

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊) 2020年11/12月 第6期 总第69期

2020年11月15日出版

目 次

中国外交

- 1 金仲华与世界和平运动 杨 剑
——上海国际问题研究院成立60周年纪念专文

地缘政治、能源问题

- 23 地缘政治视域下国际石油价格的震荡及应对 于宏源
45 东地中海天然气开发 周锡生
——地区合作还是苦涩争夺?

跨境数据

- 65 跨境数据流动的治理 刘宏松 程海焯
——进展、趋势与中国路径
89 数据本地化和数据防御主义的合理性与趋势 刘金河 崔保国

大国与地区问题

- 108 马克龙政府对俄政策调整与法俄关系 张 红
127 美日网络安全合作机制论析 江天骄

146 英文摘要

152 2020年总目录

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 12 No. 6

November/ December 2020

Published on November 15, 2020

Contents

- China's Diplomacy*
- 1 Jin Zhonghua in the World Peace Movement
YANG Jian
- Energy and Geopolitics*
- 23 Oil Price Shocks and Global Responses: A Geopolitical Perspective
YU Hongyuan
- 45 Gas Development in the Eastern Mediterranean: Regional Cooperation or Competition
ZHOU Xisheng
- Transborder Data Flow*
- 65 Global Governance of Transborder Data Flow: Progress, Trends, and China's Path
LIU Hongsong and CHENG Haiye
- 89 Data Localization and Data Defensivism: Rationale and Trends
LIU Jinhe and CUI Baoguo
- Great Powers and Regional Issues*
- 108 President Macron's Russia Policy: Adjustments and Consequences
ZHANG Hong
- 127 On the U.S.-Japan Cybersecurity Cooperation Mechanism
JIANG Tianjiao
- 146 Abstracts
- 152 Table of Contents(2020)

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

金仲华与世界和平运动

——上海国际问题研究院成立 60 周年纪念专文

杨 剑

【内容摘要】 金仲华是新中国成立初期杰出的人民外交家。本文通过金仲华参与世界和平运动的主要过程，回顾了他作为世界和平理事会的理事、理事会中国代表团的重要成员为促进世界和平、拓展新中国外交舞台所做出的杰出贡献。本文从外交史角度，通过对金仲华参与世界和平运动外交实践的梳理，从一个侧面反映新中国外交从初创走向成熟的过程。在促进世界和平事业上，金仲华作为国际问题专家，围绕民族独立与国际安全、缓和国际紧张局势并停止朝鲜战争等局部战争方面开展了一系列人民外交活动，并发表一系列文章，对世界和平运动的功能、意义和效果进行了理论总结。在促进新中国外交发展方面，他协助周恩来总理和宋庆龄副主席起草和修改会议演说稿，在世界人民和平大会上系统阐述新中国外交的基本立场和总体要求、展现中国人民热爱和平和开展合作的愿望。在参与世界和平运动的过程中，金仲华善于团结一切可以团结的力量，同时也敢于和善于斗争，展现了人民外交家的风采和智慧。在国际舞台上，金仲华和当时外交战线的其他同志一起努力实践，逐渐形成了新中国独立、自主的外交路线和方针，为后来中国外交的发展奠定了坚实基础。

【关键词】 金仲华 世界和平运动 人民外交 世界和平理事会

【作者简介】 杨剑，上海国际问题研究院副院长、上海国际组织与全球治理研究院院长、研究员、（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0001-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006001

作为杰出的国际问题专家和人民外交家，金仲华在新中国成立之后积极参加了新中国的外交工作，并得到周恩来和宋庆龄的高度信赖。^① 金仲华以世界和平运动为主要舞台，经历了新中国外交从1949年建国初始到1964年前后的重要事件和主要过程。1968年，金仲华因受迫害而离世，这使得他本人没有来得及向后辈叙述那一段珍贵的历史和他在人民外交战线上的经验体会。本文希望能从相关史料中找寻他从事人民外交的主要经历，尽可能精确地还原他所经历的那一段珍贵的历史场景。同时，本文也希望从外交史的角度去发现金仲华在参与世界和平运动中的外交实践和理论贡献，通过回顾金仲华所参与的人民外交活动，从一个侧面反映新中国外交从初创走向成熟的过程。

金仲华在新中国成立后曾担任上海市副市长，兼任中国新闻社社长、上海国际问题研究所所长，同时也是中国人民保卫世界和平委员会上海分会的主席和世界和平理事会理事。在20世纪五十年代到六十年代他参加世界和平运动名下的国际活动共有十多次。^② 本文以金仲华三次重要出访为主线来回顾金仲华与世界和平运动的关系，探讨他对新中国外交实践和理论的贡献。所选的三次活动都有着十分重要的意义：其一是1950年11月出席在华沙举行的第二届世界保卫和平大会。这是新中国成立后中国政府第一次大规模组团在国际舞台上集中亮相的一次盛大外交活动。其二是1952年出席在维也纳举行的世界人民和平大会。中国派出了层级最高的代表团，团长是中央人民政府副主席宋庆龄。其三是1963年12月出席世界和平理事会华沙会议。在这次会议上中国代表与苏联代表就世界秩序和外交战略展开了路线交

① 郑森禹：《怀念金仲华同志》，1983年4月5日《解放日报》，第2版。

② 金仲华为参加世界和平运动的主要出访活动包括：1950年11月，赴华沙出席第二届世界保卫和平运动；1952年12月，赴维也纳出席世界人民和平大会；1954年5月，赴柏林出席世界和平理事会特别会议；1954年10月，赴维也纳出席世界和平理事会会议；1955年10月，赴维也纳出席世界和平理事会会议；1957年12月，赴开罗出席亚非人民团结大会；1958年7月，赴斯德哥尔摩出席世界和平理事会会议；1959年5月，赴斯德哥尔摩出席世界和平理事会特别会议；1961年3月，赴新德里出席世界和平理事会会议；1962年3月，赴维也纳出席世界和平理事会会议；1962年7月，赴莫斯科出席争取普遍裁军与和平世界大会；1963年12月，赴华沙出席世界和平理事会；1964年2—7月，率中国艺术团访问法国、荷兰、瑞士、意大利、比利时和联邦德国；1964年11月，率领中国人民保卫世界和平委员会代表团访问日本。

锋，是一次取得“反帝反修”双胜利的外交活动。中国代表团在会议上提出的四项决议案，系统阐述了新中国外交政策以及对世界秩序的看法，标志着中国外交从初创正走向成熟。三次活动都有非常重要的历史意义，值得探究。

一、新中国两项重大外交任务： 争取加入联合国和参与世界和平运动

金仲华在抗日战争时期就是全国知名的国际问题专家。在新中国成立后他理所当然成为国家急需延揽的外交人才。1949年新中国成立前后，中国共产党在外交上有两项重要的任务，其一是准备加入联合国，其二就是参加世界和平运动各项活动。金仲华从一开始就被安排到参加世界和平运动这条人民外交的战线上。

为了尽快进入联合国，新中国在1950年初就组成了一个50人的拟派驻联合国代表团，团长为张闻天，副团长为李一氓，专员有冀朝鼎、孟用潜、王铁崖、耿飏等人。因为美国的阻挠，中华人民共和国未能及时恢复在联合国的合法席位。1950年朝鲜战争爆发，使这种可能性更加渺茫。代表团在北京赵堂子胡同二号^①待命一年半，到1951年解散，参加联合国的准备工作只好暂停。

为了参加世界和平运动，1949年10月2日，也就是中华人民共和国成立的第二天，中国立即宣告成立“中国人民保卫世界和平委员会”。委员会主席是郭沫若，名誉主席是毛泽东。无论是委员会成立的时间还是规格，都可以说明新中国对此的重视程度。

世界和平运动发起于1948年，是苏联倡议成立、并得到西欧左翼党派响应的国际统一战线组织。当时世界和平运动的核心成员是由苏联和欧洲各国的共产党及左翼社会名流组成的。1949年以后逐渐扩大到亚非拉等地的社会主义国家和左翼政党。世界和平运动的组织核心是世界和平理事会，其主要任务是维护二战后的和平，围绕裁军、反对军备竞赛、缓和国际紧张局

^① 该处曾是北洋政府时期交通部总长朱启钤的公馆。

势和国际合作开展一系列活动，包括“世界保卫和平大会”。其矛头指向是美帝国主义扩军备战政策和侵略行为。世界和平运动的这些主张和新中国成立初期的外交政策是一致的。

新中国刚刚成立，因为美国的阻挠而暂时无法出席联合国的各种活动，因此积极参加世界和平运动的各层级活动也就成为在国际舞台展现新中国风采的最好机会。世界和平运动名下的各种会议，特别是一些大会都选在东西方交界之处，即西欧、中欧或北欧地区的城市，如巴黎、布拉格、斯德哥尔摩、赫尔辛基、维也纳、华沙等欧洲城市，出席这样的会议能见度很高，有助于新中国获得国际社会更广泛的承认和支持。

1950年周恩来在欢迎中国代表团胜利归来的会议上特别说明了中国参加世界和平运动的意义，他说：“世界形势的发展有利于我们开展人民外交，现在我们通过和平运动和一切反帝的人做朋友，这就不仅突破了美帝对我们的封锁，而且反过来对美帝形成了反包围。美国想在外交上孤立我们，我们则在人民运动中孤立了他们，这就是我们开展人民外交的重大意义。同时，我们在人民外交中得到了锻炼，增加了知识，开阔了眼界，看到了世界人民前进的步伐。”^①即使站在今天的角度回头看，中国参与世界和平运动仍然有其巨大的意义。中国的参与为维护世界和平、促进国际局势缓和做出了贡献，增进了中国人民同世界各国人民之间的相互了解和友谊，向世界展示了中国坚持和平发展、维护国际公平正义的国家形象，同时也在实践中逐渐形成了自己的外交战略和外交风格。^②

1949年4月，第一届世界保卫和平大会在巴黎和布拉格同时召开。1949年初，金仲华接到准备出席1949年4月世界保卫和平大会的指示。这个代表团的名单由周恩来亲自拟定，团长是郭沫若，副团长是刘宁一、马寅初，金仲华是重要成员。而这时金仲华正与乔冠华、欧阳予倩等一起从香港乘船北上，由山东烟台进入解放区，再经天津赶赴汇合地。在战火纷飞的1949

① 吕宛如：《忆亚洲及太平洋区域和平会议》，《百年潮》2012年第4期，第35页。

② 张吉舜：《20世纪50年代新中国与保卫世界和平运动研究》，《当代中国史研究》2019年第3期，第40—53页。

年3月，当他千辛万苦赶到北平时，出席大会的代表团已经出发。^①金仲华十分遗憾地错过了出席第一届世界保卫和平大会的机会。

虽然金仲华没有赶上第一届世界保卫和平大会，但他在以后的文章中总结了这次会议对中国的意义以及中国人民解放战争的胜利对这次会议的意义。就在会议召开的4月20—25日期间，中国人民解放军渡过长江天堑并占领南京。金仲华写道：“中国人民解放斗争的胜利，冲破了帝国主义的东方战线，改变了整个世界的形势，使和平阵营的力量大大超过了战争阵营的力量。当南京解放，以蒋匪为首的国民党反动派政府从此告终，这消息传到第一届和平大会，全世界和平人民的代表一致认为中国人民的这个胜利，也就是全世界人民的共同胜利。”^②

二、亮相华沙：出席第二届世界保卫和平大会

1950年10月，金仲华作为代表团成员出席第二届世界保卫和平大会。金仲华写道：“这是我们第一次以这样大规模的代表团登上了国际斗争的舞台”^③。这既是新中国在重要国际舞台的首次亮相，也是金仲华第一次出国，任务重大。

（一）肩负重托，认真准备

为了支持参加世界和平大会的中国代表团，中国人民保卫世界和平委员会庄重地交付了“委托书”^④。中国政府动员全国人民在《斯德哥尔摩宣言》上签名支持。^⑤中国的签名人数达两亿零四百多万人。^①既有中国人民的委

① 徐丽萍、褚红斌编著：《金仲华年谱》，文汇出版社2017年版，第122页。

② 金仲华：《从二届和大归来》，《世界知识》1951年第2期，第15页。

③ 同上，第13页。

④ 委托书写道：“我们中国人民热爱和平，但为和平的保卫也不惜献出任何代价的牺牲。一百年来反侵略斗争史，便是用鲜血写出的证据。最近五个月以来两万万以上的中国人民在斯德哥尔摩的宣言上签名。在这个签名运动中所表现出来我们全国人民的意志，是不仅坚决反对原子武器的使用，并坚决反对美国帝国主义侵略台湾、朝鲜。因此我们完全拥护世界保卫和平大会执行局8月18日布拉格会议关于制止侵略的决议，并委托参加第二届世界保卫和平大会的中国和平代表团执行我们的意志。”详见《第二届世界保卫和平大会》，人民出版社1951年2月，第101页。

⑤ 1950年3月19日，世界保卫和平大会执行局斯德哥尔摩会议通过了《斯德哥尔摩宣

托书，又有两亿多人的签名支持，这在新中国外交史上所有出访的代表团中显然也是仅此一回。

1950年6月25日朝鲜战争爆发，同年10月中国人民志愿军入朝参战。这次会议的另一个意义就是揭露美国在朝鲜的侵略行径。金仲华写道：“我们是在全中国人民掀起一个抗美援朝保家卫国的伟大浪潮中，参加这个团结全世界人民共同反对侵略、保卫和平的二届和大。”^②对中国来说，“朝鲜战争已进行了五个月，中国人民正开始抗美援朝运动来支援朝鲜人民的反侵略斗争，和平大会的目的是要唤起世界人民认识战争业已发生的严重事实，号召广大群众组织起来，用行动来制止战争。”^③在代表团出发的途中，周恩来还致电代表团要求在大会转达如下要求：1. 制止美国和其他国家侵略朝鲜的战争，要求从朝鲜撤出一切外国侵略军；2. 要求美国立即停止对于中国人民解放台湾的任何干涉；3. 要求宣布麦克阿瑟是战争贩子；4. 坚决反对原子武器的使用；5. 要求世界各国同时裁减军备，建立有效管制。^④

为了使代表团能在这样的国际舞台上展现新中国的风采，发出新中国的声音，政府派出了来自祖国各地的各行业代表。^⑤为了体现无产阶级的新政权，国家特别选派了工会和工人的代表，例如山西省总工会主席康永和、太原第二发电厂的工人郝尔孝等人。^⑥金仲华是作为国际问题专家和新闻界代表参与这次活动的。他既是代表，也是组织者。代表团成员在北京集中后进行了行前培训和分工，组织委员会还专门制定了“代表团成员公约”，要求每个人熟记，了然于胸。10月30日代表团出发，从北京乘火车先赴莫斯科，

言》，“号召全世界一切善良的人们在这个宣言上签名”，要求无条件禁止原子武器，并建立严格的国际管制，来保证这个决议的执行。参见中国人民保卫世界和平委员会编：《世界和平运动文献（1949~1954）》，世界知识社1955年版，第21页。

① 截至1950年11月1日，签名人数为204891720人。参见《第二届世界保卫和平大会》，扉1页。

② 金仲华：《从二届和大归来》，第13页。

③ 金仲华：《保卫和平的巨流——历史性的维也纳世界人民和平大会》，《世界知识》1953年第3期，第10页。

④ 张吉舜：《20世纪50年代新中国与保卫世界和平运动研究》，第48页

⑤ 根据巴金的《出访日记》，代表团团长是郭沫若，成员中有刘宁一、巴金、金仲华、袁雪芬、钱三强、萧三、马培清、黄宗英、任德耀、刘良模、马寅初、盛丕华等。

⑥ 黄宗英：《和平列车向前行》，平明出版社1951年2月版，第29、47页。

然后再前往英国的谢菲尔德。在从北京到莫斯科飞驰的列车上，代表团也一直在做着准备工作。11月7日代表团委员会安排萧三介绍世界和平运动的组织功能和会议的情况，11月8日安排钱三强介绍原子弹方面的知识和背景。^①在火车的包厢里，代表团组织委员会还不停地开会商讨方案；团员们都要阅读“世界和平运动”的参考资料，准备各种发言，开展小组讨论。

前往莫斯科的火车行驶了九天半，金仲华在文章中写了他乘火车时的心情和感受，“虽然是这样长途仆仆，但是我们在亲身经历中最真实地认识到了社会主义与人民民主的领域的辽阔与广大。”^②

（二）一波三折，会议地址从英国改到波兰

代表团已经在路上，开会的目的地却要临时从一个国家变更到另一个国家，这样的事情在今天是无法想象的。中国代表团到了莫斯科，却接到英国和平委员会的报告，称英国政府不给参加世界和平大会的代表入境签证，甚至取消了大会代表乘坐的航班，一些世界文化界知名人士被英国拒绝入境。这意味着第二届世界保卫和平大会无法在英国如期召开。

英国政府就是要想方设法不让会议在英国召开。英国政府一开始并不公开表示禁止世界和平大会在英国召开，而是说谢菲尔德没有住处，容不下两千多名客人。但世界和平大会筹委会一下子就征集了700多名工人担任志愿者，让各国和平代表住在家中（home stay）。英国政府则称，主办者无法保证他们的个人饮食和住宿；工人代表则反驳道，我们正好让他们看看我们住得怎样，吃的是什么。软的不起作用，英国政府就强行阻挠。他们切断组委会电话，扣留请帖（筹委会发往中国的三十七件请帖均被扣留），世界和平大会的秘书长、法国代表拉斐特（J·Laffite）已经到达伦敦机场，仍被英国军警拦下，被迫原机返回巴黎。世界和平大会执行局主席约里奥·居里（Joliot-Curie）在抵达英国后也被英国当局拘禁并驱逐出境。中国代表团包括团长郭沫若在内的大部分代表都没有得到英国签证。^③

金仲华在他的文章中写道：“美英帝国主义的阴谋阻挠以至公开破坏都

① 巴金：《出访日记》，四川文艺出版社2019年版，第1—12页。

② 金仲华：《从二届和大归来》，第13页。

③ 巴金：《出访日记》，第24—25页。

失败了。二届和大一开始就是经过了这样一场战斗而举行的。在原定开会的谢菲尔德，经过了一番战斗把代表们从英国转送到波兰。有许多代表要从半路上转送到波兰来。又是一番战斗。”^①

在莫斯科得到英国方面的消息后，代表团团长郭沫若匆忙赶到布拉格去参加大会执行局会议商讨对策。焦急等待两天后的代表团终于等到电话通知，会议将改在波兰首都华沙举行。金仲华同志协助副团长召集组织委员会和总务组会议，然后召集小组干事们举行会议，重新部署安排行程和分工。

（三）新中国代表团的出现吸引了世界的目光

11月12日早上，金仲华所在的中国代表团同参会的苏联代表团和朝鲜代表团一起从莫斯科出发去华沙，根据当时一位团员的记载：到华沙车站时已是晚上，天空下着小雨，让水银灯照着好像天上洒下小珠子来了，车站上布置着许多的红旗，放飞了许多的白鸽，一面横幅上用中文写着“英勇的中国人民领袖毛泽东万岁”。^②

11月16日，第二届世界保卫和平大会在华沙开幕。世界和平委员会执行局在一份会前声明中说：“全世界人民都希望美洲、西欧各国人民的代表，能够与苏联和中华人民共和国的代表、与各人民民主国家的代表聚会一堂，共同寻求解决不同制度共存的途径，并同时尊重各族人民的民族独立。”^③世界和平大会执行局主席约里奥·居里在会议致辞中对中国代表团的到来表示热烈欢迎，在他总结第一届世界保卫和平大会以来的一年多成就的报告中，特别祝贺“中国取得了它的自由”^④。

中国代表团走到哪里，都会吸引外国友人注视的目光。金仲华在会议的总结文章中写道：“走出国外，我们才会最真切地感觉到解放后一年多来人民的新中国，在国际上是受到了如何的重视！到处人家的眼光望着你，和你握手，请你签名，问你新中国各方面的情形，对于中国代表的发言总是集中注意倾听着。我们每个人都感觉到今天我们肩上的责任是很重的。”^⑤ 在访

① 金仲华：《从二届和大归来》，第13页。

② 黄宗英：《和平列车向前行》，第15页。

③ 《第二届世界保卫和平大会》，第107页。

④ 同上，第18页。

⑤ 金仲华：《从二届和大归来》，第13页。

问中那种友好团结的氛围感染着金仲华，他说他充分体会到毛泽东主席一年前在新中国成立时那庄严宣告的意义，“中国人民从此站立起来了，我们的朋友遍及全世界。站立起来的中国人民再也不容帝国主义来欺侮我们。”^①

（四）会议和代表团的主要成果

第二届世界保卫和平大会通过了《告全世界人民宣言》和《致联合国书》两份重要文件。《告全世界人民宣言》号召一切爱好和平的人民，团结起来，用行动来争取世界和平。《致联合国书》提出了十点主张，被誉为“今后世界人民展开为和平而斗争的共同纲领”^②。会议的组织成就是成立了“世界和平理事会”，并选出了 222 名理事。理事会是世界保卫和平运动的领导机构，“这是一个包括世界各国人民的代表的团体，其中有联合国会员国和非会员国的代表，以及附属国和殖民地国家的代表。它担负着这种崇高的任务，要保证符合各国人民切身利益的一个稳固而持久的和平。”^③ 巴金把它称为“世界人民的最高议会”^④。

对于新中国来说，这次会议具有巨大的外交意义。首先是新中国在国际场合的亮相。会议代表来自 80 个国家和地区，参会代表人数达到 1 756 名，这个能见度很高的国际舞台让世界了解了新中国的基本外交政策和对世界秩序的看法。其次是中国代表团利用这个国际讲坛谴责了美军在朝鲜的罪行，并且主张组织国际法庭追究麦克阿瑟的责任。代表团认真研拟落实周恩来的电文精神，在会上提出了《和平解决朝鲜问题的五项纲要》^⑤；促使大

① 金仲华：《从二届和大归来》，第 13 页。

② 同上，第 14 页。

③ 郭沫若：《第二届世界保卫和平大会的经过、成就和我们今后的任务——中国出席第二届世界保卫和平大会代表团团长郭沫若在 1950 年 12 月 26 日中央人民政府委员会第 10 次会议上的报告》，新华社 1950 年 12 月 26 日讯。

④ 巴金：《出访日记》，第 29 页。

⑤ 郭沫若在大会演讲中提出了五点建议：“一、结束美国和其他国家对朝鲜的侵略，要求从朝鲜撤出一切外国侵略军，实现朝鲜问题的和平解决。这是今天保卫世界和平的斗争的中心关键。二、要求美国立即停止对于中国人民解放台湾的任何干涉；三、要求宣布麦克阿瑟是战争挑拨者，他是远东侵略战争的主要制造者和将朝鲜战争扩大为世界战争的主要煽动者；四、坚决反对原子武器及其他大规模毁灭人类的武器的使用，并要求宣布首先使用原子武器的政府为战争罪犯而加以制裁；五、要求世界各国同时裁减军备，建立有效的管制，并建议各国人民在和平共存的条件作经济文化建设上的相互协助。”新华社 1950 年 11 月 22 日讯，参见《第二届世界保卫和平大会》，人民出版社 1951 年版，第 36—37 页。

会通过了合理地和平解决朝鲜问题的方案和促使美军停止侵略台湾的决议，配合了国内的抗美援朝斗争和动员。再次是代表团利用世界保卫和平大会的平台充分表达了自己的意志，反对美国控制联合国拒绝和排斥新中国的代表权。中国代表指出：联合国“五大国的代表必须包括中华人民共和国四万万七千五百万人民的合法代表，而不是国民党匪帮和一小撮人的伪代表。只有在遵守这些条件的情况下，全世界人民的安全，才可能逐渐得到保障。”^①

大会通过的《告世界人民的宣言》《致联合国书》都在突出的位置反映了中国代表团的诉求。《告世界人民的宣言》指出：“绝不能等待和平，必须去争取和平。让我们一致努力，要求停止今日蹂躏着朝鲜而明日势将把全世界投入火焰的战争。”^②《致联合国书》指出：“如果联合国要不辜负各国人民仍然寄托在它身上的希望，那么它必须回到它诞生的一天起人民就给它指出的道路上去，而这个方向的第一步就是，它必须尽速促成五大国——苏联、美国、法国、英国、中华人民共和国——会议的召开，来讨论与和平解决现存的分歧。”^③这个时候，美国依然控制联合国并扶持蒋介石集团，拒绝恢复中华人民共和国在联合国的合法代表权。

关于朝鲜战争问题，大会通过的《致联合国书》指出：“我们要求立即结束这场战争，自朝鲜撤退外国军队，并在朝鲜人民代表参加之下，和平解决朝鲜两部分地区之间的内战。我们要求这个问题应由包括中华人民共和国代表在内的、包括全体成员的安全理事会来加以解决。我们呼吁制止美国军队对中国的台湾的干涉，以及对越南民主共和国进行的战争，二者都孕育着世界大战的危险。”^④

会议的两份重要文件既指出了外国军队入侵朝鲜的灾难，又呼吁制止美国军队对中国台湾的干涉以及在越南的战争，同时还十分明确地要求联合国必须接纳中华人民共和国作为安理会常任理事国合法的代表，来和其他大国一起处理世界和平与安全问题的。

① 郭沫若：《郭沫若的演说》，《第二届世界保卫和平大会》，人民出版社1951年版，第36页。

② 《二届世界和大告全世界人民的宣言》，《第二届世界保卫和平大会》，第65页。

③ 《二届世界和大致联合国书》，《第二届世界保卫和平大会》，第67页。

④ 同上，第67—68页。

三、辅佐宋庆龄：出席维也纳和平大会

1952年7月，世界和平理事会柏林特别会议决定当年12月在维也纳召开“世界人民和平大会”，呼吁全世界人民动员起来拯救和平。^①为什么不延用1949年巴黎会议和1950年华沙会议的名称在维也纳召开第三届世界保卫和平大会呢？世界和平理事会柏林特别会议经过讨论认为，有另立一个会议名称的必要。因为世界形势改变了，世界人民对于和平的关系已经超越了“保卫”的阶段而进入到“拯救”的阶段。“和平可以拯救！和平必须拯救！”故世界人民和平大会就是“世界人民拯救和平大会”，动员世界人民使协商精神战胜武力解决。^②

（一）作为核心成员出席会议并访问苏联

中国对这次会议给予了高度重视。1952年10月2—13日，中国政府在北京召开了来自亚洲、大洋洲、南北美洲37个国家的代表的“亚洲及太平洋区域和平会议”，并特别通过决议拥护世界人民和平大会的召开。中国出席“亚洲及太平洋区域和平会议”的代表团由宋庆龄、郭沫若、彭真、金中华等40人组成。“亚洲及太平洋区域和平会议”广泛讨论了亚、大、美各洲人民密切关心的日本军国主义复活问题、日本的独立与民主化问题、停止朝鲜战争问题、民族独立问题等，为维也纳的世界人民和平大会做好了准备和动员工作。”^③会后宋庆龄被选为亚洲及太平洋区域和平联络委员会主席。

中央决定由宋庆龄率领中国代表团出席1952年12月在维也纳召开的世界人民和平大会。宋庆龄作为中央人民政府的副主席、孙中山先生的夫人、世界和平理事会的执行局理事，率团出席世界和平大会具有特别重要的意义。而且妇女代表作为妻子、母亲反对战争呼吁和平的声音在世界和平大会上一一直倍受重视。^④这个代表团的层级和规模是中国出席世界和平运动历次

① 《为召开世界人民和平大会的宣言》，中国人民保卫世界和平委员会编：《世界和平理事会柏林特别会议》，世界知识出版社1952年版，第275—276页。

② 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界和平理事会柏林特别会议》，第8页。

③ 张吉舜：《20世纪50年代新中国与保卫世界和平运动研究》，第47页。

④ 如1950年的第二届世界保卫和平大会，1756名代表中就有446名妇女代表。法国代

会议的代表团中最高的。团员有59人。宋庆龄担任团长，郭沫若为副团长，秘书长刘宁一，茅盾、马寅初、金仲华、史良、范长江、章伯钧、陈叔通、常香玉、于蓝、贺绿汀、梅兰芳、廖承志、孟用潜、萧三、钱三强、郑森禹、李一氓等在列。会议代表包含民主党派、人民团体、工商界、教育界、文学家、新闻工作者、艺术家、科学工作者、音乐家、宗教界、青年、妇女、少数民族等各方面的代表人物。

宋庆龄的另外一个身份是中苏友好协会会长。除了出席维也纳会议外，此次出访中，宋庆龄还要作为中国代表团团长访问苏联，和斯大林等苏联领导人见面。周恩来等中央领导对宋庆龄的这次出访特别重视。周恩来在中南海召开了一个范围很小的碰头会，除了宋庆龄外，金仲华、史良、陈维博、姜椿芳等人参加。^①金仲华在1952年11月23日的日记中记录了周恩来当时的讲话：“世界局势与三年前有很大不同。亚洲及太平洋区域和平会议之后开世界人民和平会议一定会更胜利，特别是在抗美援朝前线胜利声中，由宋副主席以人民团体代表率领出国，一定会受到更大欢迎与尊敬，取得更大胜利。”^②周恩来提到，要利用现在这个做工作的时间窗口说服参会的美国朋友，让他们回去做工作。“现在是杜鲁门战争，再过两个月就是艾森豪威尔战争了。”^③周恩来特别叮嘱几位随团人员要全力配合宋庆龄，顺利圆满地完成出访任务。毕竟宋庆龄是党外人士，又是孙中山夫人，受到尊重是非常重要的。周恩来和中央这样的安排是要照顾宋庆龄感觉上的舒适度，保证出访时工作关系上的顺畅。周恩来希望金仲华等宋庆龄最信任的人承担起这样的角色。

代表团分两批出发，金仲华、史良、姜椿芳等陪同宋庆龄乘飞机先行，其余人乘火车出国。金仲华在其出席维也纳世界和平大会日记中写道：“12月5日，北京到伊尔库茨克。晨七时由北京南苑机场起飞，过乌兰巴托不停，

表戈登夫人、波兰妇联主席莫莎劳娃、朝鲜代表团团长朴正爱在大会上的发言都引发了世界的关注。

① 姜椿芳：《怀念集》，奥林匹克出版社1997年版，第161页。

② 摘自金仲华出席维也纳会议日记。

③ 1952年11月美国大选，共和党候选人、军人出身的艾森豪威尔战胜了民主党候选人阿德莱·史蒂文森（Adlai E. Stevenson），1953年1月接替杜鲁门成为美国第34任总统。

下午3时20分到伊尔库茨克。”^①到达苏联后，金仲华等陪同宋庆龄访问了伊尔库茨克、斯维尔德洛夫斯克和莫斯科，陪同宋庆龄拜访了朱可夫元帅、斯维尔德洛夫斯克州政府主席等。在莫斯科住一夜后次日乘飞机到维也纳。

（二）参与起草和修改宋庆龄的大会演讲稿

宋庆龄作为中国代表团团长在维也纳世界人民和平大会上作了一个特别演讲，题目是《人民能够扭转局势》。金仲华帮助宋庆龄一起起草、修改和校对。这篇稿子写好后，宋庆龄请周恩来审阅，后又由金仲华翻译整理。可以说这篇稿子是宋庆龄、周恩来、金仲华三人合作完成的。

金仲华与宋庆龄在写作上的合作，也有特殊的历史渊源。宋庆龄精通英语，而她的中文写作基础远不如英文。宋庆龄用文字表达思想更喜欢用英语。很多场合她都是用打字机先写英文稿，再请人翻译成中文。金仲华精通英文，中文功底深厚。在长期的合作过程中，宋庆龄把金仲华看作自己最可信、也是最可靠的助手。^②就这次会议准备而言，金仲华是国际问题专家，对中国共产党的外交政策熟悉，加上他又在1950年参加过第二届世界和平大会，对会议的背景、与会者的组成都有很深的了解。宋庆龄本人对会议的准备也十分重视。她是代表团团长，同时又是中央人民政府副主席，外加孙中山夫人这个身份，如何在一个全球性的国际舞台上做好这次发言是一个挑战，就更需要金仲华这样的国际问题专家来辅佐。

周恩来对这次会议高度重视，对这篇主旨演讲稿自然非常在意。但考虑到宋庆龄的特殊身份，而且宋庆龄是一个对风格有自己独特追求的人，如果由外交部代拟稿直接让宋庆龄会上宣读是不合适的。金仲华此间的作用就显得十分重要。我们可以从周恩来给宋庆龄的两封短信中了解金仲华在这篇稿件写作中的作用。^③

① 华平、黄亚平、金以筠著：《铁笔丹心——金仲华画传》，东方出版中心2010年版，第59页。

② 宋庆龄在一篇纪念文章《怀念金仲华——〈中国建设〉的创始人之一》中作了这样的记载：1937年至1944年，金仲华是《星岛日报》主编，宋庆龄领导的保卫中国同盟的总部临时设在香港，金仲华是这个组织的执委会成员，负责华语通讯。宋庆龄特别写道：“他精通英语，他的英语可以展现出他的热忱、乐观以及充分的说服力。”参见徐丽萍、褚红斌编著：《金仲华年谱》，第169页。

③ 孟红：《周恩来与宋庆龄肝胆相照的革命情谊》，《党史文苑》2019年第3期，第

周恩来在1952年11月30日给宋庆龄的短信中这样写道：

庆龄同志：

真对不起，演说稿被我压了几天，今夜才改出，现即送上，请您审阅，看是否用得。如蒙同意，请交柳无垢或金仲华同志将中英文照此打出数份，并于今晚交我一份，我还想再读一遍。这样办妥否，请酌。

专此，顺致敬礼。

周恩来

1952.11.30

几天之后，周恩来又写了一封短信，内容如下：

宋副主席：

发言稿根据您的最后修改又加斟酌后现已印好，特送上两份请阅存备用。英文改稿已由金仲华同志打好，想已送上。中文稿已另送130份给仲华，俾在维也纳发给中国代表团及国际友人。敬礼！

周恩来

12.4

（三）人民能够扭转局势

笔者在维也纳世界和平大会文献集《世界人民和平大会》中找到了这篇题为《人民能够扭转局势》的主旨演讲稿的全文。^①从外交研究的角度看，这篇演讲稿体现了人民外交的思路。这篇演讲稿紧贴大会的宗旨和主题，在大会上表达了中国人民维护和平的强烈愿望和坚定意志，同时还体现出宋庆龄的独特见识和风格。演讲者把自己同职业外交家区分开来，强调我们是人民，维护和平就是做与我们自己切身相关的工作。这与这次名为“世界人民

14 页。

① 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界人民和平大会》，人民出版社1953年7月版，第37—44页。

和平大会”的立意十分吻合。这篇演讲稿由三部分组成。

第一部分是形势的判断：和平还是战争，世界已经处于一个三岔路口上。这不仅需要各国政府而且需要各国人民采取行动。宋庆龄演讲指出：“我们在此集会的时刻，可以说是在历史上的一个三岔路口。我们面前有两条路——一条走向战争与毁灭；另一条走向和平、进步，以及一个较长时期的或者永远避免战争的可能……我们所有来此集会的人们，是代表着世界人民中间的极大多数。我们是受了这极大多数人的委托，来此开会的。事实上，我们来到此地，是为了扭转局势，保卫和平。”^①

第二部分谈的是人民如何采取行动来扭转局势，保卫和平。这一部分最有特色的就是向西方人民特别是美国人民喊话，希望美国人民能拿出自己的行动，担负起自己的责任。演讲稿把美国人民和美国政客及战争狂人分开。宋庆龄在演讲中指出：“美国的政治军事领袖正在准备一个大毁灭，连美国人民的自己甜美的家庭和亲爱的人们都包括在内，而你们并未设法加以阻止。他们在囤集军火和物资……他们疏远了所有欧洲、非洲、中东和拉丁美洲的人民……你们也许不知道，你们的政府领袖今天已不得不承认，那亿万的金圆和宝贵的生命，全然白费了。它们只给你们国内和国外造成许多灾难，因为它们并不带给人民以最需要的东西——粮食、家园和和平。”^② 这一部分的文字带有丰富的情感，体现了东方女性的关爱和幸福的价值观，也展示了撰稿人对美国国内政治运作的熟悉程度。

第三部分也是演讲稿的结尾部分，宋庆龄提出扭转局势，保护和平的中国倡议。此倡议代表的是中国政府的声言，是中国外交在这次大会上最正式的诉求和坚持。演讲提出了五个要求：“我们要求停止一切战争，特别是朝鲜、越南、马来亚的战争……；我们要求停止一切战争准备，立即和切实地裁减军备；我们要求缔结五大国的和平公约，要求联合国执行联合国宪章的各项原则，以恢复世界人民对联合国已失去的信心；我们要求严格禁止原子武器、细菌武器、化学武器，以及一切大规模毁灭人类的武器；我们要求一国不得干涉他国的内政，也不侵犯他国领土或对他国施用政治压力，一切关

① 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界人民和平大会》，第37页。

② 同上，第41页。

系必须以平等为基础。”^①这篇体现人民外交特点、具有刚柔并济风格的演讲稿，反映出宋庆龄、周恩来和金仲华他们那一代人的智慧和责任。郭沫若会后向金仲华转述世界和平理事会对这篇演讲的评价，“苏联代表的发言展示了力量，而中国代表的发言展示了度量”^②。

（四）会议的成就

在维也纳召开的世界人民和平大会进行了八天，参会的国家有85个，会议代表1880名，其中妇女代表442名。金仲华在他所撰写的“保卫和平的巨流——历史性的维也纳世界人民和平大会”一文中总结道：“维也纳和平大会是一个历史性的会议，一个具有世界意识的会议。从来没有一个会议具有这样广泛的代表性。这个会议是世界和平理事会发起召开的，但是参加这次大会的，除了原来的和平保卫者以外，还包括了全世界形形色色的和平组织与爱好和平的人民的代表。这是一个名符其实的人民和平大会——为了讨论和平问题的世界人民最高会议。”^③他还特别提到：“和平主义者、中立主义者、联邦主义者、退伍军人和平团体、教会的和平组织等等，一切要求和平的力量，一切爱好和平的人民，都走向维也纳，在世界人民和平大会上汇合起来，使和平运动成为一个无限壮阔的巨流。”^④

金仲华将这次大会概括为“三项议题，五点成就”^⑤。三项中心议题包括：关于民族独立与国际安全；关于停止现行战争，首先是朝鲜战争；关于缓和国际紧张局势。对于会议的核心成就，金仲华认为这次大会“为最广大的世界和平人民提出了一个为和平而团结、为和平而行动的共同纲领。”这一纲领体现在《世界人民和平大会宣言》之中。

作为缓和当时国际紧张局势的必要步骤，宣言提出了如下重要的呼吁和要求：一是要求美国、苏联、中华人民共和国、英国、法国五大国政府，立即开始协商缔结和平公约；二是要求立即停止在朝鲜的一切敌对行动；三是

① 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界人民和平大会》，第43页。

② 摘自金仲华出席维也纳会议日记。

③ 金仲华：《保卫和平的巨流——历史性的维也纳世界人民和平大会》，第8页。

④ 同上，第8页。

⑤ 同上，第9—10页。

要求立即停止在越南、高棉^①、寮国^②和马来亚的敌对行动；四是尊重各国人民的民族独立的愿望，结束一国威胁他国的国家安全的现象；五是建议和平解决德、日问题，并重开关于对奥和约的谈判，缔结和约；六是要求立刻禁止细菌战，并绝对禁止原子武器、化学武器及其他灭绝平民的工具；七是主张立刻开始裁减军备的谈判——在有效的国际监督之下，进行全面的、同时的、逐步的、按比例裁军；八是主张尽速恢复各国之间的物质与文化的交流；九是主张邀请中华人民共和国与其他 14 个国家加入联合国；十是主张联合国再度成为各国政府谋取协议的地方。^③ 宣言中关于邀请中华人民共和国与其他 14 个国家加入联合国和要求立即停止在朝鲜的一切敌对行动两项主张都反映了中国最紧迫的要求。《世界人民和平大会宣言》指出，“竭力主张使中华人民共和国能取得它在联合国中应有的位置”^④。而缔结五个大国的和平公约是维也纳和平大会的重要建议。这个倡议源自世界和平理事会的柏林特别会议，并得到了维也纳世界人民和平大会的确认。为了实现这一建议的目标，大会又通过了“致五大国政府书”，呼吁“五大国取得协议、缔结和平公约，就将消除国际紧张局势，拯救世界免于浩劫”^⑤。同时还成立了由若干国家代表组成的交涉委员会，负责向五大国政府递交决议案。

四、对苏斗争：出席世界和平理事会华沙会议

1963 年 12 月 6 日，金仲华作为世界和平理事会理事在华沙出席世界和平理事会。^⑥ 这次会议的特点是“取得了反帝反修双胜利”。在 12 月 9 日给上海国际问题研究所同事们的一封信中，金仲华这样写道：“在这次世界和平理事会上，展开了关于世界和平运动中两条路线的激烈斗争。由于我们

① 今柬埔寨王国。

② 今老挝人民民主共和国。

③ 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界人民和平大会》，第 222—225 页。

④ 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界和平运动文献（1949~1954）》，第 87 页。

⑤ 中国人民保卫世界和平委员会编：《世界人民和平大会》，第 221 页。

⑥ 1953 年在布达佩斯会议上世界和平理事会选出一批新理事，中国当选的新理事包括了刘贯一、刘长胜、金仲华、孟用潜、钱三强、陆瑾。由此金仲华成为世界和平运动核心组织的成员。

根据中央的正确方针，以高姿态保持攻势，坚决反帝反修，使老修出尽了丑态，取得了很大成功。”^① 字里行间可以看出金仲华对这次外交斗争取得的成果有一种酣畅淋漓的感觉，甚至还有一点积压甚久后得以爆发的亢奋。

（一）中苏矛盾日益突出

在社会主义阵营中，中苏矛盾日积月累，路线分歧到了 50 年代末、60 年代初已经日益显现，这必然会在世界和平运动的外交场合得到反映。世界和平运动这个国际舞台已是中苏关于世界秩序和东西方关系认识分歧的重要战场。首先，从世界和平运动的领导力来看，从建立之初，莫斯科就都是领导核心，世界和平运动从大政方针到决议内容都由苏联把持，而且都要配合苏联当时外交的需要，其他国家和西欧的共产党都要努力配合。^② 世界和平理事会日益成为苏联外交政策的附属品，逐渐被工具化，从而违背了其设立时的初衷。其次，中国政府自参加之日起，一方面努力维护世界和平运动的团结，在人力、宣传、立场协调、甚至在经费分担上都付出巨大努力。^③ 另一方面，中国表现出更强的反对帝国主义战争，支持亚非拉人民反帝反殖的斗争立场。针对朝鲜问题，特别是将中华人民共和国排挤在外的联合国，不做任何妥协。除此以外，对苏联的领导还是给予了很大的支持和尊重。再次，回顾 20 世纪 50 年代的世界和平运动，这一运动在蓬勃发展的同时内部矛盾也逐渐展现，其中既包括了“莫斯科与西欧共产党之间围绕匈牙利事件的矛盾”，也包括了“莫斯科与不结盟运动国家之间的矛盾”，还包括了“中苏之间的路线斗争”。这些矛盾相继爆发，使得世界和平运动在一段时间里出现了内部困难。

世界和平运动的分裂，一开始还是在西欧共产党和苏联之间出现的。1956 年“匈牙利事件”^④ 发生后，苏联出兵匈牙利，引起了西欧共产党的

① 摘自金仲华 1963 年 12 月 9 日亲笔信。

② 杨丽君：《保卫世界和平运动：东方阵营应对西方冷战的意识形态行为》，《黑龙江社会科学》2013 年第 1 期，第 133 页。

③ 如 1955 年 5 月召开的赫尔辛基“世界和平力量大会”，会议代表共 1880 人，中国实际代表约 50 人。这次会议预算 65 万美元，中国分摊 12 万美元，对中国当时的经济和外汇储备来说，这笔美元不算小数。

④ 匈牙利群众因为不满意改革派“新方针”被压制于 1956 年 10 月举行游行，进而引发了群众和政府间的暴力冲突，苏联军队出兵干预后事件得到平息。

反弹。在世界和平运动内部，意大利共产党和英国共产党批评苏联，提出要照顾匈牙利人民的情绪，而苏联根本不予理睬。1957年，不结盟运动国家的代表发现无法在世界和平理事会上发表不同意见，更不能在大会上批评苏联，从而逐渐与世界和平理事会疏离。1962年，世界和平理事会在争取和平与裁军的世界大会召开期间，与不结盟运动团体发生了分裂。^①

20世纪50年代末、60年代初，世界和平运动最严重的分歧就是中、苏两个社会主义大国之间的分歧。1957年，周恩来会见“世界和平理事会”的苏联代表考涅楚克（Alexander Korneitchuk）和两位法国常委。会谈中周恩来表明了中方“三个不能”的原则，即世界和平运动，不能不分是非，不问立场；不能怕提反殖民主义、反帝国主义；不能机械地配合苏联外交。

1960年之后，中国与苏联之间的论战焦点更多地集中到核武器与裁军等关系到世界和平的大问题上来了。在社会主义阵营的各种国际会议上，双方的矛盾和争执日益公开化。^②在1961年12月世界和平理事会斯德哥尔摩会议发生了一个戏剧性的场面。苏联常驻世界和平理事会代表在一场有亚非拉代表在场的非正式集会上公开了中苏分歧。他辩解称，苏联的政策就是反帝和裁军，裁军有助于民族独立。声称核战争会引起亿万人死亡，到那时民族独立还有吗？暗指中国热衷于战争。他话音刚落，中国代表团在廖承志带领下，扔下同传耳机愤然离场，以示抗议。

1962年7月，金中华和茅盾、王力、欧棠亮、朱子奇等人一起参加了莫斯科“普遍裁军与世界和平大会”，茅盾是团长。中国代表团与苏联代表在会上围绕裁军的本质展开争论，表明了态度。但是没有投反对票。这一方案及其外交应对方针在出国前是定好的。^③但是在会上阿尔巴尼亚代表团反苏论调更激烈，甚至投了反对票。1962年8月，当毛泽东得知外国同志对中国代表团在莫斯科世界裁军大会上的妥协态度提出质疑，而世界和平理

① 余维海、肖风华：《世界和平理事会的历史演进、理论主张与实践斗争》，《中国矿业大学学报（社会科学版）》2018年第4期，第79—80页。

② 杨奎松：《走向破裂（1960—1963）——中共中央如何面对中苏关系危机》，《当代中国史研究》1998年第3期，第90页。

③ 代表团出发前，周恩来总理专门召开会议，确定代表团成员，拟定发言提纲和应对策略。详见钟桂松著：《茅盾传》，东方出版社1996年11月版，第314页。

事会来信要给中国代表团授金质奖章这件事之后，他当即表示了严重不满，随后尖锐地批评中联部部长王稼祥“斗争不力，对苏太软”^①。中国代表团回国之后召开了几次教训总结会。由此可以想见当时中苏论战之激烈已经到了何种程度，也可以想见回国后代表团成员面临的压力有多大！

（二）对苏斗争

由于上述原因，到出席 1963 年和平理事会的会议时，代表团所获得的中央指示就十分明确了一一利用世界和平理事会的讲坛反对帝国主义，反对殖民主义，支持亚非拉人民的革命斗争，大胆地提出自己的主张，揭露“苏联修正主义”的错误。中国代表团在和平理事会会议上提出关于禁止核武器和裁军、民族独立、发展世界经济文化和今后世界和平运动的方向四项决议草案。其目的就是“反对把世界和平运动引到错误方向，要求动员世界人民同美帝国主义坚决斗争”。^②

首先，关于禁止核武器和裁军问题，中国代表团指出，在莫斯科签订的部分禁止核试验条约是一个大骗局，坚决予以谴责。草案建议世界和平理事会号召世界人民揭露这个骗局，防止核大国搞政治交易，出卖世界人民利益。这是对 1962 年禁止核试验和裁军会议的一个更加具有批判性的评价。中国代表团的决议草案指出，反对美化美帝国主义，要求明确指出和平的敌人是美帝国主义。在帝国主义存在的条件下，空谈全面彻底裁军是非常有害的，是对人民不诚实，对各国人民的背叛。简而言之，在裁军问题上，中国代表团的姿态就是反对笼统讲裁军，强调裁军的重点是美帝国主义，被压迫民族不仅不能裁军反而应加强武装。

其次，在关于民族独立问题上，中国代表团在其提交的决议草案中称，坚决支持亚非拉人民争取和维护独立的斗争，称帝国主义同被压迫民族不能

^① 杨奎松：《走向破裂（1960—1963）——中共中央如何面对中苏关系危机》，第 98 页。毛泽东批评中国代表团在世界裁军大会上的妥协做法，说 1962 年上半年一个短时期内，我们党内少数同志相当发狂，主张“三和一少”，就是对帝国主义和气一点，对反动派和气一点，对修正主义和气一点，对亚非拉人民的革命斗争少援助一点。

^② 新华社华沙 1963 年 12 月 3 日电：“我代表团在和平理事会小组会议上提出四项决议草案，反对把世界和平运动引到错误方向，要求动员世界人民同美帝国主义坚决斗争”，《人民日报》，1963 年 12 月 4 日，第 3 版。

和平共处，把民族独立运动的成就归功于和平共处是错误的。只要存在帝国主义侵略和殖民主义的武装镇压，被压迫人民反抗帝国主义争取解放的武装斗争就是不可追究的，是完全合理的、正义的，向被压迫民族散布裁军的幻想是十分错误的。

再次，关于发展经济文化的决议草案并不是简单敦促世界关心亚非拉国家贫穷和文化教育的落后，而是指出帝国主义和殖民主义政策是亚非拉人民贫穷落后的根源。决议草案的核心要义包括三句话：一是没有完全的政治独立就不可能有真正的经济独立；二是亚非拉人民贫穷落后不安的根源是帝国主义、新殖民主义长期统治和掠夺；三是反对帝国主义的封锁和禁运政策，反对美帝国主义利用联合国垄断和控制国际贸易及实行新殖民主义的渗透。第三句话实际上指出，是帝国主义的封锁、禁运、垄断和控制政策，让世界市场割裂，让亚非拉人民无法通过正常的生产和贸易来获得幸福。美国对新中国的封锁、禁运政策就是其中一个很典型的例子。

最后，第四项决议草案的全称是《关于加强和平运动和和平组织合作的决议》，这可以说是建国以后第一次最系统、最成熟地反映新中国外交政策主张和对世界秩序看法的文件。除了反帝反殖和反对苏联的“修正主义”路线外，中国代表团主要从正面系统地阐述了中国对世界秩序的观点和处理外交关系的准则。这些观点对此后几十年乃至今日的中国外交都有重大影响。该决议草案反映了中国对世界格局和国际关系主张的本质特征。一是坚持社会主义国家的世界目标和反帝反殖的立场定位，因此决议草案主张“反对帝国主义的侵略战争，反对新殖民主义，支持亚非拉人民的民族解放运动”。二是以尊重和维护各国人民利益的原则，坚持人民利益至上和各民族平等的思想，广泛团结一切反对帝国主义侵略和战争政策的人民，大力加强各种和平力量的合作“支持各国人民反迫害，反对蹂躏人权，争取民主自由的斗争”。三是倡导和平共处五项原则。“争取在和平共处五项原则的基础上实现不同社会制度国家之间的和平共处，发展各国人民之间的友好往来”，同时，“反对种族歧视，支持各国人民维护国家主权和民族尊严的要求”。四是在反帝和反对大国垄断国际事务的前提下争取和平并实现裁军。“坚持和平，反对

扩军备战，反对军国主义，争取实现普遍裁军；在尊重和维护各国人民利益的原则下，通过谈判结束国际争端；坚持大小国家一律平等的原则，坚决反对大国垄断国际事务，反对大国压迫小国。”

上述系统的外交思想和主张为 20 世纪 70 年代初中国重返联合国时的大国外交纵横做出了重要的理论准备。金仲华作为国内杰出的国际问题专家为此做出了巨大贡献。

结 束 语

2020 年是上海国际问题研究院成立 60 周年，而金仲华就是上海国际问题研究院的创办人，也是第一任领导。1949 年以后，金仲华作为中国学术界和新闻界的代表投身到中国的人民外交工作之中，为世界和平、为中国外交尽心竭力，做出了卓越成就，不愧为人民外交家。^① 金仲华在新中国成立后从事人民外交的实践及其经验是研究院一笔值得传承的宝贵精神财富。作者写这篇文章的初衷就是为了向前辈致敬。寻找历史资料和阅读文献的过程就是一种追随和学习。作者希望通过这篇文章来展示金仲华将学术研究 with 外交实践高度结合的剑及履及精神，也希望今天的国际问题和外交问题的研究者能把这样一种精神一直传承下去。

[责任编辑：杨 立]

^① 曾任中国驻世界和平理事会书记处书记的郑森禹在纪念文章中写道：“我曾多次同仲华同志一起参加有关保卫世界和平与亚非拉团结方面的国际会议。也像在国内一样，他对分配给他的工作，总是兢兢业业，积极完成任务，他在对外接触中，也是平易近人。国际友人乐于同他交往。在遇到斗争场合，他不卑不亢，坚持立场，灵活应对。他正直谦虚，和蔼可亲，善于团结人。可以说仲华同志既是学者专家，又是社会活动家，也是能干的人民外交家。”郑森禹：《怀念金仲华同志》。

地缘政治视域下 国际石油价格的震荡及应对^{*}

于宏源

【内容摘要】 国际石油价格不断震荡成为当前重要的国际政治经济事件。2020年国际油价震荡受到疫情、世界经济低迷、供需失衡、地缘经济博弈等多重因素影响。而且在此背景下，石油的地缘政治作用明显上升。当前，美国、沙特阿拉伯、俄罗斯等都将油气资源作为地缘政治博弈的工具，“欧佩克+”国家、美国、欧盟和中国在能源上的竞争日趋激烈，以期提升各自在规则制定中的影响力。亚洲已成为全球能源格局的重心，且随着未来全球石油需求中心持续向亚洲转移，原来由生产国主导的价格交易机制逐渐转移到国际金融市场和国际大宗商品市场，能源安全、大国油气战略和全球金融相互交叉和渗透。同时，低油价可以降低中国等制造业大国的能源成本，为疫情后的经济复苏提供支持，但低油价也会冲击石油工业、影响中东的稳定，并带来其他风险和危机。因此中国应把握国际能源结构变革的机遇，积极参与全球能源治理。

【关键词】 地缘战略 低油价 能源格局 能源安全

【作者简介】 于宏源，上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 F407.22 K901.4 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0023-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006002

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“能源—粮食—水的三位一体安全机制研究”（16AGJ006）的阶段性生活成果。

石油是重要的战略资源，影响着各国经济的发展，甚至在一定程度上也影响大国兴衰。^① 新冠肺炎疫情的全球蔓延，以及沙特阿拉伯（以下简称“沙特”）和俄罗斯在石油减产上的谈判破裂，引发了国际油价震荡，西得克萨斯中质原油（WTI）价格一度降至每桶 19 美元。2020 年 4 月 10 日，全球原油日消费量减少至 2 100 万桶，与“欧佩克+”协议草案日减产 970 万桶的目标存在较大差距。在金融资本移仓等多种因素作用下，2020 年 5 月交货的 WTI 原油价格一度跌至每桶 33 美元，4 月 24 日 WTI 收盘价格为每桶 16.32 美元，布伦特（Brent）原油收盘价格为每桶 24.76 美元。此时国际油价整体进入 20 世纪 90 年代以来的超低水平，并与疫情叠加持续冲击石油生产国经济及全球政治经济。国际油价震荡有多重原因，既受到疫情背景下沙特、俄罗斯之间的价格战冲击，又有金融资本投机卖空的影响，也有全球经济下行和供需分离趋势的影响，^② 因此是地缘经济和政治相互交织、共同作用的结果。基于上述背景，本文提出两个值得关注的问题：一是油价震荡背后的原因以及未来趋势。二是油价下跌对国际石油政治博弈的影响。本文从地缘政治经济角度对 1986 年以来的五次油价震荡进行比较，在此基础上从原油市场结构、地缘政治博弈、金融治理等角度剖析 2020 年油价震荡的原因及其对主要博弈方的影响。本文认为，2020 年油价震荡受到新冠肺炎疫情、世界经济低迷、供需失衡、地缘经济博弈、政治角逐等多重因素影响，“欧佩克+”国家、其他非欧佩克产油国、美国、欧盟和中国之间的合作并不成功，且各方对石油资源的地缘政治考量上升，美国、沙特、俄罗斯等都将油气资源作为地缘政治博弈的工具，因此未来国际石油市场发展充满不确定性。

一、1986—2020 年历次国际油价震荡的地缘政治经济比较

油价震荡对一个国家能源安全影响重大。受军事、经济、贸易、全球化

① 参见方婷婷：《全球能源治理的国际政治经济学分析》，《国际展望》2019 年第 6 期，第 98—119 页。

② Tim Gould and Ali Al-Saffar, “Energy Market Turmoil Deepens Challenges for Many Major Oil and Gas Exporters,” IEA, March 16, 2020, <https://www.iea.org/articles/energy-market-turmoil-deepens-challenges-for-many-major-oil-and-gas-exporters>.

等多种因素影响，能源安全和能源政治经济博弈始终是分析油价震荡的主要逻辑。在当前保护主义、单边主义抬头的国际背景下，地缘政治对油价波动的影响日益凸显。通过对 1986 年以来的五次油价暴跌进行分析可以发现，产油国所在地区的地缘关系紧张，包括产油国之间的竞争、消费国针对产油国的地缘斗争是油价暴跌的主要原因。与之前历次油价震荡相比，2020 年油价震荡并没有非常突出的单一触发点，而是政治、经济和疫情等综合因素共同作用的结果。此外，历次油价震荡也都造成了巨大的地缘政治经济影响。

（一）能源安全和能源地缘政治经济博弈

油价震荡与能源安全密切相关，并受到国际政治博弈的长期影响。能源安全一般包括保证能源稳定供应、合理的价格和对环境最小的影响、满足社会的需求等，其中可利用性（Availability）、可获得性（Accessibility）、可接受性（Acceptability）、可负担性（Affordability）是国际上普遍采用的分析框架。^① 国外对能源安全的研究始于 20 世纪 70 年代石油危机引发的南北资源政治博弈。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）的《能源与安全》从南北政治博弈等角度来阐释 20 世纪 70 年代油价震荡和国际格局变化。^② 英国学者琼·米歇尔（Joan Mitchell）、皮特·贝克（Pete Beck）和迈克尔·格鲁伯（Michael Gruber）合著的《新的能源地缘政治学》则提出美国等主要大国通过政治、军事和外交手段来创造更好的外部能源环境，加强区域内能源合作。^③ 丹尼尔·耶金（Daniel Yergin）则重视全球经济相互依存带来的国际政治博弈现象，提出全球石油价格博弈在一个平台上进行。^④ 一些美国学者则重视油价震荡下的大国经济竞争和全球能源市场，^⑤ 强调石油生产国和消

① Hugh Dyer, "The Concept of Energy Security: Broadening, Deepening, Transforming," in Maria Julia Trombetta, eds., *International Handbook of Energy Security*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, pp. 3-29.

② David A. Deese and Joseph S. Nye, eds., *Energy and Security*, Report of Harvard's Energy and Security Research Project, Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1981.

③ John V Mitchell, Peter Beck, and Michael Grubb, *The New Geopolitics of Energy*, London: Royal Institute of International Affairs, 1996.

④ Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, 2006, p. 69.

⑤ Hugh Dyer, Maria Julia Trombetta, eds., *International Handbook of Energy Security*, pp. 9-19.

费国都依赖于全球油气市场的稳定发展。^①

能源安全和能源政治经济博弈始终是分析油价震荡的主要逻辑。从价格的视角研究石油可追溯到 1931 年出版的《可耗竭资源经济学》中提出的“可耗竭资源定价模型”，其主要研究了在产量扩张和技术进步情境下，金融市场对能源供应的影响。^② 从经济角度研究石油一直是重点研究内容，但是随着世界原油期货交易的蓬勃发展，特别是纽约商品交易所的 WTI 期货合约、伦敦国际石油交易所的布伦特原油期货合约和新加坡交易所的迪拜酸性原油期货合约的形成，石油金融成为重要的研究对象。此外，政治视角也是解读石油价格波动的重要方面。西方学者研究国际体系变迁的范式纷繁复杂，例如，基欧汉（Robert O. Keohane）的霸权合作理论被用来解释石油霸权的干预。^③ 扇形理论（fan-spread）和“第一岛链”战略也揭示了美国利用霸权对石油为主的能源运输路线进行政治干预与控制。^④ 总体而言，石油价格的形成是由军事能力、经济发展、全球贸易、联合国改革、对外援助、一体化建设等多方面因素决定的，^⑤ 但在当前保守主义、单边主义抬头的国际背景下，国际政治因素对油价的影响凸显，从地缘政治视角对油价变动进行政治解读更具现实性。

石油政治经济博弈的主体是石油进口国和石油出口国。石油进口国的能源安全是指以可承受价格获得充足的能源供应，石油出口国在能源安全方面则关注能源市场的可持续稳定和 demand 安全，^⑥ 欧佩克国家屡次在国际危机中表现出资源民族主义，以石油为武器，试图通过提高油价、增加石油收入实现其政治目的。石油净进口国和工业化消费国则采取各种策略，确保石油供

① Erica S. Downs, *National Energy Security Depends on International Energy Security*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2006.

② Harold Hotelling, “The Economics of Exhaustible Resources,” *Journal of Political Economy*, Vol. 39, No. 2, 1931, pp. 137-175.

③ Robert O. Keohane: *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

④ 王伟东：《透视“9·11”事件后美国对东南亚的政策》，《东南亚纵横》2004 年第 12 期，第 31 页。

⑤ Paul Kennedy, “How Old Europe can Join the US in a New World Order,” *The Australian*, June 23, 2003.

⑥ Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, 2006, pp. 69-82.

应安全并影响石油价格。根据英国石油公司（BP）2019年发布的《BP世界能源展望》的分析，当前原油产出政策的主导权被美国、俄罗斯和沙特这三大产油国所掌握。2017年1月1日开始执行的“欧佩克+”减产协议主要反映了沙特和俄罗斯的意志，欧佩克中小成员国则没有决定权。欧佩克对原油市场的影响力实际上掌握在以沙特为代表的少数拥有剩余产能的国家手中。

（二）历次国际油价震荡和能源地缘政治经济博弈

国际石油价格震荡是由多种因素造成的，其中主要包括政治和经济两个方面（见表1）。历史上的石油价格暴涨主要是由产油国所在地区的地缘关系紧张所致，其中最突出的例子，就是1973年的石油危机。1984年的油价震荡，一是由于产油国与石油消费国之间关系紧张而导致石油供给不足，二是因石油消费国之间的竞争而造成需求猛增。从权力视角来看，历史上的石油价格暴跌，主要由产油国之间的竞争或因消费国针对产油国的地缘斗争而引发，特别是各国利用国家权力提升其能源公司在竞购资源方面的竞争优势，石油消费国通过外交手段与石油供应国签订能源合同、改善其能源供应状况，而石油生产国通过外交手段增加进入国际消费市场或石油储备的机会。^① 1983年到2003年初，油价一直徘徊在每桶30美元以下。2008年国际金融危机叠加原有的投机泡沫，导致国际油价出现大幅震荡。^② 2010年以来，尽管地缘政治事件频发，但随着美国页岩油气革命^③和全球清洁能源革命不断发展，国际原油价格在震荡中呈现下行趋势。2014年的油价震荡没有非常明显的地缘政治或经济触发点，是各种因素共同作用的结果。与1985年因美苏地缘政治冲突、1997—1998年亚洲金融危机和2008—2009年国际金融危机等重大地缘政治经济事件触发的油价震荡相比，2020年的油价下跌是全球新能源技术、金融、政治等多种因素共同作用的结果。2014

① Andreas Goldthau, and Jan Martin Witte, *Global Energy Governance: the New Rules of the Game*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, pp. 120-200.

② Mohasin S. Khan, "The 2008 Oil Price 'Bubble,'" Policy Brief 09-19, Peterson Institute for International Economics, August 2009, pp. 20-21.

③ 冈德森等人研究发现，从2013年底开始，美国的石油供应推动国际油价下降，其影响度在13%左右。Thomas S. Gundersen, "The Impact of U.S. Supply Shocks on the Global Oil Price," *The Energy Journal*, Vol. 41, No. 1, 2020, pp. 151-174, <https://doi.org/10.5547/01956574.41.1.tgun>.

年克里米亚事件发生后，美国利用能源价格和金融武器遏制俄罗斯的战略企图日趋明显。^① 受此影响，全球金融市场和石油投机资本出现震荡，并带动国际石油价格出现波动。自 2020 年初以来，受新冠肺炎疫情影响，全球经济增速大幅下降，全球石油需求增长预期悲观，进而导致国际石油价格大幅下跌。2020 年 3 月 6 日欧佩克与非欧佩克产油国举行会议后，俄罗斯和沙特一度开展短暂的石油价格战，^② 此后随着特朗普政府持续介入沙、俄两国石油博弈，加之各产油国财政收入压力增加，相关产油国在“欧佩克+”框架下达成减产协议。

表 1 历次国际石油价格下跌的原因及影响对比

	1986 年	1998 年	2008 年	2014 年	2020 年
主要 博弈 方	美国和苏联	东南亚各国、美国、俄罗斯和石油生产国	主要石油生产国和发达国家	西方国家和俄罗斯	美国、沙特和俄罗斯
地缘 政治 因素	冷战背景下的美苏对抗		俄格战争	俄乌冲突	中美关系紧张
经济 因素	沙特石油增产	亚洲金融危机，全球石油供应过剩	全球金融危机	美联储推出第三期量化宽松政策，主要生产国原油产量均大幅提升	全球石油供应过剩，石油需求减少

资料来源：作者自制。

^① Ed Corcoran, “Re-Engaging Russia,” Foreign Policy in Focus, April 9, 2020, <https://fpif.org/re-engaging-russia/>.

^② 俄罗斯提议保持现有条款，而沙特要求进一步减少石油产量，到 2020 年底将日产量减少到 150 万桶。俄罗斯坚持保持目前的产量，从 2020 年 4 月 1 日起，“欧佩克+”的参与者都不再承担任何限制产量的义务，沙特因此增产并降低石油价格。

历次石油价格下跌存在两大差异。首先，主要触发因素不同。1998年和2008年的国际油价下跌的主要触发因素是两次金融危机，2014年的国际油价暴跌则是供应增加、需求下滑、美元升值、沙特政府相关政策、中国经济新常态、气候变化治理等多种因素共同推动的结果。2020年油价震荡和2014年的油价震荡类似，并无突出的单一触发因素，而是政治、经济和疫情等多种因素共同作用的结果。2019年末到2020年第一季度的地缘政治经济重大事件包括：中美贸易战、美国与伊朗的冲突、新冠肺炎疫情席卷全球等。这些因素一方面改变了全球石油供需关系，另一方面使油价成为各国博弈的工具。其次，所反映的石油属性有所区别。1986年油价下跌主要突出了石油作为战略商品的政治性一面，1997—1998年和2008—2009年的油价下跌则突出了石油作为金融商品属性的一面，而2020年的油价震荡是各种因素叠加的产物，因此属性更为复杂，也更充满不可预测性。

历次油价震荡都造成了巨大的地缘政治经济影响。1986年油价暴跌严重打击了戈尔巴乔夫的改革计划，在很大程度上使苏联一蹶不振并最终解体。1997—1998年的油价下跌，强化了美元作为金融武器的作用，使国际炒家更有力地攻击东南亚金融市场，也导致俄罗斯爆发严重的主权债务危机。^① 2008—2009年的油价下跌无疑受到全球经济形势恶化的影响，但是也有专家指出俄罗斯与格鲁吉亚的战争影响了高加索地区的油气管道建设计划、减少了俄罗斯吸引跨国石油投资，并导致美国从能源金融角度遏制俄罗斯。^② 随着2014年石油价格的持续走低，卢布汇率也持续走低，俄罗斯的国家财政状况面临严峻局面。美国坚持能源资源开发的开放性，主张能源生产国、过境国、消费国之间相互依存来维护能源供应和消费的稳定性。克里米亚事件后，美国先后通过改变油气出口审核法规和释放战略石油储备等

① 国际炒家对亚洲货币市场的打压受到了美国政府的支持，或者说美国是巧妙地借势油价下跌来更好地实施其对外政策。Barney Jopson, "Crisis in Ukraine Reshapes US Debate on Gas Exports," *Financial Times*, March 4, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a744e920-a3c7-11e3-88b0-00144feab7de.html#axzz2wOGfoiqM>.

② Bruce Jones, David Steven, and Emily O'Brien, "Fueling a New Order? the New Geopolitical and Security Consequences of Energy," Brookings Institution, March 2014, http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2014/04/14%20geopolitical%20security%20consequences%20energy%20jones/14%20geopolitical%20security%20energy%20jones%20st%20even_fixed.pdf.

手段打压国际油气价格。^① 根据高盛集团（Goldman Sachs）的分析，如果国际油价跌至每桶 80 美元之内，俄罗斯政治将会重复 20 世纪 90 年代的动荡局面。因此，通过操纵油气价格来削弱俄罗斯的影响是美国充分利用现有国际规则展现自身实力的最佳途径。美国众议院能源与商业委员会主席弗雷德·阿普顿（Fred Upton）提出，扩大液化天然气出口为美国对抗俄罗斯的能源影响力提供了机会。^② 马克·尤戴尔（Mark Udall）、玛丽·兰德里约（Mary Landrieu）、马克·伯吉奇（Mark Begich）等美国参议员提出要应对俄罗斯的天然气武器，应让美国天然气发挥地缘战略价值，^③ 因此，在历次油价下跌中，虽然各方都有损失，但俄罗斯因其自身脆弱的经济结构，是主要利益受损方。

此外，石油价格博弈也反映了美国和俄罗斯之间的国际政治博弈。^④ 例如，2014 年下半年美联储推出第三期量化宽松（QE3），美元不断走强，进一步拉低了油价，油价持续走低，连带俄罗斯卢布汇率也持续走低，俄罗斯财政状况面临挑战。

二、疫情发生以来国际油价震荡的因素分析

如上所述，历次油价震荡反映了国际能源结构演变和能源地缘政治竞争，是多方面因素影响的结果。拉法·乌拉托夫斯基（Rafał Ulatowski）在其研究中指出，要准确判断油价下跌的基本面，不可断然归结于供需因素，否则无法认清其背后的石油政治现状。^⑤ 石油价格暴跌背后蕴含着石油地缘

① “U.S. Accuses Russia after Putin Warning on Gas Supplies to Europe,” Reuters, April 10, 2014, <http://uk.reuters.com/article/2014/04/10/uk-ukraine-crisis-idUKBREA3709O20140410>.

② Barney Jopson, “Crisis in Ukraine Reshapes U.S. Debate on Gas Exports,” Financial Times, March 4, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a744e920-a3c7-11e3-88b0-00144feab7de.html#axzz2wOGfoiqM>.

③ John Fund, “Counter Putin with Natural-Gas Exports: Obama Should Ignore the Green Lobby and Expedite Exports to Europe,” *National Review*, March 9, 2014, <http://www.nationalreview.com/article/372982/counter-putin-natural-gas-exports-john-fund>.

④ 1979 年苏联入侵阿富汗，2008 年俄格战争等。随着 2014 年石油价格的持续走低，卢布汇率也持续走低，在美国打压下，俄罗斯财政状况严峻。

⑤ Rafał Ulatowski, “OPEC+ as a New Governor in Global Energy Governance,” *UNISCI Journal*, No. 53, May 2020, <https://search.proquest.com/docview/2407654087?accountid=11752>.

政治的变动，简而言之就是生产格局和消费格局的转变。在新冠肺炎疫情和全球经济低迷的双重影响下，各国能源政治博弈和“邻避效应”催生了疫情后的全球油价震荡，主要产油国为了维护各自利益在一段时间内进行损人不利己的石油价格战。从长期来看，石油仍然是重要的一次性消费能源，全球能源治理体系并不会因此次油价震荡而彻底改变。

（一）供求关系影响

国际能源体系是能源生产国之间、供给方和需求方、主权国家和石油公司长期博弈形成的结果。从供给侧来看，此次油价震荡是由“欧佩克+”成员国谈判破裂所致。以沙特和俄罗斯为首的石油生产国未能达成削减产量以减轻疫情影响的协议，从而开始争夺市场份额，并承诺增加产量。^①同时，国际石油市场的结构回到所谓的“超期货溢价”阶段。^②

从供应结构变化来看，在新冠肺炎疫情发生前，国际石油市场就已供过于求。首先，美国已从石油进口大国转型为石油出口国。美国石油产量激增至世界第一，这使美国在 2019 年末成为石油产品净出口国。预计到 2023 年，美国的原油日产量还将增长 370 万桶，占非欧佩克国家全部增量的七成。^③其次，巴西、圭亚那、加拿大等其他非欧佩克产油国也增加了石油出口。沙特试图通过“欧佩克+”减产协议来抵消过剩的石油供应，但是由于“欧佩克+”产油国之间的矛盾，2020 年 3 月达成的减产协议并未获得支持，沙特于是大幅下调了其官方原油价格，并威胁要大幅提高产量，俄罗斯也相应提高了产量，从而引发石油价格战。尽管各方于 2020 年 4 月达成新的减产协议，但已经无法扭转国际油价震荡的总体形势。^④

^① 据估计，从 2020 年 4 月到 12 月，欧佩克原油平均日产量将达到 2920 万桶，高于 2020 年第一季度的 2870 万桶的日均产量。沙特石油大臣表示，虽然欧佩克的石油产量多年来一直没有变化，但非欧佩克成员国的产量却在不断增加。

^② Petromatrix 董事总经理奥利维尔·雅各布（Olivier Jakob）在一份报告中认为，沙特将很难重新控制市场。Rachel Adams-Heard, David Wethe, Steve Matthews, and Reade Pickert, “Texas Shale Heartland Rattled by Coronavirus and Oil Price War,” Bloomberg, March 13, 2020, <https://www.bloomberquint.com/markets/texas-shale-heartland-rattled-by-coronavirus-and-oil-price-war>.

^③ 2019 年，美国墨西哥湾沿岸成为中东以外最大的海上原油出口中心，每天供应 260 万桶原油。Oil 2018（Executive Summary），U.S. Energy Information Administration, <https://www.iea.org/Textbase/npsum/oil2018MRSsum.pdf>.

^④ Matthew Martin, Javier Blas, and Grant Smith, “Saudis Escalate Oil Price War with Huge

从需求侧来看,新冠肺炎疫情持续影响全球石油需求。^① 此次国际油价下跌的时间与新冠肺炎疫情的爆发及传播时间高度契合。因疫情全球蔓延,全球经济增速下降,全球交通运输减少,导致全球石油供大于求。国际能源署(IEA)称由于炼油利润下降、航空燃料需求不足,全球经济增长的不确定性增加。2020年8月以来,石油价格下降与全球石油需求增长放缓同时发生,全球石油需求复苏的步伐已经停滞。^② 受石油需求侧刚性萎缩与供给侧非理性博弈的影响,2020年油价总体呈下跌趋势。自2020年8月底以来,美国基准石油期货已下跌约13%。标普全球普氏(S&P Global Platts)预测,2020年石油日需求将下降800万桶以上,且在2022年前都难以回到2019年的消费水平。据国际能源署最新分析,2020年新冠肺炎疫情对全球能源需求的冲击将是近70年来最大的一次,全球能源需求将会下降6%,比2008年国际金融危机对全球能源需求的影响大7倍以上。^③ 来自世界其他机构的各项预测也都指出,2020年将是国际金融危机以来石油需求最差的一年。美国能源情报署(EIA)预测,2020年第二、第三季度全球石油和液体燃料的平均需求量将大幅减少,2020年全年日均需求量将比2019年减少830万桶。高盛则分析认为,全球石油消费量每日将减少2600万桶。^④ 从2020年1月开始,石油价格呈下降趋势,时间点恰好是新冠病毒在中国快速传播的时间,特别是自2月份以来,由于新冠病毒开始向日本、韩国以及欧美扩散,油价下降幅度明显扩大。而国内油气勘探开发承受亏损压力,也影响中国国内石油企业的投资能力、意愿与产量。由于石油市场的不确定性仍在持续,根据贝克休斯2020年9月上旬的报告,与去年同期相比,美国的石油和天然气钻机总数下降了632台。

Output Hike; Russia Follows,” *Los Angeles Times* March 10, 2020, <https://www.latimes.com/business/story/2020-03-10/saudi-arabia-oil-price-war-output>.

① EIA, *Short-Term Energy Outlook*, <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>.

② Tsvetana Paraskova, “Oil Demand Recovery Has Stalled,” *Oil Price*, September 7, 2020, <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/IEA-Oil-Demand-Recovery-Has-Stalled.html>.

③ Tim Gould and Ali Al-Saffar, “Energy Market Turmoil Deepens Challenges for Many Major Oil and Gas Exporters,” IEA, March 16, 2020, <https://www.iea.org/articles/energy-market-turmoil-deepens-challenges-for-many-major-oil-and-gas-exporters>.

④ Sam Meredith, “Goldman on How the ‘Largest Economic Shock of Our Lifetimes’ Will Permanently Alter Energy Markets,” CNBC, March 30, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/03/30/coronavirus-goldman-says-pandemic-will-permanently-alter-oil-markets.html>.

从储备和运输来看,石油储备的高库存量进一步导致石油价格维持在低位。在低油价背景下,相关下游炼化行业以及资本投资者等大量囤积原油,造成市场石油高库存的现状。^①持有到期原油合约的金融机构没有仓储和运输条件,导致5月份交货原油合约被挤兑抛售,从而出现负油价。^②

(二) 全球能源地缘博弈加剧

石油安全机制与地缘政治关系复杂,石油对地缘政治稳定与发展产生了重要影响,石油稀缺造成了全球局势紧张,石油内外要素论加剧了石油价格竞争的复杂形势。基于地缘政治思维的石油资源治理一直在全球石油政治经济中扮演重要角色。由于石油资源治理新地缘要素的变化,石油资源治理的地缘政治从生产国与消费国的双方博弈,逐渐呈现多中心化特征。同时,冷战后全球石油市场不断发展,市场化的灵活石油资源治理体系也不断上升,主要体现为石油资源金融化、多利益攸关方的深度参与以及市场路径与石油治理目标的多元化。

产油国的石油资源冲突一般分为两个层面。一是在宏观层面,涉及国际组织、西方国家和石油生产国政府之间的利益冲突,如在财政制度和石油相关合同、谈判和不愿意获得特定国际组织的准入方面;二是在微观或地方层面,涉及石油生产国企业之间的关系,如为扩大市场份额和技术优势,西方国家石油公司与俄罗斯、沙特等国的石油公司在生产成本方面竞争激烈。

在全球石油治理范式的推进下,通过集体行动实现石油安全领域的共治是当前国际政治谈判、国际规则制定的重要议程,也已经产生了诸多正式与非正式的治理体系结构。全球能源治理主体如国际能源机构和欧佩克,政策对话的平台如国际能源论坛和国际可再生能源机构几乎可以涵盖国际能源问题的所有方面。但是受新冠肺炎疫情影响,相关治理主体和机构反应迟缓

^① Myra P. Saefong, "How a Big Decline in China's Oil Imports May 'Test The Resiliency of the Market,'" *Market Watch*, September 13, 2020, https://www.marketwatch.com/story/how-a-big-decline-in-chinas-oil-imports-may-test-the-resiliency-of-the-market-2020-09-08?mod=article_inline.

^② 2020年4月20日,WTI交易中出現成交价为负数的历史性一幕,美国基准原油有史以来首次跌至负数,WTI5月期权合约价格下跌约300%,至每桶-37.63美元。Thomas S. Gundersen, "The Impact of U.S. Supply Shocks on the Global Oil Price," *The Energy Journal*, Vol. 41, No. 1, 2020, pp. 151-174, <https://doi.org/10.5547/01956574.41.1.tgun>.

无力。^① 随着新冠肺炎疫情的加剧，石油需求持续疲软导致沙特及欧佩克与俄罗斯争夺市场份额，用其定价权打击美国页岩油的高价，如果市场份额的争夺加剧，美国石油生产商将面临巨大压力。^②

2020 年 3 月，“欧佩克+”谈判失败及沙特增产和降价意图引发的石油降价危机具有强烈的政治博弈色彩。^③ 首先，这反映了沙特和俄罗斯对石油减产底线的竞争，俄罗斯认为自身在金融方面比沙特有优势，其只有 37% 的政府预算依赖石油收入，而沙特的这一比例达到 65%。因此，相对于沙特，俄罗斯对低油价的承受能力更强。^④ 此外，俄罗斯认为低油价将打击美国页岩油生产。与此相对，沙特则不断增产，到 4 月 1 日每日产量达到 1 200 万桶，出口量将达到每日 950 万桶—1 000 万桶。^⑤ 与 3 月日产 970 万桶相比，在市场需求已经饱受新冠肺炎疫情打击的情况下，沙特增产之举将使石油市场陷入混乱。其次，对沙特而言，增加石油产量，维持油价低位运行，有助于迫使其他非常规石油生产商减少生产和投资。这反映出沙特希望继续维持、甚至重新获得石油价格主导权的战略目的。沙特希望趁低油价之机蚕食国际能源市场上其他石油出口国尤其是其老对手伊朗的份额。在沙特低油价策略下，荷兰皇家壳牌集团、英国石油公司等欧洲炼油企业从沙特阿美公司获得了远高于传统正常水平的原油供应。^⑥

在“欧佩克+”与俄罗斯的谈判从戏剧性失败到最终达成妥协的过程中，美国推动沙特与俄罗斯共同应对全球低油价挑战，这显示了美国在全球油价

① 《疫情或催生全球能源治理变革》，《中国能源报》2020 年 4 月 6 日，第 4 版。

② Jason Hall, “Crude Oil Prices are Surging: It’s not Worth Investing in,” *The Motley Fool*, September 16, 2020, <https://www.fool.com/investing/2020/09/15/crude-oil-prices-are-surging-its-not-worth-investi/>.

③ “Saudis to Raise Oil Output, Beginning All-out Price War Amid Coronavirus Crisis,” *The Straits Times*, March 8, 2020, <https://www.straitstimes.com/business/economy/saudis-to-raise-oil-output-beginning-all-out-price-war-amid-coronavirus-crisis>.

④ 俄罗斯能源部长诺瓦克（Alexander Novak）表示，莫斯科已准备好打一场消耗战，俄罗斯石油行业有足够的财务弹性，在任何预期价格水平上都能保持竞争力，并保持其市场份额。

⑤ Javier Blas, “Trump’s Oil Deal: The Inside Story of How the Saudi-Russia Price War Ended,” *Fortune*, April 14, 2020, <https://fortune.com/2020/04/14/trump-oil-deal-inside-story-saudi-arabia-russia-price-war-ended/>.

⑥ Sherry Su and Javier Blas, “Saudis Pledge Huge Oil Supply Increases to European Refiners,” *World Oil*, March 12, 2020, <https://www.worldoil.com/news/2020/3/12/saudis-pledge-huge-oil-supply-increases-to-european-refiners>.

博弈方面的话语权明显增强。2020年3月,由于俄罗斯拒绝顺应沙特的意愿,导致油价震荡。俄罗斯与欧佩克的协议破裂,未能延长减产协议,导致石油价格陷入混乱。因此,俄罗斯将油气资源作为地缘政治博弈工具的意图在下降。从经济角度看,2020年3月俄罗斯拒绝减产的目的是防止其国际石油出口市场份额减少。此外,俄罗斯的战略还针对美国利用其丰富的能源资源所采取的强制性制裁政策。俄罗斯希望通过削弱美国的页岩油工业,打击其在能源领域的主导地位。2020年4月以来,低油价已经影响到生产成本较高的美国页岩油公司。因此,当特朗普政府进行油价斡旋并呼吁减产以缓解供应过剩时,主要生产国都予以支持,并实现妥协。

(三) 石油金融博弈

从石油金融博弈来看,油价有一个从地缘政治控制到金融化的过程,从21世纪国际能源价格的变动情况来看,能源价格的波动明显呈现出从属于国际资本流动的特征。^①能源市场的金融属性日益明显,能源投资者和美元体系在石油市场中的影响力也日益明显。

从石油美元金融体制来看,现阶段的能源价格形成机制、国际资本对能源价格的干预、主要能源品种由于以美元计价而形成的美元金融霸权明显影响了国际价格的走势。美国发达的金融体系使其能够采取能源资源金融化的方式,利用自由流动市场,通过期货交易为能源资源的供给双方调整价格。当前主要的能源机构如国际能源署、纽约期货交易所等都掌握在以美国为首的西方国家手中。这些机构通过发布信息或隐藏关键信息以影响金融市场的主要投资者,从而推动原油价格朝美国所希望的方向发展。美国建立了“石油美元体系”,美元在原油交易媒介中占据垄断地位,美国能够从金融方面对国际油价进行引导。因此,无论是在石油的政治方面还是金融方面,美国都有能力影响石油价格走势。2020年3月美国金融市场的动荡加剧了国际原油价格的下滑,而6月随着美国金融市场回暖,全球原油价格也开始回升。

从全球能源投资来看,能源资源的金融化为市场参与者提供了能源价格

^① 目前全球的石油价格均以原油价格为基准,金融期货市场价格在国际石油定价中扮演着至关重要的角色,国际上一些大银行、投资基金和其他金融投资者通过远期商品交易,以一种非常隐蔽的方式来决定商品价格。

发现和套期保值、分散风险的金融工具，国际能源期货市场上的各种投资、投机力量规模日益庞大，参与广度和深度不断加大，影响力已经超过能源的生产商和消费者，逐渐形成美国等西方国家大型国际金融机构对能源期货交易市场和价格的定价权优势，即石油价格反复波动的背后有以华尔街为代表的金融资本的反复金融抄底的投机行为，当前实体原油交易和虚拟原油交易存在巨大量差，原油金融资本虚高和金融资本投机是造成 WTI 和布伦特原油价格快速、反复波动的重要原因之一。^① 新冠肺炎疫情下金融市场的波动，更直接地影响国际原油价格。在此背景下，投资机构和投资人也不会将大量资金投入石油行业。因此，在沙特和俄罗斯打石油价格战后，能源行业发展跌至创纪录的低点、交易暂停、开支削减，这又导致原油和股票价格呈螺旋式下跌，^② 原油市场震荡也导致国际石油投资者抛售原油资产，并带来市场恐慌进而冲击油气企业的股价，“中石油”“中海油”以及“中石化”在香港证券交易所的股价都出现下跌，沙特阿美公司的股票价格也在塔达乌尔交易所交易期间出现下跌。^③

三、国际石油价格动荡的影响

石油作为商品，其价格直接影响各国在石油贸易中的经济利益，也间接影响各国在全球能源结构中的地位。当前新冠肺炎疫情肆虐全球，各国对石油需求下降，导致油价屡创新低。对产油国而言，过低的油价带来十分复杂的影响，美国霍普金斯大学的报告认为，全球油价持续下跌正严重冲击产油国的预算，欧佩克成员国逐渐陷入严重的政治和安全问题中。^④ 美国、俄罗

① Mohasin S. Khan, “The 2008 Oil Price ‘Bubble’,” Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, August, 2009, pp. 20-21.

② Michael Bellusci, “Michae Oil Price War Erases \$196 Billion from Energy Stocks in a Week,” Bloomberg, March 3, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-13/oil-price-war-erases-196-bln-from-energy-stock-values-in-a-week>.

③ “Saudi Aramco Lost an Entire Petrochina’s Market Cap in One Day, Short-Term Opportunities Arise in China’s Downstream Companies,” China Knowledge, March 9, 2020, <https://www.chinaknowledge.com/News/DetailNews/89251/>.

④ Benoît Faucon, Sarah Kent, and Summer Said, “Oil-Price Slump Strains Budgets of Some OPEC Members, Oil-Producing Countries Face Steep Deficits If Price War Continues,” *Wall Street Journal*, October 10, 2014, <https://search-proquest-com.proxy1.library.jhu.edu/docview/>

斯和沙特等国际产油大国都将受到严重影响，并由此产生一系列连锁和外溢反应。虽然超低油价无法长期持续，但由此引发的经济后果、政治博弈和金融投机等将持续。

（一）美国与油价动荡

对美国而言，页岩油气革命的成功使其实现了从油气进口大国到能源强国的华丽转身，“能源正在从债务角色转换为资产角色，保障了美国的国家实力和世界领导力，”^①但2020年新冠肺炎疫情导致经济陷入困境，低油价短期内对美国的经济伤害极大，会导致上千家石油企业面临破产，进而引发经济危机。^②另外，美国页岩油的开采比传统石油开采对油价的敏感度更高，油价波动可能会对美国的石油产量产生重大影响。超低油价也使美国许多石油公司背负沉重债务，生存压力持续加大，因此有预测认为，这可能导致美国的页岩油开采将自2021年开始下降，到2025年年底，其日开采量可能减少110万桶。

但从长期来看，作为美国能源相关领域重新整合的关键，低油价则进一步夯实了美国的制造业基础，带动其高度自动化产业发展，并提升美国劳动生产率，降低生产成本。因此，低油价或将有利于美国回归实体经济，助推其经济增长。另外，低油价将扩大美国与其他资源型国家的竞争力差距。由于对能源产业的高度依赖，低油价将造成沙特、俄罗斯两国面临较为严峻的财政压力，甚至因经济增长动能不足引发国内动荡。与之相比，原油和天然气出口在美国经济中的占比不高，而且美国的页岩油产业也具有较高的风险应对能力，即使出现大量美国页岩油气企业倒闭的情况，但其余美国页岩油气企业在油价企稳后也将有能力迅速复产并增产、扩能，其产业效率的全球

1609530307? accountid=11752.

① Tom Stevenson, “Shale and Cheap Oil Make America the New Lucky Country,” *The Mercury*, November 30, 2014; Office of the Press Secretary, “Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President At the Launch of Columbia University’s Center on Global Energy Policy,” White House, April 24, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/04/24/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-launch-columbia->

② Clifford Krauss, “Saudi Oil Price Cut Is a Market Shock With Wide Tremors,” *New York Times*, March 9, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/09/business/energy-environment/saudi-oil-price-impact.html>.

领先优势有望进一步扩大。美国动用地缘政治和石油美元工具影响国际政治的迹象非常明显，例如，美国勘探和生产委员会（American Exploration and Production Council）敦促特朗普政府迫使中国购买美国石油。^① 也正因如此，一方面，特朗普总统下令美国能源官员不断采购战略储备石油，^② 最高已达 9 000 万桶；另一方面，美国加大外交斡旋力度并主动采取联邦和地方政府联合财政支持、政企协调沟通、向墨西哥提供补贴、支持中小页岩油气企业减产等措施，推动石油生产国回归并落实“欧佩克+”达成的维也纳联盟减产协议，维护石油美元地位。

（二）俄罗斯与油价动荡

低油价对俄罗斯的影响十分显著，不仅影响了俄罗斯的对外议价能力和能源战略，而且导致其国内经济动荡和卢布贬值。首先，俄罗斯财政压力上升，与沙特的石油价格战、美俄沙特三国间石油地缘政治博弈以及未来可预期的长期低油价趋势都严重影响过度依赖石油的俄罗斯经济。^③ 根据国际能源署的统计，俄罗斯石油出口收入每桶下降 20 美元，俄罗斯的 GDP 就会下降 1.75%，如果油价保持低位，俄罗斯每年的损失在 1 300 亿—1 400 亿美元，约占其经济总量的 7%；另据国际货币基金组织预测，俄罗斯 2020 年的经济增长率为-6.6%。^④ 其次，俄罗斯经济动荡加剧。2020 年 3 月，在全球货币对美元汇率波动幅度排行中，俄罗斯卢布排名第二，根据三个月的期权计算，预计卢布波动率将达到 24.9%。^⑤ 此外，在 2020 年 3 月 10 日莫斯科交易所开盘时，以卢布计价的 MOEX Russia 指数下跌 10.4% 至 2 436 点，以美元计价的 RTS 指数下跌 16% 至 1 056 点，为 2019 年冬季以来的最低水平。^⑥

① 美国彭博社：《特朗普被敦促向中国施压购买美国石油》，2020 年 4 月 21 日。

② Stephen Cunningham, Jennifer A Dlouhy, and Ari Natter, “Trump Orders U.S. to Stock Up Oil Reserve after Price Crash,” Bloomberg, March 14, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-13/trump-says-going-to-buy-large-quantities-of-oil-for-reserve-k7qlrbck>.

③ Ed Corcoran, “Re-Engaging Russia,” Foreign Policy in Focus, April 9, 2020, <https://fpif.org/re-engaging-russia/>.

④ IMF, “World Economic Outlook Update,” June 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.

⑤ 参见俄罗斯卫星通讯社：“卢布成全球波幅第二大货币”，2020 年 3 月 19 日，<http://sputniknews.cn/economics/202003191031036763/>。

⑥ “Russian Stock Market Crashes Following Oil Price Drop,” Tass, March 10, 2020, <https://tass.com/economy/1128219>.

俄罗斯正面临因新冠肺炎疫情而来的多重压力。一方面，俄罗斯面临国内疫情防控压力；另一方面，俄罗斯未来经济发展将持续受到来自国际石油价格战、石油地缘政治博弈以及预期的长期低油价趋势等因素的不利影响。因此，有研究认为俄罗斯已经面临着应对疫情措施不力、石油收入大幅下降和迫在眉睫的现实问题，这些都为其重新与外界接触提供了重要机会。^① 另外，疫情的蔓延和低油价造成的经济低迷会影响民众对总统的信任度和满意度，进而影响此次事关普京总统连任的宪法修正案投票。因此，俄罗斯愿意与“欧佩克+”国家展开合作，以支持世界石油市场，该机制“已经成为确保全球能源市场长期稳定的有效工具”。

（三）沙特与油价震荡

疫情冲击下的低油价对沙特的影响也极为深远。首先，沙特的财政和国内政治稳定受到影响。与俄罗斯一样，沙特的国家收入受到低油价的影响，财政压力日益上升。^② 沙特阿美石油公司 2020 年一季度净利润骤降 73.4%。石油价格暴跌可能会制约沙特刚刚开始的经济复苏，并导致更高的财政赤字。据国际货币基金组织的预测，沙特 2020 年的经济增长率为-4.7%。^③

其次，低油价对沙特产生政治影响。长期以来，财政盈余是沙特社会和政治稳定的保障。而在原油价格下跌之前，沙特政府预计 2020 年的财政赤字将达到 GDP 的 6.8%。根据阿布扎比商业银行估算，如果布伦特原油价格保持在 35 美元，在不调整政府支出的情况下，沙特将在 2020 年出现近 15% 的经济产出赤字，除非使用其他资金来源，否则其净外汇储备可能在 5 年左右用完。另外，油价震荡也影响沙特国内政治稳定，影响了为“2030 年愿景”筹集资金的计划，而该计划旨在实现沙特经济现代化，减少对石油的依赖，并为外国投资开辟道路。尽管沙特拥有 4 426 亿美元（截至 2020 年 7 月）的外汇储备，但低油价无疑也将对此产生冲击。^④ 长期低油价势必会引

① Ed Corcoran, “Re-Engaging Russia,” *Foreign Policy in Focus* <https://fpif.org/re-engaging-russia/>.

② 虽然沙特的石油生产成本为每桶 8.99 美元，但为了保证庞大的政府开支，沙特的石油保本价格是每桶 97 美元，而石油输出国组织成员国的平均石油保本价格则为每桶 93.3 美元。

③ IMF, “World Economic Outlook Update,” June 2020.

④ “A Post OPEC Conference Note,” *Trend News Agency*, December 6, 2015.

发沙特国内问题和社会动荡，进而可能引发中东地区动荡。但从中东产油国的利益出发，维持油价低位运行则有助于迫使其他非常规石油生产商减少生产和投资，帮助欧佩克国家维持甚至掌控石油生产的主导权，但是这个目的至今尚未实现。^①

再次，持续低油价将影响沙特在中东地区和产油国中的政治地位，并制约其应对极端恐怖主义。当前的石油价格震荡是 2016 年沙特、俄罗斯和其他 20 多个国家成立“欧佩克+”联盟以来的最大危机，也是欧佩克面临的最糟糕的情况，这将导致一些依赖石油出口的国家出现经济混乱，并将出现一波石油生产企业的破产潮。^②

四、国际油价震荡对中国的影响和应对

2020 年油价震荡受到地缘政治经济博弈、低碳技术革命、全球疫情和国际经济等多重因素的影响，主要能源生产国和消费国对于如何管理全球石油市场的动荡并未达成共识。尽管美国与俄罗斯、欧佩克在稳定全球石油市场方面保持着前所未有的接触，但是特朗普政府未把全球最大石油进口国中国纳入这一合作中，因此全球石油减产也很难奏效。目前油气市场仍在低位运行，低油价冲击对全球经济、政治、社会 and 地缘政治具有长期影响，但机遇与挑战并存。

对石油消费国如中国、印度等而言，石油期货价格的下降可以降低能源成本，为其疫情后的经济复苏提供必要的能源支持。但是，油价下跌极有可能对与石油产业相关的企业造成冲击，并给中东局势、全球能源格局带来巨大风险和危机。从长期来看，一些学者认为新冠肺炎疫情会动摇石油等化石能源在世界能源结构中的中心地位，可再生能源、核能、石油、天然气和煤

① Jemma Green and Martin LaMonica, “OPEC v Oil Prices: How The World’s Biggest Oil Cartel Lost Its Power,” The Conversation, December 2, 2014, <https://theconversation.com/opec-v-oil-prices-how-the-worlds-biggest-oil-cartel-lost-its-power-34923>.

② Nayla Razzouk et al., “OPEC+ Talks Collapse, Blowing Hole in Russia-Saudi Alliance,” Bloomberg, March 6, 2020, <https://www.bloombergquint.com/business/opec-fails-to-reach-deal-as-russia-refuses-deeper-oil-cuts>.

炭等将会形成多元并存的格局，而推动低碳能源发展和促进化石能源可持续发展也是各国的共同目标。^①

受国际油价下跌和新冠肺炎疫情的双重影响，中国三大石油企业的油气产品销量、价格和利润均大幅下降，中石油、中石化净利润同比由正转负，创历史新低，^② 主要石油生产国债务高企、社会经济问题频发，国内社会表现出较强的民族主义倾向。技术民族主义与保护主义交织，二者相互强化，成为大国间石油政治经济竞争的新焦点。全球油气价格震荡对能源市场的冲击已不再简单地停留在传统能源博弈的层面，而是转变为油气生产国争夺出口市场的新型能源博弈。^③

尤其是作为全球石油体系霸权国的美国具有强大的干预全球市场的政策工具，随着当前地缘政治竞争日益激烈，美国针对中国等的相对获益意识增强，可能把石油作为地缘政治竞争的工具，通过牺牲一部分经济收益来打击地缘政治竞争对手，在此背景下全球石油治理进程有可能偏离其原有轨道，而国际政治驱动下的区域化和多边合作机制将渐成主流。另外，世界石油产业体系的脆弱性进一步凸显，“强地缘政治—弱市场”将成为新的形态。中国作为能源进口大国对全球能源市场发展前景发挥着至关重要的作用，中国石油进口的增长是未来石油价格回升的重要驱动力，也是石油产业持续复苏的重要支柱。因此，中国的石油进口数据将是未来几个月石油市场的重要信号，也可用于评估全球经济复苏的力度。^④

中国是世界上第二大石油消费国和第一大石油进口国，疫情后中国经济的复苏必然需要足够的能源支持，而油价震荡对中国的影响究竟是积极的还是消极的目前尚难定论，只能说机遇与风险并存。从风险来看，疫情席卷全

① Klare Michael, “The Beginning of the End for Oil?” Foreign Policy in Focus, <https://fpif.org/the-beginning-of-the-end-for-oil/>.

② 《国家石油公司的未来》，新浪财经，2020年9月13日，<https://finance.sina.com.cn/chanjing/2020-09-13/doc-iivhuipp4109578.shtml>

③ 《当前全球能源治理变化趋势与中国应对》，中国石油石化，2020年8月11日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674733165545504299&wfr=spider&for=pc>.

④ Myra P. Saefong, “How a Big Decline in China’s Oil Imports may ‘Test the Resiliency of the Market,’” Market Watch, September 13, 2020, https://www.marketwatch.com/story/how-a-big-decline-in-chinas-oil-imports-may-test-the-resiliency-of-the-market-2020-09-08?mod=article_inline.

球，而中国每年都需要进口大量石油，石油对外依赖度接近 70%，因此疫情无疑对中国能源需求造成消极影响。从机遇来看，2017—2019 年，中国在石油进口额和进口总量上都呈上升态势（见表 2），当前石油期货价格低廉，这又无疑可以降低中国经济发展的能源成本。

表 2 2017—2019 年中国进口石油情况

进口量（单位：万吨）						
年份	沙特阿拉伯	俄罗斯	安哥拉	伊拉克	伊朗	委内瑞拉
2017	5 218	5 954	5 042	3 682	3 115	2 176
2018	5 673	7 149	4 738	4 505	2 927	1 663
2019	8 332	7 764	4 735	5 180	1 477	1 139

进口值（单位：亿美元）						
年份	沙特阿拉伯	俄罗斯	安哥拉	伊拉克	伊朗	委内瑞拉
2017	205	239	201	138	119	66
2018	297	381	250	224	150	71
2019	402	373	230	238	71	45

资料来源：作者自制，数据来自中国海关总署网站，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/3227050/index.html>。

总体来看，低油价不仅影响各国的经济和政治，也预示着能源结构大调整的时代已经到来。中国尽管受益于油价下跌，但这一次却可能需要经过一段时间才能看到效果。另外，新冠肺炎疫情制约国际航运和制造业的复苏，并增加了世界经济发展的不确定性。在这种情况下，市场的过度波动可能会影响中国经济的复苏，因为中国需要在全局稳定的基础上来防止供应链受到进一步冲击。

中国虽是资源大国，但不是资源强国，在全球能源资源体系中的地位较为被动。因此，我们有必要客观分析并认清中国目前参与能源资源治理的现

状与特点，为未来中美不确定性关系下国家的能源资源安全提供保障，坚持底线思维，维护国家安全。作为制造业大国，中国的发展离不开石油资源，而中国对石油资源的进口依存度较高，安全供应压力巨大。另外，中国能源金融化尚未完成，缺乏国际性的定价中心，这导致国内巨大的需求无法转化为国际议价能力。与此同时，中国对国际市场石油价格剧烈波动的调节能力有限，在国际市场中处于被动。

但是，低油价为国家能源布局、提高话语权提供了绝好的机遇。

首先，加大石油进口和储备力度，利用低油价提升中国在能源治理和全球石油定价中的地位和话语权，积极参与全球能源治理体系的改革。面对国际能源行业需求严重不足，消费国话语权日益增强的战略机遇期，有选择地帮助部分产油国维护石油出口安全，并参与保持国际油价在合理的区间波动。中国可与印度等亚洲发展中国家和主要石油消费国一起，积极参与同石油资源相关的国际条约、协议、规定的制定，进一步提升中国在世界石油市场的话语权，尝试创建新的秩序和规范，变被动因应为主动引领。中国和印度等可以积极参与“欧佩克+”的油价协调，将新兴市场国家的需求反映到当前的“欧佩克+”谈判中。

其次，中国应通过资本参与、技术合作、技术人员交流等方式深化与石油生产国的双边能源合作，并选取那些政治关系稳定的石油生产国，在当地建设石油储存设施，就地储存石油，通过释放国外的石油储备资源抑制国内的高油价，从而深化中国在全球资源体系中的话语权和影响力。同时，考虑到中国在全球能源治理体系中的影响力和规则制定能力有限，中国仍需要积极融入并争取引导全球能源治理，加强能源安全领域的公共外交，提高“一带一路”能源俱乐部和金砖国家能源俱乐部的合作深度和范围，推动能源及相关产业在资本、技术、贸易等领域的融合。另外，积极参与国际能源署、石油输出国组织、天然气生产国论坛等协调平台，加强二十国集团在能源治理中的领导力。

再次，中国和国际社会共同推动全球能源可持续发展，加强全球能源资源的可持续管理和利用，推动全球生态文明建设理念的实践，深化“一带一

路”能源合作，加强绿色低碳“一带一路”建设，抓住机遇推动绿色能源的国际合作。联合国等国际组织已经开始将疫情防控、灾后重建、清洁能源和 2030 年可持续发展议程紧密结合，希望通过绿色、低碳、包容的经济增长，推动实现经济复苏、社会重建和环境保护等多重目标。中国可以参与和引导全球能源—公共卫生—健康—水—粮食的协同治理，推动中国与周边国家、中欧等绿色合作，深化“一带一路”等重点地区在经济绿色复苏基础上的战略资源合作。

面临百年未有之大变局，中国提出加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这将是今后相当长一段时期中国的发展基调。2020 年 9 月 11 日，习近平主席在科学家座谈会上强调要加速解决制约中国科技创新发展的一些关键问题。在能源资源方面，油气勘探开发、新能源技术发展不足，同时中国面临激烈的国际竞争，因此必须走出一条适合国情的创新路子。^① 另外，全球石油治理仍然应该关注国际法和国际组织的保障和促进作用，中国正面临全球石油政治经济体系转型过程中的新机遇和新挑战，应当坚持应对地缘竞争的底线思维，扩展参与全球市场的路径，坚持在多边石油市场和国际法的框架内推动石油资源合作向更加公平合理的方向发展。

[责任编辑：石晨霞]

^① 《从三个层面领会习近平在科学家座谈会上的重要讲话》，人民网，2020 年 9 月 12 日，<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0912/c40531-31859121.html>。

东地中海天然气开发

——地区合作还是苦涩争夺？

周锡生

【内容摘要】 在埃及、以色列和塞浦路斯等相继发现东地中海地区天然气资源后，该地区局势不断升温并渐成热点。在埃、以等主导下，以东地中海天然气合作论坛为标志的地区合作联盟成立并开始运作，但土耳其也通过与利比亚签订地中海“海事管辖权”谅解备忘录、借“北塞浦路斯”问题加紧勘探等方式争夺更大话语权，造成地区局势紧张。在东地中海天然气合作论坛中，埃及通过建设地区能源枢纽增强其区域大国地位，以色列通过“天然气革命”增进与阿拉伯世界的合作，希腊、塞浦路斯、巴勒斯坦等希望加入东地中海天然气开发进程，该联盟也具有很好的国际合作空间。然而，埃、土矛盾深刻复杂并集中于利比亚问题，土耳其支持巴勒斯坦加强东地中海军事存在造成与以色列的矛盾，希、塞与土耳其矛盾由来已久并将长期存在争端。在大国博弈视角下，美国中东政策为埃、以主导东地中海天然气合作论坛扫除了障碍，欧盟国家将有限度支持该合作机制，俄罗斯需要保持在这一地区的影响力，同时土耳其也将东地中海问题纳入其“中东地缘政治三角”战略，欲在大国博弈中维护自身地位和利益。东地中海天然气合作开发问题值得持续关注。

【关键词】 东地中海 天然气 东地中海天然气合作论坛 地缘政治

【作者简介】 周锡生，东南大学国际战略研究院院长、研究员（南京 邮编：210096）

【中图分类号】 F407.22 K901.4 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0045-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006003

地中海大致以马耳他岛为中点，分为东、西两部分。东地中海国家包括希腊、塞浦路斯、土耳其、叙利亚、黎巴嫩、以色列、埃及、利比亚和巴勒斯坦等。相对于西亚、北非其他地区，这里一向较为平静。然而随着该地区天然气资源的勘探和发现，巨大的经济利益驱动地缘政治变化，地区原有的地缘政治冲突随之加剧，欧盟、俄罗斯、美国等域外力量也加大了在这一地区博弈的力度。在地区均势与国际规则形成之前，围绕东地中海天然气开发的合作与纷争局面将长期存在，该地区可能成为西亚、北非新的热点。

一、东地中海地区天然气勘探与开发现状

目前，东地中海地区的天然气勘探与开发主要集中在埃及的尼罗河三角洲盆地、以色列的黎凡特盆地和塞浦路斯的希罗德德盆地，埃及、以色列和塞浦路斯已经在此发现若干大型天然气田并着手进行开发利用。此外，在东地中海的其他地方，如西阿拉伯盆地（Western Arabian Basin）、扎格罗斯盆地（Zagros Basin）、塞浦路斯盆地（Cyprus Basin）、拉塔基亚盆地（Latakia Basin）、厄拉多斯内盆地（Eratosthenes Basin）和朱迪亚盆地（Judea Basin）等，预测仍会有巨大的天然气储量存在，土耳其、黎巴嫩、巴勒斯坦等也加大了勘探力度。^① 分析东地中海地区的天然气勘探与开发情况，主要可以分为两个部分：一是埃及、以色列、塞浦路斯等国已较为成型的勘探开发，二是土耳其、黎巴嫩、巴勒斯坦等国尚处于起步阶段的勘探开发。

（一）埃及、以色列和塞浦路斯在东地中海地区的天然气勘探与开发

这三个国家对东地中海地区天然气资源的勘探与开发工作起步较早、渐成规模，且三国之间不存在突出的地缘政治矛盾，因此也逐渐成为东地中海天然气开发合作机制的基础力量。

第一，埃及在东地中海地区的天然气勘探与开发。埃及在尼罗河三角洲的天然气勘探与开发受到了尼日尔三角洲气田群发现的启示，并得益于 2015

^① Hall Jeremy, Ali E.Aksu, and Cenk Yaltirak, "Varying Tectonic Control on Basin Development at an Active Microplate Margin: Latakia Basin, Eastern Mediterranean," *Marine Geology*, Vol. 221, No. 4, October 2005, p. 16.

年8月发现的巨型祖尔(Zohr)气田。该气田探明的可采储量为6 732亿立方米,由意大利国家能源控股公司(ENI)与埃及政府合作开发。在开发过程中,该气田实现了在28个月内高速开发深水(部分已进入超深水)大气田的目标。该气田2018年上半年产量达到113亿立方米,年底产量达7 600万立方米/日,提前实现了2019年目标。^①与此同时,埃及加大了对尼罗河三角洲区域天然气资源的勘探与开发力度。在2010年至2017年间,埃及天然气公司(EGAS)在该区域共成功招标迈泰里耶(El Matariya)、卡万拉(Kawaran)、北马哈拉(North El Mahala)、北萨利亚(North El Salhiya)、北雷勒(North Leil)、北福阿德港口(North Port Fouad)等6个勘探区块的开发项目,合作伙伴包括英国石油公司(BP Amoco)、达纳天然气公司(Dana Gas)、ENI、道达尔公司(Total)、爱迪生国际公司(Edison International)等,勘探区块总面积达16 582平方公里。^②从“中东变局”^③之后埃及国内政治经济形势看,尽管经历了穆巴拉克、穆尔西至塞西政权的更迭以及国内局势的一度震荡,但国际石油公司在埃及的勘探与开发工作始终没有受到过大影响。这说明埃及国内各政治派别和利益团体在油气资源的国际开发合作方面形成了一定共识。目前,埃及政治经济形势已经基本稳定,为增加能源供给、增强经济发展动力,塞西政府将加大天然气勘探、开发和国际合作力度,在国际关系中也将围绕此目标加强相关工作。

第二,以色列在东地中海地区的天然气勘探与开发。以色列长期依靠进口来满足其大部分能源需求,每年在能源进口上的支出相当于其GDP的5%以上。^④除高昂的进口支出以及日益严重的空气污染等原因外,以色列最为担心一旦与周边阿拉伯国家发生战争,能源进口会被切断。国家安全与经济环境等因素促使以色列政府决心开发近海石油与天然气资源,从根本上解决

① 张立勤、张抗:《非洲油气现状与未来展望》,《世界石油工业》2020年第4期,第26—34页。

② 刘恩然、张立勤等:《埃及油气资源勘探开发现状》,《桂林理工大学学报》2019年第3期,第591—598页。

③ 参见刘中民、赵跃晨:《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》,《国际展望》2020年第5期,第67页。

④ 数据来源:联合国贸发会议(UNCTAD)统计中心, <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>。

能源安全问题并调整能源结构。以色列与美国来宝能源公司（Noble Energy Inc.）及其合作伙伴德雷克集团（Drake-oil Group）合作，在以色列近海勘探石油与天然气资源。经过 10 年多钻井勘探，终于在 2009 年和 2010 年发现了利维坦（Leviathan）和塔玛尔（Tamar）两个大型天然气田，据估计分别拥有 6 200 亿立方米和 2 800 亿立方米的天然气储量。^① 此外，以色列还在其专属经济区发现了储量约为 140 亿立方米的达利特（Dalit）和储量约为 340 亿立方米的塔宁（Tanin）天然气田。^② 以色列的“天然气革命”不仅使该国“能源独立”成为可能，也帮助以色列实现了巨大的能源收益。^③ 一方面，以色列着力优化国内能源结构。以色列曾在 2018 年底确立了 2030 年底前淘汰所有燃煤发电厂的目标，但是之后已决定提前在 2025 年底实现天然气发电全面取代煤电的目标，从而大大提前了其能源结构优化的目标。^④ 另一方面，以色列已经开始向埃及出口天然气。2018 年 2 月，埃及与以色列签署协议，计划未来 10 年内从以色列进口 640 亿立方米天然气，总价值约 150 亿美元。^⑤ 埃及石油部 2020 年 1 月 15 日发布声明称，埃及自当日起开始接收来自以色列的天然气，埃及将把进口的以色列天然气液化后出口至欧洲，这标志着埃及离成为地区能源枢纽的目标更近了一步。^⑥

第三，塞浦路斯在东地中海地区的天然气勘探与开发。塞浦路斯是唯一的东地中海岛国，周边海域面积大，与以色列同属黎凡特盆地。以色列的天然气开采成功给塞浦路斯以巨大鼓舞。塞浦路斯经济单一，每年的能源进口耗费了该国大部分外汇。2008 年的国际金融危机对塞浦路斯经济造成重大冲击。在以色列成功勘探并确认近海两大天然气田时，正值塞浦路斯面临严

① 为探明储量，以色列还专门邀请美国地质调查局对地中海东南部黎凡特盆地的地质和天然气情况进行全面勘察。美国地质调查局勘察后认为，来宝能源公司对以色列两处新发现气田储量的评估基本可靠。

② Robin Beckwith, “Israel’s Gas Bonanza,” *Journal of Petroleum Technology*, Vol. 63, No. 3, February 2015, pp. 46-49.

③ 王晋：《能源撬动政治：博弈东地中海天然气开发》，《西亚非洲》2020 年第 5 期，第 21—41 页。

④ 王林：《以色列要借天然气实现能源独立》，《能源研究与利用》2020 年第 1 期，第 17—18 页。

⑤ 段九州：《埃及艰难的能源自主之路》，《世界知识》2018 年第 6 期，第 34—35 页。

⑥ 《埃及自 1979 年以来首次接收以色列天然气》，新华网，2020 年 1 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/2020-01/15/c_1125466533.htm。

重的经济危机之际，按照与欧盟达成的协议，塞浦路斯需要具备 170 亿欧元的银行储蓄款才能继续留在欧元区，而该国一年的国内生产总值（GDP）才 230 亿欧元。开采天然气既可减少进口能源，又可出口创汇还债，因此塞浦路斯把开发近海天然气当作国家重大发展战略和摆脱经济与金融危机的良机。德勤会计师事务所也曾发布报告称，天然气的开发将会在“社会经济和地缘政治层面深刻影响塞浦路斯”^①。塞浦路斯曾于 2007 年、2012 年和 2016 年对其南部海上专属经济区 12 个区块中的 11 个进行公开招标，授权海外公司勘测与开发，合作伙伴包括意大利国家能源控股公司、韩国天然气公司（KOGAS）、法国道达尔能源公司、埃克森美孚（XOM）、卡塔尔天然气公司（Qatargas）等。塞浦路斯划分的第 12 区块邻近以色列天然气田，2008 年，美国诺博能源公司（Noble Energy）获得该处的勘测和开采许可，并与戴勒克钻井和艾维娜石油开采公司（Delek Drilling and Avner Oil Exploration）共同勘测和开采。^②自 2011 年诺博能源公司宣布在第 12 区块发现“阿芙洛狄忒”（Aphrodite）天然气田后，各大国际石油公司均宣布在授权区域开始钻井作业，塞浦路斯的大规模天然气开发进程逐步展开。

（二）土耳其、黎巴嫩、巴勒斯坦在东地中海地区的天然气勘探与开发

土耳其、黎巴嫩和巴勒斯坦等国看到了东地中海天然气开发的巨大利益和前景，也都加大了勘探和开发的力度。但由于起步较晚、技术力量不足以及未能建立很好的国际合作等原因，这些国家在东地中海地区天然气开发中尚无明显成效。

第一，土耳其在东地中海的天然气勘探与开发。土耳其天然气供应严重依赖进口。2013 年，土耳其 58% 的天然气通过“蓝溪”（Blue Stream）管道从俄罗斯进口；近 20% 的天然气通过“东南管道”（Southeastern Pipeline）和“跨安纳托利亚天然气管道”（Trans Anatolia Natural Gas Pipeline）从伊朗和阿塞拜疆进口。^③因此，土耳其非常重视东地中海的天然气勘探与开发，

① Deloitte, “Oil and Gas in Cyprus Where Potential Lies,” https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cy/Documents/energy-resources/oil-and-gas/CY_EnergyAndResources_OilAndGas_Noexp.pdf.

② 王晋：《能源撬动政治：博弈东地中海天然气开发》，第 21—41 页。

③ Giacomo Luciani, “Security of Oil Supplies: Issues and Remedies,” *European Energy*

希望将其作为优化自身能源结构的突破口。土耳其政府和“北塞浦路斯”当局授权土耳其石油公司（TPAO）对东地中海天然气资源进行勘探和开发。从 2014 年开始，土耳其政府派出勘探船前往东地中海进行地质勘测。2019 年 1 月、5 月和 6 月，土耳其三次派出勘探船前往塞浦路斯专属经济区、塞浦路斯以西海域以及塞浦路斯东北海域进行勘测，但是均未发现油气田。

第二，黎巴嫩和巴勒斯坦在东地中海的天然气勘探与开发。在以色列和塞浦路斯相继发现近海天然气后，黎巴嫩也启动了近海天然气勘探与开发工作。黎巴嫩政府委托外国能源公司对其海岸进行了 2D 和 3D 地震探测，相关数据表明，该国的海上天然气储量可能高于塞浦路斯和叙利亚，约超过 1 万亿立方米，且品质较好。黎巴嫩政府目前正在积极与国际石油公司沟通后续的勘探与开发事宜。由于在加沙地带发现天然气储量，巴勒斯坦政府对东地中海的天然气勘探与开发也表现出积极态度。

由此可见，东地中海的天然气勘探与开发已形成以埃及、以色列为核心，塞浦路斯紧密跟进，并吸引土耳其、黎巴嫩、巴勒斯坦等参与的格局。然而，由于天然气开发利益巨大，再加之该地区既有地缘政治矛盾长期存在，东地中海天然气开发旋即引发了一系列地缘政治变化。

二、东地中海天然气开发引发地缘政治变化

围绕东地中海天然气勘探与开发，主要有三组地缘政治矛盾：一是以色列与巴勒斯坦、黎巴嫩、塞浦路斯、土耳其的矛盾，二是塞浦路斯与“北塞浦路斯”当局、土耳其的矛盾，三是土耳其与希腊、埃及、以色列和塞浦路斯的矛盾。^① 围绕这三组矛盾，东地中海地区地缘政治形势出现了两个方面的变化趋势。

（一）形成了以埃及、以色列为核心的地区合作联盟

2019 年 1 月，埃及、以色列、塞浦路斯、希腊、意大利、约旦和巴勒

Studies, Vol. 4, 2013, p. 22.

^① 唐志超：《天然气大发现引发东地中海之争》，《世界知识》2020 年第 4 期，第 52—53 页。

斯坦决定设立东地中海天然气论坛（以下简称“东地论坛”）。2020年9月22日，埃及、塞浦路斯等六国能源部长举行视频会议，签署了东地中海天然气论坛章程，这标志着论坛正式成立。^①东地论坛旨在建立一个相关国家进行能源对话的平台，无论是生产商、分销商还是消费者都可加入。会议着重讨论了包括铺设东地中海海底管道在内的天然气基础设施建设的事项，并达成合作共识。以东地论坛的成立为标志，围绕东地中海天然气开发的地区合作联盟已现雏形。该联盟具有以下主要特点。

第一，埃及通过建设地区能源枢纽增强其区域大国地位。从东地中海地区天然气开采、加工和输送的总体情况看，由于该地区油气田的发现和开采过程是由尼罗河三角洲盆地向北扩展的，且东地中海地区向东南的天然气管线基本成熟，除部分进入以色列、约旦外，主要输送至埃及，随后从埃及以液化天然气（LNG）方式对外输送，并且拟建的LNG工厂也基本在埃及，埃及具备了成为该地区天然气枢纽国家的客观条件。^②因此，埃及希望通过东地中海天然气枢纽建设，统筹协调西亚和北非的天然气等能源资源，在确保自身天然气稳定供应的同时，将富余的天然气向周边的欧洲、非洲和中东国家出口，在经济上获利的同时，恢复和增强其传统的地区影响力。同时，埃及也非常重视增加与以色列的能源合作，将其视为增强自身在阿拉伯世界影响力和话语权的重要手段。埃及天然气部长谢里夫·伊斯梅尔（Sherif Ismail）曾就埃及引进以色列天然气问题表态：“埃及的国家利益、经济需求及在中东的政治经济角色，都是我们引入以色列天然气的重要原因。埃及的利益高于一切，我们必须从战略高度来思考这一问题。”^③

第二，以色列通过“天然气革命”增进与阿拉伯世界的合作。以色列加大天然气开发并积极推进地区合作，既有安全和经济需要，更有地缘政治和外交战略考虑，内塔尼亚胡总理将此作为拓展以色列地区和国际空间的重要手段。从表面上看，东地论坛只是该地区国家在能源领域的合作平台，但实

① 《东地中海天然气论坛正式成立》，新华网，2020年9月22日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/22/c_1126527762.htm。

② 张立勤、张抗：《非洲油气现状与未来展望》，第26—34页。

③ Ofir Winter, “El-Sisi’s First Year as President: Legitimacy, Democracy, and Relations with Israel,” *Strategic Assessment*, Vol. 18, No. 2, July 2015, p. 17.

际上，它却体现了该地区一种新的合作精神。最具实质意义的是，东地论坛标志着阿拉伯国家首次将以色列纳入了区域合作联盟，强调了以色列与阿拉伯国家之间关系的日益正常化，从而预示着东地中海区域合作的新时代即将到来。对于以色列而言，该论坛不仅代表着它加入了中东一个管理地区经济合作的机构，而且由此可以同更多的阿拉伯国家名正言顺地进行合作，在很大程度上起到了改善以色列地缘政治环境的重要作用。^①

第三，希腊、塞浦路斯、巴勒斯坦等国希望加入东地中海地区天然气开发进程。对于希腊而言，修建通过其进入欧洲的天然气管道，十分有助于提振自身经济发展动力，对于摆脱债务和发展危机至关重要。2020 年 1 月 2 日，以色列、塞浦路斯和希腊三国在雅典签署了“东地中海天然气管道”政府间合作协议，以色列总理内塔尼亚胡、塞浦路斯总统阿纳斯塔夏季斯、希腊总理米佐塔基斯共同出席签字仪式，从而使三国在合作的道路上迈出了重要一步。^② 2019 年 12 月，希腊、以色列、塞浦路斯、埃及等国签署了《建设东地中海天然气管道的相关协议》，这成为希腊加入东地论坛的重大收获。对于塞浦路斯来说，加入东地论坛，一方面可以吸引更多的国际投资和合作，共同开发天然气资源，同时也可在论坛机制下更好地协调与以色列之间的矛盾，并利用该论坛机制抗衡土耳其的压力。对于巴勒斯坦来说，通过论坛不仅有利于吸引国际资金帮助自己勘探和开发天然气资源，同时也获得了与以色列沟通合作的平台。

第四，该联盟具有良好的国际合作空间。2019 年 7 月，东地论坛在开罗举行第二次会议，决定将“东地论坛”提升到国际合作组织的水平，并在论坛内部成立专门委员会，接受国际和区域组织的监督，以确保运作公正透明。开罗会议在两方面很好地展示了东地论坛的国际合作空间：其一，由于约旦位于连通波斯湾与东地中海地区的重要能源通道上，加之以色列和埃及

^① Ken Silverstein, “Israel’s Natural Gas Discoveries are Bridging Political Divides and are Forging Economic Ties,” *Forbes*, April 18, 2019, <https://www.forbes.com/sites/kensilverstein/2019/04/18/israels-natural-gas-discoveries-are-bridging-political-divides-and-are-forging-economic-ties/>.

^② 《东地中海天然气管道有望提升欧洲能源安全性》，新华网，2020 年 1 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/03/c_1125418744.htm。

都希望与约旦在天然气供应问题上加强合作，约旦能源部高级代表应邀出席会议，同时约旦被吸纳为东地论坛成员国，这显示了论坛的区域合作能力；其二，时任美国能源部长里克·佩里（Rick Perry）以及法国、欧盟、世界银行的高级代表也出席了开罗会议，这显示出该论坛在很大程度上得到了国际支持。

（二）土耳其与东地论坛主导国的矛盾及行动

从经济层面上看，土耳其提出应通过其铺设东地中海天然气输欧管道，表示该管道方案不仅有利于土方，而且其经济性优于通过希腊、意大利的海底管道。但除了经济利益外，土耳其更为担心的是，一旦以埃及、以色列为核心的东地中海天然气联盟形成较大影响力，并建立起北通欧洲、南达约旦的天然气勘探、开发、炼制和输送体系，欧洲对土耳其的需求和重视程度将大幅下降，并使土耳其在与沙特阿拉伯、阿联酋等阿拉伯国家的竞争中落于下风，从而削弱其地区大国的地位和影响力。

对于土耳其来说，在东地中海天然气开发中分得一定的经济利益、维持地区强国地位符合其国家利益。但由于与埃及、以色列、希腊、塞浦路斯等东地论坛主导国家存在历史和现实矛盾，土耳其被孤立在东地论坛之外，进而引发土耳其采取一系列行动，其目的是在东地中海天然气问题上获得更大的话语权。土耳其与东地论坛主导国的历史和现实矛盾主要分为土耳其与埃及（集中于利比亚）、土耳其与以色列（集中于巴勒斯坦）以及土耳其与希腊、塞浦路斯（集中于北塞浦路斯）三个方面，因此，土耳其在东地中海天然气问题上，也是基于这三组矛盾，分别在利比亚、巴勒斯坦和北塞浦路斯三处展开不同形式的行动，以图更多地掌握东地天然气问题的主动权。

第一，埃、土矛盾深刻复杂并集中在利比亚问题上。在穆尔西担任埃及总统期间，埃、土关系是土耳其中东政策的核心。2013年，塞西发动政变推翻了穆斯林兄弟会（Muslim Brotherhood）支持的穆尔西政权，对土耳其的中东布局造成了沉重打击，并导致土耳其与沙特、阿联酋等国矛盾加深。在此之后，土耳其在中东问题上采取了更加激进的策略，频频以结盟或武力方式介入地区事务。土耳其认为自己应成为当前中东秩序重构的重要参与

方，为此需要采取积极进取的外交政策。在此指导思想下，埃、土关系迅速降温，并在利比亚问题上形成对峙。2014年利比亚大选后，其国内一直处于两个议会、两个政府并立的局面。土耳其、卡塔尔、意大利等国支持国民议会、民族团结政府，埃及、阿联酋、沙特、法国等国支持国民代表大会与退役将领哈里发·哈夫塔尔（Khalifa Haftar）领导的“国民军”。2019年4月以来，利比亚战局发生了多次变化。“国民军”一度取得战场优势，兵锋直逼首都的黎波里，民族团结政府岌岌可危。然而，2019年11月，民族团结政府与土耳其达成军事合作协议，土耳其随即派遣军事力量进入利比亚，土耳其的强力支持使得哈夫塔尔指日可待的胜利前景黯淡下来。

在与利比亚民族团结政府签订军事协议的同时，土耳其与利比亚民族团结政府签署了地中海“海事管辖权”谅解备忘录，寻求在地中海东部获得更大面积专属经济区。按照协议，土耳其持续在地中海东部进行计划中的天然气钻探活动。这样，土耳其可以依托利比亚和“北塞浦路斯”构建战略三角，一方面可控制地中海东北部大片海域，在资源争夺战中分得更大份额；另一方面也可凭借扩大后的专属经济区管辖权干预海底管线建设，卡住通往欧洲南部的能源通道，取得主动权。^①

对于埃及来说，一方面，需要维护在利比亚东部的经济利益，守住石油资源富集的利比亚东部产油区和港口要道；另一方面，也需要防止土耳其派遣进入利比亚的武装人员（多为叙利亚反对派武装）向东挺进埃、利边境，对埃及安全形成威胁。^②同时，在开发东地中海天然气问题上，埃及也无法容忍土耳其、利比亚和“北塞浦路斯”战略三角的形成。因此，埃及和土耳其在利比亚将会展开长期博弈。

第二，土耳其支持巴勒斯坦加强在东地中海地区的军事存在，造成与以色列的矛盾。巴勒斯坦问题是土耳其中东政策的核心之一，土耳其长期支持加沙地区的“伊斯兰抵抗运动”（哈马斯），抨击以色列对加沙的军事行动

① 李亚男：《土耳其出兵利比亚：突围还是陷入》，《世界知识》2020年第6期，第50—51页。

② 王金岩：《埃及与土耳其在利比亚博弈前景几何》，《世界知识》2020年第14期，第44—45页。

和全面封锁。在东地中海天然气问题逐渐升温后，土耳其又提出反对“以色列盗取巴勒斯坦人民的天然气和自然资源”等观点。^① 2017年12月，在美国公开承认耶路撒冷为以色列首都后，在土耳其总统埃尔多安呼吁下，伊斯兰合作组织（Organisation of Islamic Cooperation, OIC）在伊斯坦布尔召开特别峰会，发表了前所未有的强硬联合声明。^② 埃尔多安宣布以色列是“恐怖主义占领国”，呼吁承认东耶路撒冷为巴勒斯坦首都，努力塑造伊斯兰国家领袖形象。^③ 2018年5月，土以两国因巴以问题而相互驱逐大使，土以关系再次陷入危机。对于以色列而言，避免因巴以问题升温而影响东地中海地区天然气开发对其较为有利，为此以色列也采取了相应措施。一方面，在东地论坛中，以色列将巴勒斯坦纳入会员国，这无疑为巴以在东地中海天然气开发问题上的协商建立了良好的机制和平台；另一方面，以色列也积极与沙特、约旦、阿联酋等国就天然气使用问题进行沟通，促进以色列与海湾国家的天然气合作，在增加自身收入的同时，也起到软化海湾国家对巴以问题态度的作用。但是，由于土耳其在巴以问题上态度强硬，以色列很难接受土耳其进入东地论坛。

第三，希腊、塞浦路斯与土耳其矛盾由来已久并将长期存在。希腊与土耳其在历史上曾经历多次战争，两国民众对立情绪至今仍然存在。两国在岛屿、领空、大陆架等敏感问题上始终存在争议，并在1987年、1996年和2017年多次濒临冲突边缘。尤其是2016年土耳其未遂政变后，希腊庇护了部分潜逃的土耳其军事将领，这在很大程度上导致土耳其对希腊敌对态度的增强。^④ 塞浦路斯问题也是希土关系中一个重要的矛盾焦点。^⑤ 尽管国际社会

① Mohamed Aziz Abdul Hassan al Bayati, "Geo-political Approach: Leviathan and Gaza Marine Gas-Israel and Turkey Are Major Players in the Energy Market," *Journal of U.S.-China Public Administration*, Vol. 15, No. 1, January 2018, p. 22.

② "OIC Extraordinary Summit Istanbul Declaration on 'Freedom for AlQuds'," Ministry of Foreign Affairs of Turkey, December 13, 2017 http://www.mfa.gov.tr/site_media/html/oic-extraordinary-summit-istanbul-declaration-on-freedom-for-al-quds.pdf.

③ 邹志强，《土耳其的中东地缘三角战略：内涵、动力及影响》，《国际论坛》2018年第6期，第16—21页。

④ 王晋：《土耳其希腊爱琴海对峙为哪般？》，中国经济网，2017年2月14日，http://views.ce.cn/view/ent/201702/14/t20170214_20180591.shtml。

⑤ 1974年7月，由于塞浦路斯境内希腊族人与土耳其族人发生冲突，土耳其出兵塞浦路斯，保护当地土耳其族人，并建立“土耳其族保护区”，随后成立了“土耳其族自治政

不承认“北塞浦路斯”，但土耳其仍然保留了与对方的特殊关系，并在北塞浦路斯境内保留驻军。^① 对于塞浦路斯而言，土耳其的行为无疑属于“入侵”和“外来干涉”，因此，两国一直没有建立外交关系，土耳其也拒不承认塞浦路斯领海和专属经济区的合法地位。由于存在历史纠葛和现实矛盾，随着东地中海天然气开发问题的升温，土耳其与希腊、塞浦路斯的“摩擦”不断。土耳其因不承认塞浦路斯专属经济区地位，所以将派遣勘探船前往有关海域作业视为理所当然。但是土方此举引发了希、塞两国的抗议，土耳其则采取军事行动加以回应。^② 希腊方面也针锋相对，2020年8月10日，土耳其恢复科考船在东地中海地区的勘探活动，并派出护卫舰护航，此举引发与希腊的对峙，随后法国声援希腊，并表示将加强在东地中海地区的军事存在，东地中海紧张形势持续升级。

综上所述，围绕东地中海天然气勘探与开发问题，一方面，埃及、以色列积极拉拢希腊、塞浦路斯等国形成合作联盟，同时吸纳巴勒斯坦以降低巴以问题带来的风险，并且不断扩大国际合作，吸引欧洲和阿拉伯国家参与其中；另一方面，土耳其也不甘于被孤立，不断在利比亚、巴勒斯坦和北塞浦路斯等问题上采取动作并加大力度，提升自身的地区强国影响力。鉴于东地中海局势渐成热点，欧盟、美国、俄罗斯等域外力量也展开了博弈。

三、大国博弈视角下的东地中海天然气开发问题

东地中海地区是欧、亚、非交界地，大国博弈形势复杂。从目前东地中海天然气问题引发的地缘政治变化看，主要涉及埃及和土耳其关系、以色列和土耳其关系、希腊及塞浦路斯与土耳其关系，这些关系背后涉及美国、欧盟及俄罗斯在中东等地区的博弈。要更好地理解大国博弈视角下的东地中海

府”。该政府于1975年和1983年升级为“塞浦路斯土耳其联邦国”和“土耳其北塞浦路斯共和国”（即“北塞浦路斯”）。

① Tozun Bahcheli, “Cyprus 1974: Turkey’s Military Success Followed by Political Stalemate,” *Mediterranean Quarterly*, Vol. 25, No. 1, 2014, pp. 6-21.

② 2018年1月，土耳其在塞浦路斯专属经济区海域进行大规模海上实弹演习；3月，土耳其海军在爱琴海、地中海东部和黑海中“航行”，向东地论坛成员国“传递信息”；10月，土耳其海军与希腊海军对峙；2019年，土耳其宣布计划在塞浦路斯北部建设海军基地。

天然气问题，需从中东格局变化和土耳其与西方关系两个角度进行分析。

（一）中东格局变化与东地中海天然气问题

自阿拉伯国家政局普遍动荡以来，在内外各种力量综合作用下，中东格局发生了很大变化。其中最为关键的是泛阿拉伯民族主义的衰落和阿拉伯“国家主义”的上升。其结果，一是阿拉伯世界和阿拉伯民族在巴勒斯坦问题上集体行动的意愿和能力不断下降，巴勒斯坦问题已不再是阿拉伯国家的主要关切；二是阿拉伯民族和波斯民族矛盾不断上升，沙特等阿拉伯国家寻求联合以色列对抗伊朗；三是阿拉伯世界的分化进一步加剧。在这一变局中，美国、欧盟国家、俄罗斯等域外力量都在不断影响或参与其中。将各域外大国在中东格局之变中的行为逻辑投射到东地中海天然气问题上，就能更清楚地看到域外力量的具体影响。

第一，美国中东政策为以色列、埃及主导东地论坛扫除了障碍。特朗普政府中东政策的核心有三：一是在中东地区战略收缩、减少投入，并整合盟友关系来遏制伊朗；二是重点强化与沙特、以色列的盟友关系；三是增强美国对中东事务的主导权。在此政策指引下，美国 2018 年 5 月将驻以色列大使馆迁往耶路撒冷，2020 年 1 月抛出关于巴以问题的“世纪协议”，又于 2020 年八九月间推动阿联酋、巴林与以色列实现关系全面正常化。可以预见，今后会有更多的阿拉伯及伊斯兰国家对以色列转变态度，加强与以方交往甚至建立外交关系。以色列与阿拉伯世界的合作虽然不会一帆风顺，但是相对于过去阿拉伯国家对以色列的“三不政策”^①，以阿合作的障碍已经在很大程度被清除。对于以色列而言，美国的中东政策为其与埃及共同主导东地论坛解决了三大问题。首先，阿拉伯国家减少对以、埃合作的掣肘。1979 年埃及与以色列建交导致埃及被开除出“阿拉伯国家联盟”，埃及被阿拉伯世界孤立长达 20 年之久，其原因就在于埃及与以色列单独媾和违背阿拉伯国家统一的“三不政策”。在当前的中东格局下，阿拉伯世界不仅不会阻挠埃、以合作开发东地中海天然气，反而会基于各自的利益增加与东地论坛的合作。在此情况下，以色列通过支持埃及成为地区天然气枢纽，不仅可以增

^① “三不政策”是指不承认以色列、不与以色列谈判、不单独与以色列媾和。

加经济利益，亦可提升在西亚、北非地区的影响力。其次，以色列可通过东地论坛等渠道增加与阿拉伯国家的合作。而且除了约旦之外，沙特也成为以色列天然气事业的潜在合作方。以色列前议员阿尤布·卡拉（Ayoub Kara）透露，双方已就建设一条连接沙特和以色列南部港口埃拉特的天然气管道展开讨论，“如此规模的项目需要两国建立正式外交，这是一个共同利益”^①。如果以、沙两国在天然气出口上合作成功并建立外交关系，无疑将对其他中东国家带来强大的示范效应。再次，巴以问题难以影响东地论坛的合作。阿拉伯国家对巴以问题久拖不决已心生厌倦，中东变局以来，阿拉伯国家核心关切转向自身安全和发展。巴勒斯坦在巴以关系中的处境将更加艰难，很难再指望阿拉伯国家在巴勒斯坦问题上采取统一政策，越来越多的阿拉伯和伊斯兰国家与以色列建交将成为巴勒斯坦无法规避的现实，巴勒斯坦方面的内部矛盾也可能进一步加剧，而以色列则将在美国的庇护和阿拉伯国家的默许下采取更加激进的政策。巴勒斯坦选择加入东地论坛，本身已经显示出巴方在东地中海天然气问题上与以色列务实合作的态度。

第二，欧盟国家将有限度地支持东地论坛合作机制。欧盟的中东战略深受美国中东战略定位和中东地区局势变迁的双重影响，长期以“规范性力量”和“民事力量”自居，采取了一条渐进式、偏好政府间合作的民主治理路径，旨在加强与中东地区的经贸合作与安全互利。然而，特朗普政府的中东政策在很大程度上打破了欧盟在中东的布局，也迫使欧盟对自身中东政策进行一系列调整。欧盟新的中东政策将呈现更加务实、民事与军事手段并重以及更加独立等特点。^②虽然欧盟的中东政策主要聚焦于伊核问题、巴以问题以及叙利亚问题等，但由于东地中海天然气问题事关欧盟重大利益以及与北约成员土耳其的关系，欧盟国家可能有限度地支持东地论坛合作机制。

首先，东地中海天然气开发和输送有利于欧洲优化能源供应结构。欧洲目前的天然气供应很大程度上依赖于从俄罗斯进口，尤其在“北溪—2”管道开通后更是如此。然而，在俄罗斯供气以及“北溪—2”管道建设的问题

① 王林：《以色列要借天然气实现能源独立》，第17—18页。

② 钮松：《中东乱局持久化背景下欧盟中东战略的调整及困境》，《当代世界》2020年第3期，第19—25页。

上，美国出于自身目的和排挤俄罗斯的需要，不断对欧盟施压，引起诸多矛盾。反观东地中海天然气开发，由于以色列具备对美国的游说能力，此类压力将大大减轻。同时，法国道达尔和意大利埃尼能源集团等欧洲能源公司都在塞浦路斯专属经济区内投资勘探与开发，巨大的经济利益也将驱动欧盟增加对东地论坛的支持。

其次，欧盟对待土耳其“软硬兼施”。由于土耳其是北约成员，欧盟国家在对待土耳其的态度上需要有所克制，但这并不妨碍欧盟国家展示强硬态度。2019年7月，欧洲理事会通过决议，威胁对土耳其实施制裁，暂停双方在航空领域的高级别对话，减少对土耳其的援助。^① 2020年5月，欧盟理事会发布《欧盟外长关于东地中海形势的声明》，表示要“与塞浦路斯团结一致”，要求土耳其“遵守国际法，秉持睦邻友好原则”^②。2020年8月25日，德国外交部长马斯（Heiko Maas）赴土耳其斡旋，敦促土耳其和希腊通过直接对话解决问题。同时，在难民、叙利亚冲突等问题上，欧盟还需要与土耳其沟通合作，因此在东地中海天然气问题上难以持极端强硬立场。

再次，法国、希腊等国家立场偏于强硬。法国一向重视其在地中海的影响力，在伊核协议、叙利亚冲突、利比亚战争等问题上表现积极；黎巴嫩港口爆炸事件发生后，法国总统马克龙很快亲自前往慰问，以展示其在东地中海地区的影响。2020年1月，法国已经正式请求加入东地论坛，这表明法国对于东地中海天然气开发的积极态度。在对待土耳其在东地中海行动的问题上，法国政府的态度一直比较强硬。希腊出于对自身利益的保护及与塞浦路斯的关系，也对土耳其在东地中海的勘探和军事行动展现出强硬态度。2020年9月，地中海七国领导人峰会在法国科西嘉岛举行。本次峰会聚焦东地中海局势，法国与希腊领导人都对东地问题发表了意见；峰会声明称，如果土耳其拒绝对话，与会领导人将支持欧盟制裁土耳其。^③

① “Turkish Drilling Activities in the Eastern Mediterranean: Council Adopts Conclusions,” Council of the EU, July 15, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/15/turkish-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-conclusions>.

② Council of the EU, “Statement of the EU Foreign Ministers to the Situation in the Eastern Mediterranean,” May 15, 2020 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/15/statement-of-the-eu-foreign-ministers-on-the-situation-in-the-eastern-mediterranean>.

③ 《2020年地中海七国领导人峰会在法国举行 聚焦东地中海局势》，新华网，2020

第三，俄罗斯需要保持在东地中海地区的影响力。自克里米亚危机之后，俄罗斯进一步提升与中东国家的联系，交往能力、范围和深度较以前有很大进展，俄罗斯的大国地位和权威身份再次被中东国家和相关利益攸关方认可。^① 俄罗斯的中东外交具有善于在乱局和失序中取得战略优势、机会主义与实用主义并存、使外交为俄罗斯内政加分等鲜明特点。^② 东地中海地区虽然不是俄罗斯在中东的外交重点，但塞浦路斯作为俄罗斯地中海重要战略支点的作用不容忽视。考虑到俄罗斯与阿拉伯国家、以色列、土耳其以及欧美国家的多方关系，俄罗斯将会重点关注东地中海地区，以保持其地区影响力。

首先，东地中海地区是俄罗斯与阿拉伯国家关系的重要支点。俄罗斯重返中东的发力点和主要抓手是叙利亚危机。经过 2011 年至 2017 年三个阶段的行动，目前俄罗斯通过外交手段开始较为主动地引导后危机时代的叙利亚和平进程，其倡导了“阿斯塔纳和平进程”“索契会晤”等国际和谈机制，仅在叙利亚伊德利卜省支持叙政府军与土耳其支持的反政府力量对峙。埃及是俄罗斯在中东地区的传统盟友，塞西政府执政后，俄、埃两国关系持续升温，于 2014 年和 2015 年实现了元首互访。俄罗斯与沙特同为国际原油市场供应大国，两国关系一般，但在俄深度参与叙利亚进程后，沙特开始向俄示好，两国元首于 2017 年和 2019 年实现了互访。但在 2020 年 3 月，因欧佩克与俄罗斯就原油减产问题产生矛盾，沙特和俄罗斯再生龃龉，关系出现摇摆。总体而言，俄罗斯无论是要继续保持在叙利亚的战略优势，还是要与埃及等阿拉伯国家保持友好交往，都需要维持其在东地中海地区的影响力。

其次，俄罗斯不会轻易损害以色列的重大利益。俄罗斯与以色列的关系有着历史渊源，两国历史观也具有一定的一致性。俄罗斯的对以政策是维持双方良好的外交关系，保持俄在巴以、阿以冲突中的特殊影响，实现对中东形势的总体把控。^③ 叙利亚危机发生后，为了加强协调，以色列总理内塔尼

年 9 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/11/c_1210794995.htm。

① James Sladden et al., “Russian Strategy in the Middle East,” Rand Corporation 2017, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE236.html>, year 2017.

② 张建：《大国博弈背景下的俄罗斯中东政策》，《和平与发展》2020 年第 3 期，第 77—95 页、第 137—142、第 135 页。

③ 王琼：《俄罗斯对以色列外交战略及未来趋势》，《学术探索》2019 年第 8 期，第 42—50 页。

亚胡多次访问俄罗斯；2020年1月，普京对以色列进行访问。^①在美国推出中东“世纪协议”问题上，俄、以两国也进行了充分沟通。因此，在东地中海天然气问题上，俄罗斯虽然目前尚未表态，但其不会轻易损害以色列的重大利益，更有可能对以色列提供适度支持。

再次，俄罗斯在东地中海天然气开发问题上对与土耳其合作将非常慎重。自中东变局和克里米亚危机之后，俄、土关系可谓“一波三折”。克里米亚危机后，俄曾将土视为“外交突破口”；但是2015年11月土耳其击落俄罗斯战机后，俄、土关系迅速冷淡；之后随着土耳其方面道歉、两国元首圣彼得堡会晤等，双边关系有所恢复。从2019年11月开始，两国曾一度在叙利亚问题上进行合作，后因“叙利亚库尔德问题”“叙利亚北部省份伊德利卜问题”等产生矛盾乃至兵戎相见，两国矛盾空前激化。因此，俄罗斯在东地中海天然气问题上，将会非常慎重对待与土耳其的合作。

最后，塞浦路斯是俄罗斯处理东地中海天然气开发问题的重点。一方面，俄罗斯在中东地区将维持与美国斗而不破的局面，并积极寻求与欧洲国家缓和关系。另一方面，由于东地中海天然气开发问题将影响欧洲能源进口，俄罗斯也会保持高度关注。最为关键的是，塞浦路斯是俄罗斯的传统盟友，俄军舰在地中海的补给停靠依赖塞浦路斯。美国日前宣布部分解除对塞浦路斯的武器禁售令，并要求塞浦路斯拒绝俄罗斯军舰靠岸，引发俄罗斯强烈反应。2020年9月，俄外长拉夫罗夫访问塞浦路斯，与塞总统阿纳斯塔夏季斯举行会晤后表示，美国等国家是东地中海地区局势的“域外搅局者”，试图制造冲突而不是提供和平解决方案；“俄方关注塞浦路斯与土耳其的关系”，而对话是解决问题的唯一办法；俄罗斯的立场是塞浦路斯问题应根据联合国决议得到解决。^②

（二）土耳其与西方关系的变化及其对东地中海天然气开发问题的影响毋庸置疑，土耳其是目前在东地中海天然气开发问题上制造热点和争端

① “Putin 'Excited' After Visit to Israel,” *Israel National News*, January 26, 2020, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/275117>.

② 《俄罗斯外长：美国在东地中海“助长了冲突”》，新华网，2020年9月9日，http://www.xinhuanet.com/mil/2020-09/09/c_1210791748.htm。

的关键变量。除了与东地中海国家的关系外，土耳其与欧盟国家、美国等域外西方势力之间的互动博弈也不可避免地会对相关问题产生影响。深入研究土耳其与西方国家关系变化的特点，可以更加清晰地分析其对东地中海天然气开发问题的影响。

第一，土耳其外交政策转向，疏远与美国及西方的关系。自土耳其正义与发展党（下称“正发党”）2003年执政到2013年中东变局之前，土耳其奉行的是“零问题”睦邻外交政策。在此政策指引下，土耳其在本地区以调停者的身份积极作为，这既符合中东地区国家的需求，也与土耳其自身实力相匹配，并且有助于西方国家稳定中东地缘政治格局，因而土耳其“回归中东”的外交取向并未造成其与西方特殊关系的冲突。^①自2013年以来，土耳其外交发生了深刻变化。埃及和叙利亚的政治危机推动土耳其正发党再次调整了地区外交方针，开始推行“积极进取”的外交政策。在此政策下，土耳其频频以结盟和武力的方式介入区域事务，特别是主动卷入海湾国家事务、利比亚内战和叙利亚危机，土耳其采取的一系列军事行动也成为影响中东地区秩序的重要因素。^②在“积极进取”的外交政策下，土耳其与美国及西方国家产生了诸多矛盾。一是难民问题体现出欧盟与土耳其之间难以调和的矛盾。欧盟国家将土耳其当成抵挡难民的重要关卡，但土耳其则将难民问题作为与欧盟谈判的筹码。二是土耳其在叙利亚库尔德问题上的做法，造成土美关系恶化。美国与土耳其在该问题上的对峙还将继续，难以在短时间内形成一个使双方都满意的解决方案。三是土耳其在伊朗、巴以等问题的外交政策上与美国存在冲突。美国在伊朗问题上认为土耳其完全没有履行盟友的义务和责任。土耳其对“哈马斯”的支持也引发以色列和美国的不满。四是土耳其与俄罗斯开展合作招致西方反对。虽然目前土、俄在叙利亚问题上发生对立，但两国曾经一度紧密合作导致西方国家普遍忧虑。^③

① 李秉忠、涂斌：《埃尔多安时代土耳其外交的转型及其限度》，《西亚非洲》2018年第2期，第87—106页。

② 尼克斯·克里斯托菲斯、李秉忠：《21世纪以来土耳其外交政策演变及前景》，《当代世界》2020年第2期，第20—26页。

③ 黄靖、鄢然等：《土耳其与西方关系恶化：原因和结果》，《国别和区域研究》2019年第4期，第87—176页。

土耳其“积极进取”外交政策的形成，有其深厚根源，短期内难以改变。在 2013 年开始的中东变局之后，土耳其正发党精英认为，“土耳其穆斯林民众最为关注的问题是逊尼派政治在地区事务中的命运，而中东地区危机刺激了逊尼派力量的团结。”^① 土耳其对于世界秩序的认知基于三个判断：一是当今世界处在充满不确定性的时代；二是全球事务不能再只由联合国安理会五个常任理事国来决定；三是中东区域秩序处于重大的重组进程中，土耳其应该是新秩序的重要参与方。为此，土耳其需要采取“积极进取”的外交政策应对复杂多变的国际形势，“以体现土耳其的进取精神”^②。需要指出的是，土耳其正发党精英的理念和判断也与埃尔多安总统的个性相符合，一系列因素导致了土耳其外交政策的变化和“积极进取”政策的持续。

第二，土耳其与西方国家的博弈对东地中海天然气问题的影响。在“积极进取”的外交政策下，土耳其加速了“回归中东”的战略。在此战略下，土耳其不断扩大在东地中海、海湾和红海—非洲之角这三个中东主要次区域的政治与军事存在，形成本国特色的“中东地缘政治三角”战略。^③ 值得重视的是，在土耳其的“中东地缘政治三角”战略中，既包括国家和政府（如卡塔尔、利比亚民族团结政府），也包括武装力量（如哈马斯）和未得到国际社会承认的“政府”（如“北塞浦路斯”），这些主体都能够对东地中海地区的天然气问题带来影响。通过“中东地缘政治三角”战略的实施，有助于土耳其提升其在中东地区事务中的发言权和领导力，构建自身的大国地位，将前沿军事存在当作维护土耳其国家安全利益及辐射中东和非洲地区的“桥头堡”，并强化这一作用。因此，作为其整体对外战略的一部分，土耳其不会轻易停止在东地中海地区行动的脚步。

在土耳其咄咄逼人的态势面前，欧盟、美国、俄罗斯等域外力量不断调整对土耳其的政策立场，以平衡各方利益。土耳其也不再将外交政策局限于

① Bezen Balamir Coşkun, Salih Doğan, and Mustafa Demir, “Foreign Policy as a Legitimation Strategy for AKP’s Hegemonic Project of the ‘New Turkey,’” in Bahar Başer and Ahmet Erdi Öztürk, eds., *Authoritarian Politics in Turkey: Elections, Resistance and the AKP*, London and New York: I. B. Tauris, 2017, p. 93.

② “Turkey’s Enterprising and Humanitarian Foreign Policy,” Ministry of Foreign Affairs of Turkey, <http://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa>.

③ 邹志强：《土耳其的中东地缘三角战略：内涵、动力及影响》，第 16—21 页。

北约和西方阵营之中，转而采取更为平衡和实用主义的外交政策。在这样的多方博弈中，土耳其虽然冒着与各方关系不稳定的风险，但同时也成为影响域外大国博弈的关键因素。在东地中海问题上，这种博弈态势或将导致域外大国对土耳其的冒险政策采取一定程度的默许和纵容态度。

结 束 语

东地中海地区的天然气开发问题，始于埃及、以色列和塞浦路斯等国的天然气勘探与开发。其中，埃及和以色列在本国管辖海域内的天然气开发并不存在太大争议。但随着相关国家寻求区域合作，建设通达欧洲和中东的天然气勘探、开发、炼制和输送体系，并将与土耳其存在管辖海域争议的塞浦路斯纳入合作机制时，矛盾和争端开始出现，并逐渐成为地区热点问题。对于参与东地论坛的国家而言，通过国际合作机制解决天然气勘探和开发中的问题，并为各国带来经济收益无可厚非。但由于经济利益巨大，东地中海天然气开发问题必然涉及中东地区的地缘政治冲突和大国博弈等问题。在中东格局巨变的大背景下，东地论坛合作机制既有重大历史机遇，同时也面临重重挑战。在土耳其的“中东地缘政治三角”战略中，东地中海天然气开发正好位于其战略核心地带，无论是从维护自身经济利益还是国家安全的角度，土耳其都无法容忍被东地论坛机制孤立在外。虽然在利比亚、北塞浦路斯以及巴勒斯坦等重要支点都面临重重挑战，但土耳其既不会停止既定战略的执行，也希望通过激进冒险的行动争取大国重视，获得更多话语权。可以预见，东地中海天然气开发问题将会长期出现地缘政治局势的紧张和摩擦不断的状况。此外，无论是在东地论坛国家之间还是它们与土耳其等国之间，目前仍然存在大量的领土、海域、专属经济区划分之争；同时也还存在基础设施建设、资金筹集等重重困难。东地中海天然气开发将会是地区合作还是苦涩争夺，这一问题还需要持续观察。

[责任编辑：孙震海]

跨境数据流动的治理

——进展、趋势与中国路径

刘宏松 程海焯

【内容摘要】 跨境数据流动领域并未形成全球性规制体系。国际机制因缺乏效力、难以平衡良好的数据保护和跨境数据自由流动、无法保持自身独立性等问题，并未达到理想的治理效果。当前，跨境数据流动治理主要在欧盟和美国两个独立法域内实施，但美国和欧洲在价值理念和规制模式上的根本性差异、数字化企业竞争，在隐私保护、境外管辖权和数字服务税等问题上产生了难以弥合的分歧。在此情形下，跨境数据流动的治理呈现两个发展趋势，一是规制多极化和规制标准的俱乐部化，二是美欧将继续争夺跨境数据流动规制的主导权。作为全球第二大数字经济体，中国同美国和欧盟一样，也是跨境数据流动议题领域的一个重要行为体。面对上述发展趋势，中国正加快参与跨境数据流动的治理步伐。目前，中国可通过加入亚太经济合作组织框架下的跨境隐私规制体系、与《一般数据保护条例》的实施方欧盟进行规制协调、将中国跨境数据流动规制体系推向“一带一路”沿线国家三条路径，积极参与跨境数据流动的治理。

【关键词】 跨境数据流动 数据保护 数字经济 全球治理 中国路径

【作者简介】 刘宏松，上海交通大学国际与公共事务学院教授（上海 邮编：200030）；程海焯，上海外国语大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 F11

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0065-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006004

联合国《2019年数字经济报告》指出，数字经济已成为全球经济发展和贸易增长的新动能。^①作为数字经济驱动的产物，跨境数据流动^②（transborder data flow）通过提高生产和流通效率推动全球经济增长。据估计，2009—2018年，全球跨境数据流动拉动的经济增长占全球GDP总量的3%，相当于2.3万亿美元，使全球GDP增长10.1%，预计到2025年其为全球GDP贡献的价值将达到11万亿美元。^③

目前，跨境数据流动治理领域并未形成全球性规制体系。经济合作与发展组织（OECD）、亚太经济合作组织（APEC）、二十国集团（G20）和世界贸易组织（WTO）等国际机制，成为参与全球跨境数据流动治理的主要多边机制。美国和欧盟作为两大独立法域，正积极开展跨境数据流动治理和规制协调。作为世界第二大数字经济体，^④中国在跨境数据流动治理领域扮演着重要角色，而其他发展中国家的数字经济水平不及中国，在跨境数据流动治理领域的影响力有限。因此，本文将聚焦OECD、APEC、G20和WTO等多边机制、美国和欧盟两大独立法域以及中国在跨境数据流动治理领域发挥的作用。

① 《2019年数字经济报告》，联合国贸发会议网站，2019年9月4日，https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_ch.pdf。

② 跨境数据流动主要有两层含义：第一层是指个人数据发生移动和位置转移至第三国；第二层是指数据虽然没有跨越国界，但允许被第三方主体访问。以下国际机制对“跨境数据流动”（cross-border data flow / transborder data flow）提出明确界定。1980年9月，OECD发布《关于隐私保护和跨境个人数据流动指南》（Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data），其中的第1条第3款将“跨境个人数据流动”定义为“跨越国家界限的个人数据移动”。1984年，联合国跨国公司中心（UNCTC）将“跨境数据流动”定义为“一种能够跨越国界开展对计算机可读的数据进行处理、存储和读取的活动”。1985年，OECD在《跨境数据流动宣言》（Declaration on Transborder Data Flows）首次对“跨境数据流动”做出法律解释，即“计算机化的数据或者信息在国际层面的流动”。

③ 参见 Joshua P. Meltzer and Peter Lovelock, “Regulating for a Digital Economy: Understanding the Importance of Cross-border Data Flows in Asia,” The Brookings Institution, March 20, 2018, p. 8, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/digital-economy_meltzer_lovelock_working-paper.pdf; James Manyika et al., “Digital Globalization: The New Era of Global Flows,” McKinsey Global Institute, March 2016, pp. 74-83, <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>。

④ 欧盟整体没有计入全球数字经济体排名。参见中国信息通信研究院：《全球数字经济新图景（2019）》，中国信通院网站，2019年10月，第9页，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201910/P020191011314794846790.pdf>。

既有研究以美国和欧盟为主要研究对象，围绕立法规制、数据主权与隐私安全、数据民族主义、数字贸易等议题展开讨论，而且大多将跨境数据流动视为网络空间治理的一个分支议题，忽视了其数据主权之外的数字经济特质。^① 与此类研究不同，本文将研究视域扩展到全球层面的多边规制行动，并关注跨境数据流动的数字经济特质。本文将首先理清 OECD、APEC、G20 和 WTO 等国际机制开展的多边规制行动及其面临的困境，继而探讨美国和欧盟在跨境数据治理领域的分歧及其主要原因，并在此基础上分析跨境数据流动的治理发展趋势，最后提出作为世界第二大数字经济体的中国参与跨境数据流动治理的可行路径。

一、既有多边规制行动及其困境

尽管联合国发布了《计算机处理的个人数据文档规范指南》，^② 但该指南仅对个人数据存档给予规范性指导，并不涉及跨境数据流动的治理。在这一领域，OECD、APEC、G20 和 WTO 等国际机制开展了多边规制行动。

（一）既有多边规制行动

第一，鼓励跨境数据流动，推动全球数字经济发展。OECD、APEC 和 WTO 等组织通过制定跨境数据流动规则，释放全球数字经济发展潜力。OECD 是全球首个提出跨境数据流动执行原则的国际组织。其在 1980 年发布的《隐私保护和跨境个人数据流动指南》（以下简称《OECD 指南》（1980））中指出，成员国应避免以保护个人隐私和自由的名义，限制跨境数据自由流

① 参见 Eriksson Johan and Giampiero Giacomello, “The Information Revolution, Security, and International Relations Relevant Theory,” *International Political Science Review*, Vol.27, No. 3, 2006, pp. 221-244; 沈逸：《后斯诺登时代的全球网络空间治理》，《世界经济与政治》2014 年第 5 期，第 144—155 页；龙坤、朱启超：《网络空间国际规则制定——共识与分歧》，《国际展望》2019 年第 3 期，第 35—54 页；周宏仁：《网络空间的崛起与战略稳定》，《国际展望》2019 年第 3 期，第 21—34 页。

② 该指南对各成员国规范计算机处理个人数据文档提出要求。参见 UN General Assembly, “Guidelines for the Regulation of Computerized Personnel Data Files,” December 14, 1990, <https://www.refworld.org/docid/3ddcafaac.html>。

动。^① APEC 通过 2005 年发布、2015 年修订的《APEC 隐私框架》指导亚太地区跨境数据自由流动。^② WTO 作为全球首要多边贸易机制，主要通过减免数字产品关税、推动跨境数据自由流动，来促进全球范围内信息技术产品的自由贸易。目前，82 个 WTO 成员已签署《信息技术产品协议》（Information Technology Agreement, ITA），尝试取消一系列计算机、软件和电子通信产品关税，促进世界范围内信息技术产品的贸易自由化，为跨境数据流动提供更好的技术保障。^③ G20 则积极倡导各成员国抓住数字机遇，推动全球经济实现包容性发展。各国在 2016 年 G20 杭州峰会上发起《二十国集团数字经济发展与合作倡议》，为释放更多的数字经济潜力、应对数字鸿沟创造更多有利条件。^④

第二，构建与数字经济发展相匹配的数据隐私保护框架和数字技术信任体系，消除跨境数据流动壁垒。OECD 将个人隐私看作公民的基本权利，倡导构建能够推动跨境数据流动的数据隐私保护框架。《OECD 指南》（1980）强调各成员国应当确保个人数据在跨境流动中安全的可持续性。^⑤ APEC 则重视同时建立消费者信任的数据隐私保护框架和数字技术信任体系。《APEC 隐私框架》启动了跨境隐私规则（Cross-Border Privacy Rules, CBPR）体系，通过设立以“保护个人隐私、获得消费者信任”为宗旨的“问责代理”机构，在确保企业符合 APEC 隐私保护标准的同时，提升消费者对电子信息平台的信任。^⑥ G20 的各成员也在构建数据隐私保护框架与数字技术信任体系上达成了共识。在 2017 年 G20 汉堡峰会和 2018 年 G20 布宜诺斯艾利斯峰会上，

① OECD, “Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data,” September 1980, <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesonthe protectionof privacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>.

② APEC, “APEC Privacy Framework 2015,” August 2017, [https://www.apec.org/Publications/2017/08/APEC-Privacy-Framework-\(2015\)](https://www.apec.org/Publications/2017/08/APEC-Privacy-Framework-(2015)); APEC, “APEC Privacy Framework 2005,” December 2005, <https://www.apec.org/Publications/2005/12/APEC-Privacy-Framework>.

③ 《信息技术产品协议》，世贸咨询网，2013 年 10 月 16 日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/201412/20141200838293.shtml>。

④ 《二十国集团数字经济发展与合作倡议》，G20 网站，2016 年 9 月 20 日，http://www.g20chn.org/hywj/dncgwj/201609/t20160920_3474.html。

⑤ 《OECD 指南》（1980）第三部分第 16 条，参见 OECD, “Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data”。

⑥ APEC, “What is the Cross-Border Privacy Rules System?” April 15, 2019, <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Fact-Sheets/What-is-the-Cross-Border-Privacy-Rules-System>.

各国领导人承诺，将致力于建设保护个人隐私的法律框架，并不断重申打造消费者信任的数字技术体系的重要性。^① WTO 则致力于确保跨境数据的流动体现数字贸易的公平性，构建数字贸易信任体系。例如，WTO《服务贸易总协定》（GATS）强调市场准入义务和国民待遇义务；其附加协议《关于电信服务的附件》（Annex on Telecommunications）第5条还规定，即使WTO成员没有开放本国的电信市场，也要确保本国的公用电信网络符合非歧视原则。^②

第三，关注跨境数据流动规制的风险管控和互操作性。《OECD 隐私框架》（2013）提出了国家隐私战略（national privacy strategies）、隐私管理程序（privacy management programs）和安全漏洞通知（security breach notification）三个概念，强调对个人隐私的风险管控及全球层面隐私监管的互操作性。^③ 《APEC 隐私框架》下的 CBPR 体系要求申请加入的企业所在国至少有一个隐私执法机构加入跨境隐私执法安排（Cross-border Privacy Enforcement Arrangement, CPEA），监督参与跨境数据流动企业的隐私保护情况，提升各经济体隐私执法机构的互操作性。^④ 在前三届峰会成果基础上，2019年《二十国集团领导人大阪峰会宣言》提出，不仅要创新数字化产业和新兴技术，还要创新跨境数据流动的风险监管，弥合数字鸿沟等。^⑤

（二）既有多边规制面临的困境

上述国际机制在跨境数据流动治理领域开展了一系列行动，但也面临以

① 参见 G20, “G20 Leaders’ Declaration: Shaping an Interconnected World,” July 7, 2017, https://www.g20germany.de/Content/EN/_Anlagen/G20/G20-leaders-declaration_nn=2186554.html; G20, “G20 Leaders’ Declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development,” November 30, 2018, <https://g20.argentina.gob.ar/en>.

② WTO, “General Agreement on Trade in Services,” 1995, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm.

③ OECD, “The OECD Privacy Framework 2013,” July, 2013, <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm>.

④ 目前，有8个国家（地区）的22个隐私执法机构加入了跨境隐私执法安排（CPEA），其中包括美国联邦贸易委员会、日本15个隐私执法部门以及澳大利亚、新西兰、加拿大等。参见弓永钦、王健：《APEC 跨境隐私规则体系与我国的对策》，《国际贸易》2014年第3期，第30—35页；APEC, “APEC Privacy Framework 2015”。

⑤ “G20 Osaka Leaders’ Declaration,” Japanese Foreign Ministry, June 28, 2019, https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html.

下三个困境。

第一，效力不足。《OECD 隐私框架》（2013）是指导性框架，仅为全球跨境数据流动提供了建设性指导方针。该框架第 6 条指出，“各成员国应达到个人隐私保护及个人自由的最低标准，”^① 但并没有提出具体和明确的要求，也不具备法律效力。《APEC 隐私框架》属于自愿性框架协议，且只有自愿加入 CBPR 体系，并通过 CPEA 认证，达到 APEC 对消费者隐私保护要求的企业，才能从法律意义上保护消费者隐私。^② G20 是跨境数据流动的全球治理倡议平台，没有强制执行机制。尽管各成员国对数字经济展开较多讨论，提出跨境数据自由流动的理想模式，但并未形成良好的多边规制体系来约束成员国行为。WTO 框架下的 GATS 虽对成员国有约束力，但因其部分条例相互矛盾，法律效力在一定程度上遭到削弱。例如，GATS 第 2 条规定了成员国的最惠国待遇，但第 7 条却允许成员国对来自不同国家或地区的服务提供商实行差别对待。^③ 此外，GATS 并未取得令人满意的执行效果。大多数成员国仅根据 GATS 做出承诺，并未付诸实际行动。^④

第二，难以平衡良好的数据保护和跨境数据自由流动。数据保护和跨境数据自由流动，如同天秤的两端，天秤偏向任何一端，都会对另一端造成消极影响。OECD、APEC、G20 和 WTO 都未能在两大目标之间实现平衡。

《OECD 指南》（1980）、《OECD 隐私框架》（2013）虽在前言部分强调尊重个人隐私的重要性，承认数据保护是各国开展跨境数据自由流动的前提，但事实上，OECD 更加偏重跨境数据自由流动。^⑤ APEC 反对为跨境数据流动设置障碍，主张成员国只需达到数据保护的最低标准。《APEC 隐私框架》序言第 3、4 条明确提出，限制数据自由流动或对其设置障碍会对全球贸易产生不利影响，要求各成员国“确保”数据能够自由流动，仅表示“鼓

① OECD, “The OECD Privacy Framework 2013.”

② APEC, “APEC Privacy Framework 2015.”

③ WTO, “General Agreement on Trade in Services.”

④ 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。

⑤ 例如，《OECD 指南》（1980）第 17 条指出成员国不应限制个人数据的跨境流动；第 18 条指出成员国应避免以保护隐私和个人自由的名义，阻碍跨境数据的自由流动等。参见 OECD, “Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data”。

励”数据保护。^① G20 成员对是否应在数据充分保护的前提下开展跨境数据自由流动存在分歧。^② WTO 虽然在数据隐私保护方面采取了规制行动，但总体上偏重于跨境数据自由流动。尽管 WTO 正对 GATS 进行改革，试图通过与互联网治理机构开展合作来降低数字服务的网络安全风险，但目前看来，WTO 的规制重点仍是推动跨境数据流动、促进数字贸易自由化。^③

第三，既有多边规制受到欧盟和美国两大规制体系的影响，无法保持自身独立性。《OECD 指南》（1980）是参照欧洲尊重个人隐私权的价值导向制定的。以德国和法国为代表的欧盟成员国，始终坚持将个人的尊严、自由和安全置于首要位置，主张通过严格的法律法规加强对个人隐私的保护。

《APEC 隐私框架》及 CBPR 体系则带有很强的美国色彩，强调构建以市场为主导、以跨境数据流动为目标的规制体系。^④ 目前，部分国家担心如果完全接受 OECD 和 APEC 规制体系，会成为欧盟和美国两大法域竞争的“牺牲品”。因此，印度、俄罗斯、阿根廷、巴西、伊朗等新兴和发展中经济体为维护本国数据本地化处理的自主权开展了相关立法工作。^⑤

二、美欧两大规制体系的分歧及其主要原因

既有多边规制面临上述困境，意味着跨境数据流动的全球治理并没有真正实现。当前，跨境数据流动治理主要在欧盟和美国两个独立法域内实施。欧盟和美国拥有庞大的数字市场规模。2018 年，美国数字产业化规模高达 1.5 万亿美元，其产业数字化规模达到 10.8 万亿美元。欧盟成员国中的两大

^① 参见 APEC, “APEC Privacy Framework 2015;” Graham Greenleaf and David Lindsay, *Public Rights*, Cambridge: Cambridge University, 2018, pp. 91-120.

^② 阿里巴巴数据安全研究院：《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，中国大数据网站，2019 年 9 月 1 日，<http://www.chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html>。

^③ Andrew D. Mitchell and Neha Mishra, “Regulating Cross-Border Data Flows in a Data Driven World: How WTO Law Can Contribute,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 22, No.3, 2019, pp. 389-416.

^④ APEC, “APEC Privacy Framework 2015.”

^⑤ Nigel Cory, “Cross-Border Data Flows: Where are the Barriers and What Do They Cost,” ITIF, May 1, 2017, <https://itif.org/publications/2017/05/01/cross-border-data-flows-where-are-barriers-and-what-do-they-cost>.

巨头德国和法国的数字产业化规模分别为2 410亿美元和1 728亿美元，产业数字化规模分别达到2.15万亿美元和9 822亿美元。^① 欧盟和美国凭借庞大的市场规模，成为跨境数据流动议题领域的重要行为体。

（一）美欧两大规制体系的分歧

尽管美国和欧盟之间在开展跨境数据流动领域先后达成了《安全港协议》（Safe Harbor Framework）和《隐私盾协议》（Privacy Shield Framework），但双方在隐私保护、境外管辖权和数字服务税等问题上的分歧难以弥合。

第一，隐私保护问题。自2013年“棱镜门事件”后，美国脸书（Facebook）公司在2014年又被指控向美国政府泄露用户的个人数据。^② 由此，2015年10月6日，欧洲法院做出了废除《安全港协议》的判决，^③ 明确指出美国在执行该协议时，将其国家安全、公共利益和执法需要置于更高位置，在公民隐私数据泄露时漠视监管要求。^④ 《安全港协议》的废除标志着美欧在跨境数据流动领域的冲突达到了顶点。尽管双方此后又达成了《隐私盾协议》，但欧盟数据保护委员会（EDPB）对该协议执行和监管的评估结果并不满意，认为美国方面缺乏实质性监督。^⑤ 2020年7月16日，欧洲法院判决《隐私盾协议》的适用性无效，这意味着脸书、谷歌等诸多美国企业将被迫停止与欧盟开展跨大西洋数据流动。^⑥ EDPB认为，自脸书泄露用户信息事件发生后，美国至今并未对国内数据隐私保护做出根本性调整。目前看来，美欧双方实现进一步协调的可能性微乎其微。

第二，境外管辖权问题。欧盟以“地理区域”为基准，对境内外凡是使

① 中国信息通信研究院：《全球数字经济新图景（2019）》，第15—18页。

② 《5000万用户信息泄露，脸书失去对数据的控制？》，新华网，2018年3月24日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-03/21/c_129833176.htm。

③ Federal Trade Commission, “Updated on the U.S.-EU Safe Harbor Framework,” July 25, 2016, <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/privacy-and-security/u.s.-eu-safe-harbor-framework>。

④ Yann Padova, “The Safe Harbor is Invalid: What Tools Remain for Data Transfer and What Comes Next?” *International Data Privacy Law*, Vol. 6, No. 2, 2016, pp. 139-161.

⑤ EDPB, “EU-U.S. Privacy Shield-Third Annual Joint Review Report,” November, 2019, https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/eu-us-privacy-shield-third-annual-joint-review-report-12112019_en。

⑥ Court of Justice of the European Union, “The Court of Justice Invalidates Decision 2016/1250 on the Adequacy of the Protection Provided by the EU-US Data Protection Shield,” July 16, 2020, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200091en.pdf>。

用欧盟数据的企业都实施监管。GDPR 的“长臂管辖”条例明确规定，即使数据控制者或处理者不在欧盟境内设立实体机构，只要涉及欧盟业务，也需接受欧盟的监管。^① 此外，大多数云服务提供商必须与客户签订合同，保证数据从欧盟转移到美国时接受欧盟的监管。^② 美国则以“国籍管辖”为基准，对境内外所有美国企业实行数据流动监控和管辖。为了打破 GDPR 长臂管辖的约束，美国于 2018 年出台了《澄清域外合法使用数据法》（CLOUD Act），将美国对跨境数据流动的司法管辖权由“数据所在地”更改为“数据控制者所在地”，规定“无论通信、记录或信息存储是否在美国境内，服务提供商都应根据电子通信法律，保存、备份或记录信息等”。也就是说，此后美国在开展跨境搜查时，微软公司需要向美国相关部门提交其存储在爱尔兰的用户电子邮件内容。^③ 这势必加剧美欧在跨境数据管辖权问题上的冲突。

第三，数字服务税问题。在数字经济背景下，传统国际税收秩序面临双重挑战。一方面，跨境数字交易呈现无边界状态，影响了以地理为基准的传统国际税收范围。互联网企业可以在税率相对较低的国家或地区缴税，抵扣税率相对较高国家或地区应缴金额，从而合法规避高额税款。另一方面，跨国企业可以重新配置以数据为主的无形资产结构，实现全球利润最大化。^④

① “长臂管辖”（long-arm jurisdiction）指《一般数据保护条例》（GDPR）第 3 条：适用于设立在欧盟内的控制者或处理者对个人数据的处理，无论其处理行为是否发生在欧盟内。参见 The European Parliament and the Council, “General Data Protection Regulation,” Intersoft Consulting, May 2018, <https://gdpr-info.eu/>; Christopher Kuner, “Extraterritoriality and Regulation of International Data Transfers in EU Data Protection Law,” *International Data Privacy Law*, Vol. 5, No. 4, 2014, pp. 235-245; 刘天骄：《数据主权与长臂管辖的理论分野与实践冲突》，《环球法律评论》2020 年第 2 期，第 180—192 页。

② See EDPB, “Guidelines 3/2018 on the territorial scope of the GDPR (Article 3),” November 12, 2019, https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations/2018/guidelines-32018-territorial-scope-gdpr-article-3_en; and Peter Church, Caitlin Potratz, “U.S. Cloud Act and GDPR,” Linklaters, September 13, 2019, <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/digilinks/2019/september/us-cloud-act-and-gdpr-is-the-cloud-still-safe>.

③ U.S. Department of Justice, “Promoting Public Safety, Privacy, and the Rule of Law Around the World: The Purpose and Impact of The CLOUD ACT White Paper,” April, 2019, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1153446/download>; The United States Department of Justice, “Division V-CLOUD Act,” March 21, 2018, <https://www.justice.gov/dag/page/file/1152896/download>.

④ 参见唐巧盈：《全球数字税：国际规则制定的新桥头堡》，《光明日报》2020 年 6 月 11 日，第 14 版；贾开：《“数字税”全球治理：双重挑战与未来变革》，腾讯新闻网，2020 年 3 月 28 日，<https://new.qq.com/omn/20200328/20200328A0LFR800.html>。

例如，2010年，美国互联网跨国巨头谷歌公司被披露通过转移定价实现利润的全球转移与再分配，合法避税近600亿美元。^①为了应对挑战，从2018年3月开始，欧盟委员会发起了关于数字服务税的立法提案，拟调整对大型互联网企业的征税规则。西班牙、奥地利和法国等欧盟成员国也开展了数字服务税方面的立法工作。2019年1月，西班牙政府内阁会议通过数字服务税计划，准备对全球年收入超过7.5亿欧元和在西班牙年收入超过300万欧元的公司征收3%的新税；2019年4月，奥地利财政部长在内阁周例会上公布了“一揽子数字征税”计划；2019年7月，法国参议院通过了数字服务税草案，全球首部数字服务税法落地实施。^②

欧盟部分成员国征收数字服务税的单边行动，引起了美国的强烈不满。美国反对欧洲国家的征税方式和征税范围，认为其仅对数字广告和跨境数据流动征收数字服务税是出于贸易保护目的。^③因此，美国启动“301条款”对法国进行调查，并对价值13亿美元的法国商品征收25%的报复性关税。^④同时，美国借助OECD、G20等多边机制推动国际税制改革，如2013年发布的OECD《税基侵蚀和利润转移行动计划》（BEPS）、^⑤2020年发布的《OECD/G20关于实现包容性数字税框架的“双支柱”路径的声明》^⑥等标志性文件，鼓励各国签署一致性国际税制改革协定，实现征税权的重新配置，促进反税基侵蚀的全球合作，应对数字服务税带来的挑战。^⑦然而，上述指

① Josse Drucker, “Google 2.4% Rate Shows How \$60 Billion is Lost to Tax Loopholes,” Bloomberg, October 21, 2010, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2010-10-21/google-2-4-rate-shows-how-60-billion-u-s-revenue-lost-to-tax-loopholes>.

② 中国信息通讯研究院：《全球数字经济新图景（2019）》，第6—7页。

③ 孙南翔：《全球数字税立法时代是否到来》，《经济参考报》2019年8月7日，第8版。

④ Jim Tankersley, “U.S. Will Impose Tariffs on French Goods in Response to Tech Tax,” *The New York Times*, July 10, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/10/business/us-will-impose-tariffs-on-french-goods-in-response-to-tech-tax.html>.

⑤ OECD, “Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting,” 2013, <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>.

⑥ OECD, “Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy,” January 2020, <http://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>.

⑦ 贾开：《“数字税”全球治理：双重挑战与未来变革》。

导性改革方案并未实质性解决美欧双方在数字服务税问题上的分歧。^①

（二）美欧两大规制体系产生分歧的主要原因

美欧两大规制体系在价值理念和规制模式上的根本性差异，导致其在隐私保护和境外管辖权等问题上产生了分歧。美欧因数字服务税产生的分歧则是双方争夺数字化企业竞争优势的表现。

第一，美、欧两大规制体系在价值理念和规制模式上存在根本性差异。

在价值理念方面，欧盟将个人隐私保护视为开展跨境数据流动的前提条件，并将构建法律规制体系作为保护个人隐私必不可少的手段。^② 1950年，欧洲国家就已经达成了专门保障公民基本权利的《欧洲保障人权和基本自由公约》；^③ 自20世纪60年代起，旨在保护个人隐私的《关于自动化处理个人信息保护公约》（以下简称“《第108号公约》”）^④ 以及奉行“充分保护”原则的《数据保护指令》（1995）^⑤ 相继生效。欧盟跨境数据流动规制体系逐步建立，涉及数据保护的法律法规亦愈发严格。在2016年的《数字化单一市场版权指令》^⑥ 指引下，欧洲理事会和欧洲议会批准了《一般数据保护条例》（GDPR）。该条例通过执行“单套规制”^⑦ 来打造统一的规制

① 例如，在征税权管辖方面，美欧征税范围、税收制度等存在差异；在最低税率标准方面，美欧之间和欧盟内部各国都有不同的税基计算标准。此外，各国过于关注规避“双重征税”问题，却忽视了“双重不征税”情形。参见茅孝军：《从临时措施到贸易保护：欧盟“数字税”的兴起、演化与省思》，《欧洲研究》2019年第6期，第72页。

② Holly Kathleen Hall, “Restoring Dignity and Harmony to United States-European Union Data Protection Regulation,” *Communication Law and Policy*, Vol. 23, No. 2, p. 145.

③ 该公约第8条提及“尊重公民隐私和家庭生活的权利”。参见 Council of Europe, “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,” *European Treaty Series*, No. 5, November 4, 1950, <https://rm.coe.int/1680063765>.

④ Council of Europe, “Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data 108,” October 1981, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>.

⑤ 该指令第25条为“充分保护”原则，即跨境数据流动前，应先评估数据转移目的国是否满足数据充分保护的充分条件。参见 The European Parliament and the Council, “Data Protection Directive 1995,” EUR-Lex, October 24, 1995, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>.

⑥ European Commission, “Directive on Copyright in the Digital Single Market,” September 14, 2016, EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52016PC0593>.

⑦ “单套规制”（one single set of rules）指《一般数据保护条例》不需要成员国在国家层面单独批准，可直接适用于欧盟所有成员国。参见方芳：《欧盟个人数据跨境流动政策的演变：市场统一与贸易规范》，《复旦国际关系评论》2019年第1期，第22页。

体系，以高额罚金等惩罚性措施来加强数据保护。^①

美国则将数字经济发展置于首位，致力于确保跨境数据自由、高效流动，以充分释放数据流动的经济效能。在美国看来，GDPR 对数据的保护过于严苛，既妨碍跨境数据自由流动，又会对数字经济发展造成不利影响。因此，自《隐私权法》^② 颁布后，美国国内没有另行出台过于严格的数据隐私保护法律，仅针对特定的领域和人群提出保护用户个人信息的具体要求。例如，《电子通信隐私法》是一部旨在保护电子通信领域个人信息不受第三方窃听或拦截的法律；^③ 《录像隐私保护法》规定，在电子视频传播时禁止公开个人可识别的盒式磁带或试听资料等信息；^④ 《儿童网上隐私保护法》主要针对美国 13 岁以下的儿童群体，要求互联网企业遵守保护儿童上网信息的六项基本原则；^⑤ 《加州消费者隐私法》则赋予加州公民四项新的隐私保护权利，将企业对用户数据的使用决定权归还消费者，使加州公民在消费时拥有更多的个人信息控制权。^⑥

在规制模式方面，欧盟和美国采用不同的跨境数据流动规制模式。欧盟采用以地理区域为基准、充分保护为前提的事前防御规制模式。欧盟《第 108 号公约》第 12、14 条提出，缔约国间开展跨境数据流动时，应具有“同等水平”的数据保护力度。^⑦ 《数据保护指令》（1995）则要求欧盟成员国在向第三方跨境数据流动前，先确认第三方的数据处理能力是否已达到“充

① “高额罚金”是指《一般数据保护条例》第 83 条。该条第 4 款规定，依照本条例第 2 款，违规者将被处以最高达 1000 万欧元的行政罚款，或对企业处以上一财政年度全球营业额总额 2% 以下的行政罚款，且以较高的数额为准；该条第 5 款规定，依照本条例第 2 款，违规者将被处以最高达 2000 万欧元的行政罚款，或就一项经营而言，最高可处以上一财政年度全球年营业额的 4%，两者以较高数额为准。参见 The European Parliament and the Council, “General Data Protection Regulation”。

② U.S. Department of Justice, “Privacy Act,” 1974, <https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>.

③ EPIC, “The Electronic Communications Privacy Act,” 1986, <https://epic.org/privacy/ecpa/>.

④ EPIC, “Video Privacy Protection Act,” 1988, <https://www.epic.org/privacy/vppa/>.

⑤ U.S. Federal Trade Commission, “Children’s Online Privacy Act,” 1998, <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/privacy-and-security/children%27s-privacy>.

⑥ Californians for Consumer Privacy, “California Consumer Privacy Act,” 2018, <https://www.caprivacy.org/>.

⑦ Council of Europe, “Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data 108.”

分保护”水平。^① GDPR 第 3 条设置了长臂管辖条例，第 5 条则提出了个人数据处理原则，包括合法、公正、透明、数据使用最小化等处理方式。^② 美国采用以国籍管辖为基准、问责制为前提的事后监管规制模式，通过行业自律的方式要求企业保障个人数据传输的安全性。^③ 此外，在美国推动下达成的 CBPR 体系也强调企业的责任意识，要求企业先进行自我评估，再接受问责代理机构的评估；如评估通过，则被认定为符合隐私保护标准的企业。欧盟和美国曾先后达成《安全港协议》和《隐私盾协议》，尝试协调双方不同的规制模式。^④ 由于美国泄露用户隐私事件频发，欧盟始终对《安全港协议》的数据保护效果持不信任态度，该协议最终被《隐私盾协议》所取代。《隐私盾协议》将规制对象扩展至美国政府及国家安全部门，救济机制从简单的商业纠纷解决条款转变为企业申诉和强制性终局仲裁，并增加了数据主体权利等内容；同时进一步明确了数据转移前的问责制、增加了对数据使用目的的限制、资源可信度原则等。^⑤ 然而，由于美国方面缺乏实质性监督，欧洲法院已判决其适用性无效。

第二，美国和欧洲争夺数字化企业竞争优势。与美国相比，欧盟的数字化企业竞争力存在一定差距。在 2019 年世界数字竞争力排名中，前 5 位分别是美国、新加坡、瑞典、丹麦和瑞士，德国和法国分别排在第 17 位和第 24 位。^⑥ 2019 年 6 月，欧盟委员会发布的《数字经济与社会指数》报告强调，欧盟各成员国在企业数字化方面存在较大差距，欧盟需要努力提升企业

① The European Parliament and the Council, “Data Protection Directive 1995.”

② The European Parliament and the Council, “General Data Protection Regulation.”

③ 许多奇：《个人数据跨境流动规制的国际格局及中国应对》，《法学论坛》2018 年第 3 期，第 131 页。

④ Yuko Suda, *The Politics of Data Transfer: Transatlantic Conflict and Cooperation over Data Privacy*, pp. 22-23; and William J. Long, Marc Pang Quek, “Personal Data Privacy Protection in an Age of Globalization: the US-EU Safe Harbor Compromise,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 3, 2002, p. 330.

⑤ U.S. Department of Commerce, “Privacy Shield Framework,” February 2016, <https://www.privacyshield.gov/eu-us-framework>.

⑥ 该排名基于以下三个指标：知识 (knowledge)、技术 (technology) 和未来准备 (future readiness)，参见 International Institute for Management Development, “IMD World Digital Competitiveness Ranking 2019,” September 2019, <https://www.imd.org/research-knowledge/reports/imd-world-digital-competitiveness-ranking-2019/>.

的整体数字化实力，只有这样才能在全球舞台上与美国企业展开竞争。^①此外，由于脸书、优兔（YouTube）、推特（Twitter）等全球使用人数较多的社交平台均来自美国，^② 欧盟对此有很强的商业危机感。在欧盟国家看来，以美国科技巨头为代表的数字化企业不断侵吞初创企业，影响了欧洲公平的竞争环境。同时，美国科技巨头掌握的大量有价值的信息，又使其逐渐形成数据获取与经济发展相互促进的良性模式。^③ 美国企业的良性发展模式会导致欧盟数字化企业的发展空间受到挤压，而征收数字服务税可以在一定程度上减少这种情况的发生。

三、跨境数据流动全球治理的发展趋势

鉴于既有多边规制面临诸多困境、美欧两大规制体系之间的分歧难以弥合，跨境数据流动的治理呈现以下两个发展趋势：一是规制多极化和规制标准的俱乐部化；二是美欧将继续争夺跨境数据流动规制的主导权。

（一）规制多极化和规制标准的俱乐部化

第一，规制多极化。各国颁布并实施数据隐私保护法是参与跨境数据流动和促进数字经济发展的前提基础。除美国、欧盟、日本外，澳大利亚、新加坡等国家也分别先后出台了《隐私法》和《个人数据保护法》等法律。^④ 同时，印度、俄罗斯等国也正逐步完善各自跨境数据流动方面的法律法规，并积极与其他国家开展跨境数据流动治理协调。例如，印度出台了《印度电子

① 该报告指出，芬兰、瑞典、荷兰、丹麦评分最高，之后是英国、卢森堡、爱尔兰、爱沙尼亚和比利时等，其他国家还有很长的路要走。参见 European Commission, “The Digital Economy and Society Index,” June 11, 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

② James Manyika et al., “Digital Globalization: The New Era of Global Flows,” p. 6.

③ 顾登晨：《美欧“数字博弈”升级》，《经济观察报》2020年2月15日，<http://www.eeo.com.cn/2019/1212/371696.shtml>。

④ See Office of the Australian Information Commissioner, “The Privacy Act,” 1998, <https://www.oaic.gov.au/privacy/the-privacy-act/#:~:text=The%20Privacy%20Act%201988%28Privacy%20Act%29%20was%20introduced%20to%20million%2C%20and%20some%20other%20organisations%20handle%20personal%20information;and%20Singapore%20Statutes%20Online,%20Personal%20Data%20Protection%20Act,%202012,%20https://sso.agc.gov.sg/Act/PDPA2012>.

商务：国家政策框架草案》，^① 要求以数据本地化政策为前提促进本国数字经济发展。同时，印度积极与欧盟就跨境数据流动合作展开谈判。俄罗斯则出台了《主权互联网法案》，^② 在数据回流至本国进行处理的原则下，允许数据自由流向《第 108 号公约》的 53 个缔约国和 23 个被俄罗斯联邦委员会列入“白名单”的国家。^③ 阿联酋颁布了《迪拜国际金融中心数据保护法》，旨在与欧盟等开展跨境数据流动方面的合作。^④ 阿根廷出台了《个人数据保护法》，成为拉美地区首个获得 GDPR “充分性”评估认可的国家。^⑤ 南非也针对数据保护制定了《个人信息保护法》。^⑥ 此外，博茨瓦纳、肯尼亚、尼日利亚、多哥等非洲国家也相继出台并实施个人数据保护法。截至 2019 年底，全球共有 142 个国家对数据隐私进行立法。^⑦ 由此可见，跨境数据流动的全球化正在显现出规制多极化的发展趋势。

第二，规制标准的俱乐部化。一方面，美国和欧盟除了借助多边机制推广其规制标准外，还各自组建了 CBPR 体系和满足充分保护要求的 GDPR “白名单”国家两个规制标准俱乐部。另一方面，各国也努力使本国规制符合美国或欧盟主导的俱乐部标准。例如，新加坡通过《个人数据保护法》对接美国主导的 CBPR 体系，力图实现数据在亚太地区的自由流动。^⑧ 巴西出台了首部综合性《通用数据保护法》，^⑨ 效仿欧盟数据保护机制，设立国家数

① “Electronic Commerce in India: Draft National Policy Framework,” August 2018, <http://www.medianama.com/wp-content/uploads/Draft-National-E-commerce-Policy.pdf>.

② Nathan Hodge and Mary Ilyushina, “Putin Signs Law to Create an Independent Russian Internet,” CNN, May 1, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/05/01/europe/vladimir-putin-russian-independent-internet-intl/index.html>.

③ 阿里巴巴数据安全研究院：《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》。

④ Dubai International Financial Center, “Mohammed Bin Rashid Enacts New DIFC Data Protection Law,” June 1, 2020, <https://www.difc.ae/newsroom/news/mohammed-bin-rashid-enacts-new-difc-data-protection-law/>.

⑤ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Ley de Protección de Datos Personales,” October, 2020, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>.

⑥ South African Government Gazette, “Protection of Personal Information Act,” November 2013, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/3706726-11act4of2013protectionofpersonalinforcorrect.pdf.

⑦ Anupam Chander, Margot E. Kaminski, and William McGeeveran, “Catalyzing Privacy Law,” *Minnesota Law Review*, April 24, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3433922.

⑧ Singapore Statutes Online, “Personal Data Protection Act.”

⑨ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Lei Geral De Proteção de Dados Pessoais.”

据保护局、个人数据和隐私保护委员会等监督机构。日本则在《个人信息保护法》中，既参照 GDPR，在第 24 条和第 83 条中提出三种严苛的数据跨境转移标准和最高可达 1 亿日元的违规罚金要求，又在第 1 条宗旨中提及倡导数据流动自由化理念，以迎合美国主导的俱乐部标准。^①

（二）美欧将继续争夺跨境数据流动规制的主导权

美国和欧盟将通过拓宽自身的数据流动圈，争夺全球跨境数据流动规制的主导权。美国正通过以下三种途径，开拓“数字边疆”、^② 打造美国优先的跨境数据流动新格局。首先，借助 CBPR 体系主导亚太跨境数据流动圈。目前，加拿大、日本、澳大利亚等发达经济体和墨西哥、菲律宾等发展中经济体已加入 CBPR 体系，俄罗斯、新加坡、越南等也在积极申请加入。^③ 其次，修改 OECD、G20 和 WTO 的跨境数据流动相关规则，使多边规制行动更加偏向促进跨境数据流动，以减少数据本地化处理等数字壁垒。再次，开辟新的双边或多边跨境数据流动规制体系。例如，美国与日本达成了《美日数字贸易协定》，确定双方将在个人信息保护的法律框架下，确保企业通过跨境数据流动促进数字贸易；^④ 在日本的倡议下，美、欧、日将着手推动在数字贸易和电子商务领域的更多合作，并构建三方跨境数据流动圈；^⑤ 《美墨加贸易协定》（USMCA）将禁止美国、墨西哥和加拿大的数据本地化保

① Personal Information Protection Commission, “The Act on the Protection of Personal Information,” December, 2016, https://www.ppc.go.jp/files/pdf/Act_on_the_Protection_of_Personal_Information.pdf.

② 参见杨剑：《开拓数字边疆：美国网络帝国主义的形成》，《国际观察》2012年第2期，第1—8页；Jeffery Cooper, “The Cyber Frontier and America at the Turn of the 21st Century: Reopening Frederick Jackson Turner’s Frontier,” *First Monday*, Vol. 5, No. 7, 2000, https://www.researchgate.net/publication/220168183_The_CyberFrontier_and_America_at_the_Turn_of_the_21st_Century_Reopening_Frederick_Jackson_Turner's_Frontier.

③ 目前，加入跨境隐私规则（CBPR）体系的9个国家（地区）分别是美国、墨西哥、日本、加拿大、新加坡、韩国、澳大利亚和菲律宾等。参见 APEC, “APEC Privacy Framework 2015”。

④ Rachel F. Fefer, “Data Flows, Online Privacy, and Trade Policy,” Congressional Research Service, March 26, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45584>; and Office of the United States Trade Representative, “Fact Sheet on U.S.-Japan Digital Trade Agreement,” October 7, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/october/fact-sheet-us-japan-digital-trade-agreement>.

⑤ G20 2019 JAPAN, “G20 Osaka Leaders’ Declaration.”

护主义，实现三方跨境数据流动。^①

欧盟则在 GDPR 基础上，加大与其他发达经济体开展跨境数据流动合作的力度。目前，欧盟不仅与美国、澳大利亚、加拿大达成了《旅客姓名存储协定》，^② 而且还与日本达成了《欧日经济伙伴关系协定》。该协定规定，欧日双方视对方的数据保护规制同等有效，将打造欧日双边数据自由流动圈。^③ 与此同时，一些发展中经济体也积极效仿 GDPR 制定跨境数据流动规则，以求在符合欧盟标准后与其顺利推动跨境数据流动。例如，巴西的《通用数据保护法》、韩国的《个人信息保护法》、泰国的《个人数据保护法》等，^④ 均认可 GDPR 标准。此外，欧盟还将通过向东盟（ASEAN）输入数字基础设施、数字信息技术，积极开拓亚洲数字经济市场，^⑤ 当前已具备向东盟输入 GDPR 的潜力。

四、跨境数据流动治理的中国路径

一个国家的数字经济发展水平是该国推动构建跨境数据流动规制体系的内在动力，而吸纳其他国家数字经济产品和服务的市场规模，则决定了该国在跨境数据流动规则制定方面的影响力。在跨境数据流动议题领域，中国同美国和欧盟一样，也是一个重要行为体。^⑥ 面对跨境数据流动全球治理的

^① Agam Shah, Jared Council, “USMCA Formalizes Free Flow of Data, Other Tech Issues,” *The Wall Street Journal*, January 29, 2020, <https://www.wsj.com/articles/cios-businesses-to-benefit-from-new-trade-deal-11580340128>.

^② European Commission, “Passenger Name Record,” April 27, 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/information-exchange/pnr_en.

^③ European Commission, “International Data Flows: Commission Launches the Adoption of Its Adequacy Decision on Japan,” September 5, 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5433.

^④ Dan Simmons, “6 Countries with GDPR-Like Data Privacy Law,” *Comforte Blog*, January 17, 2019, <https://insights.comforte.com/6-countries-with-gdpr-like-data-privacy-laws>.

^⑤ ASEAN, “The Joint Media Statement of the 19th ASEAN Telecommunications and Information Technology Ministers Meeting and Related Meetings,” October 25, 2019, <https://asean.org/joint-media-statement-19th-asean-telecommunications-information-technology-ministers-meeting-related-meetings/>.

^⑥ 作为全球第二大数字经济体，中国 2018 年的数字经济总量为 4.73 万亿美元。其中，数字产业化规模和产业数字化规模分别为 9689 亿美元和 3.8 万亿美元（该统计不计欧盟整体）。2019 年，中国 GDP 总量约为 14.343 万亿美元，约占美国的 67%。参见中国信息通信研究院：《全球数字经济新图景（2019）》，第 9 页、第 15—18 页；The World Bank, “The World

发展趋势，中国提出了建设“网络强国”和“数字中国”的战略构想，出台了《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国个人信息保护法（草案）》和《中华人民共和国数据安全法（草案）》等相关法律。^①

当前，中国正加快培育数据要素市场，推进数据市场化配置体制机制改革。2019年，中共十九届四中全会提出提升数据等生产要素推动经济高质量发展的总要求。2020年，中国发布了关于完善要素市场化配置体制机制的文件，不仅将数据与土地、资本等传统要素并列为五大市场要素之一，而且进一步细化了数据市场化配置体制机制改革方向。^②同时，中国正加快参与跨境数据流动的治理步伐。目前，中国可以通过三条路径协同并进，推动跨境数据流动的治理，一是加入APEC框架下的CBPR体系，二是与GDPR的实施方欧盟进行规制协调，三是将中国跨境数据流动规制体系推向“一带一路”沿线国家。

（一）加入APEC框架下的CBPR体系

中国是APEC成员国，加入APEC框架下的CBPR体系，具有可行性。

第一，CBPR体系在《APEC隐私框架》内执行，它的最终目的是促进亚太地区电子商务和数字贸易的蓬勃发展。APEC重视通过互联网和数字经济推动区域经济以更具创新、智能、可持续和包容性的方式增长。^③数字中国战略则倡导发展以数据为关键要素的数字经济，坚持数据开放、市场主导原则。^④因此，数字中国战略与CBPR体系的宗旨是相吻合的，二者具有相

Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data Files,” 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

① 参见《中华人民共和国网络安全法》，中国人大网，2016年11月7日，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content_2007531.htm；《中国2020年将制定个人信息保护法、数据安全法》，中国新闻网，2019年12月20日，<https://m.chinanews.com/wap/detail/zw/gn/2019/12-20/9039098.shtml>。

② 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，中国政府网，2019年11月5日，http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm；《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，商务部网站，2020年5月21日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/202005/20200502967296.shtml>。

③ APEC, “APEC Framework for Security the Digital Economy,” November, 2019, <https://www.apec.org/Publications/2019/11/APEC-Framework-for-Securing-the-Digital-Economy>.

④ 《习近平：实施国家大数据战略加快建设数字中国》，求是网，2017年12月9日，http://www.qstheory.cn/yaowen/2017-12/09/c_1122085231.htm。

互对接的潜力。

第二, CBPR 体系的核心理念与中国的跨境数据流动治理理念基本吻合。CBPR 体系要求实现最大范围的跨境数据流动, 不让网络封闭成为数字经济发展的障碍。加入这一规制体系的各个国家, 在进行跨境数据流动时, 即使数据接收方的数据保护水平不如数据输出方严格, 也应准许数据流动, 并且不得强制要求非 APEC 成员的数据接收方设置高于 APEC 的数据保护水平。^① 中国的跨境数据流动治理理念是坚持在保障个人信息、数据安全、网络安全基础上推动数字经济创新发展。在 2019 年世界互联网大会上, 中国提出开放是网络空间合作的前提, 也是构建网络空间命运共同体的重要条件, 中国愿搭建双边或多边国际合作平台。^② 可见, CBPR 体系与中国的跨境数据流动治理理念均倡导构建开放合作的网络空间。

第三, 加入 CBPR 体系, 有助于提升中国在跨境数据流动议题领域的话语权, 并且有助于避免全球治理规则与国内治理规则出现错位。^③ 中国在加入 CBPR 体系后, 可以参与该体系的规则制定, 有助于提升中国在跨境数据流动议题领域的话语权。此外, 中国可以根据该规制体系要求, 完善国内跨境数据流动规制, 在亚太地区实现更加顺畅的跨境数据流动。

(二) 与 GDPR 的实施方欧盟进行规制协调

中国可以在加入 CBPR 体系的同时, 与 GDPR 的实施方欧盟进行规制协调。中国的市场规模虽不及欧盟, 但处在同一级别。英国脱欧后, 中国与欧盟的市场规模更加接近。因此, 中欧双方具备开展规制协调的市场权力基础。^④ 同时, 中国与欧盟开展跨境数据流动的规制协调也具有可行性。

第一, 欧盟坚持以人为本的数字经济发展理念与中国以人民为中心的数

^① APEC, “APEC CBPRs System Program Requirements,” December 26, 2012, <https://cbprs.blob.core.windows.net/files/Cross%20Border%20Privacy%20Rules%20Program%20Requirements.pdf>.

^② 《携手构建网络空间命运共同体》, 世界互联网大会网站, 2019 年 10 月 16 日, http://www.wicwuzhen.cn/web19/release/release/201910/t20191016_11198729.shtml。

^③ 上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组: 《中国外交 70 年专家谈(之三)——全球治理、军事外交、中东欧合作、中等国家关系》, 《国际展望》2019 年第 5 期, 第 5 页。

^④ 2019 年, 欧盟 27 国 GDP 总量为 15.593 万亿美元, 中国 GDP 总量为 14.343 万亿美元。参见 The World Bank, “The World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data Files,” 2019。

字中国战略目标相符。欧盟在《塑造欧洲的数字未来》战略中，强调坚持以人为本理念，认为科技服务于民众，重视通过数字经济改善人们的生活。^① 而中国在数字中国战略中，也明确提出运用大数据保障和改善民生，尤其是推动教育、就业、社保等领域大数据的普及。^② 中国与欧盟秉持的数字为民理念构成了双方进行跨境数据流动规制协调的基础。

第二，中国和欧盟均重视个人隐私保护。如前文所述，欧盟重视隐私保护，看重数据接收国在隐私保护方面的法律保障体系。中国不仅重视个人信息保护，更关注数据安全和网络安全。由于 GDPR 的充分保护原则与美国强调的跨境数据自由流动原则存在冲突，美欧双方分歧不断。中国对网络安全、个人信息保护和数据安全的重视，使得中国和欧盟可以避免在核心原则上出现分歧，因而极大地提升了双方进行规制协调的可能性。

当然，加入 APEC 框架下的 CBPR 体系并与 GDPR 的实施方欧盟进行规制协调，也会为中国带来新的挑战。首先，APEC 框架下的 CBPR 体系是美国主导的俱乐部标准。虽然加入 CBPR 体系的国家不需要修改本国的数据隐私法，但该体系规定，参与国在管控个人信息出境时不得要求数据接受方提供超过《APEC 隐私框架》的保护水平。^③ 因此，参与国仍然需要根据 APEC 最低标准修改本国相关的跨境数据流动条例。这将在一定程度上限制中国在监管标准方面的自主权。其次，数据信息处理主体不对称，将增加国家与企业及企业之间的互操作成本。中国要求国家统一领导各地区、各部门对数据信息的处理。《中华人民共和国数据安全法（草案）》总则第 6 条指出，中央国家安全领导机构负责数据安全工作的决策和统筹协调，研究制定、指导实施国家数据安全战略和有关重大方针政策；^④ 而 CBPR 体系和 GDPR 认可个人数据的收集、处理和使用在企业层面完成。若中国加入 CBPR 体系并与欧盟进行规制协调，参与跨境数据流动的企业需要接受国家机关和数据

① European Commission, "Shaping Europe's Digital Future," February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en.

② 《习近平：实施国家大数据战略加快建设数字中国》。

③ APEC, "APEC CBPRs System Program Requirements."

④ 《〈中华人民共和国数据安全法（草案）〉全文发布》，等级保护资讯网站，2020 年 7 月 3 日，<http://www.dengbao.net/news1/508.html>。

流向国家及其企业数据保护机制等多方监督，这将增加跨境数据流动的互操作成本和执行风险。

（三）将中国跨境数据流动规制体系推向“一带一路”沿线国家

目前，中国正在为开展跨境数据流动做出相应的规制努力，在国内规制体系形成后，将其推向“一带一路”沿线国家具有可行性。

第一，相对于“一带一路”沿线国家，中国在市场规制上具有优势。2018年，中国从“一带一路”沿线国家的进口总额增长至 8 618.67 亿美元，是 2013 年的 1.27 倍，占当年进口总额的比重约为 40.36%。^① 与此同时，“一带一路”沿线国家在数字经济领域对中国的依赖也在不断加深。2017 年，马来西亚政府与中国阿里巴巴集团在吉隆坡启动“数字自由贸易区”，希望通过中国电商平台为其 2020 年国内生产总值贡献约 3 284 亿元。^② 中国的互联网企业已成为推动“一带一路”国家数字经济发展的动力来源，沿线国家的商品正通过电商渠道越来越多地进入中国市场。^③ 庞大的市场规模有利于中国将自身规制标准推向“一带一路”沿线国家。^④

第二，中国与“一带一路”沿线国家在“数字丝绸之路”建设方面取得了阶段性成果，这构成了中国在跨境数据流动治理领域与“一带一路”沿线国家开展对话与合作的基础。目前，中国已与 16 个国家签署了关于加强“数字丝绸之路”建设合作的谅解备忘录，与 19 个国家签署了双边电子商务合作谅解备忘录。^⑤ 例如，中国与东盟达成了《中国—东盟战略伙伴关系 2030 年愿景》，为加强双方规制的联通合作做好了准备。^⑥ 此外，中国与老挝、

① 《中国从“一带一路”沿线国家的进口规模显著增加》，中国经济网，2019 年 11 月 12 日，http://m.ce.cn/bwzg/201911/12/t20191112_33586642.shtml。

② 俞懿春：《借力中企，马来西亚建数字自贸区》，人民网，2017 年 3 月 23 日，<http://ccnews.people.com.cn/n1/2017/0323/c141677-29164665.html>。

③ 方芳：《“数字丝绸之路”建设：国际环境与路径选择》，《国际论坛》2019 年第 2 期，第 63 页。

④ OECD, “China’s Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape,” *OECD Business and Finance Outlook 2018*, 2018, <https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf>。

⑤ 《“数字丝路”建设将成为全球发展新引擎》，中国经济网，2019 年 9 月 9 日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201909/09/t20190909_33108649.shtml。

⑥ 参见《中国—东盟战略伙伴关系 2030 年愿景（全文）》，新华网，2018 年 11 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/15/c_1123718487.htm；《李克强在第二十二次中

沙特、塞尔维亚、泰国、土耳其等国家共同发起了《“一带一路”数字经济国际合作倡议》，^① 将从数字经济项目对接、数字人才培养和数字经济治理等方面对非洲敞开合作的大门，为形成中非跨境电子商务生态体系、保障跨境数据流动基础设施等方面做好铺垫。同时，中国与非洲达成了《北京行动计划（2019—2021）》，并将进一步实施“中非科技伙伴计划 2.0”等。^② “数字丝绸之路”也引起了拉美国家的广泛关注。2018 年，中国与拉美国家在第二届中国—拉美和加勒比国家共同体论坛上达成了《中国与拉美和加勒比国家合作优先领域共同计划（2019—2021）》，提出了在网络安全、通信产业等领域开展合作的共同计划。拉美国家还发表了《“一带一路”特别声明》，明确表示愿意在中国推动下实现建设信息和通信的“数字丝绸之路”，在加强信息互联互通的同时，共同分享数字红利。^③ “数字丝绸之路”建设将通过与沿线国家在信息基础设施、经贸发展、文化交流等领域的全方位交流与合作，进一步缩小“数字鸿沟”，^④ 为下一步开展跨境数据流动、释放数据资源价值、推动数字经济高质量发展做好充分准备。

尽管将中国跨境数据流动规制体系推向“一带一路”沿线国家前景可期，但这一路径面临以下挑战。首先，建设“数字丝绸之路”跨境数据流动圈将引发新一轮美、欧、中三大力量的“数字地缘政治”竞争。在美国看来，“数字丝绸之路”将打造一条绕过美国的新型全球跨境数据流动“高速公路”，中国正以“数字威权主义”方式在“一带一路”沿线国家提升科技、经济和

国—东盟领导人会议上的讲话》，人民网，2019 年 11 月 4 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/04/content_5448268.htm。

① 参见《〈“一带一路”数字经济国际合作倡议〉发布》，中华人民共和国国家互联网信息办公室，2018 年 5 月 11 日，http://www.cac.gov.cn/2018-05/11/c_1122775756.htm；黄玉沛：《中非共建“数字丝绸之路”：机遇、挑战与路径选择》，《国际问题研究》2019 年第 4 期，第 56 页。

② 《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021）》，外交部网站，2018 年 9 月 5 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1592067.shtml。

③ 参见楼项飞、杨剑：《拉美数字鸿沟消弭与中拉共建“数字丝绸之路”》，《国际展望》2018 年第 5 期，第 57 页；《中国与拉美和加勒比国家合作优先领域共同计划（2019—2021）》，中国—拉美共同体论坛网站，2018 年 2 月 2 日，<http://www.chinacelacforum.org/chn/zywj/t1531608.htm>。

④ 《数字丝绸之路建设成为新亮点》，人民网，2019 年 4 月 22 日，http://www.xinhuanet.com/zgix/2019-04/22/c_137997345.htm。

文化等影响力，并争夺全球数字技术主导权。^①《美国网络安全国家战略》（National Cyber Strategy）声称，中国已对美国的经济、民主、知识产权等领域造成破坏性影响。由此，美国启动了《美国人工智能倡议》，将包括华为在内的数家中国企业列入“黑名单”，并限制其使用源自美国的软件和技术。^② 欧盟也担心“数字丝绸之路”对其技术主权造成潜在威胁，认为中国主导的“数字丝绸之路”通过带动沿线国家数字技术的进步，不仅提升了中国在全球数字经济领域的影响力，还有利于中国向外输出符合其战略目标的跨境数据流动标准与规范。出于这一考虑，欧盟将通过加快数字化进程、建立数据框架、建设可信赖的泛欧数字环境，提升欧洲数字战略自主性，^③ 意欲限制中国规制、标准的输出力度。其次，与“一带一路”沿线国家开展跨境数据流动将考验中国国内数据要素市场的监管体系。目前，中国数据要素市场处于全方位完善期，数据要素监管体系相对发达国家较为薄弱。进入“一带一路”沿线国家的数据难免存在“数据黑市”“数据黑产”等情况。^④ 因此，中国在将跨境数据流动规制体系推向“一带一路”沿线国家的同时，亟须加强对数据要素市场的监管。

结 束 语

为应对新问题和新的挑战，共同构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间，中国已发起《全球数据安全倡议》，并明确将秉持多边主义、兼顾

① 参见赵明昊：《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》，《世界经济与政治》2018年第12期，第4—31页；Council on Foreign Relations, “China’s Digital Silk Road: Strategic Technological Competition and Exporting Political Illiberalism,” September 26, 2019, <https://www.cfr.org/blog/chinas-digital-silk-road-strategic-technological-competition-and-exporting-political>.

② 参见 White House, “American Artificial Intelligence Initiative,” February 11, 2019, <https://www.whitehouse.gov/ai/>; Earl Carr, “Is China Threatening America’s Dominance in the Digital Space?” Forbes, January 20, 2020, <https://www.forbes.com/sites/earlcarr/2020/06/20/is-china-threatening-americas-dominance-in-the-digital-space/#1d1061c53cd4>.

③ Kristin Shi-Kupfer, Mareike Ohlberg, “China’s Digital Rise Challenges for Europe,” Merics Mercator Institute for China Studies, *Merics Papers on China*, No.7, April, 2019, pp. 7-12, <https://www.merics.org/en/papers-on-china/chinas-digital-rise>.

④ 戴双兴：《数据要素市场为经济发展注入新动能》，《光明日报》2020年5月20日，第16版。

安全发展和坚守公平正义^①，积极参与全球数字治理。跨境数据流动治理是全球数字治理的重要领域。鉴于当前跨境数据流动的治理进展、发展趋势以及中国在推动这一领域全球治理进程中面临的挑战，^② 中国应做出具体政策应对。首先，积极参与既有多边平台的数字治理对话和协调，为全球数字治理贡献中国智慧。中国应积极参与 APEC、G20、WTO 等既有多边平台有关数字治理的对话和协调，为解决跨境数据流动面临的困境提出中国的应对方案。其次，中国应在保障数据安全的前提下，健全数据安全监管机制、创新数据要素市场监管模式，降低跨境数据流动的互操作成本和执行风险，营造各国可信赖的跨境数据流动规制环境。再次，中国应坚持以数字科技推动数字经济发展，不断扩大数字经济市场规模，以应对“数字地缘政治”竞争。数字科技是推动数字经济发展的的重要手段，不仅能降低产业成本、增加产业收入、迭代商业模式，更能推动企业从“单边”到“共建”经营模式转变。在数字科技推动下，中国数字经济市场规模将不断扩大，这将有助于中国在“数字地缘政治”竞争中获得优势地位。

[责任编辑：杨立]

① 王毅：《坚守多边主义倡导公平正义携手合作共赢——在全球数字治理研讨会上的主旨讲话》，外交部网站，2020年9月8日，<http://russiaembassy.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1812948.shtml>。

② 参见：毛维准、刘一燊：《数据民族主义：驱动逻辑与政策影响》，《国际展望》2020年第3期，第20—42页。

数据本地化和数据防御主义的 合理性与趋势^{*}

刘金河 崔保国

【内容摘要】 在全球数字贸易规则形成中，数据跨境流动政策是各方谈判焦点，数据本地化则是其中要害。全球数据跨境流动规制正进入第三次浪潮。不同于此前西方国家设计数据权利保护工具的逻辑，当前一些新兴经济体和发展中国家采取的是一种国家战略上的数据本地化诉求。本文构建了一个理论解释模型——基于有限理性的数据防御主义，即面对全球信息技术强弱不均的国家实力结构以及数据往往向强势国家流动的现状，一个国家会以守住对自有数据控制权的方式确保自身安全。但决策的有限理性让一个国家在数据跨境流动政策的选择上追求“满意”而不是“最优”目标。一个处于相对竞争劣势的国家更有可能采取防御型互联网治理政策，表现为强烈的网络主权立场，并诉诸数据主权的话语工具。中国未来需要结合国际形势的变化，积极建立一种以效率发展为路径的跨境数据有序自由流动秩序。

【关键词】 数据跨境流动 数据本地化 数据防御主义 数据主权

【作者简介】 刘金河，清华大学互联网治理研究中心助理研究员、公共管理学院博士后（北京 邮编：100084）；崔保国，清华大学新闻与传播学院教授（北京 邮编：100084）

【中图分类号】 F11 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0089-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006005

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“构建全球化互联网治理体系研究”（17JZD032）的阶段性成果，同时受清华大学自主科研计划资助；感谢弥尔顿·穆勒、李晓东、王融、鲁传颖、许可、付伟等师友的讨论意见以及匿名评审专家的宝贵意见。

一场围绕数据跨境流动规制的全球大辩论和国际规则大博弈正在展开。在数字经济浪潮下，数据跨境流动规制不再仅仅是一个公民权利保护的问题，而是关乎国家安全、国民经济发展与国家竞争力的重大决策，是国际贸易规则竞争的新阵地。2019年6月，二十国集团（G20）大阪会议《G20贸易及数字经济部长的声明》提出“信任的数据自由流动”主张，数据跨境流动规则成为全球数字经济贸易的核心议题，^① 各大国间的规则竞争激烈展开。其中，数据跨境流动议题中最核心的数据本地化（Data localization）不是一个短期出现的现象，而是随着全球化深入而日益严峻的挑战。^② 在全球科技竞争日趋激烈、国家间信任日益减弱的大背景下，数据本地化趋势将进一步凸显。现有文献对全球数据跨境流动规制的立法和政策的描述已非常充分，^③ 但制度规则之下的本质需要被追问，因此本文研究的核心问题是：在全球数字贸易时代，为什么一个国家会采取数据本地化的严苛限制措施？

在理论上，研究者试图建构数据本地化这一复杂现象的解释框架，提出数据与民族主义叙事结合而成的数据民族主义^④、作为贸易保护新形式的数字保护主义^⑤、抵抗西方霸权的反数据殖民主义^⑥等不同角度的理论解释。

① 根据麦肯锡的数据，2004—2014年，数据跨境流动为全球经济贡献了3%的增长，2014年带来2.8万亿美元的产值。与数据跨境流动对数字贸易的重要性形成对比的是，目前国际数字贸易规则供给不足，谈判正在各个国际组织中展开，如WTO、G20以及其他地区性自由贸易协定等。同时，数据跨境流动问题也是当下中美贸易谈判中的焦点问题。参见：McKinsey Global Institute, *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*, March 2016; UNCTAD, *Data Protection Regulations and International Data Flows: Implications for Trade and Development*, April 2016; 柯静：《WTO电子商务谈判与全球数字贸易规则走向》，《国际展望》2020年第3期，第43—62页。

② Christopher Kuner, “Foreword,” in W. Kuan Hon, *Data Localization Laws and Policy: the EU Data Protection International Transfers Restriction Through a Cloud Computing Lens*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. X.

③ 对于数据跨境流动政策的综合梳理和分析具有代表性的研究参见：Christopher Kuner, *Transborder Data Flows and Data Privacy Law*, Oxford University Press, 2017; Anupam ChandrandUyên P. Lê, “Data Nationalism,” *Emory Law Journal*, Vol. 64, No. 3, 2015; 王融：《数据跨境流动政策认知与建议》，《信息安全与通讯保密》2018年第3期等。

④ 毛维准、刘一燊：《数据民族主义：驱动逻辑与政策影响》，《国际展望》2020年第3期，第20—42页。

⑤ 张国红：《全球数字保护主义的兴起、发展和应对》，《海关与经贸研究》2019年第6期，第108—118页。

⑥ Arindrajit Basu, et al., “The Localisation Gambit: Unpacking Policy Measures for Sovereign Control of Data in India,” *The Centre for Internet and Society, India*, No. 19, March 2019, p. 12; Rahul Matthan, “Colonialism 2.0—Truly,” *SWARAJYA*, January 2, 2019.

但是，既有理论大多缺乏国际关系和互联网治理的视角，对数据本地化的本质未能准确揭示。事实上，数据跨境流动问题关乎信息的跨国流动和互联网的全球连接，其所规制的对象是国际互联网的核心要素，产生了规范外溢效应，是一个处于国内和国际交叉路口的极其特殊的国际互联网治理问题，本质上是一个国际交往与竞争的问题。因此，本文从国际关系和互联网治理的角度提出“数据防御主义”以解释数据本地化现象背后的因果逻辑。

一、数据跨境流动规制的核心：数据本地化

数据跨境流动问题深度交织于国际贸易、地缘政治以及国际互联网治理规则设计等全球治理议题之中。正如有研究者指出，在当前网络空间治理政策中，没有哪类议题能够像数据跨境流动一样，包含如此复杂的讨论维度：数据主权、隐私保护、法律适用与管辖乃至国际贸易规则。^① 对于解释数据跨境流动规制的动机，人们通常认为个人隐私保护、国家安全、国内执法、产业保护等是数据跨境流动规制的几个常见理由，而且往往将其并列。^② 大量文献对欧洲近半个世纪数据跨境流动限制历史的分析，往往落脚到个人信息保护的动机，这种分析虽然对理解欧洲立法提供了有益的知识贡献，但对理解当前的全球数据跨境流动政策而言，却具有一定程度的迷惑性。

数据跨境流动从 20 世纪 70 年代初便是欧美竞争的焦点。20 世纪 90 年代以前由欧洲主导了规则建立，2000 年后美国主动建构美国版的数据跨境流动管理规范，而最近十年以来，全球数据跨境流动规制进入第三次浪潮。过去 50 年左右的数据跨境流动规制历史中，前 40 年西方国家主要的关注焦点是个人隐私保护，而后十年随着新兴国家开始对此议题的“觉醒”，纷纷从本国发展的角度加入规则建构，数据跨境流动的问题不再仅仅是个人隐私

① 王融：《数据跨境流动政策认知与建议》，第 41 页。

② 主要文献包括：Anupam Chander and Uyên P. Lê, “Data Nationalism,” pp. 677-739; Nigel Cory, “Cross-Border Data Flows: Where Are the Barriers, and What Do They Cost?” The Information Technology and Innovation Foundation, May 2017; Jonah Force Hill, “The Growth of Data Localization Post-Snowden: Analysis and Recommendations for U.S. Policymakers and Business Leaders,” The Hague Institute for Global Justice, Conference on the Future of Cyber Governance, 2014。

保护问题，而更是国家财富的争夺，^① 在数字贸易背景下展开了新一轮全球大辩论，从隐私权利保护规则转移到了数字贸易规则的博弈。

数据跨境流动规定的历史反映出了两种逻辑：前 40 年主要在于对权利保护工具的设计与争论，近 10 年来核心在于提出数据本地化的诉求。与此对应，早期的数据是限定在个人信息，如今的数据涉及几乎所有的信息，核心在于具有商业价值的一切可流通信息；当前阶段的行为体发生了很大变化，提出新方案的基本上是新兴国家，其诉求与以往也有很大区别，核心是数据本地化。数据本地化广义上是指对数据跨越国境所采取的各种类型的限制，包含了从附带条件的流动到完全禁止。而狭义的数据本地化指要求将数据的储存和处理放在数据来源国境内的数据中心和服务器，根据宽严程度不同的类型，实践中通常有：仅要求在当地有数据备份而并不对跨境提供进行过多限制；数据留存在当地，且对跨境提供进行限制；数据留存在境内的自有设施上，不得向境外提供；要求特定类型的数据留存在境内；等等。^② 目前不少文献在广义上使用数据本地化概念，^③ 但是事实上，“数据跨境流动限制”（Restrictions on cross-border data flows）包含了严苛程度不同的各类限制，是更为综合的概念，也符合众多文献讨论的语境。为了聚焦于本质逻辑，本文所指的数据本地化是后者，也就是狭义上的，其核心是要求数据本

① 将数据作为财富最为典型的是中国和印度。中国国务院 2015 年发布的《促进大数据发展行动纲要》提出，“数据是国家基础性战略资源”；2019 年 11 月，中国共产党十九届四中全会提出，“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理和数据等生产要素按贡献参与分配的机制”，这是中央首次正式提出数据可作为生产要素按贡献参与分配。2019 年 6 月，印度外交秘书顾凯杰（Vijay Gokhale）召开新闻发布会，针对美国总统特朗普在 G20 会议上批评数据本地化，表示“数据是国家财富的新形式（new form of wealth），发展中国家需要引起重视”，参见：“Data ‘new form of wealth’, take it into account of developing nations’ needs: India,” *The Economic Times*, June 28, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/data-new-form-of-wealth-needs-to-take-into-account-developing-nations-needs-india/articleshow/69988888.cms>。

② 参考了世界银行《2016 年世界发展报告：数字红利》的定义，同时结合李海英和王融的定义做了进一步解释，参见世界银行：《2016 年世界发展报告：数字红利》，清华大学出版社 2017 年版，第 310 页；李海英：《数据本地化立法与数字贸易的国际规则》，《信息安全研究》2016 年第 9 期，第 782 页；王融：《数据跨境流动政策认知与建议》，第 42 页。

③ 典型如 Anupam Chander and Uyên P. Lê, “Data Nationalism,” Anupam Chander and Uyên P. Lê, “Breaking the Web: Data Localization vs. the Global Internet,” UC Davis Legal Studies Research Paper No. 378, April 2014; Christopher Kuner, “Data Nationalism and Its Discontents,” *Emory Law Journal Online*, Vol. 64, 2015, pp. 2089-2098。

地存储和处理。

数据本地化是数据跨境流动规制的最严苛程度，其动因与其他数据跨境流动限制有本质的区别，而且具有更深刻的地缘政治意义。数据本地化的根本目的在于对数据所承载的安全和价值进行直接而又极端的控制以实现国家战略，而其他的数据跨境流动限制着眼于设计旨在对附着在数据流上的权利进行保护的政策工具，即“国家发展战略”与“权利保护工具”二元政策目的的区别。因此本研究的分析是建立在鼓励数据流动和限制数据流动（本地化）两种立场之上的二元极化分析。

二、数据本地化的逻辑：数字经济下的数据防御主义

数据是一种资源和资本，是各方追逐的对象。^① 农业经济以劳动力、土地为核心生产要素，工业经济以资源、技术和资本为核心生产要素，而数字经济是以数据和信息技术为核心生产要素。^② 那么在数字经济时代，当数据资源在国家间流动转移，一个国家将会如何应对这种基于数据资源的竞争？

数据跨境流动规制本质上是一种国家间的竞争行为，遵循现实主义的博弈逻辑。现实主义学派认为，由于国际体系是无政府状态，国家实力不尽相同，导致不平等的国际体系结构，因此每个国家需要通过自助战略来确保自身安全。^③ 根据获得安全的最有效途径的不同，现实主义被划分为“进攻性现实主义”和“防御性现实主义”。^④ 进攻性现实主义者认为，国际体系为国家牺牲对手以获得权力创造了巨大的诱导因子，当利益超过成本时，它们就会抓住这一机会。^⑤ 防御性现实主义则提出，在这个无政府的自助系统中，

① 杨剑：《数字边疆的权力与财富》，上海人民出版社 2012 年版，第 26—30 页；Nick Couldry and Ulises Mejias, “Making Data Colonialism Liveable: How Might Data’s Social Order Be Regulated?” *Internet Policy Review*, Vol. 8, No. 2, 2019, pp. 1-16.

② 崔保国、刘金河：《论数字经济的定义与测算》，《现代传播（中国传媒大学学报）》2020 年第 4 期，第 122 页。

③ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., New York: Alfred A. Knopf, 1978.

④ Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca: Cornell University Press, 1991, pp. 12-13.

⑤ 典型代表如：[美]约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧（修订版）》，上海人民出

相对弱的国家往往采取防范措施促使均势得以维持，以便确保自身安全，守住而不是增加权力才是国家的目标。^① 纵观历史发展，我们的世界已经从1945年前的进攻性现实主义世界（即大多数国家都是掠夺者）演化到了今日的防御性现实主义世界（即多数国家是温和的）。^②

面对新的技术环境，对于新的生产要素——数据，处于相对弱势的国家采用实用主义的策略以追求国家整体利益的最大化，呈现出数字时代紧缩的立场，抑或称之“数据防御主义”。数据防御主义核心要素在于，面对全球信息技术强弱不均的国家实力结构，以及数据往往向强势国家流动的现状，一个国家会采取以守住对自有数据的控制权的自助方式确保自身的安全。守住而不是进攻，是数据防御主义的核心特征。这种数据防御主义强调了安全需求，此时的安全是广义上的，即国家安全、经济安全、公民安全，公民隐私等个人权利保障被纳入了安全范畴。数据含有一国国民和国家的信息，大数据量级具有更强大的信息能力，因此，数据流转到境外控制者手中存在安全风险。^③ 这种担忧在美国棱镜门事件后成为各国不得不面对的现实。^④

当数据流出自身控制的管辖边境时，如果一国技术发展水平高、产业发达、安全威胁不那么紧迫，那么该国就会采取鼓励数据跨境流动策略；反之，技术发展水平不高、产业不发达、安全威胁紧迫，该国则会采取紧缩的数据跨境流动策略，具体表现为数据本地化。不过，如果国内产业规模太小、信息技术（ICT）发展程度太低，该国对国外互联网技术和服

务往往高度

出版社 2014 年版。

① 典型代表如：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1979.

② 唐世平：《我们时代的安全战略理论：防御性现实主义》，北京大学出版社 2016 年版，第 144—145 页。

③ 全国人大常委会法制工作委员会在对《网络安全法》的权威解释中强调：“重要数据如果转移至境外，关键信息基础设施的运营者对其控制力必将削弱，其安全风险将增加”。不过，美国智库信息技术与创新基金会（ITIF）2013 年发布的一份报告指出，数据安全不在于存储地，而是怎么保护的机制问题。但是棱镜门事件证实了法律和合同的保护并不足以保障数据的安全，特别是涉及国家社会的重要信息而不仅仅是个人信息和隐私的保护问题。参见：杨合庆主编：《〈中华人民共和国网络安全法〉释义》，中国民主法制出版社 2017 年版，第 96 页；Daniel Castro, “The False Promise of Data Localization,” *The Information Technology and Innovation Foundation*, December 2013.

④ Jonah Hill, “The Growth of Data Localization Post-Snowden: Analysis and Recommendations for U.S. Policymakers and Business Leaders.”

依赖，因此无力提出数据本地化诉求。外部环境和自身要素禀赋决定一个国家对跨境数据流动的控制程度，即一国 ICT 技术发展、产业规模、安全需求三个主要因素的强弱引起该国对跨境数据流动策略的放宽或收缩。具体来说，具有一定 ICT 产业规模且正处于高速发展中的国家，基于产业和技术发展以及安全的考虑，往往会做出数据本地化的选择。当然，这种防御主义区别于保护主义和重商主义。重商主义是极端的贸易保护主义，将贸易和国家权力扩张捆绑在一起，主张排他性贸易机会，在历史上带来了殖民主义、帝国主义和与之相关的冲突。数据防御主义虽然带有自我保护的成分，但是更多的是在外来强大对手面前采取的防卫性措施，并不以限制贸易为目的。

数据防御主义在当今的国际竞争中普遍存在。本文针对全球主要的 60 个国家，统计一国的数据跨境流动立场与该国 ICT 发展程度和网络安全受威胁程度的关系，形成了分布图（见图 1）。在分布图上，纵轴是网络安全受威胁程度（2018 年），其得分越高意味着网络安全威胁程度越高；横轴是国际电信联盟（ITU）ICT 发展指数（2017 年），其得分越高意味着发展程度越高。欧盟国家的数据跨境流动政策以《通用数据保护条例》（GDPR）和《非个人数据自由流动条例》为代表，虽然强调权利保护，但是原则上鼓励数据跨境流动；由美国主导的亚太经合组织跨境隐私规则体系（CBPRs）倡导数据跨境自由流动，目前有 8 个成员加入^①，这两类主体主要落在了右上角的圆圈内。而其中，在国内法律政策中明确规定数据本地化的国家，以俄罗斯、中国、马来西亚、印度、伊朗、土耳其、越南、印度尼西亚、尼日利亚 10 国为典型代表（图中粗体字），全都落在了左下角的圆圈内。^② 该图清楚地显示，网络威胁程度较高、ICT 技术发展指数较低的国家或地区更

① 分别是美国、日本、韩国、新加坡、加拿大、墨西哥、澳大利亚等。

② 安全需求的因素严格来说指的是来自境外的威胁，该模型中的网络安全受威胁得分指标由于包含了国内网络威胁，因此只具高度的相关性，而不是准确的对应关系。如图表显示，俄罗斯和土耳其等国被列为网络威胁较低的国家；但事实上，它们的外部威胁更为紧迫。数据本地化对 ICT 发展和网络安全的影响不会造成两个指数的大幅度变化，也就是并不是因为数据本地化导致了网络安全系数低和 ICT 发展落后的原因，因为跨境数据流只是信息通信技术和互联网的一部分，而且颁布了严格的数据本地化政策也只是最近几年才出现的现象，效果并未充分显现。此外，巴西曾在 2014 年《互联网民法（草案）》中明确规定数据本地化，即使后来并没有通过该规定，但由此可以看出巴西落在了左下角圈的区域，具有数据本地化的动机。

有可能采取数据本地化策略；反之，则倾向于鼓励数据自由流动。

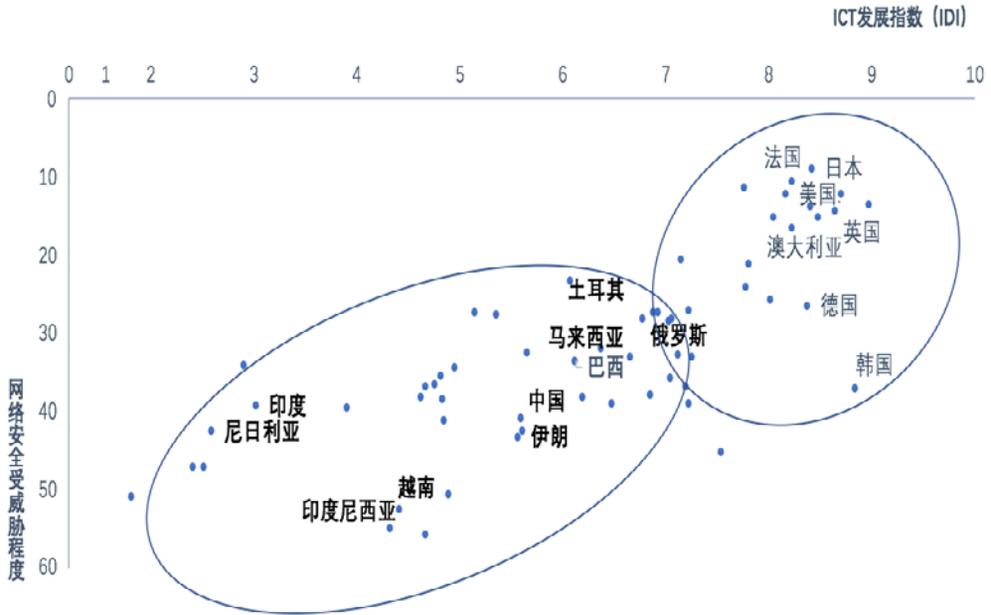


图 1 数据跨境流动立场与网络安全受威胁程度和 ICT 发展指数分布图

资料来源：作者根据 Kaspersky Lab、ITU、CSIS、Comparitech 的数据制作。网络安全受威胁程度引自 Comparitech 网络安全指数 (Cybersecurity Rankings)，其综合了 Kaspersky Lab, ITU, CSIS 的数据；ICT 发展指数 (ICT Development Index, IDI) 引自 ITU，是衡量各国 ICT 发展水平的权威指标。

从全球数据跨境流动规制的实践来看，美国的数据跨境政策由贸易利益驱动，鼓励数据自由流动，核心是维护美国在全球贸易中的主导地位。^① 而欧盟从公民权利保护出发，积极推广个人数据充分保护制度，对数据自由流动持有限制立场。总体来看，欧美发达国家处于强势地位，因此原则上鼓励数据自由流动；而新兴国家信息技术能力相对较弱、安全需求强烈，更加倾向于把数据截留在本国境内。

^① 美国的跨境数据流动管理机构主要集中在贸易领域，包括美国商务部、联邦贸易委员会、贸易代表办公室及司法部等，具体分析见付伟、于长钺：《美欧跨境数据流动管理机制研究及我国的对策建议》，《中国信息化》2017 年第 6 期，第 55—59 页。

全球互联网带宽占比也印证了这一事实。据统计和预测，2006 年北美占据全球带宽总量的 97%，2018 年占据 85%，而到 2024 年将依然占据 80%，从全球各大洲之间的带宽容量来看，相对于其他大洲之间，北美和西欧之间一直占据绝对领先地位。^① 占据全球流量强势地位的国家往往立于鼓励数据自由流动的立场，而相对弱势的国家更有可能要求数据本地化。在此逻辑下，世界范围内不同的数据经济区正在建立，这种竞争在当下的数字贸易谈判中引发了激烈博弈。^②

另一个实证经验证据来自正在进行的世贸组织（WTO）电子商务和数字贸易规则谈判。针对数据跨境流动，参与谈判的 80 个经济体中，不同阵营呈现不同的立场。中国等发展中国家成员普遍倾向于采取限制数据跨境流动措施，将计算机设施本地化、披露或者转让源代码作为在本地开展业务的前提条件。这些国家的提案或是未涉及这部分内容，或是强调保留政策空间。美国将跨境数据自由流动和禁止本地化要求视作消除壁垒的关键。欧盟、日本、加拿大等发达经济体与美国的立场基本一致，区别仅在于相较美国更加认同监管的必要性，它们对合法公共政策目标的容忍度较高。^③

三、数据本地化的实现：有限理性与数据主权

数据本地化带来的明显损害^④并不是可以漠视的，但相关国家依然坚持做出了看似不利的选择。经济学家赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）的有限理性理论（Theory of Bounded Rationality）或许能够解释这一令人费解的现象。西蒙用“满意的行为”代替了最大化(maximizing)或最优化(optimizing)

① Alan Mauldin (TeleGeography), “Back to the Future,” Pacific Telecommunications Council Annual Conference, January 20-23, 2019, https://www.ptc.org/PTC19/Proceedings/WK_TELEGEO_Mauldin_Alان.pdf

② Susan Aaronson and Patrick Leblond, “Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, No. 2, 2018, pp. 245–272.

③ 柯静：《WTO 电子商务谈判与全球数字贸易规则走向》，第 48 页。

④ 数据本地化的经济伤害数据：Matthias Bauer et al., “The Costs of Data Localisation: Friendly Fire on Economic Recovery,” European Centre for International Political Economy, March 2014.

行为的古典概念。其依据心理学上的证据指出，复杂性和不确定性致使全面理性不可能，因此反观“活动者处理能力限度”，提出决策的有限理性。^① 这种有限理性同样适用于个人和组织，在面对多种备选方案时往往将最优化准则换成了满意性能准则。^② 根据有限理性理论，行政主管部门和公司一样，拥有多重目标，它们并不期待最好或者最优的结果，而是期待“足够”的结果，即足以满足（satisficing）多种目标的需要。^③ 布雷布鲁克和林德布罗姆进一步提出，政策制定者们倾向于把问题分解成各个部分，以便能够进行渐进的或边际的选择，而不是作出影响深远、难以逆转的决策，这是一种实用经验主义的做法。^④ 因此，数据本地化虽然不理想但却合理，是具有实用色彩的策略性选择。

相对于鼓励数据自由流动的国家来说，从现实的国家利益到抽象的观念价值，从整体的社会福利到个人的公民权益，选择数据本地化的国家往往有更为复杂的目标有待实现。具体来说，则包括国家安全、公民权利保护、产业保护、技术发展、国际贸易、外国投资、网络主权等。对于正在快速发展的新兴国家来说，在面临相对较高的网络风险和相对较弱的国内信息技术产业竞争力条件下，优先保障发展和安全是其最为重要的目标。为实现这一优先目标，在推进数据本地化的过程中，相关国家政府面对外来阻力往往显示出坚定的信念，典型如中国、俄罗斯、印度的数据本地化政策虽然引起了跨国公司、外国政府和国际组织的激烈反对，但是这一政策依然被坚持。在经济全球化时代，防御主义往往被批评为贸易保护主义，引起国际社会的反弹甚至制裁。在当前一系列数字贸易谈判中，发达国家将限制数据跨境流动和本地化要求作为重要的数字贸易壁垒，发展中成员则提出“数据国家主义”的理由来实施此类措施。^⑤

① [美]赫伯特·西蒙：《现代决策理论的基石》，杨烁、徐立译，北京经济学院出版社 1989 年版，第 45—57 页。

② 同上，第 62 页。

③ [英]苏珊·斯特兰奇：《权力流散：世界经济中的国家与非国家权威》，肖宏宇、耿协峰译，北京大学出版社 2005 年版，第 17 页。

④ David Braybrooke and Charles Lindblom, *A Strategy of Decision*, New York: The Free Press, 1963, pp. 71-79.

⑤ Anupam Chander and Uyên P. Lê, “Data Nationalism;” 石静霞：《数字经济背景下的

互联网的根本之处在于信息的交流，网络空间治理归根到底是对数据的治理。数据跨境流动规制虽然面向国际贸易，但是其本质属性上是一个互联网治理的议题，遵循一国互联网治理的基本原则和逻辑。随着互联网演变为网络空间，互联网治理的议题也逐渐从底层的技术协议管理上升到上层的内容应用开发与经济社会行为规制，互联网治理的属性也从技术治理逐步演变为综合的社会治理，国家主权在网络空间逐步得到确立。今后，网络主权的意义也将从政治逻辑更多地转向实实在在的商业逻辑，即确保本国用户的数据不被国外互联网公司搜集和利用，这不仅体现在各个层面的资本控制上，也体现为对跨境数据贸易和服务贸易的限制。^①总的来看，各国在网络空间主权问题上的主张和实践均折射出其当下的核心利益诉求，^②由此在全球网络空间治理体系中呈现出明显的有利于规则主导国的“非中性”^③特征。对“主权”的诉求在某种意义上具有防卫性质，以排他性的绝对权来免除外来的侵犯，但同时也将自己限制在领土边界的范围之内。这是典型的防御性现实主义的路径逻辑在网络空间和跨境数据流动上的体现，网络主权和数据主权就成为实现这种数据防御主义的途径。

在有限理性的数据防御主义逻辑下，一个处于相对竞争劣势的国家更有可能采取防御型的国际互联网治理政策，表现为强烈的网络主权立场。网络主权及其所包含的数据主权成为数据本地化的叙述方式，换言之，数据本地化通过对网络主权的声索而实现。

四、数据防御主义下中国数据本地化的动力机制

在刚过去的 21 世纪第二个十年里，数据本地化成为一股声势越来越浩

WTO 电子商务诸边谈判：最新发展及焦点问题》，第 176 页。

① 胡凌：《信息基础权力：中国对互联网主权的追寻》，《文化纵横》2015 年第 6 期，第 105 页。

② 郎平：《主权原则在网络空间面临的挑战》，《现代国际关系》2019 年第 6 期，第 48 页。

③ 张宇燕、任琳：《全球治理：一个理论分析框架》，《国际政治科学》2015 年第 3 期，第 15—16 页。

大的浪潮，中国是最坚定的倡导者之一。2016年11月7日通过的《网络安全法》是中国在网络领域里第一部具有全局性的基本大法，首次在法律上对数据跨境流动进行了明确规定。《网络安全法》第37条规定：“关键信息基础设施的运营者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的个人信息和重要数据应当在境内存储。因业务需要，确需向境外提供的，应当按照国家网信部门会同国务院有关部门制定的办法进行安全评估；法律、行政法规另有规定的，依照其规定。”此举被认为是确定了中国数据跨境流动规制的“本地储存，出境评估”制度。不过，中国数据跨境流动的制度设计依然在形成过程中，具体评估措施依然处于征集和讨论之中。^①虽然在具体的制度设计上并不成熟，但国家要求数据本地存储的意志是坚定的。^②

中国数据本地化是一个复杂的政策选择，通过有限理性的数据防御主义理论可以探寻其背后的动力和机制。^③需要特别说明的是，数据跨境流动规制的主体是国家，其制度设计不可避免地带有国家视角，所以本研究采用国家路径探寻中国数据本地化的动力运作机制。^④

（一）数据防御主义的认知基础

数据本地化是中国互联网治理的一项重要制度选择，这种重大的制度选择根源于中国社会的认知形态。追根溯源往往能够更清晰地理解当下，从中

① 2020年7月3日全国人大常委会发布的《数据安全法（草案）》征求意见稿第10条规定：“国家积极开展数据领域国际交流与合作，参与数据安全相关国际规则和标准的制定，促进数据跨境安全、自由流动。”这与此前政策文件和发布的立法草案中一贯的“安全有序自由流动”原则的表述有所不同，后续立法值得关注。

② 从最早2011年银行业实质要求数据本地化存储到后来其他重点行业陆续推出相同规定，证明中国数据本地化储存并不是纯粹由2013年斯诺登事件激发的冲动。另外，中国国家立法曾要求数据全面本地化存储，而且是没有留下可协商空间的刚性规定。2014年《反恐怖主义法（草案）》第15条规定，“在中华人民共和国境内提供电信业务、互联网服务的，应当将相关设备、境内用户数据留存在中华人民共和国境内。拒不留存的，不得在中华人民共和国境内提供服务。”不过最终通过的法律把该条款直接删除，不再就数据跨境流动做出规定。由此可见中国数据本地化的决心是连贯而坚定的。

③ 中国数据本地化的制度动力的进一步分析参见：Jinhe Liu, “China’s Data localization,” *Chinese Journal of Communication*, Vol. 13, No. 1, 2020, pp. 84-103.

④ 著名汉学家费正清从历史和文化的角度指出，一个统一的中国是历来民众为之奋斗的理想，也是中国根深蒂固的传统，只有一个统一的中央政府才能维持这种传统。这点对理解当代中国政治体制以及本文所分析的关于数据跨境流动规制的制度设计有重要的启发作用。参见[英]费正清等：《剑桥中华人民共和国史》（第14卷：革命的中国的兴起，序言），谢亮生等译，中国社会科学出版社1990年，第18—25页。

国对技术和安全的理解中可以寻找数据规制的底层来源，即从总体国家安全观到数据安全，从技术民族主义到网络强国。强调提升自我技术能力以抵御外来危险的安全防御思想，是中国数据防御主义的认知建构基础。

在充满不确定的外部环境下，中国将对国家安全的严峻形势的认识提高到前所未有的高度。2013年习近平总书记指出，“在互联网这个战场上，我们能否顶得住、打得赢，直接关系我们意识形态安全和政权安全。”^① 2014年，中央国家安全委员会成立，习近平首次提出“总体国家安全观”，要求“以政治安全为根本，以经济安全为基础”，走出一条中国特色国家安全道路。^② 中国特色的社会主义道路是中国最大的国情，这就决定国家政治安全至关重要，其中最突出的问题就是意识形态安全。^③ 如果说网络数据是一种信息符号的话，从内容视角来看，网络数据还是一种价值判断，背后体现的是意识形态和伦理的冲突。^④ 有学者指出，数据资源存储和分配及其基础技术由少数跨国公司直接控制或由外国政府间接控制，将会因过度集中而形成强大的支配力，足以威胁到国家数据主权安全。^⑤ 《网络安全法》以总体国家安全观为指导思想，要求保护政治、经济、社会等领域的全方位安全，意识形态安全被放在突出的位置。数据安全关乎意识形态安全和政治安全，特别是美国的棱镜门事件给中国带来极大警示作用。

科学为民族国家提供了文化脚本，使民族国家按照其规定而行动。^⑥ 这种文化脚本让国家的发展建立在科学技术基础上。在当代中国，信息技术不仅被视作科学和技术进步的最现代指针，也被认为是国家现代化的象征。^⑦ 这种情结或者信念可以被归结为技术民族主义的一种，即“对国家安全和经

① 《在全国思想工作会议上的讲话》（2013年8月19日），摘自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，第103页。

② 《习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，新华网，2014年4月15日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

③ 高飞：《中国的总体国家安全观浅析》，《科学社会主义》2015年第2期，第13页。

④ 鲁传颖：《网络空间中的数据及其治理机制分析》，《全球传媒学刊》2016年第4期，第11页。

⑤ 肖冬梅、文禹衡：《在全球数据洪流中捍卫国家数据主权安全》，《红旗文稿》2017年第9期，第35页。

⑥ Gili Drori et al., eds., *Science in the Modern World Polity: Institutionalization and Globalization*, Stanford University Press, 2002, p. 268.

⑦ 郑永年：《技术赋权》，东方出版社2014年版，第24页。

济繁荣来说,技术是最根本的,一个国家的发展政策必须拥有明确的战略支撑,技术必须不惜一切代价本土化,并使其在整个制度中扩散”^①。面对数据跨境流动,技术本地化直接表达为数据本地化,关于数据的防御系统正在逐渐形成。

(二) 有限理性下的优先选择

中国互联网监管肇因于发展和安全需求之间的政策价值矛盾。^②事实上,在数字时代,对于数据跨境流动的任何政策都会引起复杂的效应,行政主管部门必须在众多目标中进行取舍。从现实的利益平衡来看,与数据跨境流动相关的制度即包含着政策制定者的多重考量,得失的考量体现了有限理性的决策逻辑。这些复杂的考量真切地反映出数据跨境问题的挑战性。在现实环境下,保障国家安全和社会安全、保障国内产业和科技发展成为国家优先保护的现实利益。中国所担心的安全并不仅是数据被恶意利用,更重要的是这种危险来源于境外势力或外国政权的恶意监控,甚至有可能危及国家基本政治制度。在这个意义上,中国对数据安全的警惕主要是从国家核心利益层面出发的,是在总体国家安全观的框架下进行的。“没有网络安全,就没有国家安全”,国家安全逐渐综合了网络安全和数据安全概念。这种安全诉求最终体现在对数据相关技术的自主可控要求上,自然表现出一种防御型的互联网政策倾向。

《十三五国家信息化规划》等一些国家重要战略提出对科技的自主可控诉求。^③因为数字产业竞争力差距的存在,当今世界的基本现实是,数据产业竞争力较弱国家的用户是数据的主要提供者,数据产业竞争力较强国家的公司则是设备和服务的主要提供者,在不设限制的情况下,数据将自然向少数国家地理疆域之内汇聚。^④世界领先的数据存储、大数据、云计算等数据

^① Evan Ferigenbanum, *China's Techno-Warriors: National Security and Strategic Competition from the Nuclear to the Information Age*, Redwood City: Stanford University Press, 2003, p. 14.

^② 王融:《中国互联网监管的历史发展、特征和重点趋势》,《信息安全与通讯保密》2017年第1期,第52页。

^③ 在《十三五国家信息化规划》文本中,“自主”一词使用频率高达12次,在附件中的重点任务分配方案中第一条就是“打造自主先进的技术体系”。

^④ 上海社会科学院:《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》,2019年8月。

相关的公司大都集中在美国，甚至处于垄断地位，这在很大程度上是由于世界范围内的数据源源不断地流入美国所致。中国对自身短板有着清晰的认识，技术产业生态系统不完善，自主创新能力不强，最大软肋和隐患是核心技术受制于人，这已成为中国的广泛共识。实现技术自主的战略路径是以大数据、物联网、云计算、人工智能等先进的核心技术为推进手段，通过网络强国来实现“数字中国”。数据在这个宏大的战略目标中被赋予极为重要的地位，提升到“国家重要的基础性战略资源”^①层面。

当然，数据本地化政策也会给经济发展和国际贸易带来不利影响。^②同时，严苛的数据本地化要求有可能会引起国外对等性保护主义，亦即中国企业走出去很有可能受到其他国家的同等限制。不久的将来，中国互联网企业将大规模走向海外，基于对等限制的国外市场限制可能是今后中国企业面临的一个重要挑战。数据本地化显然也能带来可以预见的负面影响，但是基于当前的需要，我们又不得不保持战略目标的优先性。

由于巨大的网民数量，^③中国数据产生量远远高于世界平均水平。根据国际数据公司（IDC）测算，中国数据产生量几乎占到世界的五分之一。^④通过“发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用”^⑤，服务于建构以数据为关

① 国务院：《促进大数据发展行动纲要》，新华网，2015年9月5日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/05/c_1116464516.htm?from=groupmessage。

② 麦肯锡指出，数据流动过去十年里给全球GDP贡献了大约3%的增长，参见McKinsey Global Institute, *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*。欧盟国际政治经济中心（ECIPE）指出，实施数据本地化立法措施将会使中国GDP降低1.1%，参见Matthias Bauer et al., “The Costs of Data Localisation: Friendly Fire on Economic Recovery”。数据跨境与国际贸易紧密相连，当做出数据本地化政策要求的时候，往往会产生更深远的贸易保护主义指控，近期中美贸易摩擦便是一例。2017年9月，美国向WTO贸易服务委员会提交针对中国网络安全法即相关措施的申辩文件，其中主要指出中国的数据本地化储存措施将会对跨国贸易服务产生严重负面影响。参见美国向WTO贸易服务委员会提交的申辩文件：WTO, *Measures Adopted and Under Development by China Relating to Its Cybersecurity law*, S/C/W/374, 26 September 2017。

③ 截至2020年3月，中国网民数量达到9.04亿，而截至2019年底全球网民数量大约41亿，中国超过全球总数的五分之一。参见CNNIC：《第45次中国互联网络发展状况统计报告》，2020年4月；ITU, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2019*, November, 2019。

④ IDC, *The Digital Universe in 2020: Big Data, Bigger Digital Shadows, and Biggest Growth in The Far East*, December, 2012.

⑤ 习近平：《实施国家大数据战略 加快建设数字中国》，新华网，2017年12月9日，http://www.xinhuanet.com/2017-12/09/c_1122084706.htm。

键要素的数字经济，将大量的数据留在国内显然也是符合国家战略的一个现实选择。海量的数据将成为中国科技进步的驱动力，或者说是不可或缺的基本要素。同时，数据保护也是保障国家安全的直接选择。

（三）数据主权的表达与落地

中国的数据跨境流动规制是网络主权的代表性实践之一，它使网络边界清晰化。数据跨境流动规制立法在网络主权原则的指导下，更多被视为国家内部的互联网管理事务，体现为对数据主权的主张。国家视数据为国家基础性战略资源，自然适用主权原则。因此，用国家疆界划出数据流动的管辖边界被视为国家主权的应有之义。数据本地化是数据主权的规则表达，而数据主权通过网络主权完成了理论建构。

与欧盟和美国的长臂管辖不同，中国是基于管辖权范围而进行规制的。这是防御主义的逻辑，与网络主权的逻辑是一致的。《网络安全法》第 2 条规定，“在中国境内建设、运营、维护和使用网络以及网络安全的监督管理，适用该法”，这一带有明显属地色彩的规定具有自我设限的特征，可限制中国法律的域外管辖，但反过来也会激励监管者采取数据本地化措施，以确保《网络安全法》得以适用。^①同时，中国要求在华跨国互联网公司与本地公司合资运营数据存储以及云计算业务便是相关的实际行动。^②《网络安全法》出台前后三次引起国际相关团体的关切，其重点指向了数据本地化存储政策。^③但是中国最终坚持了自己的原则，并没有因为国外势力或机构抗议而延缓进程。可以说，这是网络主权原则在立法层面首次得到最全面的贯彻。

网络主权往往是互联网后发国家的自我防护手段。数据主权作为网络主权的核心主张，数据本地化同样带有强烈的防御色彩。也就是在这个意义上，中国坚定地发展自己的数据本地化存储方案并不是要将自己游离于国际互

① 彭岳：《数据本地化措施的贸易规制问题研究》，《环球法律评论》2018 年第 2 期，第 189 页。

② 近几年，在云计算领域，外国公司纷纷与中国公司合资运营，较为有名的案例如苹果与云上贵州、微软与世纪互联、亚马逊与光环新网等。

③ 例如，2017 年 5 月 15 日，54 个国际商业机构联名发表公开信，呼吁中国推迟实施《网络安全法》；2017 年 9 月 25 日，美国正式向 WTO 会提交针对中国《网络安全法》相关措施的申辩文件。

联网治理体系之外，而是在自我保护的前提下参与国际交往。这种积极的国际交往诉求体现在立法过程和国家合作倡议之中。《网络安全法》立法过程中，有全国人大常委会委员提出，“在限制关键信息基础设施的重要数据在境外储存或者向境外提供的同时，也应该考虑国家合作中信息和数据交换共享的需要”^①。《网络安全法》草案从第一稿就为国际合作留下空间，规定“法律、行政法规另有规定的，依照其规定。”值得关注的是，中国正在积极推进数字丝绸之路建设，加速与“一带一路”沿线国家的数字贸易往来。中央网信办网络协调局负责人在立法说明记者会上指出，《网络安全法》关于数据境内留存和出境评估的规定，不是要阻止数据跨境流动，更不是要限制国际贸易，数据跨境流动是推进“一带一路”建设的必要条件。^② 2017年6月，中国（贵州）“数字丝路”跨境数据枢纽港启动建设，同年中国主导发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》，旨在拓展“一带一路”沿线国家的数字经济领域合作。数据跨境传输安全管理试点也在国家和地方层面开展探索。2020年，商务部提出在条件相对较好的试点地区开展数据跨境传输安全管理试点，指定北京、上海、海南、雄安新区负责推进。

五、中国制定数据跨境流动政策的关键

进入21世纪后，全球数据本地化浪潮此起彼伏，数据跨境流动的共识和规则依然欠缺。^③ 由于数据流动反而因此遵从地理国家边界线而画出网络空间的国家地图，导致对互联网碎片化的担忧不绝于耳。^④ 从这个意义上说，

① 《十二届全国人大常委会第二十一次会议审议网络安全法草案二审稿的意见》，杨合庆主编：《〈中华人民共和国网络安全法〉释义》，第212页。

② 国家网信办：《〈网络安全法〉施行前夕国家互联网信息办公室网络安全协调局负责人答记者问》，中国网信网，2017年5月31日，http://www.cac.gov.cn/2017-05/31/c_1121062481.htm。

③ 参见龙坤、朱启超：《网络空间国际规则制定——共识与分歧》，《国际展望》2019年第3期，第35—54页。

④ William Drake, Vinton Cerf, and Wolfgang Kleinwächter, “Internet Fragmentation: An Overview,” World Economy Forum, Future of the Internet Initiative White Paper, January 2016; and Milton E. Mueller, *Will the Internet Fragment?* New York: Polity, 2017.

规制跨境数据流正是网络空间国家控制权竞争的重要途径，是互联网全球治理所面临的时代挑战，也是中国在新形势下不得不直面的难题。2016年《网络安全法》确定了数据本地存储、出境评估制度，但是相关配套法规的制定仍处于持续讨论中，数据跨境流动制度如何落地依然是一个重要的挑战。^①基于本文的实证分析和对跨境数据流动的本质性认识，中国数据跨境流动政策的设计应包括以下几个关键考量。

第一，从总体哲学高度提炼数据治理的意涵，赋予跨境数据流动治理中国智慧。从根本上讲，参与全球治理体现的是一国在享用全球治理成果时对世界所做的贡献，意味着世界各国都有责任和义务致力于各种全球性问题的解决。^②对数据流动的认识也就是对互联网和网络空间的认识，数据治理是网络空间治理的根本。网络空间是一个整体，在这样的网络空间里，中国应继续以“大者为下”的姿态，海纳百川地接纳全球数据流动，创造一个有序流动的数字世界。这是面向未来全球数据治理的中国哲学意涵。

第二，从消极被动转为积极主动，为数据跨境流动国际治理提供公共产品。数据本地化是一种策略性选择，并不是一成不变。随着自身禀赋和外部环境的变化，也就是国际均势的变化，特别是美国对华战略已经呈现出步步紧逼的进攻性，未来中国需要依据条件逐步去除消极防御色彩，更为主动地参与国际规则建构。作为新兴大国，中国应为数据跨境流动提供一种具有代表性的公共治理产品，即寻求最大公约数，建立一种以公平正义为依归，以效率发展为路径的跨境数据有序自由流动秩序。这种公共治理产品应该包含规则（rule）和标准（standard/protocol），也就是国际规则和技术方案，前者以网络主权为核心，后者以区块链信任协议技术为代表。同时，必须关注新技术带来的影响，既有的数据政策和理念均是围绕旧技术作出的假设，^③未来云计算、大数据、人工智能甚至量子计算技术的进一步发展将提出新的

① 2016年通过的《网络安全法》第37条规定了数据本地化制度，但是制度落地的配套措施的出台却并非一帆风顺。2019年6月，国家网信办出台新的评估办法征求意见稿，在安全评估思路做出重大调整。目前具体的制度设计依然在讨论中。

② 张宇燕：《全球治理的中国视角》，《世界经济与政治》2016年第9期，第5—6页。

③ 理查德·泰勒：《数据主权和数据跨境流动：数据本地化论战》，载张彬主编：《数字经济时代网络综合治理研究》，北京邮电大学出版社2020年版，第189页。

挑战和机遇，中国有必要进行前瞻性的评估和设计。不过，中国方案需要用实践来检验，“一带一路”倡议不失为一个好的突破口，可提升既有合作基础，加强规则建构。

第三，更具智慧地设计国内制度，提供更为立体灵活的机制安排。目前中国数据跨境流动制度在多重因素下初步成型，但是制度细节依然在酝酿和讨论之中，特别是数据出境安全评估制度设计正处于关键期。制度设计是一种精细的艺术，在国内制度设计中需要秉持比例原则和平衡原则，统筹考虑国家、市场以及社会三个层次的利益需求，积极寻求最合理方案。多元灵活安排更有利于应对数字时代的挑战，为今后发展留出战略空间。可以借鉴欧盟的丰富经验，为数据跨境流动提供更为立体的机制安排。应充分利用现有资源，通过多边合作机制寻求国际合作空间，通过国内自贸区试点开展数据安全跨境机制探索。^① 同时值得注意的是，应审慎对待欧盟 GDPR 的全球示范效应，审慎立法，防止负面效果，恰当防御，谋求国家的长远发展。^②

[责任编辑：樊文光]

① 全球范围内已经出现了不少跨境数据流动的新探索，值得研究借鉴，比如爱沙尼亚和卢森堡签订的“数据大使馆”以及巴林提出的基于数据外交豁免的国际数据中心建设法案。

② Martina Ferracane and Erik van der Marel, “Do Data Policy Restrictions Inhibit Trade in Services?” Research Paper, No. RSCAS 2019/29, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, April 2019.

马克龙政府对俄政策调整与 法俄关系*

张 红

【内容摘要】 法国总统马克龙自上任以来始终坚持“戴高乐—密特朗主义”的外交方针，积极调整对俄政策。在全球事务中，针对涉及俄罗斯的危机，法国在保持与西方阵营立场一致的同时也尽量将各方拉回多边机制。在区域层面，法国与俄罗斯进行选择性的接触，避免直接冲撞。在双边关系上，法俄增进经贸关系，重建政治互信，加强社会、文化交流。全球秩序的深刻转型、欧美关系的日渐疏离、区域格局的微妙变化、法国对俄罗斯及法俄关系认知的变化，这些因素是马克龙政府调整对俄政策的动因。但是，俄乌关系、欧盟内部“挺俄”和“反俄”两股势力的较量、美国因素以及俄罗斯的反应将制约法俄关系的发展。法俄关系回暖有利于多极秩序的构建，中国乐见其成。同时，中国可在“一带一路”与欧盟互联互通计划、欧亚经济联盟对接的基础上发展三方合作，并在气候变化、国际公共卫生等领域践行多边主义，积极推进合作。

【关键词】 法俄关系 法国对俄政策 欧俄关系 三方合作

【作者简介】 张红，华东师范大学俄罗斯研究中心研究员、上海市高校智库周边合作与发展协同创新中心研究员（上海 邮编：200062）

【中图分类号】 D856.52 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0108-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006006

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“‘一带一路’与‘欧亚伙伴关系’对接中的中国定位与战略研究”（19JJD810001）的阶段性成果，亦为2019年11月9日由武汉大学政治与公共管理学院、《国际展望》编辑部共同主办的“百年未有之大变局：地缘合作与大国政策调整”学术研讨会的参会论文。

法国总统马克龙执政以来，在延续法国对俄罗斯外交传统的同时也对法俄关系进行了重要调整，奉行“对话为主、强硬为辅”的对俄政策。一方面，法国加强与俄罗斯的对话，元首互动频繁，在不到四年的时间里，马克龙三次访俄，普京五次访法。在元首外交引领下，“特里亚农”市民论坛框架得以确立，因乌克兰危机被迫中止的两国政府间合作机制逐渐恢复。在法国的努力下，2019年俄罗斯重返欧洲委员会。但是，在与普京保持对话的同时，马克龙对俄罗斯也不乏批评，在斯克里帕尔事件、制裁问题及纳瓦利内中毒事件上均坚持西方统一的强硬立场。

作为联合国安理会常任理事国、英国脱欧后欧盟唯一的核大国，法国的对俄政策走向对于欧洲地区安全、国际格局转型均将产生深远影响，本文分析马克龙政府对俄政策的调整，探究其背后的推动因素及牵制因素，进而探讨法俄关系转暖的可能趋势、地区影响以及中国的立场和对策。

一、马克龙政府全面调整对俄政策

在2017年法国总统大选中，俄罗斯问题是一个不断出现、分歧很大的议题。^① 尽管法国国内上至执政党下至普通民众，对俄罗斯及普京均持批评态度，但当时几乎所有候选人也都对法俄的敌对状态表示不满，呼吁法国政府与俄罗斯开展更多对话。^② 当时，作为候选人的马克龙特别强调将奉行“戴高乐—密特朗主义”（Gaullo-Mitterrandisme）的外交政策，以及“主权独立、立足欧洲”的对俄政策，但并未提及大西洋主义。就任后不到一个月，马克龙就邀请普京访问法国，显示出既牵制又接触俄罗斯的态度。^③ 随后，马克龙任命具有非西方倾向的勒德里昂（Jean-Yves Le Drian）为外长，勒德

① 事实上，这也是冷战结束以来法国总统大选中争论俄罗斯议题最激烈的一次。参见 David Cadier, “Continuity and Change in France’s Policies towards Russia: A Milieu Goals Explanation,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 6, 2018, p. 1363.

② David Cadier, “Continuity and Change in France’s Policies towards Russia: A Milieu Goals Explanation,” p. 1364.

③ Mark Leonard, “The Macron Method,” May 30, 2017, http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_macron_method_7298.

里昂就任后不久即与俄罗斯外长会晤，就反恐、地区热点问题进行磋商。^①

2017 年 10 月，法国国防部发布《国防及国家安全战略评估报告》^②，这成为马克龙政府制定外交政策的重要依据。该战略报告对国际环境做了整体评估，共有 13 处提及俄罗斯，并有专门一节讨论俄罗斯，认为俄罗斯在克里米亚问题上破坏了《赫尔辛基协议》及欧洲大陆的安全架构，^③ 妄图分裂欧盟、破坏大西洋两岸关系、挑战国际制度，^④ 同时也认识到在近东、中东甚至地中海事务中，俄罗斯都是关键的一方，^⑤ 俄罗斯的军事现代化及核打击能力均不容小觑。因此，法国既要俄罗斯采取有原则的强硬，又要打开对话之门，构建建设性的法俄关系。^⑥ 由此，马克龙政府的对俄政策，在全球、区域以及双边层面均进行了重大调整。

第一，在全球事务中，推行多边主义。针对涉及俄罗斯的危机，法国在努力保持与西方阵营立场一致的同时尽量将各方拉回多边机制；针对美国的单边主义行动，法国则根据不同议题情况积极寻求与俄罗斯的合作。2018 年，在叙利亚疑似“化学武器袭击”事件中，俄罗斯与西方的关系持续紧张，但法国仍保持与俄罗斯的对话，在美英法空袭之前的数小时，马克龙还与普京电话沟通，^⑦ 预警空袭的具体目标。袭击发生后，法国在联合国进行外交斡旋，向联合国安理会提交解决叙利亚危机的新议案，力图让叙利亚问题重新回到以法国等西方国家为主导的日内瓦和谈机制的框架内，并敦促俄罗斯重新参与叙利亚的和平进程。^⑧ 在经济问题上，2018 年，法俄组建部长级

① “French Foreign Minister to Arrive in Moscow on Tuesday for Meeting with Lavrov,” Sputnik, June 20, 2017, <https://sputniknews.com/politics/201706201054786073-french-fm-russia-lavrov/>.

② Ministère de la Défense, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, Paris: Bureau des Éditions, 2017, p. 60, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>.

③ Ibid., p. 19.

④ Ibid., pp. 60, 18.

⑤ Ibid., pp. 23, 44.

⑥ Ibid., p. 42.

⑦ “France Urges Russia to Join Peace Push after Syria Strike,” ABC News, April 16, 2018, <http://abcnews.go.com/International/wireStory/france-urges-russia-join-peace-push-syria-strike-54478584>.

⑧ “Russia Demands UN Security Condemn Syria Missile Attack But Fails,” April 15, 2018, <https://www.dw.com/en/russia-demands-un-security-council-condemn-syria-missile-attack-but-fail/s/a-43389311>.

工作小组，制定改革世界贸易组织的合作倡议。在气候变化问题上，2019年俄罗斯加入《巴黎协定》，承担相应的责任。在安全问题上，2019年，法俄第七次安全合作委员会会议就保留伊核协议的合作达成共识，并对《新削减战略武器条约》（Strategic Arms Reduction Treaty）进行讨论，2020年法俄表达了在联合国框架下进一步维护伊核协议的决心。可以说，无论是在多边贸易体制、全球气候变化问题上，还是在伊核协议问题上，法国都积极寻求与俄罗斯的接触与合作，俄罗斯也给予了积极回应。

第二，在区域层面，法国对俄政策主要体现在增进合作和减少冲突两方面。就前者而言，法国与俄罗斯进行选择性的接触，谋求战略利益。就后者而言，法国避免与俄罗斯直接冲撞，力求突破欧洲安全困境。这两方面共同服务于法国的“欧洲雄心”。在增进共同利益方面，法俄两国元首、外长多次会晤，就反恐、地区热点问题进行沟通，法国力图在反恐问题上争取俄罗斯的支持。2017年，法国经济部长勒梅尔（Bruno Le Maire）曾表示，法国希望经由俄罗斯建立连接欧洲与中国的贸易“主干道”，以对抗日益不确定的单边主义。^① 在2020年6月法俄两国议会共同起草的文件中，俄罗斯则表示希望通过与法国乃至欧洲的合作来实现欧亚经济联盟与欧盟甚至“一带一路”倡议的对接。^② 事实上，21世纪以来随着全球经济重心从大西洋转向亚太地区，法国研究俄罗斯的学者就曾指出俄罗斯对于延伸法国在亚太地区乃至全球影响力的重要作用。^③ 同时，在地中海和非洲地区，法国也注意到俄罗斯的新动向，积极寻求与其接触和互动。在叙利亚联合采取人道主义行动，^④ 在非洲与俄罗斯联合反恐。^⑤ 法国前驻俄大使贝尔曼（Sylvie-Agnès

^① “France Wants to Build Trade ‘Backbone’ from Europe to Beijing via Moscow-report,” Russia Today, January 2, 2018, <https://www.rt.com/business/414781-france-trade-china-russia/>.

^② Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 484 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Session Ordinaire de 2019-2020, le 3 juin, 2020, p. 25.

^③ Hélène Carrère d'Encausse, “I’m not Sure if Russia Needs Europe but Europe Needs Russia-French Historian,” Russia Today, October 4, 2010, <https://www.rt.com/russia/helene-dencausse-russia-europe/>; 唐科斯（Hélène Carrère d'Encausse）系法兰西文学院终身秘书长、西方著名的俄苏问题研究专家，颇得马克龙的青睐。马克龙执政以来已与其会见了5次，参见 https://www.elysee.fr/recherche?prod_all%5Bquery%5D=CARRERE%20%27ENCAUSSE。

^④ Arnaud Dubien, “Dialogue with Russia: A Path to a New Europe?” Valdai Club, August 21, 2019, <http://valdaiclub.com/a/highlights/dialogue-with-russia-path-to-a-new-europe/>.

Bermann) 在 2019 年接受俄罗斯瓦尔代国际辩论俱乐部访谈时指出, 在叙利亚、利比亚甚至中非共和国, 法俄两国需要更多合作, 以推动这些国家的和平进程。^② 在减少利益损失方面, 针对欧洲安全困境, 法国战略界和学界均认识到安全困境的突破有赖于与俄罗斯关系的缓和。2019 年 6 月, 法国在俄罗斯重返欧洲委员会^③ 中发挥了关键作用。无论是在多边场合还是在个人的社交媒体上, 马克龙都反复强调俄罗斯对于欧洲安全的重要性及欧俄重启对话的必要性, 呼吁西方反思与俄罗斯之间的关系。^④

第三, 双边经贸往来增多, 政治互信缓慢重建, 社会、文化交流频繁。在经贸领域, 早在马克龙担任法国经济部长期间, 法俄经济、金融、工业与贸易问题理事会 (CEFIC) 就已恢复自乌克兰危机以来被取消的定期会议。2017 年法国从俄罗斯总体进口数额较 2016 年增长 37%, 达到 73.4 亿欧元, 法国对俄出口额也持续增长, 较 2016 年增长 14%, 达到 55.9 亿欧元。2019 年, 法国自俄进口额为 92 亿欧元, 法国对俄出口额为 56.2 亿欧元。^⑤ 2019 年法国在俄累计投资额约为 187 亿欧元, 是俄罗斯的第七大外资来源国。^⑥ 法国在俄的 500 多家企业业务范围涉及多个领域, 包括能源、^⑦ 汽车制造、金融、零售以及农产品等。^⑧ 2018 年, 在法俄两国元首共同见证下, 两国

① Aline Leboeuf, “La Compétition stratégique en Afrique: Approches militaires américaine, chinoise et russe,” *Focus stratégique*, N 91, Ifri, août 2019, p. 71.

② “Club Events, Russia-France: A Start from Scratch?” Valdai Club, October 15, 2019, http://valdaiclub.com/events/posts/articles/russia-france-a-start-from-scratch/?sphrase_id=1152376.

③ 欧洲委员会 2019 年 6 月恢复了俄罗斯在议会大会的表决权, 参见 Council of Europe, “Statement by the Ministry Spokesperson,” French Ministry of European and External Affairs, June 27, 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/europe/events/article/council-of-europe-statement-by-the-ministry-spokesperson-27-06-19>.

④ 《马克龙“提醒”西方国家: 中俄不断崛起, 西方霸权正在终结》, 环球网, 2019 年 8 月 28 日, <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKmvbf>.

⑤ Eurostat, “International Trade in Goods-Overview,” <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods>.

⑥ Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 484 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Session Ordinaire de 2019-2020, le 3 juin, 2020, p. 30.

⑦ 例如, 俄罗斯国营核能公司 Rosatom 占有法国 1/4 的铀燃料市场。参见 “Joint News Conference with President of France Emmanuel Macron,” May 24, 2018, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/57545>.

⑧ “France and Russia,” May 14, 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/russia/>.

签署了致力于未来经济伙伴关系的联合声明。2019年法俄举办双边经济会议，2020年两国加大双边项目合作力度。在政治领域，双边高层互动频繁，因乌克兰危机被迫中断的“2+2”战略对话等合作机制得以恢复。法国外长勒德里昂高度评价“2+2”战略对话的成果。两国在核武器、常规武器以及网络空间领域将保持相互透明，并就多个地区热点问题保持对话，包括叙利亚、利比亚和伊朗等。此外，值得注意的是，为了缓解中东欧国家对法俄接近的疑虑，2020年2月，马克龙对波兰进行国事访问，呼吁加强欧盟团结并与俄罗斯对话，以维护欧洲安全。^① 马克龙任命前驻美国及欧盟大使维蒙（Pierre Vimont）担任法俄安全及信任关系总统特使，任命熟悉中东欧事务的莱维（Pierre Lévy）担任法国驻俄大使。在文化领域，2017—2020年，法俄双方举办了一系列文化交流活动，包括2017年的法俄文化旅游年、2018年的法俄语言文学年，^② 2020年线上、线下相结合的“俄罗斯文化季”等活动。在社会领域，在“特里亚农”市民论坛框架下建立的数据平台及友城合作项目均增进了法俄两国的民间交流。

二、马克龙政府调整对俄政策的动因

自马克龙执政以来，法国对俄政策进行了重要调整，在坚持原则、对俄强硬的同时，法国与俄罗斯的对话之门也开得更大，呈现明显“软化”的特点。这既受到当前国际格局调整、地区力量对比变化的影响，也是法国审时度势、理性选择的结果，并受到国内认知等因素的影响。

（一）应对全球秩序转型

特朗普执政后，美国逐渐将视线转向欧洲以外区域，跨大西洋关系经历了重要变化：从欧美“两厢情愿”地维护欧洲安全转变为美国的“心不在焉”和欧洲的“一厢情愿”。^③ 实际上，这种变化早已开始。2003年的伊拉克

^① Rym Momtaz, “Macron torn between Poland and Putin,” *Politico*, April 2, 2020, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-poland-russia-moscow-policy/>.

^② “France and Russia,” French Ministry of European and External Affairs, May 14, 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/russia/>.

^③ Riccardo Alcaro and Erik Jones, *Transatlantic Relations in a Multipolar Europe*,

战争反映出跨大西洋关系已经存在裂痕，2006 年西方学术界关于伊拉克战争合法性的大辩论则加深了这一裂痕。2009 年奥巴马政府的全球战略收缩政策，^① 2013 年美国在叙利亚战争中表现被动^② 并指责欧洲“搭便车”，^③ 以及特朗普政府的“美国优先”政策、对欧盟在承担北约军费问题上的指责、退出《巴黎协定》和伊核协议等，均使跨大西洋关系蒙上阴影。^④ 2020 年法国重塑经济主权、谋求欧洲防务战略自主的举措，都体现出法国对跨大西洋关系的失望和谋求战略自主的决心。

尽管进入 21 世纪以来欧美国家凭借双东扩政策不断进行战略挺进，竭力压缩俄罗斯的战略空间，但无论是格鲁吉亚战争还是叙利亚冲突，抑或是乌克兰危机，俄罗斯都以激烈甚至是直接摊牌的方式予以回应。乌克兰危机发生之后，尽管欧美联合对俄罗斯进行了多轮经济、金融制裁，但俄罗斯经济仍逐渐复苏。如果说西方的步步紧逼和强烈排斥是一种压力，那么亚太地区愈益强劲的发展活力则是一种引力。在这两种力量的共同作用下，俄罗斯的对外政策逐渐“走向东方”，建立欧亚经济联盟、启动大欧亚伙伴关系倡议，加强与中国、印度、日本等国的关系。俄罗斯的“东向”政策使欧洲在其外交政策中的地位相对下降，这并非法国所乐见的。因此，在 2019 年法国驻外使节会议上，马克龙明确表示疏远俄罗斯是一个战略错误，而 2019 年的夏宫会晤及 2020 年一系列的对俄缓和举措也有将俄罗斯拉回西方阵营、避免中俄进一步走近的战略考量。

特朗普政府将单边主义发挥到极致，对全球治理体系造成巨大冲击。在经济上，美国奉行贸易保护主义，挑起对中国的贸易战，将包括法国在内的

European Security and the Future of Transatlantic Relations, Rome: Istituto Affari Internazionali (IAI), 2011, pp.16-17.

① German Marshall Fund of the United States, Centre d'Analyse and de Prévision et de Stratégie(CAPS), "Workshop Report: The Implications of U.S. 'Strategic Restraint for the Transatlantic Relationship,'" 2013, p. 6.

② Jeff Lightfoot, "The French-American Alliance in an America-First Era," Atlantic Council, 2018, p. 4.

③ Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *Atlantic*, 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

④ Jeremy Shapiro and Philip H. Gordon, "How Trump Killed the Atlantic Alliance," European Council on Foreign Relations, March 5, 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_how_trump_killed_the_atlantic_alliance.

欧洲国家绑上战车后仍对其持续施压。前欧洲理事会主席唐纳德·图斯克（Donald Tusk）曾批评特朗普“反复无常和独断专行”，认为美国“更像敌人而非朋友”^①。在政治上，G7 内部的分裂日益显现。在 2018 年峰会上，特朗普拒签联合公报；2019 年峰会未发布联合公报；2020 年，默克尔以疫情为由拒绝前往华盛顿参加峰会，美国作为 G7 轮值主席国只能不断推迟 2020 年峰会的召开，并拟邀请俄罗斯、韩国、澳大利亚和印度领导人参加。随着欧美裂痕的加深，“俄罗斯牌”成为欧美之间互相要挟的工具。作为美国盟友的法国虽然努力稳定西方意识形态和战略同盟关系，但同时也体现出其希望代表欧盟在对俄博弈中获得主动进而保持对美国独立性的意图。

（二）应对区域格局变化

在区域层面，德国以自己的方式理解和推进欧洲的战略自主，与法国在一些重大问题上存在分歧。在特朗普政府单边主义政策的影响之下，欧盟成员国的战略自主意识有所增强。伴随着英国脱欧，法国成为欧盟内部唯一的有核国家，其实现欧洲雄心的机遇期正在到来。

第一，应对法德分歧。从竞选开始，马克龙就希望作为欧洲的领导人发挥作用，重振欧洲，并将欧洲打造成能与中、美比肩的重要一极。上任之后，马克龙通过《亚琛条约》等多种方式力求与德国在欧洲一体化中发挥更为重要的作用，推动“多速欧洲”的发展。然而，法、德在包括英国脱欧及气候变化等一些重大问题上存在分歧。马克龙对德国感到失望，对默克尔能否担当欧盟改革者和新型世界秩序的构建者持怀疑态度，并在外交活动中更强调法国的作用。^② 在 2018 年的圣彼得堡国际经济论坛上，马克龙表示法国将努力超过德国成为俄罗斯的第一大外资来源国；2019 年夏宫会晤恰逢法国担任 G7 轮值主席国，而当时德国态度消极，因此马克龙抓住时机力求独立

^① Donald Tusk à propos de Donald Trump: “Avec de tels amis, on n’a pas besoin d’ennemis,” La Libre Belgique, le 16 mai 2018, <http://www.lalibre.be/actu/international/donald-tusk-a-propos-dedonald-trump-avec-de-tels-amis-on-n-a-pas-besoin-dennemis-5afc3edccd70c60ea7056543>.

^② Jonathan Hackenbroich, “5 Reasons Macron Got It Wrong on Germany,” European Council on Foreign Relations, September 20, 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_5_reasons_macron_got_it_wrong_on_germany.

处理俄罗斯问题。^① 在 2020 年的慕尼黑安全会议上，马克龙则直接表达对德国的不满，而德国高官（包括总统、外长和防长等）则与法国的“反美主义”划清界限，强调对大西洋主义的忠诚。

第二，推动欧洲战略自主共识的形成。当特朗普政府将欧洲定位为对手，并利用欧洲内部的分歧制造矛盾时，欧盟成员国对战略自主的共识却在逐渐增强。根据欧洲对外关系委员会（European Council on Foreign Relations, ECFR）2019 年 9 月的报告，在欧盟范围内的民调显示，在安全防务及北约东扩议题上，欧盟核心国家与边缘国家的认知存在显著差异。尽管欧盟成员国已达成共识，认为有必要加强在安全与国防领域的战略自主，但在实施方式上存在明显分歧。对全欧洲相关政党的调查表明，法国共和国前进党（La République En Marche! , REM）更倾向于增加欧洲投入，而波兰法律公正党则更倾向于依靠北约的框架，对德国和法国所倡导的欧洲防务主权充满怀疑。这凸显了欧盟成员国对安全认知的深刻改变，不再认为在安全上可以依赖美国。同时，欧盟大多数成员国都反对其进一步东扩，只有为数不多的几个国家（如波兰、罗马尼亚和西班牙）中 30% 以上的投票者希望西巴尔干国家在未来 10—20 年内加入欧盟，而法国、德国等国都明确反对继续东扩。^② 其中，坚定反对东扩的是德国（46%）、奥地利（44%）、法国（42%），而波兰高达 37% 的投票者支持东扩。^③ 值得注意的是，欧洲核心国家（包括法国）不再视美国为其安全的保障者，更相信欧盟将为其提供对抗超级大国（包括美国和中国）的安全保障。欧洲人总体上希望欧盟能够在与美国、中国或俄罗斯的冲突中保持中立，只有波兰是个例外，它希望欧盟站在美国一边对抗俄罗斯。然而，即使在波兰，也有 45% 的人选择中立。^④ 这体现出民众希望欧盟能够拥有更多的战略自主，^⑤ 不追随任何一个大国的心理需求。

① Arnaud Dubien, “Russia-France: A New Start?” Valdai Club, June 24, 2019, <http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-france-a-new-start/>.

② Susi Dennison, “Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy,” Policy Brief, European Council on Foreign Relations, September 2019, p. 17.

③ Ibid., p. 18.

④ Ibid., p. 8.

⑤ Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act,” European Council on Foreign Relations, June 25, 2019, <https://www.ecfr.eu/>

可以说，绝大多数欧盟民众相信他们生活在一个不再依赖美国来提供安全保障的世界之中，欧盟必须停止东扩，并采取更多的集体行动来应对全球化时代的挑战。^①

（三），法国对俄罗斯认知的改变

自马克龙执政以来，法国内部对俄罗斯的认知发生了变化，主要集中在两个方面：一是俄罗斯是战略敌手还是战术盟友，二是俄罗斯是欧洲安全困境的原因还是解决问题的良方。法国对法俄关系的认知也经历了一个从摇摆不定到努力重建的过程。

第一，法国对俄罗斯的认知。总体而言，进入 21 世纪以来，法国对俄罗斯的认知在伙伴与工具之间权衡。^② 2017 年 1 月，法国国际关系学界和外交界精英就法国的国家利益、国家定位及外交政策进行了深入的讨论。其中，对俄政策的走向构成了这一讨论的有机组成部分，法国前外长韦德里纳（Hubert Védrine）主张法国摆脱美国和中东欧国家的影响，对俄罗斯采取较为不同的立场和态度，以增强法国在国际舞台上的影响力。^③ 马克龙执政之后，敦促法国国防部出台《国防及国家安全战略评估报告》，对国际环境进行综合评估，并对俄罗斯给予高度关注，提出对话与强硬并举的对俄政策，将韦德里纳的建议具体化。在 2017—2019 年的法国驻外使节会议上，马克龙的讲话也体现出法国政府对俄罗斯认知的变化。2017 年的讲话并未直接提及俄罗斯，但提出反恐、中国和欧盟是法国外交领域的三大关键问题。^④ 2018 年的讲话提出“战术盟友”的概念，即根据形势及不同的主题寻找具体盟友，如在环境外交上可与中国结盟。^⑤ 2019 年的讲话则明确指出西方

publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act.

① Susi Dennison, “Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy,” Policy Brief, European Council on Foreign Relations, September 2019, p. 21.

② 张红：《法国对俄“摇摆”政策的国内外因素探析》，《俄罗斯研究》2018 年第 1 期，第 74—76 页。

③ Thierry de Montbrial and Thomas Gomart, *Notre Intérêt National: Quelle Politique Etrangère pour la France?* Paris: Editions Odile Jacob, Janvier 2017, p. 86.

④ Speech by President Emmanuel Macron-Ambassadors’ Week 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/events/ambassadors-week/prior-editions/ambassadors-week-edition-2017/speech-by-president-emmanuel-macron-ambassadors-week-2017/>.

⑤ Speech by President Emmanuel Macron-Ambassadors’ Conference 2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/events/ambassadors-week/ambassadors-week-e>

霸权时代即将终结，安全、独立和影响力是法国外交的三大支柱，欧洲安全架构的建设离不开与俄罗斯的合作。^① 在 2020 年 2 月的慕尼黑安全会议和 4 月接受《金融时报》的访谈中，马克龙均强调欧洲重启与俄罗斯对话的必要性。可以发现，在法国高层的认知中，俄罗斯并非战略对手而是战术上的盟友，在重大国际问题上法国均可寻求与俄罗斯的合作。

在欧洲安全方面，法国学界和战略界均日益认识到解决欧洲安全困境有赖于与俄罗斯关系的缓和，解铃还须系铃人，欧盟在叫停东扩的同时，有必要缓和与俄罗斯之间的敌对关系。事实上，即使在俄罗斯与西方关系跌入谷底的时候，对于 2017 年 5 月的法俄元首会晤，法国的三大主流报纸均欢欣鼓舞；同样，对于 2019 年 8 月的夏宫会晤，根据法国第二大报《世界报》的在线投票，超过 80% 的民众表示支持；2020 年 2 月，法俄安全及信任关系总统特使维蒙在法国参议院听证会上的证词则明确指出俄罗斯是突破欧洲安全困境的良方。^②

第二，法国对法俄关系的认知。进入 21 世纪以来，法国精英对法俄关系的认识经历了信任、怀疑、摇摆三个阶段。在乌克兰危机发生之前，法俄双边互信较高，法国精英对双边关系持积极乐观的态度。随着俄格冲突、乌克兰危机以及叙利亚冲突的发生，法国精英对法俄双边关系的认识发生改变，并对俄罗斯充满疑虑。特朗普的执政给欧美关系带来巨大冲击，迫使法国精英重新思考法俄关系，并逐渐对其进行重建。

首先，在建立多极世界方面，法俄两国有着相似的愿景，在包括反恐、防止大规模杀伤性武器扩散等重大战略问题上拥有一定共识。作为联合国安理会常任理事国，法俄两国对国际事务都负有责任。在乌克兰危机发生之后，俄欧关系急剧恶化，俄罗斯在安理会中常常否决法国的提议，影响了法国参与国际治理的效果，而提升法国在国际舞台上的影响力是马克龙政府外交的

dition-2018/article/speech-by-president-emmanuel-macron-ambassadors-conference-2018.

① Discours de Président de la République à la conférence des ambassadeurs, 27 août 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>.

② French Embassy in the United Kingdom, “Special Envoy Explains French Approach to Russia,” February 19, 2020, <https://uk.ambafrance.org/Special-envoy-explains-French-approach-to-Russia>.

第三支柱。因此，良好的法俄关系有助于增强法国在联合国安理会的行动力。同时，双边关系回暖还有利于维护法国的利益，比如，法俄两国在非洲的联合反恐行动、有关地区紧张局势的缓解都离不开俄罗斯的参与。

其次，在区域秩序方面，法国认为欧洲安全架构离不开俄罗斯的参与。法国一度认为欧洲大陆的安全需要俄罗斯，这种视角曾是法国对俄政策的重要考量基础。比如，法国是欧俄四个空间合作的积极推动者，在乌克兰危机发生之后，法国精英对此立场一度动摇，但马克龙执政以来逐渐理清思路，这既是基于欧俄在地缘上邻近，也是对美国单边主义、分化欧盟行为的一种回应。从2019年8月的夏宫会晤到2020年的慕尼黑会议，马克龙政府的对俄立场日益清晰。

再次，在双边关系方面，法国认为及时减少利益损失才是明智之举。早在2016年马克龙担任法国经济部长时，其就曾向法国商界表示希望解除对俄罗斯的经济制裁。当选总统之后，尽管马克龙延续了奥朗德执政时期的对俄制裁政策，但并不认为这符合欧洲利益。在政治上，法俄也逐步恢复了两国之间已有的制度性交往框架。在新技术方面，面对美国的单边主义，法国企业对俄罗斯的技术水平和人才储备进行全面评估，认为俄罗斯在这方面可与美国媲美，需要全面认识而非片面怀疑俄罗斯，法国及其他欧洲企业可以通过与俄罗斯方面的合作而获益。^①

三、法俄关系的制约因素及发展趋势

面对国际秩序的转型和区域格局的变化，马克龙政府的对俄政策经历了从认识调整到策略改变、从小心尝试到稳步推进的过程。同时，法俄关系回暖的程度将受制于俄乌关系的进展、欧盟内部“挺俄”和“反俄”两股势力的较量、美国的后续政策及俄罗斯的反应这四个因素。法国的战略调整在多大程度上可以扭转欧盟的对俄立场尚待观察。面对法俄关系转暖，中国乐见其成，同时也可依托“一带一路”倡议积极推进中、法、俄乃至中、欧、俄

^① François Véron, “La Russie est ‘un marché et un vivier de talents technologiques’,” *le Monde*, September 24, 2019.

三方的合作，推动多极世界的发展。

（一）制约法俄关系发展的因素

第一，俄乌关系在多大程度上能够取得进展。乌克兰危机是导致欧俄关系急转直下的直接导火索，为了维护欧盟统一的对俄立场，法国被迫加入制裁行列。在法国的协调下，诺曼底进程得以恢复。2019年9月初俄乌两国互相交换战俘，2019年10月乌克兰在两个分离区域举行选举，2019年12月重启“诺曼底模式”四方会谈，俄乌紧张关系得以缓解。2020年2月，欧洲领导力网络（European Leadership Network, ELN）、慕尼黑安全会议与俄罗斯国际事务理事会（Russian International Affairs Council, RIAC）及美国“减少核威胁倡议”（Nuclear Threat Initiative, NTI）董事会，就实现乌克兰安全提出了12个具体步骤，为进一步缓和乌克兰局势提供建议。^①慕尼黑安全会议结束后，普京迅速解聘政坛“灰衣主教”苏尔科夫，这被外界视为俄罗斯改善与乌克兰关系的积极信号。^②但在法国国际关系研究所（Institut français des relations internationales, IFRI）主任托马斯·戈马尔（Thomas Gomart）看来，拥有20年执政经验的普京远比马克龙老道，法国有可能被利用而于己无益。^③

第二，德国及中东欧国家的对俄立场。2020年初的美伊矛盾升级导致海湾地区局势紧张，美国的单边主义军事冒险行动使欧、美分歧扩大。德国总理默克尔2020年1月对俄罗斯进行工作访问，并与普京就抵制美国制裁、推进“北溪-2”项目、防止中东局势恶化等达成共识，德国释放了缓和与俄罗斯关系的信号。^④但是在慕尼黑安全会议上，德国高层仍表示将忠于跨大西洋主义，体现出较为矛盾的对俄态度。另外，德国国防部长卡伦鲍尔

① “Statement by the Euro-Atlantic Security Leadership Group(EASLG): Twelve Steps toward Greater Security in Ukraine and the Euro-Atlantic Region,” European Leadership Network, February 2020, https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/02/EASLG-Statement_Ukraine_r6-FINAL.pdf.

② “Putin Officially Fires Top Political Aide Vladislav Surkov,” Meduza, February 19, 2020, <https://meduza.io/en/news/2020/02/18/putin-officially-fires-top-political-curator-vladislav-surkov>.

③ Tatiana Kastouéva-Jean, “Is a ‘Reset’ between France and Russia Needed and, If So, Is It Possible?” Russia Matters, December 9, 2019, <https://www.russiamatters.org/analysis/reset-between-france-and-russia-needed-and-if-so-it-possible>.

④ 张晓东、张朋辉：《俄欧关系呈现回暖迹象（国际视点）》，《人民日报》2020年1月14日，第17版。

(Annegret Kramp-Karrenbauer) 在 2020 年 2 月宣布放弃竞选总理, 后默克尔时期的德国对俄政策存在不确定性。此外, 欧盟内的东欧国家对俄罗斯心存忌惮,^① 尤其是在英国脱欧的背景下, 东欧的影响力有所上升, 它们在欧盟内将挑战法德组合, 如立陶宛外长就直接反对马克龙政府的对俄政策。^② 虽然马克龙政府试图缓解这些国家的忧虑, 并于 2020 年 2 月访问波兰, 表示在对俄问题上没有“亲俄”“反俄”之分, 只有“亲欧”立场。法俄安全及信任关系总统特使维蒙也前往欧盟总部以及波兰、波罗的海国家进行解释, 但效果有待观察。而 2020 年 8 月的纳瓦利内中毒事件则使欧盟内部的反俄立场更趋坚定。

第三, 美国因素。美国无疑是影响法俄关系最重要的外部因素。一方面, “特朗普冲击波”使得欧美之间的信任有所弱化,^③ 但无论是在经济、军事方面, 还是能源、价值观方面, 美国始终是欧盟最重要的盟友。当前, 虽然以法德为首的大部分欧盟国家已认识到战略自主、建构欧盟防务的重要性, 但北约仍是欧盟安全的重要依托, 而且建设欧洲自己的军队也并非易事。^④ 此外, 美国还反对德俄合作的“北溪-2”项目, 在东欧注资 10 亿美元支持其自身的能源项目, 以加深东欧国家对美国的能源依赖, 离间新、老欧洲的关系。特朗普执政以来曾多次表示要改善与俄罗斯的关系, 尽管由于美国国内建制派的牵制而裹足不前, 但也渐趋稳定, 比如 G20 大阪峰会后美国国内的反应远不如之前两次“普特会”时激烈。^⑤

第四, 俄罗斯的反应。自乌克兰危机爆发以来, 俄罗斯外交发生了一定程度的转向, 从积极融入西方的大西洋主义回摆到了面向东方的欧亚主义。

① Isabelle Lasserre, “Les raisons qui ont guidé le tournant prorusse d’ Emmanuel Macron,” *Le Figaro*, September 8, 2019, <https://www.lefigaro.fr/international/les-raisons-qui-ont-guide-le-tournant-prorusse-d-emmanuel-macron-20190908>.

② Isabelle Mandraud, “Avec le Brexit, l’est de l’Europe perd un allié mais gagne en influence,” *Le Monde*, février 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/02/19/avec-le-brexit-l-est-de-l-europe-perd-un-allie-mais-gagne-en-influence_6030018_3210.html.

③ Florian Böller, “A Breakdown of Trust: Trump, Europe and the Transatlantic Security Community,” in M.T. Oswald, ed., *Mobilization, Representation, and Responsiveness in the American Democracy*, New York: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 309-315.

④ 王晨阳:《左手防美, 右手反俄》,《军事文摘》2019年第1期,第33页。

⑤ 陈宇:《“回归 G8 论”反映俄与西方关系新动向》,《世界知识》2019年第18期,第35页。

但毫无疑问，俄罗斯在保持尊严和利益的前提下，从未放弃改善与西方关系的想法。俄欧关系改善将极大提振俄罗斯经济、提升国民对普京的支持率、改善俄罗斯面临的外部环境。当前的欧美分歧对于俄罗斯无疑是利好消息，在 2020 年的慕尼黑安全会议上，俄罗斯副外长格鲁什科（Alexander Viktorovich Grushko）正式提出俄欧关系恢复正常的三个条件，这一方面是俄罗斯向欧洲回递的“橄榄枝”，同时也表达了俄罗斯的期待和关切。值得注意的是，无论是 2018 年还是 2020 年法俄两国议会共同起草的文件，俄罗斯都表达了对法国强硬政策的不满，而针对纳瓦利内中毒事件中法国的态度，俄罗斯更是进行了批驳。

（二）法俄关系发展的趋势及影响

第一，马克龙政府将稳步推进其对俄缓和政策，但若出现原则性问题则可能被迫暂停甚至中止。缓和对俄关系是马克龙自担任经济部长以来就一以贯之的政策，其执政后更是坚定不移地予以落实。伴随着 2019 年 6 月法国帮助俄罗斯重返欧洲委员会、法俄重启“2+2”战略对话，法俄回暖加速推进。2020 年 2 月，在慕尼黑安全会议上，马克龙重申改善法国、欧洲与俄罗斯关系的重要性。4 月，法国外长勒德里昂在欧盟官员会议上再次呼吁扩大欧俄接触。面对突如其来的新冠肺炎疫情，特朗普政府宣布对欧洲大陆实施旅行禁令，使欧美关系雪上加霜，与此相对，法俄两国元首频繁互通电话，并呼吁在联合国框架下合作抗疫。2020 年，法国政府面临诸多难题，包括美国撤军后日趋恶化的叙利亚、伊拉克、利比亚局势及非洲萨赫勒地区日益严峻的反恐态势等。同时，多边主义面临重重困境，包括“联合全面行动计划”（JCPOA）和世界贸易组织（WTO）遭受巨大冲击、G7 的失能等，这些都迫使法国继续谋求改善与俄罗斯的关系。在实际安排和部署上，2020 年，法俄两国恢复军事互访、继续“2+2”战略对话，就地区及国际安全问题进行磋商；围绕地区热点问题，采取不同的合作形式；在双边关系上，法国努力谋求解除对俄制裁，推动双边抗疫、经贸合作、社会交往和文化交流。2020 年 5 月，普京向马克龙致电庆祝世界反法西斯战争胜利 75 周年，并强

调面对复杂的国际形势法俄两国加强协作的重要性。^① 6月，两国元首举行视频会议，就多领域合作进行讨论。可以说，两国都有增进合作的强烈意愿，但是受疫情的冲击，两国也更多关注本国内政，包括国内的公共卫生、经济发展和民生状况，这在一定程度上影响了两国投入外交关系的精力。而8月的纳瓦利内中毒事件也给法国的对俄政策带来较大冲击，未来这些有关化学武器、人权的原则性问题无疑将考验法国对俄缓和政策的发展。此外，由于美俄关系、德俄关系在俄罗斯外交中占有更为重要的地位，当德国先于法国与俄罗斯发展关系时，法国的作用会被边缘化，这一点在俄罗斯对欧关系史上不乏先例。同时，在中东和非洲的部分国家，俄罗斯拥有更大的主动权，包括在中东问题谈判上的强势主导和在中非共和国日渐增长的影响力等。^②

第二，法国的对俄政策较难转化为欧盟的对俄态度。乌克兰危机是横亘在俄欧之间的巨大鸿沟，《明斯克协议》的全面履行是欧俄关系转圜的关键。尽管2019年12月“诺曼底模式”得以重启，乌克兰东部紧张关系得以部分缓解，但在撤出重型武器、归还克里米亚等方面仍困难重重，因此，2020年4月欧盟明确再次延长对俄罗斯的经济制裁。2020年7月，法国国防部长帕利（Florence Parly）明确表示法国的对俄缓和政策收效甚微。同时，英国脱欧重创欧洲一体化^③并改变了欧盟的权力结构，以波兰为首的东欧国家影响力上升，成为可以抗衡法德核心的力量。新冠疫情在欧洲蔓延，考验着欧盟的协同能力，一些国家的极右翼势力趁机大做文章，煽动不满情绪并借机提高“疑欧”音量。^④在疫情初期，欧盟国家各自为政，对疫情最为严重的意大利袖手旁观，各国纷纷关闭边境，凸显了欧盟的治理赤字和凝聚力的不足，而且受到疫情冲击的欧盟疲于应付内部事务而无暇东顾。与此同时，基于冷战而形成的俄欧安全格局的惯性仍在持续，欧盟内部亲俄（如德国、

① 《普京向美法领导人致电祝贺世界反法西斯战争胜利75周年》，新华网，2020年5月9日，www.xinhuanet.com/world/2020-05/09/c_1125961638.htm。

② Manuel Lafont Rapnouil, "Alone in the Desert? How France can Lead Europe in the Middle East," Policy Brief, European Council on Foreign Relations, April 2018, p. 18.

③ 吴志成：《英国脱欧对欧洲及世界格局的影响》，《光明日报》2019年1月17日，第12版，http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2019-01/17/nw.D110000gmrB_20190117_2-12.htm。

④ 戴尚昀：《疫情考验欧洲协同治理能力》，海外网，2020年3月18日，<http://opinion.haiwainet.cn/n/2020/0318/c353596-31745068.html>。

匈牙利、希腊、意大利)与反俄(波兰、立陶宛)势力的较量也使欧盟难以形成统一、温和的对俄立场,突发的原则性问题如纳瓦利内中毒事件更使欧盟内部的反俄、疑俄立场占据主导地位。

(三) 中国的立场及对策

第一,中国对法国积极调整对俄政策持欢迎态度,但在具体议题上要进行具体分析。法国积极改善与俄罗斯的关系,在叙利亚、乌克兰等问题上加强与俄罗斯的合作,这对国际战略形势走向而言是一个积极的信号,有利于对美国的单边主义和霸权行为形成一定约束。这与中国主张和倡导的世界多极化是高度一致的。对此,中国表示欢迎。当然,针对不同议题尚需进行具体分析。比如,非洲一直是法国的战略重点,中国多年来也在持续加大对非洲的投入,俄罗斯当前也在重返非洲,并期待与所有利益相关方进行接触,2019年10月的首届俄非首脑会议就是俄罗斯重返非洲的标志性事件。对此,我们需要进行持续的观察和分析,研究其中可能的利益交汇点和冲突点。三方在非洲的活动既不会是完全和谐的,也不会是完全冲突的。因此,需要找到三方利益一致的合作点,如国际维和、联合反恐、卫生合作、建立科研网络等,^①积极推动三方在非洲的合作,^②努力发挥各自的比较优势、实现互利共赢,并甄别可能的利益冲突点,如经贸投资项目的竞争、在军售领域的竞争等,这对于总体的三边关系、国际态势、中国的总体外交以及具体问题的应对都十分重要。

第二,在国际机构中加强合作,践行多边主义,推进国际法治。作为联合国安理会三大常任理事国,中、法、俄在维护世界和平与稳定方面肩负着重要责任。^③三国之间应加强战略沟通,共同维护《联合国宪章》宗旨、原则和国际关系基本准则,反对单边主义和霸权主义,维护国际公平正义,为妥善应对当前的地区热点问题发挥积极作用,为避免地区紧张局势升级发挥建设性作用。在伊核问题、地区安全、军备控制、非传统安全威胁、消除贫

① 李宏策:《开放和透明让中法科研合作汇流》,《科技日报》2019年9月26日,第2版。

② 张春:《涉非三方合作:中国何以作为?》,《西亚非洲》2017年第3期,第19页。

③ 《王毅分别同俄罗斯外长、法国外长和伊朗外长通电话》,《人民日报》2020年1月5日,第3版。

困、环境保护、国际抗疫等问题上，三方应积极寻求契合点，进行沟通并开展合作。值得注意的是，马克龙和特朗普在国际秩序问题上观点迥异，法美在国际场合分歧明显，比如，美国在联合国安理会对法国有关萨赫勒地区的G5反恐行动^①以及法国提交的呼吁全球所有冲突地区停火的决议案均进行阻挠。^②与此相对，在2020年抗击新冠肺炎疫情中，中、法、俄三国携手抗疫，为构建人类卫生健康共同体作出了积极贡献。^③

第三，依托“一带一路”倡议，发展双边或三边多领域合作与交流，推动“一带一路”倡议与欧盟的互联互通计划以及俄罗斯推动的欧亚经济联盟对接。中、法之间是全面战略伙伴关系，它在很大程度上引领着中欧关系的发展。^④中、俄之间是新时代全面战略协作伙伴关系。在“一带一路”框架下，中国应当探索并推出有利于三方战略兼容的合作项目，努力形成全方位、宽领域、多层次的经贸合作格局。当前，创新已经成为时代潮流，中、法、俄三国也都重视创新、数字经济、可持续发展等问题，这些均为三国企业的创新合作提供了坚实的基础。同时，三国还可以发展城市交流，^⑤包括加强基础设施建设、发展会展合作、引进新的公共服务、增进人文交流与合作等举措。当然，中、法、俄三国在“一带一路”框架下的合作成果还可向非洲地区辐射，为三方在非洲的合作创造有利条件。此外，作为地处欧亚大陆的三个大国，中、法、俄三国可以采取基础设施互联互通、产业互补共建的方式，推动经济合作向更高水平的层次发展。值得注意的是，伴随着中国的强劲发展，欧洲对华防范意识逐渐增强，比如，欧盟战略界呼吁在中亚加强中俄合作^⑥以制衡中国。对此，中国要密切关注，积极作为，在应对挑战的

① Alexandra de Hoop Scheffer and Martin Quencez, “The U.S.-France Special Relationship: Testing the Macron Method,” Policy Brief, German Marshall Fund of the United States, April 2018, p. 3.

② “USA blockieren UN-Resolution zu Coronavirus-Pandemie,” Deutsche Welle, May 9, 2020, <https://www.dw.com/de/usa-blockieren-un-resolution-zu-coronavirus-pandemie/a-53376308>.

③ 李鸿涛：《中法携手抗疫践行多边主义》，《经济日报》2020年4月3日，第7版。

④ 王朔：《法国正打造新的对华战略》，《环球时报》2019年11月15日，第14版。

⑤ 李永群：《中国是我们重要的合作伙伴——访法国前国民议会议员布朗斯汀》，《人民日报》2020年3月17日，第3版。

⑥ Axel Hellman, “How has European Geostrategic Thinking towards Russia Shifted since 2014?” European Leadership Network, July 2019, p. 12.

过程中推动中、法、俄三方合作进一步发展。

结 束 语

当前，新冠肺炎疫情仍肆虐全球，对正在经历深刻转型的国际秩序造成深远影响。一方面，面对疫情，法国抗疫不力，欧洲一体化进程遭遇沉重打击，同时跨大西洋关系面临新的挑战。另一方面，俄罗斯战略界认为俄正迎来自乌克兰危机甚至冷战结束以来最重要的战略机遇期，并在积极做好相应的布局。^① 在此背景下，法俄关系在多种因素的驱动下实现缓和并不断发展。然而，纳瓦利内中毒事件给本已回暖的法俄关系造成较大冲击。在后疫情时代，马克龙政府是继续推行对俄缓和政策，在统筹兼顾欧盟内部利益和呼声的基础上积极发展欧俄新型伙伴关系，还是暂停甚至中止其与俄罗斯的战略重启进程，重新回到其前任奥朗德执政时期的对俄强硬政策，仍有待观察。但在中美对抗的国际格局背景下，谋求欧洲战略自主、寻求与中间力量的联合仍将是法国外交政策的优先方向，而俄罗斯就是其中之一。与此同时，俄罗斯也会在疫情冲击背景下积极运筹大国关系，谋求和构建有利于自身发展的国际环境。基于此，中国需要对正处于变动中的大国关系给予高度关注，在实践中积极推动中法俄乃至中欧俄三边关系的良性发展，为推动世界的和平、稳定与发展作出应有的贡献。

[责任编辑：石晨霞]

^① 冯玉军：《俄罗斯战略视野下的“后疫情时代”国际秩序》，《世界知识》2020年第9期，第75页。

美日网络安全合作机制论析^{*}

江天骄

【内容摘要】 由于网络安全领域缺乏明确的国际法规则约束，加之网络技术的相关特点，导致网络黑客、窃密、大规模网络攻击等网络安全事件频发。在此背景下，美国和日本围绕网络安全进行了长期深入合作，并取得了一定成效。美日同盟向网络空间延伸是美国传统同盟体系向网络空间扩展的典型案列，或将对全球网络空间战略稳定带来较为复杂的影响。从美日网络安全合作的发展历程来看，美国在合作中处于引领地位，而日本则对美国提出的相关理念和战略行动具有较高的认同度，并快速学习进而转化为自身的网络安全战略。从具体合作机制看，美日两国启动了多层次的网络安全对话合作机制，从宏观战略和微观政策上规划与落实网络安全合作，聚焦民用网络安全、军事网络安全和国际规则合作三大领域。然而，在当前国际社会难以就界定网络攻击达成普遍共识的情况下，美日两国通过主观性较强的判定标准，并机械地套用传统安保体系来应对重大网络安全事件，容易引发误判甚至导致冲突升级。

【关键词】 美日同盟 网络安全 共同防御 灰色地带 国际规则

【作者简介】 江天骄，复旦大学发展研究院讲师，复旦大学网络空间国际治理研究基地兼职研究员（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D815.5 D871.22 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)06-0127-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202006007

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“总体国家安全观视野下的网络治理体系研究”（17ZDA106）和教育部青年基金项目“全球网络空间的战略稳定性研究”（19YJCGJW004）的阶段性成果。感谢王蕾、陈云轩以及匿名评审专家对本文写作和修改提出的宝贵意见。

2019 年，美日两国确认网络攻击适用于《美日安保条约》，标志着美日同盟从物理空间全面向网络空间延伸。这是以美国为核心的传统同盟体系向网络空间扩展的典型案例。其主要有三个特点，一是在合作模式上，美国发挥引领作用，日本对美国提出的网络安全相关理念和行动战略都具有较高的认同度，并快速学习转化为自身的网络安全战略。特别是自 2010 年以来，美日双方都陆续推出了国家网络安全战略和网络空间国际合作战略，并建立网络部队，加强政策话语体系的融通和网络攻防能力建设的协调。二是在合作机制化程度上，美、日两国以新版《美日防卫合作指针》和《美日安保条约》作为法律依托，通过首脑对话、安保磋商、网络对话等磋商机制，实现了从政治、经济到军事、安全的全方位“无缝合作”。三是在合作效果上，两国政府不仅明确表达了深化合作的意愿，而且这种以传统军事同盟向网络空间扩展的合作方式将对地区乃至世界其他国家产生示范效应，由此可能加剧网络空间的“巴尔干化”^①，并形成多个政治乃至军事集团，从而对全球网络空间战略稳定产生较为复杂的影响。^②

值得注意的是，美日网络安全合作深刻反映出美日同盟背后的张力。尽管两国政府在网络空间这一新兴领域的明确合作意愿以及大量合作实践为美日同盟进一步深化注入了新的动力，但双方应对网络安全挑战的战略目标及政策偏好仍然存在结构性差异。美国主要试图整合包括日本在内的全球盟友资源，以有效遏制甚至挫败所谓“修正主义国家”试图颠覆全球网络空间秩序与美国霸权的行为。而日本则更注重从两国网络安全合作中得到安全承诺与集体防卫自由，借助网络空间行为的模糊性与不确定性为本国军事行动松绑。这种差异将使双方在维护网络安全责任划分、合作的紧密程度等方面展开博弈，也使双方在更具进攻性的网络行动方面协调一致，从而对全球网络空间的战略稳定造成冲击。本文拟梳理美日网络安全合作的发展历程与核心内容，进而分析两国开展网络安全合作的方式及其特点，并研判其对全

① Marshall Van Alstyne and Erik Brynjolfsson, “Could the Internet Balkanize Science?” *Science*, Vol. 274, No. 5292, November 1996, pp. 1479-1480.

② 周宏仁：《网络空间的崛起与战略稳定》，《国际展望》2019 年第 3 期，第 21—34 页。

球网络空间战略稳定可能造成的影响。

一、美日网络安全合作历程与现状

美日两国在网络安全政策方面的契合度较高，具体表现为日本对美国提出的网络安全相关概念及其主张的快速学习、认同并转化为自身的网络安全战略。这为双方持续深化的网络安全合作奠定了坚实基础。除此之外，双方还通过建立多层次的对话和协调机制，持续推进在民用网络安全、军用网络安全和国际规则领域的合作。

（一）美日网络安全合作历程

早在 21 世纪初，日本就充分认识到信息技术对摆脱经济停滞、提升国际竞争力的重要作用。而这一认知与美国克林顿政府时期提出的“信息高速公路”计划以及“知识经济”所取得的巨大成功密切相关。2000 年日本内阁设立 IT 战略本部，由时任首相森喜郎担任本部长。同时，美日两国在 2000 年前后都出台了一系列针对信息安全和网络通信基础设施防护的国内法律文件。^①然而，随着网络相关技术的不断发展，网络空间逐步成为国家间政治、经济乃至军事竞争的焦点。尤其是在 2010 年前后，一系列重大网络安全事件的集中爆发已经完全超出了传统信息安全的范畴。起初，西方国家纷纷指责俄罗斯对爱沙尼亚和格鲁吉亚发动网络攻击，谋求地缘优势。随后，美国监听全球的“棱镜”项目不仅很快被曝光，而且还伙同以色列对伊朗的铀浓缩设施发动“震网”病毒攻击。几乎在同一时期，网络平台还成为中东地区国家政局普遍动荡的重要推手。在这一重要背景下，美国奥巴马政府将网络空间安全威胁视为最严重的国家经济和安全挑战之一，并迅速设立了网

^① U.S. Congress, “S.982-National Information Infrastructure Protection Act of 1996, the 104th Congress (1995-1996),” June 29, 1995, <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/982?r=17&s=1>; U.S. Congress, “S.1993-Government Information Security Act, the 106th Congress (1999-2000),” November 19, 1999, <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-bill/1993>; U.S. Congress, “H.R.3844-Federal Information Security Management Act of 2002, the 107th Congress (2001-2002),” March 5, 2002, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3844>; and Prime Minister of Japan and His Cabinet, “Basic Act on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society, Act No. 144 of December 6, 2000,” December 6, 2000, https://japan.kantei.go.jp/it/it_basiclaw/it_basiclaw.html.

络司令部。美国一方面强调对关键基础设施的保护,强化网络攻防能力建设;另一方面在网络空间积极推行所谓“互联网自由”战略,旨在建立“开放、互通、安全、可靠”的全球网络空间,并积极与盟友和伙伴组建“意愿联盟”,构筑网络空间的“集体防御”机制。^①

正是在网络安全国际形势和美国网络安全战略的影响下,日本才逐步形成了目前的网络安全战略。在2011年度的《防卫白皮书》中,日本首次将网络攻击列为其面临的首要安全威胁,并建立了网络空间防卫队。^②2013年,日本发布了第一份《网络安全战略》以及《网络安全国际合作方针》,跳出了聚焦于信息安全技术的传统框架,强调应对网络安全带来的综合性挑战。^③2014年,日本出台《网络安全基本法》并正式组建与陆、海、空、天并列的网络防卫队。2015年,日本发布第二版《网络安全战略》,增加了“确保自由、公平和安全的网络空间”的愿景、目标,与美国的网络安全战略主张高度契合。^④2018年,日本又推出了新版《网络安全战略》,在继承此前相关愿景、目标和基本原则的基础上,进一步阐明了具体行动计划、体制机制建设和国际合作战略。^⑤

(二) 美日网络安全合作机制

在日本积极向美国借鉴并逐步确立新时期网络安全战略的同时,美日两国网络安全合作的机制化进程也日益深化。尤其是在安倍晋三第二次执政后,美日两国通过领导人峰会将网络议题磋商提升至政府首脑级别,使双边网络安全合作机制的发展进入快车道。由外交部长、国防部长参加的“美日安保磋商委员会”(“2+2”)会议,明确将网络安全议题纳入其中,并对

① *International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World*, Washington, D.C.: White House, May 2011, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

② *Defense of Japan 2011*, Tokyo: Japanese Defense Ministry, August, 2011, https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2011.html.

③ *International Strategy on Cybersecurity Cooperation*, Tokyo: Information Security Policy Council, October 2, 2013, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai63/siryu9-2.pdf>.

④ *Cybersecurity Strategy*, Tokyo: Information Security Policy Council, September 4, 2015, <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/cs-strategy-en.pdf>.

⑤ *Cybersecurity Strategy*, Information Security Policy Council, July 27, 2018, <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/cs-senryaku2018-en.pdf>.

后续的美日网络安全合作起到整体的政策设计、评估和协调作用。^①在这一部长级磋商机制之下，还包括三个司局级工作组专门负责特定领域的网络安全合作。其中，美日网络安全对话已举行过七次，旨在通过定期交换网络威胁情报，协调政府间网络安全政策，保护关键基础设施。^②此外，两国防务部门之间还成立了“网络防御政策工作组”（Cyber Defense Policy Working Group, CDPWG），聚焦于网络防御政策磋商、网络军事能力建设以及双边演习和推演等。^③另外，美日网络经济政策会谈主要围绕双方数字经济合作展开，同时部分涉及如何就保障商业网络安全问题加强合作。^④总体上，美日网络安全合作既包括宏观层面的战略对话，也包括微观层面的具体合作措施（见图1）。

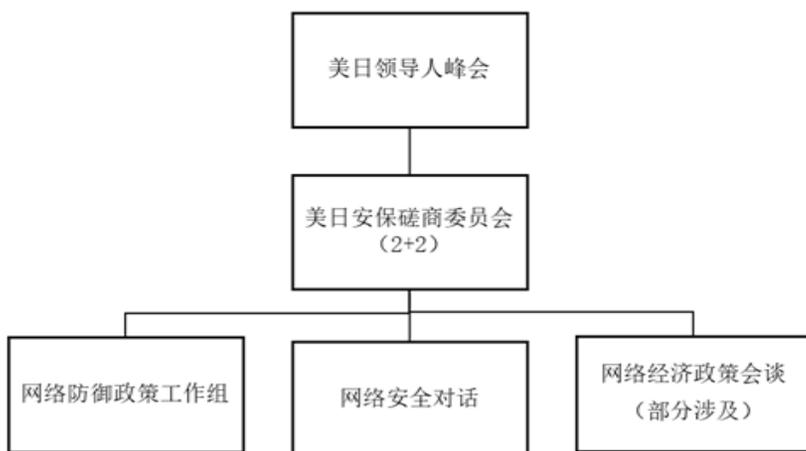


图1 美日网络安全合作机制层次示意图

资料来源：作者自制。

① Japanese Foreign Ministry, “Joint Statement of the Security Consultative Committee: Toward a Deeper and Broader U.S.-Japan Alliance: Building on 50 Years of Partnership,” June 21, 2011, https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/pdfs/joint1106_01.pdf.

② Japanese Defense Ministry, “Joint Statement of the Security Consultative Committee: Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities,” October 3, 2013, https://www.mod.go.jp/e/d_act/us/pdf/JointStatement2013.pdf, p. 4.

③ Japanese Defense Ministry, “Joint Statement of the U.S.-Japan Cyber Defense Policy Working Group,” May 30, 2015, https://www.mod.go.jp/j/press/news/2015/05/30a_1.pdf.

④ U.S. Department of State, “First Director-General Level U.S.-Japan Dialogue on the Internet Economy,” November 1, 2010, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/11/150264.htm>.

在宏观层面主要以美日领导人峰会以及美日安全磋商委员会会议为代表，为双方的网络安全合作定下基调；而在落实相关技术性问题时，双方又借助网络安全对话、网络防御政策工作组以及网络经济政策会谈等常态化磋商机制加以推进。从具体合作内容和战略目标看，日本学者曾把施行《美日防卫合作指针》、共同保护海底光缆和共享网络情报作为三大合作领域。^①而事实上随着双边合作的不断推进，相关合作机制既包括保障商业网络安全、防护关键基础设施、协调政府间网络安全政策等偏向民用领域的安全合作，又涵盖网络部队建设、网络空间联合行动以及防御政策磋商等偏向军事领域的合作。两者相辅相成，构成了全方位的网络安全合作体系。此外，由于网络空间缺乏公认的国际规范和行动原则，探讨国际法如何适用于网络空间也是美日两国网络安全合作的重要内容。在此基础上，美日同盟向网络空间延伸将对美国全球同盟体系产生示范效应，并谋求为全球网络空间建章立制。

二、美日在民用网络安全领域的合作机制

在民用网络安全领域，自开启网络安全对话以来，美日两国即强调合作的首要任务在于促进各自的网络安全保障能力建设。网络安全保障能力主要是应对网络安全风险的能力，即在真正的网络攻击发生之前评估网络安全风险，并通过网络安全技术的应用等提升信息系统的稳健性和恢复力，从而防范安全风险的发生，增强网络攻击出现时的应对能力并使损失最小化。

（一）以安全威胁信息共享推动民用网络安全合作

2017 年以来，美日两国分别为提升各自的网络安全保障能力进行了积极努力。例如，美国国土安全部在 2018 年发布网络安全战略，其核心内容在于为联邦政府按照一定流程评估和应对网络安全风险提供指导。^②在同一年发布的日本网络安全战略中，日本政府则将网络安全责任体系和风险管理

① 土屋大洋：『日米サイバーセキュリティ協力の課題』、笹川平和財団、2016 年 3 月、https://www.spf.org/topics/WG1_report_Tsuchiya.pdf。

② *Cybersecurity Strategy* Washington, D.C.: Department of Homeland Security, May 15, 2018, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS-Cybersecurity-Strategy_1.pdf。

确定为保障网络安全的关键路径。^①在此基础上,网络安全保障能力建设成为两国间对话机制关注的重点。2019年美日安保磋商发布的联合声明强调,尽管双方将在网络威慑和响应能力等方面加强合作,但提升各自对信息系统和关键基础设施的保护仍是两国政府的优先目标。^②

具体而言,共享有关网络安全威胁和风险的信息是美日两国提升各自网络安全保障能力的重要内容。对于网络安全风险的防控来说,掌握充分的网络安全威胁信息是评估风险、发布预警并做出相关决策的基础。信息共享可助力更及时和充分地获知并预判网络安全风险。自首次网络安全对话以来,美日两国都强调交流和共享与网络风险相关的信息的重要性。^③为此,2017年5月,日本内阁网络安全中心宣布将加入美国国土安全部的“自动指标共享”(Automated Indicator Sharing)项目。该项目旨在促进网络安全威胁指标在公共部门和私营部门之间的流动,以强化并逐步整合各部门提前防范网络攻击的能力。^④这一合作意味着美日双方将在跨国、跨部门的范围内共享有关网络安全威胁的信息,从而迈出了网络安全信息实时共享的关键一步。

(二) 以最佳实践优化政府及产业网络安全保障体系

网络安全保障能力建设方面的最佳实践是双方民用领域合作的重点,网络安全保障的核心在于信息系统的运行者及相关部门为预判和应对网络安全风险而提出一系列应对方案并予以落实。受各国战略文化、决策方式不同等因素影响,管控网络安全风险的具体路径和方式存在一定差异。例如,在私营部门对网络安全的管控方面,只有55%的日本公司进行网络安全风险评估,而美国约为80%;只有27%的日本公司设有首席信息安全官,而美国公司为78%。^⑤与美国不同,在日本,将网络安全整合到公司治理中是一

① *Cybersecurity Strategy Tokyo: National Center of Incident Readiness and Strategy for Cybersecurity*, July 27, 2018, <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/cs-senryaku2018-en.pdf>.

② Japanese Foreign Ministry, “Joint Statement of the Security Consultative Committee,” April 19, 2019, <https://www.mofa.go.jp/files/000470738.pdf>.

③ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Joint Statement of Japan-US Cyber Dialogue,” May 10, 2013, https://www.mofa.go.jp/region/page22e_000001.html.

④ Japanese Foreign Department, “Automated Indicator Sharing (AIS),” <https://www.dhs.gov/cisa/automated-indicator-sharing-ais>.

⑤ 「企業のCISOやCSIRTに関する実態調査 2017年調査報告書」、情報処理推進機構IPA、2017年4月13日、<https://www.ipa.go.jp/files/000058850.pdf>。

个相对较新的概念，只有约 1/5 的日本企业会将网络安全视为提升自身竞争力的重要因素。^① 绝大部分日本企业高管不仅缺乏关于网络安全的专业知识和经验，而且将网络安全相关投入视为巨大的成本而非投资，不愿将相对有限的预算投入到风控、运营和技术部门。^②

美日两国在网络安全合作中认识到这一点，并指出加强网络安全风险管控的必要性。^③ 这不仅有助于增强双方在共同制定网络安全保障方案时的默契，也将帮助美日两国完善各自网络安全保障方案。尤其是在 2017 年勒索病毒（WannaCry）席卷全球背景下，美日两国开始进一步反思其国内网络安全治理架构，并为私营部门提出改善网络安全和应对紧急事态的最佳实践方案。其中，日本经济产业省和信息处理推进机构（Information-Technology Promotion Agency, IPA）共同为企业修订的“网络安全管理指南”，明确将美国国家标准技术研究所（National Institute of Standards and Technology, NIST）制定的网络安全框架作为参照标准，要求企业建立以首席信息官制度为代表的应对网络安全风险管理架构，增强企业从网络攻击中快速恢复的弹性，优化对关键资产的网络保护，定期进行网络风险评估，并加强供应链安全审核。^④ 在此基础上，美、日两国在合作中尤其注重构建全政府（whole-of-government）的网络安全战略。两国的国家网络安全战略都强调，面对复杂的网络安全挑战，需要以跨部门、跨领域的综合手段予以应对。有效的网络风险防控体系应以覆盖所有政府部门乃至私营部门为目标。两国一致认为，应合作维护各自的全政府网络安全保障体系。^⑤

以信息共享和实践交流为引导，各自建立全政府的网络安全保障体系是美日应对民用领域网络安全挑战的积极尝试。长期以来，日本在网络安全风

① 「平成 28 年度 企業のサイバーセキュリティ対策に関する調査報告書」、ニュートン・コンサルティング株式会社、2017 年 3 月、https://www.nisc.go.jp/inquiry/pdf/kigyoutaisaku_honbun.pdf。

② 「サイバーセキュリティ経営ガイドライン Ver 2.0」、経済産業省、2017 年 11 月、<https://www.meti.go.jp/press/2017/11/20171116003/20171116003-1.pdf>。

③ U.S. Department of State, “Joint Statement of the Japan-U.S. Cyber Dialogue,” July 24, 2017, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-japan-u-s-cyber-dialogue/>。

④ 「サイバーセキュリティ経営ガイドライン Ver 2.0」。

⑤ Japanese Foreign Ministry, “Joint Statement of Japan-US Cyber Dialogue.”

险保障方面的一个主要短板在于资源投入较为有限。^①同时,与较早开始关注网络安全建设的美国不同,日本政府是在受到一系列国内外事件影响后,直到2010年前后才开始启动有关网络安全事务的整体战略规划,对网络安全风险防控的经验相对不足。在此情况下,尽管军事上依赖与美国的联合防御能在一定程度上弥补日本的能力欠缺,但联合防御的覆盖范围有限,且成本较高,难以全面、及时应对民用领域日益增长而又复杂的网络安全风险。因此,对日本而言,根本性解决方案是突出跨部门、跨领域协调,建立全政府的网络安全保障体系。此外,美日两国的网络安全保障能力处于不均衡的状态,美日在当前的合作中以保护者和被保护者的角色出现,从而制约了各国共同探索网络安全保障方案的空间。从这个意义上说,促进各自网络安全保障能力建设将为美日两国开展更为广泛的网络安全合作奠定重要的基础。

三、美日在军事网络安全领域的合作机制

除强化民用领域的网络安全保障能力建设外,美日通过双方军事合作来应对潜在或现实的网络攻击。在2013年的美日安保磋商中,双方明确将共同应对军事领域的网络威胁作为修订《美日防卫合作指针》的目标之一。^②2015年发布的新版《美日防卫合作指针》明确提出两国将合作保护对双方军队具有重要意义的信息基础设施与服务的安全,并规划了共享网络空间军事情报和开展联合军事行动的路径。^③其中,网络威慑、共同防御和应对“灰色地带”挑战^④构成了美日网络军事安全合作的主要内容。网络威慑主要针对大规模网络攻击;共同防御既为网络威慑提供技术支撑,又是威

^① James Andrew Lewis, “U.S.-Japan Cooperation in Cybersecurity,” Center for Strategic and International Studies, November 2015, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/151105_Lewis_USJapanCyber_Web.pdf.

^② Japanese Defense Ministry, “Joint Statement of the Security Consultative Committee: Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities,” October 3, 2013, https://www.mod.go.jp/e/d_act/us/pdf/JointStatement2013.pdf.

^③ Japanese Foreign Ministry, “The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation,” April 27, 2015, <https://www.mofa.go.jp/files/000078188.pdf>.

^④ 戴正、洪邮生:《美国学界对“灰色地带”挑战的认知》,《国际展望》2019年第4期,第79—97页。

慑失效后的最后防线，是对网络威慑的补充；应对“灰色地带”挑战则针对难以被有效威慑和防御的恶意网络活动，采取更加积极主动的军事行动。三者相辅相成，构成一体化的军事网络安全协同体系。

（一）以政策宣示强化网络威慑战略

美日同盟的一项重要支撑是美国长期为日本提供核保护伞，并实施延伸核威慑。自2011年美国国防部将网络空间作为美军第五大“行动领域”以来，美国的延伸威慑战略正向网络空间拓展。^①美日安保磋商及网络安全对话也多次论及如何构建网络空间的延伸威慑。与核威慑不同，网络威慑和反击更为复杂，关于核领域的延伸威慑能否有效应用于网络空间存在很大争议。^②针对网络攻击采取报复措施的公开承诺将有助于提升网络威慑的可信度，因此，新版《美日防卫合作指针》指出，当发生威胁日本国家安全的严重网络攻击事件时，两国政府将密切磋商并采取适当行动予以积极应对。^③两国有关反击措施的表态从政治上强化了网络威慑。

在此基础上，2019年的美日安保磋商联合声明进一步表示，在特定情况下，网络攻击将被视为在《美日安全保障条约》第5条界定范围内的武装攻击。^④根据这一条款，在日本境内对于两国中的任意一方发起的武装攻击将被视为危及和平与安全，两国对此将采取实际行动予以应对。^⑤新版《美日防卫合作指针》提出，在发生针对日本和驻日美军的网络袭击时，由日本承担主要应对责任，美国则提供妥善支持，与之不同的是，此次联合声明明确了一旦网络攻击被认定为武装攻击，美国将担负起军事应对的主要责任。

① 川口貴久『サイバー空間における安全保障の現状と課題』、日本国際問題研究所、http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H25_Global_Commons/03-kawaguchi.pdf。

② Martin C. Libicki, *Cyberdeterrence and Cyberwar*, Santa Monica: RAND Corporation, 2009, pp. 104-106; Richard J. Harknett, John P. Callaghan, and Rudi Kauffman, “Leaving Deterrence Behind: War-Fighting and National Cybersecurity,” *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 7, No. 1, 2010, p. 9; David D. Clark and Susan Landau, “Untangling Attribution,” *Harvard National Security Journal*, Vol. 2, No. 2, March 2011, pp. 25-40; and P.W. Singer and Allan Friedman, *Cybersecurity and Cyberwar*, New York: Oxford University Press, 2014, p. 73.

③ Japanese Foreign Ministry, “The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation.”

④ Japanese Foreign Ministry of Foreign, “Joint Statement of the Security Consultative Committee,” April 19, 2019, <https://www.mofa.go.jp/files/000470738.pdf>.

⑤ Japanese Foreign Ministry of Foreign Affairs, “Japan-U.S. Security Treaty,” <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>.

这充分表明美国在军事上保障日本的网络安全的承诺升级，也体现了两国有效实施网络威慑、反击以及网络延伸威慑有效性的信念。^① 这一政策宣示具有标志性意义，不仅是美日同盟向网络空间延伸的重大突破，也是美国通过其全球联盟体系来构筑网络空间集体防御机制的关键一步。

（二）以共同防御提升网络威慑的基础

除了强化关于网络威慑的政策宣示之外，进一步提升网络攻防能力建设也是确保网络威慑可信度的关键。其中，共同防御促使美日两国尤其是能力建设相对不足的日本通过将网络安全事务迅速军事化的办法，获得更大的政策支持和资源。^② 尽管日本政府在网络安全战略规划方面起步较晚，但其国家安全战略正逐步将关键基础设施及政府部门等面临的网络安全风险和威胁视作与传统的军事攻击等同的重大国家安全挑战，并将军事化手段作为应对网络安全挑战的优先方案。^③ 这一取向给美日两国应对网络安全挑战赋予越来越多的军事意义，并使网络安全在国防中日益处于核心地位。与传统的军事力量不同，网络攻防的实施需要有不断更新的网络安全技术和在信息技术方面专业化的网络部队，且鉴于归因困难以及国际规范欠缺等，成功实施网络威慑和反击的难度相对较大。为此，2018年以来美日两国在网络部队的建设方面投入巨大。^④ 共同防御是双方网络部队合作的重点，一方面，共同防御为网络威慑提供必要的网络空间态势感知及溯源能力，是网络威慑的基础；另一方面，一旦网络威慑失效，良好的共同防御还能有效抵御网络攻击，确保系统的弹性，是网络威慑的补充。^⑤

① Indo-Pacific Defense Forum, “Cyber Threats Prompt Japan, U.S. to Bolster Cooperation,” May 16, 2019, <https://ipdefenseforum.com/2019/05/cyber-threats-prompt-japan-u-s-to-bolster-cooperation/>.

② Paul Kallender and Christopher W. Hughes, “Japan’s Emerging Trajectory as a ‘Cyber Power’: From Securitization to Militarization of Cyberspace,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, No. 1-2, 2017, pp. 118-145.

③ Japanese Foreign Ministry, *National Security Strategy*, December 17, 2013, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000081.html.

④ Japanese Defense Ministry, “Medium Term Defense Program (FY2019-FY2023),” December 18, 2018, https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki_seibi31-35_e.pdf; and The White House, *Cybersecurity Funding*, March, 2019, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/ap_24_cyber_security-fy2020.pdf.

⑤ Patrick M. Morgan, “Applicability of Traditional Deterrence Concepts and Theory to the Cyber Realm,” in National Research Council of the National Academies, *Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for U.S.*

（三）以联合行动应对“灰色地带”的挑战

尽管打造了强有力的网络威慑体系，但网络空间中仍然存在大量尚未触及武装冲突门槛的恶意活动。这些恶意活动难以被威慑，也防不胜防。为此，美日两国自2010年以来积极包装所谓“灰色地带”挑战的概念，^①并通过国内政治和法律进程为其灵活开展更为积极的网络军事行动背书。从目前公布的官方文件与相关研究来看，美、日双方对于“灰色地带”这一概念存在基本共识。两国一致认为“灰色地带”作为外交谈判与武力冲突之间的复杂行动状态，包括政治、经济、军事、科技等诸多领域，对国际秩序与两国国家安全构成了严重威胁，需要双方构建更为紧密的安全合作和共同防御机制。新版《美日防卫合作指针》正是在此背景下应运而生，致力于打造从平时到战时的“无缝合作”体系。日本随后出台的新安保法提出从“灰色地带事态”到“重要影响事态”再到“生存危机事态”依次递进的作战场景，为日本行使集体自卫权，动用军事力量介入地区冲突提供了法律依据。^②

但同时需要认识到，美日两国由于地缘环境、核心利益以及军事力量的差异，在针对网络空间“灰色地带”挑战的具体策略与措施上各有侧重。美国将“灰色地带”行动视为“修正主义国家”在全球范围内对现有国际秩序的挑战，既涵盖领土主权、金融贸易等传统领域，又向网络、太空等新兴领域延伸。美国因而主张整合其优势资源，对挑战者进行回击与遏制，甚至先发制人。尤其是在所谓俄罗斯通过网络干涉美国2016年总统大选的刺激下，美国深刻认识到竞争对手可能通过网络活动获得不对称的战略优势。在特朗

Policy, Washington, D.C.: The National Academies Press, 2010, p. 75-76; Colin S. Gray, “Strategic Thoughts for Defence Planners,” *Survival*, Vol. 52, No. 3, June-July 2010, pp. 159-178; and Erik Gartzke, Jon R. Lindsay, “Weaving Tangled Webs: Offense, Defense, and Deception in Cyberspace,” *Security Studies*, Vol. 24, No. 2, 2015, p. 343.

① See U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2010, <http://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>, p. 73; Michael Green et al., “Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence,” Center for Strategic and International Studies, May 2017, p. 21, https://csisprod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf; Japanese Defense Ministry, *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*, 2010, http://59.80.44.100/www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf, p.13; Japanese Cabinet Secretariat, *National Security Strategy*, December 2013, <https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>.

② Japanese Foreign Ministry, Japan, *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, April 27, 2015, <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html>.

普政府发布的《国家网络安全战略》中，美国强调以跨领域战略应对复杂的网络威胁，^①其核心要义就是跳出网络安全应对网络安全挑战的传统思维，发挥美国在政治、经济、军事、外交以及盟友资源等多方面的比较优势。美国国防部则相应提出“持续接触”和“防御前置”的网络作战概念，进一步模糊了网络进攻和防御的界限，旨在以低烈度的持续行动瓦解对手的网络能力。^②为了充分发挥跨领域战略的优势，推行更具进攻性的网络安全战略，美国积极打造包括美日同盟在内的网络空间集体防御机制，既威慑对手使其不敢轻举妄动，又通过对全球盟友的示范效应来完善网络空间行为规则，从而维护美国主导下的霸权秩序。

日本方面则利用网络空间“灰色地带”的模糊特征，在与美国打造“无缝合作”体系的同时为自身军事化松绑。^③从政策上看，根据2015年版《网络安全战略》，日本主张各项网络安全措施应“从事后应对转为事前防御……从被动实施变为倡议主导”。^④2018年版《网络安全战略》进一步提出“积极网络防御”，旨在通过政企合作、军民融合，以技术诱导来搜集攻击者的信息并与盟友共享。^⑤这种情报搜集行动本身就介于网络攻击和防御之间，并呼应了美军提出的“持续接触”和“防御前置”原则。与此同时，日本仿照美国以跨领域战略提升网络威慑能力，要求执法机关与自卫队密切配合，以多种手段回应网络攻击，甚至包括使用进攻性网络武器。^⑥从法律上说，对于大多数尚未达到武力攻击级别但可能侵犯日本主权或重大国家利益的

① White House, *National Cyber Strategy*, September 20, 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>.

② Paul M. Nakasone, “An Interview with Paul M. Nakasone,” *Joint Forces Quarterly*, Vol. 92, January 2019, pp. 4-9.

③ See Scott W. Harold et al., *The US-Japan Alliance and Deterring Gray Zone Coercion in the Maritime, Cyber, and Space Domains*, Santa Monica: RAND Corporation, 2017, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF300/CF379/RAND_CF379.pdf.

④ Japanese Foreign Ministry, *National Security Strategy*, September 4, 2015, <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/cs-strategy-en.pdf>.

⑤ Japanese Foreign Ministry, *National Security Strategy*, July 27, 2018, <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/cs-senryaku2018-en.pdf>.

⑥ Japanese Foreign Ministry, *National Defense Program Guidelines for FY 2019 and Beyond*, December 18, 2018, https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218_e.pdf; and Japanese Defense Ministry, “Medium Term Defense Program (FY 2019 - FY 2023).”

网络活动，将由首相或国家安全保障会议决定是否做出（军事）回应。^①一旦相关行为构成“重要影响事态”甚至是“生存危机事态”，首相将获得采取军事介入的授权。^②然而，就连时任首相安倍晋三自己也承认，对网络冲突判断的主观性较强。^③除此之外，由于美日同盟已经延伸至网络空间，一旦美国认为必要，日本也应当援引集体防卫原则支援美国的网络空间行动。由此可见，日本正充分利用网络空间的模糊特征，以国内政治和法律进程加速实现网络空间军事行动的自由。通过主观判定事态的严重性，日本可以采取自卫或行使集体自卫权等手段进行反击，或者采取先发制人策略，从而在实质上突破和平宪法的限制，达到扩军修宪的目的。

四、美日在网络空间国际规则领域的合作

网络空间作为与现实世界紧密相联的新兴领域，尚未形成完善的国际法规与行为规则体系，因而成为各国采取非战非和强制行动的热点空间。无论是民用还是军用网络安全保障，都涉及对相关网络行动进行准确界定从而有效应对的问题。然而，由于网络空间的跨国性、互通性、虚拟性和军民两用性等技术特征，如何准确界定网络攻击的性质并开展溯源和执法始终存在困难。从全球层面来看，联合国政府专家组（United Nations Governmental Group of Expert, UNGGE）在这一问题上开展了多轮讨论。虽然绝大多数国家都能够接受将《联合国宪章》和主权原则继续适用于网络空间，但在面对网络攻击时应何时触发自卫或集体防御，以及如何约束甚至惩罚恶意网络行为等具体问题上仍然存在较大分歧。部分国际法学家试图通过《塔林手册》提出的以是否造成物理损伤后果来界定相关网络行动是否构成武装冲突或战争行为，但是这种观点同样未能得到国际社会的普遍认同；而对于网络报复行为

① Japanese Defense Ministry, *Defense of Japan 2014*, Chapter 2, October 31, 2014, https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2014/DOJ2014_2-2-1_web_1031.pdf.

② 高兰：《日本“灰色地带事态”与中日安全困境》，《日本学刊》2016年第2期，第12—28页。

③ 「第189回国会（常会）答弁書」、平成27年8月7日、<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/touh/t189221.htm>。

是否需要满足比例原则，以及如何界定和应对武装冲突门槛以下的恶意网络活动等问题，则显得更加棘手。

（一）通过国内政治和法律进程塑造国际舆论

探讨现有国际法尤其是武装冲突法如何适用于网络空间，不仅是美日两国深入开展网络安全合作并采取联合行动的法理前提，而且是美国及其同盟体系向网络空间延伸并为全球网络空间活动建章立制的重要基础。为了突破目前国际法层面的僵局，美日两国主要以分步走的方式开展合作。根据2019年举行的美日安保磋商，日本受到的网络攻击是否被界定为武装攻击，将在美日两国进行协商的基础上，依据对具体事件和案例的分析判断来做出决定。^① 换句话说，美日两国并未就如何适用国际法提出明确的标准，而是采取了一种具体问题具体分析的办法。在具体场景中，由于对攻击者的确认以及对攻击所造成的安全影响的评估等都存在较大的不确定性，是否将某次网络攻击界定为武装攻击，很有可能将取决于美日两国之间基于战略利益关系的讨价还价。而对于武装冲突门槛以下的恶意网络行为，美日两国主要是通过其国内政治和法律进程，为应对所谓“灰色地带”挑战而采取包括军事行动在内的强制性手段。

除了开展针对恶意网络活动的个案研究以及国内立法合作之外，推动认可美日两国相关做法的国际共识，既可以依据主观判定网络攻击的性质而援引自卫权或集体防御原则，也可以为美日两国在网络空间开展军事和执法等强制性行动提供所谓的国际支持。由于网络攻击红线本身存在模糊性，政府间磋商以及学术界和产业界的讨论也能在一定程度上弥合各方分歧。因此，两国不仅在同盟内加强跨部门、跨领域的协调和沟通，而且围绕网络空间规则制定、积极构建与其他盟友和伙伴的区域协调机制。

（二）借助“四国机制”和东盟强化“印太”地区规则共识

美日第七届网络对话指出，双方旨在以自由民主的普世价值观推动网络空间的规则制定，而“印太”地区的自由和开放与确保网络空间的安全和可

^① Japanese Foreign Ministry, “Joint Statement of the Security Consultative Committee,” April 19, 2019, <https://www.mofa.go.jp/files/000470738.pdf>.

靠密切相关。^① 作为美国“印太战略”的重要基石，美、日、印、澳“四国机制”（Quad）于2019年升级到部长级，并强调网络安全对地区稳定的重要意义。尽管“四国机制”尚未就网络空间国际规则达成具体协议，但四国之间早已形成双边网络对话机制。

除了美日之外，美国和澳大利亚之间已经通过“五眼联盟”建立了长期的情报共享机制。美国和印度则在2016年的第五届网络对话上发表联合声明，双方同意就网络威胁实现信息共享，加强网络执法合作，并推动负责的网络空间行为准则和建立信任措施。^② 日本则以促进网络空间法治、建立信任措施以及能力建设作为其网络安全外交的三大支柱，与印度和澳大利亚开展了多轮网络对话。^③ 而印度和澳大利亚也开展了三轮网络对话，围绕网络安全和国际规则制定进行了磋商。^④

同时，东盟也是美日两国在“印太”地区拓展网络安全合作的重要对象。早在2014年，美日两国就宣布将共同帮助东盟国家提升网络防御能力，建立信任措施，并围绕网络空间的规则制定开展合作。^⑤ 2016年9月，日本—东盟峰会确认双方将围绕网络安全加强合作。随后，日本国际协力机构（JICA）开始为部分东盟国家的网络安全部门官员提供培训。2018年6月，日本—东盟网络安全中心在泰国启动。美日两国随后又共同举办了针对东盟国家的网络安全培训项目。^⑥ 2019年10月，首届美国—东盟网络对话在新

① U.S. Department of State, “The Seventh U.S.-Japan Cyber Dialogue,” November 7, 2019, <https://www.state.gov/the-seventh-u-s-japan-cyber-dialogue/>.

② White House, “Joint Statement: 2016 United States-India Cyber Dialogue,” September 29, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/29/joint-statement-2016-united-states-india-cyber-dialogue>.

③ Japanese Foreign Ministry, “Third Japan-India Cyber Dialogue, Tokyo,” February 27, 2019, https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000113.html; and Japanese Foreign Ministry, “The 4th Japan-Australia Cyber Policy Dialogue Joint Statement,” March 8, 2019, https://www.mofa.go.jp/press/cp/page4e_000987.html.

④ Indian External Affairs Ministry, “3rd India-Australia Cyber Dialogue,” September 4, 2019, https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/31794/3rd_IndiaAustralia_Cyber_Dialogue.

⑤ White House Office of the Press Secretary, “U.S.-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond,” April 25, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/25/us-japan-joint-statement-united-states-and-japan-shaping-future-asia-pac>.

⑥ Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry “US-Japan Cybersecurity Joint Training with ASEAN Member States Held,” September 14, 2018, https://www.meti.go.jp/english/press/2018/0914_001.html.

加坡举行，旨在构建开放、安全、稳定的信息通信技术环境，并就负责任的网络空间国家行为提出非约束性规范建议。该对话还将日本—东盟网络安全中心纳入合作范围，从而满足地区成员在保护关键基础设施和打击网络犯罪方面的需要。^① 此外，美日两国还利用东盟地区论坛搭建有关网络安全信息共享和网络规则磋商的区域协调机制，尤其是日本以共同主席的身份与马来西亚和新加坡共同主持召开了第一届和第二届东盟地区论坛中的使用信息和通信技术安全会议（ARF-ISM on ICTs Security）。^② 该会议还配套有关于建立信任措施的不限成员名额研究小组，由各国专家共同参与，并向联合国政府专家组和不限成员名额政府间工作组（Open-Ended Working Group, OEWG）提供建议。^③

尽管“四国机制”和东盟地区论坛都尚未就网络空间国际规则达成实质性的协议，但美日两国多年来通过多个双边和地区协调机制，借助政府间磋商和技术专家培训等手段，逐步弥合相关国家在网络规则方面的分歧，并谋求在全球网络空间治理进程中进一步提升话语权和影响力。在 2019 年 9 月召开的联合国大会期间，美国与包括日本、“五眼联盟”国家在内的 26 个国家和地区组织发表了《关于在网络空间促进负责任的国家行为的联合声明》，并将中国和俄罗斯排除在外。与此同时，美国的军事同盟体系在网络空间的集体防御机制得到进一步扩展。在北约和美日同盟分别确认其安全条约适用于网络空间的基础上，日本已正式加入北约合作网络防御卓越中心，并寻求组建更加广泛的网络同盟，从而有效应对网络攻击。^④ 由此可见，在

① U.S. Mission to ASEAN, “Co-Chairs’ Statement on the Inaugural ASEAN-U.S. Cyber Policy Dialogue,” October 3, 2019, <https://asean.usmission.gov/co-chairs-statement-on-the-inaugural-asean-u-s-cyber-policy-dialogue/>.

② Japanese Foreign Ministry, “ARF Inter-Sessional Meeting on Security of and in the Use of Information and Communication Technologies (ICTs) and 2nd ARF-ISM on ICTs Security,” March 29, 2019. 论坛（ARF）每年在东盟轮值主席国举行外长会议。每年举行 1 次高官会、1 次安全政策会议、1 次建立信任措施与预防性外交会间辅助（ISG）会议、5 场会间会（救灾、反恐与打击跨国犯罪、海上安全、防扩散与裁军、使用信息和通信技术安全会间会）和 2 次国防官员对话会（DOD）。参见外交部：“东盟地区论坛”（最近更新时间为 2020 年 4 月），https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682614/jbqk_682616/。

③ Japanese Foreign Ministry, “ARF-ISM on ICTs Security 5th SG,” January 16, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002757.html.

④ NATO, “Allies Agree Japan’s Mission to NATO,” May 24, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_154886.htm; and NATO, “NATO and Japan Intensify Dialogue on Cyber

国际法如何适用于网络空间的难题或将长期存在的背景下，美日两国正以国内法律、法规和国际政治进程为其网络空间自由行动乃至军事行动做背书。然而，这种做法实际上是以单个国家或国家集团的私利凌驾于人类共同利益之上，以“丛林法则”和“先占逻辑”指导下的激进实践破坏国际社会共同制定规则的基础。当前，世界上主要国家纷纷出台网络安全战略，组建以网络空间为作战领域的军事单位，在这一新兴领域进行频繁的试探与博弈，增加了冲突的风险。一旦以美日同盟为代表的传统军事同盟体系及其行动逻辑得到国际支持，无疑将加剧全球网络空间的紧张局势，或反噬美日网络安全的长期合作，甚至危及全球网络空间的战略稳定。

结 束 语

美日同盟向网络空间延伸已是不争的事实，但美日网络安全合作在多大程度上能做到“无缝衔接”还面临结构性障碍。美国期待将一个更加强大的日本整合进自己的全球网络同盟体系，日本则需借助美国的安全承诺对外强化威慑，对内以共同防御突破资源和政策的约束。然而，美国进一步承诺也意味着其承诺可信度遭受挑战的概率大幅度上升。考虑到网络空间的复杂性和不确定性，这种可信度危机或与美日同盟时隐时现的结构性矛盾产生共振效应。在传统安全领域，日本国内力图通过扩军修宪，逐渐摆脱对美国保护的长期依赖。而在网络空间这一新兴领域，日本同样面临抉择。美国利用“棱镜”项目不仅窃听对手的重要信息，同样也包括针对日本政府以及重点企业的长期监听，引发同盟信任危机。^① 在特朗普执政后，美国外交政策更是整体上趋于单边主义，政策调整的随意性较大，且多次提出“抛弃”日本的言论。^② 这为美日同盟的发展增添了变数，也给双方的网络共同防御带来持续

Defence,” October 9, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169493.htm?selectedLocale=en.

① “Wikileaks: US ‘Spied on Japan Government and Companies,’ ” BBC News, July 31, 2015, <https://www.bbc.com/news/world-asia-33730758>.

② “Trump Blasts US-Japan Defense Alliance Ahead of G20,” *Financial Times*, June 27, 2019, <https://www.ft.com/content/506adafa-9864-11e9-9573-ee5cbb98ed36>.

压力和风险。因此，美日同盟在对华网络威慑的协同政策上也并不完全一致。对日本来说，网络空间的模糊性很大。利用应对“灰色地带”挑战打破采取军事行动的枷锁是日本政府的着力点。但由于模糊的网络行为而卷入针对中国的网络攻击中，甚至根据跨领域战略思维将其上升到经济或军事层面可谓得不偿失。相比中日之间在网络安全议题上整体较为平和的表现，中美之间则在网络攻击、网络犯罪和科技管制等领域表现出更多的竞争和冲突。然而，这种冲突也并未无限制地延伸到传统政治和安全领域。不难发现，在各大国竞相在网络空间进行试探与博弈的同时，维护网络空间基本的战略稳定，并采取更加谨慎和克制的态度符合各方的共同利益。因此，如何管控网络冲突，避免其迅速波及现实世界，依然是今后大国协调网络空间战略稳定的重点。

对中国来说，既要密切追踪美日同盟向网络空间的延伸，又要明确两国在网络安全问题上的共同利益和可能的意见分歧。尤其在应对所谓“灰色地带”挑战这一热点问题上，中国需要进行长期深入的调查研究。一方面对美日同盟可能的联合行动做出预判并及早应对，另一方面要确定中国对“灰色地带”挑战的判定标准。比如，究竟什么样的网络行为构成所谓的“灰色地带”挑战；哪些网络行为构成国际法意义上的武装冲突，并自动触发自卫权和集体自卫权；对于网络攻击的自卫反击应该符合哪些国际法原则；对于不构成自卫反击的恶意网络行为如何应对；等等。事实上，这些问题不仅局限于中、美、日三国之间，更是当前国际社会以及全球网络空间治理面临的棘手问题。联合国政府专家组围绕上述问题的数轮谈判无果而终。部分国家和非政府组织则试图另起炉灶，设立新的标准和规范。网络空间作为与现实世界紧密相联的新兴领域，其治理需要各方群策群力，任何单一行为体的努力都难以确保网络空间的长治久安。中国作为负责任大国，在迈向建设网络强国的道路上，必然要对这些核心问题阐述自己的观点，甚至推广至国际社会，从而进一步丰富构建网络空间命运共同体的内涵。也只有这样，中国同美日两国之间才能有效确立网络安全领域的透明与信任措施，避免由于误判或意外冲突升级而造成连锁反应，影响整体战略稳定。

[责任编辑：樊文光]

ABSTRACTS

Jin Zhonghua in the World Peace Movement

YANG Jian

ABSTRACT: Mr. Jin Zhonghua was a renowned diplomat, scholar, public intellectual, and founding father of the Shanghai Institutes for International Studies where this journal is published. This article reviews His Excellency late Jin Zhonghua's work at the World Peace Council and contributions to the world peace movement in the 1950s. It traces Mr. Jin's activities at that time as a diplomat and international relations expert devoted to helping the People's Republic of China to earn its rightful place on the world stage by advocating independence movements, promoting international security, and working toward the end of the Korean War. As a close foreign-affairs aide to Premier Zhou Enlai and Madame Sun Yat-sen, Mr. Jin drafted a number of important foreign policy speeches for China's top policymakers outlining Beijing's positions and proposals on national independence and peace movements across the world. Mr. Jin also made significant contributions to China's pursuit of an independent foreign policy in the early days of the republic by engaging himself in people's diplomacy at home and abroad.

KEYWORDS: Jin Zhonghua, World Peace Movement, people's diplomacy, World Peace Council

Oil Price Shocks and Global Responses: A Geopolitical Perspective

YU Hongyuan

ABSTRACT: The current volatility in crude oil prices is an important international political and economic variable amid the Covid-19 pandemic. Oil price shocks in

2020 stem from multiple factors: the coronavirus pandemic, global economic downturn, supply and demand imbalances, geoeconomic competition, and political upheaval. With a clear upward trend in geopolitical considerations of oil resources, the United States, Saudi Arabia, Russia, and other countries are actively using oil and gas as a geopolitical tool. “OPEC +” countries, the United States, the European Union, and China are engaged in energy cooperation and competition in order to enhance their own influence in establishing rules and regulations. The future concentration of global oil demand will continue to shift toward Asia, which has become the center of gravity of the global energy landscape. Great power competitions and the uncertainty of world geopolitics will impact the existing oil supply chain and supply system of the entire international community. The price exchange mechanism, previously dominated by producing countries, is gradually giving way to international financial markets and national commodity markets. Low oil prices can reduce energy costs in manufacturing nations such as China and provide the necessary energy support for their post-pandemic economic recovery, but low oil prices could impact the oil industry, affect the political, economic, and social stability of the Middle East, and bring other risks and crises such as linkage effects. The price shocks in the oil market bring both opportunities and new challenges to China, which should seize the opportunity of structural change in international energy and provide strategic support for its participation in global crude oil market governance by strengthening global energy governance.

KEYWORDS: geopolitics, oil price fluctuation, energy governance, energy security

Gas Development in the Eastern Mediterranean: Regional Cooperation or Competition

ZHOU Xisheng

ABSTRACT: After Egypt, Israel, and Cyprus discovered gas resources in the

Eastern Mediterranean, the situation in the region has been heating up. Under the leadership of Egypt, Israel, and other countries, the regional cooperation alliance marked by the Eastern Mediterranean Gas Forum (EMGF) was established and started to operate. Meanwhile, Turkey also signed a memorandum of understanding on the “maritime jurisdiction” of the Mediterranean with Libya, and used the “Northern Cyprus” issue to step up exploration and other methods to compete for greater voice, causing growing tensions in the region. In EMGF, Egypt is planning to strength its status as a regional power through the construction of a regional energy hub. Israel will promote cooperation with the Arab world through the “Gas revolution,” Greece, Cyprus, Palestine, and other countries hope to join the process of gas development in the Eastern Mediterranean. The alliance also has a good space for international cooperation. However, Egypt and Turkey have profound disagreements over the Libyan issue. Turkey supports Palestine in strengthening its military presence in the Eastern Mediterranean, causing tensions with Israel. The tensions among Greece, Cyprus and Turkey have a long history and will persist. From the perspective of major power competition, Washington’s Middle East policy has cleared the way for Egypt and Israel to dominate EMGF. EU countries will support the regional cooperation mechanism to a limited extent. Russia needs to maintain its influence in this region. The issue of the cooperative development of gas in the Eastern Mediterranean requires continued attention.

KEYWORDS: Eastern Mediterranean, natural gas, Eastern Mediterranean Gas Forum, geopolitics

Global Governance of Transborder Data Flow: Progress, Trends, and China’s Path

LIU Hongsong and CHENG Haiye

ABSTRACT: A global regulatory system has not been established in the field of transborder data flow governance. The Organization for Economic Cooperation

and Development, the Asia-Pacific Economic Cooperation, the Group of 20, and the World Trade Organization are playing an active role in carrying out multilateral regulatory actions. However, they have not achieved the expected results due to the lack of legitimacy, the tensions between data protection and free flow, and the inability to maintain independence. Currently, transborder data flow governance is mainly implemented in two separate jurisdictions: the United States and the European Union. But the United States and the European Union have irreconcilable divergence on the issues of privacy protection, overseas jurisdiction, and digital service tax because of their structural differences in value and mode of regulation and competition for the competitiveness of digital enterprises. In this context, two trends will emerge in the global governance of data flow: a fragmented multipolarity with “club standards”; and growing transatlantic competition for rule-making powers. China is an important actor in the global data governance. It can participate in the global governance of data flow by joining the CBPRs in APEC, conducting regulatory coordination with the EU on GDPR, and developing its own transborder data flow regulation system with “the Belt and Road” countries.

KEYWORDS: transborder data flow, data protection, digital economy, global governance, China’s path

Data Localization and Data Defensivism: Rationale and Trends

LIU Jinhe and CUI Baoguo

ABSTRACT: Major countries are now engaged in a data competition for resources and security. Global digital trade rules are taking shape, and the regulation of cross-border data flow has become the focus of negotiations among all parties, in which data localization holds the key. The tug-of-war over global cross-border data flow regulation is entering the third round. Different from the logic behind the design of rights protection tools over data in Western countries, Eastern countries emphasize data localization out of national sovereignty concerns. This paper constructs a theoretical explanation model—Data Defensivism based on

bounded rationality, which is supported by empirical evidence of policies and positions of 60 major countries in the world. Given the global imbalance of technological power and lopsided landscape of data flows, a country resorts to self-help strategies to strengthen data control for national security reasons. But the limited rationality of decision-makers makes a country pursue the goal of “satisfaction” rather than “optimal” choices. Under the logic of data defensiveness with limited rationality, a country in a relatively competitive disadvantage is more likely to adopt a strong position of network sovereignty and resort to the discourse tool of data sovereignty. China’s data localization is an exercise in data defensiveness. Moving forward, Beijing needs to gradually move away from passive defensiveness in its data governance policy and work toward an efficiency-based data flow management regime that is more fair and just.

KEYWORDS: cross-border data flow, localization, defensiveness, sovereignty, Internet governance

President Macron’s Russia Policy: Adjustments and Consequences

ZHANG Hong

ABSTRACT: Since taking office, Macron has adhered to the principles of Gaullo-Mitterrandism and actively adjusted his Russia policy. In terms of global affairs, in response to crises involving Russia, France has been endeavoring to bring all parties back to the multilateral mechanism while maintaining its consistent position within the Western camp. Regionally, France is selectively engaged with Russia and tries to avoid direct conflicts. In terms of bilateral relations, France has strengthened economic and trade ties with Russia while rebuilding mutual political trust and promoting their cultural exchanges. Motivations for the Macron government to adjust its Russia policy mainly include the profound transition of the global order, the increasingly estranged relations between Europe and the United States, subtle changes in regional configuration, and to changes in France’s perceptions of Russia. Nevertheless, Russia-Ukraine relations, a divided EU, the U.S. factor, and Russia’s responses

will restrict prospects of France-Russia relations. The France-Russia rapprochement is conducive to the establishment of a multipolar global order. Meanwhile, against the backdrop of coordination among China's "Belt and Road" Initiative, the EU's Euro-Asian connectivity strategy and Russia's Eurasian Economic Union, China could develop tripartite cooperation, practising multilateralism in such fields as climate change and global public health.

KEYWORDS: Macron administration, Russia policy, adjustment, EU-Russia relationship, tripartite cooperation

On the U.S.-Japan Cybersecurity Cooperation Mechanism

JIANG Tianjiao

ABSTRACT: Given the lack of clear codes of conduct and widely accepted norms and the characteristics of cyber technology, hacking, cyber espionage, large-scale cyberattacks, and other cyber incidents occur frequently. In this context, the United States and Japan have conducted long-term in-depth cybersecurity cooperation and achieved real results. The extension of the U.S.-Japan alliance into cyberspace is emblematic of the expansion of the traditional alliance system, which will exert a more complex impact on global cyber strategic stability. Japan is a junior partner in this alliance, incorporating U.S. concepts and doctrines into its own cyber strategy. Washington and Tokyo have launched a multi-level dialogue and cooperation mechanism on cybersecurity, focusing on the three major areas: civil cybersecurity, military cybersecurity, and international rule cooperation. At present, it is difficult for the international community to reach a general consensus on the definition of cyberattacks, and the U.S. and Japan respond to major cybersecurity incidents by adopting subjective judgment criteria and mechanically mobilizing traditional security systems, which may easily lead to misunderstandings or even escalation of conflicts.

KEYWORDS: U.S.-Japan alliance, cybersecurity, common defense, gray zone, international rules

國際廣生

2020 年总目录

外交理论与实践

- [1.1] 专家笔谈：大变局中的中国与世界
秦亚青、宋德星、张燕生、张晓通、朱 锋、鲁传颖
- [1.27] 中国外交全球战略环境的新特点与新趋势
王存刚
- [2.1] 权力转移的新特点与中国外交的提升方向
俞新天
- [2.19] 中国特色大国外交的战略体系构建
凌胜利
- [3.1] 当代大国相互定位及时代特征分析
杨洁勉
- [5.85] 中国宗教公共外交的发展转型与运行机制
王理万
- [5.102] 旅游外交的形成、内涵和变化
项文惠
- [6.1] 金仲华与世界和平运动
——上海国际问题研究院研究院建院 60 周年纪念专文
杨 剑

大国关系与国别问题

- [1.66] 美国草根运动兴起：现实还是神话
魏琢艺、李庆四
- [2.103] 特朗普政府“联欧制华”战略的形成与评估
张一飞
- [3.63] 岛链、空间控制与霸权
——美国对西太平洋地区的地缘政治想象
葛汉文
- [3.114] 东盟国家视角下的美国“印太战略”
刘 稚、安东程
- [4.1] 美国的全球战略枢纽建设及其影响
刘宗义

- [4.24] 美军推进“印太”海上安全战略新动向:影响与挑战 蔡鹏鸿
- [5.1] 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
- [5.23] 德国对华政策中的美国因素 孙恪勤、侯冠华
- [6.108] 马克龙政府对俄政策调整与法俄关系 张 红

区域关系、地区问题

- [2.126] 浅析欧盟的战略自主
——以防务合作为切入点 夏晓文
- [3.80] “一带一路”海外重大项目的地缘政治风险与应对
——概念与理论构建 张晓通、许子豪
- [3.97] “一带一路”沿线国家政权更迭模式识别与影响 周亦奇
- [3.134] 俄罗斯与东盟国家合作新趋势及影响因素 张 悦
- [4.60] 公共卫生合作与中国—东盟命运共同体构建 罗圣荣、马晚晨
- [4.79] 非传统安全视域下中日公共卫生安全合作及其治理 魏志江、魏 珊
- [4.111] “一带一路”高质量发展观的建构 张 春
- [5.65] 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
- [6.45] 东地中海天然气开发
——地区合作还是苦涩争夺? 周锡生

国际秩序、国际制度、全球治理

- [1.46] 从转型到危机：“美国优先”对国际秩序的影响 丑则静
- [2.39] 古特雷斯联合国改革议程与中国的建设性角色 毛瑞鹏
- [2.58] 中导危机下的国际安全走向与中国应对 许海云、白云天
- [3.43] WTO 电子商务谈判与全球数字贸易规则走向 柯 静
- [4.42] 全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”与中国的战略应对 晋继勇

- [4.94] 基于人类安全理念的全球卫生治理升级 李 佳、赵艺林、李 媛
- [4.132] “双轨制+”：中国农业多边对外援助治理结构探索 于浩淼、徐秀丽
- [5.119] 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
- [6.23] 地缘政治视域下国际石油价格的震荡及应对 于宏源
- [6.65] 跨境数据流动的全球化治理
——进展、趋势与中国路径 刘宏松、程海烨

领域问题、科学技术、网络空间

- [1.85] 发展中国家债务问题政治化的影响与反思 周玉渊
- [1.108] 斯里兰卡外债问题的生成逻辑与争议辨析 李艳芳
- [1.131] 马来西亚债务问题政治化：“债务陷阱论”凸显的根源 张应进
- [2.78] 致命性自主武器系统军控
——困境、出路和参与策略 龙 坤、徐能武
- [3.20] 数据民族主义：驱动逻辑与政策影响 毛维准、刘一燊
- [5.46] 进攻性技术民族主义与美国对华科技战 孙海泳
- [5.138] 美国生物防御战略分析 王 萍
- [6.89] 数据本地化和数据防御主义的合理性与趋势 刘金河、崔保国
- [6.127] 美日网络安全合作机制论析 江天骄