

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2020年5/6月 第3期 总第66期

2020年5月15日出版

目 次

大国问题

- 1 当代大国相互定位及时代特征分析 杨洁勉

数据民族主义、数字经济

- 20 数据民族主义：驱动逻辑与政策影响 毛维准 刘一燊
43 WTO 电子商务谈判与全球数字贸易规则走向 柯 静

地缘政治与风险

- 63 岛链、空间控制与霸权 葛汉文
——美国对西太平洋地区的地缘政治想象
80 “一带一路”海外重大项目的地缘政治风险与应对 张晓通 许子豪
——概念与理论构建
97 “一带一路”沿线国家政权更迭模式识别与影响 周亦奇

东盟相关问题

- 114 东盟国家视角下的美国“印太战略” 刘 稚 安东程
134 俄罗斯与东盟国家合作新趋势及影响因素 张 悦

- 153 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 12 No.3 May/ June 2020

Published on May 15, 2020

Contents

Great Power Relations

- 1 Great Powers in A New Era: Perceptions, Positions, and Interactions
YANG Jiemian

Digital Economy and Nationalism

- 20 Data Nationalism: Rationale and Policy Influence
MAO Weizhun and LIU Yishen
- 43 WTO E-Commerce Negotiations and Global Digital Trade Rules
KE Jing

Geopolitical Risks

- 63 Chain of Islands, Space Control, and Hegemony: Western Pacific in U.S. Geopolitical Imagination
GE Hanwen
- 80 BRI Projects' Geopolitical Risks: Concepts and Theorization
ZHANG Xiaotong and XU Zihao
- 97 Regime Change in Countries along the Belt and Road Routes: Patterns and Ramifications
ZHOU Yiqi

ASEAN and Great Powers

- 114 U.S. Indo-Pacific Strategy: The ASEAN Perspective
LIU Zhi and AN Dongcheng
- 134 Russia-ASEAN Cooperation: Progress and Prospects
ZHANG Yue

- 153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

当代大国相互定位及 时代特征分析

杨洁勉

【内容摘要】 值此国际形势面临百年巨变之际，一些大国正在根据综合国力重新界定自身在国际体系中的地位，并确定其在全球事务和国际关系中的战略目标。与地理大发现以来国际体系变化最大的不同是当前西方大国不再能左右国际力量的对比态势，发展中大国群体性崛起正方兴未艾，和平、发展、合作、共赢的时代大潮势不可挡。但是，体系主导国的扩容或更替将是长期和曲折的进程。霸权大国和传统大国不会轻易与发展中大国分享主导权，建立公平正义的国际秩序和全球治理体系将充满着变化、震荡、斗争与磨合。到 21 世纪中叶，国际社会或将开启一个新的时代，中国也将走近世界舞台的中央。在这一历史进程中，中国需要深刻认识国情和世情，继续增强综合国力，不断动态调整国家定位，稳定大国关系并推进周边合作，促进世界经济发展并加快科技创新，提升新公域的治理能力，建设与时俱进的思想理论体系，从而不负历史赋予的伟大使命和广大发展中国家的殷切期望。

【关键词】 时代特征 国家定位 大国关系 中国外交

【作者简介】 杨洁勉，上海国际问题研究院学术委员会主任、研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0001-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003001

人类社会在前所未有的机遇和挑战中，迎来了 21 世纪的第三个 10 年和国际形势的百年巨变。国际关系和全球事务不稳定性 and 不确定性因素不断增加，许多全球和地区大国都在为此而调整其国家定位。大国向来是决定国际关系极其重要的因素，而探讨大国的自我定位、相互定位、共同定位及其时代特征，有助于正确认识世界形势和顺应历史潮流，也有利于包括中小国家在内的整个国际社会形成最大限度的共识。为此，国际社会需要共同进行相关的实践探索和理论创新，推动新型国际关系和人类命运共同体的建设。

一、大国定位和时代变迁

随着地理大发现，近现代意义上的国际社会开始逐步形成，世界进入殖民和资本大国的争斗时代后，陷入了长达数个世纪的“春秋无义战”^①。但是，国际社会在一战和二战后先后进入“战争与革命”时代和“和平与发展”时代，从此掀开了国际关系史的新篇章。

（一）政界和学界的国家定位

在国际关系和全球事务中，国家定位既是对国情和世情的认识和总结，也是国家制定内外战略和政策的重要依据，历来受到世界各国特别是大国政界和学界的重视。

当代大国政界在国家定位时大多是注重现实需要和目标导向，重点关注本国在国际社会中的地位、作用和权益。美国自我定位为世界领袖和西方盟主。2014 年，时任美国总统奥巴马声称美国还要领导世界一百年。^② 现任美国总统特朗普“正让美国恢复传统的世界中心领导者地位……美国想要领

① 诸如英法的“百年战争”（1337—1453 年）、四次“哈布斯堡—奥斯曼战争”（1526—1580、1593—1606、1683—1699、1716—1718 年）、荷西的“八十年战争”（1568—1648 年）、席卷全欧的“三十年战争”（1618—1648 年）、英普（普鲁士）法的“七年战争”（1756—1763 年）、拿破仑战争（1803—1815 年）、英法俄的“克里米亚战争”（1853—1856 年）等。

② 《奥巴马在西点军校 2014 年毕业典礼上的演讲》（2014 年 5 月 28 日），中国日报网，2014 年 5 月 30 日，http://language.chinadaily.com.cn/news/2014-05/30/content_17555058.htm。

导世界，从现在直到永远”^①。中国的自我定位是社会主义国家和发展中大国，并将在 21 世纪中叶成为社会主义现代化强国。普京主政后对俄罗斯的定位是世界大国和当代世界有影响的力量中心之一。^② 法国认为“西方霸权或许已近终结”，重提“法国精神”，突出“与众不同”，意在重振法国在欧盟的领导地位。^③ 印度则要从单一经济大国走向政治、外交和军事的综合大国，2019 年 5 月 27 日莫迪在再次当选印度总理时表示：“我们必须团结一致，拥有同一个目标，朝着同一个方向努力，以便在未来 5 年内重拾印度在世界秩序中应有的地位。”^④

学界讨论的重点集中在国家属性及国家定位与国际体系/秩序的逻辑关系上。中国学者秦亚青认为，“国家身份指一个国家相对于国际社会的角色。具体地说，国家身份是一个现代意义上的主权国家与主导国际社会的认同程度。”^⑤ 中国学者蔡拓认为，国家定位“通常是指一国在国际社会中的身份、角色、地位、作用的确证”^⑥。英国学者巴里·布赞（Barry Buzan）指出，国家定位在观念结构中就是一个身份建构的问题。身份一方面是自我认同的结果，另一方面也是在与他者互动中形成的，甚至它本身就是国际关系进程的一部分。^⑦ 美国学者沈大伟（David Shambaugh）认为，大国的主要界定标准是政治、经济、军事、文化等综合实力以及对其他国家的影响，如重塑国际外交、影响其他国家的政策、促成国际共识、组建军事联盟并解决问题

① Michael Pompeo, “Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order,” Speech at German Marshall Fund, Brussels, Belgium, December 4, 2018, <https://www.state.gov/Restoring-The-role-of-the-nation-state-in-the-liberal-international-order-2/>.

② 参见 2000、2008、2013 和 2016 年的《俄罗斯联邦外交政策构想》。

③ 马克龙总统 2019 年 9 月 27 日在法国驻外使节会议上的讲话，引自王珍：《“西方霸权已近末日”，一个有战略远见的判断！》，人民网，2019 年 10 月 11 日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1011/c1002-31394591.html>。

④ 蓝建学：《印度：新的全球攻势外交》，半月谈网，2019 年 7 月 8 日，http://www.banyuetan.org/gj/detail/20190708/1000200033136201562549156431619561_1.html。

⑤ 秦亚青：《国家身份、战略文化和安全利益——关于中国与国际社会关系的三个假设》，《世界经济与政治》，2003 年第 1 期，第 10 页。

⑥ 蔡拓：《当代中国国际定位的若干思考》，《中国社会科学》2010 年第 5 期，第 121—122 页。

⑦ [英]巴里·布赞：《美国和诸大国：21 世纪的世界政治》，刘永涛译，上海人民出版社 2007 年版。

等。^① 日本学者神谷万丈认为，一个国家的定位取决于该国所处的地缘环境和对外关系互动。地缘环境决定了国家在国际政治、军事、经济等方面的国家利益。与不同国家互动的紧密程度决定了该国的外交优先层级，换言之，国家在国际社会中需要将有限的资源投入到最有收益的地方。^② 法国学者莫里斯·戈德利耶（Maurice Godelier）则强调在国家定位时要加大历史学、人类学和文化、经济等因素的权重。^③

综上所述，国家定位是一国根据综合国力界定其国际体系中的地位、作用和权益，并决定其在全球事务和国际关系中的战略目标。随着形势的变化和时代的进步，国家在定位时还要加大历史、文化和道义等因素的权重。而且，在全球化和信息化的背景下，还需要对国家间的相互定位和共同定位给予更多的关注。

（二）大国定位的基础和发展

大国定位始终以综合实力为基础，但还需要考虑不同时代的条件、特点和大国之间关系的多样性。大国在确定基本定位之后，还要制定相应的战略和相关政策，以争取更多的主动和主导权。

国家定位的基本依据是国家的综合实力和国际力量对比的态势，而定位于全球大国和地区大国的国家必须具备以下三个基本条件。一是人口、领土、自然禀赋和发展阶段等客观条件。中国、美国、俄罗斯、德国、法国、英国、印度、巴西等都符合这一条件。二是全球和地区的治理能力。大国不仅需要具有治理本国的能力，还要在全球或地区治理方面能够承担相应的义务和责任，甚至发挥引领作用。例如，澳大利亚在南太平洋地区能够发挥治理的引领作用，南非在南部非洲也具有这一能力。三是国家的发展潜力。中国、印度、巴西等发展中大国因其现实力量和发展潜力，被国际社会普遍认为具有大国地位。

① David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, New York Oxford University Press, 2013.

② 神谷万丈：『日本のアジア戦略と「インド太平洋」』，『インド太平洋時代の日本外交』，日本国際問題研究所 2015年3月，113～130頁。

③ 《法国学者：西方应放弃自大 加深了解非西方世界》，参考消息网，2018年6月20日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2018/0620/2282418.shtml>。

大国在定位时还要确立近、中、远期的发展目标，以此决定发展的路线图和时间表。首先，战略目标的发展方向。这是国家定位的大方向，具有鼓舞人心和提振信心的作用。发达大国的目标往往是延续其现有的主导或领先地位，发展中大国的目标具有奋发向上和赶超的特点。其次，战略目标的阶段性和领域性任务。国家在确定长远的总目标后，还需要进行阶段性和领域性的分解，细化和深化的目标便于战略部署、具体落实和梯次推进。再次，战略目标的实施。战略目标的意义在于落实，中国改革开放以来逐步实现其发展战略目标，令世界瞩目。但也有的大国因种种原因而无法实现其既定战略目标。例如，日本首相中曾根康弘在 1982 年 11 月 27 日第一次明确提出要让日本成为“政治大国”，^① 但日本至今仍未实现这一目标。又如，普京 2008 年提出在 2015—2020 年期间使俄罗斯的 GDP（按购买力平价计算）进入世界前五强的目标，但这一目标也未能实现。^②

大国在进行自我定位时，因为不同的历史、文化、政治、经济等背景，存在多种国家定位。例如，美欧把世界各国划分为自由民主国家、威权国家和独裁国家；中东国家把世界各国划分为阿拉伯国家和非阿拉伯国家，或伊斯兰国家和非伊斯兰国家；国际上也有政治上的西方和东方、经济上的北方和南方、综合实力上的大国和中小国家的划分。中国把世界各国主要划分为发达国家和发展中国家两大类，这种划分得到大多数国家的认同。因此，在比较各国的国家定位时，要尽可能地在相同或相近的类别划分中进行。

（三）大国定位的时代背景

大国作为国际体系的主要行为体，是时代的塑造者和推进者。同时，时代一旦形成就具有相对的稳定性，将长期制约大国的自我行动和互动。

第一，近代和现代的时代背景。大国的国家定位和国际互动是在一定的内外环境中进行的，只有充分认识当时的时代背景，才能深刻理解大国定位与历史发展的互动逻辑，汲取大国成败的经验教训，把握全球事务和国际关系的脉络方向。

① 顾关福：《战后国际关系（1945—2003）》，时事出版社 2003 年版，第 317 页。

② 李建民：《普京治下的俄罗斯经济：发展路径与趋势》，《俄罗斯研究》2019 年第 6 期，第 3 页。

16世纪到19世纪是殖民和资本大国的争斗时代。在殖民主义和资本主义发轫和发展时期，西方大国在国内发展经济、改革政治体制和加强军事实力，在国际上主要通过战争来维护和加强其有利地位。西方大国在亚非拉地区的扩张充满血腥和残酷，埃及、印度和中国等东方文明古国相继沦为殖民地或半殖民地。但物极必反，殖民和资本大国在大肆扩张和无耻掠夺之时，也是其走向衰败的开始。正如马克思所洞察的那样：“英国在印度要完成双重的使命：一个是破坏性的使命，即消灭旧的亚洲式的社会；另一个是建设性的使命，即为亚洲西方式的革命奠定物质基础。”^①

20世纪初，已经崛起的美国在孤立主义的旗帜下蓄势待发，欧洲大国却还沉浸在“欧洲中心”的幻境之中。1914年一战爆发后，英国、法国、俄国等组成“协约国集团”，德意志帝国、奥匈帝国、奥斯曼帝国等组成“同盟国集团”。在这两个相互为敌的大国集团厮杀之时，俄国爆发了十月革命。从某种意义上讲，殖民和资本大国的错误定位既导致了一战，又为苏联社会主义大国的诞生创造了条件。此后，世界进入了战争与革命时代，大国的自我定位、相互定位和共同定位也具有了时代意义。

战争与革命时代的意义在一战后的大国博弈和社会主义运动、民族解放运动中继续深化。一方面，欧美大国的相互定位羁绊于历史恩怨和现实冲突之中，一战“战胜国”和“战败国”之间继续较量，英、美等守成大国和德、日等崛起大国对世界领导权的争夺到了无法妥协的地步，最终再次引发了世界大战。另一方面，革命形势也日趋成熟。在1929—1933年的资本主义经济大萧条中，共产主义思想和共产主义运动以更快的速度和更大的规模在全世界传播。在二战后的革命运动中，社会主义运动和民族独立运动达到了历史高潮，大国围绕美苏两极进行自我定位和相互定位，形成了冷战时期的两大对峙集团。

20世纪下半叶，和平与发展的时代主题逐步形成和确立。在战争与和平问题上，大国之间实际上达成了避免世界大战或核战争的共识，共同管控有限战争并进行裁军谈判。在世界经济增长和科技进步的推动下，世界发展

^① 《马克思恩格斯选集》（第二卷），人民出版社1972年版，第70页。

问题总体向好，发达国家的社会矛盾有所缓和，发展中国家经济也梯次增长。1978 年底开始的中国改革开放，既得益于和平与发展的时代主题，又在世界范围内对和平与发展作出了强有力推动。如果说欧美在战争与革命时代占据主导地位，那么发展中国家对世界和平与发展事业则作出了重大贡献。在当代，发展中大国在维护时代主题和解答时代命题中更是承担起了历史使命，为全球事务和国际关系提供了正能量和发展动力。

第二，马克思主义时代观的发展。时代观是对一定时期世界形势的总体概括和基本看法。马克思主义时代观源自马克思五种社会形态说的思想，^①列宁根据一战的重大历史事件和十月革命的伟大实践，创造性地提出了“战争与革命”这一时代学说。在 20 世纪八九十年代，国际形势发生重大变化，中国继续改革开放、苏东剧变和冷战结束等相继发生。在这一时期，邓小平与时俱进地提出了“和平与发展”是时代主题和命题的论断。当前，世界不稳定和不确定因素急剧上升，习近平强调在世界百年巨变时“要坚持用马克思主义观察时代、解读时代、引领时代”^②。

习近平外交思想是当代中国化马克思主义在外交领域的集中体现，也是中国对当前和未来的时代问题和大国定位的指导和遵循。中国努力探索和回应世界从哪里来、在哪里和往哪里去的重大时代问题，在丰富的实践和艰苦的理论探索中不断向纵深发展。与此同时，习近平外交思想还指导着中国学界的专业研究，促进了全球事务和国际关系的学理研究，加强了国际政治、世界经济、国际战略等的学科建设，促进了学界对中国特色大国外交理论体系建设的学术贡献。

第三，共同创造和引领、主导。时代问题的实践和认识是全人类的共同事业，世界各国都为此努力实践并作出贡献。同时，在时代的过渡和交替时期，大国如果不能在经济社会基础和思想理论方面发挥建设性作用，将最终被历史所淘汰。

^① 马克思主义五种社会形态：原始社会、奴隶制社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会（共产主义社会）。

^② 《习近平在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话》（2018 年 5 月 4 日），《人民日报》2018 年 5 月 5 日，第 2 版。

在国际社会的进化和突变中，经济增长、科技创新、政治发展和社会进步等推动了时代的更迭。由于历史局限，近现代以降的大多数时代主导者是少数西方大国。当今的时代具有极其重要的里程碑意义，发展中大国开始成为参与和开创的主体，这加强了新的时代基础和动力，体现了“世界的命运必须由各国人民共同掌握，世界上的事情应该由各国政府和人民共同商量来办”^①的前进方向。

历史一再证明，时代主导国的扩容或更替充满了艰难曲折，国际关系的公平正义不会从天而降，需要不断斗争和妥协、竞争和合作。发达大国承认发展中大国经济崛起是一回事，与后者分享政治经济权益又是另一回事。在两大群体内部，也存在不同的时代观及各自的战略和政策。美欧在东西和南北关系方面并非完全一致，有的发展中大国也是“身在曹营心在汉”，希望早日跻身于美欧发达国家的行列。发展中大国群体的综合实力只有实现了与发达大国的基本平衡，才能与之共同主导当今时代和引导未来时代。因此，发展中大国在时代问题上，不可重走发达大国特别是霸权大国的老路，要坚持共同调整和创造，深化全球经济发展合作，超越传统政治思维定式，探索新的主流理论体系，建设互利共赢的体制机制。

二、百年大国定位的启迪

一战至今百余年的全球事务和国际关系揭示了时代与大国定位互动的基本规律，留下了有益的经验 and 惨痛的教训，展示了思想理论的进步和困惑，启示着当代和未来的形势变化和时代发展。

（一）大国定位和作用的时代特征

一战结束以来，国际社会的进步因素在斗争中壮大，国际力量对比逐步趋向相对平衡；世界各国互动不断向纵深发展，并几乎覆盖了所有的地域和领域；大国定位在实践中得到检验和辨别，并在实力、利益和道义等方面体

^① 《习近平在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》（2014年6月28日），《人民日报》2014年6月29日，第1版。

现了时代的特征。

第一，实力基础和实力透支。大国在综合实力方面总是强于一般国家，但过于信奉实力和实力透支也是许多大国衰败的重要原因。英国、美国、苏联等在不同时期都是称雄一时的全球大国，法国和德国在欧洲大陆以及日本在亚太都是地区强国。但物极必反，这些国家不能正确认识其有限的实力和无限的扩张之间的差距，最终受到历史的惩罚。中国自改革开放以来，一直坚持以经济建设为中心，持续和全面地增强了国家的综合实力。但是，中国在发展壮大过程中，坚持“不称霸”和“走和平发展道路”，这是中国吸取历史经验教训而作出的选择，也是对世界的庄严承诺。

第二，国家利益的发展辨析。从本质上讲，20世纪以来的西方大国延续了欧美在殖民和资本大国争斗时代的国家利益观，但在战略策略和方式方法上毕竟比以前有了很大的改变。美国是两次世界大战及冷战的胜利者，可以在自身主导下的全球利益中推进国家利益。欧洲大国对两次世界大战的惨痛教训进行了深刻反思，开始探索国家利益、地区利益和全球利益的相互促进。社会主义国家自诞生以来，在马克思主义的指导下，对国家利益进行了革命性的理论和实践探索。列宁主张国家利益和世界利益、爱国主义和国际主义的有机统一，但因其早逝而未能在苏联的内外政策中真正得到落实。中华人民共和国成立后，中国化的马克思主义是国家利益的根本指导和遵循，而习近平新时代中国特色社会主义思想则在国家利益上又有了新的理论和实践进步，倡导正确的义利观，丰富了当代国家利益的理论和实践。

第三，道义标准的比较竞争。经济科技的发展和政治社会的进步等推动了国家间关系的互动，也提高了对大国的道义标准和要求。美国总统威尔逊认为他提议参加的一战是一场“结束所有战争的战争”，中、美、苏、英等在二战时共同高举反法西斯旗帜，新中国坚持和平共处五项原则，美国二战后的外交原则基本上是“领导、利益、安全、民主”，欧洲大国特别重视规范、规则和多边主义，印度则强调独立、自主、协商等原则，这些都说明了道义在国际关系中日益重要的地位。进入21世纪以来，世界面临许多新的挑战，国际社会不仅要求大国应对和解答时代的命题，而且要求在思想理论

上进行深入探索，并希望以此为契机树立国际关系新的道义和道德标准。

（二）发展中大国任重道远

发展中大国一般指二十国集团中的发展中国家，即中国、阿根廷、巴西、印度、印度尼西亚、墨西哥、沙特阿拉伯、南非、土耳其等。它们大多为二战后新独立和解放的国家，从 20 世纪 50 年代起在国际舞台上崭露头角。这些国家在政治独立、经济发展和社会进步的进程中，先后开创了亚非会议、不结盟运动、七十七国集团、第三世界等集体合作运动，逐步形成了发展中大国群体性崛起的势头。

发展中大国的群体性崛起是当代国际关系中意义最为深远的变化之一，这一群体推动东西和南北力量逐步趋向平衡，促进公正合理的新型国际关系的建设。但是，发展中大国的强项主要是在经济增长方面，今后还需要增加在国际政治、安全、军事、科技等方面的实力和影响。发展中大国只有经过漫长曲折的过程和具备质变飞跃的条件，才能彻底纠正历史的不公正和创造更加美好的未来。

发展中大国在定位问题上有共识也有分歧。它们总体上自我定位为具有全球影响的发展中大国，但它们的相互定位则呈现多样化的特点。中国强调发展中大国的经济和政治共性，印度、巴西、南非强调其民主政治共性，印度尼西亚、沙特阿拉伯、土耳其、阿根廷强调地区大国共性。更多的分歧在于它们同美国等发达国家的相互定位。中国把发展中大国视为一个整体，与美欧等发达国家形成东西政治关系和南北经济关系。印度游走在发展中大国和欧美国家之间，旨在成为东西方和南北间的特殊一方。巴西、南非、沙特阿拉伯等国同美国或/和欧洲的大国保持较为密切的关系。显然，发展中大国需要缩小相互间的矛盾分歧，继续提高群体意识，夯实共同定位的基础并聚焦共同的奋斗目标。

（三）丰富和发展思想理论

伟大的时代需要和呼唤与其相适应的思想理论，国际社会在战争与革命、和平与发展的时代进行了艰苦的探索，并取得了一定的积极成果。

第一，发扬光大历史进步思想。国际社会尽管还存在许多过时甚至反动

的主导思想理论，但越来越多的大国在反对霸权主义与维护世界和平中吸取了经验教训，总结出更加符合历史潮流的思想理论，并以此指导全球事务和国际关系。例如、一战后国际联盟宪章中的合理思想部分，二战后法德联手推进欧洲一体化进程，法国戴高乐总统反对美国霸权主义的思想，以及铁托、纳赛尔和尼赫鲁提倡的不结盟思想等。因此，“纵观近代以来的历史，建立公正合理的国际秩序是人类孜孜以求的目标。从 360 多年前《威斯特伐利亚和约》确立的平等和主权原则，到 150 多年前《日内瓦公约》确立的国际人道主义精神；从 70 多年前联合国宪章明确的四大宗旨和七项原则，到 60 多年前万隆会议倡导的和平共处五项原则，国际关系演变积累了一系列公认的原则。”^① 此外，一些大国还在经济、安全、文化、社会、生态、卫生等方面形成共识，进行了全球化时代的思想理论建设。

第二，发展社会主义的大国理论。马克思主义在苏联和中国等的实践中，创建和发展了社会主义的大国理论。与资本主义强调弱肉强食和丛林法则的大国理论不同，社会主义的大国理论强调公平正义与合作共赢。列宁发展了马克思主义，提出了关于帝国主义与战争、世界革命、和平共处、殖民地民族等一系列国际关系理论。毛泽东和邓小平在推进马克思主义中国化和时代化的同时，对国际关系和大国作用等也有创造性的发展。毛泽东的大小国家一律平等思想和周恩来力推的求同存异思想闪耀着时代的光芒，体现了理论的指南作用。邓小平提出和平与发展的主题和命题思想、国际新秩序的原则等，深刻地揭示了大国定位和时代特征的相互关系，对现实和未来的国际关系都具有重要指导意义。

第三，中小国家的实践和理论贡献。在现代和当代全球事务和国际关系中，虽然大国起着决定性的作用，但中小国家的作用也在日益提高。例如，西方的中小国家在地区主义、南北对话、国际维和、中等国家等方面进行了实践和理论探索。又如，非西方的中小国家在维护国家政治独立、加快经济增长、推进社会进步和建立国际政治经济新秩序等方面作出了不少贡献。再如，西方和非西方的中小国家共同在多边主义、全球治理、非传统安全挑战

^① 《习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲》（2017 年 1 月 18 日），《人民日报》2017 年 1 月 20 日，第 2 版。

方面进行了有益的实践和理论探索。

（四）大国领导人的特殊作用

大国领导人因其特殊的地位和作用在国家定位方面更加需要认清客观形势和正确决策。纵观世界百年风云，不难发现条件基本相同的大国往往会因不同的领导人而产生不同的结局。

第一，大国领导人在本国、本地区和世界的战争与和平问题上负有特别的责任。一战总体上虽是非正义性质的，^①但法国总理克里孟梭、英国首相乔治和美国总统威尔逊等战胜国领导人为战后成立国际联盟所进行的努力也不应被全盘否定。二战期间，英国首相丘吉尔、苏联领袖斯大林、美国总统罗斯福等领导同盟国集团战胜了法西斯轴心国集团，并推动成立了联合国，为世界和平事业作出了特殊的贡献。在冷战时期，美苏两国领导人在局部战争和代理人战争方面有过许多不光彩的纪录，但是对世界大战和核大战有所顾忌而不敢肆意妄为，客观上避免了世界范围内的大规模战争。在后冷战时期，布什父子总统的作用正好相反。老布什总统在海湾战争中获得联合国的支持，并见好就收；小布什总统信奉先发制人战略，把联合国抛在一边，一意孤行地发动伊拉克战争，从此使美国开始失去单一超级大国独霸的地位，转入下滑进程。

第二，大国领导人较以前更加重视经济与发展。20世纪上半叶，欧洲大国领导人专注于战争和战时经济，很少顾及整体经济与发展问题，但美国还是设计和推行了二战后的世界经济安排。二战结束后，和平与发展逐步成为时代主题。一方面，美欧和苏东相继实现了战后的经济恢复和转型，世界经济进入较长的增长期。另一方面，美国和苏联的对外扩张和战争又拖累其经济，美国困于越南战争，苏联陷入阿富汗战争。冷战结束后，大国又从综合国力竞争的高度看待经济和发展问题，加大了经济结构升级和科技革命的力度，并重视福利、医保和社会稳定问题。美国的“里根经济学”和克林顿的知识经济推动了美国的经济的发展，印度在瓦杰帕伊、辛格和莫迪等总理的领导下经济进入世界前列。普京总统努力改善俄罗斯的经济窘境并倡导了欧

^① 《列宁选集》（第二卷），人民出版社1995年版，第403—404页。

亚经济联盟等地区合作机制。此外，大国领导人对可持续发展、生态环境和公共卫生等也更加重视，并取得了一些阶段性成果，增强了国际社会的全球合作意识。

第三，大国领导人还通过双边和多边会议推进国际议程。随着全球事务的需求增长和国际交通的便捷化，大国领导人的国际会晤和会议频度变密、作用加强，成为全球事务和国际关系重要的机制。两次世界大战战胜国领导人的系列会议为战后安排奠定了基础。西方七国集团首脑会议在世界经济和国际事务中也有机制性的创造。冷战结束后，全球性和地区性领导人会议成为国际机制的重要组成部分。对发展中大国来说，领导人会议使他们得以在国际重大议题上有了机制性平台，如亚太经合组织领导人非正式会议、金砖国家领导人会议、二十国集团峰会等。而且，发展中大国领导人还可利用主场外交的优势，争取更多的规制权和话语权，并在世界舞台上展现其风采。

三、未来 30 年发展和中国的历史重任

展望未来 30 年，即中华人民共和国百年华诞之际，世界在沿着和平、发展、合作、共赢的时代潮流继续前进的同时，还将面临许多可预测和不可预测的困难和挑战。而且，国际社会或许正在开启又一个新的时代，需要世界各国进行正确定位，共同准备和迎接新时代的到来。

（一）努力创建更加美好的新时代

从世界的长周期趋势、阶段性变化、结构性调整和各国人民的意愿和追求等来看，大国在未来 30 年的历史使命将更加伟大和艰巨，需要担当新的时代塑造者和建设者的重任。

第一，大国要努力维护来之不易的时代主题。当今和平与发展的时代主题是二战结束以来世界各国共同努力的结果。在政治安全方面，国际社会建立了以联合国为核心的国际和平机制，确立了基于《联合国宪章》的国际行为准则和国际关系原则。在经济和社会发展方面，国际社会以科技革命为动力，不断优化世界经济结构并推动经济增长，基本实现了联合国千年发展目

标。当代和平、发展、合作、共赢的时代潮流更加强劲，世界各国谋和平、求发展、促合作的愿望愈发强烈。为此，大国和整个国际社会要努力维护世界和平与稳定，特别珍惜综合发展成果，充分利用现有的全球治理机制和国际体系，在联合国和世界贸易组织等现有框架下应对战争与贫困等挑战。

第二，大国要积极解答时代命题。世界形势正在并将继续发生深刻的变化，国际社会面临的普遍性挑战包括但不限于：全球与地区的和平稳定、经济增长和社会公平、全球治理的任务和能力、国家利益和国际利益、生产发展和环境保护、数字革命和网络主权、科技创新和伦理道德、公共卫生和疾病防控等之间的挑战和平衡。为此，习近平强调指出：“和平与发展是当今时代的主题，也是时代的命题，需要国际社会以团结、智慧、勇气，扛起历史责任，解答时代命题，展现时代担当。”^① 大国的自我认识要与世界变化同步前进，更要从时代和全局的高度高瞻远瞩和未雨绸缪。在此基础上，大国还要改善现有的国际和地区机制，完善亚投行和新开发银行等新机制，补齐诸如国际安全、新公域治理等方面的短板。

第三，大国要前瞻、主动地塑造时代。历史不会因为困难而停止前进的步伐，时代必将根据形势发展而变化。塑造新时代的基础是使经济和科技发展实现新的飞跃，以更加丰富和坚实的物质基础，回应世界各国人民对美好生活的追求。塑造新时代要有先进、前沿的思想理论，代表新兴和进步力量的发展中大国需要主动承担起与新时代相适应的思想理论建设任务。塑造新时代还要有新制度的保障，其中最主要的是在建章立制中充分体现国际力量对比的变化。大国还要加强东西和南北的沟通、对话和协调，努力避免出现两相对立的机制，从而更加有效地回答乃至解决时代的命题。诚然，进行新时代的物质、理论和制度建设的道路不会一帆风顺，国际社会对此要有足够的物质和思想准备，把当前的努力和未来的方向有机结合起来。

（二）大国定位的推陈出新

国际社会特别是大国在国际形势百年巨变前期以及迎接时代演变的关键时刻，亟须重新审视历史经验教训，科学地前瞻未来 30 年及更远的目标

^① 习近平：《携手共命运 同心促发展——在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》（2018 年 9 月 3 日），《人民日报》2018 年 9 月 4 日，第 2 版。

任务，进行符合世情和国情的国家再定位。

纵观近代、现代和当代的历史，大国定位正确与否导致兴衰的例子俯拾皆是。欧洲大国在资本主义上升时期顺势而为，美国在欧陆混战时期自强为先，中国在和平发展时代坚持改革开放，如此等等，都成为大国正确定位实现兴盛的例证。相比之下，西方的奥斯曼帝国、奥匈帝国、苏联等跨洲大国虽称雄一时，但终究分崩离析，葡萄牙、西班牙、英国和法国等前殖民帝国已成“昨日黄花”，德国和日本自不量力地争夺世界霸主而惨遭失败，东方的清帝国、莫卧尔帝国、恺加王朝因不能与时俱进而被殖民化、半殖民化。时至今日，美国还沉迷于“世界领袖”而对多极化和多边主义反其道而行之，其错误定位的结果不难想象。

在全球化和信息化时期，大国的相互定位具有动态发展的特点。一方面，美国在全球事务中自诩代表自由民主，但多数国家认为其霸凌欺人，例如，美国是西方的领袖，但德、法等国认为其导致了“西方的缺失”。^①另一方面，中、美、俄的大国相互定位也发生重要变化，战略竞争性不断加强，一些地区大国也因此而调整了相应的国家定位。在当代大国中，发达大国的相互定位虽有变化但相对稳定，发展中大国的相互定位变数较多。“新兴市场国家和发展中国家本身存在着政治多元化和发展模式多样化的现实差异，今后很长时间内将无法形成具有政治凝聚力和战略互信的政治集团。”^②

大国在建设基于相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系中处于关键地位，大国之间如果不能在最为重要的全球事务和国际关系中达成基本共识，即共同定位，则会陷入经常性的纷争而破坏世界的和平与发展。当前最大的阻力来自美国，特朗普政府的“美国优先”和“退群”等已经对国际合作造成了巨大的损害和破坏。

（三）中国的历史重任和战略规划

未来 30 年，中国在实现第二个百年奋斗目标和建设社会主义现代化强

^① *Munich Security Report 2020: Westlessness*, p. 5, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report/>.

^② 朱锋：《国际秩序与中美战略竞争》，《亚太安全与海洋研究》2020年第2期，第28页。

国进程中，需进行更加前瞻和可行的国家定位，在对外关系上辅以相应战略规划，同世界各国特别是全球大国和地区大国进行更加紧密的建设性互动。

第一，自我发展和共同发展。发展是硬道理，发展也是解决许多重大问题的关键之所在。因此，国家定位的基础依然是本国的综合国力，首先还是要把自己的事情办好。中国作为日益强大和走近世界舞台中央的大国，在自我发展的基础上，还要加大与世界各国共同发展的力度。

习近平在党的十九大报告中指出：“综合分析国际国内形势和我国发展条件，从 2020 年到本世纪中叶可以分两个阶段来安排。第一个阶段，从 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗 15 年，基本实现社会主义现代化。”“第二个阶段，从 2035 年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗 15 年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”中国的国家定位需要根据以上战略决策和战略方向，加强实践努力和自觉，完善战略筹划部署，重视外交理论总结和指导，提升治理能力的现代化，制定科学、持续、可行的规划，推进学术、学理、学科建设，打造中国特色大国外交的新局面。

中国的自我发展是中国对外关系的基础，中国发展强大了，才能对世界作出更大的贡献。同理，世界和平发展了，中国才能更好地实现中华民族的伟大复兴。因此，中国还要加大和国际社会共同发展的努力和担当。中国的五位一体发展（经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设）和五大发展理念（创新、协调、绿色、开放、共享）要同国际社会的绝大多数成员形成共鸣、共识，共同推进世界的发展事业。

第二，稳定和发展大国关系。中国是生机勃勃的发展中大国，代表着历史发展的方向和人类的进步事业。历史使命要求中国继续坚持“大国是关键”的战略思维，坚持合作共赢的双边关系、区域领域的合作、多边主义和全球治理。中国在和平发展道路上，需要在现有基础上同各类大国进行更加稳定、广泛、深入的合作，也需要不断化解矛盾和避免冲突。能否妥善和有效地处理同各类大国的关系，将是对中国特色大国外交的重大考验。

中国未来需要更加重视自身的大国责任和义务，在全球事务和国际关系

方面投入更多的资源。在物质资源方面，中国需要量力而行和尽力而为，但重点是后者，即要努力向世界提供更多物质性公共产品，在科技创新方面发挥更多的引领作用，在环境保护和公共卫生等方面更有担当。在政治外交资源方面，中国需要继续高举公平正义的旗帜，切实加强全球和地区多边合作机制，推进全球治理和国际秩序朝着更加公正合理的方向前进。在军事安全方面，中国要在本国强军的基础上，促进并发展地区和世界的安全合作机制，为解决重大热点问题作出更多的实质性贡献。在思想文化资源方面，中国需要继续推进自身文化的现代化建设，“把优秀传统文化中具有当代价值、世界意义的文化精髓提炼出来、展示出来，”^① 在国际交流中取长补短，推动形成国际社会共有的主流理论、思想、文化。

中国未来在处理大国关系时还需要增强解决问题的能力。中国首先要应对好中美关系的挑战，使分歧受控、难题有解、合作可期。中国还要深化与其他大国的战略伙伴关系，协调发展中大国和发达大国的多边战略关系，增强共同应对全球挑战的能力。中国和其他大国在讨论国际问题和解决热点问题时，需要特别重视中小国家的作用，倾听它们的意见并尊重它们的利益，使其真正成为共同创造历史和推动时代进步不可或缺的力量。

第三，发挥亚洲主要大国的建设性作用。中国是亚洲第一大国，中国的国家定位与亚洲密切相关。2013年10月，习近平在周边外交工作座谈会上强调，做好周边外交工作是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的需要，要更加奋发有为地推进周边外交，为我国发展争取良好的周边环境，使我国发展更多惠及周边国家，实现共同发展。^②

中国要继续巩固与亚洲国家的双边关系，在维护国家利益的基础上缓和或解决领土和领海争端，补齐地区安全和军事合作的短板，推进大国在周边的良性互动，维护周边和世界的和平与稳定。此外，中国还要在思想理念上继续发挥引领作用，进一步深化“亲、诚、惠、容”周边外交理念，发展“睦邻、富邻、安邻”周边外交政策，提高中国和亚洲价值观在世界主流价值观

^① 《习近平在全国宣传思想工作会议上的讲话》，《人民日报》2018年8月23日，第1版。

^② 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第296页。

中的存在感和作用，落实“一带一路”倡议。在此基础上，中国要与亚洲各国共同建设亚洲命运共同体，进而推进人类命运共同体的建设。

第四，巩固和深化同发展中国家的关系。加强中国同发展中国家的关系具有深远的意义，中国要对这一关系赋予新特点，作出新贡献，从而实现东西方和南北方力量的相对和综合平衡，推动全球治理和国际秩序朝着更加公正合理的方向继续前进。

中国同发展中国家的双边关系要强化战略协调机制，提升经济合作层次，拓展军事安全合作范围，进行联合科技研发，深化文化教育交流等。中国同发展中国家的多边合作具有强大的生命力和长期的影响力，是中国外交未来的重点发展的方向。中国在提高自身国际地位的基础上，要增加发展中国家在全球治理和国际体系中的代表性和话语权。中国同发展中国家的双边和多边关系都要增加人民的获得感和幸福感，进一步夯实各自的国内支持。

随着时代的进步和形势的发展，中国同发展中国家还要在治国理政、经济增长、科技进步、可持续发展、社会公正、文化多样、生态保护、全球治理观、国家责任感等方面进行理论更新和创新，努力建设与新时代相适应的思想理论体系，并提高其在全球的影响力和感召力。

结 束 语

近代、现代和当代的全球事务和国际关系反复证明，大国的自我定位、相互定位和共同定位是影响国际关系和世界形势走势的重要因素之一。正确和准确的国家定位不仅要客观科学地认识国情和世情，还要充分考虑其他行为体的感受和反应。大国的自我定位、相互定位和共同定位如能基本一致，就有利于维护和促进世界的和平与稳定。反之，大国间的分歧和矛盾将会扩大和激化，势必加深国际对立和冲突，阻碍和破坏全球经济和社会发展。

大国在定位时不可刻舟求剑，而应动态调整。大国在看待和处置当前问题时不能背负沉重的历史包袱，而应淡化历史恩怨并加强现实合作。大国在定位时要超越当前事务和议程，不能因急功近利的政策举措而造成大国及整

个国际社会的内斗内耗。大国在定位时还要有长远的战略目标，惟有把历史、现实和未来三者融为一体，才能制定和实现正确的国家定位。否则，就会把当代任务延宕至未来而使其“难产”，或是把未来任务超前至当前而使其“早产”，“难产”与“早产”都与国家正确定位背道而驰并导致破坏性后果。

当前，国际社会面临百年巨变的种种挑战，有些大国已经在调整国家的定位，为此提出新的理念、理论，筹划新的战略和制定新的政策，以期在未来的全球治理和国际体系/秩序中占据更加有利的地位。就发展中大国而言，它们仍需要提升群体综合实力，厚植群体性凝聚力和意识，完善各类各级合作机制，形成发展中大国自身以及与发达大国互动的共同定位，联合一切可以联合的力量迎接新的时代到来。

还需要指出的是，2019年末开始蔓延的新冠肺炎疫情冲击着全球的经济、政治、外交、安全和社会等诸多领域，并正在影响着大国关系和国际格局。在人类的生命安全与健康这一最为重要的议题面前，国际社会必须团结一致共同抗疫。中国为此倡导加强国际合作抗疫，并把休戚与共的精神深入到大国关系和全球事务中去。二十国集团领导人应对新冠肺炎疫情特别峰会的声明，对外发出了团结应对疫情挑战和维护世界经济稳定的积极信号。当然，也有个别大国走不出树敌对抗的冷战思维，在如此严峻的时刻仍然一意孤行，但这毕竟是历史大潮中的回流和逆流。因此，从历史发展的观点看，当前的疫情及以后的传统和非传统安全还将继续检验世界各国特别是全球和地区大国的定位和作用。

为此，中国要在建设社会主义现代化强国的进程中，树立正确的历史观、时代观和角色观，以实践和理论的高度统一，不断推进中华民族的伟大复兴事业。同时，中国要在习近平外交思想的指导下，继续动态调整国家定位和全球战略，大力改善和发展内外环境，努力开创中国特色大国外交的新局面，丰富和发展中国特色大国外交的理论和实践，不断推进新型国际关系和人类命运共同体建设。

[责任编辑：孙震海]

数据民族主义：驱动逻辑与政策影响^{*}

毛维准 刘一燊

【内容摘要】 数据本地化和数字保护主义正成为网络空间国际治理和数字经济的重要议题。数字数据是一种战略资源，一些国家通过相关政策争夺数据所有权，数据议题日益与民族主义叙事相结合，数据民族主义由此产生。作为一种由市场、社会与国家等驱动逻辑共同促成的复杂现象，数据民族主义关注数据的排他性控制权，具有明显的政治回应性、国家中心主义和议题拓展等特征。数据民族主义是一种合理的客观政治现象，也是对数据领域全球化与国际权力争斗的一种反应，对全球数字贸易制度、国家主体性、网络空间国际治理和大国互动都有较大政策影响。中国和国际社会应该认识到数据民族主义的必然性，预防其潜在风险，关注其合理诉求，维护各国数据治理自主性，约束数据处置流程中的封闭化和政治化倾向，倡导负责任的数据民族主义，在主权、能力、安全和利益之间达成平衡，积极推进全球数据治理。

【关键词】 数据民族主义 数据治理 数据本地化 国际秩序 网络空间

【作者简介】 毛维准，南京大学政府管理学院副教授，南京大学亚太发展研究中心研究员（南京 邮编：210023）；刘一燊，南京大学政府管理学院硕士研究生（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0020-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003002

^{*} 本文系国家社科基金“人类命运共同体视角下的中国国际责任体系建构研究”（18BGJ033）的阶段性成果。感谢南京大学法学院彭岳教授和匿名评审人的建设性意见。

新一轮科技革命的发展正在推动国际政治和国际秩序的转变。数字经济（digital economy）及其技术竞争已经成为大国竞争的焦点。^① 在数字时代，数字数据（data）成为一种关系国家战略的关键资源。联合国《2019年数字经济报告》预计，到2022年，全球互联网协议（IP）流量将达到每秒150700千兆字节，是2002年IP流量的1500多倍，这些数字数据恰恰是数字经济扩张的驱动因素。^② 面对具有战略价值的海量资源，各国纷纷在国际和国内层面展开数据治理（data governance）和数据控制权争夺。数据的控制与存储问题被认为事关国家安全、社会公共道德与公共秩序、个人隐私、消费欺诈、国内执法管理和产业发展等各项政策，^③ 也正因为如此，诸如“数字保护主义”（Digital Protectionism）、“数据主权”（Data Sovereignty）、“数据本地化”（Data Localization）和“数字现实政治”（digitalpolitik）等新概念应运而生。^④

其中，一个值得关注的现象是大国战略竞争背景下的数据所有权与民族主义的交融。各大国在数据资源所有权问题上展开了战略竞争，^⑤ 地缘政治竞争和政府管制行为正在塑造当前的数字经济，国际社会正滑向一个数字“失序”的时代，数字“冷战”结构可能出现。^⑥ 有研究发现，自2010年以来，全球各国推行数据本地化措施的力度日益上升，而且几乎所有的二十

① Paul Laudicina, Erik Peterson, and Courtney Rickert McCaffrey, *Competing in an Age of Digital Disorder*, Washington, D. C.: A.T. Kearney's Global Business Policy Council, June 2019; 阎学通：《数字时代的中美战略竞争》，《世界政治研究》2019年第2辑，第1—18页。

② UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, New York: United Nations, 2019, pp. xvi, 9-10.

③ 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题》，《环球法律评论》2018年第2期，第178—192页；陈咏梅、张娇：《跨境数据流动国际规制新发展：困境与前路》，《上海对外经贸大学学报》2017年第6期，第37—52页。

④ Susannah Hodson, "Applying WTO and FTA Disciplines to Data Localization Measures," *World Trade Review*, Vol. 18, No. 4, 2019, pp. 579-607; Sean McDonald and An Xiao Mina, "The War-Torn Web," *Foreign Policy*, December 19, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/12/19/the-war-torn-web-internet-warring-states-cyber-espionage/>; 张国红：《全球数字保护主义的兴起、发展和应对》，《海关与经贸研究》，2019年11月27日，第1—8页；杜雁芸：《大数据时代国家数据主权问题研究》，《国际观察》2016年第3期，第1—14页；蔡翠红：《云时代数据主权概念及其运用前景》，《现代国际关系》2013年第12期，第58—65页。

⑤ 阎学通：《数字时代的中美战略竞争》，第1—18页。

⑥ Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, pp. 1-2.

国集团（G20）成员都采取了某种形式的数据本地化政策。^①与此同时，民族主义情绪和民粹主义政治势力崛起。诚如沃尔特（Stephen M. Walt）所言，当前世界民族主义林立，无论如何民族主义都不会消逝。^②在网络时代，民族主义“内生的对抗结构”逐渐加剧了国内外张力与冲突，^③并从物理空间映射到网络空间，网络民族主义（Cyber Nationalism）或数字民族主义（Digital Nationalism）现象日益流行。^④

数字数据也被纳入民族主义叙事之中，国家竞争视角下的跨境数据存储、控制、流动和交易等环节以及数据隐私与安全等也都面临着民族主义的审视。^⑤数据民族主义（Data Nationalism）浪潮已经出现。^⑥根据统计，当当前世界上 17 个主要国家和欧盟地区已经对跨境数据流动实施了管制强度各异、分类和部门不同的数据民族主义政策。^⑦基于此，本文通过市场—社会—国家分析框架对这种数据管理方面的民族主义潮流进行探讨。

① Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, p. 14; and William Alan Reinsch, “A Data Localization Free-for-All?” Center for Strategic and International Studies, March 9, 2018, <https://www.csis.org/blogs/future-digital-trade-policy-and-role-us-and-uk/data-localization-free-all>.

② Stephen M. Walt, “You Can’t Defeat Nationalism, So Stop Trying,” *Foreign Policy*, June 4, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/06/04/you-cant-defeat-nationalism-so-stop-trying/>.

③ Florian Bieber, “Is Nationalism on the Rise? Assessing Global Trends,” *Ethnopolitics*, Vol. 17, No. 5, 2018, pp. 519-540; 毛维准：《“大逆转”结构下的民粹崛起与秩序重建》，《学海》2018 年第 4 期，第 36—45 页。

④ Farzaneh Badii, Karl Grindal, and Milton Mueller, *Cyber Nationalism and Digital Trade: IGP Workshop Report*, Internet Governance Project, School of Public Policy, Georgia Institute of Technology, June 12, 2018, <https://www.internetgovernance.org/2018/06/12/cyber-nationalism-and-digital-trade-igp-workshop-report/>; and Akash Kapur, “The Rising Threat of Digital Nationalism,” *The Wall Street Journal*, November 1, 2019, <https://www.wsj.com/articles/the-rising-threat-of-digital-nationalism-11572620577>.

⑤ Scott Stephenson, “Nationalism and Data Privacy: Think Globally, Data Locally,” *Forbes*, August 15, 2017, <https://www.forbes.com/sites/scottstephenson/2017/08/15/nationalism-and-data-privacy-think-globally-data-locally/#2a98ea68747c>; and Scott Stephenson, “Data Nationalism in Motion: The Emerging Challenge to Global Business,” *Verisk Review*, Spring 2017, <https://www.verisk.com/verisk-review/spring-2017/data-nationalism-in-motion-the-emerging-challenge-to-global-business/>.

⑥ Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” *Emory Law Journal*, Vol. 64, No.3, 2014, p. 2098.

⑦ 此外，中国台湾地区也实施了相应的管制政策；参见 Arindrajit Basu, Elonnai Hickok, and Aditya Singh Chawla, *The Localisation Gambit: Unpacking Policy Measures for Sovereign Control of Data in India*, The Centre for Internet and Society, India, March 2019, pp. 49-60; 也有统计显示，世界上 107 个国家曾经颁布与数据保护相关的法律条例，参见 UNCTAD, *Information Economy Report 2015: Unlocking the Potential of E-Commerce for Developing Countries*, New York: United Nations, 2015, pp. 65, 70-74, 109-114.

一、数据民族主义的概念界定

当前，学界并没有一个被普遍接受的数据民族主义定义。尽管若干研究使用了数据民族主义的术语，但是却很少对其进行具体的界定，^① 大多将其简单视为与数据本地化相关的政策实践或理念。例如，世界银行《2016 年世界发展报告》将数据民族主义定义为“一国数据应该储存在国界之内”的“理念”。^②

但是，政治性是民族主义的首要特性，界定数据民族主义就必须进行政治考量。基于目前的研究，本文将数据民族主义定义为在数字时代国家通过特定权威方式控制与支配数据的存储、处理及所有权等相关问题来实现政治经济利益目标的一种政治导向。它也可以被看作是一种确保国家控制数据的“框定策略”（framing device）。^③ 一般来说，数据民族主义概念主要包含以下三个特征。

第一，数据民族主义具有明显的政治回应性。数据民族主义的指涉对象与数据本地化（Data Localization）概念大致相同，大部分学者在使用过程中也没有区分数据民族主义与数据本地化。^④ 数据本地化主要指特定国家所实施的要求某种具体数据必须存储在本国领土之内的服务器或者数据中心的相关措施，或在更宽泛的意义上指阻止数据跨国界传输的相应措施等。^⑤ 在“棱镜门”事件之后，面对美国国家安全部门的情报搜集与监听，作为一种回应，其他国家坚持将本地数据中心纳入本国司法管辖（national jurisdiction）

① 以钱德（Anupam Chander）和黎（Uyê P. Lê）被广为引用的研究为例，他们的研究以“数据民族主义”为题目，但并未正式界定这个概念。参见 Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” *Emory Law Journal*, Vol. 64, No. 3, 2014, pp. 677-739.

② The World Bank, *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016, p. 226.

③ Arindrajit Basu, et al., *The Localisation Gambit: Unpacking Policy Measures for Sovereign Control of Data in India*, p. 11.

④ Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” p. 2089.

⑤ Susannah Hodson, “Applying WTO and FTA Disciplines to Data Localization Measures,” p. 580; and Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” p. 680.

之下，并严格限制特定等级数据的跨境处理。^① 这些行动强化了各国数据本地化的趋势。目前，世界上主要国家都实行了数据本地化政策，试图管制跨境数据的流动。^② 关于数据的民族主义氛围其实早已存在，许多国家要求本国数据只能存储在本国，从而为本国数据提供更好的保障。^③ 从某种意义上来说，数据民族主义是受制于保护主义情绪兴衰起伏的短期政治现象。^④ 这种回应性还体现在数据殖民主义（Data Colonialism）或技术“殖民主义 2.0”（colonialism 2.0）的建构中，它们以此来证明数据民族主义政策是为了回应西方的霸权力量。^⑤

第二，数据民族主义的议题范围处于持续拓展中，已经超越数据本地化的内涵。从广义上来说，数据民族主义是一种“整体控制”（total control），除数据本地化之外，它还包括互联网的数据流动审查与监视措施等。^⑥ 数据民族主义实际上囊括了“具有不同动机”的若干同类倡议。^⑦ 在这里，数据本地化只是数据民族主义的一种具体举措而已。特别是伴随网络民族主义与数字民族主义的拓展，大国之间的“数字冷战”和“分裂网络”（splinternet）趋势也将加剧。加之在网络安全与个人权利等诉求刺激之下，数据存储与处理亦将复杂化，数据民族主义的范围势必进一步拓展。^⑧

第三，数据民族主义概念具有清晰的国家中心特征。一方面，数据民族

① Ronald J. Deibert and Louis W. Pauly, “Mutual Entanglement and Complex Sovereignty in Cyberspace,” in Didier Bigo, Engin Isin, and Evelyn Ruppert, eds., *Data Politics: Worlds, Subjects, Rights*, Oxon: Routledge, 2019, p. 84.

② Susannah Hodson, “Applying WTO and FTA Disciplines to Data Localization Measures,” p. 580.

③ Scott Stephenson, “Nationalism and Data Privacy: Think Globally, Data Locally.”

④ Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” p. 2098; 2017年，有观察指出，自2008年金融危机以来，全球最大的60个经济体采取了7000多项贸易保护主义措施，参见 Marc Jones, “World Has Racked up 7 000 Protectionist Measures since Crisis: Study,” *Reuters*, November 15, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-global-economy-protectionism/world-has-racked-up-7000-protectionist-measures-since-crisis-study-idUSKBN1DF005>.

⑤ Arindrajit Basu, et al., *The Localisation Gambit: Unpacking Policy Measures for Sovereign Control of Data in India*, p. 12; and Rahul Matthan, “Colonialism 2.0—Truly,” *SWARAJYA*, January 1, 2019, <https://swarajyamag.com/magazine/colonialism-20-truly>.

⑥ Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” p. 677.

⑦ Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” p. 2090.

⑧ Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, pp. 1-2; and Matthew Bey, “The Age of Splinternet: The Inevitable Fracturing of the Internet,” *Stratfor*, April 25, 2019, <https://worldview.stratfor.com/article/age-splinternet-inevitable-fracturing-internet-data-privacy-tech>.

主义的逻辑起点是数据主权。数据所有权也被称为电子领主权（electronic encomienda），^① 它强调对数据的主权控制（sovereign control）。^② 数字数据可以充当一种展现政治、军事和商业影响力的杠杆，因此，各个国家和个体都正在发展新的能力来保护这种战略资源。^③ 例如，印度极力从数据民族主义角度强调其推行数据本地化政策的必要性，宣称印度需要同科技公司与敌对国家滥用数据“作斗争”，数字民族主义“恰逢其时”。^④ 另一方面，数据民族主义也是国家推行的数字贸易保护主义行为，其基本逻辑是互联网世界中的重商主义（Mercantilism）或电子重商主义（Digital Mercantilism）。^⑤

综上所述，数据民族主义已经形成一种鼓吹数据资源的战略属性并强调其排他性控制权的政策趋势。从内容上来看，数据民族主义拥有双重维度。首先，它是一种网络空间对物理空间的映射，即国家试图将网络空间衍生的数据资源和权力互动延伸到夹杂着政治、经贸和科技诸领域斗争的物理空间。其次，这也是一种战略资源化过程，它将网络空间视为陆、海、空、天之外的第五大战略空间，以政治化视角聚焦作为未来收益巨大的“新油田”（new oil）的数据资源。^⑥

① Didier Bigo and Laurent Bonelli, “Digital Data and The Transnational Intelligence Space,” in Didier Bigo, Engin Isin, and Evelyn Ruppert, eds., *Data Politics: Worlds, Subjects, Rights*, Oxon: Routledge, 2019, pp. 104-105.

② See Arindrajit Basu, et al., *The Localisation Gambit: Unpacking Policy Measures for Sovereign Control of Data in India*.

③ Matthew D. Johnson, “Cyber Espionage,” in Paul Joseph, ed., *The SAGE Encyclopedia of War: Social Science Perspectives*, California: Sage, 2017, p. 437; and Sean McDonald and An Xiao Mina, “The War-Torn Web.”

④ Srijan Shukla, “‘Data Nationalism’ Needed to Combat Misuse by Tech Firms, Hostile Countries: Mohandas Pai,” *The Print*, December 5, 2019, <https://theprint.in/india/data-nationalism-needed-to-combat-misuse-by-tech-firms-hostile-countries-mohandas-pai/330977/>; and PTI, “Data is National Asset, It Must be Protected; Digital Nationalism Need of the Hour: SJM,” *The Economic Times*, December 8, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/data-is-national-asset-it-must-be-protected-digital-nationalism-need-of-the-hour-sjm/article-show/72427342.cms?from=mdr>.

⑤ Ashok K Nag, “Data Localisation: Mercantilism in a Networked World,” *The India Forum*, August 2, 2019, <https://www.theindiaforum.in/article/data-localisation-mercantilism-networked-world>.

⑥ 刘建伟、余冬平：《试论网络空间的政治化》，《国际关系研究》2013年第6期，第119—131页；周宏仁：《网络空间的崛起与战略稳定》，《国际展望》2019年第3期，第21—34页；Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*; Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” pp. 677-739; *Digital Economy Compass 2019*, Statista, 2019, p. 4; Scott Stephenson, “Nationalism and Data Privacy: Think Globally, Data Locally”。

二、数据民族主义的驱动逻辑

数据民族主义政策通常至少受到市场、社会和国家三个层面的驱动。不同国家在数据民族主义方面的态度分歧源于该国在这三个层面的综合考量。

（一）市场驱动逻辑

数据民族主义的市场驱动逻辑强调数据保护主义和数据本地化措施背后的经济考量，其逻辑关键词是利益。

市场驱动逻辑认为，国家推行数据民族主义政策的目的是促进本国经济的发展。^① 数字经济已经成为当前国际经贸的一种主流形态。^② 但是，从地理上来看，数字经济发展并不均衡，呈现高度数字化国家和联结度低下国家并存以及中美等大国数字竞争等特征。^③ 这种失衡的现状使众多发展中国家开始推行以数字保护主义为代表的数字民族主义政策。根据美国国际贸易委员会的界定，数字贸易保护主义主要包含数据本地化、跨境数据流动限制、市场准入限制、政府采购政策、知识产权侵权、强制技术转让、网页拦截和过滤以及地理屏蔽等贸易壁垒。^④

第一，从市场驱动逻辑来看，数据民族主义兴起带来了一个看似矛盾的国际现象。一方面，不论是发达国家还是发展中国家，主要大国都在推行这种市场逻辑驱动的数据保护行为。从二分法来看，美国等发达国家更倾向于主张跨境数据自由流动，而发展中国家则倾向于采取数据本地化措施。^⑤ 另一方面，这些大国也希望通过世界贸易组织、俱乐部式的国家间论坛（如 OECD）、双边贸易协定等手段保障数据自由流动或者协调彼此间的数据本

① 汪晓风、周晓：《数字贸易壁垒：美国的认知与政策》，《复旦国际关系评论》2019 年第 1 期，第 1—15 页。

② 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题》，第 178 页。

③ UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, pp. xv-xvi.

④ USITC, *Digital Trade in the U.S. and Global Economies, Part 1*, Investigation No. 332-532, U.S. International Trade Commission, 2013, www.usitc.gov/publications/332/pub4415.pdf.

⑤ 薛亚君：《数字贸易规则中的数据本地化问题探究》，《对外经贸实务》2019 年第 8 期，第 17—20 页。

地化举措。例如，在 2007 年以后，美国与韩国、欧盟等分别在双边和多边贸易协定框架内制定了跨境数据流动的相关条款，并将这种政策实践拓展到《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）及《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）等倡议中。^①

第二，市场驱动逻辑在政策上存在态度与实践不一致的情况。作为市场驱动逻辑实践的代表国家，美国虽然实施了若干数据保护主义政策，但具有讽刺意味的是，它却对数字保护主义总体上持反对态度，批评其会威胁经济增长。^② 即使如此，美国对数字保护主义的态度也经常陷入消除贸易壁垒与掌控主导权以及强调隐私权与推行信息监管等自相矛盾的境地。^③

第三，市场驱动逻辑源于美国所拥有的互联网技术优势。美国倡导数据自由流动和利用贸易协议来解决跨境互联网事宜的前提是其在互联网技术领域中的绝对优势。美国的技术优势帮助其在数字经济领域维持着绝对竞争优势。同时，其他国家则希望通过数据民族主义政策强化本国数字产业的竞争力，摆脱对美国的依赖，打破美国的垄断地位。^④

当然，偏重经济考量也引发了一些学者对市场驱动逻辑的批评。经济发展是国家的重要目的但不是唯一目的，公民权利与国家安全的重要性同样不容忽视。在美国占据技术优势的结构下，其他国家正面临潜在的信息安全威胁。因此，超越经济和市场的考量转而思考自身价值与安全的数据民族主义政策随之兴起。^⑤

（二）社会驱动逻辑

数据民族主义的社会驱动逻辑将落脚点放在保护公民基本权利上。欧洲国家是该逻辑在实践领域的代表。在“棱镜门”事件后，欧洲民众因各国情报部门对个人隐私数据的监控而产生极大恐慌，个人数据隐私保护的正当性

① 张生：《美国跨境数据流动的国际法规制路径与中国的因应》，《经贸法律评论》2019年第4期，第79—93页。

② Rob Lever, “U.S. Commerce Secretary Warns of ‘Digital Protectionism,’” *Phys.org*, June 22, 2016, <https://phys.org/news/2016-06-commerce-secretary-digital-protectionism.html>.

③ [美]苏珊·阿里尔·阿伦森：《数字贸易失衡及其对互联网治理的影响》，《信息安全与通信保密》2017年第2期，第65—67页。

④ 同上，第65—66页。

⑤ Ronald J. Deibert and Louis W. Pauly, “Mutual Entanglement and Complex Sovereignty in Cyberspace,” p. 84.

问题随之引起各国和国际组织的关注。特别是自斯诺登（Edward Snowden）曝光美国国家安全局大规模跨国监听项目后，多个欧洲国家如德国、法国对此表示强烈不满，并加快了推动数据保护体系建设的步伐。^①

第一，重大理念冲突是社会驱动逻辑的基础。欧盟与美国因在数据保护上的理念冲突而无法达成一致。^② 相对于美国强调无条件数据跨境自由流动，欧盟则坚持在保障数据跨境流动与维护个人隐私之间找到平衡。欧盟将涉及个人信息的数据视为公民权的一部分，强调其在社会规范层面的价值，试图通过建立完整的个人数据保护体系来平衡自由市场和公民权利，坚持市场竞争不应与社会“脱嵌”。^③

第二，社会驱动逻辑强调数据在社会规范层面的价值。该逻辑认为，偏重市场驱动逻辑的贸易保护主义并非数据民族主义产生的唯一原因。以库勒（Christopher Kuner）为代表的德国学者指出，国家可能出于非经济考量推行数据民族主义政策，这些考量包括民众对全球化的担忧、试图在互联网中维持国家边界等。^④ 这种规范性基础来源于公民社会的基本价值和相应权利，核心在于强调公民社会在数字化时代的重要性。相对于美国对市场 and 自由贸易的重视，欧盟更重视将个人数据作为公民权利的延伸。^⑤ 《通用数据保护条例》正是在强调保障作为个人基本权利的个人数据基础上制定的。^⑥

第三，对技术价值的认知也是社会驱动逻辑者坚持数据民族主义立场的重要原因。欧盟采取数据民族主义政策的社会逻辑可以归因于其技术地位不强、数字经济地位面临冲击、保守民族心理及文化传统影响等因素。^⑦ 特别

① Laura Smith-Spark, "Germany's Angela Merkel: Relations with U.S. 'Severely Shaken' over Spying Claims," CNN, October 24, 2013, <https://edition.cnn.com/2013/10/24/world/europe/europe-summit-nsa-surveillance/>; Adrian Croft, Arshad Mohammed, Alexandria Sage, and Mark John, "UPDATE 1-France Summons U.S. Ambassador over Spying Report," Reuters, October 21, 2013, <https://www.nytimes.com/reuters/2013/10/21/world/europe/21reuters-france-nsa.html>.

② 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题》，第 178—192 页。

③ Peter Nedergaard, "The Ordoliberalisation of the European Union?" *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 2, 2020, pp. 1-18.

④ Christopher Kuner, "Data Nationalism and Its Discontents," p. 2090.

⑤ 薛亚君：《数字贸易规则中的数据本地化问题探究》，第 17—20 页。

⑥ 其第一条强调“保护自然人的基本权利与自由，特别是自然人享有的个人数据保护的權利。”参见 *General Data Protection Regulation*, <https://gdpr-info.eu/art-1-gdpr/>。

⑦ 周念利、李玉昊：《全球数字贸易治理体系构建过程中的美欧分歧》，《理论视野》

是面对美国的技术中立立场，欧洲坚持技术不中立，聚焦技术内在价值之外的社会价值，因此，数据技术的使用必须考虑其社会影响。^①

当然，社会驱动逻辑也面临不少争议。例如，与数据民族主义的数据保护权利不同，数据自由跨境流动也被视为一种基本人权，因此，社会驱动逻辑可能威胁民主与法治的潜在价值。^② 特别是数据民族主义无助于缓和公民对隐私泄露的担忧，美国等国家的技术优势足以打破数据民族主义政策为公民个人信息所提供的保护。^③

（三）国家驱动逻辑

数据民族主义的国家驱动逻辑强调国家和政府在数据处置过程中所扮演的角色。在日益白热化的全球数据战背景下，国家与政府在网络治理中的作用更为显著。^④

美国国际关系学者丹尼尔·德雷兹纳（Daniel W. Drezner）指出，国家特别是大国在处理由全球化和网络导致的社会和政治外部性议题中依然是主要行为体。^⑤ 2019 年以来，越来越多的国家试图对数据施加更大的主权控制。^⑥ 同时，国家在建构全球网络治理框架中的积极角色也得到了认可。联合国强调“全政府式回应”的重要性，并认为合适的国家政策在推动数字价值方面发挥着关键作用。^⑦ 国家驱动逻辑包含两个维度，即主权与能力。

第一，数据民族主义首先是一种国家主权的体现，它是数据主权的一种延伸。首先，数据主权已经成为一些国家保护大数据的基本原则。^⑧ 它致力

2017 年第 9 期，第 76—81 页。

① 薛亚君：《数字贸易规则中的数据本地化问题探究》，第 17—20 页。

② Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” p. 2096.

③ Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” p. 680.

④ Samm Sacks and Justin Sherman, “The Global Data War Heats Up,” *The Atlantic*, June 26, 2019, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/06/g20-data/592606/>.

⑤ Daniel W. Drezner, “The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In,” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 3, 2004, p. 478.

⑥ Arindrajit Basu, “The Retreat of the Data Localization Brigade: India, Indonesia and Vietnam,” *The Diplomat*, January 10, 2020, <https://thediplomat.com/2020/01/the-retreat-of-the-data-localization-brigade-india-indonesia-and-vietnam/>.

⑦ UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, p. xviii.

⑧ 齐爱民、盘佳：《数据权、数据主权的确立与大数据保护的基本原则》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 1 期，第 64—70 页。

于突出主权国家维护权威和提升合法性的需求。^① 各国将数据视为主权的一个基本假定是，网络空间是国家竞争的新场域，政治化和政治、军事持续博弈互动是未来网络空间发展的重要趋势。^② 因为主权具有排他性和独立性，所以数据主权假设存在可能损害自身的潜在敌对者，并认为敌对者可能会利用数据对自己采取战略行动。^③ 其次，国际数据治理实践表现出主权思维的回归。尽管西欧已经步入所谓“后主权”（Post-Sovereignty）时代，^④ 但是，欧盟各国却在数据和数字基础设施方面坚持主权框架。例如，欧盟提出数字主权（digital sovereignty）概念，并致力于展现欧洲对技术基础设施的主权和控制，它已经变成一个相当宽泛的概念。^⑤ 数字主权的重要目标之一是数据主权，以德国为首的欧盟成员国呼吁，欧洲应维护数据主权和相应数据基础设施。^⑥ 德国总理默克尔指出，“数据主权至高无上。”^⑦

当然，目前国家数据主权的理念并未得到普遍认可，全球数据保护工作也不成体系，不同国家的数据监管方式也大相径庭，甚至一些发展中国家在数据本地化规制方面仍然存在立法空白。^⑧

① 蔡翠红：《云时代数据主权概念及其运用前景》，第58页。

② 任政：《网络空间政策的形成和界定》，《国际研究参考》2019年第9期，第9—17页。

③ Zachary Peterson, Mark Gondree, and Robert Beverly, “A Position Paper on Data Sovereignty: The Importance of Geolocating Data in the Cloud,” HotCloud’11: Proceedings of the 3rd USENIX Conference on Hot Topics in Cloud Computing, 2011, https://www.usenix.org/legacy/events/hotcloud11/tech/final_files/Peterson.pdf.

④ Richard Bellamy, “A European Republic of Sovereign States: Sovereignty, Republicanism, and the European Union,” *European Journal of Political Theory*, Vol. 16, No. 2, 2017, pp. 188-209.

⑤ Kenneth Propp, “Waving the Flag of Digital Sovereignty,” Atlantic Council, December 11, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/waving-the-flag-of-digital-sovereignty/>; and Scott Fulton III, “Continental Drift: Is Digital Sovereignty Splitting Global Data Centers?” Data Center Knowledge, January 2, 2020, <https://www.datacenterknowledge.com/regulation/continental-drift-digital-sovereignty-splitting-global-data-centers>.

⑥ Scott Fulton III, “Continental Drift: Is Digital Sovereignty Splitting Global Data Centers?”; Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, Federal Ministry of Education and Research, *Project GAIA-X: A Federated Data Infrastructure as the Cradle of a Vibrant European Ecosystem (Executive Summary)*, Germany, October 14, 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/das-projekt-gaia-x-executive-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⑦ Die Bundesregierung, “Datensouveränität ist höchstes Gebot,” Deutschland, October 29, 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/kanzlerin-bei-digitalgipfel-1686406>.

⑧ 刘杨钺、张旭：《政治秩序与网络空间国家主权的缘起》，《外交评论》2019年第1

第二，能力维度也是数据民族主义国家驱动逻辑的重要支柱。首先，能力本来就是主权概念的内在要素。斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen D. Krasner）认为，主权是一种与国家管理跨边界活动的的能力相关的排他性控制权。^① 安妮-玛丽·斯劳特（Anne-Marie Slaughter）也认为，将主权视为一种能力更符合当今的国际现实。^② 因此，数据主权是一种基于数据掌控能力的权力，数据主体的行为能力构成数据主权的重要基础，它的分散则将挑战数据主权的现实应用。^③ 其次，国家能力也是影响数据民族主义政策的重要变量。多国数据规制的实践显示，国家能力是决定数据本地化措施的一个关键变量，强大的国家能力能够推动市场完善、建立相关规范并支持数字经济的发展；与之相对，能力较弱的国家仅能部分实现数据民族主义的目标，最终可能对国家经济和数字经济转型带来负面影响。^④ 实际上，政府需要一定的政策空间来规范数字经济以实现其公共政策目标；同时，数据监管和处理涉及若干价值目标，如人权、贸易、经济价值创造与获取、执法和国家安全，这也要求国家和政府首先具备政策制定与实施的国家能力。^⑤ 再次，技术能力是数据民族主义得以持续的重要基础。在全球竞争背景下，数字技术能力决定着各国在数字经济中的竞争力。^⑥ 从本质来看，数据保护自始至终都是一种技术议题。^⑦ 但是，一些采取数据民族主义政策保护自身的举措恰是为了回应对技术的恐惧，试图消除因美国运用技术进行监控带来的恐惧。^⑧ 各国也

期，第 122 页；联合国贸易和发展会议：《信息经济报告 2017：数字化、贸易和发展（概述）》，联合国，2017 年，第 7 页。

① Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 4.

② Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 266.

③ 沈国麟：《大数据时代的数据主权和国家数据战略》，《南京社会科学》2014 年第 6 期，第 113—119 页；蔡翠红：《云时代数据主权概念及其运用前景》，第 58—65 页。

④ Kaushambi Bagchi and Sashank Kapilavai, “Political Economy of Data Nationalism,” presented at The 22nd Biennial Conference of the International Telecommunications Society: “Beyond the Boundaries: Challenges for Business, Policy and Society,” Seoul, Korea, International Telecommunications Society (ITS), June 24-27, 2018.

⑤ UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, p. xx.

⑥ Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, p. 18.

⑦ “Technology Monitoring,” European Data Protection Supervisor, https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/technology-monitoring_en.

⑧ Stewart Room, Peter Almond, and Kayleigh Clark, *Technology’s Role in Data Protection*:

都是基于技术（通信技术和信息技术等）能力来制定数据本地化的相关政策。^① 无论是个人隐私还是网络安全抑或数据检视，都需要技术系统和相应能力的支撑。例如，欧盟致力于将技术因素主权化，它发起技术竞赛试图追赶美国和中国的步伐，^② 并强调其拥有可以与美国和中国竞争的技术能力，因此，欧盟通过投资新一代技术来巩固数字能力，推动“敏捷数据”（data-agile）经济的成功，从而维护其在关键赋能技术和数字经济基础设施方面的技术主权。^③ 欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）认为，技术主权的概念能够展现欧洲必须根据自身的价值观并遵守自己的规则来做出自由选择的能力。^④

然而，技术能力并非所有国家都具备，也并不是所有国家都有能力建立并支撑采取数据民族主义政策所需要的技术支柱。数字经济大多是技术密集型和资本密集型产业，数据安全是一种关于行为体技术、组织和财政能力的“函数”，这些要素都关系到国家的技术能力。不少国家不仅缺乏有效保护数据的能力，也缺乏适配人力资源和安全审核机制的资源。^⑤

（四）互动中的三元驱动逻辑

数据民族主义是一种由多种因素共同驱动产生的国际政治现象。不同国家对市场、社会和国家不同层面驱动逻辑的侧重，造成了它们在采取数据民族主义措施方面的差别。简言之，市场驱动逻辑将数据民族主义视为一种与利益紧密相关的新型贸易保护主义；社会驱动逻辑则关注数据保护政策中的公民权利、自由、人权与安全等合法价值；国家驱动逻辑将数据处理的落脚点放在国家主权和能力维度之上。

The Missing Link in GDPR Transformation, PWC, January 2018.

① Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” pp. 677-739; and Nigel Cory, “Cross-Border Data Flows: Where are the Barriers, and What Do They Cost?” Information Technology and Innovation Foundation, May 2017.

② Graig J. Willy, “Europe’s Tech Race-Trying to Keep Pace with US and China,” *EU Observer*, June 2018, <https://euobserver.com/opinion/142056>.

③ European Commission, *A European Strategy for Data*, Brussels: European Union, February 2020, pp. 3-5.

④ Ursula von der Leyen, “Shaping Europe’s Digital Future: Op-ed by Ursula von der Leyen, President of the European Commission,” European Commission, February 19, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_20_260.

⑤ Joshua P. Meltzer and Peter Lovelock, *Regulating for a Digital Economy: Understanding the Importance of Cross-Border Data Flows in Asia*, Brookings, March 2018, pp. 19-20.

第一，数据民族主义的根源不仅仅是保护主义。^① 单个维度的驱动逻辑并不能解释一个国家的数据民族主义政策，不同驱动逻辑之间的张力依然显著。伴随着数据政治化和全球竞争程度的提升，各国在制定本国数据本地化政策时都各有侧重地纳入三种驱动逻辑。它们在制定政策时可能会同时权衡这些存在内在冲突的因素。例如，面对市场驱动逻辑，数据民族主义不仅只是一种源于保护主义情绪的政治现象，它也必须考量社会驱动逻辑中因全球化和不确定性所衍生的对基本价值（fundamental values）的关切。^②

第二，即使社会驱动逻辑并非出于贸易保护主义的目的，但它在事实上却扮演了贸易壁垒的角色，制约着数字经济的发展。例如，欧盟数字经济生产与消费的失衡为欧盟提供了贸易保护的动机，信息保护系统实际上发挥了贸易壁垒的作用。^③ 美国商务部长罗斯（Wilbur Ross）也认为，严格的个人数据保护规范在未来将制造新的贸易壁垒。^④ 当然，社会驱动逻辑也面临内部张力的冲击。其中的理念冲突、价值隔阂和制度差异都影响着美欧双方的跨境数据管制。^⑤

第三，国家驱动逻辑在数据民族主义政策中的主动角色变得日益显著。例如，尽管美国明确支持数据自由流动，但其也积极推动国家与市场的互动，它的市场逻辑与国家驱动逻辑合流，并充分体现在国家政策中。美国除利用自身技术霸权攫取数据不对称优势之外，还积极利用国防与安全理由来推行“无条件”管制。^⑥ 实际上，国家在数据民族主义拓展过程中扮演着一个略显矛盾的角色。各个国家和政府都担心自己的数据被转到国界之外，但它们同时又希望将国外数据置于本国管辖之下，或希望推动本国的跨国公司成为

① Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” p. 2097.

② Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” pp. 2097-2098.

③ 田晓萍：《贸易壁垒视角下的欧盟〈一般数据保护条例〉》，《政法论丛》2019年第4期，第124页。

④ Wilbur Ross, “EU Data Privacy Laws are Likely to Create Barriers to Trade,” *Financial Times*, May 30, 2018, <https://www.ft.com/content/9d261f44-6255-11e8-bdd1-cc0534df682c>.

⑤ 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题》，第178—192页；James Whitman, “The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty,” *Yale Law Journal*, Vol. 113, No. 6, 2004, pp. 1151-1223.

⑥ Arindrajit Basu, et al., *The Localisation Gambit: Unpacking Policy Measures for Sovereign Control of Data in India*, p. 59.

数据存储的领导者。^①

第四，数据民族主义的有效性面临质疑。数据民族主义事实上无益于个人或企业信息安全的保护。^② 研究发现，鉴于法律制度不健全和信息技术差距等原因，数据民族主义宣称的数据隐私和安全目标都无法实现。^③ 因此，面对当前将数据本地化措施视为国家安全的必然要求的观点，有学者认为这一主张能否在国际交往层面获得普适性和优先性仍需进一步论证。^④

三、数据民族主义政策的国际影响

在数字化时代，数据资源已经对政治、经济和社会等多个领域产生了影响。在大国竞争日益加剧的背景下，数据民族主义会成为一股不容小觑的政治潮流，可能对当前的全球数字经贸秩序、大国关系互动、国家主导地位和网络空间全球治理带来较大影响，并反映出其较强的政策含义。

（一）对全球数字经贸秩序的影响

一方面，数据民族主义直接冲击跨境数据的自由流动和全球数字经济的顺利开展。在国际经济领域，数据民族主义表现为以贸易壁垒为特征的数字保护主义。^⑤ 在以邻为壑的数字保护主义影响下，互联网的碎片化不可避免，这将阻碍全球数字贸易的正常发展。^⑥ 数字保护主义政策会导致相关企业的成本上升和市场竞争力下降，进而制约全球数字经济、国际数字贸易、技术扩散创新和全球价值链的健康发展。同时，数字保护主义多以非关税壁垒

① Anupam Chander and Uyê P. Lê, "Data Nationalism," p. 725.

② Daniel Castro, "The False Promise of Data Nationalism," Information Technology and Innovation Foundation, December 2013, <http://www2.itif.org/2013-false-promise-data-nationalism.pdf>.

③ 周念利、李玉昊：《全球数字贸易治理体系构建过程中的美欧分歧》，第76—81页。

④ 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题》，第180页；王玥：《试论网络数据本地化立法的正当性》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2016年第1期，第56—57页。

⑤ John Selby, "Data Localization Laws: Trade Barriers or Legitimate Responses to Cybersecurity Risks, or Both?" *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 25, No. 3, 2017, pp. 213-232.

⑥ Sarah Box, *Internet Openness and Fragmentation: Toward Measuring the Economic Effects*, Centre for International Governance Innovation and Chatham House, May 2016.

形式为主，国际社会面临数字贸易规则与争端解决机制匮乏等问题。^① 因此，数据民族主义政策必然会损害全球规模经济视角下的科技产业经济逻辑，^② 并成为互联网产业的致命威胁。^③ 有研究发现，数据民族主义政策导致了多国内生产总值（GDP）的下降。^④ 如果不调整相关政策，数据民族主义对国家经济的负面影响还将持续。^⑤ 据估计，数字保护主义可能会导致全球经济增长率下降 1.7%。^⑥

另一方面，数据民族主义政策冲击全球数字经济治理的规制，加剧了当前国际贸易制度改革面临的困境。当前全球贸易体系面临的挑战之一是全球贸易规则缺乏对数据保护的具体规定，也未形成与数字贸易发展相匹配的国际监管环境。^⑦ 数据民族主义政策已经对跨境数据流动国际制度的建构构成障碍，这对试图实现跨境数据自由流动目标的多边贸易谈判，特别是美国主导的相关倡议提出了挑战。^⑧ 当前以 WTO 为中心的全球贸易协文本实际上没有正式触及与数字贸易相关的问题，在数据本地化方面，相关法律适用也面临着不确定性，各国因数字规制陷入争论。在此背景下，以数据本地化和数字保护主义为特征的数据民族主义政策对当前的国际数字制度建构形成直接挑战。^⑨

① 张国红：《全球数字保护主义的兴起、发展和应对》，第 1—8 页。

② Neha Mishra, “Data Localization Laws in a Digital World: Data Protection or Data Protectionism?” *The Public Sphere* (2016): NUS Centre for International Law Research Paper, No. 19/05, 2015.

③ Anupam Chander and Uyê P. Lê, “Data Nationalism,” p. 681.

④ Matthias Bauer, et al., “The Economic Importance of Getting Data Protection Right: Protecting Privacy, Transmitting Data, Moving Commerce,” *European Centre for International Political Economy*, March 2013, https://www.uschamber.com/sites/default/files/documents/files/020508_EconomicImportance_Final_Revised_lr.pdf.

⑤ Matthias Bauer, “Tracing the Economic Impact of Regulations on the Free Flow of Data and Data Localization,” *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, May 10, 2016, <https://www.cigionline.org/publications/tracing-economic-impact-regulations-free-flow-data-and-data-localization>.

⑥ Susan Lund and Laura Tyson, “Globalization Is Not in Retreat: Digital Technology and the Future of Trade,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 3, 2018, p. 137.

⑦ Manfred Elsig, Michael Hahn, and Gabriele Spilker, “Introduction: Current Challenges and Future Scenarios,” in Gabriele Spilker, Manfred Elsig, and Michael Hahn, eds., *The Shifting Landscape of Global Trade Governance: World Trade Forum*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, pp. 2-3; 张国红：《全球数字保护主义的兴起、发展和应对》，第 1—8 页。

⑧ 陈咏梅、张姣：《跨境数据流动国际规制新发展：困境与前路》，第 37—52 页。

⑨ 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题》，第 178—192 页。当然，也有学者认为，

（二）对大国互动关系的影响

数据民族主义是大国竞争在数据资源方面的体现，它也必然会加剧大国之间的竞争。目前，数据存储与数据本地化已经成为中、美、俄、欧等大国或地区竞逐的重要领域。伴随着数据利用价值与使用方式的变化，管辖权成为各国对抗的焦点。^① 目前，全球数据战和数字贸易战已经开始，数据本地化和隐私权之争等只是这场战争在监管方面的体现。^②

在数据民族主义和技术民族主义旗帜下，以中美为代表的大国（还包括欧盟、日本、韩国、俄罗斯和印度等国家和地区）在数字技术（包括5G技术和人工智能技术等）和跨境数据流动方面展开了全面竞争，并具有越来越显著的地缘政治色彩，最终将导致出现一个政府管制行动强化与全球数字主导权竞争加剧并存的“数字失序”时期。^③

数据民族主义政策抬升了大国政策互动中权力政治逻辑的地位，导致国家间竞争出现日常化和碎片化特征。一方面，各国的数据本地化政策引发了美国政府的不满，导致美国与这些国家产生经贸、外交和政治摩擦，加剧了主要国家之间的竞争。其他国家则试图通过立法手段来防止美国滥用技术霸权干涉本国并损害本国利益，而美国则竭力阻止其他国家出台这种政策或将数据本地化置于地区贸易协定之中。^④ 例如，特朗普政府曾利用签证手段来制裁印度等执行本地化政策的国家。^⑤

在当前《服务贸易协定》指导下的自由贸易协定谈判是解决数字贸易壁垒的可能方式，参见 Susannah Hodson, “Applying WTO and FTA Disciplines to Data Localization Measures,” pp.579-607.

① 王志安：《云计算和大数据时代的国家立法管辖权——数据本地化与数据全球化的大对抗？》，《交大法学》2019年第1期，第19—20页。

② Dan Ciuriak and Maria Ptashkina, “Started the Digital Trade Wars Have: Delineating the Regulatory Battlegrounds,” International Centre for Trade and Sustainable Development, January 9, 2018, <https://www.ictsd.org/opinion/started-the-digital-trade-wars-have-delineating-the-regulatory-battlegrounds>; Samm Sacks and Justin Sherman, “The Global Data War Heats Up.”

③ Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, pp. 15-23.

④ John Selby, “Data Localization Laws: Trade Barriers or Legitimate Responses to Cybersecurity Risks, or Both?” pp. 213-232; and Annegret Bendiek, “Tests of Partnership: Transatlantic Cooperation in Cyber Security, Internet Governance and Data Protection,” *SWP Research Paper No. 5*, Stiftung Wissenschaft und Politik, March 2014.

⑤ Arindrajit Basu, “India’s Role in Global Cyber Policy Formulation,” *Lawfare*, November 7, 2019, <http://www.indiasoftwarebrief.com/520508-india-s-role-in-global-cyber-policy-formulation-lawfare>.

另一方面，数据民族主义政策也推动不同大国之间的阵营对峙与联盟重组，加剧了不同网络空间治理模式的博弈。例如，美国联合其二十多个盟友在联合国舞台上围绕联合国政府专家组等制度架构展开争夺，也在“国家主导”网络治理模式和“多利益攸关方”治理模式方面展开竞争。^①在数据治理实践方面，以企业为中心的美国模式、以国家为中心的中国模式和以个人为中心的欧盟模式已经开始竞逐。^②例如，在2019年G20大阪峰会上，金砖国家特别强调坚持数据主权的必要性。^③另外，尽管金砖国家内部存在一定合作潜力，但是它们在数字与网络治理方面也存在从宏观原则到具体规则方面的冲突和摩擦。^④

（三）对主权国家主导地位的影响

数据民族主义提升了国家在数据保护、数字经济和网络空间治理中的主导地位，可能驱使各国频繁诉诸竞争策略和安全化举措。第一，国家与政府提升了其在管制体系中的权威。当数字化发展面临地缘政治、国家安全和民族主义时，大型科技跨国公司就必须承受来自国家的政策管制与大国战略竞争导致的整体政治环境变迁。当前，大型科技公司陷入了“技术后冲/抵制”（techlash）处境，网络治理领域中的政府与市场的平衡态势被逐步打破，科技类跨国公司面临日益严重的质疑和敌意，民众不信任感与日俱增。^⑤有学者预测，2020年全球性“技术后冲”将“从话语变为行动”，并将形成一种“暴徒心态”（mob mentality）。^⑥在此背景下，国家借助数据民族主

① Nicole Lindsey, “Cyber Governance Issues Take on High-Profile Status at the UN,” *CPO Magazine*, October 14, 2019, <https://www.cpomagazine.com/cyber-security/cyber-governance-issues-take-on-high-profile-status-at-the-un/>.

② Kyle L. Evanoff, “Cyber Governance: More Spam than Substance?” Council on Foreign Relations, June 14, 2019, <https://www.cfr.org/blog/cyber-governance-more-spam-substance>.

③ Arindrajit Basu, “India’s Role in Global Cyber Policy Formulation.”

④ 高望来：《金砖国家网络安全合作：进展与深化路径》，《国际问题研究》2017年第5期，第70—74页。

⑤ Adrian Wooldridge, “The Coming Techlash,” *The Economist*, November 18, 2013, <https://www.economist.com/news/2013/11/18/the-coming-tech-lash>; and Eve Smith, “The Techlash against Amazon, Facebook, and Google—and What They Can Do,” *The Economist*, January 20, 2018, <https://www.economist.com/briefing/2018/01/20/the-techlash-against-amazon-facebook-and-google-and-what-they-can-do>.

⑥ Mark Scott, “In 2020, Global ‘Techlash’ Will Move from Words to Action,” *Politico*, December 31, 2019, <https://www.politico.eu/article/tech-policy-competition-privacy-facebook-europe-techlash/>; and Robert D. Atkinson, et al., “A Policymaker’s Guide to the ‘Techlash’ –What

义逐渐挤占企业的活动空间，并成为应对“科技后冲”问题的主导者，政府、市场、企业及个体之间的互动方式正在承受国家力量的重新塑造。^① 企业所代表的市场力量日益边缘化，与此同时，国家的力量却越来越显著地塑造着一种竞争而非合作的数字化环境。^②

第二，国家仍将继续采取安全化手段增强自身在数字领域中的话语权。制造安全理由与塑造敌对话语是国家在数字相关领域实施安全化手段的主要策略。^③ 例如，美国将数据保存与互联网监控、知识产权和大国竞争等议题结合，建构所谓包括中国在内的一些国家对其构成“威胁”，强调他国若在具体部门（如高科技部门）中掌握相关技术将冲击美国主导地位或干涉美国国内政治等，坚持认为所谓的“假想敌”国家（如俄罗斯和中国等）的相关政策可能会危及美国国家安全。^④ 对其他国家而言，诉诸数据民族主义或倡导数据主权本身就是对美国数据霸权的一种回应。^⑤ 在这种恶性循环中，国家行为体坚持其权威、强力和主权等支柱必然会扮演更为强大的角色；拥有超凡实力的跨国公司也需要在由各国建构的冲突性政策空间内找到自身的角色。^⑥ 有研究认为，在全球网络战中，大多数国家都遵循民族主义的逻辑，利用数字化技术来巩固国内权力并对外施展影响力。^⑦

（四）对全球网络空间治理的影响

数据民族主义政策瓦解了网络空间治理体系的合作基础。第一，数据民族主义加剧了各国关于网络空间全球治理的政治张力，制约着全球网络空间治理和国际数据管理的制度建构。国际网络空间治理是全球治理中的重要议

It Is and Why It's a Threat to Growth and Progress," Information Technology and Innovation Foundation, October 28, 2019, <https://itif.org/publications/2019/10/28/policymakers-guide-techlash>.

① Sean McDonald and An Xiao Mina, "The War-Torn Web."

② Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, p. 1.

③ Laura Fichtner, "What Kind of Cyber Security? The Rising Cyber Security and Mapping Approaches," *Internet Policy Review*, Vol. 7, No. 2, 2018, pp. 1-19.

④ Greenberg Center for Geoeconomic Studies, "The Rise of Digital Protectionism: Insights From a CFR Workshop," Council on Foreign Relations, October 18, 2017, <https://www.cfr.org/report/rise-digital-protectionism>; 美国近来受民族主义影响的外交转变可参见毛维准：《美国国际秩序观：特朗普冲击下的图景转向》，《南大亚太评论》2019年第2辑，第51—116页。

⑤ 杜雁芸：《大数据时代国家数据主权问题研究》，第1—14页。

⑥ Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, p. 1.

⑦ Sean McDonald and An Xiao Mina, "The War-Torn Web."

题。自 2015 年以来，网络空间全球治理进展缓慢，国际合作的紧迫性与全球协调缺乏并存。尽管各方呼吁合作，但是网络治理依然止步不前。^① 据调查显示，多位智库学者将网络空间治理的挑战置于全球治理议题的第六位，将网络空间治理取得突破的可能性设定为 C 级，即全球网络领域已经分裂为多个不相容的体系，全球合作障碍很多，突破的可能性不大。其中，数据保护议题在全球网络空间治理中拥有最高优先度。^②

第二，数据民族主义是国际合作的一种负面因素，其蔓延将使网络空间国际治理的合作困局雪上加霜。目前，联合国试图推动相应的数字合作倡议，但是，在这种“寒冰式的地缘政治环境”中，网络空间国际治理改善的可能性依然不大。有研究指出，网络空间治理虽有“纸面上的规范、原则和声明”，但是它们无法约束各国的行为。^③ 与此同时，各行为体之间的信任正在遭受侵蚀，因此不论是 2018 年的“巴黎倡议”还是安倍晋三在 2019 年 G20 大阪峰会上提出的“可信赖的数据自由流通”，都将信任置于显著位置。^④

（五）数据民族主义的政策影响

政策是国际制度和全球治理体系发挥功能的主要工具，也是特定国际秩序得以具体化的重要载体。数据民族主义政策对国际秩序各维度的影响还会进一步传导到国际数据治理和网络空间治理的整体框架中。

第一，数据民族主义政策可能激发国际社会围绕数字经济和数据治理实施政策对冲和制度竞争。21 世纪贸易协议的一个重要合理性基础是寻找跨境监管的共识，但问题在于这种共识并不存在。^⑤ 数据民族主义突出了各国关注的“谁的规则”（Whose Rules）的问题，瓦解了数字治理的基础。特别是缺乏统一的全球标准将会进一步加剧数字治理的碎片化。^⑥ 在国内层

① Kyle L. Evanoff, “Cyber Governance: More Spam than Substance?”

② Council of Councils, “2019 Report Card on International Cooperation,” The Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/interactive/councilofcouncils/reportcard2019/#!/opportunities/2019>.

③ Kyle L. Evanoff, “Cyber Governance: More Spam Than Substance?”

④ “Paris Call for Trust and Security in Cyberspace,” November 12, 2018, <https://pariscall.international/en/>.

⑤ [美]苏·阿里尔·阿伦森：《数字贸易失衡及其对互联网治理的影响》，第 67 页。

⑥ Stephanie Segal, “Whose Rules? The Quest for Digital Standards,” CSIS, February 22, 2019, <https://www.csis.org/analysis/whose-rules-quest-digital-standards>.

面，数据本地化和数据全球化两股政策潮流已经在各国的立法管辖权竞合平台上“狼烟四起”。^① 在国际层面，中、美、俄、欧、印等大国和地区之间在数字治理方面依然无法跨越规则鸿沟而陷入长期博弈，尽管国际社会急需数字空间中更为统一的规则、标准和规范框架。^②

第二，不同国家针对数字经济监管提出的相关政策倡议不仅没有融合，反而加剧了数字治理体系中的冲突与摩擦。^③ 例如，金砖国家与西方世界在网络空间、数字经济和数据治理方面存在巨大政策分歧；即使是各自小集团内部也存在明显不同步的现象。^④ 又如，G20 大阪峰会提出跨境数据流动的“大阪轨道”（Osaka Track），试图规范数据流通，提供全球通用的数字经济规则，但是印度基于民族主义情绪和国家财富的考虑并未在《大阪数字经济联合宣言》上签字。^⑤ 即使是盟友关系的西方国家，其数据保护偏好也大相径庭。例如，美国在 TTIP 和 TPP 中与欧盟、澳大利亚、新西兰和加拿大等在跨境数据流动规则方面存在不同意见。^⑥

第三，数据民族主义的扩散也影响着其他相关部门的规则制定。作为一种“多维度建构”^⑦，数据本地化等政策一方面影响经济、贸易、知识产权

① 王志安：《云计算和大数据时代的国家立法管辖权——数据本地化与数据全球化的大对抗？》，第 20 页。

② Matthew P. Goodman, “Time to Align on Digital Governance,” Center for Strategic and International Studies, January 24, 2020, <https://www.csis.org/analysis/time-align-digital-governance>.

③ Dan Ciuriak, “From Digital Trade Wars to Governance Solutions: The G20 and the Digitally Enabled Economy,” International Centre for Trade and Sustainable Development, August 28, 2018, <https://www.ictsd.org/opinion/from-digital-trade-wars-to-governance-solutions-the-g20-and-the-digitally-enabled/>.

④ Arindrajit Basu, “The Retreat of the Data Localization Brigade: India, Indonesia and Vietnam.”

⑤ Rohan Seth, “What Does Refusal to Sign the Osaka Track Mean for India?” *Asian Age*, October 16, 2019, <https://www.asianage.com/opinion/oped/161019/what-does-refusal-to-sign-the-osaka-track-mean-for-india.html>; and Daniel Hurst, “Did Japan Get What It Wanted from the Osaka G20 Summit?” *The Diplomat*, July 1, 2019, <https://thediplomat.com/2019/07/did-japan-get-what-it-wanted-from-the-osaka-g20-summit/>.

⑥ 参见陈咏梅、张姣：《跨境数据流动国际规制新发展：困境与前路》，第 41 页；John Selby, “Data Localization Laws: Trade Barriers or Legitimate Responses to Cybersecurity Risks, or Both?” pp. 213-232.

⑦ William J. Drake, Vinton G. Cerf, and Wolfgang Kleinwächter, *Internet Fragmentation: An Overview*, Future of the Internet Initiative White Paper, World Economic Forum, January 2016, p. 41.

和技术等不同领域，另一方面则与政治、社会与人权等议题密切相关。^① 数据民族主义的蔓延必然会推动其他部门和议题的相关规则重构。例如，国际社会特别关注数据存储等本土化贸易壁垒（LBTs）问题，它涉及 WTO 规则调整、多边和双边贸易协定修订与全球制度改革等各种问题。^② 此外，人权理由也经常被不同国家或集团置于数据保护的基本价值之上。^③ 数据民族主义政策会影响特定国家的人权考量，并可能影响国际人权法的实践。^④ 2018 年《世界贸易报告》在谈及隐私保护和跨境数据流通时特别强调，数据保护政策应该与国际人权法所规定的义务相一致。^⑤

第四，大国竞争烈度的提升和主权国家主导地位的上升都会冲击国际制度的建构，阻碍网络空间国际治理取得进展。在数据民族主义政策大行其道的背景下，权力政治思维势必阻碍各主体在网络空间负责任管理方面取得进展。^⑥ 大国竞争的结构因素逐渐瓦解了各国达成共识的政治意愿，没有哪个大国愿意被限制追求“认知中的技术优势”。^⑦ 网络空间国际治理可能陷入僵局。然而，只有当所有大国都参与并接受其主要条款时，网络空间国际治理机制才能有效运作。^⑧ 因此，有研究机构悲观地断言，数字监管的国际协议依然遥遥无期。^⑨

① Matthew P. Goodman, “Time to Align on Digital Governance”; and Stephen J. Ezell, Robert D. Atkinson, and Michelle A. Wein, *Localization Barriers to Trade: Threat to the Global Innovation Economy*, The Information Technology and Innovation Foundation, September 2013.

② Stephen J. Ezell, et al., *Localization Barriers to Trade: Threat to the Global Innovation Economy*, pp. 68-75.

③ UNCTAD, “The Ad Hoc Expert Meeting on Data Protection and Privacy: Implications for Trade and Development,” Geneva, April 19-20, 2016, https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/dtl_eweek2016_EMreport_en.pdf.

④ Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” p. 2098.

⑤ *World Trade Report 2018*, World Trade Organization, 2018, p. 174.

⑥ Harriet Moynihan, “Power Politics Could Impede Progress on Responsible Regulation of Cyberspace,” Chatham House, December 3, 2019, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/power-politics-could-impede-progress-responsible-regulation-cyberspace>.

⑦ Camino Kavanagh, *New Tech, New Threats, and New Governance Challenges: An Opportunity to Craft Smarter Responses?* Carnegie Endowment for International Peace, August 2019, p. 37.

⑧ Elena Chernenko, Oleg Demidov, and Fyodor Lukyanov, “Increasing International Cooperation in Cybersecurity and Adapting Cyber Norms,” Council on Foreign Relations, February 23, 2018, <https://www.cfr.org/report/increasing-international-cooperation-cybersecurity-and-adapting-cyber-norms>.

⑨ Paul Laudicina, et al., *Competing in an Age of Digital Disorder*, p. 1.

结 束 语

数据民族主义在其多重逻辑的驱动下对当前国际秩序造成了较大影响，也对中国参与国际数据治理和网络空间国际治理提供了若干启示。

首先，数据民族主义是一种长期且具有合理性的民族主义。它是各国为因应大国竞争加剧、全球化逆转、数据资源战略性和美国技术霸权而作出的合理反应，也是一种具有某种时代特征且可能长期存在的客观政治现象。我们应在认识其合理性的基础上，立足当前潮流，制定适应本国发展需要的数据本地化政策，并在国际舞台上与伙伴国家一道反击美国的数据霸权。全球数据治理不应陷入“一家独大”的局面，各个国家的数据主权与自主性理应得到尊重，基于此，中国的相关数据本土化政策需要在自身能力、文化价值和目标利益之间找到平衡点。

其次，数据民族主义是一种需要加以约束的民族主义。它直接冲击当前的跨境数据流动，影响全球数字经济和贸易的顺利开展，并妨碍国际数字贸易制度的建构。作为数字经济大国，中国应采取切实措施降低其他各国数据民族主义政策对自身跨境数据治理与数字经济带来的负面影响，避免其他国家将中国视为敌对目标，积极以人类命运共同体理念和网络主权框架原则推进国际数字贸易制度和网络空间国际治理体系的建构，同时，也要防止个别国家利用极端数据民族主义危害中国利益。

最后，数据民族主义也是一种亟须治理的民族主义。它是政治逻辑嵌入数字经济领域并针对数据全球化做出的一种集中回应，更是民族主义意识形态在数字领域中的逻辑延伸。面对大国竞争结构下的数据全球化与本地化之间的张力，包括中国在内的国际社会各利益相关方应该积极承担国际责任，以负责任的态度约束各自的民族主义情绪，推行负责任的数据民族主义，既要认识其合理性，又要超越意识形态之争，推动国际数据治理取得进展。

[责任编辑：石晨霞]

WTO 电子商务谈判与全球数字 贸易规则走向 *

柯 静

【内容摘要】 经济活动的日益数字化创造出全新的电子商务运作模式，也引发新的贸易摩擦和监管问题，因此多边治理框架的必要性和重要性日益凸显。世界贸易组织电子商务诸边谈判已经开启，但各方在经济、安全、价值文化层面存在诸多分歧，大国竞争的地缘政治因素又进一步增加了谈判的复杂性。能否取得成果，关键在于各方是否认识到 WTO 改革的宗旨不仅是推动贸易自由化，而且关注全球数字鸿沟这一现实。只有承认国情的多样性，厘清国家间政策协调与国内政策空间的边界，才有可能打破谈判僵局。在多边规则框架产生前，区域数字贸易规则仍会不断涌现，数字经济治理碎片化将会持续加剧，监管冲突现象也将更加频繁。为了应对这些挑战，除了努力团结发展中成员在当前诸边谈判中搁置分歧、共同抵制发达成员不公平的谈判主张外，中国还需要平衡好保障国家安全和促进跨境数据自由流动之间的关系，力争在自身具有优势的跨境电子商务领域引导建立真正公平的统一规则框架。为减少监管冲突带来的风险，加强全球层面监管合作是协调不同监管机制和凝聚共识的必然路径。

【关键词】 数字贸易规则 跨境数据流动 国家安全 WTO

【作者简介】 柯静，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 F742 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0043-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003003

* 本文系上海市哲学社会科学规划青年课题（2018EGJ004）的阶段性研究成果。

自 20 世纪 90 年代以来,通信技术的迅猛发展极大地改变了商品和服务市场的运作方式,国际贸易日益受到经济活动数字化的影响。^① 未来电子商务^② 在国际贸易中所扮演的角色将愈发重要,各国都需处理好贸易政策和互联网治理之间的关系。然而,作为一种新兴商业运作方式,电子商务可在无形中轻易跨越地理边界进行交易并覆盖货物、服务、知识产权等多个领域的特殊性质,给国家领土概念和管辖权带来了极大挑战,导致各方政策协调变得尤为困难。因此,尽管 WTO 在 1998 年就通过了《关于全球电子商务的宣言》,却未能产生专门规范电子商务的多边协定,仍然主要依靠 WTO 《服务贸易总协定》《信息技术协定》《与贸易有关的知识产权协定》来加以协调,留下了大量监管真空。

面对电子商务领域日益增长的治理需求和多边规则的滞后现状,电子商务条款被越来越多地纳入各项区域贸易协定(Regional Trade Agreement, RTA)中。截至 2017 年 5 月,向 WTO 通报并生效的 RTA 共有 275 个,其中 75 个包含电子商务条款,占比为 27.3%。而在 2014—2016 年期间生效的 RTA 中,这一比例已高达 60%。^③ 不断涌现的区域性电子商务规则在帮助填补多边规则空白的同时,也不可避免地加剧了全球数字贸易治理的碎片化现象,导致监管冲突层出不穷,对世界经济增长不利。WTO 作为全球最核心的多边贸易机制,理应在这一重要的新兴领域有所作为。同时,这也被视为 WTO 能否顺应世界经济发展、打破治理僵局的试金石。面对多重压力,2017 年 12 月,电子商务谈判终被纳入 WTO 工作议程。2019 年 1 月,包括中国在内的 76 个 WTO 成员在达沃斯召开的非正式部长级会议上签署了《关于电子商务的联合声明》(以下简称《联合声明》),共同发起电子商务议题的诸边谈判。然而,据美国政治新闻网站披露的信息,由于谈判方存在诸

① 根据联合国贸易和发展会议(UNCTAD)的报告,2018 年可数字化交付的服务出口达到 2.9 万亿美元,占全球服务出口总额的 50%,较 2005 年增长 2 倍多,远超整体服务的出口增速。United Nations Conference on Trade and Development, *Digital Economy Report 2019 (Overview)*, July, 2019, p. 6.

② WTO 电子商务谈判成员大多未区分“电子商务”和“数字贸易”这两个概念。因此,若未特别说明,本文对这两者也不作严格区分。

③ José-Antonio Monteiro and Robert Teh, “Provisions on Electronic Commerce in Regional Trade Agreements,” World Trade Organization, June 2017, pp. 5-6.

多分歧，谈判可能需要数年，无法在 WTO 第十二届部长级会议期间完成。^① 本文旨在梳理 WTO 电子商务谈判进展，分析各方分歧的背后原因，并在此基础上探讨未来全球数字贸易规则走向及中国的应对。

一、WTO 电子商务谈判进展

截至 2020 年 3 月，已有 82 个成员陆续加入电子商务诸边谈判。^② 为更好地了解谈判进展，把握各方的谈判立场，有必要根据 WTO 发布的相关信息，从成员参与情况、各方关于焦点问题的立场两方面进行相关分析。

（一）WTO 成员的参与情况

第一，成员参加谈判情况。从表 1 可见，首先，从加入谈判成员的类型来看，发展水平高的成员显然更加积极。全部 36 个发达经济体均已签署《联合声明》，参与率达到 100%。转型经济体和发展中经济体次之，参与率相差不多，都接近 50%。^③ 最不发达经济体则明显消极，迄今只有 3 个成员加入谈判，分别是缅甸、老挝和贝宁，参与率仅为 6.4%。其次，从加入谈判成员的地理分布来看，除主要位于欧美地区的发达经济体之外，^④ 亚洲地区 39 个 WTO 成员中已有 21 个加入了谈判。相比之下，位于非洲、加勒比地区、太平洋地区的岛国成员对此较为消极。再次，虽然加入谈判的成员数量仅达到 WTO 成员总数的一半，但从贸易份额来看，这一比例已经超过世界贸易总量的 90%。^⑤ 在 G20 成员中，目前只有印度和南非仍尚未签署这一《联合声明》。

① Adam Behsudi, “WTO E-commerce Talks Could be a Long Slog,” POLITICO Morning Trade, November 8, 2019, <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2019/11/08/wto-e-commerce-talks-could-be-a-long-slog-782169>.

② 贝宁、肯尼亚、科特迪瓦、印度尼西亚、喀麦隆、菲律宾陆续加入《联合声明》，谈判成员数量目前增加至 82 个。参见 WTO, INF/ECOM/18, April 1, 2019; WTO, INF/ECOM/37, July 19, 2019; WTO, INF/ECOM/38, July 19, 2019; WTO, INF/ECOM/47, November 22, 2019; WTO, INF/ECOM/48, December 10, 2019; INF/ECOM/50, February 3, 2020。

③ 17 个转型经济体中有 8 个签署了《联合声明》，参与率为 47.1%；80 个发展中经济体（此处已去除最不发达经济体）中有 35 个签署了《联合声明》，参与率为 43.8%。

④ 36 个发达经济体有 31 个位于欧洲、2 个位于北美、2 个位于大洋洲、1 个位于亚洲。

⑤ 联合国：《国际贸易与发展》，2019 年 7 月 25 日，第 12 页。

表 1 WTO 成员参与电子商务诸边谈判情况
(截至 2020 年 3 月 10 日)

参加谈判成员数量	成员类型				成员地理分布						
	发达经济体	发展中经济体	转型经济体	最不发达经济体	欧洲	亚洲	北美	中美/墨西哥	南美	大洋洲	非洲
82	36	35	8	3	39	21	2	6	7	2	5

注：本表基于 2019 年联合国发布的国家分类标准制作。目前世界上有 36 个发达经济体，127 个发展中经济体（其中包括 47 个最不发达经济体）和 17 个转型经济体。

资料来源：United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2019*, January 21, 2019, pp. 169-173.

第二，成员提交提案情况。截至 2020 年 3 月，WTO 已收到有关电子商务谈判的提案近 50 份。^① 从提案成员类型来看，同样是发展水平高的成员更加积极。发达经济体已经全部提交了单独或者联合提案。^② 相比之下，参加谈判的 3 个最不发达成员尚未提交单独提案，而是由乍得作为全部最不发达成员的代表提交了一份联合提案。^③ 从提案成员地理分布来看，除了主要位于欧美的发达经济体之外，也同样是来自于亚洲地区的成员较为积极。^④ 值得注意的是，印度和南非虽未加入谈判，但共同提交了一份联合提案。^⑤ 这

① 由 15 个成员单独提交的一份或者数份提案以及若干份联合提案组成。在 15 个成员中，6 个为发达成员（欧盟作为一个整体），9 个为发展中成员。

② 欧盟、美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰均提交了单独提案，其中加拿大、澳大利亚和新西兰还加入了若干联合提案。瑞士、冰岛和挪威尚未提交单独提案，而是加入了他方提交的联合提案。

③ WTO, WT/GC/W/787, November 21, 2019.

④ 从单独提案情况来看，除发达成员之外，有 9 个发展中成员提交了单独提案，分别是中国、中国香港、中国台北、新加坡、韩国、巴西、俄罗斯、乌克兰、科特迪瓦，其中 5 个都来自亚洲地区。

⑤ WTO, WT/GC/W/774, June 4, 2019.

一举动从侧面说明 WTO 电子商务谈判十分重要，不仅关乎谈判成员，而且关乎因各种原因尚未加入的其他成员。这部分成员也会以合适的方式提请 WTO 关注它们的核心关切，希望在谈判过程中能够得到适当的考虑。

（二）各方关于焦点问题的立场

谈判自启动以来始终被置于“快车道”，截至 2020 年 3 月已举行了七轮。各方在提升电子商务便利化和透明度、保护网络消费者、促进中小微企业参与度等方面取得一定共识，但在诸多关键问题上仍分歧明显。

第一，美、欧、中三大经济体对电子商务的定义和范围的理解并不一致。美国更加看重的是贸易的数字性质，核心在于跨境数据流动，并不特意区分货物或服务贸易，倾向于用“数字贸易”术语取代“电子商务”，认为其他国际组织对“电子商务”的界定过于狭窄，可能会影响这一术语在 WTO 框架内的使用；^① 中国认为美国所主张的数字化传输内容和服务方面的规则过于敏感和复杂，目前尚处于探讨阶段，将电子商务界定为互联网平台所支持的跨境货物贸易及相关的支付和物流等服务，核心仍在于货物贸易，侧重于削减边界贸易壁垒；^② 欧盟出于维护欧洲文化多样性的考虑，提议将视听服务彻底排除在谈判范围之外。^③ 但美国对此并不认同，强调 WTO 应该保护包括视听在内的数字贸易免受不公平待遇。^④

第二，各方对关税和国内数字服务税的主张存在较大差异。在关税方面，发达成员普遍主张永久禁征关税，发展中成员立场较为分化。部分发展中成员赞同禁征关税，如巴西。部分发展中成员对此极力反对，如刚加入谈判的印度尼西亚。此外，尚有部分发展中成员迄今仍未明确表态，如中国。在国内税费方面，虽然目前只有巴西的提案主张保留征收国内数字服务税的权利，^⑤ 但已有至少 24 个国家正在实施或者考虑启动数字税计划。^⑥ 复杂之

^① WTO, INF/ECOM/5, March 25, 2019.

^② WTO, INF/ECOM/19, April 24, 2019. 《中华人民共和国电子商务法》对“电子商务”的界定方式与中国在 WTO 内的主张基本一致。

^③ WTO, INF/ECOM/43, October 15, 2019. 中国《电子商务法》第二条也将视听、出版及文化产品等内容方面的服务排除在外。因此在这一点上，中国与欧盟立场较为相似。

^④ WTO, INF/ECOM/5, March 25, 2019.

^⑤ WTO, INF/ECOM/27, April.30, 2019.

^⑥ Tim Bradshaw, “Countries Vow to Press ahead with Digital Taxes Despite U.S. Threat,” *Financial Times*, December 5, 2019, <https://www.ft.com/content/6529014c-169a-11ea-9ee4->

处在于尽管这一权利属于国家税收主权范围，WTO《联合声明》也对此予以确认，但美国强烈反对，为此美国已和法国发生了不小的贸易冲突。^①

第三，发达成员和发展中成员对跨境数据流动、本地化及转让源代码要求分歧严重。发展中成员普遍将网络安全和国家安全置于优先地位，为此可能采取限制跨境数据流动的措施，或将计算设施本地化、披露或转让源代码作为在本地开展业务的前提条件。因此，提案中或是未涉及这部分内容，或是强调保留政策空间。然而，美国将跨境数据自由流动和禁止本地化要求视作消除壁垒的关键，认为过度重视网络安全会导致阻碍数字贸易、扼杀数字经济的严重后果。与此同时，美国将禁止披露、转让源代码作为保护知识产权和创新的必然要求，对例外情形容忍度极低。^② 欧盟、日本、加拿大等发达经济体与美国的立场基本一致，区别仅在于相较美国更加认同监管的必要性，它们对合法公共政策目标的容忍度较高。

第四，欧美之间对消费者隐私的保护路径有所区别。欧盟将保护个人信息和隐私作为基本权利，坚持采用《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR）的高标准，为保护个人隐私可以采取限制跨境数据流动的措施。美国认为欧盟对“个人信息”^③ 的定义过于宽泛，容易导致企业运作中的许多数据都被纳入个人信息范畴，严重阻碍跨境数据流动，会对贸易产生巨大影响。鉴于欧美较难达成共识，美国提议加强机制之间的“互操作性”，确保不同成员的监管要求都能得到尊重和执行。^④ 对此，欧盟主张 WTO 成员各自保护隐私措施的优先地位不受协义务和承诺的影响，^⑤ 即欧盟不会在谈判中降低当前的隐私保护标准，因此仍会限制跨境数据的流动。

11f260415385.

① 2019年7月11日，法国参议院通过一项向全球数字服务商征收数字服务税的法案。美国动用《1974年贸易法》的第301条款，对法国这一做法发起调查并在随后的认定结果中表示该税收具有歧视性，会给美国商业造成沉重负担，因此提议向法国加征商品关税。2020年1月，双方在达沃斯论坛期间商定暂停关税升级，等待经合组织就数字税问题达成协议。

② WTO, INF/ECOM/5, March 25, 2019.

③ 欧盟在提案中沿用了 GDPR 中有关个人信息的定义，将此界定为已识别或可识别的与自然人的任何信息。参见 WTO, INF/ECOM/22, April 26, 2019.

④ WTO, S/C/W/382, June 17, 2019.

⑤ WTO, INF/ECOM/22, April 26, 2019.

第五，中美之间对网络设备和产品的非歧视待遇对立明显。2019年9月，中国在第二份电子商务提案中提议禁止成员在这一领域采取歧视做法，主张若无合法公共政策目标，未经正当程序，不得对网络设备和产品实施断供等限制性措施，不得干预对此类设备、产品和技术的选择。^①这一提议显然与以华为为代表的中国高科技企业接连遭遇美国施加的歧视待遇密切相关。虽然目前只有中国提案涉及这一问题，但中美在此问题上的直接对立，必然给谈判增加了不少困难。

除上述分歧外，发展中成员尤其是最不发达成员十分强调自身在开展电子商务活动中所需要的基础设施、制度、能力、经验等方面存在限制，^②对保留公共政策空间有更高要求。整体而言，发达成员侧重于打造开放的数字贸易环境，主张跨境数据自由流动，注重保护知识产权和技术创新；而发展中成员侧重于提高电子商务便利化水平，强调自身发展需求的重要性，重视网络安全和国家安全，对互联网开放持相对怀疑立场。

二、WTO 电子商务谈判的分歧原因

尽管各方深知正在进行的电子商务谈判对世界经济和WTO未来的重要性，但跨境数据流动、禁止本地化及转让源代码、隐私保护等棘手议题迄今未能进入实质性谈判阶段。究其本质，在于分歧背后有着更深层次的原因，这取决于谈判方对自身利益和价值目标的考量。

（一）各方关于电子商务的经济利益诉求各有不同

经济利益向来是影响各方立场的重要因素。美国之所以不遗余力地寻求数字贸易市场的开放性是因为美国已经具备巨大的先发优势。^③一个更加自由、开放的数字贸易市场有利于美国充分发挥其竞争力。^④但问题在于，美

^① WTO, INF/ECOM/40, September 23, 2019.

^② WTO, WT/GC/W/787, November 21, 2019.

^③ 目前在占据全球总市值约2/3的前七大互联网科技巨头公司中，有五家来自美国，分别是微软、苹果、亚马逊、谷歌、脸书。联合国贸易和发展会议：《2019年数字经济报告价值创造和捕获：对发展中国家的影响》，2019年9月，第3页。

^④ 根据美国国际贸易委员会的报告，若能进一步消除他国数字贸易壁垒，有望拉动美国实际GDP增长0.1%—0.3%（约167亿美元—414亿美元），推动工资上涨0.7%—1.4%，在

国利益并不等同于他国利益。

第一，关税。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的报告显示，因 WTO 电子商务关税禁令而产生的关税收入损失的 95% 都是由发展中成员承担。^① 这一事实可在一定程度上解释为何发展中成员普遍对电子商务关税禁令持怀疑立场。同样，这也不难理解为何报告中列出的受损最为严重的五个成员至今未表态支持禁令永久化。^② 印度更是与同样未签署《联合声明》的南非在联合提案中质疑禁征关税决定的合理性，指出数字贸易的发展会不断侵蚀传统贸易，导致传统贸易的关税收入持续下降。^③

第二，国内税费。虽然 WTO 确认了成员拥有以符合 WTO 协定的方式征收内部税费的权利，但自 2018 年欧盟及其他一些国家拟推进数字税立法以来，美国与他国间就征收数字税问题发生的紧张对峙表明，行使该权利会遭遇美国的强大阻力。根据 UNCTAD 的报告，全球 70 个最大的数字平台中，中美两国所占市值总和达到 90%，欧洲仅占 4%，非洲和拉丁美洲的总和仅占 1%。^④ 在这其中，美国无疑拥有最大份额。数字服务税一旦开征，美国互联网巨头将首当其冲，而开征该税种的国家将会获得十分可观的税收收入。^⑤ 因此，即使诚如马克龙所言，“法国是一个主权国家，可以自行决定税收规则，”但美国仍会对此横加阻拦。

第三，国内产业发展。一方面，数字经济的确为发展中成员创造了新的融入世界经济的机会；另一方面，发达成员在利用数据和前沿技术方面的能

一些数字密集型行业可增加 40 万个工作岗位。参见 United States International Trade Commission, *Digital Trade in the U.S. and Global Economies*, Part 2, August, 2014, pp. 103-104, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4485.pdf>。

① 自该禁令实施以来，发展中成员的年均关税收入损失约为 100 亿美元，其中最不发达成员的损失约为 15 亿美元，而高收入成员的损失仅为 2.89 亿美元。Rashmi Banga, “Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South,” United Nations Conference on Trade and Development, February, 2019, pp. 17-20。

② 按 WTO 最惠国税率计算，五个受损最严重的成员方是中国、印度、泰国、墨西哥、巴拉圭。

③ WTO, WT/GC/W/774, June 4, 2019.

④ 参见联合国贸易和发展会议：《2019 年数字经济报告 价值创造和捕获：对发展中国家的影响》，第 6 页。

⑤ 跨国数字企业在欧盟的平均税率仅为 9.5%，传统行业平均税率为 23.2%。若开征数字税，法国每年将增加约 5 亿欧元的税收收入，英国每年将增加约 4 亿英镑的税收收入。

力远超发展中成员。发展中成员必须努力在不被边缘化的基础上考虑如何更好地创造和获取数字经济的价值，同时还需十分谨慎地避免本国新兴产业和那些易受电子商务运作模式影响的传统产业遭受重大冲击。一味提高电子商务的自由开放水平，非但不能改变当前价值和数据高度集中在少数几个全球性平台和跨国公司的现状，反而会加剧资源和财富集中的恶性循环。因此，发展中成员普遍对网络开放持保守立场，突出强调自身存在诸多不足，希望拥有充分的政策空间，以保障国内稳定就业，实现自身产业结构调整。

（二）各方对安全概念的理解和不同安全利益的排序存在差异

安全层面的考虑对所有成员来说都是重中之重，区别在于对安全范围的理解以及对不同层面安全利益的排序不同。在全球化电子商务环境中，跨境数据流动虽然孕育出新产业、新价值、新机遇，但也伴随着各种风险和挑战。对风险的不同认知以及在此基础上对利益的考量是产生分歧的重要原因。

第一，数据安全。电子商务活动中传输的数据不仅有企业数据，还包括个人数据。前者关乎企业创新价值，后者被视为隐私范畴。数据可以创造巨大价值，被视为重要的战略资产，但各方围绕数据安全的核心关切并不相同。例如，欧洲将保护隐私置于较跨境数据流动更优先的地位，为此可限制个人信息流向保护标准不足的国家。但在美国看来，贸易规则最重要的目标是消除贸易壁垒，过度强调个人数据安全会阻碍跨境数据流动，是贸易保护主义的表现。与此同时，美国的立场也不乏争议。因担心企业专有信息泄露会削弱其技术领先优势，美国主张严格禁止本地化及转让源代码要求。为确保万无一失，《美日数字贸易协定》在《美墨加三国协定》（USMCA）基础上增加了安全例外条款，^①以国际法中“自裁决”性质的表述和对“基本安全利益”不进行限定的方式，使美国拥有极大的自由裁量权。在他国看来，这类规则很可能被异化为采取单边措施的工具。而对于发展中国家来说，将禁

^① Agreement between United States and Japan Concerning Digital Trade, Article 4. 该条款第一句规定禁止要求一方提供或允许接触该方判定的（it determines）与其基本安全利益相抵触的任何信息；第二句规定不得阻止一方采取它认为的（it considers）为履行其维持或恢复国际和平、安全或保护其基本安全利益所必需的措施。“该方判定的”“它认为的”是国际法中“自裁决”性质的表述方式，旨在将“基本安全利益”的裁量权交由本国而非第三方行使，以保留本国经济主权。与此同时，条款并未对“基本安全利益”定义或进行范围限定。

止本地化及转让源代码要求推向极致，不仅会阻碍技术的正常传播，也会与国家安全的监管要求相冲突。

第二，网络安全。一方面，网络空间的确容易滋生各种形式的犯罪；另一方面，这一新疆域中的权力博弈和数据争夺日趋激烈，使得网络安全议题备受关注。分歧主要有三个原因，其一，贸易规则和网络空间治理在客观上存在一定冲突。强大的利益相关者会尽可能强加互联网开放要求，抵制保障网络安全所需要的公共政策空间。其二，不少发展中成员在关键信息基础设施防护、物联网安全等方面存在严重不足。若放任跨境数据流动，可能会被轻易攻击，引发政治、经济、军事等多领域的安全风险。基于此，发展中成员十分注重网络安全，为此会采取限制跨境数据流动的措施。其三，美国不断伸展的“长臂管辖”加重了他国对网络安全的担忧。2018年3月，美国国会通过《澄清境外数据的合法使用法案》，赋予美国执法机关调取美国企业存储在境外服务器上的用户数据的权力。该法案严重削弱了其他主权国家对各自境内数据的控制权，导致他国纷纷出台类似法案以进行回应的同时，持续加强本国互联网管制和网络安全建设，使得国家间政策协调更加艰难。

第三，国家安全。国家安全是所有成员的核心关切，但问题在于很难对此予以明确界定。在判断标准上，需结合国家任务或目标来加以权衡，各国会有不同理解且非一成不变，因此，国家通常会保持一定的理性和克制，尽可能避免因过多触发国家安全条款而破坏国际经济秩序的稳定。但是，当前各方关于这一问题的矛盾尤为尖锐。一方面，在部分非西方国家看来，一些西方国家策略性地利用互联网来对抗它们（特别是通过社交媒体），可能会危及国家政权，因此它们抵制跨境数据自由流动，^①这与发成员倡导的网络开放产生冲突。另一方面，自特朗普上任以来，美国的国家安全内涵出现了实质性拓展，经济竞争逐步等同于国家安全。美国频繁以此为名对他国施加单边制裁，使对这一概念的理解出现了前所未有的混乱。《美日数字贸易协定》中的安全例外条款则是美国将拓展后的国家安全概念渗透至双边协

^① Sally Adee, “The Global Internet is Disintegrating. What Comes Next?” BBC, May 15, 2019, <https://www.bbc.com/future/article/20190514-the-global-internet-is-disintegrating-what-comes-next>.

定的重要尝试。^① 美国在抨击他国以国家安全名义限制跨境数据流动的同时，却纵容自己不断拓展这一概念的内涵，将此作为保护主义的工具，使谈判更加复杂。

（三）价值文化层面的分歧增加了达成共识的难度

成员之间价值文化的差异也是造成分歧的重要因素，欧美在隐私权保护路径上的分裂充分体现了这一点。隐私权与跨境数据流动背后的自由市场理念及政府收集数据的公共需要，这三者应该如何进行价值排序？复杂的是，价值文化在很大程度上是一种伦理习惯，它的变化十分缓慢。因此，源于价值文化的分歧很难在短期内消除，从而构成美欧达成共识的重要障碍。

第一，个人隐私权与自由市场理念。在欧洲，隐私权是一项基本人权。《欧盟基本权利宪章》第7条和第8条为保护隐私和个人信息提供了直接依据，^② 《通用数据保护条例》正源自于此。但在美国，自由市场的文化根源更加根深蒂固。人们普遍不太信赖大政府和权威，倾向于鼓励市场自行运作。在隐私权保护路径上，真正来自联邦政府层面的监管较少，而是主要依靠行业监管和自律原则。^③ 此外，隐私权也从未明示于美国宪法和修正案之中，未能为保护个人信息提供直接的宪法依据。^④ 一些州宪法中虽然包含隐私权条款，但与《通用数据保护条例》为欧盟公民提供了全面的个人信息保护相比，美国的保护路径显得分散且缺乏统一的法律依据，就像是一件令人困惑的拼凑品。^⑤ 接连发生的美国互联网巨头泄露用户信息事件，^⑥ 更是验证了

① GATT 第 21 条将一般安全例外基本限定于军事和国防领域。2019 年 4 月，WTO 就乌克兰和俄罗斯有关国家安全的争端作出里程碑式的裁决。《美日数字贸易协定》未对基本安全利益作出限定，未来美日数字贸易中的安全例外将不再限于军事和国防领域。

② Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01), Charter II, Article 7 & 8.

③ 政府根据行业和收集的数据类型来制定不同的隐私保护标准，由企业层面负责执行，以此来平衡商业需求和保护隐私的需要。

④ 美国宪法第四修正案规定：“任何人的身、住宅、文件和财产不受无理搜查和查封”，案例中通常被解释为个人隐私不受政府官员的无理搜查和查封，但它并不适用于私人企业收集和处理的个人信息情形。

⑤ Robert Wolfe, “Leaning about Digital Trade: Privacy and Ecommerce in CETA and TPP,” *World Trade Review*, March 2019, pp. 69-70.

⑥ 例如，脸书大规模用户信息泄密事件、亚马逊涉嫌利用平台第三方商家收集个人信息牟利事件、谷歌“夜莺计划”等。

欧盟对美国隐私保护的担忧，从而使双方的和解之路更加漫长。

第二，个人隐私权与政府收集数据的公共需要。大数据技术使得数据可以在公共和私人系统上被轻易收集，随之而来的是政府与公民、企业与消费者之间的权力、权利及利益的激烈碰撞。2001年“9·11”事件后，美国总统宣布国家进入紧急状态，扩充情报部门、调查机构和安全力量，陆续出台数个国家安全法案，授权政府对公民实施广泛监控，收集大量个人信息。^①在美国国家安全部门看来，监控计划收集的情报具有极其重要的价值，用于保护美国免受各种威胁。但在欧洲看来，美国政府以反恐为由，在合法性未经外国情报监视法庭批准之前就实施大规模的监控项目，是公然践踏他国主权并且严重侵犯他国公民隐私。这种分歧同样与隐私权的价值排序存在关联。

（四）大国竞争态势更加剧了谈判过程中的对立和矛盾

目前中美经济实力差距日益缩小，美国逐渐从地缘政治角度来看待中国的经济崛起，将同意中国加入WTO视为重大的战略错误，为美国培养了一个可怕的竞争对手。^②在此背景下，美国越来越无法接受中国的发展中国家地位和WTO利益分配格局。这一转变，至少从两方面增加了谈判的复杂性。

第一，谈判在一定程度上被异化为发展中国家地位的改革战场。为重新平衡WTO的利益分配格局，确保美国主导地位不被超越，美国意图大幅削减拥有特殊和差别待遇（Special and Differential Treatment, S&DT）的发展中成员数量，提升WTO内权利和义务的对等性，遏制发展中成员利用S&DT来获取竞争优势。为此，美国联合发达成员向发展中成员的S&DT资格发起全面挑战。^③但若要修改当前的S&DT规则，需要取得所有成员共识，短期内很难实现。相比之下，新议题谈判较少溯及既往，各方在S&DT的权利和

① 根据《爱国者法案》第215条规定，检察官和情报单位可以在未经法律许可的情况下对电话、网络通讯以及金融交易进行监控；《外国情报监控法案》修正案702条款为美国政府情报机构获取位于美国境外的非美国公民的外国情报提供便利。正是这一法案为美国国家安全局的“棱镜计划”提供了授权，能够对即时通信和既存资料进行深度监听。

② Robert E. Lighthizer, “Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Evaluating China’s Role in the World Trade Organization over the Past Decade,” U.S.-China Economic and Security Review Commission, June 9, 2010.

③ 柯静：《新一轮世贸组织特殊和差别待遇之争及其前景》，《现代国际关系》2019年第8期，第28页。

义务都将取决于正在进行的谈判，因此成为围绕 S&DT 角力的新战场。美国在改革文件中指出，新议题谈判是未来 WTO 处理 S&DT 问题的试金石。^① 美国驻 WTO 大使丹尼斯·谢伊（Dennis Shea）强调，要达成高标准的电子商务协定，所有谈判方应当承担相同水平的义务。^② 鉴于发展中成员与发达成员之间的数字鸿沟，美国若执意于这一目标，无疑会使谈判前景十分黯淡。

第二，谈判内含美国遏制中国高科技产业发展的特殊意图。在美国看来，中美在高科技领域的争夺关乎两国竞争格局的走向，为此联合盟友在 WTO 内外通过加强外国投资安全审查力度、对以华为为代表的中国高科技企业实施限制措施等手段，打压中国高科技产业发展。WTO 电子商务谈判也同样被美国视为维护技术领先地位的重要场合。美国所主张的禁止本地化、转让源代码要求，均与此目的直接相关。而《美日数字贸易协定》较 USMCA 新增的两条重要条款，^③ 也是为了进一步防范“技术盗窃”和“强迫转让技术”风险，具有针对中国的意味。这些美式规则极可能被纳入当前 WTO 谈判中。为应对美国不公平的贸易行为，中国提出禁止针对网络设备产品的歧视。两国竞争的加剧使该领域的谈判难度进一步增加。

三、全球数字贸易规则走向及中国的应对

国家间的贸易政策协调逐渐走向边界之后，各国的特性和差异会进一步放大。开放全球经济的逻辑必须与民族国家的自主权在更深的层面上加以平衡，单纯的商业逻辑绝非决定对外经济政策的唯一因素。各方能否跨越现实分歧，打破谈判僵局，全球数字贸易规则又会走向何方，以下将从多边和区域层面对此加以展望。

（一）全球数字贸易规则走向

① WTO, WT/GC/W/757/Rev.1, February 14, 2019, p. 11.

② Inside U.S. Trade, “Shea: Cross-border Data Flows ‘Lifeblood’ of Digital Economy,” Vol. 37, No. 21, May 24, 2019, p. 56.

③ 除了上文提到的安全例外条款，《美日数字贸易协定》中还增加了加密信息和通信技术产品条款，明确禁止他方要求转让或者提供使用加密技术的通信技术产品的专有信息。参见 Agreement between United States and Japan Concerning Digital Trade, Article 21。

多边层面的谈判停滞不前，必然会催生区域层面的规则，以满足不断上升的数字经济一体化需求。从全球数字贸易规则制定权来看，目前欧美仍然占据着主导地位。

第一，无论是多边还是诸边谈判，要达成美国期望的雄心勃勃的电子商务协定，可能性并不大。下一阶段的贸易政策议程将更多地转向边境后措施，对一国经济主权和政策空间的限制必须存在能被大众感知到的必要性，且应符合一定的比例原则，否则很难在国内层面获得支持。美国若以高标准为目标，这一愿景注定将面临多重挑战。首先是发展中成员的抵制。美国坚持的高标准是推行数字贸易高度自由化，谈判成员承担相同水平的义务。然而，漠视发展中成员的风险和挑战，无视数字鸿沟的现实，必然会遭遇发展中成员的集体抵制。其次是欧洲盟友的挑战。根据欧洲国际政治经济中心发布的《数字贸易限制指数》（DTRI），部分欧洲国家同样实行严格的数字贸易政策，法国和德国的限制指数排在前十五位。^① 英国脱欧后，随着法德在欧盟中的话语权进一步提升，欧美间矛盾将会更加突出。再次，数据控制权的争夺。作为数字经济时代最宝贵的战略资源之一，各方都不会轻易放弃对数据的控制权。^② 这必然会导致冲突加剧，从而增加谈判难度。最后，国内社会的压力。接连发生的互联网平台泄露用户数据事件引发各国民众对保护个人信息的强烈关注，要求对数字平台加强监管的呼声日益高涨。未来美国互联网还能否像目前一样自由和开放，也将取决于其国内各种势力的博弈。

第二，短期内较务实的路径是先达成有限的诸边协定，未来或可借鉴《贸易便利化协定》（TFA）模式^③ 达成全面的诸边协定。自谈判以来，美国曾数次提议将中国排斥在外，以便实现高标准谈判目标。然而，这一提议显然不具备现实的可行性。首先，中国拥有十分庞大的电子商务市场。^④ 将中

① ECIPE, *Digital Trade Restrictiveness Index*, April 4, 2018, pp. 4-7.

② 以欧盟为例，2020 年欧盟公民数据价值有潜力增长至每年 1 万亿欧元。默克尔在演讲中公开敦促欧洲须从美国硅谷科技巨头手中夺回数据控制权。Guy Chazan, “Angela Merkel Urges EU to Seize Control of Data from U.S. Tech Titans,” *Financial Times*, November 13, 2019, <https://www.ft.com/content/956ccaa6-0537-11ea-9afa-d9e2401fa7ca>.

③ TFA 是 WTO 成立以来的首个多边货物贸易协定。履约方式分为三类：A 类措施，立即执行；B 类措施，一定过渡期后执行；C 类措施，一定过渡期且提供技术援助后执行。

④ 中国电子商务市场规模在 2022 年将达到 1.8 万亿美元，为同期美国电子商务市场规

国贸然排斥在协定网络之外，意味着要承担失去一部分中国市场份额的风险，并不符合其他成员的最佳利益。欧盟就明确表示，WTO 电子商务谈判不能缺少中国。^① 其次，新兴发展中经济体普遍采取较严格的数字贸易政策。DTRI 排在前五位的除了中国，还有俄罗斯、印度、印度尼西亚和越南，而印度之外的其余四国都已加入谈判。因此，美国若要坚持高标准，仅将中国排除在外还远远不够。再次，全球经济中心正向新兴发展中经济体转移。^② 与此同时，数字开放度较高的经济体却大多规模较小。^③ 若为实现更高标准而大幅削减谈判成员范围，放弃全球最有活力的电子商务市场可能性并不大。因此，最务实的选择是在分歧较小的领域先确立基本的电子商务活动规范，达成一项有限的诸边协定。若要达成更加全面的诸边协定，TFA 模式最具借鉴价值。发展中成员选择履约过渡期间的灵活性较为充分，谈判空间相对宽裕，与发达成员弥合分歧的可能性会相应提高。但能否取得成果，关键在于以美国为首的发达成员是否认同这样的灵活性。

第三，USMCA 的数字规则将会在美国主导的 RTA 中得到广泛推广。在特朗普上任以来所开展的自贸协定谈判中，数字贸易都是其中重点议题，但真正质的飞跃体现在 USMCA 中。^④ 一是 USMCA 用“数字贸易”取代了“电子商务”术语，并规定禁止对数字产品加征关税；二是 USMCA 采用迄今最严格的标准，以保障跨境数据流动、禁止本地化及转让源代码要求；^⑤ 三是

模的两倍多。Diginomica, “US E-commerce Firms Eye up China and India as Hugely Lucrative, but Increasingly Challenging,” April 22, 2019, <https://diginomica.com/us-e-commerce-firms-eye-up-china-and-india-as-hugely-lucrative-but-increasingly-challenging>.

① Inside U.S. Trade Daily Report, “Business Groups Emphasize Data Flows as E-commerce Talks Resume,” June 24, 2019.

② 2019 年全球零售电子商务销售额增长的前十位除加拿大之外，另外九个均为发展中经济体，而其中七个都排在 DTRI 的前十五位，分别是阿根廷、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、俄罗斯、韩国。“Asia-Pacific B2C E-Commerce Market 2019F: Asia-Pacific is the World's Top Region in Online Retail Sales,” Business Insider, October 2019, <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/asia-pacific-b2c-e-commerce-market-2019f-asia-pacific-is-the-world-s-top-region-in-online-retail-sales-1028626963>.

③ 如新西兰、冰岛、挪威、爱尔兰、中国香港。ECIPE, *Digital Trade Restrictiveness Index*, April 4, 2018, pp. 6-8.

④ 确切地说，这一飞跃应追溯至奥巴马时期。TPP 作为奥巴马时期亚太经济政策的重要抓手，一定程度上体现了美国主流精英阶层对维护美国主导地位的共识，其生命力并不会因为特朗普退出而消失，USMCA 的数字贸易规则基本沿袭了 TPP 中的相关规定。

⑤ USMCA, Chapter 19, Article 19.11 & 19.12 & 19.16. 美韩自贸协定（修订版）虽首次

USMCA 限制互联网平台对其托管或处理的第三方内容的民事责任，以促进数字贸易平台发展。^① 这些规则可提升数字贸易市场的自由度和开放度，充分发挥美国互联网行业的竞争优势。互联网协会贸易政策主管乔丹·哈斯曾表示，USMCA 的数字贸易规则是“黄金标准”，应该被复制到包括 WTO 电子商务协定在内的其他贸易协定中。^② 《美日数字贸易协定》正是在 USMCA 基础上继续提升专有信息保护标准，最大限度地保留国内政策的灵活性。未来美国仍会通过自贸协定谈判，不断渗透美式数字贸易规则。据《美国贸易内参》报道，美国和巴西正商讨签署类似于 USMCA 的广泛协议。^③ 即将启动的美英贸易谈判，数字贸易也是其中的重点议题。^④ 此外，美国正与肯尼亚讨论签署非洲大陆的自贸协定模版，并将此视为两国数字贸易合作的重要机会。^⑤

第四，欧盟 GDPR 模式可能会成为保护个人信息的制度模版。在这一问题上，加拿大、日本等美国盟友面临在美欧之间进行选择的现实难题。从提案来看，这些成员的立场似乎更接近于美国。但从加拿大、日本、澳大利亚与欧盟分别进行的自贸协定谈判来看，对欧盟隐私保护路径的认同度并不低。^⑥ 未来在欧美隐私保护路径的争夺中，欧盟可能会占据上风。首先，随着公民隐私保护意识的提升，政策制定者需要平衡好商业资本利益和隐私权的关系，继而会影响到贸易政策的制定逻辑。其次，随着国家捍卫数据主权的意识提升，会有更多国家限制数据跨境自由流动。GDPR 基于隐私保护目的限制公民数据不被传输到保护标准不足的国家，恰好是限制数据跨境流动

突出信息自由流通的重要性，规定应避免阻碍信息跨境流动，但这种措辞并不具备实质约束力。此外，该协定未明确禁止数据本地化。参见 KORUS FTA Final Text, Article 15.8。

① USMCA, Chapter 19, Article 19.17.

② Inside U.S. Trade Daily Report, “Internet Association sees Digital Opportunities in U.S. – Kenya Trade Deal,” February 7, 2020.

③ Inside U.S. Trade Daily Report, “Brazilian Official Says Country is Ready for ‘USMCA-like’ Trade Deal with U.S.,” November 7, 2019.

④ Inside U.S. Trade Daily Report, “Chamber, CSI Propose U.S.-UK Services Trade Priorities,” November 8, 2019.

⑤ Inside U.S. Trade Daily Report, “Internet Association Sees Digital Opportunities in U.S. – Kenya Trade Deal,” February 7, 2020.

⑥ 例如，欧盟—加拿大自贸协定 (CETA) 并未明确规定数据本地化问题，但却制定了隐私保护的高标准。Inside U.S. Trade Daily Report, “Analysts: U.S., World Need Privacy Standards for Digital Trade to Move Forward,” November 1, 2019。

的正当理由，且因关涉基本人权，有较高的认可度。再次，在规范收集和使用个人信息领域，美国迄今缺乏统一连贯的制度体系，仍由联邦、州法律、行业最佳实践甚至私人标准共同拼凑而成。^① 相比之下，欧洲从《基本权利宪章》发展而来的个人信息保护制度已经形成了一整套清晰的指令，适用单一的泛欧法律而非各国的不同标准，显然比美国的立法路径更具有吸引力。

（二）中国的应对

在全球化数字经济时代，虽然拥有庞大电子商务市场的中国被边缘化的可能性微乎其微，但在欧美正意图引领数字贸易规则制定权之际，采取怎样的应对策略对于中国未来在数字经济一体化中的地位 and 融入世界经济的深度至关重要，也会影响到中国参与全球数字经济治理的能力。

第一，注重发挥自身在当前诸边谈判中的作用。虽然美国屡次施加压力，要求达成雄心勃勃的电子商务协定，但共识原则和成员发展水平的差异决定了 WTO 不可能成为制定超高标准合适场所。即便是新议题谈判，仍应照顾到各方国情、发展水平和制度能力的不同，平衡好削减壁垒、国家安全、可持续发展等目标的关系。但难点在于，如今发达成员正试图改革 WTO 发展中成员根据 SD&T 规则拥有的全面灵活性。特别是在 RTA 不断涌现之际，自贸区内外的发展中成员之间会自然产生利益分歧，容易导致在 WTO 内部的立场分化。因此，中国必须努力团结发展中成员，在谈判过程中搁置分歧，共同抵制发达成员不公平的谈判主张，绝不能在根本利益上行短视之举。

第二，与发展中成员间的电子商务规范应坚持包容性。国际社会中的大多数仍是发展中成员，虽同样受益于电子商务和数字经济，但在利用数据和数字平台时面临诸多限制。对这部分成员来说，加强国际合作，拥有必要的基础设施以确保联通的可负担性和可靠性十分重要，尚无能力实施高标准的数字贸易规则。这也是众多发展中成员特别是最不发达成员迄今未加入谈判的重要原因。但若游离于贸易协定网络之外，无疑会越来越边缘化，加剧全球数字经济的割裂程度。因此，类似 RCEP 更具包容性和多元化的规则建设

^① Shelby L. Wallace, "Rethinking Data Security: The Differences between the EU and the United States' Approach to Data Security and Building Transnational Standards with Transparency and Uniformity," *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 34, 2016, pp. 458-460.

路径仍然不可或缺。中国与发展中成员签署协定时，应侧重促进合作与发展、具备灵活性的电子商务条款，核心在于提升电子商务便利化和透明度、持续削减壁垒，保护网络消费者免受欺诈、促进中小微企业参与数字经济。

第三，实现保障国家安全与跨境数据自由流动之间的平衡。随着跨境电子商务的迅猛发展，规范跨境数据流动的国际规则正在形成之中。从中国目前缔结的协定来看，电子商务条款的核心仍在货物贸易领域，在跨境数据流动方面存在较多空白。若一味规避这一问题，会导致中国与发达成员的规则分歧愈发难以弥合。无论是当前的电子商务诸边谈判，还是即将开展的中美第二阶段贸易谈判以及未来和欧盟的自贸协定谈判，都极有可能陷入僵局。不可否认，跨境数据流动给国家安全带来诸多挑战，但从中国进一步融入全球数字经济的前景来看，要尽可能平衡好国家安全和跨境数据流动的关系。一是借鉴美国经验，充分运用例外条款来保障国家安全所需的政策空间；^①二是借鉴欧盟 GDPR，为保护个人信息可适度限制跨境数据流动。^②这样有利于防范跨境数据自由流动带来的安全风险。

第四，力争在跨境电商领域建立真正公平的规则框架。中国拥有世界上最大的电子商务市场，跨境电商交易规模仍在持续扩张。欧美在这一领域并无显著优势，中国有机会引领全球跨境电商规则向真正公平的方向发展。首先，跨境电商在通关、物流、支付、税收等环节仍有继续提升便利化、促进中小微企业发展的空间，可结合国务院批准设立的跨境电商综合试验区和阿里巴巴、京东等全球领先电商的成熟经验，将好的做法通过规则确立下来，推进贸易自由化和便利化向更高水平发展，推动产业转型升级和商业模式创新。其次，跨境电商涉及大量的跨境数据流动，中国可在试验区内积极探索平衡国家安全、网络安全和跨境数据自由流动的可行方案，视情形、分阶段在 RCEP、“一带一路”等区域经济合作伙伴中推广。再次，可适当引入当前电子商务诸边谈判中各方拥有广泛共识的谈判成果，促进全球跨境电商规

^① 例如，上文提到的《美日数字贸易协定》，美国通过宽泛的不进行任何限定的安全例外条款，充分保留了限制跨境数据流动甚至采取单边政策的灵活性。

^② 虽然美国指责 GDPR 对个人信息的定义过于宽泛，但欧盟不会轻易妥协。借鉴这一规定，中国也可与欧盟在这一问题上共同应对美国的压力。

范的整合。最后，中国在跨境电商实践中的有益经验，也可通过规则向外输出，供广大发展中国家参考，推动全球经济向更加平衡的方向发展。

第五，致力于在全球层面提升电子商务监管合作水平。在多边治理框架诞生之前，提升全球监管合作水平对减少监管冲突至关重要。因此，建立一套兼容不同制度的基线是有价值的。^① 二十国集团（G20）作为国际经济合作的首要论坛，应当在这一领域有所作为。2019年6月，G20大阪峰会发布了《数字经济大阪宣言》，提出数字经济治理“需要可互操作的标准、框架和监管合作”。但仅有政治共识还不行，G20数字经济工作组和数字经济部长级会议应在此基础上，将宣言转化成可操作的实施指南，切实降低不同地区的监管异质性。因此，G20需要充分利用机制优势，成为联动七国集团（G7）峰会、金砖峰会、亚太经合组织（APEC）领导人峰会、WTO等机制的纽带，让这一议题获得更多讨论机会。在此过程中，中国应当积极扮演好协调者的角色，帮助推动不同治理机制间的互动和接轨，提升电子商务监管合作的深度和广度，为完善全球数字经济治理作出中国贡献。

结 束 语

数字经济正在成为驱动世界经济发展的核心力量，未来几年将是全球数字贸易规则形成和发展的关键期。对WTO和中国来说，能否在其中扮演重要角色，关系到WTO在未来全球贸易秩序中的地位以及中国在数字经济治理格局中的地位。为此，需要在WTO框架内外进行更多探索。

首先，G20机制与WTO的政策联动。2019年G20大阪峰会明确提出电子商务问题的讨论应以建立国际贸易规则为目标，呼吁在WTO第十二届部长级会议上取得实质进展。这说明G20正致力于实现峰会议程与WTO谈判的对接，让峰会共识助推电子商务谈判。但要真正富有成效，两大机制的政

^① 例如，1980年经合组织发布的《隐私保护和个人数据跨境流通指南》成为欧美乃至亚洲部分国家隐私法律制度的兼容性基础，对欧美后来在隐私保护领域实现高水平的监管合作具有重要促进作用。根据美国商务部与欧盟委员会2015年达成的《欧盟—美国隐私护盾框架》，只要美国企业遵循美国商务部制定的隐私护盾框架的各项要求，就无须欧盟数据保护机构对其数据传输采取事先批准等措施。

策联动不能仅停留于此，仍需深入到成员方的国内政策协调，通过具体路径减少不同监管措施的异质性，才有可能形成通往国际协定的必要共识。^①

其次，WTO 在变革期间的定位。从现阶段来看，WTO 若要实现体制性变革，尚缺乏必要的政治领导力和共识凝聚力，打破僵局还需要等待更多时间，但这不意味着它会失去存在的必要性。作为国际贸易领域最重要的多边机制，WTO 的价值不应仅止于谈判、监督和争端解决，还在于它能为所有成员提供可以长期对话的平台，为加强彼此沟通与合作创造机会，以便更好地处理全球电子商务问题。认清这一点，有助于我们进行更佳规划，让 WTO 在渐进变革期间也能更好地体现出它的价值。

再次，中国在全球数字经济治理中的角色。当前这一领域的领导力主要分布在美国、欧盟、中国和日本这四大经济体中，中国作为其中唯一的发展中经济体，若要发挥更大作用，必须充分发掘这一身份的内在价值，在数字贸易政策上提出能吸引广大发展中成员的方案，并帮助它们实现摆脱贫困的目标。不少发展中成员在电子商务基础设施方面存在严重限制，确保联通的可负担性和可靠性是参与互联网经济的第一步。在此基础上，完善物流供应链、电子支付等服务。例如，阿里巴巴基于电商和数字普惠金融的精准扶贫做法让落后地区民众与外部市场实现便捷连接。中国应努力成为发展中成员与发达成员间的桥梁和纽带，为弥合数字鸿沟、促进均衡发展提供中国智慧。

[责任编辑：石晨霞]

^① 例如，G20《数字经济大阪宣言》以及美国、日本的电子商务提案都提出加强不同监管机制间的互操作性，但这必须建立在彼此大致相同的监管标准基础上。若标准之间的差距过大，这种深层次的监管合作也就无从谈起，对 WTO 谈判的助推作用也将很有限。

岛链、空间控制与霸权*

——美国对西太平洋地区的地缘政治想象

葛汉文

【内容摘要】 地缘政治想象是特定民族和国家对不同地理区域政治—战略重要性的总体判断，在特定国家对外政策和国家战略的制定、实施中发挥着关键作用。自20世纪初以来，美国对西太平洋地区的地缘政治想象在多位地缘政治学家的阐发下逐渐成形，并迅速构成美国亚太政策的主要精神线索。二战结束后，美国对西太平洋地区的地缘政治想象虽经历不同阶段，但呈现出连贯一致的逻辑，即“美国是太平洋国家”，在西太平洋天然拥有“至关重要”的国家利益；西太平洋的边缘海尤其是离岸岛屿（岛链）具有异乎寻常的战略价值，对美国控制西太平洋至关重要；美国在西太平洋地区安全秩序中的“主导地位”是其全球霸权的重要组成部分，绝不允许亚洲大陆强国挑战其控制权，但对亚洲大陆的介入尤其是军事介入因形势不同而需慎重考虑。目前，随着“印太”战略的推出，美国对西太平洋地区的地缘政治想象正处于一个延续与变形交融的关键阶段，这对美国区域政策乃至全球战略缔造的影响愈发突出。

【关键词】 美国 西太平洋 地缘政治想象 岛链 大战略 霸权

【作者简介】 葛汉文，国防科技大学国际关系学院副教授（江苏 邮编：210039）

【中图分类号】 D857.122

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0063-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003004

* 本文系国家社科基金重大项目“海上丝绸之路地缘安全及其风险管控研究”（18ZDA130）、国防科技大学科研计划项目“战略调整背景下特朗普政府对外军事干涉问题研究”（JS18-03-14）的阶段成果。

经典地缘政治理论历来关注地理位置、形态与国家权势间的联系，力图从对地理环境、领土边界和自然资源分布的考察中得出其对国家政治行为的影响和制约作用。然而，批判地缘政治学（critical geopolitics）更重视文化差异、政治认同、民族性、价值取向、伦理判断等意识层面的因素在地缘政治思想建构和战略实践中的重要作用，注意探究“人是如何认识或想象地理环境从而展开政治实践”问题。^① 作为批判地缘政治学核心概念之一，地缘政治想象（geopolitical imagination）是指特定政治单元从地理角度出发对世界政治的反映和实践过程，涉及其对当地（local）、地区（region）、全球（global）地理形态的历史记忆、政治解读以及据此做出的战略应对，体现出特定政治单元对不同地理区域政治—战略重要性和实然、应然地缘政治身份的大体判断。^② 作为 20 世纪八九十年代批判地缘政治学大流行的直接结果之一，地缘政治想象现今已经成为战略学界分析、判断特定民族和国家描述、衡量和想象其地理环境，从而塑造诸如“自我—他人”“安全—危险”“接近—疏远”等概念以及据此进行战略缔造的关键指标之一，在评价、预测其战略动机及效应方面具有独特意义。^③

从 20 世纪初至今，由于诸多地缘政治大师的构想与设计，美国决策与战略学界对西太平洋地区政治—战略重要性的认识逐渐趋于一致，形成了一整套关于既定区域的地缘政治想象。尤其是自二战结束以来，随着冷战在东亚的扩散和激化，主要以“岛链”（chain of islands）概念的出现并迅速强化为重要标志，西太平洋特定的地理空间开始被美国战略界赋予明确的政治—战略意义，开始与其亚太政策和军事战略紧密联系，成为美国全球大战略在东亚实施成败的权势、物质标尺。冷战结束后，美国对西太平洋地区的地缘政治想象经历了一段明显的调整期，岛链的战略作用也受到强烈的质疑与批评。但进入 21 世纪以来，随着国际政治经济形势的急剧演进，这种以强

① Klaus Dodds, “Political Geography III: Critical Geopolitics after Ten Years,” *Progress in Human Geography*, Vol. 25, No. 3, 2001, pp. 469-484.

② 参见葛汉文：《批判地缘政治学的发展与地缘政治研究的未来》，《国际观察》2010 年第 4 期，第 43 页。

③ Gearóid Ó Tuathail and S. Dalby, “Introduction: Rethinking Geopolitics: Towards a Critical Geopolitics,” in Gearóid Ó Tuathail and Simon Dalby, eds., *Rethinking Geopolitics*, London: Routledge, 1998, p. 4.

调西太平洋战略重要性为主要特征的地缘政治想象再度强化，并成为当前美国亚太政策甚至“印太”战略的主要推动因素之一，对地区安全形势及中国的国家安全构成愈发突出的挑战。在中美战略竞争背景下，深入分析美国西太平洋地缘政治想象的源起、发展及当下表现，对于准确把握美国亚太政策企图、分析甚至预测其未来发展走向具有不可忽视的重要价值。

一、岛链、边缘地带与前沿防御

美国对西太平洋的地缘政治想象，源自对西太平洋关键地理位置及由此衍生的权势重要性的认识。早在 19 世纪末 20 世纪初，在美国国力大幅增长的背景下，海权论的主要阐释者、美国海军少将阿尔弗雷德·马汉（Alfred T. Mahan）便极力鼓吹太平洋尤其是西太平洋的地理位置、经济活动与商业价值对于美国国力的提升具有重要战略意义。马汉认为，美国在各大国围绕太平洋的空间竞争中胜出的方式，就是通过建设强有力的海军力量、与海上强国结盟以及争取太平洋中的“前进基地”。因此，在美国“尽可能远地深入太平洋”的过程中，选择和保持海军基地应当被列入首要的战略考虑中，“通过保有太平洋岛屿并将其发展成为基地，开发其资源，通过补充装备，不仅海军力量能够获得提升，而且能够增强军队的机动性。”^① 马汉尤为满意地看到，美国占有太平洋中部的夏威夷群岛，足以使其“避免在太平洋方向受到任何严重的威胁”；而美国于 1898 年对关岛的兼并则意义更为重大：“没有一个地方能够像关岛一样可以保卫我们在太平洋的安全利益。”^② 对这条从太平洋中部的夏威夷延伸至西太平洋的关岛的“海上领土之链”的牢固控制，是 20 世纪美国取得足够海上优势乃至最终控制太平洋的权力基础。这可谓“岛链”概念的滥觞。

二战前后，随着地缘政治学在美国的逐步兴盛，美国地缘政治学家尼古拉斯·斯皮克曼（Nicholas Spykman）在极力强调一个国家的地理位置是其

^① A. Mahan, *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations Naval and Political*, Boston: Little, Brown, and Company, 1902, p. 42.

^② See David Scott, “U.S. Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” *Geopolitics*, Vol. 17, No. 3, 2012, p. 615.

对外政策最基本因素的同时，对“边缘地带”（*Rimland*）之于世界权势的意义做出了与哈尔福德·麦金德（*Halford J. Mackinder*）不同的理解。在他看来，欧亚大陆与其周围一系列内陆海和边缘海之间的地带具有非凡的战略价值。在历史上，大国（如英国）正是通过对该区域的控制，发展为世界性的势力。对实力急剧上升的美国而言，这一地理空间亦具有直接的战略关系，尤其在防止大陆强国崛起方面具有突出价值。但与大西洋方向存在巨大差异，美国此时还不曾在西太平洋与欧亚大陆之间的边缘地带拥有真正有效的基地，因此受到处于大陆沿海地区控制海道国家的直接威胁。与马汉强调关注海洋、控制海上基地进而争夺西太平洋海权的主张相比，斯皮克曼显然走得更远，他认为美国有必要改变依靠海上势力的传统，进而在欧亚大陆边缘地带形成强大的影响力。^① 对策就是如同美国在西欧那样，在太平洋西岸地区（并非仅是离岸岛屿）建立更多的海军和空军基地，而“在一些托管岛屿上新建基地，在菲律宾重建美国的军事势力，这些都是起码的措施”^②。

二战结束后，世界形势尤其是亚太安全形势的发展为美国早期地缘政治学家诸多论断及主张进入美国战略决策提供了契机，有关西太平洋的地缘政治想象亦开始向政策转化。在太平洋战争中彻底击败日本后，美国占领日本本土及其在太平洋的大量托管岛屿，军事进驻朝鲜半岛南部，恢复在菲律宾的驻军，并对中国国民党政府具有强大影响力。美国实际上不仅实现了马汉当年的梦想，甚至已经接近完成斯皮克曼的战略筹划，即实现对欧亚大陆东端边缘地带的牢固掌控。然而，随着中国内战的爆发和新中国的成立，加之1950年朝鲜战争的爆发及美国的受挫，使美国对于西太平洋的政策设计实质上又经历了一个从“斯皮克曼模式”向“马汉模式”的转化过程。在“失去中国”、朝鲜挫败与“苏联威胁”的三重压力下，美国亚太政策显然又再次回到马汉的思路，即设法强化对日本及其他西太平洋离岸岛屿的“保卫”，并“避免”进行一场大陆战争。而在欧亚大陆的边缘海强化由一系列岛屿所构成的军事和战略基地以及更有效地遏制共产主义向海洋扩张，成为当时美国决策精英讨论的优先议题。

① [美]斯皮克曼：《和平地理学》，刘愈之译，商务印书馆1965年版，第85页。

② 同上，第108页。

为此，遏制战略的主要设计者之一乔治·凯南（George Kennan）强调，美国东亚政策的基础就是通过控制离岸岛屿（如阿留申、琉球、关岛）以确保对西太平洋边缘海的控制，而非轻易介入欧亚大陆的东端边缘。^① 时任美国国务卿迪安·艾奇逊（Dean Acheson）亦公开宣示，美国的战略投射必须抵达“太平洋的最西端边缘”，即“从阿留申到日本、琉球再到菲律宾群岛”。在西太平洋，“美国必须保持强有力的防卫姿态，极为关键的是保持位于冲绳的庞大美军基地。”^② 在驻日美军司令和“联合国军”司令道格拉斯·麦克阿瑟（Douglas MacArthur）看来，二战后的太平洋“已经成为‘盎格鲁—撒克逊湖’”。在如此有利的情势下，“围绕亚洲海岸的‘岛链’已经成为美国的防御线”。美国对这条“岛屿链条”的军事控制“可以防止（敌手）任何前出太平洋的敌对行动”，尤其是台湾，“由于至关紧要的军事原因，千万不能让其落入共产主义之手。”^③ 正是在此类言论的不断渲染下，在超级大国全球战略争夺的宏观背景下，一系列位于西太平洋的岛屿开始被赋予新的地缘政治意义，甚至成为“自由、民主的”西方遏制、防范和封锁“共产主义的东方”的“海上锁链”，也成为美国及其亚太盟国抵制“侵略成性、军国主义、扩张主义、严重敌视美国的苏联”最主要的地理、战略仰仗。^④

马汉的主张构成了冷战时期美国对西太平洋地缘政治想象的主要内涵，主要依靠对海域和岛链的控制来巩固其在西太平洋的海权，进而实现区域霸权。而此类主张构成了美国地区政策尤其是军事战略制定、实施的精神基础。早在1946年，美国参谋长联席会议在《美国武装力量部署战略概念与计划》（Strategic Concept and Plan for the Employment of United States Armed Forces）中指出，美国应当“设置自身的前进基地，尽可能远地阻止潜在敌人的攻击。……总之，要扩大美国的战略边界。”^⑤ 在1947年的《海军计

① Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, New York: Columbia University Press, 2017, p. 251.

② David Scott, “U.S. Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” p. 617.

③ Ibid.

④ Andrew A. Latham, “China in the Contemporary American Geopolitical Imagination,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 28, No. 3, 2001, p. 139.

⑤ Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 272.

划研究》(Naval Planning Study)中,这个战略边界就是美国在西太平洋控制下的海域和岛链。而岛链的作用就是为巡弋于黄海和日本海的美军航空母舰提供港口,也为美军部署于离岸岛链的陆基轰炸机对亚洲大陆边缘地区发动军事打击提供基地。^①这就是美国将其前沿防御半径(Forward Defense Perimeter)设置于西太平洋边缘海域诸离岸岛屿的主要战略、军事考虑。

冷战时期,美国对西太平洋的地缘政治想象尤其是以岛链为核心建构的政策逻辑实质上存在重大缺陷。首先,这条从阿留申群岛、日本列岛、琉球群岛、中国的台湾岛到菲律宾群岛甚至延伸到马来西亚和马六甲海峡的极其漫长的岛屿“锁链”,军事上的防御难度极大,因为各个岛屿之间的海峡和国际公海为敌对的海上势力提供了广阔的穿越空间。而在战略层次上,麦克阿瑟早就承认:“是否守得住西太平洋沿岸的防线完全取决于能否守住这条岛链的所有组成部分,岛链上的任何缺口对敌对势力而言都极具价值,因为其可以据此对该防线的其他组成部分轻而易举地发起攻击。”^②特别是自 20 世纪 50 年代以来,随着亚洲人民的觉醒以及民族解放运动大潮的涌动,美国及西方殖民宗主国对东亚海洋国家的控制也愈发受到像日本、菲律宾、马来西亚民众的广泛抵制。在此情况下,美国以控制岛链及西太平洋实现区域霸权的政策已经呈现出失败的征兆。

不仅如此,作为美国对西太平洋地缘政治想象的组成部分,斯皮克曼的主张,即美国应超越其海洋势力定位,以主动介入尤其是军事介入欧亚大陆作为其控制“边缘地带”的手段,亦不时作用于美国战略决策,对其亚太政策的推行产生影响。1949 年麦克阿瑟关于构筑一条从菲律宾到琉球、日本到阿留申的“太平洋战略防线”实际上并没有提及朝鲜;1950 年艾奇逊在定义美国在亚洲的“防御半径”时,同样没有将朝鲜纳入其中。^③但朝鲜战争被当作美国国家安全委员会第 68 号文件有关“共产主义威胁”的直接证

① Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 272.

② David Scott, “U.S. Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” p. 617.

③ Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 274.

据，越南日后亦被认定是威胁东南亚的“多米诺骨牌”，从中均可以看出斯皮克曼主张的影响力。但美国对亚洲大陆边缘地带的战略、军事介入以及由此引发的损失空前的战略大挫败，在很多美国战略学者看来，再次证实了马汉、乔治·凯南主张的正确性，即强调美国在东亚的政策应与欧洲不同，应当主要确保对离岸岛屿和西太平洋边缘海的控制，尽量减小对亚洲大陆的战略投入。^① 而回归马汉的主张（据守岛链和西太平洋前沿基地并严密控制边缘海）以及采取外交措施争取中国的支持，来应对苏联巨大的军事、地缘压力（尤其是苏联针对岛链南、北两端的巨大压力）则成为 20 世纪 70 年代和 80 年代美国亚太政策的无奈选择。

二、“重返”岛链与“重塑”边缘地带

冷战的结束标志着一场持续近半个世纪、规模空前、具有鲜明意识形态色彩的全球地缘政治大对抗的收场。在“赢得冷战”的鼓舞下，美国政治、知识精英对延续其在亚太地区所谓“领导地位”持极其乐观的态度。以 1991 年时任美国总统乔治·布什“新世界秩序”（New World Order）的推出为标志，冷战后的世界被视为一个主要以美国压倒性实力和意识形态优势为基础而主导的“独极”（unipolarity）世界，美国已经没有任何需要全力应付的战略对手。^② 由此，传统的以维持岛链、控制西太平洋边缘海为基轴的地缘政治想象由于缺乏主要应对目标，亦不断弱化。1990 年，美国参议员阿兰·迪克森在国会听证会上指出，美国在亚太尤其是西太平洋地区仍然维持军事“前沿部署”的原因，在于其具有“神圣罗马帝国情节”。^③ 在其功能日益受到严厉批评的情况下，1992 年的《美国军事战略》报告亦不得不指出，在苏联威胁的消失已经根本改变了太平洋区域的总体安全情况下，美国在西

^① Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 251.

^② George W. Bush, “Toward a New World Order,” in Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby, and Paul Routledge, eds., *The Geopolitics Reader*, London and New York: Routledge, 1998, p. 131.

^③ Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 445.

太平洋的关注重点亦应从抵御侵略转向“危机反应”和“确保稳定”。^①

尽管如此，美国对西太平洋的总体战略实质上却并未发生根本转型。虽然缺乏直接敌手，但美国依然凭借其在西太平洋的海上优势地位维持在离岸岛屿的前沿军事存在，以此确保其在亚太地区的“首要地位”。1990年，在时任美国参联会主席柯林·鲍威尔（Colin Powell）的推动下，美国虽然开始有限削减其在太平洋方向的前沿军事部署，强调以高度灵活、全球机动的武装部队来遏制或消除既定区域未来可能出现的威胁，但是美国在西太平洋继续维持航母战斗群及空中、地面和两栖优势兵力，依然强调其西太平洋军事基地群尤其是驻日军事基地的极端重要性，也极力维系其以岛链和前沿军事存在为基轴的空间控制战略。^②在菲律宾群众性反美运动不断高涨，苏比克和克拉克军事基地已难以为继的情况下，美国计划在区域内（如新加坡）发展新的“前进基地”，以减少对菲律宾基地的严重依赖。^③而这种扩展在新加坡对美军开放和扩建樟宜基地后，显然已经取得了部分成功。

进入21世纪后，由于中国的发展效应不断积累，美国以岛链为核心的亚太军事基地网络更具备了明确的存在理由，而其决策界对西太平洋的传统地缘政治想象又重新得以迅速强化。实际上，早在1997年，美国地缘政治学家、前国家安全顾问布热津斯基就开始渲染中国在亚太地区对美国军事存在构成的所谓“威胁”，即中国海军已经采纳了“近海积极防御”的战略思想，同时设法在十五年内拥有远洋作战能力，以便有效控制“第一岛链”之内的海域，尤其是台湾海峡与南海，此举无疑将对美国的东亚“主导地位”构成严重挑战。^④1999年，美国中国问题专家陆伯彬（Robert S. Ross）在重读斯皮克曼写于半个世纪前的名著《和平地理学》后亦提出，中国作为陆权优势力量的快速崛起，能够被美国在太平洋的海上优势所平衡。但是，中国向太平洋的进军正在改变这种地缘政治平衡。在不远的未来，“中国是能

① JCS, *National Military Strategy of the United States (1992)*, DOD: Washington, D. C., 1992, p. 3.

② Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 432.

③ JCS, *National Military Strategy of the United States (1992)*, p. 22.

④ [美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社2007年版，第128页。

够事实上挑战美国海上权势、颠覆东亚‘两极结构’的唯一国家。”^①而冷战结束后，美国仍然着力稳定和强化其同亚太地区传统盟国（日本、韩国、澳大利亚）关系的主要出发点之一也在于中国权势的不断增长。^②

作为此类地缘政治想象的逻辑延伸，美国国防部 2006 年的《四年防务评估报告》应被视为 21 世纪美国亚太政策尤其是安全政策的转折点。尽管美国仍将恐怖主义视为头等安全威胁，但亦强调“中国作为一个主要的和正在兴起的力量，有巨大的潜力在军事上同美国竞争”。中国的境外军事投射能力大幅提升，已经将亚太区域的军事平衡“置于危险”当中。^③为此，美国宣称将其 60% 的潜艇兵力和至少 6 个航母战斗群部署在太平洋，并强化在夏威夷、阿拉斯加、阿留申群岛和最为关键的关岛的兵力部署，以缩短美军在太平洋应对中国的反应时间。^④美国海军在 2007 年发布的《21 世纪海权的合作战略》中亦明确提出，“美国将保持和扩展其相对海权优势，在西太平洋保持可靠的作战能力以维护美国的关键利益，确保美国对盟友和伙伴的安全保护，威慑和阻止潜在的敌对者并盯住竞争者。”^⑤从美军兵力在太平洋诸岛屿的再部署和跨区域的兵力调整中，可以看出美国异常清晰且带有浓重地缘政治色彩的战略逻辑，这是一个世纪之前马汉思想的当代再现。^⑥

在 21 世纪第一个十年结束之际，中国的军事现代化程度不断提高，尤其是海上军事力量的快速发展，引起了美国战略学界的极大关注和严重不安。^⑦中国大力发展其“反介入/区域拒止”（antiaccess/area denial, A2/AD）能力，特别是发展其武器系统、技术、作战概念，加快建设包括两栖和潜艇能力在内的蓝水海军能力，并且通过运用空中和海上力量频繁穿透岛链，在

① Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, p. 94.

② Aaron L. Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations,” *International Security*, Vol. 30, No. 2, 2005, p. 23.

③ *Quadrennial Defense Review Report (2006)*, DOD: Washington, D. C., 2006, pp. 29-30.

④ *Ibid.*, p. 47.

⑤ *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, DOD: Washington, D. C., 2007, p. 6.

⑥ David Scott, “U.S. Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” p. 614.

⑦ 美国国防大学出版的《中国海军：能力发展和作用演进（2011）》是这方面较有代表性的研究成果。参见 Phillip C. Saunders, Christopher D. Yung, Michael Swaine, and Andrew Nien-Dzu Yang, eds., *The Chinese Navy: Expanding Capabilities, Evolving Roles*, Washington, D.C.: National Defense University Press, 2011.

远离中国海岸线的区域进行远距离“冒险”的情况下，美国位于第一岛链的军事基地以及在西太平洋的前沿防御战略，开始面临不确定的多重挑战。^①新威胁的日趋上升及传统岛链战略效能的下降，使得美国虽然不断宣称“美国不会将太平洋让给任何人”“美国在太平洋国家将持续发挥作用。……美国必须沿太平洋边缘保持强有力的军事介入和威慑姿态。”^②但受到两场反恐战争和国际金融危机的双重打击，美国实际上开始寻求采取一种扩大化的岛链战略，以应对中国对其亚太军事存在日益严峻的挑战。

以2012年美国高调推出“亚太再平衡”（或“重返亚太”）战略为标志，美国这种扩大化的岛链战略强调在现有的政治、军事存在基础上，主要发挥外交、经济等“巧实力”的作用，通过说服其亚太盟国、伙伴国甚至中立国（并不仅限于岛链国家或西太平洋的海洋国家和地区），来扩大或再次强化美国在亚太的政治、军事网络，将扩大国际合作、利用中间人来达到目标，以此“对冲”来自中国的威胁和安全挑战，继续维系在西太平洋乃至亚太的主导地位。^③为此，美国不仅在既有基础上强化了其在岛链尤其是以关岛为重点的军事部署，同时大力推动恢复在菲律宾的军事存在，加强在澳大利亚和新加坡的军事活动，重塑亚太同盟网络。在其积极推动下，尽管在冷战结束之初美国的亚太同盟体系中有相当一部分国家（如日本、菲律宾、澳大利亚、韩国）一度流露出谋求“正常国家”或“中等强国”地位，摆脱美国控制的政策倾向，但随着亚太安全形势的发展，上述不少国家亦开始重返强化与美国政治、军事同盟的原有政策路径。美国还在外交上积极争取越南、缅甸、马来西亚、老挝乃至印度等亚洲大陆非离岸岛屿国家，试图在传统的离岸岛链之外营造一个以中国为主要目标、扩大化的伙伴国网络。从这一点看，美国的“亚太再平衡”战略不仅是马汉观点的再强化，甚至有向斯皮克曼主张回归的趋势，尽管这种回归更多体现在外交而非实际军事层面。

① Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection,” *International Security*, Vol. 38, No. 4, 2014, p. 117.

② 上述观点分别出自2009年时任美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）和2011年时任美国国防部长罗伯特·盖茨（Robert Gates）。参见 David Scott, “U.S. Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” p. 611.

③ 参见葛汉文：《克制战略、战略克制与美国的大战略困境》，《解放军国际关系学院学报》2019年第4期，第6—7页。

三、“放弃岛链”还是“超越岛链”

2017年特朗普就任美国总统成为冷战后美国大战略演进过程中的标志性事件之一。当下的美国以所谓的“美国优先”“让美国再次伟大”为口号，在经贸、同盟、军控、军事、全球治理等领域做出诸多颇具颠覆性的政策调整，由此使国际政治经济的不确定性更加突出，并导致国际安全形势的剧烈震荡。^①尤其是美国同盟政策的调整，对其亚太同盟体系及其已维持半个多世纪的岛链战略造成的冲击最为直接。特朗普时代的美国指责其盟国“一直在系统地利用美国的‘慷慨’和‘开放’”，并将海外防务承诺和同盟体系视为严重拖累美国的主要根源。为此，美国要求其盟国分担更多防务费用，否则就威胁减少在海外的军事存在，甚至让盟国“自己保卫自己”。由此可见，美国的同盟政策开始向在继续维持对该体系绝对主导、继续享有其战略益处的同时，削减自身的投入并极力向其盟国转嫁战略负担的方向转变。^②

在此情况下，美国先后同日本、韩国就分担美国当地驻军费用问题展开谈判。尽管日本长期以实物、服务、现金等方式为驻日美军支付高额费用，但特朗普依然强调驻日美军费用对美国造成了沉重负担，要求日本支付100%的驻日美军费用，以换取美国对日本的“保护”。^③而对于美国亚太军事存在的最前沿韩国而言，美国则直接要求韩国政府向其支付远超驻军费用总额的50亿美元，导致韩国国内舆论哗然。^④自二战结束以来，日本便是美国岛链战略的重中之重，而韩国则是美国亚太前沿军事存在的重要支柱

① 特朗普政府的大战略设计，可参见葛汉文：《“拒绝衰落”与美国“要塞化”：特朗普的大战略》，《国际安全研究》2018年第3期，第82—100页。

② 相关论述可参见葛汉文：《特朗普时代美国的同盟政策及同盟体系》，《世界经济与政治论坛》2019年第1期，第8页。

③ 在2018年日本的防卫开支中，有6997亿日元以所谓“强化日美同盟”的名义用于支付驻日美军的经费以及驻日美军基地搬迁等费用，占全部防卫预算的14.2%。Ministry of Defense, *Defense Programs and Budget of Japan: Overview of FY 2018 Budget Bill*, http://www.mod.go.jp/e/d_budget/pdf/300227.pdf。

④ See “President Trump’s Imaginary Numbers on Military Aid to South Korea,” February 25, 2019, <http://www.haymeslaw.com/president-trumps-imaginary-numbers-on-military-aid-to-south-korea/>.

之一。特朗普政府同盟政策的调整引发的震荡必然会对其亚太同盟体系造成冲击；而日本、韩国、菲律宾则采取相应的措施应对特朗普政府的战略冲击，这已经并将继续对地区安全形势演进产生深刻影响。

然而，自20世纪以来，美国的政治精英都确信：如果美国不能守住位于西太平洋的岛屿防线的话，那么将无法确保太平洋不受到来自欧亚大陆心脏地带的权势力量的攻击。这一点在特朗普的相关政策设计中也得到了印证，美国以同盟体系为网络、以控制岛链、维持海洋霸权为基轴的地区战略尚未出现显著变更的征兆。^① 因此，尽管特朗普政府从“收益—成本”的角度出发对美国的同盟体系与承担的海外义务颇有微词，而且2017年3月时任美国助理国务卿董云裳（Susan Thornton）亦宣布奥巴马政府的“亚太再平衡”战略“已宣告结束”，^② 但针对中国不断增强的军力投射能力和“反介入/区域拒止”能力，特朗普政府反复强调将以增加武器装备的购买力度、军队建设与训练、深化国际合作等多重手段加以应对。而发挥位于日本、韩国、关岛、澳大利亚、新加坡、菲律宾和迪戈加西亚的2000余架飞机、200艘舰艇和37万名军事人员的作用尤为关键。^③

尤其是以在大国战略竞争中获胜为目标，特朗普政府大幅增加了在西太平洋边缘海的军事活动的规模和力度，以此显示其对既定海域的“绝对主导”地位。2017年6月，美国时任国防部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）宣称，美国将会继续在国际法允许的任何地区飞行、航行与行动，并通过在南海及其他地区的持续性行动表明决心。^④ 在此指引下，美国海军近三年来对中国西沙群岛和南沙岛礁展开所谓“航行自由行动”（FON）的数量、频次

① Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, p. 9.

② Aaron Mehta, “‘Pivot to the Pacific’ is Over, Senior U.S. Diplomat Says,” *Defense News*, March 14, 2017, <https://www.defensenews.com/pentagon/2017/03/14/pivot-to-the-pacific-is-over-senior-u-s-diplomat-says/>.

③ Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Washington, D. C.: Department of State, 2019, p. 19. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

④ James Mattis, “First Plenary Session: The United States and Asia-Pacific Security,” *The International Institute for Strategic Studies*, June 3, 2017, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2017>.

大幅上升，海军舰只则更频繁地通过台湾海峡；空中军事力量无视认证查询，频繁进入中国设于东海的防空识别区（ADZ），对中国南沙岛礁实施飞越穿行；在中国周边海域不断举行各种类型的联合军事演习，持续向中国展示军事存在和遂行抵近侦察，挑衅意味不断增强，极大推升了武装冲突的风险，严重加剧了地区紧张局势。

自 1945 年以来，美国的亚太政策尤其是军事战略的核心是前沿防御，要点是对西太平洋边缘地区岛链的控制。^① 尽管在确定美国在西太平洋防御前沿的位置方面，每一届美国政府实际上均有各自的主张，但是这些信条尤其是其背后体现出的地缘政治想象，依然对当下乃至未来美国的政策制定持续发挥强大影响。尤其是在中国崛起的背景下，美国沿袭已久的以其海上优势遏制陆权敌手（最初是苏联，目前是中国）的地缘战略设计，更具备了明确的总体目标。在不少美国学者看来，格外受益于二战后美国在远东构筑岛链的战略安排，美国已与西太平洋几乎所有的沿海岛屿国家构筑了相当牢固的政治、军事关系。而除以日本、菲律宾等为主的传统岛链国家和地区之外，美国海军亦可利用印度尼西亚、新加坡、马来西亚和文莱的港口设施。因此，尽管敌手出现了变更，但美国早已在中国周边构筑了海上包围圈，可以向中国通向海洋的任何通道施加海上和空中压力。^② 正是由于这条“由美国盟友所组成的完善的用于监视甚至必要时阻断中国通向太平洋通道的海上‘长城’”的存在，使得当下中国所面对的是“一个充满敌意的海上环境，这与陆地方向截然不同。”^③

不仅如此，以“印太”战略的推出为代表，当前美国政治精英的政策设计实质上已经远远超越对西太平洋的传统地缘政治想象。在美国“印太”战略计划进一步强化或扩大其现有的地区同盟、伙伴关系国家和地区中，除日本、菲律宾等之外，澳大利亚、泰国、新西兰、新加坡、印度、斯里兰卡、

① Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection,” *International Security*, Vol. 38, No. 4, 2014, p. 126.

② Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” p. 101.

③ Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, 2010, p. 33.

马尔代夫、孟加拉国、越南、文莱和柬埔寨等国家，均不是传统意义上的位于岛链上的国家或地区。甚至像蒙古、尼泊尔、老挝这些地理位置深入东亚大陆的国家，也通通被美国列入加强安全关系的名单中。^① 至少从所涉及的地缘范围看，特朗普政府的“印太”战略已远远超越了防守岛链这条环绕东亚大陆的防线的层级，甚至也超越了斯皮克曼的战略构想，而成为一个类似冷战、远超地区规模的宏大战略设计。但是，在美国自身战略投入有限、区域国家摇摆不定、中国坚守和平发展等多重因素综合影响下，该战略的具体效果短期内亦可能相对有限。

四、地缘政治想象与空间霸权

地缘政治想象作为一种政策与军事话语和精神意识反映，其逻辑就是通过对特定地理位置、形态的观察和描述，以期就某个特定地理区域进行“战略价值评估”，力图从中发现确保本国权势利益的所谓“永恒规律”。通过这种方式，特定的地理区域开始与国家的整体国势起伏建立起逻辑联系，世界空间亦被分割和标注为一块块“‘关键’‘重要’或是‘无价值’的地理区域”。^② 因此，尽管不少学者一再声称，“地理依然在发挥作用，国家依然在为权势和领土而斗争，”^③ 但实际上正是由于国家对权势几乎永不停歇地追逐，地理空间方才被赋予了这样或者那样的战略作用。

美国对西太平洋的地缘政治想象正是最为典型的案例之一。在美国兴起、力图巩固其国家权势的过程中，其对西太平洋地缘政治想象的基本叙事和精神风格得以成形。地缘政治想象的三大核心要义，即对国际形势发展的内在恐惧、对国家间关系的持久不信任和对特定区域的空间控制构成了国家权势的基础，在这一案例中亦得以充分体现。总的来看，尽管处于不断演进

① *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, Washington, D. C.: Department of State, 2019, p. 17. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

② 关于这种将世界进行空间化和等级化理解的观点，参见 John Agnew, *Geopolitics: Re-visioning World Politics*, London and New York: Routledge, 1998, p. 2.

③ David Scott, “US Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” p. 610.

中，但美国对西太平洋的地缘政治想象一般呈现出如下三大特征：一是美国有关“位置”（location）的自我定义——“美国是太平洋国家”，使其在西太平洋天然具有“至关重要”的国家利益；二是西太平洋的边缘海尤其是离岸岛屿具有异乎寻常的战略价值，对于美国对西太平洋的控制至关重要；三是美国在西太平洋安全秩序中的主导地位是其全球霸权的重要组成部分，绝不允许亚洲大陆强国挑战。正是在与之相关的诸多学理表述、政策表态和战略实施的不断强化下，这种地缘政治想象最终上升为从 20 世纪中期至今美国地区政策的总体战略基轴。

这种地缘政治想象有其久远的思想渊源。除马汉、斯皮克曼之外，太平洋一向能够引起地缘政治学家的广泛关注。早在 1908 年，德国地缘政治学（*Geopolitik*）的领军人物卡尔·豪斯霍弗（Karl Haushofer）便将这片“地球上最大的地形学区域”视为“庞大权势的孵育器”。在他看来，这片区域的地缘政治重要性在 20 世纪将逐步凸显，太平洋时代将继地中海时代和大西洋时代后主导人类的历史。^① 而“印度洋—太平洋区域”尤其是西太平洋区域在地理上的独特性在于其处于大陆东方的所谓“离岸岛屿之弧”（offshore island arcs）上。在豪斯霍弗看来，这一“离岸岛屿之弧”提供了有用的“保护面纱”，“掩护了”中国和印度等大陆大国。^② 一个多世纪之后观之，豪斯霍弗当年的判断准确预言了 20 世纪下半叶以来环太平洋地区尤其是亚太区域权势力量的强劲发展及其在世界政治经济中的地位，亦意识到构成或诱发亚太安全问题的最主要地理空间因素。

目前，由于沿线国家数量众多、经济活动频繁、矛盾与热点问题集中以及区域内国际关系微妙，亚太区域安全形势尤为复杂。2007 年，美国太平洋总部司令蒂莫西·基廷（Timothy Keating）曾宣称，“在太平洋，我们是在一个地缘政治环境中行动。”^③ 此人显然忽略了这样一个事实，即美国对

① Hans W. Weigert, “Haushofer and the Pacific: The Future in Retrospect,” *Foreign Affairs*, Vol. 20, No. 4, 1942, p. 735.

② Andrew S. Erickson and Joel Wuthnow, “Why Islands Still Matter in Asia: The Enduring Significance of the Pacific ‘Island Chains,’” February 5, 2016, <http://www.andrewe Erickson.com/2016/02/why-islands-still-matter-in-asia-the-enduring-significance-of-the-pacific-island-chains/>.

③ David Scott, “U.S. Strategy in the Pacific—Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century,” pp. 610-611.

该区域事务的直接介入尤其是军事介入和前沿部署，以及美国试图长期维持地区霸权的努力，正是该区域安全形势朝地缘政治竞争演化乃至成为战争和冲突频发的重要诱因之一。自二战结束以来，那种视太平洋为“美国湖”“控制西太平洋是美国地区霸权的基础”的看法，已经上升为一种长期主导美国地区政策的精神信条。而保持在既定区域内的“统治能力”或“主导地位”，确保美国军事力量能够“自由、不受挑战、强有力”地展开行动，成为一代又一代美国政治、战略精英的共识。而这种观念本身就是导致区域内冲突和摩擦频发的最主要根源。

不仅如此，美国的相关政策也直接导致地区国家间关系的紧张。位于西太平洋的诸多离岸国家，很多均与其邻国尤其是东亚大陆的沿海国家存在岛屿主权和海洋权益争端，前者如北方四岛、钓鱼岛和南沙群岛，后者如东海划界和南海主权争端等；而另一些国家或地区自身则长期是区域内军事、安全的焦点。这些争端或热点问题长期得不到全面、公正解决，部分国家正常的合法权益和主张被长期压制，甚至被刻意渲染为地区安全“威胁”。区域安全形势长期紧张的局面，很大程度上正是美国实行岛链战略的直接后果。从二战后至今美国的亚太政策看，美国显然也非常乐意利用此类矛盾为其在远东的军事存在提供借口，为其在地区事务中扮演“制衡者”（balancer）角色提供足够正义的理由。正是出于这种原因，可以预料，在美国继续坚持其对西太平洋的地缘政治想象及其政策转化的情况下，地区安全形势的紧张化趋势总体上还将持续，甚至在特定时段极有可能激化；区域内国家间的主权和海洋权益争端，以及不少长期存在的矛盾、问题，在可预见的时间内仍无得以完全、公正、合理解决的可能。

必须看到，地缘政治想象这种将特定地理空间与国家权势相联系的思维模式存在的最大问题，是其将部分地理空间单向标签化和固定化的逻辑，严重忽视了当地国家、民族的独特性及其可能的演进发展。岛链上的诸多国家和地区都有自身的政治—战略考量，当然不会永远甘于充当霸权国家的政策工具或“地缘政治棋子”。尤其是被岛链战略所设计防范的大国，距这些离岸岛屿并不遥远，同时它们又在安全、经济、文化和历史上存在密切的联系。

这亦是近十年来日本、菲律宾等国的对外政策均有所调整，某些趋势甚至出现了令人鼓舞的变化的根本原因。而特朗普政府放弃奥巴马时期主要借助外交等“巧实力”支持区域内国家挑战中国的政策路径，转向亲自展示军事存在和海上力量优势，这一变化本身就是其岛链战略乃至亚太同盟政策面临潜在危机的证明。从这一点看，受多方面因素影响，美国的岛链战略的战术功能仍会延续，仍会为美国的远东军事存在提供基点和地理基础，但其战略功能正处于逐步弱化中。

目前，在很多美国政治、战略精英看来，已经维持 70 多年之久的现行国际秩序正在产生裂痕，甚至有整体崩溃的可能。英国脱欧导致欧洲一体化进程遭受重挫；中东四分五裂且无任何好转的迹象；俄罗斯尽管国力衰退但对外愈发咄咄逼人；中国的崛起及其“不断强硬的立场”，被认为“直接挑战”美国在太平洋地区的主导地位。进入 21 世纪以来，就“如何应对中国崛起”的问题，美国战略学界的相关政策辩论愈发激烈。然而，单就地区安全政策而言，尽管不时有以“离岸平衡”（Offshore Balancing）战略取代“深度接触”（Deep Engagement）战略的鼓噪，但更多的看法则认为，如果采纳“离岸平衡”政策，不仅意味着大幅变更美国自二战结束以来的全球军事部署，而且意味着如果一旦同大陆强国（如中国）发生军事冲突，美国将不得不克服地理距离的巨大限制，从数千海里之外向西太平洋沿岸增派兵力。这显然较二战后维持至今的岛链战略“花费更高、效果更糟”。^① 因此，尽管美国以岛链为核心的地缘政治想象愈发落后于时代的发展且饱受质疑，但在当前美国战略学界普遍焦虑的氛围下，并受到“大陆强国向海洋进军”的自我暗示，地缘政治想象依旧保持着持续的战略惯性，依然构成当前乃至未来美国地区安全政策最主要的逻辑和心理根源。

[责任编辑：杨立]

① “深度接触”战略主张美国应保持其海外安全承诺，维持其长期以来一直执行的前沿防御，实时、实地消除“威胁”；与之相对，“离岸平衡”则是一种“延后的”防御战略，主张美国应削减海外兵力、撤出海外基地，鼓励区域内的国家自身去应对“威胁”，只有区域内的国家无法应付时美国才军事介入。参见 Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection,” p. 116.

“一带一路”海外重大项目的 地缘政治风险与应对^{*}

——概念与理论构建

张晓通 许子豪

【内容摘要】 地缘政治风险由地缘因素引发，是国家或非国家行为体对海外特定地理空间的开发、塑造、竞争或控制造成该地区既有地缘利益结构发生变化而引发的国际政治风险。其生成机制主要包括大国间的战略竞争、海权与陆权力量的斗争、地理敏感地带引发的博弈、地缘经济竞争等。海外重大项目也会改变各种地缘因素，打破原有地缘利益结构的平衡，从而引发地缘政治风险。其背后是更深层次的地缘政治观念、思想之争，以及时代变迁所引发的时代精神、国家心态的变化。在“一带一路”建设的大背景下，地缘政治风险已对中国和平崛起和企业“走出去”构成实质性障碍，为此亟须提升地理安全意识，要客观评估地缘政治风险，从政治、经济、文化三个层面设立地缘政治风险评估标准，制定防范和管控地缘政治风险的有效策略。

【关键词】 一带一路 海外重大项目 地缘政治风险 互联互通

【作者简介】 张晓通，武汉大学政治与公共管理学院教授、复旦大学“一带一路”及全球治理研究院研究员（武汉 邮编：430072）；许子豪，武汉大学经济外交研究中心助理研究员（武汉 邮编：430072）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0080-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003005

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“高铁走出去的地缘政治风险研究”（15BGJ046）的阶段成果。感谢林大建、孟巍提出的修改建议。

习近平指出，共建“一带一路”，关键是互联互通。^①“一带一路”建设最大的地缘政治风险就是“不通”“梗阻”。到底是什么原因导致“不通”“梗阻”？本文认为，早在中国推进“一带一路”合作倡议之前的数年甚至数十年前，“丝绸之路”沿线就已经形成了独特而影响深远的政治、经济和文化版图，在历史的长河中逐步形成了错综复杂的地理结构和利益格局；而“一带一路”重大项目在推进实施过程中，不知不觉中触碰了历史形成的这些地缘因素，一方面创造了新的历史机遇，另一方面也可能因为塑造新的地理版图而引发本文要集中探讨的地缘政治风险。

实际上，高铁、港口、运河、水电站、产业园、经济走廊等中国海外重大项目建设均遇到此类地缘政治风险。以高铁“走出去”为例。早在2008年，原铁道部国际合作司的李宝仁就认为，中国铁路在与周边国家合作中存在的地缘政治挑战，^②迟滞了相关项目的推进。林利民也撰文指出，因为大国间缺乏地缘政治互信，欧亚大陆存在地缘政治“破碎带”，所以中国高铁“走出去”的真正障碍在地缘政治领域。2014年，美国《外交政策》杂志一年内两度刊发美国学者佐尔纳（Tom Zoellner）的《高铁帝国》^③和《红色列车崛起》^④，表明美国外交界对中国“高铁外交”的疑虑和猜忌在上升。

习近平指出，“当前和今后一个时期，我国发展进入各种风险挑战不断积累甚至集中显露的时期……领导干部要有草摇叶响知鹿过、松风一起知虎来、一叶易色而知天下秋的见微知著能力，对潜在的风险有科学预判，知道风险在哪里，表现形式是什么，发展趋势会怎样，该斗争的就要斗争。”^⑤在世界面临百年未有之大变局背景下，在“一带一路”从大写意到工笔画阶段，中国海外利益面临愈来愈复杂的地缘政治形势，中国企业的海外业务亦面临

① 《齐心开创共建“一带一路”美好未来——习近平主席出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式讲话》，新华网，2019年4月26日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-04/27/c_138014578.htm。

② 《中吉乌铁路新消息，乌吉双方立场协调或取得突破》，澎湃网，2019年8月5日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4091061。

③ Tom Zoellner, “High-Speed Empire,” *Foreign Policy*, March 12, 2014, p. 44-52.

④ Tom Zoellner, “Red Train Rising,” *Foreign Policy*, December 16, 2014, <https://foreignpolicy.com/2014/12/16/red-train-rising-china-africa-rail/>.

⑤ 《习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话》，中国政府网，2019年9月3日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/03/content_5426920.htm。

愈来愈多的地缘政治风险。本文拟探讨什么是地缘政治风险，这些风险是怎么形成的，以及应该如何应对等问题。

一、什么是地缘政治风险？

目前，国内外学术界和政策界对地缘政治风险的讨论比较分散，尚未形成体系，缺乏地缘政治风险的明确定义和理论分析框架，难以对一国或一国战略性行业的地缘政治实践给予理论指导。美联储一份名为《衡量地缘政治风险》的研究报告将地缘政治风险定义为“因战争、恐袭、国家间关系紧张等影响国际关系正常与和平开展的事件所引发的风险……地缘政治风险包括这些事件所导致的风险，也包括因这些事件、事态升级而引发的新的风险。”^① 达沃斯世界经济论坛每年发布《全球风险报告》(Global Risks Report)，2015年版《全球风险报告》将地缘政治风险定义为一种系统性、跨地域和跨行业的全球性风险，内容涵盖国家间暴力冲突、重要国家内乱、大规模恐怖主义袭击、杀伤性武器扩散和全球治理失败等。2019年版的《全球风险报告》则又列举了一些地缘政治风险的具体表现形式，如国家崩溃或危机、国家治理失败、区域或全球治理失败、国家间冲突、恐怖袭击。^②

针对“一带一路”与中国海外项目面临的潜在地缘政治风险，国内有不少学者进行了相关研究。其中一些学者对地缘政治风险对中国对外直接投资的空间分布的影响进行了研究，认为具体地区对地缘风险的敏感程度表现出了明显的差异。^③ 还有一些学者则探讨了中国重大项目地缘风险的影响机理，并尝试构建了重大项目地缘风险评估指标体系。^④ 但大部分研究并没有真正区分政治风险与地缘政治风险，政治风险的概念似乎成了“大篮子”，

① Dario Caldara and Matteo Iacoviello, “Measuring Geopolitical Risk,” International Finance Discussion Papers, Board of Governors of the Federal Reserve System, No. 1222, February 2018.

② World Economic Forum, “The Global Risks Report 2019,” p. 5.

③ 刘文革、傅诗云、黄玉：《地缘政治风险与中国对外直接投资的空间分布——以“一带一路”沿线国家为例》，《西部论坛》2019年第1期，第84—97页。

④ 洪菊花、骆华松、梁茂林、朱汝霞：《“一带一路”重大项目地缘风险研究》，《人文地理》2018年第1期，第130—136页。

包括地缘政治风险在内的很多类型的风险，都被汇入其中。

从更大范围来看，国际上普遍存在将地缘政治概念泛化为国际政治、国际问题研究的趋势。例如，美国前国务卿赖斯（Condoleezza Rice）在其《政治风险：企业与组织如何预判全球不安全形势》一书中，将政治风险定义为“一项政治行动显著影响公司业务的可能性”^①，并且将政治风险细分为地缘政治风险、内部冲突风险、法律法规与政策、破坏合同、腐败、域外影响、自然资源操纵、社会活跃主义、恐怖主义、网络威胁，并列举了地缘政治风险，包括国家间战争、大国权势转移、多边经济制裁及干预。^② 赖斯有关政治风险的定义虽然涵盖了地缘政治风险，但依然没有将地缘政治风险的概念讲清楚。事实上，赖斯是利用地缘政治风险的概念泛指国际政治风险。

（一）厘清政治风险与地缘政治风险概念的差别

为明确地缘政治风险的概念，作为第一步，我们尝试厘清政治风险与地缘政治风险两者间的区别。与政治风险概念相比，地缘政治风险的概念强调地理因素，以及地理与国际政治两者之间的互动。政治风险概念的流行可以追溯到20世纪60年代，其时非殖民化运动正在世界如火如荼地进行，许多新独立的民族国家在去殖民化过程中将资本主义国家在本国投资的跨国资产征用、没收、国有化，从而造成了投资国的巨大损失。美国学者富兰克林·鲁特（Franklin Root）提出了政治风险的概念，指代政府对企业的干预造成的不利影响。^③ 随着经济全球化的迅猛发展，政府的野蛮干预造成损失的情况越来越少，而腐败、国家失败、政治体制缺陷、民粹主义等因素造成的损失日益增多，政治风险的概念扩展到政府的不作为。中国在墨西哥投资的墨西哥城至克雷塔罗高铁因该国国内政治问题而被搁置便是典型的政治风险。^④

2006年，美国学者大卫·温尼克（David Wernick）在《未名的恐怖：地缘政治风险时代的跨国公司》中开始尝试区分政治风险与地缘政治风险。

① Condoleezza Rice and Amy B. Zegart, *Political Risk: How Businesses and Organizations Can Anticipate Global Insecurity*, New York: Twelve, 2018, p. 5.

② Ibid., pp. 30-31.

③ Franklin R. “United States Business Abroad and Political Risks,” *MSU Business Topics*, Vol. 16, No. 1, 1968, pp. 73-80.

④ 《发改委：墨西哥因其国内因素取消中企高铁投标》，人民网，2014年11月8日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1109/c157278-25997263.html>。

他将地缘政治风险定义为“国际上的政治行为体（包括非国家行为体）及事件对跨国公司或其关键价值链合作伙伴的直接或间接的影响，从而导致收益或商业机会损失的潜在可能性。”其有关地缘政治风险的定义包括恐怖袭击对关键商业基础设施的影响，这些基础设施包括飞机、油轮、货轮及信息技术网络，也包括地区局势紧张或大国竞争给企业供应链正常运行带来的冲击。^①温尼克敏锐地捕捉到商业基础设施、企业的跨国供应链都可能受到恐怖主义和地区局势不稳定造成的损害，从而将互联互通（interconnectivity）、供应链、交通基础设施与政治风险联系起来，突出了地理因素与国际政治之间的关联，从而启发了我们对地缘政治风险概念的理解，即地缘政治风险需要凸显地理或地缘因素，而政治风险的概念对地理因素往往是“无动于衷”的。事实上，大部分国际政治学者对地理因素缺乏应有的敏感。

在很大程度上，地缘政治风险是指由地缘因素所引发的国际政治风险，其核心要素是“地缘”（Geo）。“Geo”源于古希腊，意指“土地”“地球”“国家”。古希腊地理学之父埃拉托斯特尼（Eratosthenes）在大约公元前 200 年，采用了“地理学”（Geography）一词来表示研究地球的学问，这个词即由“Geo”和“Graphy”两部分组成，意思是“对地球的描述”（earth description）。地理学又可以分为自然地理和人文地理，其学术定义是：地球表面自然现象和人文现象的分布，以及对它们之间相互关系的研究。^②正如地理学由“Geo”和“Graphy”两部分组成那样，地缘政治学是由“Geo”和“Politics”两部分组成。显然，地缘政治学是地理学和政治学的交叉学科。美国的科林·弗林特（Colin Flint）教授将地缘政治定义为“国家之间对地理实体控制权的争夺”，这里的地理实体包括边界、跨界流动的管理、特别经济区、港口以及联通它们的媒介，如公路、铁路、海路和空路。同时，弗林特教授还强调地缘政治学的国际与全球纬度，以此区分地缘政治学与政治地理学，后者更多指向国内政治，缺乏国际和全球维度。政治地理学最初的研究对象就是国内政治，如选举或游行。而古典地缘政治学（classical

^① David A. Wernick, “Terror Incognito: International Business in An Era of Heightened Geopolitical Risk,” *Corporate Strategies Under International Terrorism and Adversity*, 2006, pp. 59-82.

^② 韩茂莉：《中国历史地理十五讲》，北京大学出版社 2015 年版，第 1 页。

geopolitics) 主要研究的是国际关系或国家间的互动。^①

尽管笔者强调政治风险与地缘政治风险两者之间的差异,但这两种风险之间也存在相关性和联动性,因为一国的国内政治与国际政治密切相关,相互联系。以中巴经济走廊为例,这一合作计划遭到俾路支分离主义势力的抵制,从表面上看是巴基斯坦内部矛盾引发的政治风险问题,但实际上却有着深刻的国际背景。俾路支省位于伊朗、巴基斯坦和阿富汗接壤处,其“波斯走廊”有着悠久历史,和巴阿边境的开伯尔山口共同组成了古时中亚和南亚各国相互交流的交通要道,而瓜达尔处于连接阿拉伯海和波斯湾的关键地带,拥有重要的地缘战略地位。历史上,美国、印度等均不同程度卷入俾路支分离主义运动中。^②当前,印度将中国接手瓜达尔港视为对其“珍珠链”政策的围堵。莫迪曾表示“不能接受”中巴经济走廊项目。印度后来接管伊朗恰巴哈尔港(Chabahar Port),被视为“直接对抗”瓜达尔港的举措。^③由此可见,中巴经济走廊表面上看是巴基斯坦内部政治引发的政治风险,但考虑到美国、印度、伊朗等国际政治因素,其面临和引发的风险就不单纯是政治风险,而是涉及整个南亚、中东地区甚至全球层面的地缘政治风险。

(二) 定义地缘政治风险

基于上述基础,综合考虑地缘和国际政治因素,本文就地缘政治风险提出简单与复杂两种定义。简单定义就是:由地缘因素引发的国际政治风险。复杂定义则更清晰地阐明“地缘因素”,即国家或非国家行为体对特定地缘空间的开发、塑造、竞争或控制,造成既有地缘结构与利益结构变化而引发的国际政治风险。这个定义包含四个要素。

第一,地缘因素。地缘政治风险是地缘因素引发的国际政治风险。地缘政治的本质属性是空间性,地理空间赋予了地缘政治发展的土壤,是地缘结构最重要的物质结构要素。它通常表现在不同的地形地貌、气候类型、经济潜力、人口分布、文化习俗、政治权力的空间分布等方面。虽然由于交通工

^① Colin Flint, *Introduction to Geopolitics*, New York: Routledge, 2017, p. 3.

^② 张元:《俾路支分离主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》,《南亚研究》2016年第2期,第24—43页。

^③ 《印度正式接管伊朗恰巴哈尔港业务具有战略意义》,观察者网,2018年12月25日, https://www.guancha.cn/international/2018_12_25_484593.shtml?s=sygdxx。

具与远程作战工具的发展，距离与地形的约束已不再无法克服，但地球上的空间资源是恒定的，对于空间的不平等占有情况依然存在，对于战略空间的争夺依然激烈，地缘政治的本质规律仍未改变，地缘结构的物质基础仍然至关重要。有鉴于此，围绕地缘物质因素的争夺是引发国际政治危机和冲突的一个重要根源，并进而引发地缘政治风险。

第二，国际政治因素。地缘政治风险是超越单个国家边界的国际性、全球性风险。传统的政治风险概念主要是关注东道国国内的政治风险因素，没有考虑那些由于地缘格局变化而产生的系统性、跨国性风险。1996 年，美国前高级外交官、后任美国驻伊拉克最高行政长官的刘易斯·布雷默（Lewis P. Bremer）提出了导致政治风险的结构因素，认为冷战后正在形成的多极格局不如两极格局稳定，地缘局势动荡给跨国企业带来地缘政治风险。^① 布雷默虽然没有明确区分政治风险与地缘政治风险，但强调政治风险的形成受到国际格局变化的影响。地缘政治风险是由地缘政治博弈使国家权力在空间范围分布结构发生变化而造成的，是一种结构性、系统性风险，关注的是国际政治、国家间的互动。古典的地缘政治学理论都是站在至高之处，俯瞰世界，尝试对世界政治提出一个简明扼要的地理政治解释。在构建地缘政治风险概念与理论的时候，我们也是从至高之处着眼，看待国家间、区域间甚至全球范围的地缘政治风险，即从全局、大处着眼，以联系的、发展的眼光看待国际政治因素所引发的风险。

第三，地缘利益结构因素。地缘政治风险的形成与地缘利益结构的变化密切相关。本文将地缘政治风险定义为由于特定地缘结构改变而造成的既有利益分布结构变化而引发的风险。这种变动一方面包括地理结构上的变化，如苏伊士运河连通了红海和地中海，是欧亚澳航线的主要航道，使得英法纷纷争夺其开凿、运营权；巴拿马运河横断美洲大陆，沟通太平洋与大西洋，美国为了获得其开凿与承租权甚至策划了巴拿马的独立。另一方面是利益结构上的变化。例如，位于亚欧非大陆交汇处的巴尔干半岛是 19 世纪以来欧洲列强争夺的焦点。1854 年，俄国在巴尔干半岛的扩张影响了英法在那里

^① Lewis Paul Bremer, "Geopolitical Risk Assessment in Times of Turmoil," *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol. 4, No. 1, 1996, pp. 118-120.

的利益，由此爆发了克里米亚战争。巴尔干半岛每次权力与利益分布结构的变动都伴随着大大小小的战争与危机，被冠以“欧洲火药桶”之称，更是一战的远因。

第四，地缘政治风险的施动者。地缘政治风险是一国战略施动者主观故意或无意间制造的风险。这不同于以往谈到的一国或企业所面临的被动性风险。这里涉及的地缘政治风险涵盖两者，既是施动者自己创造的，也包括其被动面对的。那些海外重大基础设施项目，无论是经国家安排或未经国家统筹，都存在导致地缘政治风险的可能性。这是因为基础设施建设会塑造新的地理，改变地缘政治，从而引发地缘政治风险。一方面，大型基础设施项目的建设有利于地区经济的进一步发展，推动当地迈向现代化，并且改变该区域内国家实力的分布状况，减小某个大国在该区域的垄断性影响，这有利于欠发达国家摆脱经济依附关系，逐渐减小大国对它的控制能力。但另一方面，一国的地缘政治经济活动则可能打破其他大国在该地区原有的利益平衡。例如，19世纪末20世纪初，德国修建柏林—巴格达铁路打破了中东力量平衡，也改变了贸易流向。从1900年到1910年，在土耳其的进出口总额中，英国从35%下降到22.5%，而德国却增加了5倍。^①铁路的修建影响了中东地区乃至整个世界的地缘战略平衡，导致有关国家之间的矛盾尖锐化。

综上所述，中国的重大项目“走出去”，不仅需要考虑东道国的国内因素，更要考虑其背后大国势力的干预，同时也需要考虑重大基础设施项目“走出去”过程中对相关地区地理空间的重塑以及由此引发的地缘政治风险。

二、地缘政治风险的生成机制

地缘政治风险是由地缘因素引发的国际政治风险。地缘因素包括地缘政治、地缘经济、地缘文化等多个方面，一个国家的版图除了自然地理版图外，还有政治地理、经济地理、文化地理、社会地理等多重版图。地缘政治风险

^① 唐承运、刘亚臣：《巴格达铁路——德意志帝国向东方推进的重要工具》，《世界历史》1994年第4期，第73—81页。

的概念就是强调这种复合式、多层次的地缘因素，因为任何地缘因素，都可能导致意想不到的政治后果。有鉴于此，地缘政治风险的生成也源于因这些地缘因素引发的国际政治斗争。

第一，地缘战略竞争。大国间围绕地理实体控制权的竞争是地缘政治风险生成的最主要诱因。例如，美国的“重返亚太战略”“印太战略”及其引发的地缘战略竞争。美国纽约市立大学的索尔·科恩（Saul Cohen）将地缘政治竞争区分为全球层面的地缘战略竞争和区域层面的地缘政治竞争，认为区分一个地缘战略辖区主要是看其“海洋性”或“大陆性”的程度。^① 当前，有三个地缘战略区已经形成：大西洋与太平洋贸易依赖的海洋区、欧亚大陆俄罗斯心脏地带以及混合型大陆兼海洋的东亚区。^② 近十年来，全球主要的地缘政治危机几乎都在五个“地中海”地区发生：南海、东北亚“地中海”、波罗的海、黑海和欧洲—北非地中海。这五个“地中海”处于东亚、阿拉伯伊斯兰、欧亚大陆与海洋四大地缘战略板块的交界处。随着地缘战略板块的运动，尤其是在海洋板块的扩张作用下，各板块在交界处发生激烈摩擦，使得一系列地缘政治危机在相关区域发生。^③ 此外，中美之间在全球范围内的长期战略竞争，也已成为中国海外重大项目面临的最主要地缘政治挑战。

第二，海权力量与陆权力量的对立。马汉（Alfred Mahan）的“海权论”提出了陆权与海权的对立。他认为，世界冲突的关键地带处在亚洲的北纬30°—40°之间，在这里俄国的陆权与英国的海权相碰撞。并且他主张美国应联合东南亚各国，控制马六甲海峡，夺取海上的霸权。自“海权论”提出以来，海权与陆权相互对抗的二分论一直倍受追捧。例如，英国地理学家与地缘政治学家麦金德（Halford Mackinder）认为，18世纪由于蒸汽机的出现与苏伊士运河的开通，海权国家比陆权国家有了更强的机动性，也由此获得了从边缘地带包围欧亚“心脏地带”的能力，进而取得了针对以马和骆驼为交通工具的“陆上人”的优势。然而，19世纪铁路的广泛修建代替了原始的

① [美]索尔·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，上海社会科学院出版社2011年版，第42—43页。

② 同上，第41页。

③ 张晓通：《四大地缘战略板块碰撞与五个“地中海”危机》，《国际展望》2017年第6期，第75—94页。

马和骆驼,大大改善了路权国家的交通,使陆权国家重新获得地缘优势。^①而高铁、运河、港口、经济走廊等大型交通基础设施的建设无疑是陆权与海权力量的又一次较量。如今,海上运输是国际贸易的主要途径,海防也是各国的重中之重。就力量对比而言,仍然是海洋性国家占据上风,诸如美国、英国、日本、西欧大陆沿海国家依托无垠的海洋与便捷的海上交通在国际竞争中占据着主导地位。而内陆国家和地区如俄罗斯、中亚、中东由于其有限的疆界与交通的制约,得不到充分的发展。即使一些国家邻近海洋,但每当行使其正当的发展权利时,也总会受到老牌海洋强国的封锁与制约。

第三,地理敏感地带引发的博弈,即一些特定国家、区域所处的特殊位置而引发的地缘风险。20世纪初,马汉便将位于英俄之间、北纬30°到40°的亚洲地区视为不稳定地带。^②1915年,斐格莱(James Fairgrieve)用“碎片区”(Crush Zones)概念来描述“心脏地带”与海洋板块之间实力较为弱小的“缓冲国家”,包括从北欧和东欧到巴尔干地区、阿富汗、伊朗、土耳其、暹罗和韩国等。^③第二次世界大战期间,哈特向(Richard Hartshorne)分析了从波罗的海到亚得里亚海到东欧“破碎区”,倡导战后在此地建立联盟组织。^④科恩对“破碎地带”(Shatter Zone)的定义则是“战略导向地区,其既在内部深刻分裂,又在地缘辖区的大国竞争的夹缝中求生”,到20世纪40年代末,两个这样高度分裂的地区出现了——中东与东南亚……未来还将出现的“破碎地带”包括撒哈拉以南非洲,其能源和矿产资源是西方与中国间竞争的核心目标;另一个可能的地方是从波罗的海经东欧到巴尔干的新/旧地带;还有一个可能的地带是从外高加索经中亚的地区,这里与“心脏地带”接壤,但对西方、中国以及俄罗斯很有吸引力。^⑤

① [英] 哈尔福德·麦金德:《历史的地理枢纽》,林尔蔚、陈江译,商务印书馆2009年版,第57—66页

② Alfred T. Mahan, *The Problem of Asia and Its Effect upon International Policy*, Boston: Little, Brown and Company, 1900, pp. 21-26.

③ James Fairgrieve, *Geography and World Power*, London: University of London Press, 1915, pp. 329-30.

④ Richard Hartshorne, "The United States and the 'Shatter Zone' in Europe," in Hans W. Weigert and Vilhjalmur Stefansson, eds., *Compass of the World*, New York: Macmillan, 1944, pp. 203-14.

⑤ [美]索尔·科恩:《地缘政治学:国际关系的地理学》(第二版),第49—50页。

第四，地缘经济博弈。对于崛起大国而言，其面临的地缘经济风险有两方面，一是崛起国与守成国为获取全球经济首要地位的竞争，二是如何在自身发展的同时，照顾其他落后国家的经济利益。就前者而言，当前，由美国挑起的贸易摩擦，其本质是在霸权衰落的历史过程中，美国为维持其全球经济霸权地位而发起的调整国际经贸利益格局、实现中美经贸利益再平衡的“霸凌”行径。^①中美贸易摩擦的关键是中美谁能控制供应链的上游，避免被边缘化，沦为边缘地带。而这场中美贸易摩擦就是当前中国政府与企业面临的最大地缘经济风险。就后者而言，主要是照顾落后国家的经济利益，避免世界出现新的边缘地带，防止有关国家在经济全球化的浪潮中沦为失败国家，维护发展中国家之间的团结。

三、地缘政治风险产生的深层次背景

任何风险本质上都是一种潜在的可能性，类似于“灰犀牛事件”，是一种潜在的大概率事件。与以偶然性、不可预测性为特征的“黑天鹅事件”相比，“灰犀牛事件”有着明显的警示信号和迹象，是大概率发生的、影响巨大的潜在危机。^②地缘政治风险就是这样一种可能性危机，它是潜伏的、隐性的，但可能被一些深层次的因素激发出来，其中最为关键的是两方面因素或背景（context）：一是时代变迁，二是西方古典地缘政治观。前者是变化的，因时代而异；后者是静态的、稳定的，是人们头脑中挥之不去的。

（一）时代变迁引发的地缘政治观念的变化

自 1989 年柏林墙倒塌、冷战终结后的 30 多年，可以说是全球化迅猛发展的时期，也是经济一体化、互联互通迅猛发展的阶段。世界贸易组织（WTO）的建立、中国入世、欧盟成立、欧元启动、北美自贸区、亚太经合组织的建立，大大推进了世界和区域经济一体化。亚洲的人们积极探讨东

^① 秦亚青等：《专家笔谈：大变局中的中国与世界》，《国际展望》2020 年第 1 期，第 15 页。

^② 参见[美]迈克尔·渥克：《灰犀牛：如何应对大概率危机》，王丽云译，中信出版集团 2017 年版。

亚共同体、甚至“亚元”的可能出现。但随着“9·11”恐怖袭击事件和2008年金融危机的爆发，这种开放的、自信的、互利共赢的心态就逐渐萎缩，时代精神出现负面变化。地缘政治学是“时代的产物”，随时代的变迁而不断更新。^①所谓“时代精神”，是指一个时代的主导精神，是一个国家或群体在一定的时代环境中的文化、学术、科学、精神和政治方面的总趋势以及一个时代的氛围、道德、社会环境方向以及思潮。我们甚至可以说，二战后兴起的自由、包容、开放的时代精神正在衰落，转向了新的方向，一是国家中心主义，强调本国利益至上，其中以特朗普的“美国优先”最为典型；二是重商主义，重新举起贸易保护的大旗；三是民粹主义与保守主义，在社会内部以阶级、种族划线激化社会矛盾；四是竞争观念，各国围绕地缘利益和权利的竞争日趋激烈。^②导致时代变迁的因素是世界经济周期性变化与大国兴衰两方面综合作用的结果。当世界经济处于上行且有充满正能量的国家领导人的时候，时代精神是开放、包容的，反之则是保守和保护主义的，从而导致地缘政治风险大幅上升。

对于未来，存在两种判断。第一种判断是一部分中国学者的判断，认为全球经济发展已经进入第五个长周期的B阶段（停滞阶段）（见图1）。这意味着未来世界经济将经历长时间的停滞甚至衰退，直到新一轮工业革命为全球经济发展带来新的动力。始于2019年底的全球新冠疫情大爆发及其引发的世界性经济衰退佐证了这一判断。因此，我们目前正处于一个高风险的阶段，而这一阶段又恰是中国崛起及其全球利益迅速增长的阶段。我们期待新一轮产业和科技革命早日到来，以带动新一轮的经济增长。然而，如果世界经济长周期依然与图1预测一致，那么目前经济不景气的局势将继续。这进而意味着民粹主义、民族主义和重商主义的浪潮将会持续发酵，在未来十到二十年的时间里地缘政治危机将进一步加剧，中国海外重大项目面临的政治风险将进一步上升。

^① Saul Bernard Cohen, *Geopolitics of the World System*, Roman and Littlefield Publisher, 2003, p. 11.

^② 张晓通，《四大地缘战略板块碰撞与五个“地中海”危机》，第90页。

I		II		III		IV		V		VI		
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
先进地区 英国	重组： 扩散到 相邻大 陆	先进地区 英国为世 界工厂	重组： 美国和 德国的 崛起	爱德华 王朝时 期的发 展	大萧条 时期 的发展 停滞	战后	20世纪 70年代 美国经 济滞胀	“大萧条” ?	第四次 工业革 命?			
第一次工 业革命时 期的发展	“19世纪 40年代 爱尔兰 大饥荒” 期间的 发展停 滞	维多利亚 中兴时 期的发 展	维多利 亚萧条 期的发 展停滞	蒸汽船	煤炭、 电力	航空 电子	自由制 度主义	互联网 生物技术	经济民 族主义	人工智 能 3D打印 绿色科技?		
纺织业 蒸汽动力		铁路 钢铁		先进地区 美国 德国	重组： 发达国 家内 部	先进地区 美国	重组： 日本和 西德的 崛起	新自由 主义	先进地区 美国 欧盟	重组： 中国和 印度的 崛起	先进地区 中国? 美国? 欧洲? 欧洲的衰 落? 反全球化、 民粹主义	
1780/90	1820/25	1848/52	1870/75	1893/96	1914/20	1940/45	1967/71	1986/91	2005/2008	2025/30	2050/55	2070/80

图 1 部分中国学者对康德拉季耶夫长周期与霸权周期演变的判断
(1780—2080 年)

资料来源：笔者在 Colin Flint and Peter Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, 7th Edition, London and New York: Routledge, 2018, p. 24 相关图表的基础上进行了改造，转引自张晓通等：《专家笔谈：大变局中的中国与世界》，《国际展望》2020 年第 1 期，第 16 页。

第二种判断是弗林特教授与泰勒教授的判断（见图 2）。

I		II		III		IV		V	
A	B	A	B	A	B	A	B	A	
先进地区 英国	重组： 扩散到 相邻大 陆	先进地区 英国为世 界工厂	重组： 美国和 德国的 崛起	爱德华 王朝时 期的发 展	大萧条 时期 的发展 停滞	战后的 发展	20世纪 70年代 美国经 济滞胀	计算机 技术	
第一次工 业革命时 期的发展	“19世纪 40年代 爱尔兰 大饥荒” 期间的 发展停 滞	维多利亚 中兴时 期的发 展	维多利 亚萧条 期的发 展停滞	蒸汽船	煤炭、 电力	石油化 工 汽车		医药、 生物纳 米、 机器人 信息 认知	
纺织业 蒸汽动力		铁路 钢铁		先进地区 美国 德国	重组： 发达国 家内 部	先进地区 美国作 为巨 大经 济体	重组： 日本和 西德的 崛起	先进地区 美国 欧盟 中国	
1780/90	1820/25	1848/52	1870/75	1893/96	1914/20	1940/45	1967/71	2000-03	?

图 2 弗林特与泰勒对康德拉季耶夫周期的判断

资料来源：Colin Flint and Peter Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, 7th Edition, London and New York: Routledge, 2018, p. 24.

弗林特和泰勒认为，当前处于世界经济第五长周期的 A 阶段（增长阶段）。西方学者之所以这么判断，是因为他们认为，此前的世界经济第四个长周期并未在 1986/91 年前后结束，而是一直延续到了 21 世纪初，甚至延续到了 2008 年的国际金融危机。从 21 世纪初开始，第五个长周期才开启，而我们当前所处的阶段属于第五个长周期的 A 阶段。这种对时代的判断有其乐观的成分，但低估了 2008 年国际金融危机对世界格局的影响，也很难解释中美贸易摩擦为什么在经济增长的 A 阶段发生。

综合上述两种观点，可以说我们现在处于一个“过渡时代”，可能是图 1 中第五长周期 B 阶段向第六长周期 A 阶段的过渡，也可能是图 2 中第五长周期 A 阶段向 B 阶段的过渡。事实上，当前“过渡时期”的时代特征非常明显。借用狄更斯在《双城记》开篇的话说，就是“现在是最好的时代，也是最坏的时代”。一方面有特朗普在“建墙”“退群”，另一方面有中国等国家在“拆墙”“建群”。地缘政治风险是增长还是下降，关键看时代精神的演变。未来，如果全球各国继续采取放任自流的态度，继续迎合民粹主义的崛起，世界范围内的时代精神将会不可挽回地滑向重商主义和保守主义。我们不能忘记，这种时代精神前两次分别出现在 19 世纪 70 年代到 1914 年和 20 世纪 30 年代，结果导致了两次世界大战的爆发。

（二）西方古典地缘政治观的思维定式是地缘政治风险上升的思想背景

为什么中国倡导的“一带一路”建设和基础设施项目走出去，会遭到西方政策界和舆论界人士的怀疑和批评？根本上源于心理原因和偏见。这种偏见形成的根本原因在于西方地缘政治学在发展过程中形成的思维定式，我们将之称为“西方地缘政治想象”，即西方一些人士有关地缘政治的一整套思维模式和认识论框架。这套思维定式的理论表现形式就是 19 世纪末在西方发展起来的古典地缘政治理论，^①其中以马汉的“海权论”、麦金德的“心脏地带学说”、尼古拉斯·斯皮克曼的“边缘学说”最为典型。这些理论的核心都在强调海权与路权的对立和竞争关系。面对这样的地缘政治思维方

^① Gearoid Ó.Tuathail, “General Introduction: Thinking Critically about Geopolitics,” in Gearoid Ó.Tuathail, Simon Dalby, and Paul Routledge, eds., *The Geopolitics Reader*, 2nd Edition, New York: Routledge, 2006, p. 9.

式，“一带一路”极易被解读为“陆上人”和“海上人”之间的交锋，从而在中国和西方之间造成带有冲突和竞争性质的预期。

冷战结束后，虽然全球地缘政治格局发生了重大变化，但古典地缘政治理论的思维模式依然根深蒂固。在美国，布热津斯基、罗伯特·卡普兰、萨缪尔·亨廷顿^①等著名学者的论著使古典地缘政治理论在政策界依然极具影响力。而学术界仍然是批判地缘政治学及其相关的地缘经济学、^②女性地缘政治学^③及和平地缘政治学^④占主流，但它们对政策实践的影响很小。

由此可见，“西方地缘政治偏见”已经成为中国和平崛起和推进“一带一路”建设的心理痼疾，如果不能提出新的地缘政治思想、探索有中国特色的地缘政治学、讲好“一带一路”故事，那未来中国“走出去”所面临的地缘政治形势将无法得到根本性改观。

四、如何应对地缘政治风险

在“一带一路”建设的大背景下，地缘政治风险已对中国崛起和中国企业“走出去”构成实质性障碍，亟须加以分析和应对。

第一，决策者要有对地理学的深刻认识，形成和强化地理安全意识，审批海外重大项目时要进行常规性的地缘政治风险评估。任何重大的海外基础设施项目都是国际政治比拼的大舞台，背后蕴藏着复杂的地缘政治博弈。在任何一幅行政地理版图上，同时还存在着政治版图、经济版图、人口版图、宗教版图、种族版图。这些版图叠加起来形成了地缘政治的复合版图，对此，

① See for example, Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York: Basic Books, 2013; Henry Kissinger, *World Order*, New York: Penguin Press, 2014; Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York: Random House, 2014; and Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, pp. 22-49.

② Julien Mercille, "The Radical Geopolitics of U.S. Foreign Policy: Geopolitical and Geoeconomics Logics of Power," *Political Geography*, Vol.27, No.5, 2008, pp. 570-586.

③ Lorraine Dowler and Jo Sharp, "A Feminist Geopolitics," *Space and Polity*, Vol.5, No.3, 2001, pp. 165-176.

④ Nicholas Megoran, "Towards a Geography of Peace: Pacific Geopolitics and Evangelical Christian Crusade Apologies," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 35, No. 3, 2010, pp.382-398; and Philippa Williams and Fiona McConnell, "Critical Geographies of Peace," *Antipode*, Vol. 43, No. 4, 2011, pp. 927-931.

我们要保持高度敏感。决策部门亟须增强地理安全意识，在审批海外重大项目时，需要设定构成地缘政治风险的具体标准，将此作为确立项目的参考。具体的地缘政治标准包括政治、经济、文化三个方面。首先，有关项目是否会引发大国间的地缘政治冲突，尤其要关注重要基础设施建设项目是否处于海权力量与陆权力量激烈博弈的中间地带，是否会显著改变既有的地缘利益结构。其次，有关项目是否会引发大规模的地缘经济竞争，尤其要关注是否会显著减损美国、欧洲等主要发达经济体的经济利益，从而导致这些发达经济体为维持其全球经济优势地位而对中国实施遏制和报复政策，以及是否会显著削弱其他发展中国家的竞争力和就业，从而影响发展中国家之间的团结。再次，有关项目是否会引发大规模宗教、文明、种族冲突，是否会导致非传统安全威胁上升。对于地缘政治风险的认定，要有牵头部门，并形成跨部门联席机制，在准确认识地缘政治风险及其生成机制的基础上，制定防范和管控地缘政治风险的有效战略和策略，预先评估地缘政治风险，要能够创造性地实现地缘利益结构的再平衡，力争使各方利益，包括各大国利益在动态中获得新的均衡。

第二，在中国的行政序列中，设立地缘经济部门，其职能应是多方面的。一是协调政府内部各部门，制定地缘经济战略，评估和防范地缘政治风险，推进“一带一路”海外重大项目落地。二是协调企业、商会、政府部门、高校智库等，研发地缘政治风险防范的产品、技术、流程、规范，降低中国海外重大项目的地缘政治风险。三是推进“一带一路”国际规则的创立，以及与现有国际、区域规则的对接。四是推进解决“一带一路”海外重大项目的政治、经济、商事法律争端。五是推动地缘经济学理论创新，从构建人类命运共同体的高度，提出以合作开放、互利共赢为主要特点的新地缘经济学。传统的西方地缘经济学只是地缘政治学的经济版，其核心依然是国家间的竞争与冲突。地缘经济学的提出者卢特瓦克（Edward N. Luttwak）曾说过，地缘经济学是“用商业语法书写的克劳塞维茨的战争逻辑”^①。这种现实主义

^① Edward N. Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce,” *The National Interest*, 1990. 转引自 Gearoid Ó. Tuathail, Simon Dalby and Paul Routledge, eds., *The Geopolitics Reader*, p. 126.

的地缘经济思维依然占据着西方地缘政治精英的头脑。有鉴于此，未来在推进“一带一路”建设的过程中，中国应继续坚持共商、共建、共享原则，^①以平等、开放、合作、共赢、发展的新思维缓解现实主义地缘经济思维所可能引发的地缘竞争与冲突。

第三，企业、银行在评估海外重大项目时，应加大投入，进行常规性的地缘政治风险评估。“9·11”恐怖袭击事件、“阿拉伯之春”、乌克兰危机、英国脱欧、中美贸易摩擦、伊核危机等一系列重大国际危机背后都有异常复杂的地缘政治因素，极大地影响了企业的营商环境，企业对此类风险的重视程度因此迅速提升。国外的私营部门、银行、金融业已经显著加强了风险管控，它们通过投保政治风险、提升银行拨备、开展对冲业务、购买金融衍生产品、完善合同补偿条款等方式降低风险；对于海外项目，则开展事前、事中和事后的国别风险防控。进入 21 世纪以来，一些国际政治风险咨询企业，如欧亚集团（Eurasia Group）、牛津分析（Oxford Analytica）的地缘政治风险业务扩展迅速。在这方面，西方私营部门的地缘政治风险防范意识要远远超过中国。考虑到中国海外重大项目面临巨大的地缘政治风险，中国企业、银行应加大地缘政治风险研究投入，对于一个 10 亿美元的海外投资项目，风险防控的资金投入至少要达到 1%。当前中国企业防控地缘政治风险的一个突出问题是缺乏地缘政治方面的敏感性和专业知识，而学界又多不了解企业海外项目的实际运作状况，存在明显的“两张皮”现象，因此亟须在地缘政治专家和企业之间搭建沟通的桥梁，开展合作。在这方面，企业协会、商会、相关政府部门可搭建平台，合力促进地缘政治风险防范服务。

[责任编辑：孙震海]

^① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015 年 3 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

“一带一路”沿线国家政权更迭 模式识别与影响

周亦奇

【内容摘要】 沿线国家内部政权更迭逐渐成为影响“一带一路”倡议顺利实施的重要因素。沿线国家既存在颠覆性政权更迭的可能，又存在常规性政权更迭的可能。颠覆性政权更迭发生的频率较低，但影响较大；而常规性政权更迭发生的频繁和可预测性均较高，并且其影响通常可控。一些沿线国家政权更迭具有周期性、区域交错性、反复性与意外性等特点。因此，“一带一路”建设中将长期面临政权更迭的风险，而且将对当事国可持续发展和“一带一路”具体项目的推进产生重要影响。在政权更迭初期，当事国国内稳定与经济发展将受到冲击，直接威胁“一带一路”相关项目建设；从中长期看，后续影响将取决于政权更迭对当事国政治和社会发展稳定的破坏程度以及相关经济合作项目与该国国内政治的关联程度。如果当事国在政权更迭后仍能保持政局稳定，并且继续对“一带一路”合作持欢迎立场，就不会对中国的对外经贸合作造成持续的负面影响。今后，中国应高度重视“一带一路”沿线国家政权更迭，及时制定预案，综合施策，有效管控其造成的影响。

【关键词】 一带一路 政权更迭 模式识别 影响分析

【作者简介】 周亦奇，复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士研究生，上海国际问题研究院助理研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0097-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003006

随着“一带一路”建设的深入，沿线国家^①可能的政权更迭已成为影响建设推进的重要问题。政权更迭形式多样，原因复杂，包括经济、政治和国际因素等。国家现代化、经济危机、政治制度不匹配、国际环境与外部干预等因素都可能引发政权更迭。^②政权更迭造成的影响同样复杂。主流观点多认为政权更迭易引发破坏性影响，而在经济社会条件不成熟的国家强行推动政权更迭，也易引发国家治理体系的系统性崩溃。但是，政权更迭也可能在某些条件下促进国家发展。^③在“一带一路”研究中，有关政权更迭的研究涉及沿线国家的国情、外交风险预警、项目投资保护等多个方面，^④这些都是影响项目持续推进的重要因素。

本文从系统和整体的视角分析政权更迭对可持续的“一带一路”建设的影响。既有研究多聚焦某一具体的政权更迭形式，本文拟弥补这一缺陷，以整体方式，并适当扩大政权更迭的外延，将选举革命等纳入研究内容。从政权更迭的暴力程度和制度化程度两个维度，可将政权更迭分为两大类三种形式，即颠覆性政权更迭与常规性政权更迭两大类，其中颠覆性政权更迭中又分和平与暴力两种形式。颠覆性政权更迭主要包括反叛、内战、颜色革命等非法并直接摧毁旧制度的夺权模式，而常规性政权更迭则指在选举等名义上符合规范的夺权方式。

本文主要分析两大问题，一是总结“一带一路”沿线国家政权更迭的基

① “一带一路”建设提出初期包含欧亚大陆的65个国家，但近年来实际已远超这一范围。因此本文也在原有65国基础上将范围扩大为与我国签署“一带一路”合作备忘录的国家，截至2020年1月底，中国已经同138个国家和30个国际组织签署200份共建“一带一路”合作文件。具体名单可参考中国一带一路网：《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/gbjg/gbgk/77073.htm>。

② Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, 1959, pp. 69-105; Jack A. Goldstone, et al., “A Global Model for Forecasting Political Instability,” *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 190-208; and Gunitsky, Seva. “From Shocks to Waves: Hegemonic Transitions and Democratization in the Twentieth Century,” *International Organization*, Vol. 68, No. 3, 2014, pp. 561-597.

③ Daron Acemoglu, et al., “The Consequences of Radical Reform: The French Revolution,” *American Economic Review*, Vol. 101, December 2011, pp. 3286-3307; and Richard N. Haass, “Regime Change and Its Limits,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, July-August, 2005, pp. 66-78.

④ 李世杰等：《政治风险影响我国直接投资“一带一路”国家的实证分析》，《江淮论坛》2019年第6期，第127—133页；刘海猛等：《“一带一路”沿线国家政治—经济—社会风险综合评估及防控》，《地理研究》2019年第12期，第2966—2984页。

本模式与规律，二是分析这些国家政权更迭造成的影响，尤其是分析其对“一带一路”建设的影响。^①

一、“一带一路”沿线国家政权更迭模式

按照颠覆性政权更迭与常规性政权更迭的分类，本文基于 138 个“一带一路”沿线国家的政权更迭基本分布情况，^② 将其分为发生颠覆性政权更迭的国家、发生常规性政权更迭的国家和未发生政权更迭的国家。

（一）基于类型划分的“一带一路”沿线国家的政权更迭分析

颠覆性政权更迭在“一带一路”沿线国家中属小概率事件，但呈现反复性特征。常规性政权更迭属于大概率事件，发生频率极高，但可预测性更强。在统计时间段内未发生任何政权更迭的国家则具有明显的制度性特征。

第一，发生颠覆性政权更迭的国家。^③ 2001—2017 年，“一带一路”沿线有 15 个国家至少出现一次以上的颠覆性政权更迭，占所统计国家总数的 14%。此类政权更迭通常伴随暴力或大规模抗议活动，并造成国家体制和政府权力格局的彻底变更。^④ 另有统计数据显示，有 10 个沿线国家在 2001—2017 年期间经历过两次或两次以上非正常政权更迭，其中后一次政权更迭通常与前一次政权更迭带来的破坏性效应有关。这说明颠覆性政权更迭具

① 在具体研究方式上，本文将采取定量研究为主，辅以案例分析的方式。以与政权更迭有关的数据库为基础，结合案例进行分析。这一类数据库主要包括威尔第·迪约尔（Vilde Lunnan Djuve）等人于 2019 年提出的政权更迭数据库，政治制度数据库和政治动荡分析小组提供的数据库。威尔第·迪约尔数据库：Vilde Lunnan Djuve, Carl Henrik Knutsen, and Tore Wig, “Patterns of Regime Breakdown Since the French Revolution,” *Comparative Political Studies*, October 2019, p. 5; 政治制度数据库：Carlos Scartascini, Cesi Cruz, and Philip Keefer, “The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017),” <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/wps2283-database-political-institutions>; Political Instability Task Force, “PITF State Failure Problem Set, 1955-2018,” <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>。

② 笔者区分发生颠覆性政权更迭国家、发生常规性政权更迭国家和未发生政权更迭国家，并考虑到政权更迭的影响时间，统计了“一带一路”沿线国家自进入 21 世纪以来（2001—2017）年出现的政权更迭情况，进而分析其形式、空间和时间分布。

③ 此部分数据来源为 Vilde Lunnan Djuve, Carl Henrik Knutsen, and Tore Wig. “Patterns of Regime Breakdown Since the French Revolution”。

④ 如 2003 年伊拉克战争、2011 年阿拉伯之春或 2014 年乌克兰颜色革命。

有一定的反复性。^①但是需指出的是，颠覆性政权更迭在“一带一路”沿线国家属于小概率事件，未发生此类事件的国家占所统计“一带一路”沿线国数量的近4/5。

进入21世纪以来，“一带一路”沿线国家出现的政权更迭方式多样。在“颜色革命”、内战和政变等常见的颠覆性政权更迭模式中，“颜色革命”占25%，政变占47%，内战占20%，外部干预占8%。其中，内战属于暴力政权更迭模式，通常会彻底破坏一国的政治、经济和社会基础设施；而“颜色革命”的暴力程度则相对较低，通常只会带来一定程度的社会骚乱；政变则介于两者之间，存在一定暴力性，但相比内战则相对缓和。由外部干预而导致政权更迭的概率相对较低，以上三种政权更迭模式均为颠覆性政权更迭，其不仅导致政治权威的更替，而且对所有投资与国际经贸合作均会造成巨大影响。

第二，发生常规性政权更迭的国家。^②相对于颠覆性政权更迭模式占政权更迭的两成多，常规性政权更迭则占七成以上，后者更具一般性和普遍性。此外，连续出现多次常规性政权更迭国家比例也明显上升，高达54%。笔者选取其中出现常规性政权更迭次数最多的10个国家，发现这些国家除了瓦努阿图（8次，第一位）属于发展中国家之外，其他多为较发达并实行多党制政体的国家，其中大多位于欧洲地区。^③这些沿线国家在政治体制上通常实行定期选举，因此导致此类政权更迭呈现反复的特征。^④

第三，未发生政权更迭的国家。这类国家共有24个，可分为三类。第

① 例如也门在2011年阿拉伯之春之后连续出现三次政权更迭，埃及在2011年后出现两次政权更迭，吉尔吉斯斯坦也经历了两次政权更迭。

② 此部分数据来自政治制度数据库，Carlos Scartascini, Cesi Cruz, and Philip Keefer, “The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)”。

③ 包括意大利（5次）、斯洛文尼亚（5次）、希腊（5次）、拉脱维亚（5次）、捷克（5次）、韩国（4次）等。此数据表明，常规政权更迭是比颠覆性政权更迭更为频繁和常见的政治现象。

④ 以意大利为例，其在进入21世纪以来先后在2001、2006、2008、2013、2018年举行了五次全国性选举，在每次选举中平均有10多个政党组成4—5个政党联盟进行竞争。并且伴随2018年以来“五星运动”的发展，在传统左翼和右翼的政党竞争中再添民粹主义新政党，政党斗争形势进一步复杂化，政府通常难由稳定的多数政党组成，政权更迭频繁。《新闻分析：意大利大选牵动欧洲》，新华网，2018年3月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-03/02/c_1122480210.htm。

一类通常由某一主导性政党长期执政，^① 包括越南劳动党、新加坡人民行动党。这类国家的政府通常拥有较强的合法性基础和治理能力，因而政权更迭风险较低。第二类国家多为传统君主制国家，如摩洛哥、沙特阿拉伯等。此类国家的政权组织形式受到传统政治和社会制度的影响，多为一元君主制，政权轮替通常由领导人的自然更替实现，因而出现政权更迭概率也相对较低。第三类国家则多为一些领导人超长期执政的国家，^② 具有明显的个人主义政体特征，如津巴布韦时任总统穆加贝、阿尔及利亚时任总统布特弗利卡等。这些国家领导人的超长期执政，使其国家在长时期内未出现任何形式的政权更迭。需要指出的是，由于本文所选取的数据库数据更新截至 2017 年，有部分国家在随后的两年内出现了政权更迭。例如，阿尔及利亚时任总统布特弗利卡和津巴布韦时任总统穆加贝都在 2017 年后被迫下台，这表明长期未发生任何形式政权更迭的国家并不意味着其政体安全稳定，反而可能意味着其发生政权更迭的风险已逐步积累到临界点。因此对于此类国家，尚需结合其具体治理模式进行具体分析。

（二）基于空间维度的“一带一路”沿线国家政权更迭分析

数据分析表明，在“一带一路”沿线国家中，颠覆性政权更迭风险高发国多集中于发展中国家和地区，西亚、北非地区的政权更迭现象尤为明显。自进入 21 世纪以来，西亚、北非地区有近一半国家出现颠覆性政权更迭。其更迭形式多样，包括外部干预、“颜色革命”、内战和军事政变等。政权更迭进一步加剧了该地区的不稳定。除西亚、北非地区之外，撒哈拉以南非洲和东欧中亚地区也成为颠覆式政权更迭发生频率较高的地区，上述两个地区分别有 24% 和 26% 的国家出现政权更迭。^③ 在东欧、中亚地区至今仍面临苏联解体后发展转型的艰巨任务，经济发展具有一定的脆弱性，在西方政治

① 主导型政党国家还包括安哥拉（安哥拉人民解放运动）、古巴（古巴共产党）、莫桑比克（莫桑比克解放阵线）、老挝（老挝人民革命党）、卢旺达（卢旺达爱国阵线）。

② 此类政体还包括：阿塞拜疆、白俄罗斯、刚果（布）、吉布提、阿尔及利亚、乍得、塔吉克斯坦、津巴布韦等。

③ 撒哈拉以南非洲多为经济欠发达国家，国家基本制度和社会结构还不成熟，存在严重的贫富差距和族群矛盾等发展问题。以上因素都促使了该地区许多国家易出现颠覆性的政权更迭。

的影响下，常成为“颜色革命”的高发地区。相比之下，亚太、拉美和西欧地区出现颠覆性政权更迭的比例相对较低，分别为15%、6%和0。

在常规性政权更迭中，空间分布呈现出与颠覆性政权更迭完全不同的模式。一方面，此类政权更迭更为普遍，在世界各地都频繁发生，明显高于颠覆性政权更迭发生的频率，与颠覆性政权更迭的区域分布也截然不同。另一方面，常规性政权更迭与颠覆性政权更迭之间表现出一定程度此消彼长的现象。在颠覆性政权更迭发生率为0的欧洲地区，其发生常规性政权更迭的概率是100%，即所有欧盟国家在2001—2017年间都发生了至少一次政权更迭。而在发生颠覆性政权更迭频率最高的中东地区，其发生政府更替的比率反而在所有地区中处于最低位（57%），即有43%的中东国家在2001—2017年间没有发生任何形式的政权更迭。撒哈拉以南非洲是仅次于西亚、北非的颠覆式政权更迭的高发地区，但该地区常规性政权更迭发生频率在世界范围内则处于低位（64%），有约35%的撒哈拉以南“一带一路”建设参与国家在2001—2017年间没有出现任何形式的政权更迭。一国政权更迭发生频率的高低并不能直接反映该国的整体稳定与发展情况，出现多次常规性政权更迭国家也不意味着其长期处于不稳定或发展停滞的状态，而长期未出现任何政权更迭的国家也并不意味着该国政治安全风险较低，反而可能说明该国政治风险被长期遏制，存在潜在爆发的风险。

（三）基于时间维度的“一带一路”沿线国家政权更迭分布

从时间维度分析“一带一路”沿线国家政权更迭的情况，有助于更好地引入相关政治发展和历史因素，更全面展现相关国家的政治制度变革。基于数据可得性和研究便利，笔者将研究的时间跨度设定为1946—2017年，以年为单位记录不同年份出现政权更迭的平均数。此外，笔者还统计了四种不同形式的政权更迭（革命、内战、政变和选举）在不同年份的平均数。

经过分析，常规性政权更迭在时间分布上呈现明显的周期性，部分年份是此类政权更迭的高发年份，平均4—5年就出现一次常规性政权更迭的高发期。而其他年份出现常规性政权更迭的比例则相对较低。这说明常规性政权更迭正逐步制度化，成为很多国家的正常现象（见图1）。

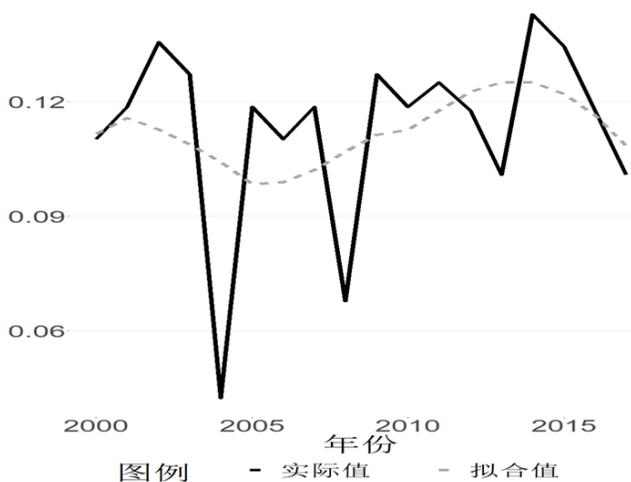


图1 “一带一路”沿线国家常规性政权更迭时间分布图

注：图片横轴为年份，纵轴单位为“次/国”，即发生政权更迭与当年总体国家数量相除的绝对值，未作百分比处理。

资料来源：作者根据政治制度数据库^①自制。

颠覆性政权更迭也在相应时间范围内具有明显的波动性特征，而此特性也与既有政治学理论相符。既有理论多认为政权更迭的发生具有周期性特征，并以浪潮式呈现。^② 当一国出现颠覆性政权更迭时，也会促使其他与之相似的国家发生政权更迭，形成“雪崩效应”。^③ 自二战结束以来，“一带一路”沿线国家也遭遇了多次颠覆性政权更迭的高发期，并分别对应第三世界民族解放运动、苏联解体以及2003年以来“颜色革命”等重大国际事件。

不同类型的政权更迭在时间轴上差异化分布（见图2）。1946—2017年，政变发生的频率整体上高于内战与“颜色革命”。有国外学者认为，在一国国内的政治风险中，统治阶级“身边人”背叛的风险概率更高。^④ 因此，相

^① 政治制度数据库，Carlos Scartascini, Cesi Cruz, and Philip Keefer, “The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)”。

^② Seva Gunitsky, “From Shocks to Waves: Hegemonic Transitions and Democratization in the Twentieth Century,” *International Organization*, Vol. 68, No. 3, 2014, p. 562.

^③ Henry E. Hale, “Regime Change Cascades: What We Have Learned from the 1848 Revolutions to the 2011 Arab Uprisings,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 16, 2013, pp. 331-353.

^④ Milan Svoblik, “Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation,” *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 2, 2008; and Milan Svoblik, *The Politics of Authoritarian*

比于其他形式的颠覆性政权更迭，政变在一段时间内是最常见的形式。“颜色革命”与内战大多分布在时间轴的右端，近20年才呈现出波浪式上升势头，而政变发生频率则呈现出逐年下降的态势。这说明颠覆性政权更迭的主导模式正发生变化，“颜色革命”与内战的发生频率总体有所上升。^①

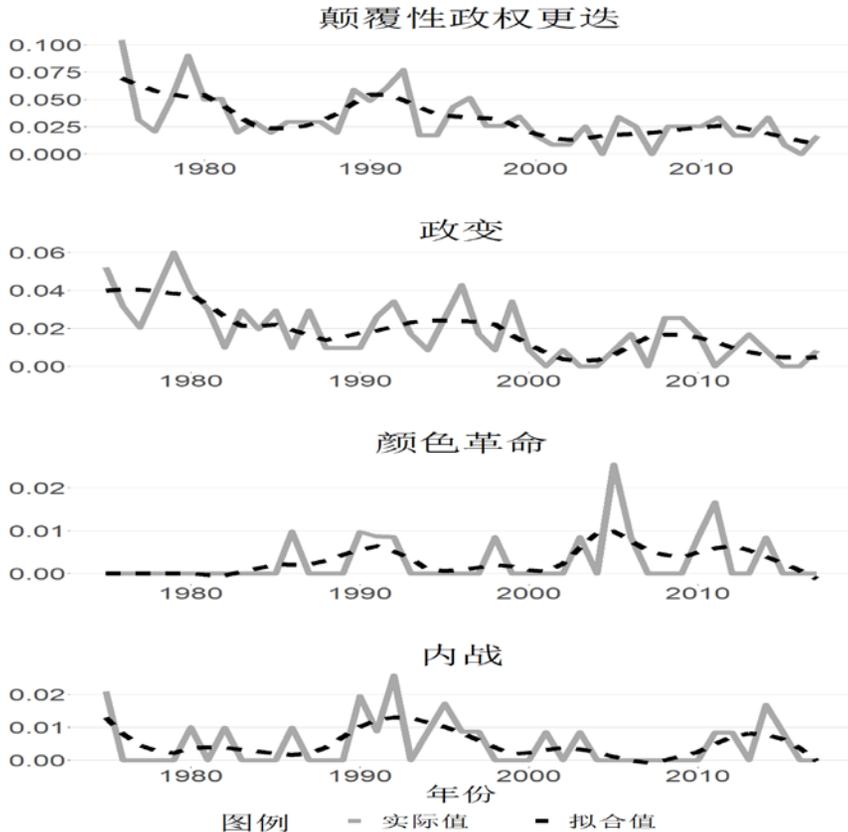


图2 颠覆性政权更迭的时间分布^②

注：横轴为年份，纵轴占比为发生事件国家与当年全部国家的绝对比值，未作百分比处理。
资料来源：作者根据（Djuve, 2019）数据库自制。^③

Rule, New York: Cambridge University Press, 2012.

① 参见金良祥：《中东：礼崩乐坏之下亟需重塑主权原则》，上海国际问题研究院网站，2020年1月6日，<http://www.siis.org.cn/Research/Info/4840>。

② 本文所采用的拟合曲线依靠局部加权回归方式进行拟合，可以更好反映数据变化拐点和趋势。具体参考：longgb123：《[算法]局部加权回归（Lowess）》，2018年3月11日，<https://blog.csdn.net/longgb123/article/details/79520982>。

③ Vilde Lunnan Djuve, Carl Henrik Knutsen, and Tore Wig. “Patterns of Regime

二、政权更迭产生的影响

政权更迭产生的影响具有多重性，本文将主要从全局性与涉我性两个角度切入。一方面，政权更迭将对当事国的整体发展带来显著影响，可能改变该国进一步开展国际经济合作的外部宏观环境。另一方面，政权更迭也可能直接影响中国对外投资和“一带一路”建设。笔者采取定量研究与案例讨论相结合的方式，以包括沿线国家经济发展、政权更迭以及其他治理指标在内的面板数据集（Panel Dataset）为基础，使用分析面板数据常用的固定效应模型，就政权更迭对“一带一路”沿线国家整体发展和中国与相关国家经济合作进行量化分析。此外，本文还通过案例进一步分析政权更迭对“一带一路”建设的具体影响。

（一）面板数据分析

通过搜集相关数据，可建立 2005—2018 年的面板数据集，其中包括“一带一路”沿线国家的经济增长率、中国对外投资、政体况、人口、脆弱国家指数、腐败指数等内容（见表 1）。

表 1 面板数据指标

变量	测算方式	来源
中国投资	直接统计	CEIC 数据库
颠覆式政权更迭	作者统计	Djuve 2019
常规式政权更迭	作者统计	政治制度数据库
经济增长率	直接统计	世界银行
脆弱国家指数	连续性变量，数据越高表明脆弱性越高	和平基金会 ^①

Breakdown Since the French Revolution.”

① Fragile States Index, <https://fragilestatesindex.org/excel/>.

政体民主程度	连续性变量，数值越高表明民主程度越高	系统和平研究所 ^①
人口数量	直接统计	世界银行 ^②
人均 GDP	直接统计	

资料来源：作者自制。

笔者基于固定效应模型，将经济增长率和中国在“一带一路”沿线国家的投资等纳入参数变量，通过计算机 R 语言对模型进行线性回归模拟，分析变量之间的变动关系。^③

数据建模结果显示，政权更迭与有关国家经济增长之间存在显著相关性，总体呈现先抑后扬的变化特征，但其与中国在相关国家各项投资指标无显著关系。^④ 面板数据表明颠覆性政权更迭发生当年对相关国家的 GDP 增长率和发生一年后的增长率均有显著影响，但影响方向与力度各不相同。在更迭当年，政权更迭对所在国 GDP 增长率影响系数为-6.3，属负向影响，且在 99%置信区间上显著，具有统计学意义。而在政权更迭一年后，所在国 GDP 增长率系数为 4.36，属正向影响，并同样显示高度显著性。这说明颠覆性政权更迭对于经济增长的冲击具有短期效应。在政权更迭后，新执政的政治势力出于巩固政权的考虑，也须以经济发展为主要目标。这种短期冲击与后续回调形成 V 型增长效应，有研究显示政权更迭对经济增长影响取决于

① Monty G. Marshall, Ted Robert Gurr, and Keith Jagers, “POLITY™ IV PROJECT Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018,” <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

② 世界银行开放数据，<https://data.worldbank.org/>。

③ 模型 1：经济增长率_{it} = γ_{it} + 颠覆性政体更迭* x_{it} + 脆弱国家指数* x_{it} + 政体 4 民主程度* x_{it} + 人口数量* x_{it} + 人均 GDP* x_{it} + μ_{it} 。模型 2：经济增长率_{it} = γ_{it} + 常规性政体更迭* x_{it} + 脆弱国家指数* x_{it} + 政体 4 民主程度* x_{it} + 人口数量* x_{it} + 人均 GDP* x_{it} + μ_{it} 。模型 3：中国对外投资流量_{it} = γ_{it} + 常规性政体更迭* x_{it} + 脆弱国家指数* x_{it} + 政体 4 民主程度* x_{it} + 人口数量* x_{it} + 人均 GDP* x_{it} + μ_{it} 。模型 4：中国对外投资存量_{it} = γ_{it} + 常规性政体更迭* x_{it} + 脆弱国家指数* x_{it} + 政体 4 民主程度* x_{it} + 人口数量* x_{it} + 人均 GDP* x_{it} + μ_{it} 。

④ 定量分析部分所指的显著关系均为统计学意义上的显著关系。

其持续时间，快速完成的政权更迭通常会促进经济增长。^① 在常规性政权更迭与一国 GDP 增长率之间的关系上，固定效应模型显示常规性政权更迭在发生当年与相关国家 GDP 增长率的系数为-0.514，而在次年则为 0.287，且均不具备统计学上的显著性，因此难以判断常规性政权更迭与一国的经济增长率之间存在何种统计学关系。

此外，数据分析显示，颠覆性政权更迭与中国对相关国家投资的统计学意义不显著。颠覆性政权更迭发生当年及次年对中国投资的流量和存量变动关系影响甚微，且并不具备统计学上的意义。但是，脆弱国家指数、透明国际指数、政体类型等变量与中国投资存量则存在统计学意义上的显著关系。一般而言，当某沿线国家具有更高的民主程度、更低的脆弱性时，中国在该国的投资存量则相对较多。这表明中国在“一带一路”沿线国家的投资存量主要与所在国整体发展环境有关，在既定条件下，政权更迭对相关国家海外投资产生的影响并不明显。

（二）案例分析

如上文分析，政权更迭对“一带一路”建设的影响具有多元性，不能一概而论，而要区分国别和具体政权更迭形式进行讨论。有鉴于此，笔者分析 2011—2019 年间发生在四个沿线国家的政权更迭对“一带一路”建设产生的影响，分析结果显示，其影响取决于政权更迭的暴力程度与合作项目对国内政治的卷入程度两个因素。一是暴力程度的影响问题。当一国发生暴力颠覆性政权更迭时，该国基本发展环境将遭到明显破坏，因此中国继续在该国开展可持续经贸合作活动也将失去前提。反之，如果一国发生的政权更迭以和平方式进行，政权更迭进展较顺利，该国发展的基础条件得以保存，那么政权更迭对中国海外利益和“一带一路”建设的冲击也将维持在可控程度。二是中国相关经济合作项目与该国内政治的关联程度。政权更迭都将带来政策变化，但其在对华政策上的影响各不相同。如果中国相关的经济合作项目不涉及其国内政治矛盾，并且有利于新政府执政，则政权更迭的负面影响就

^① Caroline Freund, “Regime Change, Democracy, and Growth,” Peterson Institute for International Economics, April 2014, <https://www.piie.com/publications/working-papers/regime-change-democracy-and-growth>.

很小，甚至会带来一定程度的积极影响；如果合作项目与东道国国内政治矛盾关联度高，就可能被新政府作为攻击目标，进而受到负面冲击。为阐释以上观点，笔者选取埃及和利比亚、泰国与马来西亚两组案例进行比较分析。

第一，以埃及与利比亚为案例分析政权更迭暴力程度与“一带一路”建设受到的影响。2011 年，埃及与利比亚均发生了颠覆性政权更迭，但其对中国的海外利益和“一带一路”建设的实际影响并不相同。

在埃及与利比亚出现政权更迭后，中国第一时间采取撤侨行动，将在两国的中资人员撤回国内。伴随撤侨，中国与利比亚和埃及两国的经济合作在政权更迭当年也受到明显冲击。中国对埃及的投资年流量在 2011 年为 6 645 万美元，但是在军事政变爆发的 2013 年则降为 2 322 万美元；^① 中国对利比亚的投资在其政权更迭的 2011 年为 4 788 万美元，而在发生后的 2013 年则降为 45 万美元。^② 虽然埃及和利比亚的政权更迭在初期都对在中国在该地区的投资与海外利益造成严重负面影响，但其趋势却完全不同。

埃及虽然在 2011 年和 2013 年经历两次政权更迭，但是除初期冲击外，“一带一路”建设总体上在埃及依然迅速发展。在经历了 2013 年的低点后，中国对埃及投资迅速回升，2014 年就达到 1.63 亿美元，并在之后几年都保持了较高水平。而埃及也积极响应“一带一路”倡议，例如，埃及总统塞西 2019 年出席了第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，并积极将本国振兴计划与“一带一路”建设对接。^③

相反，利比亚政权更迭则对双方经贸合作产生了持续、严重的负面影响。政权更迭后，利比亚内部的反对派陷入混战，国家分裂，政局动荡，形势持续恶化，中国在利比亚所有在建项目全部停工，双方经贸往来持续萎缩。^④

埃及和利比亚在 2011 年都遭遇政权更迭，且均属于颠覆性政权更迭，但是政权更迭对中国与两国经贸合作的冲击大相径庭。这与两国政权更迭的

① 环亚经济数据库，<https://www.ceicdata.com/zh-hans>。

② 同上。

③ 《中国同埃及的关系》，外交部网站，2019 年 11 月更新，参见 https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/。

④ “中国同利比亚关系”，外交部网站，2019 年 12 月更新，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678018/sbgx_678022/t6306.shtml。

暴力程度有密切关系。埃及的政权更迭由民众抗议行动推动，其国内军队架构与组织始终保持稳定，且军队主动介入 2013 年的政治危机，强力恢复秩序。这一行动使埃及虽经历颠覆性政权更迭，但其国家基本结构并未瘫痪，社会仍保持稳定，政府仍继续提供安全等公共产品。而利比亚的政权更迭则以暴力模式进行，内战和外部干预不仅推翻了其政权，更导致其国家运行架构彻底崩溃，新成立的政府难以稳定执掌权力，国家无法稳定社会秩序。安全是经贸合作的前提，一旦失去安全，颠覆性政权更迭显然会对中国海外经贸合作和“一带一路”建设产生巨大的破坏效应。

第二，以泰国与马来西亚为案例分析中国“一带一路”项目与相关国家国内政治冲突牵扯程度所产生的影响。泰国和马来西亚都是“一带一路”建设的重点国家，这两个国家在近 6 年内均发生了政权更迭或政府轮替。2014 年，泰国爆发政变，英拉政府下台，这是一次典型的军人政变导致政权更迭的事件。2018 年，马来西亚也发生政权更迭，执政长达 61 年之久的巫统在选举中意外失利。虽然巫统下台是在合法大选的形式下进行，但其实质上已经构成一次较为典型的“选举革命”。在形式上，这两次政权更迭总体上都以和平方式进行，政权更迭后的初期都对中国的海外投资和“一带一路”建设产生了一定负面冲击。但从最终影响来看，泰国 2014 年的军事政变对“一带一路”建设的负面影响相对有限，而马来西亚 2018 年的政权更迭对“一带一路”建设一度产生了较为严重的冲击。

在泰国军事政变爆发后，中国对泰国的投资流量出现明显下降。从政变爆发前 2014 年的 8.34 亿美元下降到政变爆发后 2015 年的 4.07 亿美元。泰国新政府执政后，立即宣布将暂停并重新审查上一届政府所签署的 2 万亿泰铢以上的大型基础设施。中国与上一届政府签署的高铁协定也受到影响。但是除了初期的震荡外，泰国军事政变对中泰经贸合作冲击有限。并在经历了 2015 年的回调后，中国对泰国的投资总额上升至 11.12 亿美元，而中泰高铁等重点项目也恢复合作。^①

马来西亚的政权更迭则对双方在“一带一路”方面的合作造成了严重的

^① 刘馨元：《中泰重启“大米换高铁” 机遇与挑战并存》，广西大学网站，2015 年 4 月 5 日，<http://cari.gxu.edu.cn/info/1087/6465.htm>。

负面影响。时任马来西亚总理马哈蒂尔 2018 年 8 月宣布，将取消三个中资企业在马来西亚投资建设的大型基建项目。这些项目由中国大型国有企业承建，均被视为中国在马来西亚推动“一带一路”建设的标志性项目，这些项目的暂停引发了广泛的国际关注，对“一带一路”项目在马来西亚的推进产生了严重负面影响，也被西方媒体炒作为“中国遭遇挫败”。

泰国与马来西亚发生的政权更迭对“一带一路”建设项目的冲击、影响不同。出现差异的关键在于中国在两国的合作项目与该国内部政治斗争的关联度不同。在泰国发生政变后，与中国的合作项目并不牵涉其国内政治斗争，且被政权更迭后上台的新政府普遍视为有利于其巩固执政地位。因为加强与中国经济合作可助其取得国家发展成就，巩固合法性。同时，由于泰国 2014 年政变后遭到美国与欧盟的打压，而中国却秉持不干涉内政的原则，这使得泰国新政府进一步加强对华合作。因此，中国与泰国“一带一路”合作项目非但没有遭遇其内部政变的冲击，反而得到进一步巩固与加强。而在马来西亚，中国的合作项目则涉及其国内政治的两个矛盾点。一是马来西亚国内民族问题。马哈蒂尔具有很强的民族主义观念，担心中国资本会使马来西亚华人势力坐大，影响其国内政局，这导致马哈蒂尔对上一届政府与中国签订的大型合作项目十分警惕。二是马来西亚新政府对中马合作项目可能带来的债务问题也存在担忧。这些因素导致中马数个“一带一路”项目成为马来西亚国内政治斗争的靶标，进而限制了新政府继续与中国开展合作的积极性。不过，随着交流的深入，马来西亚新政府也逐步深化了对中国的认识，而且中方采取的一系列举措也使合作项目逐步与马来西亚国内政治“脱敏”，因此马来西亚目前已经恢复与中国的“一带一路”项目合作。

三、特点归纳和风险应对

政权更迭是“一带一路”建设推进中需要关注的重要方面。“一带一路”沿线国家政权更迭在发生时间、分布空间、发生国家类型和影响等方面的表现各有特点，中国必须要有效应对。

（一）“一带一路”沿线国家政权更迭的特点

第一，“一带一路”沿线的国家政权更迭在发生时间上呈现周期性特征，其中社会运动配合选举制度产生的“选举革命”已经成为主流，并可能成为长期伴随“一带一路”建设的“灰犀牛事件”。内战、政变、“颜色革命”等颠覆性政权更迭频率相对较低，属于“黑天鹅事件”，但也存在突然密集爆发的可能。“一带一路”沿线国家多实行一定程度的竞争性选举制度，这使相关国家的反对派可利用选举发动所谓“选举革命”，将民粹主义与社会运动和选举活动相结合，导致在选举周期出现意外结果，并在新政府执政后清算上一届政府推动的项目。数据分析表明，此类政权更迭的风险将长期存在并可能周期性爆发。相对而言，内战、政变、“颜色革命”等颠覆性政权更迭模式出现的频率相对较低，但此类事件也存在周期性高发的特征，并具有多米诺骨牌效应。实际上，进入 21 世纪以来，无论是东南欧的“颜色革命”，还是西亚、北非的“阿拉伯之春”，以及 2019 年在阿尔及利亚和苏丹出现的政权更迭，都具有突发性和聚集性相结合的特点，而且在某一国家率先出现的颠覆性政权更迭会在短时间内扩散到其他国家。

第二，“一带一路”沿线国家的政权更迭在地理分布上与区域发展及稳定水平具有对应关系，颠覆性政权更迭与常规性政权更迭具有此消彼长的关系。颠覆性政权更迭高发于国内冲突严重、治理能力不足的西亚和非洲地区，而在治理水平相对良好的欧洲、东亚、拉美等地区则发生的频率较低。常规性政权更迭则呈现相反趋势，在治理水平较高地区的频率显著高于西亚和非洲等地区。这说明以上两类政权更迭存在此消彼长的关系。颠覆性政权更迭多为一国治理出现严重问题，国家内部矛盾激化的反应；常规性政权更迭虽体现了对当时政府执政的不满，但也反映了一个地区的基本治理制度化与国家政权运作的有序化。

第三，两类国家具有颠覆性政权更迭相对较高的风险。一是在历史上出现多次政权更迭的国家，二是在相当长时间内未发生政权更迭但存在严重政治僵化现象的国家。根据前文分析，“一带一路”沿线出现颠覆性政权更迭的国家可能具有两种看似完全相反的特性。第一类是在历史上频繁出现颠覆

性政权更迭的国家，其具有反复性。有关数据分析已发现多个“一带一路”沿线国家的政权更迭具有这一特点。例如，乌克兰和吉尔吉斯斯坦连续发生“颜色革命”，泰国连续出现军人政变等。一个国家如果在相当长时间内周期性出现颠覆性政权更迭，这通常说明该国存在难以化解的结构性矛盾，需要不定时通过最激烈的方式爆发。另一类则属于长期内未爆发颠覆性政权更迭，但存在严重的政治僵化问题的国家，这些国家会在某一时刻以“黑天鹅方式”出现政权更迭。例如，阿尔及利亚、津巴布韦等国都是因为这一因素导致在2017年后发生颠覆性政权更迭。此类国家通常国内治理制度不健全，执政党内部制度建设也不完善，进而导致政权与个别家族和个人紧密结合。这类所谓“家族独裁”式政权（Personalistic Regime）虽可在较长时间内维持稳定，但也会因领导人健康、“宫廷政变”等出现颠覆性政权更迭。

第四，政权更迭在短期内对“一带一路”项目建设通常会带来负面冲击，但其长期影响取决于两方面因素。一是政权更迭的暴力程度与新政权能否恢复国家秩序，二是“一带一路”建设项目与该国政治竞争的关联程度。政权更迭是一国内部矛盾和社会不满的集中爆发，因此必然导致政局动荡、发展受阻，并会对中国与某些前政府签订的重大或特大项目造成负面影响。但如果政权更迭对该国基本发展态势和基础设施建设冲击程度有限，新政权能够迅速恢复秩序，提供有效治理，则相关合作项目依然有较大可能得以恢复。此外，政权更迭是一国内部的政治斗争，其对外部经济合作的影响取决于国际经济合作与该国内部斗争的关联程度。如果中国的相关合作项目并不涉及其国内政治利益纠葛，则不会成为政权更迭中的焦点，也可规避负面影响。

（二）风险应对策略

第一，加强对“一带一路”沿线国家的国情研究，密切关注其政权更迭风险，建立“一带一路”沿线国家政权更迭预警模型，提前预判该国发生政权更迭的风险，并对其产生形式与暴力程度进行预判。应建立事前一事中一事后的全流程闭环式政权更迭风险研判机制，密切关注“一带一路”沿线国家政权更迭，将其纳入中国海外投资保护和“一带一路”可持续发展的总体框架中进行统筹考虑。在进行“一带一路”重大项目和长期项目建设前，充

分考虑该国总体政权稳定程度，并做好出现政权更迭时的预案，确保项目可持续性。在项目进行过程中，也要及时关注所在国的政局是否稳定，并做好社会公关与沟通工作，确保相关项目所在国多数主要政治团体的知晓与理解。如项目进行过程中出现政权更迭，应根据预案及时调整对策。在确保中方项目人员安全的前提下，逐步在该国恢复项目合作。

第二，针对不同类型的政权更迭，需分类设计预案并建立灵活反应机制。针对具有重大暴力性质的政权更迭，应及时安排项目人员撤回，确保相关人员生命安全。针对暴力性质较低的政权更迭，则应在确保人员安全的前提下，适当留守，观察形势，在政权更迭后第一时间与新政权建立联系，主动维护国家与项目利益。

第三，在确定“一带一路”合作项目时，要密切注意项目合规性与项目在所在国社会的接受程度，避免项目卷入有关国家的政治纷争。争取建立合作项目与对象国社会团体和反对党派的协商对接机制，缩小项目利益攸关方的排他性，扩大包容性。进而在一旦发生政权更迭时，也能确保有效应对，避免出现项目完全中止的最坏结果。同时要尽可能采取符合国际规范的项目合作模式，在合同确立阶段将各种风险应对予以法律化，一旦出现政权更迭导致项目受损的情况，可以依法按照合同止损。

第四，应在坚持不干涉别国内政的前提下创造性介入，在顶层设计上化解政权更迭的风险。一方面，中国应继续坚持不干涉别国内政原则，这可使中国避免在相关国家发生政权更迭时被迫选边站队。另一方面，中国也应加强与相关国家政府和社会各主要势力的全方位沟通协作，从而在当事国一旦发生政权更迭时，有效保障中国的海外利益。

[责任编辑：杨立]

东盟国家视角下的美国 “印太战略”*

刘 稚 安东程

【内容摘要】 特朗普政府提出的“印太战略”是美国整合印太地区进行战略布局以平衡中国影响力的地缘制衡框架。东盟国家作为联结两洋的中心地带对该战略的实施具有重要影响，其对“印太战略”的认知虽有一定共识，但同时具有相当程度的差异性。这表现为东盟国家选择加强或弱化与美国的双边和多边关系，质疑或欢迎美国加强安全介入与合作，怀疑或认可开放、互惠经济发展模式，批评或认同民主、人权、法治价值观。本文尝试建构国家层次需求与体系层次压力互动的分析路径。从对美安全与经济需求及体系压力这两个维度，可以将东盟国家对“印太战略”的认知区分为机遇、机会、机会与风险、较小风险、较大风险五种类型。东盟各国对“印太战略”认知的差异，将影响东盟内部共识的达成以及对地区机制的主导，导致东盟国家与美国关系的分化和复杂化，并为东盟国家与中国关系的发展带来机遇和挑战。

【关键词】 东盟 印太战略 认知差异

【作者简介】 刘稚，云南大学中国周边外交研究中心研究员（昆明 邮编：650091）；安东程，云南大学国际关系研究院博士研究生（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D814.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0114-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003007

* 本文系 2015 年国家社科基金重大项目“‘一带一路’视野下的跨界民族及边疆治理国际经验比较研究”（15ZDB112）的阶段性成果，并受云南大学“边疆治理与地缘政治”学科特区研究生项目资助。

美国提出的“印太战略”是其整合印太地区进行战略布局以平衡中国影响力的地缘制衡框架。自 2017 年美国特朗普在亚洲之行期间宣布美国将构建自由、开放的“印太”地区，到 2019 年 6 月美国正式发布《美国印太战略报告》（Indo-Pacific Strategy Report），其“印太战略”在安全、经济、价值观上的内涵逐渐完善，对东盟的定位也逐步清晰。其核心是通过肯定东盟在“印太战略”中的中心地位，换取东盟国家对美国“印太战略”的支持，在安全、经济议题上对抗中国。为此，2018 年以来美国积极拉拢东盟国家，支持东盟主导的相关机制，并加大了在政治、经济、安全上对东盟国家的影响。

作为美国“印太战略”布局中一个重要的组成部分，东盟国家对此给予了及时回应。与美国在新加坡香格里拉对话会期间发布“印太战略”报告相隔不久，东盟国家在第 34 届东盟峰会上通过“东盟印太展望”^①（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）文件，表达了不同于美国“印太战略”的区域构想，即“印太”是东盟中心框架下的地区，“印太”被视为一个对话与合作而非竞争的区域。然而，不可否认的是，东盟国家总体上回应了美国“印太战略”的诉求，强调海洋在这一地区的重要性，坚持以规则为基础的区域架构，将海上合作视为合作领域之一。这说明东盟国家对“印太战略”有了一定共识，但这一共识是在调和东盟各国对“印太战略”不同看法的基础上形成的。事实上，自特朗普政府推出“印太战略”以来，东盟国家对“印太战略”的认知既有共识，也有明显差异。东盟国家对“印太战略”的认知，塑造了一种具有东盟特色的地区合作构想，并对东盟“印太展望”未来走势具有重要影响。在中美战略竞争趋于激烈的背景下，东盟国家对“印太战略”的认知反映了地区局势的发展。

目前，国内外学界对于东盟国家对“印太战略”的认知已有一定研究成果。这些研究成果回应了三个主要问题。一是东盟国家以何种视角认知“印太战略”？韩志立提出东盟国家对“印太战略”认知基于关系网络竞争的角

^① ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, Association of Southeast Asian Nations, June 23, 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

度，张洁认为东盟国家对“印太战略”的认知置于中美博弈和地区秩序变化的背景下，而刘若楠指出东盟国家将“印太战略”视为美国地区安全政策的组成部分。^①二是东盟国家对“印太战略”有何具体认知？部分研究认为东盟国家对“印太战略”形成了整体认知，如张洁、韦宗友、韩志立、刘琳等学者均指出，东盟国家总体认为“印太战略”弱化了东盟的中心地位，具有排他性和不确定性，^②新加坡学者约翰·李（John Le）、邓秀珉（Tang Siew Mun）、泰国学者钟嘉滨（Kavi Chongkittavorn）等均认为，东盟国家视“印太战略”机遇与挑战并存。^③与此同时，一些国内外研究梳理了个别东盟国家对“印太战略”的认知，一些学者认为印尼、泰国、越南将“印太战略”的推出视为开展外交的机遇。^④三是什么因素影响东盟国家对“印太战略”认知？有观点认为，“印太”战略具有不同的意涵与目标，决定其交集部分大小的关键因素是安全困境和经贸合作这两大变量，另有观点认为，东盟内的海洋国家更倾向于向“印太”战略集团靠拢。^⑤

① 韩志立：《关系网络的竞争：“印太”战略对东盟中心地位的挑战——以关系主义身份理论为视角》，《外交评论》2019年第2期，第104—107页；张洁：《东盟版“印太愿景”：对地区秩序变化的认知和战略选择》，《太平洋学报》2019年第6期，第7页；刘若楠：《东盟国家对特朗普政府地区安全政策的反应》，《现代国际关系》2019年第1期，第27—28页。

② 张洁：《东盟版“印太愿景”：对地区秩序变化的认知和战略选择》，第7—8页；韦宗友：《印太视角下的“东盟中心地位”及美国—东盟关系挑战》，《南洋问题研究》2019年第3期，第6—8页；韩志立：《关系网络的竞争：“印太”战略对东盟中心地位的挑战——以关系主义身份理论为视角》，第104—107页；刘琳：《东盟“印太展望”及其对美日等国“印太战略”的消解》，《东南亚研究》2019年第4期，第80—81页。

③ John Lee, “The ‘Free and Open Indo-Pacific’ and Implications for ASEAN,” *Trends in Southeast Asia*, No. 13, June 2018; Tang Siew Mun, “ASEAN’s Hard Look at Indo-Pacific,” *ASEAN Focus*, No. 3, June 2018; Kavi Chongkittavorn, “ASEAN’s Role in the US Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Bulletin*, July 2, 2018.

④ Leo Suryadinata, “Indonesia and its Stance on the ‘Indo-Pacific,’” ISEAS Perspective, No.66, October 23, 2018; Vibhanshu Shekhar, “Is Indonesia’s ‘Indo-Pacific Cooperation’ Strategy a Weak Play?” *Pacific Forum*, No. 47, July 17, 2018; Le Hong Hiep, “America’s Free and Open Indo-Pacific Strategy: A Vietnamese Perspective,” ISEAS Perspective, No. 43, August 7, 2018; 丁辉、汤祯：《印度尼西亚对印太战略的反应——印度尼西亚“印太政策”辨析》，《东南亚纵横》2018年第4期，第41—42页；苏晓晖：《“印太战略”背景下美越关系的现状及趋势》，《太平洋学报》2019年第5期，第23—24页；成汉平、郭琼：《“印太战略”实心化与东盟国家态度》，《唯实》2019年第7期，第89—91页；刘若楠：《东盟国家对特朗普政府地区安全政策的反应》，第28页。

⑤ 张立：《“印太”战略的决定因素、发展趋向及中国应对》，《南亚研究季刊》2019年第1期，第4页；刘务、刘成凯：《“印太”战略对东盟在亚太区域合作中“中心地位”

实际上，除了“印太战略”，东盟国家在美国相关议题上的政策差异一直是学术界研究的热点。相关研究围绕两个方面的问题展开。一方面，东盟国家对美国相关议题的差异性体现在哪里？有研究认为东盟国家对美战略选择存在差异，老东盟国家在国际战略方向上支持美国，新东盟成员则视美国为导致国际秩序混乱的根源。^①与此同时，相当多的研究指出，东盟国家应对中美竞争的战略选择不同，东盟中美国的正式盟友倾向于追随美国并选择制衡中国，非正式盟友对冲中国，而非美国盟友倾向于追随中国，并且东盟国家的对冲战略呈现不同类型，如强劲对冲型、谨慎对冲型和脆弱对冲型以及稳定对冲型和动荡对冲型。^②此外，大部分研究表明，东盟的南海声索国与非声索国在美国介入南海问题上的立场存在差异，不同政治制度、宗教背景的东盟国家对美国的“人权”施压反应不同。^③另一方面，东盟国家对美国以往在其他议题上出现差异的原因是什么？陆伯彬（Robert S. Ross）的研究从地缘政治角度切入，认为中美安全竞争加上东南亚特殊的地理环境造成了东南亚国家差异化的战略行为。^④香农·托（Shannon Tow）基本认同陆伯彬对东南亚国家战略分化趋势的判断，并在其研究的基础上进行了一些改进，特别是增加了中小国家对外战略中一个不可忽视的方面，即对自身独立性的追求。^⑤刘若楠从结构现实主义视角分析认为，中美包容性竞争的程

的影响》，《社会主义研究》2019年第1期，第139页。

① 张云：《地区性国际组织与地区治理——东盟的东亚国际秩序观与中国—东盟—美国关系》，《南洋问题研究》2018年第1期，第4页；张学昆：《东南亚国家对美国“亚太再平衡”战略的认知差异分析》，《国际论坛》2015年第3期，第28—29页。

② Chung Jae-ho, “East Asia Responds to the Rise of China: Patterns and Variations,” *Pacific Affairs*, Vol. 82, No. 4, 2009, pp. 657-675. 凌胜利：《双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择》，《世界经济与政治》2018年第3期，第70—91页；凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，《国际政治科学》2018年第6期，第77页；朱陆民、田超男：《泰、新、越对中美对冲战略比较研究》，《重庆社会主义学院学报》2015年第2期，第65—68页；

③ 王森，杨光海：《东盟“大国平衡外交”在南海问题上的运用》，《当代亚太》2014年第1期，第38—46页；刘若楠：《应对南海危机：东盟“自我修复”的措施及限度》，《外交评论》2018年第4期，第40页；于臻：《冷战后东盟对西方人权压力的反应及其影响》，《东南亚研究》2011年第1期，第55—57页。

④ Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 81-118.

⑤ Shannon Tow, “Southeast Asia in the Sino-U.S. Strategic Balance,” *Contemporary*

度和范围的变化，导致东南亚国家战略空间发生变化，从而使东南亚国家的战略选择差异化，并认为利益相关度和美国政策明确度决定了东盟各国对美国不同安全议题的态度不同。^① 根据联盟政治的解释，东南亚国家在中美之间的对冲战略深受联盟关系影响，美国亚太联盟双边不对称联盟的特点突出，美国作为联盟中的主导者对盟国对外战略的影响不容忽视，而且基于亚太主导权竞争的需要，对盟国的战略协同要求也在提升。^② 凌胜利立足于国内政治的视角，认为战略偏好和共同利益不同，决定了东盟国家在中美之间的对冲战略选择也不尽相同。^③

当然，既有研究尚有三点不足。一是既有研究或以宏观视角为主，或缺乏比较的视角，较少关注东盟国家对美国“印太战略”的认知差异，并且对其内在形成机理的探讨仍不够深入。二是目前的研究为东盟国家对美议题的差异性进行了分类，但对政策选择的分类较多，关于认知的分类不多。三是既有研究将东盟国家对美议题的差异原因归结于地理环境、联盟政治、国内政治的迥异以及中美竞争的变化，但是尚未有研究成果以其自身安全、经济需求和面临的体系压力为切入点进行探讨。有鉴于此，我们探讨东盟国家对美国“印太战略”的认知，应重视国家层面的异同，并探究造成这一差异的内在机理，才能准确把握东盟各国的真实态度和意图。

一、东盟国家对“印太战略”的认知差异

应该看到，在回应美国“印太战略”的过程中，东盟国家逐渐形成了一

Southeast Asia, Vol. 26, No. 3, 2004, pp. 434-459.

① 刘若楠：《大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变》，《世界经济与政治》2017年第4期，第71—74页；刘若楠：《东盟国家对特朗普政府地区安全政策的反应》，第28页。

② Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3, Winter 2010, pp. 158-196; 刘若楠：《美国权威如何塑造亚太盟国的对外战略》，《当代亚太》2015年第2期，第55—75页；蒲晓宇：《霸权的印象管理——地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，《世界经济与政治》2014年第9期，第34—49页。

③ 凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，第77页。

些共识。如东盟国家关切“印太战略”对东盟中心地位形成挑战，可能引发大国对抗等。东盟国家希望继续在“印太”合作中发挥集体领导作用，构建一个以对话与合作而不是对抗为主的地区。凝聚这些共识形成了东盟“印太展望文件”，并呈现在东盟峰会、东亚峰会和东盟—美国峰会的联合声明中。第35届东盟峰会联合声明强调东盟在不断演变的区域架构中的核心地位、团结和领导作用的重要性，并认为所有关于“印太”的倡议，都应促进东盟的中心地位，并以东盟主导的机制为基础，包括“10+1”和“10+3”机制、东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议。^①第7届东盟—美国峰会联合声明重申《东盟印太展望》的重要性，并欢迎美国支持《东盟印太展望》，鼓励美国与东盟在《东盟印太展望》四个关键合作领域即海洋合作、互联互通、可持续发展和经济合作方面开展合作。^②与此同时，在强调尊重主权、不干涉内政，在保持多样性的前提下推进协商与合作的“东盟方式”下，东盟成员国对“印太战略”持有不同的立场，认知具有一定差异性。

（一）对“印太战略”加强美国与东盟及成员国关系的认知不同

美国“印太战略”指出，东盟是其实施“印太战略”的关键伙伴，与此同时，要夯实与菲律宾、泰国的同盟关系，加强与新加坡的伙伴关系，发展与越南、印尼、马来西亚的伙伴关系，持续开展与文莱、老挝、柬埔寨的接触。^③对此，东盟国家的认知有所不同。

第一，部分东盟国家主张加强东盟及成员国与美国关系。新加坡总理李显龙在第六届东盟—美国峰会上回应美国提出的“印太战略”时指出，“印太战略”的基本原则与东盟的主要利益相符。^④他在第33届东盟峰会上表示，美国在本区域扮演重要和建设性的角色，因此新加坡希望继续与美国发

^① “Chairman’s Statement of the 35th ASEAN Summit,” Association of Southeast Asian Nations, November 3, 2019, <https://asean.org/storage/2019/11/Chairs-Statement-of-the-35th-ASEAN-Summit-FINAL.pdf>.

^② “Chairman’s Statement of the 7th ASEAN-US Summit,” Association of Southeast Asian Nations, November 4, 2019, <https://asean.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-7th-ASEAN-US-Summit.pdf>.

^③ *Indo-Pacific Strategy Rreport*, Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, June 1, 2019, pp. 21-46.

^④ 《彭斯：帝国主义和侵略行为在印太地区无法立足》，联合早报网，2018年11月16日，<http://www.zaobao.com/news/singapore/story20181116-907973>。

展双边关系，同时增进东盟与美国的关系。2017 年，泰国总理巴育与美国总统特朗普会晤后发表声明称，美泰同盟将致力于促进印太以及更大范围内的和平、安全和繁荣。作为 2019 年东盟峰会主席国，泰国试图推动“一带一路”倡议与美国“印太战略”的对接，因为大国合作将使东盟受益。^①

第二，部分东盟国家主张弱化美国的存在，加强东盟及成员国的自主性。2018 年 2 月，印尼海洋统筹部部长卢胡特（Luhut B. Pandjaitan）称，美国已经放弃了在印太地区作为平衡力量的角色，美国对该地区的关注正在减弱，中间大国很可能掌握全球战略成果。^② 随后，印尼总统佐科于 2018 年 4 月提出了以东盟为支点的“印太合作”构想。2020 年 2 月，菲律宾正式终止与美国的《访问部队协议》。

（二）对“印太战略”安全层面的认知差异

有的国家认为，和平解决争端，以及遵守国际规则和规范，包括航行和飞越自由，虽然是“印太战略”宣示的重要原则，^③ 但是，这只是以“印太战略”介入南海争端从而牵制中国的说辞。此外，美国还积极寻求提升盟友或伙伴的安全合作。

第一，部分东盟国家欢迎美国“印太战略”的安全构想或举措。一方面，越南、印尼支持美国“印太战略”的航行自由理念和实践。2018 年 3 月访问印度期间，越南总理在其发表的关于双边关系的演讲中强调保护航行自由的重要性，宣称不要让“印度—亚太地区”^④ 被强权政治操纵、贸易保护壁垒或被狭隘的国家利益分裂。^⑤ 2018 年 11 月，印尼总统佐科会见美国副总统彭斯，双方同意在安全问题上加强合作，包括维护南海航行自由。^⑥ 另一

① 张洁：《东盟版“印太愿景”：对地区秩序变化的认知和战略选择》，第 11 页。

② Luhut B. Pandjaitan, “Indonesia ready to take on bigger role in Indo-Pacific,” *The Straits Times*, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/indonesia-ready-to-take-on-bigger-role-in-indo-pacific>.

③ *Indo-Pacific Strategy Rreport*, p.4.

④ 越南采用了“印度—亚太”一词来描述“印度洋、亚洲和太平洋构成的安全与发展空间”。

⑤ “Full Speech of Vietnam President Tran Dai Quang at Nehru Museum Library,” *The Economic Times*, March 10, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/articleshow/63212961.cms>.

⑥ “Readout of the Vice President’s Meeting with President Joko Widodo of Indonesia,” U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, November 15, 2018, <https://id.usembassy.gov/readout-of-the-vice-presidents-meeting-with-president-joko-widodo-of-indonesia/>.

方面，越南、菲律宾、新加坡、柬埔寨等国家欲与美国加强安全合作。2019年4月，越南驻美大使何金玉强调，越美将开展2018—2020年国防合作行动计划。^① 美国国防部负责南亚和东南亚事务的官员约瑟夫·费尔特（Joseph H. Felter）访问柬埔寨期间，双方对“印太战略”进行讨论，柬埔寨同意重启与美国的军事合作。^② 2018年11月，美国副总统彭斯和新加坡总理李显龙宣布签署《新加坡—美国网络安全技术援助方案》，进一步加强了双方区域网络安全能力建设的伙伴关系。^③

第二，部分东盟国家质疑美国“印太战略”的安全构想和举措。马来西亚、菲律宾等国家认为美国“印太战略”干涉南海争端，容易引发地区冲突。时任马来西亚首相马哈蒂尔在被问及对美国“印太战略”的立场时表示，“如果该战略不涉及派遣第七舰队进入该地区，我们欢迎。”^④ 马哈蒂尔还在泰国曼谷出席第35届东盟峰会后举行的记者会上，批评美国意欲操纵南海议题，拉拢东盟国家支持其与中国交恶。^⑤ 2019年7月，菲律宾总统杜特尔特就美国一直怂恿、逼迫菲律宾在南海对抗中国予以抨击。^⑥ 这些都显示出一些东盟国家的有关态度。

（三）对“印太战略”经济层面的认知差异

美国“印太战略”称，美国对印度—太平洋的愿景包括经济、安全之间的联系是整个区域竞争格局的一部分，经济安全也是国家安全，视基于开放

① 《推进越美双边全面合作》，越通社，2019年4月5日，<http://cn.news.chinhphu.vn/Home/%E6%8E%A8%E8%BF%9B%E8%B6%8A%E7%BE%8E%E5%8F%8C%E8%BE%B9%E5%85%A8%E9%9D%A2%E5%90%88%E4%BD%9C/20194/26402.vgp>。

② “Interview: Senior Pentagon Official Visits Cambodia, Talks Phnom Penh Ties, Indo-Pacific Strategy,” VOA Khmer, January 19, 2019, <https://www.voacambodia.com/a/interview-senior-pentagon-official-visits-cambodia-talks-phnom-penh-ties-indo-pacific-strategy/4749209.html>。

③ “Vice President Pence, Prime Minister Lee reaffirm U.S.-Singapore ties,” U.S. Embassy in Singapore, November 16, 2018, <https://sg.usembassy.gov/vice-president-pence-prime-minister-lee-reaffirm-u-s-singapore-ties/>。

④ “Small Patrol Boats Are Okay: Dr M on US' Indo-Pacific Vision,” *New Straits Times*, November 15, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/11/431512/small-patrol-boats-are-okay-dr-m-us-indo-pacific-vision>。

⑤ 《马哈蒂尔不点名批评域外国家：老想让东盟跟中国作对》，观察者网，2019年11月6日，https://www.guancha.cn/international/2019_11_06_524272.shtml。

⑥ 《菲国总统：美国在南中国海问题上怂恿菲律宾 当我们是蚯蚓吗》，联合早报网，2019年7月9日，<http://www.zaobao.com/wencui/politic/story20190709-970980>。

投资、透明协议和互联互通的自由、公平和互惠贸易为重要原则。^① 美国不仅在舆论上加大了对“一带一路”倡议的抹黑，还将数字联通和网络安全等作为应对“一带一路”建设的举措。

第一，部分东盟国家对“印太战略”经济原则与举措持怀疑态度。在2019年香格里拉对话会上，缅甸国家安全顾问当吞表示，美国对于中国通过“一带一路”项目搞“债务陷阱外交”的说法是夸大其词的炒作，“中国并没有搞债务外交或债务陷阱，因为接受谁的基建方案的决定权并不在中国，而是在接受国一方。”^② 马哈蒂尔在第74届联合国大会上批评美国推行所谓的公平、互惠贸易，认为“富国希望我们平衡贸易，购买更多他们的商品……我们不得已要买我们不需要的产品或减少出口，这造成我们的经济增长受阻，而富国却变得更加富裕。”^③

第二，部分东盟国家认可美国“印太战略”的经济原则与举措。2018年11月在巴布亚新几内亚举行的APEC峰会上，美国副总统彭斯强调了“印太”合作的新原则——透明度与规则，而他所称的“新原则”事先经过了与印尼等国的协商。^④ 新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）则肯定美国“印太战略”加强双边和多边合作的努力，并宣称东盟国家欢迎特朗普政府推出数字经济、能源和基础设施以及网络安全方面的相关举措。^⑤ 2019年6月，泰国和美国讨论公平互惠的贸易协定，包括泰国采取行动减少美国货物贸易逆差的重要性。^⑥ 2018年3月，时任越南国家主席陈大光访问印度期间提

① *Indo-Pacific Strategy Rreport*, p.4.

② 《美国和中国鏖战，美媒却尴尬发现：这次香会亚洲国家没人帮忙》，环球网，2019年6月3日，<http://world.huanqiu.com/article/2019-06/14966502.html?agt=15438>。

③ 《马哈迪批评美国利用制裁手段阻止其他国家与伊朗经商》，联合早报网，2019年9月29日，<http://www.zaobao.com/news/sea/story20190929-992856>。

④ 成汉平、郭琼：《“印太战略”实心化与东盟国家态度》，第89页。

⑤ Vivian Balakrishnan, “Sustaining US Presence and China’s Peaceful Rise,” *The Straits Times*, May 19, 2019, <https://www.straitstimes.com/opinion/sustaining-us-presence-and-chinas-peaceful-rise>.

⑥ “United States and Thailand Discuss Fair and Reciprocal Engagement on Trade Importance of Resolving Priority Issues,” U.S. Embassy & Consulate in Thailand, July 23, 2019, https://th.usembassy.gov/united-states-and-thailand-discuss-fair-and-reciprocal-engagement-on-trade-importance-of-resolving-priority-issues/?_ga=2.2921712.1356888160.1579278594-21896568.1557385967.

出，必须坚持可持续发展以及自由、公平和开放的贸易和投资体系。^① 2018年5月，在印尼总统佐科和印度总理莫迪双边会谈后发布的文件中，强调可持续发展、开放、自由、公平、互利的贸易投资体系的重要性。^②

（四）对“印太战略”价值观认知的分歧

美国“印太战略”报告认为，“自由和开放”的“印太愿景”在国家层面意味着良好的治理，以及确保公民能够享有其基本权利和自由。^③ 然而，东盟国家对此有不同的认知。一方面，“印太战略”提倡的价值观被部分东盟国家视为美国干涉内政的工具。在第33届东盟峰会期间，美国副总统彭斯指责缅甸在罗兴亚人问题上违反人权，缅甸国务资政昂山素季当面反驳，称“我比你更了解我国的情况”。在2018年联合国大会上，柬埔寨首相洪森批评美国以人权为幌子干涉他国内政。美国以“人权卫士”自居，对菲律宾推行双重标准，干涉其打击贩毒、整顿治安，菲律宾总统杜特尔特多次批评美国的霸权行径。此外，时任马来西亚总理马哈蒂尔在2019年日本东京举行的“亚洲的未来”会议上直言，美国并不民主，试图以己度人，喜欢给别国贴标签。另一方面，也有部分东盟国家表示认同美国“印太战略”的价值观。2018年6月，在印尼外长雷特诺（Retno L. P. Marsudi）访问美国期间，双方表示同意美国 and 印尼作为两个主要民主国家应该继续共同努力，促进“印太”地区的自由和开放。^④ 在印尼总统佐科与美国副总统彭斯会晤期间，双方同意在所谓改善缅甸罗兴亚人人权上加强合作，促进以东盟为中心的自由开放的“印太”的共同原则、价值观和规范。^⑤ 在第九次美国与老挝

① “India-Vietnam Joint Statement during State visit of President of Vietnam to India (March 3, 2018),” Ministry of External Affairs of India Government, March 3, 2018, <http://www.mea.gov.in/bilateraldocuments.htm?dtl/29535/>.

② “India, Indonesia Back Rules-based and Peaceful Indo-Pacific Region,” *The Navhind Times*, May 31, 2018, <http://www.navhindtimes.in/india-indonesia-back-rules-based-and-peaceful-indo-pacific-region/>.

③ *Indo-Pacific Strategy Report*, p. 4.

④ “Secretary Pompeo’s Meeting with Indonesian Foreign Minister Retno L.P. Marsudi,” U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, June 6, 2018, <https://id.usembassy.gov/secretary-pompeos-meeting-with-indonesian-foreign-minister-retno-l-p-marsudi/>.

⑤ “Readout of the Vice President’s Meeting with President Joko Widodo of Indonesia,” U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, November 15, 2018, <https://id.usembassy.gov/readout-of-the-vice-presidents-meeting-with-president-joko-widodo-of-indonesia/>.

年度双边对话活动中，美方信息显示，双方表示法治和民间社会在保护“印太”地区的主权、开放和共同繁荣方面发挥着重要作用。^①

二、东盟国家对“印太战略”认知差异的类型与原因

东盟国家对“印太战略”的认知存在差异的原因何在？认知理论认为，认知变量既是自变量又是因变量。^②一方面，个体的认知、个体因素与个体的决策判断之间存在因果关系，即认知行为与政治行为的关系。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）认为，认知在决策过程中起到了十分重要的作用，决策者在预测其他行为体行为和制定自己的政策之前，需要对外部环境有所认知，考虑外部刺激因素是否起了重要的作用，是否决定了对方的行为。^③另一方面，个体的情绪/情感、动机与经历等因素以及国家的政治、社会、文化制度等对认知的影响。根据层次分析法，可以将影响个体认知的变量分为个体、组织以及体系层次的因素，个体层面的动机、情感、经历以及个性等都对人的认知内容与过程产生影响。^④因此，与个体层次的认知一样，国家层面的认知行为会对政治行为产生影响，而认知行为可能受到个体层次、国家层次、体系层次等因素的影响。在了解认知行为的制约因素之外，还要借助类型学方法，以更好厘清东盟国家认知差异的类型，从而挖掘认知差异的原因。类型化是社会科学用来进行简化的一种方法，其基本思路是通过归类方式对各种社会事务、现象和行为进行甄别和区分，在不同类型的概念和变量之间进行匹配和关联，从而确定它们之间的逻辑联系或因果关系。^⑤本

① “Laos and U.S. Meet for Ninth U.S.-Laos Comprehensive Bilateral Dialogue,” U.S. Embassy in Laos, April 1, 2019, <https://la.usembassy.gov/laos-and-u-s-meet-for-ninth-u-s-laos-comprehensive-bilateral-dialogue/>.

② Christer Jönsson, “Introduction: Cognitive Approaches to International Politics,” in Christer Jönsson ed., *Cognitive Dynamics and International Politics*, London: Frances Pinter (Publisher) Limited, 1982, p. 8.

③ [美]罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，世界知识出版社 2003 年版，第 69 页。

④ 尹继武：《认知心理学在国际关系研究中的应用：进步及其问题》，《外交评论》2006 年第 4 期，第 104 页。

⑤ 刘丰：《类型化方法与国际关系研究设计》，《世界经济与政治》2017 年第 8 期，第 45 页。

文将聚焦于国家层次与体系层次的互动，选取影响东盟国家对“印太战略”认知的维度，运用类型学方法对东盟国家认知进一步分类。

（一）影响东盟国家对“印太战略”认知的维度

第一，对美国安全和经济的需求维度。安全和经济是“印太战略”的两个重要维度。美国宣布为东盟国家新提供近3亿美元的“安保资金”，用于加强“印太”地区在海上安全、人道主义援助、维和能力以及“打击跨国威胁”等领域的安全合作。^① 面对美国抛出的“橄榄枝”，东盟国家如何回应，很大程度上取决于其安全和经济对美国的需求度。安全上和经济上对美国需求均较高的东盟国家，往往对“印太战略”采取合作态度。若对美国安全需求度高，对经济需求度低，或者对美国安全需求度低，对经济需求度高，则以互动态度回应“印太战略”。而安全和经济对美国需求度均较低的国家，对美国“印太战略”的态度则相应消极。

第二，体系压力维度。随着中美在亚太地区主导权竞争的加剧，亚太地区体系结构压力增大，但一些国家受中美竞争所导致的体系压力影响较小，一部分国家却受体系压力影响较大。这显著体现在过去一段时间，亚太地区一些国家与中美两国的关系基本保持稳定，而另外一部分国家与中美两国的关系却波动明显。^② 因此，评估体系压力大小的重要指标，主要在于东盟国家能否同时保持与中美关系的稳定。与中美两国保持比较稳定关系的国家，可以在中美之间左右逢源，承受的体系压力小；而不能与中美两国保持比较稳定关系的国家，则夹在中美之间左右为难，承受的体系压力较大。在一定程度上，体系压力的不同决定了东盟国家对美国“印太战略”的态度。

（二）东盟国家对“印太战略”产生认知差异的原因和类型

第一，东盟国家对美安全和经济需求以及面临的体系压力是认知差异的主要原因。首先，东盟国家对美国的安全需求不同。美国与东盟国家的安全

^① 在美国对印太地区的1.13亿美元新投资计划中，专门拨出1000万美元用于“美国—东盟联通行动计划”“湄公河下游行动计划”等有关东盟的地区机制建设。The Department of State, “Press Availability at the 51st ASEAN Foreign Ministers’ Meeting and Related Meetings,” August 4, 2018, <https://www.state.gov/press-availability-at-the-51st-asean-foreign-ministers-meeting-and-related-meetings/>.

^② 凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，第55页。

关系排序、安全合作的变化释放了东盟各国对美安全需求的信号。一是表现在东盟国家与美国的安全关系排序上。根据美国《印太战略报告》的表述，正式盟友或准盟友泰国、菲律宾和新加坡与美国的安全关系最为密切，新兴安全伙伴越南、印尼、马来西亚紧随其后，非盟友文莱、老挝、柬埔寨较为疏离，而缅甸则完全未被提及。二是呈现在东盟国家与美国的安全合作中。2017 年，美国军事援助额较高的东盟国家分别是菲律宾、越南、印尼。2018 年，美国军售协议额较高的东盟国家主要有新加坡、泰国、印尼。^①除了“环太平洋”军演每两年举行一次，其他军演均为每年举行一次。2018 年，越南首次派军队参加美国主导的“环太平洋”军演。2018 年至 2019 年，由美泰主导的多边军演“金色眼镜蛇”和美菲双边军演“肩并肩”的规模逐年升级。^②综上所述，对美国的安全需求度较高的东盟国家主要有新加坡、泰国、菲律宾、印尼、越南；对美国的安全需求度相对较低的国家是马来西亚、文莱、老挝、柬埔寨及缅甸。

其次，东盟国家对美国的经济需求不同。贸易依存度，即东盟各国与美国双边贸易额占双方 GDP 的比值，比值越大，表明东盟各国对美国的贸易依存度越高，受其经济影响越大而经济需求度越高。2018 年东盟各国对美国贸易依存度依次为越南、柬埔寨、新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、文莱、印尼、缅甸、老挝。对美国的经济需求度高的国家包括越南、柬埔寨、新加坡、马来西亚、泰国。对美国的经济需求度低的国家有菲律宾、文莱、印尼、缅甸、老挝。^③

再次，东盟国家对体系压力的感知有所不同。一方面，新加坡、印尼、马来西亚和泰国、老挝、越南、文莱能够在中美之间维持较为稳定的关系，体系压力小。另一方面，缅甸、柬埔寨、菲律宾与中美较难同时保持稳定的

① USAID, “U.S. Economic and Military Assistance Fiscal Years 1946-2017,” January 4, 2019, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>; and SIPRI, “National Reports on Arms Exports,” <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20States%20of%20America?>

② 邢伟：《特朗普时期美国与东南亚安全关系研究》，《学术探索》2020 年第 1 期，第 33 页。

③ 根据 2018 年东盟各国与美国的双边贸易与 2018 年东盟各国 GDP 等汇集分析，资料来源：UN Comtrade Database, <https://comtrade.un.org/data/>; World Bank, https://databank.worldbank.org/country/IDN/556d8fa6/Popular_countries。

关系，体系压力较大。缅甸罗兴亚人问题、柬埔寨选举问题、菲律宾社会治理问题分别导致缅甸和柬埔寨与美国关系恶化或出现危机。^① 由于美国采取敌对政策，缅甸、柬埔寨、菲律宾成为东盟国家中无法与中美同时保持稳定关系的三个国家。

第二，东盟国家对“印太战略”的不同认知类型（见表1）。

表1 东盟国家对“印太战略”的基本认知类型

		国家层次			
体系层次		对美国安全 和经济需求度高	对美国安全 需求度高， 对经济需求 度低	对美国安全 需求度低，对 经济需求度 高	对美国安全 和经济需求 度低
	体系压力小	机遇	机会		较小风险
	体系压力大	机遇与风险	机会与风险		较大风险

资料来源：笔者自制

东盟各国面临体系压力不同以及对美国安全 and 经济需求不同，导致其对“印太战略”存在认知差异。通过将前述两个维度的变量进行匹配和关联，确定它们之间的逻辑联系，可以得出东盟国家对“印太战略”五种可能的认知类型，即根据安全需求、经济需求、体系压力的高、中、低，存在着机遇、

^① 2019年7月，美国国务卿蓬佩奥宣布对缅甸国防军总司令敏昂莱和其他军方高层实施制裁。2019年7月，美国众议院投票通过《柬埔寨民主法案》，该法案提议制裁柬埔寨官员，旨在支持柬埔寨的民主。2018年12月，美国会通过2020年度财政预算案，宣布对菲进行制裁。美方还怂恿国际刑事法院以“反人类罪”起诉杜特尔特。2020年1月，美方将制裁范围扩大到杜特尔特的核心团队，取消了菲参议员、前警察总监罗纳德·罗莎的赴美签证。参见“US Ban on Generals an Act of Bullying against Whole Country, Military Says,” *The Irrawaddy*, July 24, 2019, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/us-ban-generals-act-bullying-whole-country-military-says.html>; “U.S. House Bill on Cambodia an ‘Act Against Peace,’ Cambodian Official Says,” *The Voacambodia*, July 17, 2019, <https://www.voacambodia.com/a/us-house-bill-on-Cambodia-an-act-against-peace-Cambodian-official-says/5003078.html>; 方晓志：《杜特尔特废除菲美〈访问部队协议〉意味着什么》，《世界知识》2020年第5期，第30页。

机会、机会与风险、较小风险、较大风险等不同的认知类型。

首先，新加坡、泰国、越南将“印太战略”视为合作机遇。作为美国的安全伙伴或盟友，新加坡和泰国对美国提供的安全保护有较深的依赖，有借助“印太战略”充当安全调解角色，提升在东盟的话语权，实现主导地区事务的诉求。对于越南而言，“印太战略”不仅符合其扩大安全利益诉求，而且也是增加自身安全度的抓手。此外，新加坡公布的未来10年经济发展“七大策略”，泰国倡导的“经济发展4.0模式”，越南通过的“至2030年越南海洋经济可持续发展战略及2045年展望”新决议，与美国“印太战略”的经济属性较为契合。因此，新加坡、泰国和越南不会放弃“印太战略”提供的合作机遇，这导致新加坡、泰国和越南根据自身需求支持“印太战略”的构想与举措。

其次，印尼、马来西亚视“印太战略”为合作机会。印尼对美国有较高安全合作需求，而马来西亚与美国经济相互依赖较高。与此同时，印尼拥有全球海洋强国、区域大国和中等强国的愿景，马来西亚历来不愿过多追随美国，始终对美保持一定距离。因此印尼、马来西亚多次针对“印太战略”发表本国看法，并根据对美不同需求与美开展合作，或对美提出批评。

再次，菲律宾、柬埔寨对“印太战略”的看法是机会与风险并存。菲律宾自2018年以来对外关系的最大变化就是对美关系的回调，逐步实质性恢复菲美同盟，通过维持菲美同盟继续获取美国对自身军事现代化的支持。^①但是，菲律宾又担心被美国当作对抗中国的“马前卒”，多次警告美国“最好不要碰”南海问题，也不再讨论“仲裁案”。柬埔寨对“印太战略”有经济需求，为了自身利益而开始恢复与美国的联合军事活动。但囿于与美国在民主问题上的分歧和对立，柬埔寨无法做出更多回应，这促使柬埔寨对“印太战略”只是进行谨慎互动。

最后，文莱、老挝、缅甸视“印太战略”为或大或小的风险。文莱、老挝对美国安全 and 经济需求均很低，与此同时注重在中美之间保持平衡。这使得文莱和老挝愿与“印太战略”保持接触，但不愿过多卷入“印太战略”可

^① 王迎晖：《杜特尔特对华政策不可避免地存在“另一面”》，《世界知识》2019年第4期，第30—31页。

能引发的大国冲突。而缅甸对美国安全 and 经济需求都较低，加之由于昂山素季领导的民盟政府没有倒向西方成为美国利益的代理人，随着罗兴亚人问题的出现，缅甸与美国的“印太战略”渐行渐远。

三、东盟国家对“印太战略”认知差异的多重影响

随着“印太战略”对东盟国家的影响加大，中美各领域博弈持续加剧，东盟国家对“印太战略”认知差异已然产生多重影响，并将进一步发酵。

（一）对东盟的影响

东盟国家对“印太战略”认知存在差异，影响东盟内部达成共识。

第一，对《东盟印太展望》的形成产生了影响。2018—2019年初，“印太”一直是东盟内部辩论中最具争议的一个词。^①在2018年4月举行的第32届东盟峰会上，东盟国家对“印太”概念进行讨论，印尼总统佐科提出以东盟为支点的“印度—太平洋合作”，但主席声明没有提出任何立场，只是表示“东盟期待进一步讨论这一新概念”。2019年1月，对于印尼起草的东盟“印度—太平洋合作”提案，东盟外长未能达成共识。^②2019年3月，东盟高级官员商定了东盟的“印太”合作概念文件，得到了除新加坡以外其他成员国的赞同。^③

第二，对东盟“印太”合作的未来前景产生影响。尽管2019年6月《东盟印太展望》最终获得通过并代表了东盟国家的共同立场，但受到东盟各国对美国“印太战略”认知差异的影响，其未来前景仍不明朗。《东盟印太展望》的细节似乎与中美地区竞争中的实际问题相去甚远，没有任何迹象表明它会影响大国之间的关系或对东盟的关系。^④对于个别成员国来说，这仅

① Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: Old Wine in New Bottle?” *ISEAS Perspective*, No.51, June 25, 2019, p.4.

② “Asean Ministers Fail to Reach Consensus on Indo Pacific Strategy,” *The Nation*, January 19, 2019, <http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30362539>.

③ Dian Septiari, “Singapore ‘Holds Back’ Adoption of ASEAN Indo-Pacific Concept,” *The Jakarta Post*, June 13, 2019, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/06/13/singapore-holds-back-adoption-asean-indo-pacific-concept.html>.

④ Donald E. Weatherbee, “Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept,” *ISEAS Perspective*, No. 47, June 7, 2019, p. 7.

是一个用于制定战略层面的安全、经济决策的有限指南。^①更为深层次的问题还在于，东盟国家对“印太战略”在政治、经济方面的认知差异，反映了各国对地区秩序前景的分歧，“东盟对地区未来的愿景应该拓展到“印太”地区，还是缩小至更易管理的东亚地区？”^②东盟国家将长期面临这一问题。

第三，东盟国家对“印太战略”认知存在差异，可能对东盟主导的地区机制产生影响。《东盟印太展望》文件强调，要进一步加强东亚峰会，并将东亚峰会作为东盟“印太”合作对话和实施的平台。由于东盟国家对“印太战略”的认知存在种种差异，如何通过东盟主导的机制推动对话与合作依然充满了不确定性，面临种种挑战。例如，东盟中心地位的维持，东盟主导的机制与美国双边及小多边安全网络的内在张力，“美国优先”与东盟多边主义的矛盾，以及中美战略竞争下选边站的挑战，等等。^③

（二）对东盟国家与美国关系的影响

认知的差异，导致东盟国家与美国的关系趋于复杂化。

第一，东盟国家与美国的关系发生变化。对“印太战略”认知总体较为积极的东盟国家，对美关系有所升温。与此同时，总体认知较为消极的东盟国家，对美关系则陷入紧张。而认知较为谨慎的东盟国家，则继续保持与美国的稳定关系。

第二，东盟国家加大了对美议题性外交。由于对“印太战略”的认知有不同的出发点，东盟各国加大了对美议题性外交的力度，根据不同议题拓展对美关系。如柬埔寨对“印太战略”推行价值观有所忌惮，却并不排斥“印太战略”推行的开放经济等理念，这促使柬埔寨虽然反对美国干涉内政，却能够与美国开展合作。而越南在航行自由、开放经济上倾向“印太战略”，却对其推行的价值观并不感兴趣。这也导致越南不断加强与美国的安全、经济关系，而人权问题在双方关系中则降为其次。至于其他东盟国家，如新加坡、泰国却在同时开展与美国的安全和经济合作。

① Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: Old Wine in New Bottle?” pp. 6-7.

② Tang Siew Mun, “RCEP is Pivotal to ASEANs’ Indo-Pacific Future,” *ASEAN Focus*, No. 3, 2019, p. 3.

③ 韦宗友：《印太视角下的“东盟中心地位”及美国—东盟关系挑战》，第7—8页。

第三，东盟国家对美实施大国平衡外交的方式也在发生变化。东盟国家不论对“印太战略”认知如何，都对这一战略有一定的需求度，希望美国长期保持对地区的关注。在此之外，东盟国家不愿“印太战略”对中国形成遏制，破坏中美之间的平衡，造成地区的不稳定局面。东盟各国对“印太战略”认知存在的差异，为其对美实施大国平衡的方式增添了变数。如一些东盟国家以推动中美战略对接的方式进行大国平衡。此外，不同东盟国家与日本、印度、澳大利亚建立了灵活的安全伙伴关系，试图实现对美平衡。

（三）对中国与东盟国家关系的影响

东盟国家对“印太战略”认知上的差异对中国与东盟国家关系既有正面影响也有负面影响，可谓机遇与挑战并存。

第一，从正面来看，这种差异在一定意义上为中国与东盟国家关系提供了新的发展空间。首先，在安全方面，由于东盟国家的认知差异，美国无法利用“印太战略”激化南海局势。部分东盟国家对美国操纵南海问题保持高度警惕，与“印太战略”遏制中国的意图刻意保持距离，这为中国与东盟一些国家磋商解决南海争端，提升安全互信提供了机遇。其次，在经济方面，由于认知差异的存在，东盟国家与中国合作进一步深化，“一带一路”倡议在东南亚地区取得新进展。缅甸受到美国在民主及人权方面的施压之后，与中国签署共建“一带一路”谅解备忘录，并决定与中国构建中缅命运共同体。2019年5月，在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，老挝、柬埔寨分别与中国签署了构建中老、中柬命运共同体行动计划。这不仅有助于推动中国与缅甸、老挝、柬埔寨的双边关系，同时将对中国与东盟国家关系发展产生重要示范和引领作用。

第二，从负面影响来看主要体现在两个方面。首先是在南海问题上的新挑战。自2016年下半年以来，南海局势出现明显降温和趋缓的迹象。部分东盟国家对“印太战略”包含的航行自由、国际法、以规则为基础的秩序等具有对抗中国意味的方面给予积极回应，迎合了美国的国家利益和地区秩序构想，为中国与东盟国家关系埋下冲突的隐患。在对“印太战略”的认知下，部分东盟国家为扩大自身利益，与日本、澳大利亚和印度甚至法国、英国等

域外国家加强海上军事合作，这可能促使南海问题进一步国际化，为中国与东盟国家关系发展增添变数。其次是在经济上出现的挑战。部分东盟国家对“印太战略”能源和基础设施建设倡议持开放态度，欢迎“印太战略”在经济领域确立的政策目标与原则，或将影响中美两种“地区经济方案”之间的博弈。从而影响东盟国家对与中国共建“一带一路”的积极性，进而影响中国与东盟国家关系的良性发展。

结 束 语

美国“印太战略”具有遏制中国的意图，但“遏制中国”并非东盟国家看待“印太战略”的唯一视角。在东盟国家视角下，“印太战略”是域外大国的战略计划之一，蕴含机遇也存在风险。东盟国家往往立足于自身的需求，根据体系压力大小，对其予以因应。实际上，东盟国家对“印太战略”的认知差异，是这些国家的地区秩序偏好、国家利益诉求与美国的地区秩序构想、全球利益相互碰撞和相互作用的结果。美国欲通过“印太战略”推行遏制战略，构建有利于自身利益的地区秩序，对东盟国家的地区秩序偏好形成冲击。而东盟国家的利益与美国的全球利益既有重合的部分，也有冲突的部分。这也使得东盟国家对“印太战略”虽有一定程度的需求，亦有相当程度的担忧。因而在很大程度上，东盟国家的地区秩序偏好、国家利益诉求和美国“印太战略”之间的张力与共鸣并存，并产生多重影响。目前，东盟国家对“印太战略”认知的差异，无论是对东盟内部共识达成和主导地区机制的影响，还是促成东盟国家与美国关系的分化与复杂化，抑或是为东盟国家与中国关系带来机遇和挑战，正在初步显现，或将进一步凸显。

当前形势下，中国应把握东盟国家对“印太战略”的基本认知，与东盟国家求同存异，共同塑造地区发展秩序，深化双方全面合作。一方面，聚焦中国与东盟国家在地区层面的共识，扩大现有地区合作机制与成果。中国不仅要长期坚持一直以来维护东盟在亚太地区合作中的中心地位的一贯立场，而且要区别于美国“印太战略”口惠而实不至的做法，以实实在在的方式体现中

国对东盟中心地位的支持。如加快落实以东盟为核心的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），在中国与日本等国家的第三方合作中，支持东盟国家担当组织者与主持者的角色。与此同时，中国应积极回应东盟国家对合作而非对抗的诉求。具体而言，应积极支持《东盟印太展望》中有关互联互通、联合国可持续发展目标，加强“一带一路”倡议与东盟互联互通规划的对接。应围绕开放、包容、透明，对话而非对抗，系统阐述中国关于“印太”地区发展秩序的主张。另一方面，尊重东盟国家安全、经济需求的多样性，进一步扩大双方的共同利益。这主要包括：继续加强政策沟通，推进“一带一路”倡议与东盟各国发展规划对接；积极构建与东盟国家的安全互信，根据东盟国家的需求提供地区安全公共产品，加强与部分东盟国家的海上非传统安全合作；根据东盟各国发展层次，加大中国与东盟国家双方互补性较强领域的合作，拓展数字经济等新的合作领域，形成更加和谐、紧密的经济关系；尊重东南亚各国选择的发展道路，对处于政治经济转型中的缅甸、柬埔寨、菲律宾等东南亚国家提供力所能及的帮助。总之，要基于地区现有的合作机制和成果，凝聚合作共识，坚持开放、包容，推进地区和平发展和中国与东盟国家双边关系发展，加快构建中国—东盟命运共同体。

[责任编辑：樊文光]

俄罗斯与东盟国家合作新趋势及 影响因素*

张悦

【内容摘要】 世界正面临百年未有之大变局，有关大国加紧战略布局，地缘政治博弈加剧。面对西方压力，俄罗斯加快实施“转向东方”战略，提出大欧亚伙伴关系计划，意欲将地缘政治优势向太平洋和印度洋地区扩展。其中东盟成为大欧亚伙伴关系计划的重要战略支点之一。加强与东盟的政治和安全合作是俄罗斯扩大地缘政治影响、构建欧亚新秩序、抗衡美国战略遏制的重要切入点。当前，俄罗斯对与东盟国家发展经济合作、在大欧亚伙伴关系框架下推动欧亚经济联盟与东盟国家自贸区建设有强烈需求。对东盟国家而言，与俄罗斯发展合作关系有利于其大国平衡，维持其在东南亚事务中的核心作用。尽管如此，与双方政治和安全合作的不断升温相比，经济相互依存度低和合作基础薄弱仍然是制约俄罗斯与东盟国家关系进一步发展的主要因素。此外，由于东盟利益的全球化和俄罗斯实力的增长，影响双方合作的诸多因素实际上超出了双边关系范畴，大国博弈和南海局势等为双方合作增添了复杂性和不确定性。

【关键词】 俄罗斯 东盟 大欧亚伙伴关系 欧亚经济联盟 一带一路

【作者简介】 张悦，武汉大学中国边界与海洋研究院、国家领土主权与海洋权益协同创新中心博士研究生（武汉 邮编：430072）

【中图分类号】 D851.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)03-0134-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202003008

* 本文系 2019 年 11 月 9 日由武汉大学政治与公共管理学院、《国际展望》编辑部共同主办的“百年未有之大变局——地缘合作与大国政策调整”学术研讨会的参会论文。

自 2008 年国际金融危机以来，国际局势出现深刻变化，中国崛起速度加快，美国和欧盟相对衰落，俄罗斯遭受西方严厉制裁，国家间力量对比正在发生巨大变化，大国在加紧战略布局，争夺战略新机遇。亚太地区是全球经济最具活力和增长潜力的地区，东盟作为具有重要政治经济影响的区域一体化组织，成为大国在亚太地区争抢战略先机的重要对象。除中国“一带一路”倡议、美国“印太战略”外，俄罗斯也对东盟给予了前所未有的关注，将其纳入了大欧亚伙伴关系（Greater Eurasian Partnership）框架。冷战时期，出于与美国争夺全球霸权的需要，苏联在东南亚的活动较为活跃。苏联解体初期，俄罗斯忙于国内事务且实行“一边倒”的对外战略，俄罗斯与东南亚国家关系出现了短暂疏远和停滞。在“一边倒”政策受挫后，俄罗斯很快调整了对外政策，开始了“全方位”务实外交，并与东盟建立了“不近不远”的对话伙伴关系。2018 年俄罗斯与东盟关系升级，进入战略伙伴关系的新阶段。新形势下俄罗斯与东盟关系正在发生新变化，呈现出一些新特征。目前，国内外对乌克兰危机发生之前俄罗斯与东盟关系研究较多，而关于之后尤其是大欧亚伙伴关系倡议提出后俄罗斯与东盟关系发展变化研究的文献很少。这一时期俄罗斯所面临的国际环境发生了重大变化，其对外政策也进行了相应调整。本文主要从俄罗斯的视角出发，尝试在世界大变局的背景下对俄罗斯与东盟国家发展合作的动因、现状及第三方影响因素进行分析。

一、当前俄罗斯与东盟发展合作的动因

在与西方关系严重恶化、国际力量对比“东升西降”的情况下，俄罗斯试图抓住历史机遇，将自己的地缘政治优势向过去的苏联以外的太平洋和印度洋地区延伸。在大欧亚伙伴关系框架下推动欧亚经济联盟与东盟的对接是俄罗斯在新形势下加快外交政策转向的表现，这既有利于其快速融入亚太经济一体化进程，又能获取一定的区域主导权。

（一）俄罗斯外交重心从“大欧洲”转向“大欧亚”

国家行为直接受其对外政策的影响，国际观在俄罗斯的对外政策制定中

起着重要作用。俄罗斯对自己的定位是成为多极世界中的重要一极，并在全球性议题中扮演不可或缺的角色，以确保实现俄罗斯利益。在历史上，俄罗斯一直非常重视地缘政治及自我身份的认同。在融入欧洲的“一边倒”政策失败后，俄罗斯开始“转向东方”，并试图利用其特殊的地理位置，充当欧洲与太平洋地区的协调者。在面对世界大变局时，俄罗斯加快了外交战略调整。2016年版《俄罗斯外交政策构想》（Концепция внешней политики Российской Федерации 2016 г.）指出，“当今世界正在经历一个深刻变革的时期，其本质在于形成一个多中心的国际体系。”^①

国际关系的结构变得更加复杂。受全球化进程影响，新的经济和政治中心正在形成。未来全球经济增长动力将向亚太地区转移。西方主导全球经济和政治的能力下降了，正是基于这种战略判断，普京于2016年提出了“俄罗斯版应对世界性变化新战略”^②——大欧亚伙伴关系计划，其覆盖范围从“大欧洲”（Greater Europe）^③扩大到“大欧亚”（Greater Eurasia）^④，试图将俄罗斯打造成欧亚政治经济秩序的塑造者。

（二）东盟在大欧亚伙伴关系中的定位

东盟在俄罗斯大欧亚伙伴关系中将扮演重要角色。根据波波·罗（Bobo Lo）的观点，“俄罗斯仍然在想象的多极（多中心）格局中，勾画其当代政

① “Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 ‘Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации’,” *ГАРАНТ-СЕРВИС*, 2 декабря 2016, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062/>.

② 李永全：《大欧亚伙伴关系与“一带一路”》，《俄罗斯学刊》2018年第4期，第7页。

③ “大欧洲”主要指的是“从里斯本到符拉迪沃斯托克的共同空间”，参见 Ильин Е. Ю., “Концепция Большой Европы от Лиссабона до Владивостока: проблемы и перспективы,” *Вестник МГИМО*, №2 (41), 2015, С. 84-86.

④ 在俄罗斯，“大欧亚”一词最早出现于2015年，由瓦尔代俱乐部和俄罗斯高等经济学院的学者们提出。提出者之一谢尔盖·卡拉加诺夫（Караганов С. А.）认为，“大欧亚”是基于信任和普遍安全愿望的欧亚大陆国家间关系构想。它被定义为“向新的地缘政治空间——发展、合作、和平与安全的泛欧亚空间的推进，旨在克服冷战时期遗留下来的分裂，防止出现新的分裂，并调整伙伴关系参与者之间的分歧和摩擦”，其中“大欧亚大伙伴关系”计划是“大欧亚”构想的一部分，参见 Караганов С. А., “От поворота на Восток к Большой Евразии,” *России в глобальной политике*, 30 мая 2017, <https://globalaffairs.ru/articles/ot-povorota-na-vostok-k-bolshoj-evrazii/>。关于“大欧亚”的定义也可参见 Department of Economic and Social Affairs Population Division UN, *World Population Prospects (2015 Revision)*, New York: United Nations, Vol. 2, 2015, p. 13-21。

治的图景。”^① 东盟虽然由众多中小国家组成，但经济发展迅速，在国际上的影响力不断上升，积极提升与东盟的关系正是当前俄罗斯对全球大变局战略认知的体现，与东盟发展更加深入和全面的战略伙伴关系成为其“多中心”外交战略布局的重要一环。^② 2016年，俄罗斯总统普京提出了建立包括欧亚经济联盟、上海合作组织和东盟在内的大欧亚伙伴关系倡议。同年，第二届俄罗斯—东盟峰会明确指出将研究在欧亚经济联盟和东盟之间建立自由贸易区。2018年举行的第三届俄罗斯—东盟峰会再次声明加强欧亚经济联盟与东盟、上海合作组织间的“一体化整合”^③（интеграция интеграций）。

第一，地缘政治意义。东盟是俄罗斯大欧亚伙伴关系计划的重要战略支点。建立在欧亚经济联盟基础上的大欧亚伙伴关系并非权宜之计，而是长远战略，^④ 是俄罗斯战略意志的体现。虽然按照俄罗斯官方的说法，大欧亚伙伴关系主要是一项经济合作倡议，但是“俄罗斯学者的解读却更偏重于地缘政治属性”^⑤。普京也曾表示，“希望欧亚一体化进程的结果不仅仅是经济联盟，而且希望能够成为多极世界中的一极”^⑥。从地缘角度来看，大欧亚伙伴关系以“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟对接为核心，^⑦ 向太平洋和印度洋方向扩展，最终目标是建立一个“从雅加达到里斯本的共同发展、合作和安全的大陆体系”^⑧。东南亚地区位于印度洋和太平洋的连接处，战略

① Bobo Lo, *Russia and the New World Disorder*, London: Chatham House, 2015, p. 43.

② 庞大鹏：《俄罗斯的“大欧亚伙伴关系”》，《俄罗斯学刊》2017年第2期，第12页。

③ 2015年普京在联合国第70届大会的演讲中表示：“与排他性政策相反，俄罗斯提出在基于普遍透明的国际贸易原则的基础上协调区域经济项目，即所谓的一体化的整合”。参见 70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН, *Сайт Президент России*, 28 сентября 2015, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50385>。

④ 王树春、朱燕：《大欧亚伙伴关系：多维视角下的深度解析》，《俄罗斯研究》2017年第2期，第40页。

⑤ 参见李自国：《大欧亚伙伴关系与“一带一路”倡议》，中国国际问题研究院网站，2017年12月28日，http://www.ciiis.org.cn/chinese/2017-12/28/content_40123838.htm。

⑥ 李永全：《欧亚经济联盟：理想与现实》，《欧亚经济》2015年第3期，第6页。

⑦ “Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути,” *Сайт Президент России*, 8 мая 2015, <http://www.kremlin.ru/supplement/4971>。

⑧ Канаев Е. А., “Большая Евразия, Индо-Тихоокеанский регион и отношения России с АСЕАН,” *Контуры глобальных трансформаций*, Т.12, №.1, 2019, С. 29.

地位非常重要。东盟在东南亚事务中发挥着中心作用。在当前国际秩序重构、大国加紧争夺区域规则制定权的情况下，加强与东盟的政治和安全合作是俄罗斯扩大地缘影响力、构建欧亚新秩序、抗衡美国的重要切入点之一。^① 例如，2017年12月，作为对印度尼西亚进行国事访问的一部分，两架图-95MS战略轰炸机及两架伊尔-76MD军用运输机飞抵印度尼西亚。^② 这一事件被俄罗斯学者认为是俄罗斯加强在东南亚地区政治影响力的一座里程碑。^③

同时，与世界其他大国相比，尽管目前俄罗斯及其主导下的欧亚经济联盟在经济上并不占优势，但是在“大欧亚伙伴关系”框架中，却能够发挥独特的地缘政治优势。中国的“一带一路”建设和东盟的“大国平衡”政策，均对俄罗斯存在一定的政治和安全合作需求。基于此，俄罗斯试图以欧亚规则制定者的身份在欧亚经济联盟与中国、东盟的三角关系中扮演协调者角色，^④ 在推动世界多极化的同时，获取一定的区域主导权。从这个意义上来说，东盟是这种三角关系中不可或缺的一环。

第二，地缘经济意义。欧亚经济联盟与东盟间的自贸区建设是大欧亚伙伴关系的重要环节。建立自贸区网络、加强区域组织间经济伙伴关系以及推动整个欧亚大陆一体化进程是大欧亚伙伴关系计划重要的经济属性。^⑤ 当前，俄罗斯及欧亚经济联盟对与东盟发展经济关系有着积极的需求。一方面，在遭受西方严厉制裁的情况下，与东盟发展合作可为俄罗斯带来新的经济增长点、实现贸易投资伙伴的多元化。自2014年乌克兰危机以来，美国和欧盟对俄罗斯连续实施了多轮制裁，到目前为止，这种对抗并未出现好转的迹象。同时，由于国际油价下跌、卢布贬值等，俄罗斯国内经济和社会发展出现巨大困难，迫使其不得不加快“转向东方”，寻找新的经济增长点。而东盟是亚太地区具有重要经济影响力和发展潜力的一体化组织，与东盟发展经

① 李勇慧：《大欧亚伙伴关系框架下俄罗斯与东盟关系：寻求区域一体化合作》，《俄罗斯学刊》2017年第2期，第42页。

② Наталья Жуковская, “Ракетноносцы Ту-95МС и два Ил-76МД ВКС РФ прибыли в Индонезию,” *ЗВЕЗДА*, 2 декабря 2017, <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/201712050857-go3n.htm>.

③ Губин А. В., “Индонезия – новый «старый» партнёр России в Юго-Восточной Азии,” *РИА*, 19 декабря 2017, <https://riss.ru/analytics/46459/>.

④ Караганов С. А., “От поворота на Восток к Большой Евразии.”

⑤ Караганов С. А., “От поворота на Восток к Большой Евразии.”

贸伙伴关系自然成为俄罗斯大欧亚伙伴关系计划的重要内容。另一方面，避免在世界经济中被边缘化。自苏联解体以来，俄罗斯与东盟国家的关系一直处于不冷不热的状态。随着东盟国家经济的迅速发展，各大国将注意力投向了该地区，俄罗斯在亚太经济一体化进程中可能面临被边缘化的危险。在新的国际机遇下，俄罗斯试图以欧亚经济联盟为支点，力求在与东盟国家的经贸关系上有所突破，将政治影响力转化为经济利益。2018年欧亚经济委员会最高理事会（Supreme Eurasian Economic Council）通过的《欧亚经济联盟国际活动的主要方向》表明，快速融入亚太经济一体化进程已成为欧亚经济联盟发展对外合作的战略优先方向之一。^①未来欧亚经济联盟与东盟合作的重点方向将主要集中在扩大贸易规模，实现贸易结构多样化，进一步深化投资和工业领域合作。2019年11月，欧亚经济委员会（Eurasian Economic Commission）与东盟签署了经济合作备忘录并批准了《欧亚经济委员会与东盟2020合作纲要》，被认为是在大欧亚伙伴关系框架下迈出的重要一步。^②

二、俄罗斯与东盟合作的现状及特征

在深化传统合作的同时，在大欧亚伙伴关系框架下推动欧亚经济联盟与东盟及其成员国的自贸区建设，是当前俄罗斯东南亚战略的显著特征。尽管如此，与双方政治和安全合作的不断升温相比，经济合作基础薄弱及东盟内部的差异性，仍然是制约俄罗斯与东盟关系进一步发展的主要内部因素。

（一）俄罗斯与东盟总体合作状况及其特征

第一，政治合作进入新阶段。随着大国地位的不断恢复，俄罗斯试图增加在东南亚地区的战略存在。仅从2010年加入东亚峰会以来出席会议的俄罗斯领导人级别来看，就从外交部长升级到了总理和总统级别。2018年11

① Евразийская экономическая комиссия, “Решение Высшего совета ЕАЭС от 18.6.2018 № 15 ‘Основные направления международной деятельности ЕАЭС на 2018 г.’,” 22 июля 2018, <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/Decisions/DispForm.aspx?ID=3683>.

② Евгения Крючкова, “Дмитрий Медведев напомнил АСЕАН об идее Большого евразийского партнерства,” *Газета Коммерсантъ*, 5 ноября 2019, <https://www.kommersant.ru/doc/4148496>.

月东亚峰会在新加坡举行，美国总统特朗普缺席，而俄罗斯总统普京却参加了东亚峰会及随后举行的第三届俄罗斯—东盟峰会。这次峰会通过了联合声明，同意将双方关系由对话伙伴关系升级为战略伙伴关系。^①本质上，这是俄罗斯与东盟现阶段战略需求相契合的结果。在新形势下，俄罗斯仍将是国际上具有重要政治和军事影响力的大国，^②与俄罗斯发展合作有利于东盟在各大国间进行平衡，维持其在东南亚事务中的核心作用。而俄罗斯通过参与“以东盟为中心”的亚太安全和合作机制可以扩大其在该地区政治和安全领域的影响力。

第二，非传统安全治理合作空间很大。当前，俄罗斯和东盟有着共同应对国际恐怖主义、国际海盗和有组织跨国犯罪等非传统安全威胁，保障海上安全和航行自由的合作需求。随着全球化的发展，非传统安全问题越来越复杂，治理难度越来越大，需要国际社会成员加强合作。进入21世纪以来，在“基地”组织原有势力与“伊斯兰国”（ISIS）恐怖组织新势力的相互作用下，东南亚的恐怖主义死灰复燃，恐怖袭击进入高发期。2016年，新加坡总理李显龙强调，恐怖主义居当前东盟国家面临的三大安全挑战之首。^③尤其是在印尼、马来西亚和菲律宾等国家，反恐形势非常严峻。这些国家中部分人员前往中东参与“伊斯兰国”恐怖组织的活动之后又回流东南亚。因此，东盟的安全稳定与中东反恐形势的发展息息相关。而俄罗斯历史上长期面临恐怖主义威胁，在反恐方面有着丰富的实战经验，是国际反恐的重要力量之一，在中东地区的反恐行动中发挥着不可替代的作用，其在叙利亚打击相关势力的斗争中取得的成绩有目共睹。另外，欧亚经济联盟的大部分成员国也是上海合作组织的成员国，该组织的重要目标就包括反恐和维护区域安全。欧亚经济联盟、东盟与上海合作组织在大欧亚伙伴关系框架下的对接将有助于反恐信息的交流与共享，建立覆盖欧亚大陆的反恐协作和情报交流体

① “Совместное заявление 3-го саммита Российская Федерация– АСЕАН о стратегическом партнёрстве,” *Сайт Президент России*, 14 ноября 2018, <http://www.kremlin.ru/supplement/5360>.

② 参见[美]约瑟夫·奈：《俄罗斯虽在衰退但大国影响力犹在》，参考消息网，2019年12月27日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2019/1227/2398825.shtml>。

③ 张洁：《中国—东盟反恐合作：挑战与深化路径》，《国际问题研究》2017年第3期，第28—29页。

系。《索契宣言》(Sochi Declaration)提出,俄罗斯与东盟国家将基于联合国安理会相关决议和联合国全球反恐战略,在打击一切形式的恐怖主义和极端主义问题上开展合作,并鼓励以温和的立场作为对抗极端主义的手段。^① 2017年8月,在马尼拉举行的俄罗斯—东盟领导人会议上通过的《俄罗斯和东盟外交部长关于共同打击国际恐怖主义的声明》是深化双方反恐合作的重要一步。^② 作为对该文件的落实措施,2019年11月,俄罗斯第一次派特种部队参加了中国与东盟国家联合举行的反恐军演。^③

第三,经济合作水平相对较低且不平衡。长期以来,俄罗斯与东盟的经贸合作优势不明显,相互间贸易投资额在各自对外贸易投资总额中的比例很低,且增长缓慢。与之前“俄罗斯—东盟”合作模式相比,显然“欧亚经济联盟—东盟”间的自贸区建设对东盟国家的经济吸引力更大。但是,保证两个一体化组织对接的基本条件是其内部经济高水平运行。目前仅从欧亚经济联盟成立以来的经济一体化实践来看,俄罗斯在欧亚经济联盟中的经济带动作用不强,联盟内部经济发展缺乏活力,制度建设不完善,造成了欧亚经济联盟经济发展缺乏稳定性,对东盟国家发展经济合作缺乏足够的吸引力。

同时,欧亚经济委员会和联合国贸易和发展会议(UNCTAD)的统计显示,欧亚经济联盟与东盟间贸易合作具有很大的不对称性,不仅体现在相互间贸易额在各自贸易总额的占比上,而且体现在贸易结构的不平衡上。^④ 这种不平衡导致欧亚经济联盟与东盟的经济互补性很差。目前,东盟已与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰分别签署了自贸区协定。这些国家的

① Саммит России-АСЕАН, “Сочинская декларация,” 20 мая 2016, <http://russia-asean20.ru/load/194715/>.

② 该声明指出:“有必要在双方主管当局之间建立沟通渠道,以交流公开情报信息,制止恐怖主义思想和行为的蔓延”。在共同合作的具体目标和使命方面,该声明特别强调了“加强合作,以防止俄罗斯和东盟成员国公民前往中东冲突地区加入恐怖组织以及国外恐怖分子回流对安全与稳定构成的威胁”。参见 ASEAN, “Statement of ASEAN and Russia Ministers of Foreign Affairs on Joint Efforts to Counter International Terrorism,” August 7, 2017, <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/08/Statement-of-ASEAN-and-Russia-Ministers-of-Foreign-Affairs-on-Joint-Eff....pdf>.

③ 《俄罗斯不断加强与中国和东盟的反恐合作》,俄罗斯卫星通讯社,2019年11月11日, <http://sputniknews.cn/military/201911111030023607/>.

④ 参见欧亚经济委员会网站, <http://www.eurasiancommission.org/>; 联合国贸易和发展会议网站(UNCTAD/WTO Trade Map), <http://www.trademap.org/>。

显著特点是经济发达，与东盟的经济相互依存度高。欧亚经济联盟与东盟自由贸易区建设的主要困难在于俄罗斯及欧亚经济联盟其他成员国经济结构单一，特别是在东盟力求推动的核心利益区域生产网络和自贸区建设方面，俄罗斯很难在东盟需要的合作方向上有所作为。^①

（二）俄罗斯与东盟成员国合作状况及其特征

东盟内部的差异性会对俄罗斯与东盟间的合作产生重大影响。事实上，面对不同的东盟国家，俄罗斯有着不同的战略考量。现阶段，从一体化进程来看，东盟国家由于在政治体制、经济发展水平、宗教文化等方面差异巨大，很难形成统一的对外决策。不同成员国对与俄罗斯及欧亚经济联盟合作的态度也不尽相同，区域组织层面的对接面临不少困难。而通过双边方式与东盟各成员国推进务实合作是现阶段俄罗斯加强与东盟国家关系的重要途径。从政治、安全和经济综合来看，越南、印尼和新加坡是当前与俄罗斯合作关系最密切的东盟国家。越南是俄罗斯在东南亚最大的政治、经济和军事合作伙伴；印尼在东盟国家中人口最多，经济体量最大，双方安全和经济合作潜力较大；新加坡是目前东盟国家中向俄罗斯出口最多的国家，尤其是高科技产品和技术转让。

第一，与传统盟友越南的关系。俄罗斯与越南有着坚实的政治、安全合作基础和深厚的历史交往传统。2001年，俄越建立了战略伙伴关系，并于2012年升级为全面战略伙伴关系，双方关系不断深入。^②2016年5月在俄罗斯—东盟索契峰会上，越南总理阮春福公开表示与俄扩大和强化关系是越共十二大做出的决定。^③高层交往、深入接触和战略互信是俄罗斯与越南发展合作的基本特征。现阶段，对于俄罗斯来说，越南作为东盟的核心成员之一是俄罗斯及欧亚经济联盟深化与东盟关系的重要桥梁。但必须指出，俄罗斯并非越南唯一的战略合作伙伴。越南推行多元外交政策，希望不仅在东南

① 富景筠：《俄罗斯与东亚合作——动因、制约因素及前景》，《俄罗斯东欧中亚研究》2012年第2期，第48页。

② 参见越通社：《越南与俄罗斯全面战略伙伴关系不断走向纵深》，越南人民军队网，2019年7月1日，<https://cn.qdnd.vn/cid-6153/7224/nid-560246.html>。

③ 陶磊、陈月丰、徐一权：《俄罗斯加强与东盟国家合作问题初探》，《新西部》2017年第10期，第157页。

亚地区，而且在整个国际社会提升其地位。这也意味着在国际竞争加剧的情况下，俄罗斯大欧亚伙伴关系计划作为一项重要的政治和经济倡议，在与越南的合作中将与其它大国和区域组织展开竞争，如美国的“印太战略”。这在俄美关于“重返金兰湾”问题的博弈中得到了体现。^①

在贸易领域，越南是世界上第一个与欧亚经济联盟建立自贸区的国家。自 2016 年欧亚经济联盟与越南自由贸易协定生效以来，俄越贸易额出现了大幅增长，年均增长率约为 30%。^② 从 2018 年欧亚经济联盟与东盟各成员国间的贸易情况来看，越南占欧亚经济联盟从东盟进口总额的 24.75%，出口总额的 34.86%，^③ 是欧亚经济联盟在东盟最大的贸易合作伙伴国。之所以选择与越南建立自贸区，主要是因为俄罗斯认为，“没有太大风险，政治关系好，并且有一定的经济利益。”^④ 同时，俄罗斯也希望以此为示范来推动与东盟其他成员国自贸协定的谈判和签署。^⑤ 但是，从欧亚经济联盟与越南自贸协定的内容来看，双方合作的某些领域仍未实现自由化，相当多的产品被列入例外清单。贸易额的快速增长很大程度上是由于消除了之前过高的贸易壁垒所产生的，受出口结构的限制，未来增长空间有限。而在投资方面，

① 在面临西方制裁的情况下，俄罗斯“重返金兰湾”战略意义重大，不仅有助于突破美国对其在西方的战略围堵，还可以削弱美国在亚太地区的影响力。2012 年，俄罗斯与越南就“重返金兰湾”问题展开谈判。2015 年美国国务院发言人“要求越南当局不让俄轰炸机在金兰湾加油”，但越方不予理会。2016 年俄联邦委员会国防与安全委员会主席维克托·奥泽罗夫表示，正在讨论恢复俄罗斯驻越南金兰湾海军基地运作的问题，越南对此问题表示理解。参见《美国警告越南勿让俄罗斯使用金兰湾 俄表示“不解”》，观察者网，2015 年 3 月 14 日，https://www.guancha.cn/Neighbors/2015_03_14_312246.shtml；《俄议员：俄越讨论恢复俄驻金兰湾海军基地运作的问题》，俄罗斯卫星通讯社，2016 年 5 月 19 日，<http://sputniknews.cn/russia/201605191019335165/>。

② Кань Тоан Нгуен, “Выгоды от зоны свободной торговли Вьетнама и ЕАЭС,” *Аналитический портал «Евразийские Исследования»*, 22 января 2019, <http://eurasian-studies.org/archives/11237>.

③ 参见欧亚经济委员会网站，<http://www.eurasiancommission.org/>。

④ 乌克兰危机爆发后，西方国家与俄罗斯关系恶化，将欧亚经济联盟视为俄罗斯主导下的“一个新政治帝国计划”。正是俄罗斯与越南间良好的政治关系推动了欧亚经济联盟与越南自贸协定的签署。参见 Антон Цветов, “Шесть вопросов о ЗСТ ЕАЭС—Вьетнам,” *РСМД*, 29 июня 2015, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/shest-voprosov-o-zst-eaes-vietnam/>。

⑤ Сергей Кузнецов, “Дворкович: Россия и АСЕАН могут подписать договор свободной торговли,” 21 апреля 2015, <http://ftimes.ru/economy/3474-dvorkovich-rossiya-i-asean-mogutpodpisat-dogovor-svobodnoj-torgovli/>。

越南不仅是俄罗斯在东盟的主要投资接受国,同时也是俄罗斯的主要外国投资国之一。能源和基础设施建设是俄罗斯在越南投资活动的优先领域。^①

在军事技术合作方面,越南是俄罗斯重要的军售市场之一。自苏联时期开始,俄罗斯与越南一直保持着密切的军事技术合作。苏联解体后,俄罗斯长期是越南武器装备最大的供应国,在越南军备市场占据绝对优势地位。^②现阶段,对先进武器的大量需求及俄式旧装备的维护更新使越南与俄罗斯的军事技术合作迅速发展。俄罗斯承诺将加强与越南的国防工业合作,扩大对其武器供应和技术转让力度。^③

第二,与发展中大国印尼和发达国家新加坡的关系。在政治和安全领域,俄罗斯和印尼一贯主张通过和平外交方式解决国际争端和地区冲突。双方在阿富汗、伊拉克、伊朗打击恐怖主义和分裂主义、缓解中东紧张局势,联合国在国际事务中的作用和地位,以及推动世界向多极化发展等重大国际问题上的立场相近,这为两国政治和安全合作的深化奠定了坚实的基础。未来,联合打击国际恐怖主义,防止外层空间军备竞赛和在外层空间部署武器,维护信息安全以及防止将互联网和其他信息资源用于犯罪目的将是俄罗斯和印尼在安全方面的重要合作内容。^④鉴于境内恐怖主义和极端主义组织较为活跃,印尼方面非常有兴趣在打击恐怖主义方面与俄罗斯建立合作关系。目

① 截至2016年7月1日,在越南约有超过90个俄罗斯资本参与的投资项目正在实施,累计投资额为19.5亿美元,主要投向制造业和工程建筑业(占总投资的57%)、采矿业(占总投资的29.9%)、基础设施和房地产(占总投资的4%)领域。同期,越南对俄罗斯累计直接投资额为24.7亿美元,占越南对外直接投资总额的15%,在俄罗斯有19个越南资本参与的投资项目正在实施。参见 Алиев Т. М., Баева М. А., Боргоякова К. Н., Гушин Е. С., Доронин П. А., Исмагилова О. Д., Кнобель А. Ю., Пономарева О. В., Прока К. А., Пташкина М. Г., Пыжиков Н. С., Соколянская А. Н., Стапран Н. В., Флегонтова Т. А., *ЕАЭС и АСЕАН: открывая новые горизонты сотрудничества*, Изд-во: Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, 2017, С.21.

② 据 SIPRI 统计,2014—2018 年俄罗斯占越南武器进口市场的第一位,份额为 78%,2012—2016 年越南占俄罗斯武器出口市场的第二位,份额为 11%。参见 SIPRI, “Trends in International Arms Transfers,” March 18, 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf; SIPRI, “Trends in International Arms Transfers,” February 16, 2017, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>.

③ 据英国《简氏国防工业》报道,2018年9月俄罗斯和越南达成了总额约10亿美元的军售合同。参见《俄罗斯全球军售版图》,新华网,2017年8月28日,http://www.xinhuanet.com/globe/2017-08/28/c_136548985.htm.

④ 参见俄罗斯驻印尼大使馆网站, <https://indonesia.mid.ru>。

前，双方在反恐情报交流，防止恐怖分子回流和打击资助恐怖主义行为等方面已经进行了一系列磋商并达成了一致意见。^①

在贸易领域，双方领导层均表达了加强欧亚经济联盟与印尼自贸区谈判的意向。2018年在普京访问印尼期间，印尼总统佐科（Joko Widodo）希望加快与欧亚经济联盟的自贸区谈判。^②在投资领域，俄罗斯希望在印尼能源和运输等领域的大型工程项目建设方面发挥重要作用。其中，能源领域是双方发展投资合作的优先方向，印尼表达了与俄罗斯扩大石油和天然气生产加工领域合作的意向。^③例如，2016年俄罗斯国家石油公司和印尼国家石油公司签署了框架合作协议，包括研究在石油和石油制品、物流和基础设施领域开展联合项目等内容。^④

在军事技术合作方面，俄罗斯是印尼军事装备的主要供应国之一。^⑤历史上美国对印尼的武器和军事装备禁运严重阻碍了其军事水平的提升。^⑥俄罗斯则被视为相对低廉和易于操作的现代化武器和军事装备的替代来源。另外，对印尼来说至关重要，不同于西方，俄罗斯不仅不寻求将军事技术的供应与干涉印尼内政的政治要求联系起来，而且还采用灵活的结算方式，包括为印尼进口其军事装备提供贷款和进行对等贸易。例如，2017年8月，

① 具体参见“Москва и Джакарта решили усилить сотрудничество в борьбе с терроризмом,” *TASS*, 1 марта 2018, <https://tass.ru/politika/4997613>; Сергей Лавров и Ретно Марсуди, “Россия и Индонезия условились повысить координацию спецслужб в борьбе с ИГ,” *TASS*, 9 августа 2017, <http://tass.ru/politika/4471249>; “Путин и президент Индонезии обсудили вопросы борьбы с терроризмом,” *РИА*, 18 мая 2016, <https://ria.ru/20160518/1435938247.html>.

② “Индонезия хочет ускорить создание зоны свободной торговли с ЕАЭС,” *Евразия*, 15 ноября 2018, <https://eurasia.expert/indoneziya-khochet-uskorit-sozdanie-zony-svobodnoy-torgovli-s-eaes/>.

③ “Торгово-экономические и политические отношения Индонезии с Россией,” *Лекции. Орг*, 28 января 2017, <https://leksi.org/14-11329.html>.

④ “Роснефть и Pertamina создадут СП для строительства нефтеперерабатывающего завода на о. Ява,” *Журнал «Нефтегазовая Вертикаль»*, 5 октября 2016, http://www.ngv.ru/news/rosneft_i_pertamina_sozdadut_sp_dlya_stroitelstva_neftepererabatyvayushchego_zavoda_na_o_yava/.

⑤ 据统计，2009—2013年，印尼进口的军事装备中 1/3 由俄罗斯提供，参见《印尼将与俄加强军事合作 望合研新型 636 型潜艇》，中国新闻网，2014年10月24日，<http://www.chinanews.com/mil/2014/10-24/6713849.shtml>。

⑥ 1999年美国以印尼军队镇压东帝汶的名义对印尼实施了武器禁运。“9·11”恐怖袭击事件发生后，美国出于加强反恐需要于2005年解除了对印尼的大多数武器禁运。

俄罗斯与印尼签订了合作备忘录，其中规定俄罗斯将以对等贸易的方式向印尼提供 11 架苏-35 战斗机。^①

俄罗斯与新加坡的合作则主要集中在经贸领域。新加坡是现阶段俄罗斯在东盟的第二大投资合作伙伴，也是欧亚经济联盟成员国哈萨克斯坦在东盟国家中最重要的合作伙伴。^② 2019 年 10 月 1 日，新加坡与欧亚经济联盟正式签署自贸区协定，成为继越南之后第二个与欧亚经济联盟签署自贸协定的国家。^③ 较之欧亚经济联盟与越南的自贸协定，该协定除货物贸易外还包括投资和服务贸易。俄罗斯希望在高科技产品、交通基础设施建设、城市安全综合管理和旅游等领域加强与新加坡的合作，借鉴新加坡在经济现代化方面的先进经验推动其参与俄罗斯远东地区的开发，包括吸引新加坡樟宜国际机场集团参与符拉迪沃斯托克国际机场的建设和管理工作。新加坡则希望在海运、食品加工、物流运输、电子产品、航空燃料和液化天然气供应等领域加强与俄罗斯的合作。例如，在海运和物流运输方面，随着北极地区海冰融化，北极航线的开通将会影响新加坡的贸易枢纽地位，^④ 双方可就此加强协调。

三、俄罗斯与东盟合作的第三方影响因素

考虑到东盟的利益全球化和俄罗斯实力的增长，双方的合作实际上超出了双边关系范畴，涉及的诸多因素具有全球性特点。大国博弈和南海局势是影响当前俄罗斯与东盟合作的主要第三方因素。美国主导的“印太战略”会对俄罗斯与东盟间的合作产生重大不利影响。中国既是俄罗斯在东盟地区开展政治经济合作的竞争者，也在一定程度上为大欧亚伙伴关系倡议的实施及

① Губин А. В., “Индонезия– новый «старый» партнёр России в Юго-Восточной Азии.”

② 哈萨克斯坦与新加坡合作的主要项目包括新加坡裕廊咨询公司参与哈萨克斯坦的一些大型项目，在阿斯塔纳建立国家生物技术咨询中心，阿拉木图 IT 园区的总体规划和运输物流发展，为哈萨克斯坦里海石油和天然气项目运营商提供设计和施工服务等。

③ Евразийская экономическая комиссия, “ЕАЭС и Сингапур подписали Соглашение о свободной торговле,” 2 октября 2019, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01.10.2019-2.aspx>.

④ 《为什么新加坡对北极感兴趣》，王丛译，极地与海洋门户网站，2017 年 11 月 17 日，<http://www.polaroceanportal.com/article/1827>。

欧亚经济联盟与东盟的对接创造了战略机遇。日本、印度对“印太战略”的参与则可能加剧南海紧张局势。

（一）美国因素

美国的“印太战略”与俄罗斯大欧亚伙伴关系倡议在东南亚地区存在一定的战略竞争。2017年12月发布的美国《国家安全战略报告》把中国和俄罗斯视为“战略竞争者”和国际秩序的“修正主义者”。^①虽然俄罗斯并非“印太战略”针对的直接目标，但历来重视地缘政治的俄罗斯对美国“印太战略”非常警惕，俄罗斯专家认为美国“印太战略”对俄罗斯在亚太地区的利益构成威胁，并提出了一些应对策略。^②

第一，美国主导的“印太战略”给俄罗斯与东盟的合作带来了极大的不确定性，可能导致双方合作议程难以按照既定的路线推进。一方面，“印太战略”可能导致以东盟为中心的亚太安全对话机制东盟地区论坛、“东盟+8”防长扩大会议和东亚共同体的作用边缘化，将“以最不利的方式影响俄罗斯在亚太地区政策的有效性”^③。另一方面，面对美国及其盟友的施压，东盟成员国势必将面临“选边站”的问题。出于各种原因，东盟成员国对“印太战略”的态度不一致。有的成员国担心美国借机干涉内政而造成东盟的分裂，使东盟丧失在处理东南亚事务中的中心地位。^④有的则明确表示支持“印太战略”，如越南和印尼。^⑤这将使东盟一体化进程复杂化，不确定性因素大大增加，可能对俄罗斯及欧亚经济联盟与东盟发展合作关系尤其是俄越关系，产生非常不利的影响。

第二，美国经济制裁的扩大化将会导致俄罗斯在东盟地区的传统经济利益受损。以军事技术合作为例，自苏联时期以来，东盟一些国家一直是俄罗

① 赵华胜：《印太战略与大欧亚：认知与应对》，《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第2期，第32页。

② 李秀蛟：《俄罗斯对美国“印太战略”的基本判断及可能应对》，《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第2期，第47页。

③ Канаев Е. А., “Большая Евразия, Индо-Тихоокеанский регион и отношения России с АСЕАН.”

④ 张晨静：《澳大利亚首次做东请东盟，澳媒拿“中国”给李显龙挖了个坑》，观察者网，2018年3月17日，https://www.guancha.cn/international/2018_03_17_450519.shtml。

⑤ 吴敏文：《遏制中国的“印太战略”是如何稳步推进的》，新华网，2018年8月9日，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-08/09/c_129929588.htm。

斯军售的主要对象，市场潜力巨大。现阶段，俄罗斯对东盟国家军工产品的出口可能因美国的介入而受阻。随着“印太战略”的实施，美国不仅积极拉拢东盟国家，竭尽所能提供美国武器，还解除了对越南持续了41年的武器禁运，将美国海岸警卫队退役的“汉密尔顿”级远洋执法舰“摩根索”号赠送给越南，而且加大了在东南亚地区对俄罗斯军工企业的制裁范围和力度。例如，2018年10月美国国务院宣布将30多家俄罗斯军工企业列入制裁名单，这使得越南及其他东盟国家购买俄罗斯军事装备的费用大大增加。同年，因美国制裁而导致俄罗斯无法按期向印尼交付11架苏-35战斗机。

（二）中国因素

第一，中国因素对俄罗斯与东盟政治安全合作的影响，从东盟方面看是动力，从俄罗斯方面看则需要权衡取舍。对东盟一些国家来说，将俄罗斯视为稀释中国在南海地区影响力的筹码，推动对外关系的多元化也是其对与俄罗斯发展合作关系的重要战略考量。俄罗斯曾向东盟国家出售了大量现代化军事装备，并提供军事技术人员培训，开展海上联合军演。客观上，俄罗斯与东盟国家在军事技术和海上油气勘探开发领域的合作起到了间接制衡中国的作用。以越南为例，从2000年起，俄罗斯向越南出售了32架苏-30战机、4艘猎豹级护卫舰、数艘导弹巡逻艇、S-300防空导弹系统、堡垒海防导弹系统和6艘基洛级潜艇。此外，俄罗斯还参与了越南金兰湾潜艇基地的建设。这大大强化了越南的海上武装力量，在一定程度上改变了南海地区的力量对比。

同时，在中国政府坚决反对域外国家介入南海局势的情况下，俄罗斯在处理南海问题时往往保持中立立场，采取将政治因素与经贸关系分开的做法，以此在中国和东盟国家间维持平衡。^①在反对美国介入和南海问题“国际化”方面，俄罗斯与中国持有相同的立场。^②但俄罗斯的这一立场招致东盟国家尤其是与中国存在争议国家的不满。2016年，所谓“南海仲裁案”

① 李勇慧：《大欧亚伙伴关系框架下俄罗斯与东盟关系：寻求区域一体化合作》，第43页。

② Федоров Н. В., “Конфликт в Южно-Китайском море и российско-вьетнамские отношения,” *Управленческое консультирование*, №11, 2016, С.27.

发生后，俄罗斯总统普京表示，我们支持中国有关不承认“裁决”的立场，这不是政治立场，而是法律立场。^① 同年，俄罗斯与中国在南海地区举行了联合军事演习。尽管俄罗斯称这次演习不针对第三方，但还是引起了越南的不满。作为回应，越南取消了计划建设的被认为是俄罗斯在东南亚旗舰项目的“宁顺1号”核电站，并提出了明确“俄越全面战略伙伴关系”概念问题。在俄越加强双方合作时，不得不考虑中国因素是当前和未来俄越关系需要面对的现实。^②

第二，大欧亚伙伴关系与“一带一路”在东盟国家存在一定的竞合关系。一方面，“一带一路”给俄罗斯及欧亚经济联盟与东盟的合作带来发展新机遇。例如，互联互通、促进基础设施建设不仅是“一带一路”的核心内容，也是《东盟互联互通总体规划2025》（MPAC2025）的主要内容。^③ 有俄罗斯学者认为，这将有利于俄罗斯及欧亚经济联盟国家与东盟国家深化物流运输领域合作，将欧亚内陆地区与太平洋国家连接起来，形成一个庞大的欧亚大陆一体化经济空间。^④ 另一方面，在俄罗斯社会中也存在不同观点，认为不论是欧亚经济联盟与中国的自贸区建设，还是面对中国与东盟国家相对成熟的贸易投资合作模式，俄罗斯及欧亚经济联盟都难以进行有效竞争。有俄罗斯学者在分析欧亚经济联盟参与《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的可行性后也表达了类似观点。^⑤ “莫斯科试图将与中国建立伙伴关系的想

① 《普京：俄罗斯支持中国不承认南海仲裁案立场》，人民网，2016年9月6日，<http://world.people.com.cn/n1/2016/0906/c1002-28694692.html>。

② Канаев Е. А., “Индо-Тихоокеанский регион как фактор российско-вьетнамских отношений,” Доклады участников Круглого стола на тему «Отношения между Вьетнамом и Российской Федерацией: потенциал и проблемы развития» - к визиту в РФ Генерального секретаря ЦК КПВ Нген Фу Чонга (ИДВ РАН, 30 августа 2018 г.), 2018.

③ 《东盟发布互联互通总体规划2025》，财政部国际财经中心网站，2019年9月12日，http://iefi.mof.gov.cn/pdlb/wmkzg/201609/t20160914_2417321.html。

④ 距离遥远、交通运输不便被认为是长期制约俄罗斯及欧亚经济联盟国家与东盟国家深化经贸合作的重要因素之一。参见 Ярослав Лисоволик, “Евразийский экономический союз и АСЕАН: оценка взаимодополняемости,” *Международные процессы*, №3, Т.15, 2017, С. 46-54.

⑤ Алиев Т. М., Баева М. А., Боргоякова К. Н., Гуцин Е. С., Доронин П. А., Исмагилова О. Д., Кнобель А. Ю., Пономарева О. В., Прока К.А., Пташкина М. Г., Пыжиков Н. С., Соколянская А. Н., Стапран Н. В., Флегонтова Т. А., *ЕАЭС и АСЕАН: открывая новые горизонты сотрудничества*, Изд-во: Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, 2017, С. 20.

法纳入‘欧亚经济联盟—上海合作组织—东盟’的更广泛形式中。”^① 普京特别强调，“中国提出的‘丝绸之路经济带’概念与建立欧亚经济联盟、上海合作组织及东盟的三方经济伙伴关系精神相似。”^② 在2016年俄罗斯—东盟峰会期间，东盟所有成员国也都表示支持在“欧亚经济联盟—上海合作组织—东盟”间建立三角合作关系。2018年6月，中俄签署了《关于完成欧亚经济伙伴关系协定联合可行性研究的联合声明》，这实际上为未来向包括东盟在内的其他经济体开放贸易投资自由化安排奠定了基础。

（三）日本和印度因素

日本和印度是美、日、澳、印“四方安全对话”机制（QUAD）的主要成员。如果它们加入美国在南海地区的所谓“航行自由行动”（FONOP），可能使南海局势升级，现有的亚太安全体系将遭到严重破坏，迫使俄罗斯不得不放弃对南海问题的中立立场，加强中俄在南海地区的协作，如举行海上联合军事演习。

第一，日本对俄罗斯的东南亚政策以及双边关系的发展势必构成挑战。作为东盟除美国之外最重要的贸易伙伴，日本向东盟国家提供了大量经济援助。在核电领域，俄罗斯与日本在东盟国家存在一定竞争关系，例如，2016年越南在取消与俄罗斯的“宁顺1号”核电站计划后，转而与日本共建“宁顺2号”核电站。并且日本所积极推行的“自由开放的‘印太战略’”将可能使南海局势复杂化。美、日、澳、印“四方安全对话”机制最早就是由日本在2007年提出的。日本不仅联合美国在南海地区举行双边军事演习，而且还向菲律宾、越南和印尼等国家提供巡逻船只及开展联合训练，^③ 这一系列举措不利于南海局势的稳定。

第二，俄印关系与中俄关系在东南亚地区存在着客观矛盾。印度被认为是俄罗斯在亚洲最重要的三个战略合作伙伴之一，其对“一带一路”建设的

① Девятков А. В., “Международные связи ЕАЭС к 2025 г.,” РСМД, 27 июня 2017, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mezhdunarodnye-svyazi-eaes-k-2025-g/>.

② “Путин: Участники саммита РФ-АСЕАН выступили за курс на сотрудничество в рамках ЕАЭС-ШОС,” ТАСС, 20 мая 2016, <https://tass.ru/ekonomika/3301414>.

③ [英]乔里奥·普格列瑟：《“自由开放的印太战略”的军事维度》，中美聚焦网，2018年4月3日，<http://cn.chinausfocus.com/peace-security/20180403/27521.html>。

态度难免会影响中俄在大欧亚伙伴关系框架下的合作。俄罗斯瓦尔代俱乐部专家西·拉贾·莫汉（Си Раджа Мохан）认为，“当俄罗斯与中国走得越来越近时，印度再也无法在新德里和北京之间取得平衡，只得转向美国和日本，以增加其在东南亚地区的影响力。”^① 2014 年印度政府将已经推行了多年的“东向政策”升级为“东向行动政策”，寻求进一步加强与东盟国家的联系。2016 年，印度总理莫迪访问了越南，双方缔结了全面伙伴关系协定。事实上，印度与越南在南海地区的合作已经持续了很多年，莫迪政府执政后这种趋势不断加强，特别是在军事技术领域。印度对南海局势的不断介入可能导致中国采取反制措施。

（四）欧盟因素

欧盟的制裁是俄罗斯加快“转向东方”、发展与东盟合作的催化剂。长期以来，欧盟一直是俄罗斯最大的贸易伙伴。欧亚经济联盟成立后试图与欧盟进行对接，但是由于欧盟成员国意见不一，欧盟委员会并未对此有所回应，而是更倾向于和欧亚经济联盟成员国进行双边对话。^② 现阶段，虽然俄罗斯外交战略从“大欧洲”转向“大欧亚”，但这并不意味着其不重视与欧盟的合作。大欧亚伙伴关系具有包容性，同时也向欧盟开放。如果俄罗斯和欧盟关系得以改善，俄罗斯是否有重返“大欧洲”的可能，目前尚无法得出明确结论。^③ 另外，欧盟作为东盟的第三大贸易伙伴和最大的投资来源地，正在重启与东盟的自贸区谈判。欧盟—东盟自由贸易区（FTA）的谈判最初于 2007 年启动，但是由于一些分歧，曾于 2009 年停止。这主要是政治问题——欧盟不同意缅甸政府的内部政策，并批评缅甸政府在该国侵犯人权。^④ 较之欧盟—东盟自由贸易区谈判，欧亚经济联盟的优势在于不将意识形态作为发展与第三方合作的门槛，在与东盟及其成员国的合作中具有更大灵活性。

① Си Раджа Мохан, “Между Евразией и Индо-Тихоокеанским регионом: новая геополитика Индии,” *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*, 20 декабря 2017, <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/mezhdu-evraziye-i-indo-tikhookeanskim-regionom/>.

② Девятков А. В., “Международные связи ЕАЭС к 2025 г.”

③ 赵会荣: 《俄罗斯能从“大欧亚”转向“大欧洲”吗》, 《环球时报》2019 年 8 月 23 日, 第 14 版。

④ Гармаш А. А., “Трансрегионализм: концептуальная опора сотрудничества еаэс-асеан и большого евразийского партнерства,” *Сравнительная политика*, №2, 2017, С. 151”。

结 束 语

结构现实主义理论认为，在国际社会无政府状态下，国际体系结构并非静态不变，国家实力和国家间的互动导致国际权力分配发生变化。国际体系结构的变化反过来又会对国家行为和结果产生影响。历史上，俄罗斯与东盟关系的变化总是与国际局势的发展紧密相关。世界大变局下俄罗斯积极与东盟发展合作关系是基于其外交战略构想，对国际体系变化做出反应的结果。现阶段虽然双方政治合作意愿强烈，但是俄罗斯综合实力不足，且受第三方因素的制约，对东南亚事务的介入能力有限。俄罗斯在大欧亚伙伴关系框架下与东盟发展合作关系更多是为了缓解西方制裁的压力及自身战略布局的需要，战略意义大于实际意义。双方在政治和安全领域的合作，尤其是与越南的合作，客观上有利于维护以东盟为中心的亚太安全和对话体系。

对于俄罗斯所提出的“欧亚经济联盟—上海合作组织—东盟”三者间经济战略的对接问题，中国可予以积极回应，并以《欧亚经济伙伴关系协定》的谈判为契机，一方面积极推动中国与欧亚经济联盟间自贸区的构建，另一方面可在此框架内就未来面向东盟的贸易投资自由化安排进行协商。

总之，在建设中俄新时代全面战略协作伙伴关系的背景下，中国可与俄罗斯在东南亚地区积极开展战略协调和对接，增进战略互信，推进务实合作，联手抵制单边主义和贸易保护主义，共同应对“印太战略”带来的消极影响，塑造欧亚政治经济新秩序，同时应增强风险意识，妥善处理有关方面在该地区的利益分歧。

[责任编辑：樊文光]

ABSTRACTS

Great Powers in A New Era: Perceptions, Positions, and Interactions

YANG Jiemian

ABSTRACT: At a time of great changes of epic proportions in international relations, great powers are redefining their positions in the international hierarchy on the basis of their comprehensive national strength and recalibrating their strategic goals for the decades to come. For the first time since the Age of Exploration, the West is no longer the only dominant force in the global geopolitical and geoeconomic landscape as the inevitable rise of the developing nations has increasingly tilted the global balance of power in favor of the non-Western world. The mega-trend toward general peace, development, and win-win cooperation is unstoppable. However, the enlargement of the leading powers' club or the replacing of old powers by new ones will still be a long and twisted process. Established powers are reluctant to share power and will do everything they can to delay and thwart the rise of emerging powers. The construction of a more just and equitable international order and global governance architecture is certain to involve a great deal of competition, compromise, friction, and accommodation. China will be a leading actor on the world stage by the mid-21st century. China's mission in the lead-up to that point will be to have a better understanding of itself and the outside world, increase its overall national strength, advance its relations with other great powers and neighboring countries, contribute to world economic growth by promoting science and technology innovation, and strengthen its capabilities in global governance. As China moves closer to great power status, it should update its foreign policy philosophy and contribute more Chinese thoughts to the advancement of the welfare of developing nations.

KEYWORDS: new era, great powers, perception, interaction, Chinese diplomacy

Data Nationalism: Rationale and Policy Influence

MAO Weizhun and LIU Yishen

ABSTRACT: In international cyberspace governance and digital economy, data localization and data protectionism have become significant issues. As data are now regarded as a strategic resource, certain countries are competing for the data ownership through relevant policies, in which the data-relevant issues are gradually incorporated into nationalist discourses, giving birth to data nationalism. As a complex phenomenon driven by market, society, and state-related dynamics, data nationalism pursues the exclusive ownership of data resources, and exhibits the characteristics such as significant political responsiveness, state-centrism, and issues-domain extensibility, etc. It can be considered as a response to data globalization and great-power struggle for data. It exerts considerable influence on global digital trade institution, the agency of state actor, international cyberspace governance, and great-power interactions. China and the international community should recognize the inevitability of data nationalism, prevent its potential risks, accommodate its reasonable demands, protect the state autonomy of data governance, and restrain the possible tendency of isolation and politicization. They should also advocate responsible data nationalism, which endeavors to balance diverse goals including sovereignty, capacity, security, and interest, and promote global cooperation in data governance.

KEYWORDS: data nationalism, data governance, data localization, international order, cyberspace

WTO E-Commerce Negotiations and Global Digital Trade Rules

KE Jing

ABSTRACT: The increasing digitalization of economic activity has not only helped usher in new models of e-commerce but also given rise to new trade frictions and regulatory conflicts, making it imperative to address these contentious issues within a multilateral governance framework. E-commerce negotiations within the WTO framework that has been launched are beset by long-running disagreements of economic, security, and cultural dimensions, and renewed geopolitical competitions among great powers. Results of the

negotiations depend on whether the various parties can realize that the purpose of WTO reform has gone beyond trade facilitation to include addressing concerns over the global digital divide. Gridlocks can only be overcome when the lines between domestic policies and transnational policy coordination are delineated. Regulatory conflicts will only grow as long as there is not a sound multilateral framework to address the proliferating yet fragmented regional rules of digital trade. To advance China's interests, Beijing needs to shelf its disagreements with other developing nations and stand with them in resistance to the unfair demands of developed nations. Besides, China should also strike a proper balance between national security concerns and cross-border data flows, and work with all stakeholders toward a unitary and equitable multilateral framework that will play to China's advantage. To reduce the risks associated with regulatory conflicts, Beijing must also strengthen policy coordination with other countries.

KEYWORDS: digital trade rules, cross-border data flow, national security, WTO

Chain of Islands, Space Control, and Hegemony: Western Pacific in U.S. Geopolitical Imagination

GE Hanwen

ABSTRACT: Geopolitical imagination, conducted by specific ethnic groups and countries, is the overall judgment of the political and strategic importance of different geographical regions, which plays a key role in the formulation and implementation of specific countries' foreign policies. Since the beginning of the 20th century, the U.S. geopolitical imagination of the Western Pacific Region has been based on the description of multiple geopoliticians, and become pivotal to the U.S. Asia-Pacific policy. Since the end of World War II, this geopolitical imagination has gone through different stages, yet the rationale behind the imagination remain consistent, including "The United States is a Pacific country" and naturally has "critical" national interests in the Western Pacific; the marginal seas of the Western Pacific, especially offshore islands (island chains), have irreplaceable strategic value and are essential for the United States to control the Western Pacific; U.S. leadership in the regional security order is an integral part of its global hegemony, which should never be allowed to be challenged by land powers of Asia, but intervention in the Asian continent, especially military

intervention, requires careful consideration according to different circumstances. Nowadays, with the introduction of Indo-Pacific strategy, the U.S. geopolitical imagination of the Western Pacific is at a critical stage of continuation and transformation, which has become increasingly prominent in the formulation and implementation of U.S. regional policies and global strategies.

KEYWORDS: United States, Western Pacific, geopolitical imagination, chain of islands, hegemony

BRI Projects' Geopolitical Risks: Concepts and Theorization

ZHANG Xiaotong and XU Zihao

ABSTRACT: Geopolitical risks refer to the international political risks triggered by “geo” factors. More specifically, they are the risks created by state or non-state actors as they explore, shape, and compete for geographic spaces. The specific triggers of geopolitical risks include great power strategic competition, competition between sea and land powers, the struggle for control over geographically sensitive zones, and geoeconomic competition. These competitions are driven by differing strategic visions, ideological orientations, economic models, and so on. In an age of growing great power competition, geopolitical risks are increasingly posing formidable obstacles to the progress of China's Belt and Road Initiative. Not only must Chinese enterprises make economic calculations, but increasingly they have to be more politically attuned in host nations. The Chinese government, on the other hand, in facilitating its enterprises' forays into foreign lands, should also better assess the political, economic, and cultural aspects of potential geopolitical risks the Chinese enterprises may encounter and come up with more country-specific prevention and control strategies.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, major overseas projects, geopolitical risks, inter-connectivity

Regime Change in Countries along the Belt and Road Routes: Patterns and Ramifications

ZHOU Yiqi

ABSTRACT: Internal regime change has become a key factor in affecting the smooth implementation of the Belt and Road Initiative. The countries along the BRI routes have two types of regime change: the extraordinary regime change and ordinary regime change. The extraordinary regime changes are rare but have profound implications, while the ordinary regime change are more frequent, predictable, and manageable. Regime changes among BRI countries are cyclical, recurrent, and unexpected. This pattern is likely to repeat in the near future and certain to have profound implications for BRI's sustainability. In the short term, regime changes will create considerable negative effects on BRI projects. In the medium and long term, the effects of regime changes on BRI projects depend on local political and social stability and the economic and political relevance of BRI projects to domestic political struggles of host nations. If the country after regime change can still maintain stability and continue to welcome China's investment on BRI, the regime change may not affect China's economic cooperation with BRI countries.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, regime change, pattern, ramification

U.S. Indo-Pacific Strategy: The ASEAN Perspective

LIU Zhi and AN Dongcheng

ABSTRACT: The Trump administration's Indo-Pacific strategy is the latest U.S. attempt to integrate the Indian and Pacific Oceans as a new geostrategic area where growing competition with China will play out in the decades to come. ASEAN, the key link that connects the two oceans, will be a major factor in the progress of the strategy. There are considerable consensus and significant disagreements among ASEAN members over the nature, objective, and implications of Washington's Indo-Pacific strategy. Some have chosen to strengthen their bilateral and multilateral security relations with Washington while others prefer to keep a distance. Some have welcome deeper U.S. involvement in regional security issues while others remain doubtful. Some have embraced an open and reciprocal economic model and such Western values as democracy, human rights, and rule of law, that has long been promoted by Washington while others favor a more independent and autonomous path. This

article proceeds from the intersection of international structural pressure and national imperatives to present an ASEAN perspective on Trump's Indo-Pacific strategy. It argues that member states' perceptions of the strategy can be classified into five categories, ranging from complete opportunity to outright risk. Differing views will make internal consensus impossible, further complicate the bloc's relationship with the United States in general and its member states' interactions with Washington in particular, and present new opportunities for Beijing to intensify its engagement with individual nations.

KEYWORDS: ASEAN, Indo-Pacific strategy, perception, typology

Russia-ASEAN Cooperation: Progress and Prospects

ZHANG Yue

ABSTRACT: As great power competitions intensify, Russia is adjusting its grand strategic design in a shifting geopolitical landscape by accelerating the implementation of its "Look East" strategy. In proposing a Greater Eurasian Partnership, Moscow is seeking to extend its geopolitical influence into the Indian and Pacific Oceans. ASEAN will serve as a pivot regional bloc in this new partnership and Moscow is stepping up its political and security engagement with ASEAN members to counter the effects of Washington's containment strategy. For Russia, closer economic and trade ties with ASEAN, in the form of a strengthened Eurasian Economic Union under the Greater Eurasian Partnership and a Russia-ASEAN free trade area, is top on its economic agenda. For ASEAN members, closer relations with Russia help the bloc maintain its centrality in a region where growing competition has fueled geopolitical and geoeconomic tensions. Even as both seek more extensive political and security relations, low levels of economic interdependence remain the biggest obstacle to closer coordination on regional issues. Besides, as ASEAN's interests become increasingly global and Russia resumes its position as a great power wielding growing influence around the world, factors beyond bilateral ties, such as South China Sea disputes, may also pose significant challenges for closer Russia-ASEAN cooperation.

KEYWORDS: Russia, ASEAN, Greater Eurasian Partnership, Eurasian Economical Union, prospects