

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2021年3/4月 第2期 总第71期

2021年3月15日出版

目 次

国际秩序、全球治理

- | | | |
|--------|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1 | 拜登政府执政后的重大国际问题笔谈 | 朱 锋 丁 纯 杨 成
毛瑞鹏 汤 蓓 刘洪钟
孙海泳 |
| 27 | 拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对 | 于宏源 张潇然
汪万发 |
| 45 | 历史演进视角下的欧盟与北约关系走向
——兼析拜登当选的影响 | 郑春荣 倪晓姗 |
| 65 | 共同社会化与中国的国际秩序战略 | 游启明 |
| 美国问题 | | |
| 84 | 美国“Z世代”大学生政治认同两极化及其原因 | 周 顺 |
| 103 | 美国新兴技术治理的理念与实践 | 尹楠楠 刘国柱 |
| 区域经济关系 | | |
| 120 | RCEP：特点、问题与前景 | 张天桂 |
| 136 | 21世纪美日贸易谈判及其对华影响 | 张永涛 |
| 153 | 英文摘要 | |

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 13 No. 2 March/ April 2021

Published on March 15, 2021

Contents

- International Order and Global Governance*
- 1 Biden's Foreign Policy in A Transformed World— A Panel Discussion
ZHU Feng et al
- 27 The Biden Administration's Global Climate Policy and China's Response
YU Hongyuan, ZHANG Xiaoran, and WANG Wanfa
- 45 The Evolution of EU-NATO Relations and What to Expect during the Biden Administration
ZHENG Chunrong and NI Xiaoshan
- 65 Mutual Socialization: China's Approach to An Evolving International Order
YOU Qiming
- American Studies*
- 84 The Political Identity of American Generation Z College Students: Polarization and Its Causes
ZHOU Shun
- 103 Emerging Technology Governance in the United States: Ideas and Practice
YIN Nannan and LIU Guozhu
- Regional Economic Cooperation*
- 120 RCEP: Characteristics, Challenges, and Prospects
ZHANG Tianguai
- 136 U.S.-Japan Trade Talks in the 21st Century and Implications for China
ZHANG Yongtao
- 153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

拜登政府执政后的重大 国际问题笔谈*

朱 锋 丁 纯 杨 成 毛瑞鹏
汤 蓓 刘洪钟 孙海泳

【内容摘要】 由于美国国内政治极化严重，恢复经济、控制疫情、弥合国内社会撕裂等成为拜登政府的当务之急。而且由于特朗普政府时期的一些对外政策具有一定的社会基础，美国两党在一些领域也有共识，所以在一些重大国际问题上，拜登政府的立场和政策将以延续为主、调整为辅。同时，鉴于拜登阵营的建制派背景，其在国际问题上将更注重以多边主义和国际合作的方式推进相关政策。具体而言，在亚太安全领域，拜登政府对特朗普政府政策的延续将大于变化；美欧关系将有所拉近；中美俄和美欧俄战略三角关系的调整将对美俄关系未来产生影响。拜登政府以重振美国国际领导权为重要目标，对多边主义国际秩序将产生较大影响。在全球卫生治理领域，拜登政府将努力消除特朗普政府时期外交政策的负面影响。在重返亚太区域经济一体化问题上，美国短期内不会有实质性行动。在科技产业领域，特朗普政府时期的政策基调将得到延续，中国需努力遏制双方关系恶化的势头，为自身发展营造稳定的外部环境。

【关键词】 拜登政府 区域与大国关系 国际秩序 卫生治理 科技政策

【作者简介】 朱锋，南京大学国际关系研究院教授（南京 邮编：210023）；丁纯，复旦大学欧洲问题研究中心教授，欧盟让-莫内讲席教授（上海 邮编：

* 2021年1月4—21日，上海国际问题研究院、上海市国际关系学会、上海国际战略问题研究会先后联合举办“新科技革命与国际关系研究的领域拓展”“拜登政府的涉俄政策及其影响”“拜登政府执政后世界秩序的变化”和“拜登政府的亚太政策”四次学术研讨会，这里汇集的是部分与会专家的报告。

200433); 杨成, 上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授(上海 邮编: 200083); 毛瑞鹏, 上海国际问题研究院副研究员(上海 邮编: 200233); 汤蓓, 上海外国语大学国际关系与公共事务学院副研究员(上海 邮编: 200083); 刘洪钟, 上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授(上海 邮编: 200083); 孙海泳, 上海国际问题研究院副研究员(上海 邮编: 200233)。排名不分先后。

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0001-26

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102001

拜登政府的亚太安全战略：结构要素与战略目标^①

拜登政府执政后, 美国的亚太安全布局将进入新的调整期。其亚太安全战略对特朗普政府时期战略的延续和继承将多于调整 and 变化。拜登政府亚太安全战略的核心目标仍将是推动与盟国的军事和安全战略协调, 增强在亚太地区的军事部署和作战准备, 联合盟国与安全伙伴共同应对崛起中的中国。尽管其战略方案随新政府执政会有新的评估和调整, 但 2021 年 2 月拜登发表的首次外交政策演讲已明确宣布中国是美国最主要的战略竞争者。

(一) 特朗普执政四年给美国的亚太安全战略带来重大调整与变化

第一, 随着 2017 年 12 月《美国国家安全战略报告》的发布, 特朗普政府宣告美国全球安全战略重心从欧洲和中东全面转向亚太, 构建以中国为首要潜在威胁的全球安全布局。这一布局的突出特点是中美战略竞争为主导的亚太地区成为美国全球安全战略的重心。这一转变并非始于特朗普政府, 奥巴马政府时期美国就开始执行“亚太再平衡”战略。但美国全球战略重心转向亚太, 以及美国根据自身战略利益重新规划美中力量竞争的“印太地区”, 则是特朗普政府完成的。从 2017 年的《美国国家安全战略报告》到 2018 年 6 月的《美国军事安全战略》, 再到特朗普卸任前提前解密的《美国印太战

^① 朱锋, 南京大学国际关系研究院教授。

略报告》，均可以发现，应对一个崛起的中国已经成为美国全球战略的重心。

第二，特朗普政府宣布美国的国家安全战略重回国家中心主义，尤其是要应对中国这样的竞争者；同时，推动建设美、日、印、澳“四国安全合作机制”，开启了在亚太地区建立“亚洲版北约”这一多边同盟体系的进程。面对特朗普时期美国亚太安全战略的调整，我们必须超越美国宣布的所谓自由与开放的“印太战略”视角。特朗普政府在冷战结束将近 30 年后，完成了美国国家安全战略重回冷战时代的国家中心主义大国竞争局面的转变。特朗普政府 2018 年后对中国发起的贸易战、科技战，已经在新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴发之后进一步升级为全面的科技战、媒体战、外交战、人才战，尤其是大肆打压中国大型国有企业和标志性创新科技企业，这恰恰是国家中心主义大国竞争战略的延续。美国欲将中、美两国之间的经贸、投资以及科技合作关系纳入其国家安全范畴进行审查，进而按照美国的安全需要推进与中国的“脱钩”，抑制中国军事和战略力量的增长，重新拉大美国和中国的力量差距。

第三，特朗普政府的“印太战略”不再是“议题导向”“规则掌控”和必要时进行“军事介入”的传统美国亚太战略。“印太战略”以及随之出台的多份美国战略文件已经明确表明，美国开始推出后冷战时代第一个地区安全战略，这一战略以美国全球战略重心调整以及以中国为首要假想敌为特征。《美国印太战略报告》已经全面超越了克林顿时期的《东亚安全战略报告》，其基本实施方案、应用手段、军事部署、作战构想以及战略目标的设置都已经发生了巨大变化。“印太战略”强调了美国“印太”安全战略的四大要素，一是全面加强美国在这一地区的军事力量部署；二是全力扶持中国的另外一大战略竞争对手印度，使其成为牵制中国崛起和强化美国区域支持力量的战略重点；三是进一步强化亚太地区的同盟机制，把美国主导的双边同盟扩大为“亚洲版北约”；四是对未来战争形态的预估与准备，已经不再是以美国所选择的方式进行军事干预或者军事介入，而是着眼于全面和长期的军事对抗和战略对峙。

（二）拜登政府的亚太安全战略：延续大于变化

拜登政府延续特朗普政府的亚太安全战略，不仅是因为拜登政府同样认定中国是美国最大的战略竞争对手，更重要的是，在美国国内深陷政治、经济与社会分裂之际，对华强硬甚至遏制中国，不仅是美国两党的最大共识，而且更是美国政界左、中、右三派一致的选择。拜登政府的亚太安全战略会在多方面延续特朗普时期的基本做法。

第一，继续对外交、安全和经济三个层面的关系进行安全化处理，在宽泛的国家安全目标下设计和处理对华经贸、市场和科技关系。在特朗普政府之前，美国的亚太战略在安全与经济问题上并无紧密联系。即使奥巴马政府提出“跨太平洋经济伙伴关系”（TPP）构想，在很大程度上也是为了重新调整美国与盟国和安全伙伴之间的贸易和市场关系，虽然 TPP 最初不接受和不包括中国，但也从未明确表示未来不包括中国。而特朗普执政四年，“去中国化”已经成为美国军事同盟体系在地区内的重要战略选项。2020年，日本政府通过了120亿美元的补贴方案，要求日本在华投资企业回迁国内；韩国三星公司也已经基本终止了在中国的芯片投资和制造。特朗普妄称，对华经济关系不再可以独立于安全关系，力推区域内盟友减少对中国的市场依赖，全面封杀华为。特朗普执政四年，地区经济关系的安全化逆流已经开始出现，这需要引起中国的足够重视。一是相关国家都在迫使一些关键核心技术企业减少对中国的投资，并开始部分从中国撤资；二是对华投资背后的安全战略考虑明显扩大；三是经济“脱钩”对同盟的多边化进程带来较大影响，相关国家正在协调其对华政策。^①

第二，拜登政府的中国政策不会像特朗普政府那样情绪化，其亚太安全战略的调整也是必然的。拜登政府执政后美国的亚太地区战略会有怎样的变化，还需观察，但与特朗普政府的政策之间，连续性大于变化和调整是必然的。首先，基于“中国是美国最主要的战略竞争者”的判断，拜登政府的亚太安全战略会继续采取从安全角度考虑经济和市场关系的做法，产业链、供应链和价值链的部分“去中国化”难以避免。其次，拜登政府会继承“印太战略”的名称。特朗普政府将传统的地缘概念从东亚、亚太扩大到使用“印

^① 特朗普政府的副国务卿比甘2020年10月访问韩国时明确表示，为建立有效的同盟体系，必须在经济和市场政策上采取一致的步调和行动，以降低对潜在安全威胁的经贸依赖。

太”概念，将太平洋司令部更名为“印太司令部”，本身就是协调和糅合了日本、印度等的主张。对更强调改善同盟关系的拜登政府来说，改变“印太战略”的名称在政治上和外交上均无可能。再次，继续推进美国在亚太地区的军事力量建设，寻求重新扩大在西太平洋的前沿军事部署，包括已经讨论了三年之久的恢复设置“第一舰队”和在西太平洋地区寻求设立美国新的前沿军事基地的问题。在南海周边地区寻找常规性的美国军事基地也将是大概率事件。此外，美军将继续推进盟友和安全伙伴之间的协同作战训练；美海军陆战队也将大规模部署在亚太地区，甚至美国海军、空军力量的70%将集中在这里。最后，“亚洲版北约”的建立绝非易事，但“四国+1”的渐进式多边安全合作进程很可能会启动。除了四国安全合作机制增加新成员之外，拜登政府还可能拼凑对抗中国的“全球民主联盟”，包括将G7扩容到G10，吸收印度、韩国和澳大利亚加入，变成所谓“民主国家的经济和安全论坛”。拜登政府的亚太安全战略走向对未来的地区经济和安全秩序都将产生重大影响，亚太地区已经成为影响中美关系的最重要变量。

拜登政府执政后，美国“印太战略”的调整将会给中国带来更为严峻的挑战，长期战略效应更具不确定性。其政策将不仅是强硬，而且会有更大的消极影响，并对中国整个周边安全带来更大冲击，中国对此应有充分准备。

美国政府交替后的美欧同盟关系前瞻^①

拜登取代特朗普入主白宫，相继与英、法、德等欧洲国家领导人通话；拜登发表的外交政策讲话也反复强调“美国回来了”，并再次重申美国将联合包括欧洲国家在内的盟友合作应对挑战。这些举动引起了各方对拜登任内美欧关系前景的关注。我们可以在回顾美欧关系尤其是特朗普执政时期的纠葛的基础上，对美欧双边关系的未来走势加以预判和分析。

（一）美欧同盟关系的存量和流量

长期以来，美国和欧盟国家等一直是政治、经济、军事和全球治理领域

① 丁纯，复旦大学欧洲问题研究中心教授、欧盟让一莫内讲席教授。

的盟友。在政治上，双方信奉和秉持相同或相似的理念和主张；经济上，美、欧双方互为最大的经济伙伴，双方在贸易、投资、技术等领域联系紧密。特别是 1995 年以后，跨大西洋两岸互相抱团的意愿和互动加强。其中主要包括《新跨大西洋议程》“跨大西洋商业对话”《美欧经济一体化框架协议》，2007 年美欧华盛顿峰会以及奥巴马时期的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）谈判。尽管 TTIP 最后没有达成协议，但却反映了在全球化冲击下，同质、同构的欧、美在经济利益和治理理念上持相同或相似的立场。在美欧经贸关系中，美国的贸易逆差长期存在。美国在欧洲的投资是其在亚洲投资总和的 3 倍，欧、美之间互为主要投资来源地和目的地。在防务上，欧洲严重依赖美国和北约以获取防务红利，维持其高水平福利社会。从欧美历史传统、发展阶段、价值观以及国际规则制定等软实力方面看，美、欧双方亦高度相似。美、欧长期在它们构建的世界贸易组织（WTO）、七国集团（G7），经济合作组织（OECD）等多边框架中相互沟通和协调。

但是毋庸讳言，近年来，尤其是特朗普执政时期，双边关系问题频现，分歧或冲突剧增。美、欧双方不仅在自由贸易、全球化等方面主张相左，而且在航空补贴、数字税、北溪二号等经贸领域和具体项目上也矛盾突出。美国更是屡屡以军费投入比例不达标来敲打德国等欧洲盟国，在鼓动英国脱欧的同时抨击欧洲一体化。同时，美国从《巴黎协定》、伊核协议以及世界卫生组织（WHO）等频繁“退群”，并瘫痪 WHO 等多边机构，使得双方矛盾日益加深。

（二）美欧同盟关系回归：掣肘和纠结

拜登政府团队成员与之前的特朗普政府相比，呈现出专业、多元、平衡和回归建制派的特点。在外交事务上，拜登政府反复强调要维持美国的领导力，吹响了“美国回来了”的集结号。重新加入包括《巴黎协定》在内的众多多边组织和协定等，体现了拉拢盟友、重聚队伍的明确意图；重返 OECD 关于数字税的谈判等举动则明显释放出对欧缓和的信号。欧洲方面也主动示好，不仅法、德等成员国积极呼吁，而且欧盟委员会也迅即发布了《应对全球变化的欧美新议程》，表达欧盟期望与美国重新强化合作的意愿。该文件

提出的双方加强合作的四大领域，既针对近期问题，也针对相对远期的问题。其中比较突出的是要加强双方在贸易和标准方面的合作，建立一个更加安全、繁荣、民主的世界。从表面来看，拜登政府的表态与欧洲主流社会希望美欧重回亲密盟友关系的意愿是一致的。

但是，要重塑欧美同盟关系实际上仍有诸多障碍。就美国而言，拜登政府的主要精力将集中于抗疫、经济复苏、国内种族主义和气候变化等方面。而如何安抚、应对一味叫嚣“美国优先”的特朗普的众多追随者，削弱甚至瓦解国内民粹主义的基础，使欧洲相信“美国回来了”并非口号，所有这些，绝非易事。更何况美国疏离欧洲其实肇始于奥巴马时代。

欧盟内部在如何对待美国回归问题上也有着明显分歧。首先，即使作为欧盟轴心的法、德之间，似也未能同步。当德国国防部长卡伦鲍尔(Annegret Kramp-Karrenbauer)提出欧洲还不得不依靠美国的保护的说话时，立刻遭到法国总统马克龙的回击。其次，相对于德、法等老欧盟国家，其他欧洲国家对美国具有不同的利益诉求。以波兰、匈牙利等维谢格拉德集团(Visegrád Group, V4)为代表的新成员国在处理对美关系时，显然将安全作为优先考虑因素而突出依靠美国制衡俄罗斯。此外，对于艰难脱欧、形影相吊的英国来说，重塑英美特殊关系也是其不二的选择。再次，基于对“欧洲完全依赖别人(美国)的日子一去不复返了”的认识和结论，深深打上默克尔、马克龙烙印的欧盟战略自主则强调欧洲的独立自主、发出欧洲自己的声音。尽管欧盟战略自主涉及防务、经济、外交等多个领域，但是其在欧盟内部是否已经达成共识并得以落实，尚无定论。2021年德国将迎来大选，默克尔将不再继续连任，考虑到基民盟、基社盟以及德国主流社会相对亲美的态度，新任领导人将会如何处理默克尔的政治遗产也有待观察。而法国2022年也面临大选，马克龙能否连任，届时德法轴心如何协调与引领欧盟及处理美欧关系，也同样需要看形势如何发展。最后，美、欧如何处理对华关系也将在一定程度上影响未来美欧关系的走向。美国要重新夺回西方世界领导权，需要树立中国这样一个外在的共同对手来聚拢队伍。而对于欧盟及其成员国而言，虽然有将中国视为经济竞争者和制度对手的一面，但更有希望合作共赢

的一面。这些国家不仅与中国的经贸关系密不可分，而且在包括气候变化等诸多全球治理问题上也亟待与中国合作。它们清楚地意识到，中国是重要的合作伙伴。在对华战略上，欧洲更希望根据自身利益既竞争又合作，体现战略自主，而非在美、中对峙中选边站队。欧、美对华战略和政策的差异显然也会影响美欧双边关系。

（三）拜登政府治下的美欧关系将回暖

首先，在经贸领域，尽管双方锱铢必较的竞争态势不会改变，但双方的共同利益仍非常明显，改弦更张、反对一味制裁的拜登政府的经贸政策，将使美欧经贸关系较特朗普政府时期明显回暖。其次，在全球治理尤其是国际规制领域，随着拜登政府回归建制派外交轨道，重返 WHO、《巴黎协定》和 WTO 等多边框架，美、欧共同谋求再次主导全球治理，符合双方的共同利益。再次，美、欧均意识到中国的挑战，在科技领域对华遏制，在人权领域对华施压，此类合作会更进一步加强，但这也受到欧盟内部以及美国内部因素的制约。最后，欧盟内部也不断发出向美靠拢的声音，甚至可能在美国施压时，在特定时间和情势下会有所加强。

但是，美欧关系不可能完全回到蜜月期。一方面，从双边关系角度看，美、欧间结构性分歧已经存在，美欧经贸关系的结构性失衡还将持续。美国国内民粹主义势力将继续掣肘美国政府，欧洲也不会轻易放弃战略自主。另一方面，从中美欧大三角关系看，欧洲也不愿意在中美战略竞争中选边站队。欧盟不会轻易置对华关系给自己带来的利益于不顾，中美欧三方还将继续维持不等边三角形关系。对华关系在一定程度上不排除会成为美、欧之间接近或疏离的某种杠杆。

双重失衡“战略三角”与拜登执政后的美俄关系走向^①

美俄关系（以及之前的美苏关系）自冷战开启以来就一直是影响国际格局的一组核心大国关系。苏联解体后，俄罗斯总体实力的下降使美俄关系对

^① 杨成，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授。

国际体系转型和国际秩序重构的重要性有所削弱，但在国际安全的很多方面仍然发挥着关键作用。拜登在执政初期仍然将延续其大选前在《外交事务》杂志发表的文章中的观点，将俄罗斯视为美国安全的最大威胁，这是两国在军事安全领域拥有最为接近的结构性权力和冷战思维作为历史遗产长期存在的溢出效应。拜登执政及其对俄政策的调整毫无疑问是今后四年影响美俄关系的最大变量。拜登政府要求俄罗斯当局立即释放将反腐矛头直指普京本人的体制外反对派领军人物纳瓦利内，似乎预示着美俄关系在拜登执政期间的竞争和对抗底色。

仅从双边关系角度去研判美俄关系的走向可能会有较大的偏差。俄罗斯在相当长一段时间内仍将是国际事务的重要角色。在谢尔盖·卡拉加诺夫（Sergey Karaganov）等俄罗斯学者看来，美俄关系始终具有进行大交易的可能性。这关键在于美俄关系和其他大国关系相比具有更典型的外部性，即双方角逐的主要问题更多集中在国际层面而非国内层面。在这个意义上，中美俄和美欧俄两组战略三角关系对美俄关系未来走向的影响可能至关重要。

（一）中美俄三角关系对美俄关系的影响

中国的作用日益上升，美国的关注重点也更多在中国，这一组战略三角虽然正在日趋失衡，但仍然会对国际权力转移、国际体系转型和国际秩序重组产生持久影响。拜登政府启用克林顿政府时期曾经对朝鲜使用的“战略忍耐”界定对华政策框架，更是间接承认东升西降的“百年未有之大变局”。如果说 2008 年前后美国智库抛出的“中美共治”只是一个概念并将很快消失，那么在中美两国维持现有发展势头并且都不犯战略性错误时，“新两极”大概率将成为稳定的格局。

第一，俄罗斯作为“维持现状国家”试图通过中美俄战略三角框架影响美俄关系的空间有所缩小，但是 20 世纪 90 年代即已确定的以中俄战略协作伙伴关系对冲美国战略压力的惯性仍将持续相当长时间。在拜登政府对俄战略压力强度远超特朗普政府的情况下，提升中俄关系的战略水平是克里姆林宫为数不多的战略选择之一。普京当局有关“俄罗斯注定是个大国”的战略信念也决定了俄罗斯不可能抛弃其谋求“多中心世界”中独立角色的基本立

场。在2020年的瓦尔代国际辩论俱乐部云端年会上，普京首次将中、德两国定义为新的超级大国，表明俄罗斯在战略层面上已经进行了重大调整。

第二，对中国而言，“东升西降”和“新两极格局”在现阶段仍是趋势而非现实。在中、美两国全面战略竞争长期化且中国综合国力仍有较大提升空间的情况下，维持中俄关系的健康、稳定的重要性和必要性仍具有重大战略价值。中方最近一段时间反复强调中俄合作“无止境”“无禁区”“无上限”，也预示着未来双方可能在包括战略稳定、核不扩散、军事安全等诸多领域开展更高层次、更大范围的战略协作。在可预见的未来，只要国际范围内的中、美两极化进程仍在持续发展，俄罗斯就会打中国牌，中国也会打俄罗斯牌。拜登政府对俄政策如果不进行重大调整，俄罗斯就极有可能在中美之间被动选择站在中国一边。俄罗斯部分智库虽然提出了以俄、印为轴心组建“新不结盟运动”的倡议，鉴于拜登政府的所谓“道德外交”底色，美国推行基于实用主义的联俄制华战略可能性较小，莫斯科对华“友好中立”的可能性相应也就不大。

（二）美欧俄战略三角关系对美俄关系的影响

俄罗斯的战略被动在拜登任内可能会成为影响美俄关系的另一个基本面。如果说在中美俄战略三角框架内俄罗斯仍然可以通过设定中俄关系的部分议程而发挥主观能动性的话，美欧俄战略三角的失衡对莫斯科似乎更为不利。在某种程度上，美欧俄关系更像是一个多维棋盘：底层为跨大西洋关系互动语境下的俄罗斯与西方关系；中间层为北约、欧盟二元架构下的美俄关系；上层为新、老欧洲二元结构框架内的俄欧关系。

第一，跨大西洋关系的核心是共同价值观和集体安全。特朗普作为一个特立独行的美国总统曾经极大伤害了跨大西洋关系的团结，欧洲的主导性国家几乎都在第一时间对拜登胜选表示热烈祝贺，就是对美国重新回到所谓“自由国际秩序”的联盟传统和价值观优先路线寄予厚望。在拜登政府主导的跨大西洋关系框架下，俄罗斯作为“另类他者”而非西方文明一部分的定位将会更加固化，这或将成为基本态势。

第二，俄罗斯曾经对北约和欧盟奉行双轨政策，即坚决反对前者向俄罗

斯边界不断推进的东扩，而拥抱与后者在经济等领域的务实合作，这本质上仍然是在北约主导者美国和其他同时身为欧盟成员和北约成员的国家之间插入楔子。乌克兰危机则结构性地改变了俄罗斯和欧洲国家的战略认知，俄罗斯对欧盟的信任度已经降至新低，最近更是在欧盟安全与外交政策高级代表自 2017 年后首次访问莫斯科期间以“干涉内政”为由直接驱逐德国、波兰和瑞典三名高级外交官。由此可见，在拜登政府“国际主义”外交的驱动下，俄罗斯已经很难像特朗普任内那样利用欧盟和北约在欧洲安全事务上的基本矛盾。

第三，作为苏联曾经的卫星国，中、东欧国家在后冷战时期基于重返欧洲、重回西方的身份构建需要，往往表现出比英、法、德等老欧洲国家更为强烈的疑俄、排俄、反俄情绪。欧盟内部对俄政策的制度越来越受到这一股政治力量的左右，而中东欧国家在心理上和行动上都表现得和美国更近、和老欧洲更远。在新、老欧洲二元政治的发展过程中，美国恰似市场经济背后那一只“看不见的手”，发挥着更为关键的作用。2020 年 8 月以来的白俄罗斯大选风暴背后，波罗的海三国和波兰等中东欧国家远较西欧国家更加积极地参与其中，美国因素的推波助澜是毋庸置疑的。整体而言，拜登执政意味着跨大西洋关系的修复程序自动重启，预示着北约和欧盟以及新、老欧洲之间二元权力结构的张力有所缩减，这将极大地削弱俄罗斯传统上“拉欧方打美方”的分而治之效应，俄罗斯的战略被动恐难避免。

（三）俄美关系的主动权将长期掌握在美国手中

拜登执政对俄罗斯而言是一个巨大的不利因素，尤其是在其可能对莫斯科怀有民主党及建制派惯有的战略疑虑的情况下更是如此。而且，尽管美国的相对国力也在下降，但由于俄美双方的权力结构并不均衡，而且俄罗斯的实力下降速度远快于美国，这意味着俄美关系的主动权将长期掌握在美国手中。俄罗斯如果要避免“百年孤独论”^①一语成谶，并防止自身国内政治议程按照美国及其西方盟友的要求而改变，势必主动调动中美俄和美欧俄两组战略三角关系。即便如此，留给俄罗斯的战略机遇和空间也非常有限。相对

^① “百年孤独论”由被公认为普京意识形态操盘手的总统办公厅前副主任苏尔科夫（Vladislav Surkov）于 2018 年提出。

而言，俄、美重回双边合作框架的可能性反而较之前有所上升。双方同意《新削减进攻性战略武器条约》延长五年可以视为一个例证。拜登政府将气候变化问题作为外交政策的优先方向，也赋予了拥有巨大碳交易权的俄罗斯一定的外交政策抓手。

有限合作和持久竞争并存，将是拜登任内美俄关系的总体趋势。在此意义上，俄罗斯在拜登总统就职典礼前三天即打出准备对美实施“全面遏制”战略的旗号，同时强调可以“选择性合作”，似乎昭示了俄罗斯以斗争求合作、谋求俄美关系正常化的战略思维。

拜登政府的国际秩序观及其对多边主义国际秩序的影响^①

以多边主义为主要原则的国际秩序，是世界各国共同维护国际和平与安全、促进全球可持续发展、应对人类共同挑战的基础和保障。历史上，美国与多边主义始终存在内在的紧张关系。^② 特朗普政府的“美国优先”政策进一步加剧了美国与多边主义国际秩序之间的矛盾。拜登政府以重振美国国际领导力为主要对外政策目标，对多边主义国际秩序的走向将产生较大影响。

（一）拜登政府的国际秩序观

第一，信奉通过参与进行领导的理念。维护以美国为主导的国际秩序是美国历届政府的共识，然而在手段选择上则存在差异。与特朗普政府频频以“退群”相威胁不同，拜登政府主张“参与和领导”，即联合其他西方国家掌控各领域国际规则的制定权和解释权，以使国际规则反映美国的国家利益和价值观。同时，拜登政府继承了其前任政府所塑造的大国战略竞争的既定判断，认为国际权力转移是对以美国为中心的国际秩序的主要挑战，为此主张在多边层面遏制和打压对手。

第二，以美国利益为导向的国际合作。与特朗普的零和思维不同，拜登

^① 毛瑞鹏，上海国际问题研究院副研究员。本文系国家社科基金项目“特朗普政府的联合国政策及中美互动研究”（18BGJ060）的阶段性研究成果。

^② Charles E. Morrison, “Tradition, Trump, and the Future of US Participation in Multilateralism,” in Christian Echele, Patrick Rueppel, Megha Sarmah, and Yeo Lay Hwee, eds., *Multilateralism in a Changing World Order*, Singapore: Korad-Adenauer-Stiftung, 2018, pp. 27-37.

政府具有更强的国际意识，相信全球性挑战对美国构成威胁，并承认即使超级大国也无法独自应对和独善其身。为此，拜登政府寻求恢复受挫的国际合作。然而，面对国内外压力，拜登政府将继续突出美国利益导向。尤其是在国际经贸规则方面，拜登政府虽然公开表示反对贸易战，但出于国内政治和地缘政治考虑，很可能会推进高标准环境和劳工条款，并继续强化跨国投资安全审查、技术出口管制和产业链安全。受此影响，经济民族主义在世界范围内有进一步蔓延的趋势。

第三，强化意识形态阵营划分。拜登政府认为西方民主制度是战后国际秩序的基础，同时将共同价值观作为美国同盟体系的倚仗。拜登在竞选期间高调提出主办“全球民主峰会”，与西方战略界所鼓动的“民主十国”（由七国集团+澳大利亚、韩国、印度组成）遥相呼应。拜登团队计划利用“全球民主峰会”拯救陷入困境的西方政治体制，并通过推进民主国家之间的国际联盟垄断国际规则制定权。

第四，轻视普遍性国际组织的作用。拜登就职首日便签署行政命令重返WHO和重新加入《巴黎协定》。然而，联合国等普遍性国际组织仍难以成为美国重振其国际领导地位的主要渠道。相反，强化同盟关系是拜登政府外交政策的突出特点。在竞选期间，拜登明确地将同盟体系视为美国领导世界的基础性力量。^①拜登政府更可能采取以同盟体系为基础的所谓“志同道合者联盟”形式，谋求主导国际议程。

（二）多边主义国际秩序面临新的挑战

第一，多边主义话语体系面临重构压力。多边主义的基准点是各国共同利益，强调各国在共同认可的规则基础上开展合作。然而，美国及部分西方国家从意识形态偏见出发，将多边主义曲解为以西方价值观为基础的自由国际秩序。^②这种对多边主义的狭隘理解，刻意将中国等发展中国家排斥在外，破坏了多边主义包容和开放原则，其实质是维护西方国家对国际秩序的主导

^① “The Power of America’s Example: The Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” <https://joebiden.com/AmericanLeadership/>.

^② Hanns Maull, “Multilateralism: Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success,” German Institute for International and Security Affairs, March 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C09/>.

地位。事实上，多边主义与自由国际秩序并非同一含义。美国对外关系委员会学者斯图尔特·帕特里克（Stewart M. Patrick）就表示，多边主义是指由《联合国宪章》所概述的多边合作的广泛体系，而自由国际秩序则大体上是一种西方的世界秩序观。多边主义话语体系之争，将是关系国际秩序发展方向的重要议题。

第二，封闭性小集团思潮加剧世界分裂。拜登政府把打造更加协调的西方阵营作为应对大国竞争的重要手段。这一战略呼应了西方国家出现的强化所谓“自由世界同盟”的思潮。在全球性挑战日益突出的时代背景下，强化意识形态分歧和组建封闭性小集团的做法将进一步加剧世界的分裂和削弱联合国等国际组织的权威。

第三，大国竞争制约多边合作潜力。大国竞争加剧是影响多边主义国际秩序发展的重要变量。拜登政府继承了特朗普政府关于大国战略竞争的论调，可能会延续在多边机制层面对中国的打压。其国务卿布林肯（Antony Blinken）就主张美国提升竞争优势，在“强势地位”基础上与中国展开合作。在多边层面加剧竞争无疑将进一步侵蚀国家间的相互信任，损害全球治理的有效性。

（三）包容性多边主义的建设方向

多边主义的要义是国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握。^①当前，在国际关系意识形态化倾向明显、小集团思潮涌动的背景下，应积极建设包容性多边主义，其核心要素包括开放、平等、法治、有效等基本原则。首先是开放。多边主义是通过集体行动应对多方面且复杂全球挑战的有效途径，与封闭排他的“小圈子”存在根本矛盾。为此，应维护联合国作为全球治理主要平台的权威地位，支持世界各国共同协商，合作应对全球和地区挑战。此外，还应提高发展中国家的代表性和发言权，通过回应发展中国家的呼声来体现包容性。其次是平等。公正平等是多边主义国际秩序得以持续的基础。维护多边主义应有利于增加中、小国家参与国际事

^① 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》，新华网，2021年1月25日，http://www.xinhuanet.com/2021-01/25/c_1127023884.htm。

务的机会，从而更好地维护国际公平正义。公平的国际秩序要求推动实现各国的权利平等、机会平等和规则平等。各国有权根据其文化特征和发展阶段选择适合的发展模式和道路。再次是法治。推进国际关系的法治化是落实多边主义的重要途径。多边主义要求各国基于共同的国际规则处理相互关系。推进以规则为基础的国际秩序，还应当坚持在平等基础上制定相关的国际规则，各国适用法律和规则不应搞双重标准。最后是有效。提升有效性是坚持多边主义的必然要求。多边主义不仅是理念，更要付诸行动。同时，维护多边主义还应坚持动态调整原则，使全球治理体系符合变化了的世界政治、经济现状，满足应对全球性挑战的现实需要。

拜登政府全球卫生治理政策前瞻^①

如何应对新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）全球大流行，是美国总统选举过程中的焦点议题之一，此次美国大选的结果在很大程度上也受其国内疫情的左右。拜登政府执政后的主要任务之一就是兑现选举承诺，不仅要把美国国内疫情防控放在优先位置，而且要重返多边舞台，恢复并重振美国在公共卫生领域的全球领导地位。

（一）美国的卫生安全战略与特朗普的“负资产”

进入 21 世纪以来，全球卫生议题一直受到美国政府的高度关注，属于两党共识度较高的议题。美国数份国家安全战略报告持续关注卫生问题，强调全球范围内的公共卫生状况，特别是重大传染性疾病的流行影响美国的安全、繁荣乃至国际格局的稳定。从 2010 年到 2020 年，美国在全球卫生问题上投入的资金基本维持在每年 110 亿美元的水平。即便在特朗普政府削减对外援助上的大背景下，该领域的国际合作资金投入也并未大幅度下降。

国际卫生合作与美国总体安全与外交战略之间存在三个结合点。首先是将卫生领域视为传统的人道主义活动范畴。这一部分的国际合作项目，主要

^① 汤蓓，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副研究员。本文系国家社科基金项目“国际机制复合体与人类生命健康共同体建构研究”（20BGJ009）的阶段性成果。

由美国国际开发署负责执行。具体议题则包括母婴健康与营养、肺结核与疟疾防治、儿童卫生保健问题等。其次是以国务院作为牵头机构，通过对外援助，将国际卫生合作作为实现美国外交政策目标的工具。在“9·11”恐怖袭击事件发生后，小布什政府将向艾滋病肆虐的国家提供免费药物援助作为消除恐怖主义土壤、提升美国国际形象的重要手段。这一政策在奥巴马政府与特朗普政府时期都得以延续，“总统艾滋病紧急救助计划”一直是美国国际卫生合作中资金投入最大的项目。再次是通过国际合作，达到维护美国国家卫生安全的目的。美国国防部与疾控中心牵头，帮助发展中国家公共卫生部门进行能力建设、开展人员培训，通过信息共享提升美国海外疫情信息搜集能力。值得注意的是，相较前两个议题，美国在这一领域的国际合作开展时间较晚，资金投入也比较有限，2020 财政年度用于该领域的资金仅占所有国际卫生合作资金的 5%。^①

2016—2019 年，特朗普政府的国际卫生合作政策可以被归纳为延续与继承。一方面，特朗普坚持共和党一贯的保守立场，扩大执行所谓“墨西哥城政策”^②，禁止对外援助资金被用于和堕胎以及计划生育相关的项目。另一方面，他延续了美国在国家卫生安全问题上的基本政策目标，并在 2018 年与 2019 年相继发布《国家生物防御战略》与《全球卫生安全战略》。然而，众所周知，在执政最后一年，特朗普政府在全球卫生合作问题上全面倒退，极大消耗了美国在该领域积累起来的信誉与领导力。特朗普将疫情问题政治化、推卸责任、“甩锅”中国，并在疫情中多次对 WHO 无端进行政治攻击，并最终宣布退出该组织。

（二）拜登政府重振美国全球卫生领导地位的可能尝试

可以预见的是，拜登政府执政后将力图消除特朗普政府在全球卫生议题上产生的负面影响，在一系列问题尤其是与国家卫生安全相关的议题上作出

^① “Breaking Down the U.S. Global Health Budget by Program Area,” Kaiser Family Foundation, March 12, 2020, <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/breaking-down-the-u-s-global-health-budget-by-program-area/>.

^② 1984 年 8 月，在墨西哥城举办的第二届世界人口大会上，里根政府宣布了该项政策。这一政策要求，作为获得美国与计划生育相关的对外援助条件，外国非政府组织不得“实施或积极推动堕胎作为计划生育的手段”。

政策转变。首先，在“墨西哥城政策”这一具体问题上，拜登将遵循民主党的一贯传统，取消对援助资金使用的限制。^①这对相关发展中国家的女性生殖健康是个好消息，还意味着美国可以恢复对联合国人口基金的供资。其次，拜登在竞选期间就表示将重返 WHO，并恢复美国在全球卫生议题上的领导地位。美国的重返很可能伴随着一套改革方案，这在拜登团队提出的“新冠应对计划”中已经初见端倪。其中包括继续修订《国际卫生条例》、加强 WHO 作用；倡议在联合国秘书长办公室下设立应对全球卫生安全议题的常设协调员（Permanent Facilitator）职位；联合七国集团成员及其他志同道合的国家，成立可由国际关注的紧急公共卫生事件（Public Health Emergency of International Concern, PHEIC）自动触发的全球卫生紧急事件委员会（Global Health Emergency Board）机制。再次，拜登将重整美国在卫生安全问题上的国内机构，并加强国际合作的力度。奥巴马政府时期的一些安排将得到恢复，包括国家安全委员会中的大流行应对小组、国际开发署下的名为“预测”（PREDICT）的病毒检测与追踪项目等。拜登政府还将在国务院中新设负责全球卫生安全与外交的助理国务卿职务，并通过“全球卫生安全议程”倡议扩大与伙伴关系国家的合作。

美国在全球卫生领域的领导地位依赖三大支柱——道德号召力、雄厚的技术实力以及充足的资金投入。拜登政府试图同时在三个方向上扭转特朗普时期的大倒退。更多的合作言辞、更多的技术与资金投入将是美国下一阶段全球卫生合作的基调。

但是，美国重振全球卫生领导地位的尝试将受到一系列因素的制约。一是美国内部的疫情控制与经济恢复状况。拜登宣布了上任百天内的疫情防控与经济纾困计划，但效果仍有待观察。如果继续深陷公共卫生与经济的双重危机，美国在全球卫生治理议题上将力不从心。二是盟友可能对美国长期致力于全球卫生合作缺乏信心。特朗普政府展现了美国外交政策中独断专行、不可预测的一面。拜登政府将更多地呼吁多边合作，但是四年之后又将面临大选带来的不确定性。三是欧洲国家特别是法国和德国，已经在 WHO 改革

^① 美国总统拜登已经于 2021 年 1 月 28 日签署行政令取消“墨西哥城政策”。

问题上展现出自主性与独立领导的雄心。2020 年 8 月，法、德出于对美国主导议程的不满退出七国集团关于世卫组织改革的谈判。此外，在法、德提出的改革路线图中，提议将摊派会费翻番。美国作为分摊比例最高且依然拖欠会费的国家，在这一问题上未必能够与欧洲盟友协调一致。四是拜登政府可能继续将卫生议题政治化。如果美国继续针对中国，将新冠病毒起源、对外卫生援助等问题政治化与武器化，不仅会极大地削弱其全球卫生政策的道义性，也会增加其他国家对被迫“选边站队”的疑虑，从而伤及拜登政府试图恢复美国领导作用的政策目标。

（三）全球卫生治理发展前景与中国对策

拜登政府执政后，全球卫生治理领域将呈现更多的多边主义与多极化趋势。如果随着疫苗的应用，发达国家疫情能够得到缓解、回到“常态”，加强抗疫中的国际合作、改革 WHO 与《国际卫生条例》的议程很可能重新获得动力。一方面，从短期来看，各国可能在一些具体问题上强化协调，包括疫苗的国际公平分配、公共卫生事件的监测与应对，加强发展中国家应对紧急卫生事件的能力等。另一方面，在 WHO 改革与《国际卫生条例》修订中，在具有政治敏感性的议题上取得突破的可能性并不大，例如摊派会费上调问题、PHEIC 事件中 WHO 进行现场核查问题、建立对成员国遵守《国际卫生条例》的审查机制问题、在治理结构中纳入非政府组织等问题。有鉴于此，全球卫生治理中各类制度与合作安排“叠床架屋”，不同议题领域、不同区域之间合作进展不平衡的现象仍将长期存在。

在此背景下，中国在维护国内抗疫成果、加速社会经济恢复发展的同时，应当继续深化与“一带一路”沿线国家在公共卫生领域的交流与合作。一是应在疫苗国际公平分配问题上积极作为，坚持新冠肺炎疫苗的国际公共产品性质，通过向发展中国家进行技术转移、与新冠肺炎疫苗实施计划(COVAX)加强合作等多种途径开展国际合作。二是应以构建人类卫生健康共同体为指导理念，积极参与未来 WHO 改革议程，在坚持底线的同时促进国际合作。三是应重视周边区域的卫生合作机制构建，例如在澜湄合作机制中新设公共卫生工作组、构建东亚公共卫生对话机制等。

另外，公共卫生是中、美两国之间具有较大共同利益，较有可能重启合作关系的领域。中方应当鼓励美国向以 WHO 为核心的多边机构注入更多资源，同时要警惕美国拉拢少数国家在联合国框架之外另行构建机制，名为加强全球卫生安全，实则边缘化 WHO 的倾向。

拜登政府执政后中美围绕 RCEP 与 TPP/CPTPP 的互动前景^①

2017 年特朗普执政后，明确将中国定位为“战略竞争对手”。而且对华采取强硬政策也已成为美国两党的共识。拜登执政后，这一定位也不会改变。但是，与特朗普的孤立路线和单边主义不同，在联合同盟国对华施压的同时，拜登也将寻求在气候变化、全球卫生治理、地区安全等领域与中国合作。尽管拜登政府的对华战略会给中国造成更大的外部压力，但也为中国努力推动两国关系走向理性竞争与合作提供了机会和空间。《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）和《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）/《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）就是两国可以尝试进行互动的领域。

（一）RCEP 的特点及其对中国的重大战略意义

RCEP 具有若干突出特点，首先，它是东亚地区第一个真正意义上的区域性自由贸易协定，可以有效化解东亚区域合作中长期存在的“面条碗效应”。同时，RCEP 还是中、日、韩三国之间签署的第一个自由贸易协定，为未来三国谈判建立更高水平的自由贸易协定奠定了坚实基础。其次，无论是经济规模、贸易总额、外国直接投资，还是人口规模，RCEP 都占全球的 1/3 左右，是全球最大的自由贸易区。再次，RCEP 是一个具有较高水平的自由贸易协定。除了大范围降税之外，还包括在货物贸易领域实行原产地的区域累积规则、在服务贸易和投资领域采用负面清单规则等诸多亮点。最后，尽管条款标准不如 CPTPP 严格，但 RCEP 具有更大的现实可行性，而且更为关键的是，它并非一成不变，而是强调发展动态性和开放性，即规则可以

^① 刘洪钟，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授。本文系国家社科基金重大项目“新形势下全球价值链重构对国际经济权力转移的影响及中国应对策略研究”（20&ZD143）的阶段成果。

根据需要不断升级，成员也可在协定生效 18 个月后随时扩大。

对于中国来说，RCEP 的签署具有经济、地缘政治和多边主义三大战略意义。从经济上看，RCEP 的签署将显著推进中国经济增长与发展。^①除了经济收益增长之外，RCEP 对中国而言更重要的是有助于稳定全球价值链。中美贸易战和疫情给全球价值链的稳定和发展带来了巨大的不确定性。疫情之后，安全因素和政府政策将会成为影响跨国企业对外投资的两个重要因素。许多在华跨国企业有意采取所谓的“中国+1”战略来应对新的形势变化。在这种背景下，RCEP 的签署将极大增强各方对中国和东亚经济的信心。在 RCEP 框架内，成员国之间货物、服务、投资等领域的市场准入将进一步放宽，原产地规则、海关程序、检验和检疫标准等将逐步统一，这些变化无疑将有力促进经济要素在区域内的自由流动，强化区域内生产分工合作，进而推动中国和东亚区域内产业链、供应链和价值链的稳定和发展。

从地缘政治上看，RCEP 的签署对于中国增强地区影响力和提升国家形象具有重要作用。在中国与东亚各国经济一体化发展的格局下，中国经济与东亚高度依存，出口贸易中东亚占比超过三分之一，吸引的外国直接投资中东亚占比更是接近 80%。而随着中国经济的崛起，其对东亚各国经济的反向正面溢出效应也迅速提高。目前，中国是东亚经济增长的“发动机”，GDP 超过区域整体的 55%，是 RCEP 成员国中除老挝以外其他 13 个国家的最大贸易伙伴。RCEP 的签署无疑会进一步提升中国在东亚区域合作中的作用，并强化中国在东亚经济与欧盟、北美地区三足鼎立中的“领头羊”角色。

从多边主义角度看，RCEP 的签署对于稳定多边主义具有积极作用。过去几年，世界经济与政治遭受一系列冲击，如单边主义甚嚣尘上，各国对 WTO 和多边贸易体系的信心不断下降，中美贸易战和疫情给世界带来巨大

^① 根据彼得森国际经济研究所的一份报告，中国是 RCEP 最大的单一经济受益者。如果中美贸易战持续进行，到 2030 年 RCEP 将使中国 GDP 额外增加 1000 亿美元，可以有效缓解中美贸易战的负面冲击。此外，RCEP 会使全球出口贸易额外增加 5000 亿美元，而仅中国就达到 2480 亿美元，占了几乎一半。Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia’s New Trade Blocs,” Peterson Institute for International Economics Working Paper 20-9, June, 2020, <https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new>.

的不确定性，建立在多边合作基础上的全球化进程遭遇逆流。在此背景下，中国推动 RCEP 的签署，对于多边主义来说无疑是一个令人鼓舞的好消息。

（二）拜登执政后中美两国围绕 RCEP 与 TPP/CPTPP 的互动可能性

为加强对中国的遏制，特朗普政府将奥巴马政府时期实施的“亚太再平衡”战略调整为所谓的“印太战略”。拜登执政后，出于巩固和扩大同盟一致对华的考虑，显然会选择继续推行“印太战略”。在经济领域，为了更有力地牵制中国，重返 TPP/CPTPP 甚至加入 RCEP 无疑是最佳切入点。不过，由于诸多因素的制约，短期内美国大概率不会加入 CPTPP 或 RCEP。

第一，从拜登政府的政策优先顺序看，亟须应对的挑战是疫情、经济萧条、气候变化和社会撕裂。对于重返 TPP/CPTPP，虽然拜登在竞选期间曾公开表示持开放态度，但两大因素将会制约其在短期内加入。一是国内存在广泛的反对意见。事实上，即使在奥巴马政府时期，TPP 也从未获得共和党和民主党的共同支持。前国务卿希拉里曾将 TPP 称为“黄金标准”，但她在 2015 年后为参加总统竞选，就开始强烈反对该协议。二是北美自由贸易区（NAFTA）带来的“阴影”。1994 年 NAFTA 成立后，美国对加、墨两国贸易逆差持续扩大，国内就业率自进入 21 世纪以来也开始下降。尽管许多研究表明这两者之间并无直接的线性关系，但是在国内民粹主义不断兴起的大背景下，全球化往往最易成为“替罪羊”，特朗普后来迫使加拿大和墨西哥重新谈判，目的就是让美国人误以为加入 NAFTA 是美国就业减少的罪魁祸首，而如果重新谈判，美国就业就会增加。这种情况下，在 2022 年美国国会两院中期选举前，拜登政府为了保住民主党的多数地位，显然不会贸然选择重返 TPP 或加入其他自由贸易协定。另一方面，短期内美国也不具备加入 RCEP 的条件，因为 RCEP 的扩容至少需要在协定生效 18 个月之后才有可能。因此，即使 RCEP 在 2021 年底前顺利生效，美国申请加入最早也得到 2023 年下半年。

第二，中国短期内也很难加入 CPTPP。最近中国多次公开表态对加入 CPTPP 持开放和积极态度。不过，由于在国有企业、劳工权益、信息与数据的跨境自由流动等方面差异太大，短期内尚难找到一种各方都能接受的处理

办法。从日本政府最近对中国加入 CPTPP 可能性的表态就可看出，这将是一个漫长的过程。此外，美国也会极力阻挠中国在其之前加入 CPTPP。因此，未来两年中美两国显然很难在 CPTPP、RCEP 问题上形成实质性合作，两国将会更多围绕亚太区域合作展开竞争。从美国的角度而言，其将极力拉拢盟友搅局，打乱甚至阻止亚太区域合作进程；同时，在不影响自身国内政策进程的情况下，会公开表达重返亚太或“印太”区域经济合作的决心，实际行动上则虚实结合、以虚为主，为未来加入做好准备。通过这些举措增强亚太盟友对美国预期和信心的同时，也最大可能地削弱中国在亚太区域经济合作中的影响力。从中国的角度看，则会继续推动 RCEP 早日生效，同时努力推动加快中日韩自由贸易协定谈判进程，加强与亚太各国双边自由贸易协定升级版的谈判。在此基础上，中国会不断加强与 CPTPP 成员国的磋商，探寻早日加入 CPTPP 的可能性。

（三）中国处理对美关系的战略选择

拜登执政给中美两国构建新的双边关系框架提供了各种可能性。中国可以积极谋划，采取“四轮驱动”方式处理与美国政府的关系。

第一，在国内层面，扎实推进双循环战略的有效实施，练好内功。这是保障与美国发展对等关系的基础。通过进一步深化改革和扩大开放，解决各类“卡脖子”和瓶颈问题是保证中国作为超大经济体的国民经济顺畅循环的基础，也是实现“以内促外”带动国际大循环的有力支撑。只有在更高水平上构建起完整的国民经济发展体系，才能为世界各国提供更加广阔的市场机遇，推动形成更加稳定的全球经济循环体系，促进各国共享全球化深入发展的机遇和成果。也只有这样，我们才更有能力摆脱在关键领域对美国的过度依赖，推动两国最终形成平等、稳定、良性的竞争与合作格局。

第二，在区域层面，中国要积极引领东亚经济稳定发展与再平衡调整，以此形成处理对美关系的重要支撑。东亚经济再平衡的实质是要改变最终产品对美、欧市场的非对称依赖，最终形成一种区域内生产与消费相对均衡的可持续分工和发展体系。这一问题在全球金融危机之后就被提出，但却一直未能得到有效解决。中美贸易战和疫情的全球蔓延对东亚各国经济的巨大冲

击再次凸显了这一调整的重要性和紧迫性。中国要加强与东亚各国的政府间协调与合作，使各国均能从经济调整中受益，从而保证东亚经济再平衡调整顺利推进。

第三，在全球层面，中国要继续坚定维护多边主义，努力提升国际形象，以缓解来自美国的压力。根据皮尤研究中心的调查，西方发达国家的民众对华普遍持有一种复杂心态。一方面，大多数国家民众认为中国已经超过美国，是世界经济的最重要力量；但另一方面，他们对中国的看法在近些年却日趋负面。尽管皮尤研究中心的调查问卷本身存在立场预设的问题，但从结果的变化趋势看，仍然需要引起重视。

第四，在中、美双边层面，要努力与美国围绕 RCEP、TPP/CPTPP 等区域合作问题形成良性互动。一是要努力恢复与美国的战略与经济对话，最大程度重建两国之间的信任关系。二是可以对美国重返 TPP/CPTPP 或者加入 RCEP 秉持开放和积极的态度。美国加入亚太区域经济合作或许有牵制中国的目的，但从亚太地区经济发展中中国影响不断增强、美国影响相对下降的趋势看，美国重返 TPP/CPTPP 或加入 RCEP 不会弱化中国的地位，而且在某种意义上可能更有利于中国在多边框架内解决两国的经济和贸易争端，并赢得更多国家的信任与支持。

拜登政府对华科技产业政策的倾向及应对^①

中美在政治制度、意识形态和地缘政治等领域的分歧与对抗将长期存在，拜登政府也将在科技产业领域延续特朗普政府的政策基调。中国需拓展中美科技产业关系中的合作面，努力遏制恶化趋势，尽可能为自身发展营造稳定的外部环境。

（一）拜登政府对华科技产业政策的基本立场

尽管拜登政府与特朗普政府的政策倾向不存在本质区别，但拜登及其政策团队认为，特朗普政府出台的许多旨在切断中美经济关系的政策措施笨

^① 孙海泳，上海国际问题研究院副研究员。

拙、代价高昂、缺乏战略意义。拜登及其政策团队希望采取更明智的方法，在一些议题领域与中国合作，但在技术领域，特别是前沿高科技领域，则需要与中国竞争。因此，拜登政府将延续对中国企业的主要制裁措施。与意识形态、地缘政治等领域的对立和对抗不同，在科技产业领域，拜登政府的政策基调将主要体现为竞争与限制，即在提升美国科技产业竞争力的基础上，对中国科技产业的发展进行制约，而非像特朗普政府那样一味对华极限施压。拜登政府强化中美科技竞争的着力点主要体现在四个方面。首先，增强国内科技投资。拜登已承诺将加大对美国工业投资力度，包括向科技产业进行大规模投资。其次，继续采取措施限制中国在网络通信和人工智能等领域的技术进步。再次，继续通过贸易施压等手段促使中国在知识产权与技术转让等领域做出让步。最后，保留针对中国高科技企业的出口管制等制裁措施中的主要部分。

与此同时，拜登政府将在改善与盟国关系的基础上，以价值观为纽带，利用联盟体系强化对华科技遏制。此前，民主党对特朗普政府侵蚀美国联盟体系的做法多有诟病。拜登及其政策团队亦曾多次表示希望改善与盟国的关系，并希望在主要欧洲国家和日本等盟友的协助下，继续对华科技施压。

（二）影响拜登政府对华科技产业政策的主要国内政治因素

特朗普政府对华科技产业政策的惯性将限制拜登政府的政策选择。其主要包括三方面。一是数字技术政治化。在战略认知层面，美国将数字技术设备的来源国与价值观挂钩，并以此作为制裁中国企业的借口；将国际数字技术合作与地缘政治挂钩，如美方对中、俄在网络通信领域合作的种种指责；鼓噪所谓的“数字威权主义”，以此抹黑中国与发展中国家的数字基础设施建设合作。二是数字技术安全化。在政策逻辑方面，将中国在网络通信领域的技术进步视为对美国的安全威胁，并以此作为升级对华制裁的主要依据。三是数字技术壁垒化。在政策措施方面，美国密集出台针对中国的外国投资限制、出口管制、涉及网络通信等前沿技术的教育与学术交流限制等措施。与此同时，美国国会仍将维持既有的对华科技政策倾向。这是由于美国两党核心人物在对华科技产业政策上存在高度的政策共识，阻碍中国技术进步的

行动也一直是两党在过去几年共同推进的少数政策议程之一。因此，基于两党共识的国会立法进程将对拜登政府的对华科技产业政策产生重要影响。

（三）未来中、美两国在科技产业领域的风险因素与合作空间

双边政治互信不足、科技产业竞争强度上升等因素可能强化拜登政府对华科技产业政策的竞争性倾向。首先，拜登的对华政策思路可归结为在可以合作的领域进行合作，对必须竞争的领域强化竞争，而科技产业是必须竞争的领域。如果两国战略竞争强度升级，会导致拜登政府对华科技产业政策的竞争性乃至对抗性上升。其次，双方在新兴技术领域的竞争关系有可能强化美国对华科技遏制政策。未来一段时期，新一轮科技革命的技术成果与产业应用将呈现爆发状态。中美两国在科技产业领域不利于美国的实力对比变化，会进一步加剧美国对华科技产业政策的竞争性。特别是在与中国企业存在竞争关系的部分美国企业及相关商业团体的游说下，两党可能会在强化对中国企业的制裁上增加新的共识，并推动出台新的制裁措施。再次，一旦拜登政府显著修复、改善与欧洲主要盟国的双边关系，将会增加盟国配合美国制裁中国企业的政策动能，并将对中外科技产业合作产生明显的负面影响。

当然，在高科技产业链合作、双边科技交流以及全球（科技）治理等领域，中国与美国也存在较大的合作空间。首先，在企业层面，中美两国在新兴科技产业领域合作空间广阔。以人工智能为例，美国拥有深厚的技术储备，而中国拥有丰富的数据与应用场景。两国企业在此领域扩大合作，有助于互利共赢。其次，从中美双边关系来看，两国在与科技相关的气候变化、传染病防治等领域存在较大合作空间。这些领域也是拜登政府试图（有限）扩大的双边合作领域。再次，中、美两国在全球治理领域存在较大合作空间。拜登政府可能会利用世界卫生组织、二十国集团、世界银行等多边合作框架，促使中国按照所谓的“国际标准”承担更多责任并受到更多制约，而非像特朗普政府那样对此类多边框架持排斥态度。

（四）应对思路

第一，秉持开放创新政策立场，积极推动双方高科技企业在研发与产业方面的合作。首先，进一步完善外商投资、知识产权保护等领域的法规条例，

为包括美国企业在内的各国高科技企业来华投资或进行研发合作创造有利环境。其次，以中美地方交流为基点，通过既有或新建的两国省州或地方政府之间的合作机制与平台，推动美国高科技企业来华投资，并可以此促进双方高科技企业在第三方市场的合作进程。在此过程中，亦可尝试推动美国地方政府与高校对联邦政府施压，促使国务院等联邦政府部门恢复对中国赴美留学、访学人员正常的签证程序。再次，积极打造美国高科技企业在华合作项目的成功典范，如“特斯拉上海超级工厂”等项目，并以此推动美国高科技企业来华投资，从而降低美国对华科技“脱钩”的实际效果。

第二，在确保中美关系总体稳定的前提下，围绕科技产业与科技合作相关议题推动双边对话与合作进程。一方面，推动中、美两国开启各层级对话，在拓展交流范围的同时，就美国对华出口管制、对中国企业的制裁等议题展开磋商，争取迟滞或遏制美国对华科技制裁的升级趋势。另一方面，探索与拓展双方在太空探索等领域的合作议程，拓展两国科技合作的新空间。

第三，高度重视第三方对美国对华科技产业政策的影响，努力改善中国与欧洲国家的经济与科技产业合作关系。目前，美国与以欧洲国家为代表的盟国的关系正变得日益复杂，它们之间不仅有共同利益，也有各自的战略需要。欧洲国家面临因疫情导致的严峻的经济形势，对扩大中欧经济与科技产业合作存在较高的期待。特别是在科技产业领域，欧盟亦致力于保持欧洲的“数字技术主权”，期望缩小与美国在信息产业领域的差距。这为中国促使部分美国盟国在中美科技产业博弈中保持相对中立的立场提供了契机。有鉴于此，需着力推进中、欧双方在数字基础设施乃至人工智能等领域的合作进程，并促使欧洲主要国家不紧密追随美国的对华科技遏制政策。

第四，在多边层面，中国需适时推动全球科技治理，并可在此框架下探索中美合作的发展空间。可结合中方在 2020 年 9 月提出的《全球数据安全倡议》，推动关于数字基础设施合作的治理议程，并借此提升中国在新兴科技治理领域的话语权，为中国高科技企业的海外拓展营造有利的舆论氛围。

[责任编辑：孙震海]

拜登政府的全球气候变化 领导政策与中国应对*

于宏源 张潇然 汪万发

【内容摘要】 美国的气候治理政策长期呈现周期性变化特点。围绕气候问题，拜登政府强调引领清洁能源革命和重回气候治理，重视国内清洁能源发展、气候议题科学化塑造、气候治理多边主义，希望在继承奥巴马政府时期气候政策的基础上，全面提升美国的气候治理领导力。在国内，拜登政府欲依托科技创新、刺激需求、投资基础设施等措施使清洁能源融入美国经济进程；在气候外交方面，美国将推动相关问题在国家安全和外交事务中的主流化。拜登政府设计了“团结应对策略”，将盟友、峰会外交、经贸合作、对外援助和投资、技术标准、区域合作等内容融入其中，并突出气候变化与安全、人权的相关性。在对华气候政策方面，拜登政府将对华实施限制性气候合作策略。虽然中美合作有助于实现《巴黎协定》的“2摄氏度”目标，也有助于全球低碳经济良性发展，但在气候治理领导权、全球低碳标准领域，中、美两国仍存在竞争。

【关键词】 美国外交 中美关系 气候治理 《巴黎协定》

【作者简介】 于宏源，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）；张潇然，上海国际问题研究院硕士研究生（上海 邮编：200233）；汪万发，中国人民大学国际关系学院博士研究生（北京，邮编：100082）

【中图分类号】 P467 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0027-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102002

* 本文系科技部国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”课题一（2018YFC1509001）的阶段性研究成果。

美国政府的气候政策具有很强的周期性和易变性。在应对气候变化的国内决策机制不变的基础上,美国国内利益相关者与决策者之间的力量对比始终处于动态变化中。同时,国内和国外因素也影响着美国政府在气候问题上的决策。回顾全球气候治理开始以来的历史进程,美国针对气候变化的相关政策总是出现反复,从克林顿到小布什,从特朗普到拜登,无不呈现很强的周期性和易变性。随着拜登入主白宫,美国气候政策的钟摆重新回摆到全球气候领导方向,并将绿色经济复兴作为重要议题。美国国内气候政治则呈现从强调传统能源独立向强调清洁能源和气候变化领导力的转变。

拜登上任伊始,就签署文件宣布重返《巴黎协定》,^①并推出关于保护气候环境、重建科学机构、应对气候危机等行政命令或备忘录。^②拜登政府的气候政策以绿色经济复兴和气候安全为核心,重点关注与气候相关的产业结构、市场需求、基础设施投资、社区参与、关键资源、气候人权和国防等政策。在对华气候政策方面,中美合作有助于实现《巴黎协定》的“2摄氏度”目标和全球低碳经济的良性发展,然而中、美两国在气候治理和低碳经济主导权领域仍存在竞争。

一、美国政府气候政策的周期性变化

环境问题是目前国际社会关注的焦点。环境外交是以主权国家为主体,通过国家机构和政府官员的官方行为,运用谈判、交涉、缔约等外交方式,

^① Briefing Room, “Paris Climate Agreement,” The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>.

^② 参见美国白官网站:第一,设立标准减少石油和天然气部门的甲烷排放。第二,制定有雄心、能够创造就业机会的燃油车经济性标准,建立更安全、经济实惠的燃油效率体系。第三,设立有助于创造就业机会的电器和建筑效率标准。第四,恢复奥巴马政府时期撤出的北极水域和白令海地区的石油和天然气钻探,决定建立白令海北部气候恢复区。第五,各机构必须尽可能准确地计算温室气体排放的全部成本,同时将全球损害考虑在内。第六,撤销美国和加拿大的国际边境建造、连接、运营和维护管道设施的总统许可证。拜登正式就任后的这一系列举措无疑显示了其重塑美国气候治理领导权的雄心,也反映了美国发展清洁能源与环境正义计划的重点。参见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/>。

处理和调整环境领域国际关系的一切活动。国家还可利用环境保护和气候变化等实现特定的战略和外交目标。通过分析奥巴马、特朗普以及拜登政府的气候政策偏好，可以发现，在经历了特朗普政府“去气候化”政策转向后，拜登政府正突出气候安全，将加强国内清洁能源发展、气候议题科学化塑造、气候治理多边主义引入美国气候政策领域，在继承奥巴马政府部分环境政策的基础上，全方位重塑美国领导气候变化治理的国内基础和国际地位。

（一）奥巴马执政时期美国政府积极的气候变化政策

2008年后，奥巴马政府开始积极回应全球环境保护浪潮，特别是在气候变化领域，与小布什政府时期相比，奥巴马政府在三个方面改善了美国原有的气候与环境保护政策。一是重视能源独立。奥巴马政府将能源独立问题与气候变化议题联系起来，认为美国未来的经济发展和国际地位与其新能源和低碳经济发展状况息息相关。二是奥巴马政府致力于推进《联合国气候变化框架公约》谈判，作出并落实国家减排和气候资金承诺。三是重视气候治理多边合作。多边主义是奥巴马政府关注的重点，并且其更为强调新兴大国的作用，如中国、印度在环境治理领域的责任与义务等。

奥巴马政府应对气候问题的具体措施大致包括三方面。一是促进国内就业、工业的可持续发展。2009年2月，奥巴马签署《经济复苏和再投资法》（American Recovery and Reinvestment Act），确认将7870亿美元的经济刺激计划中的15%直接用于清洁能源和创造“绿色就业”。2013年6月，奥巴马在《总统气候变化行动计划》（President's Climate Action Plan）中提出，为了确保美国在清洁能源领域的领导地位，设定在2020年前将美国可再生能源发电量翻番的目标。^①2014年6月，奥巴马政府要求电力部门到2030年实现在2005年碳排放的基础上减排30%的目标。为此，电力部门需将颗粒、氮氧化物和二氧化硫的污染水平降低25%，并且要通过降低能源生产过程中的能耗比来实现电力使用成本下降8%的目标。^②二是推动国会立法和

^① “Full Transcript of Obama’s Remarks on Climate Change,” Climate Central, June 25, 2013, <https://www.climatecentral.org/news/text-of-president-obamas-speech-on-climate-action-plan-16158>.

^② EPA Fact Sheet, “Clean Power Plant,” EPA, June 2, 2014, <https://archive.epa.gov/epa/cleanpowerplan/fact-sheet-clean-power-plan.html>

明确美国的减排承诺，以内促外。奥巴马第一任期重点关注重塑美国在国际气候政治中的领导地位。在奥巴马的积极游说下，2009年6月，美国国会众议院通过了《美国清洁能源和安全法案》（American Clean Energy and Security Act）。在2013年的国情咨文中，奥巴马希望国会能够达成一致，形成一个以市场为基础的全球气候治理解决方案。2013年6月，奥巴马政府根据《总统气候变化行动计划》开始大幅提高气候变化议题在其政府工作中的地位。同时，奥巴马政府以清洁能源为核心，确立了以能源清洁与可持续为原则的气候政策。通过促进能源科技创新和加大碳减排力度，奥巴马政府全力为美国未来环境政策奠定基础。三是推动应对气候问题的国际协调。奥巴马第二任期致力于推动与中国等大国协调落实《巴黎协定》的签署和生效。奥巴马曾表示，到2025年，美国将在2005年的基础上实现温室气体排放总量减少26%—28%的目标。^①

（二）特朗普执政时期美国紧缩的气候变化政策

特朗普将强烈的民粹主义取向与“美国优先”理念带入了美国的内政外交决策中，其张扬的个性和“逢奥（巴马）必反”的执政风格，引发二战后美国最大的“退群潮”，美国气候政策由此明显转向，表现出明显的单边主义和逆全球化倾向。

通过《美国优先能源计划》（America First Energy Plan）以及签署总统行政命令和备忘录等手段，特朗普积极促使能源部、内政部和环境保护署对相关环境与能源法规、政策等进行修改。《华盛顿邮报》的一项分析指出，在特朗普四年总统任期结束时，他已经削弱或取消了超过125项旨在保护国家的空气、水和土地的法规和政策，并对40多项政策进行了回调。^②

在国际多边合作中，特朗普于2017年6月发表退出《巴黎协定》的声明，反映了其强烈的气候单边主义政策倾向。具体来看，在国内能源产业方

^① 于宏源：《美国气候外交研究》，格致出版社、上海人民出版社2020年版，第52—57页。

^② Juliet Eilperin, Brady Dennis, and John Muyskens, “Trump Rolled Back More than 125 Environmental Safeguards Here’s How,” *The Washington Post*, October 30, 2020, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/climate-environment/trump-climate-environment-protections/>.

面，特朗普政府积极振兴化石能源与核能；在国际能源贸易方面，特朗普政府加强能源独立并鼓励能源出口；在新能源政策方面，特朗普政府降低对新能源研发的支持力度。美国是全球第一大经济体与第二大碳排放国，其国内、国际政策对于全球气候治理有着非同寻常的影响。美国的绿色发展转型成功与否关系到全球气候协定与低碳发展的实际成效。因此，特朗普政府对全球气候变暖的消极态度引发其他国家对其气候治理成效的怀疑，进而对全球气候治理进程产生了消极影响。^①

（三）拜登政府气候变化政策的转型

拜登个人及其团队展现出了与特朗普截然不同的气候外交政策偏好。^②拜登政府应对气候危机的行政命令强调致力于应对气候变化、创造就业机会、建设基础设施和实现环境正义，“确保美国在 2050 年之前实现 100% 的清洁能源经济和净零排放，从而引领世界应对气候紧急情况，并率先发挥榜样的力量。”^③ 为了实现上述目标，拜登政府将采取行动应对国内外的气候危机，并推进清洁能源与环境正义计划。^④ 拜登政府的气候政策将“有史以来第一次”使实现《巴黎协议》的“2 摄氏度”目标成为可能。^⑤ 具体来看，拜登政府的气候政策包括：确保美国在 2050 年之前实现 100% 的清洁能源经济和净零排放，增强社区的环境变化适应性，与世界其他国家合作应对严重的气候威胁，抵制滥用权力损害少数族裔和低收入社区的环境污染者，履行政府对工人和社区的义务等（见表 1）。

① 于宏源：《特朗普政府气候政策的调整及影响》，《太平洋学报》2018 年第 1 期，第 25—33 页。

② Briefing Room“Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.

③ “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

④ Briefing Room, “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>.

⑤ Martin Kuebler and Tim Schauenberg, “Biden’s Climate Plans: A ‘Historic Tipping Point,’” Deutsche Welle, September 11, 2020, <https://www.dw.com/en/bidens-climate-plans-a-historic-tipping-point/a-55542191>.

表 1 拜登政府的气候政策

确保美国在 2050 年前实现 100% 的清洁能源经济和净零排放	行政部门全力推动气候治理取得进展并显著减少排放
	建立执法机制以在 2050 年之前实现净零排放
	对能源和气候研究与创新、清洁和弹性的基础设施与社区投资。在第一任期内投资 2 万亿美元建设现代化、可持续的基础设施
	鼓励在整个经济体系中应用清洁技术，推动氢能等清洁能源创新和储能革命，以净零成本建造净零能源建筑等
	实施美国清洁汽车计划，完善国内汽车供应链和汽车基础设施，推进公共部门的清洁交通建设
	到 2035 年在电力行业实现无碳污染
	封堵废弃的石油和天然气井，回收废弃的煤炭、硬岩等
增强社区的环境变化适应性	对社区清洁、建筑节能、弹性的基础设施建设进行开创性投资
	制定气候适应议程
	开发新工具来管理和降低气候风险并转移风险成本
	建立新的弹性基础设施
全球气候合作	推进零排放的公共交通，启动铁路革命，以确保美国拥有世界上最清洁、安全和最快的铁路系统
	重新加入《巴黎协定》，采取强有力的新措施，阻止其他国家违背其气候承诺，同时将贸易政策与气候目标相结合
	要求在全球范围内禁止化石燃料补贴
	创建清洁能源出口和气候投资计划，促进美国在全球范围内的清洁能源出口和投资
	兑现美国的气候融资承诺，并为做出气候承诺的发展中国家提供“绿色债务减免”
	制定一份新的《全球气候变化报告》，对各国未履行《巴黎协定》承诺以及破坏全球气候解决方案的其他其他问责
抵制损害少数族裔和低收入社区的环境污染者	将气候变化作为国家安全和北极理事会的核心优先事项，限制北极开发
	实现环境正义。通过数据筛选推动气候和经济正义，确定弱势社区。司法部新设立环境和气候司法司
	追责污染者，确保所有社区都能获得安全的饮用水，确保受气候变化和污染损害的社区率先从清洁经济革命中受益
	每一个美国人都能用上宽带或 5G 无线网络

全方位履行政府对工人和社区的义务	扩大和保护中产阶级利益
	保障煤矿工人及其家庭的利益，向受气候变化影响的煤炭和电厂社区以及其他社区投资。设立煤电厂社区工作队
	清理和重建废弃和未充分利用的旧电厂等工业设施、垃圾填埋场、废弃矿山和其他闲置社区资产，提供 25 万个工作岗位
	建立民间气候队伍。可持续地管理森林、恢复湿地、保护干净水源，加强防洪等设施

资料来源：拜登竞选网站 <https://joebiden.com/>。

为支持自己的气候政策，截至 2021 年 2 月 12 日，拜登总统已经发布了多项关于气候问题的行政命令，^① 涉及重返《巴黎协定》、气候安全危机、公共健康、科学决策、移民、就业等方面（见表 2）。

表 2 拜登总统关于气候问题的行政命令

日期	总统行政命令
2021 年 1 月 20 日	关于重返《巴黎协定》的行政命令
2021 年 1 月 20 日	关于保护公众健康和环境以及恢复科学以应对气候危机的行政命令
2021 年 1 月 27 日	关于在国内和国外应对气候危机的行政命令
2021 年 2 月 4 日	关于重建和加强难民安置方案和规划气候变化对移民影响的行政命令
2021 年 2 月 11 日	关于启动美国创新计划创造就业机会和应对气候危机的行政命令

资料来源：作者根据美国白宫网站整理。

拜登政府的气候政策主要涵盖三个方面。第一，在国内方面，拜登政府以科技创新、促进需求、投资基础设施建设为三大手段，使清洁能源融入美国经济发展整体进程。首先，通过行政命令方式提高绿色经济标准，并确保 2050 年实现 100%清洁能源经济与零排放目标。美国政府通过行政手段鼓励

^① 参见美国白宫网站：<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases>。

在整个经济体系中应用清洁技术。例如，在汽车行业实施美国清洁汽车计划，完善国内汽车供应链和汽车相关基础设施，推进公共部门的清洁交通建设。在电力行业则致力于到 2035 年实现无碳污染目标。建立公用事业和电网运营商能效和清洁电力标准。其次，推动清洁技术在经济复苏中的广泛应用，投资于交通、基础设施与社区的清洁、弹性化发展，致力于将美国建设成为气候弹性国家。气候适应性与环境正义同样是拜登政府十分重视的国内气候议题之一。对于环境适应性问题，拜登政府提出要对清洁社区、建筑节能、弹性的基础设施建设进行开创性投资，制定气候适应议程。同时注重国内环境正义，尤其是关注少数族裔、低收入群体与工人的环境气候权益。再次，以先进技术与强大资本优势为依托，在新能源研究和技术创新等领域发挥技术与资金优势，进行大规模投资。拜登提出要在其第一任期内投资 2 万亿美元来建设现代化、可持续的基础设施，包括道路、桥梁、绿地、供水系统、电网和通用宽带，并为实现公平的清洁能源目标奠定基础，从而有助于实现增加就业、技术创新、减少碳排放三方面目标，进而重塑美国在全球可持续发展领域中的领导者地位。

第二，在气候外交方面，拜登政府将气候危机置于美国外交政策与国家安全的中心位置，气候问题成为美国外交政策和国家安全的重要内容。美国通过气候外交与盟友合作，重塑自身的气候领导力。^① 美国气候外交是涵盖盟友、经贸、对外援助和投资、科研、区域合作及国防军事等多方面内容的“团结应对策略”。拜登政府突出气候变化与安全、人权的相关性，通过总统备忘录和行政命令多次强调将气候危机纳入美国外交政策和国家安全考虑中，明确将气候问题确定为美国外交政策和国家安全的基本要素。^② 拜登还以追求全球气候治理的领导权为目标，以打造气候盟友和议题引导力为路

① Briefing Room, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.”

② Briefing Room, “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>.

径，重塑美国气候外交，重返《巴黎协定》。美国气候特使约翰·克里（John Kerry）表示，“重新加入《巴黎协定》只是第一步，美国政府预计将为英国格拉斯哥气候峰会做好全面准备。”^①此外，拜登政府通过设置外交机构使气候问题不再被作为一个独立议题，而是将其纳入整个外交政策和国家安全的讨论中。^②一方面，设立美国总统气候问题特使一职，并由奥巴马时期的国务卿约翰·克里担任。克里曾在任职国务卿期间积极推动达成《巴黎协定》，要求美国所有外交官把解决东道国的气候变化问题作为重中之重。另一方面，成立白宫内部气候政策办公室，并首次设置国家气候顾问和副顾问，以协调和执行总统气候议程。^③

第三，在对华气候政策方面，拜登政府将对中国实施限制性气候合作策略。从美国的角度而言，拜登政府的首要气候外交政策是使美国重回谈判桌，能够与其盟友和伙伴合作，动员集体行动以应对全球威胁。在国际层面，拜登政府声称“美国的温室气体排放量仅占全球排放量的15%。美国将利用其经济和道德权威，推动世界采取坚定的行动。”^④对中国而言，拜登声称，“美国确实需要对中国强硬起来”^⑤，并在《外交事务》杂志撰文指出，“必须重建世界对美国领导力的信心，并动员我们的国家和盟友迅速应对新的挑战。”^⑥拜登政府认为中国通过国家补贴，使国有企业获得了不平等的竞争优势，中国的崛起将会导致美国技术和知识产权的流失，进而使中国自身能够主导未来技术与产业的发展。拜登政府还主张美国应当同盟友共同反对中国对安全与人权的破坏性行为，并坚持要求中国停止对煤炭出口的补贴，阻止中国通过“一带一路”建设资助化石燃料能源项目、将污染外包给其他国

^① Steve Inskeep, “As Climate Envoy, Kerry to Seek ‘Ambition’ With ‘Humility,’” NPR, December 10, 2020, <https://www.npr.org/2020/12/10/944572621/as-climate-envoy-kerry-to-seek-ambition-with-humility>.

^② Natasha Bertrand, Tyler Pager and Lara Seligman, “Biden to Tap More Obama Vets to Fill Key National Security Roles,” *Politico*, January 5, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/01/05/biden-national-security-roles-455062>.

^③ “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” The White House, January 27, 2021.

^④ Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, p. 74.

^⑤ *Ibid.*, p. 70.

^⑥ *Ibid.*, p. 65.

家，以及阻止中国扩大全球影响力、推广自己的政治模式并投资未来技术。

二、拜登政府气候政策的影响

拜登政府积极的能源与气候政策意在重塑特朗普政府时期遭受损害的美国全球气候治理领导力。欧盟正通过制定和实施《欧洲绿色协议》(European Green Deal)寻求建立自身在地区与国际层面的绿色发展领导力。中国在联合国气候雄心峰会上宣布在减排方面将提高国家自主贡献力度，力争于2030年前实现二氧化碳排放达到峰值，争取2060年前实现碳中和的目标，同样展现出引领全球气候变化治理的决心。当下，美国重塑自身的气候治理领导力或将影响既有的美欧、美中、中欧关系，全球气候治理也将因此而面临新的机遇与挑战。

(一) 美国气候领导力的重塑

詹姆斯·伯恩斯(James Burns)用“领导者—追随者”结构定义美国在国际体系中的领导力，认为当制度、政治、心理等资源被领导者充分动员，且追随者的诉求被满足时，领导力就产生了。^① 特朗普政府的“去气候化”政策已经损害了美国国内气候治理的一致性和国际气候领导力的可信度。拜登政府开始实施积极的气候政策，美国气候政策的转型有望再次塑造美国国际气候领导力。美国民主党2021年1月赢得国会参议院选举，为拜登的环境气候立法与政策推广创造了较为有利的国内政治条件，“随着民主党控制国会，当选总统拜登有望推行更积极的政策以应对气候变化和其他重大环境问题。”^② 在此基础上，拜登政府希望通过“榜样的力量”而非“权力榜样”来提升外交和领导能力，^③ 重塑美国在全球气候治理方面的领导力。

为了重塑美国的气候治理领导力，拜登政府致力于协调美国国内气候政

① See James Mac Gregor Burns, *Leadership*, New York: Harper and Row, 1979.

② Juliet Eilperin, Brady Dennis, and Steven Mufson, “How the Georgia Election Results just Raised Biden’s Climate Ambitions,” *The Washington Post*, January 7, 2021, <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/01/07/biden-climate-senate/>.

③ Amber Phillips, “Joe Biden’s Victory Speech, Annotated,” *The Washington Post*, November 8, 2020, <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/11/07/annotated-biden-victory-speech/>.

策，进而强化其国内气候治理实力。绿色新政是拜登政府应对美国面临的气候威胁、重塑美国国内气候治理实力与国际领导力的重要政策框架。具体而言，绿色新政包括新能源科技创新与应用、气候弹性和适应性基础设施建设及改造、美国全球气候治理领导力、环境和气候治理的公平正义四个方面。在此基础上，拜登进一步提出“清洁能源革命与环境正义计划”，意欲从国内、国际两个层面重新构建美国在气候领域的全球领导力。同时，在国内气候治理问题上，拜登政府依托创新型技术发展、激发公民社会的环保需求、社会公共基础设施投资三种方式，试图让清洁能源重新回归美国的政治、经济与社会生活。

为了重建美国气候领导力的可信性，拜登政府以其国内气候政策为基础设计气候外交政策。布朗大学沃森国际与公共事务研究所(Watson Institute of International and Public Affairs)的研究报告显示，为了在关键的全球挑战中恢复和提升美国的领导地位，美国新一届政府预计将召开一次全新的全球气候峰会。美国将“锁定全球航运和航空排放的可执行承诺”，领导全球暂停化石燃料补贴和北极地区海上钻井，并加大清洁能源研发的多边合作。^①同时，美国新一届政府还可能配合贸易手段向新兴发展中国家施压。对中国而言，拜登政府可能以化石燃料补贴问题压制“一带一路”建设和中国的对外投资。英国首相鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)则表示，气候问题是美、英两国在贸易与安全领域合作的重要方面，并鼓励美国在应对气候变化上发挥全球领导作用。^②

(二) 中美欧关系的调整

在美欧关系上，特朗普政府退出《巴黎协定》等一系列做法都加剧了美欧跨大西洋关系的恶化。拜登政府重回《巴黎协定》，有助于美欧关系回暖。拜登政府尤其强调多边合作在全球气候治理中发挥的重要作用。拜登在其施

^① Fred Shaia and Jeff D. Colgan, *Presidential Climate Action on Day One: A Foreign-Policy Guide for the Next U.S. President*, Providence: Watson Institute for International and Public Affairs, October 2020, <https://watson.brown.edu/files/watson/imce/news/explore/2020/Final%20CSL%20Report.pdf>.

^② Leslie Hook, “Biden Shift on Climate Change Welcomed by World Leaders,” *Financial Times*, November 9, 2020, <https://www.ft.com/content/5ce99af6-e776-43af-9c74-593d49dc5125>.

政纲领中指出，“气候变化是一项全球性挑战，需要各国采取果断行动，美国将与世界其他国家共同应对气候变化威胁。”^① 新美国安全中心(Center for A New American Security, CNAS) 2020年10月发布的《应对中国崛起的跨大西洋路线图》报告指出，美、欧应构建新联盟以加强政策协调，同时通过加强跨大西洋合作保持双方在可再生能源等领域的技术优势。^② 欧盟委员会主席冯德莱恩(Ursula von der Leyen)指出，“随着世界的变化，出现了新的挑战 and 机遇，美、欧新的伙伴关系将尤为重要。欧盟委员会随时准备与美国新政府和新国会加强合作，以应对我们面临的紧迫挑战。”^③ 欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔(Charles Michel)也同样表示，“欧盟将致力于建立强有力的跨大西洋伙伴关系，并随时准备与当选总统、新一届国会和政府接触。”^④ 美国和欧盟在气候变化、安全和人权领域具有共同价值观，且美、欧双方都希望实现气候变化在安全和外交事务中的主流化，通过气候变化问题共同影响发展中国家事务。

在中美关系上，拜登表示，“即使中、美两国正在寻求在气候变化、全球公共卫生安全、防止新冠肺炎疫情扩散方面的共同利益，美国也需要对中国强硬起来。”^⑤ 白宫发言人也就拜登政府对华政策进行详细说明，表示中国对美国构成重大挑战，拜登政府不会改变对中国的战略举措。^⑥

在中美欧关系上，目前美、欧双方正合作推动全球新的碳标准和碳边界调整机制(CBAM)。自奥巴马政府时期的“朱棣文提案”开始，西方就提

① “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

② Julianne Smith, Andrea Kendall-Taylor, Carisa Nietzsche and Ellison Laskowski, “Charting a Transatlantic Course to Address China,” Center for A New American Security, October 20, 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/charting-a-transatlantic-course-to-address-china>.

③ Ursula von der Leyen, “Statement of European Commission President Ursula von der Leyen on the Result of the U.S. Presidential Election,” European Commission, November 7, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2055.

④ Charles Michel, “Statement by President Charles Michel on the 2020 U.S. Presidential Elections,” European Commission, November 7, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/07/statement-by-president-charles-michel-on-the-2020-us-presidential-elections/>.

⑤ Joseph R. Biden, Jr., “Why America must Lead Again,” p. 71.

⑥ Briefing Room, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, January 25, 2021,” The White House, January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-25-2021/>.

出中国出口的钢铁、铝等商品损害了西方相关产业的利益，形成所谓不平等的竞争环境，希望设立新的绿色贸易壁垒，通过征收“碳关税”来限制来自中国的大宗高耗能、高排放商品的进口，缩小对华贸易逆差。一方面，《欧洲绿色协议》中的碳边界调整机制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）、美国两党提出的利伯曼碳边界税调整法案（Border Tax Adjustments, BTA）等，都可能导致新一轮围绕碳而展开的贸易战。另一方面，拜登政府或将推动国会讨论碳边界调节机制议题以及影响“一带一路”建设的地区碳泄漏、碳监管问题。与此同时，拜登政府和欧盟将重点在碳标准和化石燃料补贴问题上打压“一带一路”沿线地区涉华煤电投资，联合其他国家以环境标准向参与“一带一路”的国家施压，修改国际货币基金组织和区域开发银行中相关条款以排除高碳项目。

（三）全球气候治理的新局面

拜登政府 2021 年 1 月应对国内外气候危机的行政命令将气候问题置于国家安全整体战略中，显示出对气候安全问题的重视。^① 拜登强调总统气候变化事务特使约翰·克里将全面应对气候变化，并将克里列为国家安全委员会成员。^② 这意味着气候问题在拜登政府国家安全决策中的地位显著提高。克里表示，“美国将把气候危机当作国家安全的紧迫威胁来对待。”^③ 气候变化问题安全化使全球气候治理面临新的机遇与挑战。

从积极方面看，首先，基于气候安全观念，拜登在其就任总统的第一天就宣布重新加入《巴黎协定》全球气候治理合作议程，意味着全球多边治理机制的恢复。美国是全球主要碳排放国家之一，拜登表示美国将根据《巴黎协定》重新承诺其减排目标，并努力促使其他国家提高气候减排目标。为了实现到 2035 年将电力生产的碳排放量减少到零以及到 2050 年达到净零排放的目标，拜登的碳减排计划包括 2 万亿美元的大规模经济计划，致力于推动

^① Briefing Room, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.”

^② Oliver Milman, “John Kerry Named as Joe Biden’s Special Climate Envoy,” *The Guardian*, November 23, 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/nov/23/john-kerry-biden-climate-envoy-appointment>.

^③ Shannon Osaka, “Biden’s Latest Appointment, John Kerry, Signals How the New Administration will Handle the Climate Crisis,” *Grist*, November 23, 2020, <https://grist.org/politics/with-john-kerry-envoy-biden-plans-to-tackle-climate-change-abroad/>.

从化石燃料向清洁能源的过渡。美国重回全球气候治理修复了全球碳减排的重要一环，无疑对全球气候变化多边治理机制具有积极作用。其次，拜登政府针对气候安全的科学化态度同样有利于全球气候治理问题的科学化解决。2015年，奥巴马政府启动全球使命创新计划，致力于研究、开发和部署潜在的突破性技术以加速清洁能源创新。拜登政府承诺其将继续投入4倍于最初承诺的财政支持，以支持能源科技研究、开发与创新。^①再次，拜登政府还将设立绩效目标，促进研发成果的应用；改善数据收集和透明度，以更好地跟踪进度并改善责任制；加强与私营部门企业家的合作；帮助其他国家提升机构研发能力，确保资金的高效利用。通过这些清洁能源投资与环保科技促进计划，美国正在向全球气候治理提供技术、智力资源支持。

从消极方面看，美国以安全为核心的全球环境治理观与以发展为核心的发展中国家全球环境治理观存在矛盾，未来可能引发新的冲突。“国家自主贡献”机制是《巴黎协定》缔约方根据自身情况确定的应对气候变化行动目标。作为一种自下而上的气候治理机制，“国家自主贡献”具有灵活性和包容性，允许新兴发展中国家根据自身经济发展设定适当的碳减排目标。然而从目前拜登政府的气候外交政策纲领来看，美国参与领导的全球气候治理机制更加强调自上而下的气候安全目标设定。通过将全球气候变化设定为“严重威胁”与“急需美国领导应对的世界气候紧急情况”，拜登政府完成了气候议题与全球安全以及美国外交事务的议题绑定。^②拜登政府的气候外交政策无不展现出以美国为核心的气候安全导向。例如，美国致力于将贸易与气候目标联系起来，计划对未履行气候和环境义务国家的碳密集产品征收碳调整费或碳配额，或根据贸易对象提高其气候目标的承诺来制定未来的贸易协议。又如，美国将发布《全球气候变化报告》，要求世界各国对未履行其气候承诺以及破坏全球气候解决方案承担责任。通过借助自身政治地位与经济优势，拜登政府治下的美国试图主导全球气候治理进程，分化发展中国家阵营，修改《巴黎协定》“国家自主贡献”机制，这将会增加中国等发展中国

^① “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

^② Ibid.

家减排负担和国际压力，妨碍全球极地海洋开发等活动。

三、中国的应对措施

尽管拜登的竞选形象常被外界批评过于保守，对选民缺乏吸引力，但拜登的气候方案在经济上的可行性比其他竞选人的气候变化主张更高，同时也更为温和，更易于被国会接受。美国政府认为中国是世界上最大的碳排放国之一，还通过大规模的“一带一路”建设每年在亚洲及其他地区资助数十亿美元的化石燃料能源项目。对此，拜登政府或将召集各国建立“统一战线”，提升全球气候行动力度，其气候政策对中国的影响日趋显现。为此，中国需要未雨绸缪，构建多层次气候治理与危机管控体系。

第一，充分认识气候议题在恢复中美战略互信中的基础性作用。拜登本人及其团队尽管将继续把中国视为竞争对手，但始终强调在气候变化领域需要中国的合作，突出中、美两国在气候问题上的合作型领导。合作型领导是通过说服、号召或强制的外交手段实现特定的气候治理目标，推动气候合作。当前，中、美两国可以积极动用自身外交资源，尝试说服气候治理的其他行为体认同、参与和接受特定的气候治理行动方案。中、美两国通过多边气候合作可以形成全球号召力，推动气候治理进程，也可以合作推进《巴黎协定》履约制度建设，形成全球气候治理机制的硬约束。拜登政府实现气候目标、重塑全球气候领导力离不开中国的支持，中国应以推动美国重返和履行《巴黎协定》为着力点，增强两国互信基础，并最终带动中美关系中其他领域问题的解决。中国应推动拜登政府恢复奥巴马政府时期中、美两国在气候领域的合作水平，并在未来更长时段中实现两国气候合作的制度化，倡导双方在气候安全领域加强合作，推进气候人权和救灾等机制建设，为后《巴黎协定》时期的中美合作领导做好充分准备。

第二，密切跟踪美国政党政治和民意基础的变化，建立与共和党气候能源智囊的交流机制，保持与民主党和拜登政府智库的合作，最大限度推动中美气候合作的制度化。中国应当继续保持同民主党团体的交流合作，最大限

度地影响那些支持全球气候治理的选民和政府官员。民主、共和两党在气候政策上分歧日益加大，而随着民主党在参议院选举中赢得优势地位，美国气候政策势必受到两党力量对比变化的影响。过去，国际社会与美国气候界的交流合作中有“重民主、轻共和”的倾向，所产生的问题在共和党人当政期间即已充分显现。为此，中国应继续扩大气候合作“朋友圈”。中国的对美气候合作应充分布局中长线，可通过学术活动、“二轨”论坛、媒体宣传及民间外交等活动影响美国民众和两党重要政客对气候政策的认知，促使美国政府在气候议题上承担起相应的责任。

第三，疫情后的全球经济恢复是美国的核心议题，中、美两国应共同建设绿色经济伙伴关系。世界经济正逐步迈进一个增长不确定的时代，“局部多点”式社会经济动荡将拖累世界经济平稳复苏。在环境领域，中、美两国之间拥有非常广泛的共同利益和巨大的合作空间。应对气候变化需要创新经济发展模式，中、美两国可借助双方巨大的绿色经济市场、生产能力和技术资源，共同实现《巴黎协定》和长期全球碳中和目标。中、美两国清洁技术和产业升级提供了大量合作机会，可通过双方切实可行的气候治理规范和气候融资政策，共同推进绿色经济标准制定、清洁能源产业升级、全球产业链的碳中和，形成全球绿色经济治理体系。中、美两国可在储能（包括智能电网、增强电网弹性、储能系统与可再生能源整合、微电网部署等）和能效（包括成果转化、技术转让及创新技术市场化的政策制定）两个方面探索合作途径。为了携手实现碳中和与改进电力结构，两国政府可以鼓励油气勘探、开采、管道铺设以及电能、水能和新型替代能源等方面的合作。中、美两国还可以将建筑能效、清洁交通、清洁煤炭和氢能等作为优先技术合作项目。此外，双方还可以鼓励各自社会组织、企业、公民和关心气候变化的其他行为体参与全球气候治理，发挥气候民间外交的作用。

第四，抓住拜登新政府执政和全球化石能源量、价齐跌的新的机遇窗口，以我为主提出新的绿色经济、科技的合作标准和重点领域，并警惕西方等一些国家联手对中国实施“碳关税”。未来民族主义导向的国家政策实践将不断强化，技术民族主义和世界市场保护主义将成为阻碍全球化进程的一组李

生机制，全球化进程将经历结构性变革。为此中国应加强技术创新和相关能力建设。首先，中国应加强“碳中和”研究，充分了解低碳或零碳技术的研发障碍，同时探索在冷却、交通、建筑、碳中性氢能等领域建立循环经济的可行模式。其次，中国应加强包括人工智能、5G、云计算及物联网等在内的绿色数字技术领域的研发和普及，落实“大数据+绿色发展合作”数字治理体系。再次，建立符合中国企业共同诉求的减排标准，自下而上形成一套可持续的减排机制。

第五，中国自身应深化新能源供给侧结构性改革，完善新能源技术创新政策工具。美国新能源政策与气候政策紧密联系，通过市场型政策、命令型政策以及创新研发税收减免政策三管齐下调整能源市场结构，降低化石能源一次消费比例，促进可再生能源多元化发展，推动新能源低碳技术创新。中国应借鉴美国经验，将新能源发展政策立足于研发税收减免政策，结合全国统一碳市场的碳价引导机制和绿色能源证书补贴机制等市场手段，以市场力量为主导，逐渐代替政府财政补贴，通过供给侧结构性改革，刺激新能源低碳技术创新，降低新能源开发利用成本。应结合新能源发展目标总量设定，扩大新能源市场需求，从新能源供给推动与需求拉动两方面着手，形成一批集新能源技术研发、装备生产以及终端需求为一体的高端产业链，推动中国新能源高质量发展。面对拜登政府带来的全球能源结构变化，中国的煤电、化工、钢铁等行业走出去将面临更大压力，为避免碳关税等中美碳外交冲突，中国应逐步形成太阳能、氢能产业的全球集群发展优势，可以与西方合作在绿色“一带一路”建设中加大环保和碳中和的资源投入，在海外投资中适度减少重化工和煤电厂投资比重，与美国合作帮助中东产油国实现碳循环经济、合作推进绿色经济与氢能等新能源革命。在能源市场领域扩大对西方能源中小企业开放，加大力度推进市场主体多元化。在地质资料服务、信息共享、财税金融等环节给予外资和民营资本支持，增加中、美两国在清洁煤炭、油气产业融资、能源勘探、清洁能源技术等领域的合作深度。

第六，中国应加强与“一带一路”沿线国家及中、欧之间在气候领域的绿色金融合作。区域主义和小多边合作机制将超越传统全球化范式，但是当

前全球治理功能缺口需要新的制度建构。中国应以气候变化—基础设施—能源与资源的三位一体机制合作为契机，推动中国与周边地区以及中、欧等绿色合作，深化“一带一路”等重点地区绿色经济基础设施的多方合作，提升资源机制和关键绿色发展平台建设，通过合作来为后疫情时代的全球绿色复苏、战略资源的可持续发展治理贡献中国方案。为此中国可以与“一带一路”沿线国家以及欧洲国家一起推动碳循环经济平台建设，通过切实可行的跨国气候治理规范和气候能源产业投融资政策，形成区域内的公共治理体系，推动全球气候治理。此外，中国应借助央行监管机构绿色金融网络（Network for Greening the Financial System, NGFS）、可持续银行网络（Sustainable Banking Network, SBN）、可持续金融国际平台（International Platform on Sustainable Finance, IPSF）等平台创立共同的碳管理体系，实现绿色金融互联互通。最后，中国应利用城市联盟、非政府组织加强中国在气候领域的国际合作，同时增进多边技术交流。这些手段的综合运用，将有助于强化中国在相关领域的多方位国际合作。

[责任编辑：石晨霞]

历史演进视角下的欧盟与 北约关系走向*

——兼析拜登当选的影响

郑春荣 倪晓姗

【内容摘要】 自欧盟确立共同安全与防务政策以来，欧盟独立防务与北约之间存在着“相互替代”和“相互增强”两种论调。争论焦点在于价值观念、威胁评估和战略文化、军事和民事能力、国防工业和支出。在过去几年，欧盟与北约的关系也围绕上述四个方面发生变化。具体而言，欧盟与北约之间总体上呈现以合作为主、竞争为辅、两者同步增强的发展态势。美国新任总统拜登承诺修复美国与盟友的关系，包括进一步加强北约。同时，美、欧将在价值观念上回归“旧常态”，在威胁评估和战略文化上进一步靠拢，在民事和军事手段的运用以及增加国防工业投入上也会有更多共识和共同行动。因此，欧盟与北约的关系将进一步呈现相互增强的态势，但前提是欧盟的战略自主建设不只是出于做强自身，而是更多地为了使欧、美双方公平承担相应的责任。

【关键词】 欧盟 共同安全与防务政策 北约 美欧关系

【作者简介】 郑春荣，同济大学德国问题研究所/欧盟研究所教授（上海 邮编：200092）；倪晓姗，上海理工大学外语学院讲师（上海 邮编：200093）

【中图分类号】 D85

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0045-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102003

* 本文系教育部国别和区域研究专项资金（2020-N11）、同济大学 2020 年度重大培育项目“国际格局大调整下中欧关系研究”（22120200389）的阶段性成果。

2019年12月，在纪念北约成立70周年峰会举行前，法国总统马克龙在接受英国《经济学人》杂志的专访中发表了“北约脑死亡论”。马克龙指责美国在重大战略决策和安全问题上不再与欧洲盟友协调、讨论，并警告称，美国不再是可靠的伙伴。为此，马克龙要求增强欧洲的战略自主。^①由此可见，在特朗普政府时期，美国与欧洲盟友之间的互信受到了较大侵蚀。

2021年1月20日，拜登正式就任美国第46任总统。他在就职演说中承诺将修复美国与盟友的关系，带领美国与世界重新接触，并通过发挥美国“作为榜样的力量”来领导世界。^②在北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）看来，拜登执政将揭开北约的“新篇章”，因为拜登是北约的“强有力支持者”，将使北约进一步强大。^③

但是，随着拜登入主白宫，欧盟内部在战略自主问题上的意见分歧也显现出来。德国国防部长卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）承认，应结束欧洲战略自主的幻想，因为欧洲人没有能力取代美国成为关键的安全提供者；但是法国总统马克龙认为这是对历史的误读，表示只有当欧洲认真对待自身的地位、在防务方面拥有自己的主权时，美国才会视欧洲为盟友。^④由此可见，拜登承诺修复与盟友的关系，反而暴露了法、德两国在欧盟防务问题上的裂痕，并可能阻碍欧盟追求战略自主的努力。^⑤

法、德两国政要的上述意见分歧在本质上也涉及欧盟共同安全与防务政策（Common Security and Defence Policy, CSDP）与北约之间的关系。事实

① “Emmanuel Macron Warns Europe ‘Nato is Becoming Brain Dead’,” *The Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>, 另参见郑春荣：《德国在推进欧洲战略自主性上的角色》，载郑春荣主编：《德国发展报告（2020）：转型中的德国》，社会科学文献出版社2020年版，第16—20页。

② Briefing Room, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

③ Abigail Ng, “NATO Chief Sees Biden’s Inauguration as a ‘New Chapter’ for the Alliance,” CNBC, January 22, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/01/22/nato-chief-sees-bidens-inauguration-as-a-new-chapter-for-alliance.html>.

④ Michel Rose and Andreas Rinke, “Incoming Biden Presidency Exposes Old French-German Rift on Defence,” Reuters, November 20, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-france-germany-usa-defence-idUSKBN2800QW>.

⑤ Chris Dolan, “Biden’s Victory Hampers European Autonomy,” *Newsweek*, December 15, 2020, <https://www.newsweek.com/bidens-victory-hampers-european-autonomy-opinion-1554239>.

上，自1999年欧洲安全与防务建设启动到2009年CSDP的确立，再到后来的发展，关于欧盟在安全与防务领域是否将替代北约，CSDP是否会因北约的阻碍而无疾而终，或者两者能否相互补充，这些方面的争论一直存在。

目前学界较为普遍的观点是，特朗普的特立独行破坏了欧盟与北约互信与合作的基础，使北约的合法性再度遭到质疑，^①但同时也在某种意义上也成为欧盟防务一体化取得重大进展的外部驱动力。^②对此，有学者分析指出，尽管欧洲战略自主性加强的趋势难以逆转，^③但是北约框架内的美、欧防务“再平衡”将是一个长期的过程。^④总体上，学界对于当前以及未来一段时间内欧盟与北约之间在安全与防务方面的关系依然存在不同看法。

本文旨在从历史演进的视角分析欧盟与北约关系的走向，重点关注安全与防务领域的发展。同时，也将述及拜登的执政可能对欧盟与北约关系带来的影响。为此，本文首先基于欧盟和北约之间的关系是相互替代还是相互增强这两种观点，提出两者争论的主要方面。其次，考察在英国脱欧、特朗普执政期间，这几个争论的焦点问题是如何发展的，由此分析两者之间的关系在拜登政府时期将呈现出怎样的发展动向。

一、历史演进中的“相互替代论”与“相互增强论”

自CSDP确立以来，关于欧盟与北约在安全与防务领域的关系，一直存在着两者相互替代与相互增强的两种观点。本文将在分析这两种观点具体内涵的基础上，厘清其争论的焦点。

（一）“相互替代论”与“相互增强论”

第一，从历史发展看，“相互替代论”的支持者先后提出了多个理由来

① 张弘、陈雅东、赵纪周：《北约，找不着北了》，《世界知识》2020年第1期，第12—13页。

② 赵纪周：《“特朗普冲击波”下的美欧防务“再平衡”》，《国外理论动态》2019年第7期，第96—105页。

③ 宋芳、洪邮生：《特朗普执政以来欧美关系新变化》，《国际论坛》2019年第5期，第52—70页。

④ 赵怀普、韩宝禄：《美欧防务责任分担矛盾的缘起、发展及影响》，《国际经济评论》2019年第6期，第116—133页。

支撑其论断。首先，早在欧洲安全与防务建设启动之初，欧盟与北约就在军事能力上存在重叠。正因为如此，在1998年英、法两国关于建立欧洲综合军事力量的《圣马洛宣言》（Saint-Malo Declaration）发表后不久，美国时任国务卿马德琳·奥尔布赖特（Madeleine Albright）就在《金融时报》上发表“3D”宣言，表示美国赞成欧洲在防务领域深化一体化，但前提是欧盟的独立防务不能与北约重叠（duplication）、脱钩（decoupling）和形成歧视（discrimination）。有学者认为，随着欧盟建立独立的安全与防务政策结构的努力力度日益增强，这种关于“重叠、脱钩和歧视”的担心将成为欧盟最终会替代北约的重要论据。^① 例如，根据“赫尔辛基总体目标”^②，欧盟武装部队的任务设定范围与北约重叠，欧盟旨在加强欧洲军事能力的《欧洲能力行动计划》（European Capabilities Action Plan, ECAP）和北约《布拉格能力承诺》（Prague Capabilities Commitment, PCC）的内容和目标也几乎一致。此外，欧盟从2003年起在巴尔干（如波斯尼亚、马其顿）及其以外地区承担了多项民事和军事任务，并谋求在行动中担任领导角色，这也遭到北约的质疑。^③ 另外，有学者指出，北约在为欧洲提供安全与防务支持的同时，也一直努力限制欧洲采取自主军事行动的能力，包括将欧洲一体化进程中的安全与防务发展保持在低水平，以及将北约内部的欧盟成员国限制在次要地位，这是在实践上限制来自欧盟的潜在竞争。^④

其次，欧盟与北约在军事领域的安全战略相近。有学者指出，采取类似的解决方案来应对威胁的做法使两者形成一种竞争关系。^⑤ 例如，在冷战结

① Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?” *Security Studies*, Vol. 15, No. 2, 2006, pp. 149-186.

② “赫尔辛基总体目标”是指在1999年12月的赫尔辛基首脑会议上，欧盟宣布发展自主决策能力，并在北约整体不参与的情况下，发起和开展欧盟领导的军事行动，以应对国际危机。

③ 例如，2003年6月—9月，欧盟应联合国的要求在刚果民主共和国领导了一支由法国率领的国际维和部队制止叛乱并保护援助人员。该行动引起了北约和美国一些官员的不满，声称欧盟应该先正式询问北约后再开展刚果行动。欧盟官员则表示已就该任务与北约进行了磋商，但鉴于欧盟并未要求动用北约资源，因此没有义务征得北约的许可。

④ David Calleo, “Europe and America in a New Century,” *Survival*, Vol. 55, No. 5, 2013, pp. 211-224.

⑤ Helga Haftendorn, “Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise,” *SWP-Studie*, Februar 2005, p. 5.

束后，北约的任务主要是在全球框架内进行危机预防与和平建设，为此需要建立北约快速反应部队，而欧盟也希望通过欧洲快速反应部队和战斗群在非欧盟地区进行迅速、有效和灵活的部署。由于两者的成员国大部分相互重叠，这就使得在部署快速反应部队时，两者在派出军队、能力和手段等方面容易形成竞争。虽然《柏林协议》赋予了北约调动资源的优先权，但可以预见，当欧洲面临严重的安全危机时，情况将变得尤为复杂。^①

再次，大西洋两岸的价值观念发生了变化。有学者提出，在欧洲一体化发展的过程中，欧洲内部形成了更加趋于一致的安全观和行动范式，而与美国理念的差异也愈发明显。美国主张先发制人，倾向于采取单边主义行动；欧洲则坚持多边主义原则，倾向于采取外交、政治和经济措施，军事行动仅作为最后手段。^② 美国国家安全战略历来存在单边主义的表述，不接受任何联盟中的“平等伙伴”身份，而是要领导联盟，对北约也提出了要成为全球法律和秩序的监管者的改革蓝图。^③ 与此相对，欧洲的安全战略旨在建立一个环欧盟安全区。对欧盟而言，多边主义是建立国际秩序的唯一手段，为此，欧盟始终主张应在联合国的领导下开展行动。^④

第二，“相互增强论”的支持者提出了诸多反驳上述观点的理由。首先，他们认为，北约能够弥补欧盟在安全与防务方面能力的不足。冷战结束后不久就有学者指出，欧洲不需要新的军事安全提供者，欧盟也并非这方面的合适候选人。^⑤ “9·11”恐怖袭击事件后，北约为了应对变化了的国际战略环境而作出战略和能力的调整，但欧洲始终未能建成一支能应对大规模杀伤性武器扩散和恐怖主义威胁、能打非传统战争的军事力量，特别是在军事变革相关技术领域落后于美国的情况下，欧盟成员国也缺乏意愿和能力提高国防

① Matthias Dembinski, “Die Beziehungen zwischen NATO und EU von ‘Berlin’ zu Berlin plus,” in Johannes Varwick, ed., *Die Beziehungen zwischen NATO und EU*, Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2005, p. 71.

② Paul Cornish, “NATO: The Practice and Politics of Transformation,” *International Affairs*, Vol. 80, No. 1, 2004, pp. 63-74.

③ Michael Rühle, “The Future of the Transatlantic Security Relationship,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 35, No. 5, 2013, pp. 283-287.

④ Richard Whitman, “NATO, the EU and ESDP: An Emerging Division of Labour?” *Contemporary Security Policy*, Vol. 25, No. 3, 2004, pp. 430-451.

⑤ Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?” p. 150.

开支。因此，有学者认为，欧洲一体化不可能终结北约；相反，CSDP 想要在军事行动上争取更多的自主权仍需要北约的支持。^① 随着欧洲中部和东部地区冲突的出现，北约的作用更加凸显。有学者以应对巴尔干危机、欧盟军队在马其顿的“协和”行动和在波斯尼亚的“木槿花”行动以及应对利比亚危机为例，指出欧盟在处理危机方面的能力严重不足，在更广泛的安全领域中只能发挥边缘作用，因此需要由美国主导的北约部队进行干预。^②

其次，欧盟能够减轻北约在欧洲的防务责任，同时为北约应对新威胁发挥补充作用。一方面，一个更强大、更独立的欧洲防务联盟有利于减轻北约在欧洲相当一部分的防务责任，为北约解决欧盟周边以外地区的安全问题提供更多空间。2012 年美国《国防战略指南》的出台意味着美国的“战略东移”。在此背景下，有学者指出，美国更期望欧洲能够承担起自己的危机管理责任；因为如果 CSDP 能够确保欧盟及其成员国有能力自行处理低于北约集体防御保障门槛的突发事件，那么美国就可以将兵力更多地投向亚太地区和中东地区。^③ 另一方面，欧盟为北约应对新威胁发挥补充作用。冷战结束后的安全概念已经超出军事安全范畴，还涉及生态灾难、国际恐怖主义、难民潮、大规模跨国犯罪等带来的挑战和潜在威胁，欧盟也正是在此背景下提出了 CSDP。与北约相比，欧盟拥有的民事手段能够发挥安抚和防止军事冲突发生的作用，其中包括欧盟的警察部队、高度发达的发展援助方案、管理能力、经济援助，而这些能力恰恰是北约所欠缺的，因此可以发挥补充北约在危机管理方面的“军事工具箱”的作用。^④

（二）争论的焦点

从上述分析看，“相互替代论”和“相互增强论”的争论焦点在价值观念、威胁评估和战略文化、军事和民事能力、国防工业和支出这四个方面。

① Petros Demetriou, “NATO and CSDP: Can the EU Afford to Go Solo?” *Cogent Social Sciences*, Vol. 2, No. 1, 2016, pp. 1-16.

② Johannes Varwick and Joachim Koops, “The European Union and NATO: ‘Shrewd Interorganizationalism’ in the Making?” in Knud Erik Jørgensen, ed., *The European Union and International Organizations*, London: Routledge, 2009, p. 103.

③ Corentin Brustlein, ed., “Mutual Reinforcement: CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges,” *Focus Stratégique*, No. 93, Ifri, October 2019.

④ Helga Haftendorn, “Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise” p. 18.

第一，价值观念。欧盟和北约传统上被认为具有相同的价值观，这既是最初西欧与美国建立军事联盟的前提，又是欧盟与北约履行“联盟团结”义务的基础。这种以价值观为基础的跨大西洋关系被认为具有抵御危机的能力。但是，欧盟比北约更强调“有效的多边主义”的规范性目标，以及联合国安理会对世界和平、维护并发展国际法的核心责任。随着历史的演进，欧盟和北约之间逐渐出现多边主义与单边主义的价值分歧。

第二，威胁评估和战略文化。北约和欧盟都起源于二战后谋求欧洲和平稳定、抵消来自苏联的潜在威胁的努力。冷战后，两者依然存在共同的安全威胁——从俄罗斯的重新崛起到恐怖主义、网络安全威胁以及欧洲南部周边地区的不稳定。因此，共同的安全利益始终是促使双方合作的原因。但是，即使北约与欧盟能够就共同威胁达成一致，在应对措施上仍存在分歧。美国强调使用军事手段和先发制人，对北约也提出“保持军事指挥的自主性且不受民事干预的影响”的要求，这引发欧洲盟友的不满，^① 因为欧盟倾向于将民事和军事共同纳入危机管理，并增加对民事危机管理的投入。因此，双方在战略文化上的差异使应对威胁的合作存在分歧。

第三，军事和民事能力。欧盟和北约的合作一向被认为是基于双方在民事和军事方面的比较优势：欧盟负责危机预防和危机后重建，而北约负责军事危机管理本身。^② 欧盟在军事能力上的不足也是其长期以来必须依赖北约集体防御的根本原因。然而，欧盟有意识地发展和弥补自身的军事能力不足，这事实上平衡了以美国为首的北约力量，^③ 只是由于其受制于“公认的不足”，尚未能够与北约完全抗衡。

第四，国防工业和支出。欧洲军事资源严重不足，欧盟和北约之间存在着巨大的军工研发差距，无论是常规武器还是核武器，欧盟都有赖于美国，欧洲在战略空运、精确制导炸弹、指挥和控制系统、情报、空中加油和压制

^① Richard Youngs, “The European Security and Defence Policy: What Impact on the EU’s Approach to Security Challenges?” *European Security*, Vol. 11, No. 2, 2002, pp. 111-113.

^② Anand Menon, “Why ESDP is Misguided and Dangerous for the Alliance,” in Jolyon Howorth and John T.S. Keeler, eds., *Defending Europe. The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Basingstoke: Palgrave, 2003, pp. 203-217.

^③ Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?” pp. 149-186.

敌方空防方面的不足最为明显。因此，加强与北约的合作能够使欧盟继续从北约为其成员国提供的国防工业研发和销售平台中获益。但是，2004年欧洲防务局的成立、2009年一揽子国防计划等重要举措的出台，都意味着欧盟不断加强在武器研究、开发和采购领域的合作，推进欧盟国防工业的发展，试图在国防工业领域形成竞争力、摆脱对北约在军事技术上的依赖，由此双方的竞争趋势日益明显。

二、欧盟与北约关系发展的新背景及其相关讨论

欧盟与北约的伙伴关系并不是在政治真空中发展的，其在很大程度上是各自的发展以及跨大西洋关系发展的产物。除了面对俄罗斯战略扩张等外部挑战外，2016年的两大“黑天鹅事件”，即英国脱欧、特朗普当选美国总统，都使得两者的关系变得更加复杂。^①

英国脱欧以来，跨大西洋联盟的政治背景发生了变化。英国基于其强大的军事实力曾经长期在欧盟安全保障中扮演核心角色，但是在2020年1月31日英国正式脱欧之后，欧盟安全与防务和欧洲安全与防务之间有了区别，英国在其中扮演的角色存在着诸多不确定性。有学者认为，作为曾经贡献了欧盟50%军事力量的国家，英国一旦彻底离开欧盟，会大幅降低欧洲军事工业的竞争力，使北约成为最大的受益者。由于建立一支强有力的“欧洲联军”的目标短期内难以实现，英国和欧盟将在防务上更依赖北约的保护。^② 不仅如此，如果欧盟未来将英国排除在联盟防务之外，不仅会失去英国的专业军事资源，而且有可能影响欧盟自身增强独立防务的努力。^③ 但也有学者认为，历届英国政府对深化欧洲防务一体化均持谨慎态度，没有英国“拖后腿”或将有利于现有欧盟成员国从合作机制层面推进欧洲防务一体化进程。^④ 但

① 相关分析可参见郑春荣：《德国在推进欧洲战略自主性上的角色》，第14—31页。

② 《拥有核武、航母的英国“脱欧”后 欧洲防务将更依赖北约？》，《欧洲时报》2019年3月30日，<http://www.oushinet.com/europe/other/20190330/317530.html>。

③ Sophia Besch, “Plugging in the British. EU Defence Policy,” Centre for European Reform/Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

④ 田粤皖：《欧洲防务自主喜忧参半》，《解放军报》2020年2月11日，http://www.81.cn/jfbmap/content/2020-02/11/content_253792.htm。

是，不排除失去欧盟成员身份的英国可能继续利用其北约成员身份来牵制欧盟。^① 总体上，英国脱欧对 CSDP 是把双刃剑，其对欧盟防务的实际影响依然取决于脱欧后英欧安全关系的具体构建，^② 但总体上英国的政策重心会较之以往更多倾向于北约。

此外，在特朗普政府时期，欧盟与北约之间的关系是跨大西洋关系议程中的一个重要内容。虽然欧盟与北约在 2016 年和 2018 年相继发表《联合声明》^③ 以加强合作，但是有关双方之间关系的争议持续不断。^④ 特朗普政府当时就一再敦促欧洲盟友将防务支出提高到北约威尔士峰会所约定的国内生产总值的 2% 以上，并明确表示美国是否履行共同防御保证的承诺将取决于欧洲盟友是否履行了对美国的财政义务。^⑤ 这一表态无疑是对北约“基石”的冲击，导致欧盟和北约的关系一度紧张。

如前文所述，在庆祝北约成立 70 周年的伦敦峰会前夕，马克龙提出的“北约脑死亡论”暴露了欧盟与北约之间的战略不信任。但是，德国总理默克尔对马克龙的批评进行了反驳，并表示北约在许多领域仍良好运作，而且跨大西洋伙伴关系不可或缺。^⑥ 此外，马克龙还要求在欧洲新的安全框架下

① Paul Taylor, *Safer Together: The United Kingdom and the Future of European Security and Defence*, Brussels: Friends of Europe, 2018, p. 27.

② 欧盟与英国经过艰难谈判，终于在 2020 年 12 月下旬就《欧英贸易与合作协定》达成一致，避免了英国的无协议脱欧。但是，根据欧盟方面的说明，外交政策、对外安全和防务合作不在协议范围内，因为英国不想就此进行谈判。因此，自 2021 年 1 月 1 日起，英国和欧盟之间将不再有制定和协调共同应对外交政策挑战的框架，如对第三国国民或经济体实施制裁等行动。参见“The EU-UK Trade and Cooperation Agreement. Protecting the European Union’s interests, Ensuring Fair Competition, and Continued Cooperation in Areas of Mutual Interest,” https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en.

③ “Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” July 8, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm; and “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” July 10, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.

④ 关于联合声明发表以来欧盟与北约在各领域的合作状况的分析，参见 Gustav Lindstrom and Thierry Tardy, eds., *The EU and NATO: The Essential Partners*, European Union Institute for Security Studies, 2019.

⑤ David E. Sanger and Maggie Haberman, “Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack,” *The New York Times*, July 20, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>.

⑥ “Angela Merkel: Bundeskanzlerin weist Emmanuel Macron wegen Nato zurecht,” *Zeit*

与俄罗斯搞好关系。这虽然与德国的立场相吻合，但是这一高调的公开表态遭到中东欧和波罗的海沿岸国家的反对，英国与瑞典也主张对俄采取强硬立场。由此可以看出，欧盟各国对威胁的评估大相径庭：波兰和波罗的海沿岸国家以及挪威、瑞典和芬兰，都将俄罗斯视为首要威胁；而与地中海接壤的国家，如法国、西班牙和意大利，则认为自己更多地遭受到恐怖主义和移民等更广泛的安全威胁。这种威胁感知上的差异显然不利于欧盟各成员国在安全与防务政策上形成战略共识。

在2020年的慕尼黑安全会议上，马克龙再次对欧洲独立防务提出要求，甚至要求就欧洲独立的核保护伞展开讨论。英国脱欧后，法国成为欧盟内唯一的核大国。因为这一原因，马克龙表示，法国将不得不在北约和欧洲之间进行核防御战略的平衡。^①但是，北约秘书长斯托尔滕贝格驳回了马克龙关于欧洲就核战略进行对话的倡议，并表示“美国和英国的核武器已经使欧洲长期处于有效的核保护伞之下”。^②

综上所述，在各种挑战的影响下，美、欧分歧不断加深，这给欧洲独立防务建设带来了前所未有的紧迫感。然而，欧盟内部在欧盟独立防务与北约的关系上分歧依旧。可以看到，欧盟对北约的态度是矛盾的：一方面，欧盟认识到欧洲必须做强自身并变得更加独立；另一方面，欧盟也意识到短期内实现真正的战略自主是不现实的，因此欧洲需要美国的支持。正如德国总统施泰因迈尔（Frank-Walter Steinmeier）在2020年慕尼黑安全会议开幕致辞中所强调的，尽管欧洲的独立防务建设取得了各种进展，但从长期来看，欧盟仍然无法单独保障所有成员国的安全。如果单独依靠欧盟就意味着欧盟将走向分裂，相反，只有当欧洲有意愿和能力进行自主、可信地自我保护时，才能将美国留在联盟中。^③

Online, November 24, 2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-11/angela-merkel-emmanuel-macron-nato-hirtod>.

① Ben Knight, “Munich Security Conference: France’s Macron Envisions New Era of European Strength,” Deutsche Welle, February 2020, <https://www.dw.com/en/munich-security-conference-frances-macron-envisions-new-era-of-european-strength/a-52389586>.

② “NATO Chief Stoltenberg Dismisses France President Macron Nuclear Call,” *The Statesman*, May 2020, <https://www.thestatesman.com/world/nato-chief-stoltenberg-dismisses-france-president-macron-nuclear-call-1502856404.html>.

③ “Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz,” February 14, 2020, <http://www.>

三、欧盟与北约的互动实践

在新的背景下，欧盟与北约为推进安全与防务领域的协调与合作发表了联合宣言，并采取了一系列改革举措。2016年7月，欧盟与北约在华沙发表《联合宣言》，目的在于加强合作以应对东部和南部的共同挑战，包括应对综合性威胁、增强防御能力、加强防务能力建设、提高网络防御能力以及进行海上安全演习；^① 2018年7月，欧盟和北约再次发表《联合宣言》，在肯定2016年《联合宣言》实施以来取得的成果的基础上，将合作重点放在军事机动性、反恐，加强对化学、生物、放射和核相关风险的抵御能力，以及促进妇女、和平与安全议程上。^② 总体来看，欧盟和北约在价值观念、威胁评估和战略文化、军事和民事能力以及国防工业和支出方面的互动关系呈现出以下新动向。

（一）美国的单边主义倾向更加明显，美欧价值观念的分歧更加突出

在布什政府时期，2003年的伊拉克战争曾被视为美国走单边主义道路的典型表现。当时，同属西方价值观阵营的法国、德国和比利时拒绝采取共同行动，表示应寻求在联合国的框架下开展多边主义行动。由此，北约内部出现了较为明显的分歧，包括德国在内的欧洲大国纷纷强调要在国际事务中坚持多边主义，并对美国领导下的北约一意孤行的做法表示质疑。到了奥巴马政府时期，美国提出了在“多伙伴世界”中“重塑美国领导力”这一更具包容性的愿景。^③ 在此背景下，北约和欧盟之间在价值观念上的共识增加。

然而，在特朗普政府时期，美国一再修改或撤销其外交政策的一些传统

bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/02/200214-MueSiKo.html.

① “Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” NATO, July 8, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

② “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” NATO, July 10, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.

③ Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, 2007, pp. 2-16.

做法，包括各种“退群”行为，如退出《伊朗核协议》与气候变化《巴黎协定》无疑严重损害了跨大西洋伙伴关系，加深了欧盟对于美国肆意推行单边主义政策的担忧。虽然在双方的《联合宣言》等一系列官方文件中依然可以看到欧盟和北约奉行相同的价值观，并以此重申合作的重要性和必要性的表述，但是在2017年的意大利陶尔米纳七国集团（G7）峰会后，针对欧、美以及德、美之间的疏离现状，默克尔颇为感慨地表示，“欧洲人可以完全依靠他人维护自身安全的日子结束了……欧洲必须将自己的命运掌握在自己手中。”^① 2018年8月，马克龙也在外交政策演讲中表示，欧洲“不能把自己的安全完全托付给美国”^②。由此可见，特朗普政府的“美国优先”政策强调以追求美国的国家利益为最终目标，而不顾国际规范和政治传统，对多边组织的蔑视、对美国传统盟友的极度不信任以及对安全联盟的单边主义政策，使得欧盟和北约在价值观念方面产生了前所未有的分歧。虽然2019年美国国会通过了《北约支援法案》（NATO Support Act），以防止美国退出北约，^③但是事实上的支持和言辞上的质疑之间的矛盾让欧洲盟国对北约的未来感到担忧。

（二）美、欧威胁评估异中有同，综合使用军事和民事手段的认同增加从布什政府开始，美国将北约的任务转移到打击恐怖主义和核扩散上、将战略重心放在中东的做法，已经导致欧洲盟国开始对北约的安全承诺提出质疑。2012年的《国防战略指南》又明确了美国的战略重点是向亚太和中东地区转移，同时期望欧盟能够自行负担一部分安全责任。^④之后，伴随着美国的持续战略东移，中国和亚洲被美国视为排序第一的威胁，美国领导下的北约和欧盟对威胁的差异化评估一直在扩大。直到2014年，俄罗斯吞并克里米亚以及在乌克兰东部开展军事行动，使得美国和欧盟开始重新思考如

① “Merkel: Europe ‘Can No Longer Rely on Allies’ After Trump and Brexit,” BBC, May 28, 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-40078183>.

② Angelique Chrisafis, “Europe Can No Longer Rely on U.S. for Security, Says Emmanuel Macron,” *The Guardian*, August 27, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/27/europe-can-no-longer-rely-on-us-for-security-says-emmanuel-macron>.

③ “NATO Support Act,” H.R. 676, Washington, D.C., January 23, 2019.

④ Coerentin Brustlein, ed., “Mutual Reinforcement: CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges,” *Focus Stratégique*, No. 93, Ifri, October 2019.

何共同应对俄罗斯新出现的扩张主义。俄罗斯问题在短期内起到了重新修复跨大西洋关系及团结欧盟各国的作用。

虽然此后美国战略转向的步伐并未停止，但是从2016年和2018年发表的《联合宣言》可以看到，欧盟和北约找到了继续合作的点，如有效利用资源来应对包括综合性威胁、网络威胁在内的共同挑战。与冷战期间可准确识别的大规模威胁相比，这类新型威胁已经成为当今全球安全环境的重要组成部分，且都具有民事和军事相互关联的特性，不能用纯军事手段进行应对，因此也突出了双方合作的必要性。以综合性威胁为例，无论是2017年在赫尔辛基成立的欧洲应对综合性威胁高级研究中心（Hybrid CoE），还是欧盟混合部队（EU Hybrid Fusion Cell）与北约混合分析处（NATO Hybrid Analysis Branch）之间的互动，欧盟和北约在应对共同威胁方面的合作都具有里程碑意义。^①虽然北约被认为习惯于采取仅限于军事的安全方针，但是面对新的安全威胁，北约对欧盟偏向于采取更为综合性的安全战略的认同在增加。

（三）欧盟与北约优势互补，但欧盟强军目标触动北约神经

如上所述，应对新型威胁的现实要求为北约和欧盟之间的合作奠定了基础。一方面，传统的安全问题并未退出历史舞台，因此仍需要北约在其成员国境内进行军事部署以应对外部威胁，特别是在核威慑方面，北约在欧洲的核威慑是欧洲安全保障的关键，而且特朗普执政以来，北约在欧洲的军事部署事实上不减反增；^②另一方面，新型威胁无法单独依靠军事解决方案，特别是在反恐、综合性威胁、网络安全防御、军事机动性等领域，还需要欧盟发挥监管作用及其制度优势。以军事机动性为例，其作为优先行动项之一，不仅是北约和欧盟在防务方面共同面临的核心问题，而且是双方2016年以来加强合作的样板，被认为可能激励在更多领域协同的作用。

^① Hanna Smith, “Countering Hybrid Threats,” in Gustav Lindstrom and Thierry Tardy, eds., *The EU and NATO*, p. 17.

^② 针对特朗普宣布将部分美军撤出德国，北约秘书长斯托尔滕贝格表示，美国在欧洲的军事存在不限于德国，在过去的几年里，从波兰、波罗的海沿岸国家、黑海地区到保加利亚、罗马尼亚、挪威等都部署着北约的多国战斗群、美国的驱逐舰和海军陆战队等，因此，北约在欧洲的军事存在比以前更多。“The Geopolitical Implications of COVID-19 Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Institute for Global and Area Studies (GIGA),” NATO, June 30, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176983.htm?selectedLocale=en.

军事和民事上的比较优势一向被视为欧盟和北约合作的基础。但是 2017 年以来德、法重提“欧洲军”议题，不仅显示出欧盟意在弥补军事力量的短板，也发出了希望获得更多自主性的呼声。这一试图打破比较优势的努力，可能会增强北约与欧盟之间的竞争关系。欧盟政治家长久以来一直有着创建一支共同的欧洲军队的宏愿。早在 2015 年 3 月，时任欧盟委员会主席容克在德、法、意等西欧国家的支持下再度将欧盟“建军”提上议事日程，但最终因英国的反对而搁置。随着脱欧后的英国对欧盟安全与防务政策的发展失去决策权，德国也在 2018 年 2 月的《联合执政协议》中再次明确表示，要朝着建立一支“欧洲军”的方向进一步努力。不仅如此，马克龙 2017 年 9 月在巴黎索邦大学的演讲中也提出了“在下一个十年开始时，欧盟不仅应拥有一支共同的干预部队，而且应该拥有共同的军事预算和军事信条”^①。这种“强军”话语触动了北约的神经。虽然美国对于欧盟能够建成“欧洲军”持怀疑态度，但同时也担心“强军”步伐会影响欧洲盟友履行其防务开支的承诺，甚至动摇北约在欧洲安全中的核心地位。

但是从现实来看，增强欧盟的军事能力首先面临来自欧盟内部的意见分歧。德国所希望的“欧洲军”与法国倡导的“共同干预部队”并不相同。法国希望欧洲国家能够独立于欧盟或北约的现有体制框架开展军事行动，从以欧盟为中心转向以欧洲为中心发展防务合作；但德国希望以防务合作促进欧洲一体化，不希望欧盟机制和非欧盟机制下的防务合作相互竞争。因此，短期内欧盟的“强军”目标仍难有大的突破。

（四）欧盟加大国防工业投入引发担忧，但欧盟与北约依然在加强合作
长期以来，欧洲在国防工业和防务支出上的投资不足，尤其是在国防工业上，欧盟依赖于北约的推动。针对自身短板，自 2016 年以来，欧盟将国防工业的发展作为欧盟安全与防务领域变革的重点之一。2017 年 12 月 11 日正式启动的“永久结构性合作”（Permanent Structured Cooperation, PESCO）推动了有能力和意愿的欧盟成员国在欧盟框架内共同投资、规划、发展和运

^① Benjamin Kentish, “Emmanuel Macron Calls for EU Army and Shared Defence Budget,” *Independent*, September 26, 2017, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/emmanuel-macron-eu-army-joint-defence-budget-french-president-nato-britain-brexit-russia-a7968346.html>.

营国防能力。^① 同年成立的欧洲防务基金（European Defence Fund, EDF）首次在欧盟预算中提供防务资金，促进成员国从研究到能力开发阶段的国防合作。由欧洲防务局负责的“年度协同防务审查”（Coordinated Annual Review on Defence, CARD）也旨在发展欧盟各成员国在国防工业方面的合作。2019年12月就任的新一届欧盟委员会更是在内部设立了一个新的国防工业和航天总司，这是冯德莱恩想要进一步推进欧洲防务联盟建设的强烈信号。

虽然欧盟在国防工业建设方面展现了前所未有的雄心，但是在现实中，欧盟国家首先面临着如何克服长期以来工业发展碎片化的问题。以作战坦克为例，种类繁多的型号大大增加了生产、开发、训练、备件和维护的成本，降低了兼容性，而与北约合作能够帮助欧盟克服国防工业的分散性。不仅如此，在英国脱欧之后，北约高达80%的国防开支由非欧盟成员国承担，而欧盟人口又占北约成员国的90%。^② 因此，即使欧盟加大对国防工业的投资，也只能起到补充作用。

在欧盟采取的一系列加强国防工业的措施中，“永久性结构合作”无疑意义最大，其在资源获取方面与北约构成竞争关系，但在能力建设方面与北约互补。从这一合作机制的设计来看，欧盟预计将通过“永久结构性合作”构建强大的“北约的欧洲支柱”，提升欧盟对北约防务的贡献度，从而协调欧盟安全与防务一体化和北约的平衡发展，使欧美安全关系良性互动。^③ 但是，“永久结构性合作”机制的实施也引起了美国和北约的担忧。特朗普政府时期，美国认为欧盟的防务举措有可能限制其在欧洲的影响力；而北约秘书长斯托尔滕贝格在2018年的慕尼黑安全会议上更是重提美国前国务卿奥尔布赖特提出的警惕欧盟和北约关系中的“重叠、脱钩和歧视”风险。^④ 美

① 迄今为止，在PESCO下已经开发了47个项目，其中有38个项目同时有助于满足北约的需求。详见：<https://pesco.europa.eu/>。

② “NATO Deputy Secretary General Stresses There Is No Substitute to the Transatlantic Relationship,” NATO, October 13, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178677.htm?selectedLocale=en。

③ 郑春荣、范一杨：《重塑欧美安全关系？——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析》，《欧洲研究》2018年第6期，第1—24页。

④ Jim Garamone, “Stoltenberg Discusses NATO Transatlantic Link at Munich Conference,” U.S. Department of Defense, February 21, 2018, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1446630/stoltenberg-discusses-nato-transatlantic-link-at-munich-conference/>。

国批评“永久结构性合作”的规定具有保护主义色彩，因为如果要联合开发新武器必须通过欧洲防务局，而该机构会优先选择欧盟所需的武器。此外，欧洲防务基金规定，只有位于欧盟成员国及其联系国的公司才能在财政上受益。对此，美国方面认为这将阻止包括美国在内的欧盟以外的公司参与军事项目。^① 对于一个倾向于把经济和安全联系在一起，奉行鲜明的经济民族主义议程的特朗普政府来说，这种看法的危害性以及由此对欧盟和北约国防合作产生的负面影响不容小觑。

四、拜登当选对欧盟与北约关系的影响

在拜登当选美国总统后，欧盟主要国家以及欧盟领导人多次表达了与美国重振跨大西洋合作的意愿。2020年12月2日，欧盟委员会与欧盟外交与安全政策高级代表向欧洲理事会提交《欧盟—美国：应对全球变革的跨大西洋新议程》建议书，阐明了欧盟未来与美国重建跨大西洋伙伴关系的意图与议程。^② 欧盟在文件中将应对新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）、保护环境与气候、建立技术联盟、全球范围合作等作为“愿望和报价清单”的主要内容。在安全与防务方面，欧盟认为，欧、美双方必须重申对跨国与国际安全的共同承诺。欧盟也特别强调了做强自身对北约具有互补作用，认为加强欧盟在防务方面的作用，包括通过支持对能力发展的投资，将有利于北约和跨大西洋合作。同时，欧盟还特别表态完全愿意承担责任，具体方式包括提升自身战略自主性、确保更好地共担责任以及使欧盟与北约的优势能力大体保持一致。此外，为加强合作，欧盟文件还提议建立一种结构化的欧美安全与防务对话机制。

从美国方面来看，结合拜登总统在竞选期间和当选后为数不多的有关与

^① 2020年下半年在德国担任欧盟轮值主席国期间，欧盟就第三国参与“永久结构性合作”的规则达成了协议，由此，美国未来也能够参与合作项目。

^② European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. A New EU-U.S. Agenda for Global Change*, JOIN(2020) 22 final, Brussels, February 12, 2020.

欧盟在安全与防务政策领域关系的表述，可以确定的是，拜登政府将尝试修复美欧联盟关系，重塑跨大西洋伙伴关系的价值共识。例如，在 2021 年 1 月 20 日的就职演说中，拜登表示“美国将修复联盟，并再次与世界接触”^①。不同于特朗普，对于北约，拜登从一开始就做出了明白无误的承诺。例如，拜登在就任总统后与北约秘书长斯托尔滕贝格的通话中重申，美国将遵循《北大西洋公约》第 5 条致力于集体防御，并强调美国致力于加强跨大西洋安全。^②事实上，拜登在 2020 年《外交事务》杂志上发表的文章也已经明确了这一点，“美国的承诺是神圣的，而不是交易性的。北约是美国国家安全的核心，也是自由民主理想的堡垒——一个价值联盟，它使北约比通过胁迫或金钱建立的伙伴关系更持久、可靠、强大。”^③

考虑到特朗普政府时期美、欧双方互信受损、北约的政治协调功能未能得到充分发挥，因此拜登在与斯托尔滕贝格的通话中特别强调，有意就阿富汗、伊拉克和俄罗斯等一系列共同的安全问题，以及在应对新的和正在出现的威胁如气候变化和全球卫生安全等方面与盟友进行磋商和合作。此外，拜登不会过度依赖军事手段，而是会综合运用国家权力手段，尤其会增加对外交的投入。他表示，“外交应当成为美国权力的头号工具。”^④另外，拜登在 2021 年 2 月 4 日发表其上任后首次外交政策演讲，再次强调外交手段将重新成为美国对外政策的中心，美国将通过外交手段来重塑其世界舞台的领导地位，这意味着发挥领导作用“不仅要靠强权，还要靠榜样的力量”^⑤。

但是，跨大西洋伙伴关系的裂痕短期内不可能修复，美欧安全关系也不可能回到过去。拜登虽然坚信北约军事同盟存在的根基依然牢固，但对于欧洲国家“搭便车”的做法也同样颇有微词。拜登在《外交事务》杂志上发表

① Briefing Room, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr..”

② Briefing Room, “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Secretary General Jens Stoltenberg of NATO,” The White House, January 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/26/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-secretary-general-jens-stoltenberg-of-nato/>.

③ Joseph R. Biden, “Why America must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, pp. 64-76.

④ Ibid., p. 72.

⑤ Briefing Room, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

的文章就曾敦促盟友也要为跨大西洋安全尽自己的一份力量。^① 因此，拜登政府依然会要求欧洲国家增加防务支出、提高对北约的贡献度，尤其是在在美国公共财政面临疫情巨大压力的背景下。与特朗普不同，拜登将不会盯着国防支出占国内生产总值 2% 比例的承诺不放，而会提出更为弹性和渐进的要求，强调美、欧在防务方面的责任共担。^② 这也会与拜登着眼于未来战争调整防务开支结构的主张相结合，要求欧洲盟友和美国一样把更多资源投向科学和技术方面，包括网络空间、太空、无人系统和人工智能等技术领域。^③

总体而言，修复美欧联盟关系的前提是欧洲履行盟友义务，对美国“硬实力”不足之处进行有效弥补，积极协同美国充分发挥其“软实力”。对此欧盟有学者提醒，切忌对拜登政府的外交政策调整期待过高，因为特朗普所代表的民族主义、民粹主义和单边主义在美国国内仍有广泛的社会基础。拜登政府的重心将放在控制疫情、恢复经济、消除种族主义等内政议题上，外交与安全政策调整空间有限，因此，拜登难以重新找回“西方”。^④ 在这样的背景下，塑造一个更加团结、强大、自主的欧洲依然是欧盟的主要任务。

结 束 语

2016 年以来，跨大西洋关系面临严峻考验。为了应对环境的变化，欧盟和北约连续发表《联合宣言》，加强协调和合作。以此为基础，双方都在安全与防务领域采取了一系列改革措施。结合欧盟与北约在价值观念、威胁评估和战略文化、军事和民事能力以及国防工业和支出这四个维度上的发展与互动，分析其对欧盟和北约之间“相互增强”和“相互替代”关系的影响，可以认为，从中短期来看，两者之间将呈现合作与竞争同步增强的态势，但

① Joseph R. Biden, “Why America must Lead Again,” pp. 64-76.

② 对“2%承诺”的讨论参见 Derek Chollet, Steven Keil, and Chris Skaluba, “Rethink and Replace 2%,” The Atlantic Council, October 14, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/nato20-2020/rethink-and-replace-two-percent/>.

③ Aaron Mehta and Joe Gould, “Find out Where Trump and Biden Stand on Defense and Security Issues,” *Defense News*, October 9, 2020, <https://www.defensenews.com/global/the-americas/2020/10/09/find-out-where-trump-and-biden-stand-on-defense-and-security-issues/>.

④ 赵明昊：《重新找回“西方”：拜登政府的外交政策构想初探》，《美国研究》2020年第6期，第45—64页。

是将以合作为主、竞争为辅。

特朗普政府时期欧、美在价值观念方面的分歧有所加剧，增加了北约未来发展的不确定性。同时，这又带来两方面影响。一方面，欧盟认识到要加强战略自主，并将这一理念付诸实践。例如，欧盟加大了对国防工业的投入，甚至一度就“欧洲军”的建设展开讨论。虽然欧盟领导人将建设“欧洲军”称为加强“北约的欧洲支柱”的手段，但这被北约尤其是特朗普政府视为一种竞争姿态。因此，这一定程度上验证了“相互竞争论”。

另一方面，欧盟的防务一体化举措并未从本质上改变其与北约之间的巨大实力差距。因此，欧洲防务能力的提高在很大程度上有助于分担北约的负担，使其成为北约更强大的“合作伙伴”。同时，为了避免因欧盟防务一体化进一步疏离的关系，欧盟与北约双方也在寻求加强合作，这尤其反映在两份《联合宣言》中，包括北约与欧盟“永久结构性合作”机制之间的协调等。另外，双方在威胁评估以及战略文化上的适度靠拢，也增强了双方合作的基础，这在一定程度上又验证了“相互增强论”。

拜登的当选为修复跨大西洋伙伴关系带来了新机遇，美欧双方都对此抱有很高的期待。但是，“没有特朗普的特朗普主义”还将在较长时间内发挥影响，^① 这制约着拜登政府外交与安全政策的调整。因此可以认为，美、欧在价值观念上将回归“旧常态”，在威胁评估和战略文化上双方还会进一步靠拢，在民事和军事手段的运用以及加强国防工业投入上也会有更多共识和共同努力，欧盟与北约的关系也趋向于进一步相互增强。但是，欧盟与北约的合作是基于双方更好地共担责任，以欧洲盟友提高其支持北约的能力为目标。对此，欧盟方面认为应继续加强战略自主建设、提升自身能力。这既有助于增强“北约的欧洲支柱”，也有助于增强欧盟与北约的合作关系。正如欧盟外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell）所强调的，“欧洲”防务与“跨大西洋”防务是一枚硬币的两面；一个有战略自信、有能力的欧洲对美国而言是一个更佳的伙伴、更好的北约盟友；而这样的欧洲，也是欧

^① Ed Kilgore, “Is There a Future Leader for Trumpism without Trump?” *Intelligencer Newsletter*, November 18, 2020, <https://nymag.com/intelligencer/2020/11/who-could-lead-trumpism-without-trump.html>.

洲自己所需要的。^①

然而，欧盟的战略自主不可避免地包含可能导致欧盟与北约日益疏离甚至竞争加剧的因素。为此，专家组为斯托尔滕贝格的“北约 2030”倡议^②撰写的如何使北约成为一个更强大联盟的建议报告，虽然也提出北约应该欢迎欧盟努力建立更强大、更有能力的欧洲防御能力，但也特别强调欢迎的前提是，“这些努力能够加强北约，有助于公平分担美、欧的负担，并使非欧盟成员的盟国能够充分参与。”^③当然，试图通过欧盟的战略自主建设使美欧安全关系从主导与从属关系演变为支持性伙伴关系，仍有很长的路要走。^④

[责任编辑：石晨霞]

① Josep Borrell, “Versuchen wir es noch einmal! Europas außenpolitisches Angebot an die USA,” *Die Welt*, July 12, 2020, https://www.welt.de/debatte/kommentare/article221890582/Chefdiplomat-Josep-Borrell-ueber-das-Verhaeltnis-von-EU-und_USA.html.

② 与此相呼应，欧盟 2020 年 6 月启动了到 2022 年初制定并通过一份“战略指南”的进程，旨在确定欧盟在安全与防务政策领域的目标。“Towards A Strategic Compass,” November 2020, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/towards_a_strategic_compass_20_november.pdf.

③ NATO, “NATO 2030: United for a New Era: Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General,” November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

④ Agneska Bloch and James Goldgeier, “Reviving the Transatlantic Relationship,” Robert Bosch Stiftung, November 2020, <https://www.gosch-stiftung.de/en/story/reviving-transatlantic-relationship>.

共同社会化与中国的 国际秩序战略

游启明

【内容摘要】 国际秩序是由国家、国际组织等多种行为体构成的共同体，既包括确认秩序成员资格和调整成员互动的规范与规则，也包含反映秩序成员利益分配的地位或位置排序。共同社会化是崛起国与国际秩序成员共同调适，就秩序的规则与规范构成、利益分配份额以及崛起国在秩序中的地位与行为取得共识的过程。它具有调适过程的协商性、调适目标的共识性、调适结果的不确定性等特点。崛起国可从“改革+示善”两方面出发，实施共同社会化国际秩序战略。一方面，崛起国可主动改革国际秩序，加强治理能力，提升自身在国际秩序中的地位。另一方面，崛起国也需要以实际行动表明对改革秩序的善意，以获得外界的认同和支持。当今中国的国际秩序实践体现了共同社会化特点，既推动秩序改革，提升治理能力，提升中国在国际秩序中的影响力，又通过履行承诺展现改革的善意与效益。今后，中国可继续采用共同社会化的国际秩序战略，从有所作为地推进国际秩序改革、积极战略示善、理性处理对美关系、合理匹配成本与收益等方面出发，不断优化自身复兴的外部秩序环境。

【关键词】 国际秩序 中国国际秩序战略 社会化 反社会化 共同社会化

【作者简介】 游启明，浙江海洋大学经济与管理学院讲师（舟山 邮编：316022）

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0065-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102004

人们往往关注崛起国的国际秩序战略，这是因为崛起国的出现改变了既有国际权力格局。崛起国实力的增长及其所采取的国际秩序战略，对国际秩序带来的影响是多方面和综合性的。随着中国的崛起以及更积极地参与国际秩序建设，中国的国际秩序战略也成为各方关注的焦点。一方面，“中国崛起会对国际秩序的未来产生决定性影响，”^①中国的国际秩序战略关乎既有国际秩序的运行与走向；另一方面，对中国而言，清晰地表达和实施自身的国际秩序战略，有利于向外界传递明确的中国信号，并为中华民族伟大复兴营造良好的外部环境。

既有研究从二元对立视角出发，认为中国应该采取社会化的国际秩序战略，全面、彻底地融入既有国际秩序；或者认为中国正展现某种相反的战略姿态，将继续重塑既有国际秩序。本文拟在分析国际秩序的定义及其构成的基础上，提出中国国际秩序战略的共同社会化选项。^②

一、国际秩序的定义及其构成

多数学者将国际秩序定义为“通过不同程度的制度化和规范化方式确定的一套利益安排。”^③当代“自由主义”国际秩序由美国主导创建，在规则构成、利益分配等方面均有其鲜明特点。

（一）国际秩序的定义

基辛格（Henry Kissinger）认为，国际秩序是有关可行性安排的本质及外交政策上所容许的方法与目标的国际协定，包含合法性与权势分配两个方面，前者定义了秩序的成员资格和互动规则，后者反映了成员在秩序中的利益分配情况。^④吉尔平（Robert Gilpin）认为，国际秩序是指在一定范围内建立的共同体，既包括秩序成员认证资格以及成员间的互动规则与规范，^⑤

① Michael J. Mazarr and Timothy R. Heath, *China and the International Order*, The RAND Corporation, 2018, p. 3, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2423.html.

② 鉴于中国与外部世界的相互依赖程度，本文假设中国需要有所为而不是无所为的国际秩序战略，因此排除了孤立主义的国际秩序战略选项。

③ 刘丰：《联盟与国际秩序》，《当代美国评论》2019年第3期，第5页。

④ [美]基辛格：《重建的世界》，冯洁音等译，上海译文出版社2015年，第3—5页。

⑤ [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，宋新宁等译，乔娅校，上海人

也包括“区分和排列了等级的行为体”的威望分配。^① 伊肯伯里 (G. John Ikenberry) 则认为国际秩序是指“一群国家中的‘控制性’安排, 其中包括基本的规则、原则和制度。”^② 秩序中的规则分为深层性规则与治理性规则两部分: 前者确认了进入秩序的程序以及在秩序内的互动方式, 后者则反映了秩序内的利益分配状况。^③ 布兰兹 (Hal Brands) 等人则直接将国际秩序定义为调节国家间权力关系和互动的规范与规则。^④

综上所述, 我们可将国际秩序视为由国家、国际组织等多种行为体构成的共同体, 它既包括确认秩序成员资格和调整成员互动关系的规范与规则, 又包括反映秩序成员利益分配的地位或位置排序。^⑤ 这两部分共同塑造了国际秩序的特征, 这些特征既反映了秩序内外成员的差别性互动, 也体现了秩序内成员间的互动模式。^⑥

(二) 当代国际秩序的创建历程及其特征

美国主导创建了当代国际秩序。一战结束后, 时任美国总统威尔逊在确定战后安排的巴黎和会上提出了以“民族自决”和“集体安全”等理念为核心的构建国际秩序的“十四点计划”。^⑦ 但是, 限于美国当时的实力, 这一计划并未完全实现。二战期间, 美国政府把战争归因于世界在经济与政治等方面的分裂, 主张创建一个“同一世界体系”。例如, 美国主张建立集体安

民出版社 2008 年, 第 32 页。

① Courtney J. Fung, “Rhetorical Adaptation, Normative Resistance and International order-making: China’s Advancement of the Responsibility to Protect,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 2, 2019, p. 2.

② [美]约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后》, 门洪华译, 北京大学出版社 2008 年版, 第 20 页。

③ G. John Ikenberry, “Why the Liberal World Order Will Survive,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 32, No. 1, 2018, pp. 21-22.

④ Hal Brands and Charles Edel, *The Lessons of Tragedy Statecraft and World Order*, New Haven and London: Yale University Press, 2019, p. 43.

⑤ 此处只指出了国际秩序的宏观定义, 而对国际秩序覆盖的层次和领域等具体问题未做过多阐释。对国际秩序在经济、政治、安全等领域的不同表现, 以及在地区、全球层面的不同分类, 可参见贺凯、冯惠云:《中国崛起与国际秩序转型: 一种类型化分析》, 《当代亚太》2020 年第 3 期, 第 12—20 页。

⑥ Shiping Tang, “Order: A Conceptual Analysis,” *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, No. 1, 2016, pp. 30-46.

⑦ G. John Ikenberry, “Versailles 1919: A Centennial Perspective,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3, 2019, p. 196.

全制度，并和其他在二战中付出了巨大牺牲的国家一起推动成立了联合国。冷战开始后，美国放弃“同一世界体系”理念，开始主导创建西方地区秩序。^①苏联解体后，美国不断为西方地区秩序“添砖加瓦”，使原本嵌套在两极体系内的西方内部秩序，逐步扩展为外部秩序。^②例如，美国推动实施了北约东扩，把中东欧相关国家拉入其中，意欲在扩大北约地缘范围的基础上，塑造对美国有利的欧亚大陆地缘态势。^③

美国主导的当代国际秩序具有鲜明特征。一是以国家为核心行为体。从界定秩序内外成员资格的规范构成来看，当代国际秩序建立在威斯特伐利亚体系之上，视国家为秩序中的核心行为体，并以《联合国宪章》中的相互独立、互不侵犯等原则作为秩序成员互动的基本规范。^④二是具有较高的制度化水平。从秩序内的规则构成来看，当今国际秩序在经济、政治、安全以及环境等领域合作的制度化水平都较高。例如，以联合国为代表的国际组织为各国讨论全球问题提供了交流平台。^⑤三是美国在国际秩序中处于主导地位。冷战时期美国主导的“自由主义”国家内部秩序扩大之后，西方国家作为“核心国家集团”^⑥在现有国际秩序中拥有较大的理念优势和制度性收益。

在制度性收益上，现有“国际秩序是由西方国家主导的机制。”^⑦例如，美国在国际货币基金组织和世界银行中所拥有的投票权，使其对两个组织的相关决策具有事实上的否决权。在理念上，冷战的终结催生了西方国家“历史终结”的自信。以美国为首的西方国家在国际秩序中强势推行所谓的“自由主义普世价值”，有时甚至还把这些价值凌驾于威斯特伐利亚体系之上，

① [美]约翰·伊肯伯里著：《自由主义利维坦》，赵明昊译，上海人民出版社2013年，第147页。

② John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, pp. 7-50.

③ Alexander Cooley and Daniel H. Nexon, “How Hegemony Ends,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 4, 2020, pp. 144-147.

④ Ivan Krastev, “The Unraveling of the Post-1989 Order,” *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 4, 2016, pp. 88-98.

⑤ Joseph S. Nye, Jr., “Will the Liberal Order Survive?: The History of an Idea,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2017, pp. 10-16.

⑥ Michael J. Mazarr, “Preserving the Post-War Order,” *Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 2, 2017, pp. 29-49.

⑦ Dries Lesage, *Rising Powers and Multilateral Institutions*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, p. 3.

如“人权高于主权”的论调，结果造成国际秩序的震荡与内部割裂。^① 因此，鉴于现有自由主义国际秩序由西方国家主导创建，且西方国家在其中享有优势，有观点认为该秩序既不“自由”也不“国际”，^② 因此称之为自由主义国际秩序并不恰当。^③

二、中国的国际秩序战略选择：社会化、反社会化及其评述

社会化与反社会化是研究中国国际秩序战略的两种视角。前者认为中国需要主动、彻底融入既有国际秩序，后者则认为中国必将重塑、也正在重塑国际秩序。这两种解释不仅在理论假设上存在不足，而且还与中国的现实国际秩序战略实践相脱节。

（一）社会化战略及其评述

社会化是行为体成为共同体成员的过程。该过程包括遵守共同体规范与规则，以及在共同体中占据特定位置两个方面。社会学家泰德·朗（Theodore Long）将社会化定义为新成员进入共同体并接受特定位置的过程。^④ 政治社社会化研究者海曼（Hyman Herbert）也将社会化定义为个人通过多种途径学习与其社会地位相符的行为的过程。^⑤

第一，在讨论中国的国际秩序战略问题时，有研究从遵守既有国际秩序的规则与规范、接受秩序中既定位置或利益分配格局两个方面出发，希望中国采取社会化的国际秩序战略。

首先，有学者从既有国际秩序的优势、融入或重塑秩序的成本与收益视角出发，建议中国主动、持续融入既有国际秩序。伊肯伯里指出，虽然中国

① Zhang Yongjin, “China and Liberal Hierarchies in Global International Society: Power and Negotiation for Normative Change,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 4, 2016, p. 805.

② Charles L. Glaser, “A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, pp. 51-87.

③ Michael J. Boyle, “America and the Illiberal Order After Trump,” *Survival*, Vol. 62, No. 6, 2020, pp. 51-76.

④ Theodore E. Long and Teffery K. Hadden, “A Reconception of Socialization,” *Sociological Theory*, Vol. 3, No. 1, 1985, p. 42.

⑤ Hyman Herbert, *Political Socialization: A Study in the Psychology of Political Behavior*, Glencoe, IL: Free Press, 1959, p. 25.

的崛起确实引发了外界关于中国国际秩序战略走向的焦虑，但鉴于既有国际秩序已获得广泛支持，加之中国也从中获益，因此中国将不会重塑国际秩序，只会选择继续维持现有秩序。^① 除此之外，有观点甚至认为，美式“自由主义”是唯一的现代化之路，美国模式是“唯一成功的国家战略”^②，为实现富强，中国需要内化既有国际秩序中的自由主义理念。^③

其次，也有学者建议美国应自上而下地推动中国在国际秩序中的社会化。例如，拉斯基（Lesage）认为，即使美国的相对实力在下降，但美国在国际秩序的各个层次和领域依然享有强于中国的联盟建构能力，因此美国需要继续推动中国的社会化，以确保美国的主导地位。^④ 在这种“优势护持论”者看来，美国推动中国社会化的一项重要内容是让中国接受美国所分配的秩序地位。例如，小布什政府时期提出的“利益攸关方”理念，就希望中国在接受美国所确定的秩序地位的同时，支持美国主导的国际秩序。虽然美国有时也会主动调整秩序中的利益分配，提升中国的地位，希望通过利益激励来社会化中国，但此种调整均以不伤害美国的主导地位为前提，且只能由美国主导。例如，虽然几经拖延，但是美国最终同意改革国际货币基金组织和世界银行中的投票权，提升了中国的份额，但这并没有改变美国在这两个组织中的主导地位。此外，美国还从护持霸权的立场出发，极力反对中国主动向国际秩序贡献以亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）为代表的“中国方案”。例如，美国新任总统拜登宣称，应该由美国而不是中国来主导世界贸易规则的更新。^⑤

第二，上述社会化观点存在三点不足。首先，经过几十年发展，中国坚持从实际出发、推进改革开放的发展理念取得了重大成就，提升了自身的道路自信、理论自信、文化自信和制度自信。^⑥ 因此，建议在国际秩序中以“自

① G. John Ikenberry, “Why the Liberal World Order Will Survive”, pp. 24-27.

② The White House, *The National Security Strategy of The United States*, September 2002, p. I, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

③ Tim Dunne, “The Liberal Order and the Modern Project,” *Millennium*, Vol. 38, No. 3, 2010, pp. 535-543.

④ Dries Lesage, *Rising Powers and Multilateral Institutions*, p. 30.

⑤ Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, p. 70.

⑥ 《习近平谈治国理政（第三卷）》，外文出版社2020年版，第83—89页。

由主义”理念推动中国的社会化的观点，既忽视了中国发展所展现出的多元现代化路径的客观事实，也忽视了中国对自身发展模式的自信以及坚持中国特色社会主义的道路自信。其次，推动中国的社会化观点潜在地假设既有国际秩序运行良好，中国只需融入即可；同时，假设既有国际秩序即使需要调整，也只能由秩序主导国推动。这种观点显然有失偏颇。虽然既有国际秩序确实产生了不少正向效应，^①但其绝不完美。相反，当代国际秩序出现了诸多治理危机，在一些新兴治理领域并无完备规则可循。^②此外，这种观点假定对美国有利的自然也利于他国，^③却忽视了主导国也会破坏国际秩序的可能。例如，在特朗普执政时期，美国对既有国际秩序采取单边主义做法；通过挑起贸易战，破坏既有国际经贸秩序；通过退出《中导条约》恶化既有国际军控体系；退出世界卫生组织，破坏全球“抗疫”合作等。^④再次，推动中国的社会化观点与中国的国际秩序战略实践不符。新时代中国实现民族伟大复兴的一个潜在内涵是：在国际秩序中获得同自身实力相称的强国地位与影响力。但是，中国并未像主张推动中国社会化的学者所认为的那样，通过全面融入既有国际秩序来获得影响力。相反，中国主动寻求改革国际秩序，对外积极展示了自身的战略信誉和良好形象。

（二）反社会化战略及其评述

反社会化是社会化的反面。在社会化进程中，行为体会主动或在外界指导下融入特定共同体。而当行为体认为共同体对自己是一种压迫时，则会做出反社会化行为，寻求推翻既有共同体，以提升自身的地位并建立新的共同体规则与规范。^⑤当崛起国采取反社会化的国际秩序战略时，会将既有国际秩序视为自身的对立面，既反感秩序中的规范与规则，也不满自身在秩序中的地位 and 利益份额，会选择以自身偏好来重塑既有秩序。^⑥例如，莫德尔斯

① G. John Ikenberry, "The Next Liberal Order," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 4, 2020, p. 136.

② [美]理查德·哈斯：《失序时代》，黄锦桂译，中信出版社2017年，第50—55页。

③ Charles L. Glaser, "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided," p. 56.

④ Michael Beckley, "Rogue Superpower," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 6, 2020, pp. 80-84.

⑤ 陈玉聃、唐世平：《国际关系的重新发现人性》，《复旦国际关系评论》2011年，第64页。

⑥ [美]罗伯特·卡根：《历史的回归和梦想的终结》，陈小鼎译，社会科学文献出版社

基 (George Modelski) 认为, 伴随权力的去中心化, 崛起国会反对主导国对国际秩序的垄断, 进而要求重新调整既有游戏规则。^①

基于上述视角, 有学者认为, 在多种因素作用下, 中国将会采取反社会化的国际秩序战略。首先, 在国际社会的无政府状态和意识形态等因素影响下, 中国必将重塑既有国际秩序。例如, 米尔斯海默 (John Mearsheimer) 认为, 为了在无政府状态下实现绝对安全, 中国会逐步侵蚀既有国际秩序, 直到成为国际秩序中的霸主为止。^② 奥特古德 (Liselotte Odgaard) 认为, 中国国内的政治经济发展理念与既有国际秩序中的美式“自由主义”理念不兼容, 为维持政体安全, 中国将会重塑既有国际秩序。^③ 其次, 中、美在既有国际秩序内很难调适, 将会引发中国对国际秩序的反社会化行动。例如, 帕特里克 (Stewart Patrick) 认为, 美国在东亚地区维持主导地位的战略诉求将会与中国谋求地区影响力的目标相冲突, 最终会导致中国采取反社会化行动。^④ 再次, 中国会借反社会化的国际秩序战略来转移国内矛盾。例如, 柯庆生 (Thomas J. Christensen) 认为, 随着中国日益自信, 以及国内发展面临问题, 中国可能会对国际秩序采取挑衅性行为, 以缓解内部压力。^⑤

有学者认为, 新时代的中国表现得不像一个规则接受者, 更不是利益攸关者, 而是一个规则重塑者,^⑥ 中国正独自或联合他国“从根本上威胁世界现有的运行规则”^⑦。例如, 布兰兹认为, 中国正在全球范围内输出所谓的“威权政治”“重商主义”的发展模式, 试图削弱国际秩序中的“自由主义”

2013年, 第41页。

① George Modelski, “The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State,” *Comparative Studies in Society & History*, Vol. 20, No. 2, 1978, pp. 227-228.

② John Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 381-396.

③ Liselotte Odgaard, “The Rise of an Illiberal China in a Liberal World Order,” *Asia Policy*, Vol. 13, No. 4, 2018, pp. 150-153.

④ Stewart Patrick, “Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, 2010, pp. 44-53.

⑤ Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*, New York: W. W. Norton, 2016, p. 244.

⑥ Michael Mastanduno, “Partner Politics: Russia, China, and the Challenge of Extending US Hegemony after the Cold War,” *Security Study*, Vol. 28, No. 3, 2019, p. 501.

⑦ Christopher J. Fettweis, “Trump, China and International Order,” *Survival*, Vol. 60, No. 5, 2018, p. 233.

理念。^① 卡拉汉 (William A. Callahan) 强调, 中国学界提出的“天下学说”是在为构建中国主导的国际秩序提供理念资源。^②

反社会化论点既低估了中国同既有国际秩序的利益契合度, 又高估了中国重塑秩序的能力, 还忽视了中国参与国际秩序的实践。首先, 中国在改革开放后实现跨越式发展的重要基础之一, 是参与既有国际秩序, 积极动员一切有利于自身发展的国际资源。随着发展进入新阶段, 中国仍然需要动员广泛资源来实现民族复兴, 因此不太可能会选择重塑国际秩序, 创造一个具有不确定性的新秩序。^③ 其次, 建立新的国际秩序是一项充满挑战的工程, 需要投入巨大资源。尽管中国正逐步崛起, 但还只是一个发展中国家, 并不具备重塑既有国际秩序的实力。^④ 再次, 中国参与国际秩序的实践也与这种反社会化的预判不符。中国正在追求建立一种共同、综合、合作和可持续的新安全观, 而不是重塑国际秩序以实现绝对安全。虽然中国对自身发展模式确实表现出了自信, 但不能以此断定中国必定会输出自身的发展模式, 因为这与中国所坚持的各国应选择适合自身发展道路的原则不符。此外, 中国在提出并推进“一带一路”倡议等“中国方案”时, 遵循了共商、共建、共享的原则, 吸引了广大参与者。例如, 中国在协调成立“亚投行”时就吸引了诸多西方国家加入, 目前成员已经超过 100 个。^⑤

三、共同社会化与崛起国的国际秩序战略

本文在借鉴既有研究的基础上, 提出共同社会化与崛起国的国际秩序战略选项, 探讨共同社会化的定义、特征以及操作路径等, 也将讨论共同社会化视角与相关研究的联系与区别。

① Hal Brands, “Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great-Power Conflict,” *Survival*, Vol. 60, No. 5, 2019, pp. 61-114.

② William A. Callahan, “Chinese Visions of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony?” *International Studies Review*, Vol. 10, No.1, 2008, pp. 749-761.

③ Zhao Suisheng, “A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 113, 2018, pp. 643-658.

④ 唐世平:《国际秩序变迁与中国的选项》,《中国社会科学》2019年第3期,第187—208页。

⑤ 根据“亚投行”网站 <https://www.aiib.org> 的相关数据归纳所得。

（一）共同社会化的内涵与特征

上述社会化战略与反社会化战略代表了两个极端。前者忽视崛起国的意愿，强调维持既有国际秩序或按照秩序主导国的要求行事；后者则过于突出崛起国改造甚至重塑国际秩序的能动性。本文则提出共同社会化的国际秩序战略选项。共同社会化强调崛起国与国际秩序中其他成员的共同调适，是指相关各方就秩序的规则与规范构成、利益分配以及崛起国在秩序中的地位与行为达成共识的过程。共同社会化战略重视如下问题。

第一，秩序调适过程的协商性。无论社会化战略还是反社会化战略，都具有单边主导的特点。在社会化论者看来，既有国际秩序的规则构成以及地位或位置排列已趋于完美，崛起国只能选择融入而不能对其表达不同意见。反社会化论者则认为，崛起国将会以自我为中心，忽略国际秩序其他成员的诉求，重塑既有国际秩序。而共同社会化的观点则认为，如果调节国家间的互动是国际秩序的功能之一，那么互动的特征就要求崛起国与国际秩序中的其他成员将秩序的管理与运行视为共同事业，重视彼此的正当诉求与作用，就秩序的规则构成与沿革、成员的不同地位以及利益分配等议题进行协商，而非采取家长式的单边做法。^①

第二，秩序调适目标的共识性。哈贝马斯（Jürgen Habermas）指出，通过对话协商方式在秩序成员间形成的共识，有助于提升秩序的合法性与稳定性；单边行为只会激起成员的不满与反抗，引发秩序的合法性危机，从而导致秩序脆弱甚至崩溃。^② 上述社会化战略与反社会化战略，忽视了共识在国际秩序运行与管理中的作用，要么要求崛起国单方面改变以融入国际秩序，要么强调崛起国的单边重塑倾向。

共同社会化战略则既不夸大国际秩序的结构限制，也不过度彰显崛起国的能动性，而是强调崛起国与国际秩序中其他成员通过互相调适与协商，就国际秩序的管理与运行达成共识，从而实现崛起国与国际秩序的共生。^③

① Ismail Yaylaci, *Performative Socialization in World Politics*, Ph.D dissertation, Minnesota University, 2014, p. 59.

② [德]哈贝马斯：《交往与社会进化》，张博树译，重庆出版社1989年，第184—190页。

③ Bernd Bucher, “Revisiting ‘Identity’ in International Relations: From Identity as

鉴于主导国在国际秩序中的重要影响和广泛利益，以及国际关系中存在的模仿大国的现象，^① 崛起国需将主导国视为最重要的协商对象并与其达成共识，以优化自身参与国际秩序管理与运行的环境。当然，有时主导国会从竞争视角看待和应对崛起国在国际秩序中的实践活动，从而提高了双方形成共识的难度。但崛起国不必因此采取社会化战略或反社会战略；相反，崛起国可以同其他成员就秩序的运行和管理形成广泛共识，以间接方式弱化和对冲来自主导国的竞争压力，提升自己参与国际秩序实践的道义合法性。^②

第三，秩序调适结果的不确定性。^③ 尽管共同社会化战略的目标是实现崛起国与国际秩序的共同调适，但鉴于协商过程本身的复杂性与不可预测性，因此该战略的前景并不确定，可能会出现多种结果。首先，一种协商结果是，崛起国主动接受国际秩序的社会化要求，接受其在国际秩序中的位置，并深度融入既有国际秩序的规则与规范体系。当然，这种改变是双方协商后的共识，不是社会化战略下主导国单方面要求的产物。其次，出现类似于反社会化战略下的秩序重塑结局，此时国际秩序的规则体系和位置排序都将重组。这种重组同样是协商后的改变，而不是崛起国的单边修正行为。再次，通过协商形成局部调整国际秩序的共识，只改变秩序中规则体系和位置排序的部分要素。^④ 最后，出现协商僵局，崛起国与国际秩序中其他成员无法形成共识，导致彼此互动处于搁置状态。例如，蒂斯（Cameron G. Thies）从角色互动视角出发，认为美国为维护在既有国际秩序中的主导地位，会向中国投射追随者角色；而中国基于实力上升后的自信，会拒绝这一角色期望；结果可能出现身份认同协商的僵局，并会恶化既有秩序的运转。^⑤ 对中国而言，

Substance to Identifications in Action,” *European Journal of International Relations*, Vol. 30, No. 5, 2016, pp. 6-8.

① [美]肯尼思·沃尔兹：《国际政治理论》，信强、苏长和译，上海人民出版社 2008 年版，第 108—137 页。

② 阎学通：《大国领导力》，李佩芝译，中信出版社 2020 年，第 68—93 页。

③ Cameron G. Thies, *The United States, Israel, and the Search for International Order*, New York: Routledge, 2013, pp. 28-48.

④ Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, No. 2, 2019, pp. 6-20.

⑤ Cameron G. Thies, “China’s Rise and the Socialisation of Rising Powers,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 8 No. 3, 2015, p. 281.

营造一个良好的国际秩序环境是实现国家复兴的重要支撑之一，^①因此，中国需要努力避免出现这种僵局。但这首先需要从理论层面梳理崛起国实施共同社会化战略的操作路径，以指导具体实践。

（二）共同社会化战略的操作路径

从逻辑上讲，既然共同社会化战略强调协商性，那么在具体实施中也需要崛起国与国际秩序中其他成员的共同努力，但这不排除一方先主动行为，随后再邀请其他成员协商，进而实现共同调适。对此，本文认为崛起国可从“改革+示善”两方面出发实施共同社会化的国际秩序战略。

第一，主动改革国际秩序。实力是国际秩序构建与运行的重要条件。国际秩序中的规则构成和位置排序也会反映国家间的实力分配格局。当国家间实力对比发生变化时，国际秩序应该进行调整以反映新的国际格局。^②国际秩序除了具有权势功能外，还具有治理功能。这为国家适应国际环境变化与应对外部环境需要提供制度性工具与机制。当全球治理形势发生变化时，国际秩序也需要进行调整，以提升全球治理能力和水平、满足全球治理需要。因此，崛起国的出现，一方面意味着国家间实力对比出现了变化，崛起国可以主动改革国际秩序中不合时宜的利益分配规则与位置排序，提升其在秩序中的地位与影响力；^③另一方面，崛起国还可以根据全球治理形势变化的需要，改革国际秩序中不适应全球治理要求的规范与规则，提升国际秩序的治理能力和水平，使其更好地服务于国家战略。

第二，积极示善。在无政府状态下，实力是造成安全威胁的重要因素，实力对比变化也会引发外界担忧。鉴于一国崛起进程经常伴随着国际格局的变化，因此崛起国的出现自然会引发外界担忧。^④此外，在惯性作用下，有关国家对其他国家变革国际秩序的行为会产生不确定感和疑虑，^⑤崛起国主动变

① Barry Buzan, "China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?" *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 1, 2010, p. 19.

② [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，第114—134页。

③ Randall L. Schweller, "Rising Power and Revisionism in Emerging International Order," *Valdai Papers*, May 16, 2015, pp. 4-5.

④ Miles Kahler, "Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo," *International Affairs*, Vol. 89, No. 3, 2013, pp. 711-729.

⑤ Ted Hopf, "The Logic of Habit in International Relations," *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 4, 2002, pp. 539-561.

革秩序的行为会进一步引发外界疑虑。因此,当崛起国主动改革国际秩序时,也需要向国际秩序中的其他成员积极进行战略示善,^①显示良善意图,减少其他成员的担忧,以获得对方的承认与接受,从而真正实现共同调适。

首先,崛起国需要规划好改革领域,通过激发改革红利赢得国际秩序中其他成员对其改革行为的认可。对此,崛起国既需要将国际秩序与国家利益进行匹配,积极改革不利于提升自身秩序性收益的规则与位置排序,也需要关注国际秩序中其他成员的正当诉求,调整其他成员较为不满的国际秩序要素,在实现共赢中获得认可与接受。其次,崛起国在寻求改革国际秩序的同时,还可以主动承担国际责任,积极贡献理念或需求较高的制度型、秩序性公共产品,提升国际秩序的治理能力和水平,显示自身的负责任形象。再次,崛起国可以在国际和国内场合主动承担“观众成本”^②,通过公开承诺,表明自身改革国际秩序的良善意图,邀请各方共同优化国际秩序。最后,理性处理对秩序主导国的示善问题。一方面,崛起国可在具有共同利益的领域,主动邀请主导国协商改革国际秩序;另一方面,当改革触动主导国利益时,崛起国可以主动安抚主导国。此外,面对主导国的抵制,崛起国也不必因此而裹足不前,可以通过示善提升自己在广大成员中的受欢迎度与合法性。例如,尽管美国反对中国发起成立“亚投行”,但中国的行为在一定程度上满足了国际社会对基础设施建设的资金需求,而且中国在“亚投行”的机制设计、人员配置等方面也遵循了较高的国际标准,最终中国成功地赢得了更多国家的支持与响应。^③当然,需要注意的是,无论进行改革还是示善,崛起国都需要注重成本与收益,防止战略透支影响自身的崛起。

(三) 共同社会化视角与既有研究的联系与区别

共同社会化对现有相关研究既有继承,又有新的探索。

第一,在探讨规范扩散方面,有学者提出了国家与国际秩序的“双向社

^① 唐世平:《防御性现实主义:我们时代的安全战略理论》,林民旺等译,北京大学出版社2016年,第195页。

^② 观众成本(Audience Cost)是指决策者因违背向国内外行为体公开发出的威胁或承诺所受到的惩罚,如下台、声誉受损等。

^③ Zheng Chen and Yanchuan Liu, “Strategic Reassurance in Institutional Contexts: Explaining China’s Creation of the Asian Infrastructure Investment Bank,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 114, 2018, pp. 795-810.

会化”^①“互惠社会化”^②以及“规范地方化”^③等观点，强调国家并不是规范或规则的被动接受者，也可以主动向外界提出规范与规则，以实现与国际秩序的共同演进。虽然这类观点强调共同调适的重要作用，但是过于突出崛起国的能动性，而忽视了如何让外界接受和认可此种能动性的问题。因为不被接受的能动性最终会被国际秩序中的其他成员视为反社会化的修正主义。共同社会化则既强调崛起国的能动性，又强调国际秩序对崛起国的限制性，即国际秩序不仅能够助力崛起国的发展，为崛起国创造发挥能动性的基础条件，而且限定了崛起国发挥能动性的边界。^④因此，本文既重视崛起国对国际秩序进行能动改革的作用，也强调崛起国借战略示善来赢得外界认可的重要性。

第二，在具体研究中国与既有国际秩序的关系时，有学者建议中国通过制度间、制度内以及制度外的改革来提升中国的秩序性利益，^⑤但忽视了如何赢得外界对中国改革举措的认可问题。若中国的改革无法获得外界认可，则中国可能会被视为推行“修正主义”，从而导致国际社会对中国的疏远甚至制衡。^⑥此外，有学者从结构与施动者互构的角度出发，强调中国与国际秩序的共同进化或协同演进，^⑦但对共同进化或协同演进的具体操作路径则缺乏相对清晰的阐释。对此，本文在借鉴既有研究的基础上，从“改革+示善”两方面，提出了崛起国与国际秩序共同调适的具体操作方式。

① Amitav Acharya, “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-making in the Third World,” *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 1, 2011, pp. 95-123.

② Pu Xiaoyu, “Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 1, 2012, pp. 341-367.

③ Maximilian Terhalle, “Reciprocal Socialization: Rising Powers and the West,” *International Studies Perspectives*, Vol. 12, No. 4, 2011, pp. 341-361.

④ Walter Carlsnaes, “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis,” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 245-270.

⑤ 徐进：《中美战略竞争与未来国际秩序的转换》，《世界经济与政治》2019年第12期，第21—37页。

⑥ John M. Owen, “Ikenberry, International Relations Theory, and the Rise of China,” *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 21, No. 1, 2019, pp. 60-61.

⑦ 朱立群、聂文娟：《从结构—施动者角度看实践施动——兼论中国参与国际体系的能动性》，《世界经济与政治》2013年第2期，第4—19页；魏玲：《改变自己塑造世界：中国与国际体系的共同进化》，《亚太安全与海洋研究》2020年第1期，第23—37页；任晓：《以共生思考世界秩序》，《国际关系研究》2015年第1期，第20—24页。

四、共同社会化与中国的国际秩序战略选择

新时代中国参与国际秩序的实践呈现出共同社会化的特点，既推动秩序改革，提升秩序的治理能力，同时又扩大了中国在国际秩序中的影响力，也通过履行承诺、贡献公共产品等方式，展现了改革的善意与效益，赢得了国际社会的支持。今后，中国可从多方面继续采取共同社会化的国际秩序战略，为中华民族的伟大复兴创造良好的外部环境。

（一）共同社会化与中国参与国际秩序的实践

中国参与国际秩序的实践是从共同社会化立场出发，通过改革与示善，成为“世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”^①。

第一，主动改革既有国际秩序中不合理的部分。随着新兴发展中国家的“群体性崛起”，在既有国际秩序的规则构成、利益分配格局以及位置排序等方面，需要考虑这些国家的正当诉求，从而更准确地反映“权力去中心化”的国际现实。^②对此，中国在快速发展的同时，成功推动了国际货币基金组织的特别提款权和投票权的分配份额改革，使中国的占比分别上升至6.39%和6.07%，提升了在该组织中的地位与影响力。中国也推动了国际货币基金组织特别提款权中货币篮子组成的改革，成功将人民币纳入其中。此外，中国还推动了世界银行的投票权分配份额改革，将中国的投票权提升至4.42%，仅次于美、日，位居第三。

第二，积极示善，获得外界对中国推动秩序改革的认可。首先，中国领导人在多个场合声明，中国积极维护既有国际秩序。例如，习近平主席在2020年第七十五届联合国大会一般性辩论中指出，“我们永远不称霸，不扩张，不谋求势力范围……中国将继续做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。”^③再如，李克强总理在2018年“两会”答记

① 习近平：《开放共创繁荣，创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》，2018年4月11日，第3版。

② Barry Buzan, “A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism,” *International Relations*, Vol. 25, No. 1, 2011, pp. 16-17.

③ 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，新华网，2020

者问时也强调，“中国是发展中国家，我们无意搞扩张，即使将来强大了，也不会走国强必霸的道路。”^① 其次，中国还主动承担国际责任，分享国际秩序改革的红利。例如，中国推动“一带一路”建设。在2013—2018年间，中国同“一带一路”沿线国家的贸易额超过6万亿美元，中国对沿线国家的直接投资额接近900亿美元；^② 到2020年，中国已经同171个国家与国际组织，签订了205份“一带一路”合作文件。^③ 再比如，中国与多个国家合作成立“亚投行”，不仅在一定程度上弥补了发展中国家基础设施建设资金不足的问题，而且有力地促进了各国经济合作与发展。^④ 再次，中国在推动国际秩序改革的同时，也注重加强同国际秩序既有安排的联系，展现善意。在国际货币基金组织提升中国的投票权份额的同时，中国在2012年向该组织注资430亿美元，帮助其应对世界经济风险。^⑤ 中国进出口银行也同世界银行签订合作备忘录，加强双方在国际金融领域的合作。^⑥ 此外，中国还主动推动“中国倡议”同既有国际机制的协调。例如，“亚投行”与国际货币基金组织和世界银行在基建、融资等领域进行了良好合作。^⑦ 中国已举办了两届“一带一路”高峰论坛，邀请各方共同参与，并明确表示“不搞封闭排他的小圈子……坚持一切合作都在阳光下运作”^⑧。最后，中国也对美国进行了战略示善。一方面，中国明确表示无意在国际秩序中取代美国。习近平

年9月22日，http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c_1126527652.htm。

① 《李克强总理会见采访两会的中外记者并回答提问》，《人民日报》，2018年3月21日，第2版。

② 相关数据根据“中国一带一路网”统计得出。参见中国一带一路网，2019年9月9日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/102792.htm>。

③ 《我国已签署共建“一带一路”合作文件205份》，中国一带一路网，2021年1月30日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/163241.htm>。

④ Zhongzhou Peng and Sow Keat Tok, “The AIIB and China’s Normative Power in International Financial Governance Structure,” *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, No. 4, 2016, pp. 1-18.

⑤ 张睿壮：《现行国际秩序与中国》，《外交评论》2015年第2期，第49—50页。

⑥ Gregory Chin, “Two-Way Socialization: China, the World Bank, and Hegemonic Weakening,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 12, No. 1, 2012, pp. 211-230.

⑦ Matthew D. Stephen and David Skidmore, “AIIB in the Liberal International Order,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 1, 2019, pp. 61-91.

⑧ 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上的系列讲话》，中国一带一路网，2019年4月28日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xjbyydyj/xjbls/90618.htm>。

主席强调，“太平洋足够大，容得下中美两国。”^① 王毅国务委员兼外长指出，“中美双方谁也不必取代谁。”^② 另一方面，中国在提出“一带一路”倡议、宣布组建“亚投行”等方案时，也向美国发出了参与邀请。尽管美国从战略竞争的视角出发，对中国的国际秩序实践进行污名化，^③ 但中国并未因此放弃参与国际秩序改革的努力，并力所能及地填补国际社会的责任赤字，赢得了外界对中国负责任大国形象的认可。

（二）共同社会化与中国参与国际秩序实践的努力方向

第一，做好自己的事情，为参与国际秩序实践奠定基础。国际秩序的管理与运行在一定程度上是“大国的游戏”，只有综合实力较强的国家才能参与其中。^④ 中国若要积极参与国际秩序的管理与运行，为自身营造良好的外部环境，用好和平与发展的战略机遇期，首先应将自身塑造成一个重要的秩序性大国。^⑤ 对此，中国需要稳步推进国家发展，不断深化改革开放进程，为参与国际秩序奠定基础。^⑥ 在此过程中，中国也需要继续为国际秩序的运行与管理贡献中国理念，为世界发展贡献中国智慧，提升中国参与国际秩序的软实力。此外，中国还应不断推动国家治理能力的现代化，为参与国际秩序创造良好的条件。

第二，积极作为，推进国际秩序改革。首先，针对既有国际秩序中出现的功能性缺失，^⑦ 中国可以向世界贡献“中国倡议”，提升既有国际秩序的治理能力，扩大中国的制度性话语权。例如，中国可以在坚持发挥世界卫生

① 《习近平同美国总统特朗普举行会谈》，人民网，2017年11月10日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1110/c1001-29637484.html>。

② 《登高望远，不惑前行——王毅国务委员在美关系全国委员会、美中贸易全国委员会、美国全国商会、美国对外关系委员会联合举办的晚餐会上的主旨演讲》，外交部，2019年9月25日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/zyjh_673099/t1701389.shtml。

③ 毛维准：《霸权护持：大变局时代美国国际秩序观的坚持与调适》，《国际展望》2021年第1期，第38—42页。

④ [英]赫德利·布尔：《无政府社会》，张小明译，上海人民出版社2015年，第169—196页。

⑤ Hanns W. Maull, “The Once and Future Liberal Order,” *Survival*, Vol. 61, No. 2, 2019, pp. 20-23.

⑥ 宋德星：《中国国际秩序观及其基本战略选择》，载周桂银、宋德星、刘丰等《中国与国际秩序笔谈：观念与战略》，《国际展望》2021年第1期，第24页。

⑦ Trine Flockhart, “Is This the End? Resilience, Ontological Security, and the Crisis of the Liberal International Order,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 41, No. 2, 2020, pp. 1-26.

组织重要作用的基础上,协调推动全球卫生治理体制改革,共建“人类卫生健康共同体”^①。中国也可以积极参与世界贸易组织的改革进程,使其更好地服务于世界经济的开放性发展。此外,中国还可以推动国际秩序在气候变化、网络空间等治理领域的改革。其次,中国可以继续推动既有国际秩序更多地关注发展中国家和新兴国家的诉求,使其更加公平、合理。“中国政府从来都不主张推翻现有的国际经济政治体系,但需要改革,需要能够更多体现包括中国在内的发展中国家的意愿与经验。”^②中国也可以推动联合国改革,提升发展中国家和新兴国家的制度性话语权等。

第三,积极进行战略示善,获得外部世界的认可。首先,中国可以通过白皮书、政策报告等形式提出和传播中国的国际秩序观,向外界及时、准确地传递中国参与国际秩序实践的目标与善意。其次,现阶段中国应秉持共商、共建、共享的原则,细致、高效推进“一带一路”等中国倡议,以实际效果获得外界对中国的支持。当然,中国也可以根据国际需求,积极协同各方参与秩序性公共产品的供给,彰显负责任大国的形象。最后,理性处理对美关系。中美两国仍然存在较大实力差距,中国在推动国际秩序改革时,要尽量争取美国的理解。^③当然,面对美国的战略竞争,中国应理性抉择、沉着应对,可以通过积极拓展与其他国家的伙伴关系,缓解来自美国的压力。

第四,坚持成本与收益相匹配的原则。中国的国际秩序战略应该服务于中华民族的伟大复兴。中国在参与国际秩序实践时,应以维护和促进国家利益为宗旨,合理配置资源、准确设立目标,既不能战略透支,也不能止步不前。^④中国应该分析中华民族伟大复兴的具体利益构成,评估国际秩序与这些具体利益的匹配程度,从而确定和推进中国的国际秩序改革策略,并使其服务于民族复兴。

① 《习近平:让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》,外交部,2021年1月25日,https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1848322.shtml。

② 魏玲:《改变自己塑造世界:中国与国际体系的共同进化》,第11页。

③ 刘丰:《中美战略互动与东亚地区秩序》,载周桂银、宋德星、刘丰等《中国与国际秩序笔谈:观念与战略》,《国际展望》2021年第1期,第32页。

④ 薛力:《中国应追求什么样的未来秩序》,《世界知识》2019年第3期,第73页。

结 束 语

随着中国不断走近世界舞台的中央，外界日益关注中国对既有国际秩序的态度。共同社会化的国际秩序战略具有特定内涵。理论上，既有研究在讨论崛起国的国际秩序战略时，过于突出国际秩序的限制作用或崛起国的能动性，却忽视了双方共同调适的可能。共同社会化既强调崛起国与国际秩序中其他成员共同协商的重要性，也从崛起国角度提出“改革+示善”的具体方式，对崛起国国际秩序战略的研究是一种拓展。

未来，学界可以继续从理论与实践两方面着手，深化对共同社会化理论的研究与运用。具体而言，鉴于“改革+示善”是共同社会化的重要操作途径，因此，一方面需要进一步讨论崛起国应如何在国际秩序改革的领域、时机、层次等议题上进行选择，以优化改革国际秩序的策略；另一方面也可以深入探讨崛起国进行有效战略示善的方式，以提高崛起国推动秩序改革的道义性。另外，中国可以借鉴共同社会化的分析框架，向外界讲述国际秩序实践的“中国故事”，主动回答“中国想要怎样的世界”^①这类问题，从而使国际社会对中国形成客观、良性的认知和预期。当前，世界正经历百年未有之大变局，国际秩序也会出现新变化。对此，中国可以在协调自身与广大发展中国家利益的基础上，进一步推动国际秩序改革。

[责任编辑：杨立]

^① Rana Mitter, “The World China Wants,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 1, 2021, pp. 161-174.

美国“Z世代”大学生 政治认同两极化及其原因

周 顺

【内容摘要】 美国“Z世代”大学生的政治认同呈现明显两极化、主体向左的趋势。一方面，这种两极化与两党意识形态、政策立场保持高度一致；另一方面，两极化也显示出新的代际特征，即鲜明的道德色彩与强烈的对抗性。从社会心理学角度看，政治认同两极化的原因包括信念激情期的周期性再现、美国大学校园成为政治认同极化的孵化器、安全空间建构与微侵犯观念隔断大学不同政见者的沟通与交流、社交媒体强化“Z世代”同一阵营内部的政治认同等。“Z世代”大学生以“对抗共同敌人”的方式参与2020年美国总统选举并使投票率创下新高，这成为其政治认同极化公开表达的明证。这一态势引起了专家、学者等的警惕，重建大学校园政治生态成为美国社会的共识。大学生政治认同两极化也给未来的中美关系增添了不确定因素，社交媒体的运用将使“Z世代”大学生对华民意更具敌意，受害者心理将使美国舆论在人权等相关问题上对中国持更负面的评价，安全空间防线将使中国对外文化传播受到进一步干扰。“Z世代”大学生政治认同两极化趋势及大学校园政治生态将是评估美国政治未来走向的重要参考因素。

【关键词】 政治认同 极化 “Z世代”大学生 美国信念

【作者简介】 周顺，上海政法学院政府管理学院讲师（上海 邮编：201701）

【中图分类号】 D771.26

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0084-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102005

“Z世代”（Generation Z）指美国1996年以后出生的人口，其约占全美总人口的26%，其中年龄最大的一批正走出校园、迈向社会。从族群结构来看，“Z世代”大学生中白人约占53%，拉美裔约占20%，是美国历史上族群分布最多样化的一代大学生。^①从经济结构来看，“Z世代”大学生的贫困率超过20%，较“千禧一代”^②大学生贫困率增长8个百分点。^③从家庭结构来看，虽然“Z世代”大学生的入学率（59%）及父母的受教育程度均为历史最高，但来自单亲家庭的学生比例也创下新高，约为1/3。^④从政策偏好来看，“Z世代”大学生更相信政府的力量，更关注气候变化、医保改革、经济发展与种族平等。^⑤从行为特征来看，“Z世代”大学生更精通技术、更务实开放，既强调个人主义，也注重社会责任。^⑥其中尤其值得注意的是“Z世代”大学生的两大身份特征，即“互联网世代”与“安全匮乏世代”。与“千禧一代”不同，“Z世代”大学生伴随着苹果手机（iPhone）

① 1996—2016年，美国大学生中少数族裔占比从29%提升到47%，其中拉美裔占比从9%提升到19%，与美国人口统计学趋势大体一致。Richard Fry and Anthony Cilluffo, “A Rising Share of Undergraduates Are From Poor Families, Especially at Less Selective Colleges,” Pew Research Center, May 22, 2019, <https://www.pewsocialtrends.org/2019/05/22/a-rising-share-of-undergraduates-are-from-poor-families-especially-at-less-selective-colleges/>。2020年，美国“Z世代”大学生（18—23岁）族群比例为：白人55%，拉美裔22%，黑人14%，亚裔5%，其他5%。Amanda Barroso, “Gen Z Eligible Voters Reflect the Growing Racial and Ethnic Diversity of U.S. Electorate,” Pew Research Center, September 23, 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/09/23/gen-z-eligible-voters-reflect-the-growing-racial-and-ethnic-diversity-of-u-s-electorate/>。

② “千禧一代”（Millennials）指1981—1995年出生的人群，“X世代”（Generation X）指1965—1980年出生的人群，“婴儿潮”（Baby Boomers）指1946—1964年出生的人群，“沉默一代”（Silent Generation）指1928—1945年出生的人群。Kim Parker, Nikki Graf, and Ruth Igielnik, “Generation Z Looks a Lot Like Millennials on Key Social and Political Issues,” Pew Research Center, January 17, 2019, <https://www.pewsocialtrends.org/2019/01/17/generation-z-looks-a-lot-like-millennials-on-key-social-and-political-issues/>。

③ Richard Fry and Anthony Cilluffo, “A Rising Share of Undergraduates Are from Poor Families, Especially at Less Selective Colleges.”

④ Richard Fry and Kim Parker, “Early Benchmarks Show ‘Post-Millennials’ on Track to Be Most Diverse, Best-Educated Generation Yet,” Pew Research Center, November 15, 2018, <https://www.pewsocialtrends.org/2018/11/15/EARLY-BENCHMARKS-SHOW-POST-MILLENNIALS-ON-TRACK-TO-BE-MOST-DIVERSE-BEST-EDUCATED-GENERATION-YET/>。

⑤ Kim Parker, Nikki Graf, and Ruth Igielnik, “Generation Z Looks a Lot Like Millennials on Key Social and Political Issues.”

⑥ Jeff Desjardins, “Meet Generation Z: The Newest Member to the Workforce,” Visual Capitalist, February 14, 2019, <https://www.visualcapitalist.com/meet-generation-z-the-newest-member-to-the-workforce/>。

的诞生以及“色拉布”（Snapchat）、“照片墙”（Instagram）等各类社交媒体的迅速发展而一同成长，对他们而言，“滑动、点击、滚动几乎是像呼吸一样重要的第二本能”^①。与此同时，“9·11”恐怖袭击事件发生后，美国政府在国内大肆营造恐怖主义危机四伏的气氛，让“Z世代”的年轻人更确信自己时刻处于危险当中，他们注重自我感觉，关注个人情绪安全，对所谓的安全匮乏尤其是言辞暴力相当敏感。根据美国心理协会（American Psychological Association, APA）2019年的报告，“Z世代”大学生表现出更高比例的焦虑、抑郁与严重的自杀倾向。^②可以说，沉溺于虚拟环境中的“Z世代”大学生是孤独感最强的一代，也是最倾向于政治立场公开化的一代。

“Z世代”大学生是美国未来政治的主力军。在2020年美国总统大选中，来自这一群体的选民占合格选民人数的10%，投票率超过53%，成为美国有史以来总统选举投票率最高、政治参与最活跃的青年人群。^③“Z世代”大学生群体的政治认同呈现明显的两极化、主体向左的趋势。其政治认同两极化也显示出新的代际特征。政治认同两极化导致自2013年以来美国的校园暴力事件不断增加。^④譬如，新生代“新右翼”组织层出不穷，年轻的新纳粹分子、三K党成员和装备精良的“布加洛男孩”（Boogaloo Boys）^⑤充斥着大学校园；在政治谱系的另一端，左翼大学生一边积极参与“黑命贵”（Black Lives Matter）运动与“安提法”（Antifa）集会^⑥，一边向校方施压，

① 统计显示，“Z世代”中，98%的人拥有智能手机，50%的人每天上网时间超过10小时，70%的人每天观看优兔网（YouTube）时间超过2小时，40%的人自认为沉溺于手机世界。Jeff Desjardins, “Meet Generation Z: The Newest Member to the Workforce”。

② Sophie Bethune, “Gen Z More Likely to Report Mental Health Concerns,” American Psychological Association, January 2019, <https://www.apa.org/monitor/2019/01/gen-z>。

③ Abigail Hess, “The 2020 Election Shows Gen Z’s Voting Power for Years to Come,” CNBC, November 18, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/11/18/the-2020-election-shows-gen-zs-voting-power-for-years-to-come.html>。

④ 这一年第一批“Z世代”青年进入大学。

⑤ 极右翼思潮/运动“布加洛男孩”的核心理念主要包括新纳粹、白人至上、无政府自由主义等。他们常常全副武装，佩戴与极右翼人物相关的各种徽章和标志，通过社交媒体建立联系，讨论制造武器、爆炸物，分享战术策略。2019年以来，美国已有27起与“布加洛男孩”相关的凶杀案。新冠肺炎疫情期间，该组织的网上支持率节节攀升。

⑥ “安提法”核心理念主要包括反对独裁、反种族主义等。他们常常破坏极右翼的各类活动。2020年5月，特朗普宣布“安提法”为恐怖组织。2021年1月拜登就职典礼当日，该组织继续以“复仇、反拜登、反警察”为口号进行抗议与破坏活动。社交媒体已全面暂停“安提法”成员的账户，阻止其对外联系与宣传。

抵制校园讲座，围堵教务长居所及社区，^① 要求大学更名（耶鲁大学）、教授停职。芝加哥大学英文系在招生计划中声明“只招收致力于黑人研究方向的学生”，更是对学生政治认同极化的推波助澜。^② 如果福山关于“两党目前处于极化历史最高点”^③ 的判断正确，那么“Z世代”大学生的政治认同极化则预示了未来很长一段时间美国内政的分裂图景。相较于其他代际的大学生，“Z世代”大学生的政治认同出现明显的两极化趋势。^④ 本文将从社会心理学视角出发，通过考察当代美国大学校园政治生态的变化，对“Z世代”大学生政治认同两极化的特征、原因及影响进行探讨与展望。

一、“Z世代”大学生政治认同两极化的特征

美国“Z世代”大学生的政治认同包含三层含义。^⑤ 首先，“同一与等同”，即政治共同体的同一性，具体表现为大学生对“美国信念”（American Creed）^⑥ 的认同。这一认同的基础不是血缘、文化，而是一套抽象的自由民主价值观，包括自由、公正和机会平等。其次，“确认与归属”，即认为自己归属于某一个政治群体，具体体现为大学生对某一政治立场或政治主张的支持与拥护。再次，“赞同与同意”，即对自己所属政治群体的期待、选择或批判（批判性的认同），具体表现为通过谈判或斗争等达到强化政治群体自我归属感的目的。

^① 2020年8月，芝加哥大学学生占领教务长居所的街区进行抗议，学生团体CareNotCops和芝加哥大学联合会组织游行，呼吁与学校管理者举行公开会议，讨论他们提出的“剥夺芝加哥大学警察资金”的提议。

^② Olivia Chilkoti, “English Department Announces 2020-21 Ph.D.,” *The Chicago Maroon*, October 1, 2020, <https://www.chicagomaroon.com/article/2020/10/2/english-department-announces-2020-21-p-h-class-fea/>.

^③ Francis Fukuyama, “America in Decay: The Sources of Political Dysfunction,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5, 2014, p. 5.

^④ [美]亨廷顿：《美国政治：激荡于理想与现实之间》，新华出版社2020年版，第281—287页；D. W. Rajecki et al, “Documentation of Media Reflections of the Patriotic Revival in the United States in the 1980s,” *The Journal of Social Psychology*, Vol. 131, No. 3, 1991, p. 402；[美]亨廷顿：《谁是美国人？——美国国民特性面临的挑战》，新华出版社2020年版，第91页。

^⑤ 江宜桦：《自由主义、民族主义与国家认同》，台北扬智文化事业有限公司2000年版，第12页。

^⑥ [美]亨廷顿：《我们是谁？》，新华出版社2020年版，第50页。

在美国社会陷入“低水平的绝对流动与低水平的相对流动产生叠加效应”^①的背景之下，政治认同两极化将以极强的稳定性和延续性持续存在，甚至出现政治认同的“代际效应”。“Z世代”大学生政治认同两极化受到美国国家极化的直接影响。从静态的中观层面来看，美国国家极化主要表现为两党斗争的尖锐化、精英立场的极端化、媒体参与下的意识形态对抗的白热化^②以及选民对立情感的持续化，其中右翼多以观念强度的变化（行为更加激烈）来应对左翼观念幅度的变化（文化产业全面左转）。^③从两极化的动态视角来看，美国国家极化正在重塑新的社会关系与政治平衡，现有的联邦主义资源及宪法等自我纠错机制受到严重侵蚀，不但无法起到制衡作用，反而成为加剧两极化的制度引擎。^④随着新媒体产业的蓬勃发展，特别是社交媒体对青年人的全面“入侵”，大学生的政治认同与美国国家极化高度同步化，呈现两极化且整体向左的态势。“Z世代”大学生的政治认同两极化是这一代人独有的特征。

（一）“Z世代”大学生政治认同两极化具有鲜明的道德色彩

与东欧学生剑指“国家”，法国学生剑指“社会”不同，美国学生反叛运动主要建立在反抗“道德文化”的基础上。^⑤如果说20世纪60年代学生运动重塑了美国社会对婚前性行为与政治权威的看法，那么2013年之后“Z世代”大学生则参与并见证了同性恋权利合法化的进程，领导了2019年规模最大（全球逾400万人参加）的气候大罢工，^⑥以持续推进“黑命贵”运

① “绝对社会流动”指国家经济稳步增长，教育水平不断提高，出现明显的“代际进步”。“相对社会流动”指经济增长停滞，但社会流动系统依然开放，下层阶级通过努力可以进入社会上层。[美]帕特南：《我们的孩子》，中国政法大学出版社2020年版，第48页。

② 庞金友：《国家极化与当代欧美民主政治危机》，《政治学研究》2019年第3期，第46页。

③ 刘瑜：《后现代化与乡愁：特朗普现象背后的美国政治文化冲突》，《美国研究》2018年第6期，第84页。

④ 该视角以发展的观点来审视极化问题，认为两极化并非某连续体上的一个静态点，而是一个持续的发展过程。Paul Pierson and Eric Schickler, “Madison’s Constitution Under Stress: A Developmental Analysis of Political Polarization,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 23, No.1, 2020, p. 38.

⑤ 吕庆广：《60年代美国学生运动》，江苏人民出版社2005年版，第260页。

⑥ Sarah Jaquette Ray, “Generation Z Is ‘Traumatized’ by Climate Change,” *Fortune*, August 20, 2020, <https://fortune.com/2020/08/19/generation-z-climate-change-activism/>.

动的方式直面美国的系统性种族主义问题。^① 在他们眼中，这些不仅是社会问题、政治问题，更是道德问题、善恶问题。

（二）“Z世代”大学生政治认同两极化具有鲜明的平等色彩

在政治光谱的两极，左翼更认同“平等”，右翼更认同“自由”。^② “渴望自由又害怕失去平等”这一“可敬的冲动与矛盾”成为美国政治的基本特征。^③ 值得注意的是，几乎所有的“Z世代”大学生都是平等主义的认同者，“不论种族、性别、宗教信仰，允许学生发展自身的特殊才能”成为他们认同的“唯一正义形式”。^④ 坚守平等是美国“Z世代”大学生信念认同的第一要务。在他们看来，美国是一个族群国家（Nation of Nations）。白人、非洲裔、拉美裔、亚裔、印第安人五大族群构成了多元民族国家，在同一部宪法保障下和平共处。没有平等与多样性，就没有政治认同。20世纪90年代后，这种平等主义开始以政治正确的名义进入大学校园，反对歧视、支持少数族裔及其宗教信仰、帮助非法移民及贫困人口等弱势群体成为大学生政治认同关注对象。在推进平等的同时，蔑视社会规则、否定历史及传统、“取消文化”等观念随之占领校园。有教育者感叹，平等主义自我满足的做法就是把大学里不合其口味与情调的东西一扫而空。^⑤ 美国教育领域已成为政治正确大旗下极左思潮的“灾区”。

（三）“Z世代”大学生政治认同两极化具有强烈的对抗性

大学生政治认同的表现形态主要是对政治群体或政治行为的支持或批

^① Li Cohen, “From TikTok to Black Lives Matter, how Gen Z Is Revolutionizing Activism,” CBS News, July 20, 2020, <https://www.cbsnews.com/news/from-tiktok-to-black-lives-matter-how-gen-z-is-revolutionizing-activism/>.

^② 福山在讨论美国身份认同时，以 Thymos（血气）为词根构造了两个新词：Megalothymia 与 Isothymia。前者表示一种优越的愿望（希望自己高人一等），后者表示一种平等的愿望（希望自己与他人一样）。现代民主的兴起，就是平等愿望对优越愿望的一种胜利。Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux, 2018, p. 9. 另见[意]诺韦尔托·博维奥：《左与右：政治区分的意义》，江苏人民出版社2010年版。

^③ [美]小尤金·迪昂：《为什么美国人恨政治》，上海人民出版社2020年8月版，第375页。

^④ [美]艾伦·布鲁姆：《美国精神的封闭》，译林出版社2007年版，第46页。

^⑤ 同上，第271页。

判。^①支持可以理解为正向认同，也就是基于利益或情感而进行主动选择，自觉接受某一制度或理念约束的行为过程。而批判则可以理解为一种反向认同/迂回认同的过程。大学生的批判性认同有益于形成社会整体的信任机制，有助于社群活动的健康开展，也有利于避免暴力话语与行为的发生。^②

值得注意的是，“对抗共同敌人”已成为美国“Z世代”大学生表达社会批判的新形态。如果说20世纪60年代学生运动的动员方式还是基于对人性的推崇，运动的目的“不是摧毁美国，而是修补并使之重新联合”的话，那么如今的校园暴力与各种抵制行为却是为了“对抗一个共同的敌人而联合起来”^③。基于种族特性的“敌我划分”观念在美国大学生的交往行为中成为“新常态”：右翼学生将犹太人、黑人、女性主义者和“社会正义战士”（Social Justice Warrior, SJW）列为“共享仇恨”的对象，左翼学生则公然宣称要解构“白人”及依附于这一概念的一切事物。^④

2020年的总统选举投票即是“Z世代”大学生“对抗共同敌人”心理的一次集中展示，“Z世代”大学生以积极投票的方式凸显其政治认同的力量。根据皮尤研究中心（Pew Research Center）的数据，在2020年大选的合格选民中，有10%是“Z世代”；而在2016年的选举中，这一群体仅占投票人数的4%。^⑤更值得关注的是，尽管美国总统选举的投票率极低（在35个发达国家中处于第30位），^⑥但在2020年总统大选中“Z世代”的投票率超过53%，成为有史以来美国总统选举中青年群体投票率最高的一次。^⑦“出于反感而投票”成为“Z世代”大学生政治参与度迅速提升的重要原因，也

① 政治旁观也可视为政治认同的方式之一。据皮尤研究中心2017年统计，政治旁观者（Young Outsiders）约占青年人数的8%，他们从不登记投票，或自称从不/很少投票，也不参加任何公共活动。

② 徐贲：《统治与教育》，中央编译出版社2016年版，第318—320页。

③ [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，三联书店2020年7月版，第87—90页。

④ 同上。

⑤ John Gramlich, “What the 2020 Electorate Looks Like by Party, Race and Ethnicity, Age, Education and Religion,” Pew Research Center, October 26, 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/26/what-the-2020-electorate-looks-like-by-party-race-and-ethnicity-age-education-and-religion/>.

⑥ Drew Desilver, “In Past Elections, U.S. Trailed Most Developed Countries in Voter Turnout,” Pew Research Center, November 3, 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/03/in-past-elections-u-s-trailed-most-developed-countries-in-voter-turnout/>.

⑦ Abigail Hess, “The 2020 Election Shows Gen Z’s Voting Power for Years to Come.”

是其政治认同极化的公开表达。2020年美国总统选举创造了两大纪录，一是创造了自1900年以来最高的投票率（66.8%），二是拜登和特朗普分别成为美国历史上获得普选票数第一和第二的总统候选人，这两大纪录让美国社会的政治认同两级化趋势暴露无遗。美国全国广播公司（NBC）的民意调查显示，“Z世代”有65%的人选择民主党，比其他年龄段的选民多出11%。这一选择并非出于认同与欣赏，而是出于愤怒与厌恶。“Z世代”的民主党支持者中有45%的人表示，他们不是赞同拜登，只是以选择拜登的方式来反对特朗普罢了。^①

二、“Z世代”大学生政治认同两极化的原因

“Z世代”大学生是美国历史上受教育程度最高的一代，^②也是脆弱、焦虑、易受虚假敌意挑动的一代。宏观上，其政治认同两极化受美国国家极化的直接影响，包括全球产业结构深度转型导致贫富差距扩大、多元文化导致身份政治危机加剧、公民价值观念变迁与后物质主义价值观凸显等。^③微观上，“Z世代”大学生政治认同两极化的出现应归因于三个方面。

（一）信念激情期的周期性再现

亨廷顿认为，对美国信念的坚守往往不是弥合，而是加剧政治认同的裂痕意识。^④美国历史上曾出现四个信念激情期，从20世纪60年代的第四个激情期开始，青年大学生成为社会运动的新生力量。第五个信念激情期在2020年前后开始并持续20年左右。这种社会冲突的裂痕将跨越原有的阶级

① Candice Norwood, “How New Gen Z Voters Could Shape the Election,” PBS, October 31, 2020, <https://www.pbs.org/newshour/politics/how-new-gen-z-voters-could-shape-the-election>.

② “Z世代”青年人更爱好平等，更易接收社会变革，对同性恋、单亲家庭、跨性别人群的接受程度更高。Kim Parker and Ruth Igielnik, “On the Cusp of Adulthood and Facing an Uncertain Future: What We Know About Gen Z So Far,” Pew Research Center, May 14, 2020, <https://www.pewsocialtrends.org/essay/on-the-cusp-of-adulthood-and-facing-an-uncertain-future-what-we-know-about-gen-z-so-far/>.

③ 庞金友：《国家极化与当代欧美民主政治危机》，《政治学研究》2019年第3期，第49—50页。

④ [美]亨廷顿：《美国政治：激荡于理想与现实之间》，第145页。

和种族界限，间歇性地以草根派^①与建制派对抗的形式表现出来。在针对建制派的全面反抗运动中，大学生得以确认自我，为现行体制注入新伦理。

伴随信念激情期周期性再现的，“往往不是新思想的引进，而是旧思想的重申”^②。始于2012年的“黑命贵”运动就是典型的20世纪60年代草根组织的翻版。该运动由三位酷儿黑人女性发起，目标是“使黑人免于有预谋的故意伤害，呼吁所有黑人为自由而奋斗”^③。发展至今，该运动已成功聚集了包括“Z世代”大学生在内的各类群体。^④

“Z世代”大学生的政治认同两极化也显示出不同于20世纪60年代的新特性。过去大学生面对的是一个高度繁荣、富裕的社会，如今面对的却是一个经济疲软、充满不确定性的社会。换言之，如果将此前称作一场关乎未来期望的革命，如今则是一场争取立足点的斗争。^⑤因此，20世纪60年代学生运动多限于激进左派与激进极左派内部的缠斗，而当今大学生群体已经分化为观点完全对立的激进右派与激进左派。他们无需团结起来对抗建制派，因为其冲突本身就是建制派与反建制派相互对抗的重要部分。他们没有共同的敌人，因为他们已经身处斗争的两极，对方是这场斗争的唯一对象。

（二）大学成为加速政治认同极化的孵化器

大学政治生态对于美国多数选民的政治认同建构存在直接影响。^⑥在大学校园中，政治左转的学生支持以平等为终极诉求的“政治正确”和“多元文化主义”，占学生群体的大部分；政治右转的学生则主张美国的白人、盎格鲁—撒克逊人、新教徒主导美国文化，在校外右翼势力的挑唆下，其人数与能量不可小觑。^⑦作为青年人政治认同形成最重要的场域之一，大学应当在弥合政治认同分裂的问题上发挥重要作用。但是，美国大学校园如今却成

① 同上，第177—179页。

② 亨廷顿：《美国政治：激荡于理想与现实之间》，第177、181页。

③ Nikita Carney, “All Lives Matter, but so Does Race: Black Lives Matter and the Evolving Role of Social Media,” *Humanity & Society*, Vol. 40, No. 2, 2016, p. 180.

④ Russell Rickford, “Black Lives Matter: Toward a Modern Practice of Mass Struggle,” *New Labor Forum*, December 8, 2015, <https://doi.org/10.1177/1095796015620171>.

⑤ Ronald Brownstein, “The Rage Unifying Boomers and Gen Z.”

⑥ John Gramlich, “What the 2020 Electorate Looks Like by Party, Race and Ethnicity, Age, Education and Religion.”

⑦ Amy J. Binder and Kate Wood, *Becoming Right: How Campuses Shape Young Conservatives*, Princeton: Princeton University Press, 2013.

为政治认同极化的孵化器，正在以独断、偏狭的方式塑造并输出具有鲜明政治偏好的公民。

第一，学校作为一种场域会扩大阶级差距。^① 20世纪中叶，美国青年或许还能够找到跨越阶级界限的朋友，但随着经济鸿沟的拉大，阶级壁垒日渐森严。对于身处社会底层的学生而言，上大学变得容易了，可是上好大学却变得更加困难。20世纪70年代，穷学生中只有14%进入社区大学，进入21世纪后，却有32%的穷学生被送入了社区大学。^② 比起特权阶层的各类入学优待计划，平权运动的少数族裔入学优待只是装点门面而已。即便进入了好大学，学生的日常生活依然局限于自身的社会经济圈子，很少能够有效接触“非我族类”。^③ 如此大学只会强化学生的阶级属性，极化学生的政治认同立场。

第二，大学的同质化功能。同质化包括两个方面，一是大学与政治气候的同一化，二是大学内部的内同质化。它反映了“Z世代”大学生政治认同极化的一个重要特征，即阵营内部的意识形态及政策立场上的高度同一性。20世纪90年代以后，校园左派教师投身于身份政治，在不断制造认同分裂的同时，也推动了美国大学统一“左转”的进程。乔纳森·海特（Jonathan Haidt）指出，“婴儿潮”出生的大学教师，虽然在种族性别构成上更多元化，但是在政治倾向上同质化程度却更高。2016年的统计数据显示，在美国心理学领域的教授中，左派与右派比例高达17:1，其他人文社科领域的教授，左派与右派的比例为10:1，只有经济学领域教授的左派与右派比例差距较小，为4:1。教师的“左转”加剧了美国大学校园中党派竞争与党派“自净”的趋势。^④ 教师“左转”也对学生“左转”产生了示范效应。进入21世纪

① [美]帕特南：《我们的孩子》，第206页。

② 同上，第210页。

③ [美]威廉·德雷谢维奇：《优秀的绵羊》，九州出版社2016年版，第192、205—206页；[美]帕特南：《我们的孩子》，第42页。

④ 2017年，内布拉斯加大学林肯分校（UNL）的英语教师公开斥责恐吓一名为右翼组织“美国转折点”（Turning Point USA）招募新成员的大学生，引发州立法机构关注《布罗姆维奇谈身份政治的困境》。2020年，某左翼研究院学者被公开除名，理由是他在一篇文章中引用某黑人学者的观点，认为激烈的抗议行动（“黑命贵”）会导致选情反弹，继而对左派造成负面影响。参见《上海书评》2018年6月24日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2206424；林国华、马克·里拉：《破碎的美国身份：一个自由主义者和

后，左派学生比例上升至30%以上，与温和派学生人数相当，“Z世代”进入大学后，“左转”速度继续加快。^①

大学内部同质化趋势也是“Z世代”大学生政治认同极化的重要原因。当美国人为精英学校的“多样性”特征而激动不已时，事实上他们并不像自己理解的那样，真的与“各种各样的人在一起”，而只是一群同样的人（他们都是政客、银行家、企业家、律师和医生的孩子），恰好有着不同的肤色，来自不同的地方罢了。所谓的“多样性”只是一种假象。即使入学时的大学生存在不同，但在他们毕业的时候也已经严重同质化了。

第三，大学的企业化以及将大学生奉为“消费者”的做法强化了“Z世代”大学生的“特权堡垒”意识，加大了他们与“非我族类”的认同差异。马里兰大学教授埃里克·阿德勒（Eric Adler）指出，学生校园暴力事件的根源在于，“大学做出的以市场为导向的决定将学生当作消费者，学生每年支付高达6万美元的费用，以换取课程、美食、舒适的住宿环境以及丰富多彩的校园生活。”^②另一方面，从大学校长到管理层都像服务客户那样致力于讨好学生。^③在这样的大学中成长起来的学生更容易唯我独尊，接纳与包容不同政见变得愈加困难。

第四，反智主义。20世纪70年代以来，在反理性主义与无知的流行文化互相促进下，美国特有的反智主义倾向加剧。2020年6月，加州大学洛杉矶分校教授戈登·克莱因（Gordon Klein）因拒绝在考试中给参加“黑命贵”运动而耽误学业的黑人学生推迟考试、延长作业期限、降低考试要求等额外优待而遭到投诉，被学校停职。^④这让现代教育者不禁反思，大学到底用什么衡量学生？大学入学政策是奖励某种优秀、德性还是补偿某种不足？降低智识要求的大学无法塑造思想健全的大学生，而政治认同只有在国民良

一个保守主义者的对谈》，《当代美国评论》2020年第4期，第79页。

① [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第105、154、156、167页。

② [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第274—275页。

③ 譬如：“你们是我校有史以来最好的学生。你们能选择我校，实在是我们的荣幸。”参见[美]威廉·德雷谢维奇：《优秀的绵羊》，第194页。

④ James Varney, “Professor Suspended for Refusing to Give Some Special Treatment in Wake of Floyd’s Death,” *The Washington Post*, June 1, 2020, <https://www.washingtontimes.com/news/2020/jun/10/gordon-klein-ucla-professor-suspended-doling-speci/>.

好的品性和理智中才能培育与生成。

（三）安全空间与微侵犯概念构建下的两极对抗

第一，安全空间。“Z世代”大学生执着于营造自己的安全空间，其中首要的是情绪安全与舒适。对他们而言，“安全不仅是远离交通事故和性骚扰，而且要避开道不同者，越远越好。”^①“9·11”恐怖袭击事件后弥漫在整个美国社会中的恐惧与焦虑使学生对安全空间的需求变得更为迫切。越来越多的学生开始相信，危险和歧视无处不在。少数族裔构建安全空间的过程也是种族主义不断内化的过程。在“黑命贵”运动影响下，堪萨斯州的非裔美国大学生要求食堂设置专门的“非裔美国人餐饮区”；出于安全考虑，传统黑人院校（Historically Black Colleges and Universities, HBCUs）的黑人新生录取人数从2014年开始迅速上升。^②黑人大学生的自我隔离与封闭加速了种族主义的内化（internalized racism）。那些追求学业精进，试图与白人学生正常交往的黑人学生被同伴嘲弄为“扮作白人”^③而倍受排挤与敌视。所谓的安全空间阻断了不同族群间的沟通与交融，“Z世代”大学生政治认同的调适过程因此而扭曲甚至阻断。

第二，微侵犯。其原意是指在日常生活中通过简单随意的语言、动作或氛围，有意或无意间对有色人种表达出的某种敌意、蔑视及欺凌。^④按照“综合威胁理论”提出的现实威胁、象征威胁、刻板威胁、群际焦虑四种可能导

① [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第39—44页。

② HBCU指1964年以前成立的主要为非裔美国人提供教育服务的大学与学院，包括公立、私立大学、社区大学等。1970年以来，越来越多的黑人不再选择黑人传统大学，转而进入白人领衔的大学（Predominantly White Institution, PWI）。HBCU被认为“阻碍了黑人进步”，因为它们无法提供白人学校那样的教学条件及资源。2015年，HBCU仅为8.5%的黑人大学生提供服务。受“黑命贵”运动影响，40%的传统黑人大学在2014年后的新生录取人数提升了10%—50%。对于黑人家长而言，他们更希望将孩子送到安全的校园环境中去；对学生而言，他们担心自己在白人领衔的大学中无法得到公平的对待。目前美国共有105所传统HBCU。有专家估计，未来20年将有许多HBCU消失。Marybeth Gasman, “The Black Lives Matter Movement and Historically Black Colleges and Universities,” *The University of Pennsylvania Graduate School of Education's Online Urban Education Journal*, Fall 2017, <http://www.urbanedjournal.org/volume-14-issue-1-fall-2017-15-years-urban-education-special-anniversary-edition-journal/black-lives>。

③ 钟景迅：《“扮作白人”对黑人学生的冲击及影响》，《当代教育科学》2020年第4期，第58页。

④ [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第57页。

致偏见的威胁而论，微侵犯最多算是焦虑产生的虚假敌意。^①但问题在于敌意或意图本身已经不再是微侵犯理论评估罪责的必要条件，学生个人的感受才是评判的最终标准。“当我认为动用暴力就可以防止自己的安全空间免受侵害，那么身体暴力就是正当的。”^②“Z世代”大学生通过抵制课程、讲座、教授及学术文章的方式与他者/压迫者对抗。因为在安全主义文化下，言论即暴力。他们要求取消大一新生的人文课，因为该课程主要的阅读内容集中在古希腊与东地中海国家的思想家（被认为是白人思想家）；他们用暴力强迫学校取消各类“危险”的讲座，因为演讲者的观点对学生而言是一种暴力伤害；他们要求学校辞退教授、解聘管理人员，因为他们的言论构成了某种不安全的校园空间氛围，使暴力充斥校园；他们要求已经公开发表的古典学文章撤稿，因为该文章代表了“古典学中的种族主义”，给某个群体带来了“难以消除的伤害”。^③

（四）短视频+社交媒体推进政治认同两极化

作为美国大学中的边缘人群，校园中的右翼力量通过互联网逐步扩大了规模和影响。以右翼组织“普拉格大学”（Prager University）为例，这所没有实体校园、不设任何学术机构、没有具体课程、也不授予证书或文凭的虚拟大学，自2009年创办以来，凭借每集五分钟的短视频课程获得了每年超过10亿次的点击量，其影响人群的规模超过百万人。“普拉格大学”的受众主要为试图规避实体大学的左倾思潮或家庭思想灌输的“Z世代”大学生。在创办者眼中，在线建立“右翼大学”将给那些“被迫”受左翼观点影响的大学生提供更多“有益”选择；而在“Z世代”大学生眼中，加入“右翼大学”学习保守主义思想已成为反抗校园文化、彰显“独立个性”的重要表达

^① Walter S. Stephan and Cookie White Stephan, “An Integrated Threat Theory of Prejudice,” in Stuart Oskamp, ed., *Reducing Prejudice and Discrimination*, New York: Psychology Press, 2000, pp. 225-246.

^② [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第57、62、78—79、120页。

^③ 2017年，佛蒙特州明德学院学生抗议《钟形曲线》作者的演讲，因为他们认为，凡主张“基因差异可能导致不同种族间的平均智商差”者，必定是“白人至上”的种族主义者；同年，学生抗议《向警察开战》作者的演讲，因为她在书中认为“黑命贵”的抗议活动导致警方不作为，最终受害的依然是少数族群的社区，如犯罪率飙升等。见[美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第122—123、129、144、187页。

方式。^① 这一“隐形”右翼学生群体人数比统计数据显示的人数要多得多，在右翼媒体与校外右翼势力的鼓动下，他们成为校园暴力的急先锋。

除了短视频之外，社交媒体形成与传播意识形态的过程中也成为意识形态的回音壁，它强化了同一阵营的认同，阻断了不同阵营之间的沟通。艾莉芙·沙法克（Elif Shafak）指出，社交媒体用户“背景越不同，沟通和同情就越少；越是无法欣赏共性，共享空间就越不平等，煽动者也就越满意”^②。“Z世代”社交媒体参与者“不是在那里倾听，也不是在那里学习，而只是在那里发泄情绪。”^③ 在社交平台上，除了“相互冲突的确定性”^④（clashing certainties）外，就没有其他确定的东西了。

在挑起话题和组织抗议方面，“Z世代”大学生不再是“软弱的观众”，而是“强势的公众”，社交媒体创造了新的公共空间。^⑤ 社交媒体时代的对抗无需领袖人物，因为人人皆是领导者。共同敌人的身份政治与微侵犯的普遍认知通过社交媒体发酵，塑造出一种“揭发文化”。站在台前的是一群精于美德表演的大学生，而在背后他们却竭尽全力地羞辱、抨击“我们的敌人”，号召大家进行街头抗议或直接进行暴力行动。^⑥ 在他们背后则是一大批战战兢兢，担心说错话、点错赞，害怕自己“被人肉搜索”而受到影响，不敢站出来为无辜受害者辩护的学生。^⑦ 在一个充斥着教条主义、反智主义、群体思维、战士精神的社交空间里，“我们”与“他们”的界限愈发清晰。

《科学》杂志的报告从社会心理角度对此类对抗行动进行了分析，认为这种被称为“政治宗派主义”的极化式对抗包含三个心理要素，一是将对方

① Nellie Bowles, “Right-Wing Views for Generation Z, Five Minutes at a Time,” *The New York Times*, January 4, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/01/04/us/politics/dennis-prager-university.html>

② Elif Shafak, *How to Stay Sane in an Age of Division*, London: Profile Books Ltd, 2020. 转引自危幸龄：《艾莉芙·沙法克：如何在分裂的时代保持理智》，《燕京书评》2020年9月28日，<https://mp.weixin.qq.com/s/arQQiHryuNMuKVMfo-A14A>。

③ 同上。

④ 同上；另参见施展：《破茧：隔离、信任与未来》，湖南文艺出版社2020年版。

⑤ Nikita Carney, “All Lives Matter, but so Does Race: Black Lives Matter and the Evolving Role of Social Media,” *Humanity & Society*, Vol. 40, No. 2, 2016, p. 182.

⑥ Taylor Lorenz and Katherine Rosman, “High School Students and Alumni Are Using Social Media to Expose Racism,” *The New York Times*, June 16, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/16/style/blm-accounts-social-media-high-school.html>。

⑦ [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第102—104页。

视为异己和对手，二是对另一派极度厌恶与不信任，三是将对手妖魔化。^① 根据“美国国家选举研究”（American National Election Studies, ANES）的数据，在过去的半个世纪中，美国人对“我方”的感情相对稳定，约在 70—75 度之间（0 度最冷，100 度最温暖），对“敌方”的感情从之前的 48 度降为目前的 20 度。^② 换言之，比起爱盟友，“Z 世代”大学生更恨对手。

三、“Z 世代”大学生政治认同两极化对未来中美关系的影响

正如卡尔·曼海姆（Karl Mannheim）早年所指出的，对于一代人的定义不仅取决于他们的年龄，还取决于他们青年时期的经历。在过去的 20 年中，作为政治文化根基的“美国信念”在弥合社会观念分歧的问题上独木难支，美国梦陷入低谷，^③ “两个美国”的意象愈发清晰。在这一社会环境下成长起来的“Z 世代”大学生以其特有的方式与这个分裂的成人世界进行对话，用“对抗共同敌人”的方式在大学校园中划分敌我，营造安全空间；用暴力阻断持不同政见者之间的沟通与对话。这种对话形式在给美国国内政治带来混乱的同时，也给未来的中美关系增加了更多不确定性。

（一）社交媒体的运用可能使“Z 世代”大学生对华更具敌意

美国“Z 世代”大学生在“中国威胁论”的敌意氛围中（20 世纪 90 年代末）出生，在对中国崛起的忧虑中（2008 年前后）成长，在“新华盛顿共识”^④ 的影响下（2018 年前后）迈入大学校园，走向社会。皮尤研究中心 2020 年 3 月的数据显示，美国年龄越大的人群对中国的负面看法越强，而“Z 世代”大学生中对中国持负面看法的比例约为 53%，比 50 岁以上对

① Eli J. Finkel et al., “Political Sectarianism in America,” *Science*, October 30, 2020. Vol. 370, No. 6516, p. 534.

② Karen Kaplan, “Fed Up With the Election? Science Explains How Politics Got So Awful,” *The Los Angeles Times*, October 29, 2020, <https://www.latimes.com/science/story/2020-10-29/fed-up-with-election-politics-science-explains-how-things-got-so-awful>.

③ Jennifer Wolak and David A. M. Peterson, “The Dynamic American Dream,” *American Journal of Political Science*, Vol. 64, No. 4, 2020, p. 969.

④ Zack Cooper, “The New Washington Consensus,” American Enterprise Institute, December 21, 2018, <https://www.aei.org/articles/the-new-washington-consensus/>.

中国持负面看法的比例少 18 个百分点。^① 但是据此得出随着老一辈的离去，未来美国主流人群对中国态度会缓和的结论过于乐观。

通过社交媒体，美国政界与利益集团在反华问题上达成的共识和主流规范对“Z世代”大学生对中国的认知产生了重要影响。“Z世代”大学生沉浸在智能手机与社交媒体的虚拟环境中，比其父辈具有更强的政治敏感度与政治攻击性。他们见证了父母因金融危机和新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）而陷入财务困境，在更加务实、更早制定自己的财务规划^②的同时，也更加有意识地将这一困境和危机与“作为头号敌人的中国”联系在一起。在疫情肆虐期间，美国青年人更加依赖社交媒体交换意见、表达态度，其反亚裔、反中国人的对抗性情绪传播得更为广泛。社交媒体已然成为“Z世代”大学生表达民族主义情绪的“游乐场”和表达对华偏见的“角斗场”。^③

（二）受害者心理使美国舆论在中国“人权”相关问题上持更负面态度

受害者心理是“Z世代”大学生普遍的社会心理特征。随着平权运动的推进与族群比例的变化，自认为受到不公正对待的群体已经从少数族裔扩散至白人，从女性扩散至女同性恋、男同性恋、双性恋与跨性别者（LGBT）。甚至共和党的年轻一代也站到民主党的立场上对黑人遭受的不平等待遇深表同情与愤慨。^④

受害者心理已成为美国社会的主流心态，其将直接影响“Z世代”大学生对中国相关内政问题的立场。根据联合国人权理事会普遍定期审议（Universal Periodic Review, UPR）的数据，在过去几年中，美国对人权审议结果的认可度从 65%下降至 45%，中国对该结果的认可度则从 40%上升至 73%。^⑤ 换言之，中国在人权保护问题上取得了令世人瞩目的成绩。但从 2019

① Kat Devlin, Laura Silver, and Christine Huang, “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak,” Pew Research Center, April 21, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>.

② Jeff Desjardins, “Meet Generation Z: The Newest Member to the Workforce.”

③ Stephen M. Croucher, Thao Nguyen, and Diyako Rahmani, “Prejudice Toward Asian Americans in the Covid-19 Pandemic: The Effects of Social Media Use in the United States,” *Frontiers in Communication*, June 12, 2020, <https://doi.org/10.3389/fcomm.2020.00039>.

④ Kim Parker and Ruth Igielnik, “On the Cusp of Adulthood and Facing an Uncertain Future: What We Know About Gen Z So Far.”

⑤ Onyi Lam and Drew Desilver, “Countries Have Different Priorities When They Review

年至今，美国出台了一系列涉华法案与报告，^① 美国舆论将中国的反暴力恐怖主义活动、反分裂活动与“人权受害者”相挂钩。从美国政府的角度出发，涉华人权外交更多出于地缘政治、经济利益与霸权秩序的需要。从美国社会的主流心态出发，涉华人权外交则是传播美国信念，行使所谓“天赋使命”、拯救所谓“受害者”的政策利器。

（三）“Z世代”大学生的安全空间防线可能会对中国的对外文化传播产生较大干扰

美国式自由主义的重要问题之一是不能接受异质的事物，所谓宽容和多元仅限于自由主义内部。“Z世代”大学生安全空间建构的过程亦是思想进一步同质化的过程，因为一个认同多元、分立，追求独立个性，支持同性恋、跨性别人群的空间被认为是合理且安全的；而一个认同单一、整合，追求社会和谐，注重传统家庭社会功能的空间则被视为错误且危险的。当中美关系的“压舱石”出现危机时，人们往往更寄希望于以文化外交作为两国关系的润滑剂，打破对立局面。当前，中国的对美文化交流与传播面临某些障碍，需要采取更有针对性的措施。一方面，官方文化交流受阻。美国政府以中国提升“锐实力”^② 为由，强行阻断正常的人文交流。在媒体的放大下，青年一代不再将孔子学院等学术活动看作某种文化上的正常交往，而视之为政治上的干扰和操控。另一方面，民间文化交流亟待聚焦“Z世代”大学生这一目标群体。比中国文化产业对美出口下降更为紧迫的是在新媒体时代中国文化对外传播如何抓住年轻一代的问题。李子柒吸引美国年轻人的或许并不是她作为中国工匠精神与孝道传播者的一面，而是关于“失败的打工者”“城市化受害者”的体认以及对美好乡村生活的向往。^③ 针对上述状况，中国对

Each Other's Human Rights Records," Pew Research Center, March 20, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/20/countries-have-different-priorities-when-they-review-each-others-human-rights-records/>.

① 包括所谓《2019 西藏政策及支持法案》《2020 维吾尔人权政策法案》《2019 香港人权民主法案》《2020 香港人民自由与选择法案》及《2019 年度国别人权报告》。

② Christopher Walker and Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence," *Foreign Affairs*, November 16, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>.

③ Adrienne Matei, "Country Life: The Young Female Farmer Who Is Now A Top Influencer in China," *The Guardian*, January 28, 2020, <https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2020/jan/28/li-ziqi-china-influencer-rural-life>.

外文化传播要突破“Z世代”大学生安全空间的防线需要更多的理论与实践探索。准确把握美国“Z世代”大学生的受害者心理与安全空间防线，关注中美文化交流中的代际特征，或将有助于发挥中国文化软实力资源优势，促进后疫情时代中美关系健康发展。

四、余 论

“Z世代”大学生政治认同两极化现象引起美国政府与专家、学者的警惕，重建大学校园政治生态成为美国社会的共识。从国家教育政策的宏观层面来讲，特朗普政府已于2020年11月签署了一项行政命令，宣布成立“1776年委员会”，以促进美国的爱国主义教育。与此前《纽约时报》发起的“1619年计划”所宣扬的“从种族主义与奴隶制视角回看历史”不同，该委员会旨在向学生宣扬美国信念，强调宗教联谊、善意、慷慨、美国人民共同的原则以及对未来的愿景，反对向学生灌输激进思想，反对从种族视角看待各类学科，以避免产生“新的种族隔离”。^①

从学校内部制度建设的微观层面来讲，有学者指出，大学政治生态重建需要从四方面着手。^②首先，支持《芝加哥声明》^③，保障校园言论自由与学术自由。不随意阻止或强行叫停学术讲座，允许表达抗议，但应限制在可控范围内。其次，将立场的多元纳入录取的多元化政策中，更侧重于录取品学兼优的学生。录取新生时，不仅要考察种族、性别上的多元化，更应关注政治立场的多元化，选择那些有“间隔年经历”的学生（如基层服务一年，

^① Cecelia Smith Schoenwalder, “Trump Says He Will Create Commission to Promote ‘Patriotic’ Education,” *U. S. News*, September 17, 2020, <https://www.usnews.com/news/national-page/articles/2020-09-17/trump-says-he-will-create-commission-to-promote-patriotic-education>.

^② [美]格雷格·卢金诺夫：《娇惯的心灵》，第353—361、387页。

^③ 声明全文详见 Geoffrey R. Stone, “Report of the Committee on Freedom of Expression,” the University of Chicago, January 2015, <http://freexpression.uchicago.edu/page/report-committee-freedom-expression>。另见2020年7月7日发表在哈珀斯杂志(*Harper's*)上的一份由马克·里拉等人参与起草、标题为《呼吁公正与公开辩论》的公开信。该信征集到了153名知名作家与学者的签名，如拉什迪、J.K.罗琳、乔姆斯基和福山。林国华：《破碎的美国身份：一个自由主义者和一个保守主义者的对话》，《当代美国评论》2020年第4期，第90页。

或服兵役一年），这样的学生往往心智更成熟。再次，引导并教育学生进行开放式对话与建设性争论。鼓励学生正确面对冲突、争议与争论，学会在校园中从容应对信念差异与观点交锋。最后，构建高信任、高认同的“校园精神”，举办“连接美国”（Bridge USA）之类的跨党派学生活动，在大学校园创建富有建设性的政治对话平台。

当然，以重建大学政治生态的方式缓解“Z世代”大学生政治认同两极化状况依然存在现实困难。一是政府更替导致政策变化过快。“1776年委员会”行政令的争议性与短期影响远不及奥巴马政府时期的医改计划，但在执行过程中会受到部分学校的极力抵制，目前还不确定拜登政府是否会取消该命令。二是大学的自我定位不清晰。大学的目的是“追求真理、益智厚生”，还是“引导与促进社会变革”，随着越来越多的大学将后者作为办学目标，大学生群体的政治认同塑造方向难以在短期扭转。三是“议题”而非“问题”持续侵蚀校园。从20世纪60年代开始，“以议题替代问题”的学术交往方式让大学生变得更加愤世嫉俗与玩世不恭。他们迫切希望表达自己的政治立场，却对“问题”本身以及“寻求问题的解决办法”失去耐心。^①四是社交媒体部分抵消了大学重建校园政治生态的努力。如果说20世纪70年代初走读制的推广、学业的职业主义倾向等大学内环境的变化^②成为分散学生运动、缓和激进思潮的空间稀释剂，那么进入21世纪后社交媒体的普遍应用又使得“Z世代”大学生的政治感知在虚拟的政治空间中被无限放大与强化。在不断“左转”的校园文化与社交媒体“回音壁”的叠加效应下，学生失去了以“自由讨论”为基础的政治认同能力，取而代之的是政治立场非此即彼的公开选择或隐藏。大学是社会的缩影，也是未来社会的风向标。美国“Z世代”大学生政治认同两极化的发展态势与美国校园政治生态的变化将成为评估美国政治未来走向的重要参考因素。

[责任编辑：孙震海]

① [美]小尤金·迪昂：《为什么美国人恨政治》，第2、378页。

② 胡小芬：《美国大学生运动研究》，第185页。

美国新兴技术治理的理念与实践^{*}

尹楠楠 刘国柱

【内容摘要】 在中美科技博弈的背景下，新兴技术治理的实际效能兼具重要的经济价值和国际政治意涵。同时，新兴技术的高度不确定性对美国既有技术治理体系和能力提出全面挑战。美国新兴技术治理表现出明显的保护主义和技术民族主义倾向，服从并服务于其国家安全战略。新兴技术的革命性导致美国技术治理能力全面滞后于技术发展速度；国内治理体系碎片化且缺少有效协调机制的现实，制约着新兴技术治理的实际进程；全球范围内技术治理安全化的倾向严重阻碍着技术治理的国际合作，也阻碍美国与盟友之间的合作。拜登政府积极致力于实现美国技术治理体系和能力的现代化，试图采取多边主义策略对中国新兴技术发展进行限制和封锁；极有可能在坚持刚性措施的同时突出强调弹性措施在未来美国新兴技术治理中的优先等级；试图通过重建总统科技顾问委员会以及审查政府科学诚信政策等手段，重塑科学及科学家在新兴技术治理中的核心地位，突出“技术怀疑论”并对新兴技术发展采取更为严格的审查和监管措施，并可能重新确立基础研究在新兴技术治理中的基础性作用。

【关键词】 新兴技术治理 技术民族主义 地缘政治 联盟策略 拜登政府

【作者简介】 尹楠楠，浙江大学人文学院美国研究中心博士研究生（杭州 邮编：310028）；刘国柱，浙江大学人文学院美国研究中心教授（杭州 邮编：310028）

【中图分类号】 K901.4 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0103-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102006

* 本文为国家高端智库重大研究方向课题（2020GDZK02）的阶段性成果。

世界经济论坛（WEF）创始人克劳斯·施瓦布（Klaus Schwab）将技术进步描述为革命，因为技术进步具有速度、范围和系统的影响。^①特别是在新兴技术已经逐渐显现出强大的革命性、破坏性和颠覆性的背景下，其对未来国家安全利益、全球战略格局和国际社会秩序都将产生广泛且深刻的影响，使得新兴技术治理在全球范围内的重要性和紧迫性空前提高。新兴技术的革命性和颠覆性决定着新兴技术治理必然是高度复杂的动态化、持续性过程，需要同时采用诸多正式和非正式制度或措施。

目前，美国战略界围绕新兴技术治理的相关研究主要集中在三个方面。一是探讨新兴技术与美国国家安全和创新能力之间的互构关系，重点强调新兴技术的“潜在破坏性”和“技术转移风险”威胁并削弱美国国家安全和创新能力。^②二是从理论和实践层面探讨新兴技术治理的演进路径，重点强调传统的事前风险管理方法（风险分析和预防措施）和事后处理方式（责任）在新兴技术治理中的低效或者失败，主张采取更加灵活、开放和高适应性的弹性治理措施。^③三是针对特定新兴技术治理的专门化研究，主要关注以5G通讯和人工智能等为代表的新兴技术治理的必要性、治理困境和治理路径等问题。^④既有研究成果表现出明显的倾向性和重要缺失，一方面，选择

① “The Fourth Industrial Revolution: What It Means, How to Respond,” World Economic Forum, January 14, 2016, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.

② Samuel J. Brannen et al., “Twin Pillars: Upholding National Security and National Innovation in Emerging Technologies Governance,” Center for Strategic and International Studies, January 23, 2020, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200123_Brannen_TwinPillars_WEB_FINAL.pdf?eljUpAKOjVauOujYfnvuSGDK0xvsQGZF.

③ “Global Technology Governance: A Multistakeholder Approach,” World Economic Forum, November 6, 2019, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Technology_Governance.pdf; Gary E. Marchant and Yvonne A. Stevens, “Resilience: A New Tool in the Risk Governance Toolbox for Emerging Technologies,” *U.C. Davis Law Review*, Vol. 51, No. 1, 2017, pp. 233-271; and Camino Kavanagh, “New Tech, New Threats, and New Governance Challenges: An Opportunity to Craft Smarter Responses?” Carnegie Endowment for International Peace, August 28, 2019, https://carnegieendowment.org/files/WP_Camino_Kavanagh__New_Tech_New_Threats1.pdf.

④ Robert Williams, “Securing 5G Networks: Challenges and Recommendations,” Council on Foreign Relations, July 15, 2019, <https://www.cfr.org/report/securing-5g-networks>; Milo Medin and Gilman Louie, “The 5G Ecosystem: Risks and Opportunities for DoD,” Defense Innovation Board, April 3, 2019, https://media.defense.gov/2019/Apr/03/2002109302/-1/-1/0/DIB_5G_STUDY_04.03.19.PDF.

性地忽略或者刻意回避美国新兴技术治理的战略特质和深层次战略动机；另一方面，研究视角过于狭窄和单一，缺少系统性和整体性研究，忽略了新兴技术治理作为系统化整体的复杂性。可以预见，拜登政府时期围绕新兴技术展开的高强度技术竞争仍将是中美关系的常态，在这样的背景下思考和研究美国新兴技术治理的相关问题，无疑具有重要的理论和现实意义。

一、美国新兴技术治理的战略动因

长期以来，美国战略界围绕着新兴技术治理的相关研究和讨论主要集中在理论层面，有意忽略或者刻意避免延伸至实践操作层面。但随着新兴技术成熟曲线从“触发期”过渡到“期望膨胀期”，新兴技术蕴含的技术红利和技术后坐力（风险）逐渐显现，国家间技术创新能力的差距甚至可能成为国际政治格局的核心变量。^① 由此，对新兴技术红利的“期望膨胀”以及对技术后坐力的“担忧焦虑”，推动并促使美国新兴技术治理迅速由理论扩展到实践操作层面。特朗普任期内试图使联邦政府研究人员保持沉默，并压制与其政策议程相抵触的建议或者证据，在单方面强调新兴技术收益的同时，基本忽略了技术治理中的消极方面。拜登政府全面审查政府科学诚信政策的决定，预示着美国新兴技术治理将从局部治理向全方位治理转变。

（一）新兴技术治理的实际效能兼具重要的经济价值和国际政治意涵

新兴技术是后疫情时代美国经济全面复苏以及重新确立权力优势的核心和关键。美国战略界达成高度共识：以人工智能和 5G 通讯为代表的新兴技术的发展和进步，将会释放出庞大的技术红利并创造巨大的经济和社会效益。^② 但受边际效应递减和后发优势的双重制约，美国从自由主义国际秩序以及既有技术优势中的获益逐渐减少，国内经济增长速度全面放缓甚至陷入

^① David Cearley and Brian Burke, “Top 10 Strategic Technology Trends for 2019: A First Look At What Will Drive Impact and Disruption This Year,” *Gartner*, October 15, 2018, <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2019/>.

^② 参见刘国柱、尹楠楠：《美国国家安全认知的新视阈：人工智能与国家安全》，《国际安全研究》2020年第2期，第135—155页。

停滯。因此，务实且高效的新兴技术治理是未来美国国家安全和国家创新的支柱和依托，“随着技术在人类事务中发挥越来越重要的作用，各国的命运将取决于政府、公司和公民维护国家安全和国家创新的能力……应当不断扩大和完善新兴技术作为国家安全当务之急的技术思维。”^① 拜登的竞选纲领明确指出，存在着所谓科技民主和科技专制国家之分，并试图以“民主峰会”应对“科技独裁”。^② 因此，拜登政府同样赋予新兴技术治理以显著的政策优先级别、浓郁的意识形态色彩和强烈的制度优越性政治隐喻。

在后疫情时代，美国迫切需要寻找全新的经济增长点和发展引擎，以全面恢复在疫情中严重受损的美国经济并重新确立其在新兴技术领域的绝对领导地位。为最大限度地确保新兴技术治理的实际效能，美国政府一是对内积极推动“恢复政府信任”计划以全面发挥科学技术在技术治理中的核心作用，^③ 试图通过重建总统科技顾问委员会以及将总统科学顾问的职位提升到内阁级别以全面恢复并加强政府内部的科学咨询体系，^④ 全面推动并加快技术治理能力和体系的现代化进程。二是对外积极强化同盟友间的合作以继续对中国科技企业进行围堵，在新近通过的《2021 财政年度国防授权法》中就明确提出要设立“多边半导体安全基金”（Multilateral Semiconductors Security Fund）以确保“任何伙伴国政府在半导体领域对中国的出口限制方面与美国保持一致”，甚至提出“要将美国的设备或者额外部队永久驻扎在面临 5G 或 6G 网络安全风险的国家”^⑤。

① Samuel J. Brannen et al., “Twin Pillars: Upholding National Security and National Innovation in Emerging Technologies Governance.”

② David Ignatius, “Biden’s Ambitious Plan to Push Back Against Techno-autocracies,” *The Washington Post*, February 12, 2021, https://www.washingtonpost.com/opinions/bidens-ambitious-plan-to-push-back-against-techno-autocracies/2021/02/11/2f2a358e-6cb6-11eb-9ead-673168d5b874_story.html.

③ Briefing Room, “Memorandum on Restoring Trust in Government Through Scientific Integrity and Evidence-Based Policymaking,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/memorandum-on-restoring-trust-in-government-through-scientific-integrity-and-evidence-based-policymaking/>.

④ Briefing Room, “Executive Order on the President’s Council of Advisors on Science and Technology,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-presidents-council-of-advisors-on-science-and-technology/>.

⑤ “William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,”

（二）新兴技术的负面效应全面挑战美国的技术治理体系和能力

新兴技术导致对现有社会秩序、规则、法律体系和框架的破坏性风险。新兴技术的发展和进步在创造出巨大经济红利的同时，也会对现有的经济秩序、道德伦理和社会价值造成挑战，比如大规模失业、国家内部贫富差距加剧、技术进步与民主之间的破坏性紧张关系、“中心—边缘”体系固化和极化导致的国际秩序动荡等。“当下的技术进步不仅在市场上被认为是破坏性的，而且新兴技术在某种程度上挑战法律并破坏监管秩序，还可能导致现有秩序合法性所依赖的价值观以及公认的法律和法规框架的崩塌。”^① 新兴技术发展创造出未知的新技术风险，与现存的技术风险相互交织，全面加剧了技术风险的复杂性，必然会对美国现有的技术治理体系造成严峻挑战。因此，需要一种系统性而非孤立的视角和思维对新兴技术风险进行思考和加以应对，建立一个包含颠覆性技术和鼓励创新的治理框架，同时确保识别和管理技术风险，对于组织在数字世界中生存和发展的能力至关重要。^②

美国面临着新兴技术“非法”转移以及可能引发的全球军备竞赛风险。美国国际战略研究中心（CSIS）发布了题为《新兴技术及管理向中国技术转移风险》（*Emerging Technologies and Managing the Risk of Tech Transfer to China*）的研究报告，认为美国面临着严峻的新兴技术转移风险，特别是所谓中国通过各种“非法”途径“窃取”美国技术来建立并夯实自身的技术基础，声称这对美国国家安全、创新优势及创新能力构成严峻挑战。“新兴（颠覆性）技术有可能为进口国提供巨大的对美军事优势及情报优势，”^③ 且“非法技术转让是一个严重的问题，侵蚀了美国的竞争力，使美国经济损失了数千亿美元，必须以与美国价值观相一致的方式对付这种广泛的盗窃行为”^④。

House of Representatives, December 3, 2020, <https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt617/CRPT-116hrpt617.pdf>.

① Roger Brownsword et al., eds., *Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*, Oxford: Oxford Handbooks Online, 2017.

② Justin Anderson, “Are You Ready for the Next Big Wave? Make the Right Decisions About Emerging Technologies,” KPMG, January 30, 2018, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/01/are-you-ready-for-the-next-big-wave.pdf>.

③ James Andrew Lewis, “Emerging Technologies and Managing the Risk of Tech Transfer to China.”

④ Martijn Rasser and Megan Lambertn, “The American AI Century: A Blueprint for

不仅如此，还声称新兴技术的扩散和转移使美国的敌人特别是恐怖主义分子能够更容易地获取颠覆性新兴技术，使得战争冒险主义倾向和全球军备竞赛风险急剧上升。特别是生物技术，“其进步可能会导致各国重振其原有的或者启动新的生物武器计划，并可能引发新的冲突或者重启原有的军备竞赛，严重破坏国际秩序的稳定。”^① 因此，美国政府试图通过技术出口管控，一方面确保美国新兴技术的安全和绝对优势地位，另一方面有效管控新兴技术军备竞争风险。

对新兴技术红利或综合效益的高预期，以及对新兴技术治理效能象征意涵的考量，使美国的新兴技术治理成为必然。而对新兴技术本身以及技术非法转移风险的有效管控，则使美国新兴技术治理成为必须。同时，新兴技术还催生和创造出了对于技术治理新方法和技术风险管控新视角的现实需要。

二、美国新兴技术治理的价值取向

通过梳理和分析现阶段美国新兴技术治理的理论构建与实践措施，不难发现“技术民族主义”“地缘战略竞争”和“夸大外部风险”贯穿于其技术治理始终。美国新兴技术治理将技术创新能力与国家安全、经济繁荣和社会稳定紧密联系，并将其作为未来国家安全和创新能力的支柱，显现出强烈的技术民族主义倾向和特质；^② 始终服从并服务于美国的国家安全战略，其实践转向与“更好的国际主义”大战略同频共振；坚持使用科学方法对技术风险进行量化，并存在主观夸大技术风险威胁的倾向。

（一）美式技术民族主义是美国新兴技术治理的核心价值取向

Action,” Center for A New American Security, December 17, 2019, https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Tech-American-AI-Century_updated.pdf?mtime=20200103081822.

^① Kate Charlet, “The New Killer Pathogens: Countering the Coming Bioweapons Threat,” *Foreign Affairs*, April 16, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-04-16/new-killer-pathogens>.

^② Alex Capri, “Techno-Nationalism: What Is It and How Will It Change Global Commerce?” *Forbes*, December 20, 2019, <https://www.forbes.com/sites/alexcapri/2019/12/20/techno-nationalism-what-is-it-and-how-will-it-change-global-commerce/#19be847e710f>.

美国新兴技术治理追求在新兴技术核心领域的绝对竞争优势和垄断地位。技术本身的扩散性使得确立在新兴技术领域的绝对竞争优势成为美国新兴技术治理的核心诉求。现阶段，新兴技术红利的最终实现主要依托于新兴技术的“商品化”，即通过出口技术本身或者应用技术的产品，在此过程中新兴技术将不可避免地在全球范围内扩散和转移。同时，许多新兴技术需要实现规模效应才能最大限度创造和释放技术红利，最为典型的是以5G为代表的信息通信技术。为有效应对技术转移和扩散风险，美国需要在新兴技术领域确立绝对优势地位，为其新兴技术发展提供无可复制的核心优势。而且无论是特朗普政府的单边主义，还是拜登政府的多边主义策略，均试图寻求在新兴技术领域的垄断地位，试图通过限制和管控正常技术转移，阻止甚至彻底否定其他国家追求新兴技术红利的可能性和合法性，谋求建立在技术垄断基础上的排他性相对收益。正如拜登总统在履职后发表的首次外交政策演讲中谈到，中国作为美国“最主要的竞争对手”，双方合作的前提是“确保美国经济利益和知识产权受到充分保护”^①。

美国新兴技术治理强调重塑自由主义国际秩序和自由、民主的价值。美国政府通过将新兴技术治理“安全化”和“意识形态化”，全面强化其治理的合法性和实效性。与传统技术民族主义旗帜鲜明地追求国家利益不同，美式技术民族主义试图将国家利益隐藏到意识形态旗帜下，试图突出其战略和道义层面的合法性。与传统美式话语体系完全相同，美国政府将追求在新兴技术领域的绝对竞争优势和垄断地位的行为，解释为所谓的“科技民主国家”和“科技专制国家”之间的对垒，“其结果不仅决定着美国的国家安全，还决定着自由民主开放的政治经济体系是否仍然是世界各国相互作用的基础。”^② 同样，美国追求排他性的技术红利并非意欲重塑全球霸权，而是确

^① Briefing Room, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

^② Task Force on 21st-Century National Security Technology and Workforce, “The Contest for Innovation: Strengthening America’s National Security Innovation Base in an Era of Strategic Competition,” Ronald Reagan Institute, December 4, 2019, https://www.reaganfoundation.org/media/355297/the_contest_for_innovation_report.pdf.

保新兴技术能够以“符合民主价值观和尊重人权的方式来塑造使用规范”^①，并确保“民主形式的政府在美国以及外部世界蓬勃发展，为美国及世界的安全、繁荣和稳定作出贡献”^②。

（二）美国新兴技术治理始终服从并服务于其国家安全战略

美国新兴技术治理是其大国竞争战略的具体化和操作化。特朗普政府任期内发起的对华高烈度的贸易战和科技战，标志着美国对华科技战略发生实质性转变^③以及以大国竞争为核心的传统地缘政治战略的全面回归。^④拜登政府强调美国新的外交政策就是美国的国内政策，外交政策的根本是保护美国人民的利益。同时结合拜登的竞选纲领及近期的相关举措，基本可以确定的是，拜登政府的技术治理策略总体上将仍然局限于特朗普政府的政策维度或框架内，对中国在新兴技术领域的出口管控和限制仍然将是拜登政府科技战略的核心关切。CSIS 提出，美国创新优势战略重点“应该放在技术创新上，以此在印太及其以外地区建立有利的力量平衡”^⑤。因此，未来围绕新兴技术展开的高强度技术博弈仍将是中美关系的“常态”。不仅如此，科技政策在美国历史上始终都是国家安全战略的重要支撑。依托于《科学：无限的边疆》^⑥（*Science: The Endless Frontier*）报告而建立的致力于基础科学研究的美国科学基金会（National Science Foundation），特别是伴随着奥本

① Martijn Rasser and Megan Lambertn, eds, “The American AI Century: A Blueprint for Action.”

② Kathleen H. Hicks and Joseph P. Federici, eds, “Getting to Less? The Innovation Superiority Strategy,” Center for Strategic and International Studies, January 1, 2020, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200123_Getting_to_Less_2.pdf?o7BYEDJVjvXRvYqCjFB1xMhO6bnVAq5D.

③ 参见孙海泳：《特朗普政府对华科技战略及其影响与应对》，《国际展望》2019年第3期，第78—97页。

④ “*National Security Strategy of the United States of America*,” The White House, December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⑤ Kathleen H. Hicks and Joseph P. Federici, eds., “Getting to Less? The Innovation Superiority Strategy.”

⑥ 商务印书馆2004年的中文译本题为《科学：没有无止境的前沿》，但是结合边疆理论对美国学术界和政界的影响，以及作者在书中的阐述，本文认为译为《科学：无限的边疆》更妥当。英文版参见 Vannevar Bush, *Science: The Endless Frontier*, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1945, <https://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>.

海默安全听证会对科学、科学家和国家安全的概念和关系的重新界定，^① 美国科技政策将彻底服从并服务于其国家安全战略。现阶段美国助推新兴技术治理从理论转向实践，无疑是为了更好地服从和服务于美国的国家安全战略，是其大国竞争战略的具体化和实践。

美国新兴技术治理的实践转向与现阶段美国大战略同频共振。现阶段美国政府的大战略基本符合哈尔·布兰兹（Hal Brands）提出的“更好的国家主义”^②。无论是特朗普政府时期坚持的“美国优先”理念，要求削减美国在海外事务中的预算以及要求盟友们分担更多的成本 and 责任的“国家主义”，还是拜登政府时期强调重新确立美国在国际事务中的影响力以及修复和强化同盟友及关键伙伴间关系的“国际主义”，都是坚持在“更好的国家主义”原则的基础上，根据内外部安全形势的变化而做出的理性选择。与特朗普政府偏执地专注于新兴技术治理的外部因素不同，拜登政府似乎在追求“内外兼修”的同时，更加注重内部技术治理体系和治理能力的发展和完善。一方面，拜登政府明确表态对华科技政策将继续保持强硬，力图通过建立技术安全基金等方式在 5G 及半导体等领域同英、日、澳等国展开深度合作；另一方面，拜登政府似乎更加重视政府内部技术治理能力的提升，以《关于通过科学诚信和循证决策恢复对政府信任的总统备忘录》为标志，致力于组建合理化、专业化的白宫科学团队并试图全面提升科学在技术治理中的核心作用，实现美国治理体系和能力的现代化。^③

（三）主观夸大风险是美国新兴技术治理的重要战略特质

美国新兴技术治理倾向于主观夸大内外部安全风险。美国新兴技术治理的理论与实践充分证明了其罹患“被害妄想症”的事实。与医学意义上的概

① 奥本海默安全听证会重新界定了科学概念以及科学家同国家安全的关系，从此科学成为国家安全体系的附庸。科学家必须在符合国家安全利益的基础上，参与并提出适当的政策建议。具体论述参见 Paul Rubinson, *Redefining Science: Scientists, The National Security State, and Nuclear Weapons in Cold War America*, Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2016, pp. 1-14.

② Hal Brands, “U.S. Grand strategy in An Age of Nationalism: Fortress America and Its Alternatives,” *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 2017, pp. 73-94.

③ Briefing Room, “Memorandum on Restoring Trust in Government Through Scientific Integrity and Evidence-Based Policymaking.”

念相类似，美国政府所罹患的“被害妄想症”表现为主观夸大美国面临的内、外部安全威胁，比较典型的如“国家安全国家”（National Security State）的创建、美国衰落论的甚嚣尘上等。美国之所以采取这种行为，并非由于战略误判而导致的错觉，而是过度安全化和追求绝对安全的必然结果，是主动拥抱而非被动接受的结果。美国在传统尖端技术和新兴技术领域始终占据绝对优势地位，凭借持续的技术创新、转移和出口，分享着绝大多数的技术红利。现阶段，美国新兴技术治理主观上过分夸大面临的技术破坏性和技术转移风险，特别是中国科技发展对美国国家安全和创新能力的威胁，并以此为由采取更加严格的技术管控和技术竞争措施及战略。事实上，通过夸大安全风险来营造战略焦虑的意图或举措在美国历史上始终存在，比如所谓的“导弹差距”“超高音速差距”^①以及死而不僵的“当前危险委员会”（Committee on the Present Danger）^②等。

美国新兴技术治理的关键性决策依据仍然是传统的事前风险管理方法。这种管理办法试图在技术实现之前预测并实施防止危害发生的政策和举措，主要包括预防措施和风险分析。预防措施强调的“预防原则”过度限制新兴技术的发展潜力而被抛弃，风险分析则试图利用现有科学方法提前量化技术风险。^③换言之，美国新兴技术治理的关键性决策依据并非真实存在，而是通过所谓科学化方法“主观量化”得出的，具有极强的主观性和虚假性。美国的历史和现实充分证明其具有夸大安全风险的主观倾向性，而且这始终都是美国战略界做出安全战略决策的重要依据，包括美国国家安全战略、新兴技术治理和创新优势战略在内的绝大多数战略构想，都以“美国的全球首要地位正在下降且不太可能回归的假设为导向”^④。为有效应对新兴技术迅速

① Dan Goure, “A Real Missile Gap Is Looming In Hypersonic Weapons,” *The National Interest*, May 1, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/real-missile-gap-looming-hypersonic-weapons-25650>.

② “当前危险委员会”在美国历史上前后共出现 4 次，分别针对美国特定时期的“主要敌人和威胁”：1950 年主要是协助杜鲁门政府应对苏联，1976 年仍是继续应对苏联，2004 年针对伊斯兰恐怖主义，2019 年针对中国。

③ 参见 Gary E. Marchant and Yvonne A. Stevens, “Resilience: A New Tool in the Risk Governance Toolbox for Emerging Technologies,” pp. 244-246.

④ Kathleen H. Hicks and Joseph P. Federici, eds., “Getting to Less? The Innovation

发展的现实，美国战略界呼吁在技术治理过程中更多采用弹性措施。

三、美国新兴技术治理的实践困境

新兴技术的颠覆性和革命性使得未来新兴技术发展速度将全面超前于技术治理能力，由此导致的高度不确定性将彻底超出传统治理体系和框架的能力。美国内部技术发展呈现出不同的风险、利益和范围的现实，使得其新兴技术治理面临高度碎片化的内部环境。全球范围内新兴技术治理安全化的发展趋势严重阻碍着技术治理的国际合作进程和效能。

（一）新兴技术治理能力将全面滞后于新兴技术发展速度和进程

美国新兴技术治理的核心是在未来高度不确定性的新兴技术发展前景中寻找“合理限度”的确定性。新兴技术具有颠覆性、破坏性和革命性，因此新兴技术治理的发展和未来走向也是高度不确定的。新兴技术能够带来的预期收益和风险已经全面超越传统技术监管或者治理机构、方法和理念的能力，必须“转变传统的治理结构和治理模型”并采取更加“敏捷”的治理方法。^①“技术创新的速度远远超过各国紧随最新发展及其潜在社会影响的能力，现有的威胁和漏洞必然会因为新问题变得更加复杂。”^②在传统的事前分析管理方法中，预防措施虽然能够最大限度提供确定性，但是却极大地限制新兴技术预期社会和经济效益的发挥。而风险分析因为无法使用科学化方法来完全量化和预测现实的风险场景，也很难为新兴技术治理提供科学且充分的决策依据。因此，现阶段美国新兴技术治理面临的困境在于一方面需要全面调整新兴技术治理的步伐和节奏，以最大限度满足新兴技术治理的现实需要，另一方面在追求技术确定性的同时，也需要尽可能地维系风险管控和实际效能之间的平衡，即寻求“合理限度”的确定性。

Superiority Strategy”.

^① “Agile Governance: Reimagining Policy Making in the Fourth Industrial Revolution,” World Economic Forum, April 24, 2018, <https://www.weforum.org/whitepapers/agile-governance-reimagining-policy-making-in-the-fourth-industrial-revolution>.

^② Camino Kavanagh, “New Tech, New Threats, and New Governance Challenges: An Opportunity to Craft Smarter Responses?”

（二）国内技术治理体系的碎片化制约着新兴技术治理进程

美国国内新兴技术治理体系或者生态系统同样面临着碎片化的复杂状况。“不断发展的技术正在被许多不同行业用于不同的目的，呈现不同的风险、利益和范围，”^①由此导致的治理体系碎片化现实使得美国新兴技术治理面临着严峻且复杂的内部状况，将会直接加剧美国政府和企业之间的紧张关系。过去，尖端技术通常是由美国政府部门研发并率先应用于军事领域，然后逐渐转移到民用部门，但现阶段创新的方向已经逆转，许多对国家安全至关重要的技术是由与美国国家安全领域没有任何历史联系的民营部门或者完全出于民用目的而开发和生产的。^②与美国政府高度重视和强调新兴技术的相对收益和转移风险不同，民营企业更多地追求绝对收益并希望通过技术出口、转移或者扩散以获取持久性收益。此外，与美国政府高度重视技术破坏性风险不同，民营部门缺少对技术风险进行治理和管控的主观意愿，“民营部门倾向于追求规模经济，因此首先集中精力提供产品和服务，在达到规模经济后才考虑着手解决技术发展的消极影响。”^③概言之，政府倾向于惯性，而企业必须迅速行动，在竞争激烈的市场中实现规模化和盈利，两者在战略目标、价值排序和主观意愿等方面的巨大差异，直接导致美国国内技术治理体系和生态系统的碎片化，将直接加剧其新兴技术治理的内部困境。

美国政府对以传统技术立法和基于风险评估的监管制度为核心的“硬性”技术监管体系形成路径依赖的现实，扩大了技术治理体系碎片化的程度。虽然美国政府明确要求联邦管理机构，“对新兴技术的监管和监督应以可用的最佳科学证据为基础，应寻求和发展充分的资料，并在应用时考虑新知识。在可行的范围内，纯粹的科学判断应与政策判断分开。”^④但现实情况往往

① Gary E. Marchant and Yvonne A. Stevens, “Resilience: A New Tool in the Risk Governance Toolbox for Emerging Technologies,” p. 237.

② Task Force on 21st-Century National Security Technology and Workforce, “The Contest for Innovation: Strengthening America’s National Security Innovation Base in an Era of Strategic Competition.”

③ Camino Kavanagh, “New Tech, New Threats, and New Governance Challenges: An Opportunity to Craft Smarter Responses?”

④ John P. Holdren, Cass R. Sunstein, and Islam A. Siddiqui, “Principles for Regulation and Oversight of Emerging Technologies: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies,” The White House, March 11, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/>

是美国政府监管机构更倾向于维持和延续传统的技术治理体系，一方面，传统治理模式在具体的监管原则、治理预期以及政策实践方面已经形成较为成熟的路径；另一方面，新兴技术发展已经彻底超越传统技术治理体系的承载范围，未来无论建立何种形式的技术监管和治理体系都无法完全满足新兴技术快速发展的现实需要。此外，通过在全国范围内广泛讨论和征求意见而形成某种新的治理体系后，在巨大的社会和政治资源被消耗或者浪费以后，新的治理体系依旧会维持现状，顽固地抵制变革，即便未来新兴技术仍将高速发展变化。^①

（三）全球范围内技术治理安全化的倾向严重阻碍技术治理的国际合作

全球范围内新兴技术治理安全化的现实使得美国新兴技术治理的全球性努力和预期遭受重大挫折。新兴技术的高预期社会经济效益、颠覆性和破坏性影响以及在国防军事领域的广阔应用前景，使得新兴技术治理的重要性和紧迫性空前提高。全球范围内新兴技术发展问题安全化倾向愈加清晰，“以国家力量投影的方式描绘人工智能的趋势表明，随着科技的发展，新兴技术的开发和使用将变得愈加复杂”，国家将新兴技术作为“军事力量各方面关键能力助推力和力量倍增器的愿望越来越明显”^②。特别是在系统性政治变革以及冲突危机意识日益增强的当下，新兴技术发展能够为国家赢得地缘政治竞争优势，且对于刺激经济增长和获取军事优势而言都是至关重要的。现阶段美国新兴技术治理的总体战略指导思想就是“安全化”，即将任何涉及新兴技术治理的问题都上升到国家安全和国际战略高度，以此最大限度地确保新兴技术治理的实际效果。欧盟推出“数字主权战略”，同样不讳言是要抓住快速变化时代所带来的经济 and 地缘政治利益。因此，世界各国普遍缺乏促进全球性新兴技术治理的主观政治意愿及合作动力，大国也很难限制其对新兴技术优势的追求。因此，美国政府推动以美式价值标准重塑全球新兴技

sites/default/files/omb/inforeg/for-agencies/Principles-for-Regulation-and-Oversight-of-Emerging-Technologies-new.pdf.

① Gregory N. Mandel, “Regulating Emerging Technologies,” pp. 75-92.

② Elsa Kania, “Great Power Competition and the AI Revolution: A Range of Risks to Military and Strategic Stability,” *Lawfare*, September 19, 2017, <https://www.lawfareblog.com/great-power-competition-and-ai-revolution-range-risks-military-and-strategic-stability>.

术治理格局的愿望和谋划面临着严峻的外部环境。

四、美国新兴技术治理的发展趋势

综合考察拜登的竞选纲领以及新政府围绕技术治理的相关举措，可以预见未来美国新兴技术治理在延续对中国强硬路线的基础上，将不断加大在新兴技术领域的投入力度，并采取多边主义策略限制中国新兴技术发展；将提高弹性治理措施的政策优先度；并通过重建总统科技顾问委员会等，重新强调“技术怀疑论”以有效抑制特朗普时期新兴技术军事化和安全化倾向，并可能重新确立基础科学研究在未来技术治理中的基础性作用。

（一）通过拉拢盟友举行“民主峰会”共同进行对华技术限制

拜登总统明确将中国界定为最主要的竞争对手和对安全和民主价值观的挑战，称“美国将面临中国的经济挑战，需要抵制中国侵略性和胁迫性行动，遏制中国对人权、知识产权和全球治理的攻击”^①。在新兴技术逐渐成为影响未来国际政治格局核心变量的背景下，拜登政府在新兴技术领域的相关理论和具体实践，也必然会遵循对中国进行全面技术管控和遏制的基本原则和方向。就新兴技术领域而言，拜登政府将延续特朗普政府的对华强硬路线，继续对中国进行技术限制或者封锁。

与特朗普政府的单边主义不同，拜登政府明确地选择多边主义策略。在“美国优先”理念的指导下，特朗普政府有意弱化与同盟国的伙伴关系，并通过“退群”和削减预算等方式减少美国在国际事务中的支出和责任。受此影响，美国对盟友和合作伙伴的影响力和可信度大打折扣，其拉拢盟友共同对中国进行技术封锁的倡议收效甚微。因此，特朗普政府时期主要采取系列单边主义措施在新兴技术领域对中国进行限制和封锁。预计拜登政府限制中国新兴技术发展并防止中国向产业链高端攀升仍然是其总体战略目标，但在实践操作层面则可能部分或全面地同特朗普政府的单边主义决裂。拜登政府强调盟友和关键伙伴在遏制中国崛起和维护国家利益中的重要作用，“同盟

^① Briefing Room, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World.”

国是美国最大的财富，外交领导意味着美国将再次与盟国和关键伙伴并肩站在一起。”^① 因此，拜登政府将在恢复美国外交影响力的基础上，修复并巩固与盟国和关键伙伴的战略关系，采取多边主义策略，对中国在半导体、人工智能、量子信息技术以及信息通信等新兴技术领域进行限制和封锁，“多边半导体安全基金”就是最好的证据。

（二）弹性治理措施或在拜登政府新兴技术治理的实践中占据重要位置

特朗普政府时期，美国新兴技术治理的核心方针大致可以归纳为“外紧内松”，即外防扩散、内防僵化。在上述指导思想和战略方针的共同指导下，美国新兴技术治理的具体战略举措强调综合使用技术立法和行政管制等“刚性措施”，并强调在重大外部冲击或者破坏造成损害后实现软着陆的“弹性措施”，但在具体政策实践中基本以技术立法和行政管制为主。拜登政府的新兴技术治理可能在总体延续上述战略方针的基础上，重点突出弹性措施的政策优先等级，即刚性措施仍然将在新兴技术治理中发挥基础性作用，但是弹性措施的政策优先度将会不断提升，甚至有可能取代刚性措施而成为未来新兴技术治理中最重要的政策工具。

与刚性措施重点关注技术的外部风险不同，弹性措施更加关注新兴技术本身，旨在将新兴技术的破坏性风险降至最低。^② 拜登政府对新兴技术治理的监管理念和方法可能会从“构建+冻结”逐渐转向“构建+适应”。因此，特朗普政府提倡的“软法律”机制和“国家安全创新基地”极有可能依旧在拜登政府新兴技术治理的实践中占据重要地位。“软法”通常能够更好地解决“步调问题”，能够有效缩短或者弥合技术创新速度与政策制定者治理能力的鸿沟，既不会全面放任技术后坐力的蔓延，也不会过分限制新兴技术红利的释放。“软法提供了一种更灵活、适应性更强的方法来进行实时学习，将原则和政策结合在一起，可以在特定情况下有效解决新的政策问题，而不会破坏潜在的重要创新。”^③ 国家安全创新基地同时着眼于两个方面，一是

① Briefing Room, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World.”

② Gary E. Marchant and Yvonne A. Stevens, “Resilience: A New Tool in the Risk Governance Toolbox for Emerging Technologies,” pp. 244-247.

③ Adam Thierer, “Trump’s AI Framework and the Future of Emerging Tech Governance,”

通过确立政府和技术治理中的主体性地位并扩大其他利益相关者的参与度，以确保国内新兴技术治理的弹性；二是通过全面强化美国的新兴技术治理体系，以确保在国家安全和技术创新遭受到外部破坏性冲击时，能够最大限度降低负面影响和损失，并全面提高“灾后”的重建和恢复能力。

（三）“技术怀疑论”复兴并对新兴技术采取严格的监督和审查措施

纵观特朗普政府时期围绕着新兴技术治理展开的政策实践，不难发现其中充斥着浓厚的“技术乐观主义”情绪。特朗普政府倾向于以“未来主义思维”替代传统风险分析，并将其作为技术治理的核心决策依据。^①因此，新兴技术发展过程中产生的诸多不可控的安全风险被不合理地排除在技术治理的维度和框架之外，取而代之的是以虚拟场景或未来思维对新兴技术的发展进程和实际影响进行预测。拜登政府公开与“技术乐观主义”决裂，执政之初就明确强调基于科学量化的风险分析将再次成为政府新兴技术治理的前提和基础。拜登政府的“恢复政府信任”计划明确指出要彻底审查“不正当的政治干预”，试图通过恢复科学诚信和循证决策以提高政府技术治理能力和实际效能。拜登政府希望科学能够超脱于政治做出独立客观的判断，为政府在新兴技术治理领域的相关决策提供科学化的依据。

“技术怀疑论”可能在拜登政府内复兴，并将导致对美国新兴技术军事化实施更为严格的监督和审查。根植于美国历史传统中的“技术怀疑论”始终在美国技术治理中发挥着重要作用，曾多次在危机中挽回科学和科学家的名声，并帮助纠正偏执且狂热的国家科技发展战略。与“技术乐观主义”截然对立，技术怀疑论更加关注技术发展过程中可能产生的经济和社会问题，并对技术的军事研发和应用持谨慎态度。历史上以大学科学家和管理者组成的总统科学顾问委员会（President's Science Advisory Committee, PSAC）始终扮演着“技术怀疑论”的角色。^②拜登政府决定将总统科学顾问提升至内

Medium, January 8, 2020, <https://medium.com/@AdamThierer/trumps-ai-framework-the-future-of-emerging-tech-governance-e504943e07d4>.

^① Alexander H. Montgomery and Amy J. Nelson, “The Rise of the Futurists: The Perils of Predicting with Futurethink,” The Brookings Institution, December 1, 2020, <https://www.brookings.edu/research/the-rise-of-the-futurists-the-perils-of-predicting-with-futurethink/>.

^② 关于技术怀疑论的详细论述，参见[美]王作跃：《在卫星危机的阴影下：美国总统科

阁级别以及重组总统科技顾问委员会，特别是任命长期关注新兴技术以及科学和医学中种族主义等社会影响的社会学家阿隆德拉·尼尔森（Alondra Nelson）为白宫科学技术政策办公室科学和社会事务副主任的决定，无不预示着拜登政府试图以“技术怀疑论”对抗和缓解特朗普时期的技术狂热，特别是新兴技术军事化和安全化的发展倾向。如果重组的总统科技顾问委员会仍然以大学科学家和管理者为主体，那么可以预见未来基础科学研究在美国新兴技术治理中的重要性和优先度可能将会不断攀升。^①

结束语

新兴技术潜在的技术红利及安全风险，使得美国新兴技术治理的重要性和紧迫性急剧上升，推动着美国新兴技术治理迅速由理论转向实践操作层面。后疫情时代安全化主导下的高强度新兴技术博弈仍将是中美关系的“新常态”。未来拜登政府必然会继续采取包括“多边半导体安全基金”在内的诸多“高烈度”科技进攻手段，竭尽全力阻止中国在任何可能倾覆美国关键技术领域优势的尝试与行动。中国政府和企业必须适应在高强度的竞争环境中进行新兴技术的发展、创新、推广和军事应用。为此，中国必须进一步扩大对基础和新兴技术领域的投入力度，制定长期稳定的人才培养战略；切实加强国际合作，提升对外商投资的知识产权保护法治化水平，构建利益共同体，努力打破美国的技术封锁；积极协调和解决创新低效问题。这不仅考验中国的战略定力和战略耐力，甚至将直接决定中国崛起的终极“成色”。

[责任编辑：樊文光]

学顾问委员会与冷战中的美国》，安金辉等译，北京大学出版社2011年版，第28—40页。

① 历史上由大学科学家和管理者组成的总统科学顾问委员会作为特殊利益集团，始终强调基础研究是防止政府在昂贵的应用研究和开发中陷入死胡同的有效方法。

RCEP：特点、问题与前景^{*}

张天桂

【内容摘要】 作为世界最大的自由贸易安排，RCEP 所取得的突破不仅有利于改善区域贸易与投资环境、增强区域供应链、推动经济复苏，还为区域经济一体化、全球贸易自由化、基于规则的多边贸易体制注入了前行的动力。同时，它对中国贸易和投资的可持续发展、高水平制度型开放、实施自由贸易区提升战略、构建国内国际双循环相互促进的新发展格局也可以发挥积极作用。RCEP 以市场准入、规则、合作为支柱，具有开放包容、全面、高质量、互惠等诸多特点，并突出东盟方式与东盟中心地位。RCEP 的后续生效实施与适时升级，将面临成员差异性与利益诉求复杂性、外部因素牵制、既有 FTA 规则的多样性与整合的难度、区域身份认同与大国协调等现实问题的挑战，仍需要以渐进灵活的方式，不断推动其深化和拓展。中国应一如既往支持东盟的主导地位，推动 RCEP 尽快生效。既要助力东盟提升凝聚力、加强大国协调，也要加速推进中日韩 FTA 谈判、加快与东盟成员的 FTA 构建。应不断提高规则利用率，充分发挥 FTA 本应具有效应，以制度型开放营造良好营商环境，持续推动区域制度性经济一体化。

【关键词】 RCEP 高质量与互惠协定 东盟方式 美国因素 中国作用

【作者简介】 张天桂，上海社会科学院世界经济研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 F114.4 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0120-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102007

^{*} 本文得到国家社科基金一般项目“中国 FTA 战略加快实施视角下 CPTPP 的应对研究”（19BGJ022）的资助。

在逆全球化思潮泛起、多边主义受到挑战、贸易保护主义升温、新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）使世界经济陷入衰退之际，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的正式签署，是各方在变局中应对危机与挑战的重要结果。RCEP的作用已经超越亚太区域。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）指出，RCEP覆盖的区域人口是《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的4.5倍、欧盟的5倍以上，拥有全球近50%的制造业产出，是全球对外直接投资（FDI）的重要目的地和来源地，也是全球投资增长的主要源泉和制造业的动力源之一。^①如此巨型的自由贸易协定，尤其是成员中既有发达经济体又有发展中和最不发达经济体，充满着多样性、复杂化与发展的不平衡性，富有未来发展潜力，其重要意义毋庸置疑。它不仅能够通过示范效应推动亚太经济一体化的进一步构建，有助于区域价值链的延伸和生产网络的完善，还可以为全球开放合作、贸易与投资自由化与便利化、应对不确定性注入新动力，有助于维护多边贸易体制、完善世界经济治理秩序、促进全球化持续发展。当然，RCEP后续的生效实施与适时升级，将面对成员差异性与利益诉求复杂性、外部因素的牵制与对外部的经济依赖等挑战，仍需要以开放包容、渐进灵活的方式，不断推动区域经济一体化的拓展与深化。

一、RCEP的基本特点

RCEP协定除“序言”外共包括20章及其17个附件和各方“关税承诺表”“服务具体承诺表”“服务与投资保留及不符措施承诺表”“自然人临时移动具体承诺表”4个市场准入附件。早在2012年，《RCEP谈判的指导原则与目标》就已明确，RCEP以现代、全面、高质量、互惠的经济伙伴关系协定为目标，并承认东盟在新兴区域经济架构中的中心地位。^②2017年，RCEP谈判首次领导人联合声明进一步指出，RCEP的3大支柱是市场准入、

^① UNCTAD, “RCEP Agreement a Potential Boost for Investment in Sustainable Post-COVID Recovery,” *Global Investment Trends Monitor*, November 2020, pp. 5-6, https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2020d5_en_0.pdf.

^② “2012 Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership,” Adopted in Phnom Penh, Cambodia on November 20, 2012.

规则、合作，并包含保障成员方维护合法公共政策目标权利的条款。^① 2020年，RCEP第4次领导人联合声明强调，RCEP涵盖此前东盟与非东盟RCEP国家间自由贸易协定未涉及的领域和纪律。^② 其特点可概括为三个方面。

（一）现代、全面、高质量、互惠

作为RCEP最初就设定的目标和承诺，“现代、全面、高质量、互惠”被反复重申和强调，并在谈判进程中及谈判相对艰难的时刻得到始终如一的坚持。虽然没有《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）以及美国退出TPP后实际签署并生效的CPTPP中自成一章的“劳工”“环境”“国有企业与指定垄断”条款，但RCEP总体上依然顺应区域经济一体化发展潮流，并超越传统自由贸易协定（FTA）。在对促进贸易投资自由化、撤除非关税壁垒、对“海关程序与贸易便利化”及“自然人临时移动”加以明确规定的同时，它还关注“标准、技术法规与合格评定程序”，并覆盖涉及相对更多边界后措施的“知识产权”“竞争”“电子商务”“政府采购”等新兴规则议题。其货物贸易整体自由化水平超过90%，不仅高于WTO标准，还以生效后关税即刻或10年内降至零为主。其原产地规则更以区域累积为原则，并将经核准的出口商声明及出口商自主声明纳入原产地证书类型。其海关程序与贸易便利化的整体水平亦超过WTO《贸易便利化协定》。^③ 而在贸易救济上则订有“禁止归零”条款，金融、电信、专业服务成为“服务贸易”的独立附件，投资准入也采用负面清单形式并适用棘轮机制。同时，尤其注重区域经济公平发展，考虑到各成员不同的发展水平及体现不同发展诉求，^④ 还专门设有“中小企业”“经济和技术合作”章节并作出加强合作的规定，力争实现货物和服务贸易、投资及规则领域利益平衡与多边收益最大化。

① 参见《驱动经济一体化促进包容性发展——〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）谈判领导人联合声明》，商务部网站，2017年11月16日，<http://gpj.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201711/20171102671149.shtml>。

② 《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）领导人联合声明》，外交部网站，2020年11月16日，<http://russiaembassy.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1832614.shtml>。

③ 《商务部国际司负责同志解读RCEP（二）》，《国际商报》2020年11月17日，第2版。

④ 陈晨：《RCEP谈判整体上结束意味着什么》，《光明日报》2019年11月7日，第8版。

（二）开放包容、渐进灵活

这一特点不仅体现在对成员的开放准入、对贸易与投资及相关规则与程序透明的要求上，还体现在议题的开放、对不发达成员的相对包容以及差别性待遇上，更体现在以务实态度兼顾各方利益关切及发展、展示必要的灵活性、适度性、非歧视及包容度、渐进性等方面。根据“最终条款”第9条，协定将在生效之日的18个月后，向任何国家/单独关税区开放。对“服务贸易”章节的市场准入承诺，既有7个缔约方采用负面清单方式，也有8个缔约方采用正面清单方式，但后者中的新西兰、中国、泰国、菲律宾、越南须在协定生效后的6年内转化为负面清单方式，柬埔寨、老挝、缅甸则可于15年内完成转化。“投资”章节第18条明确规定，在协定生效后的两年内展开投资者与国家间投资争端解决机制的讨论，并在讨论开始后的3年内结束讨论。RCEP的谈判议题也体现了开放包容、渐进灵活的特点。随着谈判进程的推进，除最初就列明的7项议题外，各方还将考虑包括参与国间FTA已覆盖的其他议题及有关新兴议题的约定，^① 纳入“电子商务”“中小企业”“政府采购”“贸易救济”章节。最终签署的协定亦参照现有“10+1”FTA，考虑成员的不同发展水平和经济需求，设立特殊和差别待遇条款，给予柬埔寨、老挝、缅甸等东盟最不发达国家过渡期安排。在“知识产权”章节，专门有“特定缔约方过渡期”和“技术援助请求清单”两个附件；在“竞争”章节亦有“针对反竞争的适当措施”和“合作”两个附件，对文莱、柬埔寨、老挝和缅甸适用。根据“最终条款”第8条，缔约方应在协定生效5年后，每5年对协定展开一次一般性审查，以便对其进行修订和完善，从而应对与贸易和投资相关的新问题、新挑战。

（三）突出东盟方式与东盟中心地位，强调经济技术合作

第一，突出东盟的中心地位，服务更多国家。任何FTA的构建都应服务于并更好地促进东盟内部的经济一体化，确保、巩固并加强东盟在区域经济合作中的主导权，这是作为整体的东盟在对外推进区域经济合作方面一贯坚持的基本立场。2020年RCEP第4次领导人会议在见证协定签署的同时，

^① “2012 Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership.”

再次重申了 RCEP 由东盟提出的这一事实，既增强东盟在区域框架中的中心地位，也将促进东盟与区域伙伴的合作。最终签署的协定同样延续了东盟构建 FTA 对东盟成员差异性 & 灵活性的要求，并尽量以成员国均感舒适的灵活方式渐进，具有极为鲜明的东盟方式特色。“序言”亦再次明确，考虑到缔约方的不同发展水平 & 对灵活性的需要，应帮助最不发达缔约方更多参与协定，以便使其更有效地履行协定项下的义务 & 享受协定带来的利益。

第二，强调经济 & 技术合作 & 与各 FTA 之间的兼容性。经济 & 技术合作既是 RCEP 谈判伊始就列出的 7 项议题之一，也是最早完成磋商的一章（RCEP 协定“第十五章 经济技术合作”），更是 RCEP 作为自由贸易协定相对于 TPP/CPTPP 所独有的部分；其对区域共同均衡发展 & 利益平衡的强调，充分体现出缔约各方对发展的重视。该章第 2 条“目标”规定，RCEP 的经济 & 技术合作旨在缩小缔约方间的发展差距，并从协定实施中实现互惠最大化。根据该章第 3 条，除通常的货物、服务贸易 & 投资外，能力建设 & 技术援助还将侧重于知识产权、电子商务、竞争 & 中小企业等内容。该章第 6 条更是专门针对“东盟成员国中最不发达缔约方”的约定。根据“最终条款”第 2 条“与其他协定的关系”，若缔约方认为 RCEP 的某个条款与其和至少一个其他缔约方均参加的另一协定不一致时，各方应通过磋商达成均感满意的解决办法。这也意味着，RCEP 将与“10+1”FTA 和其他成员相互间既有的 & 未来的 FTA 并存，RCEP 的任何规定都不会减损上述 FTA 的条款 & 条件。RCEP 通过现代、全面、高质量区域经济一体化，将进一步扩大并深化区域价值链、支持多边贸易体制发展。^①

二、RCEP 的主要问题

由于 RCEP 的主导者为东盟，东盟区域经济合作通常面临的问题也一定会在 RCEP 的构建过程中或多或少反映出来。

^① 参见《〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）第三次领导人会议联合声明》，商务部网站，2019 年 11 月 13 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201911/20191102912601.shtml>。

（一）成员差异性与利益诉求复杂性

最初的 RCEP 谈判包括 6 个区域经济合作机制安排^① 下的 16 个国家，目前签署协定的包括 5 个区域经济合作机制安排下的 15 个国家。成员间巨大的全方位差异使其利益诉求不可避免地存在较大分歧。面对世界经济复苏的不确定性和单边主义、保护主义、逆全球化思潮的升温及国际经济格局的深度调整、治理体系的加速变革，RCEP 更多基于成员差异性产生的利益诉求的复杂性进一步显现。谈判进程一拖再拖、持续 8 年之久，但最终协定的签署依然是不包括印度的“10+5”，也从侧面反映了各方利益博弈的复杂程度。根据协定“最终条款”，RCEP 自生效之日 18 个月后将开放加入，对原始谈判方印度，自生效之日起即开放加入。而生效 5 年后开始的一般性审查，则旨在更新和完善协定，以应对与贸易和投资相关的新问题、新挑战。显然，各成员间的发展差距不可能在短时期内缩小，分歧的存在极为现实且随时可能导致各成员提出新要求；成员差异性与利益诉求复杂性依然是 RCEP 后续扩容与深化将不得不面对的主要问题。作为高度多样化的经济体集团，RCEP 如何在全球和区域内部地缘政治与贸易关系紧张的形势下继续推进经济一体化，是其面临的关键挑战。^②

（二）既有 FTA 规则的多样性与整合的难度

RCEP 需参照并整合现有的“10+1”FTA，但现有“10+1”FTA 的自由化水平、开放程度均不尽相同。考虑到各方的妥协承受度和关注分散度，RCEP 通过整合规则差异相对较大的现有“10+1”FTA，以相对适宜的速度、可行的标准、适度的灵活性，构建现代、全面、高质量、互惠的规则，其弥合分歧、平衡利益的难度可想而知。仅以货物贸易为例，东盟—印度 FTA 关税清除覆盖率仅为 79.6%，印度更是只消除 78.8% 的关税；原产地规则要求同时满足“区域价值 35%”和“HS 编码 6 位税目改变”的标准，而其他 4 个“10+1”FTA 关税清除覆盖率则是 92%—95.7%，^③ 原产地规则均可选

① 东盟和 5 个“10+1”FTA。

② UNCTAD, “RCEP Agreement a Potential Boost for Investment in Sustainable Post-COVID Recovery,” p. 2.

③ Yoshifumi Fukunaga and Ikumo Isono, “Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study,” ERIA Discussion Paper Series, ERIA-DP-2013-02, January 2013, p. 8.

择适用“区域价值40%”或“HS编码4位税目改变”标准。这也从一个侧面解释了为什么印度在2019年宣布整体结束谈判时选择退出，并在2020年面对盛情邀请时仍始终缺席谈判，最终成为签署RCEP的局外人。协定的生效实施，总不免遇到各种具体规则执行问题，并有可能产生相应的争议，进而引发必要的修正。更何况协定已明确规定，生效5年后也会为适应与贸易投资相关的新问题与新挑战进行相应的更新与完善。而这期间既有的FTA同样也会适时升级，如东盟和韩国决定在RCEP签署后加强双方货物贸易协定敏感类产品的进一步自由化，东盟与澳大利亚和新西兰也因疫情而决定紧急推进三方FTA升级谈判。弥合分歧、平衡利益、更平等地共享开放利益，依然是RCEP生效实施后能否达到预期的关键。

（三）区域身份认同与大国协调

共同意识和身份认同是区域经济一体化极为重要的基础。最初的RCEP成员既有东亚国家，也有南亚国家，还有大洋洲国家，作为主导者的东盟自身的身份认同也一直未能取得预期的效果。在区域内部领土争端及历史遗留问题和区域外部非经济因素及大国博弈的不时冲击下，各国政治互信常显不足。随着美国的高调推动，日本、澳大利亚、印度参与的“印太”战略已日渐成型，东盟也在2019年6月出台其《印太展望》文件。虽然东盟的主导作用可在RCEP推进过程中相对有效地避免某些不必要的纷争，但由于要在尚未构建双边FTA的东盟伙伴间建立新的经济联系，所以中日、中印的协调对RCEP的顺利推进同样重要。而日、印两国对中国的警惕与防范从未放松，对区域经济合作谋求更大发言权更是孜孜不倦。由于印度与中国、韩国、澳大利亚、日本等国家存在不同程度的货物贸易逆差，2019年对华货物贸易逆差更是占其相关逆差总额的32.1%，印度一直担心开放市场可能导致各国尤其是中国商品的大量涌入，从而使其贸易形势进一步恶化，中小企业和农业将受到更大冲击。印度最后时刻决定不加入RCEP所给出的理由也是协定可能伤及本国企业。^①正因为如此，尽管RCEP始终强调对业已退出的印度保持开放，印度重返之路还是不得不面对棘手的问题。要共同成就地区包

^① 白阳等：《多国领导人称赞RCEP谈判进展大》，《环球时报》2019年11月6日，第2版。

容性发展，中国、日本、印度需要在 RCEP 框架中找到各自的位置。^①

（四）区域外部因素的牵制和对区域外部的经济依赖

对 RCEP 形成重要牵制的区域外部因素，依然是美国这个对东亚影响最大的国家。由于无论是主导者东盟，还是日本、韩国与澳大利亚，均在军事和安全上或多或少地依赖美国，其各自经济一体化的推进难免会美国受到影响。即使是南亚大国印度，也在“印太战略”日渐成型之时，面临着美国极具针对性的贸易保护主义措施和开放国内市场的压力。继 2019 年 6 月印度被美国取消发展中国家普惠制待遇后，2020 年 2 月又被美国从反补贴规则下发展中国家名单中移除。而与美国贸易谈判的推进、全面全球战略伙伴关系的构建，会否进一步增加印度不加入 RCEP 的信心与筹码，也仍待观察。

对区域外部的经济依赖，既包括市场，也包括资本、技术，美国同样重要影响因素。在当前的东亚区域生产网络中，日本和中国成为其他东亚经济体的主要出口市场，更多地起到通往区域外部的纽带作用。仅以货物贸易为例，2008 年国际金融危机爆发后，东亚各经济体更加注重扩大内需、整合区域市场。2019 年，对“10+6”国家进出口总额占东盟、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度对外贸易总额的比重分别为 59.4%、33.3%、47.3%、50.0%、67.7%、59.6%、28.4%，对不含印度的“10+5”国家进出口总额在东盟、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰对外贸易总额中的比重分别为 56.7%、31.2%、46.2%、48.0%、65.0%、58.4%。^② 其中，中国是东盟、韩国、澳大利亚、新西兰的最大贸易伙伴、出口市场和进口来源地，还是日本的最大贸易伙伴和进口来源地。而中国的统计数据显示，尽管 2019 年东盟已超越美国成为仅次于欧盟的中国第 2 大货物贸易伙伴，但欧盟、美国在中国对外货物贸易总额中的比重依然为 27.2%；中国对“10+6”国家出口、进口所占比重分别是 29.7%、37.5%，对“10+5”国家也分别有 26.7%、36.7%，进口占比较出口占比分别高出 7.8%和 10.0%；中国对日本、韩国、

① 杨海霞：《RCEP：一个独特包容的框架——专访中国现代国际关系研究院全球化研究中心主任刘军红》，《中国投资》2020 年第 9 期，第 47 页。

② 根据中国海关、东盟秘书处、UN Comtrade Database、中国商务部《2019 年印度货物贸易及中印双边贸易概况》的数据计算所得。

澳大利亚、新西兰均处于逆差状态，合计达 1 711.1 亿美元；中国对“10+6”“10+5”国家分别为逆差 368.9 亿美元、937.3 亿美元，而对欧盟和美国则均处于顺差状态、合计高达 4 480.6 亿美元。美国仍是中国的最大顺差来源地。2019 年，美国是澳大利亚和新西兰的第 3 大、韩国的第 2 大货物贸易伙伴，也是日本的最大贸易顺差来源地、印度的第 1 大出口市场和顺差来源地，并取代中国成为日本的最大出口市场。这也是对 RCEP 依赖相对较轻的印度（出口仅占 19.7%），能够相对“容易”地作出不加入 RCEP 决定的原因之一。虽然 2020 年东盟首次跃升为中国的最大贸易伙伴，但是中国无论是对美进出口合计、还是单独的出口，其增速仍然分别比对东盟快 1.6、1.2 个百分点，对美国和欧盟的顺差也扩大至 4 493.3 亿美元。

（五）拜登新政府影响的不确定性

2021 年上任的新一届美国政府，会否改变以及能在多大程度上改变目前的政策，尤其是重返 TPP/CPTPP 的可能性有多大，均会对 RCEP 形成或多或少的冲击。作为民主党总统和奥巴马执政时的副总统，拜登存在重回“亚太再平衡”轨道的可能，那么已签署但未生效的 TPP 或者脱胎于 TPP 且已生效的 CPTPP 就有可能相应成为重要的经济抓手。但截至目前拜登政府尚未对此明确表态，相反却表示先集中精力解决疫情等国内问题，不考虑谈判任何新贸易协定。更何况美国国内一直存在相对较强的反对 TPP 的声音。综合来看，美国很快重返 TPP/CPTPP 的可能性相对较小；并且由于其极力推动的某些条款已被冻结，重返 TPP/CPTPP 的谈判也并非如想象中那么简单，仍需一定的时间。

根据拜登的竞选纲领、发表在 2020 年《外交事务》杂志上的《美国为何必须再次领导世界》一文和其宣布的“百日计划”与就职演讲，^① 拜登政府一方面将恢复多边主义、准备再次领导世界，并摒弃“美国优先”政策，重启盟友关系，修复同盟，再次与世界互动，重塑环境、贸易、技术、透明度等多边领域规则；^② 另一方面要完善国内供应链，扶植制造业和高科技产

^① Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, pp. 64-76; Elena Moore, “Biden’s First 100 Days: Here’s What To Expect,” NPR, November 9, 2020, <https://www.npr.org/2020/11/09/932190347/bidens-first-100-days-here-s-what-to-expect>.

^② 钟飞腾：《全面解析拜登外交政策，至关重要的“对华三条”》，新京报，2020 年

业，支持制造业回流、维护科技霸权。一旦这些都付诸实施，美国以“统一战线”形式主导多边贸易规则，势必与 RCEP 形成某种程度的直接竞争，这对于 RCEP 中的 CPTPP 成员和有意加入 RCEP 的经济体将形成牵制，对 RCEP 全面生效和适时升级也将产生某种程度的影响。

三、RCEP 生效后的前景

协定的签署仅是起点而非终点，生效以及随后的适时升级，才是 RCEP 机遇与潜力得以释放并充分发挥成效的关键。按照“最终条款”第 6 条的规定，只要 6 个东盟成员国和 3 个东盟 FTA 伙伴即中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰中的任意 3 国履行完各自国内审批程序，RCEP 就可在其向协定保管方即东盟秘书长交存核准、接受或批准书之日起 60 天后正式生效。就目前发展态势看，尽管变数依然存在，尤其疫情的持续使经济全球化面临的阻力进一步增强，但在作为主导者东盟和中国继续展现出致力于区域经济一体化的强烈政治意愿推动下，加之 FTA 等国际经济合作的重要性在疫情冲击全球产业链、供应链之际进一步显现，RCEP 还是有望以相对较快的速度于 2021 年生效，从而在改善贸易投资环境、促进区域价值链发展、缓解外部压力、推动经济复苏的同时，为区域经济一体化、全球贸易自由化和基于规则的多边贸易体制注入极为重要的信心与动力。

（一）协定 2021 年生效的可能性较大，印度短期内重返的可能性较小

从协定签署前后各成员方关于协定紧迫性的认知和推进意愿来看，东盟至少 6 个成员国尽快完成国内批准程序促成协定生效的可能性相对较大。泰国副总理兼商务部长朱林（Jurin Laksanawisit）预计，RCEP 将在 2021 年年中开始实施。^① 中国也预计将于 6 个月内完成国内核准与实施准备工作。^② 韩国从 RCEP 谈判伊始就持积极态度，协定的生效有助于缓解韩日 FTA 谈

11 月 8 日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/160482553415107.html>。

① 刘旭：《RCEP “建群” 撑自贸 G20 抗疫又发声》，《国际商报》2020 年 11 月 18 日，第 4 版。

② 姚文：《中国正在推进三大工作为 RCEP 实施做准备》，《国际商报》2021 年 1 月 15 日，第 1 版。

判长时间停滞、贸易关系因争端而僵持的局面。澳大利亚和新西兰均希望能够在 2021 年批准协定。^① 日本的态度仍旧相对积极，疫情对其经济的冲击还在继续，推进 RCEP 的尽早生效符合日本的经济需求。但在美国政府换届后形势变化、中美关系复杂演变和贸易摩擦常态化及日美贸易协定生效，以及中、日、美互动更加微妙的背景下，面对大选压力的日本政府更为看重何种利益，能在何种程度上坚持与之相关的立场，对 RCEP 的尽早生效特别是全面生效仍是一个潜在变数。

虽然 2020 年 RCEP 领导人会议专门发布了《关于印度参与 RCEP 的部长声明》，并通过协定“最终条款”第 9 条，明确自协定生效之日起即对印度开放，而且强调在协定签署后的任何时间，只要印度提交希望加入的书面申请，RCEP 签署方就将启动与之谈判，且在其加入前的任何时间均可以观察员身份参加 RCEP 会议及签署方举行的经济合作活动。^② 但就正推动“印度制造”的印度而言，莫迪政府因国内经济增长放缓、失业率高企而承受的压力本就比以往更大，产业保护的动机有增无减，疫情更可谓雪上加霜，对需做出相对较大妥协尤其是关税减让方能加入 RCEP 的疑虑更多、更深。在 RCEP 签署后的 2020 年 11 月 16 日和 18 日，印度外交部长苏杰生（Subrahmanyam Jaishankar）先后表示，大量受补贴与具有不公平生产优势的国外产品以开放、全球化之名在印度普遍存在，使印度的某些产业去工业化，政府决定提倡“自力更生的印度”政策；RCEP 不是印度的利益所在，它会使印度自身经济立刻遭受相当负面的影响，希望与欧盟缔结公正且平衡的自由贸易协定。^③ 这些举措是否意味着“东进”的印度已将其重返 RCEP 之门彻底关闭，仍有待进一步观察。

需要强调的是，虽然不加入 RCEP 可为印度目前不具竞争力的制造业、农业等赢得一定的缓冲与发展时间，但由此错失的出口机遇、外资吸引力和

① “About The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP),” <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/rcep>; Cabinet Minute of Decision, CAB-20-MIN-0469, November 11, 2020.

② 《关于印度参与〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）的部长声明》，商务部网站，2020 年 11 月 15 日，<http://images.mofcom.gov.cn/www/202011/20201118100500957.pdf>。

③ 南博一：《RCEP 签署未包含印度，印度外长：期待与欧盟签署自贸协定》，澎湃新闻，2020 年 11 月 19 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10051984。

倒逼的改革压力、区域价值链重构机遇，很可能使之承受相对更大的损失，并很有可能因长期游离而最终被亚洲区域制度性合作边缘化。面对超出预期的经济放缓压力与前景，为实现 2024 年 GDP 达到 5 万亿美元的既定目标，印度计划投入 1.4 万亿美元用于基础设施建设，^① 并推进与东盟等既有 FTA 的升级、与欧盟等新 FTA 的构建、与美国贸易协议的商签。疫情的发生使印度难以维持原有的年度经济增长目标。印度中央统计局 2021 年 1 月预计，2020—2021 财政年度印度经济将下滑 7.7%，由缓慢增长转为萎缩。如果扩大内需未达预期、扩大出口与吸引外资遭遇阻力、“蓝点网络”计划推进基础设施发展前景有限，印度会否改变立场并以相对较快的速度重返 RCEP 同样有待观察。无论如何，手握最终决定权的依然是印度，而政治经济的博弈依然是其决策的关键。

（二）改善区域贸易环境、稳定区域价值链、推动经济快速复苏

亚洲未来需要进一步确保全球价值链的可持续发展，抵制保护主义，扩大内部市场，而 RCEP 可为实现上述目标奠定组织基础。^② 在世界经济增长不确定性进一步增加的形势下，RCEP 即使尚未生效而只是签署，也无疑会因更加明朗的预期而在一定程度上改善区域内的贸易投资环境，提振区域贸易投资信心，缓解成员方所面对的外部经济压力，对各成员方有效应对疫情、尽可能稳定供应链并在疫情后相对快速复苏的积极作用显而易见。

RCEP 的生效实施将使区域内部形成相对单一的市场与规则，不但市场准入进一步放宽，90%以上的货物贸易将在生效后即刻或在十年内实现零关税；而且非关税壁垒进一步降低，海关程序与贸易便利化整体水平超过 WTO 《贸易便利化协定》，营商环境优化、贸易投资的制度性成本相应降低；尤其两国间尚未签订 FTA 的日本和中国、日本和韩国，首次在自由贸易协定框架下达成关税减让安排、享受贸易与投资便利化。而且成员国在原产地规则下可自行选择适用税目改变还是区域价值成分标准的区域累积原则，更可产生贸易红利的累加效应，并能相对有效规避“意大利面碗效应”，使内部

^① 胡博峰：《印度经济增速持续放缓》，《人民日报》2020 年 1 月 23 日，第 17 版。

^② 张宇燕等主编：《博鳌亚洲论坛亚洲经济前景及一体化进程 2020 年度报告》，对外经济贸易大学出版社 2020 年版，第 123、124 页。

贸易投资的创造效应进一步扩大。成员间的互补优势将得到进一步发挥，要素流动与资源配置更为自由高效，区域产业链、供应链及价值链更为稳定、融合度与韧性相应增强，区域产业布局更为合理，经济的协调均衡发展相应改善。UNCTAD 指出，到 2025 年，RCEP 有望推动成员国出口增长逾 10%，到 2030 年为区域 GDP 增长贡献大约 0.2 个百分点。^①

四、RCEP 生效后的中国策略

2020 年，中国与 RCEP 经济体的货物贸易占进出口、出口、进口总额的比重分别为 31.7%、27.0%、37.7%。东盟首次跃升为中国的最大货物贸易伙伴，日本、韩国、澳大利亚则分列第 4、5、8 位。^② 2019 年，中国对 RCEP 各经济体的直接投资流量占比为 11.9%，新加坡、印尼、澳大利亚、越南、泰国、老挝、马来西亚、柬埔寨分列第 3、6、7、9、11、13、14、20 大目的地；实际使用 RCEP 各经济体直接投资占比已超 12%。^③ 如此紧密的经济关系，使得 RCEP 对中国经济的积极作用毋庸置疑。中国应一如既往支持东盟的主导地位，积极推动 RCEP 尽快生效与适时升级。

（一）RCEP 生效实施对中国经济的积极作用

相关的作用主要体现在贸易与投资环境、制度保障、参与全球经济治理、对推动新型经济全球化进程发挥积极作用等方面。

第一，可使中国拥有相对公平而稳定的区域贸易投资环境与制度保障。例如，中国与日本首次在自由贸易协定框架下达成双边关税减让安排，可享受对方给予的 88% 税目产品零关税，并将对方享受零关税的税目比例从 8% 提高至 86%，贸易投资的空间及规模得到扩大和优化，一体化市场的潜力进一步释放，区域内产业链、供应链相对高效完备的优势进一步发挥，区域地位亦相应巩固。作为中国力推的亚太自由贸易区（Free Trade Area of the

① UNCTAD, “RCEP Agreement a Potential Boost for Investment in Sustainable Post-COVID Recovery,” p. 4.

② 在本统计中，欧盟作为一个整体贸易对象处理，进行各个国家（及地区）的排名计算。

③ 根据中国海关、商务部、国家统计局的数据计算得到。

Asia-Pacific, FTAAP) 实现的可能路径, RCEP 也使亚太区域经济一体化进程相应加速, 进而改善因中美贸易摩擦常态化及 CPTPP 生效而趋紧的贸易投资环境, 并缓解由此产生的关税等压力, 对稳外贸、稳外资发挥积极作用, 有利于对外贸易和投资的可持续发展及国际经济竞争新优势的加快形成。相关模拟结果显示, RCEP 将使中国的福利水平和对外贸易分别在均值上提高 1.116%、8.549%, 出口、进口贸易平均分别提高 5.683%、11.851%。^① 尤其需要强调的是, RCEP 还可对国内深化体制改革持续形成倒逼, 使中国不断优化内部营商环境、逐步提高对外开放水平和国内国际两个市场的资源配置能力与联动效应, 有助于全面开放新格局的形成以及更高水平开放型经济新体制建设和国内国际双循环相互促进目标的实现 (见图 1)。

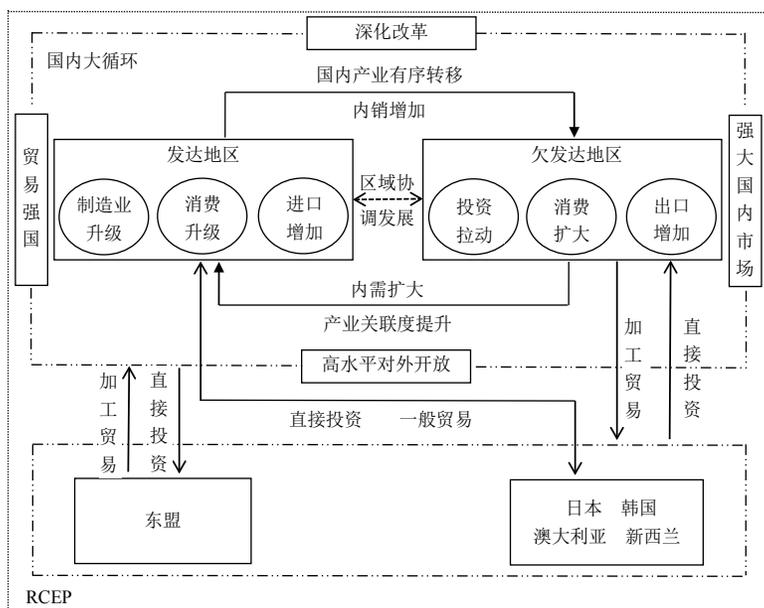


图 1 RCEP 与中国国内国际双循环相互促进的路径

资料来源：作者自制。

^① 李春顶等：《中国大型区域贸易协定谈判的潜在经济影响》，《经济研究》2018 年第 5 期，第 139 页。

第二，彰显中国反对保护主义、坚定支持并推动贸易投资自由化与多边贸易体制的大国形象和担当，提高中国在国际经济贸易规则制定中的话语权、主动性，有利于中国更为有效地参与全球经济治理，并对推动新型经济全球化进程发挥更积极作用。RCEP 既是中国签署的最大规模的自由贸易协定，也是中国首次与世界前十大经济体同处一个自由贸易协定之中。中国不仅在协定中首次作出包括投资负面清单、政府采购在内的承诺，还使服务贸易开放承诺、知识产权章节内容的全面程度达到了已有 FTA 的最高水平，^① RCEP 因此也在促进中国自由贸易区战略实施的同时，成为中国扩大对外开放的又一重要窗口与平台，有助于中国积极加入相对更高水平的 CPTPP。

（二）继续支持东盟主导，积极推动协定尽快生效与适时升级

第一，助力东盟凝聚力的提升，加强大国协调。东盟的领导地位与核心作用，既是东盟推进 RCEP 始终坚持的原则，也是 RCEP 面对利益诉求复杂性、规则整合困难等问题、避免某些不必要纷争的相对更为有效的路径。而将开放包容、渐进灵活作为重要特点的 RCEP，其对外部经济体的吸引力也相对较强。就目前来看，中国香港作为东盟对外构建 FTA 的第 6 个伙伴，且与新西兰、澳大利亚的自由贸易协定均已生效，成为 RCEP 成员相对较为容易。早在 2016 年 11 月，秘鲁贸易部长爱德华多·费雷罗斯（Eduardo Ferreyros）就已明确表示，希望有朝一日加入 RCEP。^② 随着 RCEP 建设进程的推进及全球区域经济一体化的发展，RCEP 后续的生效与实施、以及中国—东盟自由贸易区的后续建设，需要逐步提高标准并添加新议题的适时升级，以及接纳新成员的适时扩容；这依然需要东盟的牵头与协调。日本谋求区域经济一体化更大发言权的“执念”相当大程度上是因为中国，印度对加入 RCEP 前景的疑虑相当一部分也来源于中国，有鉴于此，中国在 RCEP 尽快生效并适时升级与扩容中的大国协调作用同样重要且关键。这其中除了抓紧按照自身计划完成 RCEP 国内核准与实施准备工作外，还需要持续助力东

^① 《商务部国际司负责同志解读 RCEP（三）》，《国际商报》2020 年 11 月 18 日，第 2 版。

^② 蓝雅歌等：《TPP 签约国纷纷想推 RECP 谈判》，《环球时报》2016 年 11 月 17 日，第 3 版。

盟经济共同体建设、增强其整体的凝聚力与竞争力，以更好发挥东盟的核心作用。同时，要在坚持原则的基础上，通过尽可能地沟通与适度妥协，尤其是在投资、电子商务、经济技术合作、中小企业等领域扩大共同利益，相应减轻日本以及潜在成员印度对 RCEP 与中国发展的疑虑。

第二，加速推进中日韩 FTA 谈判，通过东北亚三国的制度性整合，持续推动 RCEP 后续发展及亚太区域制度性经济一体化。RCEP 的签署，使中、日、韩三国之间建立起新的制度性经贸合作关系，也为同样历时 8 年但仍在艰难爬坡的三国 FTA 谈判的进一步加速和实质性突破奠定了新基础，注入了新动能。而中、日、韩三国在 RCEP 框架下打造“RCEP+”协定，既有利于 RCEP 的拓展与深化，相应减轻区域外部因素的牵制和对区域外部的经济依赖，也有利于“RCEP+”的示范与引领，相应促进区域产业链、供应链的延伸与融合，并可形成二者之间的相互促进局面，为 RCEP 后续扩容与适时升级及中国加入 CPTPP 奠定更坚实基础，有助于不断提升亚太区域制度性经济一体化的水平。

第三，加快与东盟国家的双边 FTA 建设，带动并促进东盟既有“10+1”FTA 的深化与拓展。无论是日本、韩国、澳大利亚、新西兰这样的 RCEP 成员，还是仍可能重返 RCEP 框架的印度，在推进与东盟的经济合作时都采取多边、双边并进策略。而截至目前，中国仅同新加坡构建并升级了双边 FTA、与柬埔寨签署了双边自贸协定。其中 2019 年 10 月中新 FTA 升级议定书才生效实施，2020 年 12 月两国宣布启动升级谈判。而中国与东盟的大多数国家之间的双边 FTA 进程相当滞后。因此，除按照 2020 年第 19 届中国—东盟经贸部长会议批准的落实中国—东盟 FTA 升级相关议定书第 5 章“未来工作计划”的下一步安排，进一步提升货物贸易自由化和投资自由化与投资保护之外，中国应加快与东盟成员国的双边 FTA 构建步伐，积极打造相对高标准的 FTA 网络，提升区域经贸规则制定的主动权。

[责任编辑：樊文光]

21 世纪美日贸易谈判 及其对华影响

张永涛

【内容摘要】 21 世纪之初，美日两国相关领域专家曾就开启双边 FTA 谈判的可行性进行探讨；两国政府间谈判后来也终于启动。作为第一阶段贸易谈判的成果，《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》已于 2020 年 1 月 1 日正式生效。进入 21 世纪以来，美日贸易谈判得以启动，表面来看是美国为了降低与日本的巨额贸易赤字，利用追加汽车关税手段对日施压，日本被迫应允。实际上，美日贸易谈判的启动和发展是两国在经济利益、双边关系、地缘政治、权力博弈等多种动因综合作用下的结果。美日贸易谈判增加了美国重返 TPP/CPTPP 制衡中国的可能，为美日联手打造排除中国的数字贸易规则创造了条件，建立了不对称权力谈判的样板，并增大了日本在中、美之间实施战略摇摆的可能性。美日贸易谈判短期内对中国的影响并不明显，但从中长期来看，特别是在新冠肺炎疫情加速推动世界秩序重构、美日两国政府更替、RCEP 签署、中欧投资协定谈判如期完成、中国表态积极考虑加入 CPTPP 并正就相关事项展开研究等新的国际政治经济形势下，会在多个方面产生较大影响。深入分析进入 21 世纪以来美日贸易谈判有助于中国及时妥善应对相关问题。

【关键词】 美日贸易谈判 自由贸易 FTA RCEP

【作者简介】 张永涛，山东财经大学外国语学院副教授（济南 邮编：250014）

【中图分类号】 F744 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0136-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102008

二战后，伴随着日本经济的迅速恢复以及之后的高速发展等进程，美、日之间的经贸摩擦不断，两国在纺织品、钢铁、彩电、电信、半导体等领域都曾开展贸易谈判。例如，20 世纪 50 年代末至 80 年代中期，两国签署过四次纺织品协定、三次钢铁贸易协定和一次彩电协定，其主要特征是限制日本对美出口。20 世纪 70 年代末至 90 年代中期，两国分别签署了三次电信协定和半导体协定，前者主要内容是日本增加对美国的器材采购和开放相关市场，后者主要内容是降低关税以及日本增加从美国的进口。^①由此可见，20 世纪的美日贸易摩擦主要集中在传统工业以及电信、半导体等当时的高新技术领域，对日本一直坚持保护的农业领域则涉及不多。另外，日本在 20 世纪 80 年代中期对美贸易顺差激增，并在此后基本保持了每年 500 亿美元以上的巨额对美贸易顺差，这些情况为美、日两国在进入 21 世纪后再次开展贸易谈判埋下了伏笔。

本文主要讨论进入 21 世纪以来美、日两国的贸易谈判。^②经过多轮双边部长级磋商，2019 年 10 月两国签署《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》，并于 2020 年 1 月 1 日正式生效。这两份贸易协定是 21 世纪美日贸易谈判的第一阶段成果。

国内外学界对于这一时期美日贸易谈判关注较多。国内学者多从多边贸易的视角出发，分析该谈判的推进动因、特点影响以及未来趋势等；^③国外学者则主要关注协定条款细则、美日双边互动、国际话语权等。^④但是，梳理该谈判的演进过程会发现一些疑问。第一，当时安倍政府对美日贸易谈判

① 陈倩：《美日贸易摩擦的演进过程、经验教训及对我国的启示》，《西南金融》2019 年第 3 期，第 12—22 页。

② 本文中如无特别说明，“美日贸易谈判”均指 21 世纪以来的美、日相关贸易谈判。

③ 相关的代表性成果主要包括：徐万胜、韩春阳：《特朗普时期美日贸易摩擦的缘起、分歧、特点与影响》，《和平与发展》2019 年第 5 期，第 1—21 页；徐梅：《新时期的日美贸易谈判：成果与趋势探析》，《日本学刊》2020 年第 2 期，第 56 页。

④ 相关的代表性成果主要包括：[日]高橋俊樹：「求められる輸出・経済協力主導の成長戦略～米中・日米貿易協定、新 NAFTA やインド太平洋構想の相乗効果を活用～」、『国際貿易と投資』2020 年 3 月号、94—95 頁；[日]上谷田卓：「日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定をめぐる国会論議—日米間に構築された新たな貿易ルールの特徴と今後の課題—」、『立法と調査』2020 年 5 月号、71 頁；Matthew P. Goodman, Dylan Gerstel, Nicholas Szechenyi, and Michael J. Green, “The U.S.-Japan Trade Deal,” Center for Strategic and International Studies, September 25, 2019, <https://www.csis.org/analysis/us-japan-trade-deal>.

的态度由反对转为支持，并在谈判开始后表现出积极态度，其原因只是为了规避高额汽车关税，还是具有更为深层的战略考量？第二，当时的安倍政府为什么一再宣称该谈判是货物贸易协定（TAG）谈判，而始终不承认其为自由贸易协定（FTA）谈判？第三，对比美国公布的 22 项谈判目标，为什么双方最终达成的是只包括农业和数字贸易的“缩水版”协定？关于这些疑问，现有研究成果暂未作出合理解释。另外，关于美日贸易谈判对中国影响的分析也略显薄弱。基于此，本文尝试对 21 世纪美日贸易谈判的演变进程、推进动因、对华影响等进行剖析，并为中国如何妥善应对提供参考。

一、21 世纪美日贸易协定的演变进程

本文所讨论的 21 世纪美日贸易谈判，其时间段从 21 世纪初至 2020 年初美国与日本两份贸易协定生效。该过程还可以进一步细分为酝酿期、转变期和推进期三个阶段。

（一）酝酿期

在 2000—2016 年底的这段时间，美、日双方对于贸易谈判均有诸多顾虑，将主要精力用在论证探讨上，并未开展实质性的双边谈判。早在 21 世纪初，美、日两国的经济界及学界就开启双边 FTA 谈判的可能性进行过探讨，由于双方对农产品市场开放等核心障碍都有明晰的认知，致使两国官方也均对谈判持审慎态度。^① 在美国方面，由于小布什是自由贸易的支持者，奥巴马则青睐《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）等多边贸易机制，因此在特朗普执政之前，尽管美国产业界多次呼吁开展美日 FTA 谈判，但始终没有成为当时美国外交政策的优先选项。与美国类似，尽管日本产业界对美日贸易谈判的态度相对积极，但日本政府却比较消极。一方面，日本农业改革阻力很大，农业协会等对日本政府具有很大影响力。相关的农业团体出于维护既得利益的需要，不断对政府施压，阻止对外开放农业市场。另一方面，

^① 贺平：《美日 FTA/EPA：进程、焦点、前景》，《东北亚论坛》2009 年第 5 期，第 40—43 页。

进入 21 世纪后，日本政府更替频繁，除小泉纯一郎和第二次执政的安倍晋三之外，其他首相几乎是“一年一相”。小泉执政时期，日本与美国开启 FTA 谈判的时机并不成熟。小泉之后的各任日本首相，在农业开放等棘手问题上存有诸多顾虑。安倍晋三第二次执政后，在自由贸易方面的政策重心则是推动达成 TPP，同时兼顾中日韩自由贸易区（CJKFTA）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）以及《日欧经济伙伴关系协定》（日欧 EPA）等大型多边 FTA 谈判，对于开启美、日双边 FTA 谈判持抵触态度。

（二）转变期

2017 年初到 2018 年下半年，美国对美日双边贸易谈判表现出强烈的推进意愿，而日本对谈判的态度则出现了从抵触到接受的转变。特朗普 2017 年初执政后奉行“美国优先”理念，排斥多边贸易机制，推崇双边经贸谈判，对身为盟友的日本也毫不手软。特朗普政府不断向日本施加压力，以谋求推动美日双边 FTA 谈判，要求日本在双边贸易中进行更多让步。面对美国咄咄逼人之势，日本承受了很大压力。安倍晋三为此委派时任副首相麻生太郎（Aso Taro）和美国时任副总统迈克·彭斯（Mike Pence）于 2017 年举行过两轮经济对话。双方虽就对话框架达成一致，但并非意味着日本赞同与美国开启双边 FTA 谈判。^① 然而，进入 2018 年下半年，随着美、日两轮部长级贸易磋商（FFR）的进行，日本态度出现反转，于当年 9 月宣布与美国开展双边贸易谈判。日本称贸易协定正式名称为《货物贸易协定》，极力否认其为自由贸易协定，并强调协定不包括服务业。日本的这种表态与前述美日 FTA 的推动进程不无关系。在安倍政府看来，否认其为 FTA 可以排除不少政治障碍。另外，也有学者认为，日本是通过不与中国或美国开展 FTA 谈判，以便在中、美两国之间保持平衡。^② 美国方面则主张当时开展的是 FTA 谈判。对美国而言，这意味着特朗普政府得偿所愿，而安倍政府则做出了某些让步。

① 实际上在 2018 年 4 月的美日首脑会谈中，安倍晋三曾明确表示不会考虑美日 FTA。

② [日]浜中慎太郎：「インドの RCEP 撤退がアジア経済秩序に及ぼす影響——地経学的観点から」、日本貿易振興機構アジア経済研究所、2019 年 11 月 20 日、https://www.id e.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2019/ISQ201920_039.html。

（三）推进期

从2018年9月至2020年1月1日协定生效的这段时间，美国快速完成了国内相关程序；美日双方积极配合，短期内顺利达成协议。从两国宣布开启贸易谈判后，美国方面由贸易代表办公室（USTR）负责推进实施。USTR于2018年12月21日发表公告，列出了22项谈判目标，这些目标与美国重启北美自由贸易协定（NAFTA）谈判时公布的内容几乎一致。按照美国国内法律程序，谈判目标的公布意味着30天之后，即2019年1月底就要具备正式开展谈判的条件。对于美方的谈判目标条款，日本国内舆论普遍认为美国要价过于苛刻，特别是其中的汽车、汇率等内容，已经对日本经济的独立发展产生了威胁。相对于日本国内舆论的负面评价，日本政府并未过多回应。美国履行国内程序后，经过双方协商，于2019年4月中旬开始第一轮贸易谈判。经过多轮磋商，双方签署了《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》。与最初美国公布的谈判目标相比，协定内容有较大压缩。日本参议院2019年12月批准了该协定，而美国方面不需要国会批准。2020年1月1日，第一阶段《美日贸易协定》正式生效。

二、美国推进美日贸易谈判的主要动因

美国推进美日贸易谈判，并非只是为了削减与日本的巨额贸易赤字，而且还试图通过谈判推动其他方面事务。换言之，美国有主动推动谈判的深层动因与逻辑。

（一）削减贸易赤字与解决农业问题

一方面，美国的对外贸易赤字虽然在2013年有所下降，但在2014—2018年间上升趋势明显；^①另一方面，美国虽然于2017年1月宣布退出TPP谈判，但在日本的主导下，后续谈判进展顺利，并最终于2018年12月30日以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的形式生效。在上述背

① [日]大原典子：「2019年の米貿易赤字は6年ぶりに前年比減」、日本貿易振興機構、2020年5月29日、<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2020/d87430903c153388.html>。

景下，特朗普政府承受了压力并最终下决心解决相关问题。具体到美日贸易谈判，首先，美国要削减对日贸易赤字，这是特朗普政府在振兴经济方面的主要举措。2012 年以来，美国对日本的贸易赤字虽然呈现缓慢下降趋势，但依然维持在每年近 700 亿美元的水平。2017 年 1 月，特朗普明确表达了对美日贸易赤字的不满。其次，由于 CPTPP 的生效使美国对日本的农产品出口处于非常不利的境地，因此美国欲在美日贸易谈判中尽可能解决农产品问题。以牛肉为例，据日本农业产业振兴机构以及日本财务省的贸易统计，2008—2017 年，在日本的牛肉进口国中，美国仅次于澳大利亚一直稳居第二位，且对日牛肉出口基本呈逐年上升趋势。然而在 CPTPP 签署之后，各缔约方对日出口牛肉的关税将最终降至 9% 的水平，相比之下，美国对日出口牛肉则适用高达 38.5% 的关税。在此情况下，美国牛肉生产者和出口商都面临较大压力，并将此压力传导给美国政府。美国与日本开展贸易谈判能够弱化 CPTPP 对美国产业的不利影响，因此尽早使美日农业谈判中取得成果至关重要。时任美国农业部长桑尼·珀杜（Sonny Perdue）明确表示，着眼于农畜产品，希望能够与日本先达成过渡性协定。^①

（二）实现日、欧平衡

2017 年，美国实质性搁置了《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》（TTIP）谈判，而日欧 EPA 却于同年 7 月达成框架协议。在此背景下，美国推动美日贸易谈判也具有实现平衡的战略考量。在奥巴马时期，美国将 TPP 与 RCEP 视为驱动亚太地区经济发展的并行渠道。中国主推 RCEP，美国主导 TPP，可在一定程度上实现亚太地区自由贸易的权力平衡。同时，在奥巴马政府看来，与 RCEP 相比，TPP 具有更为显著的高标准贸易规则特征，这意味着美国将在经贸规则竞争方面处于相对强势的地位。而在特朗普时期，美日贸易谈判是美国双边 FTA 谈判战略中的重要内容。这既是由于美、日之间存在同盟关系，也是由日本的地缘特点和经济地位所决定的。对美国而言，日本在 CPTPP 中的领导角色及其与东盟的密切关系具有重要意义；同时，美国希望实现美日贸易谈判与美欧自由贸易区谈判的“两翼平衡”。奥巴马政府

^① [日]四国新聞社：「米農務長官、対日交渉で農産品先行合意要望」、2019 年 4 月 12 日、<https://www.shikoku-np.co.jp/flash/20190412000077>。

推动 TPP 与 TTIP 谈判的主要意图之一是要实现太平洋与大西洋的“两洋平衡”。这既与奥巴马政府坚持自由主义国际理念密切相关，也与战后美、欧、日三足鼎立的历史思维惯性有很大关系。特朗普虽然力推“美国优先”，但也不得不重视维系与日、欧之间在经贸关系上的平衡。2017年7月，日欧 EPA 达成框架协议，这在一定程度上刺激了美国。2018年7月，美、欧宣布将建立零关税自由贸易区，仅两个月之后的同年9月，美、日两国即宣布开展贸易谈判。

（三）通过“毒丸条款”制衡中国

2010年，中国 GDP 总量超越日本跃居世界第二，之后更是不断缩小与美国的差距。2013年起，中国对世界经济增长的贡献率稳居世界第一，同时中国的国际政治影响力也在不断提升。因此，在特朗普政府看来，无论在全球还是地区层面上，中国均对美国构成越来越大的威胁，制衡中国成为美国涉华外交的核心目标。通过“毒丸条款”等手段制衡中国是特朗普政府推动美日贸易谈判的动机之一。^① 美国在美日贸易谈判目标条款的“一般规定”中提出，“如果日本与非市场经济国家谈判达成自由贸易协定，则需要建立一个确保透明度和采取适当行动的机制”，这与《美墨加自由贸易协定》（USMCA）中的“毒丸条款”具有相同性质。当然，2020年11月 RCEP 的签署使日本在中、美之间“选边站队”的压力降低，但美国提出的目标条款如何被诠释及处理仍充满变数。特朗普政府清楚美国对日本的影响力，希望以掺杂了“毒丸条款”的协议内容来继续捆绑日本，在经济上共同遏制中国。虽然美日第一阶段贸易协定并没有涉及“毒丸条款”，但是如果拜登政府在美日第二阶段贸易谈判开启后继续推动该条款，那么随着 RCEP 的签署，日本的对华及对外贸易政策会在一定程度上受到影响。

^① 对于美国而言，美日贸易谈判具有制衡中国的考虑，即推广《美墨加贸易协定》（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）的“毒丸条款”模式，通过在贸易协定中嵌入“毒丸条款”来遏制中国发展的模式。《美墨加贸易协定》中规定，若成员国与“非市场经济国家”签署 FTA，则需至少提前 30 天将全部文本提交其他成员国审查。如正式签约，其他成员国有权在 6 个月内选择终止与该成员国的 FTA 协议。有学者认为，这一条款基本上赋予了美国否决墨、加两国与中国达成自贸协定的权利。宋利芳、武皖：《〈美墨加协定〉对中墨经贸关系的影响及中国的对策》，《拉丁美洲研究》2019年第2期，第61页。

三、日本推进美日贸易谈判的主要动因

日本一方面需要通过美日贸易谈判来规避美国对日本的汽车关税威胁，另一方面从国家战略的视角出发，日本对于推进谈判也有更多期待。

（一）规避高额汽车关税

汽车及与汽车相关的零部件是日本出口的支柱产品，对美出口尤其如此。1995—2019 年，在日本汽车出口对象国当中，美国一直稳居首位。^① 同时，2005—2018 年，汽车及相关零部件在日本对美出口商品中位居前两位，两者的年均合计值超过日本对美出口总额的 1/3。这意味着若美国对日本征收高额汽车关税，将使日本对美出口遭到严重打击（见表 1）。在此背景下，美国将汽车关税作为有效的对日施压手段加以运用。2018 年，美国威胁将对日本汽车及相关零部件关税提高至 25%。在此形势下，日本认为开启美日贸易谈判是缓解危机的必要手段之一。2018 年 9 月的《美日共同声明》提出，两国尊重对方国家的立场，即日本提出的“关于农林水产品，以过去经济合作协定中规定的市场准入内容为最大限度”和美国提出的“市场准入的谈判结果以增加美国汽车产业的制造和就业为目标”。^② 尽管日本试图以给予美国 CPTPP 成员国待遇作为交换条件，来换取美国取消对日本汽车追加关税的措施，同时日本的企业也积极配合，^③ 然而，在美国的不对称权力以及安全压力等因素影响下，日本获得的仅是将该问题延后讨论的承诺。当然对于日本而言，这并非最坏的结果。日本对 2019 年 10 月签署的《美日贸易协定》进行了经济效果评估，认为该协定将使日本的 GDP 上升约 0.8%；参照 CPTPP 和日欧 EPA 分别可以产生约为 1.5%和 1%的拉动效应，美日第二

① [日]税関：「日本の自動車輸出相手国上位 10 カ国の推移」、https://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/data/y8_1.pdf。

② [日]外務省：「日米共同声明」、2018 年 9 月 26 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000402972.pdf>。

③ 2019 年 9 月 18 日丰田汽车宣布将在 2021 年之前向其在美国德克萨斯州的工厂追加 4 亿美元的投资。尽管丰田汽车方面宣称这只是其在美投资计划的一环，但此举也被不少日本媒体解读成为美日贸易谈判的达成增加筹码。

阶段贸易谈判很可能对日本产生更积极的经济效果。

表1 日本对美出口主要产品及占出口总额的百分比（2005—2019年）

排名	2005—2018年	2019年
1	汽车（年平均占比约为28.5%）	汽车（28.1%）
2	汽车零部件（年平均占比约为6.2%）	发动机（5.9%）
3	发动机（年平均占比约为4.9%）	汽车零部件（5.5%）

资料来源：作者根据日本海关的相关数据计算得出。

（二）维系美日关系

在特朗普政府时期，美国加大对日本的施压力度，日本虽有不满，但基于美日同盟的现实考虑，依然将维系美日关系视为第一要务。战后初期美国单独占领日本，对其实施战后改造，在政治、经济、军事、意识形态等各领域都对日本产生了巨大影响，因而维系与美国的关系也在日本的外交战略中占据重要地位，如日本的“吉田路线”。“吉田路线”的本质是贯彻“美日协调”理念，这虽然与吉田茂是典型的英美主义者有很大的关系，但更多是在当时的国际政治经济形势下，日本基于实用主义哲学进行的战略选择。在日本长期执政的自民党是典型的保守政党。从吉田茂的保守主义，到中曾根康弘、小泉纯一郎、安倍晋三的新保守主义，巩固美日同盟关系是日本政府始终坚持的外交战略之一。因此，虽然美国在推动谈判削减对日贸易赤字的过程中威胁根据“232条款”^①对日本加征汽车关税，但日本的选择并非采取对等制裁，而是回应美国的要求，开展双边贸易谈判，以换取美国取消对汽车及相关产品加征关税的承诺。尽管安倍晋三在国会审议中声称双方达成了双赢的贸易协定，^②但实际上日本并没有获得美国取消加征汽车关税的书

^① 指1962年美国《贸易扩展法》的第232项条款，即如果美国认定特定产品的进口威胁到本国国家安全时，则赋予总统发动追加关税等修正措施的权限。

^② [日]衆議院：「第200回国会衆議院本会議録第4号」、2019年10月24日、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000120020191024004.htm。

面承诺。所谓日本的“赢”，更体现在维系美日同盟关系上。

（三）构建日本的自由贸易旗手身份

新区域主义在 20 世纪 90 年代兴起后保持着旺盛的生命力，其基本特征是 FTA、EPA 等区域贸易协定的大量产生。在此背景下，21 世纪伊始日本便开始大力推动 FTA 战略，在自由贸易领域积极作为。经过 10 年左右的努力，日本在双边 FTA 构建方面取得较大成绩后，于 2013 年将重心转移至多边 FTA 战略。日本将 TPP 视为多边 FTA 战略的核心，对其寄予厚望并积极推动。但由于美国退出 TPP，日本一度陷入尴尬境地。在此背景下，日本逐渐决定在自由贸易领域提高自主性，特别是要构建日本的自由贸易旗手身份。虽然日本在形式上往往更为强调对美国的支持，但其当初加入 TPP 谈判实际上就有争夺经贸话语权的强烈意愿。^① 正如安倍晋三在论及日本加入 TPP 的意义时所强调的，日本要与美国一起建立新的经济秩序，参加 TPP 将是最后的机会。^② 在推动美国加入 TPP 的希望基本落空后，日本开始考虑建构自己的自由贸易身份。随着日欧 EPA 和 CPTPP 的达成，日本作为自由贸易旗手的身份开始形成。

“旗手”在日语语境中大致相当于先行者、引领者。安倍政府使用该词是想强调日本在自由贸易领域的示范作用。例如，在《未来投资战略 2017》中，日本明确提出“作为自由贸易旗手，在构建新的跨区域经济秩序方面发挥核心作用，努力成为全面、协调、高水平世界规则制定的引领者”^③。然而，由于日本在外交方面依赖美国的现实情况，自由贸易旗手的身份想要获得广泛认可并非易事。日本需要更多的成果以对其身份建构形成强有力的支撑，而《美日贸易协定》便是其中之一。虽然这一协定并非多边协议，但安倍晋三将其与 CPTPP 和日欧 EPA 捆绑在一起，强调三者结合起来将会形成占世界经济六成的自由贸易圈，而这一所谓基于自由、开放、公正规则的贸

① 张永涛、杨卫东：《日本主导 CPTPP 的动机及我国的对策分析》，《现代日本经济》2019 年第 4 期，第 19 页。

② [日]首相官邸：「安倍内閣総理大臣記者会見」、2013 年 3 月 15 日、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0315kaiken.html。

③ [日]首相官邸：「未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革」、2017 年 6 月 9 日、<http://www.kantei.go.jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017.pdf>。

易圈是以日本为中心构建的。安倍晋三之所以有这种认知，是因为上述三个贸易协定均有日本的参与，而且日本在其中扮演了重要角色。不过，日本的旗手身份建构并未完成，其会继续寻求在美日第二阶段贸易谈判、CJKFTA乃至亚太自由贸易区（FTAAP）的建设中继续推进。

（四）复杂权力平衡思维

冷战结束后，随着全球化的发展，经济因素在国际体系中的作用愈加显著，政治经济分析方法受到了越来越多的关注，传统的均势理论也出现了从军事、安全等“高政治”向经济、生态等“低政治”发展的趋势。均势（balance of power）往往也被译作“权力平衡”，赫德利·布尔（Hedley Bull）将涉及三个或三个以上国家之间的均势定义为复杂均势（complex balance of power），并指出各国相互之间的权力分布不均衡。^①而日本在美日贸易谈判中体现出的权力平衡思维更为复杂、多样。

第一，在中、美两国之间寻求平衡。随着中国经济的快速发展，日本意识到分享中国的经济发展红利对日本至关重要。2010年中国GDP跃居世界第二，日本在经历了角色转换的不适后，在中、美两国之间寻求平衡的思维愈加明显。^②日本几乎同时加入中国力推的RCEP和美国主导的TPP谈判，这是日本在中、美之间寻求平衡的典型例子。日本虽然加入了CJKFTA谈判，但在其跨区域FTA战略中，TPP处于最优先地位。在日本看来，推动CJKFTA谈判不会从根本上影响TPP与RCEP之间的平衡关系，而且对于日本经济而言，CJKFTA谈判是“一剂可以迅速见效的良方”^③。2017年1月，美国退出TPP破坏了日本在中美贸易关系上谋求平衡的想法。对日本而言，在亚太经贸合作双轨驱动格局失衡的状况下，尽早达成美日贸易协定，有利于推动中美权力平衡新格局的形成，从而能够更好地在中、美之间实现对冲，最大

① [英]赫德利·布尔：《无政府社会：世界政治中的秩序研究（第四版）》，张小明译，上海人民出版社2015年版，第89—90页。

② [美]理查德·J. 塞缪尔斯：《日本大战略与东亚的未来》，刘铁娃译，上海人民出版社2010年版，第257—275页；张季风：《全球变局下的中日经济关系新趋势》，《东北亚论坛》2019年第4期，第9页；姜龙范：《中美日三边关系博弈互动的新常态、新挑战及对策建议》，《东北亚学刊》2019年第2期，第52—53页。

③ 吴怀中：《当代日本的亚太战略》，载周方银主编：《大国的亚太战略》，社会科学文献出版社2013年版，第112页。

限度地享受中、美两国的经济发展红利。

第二，保持在美、欧之间的平衡。日本在 2002 年发布的第一份官方 FTA 战略文件中，清晰地表明了在美、欧之间保持平衡的意图。^① 日本希望在美、欧之间保持平衡不局限于双边 FTA 谈判，而能扩展到跨区域 FTA。2013 年 3 月，日本正式宣布加入 TPP 谈判，次月中旬日欧 EPA 谈判开启。在日本看来，这基本上可视为在美、欧之间保持了平衡。然而，2017 年美国退出 TPP 以及日欧 EPA 达成框架协议，使得日本同美、欧双方保持的平衡状态被打破，意味着日本的打算有落空的可能。为此，以美日双边贸易协定对应日欧 EPA，实现在美、欧之间的平衡，就显得顺理成章。日本的逻辑是以美日贸易谈判的形式尽可能将美国的影响力再次引入亚太经贸领域，以应对美国退出 TPP 导致中、美权力失衡的现状，同时尽可能保持同美、欧的平衡，实现日本 FTA 战略的最初设想。

总之，对日本而言，美国重返 TPP 是最优选项，而开启美日双边贸易谈判则是次优选项。^② 解决美、日汽车关税危机是开启美日贸易谈判的主要目的和直接动因，维系美日关系是必要选项。另外，随着日本 FTA 战略的深化，建构自由贸易旗手身份和保持复杂权力平衡，成为日本参与美日贸易谈判的新需求。可以看出，日本在坚持对冲思维的同时，亦有建构新身份和争夺国际经贸规则制定话语权的意图。

四、美日贸易谈判对中国的影响

对中国而言，当前国际政治经济环境中的不确定因素众多。美日贸易谈判在短期内对中国的冲击并不明显，但从中长期来看则将对产生多方面影响，需对其进行深入分析并采取针对性措施。

^① 该文件指出，“日美关系是日本外交的基轴，若日美 EPA/FTA 实现则有助于强化这种关系……另外，基于构建日美欧平衡关系的视点，日本亦应考虑同欧洲之间通过 EPA/FTA 强化经济合作。”参见[日]外務省：「日本の FTA 戦略」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku_05.html。

^② [日]菅原淳一：「『第一段階』としての日米貿易協定」、『外交』、Vol. 58、2019 年、31 頁。

（一）美国重返 TPP/CPTPP 制衡中国的可能性增大

随着美日贸易谈判达成协议，日本在农业领域做出较大让步，美国在双边谈判中又一次利用不对称权力获利。从表面上看，短期内美国重返 TPP/CPTPP 的动力不足。但日本方面认为，由于美日贸易协定并未实现美国的全部贸易目标，谈判实际上为美国重返 TPP/CPTPP 提供了可能。日本外务大臣茂木敏充（Motegi Toshimitsu）指出，美日贸易谈判并没有涉及大米以及大米加工品，在 TPP 有关适用于关税配额的林产品、水产品等 33 类产品上，日本也完全没有让步；在投资、服务、规则等方面，除数字贸易规则以《美日数字贸易协定》的形式达成协定外，其他均未涉及；因此可以认为，美国重返 TPP/CPTPP 的动机仍然存在。^① 日本的这种表态主要基于其一贯的希望美国重返 TPP/CPTPP 的政策主张，并肯定了安倍政府所强调的谈判“双赢”结果。美日第一阶段贸易协定的达成，虽然证明美国的双边谈判战略在一定程度上奏效，但也暴露了其局限性。客观而言，该谈判结果增加了美国重返 TPP/CPTPP 的可能性。同时，在前期 TPP 谈判基础上形成的 CPTPP 具有较强的扩容空间，CPTPP 的其他成员国也希望美国转变先前退出谈判的立场。此外，2010 年 11 月在横滨召开的亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议确认 TPP 与 RCEP 是形成 FTAAP 的重要基础。美国国内很多人也不希望美国退出 TPP，美国和日本最初推动 TPP 的主要动机之一是制衡中国，《美日贸易协定》客观上加大了美国重返 TPP/CPTPP 的可能，而拜登执政则进一步增加了美国重返 TPP/CPTPP 的可能性。

（二）美、日联手打造数字贸易规则，挤压中国发展空间

在当今世界数字经济版图中，中、美成为“两极”的态势明显。主要发达国家和地区在大力发展数字经济的同时，也有形成数字经济联盟的趋势。多数发展中国家虽然对数字经济布局较晚，但巴西、印度、墨西哥等国家提速明显，也出现了加入数字经济共同体的新动向。例如，USMCA 使墨西哥、加拿大、美国抱团，而“一带一路”沿线国家存在与中国合作的可能性。另外，以英国、日本、欧盟为首的数字经济“第三极”正在形成，这个“第

^① [日]衆議院：「第 200 回国会衆議院外務委員會議録第 4 号」、2019 年 11 月 6 日、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000520020191106004.htm。

“三极”若与中、美任何一极“相互关联”，那么最大的数字经济共同体将诞生。^①在此背景下，美、日联手会使中国的发展空间受到挤压，并有可能为美、日、英、欧盟等发达国家和地区之间加强在数据方面的互通和互认创造条件，进而改变世界数字经济格局。继日欧 EPA、《美日数字贸易协定》之后，日、英之间也达成了贸易协定，而高标准的数字贸易规则是三者的共同特征之一。另有研究认为，《美日数字贸易协定》的生效意味着两国有意愿在数字贸易领域的国际规则制定方面发挥主导作用，以此加强对数字贸易新规则的控制权和话语权。^②茂木敏充也认为，该协定是美、日两国在日益扩大的数字贸易中共同主导新规则制定的基础性文件。^③

美、日两国在数字贸易规则方面联手并非偶然现象，一方面，两国都希望在更多领域发挥美日同盟关系优势；另一方面，进入 21 世纪以来日本经贸外交的主要特点之一就是重视夺取规则制定话语权。日本 FTA 战略的核心思路是以 CPTPP 的高标准规则来推动其他跨区域 FTA，而美日贸易谈判实际上也具有同样特征。中国在数字经济和贸易发展方面起步较晚，却拥有巨大的发展潜力。但一个严峻的现实是，尽管当前中国和欧盟、英国等一些发达地区和国家在数据方面存在合作可能，但与美、日等国家由于贸易摩擦、政治互信等问题，开展实质性工作难度较大。在此情况下，美、日在国际数字贸易规则制定方面联手行动，将挤压中国的发展空间。

（三）不对称权力谈判样板的移植将损害中国的利益

汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）与罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）、约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）虽分属不同学派，但他们均认可权力概念的控制属性。^④在权力不对称的情况下，这种控制属性会更为凸

① 田丰、王迎春、刘骏：《全球数字经济变局背后：谁将坐享中美博弈红利？》，经济观察网，2020 年 8 月 21 日，<http://www.eeo.com.cn/2020/0821/402398.shtml>。

② 《亚洲经济前景及一体化进程 2020 年度报告》，博鳌亚洲论坛，2020 年 5 月 8 日，<http://www.boaoforum.org/yjyjb/index.jhtml>。

③ [日]衆議院：「第 200 回国会外務委員会農林水産委員会經濟産業委員会連合審査会第 1 号」、2019 年 11 月 7 日、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/032420020191107001.htm。

④ [美]汉斯·摩根索：《国家间政治 权力斗争与和平（第七版）》，徐昕等译，北京大学出版社 2006 年版，第 56 页；[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖（第四版）》，门洪华译，北京大学出版社 2012 年版，第 11 页。

显。美国与其盟友之间存在不对称权力，这使得前者往往更易于对后者施加影响，强化对后者的掌控能力。具体到贸易领域，美国利用不对称权力对既有的《美韩自由贸易协定》和《北美自由贸易协定》进行修订，并因此获得了更大收益。在此背景下，美国有理由认为，同日本开展双边贸易谈判也会获益。美国不对称权力谈判样板的内核是霸权主义和零和思维，其逆全球化色彩浓厚，助长了贸易单边主义势头，不利于维护健康的国际贸易环境，也将损害包括中国在内的大多数国家的利益。拜登虽然声称要回归多边主义，但基于美国国内的防疫现状、民主党内部激进势力等现实问题，拜登政府可能首先聚焦于气候变化、卫生等领域的多边合作，而在自由贸易领域不会完全放弃双边主义，并将采取多边与双边并行的策略。

当然，与特朗普政府不同，拜登政府可能会在双边贸易谈判中统筹考虑同盟关系、贸易收益、国际舆论等，更多地表现为隐性的不对称权力谈判思维。中国在外交事务中强调坚持平等互利原则，在中、美实力和影响力差距日益缩小的背景下，中、美两国得以在平等基础上达成了第一阶段经贸协议。但是，美国基于现实主义思维，认为其与大多数谈判对象之间存在不对称权力，并认为这会为其带来更多的收益。具体到美日关系上，虽然两国在经贸领域中时有摩擦，但牺牲部分经济利益来维系美日关系是日本外交的首要选项，日本在美日贸易谈判中也沿袭了这一传统。同时，基于日本是美国在亚洲最为重要的盟友这一事实，相比《美韩自由贸易协定》的修订，《美日贸易协定》会形成更为明显的示范效应，将使美国与亚洲盟友的贸易谈判更为顺畅。多边主义的维护需要各国通力合作，各国应联合抵制美国将不对称权力谈判模式复制到与其他国家的贸易谈判中。

（四）日本在中、美之间实施战略摇摆的可能性扩大

在特朗普执政时期，美国的单边主义行为在一定程度上使美日同盟关系出现裂痕，但日本通过美日贸易谈判巩固了同盟关系，取得了较好效果。同时，日本也在修复同中国的关系。这样的状况会增加日本今后继续在中、美之间实施战略摇摆的可能性。首先，美日贸易谈判结果看似美国获利更多，但实际上日本也获得了必要的战略利益。一是由于贸易谈判使美国在经济上

获益，美国对日施压趋缓，致使美日同盟的裂痕得以部分修复。二是 2013 年以来日本大力推动广域 FTA 战略，在 CPTPP、日欧 EPA、RCEP 等取得重大进展的背景下开展美日贸易谈判可以完善日本的广域 FTA 战略框架，提高 FTA 覆盖面。其次，日本对中美关系的态度发生微妙变化，出现了从中美对冲转为完全追随美国的趋势。自 2014 年 11 月中日双方达成四点原则共识^①以来，中日关系转暖，日本一度倾向于在中美之间实施两面下注的对冲战略。然而，与特朗普政府在 2020 年采取的对华极限施压措施相对应，安倍晋三执政后期也采取了基于美日同盟外交惯例的保守策略。美日贸易谈判事实上起到了维护美日同盟的作用，延续了日本对美追随外交的传统。虽然后安倍时期日本的外交战略尚需进一步观察，但美日贸易谈判增加了日本在中、美之间实施战略摇摆的可能性，使今后的中日关系变得更为复杂。

结 束 语

2020 年突如其来的新冠肺炎疫情，对世界政治与经济造成巨大冲击，增加了世界的不确定性。尽管美日第二阶段贸易谈判并非拜登政府的外交优先事项，但 2020 年 RCEP 的签署以及中国表示考虑加入 CPTPP，可能会在一定程度上刺激美国。相较而言，日本推进美日贸易谈判的愿望更强烈。特别是日本于 2019 年 12 月把《美日贸易协定》列入《TPP 等综合政策大纲》，将其置于和 CPTPP 及日欧 EPA 同等重要的地位，这意味着推进美日贸易谈判成为日本全球 FTA 战略的重要一环。另外，美、日两国汽车关税问题谈判延后，若这一问题得不到解决，会导致《美日贸易协定》的自由化率过低，为此也需要继续推动相关的谈判进程。

需要特别指出的是，美日贸易谈判除了经济、同盟关系等方面的因素外，也不能忽视美、日两国在宏观战略层面上的平衡思维。对于美、日双方而言，美日贸易谈判的最大动因在于维护各自的利益和安全。从美国方面来看，特

^① 《中日就处理和改善中日关系达成四点原则共识》，人民网，2014 年 11 月 7 日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1107/c1002-25993302.html>。

朗普多次将“竞争”定义为中、美两国之间的主基调，这使得中美关系充满了不确定性和复杂性，拜登执政后也不会从根本上改变这一基调。从日本方面来看，自2014年底以来，虽然日本在推动自由贸易区建设、开展第三方市场合作等方面屡屡表现出与中国携手的姿态，在一定程度上释放了对华善意，但正如尼古拉斯·斯皮克曼（Nicholas Spykman）所指出的那样，“与一国单方面表达善意相比，处于权力平衡状态下的国家才更安全。”^①日本是否也有类似的安全观还需观察，但是在与中国缓和关系的同时，既在中、美之间实施战略摇摆，又携手美、欧在WTO改革等问题上针对中国，也是不争的事实。这说明中日关系虽有所改善，但仍然充满了不确定性和复杂性。

总之，中国应重视美日贸易谈判并进行有效应对。首先，研究拜登政府执政后美国重返TPP/CPTPP的可能性，并积极论证中国加入CPTPP的可操作性，争取在一定程度上规避美国涉华“毒丸条款”的影响。其次，努力打造“数字丝绸之路”，争取国际规则制定话语权。重视部分发达国家和发展中国家及地区建立数字联盟的新趋势，在实施自由贸易区战略的过程中逐步考虑构建与欧盟、部分亚太国家和地区的数字经济合作共同体。再次，重视美国的不对称权力谈判问题，对拜登政府相关政策倾向保持关注并加强研判。此外，继续在WTO改革等问题上发出中国声音，在维护多边主义的同时，加快中国多边FTA进程。最后，在中美贸易摩擦的背景下，进一步巩固中日经贸关系，可以减小日本战略摇摆，并有利于促进多边主义。为此，需强化包括加快中、日在第三方市场合作在内的有关工作，实现互利共赢。

[责任编辑：杨立]

^① [美]尼古拉斯·斯皮克曼：《世界政治中的美国战略——美国与权力平衡》，王珊、郭鑫雨译，上海人民出版社2018年版，第18页。

ABSTRACTS

Biden's Foreign Policy in A Transformed World— A Panel Discussion

ZHU Feng et al.

ABSTRACT: With growing political polarization at home, the Biden administration is prioritizing economic recovery, pandemic containment, and social justice. In terms of foreign policy, restoring U.S. leadership will be the top concern for President Biden, who is expected to revive the multilateralist approach to an increasingly fragmented world order. Nonetheless, considering the popularity of some of Trump's policies and the bipartisan consensus on such issues as the growing China threat, Biden is likely to retain some of his predecessor's policies while making necessary adjustments to others. Specifically, President Biden will continue Trump's China-focused Asia policy. U.S.-EU relations will be strengthened, while Washington's relations with Moscow will be affected by the complex diplomacy among China, Russia, the United States, and the European Union. President Biden is also expected to mitigate the negative effects of his predecessor's reckless policies on global health governance, but act cautiously on pushing further economic integration in Asia before a comprehensive review is completed. In anticipation of both continuity and change in U.S. foreign policy, Beijing should work hard to prevent further deterioration of the bilateral relationship and create a stable international environment for its own development.

KEYWORDS: the Biden administration, great power politics, international order, health governance, science and technology policy

The Biden Administration's Global Climate Policy and China's Response

YU Hongyuan, ZHANG Xiaoran, and WANG Wanfa

ABSTRACT: Climate politics in the United States has long been cyclical. The Biden administration has, from the outset, emphasized leading the clean energy revolution and returning to global climate governance. President Biden also

attaches great importance to domestic clean energy development, science-based climate debate, and a multilateralist approach to climate governance. Drawing on the Obama administration's climate policy, Biden aims to bolster Washington's leadership position in global climate affairs. The Biden administration is expected to strengthen science and technology innovation, demand stimulation, investment in infrastructure, and other measures to integrate clean energy into the U.S. economy, while further prioritizing climate diplomacy in U.S. foreign relations. The Biden administration has integrated allies, summit diplomacy, economic and trade cooperation, foreign aid, regional cooperation into its climate diplomacy, and highlighted the relevance of climate change to security and human rights. The new administration is likely to pursue a limited cooperative relationship with China. Although U.S.-China cooperation may help advance the implementation of the Paris Agreement and boost a global low-carbon economy, there is still competition between China and the United States in such areas as climate governance leadership and global low-carbon standards.

KEYWORDS: U.S. diplomacy, China-U.S. relations, climate governance, Paris Agreement

The Evolution of EU-NATO Relations and What to Expect during the Biden Administration

ZHENG Chunrong and NI Xiaoshan

ABSTRACT: Since the introduction of the European Union's Common Security and Defense Policy, there has been a long-running debate on the relationship between the EU and NATO pitting those who argue for a substitutional relationship against those who regard the two as complementary. The debate centers on four dimensions: values, threat assessment and strategic culture, military and civilian capabilities, and defense industry and expenditures. Since Brexit and Donald Trump's election, the relationship between the EU and NATO have undergone some significant changes in the four dimensions. First, with the return of U.S. unilateralism under President Trump, value divergences between Washington and Brussels have become more prominent. Second, despite the differences, threat perceptions in the United States and EU remain similar, with increasing support for the integrated use of military and civilian means. Third, the EU and NATO promote their complementary comparative advantages, but the EU's goal of strengthening its military has touched a nerve in NATO. Fourth, the

EU and NATO still seek to strengthen cooperation despite concerns about the EU's increased investment in defense industry. Even as competition increases, the EU and NATO remain each other's chief security partner, and cooperation will still define their relationship going forward. With President Biden's traditional worldview and multilateralist diplomacy, a new convergence is expected between the EU and NATO so long as Brussels' pursuit of strategic autonomy does not come at the expense of the U.S. goal of transatlantic burden sharing.

KEYWORDS: European Union, Common Security and Defense Policy, NATO, transatlantic relations, the Biden administration

Mutual Socialization: China's Approach to An Evolving International Order

YOU Qiming

ABSTRACT: The international order is a community composed of various actors such as countries and international organizations. It includes not only the rules and norms on membership and interactions among members, but also a hierarchy reflecting the distribution of power and interests. Mutual socialization is a process in which the rising power and the rest of the international order make adjustment together in order to reach a consensus on the rules and norms, the distribution of benefits, and the status and behavior of the rising power. It is usually marked by negotiations in the adjustment process, consensus on adjustment goals, and uncertainty of adjustment results. The rising power may adopt a strategy of "reform + assurance" to facilitate the process of mutual socialization. It can take the initiative to reform the international order, improve the governance of the order, and enhance its own status in the order. In addition, the rising power also needs to show a goodwill in words and deeds to gain international recognition and support. China's engagement with the rest of the order, for example, by promoting reform and global governance, expanding its influence, and fulfilling commitments, is in line with the pattern. Going forward, Beijing should further promote this process of mutual socialization by showing greater goodwill, stabilizing its relations with the United States, advocating incremental reforms of the current order, and finding the most cost-effective way to optimize an external environment for the great rejuvenation of the Chinese nation.

KEYWORDS: international order, Chinese approach, socialization, anti-socialization, mutual socialization

The Political Identity of American Generation Z College Students: Polarization and Its Causes

ZHOU Shun

ABSTRACT: The political identity of Generation Z college students in the United States has shown a clear trend of polarization, with an overwhelming proportion of the youth population further tilting to the left. On the one hand, this trend is in line with the broader political polarization in recent years. But on the other hand, it also reflects a unique, generational shift. From the perspective of social psychology, this trend is due to several underlying causes, including a cyclical pattern of political passion, the college campus's growing role as incubator of polarization, the amplifying effects of "safe space construction" and "micro-aggression," and social media's echo chamber effect. Generation Z college students participated in the 2020 presidential election with an "against the common enemy" mentality and set a record high voter turnout. This trend has added a new layer of uncertainty to Sino-U.S. relations. The use of social media may further amplify "Gen Z" college students' hostility to China. A growing "victim psychology" may result in a more negative evaluation of Beijing's human rights record. Their receding line of defense in terms of safe space construction may arouse greater resistance to China's overseas cultural exchange programs. The polarization of political identity of "Generation Z" college students and the political ecology on college campuses will be an important reference to evaluate the future direction of American politics.

KEYWORDS: political identity, polarization, Generation Z, American Creed

Emerging Technology Governance in the United States: Ideas and Practice

YIN Nannan and LIU Guozhu

ABSTRACT: The importance and urgency of governance of emerging technologies is underscored by the potential subversive, revolutionary, and destructive nature of new technologies. In the midst of a growing Sino-U.S.

technology competition, there are important economic value and symbolic meaning in the actual effectiveness of emerging technology governance. At the same time, the high degree of uncertainty of emerging technologies is a stress test for America's technology governance architecture and capabilities, which are undergoing a protectionist and nationalist turn. The revolutionary nature of emerging technologies has caused the United States' technological governance capabilities to lag behind the speed of technological development. A fragmented governance architecture and the lack of effective coordination mechanisms at home are handicapping technology governance. In addition, the securitization of technology governance is impeding international cooperation. The Biden administration is committed to modernizing U.S. technology governance architecture and capabilities at home and pursuing a multilateralist strategy to restrict and block the development of China's emerging technologies. In its approach to technology governance, the Biden administration is expected to resort to both flexible measures and stringent ones. It is also expected to strengthen the role of science and scientists in technology governance by reviving the President's Scientific Advisory Committee and strengthening scientific integrity. Technological skepticism will be emphasized to adopt stricter review and oversight of the development of emerging technologies. Moreover, the fundamental role of basic research may be reaffirmed in the governance of emerging technologies.

KEYWORDS: emerging technology governance, techno-nationalism, geopolitics, alliance strategy, the Biden administration

RCEP: Characteristics, Challenges, and Prospects

ZHANG Tianguai

ABSTRACT: The conclusion of RCEP as the world's largest free trade arrangement not only helps improve regional trade and investment environment, strengthen regional supply chains, and promote economic recovery, but also gives further impetus to regional economic integration, global trade liberalization, and a rule-based multilateral trading system. An important milestone for China's opening-up drive, the pan-Asian deal is expected to boost China's trade and investment in a post-pandemic world as Beijing continues to upgrade its FTA strategy. Boasting wider market access, updated rules, and strengthened cooperation, the agreement is expected to further bolster the ASEAN way and

ASEAN centrality. In the process of implementation and upgrade, RCEP is faced with several challenges, such as member states' competing interests, the influence of external factors, incompatible rules of existing FTAs, lack of regional solidarity, and great power politics. China should support the ASEAN centrality as always, and promote the early entry into force of the agreement. Beijing should also speed up the free trade talks with Japan, South Korea, Southeast Asian nations, and ASEAN members to create a better business environment through institutional opening-up.

KEYWORDS: RCEP, free trade agreement, the ASEAN Way, U.S. factor, China's role

U.S.-Japan Trade Talks in the 21st Century and Implications for China

ZHANG Yongtao

ABSTRACT: At the beginning of the 21st century, American and Japanese experts discussed the possibility of opening bilateral FTA negotiations. As the outcome of the first phase of trade negotiations, the U.S.-Japan Trade Agreement and U.S.-Japan Digital Trade Agreement entered into force on January 1, 2020. The launch of the negotiations in the new century appears to be the result of U.S. increasing automobile tariffs in order to reduce the huge trade deficit with Japan. In fact, the launch and progress of the U.S.-Japan Trade Agreement negotiations are the outcome of the comprehensive interaction between the economic interests, bilateral relations, geopolitics and power games between the two countries. The U.S.-Japan Trade Agreement negotiations have increased the possibility for the Washington to return to the TPP in order to balance China, create conditions for the United States and Japan to work together to establish digital trade rules that may squeeze China's development space, and set up a template for asymmetric power negotiations. The impact of the U.S.-Japan trade negotiations on China is not obvious in the short term, but will be felt in the medium and long term. In particular, under the new political and economic circumstances, such as the coronavirus pandemic and its economic and social fallout, change of government in the United States and Japan, the completion of the China-EU investment agreement, and China's intention to join the CPTPP, an in-depth analysis of the trade negotiations will help China prepare for an effective response.

KEYWORDS: U.S.-Japan trade negotiations, free trade, FTA, RCEP