

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2020年9/10月 第5期 总第68期

2020年9月15日出版

目 次

大国问题

- | | | | |
|----|----------------------|-----|-----|
| 1 | 中意全面战略伙伴关系的历史演进与深化路径 | 门洪华 | 江朋飞 |
| 23 | 德国对华政策中的美国因素 | 孙恪勤 | 侯冠华 |
| 46 | 进攻性技术民族主义与美国对华科技战 | | 孙海泳 |

外交问题

- | | | | |
|-----|---------------------------------|-----|-----|
| 65 | 教派问题安全化形塑中东地区格局 ——以沙特阿拉伯外交为例 | 刘中民 | 赵跃晨 |
| 85 | 中国宗教公共外交的发展转型与运行机制 | | 王理万 |
| 102 | 旅游外交的形成、内涵和变化 | | 项文惠 |

生物安全治理

- | | | | |
|-----|-------------------------------------|-----|-----|
| 119 | 总体国家安全观下的生物安全治理 ——生成逻辑、实践价值与路径探索 | 肖 晞 | 陈 旭 |
| 138 | 美国生物防御战略分析 | | 王 萍 |

- 157 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 12 No. 5

September/ October 2020

Published on September 15, 2020

Contents

Great Power Relations

- 1 China-Italy Comprehensive Strategic Partnership: Origin, Evolution, and Prospects

MEN Honghua and JIANG Pengfei

- 23 The U.S. Factor in Germany's China Policy

SUN Keqin and HOU Guanhua

- 46 Offensive Techno-Nationalism and China-U.S. Tech War

SUN Haiyong

New Diplomacy

- 65 Securitized Sectarian Strife and Middle East Peace: The Case of Saudi Arabia

LIU Zhongmin and Zhao Yuechen

- 85 Religion in China's Public Diplomacy: Origin, Evolution, and Prospects

WANG Liwan

- 102 Tourism Diplomacy: Origin, Characteristics, and Evolution

XIANG Wenhui

Biosecurity and Health Governance

- 119 Biosecurity Governance in China's National Security Concept: Logic, Value, and Approach

XIAO Xi and CHEN Xu

- 138 A Study of the American National Biodefense Strategy

WANG Ping

- 157 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

中意全面战略伙伴关系的历史演进与深化路径*

门洪华 江朋飞

【内容摘要】 2020年适逢中意建交50周年，同时新冠肺炎疫情深刻改变着国际局势。中意全面战略伙伴关系对加强中欧合作、推进“一带一路”建设以及构建人类命运共同体具有重要战略意义。通过战略伙伴关系理论框架探讨伙伴关系的深化，就是以巩固伙伴关系的长期性、稳定性和战略性为目标，以发掘和拓展共同利益为基础，以提高合作水平为手段，探讨持续增进共同利益和促进互利共赢。中意全面战略伙伴关系正不断深化，同时也面临挑战。中意双方应在政治上加强战略对话，增进互信，提高双边合作的制度化水平；在经济上拓展合作领域，加强竞争管控，实现互利共赢；在人文领域促进相互了解与信任，消除误解与偏见；在地区层面注重协调中国、欧盟和意大利三边关系，防止中欧关系波动影响中意双边合作；在全球层面，进一步加强金融体系等改革、环境与经济治理以及全球公共卫生领域的政策协调，深化全球战略关联。

【关键词】 中意全面战略伙伴关系 一带一路 中欧关系

【作者简介】 门洪华，同济大学同济特聘教授（上海 邮编：200092）；江朋飞，同济大学政治与国际关系学院硕士研究生（上海 邮编：200092）

【中图分类号】 D822.35 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0001-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005001

* 本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“国家安全战略研究”（18JZD058）、同济大学2019年度教改项目“国际战略学导论”和上海市教委2019年度本科重点课程项目“新时代的中国与世界”的阶段性成果。

从 1993 年至今，中国通过推进伙伴关系战略，有效拓展了外交战略空间。当前，深化伙伴关系承担着进一步拓展国家利益、提升国际影响力、构建新型国际关系的重要使命。习近平强调，“站在历史前进的十字路口，我们要坚持深化伙伴关系，携手应对共同挑战。”^① 中国崛起与世界转型相伴而行，国际社会对中国崛起的疑虑增加，导致大国竞争加剧、周边安全局势复杂化，深化伙伴关系有助于为中国和平崛起塑造一个有利的国际环境。2008 年的国际金融危机推动全球治理转型与发展，为中国建设性参与地区和全球事务提供了重要契机，完善伙伴关系网络在中国推进全球治理体系改革过程中发挥着关键性基础作用。^② 共建“一带一路”为完善全球经济治理拓展了新实践，为实现中国与世界共同发展搭建了新平台，深化伙伴关系是中国全面推进“一带一路”建设的重要抓手。

意大利是世界重要国家、欧盟核心成员国之一。自 1970 年正式建交以来，中意关系虽历经风雨，但实现了深入发展。两国 2004 年建立全面战略伙伴关系，迄今在政治互信、经济相互依赖、文化交流、社会互动等方面取得了令人瞩目的成就，树立了中国同欧盟国家双边友好关系的典范。2019 年，在中意全面战略伙伴关系建立 15 周年之际，习近平主席出访意大利，两国签署共同建设“一带一路”谅解备忘录，成为中意合作新的里程碑。

中国正以建设性、合作、可预期的姿态推动国际秩序朝着公正合理的方向发展，^③ 而发展中意关系具有重要的战略意义。意大利是“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的交汇点，加强中意合作能够发挥意大利在“一带一路”建设中的战略节点作用。中意关系是中国连接欧洲资本、技术与先进管理经验的重要窗口，是深化中欧合作的战略支点和强化中欧联系的坚实纽带，对新时代打造“一带一路”框架下中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系具有重要的示范和引领作用。中意关系是中国打造与发达国

① 习近平：《把握时代机遇 共谋亚太繁荣——在亚太经合组织第 26 次领导人非正式会议上的发言》，《人民日报》2018 年 11 月 19 日，第 2 版。

② 门洪华、肖晔：《百年变局视角下中国外交理论与实践创新（2009—2019）》，《学习与探索》2019 年第 10 期，第 51 页。

③ 门洪华：《中国国际战略布局的展开》，《中国战略报告》2018 年第 2 期，第 154 页。

家新型国际关系的重要试验场，深化中意全面战略伙伴关系对维护世界和平稳定与发展繁荣、构建人类命运共同体具有重要的开拓和象征意义。

在学术研究领域，人们尚未对中意伙伴关系给予充分的关注。^① 有鉴于此，本文在构建与深化伙伴关系理论框架的基础上，梳理中意全面战略伙伴关系的历史演进，评估两国伙伴关系现状，探寻深化中意全面战略伙伴关系的可行路径。当前，中意全面战略伙伴关系以共求发展、共迎危机为动力不断深化，同时面临意大利国内一些人的对华疑虑与偏见、经济结构趋同、欧盟干涉等问题与挑战。双方应抓住两国发展战略高度契合、共建“一带一路”和全球危机治理合作持续深入的机遇，在政治、经济、人文、地区协调和全球治理等领域全面提升合作水平，进一步深化中意全面战略伙伴关系。

一、分析战略伙伴关系深化的理论框架

自 1993 年与巴西建立战略伙伴关系至今，中国逐步构建起层次化的全球伙伴关系网络。其中，大体可以分为友好伙伴关系、合作伙伴关系和战略伙伴关系，不仅表现为与不同国家的推进进程不一，也体现为与同一国家伙伴关系的深化与升级。^② 伙伴关系是“国际行为体间基于共同利益、通过共同行动、为实现共同目标而建立的一种独立自主的国际合作关系”^③，深化伙伴关系意指在现有伙伴关系层次上提升合作水平，巩固其长期性、增强稳定性、提高战略性。本文关注的核心是中意全面战略伙伴关系的建立与深化问题，因而重点分析深化伙伴关系的路径、动力与阻碍因素等。

① 笔者在中国知网以“中意关系”为主题搜索，相关文献数量不足 20 篇，学术研究远滞后于中意伙伴关系的实践。参见周可仁：《中意经贸现状和发展前景》，《国际贸易》1991 年第 10 期，第 4—5 页；丁忠泽：《发展中意关系起好桥梁作用》，《国际贸易》1991 年第 10 期，第 5—6 页；张敏：《中意（欧）关系的回顾与展望》，《西欧研究》1992 年第 1 期，第 55—56 页；罗红波：《平稳发展的中意经贸合作关系》，《欧洲》1999 年第 6 期，第 36—46 页；孙彦红：《“一带一路”框架下的中意合作：机遇、优势与前景展望》，《当代世界》2019 年第 4 期，第 52—57 页；等等。

② 肖晞、马程：《中国伙伴关系：内涵、布局与战略管理》，《国际观察》2019 年第 2 期，第 81 页。

③ 门洪华、刘笑阳：《中国伙伴关系战略评估与展望》，《世界经济与政治》2015 年第 2 期，第 68 页。

（一）建立伙伴关系的战略考虑

建设全球伙伴关系网络是中国基于对世界趋势的判断和国家发展的现实需求做出的重大外交战略选择，十九大报告明确提出，“要坚决摒弃冷战思维和强权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路。”^① 建立伙伴关系具有深远的战略考虑。

第一，推动以共同发展为导向的制度化合作。国际局势深刻变革，和平与发展仍然是时代主题，但普遍存在的发展赤字和发展鸿沟成为滋生恶性竞争与地缘冲突的温床，结盟和对抗思维明显强化。同盟关系为应对威胁而建立，侧重安全与军事领域；伙伴关系则以共同发展为导向，不设假想敌、不针对第三方，以对话协商的方式管控分歧、协调矛盾，形成长期稳定的制度化合作框架。伙伴关系既赋予合作双方充分的外交灵活性，又保证两国行进在合作共赢的主干道上，这不仅符合中国利益，也顺应国际社会发展趋势。

第二，在实现共同利益的过程中拓展国家利益。全球化深入发展，推动国际社会形成利益交融格局，中国与世界各国利益的共享性与共同性在急剧增强。^② 相较于可能会牺牲弱势参与者利益以维护整体利益的结盟关系，新型伙伴关系更具开放性、持续性，是中国在维护核心利益基础上拓展国家利益的战略手段。它要求伙伴国坚持“一个中国”原则，尊重中国主权和领土完整；同时中国充分尊重伙伴国核心利益，支持其平等参与国际事务，自由选择发展道路。双方在平等、相互尊重基础上增进共同利益，务实合作、互利共赢，可以实现中国国家利益在不同国家、各个地区和全球范围的拓展。

第三，落实外交理念与理想，提升国家形象和国际影响力。伙伴关系倡导平等、开放、包容的新型合作原则，蕴含着中国追求天下为公、公平正义和互利共赢的外交理念。基于良好合作意愿建立伙伴关系是中国落实外交理念和理想的重要实践，构成传播中国理念、提升国际影响力的主要途径。

第四，在巩固历史、地缘联系纽带的基础上加强民心相通。与西方国家

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017 年 10 月 18 日，第 1 版。

② 韩爱勇：《论当前中国发展的重要战略机遇期》，《中国战略报告》2018 年第 2 期，第 30 页。

外交的急功近利和重利轻义相比，中国外交既讲原则，又重情义。^① 伙伴关系具有强烈的行为属性和过程导向特征，^② 强调两个国家在长期交往中产生的情感认同和身份关联。在建立伙伴关系时，中国会着重选择具有历史、地缘联系纽带的国家，并称之为“好朋友”“好邻居”“好兄弟”，既能促进不同文明与制度观念的国家间相互理解，也能强化国家和社会层面的情感和道德约束，体现中国构建人类命运共同体的价值追求。

（二）深化伙伴关系的途径

作为理性的行为体，国家在合作过程中不断衡量成本和收益，深化伙伴关系有赖于双方绝对利益的持续增长。伙伴关系的深化路径为：以巩固伙伴关系的长期性、稳定性和战略性为目标，以发掘和拓展双边共同利益为基础，以提升合作水平为战略手段，持续增进共同利益、促进互利共赢是根本保障。

基于共同利益与合作共识，双方以高层会谈和联合公报的形式正式建立伙伴关系，形成双边合作的战略性指导框架，以经济相互依赖为先导，逐步发掘和拓展政治、安全、文化等领域的共同利益，并以双边为主协调多边，贯通官方和民间，着力提升合作水平，打造多维合作格局。作为一种新型合作关系，伙伴关系倡导的共同利益与合作具有多层次、全方位、宽领域的特征。在横向上，伙伴关系以经济为主，涵盖政治、安全、文化等各个领域；在纵向上，以双边为主，协调地区与全球两个层面；在进行政府间对话的同时推进人大、政协、军队、地方和民间团体的对外交往。

建设伙伴关系是打造人类命运共同体的主要手段。^③ 深化伙伴关系以建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界为指引，着重在五个方面提升合作水平。一是政治合作的核心在于提升政治互信，维护持久和平。通过密切高层交流、建立多元对话磋商机制加强彼此在核心利益问题上的战略信任，就共同关心的地区和国际问题协调立场、塑造共识。二

① 杨洁勉：《新时期中国外交思想、战略和实践的探索创新》，《中国战略报告》2016年第2期，第215页。

② Georg Strüver, *International Alignment between Interests and Ideology: The Case of China's Partnership Diplomacy*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, March 2016, p. 10.

③ 王毅：《携手打造人类命运共同体》，《人民日报》2016年5月31日，第7版。

是经济合作的目的是实现互利共赢，促进共同繁荣，通过深化双边贸易、投资和次级领域的合作实现双方财富增长，推动可持续发展，同时加强在地区发展和全球经济治理层面的政策协调。三是人文交流注重不同文明互学互鉴、和谐共存。通过在文化、教育和旅游等方面的交流构建能够缩小身份差异、强化相互理解的积极观念，^①加深双方对不同制度观念的理解。四是在安全上倡导和落实共同、综合、合作、可持续的新安全观，统筹应对日益复杂化、综合化的传统安全和非传统安全威胁，以合作促安全。五是在生态领域以共建清洁美丽的世界为目标，以推进全球气候治理为核心，加强双方在生态文明建设和环境保护领域的合作。

打造伙伴关系网络是中国构建新型国际关系的重要体现，也是新型国际关系持续发展的重要基础。^②作为新型国际关系的重要载体，深化伙伴关系的目标是推动双边关系超越具体合作领域，超越制度观念差异，超越零和博弈思维，立足国家发展战略，建立不受一时一事干扰，内含情感、道德和规范认同的战略性合作机制，充分发挥伙伴关系在维护国际战略平衡、促进世界和平发展、推动国际关系民主化和世界多极化进程中的作用。

（三）深化伙伴关系的动力

伙伴关系处于全球化的深入发展进程中，根植于各国求和平、谋发展、促合作、要进步的共同诉求，彰显于全球危机治理的深度实践中。

第一，全球化转型发展是深化伙伴关系的基本保障。世界多极化、经济全球化、文化多样性、社会信息化深入发展，各国相互依赖、利益交融的深度和广度空前加深和扩大，既表现在全球价值链深入发展推动各国经济融合，也体现为全球性挑战需要国际社会共同应对。全球增长动能不足、经济治理滞后与发展失衡等问题促使全球化向开放、包容、普惠、平衡、共赢方向转变。王毅指出，“身处全球化时代，彼此命运相连，休戚与共，需要的是团队精神，而不是各行其是；是同舟共济，而不是独善其身。”^③国家利

① 刘笑阳：《中德伙伴关系的评估与展望》，《中国战略报告》2018年第2期，第175页。

② 肖晔：《构建中国特色大国外交理论体系的框架》，《世界经济与政治》2017年第8期，第39页。

③ 《王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，《人民日报（海外版）》2019

益相对性增强，国家间合作得到鼓励，为深化伙伴关系奠定了坚实基础。

第二，各国对发展与繁荣的共同追求构成深化伙伴关系最持久、最根本的动力。世界转型促使国家战略进一步调整，发展和繁荣的重要性不断提升。伙伴关系以共同发展为导向，依托中国日益增长的综合国力与经济发展带来的巨大机遇，在自身发展的同时致力于为各国提供共同发展的机遇与空间，大多数伙伴国期待搭上中国发展便车，共享发展与繁荣。中国通过“一带一路”倡议将自身开放与地区合作、全球发展有机结合，为世界经济注入了新的动力，为深化战略伙伴关系提供了重要的国际平台。

第三，应对日益增多的地区性风险和全球性挑战为深化伙伴关系提供了重要契机。2020年，新冠肺炎疫情使全球性安全问题的重要性愈加凸显，单个国家无力应对重大传染性疾疾病这样的问题。这也使基于共同利益，侧重经济、文化和非传统安全等“低政治”领域伙伴关系的作用得以彰显，^① 其在全球危机治理过程中也发挥着更为基础的作用。中国作为世界第二大经济体和联合国安理会常任理事国，不仅愿意积极承担国际责任，也正在成为国际形势的稳定锚，世界增长的发动机，和平发展的正能量，全球治理的新动力。^② 为应对全球性挑战、推动全球治理体系改革而提出的中国方案、中国理念和中国智慧正被更多伙伴国所认可，为深化伙伴关系凝聚了广泛共识。

（四）阻碍伙伴关系深化的因素

中国外交面临的世界形势日趋复杂，决定了深化伙伴关系在存在机遇的同时也面临一系列挑战和障碍。

第一，国际政治经济形势错综复杂，各国战略考虑存在较大差异。世界经济深入调整，全球治理体系深刻变革，为推动全球治理转型与加快经济复苏，各国纷纷采取不同应对之策，提出不同理念主张，利益诉求和政策着眼点也不尽相同。尤其在经济领域，尽管各方都认为多边体系需要改革，但在如何改革、建设一个什么样的体系上，缺乏共识。^③ 逆全球化潮流仍在持续，

年3月9日，第3版。

① Even S. Medeiros, *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification*, Santa Monica: Rand Corporation, 2009, p. 86.

② 王毅：《共建伙伴关系 共谋和平发展》，《学习时报》2017年3月29日，第1版。

③ 张蕴岭：《世界在“综合调整期”艰难前行》，《世界知识》2019年第24期，第14

保护主义抬头，多边主义与单边主义展开长期博弈，宏观政策协调和达成合作性共识的难度增加。

第二，利益冲突导致伙伴关系内部出现离心力，弱约束力和低成本降低了风险管控的能力。从国家利益的角度看，共同利益与利益冲突并存，不同时期、不同国家对国家利益优先性的排序具有很大差异，影响国家政策的选择，^① 导致长期合作缺乏基础，战略互信难度加大。不对称复合相互依赖产生的权力导致经济问题政治化，使许多伙伴国对中国崛起的疑虑加深。另外，伙伴关系强调通过协商对话使双方采取共同行动，这使建立和放弃伙伴关系的成本较低，^② 但对伙伴国国内环境的适应性较弱，一旦合作收益不足以平衡利益冲突，就无法维持伙伴关系，导致伙伴关系停滞甚至退化。

第三，外部势力介入限制了伙伴国之间的合作水平，甚至诱使伙伴国放弃与中国的合作。中国建立的伙伴关系网络与美国主导的同盟体系、其他超国家体系（包括欧盟、东盟等地区组织）、国际组织网络等相互交融，一旦伙伴关系发展威胁到第三方利益便会受其掣肘。这一影响主要有对伙伴国施加压力和限制其与中国的合作两种途径。相较于伙伴关系的“软约束”，同盟体系、超国家体系和国际组织等可通过强制性规则限制成员国的对外政策，也可对中国的伙伴国进行诱导和拉拢。^③

当前，新冠肺炎疫情在进一步凸显构建新型国际关系紧迫性的同时，也加速了国际权力转移、加剧了大国竞争，中国深化伙伴关系的机遇和挑战并存。中国崛起引发的结构性矛盾、经济竞争以及观念制度竞争导致中国与一些伙伴国之间也存在矛盾、冲突，并受到美国等的强势干涉；同时，中国—东盟自贸区的升级、“一带一路”和亚洲基础设施投资银行等的发展为中国

页。

① 蔡拓、刘彬：《国家利益最大化的反思与超越》，《中国战略报告》2017 年第 1 期，第 19 页。

② Thomas S Wilkins, “‘Alignment’, not ‘Alliance’—the Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment,” *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 1, 2012, pp. 60-61.

③ 中国的大部分伙伴国在安全、援助和投资等方面都有替代性选择，当其他关系网络以更多利益进行诱导时，便会产生投机行为，放弃与中国的合作，参见 John D. Ciorciari, “A Chinese Model for Patron-Client Relations? The Sino-Cambodian Partnership,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 15, No. 2, 2015, p. 249.

深化伙伴关系提供了更强劲的动力。这些都要求中国外交在全面评估伙伴关系发展基础上审时度势，抓住机遇，进一步深化伙伴关系。

二、中意全面战略伙伴关系的演进

中意全面战略伙伴关系的建立与深化，是一项综合考虑双边关系历史渊源、合作现状与未来期望的战略决策，是回应双方共同利益不断拓展、合作意愿日趋强烈的发展进程。

（一）中意全面战略伙伴关系的建立

鉴于独特的地理位置和较强的经济实力，意大利在国际格局中一直处于较为重要的战略地位，发展中意关系在中国对外战略中具有重要价值。

意大利不仅是联通欧亚大陆的重要纽带，而且是稳定巴尔干半岛、中东等动乱地区的重要力量，其长期依托欧盟、北约和联合国等国际组织，广泛参与地区和国际事务，以提升国际地位和威望。^① 在地区层面，意大利作为欧盟创始成员国和多边机制（申根区与欧元区）的核心成员国，在推进欧洲一体化和欧盟制定对外政策中具有重要影响。德国视其为推动欧洲一体化深入发展的重要支持者，也是欧盟内部领导地位和有影响力的竞争者。^② 英国将意大利视为在欧洲次区域体系和国际事务中具有重要影响的中等强国，要求其承担更多的国际责任。^③ 在全球层面，意大利作为世界主要经济体和七国集团（G7）的重要成员，对全球稳定发展具有重要作用。意大利着力推动联合国安理会改革，并积极参与联合国框架内的国际维和行动。

中意关系发展具有深远的历史渊源，符合双方现实发展需求。中、意是古代丝绸之路两端的两大文明古国，长期的文化交往奠定了双边关系发展的基础。在现实层面，对意大利而言，经济因素主导其对华政策，发展中意关

^① Alessandro Marrone and Alessandro R. Ungaro, "Relations between the United States of America and Italy in the Post-Cold War Period: A Defense-Industrial Perspective," *Cahiers de la Méditerranée*, No. 88, 2014, p. 169.

^② Philip Stephens, "Donald Trump, Italy and the Threat to Germany," *Financial Times*, June 7, 2018, <https://www.ft.com/content/41da5d38-6973-11e8-b6eb-4acfcfb08c11>.

^③ Nicola Chelotti, "Italy Seen through British Eyes: A European Middle Power?" *Modern Italy*, Vol. 15, No. 3, 2010, p. 207.

系的核心目的在于拓展海外经济利益。^①意大利认为中国持续的经济增长和开放进程为其开拓海外市场提供了广阔的发展前景,希望与中国建立战略性经济合作关系。^②中国领导人强调两国不仅经济合作潜力巨大,而且认为中意关系友好发展表明不同社会制度、文化背景和发展阶段的国家能够实现合作共赢。^③加强中意合作,有助于中国巩固新建立的中欧战略伙伴关系,进一步打开欧洲市场,助力中国现代化建设。同时,意大利始终坚持一个中国原则,^④发展中意关系可以发挥某些积极的示范作用。

进入21世纪,中意两国以务实态度审视双方在彼此对外战略中的作用,开展密切的对话,推动双边关系进入新的成熟阶段。意大利在2000年第三届中欧峰会上明确表示支持中国加入WTO和解除欧盟对华武器禁运,并在2003年向中国出售价值1.2亿欧元的武器,^⑤这对推动中欧关系发展起到了积极引领作用。2004年,中意双方正式宣布建立“稳定、友好、长期、持续发展”的全面战略伙伴关系,致力于加强双边经贸合作和促进中欧关系发展。^⑥全面战略伙伴关系的建立使中意合作开始进入制度化轨道,能够有效缓解意大利国内政治变动带来的不利影响,标志着中意关系迈入面向未来且从战略高度协调与合作的新阶段。

(三) 中意全面战略伙伴关系的演进

基于中、意两国对彼此利益诉求的演变并结合中国、欧盟和意大利三边互动的整体逻辑,中意全面战略伙伴关系的发展进程可以分为战略磨合期、战略转折期和战略突破期三个阶段。

第一,战略磨合期(2004—2008年)。中意建立全面战略伙伴关系后,

① John Fox and Francois Godement, *A Power Audit of EU-China Relations*, London: European Council on Foreign Relations, April 2009, p. 6.

② Valter Coralluzzo, “Italy’s Foreign Policy toward China: Missed Opportunity and New Chances,” *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 13, No. 1, 2008, p. 21.

③ 参见《江主席同斯卡尔法罗总统会谈》,《人民日报》1999年3月23日,第1版;《江泽民会见意大利总理阿马托》,《人民日报》2001年1月17日,第1版;习近平:《东西交往传佳话 中意友谊续新篇》,《人民日报》2019年3月21日,第1版;等等。

④ 白达宁、迟永:《当前中意关系及其未来》,《南开学报(哲学社会科学版)》2015年第4期,第2页。

⑤ Valter Coralluzzo, “Italy’s Foreign Policy toward China: Missed Opportunity and New Chances,” *Journal of Modern Italian Studies*, p. 16.

⑥ 《中意两国政府联合公报》,《人民日报》2004年5月10日,第1版。

意识形态差异与经济矛盾开始凸显。意大利国内针对是否解除欧盟对华武器禁运再次产生巨大分歧，^① 还认为中国的出口增长挤占了其全球市场，支持欧盟对中国实行贸易保护主义措施，限制中国纺织品和皮鞋进口。^② 针对双边矛盾加剧的问题，两国领导人积极开展对话，努力管控分歧。意大利时任总统钱皮与时任总理普罗迪均明确表示支持解除欧盟对华武器禁运，并引导意大利企业将中国视为机遇而非威胁。2004年12月，中方在中意两国领导人会谈时也强调愿为意大利企业开拓中国市场提供支持和帮助。^③ 同时，两国建立了中意政府委员会，将其作为协调双边合作的核心机制，推动中意经贸额平稳增长，并通过共同举办“中国意大利年”、开办孔子学院有序开展人文交流。通过有效磨合，两国正式确立了以增强政治互信为基础，加强经贸合作为中心，全面拓展合作领域，以双边合作为核心协调多边尤其是中欧关系发展的战略合作框架，为全面战略伙伴关系的深化奠定了重要基础。

第二，战略转折期（2009—2012年）。2008年国际金融危机导致意大利财政赤字不断扩大，欧盟因整体经济衰退也无力提供足够的资金支持；而中国经济稳步发展，并积极提供国际公共产品推动全球经济治理。在此背景下，意大利认为中国不仅能成为其主要投资来源国，而且可为其扩大出口创造空前机遇，^④ 因此更加主动谋求对华合作，中意伙伴关系迎来重要转折点。两国共同推进国际金融体系改革，着力开拓新的合作领域。2009年7月，在时任国家主席胡锦涛对意大利进行国事访问期间，两国领导人均强调要合作应对国际金融危机，改革国际金融体系，实现可持续发展。^⑤ 随后，双方

① 这一时期意大利国内对是否解除对华武器禁运的讨论参见：Flavia Zanon, “EU Foreign Policy in the Italian Parliament: The Debates on China and Iran,” *International Spectator*, Vol. 42, No. 4, 2007, pp. 551-570.

② 中国出口市场的扩大对意大利经济的影响参见：Giorgia Giovannetti, Marco Sanfilippo, and Margerita Velucchi, *The “China Effect” on Italian Exports*, Rome: Fondazione ManlioMasi, 2011, p. 16.

③ 《胡锦涛与意大利总统钱皮会谈》，《人民日报》2004年12月7日，第1版。

④ Giovanni Andornino, “The Political Economy of Italy’s Relations with China,” *International Spectator*, Vol. 47, No. 2, 2012, p. 87.

⑤ 参见《推动中意全面战略伙伴关系迈上新台阶》，《人民日报》2009年7月8日，第2版；《胡锦涛主席与意大利总统纳波利塔诺会谈》，《人民日报》2009年7月7日，第1版。

在贸易、投资、环保、创新、财政、文化等方面达成合作意向，^① 并通过举办中意创新合作周、建立工业设计与创意联合研究中心和技术转移中心来推进双边技术合作。2012 年 4 月，时任意大利总理蒙蒂访华并作为欧洲国家唯一的政府首脑出席当年的博鳌亚洲论坛，展现出加强两国经济合作的强烈意愿。以共同应对金融危机为契机，两国以更加主动的姿态拓展合作领域、提升合作层次，强化战略性合作，推动中意全面战略伙伴关系迈上新台阶。

第三，战略突破期（2013 年至今）。中国相继推出“一带一路”、亚洲基础设施投资银行等重大倡议和举措。与此同时，意大利提出泛欧交通运输网（TEN-T）、北方港口建设和“投资意大利”等发展战略。尽管欧盟对华竞争态势加剧，但通过对接国家发展战略，中意全面战略伙伴关系向纵深发展，形成了深化合作的新格局。立足于国家发展战略，中意合作水平迅速提升，并以战略互信为基础，从战略高度和长远角度发展双边关系。^② 这不仅促进了两国贸易额的快速增长和中国对意大利新增投资的猛增，^③ 而且两国建立了中意企业家委员会、经贸合作论坛和创新合作论坛等对话机制分享改革发展经验，还建立了中意文化合作机制促进人文交流。在发展战略层面，2015 年，意大利宣布加入亚洲基础设施投资银行；2019 年 3 月，中意签署共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录，意大利成为第一个加入“一带一路”倡议的 G7 成员国，开启了两国战略合作的新征程。

当前，尽管新冠肺炎疫情导致两国经贸往来与人文交流受阻，但是双方针对疫情防控开展了密切合作。习近平主席致意大利总统马塔雷拉的慰问电中强调，“值此意方困难时刻，中国政府和人民坚定支持意方抗击疫情的努力，愿开展合作，提供帮助。”^④ 中国向意大利提供了大量物资援助，并多

① 《温家宝与意大利总理贝卢斯科尼举行会谈》，《人民日报》2010 年 10 月 8 日，第 2 版。

② 《习近平同意大利总统马塔雷拉会谈》，《人民日报》2017 年 2 月 23 日，第 1 版。

③ 截至 2013 年底，中国在意大利的投资存量只有近 10 亿欧元，2014 年，中国对意大利新增投资高达 27 亿欧元，成为中国对欧投资第二大目的地国，对外投资第五大目的地国。2015 年，中国化工以 70 亿欧元收购意大利轮胎制造公司倍耐力（Pirelli），成为当年中国企业最大的海外并购项目。参见 Thilo Hanemann and Mikko Huotari, *Record Flows and Growing Imbalances: Chinese Investment in Europe in 2016*, Berlin: Mercator Institute for China Studies, January 2017, p. 4.

④ 《就意大利发生新冠肺炎疫情习近平向意大利总统马塔雷拉致慰问电》，《人民日报》

次派遣医疗队，展现了两国深厚的政治友谊。

（三）中意全面战略伙伴关系的成就

相互尊重、互利共赢构成中意全面战略伙伴关系发展的主线，政治、经济与人文领域的合作水平在共谋发展、共迎危机的过程中不断提升，全面战略伙伴关系的长期性、稳定性和战略性得以巩固和增强。

第一，在政治领域，两国高层互访频繁，政治互信取得一定进展。在双边层面，中意两国政府、政党、议会与地方联系较为密切，^① 外交、财政、反恐等领域逐步建立机制化交流平台。在地区层面，中欧关系的健康稳定发展一直是两国核心共同利益所在。中国尤其注重意大利在深化中欧伙伴关系中的积极作用；意大利则着力推动中欧合作，反对欧盟在政治问题上对中国施压，在中欧关系发展中发挥着建设性作用。^② 在全球层面，双方一致同意落实 2030 年可持续发展议程和气候变化《巴黎协定》，并在“一带一路”绿色发展国际联盟框架内开展合作。^③

第二，在经济领域，两国依赖加深，互利共赢的合作深化，并形成多元、系统的经济对话机制。在双边贸易方面，总额增长迅速（见表 1）。在投资方面，2000—2018 年，意大利 600 余家企业接受了来自中国 137 亿欧元的投资，是中国海外投资的主要受益国。^④ 在环境与科技方面，双方 2000 年启动环境合作项目，这符合双方国情，且合作领域广泛、投资规模大，成为双边环保合作的全球典范。^⑤ 意大利也是最早与中国签署政府间科技合作协

2020 年 3 月 15 日，第 1 版。

① 笔者通过整理《人民日报》与外交部公告得出如下数据：2004—2019 年，中国国家主席对意大利进行了两次国事访问，国务院总理访问意大利 3 次；意大利总统和总理访问中国的次数达 8 次之多，中共中央政治局常委、外交部长与国防部长等与意方高级别领导人会面次数超过 10 次。

② 《习近平会见意大利总理伦奇》，《人民日报》2014 年 6 月 12 日，第 1 版。

③ Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Memorandum of Understanding between Italian and China,” 2019, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf.

④ 中国对意投资状况可参见意中基金会年度报告，Centro Studi per L’Imoresa Fondazione Italia Cina, *Cina 2019: Scenari e Prospettive per le imprese*, Milano: Fondazione Italia Cina, 2018, pp. 208-230.

⑤ 中意环境合作项目发展状况可参见：《中意环境保护合作简介》，生态环境部对外合作与交流中心网站，<http://www.mepfeco.org.cn/ywly/sdbhz/sbhz/zyhz/>。

定的西方国家之一，双方在航空航天、生物医药、节能环保和先进材料等领域取得了显著合作成效，^① 为深化全面战略伙伴关系增加了创新实践形式。

表 1 中国对意大利进出口贸易一览表（2005—2019 年）（单位：亿美元）

| | 出口额 | 增长率 | 进口额 | 增长率 | 贸易总额 | 增长率 | 贸易顺差 |
|------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| 2005 | 116.89 | 26.72% | 69.25 | 7.35% | 186.14 | 18.75% | 47.64 |
| 2006 | 159.72 | 36.64% | 86 | 24.19% | 245.72 | 32.01% | 73.72 |
| 2007 | 211.7 | 32.54% | 102.11 | 18.73% | 313.81 | 27.71% | 109.59 |
| 2008 | 266.29 | 25.79% | 116.39 | 13.98% | 382.68 | 21.95% | 149.9 |
| 2009 | 202.43 | -23.98% | 110.12 | -5.39% | 312.55 | -18.33% | 92.31 |
| 2010 | 311.39 | 53.83% | 140.07 | 27.20% | 451.46 | 44.44% | 171.32 |
| 2011 | 336.93 | 8.20% | 175.77 | 25.49% | 512.7 | 13.56% | 161.16 |
| 2012 | 256.53 | -23.86% | 160.68 | -8.59% | 417.21 | -18.62% | 95.85 |
| 2013 | 257.53 | 0.39% | 175.74 | 9.37% | 433.27 | 3.85% | 81.79 |
| 2014 | 287.56 | 11.66% | 192.82 | 9.72% | 480.38 | 10.87% | 94.74 |
| 2015 | 278.34 | -3.21% | 168.2 | -12.77% | 446.54 | -7.04% | 110.14 |
| 2016 | 263.88 | -5.20% | 167.13 | -0.64% | 431.01 | -3.48% | 96.75 |
| 2017 | 292.88 | 10.99% | 204.98 | 22.65% | 497.86 | 15.51% | 87.9 |
| 2018 | 331.72 | 13.26% | 210.62 | 2.75% | 542.34 | 8.93% | 121.1 |
| 2019 | 369.53 | 11.40% | 223.09 | 5.92% | 592.62 | 9.27% | 146.44 |

数据来源：2004—2018 年数据来自中国国家统计局：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；2019 年数据来自中国海关总署海关统计数据查询平台：<http://43.248.49.97/>。

第三，在社会领域，双方人文交流日益密切，民间往来更加频繁。在文化领域，交流形式日渐多样，制度化水平得到有效提升。^② 在教育领域，中

① 李军华：《开启中意科技创新合作新起点》，中华人民共和国驻意大利共和国大使馆网站，2019 年 11 月 27 日，<http://it.china-embassy.org/chn/sbyw/t1719198.htm>。

② 2004—2019 年，两国开展了包括文化年、中国—意大利当代艺术展、电影展、意大

国留学生是意大利大学非欧盟国家留学生的主要群体。^① 中国是意大利学生在欧盟以外国家的第一大留学目的地国。^② 在旅游方面，意大利是中国游客在欧洲最喜欢的目的地之一，^③ 意大利来华游客人数也在稳步增长(见图1)。

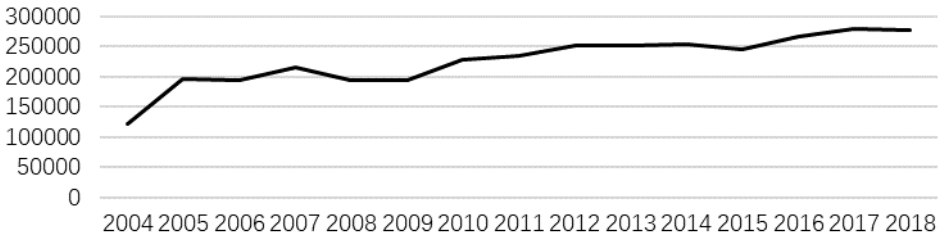


图1 来华意大利游客人数变化 (2004—2018年) (单位: 人)

资料来源: 中国国家统计局: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/>。

三、中意全面战略伙伴关系的发展机遇与挑战

深化伙伴关系就要增强其长期性、稳定性与战略性，这不仅要求我们从战略高度审视伙伴关系的整体发展趋势，而且要客观分析其发展动力与阻碍因素。本文拟从政治、经济、文化三个维度，从双边、地区、全球三个层次，系统分析中意全面战略伙伴关系未来面临的机遇与挑战。

(一) 中意全面战略伙伴关系发展的机遇

虽然新冠肺炎疫情对两国经济与国际政治、经济关系造成冲击，但中意

利“欢乐春节”等各类活动。截至2020年3月，已有12所孔子学院和3个孔子学堂落户意大利，参见孔子学院总部网站: http://www.hanban.org/confuciousinstitutes/node_10961.htm。

① 2018年中国有近2万名留学生在意学习，占意大利大学非欧盟国家留学生的24%。参见《中国赴意大利留学人数持续增长》，《人民日报》2018年7月17日，第22版。

② 《中国教育的“一带一路”同样通往意大利——访意大利教育部高等教育和国家化司负责人钦奎巴米博士》，《中国教育报》2019年1月2日，第3版。

③ 在2018年“中欧旅游年”的带动下，中国赴意游客达200万人次，意大利成为中国在欧洲的第二大旅游目的地，具体参见: Turismo Cinese in Italia, “Estratto dal rapport Italia Cina 2019,” *Turisoroma*, 2019, <http://www.turismoroma.it/sites/default/files/Turismo%20cinese%202019.pdf>。

全面战略伙伴关系却存在进一步深化的机遇。

第一，意大利经济增长乏力，对中国的倚重与合作需求上升。2019 年，意大利 GDP 增长率为 0.3%，新冠肺炎疫情冲击导致其正在经历第三轮经济衰退。^①与此同时，中国有效防控疫情并逐步实现复工复产，将进一步成为全球核心投资来源国和出口市场。在欧元区仍存在经济失序风险的情况下，意大利政府需要中国购买其债券以稳定国内金融秩序。意大利经济发展部副部长米凯莱·杰拉奇（Michele Geraci）强调，与中国签订共建“一带一路”谅解备忘录的目的就在于强化中意贸易纽带，促进中国对意大利的投资，增加意大利的就业岗位。^②

第二，两国经济相互依赖不断增强，互补性进一步提升。目前意大利是中国在欧盟的第四大出口市场和第四大进口来源国，中国需要进一步发挥意大利在中国进入欧洲市场中的桥梁作用。对意大利而言，中国市场仅占其出口总额的 2.7%，存在较大开拓空间。2016 年，意大利最重要的两大出口部门、通用型和特定型机械设备的主要出口市场已从欧盟转移至金砖国家。意大利制造的中高端仪器设备有助于中国生产和出口能力的升级，双方在化学制药、仪器机械和运输工具等领域的贸易也存在较大增长空间。^③

第三，共建“一带一路”为两国对接发展战略和拓展共同利益提供了广阔的平台。意大利国家战略重心转向经济复兴，专注于重振工业与服务业内国际上的领先地位，^④着力推动“2040 科技创新计划”和“工业 4.0”计划。与此同时，中国积极引进境外先进技术，支持企业扩大对外投资以提高在全球价值链中的地位。共建“一带一路”为两国实现资金与技术优势互补提供了重要平台。2018 年，中意签署《关于第三方市场合作备忘录》；2019 年，召开首届第三方市场合作论坛，探讨共同开发以非洲为代表的第三方市场；

① Istituto Nazionale di Statistica, “GDP and General Government Net Borrowing,” March 2, 2020, <https://www.istat.it/en/archivio/239146>.

② Michele Geraci, La cooperazione con la Cina aiuterà le nostre esportazioni, *La stampa*, Marzo 7, 2019, <https://www.lastampa.it/topnews/economia-finanza/2019/03/07/news/michele-geraci-la-cooperazione-con-la-cina-aiutera-le-nostre-esportazioni-1.33686094>.

③ Alessia Amighini, *Economic and Trade Relations between Italy and China: Trends and Prospects*, Milano: Italian Institute for International Politics Studies, May 5, 2016, pp. 6-8.

④ Federico Romero, “Rethinking Italy’s Shrinking Place in the International Arena,” *International Spectator*, Vol. 51, No. 1, 2016, p. 11.

这些必将为两国创造新的利益增长点和汇合点。

第四，欧盟和美国政治的不确定性使中意双边合作意愿提升。多重危机使欧洲的民粹主义和国家主义兴起，民众对欧盟官僚机构的信任下降，欧盟面临严峻的政治挑战。意大利在应对难民危机和欧债危机过程中备受欧盟掣肘，国内反对欧盟新自由主义政策和一体化的呼声日益高涨。^① 美国霸权的衰落，特朗普政府推卸大国责任，推行单边主义和贸易保护主义，美、意合作无法充分保证意大利周边安全与经济利益，因此强化与中国等新兴大国的合作成为意大利外交政策的重心。^② 对中国而言，欧盟与美国对中国的战略疑虑加深，深化中意伙伴关系成为中国改善与发达国家关系的重要契机。

第五，国际危机、共同威胁要求两国合作推进全球治理。继国际金融危机、欧洲主权债务危机与难民危机之后，新冠肺炎疫情再次显示了非传统安全问题的破坏力，以及世界各国共同合作、风雨同舟的必要性。意大利在数次危机中首当其冲，经济发展受到重创。中国则依靠国家实力和战略定力，积极承担大国责任，帮助国际社会共渡难关。2020年3月，在应对新冠肺炎疫情的G20特别峰会上，习近平主席提出了坚决打好新冠肺炎疫情全球阻击战、有效开展国际联防联控、积极支持国际组织发挥作用、加强国际宏观政策协调四点倡议，^③ 未来，中、意两国在疫情防控、构建公共卫生防控机制和恢复生产、发展经济等方面的合作成效可期。

（二）中意全面战略伙伴关系存在的问题与面临的挑战

新冠肺炎疫情加速了中国的崛起，以中美为代表的大国竞争也在加剧，中国面临的国际环境更加复杂，中意全面战略伙伴关系面临的不确定性风险也将增加。

第一，意大利党派政治影响双边关系的风险增大，意大利国内对与中国加强合作仍存疑虑与担忧。意大利中国问题专家弗朗西斯科·郗士（Francisco

^① Daniel Debomy, Emmanuel Riviere, and Arnd Husson, *The Italians and Europe: Chronic of Disenchantment*, Milan: Jacques Delors Institute, February 16, 2018, p. 9.

^② Nathalie Tocci, "Italian Foreign Policy: A Message in the Bottle to the Next Italian Government," *Istituto Affari Internazionali Commentaries*, Vol. 18, No. 9, 2018, p. 2.

^③ 习近平：《携手抗疫 共克时艰——在二十国集团领导人特别峰会上的发言》，《人民日报》2020年3月27日，第2版。

Sisci) 指出, “意大利对华政策中的偏见至今仍未消除。右派把中国视为意大利中小企业的竞争者, 左派则将意大利的失业归咎于中国, 并指责中国在国内剥削工人, 压制自由和人权。”^① 意大利两大执政党北方联盟和五星运动党都曾在 2018 年的议会选举中通过反对中国获得蓝领工人的支持, 同时由于担心中国的投资威胁国家安全和战略资产, 意大利政府强化了国家监察机制, 并建立特别委员会监管华为的对意投资。^②

第二, 中意产业结构趋同, 意大利企业竞争力不足, 导致两国经贸关系失衡, 出口市场竞争较为激烈。两国经济均具有明显的出口导向特征, 严重依赖制造业, 工业部门的优势也有所重叠。另外, 意大利工业生产部门以中小企业为主(所占比重为 94%左右), 竞争力较弱, 利用庞大的中国市场获取规模利益的能力有限, 而且由于文化差异意大利企业无法理解中国的商业运行规则,^③ 这限制了意大利企业对华出口的能力。除此之外, 新冠肺炎疫情后两国刺激经济的需求也会带来双方企业更加激烈的市场竞争。

第三, 意大利民众坚持西方民主价值观念和制度, 对中国普遍存在误解和偏见, 文化隔阂导致这一问题更加严重。德国马歇尔基金会的调查显示, 71%的意大利人认为中国领导全球经济是不可想象的, 70%的意大利人认为中国不利于意大利的发展。^④ 皮尤研究中心的数据显示, 2019 年意大利对中国没有好感的民众比例高达 57% (见图 2)。^⑤ 在旅游和留学方面, 相比中国赴意大利的人数, 意大利赴华人数明显较少, 意大利人对中国仍很陌生, 这一问题将因新冠肺炎疫情对跨国人员流动的打击而更加严重。

① Francesco Sisci, “China, the Italian Prejudice,” *International Spectator*, Vol. 44, No. 2, 2009, pp. 119-123.

② Nicola Casarini, *Rome-Beijing, Changing the Game — Italy’s Embrace of China’s Connectivity Project, Implications for the EU and the US*, Rome: Istituto Affari Internazionali, March 5, 2019, pp. 7-11.

③ Giorgio Prodi, “Economic Relations between Italy and China,” in Maurizio Marinelli and Giovanni Andornino, eds, *Italy’s Encounters with Modern China: Imperial Dreams, Strategic Ambitions*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 172.

④ Constanze Stelzenmueller and Joshua Raisher, *Transatlantic Trends: Key Finding 2013*, Washington, D.C.: German Marshall Fund of the United States, September 18, 2013, pp.13-17.

⑤ Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, *China’s Economic Growth Mostly Welcomed in Emerging Markets but Neighbors Wary of its Influence*, Washington, D.C.: Pew Research Center, December 5, 2019, p. 27.

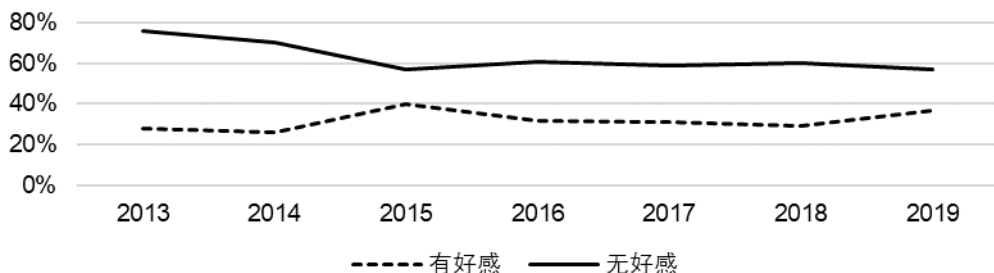


图2 意大利民众对中国的态度（2013—2019年）

资料来源：皮尤研究中心，<https://www.pewresearch.org/?s=china>。

第四，出于对中国崛起的担忧，欧盟正竭力限制成员国与中国的双边合作。2017年，欧洲对外关系委员会发布中欧关系评估报告，指责中国利用经济筹码绕过欧盟的规则和法律发展与成员国的双边关系。^① 2019年3月，欧盟委员会发布《欧盟—中国：战略展望》，将中国视为欧盟追求科技领导力量的竞争者与推进治理模式的对手。^② 新冠肺炎疫情使中美竞争加剧，强化了欧盟内部对中国地缘政治意图的担忧，认为中国意在填补美国单边主义在欧洲造成的日益扩大的权力真空。^③ 对此，欧盟不仅将“一带一路”视为政治挑战，担心对中国投资的需求将进一步分化欧盟成员国，^④ 加紧制定针对中国投资的监管措施，同时利用贸易保护措施限制成员国与中国的合作。

四、继续深化中意全面战略伙伴关系的路径

深化伙伴关系要坚持以发展为导向、以合作为主要途径，顺应时代趋势，

^① Francois Godement and Abigaël Vasselier, *A Power Audit of EU-China Relations*, London: European Council on Foreign Relations, December 2017, p. 6.

^② European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, p. 1, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

^③ Atlantic Council, “Is China Winning the Coronavirus Response Narrative in the EU?” March 25, 2020, <https://atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-china-winning-the-coronavirus-response-narrative-in-the-eu/>.

^④ Nicola Casarini, “When All Roads Lead to Beijing: Assessing China’s New Silk Road and Its Implication for Europe,” *International Spectator*, Vol. 51, No. 4, 2016, pp. 95-108.

通过拓展和实现双边共同利益、缓和利益冲突，协调多边利益，缓解外部压力。中意之间不存在根本性冲突与矛盾，这为两国建立与深化伙伴关系提供了政策基础，新冠肺炎疫情的暴发进一步凸显两国共克时艰、共谋发展的必要性和可能性。同时，在后疫情时代，伴随着中国崛起加速，两国存在的政治疑虑、经济竞争与欧盟干涉等问题也将加剧。对此，双方应坚持以合作为核心，以双边为主协调多边，从政治对话、经贸合作、人文交流、地区协调和全球治理等领域全面发力，实现互利共赢，并将两国合作效应扩大到中欧关系，推动亚欧地区联动发展。

第一，加强战略对话和政策沟通，提升合作的规范化水平，为共建“一带一路”营造良好的政治环境。新冠肺炎疫情暴发后，国际社会对中国崛起的战略走向将更加敏感，中国要具有战略远见，理性看待各国不同的考量以及对中国的战略疑虑。习近平主席指出：“处在不同发展阶段的国家在一些问题上存在利益差异和观点分歧很正常，各国应坚持伙伴精神，本着相互尊重、相互信任态度，平等协商、求同存异、管控分歧、扩大共识。”^① 为此，中意全面战略伙伴关系应在既有政府对话平台基础上，强化战略对话机制，为两国发展战略对接奠定基础。应在政府各级部门、各领域间推动形成制度化合作机制，致力于消除意大利党派政治和政府更替对中意合作的影响。

第二，拓展经济合作领域，提升产业互补性，实现互利共赢、共同发展。面对利益冲突，中国应着眼于双边战略性合作，适当让渡部分非战略性利益。中意关系的核心是经济，面对双边经贸关系不平衡以及新冠肺炎疫情后双方经济竞争加剧的形势，双方要着力通过对接两国发展战略管控短期利益冲突。首先，通过政策支持和政府牵引增强意大利中小企业开拓中国市场的能力，鼓励两国企业加强在医疗卫生、5G、人工智能等技术研发领域的合作。其次，进一步推进科技人文交流、联合实验室共建、科技园区合作和技术转移，提升两国产业结构互补性。再次，中国要积极完善双边投融资机制，增加基础设施合作项目，有效利用对外投资刺激意大利经济。最后，双方应加强在以非洲为主的第三方市场的协调，建立有效的利益分配和责任共担机

^① 《为世界经济和全球治理把准航向——论习近平主席二十国集团领导人峰会重要讲话》，《人民日报》2019年6月29日，第1版。

制，结合中国资金优势和意大利软实力优势，实现两国优势互补、共同开发。

第三，推进人文交流，加深相互了解和信任，消除误解与偏见，树立不同文明良性互动的典范。中、意两国分别作为东西方文明的杰出代表，两国文化存在巨大差异，意大利民众对中国的误解和偏见在很大程度上源于对中国文化的陌生。两国人文交流应当依托中意文化合作机制，鼓励双方文化艺术机构开展多渠道交流和全方位合作，注重吸引更多普通民众参与其中，以文化交流深化民心相通；通过扩大友好城市网络、扩建人文交流的设施和机构、提升意大利“欢乐春节”活动吸引力、增加互办文化年的频率等方式加强双方在深度旅游、电影和创意设计、博物馆与文化遗产保护等领域的交流合作。在应对新冠肺炎疫情过程中，中国通过积极承担大国责任有效提升了在意大利的国家形象，也将为中意合作带来较大溢出效应。中国要努力克服新冠肺炎疫情对跨国人员流动的负面影响，利用政策优惠吸引更多意大利民众来华旅游和留学，借助公共媒体和在意大利华人加强国家形象建设，促进意大利民众对中国的了解与认可，提升中国在与意大利合作中的软实力。

第四，在地区层面，积极协调中国、欧盟和意大利三边关系，降低中欧关系波动对中意合作的不利影响。尽管“疑欧主义”盛行导致欧洲一体化受阻，但是各国强调对欧盟进行改革而非扭转一体化趋势，同时新冠肺炎疫情让各国深刻认识到加强欧盟多边合作以应对全球危机的价值。中国要继续推进“无敌国外交”，坚定支持欧洲一体化。针对欧盟的干预，中意两国要持续稳步推进双边合作，以切实的发展成果向欧盟释放中国的善意和诚意，缓解欧盟对中国的疑虑。中国要以中意伙伴关系为战略支点，着力发挥意大利在中欧关系中的桥梁和协调作用，通过中意合作进一步强化中欧关系、深化复合相互依赖，推动中欧关系的整体发展。

第五，深入共建“一带一路”，落实好“一带一路”框架下双边合作项目，争取更多早期收获。作为第一个与中国签署共建“一带一路”谅解备忘录的G7成员国，中意合作备受瞩目。两国要落实好基础设施、卫生、交通等优先领域的合作项目，夯实共建基础。需深入开展“一带一路”框架下的第三方市场合作、沿线国家疫情防控合作、“一带一路”绿色发展国际联盟

框架内的气候治理合作，推动双边合作优化升级。应充分利用意大利的地理优势，以其为支点和纽带，推进欧亚大陆互联互通，促进生产要素自由流动，充分发挥双方共建“一带一路”助力欧洲乃至全球发展的效应。

第六，深化双方在全球层面的战略关联，加强全球治理合作，推动全球治理体系改革。新冠肺炎疫情使全球性安全问题的重要性愈加凸显，也为各国深化合作提供了契机。这要求中意两国进一步合作推进全球治理、实现共同安全。在国际金融领域，双方应共同深化国际金融体系改革，在国际货币基金组织等国际组织内协调立场，创造更加公平的合作环境；在全球经济治理领域，反对单边主义和保护主义，打造自由开放的贸易投资市场是双方的共同立场，两国要共同推动全球化转型发展，构建开放、透明、非歧视的合作机制，为南北合作树立典范；在全球环境治理领域，需为落实《巴黎协定》进一步共同努力；在全球公共卫生领域，应加强“一带一路”沿线国家防疫合作，支持国际组织在全球抗疫中发挥更大作用。

结 束 语

2020 年新冠肺炎疫情让世界深刻认识到既有国际关系的缺陷，构建以互利共赢为基础、以发展为导向、以加强国际合作为手段的新型国际关系将成为国际共识。作为中国构建新型国际关系重要基础的伙伴关系将在推进全球治理、保障共同安全、实现共同发展的进程中发挥更重要的作用。与此同时，2020 年正值中意建交 50 周年，中意全面战略伙伴关系迎来深化的契机，同时也是深化双边合作、共建“一带一路”、发展中欧关系、完善全球治理的新起点。发展成为构建新型国际关系、促进欧亚互联互通、实现世界和平的中坚力量，发展也是新时代中意全面战略伙伴关系的战略使命。这一使命要求我们要以构建新型国际关系为战略视野，着眼于全球伙伴关系网络布局，彰显中意关系在塑造新型国际关系进程中的示范效应，为中国完善伙伴关系战略提供积极启示、积累有益经验。

[责任编辑：石晨霞]

德国对华政策中的美国因素

孙恪勤 侯冠华

【内容摘要】 由于历史和现实原因，美国长期以来一直是影响德国对外政策的重要因素。特朗普执政后将中国确定为主要战略竞争对手，要求盟国配合其对华战略，德国对华政策中来自美国的负面因素陡然上升，不得不在美国的巨大压力下调整对华关系。但德国并未完全妥协，而是分领域采取配合、部分配合、不配合的政策，德国对华政策呈现对美一定的独立性和对华两面性的特点。在美、中两大国竞争中寻求自身定位的主要原因来自德国对自身利益和力量的评估，来自德美和德中两组关系的双重特征及其限定下作用力和反作用力的较量。德国虽认可自己是西方的一部分，认可美国在跨大西洋联盟中的领导作用，但也表示世界分裂为中美对抗的两极不符合德国利益，不愿按照美国要求选边站队。建设独立而强大的欧洲，在中美角逐中捍卫欧洲利益，推动形成欧盟统一的对华立场成为德国的战略选择。德国是欧盟具有领导力的国家之一，其对华政策选择不仅对中德双边关系，而且对中欧关系等都将产生重大影响。鉴于美国对华政策已发生重大战略性变化，从中长期看，美国因素将持续成为影响德国对华政策的重要因素。在此背景下，中国采取积极有效的对德外交政策是缓解美国因素压力、保障中德关系行稳致远的重要因素。

【关键词】 德国 对华政策 美国因素 中德关系 中欧关系

【作者简介】 孙恪勤，山西大学国际关系学院特聘教授，中国现代国际关系研究院研究员（北京 邮编：100081）；侯冠华，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D822.351.6 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0023-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005002

2014 年，中德建立全方位战略伙伴关系，两国合作基础日益广泛，然而随着中国国力日增，德国对华疑虑也在上升，对华政策中竞争性增强。特朗普就任美国总统后，对德国强力施压，德国对华政策出现了更加复杂的内外环境。德国既要面对美国施压与德国自主决策两种因素的博弈，又要处理好对华疑虑和合作、竞争与共赢的矛盾角力，在德、美、中甚至欧、美、中三角关系的权力博弈中寻找定位，寻求平衡。经过三年多的博弈，德国逐步适应美国施压下的对华政策制定与实施，保持了自己的外交定力，维护了中德两国合作为主的基本格局。本文将从特朗普上任后美国在德国对华政策中施压的具体表现，德国应对及其原因、趋势展望等方面展开论述。

一、美国在德国对华政策中施压

2017 年 12 月，美国发布的《国家安全战略报告》（*National Security Strategy*）宣称“大国竞争的时代已经再次来临”，明确将中国视为美国的战略竞争对手，战略竞争成为美国对华政策的主导思想。^① 自此，美国在政治、经济以及安全各领域同中国展开全面竞争。2020 年 5 月，《美国对华战略方针》（*United States Strategic Approach to the People's Republic of China*）进一步作出敌视中国的判断，特别提到要发挥盟友和伙伴的作用，要让它们一道应对来自中国的威胁。该报告称，欧盟 2019 年 3 月发布的《欧盟—中国：战略展望》（*EU-China: A Strategic Outlook*）是对中国采取的更加明确和有力的措施。^②

德国作为欧盟最大的经济体和在欧盟对华外交政策中发挥领导作用的国家之一，是美国联欧制华战略的重要一环。“特朗普执政以来，美国不断向德国施压，要求德国在对华政策上采取与美国一致的立场与政策。”^③ 这

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

② White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, May 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

③ Christiane Hoffmann, Zwischen den Fronten, Spiegel Nr. 23, 30. Mai 2020.

就对德国的对华政策形成了很大的压力。

（一）在战略和政治上要求德国与美国的对华政策保持一致

特朗普政府对中国的战略认知判断是，中国的价值观和社会主义制度对西方国家构成严重威胁；中国广泛采取国家主导的贸易保护主义政策和做法，扭曲了全球市场，违反了国际准则；中国的军事能力建设、在南海等的军事行动以及所谓的“网络攻击”行为对美国 and 西方构成安全威胁。为此，美国要求德国支持美国的对华战略判断，与美国站在一起，“以支持自由开放秩序的共同原则，抵抗对我们共同规范和价值观的攻击，保障美国 and 盟国的持续和平与繁荣。”^① 2019年11月，蓬佩奥出访德国时表示，德国和美国所共同珍视的民主和自由正面临来自中国的威胁，德美双方必须团结一致共同进行应对。^② 2020年2月，蓬佩奥在慕尼黑安全会议的演讲中，再次呼吁西方国家要为捍卫自由与民主采取协调一致的行动。^③ 2020年7月，蓬佩奥在尼克松图书馆发表演讲，宣称尼克松总统近50年前开启的对华接触政策“已经失败”，高举“自由与专制，西方价值观与共产主义”对抗大旗，号召组建一个反华“民主国家联盟”。^④

北约是跨大西洋联盟的主要机制，美国为了制衡中国，一直致力于推动北约的全球化，逼迫德国和其他欧洲盟国将中国议题列入北约议程。在2019年4月与11月举行的北约外长会议上，蓬佩奥宣称，北约国家不能忽视同中国存在的根本性差异，要求北约必须应对中国形成的挑战和长期威胁。在美国的推动下，2019年12月，北约领导人伦敦会议发表的《伦敦宣言》首次将中国写入北约宣言中，认为中国日趋增长的影响力和国际政策对北约既带来机遇又带来挑战，需要北约各盟国共同应对。^⑤ 2020年2月，北约秘

① White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*.

② Michael R. Pompeo, "The Lessons of 1989: Freedom and Our Future," Koerber Stiftung Axica, November 8, 2019, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-koerber-stiftung-axica-the-lessons-of-1989-freedom-and-our-future/>.

③ Michael R. Pompeo, "The West Is Winning," Munich Security Conference, February 15, 2020, <https://www.state.gov/the-west-is-winning/>.

④ U.S. Department of State, "Communist China and the Free World's Future," July 23, 2020, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

⑤ NATO, "London Declaration," December 4, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

书长廷斯·斯托尔滕贝格 (Jens Stoltenberg) 在慕尼黑安全会议上再次强调中国给西方国家带来的机遇与挑战, 认为北约是北美和欧洲国家联合起来应对中国崛起与讨论中国议题的重要平台。^①

(二) 在经贸科技领域要求德国与美国共同对华施压

在全球范围打击华为公司是美国政府对华进行技术遏制的重要一环, 也是美国延续科技霸权的重要手段。自 2019 年起, 美国在 5G 问题上持续对德国和其他欧洲国家施压, 要求它们禁止华为参与 5G 网络建设。2019 年 3 月, 美国时任驻德大使理查德·格雷内尔 (Richard Grenell) 在给德国经济部长写信时表示, 如果德国允许华为参与其 5G 网络建设, 美国将减少甚至终止与德国间的情报网络信息共享。^② 2019 年 12 月, 特朗普在北约领导人伦敦会议上与德国、英国、意大利等国家领导人会晤时, 强调使用华为设备给国家安全带来所谓的“严重危害”, 敦促北约成员国禁止与华为合作。在 2020 年 2 月举行的慕尼黑安全会议上, 美国众议院议长佩洛西 (Nancy Pelosi) 指责中国科技巨头华为输出“数字专制”, 借此警告其西方盟友不要同华为合作。^③ 美国还以威胁制裁在美经营的德国电信公司为手段威逼德国。^④

在限制中国公司在德投资上, 美国不断敦促德国等欧洲国家对中国投资进行更加严格的外资安全审查。奥巴马政府时期, 美国便已开始阻止中国企业收购德国企业。^⑤ 特朗普执政后, 美国继续要求德国对中国在德投资进行更严格的安全审查。

在对华贸易问题上, 美国政府虽然更倾向于采取单边行动, 但是并不排斥与德国等西方盟友共同向中国施压, 以实现经济利益最大化。在对华贸易

① NATO, “Opening Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference,” February 15, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173709.htm?selectedLocale=en.

② Bill Chappell, “U.S. Warns Germany: Using Huawei Could Crimp Intelligence-Sharing Between Agencies,” NPR, March 12, 2019, <https://www.npr.org/2019/03/12/702477741/u-s-warns-germany-using-huawei-could-crimp-intelligence-sharing-between-agencies>.

③ Amanda Macias, “Pelosi Says Working With China’s Huawei Is Like ‘Choosing Autocracy Over Democracy,’” CNBC, February 16, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/02/16/pelosi-working-with-chinas-huawei-is-choosing-autocracy-over-democracy.html>.

④ Christiane Hoffmann, Zwischen den Fronten, Spiegel Nr.23, 30. Mai 2020.

⑤ 例如, 奥巴马政府在 2016 年, 成功地迫使德国撤回对福建宏芯基金收购德国半导体制造企业爱思强 (Aixtron) 的收购批准。

政策上，美国希望德国采取强硬立场。例如，2019年5月，蓬佩奥同德国外长马斯（Heiko Maas）会谈时要求德国在应对中国不公平贸易政策方面采取行动。^① 在世界贸易组织改革问题上，美国要求德国以及欧盟其他成员国与其共同行动，强化现有规则和制定新的规则来约束中国的国有企业、更有效地约束扭曲贸易的补贴、制定限制强制技术转让的规则、保护知识产权等，其目的在于维护西方在全球贸易体系中的规则优势，促使中国等国家实行美国所谓的“公平贸易”。^②

此外，为了防止中国通过“一带一路”倡议“在全球范围内扩展地缘政治势力”，美国要求德国等欧洲盟友共同抵制中国的“一带一路”倡议。

（三）在涉华人权及新冠肺炎疫情等问题上要求德国配合

在新疆与香港等纯属中国内政的议题上，美国不仅单方面采取各种手段干涉中国内政，而且还拉拢德国等西方盟友共同对中国施压，达到其破坏中国安全与稳定的目的。

2019年9月，美国联合德国、加拿大、荷兰、英国等在第74届联合国大会上共同发起新疆人权危机讨论会。^③ 时任美国副国务卿约翰·沙利文（John J. Sullivan）在会上诬称中国在新疆进行剥夺宗教自由权利的活动，要求联合国各成员国对此采取行动。^④ 2019年11月，蓬佩奥在出访德国时指责中国新疆的人权状况和中国的新疆政策，呼吁包括美德在内的自由主义国家一起制止威权主义国家侵犯人权的行為。^⑤

在2019年香港“修例风波”中，美国要求德国予以配合。2019年9月，

① U.S. Department of State, “Secretary of State Michael R. Pompeo And German Foreign Minister Heiko Maas At a Joint Press,” May 31, 2019, <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-and-german-foreign-minister-heiko-maas-at-a-joint-press-availability/>.

② Peter S. Rashish, “The United States, Germany, and WTO Reform: An Answer to the Rise of China?” American Institute for Contemporary German Studies, March 28, 2019, <https://www.aicgs.org/2019/03/the-united-states-germany-and-wto-reform-an-answer-to-the-rise-of-china/>.

③ U.S. Department of State, “The United States, Canada, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom Co-Sponsor UNGA Side Event on ‘The Human Rights Crisis in Xinjiang,’” September 24, 2019, <https://www.state.gov/the-united-states-canada-germany-the-netherlands-and-the-united-kingdom-co-sponsor-unga-side-event-on-the-human-rights-crisis-in-xinjiang/>.

④ U.S. Department of State, “Deputy Secretary John J. Sullivan Remarks at the Human Rights Crisis in Xinjiang Event,” September 24, 2019, <https://www.state.gov/deputy-secretary-john-j-sullivan-remarks-at-the-human-rights-crisis-in-xinjiang-event/>.

⑤ Michael R. Pompeo, “The Lessons of 1989: Freedom and Our Future.”

在默克尔准备出访中国之际，美国时任驻德大使格雷内尔对德国总理默克尔施压，表示中国在香港问题上的做法同德国所珍视的价值观相违背，要求默克尔为维护民主、自由与法治在对华政策上采取强硬立场。^① 2020年5月，美国企图联合德国等西方盟友干涉中国在香港进行国家安全立法。在该企图未能得逞后，美国又要求盟友参与对香港制裁，如取消与香港的引渡条约、庇护香港“政治难民”、取消香港的独立关税地位等。

新冠肺炎疫情在全球暴发后，美国政府企图联手德国等欧洲国家共同就新冠肺炎疫情对中国施压，试图将疫情在欧美国家乃至全球范围内暴发的责任“甩锅”给中国，从而推卸本国政府防疫不力的责任。2020年3月，在七国集团为应对新冠肺炎疫情举行的外长会议上，蓬佩奥在指责中国隐瞒新冠病毒相关信息的同时，向德国等七国集团外长提议将新冠病毒称为“武汉病毒”，并企图将“武汉病毒”的称呼纳入七国集团的联合宣言中。^② 2020年5月，特朗普及美国政府高官频繁同盟国领导人通话，要求盟国在新冠病毒问题上对中国采取共同行动。

二、德国对美国施压的立场及原因

美国压力无疑加重了德国对华政策的竞争面，但德国也并非完全倒向美国，其在一些重大问题上仍坚持自己的立场，坚持与中国合作的主基调。形成这种态势的根本原因在于德国认识到美国施压的根本目标是维护霸权，寻求美国利益最大化；美国寻求与华脱钩、对抗的极端做法不符合德国利益；对华合作符合德国国家利益；德国具有借助欧盟减缓美国压力的能力。

（一）德国的立场

美国采用了多种方式和手段威逼利诱，在德国对华政策上施压，对此，德国依据自身立场和利益对美国的各种要求采取配合、部分配合、不配合的

^① “US Diplomat Urges Merkel to Take ‘Firm Stance’ in China,” Associate Press, September 5, 2019, <https://apnews.com/dac57cc9372e4d16a73d17da0a4df0f2>.

^② Alex Marquardt and Jennifer Hansler, “US Push to Include ‘Wuhan Virus’ Language in G7 Joint Statement Fractures Alliances,” CNN, March 26, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/03/25/politics/g7-coronavirus-statement/index.html>.

立场，在与美具有共同或相似立场的议题上配合美国，在涉及自身在华重大利益的议题上坚持与中国合作，其立场体现出一定的独立性和双重性。

第一，在符合德美共同利益的领域，德国与美国站在一起对华施压。

在政治和战略上，美国施压加重了德国一些政要对中国的疑虑，他们赞同美国的观点，将中国视为西方国家的重大威胁，其立场直接影响到德国对华政策。2018年2月，时任德国外长加布里尔（Sigmar Gabriel）在第54届慕尼黑安全会议上攻击中国正在发展一个全面替代体系，称这个体系正在试图破坏西方自由主义的世界秩序，呼吁美国和欧洲联手共同应对来自中国的挑战。^①在2020年第56届以“西方缺失”为主题的慕尼黑安全会议上，美国派出议长、国务卿、国防部长等重量级人物率领的代表团，借会议全力攻击中国，而参会的德国政要则大都附和德国。德国总统施泰因迈尔（Frank-Walter Steinmeier）称，中国依据自身利益有选择地接受国际法的约束，中国既是德国的伙伴，也是德国的竞争者和对手。^②德国外长马斯表示，随着中国的崛起，一个并不基于“自由”与“规则”的国际秩序正在出现，欧盟需要出台新的政策并加强同美国的合作，以应对新形势下的地缘政治挑战。^③德国国防部长卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）在以“保卫西方”（Defending the West）为主题的演讲中称，在中美战略竞争中，德国及欧洲作为西方国家并不会保持中立，因为欧洲珍视自由、法治以及民主。^④

在经济科技领域，德国在一定程度上配合美国的对华经贸政策。2017年7月，德国公布《对外经济条例》修正案，对涉及关键基础设施的并购案进行更加严格的监管和审查。同时，德国同法国等欧盟国家联合推动欧盟建

^① Federal Foreign Office, “Speech by Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Munich Security Conference,” February 17, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/rede-muenchner-sicherheitskonferenz/1602662>.

^② Bundespräsidialamt, “Federal President Frank-Walter Steinmeier at the opening of the Munich Security Conference Munich,” February 14, 2020, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2020/02/200214-MueSiko-Englisch-2.pdf?__blob=publicationFile.

^③ Federal Foreign Office, “Speech by Foreign Minister Heiko Mass at the 56th Munich Security Conference,” February 14, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-munich-security-conference/2308256>.

^④ Annegret Kramp-Karrenbauer, “Defending the West,” Munich Security Conference, February 15, 2020, <https://www.bmvg.de/resource/blob/183082/0dd7817ea0c5dd8a0fd261ba4f302da5/20200217-download-englische-rede-akk-data.pdf>.

立外国投资审查机制，以此来保护欧盟国家在关键领域的工业安全，这为中国对欧盟国家的投资设置了一定障碍。2019 年 1 月，德国工业联合会（Federation of German Industries）发布针对中国的政策报告，宣称中国已成为德国和欧洲的系统性竞争者，指责中国的经济体制与所谓“不公平”贸易行为，呼吁德国和欧盟对华采取强硬立场，要求中国能够更多地向西方开放市场、更好地保护知识产权、改善西方企业在中国的营商环境、减少产业补贴以及消除国有企业特权等。^① 2020 年 1 月，美国、日本和欧盟召开贸易部长会议，发布联合声明称世界贸易组织现有规则不足以解决补贴行为造成的市场扭曲，美、日、欧三方因此要求修改贸易规则，以维护一个自由、公平和互利的贸易体系，此举显然是在针对中国。^②

在安全政策上，在 2019 年 12 月北约伦敦领导人会议之前，美国对包括德国在内的盟国做了大量工作，希望将太空、5G、中国三个议题置于北约领导人会议议程中，德国对此表示配合。默克尔表示，北约伦敦领导人会议加入中国因素“是件好事”。在 2020 年慕尼黑安全会议上，德国表态要捍卫西方的共同利益，重申增加军费，承诺加强军备建设等，这明显受到了美国和北约的影响。北约增加中国议题，无疑对德国的中国政策具有更多的负面影响和牵制作用，会强化对华“制度性竞争对手”的认知，影响德国和欧盟制定新的对华政策。

在欧盟对华政策上，德国一些智库也与美国呼应，要求欧盟采取更加强硬的对华政策。2018 年 2 月，德国全球公共政策研究所（Global Public Policy Institute）和墨卡托中国研究所（Mercator Institute for China Studies）联合发布研究报告称，中国在欧洲迅速增长的政治影响力和在欧洲宣扬的威权主义价值观，对欧洲的自由民主以及欧洲的利益与价值观形成了巨大挑战，欧洲国家必须共同采取果断而坚决的行动进行应对，阻止中国通过贸易、投资以

① Federation of German Industries, *China— Partner and Systemic Competitor—How do we deal with China’s state-controlled economy?* January 2019, <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor/>.

② Office of the United States Trade Representative, “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union,” January 14, 2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

及文化交流等手段继续在欧洲扩展影响力。^① 2019年3月，欧盟委员会在《欧盟—中国：战略展望》中将中国定位为合作伙伴、经济竞争者和制度性对手，^② 德国对此表示赞同，这意味着德国和欧盟对中国防范的一面在加强。

在新疆、香港等问题上，德国配合美国一道指责中国。在德国外交部2020年2月的新闻发布会上，德国承认在双边和多边场合已就新疆人权问题多次对华施压，要求中国尊重和改善新疆人权。^③ 在香港“修例风波”期间，美、英直接表态支持乱港分子，个别德国媒体和政客也附和英、美，攻击中国的“一国两制”，同情和鼓励乱港势力。德国还允许乱港分子赴德活动，并由外长与其会面表示支持，这是很少见的西方国家官方人员会见乱港分子的现象。

第二，德国在一些对华重大政策领域并未对美国完全妥协。

对华政策是德国最重要的大国政策之一，德中合作始终是两国关系的主流，德国在华拥有重大利益，因而德国在一些重大政策上顶住了美国压力，坚持了自己的立场。

在5G问题上，德国的基本判断是，华为的5G技术领先世界，不与华为合作会使德国在5G建设中落后；5G安全漏洞不是问题，可以得到严格监测管控；5G最大的阻力来自美国，对此要谨慎但不能轻易妥协。因而面对来自美国的持续压力，德国未如美国所愿将华为完全排除在5G市场之外。默克尔曾多次公开表态并不支持完全禁用华为。2019年10月，德国总理府决定不禁止华为参与德国的5G网络。2020年6月，马斯在回答记者有关是否将中国公司排除在5G战略领域之外的提问时指出，“不能妖魔化某些国家，我们需要在自己利益基础上对所有供货商提出明确的要求。”^④ 在美国

① Thorsten Benner et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” Report by MERICS and GPPI, February 2018, https://www.gppi.net/media/Benner_MERICS_2018_Authoritarian_Advance.pdf.

② European Commission, *EU-China: A Strategy Outlook*, Strasbourg, March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

③ Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 19. Februar 2020—Artikel, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2308546>.

④ Das Auswärtige Amt, „Wir können uns aus dieser Krise nicht herausparen,“ 4. Juni 2020—Interview. Außenminister Heiko Maas im Interview mit der italienischen Zeitung „La

压力日增、英国明确排除与华为开展 5G 合作的背景下，德国疑华势力也加大了对德国政府的压力。对此，马斯在 2020 年 7 月 24 日与王毅国务委员兼外长的视频通话中，仍坚持不排除与华为合作的立场。他表示，“5G 关键基础架构的安全性具有战略利益，为此我们建立了安全标准，如果所有公司希望参与 5G 网络扩展，则必须满足这些标准。”^①

在 2019 年的香港“修例风波”中，德国追随美国，导致中德外交关系的紧张，之后德国进行了政策调整。2020 年 5 月，全国人大常委会启动就香港维护国家安全事项立法程序后，美国公开威胁要对香港实施严厉制裁，但德国采取了相对冷静的立场。^②

在“一带一路”问题上，德国政界存在一些质疑，例如德国前外长加布里尔称中国的“一带一路”倡议是中国为实现其国际秩序设想的地缘政治主张，^③但德国政府主要意见还是认为“一带一路”虽有挑战，但机遇更重要。2019 年 5 月，默克尔在德国北部城市汉堡考察时，赞扬“一带一路”倡议对汉堡港的发展起了重要作用。^④

对于美国希望盟国追随其将新冠肺炎疫情政治化、“甩锅”中国和世界卫生组织的要求，德国表示不满，认为美国退出世界卫生组织的行为不利于

Repubblica,“ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-la-repubblicca/2346786>.

① Das Auswärtige Amt, Außenminister Maas anlässlich seiner Videokonferenz mit dem chinesischen Außenminister Staatsrat Wang Yi, 24. Juli 2020- Pressemitteilung, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-wang-yi/2370726>.

② 2020 年 5 月 29 日，马斯在欧盟外长视频会议上强调，关于香港国安法，欧盟已经采取了明确立场，即香港的高度自治决不能受到损害，我们期望《基本法》和“一国两制”原则将保障香港公民的自由和权利，参见：Maas, Gegenüber China als EU miteiner Stimmesprechen, 29. Mai 2020- Artikel, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/maas-europa-/2346094>；6 月 4 日，针对反对派指责德国政府对香港的“国安法”反应过于软弱，马斯再次强调，德国政府和欧盟已经明确表态，香港的“一国两制”原则和法治应得到遵守，高度自治权是香港稳定与繁荣的基础；7 月 13 日德国外交部发言人在新闻发布会上，对记者提问是否会采取废除与香港的引渡协定等制裁方式时，采取了回避立场，参见：Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungs-pressekonzferenz vom, 13. Juli 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonzferenz/2367696#content_4.

③ Das Auswärtige Amt, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, beim Berliner Forum Außenpolitik 2017 der Körber- Stiftung am 05. Dezember 2017 in Berlin, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2017/12/117-3-bmaa-forum.html>.

④ 《默克尔说“一带一路”倡议对汉堡港发展有显著作用》，新华网，2019 年 5 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/11/c_1124479302.htm。

全球防疫合作的展开，同时对中国助力全球抗疫的行为表示赞赏。疫情期间，默克尔与习近平主席三次通话，强调互助合作、共同抗疫，对中国将会把研制出的疫苗作为全球公共卫生产品表示高度赞扬。默克尔同时表示，德国将同中国保持密切交流，同中国一道继续支持世界卫生组织发挥作用，推动国际公共卫生安全合作。^① 马斯批评美国退出世界卫生组织是“在错误的时间发出的错误信号，我们需要多边合作来取代一个国家单独行动，各国和联合国共同和坚定的回答是：防疫抗疫要以强有力的世界卫生组织为中心”^②。

G7 是西方联盟的主要政治平台，在国际抗疫期间，特朗普多次图谋在 G7 会议上联合盟国指责中国，遭到德国在内的其他国家的抵制。对此特朗普极为不满，企图将 G7 扩展为 G10 或者 G11，^③ 组建一个遏制中国的联盟集团，并要求德国予以支持。对此，德国表明了自己的立场，一是 G7 任何形式的改变，都要得到全体成员一致同意；二是反对特朗普计划邀请俄罗斯参加 G11，认为俄罗斯违反国际法吞并克里米亚的立场没有改变，不符合参加 G8 或 G11 的标准；三是不主张扩大 G7 针对中国，认为包括中国在内的 G20 对国际合作更重要。^④ 这一立场实际上否定了美国的提议。

值得警惕的是，当前，德国政坛和舆论界部分势力主张在香港、5G 等问题上效仿英国的做法配合美国。在内外压力下，德国政府对香港政策有所后退。2020 年 7 月 28 日，马斯宣布德国执行欧盟限制对香港出口敏感设备的决定；7 月 31 日，马斯以香港推迟立法会选举为由，宣布中止德国与香港的引渡协议。^⑤

① 《习近平同德国总理默克尔通电话》，人民网，2020 年 6 月 4 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0326/c64094-31648551.html>。

② Das Auswärtige Amt, „Wir können uns aus dieser Krise nicht heraussparen,“ 04. Juni 2020- Interview Außenminister Heiko Maas im Interview mit der italienischen Zeitung, „La Repubblica“, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-la-repubblica/2346786>。

③ Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 03. Juni 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2346744#content_5。

④ Das Auswärtige Amt, Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 03. Juni 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2346744#content_5。

⑤ Das Auswärtige Amt, Außenminister Maas zur Verschiebung der Parlamentswahlen in Hongkong, 31. Juli 2020- Pressemitteilung, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-verschiebung-parlamentswahlen-hongkong/2372722>。

（二）德国持双重立场的原因

德国对华政策表现出明显的两面性，主因是德国在美、中两大国较量中对自身利益和力量的评估，同时也受到德美和德中两组双边关系的双重性特征及其限定下作用力和反作用力较量的影响。

第一，德美关系双重性的影响。

首先，受到德、美共同价值观、战略利益与同盟机制的制约和影响。德国是美国西方盟国的重要成员，双方是同盟关系。从历史、机制、地位、作用、领导权等各个视角看，德美同盟关系都有其特殊性。在这一背景下，德国在制定对华政策时必然受到同盟机制和美国领导权的严重制约，加重对华政策中强硬的一面。

从战略利益看，德国自视为西方盟国的重要成员，面对以中国为首的非西方国家群体性崛起，德国有责任与美国合作予以制衡。默克尔指出，“欧洲需要合作伙伴和盟国共同努力，以应对当今时代的主要挑战。欧洲的主要伙伴是美国，尽管存在许多困难，我深信与美国和北约的跨大西洋同盟合作现在和今后一直是我们外交与安全政策的中心支柱，维护并加强这一支柱符合欧洲的利益。”^①

在社会制度和价值观方面，德、美具有共同的西方体制和价值观，在认为中国的政治体制是西方制度的对手方面与美国持共同立场。正如默克尔所言，“虽然德国和美国在历史、肤色、信仰以及政治观点等方面存在不同之处，但是德、美两国因共同的价值观紧密相连，这些价值观包括民主、自由以及对法治和个人尊严的尊重。”^②

从同盟体系角度看，德美战略同盟的主要机制是北约、七国集团和两国之间密集的双边或多边联系网络，这些机制内含着德国与盟国共同的战略利

^① Die Bundesregierung, Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der Veranstaltung „Außen- und Sicherheitspolitik in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. Mai 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-d-er-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>.

^② German Federal Government, “Strengthening Europe’s Role as An Anchor of Stability,” May 28, 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/aussen-und-sicherheitspolitik-1756330>.

益，也受到同盟体系特别是美国领导权的严重制约。在安全领域，北约是美国控制盟国的主要机制，通过这一机制德国可以获得美国的安全保障，但也要履行自己对北约的义务，服从美国的全球战略。美国还通过北约、七国集团、德美及欧美高层对话平台等机制，不断以声明、宣言、谈话等方式对德国威逼利诱，严重制约着德国的对华政策。

从德美特殊关系看，二战后美国通过占领、改造、援助等方式掌控着联邦德国政治、经济体制和安全机制，美国因素的影响在联邦德国各个历史时期以及每个政策领域都有体现，美国是德国始终依赖和承认的领导者，与德国有着特殊的关系。马斯表示，“对于德国而言，德美关系同美国帮助德国实现民主、自由以及法治的历史紧密相连，这是德美亲密关系的黏合剂。”^① 基于德、美间存在的这种特殊关系，尽管德国与欧洲在外交事务中越来越强调实现“战略自主”，但是德国仍然将与美国的跨大西洋合作视为德国对外政策的基石之一，使得美国的对华立场对德国具有很大的影响力。德国外交部跨大西洋协调员彼得·拜尔（Peter Beyer）表示，“在中美竞争中，德国将坚定地站在美国一方，这一点毋庸置疑，尽管德国与中国进行建设性的沟通同样重要。”^②

其次，受德美矛盾制约，德国很难完全倒向美国。尽管同盟国之间的合作机制和基础远较一般国家间深厚和坚实，但同盟建立在国家之上，各国首先要考虑自己的国家利益，且各国国家利益不会完全相同，这就成为同盟间经常发生矛盾的根本原因。德、美也不例外，它们各有自己的国家利益，有共同利益也有利益矛盾，在历史上也多次发生过矛盾冲突。

特朗普上任后奉行的单边主义和“美国优先”对外政策，造成德、美之间产生很多矛盾和冲突。从经贸领域看，德国是美国第四大贸易逆差来源地，美国政府通过对德国发起反倾销调查、对来自德国的产品进行 337 调查、重

^① Heiko Maas, “Germany, Europe and the United States: A Strategic Partnership Facing New Challenges?—Minister Heiko Maas,” American Council on Germany, April 1, 2019, <https://www.acgusa.org/germany-europe-and-the-united-states-a-strategic-partnership-facing-new-challenges-minister-heiko-maas/>.

^② Federal Foreign Office, “Transatlantic Coordinator Peter Beyer Travels to China and the United States,” November 30, 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/beyer-china-usa/2283404>.

启针对德国光伏产品的 201 调查以及对德国产品征收惩罚性关税等方式，企图弱化德国在对美贸易中的相对优势，减少美国对德贸易逆差。^① 在世界贸易组织改革问题上，德、美立场也存在很大分歧。^② 在 NATO 军费开支问题上，美国要求德国大幅增加军费投入，从而给德国带来了安全战略和财政支出等方面的一系列困难，虽然德国妥协并承诺在 2031 年实现国防开支达到 GDP 总量 2% 的水平，但是美国政府对此仍不满意。^③ 在全球治理问题上，坚持“美国优先”的特朗普政府不断“退群”，不愿意为国际社会提供公共产品以及为全球性问题的解决承担责任，这同以德国为代表的欧洲国家所秉持的多边主义理念形成鲜明对照。^④ 美国在“北溪 2 号”项目上威胁制裁相关企业引发德国和欧洲的极大不满。^⑤ 美国从德国部分撤军的决定更是引发德国的强烈不满，撼动了德美安全合作的基石。

美国在德国对华政策中施压的一些领域，威胁到德国在华重要利益，超出德国可以承受的范围，如在 5G、中德经贸合作、德国对华投资、“一带一路”等问题上，事关德中合作大局，德国很难对美国做出让步。德美矛盾拉大双方距离，导致德国对美国深为不满，制约了德国在对华政策上完全听命于美国，促使其更多基于自身利益思考联盟关系，更加倚重独立的欧盟战略和对外政策，寻求制定欧盟统一的对华政策来缓解美国压力。

第二，德中关系双重性的影响。

① 王威：《德美贸易摩擦的新特征、成因与趋势》，《德国研究》2020 年第 1 期，第 115—132 页。

② 张玉环：《WTO 争端解决机制危机：美国立场与改革前景》，《中国国际战略评论》2019 年第 2 期，第 105—119 页。

③ John Vandiver, “Germany Will Meet NATO Defense Spending Target by 2031, Defense Chief Says,” *Stars and Stripes*, November 7, 2019, <https://www.stripes.com/news/germany-will-meet-nato-defense-spending-target-by-2031-defense-chief-says-1.606407>.

④ Federal Foreign Office, “Foreign Minister Mass on America’s Announcement that It Intends to Withdraw from the Open Skies Treaty,” May 21, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-open-skies/2343744>.

⑤ 针对美国参议员在北溪 2 号天然气管道争端中对德国的威胁，德国外交部国务秘书尼尔斯·安南 (Niels Annen) 表示：“美国实行域外制裁政策，侵犯了我们和欧洲伙伴的国家主权”。绿党外交家尤尔根·特瑞廷 (Jürgen Trittin) 将美国的制裁威胁描述为“战争的经济宣言”。参见《时代周刊》在线：Manuela Schwesig empört über US-Drohungen gegen Sassnitzer Hafen, 07. August 2020, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-08/nord-stream-2-drohung-us-senatoren-hafen-sassnitz-manuela-schwesig>。

德国在 1972 年与中国建交后，历经 40 多年的发展，中德建立起全方位战略伙伴关系，取得了不凡成就。但德国对发展对华关系始终存在疑虑、竞争、批评和对华合作、共赢的两面，也存在不同方向两种力量的竞争。

首先，德国对华竞争面增加。德中之间在人权问题、经济竞争、国际规则等领域的分歧与矛盾始终存在，不时干扰两国关系。随着中国的快速发展，德国对华负面认知增长很快，在部分对华议题上采取越来越具有竞争性的强硬立场，美国因素的介入，无疑增加了德国对华政策强硬的一面。

从战略与国际规则上看，早在 2013 年，德美智库联合报告就把中国列在战略挑战者行列之首。^① 随着中国国力日增，德国政坛一些势力对华战略竞争言论愈加突出，认为中国正日益成为西方主导的自由主义国际秩序与规则的挑战者，中国虽然同欧洲一样是多边主义的倡导者和拥护者，但是中国在实际行动中却在根据自身利益有选择地接受国际法的约束。^② 例如，德国认为中国对外进行产品倾销、提供产业补贴以及设置市场准入门槛等违反了世界贸易组织非歧视性与透明性的相关规则。^③

在欧盟层面，德国担心中国建立的中国—中东欧国家“16+1”合作平台以及在欧洲推动的“一带一路”倡议背后存在地缘政治意图，旨在架空与分化欧洲，削弱欧洲各国制定统一对华政策的能力。^④

从政治体制和意识形态看，德国对华批评始终没有停止。德国对中国特色社会主义制度的建设与发展疑虑日益上升，对中国发展模式的非议增多，其国内主张与西方国家联手制华的呼声也在上升。

在经贸科技领域，德国对华竞争的压力和恐惧感增强。这与其他发达国家有共同之处，但作为制造业大国又有其特殊性。随着中国技术水平的提升和制造业的升级，中国相对于德国而言的贸易竞争力在逐步上升，双方竞争

① SWP. GMF, *Neue Mache Neue Verantwortung*, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf.

② Bundespräsidialamt, “Federal President Frank-Walter Steinmeier at the opening of the Munich Security Conference.”

③ Angela Stanzel, “Hard Times for Soft Power: Germany’s China Policy,” *European Union Foreign Affairs Journal*, No. 2, 2017.

④ Federal Foreign Office, “Opening Remarks by Minister of State Niels Annen at the SWP Conference on U.S. Foreign Policy under the Trump Administration,” February 19, 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/annen-swp-conference/2190866>.

性不断增强。2020 年 2 月，德国外交部国务秘书米夏埃利斯（Andreas Michaelis）称，中国已经在经济领域成为德国的竞争者，同时中国在一些产业领域已经超越德国。^① 此外，德国的商业界也越来越感受到来自中国的压力，一些过去从中德关系中受益的德国企业，对中国在经济领域的崛起越来越感到不安。^② 在此背景下，德国对中国科技实力的进一步提升，以及对德国继续推动产业链向全球价值链高端跃升的努力感到焦虑。

其次，德中合作占主导地位没有改变。在对华政策中，德国虽然在一定程度上配合美国对华持强硬立场，但德中合作始终是两国关系的主导面，其原因有建交以来形成的较牢固的合作机制、高层的互相信任、双方在全球治理政策的共同立场、中德之间强有力的经贸互利关系等多个方面。

在政治交往中，中德之间不同的社会制度并未影响两国高层交往和信任。双方在 2014 年 3 月将两国关系提升为全方位战略伙伴关系。两国建立了包括政府磋商在内的 80 多对磋商合作机制，包括总理级定期政府磋商机制、中德外交与安全战略对话机制等。同时，中德两国高层互访频繁，地方交流也非常活跃，建立了 97 对友好省州（市）关系。

经贸互利依旧是中德关系最重要的共同利益。据德方统计，2019 年中德双边贸易额为 2 060 亿欧元，德美贸易额 1 900 亿欧元，德对华经贸利益超过美国。^③ 虽然中德贸易间的竞争性增强，但是仍然有很大的合作空间，即使是在中德间具有竞争性的产业领域，竞争也并非是非零和博弈。就德国企业来看，远超欧盟和美国人口的中国市场潜力巨大，营商环境也在不断改善，德国超过 80 万个本土就业岗位依赖中国，与中国“脱钩”不可想象。

有效的人文交流和中国在疫情期期间展现的治理能力，获得了德国民众越来越多的认可。2017 年 5 月，中德建立了中德高级别人文交流对话机制，为双方进一步加强人文交流搭建了更高层次的平台，也为民间交往开辟了更

① Federal Foreign Office, “EU Retreat on China: A Strategic Approach for Dealing With China—Keynote Speech by Secretary of State Andreas Michaelis,” March 2, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2312704>.

② Federation of German Industries, *China—Partner and Systemic Competitor?*

③ Statistisches Bundesamt, “Germany’s Major Trading Partners 2019,” https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade/_node.html#sprg265998.

多的渠道。截至 2018 年 3 月，中德合作在德国建立了 19 所孔子学院和 6 所孔子课堂，超过 4.5 万名中国学生在德深造，500 多对友好学校和科研机构密切合作。在国际防疫抗疫进程中，中国负责任的立场和突出的治理能力增强了德国民众对中国的好感。^①

全球治理合作是两国关系发展新的增长点，两国通过政府联合公报等形式确定了在全球和地区问题上的各种合作关系，并在实践中加以贯彻。在《第五轮中德政府磋商声明》中，双方确定了 71 项合作共识，包括在全球治理方面进行密切合作。例如，在联合国框架下开展建设性务实合作；在 G20 体制内的密切合作；共同应对能源、资源、气候、环境、粮食安全等全球性挑战；维护地区和世界的和平与稳定；在国际反恐中的合作；致力于建设开放型世界经济，推动全球贸易自由化和相互开放投资方面的合作；在军控、领事、网络安全等领域磋商合作；等等。^②

新形势下德中关系的双重性表明，德国对华疑虑和竞争面的确在上升，但德中合作面广，基础扎实，机制健全，互动良好，分歧管控有效，对德利益更为重要。这就缓解了美国因素造成的冲击，维护了德中合作为主的大局。

三、趋势展望与要点分析

德国对华政策中的美国因素涉及德、美、中三角关系互动规则及其基础性、变化性和互动性等特点。需要从变化的角度、发展的前景对美国因素、德国立场、中国对德政策三个要点进行深入分析。

（一）美国因素的影响与趋势

德、中自建交以来始终存在一些分歧和矛盾，但往往在双边范围内通过

^① 2020 年 6 月德国《明镜》周刊一份民调显示，与 2019 年 9 月相比，2020 年 4 月 73% 的德国民众认为美国防疫抗疫做得很差；对美重要性认知度从 50% 下降为 37%，同期中国从 24% 上升为 36%。参见 Christiane Hoffmann, Zwischen den Fronten, Spiegel Nr. 23, 30. Mai 2020。

^② 《第五轮中德政府磋商联合声明》，中国外交部网站，2018 年 7 月 10 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679086/1207_679098/t1575853.shtml。

交涉、博弈、沟通等方式得以管控。特朗普执政后对华政策的调整以及对德国政府强力施压的确迫使德国政府做出不少让步，也强化了德国内部对华强硬的立场，使德中之间的矛盾和分歧增加了美国的因素，客观上使德国制定对华政策面临更严峻的内外环境和更多压力。

对于美国因素在今后德国对华政策中的影响，德国政府和智库并不乐观，认为来自美国的压力会越来越大。德国科学与政治基金会的报告认为美国“会对盟国施压，要求其在不断恶化的中美冲突中明确表态支持美国”。同时，德国对美国政坛可能发生的变化也抱有一线希望，即未来美国对华政策中的温和力量能重新发挥作用，以减轻美国对德国和欧洲的压力。^①

德国对华政策中的美国因素在近中期不会有根本变化，主要原因，一是因为制衡中国、维护霸权已成为美国朝野的共识以及两党的战略共识；二是美国迫使德国在内的盟国服从美国对华战略的政策不会改变，组建以美国为首的反华“国际联盟”的举措也不会改变。不仅特朗普这么做，有可能在大选中获胜的民主党候选人拜登也公开表示如果当选总统，美国会同盟友一起建立一个应对中国的统一战线。^②

在具体政策上，美国会在对华政策的各个领域继续要求德国的支持与配合。在政治方面，美国会继续争取德国与美国结成“人权联盟”“政治联盟”，干涉中国内政。在经济方面，美国会继续压制德国放弃使用华为 5G 技术与设备，继续要求德国在投资、技术转让以及科技合作等方面对中国进行限制，继续阻止德国同中国正式签署“一带一路”倡议合作谅解备忘录。在安全上，美国会要求德国在北约更多探讨“中国威胁因素”，拉拢德国介入“印太”军事行动。

美国对德政策也会发生一些调整，例如在具体影响方式上，除了强化施压手段外，会加大诱导、合作、说服等更易为德国接受的方式。当然，如果拜登当选，进行这些调整会相对容易一些。其会在一定程度上缓和与德国的

① Barbara Lippert and Volker Perthes eds., “Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe,” SWP Research Paper 2020/RP 04, April 2020, p. 35.

② Joseph R. Biden, Jr. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, March/April 2020.

紧张关系，如在贸易、气候、军费分摊以及伊朗核问题等美德发生分歧的议题上对德国适当让步，以增加德、美在对华政策上的协调。

总的来看，未来德国对华政策中美国的负面因素会继续加强，要充分预估美国操控盟国的能力以及盟国间对美国妥协可能产生的连锁反应，预估到在美国持续施压下德国作出一些退让的可能性。同时也要关注美国政坛变化对德国可能产生的影响，善于把握变局，有针对性地做好对德外交工作，降低美国施压的影响。

（二）德国政策取向

在美国不断施压背景下，对德国对华政策走向的判断要关注几个要点。

第一，要从国际格局变动的大背景下思考德国的外交战略走向。德国认为德、美、中三方均为具有地区和全球影响力的国家，因此要从国际格局变动视角观察三边关系。德国认为自己“面临一个堪比 1919 年、1949 年和 1989 年那样发生重大变化的世界，面对不断加剧的地缘政治、经济和社会动荡，德国必须思考新的路线”^①。在德国对世界变局观察的新视角中，“大国竞争时代”“地缘政治欧洲”“多边主义联盟”等概念尤其引人注目，显示德国在世界格局变动中既“立足西方”，又“探索新路”。2020 年 7 月，默克尔总理在联邦政府新闻发布会上说，“在冷战结束和德国统一 30 年后，世界处于全新的时代，我们认为理所当然的事情（如美国保护欧洲），正在发生改变。我们必须找到适当的答案，这个答案就是多边联盟，而欧洲联盟就是这样的多边联盟。”^②德国对国际战略环境的新视角，对欧美关系的新观察，决定了德国更加重视欧洲外交战略自主建设，将会更多从欧盟立场制定对华政策。

第二，德国对中美关系走向的判断与政策选择。德国认为，中美战略竞争难以避免且具有全球性质，原因是美国将中国的崛起视为对美国霸权最重

^① Das Auswärtige Amt, Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Eröffnung der 18. Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen, 25. Mai 2020 – Rede, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-botschafterkonferenz/2344030>.

^② Die Bundesregierung, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Söder am 14. Juli 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-soeder-am-14-juli-2020-1768756>.

大的威胁,加之中国和美国都是世界大国,两国的竞争恶化会加剧去全球化,加快国际体系的两极分化,威胁全球多边主义的基础,逼迫欧盟选边站队。而且这种压力将会增加而不是消退。^①在此背景下,德国必须面对的难题是如何处理未来美国不断加大的压力。对德国而言,国际体系两极分化和在美中之间选边站队都不符合德国和欧盟的利益,因此主张“欧盟要保持谨慎,不陷入美国和中国之间的强国竞争中”^②。

第三,德国对华政策的定位与取向。在对华政策上,德国坚持将中国定位为合作伙伴、经济竞争者和制度性竞争对手,同时坚持对话立场。^③德国看到与中国在人权、价值观和其他领域的争执会长期存在,但主张通过对话而非对抗的方式解决和管控,认为这是一种有效的管控分歧的方式。默克尔强调,无论德国和欧盟与中国之间有多大争议,都不能拒绝与中国对话。^④

德国在对华认知上与美国有许多不同,美国将中国视为其维护世界霸权的主要威胁,德国不认为中国有霸权企图;美国对欧洲一体化心存疑虑,中国则一直支持欧洲一体化。为避免德国和欧洲陷入美、中争夺夹缝的战略困境,德国和欧盟秉持三个基本立场。首先,欧洲对中国的政策不再简单建立在以往的跨大西洋关系基础上,而是处于一个新的坐标系,即主要由美中之间的冲突轴确定的坐标系中决定取舍。其次,欧盟必须发挥自己的优势,如拥有全球最大内部市场、超国家机制和自治法律制度、共同货币区、在国际政治中拥有贸易和监管大国的地位等,力争成为三方博弈的主动角色。再次,德国和欧盟必须加强自身建设,寻求欧洲战略自主,这是最重要的战略任务。最后,德国和欧盟都要意识到必须尽快推动欧盟建立统一的对华政策。^⑤

① Barbara Lippert and Volker Perthes eds., *Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe*, p. 35.

② Heiko Maas, China ist Partner, Wettbewerber und Rivale, 12. Juli 2020- Interview. Außenminister Heiko Maas im Interview mit dem Redaktionsnetzwerk Deutschland, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rnd/2367282>.

③ Das Auswärtige Amt, Außenminister Maas anlässlich seiner Videokonferenz mit dem chinesischen Außenminister Staatsrat Wang Yi, 24. Juli 2020- Pressemitteilung, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-wang-yi/2370726>.

④ Die Bundesregierung, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Conte am 13. Juli 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-conte-am-13-juli-2020-1768530>.

⑤ Barbara Lippert and Volker Perthes eds., *Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe*, p. 49.

第四，德国谋求的欧盟统一对华政策的影响。德国非常清楚自己之所以能够在美国的巨大压力下保持对外政策的一定独立性，是依托欧盟的整体实力。因此加强欧洲能力建设，加强战略自主，将德国利益和欧盟利益尽可能地融合一直是德国的战略目标。默克尔表示要在 2020 年下半年担任欧盟轮值主席国期间“进一步发展欧洲，使其成为一个对世界和平与安全负责的坚实、有能力和富有创造力的欧洲”^①；同时，推动欧盟制定较为独立、统一的对华政策，“为确保欧洲在中国的利益，欧洲必须用一种声音说话”^②。以欧盟统一立场出现的对华政策，可减少德国受到的压力并增加对中国的影响力。德国推动欧盟建立统一的对华政策，涉及各国不同的对华立场，协调难度较大。德国作为对华政策较为稳重、积极的国家，在构建欧盟统一对华政策过程中既会发挥积极作用，也会受到不同国家、不同立场的掣肘。因此，与德国加强沟通，建立具有建设性的欧盟对华政策，将非常重要。

（三）开展积极有效的对德外交非常关键

未来德国对华政策中的美国压力会不断增加，德国内部疑华势力也会持续兴风作浪，加之德国政局可能的变化以及与中国不断出现的新的冲突，德国对华政策将会呈现不稳定性、曲折性和反复性。如何消除德国对华政策中的负面因素，需要中国采取更加积极有效的外交方针，加大对德外交力度，保证中德关系行稳致远。

第一，要采取多种举措，进一步深化中德合作。一是加大高层交往，从战略高度引领中德关系发展。默克尔与中国领导人建立了高度互信关系，她明确表态愿以 2020 年下半年担任欧盟轮值主席国为契机，推动德中、欧中关系取得更大发展。中国要抓住机遇，促使德国和欧盟出台以合作为主的对华政策。同时发挥好各层级对话机制的积极作用。二是发掘新的合作机遇，扩大经贸合作基础。德国在华利益首推经贸合作，与中国开展互利经贸合作给德国带来实实在在的利益，对德国经济的发展具有重要意义，是两国关系的压舱石。中国要稳定固有的合作基础，在竞争激烈的领域也要设法“化危

^① Angela Merkel, „Rolle Europas als Stabilitätsanker stärken,“ <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/aussen-und-sicherheitspolitik-1755910>.

^② Angela Merkel, „Auf den Zusammenhalt kommt es mehr denn je an,“ 03. Juli 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/kanzlerin-rede-bundesrat-1766360>.

为机”，寻找新的合作机遇。三是在所谓人权、发展模式等“制度性竞争”领域，加强与德国的沟通，管控好分歧。四是加强两国在全球治理领域的合作，并将其作为推进中德合作新的增长点。

第二，德国外交最大的目标是增强欧盟的实力，这与中国始终支持欧洲一体化政策是一致的。中国可以在支持欧盟发展，包括支持欧盟在地区和国际事务中发挥更大作用，确保欧元稳定，支持欧洲防控新冠肺炎疫情，以及促进欧洲经济复苏等方面深化合作。

第三，对德工作还可以在消除美国因素影响方面有针对性地开展合作。一是抵消，针对美国对德国施压的领域，中国可以通过扩大德方投资、加强与德国合作予以抵消，比如鼓励德国企业扩大对华投资。二是揭露，在国际抗疫领域揭露美国妖魔化、政治化中国的企图，以事实获得德方的理解。三是支持，如支持 WHO、支持德国的多边主义立场。四是破解，揭露并应对美国将本国对华战略制衡政策扩展为西方阵营与中国的意识形态对抗的企图。五是管控，尽量管控好中美分歧，最大限度避免中美陷入“新冷战”甚至爆发热战，缓解德国对来自美国的施压的担忧。

总之，中国应该争取减少美国因素对德国对华政策的干扰，并开展积极有效的对德工作，争取德国在相关问题上采取理性立场，保障中德务实合作向更高质量、更高水平迈进。

结 束 语

当今世界正处于百年未有之大变局，西方与非西方力量的此消彼长，大国竞争的加剧，国际政治中各大战略力量纵横捭阖，合作与竞争共举，呈现出国际社会竞争期与过渡期的不稳定、不确定等特性。美国政府为维护霸权，将中国确定为主要战略竞争对手，要求包括德国在内的盟国选边站队，支持美国的对华政策。德国与欧盟国家一方面站在西方共同利益角度对美要求予以一定配合，另一方面也清楚美国对华战略的核心并非完全是捍卫西方，而是维护其自身的霸权，这种霸权不仅针对中国，也针对欧洲。美国的霸权主

义、单边主义、“美国优先”是导致欧美矛盾与冲突不断、大西洋关系裂痕越来越深的根源。在此背景下，德国在立足西方的同时，不断拓宽国际合作新视野，大力发展欧洲战略自主，决定在大国竞争的框架内寻求德国和欧洲新的定位。更重要的是，德国对中国的认知与美国有着很大不同，德国对中国始终支持欧洲一体化、世界多极化、多边主义和国际自由贸易体系深有同感，也十分看好中国巨大的市场潜力和对华经济合作的前景。因此尽管德国和欧洲承认与中国存在竞争甚至将中国列为制度性竞争对手，但强调不会放弃与中国合作的机遇。因此，德国在美国的压力下仍保持着对华合作的基本态势，反对美中竞争导致国际社会两极分化，反对与中国“脱钩”，极力避免在美中之间选边站队。

德国是世界第四大经济强国，也是欧盟主要的领导型大国、西方阵营的核心成员之一，在西方同盟体系中占有特殊地位，因而它在美国巨大压力下坚持对华合作的基本立场具有一定指标性意义，即美国的盟国不会简单按照美国的要求选边站队，美国与中国脱钩、构建与中国对立的两套国际体系的战略将障碍重重。

美国对德国的压力会持续增加，德国的立场难免会出现一定幅度的摇摆。有鉴于此，做好对德工作非常重要。稳定中德关系，不仅有利于中德、中欧关系，而且对制约美国组建国际反华联盟、在世界大变局背景下避免西方与非西方的对抗、构建新型国际关系等都具有重要的战略意义。

[责任编辑：孙震海]

进攻性技术民族主义与美国 对华科技战

孙海泳

【内容摘要】 民族主义一直是影响国际关系的重要因素。作为一种从经济民族主义、政治现实主义等理论中汲取思想元素并对一国对外经济政策产生重要影响的思潮，技术民族主义对国际关系的影响日益凸显。不同国家的技术民族主义存在实质性差别。根据其目标、动机、政策表现与影响，技术民族主义可分为防御性技术民族主义和进攻性技术民族主义。后者对国际经济与政治关系的消极影响大于积极影响。特朗普政府的执政及其发起的对华科技战，标志着进攻性民族主义政策倾向急剧上升，这反映了美国维护全球经济与技术主导地位的霸权思维。进攻性民族主义在美国国内亦具有深厚的政治与社会基础。在政策实施中，美方在强调中美制度与意识形态对立、价值观差异与国家利益矛盾的基础上，将中国科技产业发展及相关高科技企业视为安全威胁，通过“安全化”的政策过程与扩大对华科技战国际联盟体系，不断推进对华科技战。美国的这一政策倾向正在并将继续侵蚀中美关系的基础，削弱世界经济可持续发展的动能，并与其他影响因素相互叠加，对全球战略稳定造成严重负面影响。

【关键词】 技术民族主义 经济民族主义 科技战 美国对华政策

【作者简介】 孙海泳，上海国际问题研究院美洲研究中心/比较政治与公共政策研究所副研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D091.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0046-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005003

自启蒙运动以来，民族主义无疑是最持久和最重要的政治理念之一。自18世纪末以来，民族主义思潮往往与战争和冲突、民族独立密切相关，其对政治、社会与经济领域的影响一直持续。民族主义的范围和解释可能会随着时间、地点和观点的不同而改变，但总体上民族主义是一种凝聚人心的意识形态资源，强调公民对国家的认同与忠诚、本国与他国的身份差异以及对外部威胁的警惕。因此，民族主义往往是国家在危机时刻进行国内动员的有力工具。正如法国学者吉尔·德拉诺瓦（Gil Delannoï）所言，民族主义的典型特征是恐惧（对衰亡或敌人）、反应（对任何威胁或灭绝）、社会有机论（强调群体高于个体）以及宣传。^① 上述要素与特征具有恒久性。可见，民族主义并非蛊惑人心的政客、经济萧条和民众不满所造成的历史反常现象，其在现代世界中主导着人类的主体性，人类也根本无法避免民族主义。^②

随着历史的发展和国际局势的变迁，民族主义理念已扭转了曾经短暂消退的趋势。成为目前反全球化、反移民、反技术革命和反对像欧盟这样的超国家政治共同体的强大运动的意识形态支柱。随着经济民族主义重现于主要国家的对外经济政策之中，技术民族主义从经济民族主义、政治现实主义以及包括技术决定论等在内的技术发展理论中汲取思想养分，正日益成为影响国际关系的重要因素。就美国对华贸易战、科技战而言，技术民族主义提供了有益的分析视角。当然，技术民族主义概念这一往往存在定义宽泛、褒贬不分等问题。因此，有必要对其思想来源、应用语境和类型进行分析，并在此基础上探讨美国技术民族主义政策的政治社会基础、构建方式及其影响。

一、经济民族主义视野下的技术民族主义

以技术进步为主要推动力之一的工业社会的发展是民族主义发展与扩散的重要条件。^③ 由此，随着国家间经济与科技产业关系的发展，经济民族

① [法]吉尔·德拉诺瓦：《民族与民族主义》，郑文彬、洪晖译，三联书店2005年版，第152页。

② Siniša Malešević, *Grounded Nationalisms*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 279.

③ 欧内斯特·盖尔纳（Ernest Gellner）将工业社会与国家间技术竞争以及民族主义相联

主义以及作为其支脉的技术民族主义日益成为重要的国际关系现象。^①通过对经济民族主义的思想框架及其与全球化之间关系的分析,有助于准确把握技术民族主义的基本特征。

(一) 经济民族主义思想中的技术民族主义元素

只要民族国家依旧存在,经济民族主义就不会消失,民族国家与经济民族主义是一对共生体。^②在政治经济学中通常将经济政策的解释视角分为自由主义、马克思主义和民族主义三大理论。其中,民族主义视角尚未形成系统性的政治经济学理论体系。就经济民族主义而言,其思想可溯源至16—18世纪的重商主义时期。其内涵,一是将国家利益置于个人利益、地区利益与国际利益之上,二是将提高本国生产力作为核心目标,三是以民族精神作为经济发展的一种支撑力量。^③吉尔平(Robert Gilpin)认为,经济民族主义强调经济因素在国际关系中的作用,将国家间为经济资源而进行的斗争视为国际体系的一般性质,并基于以下因素将工业化作为首要目标。一是经济民族主义者相信工业对经济具有溢出效应,会促进经济的总体发展;二是

系。他认为,新航路开辟后,欧洲依靠其经济与技术优势征服世界。随着技术和经济力量的扩散,力量平衡发生了变化,在1905—1960年期间,多元化的欧洲帝国纷纷瓦解。工业时代的评论家经常预言国际主义会到来,但人类却进入了民族主义时代。参见:Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, New York: Cornell University Press, 1983, pp. 40, 43, 52。

① 自20世纪80年代中后期日美经济争端以来,技术民族主义这一概念开始在国际经济关系中广为应用。日本学者中山茂称,1983年,他将“gijutsurikkoku(技术立国)”这一主要被日本通产省(MITI)采用的口号译为“技术民族主义”(techno-nationalism)。在1987至1988年的美日科技协议重新谈判中,自称为技术民族主义者的美国官员攻击了日本通产省。随后,在理查德·塞缪尔斯(Richard Samuels)于1994年出版的专著——《富国强军:国家安全与日本的技术改革》(*Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan*)中采用了与中山茂相同的译法,其后“技术民族主义”一词才广为流传。(参见 Shigeru Nakayama, “Techno-nationalism versus Techno-globalism,” *East Asian Science, Technology and Society: An International Journal*, Vol. 6, No. 1, 2012, pp. 9-10)。1987年,后来曾任克林顿政府劳工部长以及加州大学伯克利分校教授的罗伯特·赖克(Robert Reich)撰文,针对日本技术竞争力的提升与美国的技术衰落,对美国政府恢复技术领导地位的政策选择等议题进行评论,并将美国采取措施与日本争夺技术制高点视为一种“技术民族主义”,参见 Robert Reich, “The Rise of Techno-Nationalism,” *Atlantic Monthly*, Vol. 259, No. 5, May 1987, pp. 63-69。

② 邓维、宋国栋:《经济全球化与经济民族主义的关联分析:国际政治经济学视角》,《改革与战略》2010年第9期,第37页。

③ 贾根良、陈国涛:《经济民族主义与马克思主义:比较与启示》,《马克思主义研究》2013年第9期,第69—71页。

将工业同经济上的自给自足以及政治上的自主权相联系；三是由于工业是军事力量的基础和国家安全的核心，因此工业受到格外重视。经济民族主义的工业化目标本身就是经济冲突的重要根源。^①

在现代国家的发展与大国竞争的历史进程中，经济民族主义一直是重要的影响因素。就美国而言，经济民族主义始终是其国际经济政策的出发点和归宿。^② 独立战争的爆发很大程度上是为了挣脱英国的重商主义“枷锁”，因此，从理论上讲，在这个否定重商主义的新国家，经济民族主义很难找到产生与发展的土壤，而且在美国许多开国元勋的言论中，多是对重商主义的抨击和对经济自由主义的弘扬，但他们根据本国的利益需要，逐渐形成了最具功利性的商业理念，许多人经历了从经济自由主义思想向有助于美国实现经济利益的经济民族主义思想的转变，并对彼时美国的对外经济政策产生了重要影响。^③ 其中，美国建国以来首任财政部长汉密尔顿（Alexander Hamilton）关于国家要支持工业发展的观点，即一个强大的制造业基础会增加国家整体收入和财富，并使国家更安全，这一观点在之后的两个世纪一直影响着美国和其他许多国家。在汉密尔顿于 1791 年向国会提交的《关于制造业的报告》中，他主张美国政府应实施保护关税政策，并对本国制造商给予补贴，以支持民族工业发展，但在这两种方式之间，汉密尔顿更倾向于后者。^④ 由此开创了美国经济民族主义与技术民族主义的先河。

（二）全球化时代的经济民族主义

在过去四百年的大部分时间里，世界体系呈现出两种截然不同但又相互交织的趋势，一方面是民族国家数量激增，另一方面是资本、商品、人员和信息跨境流动的全球化进程。这两种趋势在意识形态领域表现为排他性民族主义和包容性世界主义，前者常以表面上的自力更生和仇外描述为基础，后

① [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，上海人民出版社 2011 年版，第 29—31 页。

② 韩召颖、吕贤：《美国对中资并购实施安全审查的经济民族主义分析》，《求是学刊》2019 年第 4 期，第 152—154 页。

③ 王晓德：《美国早期历史上的经济民族主义及其影响》，《南开大学学报（哲学社会科学版）》2006 年第 1 期，第 18 页。

④ [美]罗伯特·赖克：《国家的作用——21 世纪的资本主义前景》，东方编译所等译，上海译文出版社 1998 年版，第 17—18 页。

者则以群体间相互依存为基础。^① 由于全球化进程中各国利益已超越边界，而国家又试图通过政策调整来管理这种利益流动，从而导致国家发展的悖论，并集中体现在国内利益与国际利益的平衡方面。^②

当然，经济民族主义与世界主义并非完全冲突。冷战结束后，罗伯特·赖克（Robert Reich）试图以“积极的经济民族主义”来调和经济民族主义与世界主义的矛盾，以应对全球化对美国的挑战。^③ 进入21世纪以来，美国政府一般对具有竞争力的大企业采取世界主义政策，鼓励其在全球范围内实现资源最优配置，而对弱小或关键中小企业则通常采取隐蔽的民族主义政策加强干预与扶持。^④ 由此可见，即使在美国处于全球信息产业主导地位的态势下，其仍未放弃经济民族主义政策倾向。这也说明虽然以经济自由主义为背景的经济民族主义承认民族间互利的重要性，并强调国际合作的可能性和必要性，但由于当代经济自由主义还摆脱不了其深刻的民族性，因此国际互利具有不对称性、脆弱性和不彻底性，这使得后进国家往往处于不利地位，由此出现了一种以新重商主义为主的保护性的经济民族主义。^⑤ 这些因素都对国际科技产业合作造成深远影响。

（三）技术全球主义与技术民族主义

由于与经济民族主义存在内在关联，在技术创新与科技产业领域，也存在技术全球主义与技术民族主义的区分。美国国家亚洲研究局（National Bureau of Asian Research, NBR）于2004年发布的研究报告指出，技术民族主义由政府领导技术创新，旨在阻止全球化和促进民族利益，对外国关闭或有条件开放国内市场；技术全球主义由全球市场力量引领技术创新，旨在利

^① Barney Warf, "Nationalism, Cosmopolitanism, and Geographical Imaginations," *Geographical Review*, Vol. 102, No. 3, July 2012, p. 271.

^② 陈崇仁：《经济全球化与经济民族主义：民族国家发展中的理性选择》，《经济问题探索》2018年第1期，第189页。

^③ 赖克认为，各国有责任与他国合作，以保证本国的发展不以牺牲他国的发展为代价。此立场不是主张自由放任的世界主义，也不主张“此胜彼败”的民族主义。其目标是提高全世界人民的福利，而非为推进一国利益而损害他国利益。参见[美]罗伯特·赖克：《国家的作用——21世纪的资本主义前景》，第315—318页。

^④ 邓维、宋国栋：《经济全球化与经济民族主义的关联分析：国际政治经济学视角》，第80页。

^⑤ 王春风：《经济民族主义研究述评》，《广西民族研究》2012年第3期，第176—177页。

用全球化促进全球利益，通过开放市场促进与外国合作。^① 李三虎指出，技术民族主义支持政府瞄准战略性产业，对国内企业实施扶持政策，以增强其在国际市场上的竞争力；技术全球主义则强调技术创新国际化并非零和博弈，而是通过国际合作以维持经济增长的加和博弈，技术创新主要受全球市场力量的推动。^② 中山茂（Shigeru Nakayama）也强调技术民族主义关注技术安全影响，而技术全球主义则重视技术转移的可能性。^③ 罗德里克·庞兹（Roderik Ponds）认为，技术民族主义强调政府的技术政策应有利于本国企业提升在科技领域的国际竞争力，一些亚洲国家采取这种政策，但可能导致国际利益冲突；技术全球主义则强调科技国际化是各国融入国际研究网络的自然趋势，这最终对所有国家都有利。^④ 通过以上代表性观点可以看出，当代技术民族主义存在于与技术全球主义相比较的语境中，而且对两者的区分与一国的经济制度、发展阶段以及国际环境存在密切关系。实际上，全球范围内具有创新能力的国家均不同程度地实施技术民族主义政策。当然，国家科技创新政策中的技术民族主义与技术全球主义思想元素也并非完全互相排斥，其往往因不同的合作对象与不同的技术领域而表现出不同政策倾向。

二、两种类型的技术民族主义

自 20 世纪 80 年代以来，存在经济与技术竞争关系的国家之间往往将对方的产业发展或技术创新政策冠以“技术民族主义”的标签。技术民族主义这一概念的广泛应用即始于 20 世纪 80 年代的美日经济与技术竞争。之后，这一概念往往用于描述不同国家的科技与产业政策。鉴于这些政策的出发点、目标及影响的差异，笔者认为需要对不同类型的技术民族主义进行区分，以便更准确地反映各国的政策取向。

① 参见姜奇平：《“新技术民族主义”将崛起：技术强国路线图分析之一》，《互联网周刊》2004 年第 20 期，第 58—59 页。

② 李三虎：《技术全球化和技术本土化：冲突中的合作——两种技术空间进路的交互关系分析》，《探求》2004 年第 3 期，第 29—31 页。

③ Shigeru Nakayama, “Techno-nationalism versus Techno-globalism,” p. 12.

④ Roderik Ponds, “Limits to Internationalization of Scientific Research Collaboration,” *Journal of Technology Transfer*, Vol. 34, 2009, p. 77.

（一）区分不同类型的技术民族主义的原因

对不同类型国家的民族主义溯源可以发现，虽然发展中国家的民族主义受到西方民族主义的影响，使两者存在诸多共同特点，但由于历史记忆、现实境遇等方面的差异，两类国家的民族主义在生成条件、价值取向与目标等方面存在差异。总体而言，西方国家的民族主义往往与帝国主义、对外征服相联系，意欲维护自身的优越地位；而由于受到西方入侵的影响，发展中国家的民族主义更偏重独立自强，以避免再次遭受来自外部强权的霸凌为目标。特别是由于西方的剥削、压迫导致存在大量针对西方主导的全球秩序的民族主义怨恨和猜疑，对亚洲的主要经济体而言，经济民族主义是一种通过保护主义促进本国利益的手段。^① 另外，尽管各国均不同程度存在技术民族主义思潮或政策倾向，但不同国家的技术民族主义也存在显著差异。例如，中国以及诸多发展中国家往往将美国的技术霸权主义行径与技术民族主义画等号，而以美国为代表的西方战略学界却经常将中国的自主创新政策贴上“（新）技术民族主义”或类似的标签。在此背景下，中国与技术霸权国美国的科技产业政策的性质差异容易被混淆，并由此产生误导，即中国的自主创新、科技产业发展政策与美国的技术霸权主义政策属于同一性质的政策。实际上，不同类型的技术民族主义承载着不同的利益诉求、价值导向与发展伦理。因此，有必要对其名称与内涵予以区分。本文认为，从动机、目标、方式与国际影响的差异来看，当代技术民族主义可分为两大类型，即防御性技术民族主义与进攻性技术民族主义。

采取防御性技术民族主义战略的國家的基本动机是自强，即改变本国相对落后的技术发展状况，以提升本国科技产业发展水平和赶超技术先进国家为目标，其主要通过研发资助、政策优惠等方式促进本国的科技创新及科技产业发展。由于各国促进技术进步有助于提升全球总体的技术发展水平与经济福利，因此防御性技术民族主义政策的影响往往是积极的，至少其积极影响大于消极影响。

相比之下，采取进攻性技术民族主义政策的国家，其战略动机是压制竞

^① Jeff Kingston, *Nationalism in Asia: A History Since 1945*, New Jersey: Wiley-Blackwell, 2017, pp. 59-60.

争对手和维护本国在某些领域或全方位的技术主导地位；其以维持本国技术垄断和对他国实施技术压制为目标，主要方式包括但不限于技术出口管制、市场准入限制、知识转移限制等政策，并综合运用其他政治与外交手段来支持上述政策。实际上，进攻性技术民族主义就是技术霸权主义。当技术垄断上升为国家意志便成为技术霸权，其在很大程度上源于政治霸权的影响。^① 由于进攻性技术民族主义所采取的压制路径会阻碍他国的技术创新与科技产业发展，并会侵蚀国际经济、技术产业合作本可创造的增量收益，因此其消极影响大于积极影响。值得注意的是，在对外经济与科技产业领域，各国在同一时期对不同国家可能采取不同倾向的政策。

（二）科技自强与防御性技术民族主义

技术民族主义政策对于许多经济技术相对落后但有发展雄心的国家具有吸引力。美国在立国之初以摆脱经济技术的落后面貌为目标，在工业与技术领域实际上亦采取了防御性技术民族主义政策。冷战后，各国均不同程度采取技术民族主义政策，主要发达经济体多采取某种形式的政府干预以培育本国的企业。^② 这基本属于防御性技术民族主义。在 20 世纪 90 年代，中国开展技术产业规划亦恰逢东亚地区的技术民族主义勃兴。^③ 在此背景下，美国国家亚洲研究局于 2004 年发布的报告认为，中国制定了以提高本国技术标准影响力为基础的新技术政策，通过“新技术民族主义”谋求技术发展，并拓展经济和安全利益；与既有的技术民族主义不同，中国的（技术）标准战略必然要求关注国际规范、国际合作以及新的公私融合形式。^④ 这也成为中国改革开放之后，美国官方对所谓的“中国技术民族主义”倾向的早期判断与认知的集中体现。

① 参见蔡翠红，《大变局时代的技术霸权与“超级权力”悖论》，《学术前沿》2019 年第 14 期，第 18 页。

② R. Narula and J. H. Dunning, “Explaining International R&D Alliances and the Role of Governments,” *International Business Review*, Vol. 7, No. 4, August 1998, p. 393.

③ 周频：《技术预见南方国家视野的困境》，《科技进步与对策》2017 年第 15 期，第 27、31 页。

④ Xiangkui Yao and Richard P. Suttmeier, “China's Post-WTO Technology Policy: Standards, Software, and the Changing Nature of Techno-Nationalism,” National Bureau of Asian Research, May 1, 2004, <https://www.nbr.org/publication/chinas-post-wto-technology-policy-standards-software-and-the-changing-nature-of-techno-nationalism/>.

自 2015 年以来，美国战略学界往往将中国的自主创新政策与技术民族主义相联系。大西洋理事会（Atlantic Council）高级研究员罗伯特·曼宁（Robert A. Manning）以 2015 年发布的《中国制造 2025》为例指出，在新技术革命到来之际，世界出现明显的技术民族主义（而非技术全球主义）趋势，这体现在一系列旨在自给自足的产业政策上，并培养国家在技术领域的优势，同时遏制外国竞争。^① 实际上，中国的技术创新政策可纳入防御性技术民族主义范畴。这一政策倾向，体现了中国推动国内技术创新的合理诉求。

值得注意的是，即使在二战后，美国也存在隐形的产业政策。美国政府通过政府订货与补贴支持庞大的国防工业，使美国在军工、航空、卫星通信及信息产业等领域处于领先地位。美国政府对国家卫生研究院（National Institutes of Health, NIH）的药品补贴是美国企业在新药研发领域占据主导地位的关键，州和地方政府为吸引企业也提供补贴。相比之下，中国政府在创新领域不断完善政策规划，加大对研发环节的资源投入，促进国家技术自给等政策，其中中国政府越来越多地充当协调人、平台创造者和战略规划者角色，而非强大的参与者，且政府在研发总支出中所占的份额低于多数主要国家。^② 郑永年也指出，在中美贸易争端中，美国要求中国停止对高技术产业的补贴，这显示了其对中国根深蒂固的误解。中国的科技进步之所以引人注目，与其说是由于来自发达经济体的转移，不如说是由于其文化上固有的科学特性。历史上，中国曾在许多科技领域领先于西方，中国认为明、清两代实行的闭关锁国政策使自身在 19 世纪末远远落后于西方。因此，《中国制造 2025》的意图并非如美国执政当局和西方媒体所声称的那样存在“沙文主义”或“掠夺”性质，而是中国经济结构转型的新举措。^③ 历史上，中国已错过三次工业革命的机遇，《中国制造 2025》实际上是中国对 160 年工

① Robert A. Manning, “Techno-Nationalism vs. the Fourth Industrial Revolution,” *Global Asia*, May 12, 2019, p. 2, https://cs.brown.edu/courses/csci1950-p/sources/2019_03_28_GlobalAsia_Techno-NationalismVs.TheFourthIndustrialRevolution.pdf.

② Adrian Băzăvan, “Chinese Government’s Shifting Role in the National Innovation System,” *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 148, 2019, pp. 9-10.

③ Zheng Yongnian, “China and the US: A Clash of Techno-Nationalists,” *New Perspectives Quarterly*, Summer 2018, pp. 15-16.

业发展史的反思，^①但美方对中国的技术赶超战略如此敏感，这与其维护技术霸权的战略考量密不可分。

（三）霸权维护与进攻性技术民族主义

二战结束后，美国的经济民族主义政策倾向被总体上的经济自由主义政策倾向所取代。之后美国的经济民族主义的基本倾向体现为重商主义和自由主义的双重特征。相应地，在冷战时期的西方阵营内部，美国实施技术全球主义政策，但在面对敌对国家时，则实施进攻性技术民族主义政策。当时美、苏处于两个完全不同的经济体系，缺乏投资与产业链合作。因此，美国对苏联的进攻性技术民族主义政策倾向主要体现为，以遏制苏联的经济发展与技术进步为目标，以军用或军民两用技术为重点，强化实施技术出口管制等政策。与此同时，美国针对苏联的技术民族主义政策亦存在一定的防御性元素。例如，苏联于1957年10月4日发射世界上第一颗人造地球卫星“斯普特尼克1号”，率先开启太空时代，由此引发美国社会的震惊以及对美国的技术、价值观、政治和军事能力的信任危机。虽然美国于次年1月31日成功发射卫星，但“斯普特尼克时刻”对美国造成的冲击难以在短期内平复，这促使美国政府对本国的科技体系进行系统性改造，并大量增加科技投资，以提升其技术创新能力。

冷战结束初期，美国的技术民族主义政策倾向隐藏于技术全球主义的外衣之下。进入21世纪，美国先后发动两场战争，大大耗损了国力，加之受到2008年金融危机的冲击，美国政府在促进产业创新以及支持基础设施建设等方面缺乏足够的能力与充裕的资源。这在很大程度上削弱了美国的全球经济与技术主导地位。在此背景下，经济与技术全球主义退潮，经济与技术民族主义上升。特别是随着中国技术创新能力以及科技产业的发展，中国以自强、赶超为目的的自主创新战略与美国维护其技术霸权的战略倾向之间的张力与摩擦日益上升与加剧。自2018年以来，在挑起对华贸易摩擦的进程中，美国不断强化对华科技战，其对华进攻性技术民族主义政策倾向日益明显。

在国际产业链领域，美国的进攻性技术民族主义突出表现为压制中国在

^① 肖洋：《西方科技霸权与中国标准国际化——工业革命4.0的视角》，《社会科学》2017年第7期，第65页。

产业技术标准制定领域的话语权，围绕 5G 网络标准的国际竞争就是例证。包括美国在内的许多发达国家反对中国制定自主标准体系，并给中国贴上“新技术民族主义”的标签，以维护其从技术后起国家攫取的巨额垄断利益。同时，美国通过技术出口管制等方式强化对华为等从事尖端技术创新的中国企业的供应链阻截。在贸易与投资领域，以美国为代表的进攻性技术民族主义政策通过强化针对中国企业的市场准入限制与外资审查，迫使中国这样的后发国家执行高强度的知识产权保护政策，在人员交流等渠道限制对华技术转移等方式，压制中国科技实力的提升。总之，在美方预感其越来越难以通过科技优势维持在新兴产业领域的竞争优势与垄断利润的背景下，试图通过政治手段对中国科技产业进行全方位打压，以阻滞中国对美国的科技与经济赶超。这也是美国政府所采取的进攻性技术民族主义政策的主要目的。

三、美国对华技术民族主义政策的国内基础与实施路径

冷战结束后，随着全球化的加速，不少美国政客在选举中鼓吹反对自由贸易与“反全球化”论调，但当选后则难以兑现其选举承诺。特朗普的当选主要依靠美国深厚的经济民族主义传统，其选举承诺与政策高度一致，并真正落实经济民族主义政策，这是美国内外政策的重大转变。^①这一态势也标志着美国在对华科技与产业合作政策中的进攻性民族主义成分显著上升。

（一）美国实施对华进攻性技术民族主义政策的国内政治背景

美国的政界、商界及学界的对华认知，在很大程度上成为美国政府实施对华经济民族主义与进攻性技术民族主义政策的政治基础。自 2012 年以来，特别是在 2015 年进行的美国对华战略的大辩论之后，绝大部分美国精英认为中国政治、经济和社会的走向并未朝美国期待的方向发展，要求改变对华“接触”政策的呼声逐渐增多。

美国国内在中国议题上主要存在几类相互联系的观点。其一，美国“对

^① 庞中英：《积极应对全球“经济民族主义”的挑战》，中国海洋大学海洋发展研究院网站，2018 年 7 月 24 日，<http://hyfzyjy.ouc.edu.cn/29/a8/c12793a207272/page.htm>。

华政策失败论”，即美国政界及战略学界人士认为中国的发展道路不符合美方预期，因而产生“失望”和“幻灭”情绪。其二，对华经济领域的“美国吃亏论”，其中包括三种相互联系的观点，一是中国的产业政策有害论，即美方认为中国的产业政策与发达国家主导的国际商业秩序相抵触，并损害了美国的国家利益。二是中国侵蚀美国就业论，在美国对华鹰派的竭力误导与大肆渲染下，许多美国蓝领阶层已将中国视为其国内失业问题和经济不稳定的主要根源，特别是鹰派人士与部分美国企业诬称中国长期针对外企采取的所谓“强制性技术转让”等政策之后，这一印象很难消除。三是美国相对收益不足论，包括因美国贸易逆差以及中国技术进步导致美国在双边产业合作中相对收益减少的种种论调。其三，中国冲击美国国际地位论，代表性观点是哈佛大学大学教授格雷厄姆·阿利森（Graham Allison）所提出的关于“中美陷入了一场经典的修昔底德式竞争”的观点。值得注意的是，在美方看来，美国在技术创新方面长达半个多世纪的领先地位支撑着美国的经济和军事实力，美国很难接受其不再是无可争议的创新领导者的前景，而且中国创新能力的不断增强，引发了美国朝野对其未来是否能够保持技术领先地位的担忧。^①同时，美国官方、战略界以及主流媒体还不断渲染所谓中国输出“技术威权主义”或“数字威权主义”会冲击西方主导的世界秩序的观点。此外，在新冠肺炎疫情的冲击下，考虑到美国抗疫不力对中美国力对比具有重要影响，加之转移国内矛盾的需要，美国政府进一步加大了对华科技遏制的力度。总之，在美方看来，赢得技术优势的竞争是中美争夺权力的一部分。^②以上论调不仅折射了美国对维护主导地位的危机感，也反映了美国占据领先地位的关键在于坚持双重标准，即美国可以变得富有，但他国不行，至少不能富有到足以挑战美国领先地位的程度。^③

（二）美国对华强化进攻性技术民族主义政策的社会基础

^① Andrew B. Kennedy, “China’s Innovation Trajectories,” *Survival*, Vol. 60, No. 3, June/July 2018, p. 72.

^② Aaron L. Friedberg, “Smart Competition: Adapting U.S. Strategy Toward China at 40 Years,” National Bureau of Asian Research, May 8, 2019, <https://www.nbr.org/publication/smart-competition-adapting-u-s-strategy-toward-china-at-40-years/>.

^③ Jeffrey D. Sachs, “Will America create a Cold War with China,” *China Economic Journal*, Vol. 12, No. 2, 2019, p. 107.

对“中国威胁”的感知与美国国内民粹主义、选举政治等因素的叠加，为美国强化对华经济民族主义及进攻性技术民族主义政策创造了社会基础。民族主义的兴衰很少取决于精英或有魅力的领导人的行动，而主要取决于和经济与社会相关的长期结构性力量的运作。虽然经济和社会动荡可以加剧民族主义，但经济危机、经济衰退与萧条不会产生民族主义，民族主义传统早已植根于社会之中。^① 因此，民族主义并非特朗普总统所特有的思想特征，而是与美国保守主义一脉相承的思想传统，也是亚历山大·汉密尔顿、西奥多·罗斯福和罗纳德·里根均认同的美国传统。

冷战结束初期，美国主导国际体系，但目前美国的经济、社会与政治问题丛生，美国社会的凝聚力量面临自大萧条以来最严峻的局面。虽然技术进步总体上有利于发达国家，但曾很容易获得的高薪岗位在这些国家已大为减少，在科技进步过程中，机会与福利受损的群体产生怨恨、怀旧感和守旧意识，这成为滋生民粹主义的土壤。^② 美国的精英阶层坚定不移地推动美国成为全球霸主，部分原因在于他们在全球化进程中属于既得利益群体，但普通民众的财富却急剧减少。^③ 由于美国中产阶级与工人阶级中的部分民众陷入贫困，人们对精英阶层围绕新自由主义的共识产生了怀疑。^④ 这使美国国内要求调整全球化政策的民意基础逐渐增强。

在此形势下，民族主义和各种与历史潮流相悖的民粹主义的幽灵被唤醒。特朗普政府坚持经济民族主义，反对新自由主义，在很大程度上迎合了美国民众的政治诉求。民粹主义的核心在于反精英、反既得利益者。作为民粹主义的近亲，民族主义与身份和归属感密切相关。因此，民族主义在当今美国具有吸引力是由于其能够利用各种对立的意识形态传统与话语。^⑤ 实际上，作为一名政客，特朗普不是所谓“俄罗斯人的工具”，也不是民主党人

① Siniša Malešević, *Grounded Nationalisms*, p. 278.

② Bert A. Rockman, “Bureaucracy Between Populism and Technocracy,” *Administration & Society*, Vol. 51, No. 10, 2019, p. 1556.

③ Yoichi Funabashi, Eric X. Li, etc., “1914 or 1950 in Asia?” *New Perspectives Quarterly*, Spring 2014, p. 28.

④ Ruben Gonzalez-Vicente and Toby Carroll, “Politics after National Development: Explaining the Populist Rise under Late Capitalism,” *Globalizations*, Vol. 14, No. 6, 2017, p. 991.

⑤ Sivamohan Valluvan, “Defining and challenging the new nationalism,” *Juncture*, Vol. 23, No. 4, 2017, p. 236.

最害怕的“未来独裁者”，而是民族主义的集大成者。^① 其施政的一大特色就是将经济与技术民族主义披上民粹主义“诉诸人民”的外衣，辅以社交媒体，使其推行经济民族主义与技术民族主义的社会基础愈发牢固。^② 总之，美国的经济民族主义是一套旨在将美国的问题归咎于外国的政治论点，而打压中国则成为美国维护其全球霸权与呼应国内民粹主义诉求的切入点之一。虽然部分美国企业反对其政府扩大对华科技战，但在美国目前的社会背景以及中美关系的竞争性显著上升的态势下，美国政府在短期内难以改变其对华进攻性技术民族主义政策倾向。

（三）美国进攻性技术民族主义的政策构建

为压制中国经济与技术竞争力的上升，美国政府不断将中国的技术进步、技术成就意识形态化，以强化中西方价值观的差异，并不断渲染中国技术产品的安全威胁，借此强调其对中国企业实施制裁的合理性并推动盟国和伙伴国配合、参与对华科技战。在此背景下，美国的进攻性技术民族主义政策的特征集中体现在其不断以中国技术产品的安全为由，滥用出口管制、市场准入、外国投资审查等政策领域的“国家安全”条款，压缩中国高科技企业的国际市场空间，增加中国企业海外供应链的脆弱性，限制对华技术转移。在政策制定中，美国利用国家权力确认外部威胁或风险，在进行内部协商后推动民粹与精英的合作，进而启动政策制定和政策输出过程，完成“安全化”的政策建构。“安全化”过程的关键是将极端的政策主张作为应对国家安全问题的特别措施，而关键环节是将中国确定为重大外部威胁并提出应对之策。^③ 目前，包括网络通信设备与设施、大数据资源、关乎舆论引导力的新兴社交软件等已成为美国对华进攻性技术民族主义政策的“重灾区”。其主要表现为只信任本国产品，以国家安全名义排除使用他国产品并阻碍外国投资；利用垄断核心技术和产品的优势强化对他国的出口管制，并以此产生威

① Rich Lowry, “Trump’s Unifying Nationalism,” *Politico*, January 31, 2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/01/31/trumps-unifying-nationalism-216920>.

② 参见张景全：《民粹主义思潮下的特朗普政府内政与外交》，《学术前沿》2018年第22期，第54页。

③ 罗振兴：《特朗普政府对中美经贸关系的重构——基于经济民粹主义和经济民族主义视角的考察》，《美国研究》2019年第5期，第89—95页。

慑效应。^①同时，美国还以国家安全为由，在其拥有技术优势的高端芯片、先进工业设备以及工业设计与科研软件等领域对中国企业与机构实施制裁。在此基础上，美国政府的这一逻辑逐渐扩散到教育、科研、外交等领域。

与此同时，鉴于全球产业链与高科技产品市场布局的全球化特征，美国竭力动员其盟国与伙伴国支持自己扩大对华科技战。在美国高官的斡旋、诱压与战略研究界、媒体的大肆渲染之下，美国的部分盟国亦以中国企业的网络通信技术产品存在潜在“安全威胁”为由，将这些企业的产品全部或部分排除在本国的数字基础设施系统之外，并积极响应美国国内法的长臂管辖法则，试图阻断相关中国企业的供应链。由此，通过构建对华科技战联盟体系，美国试图在全球范围内构建日益严密的“代理人制裁”网络，以限制中国企业的供应链与市场空间，并迟滞中国的技术进步与经济发展进程。

四、美国对华进攻性技术民族主义政策的负面影响

美国对华科技战及其所体现的进攻性技术民族主义政策，是中美关系中的巨大绊脚石。由于美国官方与战略学界这一对华政策基调已基本形成，未来一段时期，在科技产业领域，其技术民族主义政策倾向将很难显著改变，并将对全球战略稳定与世界经济造成诸多不确定性。

（一）侵蚀中美关系的基础

美国的国际地位可能更多受到其国内民粹主义兴起的威胁，而非其他大国崛起的威胁。^②美国的对华技术民族主义政策将加剧其对外政策的零和思维特征，并且正日益削弱中美在全球产业链中的合作关系。首先，美国的政策对以华为为代表的中国信息产业类企业的海外供应链与市场空间造成不同程度的冲击与挤压。随着美国经济的衰退以及受国内选举政治的影响，美国政府存在大幅强化针对中国企业的技术出口管制与市场准入限制的政策

① 鲁传颖：《网络空间安全困境及治理机制构建》，《现代国际关系》2018年第11期，第55页。

② Joseph S. Nye, Jr, “The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, p. 80.

动机，这将冲击乃至颠覆全球供应链。其次，在应对新冠肺炎疫情的过程中，美国的决策层更关注那些与国防和国家安全存在直接关联的海外供应链的脆弱性，如稀土原料的加工环节。这为美国创造了进一步推动中美产业脱钩的动力。再次，美国对华科技战的不断升级正倒逼中国进一步强化本土创新，以维护本国企业的供应链安全。上述因素会削弱中美两国在科技产业领域的合作关系。更为严重的是，在中美关系的竞争性逐渐上升的背景下，美国持续强化对华科技战的负面影响会不断向金融、外交与安全等领域外溢，并与两国在地缘政治等领域的矛盾相互叠加，有可能导致双边关系的恶性循环。

（二）影响世界经济的复苏与可持续发展

美国的经济政策具有双重属性，即国内层面的相对理性和国际层面的非理性。美国出于本国利益而推行“美国优先”的政策主张在逻辑上具有一定自洽性，但在国际上粗暴推行损人不利己的经济民族主义政策却明显有违常理。这两种属性相互交织、相互作用将给全球经济的发展前景带来巨大不确定性。^① 美国的经济与技术民族主义政策趋势将从根本上改变全球商业发展环境。在美国强化对华出口管制与市场准入限制等政策所产生的政治压力之下，许多发达经济体的跨国公司被迫改变其原本基于市场规律的经营行为，这将造成供应链的紊乱与资源错配。同时，美国企图以构建对华科技战联盟体系的方式来推动西方国家强化对中国企业核心供应链的限制以及对中国科技发展的压制，这使得美国对华科技战所蕴含的遏制色彩日益浓重。在此过程中，美方意欲迫使部分外企将其研发机构与工厂迁离中国，使中国成为全球产业体系中的“孤岛”。显然，这种状况会导致大量美国企业失去中国市场，但较之将中国高科技企业挤出全球市场而言，美国等西方国家的企业还能借此获得中国企业退出的市场空间，并遏制中国科技与经济的赶超态势。这也是美国不遗余力地打压中国的高科技企业并获得部分盟国配合的重要原因之一。

在此背景下，美国政府的“美国优先”以及对华科技战的发展不仅会进一步导致开放的世界经济体系向去全球化和去区域化方向发展，并导致全球

^① 洪娜：《从“全球主义”到“美国优先”：特朗普经济政策转向的悖论、实质及影响》，《世界经济研究》2018年第10期，第49页。

产业链的局部解构，还可能助推中美之间的市场分裂以及产生互不兼容的标准和规范，从而造成重大的经济和战略后果。不容忽视的是，主要经济体对 2008 年国际金融危机所进行的政策协调，曾避免了一场更大的灾难，但目前美国对华贸易战、科技战仍在继续，且新冠肺炎疫情进一步加剧了新一轮经济衰退的风险，在此背景下，通过全球政策协调避免更大危机的前景并不乐观。历史表明，当各国采取自行其是而非协调一致的方式应对全球问题时，会侵蚀全球经济增长动能，广泛的经济民族主义政策倾向将对国家间政策协调构成重大障碍。^①

在此背景下，新兴技术本可发挥的对全球经济增长的推动效应将受到抑制，随着国家安全压倒经济关切，经济工具将更频繁地被视为武器，加之新冠肺炎疫情的影响，全球经济前景更加不确定。作为全球性大国以及全球领导国家，美国在道义上有义务与世界各国共同致力于应对疫情之下的全球经济衰退，避免陷入疫情导致的大萧条陷阱，这个陷阱甚至比所谓“修昔底德陷阱”更危险。国际社会面临的真正威胁在于美国将奉行一种经济与技术民族主义的“以邻为壑”的做法，这会损害各国利益以及全球的和平与繁荣，而且这种损害难以在中短期内得到修复。

（三）危及全球安全前景

在新一轮科技革命处于初始阶段之际，随着人工智能、基因编辑等新兴技术的发展与应用，将催发一系列新的全球性问题与非传统安全问题。例如，基于人工智能的自主武器系统的发展显著增加了全球的安全风险。国际社会迫切需要扭转目前在这一领域的国际合作与国际规则建构的停滞状态。由于美国政府所坚持的进攻性技术民族主义的狭隘性，动辄渲染价值观与意识形态差异，将加剧中美以及世界主要国家（集团）之间在新技术领域的竞争。这一发展趋势将会使国际社会合作应对具有潜在威胁的新兴全球性问题与非传统安全问题的治理议程面临更加复杂的状况与更多的制约因素。

同时，美国的进攻性技术民族主义政策倾向与中美在中国周边地区的地

^① See Monica de Bolle, “The Rise of Economic Nationalism Threatens Global Cooperation,” Peterson Institute for International Economics, September 4, 2019, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/rise-economic-nationalism-threatens-global-cooperation>.

缘政治博弈、美国国内民粹主义等叠加，将对地区与全球安全局势产生负面影响。西方的民族主义具有外向性与进攻性，认为自己有权基于自身的优越性而支配他国，其对威胁的感知程度上升后，可能演化成军国主义。^①当前美国实施进攻性技术民族主义政策的前提是世界已进入一个西方与中国的经济模式进行系统性竞争的新时代，而且意识形态与价值观差异将进一步助推国家间技术竞争。由于各类国家都在寻求建立技术支持机制并提升各自的技术影响力，并与其他领域的竞争互动叠加，导致美国的技术民族主义政策或将以前所未有的方式破坏国际体系。^②

结 束 语

美国及部分西方国家对所谓中国实施技术民族主义政策的指责，是无视中国促进国内科技发展与改善民生福祉的合理诉求，并混淆了中国创新政策中的防御性技术民族主义特征与美国等西方国家维护技术霸权及垄断收益的进攻性技术民族主义基调间的实质差异。鉴于目前美国国内政治生态及中美关系中竞争性因素逐渐累积，未来一段时期，美国对华遏制政策与进攻性技术民族主义政策倾向不会随美国政府的更替而有实质性缓解。

在此形势下，如何调适中美关系中的竞争与合作因素，维持中美竞争与合作并存的良性竞争格局，将是中美关系发展面临的核心挑战。首先，中国进一步深化改革与扩大开放的政策趋势，将有助于拓展与诸多发达经济体的合作空间，并塑造国际社会对中国发展道路及其国际影响的积极预期。其次，中国在大力促进自主创新进程的基础上，进一步强化对外开放，有助于突破美国及其盟国的技术封锁体系，逐渐缓解美国对华技术民族主义政策的负面冲击，并可拓展与诸多发达经济体的合作空间，弥合南南经济与技术鸿沟。

^① See Kimberly Amadeo, "Nationalism, What It Means and Its History," *The Balance*, November 13, 2019, <https://www.thebalance.com/nationalism-definition-examples-pros-cons-4149524>.

^② See Alex Capri, "Techno-Nationalism: What Is It And How Will It Change Global Commerce?" *Forbes*, December 20, 2019, <https://www.forbes.com/sites/alexcapri/2019/12/20/techno-nationalism-what-is-it-and-how-will-it-change-global-commerce/#5d29f584710f>.

这也有利于推动形成更加均衡的全球产业链合作体系与全球化发展格局。再次，在有力回击美方在外交、经济等领域的挑衅行为的同时，切实管控中美在战略与安全领域的分歧与冲突，有助于防范因美方的激进或冒险政策可能导致的中美双边军事对抗或意外冲突事件的发生与升级。

值得注意的是，虽然特朗普执政被广泛认为是西方世界民族主义复兴的一部分，但即使在右翼阵营，特朗普的民族主义政策也遭到了相当强烈的抵制，这是由于移民、贸易和外交政策都在一定程度上分化了保守派，其中许多人更倾向于美国社会的个人主义观念，而非民族主义或民粹主义。^① 因此，从长期来看，尽管美国的经济与技术民族主义政策倾向会严重侵蚀世界经济增长的动能并制约大国间合作，但主要国家的社会形态、国家间交流的便捷与密切程度、全球经济的相互依赖基础与发展水平、西方国家对工业化时代大国冲突历史教训的记忆与反思程度已与百年前全球化进程的第一次“大脱钩”时期显著不同。在国际社会的共同努力以及中方采取妥善因应措施的基础上，美国的对华战略及其国际经济战略难以彻底扭转经济全球化的发展进程。更为可能的前景是，由于美方的经济民族主义与技术民族主义政策及其对既往全球化政策的否定造成的经济与政治后果，会导致这一政策倾向在未来再次遭到否定或大幅度修正。因此，经济全球化在遭遇阶段性挫折与回调之后，会在获得新的发展动能的基础上，以更为均衡的方式实现进一步发展。总之，尽管美国经济民族主义与技术民族主义政策倾向以及美国对华竞争战略的负面冲击是中国在发展进程中无法避免的严峻考验，但妥善应对这一挑战，以坚韧且不失灵活的战略姿态抗御这一冲击，将为中国积聚新的发展动能，并将助力实现中华民族伟大复兴。

[责任编辑：孙震海]

^① W. James Antle III, “Donald Trump’s Nationalist Moment,” *American Conservative*, January 3, 2019, <https://www.theamericanconservative.com/articles/donald-trumps-nationalist-moment/>.

教派问题安全化形塑 中东地区格局*

——以沙特阿拉伯外交为例

刘中民 赵跃晨

【内容摘要】 中东变局以来，中东地区的教派冲突不断加剧，尤其是沙特与伊朗的地区性教派对抗对中东地区格局产生重要影响。事实上，教派问题并不会自动影响对外政策，只有当国家决策者将教派问题安全化才会影响对外政策。沙特外交的激进化与教派问题安全化密切相关，由于国际和地区环境变化导致沙特的不安全感加剧，促使其极力建构教派冲突的话语体系，为其推行强硬的对外政策提供“正当”理由。沙特外交中的教派问题安全化分为四个步骤：建构教派威胁的认知、传播教派威胁信息、促使受众相信存在教派威胁、推行应对教派问题的对外政策。沙特通过强化宗教因素实施激进的对外政策，不仅强化了政权合法性，而且巩固了其地区领导地位，进而扭转了其于伊朗“攻守失衡”态势。但是，教派问题安全化使沙特深陷地区代理人战争的泥潭，而且教派冲突的叙事极易助推伊斯兰极端势力的发展壮大，并威胁国家安全。

【关键词】 沙特阿拉伯 教派问题 安全化 对外政策 中东地区格局

【作者简介】 刘中民，上海外国语大学中东研究所教授（上海 邮编：200083）；赵跃晨，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D815.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0065-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005004

* 本文系国家社科基金重大项目“全球伊斯兰极端主义研究”（16ZDA096）及2019年上海外国语大学导师引领计划项目“安全化视角下的中东教派问题研究”的阶段成果。

一、问题的提出

长期以来，教派矛盾不仅影响中东伊斯兰国家内部的权力斗争，而且通过跨国教派渗透影响国家间关系乃至地区格局。^①这也正如相关学者所言，“一旦‘他者’成为政治—宗教话语的一部分，它将会以自上而下的过程渗透至国家的各个方面，随着时间的推移，‘他者’的叙事结构会从神学层面扩展到政治、社会和经济等现实层面。”^②

逊尼派和什叶派的矛盾分歧已有 1 400 多年的历史。从宗教的角度看，其矛盾的核心是围绕先知穆罕默德继承人（哈里发）产生方式的分歧。什叶派主张从先知的直系亲属中产生，逊尼派主张从德才兼备者中推选产生。伴随历史的演进，两大教派分别形成了各自的教义学和教法体系。尽管逊尼派与什叶派的矛盾和斗争长期存在，但教派矛盾始终是权力斗争的伴生物和附属品，其冲突的程度在不同时期也有不同的表现。近代以来尤其是在 20 世纪上半叶，教派矛盾曾出现日趋淡化的态势，甚至一度出现教派对话的局面。但是，20 世纪 70 年代以来伊斯兰复兴运动的兴起与发展，以及中东地区一系列重大历史事件的发生，导致中东政治中的教派矛盾不断被激化并放大，并成为影响中东地区格局和国际关系的重要因素。^③首先，1979 年伊朗伊斯兰革命与教派矛盾的激化。什叶派占主体的伊朗“输出革命”的战略对沙特阿拉伯（下文简称“沙特”）、伊拉克等海湾国家的逊尼派政权产生强烈冲击，教派矛盾对伊朗与沙特、伊拉克等海湾国家关系的影响明显增强。其次，2003 年伊拉克战争后教派矛盾的新变化。在伊拉克战后政治重建过程中，美国按照什叶派、逊尼派和库尔德人的教派和族群结构进行分权，促成了人口占多数的什叶派的崛起，而伊朗对伊拉克什叶派、黎巴嫩真主党、

① 包澄章、刘中民：《对中东变局以来中东教派主义的多维透视》，《西亚非洲》2015 年第 5 期，第 33 页。

② Naser Ghobadzdeh and Shahram Akbarzadeh, “Sectarianism and the Prevalence of ‘Othering’ in Islamic Thought,” *Third World Quarterly*, Vol. 36, No. 4, 2016, p. 700.

③ 详见刘中民：《当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究》，社会科学文献出版社 2018 年版，第 297—302 页。

叙利亚什叶派政权影响的增强，被沙特、约旦等海湾国家视为“什叶派新月地带”的崛起。再次，中东变局^①以来教派矛盾的新发展。在中东变局中，教派矛盾突出表现在巴林、叙利亚、伊拉克、也门的教派矛盾及其外溢导致的地区性教派矛盾，这种矛盾一方面表现为以教派为标志的阵营分化尤其是沙特与伊朗的对抗，另一方面又使这些国家的教派矛盾在外部力量的支持下演变为代理人之争，导致这些问题更趋复杂，政治和解更加困难，同时也对中东地区国际关系的分化、组合产生了重要影响。^②

中东的教派矛盾及其影响也引起了学界的关注，主要观点大致可分为两种类型。从本体主义者的角度看，教派矛盾是中东地区冲突的根源；从工具主义者的角度看，物质权力和利益矛盾是推动教派冲突的深层原因。^③这两种观点分别从认同和权力的角度分析了教派矛盾，但本体主义很难解释历史上逊尼派和什叶派曾经长期和平共处、相安无事的事实，也无法解释逊尼派国家的内部矛盾，如沙特与卡塔尔、土耳其的矛盾，即相同教派的国家之间同样存在矛盾，甚至存在争夺同一教派领导权的斗争，而工具主义则难以解释教派认同以及运用教派因素进行政治动员的动力机制。为了能够更加深入地理解中东教派矛盾的本质及其运作机制，本文选取教派问题较为突出的沙特为案例，引入安全化理论，揭示教派问题影响对外政策的根源在于教派问题的安全化，以此透视中东教派矛盾的实质。本文的核心假设是，尽管教派问题客观存在，但它并不会自动影响对外政策，只有当国家决策者将教派问题视为安全威胁，并以此进行政治动员，教派问题才会影响对外政策。

沙特作为政教合一的君主制国家，具有丰富的宗教传统和资源。在历史上，为了确立沙特家族在阿拉伯半岛的统治权，穆罕默德·伊本·沙特

① 本文中的“中东变局”是指2010年底以来阿拉伯国家出现的大规模民众抗议浪潮以及由此引发的地区动荡。它是继20世纪50—60年代的阿拉伯民族主义运动、70—80年代的伊斯兰复兴运动之后发生的第三次地区性政治与社会运动，民众和政治反对派以推翻现政权为目标的政治抗议是其典型表现形式，但具体到不同的国家，其性质和表现形式有所不同。

② 详见刘中民：《试析中东变局中的教派矛盾》，《当代世界与社会主义》2016年第2期，第139—147页。

③ Helle Malmvig, “Coming in from the Cold: How We May Take Sectarian Identity Politics Seriously in the Middle East without Playing to the Tunes of Regional Power Elites,” *The Project on Middle East Political Science (POMEPS) Briefings 28: Studies 25: The Gulf’s Escalating Sectarianism*, January 5, 2016, p. 8.

(Muhammad Ibn Saud) 借助瓦哈比派扩张领土，确立了沙特家族在阿拉伯半岛的统治权。^① 瓦哈比派是根据其创始人瓦哈布 (Muhammad Ibn Abd-al-Wahhab) 的名字命名的，事实上它并非是与逊尼派、什叶派并列的正统意义上的教派，它强调严格执行《古兰经》和圣训（先知穆罕默德言行的记录），主张净化信仰，恪守宗教礼仪，因此其只是更加严格的逊尼派在沙特的表现形式，并与沙特王室形成了政教联盟。^②

过去沙特外交一直较为低调、保守，追求地区均势与稳定，以实现地区安全与国内稳定的有机统一。^③ 但是，自中东变局以来尤其是 2015 年萨勒曼就任沙特国王后，沙特外交日趋激进和强硬，并积极建构教派冲突的话语体系，甚至将教派矛盾作为处理与地区国家关系的重要依据，教派因素成为其介入巴林问题、叙利亚危机和也门内战等地区热点问题的重要考量。^④

理解教派因素与沙特对外政策之间的内在关系，仅从地缘政治和地区力量对比变化来观察是不够的。虽然地缘政治环境变化是沙特一改以往低调、平衡的对外策略，转而采取激进外交的重要动因，但这并不能解释沙特在外交政策中高度重视教派因素及其社会动员能力的机理。因而，有必要深入剖析其背后的根源及其演进逻辑。2010 年中东变局爆发以来，学术界对沙特对外政策中的教派因素有所讨论，并主要侧重沙特外交中教派因素的主要表现，^⑤ 但对教派因素如何影响沙特对外政策的分析相对笼统。因此，本文试

① 王铁铮、林松业：《中东国家通史——沙特阿拉伯卷》，商务印书馆 2004 年版，第 71 页。

② 详见刘中民：《民族与宗教的互动：阿拉伯民族主义与伊斯兰教关系研究》，时事出版社 2010 年版，第 116—120 页。

③ 王宇洁：《宗教与国家——当代伊斯兰教什叶派研究》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 46 页。

④ 吴冰冰：《中东伊斯兰教派矛盾的新变化》，《西亚非洲》2012 年第 5 期，第 35—44 页。

⑤ 主要研究成果参见：Toby Matthiesen, *The Other Saudis: Shiism, Dissent and Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015; Courtney Freer, "The Symbiosis of Sectarianism, Authoritarianism, and Rentierism in the Saudi State," *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 19, No. 1, April, 2019, pp. 88-108; Madawi al-Rasheed, "Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Response to the Arab Spring," *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 11, No. 3, December 2011, pp. 513-526; Mohammad Yaghi, "Media and Sectarianism in the Middle East: Saudi Hegemony over Pan-Arab Media," *International Journal of Media & Cultural Politics*, Vol. 13, No. 1 & 2, 2017, pp. 39-56; Toby Matthiesen, "Sectarianism Comes Back to Bite Saudi Arabia," *The Project on Middle East Political Science (POMEPS) Briefings* 28: *Studies* 25:

图以中东变局中的教派矛盾和沙特外交变化为分析对象，从安全化理论入手对沙特对外政策中的教派因素加以阐释，进而揭示沙特将教派问题视为安全威胁，并以此进行政治动员，进而影响其对外政策的过程和结果，即教派问题的安全化。这有助于客观认识中东地区教派矛盾加剧的根源、复杂过程和影响，避免把中东地区格局中的权力斗争和利益矛盾简单归结为教派矛盾。

二、沙特对教派问题进行安全化的背景分析

哥本哈根学派的代表人物巴里·布赞（Barry Buzan）等学者认为，安全是基于对威胁的认知与判定而产生的一种政治选择与社会建构，安全问题是通过主体间性（inter-objectivity）“叙述”出来的，行为主体为某个议题贴上安全的标签，它就成为一个安全问题。^①换言之，安全依赖于“语言—行动”这一核心叙事结构。因此，要理解沙特在中东变局后推动教派问题安全化的内在逻辑，首先需要理解沙特编织教派话语的背景。

（一）奥巴马政府时期美沙同盟关系倒退

操控影响中东地区冲突与合作的宗教意识形态对于美国处理地区关系、谋求战略利益至关重要。^②2003年伊拉克战争之后，以伊朗为核心的反美国家被美国及其盟友视为“什叶派新月”力量，这促使美国力图在中东建立和领导一个以教派划线的地区联盟体系，以此对伊朗进行遏制。^③但是，在奥巴马入主白宫后，为摆脱阿富汗和伊拉克的战争泥潭和推行“亚太再平衡”战略，美国开始谋求缓和与伊斯兰世界的关系，并从中东进行战略收缩。其重要后果之一是美国与沙特的传统同盟关系倒退，导致两国战略分歧不断加深，沙特独立自主的外交政策倾向逐渐增强。

为减少中东地区对美国的掣肘，奥巴马政府开始“与中东地区包括伊朗

The Gulf's Escalating Sectarianism, January 5, 2016, pp. 37-39.

① [英国]巴里·布赞、[丹麦]奥利·维夫、[荷兰]迪·怀尔德：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社2003年版，第36页。

② Frederick M. Wehrey et al., *Saudi-Iranian Relations Since the Fall of Saddam Rivalry, Cooperation, and Implications for U.S. Policy*, Santa Monica: Rand Corporation, 2009, p. 11.

③ 吴冰冰：《中东伊斯兰教派矛盾的新变化》，第38—41页。

和叙利亚在内的所有国家进行接触”^①，奥巴马甚至多次表示美国愿与伊朗在相互尊重的基础上解决问题，尊重伊朗在遵守《不扩散核武器条约》基础上所拥有的和平利用核能权利。^②此外，奥巴马还呼吁沙特与伊朗能够“共享”中东。^③对沙特而言，美国对伊朗的妥协无异于“绥靖政策”。^④在此背景下，沙特开始致力于按照自己的意愿构建地区秩序，因为美国的变化使沙特强化了“安全只能靠自己维护”^⑤的认知。在沙特看来，正是美国的“战略收缩”使沙特陷入伊朗领导的什叶派力量的包围中，美国应该对“什叶派新月地带”的形成负责。^⑥但是，美国却极力否认，甚至以中东地区教派矛盾由来已久为其战略收缩开脱，^⑦奥巴马政府甚至还指责沙特是引发地区教派冲突的罪魁祸首。^⑧为确保国内安全稳定和地区利益不受侵害，制造教派矛盾和强化教派分歧自然成为沙特进行战略动员的重要手段。^⑨

（二）中东变局以来教派矛盾激化的地区环境

中东变局以来，教派因素不仅成为影响阿拉伯国家转型的重要因素（如巴林、叙利亚、也门、伊拉克动荡中的教派矛盾），而且充当了各派力量尤其是地区大国争夺地区领导权的工具。^⑩正如格雷戈里·高斯（Gregory

① Ben Feller, "Obama Sets Firm Withdrawal Timetable for Iraq," *Gazette*, February 27, 2009, https://gazette.com/news/obama-sets-firm-withdrawal-timetable-for-iraq/article_add219ed-5838-5839-ac02-071784ca624a.html.

② 齐云平：《博弈大中东》，社会科学文献出版社2015年版，第75页。

③ Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *Atlantic*, Vol. 317, No. 3, 2016, pp. 70-90.

④ Richard J. Schmierer et al., "The Saudi-Iranian Rivalry and The Obama Doctrine," *Middle East Policy*, Vol. 23, No. 2, 2016, p. 5.

⑤ Martin Chulov, "Barack Obama Arrives in Saudi Arabia for Brief Visit with Upset Arab Ally," *Guardian*, March 28, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/28/barack-obama-saudi-arabia-arab-ally>.

⑥ Geneive Abdo, *The New Sectarianism: the Arab Uprisings and the Rebirth of the Shi'a-Sunni Divide*, New York: Oxford University Press, 2016, p. 145.

⑦ Nader Hashemi and Danny Postel, *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, New York: Oxford University Press, 2017, p. 2.

⑧ F. Gregory Gause III, "The Future of U.S.-Saudi Relations: The Kingdom and the Power," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No.4, 2016, pp. 114-126.

⑨ René Rieger, *Saudi Arabia and the Arab Uprising: National, Regional and Global Responses*, Cambridge: Gulf Research Center, 2014, p. 8.

⑩ Geneive Abdo, "The New Sectarianism: The Arab Uprisings and the Rebirth of the Shi'a-Sunni Divide," Analysis Paper No. 29, Saban Center for Middle East Policy, Brookings Institution, April 2013, <http://www.brookings.edu/media/research/files/papers/2013/04/sunni%20shia%20abdo/sunni%20shia%20abdo>.

Gause)所言,“教派问题对理解当前的地区冲突起着不可忽视的作用。”^①

在国内层面,教派矛盾成为部分国家巩固政治合法性的重要依据。中东变局以来,中东国家政治无序和治理能力缺位给予教派认同以前所未有的政治空间,导致教派在现有政治结构中的作用不断增强。^②一方面,教派身份成为国家内部不同政治力量尤其是统治阶层获取民众支持的重要基础。教派作为一个集体倾向于通过教派叙事来区分“自我”与“他人”,以使自身行动合法化和生存不受威胁。^③另一方面,教派身份是各方势力获取外部支持的重要手段。国内冲突各方以教派冲突名义呼吁地区力量介入,进而谋求自身政治利益。^④其中,叙利亚内战成为教派冲突的理想孵化器。叙利亚危机在本质上并非教派冲突,但随着教派叙事在反对派进行政治动员的实践中取得成功,叙利亚迅速成为地区大国以教派为幌子谋求各自利益的角斗场。^⑤

在地区层面,教派因素成为地区力量争夺地区领导权的工具。中东变局之后,该地区各教派力量的发展趋势形成鲜明对比,主要表现为逊尼派阵营的“分化”与什叶派阵营的“进取”。^⑥埃及作为传统逊尼派大国不断衰落,沙特与土耳其围绕逊尼派伊斯兰世界领导权展开激烈斗争,这都是逊尼派阵营进一步分化的体现。^⑦另外,伊朗借中东变局之机,在“什叶派新月地带”通过支持代理人不断扩大影响力。^⑧在逊尼派力量看来,什叶派国家及其盟友实际上已经控制了四个阿拉伯国家(伊拉克、黎巴嫩、叙利亚和也门)的首都。阿拉伯世界教派力量结构的变化使逊尼派力量倍感焦虑,甚至一度拒

① F. Gregory Gause III, “Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War,” Analysis Paper No.11, Doha Center, Brookings Institution, July 22, 2014, p. 5.

② Daniel Byman, “Sectarianism Afflicts the New Middle East,” *Survival*, Vol. 56, No. 1, 2014, p. 95.

③ Frederick M. Wehrey, *Beyond Sunni and Shia: The Roots of Sectarianism in a Changing Middle East*, New York: Oxford University Press, 2017, p. 4.

④ Nader Hashemi and Danny Postel, *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, New York: Oxford University Press, 2017, p. 38.

⑤ Helle Malmvig, “Coming in from the Cold: How We May Take Sectarian Identity Politics Seriously in the Middle East without Playing to the Tunes of Regional Power Elites,” p. 9.

⑥ Jeffrey Martini, Heather Williams, and William Young, *The Future of Sectarian Relations in the Middle East*, Santa Monica: Rand Corporation, 2017, p. 10.

⑦ 详见刘中民、赵跃晨:《从相对疏离到权力角逐——土耳其与沙特阿拉伯争夺地区领导权的逻辑》,《世界经济与政治》2019年第8期,第39—61页。

⑧ Toby Matthiesen, *Sectarian Gulf: Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring That Wasn't*, California: Stanford University Press, 2013, p. 19.

绝参与教派斗争的逊尼派思想中心埃及爱资哈尔大学也加入到教派纷争中，并表现出对伊朗和什叶派的敌意。^①在此背景下，沙特和伊朗均利用热点问题构建教派主义话语，并展开代理人竞争。^②

（三）沙特当局日益严重的政权不安全感

在国际关系中，安全问题几乎都是“国家”层次的问题，也只能通过“国家安全”的透镜来加以解读。^③换言之，国家安全是绝对优先的政治话语，而政权安全在国家安全中又处于绝对核心的位置。中东变局以来，争取民主权利的民众抗议浪潮和统治者维护政权安全的对立，^④对包括沙特在内的阿拉伯国家的政权安全构成直接威胁。

沙特是以逊尼派为主体的国家，什叶派人口所占的比例为10%—15%（约320万人），主要聚居在东方省，即油气资源最为丰富的哈萨（Hasaa）、卡提夫（Qatif）和加瓦尔（Ghawar）附近。1932年沙特建国后，什叶派长期受到歧视和限制，基本被排除在正常的政治参与之外。^⑤受1979年伊朗伊斯兰革命的影响，沙特什叶派举行了两次反对沙特王室政权的“东方省大起义”。在2003年伊拉克战争后，受伊拉克什叶派地位上升的影响，沙特什叶派的权利意识更趋增强，而沙特政府则担心伊朗进行渗透而加强了对什叶派的控制，致使逊尼派和什叶派的关系更加紧张。^⑥

2011年2月，在中东变局的影响下，沙特东方省什叶派争取权利的意识再度高涨，并发起抗议活动，要求当局释放什叶派囚犯、提高什叶派待遇；3月11日，主张改革的逊尼派政治反对派与什叶派共同发起了“愤怒日”抗议活动，抗议政府对民众权益的敷衍与漠视。^⑦与此同时，邻国巴林的什叶

① Geneive Abdo, *The New Sectarianism: The Arab Uprisings and the Rebirth of the Shi'a-Sunni Divide*, New York: Oxford University Press, 2016, p. 145.

② Giulio M. Gallarotti and Isam Yahia Al-Filali, "Saudi Arabia's Soft Power," *International Studies*, Vol. 49, No. 3&4, 2012, p. 215.

③ Ole Wæver, "Security, the Speech Act-Analysing the Politics of a Word," 2nd draft, Paper presented at the Research Training Seminar, Sostrup Manor, June 1989, p. 36.

④ Geneive Abdo, *The New Sectarianism: the Arab Uprisings and the Rebirth of the Shi'a-Sunni Divide*, p. 4.

⑤ 详见李意：《沙特什叶派与政府关系的流变》，《宗教与美国社会》2019年第1期，第186—188页。

⑥ 王宇洁：《教派主义与中东政治》，《阿拉伯世界研究》2013年第4期，第36页。

⑦ Toby Matthiesen, *Setarian Gulf: Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring That Wasn't*,

派抗议浪潮引发的教派骚乱进一步加剧了沙特政权的不安全感。^① 在此背景下，沙特军队于 2011 年 3 月 14 日进入巴林，协助巴林逊尼派政权镇压骚乱，但此举反而进一步刺激了沙特国内抗议活动的高涨，^② 什叶派抗议者要求政府必须进行变革，甚至呼吁建立君主立宪制。^③ 伊朗则对此大加渲染，甚至有媒体把该事件描述为伊朗“伊斯兰革命输出”的结果。^④ 面对国内的什叶派抗议和伊朗的推波助澜，政权不安全感日趋加剧的沙特把国内抗议活动归结为什叶派骚乱和伊朗阴谋渗透的结果，进而通过建构什叶派的威胁进行战略动员，为其强硬的内外政策提供正当性。

三、沙特外交中的教派问题安全化：从威胁认知到政策应对

安全化是指在一定的政治共同体内，行为主体通过一定的言语和行动达成主体间的理解，进而把某一事物确定为安全威胁，并采取紧急措施应对威胁。^⑤ 在教派问题安全化的过程中，沙特有意通过“话语塑造”的方式强调国家面临教派冲突的威胁，并借助多种途径和载体进行渲染，从而使民众接受国家采取强硬的政策。

（一）安全化的启动：建构教派威胁的认知

安全化主体要对某一威胁进行安全化，受众的关注是决定安全化能否成功启动的关键。面对什叶派和逊尼派反对派共同发起的抗议浪潮，沙特政府和宗教学者均通过声明、文件和官方讲话等方式进行“话语塑造”，运用教派矛盾的叙事结构把民众抗议浪潮界定为什叶派崛起及其暴力活动的产物，

California: Stanford University Press, 2013, p. 28.

① Raihan Ismail, *Saudi Clerics and Shi'a Islam*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p.204.

② Ben Rich, "From Defense to Offense: Realist Shifts in Saudi Foreign Policy," *Middle East Policy*, Vol. 26, No. 3, 2019, p. 70.

③ Toby Matthiesen, "A 'Saudi Spring?': The Shia Protest Movement in the Eastern Province 2011-2012," *Middle East Journal*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp. 634-635.

④ Reza Ekhtiari Amiri, "Arab Spring: Geopolitical Implications for Iran," *International Journal of Asian Social Science*, Vol. 2, No. 9, 2012, p. 1535.

⑤ Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 419.

进而将民主压力转移到教派问题上。^① 在沙特的官方政治话语体系中，什叶派经常被置于“异端”地位，逊尼派宗教学者更是将什叶派描画为“危险的骗子”和“伊斯兰教的敌人”。^②

在东方省什叶派抗议浪潮爆发后，沙特内政部于 2011 年 3 月 5 日发表了一份措辞强硬的声明，重申抗议为非法活动并将严惩抗议者。^③ 其具体做法是将抗议活动描述为受外部什叶派力量支持的反政府活动，国家如不对什叶派抗议活动进行干预，教派主义和地方主义、部落主义合流释放出的狂热和暴力将把国家推向四分五裂的境地。^④ 作为行使国家最高宗教权力的宗教学者（乌莱玛）委员会也发布了一项“法特瓦”（宗教法令），从宗教法律层面界定抗议运动的非法性，以此表达对沙特政府的支持。^⑤ 尽管什叶派宗教领袖不断重申抗议的目的仅限于争取什叶派的权益，无意破坏沙特统治家族的权威，但在许多传统的逊尼派宗教人士看来，“任何地方的什叶派都是瓦哈比派和沙特人的敌人。”^⑥

（二）安全化的传播：放大教派矛盾的威胁

第一，媒体宣传。中东变局爆发后，沙特政府利用各类媒体进行“话语框定”，将逊尼派描绘成什叶派骚乱的“受害者”，以此影响民众形成对“什叶派威胁”的共识。宗教卫星电视频道是沙特进行教派动员的主要阵地。2009 年沙特仅有 30 个宗教频道，但到 2014 年已增加至 95 个，其中 70 个为逊尼派主导的频道。^⑦ 在中东变局叙事中，以萨拉菲派^⑧ 的电视频道为主的沙

① Daniel Byman, “Sectarianism Afflicts the New Middle East,” *Survival*, Vol. 56, No. 1, 2014, p. 86.

② Bayan Perazzo, “Propaganda & Sectarianism: How the Saudi Government Stifles the Truth about Qatif,” *Muftah*, January 4, 2013, <http://muftah.org/propaganda-sectarianism-how-the-saudi-government-stifles-the-truth-about-qatif/>.

③ Frederic M. Wehrey, *Sectarian Politics in the Gulf: From the Iraq War to the Arab Uprisings*, New York: Columbia University Press, 2014, p. 182.

④ Madawi al-Rasheed, “Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Response to the Arab Spring,” *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 11, No. 3, 2011, pp. 520-522.

⑤ Frederic M. Wehrey, *Sectarian Politics in the Gulf: From the Iraq War to the Arab Uprisings*, p. 182.

⑥ Evangelos Venetis, *The Struggle between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, 2014, p. 6.

⑦ Mohammad Yaghi, “Media and Sectarianism in the Middle East: Saudi Hegemony over Pan-Arab Media,” *International Journal of Media & Cultural Politics*, Vol. 13, No. 1 & 2, 2017, p. 47.

特媒体，纷纷将中东变局后的地区冲突解释为“伊朗试图通过扶植什叶派代理人压缩逊尼派生存空间所致”。萨拉菲派的电视频道纷纷以“叛教者”“假穆斯林”“逊尼派穆斯林的杀手”等恶毒字眼称谓什叶派，运用这些充满教派仇恨色彩的宗教符号渲染“什叶派威胁”，甚至将什叶派和犹太人一起视为“伊斯兰教的敌人”，而最终的解决方案则是“圣战”（见表1）。

表1 沙特的萨拉菲派电视频道关于中东变局的叙事结构

| | |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 叙事主题 | 什叶派威胁 |
| 问题定义 | 伊朗试图扶植什叶派代理人征服并统治逊尼派穆斯林 |
| 因果关系 | 什叶派支持伊朗 |
| 评价内容 | “叛教者” “假穆斯林” “比多神教徒更险恶” “与美国和以色列合作的叛徒” “把巴勒斯坦出卖给‘十字军’” “什叶派源自犹太教” “什叶派穆斯林比犹太人更危险” “比犹太人和基督徒更憎恨逊尼派” “逊尼派穆斯林的杀手” |
| 解决方案 | “圣战” |

资料来源：Mohammad Yaghi, “Media and Sectarianism in the Middle East: Saudi Hegemony over Pan-Arab Media,” *International Journal of Media and Cultural Politics*, Vol. 13, No. 1 & 2, 2017, p. 50.

第二，宗教布道。伊斯兰教在沙特主要是瓦哈比派，而瓦哈比派对什叶派持坚决反对的态度。^② 根据瓦哈比派的传统，逊尼派信徒若接受什叶派为

① “萨拉菲”（Salafi），阿拉伯语原意为“祖先”，指主张遵循穆罕默德及其圣门弟子时代纯净宗教信仰和生活方式的群体，并非严格的宗教教派，其内部也存在明显的分歧。作为政治和社会思潮的萨拉菲主义（尊古主义），既有反对介入政治、专心宗教功修的“传统萨拉菲主义”，也有主张和平参政的“政治萨拉菲主义”，还有主张通过发动暴力“圣战”建立所谓“伊斯兰国家”的“圣战萨拉菲主义”。详见包澄章：《中东剧变以来的萨拉菲主义》，《阿拉伯世界研究》2013年第6期，第111—114页。

② Charles Kurzman, *Modernist Islam, 1840-1940: A Sourcebook*, New York: Oxford University Press, 2002, p. 281.

合法的伊斯兰教派，他们将被逐出教门。^① 随着东方省什叶派抗议活动的爆发，沙特宗教机构迅速宣布抗议活动是什叶派发起的反伊斯兰活动并加以谴责。^② 沙特宗教团体和学者主要采取布道、宣言、训诫等方式，宣扬以教派分歧为基础的政治、价值观念，影响公众对“什叶派威胁”的看法。^③ 此外，沙特宗教团体还在阿拉伯和伊斯兰世界渲染“什叶派威胁”，塑造逊尼派与什叶派的阵营对抗，为其基于教派主义的对外政策寻求支持和同情。

（三）受众：寻求教派主义的支持者

在国内层面，在政府的大力宣传和宗教学者的引导下，沙特民众与政府对“什叶派威胁”的认知很快形成“共识”。虔诚的萨拉菲派信徒更加坚定地认为什叶派并非真正的穆斯林，只是伊朗对沙特进行渗透的“第五纵队”，因此有必要打压什叶派穆斯林。曾经与什叶派一同进行抗议示威的自由派伊斯兰力量也迅速与什叶派划清界限，转而支持政府的镇压政策，并呼吁加强对煽动者的监视和惩罚。^④ 可见通过反复的媒体宣传和宗教渲染，沙特政府使多数民众承认了“什叶派的威胁”，尤其是什叶派核心国家伊朗对沙特的严重威胁。2015年9月的一项民意调查显示，沙特民众对伊朗地区政策的看法极为负面，近一半沙特人对伊朗持“极其消极”态度，只有12%的民众预计未来几年两国关系会有所改善；沙特民众不仅警惕伊朗的地区政策，而且对其地区“盟友”叙利亚巴沙尔政权和黎巴嫩真主党也持反感态度。^⑤

在地区层面，沙特通过自己在阿拉伯伊斯兰世界的影响力，引导其他国家形成对“什叶派威胁”的认同，以此作为建立反伊朗阵营的思想基础。2012年皮尤宗教与公共生活论坛（Pew Forum on Religion and Public Life）的一项

① Toby Matthiesen, *The Other Saudis: Shiism, Dissent and Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 8.

② Kylie Baxter and Kumuda Simpson, “The United States and Saudi Arabia through the Arab Uprisings,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 27, No. 2, 2015, p. 140.

③ 参见刘中民：《当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究》，社会科学文献出版社2018年版，第316—317页。

④ Frederic M. Wehrey, *Sectarian Politics in the Gulf: From the Iraq War to the Arab Uprisings*, pp. 174-175.

⑤ David Pollock, “New Saudi Poll Shows Iran, Russia, United States, and ISIS are All Unpopular; Mixed Views on Others,” Washington Institute, October 22, 2015, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/new-saudi-poll-shows-iran-russia-united-states-and-isis-are-all-unpopular-m>.

民意调查显示，在阿拉伯国家尤其是在那些什叶派占少数的阿拉伯国家中，逊尼派穆斯林都认为什叶派不是穆斯林，至少有 40% 的人不接受什叶派为穆斯林；多数逊尼派穆斯林认为什叶派的宗教活动如参拜圣陵、为逝去的宗教人物祈祷等为非法行为。^① 2015 年皮尤宗教与公共生活论坛再次对中东五国关于沙特与伊朗的好感度进行调查，无论是在逊尼派占大多数人口的约旦、巴勒斯坦、土耳其，还是在逊尼派、什叶派与基督教混合的黎巴嫩，他们对沙特的好感度均高于伊朗（见图 1）。^②

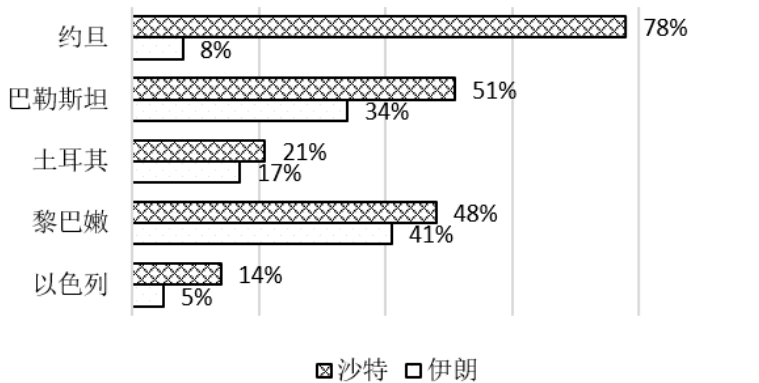


图 1 2015 年沙特和伊朗在部分中东国家的受欢迎程度

资料来源：Pew Research Center, “The Middle East’s Sectarian Divide on Views of Saudi Arabia, Iran,” January 7, 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/01/07/the-middle-east-s-sectarian-divide-on-views-of-saudi-arabia-iran/>。

（四）应对：教派问题安全化在对外政策中的体现

在政治方面，沙特致力于打击以伊朗为中心的什叶派阵营。沙特倚仗逊尼派大国的身份，通过威胁、制裁和断交等手段打压异己力量，削弱和瓦解伊朗的地区“统一战线”。为此，沙特将追随伊朗的黎巴嫩真主党以及长期得到伊朗资助的巴勒斯坦哈马斯列入恐怖组织名单。^③ 2016 年 1 月，沙特

^① Pew Research Center, *The World’s Muslims: Unity and Diversity*, New York: Pew Research Center’s Forum on Religion and Public Life, 2012, p. 9.

^② Helle Malmvig, “Power, Identity and Securitization in Middle East: Regional Order after the Arab Uprisings,” *Mediterranean Politics*, Vol. 19, No. 1, 2014, p. 146.

^③ 马晓霖：《“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向》，《西亚非洲》2018 年第 2 期，

处死什叶派知名教士谢赫·尼米尔·尼米尔 (Nimr al-Nimr)，引发伊朗国内冲击沙特驻伊朗使馆的事件，沙特随即与伊朗断交，同时迫使一批逊尼派阿拉伯国家选边站队。^① 2017年6月5日，沙特以卡塔尔支持伊朗为由，领导巴林、阿联酋和埃及等国家与卡塔尔断交，随后也门、利比亚、马尔代夫、毛里求斯也宣布断绝与卡塔尔的外交关系。在沙特后来提出的与卡塔尔恢复外交关系的13项条件中，卡塔尔与伊朗断交是重要条件之一。

在经济方面，沙特通过援助建立和强化反伊朗的国家阵营。作为中东地区的“金主”，沙特力图通过金元外交将转型中的阿拉伯国家培养成“亲沙特、远伊朗”的国家。为了对埃及军方推翻与伊朗走近的穆斯林兄弟会政权表示支持，沙特先后同阿联酋、科威特向埃及军政府提供了160亿美元的援助。在埃及军方掌权后，沙特持续向埃及提供援助，换取埃及在参加打击也门胡塞武装的联盟、孤立卡塔尔和遏制伊朗等方面的支持。伊拉克欠沙特250亿美元债务，但沙特表示如果伊拉克摆脱伊朗控制，沙特将豁免其大部分债务。^② 沙特还以资金援助为手段组建了排斥伊朗的41国“伊斯兰反恐联盟”，还迫使也门、苏丹、约旦等国与伊朗断交或降级外交关系。^③

在军事方面，沙特以武力干预打击伊朗的地区渗透。中东变局以来，沙特开始以教派划线定义地区国家关系，频繁动用武力遏制伊朗势力的扩张。2011年3月叙利亚内战爆发，以沙特为代表的海湾阿拉伯国家大力支持以逊尼派为主的叙利亚反对派，旨在推翻与伊朗结盟的巴沙尔政权。^④ 2015年3月，沙特组织10个阿拉伯伊斯兰国家发动“果断风暴”行动，对得到伊朗支持的也门胡塞武装进行军事打击。沙特还在巴林、黎巴嫩、伊拉克等存在

第13页。

① 廖百智：《进击的沙特：积极应对地区变局》，《现代国际关系》2017年第7期，第5页。同时，由于黎巴嫩未对沙特驻伊朗大使馆遭袭击事件表示谴责，沙特停止向黎巴嫩提供价值40亿美元的军事援助和资金支持，参见 Ben Hubbard, “Saudis Cut off Funding for Military Aid to Lebanon,” *New York Times*, February 19, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/02/20/world/middleeast/saudis-cut-off-funding-for-military-aid-to-lebanon.html>。

② 赵建明：《中东变局后沙特外交理念与范式的新变化》，《西亚非洲》2015年第2期，第12页。

③ 马晓霖：《“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向》，第14页。

④ 陈翔、熊艳华：《沙特与伊朗在地区博弈中的代理人战略》，《阿拉伯世界研究》2019年第1期，第18页。

内部政治纷争和教派分歧的国家扶植代理人，进而与伊朗展开权力角逐。

四、教派问题安全化对沙特外交及中东地区格局的影响评估

安全化被理解为“一个离散的过程，一种在政治共同体内应对某种存在性威胁的主体间理解借此得以建构”。^① 政治家和决策者可利用语言去影响、劝说甚至改变国内社会和国际社会的受众对安全和威胁的看法和行为，使本国所采取的对外政策和行为合法化及正当化。中东变局后，沙特政权不断强化教派因素在对外决策中的作用，不仅强化了政权的合法性，而且巩固了其在阿拉伯伊斯兰世界中的领导地位。但是，从政策成本和消极影响来看，沙特的做法反而使其深陷地区代理人战争的泥潭，而且教派冲突的叙事结构极易助推伊斯兰极端势力的壮大，并威胁沙特国家安全及中东地区政治稳定。

（一）教派问题安全化对沙特的有利影响

第一，教派问题安全化有利于维护沙特王室政权的稳定。国家统治者一般都通过使民众集体感知“外部威胁”来增强国家的政治凝聚力。^② 沙特政府构建的一系列教派威胁的话语及其在对外政策中的实践，对确保沙特政权稳定发挥了重要作用。^③ 一方面，沙特通过教派问题安全化避免了国内逊尼派和什叶派组成反对王室政权的抗议联盟。在中东变局爆发之际，要求变革的逊尼派力量经常与什叶派宗教领袖举行会面，因为他们均认为沙特王室试图分裂反对派，并计划联合举行全国范围的抗议活动。^④ 为了挫败逊尼派和什叶派反对派结盟，沙特王室刻意制造和激化逊尼派和什叶派抗议群体之间的矛盾，以分化日趋联合的逊尼派和什叶派反对派。值得注意的是，在沙特的反对派中，逊尼派反对派组织如“沙特伊斯兰运动改革运动”（Movement

① [英国] 巴里·布赞、[丹麦] 奥利·维夫著：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠岐、孙霞、胡勇、郑力译，上海人民出版社 2010 年版，第 474 页。

② Arthur A. Stein, "Conflict and Cohesion: A Review of the Literature," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 20 No. 1, 1976, pp. 143-164.

③ Geneive Abdo, *The New Sectarianism: The Arab Uprisings and the Rebirth of the Shi'a-Sunni Divide*, pp. 144-145.

④ Jon B. Alterman and William McCants, "Saudi Arabia: Islamists Rising and Falling," in Jon B. Alterman, ed., *Religious Radicalism after the Arab Uprisings*, Center for Strategic and International Studies, 2014, p. 156.

for Islamic Reform in Saudi Arabia)和新成立的“逊尼派乌玛党”(Sunni Umma Party)等组织均在示威活动中发挥了一定作用,但沙特政府却将抗议活动爆发的原因单方面归结于什叶派的崛起。^①此后,沙特政府对什叶派抗议活动进行镇压,对什叶派抗议者进行逮捕,迅速引发了什叶派与逊尼派抗议群体之间的分化。^②显然,沙特政府通过塑造“什叶派威胁”,使逊尼派和什叶派无法联合起来形成跨教派的反对派。另一方面,沙特王室通过教派问题安全化,一定程度上弥合了逊尼派内部自由派与传统派伊斯兰力量间的分歧。沙特政府将国家不稳定的原因归结为什叶派伊朗的密谋和干涉,并通过强硬的对外政策予以回应,有助于弥合逊尼派的内部分歧。特别是2015年沙特对伊朗支持的也门胡塞武装实施军事打击,在一定程度上弥合了国内自由派与传统派伊斯兰力量的分歧,因为二者均认为也门内战是伊朗贪婪扩张的产物,^③双方均表示了对王室政权的效忠。^④显然,沙特王室实施以教派矛盾划线的对外政策,不仅有效回应了自由派伊斯兰力量对政权的批评,而且培养了一种新的“国家民族主义”,有利于进一步巩固王室的统治根基。^⑤

第二,教派问题安全化有利于巩固沙特的地区大国地位尤其是对逊尼派国家的影响力。长期以来,借助“什叶派威胁”进行战略动员是沙特确立和巩固对逊尼派国家领导地位的重要手段。^⑥沙特通常以经济援助和宗教宣传为后盾,使其以教派划线的强硬对外政策获得大多数逊尼派国家支持。沙特通过强调什叶派渗透对逊尼派国家政权安全的威胁,促使相关国家共同应对什叶派崛起这一重大地区安全威胁。沙特通过建构教派矛盾和夸大什叶派影响力,向周边海湾国家和其他阿拉伯君主国家发出强烈信号,即什叶派力量

① Madawi al-Rasheed, "Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Response to the Arab Spring," pp. 519-520.

② Madawi Al-Rasheed, "Saudi Regime Resilience after the 2011 Arab Popular Uprisings," *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 9, No. 1, 2016, p. 24.

③ *Ibid.*, p. 11.

④ Frederick M. Wehrey, *Beyond Sunni and Shia: The Roots of Sectarianism in a Changing Middle East*, New York: Oxford University Press, 2017, p. 5.

⑤ Madawi Al-Rasheed, "Saudi Regime Resilience after the 2011 Arab Popular Uprisings," p. 24.

⑥ Marc Lynch, "Why Saudi Arabia Escalated the Middle East's Sectarian Conflict," *The Project on Middle East Political Science (POMEPS) Briefings 28: Studies 25: The Gulf's Escalating Sectarianism*, January 5, 2016, p. 36.

的崛起和扩张将侵蚀逊尼派的势力范围，甚至直接威胁相关国家的统治。^① 沙特领导的海湾合作委员会、主要由逊尼派国家组成的“伊斯兰反恐联盟”、打击也门胡塞武装的军事联盟都是其应对地区热点问题的重要平台。当然，金元援助外交成为沙特在外交政策中推行教派问题安全化的重要基础，埃及等国家并非心甘情愿从教派出发追随沙特，而是经济上对沙特的依赖所致。

在应对伊朗的地区扩张方面，沙特扭转了中东变局初期与伊朗博弈的“攻守失衡”态势。当时，伊朗作为地区强国不断在阿拉伯世界扩大自身影响力。沙特则不断强化“什叶派威胁”，鼓吹伊朗正在破坏整个中东地区秩序，旨在增强沙特在中东地区的权力，进而削弱伊朗的影响力。^② 在此过程中，许多阿拉伯国家跟随沙特采取相应的外交政策，反制伊朗在阿拉伯世界的影响。例如，在 2016 年沙特与伊朗断交后，许多阿拉伯伊斯兰国家或与伊朗断交，或降低外交关系等级，或抨击伊朗干涉阿拉伯事务。此外，沙特通过塑造伊朗“什叶派威胁”组建遏制伊朗联盟的政策，与美国特朗普政府遏制伊朗的中东战略相配合，通过巩固美沙同盟关系极大提高了沙特的地区大国地位。特朗普访问沙特，并出席美国与伊斯兰国家峰会（实际参加峰会的都是逊尼派国家），都提高了沙特在阿拉伯伊斯兰世界的领导地位。

（二）教派问题安全化对沙特的不利影响

在短期内，推行教派问题安全化对沙特维护政权稳定、巩固地区领导权发挥了关键作用，但沙特付出的代价也异常沉重，并使其面临诸多的战略压力和巨大风险，同时也对中东地区格局产生了严重的消极影响，尤其是沙特与伊朗日趋固化和不断升级的对抗，极大地加剧了中东地区的紧张局势。

第一，支持代理人的策略加剧了沙特的财政负担。以也门的代理人战争为例，与伊朗仅向胡塞武装提供有限的物资援助但并不直接参战相比，沙特每月在也门战场上的花费超过 60 亿美元。^③ 此外，沙特在叙利亚、黎巴嫩、

^① Madawi Al-Rasheed, "Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Response to the Arab Spring," p. 514.

^② Simon Mabon, "Muting the Trumpets of Sabotage: Saudi Arabia, the US and the Quest to Securitise Iran," *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 45, No. 5, 2018, p. 742.

^③ Dilip Hiro, *Cold War in the Islamic World: Saudi Arabia, Iran and the Struggle for Supremacy*, New York: Oxford University Press, 2018, p. 285.

伊拉克等国扶植代理人的投入，也加剧了沙特的财政困难。^① 2017年，沙特的军事支出和其他安全支出占其GDP的11.3%，这对于正在进行经济转型的沙特来说是巨大的负担。^②

第二，基于教派划线的激进外交使沙特处于地区冲突的“风暴眼”，甚至陷入进退失据的困境。沙特咄咄逼人的教派主义政策使其与伊朗的结构性矛盾更加不可调和。沙特和伊朗均通过资助对方国内的少数教派或族群增加各自的赌注，进而使双方的对抗呈螺旋式上升。^③ 同时，沙特以教派矛盾名义频繁干涉他国内政的举措，不仅引起了相关国家不满，而且破坏了海湾合作委员会的团结。例如，沙特与卡塔尔断交的重要原因在于卡塔尔与伊朗关系暧昧，但卡塔尔断交危机严重破坏了海湾合作委员会的一体化进程，而且也未能实现令卡塔尔屈服的目標。更为严重和尴尬的是，打击也门胡塞武装的战争已使沙特陷入既无法取胜，又无颜面撤兵的困境；支持叙利亚反对派的巨大投入使沙特付出沉重代价，但却未能实现颠覆巴沙尔政权的目標。

第三，教派问题安全化有利于伊斯兰极端势力借教派矛盾寻求发展，并对沙特自身构成安全威胁。在思想层面，沙特构建教派对立的话语体系极易引发民众同情极端分子，因为“伊斯兰国”等极端组织也以逊尼派代言人自居，并不断强调什叶派的现实威胁，进而扩大其社会基础。^④ 沙特政府大力鼓吹“什叶派威胁论”和“逊尼派受害论”，极易从宗教领域扩展至政治、经济和社会领域，引发逊尼派穆斯林与极端分子的思想共振和情感共鸣，形成有利于极端主义产生和发展的土壤。^⑤ 当教派对立的仇恨情绪被广泛接受

① 刘中民、王然：《沙特的石油不减产政策与国际能源新格局》，《现代国际关系》2016年第5期，第60页。

② 参见 Anthony H. Cordesman, *Military Spending: The Other Side of Saudi Security*, Center for Strategic and International Studies, March 13, 2018, p. 7, <https://www.csis.org/analysis/military-spending-other-side-saudi-security>。此外，为笼络逊尼派阿拉伯伊斯兰国家追随自己遏制伊朗，沙特在亚洲和非洲向伊斯兰国家提供了大量援助，也付出了巨大的经济代价。

③ 例如，伊朗支持沙特东部省的什叶派，而沙特则选择为伊朗的俾路支省逊尼派反叛力量提供支持。参见 Jeffrey Martini, Heather Williams, and William Young, *The Future of Sectarian Relations in the Middle East*, Santa Monica: Rand Corporation, 2017, p. 10。

④ 刘中民、俞海杰：《“伊斯兰国”的极端主义意识形态探析》，《西亚非洲》2016年第3期，第49—54页。

⑤ Naser Ghobadzdeh and Shahram Akbarzadeh, “Sectarianism and the Prevalence of ‘Othering’ in Islamic Thought,” *Third World Quarterly*, Vol. 36, No. 4, 2016, p. 700.

时，暴力冲突会愈发不可避免，并增强极端组织招募追随者的能力。^①

在实践层面，教派问题安全化为极端组织挑拨教派仇恨提供了可乘之机。中东变局后，沙特政府以“什叶派阴谋论”为由镇压什叶派抗议，刺激了沙特国内教派矛盾的不断升级，无形中为极端势力利用教派矛盾寻求发展创造了条件。自2014年“伊斯兰国”出现以来，沙特境内多次发生此类极端组织袭击什叶派的事件，这无疑体现了极端组织利用沙特教派矛盾进一步兴风作浪、扩大自身社会基础的策略。但是，极端组织不仅反对什叶派，也把沙特政权作为反对和攻击的对象。“伊斯兰国”领导人巴格达迪（Abu Bakr al-Baghdadi）称，“沙特试图使其民众世俗化，并最终摧毁伊斯兰教。”^②他还敦促沙特公民推翻政府，这无疑对沙特政权合法性构成挑战。^③极端组织“伊斯兰国”针对什叶派的攻击，以及其制造的一系列恐怖袭击，不仅导致沙特教派矛盾更趋复杂化和尖锐化，甚至进一步刺激了沙特的教派矛盾，也严重威胁沙特的国家安全，使沙特自身也成为教派问题安全化的受害者。

结 束 语

中东变局以来，国际和地区形势的变化导致沙特的不安全感不断加剧，这促使沙特通过建立一整套教派矛盾的话语，为其实施强硬的对外政策提供了合法性，但这也对其自身和中东地区带来了严重的消极影响。从理论与现实两个角度来看，教派问题安全化研究具有以下意义和启示。

在理论层面，以沙特外交为例，研究教派问题安全化，有助于丰富和拓展安全化研究的内容，也有助于认识中东安全的复杂性，即安全化是教派问题影响中东政治的重要途径，但教派问题本身并不必然导致对抗。教派问题安全化的过程、机制和影响主要包括三个方面。一是制造教派矛盾和强化教

^① Frederick M. Wehrey, *Beyond Sunni and Shia: The Roots of Sectarianism in a Changing Middle East*, pp. 158-159.

^② Saudi Arabia: ISIS Leader Threatens Saudi Arabia in Latest Speech, *MENA Report*, August 30, 2018, <https://search.proquest.com/docview/2097157484?accountid=13814>.

^③ Toby Matthiesen, “Sectarianism Comes Back to Bite Saudi Arabia,” *The Project on Middle East Political Science (POMEPS) Briefings 28: Studies 25: The Gulf’s Escalating Sectarianism*, January 5, 2016, p. 36.

派分歧是沙特维护政权稳定的内在要求和必然结果，教派矛盾因此成为安全化的对象。二是沙特的对外政策主要通过制造“什叶派威胁”进行战略动员，将伊朗及什叶派视为敌人和威胁，并以此解读和应对沙特国内的反对派抗议，对外则通过支持代理人对抗伊朗的影响，甚至通过直接的军事干预打击伊朗及其代理人。三是教派因素已成为沙特动员国内和地区力量对抗伊朗及其盟友的重要手段，但长期强化教派矛盾不仅会严重消耗其长期积累的物质力量，也不利于国家形象，同时还会加剧安全困境，并突出表现为教派认同侵蚀国家认同、阻碍宗教温和化改革，为极端主义的发展壮大创造了条件。

从现实层面看，教派问题安全化有其意识形态基础，并且产生了加剧中东地区分裂、对抗，破坏地区国家安全信任，诱发和加剧代理人战争等一系列消极影响。首先，教派问题安全化的意识形态基础在于教派主义，即宗教和教派认同被政治化的过程，中东政治中的教派主义主要表现为许多国家统治者的决策是基于教派关系对政治进行评估，即从教派角度进行战略决策，根据教派关系制定自己的内政与外交政策。^①其次，教派问题安全化对中东地区国际关系产生了严重的消极影响。它一方面导致许多国家内部的教派和族群矛盾不断加剧，另一方面不仅加剧了沙特和伊朗的教派化阵营对抗，也加剧了阿拉伯伊斯兰世界的分裂。教派问题安全化还严重破坏和侵蚀中东国家之间的安全信任基础，使地区秩序重建更加困难。基于教派主义意识形态的安全认知，地区国家普遍高度关注其他国家的安全动向，^②进而导致国内安全与地区安全的扭曲式互动，并以对内加强防范和军备建设、对外进行干预和渗透的方式进行反应，进而导致地区议程过度安全化。此外，教派矛盾和教派主义也为极端主义的滋生和发展创造了条件，“伊斯兰国”等极端组织也正是通过利用和制造教派矛盾不断扩大其社会基础，进而使教派主义沦为极端主义和恐怖主义极力运用的主要政治工具。

[责任编辑：石晨霞]

^① Toby Matthiesen, *Sectarian Gulf: Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring That Wasn't*, pp. xii-xiii.

^② David Lake, "Regional Security Complexes: A Systems Approach," in David A. Lake and Patrick Morgan, eds., *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 48-49.

中国宗教公共外交的发展转型 与运行机制

王理万

【内容摘要】 中国在正确处理宗教问题的基础上，给予宗教充分的政治信任，促使宗教进入中国公共外交实践。中国宗教公共外交从产生到兴起，经历了从自发到自觉、从审慎到积极的发展转型过程，形成了搭建国际宗教交流平台、举办大型国际宗教论坛、积极加入国际宗教组织、开展宗教互访和对话等多元形式。中国以制度化方式确立了宗教公共外交的规范基础、工作方式、目标对象和灵活空间，制定了规范宗教公共外交的法律体系，形成了多主体协同配合的工作方式，交往对象的设定趋于精准化，并赋予宗教团体较大的灵活度。中国宗教公共外交也面临安全风险和竞争风险，虽然其并非宗教公共外交本身的内容，但却影响着宗教公共外交的范围和成效，需要进行风险防控。中国宗教公共外交的未来发展，应致力于提升交流层次、建构国际化组织平台、扩大对象范围和完善风险防控体系，实现宗教公共产品对内供给和对外交流的双重拓展，促进制度稳定性和创新性的同步提升，推动“五大宗教”和“民间信俗”的多轨发展，达成增信释疑和软实力建构的双翼任务，巩固国家认同和宗教认同的并行建构，以及着力“内涵式发展”和风险控制的双向强化。

【关键词】 宗教公共外交 宗教政策 发展转型 运行机制 风险防控

【作者简介】 王理万，中国政法大学人权研究院副教授（北京 邮编：100088）

【中图分类号】 B928.2 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0085-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005005

宗教公共外交是在政府主导和支持下,由宗教团体、宗教领袖、宗教信众等主体广泛参与,以宗教为主要内容和形式,面向国外宗教力量和普通民众的对外交流交往活动。宗教与公共外交的结合,来源于双向的需求,宗教本身就有对外交往的内在动力,而公共外交也亟须依靠宗教力量扩大影响力。宗教与外交的现实互动关系较为复杂。刘中民教授将其概括为“从放逐到回归”的过程,认为特别是20世纪中晚期以来,伴随着全球宗教复兴,宗教对外交的影响呈现出不断上升态势。^①同一时期,公共外交理论被明确提出和普遍接受,并很快推动了公共外交实践。区别于传统外交,公共外交强调以文化、教育、体育、传媒等多元方式,面向国际舆论和国外民众,增强其对本国的了解和好感,形成更加友好的国际舆论环境,甚至影响所在国外交政策的制定,“主要目的是借助舆论的力量,信息的提供者是政府,作用的对象是国内外的社会公众舆论”^②。宗教与公共外交由此形成契合点,宗教逐步成为公共外交的重要议题、资源和形式。改革开放40余年,中国宗教公共外交获得了迅速发展、取得了诸多成就,在配合国家总体外交、维护国家安全和利益、提升外交软实力、建构中国话语权等方面发挥了重要作用。本文旨在分析中国宗教公共外交的兴起和发展转型,深入讨论中国宗教公共外交的运行机制和未来前景,并据此提出完善建议。

一、从审慎到积极：中国宗教公共外交的兴起

宗教得以进入中国外交领域,前提是宗教问题在中国得到了妥善处理,进而才能在此基础上发挥宗教在公共外交领域的积极作用。1949年9月颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定,人民有宗教信仰的自由。同时,新中国强调宗教要摆脱外国控制,切断与外国教会的经济联系,由此走上了中国宗教徒独立自主自办宗教事业的道路。在此前提下,新中国主动

^① 刘中民:《国际关系理论变革视野下的宗教与外交》,《国际观察》2017年第4期,第72—86页。

^② 高飞:《公共外交的界定、形成条件及其作用》,《外交评论》2005年第3期,第105—112页。

运用宗教打开外交局面，首开中国宗教公共外交先河。改革开放后，宗教公共外交逐步发展，国家对宗教公共外交的态度也由审慎转向积极。

（一）从自发到自觉，从审慎到积极

在新中国成立初期，基于对宗教问题的正确处理，政府给予宗教充分的政治信任，发挥宗教在对外交往中的特殊作用，推动宗教进入中国公共外交实践。在此过程中，关于宗教在公共外交中的作用，经历了从自发到自觉的过程。随着党和国家对宗教政策和外交规律逐步熟稔，开始自觉在公共外交中运用宗教因素，充分发挥宗教对外交的促进功能。1952 年在北京举行的亚洲及太平洋区域和平会议上，多名佛教徒作为中国代表团成员参会。参会的佛教长老和居士共同签署《参加亚洲及太平洋区域和平会议的佛教徒的声明》。在这次会议上，赵朴初先生代表中国佛教界向出席这次会议的日本代表赠送了一尊象征和平的药师佛像，请其转给日本佛教界，表达中国佛教徒期盼和平与友谊的良好愿望。^① 1955 年，应缅甸官方的请求，北京灵光寺佛牙舍利在缅甸进行了为期八个月的巡礼。“对于中国政府来说，佛牙访问缅甸绝不是简单的宗教活动，亦不是政府在帮助宣传佛教，它是中国外交的一部分，其政治意义要远远大于宗教意义。”^② 新中国成立初期，穆斯林群众的朝觐活动也被纳入国家外交事务。^③ 1955 年，在印尼召开的万隆会议上，中方代表团安排两名穆斯林随行，还特意带上了《古兰经》《中华人民共和国宪法》（阿拉伯文译本）等资料，借此传播新中国的民族宗教政策、揭露西方媒体的恶意歪曲，塑造客观、真实的中国国际形象。^④ 万隆会议之后，时任埃及宗教事务部长巴库里（Sheikh Bakuri）亲率政府代表团访华，

① 倪强、黄成林：《赵朴初传》，人民出版社 2017 年版，第 99 页；不久之后，日本佛教界派代表将中国在日殉难的烈士遗骨送还，由此开启了当代中国佛教界和日本佛教界的友好往来，参见任杰：《中国共产党的宗教政策》，人民出版社 2007 年版，第 309 页。

② 学愚：《当代中国佛教外交与政治宣传》，《人间佛教研究》2013 年第 5 期，第 134 页。

③ 1952 年，由 16 人组成的新中国第一个“朝觐团”从北京出发，虽然受制于彼时恶劣的国际环境，他们无法获得朝觐签证，未能如愿完成朝觐，但组团朝觐本身就是一个重要标志。参见敏俊卿：《新中国穆斯林第一次朝觐的前前后后》，《中国民族报》，2009 年 9 月 15 日，第 6 版。

④ 马丽蓉：《“一带一路”与亚非战略合作中的“宗教因素”》，《西亚非洲》2015 年第 4 期，第 9 页。

并签订《中埃文化合作会谈纪要》，成为中国对阿拉伯国家宗教公共外交的序曲。^① 基督教和天主教在自主自办原则的指导下，也开展了形式多样的对外交流。1950年7月，吴耀宗等中国基督教人士发表《中国基督教在新中国建设中努力的途径》，标志着中国基督教实现自治自养自传，开始独立自主自办基督教事业。在确定独立自主自办的基础上，中国基督教三自爱国运动委员会和中国天主教爱国会相继于1954年和1957年成立，并陆续开展对外交流活动。1956年3月，匈牙利基督教归正教会彼得主教和捷克斯洛伐克布拉格基督教神学院院长赫鲁玛德卡博士来华访问，列席了中国基督教三自爱国运动委员会第二次全体会议。^②

在20世纪60年代中期以后的大约十年间，中国宗教公共外交陷于暂时停顿。但是这期间宗教也对外交发挥了积极作用，比如1974年老布什（后任美国第51届总统）就任美国驻北京联络处主任后，他们夫妇二人每周都参加北京米市大街教堂的英文礼拜，他们的女儿多萝·布什（Doro Bush）也在米市大街教堂受洗，这是1966年以来外国人首次在中国教堂受洗。^③

改革开放后，宗教公共外交重回正轨，并逐步走向繁盛。国家对于宗教公共外交的态度，也由审慎转向积极。在很长一段时间内，中国对于开展宗教公共外交保持必要的审慎，是因为“宗教是中外之间相互认知水准最低、信任赤字最大、分歧最为严重的一个领域”^④，经常成为西方国家攻击中国的借口。

如上所述，中国宗教公共外交经历了从自发到自觉、从审慎到积极的转变过程。实现从自发到自觉发展转型的原因在于内外两方面。在内部，通过宗教革新和废除宗教特权，我们深化和拓展了与宗教界的统一战线，由此宗教参与公共外交具备了政治基础；在外部，由于美苏两大阵营对立的尖锐化，

① 丁俊：《中国穆斯林国际交往的历史传统与现实意义》，《西北民族研究》2016年第1期，第55页。

② 北京市地方志编纂委员会编：《北京志·政务卷·外事志》，北京出版社2012年版，第242页。

③ [美]艾克敏：《布什总统的信仰历程》，姚敏、王青山译，社会科学文献出版社2006年版，第71—72页。

④ 卓新平、徐以骅等：《对话宗教与中国对外战略及公共外交》，《世界宗教文化》2012年第4期，第35页。

吸纳宗教参与公共外交有助于打开外交局面。因而,在政府的信任和支持下,宗教开始进入中国的公共外交议程,并发挥独特作用。改革开放以来,由于内外环境变化,宗教成为公共外交的积极因素。在内部,党和国家对宗教发展规律有了更加深刻的认识,宗教中国化程度逐步提高,对宗教公共外交的功能也有了更加清晰的定位,形成了对宗教公共外交的制度化运行模式。在外部,20世纪80年代后国际形势趋于缓和,宗教公共外交有利于配合国家的现代化建设,为国家发展创造和平的国际环境和周边环境。由此,中国宗教公共外交从审慎到积极,开拓了更大的发展空间。为进一步理解从审慎到积极的发展转型,有必要讨论转型的政治基础和表现形式。

(二) 宗教公共外交兴起的政治基础

以1979年8月中国宗教代表团参加世界宗教和平会议(简称“世宗和”)为标志,中国宗教公共外交进入快速发展时期。需要说明的是,这次赴会并非单一宗教的对外交流,而是中国宗教在改革开放后的首次集体亮相,多个宗教的代表出席了会议。韩方明先生认为,中国宗教代表团的此次成功出访,“成功地实践了宗教公共外交,传播了中国宗教界的理念和形象,提升了美国社会对中国宗教界的认识”^①。

1982年中共中央印发的《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》确立了新时期宗教对外交往的基本原则,成为开展宗教公共外交的纲领性文件。首先,文件总结了20世纪60年代中期以前的宗教对外交往的经验,指出新中国成立以后中国政府就支持与帮助宗教界开展对外友好活动,并且起到了积极作用。其次,文件明确了宗教公共外交的重要作用,强调伴随着改革开放,中国的国际交往规模正在日益扩大,而加强宗教界的对外联系对扩大中国在国际社会的政治影响力具有重要意义。再次,文件设定了开展宗教公共外交和防止宗教渗透的双重任务,即一方面积极开展宗教领域的国际友好交往,另一方面坚决抵制一切外国宗教敌对势力的干预和渗透。最后,文件提出了培养宗教公共外交人才的任务,即加强对世界范围内宗教历史与现状的调查研究,致力于培养从事宗教国际交往的人才。^②

^① 韩方明:《宗教公共外交的和平使命》,《公共外交季刊》2014年第4期,第6页。

^② 《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》,中共中央文献研究室

1991年，中共中央、国务院发布《关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》，提出在平等、友好的基础上，积极与正确地进行宗教对外交往。通知同时要求坚决警惕境外宗教敌对势力的渗透，抵制其控制中国宗教的图谋。^① 2002年，中共中央、国务院在《关于加强宗教工作的决定》中细化了宗教公共外交的原则。一是充实和发展了宗教对外交往的三项基本原则，即在独立自主、平等友好和互相尊重的前提和基础上，积极进行宗教对外交往；二是明确了宗教对外交往的目标，即增进与各国人民和各国宗教界之间的相互了解和友谊，并为维护世界和平作出积极贡献。^② 2015年，习近平总书记在中央统战工作会议上明确提出，“积极引导宗教与社会主义社会相适应，必须坚持中国化方向，”^③ 这为正确认识和处理宗教中国化和宗教对外交往提供了基本遵循。

在上述政策和重要讲话精神的指引下，中国宗教公共外交从审慎到积极，得以大规模、常态化和高效率开展，逐步成为一种重要的公共外交形式。随着中国对宗教公共外交性质和功能的界定渐趋清晰，宗教不再是中国外交软肋，也不再是被动应对的难题。中国采取更加积极的姿态，主动在公共外交中建构自身的宗教话语权，把宗教发展成为外交的正能量和软实力。

（三）宗教公共外交兴起的多元形式

从审慎到积极还体现为中国宗教公共外交形式的多元化。马燕坤研究员将其概括为学术交流、访问会谈、会议论坛、宗教仪式、修持留学、礼物馈赠、援建宗教场所、经典互译、展览演出等形式。^④ 这些形式互相交错，标志着中国宗教公共外交的兴起和成熟。举其要者，中国宗教公共外交有以下五类形式。

编：《三中全会以来重要文献选编（下）》，人民出版社1982年版，第1218—1240页。

① 《中共中央、国务院关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》，国家宗教事务局政策法规司编：《宗教政策法规文件选编》，宗教文化出版社2012年版，第30页。

② 《中共中央、国务院关于加强宗教工作的决定》，中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会编：《新疆工作文献选编》，中央文献出版社2010年版，第538页。

③ 《巩固发展最广泛的爱国统一战线为实现中国梦提供广泛力量支持》，《人民日报》2015年5月21日，第1版。

④ 马燕坤：《中国在大湄公河次区域开展宗教公共外交的实践及影响》，《重庆社会主义学院学报》2015年第2期，第70页。

第一，搭建国际宗教交流平台，通过建立和维护常态化和例行的国际宗教交流机制，建立稳定的宗教公共外交模式。早在1993年，赵朴初先生就提出重建中韩日三国佛教友好交流的“黄金纽带”，并促成了1995年在北京召开第一次中韩日佛教友好交流会议，此后三国轮流举办，成为亚洲佛教界的盛会。2009年2月，中国国家宗教事务局与俄罗斯总统直属的宗教团体合作委员会联合成立“中俄宗教交往合作小组”，以促进中俄宗教领域的交流与合作。^①在此基础上，2014年12月，中国在中俄友好、和平与发展委员会框架下增设宗教事务理事会，以民间交流形式推动中俄宗教事务领域的合作，不断为蓬勃发展的中俄全面战略协作伙伴关系服务。简而言之，设立国际宗教交流平台的优势在于其具有固定的组织形态和联系机制，保证了双边和多边公共外交的常态化和实体化。

第二，举办大型国际宗教论坛，参加国际宗教会议，以此提升中国宗教的国际话语权。2006年4月，中国佛教协会和中华宗教文化交流协会联合举办了首届世界佛教论坛。^②截至2018年，世界佛教论坛已经成功举办五届，成为颇具影响力的世界佛教多边交流对话机制。2007年4月，由中华宗教文化交流协会等主办的首届国际道教论坛在西安隆重开幕。^③此外，中国宗教界也积极“走出去”，深度参与各类国际宗教论坛。^④

第三，积极加入对华友好的国际宗教组织，保持与国际宗教界的常态化交往。在佛教公共外交方面，1984年中国佛教协会重新开始参与世界佛教徒联谊会（简称“世佛联”）第14届会议，恢复了与“世佛联”的交往。2014年“世佛联”第27届大会在中国宝鸡成功举行，体现了中国在世界佛教界的话语权和影响力。在伊斯兰教公共外交方面，1987年“伊斯兰世界联盟”（简称“伊盟”）在北京召开了伊斯兰宣教讨论会，这是新中国召开

① 国家宗教局外事司：《宗教交流促进民心相通文明互鉴展示中国形象——党的十八大以来宗教对外交流工作回顾》，《中国宗教》2017年第10期，第24—27页。

② 圆慈：《中国佛教对于不同宗教信仰对话的努力与实践》，《中国宗教》2007年第7期，第43页。

③ 到第四届国际道教论坛（2017年），论坛参与方已经拓展至“两岸四地”，包括香港道教联合会、澳门道教协会、台湾中华道教总会均参与协办了该论坛。

④ 比如自2003年以来，中国连续派出大规模代表团参加在哈萨克斯坦举行的“世界与传统宗教大会”。

的首次国际伊斯兰教会议。^① 在基督教公共外交方面,1991年2月,中国基督教协会正式加入“世界基督教教会联合会”(简称“世基联”)。2016年“世基联”还首次在中国举办了执行委员会会议。在天主教公共外交方面,2018年10月,中国天主教主教团副主席兼秘书长、承德教区郭金才主教等人应邀出席了世界天主教会议。

第四,保持频繁的宗教互访和对话,以此与国外宗教界和社会各界紧密接触,促成各方达成宗教理解和互信。比如,根据中国基督教三自爱国运动委员会和中国基督教协会(“基督教全国两会”)2013年的工作报告,截至2013年6月,基督教全国两会的对外交往成果丰硕,共计接待了40个国家和地区的3000余人次来访,派出了126个团队(共计400余人)赴外国交流。^② 除了宗教接待和出访,中国宗教界还积极参与各种多边与双边宗教对话。中国宗教界参加了历届“亚欧会议不同信仰间对话会议”,并于2007年在南京主办了第三届会议。在双边宗教对话方面,2011年和2013年中美宗教界先后在华盛顿和上海举办了两届“中美基督教领袖论坛”;2016年和2018年中德宗教界也先后在汉堡和上海举办了两届“中德宗教对话”。通过与西方国家的直接宗教对话,使双方在宗教问题上的信息不对称有所改善,增进了双方的交流与合作。

第五,各宗教还有一些独特的公共外交形式,如佛教的“舍利巡展”“坛经外译”“援建寺院”,基督教的“圣经事工展”,伊斯兰教的“朝觐外交”,道教的“文化外交”等。此外需要说明的是,以“妈祖崇拜”为典型的“民间信俗”在国内和海外华人中具有广泛影响力,亦可归入广义的“宗教公共外交”的范畴。“民间信俗”兼具文化性和宗教性,成为联系中国和海外华人的重要精神纽带,可以在宗教公共外交领域发挥独特作用。由此可见,宗教公共外交并没有统一的模式,差异性、在地性、适应性和实效性才是宗教公共外交所追求的目标。

① 马丽蓉:《伊盟、伊合与中国中东人文外交》,《阿拉伯世界研究》2012年第3期,第19页。

② 傅先伟:《凝心聚力建设一个和谐健康发展的中国教会》,《天风》2013年第11期,第12页。

总之，改革开放以来通过多元化公共外交平台，充分利用和积极创造各种对外交流形式，宗教逐渐成为公共外交中的积极因素和活跃力量。

二、制度化和灵活性：中国宗教公共外交的运行机制

要促进中国宗教公共外交的发展转型，就需要建立与其相契合的运行机制。观察和理解其运行机制，应超越多元表现形式，厘清其背后的制度规则。制度化可以作为理解中国宗教公共外交的切入点，即多元化形式并不是基于临时性或个案性的安排，而是通过制度的方式，建构起宗教公共外交的规范体系和运作模式，保证了宗教公共外交高效、常态化、稳定和有序开展。

第一，制度化体现为中国制定了规范宗教公共外交的法律和政策体系，以法律方式明确了宗教公共外交的原则、主体和权限。国务院于 2004 年颁布的《宗教事务条例》明确规定宗教对外交往要坚持友好、和平等原则，强调在宗教对外交往中不得接受附加任何宗教条件。《宗教事务条例》在 2017 年修订时，把“宗教院校”增列为公共外交的主体。在地方性法规和地方政府规章中，规定了更加细致和精准的宗教公共外交制度。一是明确了开展宗教公共外交的主体范围，如《山东省宗教事务条例》规定“境外人员与本省宗教团体、宗教活动场所的交往、交流活动，应当通过全省性宗教团体进行”，其他多省也有类似的规定。二是完善了开展宗教公共外交的许可程序，如《重庆市宗教事务条例》规定，“宗教团体邀请国外宗教组织和人员来访或应邀出访，应当报请市人民政府宗教事务部门同意，并按有关规定办理。”三是规定了举办国际宗教会议的批准程序，如《陕西省宗教事务条例》规定“本省宗教团体或者宗教学术研究单位在本省行政区域内承办国际宗教学术会议，应当经省人民政府同意，报国家宗教事务部门审批”。四是确定了邀请境外宗教人员访问交流的审核决定程序，如《西藏自治区实施〈宗教事务条例〉办法（试行）》规定，“邀请境外宗教教职人员到我区进行访问或者宗教学术交流的，应当由自治区宗教团体向自治区人民政府宗教事务部门提出申请，自治区人民政府宗教事务部门应当自收到申请之日起 20 日内会同自

治区外事部门向自治区人民政府提出审核意见，自治区人民政府在 20 日内作出是否批准的决定。”五是规定了特定条件下外国人设置临时宗教服务场所的相关事宜，如《北京市宗教事务条例》规定，在举行大型国际活动期间，可以为外国人提供临时性的宗教服务处所，但是需要经过宗教事务行政部门认可。六是对境外宗教捐赠做了规定，比如《广东省宗教事务条例》规定宗教团体可以接受境外捐赠，但是不得接受境外的宗教津贴和传教经费。总而言之，行政法规、地方性法规和地方政府规章建构了较为完整的宗教公共外交法律和政策制度。

第二，制度化体现为中国形成了宗教团体、宗教事务管理部门、外交部门、新闻媒体、社会组织等主体共同参与、协同配合的高效宗教公共外交工作方式。张巨岩教授认为，“中国的宗教外交是多机构合作的模式，参与机构包括国家宗教局、国务院新闻办公室、文化部、中共中央统战部，以及各宗教协会等。”^①在实践中，宗教公共外交所涉及的部门显然不局限于以上所列举的部门。原国家宗教事务局政法司副司长刘金光也曾指出，宗教公共外交仅依靠宗教工作部门和宗教界自身力量是不够的，比如“佛指、佛牙舍利到国（境）外供奉，涉及外交、安全保卫、文物保护、保险、民航运输等多个部门”^②。在开展宗教对外交流时，其人员构成也可直接反映出组织化和制度化程度。目前中国宗教公共外交形成了“宗教界代表+国家宗教事务局顾问+外交部顾问”的组团方式，体现了政府支持下的宗教合作开展对外交流的稳定模式。^③在实践中，这种跨部门的协作机制，畅通了宗教界和政府之间以及不同政府部门之间的沟通协商，提高了宗教公共外交的决策和运作效率。

第三，制度化还体现为宗教公共外交对象设定精准度越来越高，区分不同的交流对象和交流地域，采用了差异化的交流方式。中国宗教公共外交的

① Juyan Zhang, “China’s Faith Diplomacy: Initiatives and Vulnerabilities,” in Naomi Leight ed., *Essays on Faith Diplomacy*, Los Angeles: Figueroa Press, 2011, p. 54.

② 刘金光：《做好宗教外事工作应把握的几个关系》，《中国宗教》2009年第7期，第30—33页。

③ 比如，2016年中国佛教代表团赴不丹进行友好访问和佛教交流，就组成了以佛教协会为主要成员和国家宗教事务局顾问、外交部顾问参加的代表团，参见刘东：《中国佛教友好代表团访问不丹》，《法音》2017年第1期，第69页。

对象可以分为以下几类。首先是从地缘的视角，普遍具有宗教信仰或者“民间信俗”的跨境民族是宗教公共外交的重要对象。其次是从教缘的视角，具有同源宗教信仰的国外民众（包括信仰中国传统宗教的国外民众）也是宗教公共外交的工作对象。对于有同源信仰的国外民众，宗教公共外交能够使使他们了解中国真实的宗教状况，达到在国外民众中增信释疑的效果，从而以宗教促进“民心相通”^①。再次是从血缘的视角，有中国传统宗教信仰的海外华人信众和东西方各种宗教信仰的海外华人信众，构成了“信仰中国的海外版图”，是中国“信仰国境线”的海外延伸。^②针对这些信众，侨务外交和宗教公共外交应该紧密结合起来，这有助于建立最广泛的爱国统一战线。^③中国宗教公共外交已经据此明确了“因教因地制宜”原则，即根据各宗教的自身特性，以及潜在交往对象的特点，形成不同的宗教公共外交策略。“佛、道教对外交往，宜走外向型道路，凝聚港澳台及全世界海外华人，团结东亚、东南亚等周边国家。国际伊斯兰教有政教合一的传统和特点，工作对象既要有宗教界，也要有政府，应推动政府之间、宗教界之间、政府与宗教界之间的多维交流与合作。基督教的话语权在欧美，需首先着眼于欧美主流教会、宗教领袖和主流媒体，耐心工作，以最终促成对我有利的舆论环境，制约欧美政界利用宗教向我发难的图谋。”^④这意味着，中国宗教公共外交的对象选择已经高度制度化并成型，对象内部形成某种“差序格局”，并依据这种“差序格局”选择不同的交流策略。

第四，中国宗教公共外交兼具制度化和适度灵活性。制度化促使宗教公共外交趋于规范，而适度灵活性则延续了公共外交所固有的变通性和适应性。首先，创造新的宗教公共外交平台和形式，往往基于偶然的外交机遇，因而需要宗教公共外交的决策者和参与者具有灵活处理的权限和智慧。^⑤这

① 邹雷：《宗教因素在“一带一路”建设中的重要性不可忽视》，《中国民族报》2017年10月31日，第6版。

② 徐以骅：《宗教与中国的对外战略》，第208页。

③ 朱旭旭：《论中国公共外交与丝绸之路经济带建设的关系——以宗教为视角》，《延安职业技术学院学报》2016年第2期，第17页。

④ 薛树琪：《创新思维推动我国宗教领域公共外交工作》，《中国宗教》2015年第10期，第33页。

⑤ 比如，“中韩日佛教友好交流会议”就缘起于1993年赵朴初先生出访日本时提出“黄

意味着宗教公共外交在得到充分制度化授权的基础上, 需要保持必要的灵活性, 以有效把握外交话语权和外交机遇。其次, 中国宗教公共外交经常面临着各种难以预见的复杂状况, 特别是海外敌对势力对中国宗教政策的无理攻击。对此, 也需要赋予宗教公共外交必要的灵活度, 使参与者在面对上述问题时能够立场鲜明地采取多元方式予以反击和澄清, 并以此实现正名、释疑和增信的目标。

总之, 制度化和灵活性是观察中国宗教公共外交的重要视角, 强调中国宗教公共外交是在稳定的制度基础上开展的。从本质上来看, 中国宗教公共外交之所以采用制度化和灵活性的方式, 概因中国宗教公共外交面临的复杂局面, 客观上需要规则和必要弹性。国务院原副总理钱其琛曾指出, 宗教经常会与民族问题、人权问题、反恐问题和民族团结问题联系在一起, 必须在对外交往中慎重待之。^① 面对复杂局面, 中国宗教公共外交势必要确立规则、建章立制, 以制度化方式确立宗教公共外交的规范基础、工作方式、对象设定等, 以协调各方力量, 达到宗教公共外交的预设目标。

三、安全与竞争：中国宗教公共外交的风险控制

中国宗教公共外交在实现诸多目标时, 也面临着各种风险。中国曾经遭受过西方国家的宗教侵略, 在开展宗教公共外交时必然会更加注重维护国家安全。在开展宗教公共外交过程中, 需慎重区别正常宗教交往和非法宗教干涉。此外, 宗教公共外交也面临各种显性或隐性竞争, 即不同国家间竞相利用宗教资源进行外交角逐, 抢占国际宗教领域的话语权, 这在客观上是宗教公共外交面临的风险。中国宗教公共外交面临的风险主要是安全风险和竞争风险, 这些风险并非宗教公共外交本身所具有的, 而是在开展宗教公共外交时可能伴随的风险, 因此就需要进行相应的风险防控。

金纽带”的概念, 得到了韩日佛教界的赞同, 从而得以创造了这一重要的宗教交流机制, 参见何虎生、王超:《赵朴初与中韩日“黄金纽带”的重光缔结》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2015年第5期,第102页。

① 钱其琛:《当前国际关系研究中的若干重点问题》,《国际政治研究》2000年第3期,第6页。

由于宗教公共外交集合了宗教与外交两大“敏感点”，势必会对国家安全产生直接和间接的影响。尽管中国基本上置身于世界宗教冲突之外，并且宗教事务一直在中国政府的依法管理之下，但是显然外部宗教渗透对中国国家安全的威胁越来越明显。如何在开展大规模宗教公共外交的同时，保证国家安全、防范宗教渗透、有效排除和应对宗教极端主义的威胁，成为中国必须面对的问题。具体来说，按照总体国家安全观的指引，宗教公共外交主要涉及政治安全、国土安全和文化安全。

第一，宗教公共外交与政治安全息息相关，这也是中国吸取美、苏宗教外交教训所得出的宝贵结论。2002年，中共中央、国务院在《关于加强宗教工作的决定》中明确指出，“利用宗教进行渗透历来是西方反华势力的一个重要伎俩。对宗教渗透抵御、防范不力，也是某些共产党领导的国家丢失政权的一个惨痛教训。”^① 习近平总书记在2015年中央统战工作会议上指出，“要用社会主义核心价值观引领、用中华文化浸润我国各种宗教，支持宗教界对宗教思想、教规教义进行符合时代进步要求的阐释，坚决防范西方意识形态渗透，自觉抵御极端主义思潮影响。”^② 因此在开展宗教公共外交时，必须将维护国家政治安全作为底线原则，对各种宗教干涉和渗透拟定应对预案。尽管如此，但我们不能因噎废食，不能因为有宗教渗透就阻碍正常的宗教公共外交活动。段德智教授对此指出，境外宗教渗透只是国际上敌对势力蓄意为之的事情，我们完全有能力对之进行有效的防范和抵制，过分渲染境外宗教渗透，把所有的国际交往都视为宗教渗透活动并且因此而惊慌失措，同样会给我国的宗教工作和国家安全带来严重的损失。^③

第二，宗教公共外交也面临着宗教分裂势力和宗教极端主义的干扰。究其本质，这些分裂行为是以宗教为名，行违背宗教教义之实，并非真正的宗教问题，而是破坏中国国家统一、社会稳定和民族团结的行为。这意味着，中国宗教公共外交需要面对宗教分裂势力的挑战和攻击，不得不花费很大精

① 《中共中央、国务院关于加强宗教工作的决定》，第555页。

② 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，人民出版社2016年版，第181页。

③ 段德智：《新中国宗教工作史》，人民出版社2013年版，第365页。

力去应对它们对中国宗教状况的恶意曲解，这扰乱了宗教公共外交的正常议程，分散了宗教对外交流的议题，客观上限制了宗教公共外交的发展。然而，维护国家统一和安全本身就是宗教公共外交的目标和责任，只不过反对分裂国家成为目前宗教公共外交的当务之急。^①

第三，宗教公共外交事关国家文化安全，在对外交往中应谨慎防范以宗教为名的文化入侵和文化殖民。在开展宗教公共外交时，正常的文化交流是必然和必要的，但是如果境外势力利用宗教进行文化渗透，对中国人民实行同化或分化，这就显然超出了正常宗教交往的范畴，直接威胁了国家文化安全。改革开放以来，随着中外交流规模的扩大，境外敌对势力打着宗教旗号，甚至利用国内的非法邪教，对中国进行政治和文化渗透。特别是境外宗教对高校、农村、民族自治地区进行渗透的形势愈发严峻，对国家文化安全构成了威胁。因此，2017年新修订的《宗教事务条例》对国内宗教教育培训和组织公民出境参加宗教活动进行了必要的规范。

除了国家安全风险之外，中国宗教公共外交还面临外国对宗教外交资源的竞争，典型的例证就是中国和印度在佛教公共外交中的竞争。卡耐基国际和平基金会的专家称，“对中国和印度而言，佛教是增加文化软实力的有力工具。中国通过引导强有力的佛教组织，增加在邻近国家的影响力。同时，印度作为佛教的故乡，同样视其为增强与东南亚国家关系的重要方式。”^② 印度把中国协助尼泊尔开发蓝毗尼视为对其佛教文化软实力的威胁。^③ 在印度召开的“全球佛教大会”上，印方不顾中国强烈反对，执意邀请达赖参会。中国佛教界代表对此表示强烈抗议，并全体拒绝参会。此外，印度对中国佛教公共外交的排挤，还体现在印度那烂陀大学的筹建上。^④

① “反对宗教极端主义是各国政府的应尽之责，也是各国人民包括宗教界和信教公民义不容辞的责任”，参见国务院新闻办公室：《新疆的宗教信仰自由状况》，人民出版社2016年版，第19页。

② Jayadeva Ranade, “Buddhism: A New Frontier in the China-India Rivalry,” Carnegie India, March 17, 2017, https://carnegieendowment.org/files/3172017_Ranade_Buddhism.pdf.

③ Ellen Barry, “India and Nepal in Not-Very-Enlightened Spat Over Buddha’s Childhood Home,” *New York Times*, June 1, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/02/world/asia/Nepal-india-buddha-kapilavastu.html>.

④ 作为中印佛教合作的重要成果，中方参与援建的印度那烂陀大学，印方曾聘请新加坡前外交部长杨荣文担任名誉校长。2016年印度政府在完全没有通知杨荣文和大多数原董

概括而言，中国宗教公共外交主要面临两种风险，一是伴随宗教公共外交而来的国家安全风险，二是由宗教公共外交引发的国际竞争。对于这两类风险要有清醒的认知，并从制度上化解潜在风险。具体来说，宗教公共外交必须在《国家安全法》《宗教事务条例》和相关法律法规确定的范围内进行，严格遵循现有的许可和批准程序，不断提高应对国家安全威胁的能力，积极通过宗教公共外交维护国家安全和实现国家利益。宗教团体在进行对外交流时，需要提高对国家安全的敏感度，旗帜鲜明地与境外宗教敌对势力、宗教极端主义做斗争。在接待国外宗教交流团体来华参访或参会时，需要严格遵循国家的外事制度，防止非法宗教出版物流入，提高对宗教渗透和文化渗透的警惕性。而对于宗教公共外交资源的国际竞争，可以预见的是，随着中国宗教公共外交的进一步发展，特别是“一带一路”建设和本土宗教“走出去”的推进，这种关于宗教资源、宗教象征、宗教文化和宗教话语权的竞争将趋于激烈，外部对于中国宗教状况的攻击和干扰也会随之增多。对此，中国宗教公共外交需保持定力，不能因此使宗教对外交往的大局和方向受到干扰，要用更为开放的宗教公共外交应对潜在的竞争和挑战。

结 束 语

历经 70 余年的发展，特别是改革开放 40 余年的长足发展，中国宗教公共外交形成了多元化的表现形式和稳定的政治基础，塑造了制度化和灵活的保障体制。但是中国宗教公共外交仍有明显短板。首先，中国宗教公共外交的层次还有待提升，应从目前的器物、会议和参访的实体形式，逐步提升为对外供给宗教思想和宗教文化，如此才能真正实现国家赋予宗教公共外交的功能和任务。正如徐以骅教授指出的，“目前中国为世界所提供的主要还是宗教商品，虽有宗教经济繁荣，却尚不具备文化和神学附加值。”^① 由此亟

事部成员的情况下，突然批准解散原董事部，成立一个全新的董事部，之后杨荣文宣布辞去名誉校长职务。通过这些事件，可以初步看到印度在佛教公共外交中将中国视为竞争对手，不断为中国佛教对外交往制造障碍。

① 徐以骅：《宗教与中国的对外战略》，第 204 页。

须提升宗教公共外交的层次，假以时日，中国宗教的国际吸引力完全有可能从目前的“圣物”（如“圣经事工展”“宗教文化展”“佛牙/佛指舍利赴外供奉”）和实践层次（如“少林武功”“家庭教会”“圣经出口”“各教和谐”）逐渐提升到制度、范式和思想层次。^①其次，中国宗教公共外交仍缺乏充分国际化的组织平台和宗教领袖，这客观上限制了中国在国际宗教领域的话语权。薛树琪对此认为，中国没有主导一个国际宗教组织，没有享誉世界的宗教领袖，也缺乏具有强大对外影响力的宗教媒体，致使中国宗教及宗教政策在国际舆论中总体处于被动抵御状态，需要不断辩解和辩护。^②再次，中国宗教公共外交的国外受众仍有局限性，交流对象以海外华人和信仰中国传统宗教的外国人为主，对于国外一般民众的影响力和覆盖面尚有限。“中国宗教的对外投射力还相当孱弱，主要局限在海外华人文化圈，具有明显的血缘和民族性。”^③这也意味着中国宗教外交不仅要拓展深度，更需要拓展广度，吸纳更多国外民众理解和认同中国宗教政策，达到民心互通的效果，为双边和多边外交奠定民心基础。最后，中国宗教公共外交尚未建立完善的风险控制体系，应形成宗教公共外交风险的系统应对预案，对宗教公共外交可能触发的国家安全和国际关系风险点进行充分评估，制定一套行之有效的提前预判和应对策略。

展望中国宗教公共外交的前景，可以期待以下方面将得到进一步发展。一是实现宗教公共产品对内供给和对外交流的双重拓展，即在不断加强国内宗教治理的基础上，提高宗教公共外交的广度、深度、力度和温度，促使宗教内外协调发展。中国宗教公共外交的重要任务之一就是“讲好中国宗教故事”，展示真实、立体和全面的中国宗教现实，因而需要内外联动，通过宗教公共外交，增强国外民众对中国宗教政策的认同。二是促进宗教公共外交制度稳定性和创新性的同步提升，即不断提升宗教公共外交的制度化水平，继续发挥多部门协同的制度优势，培育宗教团体对外交流自主性和积极性，

① 卓新平、徐以骅等：《对话宗教与中国对外战略及公共外交》，第37—38页。

② 薛树琪：《顺势而为、发挥优势推进新时期中国宗教领域公共外交工作》，卓新平、蒋坚永主编：《“一带一路”战略与宗教对外交流》，社会科学文献出版社2016年版，第31页。

③ 徐以骅：《宗教与公共外交》，《中国宗教》2014年第7期，第58页。

吸纳各方力量共同致力于宗教公共外交的繁荣发展。同时应不断进行制度创新,如目前《宗教事务条例》仅在总则部分对宗教公共外交做了原则性规定,应考虑将成熟的宗教公共外交的经验和做法以立法方式予以巩固和确认,在保持制度稳定性的前提下不断有所吸纳和创新。三是推动“五大宗教”和“民间信俗”在对外交流领域的多轨发展,即采取务实的态度和“因地因教制宜”的思路,对特定地域、特定人群开展多元化的宗教公共外交方式,设定差异性的交流平台和交流内容,满足多元外交对象的内在需求。应鼓励各宗教团体创新公共外交方式,根据自身优势,增加“自选动作”,适用新媒体时代的传播规律,制定精准化的宗教公共外交方案。四是完成增信释疑和软实力建构的双重任务,即通过宗教公共外交展示中国宗教的真实状况,获得国际社会对中国宗教的理解和认同,并在此基础上实现增强国家软实力、维护国家宗教安全、参与全球宗教治理等多元目标,积极配合国家总体外交,促进中国在国际宗教领域获得与国家地位相匹配的话语权和影响力。增信释疑是宗教公共外交的初阶目标,若进一步实现软实力建构的进阶目标,尚需更新交往方式、提升议程设置能力。五是巩固国家认同和宗教认同的并行建构,即二者在宗教公共外交领域需互相协调,国内宗教信徒要在国家认同的基础上建构对特定宗教的认同,国外宗教信徒则是通过宗教来认识和理解中国的制度和道路,这也是宗教公共外交需要兼顾实现的目标。不同类型的认同之间可以兼容,但是应明确主次关系,特别应警惕国外宗教反华势力的渗透,防止以所谓的宗教认同替代和超越国家认同。六是着力“内涵式发展”和风险控制的双向强化,即不断提升宗教公共外交的层次,从器物层面到思想层面,从海外华人到国外普通民众,形成中国宗教公共外交的核心竞争力,并在此过程中加强风险控制,阻止宗教渗透,保障和捍卫国家安全,谨慎应对外国对于宗教资源的竞争,为实现国家外交战略目标和构建人类命运共同体贡献更大力量。

[责任编辑:杨立]

旅游外交的形成、内涵和变化

项文惠

【内容摘要】 旅游外交是一种新的外交形态，正在国际关系尤其是国际政治事务中扮演重要角色。它具有借助旅游的渠道或工具实现国家利益、实施主体多元、表现形式多样、理论基础复杂等突出特征。从全球范围来看，旅游外交形成于第二次世界大战后，是大众旅游快速发展的结果，也是全球化时代国际社会相互依存度不断加深的产物，更是国家行为体与非国家行为体共同发挥作用的体现。未来五到十年，旅游外交的内涵和态势或将发生变化：在基本目标上，从国家利益的维护者转变为新型国际关系的推进者；在实施主体上，从由国家行为体主导扩展为由非国家行为体践行；在实践操作上，将探索基本目标、实施主体、表现形式、理论基础中尚未思考和有待深入思考的问题。中国的旅游外交形成于改革开放后，是“领域外交”的重要组成部分。中国首先提出这一概念，并提升到新时代国家战略的高度加以推进。这是中国把握自身和全球旅游发展及国内、国际形势变化做出的一项战略选择，不仅有助于中国特色大国外交布局的形成，也是对外交理论和实践的创新。当然，在对外交往活动中如何进一步实施旅游外交，仍面临一系列挑战。中国应坚持和平发展道路，努力经略新型国际关系，理性利用客源资源，打造中国特色的旅游外交模式，更好地服务于中国特色的大国外交。

【关键词】 全球化 旅游外交 旅游政治 中国外交

【作者简介】 项文惠，浙江工业大学之江学院教授（杭州 邮编 310024）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0102-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005006

在全球化时代,有相当规模的人员因为各种原因进行着方式不同的跨国流动。其中,出入境旅游是相当常见的类型之一,但出境旅游和入境旅游两者蕴含的意义截然相反。对出境旅游客源地而言,很容易把游客当作筹码,重视其杠杆作用;或以开放旅游目的地来扩大合作伙伴,鼓励本国旅游主体“走出去”,并在当地进行旅游开发、旅游投资等;或以提醒旅游目的地安全状态来降温旅游,变相实施限制甚至制裁。对入境旅游目的地而言,游客以外汇支出的方式消费当地商品和服务,促进了当地的设施建设、经济发展以及居民就业,因此,许多国家采取包括外交手段在内的多项措施,保护和开拓入境旅游市场。“国际旅游已经成为一种全球现象与难以避免的国际事实,”^① 出入境旅游早已不是单纯的经济或社会活动,而是日益卷入国际政治议程,逐渐成为一种新的外交形态,形成对传统外交的补充。

旅游与外交本来并无直接联系,两者的结合主要源于第二次世界大战后全球大众旅游的兴起及其地位和作用的日益彰显。这导致许多国家不得不从国际政治的层面去关注国际旅游活动,有意无意地赋予其外交的功能性或工具性特征,即借旅游渠道实现国家利益或以外交力量促进旅游发展。两者不断融为一体,既成为治国理政的选项之一,也丰富了外交的理论和实践。那么,“旅游外交”是如何形成的?其内涵及特征如何?已经或正在发生哪些变化?本文拟从国内外关于旅游外交的研究切入,回答这些问题。

一、关于旅游外交的研究

有关旅游与外交互动的研究至少可追溯到 20 世纪七八十年代,^② 而且主要围绕旅游能否形成外交功能、旅游外交功能的表现、影响旅游的国际因素三大问题展开。

第一,旅游能否形成外交功能。旅游与外交作为两个不同的概念,本来不存在任何交集。这一度使人们对旅游能否形成外交功能难以达成共识。但

^① Marie Françoise Lanfant, John B. Allcock, and Edward M. Bruner, *International Tourism: Identity and Change*, London: Sage, 1995, p. 25.

^② Harry G. Matthews, *International Tourism: A Political and Social Analysis*, Cambridge: Schenkman, 1978.

随着出入境旅游的发展,国家理应把它当作对外交往中的权力资源已成为共识。霍尔(Hall)认为,旅游是外交、贸易、对外政策的一部分,是取得国际合法性、尊重威权制度的工具,是满足领土要求的手段以及实现和平的动力。^①然而,仅从权力角度并不能完成旅游具有外交功能的阐述,还应基于民间外交、公共外交、多轨外交、大外交等多种非传统外交出现的背景,理解旅游纳入外交范畴是对非传统外交理论的丰富,符合建构新外交形态的时代要求。^②旅游外交能否形成,既应思考旅游活动如何服务于国家利益,也不能忽视外交力量对旅游的支撑功能。

第二,旅游外交功能的表现。如果旅游能够形成外交功能,人们对其外交功能的认识表现在正、反两个方面。正面观点认为,旅游不仅有促进和平的可能,而且还可以成为愈合国家间裂痕的推动力;^③旅游导致外来游客与当地居民彼此接触、相互理解与和平共处,能为世界带来和平。反面观点认为,旅游一旦开始服务于国家利益,则完全可能成为新殖民主义或外交报复的工具,^④而且更是经济制裁和贸易限制的工具。^⑤旅游外交的最终目标是通过连接客源地与目的地的媒介作用,减少国家间偏见,促进国家间形成共识,实现国际社会的合作共赢。

第三,影响国际旅游的外部因素。对旅游的激励或限制,通常是国家间政治关系的晴雨表及延伸,^⑥它既是实现国家利益的工具,也是国家利益博弈的产物。乌伊萨尔(Uysal)等通过分析中国国际旅游政策,强调国家间友好关系对国际旅游发展的意义。^⑦布雷克与辛克莱尔(Blake and Sinclair)

① Colin Michael Hall, *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, New York: John Wiley & Sons, 1994, p. 62.

② 李飞:《论旅游外交:层次、属性和功能》,《旅游学刊》2019年第3期,第113—124页。

③ Joan C. Henderson, "The Politics of Tourism in Myanmar," *Current Issues in Tourism*, No. 2, 2003, pp. 97-116.

④ Bob McKercher and Patrick L'Espoir Decosta, "The Lingering Effect of Colonialism on Tourist Movements," *Tourism Economics*, Vol. 13, No. 3, 2007, pp. 453-474; and Kevin D. Stringer, "Visa Diplomacy," *Diplomacy and Stagecraft*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 655-682.

⑤ Samuel Seongseop Kim, Dallen J. Timothy, and Hag-Chin Han, "Tourism and Political Ideologies: A Case of Tourism in North Korea," *Tourism Management*, Vol. 28, No. 4, 2007, pp. 1031-1043.

⑥ Colin Michael Hall, *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, p. 59.

⑦ M. Uysal, Lu Wei, and L. M. Reid, "Development of International Tourism in PR China,"

认为,国际危机事件是影响国际旅游的主要因素。国际危机事件首先表现为不稳定的政治因素,常见的有犯罪、暴乱、政变、恐怖活动、战争等,^①也表现为国际金融危机以及地震、疾病等灾难性的不稳定因素。^②此外,区域性或全球性的公共政策也会影响出入境旅游。如欧盟针对气候变化的相关立法,使本应流入欧盟的游客流向其他旅游目的地;^③而欧盟与美国达成“开放航空区域”协议,则促进了美国进入欧盟的游客数量的增长。^④由此可见,外交力量应成为旅游发展的前提条件。

二、旅游外交的形成及其条件

旅游尽管其本身历史悠久,但是成为一种外交形态的时间却并不遥远。从全球范围来看,旅游外交形成于二战后。

(一) 旅游外交的形成

旅游作为一种最常见的人员流动类型,几乎与人类的文明一样久远。近代旅游一度以西方为中心,包括18世纪的大旅游(Grand Tour)、19世纪早期的温泉和海滨度假地以及托马斯·库克(Thomas Cook)建立的赢利性、商业化的旅行社。^⑤到二战前,以吃、住、行、娱、游、购“六要素”构成的旅游开始成长为区域性的,具有一定经济、社会、文化意义的产业。国家也逐渐介入其中,如立法中出现带薪休假规定、设置旅游管理机构、在目的地传播客源地形象等。但此时旅游还没有进入大众旅游时代,并明显带有功能性或工具性烙印。

Tourism Management, Vol. 7, No. 2, 1986, pp. 113-119.

① Adam Blake and M. Thea Sinclair, “Tourism Crisis Management US Response to September 11,” *Annals of Tourism Research*, Vol. 30, No. 4, 2003, pp. 813-832.

② Yu-Shan Wang, “The Impact of Crisis Events and Macroeconomic Activity on Taiwan’s International Inbound Tourism Demand,” *Tourism Management*, Vol. 30, No. 1, 2009, pp. 75-82.

③ Karen Mayor and Richard S. J. Tol, “The Impact of European Climate Change Regulations on International Tourist Markets,” *Transportation Research*, Vol. 15, No. 1, January 2010, pp. 26-36.

④ Karen Mayor and Richard S. J. Tol, “The Impact of the EU-US Open Skies Agreement on International Travel and Carbon Dioxide Emissions,” pp. 1-7.

⑤ Towner John, “What is Tourism’s History,” *Tourism Management*, Vol. 16, No. 5, 1995, pp. 339-343.

随着二战后大众旅游的迅速兴起,以及旅游在经济、社会活动中地位和作用的明显上升,旅游与外交的互动开始显现。尤其是在全球化浪潮推动下,国际旅游作为一种连接全球各地的媒介,在国际政治中具有积极作用,很快成为许多国家关注的对象和利用的资源。为了体现应有的责、权、利,国际旅游被赋予越来越明显的外交功能。如发达国家会根据发展中国家对游客的依赖程度,用客源管控的手段,开放或封锁出境旅游市场;并通过旅游输出所谓“普世价值”,来实现国家政治和其他诉求。发展中国家或为抵御西方的“普世价值观”采取闭关锁国政策,或为提振经济采取促进入境旅游市场的政策。两者之间互动、相融,出现了旅游外交化或外交旅游化态势。一方面,旅游作为“一种政治的简单继续”的观念开始深入人心,^①旅游是服务于国家利益的特殊工具,在国际关系中发挥越来越重要的作用。另一方面,旅游的经济、社会属性及其价值不断被自身实践所揭示,各国围绕游客权益维护、客源管控竞争、旅游市场开放、旅游交往合作、旅游资源开发保护、旅游公共政策制定、旅游负面影响治理等进行磋商、谈判。尤其是在客源的重要意义被普遍认知后,无论客源地还是目的地,都会利用客源进行外交谈判,围绕客源管控与反管控的博弈日趋激烈。自此,一直存在但未被足够重视的旅游进入了国际政治的视野,并被纳入一般国际关系或外交的范畴。^②作为一种新的外交形态,旅游外交在全球范围内逐渐形成。

(二) 旅游外交形成的条件

旅游外交并非凭空产生,而是有其形成的动力机制。它既是大众旅游快速发展的结果,也是全球化时代国际社会相互依存不断加深的产物,更是国家行为体与非国家行为体共同发挥作用的表现。

第一,大众旅游快速发展是旅游外交形成的根本源泉。二战后大众旅游的兴起是导致旅游和外交互相结合起来的催化剂。这主要是基于外来游客与当地居民可能出现的接触,把旅游天生具有的“和平面孔”运用到国际关系的权力和对抗中,将其作为改变国家间原来交往方式和国际政治生态的润滑

① 唐志明:《国外旅游政治学研究述评》,《政治学研究》2006年第2期,第121页。

② 李锋:《国外旅游政策研究:进展、争论与展望》,《旅游科学》2015年第1期,第59页。

剂。^① 甚至连意识形态激烈斗争、军事力量紧张对峙的美苏两国都签署了协议，试图通过旅游来减少隔阂，缓和冲突。1980年的《马尼拉世界旅游宣言》更期望旅游能解决全球性重大社会问题，如世界和平、新的国际经济秩序、生活水平提升等。冷战结束后，人员的跨国流动尤其是出入境旅游成为全球化最普遍的表现形式之一，^② 旅游外交不仅朝着实施主体多元化、表现形式多样性方向发展，而且由侧重于国家之间交往，转变为集政治、经济、社会、文化等多项功能于一体，“不仅能促进商业繁荣，而且还能带来和平、安全与理解”^③。由此，旅游外交为国际社会广泛而有效运用。

《旅游走向2030年》预测，2010—2030年，全球出入境游客将以每年平均3.3%的速度持续增长，在2030年有可能达18亿人次。20世纪50年代以来，全球大众旅游从起步到发展，旅游产业快速成长，逐渐成为许多国家国民经济的重要组成部分和新的经济增长点。2019年，全球旅游总收入5.8万亿美元，相当于全球GDP的6.7%，^④ 旅游就业岗位约占全球就业岗位的10%。^⑤ 国际旅游活动所涉及的海外利益安全、主权国家权力、对外战略、政治稳定、生态环境等，更与外交存在着千丝万缕的联系。通过旅游渠道实现国家利益已经水到渠成。旅游外交应运而生，并将在各国尤其是出入境游客规模较大国家的对外交往中占据更重要的地位。

第二，国际社会依存加深是旅游外交形成的重要条件。“国际游客本身就代表着全球化”^⑥。在这个“无边界”或“去边界”的世界以及人类相互依存不断加深的时代，旅游除了依托性、敏感性、服务性等一般性特点外，其跨国性甚至全球性表现得愈发突出，以至于包括国家在内的行为主体再难

① 郑岩：《旅游外交：国家外交新领域新亮点》，《学习时报》2015年7月23日，第8版。

② Held David, Goldblatt David, Perraton Jonathan and McGrew Anthony, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, London: Polity Press, 1999, p. 283.

③ David L. Edgell, Sr., “Travel and Tourism, the Language of Peace,” *Journal of Hospitality & Tourism*, Vol. 12, No. 2, 2014, pp. 30-41.

④ 佚名：《盘点2019全球旅游竞争力前5强，窥探国际旅游的“诗和远方”》，腾讯网，2020年1月16日，<https://new.qq.com/omn/20200116/20200116A0Q2A700.html>。

⑤ 裴小阁：《世界旅游业理事会：旅游业持续强劲增长 超全球GDP》，中国经济网，2019年2月28日，http://travel.ce.cn/gdtj/201902/28/t20190228_6726152.shtml。

⑥ Cohen Robin and Kennedy Paul, *Global Sociology*, London: Macmillan Press Ltd., 2000, p. 216.

以置身于“涉旅”事务之外，相反会彼此受到影响。此类事例不胜枚举。美国对其公民赴古巴的限制，重创古巴旅游；“9·11”恐怖袭击事件对美国旅游市场造成重大冲击，进而影响到赴美游客的权益；“非典”给中国旅游经济带来惨重损失，并波及全球80多个国家和地区；新冠肺炎疫情给全球经济、社会活动以及民众生命、健康安全造成了巨大影响，对出入境旅游更造成沉重打击。

无论赋予旅游以外交功能，还是利用外交来促进旅游，都离不开各国相互依存度持续加深这一重要条件。各国也期望通过旅游外交来处理“涉旅”事务，这既是打造“和平旅游”“绿色旅游”的需要，更是为了维护国际社会的稳定、发展、合作、共赢。

第三，国家行为体与非国家行为体共同发挥作用是旅游外交形成的具体原因。主权国家之所以是国际关系中最重要行为体，源于国家的对外职能，而国际旅游所蕴含的权益维护、交往合作、促进和平、推动发展等意义，基本吻合于主权国家的对外职能，是主权国家得以在国际旅游中履行外交职能的源泉。但由于跨国经济、现代科技的发展，国家的绝对主权和外交垄断地位不断遭到挑战，需要国家行为体与非国家行为体共同发挥作用，才能应对和处理包括旅游在内的国际事务。一方面，旅游丰富了经济或社会活动的内容，并与之交织，内容日趋庞杂，地位和作用不断彰显，也由此影响到外交政策，^①对出入境旅游的激励或限制成为国家间关系不可分割的重要组成部分，需要国家从战略层面予以高度重视。同时，旅游除了对客源地、目的地的正面影响外，其负面影响也在不断凸显，如“过度旅游”以及旅游资源开发过度、治理成本增加等，^②已成为区域性或全球性问题，形成对国际旅游甚至全球经济、社会秩序的挑战。为了应对各种负面影响，需要主权国家开展旅游外交，进行合作治理。另一方面，“涉旅”事务的庞杂化和具体化，在一定程度上限制了主权国家有关对外职能的充分履行，仅依靠国家这个单

^① 梅毅：《试析旅游业的和平外交性》，《江西社会科学》2006年第10期，第242—248页。

^② 田颖、张毅荣：《综述：柏林国际旅游交易会关注过度旅游等问题》，新华网，2019年3月10日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-03/10/c_1124215724.htm。

一主体已经很难大包大揽，需要“涉旅”的非国家行为体尤其是外来游客与当地居民的参与。只有将国家行为体与非国家行为体结合起来，才能更好地处理“涉旅”事务。在外交转型及其社会化大潮当中，^①非国家行为体对外交的积极参与，催生出与旅游相匹配的新型外交形态。

三、旅游外交的内涵及其特征

旅游外交的形成是外交社会化的表现，反映了国际社会对旅游的地位和作用的关注，但对旅游外交的研究才刚起步，甚至还存在是否有这一新外交形态的争议。那么，什么是旅游外交呢？

（一）旅游外交的内涵

逻辑学上的内涵，指概念中所包括可能事物的总和。就旅游外交而言，国外没有明确界定，而多从权力角度阐述旅游具有外交功能。中国提出了独立的概念，而且大致存在两种侧重点不同的提法。一种从外交等同于“谈判”“和平”的传统视角，把旅游外交界定为国家为维护自身的旅游权益，用和平方式处理“涉旅”事务的外交行为，恰如郑岩所言，“旨在通过促进国家间游客的往来、保护本国游客在他国的合法权益”不受损害。^②这反映了旅游在外交中的延伸和拓展。另一种则基于功能主义的界定，突出旅游影响外交政策、促进和平的作用，认为旅游外交是国家在旅游中产生的行为，包括参加国际旅游组织和会议、互设旅游办事处或进行旅游合作交流，^③尤其是外来游客与当地居民的接触及其程度。两种提法的侧重点不同，分别强调旅游外交的旅游特点和外交特点，也基本涉及概念所需的主体、对象、内容、形式等，但均没有充分认识到外交的内涵和外延已经发生深刻变化。

外交作为古老的政治工具和常设制度，是主权国家和平处理国际关系的

① 赵可金：《非传统外交：外交社会化及其后果》，《世界经济与政治》2013年第2期，第99—117页。

② 郑岩：《旅游外交：国家外交新领域新亮点》，《学习时报》2015年7月23日，第8版。

③ 金涛：《旅游外交的概念、作用及重点工作》，《中国旅游报》2017年5月16日，第3版。

活动。尤其在现代主权国家体系确立以来，“国家中心”“职业主义”“高度集权”更是外交的主要特点。但在全球化和信息化时代，外交转型势不可挡，外交更加公开化、民主化、社会化、虚拟化，^①出现了与传统外交在目标、代理机构、价值原则、组织体制、运行机制等方面存在差异的非传统外交。^②同时，国际形势正在发生深刻变化，庞杂的国际事务、复杂的安全问题导致传统外交广度扩大、深度延伸，需要围绕服务于国家利益的基本目标，在专业领域和相应部门实施丰富多样、各具特色的对外交往，“领域外交”由此兴起，^③旅游外交就是其中的一种。在此背景下，审视全球化时代的旅游外交，应充分考虑这些特点，即在界定旅游外交的内涵时，既遵循逻辑学一般规则，考虑主体、对象、内容、形式等，更应将“涉旅”领域的特有属性纳入，凸显功能性或工具性的一面。本文将旅游外交的内涵界定为：旅游外交是服务于国家利益以及国际关系，在传统外交之外相关行为体围绕旅游权益维护、旅游作用发挥，运用多种形式或构建多种机制，从事“涉旅”政治、经济、社会、文化等外交活动的总和。

（二）旅游外交的特征

作为一种新的外交形态，旅游外交除了外交的一般特点外，还有自身特有的“涉旅”属性。具体而言，旅游外交具有四个突出特征。

第一，旅游外交的落脚点在于旅游，以借助旅游实现国家利益为目标。一方面，旅游外交的中心问题和核心内容是处理旅游中的纷争与合作。这既包括游客权益、客源管控、旅游影响等方面的纷争与治理，也包括旅游领域的市场开放、对外交往、公共政策等方面的谈判与合作。另一方面，外交的主要目的是确保国家目标得以实现，^④而国家利益优先又是国家对外战略的出发点和归宿，由此决定了国家应介入旅游，而且除了处理旅游中的纷争和推进合作之外，更应将旅游作为实现国家利益的一种工具。事实上，旅游的功能性或工具性特征总是存在于国家之间的事务以及国际关系之中，尤其在

① 鲁毅、黄金祺等：《外交学概论》，世界知识出版社1995年版，第6页。

② 赵可金：《非传统外交：外交社会化及其后果》，第111页。

③ 张历历：《新时期中国外交决策领域的新变化》，《当代世界》2015年第9期，第49页。

④ Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Houndmills: Palgrave, 2002, p. 1.

一些敏感问题上具有独特的作用。^①因此,旅游外交的基本目标必然服务于国家利益,即为了实现国家利益,借助并充分运用旅游这一渠道。

第二,旅游外交实施主体的多元化。全球化推动了国际行为体的多元化,国际组织、民间团体、企业甚至个人等非国家行为体因为具有调动外交资源及其积极性的潜力,渐成国际关系的活跃因素。尽管国家仍然是旅游外交的主体,但实施者已包括各种各样的非国家行为体。^②这些非国家行为体为旅游外交构建了多边对话平台和协商机制,是实施旅游外交不可或缺的主体。至于“第二轨道”“第三轨道”的旅游外交,前者具有非官方或半官方的性质,包括旅游团体、旅游企业、官方临时组织或派遣的交流团组等;^③后者指纯民间的出入境旅游,使团队和散客在与当地居民的接触中,形成对目的地的感知,同时获得当地居民对自己及客源地的感知。这种感知会加深、改变甚至颠覆原来的认知,最终可能影响彼此的印象与交往。这是其他外交形态所无法替代的特征。

第三,旅游外交表现形式的多样性。本文所说的表现形式的多样性指在实施旅游外交时,不会也不可能局限于某种特定的路径,相反是交织、重叠、并存、兼容的。它既可以是促进和平的,也不排除闭关排外的;既可以借助经济、贸易的方式,也不排除运用文化、形象的手段;既可以是单轨的,也不排除多轨的;既可以是个体的,也不排除群体的;既可以是双边的,也不排除多边的;这些都是旅游外交的表现形式和实施手段。但无论运用一种或几种形式,都可以归之于激励、限制、合作三种。前者表现在市场开放、友好访问、公共政策制定、负面影响治理等,特点是温和的,彼此释放善意。中者表现在安全提醒、核发签证、客源管控、市场封锁等,特点是强硬的,互相施加压力。后者主要有博览会、旅游年、战略协议、跨境合作区、边界

① 如菲律宾前总统马科斯(Marcos)有意识地发展国际旅游,希望获得国际社会对其政权的认同。

② 如世界旅游组织(UNWTO)、太平洋亚洲旅游协会(PATA)、世界旅行社协会联合会(UFTAA)等国际性旅游组织以及20国集团旅游部长会议、亚太经合组织旅游部长会议等国际性旅游峰会。

③ 如在韩朝政府支持下,韩国现代集团参与的金刚山旅游项目,一度象征了两国和解、合作、统一的进程;2014年,日本自民党领导人率领“旅游文化交流团”访华,对改善中日关系具有积极意义。

和平公园等，是旅游外交的主流形式，特点是互利的，目的在于实现国家之间以及国际社会的共赢，如2017年世界旅游组织第22届大会发布的《“一带一路”旅游合作成都倡议》，不仅有效提高了沿线国家和地区旅游目的地的影响力，巩固合作基础，也有利于推动“一带一路”倡议的实施。^①

第四，旅游外交理论的复杂性。旅游外交主要受现实主义、自由主义、建构主义的理论影响，极具复杂性。因服务于国家利益的基本目标一时不会发生变化，现实主义在其中仍占主导地位。但许多旅游外交的个案，不仅揭示出隐藏在背后的不平等话语和权力关系，^②而且会带来负面影响，实际上损害了彼此的利益，现实主义面临挑战，由此形成了自由主义所寻求的互利、合作的背景。建构主义对文化、观念和身份的认同，又为旅游外交的努力方向提供了理论支撑和知识源泉。旅游外交理论的复杂性对旅游外交的实施提出了更高的挑战和要求。

四、旅游外交的变化

旅游外交服务于国家利益，更受国家对外战略的指引。许多国家以及相关行为体也非常重视这一新的外交形态，但全球化决定了旅游外交不会一成不变。未来五到十年，其内涵和态势或将发生如下变化。

第一，在基本目标上，旅游外交将从国家利益的维护者转变为新型国际关系的推进者。不可否认，旅游外交的形成固然丰富了外交的理论和实践，并在国家之间以及国际事务中发挥着重要作用，有时甚至可能还会影响国家政治或国际关系的格局，但旅游外交的母体是外交。外交的本质在于国家间为实现国家利益而进行的博弈，在于确保国家目标得以实现。^③旅游外交服务于国家利益的基本目标，正是从外交的母体中孕育、萌发的。尤其在现实主义者眼里，旅游外交虽多以“和平面孔”出现，但不会也不可能完全改变

① 张超群、李力可：《世界旅游组织大会发布〈“一带一路”旅游合作成都倡议〉》，新华网，2017年9月13日，http://www.xinhuanet.com/2017-09/13/c_1121658871.htm。

② 刘俊、陈品宇：《批判性旅游研究范式转型的回顾与反思》，《旅游学刊》2019年第8期，第118—127页。

③ Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Houndmills: Palgrave, 2002, p. 1.

外交固有的一些特征。

然而，在全球化时代，随着人类复合依存度日益深化、社会信息化不断提高，旅游外交在服务于国家利益的同时，除了仍带有外交和解与对抗的两面性之外，越来越多地兼顾人类共同利益，并以推进国际社会的合作共赢为努力方向。一方面，以构建人类命运共同体为目标模式的新型国际关系正在不断推进，合作共赢为其核心理念。合作是实现国家利益的主要方式，还是国家处理对外关系的重要目标和价值观，通过合作实现国家利益的共增共赢是外交的重要任务。^① 对于旅游外交来说，旅游所特有的沟通与连接特点，体现并发挥在外交的合作中，有助于国家利益的实现与共赢。另一方面，诸如游客权益、客源管控、旅游影响、市场开放、对外交往、公共政策等诸多“涉旅”事务是国际社会面临的共同问题，国际社会理应团结一致，共同应对。为此，世界旅游组织秘书长瑞法依（Taleb Rifai）“希望全球各国联合起来，采取更加统一、更有成效的行动，来破解发展对环境造成的伤害、应对全球安全挑战，使旅游更好地促进人们的心灵相通。”^② 显然，在实施旅游外交时，摒弃画地为牢、各自为政的思维，坚持“涉旅”事务也是人类共同利益的理念，以合作促发展，以发展谋共赢，是其未来的目标。

第二，在实施主体上，旅游外交将从由国家行为体主导转变为由非国家行为体践行。在全球化时代，随着现代主权体系不断受到挑战，国家不再是旅游外交唯一的行为主体；相反，各种各样的非国家行为体对“涉旅”事务的影响越来越明显，已经成为国际社会在处理旅游纷争和合作时必须考虑的因素，这类行为体不仅被视为旅游外交的主体，而且因其重要性增加而被特别重视，甚至把旅游外交完全等同于公共外交。^③ 今后，随着国际行为体多元化趋势更加明显，非国家行为体的成长环境会更好，地位也会趋于上升。这一情形反映在旅游外交中，将表现为“第一轨道”作用下降，“第二轨道”尤其是“第三轨道”作用上升的趋势。

① 刘建飞：《新型国际关系基本特征初探》，《国际问题研究》2018年第2期，第27页。

② 张宏平、刘星、程文雯：《联合国世界旅游组织第22届全体大会在成都开幕》，《四川日报》2017年9月14日，第1版。

③ 李飞：《论旅游外交：层次、属性和功能》，第115页。

在理论上,无论国家的实力地位以及国际影响力如何强大,都无法从根本上左右旅游这一经济或社会活动的格局,故而不得不把国际组织、民间团体、企业甚至个人等非国家行为体纳入旅游外交的范畴。另一方面,旅游可简化为游客,游客是旅游的主体。^①考虑到全球化时代旅游的客源规模大、有规律的跨国流动以及沟通性和互动性的特点,游客在旅游外交中发挥越来越大的作用是大势所趋,也是外交继续转型与社会化的需要。同时,大众旅游的普及性降低了“第三轨道”旅游外交的门槛,越来越多的普通游客直接参与旅游外交,肩负外交使命。

第三,在实践操作上,旅游外交将继续探索基本目标、实施主体、表现形式、理论基础中尚未思考和有待深入思考的问题。在基本目标上,虽然旅游外交服务于国家利益的战略定位十分明确,但应研究的是如何协调其维护国家利益与推进新型国际关系的统一。在实施主体上,主体多元、重心下移已是大势所趋,但国家仍然是旅游外交关键的行为主体。应研究如何发挥国家主体的作用,如何引导非国家行为体参与,如何从法律、制度、政策等层面对非国家行为体进行引导、规范、管理、监督、约束。在表现形式上,旅游外交可以归之于激励、限制、合作三种模式。三种模式中,合作模式最符合构建合作共赢的新型国际关系,但在实际操作中,每种模式作用如何,在什么情况下选择哪一种模式,并不十分明确。在理论上,现实主义、自由主义、建构主义固然为旅游外交提供了支撑,但其支撑路径是什么、如何在体制和机制层面安排、如何丰富外交的理论和实践等,回应却乏善可陈,理应重新发现。毫无疑问,随着未来旅游外交的深入,这些内容将是摆在国际社会面前的难题。

此外,未来旅游与外交的互动应体现出“法制”和“合作”的特征,用公平的规则、明确的机制来增强彼此互动。但是目前仅取得阶段性成果。《马尼拉世界旅游宣言》具有里程碑意义,明确提出“发展旅游的根本目的是提高生活质量并为所有的人创造更好的生活”。这固然是人类参与以及发展旅游的行为准则,但都聚焦在旅游本身尤其是可持续发展问题上,而对如何凸

^① 项文惠:《杭州旅游及其近代命运》,浙江大学出版社2018年版,第167页。

显旅游在政治、经济、社会、文化中的作用并没有详细阐述。实施者虽然包括国家以及各种非国家行为体，但是缺乏顶层设计，尚难以借助既有的合作平台解决旅游外交问题，双边、多边合作机制也有待强化。未来如何创设系统性的法律制度、合作机制，用来协调国家之间在“涉旅”事务中的责、权、利，仍然任重而道远。

五、中国旅游外交的地位及其运用

中国在 20 世纪 90 年代就已经有“旅游外交”的提法，^① 而 2015 年国家旅游局在全国旅游工作会议报告中提出的旅游行业要“主动作为，主动发声，服务国家整体外交”，^② 被公认为首次被明晰的官方概念。2016 年国务院发布《“十三五”旅游业发展规划》，提出新时代要全面实施旅游外交战略，^③ 标志着对它的定位已由旅游部门的事务上升为国家战略。旅游从外交边缘走向外交前沿，开始作为对外交往的重要组成部分加以实施，这是中国把握本国及全球旅游发展和国内外形势变化做出的一项战略抉择。在经历前些年的调整变化后，中国的旅游外交如今处在怎样一种状态，如何运用好这一服务于国家利益的工具，是新时代中国国际问题研究面临的课题之一。

（一）中国旅游外交的地位

中国的旅游是在改革开放后发展起来的，对旅游的理解则经历了两次重要转变。改革开放以前，旅游工作先由国务院直管，再归外交部领导，充当着外事接待的角色，被看作是外交的延伸和补充，^④ 具有一定的政治色彩。1978 年以后，邓小平同志多次对发展旅游事业发表重要讲话，强调“旅游业要变成综合性的行业”“旅游事业大有文章可做”等，^⑤ 肯定了旅游对经

① 杨公素：《回忆“文革”时期的旅游外交》，《国际政治研究》1994 年第 3 期，第 50—55 页。

② 叶欣：《10 大行动 52 项举措 权威解读 2015 全国旅游工作会议》，人民网，2015 年 1 月 15 日，<http://travel.people.com.cn/n/2015/0115/c41570-26392736.html>。

③ 《国务院印发〈“十三五”旅游业发展规划〉》，中国政府网，2016 年 12 月 26 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/26/content_5153088.htm。

④ 高舜礼：《中国旅游业对外开放战略研究》，中国旅游出版社 2004 版，第 2 页。

⑤ 魏小安、曾博伟：《中国旅游风云四十年对话录》，中国旅游出版社 2018 年版，第

济的促进作用。1979 年召开的全国旅游工作会议提出，旅游应从“政治接待型”转变为“经济创汇型”，这是第一次重要转变的标志，重点在将旅游作为关乎国计民生的一项不可缺少的综合性经济事业，定义为国民经济的组成部分。其中，创汇、利用外资、发展入境旅游又是重中之重。第二次重要转变主要源自中国加入世界贸易组织后出境旅游的迅速发展，尤其是出境游客在 2014 年首次突破 1 亿人次，并在 2018 年超过入境游客。这两次重要转变，在确立旅游是战略性支柱产业地位的同时，不断赋予旅游以外交的功能，使之具有了旅游外交的意义，并体现出鲜明的中国特色。

第一，旅游外交作为一个概念，由中国首先提出，并经过不断升华，已上升为新时代的国家战略，成为“领域外交”的又一重要载体。这不仅有助于中国全方位、多层次、立体化特色大国外交布局的形成，而且丰富了旅游外交的理论和实践，是对传统外交的补充和创新，具有引领世界潮流的意义。

第二，中国奉行独立自主的和平外交政策，也将这一外交政策写在旅游外交的实施中。理论上，中国的旅游外交注重旅游的和平意义。正如习近平主席所指出，“旅游是传播文明、交流文化、增进友谊的桥梁……是增强人们亲近感的最好方式。”^① 在 2016 年首届世界旅游发展大会上，李克强总理发表了题为《让旅游成为世界和平发展之舟》的主旨演讲，再次向全世界传递了“旅游是人与人最直接、最自然的交流方式，是开放的窗口、友谊的纽带、和平的使者”的信息。^② 在实践中，因服务于国家利益，中国曾采取过安全提醒、客源管控等旅游外交的限制手段，但更多是让其承担和平发展使命，看重激励尤其是合作模式（如与许多国家举办旅游年活动等），为高层次合作对话提供广阔平台，是推进中国与相关国家合作共赢的重要手段。

第三，中国出入境旅游发展迅猛。其中，出境游客自 2014 年突破 1 亿人次以来，连年递增；2019 年达 1.55 亿人次，保持世界第一大出境游客

5 页。

① 习近平：《在俄罗斯中国旅游年开幕式上的致辞》，中国政府网，2013 年 3 月 23 日，http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/23/content_2360500.htm。

② 李克强：《让旅游成为世界和平发展之舟——在首届世界旅游发展大会开幕式上的致辞》，人民网，2016 年 5 月 20 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0520/c1024-28364740.html>。

源国地位。另据世界旅游组织数据显示,全球出境消费的 1/5 源自中国游客出境旅游消费。^① 出境客流和消费能力共同构筑了中国旅游外交的强大基础和不竭源泉,使中国旅游外交的独立性、自主性增强,并使中国实施“客源外交”有了可能。

(二) 中国旅游外交的运用

适应全球旅游外交内涵和态势的变化,中国新时代的旅游外交应从以下几个方面加以推进。

第一,坚持和平发展道路。当今世界,民族主义、民粹主义、逆全球化思潮不断有新的表现,一些国家之间的矛盾摩擦处于相对紧张状态,但和平发展依然是时代的主题。旅游外交不仅“吹来了和平的种子”,使用着“和平的语言”,^② 又具有发展经济、改善民生的作用,从而为和平发展的时代主题增添了新的注脚。中国不仅要丰富和完善对旅游外交的认知和思维,积极抓住和用好这一服务于国家利益的工具,而且更应有意识地放大和创造其促和平、强经济、惠民生的效果。在将旅游外交作为中国特色大国外交重要路径的同时,应慎重选择旅游外交的模式,尤其是适度使用限制模式。

第二,经营新型国际关系。中国加速崛起的现实和趋势,让国际社会对中国的认知发生了变化,一些本来很正常的旅游投资和项目,却被一些特定国际势力视为“新殖民主义变体”^③。如中国在冰岛的旅游开发,被污蔑为只保证了中国在北极地区的利益。但是这些指责忽视了以相互尊重、平等互利、合作共赢为特点的旅游外交与“新殖民主义”有着根本区别的事实。发展新型国际关系,确保国家之间和平共处、相互尊重、合作共赢,是实施旅游外交最有效的保障。中国在实施旅游外交时,应更加自觉地坚持和平发展、开放包容、互利互惠、合作共赢,充分展示旅游的柔性、亲切、尊重、双赢的一面,力争旅游资源和成果的共建、共享,凝聚相关国家以及国际社会的

① 《中国游客出境消费额占全球出境消费的五分之一》,人民网网,2018年2月23日, <http://world.people.com.cn/n1/2018/0223/c1002-29830780.html>。

② Stephen W. Litvin, “Tourism: The World’s Peace Industry,” *Journal of Travel Research*, Vol. 37, No. 1, 1998, pp. 63-66.

③ Edward H. Huijbens and Dominic Alessio, “Arctic ‘Concessions’ and Icebreaker Diplomacy? Chinese Tourism Development in Iceland,” *Current Issues in Tourism*, Vol. 18, No. 5, 2015, pp. 433-449.

共识, 打造长期、稳定、可持续的双边和多边合作机制, 形成旅游外交的命运共同体。

第三, 理性利用客源资源。游客是旅游外交尤其是“客源外交”的现实基础, 被预测为有可能从阶段性的外交手段转变为长期性的经贸工具,^① 甚至有人提出应把签证作为客源管控的有效工具。^② 中国曾多次进行客源管控或开放, 如授予一些国家被批准的旅游目的地国家 (approved destination status, ADS) 地位; 或限制, 如为反对韩国部署萨德系统, 中国发布赴韩旅游警示, 各旅行商下架赴韩旅游产品。中国加入世界贸易组织以来, 出境游客大规模上升引发某些国家的强烈担忧; 有人公开指责中国采取人海战术, 将游客当作武器和战略资源, 令周边地区无可奈何。^③ 中国应适应这一变化, 冷静面对形势发展, 通过换位思考来调整战略思维和政策选择, 适当让利, 积极妥善地化解矛盾。当然, 中国经济实力已经位居全球第二并在继续提升, 综合实力也一路攀升, 对此也不必过于低调谨慎, 应充分发挥客源优势, 通过旅游合作强化利益共享, 理性实施客源外交。

[责任编辑: 樊文光]

① 项文惠:《赴美旅游客源与美对华反倾销相关性研究》,《浙江工业大学学报(社会科学版)》2014年第4期,第375—380页。

② 刘云刚、宋宗员:《旅游地缘政治研究进展与展望》,《热带地理》2019年第6期,第937页。

③ 洪宋多:《美媒:中国的游客成为战略资源,令周边地区无可奈何》,环球网,2016年12月10日, <http://oversea.huanqiu.com/article/2016-12/9796439.html?agt=15417>。

总体国家安全观下的 生物安全治理*

——生成逻辑、实践价值与路径探索

肖 晞 陈 旭

【内容摘要】 习近平总书记关于把生物安全纳入国家安全体系的论述，标志着总体国家安全观日臻成熟和完善。在全球新冠肺炎大流行的形势下，以总体国家安全观为战略指导，积极探索生物安全治理问题，对于丰富国家治理体系内涵、提升生物安全治理水平以及保障国家总体安全，具有重大意义。同时，应对生物安全挑战，既需要战略引导下的大国决断，也需要在命运共同体理念下加强国际合作。中国应进一步采取多元而综合的治理手段，提高维护安全的能力，更好地实现国家安全战略目标。在推进生物安全治理的过程中，中国应以顶层战略设计为先导，以法制体系构建为基础，以科技攻关为核心，以治理机制建设为关键，以国际协作为动力，携手共建人类卫生健康共同体。

【关键词】 总体国家安全观 生物安全 中国治理机制 命运共同体

【作者简介】 肖晞，吉林大学公共外交学院、国家发展与安全研究院教授（长春 邮编：130012）；陈旭，吉林大学行政学院博士研究生（长春 邮编：130012）

【中图分类号】 D631 D815.5 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0119-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005007

* 本文是吉林大学“新冠肺炎疫情防治相关问题研究”委托项目“新冠肺炎疫情防控与公共卫生安全应急管理体系现代化研究”、教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“国家安全战略研究”（18JZD058）的研究成果。

进入 21 世纪以来，全球各类突发重大传染病等生物安全事件不断发生，严重影响并威胁着人类的生命健康与全球公共安全，成为全人类面临的重大生存和发展威胁之一。联合国秘书长古特雷斯（António Guterres）对新冠肺炎疫情的暴发作出这样的评价，“我们现在面临的是联合国 75 年历史中前所未有的全球性危机，这场危机正在扩散痛苦、威胁全球经济、并严重干扰人们的生活。几乎可以肯定的是，全球经济会衰退并可能达到创纪录的规模。”^① 面对疫情的蔓延和不确定性，中国进一步深刻意识到生物安全的重要性。将生物安全纳入国家安全体系的战略方针，既为新冠肺炎疫情防控指明了方向，凸显出中国基于现实的强烈问题意识，在丰富国家安全体系与治理体系顶层设计的基础上，也为生物安全领域问题研究提供了方向指引。

传统意义上，生物安全是指生态系统的正常状态，保护农业空间、动植物以及人类生命健康免受传染病和外来入侵物种侵害的状态。^② 随着全球化和安全议题的增加，我们对生物安全的认识也发生了相应变化。总体来说，生物安全可理解为采取积极的措施来避免生物恐怖主义或其他疾病的暴发。过去 50 年分子生物学和遗传学的巨大成就促进了农业和工业领域的发展，并使医学实践发生了革命性的变化。然而，正是这些为社会带来巨大利益的技术也蕴藏着潜在的风险——这些技术也有可能被用来制造下一代生物武器。弗里曼·戴森（Freeman Dyson）认为，“20 世纪是物理学的世纪，21 世纪是生物学的世纪。几乎人人都同意两个事实，生物学大于物理学（无论从经费、人员还是重要发现），生物学比物理学更重要，无论是经济后果、伦理意义还是对人类福祉。”^③ 在新冠肺炎疫情全球蔓延的当下，以总体国家安全观为指导，积极探索生物安全风险防范措施、加快科技研发等，对于全方位提升生物安全治理能力，保障国家整体安全，具有重大意义。

本文以总体国家安全观为战略背景，从生物安全治理的生成逻辑出发，

① 《古特雷斯：全球经济“几乎肯定”会衰退》，新华网，2020 年 3 月 20 日，http://m.xinhuanet.com/2020-03/20/c_1125740234.htm。

② Gareth Paul Enticott and Alexandra Franklin, “Biosecurity, Expertise and the Institutional Void: The Case of Bovine Tuberculosis,” *Sociologia Ruralis*, Vol. 49, No. 4, October 2009, p. 376.

③ [美]弗里曼·戴森：《一面多彩的镜子——论生命在宇宙中的地位》，浙江大学出版社 2014 年版，第 2 页。

概括生物安全治理的实践价值，分析总结生物安全在新的时代背景下对国家治理体系和治理能力现代化与总体国家安全观的重要作用。同时，从顶层设计、法治保障、科技攻关、治理机制和国际协作等角度展开，系统思考中国生物安全治理的路径选择。

一、生物安全治理的生成逻辑

生物安全事关国家公共卫生、人民生命健康、经济发展与社会稳定，在生物安全风险异常复杂多变的背景下，关注生物安全治理问题成为当务之急。^① 生物安全治理是在生物安全领域中设定具体目标，通过既定的组织机制与政策规则开展相关活动，从而制定并实施更为广泛的目标和安全战略。生物安全方面的威胁同时涉及非传统安全与治理体系的内容，既需要总体国家安全观的即时回应，也需要治理能力的积极介入，国家总体安全观为治理体系提供了顶层框架。将生物安全纳入国家安全体系，既是新冠肺炎疫情防控背景下对提高中国治理体系和治理能力现代化提出的新要求，也是总体国家安全观的一次制度创新。安全问题实质上是一种治理问题，生物安全问题不仅是国际合作领域的重要外交议题，也是国家整体治理需要关注的内政事务。生物安全治理的生成逻辑主要体现在三个方面。

（一）完善应急管理机制的思考

应急管理机制完善与否，直接决定一个国家应对各类突发事件的效能。作为国家治理体系的重要组成部分，应急管理机制承担着防范和化解重大安全风险、及时处置各类危机灾害的重要职责，担负着保护人民群众生命健康和财产安全的重要使命。2003年非典疫情（SARS）之后，应急管理在中国逐渐成为广受关注的热点问题，并相继出现应急管理的专门法律法规、组织机构与一系列管理机制，在一定程度上丰富了应急管理的总体框架。之后，

^① 生物安全治理是指规范相关管理机构的价值观、治理农业空间技术模式、使动植物免受传染病和入侵物种侵害的一种治理体系，参见：M. S. Reed and R. Curzon, "Stakeholder Mapping For the Governance of Biosecurity: A Literature Review," *Journal of Integrative and Environmental Sciences*, Vol. 12, No. 1, 2015, p. 17.

国家应急管理体系建设被纳入政府工作议程。2007 年 11 月,《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施,以法律的形式明确了突发事件应急管理监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建的要求等,规范了应急管理的相关内容与流程。随着应对突发事件的观念进步和相关体系设计逐步完善,应急管理机制在实践中不断升级和优化。随着环境变化、全球化、技术发展和社会压力的增加,生物安全形势总体上从相对温和向相对严峻转变,安全态势愈加复杂。日益复杂的生物安全风险,与日俱增的安全需求,使得应急管理机制的完善变得尤为重要。现代国家需要具有一定前瞻性预测能力的生物安全风险预警系统,多层次、多维度的风险响应、决策、协同系统,从而提升生物安全风险治理的精准性、高效性和常态化水平。

中国应高度重视生物安全研判,未雨绸缪,及时发现有害和潜在有害的生物安全风险并作出快速反应。生物安全治理的主要目标是防范疾病、微生物以及生物技术滥用等带来的威胁,并排除、根除和控制由此导致的一系列生物安全风险。有鉴于此,生物安全治理是防范生物安全风险管理的总和,这也是危机管理的最终目标。从宏观层面上讲,应急管理机制是安全理念拓展、公共治理转型的制度回应。完善应急管理机制,涵盖了对风险、灾难、危机、突发事件等问题的探讨,而这些议题被置于生物安全治理的整体框架之中。安全治理议题与应急管理问题研究正走向理论趋同,主要表现在治理现象领域的重叠、治理行动机制的多元以及参与主体的扩展。^① 新时代背景下的生物安全面临更多充满复杂性与不确定性的风险与威胁,而这种不确定性的治理正是推进应急管理不断变革发展的出发点。生物安全治理的提出实现了国家战略内容的充实和完善,成为未来生物安全应急管理机制完善的指向标和路线图。

(二) 创造性落实总体国家安全观的需要

伴随冷战格局的瓦解,国际秩序的深刻变革以及全球化进程的加快,“国家安全”一词在国际政治话语体系中的重要地位已然确立,内涵也进一步丰富。曾经为争取更多安全利益而进行的诸如增强军备、结盟、确立战略边界

^① 张海波:《中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理》,《中国行政管理》2016 年第 4 期,第 128 页。

等方式的竞赛已不再适应当前的国际形势，从封锁和抵制入侵到原料短缺和破坏性的自然灾害，从大规模流行病、灾难性洪水到大规模干旱等非军事威胁成为更突出的问题。正如门洪华教授所指出的，中国正处于由全球性大国向全球性强国迈进的历史征程之中，国家战略利益的范围正迅速向全球拓展，与此同时，国际社会对中国的关注愈加深入，国际势力对中国的渗透日益增强，加之国内全面转型、国内国际因素的互动增强，中国国家安全的界限愈加模糊，使得面临的诸多挑战更加复杂。^① 总体国家安全观是集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。^② 将生物安全纳入国家安全体系，强调了总体国家安全观的开放性、创新性、时代性。

外来物种入侵对国家生态环境的巨大破坏、新发传染性疾病的扩散给人民群众造成的生命和财产损失、生物恐怖主义的持续存在，都表明人类所面临的生物安全形势严峻。生物安全作为一种非传统安全，与国家整体安全密不可分，亟须在总体国家安全观的体系框架下进行思考。随着全球化进程加快，越来越错综复杂的安全局势使得生物安全的重要地位得以凸显。生命科学家的作用和生物技术的规范发展变得越来越重要。对非传统安全威胁进行全面而深入的研究，进而制定行之有效的应对策略，不仅是政府部门解决重大现实问题的迫切需要，而且是探索加强国际合作的理论基础。^③ 在总体国家安全观框架下对生物安全治理的探讨，不仅可以回应国际社会的普遍诉求，也是统筹发展传统安全与非传统安全、国民安全与国家安全、国内安全与国际安全的重要保证。

（三）发展国家治理体系与治理能力现代化的要求

为推进国家治理体系和治理能力现代化，我们必须丰富治理目标、更新治理理念、创新治理方式、明确战略要点、协调多元治理，从而妥善处理国

① 门洪华：《开启中国全面深化改革开放的新时代——兼论未来十年中国的大战略走向》，《学习与探索》2015年第8期，第61页。

② 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于总体国家安全观论述摘编》，中央文献出版社2018年版，第5页。

③ 肖晔：《东北亚非传统安全研究》，中国经济出版社2015年版，第3页。

家治理的各种基本关系。^① 此次新冠肺炎疫情的暴发是对国家治理的严峻考验，直接关系到国家治理体系的完善与治理能力的提升，同时也必将深刻影响和推动国家治理的进一步变革。中国在疫情防控过程中积累的一系列危机事件处理的宝贵经验，在对人类政治生活、国家安全和国家治理的影响方面带有明确的时代特征，在一定程度上颠覆了既有治理模式与方法，使得完善国家治理体系和调整国家治理内容成为不容忽视的必然趋势。

生物安全领域内的治理议题既包括自然的，也包括人为的。一般意义上，生物安全风险主要包括生物恐怖主义、生物战争、流行病及公共健康、生物武器、农林畜牧业、食品安全、实验室生物安全、生物技术安全、动植物病原体、转基因生物、气候变化、外来病虫害入侵等。由此可见，生物安全治理是一个全面而综合的治理体系，为有效治理安全威胁，需要各级政府和多机构间协同行动，包括早期预防、监测、快速预警和反应，以及强化生物安全的长期应对措施。对生物安全治理的探索，是在国家治理现代化的背景下整合已知的和预期的有效治理措施，以便对疾病暴发或生物入侵等意外事件作出迅速反应。这充分体现出生物安全问题的国家治理转向，也是将生物安全议题嵌入国家治理体系，提高生物安全治理能力的重要举措。

二、生物安全治理的实践价值

当前，生物安全问题已然成为考验国家综合治理能力的关键性公共问题，这主要缘于该问题直接影响每一个人的生命健康与财产安全，严重威胁社会稳定与国家秩序。重视生物安全治理问题，不仅在战略上深化了总体国家安全观、国家治理体系与治理能力现代化的内涵，同时也能够在实践中厘清生物安全治理的范畴，重构相关问题的情境。根据生物安全的特点适时调试治理方式，既有利于实现公共卫生事件的精准治理，也能够提高生物安全治理的实效性。

^① 江必新：《国家治理现代化基本问题研究》，《中南大学学报（社会科学版）》2014年第3期，第140页。

（一）实现事件精准治理

尽管国内学者对生物安全议题进行了相关研究，但是绝大多数研究者将这一议题置于资源安全或生态安全的层面下进行探讨。这一状况难以充分解释生物安全现象及其内在规律，因而未能有效提升生物安全治理的实效性。生物安全与传统军事安全、国土安全有着根本的区别，有鉴于此，生物安全治理应具有独特的属性与特征，体现出特有的治理机制。生物安全治理具体涉及植物和动物健康、疫病的预防与控制、实验室生物安全管理等领域，^①同时，随着生物技术的不断发展，由此引发的伦理与安全问题不断增多，生物安全治理最为显著的特点是专业性与科学性，需要由专业的机构与人员利用专业知识与技术设备进行识别、判断与决策。

为了更好地识别新的生物安全风险并制定应对措施，美国卫生与公众服务部（Department of Health and Human Services, HHS）于2006年成立了国家生物安全科学咨询委员会（National Science Advisory Board for Biosecurity, NSABB）。该委员会成立的目的是针对生物研究产生的信息与技术可能存在的潜在威胁，向联邦政府提供建议和指导，以防范信息技术的滥用给公共卫生或国家安全造成威胁。NSABB专门负责指导以下生物安全的相关工作：一是联邦研究审查制度，使其在实现重要研究目标的同时解决国家安全问题；二是确定可能需要特别注意和安全监测的研究准则；三是从事生命科学研究的组织或机构可采用的科学家和实验室工作人员的专业行为准则；四是向研究界提供有关有效生物安全的材料和资源；五是促进形成两用技术研究的国际合作战略。^②在对生物安全风险认识不断深化的过程中，人们逐渐认识到应对威胁的最佳方式是科学的专业知识与合理的专业技术。生物安全治理的提出，能够为相关治理主体及其他社会参与主体提供专业知识结构框架，这是治理的内在要求所决定的。

“推动公共管理模式从宏观粗放式治理走向基于个体生物行为特征数据的微观精准治理，不但有助于提高国家在突发性重大生物安全和公共卫生

^① M. S. Reed and R. Curzon, “Stakeholder Mapping For the Governance of Biosecurity: A Literature Review,” p. 17.

^② National Institutes of Health, “National Science Advisory Board for Biosecurity About NSABB,” July 19, 2007, http://oba.od.nih.gov/biosecurity/about_nsabb.html.

安全事件中的应急管理能力和”^①，“也有助于提升国家治理体系的整体效能，系统化的防控国家生物安全风险和建设现代化的生物安全治理体系，保障国家安全和推动经济社会可持续发展。”^②生物安全治理这一战略目标的提出，无疑会引导人们将生物安全议题置于国家安全体系与治理体系的重大命题与判断中，从整体视角出发研究中国背景下的生物安全问题，推进精准的深度学习，使国家从容应对生物领域的安全威胁，同时能够在地区及全球生物安全治理中贡献中国方案。

（二）统筹国内国际责任

王毅外长曾指出，在面对越来越具有全局性、综合性和长远性的世界和平与发展的挑战时，没有任何一个国家可以独善其身，也没有任何一个国家可以包打天下，需要各国相互合作，同舟共济。^③人口规模和密度的增长以及消费的增加，正以前所未有的方式改变着地球面貌和全球气候。运输和传播技术的进步，使物质和信息能够在世界范围内迅速传播。生物安全发展的同时必定伴随着不可预测的新问题。因此，在评估未来生物领域风险、威胁、危机时，必须将全球变化情境投射到更广阔的战略分析中。继“人类命运共同体”“海洋命运共同体”以及“网络空间命运共同体”之后，应加强对“人类卫生健康共同体”概念的认同，并以此为基础，统筹国内国际责任，特别是展现国际责任。人类命运共同体意识成为全球化时代指引国家责任定义的核心要旨，中国以在国际舞台中发挥更大作用为起点承担起更重要的国际责任，这既是实现本国利益的现实需要，也是推动中国国家利益走向全球化的重要战略选择。^④生物安全问题成为国际社会面临的共同挑战，威胁着全人类的生命健康。中国在践行国内责任的同时，为全球生物安全治理提供了中国方案。以此次新冠肺炎疫情为例，全世界许多国家都深受其害，中国在疫

① 薛澜、张强、钟开斌：《危机管理：转型期中国面临的挑战》，《中国软科学》2003年第4期，第7页。

② 薛澜：《学习四中全会〈决定〉精神，推进国家应急管理体系和能力现代化》，《公共管理评论》2019年第1期，第35页。

③ 王毅：《构建以合作共赢为核心的新型国际关系》，《国际问题研究》2015年第3期，第2页。

④ 门洪华：《构建新型国际关系：中国的责任与担当》，《世界经济与政治》2016年第3期，第10页。

情防控过程中生动践行“人类命运共同体”理念，以开放态度和积极作为不断贡献中国智慧，承担了生物安全治理的国际责任，展现出真正的大国担当。

（三）完善国家治理体系建设，提升生物安全治理能力

生物安全的有效治理涉及国家治理诸多影响要素的适当集中与整合，以综合发挥效用，最大程度提高治理能力。此次新冠肺炎疫情是生物安全风险的重要表现，疫情防控能力集中体现了一个国家的治理能力和水平，这同时也将推动对广泛意义上生物安全体系的深入反思和改进。我们应不断完善生物安全治理体系，构建起生物安全领导（决策）体系、生物安全组织协调体系、生物安全风险防控体系、生物安全监督体系和生物安全法治体系等，全面提高国家生物安全治理能力。^①

总体国家安全观在强调国家安全的外部性变革的基础上，进一步强调政治昌明、社会安定等国内安全，是一种“立体的安全观”，体现了中国在安全问题上不断深化国际认同，不断内化国际战略与国内战略统一的合作型战略文化。^② 生物安全治理的明确提出有利于丰富总体国家安全观，系统提升生物安全治理能力，不断推动中国方案下的全球治理体制变革。生物安全 and 生命科学等领域的学科交叉成为当前的普遍趋势和未来发展形态，国际安全局势调整诱发生物安全变局。在应对越来越重大、越来越复杂的非传统安全挑战时，中国需要不断提高自身应对能力，利用多元治理的手段，实现国家在安全方面的战略目标。^③

三、生物安全治理的路径探索

新冠肺炎疫情的暴发表明，探索生物安全的未来发展路径，建立健全国家生物安全治理体系，提升治理能力与水平等已更为迫切。面对日益严重的非传统安全领域威胁，唯有改革并完善国家治理体系，在此基础上提高非传

① 李文良：《把生物安全纳入国家安全体系意味着什么》，《光明日报》2020年3月2日，第2版。

② 门洪华、肖晔：《总体国家安全观与中国特色国家安全道路》，《攀登》2016年第1期，第5页。

③ 肖晔：《加强中国国家安全战略的思考》，《国际视野》2011年第6期，第54页。

统安全治理能力，才能真正实现“确保人民安居乐业、社会安定有序、提高社会治理水平、维护国家安全”的整体善治目标。^① 生物安全风险的高度不确定性、广泛传播性以及高难度防控性，加之生物安全本身的科学性与专业性，决定了生物安全治理的路径探索应从多层面、多角度同时进行。

（一）先导探索：顶层设计路径

习近平强调，我们应立足于国际秩序大变局的背景，清晰识别国家安全形势，立足国家发展的重要战略机遇期来系统防范风险，维护国家安全。^② 生物安全治理的先导路径在于从顶层设计的角度切入，并需有更为广阔的视野和全局运筹的谋略，唯有从系统、全局的战略高度把握，才能就国家治理体系建设、治理能力提升、维护国家安全等议题进行深入探讨。疫病防控与公共卫生体系是国家战略体系的重要组成部分，生物安全是事关国家安全的重要议程。国家战略设计应具有前瞻性、参与性和部门性，并包括风险防范策略。为此，应全面深入研究全球生物安全环境、形势、挑战等，深入分析中国国家生物安全的基本状况和基础条件，明确生物安全治理体系与治理能力方面存在的短板与不足。应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以“健康中国”为根本目标，制定和实施《国家中长期生物安全战略规划》及五年行动计划，形成更加系统的生物安全治理体系，以现代化的生物安全治理方式，全面提高中国生物安全的治理水平与治理成效。^③

首先，把握全局形势。全球灾难性生物安全风险通常包括自然发生或人为设计的病原体引起的流行病。生物安全风险的全球性以及给人类带来的灾难性后果，要求我们应在了解全局形势的基础上，采取一系列应对行动。例如，为减少流行病的发病率和降低灾害后果，约翰·霍普金斯大学卫生安全中心（Johns Hopkins Center for Health Security, JHCHS）对潜在全球灾难性生物风险（Global Catastrophic Biological Risks, GCBRs）进行研究。由于 GCBRs 是一个新兴的政策关注和实践领域，这一中心邀请来自不同学科的

① 吴淼、吴锋：《国家治理视角下的非传统安全》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2015 年第 5 期，第 23 页。

② 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于总体国家安全观论述摘编》，第 12 页。

③ 陈方、张志强、丁陈君、吴晓燕：《国际生物安全战略态势分析及对我国的建议》，《中国科学院院刊》2020 年第 2 期，第 208 页。

专家参与基本概念和假设的讨论，以完善对 GCBRs 的集体思考。^① 从理论上讲，自然的、人为的或偶然产生的生物安全风险可能会使 GCBRs 波及的范围不断扩大，以致超出国家、国际组织和私营部门的集体控制能力，由此导致巨大危害。对国家政府、国际关系、经济、社会稳定或全球安全的持续损害可能进一步加剧这种致命影响。虽然 GCBRs 代表了全世界生物安全风险的一小部分，不应因此而分散我们对其他重要疾病预防和应对工作的注意力，但 GCBRs 对人类造成的潜在影响如此巨大，值得我们高度重视，应进行风险评估、资源保障和战略规划。中国应在日趋复杂的全球政治环境中精准判断国内、国际科技发展水平和生物风险格局，充分考虑生物安全所处的战略背景，在不同的地理、政治环境和时间纬度上，对生物安全治理体制和机制建设作出评估，并在此基础上，确保国内生物安全治理体系与国际生物安全总体发展战略相一致。

其次，制定风险防范战略。埃瓦尔德（Ewald）对生物安全风险问题进行了较为严谨的批判性思考，他的研究成果有助于我们理解围绕生物因素所应形成的特定风险思维。他认为，我们应当在发展生物技术的同时记录并构建一个潜在威胁的框架，因为这一框架能够指引我们识别生物风险，并立即采取行动。^② 世界卫生组织由于意识到风险要素对公共卫生安全治理的重要性，于 2005 年修订了《国际卫生条例》（IHR）以确保所有成员国能够快速识别风险并采取相应措施，从而减少对国际贸易和旅游业的影响。^③ 对风险的广泛研究，可以促进信息共享，并就未来生物安全挑战的内容、防范及应对等议题进行明确界定。风险防范战略的制定是集风险识别、沟通以及治理的多维过程，通过加强生物科学相关领域专家的协作沟通，加强与其他国家生物安全专家的对话，可以更好地制定和实施有效的战略。

再次，整体系统规划。生物安全治理是一个综合系统，构成系统的关键

① Monica Schoch-Spana, "Global Catastrophic Biological Risks: Toward a Working Definition," *Health Security*, Vol. 15, No. 4, 2017, p. 56.

② Ewald Francois, *Insurance and Risk*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 199.

③ World Health Organization, "International Health Regulations (IHR 2005)," October 27, 2016, <https://www.who.int/ihr/en/>.

要素间相互影响,因此应采用系统分析的管理方法。^①一方面,中国应以“人类命运共同体”的理念指导生物安全治理体系建设,从大战略的角度统筹生物安全范畴内诸多要素的整合。基于此,生物安全治理应被视为国家一项新的职责,从顶层设计切入,突出其重要性与特殊性,并在设计国家治理模式时将其纳入其中。另一方面,应鼓励在国家安全的大前提下,深化生物安全全球治理合作,把握国际安全形势,更好地调整与之相适应的治理方式,从而形成更广泛的共识。

(二) 基础探索: 法治保障路径

习近平强调,“应全面加强公共卫生法治保障,完善公共卫生领域的相关法律法规制度建设,认真对野生动物保护法、传染病防治法等法律法规进行评估和相应的修改完善,尽快推动出台生物安全法,加快构建国家生物安全的制度保障体系和法律法规体系。”^② 我们应当以此次疫情防控所涉及的生物安全问题为切入点,加强法治研究,形成相对稳定的制度规范。加强生物安全的法治保障一直是发达国家的重要举措。美国在“9·11”恐怖袭击事件之后高度重视生物安全问题,陆续发布《21 世纪生物防御》(Biodefense for the 21st Century)、《应对生物威胁国家战略》(National Strategy for Countering Biological Threats, NSCBT)、《国家生物防御战略》(National Biodefense Strategy, NBS) 等战略报告。2009 年 1 月,美国卫生与公众服务部发布《国家卫生安全战略实施计划 2019—2022》(National Health Security Strategy Implementation Plan 2019-2022, NHSS/IP 2019-2022),为应对卫生安全威胁提出全面部署。英国于 2015 年发布《国家安全战略和战略防务与安全评估》(National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review) 报告,2018 年 7 月发布《国家生物安全战略》(National Biosecurity Strategy, NBS),在分析生物风险本身性质和所处的治理背景基础上,整合政府部门生物安全工作职责。2016 年 6 月,澳大利亚全新修订的《生物安

^① Randall S. Murch et al, “Cyberbiosecurity: An Emerging New Discipline to Help Safeguard the Bioeconomy,” *Frontiers in Bioengineering and Biotechnology*, Vol. 6, No. 5, 2018, p. 4.

^② 习近平:《完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系》,《人民日报》2020 年 2 月 15 日,第 1 版。

全法》(Biosecurity Act)开始生效,从生物安全的定性、到管理细则、再到司法与卫生部门的工作职责,十分详尽细致。新西兰的《生物安全法》(Biosecurity Act)规定了十分全面的生物安全措施,涵盖了农业、园艺、林业等领域的生物安全风险,同时也包括国家独特的生物群。另外,日本也于2019年6月发布了《生物战略2019——面向国际共鸣的生物社区的形成》,指出要加强国际战略制定、重视生物技术伦理性等重要议题。

迄今为止,中国在生物安全领域尚缺少系统而全面的法律法规体系,法律制度基础较为薄弱,未能形成全局性的战略规划与制度规范。目前中国生物安全相关法律法规和政策文件多为行业主管部门制定的行政规章,在全面性、系统性以及协调性等方面与发达国家存在一定差距。在国际社会,中国在落实联合国通过的一系列国际公约(《生物多样性公约》《生物安全议定书》《禁止生物武器公约》《濒危野生动植物物种国际贸易公约》等)方面取得了突出成就,但却鲜有生物安全领域的专门立法,仍需要进行相关制度和法治探索。作为统筹生物安全治理的基本法规,中国应立足于国内、国际两个大局,明确这一问题的基本原则、基本制度、适用范围、管理体系、法律责任等要素,并作出全面而明确的规定。莫纪宏指出,可以从以下两个方面厘清基本思路:一方面,明确法律尺度,即确定《生物安全法》所必须遵循的法治原则,唯有如此,才能组织具体的调整领域与法律的框架结构;另一方面,明确法理基础,即在掌握《生物安全法》所应具备的基本精神与学理的基础上,论证如何构建科学合理的生物安全法治体系,从而为国家生物安全工作和活动提供一整套可靠的法律和制度保证,进一步提高中国生物安全治理的法治化水平。^①生物安全立法工作内容繁多而庞杂,对诸如实验室生物安全、基因工程和转基因、食品安全、动植物检疫、传染病防控、生物资源保护以及生物伦理等相关问题均应作出体制安排,并考量制度建构的协调性、统筹性以及创新性,进而形成综合性的生物安全法律法规。

(三) 核心探索:科技攻关路径

进入21世纪以来,国际生物安全形势正处于动荡时期,生物安全潜在

^① 莫纪宏:《关于加快构建国家生物安全法治体系的若干思考》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年2月25日,第87页。

风险的呈现方式愈加复杂多变，国内安全紧密地内嵌于全球安全架构中，相互交织并动态演化，使得潜在危机来源愈发难以监测与识别。诸如基因编辑、合成生物学等前沿生物技术的迅猛发展，使人类从解释生命转向“改造”生命，在给科学研究和技术发展带来福音的同时，其负面影响也日益凸显。生物安全涉及多学科、多领域，需要通过政府资金支持、产学研相结合的科技开发模式、生命科学领域的技术创新、促进生物技术合理应用、规范发展等多种途径予以推进。这样的认知对生物安全治理具有重要意义。在此次应对新冠肺炎疫情的实践中，从临床救治到疫苗研发，从病毒检测到医学隔离，都离不开科学技术的有力支撑。习近平指出，“应不断加大卫生健康领域的科技投入，提高疫病防控与公共卫生领域的战略科技力量和战略储备能力，加强生命科学领域的基础研究与医疗健康关键技术突破”^①。科技攻关成为新时期了解并识别相关风险，治理生物安全问题的核心所在。

中国应大力推动科技发展，充分发挥中国科学院、中国工程院、国防科技大学等研究单位的战略优势，鼓励交叉学科人才培养，把握当前生物领域的发展机遇，紧跟国际发展前沿。^② 同时，在保证国家安全的基础上开展研发，做到安全与发展并重，风险与利益平衡。提升生物安全治理效能既取决于相关生物科学技术的攻关程度，也取决于多元治理主体为决策所提供的学理依据。生物安全决策必须基于相关学科的学理依据，而技术攻关只是其中之一。因此，在进行生物安全决策时，有必要了解和掌握治理主体在生物安全风险方面的知识、态度和做法。这些对于理解生物安全治理背后的逻辑至关重要。我们需要在持有不同规范和价值观的治理主体之间建立联系并促进生物安全知识交流，以实现有效的生物安全治理，这缘于系统而全面的科学知识是加强生物安全的一个重要工具。通过这种知识交流的方式，可以

① 习近平：《协同推进新冠肺炎防控科研攻关，为打赢疫情防控阻击战提供科技支撑》，《人民日报》2020年3月3日，第1版。

② 美国国家科学院（National Academy of Sciences, NAS）、生物安全科学咨询委员会、蓝丝带生物防御研究小组（Blue Ribbon Study Panel on Biodefense）等智库组织围绕新兴生物技术、两用研究、技术扩散、管理与研发体系等议题频频发声，协同推动生物安全智库建设，参见王小理、周冬生：《面向2035年的国际生物安全形势》，《学习时报》2019年12月20日，A2版。

判断不同的治理主体如何看待生物安全风险以及采用何种新的生物安全治理措施。在评估和管理有关动植物健康风险以及更广泛的生物安全问题方面，需要更多生物学、生命科学、基础医学、临床医学、重症医学等多领域人员的参与，判断风险并提出建议，进而推动科技攻关进程。

（四）关键探索：治理机制路径

随着财政等投入力度的不断增加，中国生物安全治理已经初见成效，但是仍然需要不断完善政策协调等关键环节的治理水平。与此同时，中国在生物安全防御体系与抵御新型生物安全风险等领域的治理能力仍然较为薄弱。推进生物安全治理的关键在于充分把握生物安全的特点，协调主体关系，构建涵盖相关制度、体制和公共治理等在内的一系列相互衔接的治理体系框架，增强治理的可操作性及提高效率。我们可将生物安全纳入国家安全体系的管理体制中统筹考虑。基于对新冠肺炎疫情防控的复盘以及当前疫情全球蔓延形势下各国采取的措施以及防控效果，我们目前基本可以判断当前体系改进的要点与重点。^① 今后中国的传染病防控体系建设必然以此为蓝本，展开新的防控体系建设，这对于探索更广泛意义上的生物安全治理机制，同样具有重要的启示意义。

第一，整合生物安全治理主体。非传统安全问题的治理主体具有多元性的特征，国际制度/组织、主权国家、社会层次中的科学机构、非政府组织和跨国公司五类治理主体均在其中扮演重要角色。^② 生物安全是一个新兴的交叉领域，行为主体需要在熟知生物技术与生物伦理等专业问题的基础上融合危机治理、风险管理、信息技术等学科知识，才能更好发挥治理的效果。在众多相关学科和专业间加强信息共享、对话沟通，能够为行为主体提供多维度、多视角的理论见解和实践方法，从而使他们能够有效分析生物安全治理背景，进而使生物安全治理更加准确、透明、包容。在评估、管理和沟通动植物健康问题以及更广泛的生物安全问题时，需要更多的行为主体参与。生物安全决策必须基于来自各领域主体提供的科学证据；在生物安全决策

^① 张文宏：《张文宏新冠肺炎复盘（4）：穿越寒冬，向光明而生的中国传染病防控体系》，华山感染，2020年3月14日，<https://mp.weixin.qq.com/s/HuWZBCU0jWd8TC4IH-3dHg>。

^② 肖晔：《东北亚非传统安全研究》，第299页。

中，理解生物科学的不确定性与理解疾病传播和管理生物安全风险同样重要。现有治理结构表明，生物安全决策不仅越来越多地涉及政府，而且还涉及非政府机构、国际组织以及跨国公司等。^① 因此，在生物安全治理领域，非国家、非政府行为主体的重要性不容忽视。除了国家和政府切实发挥在政策制定、财力支持、资源调配、综合指挥等方面的主要职责之外，更要有效整合社会各方力量，最大限度培育和激发其参与生物安全治理的积极性。

第二，完善生物安全治理机制。系统提升国家生物安全治理成效，要以相对科学完善的治理机制为抓手，补齐在生物安全风险防控机制、运行机制、联防联控机制、战略资源储备机制、信息平台资源共享机制等方面的短板，最终搭建起覆盖治理全过程的机制网络。例如，就风险防控机制而言，生物安全治理在很大程度上与风险管理有关。^② 生物安全治理的风险防控机制存在相当程度的不确定性，从预测可能结果到风险发生的概率，再到可能结果所波及的范围及其发生的可能性，都将影响风险预测的结果，因此将其放入生物安全治理的框架内加以考量，对风险防控机制的构建具有重要作用。治理机制应充分考虑风险防控结果的沟通，使其具有前瞻性、参与性和全面性，进而促进部门间的联系与协作。哈维尔·索拉纳（Javier Solana）指出，“在危机中，没有什么可以替代指挥的统一”^③。生物安全治理须以国家行为体为主导，调整相关职能部门的权责关系，明确应对生物安全风险的防控行动与主要决策点，形成从中央到地方的生物安全治理网络机制，推进协同行动的系统转变。在联防联控机制方面，国务院为应对新冠肺炎疫情所建立的生物安全保护协调机制的做法，为国家建立全面的联防联控机制提供了样板。该机制负责协调制定规划、协调重点和难点问题的解决、开展部门工作评估和督促，对疫情治理起到了良好效果。^④

① Mariella Marzano, et al, “The Role of the Social Sciences and Economics in Understanding and Informing Tree Biosecurity Policy and Planning: A Global Summary and Synthesis,” *Bio Invasions*, Vol. 12, No. 7, 2017, p. 87.

② Peter Mills, et al, “Integrating Natural and Social Science Perspectives on Plant Disease Risk,” *Management and Policy Formulation*, Vol. 36, No. 5, 2011, p. 203.

③ Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World,” European Council June 20, 2003, p. 13, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>.

④ 常纪文：《加快构建国家生物安全法律法规体系》，《学习时报》2020年2月17日，第1版。

（五）动力探索：国际协作路径

非传统安全问题具有典型的跨国性，不仅在一国范围内传播，而且还会快速蔓延到世界各个地区，从而发展成地区性、全球性的问题。同时，非传统安全问题往往会引起不同领域的连锁反应，某个领域的问题爆发后，如不能及时控制，很可能向其他领域扩散，成为综合性的地区危机。^① 在全球化的当下，生物安全威胁尤其具有跨国性与不确定性。由于交通、市场、技术和生产在向各个方向延伸，使得国际间人员流动速度大大增加，加之疫情疾病的潜伏期较长，国界已无法阻止传染病的跨国传播。有鉴于此，应对生物安全问题可能带来的风险与危机需要国际社会的共同参与应对，这也正是“命运共同体”的价值内涵所在。一般认为，“共同体”有三个特征，即共同身份的归属感、由此引发的共同应对公共问题的意愿、解决共同公共问题的相关机制。^② 因此，携手共建人类卫生健康共同体并主动更新国家职能，是建构生物安全治理国际合作机制的前提，即“定位—形塑”。

第一，生物安全治理的全球视野定位。随着全球化的不断发展，各国间的资源流动、相互间的依存度不断增强，威胁人类生存的各种因素跨越国界，单靠一国之力已难以解决世界各国普遍关注的环境、气候、资源、生态、公共卫生等问题。当今生物技术已在全球范围内普遍发展，以“改造”生命和技术交叉为特征的新一轮生物技术革命，正广泛影响着国家安全形势并逐步渗透到其他相关领域。这一超越地域范围的非传统安全以科技的前沿性触及现代文明，进而使得世界各国都面临生物问题的内源性、深层次危机与挑战。面对国际社会变幻莫测的生物安全形势，并考虑到生物技术本身的两面性，各国政府均积极通过加强国际合作来提高全球应对生物风险治理能力，保护本国生物安全，生物安全合作已经成为各国在安全领域的主要合作项目之一。^③ 这反映出生物安全逐渐成为国家间战略竞争的关键变量，也是各国在

① 肖晔：《东北亚非传统安全：问题领域及合作模式》，《东北亚论坛》，2010年第2期，第43页。

② 肖晔：《东北亚非传统安全研究》，第287页。

③ 2017年2月，英、美、俄三国发表联合声明，严格落实《禁止生物和毒素武器公约》（Biological and Toxin Weapons Convention, BTWC），并同时成立维护国际生物安全的政策小组，以协同收集信息，并掌握各领域生物安全风险的应对情况，从而加强应对生物安全风

相互学习与借鉴基础上有效合作的重要领域。因此，生物安全治理唯有从全球视野进行定位，才能真正维护国家安全，实现人类的共同安全。

第二，生物安全治理的实践塑造。我们应从总体国家安全观的战略视野出发，加强与世界各大国在生物安全领域的协调合作，联合进行顶层设计，并积极开展生物安全战略、科技、治理、发展等方面的协同研究，以实际行动践行人类命运共同体理念。习近平指出，“当前，新冠肺炎疫情已经在多个国家暴发，中国应加强同世界卫生组织的沟通交流，在保障国家安全的前提下，共同研究并提出应对策略，共享科研信息和数据，为推进构建人类命运共同体贡献力量与智慧。”^① 在生物安全研究方面的全球支持和人力资本开发至关重要。以传染病疫情为例，国际协作的优势在于可以缩短动物和人体内的病原体检测周期、推动各国在生物安全和生物防御方面的监测研究与检疫方法的发现。同时，中国应全面提升在国际生物安全制度方面的话语权。如同专家所述，我们应持续推动生物领域的多元、多边合作，在技术、军事、外交、舆论等领域争夺国际话语权和制度权，加强人才培养和国际合作，提升生物安全风险应对能力。^② 中国应不断推进生物前沿技术领域的交流合作，借鉴别国先进经验，参照国际生物技术组织的规定，注重与国际技术标准衔接，在开展自身生物安全治理的同时为国际生物安全治理作出贡献。

结 束 语

有学者指出，未来 15 年国际生物安全的发展将呈现全新态势，面对这一趋势，中国应主动防御、主动塑造，以人类命运共同体视野谋划人类生物安全，成为一种全新战略选择。^③ 当前，站在全新的历史起点，基于新的战略判断，中国对国家安全问题做出了深刻阐释，进而提出了总体国家安全观。

险的能力即说明了这一点。

① 习近平：《为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑》，《求是》2020 年第 6 期，第 8 页。

② 《李家俊代表：尽快构建国家生物安全体系》，《科技日报》2019 年 3 月 9 日，第 4 版。

③ 王小理、周冬生：《面向 2035 年的国际生物安全形势》。

此次将生物安全纳入总体国家安全观，既是在国家安全问题上的一次变革性理论创新，也是构建国家治理体系和治理能力现代化的一项重要战略安排。这一理念不仅在国内凝聚更多共识、智慧和力量，也受到国际社会广泛关注，成为当下及未来的重要议题。同时，在研究生物安全治理问题时，不仅要关注中国进程，还应考虑大国历史，顺应时代潮流，积极扩展研究视域，进而赋予和平发展战略以新的内涵，进行前瞻性规划，形成整体战略布局；在生物安全治理的实践中，不仅要积极承担大国责任，恪守和平发展承诺，还应站在客观的角度对本国实力进行判断，以确保国家利益底线不被侵犯，妥善应对各方分歧，强化战略管理意识。^①

生物安全的潜在威胁不断考验着国家治理能力和治理水平，只有在更广大的空间场域范围内重新认识生物安全在国家安全、国家战略、治理体系中的重要地位，对生物安全进行全方位、整体性的战略设计，才能切实维护国家安全，提高治理体系的现代化程度。当前，对国家治理体系与治理能力的研究如火如荼，成果丰硕，尤其是对治理体系与能力现代化的论述非常丰富。但关于国家整体安全观的理论研究明显不足，从政治学、公共管理学角度研究生物安全与国家治理问题则更为鲜见。战略规划性尚有待提高，未来的理论研究与实践研究空间巨大。生物安全治理的路径探索是一个客观趋势，理论和实践的日益创新，渐行渐新的现实图景形塑着生物安全治理的实现路径，昭示着新的治理模式未来可期。

[责任编辑：樊文光]

^① 门洪华：《构建新型国际关系：中国的责任与担当》，第16页。

美国生物防御战略分析*

王 萍

【内容摘要】 为应对生物安全风险，构建系统有效的生物风险防范和防御机制，特朗普政府于2018年出台了《国家生物防御战略》。该战略将自然形成的生物安全危机、恐怖分子实施的蓄意生物袭击和意外发生的生物事故视为生物安全威胁的三大主要来源。该战略还将生物风险防御分为生物威胁发生前、发生时和发生后三个阶段五大核心工作进行应对，即在平时确立生物威胁风险意识，确保拥有预防生物威胁的能力；生物威胁发生时要降低负面影响，建立快速反应机制；生物威胁发生后则要能够迅速进行灾后重建。该战略意欲在强化纵向联动与横向协调、促进战略实施和倡导“同一健康”理念方面有所作为。但是，新冠肺炎疫情在美国的肆虐暴露出该战略的“同一健康”理念受到忽视、生物风险防御领导框架不合理、创新意识受到抑制、生物风险防御目标错位等问题。可以预见，美国政府会在一定程度上吸取本轮疫情的教训，对生物防御战略进行纠偏，但其争夺和维持生物领域霸权的目标不会改变。

【关键词】 生物防御战略 生物安全危机 生物恐怖主义 美国 新冠肺炎疫情

【作者简介】 王萍，国防科技大学国际关系学院国际关系与战略系副教授（南京 邮编：210039）

【中图分类号】 D771.235

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0138-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005008

* 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2019年度校科研计划重点项目“美国特朗普政府核战略调整与中美战略稳定”（JS18-02-08）的阶段性成果。

随着包括基因工程、细胞工程、酶工程和克隆技术、仿生技术在内的现代生物技术的发展，基因武器、生物炸弹、生物传感器、生物电子装备、仿生导航等应运而生，并将对未来社会产生巨大冲击。美国作为当前国际秩序的主导者，一直高度关注和从事生物武器的发展与防护。2002年12月，小布什政府发布《抗击大规模杀伤性武器国家战略》，^①把抗击生物武器纳入国家安全战略；2004年4月，时任总统小布什签署《21世纪生物防御》行政命令。^②2009年，奥巴马政府推出《应对生物威胁国家战略》，提出指导美国保障生物安全的七大前提假设，界定联邦政府和地方政府的职责，并确定了美国生物安全未来发展的七大目标。^③2018年9月，特朗普政府发布《国家生物防御战略》。^④那么，为什么美国连续三任总统都高度重视生物防御？当前美国的国家生物防御战略的主要内容是什么？有什么特点？实施效果如何？在当前新冠肺炎疫情暴发并肆虐全球背景下，有必要高度重视上述问题。

一、美国推出《国家生物防御战略》的背景

2018年9月，特朗普签署由美国国防部、国土安全部、卫生与公共服务部和农业部联合起草的《国家生物防御战略》，标志着美国已经将生物防御战略提升到了国家层次。与之前小布什政府和奥巴马政府出台的生物防御文件不同，《国家生物防御战略》首次明确了美国生物威胁来源、防御体系的组织架构和总体防御目标，奠定了美国国家生物防御战略的基础。上述举措足以显现美国对生物防御战略的重视。美国从国家层面制定生物防御战略

① White House, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002), December 2002, <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-wmd.pdf>.

② White House, *Biodefense for the 21st Century*, April 28, 2004, <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-10.html>.

③ National Security Council, *National Strategy for Countering Biological Threats*, November 2009, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Countering_BioThreats.pdf.

④ White House, *National Biodefense Strategy*(2018), September 2018; and Michelle Moons, "Trump Signs Biodefense Strategy—Official," Sputnik, September 18, 2018, <https://sputniknews.com/us/201809181068143607-trump-biodefense-strategy-threats/>.

主要有三个原因。

第一，谋求生物领域的霸权。生物武器将对战争模式产生重大影响，即将传统战争“从肉体上消灭”或“在杀伤范围内”摧毁对手的火力比拼逐步转变为精准打击对手和大规模杀伤对手的不见硝烟的对抗。美国作为霸权国家，有着强烈的忧患意识、领先意识和控制意识，所谓信息优势、决策优势、行动优势和全谱优势均是上述意识的体现。随着现代生物技术的发展，生物领域已被美国学术界和战略界视为关系美国未来霸权的重要支点。2018 年 11 月，美国政府问责局发布《国家安全：美国正在面对的长期新兴威胁》的报告，将美国正在面对的新兴威胁分为四大类，即竞争对手在政治和军事领域取得的重大成就、先进的军民两用技术、具有战略意义的武器、发生的重大事件和人口变动。^① 其中生物技术与人工智能、量子信息科学、自主无人系统等被共同列入先进的军民两用技术类别。此外，生物技术也被列入战略性武器类别第一位的大规模杀伤性武器中，生物武器是公认的大规模杀伤性武器；在重大事件和人口变动类别中，传染性疾病又位列第一，同时生物武器也可以制造传染性疾病。这意味着生物威胁在这四大类新兴威胁中均居于突出地位。由此可见，生物技术与生物武器在美国战略界和决策者心目中占据了很高的地位。

作为美国国防创新核心机构的国防高级研究计划局（Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA），在其 2015—2019 年生物技术领域的投资中，生物基础研究领域的投资逐渐减少，应用研究领域的投资却不断上升，其中生物材料与装备投资的比例提升最为明显，生物医学技术所占比例却有明显下降。值得一提的是，生物武器防御在 2015—2018 年无论是投资金额还是所占比例均呈现缓慢下降趋势，但到了 2019 年，即《国家生物防御战略》发布的第二年，这一投资却急剧增加（见表 1）。此外，通过分析 DARPA 下设的生物技术办公室的项目和经费可以发现，其主要研究战地医疗和神经科学，2016 年后则侧重于和生物战相关的病原体 and 监测威胁研究，该领域

^① Report to Congressional Committees, *National Security: Long-Range Emerging Threats Facing the United States as Identified by Federal Agencies*, GAO, December 2018, <https://www.gao.gov/assets/700/695981.pdf>.

两年内发布的项目在新发布项目中所占的比例高达 45%。^①

表 1 2016—2019 年 DARPA 生物技术领域投资分布（单位：亿美元）

| 年份 领域 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|----------|-------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 | 金额 | 比例 |
| 基础研究 | 生物、信息、微系统科学 | 0.03 | 1.1% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 基础作业医学 | 0.53 | 19.1% | 0.58 | 21.6% | 0.42 | 16.7% | 0.42 | 14.5% |
| 应用研究 | 生物医学技术 | 1.21 | 43.5% | 0.96 | 35.8% | 0.89 | 35.3% | 1.01 | 34.8% |
| | 生物武器防御 | 0.25 | 9.0% | 0.20 | 7.5% | 0.15 | 6.0% | 0.34 | 11.7% |
| | 生物材料与装备 | 0.76 | 27.3% | 0.94 | 35.1% | 1.06 | 42.1% | 1.13 | 39.0% |
| 合计 | | 2.78 | 100% | 2.68 | 100% | 2.52 | 100% | 2.9 | 100% |

资料来源：根据美国国防高级研究计划局 2016—2019 年相关数据整理，参见 <https://www.darpa.mil/about-us/budget>。

考虑到生物技术的战略意义，美国《2017 财政年度国防授权法》明确要求国防部长牵头制定《国家生物防御战略》及其有关的实施计划。^② 尽管出于技术先导及加强与非政府部门合作的需要，2018 年的《国家生物防御战略》由卫生与公共服务部（Department of Health and Human Service, HHS）牵头，国家安全委员会（NSC）只在幕后负责协调工作，但这丝毫不能掩盖美国的真实战略目的，即打着“防御性”旗号大力研发具有军民两用性质的先进生物技术，以抢占或巩固美国在生物武器这一战略领域的控制权。

^① 《DARPA 生物技术研究剑指何方》，腾讯网，2018 年 8 月 6 日，<https://new.qq.com/omn/20180806/20180806A1DJLZ.html>。

^② *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, December 23, 2016, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ328/PLAW-114publ328.pdf>。

第二，应对所谓主权国家生物武器攻击和严峻的生物恐怖主义威胁。生物武器系统由病原体、保存病原体的容器、输送战剂的工具和疾病散布机制组成。与其他大规模杀伤性武器相比，生物武器因成本低廉、易于携带、投送隐秘、杀伤力大被称为“穷人的核武器”。^① 对美军来说，无论是海湾战争还是阿富汗战争都让其士兵实实在在地感受到了生物武器阴云的存在。^② 与担心主权国家对美国发动生物攻击相比，美国更担心恐怖分子利用生物武器攻击美国，“9·11”恐怖袭击事件后不久发生的“炭疽攻击”事件更是强化了这种观念。^③ 美国战略转型的倡议者认为，冷战实际上实现了一种以国家为中心的东西两极间的平衡，即相互遏制但同时也是风险共担和共避。而后冷战时代却形成了一种以非对称战争为主导的形势，即不限于大国与大国间的争斗，美国也面临国力较弱的小国甚至是非国家行为体所发动的恐怖战争的威胁。为此，之前的战争规则已无法适用，生物武器以其独特的优势可能成为恐怖分子手中的利器。2011 年 10 月，美国大规模杀伤性武器恐怖主义研究中心（WMD Terrorism Research Center）发布报告称，美国在 21 世纪第一个十年虽然投入了 650 亿美元用于生物恐怖主义防御，但仍然在诸多方面面临大规模生物恐怖主义威胁的风险。^④ 美国国土安全部 2018 年 5 月

① 生物武器杀伤力极大，而且成本低。例如，在适宜条件下，1 克感染 Q 热立克次体的鸡胚组织分散成 1 微米的气溶胶粒子，就可使 100 多万人感染。在成本方面，据联合国化学生物战专家 1969 年估计，使用常规武器杀伤居民每平方公里的成本为 2000 美元，使用核武器为 800 美元，使用神经性毒剂为 600 美元，而使用生物武器仅为 1 美元。参见《尖端武器》编写组：《尖端化学生物武器》，航空工业出版社 2014 年版，第 44—45 页。

② 尽管对于美军士兵是否在伊拉克战争中受到了生化武器的袭击仍然存在争议，但有人指控生化武器其实来自美国军方自己。参见 Kenneth C. Hyams et al., “Endemic Infectious Diseases and Biological Warfare During the Gulf War: A Decade of Analysis and Final Concerns,” *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, Vol. 65, No.5, 2001, pp. 664-670; Noel T. Brewer, Sarah E. Lillie, and William K. Hallman, “Why People Believe They were Exposed to Biological or Chemical Warfare: A Survey of Gulf War Veterans,” *Risk Analysis*, Vol. 26, No. 2, 2006, pp. 337-345; and “Captain Joyce Riley: Gulf War Syndrome,” A Lecture by Captain Joyce Riley in Houston, Texas, January 15, 1996, All-Natural, <http://all-natural.com/riley/>.

③ 2001 年 9 月，在位于马里兰州的美国陆军传染病研究所（USAMRIID）工作的布鲁斯·艾文斯（Bruce E. Ivins）向两名民主党参议员和数家新闻媒体办公室寄送含有炭疽杆菌的信件，导致 5 人死亡，17 人感染。David Willman, “The Anthrax Killings: A Troubled Mind,” *Los Angeles Times*, May 29, 2011, <https://www.latimes.com/nation/la-xpm-2011-may-29-la-na-anthrax-ivins-20110529-story.html>.

④ Bipartisan WMD Terrorism Research Center, *Bio-response Report Card*, Washington, D. C.: WMD Center, October 2011.

发布的一项名为《圣战分子正在利用不断升级的攻击技术制造恐怖主义威胁》的公告称，生物恐怖主义和对公共交通的攻击是圣战论坛中的最热门话题。^① 国际恐怖分子对生物武器的关注让美国政府高度紧张。

第三，美国国内压力集团对政府大力施压。从 2009 年开始，美国民间团体开始倡议建立一个能够统领和协调美国生物防御的全国性机构，其中最有力影响力的当属 2014 年成立的“蓝带生物防御研究小组”智库，该智库两位主席乔·利伯曼（Joe Lieberman）和汤姆·里奇（Tom Ridge）分别为前参议员和前州长，成员包括前卫生与公共服务部部长、前参议院多数党领袖等。该智库于 2019 年 9 月更名为“两党生物防御委员会”。2014—2015 年，该机构共召集了四次会议，讨论生物威胁感知、预防与保护、监控与探测以及反应与灾后重建。参加会议的有多位现任和前任国会议员、前政府官员、州与地方议会议员、智库领导以及其他相关专家。^② 2015 年，该机构发布《生物国家级防御蓝图：优化防御所需的领导力与重大改革》报告，强烈建议美国的生物防御战略应集中领导，并从协同、合作与创新三个角度分别阐述集中领导的重要性。^③ 这份报告因主笔政治影响大、内容敏感且具有战略性而在美国引起较大反响。在上述背景下，美国政府推出了《国家生物防御战略》。特朗普在该战略出台的当天发推文称，“今天，我采取行动加强了我们对生物威胁的防御。有史以来第一次，联邦政府制定了国家生物防御战略，以全面应对生物威胁！”^④

二、美国生物防御战略的目标设定与威胁判断

美国生物防御战略的目标设定和威胁判断集中体现在 2018 年版的《国

① DHS, “National Terrorism Advisory System Bulletin,” May 9, 2018, https://www.dhs.gov/ntas/advisory/ntas_18_0509_0001.

② Bipartisan Commission on Biodefense, “Mission,” March 15, 2020, <https://biodefensecommission.org/mission-our-team/>.

③ Bipartisan Report of the Blue Ribbon Study Panel on Biodefense, *A National Blueprint for Biodefense: Leadership and Major Reform Needed to Optimize Efforts*, Washington, D.C.: Bipartisan Commission on Biodefense, October 2015.

④ 《美国寻求生物战领域的主导优势》，《中国青年报》，2018 年 11 月 15 日，第 7 版。

家生物防禦戰略》中。

（一）美國生物防禦戰略的目標設定

美國生物防禦戰略的基本目標是保護美國本土和民眾不受自然產生的病毒與病菌的威脅和生物武器攻擊。冷戰結束後，在信息技术革命的推动下，大数据和计算生物学为生物科技发展注入了强大动力，基因工程技术取得突破性进展，由基因“读取”发展到基因“编辑”和“编写”。以生物存储、生物计算为代表的“生物+”成为未来人类科技变革的重要内容之一。任何技术都是一把双刃剑，生物技术也不例外，它在提升人类生活品质的同时，也有极其危险的一面，而且这种危险性随着生物技术成本的降低而在上升。为此，美国的国家生物防御战略将美国本土和民众不受生物风险威胁视为基本目标。

另外，从本质上看，美国的生物防御战略更重要的目标是夺取和维护美国在现代生物领域的霸权。考虑到生物科技变革将彻底改变未来的战争形态与作战样式，世界主要国家或国家集团均高度重视生物技术的发展，并制定了各自的战略计划，如欧盟颁布《工业生物技术路线图》、印度推出《国家生物技术发展战略》、俄罗斯通过《俄罗斯联邦生物技术发展综合计划（2012—2020）》、德国政府发布《生物经济战略》等。美国更是立足于已有的技术优势和市场，寻求生物领域的“全谱优势”。为在竞争中取胜，美国对生物技术研发的投入远超其他国家，2015—2017 年分别为 684 亿美元（全球为 1 629 亿美元）、721 亿美元（全球为 1 700 亿美元）、746 亿美元（全球为 1 776 亿美元）。^① 在增加投入的同时，美国还威胁其他国家与之配合。美国在《国家生物防御战略》中明确提出，“如果多边机构和合作伙伴不予配合，将在必要时采取单方面行动。”^② 从这一点可以看出，获取生物领域的霸权是美国生物防御战略的根本目标。

（二）美國生物防禦戰略對生物威脅來源的判斷

美國《國家生物防禦戰略》在願景部分提出“積極有效地預防、準備、

^① Bureau AWEX, *The US Biotechnology Industry: A Market Report*, 2017, p. 7, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-biotechnology-report-2017-beyond-borders-staying-the-course/\\$FILE/ey-biotechnology-report-2017-beyond-borders-staying-the-course.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-biotechnology-report-2017-beyond-borders-staying-the-course/$FILE/ey-biotechnology-report-2017-beyond-borders-staying-the-course.pdf).

^② White House, *National Biodefense Strategy*(2018), p. 4.

应对、恢复并减轻自然、意外或蓄意生物威胁带来的风险”^①，这表明了美国政府认定的生物威胁来源，即自然形成的突发性生物事件、意外出现和蓄意制造的生物威胁。

第一，自然形成的生物威胁。自然的生物威胁形成的原因有两个，一是由于城市化进程加快、人类的交通日趋发达，导致动植物栖息地受到人类侵占，而卫生体系的不健全又增加了突发性生物事件在全球快速传播的风险；二是微生物抗药性的增强，新型传染病层出不穷，而且曾经仅限于某一地域的传染病借助交通和交流传播的速度明显加快。历史上曾经出现过多次灾难性的突发生物事件，^②第二次世界大战后、特别是冷战结束后，生物科技水平虽然已经大幅提高，但突发的灾难性事件并没有消失和减少。^③2003年的“非典”（SARS）、2005—2007年的H5N1流感病毒、2009年的H1N1流感病毒以及当前的新冠肺炎病毒（COVID-19）就是明证。当前，国家间经济相互依赖日益加深，全球化下的人口流动和物资与商品流通已将全球纳入网状结构，如果发生灾难性的生物突发事件，一国的国内政治、国际关系和地缘政治结构都将有可能随之发生重大变化，并引发一系列的连锁反应，美国也难以置身事外。作为世界秩序的主导者，维持并增强其主导角色仍是美国的核心国家利益，因此，做好针对自然形成的突发性生物事件的预警与治理，自然是美国非常关心的事情。

第二，意外出现的生物威胁。出现这一情况的主要原因在于，不少国家的微生物病原体存储不够规范，安全管理也不严格，部分实验室未能正确执行生物防护与生物安保规程，导致实验室内出现感染或病原体被意外泄露到外部环境中。例如，2014年美国连续发生三起生物安全事件。据美国疾控中心通报，第一起事件系违规操作炭疽芽孢杆菌引起泄漏，第二起是违规操

① White House, *National Biodefense Strategy*(2018), p. 1.

② 三次黑死病大流行和1918年大流感最为典型，前者造成1亿多人丧命，后者至少导致全球5000万人死亡。

③ 2003年的“非典”（SARS）、2005—2007年的H5N1流感病毒、2009年的H1N1流感病毒以及2019年的新冠病毒（COVID-19）就是明证。2009年的H1N1病毒，专家根据墨西哥的病例推测，如果控制不好，该病毒将在全世界传播，可能导致1亿多人死亡。参见 Monica Schoch-Spana et al., “Global Catastrophic Biological Risks: Toward a Working Definition,” *Health Security*, Vol. 15, No. 4, August 1, 2017, pp. 323-328.

作引发禽流感病毒 H9N2 与高致病性的 H5N1 交叉感染事件，第三起是实验室搬迁时偶然发现的病原体保存不当事件。^① 上述事件幸亏及时发现并得到妥善处理，否则有可能会引发灾难性后果。

第三，蓄意制造的生物威胁。与上述两种情况相比，美国更关心其对手蓄意制造的生物威胁。造成此类威胁主要有三种原因，一是因对社会不满或性格原因蓄意制造的生物威胁事件。2001 年美国发生的“炭疽病毒”事件属于此类情况，在这次事件中，炭疽感染致病者的死亡率高达 45%。而在不加治疗的情况下吸入炭疽，感染致死率甚至接近 100%。^② 如果一个城市受到炭疽的大范围袭击，大规模的人员死亡和巨额的资金投入有可能导致国家政治不稳，还会对国际贸易和国际产业链造成冲击。二是恐怖分子蓄意制造的生物威胁，这是美国认为的迫在眉睫的威胁。美国是国际恐怖袭击活动的主要针对目标，为达到目的，恐怖分子会选择任何武器进行袭击。生物战剂由于比化学武器杀伤力更大，比核武器更易于隐藏，且易于操作，因此备受恐怖分子青睐。在东京发动了神经毒气沙林袭击事件的日本邪教奥姆真理教也有生物恐怖主义计划，该组织的骨干分子曾于 1992 年前往扎伊尔，试图获取埃博拉病毒样本。美国恐怖主义团体拉吉尼希斯（Rajhneeshees）曾考虑用鼠伤寒沙门氏菌作为武器影响美国俄勒冈州的地方选举。另外据美国情报部门估计，被美国列为支持恐怖主义活动的七个国家中至少有五个被怀疑拥有发展生物武器的计划。^③ 三是国家行为体发动的蓄意生物攻击。在蓄意制造的生物威胁中，美国尤为关注由国家行为体对美国构成的生物威胁。冷战期间，美国曾一度推动大规模的生物武器研发，尼克松政府之后仍打着疫苗研发的旗号从事生物武器研究，其深知生物武器的严重危害性，所以特别关注美国之外的国家行为体开发生物武器。美国认为，冷战结束后任何其他

① 《2014 年美国生物安全事件的经验与教训——关注实验室生物安全》，感染网，2020 年 2 月 20 日，<https://www.sific.com.cn/InsidePage/1000/92/2429.html>。

② Monica Schoch-Spana et al., “Global Catastrophic Biological Risks: Toward a Working Definition,” Department of Health, “Clinical Aspects of Anthrax,” March 3, 2020, <https://www1.health.gov.au/internet/publications/publishing.nsf/Content/ohp-anthrax-toc~ohp-anthrax-03-clinical>.

③ ISU School of Medicine, “Overview of Potential Agents of Biological Terrorism,” February 25, 2020, <https://www.siumed.edu/im/overview-potential-agents-biological-terrorism.html>.

国家都不可能在常规军事力量方面压倒美国从而对其构成军事挑战，但是部分国家却“拥有可能诉诸大规模杀伤性武器特别是生物和化学武器的资源和技术”^①。美国认为，有可能蓄意制造生物威胁的国家既包括美国的地区对手（如伊朗），也包括美国的盟友（如以色列）；既有弱小国家，也有印度和巴基斯坦之类的拥有核武器的国家，而且印巴拥有的还是进攻性的生物武器研究计划。^②

在国家行为体中，美国最担心的是与其存在战略竞争关系的大国研制生物战剂。据美国情报部门称，俄罗斯在苏联签署《生物武器公约》的情况下仍推进第二代生物武器计划。美国认为，苏联解体后俄罗斯并未认真履行《生物武器公约》。2017年，美国国务院的报告指责俄罗斯自1992年起提交的《生物武器公约报告》没有充分说明其已彻底销毁了生物武器，也不允许外国检查人员进入关键军事生物设施进行核查。^③ 其实，具有讽刺意味的是，投入巨资研制生物战剂的国家恰恰是美国。据俄罗斯卫星网2018年10月报道，美国国防高级研究计划局违反《生物武器公约》，花费数千万美元利用昆虫传播基因修改病毒。俄新社2018年9月也报道，美国的一家生物研究所的前任高管爆料称美国研制了大量生物武器，这些武器在性能上不亚于当年日本使用细菌战的生物武器，具有非常大的杀伤力。^④

三、美国生物防御战略的特点与实施路径

美国生物防御战略突出强调“同一健康”（One Health）理念、集中领导和创新，在实施路径上将生物威胁划分为威胁发生之前、发生之时和发生之后三个阶段，细化应对举措。

① [美]珍妮·吉耶曼：《生物武器：从国家赞助的研究计划到当代生物恐怖活动》，周子平译，三联书店2016年版，第155页。

② 同上。

③ Lukas Trakimavičius, “Is Russia Violating the Biological Weapons Convention?” Atlantic Council, May 23, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-russia-violating-the-biological-weapons-convention/>.

④ 《美国正在偷偷研制生物武器?!》，搜狐网，2018年10月6日，https://www.sohu.com/a/257900204_612623。

（一）美国生物防御战略的主要特点

第一，以“同一健康”理念作为战略引领。20 世纪 70 年代前后，人们一度认为已经通过疫苗、抗生素等手段战胜了传染病，影响人类健康的头号杀手已经是癌症、心血管疾病等慢性病症，^① 然而，之后传染病又屡屡卷土重来。微生物学界最新的研究表明，人类同微生物之间的关系是永久性的共生与协同进化。微生物不仅始终都存在于人类的体内，而且也同世界上所有生命形态的演化有关，甚至气候变化、生态环境也同传染性疾病有着密切联系。^② 进入 21 世纪以来，有关人士都意识到，有必要在应对 21 世纪的全球卫生挑战过程中联合起来，从而推动了这场“同一健康”国际化运动。他们认为，人类、动物、植物的健康以及各类生态系统的活力都是密切相关的，对动物、植物和生态系统健康的威胁将会对经济与社会造成破坏，损害人类的健康与福祉。在这一理念之下，合作成为关键词，因为只有通过多个领域，在地区、国家与全球层面上共同努力，才能迅速而有效地缓解生物威胁。^③ 应该说，《国家生物防御战略》之所以能够最终成型，与“同一健康”这种生物科学领域的新观念是分不开的；要想实现有效而全面的生物防御战略，就必须围绕“同一健康”的要义，在国家内部推动多层级、多部门、多学科、多领域的协作，同时与其他国家和地区展开密切合作，否则战略效能很难得到充分发挥。实际上，美国在新冠肺炎疫情期间之所以出现种种失当之举，在很大程度上正是因为其在实际应对过程中背离了这一理念。

第二，以集中领导实现生物风险防御纵向联动与横向协调。这是确保该战略得以成功实施的前提条件。自小布什政府以来，缺乏集中领导是美国生物防御计划饱受诟病之处。从 1975 年《生物武器公约》生效一直到 20 世纪

① 该理论源于 1971 年阿卜杜勒·欧姆兰（Abdel R. Omran）发表的一篇有关流行病学转型的论文，虽然作者的初衷是探讨人口控制与生育率问题，但是到了 20 世纪 90 年代，这却被公认为预言老年病将取代流行性疾病的经典之作。George Weisz and Jesse Olszynko-Gryn, “The Theory of Epidemiologic Transition: the Origins of a Citation Classic,” *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences*, Vol. 65, No. 3, July 2010, pp. 287-326.

② Lynn Margulis and Dorion Sagan, *Microcosmos: Four Billion Years of Microbial Evolution*, 2nd edition, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1997, p. 94.

③ Gigi Gronvall et al., “One Health: A Concept to Improve Biodefense and Global Health,” *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, Vol. 12, No. 5, 2014, pp. 221-224.

末，美国虽然颁布了规范生物武器介质与毒素运送的相关法案，但并没有制定正式的生物防御计划，直到小布什政府时期，尤其是“炭疽攻击”事件的发生令美国政府下定决心出台《21世纪生物防御》计划，明确相关部门的职责。在奥巴马执政时期，美国于2009年和2012年分别出台了有关生物威胁的应对和监测战略，进一步拓展了生物防御的涵盖范围，将人类、动物、植物健康，联邦、州等地方政府，私营部门、非政府组织以及国际上的伙伴国家都纳入生物威胁防御体系。经过十多年的发展，生物威胁防御的覆盖面被进一步扩大，尽管这的确有必要，但也出现了责任不清的问题。例如，部分生物威胁防御责任被分到了19个不同的部或署、3个行政办公室、50名政府官员身上，权力边界不清，责任不明。对此，2015年两党生物委员会的研究报告警告这种碎片化问题，认为美国仍然缺乏一项将从预防到恢复的所有环节全部都包含在内的全面生物防御战略。^①

从一定程度上说，2018年美国《国家生物防御战略》正是对上述问题的修正，目的是要实现集中指挥。为此，《国家生物防御战略》首先建立了内阁级的生物防御指导委员会，由作为内阁部长之一的卫生与公共服务部部长担任主席。^② 战略的设计者认为，只有确立了政府高层的统一领导，在战略的实施过程中才能全面考量所有相关职能部门各自的责任与完成情况，从而对风险意识、备战准备与需求以及应对危机的能力作出客观评价，找出存在的差距，实现纵向联动。其次是加强横向协调。新战略除了延续之前联邦政府的责任，还将州政府和其他层级的政府、学界、私营部门甚至相关个人都考虑在内，要求其在生物威胁的探测、预防、准备、反应与恢复过程中都能做到信息共享、责任共担，协调一致行动。除此之外，这里的多方协调还意味着生物战略不仅是国家安全的一部分，也是国土安全、公共卫生安全与经济安全的一部分。由此，这项战略被作为一项大的工程，消除了层层上报

^① Bipartisan Report of the Blue Ribbon Study Panel on Biodefense, *A National Blueprint for Biodefense: Leadership and Major Reform Needed to Optimize Efforts*, Washington, D.C.: Biopartisan Commission on Biodefense, October 2015, p. 11.

^② 战略的设计者认为，只有确立了政府高层的统一领导，在战略的实施过程中才能全面考量所有相关职能部门各自的责任与完成情况，从而对风险意识、备战准备与需求以及应对危机的能力做出客观评价，找出存在的差距，实现纵向联动。

的等级制，行动的展开也不再是完全围绕某一个或几个机构，而是发动来自政界、学界、企业界的各方相关人士的力量，灵活变通地应对所有可能的生物威胁。^① 最后是集中领导的实现，这有助于将各类生物、各种可能出现的威胁以及各利益相关方考虑在内。与之前主要关注恐怖分子或所谓“流氓国家”对致命病毒的利用相比，新的生物防御战略首次将如埃博拉病毒等自然中出现的生物威胁也提升到了同等的高度。^②

第三，以创新推动战略实施。美国国家安全事务委员会官员蒂姆·莫里森（Tim Morrison）称，新的生物防御战略与之前战略的重要不同之处在于对创新的依赖，鼓励私营部门的参与，尽可能利用技术力量应对生物防御挑战。^③ 美国之所以在军事、经济等方面都远超世界其他国家，关键之一就在于鼓励创新，生物防御也不例外。两党生物委员会 2015 年的报告就用了专门一章论述明确领导责任的目的之一在于鼓励创新。这里所说的创新首先体现在对生物技术的高度重视上。^④ 当然，美国生物防御战略中所强调的创新还不止这些。除了在生物防御技术研发中积极创新、在科学和技术领域设立专门的创新基金之外，政府在组织防御的过程中也应当具备创新意识和创新手段，同时还鼓励所有的利益相关方在确立战略愿景时使用创新思维。可见，

① “Bipartisan Blue Ribbon Study Panel on Biodefense Applauds Release of National Biodefense Strategy as a Crucial Step in Protecting the U.S. from Biological Attacks,” Bipartisan Commission on Biodefense, September 18, 2018, <https://biodefensecommission.org/bipartisan-blue-ribbon-study-panel-on-biodefense-applauds-release-of-national-biodefense-strategy-as-a-crucial-st-ep-in-protecting-the-u-s-from-biological-attacks/>.

② Robert Burns, “White House Sets ‘New Direction’ in Biodefense Strategy,” Associated News, September 19, 2018, <https://apnews.com/4c21af485a7d4ccebb22f7316b55d014>.

③ Noam Arz, “Is the US Finally Ready to Get Serious about Biodefense?” HLN Consulting, November 19, 2018, <https://hln.com/is-the-us-finally-ready-to-get-serious-about-biodefense/>.

④ 有数据显示，在 2005—2018 年，美国生物与医学研发经费占联邦民用研发经费的比重一直保持在 50% 以上。另外从美国发布的《国家创新报告》《先进制造业国家计划》《生物经济蓝图》《可信网络空间》等国家科技发展战略报告分析，健康、科学和太空等领域为美国研发经费的重点，参见王宏广等：《40 个指标透析中美差距：贸易战前后》，《科技中国》，2018 年第 9 期，第 8—9 页。此外，美国国防高级研究计划局在 2014 年设立了生物技术办公室（BTO），努力推进生物技术的军事应用和生物技术与工程学、计算机科学等学科的交叉发展。在国防高级研究计划局 2015 年 3 月发布的《保障国家安全的突破性技术》的报告中，重构复杂军事系统、掌控信息爆炸、利用生物技术和新技术能力的突破性应用等被纳入重点关注的四大领域。参见 DARPA, “Breakthrough Technologies for National Security(2015),” March 23, 2020, https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/FOID/Reading%20Room/DARPA/15-F-1407_BREAKTHROUGH_TECHNOLOGIES_MAR_2015-DARPA.pdf.

《国家生物防御战略》中的创新概念有多层含义，即开发新的技术与系统，鼓励具备创新技术的团体与产业领导者有针对性地应对生物防御与健康能力需求，应用创新的思想、工具与产品将利益相关方组织起来，追求创新的手段，寻求有创新精神的合作伙伴，在国内外实现该战略的目标。^①

（二）实施路径

在美国生物防御战略三个实施阶段中包括五大核心目标，即在平时确立生物威胁风险意识，确保拥有预防生物威胁的能力；在威胁发生时降低负面影响，建立快速反应机制；在威胁发生后则要能够迅速进行灾后重建工作。

第一，生物威胁发生前的生物防御工作。一是强化风险意识，为在生物防御工程范围内的所有决策提供信息支持。美国政府认为，解决美国面临的生物威胁首先要确保决策是在对风险准确的预测与评估基础上做出的，这就决定了风险意识是防止生物危害事件的前提。为此，美国生物防御战略要求各部门中涉及生物安全的单位加强协调，对可能出现的生物威胁做好监测工作，并实现信息共享。^② 在监测和信息共享的基础上整合专家队伍，通过建模的方式对获得的生物威胁情报进行系统分析，从而做到理性评估和准确预测。二是确保形成预防生物危害事件的能力。这些预防能力主要包括三个方面，其一，形成预防、减少和阻断自然发生的传染病传播的能力。提升全球卫生安全合作的能力，能够与其他国家或组织进行高效的生物安全合作，防止地区生物危害事件扩大化。为提升《国家生物防御战略》要求的这一能力，美国政府于 2019 年发布了《全球卫生安全战略》，为其与其他国家的卫生合作提供规范和指南。^③ 其二，防止国家和非国家行为体获得生物武器或与武器相关技术和材料的能力。在这一点上，美国有意将防止核扩散的经验运用到生物武器领域，不过生物武器与核武器区别很大，核武器造价极高，放射性核材料获取难度大，但生物武器的开发成本和原料获取要容易得多，相当一部分原料可以从市场上合法购买。其三，强化降低生物事故风险的能力。

^① White House, *National Biodefense Strategy* (2018), p. 3.

^② GAO, "Biodefense: Federal Efforts to Develop Biological Threat Awareness," October 2017, <https://www.gao.gov/assets/690/687675.pdf>.

^③ White House, *United States Government Global Health Strategies for Security*, May 2019, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf>.

由于生物技术的特性，生物事故有可能造成极为严重的后果。因此，美国的生物防御战略高度重视实验室和其他生物研究设施安全制度的建立和落实，尽可能降低意外事故的风险。此外，该战略还力求在保障生物科学研究与创新的前提下，在全球范围内加大对相关生物研究和计划的指导与监管，既鼓励合作，也防止对生物技术的滥用。

第二，生物威胁发生时的生物防御工作。此阶段的工作也可分为两部分。一是确保处于随时备战状态，减少生物危害事件造成的影响。生物危害事件发生后的首要任务是遏制事件升级，把损失降到最低。为此，《国家生物防御战略》要求相关部门完成如下任务：确保生物科技部门能够为生物防御提供有效保障；确保公共与动物卫生基础设施处于健康良好状态；开发、应用并不断更新危机预防、反应与恢复的计划与能力；开发、应用并升级风险信息交流计划，推动持续的信息交流，加速反应行动，告知公众，并设法缓解公众的不安与恐惧情绪；借助医疗措施加强备战，以挽救生命；借助社区减灾措施限制疾病的传播范围；提升备战能力，加强环境净化；加强备战以便在美国全境（包括海外领地）采取行动，协同合作；加强全球备战，以形成全球反应与恢复能力。^①二是建立限制突发生物危害事件影响的快速响应机制。这首先需要信息共享和知情，不允许瞒报情况的发生。《国家生物防御战略》为此要求事件应对部门汇总并共享生物威胁与生物危害事件信息，以使各级政府与非政府组织、私营部门以及国际团体做出恰当的决策与应对行动。为震慑生物威胁事件的制造者，《国家生物防御战略》还要求采取行动，展开调查，使用一切可用的手段使肇事者承担责任。^②

第三，生物威胁发生后的生物防御工作。这时的重心工作是促进灾后重建，以恢复社区、经济和环境。这一阶段的工作要达到以下四个目标：推动关键基础设施能力的提高，促进美国重新恢复活力；确保在联邦政府和其他各级政府、国际社会、非政府组织、私营部门的恢复行动中协调一致，快速、高效实现目标；提供恢复支援，采取行动减少危害，并提升自我恢复能力；

① White House, *National Biodefense Strategy*(2018), pp. 7, 16-21.

② Ibid, pp. 7, 22-25.

减少国际生物危害事件在全球经济、卫生与安全方面造成的连锁反应。^①

上述三个阶段五大目标的核心是组织领导问题。为提高组织领导效率，美国在推出《国家生物防御战略》的同时，还签署了《总统国家安全备忘录》，创建专门机制。生物防御指导委员会负责对战略及其实施计划的执行进行监管与协调，并确保联邦政府与地方各级政府、其他国家政府、非政府合作伙伴之间的协调一致。

四、美国生物防御战略实施评价

2020年新冠肺炎疫情席卷全球，这说明《国家生物防御战略》的制定者和相关专家的担心并非杞人忧天。该战略将生物威胁防御问题纳入国家顶层议事日程，从保护国家安全的角度看确实有前瞻意义。总体而言，《国家生物防御战略》有两个突出的贡献，一是将独立的生物防御提升至美国国家战略层面，二是强调并加强了生物防御方面的各级合作。

如前所述，美国早在二战期间就已意识到生物武器的巨大危害。为威慑对手，美国开始着手研发进攻性生物武器。但是直到尼克松政府加入《禁止生物武器公约》，美国生物武器一直被置于“化学战研究中心”（Chemical Warfare Service, CWS）的领导之下，这意味着美国政府不但对生物威胁缺乏正确的认识，而且在应对之策中更重视进攻性生物武器而非生物防御能力建设。^②这一状况一直持续到21世纪头十年。《国家生物防御战略》的出台彻底改变了上述情况，这一战略不仅使生物防御完全独立于核武器和化学武器防御，而且首次提升到国家战略层面。这表明美国政府认为生物安全风险有可能影响美国的整体国家安全，对这一风险的防御不再仅仅是某一部门的职责，而是要在联邦政府的领导下，相关政府部门和非政府机构统筹协调，快速应对生物风险，并将负面影响降到最低。这一规定对美国应对生物风险来说极其重要，因为美国政府部门只能根据法律明确赋予的权力开展生物风

① White House, *National Biodefense Strategy*(2018), pp. 7, 26-27.

② Douglas R. Lewis, *The Shaping of United States Biodefense Posture*, Alabama: US Air Force Center for Unconventional Weapons Studies, June 2015, pp. 37-56.

险应对工作，考虑到法律规定的滞后性和有限政府的低效率，传统机制在应对凶险的生物危机时很可能束手无策。新冠肺炎疫情在美国暴发后，美国联邦政府的效率虽然远没有人们期待的那么高，但仍作出了一定努力。具体包括，联邦政府紧急启动 5 000 亿美元应急资金，为病情严重的州政府提供资金援助；赋予卫生部长更广泛的权力，使其有权废除一些阻碍抗击疫情的法规和条款；命令联邦紧急事务局启动紧急救灾行动模式；为受疫情影响的美国民众提供资金帮助；等等。除联邦政府外，美国国会、地方政府、美联储、科研机构 and 社区等也都已投入抗击疫情的活动之中。

此外，《国家生物防御战略》另一项重要成就是对合作的肯定。从 20 世纪 90 年代起，美国的生物学家为了强调新兴传染病的潜在危害，将其同生物恐怖主义联系起来。这一做法虽然提高了美国政府对生物防御的重视程度，但对生物防御的保密要求也因此大大提高，“9·11”恐怖袭击事件之后尤其如此。^①这不仅意味着减少了生物学家对生物防御的参与，而且增加了国家之间合作的难度。《国家生物防御战略》是对上述观念的重要突破，充分肯定了合作对防御生物风险的重要意义。在此次新冠肺炎疫情中，美国国内在专项任务小组的领导下调动政府和民间的各方力量，政界、军界、学界和企业界大力合作，共同抗疫。当然由于党派之争，合作成效有限。

目前的新冠肺炎疫情暴露了美国在生物防御战略方面的问题。此次疫情的暴发距离《国家生物防御战略》出台已有一年半的时间，应该说美国政府本可以按照规划提前阻断疫情，或者至少在疫情发生时有条不紊地予以应对，但现实是美国疫情仍然严峻，感染病例仍然居高不下。究其原因，在于美国的生物风险防御领导框架的不合理、“同一健康”理念未能落实等。

首先，战略设计本身存在漏洞。主要表现为生物风险防御领导框架不合理，纵向联动软弱无力，横向协调效果不彰。如上所述，该战略为解决之前美国政府在生物风险防御方面领导涣散的问题成立了一个内阁级的指导委员会，由卫生与公共服务部部长担任主席，然而，在实际落实这一战略时，卫生部长仅是内阁成员之一，不具备作为真正领导者的权威，因此在实际行

^① Stacy M. Okutani, *Structuring Biodefense: Legacies and Current Policy Choices*, Doctoral Dissertation, the University of Maryland, 2007, p. 137.

动中难有作为。例如，在新冠肺炎疫情之初，美国政府根据战略设计成立了专项任务小组，然而其在最初的近一个月中未能发挥应有的效果，特朗普只得又任命副总统彭斯负责小组的领导工作，这一变动也反映出《国家生物防御战略》框架下组织机构设计不够合理。

其次，“同一健康”的理念在战略执行过程中被决策者抛弃。在全球化时代，卫生安全不可能在某一国家或地区内单独实现，合作是战略实施中的关键词。只有按照“同一健康”理念，通过各个国家、各个领域间的密切合作，共同抗疫，才有可能战胜危机。然而，除了美国医学界在疫情期间努力与国外同行开展合作之外，美国政府在新冠肺炎疫情中的种种表现表明，政客们早已将国际合作弃之不顾，不仅在疫情初期不屑于从其他国家吸取必要的经验，而且在疫情暴发之后忙于推卸责任，甚至拒绝对正组织全球抗疫的世界卫生组织提供资金支持，彻底推卸了美国在世界卫生安全事务中应尽的责任和义务。^① 这些举动表明，美国的决策者早已完全背弃了“同一健康”的科学理念。之所以出现这一现象，与决策者自身的能力有一定关系，但更重要的还在于大选之年执政者只关注自己的执政地位，而不是《国家生物防御战略》以及美国政府所宣称的“美国人民的福祉”，由此导致美国在新冠肺炎疫情防控中的科学决断受到严重干扰。

再次，创新意识未得到彰显。在美国生物防御战略中，创新既包括生物技术的创新，也包括在应对危机时的意识与手段的创新。具体到抗疫实践中，创新意味着当出现突然爆发的危机时，政府的官僚机制应当灵活应变，确保高效抗疫。虽然美国近年来在生物技术创新方面投入巨大，但是其官僚机制中的创新意识却远远不足。^② 此外，创新意识的不足还体现在疫情发生后当

① “Breaking Down the US Global Health Budget by Program Area,” *Global Health Policy*, March 12, 2020, <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/breaking-down-the-u-s-global-health-budget-by-program-area/>; and Robbie Gramer and Colum Lynch, “Trump Seeks to Halve US Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages,” *Foreign Policy*, February 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/trump-world-health-organization-funding-coronavirus-state-department-usaid-budget-cuts/>.

② 例如，当疫情最初在美国出现时，华裔女科学家楚海伦博士带领其在西雅图流感所的研究小组提议用鼻拭子检测新冠病毒，并向美国疾控中心提出申请，但是美国疾控中心却将其推给了联邦食品和药品监督管理局，后者又以不合程序为由驳回了这一申请，从而错失了前期控制疫情的时机。

口罩、呼吸机等医疗物资出现严重短缺时，美国仍然未能及时动员私营企业的力量加入抗疫活动中，政府部门也未能及时放宽对病毒检测的严格限制和繁复的审批程序等。可见，虽然《国家生物防御战略》一再强调创新，但在实践中创新并未能得到彰显。

结 束 语

《国家生物防御战略》是特朗普政府在现代生物技术与生物工程取得革命性突破和美国面临巨大生物威胁挑战的背景下推出的，该战略甫一推出就引起国际社会的广泛关注。尽管这一战略未能有效帮助美国政府应对新冠肺炎疫情的蔓延，但其为美国确立的争夺生物领域霸权的方向没有变。考虑到特朗普政府关于世界“重回大国地缘政治竞争”的战略判断，以及将“美国优先”列为首要战略目标，可以预计，尽管美国政府未来会在一定程度上吸取本轮疫情的教训，将更多的资源真正投入到生物风险防控领域，但是鉴于生物产业诱人的经济前景和生物技术的战略性意义，美国必然还会借机打着生物防御的旗号，进一步加大对生物技术的研发，确立生物技术领域的霸权。与此同时，美国也会高度关注战略竞争对手的生物技术研发，严加限制新的生物技术流向战略竞争对手，并竭力打压竞争对手的生物产业。对中国来说，形势将会变得愈发严峻，此前美国针对中国部分访问学者及科学家采取的惩罚性措施足见其意图，对此中国应做好各种应对工作。另外，根据美国政府的运作机制和实践，在本轮疫情趋缓后，美国政府与国会应会设立各种委员会和举行系列听证会，对《国家生物防御战略》进行重新审视与完善，完善后的美国生物防御战略的可操作性将有所提升。与美国一样，中国也面临着严峻的生物安全挑战，亟须制定一项适合国情、完善的生物防御战略。从某种意义上讲，美国生物防御战略的合理内核、一般框架和完善过程可为中国生物防御战略的制定提供一些参考。

[责任编辑：杨立]

ABSTRACTS

China-Italy Comprehensive Strategic Partnership: Origin, Evolution, and Prospects

MEN Honghua and JIANG Pengfei

ABSTRACT: The China-Italy strategic partnership requires sustained and closer high-level attention from both sides in a time of crisis. A strong partnership between an emerging economy and a G7 member will help improve China-EU relations and drive progress in BRI implementation. The China-Italy comprehensive partnership, under Beijing's broader strategic partnership approach to major powers, is grounded in mutual interests and should be achieved through addressing common challenges. To push the partnership forward, Beijing and Rome should build strategic trust by increasing political dialogue, expand economic cooperation while managing competition and disagreement, and promote cultural and people-to-people exchanges to eliminate misunderstanding and prejudice. At the regional level, better coordination between China, Italy, and the EU is needed to prevent China-EU tensions from impeding China-Italy cooperation. At the global level, policy alignment on global financial reform and environmental and economic governance is required to increase the China-Italy partnership's strategic weight in global affairs.

KEYWORDS: comprehensive strategic partnership, Italy, Belt and Road Initiative, China-EU relations

The U.S. Factor in Germany's China Policy

SUN Keqin and HOU Guanhua

ABSTRACT: The United States has long been the primary factor shaping

Germany's foreign relations. The Trump administration views China as America's chief competitor and calls for a united Western front against Beijing's alleged aggression. Although Berlin has hardened its policies toward Beijing under Washington's pressure, it has also made a hedging bet to seek some measure of strategic independence from Washington. The Germans position themselves in the strategic triangle according to their own assessment of national interests and capabilities. Berlin acknowledges Washington's primacy in the transatlantic alliance but remains reluctant to take sides in the intensifying China-U.S. competition as it sees a world divided between two superpowers as detrimental to its interests and those of the international community. What Berlin seeks is a strong and independent Europe capable of formulating and implementing a coherent and consistent China policy and of defending its own interests in an increasingly divisive world. The United States will continue to be the most important factor shaping Berlin's policy toward Beijing. Against this backdrop, Beijing needs to conduct smart and robust diplomacy to mitigate U.S. strategic pressure on both China and Germany to ensure a stable and progressive partnership between Beijing and Berlin.

KEYWORDS: Germany, China policy, U.S. factor, China-EU relations

Offensive Techno-Nationalism and China-U.S. Tech War

SUN Haiyong

ABSTRACT: Nationalism is arguably the most important political ideology in international politics. Techno-nationalism, as a strain of nationalism that combines elements of economic nationalism and political realism, is an emerging school of thought increasingly shaping national foreign policies and global governance. Different countries practice different versions of techno-nationalism. According to the goals, motives, and effects of national policies, techno-nationalism can be divided into two types: defensive nationalism and offensive nationalism, the latter of which exerts a far greater negative impact on international economics and politics than a positive impact. The technology war

launched by President Trump against China represents the most recent resurgence of U.S. techno-nationalism and reflects a hegemonic mindset that seeks to preserve U.S. economic and technological primacy. The Trump administration regards the growth of China's high-tech giants and science and technology industries as a grave threat to U.S. national security, and seeks to build a Western alliance to impede the growth of China's high-tech industry. Washington's unilateral techno-nationalism is eroding the foundation of China-U.S. relations, weakening the world economic momentum, and undermining global strategic stability.

KEYWORDS: techno-nationalism, economic nationalism, tech-war, China-U.S. relations

Securitized Sectarian Strife and Middle East Peace: The Case of Saudi Arabia

LIU Zhongmin and Zhao Yuechen

ABSTRACT: Since the outbreak of the Arab Spring in 2011, growing sectarian conflicts within and across national boundaries in the Middle East, especially those between Iran and Saudi Arabia, have rendered the delicate regional peace and security even more precarious. Sectarian issues by themselves are not a major factor shaping a country's foreign policy until policymakers begin to securitize them. The radicalization of Saudi Arabia's foreign policy is an example of securitization of sectarian conflicts. A growing sense of insecurity resulting from changing regional and global security dynamics is driving this securitization process and Riyadh's turn to assertive foreign policy. A radicalized foreign policy driven by securitized sectarianism not only helps the Saudi royal family consolidate its domestic legitimacy and regional leadership but also changes the balance of power between Riyadh and Tehran. But securitization may also drag Saudi Arabia into endless regional proxy conflicts and a foreign policy narrative based on sectarian threat perception may give rise to more regional extremist movements to the detriment of Saudi national security.

KEYWORDS: sectarian strife, securitization, Saudi Arabia, Middle East peace

Religion in China's Public Diplomacy: Origin, Evolution, and Prospects

WANG Liwan

ABSTRACT: The Chinese government places a high political confidence in religious communities and encourages them to play a larger role in China's public diplomacy. China's religious public diplomacy has gone through several developmental stages including "from spontaneity to self-consciousness" and "from prudence to proactiveness." In practice, Beijing's religious public diplomacy takes many forms, such as establishing international institutions for religious exchanges, hosting large international forums, engagement with international religious organizations, and exchanges of high-level visits and regular dialogues. To improve the effectiveness of religious diplomacy, the central government has formulated a legal and regulatory framework, adopted a multi-actor cooperative working method, identified the specific targets, and granted religious communities considerable flexibility. Risk prevention and competition management have become increasingly important as Beijing faces growing risk and competition in its conduct of religious diplomacy. Moving forward, China needs to elevate the level of religious strategic communications, set up more international religious platforms, engage with more actors and targets, and improve risk prevention and control mechanisms. It also needs to promote the growth of the five religions and folk faiths with a view to consolidating China's national identification, religious identification, and soft power.

KEYWORDS: public diplomacy, religion, transition, operational mechanism, risk prevention and control

Tourism Diplomacy: Origin, Characteristics, and Evolution

XIANG Wenhui

ABSTRACT: As a new form of international diplomacy, tourism diplomacy is playing an increasingly important role in global affairs. It emerged immediately after the Second World War and has been growing very fast in an increasingly interconnected world. It takes various forms and involves multiple actors, from private citizens to non-state entities. With the role of the state in international diplomacy being diminished, the forms and substance of tourism diplomacy will increasingly be influenced by non-state actors, from private citizens' personal will to international organizations' missions. China regards tourism diplomacy as an issue of strategic importance and has incorporated it into its overall diplomatic planning. Robust tourism diplomacy is now a strategic asset in China's foreign policy. China has abundant tourism resources and has long been an active participant in international tourism diplomacy. Looking forward, Beijing's tourism diplomacy will continue to be conducted within Beijing's foreign policy of peaceful rise and aimed at promoting a new pattern of state-to-state relations.

KEYWORDS: globalization, tourism, diplomacy, politics, Chinese practice

Biosecurity Governance in China's National Security Concept: Logic, Value, and Approach

XIAO Xi and CHEN Xu

ABSTRACT: The incorporation of biosecurity into China's national security concept marks Beijing's adoption of a holistic approach to national security in a world increasingly threatened by proliferating traditional and nontraditional challenges alike. Amid a still rampaging global pandemic, improving biosecurity governance within this holistic approach gains even more urgency and relevance and is an essential part of Beijing's broader effort to improve its overall governance capabilities. Effective responses to biosecurity challenges also require increased international cooperation under stronger great-power leadership. China needs to adopt a multi-pronged and integrative approach to ensure national biosecurity, including establishing a legal framework, increasing bioscience and biotechnology breakthroughs, strengthening institutionalization, and building a

community of public health welfare.

KEYWORDS: national security, biosecurity, holistic approach, governance mechanism, community with a shared future

A Study of the American National Biodefense Strategy

WANG Ping

ABSTRACT: The Trump administration issued its National Biodefense Strategy in 2018 to forestall biosecurity risks and build a comprehensive and effective prevention and defense mechanism. According to this strategy, biological threats can be naturally occurring, deliberate, or accidental in origin. The strategy set five goals to counter biological threats and incidents: enabling risk awareness to inform decision-making across the biodefense enterprise; ensuring biodefense enterprise capabilities to prevent bioincidents; ensuring biodefense enterprise preparedness to reduce the impacts of bioincidents; rapidly responding to limit the impacts of bioincidents; and facilitating recovery to restore the community, the economy, and the environment after a bioincident. The strategy seeks to strengthen vertical linkage and horizontal coordination, enhance strategic implementation by promoting innovation and advocating the concept of “One Health,” so as to meet the biological challenges facing the United States. However, the outbreak of the Covid-19 pandemic in the United States in March 2020 has exposed many problems. For example, the “One Health” concept is seriously ignored; the leadership framework of biological risk prevention is inefficient; and innovation is inhibited. The U.S. government will draw lessons from the pandemic and adjust its biodefense strategy, but preserving primacy in biotechnology will remain Washington’s consistent goal.

KEYWORDS: biodefense strategy, biosecurity crisis, bioterrorism, Covid-19