对 WTO 改革提出的三大原则、五点主张，以及提交给 WTO 的《中国关于 WTO 改革的建议文件》，已经为其引领 WTO 程序机制改革奠定了坚实的政治和法理基础。<sup>②</sup> 基于此，中国需要从维护国家根本利益出发，厘清 WTO 三大程序机制之间的法律联系，运用避重就轻的战术，从 WTO 程序规则的缺陷入手，提出具体、详细且具有操作性的改革措施，由此逐步推进程序机制的完善，保障多边贸易关系的平稳有序与可持续发展，确保 WTO 基本原则及实体规则的关键地位，才能从根本上维护多边贸易体制的核心价值及演进中的国际贸易秩序。

[责任编辑：陈鸿斌]

---

① Douglas R. Nelson, "Prospects for Constitutionalization of the WTO," *World Trade Review*, Vol. 14, No. 1, 2015, pp. 135-153.

② 详见《中国关于世界贸易组织改革的建议文件》。

# 区块链及超主权数字货币视角下的国际货币体系改革<sup>\*</sup>

——以 E-SDR 的创新与尝试为例

张纪腾

**【内容摘要】** 布雷顿森林体系的构建使美元逐步在国际货币体系中获得了中心地位，后布雷顿森林体系的形成则使美元进入一个相对无责任的自由之境。美元中心化的国际货币体系具有天然的不稳定性与不可持续性，并导致国际金融体系的系统性风险不断上升。超主权货币构想是解决这一问题较为理想的方案。数字货币的兴起则为实现超主权货币数字化提供了重要契机。超主权数字货币不仅是打破美元霸权的一种重要途径，还是大国未来竞争的重要赛道。当然，作为一种推进全球货币合作的中间路线，超主权数字货币将有助于资源交互的国际平台与信任机制的构建。为此，我们可以基于区块链等技术，构建一套以“数字货币—数字金融账户—数字身份验证”为基本结构的 E-SDR 超主权数字货币体系，为国际货币体系的改革与全球合作的开展创造新的空间。

**【关键词】** 国际货币体系 美元霸权 区块链 超主权数字货币 E-SDR

**【作者简介】** 张纪腾，华东政法大学政治学研究院硕士研究生（上海 邮编：201620）

**【中图分类号】** F821.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0020-26

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906002

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重大研究专项“积极参与全球治理改革与建设研究”（18VZL020）的阶段性研究成果。华东政法大学政治学研究院高奇琦教授负责本文的策划、设计和核心思想的创作。

国际货币是指某一主权国家的法定货币突破了地理疆域和政治界域，而成为国际贸易、商品计价和价值储藏所使用的货币。<sup>①</sup> 当前的国际货币体系仍保持着一定程度的“中心—外围”结构，即作为美国主权信用货币的美元在国际货币体系中处于中心地位，并成为被其他国家“外围货币”所紧密围绕的“核心货币”。美国基于美元的这一中心地位，构建了以金融资本主义为导向的势力范围，这一国际货币体系的存在为其攫取全球经济利益提供了充分的条件。因此，无论是在布雷顿森林体系时期，还是在后布雷顿森林体系时期，美国都通过调整自身的货币政策、财政政策与全球的金融、贸易规则，以确保全球经济治理体系始终朝着有利于自己的方向演进。<sup>②</sup>

随着美元的实质意义与作用的增强，美国还更倾向于使用这一货币霸权来塑造和扩大以美国为核心的全球体系，美元霸权也随之演变成为一种胁迫性霸权，<sup>③</sup> 尤其是在后布雷顿森林体系之下，美元仍是全球贸易顺差国的主要储备资产和事实上的钉住货币，但是美国无须承担原有维护汇率稳定的责任。因此，美国能更为自主地选择财政和货币政策，并规避因汇率持续波动而带来的巨大经济风险。对此，美国密苏里大学经济学教授迈克尔·赫德森（Michael Hudson）指出，美国基于美元的霸权地位，形成了一种以国家资本主义形式存在的“超级帝国主义”（Super Imperialism），20世纪80年代的“广场协议”“卢浮宫协议”就是最为典型的例证。<sup>④</sup> 此外，包括 SWIFT、CHIPS 和 Fedwire 在内的跨境支付和结算系统则是美国基于美元霸权在全球支付结算与金融产品交易等领域所构建的“金融基础设施”的一部分，而这也是美国在国际货币体系所获取的主导地位的一种权力衍生。<sup>⑤</sup>

① Richard Cooper, “Prolegomena to the Choice of an International Monetary System,” *International Organization*, Vol.29, No.1, 1975, p. 65.

② Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton: Princeton University Press, 2001, pp. 248-250.

③ 查尔斯·金德尔伯格，高祖贵译：《世界经济霸权（1500—1990）》，商务印书馆2003年版，第306—307页。

④ 赫德森认为，美国的“超级帝国主义”（Super Imperialism）的主要表现就在于美国通过推行美元中心化、干预各国中央银行以及操控政府间资本的多边机构来实现对他国的压制与剥削。参见 Michael Hudson, “Super Imperialism: The Origin and Fundamentals of U.S. World Dominance,” *Journal of International Studies*, Vol. 32, No. 2, 2003, pp. 350-352.

⑤ 参见 Susan Scott and Markos Zachariadis, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT): Cooperative Governance for Network Innovation, Standards, and*

当然，尽管美元的确曾在推动全球战后经济恢复和国际贸易增长中发挥了重要作用，但是美元中心化的国际货币体系则具有天然的不稳定性和不可持续性，并且美国在享受货币霸权的同时，却未能充分承担起维护和协调国际货币秩序的责任。因此，美元霸权地位的加强反而加剧了国际货币体系的波动性，并导致国际金融系统性风险不断上升，部分国际经济活动甚至为此遭受巨大冲击。<sup>①</sup>这也充分说明主权信用货币的世界货币化是全球经济结构与国际秩序失衡的重要原因。与此同时，尽管国际货币体系正逐步趋向于一种多元化的格局，各国也采取了一系列措施来推进国际货币体系的改革，但是由于各国对于国际关系的再平衡与权力交替仍存在较大分歧，并且作为控制结果的美元霸权并未随美国霸权基础的衰落而衰落。因此，现行国际货币体系正面临着合作动机难以协调与改革能力不足的困境。

从技术发展来看，作为全球经济、金融发展大势所趋的数字货币则为超主权货币的发展提供了重要契机。从目前来看，数字货币仍处于发展的初级阶段，其应用也将从技术、运营、治理以及监管等多个方面对现有的货币金融理论和监管制度形成一系列挑战。因此，如何构建一个稳定的超主权数字货币体系将是一个漫长的过程。为此，本文对区块链技术的特质进行了总结，以比特币、Libra 以及 Ripple 为例对数字货币以及多中心的支付结算系统进行了梳理，并在此基础上提出了建立 E-SDR 超主权数字货币体系的构想，以期为推动国际货币体系的改革与全球合作提供新视角。与此同时，本文还对中国参与超主权数字货币构建的必要性进行了分析，并为中国数字货币的发展提出了相关建议。

---

*Community*, London: Routledge Press, 2014, pp. 187-188.

① 例如，美国经济学家罗伯特·特里芬（Robert Triffin）所提出的“特里芬难题”、美国斯坦福大学经济学教授罗纳德·麦金农（Ronald Mcinnon）所提出的“两难的美德”（Conflicted Virtue）、美国哈佛大学经济学教授劳伦斯·萨默斯（Lawrence Summers）所提出的“金融恐怖平衡”（Balance of Financial Terror）等就对美元所导致的一系列问题进行过讨论。参见 Robert Triffin, *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven: Yale University Press, 1960; Robert Triffin, “Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility,” *International Affairs*, Vol. 37, No. 1, 1961, pp. 251-258; Robert Triffin, “The International Role and Fate of the Dollar,” *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 2, 1978, pp. 269-286; Ronald Mckinnon, Gunther Schnabl, “The East Asian Dollar Standard, Fear of Floating, and Original Sin,” *Comparative Economic & Social Systems*, Vol. 8, No. 3, 2003, pp. 331-360.

## 一、数字货币的兴起：Bitcoin、Libra 与 Ripple

作为全球经济治理的核心，国际货币体系的改革与转型始终是各国的重要议题。不论是从国际货币体系的演变历史来看，还是从现实发展的需求出发，创建一种超越某一国家的经济状况并能够有效协调各方利益的超主权国际货币是解决这一问题较为理想的方案。对此，已有诸多专家、学者提出了一系列颇具创造性的构想。<sup>①</sup> 为此，国际货币基金组织于 1969 年制定并实施了特别提款权（Special Drawing Rights，简称 SDR）方案。<sup>②</sup> 鉴于 SDR 的优点，部分专家、学者呼吁通过充分发挥 SDR 的作用，使其向世界货币的方向迈进。<sup>③</sup> 然而，以 SDR 为代表的尝试符合国际货币体系的发展方向，但是由于其存在缺乏信用基础、使用范围狭窄、共识机制不足，以及受到诸多外部因素干扰等问题，导致 SDR 无法充分担当实现超主权货币的责任。

以区块链技术为核心的数字货币则为超主权货币体系的构建提供了全新视角。根据国际货币基金组织发布的《数字化货币的兴起》报告，当前的

---

① 例如，美国前财政部长助理亨利·怀特（Henry White）在“国际稳定基金计划”中提出的“尤尼它”（Unita）、英国经济学家约翰·凯恩斯（John Keynes）在“凯恩斯方案”中提出的“班克”（Bancor），英国经济学家弗里德里希·哈耶克（Friedrich Hayek）则提出了货币“非国家化”（Denationalization）与货币竞争理论，美国经济学家罗伯特·蒙代尔（Robert Mundell）所提出的“最优货币区”（Optimal Currency Areas）理论，美国哈佛大学教授理查德·库珀（Richard Cooper）提出的“建立单一货币制度”的构想以及意大利经济学家彼得·阿勒桑德里尼（Pietro Alessandrini）等人所提出的“超国家银行货币”（SBM）构想。参见 Richard Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford: Clarendon Press, 1956, pp. 71-80; Robert Triffin, “Gold and the Dollar Crisis,” *Challenge*, Vol. 9, No. 2, 1960, pp. 40-43; Friedrich Hayek, *Denationalisation of Money: The Argument Refined*, Westminster: Institute of Economic Affairs, 1990, pp. 23-56; Robert Mundell, “A Theory of Optimum Currency Areas,” *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4, 1961, pp. 657-665; Richard Cooper, “A Monetary System for the Future,” *Foreign Affairs*, Vol. 63, No. 1, 1984, pp. 166-167.

② IMF, “International Monetary Fund: Special Drawing Rights,” April 19, 2018, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>.

③ 约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）、何塞·奥坎普（José Ocampo）与周小川等人均认为 SDR 对于国际货币体系的改革有着重要的意义。参见 José Ocampo, “Building an SDR-Based Global Reserve System,” *Journal of Globalization and Development*, Vol. 1, No. 2, 2010, pp. 20-21; 周小川：《关于改革国际货币体系的思考》，《中国金融》，2009 年第 7 期，第 8—9 页。

货币形式主要有央行货币（Central Bank Money, CBM）、B-money、电子货币（e-money）、I-Money 与加密货币。<sup>①</sup> 其中，加密货币与 I-money 便是基于区块链技术而形成的货币形式，并且区块链技术也同样可以运用于央行数字货币、E-money 与 B-money。

实际上，区块链技术最初是作为比特币的底层技术而产生的，比特币网络的上线也标志着区块链技术应用的落地。<sup>②</sup> 作为一种具有框架性的底层技术，区块链是通过加密链式区块结构来验证与存储数据，利用分布式网络和共识算法来生成和更新数据，并嵌入自动化脚本代码（智能合约）来编程和操作数据，从而实现多中心化架构构建的一种新型技术。<sup>③</sup> 从应用层次来看，区块链可以分为数字货币应用层级的区块链技术 1.0（以比特币为代表）、数字货币与智能合约相结合应用层级的区块链技术 2.0（以太坊为代表）以及超越货币、金融和市场应用的区块链技术 3.0。<sup>④</sup> 其中，区块链 1.0、2.0 与当下的数字货币有着紧密的联系，并且还还为点对点交易的支付与清算系统提供重要的技术支撑。鉴于当前数字货币以及交易平台种类繁多的情况，本文主要将对以比特币为代表的加密货币、以 Libra 为代表的稳定币与以 Ripple 为代表的支付清算网络进行分析。

### （一）比特币为代表的加密货币

比特币产生于创造区块的“挖矿”过程，即比特币是为了驱动比特币区

---

① 这五类货币各有特征，央行货币由央行统一发行，包括现金与央行数字货币（Central Bank Digital Currency, CBDC）；B-money 基于债权为基础而发行和根据需求按面值赎回的货币形式（与以账户单位计价的债务工具相类似），主要特点在于其赎回担保得到了政府的支持，并且受到政府的严密监管；电子货币与 B-money 相类似，但其赎回担保并不一定得到政府的支持，主要包括基于央行系统的中心化电子货币与基于区块链的去中心化电子货币；I-Money 是基于私人投资基金而发行的一种货币形态，主要是对资产（贵金属、股票、大宗商品等）的所有权，其关键特征在于可提供可变价值兑换；加密货币主要由非银行机构创建，以其自身规定的帐户单位进行计价，并在区块链网络或平台上发行。参见 Tobias Adrian Tommaso Mancini Griffoli, “The Rise of Digital Money,” IMF, July 15, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097>。

② Satoshi Nakamoto, “Bitcoin: A Ppeer-to-Peer Electronic Cash System,” Bitcoin Organization, 2008, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>。

③ Andreas Antonopoulos, *Mastering Bitcoin: Unlocking Digital Crypto-Currencies*, New York: O’Reilly Media, 2014, pp. 195-211.

④ Melanie Swan, *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, New York: O’Reilly Media, 2015, pp. 10-12.

区块链网络而设计的一种奖励机制。实际上，区块链本质是一个互相验证的公开记账系统，而各个分布节点则基于自身算力对数据进行记录与验证。为了鼓励所有节点参与区块链系统的数据记录与验证，区块链网络将每个区块的第一笔交易进行了特殊化处理，即首个搜索到符合目标随机散列值的随机数，并且将此信息打包添加到比特币系统的节点将获得比特币。因此，比特币的发行采取了工作量证明（Proof of Work）机制，大致为“用户贡献算力，进行数打包和哈希（Hash）运算，比特币网络则将比特币作为对首个挖出区块矿工的奖励”。在流通层面，比特币则依赖于非对称密码算法和全网“公布—确认”机制，即交易双方需在比特币网络上各自开设账户，付款人用自己的私钥对资金数目和收款人的公钥进行签名验证，并将此交易信息向全网通报，在经过足够多的节点（通常是6个节点）确认后此交易将被纳入区块之中，收款人则通过验证获悉付款人向其支付款项。<sup>①</sup>

尽管比特币能够在一定程度上解决交易的信用问题，并在某些场景中发挥着交易媒介的作用，但比特币存在着诸多不确定性与潜在风险。为此，诸多专家与学者对比特币提出了质疑。罗伯特·席勒（Robert Shiller）、保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）、理查德·塞勒（Richard Thaler）以及约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）等诺贝尔经济学奖得主都认为，由于受其本质和市场因素等影响，比特币更多是一种“泡沫”<sup>②</sup>。同时，德国明斯特大学教授赖纳·伯麦（Rainer Böhme）、美国卡内基梅隆大学教授尼古拉斯·克里斯廷（Nicolas Christin）、美国哈佛商学院教授本杰明·埃德尔曼（Benjamin Edelman）、美国俄克拉荷马州塔尔萨大学助理教授泰勒·摩尔（Tyler Moore）在经济学领域最有影响力的顶级期刊《经济展望杂志》发表论文，对比特币所存在的市场风险、对手风险、操作风险以及隐私相关风险等进行了系统分析。<sup>③</sup>此外，中国人民银行数字货币研究所前所长姚前则从价值稳定性、公

---

① 贾丽平：《比特币的理论、实践与影响》，《国际金融研究》2013年第12期，第14—15页。

② Sead Fadilpašić, “What Six Nobel Laureate Economists Have to Say About Crypto,” Cryptonews, March 31, 2018, <https://cryptonews.com/exclusives/what-six-nobel-laureate-economists-have-to-say-about-crypto-1402.htm>.

③ Rainer Böhme, Nicolas Christin, Benjamin Edelman, and Tyler Moore, “Bitcoin: Economics, Technology, and Governance,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 2,

共经济学、交易费用理论等视角对比特币等加密货币进行了讨论，并认为它们无法成为真正的货币。<sup>①</sup>

具体来看，比特币主要存在四个方面的问题。首先，比特币仅是一种算法工作量或所有权的证明，而这一工作量证明机制意味着在比特币产生过程中并不存在资产的积累，因而无法通过资产买卖来维持自身的价格。其次，尽管比特币采取了定额发行机制来维持自身价格的总体稳定，但是这一封闭的、机械的发行方式脱离市场实际需求变化，无法根据现实经济发展进行及时有效的调整。<sup>②</sup> 再次，比特币仅提供了货币指标的粗略衡量标准，缺乏维护实际货币交换价值的调节机制和货币发行的责任主体。因此，比特币难以避免因市场情绪变动而导致价格剧烈波动，也无法对实体经济和金融系统产生长期稳定的优化作用。<sup>③</sup> 现行的比特币生态圈更是决定了比特币的投机性质远超其现实的使用价值。<sup>④</sup> 最后，比特币的账户采取匿名制，叠加去中性化的特征和分布式服务器的独特优势，导致比特币的交易信息无法为金融部门所监管和追踪。因此，比特币自身的缺陷以及监管的缺失，使得它们往往被犯罪分子所利用，成为暗网交易、金融诈骗和市场投机的工具。<sup>⑤</sup> 显然，作为区块链技术 1.0 承载的初级体现，比特币自身所存在的诸多不确定性和隐藏风险，使其无法成为真正的货币。

## （二）以 Libra 为代表的稳定币<sup>⑥</sup>

---

2015, pp. 226-229.

① 姚前：《共识规则下的货币演化逻辑与法定数字货币的人工智能发行》，《金融研究》，2018 年第 9 期，第 47 页。

② 在比特币网络的设定中，创世区块最初的出块奖励被设置为 50 个比特币/区块。当区块数量每达到 21 万的整倍数后，出块奖励就会依次减半。当出块奖励减半到无法产出最小单位的比特币时，区块奖励就会停止，比特币也将停止发行。目前，比特币系统的出块奖励为 12.5 个比特币/区块，约发行了 1000 多万个比特币。按照当下的算力，出块奖励将于 2140 年（32 次减半后）终止。届时，比特币的总数约为 2100 万个。

③ Pavel Ciaian and Miroslava Rajcaniova, “The Digital Agenda of Virtual Currencies: Can BitCoin Become a Global Currency?” *Information Systems and e-Business Management*, Vol. 14, No. 4, 2016, pp. 35-36.

④ Matt Elbeck and Chung Baek, “Bitcoins as an Investment or Speculative Vehicle? A First Look,” *Applied Economics Letters*, Vol. 22, No. 1, 2015, pp. 33-34.

⑤ Danton Bryans, “Bitcoin and Money Laundering: Mining for an Effective Solution,” *Indiana Law Journal*, Vol. 1, No. 89, 2013, p. 472.

⑥ 稳定代币是指通过“锚定”法定货币体系或数字资产，从而维持与锚定资产的汇率平价为基本目标的数字货币。锚定法币抵押的稳定代币的核心要求是以 100%法币存款作为

Libra 的推出是数字货币实现重大突破的标志性事件之一，本文主要从技术设计和制度安排两个角度审视 Libra。

第一，从技术设计上来看，Libra 的核心技术主要分为 Move 编程语言、拜占庭共识算法（BFT）和梅克尔树数据存储结构三个方面。Libra 所采取的 Move 编程语言是一种能够实现自定义的交易逻辑和“智能合约”<sup>①</sup>。而这一编程语言不仅能够为参与者提供较为友好、便捷的开发环境，而且还能够通过数字资产的机制设计来确保智能合约开发与应用的安全性。同时，Libra 采取了基于 LibraBFT 共识协议的 BFT 机制，来实现所有验证者节点将要执行的交易及其执行顺序达成一致，进而大大提升了整体网络运行的稳定性。<sup>②</sup> 此外，Libra 所采取的梅克尔树的数据存储结构不仅提升了对数据的检测效率，并且还允许访问程序从任何时间点读取任何数据。因此，Libra 在编程语言和平台架构方面进行了深度的技术优化，进而能够承载更高的交易量，实现快速到账服务，保证更好的安全性。

第二，从制度安排上来看，Libra 具有以下几方面的特征。首先，在信用背书方面，Libra 以美元、英镑、欧元和日元组成的一篮子货币与具备高流动性的短期政府债券为主的金融资产为资产储备，并且所有的资产储备由分布在全球各地的具有投资级信用评价的托管机构负责持有和监管。其次，在运行管理方面，虽然 Libra 由 Facebook 发起，但是其发行与管理主要由覆盖支付、技术和交易、电信、区块链、风险投资、银行等多家企业组成的非

---

发行准备金，并保证稳定代币与锚定法币可随时平价兑付。因此，从本质上来说，锚定法币的稳定币更多的仍是一种非金融机构的存托凭证。参见王华庆，李良松：《简析数字稳定代币》，《中国金融》2018年第19期，第45—46页。

① Move 编程语言有以下特点：（1）将数字资产限制为与真实资产具有相同属性的“资源类型”，可防止数字资产被复制；（2）自动验证交易是否满足特定属性，提高验证的效率；（3）可执行对 Libra 与验证者间节点的管理，减轻关键交易代码的开发难度。关于 Move 编程语言的具体介绍可参见 Sam Blackshear, et al., “Move: A Language With Programmable Resources,” Libra, <https://developers.libra.org/docs/assets/papers/libra-move-a-language-with-programmable-resources.pdf>。

② 相较于其他工作量证明机制，LibraBFT 共识协议不仅能够实现高交易处理量、低延迟和更高能效的共识方法，并且在某些验证者节点（最多三分之一的网络）被破坏或发生故障的情况下，同样能够确保网络的正常运行。关于 LibraBFT 的具体介绍可参见 Mathieu Baudet, et al., “State Machine Replication in the Libra Blockchain,” Libra, <https://developers.libra.org/docs/assets/papers/libra-consensus-state-machine-replication-in-the-libra-blockchain.pdf>。

营利性的 Libra 协会及其理事会负责实施，并且各个发行主体间可以相互制约。<sup>①</sup> 目前，Libra 协会共有 28 名成员，其中包括 Visa、PayPal、Vodafone、Uber、Andreessen Horowitz 等诸多该领域的龙头企业。再次，在流通范围方面，Facebook 本身所拥有的庞大用户数量能够为 Libra 的流通奠定基础，并且 Libra 协会成员所提供的成熟技术平台还将为 Libra 提供更为广阔的应用场景。最后，在监管方面，Libra 采用了集中式架构，所有交易由中央授权节点发起，生成包含交易时间、地点和方式信息的永久记录。因此，Libra 也能够满足相关部门对洗钱、避税等违法行为进行监管的需求。

可见，叠加 Facebook 的庞大用户基础与 Libra 协会的丰富应用生态的 Libra 不仅实现了区块链技术应用的升级，而且进一步完善了数字货币的发行机制。因此，相较于比特币等加密货币，由 Facebook 开发的稳定币 Libra 的发展方向更能代表数字货币的未来发展趋势。然而，Libra 目前并未出台详细的规则来描述其运行机制，Facebook 的数据泄露事件对 Libra 的安全性造成了一定的冲击，并且美国、法国等部分国家也对此予以高度关注。<sup>②</sup> 因此，Libra 的发行计划是否能够实现还有待观察。

### （三）以 Ripple 为代表的支付清算网络

区块链技术对于金融交易机构与支付平台系统同样具有重要影响。以基于多中心化理念、用于支付和清算的 Ripple 为例，该平台是由瑞波币(XRP)、网关(Gateway)和 Ripple 支付协议(RTXP)构成的(见图 1)。在使用时，用户需先开设一个 Ripple 账户。在获得账户的私钥后，用户可设置网关信任，并在该网关中进行支付和交易。<sup>③</sup> 基于自身的共识算法(Ripple Consensus

---

① Libra 协会是一个独立的瑞士非营利组织，其主要职责在于协调验证者节点间的工作与管理资产储备。同时，Libra 协会所有决策都通过理事会做出，重大政策或技术性决策则需要三分之二的成员同意。此外，Libra 协会设置了单个创始人投票权上限，即无论成员持有多少 Libra 的投资代币或 Libra，包括 Facebook 在内的单个创始人只能代表理事会中的 1 票或总票数的 1%。关于 Libra 协会的具体介绍可以参见“Overview: The Association & Council,” <https://libra.org/en-US/association-council-principles/?noredirect=1#overview>。

② 邹传伟：《区块链与金融基础设施——兼论 Libra 项目的风险与监管》，《金融监管研究》2019 年第 7 期，第 18—33 页。

③ 网关是资金进出 Ripple 系统的关口(类似于货币存取和兑换机构)，交易双方可基于可信赖的网管直接进行点对点的转账；RTXP 则是 Ripple 支付协议，用于解决不同节点之间支付问题(类似于超文本传输与网络信息、简单文件传输协议 SMTP 与邮件之间的关系)。

Protocol)，Ripple 能够从所有接入系统的节点中自动接收总账本交易记录和验证系统中的各类交易，能够完成瞬时、点对点的支付和转账，不需要清算中心、银行等中间金融机构的介入。<sup>①</sup>

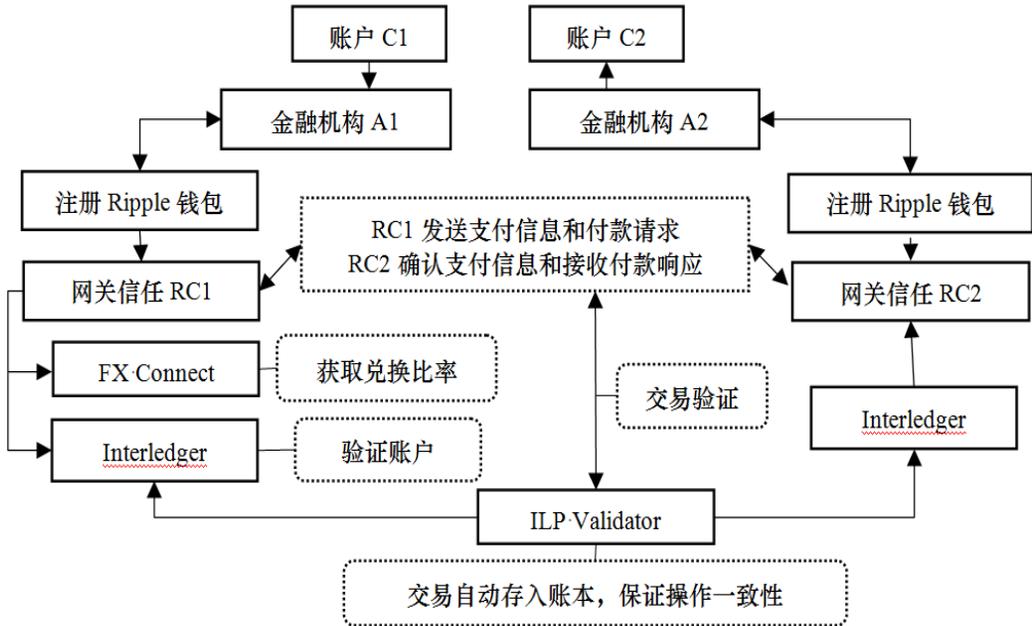


图 1 Ripple 系统交流流程示意图

资料来源：作者自制。

同时，Ripple 的接入门槛相对于 SWIFT、CLS 等结算系统都较低，几乎所有金融机构都可接入。此外，尽管 Ripple 不收取任何转账服务费用，但

参见 Alexandre Mouradian, Isabelle Augeblum, Fabrice Valois, “RTXP: A Localized Real-Time Mac-Routing Protocol for Wireless Sensor Networks,” *Computer Networks*, Vol. 67, No. 10, 2014, pp. 43-59; Frederik Armknecht, et al., “Ripple: Overview and Outlook,” *Trust and Trustworthy Computing*, 2015, pp. 163-180.

① Ripple 共识算法中包含了“共识机制”和“验证机制”两套机制。当系统生成新的分账实例和产生新的交易记录时，这两套机制会迅速对该交易进行验证，系统内的分账按照时间顺序排列并链接起来就构成了 Ripple 系统的总账本。参见王朝阳，郑步高：《互联网金融中的 Ripple：原理、模式与挑战》，《上海金融》2015 年第 3 期，第 46—52 页。

为了保障系统的安全运转，要求每个 Ripple 账户至少有 20 个瑞波币作为正常交易的验证方式，并且用户每次交易都消耗十万分之一的 XRP。<sup>①</sup>

目前，Ripple 能够支持全球范围内任意货币的原子级交易，即 Ripple 不仅支持美元、欧元、人民币、日元等主流的主权信用货币之间的结算，也支持包括比特币等数字货币和商户积分等在内的有价物的交易。用户可以用任何一种类型的货币，向他人支付另外一种类型的货币，从而实现所有货币的全网流通。尽管 Ripple 系统自身仍存在诸如分布式存疑、平台透明度低、资金匿名化、交易的可追溯性较差等缺陷，但是其运行机制仍为新型支付清算平台的搭建提供了新的构建思路和实践经验。<sup>②</sup> 因此，继 Ripple 之后，已有越来越多的大型金融及网络公司都在致力于将区块链技术应用于网络跨境支付体系中。例如，IBM 于 2019 年 3 月推出支付网络“World Wire”，VISA 则于 6 月推出“Visa B2B Connect”跨境支付网络，纽约证券交易所、芝加哥期权交易所和纳斯达克交易所等大型金融机构也早已将区块链技术应用于跨境转账、汇款和数字化支付等领域之中。

总体来看，由区块链等创新性技术所催生的数字货币是推动超主权货币加速进入数字化阶段的一个重要契机。超主权货币与区块链等创新性技术结合也将对全球货币、金融体系产生颠覆性影响。实际上，无论是比特币，还是 Libra，甚或 Ripple，诸多已经产生的数字货币及支付清算系统都正逐步进入国际金融基础设施领域，并在一些商业场景中发挥了一定作用。因此，

---

① 瑞波币 (XRP) 是基于 Ripple 协议与 Open Coin 原创算法而发行的数字加密货币，其总量为 1000 亿个。XRP 发挥着系统内部桥梁货币的作用，即用户可将任意类别的货币或虚拟货币兑换为瑞波币 XRP，再发送给其他任何地区的用户。对于制造海量的虚假账户和交易信息的恶意攻击者来说，其所需销毁的 XRP 会因交易的增长而呈现几何数级增长。截至 2019 年 9 月 16 日，瑞波币兑美元价格为 0.2610。资料来源：Investing, XRP/USD, <https://cn.investing.com/crypto/ripple>。

② 市场对于 Ripple 的怀疑主要是针对瑞波币 (XRP) 及其母公司 Ripple Labs。实际上，XRP 所采取的“基于信任的替代方案” (Trust-based alternative) 主要是通过选出少数节点组成“特殊节点列表” (Unique Node List)。然而，特殊节点的选取是由 Ripple Labs 自行决定的。同时，瑞波币本是独立于该公司而存在的，但是该公司自身就掌握着大量瑞波币，并且该公司也未公布其瑞波币的具体存量分布及销售情况。此外，XRP 并未得到其金融合作伙伴的使用。参见 Dan Caplinger, “Find out about this up-and-coming Cryptocurrency: 5 Facts You Didn’t Know about Ripple,” Motley Fool, March 11, 2018, <https://www.fool.com/investing/2018/03/11/5-facts-you-didnt-know-about-ripple.aspx>。

如何借助数字货币兴起的契机推动超主权货币以及全球经济和金融发展，并处理好这一变革带来的一系列挑战，是一个需要密切关注的问题。

## 二、超主权数字货币体系的构想：E-SDR 的创新与尝试

数字货币是全球经济与金融发展的大趋势，任何国家都不能也无法回避。为此，笔者认为，可基于区块链的数据加密、分布式账本和时间戳等技术基础，构建一套以“数字货币—数字金融账户—数字身份验证”为基本结构的 E-SDR 超主权数字货币体系，以此推动国际货币体系的变革。

### （一）E-SDR 的架构

E-SDR 机制的构成与现行的信用货币体系的现金、金融账户、账户加密三层结构有着密切的联系，但 E-SDR 与传统主权信用货币体系以及货币数字化有很大区别。其具体构成包括以下若干方面。

第一，数字货币体系。作为 E-SDR 的底层架构，数字货币是各个参与节点进行资金转移的基础记账单位。数字货币可采取央行直接面向公众发行的机制或央行与商业银行合作共同发行的机制。目前，数字货币的发行方式主要有法定数字货币、锚定法币或资产的数字货币（稳定币）、基于众筹项目资金的数字货币和基于算法的数字货币。其中，法定数字货币的发行模式主要分为三类。一是央行直接面向公众发行数字货币，个人、企业和金融机构同时介入央行的系统。这种模式最为直接和彻底，能保证央行获得最大的主动权，但缺少过渡阶段和过渡介质，容易造成现行金融体系的混乱。二是在保留现有货币发行的基础上，央行与商业银行合作共同发行数字货币。这种模式可以实现平稳过渡，但会削弱央行的管控权。三是延续当下的数字货币的分散发行模式，但最后由央行统一记账模式和转换机制。<sup>①</sup> 本文认为，

---

<sup>①</sup> 关于数字货币发行机制的相关研究可参见 George Giaglis and Kalliopi Kyriotaki, *Towards an Agenda for Information Systems Research on Digital Currencies and Bitcoin*, Business Information Systems Workshops, 2014, pp. 3-13; Robleh Ali, John Barrdear, Roger Clews, and James Southgate, "Innovations in Payment Technologies and the Emergence of Digital Currencies," *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol. 54, No. 3, 2014, pp. 262-275; Morten Bech, Rodney Garratt, "Central Bank Cryptocurrencies," *BIS Quarterly Review*, Vol. 1, No. 6, 2017, pp. 55-70; Ben Fung and Hanna Halaburda, "Central Bank Digital Currencies: A Framework for

可以采用“中央银行—商业银行”的二元模式来发行数字货币，即在当前国际货币基金组织一揽子计划的前提下，由现行国际货币基金组织创设新的数字货币国际组织发行 E-SDR，各国央行则负责提供流通服务。<sup>①</sup>

第二，数字金融账户体系。作为 E-SDR 的中层架构，数字金融账户体系覆盖了“高度紧密互联的各国央行支付体系、各国央行支付体系之下的金融账户体系、金融机构为法人开设的账户体系和金融机构为自然人开设的账户体系”四大体系。该层架构可以采取“聚类法则”，即通过相关算法和机制设计实现各账户高度完整的实名化并将每个主体的账户归为统一节点后，直接与各类主体相挂钩，进而实现各节点在复杂网络系统中的相互连接。<sup>②</sup>

第三，数字身份验证体系。作为 E-SDR 的顶层架构，数字身份验证体系是授权中层架构的映射集（数字金融账户是该层架构的子账户）。每个子账户被授予独有的法人特征码（机构代码）或自然人特征码（生物特征码）。在交易过程中，必须由该层架构对其交易主体的特征码进行授权验证后才能完成资金的转移。

值得注意的是，E-SDR 的构建除了涵盖原有货币体系中的现金层，还必须建立与数字货币相配套的数字金融账户和数字验证方式。因此，只有当这三层架构被系统搭建，并形成完整的数字货币生态后，E-SDR 才算真正实现。实际上，E-SDR 将金融系统视为一个复杂的网络系统，其中金融机构是复杂网络系统的节点，货币则是不同节点之间数据和信息流通的媒介。因此，当 E-SDR 实现后，金融系统、财政系统、税收系统和社保系统等都可以被嵌入其中，形成新的社会治理框架。正如韦塞尔·瑞吉斯（Wessel Reijers）所言，区块链在经济上的应用只是其最为直观和浅层的作用形式，这一技术背后所

---

Assessing Why and How,” Discussion Papers from Bank of Canada, 2017; Donato Masciandaro, “Central Bank Digital Cash and Cryptocurrencies: Insights from a New Baumol–Friedman Demand for Money,” *Australian Economic Review*, Vol. 51, No. 4, 2018, pp. 540-550.

① 姚前、汤莹玮：《关于央行法定数字货币的若干思考》，《金融研究》，2017 年第 7 期，第 78 页。

② “聚类原则”是指采用分布式的多节点协同处理，将法人和自然人拥有的不同财产类型进行归类，并统一与相应的法人或自然人账户挂钩，保证数字金融账户体系和主体间的映射关系趋于完全的一一映射，从而更加高效地实现信息和价值共享。参见 Kurt Fanning and David Centers, “Blockchain and Its Coming Impact on Financial Services,” *Journal of Corporate Accounting & Finance*, Vol. 27, No. 5, 2016, pp. 55-56.

具有的信任转换机制将重构社会关系，形成一种基于数字信任的技术性社会规范。<sup>①</sup> 因此，嵌入区块链技术的 E-SDR 也具有成为社会治理底层框架的潜在能力。

## （二）E-SDR 的特性与作用

具体来看，E-SDR 具有以下几方面的特性与作用。

第一，作为一种超主权货币的探索途径，E-SDR 是一套统一、完整和独立的货币体系。从本质上说，货币是一种公众共同接受的未来价值索取权的物化，即货币是一种基于一致同意规则下所形成的社会共识。<sup>②</sup> 在商品货币和信用货币阶段，货币的锚定分别建立在商品的稀缺性和主权国家信用背书的基础之上。而 E-SDR 则通过技术和制度化的安排来实现货币信用体系的重塑。一方面，基于区块链及大数据、云计算等技术的应用，我们能够实现对各类大宗商品以及货币间联系的结构化与实时化分析，进而在这一数据分析基础上构建一种能够较为全面反映社会总体商品价值的“篮子价格指数”。E-SDR 则以这一指数为价值依托，并根据指数的波动进行动态调整。<sup>③</sup> 这也就意味着 E-SDR 具备同社会整体生产能力及商品价值相锚定的可能。当然，E-SDR 同这一“篮子指数”的锚定需要建立在社会信用充分完备基础之上，即 E-SDR 以较为完整的数字信用为背书来实现自身的社会性。<sup>④</sup>

另一方面，基于区块链的分布式记账技术，E-SDR 能够为货币的使用和流通提供更为有效、便利的渠道。货币的信用成本主要指央行需要为货币的发行提供一定的信用凭证，其交易成本则是指以市场各主体需要为依赖的金

<sup>①</sup> Wessel Reijers and Mark Coeckelbergh, “The Blockchain as a Narrative Technology: Investigating the Social Ontology and Normative Configurations of Cryptocurrencies,” *Philosophy & Technology*, Vol. 31, No. 1, 2018, pp. 127-128.

<sup>②</sup> Matthew Yeomans, “The Quest for a Global E-Currency,” CNN, September 28, 1999, <http://edition.cnn.com/TECH/computing/9909/28/global.e.currency.idg/index.html>.

<sup>③</sup> 中国人民大学经济学院教授陈享光提出可将“一揽子能源、一揽子主权国家黄金储备以及特别提款权中各类货币发行量的综合体”作为未来法定数字货币的锚定物。参见陈享光，黄泽清：《货币锚定物的形成机制及其对货币品质的维护——兼论数字货币的锚》，《中国人民大学学报》，2018年第4期，第92页。

<sup>④</sup> 由于这一“篮子指数”的货币乘数影响因子具有较高的复杂性与较大的波动性，因此 E-SDR 的信用创造能力的准确性以及对其的调控可能会受到一定的影响。参见庄雷、赵成国：《区块链技术创新下数字货币的演化研究：理论与框架》，《经济学家》2017年第5期，第81页。

融中介支付交易的手续费用。<sup>①</sup> 由于大数据、云计算等技术的应用已经为各类社会交易构建了一种记账清算机制，而区块链能够在这种机制之上通过构建分布式的账本来推动点对点的直接交易，进而以此提高整个经济体系的流动性，并减少货币使用的信用成本与交易成本。正如美国经济学家鲁本·格林伯格（Reuben Grinberg）所指出的，分布式记账不仅能够在一定程度上实现货币价值层面的“自信任性”与使用层面的共识，而且还能够提高商品与货币之间的衔接性。<sup>②</sup> 美国克莱姆森大学教授杰拉德·戴尔（Gerald Dwyer）则表示，数字货币能够为点对点交易提供更为便捷的支付与结算工具，从而充分提高市场参与者的资金流动性。<sup>③</sup> 因此，E-SDR 的数字信任、分布式记账以及锚定的广泛性不仅有助于降低原有价值交换带来的摩擦成本，并且还能够有效保障自身发行的健康和流动的平稳。

第二，数字账户层的嵌入使 E-SDR 能够对所有节点和终端之间的交易信息进行收集与分析，进而能够将全球经济增长和通货膨胀水平等市场因素更为充分地纳入货币供给之中。伯麦等学者认为，随着变量及经济信息载体的完善，区块链在数字货币层的应用能够为完全基于名义数据的“自动货币政策”（automatic monetary policy）奠定充分的实现基础。<sup>④</sup> 实际上，E-SDR 能够在中央银行和公众之间建立直接的接触渠道，并以数字化的方式实现现钞清算到记账清算的转变。因此，E-SDR 能够与商品、服务等一系列经济活动形成更为紧密的结合，帮助决策者更为灵活、准确地把握整体市场活动，并为宏观经济调控提供更为有效的货币工具和价格工具，进而将货币数量保持在满足市场供需平衡的合理范围内。

与此同时，E-SDR 能够使发行方对货币创造、记账、流动等数据进行实时化采集，并在数据脱敏后，借助人工智能和大数据等技术构建政策预期调

---

① 参见 Joshua Doguet, “The Nature of the Form: Legal and Regulatory Issues Surrounding the Bitcoin Digital Currency System,” *Louisiana Law Review*, Vol. 73, No. 4, 2013, pp. 1128-1131.

② Reuben Grinberg, “Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency,” *Hastings Science & Technology Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 2012, pp. 206-207.

③ Gerald Dwyer, “The Economics of Bitcoin and Similar Private Digital Currencies,” *Journal of Financial Stability*, Vol. 17, No. 10, 2015, pp. 89-90.

④ Benjamin Müller, et al., “Automated Execution of Financial Contracts on Blockchains,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 2, 2015, pp. 233-234.

整的训练模型，进而为未来货币的投放、货币的政策制定与实施提供充分的前瞻条件。<sup>①</sup> 拉赫曼认为，区块链在数字货币中的介入能够较为及时、充分地反映市场对货币的需求，并且在政府的适当调控下，这一特性有助于提高货币政策的效用，实现一种较为均衡的“最优货币政策”（optimal monetary policy）。<sup>②</sup> 因此，E-SDR 的这一数字化关联处理的特性能为货币政策、财政政策提供更为有效的决策工具，并在一定程度上促进国际货币体系与全球经济发展水平更加匹配。<sup>③</sup> 当然，作为一种数字化体系，E-SDR 如果能获得广泛使用，还能够提高金融基础设施的统一性，减少各层次平台在系统和业务方面投入和维护工作的成本，进而提升金融基础设施的效能。<sup>④</sup>

第三，E-SDR 将从交易流程、交易安全性、系统的可追责性等方面对支付结算体系加以完善，并构建一个连接系统内所有节点的公共平台。在传统金融体系之下，多数支付行为仅仅是货币数据在不同账户中的流转，诸如支付缘由、资金来源、资金流通过程等重要信息则被储存在不同的支付环境和系统中。正如日本九州大学教授寺本振透（Teramoto Shinto）所言，传统金融体系安排中最为核心的问题就是由于有限的认知能力和信息成本所导致的信息不对称。<sup>⑤</sup> 而在 E-SDR 所提供的支付体系之下，数字货币的使用本身就具有数据时序性、不可篡改和伪造等特点，并且所有交易节点将在自由公证和自我监管的体系基础上，获得全面真实的市场数据与信息。这是由于 E-SDR 不仅是一种结算媒介，更是一种多方参与和公开透明的交易系统。

在 E-SDR 之下，所有的交易记录、资产信息等数据都以分布式的形式被记录，节点之间的交易则以分布式核算的方法进行账簿更新和验证，并且

① 姚前：《共识规则下的货币演化逻辑与法定数字货币的人工智能发行》，第 48 页。

② Adib Rahman, “Deflationary Policy under Digital and Fiat Currency Competition,” *Research in Economics*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 176-179.

③ Paul Vigna and Michael Casey, *The Age of Cryptocurrency: How Bitcoin and Digital Money Are Challenging the Global Economic Order*, London: St. Martin's Press, 2015, pp. 3-4.

④ Myung San Jun, “Blockchain Government-A Next Form of Infrastructure for the Twenty-First Century,” *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, Vol. 4, No. 1, 2018, p. 7.

⑤ Shinto Teramot and Paulius Jurcys, “Intermediaries, Trust and Efficiency of Communication: A Social Network Perspective,” in Mark Fenwick, Steven Van Uytsel, and Stefan Wr̀bka, eds., *Networked Governance, Transnational Business and the Law*, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg Press, 2014, pp. 99-101.

所有节点的用户在获得授权后能够随时访问和查阅这些信息。而这不仅能够事前为交易双方搭建完整的信息连接渠道，而且在事后也能够及时完成对交易的追踪和记录。因此，E-SDR 能够一定程度减少各主体在经济活动对中介机构的依赖，减少因第三方中介存在而导致的交易摩擦、各方的协调沟通成本和大量资金沉淀。目前，全球范围内广泛使用的支付清算系统主要为 SWIFT 和持续连接结算系统（Continuous Linked Settlement）。这两套系统主要适用于主权国家的货币（虚拟数字资产被排除在外），对接入用户均有严格的限定条件（以大中型银行、金融机构和跨国企业为主）。同时，这两个系统在跨境结算时需经代理建立关系，因此在支付上存在一定迟滞（SWIFT 为 2—3 天左右，CLS 为 1—2 天），也需要收取一定的手续费和服务费（SWIFT 约收取交易金额的 7%，CLS 则以固定月费形式收取）。<sup>①</sup> 同时，各类主体可以按照一定的类别归属来接入 E-SDR，并且全体市场参与者还能够共同参与维护系统的稳定性和持续性。因此，E-SDR 还将提高资金权益和交易信息的完整性和可靠性。

此外，对于小微支付、销售终端支付、网络购物以及国内外转账等极为碎片化的交易而言，E-SDR 能够以相对碎片化的支付和交易方式满足这部分用户群体日益灵活的支付需求。因此，E-SDR 的数字形式和系统独立性也将拓宽货币的支付网络，为更广范围内的参与者提供更为便利的清算方式。从这一视角来看，E-SDR 有助于打造一个更加普惠的全球金融体系，并推动经济模式向数字化、网络化和技术化发展。一方面，E-SDR 有助于打破中心化数据管理引发的利益保护；另一方面，E-SDR 还能够实现高效的信息互换和资金的交易，并在更大范围内实现“一账户多场景、一平台多账户、平台逐渐超级账户化。”<sup>②</sup>

第四，E-SDR 能够为金融体系搭建新的信用证明手段与系统，并进一步提高市场的可监管性。美国罗切斯特大学（University of Rochester）教授纳

---

① 参见 JürgMägerle and David Maurer, “The Continuous Linked Settlement Foreign Exchange Settlement System (CLS),” Swiss National Bank, November 2009, [https://www.snb.ch/en/mmr/reference/continuous\\_linked\\_settlement/source/continuous\\_linked\\_settlement.en.pdf](https://www.snb.ch/en/mmr/reference/continuous_linked_settlement/source/continuous_linked_settlement.en.pdf).

② 钟伟、魏伟等：《数字货币：金融科技与货币重构》，中信出版社 2018 年版，第 85 页。

拉亚纳·科赫拉科塔（Narayana Kocherlakota）认为，传统的金融体系下的信用信息更新往往是滞后的与静态的，这就导致信用体系无法充分发挥价值支撑的作用，极大地制约了资源的最优配置。<sup>①</sup> 在建立一套完整、可用的信息转移机制的基础上，E-SDR 能够以区块链存证实现对资产流转的追溯，从技术上为各类交易提供更为可信的环境。一方面，E-SDR 能够通过程序算法自动、完整地记录信用生态中的所有交易，将所有账本及副本以分布式和加密的方式储存在多个终端平台上，使得所有参与者都能较为便捷地查询征信信息和评估交易对象的信用状况。<sup>②</sup> 另一方面，E-SDR 所搭建的数字金融体系使得所有经济活动的数据能够被记录和追踪，监管者在获得授权后，便可对资金的来源、去向、支付事由、支付金额、支付频率等数据进行分析，进而能更为充分地掌握市场运行的基本状况和更为及时地发现异常交易动向。

同时，E-SDR 所搭建的垂直化、扁平化的数字金融体系也将极大地提高市场的可监管性，进而更为有效地打击洗钱、偷税漏税和腐败等违法行为。例如，E-SDR 能够用于追踪对贫困地区的国际援助资金的使用，并确保援助完全用于贫困人群，进而减少贫困援助过程中的资金损耗和官僚腐败。<sup>③</sup> 此外，E-SDR 能够将法律法规和商业合同等交易规则嵌入自身的结算系统之中，并通过自带的共识协议和智能合约进行商业细则的智能执行，进而降低交易的边际成本，推动跨境支付与结算业务交易。针对这一点，阿联酋哈利法科技大学（Khalifa University of Science and Technology）哈立德·萨拉赫（Khaled Salah）教授认为，智能合约在数字货币中的介入不仅将为商业规则的落实提供有效的执行手段，而且也将为物联网数据的货币化提供可行的解决方案。<sup>④</sup>

当然，本文所构想的以区块链技术为核心的 E-SDR 体系所具有的部分特点和功能超出了现有货币理论的指导，并且 E-SDR 也还缺少可供衡量的

---

① Narayana Kocherlakota, Neil Wallace, "Incomplete Record-Keeping and Optimal Payment Arrangements," *Journal of Economic Theory*, Vol. 81, No. 2, 2004, pp. 287-288.

② 钟伟、魏伟等：《数字货币：金融科技与货币重构》，第 79—80 页。

③ Gerald Dwyer, "The Economics of Bitcoin and Similar Private Digital Currencies," *Journal of Financial Stability*, Vol.17, No.10, 2015, p.86.

④ Khaled Salah, et al., "Monetization of IoT Data Using Smart Contracts," *IET Networks*, Vol. 8, No. 1, 2019, p. 37.

金融结构和指标数据，因此，还需要对 E-SDR 的规则设计及其可行性进行进一步的理论演绎与实证模拟。但更需认清的是，互联网时代下形成的全球化连接平台，已经为建立高效率、低成本的全球支付清算体系奠定了充分的基础。这意味着 E-SDR 具备一定的实现可能。可以预见，随着技术和制度的日臻完善，E-SDR 超主权数字货币体系的建设将更加可行。

### 三、中国参与超主权数字货币体系构建的必要性

如上所述，以美元为中心的国际货币体系不仅加剧了全球经济治理中结构性失衡的问题，并且还导致全球经济发展出现经常性的不稳定。同时，全球化的发展要求构建更具活力与普惠性的全球经济治理体系，并要求充分调动创新要素资源在全球范围内的流动。<sup>①</sup>此外，数字货币的兴起为超主权货币的构建以及全球经济治理的改革提供了重要的契机。因此，尽管本文所提出的 E-SDR 超主权货币体系的构想不尽完全，但是从以下四个视角出发，这一参与超主权数字货币构建的构想对中国而言仍具有极为重要的意义。

#### （一）超主权数字货币是打破美元霸权的重要途径

实际上，由于货币的本质是一种基于共识的信用，因此货币竞争本身就是一种对于共识信用的竞争。当前国际货币体系的确立正是国家主权信用竞争的结果，即现行国际货币体系中的美元中心化就是美国的信用部分或全部代替了他国的信用。<sup>②</sup>这就导致国际储备货币供给多数来自美国国内信用扩张，而美国则通过贸易赤字方式向非储备货币国输出“游戏规则”<sup>③</sup>。与此同时，在主权信用货币体系之下，货币持续性的扩张不仅打破了货币价值以政府信用为锚的内部驻锚体系，也加剧了货币总量与政府信用总量的不匹配，进而导致汇率和通胀预期出现显著性的失衡。<sup>④</sup>

① 张宇燕：《全球治理的中国视角》，《世界经济与政治》2016年第9期，第7页。

② Ronald McKinnon, "Currency Substitution and Instability in the World Dollar Standard," *American Economic Review*, Vol. 74, No. 5, 1984, pp. 1129-1131.

③ 王道平、范小云：《现行的国际货币体系是否是全球经济失衡和金融危机的原因》，《世界经济》2011年第1期，第69页。

④ 管涛、赵玉超、高铮：《未竟的改革：后布雷顿森林时代的国际货币体系》，《国际金融研究》2014年第10期，第6页。

作为一种超主权货币体系的理论探索与金融实践，E-SDR 的构建以区块链等技术及其配套机制上所实现的数字信用为基础，其发行则是基于经济增长及社会商品生产的数据，经由一系列算法计算后决定的，即 E-SDR 能够根据社会生产条件或经济生产效率的波动而做出及时有效的调整，这一数字信用与价格调节机制能够一定程度上打破传统金属商品和特定主权货币在货币锚定上的限制。这也意味着 E-SDR 的形成机制与发行量取决于真实经济体系的资源总量与配置状况，与全球经济的发展有着更为紧密的结合。与此同时，E-SDR 本身是基于多方参与、相互监督和共同维护的基础而构建的。这是由于 E-SDR 通过分布式网络所构建的是一种多向的信任关系，即全球信用网络的形成是在各国共同参与的基础上形成的。<sup>①</sup> 在这一信任网络实现的前提下，E-SDR 能够将多边主体的同质性基础与异质性需求更好地嵌入货币调整中去。<sup>②</sup> 从这个角度来看，E-SDR 能够通过降低以个别国家为中心的私有性来赋予货币更为广泛的社会性，从而避免因金融霸权或行政性干预所导致的通货膨胀和利益再分配倾向。<sup>③</sup>

## （二）超主权数字货币是构建资源交互平台与信任机制的重要渠道

货币对社会关系内在维度改变的重要表现在于将个人单点联系转变为普遍交往的多点联系。<sup>④</sup> 实际上，当万物互联的社会状态实现后，所有社会信息将形成全方位的互动关系，人、财、物等资源的开发及利用效率将得到极大提升。<sup>⑤</sup> 在这一社会状态下，全要素生产率和社会资源使用率就有可能

---

① 乔依德、徐明棋：《加强 SDR 在国际货币体系中的地位和作用》，《国际经济评论》2011 年第 3 期，第 55 页。

② 庄雷：《金融科技创新下数字信用共治模式研究》，《社会科学》2019 年第 2 期，第 55 页。

③ 刘津含、陈建：《数字货币对国际货币体系的影响研究》，《经济学家》2018 年第 5 期，第 19 页。

④ 张雄：《货币幻象：马克思的历史哲学解读》，《中国社会科学》2004 年第 4 期，第 54—55 页。

⑤ 马克思在《1857—1858 年经济学手稿》指出：“个人的社会联系表现在交换价值上，因为对于每个人来说，只有通过交换价值，他自己的活动或产品才成为他的活动或产品……每个人行使支配别人的活动或支配社会财富的权力，就在于他是交换价值的或货币的所有者。他在衣袋里装着自己的社会权力和自己同社会的联系。”马克思认为货币的产生既是经济关系和生产关系发展的显现，更是社会主动性交往的重要驱动因素。参见《马克思恩格斯全集》第四卷，人民出版社 2007 年版，第 106—107 页。

得到最大程度优化。与此同时，这种社会状态也能够提高各国在权利、责任与利益上的关联性，进而助推国家关系治理模式向协商治理结构转型，促进人类命运共同体意识的产生。<sup>①</sup> 而以 E-SDR 为代表的数字货币能够通过构建一种社会价值的连接系统来推动这一转变的实现。一方面，基于数字化的运作方式，E-SDR 能够形成较为顺畅的货币流通与传导机制，提高社会整体经济体系运行的流动性，进而减少原有主权信用货币体系对于各国参与全球贸易和区域价值链分工的限制。<sup>②</sup> 另一方面，E-SDR 还将加快创新要素资源在全球范围内的流动，并在低交易成本激励下促进贸易、商品和信息流的扩张，进而实现规模经济与数字经济驱动的新型全球化机制。<sup>③</sup>

### （三）超主权数字货币是一种推进全球货币合作的中间路线

实际上，作为一种塑造经济权力和利益分配的模式与路径，国际货币体系本身就具有高度的政治性和战略性。这种性质决定了各国间的货币关系存在一定的对抗性，进而导致各国尤其是大国间的货币围绕各自的国家利益而出现较为激烈的博弈。<sup>④</sup> 例如，美国对外发动战争或挑起贸易摩擦的原因，多数与美元霸权地位动摇有关，并且美国对日元、欧元等其他货币的崛起也实行高压遏制策略。<sup>⑤</sup> 同时，以贸易摩擦为开端的中美战略竞争格局已经初步形成，中美贸易冲突也已逐步升级到了货币层面。在此背景之下，如果继续按照原有路径推行人民币国际化，将极有可能扩大人民币与美元之间的竞争，甚至导致双方陷入完全的零和博弈状态。然而，经济治理的核心在于货币，一旦人民币与美元之间出现了零和竞争，则极有可能加剧中美在经贸上

---

① 苏长和：《互联互通世界的治理和秩序》，《世界经济与政治》2017 年第 2 期，第 27 页。

② Don Tapscott and Alex Tapscott, *Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin Is Changing Money, Business, and the World*, Penguin Canada Press, 2018, pp. 26-28.

③ Alex Pazaitis, Primavera Filippi, and Vasilis Kostakis, "Blockchain and Value Systems in the Sharing Economy: The Illustrative Case of Backfeed," *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 125, No. 10, 2017, pp. 105-106.

④ 对抗性是国际货币关系的内在属性，只要国际体系仍然由主权国家组成，围绕国家利益发生的国家间货币对抗就将长期存在。参见陈平，管清友：《大国博弈的货币层面——20 世纪 60 年代法美货币对抗及其历史启示》，《世界经济与政治》2011 年第 4 期，第 45 页。

⑤ 李晓、冯永琦：《国际货币体系改革的集体行动与二十国集团的作用》，《世界经济与政治》2012 年第 2 期，第 123—124 页。

的冲突。<sup>①</sup>此外，各国发展水平失衡、国家利益差异以及地缘政治危机等因素更是对货币合作造成了极大的限制。<sup>②</sup>欧洲、东亚地区和欧佩克的部分国家与美国之间仍保持着紧密的同盟关系。这一国家安全单向依赖的事实更是加大了我国通过某种形式的合作来联合这些国家推动现行国际货币体系改革的难度。<sup>③</sup>

由此可见，尽管货币权力转移与分散是全球政治经济体系转型的基本特征，并且人民币与其他国际货币存在互相依赖、共同促进的积极局面。但是人民币的国际化必然会涉及货币竞争和货币替代，并对国际货币体系的既有格局产生影响。<sup>④</sup>如果继续按照传统的货币国际化的路径推进人民币的全球化，并以此来推动国际货币体系的改革，就极有可能会强化其他国家对中国抵触情绪，进而阻碍我国在全球范围内开展合作和推动全球经济治理的改革。为此，笔者认为我国在推行人民币国际化以及货币区域合作的过程中，同时也需要开拓一种符合全球多数国家共同利益的货币合作路线，并尽可能在经济秩序可控的情况下推动全球经济治理的改革，避免因经济层面的冲突而导致政治层面的对抗。

而以 E-SDR 为代表的超主权数字货币就是一种中间的货币合作构想。一方面，E-SDR 本身就是由国际社会的各利益攸关方通过共同努力来构建的，其诸多特性也能够满足将多数国家利益纳入新型货币框架的需求；另一方面 E-SDR 为全球经济治理构建的资源、信息交互的国际平台和信任机制，也能够有力地推动全球经济互联互通、共享共治，有效地协调各方的价值、利益和需求。<sup>⑤</sup>因此，E-SDR 不仅能够缓解因货币竞争导致的国际竞争，而

---

① 刘明礼：《美元霸权与欧洲金融安全》，《国际安全研究》2017年第35期，第105页。

② 李晓：《东亚货币合作为何遭遇挫折？——兼论人民币国际化及其对未来东亚货币合作的影响》，《国际经济评论》2011年第1期，第118页。

③ 李巍：《伙伴、制度与国际货币——人民币崛起的国际政治基础》，《中国社会科学》2016年第5期，第91页。

④ Eric Helleiner, Jonathan Kirshner, "The Future of the Dollar: Whither the Key Currency?" in Eric Helleiner and Jonathan Kirshner, eds., *The Future of the Dollar*, New York: Cornell University Press, 2009, p. 8.

⑤ 范如国：《“全球风险社会”治理：复杂性范式与中国参与》，《中国社会科学》2017年第2期，第82页。

且也有助于加强各国之间的合作，进而为推动国际货币体系改革与国际合作营造弹性空间。

#### （四）超主权数字货币是大国未来竞争的重要赛道

目前，电子商务、移动支付与平台经济等数字经济的发展为超主权数字货币的构建奠定了一定基础，部分国家也已开始尝试数字货币的构建以作为对货币体系发展的回应。然而，由于发达国家在金融产业、科技与人才等关键领域具有先发优势，因而发达国家在数字货币的构建上处于绝对优势地位。这在现行的数字货币中已有所体现，即发达国家多数已经开始在数字货币领域进行了先期布局，其数字货币及相关产业的活跃度明显优于其他地区。英国剑桥替代金融中心（CCAF）发布的《全球数字加密货币基准研究》显示，在其所调查的 27 个国家的 51 家数字加密货币交易所中，大部分交易所都分布在欧洲以及亚太地区。同时，85% 的亚太地区数字货币交易所没有许可证，而 78% 的北美交易所则都拥有正式政府许可或授权。此外，全球约 81% 的数字加密货币的钱包服务来自北美和欧洲，但这两个区域的用户数仅占到全球总用户数的 61%。<sup>①</sup>而这种能力优势很可能导致发达国家继续占据数字货币发展的高地。

以稳定币为例，根据 Blockchain Luxembourg SA 2018 年 10 月发布的《稳定币状况》报告，在当时的 57 种稳定币中，66% 的稳定币锚定于美元。当前使用范围最广泛的稳定币 USDT（由美国 Tether 公司发行）也是以 1:1 比率锚定美元。同时，除了上文所提及由 Facebook 所发行的 Libra 之外，摩根大通、IBM 等美国公司也相继宣布将发行锚定法币或资产组合的稳定币，美元同样是其锚定的主要对象。可见，美元不仅是全球多数稳定币的计价单位，也是能够与多数稳定币进行通兑的法币。<sup>②</sup>此外，纽约州金融服务局

---

<sup>①</sup> 参见 Garrick Hileman, Michel Rauchs, “Global Cryptocurrency Benchmarking Study,” Cambridge Centre for Alternative Finance, March 27, 2017, [https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user\\_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2017-global-cryptocurrency-benchmarking-study.pdf](https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2017-global-cryptocurrency-benchmarking-study.pdf).

<sup>②</sup> Alexander Galicki, “U.S. Sanctions Venezuela’s ‘Petro’ Cryptocurrency Amid Broader Trend of Sanctioned and Rogue Regimes Experimenting with Digital Assets,” Cleary Gottlieb, April 13, 2018, <https://www.clearyfintechupdate.com/2018/04/u-s-sanctions-venezuelas-petro-cryptocurrency-amid-broader-trend-sanctioned-rogue-regimes-experimenting-digital-assets/>.

(NYDFS)在2018年9月批准了两种基于以太坊ERC20发行的稳定币——美国双子星信托公司发行的 Gemini Dollar 与 Paxos 信托发行的 Paxos Standard，尽管 NYDFS 并不直接参与美元稳定币的具体发行及运作。但由于其官方背景，NYDFS 的认可将为这类锚定美元的稳定代币带来极强的增信效果，进而使其能够获得更大的市场占有率。<sup>①</sup> 其中，NYDFS 要求发行公司按照 1:1 的兑换价向托管银行账户存入美元，并严格遵守纽约州的反洗钱等监管标准与履行化解风险的流程。若这些锚定美元或者美元计价资产的稳定币基于先期优势而获得广泛使用，则这些数字货币将对弱势货币、不可兑换货币及发展中国家货币产生更大规模的替代或者出清的影响。美元在国际货币体系中的霸权地位也将在这些数字货币的使用中得到进一步强化。更为重要的是，美国政府已经着手建立对数字货币的相关监管规则，以期在数字货币领域进行更为深入的布局。

从目前来看，中国已建立起较为完整的产业体系，并且人民币在国际货币体系中的影响力也在逐步提高。例如，为进一步整合人民币跨境清算渠道和提高人民币跨境支付结算效率，中国人民银行已经搭建了人民币跨境支付系统（Cross-border Interbank Payment System, CIPS），并且这一系统也已基本实现了对全球市场的覆盖。<sup>②</sup> 同时，中国移动支付、电子商务和平台经济等数字经济形态的充分发展也为数字货币的发行提供了良好的生态环境。此外，中国央行也已经着手推进数字货币的研发。在2019年8月的中国金融40人伊春论坛上，中国人民银行支付结算司副司长穆长春就表示，中国央行对数字货币/电子支付（Digital Currency/Electronic Payment, DC/EP）进行了多年的研究，央行数字货币研究所也于2016年成立，因此可以说中国央行数字货币现在是“呼之欲出”。<sup>③</sup> 在2019年8月召开的2019年下半年工

---

① 参见 Amy Castor, “Gemini and Paxos Both Launch Stablecoins on Ethereum Blockchain,” Bitcoin Magazine, September 10, 2018, <https://bitcoinmagazine.com/articles/gemini-and-paxos-both-launch-stablecoins-ethereum-blockchain/>。

② CIPS（一期）于2015年10月8日顺利投产，CIPS（二期）则于2018年5月2日正式上线。参见谢众：《CIPS 建设取得新进展》，《中国金融》2018年第11期，第41—42页。

③ 穆长春：《央行数字货币的设计与架构》，中国金融40人伊春论坛，2019年8月23日，<http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=13633>。

作电视会议上，央行则提出要加快推进中国法定数字货币（DC/EP）的研发步伐，跟踪研究国内外虚拟货币发展趋势。<sup>①</sup> 在同月发布的《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中，更是明确指出要支持在深圳开展数字货币研究与移动支付等创新应用。<sup>②</sup> 因此，中国有机会也有能力参与和推进未来超主权数字货币的构建。

当然，超主权数字货币构建的前提仍在于对数字货币本身的构建。为此，中国应抓住技术发展的机遇及把握经济趋势的规律，做好充分的理念先导和技术支持的准备，在深入了解数字货币以及区块链等技术的主要特性和外部约束条件的基础上，建立起符合国家发展要求的数字货币框架与制度安排。对此，本文提出四点建议。首先，加强数字货币相关基础理论的研究，加快研究区块链等技术在支付系统中的运用，对数字货币的相关制度安排也进行深入研究与充分论证，并根据当前的发展需求与应用场景，制定阶段性的数字货币推出计划。其次，针对当前已经出现的数字货币及区块链技术应用的相关产品，应加快建立审慎、包容的金融监管机制，既要推动符合中国现实需要的数字货币相关法律体系的建立，处理好维护金融系统稳定与推动数字货币发展之间的平衡，还应积极参与 IMF、BIS 等国际组织对于数字货币监管的活动，在全球监管层面争取一定的数字货币话语权，进而从国内国外两个层面来防范、管控可能出现的技术风险与金融风险。再次，要充分发挥中国在互联网金融、电子商务、移动支付与金融科技等领域的优势，鼓励腾讯、阿里巴巴以及其他重要金融机构参与数字货币研发与应用。当然，还应鼓励这些企业积极拓展海外业务与应用场景，进而提升中国数字金融平台的国际影响力与竞争力。最后，搭建、扩展与升级相应的金融基础设施设备，加快推动数字化标准的统一和合作机制的整合，积极推动区块链等底层技术的开源与共享，进而在数字货币的构建上形成开放性的合作语言，也为全球数字货币的发展贡献中国智慧、中国方案与中国力量。

---

① 《人民银行召开 2019 年下半年工作电视会议》，中国人民银行网站，2019 年 8 月 2 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3869429/index.html>。

② 《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，《人民日报》2019 年 8 月 19 日，第 3 版。

## 结 束 语

从货币的演进过程来看，社会的发展是推动货币的外延不断扩大与形式不断演进的一个重要因素，而科技的进步也是推动货币变革的又一重要因素。数字货币便是技术创新所推动形成的一种货币形态。实际上，无论是金属货币、商品货币、信用货币以及数字货币，所有的货币均是协议本位，即货币是持有者之间的一种合约。但不同于传统的货币形式，数字货币既可以是基于法币的合约，又可以是基于一篮子资产储备的合约，还可以是基于共识算法的合约。因此，数字货币可能成为人类货币史上的一次革命性变革和新的里程碑。

从全球治理的角度来看，数字货币既是推动国际货币改革乃至全球经济合作的一大重要契机，也是需要全球社会予以高度关注的一个全新治理领域。一方面，现阶段的数字货币仍处于发展的初步阶段，相应的技术应用与制度安排存在着较大的不适应性与不确定性。因此，需要从技术与制度两个方面共同发力来推动未来超主权数字货币的发展。另一方面，由于众多发展中国家还缺乏参与国际货币网络重构的能力，并且传统主导全球经济治理的西方发达国家不愿提供更多公共产品，这就可能导致发展中国家难以抓住参与超主权数字货币构建的机遇。因此，还需从参与以及分配两个层面来推动未来超主权数字货币的发展。

[责任编辑：孙震海]

# 国际发展合作 PPP\*

## ——更有效的发展合作新模式？

姜璐 吴泽涛

**【内容摘要】** 进入 21 世纪以来，以经合组织发展援助委员会成员国为代表的发达国家官方发展援助模式正面临一系列挑战，其中之一就是过去十余年在发达国家及国际组织日益流行的“国际发展合作公私伙伴关系”。通过考察公私合作这一国际发展合作新型模式的渊源、内涵与机制，探讨其在实践中面临的主要问题，并在此基础上与中国的“发展包”模式进行比较，可以对中国对外发展合作提出政策建议。目前，在国际发展合作领域引入非政府行为体与商业模式已是大势所趋。中国在开展国际发展的公私合作方面虽是先行者，但亟待将自身丰富的实践加以系统化、理论化，并就公私合作制定更为明确的指导原则及管理细则，同时设立相关的机构机制，促进公私合作伙伴关系的成长。这不仅可以创新完善中国的对外发展合作，进一步扩展中国在发展中国家的影响力，也有助于逐步建立南方国家在全球发展合作领域的话语权，推动国际发展合作向更加包容、多元和公正的方向发展。

**【关键词】** 国际发展合作 公私伙伴关系 私营部门 发展援助 发展融资

**【作者简介】** 姜璐，上海对外经贸大学国际发展合作研究院助理研究员，复旦发展研究院兼职研究员（上海 邮编：201620）；吴泽涛，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200433）

**【中图分类号】** D812

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0046-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906003

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“中国对非援助创新与非洲国家发展自主性研究”（18CZZ011）的阶段性成果。

北方发达国家的国际发展合作<sup>①</sup>从 20 世纪中叶兴起至今已有近 70 年的历史，其中成立于 1960 年的经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）及其成员国<sup>②</sup>在北方乃至全球发展合作领域掌握着事实上（援助总量）和话语上（议题设置、规则制定等）的主导权。但是，自 21 世纪以来，至少三方面的形势变化正在悄然推动北方乃至全球发展合作的转型与变革。

首先，由 OECD-DAC 成员国所主导的北方发展合作特别是其官方发展援助（official development assistance, ODA）模式的有效性受到广泛质疑。从 20 世纪 90 年代末开始，国际发展学界对历时数十载的 ODA 究竟是否以及在多大程度上促进了欠发达国家和地区的发展展开了激烈争论，<sup>③</sup> 尽管对此莫衷一是，但争论各方大多都承认 ODA 的效果不尽人意。因此，在过去十几年中 OECD-DAC 先后召开了多次“援助有效性高端论坛”，特别是在 2005 年的《巴黎宣言》中提出了广为人知的“自主、一致、协调、成果、问责”五点原则，以期能够消除其在实践中的弊端，取得更好的援助效果。

其次，以中国、印度、巴西、土耳其、南非等南方发展中国家为代表的新兴援助国（emerging donors）的兴起改变了全球发展合作的既有版图，在一定程度上冲击了 DAC 援助国的主导地位。随着综合国力的提升，国际发展合作开始成为这些发展中世界的“领头羊”与发达国家竞争影响力及话语权的又一重地。就绝对数量而言，尽管这些南方国家的援助额尚不足全球援助总量的 1/10，但其明显区别于 DAC 援助国的发展合作形式，已引起北方国家政界及学界的广泛关注与讨论。<sup>④</sup>

再次，包括公私伙伴关系（public-private-partnership, PPP）在内的一系

---

① “国际发展合作”或“国际发展”是指国际社会成员（主要是主权国家，也包括政府间国际组织、非政府组织及私营部门等）旨在促进欠发达国家和地区经济及社会发展目标而进行的双边或多边合作，最典型的是官方发展援助，但也涵盖更广泛的合作形式，如“发展合作 PPP”。一般认为，发达国家的国际发展合作肇始于美国杜鲁门总统于 1949 年提出的“第四点计划”，这也是美国自“马歇尔计划”取得成功之后有意识地将对外发展合作进一步向欠发达国家和地区拓展的尝试。

② 截至目前，OECD-DAC 已有 30 个成员，主要为欧美发达国家及亚太地区的日本、韩国、澳大利亚、新西兰等。

③ Finn Tarp, “Aid and Development,” *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 13, No. 2, January 2006, pp. 9-61.

④ Lu Jiang, *Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, Introduction, London, New York & Shanghai: Palgrave MacMillan, 2020.

列新型发展合作模式的兴起开始对 ODA 模式构成挑战。从 2014 年开始，OECD-DAC 的年度《发展合作报告》越来越明确地提出并鼓励私营部门的加入，同时强调 ODA 通过共担风险等方式调动私营部门力量的作用。<sup>①</sup> 2015 年联合国可持续发展目标的提出及《亚的斯亚贝巴行动议程》的通过，进一步反映了国际社会对可持续发展实现路径的全新认识，即除了传统的官方发展援助，私营部门也可以在国际发展合作领域发挥更重要的作用。从实践层面看，国际发展合作领域的公私伙伴关系（以下简称“发展合作 PPP”）最早可追溯到 20 世纪末，如英国的“挑战基金”（Challenge Fund）与德国的“发展 PPP”（develoPPP.de），而且，公私伙伴关系此后在美国、日本、澳大利亚、荷兰、瑞典、丹麦等北方国家以及包括联合国、世界银行等在内的国际组织得到日益广泛的应用（见表 1）。

表 1 发达国家主要双边发展机构发展合作 PPP 使用情况

对外援助主管机构	对外援助总额 (2016 年, 美元)	PPP 主管机构	PPP 主管机构 成立时间	PPP 项目总价值 (截至 2016 年, 美元)
美国国际开发署 (USAID)	223 亿	转型伙伴关系中心 (Center for Transformational Partnerships)	2014 年	200 亿 (超过 1600 个 伙伴关系)
德国国际合作机构 (GIZ)	23 亿	私有部门合作部 (Private Sector Cooperation Unit)	1999 年	10 多亿 (超过 2000 个 伙伴关系)
英国国际发展部 (DFID)	120 亿	商业促进中心 (Business Engagement Hub)	2011 年	24 亿 (2012—2016 年 总融资)

① 在此之前，其《发展合作报告》仅关注官方发展援助（ODA）的发展及使用情况。

澳大利亚外交与贸易部 (DFAT)	30 亿	商业伙伴关系平台 (Business Partnership Platform)	2015 年	290 万 (BPP 首轮资助)
日本国际协力机构 (JICA)	114 亿	私营部门伙伴关系和财务省 (Private Sector Partnership and Finance Department)	2008 年	3.42 亿 (2015 年总价值)

资料来源：作者根据 Devex 报告<sup>①</sup> 以及上述机构官方网站信息整理。

值得注意的是，2018 年 10 月，特朗普政府出台了《更好地利用投资促进发展》(BUILD Act) 法案，宣布成立新的国际发展融资公司 (IDFC) 取代此前的海外私人投资公司 (OPIC)，以期通过吸引私营资本的介入创新美国参与国际发展合作的方式，同时促进美国企业海外投资，带动国内就业，进而服务于美国的国家利益。参众两院最终通过了为新机构提供高达 600 亿美元经费的预算，是此前 OPIC 的两倍多。美国此举也被普遍解读为一种与中国在发展中世界竞争投资机会与软实力的重要表现。随着“一带一路”倡议的提出与推进，中国在发展中国家和地区不断扩大的影响力已引起美国政界、商界的广泛关注与担忧。<sup>②</sup> 此外，同样受到中国日益多样化的发展模式刺激，欧盟及其成员国的国际发展政策亦与其贸易、外交、安全等问题日益紧密地结合。<sup>③</sup>

从中国来看，尽管并未采用 PPP 的说法，但事实上在对外发展合作中采用公私合作、“商援结合”的模式并不少见，本文将之称为“发展包” (development package) 模式。<sup>④</sup> 不同于发达国家对“发展合作 PPP”的概

<sup>①</sup> Devex, “Bilateral Donor Agencies Open for Partnerships: A Closer Look at 5 Development Leaders,” 2017, [https://pages.devex.com/rs/685-KBL-765/images/Devex\\_Reports\\_Bilateral\\_Donor\\_Agencies\\_A\\_Closer\\_Look\\_at\\_5\\_Development\\_Leaders.pdf](https://pages.devex.com/rs/685-KBL-765/images/Devex_Reports_Bilateral_Donor_Agencies_A_Closer_Look_at_5_Development_Leaders.pdf).

<sup>②</sup> Daniel F. Runde and Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” Center for Strategic and International Studies, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

<sup>③</sup> Sven Grimm and Christine Hackenesch, “China in Africa: What Challenges for a Reforming European Union Development Policy? Illustrations from Country Cases,” *Development Policy Review*, Vol. 35, No. 4, 2017, p. 549.

<sup>④</sup> “发展包”在本文中被界定为，中国在对外发展合作实践中所采取的将传统援助与发展导向的商业模式相融合，旨在促进受援国及中国共同发展的合作形式。参见 Lu Jiang,

念及使用相对严格的限定,中国对类似模式并无明确界定,应用也更为广泛、灵活,且明确彰显了中国倡导的共同发展理念。<sup>①</sup>那么,公私合作是一种什么样的发展合作模式?新在何处?是否比传统官方援助模式更有效?存在怎样的问题?应用前景如何?与北方援助国及包括中国在内的南方发展合作伙伴的实践及理念上存在怎样的共性与分歧?发达国家对这一模式的应用对中国对外发展合作又有哪些经验教训可供借鉴?本文拟回答这些问题。

“发展合作 PPP”模式尽管尚未成为主流,但它的出现代表了当前发达国家发展合作领域的重要趋势,也共同构成了促进北方甚至是全球发展合作转型的外部驱动力,因此引起相关各界的高度关注。包括国际政府间组织、国际非政府组织、各国官方发展机构、高校和智库等在内的政界及学界业已对“发展合作 PPP”展开了广泛深入的研究,主要涉及发展合作 PPP 的内涵、模式、现状以及案例,<sup>②</sup>各双边、多边发展机构采用发展合作 PPP 的具体方式与策略,<sup>③</sup>对发展合作 PPP 效果的评估、手段及解释<sup>④</sup>等方面。目前,

---

*Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture, Introduction.*

① 西方学者对中国互利共赢的“共同发展”观在一定程度上仍持保留态度,可参见 Richard Manning, “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation,” *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 4, 2006, pp. 375-377.

② “Partnering for Global Development: the Evolving Links between Business and International Development Agencies,” Washington, DC: Business Civic Leadership Centre (BCLC) of US Chamber of Commerce, 2009; Daniel Runde, Holly Wise, Anna Saito Carson, and Eleanor Coates, “Seizing the Opportunity in Public-private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, October 2011; José Di Bella, et al., “Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation,” Ottawa: The North-South Institute, September 2013; Margaret Callan and Robin Davies, “When Business Meets Aid: Analyzing Public-Private Partnerships for International Development,” Discussion Paper 28, Development Policy Centre of Australian National University, 2013; and Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, “Public-Private Partnerships in Developing Countries,” IOB Study, No. 378, 2013.

③ Andrea Binder, Markus Palenberg, and Jan Martin Witte, “Engaging Business in Development,” GPPi Research Paper Series No. 8, Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi), 2007; DFID, “The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People,” London and Glasgow, 2011; “Business Accountability for Development: Mapping Business Liability Mechanisms and Donor Engagement with the Private Sector in Development,” Brussels: CPDE, ITUN-TUDCN and EURODADA, 2015; UNDP, “UNDP’s Private Sector and Foundations Strategy for the Sustainable Development Goals 2016-2020,” New York and Istanbul, July 2016; and George M. Ingram, Anne E. Johnson and Helen Moser, “USAID’s Public-Private Partnerships: A Data Picture and Review of Business Engagement,” Global Economy & Development Working Paper 94, Washington DC: Brookings, February 2016.

④ Kent Buse and Andrew M. Harmer, “Seven Habits of Highly Effective Global

国内对北方国家“发展合作 PPP”这一新兴模式的关注还较为有限，也尚未有将其与“发展包”模式进行比较的研究。随着国家国际发展合作署的成立，中国对外发展合作在服务国家宏观利益及对外政策目标的同时，日益独立化、专业化，这也对学界就国际发展合作的多元模式特别是前沿模式进行深入研究提出了更高的要求。

## 一、理念：公私伙伴关系及其在国际发展领域的兴起

“公私伙伴关系”或“公私合作”最初是一个描述公共部门与私营部门在国内公共设施尤其是基础设施<sup>①</sup>与服务领域开展合作的概念，这一概念从 20 世纪八九十年代开始被众多国家及国际组织普遍采用，<sup>②</sup> 并自 2005 年以来在世界银行等国际机构的倡导下在全球范围尤其是发展中世界再度掀起应用热潮。<sup>③</sup> 尽管从概念上讲这是一个较新的提法，但就其本质而言，PPP 的实践在中外都有着较为悠久的历史，如欧洲国家上百年的私人供水服务和 20 世纪初中国第一条民营铁路的建造。<sup>④</sup> 迄今为止，对于 PPP 的概念尚无权威的界定，但一般认为，有别于通常由公共部门承包、独揽公共产品的供

---

Public-Private Health Partnerships: Practice and Potential,” *Social Science & Medicine*, Vol. 64, 2007, pp. 259-271; Keith A. Bezanson and Paul Isenman, “Governance of New Global Partnerships: Challenges, Weaknesses, and Lessons,” CGD Policy Paper 14, Washington, DC: Center for Global Development, 2012; Sabá Loftus, “Public-Private Partnerships: Benefiting or Hindering International Development?” *Global Policy Watch*, 2016; Lea Stadler, “Scrutinizing Public-Private Partnerships for Development: Towards a Broad Evaluation Conception,” *Journal of Business Ethics*, Vol. 135, 2016, pp. 71-86; and David W Parker, Uwe Dressel, Delroy Chevers, and Luca Zeppetella, “Agency Theory Perspective on Public-Private-Partnerships: International Development Project,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 67, No. 2, 2018, pp. 239-259.

① 公私伙伴关系已越来越多地扩展到包括学校、医院及医疗服务等在内的社会基础设施范畴，参见 Samuel Colverson and Oshani Perera, “Sustainable Development: Is There a Role for Public-Private Partnerships?” International Institute for Sustainable Development Policy Brief, October 2011, p. 3.

② Lawrence L. Martin, “Making Sense of Public-Private Partnership (P3s),” *Journal of Public Procurement*, Vol. 16, No. 2, 2016, pp. 191-207; 贾康：《公私合作伙伴关系（PPP）的概念、起源与功能》，《经济研究参考》2014 年第 13 期，第 4—16 页。

③ Kate Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, “Unpacking the Public Private Partnership Revival,” *Journal of Development Studies*, 2017, pp. 577-593.

④ 贾康：《公私合作伙伴关系（PPP）的概念、起源与功能》，第 7—11 页。

应，PPP吸收私营部门的力量，更强调资源共投、风险共担、收益共享，以期能在满足私人诉求的同时更有效地实现公共利益。<sup>①</sup>自PPP概念提出至今，其外延不断拓展，逐渐发展成为政府和私营企业长期合作提供公共产品各种模式的统称，涵盖了如外包、特许经营、合资企业、私人融资倡议、国有企业股权私有化等多种多样的形式。<sup>②</sup>

### （一）发展合作PPP模式受到各方关注和欢迎

PPP被引入国际发展合作领域始于20世纪末。自二战后国际发展合作兴起以来，援助国政府及政府间国际组织等正式的官方机构（以下简称“官方发展机构”）始终是合作发起与执行的主体。尽管在过去几十年中也出现过一些私营部门介入的雏形，如USAID在20世纪80年代初提出的“私营企业倡议”（Private Enterprise Initiative）中曾明确提出并推动私营企业作为美国对外援助的执行者，<sup>③</sup>但PPP在发展合作领域真正大规模发展起来则是从21世纪才开始的。随着冷战结束和经济全球化的发展，进入发展中世界的私人资本<sup>④</sup>在体量上不断赶超官方发展援助，到20世纪90年代末已经占全球流入发展中国家资本总量的82%，而官方发展援助额仅占18%。<sup>⑤</sup>

这种变化使官方发展机构开始意识到私营部门是国际发展合作领域不可忽视的一股力量，并开始考虑如何在尽可能撬动私营部门庞大的资源的同时（特别是将其导向较难吸引外部投资的最不发达国家），限制其潜在的负外部性。<sup>⑥</sup>此外，私营部门的介入也被认为有助于提升发展合作项目的影

---

① 如荷兰学者在比较28种对PPP的定义之后对其共性特点进行的概括，参见Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, “Public-Private Partnerships in Developing Countries,” p. 17.

② 王守清、刘云：《公私合作（PPP）和特许经营等相关概念辨析》，《环境界》2014年第25期，第18—25页；The Stationery Office of the UK, “Public Private Partnerships: The Government’s Approach,” London: The Stationery Office, 2000, pp. 8-9.

③ Curt Tarnoff, “The Private Enterprise Initiative of the Agency for International Development,” Congressional Research Service, 1989.

④ 主要包括对外直接投资（FDI）、间接投资、商业银行贷款，有时也包括私人慈善资金和汇款。

⑤ Doug Ierley, “Private Capital Flows as a Springboard for World Bank Reform,” *Journal of International Law*, Vol. 23, No. 1, 2002, pp. 1-2.

⑥ Andrea Binder, et al., “Engaging Business in Development: Results of an International Benchmarking Study,” pp. 13-4.

范围及可持续性。<sup>①</sup>与此同时,不少有意在发展中世界开展直接投资的私营企业也有与官方发展机构合作的需求,它们希望从官方发展机构的良好声誉、强大的号召力、长期从事海外 ODA 项目所积累的经验与关系网络等优势中获益,进而有利于其在发展中世界寻求合适商机、改善营商环境、降低投资风险、增加盈利等。<sup>②</sup>而对于一些希望通过开展社会公益活动树立负责任的企业形象或有意识地通过采纳“包容性商业模式”<sup>③</sup>(inclusive business model)或“金字塔基底方式”<sup>④</sup>(base of pyramid approach)来实现盈利与发展目标之间平衡的企业而言,拓展与官方发展机构甚至私人慈善和非政府组织等的合作,对于增强其活动的影响力与持续性也大有裨益。<sup>⑤</sup>在此背景下,公私部门行为体在协力开展国际发展合作上一拍即合。

## (二) 发展合作 PPP 的广泛性与多元化

国际发展合作领域的 PPP 与国内以公共基础设施为主要应用领域的 PPP 相比,既有共性又有特点。在共性方面,发展合作 PPP 也是遵循“目标共通、资源共投、利益共享、风险共担”的逻辑,通过引入私营部门的力量来变革传统上通常由公共部门主导国际发展合作的局面。在特点方面,发展合作 PPP 更广泛地服务于所有为国际社会所普遍承认的发展目标,如 2015 年由联合国提出的 17 个可持续发展目标。<sup>⑥</sup>

发展合作 PPP 在参与主体、应用领域、伙伴关系模式等方面比国内领域的 PPP 表现得更为多元。一是在参与主体方面,公共部门行为体不仅涵盖了

<sup>①</sup> Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” p. 6.

<sup>②</sup> George M. Ingram, et al., “USAID’s Public-Private Partnerships: A Data Picture and Review of Business Engagement,” pp. 67-70; and Andrea Binder, et al., “Engaging Business in Development: Results of an International Benchmarking Study,” pp. 15-17.

<sup>③</sup> 通过将贫困人口纳入价值链的不同阶段,使之成为商业所有者、生产者、雇员、消费者或用户,进而从商业活动中获益。参见 UNDP, “Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor,” 2008, p. 14.

<sup>④</sup> “金字塔基底”是指年均购买力低于 3000 美元的 40 亿世界人口。

<sup>⑤</sup> Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” pp. 5-6.

<sup>⑥</sup> 包括消除贫困、消除饥饿、良好健康与福祉、优质教育、性别平等、清洁饮水和卫生设施、廉价和清洁能源、体面工作和经济增长、工业、创新和基础设施、缩小差距、可持续城市和社区、负责任的消费和生产、气候行动、水下生物、陆地生物、和平正义与强大机构、促进目标实现的伙伴关系。

主权国家政府，也包括不同地区与层级的政府间国际组织及政策性金融机构（如世界银行、非洲开发银行、双边发展融资机构）等；而私营部门行为体除了包括最典型的私人所有制企业，有时也包括国有、公共企业在内的所有市场性力量，<sup>①</sup> 还包括非政府组织、慈善机构、大学与科研院所这一类混合着公共、私人 and 志愿性部门属性的单位。<sup>②</sup> 由此可见，发展合作 PPP 中的私营部门是一个广义的概念，事实上更接近于一个非公共部门行为体集合。二是在应用领域方面，发展合作 PPP 并不限于基础设施与公共服务这类公共产品的提供，而是包括基础设施、医疗卫生、性别平等、环境保护、产业发展等在内的旨在促进发展目标的各个重要领域。三是在伙伴关系模式方面，发展合作 PPP 也显示出更大的空间和灵活性，如公共部门和私营部门可根据各自专长在某一特定的方案或项目的不同阶段（发起、设计、融资、执行、监管等）介入，贡献不同的资源，包括资金、理念、技术、经验、关系网等，并采用不同的公私结合方式，如公共部门以无偿资金或贷款、股权、担保等形式带动私营部门。

## 二、模式：国际发展合作公私伙伴关系的不同类型

发展合作 PPP 作为一种新兴模式，其区别于传统 ODA 的本质特征在于广义的私营部门特别是企业行为体在发展合作中的介入及角色的发挥。不同于在以往合作模式中发挥相对次要或执行层面的角色，发展合作 PPP 中的私营部门被赋予了与公共部门行为体平等的“伙伴”地位。首先，私营部门被定义为“资源伙伴”（resource partner），往往被要求在发展合作项目中必须提供相当比例的包括资金、专业知识、技术、销售渠道等在内的资源要素。

---

① UNDP, “UNDP’s Private Sector and Foundations Strategy for the Sustainable Development Goals 2016-2020,” July 2016, p. 4.

② 以 USAID 的发展合作 PPP 旗舰项目“全球发展联盟”（Global Development Alliances/GDA）为例，该项目基本涵盖了前述所有类型的行为体。参见 Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” Washington, DC: Congressional Research Service, 2011; Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC”。

以资金这一最主要的资源类型为例，USAID 的 GDA<sup>①</sup> 和被很多发展机构所采用的“挑战基金”模式都明确规定参与企业提供融资不得少于整个项目成本的 50%。其次，私营部门被鼓励参与到发展合作议程或项目从决策、融资、执行到监管的各个环节，而不再是 ODA 模式下仅仅作为官方援助项目的外包方或执行者，甚至类似的外包关系也逐渐不再被纳入发展合作 PPP 的范畴。<sup>②</sup> 再次，私营部门的盈利目标往往被承认、允许并鼓励，有时甚至被作为与公共部门行为体结成合作关系的必要条件，如 USAID 的 GDA 项目和德国联邦经济合作与发展部（BMZ）的 develoPPP.de 项目，都明确要求合作项目能够体现申报企业的核心商业利益。根据项目中是否包含营利性目标，发展合作 PPP 又可被划分为非商业性和商业性合作模式两种类型。

#### （一）非商业性合作模式

在这一模式下，私营部门无偿投入资源到 PPP 项目，这种资源的投入主要是出于承担企业的社会责任（corporate social responsibility）和绿色营销（green marketing）的需要，并非以直接盈利为目的。<sup>③</sup> 这种非商业性合作模式往往并非私营部门出于良知的主动选择，而是多方共同努力的结果，尤其是非政府组织和媒体的监督与倡导在一定程度上倒逼私营部门重视其经营行为可能导致的社会与环境问题，敦促其承担社会责任并无偿投入相应资源。在非商业性合作模式下，私营部门提供的资源是多方面的。<sup>④</sup> 一是智力支持，即私营部门参加由官方发展机构组织的公私部门政策对话或知识分享，为在不同领域内促成公私合作提出建议，或为具体的 PPP 项目设计方案等。<sup>⑤</sup> 二是技术支持，即私营部门为公共部门和发展项目提供专业的技术支

① 参见 Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” Washington, DC: Congressional Research Service, 2011; Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC”。

② 如 USAID 对 PPP 的界定，参见 “Public-Private Partnerships Historical Dataset Background,” <https://www.usaid.gov/opengov/developer/datasets/PPP%20Dataset%20Background%208.4.14.docx>。

③ 尽管客观上企业社会责任的履行从长远看亦有利于实现其商业利益。

④ José Di Bella, et al., “Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation,” pp. 17-19.

⑤ 如 OECD 商业及工业咨询委员会通过年度政策对话与咨询会的形式建立与工商业企业在发展合作领域的伙伴关系。

持。<sup>①</sup> 三是能力建设，即私营部门通过援助、知识传递和培训等方法提升公共部门和发展合作 PPP 对象的能力。<sup>②</sup> 四是产品及渠道支持，主要指私营部门为发展项目提供产品和渠道支持，使发展项目能够更好地与服务对象相连接。<sup>③</sup> 五是资金和捐赠，即私营部门为发展合作 PPP 项目提供免息或减息贷款、信用担保及物资捐赠等。

## （二）商业性合作模式：发展导向投资

在这一模式下，私营部门特别是企业被要求利用自己的优势与专长，通过提供明确、具有经济可行性的商业投资方案参与到发展合作的议程或项目中。相较于仍明显带有传统发展合作色彩的非商业性合作模式而言，发展合作 PPP 的商业性合作模式由于将盈利投资与公益性活动相结合而更具创新性，因此也是本文讨论的重点。

在这一模式下开展的投资活动与纯商业性投资具有两个特点。首先，投资兼顾发展而非单纯以盈利为目标，因此可称其为“发展导向投资”或“影响力投资”（*impact investment*）。当这种发展导向投资明确以增进欠发达国家 and 地区贫困人口的福利为目标时，即上文提到的“包容性商业模式”或“金字塔基底方式”。如果投资回报率低于纯商业投资的平均水平、回报周期更长甚至存在亏损的风险，官方发展机构相应会将其视为中长期“耐心资本”（*patient capital*），对可能的投资亏损甚至失败有所准备。其次，由于公共部门的加入，发展导向投资预期能够带来更大的发展效果或“增加值”，这是因为如果没有发展机构牵头并主动承担一定的成本和风险，私人企业可能根本不会有兴趣在那些存在种种不利因素及较高投资风险的不发达市场进行商业投资；同时，没有公共部门的参与，私营部门的投资也无法在促进发展目标上发挥同等效应。

---

① 如中国企业四达时代（*Startimes*）与联合国艾滋病规划署开展公私合作，在世界艾滋病日通过该公司在非洲的电视台播放预防艾滋病的主题的视频，还在其手机程序中专门增设艾滋病预防与检测板块，以帮助非洲青年更为便捷地学习预防艾滋病的知识。

② 如 IBM 通过与全球多个公共部门开展公私合作，利用其技术与专业知识对对象国的青年劳动力进行技能培训。

③ 如香皂品牌卫宝（*Lifebuoy*）在与英国 DFID 的公私合作中，通过免费或低价提供并负责在当地分发香皂来促进东南亚国家卫生习惯的改善。

虽然越来越多的盈利企业特别是实力雄厚的跨国企业开始主动通过包容性商业模式在欠发达国家或地区进行影响力投资，但这远未成为主流。为了更大规模地撬动盈利私营部门参与国际发展事业，以 PPP 形式开展的发展导向投资或将成为一种有效的动员方案。当然，官方发展机构往往还需要通过一些具体措施来吸引盈利企业加入，目前最常见的方式主要是利用性质及目的有所区别的各种资金杠杆。<sup>①</sup>

第一，鼓励资金。这种资金是指官方发展机构通过提供一笔无偿资金作为资助或奖金来鼓励企业进行发展导向投资。被发达国家发展机构广泛采用的“挑战基金”就是一种典型的鼓励资金。“挑战基金”通常由发展机构针对发展合作领域某个具体问题或领域，向受援国当地企业、援助国企业或跨国公司进行公开竞争性招标，寻找合适的商业模式来作为解决方案，特别是具有一定创新和试行性质的方案，因此中标的通常是一些中小型项目。竞标成功者可以获得官方发展机构提供的资金支持，但是根据“资源伙伴”的要求，企业也需提供相当比例的资金。挑战基金的具体数额从几百美元到上亿美元不等，绝大多数都以无偿资助形式提供，少数通过贷款形式提供；基金的支持年限一般在三年左右，之后则希望项目能够实现自给自足。<sup>②</sup>此外，官方发展机构还可通过其他方式使用鼓励资金，如通过政府招标（德国的 develoPPP.de、荷兰的 PSOM<sup>③</sup>）或由企业自行申请（美国的 GDA、加拿大的 ICP<sup>④</sup>），这些方式往往不限定发展合作的具体领域，机构在项目方案的遴选过程中拥有较大的自由裁量权，同时，无偿资助的比例与“挑战基金”也有所区别，有些项目的无偿资助比例是 70%—80%（加拿大的 ICP<sup>⑤</sup>）。

第二，投资资金。这种资金是指官方发展机构特别是专门致力于支持发

---

① Daniel Runde, et al., “Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships: Strengthening Capacity at the State Department, USAID, and MCC,” pp. 29-31.

② Claudia Pompa, “Understanding Challenge Fund,” London: Overseas Development Institute, 2013. 由英国、荷兰、丹麦、瑞典、加拿大、澳大利亚六国政府及两家发展融资机构共同出资建立的“非洲企业挑战基金”是这方面的典型案例。参见 <https://www.aecfafrica.org/>。

③ Program for Cooperation with Emerging Markets.

④ Industrial Cooperation Program.

⑤ Andrea Binder, et al., “Engaging Business in Development: Results of an International Benchmarking Study,” pp. 27-28.

展中国家私营部门发展 (private sector development, PSD)<sup>①</sup> 的各类发展融资机构 (development finance institution, DFI<sup>②</sup>)，通过提供贷款、参股等方式推动企业进行发展导向投资。采用 PPP 模式的发展导向投资往往由于具有促进 PSD 的性质，因此顺理成章地获得相关 DFI 的资金支持。而且，由 DFI 提供的资金一般也具有“耐心资本”和发展促进的属性，即更为关注资本在未来所能带来的经济及社会长期效益而非短期的投资回报，同时更可能针对最不发达国家或地区的投资项目提供融资支持。<sup>③</sup> 在投资资金模式下，向参与发展合作 PPP 的企业提供贷款或与其参股合作通常通过 DFI 来实现。与鼓励资金相比，投资资金模式由于依托有利润回报的 DFI 而拥有更大的资金池，因此也能够资助一些大中型项目，对单个项目的资助力度也相对更大；与无偿资助相比，投资资金模式也更接近市场化商业投资。

第三，减险资金。这种资金是指官方发展机构及发展融资机构通过提供无偿资金或贷款、参股、担保等，并以承诺购买投资的部分产出或承担投资失败的部分损失等降低企业投资风险的方式，促进后者进行发展导向投资。例如，全球疫苗免疫联盟 (GAVI) 在肺炎球菌疫苗领域采取的提前市场承诺 (advance market commitment, AMC) 模式，即通过从双边发展援助机构及私人基金会等融资，用于从私人药企购买符合世界卫生组织标准的疫苗，再投入到最急需此疫苗的欠发达国家，从而建构一个有效的公私合作体系，这种较稳定、低风险的购买方式极大地激发了私营部门的参与热情与长期合

---

① 私营部门在促进欠发达国家和地区经济增长及发展目标方面发挥的突出作用已成为一项共识，北方各主要援助国及国际组织几乎都有自己专门的 PSD 方案。

② DFI 多由相关国家所有或控股，并以国家或国际援助资金作为资本来源或以主权做担保，其信用程度较高，更容易从国际资本市场融资并以更具竞争力的条件提供资金。双边 DFI 如荷兰的 FMO、德国的 KfW-DEG、英国的 CDC、美国的 OPIC 等；多边 DFI 或国际金融机构的 PSD 分支，如亚行 (ADB)、非开行 (AfDB)、泛美开行 (IDB)、欧投行 (EIB)、欧洲复兴开发银行 (EBRD) 及世界银行下属的国际金融公司 (IFC) 等。参见 <http://www.oecd.org/dac/stats/development-finance-institutions-private-sector-development.htm>。

③ 例如，英联邦发展公司 (CDC) 及私人基础设施发展集团 (PIDG) 分别作为双边及多边 DFI 的典型代表，均通过提供大量投资资金的方式推动私营部门的参与。截至 2017 年底，CDC 投资组合总市值累计达 53 亿英镑，其中参股占 90%，贷款占 10%，担保小于 1%；同年，PIDG 累计投资 337 亿美元，帮助 40 多个国家近 2 亿人获得更完善的基础设施。参见 CDC 及 PIDG 官网，<https://www.cdcgroup.com/en/our-investments/key-data/>；<https://www.pidg.org/our-impact/>。

作意愿。<sup>①</sup>又如，在“影响力投资”领域应用日益广泛的“催化性首先损失资本”（catalytic first-loss capital/CFLC）模式，由发展援助或融资机构向合作企业提供一定资金，并承诺在投资失败时作为首先损失方，借此来吸引私营部门进行发展导向投资。此外，提供担保也是一种常见的减险方式，一般而言，担保业务由 DFI 提供，但有时也由官方发展机构来提供。<sup>②</sup>

### 三、问题：国际发展合作公私伙伴关系的局限性

过去十年，尽管越来越多的官方发展机构开始积极推动公私合作，但总体来看其尚未成为主流，目前仍是以公共部门为主导的官方发展援助的一种补充。对发展合作 PPP 模式的评价也存在分歧，虽然推动者大多认为其体现了传统发展合作模式一种可能的转型模式，<sup>③</sup>但也有学者指出 PPP 尚未被证明是一种优于传统 ODA 的模式。<sup>④</sup> 本文认为，发展合作 PPP 在规则与操作层面存在的一些问题，将直接影响该模式的预期效果及应用前景。

#### （一）规则层面

在规则层面，发达国家及国际组织制定了一系列原则、规定，试图规范发展合作 PPP。这突出体现在增加值、中立性、约束性等方面。

第一，增加值。几乎所有涉足发展合作 PPP 的发达国家以及国际发展机构都将增加值即更大的发展效果作为一项重要原则。它们认为如果 PPP 未能在资源、效率、可持续性等方面优于公共部门主导的 ODA 模式，或者其所产生的效果与纯商业投资自然外溢的发展效果在是否会发生、发生的规模、时间、地点和标准上并没有太大区别，则采用公私合作不仅没有充分的理由，

<sup>①</sup> “AMC Changes Mindset of Pharmaceutical Industry,” GAVI, November 24, 2009, <https://www.gavi.org/library/news/roi/2009/amc-changes-mindset-of-pharmaceutical-industry>.

<sup>②</sup> 前者如 PIDG 的 GuarantCo 项目和 CDC 的担保业务，后者如 USAID 的 Development Credit Authority 和瑞典 Sida 的担保业务。

<sup>③</sup> José Antonio Alonso, “From Aid to Global Development Policy,” DESA Working Paper No. 121, September 2012.

<sup>④</sup> CAFOD, “Public-Private Partnerships (PPPs) in International Development: Are We Asking the Right Questions?” Discussion Paper, Catholic Agency for Overseas Development, April 2013, pp. 7-19; and Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” pp. 10-14.

而且可能会造成不公平竞争。<sup>①</sup>然而在实践中层面上，暂且不论对这种双重增加值进行量化衡量的设计难度与执行成本，仅从现实情况来看，既有的较为有限的一些评估报告也未显示出 PPP 在增加值方面的突出效果。<sup>②</sup>例如，ICAI 及另一份来自荷兰环评机构的评估报告同时质疑 PPP 模式下的发展导向投资在多大程度上有助于增加穷人的福利。<sup>③</sup>

第二，中立性。中立性是北方及国际援助机构一直比较强调的一项原则，其核心可以理解为发展机构或援助国本身不应从援助项目中获取利益，至少不能是直接的经济利益，特别是通过各种方式帮助本国企业从中获得经济利益。<sup>④</sup>具体而言，政府提供的支持不能在参与公私合作的私营企业与其他市场行为体之间造成不公平竞争。<sup>⑤</sup>强调中立性是必要的，因为参与发展合作 PPP 的私营部门行为体往往是援助国的私人企业，与增加值问题相联系，如果公私合作不能确保产生更大的发展效果，那么以国家资金助力本国企业发展导向投资与一般性的政府海外投资促进措施的界限势必变得十分模糊。

然而，中立性原则在操作中很难实现。首先，能够得到政府资助并受益于发展机构经验与当地网络的企业，往往自身实力也较强，这些企业与不具备这些条件却有意愿拓展不发达国家市场的其他当地、受援国或第三方的企业如何实现公平竞争是一个问题。其次，更根本的困难还在于援助施予者的动机。援助国不是天使，援助从来都是国家对外政策的隐形工具，即使援助

---

① European Commission, “A Stronger Role of Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries,” May 13, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=EN>, p. 5.

② 例如，英国独立援助评估机构 ICAI 在对 DFID 公私合作项目的评估报告中提到，在一些企业原本就有投资意向的项目上，在接受挑战基金的资助之后，企业继续使用自有资金维持项目投资，在这种情况下，DFID 其实并没有起到预期的示范效应，并非是“从无到有”地促成不可能发生的投资发生，而是用公共资金资助了私人企业投资。参见 ICAI, “Business in Development,” London: Independent Commission for Aid Impact (ICAI), 2015, pp. 26-28.

③ PBL-NEAA, “Public-Private Partnerships in Development Cooperation: Potential and Pitfalls for Inclusive Green Growth,” PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2015.

④ 例如 OECD-DAC 对 ODA 高优惠性（以无偿援助为主，贷款也必须包含指定的优惠成分）及去除捆绑援助等要求。而在发展合作 PPP 模式中，欧盟委员会将“中立性”界定为“政府给予的支持不能扰乱市场，应该公开、透明、公平，且有明确规定的退出机制”，参见 European Commission, “A Stronger Role of Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries,” p. 5.

⑤ Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” p. 13.

表面上独立于政府外交、商贸系统，但是发展机构在实践中也不同程度的与母国的外交与商贸利益相联系。特朗普政府此前将 USAID 重新并入国务院的提案更是将“美国优先”的理念赤裸裸地纳入其国家对外发展合作的议程之中。英国 DFID 的官方报告谈到，“促进最贫困国家致富与就业不仅具有道德正确性，同样符合英国的自身利益。今天的英国企业正是在那些十年或二十年前非常贫穷的新兴市场国家赢得新的商业机会并迅速扩张，”<sup>①</sup> 英国的 CDC 也从初建时就秉持“不亏本做善事”(“Do good without losing money”)的共赢理念。美国的 OPIC 也向来将“促进美国对外政策和国家安全”及“帮助美国企业在新兴市场立足”作为资助发展导向投资的目标之一。<sup>②</sup> 其他涉足发展合作 PPP 的发达国家发展机构绝大多数也都将参与企业限定于本国企业，部分是受援国当地企业，但基本不考虑第三国企业，很多也并不讳言借此推动本国企业开拓潜在的新兴市场的政策动机。

第三，约束性。虽然参与发展合作投资的企业在名义上不以利润最大化为目标，但这并不能改变企业的逐利本性。首先，在参与发展合作 PPP 的过程中，私营企业寻找和涉足的总是对其而言更加有利可图的领域。美国布鲁金斯学会一份关于 USAID 发展合作 PPP 的报告指出，所有 PPP 项目中有 83% 都与参与企业的商业利益相关（其中 54% 是直接的经济收益，29% 是间接的战略收益），只有 17% 的项目由慈善目标驱动。<sup>③</sup> 同时，尽管政府非常希望参与企业作为“资源伙伴”能够积极贡献包括技术专长在内的各种要素，但统计数据表明，企业在技术专长方面的投入力度与项目所能带来的商业利益密切相关，涉及直接经济利益的项目中 98% 都有技术专长投入，涉及战略利益的降至 80%，而出于慈善目标的项目中只有 18% 有技术专长投入。<sup>④</sup> 再次，在选择合作地点时，企业参与在发展程度更高的中等收入国家的 PPP 项目明显比在最不发达国家的 PPP 项目热情更高，这也引起了一些人关于

---

① DFID, “The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People,” p. 7.

② 参见 OPIC 官网 <https://www.opic.gov/who-we-are/overview>。

③ George M. Ingram, et al., “USAID’s Public-Private Partnerships: A Data Picture and Review of Business Engagement,” pp. 67-70.

④ Ibid.

“PPP 会扭曲发展优先项”的质疑，认为更需要资源支持的最不发达国家较难从 PPP 模式中获益。<sup>①</sup> 最后，参与发展合作 PPP 的企业并不一定比独立运作的企业在商业行为上更负责任。对此，DFID 评价道，“我们并不幼稚，私营企业可能表现得很差劲或根本无视边缘人群，”<sup>②</sup> 而发达国家也同样意识到与行为不端的私营企业合作或将损害援助机构的自身形象。<sup>③</sup>

公共部门主要通过设立标准、考核筛选（如尽职调查）、签订协议、加强监管等方式约束私营部门行为体的行为，从目前实践来看，其中加强监管从理论上讲是能够直接接触到私营企业真实执行情况并予以调控的方式，但也是最难实现的方式。首先，官方发展机构往往面临人力不足、技术水平低下等困境，都很难进行有效监管，通常需要外包给专业的管理公司，<sup>④</sup> 这又进一步降低了 DFID 的直接管控力。其次，过多的监管也无法吸引企业参与，与“伙伴关系”的宗旨背道而驰，从而降低私营部门行为体参与发展合作 PPP 的热情。

## （二）操作层面

发达国家及国际组织的发展合作 PPP 项目在实际操作中也存在一些问题。首先，项目连续性差。发展合作 PPP 项目往往具有时间周期长、项目阶段多、合作关系复杂的特点，因此，合作各方领导人和决策者的变动都可能导致项目的中断或停滞，甚至转换项目发展的方向，影响项目质量。<sup>⑤</sup> 另外，缺乏严格执行的规章制度，公私部门的权利和义务得不到有效维护与监督，也会导致 PPP 项目的中途夭折。其次，合作水平有限。PPP 项目成功的基础是公共部门和私营部门的有效合作，但现实中不少项目的合作方缺乏彼此协调、沟通、合作和支持。这部分是由于很多公共部门在确定项目范围与目标

---

① Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” p. 61.

② DFID, “The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People,” p. 5.

③ Marian Lawson, “Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs),” p. 13.

④ ICAI, “Business in Development,” p. 34.

⑤ 如旁遮普教育基金会（Punjab Education Foundation）由于致力于通过构建公私合作关系来提高教育质量而在早期获得了成功，但由于 2008 年突然更换领导和管理团队，项目长期停滞，名誉也严重受损。参见 Allah Bakhsh Malik, “Public-Private Partnerships in Education: Lessons Learned from the Punjab Education Foundation,” *Asian Development Bank Report*, 2010, p. 28.

之后才以招标等方式寻找私营部门合作伙伴，导致后者难以在规划阶段介入发展项目，只能在政府既定的项目框架和偏好之下参与。私营部门与公共部门之间的不同利益诉求难以得到充分表达，这为项目启动之后双方发生矛盾埋下了伏笔。此外，在项目合同确立和执行过程中，公私各方权责不清和落实不到位也导致了一些矛盾和冲突。再次，缺乏职员激励。目前，不管是公共部门还是私营部门，其项目和制度设计都较缺乏对职员使用 PPP 方案的激励措施，既没有对项目本身提供更多的资金支持，也没有通过绩效考评或职业升迁等方式对员工进行有效激励。最后，项目评估不足。即使进行评估，目前大多数的发展合作 PPP 项目的评估方法不够科学与合理。一是只有极少数 PPP 项目进行全程跟踪与评估；二是 PPP 项目的评估在范围上仅限于资源共享层面，尚未较多涉及风险分担和收益分配这些更为关键的内容；<sup>①</sup>三是目前 PPP 项目的评估方式不精细，仅有很少的评估涉及与事实不符、二重差分等专业的影响力评估方法。<sup>②</sup>

综上所述，发达国家官方发展机构所倡导的发展合作 PPP 尽管在理念上具有一定吸引力，设计也相对完善，但在现实执行层面仍存在诸多问题与困难。在一定程度上，其严格的规则设定反而限制了执行的灵活性，甚至导致自相矛盾，如中立原则与双赢诉求在现实中难以调和。这都可能影响发展 PPP 的扩展速度与应用规模。此外，发展合作 PPP 能否逐渐主流化，还取决于以 OECD-DAC 为核心的政策制定者在目前 ODA 模式遭遇质疑和困境的背景下所采取的应对方案，其是将沿着历届“援助有效性高端论坛”的路径进一步对 ODA 进行改革，还是彻底转换思路，逐步采纳如发展合作 PPP 这样超越传统 ODA 的新型模式，<sup>③</sup>尚有待观察。

#### 四、比较：国际发展领域公私合作的中外比较与政策建议

在中国对外发展合作领域，尽管 PPP 的说法鲜被提及，但在实践中对类

---

<sup>①</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, “Public-Private Partnerships in Developing Countries: A Systematic Literature Review,” p. 13.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> José Antonio Alonso, “From Aid to Global Development Policy,” pp. 30-32.

似模式的应用早已有之，甚至正如一些国外学者评论的那样，在将商业与无偿元素相融合方面，中国比发达国家应用得娴熟得多。<sup>①</sup> 以对非农业发展合作为例，进入 21 世纪以来，中国在这一领域的“发展包”中至少涵盖了三种合作形式：传统农业援助、创新型农业援助及农商投资模式。<sup>②</sup> 其中，传统农业援助更多是对中国自 20 世纪 50 年代末以来对非农业援助的一种继承与发展，而后两种形式则将广义私营部门及相应解决方案纳入，与发达国家兴起的发展合作 PPP 模式具有异曲同工之效。

作为创新型农业援助旗舰项目的援非农业技术示范中心，其对非政府行为体特别是企业的吸纳及“三年技术合作期+七年商业运营期”模式的采用，与发达国家发展合作 PPP 的鼓励资金（特别是“挑战基金”）模式颇为相似。但与此同时，示范中心最多可称之为“准 PPP 项目”。其一，与中国政府形成伙伴关系的民营企业只是少数，同时还包括国企和高校、科研机构等，这些均属于广义的私营部门；其二，这些非政府行为体尚称不上“资源伙伴”，其投入的资源要素特别是资金非常有限，更多还是传统意义上的外援项目执行者。尽管如此，示范中心项目在突破传统援助，探索与私营部门合作及与商业模式结合的新型发展合作模式方面仍具有突出意义，这一模式如果能够在不断改进的基础上<sup>③</sup> 扩展并更有效地应用于农业之外的其他领域，那么无论是对中国自身还是全球发展合作的改革进程都具有借鉴意义。

在农商投资模式下，中国政府通过政策促进、财政支持、外交推动等方式吸引并扶持中资企业开展对非农业投资，进而通过投资促进粮食增产、带动当地就业、提供技术培训等，并调动投资者的主动性如兴建道路、桥梁、学校，通过捐粮、捐物等实现推动当地农业乃至社会发展。在这一过程中，中国政府通过两大政策性银行及其他金融保险机构向相关企业提供贷款、股权投资及担保保险等服务，如进出口银行提供的中长期优惠贷款、非洲中小

---

① Laurence Chandy, “Reframing Development Cooperation,” in “From Aid to Global Development Cooperation,” Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, 2011, p. 10.

② Lu Jiang, *Beyond ODA: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, Introduction.

③ 示范中心项目在实践中存在的问题可参见 Lu Jiang, et al., “Chinese Agriculture Technology Demonstration Centres in Southern Africa: The New Business of Development,” *Public Sphere*, 2016.

企业贷款以及国家开发银行提供的各类贷款及基金，包括中非合作基金、中葡合作发展基金等，这些服务对推动中资企业走进非洲并扩大投资规模发挥了重要作用。这在一定程度上也与发达国家发展合作 PPP 中的投资资金模式相类似。二者的差异也很明显，首先，中国参与公私合作的官方金融机构（进出口银行和国家开发银行）都不是严格意义上的对外发展融资机构（DFI），而且进出口银行是典型的出口信贷机构，由其发放的贷款通常被认为是以促进本国企业商品出口与对外投资为主要目的，因此导致外界对中国由此类贷款所资助的发展投资项目的认识产生偏差。其次，能够获得政府金融支持的多为国有企业或少数实力较强的民营企业。再次，与发达国家的 DFI 相比，中国官方金融机构提供的投资资金具有种类少但单项数额大的特点。

综合比较来看，中国对类似发达国家的投资资金的使用比鼓励资金更为广泛，但尚未大量应用减险类资金。此外，在开展公私合作的动机方面，中国与发达国家也具有明显的相似之处。尽管发达国家对中立性原则的强调在一定程度上模糊了其对盈利目标的强调，而中国在开展“发展包”模式过程中则始终明确秉持“共同发展”的理念。如在上述对非农业发展合作的案例中，无论是创新农业援助还是农商投资模式，都将促进对象国农业发展与粮食安全作为重点目标，明确提出应尽可能推动中资农业企业“走出去”，通过发展合作项目为中资企业提供平台与服务。<sup>①</sup>

在实践和效果层面，中国的“发展包”模式不仅面临与发达国家发展合作 PPP 类似的挑战，还面临一些自身特有的难点与痛点，需要加以积极应对。

第一，在全球发展合作模式转型过程中，中国本是行动派、先行者，但是仍较多使用“对外援助”或“发展援助”这类旧概念，特别是用其称谓中国业已广泛采用的更为多样的合作方式，最多将其进行一些限定，如“新型援助”等，这不仅会在对外沟通上造成困扰，<sup>②</sup>而且也会对指导自身的实践造成困扰。<sup>③</sup>因此，在概念使用这一基本问题上，可以更多使用“发展合作”，

---

① Lu Jiang, *Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, chapters 3 and 4.

② 中国语境下的“援助”与 OECD-DAC 所界定的“援助”（ODA）存在很大区别。

③ 一方面，商业活动的事实与援助属性的称谓之间自相矛盾；另一方面，当中国公布对外援助数据的时候也会使国内民众产生误解，认为这些“援助”都是以传统意义上的无偿

而将“援助”仅作为其方式之一。更为重要的是，发达国家无论是在 PPP 还是更广泛的发展合作的实践过程中，始终进行着评估、反思以及将其系统化、理论化的尝试，并反映在新一轮的政策改进中；而中国往往有着非常丰富的实践经验，但对反思与系统化的重视不够，从而导致实践与理论在一定程度上脱节。因此，今后中国的对外发展合作宜更重视实践总结、理论构建以及建立评估体系与反馈机制，这样才能与国际发展界进行有效对话，从而使中国不再总是处于自我申辩的被动地位。

第二，在“发展包”模式是否能够产生比传统援助或纯经贸投资更大的效果或不让国家资助成为变相的商贸促进等问题上，由于中国没有自己的先设标准而更容易在出现相关情况时受到指责。因此，中国有必要结合自己作为发展中国家的特殊性，作出能够与北方的发展合作 PPP 模式对话但又不尽相同的界定。这尤其体现在一些核心原则上，如可尝试以务实性、互利性等原则取代北方国家所强调的增值性、中立性等，坦承在当前中国尚未实现全面工业化、自身仍面临诸多发展问题的阶段，中国需要将有助于对象国发展目标的投资与促进本国企业“走出去”等战略目标相结合。应该认识到，发达国家之所以如此强调发展合作的纯粹性，一定程度上源于其自身的优越性及对过去殖民历史的补偿心理，而中国及其他一些南方国家并不具备这样的条件或存在类似的“负担”，因而在追求互利共赢方面具有更强的说服力，但前提是绝不违背合作对象国的意愿。因此，中国在开展“发展包”类型特别是涉及盈利目标的发展合作时，需要秉承历来遵循的与合作对象国平等协商的原则，充分尊重合作对象国的意愿。

第三，对企业行为的有效约束同样也是中国在采用“发展包”模式时面临的问题。<sup>①</sup> 需要指出的是，不宜只寄希望于赢利组织的自觉、自律，考虑到发展合作不仅具有经济意义，而且对中国外交特别是塑造“负责任大国”形象具有重要影响，中国有必要进一步细化在发展合作领域开展公私合作的具体规则，有效管理私营部门行为。一方面，可以加强对一些价值、原则的

---

形式赠予的。

<sup>①</sup> Lu Jiang, *Beyond Official Development Assistance: Chinese Development Cooperation and African Agriculture*, chapter 5.

倡导，如习近平主席强调的“义利观”等；另一方面，要采取一系列切实可行的措施，如开展公开、公正的项目招标，进行严格的资格审批特别是尽职调查，签订明确规定政企双方责任、义务及收益、风险的合同，建立系统的发展合作项目评估体系，对使用国家资金的项目开展公正的监管等。

第四，在机构设置及机制建立方面，如必要，可考虑采取发达国家设立专门的对外发展融资机构的做法，如将进出口银行和国家开发银行的相关业务合并，以及在新成立的国家国际发展合作署下设立专司公私合作的机构和商务、外交、发展部门间联席会议机制等，以推动统筹相关业务发展、法规落实以及行为体监管等。此外，可建立更多国际发展类研究机构或智库，并形成与国家国际发展合作署的互动，这一方面可有效弥补官方发展机构通常面临的人力资源不足的问题，另一方面亦可协助国家国际发展合作署建立并完善对包括公私合作在内的发展合作项目至关重要的可持续性、合作、激励、评估及反馈等具体机制。

## 结 束 语

当前，对于北方援助国或南方发展合作伙伴，在国际发展合作领域中引入广义的私营部门行为体特别是企业已是大势所趋。尽管发展合作 PPP 也有其局限，但这一新型模式仍具有重要价值，并可能在研究与实践的互动中发挥更大作用。一方面，这是由于传统官方援助在规模及效果上越来越无法满足现实需求，公私合作至少可以成为既有模式的补充方案之一。另一方面，公私合作特别是商业性合作模式承认双赢理念，能够给援助方提供必要的经济激励，促进发展融资的多元化与持续性，为国际发展合作增添更多活力。

对中国而言，加强对自身在公私合作方面丰富实践的系统总结与理论提炼，不仅可以创新对外发展合作，也有助于逐步建立南方国家在全球发展合作领域的话语权，推动国际发展合作向更为包容、多元和公正的方向发展。

[责任编辑：石晨霞]

# 中国与东盟共建区域价值链 问题探讨\*

——以制造业为例

张彦

**【内容摘要】** 后危机时代，全球价值链分工体系出现深度调整，“链主”通过再工业化战略对中国制造业的全球价值链攀升路径进行立体式施压，导致中国制造业在现有全球价值链体系中面临嵌入遭低端锁定、重构还为时过早、攀升被围追堵截的三重发展困境。面对“链主”的创新围堵，中国与“一带一路”沿线国家特别是与作为海上丝绸之路首站的东盟共建区域价值链成为务实选择。中国与东盟共建区域价值链既有能动性、区域性、依赖性、互补性等基础，同时也面临外部因素、竞争性、动力问题等挑战，中国、东盟应取长补短，从认知、原则、路径三个方面完善区域价值链的顶层设计，按照硬件、软件、驱动“三位一体”的路径，循序渐进地打造区域价值链合作范本，为“一带一路”区域价值链的建构奠定坚实基础。

**【关键词】** 区域价值链 全球价值链 “一带一路”

**【作者简介】** 张彦，广东技术师范大学产业经济研究所副教授、暨南大学经济学院博士后（广州 邮编：510665）

**【中图分类号】** F125.533

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0068-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906004

---

\* 本文系广东省社科项目“束缚与创新：粤港澳大湾区企业的全球价值链攀升路径与对策研究”（GD18YYJ02）的阶段性成果。感谢中国博士后科学基金（2017M622892）的资助。

后危机时代<sup>①</sup>的全球价值链体系深度调整，发达经济体为重塑制造业比较优势，利用全球价值链中的“链主”地位强化治理，促使全球价值链本身进入升级通道，这对正在全球价值链中攀升的中国制造业造成巨大影响。因为发达经济体提前布局新一轮科技革命，<sup>②</sup>利用“双转移”牵制中国向价值链中高端攀升，<sup>③</sup>通过强化产业链治理提高上游行业准入门槛，<sup>④</sup>通过发动贸易战在下游行业封杀中国“智造”，<sup>⑤</sup>中国制造正面临来自发达国家在战略、规则、科技、市场的全方位战略打压。为了有效应对，部分学者提出重构全球价值链的设想，认为可以通过重构国内价值链、区域价值链、全球创新链来突破“低端封锁”。<sup>⑥</sup>还有部分学者认为应该通过技术创新、增加附加值、提高嵌入位置、扩大国际购买等方式深耕现有全球价值链，深度嵌入全球价值链体系并逐渐实现攀升。<sup>⑦</sup>然而，在现阶段重构全球价值链还为时尚早，而且容易引起“链主”国家的警惕和压制，但是继续在当前全球价值链体系中发展又面临被“低端俘获”的巨大风险。在此背景下，重塑和共建区域价值链<sup>⑧</sup>将成为中国制造业突破“链主”“围追堵截”的务实选择，

① 后危机时代，指的是2008年国际金融危机以后相对平稳的时期，但这期间危机的影响并未完全消除，而且世界经济的发展也充满不确定性。

② 刘志彪：《从全球价值链转向全球创新链：新常态下中国产业发展新动力》，《学术月刊》2015年第2期，第5—14页。

③ 戴翔、郑岚：《制度质量如何影响中国攀升全球价值链》，《国际贸易问题》2015年第12期，第51—63页。

④ 张杰、郑文平：《全球价值链下中国本土企业的创新效应》，《经济研究》2017年第3期，第151—165页。

⑤ 黄鹏、汪建新、孟雪：《经济全球化再平衡与中美贸易摩擦》，《中国工业经济》2018年第10期，第156—174页。

⑥ 关于重构论，可参见魏龙、王磊：《从嵌入全球价值链到主导区域价值链：“一带一路”战略的经济可行性分析》，《国际贸易问题》2016年第5期，第104—115页；李丹：《南北服务经济发展失衡及中国的路径选择——基于全球价值链分工视角分析》，《亚太经济》2015年第1期，第111—117页；陈淑梅、高敬云：《后TPP时代全球价值链的重构与区域一体化的深化》，《世界经济与政治论坛》2017年第4期，第124—144页。

⑦ 关于嵌入论，可参见 Marcel P. Timmer, et al., “Slicing up Global Value Chains,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 2, 2014, pp. 99-118; Azme S, “Transient Global Value Chains and Preferential Trade Agreements: Rules of Origin in US Trade Agreements with Jordan and Egypt,” *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, Vol. 8, No. 3, 2015, pp. 475-490; 刘维林、李兰冰、刘玉海：《全球价值链嵌入对中国出口技术复杂度的影响》，《中国工业经济》2014年第6期，第83—95页；王岚、李宏艳：《中国制造业融入全球价值链路径研究》，《中国工业经济》2015年第2期，第76—88页。

⑧ 一般认为，区域价值链（Regional Value Chains, RVCs）是介于国家价值链（National

因此，“一带一路”与区域价值链构建成为当前研究的热门话题。学界认为，通过主动寻求与周边国家的联系，<sup>①</sup> 借助“一带一路”平台推动全球要素资源的重新整合，<sup>②</sup> 利用比较优势实现优势产业组合，<sup>③</sup> 培育“链主”企业，<sup>④</sup> 这些措施将助力中国重构“一带一路”区域价值链。但是，“一带一路”沿线国家众多，与中国经贸联系的紧密度也存在差异。本文认为，通过打造地区合作范本，发挥区域价值链示范效应，循序渐进推动“一带一路”区域价值链建构是较为务实的选择。

在“一带一路”区域价值链示范区的对象选择上，东盟无疑成为首选。中国与东盟经贸合作有“黄金十年”和“钻石十年”的积淀，双边经贸关系发展势头良好，双方对升级经贸合作有强烈意愿。中国连续十年成为东盟第一大贸易伙伴，2019 年上半年东盟取代美国成为中国第二大贸易伙伴，双边进出口贸易额达到 2 918.5 亿美元。<sup>⑤</sup> 中国与东盟经贸合作的升级，除了能够在贸易领域加深依赖关系之外，更重要的是能够提高双边经贸合作的发展质量，即在投资和生产领域建立更为紧密的关系。同时，东南亚是“一带一路”倡议的重点区域，也是中国产业合作的重要伙伴，李克强在第 21 次中国东盟领导人会议上指出，双方应就增强和完善区域供应链、价值链作出共同努力，同时重点推动双方在电力、汽车、通信、交通、装备制造等领域的产能合作。<sup>⑥</sup> 为更进一步推动双方产业（特别是制造业）合作升级，对东

---

Value Chains, NVCs) 和全球价值链 (Global Value Chains, GVCs) 之间的一种区域层面的产业分工体系。区域价值链的建立有赖于参与国家利用技术和市场优势，通过区域协调或制度安排等，强化区域内经济体间的产业合作，打造一个新的产业发展和价值链分工体系。

① Richard Baldwin and Javier Lopez-Gonzalez, “Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses,” NBER Working Paper No.18957, April 2013, pp. 49-50, <https://www.nber.org/papers/w18957.pdf>.

② 李芳芳、张倩、程宝栋、熊立春、侯方淼：《“一带一路”倡议背景下的全球价值链重构》，《国际贸易》2019 年第 2 期，第 73—79 页。

③ 钱书法、邵俊杰、周绍东：《从比较优势到引领能力：“一带一路”区域价值链的构建》，《改革与战略》2017 年第 9 期，第 54 页。

④ 孙军、高彦彦：《“一带一路”倡议下“三环流”价值链体系构建与推进路径》，《中共南京市委党校学报》2018 年第 5 期，第 86 页。

⑤ 《东盟已成为中国第二大贸易伙伴》，人民网，2019 年 8 月 1 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0801/c1004-31268156.html>。

⑥ 《李克强在第二十一次中国东盟领导人会议上的讲话》，中国政府网，2018 年 11 月 14 日，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5343732.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343732.htm)。

盟整体及东盟国家制造业的发展近况进行全面评估是实现产业精准对接的关键。因此，作为提升双边经贸关系发展质量的有效路径，区域价值链的共建将成为当前中国和东盟“一带一路”国际合作的重要议题，其共建基础、挑战和路径是亟待研究和解决的重要问题。

## 一、中国与东盟共建区域价值链的基础

在“黄金十年”“钻石十年”的合作进程中，中国和东盟的经贸关系发展势头良好，双方既有升级合作的共同意愿，又保持了区域合作内向化发展的有利局面，同时还有依赖性和互补性不断增强的现实基础，因此，共建区域价值链将为中国和东盟“一带一路”国际合作高质量发展奠定坚实基础。

### （一）能动性：共建区域价值链的共同意愿

第一，中国与东盟共建区域价值链具有共同意愿。一方面，对中国来说，区域价值链不仅是中国制造摆脱发达经济体“围追堵截”的最佳出路，而且是国内产业结构转型升级的持续动力。当前，中国制造业的攀升与“链主”国家的反攀升成为全球价值链分工体系博弈的新常态，<sup>①</sup>面对发达经济体在战略、规则、技术、市场等领域的全方位压制，中国制造业要实现全球价值链的重构并不现实，而如果继续嵌入当前的全球价值链体系又将无法摆脱被“低端俘获”的困境。因此，选择在区域层面调整产业分工模式，实现区域价值链的重构是务实的选择。区域价值链的建构不仅有利于扩大中国制造的出口市场，缓解对欧美市场过度依赖的现状，同时亦可在生产端促进国内制造业产业结构转型升级。另一方面，对东盟来说，区域价值链的建构有利于其找到经济发展新的增长点。虽然东盟一直都是亚太地区供应链和价值链的重要环节，但是其制造业的整体生产能力尚未向价值链的中高端转移，<sup>②</sup>而且，在当前贸易保护主义抬头的背景下，欧美国家很难在进一步开放国内市

---

① 张彦：《中美日制造业在全球价值链体系的国际竞争力变迁与博弈研究：基于中间品和增加值的视角》，《经济问题探索》2019年第5期，第116页。

② 王义桅：《中国东盟命运共同体建设迎来新机遇》，《北京日报》2017年11月15日，第3版。

场方面做出更大让步,这使东盟原有的制造业产业链和以出口贸易为主的经济增长方式陷入发展困境。<sup>①</sup>因此,调整区域生产分工模式既能够为东盟制造业实现向中高端攀升提供动力,也能够为东盟经济增长走出发展困境寻找突破口,找到经济发展的新增长点。

第二,中国、东盟共建区域价值链具有共同的战略诉求。一方面,共建区域价值链有利于中国提升“一带一路”国际合作的质量。“高质量共建‘一带一路’”是第二届“一带一路”国际合作高峰论坛提出的新要求,论坛《联合公报》明确提出,“我们支持各国在已有进展的基础上,继续建设经济走廊、经贸合作区和同‘一带一路’相关的合作项目,加强价值链、产业链、供应链合作。”<sup>②</sup>《联合公报》重点推进的建设项目中,中国和东盟国家的共建项目既是重点又具发展潜力。<sup>③</sup>以共建项目为契机,提升双边制造业产业合作水平,促进价值链地位升级,既有利于实现“高质量共建”的发展目标,又有利于为“一带一路”国际合作的深入推进提供重要的战略示范作用。另一方面,共建区域价值链是东盟经济共同体发展战略的关键。《东盟经济共同体蓝图 2025》明确指出,要通过区域价值链和全球价值链实现区域内规模经济和产业集聚效应,推动区域创新体系的形成,而且区域价值链的形成与发展是东盟提高一体化水平和增强凝聚力的关键。<sup>④</sup>《东盟经济共同体蓝图 2025》认为,区域价值链和全球价值链不是相互排斥的,落后的东盟国家能够通过区域价值链对接全球价值链,而发达的东盟国家能够通过区域价值链实现全球价值链分工地位的攀升。这说明打造区域价值链是东盟未来经济发展战略的重中之重,而且东盟提倡的模式是开放的价值链模式,这与

---

① 赵洪:《“一带一路”与东盟经济共同体》,《南洋问题研究》2016年第4期,第14页。

② 参见《共建“一带一路”开创美好未来:第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》,第二届“一带一路”国际合作高峰论坛网,2019年4月27日,<http://www.beltandroadforum.org/n100/2019/0427/c24-1309.html>。

③ 项目包括:文莱—中国广西经济走廊、中老经济走廊、中国—老挝—泰国铁路合作、中国—马来西亚钦州产业园、中国—缅甸经济走廊、泰国东部经济走廊、大湄公河次区域经济合作、马来西亚—中国关丹产业园、中国—新加坡(重庆)战略性互联互通示范项目(国际陆海贸易新通道)、印度尼西亚区域综合经济走廊、越南“两廊一圈”发展规划。

④ ASEAN Secretariat, “Asean Economic Community Blueprint 2025,” November 2, 2015, p. 11, [https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP\\_2025r\\_FINAL.pdf](https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP_2025r_FINAL.pdf).

中国“一带一路”倡议的开放、共享、共建理念不谋而合，双边共建区域价值链有较强的战略基础。

第三，面对外部压力，中国、东盟需要共建区域价值链。中国和东盟的制造业都深度融入全球价值链分工体系，而且双方都主要通过较低附加值的人力资源、自然资源等比较优势参与全球价值链，因此，它们在全球价值链分工中均处于较为低端的位置。在后危机时代，以美国为首的发达经济体开启了再工业化道路，随着制造业“双转移”步伐的加快，全球价值链本身进入了升级通道，这对于原本处于低端的中国和东盟制造业来说是雪上加霜。对中国而言，由美国等发达国家主导的全球价值链升级，对中国制造业的攀升路径形成了全方位封堵，从美国挑起针对中国的贸易摩擦可见一斑。对东盟而言，虽然全球价值链的升级给东盟国家的低端制造业带来了机遇，但其制造业发展呈现出“低端强、高端弱”<sup>①</sup>的发展趋势。换言之，东盟制造业的发展出现了分化，低端制造业发展势头良好，但中高端制造业发展陷入停滞。因此，全球价值链升级带来的外部压力对处于价值链低端国家的影响是弊大于利，中国和东盟制造业将面临被持续“低端锁定”的风险。

综上所述，面对共同的外部压力，具有共同的意愿和战略需要，共建区域价值链成为中国与东盟提升经贸合作水平的务实选择。

## （二）区域性：贸易增加值来源的内向化趋势日益明显

第一，双边贸易增加值来源内向化。通过对中国和东盟制造业在全球价值链体系中的增加值来源分析发现，双边贸易增加值来源呈现区域内向化发展特征。从中国来看，制造业参与全球价值链生产获得的国内增加值（DVA）越来越多地源于区域，出口产品中来自区域内的国外增加值（FVA）也略有增加，这说明该区域成为中国制造业贸易增加值的重要来源地。从东盟来看，其制造业增加值也越来越多地源于区域内，其 DVA 份额不断上升，同时出口产品中来自中国的 FVA 比重也越来越大。这说明中国和东盟制造业的贸易增加值越来越依赖于该区域。从区域视角看，2017 年，有 40.84% 的区域

---

<sup>①</sup> 东盟低端制造业的地位显著上升，从 2010 年的 0.85 上升至 2017 年的 0.93，但是，中高端制造业的地位明显下降，从 2010 年的 0.84 下降至 2017 年的 0.81，因此，本文认为“低端强、高端弱”是后危机时代东盟制造业发展的显著特征。

内国内增加值（RDVA）和 34.71% 的区域内国外增加值（RFVA）来自本区域，与 2000 年相比，有明显提升（见表 1）。由此可见，中国和东盟制造业的贸易增加值的区域来源比重越来越高，价值链的内向化发展特征明显。

表 1 中国、东盟区域内和区域外贸易增加值比重变化  
(2000、2010、2017 年)

	中国 DVA (A)	中国 FVA (B)	东盟 DVA (C)	东盟 FVA (D)	RDVA (A+C)	RFVA (B+D)	RVA (A+B+C+D)
2000	8.79%	6.69%	18.29%	15.46%	27.08%	22.15%	49.23%
2010	11.97%	6.42%	27.46%	23.00%	39.43%	29.42%	68.85%
2017	13.11%	6.73%	27.73%	27.98%	40.84%	34.71%	75.55%

资料来源：笔者根据亚洲开发银行多地区投入产出表（ADB-MRIO）数据计算所得。

第二，东盟国家制造业发展得益于区域价值链的内向化。通过对东盟国家制造业 2000 年和 2017 年的国内增加值及国外增加值进行比较后发现，所有国家来自区域内的制造业国内增加值和国外增加值份额都在增加。<sup>①</sup> 一方面，从 RDVA 数据来看，马来西亚、菲律宾、泰国、文莱、新加坡等国家的制造业发展明显得益于区域价值链的发展，它们在 2017 年的 RDVA 均比 2000 年有明显提升。<sup>②</sup> 另一方面，从 RFVA 数据来看，东盟国家的区域内国外增加值比重都有明显上升。从 2017 年来看，马来西亚、菲律宾、越南、老挝、文莱、柬埔寨的 RFVA 都超过了三成（见图 1）。这说明在东盟国家出口的制造业中间产品和最终产品中，由区域内贡献的增加值比重在增加，这也反映了该区域全球价值链的内向化发展特征。

① 本文数据均来自亚洲开发银行多地区投入产出表（ADB-MRIO），由于该数据库中缺乏缅甸的数据，因此本文在计算东盟整体时使用的是东盟九国的数据。

② 比如：马来西亚 RDVA 从 2000 年的 17.59% 上升至 2017 年的 34.52%，泰国的 RDVA 从 2000 年的 18.12% 上升至 2017 年的 23.73%。

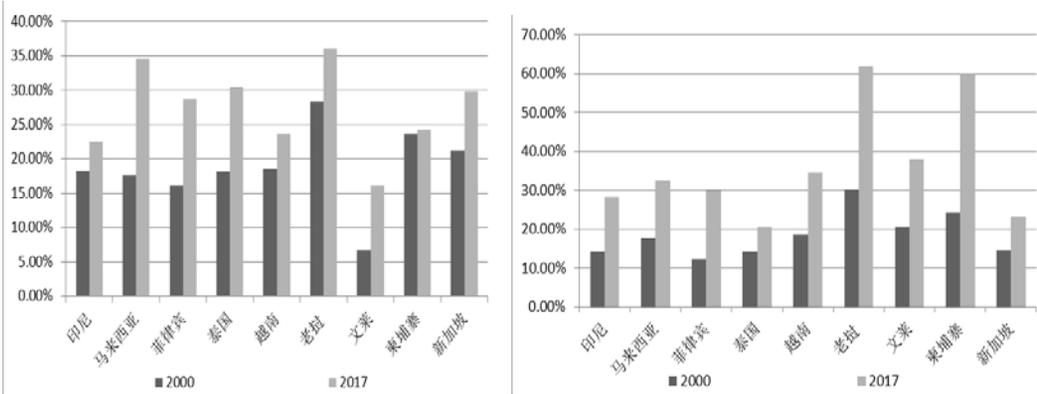


图 1 东盟国家制造业 RDVA、RFVA 变化情况 (2000、2017 年)

(左侧柱状图为 RDVA, 右侧柱状图为 RFVA)

资料来源: 笔者自制。

第三, 中国对东盟国家的国内附加值贡献巨大。除老挝、文莱外, 其余国家从与中国贸易中获得的制造业国内增加值比重均超过 10%, 其中马来西亚、新加坡和越南的比重超过 15%。同时, 中国也在东盟国家制造业出口的国外附加值中占得一席之地。2017 年, 在所有东盟国家出口的国外附加值中, 中国的占比均超过 10%, 这一比重比 2000 年提升幅度较大 (见图 2)。

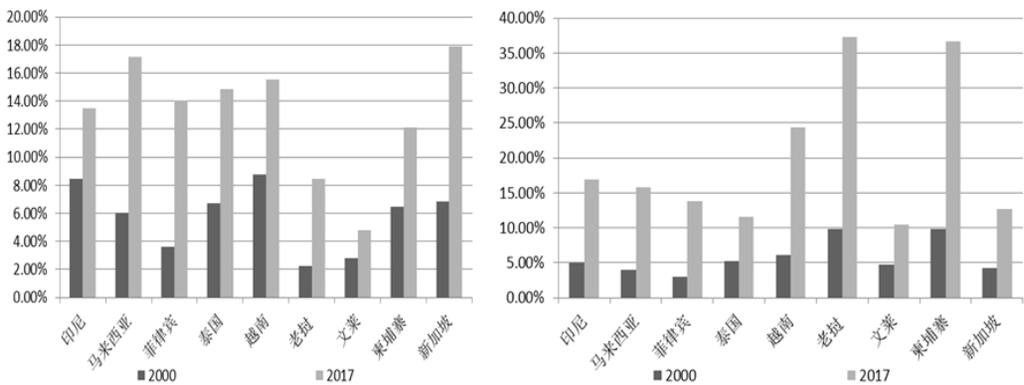


图 2 中国对东盟国家 DVA、FVA 贡献情况 (2000、2017 年)

(左侧柱状图为 DVA, 右侧柱状图为 FVA)

资料来源: 笔者自制。

(三) 依赖性：以中国为中心的紧密的生产和市场网络日渐成熟

第一，中国成为东盟制造业生产网络和市场网络的中心。中间产品和最终产品的流向能够准确反映出一国的生产网络和市场网络的发展情况，其中，制造业中间产品流向反映了一国制造业参与全球价值链分工的情况，根据其中间产品流向进行区域和国别份额计算后，以份额超过 2% 的国家作为代表，就可以勾勒出该国的制造业生产网络。制造业最终产品流向反映了一国制造业的最终流向，通过相同的计算，可以勾勒出一国制造业的市场网络。通过对东盟制造业中间产品和最终产品的流向分析，对其制造业生产网络和市场网络进行可视化处理后得出东盟生产网络和市场网络模型（见图 3）。此模型的中心点均为东盟，根据中间产品和最终产品的国别份额“数值越大越靠近中心”的原则进行绘制，越靠近东盟中心点的国家代表东盟对其生产或市场依赖性越强，虚线部分为 2000 年的东盟制造业生产网络和市场网络，实线部分为 2017 年的东盟制造业生产网络和市场网络。

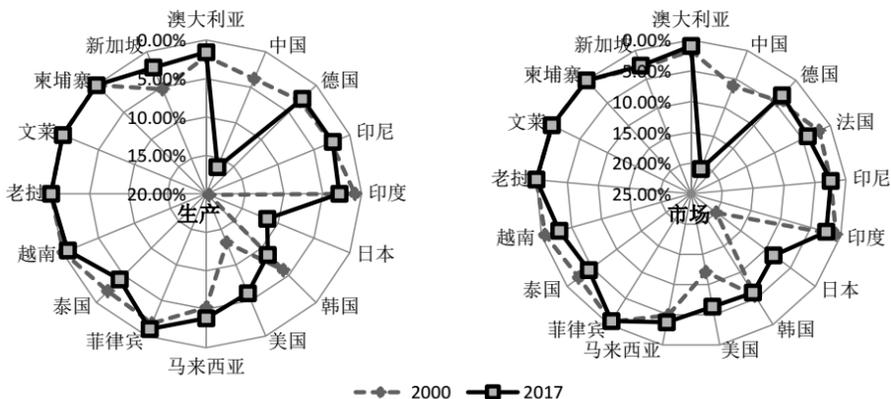


图 3 东盟生产和市场网络变迁模型（2000、2017 年）

资料来源：笔者自制。

分析该网络模型可以发现：中国已经成为东盟制造业生产和市场网络的中心。从东盟生产网络来看，2000 年东盟制造业与日本、美国的联系非常紧密，份额分别达到 19.6% 和 13.13%，这说明当时的东盟生产网络以日本和美国为核心。但在 2017 年，东盟生产网络与日本和美国的关系开始逐渐疏

远,份额下降至 11.51%和 6%,与中国的生产网络变得非常紧密,份额从 2000 年的 3.82%上升至 2017 年的 16.25%。东盟市场网络的变化趋势与生产网络基本一致,目前,中国市场吸收了东盟制造业超过两成的最终产品,成为东盟制造业最大的市场。

第二,东盟国家制造业对中国生产和市场的依赖程度都在上升。从东盟国家的视角来看,中国几乎是所有东盟国家制造业的最大中间产品和最终产品的出口市场。通过对东盟国家的中间产品和最终产品出口国别份额的变迁情况的分析,可以将东盟与伙伴国之间关系的发展分为依赖程度上升和依赖程度下降两组,<sup>①</sup>从中可以发现以下情况:其一,所有东盟国家制造业对中国市场的依赖程度在上升,且上升幅度和趋势显著;其二,东盟与日本、美国等经济体的生产和市场联系开始疏远;其三,东盟国家制造业生产网络的核心出现变化,从以美、日为核心转向以中国为核心。

综上所述,以中国为中心的东盟制造业生产、市场网络成型,东盟国家制造业对中国市场的依赖程度稳步上升,这为共建区域价值链奠定基础。

#### (四) 互补性: 结构互补为区域产业布局与重构提供空间

通过显性比较优势指数<sup>②</sup>(RCA)对制造业出口增加值在全球价值链中的竞争力进行计算后发现,中国和东盟优势产业之间具有较强的层次互补

① 以东盟制造业生产网络为例: 印尼依赖程度上升的经济体有中国、泰国,下降的经济体有日本、韩国、美国、澳大利亚等; 马来西亚依赖程度上升的经济体有中国、德国、印度、泰国等,下降的经济体有日本、韩国、美国、菲律宾、新加坡; 菲律宾依赖程度上升的经济体有中国、德国、印度、马来西亚、泰国、越南,下降的经济体有日本、韩国、美国等; 泰国依赖程度上升的经济体有中国、韩国、澳大利亚、智利,下降的经济体有日本、德国、美国、马来西亚、菲律宾、新加坡等; 越南依赖程度上升的经济体有中国、韩国、美国、马来西亚、泰国,下降的经济体有日本、新加坡等; 老挝依赖程度上升的经济体有中国、越南、泰国,下降的经济体有韩国、马来西亚等; 文莱依赖程度上升的经济体有中国、韩国、泰国、德国、印尼、意大利,下降的经济体有英国、日本、美国、马来西亚、新加坡; 柬埔寨依赖程度上升的经济体有中国、越南、泰国,下降的经济体有印尼、日本、韩国等; 新加坡依赖程度上升的经济体有中国、印尼、印度、韩国、泰国等,下降的经济体有日本、美国、马来西亚、德国。

② 根据全球价值链的前项参与度来计算 S 国的行业增加值显性比较优势指数 RCA-f, 公式为:  $RCA - f_i^S = \frac{dva_{f_i} / \sum_j dva_{f_j}}{\sum_i dva_{f_i} / \sum_j \sum_i dva_{f_j}}$ , RCA-f 指数代表 S 国 i 行业在全球价值链分工体系中的竞争力。以纺织品 (C4) 行业为例,越南和柬埔寨利用劳动密集型比较优势,使其在区域乃至全球价值链中都具有较强竞争力,具有成为该行业区域价值链“链主”的潜力。

性，具备共建区域价值链的基础。

第一，中国和东盟优势产业之间具有较强的互补性。从整体来看，东盟国家的制造业优势产业集中在低端和中低端领域，而中国制造业的优势产业集中在中低端和中高端领域。在东盟国家中，印尼、菲律宾、越南、老挝、柬埔寨的竞争优势产业均集中在低端制造业领域。通过对后危机时代东盟制造业的发展特点进行分析后发现，东盟低端制造业发展得益于发达经济体的“双转移”战略，但中高端制造业存在明显的被边缘化迹象。<sup>①</sup> 中国的竞争优势行业集中在中低端和中高端领域，这与马来西亚、新加坡和泰国的优势产业结构相似，这种趋势主要得益于中国制造业在全球价值链的攀升。

第二，产业结构的差异化发展有利于区域内产业分工的重塑。根据《国家创新驱动发展战略纲要》，中国将在未来着重发展信息技术、工业机器人、航空设备、高铁设备、新能源汽车、电力装备、生物医药等中高端技术行业。可以预见，相对于东盟制造业的低端化和边缘化发展趋势，中国制造业向高端攀升的动能充足，未来在中高端制造业领域的竞争优势也会愈发凸显，这种产业结构的差异化发展将有利于双方建立稳定的分工关系，也有利于实现区域内产业分工的重构。

综上所述，中国和东盟的制造业在全球价值链分工体系中的优势产业层次结构不同，且在中国中高端制造业发展战略的动力牵引下，未来双边制造业的互补性将不断增大，有利于双方建立稳定的制造业产业分工体系，为区域价值链的共建奠定基础。

## 二、中国与东盟共建区域价值链面临的挑战

中国与东盟共建区域价值链的道路并非一路坦途，外部力量在区域内的博弈加剧、区域内经济体间产业发展的结构性矛盾以及产业持续升级的阻力将成为影响双边经贸关系深化的三大障碍。

---

<sup>①</sup> 笔者通过对后危机时代东盟国家制造业的发展趋势进行评估后发现，“低端强、高端弱”的发展特征与发达国家低端转移东南亚、高端回流发达国家的“双转移”的逻辑保持一致。

### （一）外部因素：外部力量在区域内的博弈加剧

第一，中国制造业对外部市场的依赖性增强。对中国来说，制造业中有超过 60% 的商品为最终产品，因此，中国主要以最终产品参与制造业全球价值链分工。然而，东盟国家并非中国制造业最终产品的重要市场（2017 年仅占 3.93%），中国最终产品的市场集中在区域外。从图 4 中可以发现，中国的制造业最终产品流向欧洲和美洲的比重在不断增加，其中欧洲市场的增长最为明显。从国别来看，德国、美国和韩国市场对于中国制造业的重要性显著上升。以上数据表明，对于以最终产品为主要方式参与全球价值链分工的中国来说，制造业对区域外部市场的依赖性在增加，这也意味着中国制造业容易受到区域外力量的干扰。

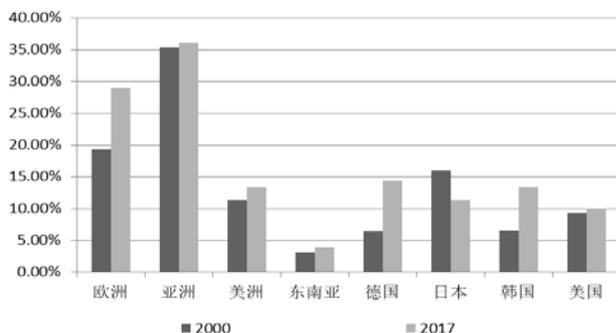


图 4 中国制造业最终产品区域国别流向（2000、2017 年）

资料来源：笔者自制。

第二，外部力量与东盟国家制造业产业集群的发展关联性非常强。部分东盟国家的制造业发展具有很强的产业集群效应，这主要是由外国直接投资的产业聚集效应所致，这些国家中有代表性的产业集群包括新加坡的生物医药、电子产业和石化产业集群，马来西亚的电子产业和汽车产业集群，泰国的汽车产业集群。<sup>①</sup> 这些产业集群的主导者都是外部力量。<sup>②</sup> 实际上，新加

<sup>①</sup> 林丽钦、王勤：《东盟产业集群发展的现状与特点》，《东南亚研究》2015 年第 3 期，第 20 页。

<sup>②</sup> 例如，日本的本田、丰田、日产、马自达、索尼、东芝、松下、住友化学等；韩国的三星、LG、起亚、现代；荷兰的飞利浦；美国的英特尔、戴尔、惠普、IBM、埃森克美

坡、马来西亚、泰国在中高端制造业领域具有竞争优势的行业与外资所形成的产业集群行业是一致的，这意味着制造业产业集群效应可以促进这些国家的制造业国际竞争力的提升，同时也说明外部力量对东盟制造业的介入很深，两者之间形成了较为稳定的相互依赖关系。

第三，后危机时代外部力量在东盟制造业的介入加深、博弈加剧。一方面，东盟战略地位的提升促使外部力量介入。以美国为例，无论是奥巴马时期的 TPP 还是特朗普挑起贸易摩擦，东盟都具有重要的战略作用，拉拢和分化东盟国家是美国外交政策的一贯做法。TPP 的最终目的是为了重构有利于美国的东亚分工模式，弱化中国在东盟的影响力，在对待 TPP 的态度上，东盟国家间确实出现了明显的分化。而特朗普政府希望通过挑起贸易摩擦达到“一石二鸟”的效果，一是弱化中国在该地区的影响力，二是强化美国与东盟国家的经贸联系。另一方面，通过对后危机时代东盟国家制造业在全球价值链体系中的发展情况进行评估后发现，泰国、越南、老挝、文莱的制造业发展较快，且其全球价值链的参与度上升、地位上升。但是，这些国家制造业的发展实际上也反映了中国、美国、日本、韩国在该地区的博弈加剧。例如，老挝的制造业发展与中国持续增加的中间产品和最终产品进口有直接联系；日本与泰国制造业根深蒂固的关系以及美国加强对其中间产品、最终产品进口是泰国制造业发展的重要原因；越南制造业的发展虽然与中国市场有密切关系，但也与美国增加对其制造业中间产品、最终产品的进口有直接关联；文莱制造业的发展基本上是由韩国所推动的。

综上所述，外部力量在中国、东盟区域生产网络中的介入程度不断加深，竞争博弈日益激烈，这成为中国和东盟共建区域价值链的一个障碍。

## （二）竞争性：共建区域价值链的结构性矛盾

互补性是区域价值链共建的基础，而竞争性则可能成为区域价值链共建的障碍。中国与东盟在区域价值链共建过程中的竞争性问题就是结构性矛盾，包括产业结构竞争、产业升级竞争、对中国战略的误解三个方面。

第一，双方的竞争性主要体现在低端制造业领域。当前，中国与部分东

---

孚、仙灵葆雅等。

盟国家在产业结构上有一定的相似性，从而导致部分产品出口竞争性增强。中国与东盟国家间制造业竞争性较强的产业主要集中在低端制造业领域，<sup>①</sup>具有代表性的包括中国、越南、老挝在纺织品领域的竞争，中国、印尼、越南在皮革和鞋类领域的竞争，中国、印尼、越南在木材制造领域的竞争，等等。这说明中国与印尼、越南、老挝等东盟国家在劳动密集型产业上具有较强的竞争性。而且，随着中国人力资本的不断提升，东盟国家人力资源和自然资源的优势更加明显，这也是东盟国家在低端制造业领域迅速发展的重要原因，从而导致产业间的竞争加剧。实际上，劳动密集型产业在全球价值链体系中的分工地位较低，该类行业的国际贸易获利能力较弱，容易被“低端锁定”，因此竞争性也较大。

第二，中国转型升级与“双转移”之间出现的逻辑矛盾。实现制造业转型升级是中国制造摆脱全球价值链“低端锁定”的重要动力，而低端制造业向劳动力丰裕的东南亚地区转移是中国产业升级的首选，既有利于提升中国制造业的地位，也有利于促进区域价值链的形成。然而，发达国家“双转移”步伐的不断加快，原本布局在中国的国外低端制造业也在加速向东南亚地区转移，这就形成了制造业转移的逻辑矛盾。该矛盾体现在：一方面，中国和发达国家的低端制造业都在向东南亚地区转移，这必然会导致该类产业出现竞争；另一方面，东盟部分国家利用当前的有利局面，正在促进形成制造业国家品牌，与中国制造存在较强的竞争。例如，制造业发展势头良好的越南就有意利用人力资源优势，计划打造“越南制造”品牌，从而在国际市场上取代“中国制造”。<sup>②</sup>

第三，“中国威胁论”对“一带一路”向纵深推进造成干扰。虽然中国倡导的“一带一路”国际合作得到多数国家的支持，但是在部分东南亚国家中，有小部分群体对“一带一路”国际合作持怀疑甚至误解态度，“资源掠夺论”“经济扩张论”“环境破坏论”等不同形式的“中国威胁论”在东南

---

① 吴崇伯、杜声浩：《中国与东盟制造业出口竞争力比较：基于产业与技术的视角》，《广西财经学院学报》2018年第4期，第5页。

② 陆建人：《21世纪海上丝绸之路与中国和东盟的产业合作》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2016年第11期，第19页。

亚国家社会中仍然存在，这可能对“一带一路”国际合作在东南亚的深入推进造成干扰。例如，在国际民粹主义思潮涌动的背景下，部分中方投资项目受到非政府组织的“民意挟持”而搁浅，<sup>①</sup>这不仅对当地营商环境的改善产生了负面效应，而且对中国对外投资的效率和收益产生了负面影响。又如，部分东南亚国家的极端势力抬头，社会中开始出现针对华人财富和中国投资进行攻击的苗头，<sup>②</sup>不仅对中国在东南亚的投资项目和人员安全造成威胁，而且可能会加深当地社会对“一带一路”的误解。

综上所述，中国与东盟共建区域价值链存在结构性矛盾，产业结构竞争、产业升级竞争以及各种形式的“中国威胁论”成为双方共建区域价值链的第二个障碍。

（三）动力问题：区域内制造业的可持续升级动力存在内生、外生障碍。中国的创新驱动发展战略将为区域价值链升级提供强大的动力，但是，该动力的持续性和有效性还有待观察，这是因为东盟国家的制造业发展遇到的内生、外生障碍可能会对区域价值链的建构形成阻力。

第一，东盟国家制造业内生动力不可持续问题。一是东盟国家参与全球价值链的程度参差不齐。通过对后危机时代东盟国家制造业的全球价值链参与程度的研究发现，这些国家制造业的发展可以分成两个梯队，第一梯队包括新加坡、文莱、马来西亚、泰国、越南，它们的制造业深度嵌入全球价值链体系；第二梯队包括印尼、菲律宾、老挝、柬埔寨、缅甸，这些国家的制造业参与全球价值链的程度明显较低。第二梯队国家的制造业基础薄弱，发展动力明显不足，增加了中国与其实实现产业对接的难度。<sup>③</sup>二是部分东盟国家的基础设施严重落后。亚太经合组织（APEC）的一份研究报告认为，基础设施建设是实现区域价值链建构的关键，它不仅能够促进互联互通，也能够降低生产成本，促进区域一体化。<sup>④</sup>部分东盟国家的基础设施建设明显滞

① 罗圣荣、安东程：《缅甸资源民族主义及其影响研究》，《世界民族》2016年第4期，第53页。

② 徐刚：《“一带一路”推进中的问题与对策建议》，《国际研究参考》2017年第5期，第30—31页。

③ Fukunari Kimura, “Infrastructure for Global Value Chains in ASEAN & East Asia,” *Japan Spotlight*, Vol. 211, No. 6, 2017, p. 38.

④ APEC Secretariat, “Study on Enhancement of Integration of Regional Value Chains in

后,不利于区域价值链的发展。以第一梯队的泰国为例,虽然泰国政府计划实施“泰国工业 4.0”计划,但是就目前来看,作为工业 4.0 核心要素的数字化基础设施建设严重滞后,甚至日本有研究机构认为,泰国在该领域的基础设施建设还未达到工业 3.0 的标准。<sup>①</sup> 处于第二梯队的国家在基础设施建设方面的问题更多,以印尼为例,由于其为岛屿国家,国内基础设施建设严重滞后,岛屿之间的互联互通面临很大困难,这是印尼参与区域价值链建设的“硬伤”。<sup>②</sup> 因此,价值链参与度参差不齐和基础设施建设严重滞后,都是导致东盟国家制造业发展可持续动力不足的内生性问题。

第二,东盟制造业产业协同发展的外生困境。《东盟经济共同体蓝图 2025》为东盟制造业的发展指明了方向,即在区域品牌、区域市场、贸易便利化、接轨国际标准、互联互通等方面同步发展。然而,从东盟国家制造业发展的实际来看,要实现统一步调、协同发展的难度非常大。其中,外部因素对东盟制造业产业协同发展影响最大。东盟国家制造业的发展严重依赖外部经济体,也反映了中国、美国、日本、韩国等在东盟制造业领域的博弈加剧。在这一背景下,东盟国家在选择制造业发展行业、发展布局以及发展战略方面受到的外部因素影响就会很大。例如,美国不仅将制造业转移至越南,而且加大美国市场吸收越南制造业最终产品的力度,这一趋势必然影响越南未来的产业政策制定和产业发展方向。又如,日本与泰国在汽车制造业方面根深蒂固的联系,将影响未来泰国制造业的发展方向。因此,这种外部依赖性会严重削弱东盟国家在整体产业布局和协同发展中的领导力,也将大大影响东盟经济共同体建设的效率。

综上所述,由于东盟的制造业发展存在内生和外生的困境,中国创新驱动这一区域价值链的“新引擎”和“牵引力”可能会被削弱,这成为双方共建区域价值链的第三个障碍。

---

Asia and Latin America and the Caribbean,” Hong Kong: Tractus Asia Limited, 2016, pp. 40-41.

① ASEAN-Japan Centre, “Global Value Chains in ASEAN: Thailand,” No. 10, 2019, p. 23, [https://www.asean.or.jp/ja/wp-content/uploads/sites/2/GVC-in-ASEAN-paper-10\\_Thailand.pdf](https://www.asean.or.jp/ja/wp-content/uploads/sites/2/GVC-in-ASEAN-paper-10_Thailand.pdf).

② Yose Rizal Damuri, “Regional Value Chain, AEC and Challenges for Archipelagic Countries,” ESRI Workshop on the Potentials of the Asian Economic Zone, September 2013, [http://www.esri.go.jp/jp/workshop/130927/data/250927\\_rizal.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/workshop/130927/data/250927_rizal.pdf).

### 三、中国与东盟共建区域价值链的路径

以美国为首的“链主”国家开启了再工业化进程，对中国的全球价值链升级战略进行全方位、立体式施压，从图 5 可以发现，“链主”国家的立体式施压路径主要有三种。一是生产端：扼杀技术创新。例如，华为和中兴等具有代表性的技术领先企业遭到美国的科技围堵。二是市场端：市场围追堵截。例如，美国挑起的贸易摩擦，通过关税和禁入等手段对中国制造业进行精准打击。三是规则端：提高准入门槛。例如，从 TPP 到 CPTPP 再到“美日欧二零自贸区”<sup>①</sup> 都延续了从规则上排除中国的施压逻辑。

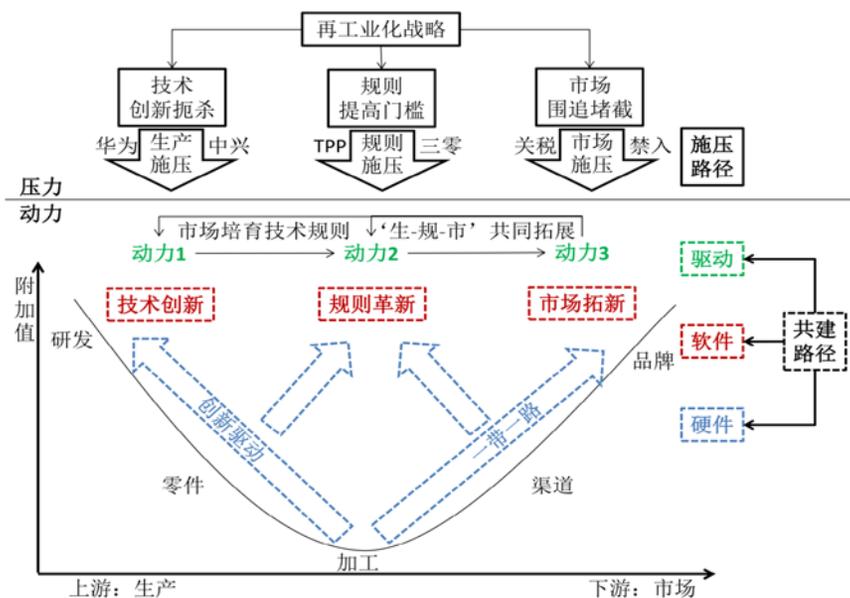


图 5 应对“链主”立体施压的区域价值链共建路径设计

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> 2018 年，特朗普提出了所谓的“零关税、零壁垒、零补贴”的美欧自由贸易协定，由于欧盟与日本在此前签订了史上最大的“自由贸易区”协定，有观点认为美国的举措旨在建立更为广泛的发达国家间的联盟，即：美日欧自由贸易联盟。参见吴正龙：《冷静看待当前国际贸易形势》，环球网，2018 年 8 月 17 日，<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnKbud3>。

面对“链主”的立体式施压，中国应当通过建构区域价值链进行有效应对。作为“一带一路”区域价值链的“试验田”，中国东盟区域价值链的共建路径十分重要。笔者认为，中国与东盟共建区域价值链，需要从认知、原则、路径三个方面完善顶层设计，特别是按照硬件、软件、驱动“三位一体”的路径进行有效建构。

#### （一）认知：从全球价值链向区域价值链转变

中国制造业的价值链战略认知从全球转向区域是区域价值链体系顶层设计的的第一步，值得注意的是，价值链战略认知转型的过程是一个复杂的系统过程，包括国家战略、产业政策、企业实务三个层次。在国家战略层面，应重视中国制造业所面临的嵌入价值链遭“低端锁定”，重构价值链还为时尚早，攀升价值链被“围追堵截”这三大发展困境，加快推动并形成具有中国特色的“一带一路”区域价值链战略。在产业政策层面，一方面，应加强对新形势下制造业产业政策调整问题的综合研判，特别是加强对“一带一路”沿线制造业产业发展、投资、布局的政策研究；另一方面，应通过政策来培育具有区域价值链“链主”潜质的高端制造业，鼓励并引导这些企业利用自身的技术和渠道优势，与沿线国家企业建立紧密的生产和市场网络。在企业实务层面，从中兴和华为遭受“链主”打压的情况中可以看到，高端制造业企业应从技术（生产端）和品牌（市场端）同时发力，既致力于在设计、研发等上游环节对“卡脖子”技术进行有效突破，又能够借“一带一路”倡议开拓沿线国家的市场渠道，打造具有国际视野、民族特色的跨国品牌企业。

#### （二）原则：协商共建、开放共享、示范共赢

中国与东盟共建区域价值链，既要注重传承已久的“东盟方式”，又要兼顾区域合作的开放性，还要考虑区域价值链的示范效应，因此，中国的区域价值链战略需树立协商共建、开放共享、示范共赢的“三共原则”。一是协商共建原则。一方面，考虑到协商一致是东盟合作的核心原则之一，尊重和保持“东盟方式”是中国与东盟开展深入合作始终坚持的重要原则；另一方面，以“共建”代替“重构”和“主导”，既考虑到部分东盟国家与中国在产业结构上有一定的竞争性，又减少部分国家对“一带一路”的误解。因

此，协商共建是中国区域价值链战略的重要原则之一。二是开放共享原则。开放共享是中国“一带一路”国际合作的重要原则，中国的区域价值链战略也应坚持这一原则，即以开放性区域价值链取代封闭性区域价值链。一方面，考虑到日本、美国、韩国等外部力量与东盟国家制造业有着较为密切的联系，封闭性区域价值链显然不切实际；另一方面，东盟的体量还不足以成为中国制造业最终产品的最大市场，开放性的区域价值链有利于中国制造业开拓更广阔的海外市场。三是示范共赢原则。对“一带一路”国际合作来说，中国与东盟建构区域价值链具有重要的战略意义。一方面，中国和东盟具有建构区域价值链的地缘优势，也具备开展深度产业合作的基础；另一方面，打造一个具有成功示范效应的区域价值链示范区，有利于推动“一带一路”区域价值链的形成和发展。本文认为，中国东盟区域价值链建设应该以“一带一路”区域价值链为核心目标，通过中国与东盟区域价值链—RCEP区域价值链—“一带一路”区域价值链逐级建构，最终建立以中国为主导的区域价值链生产、分工体系。

### （三）硬件：共建区域价值链的战略对接

当前，推动国家创新驱动发展战略、“一带一路”和中国东盟区域价值链建设的战略对接大有可为。一方面，国家创新驱动发展战略指出，聚焦国家区域发展战略，实现跨区域整合创新资源并打造区域创新示范引领高地，特别强调要推动优势地区（如北京、上海、广东等）建立具有全球影响力的科技创新中心，这将为中国与东盟区域价值链建设注入强大的发展动力，在以国际科技创新中心引领区域内制造业产业升级的同时，推动更为紧密的区域内生产、分工体系的形成。另一方面，实现互联互通是区域价值链建设的首要条件，“一带一路”国际合作在推动中国与东盟国家间互联互通上作出了突出贡献。可以预见，随着“一带一路”国际合作的不断深入，中国与东盟实现互联互通后，区域内生产和交易成本将大幅降低，新的区域生产、分工模式和区域价值链将被重塑。

### （四）软件：共建区域价值链的技术对接

根据全球价值链理论，实现价值链重构的关键在于提升产业分工地位，

利用产业比较优势实现体系内生产关系的重组，进而实现区域价值链的建构。从具体路径来看（见图5），区域价值链的建构路径主要有两条，即生产端和市场端。从生产端来看，获得技术比较优势是提高产业分工地位的关键。因此，中国只有在中高端制造业领域有所突破，形成明显的技术比较优势，才有能力实现区域价值链的建构。中国应以创新驱动发展战略为契机，推动国家科学创新中心与东盟国家中具有中高端制造业基础的国家如新加坡、马来西亚、泰国等进行深度合作，重点突破信息技术、工业机器人、新能源汽车、农机装备、生物医药等“工业4.0”重点产业，占据区域价值链生产端的制高点，推动区域价值链的形成和延伸。从市场端来看，品牌和渠道是区域价值链建构的重点环节。一是要实现从“中国制造”向“中国创造”转变，二是要拓展和控制区域内制造业最终产品的市场渠道。<sup>①</sup> 市场渠道是“链主”国家实现全球价值链治理的重要手段，也是“链主”与“参与国”之间紧密生产关系的重要影响因素。根据这一经验，中国可以通过进一步向区域内制造业开放国内市场以及开拓“一带一路”沿线国家市场，实现区域内“自产自销”和“自产外销”的“购买者驱动”模式，从市场端助力中国东盟区域价值链的形成。

除此之外，规则也是区域价值链建构的重要内容之一。多拉尔等人认为，区域内的制度质量对价值链的形成有直接关系，<sup>②</sup> 这说明高标准的区域合作制度有利于区域价值链的建构。建构更高质量的区域合作规则是中国东盟经贸合作升级的重要内容，有助于克服当前“意大利面碗效应”“灵活性大于高质量”等区域合作制度的弊端。中国、东盟应该立足RCEP，重点对双方贸易便利化规则、投资规则、原产地规则等有利于促进区域价值链形成的规则进行突破。

#### （五）驱动：共建区域价值链的模式和层次对接

第一，以购买力驱动的区域价值链模式更适合中国与东盟。过去，日本

<sup>①</sup> 赵江林：《大区域价值链：构筑丝绸之路经济带共同利益基础与政策方向》，《人文杂志》2016年第5期，第22页。

<sup>②</sup> David Dollar, Ying Ge, and Xinding Yu, “Institutions and Participation in Global Value Chains,” University of International Business and Economics research paper, 2016, pp. 8-9, <http://rigvc.uibe.edu.cn/docs/20160407201037030938.pdf>.

与东盟国家建立的分工关系完全以技术作为驱动力，利用东盟国家的自然和人力资源优势，建构自上而下的垂直分工体系，但由于中国并没有形成绝对的技术优势，而且与部分东盟国家还存在一定的产业结构竞争，因此，日本雁阵分工“先发展生产，后培育市场”的“生产者驱动”模式并不适用于当前的中国和东盟。对中国来说，以市场作为驱动力，建构以市场培育技术，生产、市场共同拓展的区域价值链分工模式更为实际。一方面，中国应该利用强大的国内市场，发挥“购买者驱动”模式的优势，通过制定相关规则，强化国内市场对源自中国东盟区域制造业中间产品和最终产品的购买，以此在需求端促进区域价值链的形成。另一方面，通过培育“链主”跨国公司，强化对东盟国家重点产业的投资，逐步形成制造业产业集群，进而通过拓展国内、区域内、“一带一路”沿线的市场，从而在生产和市场两端促进区域价值链的形成。

第二，共建区域价值链还需要中国与东盟国家进行有层次的产业对接。一方面，在产业对接的对象选择上应有所侧重。东盟国家制造业的发展可以分为三个层次，第一层次为新加坡、马来西亚，第二层次为泰国、越南、印尼和文莱，第三层次为老挝、柬埔寨、菲律宾、缅甸。在中高端制造业的产业对接对象选择上，应该以东盟第一和第二层次国家为主；在低端制造业的产业对接上，应该以第三层次国家为主。另一方面，产业对接应该充分考虑国别产业优势。以中高端制造业为例，在电气设备和电子行业，中国应加强与马来西亚和印尼的产业合作，例如，马来西亚政府就明确表示，希望与华为共建5G网络。在生物医药、工业机器人、石油化工等行业，中国应该加强与新加坡、文莱等国家的产业合作。在新能源汽车行业，中国应利用泰国汽车产业集群优势，强化与泰国在新能源汽车研发与生产方面的产业合作，例如，在日本、泰国的汽车生产网络中，新能源汽车是一个“真空地带”，当前比亚迪、吉利、北汽新能源、超威集团等品牌都已经进入了东南亚市场，引导这些企业与泰国共建新能源汽车研发基地和生产网络将大有可为。以低端制造业的纺织业为例，考虑到越南在该领域的发展潜力以及中越产业结构竞争性问题，中国应当促进越南成为该领域的“链主”，并通过“购买者驱

动”模式来强化与越南的生产联系，以此减少产业结构竞争，培育良性的区域生产分工模式。

## 结 束 语

习近平总书记作出了“当前中国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织、相互激荡”<sup>①</sup>这一重大战略判断，并提出“准确识变、科学应变、主动求变”<sup>②</sup>三大应变方针，这为中国价值链战略的转型发展指明了前进方向。一是要准确识变。在百年大变局背景下，全球价值链体系进入深度调整期，“链主”与“参与国”围绕“攀升”与“反攀升”的博弈也将成为未来全球价值链体系中的新常态，发达经济体的守成心态与新兴经济体的攀升诉求亦将同步交织、相互激荡。二是要科学应变。一方面是当下如何应对，应认识到关键技术被“卡脖子”、过度依赖西方市场、制度性话语权缺失这三大问题，既是中国高端制造业在全球价值链中被“链主”围追堵截的根源，也是中国和东盟共建区域价值链过程中应重点突破的三个方向。另一方面是未来如何布局，如前所述，开放性是中国与东盟区域价值链的重要特征，这意味着该价值链分工体系的建立是中国全球价值链战略的新起点，发挥区域价值链的“示范效应”，推动 RCEP 区域价值链、“一带一路”区域价值链的逐级建构，推动中国制造业沿着嵌入—攀升—区域—全球的路径发展，最终实现全球价值链体系的重构。三是要主动求变。面对东盟等沿线国家强烈的经济发展愿望和对世界经济发展不确定性的担忧，中国应当主动提升与东盟的经贸合作质量，为新兴和发展中经济体应对世界经济的不确定性及其所造成的冲击提供中国方案。

[责任编辑：石晨霞]

---

① 《在中央外事工作会议上发表重要讲话 习近平系统阐述新时代中国特色社会主义思想》，人民网，2018年6月25日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0625/c1002-30082065.html>。

② 习近平：《紧紧围绕人民日益增长的美好生活需要履好职、尽好责》，人民网，2019年7月6日，<http://hi.people.com.cn/n2/2019/0706/c231187-33114216.html>。

# 扩员后中亚成员国对上海合作组织的期待及其应对\*

陈亚州 曾向红

**【内容摘要】** 自2017年6月以来,受到上海合作组织地域范围扩大、中亚成员国国内政治进程变化、阿富汗局势演变和外部主要行为体中亚政策调整等因素的影响,中亚成员国对上海合作组织的主要诉求发生了变化。在政治领域,中亚成员国期望强化成员国之间的政治对话和信任水平;在安全领域,中亚成员国希望提升上海合作组织对阿富汗问题的综合应对能力,并进一步深化非传统安全领域的合作;在经济领域,中亚成员国的共同利益需求在于提升组织框架内多边经济合作的成效;在人文交流领域,中亚成员国之间强化人文交流与合作的需要较以往更为迫切。有鉴于此,上海合作组织须准确把握与平衡各成员国的主要诉求,寻找各方共同利益的交汇点,在凝聚共同价值、构筑共同安全、打造共同利益和培育共同情感四个方面,将该组织打造成国际合作的典范。

**【关键词】** 上海合作组织 利益诉求 互联互通 命运共同体

**【作者简介】** 陈亚州,兰州大学马克思主义学院、兰州大学中亚研究所博士研究生(兰州 邮编:730000);曾向红,兰州大学政治与国际关系学院、兰州大学中亚研究所教授(兰州 邮编:730000)

**【中图分类号】** D813.4

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0090-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906005

---

\* 本文系国家社科基金“一带一路”专项项目“中亚五国研究与数据库建设”(17VLDL003)的阶段性成果,且得到2019年度兰州大学人文社科类中央高校基本科研业务费专项资金重点研究基地项目“欧亚秩序与一带一路研究”(2019jbkyjd005)与其他类别项目(2019jbkytd002、2019jbkyzx014)的资助。

2018年6月，在青岛举行的上海合作组织（以下简称“上合组织”）成员国元首理事会第十八次会议上，习近平主席发表了题为《弘扬“上海精神” 构建命运共同体》的重要讲话。讲话强调：“我们要继续在‘上海精神’指引下，同舟共济，精诚合作，齐心协力构建上海合作组织命运共同体，推动建设新型国际关系，携手迈向持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。”<sup>①</sup> 构建成员国之间更加紧密的上合组织命运共同体，是上合组织扩员后中国提出的关于组织发展的重大倡议，对于上合组织的行稳致远具有重大的理论指引意义。2019年6月，在上合组织成员国元首理事会第十九次会议上，习近平主席提出，要将上合组织打造成“团结互信的典范、安危共担的典范、互利共赢的典范和包容互鉴的典范”，进一步指明了构建上合组织命运共同体的目标和任务。<sup>②</sup>

从成立至今，上合组织成员国在凝聚共同价值、构筑共同安全、汇聚共同利益和培育共同情感四个维度上，均为上合组织命运共同体的构建奠定了一定的现实基础。不过，上合组织扩员后，成员国在向打造“四个典范”目标迈进过程中面临新的挑战。因此，如何能够尽可能满足与平衡各方主要诉求，并在此基础上凝聚组织共识，将上合组织进一步打造成国际合作的典范，进而朝着上合组织命运共同体的总体目标平稳发展，成为其当前亟待解决的一项重要任务。有鉴于此，本文将从中亚成员国的具体利益诉求与上合组织对中亚成员国利益诉求的满足两方面出发，考察2017年上合组织阿斯塔纳峰会至2019年比什凯克峰会期间中亚成员国对上合组织的最新期待及其原因，并在此基础上提出上合组织应对成员国多元化诉求的具体措施。之所以重点关注中亚成员国，主要原因在于，作为上合组织内的创始成员国与中小成员国，中亚成员国通过利用自身的地缘战略价值、奉行多边平衡外交政策

---

① 《习近平在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》，外交部网站，2018年6月10日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_683094/zyjh\\_683104/t1567432.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1567432.shtml)。

② 《习近平主席在上海合作组织成员国元首理事会第十九次会议上的讲话》，外交部网站，2019年6月14日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_683094/zyjh\\_683104/t1672328.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1672328.shtml)。

及发挥群体数量优势等方式，对上合组织的发展进程产生了重要影响。<sup>①</sup>而在扩员后，中亚成员国的利益需求变化及上合组织能在多大程度上满足中亚成员国的利益需求，将对上合组织未来发展产生直接且显著的影响。因此，上合组织在扩员后对老成员国的主要诉求应予以充分关注。

本文首先分析上合组织扩员后中亚成员国提出具体利益诉求的主要原因，其次考察扩员后中亚成员国在团结互信、安危共担、互利共赢与包容互鉴方面的具体期待，最后提出上合组织满足中亚成员国主要诉求的具体措施并得出结论。

## 一、扩员后影响中亚成员国诉求的主要因素

整体而言，影响上合组织扩员后中亚成员国利益诉求变化的因素主要来自国家、地区和国际体系三个层面，包括中亚成员国国内政治进程的变化、阿富汗局势和外部主要行为体的中亚政策的调整。

### （一）中亚成员国国内政治进程的变化

2017年以来，中亚成员国及地区政治进程均发生了重大变化，成为其对上合组织提出新诉求的一个主要原因。在中亚成员国中，吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦均实现了国家最高权力的平稳交接，为各国国内各领域的发展提供了较为稳定的政治环境。随着新一届国家领导人就任及政府成员相应调整，中亚成员国呈现新的发展活力和强劲的发展势头，各国均将推动经济发展和改善民生作为优先发展任务，并为此制定或更新了国家发展战略或中长期发展规划。中亚成员国国内政局相对稳定，也为成员国间关系的改善与中亚一体化进程创造了有利条件。中亚国家间互释善意之举不仅使停滞不前的中亚地区一体化进程重获生机，而且也极大地促进了中亚成员国间关系整体氛围的改变。<sup>②</sup>在此背景下，中亚成员国正在就一些阻碍双边

---

① 曾向红、李孝天：《中亚成员国对上海合作组织发展的影响：基于国家主义的小国分析路径》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2017年第2期，第116—132页。

② 周明：《乌兹别克斯坦新政府与中亚地区一体化》，《俄罗斯研究》2018年第3期，第77—94页。

关系发展的疑难问题积极对话，包括吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦的边界争端、吉尔吉斯斯坦与乌兹别克斯坦的水资源争端等问题，均已取得阶段性成果。从更广泛的视角来看，地处欧亚大陆枢纽地带的中亚国家均将欧亚大陆互联互通向纵深推进视为促进本国发展的机遇，以期深度融入国际社会。作为中亚地区不可或缺的多边合作机制，中亚成员国尤为重视发展与上合组织之间的关系。

与此同时，中亚成员国当前在政治、经济、安全与人文交流等领域面临的挑战，也需通过积极参与上合组织框架内的多边合作予以有效应对。首先，在政治领域，上合组织扩员后，中亚成员国对于印度和巴基斯坦之间的历史恩怨和现实冲突，中国与印度之间的领土主权争议，以及中亚成员国之间的资源与领土争端等影响成员国间政治互信的因素表现出明显的担忧。其次，在经济领域，中亚成员国均不同程度上面临国内经济发展问题。如乌兹别克斯坦由于受近年来劳动年龄人口数量增长较快、国有企业与私营企业结构不合理、出口竞争能力下降及能源效率低下等诸多因素的影响，其国内改革面临不少阻力。<sup>①</sup>自2017年以来，吉尔吉斯斯坦面临的经济下行压力增大。2018年，吉国内生产总值不仅增幅下降1%，<sup>②</sup>而且与2017年相比，外国直接投资减少了27.7%。<sup>③</sup>再次，在安全领域，在后“伊斯兰国”时期，中亚成员国国内恐怖主义呈快速发展势头，中亚地区“外籍战士”回流与外流带来的安全风险同时增加。自2017年底“伊斯兰国”被全面击溃并向阿富汗扩散以来，阿富汗局势给塔吉克斯坦国家安全带来的威胁日益上升。最后，在人文合作领域，中亚成员国对于加强上合组织成员国之间的人文交流较以往更为主动和积极。

## （二）阿富汗局势对中亚成员国的影响

在地区层面，阿富汗局势始终是影响中亚成员国对上合组织利益诉求变

---

① 赵琪：《透视乌兹别克斯坦经济改革》，中国社会科学网，2018年12月26日，[http://ex.cssn.cn/zk/zk\\_jsxx/zk\\_zx/201812/t20181226\\_4800226.shtml](http://ex.cssn.cn/zk/zk_jsxx/zk_zx/201812/t20181226_4800226.shtml)。

② 《2018年吉尔吉斯斯坦GDP同比增长3.5%》，国家发展和改革委员会网站，[http://wzs.ndrc.gov.cn/jwtz/gbzl/201901/t20190131\\_927241.html](http://wzs.ndrc.gov.cn/jwtz/gbzl/201901/t20190131_927241.html)。

③ 《2018年吉国外国投资流入5.698亿美元》，新丝路观察网，2019年4月25日，<http://web.siluxgc.com/jesst/kgNews/20190425/16654.html>。

化的重要因素。总体来看,当前,在阿富汗国内和平曙光再现的同时,风险和挑战也在积聚。首先,阿富汗安全形势仍不容乐观,国内近两年暴力事件有所增加。因此,防止阿富汗局势对中亚国家产生较大的安全影响,阿富汗与中亚国家边界安全、毒品跨国贩运及武器走私等问题成为中亚成员国国内安全的主要担忧,甚至是首要关切。其次,阿富汗当局和塔利班之间的和平谈判进程曲折复杂。由于特朗普政府对武力解决阿富汗问题缺乏信心和耐心,阿富汗政府和塔利班对和谈的期望有所增加,以及在国际社会的努力下,2018年以来,阿富汗和平进程获得新的发展动力。<sup>①</sup> 阿富汗局势的最新发展为中亚国家积极介入阿富汗问题提供了机遇。再次,阿富汗国内经济重建任务艰巨。受国内局势持续动荡的影响,阿富汗国内各领域的发展均受到严重影响。在内生动力不足的情况下,国际社会的援建成为短期内推动阿恢复经济增长的主要动力。为此,中亚成员国不仅在各领域积极发展与阿富汗政府的合作,而且期望上合组织在阿富汗经济重建进程中发挥更大的作用。

作为上合组织中亚成员国,除积极消除阿富汗局势产生的安全威胁外,中亚成员国当前主要通过两种方式介入阿富汗事务。一方面,积极介入阿富汗国内经济重建进程。在此方面,乌兹别克斯坦较其他中亚成员国更为积极。乌兹别克斯坦热衷于在阿富汗实施重大基础设施和社会经济项目,包括运输、能源、贸易和教育等领域。以跨境铁路设施建设为例,乌兹别克斯坦与阿富汗计划修建从阿富汗北部城市马扎里沙里夫(Mazar-e-Sharif)至西北部赫拉特(Herat)的铁路。该铁路建成后不仅将与乌兹别克斯坦2010年11月在阿富汗修建的海拉顿(Hairatan)至马扎里沙里夫铁路相衔接,而且将使乌兹别克斯坦从阿富汗经安集延市3日内可抵达中国。<sup>②</sup> 这一铁路线将为乌兹别克斯坦提供最短和最有效的过境贸易路线,使乌兹别克斯坦的商品能够通过阿富汗进入国际市场。<sup>③</sup> 另一方面,中亚成员国在阿富汗政府与塔利

---

① 王世达:《阿富汗和平进程新态势及前景》,《国际问题研究》2019年第1期,第126—129页。

② 《乌兹别克斯坦计划修建阿马扎里沙里夫至赫拉特铁路》,商务部网站,2018年1月31日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj1j/201801/20180102706158.shtml>。

③ 《阿乌将合作修建马扎里沙里夫至赫拉特铁路》,中国驻阿富汗大使馆经济商务处,2017年12月18日, <http://af.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201712/20171202686043.shtml>。

班之间充当斡旋者角色，为双方的和谈创造必要条件。如乌兹别克斯坦与美国、俄罗斯、阿富汗政府和塔利班等各方均保持密切交往，为推动阿富汗和平进程进行了大量斡旋努力。尽管目前阿富汗政府与塔利班尚未展开实质性接触，不过，在中亚成员国及国际社会的共同努力下，阿富汗和谈有望在乌兹别克斯坦举行。在此情况下，中亚成员国希望上合组织加大对阿富汗问题的介入力度，充分发挥“上合组织—阿富汗联络小组”的作用，促进阿富汗问题逐步得以和平解决。

### （三）外部主要行为体中亚政策的调整

除俄罗斯外，对中亚地区具有不可低估的影响力的国际行为体包括美国、欧盟、土耳其、印度和日本等。这些主要行为体中亚地区政策的变化将直接或间接影响中亚国家的发展，进而影响中亚成员国对上合组织的利益诉求。其中，美国是除俄罗斯外对中亚国家国内政治进程影响最大的域外国家。当前，特朗普政府继续维持在中亚的战略存在，以牵制俄罗斯、中国和伊朗在中亚地区的影响力。美国当前对中亚地区安全的需求似乎已超过对经济、民主推广等的需求，成为其在中亚地区的主要利益。特朗普政府中亚政策的一个核心议题是打击跨国恐怖主义。不过，美国在中亚打击恐怖主义的力度目前较为有限，加之特朗普政府缩减对中亚国家的经济援助规模，部分削弱了美国在中亚地区的影响力。<sup>①</sup> 对欧盟而言，2019年6月，欧盟发布了题为《欧盟与中亚：更坚实伙伴关系的新机遇》的联合声明，阐述了欧盟与中亚国家构建更加紧密的合作伙伴关系的新愿景，成为未来欧盟与中亚国家开展全方位合作新的指导战略。新版欧盟中亚战略以促进中亚国家的复原力（resilience）和繁荣作为战略支撑，以十余个领域为实施重点，旨在实现提升区域合作水平的总体战略目标。<sup>②</sup> 与此同时，作为上合组织正式成员国，印度正在强化与中亚成员国的高层互访和制度安排，在经济上注重与中亚国家的能源合作和地区连通，在安全上与中亚成员国举行联合军演并为中亚成

---

① 陈亚州、曾向红：《特朗普政府的中亚政策：继承与调整》，《国际问题研究》2018年第4期，第82—98页。

② “The European Union and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership,” European Commission, May 15, 2019, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-2494\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2494_en.htm).

员国提供援助等。<sup>①</sup>

世界主要行为体在中亚地区的竞争与合作呈现复杂的态势。从客观上讲,美国、欧盟、印度与日本等行为体与中亚国家关系的发展,有助于上合组织中亚成员国国内各领域的发展,有利于推动中亚一体化进程加快发展,并促进欧亚大陆走向深度互联互通。从主观上讲,美国的中亚政策和欧盟的中亚战略均明显具有牵制中国和俄罗斯的意图。如欧洲议会议员伊维塔·格里古勒(Iveta Grigule)在谈到欧盟与中亚国家间关系时毫不掩饰地说,“我们并非邻居,但胜似邻居……如果你(中亚国家)和中国进行合作,或者更糟的是如果你和俄罗斯站在一起,我们就不会更好地与你合作;如果你愿意合作,那我们也愿意。这是建立在尊重和接触基础上的公开对话,我们将寻找能团结我们的东西。”<sup>②</sup>因此,世界主要行为体对上合组织中亚成员国产生的影响也较为复杂。首先,中亚成员国基于大国平衡外交政策,往往会在世界主要行为体之间进行利益权衡。由于美国、欧盟、印度和日本等行为体能够部分满足中亚成员国的利益诉求,有可能导致它们对上合组织提出更高的利益诉求。其次,欧盟与美国在全面深度介入中亚地区事务过程中所体现出的浓厚的意识形态色彩,有助于增加中亚成员国参与上合组织事务的积极性。再次,在与欧美国家合作的过程中,如欧盟往往要求中亚国家与欧盟保持标准一致,而事实上中亚国家与欧盟要求的标准尚存在距离,这导致中亚国家进一步寻求在上合组织框架内开展国家间合作。最后,由于印度已成为上合组织正式成员国,印度与中亚国家关系的进一步密切,有利于中亚成员国在上合组织框架内开展各领域的合作。

## 二、扩员后中亚成员国的主要期待

从打造上合组织“四个典范”方面来看,扩员后的中亚成员国在团结互

---

<sup>①</sup> 张杰、石泽:《透视莫迪政府的中亚政策》,《国际论坛》2019年第3期,第123—132页。

<sup>②</sup> “Relations of Central Asia with Neighbors not Affect Cooperation with EU,” 24.kg News Agency, November 22, 2018, [https://24.kg/english/101926\\_Relations\\_of\\_Central\\_Asia\\_with\\_neighbors\\_not\\_affect\\_cooperation\\_with\\_EU/](https://24.kg/english/101926_Relations_of_Central_Asia_with_neighbors_not_affect_cooperation_with_EU/).

信、安危共担、互利共赢和包容互鉴四个方面均对上合组织充满期待。

### （一）期待加强成员国之间的政治对话与政治互信

上合组织成员国之间的政治对话与互建信任缘于“上海五国”在边境与军事等传统安全领域开展的合作实践，并明显体现出大国相互信任对中小成员国彼此信任的引领作用。<sup>①</sup> 扩员后，利用上合组织的机制平台加强与新老成员国之间的政治对话和信任水平，成为中亚成员国在上合组织框架内的一项重要任务和主要活动。除继续与中国、俄罗斯巩固政治互信外，中亚成员国积极发展与印度、巴基斯坦之间的双边关系，积极参与中亚—印度多边政治对话框架。2019年1月，印度、中亚五国和阿富汗举行首届“印度—中亚—阿富汗外长会议”，这一对话框架是中南亚七国尝试合力应对阿富汗局势和发掘国家间经贸合作潜力的一项创举，各方支持将其作为机制化平台延续下去。<sup>②</sup> 而对印度来说，以“联通性”为核心，全面发展与包括哈萨克斯坦在内的中亚各国的关系，是其加入上合组织的一个主要动机。<sup>③</sup> 不仅如此，扩员后，在双边层面，中亚成员国与印度和巴基斯坦之间政治对话进程明显加快。以哈萨克斯坦为例，自印度加入上合组织以来，印哈两国间政治对话的主要内容集中在经贸与军事领域。在经济领域，哈萨克斯坦希望充分利用哈萨克斯坦—土库曼斯坦—伊朗的铁路扩大国内商品进入南亚市场的途径，同时积极支持并参与欧亚经济联盟与印度自由贸易区之间的谈判。<sup>④</sup> 在安全领域，印度和哈萨克斯坦将举行“KAZIND”系列联合军演作为两国军事合作的主要内容。截至2019年6月，该系列军演已举行三次。与此同时，扩员后，上合组织为哈萨克斯坦开展与巴基斯坦之间的政治对话提供了机制平台。2019年2月，哈萨克斯坦起草了一份合作协议，旨在扩大巴基斯坦和

---

① 林珉璟、刘江永：《上海合作组织的形成及其动因》，《国际政治科学》2009年第1期，第11—17页。

② “India Brings Forward Some Initiatives for Central Asia,” Kazinform International News Agency, January 14, 2019, [https://www.inform.kz/en/india-brings-forward-some-initiatives-for-central-asia\\_a3487674](https://www.inform.kz/en/india-brings-forward-some-initiatives-for-central-asia_a3487674).

③ 杨恕、李亮：《寻求合作共赢：上合组织吸纳印度的挑战与机遇》，《外交评论》2018年第1期，第46—54页。

④ “President Arif Alvi Seeks Access of Pakistani Commodities to Kazakhstan’s Markets,” Kazinform International News Agency, April 11, 2019, [https://www.inform.kz/en/president-arif-alvi-seeks-access-of-pakistani-commodities-to-kazakhstan-s-markets\\_a3516033](https://www.inform.kz/en/president-arif-alvi-seeks-access-of-pakistani-commodities-to-kazakhstan-s-markets_a3516033).

哈萨克斯坦之间的双边经济合作。<sup>①</sup>此外，两国在共同利益和合作需求的基础上致力于深化军事层面的交往。

但是，从整体来看，扩员后影响成员国间政治互信的因素有所增加。正如一些学者所言，“完成首次扩容后的上合组织内部出现的差异性，无论从质量上还是数量上看，都与此前不可同日而语，因此，能否有效巩固上合组织的政治基础是必须重视的问题。”<sup>②</sup>为避免成员国之间的矛盾与冲突对上合组织的正常运转产生不利影响，中亚成员国不同程度上均呼吁通过加强成员国之间的政治对话以提高彼此的政治互信水平。其中，哈萨克斯坦在此方面的态度与立场体现得最为明显。哈萨克斯坦政府认为，上合组织未来发展的战略重点是加强成员国之间的政治对话与提高彼此互信水平，以增强上合组织的内部凝聚力和向心力。由于政治对话与政治互信是组织成员国在各领域开展合作的基础与实现组织目标的重要保证，因此，哈萨克斯坦呼吁成员国始终遵守《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》，确保上合组织地区的安全与发展。未来，上合组织应将《〈上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要（2018—2022）年》，作为提高成员国之间政治对话和信任水平的路线图。<sup>③</sup>哈萨克斯坦在政治方面对于上合组织的诉求并没有因国家最高权力交接而发生改变，该国新总统卡瑟姆·若马尔特·托卡耶夫（Kassym-Jomart Tokayev）基本继承了前任总统纳扎尔巴耶夫关于建设上合组织的主要观点，并指出，“国际关系的转变需要多边组织发展新的、更健全的原则。加强信任、对话与合作以确保地区安全与协作，仍是上合组织的关键任务。”<sup>④</sup>

---

① “Road Map Ready to Intensify Pak-Kazakhstan Bilateral Economic Cooperation: Ambassador Barlybay Sadykov,” Kazinform International News Agency, February 1, 2019, [https://www.inform.kz/en/road-map-ready-to-intensify-pak-kazakhstan-bilateral-economic-cooperation-ambassador-barlybay-sadykov\\_a3494157](https://www.inform.kz/en/road-map-ready-to-intensify-pak-kazakhstan-bilateral-economic-cooperation-ambassador-barlybay-sadykov_a3494157).

② 许涛：《青岛峰会后的上海合作组织：新职能、新使命与新挑战》，《俄罗斯学刊》2018年第6期，第11页。

③ “Participation in the Meeting of the SCO Council of Heads of State in an Expanded Format,” Official Site of the President of the Republic of Kazakhstan, June 10, 2018, [http://www.akorda.kz/en/events/international\\_community/foreign\\_other\\_events/participation-in-the-meeting-of-the-sco-council-of-heads-of-state-in-an-expanded-format?q=Shanghai%20Cooperation%20Organization](http://www.akorda.kz/en/events/international_community/foreign_other_events/participation-in-the-meeting-of-the-sco-council-of-heads-of-state-in-an-expanded-format?q=Shanghai%20Cooperation%20Organization).

④ “Tokayev: SCO Key Task Is to Strengthen Confidence, Dialogue,” Kazinform International News Agency, June 14, 2019, <https://www.inform.kz/en/tokayev-sco-key->

## （二）期待消除阿富汗局势的影响和深化非传统安全合作

第一，对极端主义在国内和地区蔓延带来的潜在安全隐患，已成为中亚成员国的主要安全担忧。相比于哈萨克斯坦与乌兹别克斯坦，在上合组织框架内，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦对这一问题更为关注。从2017年6月至2019年6月，吉尔吉斯斯坦总统、总理等政府高级官员均在不同场合表达了他们的安全诉求。吉尔吉斯斯坦认为，利用信息技术实现犯罪与恐怖活动，以及达到政治和军事目标的威胁正在增加。因此，确保信息安全应该是上合组织的一个重要任务。对此吉总统热恩别科夫（Sooronbay Jeenbekov）指出：“一般来说，经济犯罪是跨国的。它们与贩毒、走私、洗钱犯罪密切相关。因此，它们危及国家安全。吉尔吉斯斯坦提议在上合组织内建立一个打击经济犯罪的机构。”<sup>①</sup>此外，吉尔吉斯斯坦倡议建立中亚五国统一的安全空间。热恩别科夫强调，中亚在历史上本是一个各民族相互包容的地区，极端主义从来都不是我们民族的思维方式。面对中亚恐怖主义发展的新动向，“吉支持建立统一的安全空间，支持为保持区域内的和平以及稳定所采取的共同措施。”<sup>②</sup>就塔吉克斯坦而言，塔政府支持《2018—2023年上合组织成员国禁毒战略》及其实施计划。塔吉克斯坦还认为迫切需要落实塔方提出的在杜尚别设立上合组织禁毒中心的建议，以协调这方面的行动。另外，塔吉克斯坦政府考虑及时通过“上海合作组织成员国元首对青年的联合呼吁”和“上海合作组织关于防止青年参与破坏性团体活动的行动纲领”。为了支持国际社会解决以上问题的努力，塔吉克斯坦计划举行“国际和区域反恐合作”高级别会议。<sup>③</sup>总之，中亚成员国在扩员后积极支持上合组织共同打击恐怖主义、极端主义、分裂主义以及非法贩运武器和毒品、网络犯罪和其他类型的

---

task-is-to-strengthen-confidence-dialogue\_a3538027.

① “Agency for Combating Economic Crimes May be Created within SCO,” Kazinform International News Agency, June 14, 2019, [https://www.inform.kz/en/agency-for-combating-economic-crimes-may-be-created-within-sco\\_a3538139](https://www.inform.kz/en/agency-for-combating-economic-crimes-may-be-created-within-sco_a3538139).

② 《吉尔吉斯斯坦总统称中亚五国元首会晤将会促进中亚国家之间睦邻友好关系》，中国驻吉尔吉斯大使馆经济商务处，2018年3月22日，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201803/20180302721923.shtml>。

③ “The Policy and Vision of the Republic of Tajikistan on Strengthening of Cooperation and Development Prospects within the Framework of the SCO,” InfoRos News Agency, April 26, 2019, <http://infoshos.ru/en/?idn=21302>.

跨国有组织犯罪。

第二，消除阿富汗局势对塔吉克斯坦及整个中亚地区的安全威胁。鉴于阿富汗局势不容乐观，2019年4月，在与俄罗斯总统普京讨论中亚地区面临的安全问题时，拉赫蒙（Emomali Rahmon）指出，“塔吉克斯坦是防止该地区安全威胁扩散的缓冲区”，并呼吁各方和平解决阿富汗问题。<sup>①</sup>同年4月，塔吉克斯坦总统战略研究中心副主任穆罕马迪祖达（P.A. Muhammadzoda）认为，尽管国际社会已采取了各种冲突解决措施，但是阿富汗目前的局势仍然是不可预测的。塔吉克斯坦对于来自叙利亚和其他地区的包括“伊斯兰国”成员在内的武装分子转移到阿富汗北部表示严重关切。有鉴于此，他强调，塔吉克斯坦欢迎加强执法机构在安全事务上的协调与合作。为此，上合组织有必要进一步努力，加大对阿富汗的支持力度。<sup>②</sup>塔吉克斯坦希望“上合组织—阿富汗联络小组”就这些问题取得积极的协商成果。与塔吉克斯坦重点关注阿富汗局势对其国内带来的安全挑战不同，乌兹别克斯坦不仅密切关注阿富汗动荡局势的外溢风险，而且为阿富汗政府和塔利班之间的政治对话创造有利条件，并致力于为阿富汗经济重建、运输、工业、能源和社会基础设施的发展发挥积极作用。米尔济约耶夫（Shavkat Mirziyoyev）表示，“地区稳定是由阿富汗局势所决定的……上合组织—阿富汗联络小组”所制定的路线图及阿富汗积极参与区域合作，对于解决阿富汗问题至关重要。<sup>③</sup>这在一定程度上反映了乌兹别克斯坦对促进阿富汗问题和平解决的积极立场。

### （三）期待提升上合组织多边经济合作成效

自成立以来，各成员国以《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》为指导，在区域经济合作方面取得了显著成绩。<sup>④</sup>不过，上合组织框架内多边

---

① “Putin, Tajik President Discuss Asian Security, Threats Coming From Afghanistan,” TASS April 17, 2019, <https://tass.com/world/1054196>.

② “The Policy and Vision of the Republic of Tajikistan on Strengthening of Cooperation and Development Prospects within the Framework of the SCO,” InfoRos News Agency, April 26, 2019.

③ “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019, <https://mfa.uz/en/press/news/2019/06/19559/>.

④ 韩璐：《深化上海合作组织经济合作：机遇、障碍与努力方向》，《国际问题研究》

经济合作成效不彰已日益成为制约地区合作水平的突出因素。上合组织扩员后，各成员国一致认为需进一步发掘上合组织经济合作的潜力，推动地区多边经济合作水平的提高，<sup>①</sup>促使上合组织成员国之间的贸易和投资项目从双边层面提升至多边层面。

第一，中亚成员国的优先诉求在于希望在上合组织框架内实现跨境交通设施的互联互通。乌兹别克斯坦认为，中吉乌铁路的建设将为地区贸易和投资提供强大的推动力。<sup>②</sup>乌兹别克斯坦还提出与上合组织共同建设中亚交通运输体系的倡议。该倡议主要涵盖四方面的内容：在世界银行、亚洲开发银行、伊斯兰开发银行及其他国际金融机构的协助下，制定统一的中亚交通走廊发展战略；在上合组织框架下建立综合运输管理体系；成立中亚国家交通运输理事会，作为解决跨国物流运输问题的权威协调机构；与世界旅游组织共同制订中亚地区旅游枢纽发展方案。<sup>③</sup>

哈萨克斯坦认为，在上合组织内实施基础设施领域的重大项目，可以实现经济增长的倍增效应。除继续推进 CASA—1000 项目以扩大哈萨克斯坦向阿富汗和巴基斯坦的电力供应外，哈萨克斯坦提议建设北京—阿斯塔纳—莫斯科—柏林欧亚高铁干线，认为这将有助于实现欧亚大陆交通设施的互联互通，加强上合组织与欧亚经济联盟之间的协作，进而推进欧亚一体化进程，同时有助于促进上合组织与欧盟关系的发展。<sup>④</sup>吉尔吉斯斯坦试图利用自身的地理位置增强其交通线路过境国的角色。吉尔吉斯斯坦作为一个内陆国家，对完全连接并成功发展东西方贸易的运输路线具有非常浓厚的兴趣，并认为中吉乌铁路项目的建设对于发挥中亚地区的运输走廊作用具有重要意

---

2018 年第 3 期，第 57—59 页。

① 丁晓星：《上合组织总理会就多边经济合作发出强音》，中国政府网，2018 年 10 月 15 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/15/content\\_5330845.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/15/content_5330845.htm)。

② “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019.

③ 《乌积极推动中亚交通运输体系发展》，中国驻乌兹别克斯坦大使馆经济商务处，2018 年 9 月 27 日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201809/20180902791915.shtml>。

④ 《哈萨克斯坦总统建议上合组织成员国建设欧亚高铁干线》，中国驻吉尔吉斯大使馆经济商务处，2018 年 6 月 11 日，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201806/20180602754248.shtml>。

义。<sup>①</sup> 吉尔吉斯斯坦还提议俄罗斯参与中吉乌铁路的建设。<sup>②</sup> 热恩别科夫更是呼吁尽早实施中吉乌铁路建设项目,对于能够创造区域价值链的产业要加大投资力度。<sup>③</sup> 对塔吉克斯坦而言,建立一个统一的交通运输系统和发挥成员国的过境潜力对该区域具有重要意义。在这方面,塔认为应优先执行重建和新建公路和铁路的项目,以及建立通往港口的区域运输走廊。<sup>④</sup>

第二,提升上合组织多边经济合作成效是中亚成员国普遍的期望。哈萨克斯坦政府认为,上合组织要特别关注加强经济合作问题,促进成员国之间的贸易和投资项目从双边层面提升至多边层面。哈萨克斯坦建议,成员国可从研究共同感兴趣的经济合作项目开始,逐步推进这方面工作,并在多边贸易合作获得充分发展后建立上合组织自贸区。<sup>⑤</sup> 乌兹别克斯坦对上合组织框架内尚未得到充分开发的巨大经济合作潜力给予了特别的关注,并指出应将发展贸易、经济、投资、交通运输、旅游、农业等领域的合作及地区间合作作为上合组织未来发展的优先事项。<sup>⑥</sup> 吉尔吉斯斯坦重视上合组织在促进其国内经济发展所发挥的作用,并在此框架内积极发展与组织成员国之间的双边和多边经济合作,吉尔吉斯斯坦希望完善和推动上合组织框架内的多边合作,优先加强成员国在经贸、交通运输以及投资领域的合作。<sup>⑦</sup> 塔吉克斯坦认为上合组织地区合作的优先领域是建立广泛的贸易、经济和投资伙伴关系,并相互支持,共同实施互利项目。在经济蓬勃发展和电力需求迅速增长

---

① 《热恩别科夫:中吉乌铁路的建设具有重要意义》,新丝路观察网,2018年9月5日, <http://web.siluxgc.com/jesst/kgNews/20180905/15094.html>。

② 《吉国当局建议俄罗斯参与中吉乌铁路建设》,新丝路观察网,2019年3月4日, <http://www.siluxgc.com/jesst/kgNews/20190304/16332.html>。

③ “Kyrgyzstan Insists on Settlements in National Currencies within SCO,” 24.kg News Agency, June 14, 2019, [https://24.kg/english/120702\\_Kyrgyzstan\\_insists\\_on\\_settlements\\_in\\_national\\_currencies\\_within\\_SCO/](https://24.kg/english/120702_Kyrgyzstan_insists_on_settlements_in_national_currencies_within_SCO/)。

④ “Participation in the Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization,” Press Service of President of Republic of Tajikistan, June 14, 2019, <http://president.tj/en/node/20372>。

⑤ 《哈萨克斯坦总统认为上合组织应进一步加强经济合作》,新华网,2017年6月9日, [http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/09/c\\_1121118740.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/09/c_1121118740.htm)。

⑥ 《乌兹别克斯坦共和国总统会见上合组织秘书长》,上合组织网站,2019年1月3日, <http://chn.sectsc.org/news/20190103/504068.html>。

⑦ “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019。

的情况下，一项优先事宜是在上合组织框架内进一步密切能源合作，实施有利于地区发展的水电项目，进一步推动上合组织成员国一体化进程。<sup>①</sup>此外，在金融、农业、能源、数字化等领域中亚成员国也提出了各自的诉求。

#### （四）期待扩大成员国之间的人文合作与交流

在人文交流领域，中亚成员国对扩大上合组织成员国间的合作与交流比以往更为迫切，人文交流已成为中亚成员国在上合组织框架内关注的重点领域。具体而言，中亚成员国在人文合作方面对上合组织的诉求主要集中在两个方面。

一方面，扩大与上合组织成员国之间的旅游规模。自 2017 年以来，尽管上合组织成员国的旅游市场进一步扩大，但成员国旅游合作的巨大潜力尚未得到充分挖掘。<sup>②</sup>塔吉克斯坦考虑到其将 2019 年、2020 年和 2021 年分别设为“农村发展年”“旅游年”和“民间工艺品年”，因此计划与上合组织成员国在这些方面进行密切合作，继续实施《2019—2020 年落实〈上海合作组织成员国旅游合作发展纲要〉联合行动计划》。<sup>③</sup>就乌兹别克斯坦而言，旅游服务业目前成为拉动乌经济增长的重点领域。2018 年，乌兹别克斯坦服务业超过能源领域跃居乌第一大出口领域，旅游服务出口额达 10.42 亿美元，同比增长 90.5%，2018 年接待外国游客 440 万人次，增长近 1 倍，成为服务出口的主要增长点。<sup>④</sup>受此激励，乌兹别克斯坦将吸引外国游客赴乌旅游与扩大出口、吸引投资并列设定为 2019 年乌兹别克斯坦外交部需要实现的三大主要任务。<sup>⑤</sup>米尔济约耶夫强调，需更加积极地挖掘成员国的历史文化遗产，充分发挥成员国间的旅游潜力，并建议每年将成员国中的一个

---

① “Participation in the Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization,” Press Service of President of Republic of Tajikistan, June 14, 2019.

② Cheng Si, “Tourism to SCO Nations Sees Rapid Expansion,” *China Daily*, June 14, 2019, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201906/14/WS5d02f09da3103dbf14328211.html>.

③ “The Policy and Vision of the Republic of Tajikistan on Strengthening of Cooperation and Development Prospects within the Framework of the SCO,” InfoRos News Agency, April 26, 2019.

④ 《乌兹别克斯坦 2018 年外贸形势浅析》，中国驻乌兹别克斯坦大使馆经济商务处，2019 年 5 月 19 日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201905/20190502864220.shtml>。

⑤ 《2019 年乌外交部三大主要任务：出口、游客和投资》，中国驻乌兹别克斯坦大使馆经济商务处，2018 年 12 月 26 日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201812/20181202820997.shtml>。

城市设立为上合组织的旅游和文化之都。<sup>①</sup>

另一方面,加强与上合组织成员国间的公共外交。尽管中国与中亚成员国在人文交流方面取得了显著成效,但是影响中国与中亚成员国关系健康发展的一些消极因素依然存在,特别是“中国威胁论”在中亚成员国具有一定的市场。如在吉尔吉斯斯坦,由于吉政府预算透明度较有限且缺乏完善的监管体制,以及部分人出于政治目的,炒作与恶意散布“对华负债规模居高不下”“中国在吉非法移民增多”等诸多与现实极不相符的言论,进而渲染“中国威胁论”,这成为吉尔吉斯斯坦国内一些政客获得民众关注的噱头。<sup>②</sup>哈萨克斯坦与中国在各领域合作关系的进一步密切,一定程度上使“中国威胁论”在哈萨克民众中持续蔓延,尤其是哈民众强烈反对将国内土地出租给外国人。<sup>③</sup> 这些因素的存在对中国与中亚国家间关系的发展以及中亚普通民众对上合组织的制度认同产生了消极影响。2017年6月,米尔济约耶夫在阿斯塔纳峰会上提议建立上合组织公共外交中心。经过各方一年多的共同努力,2019年1月,上合组织首个公共外交中心在塔什干正式成立。通过举办博览会、保护文化遗产活动及成员国非政府组织会晤活动等,公共外交中心有助于进一步增进成员国间的相互信任和睦邻友好。<sup>④</sup> 此外,乌兹别克斯坦还呼吁在科技、教育、文化等各领域深化与上合组织成员国之间的合作,并扩大成员国间青年和妇女等群体之间的交往与交流。

### 三、上海合作组织的应对之策

上合组织自扩员以来,中亚成员国对它的认知整体上表现积极。总体来看,中亚成员国之间以及它们与其他成员国之间均存在不断扩大的共同利

---

① “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019.

② 《吉尔吉斯斯坦澄清:不会因债务问题向中国割让领土 驳斥反华论》,中俄资讯网,2019年1月11日, <http://www.chinaru.info/News/redianjujiao/55705.shtml>。

③ 《美媒:哈萨克斯坦民众抗议 担心中国“租地扩张”》,环球网,2016年5月11日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-05/8915642.html>。

④ 《上海合作组织公共外交中心在塔什干建立》,新华网,2019年1月30日, [http://www.xinhuanet.com/world/2019-01/30/c\\_1210051008.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-01/30/c_1210051008.htm)。

益。因此，上合组织需要在以下几个方面做出努力，以满足和平衡各成员国合理的利益关切，将上合组织打造成团结互信的典范、安危共担的典范、互利共赢的典范和包容互鉴的典范，进而朝着构建上合组织命运共同体的总目标前进。

第一，在打造团结互信的典范方面，需要加强上合组织成员国之间的政治互信。首先，应加强中印俄三方的战略协调。目前，中国、俄罗斯与印度在上合组织定位和未来发展方向上存在明显分歧。<sup>①</sup> 由于中俄印三国合作不仅对全球和地区局势稳定具有重要意义，而且三国合作的潜力巨大。因此，在印度和巴基斯坦加入上合组织的情况下，上合组织应巩固中印俄三方对话机制，并努力提升该机制在上合组织框架内的作用，以积极加强各成员国之间的互利合作，扩大和巩固彼此的共同利益，建立政治互信，增进相互理解和相互支持，避免彼此猜忌与相互消耗。其次，进一步巩固中俄政治互信。作为上合组织中的核心大国，中国须与俄罗斯在双边和多边层面保持密切沟通，使双方在中亚地区的互动形成良性循环。再次，加强中小成员国之间的政治对话与合作。自 2016 年底米尔济约耶夫执政以来，在哈乌关系改善的有利形势下，上合组织应大力引导中亚成员国之间积极开展政治对话，提升相互信任水平，进而促使中亚国家形成深层次的区域认同。

总之，成员国需要在上合组织框架内加强理念协调、政策协调、战略协调、法律协调与主体协调等，加强新形势下上合组织的政治建设。<sup>②</sup>

第二，在打造安危共担的典范方面，需深化上合组织的安全合作。首先，在对接新老成员国的利益诉求与重视中小成员国的主要诉求的基础上，进一步提炼成员国在安全领域的共同利益，明确上合组织安全合作的重点。其次，由于阿富汗局势对上合组织成员国的安全具有直接和重要影响，且阿富汗是联通中亚成员国和印度、巴基斯坦的地理枢纽，故需要提升上合组织对阿富汗问题的应对能力。在目前，应积极发挥“上合组织—阿富汗联络组”的作

---

① 李进峰：《上海合作组织扩员：挑战与机遇》，《俄罗斯东欧中亚研究》2015 年第 6 期，第 36 页。

② 孙壮志：《新形势下上合组织的政治建设》，《世界知识》2018 年第 11 期，第 20—21 页。

用，在政治对话、经济重建与社会稳定等方面促进阿富汗和平与重建进程。再次，深化上合组织与地区其他安全机制之间的合作，形成对成员国安全需求和地区安全公共产品的互补性供给。<sup>①</sup>最后，探索在上合组织框架内建立成员国间冲突调解机制的可能性。扩员后，印巴双方之间的现实冲突与中印边界摩擦已影响到上合组织的正常运行。因此，在新形势下，上合组织应对如何处理成员国间的冲突提前进行研究，探索建立冲突调解机制的可能性。

第三，在打造互利共赢的典范方面，提升上合组织多边经济合作水平。首先，上合组织多边经济合作的潜力尚未充分发挥的一个重要原因在于，成员国之间双边经贸合作远多于多边合作，由此造成上合组织在双边经贸合作中的作用并未得到有效发挥。因此，上合组织需要理顺组织框架内多边与双边合作的关系，使两者形成良性发展态势。其次，推进与实施经贸合作领域的重大项目。实施重大项目能够从根本上促进成员国利益的增长以及区域发展水平的提高，同时也是促进组织凝聚力、保障组织合作取得成效的重要方式。因此，需要在充分开展调查研究的基础上，根据成员国的共同利益和需求，提出有助于实现成员国经济协同发展和有效稳定成员国安全形势的重大项目。再次，为了保障重大项目顺利开展，还需要完善上合组织的决策程序。对“协商一致”原则的适用范围作出清晰界定，即明确成员国在哪些问题上可以适用“协商一致”的决策原则，哪些问题上不适用该原则。对于涉及上合组织经贸合作领域的具体议题的决议，可考虑不必严格实行协商一致的决策原则，而是使用多数表决制等决策方式，以提高组织的决策效率。最后，加快组织框架内金融保障体系的建设与完善，例如尽快消除制约上合组织发展银行建设的障碍，在为上合组织多边经贸合作提供充足资金保障的同时，规避全球金融市场不稳定对上合组织成员国带来的冲击，并防范这一地区产生金融风险。

第四，在打造包容互鉴的典范方面也应加强工作，首先，需要探索建立成员国人文合作的长效机制。通过建立人文合作的长效机制，细致扎实地推进合作，提高人文合作效率等。其次，上合组织应强化民生类公共产品的供

---

<sup>①</sup> 陈小鼎、王翠梅：《扩员后上合组织深化安全合作的路径选择》，《世界经济与政治》2019年第3期，第128—133页。

给。民生类公共产品有助于成员国民众在参与上合组织合作的过程中实现福利水平的提高、国家地位的提升等。只有夯实成员国的民意基础和社会基础，上合组织才能获得不竭的发展动力。<sup>①</sup> 再次，遏制并消除“中国威胁论”在上合组织成员国中的蔓延。中国与中亚国家日益密切的经济关系导致民众对中国经济与政治雄心、对地区自然资源“掠夺”和中国劳动力涌入的某种担心。<sup>②</sup> 基于这些担心，“中国威胁论”“资源掠夺论”和“人口威胁论”等论调在一些地方依然有市场，而且在某些地方持续扩大。上合组织人文交流与合作的一项重要使命在于消除普通民众对相关成员国的误解与曲解。最后，提升成员国民众对上合组织的归属感和认同感。从目前来看，成员国普通民众对上合组织的认同程度依然较为有限。因此，上合组织成员国应该构建一套关于上合组织的界定清晰的认同话语体系，通过有效手段提升民众对上合组织的认同感。

对中国而言，尤其需要在各领域尽可能满足中小成员国的利益需求。无论上合组织将来的扩员情况如何，中亚地区由于地缘位置的重要性，始终是上合组织需要重点关注的区域。毋庸讳言，中亚国家加入上合组织的一个重要原因，是希望满足它们在安全和经济等方面的利益需求。它们希望通过上合组织有效维护本国国家安全与政治稳定，并在此基础上加强与成员国尤其是与中国的互利合作以促进经济发展。与此同时，中亚成员国对中国同样存有某种疑虑，并不希望中国的影响力占据主导地位。中亚成员国奉行多边平衡的外交政策，试图维护其国家的独立性，增加自身外交的灵活性，扩大应对各种局面的回旋余地。

从追求自身利益的实用主义角度考虑，中亚成员国的多边平衡外交政策是上合组织凝聚力有待进一步提高的重要原因之一，这限制了上合组织的行动能力。这种局面短期内无法得到根本改善，中国需要通过加强上合组织框架内的务实合作，并借助“一带一路”建设的契机，为中亚成员国带来切实

---

<sup>①</sup> 陈小鼎、马茹：《上合组织在丝绸之路经济带中的作用与路径选择》，《当代亚太》2015年第6期，第80页。

<sup>②</sup> Marlene Laruelle, “China’s Silk Road Economic Belt Initiative and Its Impact in Central Asia,” Central Asia Program, George Washington University, 2018, p.97.

利益，逐渐增强上合组织凝聚力，推动打造上合组织“四个典范”和构建上合组织命运共同体。

## 结 束 语

上合组织命运共同体的构建是一项涵盖多层次、多方位和多领域的总体目标，可视为主要由团结互信的典范、安危共担的典范、互利共赢的典范和包容互鉴的典范构成的复合共同体形式。“四个典范”的打造实际上分别对应上合组织价值共同体、安全共同体、利益共同体和情感共同体的构建。总体而言，团结互信是基本前提，安危共担是主要保障，互利共赢是重要支撑，包容互鉴是靓丽底色。上合组织自扩员以来，在推动其向“四个典范”发展的进程中，中亚成员国在政治、安全、经济与人文交流等方面不仅对上合组织提出了新的具体诉求，而且从整体来看，中亚成员国的诉求呈现进一步多元化的发展趋势，这为上合组织命运共同体的构建提出了诸多挑战。为此，上合组织需通过加强成员国之间的政治互信、深化上合组织的安全合作、提升多边经济合作水平和拓展人文合作，以管控与化解利益分歧，汇聚共同利益，使上合组织向命运共同体的总体目标顺利推进。

[责任编辑：樊文光]

# 以发展促和平：中国参与中东安全事务的理念创新与路径选择<sup>\*</sup>

孙德刚 张丹丹

**【内容摘要】** 中东是全球安全问题最集中的地区之一，中东地区的冲突解决主要有三种路径——“以实力促和平”“以民主促和平”和“以发展促和平”。“以发展促和平”强调“发展赤字”是引发冲突的主要根源，经济社会发展有助于维护国家稳定、化解社会矛盾和推动地区冲突解决，从而在国家和地区层面上将发展带来的经济红利转化为安全红利。该理念倡导发展与和平的联动性、“输血”与“造血”的两重性、短期目标与中长期目标的渐进性。中国在中东“以发展促和平”的实践分为国家和地区两个维度。在国家层面，中国主张尊重中东国家的发展权，以重大基础设施建设和民生项目为抓手，通过发展援助等增强对象国治理能力；在地区层面，中国以“一带一路”建设为平台，促进区域设施联通，建立利益共同体，逐步实现地区和平。“以发展促和平”理念基于改革开放40年治国理政经验的总结，是中国参与中东安全事务的重要方略。

**【关键词】** 以发展促和平 安全观 中国中东外交 安全事务 全球治理

**【作者简介】** 孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员（上海 邮编：200083）；张丹丹，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生（上海 邮编：200083）

**【中图分类号】** D822.337

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0109-21

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906006

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重点项目“‘中阿合作论坛’框架下中国对阿拉伯国家整体外交研究”（19AGJ010）的阶段成果。

## 引言

中东地区是全球安全治理的重点与难点，传统安全与非传统安全相互交织，国内安全与国际安全彼此联动，内生性与外生性热点问题盘根错节，对世界和平与安全构成了严峻挑战。自“一带一路”倡议提出以来，中国与中东国家和地区组织的互动日益频繁，中国海外利益的内涵也不断丰富。作为负责任大国，中国一方面在中东维护主权、安全和发展利益的能力不断提升，另一方面积极参与中东安全事务的意愿不断增强。“以发展促和平”是新时代中国参与全球安全治理、促进发展中地区冲突解决而提出的一项理念和主张，中东则是这一理念的重要“试验区”。自2010年底“阿拉伯之春”爆发以来，中东地区和平与发展问题进一步凸显，主要表现在地缘政治冲突、教派纷争、历史遗留问题久拖不决，外部大国奉行干涉主义进一步加剧了中东局势的动荡；中东国家发展的不平衡、不充分问题突出，其经济发展主要依赖自然资源出口，发展的自主意识不强，甚至局部地区还出现“发展倒退”问题（De-development）。<sup>①</sup>“以发展促和平”是中国参与中东安全治理的重要政策主张。2016年，习近平在开罗阿盟总部的演说中初步提出了“以发展促和平”的思路，<sup>②</sup>这是中国领导人首次在中东提出“以发展促和平”的构想，其出发点在于“发展赤字”是中东局势动荡的根源之一，解决中东冲突需要从本源出发，自下而上、循序渐进解决发展问题，实现地区和平。

在中东反恐问题上，中国同样认为，贫因为极端主义提供了滋生土壤，而解决极端主义扩散难题，除了在思想上采取“去极端化”措施外，还需要从源头上做起，改善民生。中国认为，中东极端思想泛滥的重要原因是发展出了问题。恐怖主义和极端主义对全球和平与安全造成严重威胁，需要解决

---

① 如哈佛大学中东研究中心萨拉·罗伊教授提出了巴勒斯坦出现的“发展倒退”问题（De-development），可参见 Sara Roy, *The Gaza Strip: The Political Economy of De-development*, Washington, DC: Institute for Palestine Studies, 2016。

② 习近平指出，“破解难题，关键要加快发展。中东动荡，根源出在发展，出路最终也要靠发展。”参见习近平：《共同开创中阿关系的美好未来——在阿拉伯国家联盟总部的演讲》，《人民日报》2016年1月22日，第1版。

发展赤字，提高教育、就业、社会发展水平。与西方大国依靠军事硬实力、在反恐行动中以暴制暴相比，中国更倾向于通过柔性的经济和社会手段消除滋生恐怖主义的土壤，用发展的手段解决恐怖主义问题。

“以发展促和平”从构想到实践，日益成为中国参与中东安全治理的重要方案。2018年7月，习近平主席访问阿联酋，同阿联酋副总统兼总理、迪拜酋长穆罕默德（Sheikh Mohammed bin Rashid Al Maktoum）、阿布扎比王储穆罕默德（Sheikh Mohammed bin Zayed Al Nahyan）举行会谈时指出：“当前，西亚北非地区民众普遍盼稳思定，谋和平、行改革、促发展是不可阻挡的潮流。中方愿同阿方深化战略合作，积极探索以发展促和平的中东治理路径。”<sup>①</sup> 这是中国首次将“以发展促和平”上升到中东治理的理念高度，受到阿联酋政府和社会各界的欢迎。中国与沙特开展全方位战略合作时，也提出了共同探索“以发展促和平”的倡议。2019年2月，习近平主席在会见来访的沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼（Mohammed bin Salman）时指出：“中国愿同沙方共同探索‘以发展促和平’的中东治理路径，通过共建‘一带一路’，加强区域发展合作，筑牢地区和平稳定根基。”<sup>②</sup> 以“发展”手段实现“和平”目标，成为“阿拉伯之春”以来中国和中东各国治国理政经验交流的重要内容。什么是“以发展促和平”？它与传统的和平学假设有何异同点？如果说“发展”与“和平”之间存在因果关系，它的落实需要怎样的主客观和内外条件？目前国内外学界对“以发展促和平”理论与实践的学理探讨尚处于探索阶段。2004年南非议会提出一项倡议，即从有效维护非洲地区“人的安全”（Human Security）角度出发，探讨在联合国维和框架下开展“以发展促和平行动”（Developmental Peace Missions, DPMs）的可行性。<sup>③</sup> 苏丹和南苏丹冲突为“以发展促和平”研究提供了重要案例。面对两个苏丹之间的矛盾与分歧，苏丹学者勒尔·邓（Lual A. Deng）出版了

---

① 《习近平同阿联酋副总统兼总理穆罕默德、阿布扎比王储穆罕默德举行会谈》，《人民日报》2018年7月21日，第1版。

② 《习近平会见沙特阿拉伯王国王储穆罕默德》，新华网，2019年2月22日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-02/22/c\\_1124152558.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-02/22/c_1124152558.htm)。

③ Nozizwe Madlala-Routledge and Sybert Liebenberg, “Developmental Peacekeeping,” *African Security Review*, Vol. 13, No. 2, 2004, p. 23.

《创造性推理能力》一书，主张两国边境地区的10个省应实现区域经济一体化，以发展促安全，最终弥合分歧，甚至建立统一的“大苏丹”。<sup>①</sup>

中国是世界上最大的发展中国家，对“以发展促和平”理念认可度较高，中国学者对“以发展促和平”的理念与实践也展开了学理探讨。秦亚青和魏玲指出，中国应以共同、综合、合作和可持续的安全观为指导，共建安全秩序，共享安全红利，厘清安全与发展的关系，以发展促和平，在和平中谋发展；<sup>②</sup>何银认为，“发展和平”主张在政治和社会稳定的前提下，以经济建设为中心，通过经济发展带动国家的全面发展，进而消除东道国国内冲突的根源；<sup>③</sup>李新烽、张春宇、张梦颖探讨了中国在非洲推进“以发展促和平”的政策措施；<sup>④</sup>刘中民认为，中国在中东推进“一带一路”建设并未引发中美严重对抗，其根本原因在于“一带一路”倡议本身就是“以发展促安全”的新型安全理念，明显区别于西方民主输出和军事干涉的安全治理模式。<sup>⑤</sup>

目前学界研究成果探讨了“以发展促和平”在中东、非洲和其他地区实施的条件与优势，但是，经验研究多于理论研究，宏观研究多于微观研究；对“以发展促和平”的概念与内涵梳理尚不够细致；对中国在中东地区“以发展促和平”的理论与案例研究还不够深入。本文从“以发展促和平”的内涵入手，探讨“一带一路”背景下中国提出“以发展促和平”理念的内外原因、在中东的实践及其前景。

## 一、发展与和平的关系及中国特色“以发展促和平”理念

后冷战时期，发展与和平议题相互交织，发展是和平的推动力量，和平

---

① 参见 Lual A. Deng, *The Power of Creative Reasoning: The Ideas and Vision of John Garang*, Bloomington; iUniverse, Inc., 2013.

② 秦亚青、魏玲：《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》，《外交评论》2018年第2期，第1—14页。

③ 何银：《发展和平：联合国维和建和中的中国方案》，《国际政治研究》2017年第4期，第10页。

④ 李新烽、张春宇、张梦颖：《中国参与几内亚湾地区和平与安全合作：挑战与深化路径》，《国际问题研究》2017年第4期，第113—123页。

⑤ 刘中民：《在中东推进“一带一路”建设的政治和安全风险及应对》，《国际观察》2018年第2期，第39页、第47页。

是发展的基础，二者相互渗透、相互影响。据统计，冷战结束后，世界上最不发达的 20 个贫困国家，同时也是暴力冲突的主要发生地，而且很多暴力冲突都是以内战的形式发生。<sup>①</sup> 因此，发展问题不解决，和平就难以得到保障；维护和平的最直接方式是发展，应促进经济社会进步，提高就业，改善民生，让整个社会和地区国家都能享受到发展的红利，从而形成利益共同体，自觉维护和平。对于广大发展中国家来说，农业、基础设施建设和工业化是发展的主要内容。<sup>②</sup>

在中国与非洲、阿拉伯和拉美国家的整体合作中，“以发展促和平”正成为重要外交理念，和平与发展成为中国与发展中地区集体合作所追求的重要目标。<sup>③</sup> 2017 年 5 月，习近平在出席“一带一路”国际合作高峰论坛时指出，和平赤字、发展赤字、治理赤字是摆在全人类面前的严峻挑战，<sup>④</sup> 和平、发展、治理成为新时期中国外交的三大着力点。“以发展促和平”直面 21 世纪世界主要热点问题，在现有联盟政治、集体安全、合作安全等理念基础上，就如何有效缓解地区冲突、实现持久和平与共同发展进行了理论与实践探索。

关于国际冲突的根源及解决途径，目前至少有三种观点。第一派属于现实主义，主张“以实力促和平”（Peace Through Strength），亦即国际冲突的根源在于作为对立面的敌人出现。这种理念强调“现实政治”和“强权就

---

① Laetitia Olivier, Theo Neethling, and Benjamin Mokoena, “Pursuing Human Security in Africa through Developmental Peace Missions: Ambitious Construct or Feasible Ideal?” *South African Journal of Military Studies*, Supplementa 3, 2009, p. 27.

② Cristina D’Alessandro, “From Regional Integration to Regionalism in Africa: Building Capacities for the Post-Millennium Development Goals Agenda,” in George Krarach, Hany Besada, and Timothy M. Shaw, eds., *Development in Africa: Refocusing the Lens after the Millennium Development Goals*, Bristol: Polity Press, 2015, p. 260.

③ 2018 年 9 月，习近平在中非合作论坛开幕式上的讲话中，39 次提到了“发展”，13 次提到了“和平”；2018 年的《中国—拉共体论坛第二届部长级会议圣地亚哥宣言》共 29 次提到了“发展”，8 次提到了“和平”；2018 年的《中国—阿拉伯国家合作论坛 2018 年至 2020 年行动执行计划》中 24 次提到了“发展”，9 次提到了“和平”；2018 年 8 月，习近平在中阿合作论坛第八届部长级会议开幕式上的讲话中，23 次提到了“发展”，12 次提到了“和平”。

④ 2019 年 3 月，习近平主席在中法全球治理论坛闭幕式上的致辞中，将“信任赤字”纳入全球治理面临的重大挑战之中，并将“治理赤字”摆在“四大赤字”的首位。参见姜国权：《共建“一带一路”：破解“四大赤字”的原创性贡献》，《光明日报》2019 年 5 月 13 日，第 16 版。

是公理”，以他者的不安全来保证自己的安全。早在公元1—2世纪罗马帝国安敦尼王朝的第三位皇帝普布利乌斯·埃利乌斯·哈德良（Publius Aelius Traianus Hadrianus）在位时，就提出了这一理念的雏形；20世纪80年代，里根担任美国总统时期，也提出了“以实力促和平”的口号，主张通过实力增强来赢得对苏冷战的胜利。<sup>①</sup>“以实力促和平”的构想是当敌我出现结构性矛盾时，和平架构就会被打破。霸权国只有依靠“安全治理”，以牙还牙、保持军事上的优势并对潜在敌人采取遏制、威慑、封锁乃至先发制人军事打击手段，才能真正保持军事上的优势、维持和平。

第二派属于自由主义，主张“以民主促和平”（Peace Through Democracy），即冲突的出现源于独裁政权和“民主赤字”，因为民主国家内部有完整的法治系统，彼此之间会形成一整套信念并预防军事冲突的爆发。这一派认为，民主国家领导人的权力使用更有节制，也更容易采取防御性外交政策。相比之下，民主国家与非民主国家之间以及非民主国家内部因缺乏制度约束，更容易爆发战争。伊曼纽尔·康德（Immanuel Kant）在《论永久和平》一书中论述了民主与和平之间的关系。他指出，与其他（非民主的）国家相比，民主国家的宪法能够确保它们采取相对和平的政策，因为一旦爆发战争，所有公民将直接处于战争的危險之中；和平宪法下的公民不仅能避免战争的危險，而且还能积极促进自己的自由与安全。<sup>②</sup>故对于发展中国家来说，要想实现和平，必先实现民主；世界主要大国应奉行民主治理理念，对威权国家进行民主改造，培养其公民社会、独立司法、多党制，推动军队国家化，扶植民主力量。这一学派认为，民主国家会形成“和平区”与“民主共同体”，使法治、自由、公民社会和多元主义等理念在国际层面社会化；<sup>③</sup>不民主国家会形成“冲突区”，更容易爆发战争。民主国家彼此更

---

① “Reagan’s ‘Peace through Strength’ Cold War Strategy: Integrating Defense, Nuclear Deterrence, Modernization and Arms Control,” Heritage Foundation, June 15, 2018, <https://www.heritage.org/missile-defense/event/reagans-peace-through-strength-cold-war-strategy-integrating-defense-nuclear>.

② Immanuel Kant, *To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, translated by Ted Humphrey, Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, 2003, pp. v-vi; 何银：《发展与和平：联合国维和建和中的中国方案》，第18页。

③ Ewan Harrison, “The Democratic Peace Research Program and System-Level Analysis,” *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 2, 2010, p. 155; and Allan Dafoe, “Statistical Critiques of

容易和平相处，不仅适用于西方世界，而且适用于发展中国家的民主政体。民主是人类的“普世价值”，二战结束以来世界上民主国家的数量不断增多，人口规模不断扩大，民主治理已经达到了前所未有的水平。<sup>①</sup>

第三派属于唯物主义，主张“以发展促和平”，亦即冲突主要源于物质财富的稀缺，“发展赤字”是导致冲突的主要原因。“以发展促和平”的内涵是发展能够带来红利，可以惠及整个社会群体，有助于促进政治稳定、化解社会矛盾、推动地区冲突解决，从而在国家 and 地区层面将发展带来的经济红利转化为安全红利。

在上述三类冲突治理观中，安全治理与民主治理之间存在非常密切的关系，两者经常相互配合，如小布什政府提出的“大中东计划”同时体现了这两种治理模式的特征。同样，安全与发展并不是孤立的两个问题，而是相互依存、相互联系的。“以发展促和平”在上述两类治理观的基础上，进一步创新理念，强调 21 世纪以来，世界上很多地区的和平受到威胁，安全问题突出，很大程度上源自发展的不平衡、不充分。就此而言，发展是实现安全的重要手段，发展好了就是最大的安全；<sup>②</sup> 反之，发展不科学、不全面是引发安全威胁的根源之一，填补“发展赤字”、实现经济健康发展成为维护安全和解决冲突问题的紧迫要求。<sup>③</sup> “以发展促和平”理念，是对“以实力促和平”和“以民主促和平”理念反思的结果，是国际和平研究的新阶段。

如表 1 所示，“和平”具有双层含义：首先，它指的是国内和平，就是一个国家内部的安定、有序；其次，它指的是国际和平，就是地区国家之间不发生冲突和战争，至少不发生大规模的世界战争。<sup>④</sup> “以发展促和平”包

---

the Democratic Peace: Caveat Emptor”, *American Journal of Political Science*, Vol. 55, No. 2, 2011, pp. 247-262.

① Steven W. Hook and Todd Nelson, “Introduction: Democratic Peace Theory,” in Steven W. Hook, ed., *Democratic Peace in Theory and Practice*, Kent: the Kent State University Press, 2010, p. 1.

② Stein Tønnesson, “The East Asian Peace: How it Came About and What Threats Lie Ahead: Explaining East Asia’s Developmental Peace: The Dividends of Economic Growth,” *Global Asia*, Vol.10, No. 4, 2015, pp.8-15.

③ 张沛霖：《习近平构建中非命运共同体的思考与实践探析》，《岭南学刊》2019 年第 2 期，第 34 页。

④ 肖晔：《中国和平发展道路：文化基础、战略取向与实践意义》，《国际观察》2015 年第 4 期，第 9 页。

含一个开放式假设：经济治理比安全治理和民主治理风险更小，效果更好；在保持国内政治和社会稳定的前提下，不论实行什么样的政治制度，只要能够以经济建设为中心谋求发展，都可以实现和平；以经济建设为国家发展战略的中心，通过国家主导的投资（包括外来投资）拉动经济发展。<sup>①</sup> 中国特色“以发展促和平”理念同其他国家的理念相比，既有共同点，又有差异。

第一，发展与和平的联动性。2019年2月，在沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼访华期间，《人民日报》发表评论指出：“中东问题很多，唯有发展是解决诸多问题的总钥匙。以更大的和平努力为发展创造条件，让更多的发展合作为和平提供源头活水，形成两者相互协调、相互促进的良性循环，积极探索以发展促和平的中东治理路径。”<sup>②</sup> 由此可见，中国从发展与和平的辩证关系出发，强调发展在中东地区冲突解决中的基础作用。中国倡导的“发展和平论”认为，发展红利能够带来和平红利，二者相互促进、互为因果，打破了发展中地区对“民主和平论”的迷信。它强调，发展中国家和地区的国内与地区冲突，很大程度上是因为“发展赤字”问题，表现为经济增长乏力、基础设施落后、高失业率、高通货膨胀率、城乡和贫富差距大、教育和医疗投入不足等；国际社会提供的外部发展援助不到位，进一步导致发展问题“扩散化”和“政治化”，使原本低级政治领域的发展问题演变为高级政治领域的安全问题。同样，和平问题也会反作用于发展问题，如地区热点问题久拖不决又会影响投资、贸易和国民经济的恢复，加重发展问题的解决难度，形成恶性循环。

表 1 新时期三类国际和平观对比分析

	以实力促和平	以民主促和平	以发展促和平
外交理念	现实主义	自由主义	唯物主义
威胁来源	对抗性军事力量	威权政体	经济社会落后

① 何银：《发展和平：联合国维和建和中的中国方案》，第25—26页。

② 钟声：《需要认清和平与发展的内在逻辑》，《人民日报》2019年2月1日，第1版。

问题关键	权力失衡	民主缺失	发展不足
战略目标	维持军事优势	建立民主政体	对内改善经济，对外促进 区域经济互联互通
中心任务	以扩充军力为中心	以民主化为中心	以经济建设为中心
优先手段	以军事手段实施遏制、威慑、以暴制暴、推动政权更迭	以政治手段促进地区民主化	以经济手段消除和平的主要障碍
治理方式	安全治理	民主治理	经济治理
机制建设	军事联盟体系	民主法治建设	制定经济发展规划、推动 区域经济一体化
路径选择	自上而下	自上而下	自下而上
风险预期	风险接受型	风险接受型	风险规避型
干预类型	改造型	改造型	改良型
主要缺陷	成本高，不确定性强，恶化安全困境，引发误判，导致人道主义危机	强行移植政治体制可能导致水土不服；选举政治造成社会分裂和民粹主义上升	短期内难以取得实质性效果；发展政策失误会诱发新的社会危机；区域经济同构化会导致恶性竞争与冲突

资料来源：作者自制。

第二，“输血”与“造血”的两重性。在“以发展促和平”理念指导下，中国对发展中国家提供力所能及的援助，通过“输血”来提高发展中国家的“造血”能力。在“以发展促和平”理念的实践过程中，中国主张外部大国和集团对中东国家的发展援助不是为了形成受援国对援助国的单方面依赖，而是帮助对象国增强主体意识，培养其“造血”功能，根据各自国情和现实需要，建立独立的国民经济体系，制定恢复经济、稳定秩序的中长期发展规划，实现区域经济一体化和基础设施互联互通的目标。

第三，短期目标与中长期目标的渐进性。“以发展促和平”体现出务实

主义精神，主张从经济和社会发展着手，自下而上，先易后难，分步实施。如果说“以实力促和平”和“以民主促和平”都是外部推动的强行改造、期待取得“立竿见影”的效果，那么，“以发展促和平”则更加谨慎和稳健，属于风险规避型。对于实力孱弱、经济落后、政局不稳的战乱国家和后冲突国家来说，稳定压倒一切，不宜采取“休克疗法”和激进式政治改革，而应注重短期目标与中长期目标相结合，否则很可能打破原本脆弱的政治平衡，冲突再起，战火重燃，从而导致更多的不确定性。中国的治理理念，更加强调采取“保守治疗”，通过分阶段稳步实施，恢复经济和社会秩序，为未来经济、政治体制改革奠定物质基础。

## 二、中国在中东倡导“以发展促和平”的原因分析

中国在中东倡导的“以发展促和平”是改革开放以来中国共产党作为执政党治国理政经验的总结，包括国内发展经验与对外开放经验。它是中国特色“共享发展”理念从国内走向国际，从惠及全体国民到惠及世界各国人民的拓展与放大，中国从国内追求共同富裕，发展到在国际上与其他发展中国家追求共同富裕。<sup>①</sup>

在治国理政方面，中国的改革开放取得了惊人的成就，积累了丰富的经验。四十多年改革开放的根本经验就是：以经济建设为中心，以发展为导向，以经济社会发展促进国内稳定与国际和平。在国内，中国努力处理好改革、发展、稳定的关系，通过发展消除社会矛盾，带动经济和社会进步，维护了社会稳定；在国际上，中国通过发展推动全方位开放，与世界主要经济体尤其是政治制度和意识形态不同的国家建立密切的经济共生关系，促进了地区与世界的和平。在和平发展的新时期，中国愿意将改革开放的成功经验与其他发展中国家共同分享，“以发展促和平”成为其他发展中国家维护国内稳定与地区和平的选项之一。

---

<sup>①</sup> 郭关玉、高翔莲：《共享发展：中国特色社会主义的本质要求》，《社会主义研究》2017年第5期，第60—65页。

作为安理会常任理事国中的新兴经济体，中国在力所能及的范围内，践行“以发展促和平”，以经济治理带动“一带一路”沿线国家的和平发展。中国在中东倡导“以发展促和平”理念主要出于以下原因。

第一，中东地区“发展赤字”问题亟待解决。按照国际货币基金组织的定义，世界上发达经济体只有 39 个，而新兴市场与发展中经济体则多达 154 个。<sup>①</sup> 发展中地区是世界热点问题最为集中的地区，如何推动地区冲突降级、恢复地区秩序，成为国际社会的共同责任；发展中国家的安全问题解决不好，发达国家的和平与发展也不可持续。自 2010 年底“阿拉伯之春”爆发以来，中东和非洲难民向欧洲地区扩散，欧洲成为全球恐怖袭击的重灾区就是很好的例证。美欧对中东地区安全事务介入程度降低、提供的发展援助减少，导致这些国家出现严重的“发展赤字”。国际发展援助不足进一步加剧了世界主要热点地区的冲突。<sup>②</sup> 中东地区是世界上发展中国家最集中的地区之一，人口自然增长率高。2018 年中东地区平均失业率高达 9.8%，是世界平均水平的 2 倍。<sup>③</sup> 人口高增长率、高失业率、经济增长率和受教育率低等，导致中东地区经济和社会矛盾产生连锁反应，使原本脆弱的中东和平面临更加严峻的挑战。

第二，以美国为首的西方国家推行的安全治理收效甚微。“9·11”恐怖袭击事件以来，西方推出了“政权更迭”战略，发动了反恐战争。前者针对反美国家，包括阿富汗、伊拉克和利比亚，实践“以实力促和平”；后者针对“基地”组织、塔利班和“伊斯兰国”极端组织等，试图通过军事行动消除中东滋生恐怖主义、威权主义的土壤。然而，迄今为止，美国和欧洲大

---

① 2016 年，发达国家总人口为 10.4 亿，占比下降 14.5%，而发展中国家总人口约为 59.1 亿，占比上升至 81.4%。2017 年，发展中国家的人均 GDP 约为 5000 美元，而发达国家接近 4.5 万美元。参见钟飞腾：《中国的身份定位与构建发展中国家新型关系》，《当代世界》2019 年第 2 期，第 24—25 页。

② Olivier, Neethling, and Mokoena, “Pursuing Human Security in Africa through Developmental Peace Missions: Ambitious Construct or Feasible Ideal?” p. 49.

③ 其中阿尔及利亚（12.1%）、吉布提（11.1%）、埃及（11.4%）、伊朗（12%）、约旦（15%）、利比亚（17.3%）、毛里塔尼亚（17.3%）、索马里（14%）、南苏丹（12.7%）、苏丹（12.9%）、突尼斯（15.5%）、土耳其（10.9%）、也门（12.9%）等失业率都超过世界平均水平一倍以上。参见 The World Bank, “Unemployment,” Data, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=AL>。

国在中东“以实力促和平”收效甚微。截至2007年，英国在阿富汗战争和伊拉克战争军事行动中耗费70亿英镑；截至2008年，美国在上述两国的军事行动耗费1万亿美元，但阿富汗与伊拉克至今未实现政局稳定，甚至殃及邻国。<sup>①</sup> 2018年6月，特朗普坦言，美国在中东花费了7万亿美元，但是战争并没有给该地区带来和平。<sup>②</sup> 不仅如此，美军在阿富汗阵亡约2300人，在伊拉克阵亡近4500人，但两国政局至今仍动荡不安，政治重建步履蹒跚；美、英、法在利比亚的政权更迭也使该国长期陷入内战和冲突之中；西方与俄罗斯在叙利亚的博弈，沙特与伊朗在也门的博弈，也都使和平陷入僵局。在反恐手段选择上，美国及其盟友在中东“以暴制暴”，依赖“无人机”等打击恐怖组织，虽能“治标”，却未能“治本”，中东恐怖主义滋生的土壤依然存在，“基地”组织及其分支机构在也门、利比亚、索马里等国仍然活跃；“伊斯兰国”极端组织化整为零，仍伺机发动恐怖袭击。

第三，西方在中东的民主治理也乏善可陈。“民主和平论”认为，民主国家的外交决策过程是理性和透明的，能使国内制度和规范外化，遵守国际法。中东地区“民主和平论”涉及三个层面，一是民主是否促进中东国家内部的和平；二是民主是否促进中东国家之间的和平；三是不同文明和教派的民主国家能否实现和平。实证研究表明，中东民主转型国家比威权国家更容易产生暴力冲突，尤其是在选举政治的影响下，族群和教派“极化”与“政治化”趋势加剧。<sup>③</sup> 进入21世纪以来，黎巴嫩、巴勒斯坦、伊拉克、埃及、阿尔及利亚、索马里等都曾尝试过选举政治，最终均未能建立稳定的民主政体，这表明中东转型国家的民主化进程仍处于探索状态。

美国和欧盟在中东的民主治理还针对盟国，包括沙特、约旦、卡塔尔、

---

① Heidi Hudson, “Looking in or Transforming up: Conceptual Dilemmas of Liberal Peacebuilding and PCRD,” in Theo Neethling and Heidi Hudson eds., *Post-Conflict Reconstruction and Development in Africa*, Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press, 2013, p. 46.

② Micah Zenko, “US Military Policy in the Middle East: An Appraisal,” Chatham House, October 2018, p. 3; p. 9, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-10-18-us-military-policy-middle-east-zenko-final.pdf>.

③ Uriel Abulof, “Free to Fight? Testing the Democratic Civil Peace in the Middle East,” in Yakub Halabi, ed., *Democratic Peace across the Middle East: Islam and Political Modernization*, London and New York: I. B. Tauris, 2016, p. 34.

阿联酋、科威特、摩洛哥等。罗宾逊（Eric Robinson）教授指出，“9·11”恐怖袭击事件后，美国政府坚信“民主和平论”，认为民主政府能够带来和平，所以美国要在发展中国家的盟友中推广民主，以维持美国自身的安全与自由；美国认为，民主国家组成的世界更安全也更和平。然而美国在中东推行“大中东民主计划”并没有取得实质性效果，伊拉克和阿富汗均未能成为中东民主“样板”。<sup>①</sup> 伊拉克选举政治不仅未能带来真正的民主，反而恶化了教派矛盾和族群分歧，导致极端组织“伊斯兰国”异军突起。

欧美在中东的民主治理面临两大难题：其一，向民主转型的国家比威权国家更容易爆发冲突；其二，在后冲突阶段，中东国家的政局并非朝着稳定与和平的方向发展，而常常爆发“二次革命”，甚至旧的冲突在新的地缘政治博弈中死灰复燃。<sup>②</sup> 始于突尼斯的“阿拉伯之春”从北非蔓延至西亚，但是无论是发生政权更迭的国家，还是维持政权安全的美国中东盟友，均未能建立西式民主政体。索马里、也门、利比亚等威权政府被推翻后，选举政治未带来成熟的民主，反而使这些国家陷入持久冲突之中；埃及在 2011 年爆发“1·25 革命”后再次于 2013 年发生“二次革命”，最终回归威权政治；2011 年南苏丹独立并进行总统大选后不仅没有带来和平，反而陷入新的内部冲突；曾经被视为民主样板的土耳其在 2002 年以来的选举政治中也朝着“威权化”的方向发展，偏离了西方预设的民主化轨道。

在战后中东民族国家建设过程中，选举政治不仅加剧了分裂，而且其政治对抗性进一步加剧了中东地区的动荡，多国沦为恐怖主义、分裂主义和内战的重灾区；相比之下，被西方视为“威权国家”的八个阿拉伯君主制国家维持了政治稳定、经济发展和民生改善。<sup>③</sup> 除约旦外，2018 年这些国家的失业率均低于中东国家的平均水平。<sup>④</sup>

---

① Eric Robinson, “Thucydides and Democratic Peace,” *Journal of Military Ethics*, Vol. 5, No. 4, 2006, pp. 244-245.

② Heidi Hudson, “Looking in or Transforming up: Conceptual Dilemmas of Liberal Peacebuilding and PCRD,” p. 37; p. 43.

③ Sean L. Yom, “Washington in the Mideast: A Doctrine, a Dilemma, and Durable Despotism,” in Steven W. Hook, ed., *Democratic Peace in Theory and Practice*, Kent: the Kent State University Press, 2010, pp. 198-210.

④ 这些国家的失业率分别为：卡塔尔 0.1%，巴林 1%，科威特 2.1%，阿联酋 2.6%，阿曼 3.1%，沙特 5.9%。参见 The World Bank, “Unemployment,” Data.

鉴于“以实力促和平”和“以民主促和平”在中东受挫，不少中东国家开始探索实现和平的其他方式——依靠经济社会发展。例如，自2011年南苏丹独立以来，两个苏丹内部以及两国之间存在诸多悬而未决的问题。苏丹人民解放运动认为，除通过政治和外交轨道实现外，南苏丹与苏丹应建立第三轨道——以发展促和平，亦即通过经济、社会建设促进地区和平。<sup>①</sup> 经过长达十年的“阿拉伯之春”，转型阿拉伯国家似乎又回到了历史的原点，越来越多的中东国家开始对中国提出的“以发展促和平”理念产生兴趣。

“以发展促和平”将经济发展议题与和平议题有机地结合起来，通过整合国际社会与地区行为体的力量，使所有成员都能发挥负责任利益攸关方的作用，将战略目标、操作性目标与战术目标相结合，并把安全、政治、人道主义、发展和人权进程有机整合到一起，通过推动新政府能力建设和促进经济社会发展打破战争经济，从而减少该国重新回到冲突状态的可能性。<sup>②</sup>

“一带一路”是中国发起的全球发展倡议，是中国实践“以发展促和平”的重要载体。“一带一路”沿线国家人均GDP仅为世界平均水平的42.3%，而其中的27个中等偏下和低收入国家的人均GDP仅为全球平均水平的18.3%。鉴于“一带一路”沿线多数是发展中国家，共建“一带一路”为发展中国家和新兴市场国家平等参与合作、维护和平提供了平台。<sup>③</sup>

### 三、中国“以发展促和平”理念在中东的实践及其评价

中东地区是世界冲突的多发地带，是实践“以发展促和平”的重点地区。中国认为，域外大国在中东地区的地缘政治主导权争夺，中东地区大国的安全博弈，中东恐怖主义与分离主义愈演愈烈，难民问题、海盗问题、跨境移民的挑战等，都影响中东地区的和平与发展；美国与伊朗的矛盾、也门冲突、

---

① Sudan People's Liberation Movement, *Peace Through Development: Perspectives and Prospects in the Sudan*, Juba: Sudan People's Liberation Movement, February 2000, p. 8.

② Laetitia Olivier, "Developmental Peace Missions: The South African Conceptual Approach," in Theo Neethling and Heidi Hudson eds., *Post-Conflict Reconstruction and Development in Africa*, Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press, 2013, p. 115; p. 118.

③ 秦亚青、魏玲：《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》，第7页。

巴以纷争以及中东众多转型国家面临的安全赤字，都与“发展赤字”存在重要关联。2016年1月发布的《中国对阿拉伯国家政策文件》三次提及“改善民生”问题，并承诺“中国愿同阿拉伯国家合作，共同推进开放互惠、互利共赢的新型合作机制。中方将根据阿拉伯国家需求，继续通过双多边渠道提供力所能及的援助，帮助阿拉伯国家改善民生、提高自主发展能力。”<sup>①</sup>

在机理层面，中国同广大中东国家加强治国理政经验交流，使“以发展促和平”成为中国与中东国家的共同理念与合作原则。为实施“以发展促和平”，中国政府加强顶层设计，提升中东国家在中国外交全局中的地位，加强高层互访，出台“中国对阿拉伯国家政策文件”，同中东15国建立了全面战略伙伴关系、创新全面伙伴关系、战略伙伴关系和战略合作关系，在“中阿合作论坛”、中国与中东国家共建“一带一路”宣言等各种文本中体现“以发展促和平”的精神。

在实践层面，党的十八大以来，在中国对中东国家的双边和多边外交中，“以发展促和平”理念涉及“一带一路”在中东落地、人道主义援助、中东冲突国家战后重建、增强中东国家中央政府行政能力、帮助中东国家加强人力资源培训和促进中东国家基础设施互联互通等。

第一，中国以“一带一路”为抓手，积极参加中东重大基础设施建设。中东地区冲突频发的重要原因之一是经济结构不合理，尤其是带动中东就业的制造业一直未能成为各国的支柱产业，加剧了社会动荡和地区冲突。以海湾地区八国、利比亚、阿尔及利亚等为代表的中东国家依靠“地租性”石油收入，形成单一的“地租经济”（rentier economy）模式，这些国家因而成为“地租型国家”。石油产业的“飞地性”特征使其成为国家经济体系中的“孤岛”，无法对其他产业发挥带动作用。大量的石油美元抑制了产油（气）国建立民族工业体系的动力。自上而下的财富分配方式和公民对福利的依赖，妨碍了私营部门的发育。<sup>②</sup>

---

① 《中国对阿拉伯国家政策文件》，外交部网站，2016年1月13日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1331327.shtml>。

② 丁隆：《中东民主化进程：一个政治经济学的视角》，《阿拉伯世界研究》2008年第1期，第34页。

中国从自身改革开放经验出发，对接沙特“2030 议程”、埃及“经济振兴计划”等对象国中长期发展战略，从基础设施建设入手，助力中东国家工业化，以期形成合理的产业结构，促进就业，维护中东地区和平。为此，中国设立了 150 亿美元支持中东工业化专项贷款和 100 亿美元优惠性贷款。中埃苏伊士经贸合作区、阿曼杜库姆中阿产业园区、中国沙特吉赞产业集聚区、中国阿联酋产能合作示范园等项目不断推进，中国参与中东国家的基础设施建设涵盖诸多领域。<sup>①</sup>

第二，中国政府在力所能及的范围内向中东政局不稳国家提供发展援助，有助于局势缓和。中东地区以中小国家为主，绝大多数是二战后独立的民族国家，在经济建设和民主化道路上经验不足，甚至走了不少弯路。中东各国政治力量对于国家发展道路缺乏共识，长期的经济和社会问题相互叠加，加剧了国内和地区局势动荡。中国对中东局势不稳定国家提供的发展援助，有助于这些国家缓和地区冲突，这也是“以发展促和平”的一种表现。

例如，南苏丹内部冲突爆发后，西方国家纷纷切断对其发展援助，以此向南苏丹政府施压，导致该国发生严重的人道主义危机，进一步加剧各派之间的武装冲突。在此背景下，中国在南苏丹参与当地的经济建设项目并提供及时援助，缓解了人道主义危机。2014 年 7 月，基尔总统(Salva Kiir Mayardit)宣布启动朱巴机场改扩建一期项目，中国港湾公司承担施工任务；中国石油天然气集团公司出资兴建庇护所，在南苏丹特派团的保护下为南苏丹流离失所的平民提供庇护；中国港湾公司向南苏丹政府捐赠了 10 万公斤大米和 5 000 升食用油；2016 年上半年，中国又宣布向南苏丹提供价值 189.94 万美元的援助物资（帐篷、蚊帐、毛毯和越野汽车等）。<sup>②</sup> 中国对南苏丹的发展援助促进了该国的和平与稳定。

作为中东地区人口最多的国家，自 2011 年“1·25”革命以来，埃及国内也面临和平与稳定难题。尤其是 2013 年穆尔西（Mohamed Morsi）被军方

---

① 《中国和阿拉伯国家合作共建“一带一路”行动宣言》，中阿合作论坛网站，2018 年 7 月 10 日，<http://www.chinaarabcf.org/chn/lthyjwx/bzjhy/dbjbzjhy/t1577010.htm>。

② [南苏丹]勒本·内尔森·莫洛著，沈晓雷编译：《南苏丹的和平进程与国际社会的作用》，《西亚非洲》2017 年第 1 期，第 55—56 页。

废黜后，穆兄会暗流涌动，“耶路撒冷支持者”加大恐袭范围，阿拉伯人与科普特人隔阂增加，埃镑大幅贬值，诸多挑战考验塞西政府的执政能力。中国连续多年是埃及最大贸易伙伴，两国经济结构高度互补，埃及的经济社会发展符合双方的共同利益。在埃及外汇储备于 2016 年探底时，中埃两国签署了总额为 180 亿元人民币的《双边本币互换协议》，帮助埃及度过了经济困难时期。中埃苏伊士经贸合作区引入了中国建设工业园区的模式与经验，有助于埃及稳定局势，中国企业则可借此进入阿拉伯和非洲市场。<sup>①</sup>

第三，中国积极参与中东各国政府的执政能力建设。中国的“以发展促和平”理念认为，政府涣散导致混乱与冲突，加强中小国家政府的能力建设有助于其凝聚国内共识、保持稳定。中国主张中东国家建立有执行力的政府，维护国家稳定、统一、领土完整和民族团结，通过经济发展、政治对话逐步解决国内和地区争端。中国不主张域外大国通过强制性手段、“外部输出”“移植”和“开药方”的方式为中东国家和平“嫁接”发展模式，而是主张增强中东国家中央或联邦政府权威，尊重该国人民对发展道路的自主选择，增强政府的治理能力。在中国看来，西方“以民主促和平”的思路倾向于通过形成对抗性政治派别来促进社会多元化，从而达到抑制和缓和暴力、恢复和平的目的。中国从近代以来自身发展经验出发，认为中东和非洲国家，特别是长期陷入冲突的国家大多属于权力分散型政治结构和“强社会—弱国家”模式<sup>②</sup>，权力分散、政府缺乏权威是冲突的根源；中东国家不论政治制度如何，从恢复和平、维持局势稳定的务实主义角度出发，都应该增强国家推进经济和社会建设的能力，发挥“集中力量办大事”的优势，尽快恢复生产、重构秩序、促进稳定。

中国增强中东国家的能力建设，包括“硬能力”和“软能力”两个方面。前者包括增强对象国执法、警务和维稳能力。2018 年，《中国和阿拉伯国家合作共建“一带一路”行动宣言》指出，双方将继续加强维稳能力建设合

---

① 《专访：以发展促和平是破解中东问题的新思路——访埃及记者协会主席、〈金字塔报〉报业集团董事长萨拉马》，新华网，2017 年 9 月 1 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/01/c\\_1121586124.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/01/c_1121586124.htm)。

② 王学军、刘玮：《从国内经验看中国对非洲的和平安全政策》，《非洲研究》2013 年第 1 期，第 47 页。

作,继续落实好中方就开展执法合作、警察培训等项目宣布的3亿美元援助,并根据落实情况和实际需要对新合作项目进行研究,帮助地区国家提高维稳能力。<sup>①</sup>为支持中东国家打击恐怖主义,中国与埃及、沙特、叙利亚、伊拉克、阿联酋等国加强无人机联合研发,沙特还建立生产2000架翼龙—2型武装无人机生产线,在提升国家经济和社会综合治理能力、打击暴力和极端组织、维护社会秩序等方面发挥积极作用。

后者主要是指中国帮助阿拉伯国家开展人力资源培训。中东地区发展面临的严重问题是高端人才严重匮乏,加上国内和地区局势动荡,中东地区人才外流现象严重,削弱了其经济复苏能力,导致冲突恶性循环。2018年,中国政府宣布,之后两年将继续在中国举办阿方人才培训班,提供1万个各类培训名额,特别是在外交、经贸、投资、工业、技术转移、和平利用核能、环境保护、荒漠化防治和可持续发展、快速施工技术、知识产权、教育与科研、文化、卫生、信息、民航等领域举办培训班。<sup>②</sup>中国通过培训中东国家高科技专业化人才,带动其经济社会发展,促进地区和平。<sup>③</sup>

第四,中国积极向中东国家提供人道主义援助。“阿拉伯之春”发生以来,伊拉克、索马里、黎巴嫩、巴勒斯坦等国传统热点问题未得到根本解决;叙利亚、也门、利比亚、南苏丹成为新的冲突热点地区;埃及、阿尔及利亚和苏丹的局势发展仍具有不确定性;伊朗核问题、教派纷争和恐怖主义加剧中东地区紧张局势,造成中东地区严重的人道主义危机。中国在联合国、阿盟、非盟框架下以及通过双边合作平台对陷入冲突的叙利亚、也门、约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦等提供的援助,有助于中东地区的和平与发展事业,也有助于促进中东热点问题的降温。

---

① 《中国和阿拉伯国家合作共建“一带一路”行动宣言》。

② 《中国—阿拉伯国家合作论坛2018年至2020年行动执行计划》,中阿合作论坛网站,2018年7月10日, <http://www.chinaarabcf.org/chn/lthyjwx/bzjhy/dbjbjzjhy/t1577009.htm>。

③ 为促进中国对阿人力资源培训,中阿双方利用或设立中阿技术转移中心、阿拉伯和平利用核能培训中心、中国核安保示范中心、中阿清洁能源培训中心、中阿改革发展研究中心、中阿北斗卫星导航系统卓越中心(突尼斯)、中阿翻译联合培养计划、中阿旅游和酒店业培训中心(突尼斯)、中国荒漠化防治国际研修班、中阿荒漠化防治中心(摩洛哥)、“先进适用技术与科技管理培训班”(中国科技部承担)、双边技术转移分中心、中国航天计划阿拉伯人才培训班等。

第五，中国推动中东区域经济互联互通，促进地区和平。中国不仅以发展为手段促进中东国家内部和平，而且以“互联互通”经济项目为平台，增强地区国家互信，缓解紧张局势，建立地区和平。2018年7月，习近平在中阿合作论坛第八届部长级会议开幕式上指出，发展是解决中东许多治理问题的钥匙。发展的潜力要通过改革来释放，进步的动力要通过开放来提升。要牢牢抓住互联互通这个“龙头”。中方愿参与阿拉伯国家有关港口和未來阿拉伯铁路网建设，支持阿方构建连接中亚和东非、沟通印度洋和地中海的黄金枢纽物流网。<sup>①</sup>中国承建的亚吉铁路连接吉布提和埃塞俄比亚，中国建设的蒙巴萨港有望促进肯尼亚与其他东非国家的道路畅通；2018年以来沙特和阿富汗也积极响应“中巴经济走廊”基建项目，以上都是以经济发展项目为基础促进地区安全的重要案例。此外，中国还希望参与阿拉伯半岛铁路网建设，通过基础设施互联互通消除海合会国家内部如卡塔尔与沙特、阿联酋和巴林之间的分歧，发挥中国“以经济发展促政治斡旋”的积极作用。

在解决巴以问题上，中国也提议从经济合作入手，求同存异，增强政治互信，最终推动中东和平进程。2017年7月，习近平在北京同巴勒斯坦国总统马哈茂德·阿巴斯（Mahmoud Abbas）举行会谈，提出了解决巴以问题的四点主张：“坚定推进以‘两国方案’为基础的政治解决；坚持共同、综合、合作、可持续的安全观；进一步协调和壮大国际社会促和合力；综合施策，以发展促和平。应高度重视发展问题，推进巴以合作。中国视巴以双方为‘一带一路’沿线的重要伙伴，愿本着发展促和平的理念，开展互利合作，继续支持巴加快发展。中方倡议启动中巴以三方对话机制，协调推进援助巴方的重点项目。”<sup>②</sup>中国提出的“以发展促和平”为和平解决巴以冲突提供了新思路和新方案。

此外，对于沙特提出的斥资5000亿美元打造“红海经济带”、建立新城（Neom）的倡议，中国也积极回应，并希望沙特以该新城建设为契机，

---

<sup>①</sup> 《习近平在中阿合作论坛第八届部长级会议开幕式上的讲话》，新华网，2018年7月10日，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/10/content\\_5305377.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/10/content_5305377.htm)。

<sup>②</sup> 《习近平同巴勒斯坦国总统阿巴斯会谈——两国元首一致强调推动中巴友好合作事业全面发展》，《人民日报》2017年7月19日，第1版。

促进红海北部国家如沙特、埃及、约旦甚至是以色列的合作，以经济促政治，以经济共同体带动政治共同体建设，维护地中海—红海—印度洋国际航线安全，实现红海沿岸国家间和平与安全。

第六，保持清醒头脑，不断完善理念。在承认“以发展促和平”理念进步性的同时，也需要保持清醒头脑，避免陷入“发展决定论”。发展红利固然可以带来和平红利，和平红利也可以释放发展潜力，但是不科学的发展可能会加剧紧张，甚至会使原本紧张的安全关系雪上加霜。<sup>①</sup> 在“以发展促和平”理念的实施过程中，需注意避免过度开发、盲目发展的问题；中东国家虽提出各自版本的工业化发展战略以减少对“地租经济”的依赖，但是该地区经济“造血”能力仍显不足。例如，2013年以来中国在不少中东国家参与港口建设，试图促进中东地区国家的陆海联动，以经济发展促进社会稳定和地区和平，<sup>②</sup> 但是受全球经济复苏乏力的影响，该地区港口建设恐面临供大于求的问题。每个中东国家都寄希望于将本国的港口打造成迪拜和新加坡式的枢纽港，其结果可能是国际航运业的产能过剩，甚至引发新的社会问题；一些中东国家自贸区、高科技工业园等项目纷纷上马，未来能否带来高质量的就业，具有不确定性；中东国家的互联互通建设项目，如以色列的“地中海—红海”项目与埃及的苏伊士运河直接形成竞争关系；2014年以来东地中海国家纷纷提出自己的天然气开发计划，土耳其、以色列、塞浦路斯、黎巴嫩和埃及围绕地中海天然气开发可能引发新的争端，距离“以发展促和平”的目标尚有较大差距。

因此，“以发展促和平”理念需要在实践中不断完善。首先，“以发展促和平”的效果评估是一个长期的过程，需要在扩大就业、精准扶贫、促进互联互通等方面实现“有效发展”。其次，中东国家在发展问题上应增强主体意识，避免依附于外部大国，避免因步子迈得过大而制定超出自身能力的发展目标。再次，中国在实施“以发展促和平”理念时，应进一步凸显开放包容的心态。除中国外，美国国际开发署、日本国际协力机构、经合组织发

---

<sup>①</sup> Katharina Merkel, “Afghanistan and the Peace Through Development Paradigm: A Critical Assessment,” *Journal of Conflictology*, Vol. 2, No. 1, 2011, p. 2.

<sup>②</sup> Sun Degang, “China’s Seaport Diplomacy: Theories and Practice,” *China Economist*, Vol. 13, No. 6, 2018, p. 34.

展援助委员会、欧盟官方发展援助等都是中国在中东推动“以发展促和平”理念落到实处的合作对象。只有域外大国相互补充、彼此配合，才能真正促进中东地区的和平与稳定。

## 结束语

在西方大国推动的“以实力促和平”和“以民主促和平”长期未能取得实质性进展的情况下，“以发展促和平”越来越受到中东国家的期待。中国特色“以发展促和平”理念基于自身改革开放经验，是对中东冲突解决出路思考的结果。尽管这种理念尚未成型，有待在实践中不断检验和完善，但是至少为中东转型国家恢复和平提供了一种可供选择的方案。“以发展促和平”奉行多元主义价值观，倡导有效治理，每个国家都可以根据自身国情选择政治和经济制度，更具普适性与包容性。<sup>①</sup>

中东地区的安全问题与发展问题的解决不可能一蹴而就，“以发展促和平”倡导的经济治理与西方主导的安全治理和民主治理并非绝对相互排斥。例如安全治理中蕴含的利益协调、民主治理中强调的制度建设等，与经济治理所追求的目标具有兼容性。中东安全问题盘根错节、积重难返，发展不充分是其中的重要原因，但不是唯一原因，因此解决中东安全问题的手段也应该是多元的。国际社会需要从“综合施策”的视角出发，做到经济手段、政治手段、国际维和等相互配合，由西方主导的安全治理和民主治理转向由各方共同参与的综合治理，共同促进中东地区的和平与发展。

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 何银：《发展和平：联合国维和建中的中国方案》，第28页。

# “西裔特朗普选民”与美国 2020 年大选\*

何晓跃

**【内容摘要】** “西裔特朗普选民”形成于 2016 年美国大选，大选之后规模稳步扩展。“西裔特朗普选民”由核心与外围两部分组成，核心部分的党派取向比较稳定，外围部分的党派取向则呈现高度不确定性。从选民的意识形态看，“西裔特朗普选民”的核心主要由保守派选民构成，外围主要由中间派选民构成。“西裔特朗普选民”折射出西裔与特朗普之间形成了一个选举悖论，越来越多的西裔支持“反西裔”的特朗普。从西裔与特朗普之间的政治互动看，两者之间的选举悖论之所以形成，是经济因素、移民改革、社会价值观和外交政策四方面动因共同作用的结果。当前，“西裔特朗普选民”已成为特朗普选民基础的重要组成部分，其作为特朗普撬动选举政治格局的杠杆，对美国 2020 年大选有着重要影响，主要表现为“西裔特朗普选民”有力扩展了特朗普的选民基础，使特朗普的竞选动员更加理性。“西裔特朗普选民”的强劲发展势头对民主党带来严峻挑战，并将会在很大程度上成为特朗普争取连任的有力武器。

**【关键词】** 西裔特朗普选民 党派取向 选举悖论 美国大选

**【作者简介】** 何晓跃，南京师范大学公共管理学院讲师、江苏高校东亚国际问题研究中心研究员（南京 邮编：210023）

**【中图分类号】** D771.224

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)06-0130-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201906007

---

\* 本文系 2019 年度江苏高校哲学社会科学研究一般项目“少数族裔人口变化对当代美国政治发展演化的影响研究”（2019SJA0217）的阶段性成果。

西班牙语裔美国人是当前美国人口规模最大的少数族裔，随着西裔在美国选民中占比的持续提高，到 2020 年，西裔将超过非洲裔美国人成为选民规模最大的少数族裔，这使西裔对大选的影响与日俱增。<sup>①</sup> 从党派取向看，西裔是民主党选民基础的核心组成部分之一，西裔同时也是共和党选民基础的重要组成部分。2016 年美国大选以来，西裔的党派取向<sup>②</sup> 呈现出引人注目的新变化，集中表现为两个逻辑上紧密相关但学界尚未解答的问题。一是西裔与特朗普之间存在一个选举悖论，这表现为特朗普自参选总统以来显示出强烈的“反西裔”色彩，但大选中特朗普在西裔中的得票率远超预期，原因是什么？二是在特朗普当选总统后，西裔对“反西裔”特朗普的支持度呈

---

① 按照美国人口普查局（U.S. Census Bureau）的界定，西班牙语裔美国人（Hispanic American）是指“根”在拉丁美洲西班牙语国家或西班牙的美国公民和定居者。在美国政界和学界，西班牙语裔美国人和“拉美裔美国人”（Latino American）是可以互换使用的两个概念，但两个概念提出的时间不同。1977 年，美国政府采纳了一套新的族群类别来对人群进行归类和统计，分别为白人、非裔美国人、西班牙语裔美国人、亚裔及太平洋岛屿裔美国人、美国印第安人与阿拉斯加土著，这种分类体系后来被所有的政府机构采纳，只有过细微的变动。拉美裔美国人术语的提出要晚于西班牙语裔美国人，1997 年，美国政府对种族分类标准进行修订，拉美裔美国人术语被美国政府采用，并用于 2000 年美国人口普查。依据行文需要，西班牙语裔美国人在本文中简称“西裔”。同时，本文中存在三组概念，分别为“西裔”、“西裔选民”和“反西裔”。其中“西裔”的界定如前所述，指的是在美国拥有合法身份的西裔人口，包括获得公民权的西裔人口和未获得公民权但有合法居留资格的西裔人口；“西裔选民”指的是具有选举投票资格的西裔人口；“反西裔”概念中的西裔指的是非法移民。

② 西裔的党派取向和西裔对大选的影响是美国学界关注和跟踪的重点领域，近五年来，美国学界的相关研究主要围绕以下三个方面展开：一是分析西裔在美国大选中的行为特征和影响力，二是探讨西裔的党派取向和选举参与积极性的影响因素，三是阐释西裔党派取向变化的理论解释模型。从研究现状看，美国学界的相关研究主要聚焦于 2016 年大选以前的西裔选举政治参与情况，对 2016 年大选中及大选后西裔的选举政治参与情况的研究还相对不足。就国内学界而言，对西裔选举政治参与的研究依然留有广阔的空间。相关代表性成果参见 Loren Collingwood, Matt A. Barreto, and Sergio I. Garcia-Rios, “Revisiting Latino Voting: Cross-Racial Mobilization in the 2012 Election,” *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 3, 2014, pp. 632-645; Melissa J. Marschall and Amanda Rutherford, “Voting for Whom? Examining the Effects of the Voting Rights Act on Latino Political Incorporation,” *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 3, 2016, pp. 590-606; Robert Courtney Smith, “‘Don’t Let the Illegals Vote!’: The Myths of Illegal Latino Voters and Voter Fraud in Contested Local Immigrant Integration,” *Russel Sage Foundation Journal of the Social Science*, Vol. 3, No. 4, 2017, pp. 148-175; Tyler Reny, “Demographic Change, Latino Countermobilization, and the Politics of Immigration in US Senate Campaigns,” *Political Research Quarterly*, Vol. 70, No. 4, 2017, pp. 735-748; Nancy Foner, Kay Deaux and Katharine M. Donato, “Introduction: Immigration and Changing Identities,” *Russel Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, Vol. 4, No. 5, 2018, pp. 1-25。

现稳步上升趋势，西裔的党派取向变化推动形成了规模可观的“西裔特朗普选民”，这对2020年美国大选有何影响？<sup>①</sup>西裔在大选中具有关键少数地位。本文将在对“西裔特朗普选民”的组成结构与发展态势进行分析的基础上，论述“西裔特朗普选民”的内在悖论及其生成逻辑，进而探讨“西裔特朗普选民”对2020年美国大选的影响。

## 一、“西裔特朗普选民”的组成结构与发展态势

“西裔特朗普选民”（Hispanic Voters for Trump）并非没有党派源流的选民群体，其源于“西裔共和党选民”<sup>②</sup>（Hispanic Republican Voters）。在冷战后的历次美国大选中，共和党总统候选人在西裔中的得票率依次为25%、21%、35%、44%、31%、27%和28%，从数据中可以看出，虽然民主党在上述大选中都能获得西裔过半数的选票，但共和党的西裔选民基础一直存在，这部分西裔选民就是“西裔共和党选民”<sup>③</sup>。“西裔共和党选民”有着稳定的组成结构，但规模因时因势而变。作为其最新表现形式，“西裔特朗普选民”形成于2016年美国大选，规模在大选之后则呈稳步增加态势。

### （一）“西裔特朗普选民”的核心与外围

从内在结构看，“西裔共和党选民”和“西裔特朗普选民”都由核心与外围两部分组成，核心部分西裔选民的党派取向比较稳定，外围部分西裔选民的党派取向则呈现高度不确定性。冷战后历次美国大选中共和党候选人在西裔中的得票率高低，关键的影响因素是外围的扩大或缩小。

从选民的意识形态看，“西裔共和党选民”和“西裔特朗普选民”的核心主要由保守派西裔选民构成，外围主要由中间派西裔选民构成。就保守派西裔选民而言，该部分选民在政治光谱上处于偏右的位置，拥有虔诚的天主

---

① “西裔特朗普选民”是指在党派认同和党派取向上支持共和党，在大选中投票支持特朗普的西裔选民。

② “西裔共和党选民”是指在党派认同和党派取向上支持共和党的西裔选民。

③ 何晓跃：《美国少数族裔党派取向变迁与两党选民基础构建》，《国际论坛》2013年第1期，第1页；“CNN Exit Polls for 2016 Presidential Election,” CNN, November 23, 2016, <https://edition.cnn.com/election/2016/results/exit-polls>。

教或基督教信仰，在税收、堕胎和同性恋等议题上持保守态度，支持美国政府对非法移民采取强硬立场，希望美国政府维持和加强对古巴和委内瑞拉的制裁政策，这些价值观、政策主张与共和党有相当大的共同点。基于保守派西裔选民在大选中对共和党一以贯之的支持，冷战后的历次大选中，“西裔共和党选民”确保了共和党总统候选人在西裔中始终拥有高于 20% 的得票率，20%—25% 的得票率区间可以被视作共和党总统候选人在西裔中的下限得票率区间（Hispanic Floor for Republicans）。<sup>①</sup> 就中间派西裔选民而言，该部分选民在政治光谱中处于中偏右和中偏左的位置，在大选中基于自身对两党总统候选人的认知、候选人的政策主张是否符合族群利益、候选人竞选动员效果强弱等因素的综合作用，对共和党总统候选人给予不同程度的支持。中间派西裔选民规模较大，2002—2016 年之间的偶数年份中，依次有 40%、42%、35%、35%、42%、23%、35% 和 28% 的西裔登记选民认为两党对西裔族群利益的关注度没有差别。<sup>②</sup> 中间派西裔选民在党派取向方面具有很强的不确定性，在大选中的投票遵循利益导向原则，在大选中的党派取向更多地由近景性利益驱动而非由长期性政治情感决定，具有很大的摇摆性，对大选结果有着关键影响。

## （二）“西裔特朗普选民”的发展特征

在 2016 年美国大选中，“西裔特朗普选民”是一股十分重要但却没有引起两党政治精英足够重视的政治力量，包括特朗普本人也没有把西裔纳入其竞选动员的核心对象范围。大选投票日之前，美国政界、学界和民调机构普遍认为，特朗普的“反西裔”立场会引发西裔选民的报复，除了中间派西裔选民会集体性转向民主党，保守派西裔选民也会部分地背离共和党。<sup>③</sup> 然而，大选结果证明上述预判严重背离实际情况，特朗普在西裔中的得票率为

---

① Asma Khalid, “Latinos Will Never Vote for a Republican, and Other Myths about Hispanics from 2016,” NPR, December 22, 2016, <https://www.npr.org/2016/12/22/506347254/latinos-will-never-vote-for-a-republican-and-other-myths-about-hispanics-from-20>.

② Mark Hugo Lopez, Ana Gonzalaz-Barrera, Jens Manuel Krogstad and Gustavo López, “Democrats Maintain Edge as Party ‘More Concerned’ for Latinos, but Views Similar to 2012,” Pew Research Center, October 11, 2016, <https://www.pewhispanic.org/2016/10/11/latinos-and-the-political-parties/>.

③ 例如，西裔政治民意研究机构“西裔决策”（Latino Decisions）的民调显示，特朗普在西裔中的支持率仅为 18%。

28%，比2012年共和党总统候选人罗姆尼（Mitt Romney）在西裔中的得票率还高了1%。大选结果显示，特朗普的“反西裔”立场和在西裔中的得票率之间不存在负相关关系。与特朗普在西裔中远高于预期的得票率相比，西裔对民主党的支持率呈下降之势，希拉里在西裔中的得票率为66%，比2012年奥巴马在西裔中的得票率低5%。<sup>①</sup>对民主党而言，与2012年大选相比，除去特朗普吸引到的1个百分点的增量西裔选民，民主党另外流失的4个百分点的西裔选民并没有转化为特朗普的支持票，这部分西裔选民参与了大选投票但没有把希拉里和特朗普作为选择对象，他们要么选择了其他候选人，要么没有对候选人作出选择。从党派取向看，这4%的西裔选民背离了民主党选民阵营转为中间派选民，是西裔党派取向新变化的重要表现，为2020年大选埋下了重要伏笔。

2016年大选之后，特朗普在西裔中的支持率呈现稳中有升态势，“西裔特朗普选民”规模逐步扩大。一方面，作为对特朗普任职2年的首次全国性民意测验，2018年的中期选举直接证明了“西裔共和党选民”的党派忠诚度，也间接证明了西裔对特朗普保持了稳定的支持率。此次中期选举中，虽然民主党重新在众议院取得多数议席，但共和党在参议院扩大了对民主党的议席优势。在全国范围内，共和党议员候选人在西裔中的得票率为29%，比特朗普在2016年大选中来自西裔的得票率高1%；在举足轻重的摇摆州佛罗里达，西裔以45%的支持率帮助共和党参议员候选人里克·斯科特（Rick Scott）击败民主党时任参议员比尔·尼尔森（Bill Nelson），体现了保守派西裔选民的力量依然强大。<sup>②</sup>同时，从2016年到2018年，西裔登记选民中认为民主党比共和党更关心西裔的比例由54%降至48%，认为共和党比民主党更关心西裔的比例则由11%上升至14%。<sup>③</sup>此次中期选举间接说明，西裔对

---

① Jens Manuel Krogstad and Mark Hugo Lopez, “Hillary Clinton Won Latino Vote but Fell Below 2012 Support for Obama,” Pew Research Center, November 29, 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/29/hillary-clinton-wins-latino-vote-but-falls-below-2012-support-for-obama/>.

② Jens Manuel Krogstad, “Key Takeaways about Latino Voters in the 2018 Midterm Elections,” Pew Research Center, November 9, 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/09/how-latinos-voted-in-2018-midterms/>.

③ Ana Gonzalez-Barrere and Jens Manuel Krogstad, “Hispanic Voters More Engaged in 2018 than in Previous Midterms,” Pew Research Center, November 2, 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/02/hispanic-voters-more-engaged-in-2018-midterms/>.

特朗普的支持度呈现积极态势。

另一方面，综合性民调数据以及特朗普对西裔主动发起的竞选动员证明，2018 年中期选举结束后西裔对特朗普的支持率显著提升。中期选举结束后，美国政界、学界和舆论界日益关注西裔对特朗普的支持率变化，认为这是影响 2020 年大选走势的关键变量。多家机构的民调数据显示，特朗普在西裔中的支持率在提升。<sup>①</sup> 特朗普对民调走势做出了非常积极的回应，与初次竞选总统时对西裔选民的“选择性放弃”不同，在马里斯特民意研究所公布民调后不久，特朗普就在佛罗里达对西裔选民展开了竞选动员，作为 2020 年大选的揭幕性造势活动。值得关注的是，2016 年大选和 2018 年中期选举的实践表明，特朗普在竞选动员上采取了明显的“极化”策略<sup>②</sup>，对特定选民群体，要么尽全力争取，要么完全放弃。特朗普主动对西裔进行竞选动员来备战 2020 年大选，从侧面反映民调结果得到了特朗普团队的认可。

## 二、“西裔特朗普选民”的内在悖论及其生成逻辑

当前，美国舆论界流行一种观点，认为特朗普是一个“反西裔”者。<sup>③</sup> 从

---

[pewresearch.org/fact-tank/2018/11/02/hispanic-voters-more-engaged-in-2018-than-in-previous-mid-terms/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/02/hispanic-voters-more-engaged-in-2018-than-in-previous-mid-terms/).

① 马里斯特民意研究所 (Marist Institute for Public Opinion)、路透社、《政客杂志》(Politico Magazine)、《经济学家》(The Economist) 和麦克拉夫林及合伙人民调公司 (McLaughlin & Associates) 于 2019 年 1 月至 3 月之间发布的数据显示，特朗普在西裔中的支持率分别为 50%、36%、42%、32% 和 50%，虽然各调查主体都指出数据存在一定误差，但形成了特朗普在西裔中的支持率维持在 35% 左右的共识。参见 David S. Bernstein, “Trump’s Secret to Victory in 2020: Hispanic Voters,” *Politico*, February 24, 2019, <https://www.politico.com/magazine/story/2019/02/24/2020-hispanic-voters-donald-trump-225192>; and Steve Cortes, “Hispanic Rally to Trump, Boosting His 2020 Chances,” *RealClearPolitics*, April 2, 2019, [https://www.realclearpolitics.com/articles/2019/04/02/hispanics\\_rally\\_to\\_trump\\_boosting\\_his\\_2020\\_chances\\_139933.html](https://www.realclearpolitics.com/articles/2019/04/02/hispanics_rally_to_trump_boosting_his_2020_chances_139933.html)。

② Gary C. Jacobson, “Extreme Referendum: Donald Trump and the 2018 Midterm Elections,” *Political Science Quarterly*, Vol. 134, No. 1, 2019, pp. 9-38.

③ 参见 Kathy Zerbib, “Donald Trump Slammed As ‘Bigoted, Racist, Anti-Latino’ by National Hispanic Media Coalition,” *Wrap*, June 29, 2015, <https://www.thewrap.com/donald-trump-nbc-national-hispanic-media-coalition/>; Kimberly Ricci, “Donald Trump’s Anti-Hispanic Rhetoric Continues to Hurt and Humiliate the GOP,” June 6, 2016, <https://uproxx.com/news/donald-trump-latino-voters-goldwater/>; Belinda Campos and Leo R. Chavez, “How Anti-Latino Rhetoric Hurts All Americans,” *Greater Good*, August 9, 2017, [https://greatergood.berkeley.edu/article/item/how\\_anti\\_latino\\_rhetoric\\_hurts\\_all\\_americans](https://greatergood.berkeley.edu/article/item/how_anti_latino_rhetoric_hurts_all_americans); Mario T. Garcia, “We’re Seeing the Most Anti-Latino

特朗普的言行和移民政策看，这种判断是成立的。在此背景下，2016年以来西裔对特朗普的支持率变化折射出两者之间形成了一个选举悖论，即为为什么越来越多的西裔支持“反西裔”的特朗普？从西裔与特朗普之间的政治互动看，两者之间的选举悖论之所以形成，是经济因素、移民改革、社会价值观和外交政策四方面动因共同作用的结果。

### （一）特朗普的“反西裔”画像

从表征看，特朗普的“反西裔”立场明显。特朗普首次竞选美国总统时关于移民问题的表态，以及当选总统后的政策取向，都反映出特朗普在移民问题上的保守主义色彩浓厚，诸多言行和政策取向甚至逆时代潮流而动。

第一，特朗普在价值观上对西裔存在严重偏见，宣称西裔移民与毒品、犯罪如影随形，<sup>①</sup> 攻击墨西哥裔移民是“杀手”和“强奸犯”，<sup>②</sup> 认为在美国没人关心谁在说西班牙语，<sup>③</sup> 基于加州南区地方法院法官冈萨洛·库列尔（Gonzalo Curiel）是墨西哥裔美国人而抨击其不能公正履职，<sup>④</sup> 在白宫移民问题会议上污蔑萨尔瓦多移民来自“烂国”，<sup>⑤</sup> 特朗普的这些说法和指责明显脱离实际。

第二，特朗普政府移民改革的政策取向对西裔极不友善。一方面，特朗普试图以“择优移民制”为杠杆来改变美国的移民结构，以增加技能型移民数量，大幅减少链式移民配额。由于整体受教育水平偏低，西裔中从事制造、

---

Administration in US History,” *National Catholic Reporter*, February 14, 2018, <https://www.ncronline.org/news/opinion/ncr-today/were-seeing-most-anti-latino-administration-us-history>.

① Michelle Ye Hee Lee, “Donald Trump’s False Comments Connecting Mexican Immigrants and Crime,” *Washington Post*, July 8, 2015, <https://www.elpasotimes.com/story/news/local/2015/07/08/washington-post-donald-trumps-false-comments-connecting-mexican/71939024/>.

② Adam Edelman, “A Look at Trump’s Most Outrageous Comments about Mexicans as He Attempts Damage Control by Visiting with Country’s President,” *New York Daily News*, August 31, 2016, <http://www.nydailynews.com/news/politics/trump-outrageous-comments-mexicans-article-1.2773214>.

③ Ibid.

④ Tom Kertscher, “Donald Trump’s Racial Comments about Hispanic Judge in Trump University Case,” *Politifact*, June 8, 2016, <https://www.politifact.com/wisconsin/article/2016/jun/08/donald-trumps-racial-comments-about-judge-trump-un/>.

⑤ Eli Watkins and Abby Phillip, “Trump Decries Immigrants from ‘Shithole Countries’ Coming to US,” *CNN*, January 12, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/01/11/politics/immigrants-shithole-countries-trump/index.html>.

运输、维修、销售和服务等相关行业的人口比例较高，因而特朗普的政策取向对西裔明显不利。另一方面，特朗普政府曾实施“骨肉分离政策”，引起美国社会强烈反对，虽然该政策后被撤回，但在众多西裔心中留下阴影。

第三，特朗普政府边境墙政策的持续推进加剧了美国社会对西裔的负面认知。以国家安全之名，行保守主义移民政策之实，服务于“美国优先”理念，为自身和共和党谋取政治利益，是特朗普政府边境安全政策的核心逻辑。作为撬动特朗普政府边境安全政策的支点，也作为特朗普政府移民改革的重要内容，在美墨之间修建边境墙一直是特朗普矢志不渝的目标。在美国联邦最高法院推翻加州联邦地区法院的裁决、允许特朗普政府从国防经费中拨款 25 亿美元修建边境墙后，特朗普进一步增强了修建边境墙的信心。<sup>①</sup>从政策后果看，边境墙政策放大了公众对西裔非法移民的恐惧，人为构筑了西裔与其他族裔之间的“心墙”，也加剧了西裔族群内部的分裂。

第四，特朗普政府终止“梦想者”计划<sup>②</sup>直接损害西裔族群利益。从首次竞选总统以来，特朗普寻求终止“梦想者”计划的意图未曾改变，2016 年大选中特朗普扬言要遣返所有的非法移民，包括“梦想者”。当选总统后，特朗普即宣布奥巴马以行政令方式颁布“梦想者”计划违宪，宣称“梦想者”对非裔和西裔的就业构成威胁，并于 2017 年 9 月批准了终止“梦想者”计划的决定。<sup>③</sup>2018 年 4 月，特朗普再次抨击非法移民，表示将不会与民主党就“梦想者”计划达成协议。加利福尼亚、纽约州和华盛顿特区的地方法官都判决特朗普终止“梦想者”计划的政策不合法，联邦第 9 巡回上诉法院也做出了同样的判决，2019 年 1 月和 6 月，美国最高法院两次表示在裁定

---

<sup>①</sup> Josh Gerstein, “Supreme Court Gives Trump Go-ahead on Border Wall,” *Politico*, July 26, 2019, <https://www.politico.com/story/2019/07/26/trump-border-wall-supreme-court-1437894>.

<sup>②</sup> “梦想者”计划即《童年入境者暂缓遣返行动》(the Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA)，是奥巴马政府出台的一个移民政策改革行政命令。该政策允许部分在未满 16 周岁时非法进入美国、在美国长大并接受教育、没有犯罪记录的年轻移民申请者留在美国，而且允许他们在美国合法工作。这些获得暂时保护、免遭遣返的年轻非法移民被称作“梦想者”。

<sup>③</sup> Tracy Jan, “White House Claims ‘Dreamers’ Take Jobs from Blacks and Hispanics,” September 6, 2017; and Emily Tillett, “Supreme Court to Review Trump’s Decision to End DACA,” CBS, June 28, 2019, <https://www.cbsnews.com/news/supreme-court-to-review-trumps-decision-to-end-daca-program/>.

是否终止“梦想者”计划问题上不会给出明确时间表。<sup>①</sup> 面对最高法院的表态，特朗普表示如果最高法院最终判定“梦想者”计划不能被废除，他拥有“令人恐惧的”权力来实现他的政策目标。

## （二）“西裔特朗普选民”的形成动因

从上述情况看，美国舆论界对于特朗普是“反西裔”者的判断符合实际，因此，“西裔特朗普选民”的内在悖论是真实存在的。值得关注的是，特朗普是“反西裔”者这一判断没有覆盖西裔与特朗普之间政治互动的全部事实，该观点的偏颇之处表现为两个方面：一是过度聚焦移民问题对西裔党派取向的影响，二是认为特朗普在移民问题上的价值观和政策取向对西裔党派取向的影响都是负面的。事实上，西裔在打击非法移民等一些问题上的政策期待与特朗普的政策取向有高度重合之处，同时，西裔的党派取向受到多重因素影响，除了移民改革，经济因素、社会价值观和外交政策是促使“西裔特朗普选民”群体扩大的另外三个重要动因。

第一，经济因素。冷战后的美国历次大选中，经济经常成为西裔首要关心的议题，2016年大选也不例外，在此次大选中，对西裔投票选择影响最大的五个议题依次为经济、医保、恐怖主义、教育和移民，86%的西裔选民认为经济议题对其投票选择有着直接的影响，比移民议题高出8%。<sup>②</sup> 其中，就业率和家庭收入是西裔长期聚焦的两个经济指标。2007年美国次贷危机发生后，西裔的经济状况遭到重大损害，西裔男性失业率由2006年的4.3%上升至2010年的最高值12.1%，西裔女性失业率由2006年的5.8%上升至2011年的最高值12%，在奥巴马第二任期内西裔的经济状况才出现好转。<sup>③</sup> 特朗普当选总统以来，西裔的经济状况继续改善。在就业率方面，自2017

---

① Richard Wolf, "Supreme Court in Waiting Game on Trump Administration Bid to End DACA Protection for Immigrants," *USA Today*, June 4, 2019, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2019/06/04/supreme-court-wait-daca-immigration-plan-stalls-trump-administration/1339337001/>.

② Jens Manuel Krogstad, "The Economy is a Top Issue for Latinos, and They're More Upbeat about it," Pew Research Center, July 15, 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/15/the-economy-is-a-top-issue-for-latinos-and-theyre-more-upbeat-about-it/>.

③ Rakesh Kochhar and Jens Manuel Krogstad, "Latino Unemployment Rate is Back at Historic Low," Pew Research Center, September 28, 2017, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/28/latino-unemployment-rate-is-back-at-historic-low/>.

年第二季度以来，西裔的失业率重新降到 5% 以下。2019 年 2 月至 8 月之间，西裔男性的失业率分别为 3.6%、4.1%、3.7%、3.4%、3.6%、4% 和 3.4%，西裔女性的失业率分别为 4%、4.4%、3.7%、4.1%、4.2%、3.8% 和 4.2%。<sup>①</sup> 在家庭收入方面，2018 年，西裔家庭中位数收入比 2017 年增长 3.7%。与此相比，在奥巴马时期，西裔的家庭收入直到 2015 年才恢复到 2006 年的水平。特朗普认为西裔经济状况的改善是得益于其上任后实施的放松监管政策和减税政策，这是夸大了自身的政绩，西裔经济状况的改善自 2012 年便已经开始。2016 年民主党人在大选中没有受益于 2012 年开始的西裔经济状况的改善，是因为这个改善过程经历了较长时间，贯穿了奥巴马的整个第二任期，而在这个阶段内，西裔的总体经济状况仍然低于 2007 年美国次贷危机爆发前的水平。从 2012 年到 2016 年，西裔的年均失业率分别为 10.3%、9.1%、7.4%、6.6% 和 5.8%，直到 2017 年第二季度才降至 4.7%，重新回到与 2006 年第二季度 4.9% 的失业率大致相当的水平。<sup>②</sup> 因此，2016 年大选时西裔的经济状况虽然较以往有了明显提升，但依然“不够好”，这种认知显然不能给民主党带来利好。接踵而至的是 2017 年特朗普上台施政，其任期内西裔经济状况的持续改善增进了后者的切身利益，也增进了西裔对特朗普政府的正面认知，这是“西裔特朗普选民”群体扩大的重要动因。

第二，移民改革。非法移民是与西裔族群利益密切相关的一个问题，美国两党对该问题是否能够处理得当对西裔党派取向有显著影响。在奥巴马当

---

① U.S. Bureau of Labor Statistics, “Employment Status of the Hispanic or Latino Population by Sex and Age,” Department of Labor, September 6, 2019, <https://www.bls.gov/news.release/empsit.t03.htm>.

② U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Characteristics by Race and Ethnicity, 2012,” Department of Labor, October 2013, [https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/archive/race\\_ethnicity\\_2012.pdf](https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/archive/race_ethnicity_2012.pdf); U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Characteristics by Race and Ethnicity, 2013,” Department of Labor, August 2014, [https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/archive/race\\_ethnicity\\_2013.pdf](https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/archive/race_ethnicity_2013.pdf); U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Characteristics by Race and Ethnicity, 2014,” Department of Labor, November 2015, <https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/archive/labor-force-characteristics-by-race-and-ethnicity-2014.pdf>; U.S. Bureau of Labor Statistics, “Unemployment Rate for Hispanics or Latinos by State in 2015,” Department of Labor, March 10, 2016, <https://www.bls.gov/opub/ted/2016/unemployment-rates-for-hispanics-or-latinos-by-state-in-2015.htm>; U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Characteristics by Race and Ethnicity, 2016,” Department of Labor, October 2017, <https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/2016/home.htm>; Rakesh Kochhar and Jens Manuel Krogstad, “Latino Unemployment Rate is Back at Historic Low.”

政期间，其主要通过两项举措来推动非法移民问题的解决，一是竭力推动移民政策的全面改革，争取实现赋予非法移民公民权的目标；二是绕开国会，以行政命令的方式暂缓遣返部分非法移民。然而，两项举措都因共和党的强烈反对无果而终，奥巴马并未兑现移民改革的誓言。部分西裔对民主党感到失望，西裔著名主持人乔治·拉莫斯（Jorge Ramos）直言，“他和数百万西裔相信了奥巴马，但奥巴马食言了。”<sup>①</sup> 这种负面情绪一定程度上降低了西裔选民在2016年大选中对希拉里在移民问题上所作表态的信心。2017年美国非法移民数量为1 050万，虽然在2007年最高值的基础上下降了14%，但数量依然庞大。<sup>②</sup> 同时，共有760万非法移民在各行业实现就业，占美国劳动力的4.6%。<sup>③</sup> 非法移民问题与西裔的生存及发展状况紧密相关，在非法移民对西裔造成了正面还是负面影响这一问题上，虽然西裔中持肯定观点的比例在增加，但基于非法移民在治安、毒品、就业等方面对西裔造成了明显的冲击，因而仍有相当一部分西裔的答案是否定的。盖洛普公司（Gallup）于2012年至2018年间的调查数据表明，平均67%的西裔表示对非法移民有一点忧虑或非常忧虑，这个比例比白人和非裔分别高10%和12%。<sup>④</sup> 特朗普对这一点有清晰的认识，也尽可能利用西裔对非法移民的负面感知来争取西裔的支持。

在议题构建方面，特朗普以增强边境安全和堵塞移民制度漏洞为核心；在政策方面，其大力推进边境墙政策，出台新的庇护法，强力遣返非法移民。作为对特朗普的回应，保守派西裔群体在处理非法移民和修建边境墙两个问题上给予了特朗普强有力的支持。2019年1月，特朗普与来自全国各地的西裔牧师举行圆桌会议，这些牧师正在各自所在城市就非法移民问题进行调查。出席会议的西裔牧师带来了由全国150名福音派西裔领导人联合署名的

---

① 姬虹：《奥巴马政府移民改革探析》，《世界民族》2016年第5期，第70页。

② Jens Manuel Krogstad, Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn, "5 Facts about Illegal Immigration in the U.S.," Pew Research Center, June 12, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>.

③ Ibid.

④ Steffen W. Schmidt, "Four Reasons Why Anti-Trump Latino Voters Won't Swing the Midterms," *Patriot News*, August 21, 2018, <https://expo.pennlive.com/opinion/erry-2018/08/f2e15c94ad6042/four-reasons-why-antitrump-lat.html>.

信件，信件内容对特朗普的非法移民政策和边境墙政策表示支持。西裔牧师指出，外界认为西裔社区对非法移民持包容态度、赞成开放的边界，这是对西裔社区的重大误解。<sup>①</sup> 进一步看，从 2000 年到 2015 年，西裔中在美国本土出生人口的占比从 59.9% 上升至 65.6%，在外国出生人口的占比则从 40.1% 降到 34.4%。<sup>②</sup> 由于美国国内出生的第二代和第三代西裔比国外出生的西裔更容易对非法移民形成负面认知<sup>③</sup>，这使西裔中认同共和党非法移民政策的人口增加，成为特朗普争取西裔选民的有利因素。

第三，社会价值观。从总体看，西裔更倾向支持民主党，这是因为西裔平均受教育水平较低，有较高比例人口在生存和发展方面需要政府的支持和帮助，而民主党比共和党更能回应和满足他们的利益诉求。2017 年，西裔中拥有大学本科以上学历的人口占比为 20%，比亚裔、非裔和白人分别低 41%、10% 和 20%。西裔在就业方面大多分布在普通劳务领域，从事管理和专业技术等相关行业的人口占比为 22.5%，比亚裔、非裔和白人分别低 29.5%、8.3% 和 18.1%。<sup>④</sup> 同时，西裔与共和党在利益诉求方面则存在较大共同点，社会价值观就是共和党吸引西裔选民的一个重要因素。大部分西裔具有虔诚的宗教信仰，西裔中天主教徒和福音派基督徒占比很高，在堕胎、同性恋、家庭伦理等社会议题上的价值观与共和党非常接近。

以美国选举政治中典型的反映价值观争论的堕胎议题为例，2018 年，44% 的西裔认为堕胎在所有或大多数情况下是非法的，比白人和非裔中持相同观点的人口比例分别高 9% 和 6%；49% 的西裔认为堕胎在所有或大多数情况下是合法的，比白人和非裔中持相同观点的人口占比分别低 12% 和 11%。

---

① “Remarks by President Trump in Roundtable with Hispanic Pastors,” White House, January 25, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-hispanic-pastors/>.

② Antonio Flores, “How the U.S. Hispanic Population is Changing,” Pew Research Center, September 18, 2017, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/18/how-the-u-s-hispanic-population-is-changing/>.

③ Mark Hugo Lopez and Ana Gonzalez-Barrera, “Latinos’ Views of the Impact of Illegal Immigration on Their Community Improve,” Pew Research Center, October 3, 2013, <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2013/10/Latinos-Views-of-Impact-of-Illegal-Immigration-on-Their-Community-Improve.pdf>.

④ U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Characteristics by Race and Ethnicity, 2017,” Department of Labor, August 2018, <https://www.bls.gov/opub/reports/race-and-ethnicity/2017/home.htm>.

西裔在堕胎议题上的价值观与特朗普十分接近，在 2016 年竞选期间，特朗普就表明自己支持“生命权”<sup>①</sup>，上任后即禁止联邦政府向支持堕胎的海外非政府组织提供资金。相比于特朗普，2016 年以来，民主党候选人在社会议题上日益趋向自由派立场，由于以桑德斯为代表的党内激进派崛起，为了在激烈的党内初选中胜出并尽量取悦自由派选民，民主党温和派候选人在一些关键议题上的立场也向左翼靠拢，如拜登（Joe Biden）迫于党内左翼的舆论压力，宣称放弃对“海德修正案”<sup>②</sup>（the Hyde Amendment）的支持。在民主党候选人高调支持“直至临盆之际”的堕胎的背景下，西裔中的天主教徒和福音派基督徒与民主党在价值观方面的分野逐步扩大，对民主党的离心力越来越强，自然地转向支持在堕胎问题上持保守立场的特朗普。

第四，外交政策。古巴裔美国人是西裔中的传统重要政治力量，对美国摇摆州佛罗里达的选举人票归属有着重要影响。在佛罗里达，保守派古巴裔美国人有着显著的反母国倾向，主张美国对古巴采取强硬立场，包括强有力禁运和严厉制裁，因而特朗普对古巴的政策取向成为这部分保守派选民党派取向的关键影响因素。在 2016 年竞选过程中，特朗普就把古巴纳入美国的敌对阵营。<sup>③</sup> 大选结果显示，特朗普对保守派古巴裔美国人的竞选动员取得了成效，其在古巴裔选民中的得票率为 54%，比希拉里在古巴裔选民中的得票率高出 13%。<sup>④</sup> 当选总统后，特朗普推翻了奥巴马政府旨在推动美古关系

---

① 堕胎是近百年来美国社会极具分裂性的议题，按照妇女是否对堕胎拥有自主权的认知，美国政治精英和普通公众可以分为支持选择权（Pro-choice）和支持生命权（Pro-life）两个派别。支持选择权的派别认为，妇女在是否以及何时堕胎的问题上拥有自主权，这是妇女的基本权利；支持生命权的派别则从生命意义角度出发反对堕胎，认为堕胎是对生命的谋杀。从美国政党政治看，多数民主党人支持选择权，而多数共和党人支持生命权。

② 1973 年，在罗伊诉韦德案（Roe v. Wade）中，美国最高法院裁定妇女寻求堕胎的权利受宪法保护，从而使堕胎合法化。该案的裁决在美国社会引发巨大争议，反堕胎政治力量试图通过限制妇女获得堕胎服务来弱化罗伊诉韦德案的影响。1976 年，来自美国伊利诺伊州的共和党众议员亨利·海德（Henry J. Hyde）推动美国国会通过了“海德修正案”，该法案规定通过医疗补助计划向各州提供的联邦资金不能用于支付堕胎服务费用。

③ Donald J. Trump, “Transcript of Foreign Policy Speech,” *Fiscal Times*, April 27, 2016, <http://www.thefiscaltimes.com/2016/04/28/Transcript-Donald-Trump-s-Foreign-Policy-Speech-April-27-2016>.

④ Jens Manuel Krogstad and Antonio Flores, “Unlike other Latinos, about half of Cuban Voters in Florida Backed Trump,” Pew Research Center, November 15, 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/15/unlike-other-latinos-about-half-of-cuban-voters-in-florida-backed-trump/>.

正常化的对古政策，在姿态上表现为强调对古巴进行禁运的立场不能改变，反对联合国提出的终止美国对古巴禁运的要求；<sup>①</sup>在具体行动上收紧对美国公民前往古巴旅游的限制等。在猪湾事件 58 周年之际，特朗普追加了对古巴的制裁，首次启用“赫尔姆斯—伯顿法”（the Helms-Burton Act）第三条的全部内容。<sup>②</sup>2016—2019 年，基于保守派古巴裔美国人对特朗普政府古巴政策的支持，古巴裔美国人对禁运政策的支持率从 57% 上升到 68%，保守派古巴裔美国人极大地增加了“西裔特朗普选民”的核心人群。<sup>③</sup>

### 三、“西裔特朗普选民”对 2020 年美国大选的影响

“西裔特朗普选民”的形成与发展表明，相比于奥巴马时期，西裔的党派取向在特朗普时期出现了更大的分化。对于自由派西裔选民而言，特朗普是“反西裔”者，但对于保守派西裔选民和一部分中间派西裔选民而言，特朗普则是西裔族群利益的促进者。当前，“西裔特朗普选民”作为特朗普撬动选举政治格局的杠杆，对 2020 年大选有着重要影响。

#### （一）“西裔特朗普选民”有力扩展了特朗普的选民基础

第一，“西裔特朗普选民”对特朗普争取少数族裔选票起到了压舱石作用。少数族裔人口规模的不断扩大是冷战后美国人口结构变化的最显著特征，虽然人口与选票之间不能画等号，但人口规模与选举政治中的话语权呈正相关关系。到 2020 年，西裔选民、非裔选民和亚裔选民占美国选民的比例将分别上升至 13.3%、12.5% 和 4.7%，同时，与少数族裔相比，白人选民

---

① “Fact Sheet on Cuba Policy,” White House, June 16, 2017, <https://www.whitehouse.gov/blog/2017/06/16/fact-sheet-cuba-policy>.

② 美国政府于 1996 年通过“赫尔姆斯—伯顿法”，即“古巴自由与民主声援法”（The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act）。根据该法案第三条的相关内容，对于 1959 年古巴革命胜利后，一些美国公司和个人被古巴政府“没收”的财产，美国公民可以在美国法院向使用这些财产的古巴实体及与其有经贸往来的外国公司提起诉讼。由于担心执行第三条的相关内容会严重影响美国与其他国家的关系，1996 年以来，历任美国总统都动用总统权力冻结“赫尔姆斯—伯顿法”的第三条。

③ Amy Ellis, “Support for the Embargo on the Rise among Cuban Americans, Reveals FIU Cuba Poll,” Florida International University News, January 10, 2019, <https://news.fiu.edu/2019/support-for-the-embargo-on-the-rise-among-cuban-americans-reveals-fiu-cuba-poll>.

的比例将进一步下降至 66.7%。<sup>①</sup> 作为理性政治人的美国两党候选人，他们要想获得大选胜利，就必须尽可能争取少数族裔选民。值得注意的是，虽然西裔、非裔和亚裔的选民规模都在扩大，但三个族群之间的人口规模差距明显，同时，他们的党派取向的稳定性又呈现出巨大差异，这就决定了三个族群在大选中不同的影响力。就西裔而言，其党派不确定性很强，“西裔特朗普选民”规模的持续扩大表明西裔对共和党的支持度在不断攀升；就非裔而言，其党派忠诚度非常高，虽然希拉里在 2016 年大选中来自非裔的得票率较奥巴马有所下降，但依然获得了其 89% 的选票；亚裔党派取向的不确定性较强，但亚裔选民占美国选民的比例还太小，对大选的影响力远不如西裔和非裔。从西裔、非裔和亚裔的人口规模和党派取向的综合效应看，在少数族裔中，西裔是特朗普最值得依赖的选民群体，“西裔特朗普选民”的存在保证了特朗普在少数族裔中的最低得票率，起到了压舱石作用。

第二，“西裔特朗普选民”推动特朗普的选民基础形成“一体两翼”。“一体”反映为特朗普选民基础的特质属性，主要包含 5 个具有相似价值观和政治动机的选民群体，分别是坚定的保守主义者、自由市场信奉者、美国优先论者、民粹主义者和部分中间派人士，这些选民群体构成了特朗普选民体系的基础，帮助特朗普在 2016 年共和党初选中惊人崛起并在大选中最终胜出。<sup>②</sup> “两翼”反映为特朗普选民基础的族群属性，分别为白人选民和少数族裔选民，这也是特朗普选民基础的两根支柱。其白人选民主要由美国中南部白人和“锈带”（the Rust Belt）蓝领构成，少数族裔选民主要由“西裔特朗普选民”构成。从中期选举后，特朗普为争取连任正式提出打造“西裔特朗普选民”联盟，标志着西裔成为特朗普竞选动员的一个重点对象，“西裔特朗普选民”从隐性变成显性群体，成为特朗普选民基础的两根支柱之一。

---

<sup>①</sup> Laird W. Bergad, “Latino Voter Registration and Participation Rates in the November 2016 Presidential Election,” Center for Latin American, Caribbean and Latino Studies, City University of New York, November 2017, <https://clacls.gc.cuny.edu/files/2017/12/Latino-Voter-Registration-and-Participation-Rates-in-the-November-2016-Election.pdf>; and Anthony Cilluffo and Richard Fry, “An Early Look at the 2020 Electorate,” Pew Research Center, January 30, 2019, <https://www.pewsocialtrends.org/essay/an-early-look-at-the-2020-electorate/>.

<sup>②</sup> Emily Ekins, “The Five Types of Trump Voters: Who They Are and What They Believe,” Voter Study Group, June 2017, <https://www.voterstudygroup.org/publication/the-five-types-trump-voters>.

## （二）“西裔特朗普选民”使特朗普的竞选动员更加理性

特朗普在动员西裔选民方面的目标非常明确，即与西裔选民完成政治互惠交易，巩固保守派西裔选民，尽量扩展中间派西裔选民。2019 年，特朗普对西裔采取了针对性的竞选动员。一方面，特朗普强调经济因素给西裔带来利好，多次强调西裔的失业率维持在历史最低水平。另一方面，在关键议题上采用了“保守立场”与“温和立场”相结合的竞选策略，在巩固保守派西裔选民的同时尽可能取悦中间派西裔选民。

第一，在堕胎议题上的保守主义立场鲜明，同时不走极端。堕胎已成为 2020 年大选的重要议题。冷战结束以来，西裔的反堕胎立场是稳定且持续的，从各族群对堕胎的立场看，西裔比非裔、亚裔和白人拥有更强烈的反堕胎立场。<sup>①</sup> 对西裔的反堕胎立场，特朗普有着相当的敏感性，并在不同场合进行呼应。在 2019 年国情咨文中，特朗普对纽约州和弗吉尼亚州有关支持堕胎的立法进行了抨击，建议国会立法反对晚期堕胎。<sup>②</sup> 这是特朗普第一次在国情咨文中论述对堕胎的看法。在威斯康星的竞选集会上，针对该州现任州长托尼·埃弗斯（Tony Evers）不支持州议会共和党人提出的支持“生命权”立法的做法，特朗普进行了指责。<sup>③</sup> 在展示自身坚定反堕胎立场的同时，特朗普也避免走向极端。针对阿拉巴马出台的美国最严格的反堕胎法案，特朗普表达了不同观点，指出他的立场和美国前总统里根一致，特定情况下可以选择堕胎。<sup>④</sup> 特朗普不走极端的立场有利于其争取中间派西裔选民。

第二，在古巴议题上侧重巩固保守派古巴裔美国人的支持，同时尽力争取温和派古巴裔美国人。随着美国本土出生的古巴裔美国人和古巴裔经济移

---

① Christopher G. Ellison, “Religion and Abortion Attitudes Among U.S. Hispanics: Findings from the 1990 Latino National Political Survey,” *Social Science Quarterly*, Vol. 86, No. 1, March 2005, pp. 192-208; and Caroline Sten Hartnett, “Are Hispanic Women Happier About Unintended Births?” *Population Research and Policy Review*, Vol. 31, No. 5, October 2012, pp. 683-701.

② “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” White House, February 5, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address-2/>.

③ Eli Watkins, “Trump Offers Incendiary Falsehood on Abortion at Wisconsin Rally,” CNN, April 28, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/04/28/politics/trump-rally-wisconsin-abortion/index.html>.

④ Kirk A. Bado, “Donald Trump Wants Exceptions for Rape, Incest in Abortion Laws,” *USA Today*, May 19, 2019, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2019/05/19/donald-trump-comments-on-abortion-laws/373100002/>.

民人口规模的扩大,温和派古巴裔美国人在古巴裔美国人中的占比正不断提高。这个人群主张美国逐步放松对古巴的禁运和经济制裁措施,加强两国政府层面和民间层面的交流。基于温和派古巴裔美国人有较大的人口规模,特朗普在对保守派古巴裔美国人进行政治动员时,也对争取温和派古巴裔美国人留有余地。相比于奥巴马政府,特朗普政府的古巴政策更加强硬,但相比于小布什政府,特朗普政府的古巴政策趋于缓和,这集中体现为特朗普政府允许美国的个人和实体发展与古巴私人小企业的经济联系,并要求古巴方面进行相应的政策调整。<sup>①</sup> 冷战后历次美国大选证明,古巴裔美国人的人口结构和古巴裔美国人对古巴的认知体系、政治立场已经发生了重大的改变,从中长期看,温和派古巴裔美国人的政治影响力将不断扩大。特朗普争取温和派古巴裔美国人的政策实践表明,其竞选策略是理性的。

### (三) “西裔特朗普选民”进一步凸显了佛罗里达的摇摆州地位

佛罗里达是美国大选中典型的摇摆州,基于该州西裔人口强劲增长所带来的人口规模的扩大,该州拥有的选举人票从1990年的25张上升至2010年的29张,在美国各州的选举人票排序上仅次于加利福尼亚和得克萨斯,典型的摇摆州身份和较多的选举人票使佛罗里达对美国大选结果有着举足轻重的影响。冷战后历次大选中两党在该州的得票率差依次为1.9%、5.7%、0.01%、5%、2.8%、0.9%和1.2%,从数据可以看出,两党对该州的争夺非常激烈,2000年小布什和戈尔在该州的竞选结果更是被重新计票,而最近三次大选的得票率差也都小于3%。<sup>②</sup>

佛罗里达是西裔人口大州,西裔党派取向对该州选举人票归属有着重大影响。该州的西裔主要由古巴裔美国人、波多黎各裔美国人和墨西哥裔美国人构成。<sup>③</sup> 从党派取向看,保守派古巴裔美国人和委内瑞拉裔美国人倾向于

① “Fact Sheet on Cuba Policy.”

② 作者通过1992—2016年间美国总统选举结果的相关数据计算所得,数据来源于“美国总统选举地图集”网站,网址<https://uselectionatlas.org/>。

③ 2018年,古巴裔选民和波多黎各裔选民占佛罗里达西裔选民的比例都为31%,墨西哥裔选民占佛罗里达西裔选民的比例为9%,此外,委内瑞拉裔美国人的数量自2010年以来上升幅度较大,成为佛罗里达的重要新兴政治力量。参见Antonio Flores, Mark Hugo Lopez and Jens Manuel Krogstad, “Hispanic Voter Registration Rises in Florida, but Role of Puerto Ricans Remains Unclear,” Pew Research Center, October 12, 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/12/hispanic-voter-registration-rises-in-florida-but-role-of-puerto-ricans-remains->

支持共和党，波多黎各裔美国人和墨西哥裔美国人则倾向于支持民主党。

当前，美国两党都把佛罗里达作为 2020 年大选的竞选动员工作的重中之重。就特朗普而言，如果说“美国优先”是一直以来的竞选和政策纲领，那么“佛罗里达优先”则是并未公开但贯穿任期的一个基本原则。在时间分配方面，自当选总统以来，除了华盛顿特区，特朗普逗留在佛罗里达的时间有 100 多天，超过其他任何一个州。在对佛罗里达经济社会发展的关注方面，2018 年迈克尔飓风之后，特朗普在非常短的时间内为佛罗里达筹集了救灾资金，为佛罗里达大沼泽地国家公园（Everglades National Park）批准了更多的建设资金。在呼应古巴裔美国人和委内瑞拉裔美国人的反母国立场方面，特朗普政府一方面持续向古巴施压，另一方面通过经济制裁、支持委内瑞拉国内反对派和动用军事威胁等手段致力于推翻委内瑞拉马杜罗政府，同时尝试不对委内瑞拉裔非法移民进行遣返，<sup>①</sup> 以此取悦保守派古巴裔选民和委内瑞拉裔选民。在扩大佛罗里达的共和党政治力量方面，特朗普在罗恩·德桑蒂斯（Ron DeSantis）和斯科特于 2018 年分别竞选州长和参议员时，全程进行助选。两者胜选后，佛罗里达自重建时期<sup>②</sup>（Reconstruction Era）以来，第一次出现了两位共和党参议员和一位共和党州长同时存在的情况。德桑蒂斯和斯科特的当选依赖于保守派西裔选民的有力支持，两人成为特朗普争取连任的竞选动员的重要政治网络节点。此外，就个人而言，特朗普在佛罗里达拥有庞大的私人产业，其冬季经常到访该州。特朗普竞选团队的一些关键人物和该州有着深厚的人文联系。特朗普把争取连任的首场竞选集会放在佛罗里达的奥兰多市表明，他已将佛罗里达作为争取连任的桥头堡。

民主党在佛罗里达的动员也是不遗余力。面对“西裔特朗普选民”的扩

---

unclear/; “Latinos in the 2016 Election: Florida,” Pew Research Center, January 19, 2016, <https://www.pewhispanic.org/fact-sheet/latinos-in-the-2016-election-florida/>; Luis Noe-Bustamante, Antonio Flores, and Sono Shah, “Facts on Hispanics of Venezuelan Origin in the United States, 2017,” Pew Research Center, September 16, 2019, <https://www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/u-s-hispanics-facts-on-venezuelan-origin-latinos/>.

① Anita Kumar and Daniel Lippman, “Why Trump May Protect One Group of Immigrants,” *Politico*, September 2, 2019, <https://www.politico.com/story/2019/09/02/trump-venezuela-2020-protections-1479229>.

② 美国重建时期，指的是美国于 1865 年内战结束至 1877 年之间的历史时期，主要解决原南方分离各州如何重返联邦、如何使国家重新团结起来的问题。

大趋势，民主党决定在该州投入更多的竞选资金，同时计划于 2019 年在佛罗里达实现新增登记选民 20 万的目标。<sup>①</sup> 然而，相比于特朗普，民主党存在两个明显的短板。一是对西裔选民的竞选动员起步晚，虽然民主党紧随特朗普的脚步在佛罗里达的迈阿密市进行了首场党内初选辩论，显示出民主党对佛罗里达在 2020 年大选中的重要性有足够的认识，但民主党现在处于竞争激烈的党内初选阶段，民主党总统候选人的产生仍需要较长时间，这使得留给民主党总统候选人用来动员西裔选民的时间非常有限。二是民主党在佛罗里达的竞选动员方式单一且不接地气，民主党擅长用广告和集会方式表达自己的政见进而吸引西裔选民，但这只能增加西裔选民对民主党候选人的了解，相比于特朗普的长期经营和深耕细作显得逊色，不仅难以在候选人与西裔选民之间建立政治情感从而实施有效动员，反而会促使中间派西裔选民进一步向“西裔特朗普选民”转化。

## 结 束 语

当前，美国两党都意识到西裔人口变化对选举政治生态带来的深刻影响，把西裔作为影响 2020 年大选结果的关键变量。自 2016 年以来西裔党派取向的变化表明西裔对共和党的支持率进入一个上升周期，“西裔特朗普选民”的规模正在不断扩大。究其原因，在于特朗普与西裔族群利益诉求的契合度在提升，保守派西裔选民与部分中间派西裔选民能够从特朗普推动经济增长、控制非法移民、维护保守主义的社会价值观以及对古巴和委内瑞拉施加制裁的政策取向中受益。基于“西裔特朗普选民”在 2016 年大选和 2018 年中期选举中给自身和共和党带来的可见政治利益，特朗普清醒地认识到自身的选民基础并不仅仅囿于中南部白人选民和“锈带”蓝领，在争取连任的策略中把西裔选民作为重要的竞选动员对象。

“西裔特朗普选民”的强劲发展势头对民主党带来严峻挑战。虽然西裔在总体上仍然倾向于支持民主党，但“西裔特朗普选民”的扩大证明西裔并非

---

<sup>①</sup> Marc Caputo, “Inside Donald Trump’s Florida Obsession,” *Politico*, June 18, 2019, <https://www.politico.com/story/2019/06/18/donald-trump-florida-campaign-orlando-1366733>.

“天然的民主党人”，同时反映出西裔与民主党之间的政治裂隙有扩大趋势。在西裔选民存量有限的情况下，民主党正在努力通过两条路径来克服这种不利局面：一是尽量吸引中间派西裔选民乃至保守派西裔选民，以压制“西裔特朗普选民”的规模扩大，二是设法增加西裔选民数量，即提升西裔选民的登记率和投票率。然而，从现状看，两种路径对民主党来说都困难重重。首先，在吸引保守派西裔选民方面，这部分选民拥有良好的党派忠诚，民主党让这部分选民脱离共和党的可能性不大。其次，在吸引中间派西裔选民方面，民主党现在面临的重大挑战是自由派和激进派政治精英在党内声势日盛，在自由派和激进派的压力下，中间派和保守派民主党政治精英在移民、医保、经济、社保、女权、国家安全等议题上逐步放弃温和立场，这种转变对吸引中间派西裔选民明显不利。最后，在唤醒处于政治冷漠状态的西裔选民方面，预期不容乐观。冷战后的美国历次大选中，西裔的选民登记率依次为 58.5%、58.6%、57.3%、57.9%、59.4%、58.7% 和 57.3%，选民投票率依次为 48.3%、44%、45.1%、47.2%、49.9%、48% 和 47.3%。<sup>①</sup> 民主党要在较短时间内改变西裔长期积累的政治参与热情不足的局面，显然心有余而力不足。

相比于民主党对西裔选民的争取，特朗普在认识上更加清晰，在策略上更加有效，从美国 2020 年大选走向看，“西裔特朗普选民”将会大概率成为特朗普争取连任的有力武器。此外，从中长期看，美国选民中西裔选民的占比持续提高、白人选民的占比逐步下降具有不可逆性，在此背景下，如何在选民基础中增加西裔选民规模，是共和党必须要面对和解决的一个重要问题。在 2000 年和 2004 年的大选中，小布什在西裔中分别获得 35% 和 44% 的得票率，证明了共和党有效争取西裔选民的可能性和可行性。就特朗普而言，打造“西裔特朗普选民”联盟除了能够服务于自身的选举利益之外，另一个重要功能在于为构建“西裔共和党选民”联盟提供了新的契机和经验。

[责任编辑：杨 立]

---

<sup>①</sup> Laird W. Bergad, “Latino Voter Registration and Participation Rates in the November 2016 Presidential Election.”

# ABSTRACTS

## **A Reflection on the Reform of WTO Procedural Mechanisms from the Perspective of International Law**

*LI Xueping*

**ABSTRACT:** As global trade relations and international trading rules are restructuring, WTO reform has become inevitable. The reform plans or proposals submitted by the major WTO members all admit that the existing WTO system has failed to keep up with the radical changes in international trade. The solution to those problems depends on the fairness and effectiveness of the WTO procedural mechanisms, such as institutional operation, trade policy supervision, and dispute settlement. These procedural mechanisms play a decisive role in the application and implementation of WTO substantive rules. However, there are functional defects in these mechanisms and their related legal resources, resulting in serious imbalances in adjusting the rights and obligations between WTO members, failing to ensure fairness and efficiency in the functioning of this multilateral system and settle new issues and old problems in multilateral trading relations. Furthermore, rights and obligations are flexible and could be transferred among WTO members, thus making the existing methods of decision-making unfair and inefficient. Faced with such a dilemma, WTO should revise and improve its procedural rules starting from the legal sources and remove the procedural requirements inconsistent with the demands of a new era, so as to ensure that the reformed procedural mechanisms can effectively maintain the political, legal, and orderly value of the WTO system to achieve greater coherence and continuity in global economic policy-making.

**KEYWORDS:** procedural mechanism, WTO reform, multilateral legal relations, international trade order

## **Blockchain, Super-sovereign Digital Currency, and Reform of the International Monetary System—The Case of E-SDR**

*ZHANG Jiteng*

**ABSTRACT:** The construction of the Bretton Woods system established the central position of the U.S. dollar in the international monetary system. The formation of the post-Bretton Woods system has enabled the dollar to play a role unaccountable to the larger world monetary system. The dollar-centered monetary system is inherently unstable and unsustainable with potential risks of systemic proportions. The rise of digital currency provides an important opportunity to realize the digitization of super-sovereign currency. Super-sovereign digital currency is not only a useful tool to break dollar hegemony, but also an important domain for the future competition of great powers. As a middle route to promote global monetary cooperation, a super-sovereign digital currency will contribute to the formation of an international platform and trust-building mechanism for resource interaction. Therefore, we can build a set of E-SDR super sovereign digital currency system based on blockchain and other technologies and centered around a structure of “digital currency-digital financial account-digital identity verification,” so as to create new space for the reform of the international monetary system and closer global cooperation.

**KEYWORDS:** international monetary system, dollar hegemony, blockchain, super-sovereign digital currency, E-SDR

## **Development Cooperation PPPs: A More Effective New Model for International Development Cooperation?**

*JIANG Lu and WU Zetao*

**ABSTRACT:** Since the beginning of this century, major shifts in international development cooperation have brought about a set of challenges to the traditional model of official development assistance, typically adopted by the OECD-DAC

members. The “development cooperation public-private-partnership,” featuring incorporation of private-sector actors and business models into development cooperation, is among such challenges. This article aims to not only examine the origin, concept, and mechanisms of the new model of “development PPP,” and discuss some major problems that have occurred or will likely occur in practice, but also compares the Northern “development PPP” model with the Chinese “development package” model and puts forward policy recommendations for China’s foreign development cooperation. It is argued that, despite the regulatory and operational challenges, the inclusion of nongovernmental actors, especially those in the private sector, has become an irresistible trend in global development cooperation. China needs to further systematize and theorize its best practices of “development package,” develop more explicit guiding principles and feasible management rules on PPP especially on the behavior of private-sector actors, establish relevant agencies and carry out more concrete and practical policy measures, deepen long-term interaction between the academia and China’s International Development Cooperation Agency in order to boost PPP. This will significantly improve China’s external development cooperation and expand its influence in the developing world. Meanwhile, this will also contribute to raising the Southern voice in the global development community, thus reshaping the IDC into a more inclusive, diversified, and just arena.

**KEYWORDS:** international development cooperation, public-private-partnership, private sector, official development assistance, development finance

## **Toward Regional Value Chains: Chinese-ASEAN Joint Effort under BRI**

*ZHANG Yan*

**ABSTRACT:** Global value chains have undergone significant changes since the 2008 global financial crisis. Advanced economies’ adoption of re-industrialization policies to revitalize their manufacturing bases has presented serious challenges for China. If China remains content with its current low position in the global chains, it may lose the opportunity to lift itself up. If it

chooses to make greater effort to move up the chains, it will certainly face enormous resistance and constraint from the West. To overcome this dilemma, China can work more closely with ASEAN under BRI to build regional value chains through concerted effort. These chains must be built on greater flexibility, interdependence, and complementarity to stand up to growing external competition and challenge. Moreover, China and ASEAN also need to improve top-level design in terms of conception, principle, and path to gradually create a template of regional value chain so as to consolidate the foundations of the Belt and Road Initiative.

**KEYWORDS:** regional value chains, global value chains, manufacture, Belt and Road Initiative

## **Greater Expectations: Central Asian Members in an Enlarged SCO**

*CHEN Yazhou and ZENG Xianghong*

**ABSTRACT:** Since June 2017 when SCO took in Central Asian members, an enlarged membership has raised new comers' expectations for this regional security organization as domestic politics of Central Asian countries, evolution of Afghanistan security situation, and external actors' changing policies toward Central Asia have combined to make a new, complex regional geopolitical and geoeconomic landscape. On the political front, Central Asian states want to increase political dialogue and mutual trust among each other and with SCO's other members. On the security front, Central Asia wants to improve regional capacity in addressing Afghan security challenges and increase cooperation on nontraditional security issues. In the economic domain, Central Asian members want to improve the effectiveness of multilateral economic cooperation within the SCO framework. In terms of cultural and people-to-people exchanges, greater inclusivity and better understanding among SCO member states is one of Central Asia states top priorities. The SCO leadership and member states need to improve mutual understanding and identify more share interests and common concerns to build the regional security bloc into a template of international cooperation.

**KEYWORDS:** Shanghai Cooperation Organization, Central Asia, interconnection,

community of shared future

## **Peace Through Development: Ideas and Paths for China's Participation in Middle East Security**

*SUN Degang and ZHANG Dandan*

**ABSTRACT:** The Middle East is the hotbed of regional conflicts and security challenges, and outside powers have diverse outlooks on Middle Eastern conflict resolutions. The first category is “peace through strength” hypothesis; the second one is “peace through democracy,” and the third one is “peace through development” hypothesis which emphasizes that “under-development” is one of the root causes of conflict. Thus economic development is conducive to restoring stability, harmonizing social contradiction, fostering conflict resolution, and transforming developmental dividend into security dividends. The argument stresses interconnectivity of development and peace agendas, the dual functions of external assistance and self-reliance, and the integration of the short-term and long-term goals. China’s “peace through development” practice consists of achieving peace by development both within a state and among the regional countries. In the former case, China underscores the Middle Eastern countries’ rights of development. China offers development aid and human resource training to the target countries in order to improve their capacity with key infrastructure and livelihood projects as the centerpiece. In the latter case, China promotes interconnectivity between the Middle Eastern countries, builds these countries into an interest community for regional peace by means of “Belt and Road Initiative.” The “peace through development” argument is the summary of China’s four-decade-long Reform and Opening-up experience, which is a great ideational contribution to Middle Eastern security affairs. Meanwhile, security and development cannot be separated; economic governance proposed by “peace through development” hypothesis is compatible with other security governance initiatives. The perpetual peace of the Middle East hinges on comprehensive policies and governance.

**KEYWORDS:** peace through development, security outlook, China’s Middle East

diplomacy, regional security, governance

## **“Hispanic Voters for Trump” and American 2020 Presidential Election**

*HE Xiaoyue*

**ABSTRACT:** “Hispanic Voters for Trump” came into being in the 2016 American presidential election, and its size has steadily expanded after the election. From the perspective of internal structure, “Hispanic Voters for Trump” consists of two parts: the core and the periphery. The Hispanic voters’ partisanship of the core part is relatively stable, and the Hispanic voters’ partisanship of the periphery part is highly uncertain. Judging from the ideology of voters, the core of “Hispanic Voters for Trump” is mainly composed of conservative Hispanic voters, and the periphery is mainly composed of independent Hispanic voters. “Hispanic Voters for Trump” reflects the formation of an election paradox between Hispanic voters and Trump, i.e., more and more Hispanics voters support “anti-Hispanic” Trump. From the perspective of political interaction between the Hispanic voters and Trump, the formation of the election paradox between the two is the result of the combination of economic factors, immigration reform, social values, and foreign policy. At present, “Hispanic Voters for Trump” has become an important part of Trump’s electorate. As a lever for Trump’s impact on the electoral political structure, “Hispanic Voters for Trump” has important influence on the American 2020 presidential election, expanding Trump’s electorate base, making Trump’s campaign mobilization more rational, and further highlighting Florida’s swing state status. Because there is a huge tension between the size of “Hispanic Voters for Trump” and the size of Hispanic voters of the Democratic Party, the strong development momentum of “Hispanic Voters for Trump” poses a serious challenge to the Democratic Party. From the perspective of the 2020 presidential election, “Hispanic Voters for Trump” could have a high probability to become a powerful weapon for Trump to win re-election.

**KEYWORDS:** Hispanic voters, partisanship, election paradox, presidential election

# 國際廣生

2019 年总目录

## 外交理论和实践

- [1.1] 当前国际形势的特点和展望  
——着眼于中国定位与应对的讨论 杨洁勉
- [3.1] 中国外交 70 年专家谈（之一）  
——大战略大环境大国关系  
上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组
- [4.1] 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
- [5.1] 中国外交 70 年专家谈（之三）  
——全球治理、军事外交、中东欧合作、中等国家关系  
上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组
- [5.33] 新中国 70 年外交哲学进路  
——革命、平等与引领 刘贞晔
- [5.54] 中国民间外交、地方外交与人文交流 70 年  
——人民的外交 张 骥 丁媛媛
- [5.73] 中国对非援助 70 年  
——理念与实践创新 宋 微
- [5.94] “走出去”战略提出以来的中国农业外交  
——核心特征、机制创新与战略塑造 张 帅

## 大国关系与国别研究

- [1.35] 合作共赢四十年  
——中美关系的回眸和前瞻 陶文钊
- [1.72] 权力位置、身份定位与 21 世纪中美关系的演进  
——兼论新时代中国外交的应对 叶晓迪 乌凌翔

- [2.1] 美国崛起的社会心理演变  
——从榜样到救世主 潘亚玲
- [3.98] 论新时期中美关系的重构与前途 夏立平 董珊珊
- [3.118] 特朗普与英美特殊关系的嬗变 徐瑞珂
- [4.79] 美国学界对“灰色地带”挑战的认知 戴正 洪邮生
- [4.98] 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
- [5.135] 冷战后日本小国主义思潮探析 蔡亮
- [6.130] “西裔特朗普选民”与美国 2020 年大选 何晓跃

### 地区问题与区域合作

- [1.138] 中国参与叙利亚重建的动因、挑战与方式 张新平 代家玮
- [2.40] 21 世纪海上丝绸之路与中国化宗教外交构建  
——以中国佛教对东南亚地区交流为例 章远
- [2.64] 人类命运共同体视角下的“清洁美丽世界”构建  
——兼论“澜湄环境共同体”建设 卢光盛 吴波汛
- [2.84] “印太”的经济逻辑辨析 杨怡爽
- [3.138] 太平洋联盟与中国的经贸关系  
——回顾与展望 黄放放
- [4.39] “一带一路”建设与中国的制度性收益 杨剑 张明
- [4.61] 水资源与澜湄国家命运共同体 张励
- [5.116] 创新伙伴关系的次级维度  
——基于跨国城市联盟的欧亚创新合作探析 赵隆 于宏源
- [6.68] 中国与东盟共建区域价值链问题探讨  
——以制造业为例 张彦
- [6.90] 扩员后中亚成员国对上海合作组织的期待及其应对 陈亚州 曾向红
- [6.109] 以发展促和平：中国参与中东安全事务的理念创新与路径选择 孙德刚 张丹丹

### 全球治理、国际制度、国际秩序

- [1.12] 维护自由贸易，坚持多边贸易体制，并积极推进 WTO 改革  
利亚姆·福克斯（Liam Fox）
- [1.16] WTO 现代化改革

——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调	陈 靛 黄 鹏
[1.44] 美国外资审查制度的变迁及其对中国的影响	李 巍 赵 莉
[2.21] 中美实力对比变化对国际秩序的影响	
——权力转移论和新自由制度主义的比较研究	游启明
[2.129] 全球金融治理的内在张力	
——等级结构下的网络化治理	姚 远
[4.23] 国际投资新规则及中国应对策略	张蕴岭 马天月
[4.135] 日本的全球经济治理观及其实践	陈友骏
[6.1] WTO 程序机制改革的国际法思考	李雪平
[6.20] 区块链及超主权数字货币视角下的国际货币体系改革	
——以 E-SDR 的创新与尝试为例	张纪腾

### 科学技术、网络空间、领域问题

[1.98] 全球能源治理的国际政治经济学分析	方婷婷
[1.120] 中国的海外撤离行动	项文惠
[2.106] 国际发展援助的转变	
——目标、资源与机制	刘 宁
[3.21] 网络空间的崛起与战略稳定	周宏仁
[3.35] 网络空间国际规则制定	
——共识与分歧	龙 坤 朱启超
[3.55] 科技全球化的潮流与逆流	
——兼论中国应对科技全球化的历程与对策	冯昭奎
[3.78] 特朗普政府对华科技战略及其影响与应对	孙海泳
[4.115] 知识产权保护与美国的技术霸权	王金强
[6.46] 国际发展合作 PPP	
——更有效的发展合作新模式?	姜 璐 吴泽涛