

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2021年5/6月 第3期 总第72期

2021年5月15日出版

目 次

中国共产党成立100周年

- 1 中国共产党百年对外交往与外交思想笔谈 苏长和 范军 王健
严安林 吴蕊思 仇华飞
- 26 中国共产党对外交往的百年演进与当代发展 李开盛
——基于民族复兴视角的分析

领域问题

- 42 国际碳交易机制复杂化及中国应对 王硕 张丽华
- 58 从 NAFTA 到 USMCA: 投资争端解决机制的变化、成因及启示 伍穗龙 陈子雷

区域研究

- 76 欧盟在中美之间的艰难选择 宋芳
——基于“蛋糕主义”视角的分析
- 96 上海合作组织扩员后的地区定位与合作格局 李孝天

科技与网络

- 119 “自由”与“不自由”: 高科技跨国公司的政治化与国家化 郝诗楠
- 135 暗网环境下恐怖主义信息挖掘与分析 谢玲
- 152 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 13 No. 3 May/ June 2021

Published on May 15, 2021

Contents

CPC's Centenary

- 1 Centennial Reflections on the CPC's Diplomacy: Theory and Practice
SU Changhe et al
- 26 For the Rejuvenation of the Chinese Nation: Centennial Evolution and
Current Development of the CPC's Diplomatic Theory and Practice
LI Kaisheng

Thematic Issues

- 42 Regime Complex for International Carbon Trading and China's Role
WANG Shuo and ZHANG Lihua
- 58 From NAFTA to USMCA: Changes, Causes, and Implications of Investment
Dispute Settlement Mechanisms
WU Suilong and CHEN Zilei

Regional Issues

- 76 EU's Hard Choice Between China and the United States: An Analysis Based
on the Perspective of "Cakeism"
SONG Fang
- 96 Regional Positioning and Cooperative Pattern after the SCO's Latest
Enlargement
LI Xiaotian

Technology and Cyberspace

- 119 With or Without Liberty: Politicization and Nationalization of High-Tech
Multinational Corporations
HAO Shinan
- 135 Terrorism Information Mining and Analysis in the Dark Web
XIE Ling

- 152 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

中国共产党百年对外交往与 外交思想笔谈*

苏长和 范军 王健
严安林 吴苑思 仇华飞

【内容摘要】 中国共产党在对外交往领域积累了丰富的思想和实践资源，这是深化中国特色政党外交理论研究，丰富外交学理论，构建中国特色大国外交理论的重要学理源泉。中国共产党的世界观和外交价值一以贯之，外交思想和原则具有高度稳定性、连续性和确定性。党的外交思想坚持人民性、独立性和时代性。独立自主是中国共产党外交思想体系的基石。党的十八大以来，中国积极开展涉港国际斗争，坚决反对与遏制任何国家和外部势力干涉香港事务和中国内政。中国共产党的国际安全理论建设具有长期的思想准备、丰富的实践经验和先进的理论指导，坚持系统思维，构建大安全格局。共同、综合、合作、可持续的新安全观是中国特色国际秩序观的具体体现。

【关键词】 外交思想 中国共产党 中国外交 涉港国际斗争 新安全观

【作者简介】 苏长和，复旦大学国际关系与公共事务学院教授（上海 邮编：200433）；范军，华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授（上海 邮编：200062）；王健，上海社会科学院国际问题研究所研究员（上海 邮编：200020）；严安林，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）；吴苑思，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）；仇华飞，同济大学政治与国际关系学院教授（上海 邮编：200092）。排名不分先后。

* 2021年2月25日和3月20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“中国共产党百年外交思想理论”“中国共产党百年外交理论与实践”学术研讨会。本刊选取其中部分与会专家的报告，拟分两期编发笔谈。

【中图分类号】 D820 【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0001-25

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103001

中国共产党一百年与中国外交^①

政党是现代国家政治生活中最为重要的组织。要了解世界政治中各国的内政和外交，就需要对各国政治生活中主要政党进行研究。对于国际社会来说，了解中国，首先需要了解中国共产党，中国共产党是了解现代中国的一把钥匙。对从事外交研究的中国学者来说，研究、分析、阐释中国外交理论和实践，更需要了解中国共产党与中国的现代化建设和对外工作之间的紧密关系。2021年是中国共产党成立一百年，在革命、建设、改革以及新时代中国特色社会主义建设时期，中国共产党在对外工作领域积累了丰富的外交思想、理论和实践资源，是我们深化中国特色政党外交理论研究、丰富外交学理论以及构建中国特色大国外交理论的重要学理源泉。关于中国共产党与中国特色政党外交理论研究，有若干重要议题需要深入思考。

（一）宪法和党章

宪法是国家的根本大法，党章是每一个党员的根本遵循。中华人民共和国成立以来，从共同纲领到宪法，都确立了中国对外工作的基本原则和立场。自中国共产党成立以来，党的章程也经过了多次修订，其中的很多内容体现了中国共产党一以贯之的基本原则以及不同时期关于对外工作的指导思想和立场。我们研究世界上其他国家的外交，一般比较重视其宪法中的外交思想和原则，尤其是研究竞争性多党政治国家的外交思想，一般只要从其宪法入手就可以满足研究的需要。但是如果研究中国外交思想及其发展，除了要重视中国宪法中的外交思想和原则之外，还需要将宪法和党的章程紧密结合

^① 苏长和，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

起来，这样才能全面理解中国外交思想的根基以及脉络；否则，对它的理解就是不完整和不全面的，这是由中国共产党的领导地位以及中国的政治制度决定的。《中国共产党章程》和《中华人民共和国宪法》关于中国对外工作基本原则、指导思想、立场等方面的诸多论述具有一致性和相通性。中国共产党在中国长期处于领导和执政地位，其世界观、价值观、执政观等必然深刻体现在宪法之中。

（二）中国共产党在革命时期的对外工作

发展中国家不少政党在领导民族解放或者革命过程中，在思想、理论、组织和实践上，很少有为解放和革命后政权建设进行系统谋划和准备的。同世界上很多政党不同，中国共产党在领导人民进行新民主主义革命、争取民族解放和独立的革命中，就很重视政权和组织建设，其中就包括外事组织建设和对外工作。在不同阶段的根据地建设中，中国共产党始终重视对外工作方面的机构建设和人才储备工作，为后来执政积累了宝贵的组织基础和外交经验，包括培养了一批外事领导干部和骨干力量，从而为夺取政权以后迅速开展外交工作做好了准备，这充分显示了中国共产党对长远目标的追求。对比战后世界上不少发展中国家政党的斗争历程可以发现，它们在革命后的政权建设方面显然准备不足，导致执政根基不稳。《中国共产党的九十年》一书中这样描述革命阶段党的对外交往工作：“中国共产党坚持独立自主的方针，逐步学会了运用马克思主义的立场、观点、方法认识和处理对外关系和对外工作问题，初步积累了这方面的经验。”^① 所以，研究百年来中国共产党的对外工作及思想，不仅要重视中华人民共和国成立至今的外交和党的对外工作，而且应该重视 1921—1949 年这段时期党的对外工作，包括中国共产党的世界观、外交思想、对外工作组织、外交外事人才储备等。

（三）改革开放前和改革开放以来中国共产党的对外工作

学术界一度比较流行的看法是，从新中国成立到改革开放，中国外交是“革命外交”，改革开放后是“和平发展外交”。在西方的中国研究话语中，“革命外交”是指在中国外交史中出现了较大曲折，暗指改革开放后的中国

^① 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年（第一卷）》，中共党史出版社、党建读物出版社，2016年版，第244页。

外交才回到了“正常”状态。但是，笔者认为这两个阶段的外交不能相互否定，既不能用改革开放后的外交否定改革开放前的外交，也不能用改革开放前的外交否定改革开放后的外交。结合百年世界历史和百年党史来看，从新中国成立到改革开放，世界大势是民族独立、民族解放、去殖民化的正义运动蓬勃发展，中国外交当时支持第三世界的民族解放和反殖民主义运动，主张独立与和平，这也代表着世界大义。随着殖民体系终结，世界上主权国家体系基本定型，和平与发展成为时代主题，中国及时将对外工作调整到和平与发展上。结合百年世界史来看，两个阶段的中国外交在道义和理念上是一致和一贯的。如果再结合百年党史来看，中国共产党争取和平、解放、独立的行动在各个阶段也是一致和一贯的。按照这一逻辑，我们就容易理解中国共产党始终站在历史正确的一边这个论断。

（四）中国共产党与中国特色政党外交理论

研究中国共产党、中国政党外交、中国特色大国外交，需要在中国的制度体系中认识，从政治学学理层面揭示三者的原理、逻辑。国际上很重视对中国共产党的研究，但一般侧重历史的描述，很少看到从政治学角度对这个命题进行阐述。

做好这方面研究有几项基础工作，一是要了解竞争性政党制度下政党的外交逻辑；二是了解中国共产党的领导制度体系、中国制度体系、中国外交制度；三是以通行的话语对特殊的知识进行概括，从而提升中国政党外交、中国特色大国外交理论的对外传播能力和影响力。中国共产党是中国各项事业的领导者。2018年3月，习近平曾明确指出，我们的政党制度是新型政党制度。众所周知，竞争性政党制度对外交的最大影响，就在于政党轮替对一个国家外交连续性和确定性造成的干扰。例如，在当今世界政治中，很多国家在竞争性多党政治的影响下，外交政策波动和反复很大，缺乏确定性和连贯性，成为世界性的外交难题。但是，在中国的新型政党政治下，中国共产党领导下的中国外交在思想、原则、理念和政策上具有高度稳定性、连贯性和确定性，其根本原因在于中国的政党制度和政治制度。对于这一点，当前很有必要从政治学角度进行学理阐释。

（五）中国共产党对外工作中公道思想的挖掘

中国共产党有一以贯之的世界观和外交价值观。在中国共产党的政治话语中，有八个字令人印象深刻，那就是党章中提到的“立党为公”“执政为民”。在中国共产党与外部世界交往的百年过程中，“公道”是最能反映其对外工作理念的词汇，“公道”实际上也是中国外交的一种基本价值观。

在西方政治生活中，由于政党只是特殊群体或者特定利益集团的代言人，因此其很难做到公正、公道。这种类型的政党在偏向某一边时，其在理念、政策、外交上必然狭隘化，有时甚至极端化。中国共产党显然不是这种类型的政党。在对外工作中，中国共产党重视按照事物的是非曲直和国际道义作出独立判断，进而制定对外政策。党章中阐明，“按照独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务的原则，发展我党同各国共产党和其他政党的关系，”这本身就是公道思想的体现。1956年，毛泽东提出判断是否属于干涉内政的几个标准，其中一个“纯粹属于内政范围的事，如民族之间或党派之间的斗争，如果外国介入，就是干涉内政”^①。有的国家利用他国内部政党矛盾对其进行干涉、分化，这些都是国际关系以及政党关系中经常出现的现象。要建立一个更好的、新型的国际关系，各国政党显然需要有更强的外交约束，避免利用他国内部政党政治干涉其内政。总之，一个国家、一个政党，只要恪守和奉行公道，就会站到历史发展的正确一边，就有利于新型国际关系的构建。21世纪的世界，迫切需要公道的价值观来纠偏。

中国共产党独立自主外交思想的形成^②

独立自主是中国共产党外交思想体系的基石。独立自主外交就是在国际体系中坚定维护中国人民根据本国国情决策与解决本国问题的自主权，中国人根据事物本身的是非曲直对各种国际问题作出自己的判断，自行决定对待国际事务的立场。邓小平说，独立自主……无论过去、现在和将来，都是我

^① 中共中央文献研究室编撰，逢先知主编：《毛泽东年谱》，人民出版社、中央文献出版社，2002年版，第321—323页。

^② 范军，华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授。

们的立足点。^① 中国共产党的独立自主外交信念源于中国近代史上丧权辱国、不断割地赔款的惨痛教训。1840年鸦片战争爆发，英国用坚船利炮打开了中国的大门。此后百余年，帝国主义列强用武力强加给中国的不平等条约体系不断扩大和强化，中国在外部侵略者的蹂躏下满目疮痍、民不聊生。在列强的欺侮和压迫下，中国人民的自尊心受到前所未有的伤害。20世纪初，中国的民族解放运动汇成了汹涌的反帝洪流。中华民族要获得独立和尊严，就需要有新的政治力量出现。中国共产党自成立之日起就高举民族解放的旗帜，将取消一切不平等条约、推翻帝国主义的压迫、实现中华民族完全独立作为自己的奋斗目标。独立自主外交是中国共产党在长期革命实践中形成的基本思想和经验。俄国十月革命的胜利给中国人民提供了一个前所未有的范例。“走俄国人的路”不仅意味着建立一种新的社会制度，而且意味着获得彻底的民族独立和解放，并将在新的基础上建立合理的国际秩序。《中国共产党第二次全国代表大会宣言》指出，中国的反帝国主义运动也一定要并入全世界被压迫的民族革命潮流中，再与世界无产阶级革命运动联合起来，才能迅速打倒共同的压迫者——国际资本帝国主义。

（一）独立自主思想和行动在最危急关头挽救了中国革命

中国共产党成立之初即存在如何处理与共产国际关系的问题。共产国际代表马林认为，共产国际是全世界共产主义运动的总部，各国共产党都是共产国际的支部，中国共产党的工作方针和计划应在共产国际的统一领导之下制定和推行。当时党的领导人认为，各国革命有各国国情，我们中国是个生产事业落后的国家，我们要保留独立自主的权力，要有独立自主的做法，我们有多大的能力干多大的事，决不能让任何人牵着鼻子走。但是后来的左倾领导人在中华民族危机日益深重的情况下，听命于苏联和共产国际，提出武装保卫苏联，反对帝国主义的强盗战争的任务，再加上共产国际派来的“钦差大臣”的错误指挥，使中国革命一次次受到重挫，红军被逼入了绝境，被迫长征。这些惨痛的经历给中国共产党留下了深刻的教训。2021年2月，习近平在贵州考察时专门谈到这段历史，强调遵义会议是我们党历史上一次

^① 邓小平：《中国共产党第十二次全国代表大会开幕词》（1982年9月1日），《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第3页。

具有伟大转折意义的重要会议。这次会议在红军第五次反“围剿”失败和长征初期严重受挫的历史关头召开，确立了毛泽东同志在党中央和红军的领导地位……开启了我们党独立自主解决中国革命实际问题的新阶段，在最危急关头挽救了党、挽救了红军、挽救了中国革命。^①

（二）独立自主思想是抗日战争中正确处理与共产国际关系的保证

独立自主思想与中国共产党在抗日民族统一战线中如何维护自身利益的实践相关。中国共产党在维护抗日民族统一战线时，必须十分谨慎地应对国民党消灭异己的图谋。国共合作的形式本身就决定了中国共产党人有必要强调独立自主的原则，但是苏联从自身国家利益和外交战略出发要求中共中央的政策与其协调，共产国际又相应作出了与苏联对华政策一致的决定。它要求中共中央要坚定地服从抗日民族统一战线，在统一战线中不要提“谁领导谁”“谁占优势”的问题，不要过分强调独立自主的原则。苏联和共产国际对国共关系的态度显然增加了中共中央坚持独立自主原则的复杂性。中国共产党要在抗日民族统一战线中坚持独立自主，就必须在国际共运中坚持独立自主。1938年9月，中共六届六中全会召开。这次会议在党的历史上极为重要和关键，解决了中共党内涉及对苏联政策的政治路线分歧，以毛泽东为核心的中共中央取得了决定性胜利。中国共产党人在考虑国际事务和党的对外关系时，思维方式发生了深刻的变化。在六届六中全会上，毛泽东第一次明确和系统地阐述了中国共产党的处理对外关系的基本原则和基本政策，强调中国已经与世界紧密地连成一体，中日战争是世界战争的一部分，中国不可能离开与世界的联系而孤立地取得抗战的胜利，这是中国抗日战争时期的一个基本国情，应当成为中国共产党人考虑问题和制定政策的一个立足点。在这种环境中，企图放弃自力更生，主要寄希望于外援，是完全错误的。抗日的外交应执行以自力更生为主，同时不放松争取外援的方针。他指出，中国共产党人必须将爱国主义与国际主义结合起来，党的口号是为保卫祖国反对侵略而战。这就间接否定了国际共运中长期存在的苏联利益高于一切的原则，确立了中国共产党必须以维护中华民族的利益和坚持抗战为考虑一切问

^① 《习近平春节前夕赴贵州看望慰问各族干部群众》，《人民日报》，2021年2月6日，第2版。

题的出发点的基本原则。毛泽东在那时构筑的理论框架此后始终是中国共产党观察和处理国际事务、制定对外政策的基本原则和思想遵循。

（三）中国共产党的独立自主外交思想符合国际社会主权平等原则

1648年《威斯特伐利亚和约》确立的平等和主权原则已为《联合国宪章》所确认。《联合国宪章》明确规定，“联合国会员国之关系，应基于尊重主权平等之原则……本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件。”《联合国宪章》确认主权平等原则，反对任意干涉别国内政，对于保证国际关系正常发展、促进国际和平与合作，特别是保护广大发展中国家的正当权益具有重要意义。主权平等原则意味着各个国家独立自主并相互尊重。中华人民共和国成立之初要建立独立、自主、平等的外交关系，首先遇到的问题就是如何对待旧中国遗留的外交关系问题。国民党政权曾经把中国的大量主权和利益出卖给外部帝国主义势力。对此，中共中央决定中华人民共和国成立后“不承认国民党政府同各国建立的旧的外交关系，而要在新的基础上同各国另行建立新的外交关系”^①。这一政策改变了中国的半殖民地地位，使中国在政治上建立了独立自主的对外关系。毛泽东在新中国开国之日即向世界宣告，中华人民共和国愿意同遵守平等互利及互相尊重领土主权的任何外国政府建立外交关系。中国共产党的独立自主外交思想指引中国外交开启了波澜壮阔的全新征程。

中国共产党百年外交思想的发展与特点^②

1921年7月中国共产党诞生以后就致力于对外交往和外交工作，并将其作为党的建设、推进新民主主义革命、社会主义革命及建设和改革事业的重要工作。党对外交工作的集中统一领导始终是中国外交最为宝贵的历史经验之一。中国共产党的外交思想是当代中国外交的根本指导思想。

（一）发展进程

^① 参见周恩来：《我们的外交方针和任务》，《周恩来选集》（下卷），人民出版社，1984年版。

^② 王健，上海社会科学院国际问题研究所研究员。

回顾中国共产党百年外交思想的发展,大致经历了中国共产党成立到新中国成立、新中国成立到改革开放和改革开放以后三个主要历史阶段。其中,在新中国成立前,主要体现为中国共产党的对外交往思想。在列宁关于民族和殖民地问题的东方战略思想和共产国际世界革命战略的影响下,中国共产党坚持反对帝国主义,努力实现民族独立。在抗日战争爆发特别是1943年共产国际解散以后,中国共产党的对外交往思想有了更大的独立性、自主性和灵活性。在统一战线思想指导下,中国共产党利用一切机会和渠道,积极主动地开展与盟国特别是与美国的交往。尤其是1944年夏天美军观察组来到延安,它不仅标志着中国共产党与驻华美军合作的开始,而且也是中国共产党“半独立”对外工作的开始。

新中国成立后,中国共产党作为执政党,开始将新民主主义革命时期的对外交往思想全面提升和转型为国家的外交思想,并指导政府外交、政党外交和民间外交等。虽然在初期由于两极格局和美国的“扶蒋反共”政策,为了巩固新政权,捍卫民族独立,中国共产党提出了“一边倒”“另起炉灶”和“打扫干净屋子再请客”的三大政策,坚定地站在爱好世界和平的以苏联为首的社会主义阵营一边。但与此同时,中共积极倡导和平共处五项原则,谋求与世界各国和平共处,努力改善外部环境特别是周边环境。这实际上是新中国成立后中国共产党国际秩序观的第一次完整体现和系统表述。“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处”这五项原则的确立,极大地增进了亚洲新兴国家对社会主义中国和平外交政策的理解和认同,而且通过日内瓦会议和万隆会议等多边舞台推广到了国际社会,从地区性国家关系原则发展为国际关系准则。在中国与170多个国家的建交公报中都体现了和平共处五项原则的精神。

从20世纪50年代后期开始,中苏关系逐渐破裂、美国继续推行敌视中国的政策,同时亚非拉地区的民族解放和独立运动风起云涌。随着国际形势的深刻变化,毛泽东进一步发展了“中间地带”理论,成为20世纪50年代末至60年代中国外交战略的理论基础,也是中国共产党国际统一战线思想的新发展。《人民日报》1964年1月21日社论《全世界一切反对美帝国主

义的力量联合起来!》在阐述毛泽东上述思想时,明确把“中间地带”分成两个部分,即广大的亚洲、非洲和拉丁美洲已经独立和正在争取独立的国家和整个西欧、大洋洲和加拿大等资本主义国家,并分别称之为“第一个中间地带”和“第二个中间地带”。中国共产党的这一战略思想使得中国在发展中国家中的影响不断扩大,与法、日、奥、意等一些西方发达资本主义国家的关系也取得局部突破,有效拓展了中国反对美、苏两霸的国际战略空间。

珍宝岛事件后,苏联事实上成为中国最大的现实威胁。与此同时,在美、苏争霸中逐渐呈现“苏攻美守”的新态势。为此,毛泽东决定改善中美关系,集中力量对付苏联。他在“两个中间地带”思想上又进一步形成了“三个世界”划分的理论,并立足中美苏“大三角”的国际格局现实,提出了“一条线”“一大片”的战略思想。这些理论和战略思想有力推进了最广泛的国际统一战线建设,不仅有效维护了自身国家安全,而且通过实现中美关系正常化、恢复在联合国的合法席位,彻底打开了中国外交的新局面,为后来的改革开放创造了必不可少的外部条件,也开始了中国融入国际社会的进程。

改革开放后,邓小平抓住当时国际关系变化的主要矛盾和特点,提出了和平与发展是时代主题的重要战略判断,坚持超越意识形态,从维护国家核心利益和中国人民的根本利益出发,明确了“真正的不结盟”的独立自主外交思想。同时,邓小平还将和平共处五项原则作为建立公正、合理的世界政治和经济新秩序的基础。正是在这一重大外交战略思想转变的基础上,中国外交实现了重大突破和发展,为改革开放营造了良好的外部环境。20世纪80年代末至90年代初,中国的外部战略环境发生了一些新的重大变化。为此,邓小平又及时提出了“冷静观察,稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、善于守拙、决不当头、有所作为”的“二十八字外交方针”。其中核心思想就是“韬光养晦、有所作为”。在这一外交思想指导下,中国逐步打破西方封锁和制裁,改革开放事业不断深入。此后,江泽民、胡锦涛又针对冷战后国际形势的变化和中国的发展,相继提出了尊重世界多样性、推进国际关系民主化、创新“结伴不结盟”的新型国家关系、倡导新安全观、坚持和平发展道路、构建和谐世界等重要外交思想和理念。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻把握新时代中国和世界发展的大势，特别是作出了世界正经历百年未有之大变局的历史性判断，全面推进中国特色大国外交，对外工作中实现了一系列重大理论和实践创新，构成了习近平外交思想的主要内涵。其中，最重要的思想就是倡导构建新型国际关系和人类命运共同体。党的十九大报告明确指出，“中国特色大国外交要推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体”^①。2017年3月17日，构建人类命运共同体理念首次载入联合国安理会决议。与此同时，在“一带一路”倡议等中国特色大国外交实践中，习近平还提出了一系列新的外交理念。例如，共商、共建、共享的全球治理观，开放、融通、互利、共赢的合作观，共同、综合、合作、可持续的新安全观，义利相兼、以义为先、情义为重的正确义利观等。

（二）鲜明特点

回顾百年中国共产党外交思想的发展，我们可以看到三个鲜明的特点。

第一，坚持人民性。中国人民和全人类的解放和幸福是中国共产党的价值追求。新中国成立前，中国共产党就以反对帝国主义、解放被压迫民族为己任；新中国成立后，在维护民族独立和国家主权的同时，中国共产党始终把争取和维护世界和平，促进人类解放和发展作为中国外交的首要目标。为此，中共创造性地提出了和平共处五项原则，并将其作为建立处理国家关系和建立国际新秩序的准则。周恩来指出，为了改变中国贫穷落后的面貌，我们需要和平，“时间越长对人民越有利……这就决定了我们在国际事务中的一切活动只能是为和平的目的，而不能是其他的任何方针。”^②与此同时，中国在国际事务中始终坚持反对帝国主义和霸权主义，支持发展中国家的民族独立和发展。冷战结束后，中国共产党相继提出了新安全观、和平发展道路、和谐世界、构建人类命运共同体的主张、理念和思想。在抗击新冠肺炎疫情中，中国又以行动诠释了人类命运共同体思想的精髓。

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），新华网，2017年10月27日，http://www.xinhuanet.com//2017-10/27/c_1121867529.htm。

^② 中华人民共和国外交部外交史编辑室编：《研究周恩来——外交思想与实践》，世界知识出版社1989年版，第5页。

第二，坚持独立性。中国共产党始终以维护国家主权和人民根本利益作为党的对外交往和当代中国外交的基石。新中国成立前，即使受到共产国际的领导，中国共产党的对外交往依然努力坚持独立自主。新中国成立之初，虽然国家采取了“一边倒”的外交政策，但是中国共产党依然强调，“我们对外交问题有一个基本的立场，即中华民族独立的立场、独立自主、自力更生的立场。”^① 1958年，毛泽东断然拒绝了苏联提出的建立长波电台和中苏联合潜艇舰队的建议。改革开放以后，中国更是提出了实行“真正的不结盟”的独立自主外交原则，始终坚持独立自主的和平外交政策。

第三，坚持时代性。中国共产党始终以国际格局和国内发展的变化为前提，与时俱进，善抓机遇。抗日战争特别是太平洋战争爆发后，中国共产党在坚持反帝的同时，及时参与和推动建立国际反法西斯统一战线，为战胜日本侵略者、维护中华民族的独立和促进中共自身的发展壮大赢得了国际同情和支持。中华人民共和国成立后，面对两极格局及其内部变化，中国共产党相继提出了“一边倒”“两个中间地带”“三个世界”“一条线”“一大片”等外交战略思想，有力维护了中国的独立，拓展了中国安全和发展的战略空间。改革开放以后，中国共产党又根据国际格局发展的新变化，准确判断并及时提出了“和平与发展”的时代主题，推进对外开放，抓住战略机遇期，使综合国力迅速上升。十八大以后，中国进入了中国特色社会主义新时代。面临百年未有之大变局，中国共产党又与时俱进，坚持“韬光养晦”和“有所作为”的辩证统一，提出了共建“一带一路”倡议、构建新型国际关系和人类命运共同体的主张。

中国共产党开展涉港国际斗争的理论与实践^②

自1997年7月1日回归以来，香港虽然历经国际经济与金融风暴冲击、非典疫情等因素影响，香港总体保持了经济发展、社会稳定与各项事业蓬勃

① 《周恩来选集》（上卷），人民出版社1980年版，第321—323页。

② 严安林，上海国际问题研究院研究员。

发展的良好势头，“一国两制”方针得到了较好贯彻和落实。但与此同时，自2010年中国超越日本成为世界第二大经济体之后，以美国为首的一些西方国家开始莫名焦虑，在涉台、涉港、涉藏等一系列议题上挑起事端，企图以此阻挠与遏制中国崛起，尤其是不断介入香港事务，阻挠“一国两制”的顺利实施。为此，党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央领导下，以维护国家主权、安全和发展利益，保持香港的长期繁荣稳定为宗旨，在相关问题上同国内外敌对势力坚决斗争，维护了中华民族的整体利益。^①

（一）党中央开展涉港国际斗争的政策与理论

以习近平同志为核心的党中央通过强化对港政策论述，坚定捍卫国家主权、安全与发展利益，维护香港繁荣稳定。

第一，党的十八大报告明确表示，要遏制外部势力对香港事务的干预，并强调中央政府对香港、澳门实行的各项方针政策的根本宗旨是维护国家主权、安全、发展利益，保持香港、澳门长期繁荣稳定。这不仅体现了党中央处理港澳问题的一贯立场和原则，而且是各项方针政策的根本出发点。实际上，在召开党的十七大时就已经表明了“积极支持香港、澳门开展对外交往，坚决反对外部势力干预香港、澳门事务”的立场；党的十八大提出防范和遏制外部势力干预香港、澳门事务，显然是要积极应对外部反华势力对香港事务的干涉。

第二，党的十九大报告提出中央对港、澳“全面管制权”与港澳特区政府以及行政长官的“宪制责任”。明确中央的全面管治权和港、澳的高度自治权构成“一国两制”的“一体两翼”，强调依照宪法和《基本法》办事，特区政府和行政长官也要履行维护国家主权、安全、发展利益的宪制责任。

第三，党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，其中明确列入“坚持‘一国两制’，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一”的内容，表明了“一国两制”在国家制度与治理体系中特殊而重要的地位。概言之，党中央在港、澳政策方面的理论贡献是提出了完善与

^① 曲青山：《中国共产党百年伟大贡献》，《人民日报》2021年3月30日，第9版。

发展“一国两制”制度体系的命题，认为必须毫不动摇地坚持“一国两制”原则立场，全面、准确理解“一国两制”基本内涵，坚守“一国”之本，善用“两制”之利。

（二）党中央开展涉港国际斗争的实践成果

第一，发表白皮书，向国际社会阐明政策原则立场。2014年6月10日国务院新闻办公室发布《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书。这是香港回归17年后中央政府首次向国际社会全面系统阐述“一国两制”在香港的成功实践，并突出强调中央政府对香港的“全面管制权”。

第二，排除外部势力干扰，平息非法的“占中”活动。2014年9月至12月，香港一些人非法集会，进行所谓“占中”活动，“占中”组织接受西方国家机构在资金、政治、媒体等方面援助，美国驻港总领事馆发表有关声明表示支持。针对外部势力的干预，我们进行了坚决斗争。2014年9月29日，外交部发言人表示，香港是中国的香港，是中国的一个特别行政区，香港事务纯属中国内政。希望有关国家谨言慎行，不得以任何形式介入香港内部事务，不得以任何方式支持“占中”等非法活动，不发出任何错误信号。由于非法“占中”活动严重扰乱香港经济、社会与民生，遭到了多数香港民众与中央政府的坚决反对，这项非法活动最后被彻底取缔。

第三，开展涉港外交工作，排除外部因素对港事务的干预。随着2012年后香港“政改方案”启动、外部力量介入、“占中”活动出现，涉及香港事务的外交工作就是防止国外敌对势力侵犯中国主权、安全与发展利益，反对他国干涉香港事务，特别是反对在香港政改纷争中介入最深的美、英等国的干涉。通过国际斗争，表明了中国政府要求各方尊重中国主权和领土完整的原则立场。例如，2014年8月31日全国人大常委会就香港特区行政长官选举问题通过《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定》（以下简称“831决定”）后，9月1日，日本时任官房长官菅义伟高调声称，强烈希望在“一国两制”框架下维护香港的自由和开放体制。外交部发言人对此强调“831决定”的正确性，强调香港已经回归，香港问题纯属中国内政。2014年11月，习近平

在与时任美国总统奥巴马会谈时明确指出，香港“占中”行为是一个违法事件，中国政府坚决支持香港特区政府依法处置，维护香港社会稳定，保护香港市民人身和财产安全。香港事务纯属中国内政，外国不应该以任何方式干涉。2015年10月，习近平访美期间在与时任美国总统奥巴马会谈中指出，中华民族对事关中国主权和领土完整的问题高度敏感。中国希望美方恪守有关承诺，不支持任何旨在损害中国统一和稳定的行动。奥巴马承诺美国不介入香港事务，这是其继2014年亚太经合组织（APEC）非正式领导人会议期间否认美国与香港“占中”活动有关后，再次就香港问题公开积极表态。

第四，平息“修例风波”，止暴制乱。2019年6月，香港反对派和一些激进势力借特区政府提出修改《逃犯条例》之机进行各种对抗活动，不断升级暴力活动，最后演变成社会动乱。美、英等西方反华势力在其中扮演了非常不光彩的角色。为此，外交部发言人指出，“香港是中国的特别行政区，香港事务纯属中国内政。我们对有关国家粗暴干涉香港事务和中国内政表示强烈不满和坚决反对。我们再次告诫有关国家谨言慎行，不得以任何方式干预香港内部事务。”^①

第五，制定《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。“占中”事件与“修例风波”“黑色暴力”活动，反映了香港在维护国家安全方面存在法律漏洞与缺失的问题，凸显了建立健全维护国家安全法律制度和执行机制的必要性与紧迫性。为此，2020年5月28日，第十三届全国人大第三次会议通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》。2020年6月30日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。

第六，调整与完善香港选举制度，堵塞外部势力干预香港的制度漏洞。2021年3月11日，第十三届全国人大第四次会议通过《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》。3月30日，全国人大常委会第27次会议表决通过新修订的《中华人民共和国香港特别行政区基本法附件一香港特别行政区行政长官的产生办法》和《中华人民共和国香港特别行

^① 《外交部发言人就有关国家粗暴干涉香港事务和中国内政答记者问》，新华网，2019年7月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-07/02/c_1124701524.htm。

政区基本法附件二香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》。这标志着全国人大及其常委会依据宪法在国家层面采用“决定+修法”的方式，完善香港特区选举制度的立法工作顺利完成。这对于坚持和完善“一国两制”制度体系，维护宪法和香港基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，完善香港特别行政区选举制度，推动适合香港实际情况的民主政治制度发展，确保香港长治久安和长期繁荣稳定，维护国家主权、安全和发展利益，意义重大而深远，特别是可以防止反中乱港势力利用选举制度漏洞进入香港特别行政区的政权机关，确保“爱国者治港”，防止香港成为反中乱港和外部敌对势力颠覆国家政权的基地。^①

（三）党中央开展涉港国际斗争的主要特点

第一，坚决反对与遏制任何国家和外部势力干涉香港事务、干涉中国内政。2014年11月28日，习近平强调，“要坚决维护领土主权和海洋权益，维护国家统一。”^② 针对2018年3月15日英国政府发布2017年下半年《香港问题半年报告》污蔑“一国两制”整体运作等，外交部发言人表示，香港事务是中国内政，英方无权干涉，也没有任何干涉的空间。英国政府发表所谓的报告，对香港事务说三道四、妄加评论，试图以此显示自己影响力，只能是枉费心机，只能招致中国人民的反感。

第二，外交工作紧紧围绕维护与确保港澳地区国家主权展开。国家主权是国家的最重要属性，是国家独立自主处理内外事务的权力。捍卫国家主权与领土完整始终是涉港事务外交的本质要求与相关工作的主要目标。习近平在香港回归20周年讲话中强调，“任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港特别行政区基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。”^③ 2013年1月28日，习近平指出，“我们要坚持走和平发展道路，但决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲

① 《确保“一国两制”行稳致远的治本之策》，《人民日报》，2021年3月31日，第1版。

② 习近平：《中国必须有自己特色的大国外交》，《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第444页。

③ 习近平：《在庆祝香港回归祖国20周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》，《求是》2017年第13期，第4页。

国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。”^①

第三，通过营造有利的国际环境来维护香港的繁荣与稳定。2013年10月24日，习近平强调，“做好外交工作，胸中要装着国内国际两个大局，国内大局就是‘两个一百年’奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦；国际大局就是为我国改革发展稳定争取良好外部条件，维护国家主权、安全、发展利益，维护世界和平稳定、促进共同发展。”^②2014年11月28日，习近平再次强调中国特色大国外交就是要“为和平发展营造更加有利的国际环境，维护和延长我国发展的重要战略机遇期，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保障。”^③2021年2月22日，王毅指出，“我们希望美方也能够尊重中国的核心利益、民族尊严和发展权利，停止对中国共产党和中国政治制度的抹黑诋毁，停止纵容甚至支持‘台独’分裂势力的错误言行，停止在香港、新疆、西藏等中国内部事务上损害中国主权和安全。”^④

第四，抓住主要斗争对象，开展针对性斗争。如在香港“修例风波”与国安立法中，美、英的反应最为激烈，通过了一系列涉港反华法案，发表了相关政策谈话，甚至“制裁”中方人员。为此，中国进行精准反制，制裁美、英相关人员，达到了震慑效果。

第五，联合对华友好的国家、国际组织以及相关人士积极开展国际斗争。例如，2020年10月8日，在第75届联合国大会第三委员会一般性辩论中，巴基斯坦代表55个国家作共同发言，坚决反对借香港事务干涉中国内政，支持中国维护国家主权、安全和统一的努力，很多国家单独发言支持中国，

① 习近平：《更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础》，《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第249页。

② 习近平：《坚持亲、诚、惠、容的周边外交理念》，《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第299页。

③ 习近平：《中国必须有自己特色的大国外交》，《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第441页。

④ 《王毅出席“对话合作，管控分歧——推动中美关系重回正轨”蓝厅论坛开幕式时的致辞》，中国政府网，2021年2月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/22/content_5588262.htm。

呼吁加强团结合作，拒绝对抗分裂。

中国共产党对国际安全理论的思考与探索^①

2021年2月20日，习近平在党史学习教育动员大会上指出，“一百年来，我们党坚持解放思想和实事求是相统一、培元固本和守正创新相统一，不断开辟马克思主义新境界……我们党的历史，就是一部不断推进马克思主义中国化的历史，就是一部不断推进理论创新、进行理论创造的历史。”^② 国际安全理论也是中国共产党人不断深入思考和进行理论探索的重要方面。

（一）中国共产党国际安全理论的构成基础

中国共产党进行国际安全理论建设有长期的思想准备、丰富的实践经验和先进的指导理论。

第一，中国共产党在诞生之时就关心国际安全问题，思考如何在国际舞台上维护中华民族的权益和利益。中国共产党成立于风起云涌的反帝反封建斗争时期。当时第一次世界大战刚结束，中国作为战胜国出席巴黎和会，但是在那场帝国主义瓜分世界的竞争中，中国的主权根本无法得到维护。这促使当时的有识之士更深入地思考中国的前途命运，思考中国应该走什么样的道路。正是在这一背景下，中国共产党诞生了。从诞生之日时起，在此后的百年奋斗中，中国共产党不断思考国际事务与中国主权、安全的关系问题，这为中国共产党形成其国际安全理论作了充分的思想准备。

第二，中国共产党在百年奋斗历程中积累了处理国际安全事务的丰富经验。在中国共产党诞生以来的百年间，国际、国内形势风起云涌，中国共产党经受了一次又一次考验，不断在与强大对手的较量中赢得生存、发展的空间。中国共产党在尚未掌握政权前就展现了带领中国人民打败日本侵略者、抵御各种反动势力的能力。在美、苏两大阵营的对抗中，中国共产党领导中国成功地开辟了外交空间，中华民族以日益强盛的姿态走向国际舞台。由此

^① 吴苑思，上海国际问题研究院副研究员。

^② 习近平：《在党史学习教育动员大会上的讲话》（2021年2月20日），新华网，2021年3月31日，http://www.xinhuanet.com//2021-03/31/c_1127278288.htm。

可见，中国共产党成立百年来在处理国际安全问题上经验丰富，这成为中国共产党建设国际安全理论的宝贵实践财富。

第三，中国共产党注重用科学、先进的理论指导各项工作。中国共产党在百年奋斗历程中不断探索将马克思主义基本原理与中国具体实际相结合，已经就中国革命建设、改革开放和新时代中国特色社会主义建设形成了系统的思想体系。中国共产党百年来的思想和理论探索为建设国际安全理论提供了哲学指引、政治保障和科学方法。

（二）中国共产党国际安全理论的基本内容

国际安全的具体内容十分丰富，但就学科建设而言，其基本架构包括安全目标的设定、实现安全目标的路径以及手段这三方面内容。中国共产党的百年实践是我们理解其国际安全理论的主要途径。

第一，在目标设定上，中国共产党国际安全理论的鲜明特点是其在各个历史时期都能提出符合时代要求的安全目标。首先，在新民主主义革命时期，革命力量虽然非常弱小，但是中国共产党始终高举反帝、反殖民主义、反法西斯主义的大旗，领导中国的进步力量推动革命的发展。其次，在社会主义革命和建设时期，中国共产党支持第三世界国家反对殖民主义的斗争，反对霸权主义，反对强权政治，主张大小国家一律平等，以和平共处五项原则处理国家间关系。再次，在改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国共产党强调和平与发展是时代主题，世界正在走向多极化，应该建立公正合理的国际政治经济新秩序。最后，在中国特色社会主义新时代，中国共产党更加重视经济全球化、世界多极化、社会信息化、文化多样化给国际安全带来的影响，提出了构建新型国际关系和人类命运共同体的重大命题。

第二，在赢得安全的路径上，中国共产党的国际安全理论强调道义与力量相统一。在《论持久战》中，毛泽东就指出，“日本的军力、经济力和政治组织力是强的，但其战争是退步的、野蛮的，人力、物力又不充足，国际形势又处于不利。中国反是，军力、经济力和政治组织力是比较地弱的，然而正处于进步的时代，其战争是进步的和正义的，又有大国这个条件足以支

持持久战，世界的多数国家是会要援助中国的。”^① 这段经典分析反映了中国共产党人对于如何赢得安全的思考。一方面，中国共产党人站在正义一方。在《中国革命战争的战略问题》一文中，毛泽东指出，“历史上的战争，只有正义的和非正义的两类。我们是拥护正义战争反对非正义战争的。一切反革命战争都是非正义的，一切革命战争都是正义的。”^② 另一方面，中国共产党人也清醒地认识到，有时候仅有正义是不够的，要赢得安全，力量也非常重要。“进步的国家或事物，如果力量不强，常有被大而退步的国家或事物所灭亡者。”^③ 中国共产党人还认识到，“帝国主义时代的阶级斗争的经验告诉我们：工人阶级和劳动群众，只有用枪杆子的力量才能战胜武装的资产阶级和地主；在这个意义上，我们可以说，整个世界只有用枪杆子才可能改造。我们是战争消灭论者，我们是不要战争的；但是只能经过战争去消灭战争，不要枪杆子必须拿起枪杆子。”^④

第三，在实现安全的手段上，中国共产党不断进行理论创新和创造。在各个时期，中国共产党都具有强大的创造力。在政治上，中国共产党提出了统一战线理论、“中间地带”和“三个世界”理论等。在军事上，中国共产党的人民战争理论、运动战理论、游击战理论等都影响深远。在和平建设时期，中国共产党更加关注如何保持安全状态，如何使和平持续的问题。为此，中国共产党人先探讨了经济发展与安全的关系，然后又探讨了国际制度与安全的关系，并在此基础上提出了共同、综合、合作、可持续的安全观。

（三）中国共产党国际安全理论建设的方向

当前，一方面，中国处于近代以来最好的发展时期；另一方面，世界处于百年未有之大变局。两者同步交织、相互激荡。在新时代，中国共产党正在进一步推进中国特色国际安全和国家安全理论建设。

① 毛泽东：《论持久战》，《毛泽东选集》（第二卷），人民出版社1991年版，第449—450页。

② 毛泽东：《中国革命战争的战略问题》，《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第174页。

③ 毛泽东：《论持久战》，《毛泽东选集》（第二卷），人民出版社1991年版，第460页。

④ 毛泽东：《战争和战略问题》，《毛泽东选集》（第二卷），人民出版社1991年版，第547页。

2014年4月，习近平在中央国家安全委员会第一次会议上提出了总体国家安全观理论。他指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观。总体国家安全观以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障。它既重视外部安全，又重视内部安全；既重视传统安全，又重视非传统安全；既重视发展问题，又重视安全问题。坚持总体国家安全观，要求建立集中统一、高效权威的国家安全体制，坚持党对国家安全工作的绝对领导，走出一条中国特色国家安全道路。

2020年10月，中国共产党召开十九届五中全会，会议公报明确指出，要统筹发展和安全，建设更高水平的平安中国；坚持总体国家安全观，实施国家安全战略，维护和塑造国家安全，统筹传统安全和非传统安全，把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障；要加强国家安全体系和能力建设，确保国家经济安全，保障人民生命安全，维护社会稳定和安全。

2020年12月，中共中央政治局就切实做好国家安全工作进行集体学习。习近平在会议讲话中指出，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》首次把统筹发展和安全纳入“十四五”时期中国经济社会发展的指导思想，并列专章作出战略部署，突出了国家安全在党和国家工作大局中的重要地位。在这次会议上，习近平就进一步贯彻国家安全观提出十点要求。一是坚持党对国家安全工作的绝对领导，二是坚持中国特色国家安全道路，三是坚持以人民安全为宗旨，四是坚持统筹发展和安全，五是坚持把政治安全放在首要位置，六是坚持统筹推进各领域安全，七是坚持把防范化解国家安全风险摆在突出位置，八是坚持推进国际共同安全，九是坚持推进国家安全体系和能力现代化，十是坚持加强国家安全干部队伍建设。

由此可见，中国共产党的国际安全理论建设已经进入新阶段。中国共产党坚持系统思维，构建大安全格局，必将促进国际安全和世界和平，为中国

建设社会主义现代化国家提供坚强保障。

新安全观——中国特色外交安全新理念^①

中国共产党对安全认知的最大特点是学习、改革与创新。新中国成立后，基于当时面临的内忧外患，尤其是美国对新中国的禁运和封锁，中国周边以及整个国际环境十分严峻，新中国坚持把战争威胁视为自身面临的最大的传统安全挑战。改革开放后，中国对安全的认知逐步向非传统安全领域转变。党的十八大以来，中国特色大国外交进入新时代，中国倡导共同、综合、合作、可持续的新安全观，搭建地区安全和合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。新安全观体现了中国既重视传统安全，又重视非传统安全的外交理念。

和平与发展是时代的主题。安全事关和平与发展能否得到保障，安全与发展的辩证关系是习近平中国特色大国外交思想的重要内涵。共同、综合、合作、可持续的新安全观就是要尊重和保障每个国家的安全。习近平强调安全的普遍性、平等性和包容性，提出发展是最大的安全的思想。新安全观是中国特色国际秩序观的体现，它与和平共处五项原则一样，将逐步成为当代国际关系新的话语表述，是对和平共处五项原则的继承与创新。作为国家总体安全的重要内容，新安全观必将为地区安全的综合治理营造更好的环境。新安全观建立在共同利益基础之上，是和平共处五项原则在新形势下的发展，其实质是超越单方面安全范畴，以互利合作寻求共同安全，为促进世界和平与安全作出贡献，推动建立公正合理的国际新秩序。

（一）新安全观的理论与实践基础

从中国共产党领导人民取得新民主主义革命的胜利到新中国成立，再到中国实行改革开放，中国特色大国外交凸显时代特征。新安全观体现了马克思主义的理论与实践基础，马克思和恩格斯关于国家安全思想的阐释主要体现在实现民族独立的国际和平观方面，他们通过唯物辩证法的思维方式，前

^① 仇华飞，同济大学政治与国际关系学院教授。

瞻性地对人类社会发展的规律进行了深刻剖析。马克思恩格斯国际和平思想的形成有三大现实基础，一是欧洲资本主义在快速发展过程中出现大量社会矛盾，二是欧洲及世界范围内战争与和平交织的状况，三是无产阶级解放运动的蓬勃发展。在此基础上，马克思和恩格斯根据生产力发展和帝国主义特性，明确提出要保障国际和平，首先就必须消除一切可避免民族摩擦的观点。只有这样，各国才能够平等相待，友好共处。

（二）新安全观体现构建人类命运共同体的重要理念

党的十九大报告强调，各国人民要同心协力，构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。“普遍安全的世界”被置于建设的重要地位，已成为构建人类命运共同体的重要内核。和平、发展、公平、正义、民主、自由是全人类的共同价值，也是人类命运共同体的价值取向，是普遍安全的国际社会的价值要求。因此，新安全观对于构建人类命运共同体具有十分重要的意义。

人类命运共同体强调在多样化社会制度总体和平并存、各国之间仍然存在利益竞争和观念冲突的现代国际体系中，每个国家在追求本国利益时要兼顾他国合理关切，在谋求本国发展中促进各国共同发展，其核心理念是和平、发展、合作、共赢，其理论原则是新型义利观，其建构方式是结伴而不结盟，其实践归宿是增进世界人民的共同利益、整体利益和长远利益。人类命运共同体与“共同、综合、合作、可持续”的新安全观在内核上是相通的。二者有相同的理论基础。人类命运共同体是相互依存的权力观、共同利益观、可持续发展观、全球治理观的统一，这些都体现在当代新安全观的内容之中。

从构建人类命运共同体的角度讲，亚洲安全观是区域化的新安全观，而新安全观则是全球化的亚洲安全观。中国在全球层面倡导构建普遍安全的人类命运共同体始于2015年9月。习近平在出席第70届联合国大会一般性辩论时强调，“要摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念；要坚持多边主义，不搞单边主义；要奉行双赢、多赢、共赢的新理念。”为此，他提出构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体，要在国际和区域层面建设全球伙伴关系，走出一条对话而不

对抗，结伴而不结盟的国与国交往新路。这既要求大国之间相处要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢，又要求大国与小国相处要平等相待，践行正确义利观，义利兼顾，义重于利。

（三）新安全观的三个时代特征

第一，传统安全问题与非传统安全问题并重，依然强调军事安全等传统安全问题在全球安全中占有重要地位。一方面，十八大报告以前所未有的篇幅论述了国家安全、经济安全、信息安全、粮食安全、社会安全、公共卫生安全、公共安全、生态安全、海洋安全、能源安全、国防安全、政治安全和国际安全共13个领域中所应充分关注的安全问题及相应的治理对策。

第二，安全议题的范围得到扩展，安全治理的主体也具有综合性特点。在传统安全与非传统安全交织的形势下，安全议题既可以是全球性的，也可以是区域性的，还可以是国家性的，这也就意味着各国安全紧密相关，解决安全问题不再是一国或者一个地区的事情，在严峻的国际安全形势下，没有任何一个国家可以独善其身。同时，安全问题的复杂性要求安全治理主体具有跨领域性。通过对多个领域、多个层级的治理主体和治理禀赋的综合利用才能够达到标本兼治的目的，例如，全球气候治理需要大量资金和技术支持，这就需要各类非政府的金融机构和科研部门共同参与。

第三，保障安全手段的综合性。随着全球化的进一步发展，以传统军事手段维护国际安全显得力不从心，综合使用军事、经济、政治、外交、文化等各种手段来维护国家和国际安全则是时代发展的要求。非传统安全问题不同于传统安全问题的地方在于前者比后者具有更强的社会性、跨国性和全球性，这进一步导致非传统安全问题治理难度大、过程长、综合性强。很多全球性的非传统安全问题盘根错节、十分复杂，不仅涉及政治因素，还涉及复杂的科学技术因素。因此，安全治理的手段需要综合各层面、各领域的力量，才能从根源上有效解决问题。可持续就是要发展和安全并重，以实现持久安全，它强调发展是安全的基础，安全是发展的条件；发展就是最大的安全，也是解决安全问题的“总钥匙”。可持续安全是对国际社会实现长治久安的全新理解。

（四）新安全观的现实意义

新安全观是新时代中国共产党人对国际安全理念认知的新发展、新飞跃。其包含平等、互信的安全基础，普遍、共同的安全目标，对话协商、团结合作的安全手段，发展与安全交融统一的安全保障四层核心内涵。新安全观在中国崛起背景下具有重要的历史地位，它体现了中国对和平发展道路的坚持、对传统安全理念的拓展、对国际关系法治的强化、对民族文化和国家精神的坚守。它蕴含着丰富的马克思主义哲学发展思想、人本思想以及系统思想，对当代世界具有重大的现实价值。新安全观是习近平运用马克思主义世界观、方法论认识和分析当代国际秩序演变的智慧结晶，是中国特色大国外交有关安全认知的最新理论成果，是指导开展中国国家安全战略实践的强大思想武器，创新发展了党的国家安全指导理论和实践。当今世界正经历百年未有之大变局，全球化带来了新安全观主导的新时代。新安全观深入到地方、国家、区域和全球等各层面，涵盖了政治、军事、经济、环境、能源、粮食、反恐等各个议题领域。奉行不同价值观和实施不同政治体制的国家完全可以通过建立跨区域的国际机制来应对全球性问题。在现有全球治理框架，安全治理可以借助多边和多层次的国际制度实现全球联动，从而达到合作治理的目的。

[责任编辑：孙震海]

中国共产党对外交往 的百年演进与当代发展

——基于民族复兴视角的分析

李开盛

【内容摘要】 在百年发展历程中，中国共产党始终将实现中华民族的伟大复兴作为处理中国与外部世界关系的根本指南。追求民族复兴是一个长期、宏大的历史进程，它使中国走上了一条不同于其他大国崛起的道路，这也是中国共产党长期执政的必然要求与历史使命。从实现目标及其顺序来看，民族复兴包括安全保障、富强发展、文明重构三个层次。在改革开放之前，中国共产党人的主要目标是在二战、冷战等严峻的国际安全环境下，实现保障国家安全这一目标。在改革开放之后，中国共产党领导下的中国外交主要服务于经济建设这一中心，走出了从“谋富”到“求强”的复兴之路。自党的十八大以来，中国开始更多地强调有中国特色的发展道路和发展模式及其对世界的可能贡献，文明复兴的趋势也越来越明显。当前，在习近平外交思想的指引下，中国共产党提出并推动构建人类命运共同体这一目标，将民族复兴事业推向一个新的高度，并为最终实现这一目标奠定了坚实基础。

【关键词】 民族复兴 中国共产党 对外交往 人类命运共同体

【作者简介】 李开盛，上海社会科学院国际问题研究所研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0026-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103002

共产主义以实现全人类的解放为终极理想，其指涉对象是全人类，但受到近代国家形态以及国际关系结构的影响，共产主义在现实世界中的事业载体与出发点是民族国家。因此，如何把共产主义理想与本民族命运结合起来，处理好本国与外部世界的关系，是每一个国家的共产党都必须认真思考并完成的理论课题与历史使命。中国共产党“从诞生之日起就是一个具有世界眼光的无产阶级政党”^①，也是这条道路上的佼佼者。在成立之初，中国共产党在认真思考中国历史上的兴衰特别是近代以来民族命运的基础上，以中国化的马克思主义为理论指导，紧紧把握中华民族的现实机遇与未来发展，把实现中华民族的伟大复兴作为包括对外工作在内的一切工作的根本指南，并结合时代特点，不断更新、发展党的外交思想与对外交往实践。当前，中国已经“前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标”^②。面向未来，中国要应对好美国的战略打压、西方的意识形态压力、涉华主权争端等严峻挑战，同时推动人类进步事业的发展，实现构建人类命运共同体的目标，仍然要紧扣民族复兴这一主题，并在此基础上平衡中国与外部世界的关系。国内有关民族复兴的研究成果丰硕，^③ 但将民族复兴思想与中国共产党对外交往实践结合起来的系统论述相对较少。考虑到民族复兴对中国外交的重要意义，2021年又适逢中国共产党成立一百周年，本文尝试对民族复兴指引下中国共产党百年外交思想与对外交往实践的演进过程及其逻辑进行学术归纳，旨在为理解过去一百年中国共产党如何处理

① 宫力：《中国共产党的世界眼光与中华民族复兴》，《当代世界》2011年第7期，第18页。

② 习近平：《在纪念孙中山先生诞辰150周年大会上的讲话》，人民网，2016年11月11日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1111/c64094-28854791.html>。

③ 相关论文可参见张卫东：《论中国共产党人的中华民族复兴思想》，《湖北社会科学》2005年第10期，第10—12页；单喜凤：《浅析中国共产党人的民族复兴思想》，《学理论》2017年第1期，第24—25、38页；朱佳木：《中国共产党与中华民族的伟大复兴》，《当代中国史研究》2011年第3期，第4—10、124页；孙勇：《民族复兴的使命担当：中国共产党90年历程的启示》，《军事历史研究》2011年第4期，第5—10页；黄志高：《中国共产党“民族复兴”话语的历史发展与当代建构》，《现代哲学》2016年第6期，第41—46页；张登德：《早期中国共产党人的初心使命与中华民族伟大复兴（1921—1927）》，《山东社会科学》2019年第11期，第182—187页；曹威伟、刘新春：《新中国70年来中国共产党“民族复兴”话语的演进》，《理论导刊》2019年第12期，第4—11页。与外交相关的民族复兴研究主要有李开盛：《理解中国外交（1949—2009）——民族复兴进程中的国家身份探求》，中国社会科学出版社2011年版。

与外部世界的关系提供线索，并结合人类命运共同体这一最新理念，从外交视角思考如何推进未来的民族复兴进程。

一、民族复兴与中国共产党的对外交往

民族复兴是中华民族在饱经屈辱之后形成的思想与实践共识，塑造了自近代以来无数仁人志士的政治观、国家观与世界观，是凝聚、团结所有中国人的强大精神指南与事业驱动力。中国共产党自成立以来便积极投身于民族复兴的伟大事业，其对外交往自然也具有民族复兴的深刻烙印。以下三个方面的属性使民族复兴不仅成为中国共产党外交思想的底色，而且成为指导中国共产党对外交往实践的指南。

（一）民族复兴是近代中国政治的重要合法性来源

民族复兴使命产生于近代中国发展面临内忧外患的艰难年代。此后，所有走上中国政治舞台的政治力量都必须对如何实现民族复兴交出自己的答卷，而那些不能交出合格答卷的力量只能退出中国的政治舞台。在中国共产党成立之前，“以林则徐、魏源为代表的地主阶级改良派，以太平天国运动领导者为代表的农民阶级，以奕訢等为代表的地主阶级洋务派，以康有为为代表的资产阶级改良派，以及以孙中山为代表的资产阶级革命派，都在实现中华民族复兴的道路上有所作为，但由于各个阶级自身的局限性，又都没能完成中华民族的历史任务，也终未能实现中华民族的伟大复兴。”^① 孙中山是“振兴中华”这一口号的提出者，其领导的辛亥革命试图通过走资本主义道路实现中华民族的复兴，但这条路没有走通。因此，选择走社会主义道路的中国共产党肩负起了民族复兴的历史使命。^② 第一次国内革命战争结束后，当时的执政当局开出的药方也未能解决民族复兴问题。事实上，正是由于对内不能实现经济发展、繁荣与人民生活富裕，对外不能维护国家的独立、

① 单喜凤：《浅析中国共产党人的民族复兴思想》，《学理论》2017年第1期，第24页。

② 朱佳木：《中国共产党与中华民族的伟大复兴》，《当代中国史研究》2011年第3期，第4页。

主权与安全，国民党政权才遭到中国人民的唾弃。而中国共产党通过社会主义实现民族复兴的道路成为历史与人民的共同选择。

中国共产党始终具有强烈的民族复兴意识。在中国共产党成立之前，毛泽东在 1919 年发表的《民众的大联合》一文中就体现了强烈的民族复兴思想。他指出，“我们中华民族原有伟大的能力……他日中华民族的改革，将较任何民族为彻底。中华民族的社会，将较任何民族为光明。中华民族的大联合，将较任何地域任何民族而先告成功。”^① 在中国共产党成立之后的不同历史时期，其不断强调并更新民族复兴这一概念的内涵，使民族复兴成为号召并动员全国人民的重要口号与力量来源。在新民主主义革命时期，反对帝国主义对中国的侵略与压迫，恢复中华民族的自信与光荣一直是共产党人追求的目标，并指导中国共产党最终推翻了帝国主义、封建主义和殖民主义“三座大山”。中华人民共和国成立后，中国共产党在领导社会主义革命与建设过程中，尽管也经历了不少曲折与挫折，但均坚持并发展民族复兴这一思想。1964 年底到 1965 年初召开的第三届全国人民代表大会第一次会议提出“四个现代化”的宏伟目标，这成为民族复兴进程中的一面旗帜。在 1997 年召开的中国共产党第十五次全国代表大会上，“中华民族伟大复兴”这一概念被写入大会报告。党的十八大以来，习近平总书记又提出了“实现中华民族伟大复兴的中国梦”这一思想，民族复兴进一步成为指导中国共产党一切工作的根本指南。

（二）民族复兴是理解中国共产党外交思想与实践的“钥匙”

在世界上的大国兴衰更替中，像中国这样自近代以来就始终强调民族复兴并取得显著成就的国家为数不多。纵观历史，其他大国在衰落以后几乎都未能再次崛起——古希腊与古罗马的辉煌只保存在历史中，西班牙与葡萄牙荣光不再，“海上马车夫”荷兰的辉煌历史已成为过去，号称“日不落”的大英帝国也已逐渐接受其衰落的现实。近代以来的法、德、俄等国家几经兴衰，但其均未在某一时期建立稳固的全球霸权地位，因此也称不上复兴。美国是在二战结束后获得世界霸权地位的国家。相对于霸权巅峰时期而言，美

^① 《毛泽东早期文稿（1912.6—1920.11）》，湖南出版社 1990 年版，第 393—394 页。

国目前的影响力已下降，但是否衰落仍有争议，因此还不涉及复兴的问题。相比之下，中华文明是四大古文明中唯一延续至今的；中国在历史上曾长期处于当时世界的中心地位，并建立了延续千年的东亚朝贡体系。进入近代后，中国因外部入侵而遭受“百年屈辱”，发展陷入停滞。但是，中国人民面对内忧外患进行了顽强抗争，在中国共产党领导下于1949年建立了中华人民共和国，并从1978年开始实行改革开放政策，使国家逐步实现繁荣、富强。

从上述事实可以看到，复兴而非崛起才是理解中国近代以来历史发展以及中国共产党外交思想的最好“钥匙”。正如著名的国际关系学者约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）所指出的那样，“中国崛起”属于用词不当，“复兴”更为准确。^①从学术角度看，复兴与崛起是两个不同的学术概念，有不同的历史基础与现实逻辑，两者指导下的外交也明显不同。西方国家对国外交产生误解的原因有很多，一个重要原因是混淆了复兴与崛起，它们将中国视为一个崛起的新兴大国，而非复兴的古老文明。如果中国只是一个崛起的新兴大国，那么其国家利益可能就像其他大国那样追求霸权，其行为逻辑也与西方大国类似；但作为一个追求复兴的古老文明，其动机、利益与行事方式就完全不同。因此，如果以崛起而非复兴来解读中国以及中国共产党的外交思想，就会不可避免地出现某种误解。要准确、完整地理解中国共产党外交思想与实践，就必须从复兴而非崛起的角度来思考，并以此为前提对民族复兴的内涵、影响进行深入把握。

（三）民族复兴是中国共产党领导下的长期事业

尽管中国共产党已经奋斗了一百年，但民族复兴仍是进行时，并非完成时。中华民族的复兴之所以是一个长期的过程，主要是因为“千年辉煌”与“百年屈辱”双重历史背景的塑造之下，民族复兴具有复杂内涵，从而决定了中华民族复兴是一条长期的道路。

在学术讨论中，关于民族复兴的内涵，多数人都强调民族独立、国家富强这两大要素。^②也有学者从文明的角度诠释，如强调民族复兴必须“完成

^① [美]约瑟夫·奈：《硬权力与软权力》，门洪华译，北京大学出版社2005年版，第164页。

^② 张卫东：《论中国共产党人的中华民族复兴思想》，第10页。

从农业文明向工业文明的转型”^①，或强调“民族复兴的实质是一种文明赶超，体现为民族和社会发展水平的整体跃升”^②。笔者赞同把文明要素纳入民族复兴的观点，但其用意并非是对标西方，而是强调在现代条件下复兴中华文明。历史上，中国的辉煌不是因为它是一个令人畏惧的强权（power），而是因为它为当时的东亚世界创造了一套包括语言文字、治理体系、价值理念、社会生活方式等内容在内的有吸引力的伟大文明（civilization）。如果当代中国的复兴不能达到这一层次，那么民族复兴就不够完整。基于此，民族复兴应包括三个层面的具体目标，一是安全保障，包括维护主权独立与民族自决、维护领土完整与反对国家分裂、制止外来侵略、坚持国家平等与民族尊严等；二是富强发展，主要是在现代社会条件下实现富裕与强盛，特别是相对于西方而言，无论在总体实力还是发展水平方面均有相当甚至更出色的表现；三是文明重构，即重建一种有吸引力的、独特的发展道路与生活模式。尽管这三个目标在一些情况下彼此交错，但总体而言是一种递进关系，安全保障是实现富强发展的基石，而富强发展则是实现文明重构的前提。

民族复兴并非易事。从安全保障角度看，目前中国虽已无遭受外部侵略之虞，但仍然面临诸多挑战。在富强发展层面，虽然中国目前已成为世界第二大经济体，但在许多领域仍富而不强，在关键科学技术上仍然与发达国家有较大差距。在文明重构层面，中国正通过马克思主义中国化和复兴优秀传统文化重塑文化自信，但与历史上中国得到地区认同的文化中心地位相比仍然有较大差距。例如，根据新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院（ISEAS- Yusof Ishak Institute）连续三年发布的东南亚态势报告，超过四成的受访者承认中国是在疫情中为该区域提供最多援助的对话伙伴，但受访者对中国影响力特别是政治与战略影响力感到担忧的比率也有小幅增加。^③ 中国秉持“不闻往教”的传统与不干涉内政的当代国际法原则，不推广自身的政治模式，体现

① 杨河：《中国共产党与中华民族的伟大复兴》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2011年第4期，第14页。

② 孙勇：《民族复兴的使命担当：中国共产党90年历程的启示》，《军事历史研究》2011年第4期，第7页。

③ 《报告：疫情下东南亚对中国的评价与信任度呈反差》，联合早报网，2021年2月10日，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20210210-1123231>。

了中国文化的温和特性。但在西方强势的意识形态宣传与围堵面前，中国也确实面临如何讲好中国故事的挑战。

因此，如果对照安全保障、富强发展和文明重构三个层次的内涵，可以发现，尽管自1949年以来中国共产党已领导中国走过了70余年的历程，而且已前所未有地接近民族复兴，但如果将其置于历史长河中来观察，民族复兴仍是一个宏大、长期的历史进程与长久的事业，还需要数代人的持续努力。

二、中国共产党外交思想与对外交往实践的百年演进

民族复兴既有丰富的内涵，又具有鲜明的时代特点，在中国的不同发展阶段具有不同的要求。因此，中国共产党的外交思想与对外交往实践尽管均以民族复兴为根本指南，但在不同的时期有着不同的具体目标，其相关思想与政策的具体表现也不一样。百年以来，中国共产党外交思想与对外交往实践在不同时期的演进，既反映了民族复兴的使命如何驱动中国外交演变的历史逻辑，又反映了民族复兴三个层次内涵的逐步递进关系，展现了近代以来中国逐步提升国际地位、走近世界舞台中央的艰难但辉煌的历程。

（一）致力于保障安全：改革开放前中国共产党的外交思想与实践

改革开放前，面对严峻的外部环境，中国共产党的外交思想主要聚焦于如何让积贫积弱的中国“站起来”，为国家的发展提供稳定、可靠的安全保障。在新民主主义革命时期，中国仍处于近代以来的百年屈辱之中，中国共产党面临的主要任务是推翻导致中国落后的制度，结束帝国主义的侵略、压迫，实现国家的独立与安全。这也就是人们常说的，中国革命的任务是推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”。只有推翻“三座大山”，中国才有可能“站起来”；只有实现内外安全保障，中国才能富强发展，文明重构才有可能实现。

中国共产党在成立之初就意识到了这一严峻挑战。1922年7月，中共二大文件明确表示要“以扫清封建军阀，推翻帝国主义的压迫，建设真正民

主政治的独立国家为职志”^①。当时中国共产党还不是执政党，在对外交往思想方面也不可能有完全系统化的主张。但是，面对各种外部挑战，中国共产党结合当时内外条件，尽可能将一些主张具体化。例如，成立之初，中国共产党曾寻求苏俄的帮助，以扫清国内军阀并应对国民党反动派的进攻。在抗日战争时期，为了挽救民族危亡，毛泽东提出了将侵略中国的日本帝国主义和当时没有实施侵略的其他帝国主义加以区别的方针，以集中一切力量打败日本侵略者。

新中国的成立意味着“保障安全”这一民族复兴目标的初步实现。在之后的社会主义革命与建设时期，受冷战影响，在20世纪70年代以前，中国面临的主要外部挑战仍然来自安全层面。面对冷战兴起、两极分化的格局，毛泽东在新中国成立之初提出“一边倒”“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”的政策，选择加入以苏联为首的社会主义阵营，这是应对当时安全形势的必要之举。当苏联把两党之间的分歧扩大到国家关系层面，并且企图逼迫中国就范时，中国共产党采取了坚决顶住、绝不让步的原则。^②之后，面对中、苏分裂加剧、美国威胁仍在的挑战，毛泽东提出了“两个拳头打人”的政策。后来，随着“中苏矛盾大于中美矛盾、美苏矛盾大于中苏矛盾”这一判断的形成，毛泽东又审时度势，提出了“一条线”“一大片”的战略，团结一切力量集中反对苏联的威胁。受制于当时严峻的安全形势，中国在很长时期内被迫采取闭关自守、自力更生的政策。为了在严峻的形势下确保国家的独立、主权与安全，中国还被迫通过抗美援朝、抗美援朝反击帝国主义的侵略行为，同时与印度、苏联以及越南（包括南越）发生了一定规模的武装冲突。这种对外作战频率在新中国历史上是绝无仅有的，反映了中国在当时的安全环境下的反应以及致力于保障共和国安全的决心。

保障安全成为改革开放前党的外交思想与对外交往实践的主要焦点，并不意味着可以忽视其他两个层次的目标。富强发展一直是中国努力追求的目标。从国内层面看，新中国成立后，中国共产党积极推动社会主义改造，并

^① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第一册，中共中央党校出版社1989年版，第66页。

^② 宫力：《中国共产党的世界眼光与中华民族复兴》，第18—19页。

提出了“四个现代化”的目标，其目的无不是为了实现国家富强。但在对外方面，由于当时安全形势严峻复杂，富强发展的目标很难成为外交政策的主要着眼点，安全成为发展的前提。事实上，正是为了保障国家有实现富强发展的国际环境，当时的中国外交才不得不以保障安全为主要考虑。就文明重构而言，在安全保障的目标仍需巩固，富强发展的目标远未实现的当时，建立一种有吸引力的、独特的发展道路与模式还不是中国共产党外交思想与对外交往实践的主流。

（二）从“富起来”到“强起来”：改革开放以来党的外交思想与实践

改革开放以来，中国共产党人集中精力抓社会主义现代化建设，并以此引领外交工作，改革与开放共同成为民族复兴事业的主旋律，这在很大程度上得益于当时国际环境的变化。到20世纪70年代末，虽然美苏冷战犹酣，但随着中美建交，中国的外部安全环境已有重大改善。另外，中国领导人还意识到安全问题的最终解决也有赖于国家的富强发展，这也促使他们下定决心把工作重点转移到“四个现代化”建设上来。例如，1980年1月16日，邓小平提出八十年代要做的三件大事是反对霸权主义、台湾回归祖国和加紧四个现代化建设。^①而三件事的核心是现代化建设，他认为，“这是解决国际问题、国内问题的最主要的条件……如果我们国家发展了，更加兴旺发达了，我们在国际事务中起的作用就会大……台湾回归祖国、祖国统一的实现，归根到底还是要我们把自己的事情搞好”^②。这表明中国领导人是从辩证的角度理解安全保障与富强发展这两大目标之间的关系，前者是后者的基础（社会主义现代化建设需要一个长期的和平国际环境），前者的最终实现又依赖于后者（归根到底还是要把自己的事情办好），这体现了中国共产党人对民族复兴的深刻理解。

富强发展实际上包括“谋富”与“求强”两个阶段，而且两者并非并列关系，是先富后强的关系。由于改革开放前中国的经济发展整体上处于较低水平，改革开放开始后，邓小平强调中国的对外工作主要集中在如何尽快“富

① 邓小平：《目前的形势和任务》，《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1983年版，第239—240页。

② 同上，第204页。

起来”，并特别强调中国外交要以服务国内经济建设为中心。为此，中国进一步改善外部安全环境，中苏关系于 20 世纪 80 年代实现了正常化。在此基础上，中国外交全力推动中国经济与世界经济接轨，并最终于 2001 年加入了世界贸易组织（WTO），成为世界经济中的活跃成员。以此为平台，中国经济迅速增长，并于 2010 年超过日本成为世界第二大经济体。此后，中国外交呈现出更多的“求强”色彩，特别是自党的十八大以来，中国对外积极维护国家主权，提升在各种国际机制中的话语权，推动构建新型国际关系与人类命运共同体。在新冠肺炎疫情暴发后，中国又积极为世界各国提供医疗防护用品和疫苗等物资。面对美国的战略打压与无端指责，中国在 2021 年 3 月的中美高层战略对话中坚定回应，同时也在中东、周边方向进行外交布局。总体来看，“富起来”的中国开始更多以“强起来”的姿态出现在世界舞台上，中国的国际地位与影响力有了实质性提升。

尽管“富强”与“发展”已成为中国共产党人的主要追求，但并不意味着这一时期安全保障的问题就已完全解决。邓小平在 1990 年会见外国客人时曾谈到，“我是一个中国人，懂得外国侵略中国的历史。当我听到西方七国首脑会议决定要制裁中国，马上就联想到一九〇〇年八国联军侵略中国的历史。七国中除加拿大外，其他六国再加上沙俄和奥地利就是当年组织联军的八个国家。”^① 后来发生的中国驻南联盟使馆被炸事件、中美南海撞机事件，都让人们意识到安全威胁并未远去。当前，中国仍然在维护独立、主权与安全方面面临重大挑战，如在台湾问题上，民进党当局在谋“独”挑衅的道路上动作不断；中国和周边一些国家的领土争议仍未解决，不时干扰外交大局；美国对华战略打压加剧，国际社会对两国可能发生冲突的忧虑有所上升。但总的来看，正是由于“富强”发展到了一定水平，中国才更有实力实现“独立”与“安全”。“安全”与“富强”之间的平衡与相互促进，仍将是未来较长时期内民族复兴实践中的重要主题。

（三）文明复兴的趋势日益明显：面向未来的党的外交思想与实践

文明重构是实现民族复兴的最高层次，也是中国在实现安全保障、富强

^① 邓小平：《振兴中华民族》，《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 357—358 页。

发展之后对外交目标的全面提升。但是,即使在中国共产党未提出文明重构、中国未实现文明复兴之前,中国共产党领导下的中国外交实践仍不可避免地会在文明层面产生深刻影响。首先,中国共产党的内在属性决定了在其领导下的民族复兴必然包括文明重构这一内涵。近代以来,中国的仁人志士对民族复兴的探索除了应对紧迫的民族危亡这一任务之外,还从器物层面延伸到制度、文化层面,其中也包括文明重构层面的思考。“中体西用”的提出、对传统文化的理性批判都反映了有识之士对民族复兴道路的全面探索。中国共产党则通过引入马克思主义,并以中国化的马克思主义指导中国的革命与建设,由此探索出一条中国特色的发展道路。其次,中国选择的社会主义道路决定了其任何发展都必定产生制度与文化层面的影响。中国的社会主义道路不仅不同于西方资本主义道路,也不同于冷战时的苏联社会主义道路。因此,中国在社会主义道路上的任何探索都具有重要的意义。即使在中国仍处于贫穷落后的时期,中国的探索也在国际共产主义运动以及整个世界制度变迁与思想变迁史上产生了重要影响。特别是冷战结束以后,西方国家在意识形态领域将中国视为最大挑战,开始更多地从制度、文化层面应对中国的复兴,这也反过来刺激了中国文明意识的发展,中国开始更多地从文明层面思考发展道路。再次,中国的国家特性决定了其任何发展都必然会产生世界性的影响。中国在幅员、资源、人口等方面均是世界大国,这就决定了即使中国仍处于较不发达的阶段,即安全保障仍然面临挑战、富强发展并未完全实现的情况下,其一举一动仍具有世界性影响。在此背景下,即使中国自身并没有特意强调自身所选择的发展道路、发展模式,世界上其他国家特别是西方国家也会予以特别的关注。

基于上述因素,即使中国处在民族复兴的初级阶段,但仍会对文明层次产生影响。在中国共产党人领导的未来民族复兴道路上,以探索中国道路、中国模式和中国方案为特征的文明重构必然会成为日益突出的主题,这也是民族复兴话语从“物质指向”向“全面指向”发展的一个重要标志。^① 2016年,习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的重要讲话中明确

^① 曹威伟、刘新春:《新中国70年来中国共产党“民族复兴”话语的演进》,《理论导刊》2019年第12期,第5页。

指出，“中国共产党人和中国人民完全有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国方案。”^① 这充分体现了中国共产党在推进民族复兴的道路上有了更多的文明意识与自信。在学术讨论层面，有学者提出要追寻支撑中国模式背后的中国现代文明，^② 还有学者相信世界和平需要东方智慧，认为中国文化在应对现代社会的各种挑战尤其是在重建人类精神家园的过程中理应发挥更大的作用。^③ 不论对文明的内涵如何认识，越来越多的共识在于中国的复兴不仅是一个实力问题，而且是一个文明问题。这意味着未来中国不但要在经济、军事方面领先于世界，而且要通过复兴中国的思想、制度与文化屹立于世界民族之林。而对文明复兴内涵的界定与追求，将在很大程度上决定中国未来民族复兴进程的发展方向。

需要强调的是，当代中国共产党人的文明重构诉求并不具有基于意识形态的扩张性，而是在传统文明与现代文明融合的基础上倡导自我更新与多元共鉴。西方对文明的认识更多建立在自我与他者的分异、冲突的基础之上，所以美国政治学家亨廷顿才会得出结论：文明间的冲突将取代国家间的冲突成为世界冲突的主要形式。^④ 但如果这种冲突存在，其根源也是西方追求“己之所欲、必施于人”而不顾及他国意愿与国情的结果。正是在西方文明所谓“普世主义”的旗帜之下，一些西方国家自以为是地输出“民主”“人权”，却导致了更多的国家动乱与国际冲突。相反，中国古代文明秩序的特征是强调“礼闻来学、不闻往教”，强调主要以自身文明的优势吸引人、感召人，这恰恰弥补并消解了当代西方文明中内含的对立性与冲突性。因此，中国政府一直强调文明的互鉴与共存，强调“文明多样性是人类社会的基本特征，也是人类文明进步的重要动力”^⑤。但这些理念很难为倡导文明普世主义的

① 习近平：《不忘初心，继续前进》，《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第37页。

② 方松华：《中国模式与中国文明》，《社会科学》2011年第12期，第12—18页。

③ 彭彦华：《中华文明与中国模式的崛起——基于中华文化对世界文明贡献的考察》，《山东省社会主义学院学报》2017年第1期，第24—26页。

④ 参见[美]塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪、刘绯、张立平、王圆译，新华出版社2002年版。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展道路》，中国政府网，2005年12月，http://www.gov.cn/zwgc/2005-12/22/content_134060.htm。

西方文明所理解，西方国家对中国文明复兴的抵制可能是一个长期的过程，对此我们应该有充分的心理准备。

三、建构人类命运共同体：民族复兴在外交领域的新发展

党的十八大以来，中国共产党人实现民族复兴的主观和客观条件均发生了重大变化。在主观条件上，中国自身的综合国力进一步提升。2013 年中国的 GDP 为 592 963 亿元，2020 年的 GDP 初步核算为 1 015 986 亿元，^① 约为七年前的 1.7 倍，稳居世界第二大经济体的位置。当前国际社会的基本共识是，按照市场汇率计算，中国的 GDP 在 2030 年会超过美国，尤其是新冠肺炎疫情会加速中国超过美国的趋势。^② 正是在此基础上，中国共产党人才有底气强调，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。^③ 但就客观环境来看，中国面临的挑战更大了。在安全问题上，钓鱼岛、南海以及中印边界等领土争端不但没有解决，反而时有恶化。在发展问题上，中国加入 WTO 的红利逐步消失，在产业竞争、知识产权等方面面临的外部压力越来越大。特别要指出的是，美国越来越视中国为最大的战略竞争对手，特朗普政府时期更是通过贸易战、科技战等手段打压中国，并且迫使盟友共同围堵中国。拜登执政后，美国打压中国的政策不但没有改变，反而将中国由原来的与俄罗斯并列列为“威胁”的定位升级为“唯一有潜力综合其经济、外交、军事和技术实力，对一个稳定、开放的国际体系造成持久挑战的竞争者”^④。

在此背景下，实现中华民族的伟大复兴越来越需要处理好中国与外部世界的关系，越来越需要当代中国共产党人给出自己的答案，这个答案就是建

① 《2020 年国民经济稳定恢复 主要目标完成好于预期》，国家统计局网站，2021 年 1 月 18 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812423.html。

② 林毅夫：《疫情或促使中国经济总量提前超美》，中评网，2021 年 2 月 13 日，<http://www.crntt.com/doc/1060/0/4/8/106004889.html>。

③ 参见习近平：《在纪念孙中山先生诞辰 150 周年大会上的讲话》。

④ The White House, *Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance*, p. 20, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

设人类命运共同体。这意味着在建设中国特色社会主义的新时代，民族复兴的内涵有了新的变化，中国共产党人对民族复兴的理解也提升到一个新的更高层次。民族复兴既着眼于本国，也着眼于世界。正如习近平总书记所强调的，“实现中国梦，必须坚持和平发展。我们将始终不渝走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢的开放战略，不仅致力于中国自身发展，也强调对世界的责任和贡献；不仅造福中国人民，而且造福世界人民。实现中国梦给世界带来的是和平，不是动荡；是机遇，不是威胁。”^①从学术角度观察，“党的十八大以来，‘民族复兴’话语的开放性继续增强，朝着世界性话语迈进。习近平关于‘民族复兴’话语论述不再囿于中国问题，而是直面人类面临的共同难题，积极为世界提供优于西方民族复兴的中国方案，成为世界共享经验的‘民族复兴’。”^②这一演进的结果就是在习近平外交思想的指引下，党的十九大报告将构建人类命运共同体确定为中国外交的核心理念。可以说，人类命运共同体理念是民族复兴思想在新时代背景下的最新发展，尤其是对中国与外部世界的关系提出了新的引领性目标。具体来说，人类命运共同体思想对民族复兴进程的意义主要体现在以下几个方面。

第一，人类命运共同体是基于中国特色的民族复兴话语在新时代的新诠释。民族复兴本身并不包含以他国的失利甚至失败为代价的含义，这也是崛起话语与复兴话语的重要区别。在崛起话语之下，一些学者根据历史经验，得出大国间必然产生冲突的“大国政治的悲剧”^③，或是强调崛起大国与守成大国难以跨越“修昔底德陷阱”^④等。但是如果从复兴话语的角度研究，就会从历史中得出不同的结论。例如，对照中国的汉朝和唐朝就可以发现，中国的民族复兴不只是一要复兴中国一个国家，而是要复兴一套能够协和万邦的国际体系。当然，这绝不意味着需要传统朝贡体系的再现，因为这既不可

① 习近平：《实现中国梦不仅造福中国人民，而且造福世界人民》，《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第57页。

② 曹威伟、刘新春：《新中国70年来中国共产党“民族复兴”话语的演进》，第8页。

③ 参见[美]约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2008年版。

④ 关于“修昔底德陷阱”的经典解释，请参见[美]格雷厄姆·艾利森《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》，陈定定、傅强译，上海人民出版社2019年版。

能也无必要，而是需要在新的时代条件下建立相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。这也不意味着推翻现有的国际体系，正如改革开放进程所揭示的那样，中国当代的民族复兴是在融入而不是推翻现有国际体系的基础上实现的，今后实现民族复兴也必须更好地继续推进这一进程。而建设人类命运共同体理念从历史与战略的高度指出了中国与外部世界关系的走向，是民族复兴话语在新时代背景下的最新体现。

第二，人类命运共同体是中国传统的民族复兴发展到一定阶段的必然产物。中国传统文化历来倡导从修身、齐家，到治国、平天下的入世路线，强调“穷则独善其身、达则兼济天下”的救世精神，推崇“四海之内皆兄弟”、超越国家界限的“天下大同”思想。在朝贡体系被西方民族国家体系冲击以后，中国开始向民族国家转型，并逐步学会和适应了西方制定的国际体系规则。但是，传统文化对一国外交的影响不会消失，特别是在中国国力逐步恢复、文化自信逐步提升之际，传统文化理念对中国外交的影响也在逐渐加深。就新时代中国特色社会主义外交思想而言，无论是思想根源、政策实践，还是特色与风格，都可以看到中国传统文化的深刻影响。^① 随着中国实力的进一步提升，传统文化对中国外交的影响将更加明显，民族复兴的梦想也必然要超越民族边界，中国开始从世界的角度来考虑问题。

由于文化基础的不同，这种世界主义情怀与近代以来西方国际关系中强国追求对外殖民扩张或霸权的思维有着本质的区别，具体体现在以下几个方面。一是在动力上，西方的扩张是利益驱动甚至是赤裸裸地攫取利益，而中国强调的是责任驱动，强调一个国家的国力发展到一定程度应该为国际社会作出更多贡献。二是在手段上，西方主要强调以力服人，真正打开殖民地大门的是炮舰而不是传教士，中国则强调以德服人。三是在目的上，西方通过早期的掠夺和后期的规则制定权成为国际体系顶端的掠食者，通过不平等的国际生产、技术和金融分工攫取超额利润，而中国强调的是美美与共、互利

^① 相关论述参见：邢丽菊：《新时期中国外交思想的传统文化内涵》，《国际问题研究》2015年第3期，第98—110页；李慎明：《习近平新时代中国特色社会主义思想与中华优秀传统文化》，《毛泽东研究》2018年第2期，第11—18页；李诗慧、阴燕云：《新时代中国特色社会主义外交思想中的传统文化意蕴》，《经济研究导刊》，2020年第17期，第189—190页。

共赢。在当代国际体系框架下，尽管西方更多地披上了民主、人权的外衣，但难掩其霸权本质；尽管中国不得不向西方规则进行相应调整，但其思想内涵仍然保留下来，人类命运共同体思想就是中国文化影响下的产物。

第三，人类命运共同体是在当前国际环境下推动中国民族复兴的持久保障。当前，“人类正处在一个挑战层出不穷、风险日益增多的时代。世界经济增长乏力，金融危机阴云不散，发展鸿沟日益突出，兵戎相见时有发生，冷战思维和强权政治阴魂不散，恐怖主义、难民危机、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延。”^① 面对这些挑战，国际治理机制并没有发挥应有的作用。相反，国际社会仍处于西方国家建立的以“无政府状态”和“自助”为根本特征的民族国家体系之中，国家间的利益关系仍然缺乏有效的调节机制。因此，中国的民族复兴越发展到深层次，面临的挑战与压力就越大，与外部世界的矛盾及深层次冲突也就越突出。特别是在与美国的关系方面，从特朗普政府到拜登政府，美国对华政策的延续性再一次证明，打压中国的崛起将是美国的一个超越党派分歧的长期战略共识。未来中美关系即使走向缓和，也将是局部性的。总体上竞争、对抗的趋势不会改变，甚至可能出现更严峻的情况。在这种情况下，中国必须进一步理顺与世界的关系，而人类命运共同体就是中国对未来自身与世界关系的新思考。这既体现了中国对世界的责任与贡献，也是保障中国持续发展并最终实现民族复兴的必经之路。在传统的国际关系框架下，国家之间难以摆脱“零和博弈”的逻辑，特别是崛起大国与守成大国之间的关系难以跨越“修昔底德陷阱”。因此，中国的民族复兴事业必然会面临越来越大的西方压力，甚至存在遭遇重大挫折的风险。而人类命运共同体理念是中国在现有国际体系的基础上，发挥传统文化优势，对现有体系的“零和”及冲突本质进行的最大程度的改造。只有坚持推进构建人类命运共同体，才能为中国的民族复兴提供更大、更广阔以及更宽容的发展空间。

[责任编辑：石晨霞]

^① 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，《人民日报》2017年1月20日。

国际碳交易机制复杂化 及中国应对^{*}

王 硕 张丽华

【内容摘要】 目前,国际碳交易机制网络群体呈现复杂化态势,碳交易机制复合体、碳交易机制集群与碳交易机制联结相互渗透,同时其内部也进行着良性协同、建设性合作与功能性竞争的有序互动。在无政府状态、利益认知差异以及全球气候治理体系转型等普遍性因素影响下,国际碳交易机制复杂化的成因有着自身的特殊性,是其发展进程中的必然产物。另外,国际碳交易机制间的互动具有双重效应,其协同合作将会带来经济发展与气候保护的双赢结果,而如果互相掣肘则会增加碳交易成本甚至造成负减排。因此,中国在复杂化的国际碳交易机制中推进新型碳外交并实现碳中和目标,既需要充分发挥自身团结国际力量的优势以及国内和国际双循环新发展格局的核心作用,促进碳交易机制间的协同与衔接,又要积极践行《巴黎协定》关于碳交易机制整合的倡议,与各国及相关国际组织共同将碳交易机制整合的规范推广到整个国际社会以及其他议题的全球治理之中。

【关键词】 国际碳交易机制 全球气候治理 碳中和 新型碳外交

【作者简介】 王硕,吉林大学行政学院博士研究生(长春 邮编:130012);张丽华,吉林大学行政学院教授(长春 邮编:130012)

【中图分类号】 P467 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0042-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103003

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“气候治理机制复杂化和对策研究”(20BGJ018)和吉林大学研究生创新基金资助项目(101832020CX045)的阶段性研究成果。

国际碳交易机制作为应对全球气候变化问题的重要政策工具之一，旨在实现经济发展与气候保护的共赢，在全球气候治理体系中处于关键与核心地位。但是随着全球气候治理机制的密度日渐上升，机制之间已经开始呈现“意大利面碗”效应。^① 国际碳交易机制亦面临多样化的困境，不仅有围绕《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC，以下简称《公约》）所设置的主渠道机制，而且还存在着主渠道机制之外不受国际监管的单边、双边及区域性的诸多次级零散机制。因此对它的探讨应从以往“主权国家—国际机制”间的关系视角转向“国际机制—国际机制”间的整体性关系视角，以更准确地把握国际碳交易机制与全球气候治理体系的动态发展。

2020年习近平主席在第75届联合国大会一般性辩论上明确表示，中国将“努力争取在2060年前实现碳中和”^②。这意味着中国将在40年内将年碳排放量从160亿吨降为零。^③ 碳中和是要通过碳汇总量和碳信用总量来抵消商业活动中所产生的碳排放量，这正是国际碳交易机制的核心内容。因此，研究国际碳交易机制复杂化成为当前中国推进新型碳外交的应有之义。

一、国际碳交易机制复杂化：既有研究及其不足

随着全球化的不断深入，各主权国家、国际组织围绕碳交易所设置机制的密度正快速上升，各类行为体在参与全球气候治理过程中所关注的中心问题不再是克服政策协调中的交易成本问题，而是在复杂的碳交易安排中挑选机制的问题，即机制的选择成了直接影响各国碳达峰^④、碳中和等目标实现的主要变量。但是，目前学界更关注的是整个非传统安全领域“条约涌现”的状况，鲜有学者分析具体的治理实践议题，这就导致国际机制理论与现实社会之间的张力逐渐增强。国际碳交易机制是实质性减少排放的重要举措，

① Robert O. Keohane, and David Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspective on Politics*, Vol. 9, No.1, 2011, pp. 1-34.

② 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话》，新华网，2020年9月22日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/22/c_1126527647.htm。

③ 辛保安：《为实现“碳达峰、碳中和”目标贡献智慧和力量》，《人民日报》2021年2月23日，第10版。

④ 指二氧化碳排放达到峰值。

学界应当从全球治理机制复杂化的普遍性特点中分析碳交易机制网络群体的构成、互动、成因以及影响的特殊性。

较早关注机制复杂化的美国学者卡尔·罗斯提亚拉(Kal Raustiala)将该现象界定为“三个及三个以上涉及共同主题,且其成员相互重叠、不存在等级关系的机制网络。同时,无论是否被有意识地管理,它们在实质上、规范上或执行层面上的互动都可能对机制的有效性带来潜在影响”^①。该定义表明,机制网络群处于无序状态,而且对增进全球治理的有效性也不明确。对此,不少学者着力探讨机制复杂化的分类、产生动因以及如何提升它们的互动有效性,如奥兰·扬(Oran R. Young)将纷繁复杂的机制群体分类为相互嵌入/嵌套型、集束型、重叠型、中心环绕型、垂直型、协调/冲突水平型等。^②但这只是根据表面形态进行的划分,该方式不仅冗杂,而且难以体现出彼此的互动方式,因为机制网络群体往往同时涵盖多种类型的单元。

关于机制扩散的动因,国外学者基欧汉(Robert O. Keohane)与中国学者王明国均认为是政治权力博弈以及理性选择驱使机制分化,并使得机制间的互动只能达到帕累托次优效果。^③这种权力博弈论分析方法虽然是传统现实主义学派所普遍接受的,但其静态且笼统的解释却无法动态说明为何政治权力博弈自碳交易机制创立之时便已存在,而其复杂化的现象却直到“后京都”时期才普遍产生?即该观点忽视了国际机制的路径依赖、学习模仿、规范创新等多样化发展路径,也使人们对机制复杂化影响的研究重点落在了其负外部性上,因而难以辩证与客观地看待这一机制的发展。

关于机制间的互动模式,机制网络群体中的构成机制所关注的范围、性质、层级不同,演进规律也就不同;在缺乏国际权威的协调监管的前提下,各机制内要素的互动是自发协调的。^④但是,这种观点不仅无法解释为什么

① Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 279.

② Oran R. Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives,” *Global Governance*, Vol. 2, No. 1, 1996, pp. 1-24; 王明国:《机制复杂性及其对国际合作的影响》,《外交评论》2012年第3期,第144—155页。

③ Robert O. Keohane and David Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” pp. 7-23.

④ 刘畅:《国际社会自发性协调与机制复合体研究——以可持续发展标准领域的机制为

有的机制网络群体互动的有效性很强，有的却很弱，而且也无助于后续制定有针对性的应对措施。

综上所述，要推进全球气候治理走向善治，不能仅从宏观上分析机制复杂化的一般特点，而是要具体落实到国际碳交易机制复杂化的态势及其构成机制的互动，在普遍性成因中分析该议题与其他机制网络群体之间的特殊之处，明晰各类碳交易机制的相似性与差异性，并辩证地论证国际碳交易机制复杂化对全球气候治理有效性的影响，进而有针对性地探讨促进国际碳交易机制网络群体的良性互动方法。

二、国际碳交易机制的复杂化态势及互动模式

目前，国际碳交易机制虽然呈现复杂化态势，但是各机制间并非碎片化，也不是无序互动，而是从多层治理机制间核心规范的差异性与个体机制的策略选择两个维度形成围绕《公约》体系建立起来的碳交易机制复合体，以及诸多不受机制复合体监管的碳交易机制集群与机制联结，并分别进行良性协同、建设性合作与功能性竞争，整体处于“散而不乱”的状态。

（一）良性协同：围绕《公约》体系形成的国际碳交易机制复合体

机制复合体由解决某项特定议题的核心规范创建的初始机制与衍生的具体细化机制共同组成，是机制复杂化的起点。《公约》是国际碳交易机制复合体的初始机制，其既没有设置具体的减排目标，也没有制定明确的减排模式，但提出了采用经济和行政手段来“联合行动”“灵活履约”的核心规范，^① 这为后续设置各种形式的履约机制埋下了伏笔。《公约》体系下的《京都议定书》和《巴黎协定》是国际碳交易机制复合体的细化机制。

《京都议定书》在人类历史上首次以法规的形式规定温室气体减排目标和时间表，并基于历史的责任，允许发展中国家弹性自愿减排，但强制性要

例》，《国际关系研究》2019年第6期，第44—72页。

^① 《联合国气候变化框架公约》第4条第2款，中国气象局网站，2013年11月7日，http://www.cma.gov.cn/2011xzt/2013zhuant/20131108/2013110803/201311/t20131107_230897.html。

求到 2010 年所有发达国家包括二氧化碳在内的六种温室气体排放量要比 1990 年减少 5.2%。^① 为促进目标的灵活实现, 该议定书创建了包括国际排放交易机制、清洁发展机制以及联合履约机制的“京都三机制”。

具体来说, 国际排放交易机制是在发达国家之间基于总量控制的配额型交易, 即当发达国家的碳排放量^② 超出限定的碳排放量时, 就只能通过市场购买配额, 而配额有富余的国家则可卖出配额来获益。清洁发展机制是在发达国家与发展中国家之间基于项目的核证减排型交易, 发达国家提供资金与技术在中国实施低碳减排项目, 然后经过世界银行或国际碳基金公司 (Global Carbon Fund) 等“联合履约管理委员会”的认证转化为碳信用, 该信用既可以用来抵消发达国家的减排任务, 也可用于碳市场交易。联合履约机制则是在发达国家间基于项目的核证减排型交易, 其核证减排的形态是“双轨制”的, 即如果缔约方国内存在温室气体排放评估体系与登记系统, 并完成提交国家温室气体排放的年度清单等相关信息的程序义务, 就可由本国直接签发核证减排单位; 否则其开展的项目仍必须经“联合履约管理委员会”核证签发。

国际碳交易机制发展至《巴黎协定》时期, 其创新性地将减排模式由“自上而下的强制责任”转向了“自下而上的自主贡献”, 不再规定减排目标总量, 这导致基于总量的国际排放交易机制随之消失。但是《巴黎协定》新设置了减缓成果国际转让机制 (Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMO) 与部门核证减排机制 (Sector-based Clean Development Mechanism, S-CDM)。^③ 前者是为辅助国家履行自主承诺, 允许各国自由选择减缓成果转让的形式和途径, 既可以借助国际碳交易机制, 也能够自主创建国内或区域性碳交易机制, 进一步增强了履约的灵活度。后者沿用清洁发展机制的交易模式, 同样具有“抵消功能”, 但其在减缓效益、消除竞争劣势及环境完

^① *Kyoto Protocol Reference Manual, on Accounting of Emissions and Assigned*, Bonn: Climate Change Secretariat, 2020, https://unfccc.int/sites/default/files/08_unfccc_kp_ref_manual.pdf.

^② 要求与 1990 年相比, 欧盟削减 8%、美国削减 7%、日本削减 6%、加拿大削减 6%、东欧各国削减 5% 至 8%。

^③ Paris Agreement, Article 6. 2, November 18, 2020, https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_pdf.

整性等方面更具优越性。整体而言，国际碳交易机制复合体兼顾发达国家与发展中国家的实际情况，在机制形式上是多样和互补的，既有配额型的也有核证型的，既有基于总量的也有基于项目和部门的，以尽可能满足各类行为体的减排需要。

（二）建设性合作：独立于国际碳交易机制复合体之外的机制集群

机制集群是围绕特定议题所创建的机制集束，独立于机制复合体，不受其监管与规范，且彼此之间无明确联系，可能是相互交叉的，也可能是彼此孤立的。随着履行减排承诺的主体不断多元化，加之碳交易机制复合体的发展，各国和地区纷纷依据各自国情灵活设计碳交易实施的规则和指南，建立起诸多独立的碳交易机制集群。迄今为止，全球共有 31 个碳排放交易体系和 30 个核证减排机制，涉及 46 个国家与 32 个次国家行为体。^①

具体来说，虽然基于总量控制的国际排放交易机制随着《巴黎协定》对强制性减排目标总量的取消而消失，但各国为约束国内相关部门与企业的减排任务，仍保留并新建了许多配额型碳交易市场。例如，澳大利亚于 2003 年率先在新南威尔士州创建了针对电力行业的温室气体减排计划和温室气体减排体系；欧盟则根据《欧盟 2003 年 87 号指令》于 2005 年建立了涵盖所有成员国的碳排放交易体系，成为全球首个跨国且超大规模的强制性碳交易市场。随后，新西兰、瑞士、日本、中国、美国、加拿大、哈萨克斯坦、韩国等相继推行全国性的配额型碳交易市场，并逐渐进行国家间碳交易机制衔接。^② 与此同时，为了使履约更加灵活，各国还创建了大量地方性和全国性的核证型碳信用交易机制，其影响力甚至有超越国际碳信用主机制的趋势。如过去的碳信用交易主要通过清洁发展机制进行，但是 2012 年清洁发展机制碳市场价格暴跌后，各主体逐渐转向选择独立的碳信用交易机制。

当前市场上占主导地位的美国碳注册登记处（American Carbon Registry,

^① *State and Trends of Carbon Pricing 2020*, Washington DC.: World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33809/9781464815867.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

^② 碳交易机制衔接是两个或两个以上国家、区域碳交易机制通过某种量化转换实现排放权互认，建立共同的规则和标准，实现跨区域的碳交易活动。如日本东京和埼玉（2011）、美国的加利福尼亚与加拿大的魁北克（2014）、瑞士和欧盟（2020）相继实现碳排放交易体系衔接。

ACR)、气候行动储备方案 (Climate Action Reserve)、黄金标准 (Gold Standard)、自愿碳减排核证标准 (Verified Carbon Standard) 几乎占了核证项目总数的 2/3。截至 2020 年 4 月, 有 5 个国家参与美国碳注册登记处的相关减排行动, 注册项目数 155 项; 参与气候行动储备方案的有两个国家, 注册项目数 274 项; 参与黄金标准的有 72 个国家, 注册项目数 1 249 项; 参与自愿核证减排机制的有 72 个国家, 注册项目数 1 628 项。同时, 在各国向《巴黎协定》提交的 189 份批准书中, 有 97 份提出计划使用核证型碳交易机制来履行国家自主贡献承诺。^① 但是这些碳交易机制集群并非是对碳交易机制复合体的取代, 而是为了根据各行为体的规范偏好落实去碳目标。当然, 要长期维持彼此建设性合作的总体效果, 则取决于与核心规范冲突的程度以及策略选择间的平衡。

(三) 功能性竞争: 不同议题相互嵌入的国际碳交易机制联结

机制联结是不同领域针对同一议题在不同维度与空间上所制定的相互影响、渗透的规则。碳市场涉及经济、社会、能源、环境和金融等诸多方面, 本身具有跨议题的特质, 因此各个领域的知识权威、技术权威、道义权威均不同程度地从专业性、结构性和规范性层面相继嵌入国际、地区和国家碳排放交易体系中。首先, 在碳市场的驱动下, 发达国家的跨国公司为了扩大市场份额, 纷纷争当“趋势引领者”和“市场榜样”, 要求在供应链中增设减排标准, 并启动内部定价机制。2019 年, 699 家跨国公司已将碳价作为影子价格, 把温室气体排放纳入成本考量; 915 家跨国公司表明计划在今后数年内对碳排放进行内部定价。^② 其次, 除了跨国公司外, 政府间组织也积极推动各领域自主建立减排机制。例如, 国际海事组织 (IMO) 与国际民航组织 (ICAO) 分别推动温室气体排放量较大的海运与民航领域建立市场化的温室气体排放控制机制, 还有 50 多个国家的财政部门于 2019 年联合成立了“财政部长气候行动联盟”, 挖掘财政部在气候治理问题上的独特优势。再次, 非政府组织亦在标准制定、平台搭建和公众信息披露等方面制定了诸多倡议

^① *State and Trends of Carbon Pricing 2020*, World Bank Group.

^② CDP, “2019 CDP Disclosure Insight Action,” <https://www.cdp.net/en/climate/carbon-pricing/carbon-pricing-connect>.

和计划。而且，不同领域围绕碳交易议题所创建的机制都有核心与边缘、主要与次要之分，低碳减排在其他议题中可能处于次级或较低的位置。这些原有机制虽在各自领域运转良好，但彼此渗透之后的机制联结则难以避免会在问题领域、管辖权以及成员身份等方面存在重叠，进而造成碳交易机制联结之间的功能性竞争。

三、国际碳交易机制复杂化的原因

国际碳交易机制复杂化现象的成因与其他非传统安全议题机制网络群体的出现有相似之处，如无政府状态、利益认知分化以及全球治理体系转型等。但在普遍性因素之外，国际碳交易机制复杂化的出现又表现出特殊性。

（一）无政府状态引发国际碳交易机制复合体的涌现

在无政府状态下，国际社会缺乏统一监管，在各主权国家的减排谈判中充斥着政治博弈，仅凭借发达国家在低碳技术上的先发优势或发展中国家的道德优势，都难以推进所有成员国执行全面去碳化的实质性措施。因此《公约》只能在谈判策略上不再从利益直接分配角度达成协议，而是从利益再分配角度处理有关问题，通过将经济与减排挂钩来提升成员国的综合收益，^①这也是国际碳交易机制兼顾经济与减排双重内核的意蕴所在。同时，澳大利亚皮特·桑德（Peter H. Sand）等气候机制设计者提出机制本身具有功能性作用，若在气候机制创建时尽可能以软法条文采取灵活履约方式，针对不同成员设置有区别的责任并进行选择性激励，能够促进各自为政的国家达成国际合作的共识。^②《公约》体系下的国际碳交易机制正是遵循该原则，模糊规定各缔约方的权利与义务，并为缓解所有行为主体履约义务的强迫感而允许以各种灵活的碳交易履约机制来促进各国共同合作减缓温室气体排放。但是由于国际权威的缺失，随着碳交易机制复合体中规则的具体细化与严苛

^① 赵斌、唐佳：《绿色“一带一路”与气候变化南南合作——以议题联系为视角》，《教学与研究》2020年第11期，第90页。

^② Peter H. Sand, "Innovations in International Environmental Governance," *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 32, No. 9, 1990, pp. 16-44.

化，各主权国家的碳交易机制合作共识会逐渐减弱，《公约》体系下的协议为弥合各方的分歧，只能不断开拓新的政策空间，这为国际碳交易机制复合体的大量出现打开了闸门。

（二）利益认知差异增加国际碳交易机制集群和机制联结的密度

国家的利益认知是由其所在的安全环境决定的。面对全球平均气温上升的威胁，各国对其负外部性的感知是不同的。因此究竟是维持生存、追求经济利益，还是追求生态效益，各国的诉求并不相同。

利益的不同意味着有关国家在其创建或参与的国际机制中所承担的职能也不同。例如，一些发达国家质疑全球平均气温上升的事实和科学依据，认为面对新兴发展中国家的群体性崛起以及在全球化进程中自身相对收益的下降，经济拓展要比生态效益更重要。它们在创建国际碳交易机制时不仅侧重于经济发展与灵活履约，还将大气资源作为资本积累拓展的新场域，其衍生出的碳金融、碳货币迫使发展中国家和欠发达国家不得不加入这一新的国际资本竞技场，随之建立起地方性的碳交易机制。与此不同的是，小岛国家则将全球升温视为自己面临的生存性威胁，认为碳交易市场不能仅以增加市场份额、改变工业结构或提升先行者利润为目的，而应将其紧迫性回归到减缓温室气体排放本身。为此，这类国家创建的碳核证减排机制规则相对比较宽松，以此吸引他国对其生态项目的支持。发展中国家则将生态经济利益放在首位，既发展经济又改善生态，意欲通过碳交易机制来获取发达国家的技术和资金支持。

总之，利益认知差异衍生出各种职能侧重点不同的碳交易机制集群和机制联结。这也从侧面反映出国际碳交易机制复合体未能将所有交织的利益、交互影响的权力、多元化的观念融为一体，同时也是将全球治理从理想化状态拉回现实的反映。

（三）国际碳交易机制复杂化是新型全球气候治理体系下的必然产物

当前的全球气候治理体系已经由国家主导减排，非/次国家行为体相辅助的“中心—边缘”体系转向由多元行为体共同推动，涵盖多样化机制特征

和具体治理目标的“混合驱动”体系。^①“中心—边缘”体系下的非/次国家行为体所创建的碳交易机制集群或机制联结往往被视为对机制复合体权威的冲击和削弱，但在新型全球气候治理体系下，它们不仅成为被正式纳入全球减排行动的主要力量，^②而且也使碳交易机制集群和机制联结与主机制处于平等地位，这主要是由于国际社会发展的现实需要。首先，全球气候变化的根源在于“碳锁定”^③。全球气候治理最重要的就是在各个相互联系的国家、城市、市场、日常生活等子系统中全方位去碳化，若只依赖针对国家层面的碳交易机制复合体，显然很难达到目的。其次，《巴黎协定》虽然为鼓励主权国家积极参与减排行动提出了自主贡献模式，但是实际上即使所有的承诺均得以兑现，也远远无法实现将全球升温控制在2℃以内的目标。因此，将非/次国家行为体作为国家承诺的补充和执行手段成为国际减排行动的必然选择。再次，主权国家主导下的国际碳交易机制复合体更多是政治博弈之下相互妥协的产物，而非/次国家行为体下的碳交易机制集群和机制联结则具有更鲜明的实用主义色彩，侧重于问题的解决。同时，碳交易机制复合体、碳交易机制集群与碳交易机制联结之间的共同点是各机制要素存在一个相同的主导原则，即在“自由环境主义”理念下将去碳化与经济利益相协调，这使得它们无论表面上如何繁杂，但其彼此之间却是协同、合作或功能性竞争的关系。换言之，真正影响机制网络群体互动有效性的不是其规模，而是机制要素间是否存在最大公约数。

四、国际碳交易机制复杂化的双重效应

单个国际碳交易机制是一种通过将碳排放产权化、商品化并凭借市场机

① 余博闻：《认知演化与全球气候治理的变革》，《世界经济与政治》2019年第12期，第101—133页。

② 于宏源、余博闻：《低碳经济背景下的全球气候治理新趋势》，《国际问题研究》2016年第5期，第48—61页。

③ “碳锁定”是目前工业化国家基于技术—制度复合体中路径依赖的报酬递增所引起的“锁定效应”。具体而言，就是在以碳为基础的产业系统中，技术和制度相互联系、互相依存。当形成稳定的技术制度时，受益于现有制度的参与者将试图维持该制度并抵制变化的发生，妨碍低碳、可再生能源等低碳技术的创新。

制使减排资源配置达到帕累托最优的路径，旨在促进形成气候保护与经济发展的双赢结果。但是当诸多不同形式与结构的国际碳交易机制互动时，从集体行动困境走向集体行动的帕累托累进是比较复杂的过程。无论其互动是侧重于气候保护还是经济发展，都会对全球治理体系产生重要影响。

（一）国际碳交易机制间的良性互动产生的积极效应

从运行层面看，国际碳交易机制之间的良性互动有助于将减排模式从过去的“公私对立”转向“公私联动”。过去传统的气候治理政策以政府包办为主，坚持“应对气候变化—低碳减排—阻碍经济发展”的传统思维，倾向于“末端治理”与“修复补偿”。^①这两种被动回应的治理方式均需耗费大量人力、物力、财力，导致公私对立。国际碳交易机制之间的良性互动能够为各层次、各领域的多元行为体拓展灵活履约途径，增加彼此接触的机会与渠道，使信息流动更加充分，能够调动各方充分利用自身资源禀赋、积极参与到国际减排行动中来。

从气候保护层面看，国际碳交易机制之间的良性互动有助于推动低碳经济理念和低碳创新技术向全社会扩散。因为碳交易机制数量的增长会促使各领域更加重视低碳技术创新，促进工业生产率的提高以及减少温室气体排放，保证社会、经济现代化的整个进程都接纳低碳规范。这不仅使得发达国家能够以低成本来完成减排目标，同时也能使发展中国家避免走上高碳排放的传统工业化道路，进而推动所有国家社会、经济结构的绿色变革。^②

从经济发展层面看，国际碳交易机制之间的良性互动将使碳排放权超越商品范畴，衍生出碳货币，有助于刺激国际市场活力。具体来说，当碳信用实现各个碳交易机制跨区域储存、借贷和变现的时候，就基本具备了充当一般货币的条件。而且碳货币兼具稀缺性、普遍接受性、可计量性以及主权信用特点，有成为国际货币体系中新计价标准和储备货币的潜质，这可以缓解

① 末端治理是对已经产生的污染气体进行处置，修复补偿是对生态破坏后的系统进行修复。参见郇庆治、马丁·耶内克：《生态现代化理论：回顾与展望》，《马克思主义与现实》2010年第1期，第175—179页。

② Gert Spaargaren and Arthur P. J. Mol, “Carbon Flows, Carbon Markets, and Low-carbon Lifestyles: Reflecting on the Role of Markets in Climate Governance, *Environmental Politics*, 2013, p. 176.

贵金属供给有限和主权信用危机带来的国际货币体系风险。^①而且，碳货币还具有环境意义，其价值评估不再依据一国国内生产总值，而是与碳排放和储存绑定，这就使得某个国家在大量消耗其碳预算的时候需要冒货币贬值的风险，进而对国家排放形成约束。^②据统计，仅2019年全球碳市场交易总额即达到2332亿美元，到2030年，低碳发展模式可为世界带来26万亿美元的经济效益，创造逾6500万个新的低碳就业机会。^③

（二）国际碳交易机制互相掣肘可能产生的消极效应

第一，错综复杂的碳交易机制复合体启动了“棋盘政治”^④，不仅为发达国家提供了逃避减排义务的余地和弹性空间，加剧权力不对称，而且还会增加国家间碳交易的社会成本。如果不加以协调，发达国家即使作出较多减排承诺，也可以打着可持续发展的幌子，利用多元碳交易机制来进行碳补偿诈骗，完全不需要在国内进行经济去碳和实质减排就能履行《公约》义务。这是国际碳交易机制被一些学者称为“资本主义在为其难以为继的合法性寻找的新基础”^⑤的原因，同时也是其被称作“20世纪之后资本主义适应环境挑战并强化自身战略”^⑥的原因。缺乏统一标准的机制复合体使得各类行为体在碳交易过程中，需要在排放信息审计与披露、寻找交易主体、交易谈判、签约、履行等各个繁杂的程序与环节上耗费额外的费用，使得高效的碳交易中增加了许多无效率且昂贵的环节，额外提高了碳交易的社会成本。^⑦

第二，各自为政的碳交易机制集群会造成负减排，有可能加剧全球气候

① 王颖、管清友：《碳货币本位设想：基于全新的体系建构》，《世界经济与政治》2009年第12期，第71页。

② John R. Porter and Steve Wratten, “Move on to a Carbon Currency Standard,” *Nature*, Vol. 506, 2014, p. 295.

③ 中国经济导报：《用“绿色之笔”共建一带一路高质量发展图景》，中华人民共和国国家发展和改革委员会网站，2020年11月6日，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202011/t20201106_1249999_ext.html。

④ “棋盘政治”是指多元行为体围绕某议题所制定的各种协议相互缠绕、互相重叠，导致相关国家之间的责任冲突不断发生。参见：时春荣、管恩琦：《国际机构的“棋盘政治学”利弊和启示》，《中共四川省委省级机关党校学报》2012年第2期，第59—63页。

⑤ Steffen Böhm and Siddhartha Dabhi, *Upsetting the Offset: The Political Economy of Carbon Markets*, London: May Fly Books, 2009, p. 21.

⑥ Derek Bell, “Coming of Age?” *Environmental Politics*, Vol. 22, No. 1, 2013, pp. 1-15.

⑦ Larry Lohmann et al., eds., *Carbon Trading: A Critical Conversation on Climate Change, Privatization and Power*, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2006, p. 72.

治理形势的恶化。这主要体现在企业与投资者受利润驱使，往往会在众多基于项目的核证减排机制中选择审核相对宽松的国家进行合作，然后推进利润高但不是减排量大的项目，并以东道国的可持续发展为代价谋取暴利。例如，发达国家和厄瓜多尔合作开展桉树碳汇项目。桉树是速生丰产树种，能够获得较高的碳信用，并且减排审核速度快，但该树种对水分要求极高。大规模种植这种植物不仅会导致当地地下水位下降、土壤板结、环境恶化，而且还会改变当地居民的劳作模式，使他们不能再像过去那样通过直接的自然劳作来获取满足家庭生活需要的食物。^①也就是说，发达国家通过将高耗能的产品转移到发展中国家生产，虽然能实现其本国的减排任务，却会使发展中国家碳排放量增加，从而引发绿色悖论。斯德哥尔摩环境研究所（Stockholm Environment Institute, SEI）的调查结果发现，碳核证减排机制集群实质上增加了约6亿吨碳排放量。^②

第三，国际碳交易机制间相互掣肘，削弱了全球气候治理体系抵抗外在因素冲击的韧性。这主要体现在全球新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）对碳价的影响上，据碳定价领导力联盟（Carbon Pricing Leadership Coalition, CPLC）估计，若要以高成本方式来实现《巴黎协定》目标，碳价在2030年前需达到50—100美元/吨。^③然而，国际货币基金组织的数据显示，目前全球平均碳价格仅为2美元/吨。^④疫情之前，多个国家或地区有提高碳价的计划，但在疫情发生后，为刺激经济发展，欧盟与加拿大的魁北克省均将碳配额价格下调，加拿大的纽芬兰和拉布拉多省也于2020年4月搁置了提升碳税的计划，挪威更是决定不再对特定工业生产过程中的天然气与液化石油直接撤销碳税豁免。当然，合理碳价的形成取决于当地条件、市场供需关系、配额发放所执行的尺度以及其他气候政策内容和技术发展水平。但

① Steffen Böhm, Siddhartha Dabhi, “Upsetting the Offset: The Political Economy of Carbon Markets,” p. 42.

② Arthur Neslen, “Kyoto Protocol’s Carbon Credit Scheme ‘Increased Emissions by 600m Tonnes,’” *Guardian*, August 24, 2015 <https://www.theguardian.com/environment/2015/aug/24/kyoto-protocols-carbon-credit-scheme-increased-emissions-by-600m-tonnes>.

③ CPLC, *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, November 19, 2020 <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices/>.

④ Green Finance Platform, “Carbon Pricing Corridors: The Market View 2018,” Carbon Disclosure Project, 2018, pp. 1-38.

是，多元机制间如果能有序协同，各国显然能够更好地应对外部因素的冲击。

五、中国应对国际碳交易机制复杂化的路径

面对国际碳交易机制复杂化态势，习近平主席在气候雄心峰会上强调，“团结一心，开创合作共赢的气候治理新局面……提振雄心，形成各尽所能的气候治理新体系……增强信心，坚持绿色复苏的气候治理新思路。”^① 这既向国际社会展示了中国的大国担当与负责任态度，也为协调国际碳交易机制有序运行指明了方向。

（一）发挥中国的积极作用，促进碳交易机制的相互协同

在国际社会无政府主义状态下，促进碳交易机制协同是长期的系统工程，需要加强行为体之间的团结，中国具有这方面的比较优势。因为中国在全球治理各领域中积极提供国际公共产品，受到国际社会的信任，尤其在此次全球性新冠肺炎疫情中，中国在疫情防控过程中所表现出来的国内团结力量受到国际社会的赞赏与认可，并使“一带一路”沿线多国明确表示希望加强与中国的合作。^② 这样的状况可以辐射到全球气候治理议题上。譬如，《巴黎协定》在中国等主要国际力量的推动下得以签署与生效，虽然经历了美国的退出，但是当下的气候谈判及碳交易机制细化的议程都仍在正常推进。因此，中国应继续推动国际团结，在碳交易机制谈判中促进各国和地区在平等协商基础上进行能力建设合作。一方面，积极进行碳交易机制的基础设施和机构能力，加强人员培训、互助以及共享知识、经验和数据信息，促进碳交易机制建设与运行的科学化、专业化；另一方面，就规则协调、争端解决、支持性机制等进行沟通，并建立信息通报等不同形式的制度化沟通渠道，以推进机制间对话，使互补型机制在执行层面相互扶持，提高国际碳交易机制间的协同程度。

① 《习近平在气候雄心峰会上发表重要讲话》，外交部网站，2020年12月1日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1839761.shtml。

② 朱祥：《共抗新冠肺炎疫情 共谋世界卫生安全——“一带一路”智库合作联盟国际合作伙伴高度评价中国疫情防控阻击战》，《当代世界》2020年第3期，第44页。

（二）发挥国内、国际双循环新发展格局作用，促进碳交易机制间衔接

碳交易机制衔接不仅能够增加市场的流动性，抑制碳价的大幅波动，而且还能够促使机制间逐渐形成共同的规则，精简繁杂的程序，进而大幅度降低交易费用和成本。中国重视机制衔接的重要性，并已经在2020年的第17届中国国际金融论坛中明确指出，国际碳交易市场规模越大，供求关系就越合理，也就越能够稳定气候变化的国际交易；中国下一步将加强与亚洲和欧洲的相关机制衔接。^①但是，要促进碳机制间的衔接，需要市场的稳定与规模的扩大。为此，中国要充分发挥国内、国际双循环新发展格局的核心作用。一方面，与世界银行、国际金融公司（International Finance Corporation, IFC）、全球环境基金（Global Environment Facility, GEF）、绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）等国际机构在低碳领域加强合作，建立多元融资体系和碳价监管体系，通过促进机制联结来保证碳价波动的平缓 and 可预测性；另一方面，中国需继续扩大碳市场规模。中国目前已经加入了14个明确涵盖环境议题的自由贸易协定，今后还应通过签署谅解备忘录或构建合作性制度等方法，进一步将碳机制衔接纳入更多合作伙伴的议事日程。例如，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的贸易投资自由化程度高于WTO，且成员包括已与欧盟签署自由贸易协定的日本、澳大利亚、越南等国，这就使得发展中国家与发达国家能够在经济利益的驱动下，建立具有共同标准的国际化碳交易规则。中国推进与此类国家的合作，将能够使多元碳机制在市场机制与政府监管的双重作用下进一步缩小差异，推动后疫情时代经济的绿色复苏和气候治理的良性发展。

（三）整合碳交易机制，促进机制交融

国际碳交易机制复杂化是新型全球治理体系下的必然产物。《巴黎协定》针对这一态势在第6条第4款和第8款中提出了整合机制的倡议，要求确立的减排量既可以被东道国缔约方以及其他缔约方履行，又接受《巴黎协定》指定机构的监管，以加强公私部门的参与度，促进各种机制间的融合。虽然这些仍是规范性的机制，没有明确的强制性要求，但是得到了一些国家与国

^① 周小川：《下一步要研究中国和亚洲、欧洲的碳市场链接问题》，中国碳排放交易网，2020年11月21日，<http://www.tanpaifang.com/tanjiaoyi/2020/1121/75416.html>。

际组织的支持。例如，欧洲复兴开发银行（EBRD）发起综合碳计划，希望通过政府支持、能力建设、减排项目等方式对临近地中海的南部和东部地区碳市场建设的不同方案进行测试。^① 世界银行发起“碳发展倡议”“碳伙伴基金”“气候仓库”“转型碳资产基金”等，希望通过标准化信用框架建立气候市场运作体制与治理流程，增强国家碳信用机制的透明度，增加气候融资机会，缩短减排目标实现的时间。各国和各地区正在通过“自下而上”的路径推动碳交易机制交融。针对上述情况，中国应继续全过程、全领域参与有关国际组织或国家间的碳交易机制整合计划，并尽可能在发展中国家代表性、实际运作方案和资金捐赠等方面发挥重要作用。同时，中国还应主动与金砖国家等携手践行《巴黎协定》的机制整合倡议，以提升在碳交易机制整合谈判中的治理储备能力和制度性议价能力。要实现碳机制整合的目标，中国仍需进一步加强自身能力建设，加强技术、制度和政策创新，完善企业碳管理、碳核查等，并应丰富气候治理科学理论和相关领域的人才储备，实现国内碳交易市场与国际碳交易市场接轨。机制复杂化的趋势是未来各种非传统安全议题都会面临的问题，如果能够协调、处理好国际碳交易机制间的良性互动，则有望形成积极的外溢效果。

[责任编辑：孙震海]

^① 欧洲复兴开发银行：《开发和交易在临近地中海的南部和东部地区基于清洁发展机制的大规模碳信用的方式》，<https://www.ebrd.com/news/events/ebd-at-cop-25.html>。

从 NAFTA 到 USMCA：投资争端解决机制的变化、成因及启示^{*}

伍穗龙 陈子雷

【内容摘要】 2020年7月生效的《美国—墨西哥—加拿大协定》在投资争端解决机制上一改《北美自由贸易协定》下偏重对投资者权利保护的“新自由主义”精神，回归对国家规制权能的重视。在适用对象、适用争议、适用程序上作出变化与革新。全球价值链收缩及“慢球化”、投资争端解决机制的内在合法性危机以及对东道国规制权力的削弱，是国际投资争端解决机制发生变化的深层次经济、法律与政治动因。《美国—墨西哥—加拿大协定》投资争端解决机制的变化与革新将进一步推动“卡尔沃主义”的回归以及加剧国际投资法体制内部的碎片化趋势。中国应积极支持及推进投资争端解决机制改革，使其发挥正面作用，同时辩证吸收“卡尔沃主义”的合理因素，积极探索诸如前置协商、投诉与帮助以及调解等解决投资者与东道国之间投资争议的多元渠道。

【关键词】 《北美自由贸易协定》 《美墨加协定》 投资者—国家争端解决 全球价值链

【作者简介】 伍穗龙，上海 WTO 事务咨询中心助理研究员（上海 邮编：200336）；陈子雷，上海对外经贸大学国际经贸学院教授（上海 邮编：201620）

【中图分类号】 F757.14 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0058-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103004

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题“境外投资立法重大问题研究”（20JZD018）和国家社会科学基金重大项目“推进双向投资布局的开放体制——创新与内外战略协同研究”（15ZDC018）的阶段性成果。

基于政府对待外国投资者财产权利差异而引发的冲突已持续数个世纪。随着 17 世纪现代国家诞生及重商主义竞争理念萌芽，这一冲突被激化。^① 如果说美国在《杰伊条约》（Treaty of Amity, Commerce and Navigation, United States-Great Britain）及其后的《友好通商航海条约》（Treaties of Friendship, Commerce and Navigation）^② 中确立了通过国家对国家的争端解决机制来保护一国投资者的法律建制，^③ 那么《北美自由贸易协定》（North American Free Trade Agreement, NAFTA）是在诸边^④ 层面首次全面引入投资者—国家争端解决机制^⑤ 来保护一国投资者的重要突破。但是，2010 年以来，以价值链收缩为特征的“慢球化”^⑥（slowbalization）趋势愈演愈烈，批判投资争端解决机制的呼声高涨，质疑争端解决机制在解决投资者—国家投资纠纷中的作用的声浪也很多，《美国—墨西哥—加拿大协定》（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA，简称《美墨加协定》）在此背景下应运而生。

2018 年 9 月，美国、墨西哥与加拿大就 NAFTA 重新谈判达成一致。2020 年 7 月，USMCA 正式生效，以取代 1994 年生效的 NAFTA。作为贯彻“美国优先”理念的第一个重新谈判的自由贸易协定，USMCA 在理念、目标与具体章节内容上均较 NAFTA 有重大变化。^⑦ 其中，USMCA 第 14 章下的投

① Kate Miles, *The Origins of International Investment Law: Empire, Environment and the Safeguarding of Capital*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 19-70; and Kenneth Vandeveld, “Sustainable Liberalism and the International Investment Regime,” *Michigan Journal of International Law*, Vol. 19, No. 2, 1998, pp. 375-378.

② Treaties of Friendship, Commerce, and Navigation, January 21, 1956. 在 1946—1948 年间，美国缔结了超过 20 个友好通商航海条约，参见 Herman Walker, Jr., “Modern Treaties of Friendship, Commerce, and Navigation,” *Minnesota Law Review*, Vol. 42, No. 1, 1958, p. 805.

③ Harman Walker, Jr., “Modern Treaties of Friendship, Commerce, and Navigation,” p. 805; and John F. Coyle, “The Treaty of Friendship, Commerce and Navigation in the Modern Era,” *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 51, No. 3, 2013, pp. 302-308.

④ 在涉及国际贸易机制安排的谈判中，在双边谈判和大范围的多边谈判之间，对于参与国家多于双边但是局限于较小范围的，当前已习惯称为“诸边”。

⑤ 如无特别说明，下文的投资争端解决机制均指投资者—国家争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement）。

⑥ “慢球化”（slowbalization）是对应“全球化”（globalization）的概念，用以描述全球价值链收缩引起的全球化发展放缓趋势。参见“Slowbalisation, A New Pattern of World Commerce is Becoming Clearer-As Are Its Costs,” *Economist*, January 26, 2019, p. 11.

⑦ 张生：《从〈北美自由贸易协定〉到〈美墨加协定〉：国际投资法制的新发展与中国的因应》，《中南大学学报（社会科学版）》2019 年第 4 期，第 51 页。

投资争端解决机制一改 NAFTA 偏重对投资者权利保护的“新自由主义”^①精神，回归对条约下国家规制权能的重视。其通过投资争端解决机制菜单式（à la carte）^②的国别适用以及争端解决范围的限制适用，一定程度上反映了“卡尔沃主义”^③（Calvo Doctrine）的回归。

当前，国内各界对 USMCA 投资争端解决机制的探讨不多，仅有的若干研究多聚焦于 USMCA 投资争端解决机制的文本解析，^④对机制变化的制度性成因及变化趋势缺少深层次分析。本文拟在上述研究的基础上，进一步分析其变化机理及影响。本文先对 USMCA 与 NAFTA 投资争端解决机制发生变化的内容进行梳理，再分析引起这一变化的经济、政治及社会动因，最后探讨这种变化所代表的投资争端解决机制发展趋势以及对中国的启示。

一、从 NAFTA 到 USMCA——投资争端解决机制变化革新

NAFTA 是第一个在自由贸易协定中全面纳入投资争端解决机制内容的诸边协定。其第 11 章 B 节题为“一国与另一国投资者的争端解决”，对投资争端解决机制的具体内容作了明确规定。USMCA 在投资争端解决机制遭遇强烈质疑、改革呼声较高的背景下继承了这一制度，但删减了 NAFTA 第

① 新自由主义，又称为新保守主义，新古典综合主义等，区分为多个理论流派，在 20 世纪 70 年代末 80 年代初得到充分发展。其核心为主张贸易自由化、价格市场化和私有化。参见 Taylor C. Boas and Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 44, No. 2, 2009, pp. 137-161; 李其庆：《全球化背景下的新自由主义》，《马克思主义与现实》2003 年第 5 期，第 4—18 页。

② 菜单式（à la carte）方法，原意是指按菜单点菜，后引申为根据具体情况制定适合自身的方案与计划。

③ 卡尔沃主义系由阿根廷国际法学家卡洛斯·卡尔沃（Carlos Calvo）提出，其核心在于反对一国凭借其国力干涉他国内政，并借此使其国民享受高于他国国民的待遇。参见韩秀丽：《再论卡尔沃主义的复活——投资者—国家争端解决视角》，《现代法学》2014 年第 1 期，第 121—135 页。

④ 参见白洁、苏庆义：《〈美墨加协定〉：特征、影响及中国应对》，《国际经济评论》2020 年第 6 期，第 123—138 页；殷敏：《〈美墨加协定〉投资者—国家争端解决机制及其启示与应对》，《环球法律评论》2019 年第 5 期，第 160—174 页；张庆麟，钟俐：《析〈美墨加协定〉之 ISDS 机制的改革》，《中南大学学报（社会科学版）》2019 年第 4 期，第 41—50 页；池漫郊：《〈美墨加协定〉投资争端解决之“三国四制”：表象、成因与启示》，《经贸法律评论》2019 年第 4 期，第 14—26 页。

11 章 B 节相关内容，代之以“遗留投资及正在进行的争端”“墨西哥与美国的投资争端”以及“墨西哥和美国与涵盖的政府合同相关的投资争端”^① 三个独立附件，在投资争端解决机制的适用对象、适用争议以及适用程序方面较 NAFTA 发生了变化、进行了革新。

（一）投资争端解决机制适用主体范围的改变——灵活的菜单式选择

NAFTA 投资争端解决机制对缔约三国同等适用，但 USMCA 对此进行了重大改变。其引入了灵活的菜单式适用方案，使投资争端解决机制产生了对三个国家区别对待的效果。

一方面，加拿大将退出投资争端解决机制。USMCA 生效后，加拿大投资者与美国或墨西哥之间的投资争端，以及美国或墨西哥投资者与加拿大之间的投资争端，不能再通过 USMCA 下的投资争端解决机制予以解决。至于后续应通过何种途径解决它们之间的争端，USMCA 并未确定。考虑到美国、加拿大及墨西哥现有的投资条约实践以及加拿大国内法的规定，在排除特殊安排情况下，涉及加拿大的上述争端只能通过加拿大法院、国家间仲裁或者加拿大与当事国既有的或今后将签订的其他投资协定所规定的方式处理。^② 例如，墨西哥与加拿大两国均为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）缔约国，且协定允许通过投资争端仲裁解决投资争议，^③ 故而其中一方投资者与另一缔约国因投资而引发的条约性争端，仍可诉诸投资争端解决机制。

另一方面，美国与墨西哥之间基于条约而发生的“墨西哥与美国的投资争端”以及美国与墨西哥之间基于合同而引起“美国与墨西哥之间有关协定涵盖的政府合同之争议”，分别通过 USMCA 第 14 章附件 14-D 以及附件

^① United States-Mexico-Canada Agreement, Chapter 14, Annex 14-C: Legacy Investment Claims and Pending Claims; Annex 14-D: Mexico-United States Investment Disputes; Annex 14-E: Mexico-United States Investment Disputes Related to Covered Government Contracts.

^② Julie Bedard, David Herlihy, and Timothy G. Nelson, “The United States-Mexico-Canada Agreement Significantly Curtails Foreign Investment Protection,” Skadden, October 2, 2018. <https://www.skadden.com/insights/publications/2018/10/the-united-states-mexico-canada-agreement>. 转引自池漫郊：《〈美墨加协定〉投资争端解决之“三国四制”：表象、成因及启示》，第 16 页。

^③ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, Chapter 9, Section B: Investor-State Dispute Settlement.

14-E 的具体规定对美国与墨西哥适用。

需要注意的是，由于当前在 NAFTA 下尚有“遗留投资及正在进行的争端”未完成，为保证 NAFTA 与 USMCA 两个条约的顺利衔接，USMCA 第 14 章附件 14-C 通过对“遗留投资及正在进行的争端”作出相应安排，解决 NAFTA 失效后 USMCA 与 NAFTA 的过渡问题。一方面，USMCA 第 14 章附件 14-C “过渡条款”明确规定，就任一缔约方的投资者在 1994 年 1 月 1 日 NAFTA 生效至失效之间做出的、并且在 USMCA 生效后仍然存续在另一缔约国的“遗留投资”^①，美国、加拿大和墨西哥三方仍然可以通过 NAFTA 下的投资争端解决机制处理。但如果通过 NAFTA 下的投资争端解决机制处理争端，投资仲裁申请必须在 NAFTA 失效后三年内提出。一旦提出，仲裁庭对相应争端的管辖时效可不受 NAFTA 失效后三年的时间限制，仲裁庭可以根据 NAFTA 第 11 章 B 节的相关规定对案件进行审理，直至案件审结。另一方面，对于 NAFTA 生效期间已经根据其第 11 章 B 节提起的投资仲裁，不受 NAFTA 失效或 USMCA 生效的影响，相关仲裁继续进行直至仲裁庭做出仲裁结果。

（二）投资争端解决机制适用争议的改变——降低缔约国规制风险

在 NAFTA 下，除极少数情况之外，东道国几乎所有违反 NAFTA 第 11 章 A 节义务的行为均可以被投资者提起仲裁。其中就包括该节中明确列出的“最惠国待遇”“国民待遇”及“公平公正待遇”等核心实体待遇。相比较而言，USMCA 第 14 章附件 14-D 所规定的美国与墨西哥之间基于条约而引发的投资争端解决适用范围却显得极为狭窄。

USMCA 第 14 章附件 14-D 第 14.D.3 款通过正面列举方式规定了申请人的仲裁范围仅限于两种情况，一是违反 USMCA 第 14 章国民待遇或者最惠国待遇条款而引发的争端，但投资设立与取得方违反上述待遇而引发的争端不在其列；二是违反 USMCA 第 14 章下征收与补偿条款的争端，但不包括间接投资。至于对违反被誉为国际投资法帝王条款的“公平公正待遇”^②的

^① USMCA, Chapter 14, Annex 14-C: Legacy Investments Claims and Pending Claims.

^② 徐崇利：《公平与公正待遇标准：国际投资法中的“帝王条款”？》，《现代法学》2008 年第 5 期，第 123—134 页。

行为，USMCA 第 14 章附件 14-D 则语焉不详。有观点认为，按照《维也纳条约法公约》（Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT）第 31 条关于条约解释的规则，此项安排应被解读为对上述条款的违反也不得提交仲裁。^① 这就意味着《美国 2012 双边投资协定范本》（2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty）制定以来所确立的在“投资全生命周期”^② 任何阶段均可对国民待遇和最惠国待遇提起仲裁的立法范式被打破。同时，因为“公平公正待遇”以及“间接征收”而引起的投资争端也被 USMCA 争端解决机制拒之门外。

（三）投资争端解决机制适用程序的改变——穷尽国内救济

除提交仲裁的投资争端范围大幅度收窄外，投资争端解决程序上的变化也比较大。在 NAFTA 之下，投资者在投资争端解决程序上享有极大自由度。为保障投资者的投资权益并给予其充分选择权，NAFTA 的投资争端解决程序采用“岔路口”模式，投资者可以在不以用尽当地救济为前提的条件下，直接将东道国涉嫌违法的行为诉诸投资争端解决机制，请求国际投资争端解决中心（International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID）或其他国际仲裁机构作为第三方对争端予以裁判。这充分践行了 NAFTA 第 11 章 B 节第 1115 条所述及的投资争端解决机制设立目的，即按照国际对等原则及中立仲裁下正当程序要求，保证缔约方投资者得到平等对待。^③ 与 NAFTA 相比，USMCA 却显得保守。

USMCA 第 14 章附件 14-D 第 14.D.5 款明确，若要将诉请提交仲裁，申请人或申请企业必须：（1）就东道国根据第 14 章下所谓的违法行为，首先在东道国（被申请人）的国内法庭或行政法庭开展诉讼程序；（2）申请人或申请企业收悉东道国内的终裁机构的最终决定或在东道国的国内法庭或行政法庭开展诉讼程序已超过 30 个月。这意味着投资者作为仲裁申请人，必须先用尽东道国国内救济并得到最终裁决或是启动国内救济超过 30 个月，方可提起投资争端解决仲裁申请。综合 USMCA 现有的程序性规定，仲

^① See, for example, Nathalie Bernasconi-Osterwalder, “USMCA Curbs How Much Investors Can Sue Countries,” IISD, October 2, 2018, <https://www.iisd.org/articles/usmca-investors>.

^② 包括投资的设立、取得、管理、运营、扩建与处置。

^③ NAFTA., Chapter 11, Article 1115: Purpose.

裁申请必须在投资者知道或应当知道权利遭到损害 4 年内提出，减去 30 个月的国内救济途径优先规定，实际上对投资者而言，只有 18 个月时间可以提出投资争端解决仲裁申请，而 NAFTA 第 11 章中所规定的申请时限则为 3 年。因此，这一规定大大增加了投资者启动投资争端解决机制的前置程序成本，进一步降低了投资者利用该机制维护投资权益的意愿和动机。

值得注意的是，上述投资争端解决机制适用的范围及提起程序的实质性变化仅针对美国与墨西哥之间基于 USMCA 而引发的争端。根据 USMCA 第 14 章附件 14-E 的规定，就美国与墨西哥关于“特定经济部门的政府合同”的投资争端而言，USMCA 第 14 章附件 14-E 对上述要求做出了例外性规定，使得 USMCA 第 14 章附件 14-E 在适用投资争端解决机制上与 NAFTA 的适用基本无差别。而所谓的“特定经济部门”则是指能源和自然资源部门，具体包括天然气与石油、电力、电信服务、交通服务及基础设施五大部门。^①

二、投资争端解决机制变化的原因

无论是加拿大退出投资争端解决机制，还是投资争端解决机制缩小适用范围及收紧前置程序，USMCA 的上述变化均围绕加强国家规制权力在投资争端解决中的影响这个目标展开。USMCA 这一“顺应”国际投资争端解决机制改革变化^②的举措有着深层次的经济、法律与政治动因。

（一）投资争端解决机制变化的根本原因：全球价值链收缩与“慢球化”

投资争端解决机制是自由主义经济的产物，其适应于自由主义经济背景下以发达经济体为主的全球贸易与投资的扩张及一体化。投资争端解决机制服务于自 20 世纪 60 年代萌芽的发达经济体跨国企业对发展中经济体的全球大规模投资，并在美国的推动下通过 NAFTA 的缔结而进入全盛时期。但是，

^① USMCA, Chapter 14, Annex 14-E: Mexico-United States Investment Disputes Related to Covered Government Contracts.

^② 当前，对投资争端解决机制的存废和改革的辩论非常激烈。以联合国国际贸易法委员会第三工作组牵头的投资争端解决机制改革工作组，正就投资争端解决机制的改革制定方案。包括中国在内的 20 多个国家已经向工作组递交改革立场性文件及方案，详细内容及历史沿革具体可参见 https://uncitral.un.org/en/working_groups/3/investor-state。

当前全球贸易投资扩张这一基础显然发生了部分改变，寻求廉价劳动力和更大资本收益的全球化正在走向停滞，全球价值链已开始呈现区域化趋势，投资也在逐渐下行。

世界银行对全球外商直接投资占国内生产总值（GDP）比重的测算结果就颇能说明这一趋势。虽然自 20 世纪 90 年代起，全球价值链变化带来跨境贸易和投资的高速增长，全球投资净流入量和流出量占 GDP 的比重都有较大幅度上升，但在 2008 年国际金融危机后，这一趋势逐步放缓，全球投资净流入量和流出量在 GDP 中的比重从 2010 年的 2.7% 和 2.6% 下降至 2018 年的 1.4% 和 1.0%，^① 全球投资呈现下降状态。

2019 年年初，《经济学人》有关“慢球化”的文章更是明确指出，随着贸易态势的逐渐紧张，过去十年，跨国投资、贸易、银行贷款和供应链都在萎缩或已停滞。寻求廉价劳动力和更大资本收益的全球化正在走向饱和，供应链的区域化已经开始呈现，全球化进程已经让位于一个缓慢发展的新时代——“慢球化”。^② 2019 年 4 月，麦肯锡全球研究院发布的分析报告进一步印证了这一点。该报告认为，从 20 世纪 90 年代以来，价值链正在变得越来越区域性而非全球性；2007 年后，贸易强度从 28.1% 下降至 22.5%，其中尤以计算机和电子产品、电动机械、汽车、化工产品、运输设备以及纺织和服装等交易量最大和价值链最复杂的行业最为显著。^③ “慢球化”最突出的例证，是特朗普政府时期竭力推动的以“制造业回流”“跨国企业回流”“投资回流”“购买美国货”等为核心的“美国优先”政策和行动。“慢球化”下跨国投资萎缩或停滞，加之以资本回流与本土化为根本战略重心的投资、贸易政策竞相出台，客观上导致发达国家逐步降低对投资争端解决机制

① 根据世界银行数据库的测算整理所得，具体可参见 <https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.WD.GD.ZS>。

② “Slowbalisation, A New Pattern of World Commerce is Becoming Clearer-As Are Its Costs,” p. 11.

③ 麦肯锡全球研究院：《变革中的全球化：贸易及价值链的未来图景》，2019 年 4 月，第 5—6 页，<https://www.mckinsey.com.cn/wp-content/uploads/2019/04/%E5%8F%98%E9%9D%A9%E4%B8%AD%E7%9A%84%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96%EF%BC%9A%E8%B4%B8%E6%98%93%E5%8F%8A%E4%BB%B7%E5%80%BC%E9%93%BE%E7%9A%84%E6%9C%AA%E6%9D%A5%E5%9B%BE%E6%99%AF-%E4%B8%AD%E6%96%87%E6%91%98%E8%A6%81.pdf>。

的依赖。正如一些学者所言，“在 USMCA 谈判中，投资争端解决机制并非美国关注的重点。事实是，美国在 USMCA 重谈之初就希望取消 NAFTA 第 11 章中的投资争端解决机制，使其仅在各国政府认为需要适用时方可适用，从而剥夺在加拿大或墨西哥投资的美国投资者的追索权，促使其将资金留在美国国内。”^①

（二）投资争端解决机制变化的直接原因：对东道国规制权力的削弱

作为国际投资争端去政治化的产物，投资争端解决机制与生俱来就带有保护国际私人投资的倾向。随着投资争端解决案件数量在 20 世纪 90 年代后的井喷式增长，投资争端解决机制对东道国规制权力的侵蚀问题愈发突出，NAFTA 是其中的典型。截至 2021 年 4 月，基于 NAFTA 提起的投资仲裁案件总数多达 72 件，其中大部分争议关乎东道国的规制权力。^②

众多的投资争端解决实践挑战了东道国的规制权力，使 NAFTA 三方特别是加拿大与美国在投资争端解决机制的存留问题上增添了不确定因素。例如，加拿大认为 NAFTA 下的投资争端解决实践对其国内规制权力造成重大挑战，并远超其于 1994 年签订 NAFTA 时的预期。诚然，自 20 世纪 90 年代遭遇第一起投资争端以来，加拿大已经在 27 个案件中被提起仲裁申请，^③而且争议大多与其所施行的环境保护、劳工措施、公共健康措施等公共政策相关。经历 NAFTA 投资争端解决机制近 25 年的实践，加拿大确信该机制倾向于保护投资者利益，已经对加拿大的国内政策规制造成了重大影响，违背了该机制防范墨西哥国有化美加两国在墨投资的初衷。加拿大谈判代表在 USMCA 谈判中一直强调，“如果认为美国与墨西哥在 NAFTA 重谈中最大的分歧与利益博弈在于关税与非关税壁垒，那么在美国与加拿大之间最大的困难就是双方在争端解决机制特别是投资争端解决机制问题上的重大分

① Lawrence L. Herman, “Canada-US Investment Dispute: An Update,” Herman and Associates-Trade Law Memo, February 2018, <http://hermancorp.net/2018/02/21/canada-us-investment-disputes-an-update>.

② 根据 Investment Arbitration Reporter 数据库统计所得，数据库参见 https://www.iareporter.com/arbitration-cases/?fwp_treaty=nafta。

③ 池漫郊：《〈美墨加协定〉投资争端解决之“三国四制”：表象、成因与启示》，第 16 页。

歧。”^① 加拿大时任外交部长克里斯蒂娜·弗里兰（Chrystia Freeland）甚至将退出 USMCA 投资争端解决机制看作是加拿大政府参与 USMCA 谈判的一个重要成果。^②

与加拿大相比，美国的情况也同样令人担忧。类似的仲裁实践同样令美国对 NAFTA 投资争端解决机制逐渐失去信心。例如，2003 年洛温集团有限公司（Loewen Group, Inc.）及雷蒙德·洛温（Raymond L. Loewen）诉美国案，^③ 就反映了仲裁庭倾向于对缔约国国内法进行审查。该案仲裁庭尝试通过审查美国密西西比州最高法院的最终判决，从而判断影响投资者措施的合法性。此举为 NAFTA 仲裁庭审查包括州法院以及联邦法院在内的美国国内法院打开了方便之门。2017 年，时任美国贸易代表（USTR）莱特希泽（Robert Emmet Lighthizer）在国会作证时就曾对此表示担忧，“尽管目前美国在 NAFTA 下未输过一个案件，但其投资仲裁已经使美国逐渐意识到，该机制迟早会破坏美国的国内宪政体制。”^④ 从根本上减少东道国因投资争端解决而引发的“规制寒战”^⑤（chilling regulation），进一步提升东道国对国内规制的话语权，已经逐渐成为东道国对投资争端解决机制的重大诉求。

（三）投资争端解决机制变化的间接原因：合法性危机

全球经贸治理下机制的合法性日渐成为国际社会关注的焦点，^⑥ 投资领域的相关机制也不例外。自投资争端解决机制创设以来，投资协定实体条款的“建设性模糊”^⑦ 与投资争端解决机制合法性的缺失，对投资争端解决机

① John Baker, Jr. and Lindsey Keiser, “NAFTA/USMCA Dispute Settlement Mechanisms and the Constitution,” *University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 50, No. 1, 2019, p. 2.

② 张生：《从〈北美自由贸易协定〉到〈美墨加协定〉：国际投资法制的新发展与中国的因应》，第 57 页。

③ The Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America, ICSID Case No. ARB(AF)/98/3.

④ Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, *Hearing on U.S. Trade Policy Agenda*, June 22, 2017, <https://gop-waysandmeans.house.gov/wp-content/uploads/2017/09/20170622FC-Transcript.pdf>.

⑤ See Kyla Tienhaara, “Regulatory Chill and the Threat of Arbitration: A View from Political Science,” in Chester Brown and Kate Miles ed., *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 606.

⑥ See Benedict Kingsbury, Nico Krisch and Richard Stewart, “The Emergence of Global Administrative Law,” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, No. 15, 2005, pp. 48-51.

⑦ See Pierpaolo Battigalli and Giovanni Maggi, “Rigidity, Discretion, and the Costs of Writing Contracts,” *American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, 2002, pp. 798-817.

制的公信力与中立性造成极大负面影响。由于合法性缺失，该机制下仲裁庭可以在仲裁实践中通过随意扩大管辖权限、任意解释投资保护实体与程序条款以及侵害缔约国条约权利的方式，在案件管辖权及实体裁决阶段作出有利于投资者的相应裁决。自 NAFTA 缔结以来，投资争端解决案件数量的井喷式增长更是将该问题尖锐化、直接化与政治化。作为近 20 年投资者据以提起投资仲裁最多的诸边投资协定，^① NAFTA 自然成为 USMCA 谈判中亟须解决的首要问题。这一缺失造成的影响主要表现在三个方面。

第一，在管辖权阶段，NAFTA 仲裁庭通过扩大管辖权限纳入了本不应受理的案件，对东道国的法律造成负面影响。例如，在奥贝泰克控股公司（Apotex Holdings Inc.）及奥贝泰克有限公司（Apotex Inc.）诉美国^②一案中，仲裁庭通过对 NAFTA 第 11 章第 1101 条中“与投资或投资者相关”及“待遇”措辞的自由解读，混淆贸易与投资的界限，扩大了仲裁庭对该案的管辖权。根据 NAFTA 第 11 章第 1101 条的规定，NAFTA 仲裁庭仅对“一方采取或维持”且与投资者或其投资之间具有“重要法律联系”的措施具有管辖权。^③具体在本案中，仲裁庭将美国食品药品监督管理局（Food and Drug Administration, FDA）采取的影响奥贝泰克控股公司位于加拿大的两个工厂产品出口的相关措施，宽泛地理解为对该公司在美国的投资、即奥贝泰克美国公司（Apotex-U.S.）的业务产生影响，从而影响该企业在美国的投资。但事实是 FDA 的措施与奥贝泰克控股公司在美国的投资并不必然具有“重要的法律联系”。仲裁庭的这一裁决混淆了贸易与投资的界限，使该协定第 11 章的适用范围比当初签订该协定时更为广泛，扩大了仲裁庭对投资问题的管辖权。正如一些学者所言，根据该案仲裁庭的观点，若 NAFTA 缔约国意在援引该协定第 11 章对其出口产品提供保护，一个简单的方法就是在其他缔约国中设立一个分销该产品的投资项目，但这显然与 NAFTA 第 11 章的宗旨

① 张生：《从〈北美自由贸易协定〉到〈美墨加协定〉：国际投资法制的新发展与中国的因应》，第 52 页。

② Apotex Holdings Inc. and Apotex Inc. v. United States of America, ICSID Case No. ARB(AF)/12/1. 该案涉及美国食品药品监督管理局（FDA）在 2009 年针对仲裁申请人 Apotex Inc 公司所生产的出口至美国药品的“红色警告”而引发的投资争端。

③ NAFTA, Chapter 11, Article 1101: Scope and Coverage.

南辕北辙。

第二，在实体审理阶段，仲裁庭通过对 NAFTA 所指实体规范的随意解释，持续损害缔约国的条约权利。在奥贝泰克控股公司及奥贝泰克有限公司诉美国^①案中，仲裁申请人与被申请人在能否通过 NAFTA 的最惠国条款援引其他协定^②中关于“公正公平待遇”条款的规定以改变 NAFTA 第 11 章 1105 条项下的相关待遇方面产生分歧。^③美国认为，早在 2001 年，NAFTA 缔约方就已经通过 NAFTA 下的自由贸易委员会（Free Trade Commission, FTC）发布了对 NAFTA “公平公正待遇”条款的解释，该解释澄清了“公平公正待遇”条款反映的是当下国际习惯法中的最低待遇标准，其并不包含要求对投资者给予高于该标准的任何意思，即 NAFTA 的最惠国条款不应被援引以达到通过援引其他协定条款以改变该协定第 11 章 1105 条中的实体规定的目的。加拿大及墨西哥对此均表示赞同。但该案仲裁庭并未接受上述 NAFTA 缔约方关于条约的权威及当然解释。在并未就该问题对双方的立场及其法律重要性展开分析，而且也没有对双方争议问题进一步分析的情况下，仲裁庭最终认为，“就 NAFTA 缔约方就最惠国条款能否扮演上述角色的判断而言，其正确与否需留待日后 NAFTA 仲裁庭判断”^④。

第三，在监督阶段，由于设立时以国际商事仲裁为基本特征，且受制于此而缺乏相应的监督手段，投资争端解决机制的裁决对东道国规制权力的制约被进一步放大。仲裁员及仲裁庭成立的临时性使得其裁决中立性饱受争议，仲裁裁决的非连贯性也使得东道国无法对其裁决作出合理预判。专门委员会仅对程序问题而不对实体问题作出审查的缺位，加剧了其与上诉机制之间的矛盾与冲突，同时也缺乏足够的上诉机制对 NAFTA 仲裁庭作出的裁决予以有效纠偏。

^① Apotex Holdings Inc. and Apotex Inc. v. United States of America, ICSID Case No. ARB(AF)/12/1.

^② 在该案中为《牙买加—美国双边投资协定》（Jamaica-United States of America Bilateral Investment Treaty）。

^③ 《牙买加—美国双边投资协定》关于“公平公正待遇”条款并未明确指出该条款受最低待遇条款内涵约束。

^④ Apotex Holdings Inc. and Apotex Inc. v. United States of America, ICSID Case No. ARB(AF)/12/1.

三、投资争端解决机制变化对国际投资法发展的影响

USMCA 是时任美国总统特朗普执政后基于“美国优先”战略重新谈判的第一个诸边贸易协定。一般而言，基于美国在全球的政治、经济与军事地位，美国所缔结的条约的范式与理念通常会在全球范围内形成“模仿效应”，并由此可能对国际投资法的发展产生较为深远的影响。^①

（一）“卡尔沃主义”进一步回归

20 世纪 60 年代出现的“卡尔沃主义”是发展中国家和最不发达国家回应投资保护自由化的重大举措。其核心在于反对投资者在东道国享受超国民待遇，主张对外国投资者与国内投资者一视同仁。^② 当外国投资者与东道国政府产生投资争端，外国投资者应与东道国投资者一样，通过将争端提交东道国国内司法机构予以解决。^③ 其目的在于通过强调投资东道国的国内规制权限，限制在投资自由化名义下对投资者的过度保护。

从 20 世纪 80 年代起，随着国际经贸关系的调整，提出“卡尔沃主义”的拉美国家为扩大外商对本国的投资，积极签订包含投资争端解决机制的双边投资协定，“卡尔沃主义”一度“销声匿迹”。但进入 21 世纪，随着投资争端解决仲裁庭的裁决对东道国规制权力影响力度的加大，对投资争端解决机制合法性问题的讨论日渐深化，“卡尔沃主义”又获得了重生与发展的有利条件，并体现出有别于 20 世纪 60 年代仅在发展中国家盛行的局面，出现了从发展中国家向发达国家扩散的趋势。

一方面，发展中国家陆续重拾“卡尔沃主义”，并以不同方式对“卡尔沃主义”的核心予以改进。过去十多年，诸如厄瓜多尔、印度尼西亚、委内瑞拉及南非等国家已在其缔结的双边投资协定中停止适用投资争端解决机

① 例如美国最早于 1982 年推出第一版《双边投资协定范本》。

② Rodrigo Polanco, *The Return of the Home State to Investor-State Dispute: Bring Back Diplomatic Protection?* Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 14.

③ Shan Wenhua, “Is Calvo Dead?” *American Journal of Comparative Law*, Vol. 55. No. 1, 2007, pp. 123-163.

制；^① 南美洲的阿根廷、萨瓦尔多、尼加拉瓜三国甚至威胁直接退出《解决国家与他国国民间投资争端公约》(Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States, 习惯称为《华盛顿公约》)。印度在新版《印度双边投资协定范本》(Model Text for the Indian Bilateral Investment Treaty)中,对诉诸投资争端解决机制施加前置程序性要求,规定“虽然允许投资争端解决机制在印度缔结的双边投资协定中适用,但是投资者必须先根据印度国内司法进行救济”^②。2015年,巴西出台《巴西投资合作与促进协定》(Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investment),主张通过调解以及必要情况下的国家间争端解决机制以解决投资者与东道国间的投资纠纷。^③

另一方面,发达国家也积极加入“卡尔沃主义”阵营。澳大利亚早在参与CPTPP时就已退出投资争端解决机制。欧盟于2018年通过捷克诉阿赫迈亚有限公司(Achmea BV)案,^④反映了对欧盟成员签订的投资协定中的投资争端解决机制在欧盟内部不适用的态度。而挪威、新西兰也在签订的投资协定中对投资争端解决机制的适用进行了限制。加拿大在USMCA中退出投资争端解决机制,USMCA投资争端解决机制缩小适用范围及收紧前置程序。上述这些都印证了“卡尔沃主义”的回归。

(二) 进一步加剧变革背景下国际投资法体制内部的碎片化趋势

国际法碎片化带来的冲突已广泛存在于国际法的各个分支中,国际投资法亦是如此。2006年,联合国国际法委员会(ILC)特别报告小组的研究表明,国际法碎片化所引起的冲突主要表现在两个方面,一是当一个国家同时为两个条约的缔约国时,其会因为履行此条约义务而违反彼条约义务;二是

^① Ingacio Vincentelli, “The Uncertain Future of ICSID in Latin America,” *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 16, No.3, pp. 409-456.

^② Model Text for the Indian Bilateral Investment Treaty, 2016, Article 15: Conditions Precedent to Submission of a Claim to Arbitration.

^③ Brazil Agreement Cooperation and Facilitation Investment 2015, See also Fabio Morosini and Michelle Ratton, Schez Badin, “Reconceptualizing International Investment Law from the Global South,” in Fabio Morosini and Michelle Ratton Schez Badin, eds., *Reconceptualizing Investment Law from the Global South*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. xi-xiv.

^④ Slowakische Republik (Slovak Republic) v. Achmea BV, Case C-284/16, Judgment of March 6, 2018.

即使此条约并不存在与彼条约严格不符的条款，但此条约仍然在实际落实中减损彼条约的条约宗旨。^① 对于当前缺乏统一的国际投资法律体系的现实情况而言，第二种碎片化后果则因诸如 USMCA 对 NAFTA 争端解决机制的改变而值得格外注意。

通过投资争端解决机制的菜单式适用模式以解决不同缔约方对投资争端解决机制的需求，是此次 USMCA 投资争端解决机制的亮点。这在一定程度上表明，美国曾将其奉为圭臬并极力推崇的“代表国际先进生产关系”的投资争端解决模式的理念已不复存在。未来，USMCA 关于投资争端解决机制中菜单式的适用将可能在局部范围内急速扩展。不同国家基于不同贸易伙伴的经济、贸易、政治及其他利益诉求的不同，可能在未来的实践中更多采取灵活的缔约模式以维护自身利益，而不再一味强调对投资者的保护。随着 USMCA 的实施，国际投资法领域投资争端解决机制碎片化的状况将日渐增多，国际投资保护的统一化进程将更加漫长。

四、结论与启示

从 1994 年的 NAFTA 到 2020 年的 USMCA，NAFTA 已经存续了 26 年。在此期间，由于投资争端解决机制的非平衡性以及投资者的无条件保护而逐渐遭到各方批评，取而代之的是对东道国国内规制权力回归的关注。USMCA 的投资争端解决机制通过在适用主体范围上采用灵活的菜单式选择机制，在适用争议上降低缔约国规制风险，以及在适用程序上强化“用尽当地救济”等前置性要求，体现了当前国际社会对东道国国内规制权力的重视，反映了“卡尔沃主义”的回归，凸显了投资者利益与国家利益的再平衡考量。这一趋势表明，一方面，当前需要继续保护外国投资者权益，避免投资者与东道国之间的经济纠纷升级为国家间的政治矛盾；另一方面，也要充分尊重东道国在投资领域的监管权力，同时避免以仲裁庭为代表的第三方进一步

^① Martti Koskenniemi, “Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law,” International Law Commission Fifty-eight Session, April 13, 2006, https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1682.pdf.

“蚕食”东道国的相关权力。

党的十九大报告已经明确指出，要“推动形成全面开放新格局，要以‘一带一路’建设为重点，坚持引进来和走出去并重……创新对外投资方式，促进国际产能合作，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络”^①。中国正处于投资“走出去”与“引进来”并重的重要阶段，这使中国同时兼具资本输出国与引进国的双重身份。一方面，需要中国更好地通过投资争端解决机制积极维护走出去企业海外投资的合法权益；另一方面，需要在通过进一步优化营商环境、对标高标准国际经贸规则以吸引外资的同时，作为东道国避免自身的国内规制权受到所谓投资者保护理念的干扰和误导。习近平主席在 2013 年的二十国集团领导人峰会上就提出要“探讨完善全球投资规则，引导全球发展资本合理流动”。2016 年 9 月的二十国集团领导人杭州峰会又达成了“争端解决程序应公平、开放、透明，有适当的保障机制防止滥用权力”的共识。上述精神与指引，为推进投资争端解决机制改革进程指明了方向。为此，中国应从 NAFTA 到 USMCA 投资争端解决机制发展变化的维度出发，结合自身经济发展水平与对外开放程度，针对不同谈判对手灵活制定不同的投资争端解决机制。

第一，支持及推进投资争端解决机制改革，着力发挥投资争端解决机制的积极作用。投资争端解决机制并非仅为投资者服务，其也考虑到缔约国乃至国际社会对于避免国际冲突的“公共利益”。^② 中国已于 1990 年签订《解决国家与他国国民间投资争端公约》，并于 1993 年完成该公约的国内批准程序，成为正式缔约国。自 2000 年以来，中国对待双边投资协定的态度已经逐步实现从谨慎向开放的转变。目前中国已经与一百多个国家签订了双边投资协定。在已经生效的双边投资协定中，明确接受 ICSID 管辖的国家占比将近一半。同时，在 2000 年后与相关国家签订的双边投资协定中，中国更倾向于将相关投资争议事项提交 ICSID 管辖。2020 年中国分别完成了《区

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 34—35 页。

② Christoph. Schreuer, “Investment Protection and International Relations,” in August. Reinisch and Ursula. Kriebaum, eds., *The Law of International Relations*, Utrecht: Eleven International Publishing, 2007, p. 357.

域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的签署以及《中欧全面投资协定》(CAI)的谈判,两个协定均为投资争端解决机制的谈判预留了充足的政策空间,进一步表明了中国积极支持投资争端解决机制改革的立场,支持其发挥积极作用。这也与中国于2019年7月向联合国国际贸易法委员会第三工作组提交的《投资者与国家间争端解决制度可能的改革 中国政府提交的意见书》的精神一脉相承。^①考虑到中国当前正着力推动“一带一路”建设,而“一带一路”沿线国家由于政治、法律、历史、文化等方面存在差异,相关国家对投资争端解决机制各有不同的法律与政治期待,通过适当、高效且符合中国与“一带一路”沿线国家具体国情的投资争端解决机制来处理相关投资争议,对各当事国都将十分有益。

第二,辩证吸收“卡尔沃主义”合理因素,积极探索与投资争端解决机制相关的改革实践。USMCA投资争端解决机制变化的趋势表明,应更多地吸收“卡尔沃主义”的合理因素,强化东道国对投资争端解决机制的适当控制,维护东道国权利,避免纠纷激化与政治化。从本质上来看,“卡尔沃主义”的回归与当前国际经贸治理理论中所形成的“强化缔约国对条约控制理论”密切相关,USMCA投资争端解决机制的相应变化也与联合国国际贸易法委员会推动的投资争端解决机制改革的部分内容相近。限制投资争端解决机制的适用范围、强调缔约方的条约权威性解释、允许非争端缔约方和法庭之友介入仲裁程序以及构建国家间仲裁程序,是其中最为突出的四类典型做法。^②有关理论与实践也成为投资争端解决机制改革的可能方向。例如,欧盟已经积极主张设立基于国际条约的常设上诉机制,以改革现有的投资争端解决机制。《中加双边投资协定》在投资争端解决机制以外嵌入并行的国家间仲裁机制,以解决被申请人以争议措施是金融审慎措施为由而对申请人诉请所提出的抗辩问题。《中国—澳大利亚自由贸易协定》将投资争端解决机

^① 《投资者与国家间争端解决制度可能的改革 中国政府提交的意见书》,联合国国际贸易法委员会网站,2019年10月,<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/wp177c.pdf>。该文件指出,“投资者—国家争端解决机制的改革,既要维护东道国的合法监管权,又要保护投资者权益,增强争端当事方对投资者与国家间争端解决机制的信心”。

^② Rodrigo Polanco, *The Return of the Home State to Investor-State Dispute: Bring Back Diplomatic Protection?* pp. 89-212.

制适用范围缩小至除国家安全、金融审慎等领域之外。而 2010 年公布的《中国双边投资保护协定范本》（草案）已经尽可能细化设置“用尽当地救济”这一前置条件。

第三，积极探索解决投资东道国投资争议的多元渠道。以“一带一路”建设为契机，在通过投资争端解决机制解决投资者与东道国投资争议的同时，应进一步探索诸如前置协商、投诉与帮助以及调解等替代性渠道解决投资争议。一方面，可在所签订的投资协定或自由贸易协定投资章中纳入仲裁前磋商程序，明确磋商主体为投资者和东道国的中央政府，并将磋商规定为双方的强制性义务。另一方面，可在所签订的投资协定或自由贸易协定投资章中采用替代性争端解决措施，这将更有利于维护投资者与东道国政府的长期合作关系，有助于东道国通过适当的措施保护外国投资，从而起到解决纠纷、避免矛盾激化的作用。2019 年 8 月，包括中国在内的 46 个国家与地区已经率先签署了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation，习惯称为《新加坡调解公约》）。2020 年 11 月签署的 RCEP 中又通过第 17 条“投资便利化”条款，规定相应的投诉与帮助制度，为促进缔约方之间的投资以及为缔约方之间按照具有“亚洲特色”的协商机制解决潜在的投资争端提供了“亚洲特色”的方案。

[责任编辑：樊文光]

欧盟在中美之间的艰难选择

——基于“蛋糕主义”视角的分析

宋 芳

【内容摘要】 在中美战略竞争背景下，美国要求欧盟国家与其联手遏制中国，抵制中国在欧洲的基础设施建设和投资。欧盟陷入两难境地，一边是为欧洲诸国提供安全保障的传统盟友美国，另一边是给欧洲带来经济利益的合作伙伴中国。大多数欧洲国家和欧盟实际上在实施一种“蛋糕主义”的平衡策略，即在中美之间“不选边站队”，保持一种矛盾和摇摆的立场，同时它们也希望能够避免因得罪任何一方而遭受重大利益损失。欧盟国家非常清楚这种策略只是一种权宜之计，只有进一步加强战略自主，从根本上提升欧盟的防务能力和外交自主权，才能拯救欧洲，并在此基础上发展欧洲。中国需要认识到欧盟目前的骑墙状态无法长期持续，因为美国如果加大对欧盟的施压力度或者对欧盟作出更有利的安全承诺，欧盟国家大概率会回归美国的怀抱，进而联手应对中国。对中国来说，应该鼓励欧盟“不选边站队”，因为总体上让欧盟偏向中国是不现实的，欧盟能够保持中立对中国来说在理论上是一种次优选择，在现实中也可能是最优选择。今后的中美欧三边关系存在较大不确定性，欧盟的战略空间可能会缩小，需要在中、美两强之间艰难地维持平衡。

【关键词】 蛋糕主义 中美竞争 欧盟选择 战略自主

【作者简介】 宋芳，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院助理研究员（北京 邮编：100091）

【中图分类号】 D850 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0076-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103005

在百年未有之大变局下，中国正日益走近世界舞台的中央。美国将中国视为对其霸权地位的最大挑战者，要求欧洲盟友与其共同遏制中国。如何应对日益加剧的中美战略竞争，是目前欧洲激烈争论的问题之一。在这一背景下，有关中美欧三边关系的文献开始从多个维度探讨中美竞争给欧盟和欧洲国家带来的后果以及长期影响。总的共识是，处于“夹缝”中的欧盟，正面临着来自美国和中国的竞争压力，欧盟需要找准自己的位置，维护和推进欧洲的利益。

那么，欧盟应该如何定位自身与世界大国特别是与中国和美国的关系？欧盟是应该争取某种形式的“等距离”关系，在一些问题上与美国接近，在另一些问题上与中国接近，还是应该选择第三条道路以成为战略上自主的行为体？拜登执政后，中、美、欧之间的关系会如何变化，欧盟又将如何调整自己的政策？欧盟的选择对中国来说意味着什么，中国应该如何应对拜登政府强化美欧同盟关系的态势？本文拟对相关问题进行探讨。

一、中美竞争背景下欧盟的困境

中美战略竞争表现为不同经济模式之间的竞争、对技术领先地位的竞争和地缘政治竞争等。当战略竞争发生在国际体系中的两个大国之间时，中小国家很难避免卷入其中。虽然欧盟也是多极世界中的一极，但其作为一个协调一致的行为体的能力有限，单个欧洲国家实力更难以与中国和美国比肩，它们依赖美国也需要中国，既不希望得罪美国又不希望与中国为敌。可以说，美国挑起的与中国的竞争给欧洲造成了深远影响。

（一）地缘政治的竞技场

在世界历史上，欧洲一直是大国地缘政治竞争的主要战场，两次世界大战和冷战都以欧洲为中心展开。冷战结束后，欧洲得以喘息并专注于发展经济，而且随着新兴大国的崛起和多极化的不断发展，亚洲在一定程度上分散了世界的注意力。一体化程度不断深化的欧盟逐渐形成了一种新的战略文

化，即运用多边的和国际法的方式来解决国际问题。^① 欧盟国家希望能够专注于发展经济和提升社会福利，然而现实往往事与愿违，美国在欧洲的长期战略存在决定了欧盟难以实现战略自主。美国全球战略的目标是防止能够挑战美国霸权的对手出现，美国认为中国在欧洲的投资和基础设施建设将会扩大中国的政治影响力，从而威胁美国在欧洲的战略利益，因此极力阻挠欧洲国家参与中国提出的“一带一路”倡议和华为公司参与欧洲 5G 网络建设。美国越来越多地限制技术出口和国内市场的准入，破坏多边规则和秩序，并将提高经济制裁作为实现地缘政治目标的主要手段。^② 中、美两国的战略竞争已经从最初的贸易摩擦延伸到其他领域，包括关闭领事馆和人文交流受阻等，导致双方仿佛处于一场新冷战之中；亨利·基辛格也表示，中美关系的迅速恶化意味着双方正滑向一场新冷战。^③

一些学者如斯蒂芬·沃尔特（Stephen Walter）认为，中、欧之间远隔千山万水，并且中美竞争的主战场在亚洲，欧洲没有理由深陷其中。^④ 然而，事实上欧洲与美国的盟友关系、与中国密切的经贸关系和自身的政治雄心决定了其很难在中、美双方的这场较量中置身事外。但是，即使被迫卷入，欧盟也希望在中美地缘政治竞争中争取主动。欧盟委员会主席冯德莱恩欲将该委员会打造成为“地缘政治委员会”（geopolitical commission）。一方面，这说明欧盟认识到自身已经陷入地缘政治竞争的漩涡中，不得不花费更多的时间和精力应对地缘政治问题；另一方面，说明欧盟也期待能够在地缘政治舞台上有所作为，树立其除经济巨人之外的强大政治行为体的形象。

（二）经济利益的损失

美国挑起的对华经贸摩擦让欧盟甚至全世界都被牵扯进来，这给欧洲带

① 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59页。

② “Worlds Apart: How Decoupling Became the New Buzzword,” *Financial Times*, December 13, 2019; Elizabeth. Rosenberg and Jordan Tama, *Strengthening the Economic Arsenal: Bolstering the Deterrent, and Signaling Effects of Sanctions*, Washington, D.C., Center for a New American Security, December 2019.

③ Peter Martin, “Kissinger Warns Biden of U.S.-China Catastrophe on Scale of WWI,” *Bloomberg*, November 16, 2020.

④ Stephen M. Walt, “Europe’s Future is as China’s Enemy,” *Foreign Policy*, January 22, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/22/europes-future-is-as-chinas-enemy/>.

来巨大经济损失。欧盟希望能够将经济事务与地缘政治事务区分开来，认为不应让政治上的矛盾与分歧影响经济利益。这当然是理想化的状态，因为大国间的博弈向来都是动员一切资源为国家战略利益服务。美国特朗普政府与部分欧洲国家以及中国的贸易摩擦实际上是在利用自己的经济实力获取地缘政治利益，美国要求欧洲与中国“脱钩”，这对依赖中国市场和投资的欧洲国家来说无异于“断粮”。自2004年以来，欧盟连续15年保持了中国第一大贸易伙伴的地位，同时，中国也是欧盟的第二大贸易伙伴。^①另外，欧盟统计局发布的贸易数据显示，中国2020年首次超越美国，成为欧盟最大的贸易伙伴。^②但与此同时，美、中之间日益激烈的贸易摩擦也使1/3的欧洲国家在华企业受损。^③法国财政部长布鲁诺·勒梅尔（Bruno Le Maire）认为，中美经贸摩擦将直接导致货物流动减少，影响欧洲和法国的就业。^④对经济利益的珍视使欧盟对美国损害其经济利益的行为难以接受。

（三）“选边站队”的压力

数十年前，欧洲根本不需要考虑在中、美之间如何定位的问题。欧、美是传统盟友，欧洲在安全上、政治上和经济上都依赖美国，在对外政策上会毫不犹豫地追随美国。但如今国际权力结构发生了变化，美国独霸世界的局面正在被打破，多个力量中心在兴起，其中较有实力的中国脱颖而出，并日益走近世界舞台的中央。同时，欧美同盟的内部结构也发生着变化，表现为同盟的领导者不愿提供更多的公共产品，而欧盟试图改变其“美主欧从”的地位，寻求与美国平起平坐。随着中美竞争的日益加剧，尤其是在新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）的催化下，美国更倾向于采取竞争性方式处理中美分歧，“并将所有问题都视为国家安全问题”^⑤。美国不但自己把中国当

① 《商务部召开例行新闻发布会》，中华人民共和国商务部网站，2019年4月8日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjll/201904/20190402850554.shtml>。

② 《欧盟统计局：中国2020年成为欧盟最大贸易伙伴》，新华网，2021年2月16日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/16/content_5587302.htm。

③ “One-third of EU Firms Hit Hard by US-China Trade War,” Deutsche Welle, May 20, 2019, <https://www.dw.com/en/one-third-of-eu-firms-hit-hard-by-us-china-trade-war/a-48800905>。

④ 《美国发动对华贸易摩擦的五大世界性危害》，新华网，2019年5月25日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/25/c_1124541929.htm。

⑤ 樊吉社：《新冠疫情下的中美关系：态势与愿景》，《外交评论（外交学院学报）》2020年第4期，第49页。

作“假想敌”，而且强调大西洋团结，要求欧洲国家与其共同对抗中国。在这样的背景下，欧盟面临着巨大的“选边站队”压力，一边是为欧洲众多国家提供长期安全保障的传统盟友美国，另一边是为欧洲提供经济增长机遇的合作伙伴中国。中美关系的紧张对欧盟来说将面临艰难的选择，即安全保障受到影响或者经济利益遭受损失，而欧盟并不情愿做出选择。欧盟国家一直坚持在与美国建立战略关系的同时与中国建立紧密经济关系的立场。但是，欧盟也有自身的考量，其并不愿意作出只有利于中国或者美国一方的决策。如果一味顺应美国，那么整个欧洲将会再次卷入全球性竞争中，与中国的关系也会逐渐恶化；如果站在美国的对立面，欧美之间的战略盟友关系将受损，但现实中出现这种情况的可能性很小。

二、欧盟的“蛋糕主义”策略选择

面对日益增长的中美战略竞争压力，欧盟和大多数欧洲国家其实都在执行一种战略平衡政策，这可以被称为“蛋糕主义”（cakeism）。换言之，当涉及中、美双方地缘政治竞争时，欧洲希望与美国和中国都保持良好的关系，坚持“不选边站队”，同时避免得罪任何一方的不良后果，必要时还可扮演中间人的角色调和中美关系。

（一）何为“蛋糕主义”

“蛋糕主义”一词在过去几年中一直用于讨论英国脱欧问题，^①但将其上升为一种具有哲学意味的概念并在政治、外交等领域出现是在2018年。就英国脱欧问题来说，“蛋糕主义”指的是英国可以保留进入欧盟单一市场的机会，但同时可以在独立的贸易政策中寻求其他经济机会，并对移民和资本流动加以限制。换言之，“蛋糕主义者”（cakeist）的理念是既要享有作为欧盟成员国的所有利益，又要避免因退出欧盟引发的各种问题。时任英国

^① 西方谚语“You can't have your cake and eat it (too)”可直译为：“你无法既把蛋糕完整地保留又把它吃掉”。意思是鱼和熊掌不可兼得。而英国脱欧派宣传的口号“Have cake and eat it”想要传递的信息是：“英国脱欧既能保留其原本成员国的所有福利，又不会来带不利影响。”

首相特蕾莎·梅在 2018 年 3 月 2 日关于英国脱欧问题的演讲被人称为“仍沉浸在‘蛋糕主义’的世界里”，暗指有关未来英欧关系的设想都是基于不切实际的幻想。由此，“蛋糕主义”的一般含义是指相信有可能同时享有两种令人满意但又相互排斥的方案带来的利益。而当前欧盟在处理与中国和美国关系时的态度和表现可以明显看到“蛋糕主义”的影子。欧盟针对中美战略竞争采取的是一种平衡策略，即在中美之间既“不选边站队”，又希望能够避免这种选择带来的负面效果。

（二）欧盟在中、美之间奉行“蛋糕主义”策略的表现与特点

第一，欧盟“蛋糕主义”策略的实施因领域不同会有不同侧重，在经贸领域，欧盟倾向于与中国继续合作，但在安全、价值观等议题上可能又会更重视与美国的合作。欧盟国家认为美国是最重要的盟友，它们依赖美国的军事保护，但同时也希望与中国加强经济上的合作。因此，欧盟国家希望通过这种平衡策略，避免“选边站队”。这种骑墙态度反映了一个自相矛盾的欧盟。事实上，在欧盟，最亲华的国家（出于投资原因）也是最亲美的国家（出于对俄安全考虑）。^① 在不同的问题领域，欧盟国家在中、美之间的选择可能会有所不同。尽管欧盟近年来试图推动形成统一的对华政策并加强对美政策协调，但其成员国在应对中美博弈问题上的立场和态度仍存在分歧，这在一定程度上将影响“蛋糕主义”策略的实施。例如，比利时、荷兰和卢森堡等国呼吁欧、美“重新合作”，而其他一些欧盟国家则倾向于采取一种更加“欧洲化的方式”推进一体化，法国总统马克龙重申欧盟在当代国际政治舞台上追求主权的强烈愿望。此外，德国和法国也开始就制定最新的欧盟整体对华政策进行系统和建设性的交流，强调需要与美国合作，同时保持欧盟的战略自主。^②

第二，欧盟反复强调“不选边站队”的立场，树立独立自主的国际形象。独立自主是欧盟保持国际地位的一种方式，也是其近年来不断追求的战略目

^① Mario Esteban et al., eds., *Europe in the Face of U.S.-China Rivalry*, European Think-tank Network on China, 2020, https://merics.org/sites/default/files/2020-04/200123_ETNC_Report.pdf.

^② Earl Wang, “As Trump Fades, the EU and US Find Common Cause in Facing up to China,” *Conversation*, December 9, 2020, <https://theconversation.com/as-trump-fades-the-eu-and-us-find-common-cause-in-facing-up-to-china-151640>.

标。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利 (Josep Borrell) 表示, 欧盟不会在美中冲突中“选边站队”, 并补充说欧洲的外交风格注重多边主义与合作。他表示, “由于美、中两国的紧张关系是全球政治的主轴, ‘选边站队’ 的压力与日俱增, 我们欧洲人必须‘按自己的方式’ 行事, 并面对由此带来的所有挑战。”^① 欧盟这种强化在中、美之间“不选边站队” 的姿态体现了其在应对中美博弈的战略选择上的谨慎与矛盾, 也反映了其希望在国际舞台上为欧盟国家争取更大的活动空间。

第三, 欧盟的“不选边站队” 具有很大的灵活性。在面对华盛顿时, 欧盟委员会声称欧盟在中美冲突中支持美方, 而在访问北京期间, 欧盟委员会代表团表示理解中国在中美贸易争端中的立场。^② 2020 年底, 欧盟打出了一套“组合拳”, 更是将“蛋糕主义” 策略推行到极致。2020 年 12 月 2 日, 欧盟发布欧美关系新政策文件《全球变局下的欧美新议程》, 提出以欧美关系为中心, 重建紧密、开放的跨大西洋伙伴关系。在谈及中国问题时, 欧盟提出应当搁置欧美分歧, 采取一致立场并展开新一轮针对中国问题的欧美对话。^③ 就在世界认为欧盟坚定了与美国携手遏制中国的决心时, 2020 年 12 月 30 日, 欧盟又与中国完成了中欧投资协定谈判, 在中国市场抢占先机, 使其盟友美国措手不及。美国既吃惊又愤怒, 时任副国家安全顾问博明 (Matt Pottinger) 发表声明称, “美国两党和美国政府领导人都感到困惑和震惊, 因为欧盟在美国新政府上台前夕与中国制定了新的投资协定。”^④ 与此同时, 美国保守主义学者们更是将矛头指向欧盟。可以看到, 欧盟在强调跨大西洋纽带的同时, 也积极争取与中国深化合作, 使自身的利益最大化, 试图实现

① Stuart Lau, “EU Won’t Ally with US against China, Foreign Policy Chief Says before Pompeo Meeting,” *South China Morning Post*, June 14, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3089014/eu-wont-ally-us-against-china-foreign-policy-chief-says-pompeo>.

② Andrei Kadomtsev, “‘Third Way’: EU Tries to Avoid a Hard Choice between US and China,” *Modern Diplomacy*, July 13, 2020, <https://moderndiplomacy.eu/2020/07/13/third-way-eu-tries-to-avoid-a-hard-choice-between-us-and-china/>.

③ European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A New EU-US Agenda for Global Change*, December 12, 2020.

④ Matt Pottinger, “Leaders in Both U.S. Political Parties and across the U.S. Government are Perplexed and Stunned that the EU is Moving towards a New Investment Treaty Right on the Eve of a New U.S. Administration,” December 31, 2020, <https://twitter.com/ipacglobal/status/1344389072194830336?lang=en>.

“鱼与熊掌兼得”的目标。

第四，欧盟的“蛋糕主义”策略并不是真正意义上的“等距离外交”，其与中美两国关系的远近亲疏有很大差别。尽管欧盟希望与中国保持紧密的贸易关系，但欧盟在许多问题上“继续转向”美国，包括在人工智能和产业链等方面与美国结盟。正如欧洲学者斯文·比斯科（Sven Biscop）所言，欧盟不寻求在美国和中国之间采取等距离的立场，其默认立场是与美国合作，捍卫欧洲的利益。但如果欧盟和美国在某个具体问题上存在利益分歧，欧盟应该能够与其他大国合作。^①博雷利也表示，“独立于两个竞争对手并不意味着与它们保持相等距离。我们与美国有着悠久的共同历史和共同价值观，这意味着我们更接近华盛顿而非北京。例如，在北约内部与美国的合作对欧洲的防务仍至关重要。”^②这对于理解欧洲国家奉行的“蛋糕主义”策略非常重要，即实际上欧洲国家更需要美国。其原因在于欧美之间在政治、安全以及捍卫西方价值观方面有深入且持久的共同利益，而中、欧之间在意识形态方面存在难以逾越的鸿沟。欧洲人根深蒂固的观念认为，欧洲国家是与中国完全不同的行为体，两者的意识形态和价值观迥异。在一些欧洲国家看来，中国倡导建立的全球治理体系与二战后建立的以“民主”和“自由贸易”为核心原则的西方秩序有着根本区别。这也是欧盟虽然可以保持与中国良好的经贸合作关系，但却很难形成更亲密的政治关系的根本原因。

（三）欧盟在中、美之间奉行“蛋糕主义”策略的原因

第一，欧盟国家对美国的不信任。这种不信任在特朗普政府时期达到高潮，体现了欧盟对美国“零和博弈”思想的现实担忧。一方面，欧盟考虑的是如果与美国为伍共同遏制中国，美国能够在多大程度上保护欧盟国家，并对它们因失去中国的投资与市场进行弥补；另一方面，欧盟国家担心被美国牵连，损害自身的经济利益。欧盟深知，欧盟国家的经济利益不会成为美国优先考虑的问题。特别是美国前总统特朗普扬言要退出北约，以此来威胁欧

^① Sven Biscop, “Strategic Choices for the 2020s,” Egmont Institute, 2020, pp. 2-3, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/02/SPB122.pdf?type=pdf>.

^② Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal with the US-China Competition,” Istituto Affari Internazionali, 2020, p. 7, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2024.pdf>.

洲盟友，“其结果是进一步加剧了美、欧之间的矛盾、分歧与不信任。”^① 特朗普政府的单边主义加剧了跨大西洋关系的危机，其推行的贸易保护主义政策和对盟友利益的忽视给欧盟国家带来了巨大的经济损失和心理伤害。即使如今拜登竭力挽救跨大西洋关系，也不可能完全修复特朗普政府给欧美同盟带来的创伤，欧盟国家也难以对美国消除戒心。欧洲人深知，修复美欧同盟关系的前提是“欧洲履行盟友义务”^②。

第二，欧盟对与中国合作的犹豫。欧盟国家即使对美国不满，期待中国的崛起能够使国际权力结构更为均衡，也并不意味着欧盟国家对中国的战略信任有了实质性的提升。^③ 一方面，欧盟国家希望能够搭乘中国高速发展的列车，享受中国投资和市场带来的巨大经济利益；另一方面，欧盟国家又对中国在欧洲的投资和基础设施建设持怀疑态度，担心中国在中东欧扩大影响力。因此，有欧洲学者提出欧盟与中国的合作方式，“可以合作的时候合作，该退出的时候退出。”^④ 也就是说，欧盟应该与中国接触，并在可能的情况下进行合作，同时保留在必要时后退的权利。这体现了欧盟及其成员国在与中国交往时的犹豫、怀疑与不确定性。特别是在欧盟内部，精英阶层对中国的态度也存在着分歧，一般来说，中间派和中间偏左的政治精英倾向于与中国建立更紧密的关系，他们认为在中国和美国之间存在二元选择；而更强硬的左翼和中右翼政治精英则往往希望将贸易政治化，将社会政策与贸易关系紧密联系起来。^⑤

第三，欧盟将“蛋糕主义”策略当作一种处理与中、美关系的中立方式。欧洲外交关系理事会的一项民意调查显示，绝大多数欧洲人希望欧盟成为一个使用非对抗性战略的强大、独立的行为体，在美国与中国或俄罗斯之间的

① 宋芳：《“北约过时论”的历史演变与现实意涵》，《国际观察》2020年第3期，第142页。

② 郑春荣、倪晓姗：《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》，《国际展望》2021年第2期，第62页。

③ 朱锋：《国际秩序与中美战略竞争》，《亚太安全与海洋研究》2020年第2期，第14页。

④ Sven Biscop, “Strategic Choices for the 2020s,” p. 2.

⑤ Jonathan Arnott, “Why the EU will Try to Avoid a Forced Choice between the U.S. and China,” CGTN, <https://news.cgtn.com/news/2020-06-22/Why-the-EU-will-try-to-avoid-a-forced-choice-between-U-S-and-China-RwwKvdG7x6/index.html>.

冲突中保持中立，在大国竞争中寻求一条中间道路。^① 而奉行“蛋糕主义”的好处是可以“确保无论美国和其他大国采取何种战略，欧盟及其成员国都有足够的行动自由来捍卫欧洲的利益”^②。这也是欧盟一直所追求的“行动自由”和对外政策的“独立自主”。对美国盟友的不信任和对与中国合作的犹豫使得欧盟国家更倾向于选择一条“中立”或“平衡”的道路。

第四，欧盟预估自己不会因“不选边站队”而遭受重大利益损失。一个行为体的对外政策是依据“目标+所能承受的后果”的综合考量，欧盟和大多数欧洲国家都希望能够获得来自美国和中国的利益，而不用承担因得罪某一方的严重后果。就目前的形势来看，欧盟认为自身的战略地位十分重要，是美国和中国争相拉拢的对象，即使“不选边站队”，中、美也不会轻易对欧盟国家采取严苛的惩罚措施。欧盟国家特别是其中的“老欧洲”国家都深谙地缘政治博弈，善于在中美竞争的夹缝中左右逢源，看似理想化的“蛋糕主义”行为背后是欧盟国家应对大国复杂博弈的一种政治智慧。

三、欧盟“蛋糕主义”策略的前景

欧盟国家虽然有意左右逢源，但最终可能左右为难。随着中美战略竞争的进一步加剧，欧盟的“蛋糕主义”策略恐难以为继。从欧盟自身来看，其希望选择中、美之外的“第三条道路”，在国际事务中可以独立自主地行动，为此，欧盟正在持续努力推进战略自主。从美国方面来看，美国会继续加大对欧盟的施压力度，强调大西洋联盟在应对中国问题上的协调一致。从中国方面来看，倘若中、欧之间的竞争性因素发生变化，欧盟感受到来自中国的强大竞争压力，其可能会改变立场而与美国趋于一致。上述因素均可能导致欧盟抛弃“蛋糕主义”策略。

（一）欧盟推进战略自主，选择“第三条道路”

欧盟认为，按照“蛋糕主义”原则行事并不能从根本上改变其艰难处境，

^① Susi Dennison, “Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy,” European Council on Foreign Relations, September 2019, p. 8.

^② Sven Biscop, “Strategic Choices for the 2020s,” p. 2.

加强战略自主，选择“第三条道路”才是正确路径。欧盟委员会领导层提议建立一个成熟的“欧洲权力中心”，与包括美国在内的世界其他国家进行互动，强调理性的政治利益。^① 法国总统马克龙多次敦促欧盟在国际事务中更独立地行动，以完全避免在美国和中国之间进行艰难选择。在以中美竞争日益加剧为标志的快速变化的地缘政治环境中，“欧盟在与其他大国的竞争中如何准确定位自己的先决条件是其内部的凝聚力。”^② 欧洲的一些人士认为，团结一直是欧盟加强战略自主的关键，因为没有任何一个欧盟国家能够独自面对像美国或中国这样强大国家的竞争并捍卫自己的利益和价值观。

为了更好地与美国和中国竞争，欧盟的战略自主已经不局限于防务和安全领域，而是同时向科技和工业等领域延伸。在推进防务能力建设方面，欧盟启动了欧洲防务基金（European Defense Fund），使用欧盟预算对成员国的防务产业进行资助，^③ 并通过永久结构性合作（Permanent Structured Cooperation, PESCO）计划来加强一体化和防务项目的协调。同时，在科技领域，欧盟也计划出台人工智能和数据战略、产业战略。^④ 在工业政策方面，2019年2月，法德联合发布《面向21世纪欧洲工业政策之法德宣言》，同年11月德国正式公布《国家工业战略2030》，两份文件体现了欧洲捍卫工业竞争力的决心。欧洲人深知要么团结一致，要么任由欧洲的工业基础和优势逐渐丧失。强大的工业是可持续和包容性增长的核心，更为重要的是，这将保障欧洲的经济主权和独立。对此，欧盟的两大“发动机”法国和德国的立场相对一致，在法德看来，“欧盟应该通过促进有实力的工业企业的发展，对抗美国在科技领域的竞争，抵御来自中国的进口产品的竞争，从而提

① “‘Third Way’: EU Tries to Avoid a Hard Choice between US and China.”

② Luis Simón, “Subject and Object: Europe and the Emerging Great-power Competition,” Fundación Real Instituto Elcano, May 30, 2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-simon-subject-object-europe-and-the-emerging-great-power-competition.

③ 夏晓文：《浅析欧盟的战略自主——以防务合作为切入点》，《国际展望》2020年第2期，第135页。

④ “On Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,” European Commission, February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en; and “European Data Strategy,” European Commission, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en.

高欧盟的竞争力。为此，欧盟正在升级其武器装备，在数字领域制定新的反垄断规则，增强贸易防御力量，并计划修改国家援助规则，让更多公共资金流向欧洲工业企业。”^①

除了修炼“内功”，欧盟还试图借助“外力”。在中、美之外，欧盟似乎还有多种选择。从地缘上说，俄罗斯是欧盟的邻国，虽然在安全上欧盟对俄罗斯有所疑惧，但是双方经贸关系密切，欧俄共建的“北溪-2”天然气管道项目就是欧盟“忤逆”美国、提升战略自主的例证。除此之外，欧盟还加大了对亚洲地区的战略投入。随着亚洲逐渐成为世界的中心和焦点地区，欧盟希望加强与亚洲国家的政治和经济关系，以减少对美国和中国依赖。2018年9月，欧盟委员会发布《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》政策文件，这是迄今为止欧盟推出的最为全面、系统的欧洲与亚洲的互联互通战略。欧盟已于2019年9月和日本签署了互联互通协议，未来几年还将与其他亚洲国家签署类似的双边协议。^② 欧盟与印度的接触也值得关注，长期以来，印度寻求加强与欧盟的关系，尽管欧盟一直认为印度是一个难以相处的贸易伙伴，但是欧印关系有升温的迹象，目前担任欧盟轮值主席国的葡萄牙将欧盟与印度的关系视为重中之重，在欧盟希望实现供应链多元化以减少对中国的依赖之际，印度正将自己定位为一个可靠的投资对象。^③ 为了进一步扩大欧盟的“朋友圈”，法国和德国于2019年4月宣布组建“多边主义联盟”（Alliance for Multilateralism），邀请多边主义的支持者加入。加拿大、日本等国已成为其核心成员，还有一些国家对该联盟表现出了极大的兴趣。有学者认为，拒绝在中美对抗中“选边站队”的“多边主义联盟”可以发挥重要作用，它表明大国竞争并不影响多极化的发展。^④

（二）美国通过强化关系对欧盟“软施压”

① Paola Tamma, “Europe’s Biden Bind: Stick with US or Go It Alone?” *Politico*, November 15, 2020, <https://www.politico.eu/article/bidens-win-sharpens-europes-strategic-dilemma/>.

② Alice Ekman, “US-China Competition: Europe as a Responsible Stabiliser?” in *CSCAP Regional Security Outlook 2020*, 2019, p. 28.

③ Barbara Moens, “Beijing’s Rise Rekindles EU-India Romance,” *Politico*, January 21, 2021, <https://www.politico.eu/article/china-rise-eu-india-trade-deal/>.

④ Sven Biscop, “The Power to Engage: Giving Punch to a New EU Global Strategy 2020,” *Security Policy Brief*, Egmont Institute, 2019, pp. 5-6.

美国并不能接受欧盟的“不选边站队”。在美国看来，欧盟国家是自己的传统盟友，大西洋联盟应该成为美国对华战略的强有力支撑。美国正在加大对欧盟的压力，要求其效仿美国的做法对中国采取更具对抗性的路线。2020年11月18日，美国参议院外交关系委员会主席吉姆·里施（Jim Risch）发表了题为《美国和欧洲：跨大西洋在中国问题上合作的具体议程》的报告，强调美国和欧盟应在应对中国的挑战方面加强合作。^① 紧随其后，2020年11月20日，美国国务院政策规划办公室也发布了《中国挑战要素》文件。文件提出了“应对中国挑战的十项任务”^②。外媒直接将其与冷战时期著名的《苏联行为的根源》对比，称之为新版的凯南报告。这两份报告不断强调所谓的“中国挑战”，从政治、经济等各个角度向欧盟传递中国是美欧“共同威胁”的信息。

美国迫切希望能够与欧盟联手制衡中国，如果说之前特朗普政府对欧盟是“硬施压”，那么拜登政府可能会采取“软施压”的方式强化大西洋联盟，将美国的战略利益与欧盟的战略利益绑在一起，将矛头指向中国。拜登执政后，多次强调要加强跨大西洋关系，因为拜登政府深知其外交战略能否成功在很大程度上取决于美欧关系，没有美欧双方的协调与协作，拜登政府的诸多外交、安全议程或难以完成。美国国家安全顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）强调，盟友关系是美国在地缘政治竞争和应对跨国挑战中取胜的基础，而其中最重要的是跨大西洋联盟。^③ 2021年3月，美国政府发布《临时国家安全战略方针》，重申了加强跨大西洋关系的必要性，明确美国将与欧盟和英国制定一个强有力的共同议程以应对挑战。^④ 拜登政府对欧洲“软施压”的逻辑起点是强调同盟关系和美欧对外政策的协调一致。

① The United States Senate Committee on Foreign Relations, *The United States and Europe: A Concrete Agenda for Transatlantic Cooperation on China*, November 2020, [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/SFRC%20Majority%20China-Europe%20Report%20FINAL%20\(P&G\).pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/SFRC%20Majority%20China-Europe%20Report%20FINAL%20(P&G).pdf).

② Office of the Secretary of State, *The Elements of The China Challenge*, November 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf>.

③ “Passing the Baton 2021: Securing America’s Future Together,” United States Institute of Peace, January 29, 2021.

④ *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C.: White House, March 2021, p. 10.

（三）中国与欧盟之间竞争性因素的变化

竞争是指国家为了获取利益、荣誉或相对于他国的优势而进行的争夺。竞争性因素是指导致竞争双方利益冲突的因素。中欧关系以经贸关系为主，欧盟并不把中国视为一种安全威胁。但是，如果欧盟和中国之间的竞争性因素发生变化，即中欧双方都认为争夺中的利益对己方关系重大，不可放弃也难以妥协，那么双方就会不断加大资源投入，进而使竞争力度不断加强。^① 当欧盟感受到来自中国的竞争压力变大时，其很可能放弃“蛋糕主义”策略，选择与美国联手应对中国。

中欧之间的竞争性因素是多元的，如包括意识形态、制度规则、经济、科技和地缘政治等。意识形态和制度规则的竞争是长期存在的较为稳定的因素，不太可能引发中欧关系的突变，而经济、科技和地缘政治的竞争存在一定的不确定性，随着中欧经贸往来和政治互动的频繁，这三个因素有可能引发中欧矛盾的加剧，主要体现在以下几个方面。首先，中国和欧盟在第三方市场的竞争。中国在全球经济中扮演着越来越重要的角色，这改变了全球竞争的性质，也重塑了国际贸易。与此同时，欧盟长期是全球贸易中的重要力量之一，并持续保持着巨大的贸易顺差。但是在第三方市场特别是在拉丁美洲等地区，中国正日益成为欧盟的强劲竞争对手。^② 其次，中国和欧盟在科技领域的竞争。中国在 5G、人工智能、量子计算、移动支付和电子商务方面取得了较大进步，在世界科技发展中的作用不断提升。欧盟也希望努力保持其在全球科技领域的竞争力，并在不使用外国技术的情况下建设自己的 5G 基础设施。就 5G 技术市场份额而言，欧盟的爱立信公司和诺基亚公司均排在中国的华为公司之后，分别位列第二和第三。^③ 再次，中国与欧盟在地缘政治领域的竞争。中国的“一带一路”倡议持续推进，但欧盟希望进一步推进自己的“互联互通”战略。新的欧盟领导层表示，他们将“互联互通”

① 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 99—100 页。

② Alicia García-herrero, Thibault Marbach, and Jianwei Xu, “European and Chinese Trade Competition in Third Markets: the Case of Latin America,” Bruegel, June 2018, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/06/WP-2018-06_-060618.pdf.

③ Lorenzo Mariani and Micol Bertolini, “The US-China 5G Contest: Options for Europe,” Istituto Affari Internazionali, 2019, p. 14, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1916.pdf>.

视为欧盟委员会的首要任务之一。^① 虽然欧盟表面上不承认“互联互通”与“一带一路”存在竞争关系，但是事实上二者有一定的重叠，只是倡议的主体与推动者不同。中国与中东欧国家的“17+1”合作机制的发展同样在欧盟国家中有不同的认知，中国在中东欧国家的影响力不断扩大是欧盟不愿意看到的。如果欧盟越来越感到自己的经济利益和地缘政治利益受到中国的威胁，其势必会调整对华政策，态度也会与美国更加趋同。有欧洲学者建议，通过整合欧盟的竞争优势，并借助欧盟的对外贸易，欧洲企业可以与中国的战略投资和以中国为中心的地缘经济项目（如“一带一路”项目）展开竞争。^② 中、欧之间在经济、科技和地缘政治领域的竞争加剧可能会使欧盟放弃在中、美之间寻求平衡的立场，进而选择加强与美国对华政策的协调。

四、中国的应对

作为将美国视为自己的战略伙伴或不可或缺盟友的欧盟国家，通常不会以牺牲与美国的关系为代价而在政治上完全站在中国一边。拜登政府多次向欧盟国家释放加强美欧同盟关系的信号，同时欧盟也给予了积极回应。博雷利表示，“我们已做好准备”迎接拜登政府与欧盟接触，共同采取行动，应对中国构成的挑战。^③ 有鉴于此，中国需要警惕欧盟选择与美国联手遏制中国，避免出现美国“联欧制华”的局面。^④ 对中国来说，应鼓励欧盟“不选边站队”的立场，因为总体上让欧盟偏向中国是不现实的，所以，欧盟能够保持中立对中国而言在理论上是一种次优选择，在现实中可能是最优选择。

（一）认清欧盟的战略诉求，有的放矢

^① Erik Brattberg and Philippe Le Corre, “The EU and China in 2020: More Competition Ahead,” Carnegie Endowment for International Peace, February 19, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/02/19/eu-and-china-in-2020-more-competition-ahead-pub-81096>.

^② Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, and Volker Perthes, eds., “European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests,” SWP Research Paper 2019/RP 04, March 2019, p. 33.

^③ Stuart Lau, “‘Europe is Ready’ to Team up with Joe Biden on China,” *South China Morning Post*, November 10, 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3109237/europe-ready-team-joe-biden-china>.

^④ 张一飞：《特朗普政府“联欧制华”战略的形成与评估》，《国际展望》2020年第2期，第103页。

在无政府状态中，权力政治和利益冲突是难以克服的。欧盟与中国以及美国之间的互动反映了它们的相对权力地位。欧盟目前正积极巩固甚至增强其权力地位，它对自身的定位不仅是一个强大的经济和规范行为体，而且在科技和地缘政治方面同样也是强大的行为体，新一届欧盟委员会已经表达了这样的观点。

有西方学者认为，由于中国越来越将欧洲视为“一带一路”倡议的“最终目的地”，欧盟的影响力比通常想象的要大得多，^① 不排除欧盟想要利用中国对“一带一路”倡议的珍视而“敲诈”中国。2019年3月发布的《中欧战略展望》将中国确定为欧盟合作的战略伙伴，同时也是经济竞争对手和体系竞争对手。^② 虽然当时人们更多关注“竞争对手”的这一判断和定位，但是不应忽视的是该文件中“合作”被提及了21次，远远多于“竞争”出现的次数。由此可以判断欧盟传递的信息是其愿意与中国合作，而非对抗，但中国需要给予欧盟更多的实际利益。

欧盟难以认同美国与中国“脱钩”的主张，因为与中国“脱钩”意味着与全球化“脱钩”，对欧盟来说，这不是一种明智的选择。“欧盟在本质上依赖经济全球化，经济全球化是欧盟国家战后繁荣与安全的源泉。”^③ 特别是疫情让欧盟国家的经济受到重创，从普通商店到大众汽车公司等制造业巨头均纷纷受挫，欧洲国家制造业的长期低迷已经使其经济疲软，而疫情则使欧洲经济雪上加霜，欧盟国家整体上陷入经济衰退的风险上升。^④ 在这样的情况下，欧盟对国外投资和市场需求也变得十分迫切，中国如果能够在欧盟国家的经济复苏上发挥积极作用，则可以在一定程度上获得中欧关系发展的双赢收益。

（二）深化与欧盟主要国家的双边关系

^① Jasper Roctus, “Remolding China’s ‘Empty’ Belt and Road Initiative an Opportunity for the EU,” Egmont Institute, 2020, p. 6, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/06/spb128-Jasper-Roctus.pdf?type=pdf>.

^② European Commission, *EU-China—A Strategic Outlook* (JOIN/2019/5), March 12, 2019, <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019JC0005>.

^③ Constanze Stelzenmüller, “Hostile Ally: The Trump Challenge and Europe’s Inadequate Response,” Brookings Institution, August 2019, p. 17.

^④ 《新冠病毒疫情对欧洲经济损害初现》，中华人民共和国商务部网站，2020年4月7日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/202004/20200402953000.shtml>。

前美国驻欧盟大使安东尼·加德纳（Anthony Gardner）认为，让所有27个欧盟成员国共同对抗中国并不容易。^① 欧盟内部并非铁板一块，27个成员国均有各自的战略诉求，这使得欧盟国家统一的对华政策难以形成。法德等寻求在与中国和美国的关系上实现战略平衡，以确保欧盟的利益不受损害。意大利、匈牙利和希腊等国则希望与中国建立更紧密的经济关系。当然，还有一些欧盟国家倾向于跟着美国走。

让欧盟所有成员国都与中国保持良好的关系并不现实，因此，中国可以着重加强与欧盟主要国家的双边关系。作为欧盟的核心国家，德国和法国在很大程度上能够将自身的意志上升为欧盟的意志。中国应加强与德法两国的双边关系，突出中国与欧盟在诸多领域的共同利益，并支持欧盟推进战略自主。德国总理默克尔认为在气候变化、捍卫多边主义等诸多领域应该与中国加强合作，尤其在数字化时代，坚决反对完全的脱钩。法国总统马克龙也认为，对欧洲来说，能够自主做决定至关重要，而不是被同化或者去迎合他国，他也支持在气候变化领域继续与可靠的伙伴中国共同携手并进。^② 习近平主席在与默克尔通话时也强调，“中国的发展对欧盟是机遇，希望欧盟独立作出正确判断，真正实现战略自主”^③。

（三）与欧盟携手维护多边主义

维护多边主义一直是欧洲的传统，作为规范性力量的欧盟是多边主义坚定的信奉者和捍卫者。在这一点上，中国与欧盟有共同利益。习近平强调，“解决好这个时代面临的课题，出路是维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体。”^④ 在世界各国抗击疫情、促进经济复苏的关键时期，中德欧领导人一致同意加强沟通、协调、合作，深化互信，实现互利共赢，坚持维护多边主义，共同应对全球性挑战。作为世界上两大力量、两大市场、两大文明，中欧加强合作将为国际社会抗击疫情、恢复经济、维护正义注入更多

① Anthony Luzzatto Gardner, *Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020.

② 《德法领导人强调在多领域加强与中国合作》，光明网，2021年2月6日，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-02/06/1302095668.html>。

③ 《习近平同德国总理默克尔通电话》，《人民日报》2021年4月8日，第1版。

④ 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》，《人民日报》，2021年1月26日，第2版。

正能量。2020年6月，习近平以视频方式会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩，强调“中欧要做维护全球和平稳定的两大力量，要做推动全球发展繁荣的两大市场，要做坚持多边主义、完善全球治理的两大文明”。2020年9月，在中德欧领导人会晤期间，习近平主席进一步强调，“中欧要坚持和平共处，坚持开放合作，坚持多边主义，坚持对话协商”^①。“中欧关系能够循序渐进发展的前提是中欧将对方视为战略伙伴而非战略对手”^②。中国国务委员兼外长王毅与博雷利在第十轮中欧高级别战略对话中指出，“中欧之间合作大于竞争，共识多于分歧，是长期全面战略伙伴”；博雷利回应称，“欧方寻求在相互尊重的基础上同中国对话与合作，而不是对立与对抗。欧、中双方都坚持多边主义，欧方欢迎中国积极参与国际合作，愿同中方一道，应对各种全球性挑战”。^③

（四）妥善处理中欧关系中的意识形态问题

近年来，中欧之间存在一些矛盾与分歧，例如，欧洲限制中国在欧投资，限制中欧之间正常经贸和人员往来，以及出于意识形态偏见排斥中国的疫苗。同时，欧盟内部一些极端反华势力在涉疆、涉港等问题上肆意抹黑和无端指责中国。^④2021年3月，欧盟更是就所谓“人权”问题实施对华制裁，以“侵犯新疆人权”为由对4名中国官员、1家实体实施制裁，这是欧盟32年来首次对华实施制裁。究其原因，一方面，人权问题是欧盟自认为“擅长”向中国施压的领域，此次对华制裁体现了欧美在意识形态和价值观上对华政策的协调，是欧盟对拜登政府强调大西洋同盟一致性的回应；另一方面，欧盟认为在意识形态问题上指责中国并不会遭受实际的经济损失，还可以给中国制造难题，以最小的成本获得较大的政治收益。对中国来说，妥善处理中欧关系中的意识形态问题十分重要和紧迫，关系到中欧关系未来的发展。中

① 《推动中欧关系迈向更高水平》，《人民日报》，2020年9月16日，第3版。

② 周弘、金玲：《中欧关系70年：多领域伙伴关系的发展》，《欧洲研究》2019年第5期，第14页。

③ 《中欧举行第十轮高级别战略对话》，外交部网站，2020年6月9日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1787332.shtml>。

④ 张健：《后疫情时代欧盟的战略自主与中欧关系》，《当代世界》2021年第4期，第22—23页。

国应正视中欧之间存在的意识形态分歧，对欧盟在意识形态问题上抹黑、指责中国的言行，既要坚决反对，又要尽量将其维持在分歧的层面，不使其升级为纠纷和冲突，尤其要避免中欧在意识形态问题上对抗。王毅指出，“希望欧方坚持战略自主，从自身根本和长远利益出发，在处理对华关系时秉持客观、公正和积极的态度，坚持中欧关系的正确发展方向，警惕个别国家挑动意识形态对立为其自身私利服务。”^①

未来，中美欧三边关系存在较大的不确定性。在“东升西降”的国际大趋势下，美国国内充斥着焦虑与不安，担心被中国超越。目前，美国内部在将中国视为其主要对手并采取对华强硬的政策问题上已经达成了共识。美国参议院外交关系委员会在2021年4月通过了“2021年战略竞争法案”，法案要求拜登政府采取与中国“战略竞争”的政策，以保护和促进美国“重要利益和价值观”^②。该法案的通过，意味着美国两党在对华问题上达成一致，今后无论谁执掌美国政权，在对华关系上都将受到该法案的约束，对中国采取“战略竞争”的强硬政策。随着来自美国及其盟友的结构性压力，中国将不得不耗费很大的精力应对美国的包围与遏制。欧盟的活动空间也将大幅度缩小，并在中美两强之间艰难地维持平衡，同时欧盟也会加快实现战略自主，避免被划入某个“阵营”。

结 束 语

在中美竞争的大背景下，美国要求欧洲盟友对中国采取更强硬的立场。大多数欧洲国家和欧盟都在实施一种“蛋糕主义”的平衡策略，与美国和中国都保持良好的关系，保持一种中立的立场，不希望因得罪其中一方而遭受利益损失。面对美国，欧盟国家既希望维系欧美同盟，享受美国的安全保障，同时又想保持外交政策的独立自主。面对中国，欧盟国家不仅希望与中国保

^① 朱若梦：《王毅：希望欧方坚持战略自主，警惕个别国家挑动意识形态对立为其自身私利服务》，央视网，2020年7月30日，<http://m.news.cctv.com/2020/07/30/ARTIKPDRFFMB87JT4e9pKyy200730.shtml>。

^② Senate of the United States, *Strategic Competition Act of 2021*, April 8, 2021, <https://www.congress.gov/117/bills/s/1169/BILLS-117s1169is.pdf>。

持良好的经贸关系，获得丰厚的经济利益，而且也希望制约中国在欧洲影响力的持续上升。即使面对美国的施压，欧盟也相信自己可以同时享受或利用两种令人满意但相互排斥的方案带来的利益。因此，在美国挑起中美竞争并逼迫欧盟“选边站队”时，欧盟国家选择采取模糊的立场以使自身的利益最大化。毫无疑问，欧盟的这种“蛋糕主义”行为仍会持续一段时间，但是如果美国继续加大对其施压的力度，或者中欧之间的竞争性因素发生变化，欧盟可能不得不在中、美之间做出选择，而欧盟选择维系与美国的同盟关系的可能更大。对欧盟来说，拒绝拜登要比拒绝特朗普难得多，因为对朋友说“不”从来都不是件容易的事。但是，即使欧洲选择加强与拜登政府的合作，其也会竭力避免完全倒向美国，因为战略自主才是欧洲始终追求的目标。对中国来说，让欧盟的天平向中国倾斜并不现实，欧盟在中美冲突中保持中立就可以在相当程度上缓解中国的战略压力。

[责任编辑：石晨霞]

上海合作组织扩员后的 地区定位与合作格局

李孝天

【内容摘要】 作为新地区主义的一种实践形式，上海合作组织成立后不断发展。上海合作组织坚持以“不干涉内政”原则为核心的主权规范，遵循“国家主义”发展路径。扩员之前，在应对安集延事件、吉尔吉斯斯坦政局动荡等地区安全与政治挑战的过程中，上海合作组织确立了以中亚为地缘安全中心的地区定位。在开展各领域合作的进程中，上海合作组织秉持协商一致的原则，其内部形成了“大国引领、中小国家平等参与”的合作格局。扩员之后，上海合作组织继续遵循“国家主义”发展路径，但其地区定位与内部合作格局出现了新变化。印度和巴基斯坦的加入，使中亚的地缘安全中心地位相对下降，以中亚为重心、南亚为重要延伸成为上海合作组织新的地区定位。印度和巴基斯坦两国的加入，还增加了上海合作组织内部合作格局的复杂性，使“大国引领”的合作格局面临深刻转型，“中小国家平等参与”的合作格局也在发生演变。目前，上海合作组织处于发展转型的十字路口，其发展面临的不确定性需要给予更多关注。

【关键词】 上海合作组织 新地区主义 扩员 地区定位 内部合作格局

【作者简介】 李孝天，中共中央党校国际战略研究院博士研究生（北京 邮编：100089）

【中图分类号】 D814.1 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0096-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103006

上海合作组织（下文简称“上合组织”）诞生于新地区主义浪潮兴起的背景下。冷战结束以后，经济全球化进程不断加速推进，贸易投资自由化、地区集团化趋势愈发明显，新兴地区合作机制相继出现。在冷战期间以欧洲一体化为典范的旧地区主义开始受到新地区主义的冲击。冷战的结束使得过去在美苏两极权力竞争框架下被抑制的地区安全发展潜力得到释放和强化。地区主义在国家间冲突与合作中的地位和独立性显著提升，出现了诸多新地区秩序（new regional orders）。^① 地区主义逻辑开始主导地区安全问题的管控，使国家更倾向于在地区内部建立合作机制以应对共同的安全挑战，同时抵制外部势力的干预。^② 在这样一个全新的、地区化的世界中，上合组织的出现填补了冷战结束后欧亚地区出现的地缘政治和安全空白，对维护地区安全与稳定作出了突出贡献。^③ 纵观上合组织的发展历程，新地区主义与该组织的发展密不可分。或者说，上合组织始终作为新地区主义的一种实践形式而不断发展。首先，上合组织的发展进程符合新地区主义的界定。新地区主义是指在既定地理区域内的国家（和非国家行为体）基于共同利益开展持续性多边合作的理念与实践进程，旨在实现多个领域的共同目标。^④ 上合组织是由地理上毗邻的“上海五国”与乌兹别克斯坦共同建立的地区合作组织，

① David A. Lake and Patrick M. Morgan, “The New Regionalism in Security in Security Affairs,” in David A. Lake and Patrick M. Morgan, eds., *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, PA: Pennsylvania State University, 1997, pp. 3-7.

② Andrew Hurrell, “One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, 2007, p. 131.

③ Kuralai I. Baizakova, “The Shanghai Cooperation Organization’s Role in Countering Threats and Challenges to Central Asian Regional Security,” *Russian Politics and Law*, Vol. 51, No. 1, 2013, p. 78; and Michael Salter and Yinan Yin, “Analysing Regionalism within International Law and Relations: The Shanghai Cooperation Organisation as a Grossraum?” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 13, No. 4, 2014, p. 871.

④ 在对新地区主义进行界定时，作者参考了部分国内外学者的定义，可参见 Muthiah Alagappa, “Regionalism and Security: A Conceptual Investigation,” in Andrew Mark and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 158; Andrew Hurrell, “Regionalism in Theoretical Perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, New York: Oxford University Press, 1995, pp. 37-73; Michael Schulz et al., “A Framework for Understanding Regionalization,” in Michael Schulz et al., eds., *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*, London: Zed Books, 2001, p. 5; Martin Griffiths et al., *International Relations: The Key Concepts*, New York: Routledge, 2007, p. 280; 朱锋：《东亚需要什么样的区域主义？兼析区域主义的基本理论》，《太平洋学报》1997年第3期，第34页；耿协峰：《新地区主义与亚太地区结构变动》，北京大学出版社2003年版，第37页。

后又接收印度和巴基斯坦为正式成员国，致力于通过相互合作与协调，应对地区共同挑战，实现在政治、安全、经济、人文等领域的共同目标。其次，上合组织以地区代表为身份定位，^①使成员国获得了以地区为载体的集体身份。这种地区集体身份并非预先给定，而是各成员国在上合组织框架内的互动过程由他者再现而逐渐建构。这种地区集体身份的物质基础是上合组织开展的地区合作与协调进程能够在一定程度上满足成员国的利益诉求，地区集体身份的主要内涵是上合组织秉持的核心规范以及新地区主义的发展理念。

严格来说，新地区主义合作实践属于国际组织合作实践的范畴。不过，在将上合组织视为国际组织并总结其发展特征方面，学者们的观点的代表性不强，如多边性、区域性、开放性、综合性、不结盟性、成员国间差异明显、覆盖地域辽阔、周边环境复杂等。^②有鉴于此，更多学者从新地区主义视角出发提炼上合组织的发展特征，并主要关注三个重点。第一个关注重点是上合组织的核心地区，第二个关注重点是上合组织的主导国家，第三个关注重点是上合组织发展遵循的路径。

尽管部分学者将上合组织视为新地区主义合作组织，提炼出相对客观、准确的特征，但相关研究成果多形成于上合组织正式扩员之前，鲜有对扩员后发展特征的新变化进行的专门探讨。有鉴于此，本文尝试从新地区主义视角总结扩员前上合组织发展的主要特征，之后着重讨论扩员后该组织发展特征的一些新变化，从而加深对该组织发展的认识，以推动该组织行稳致远。

一、扩员前上合组织发展的主要特征

新地区主义兴盛于经济全球化和世界多极化的后冷战时期。不同于旧地区主义，新地区主义实践是摆脱冷战束缚、超越西方中心主义的全球现象，

① 赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，时事出版社2012年版，第31页。

② 夏义善：《“上海合作组织”的特点及其发展前景》，《和平与发展》2001年第3期，第22—23页；徐刚：《“上海合作组织”的特点及国际法意义》，《安徽工业大学学报（社会科学版）》2001年第4期，第37—39页；赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，第22—24页；杨恕、王琰：《论上海合作组织的地缘政治特征》，《兰州大学学报（社会科学版）》2013年第2期，第49—50页。

涉及不同地区以及更加广泛和复杂的内外联系，^① 在地域上更具开放性或“地区间性”^②。同时，新地区主义实践的表现形式和制度化程度具有鲜明的多样性，^③ 是一个更加综合与多维的自发合作进程。^④ 该进程不再由大国“自上”（from above）发起和主导，而是基于地区内多元行为体的自发意愿而开展，旨在通过协调与合作的方式共同应对全球化带来的机遇和挑战，涉及经济、安全、政治、人文等诸多领域。该进程既可以是由国家主导的、紧密且机制化的正式合作，也可以是由非官方行为体推动的、相对松散的非正式合作。上合组织的发展便是新地区主义实践多样性的一个典型案例，主要表现出三个方面的鲜明特征。

（一）遵循“国家主义”发展路径

上合组织的发展遵循“国家主义”路径。作为由成员国建立和主导的地区合作组织，上合组织具有浓厚的官方色彩。虽然上合组织可以作为一个地区或国际行为体参与地区和国际事务，但这种行动能力和权威主要源自成员国。上合组织不能脱离成员国独立开展合作实践，其首要功能是满足成员国的共同利益诉求。随着成员国的共同利益从非传统安全领域逐渐向其他领域扩展，上合组织的合作议程也相应从非传统安全领域扩展至安全、经济和人文三大主要领域。在合作实践中，上合组织主要遵循成员国主导的“自上而下”的方式，并形成了下设机构“梯次”与“平行”相结合的布局。

上合组织遵循“国家主义”发展路径的最突出表现，在于坚持践行以“不

① James H. Mittelman, “Rethinking the ‘New Regionalism’ in the Context of Globalization,” in Björn Hettne et al., eds., *Globalism and the New Regionalism*, London: Palgrave Macmillan, 1999, p. 29; James H. Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 113; Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism,” in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 4; and Fredrick Söderbaum and Alberta Sbrangia, “EU Studies and the ‘New Regionalism’: What Can Be Gained From Dialogue?” *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 6, 2010, pp. 563-582.

② 郑先武：《“新区域主义”的核心特征》，《国际观察》2007年第5期，第59页。

③ 耿协峰：《地区主义的本质特征——多样性及其在亚太的表现》，《国际经济评论》2002年第1期，第52页。

④ Björn Hettne, “Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation,” in Björn Hettne et al., eds., *Globalism and the New Regionalism*, pp. 7-8; and Björn Hettne, “The New Regionalism Revisited,” in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, pp. 23-24.

干涉内政”原则为核心的主权规范。上合组织不谋求建立拥有超国家管理机构的政治或军事安全联盟，仅致力于确保成员国主权完整和政权稳定。在应对“9·11”恐怖袭击事件、安集延事件、吉尔吉斯斯坦政局动荡等地区重大安全事件上，上合组织始终坚持“不干涉内政”原则，绝不介入任何一国的内部事务。因此，有国外学者将上合组织的发展进程界定为一种“保护性一体化”（protective integration）。^①虽然这种提法并不准确和恰当，但也能够反映出上合组织对主权规范的坚守。在“不干涉内政”的前提下，上合组织为当事国提供了必要的政治、外交支持以及人道主义援助，以帮助其稳定局势、恢复秩序、实现和平。

此外，上合组织还致力于保护成员国的的主权不受外部势力的侵犯。例如，在安集延事件等爆发后，为确保中亚成员国的的主权完整和政权稳定不再受美国推行的民主改造进程的直接威胁，上合组织阿斯塔纳峰会首次提出美国主导的“反恐联盟有关各方”从中亚撤军的问题。面对以美国为代表的部分西方国家在民主和人权问题上的无端指责，上合组织及时发声，为成员国提供有力的政治与外交支持，在一定程度上减轻了相对弱小的中亚成员国承受的外部压力。正如西方地区主义发展路径无法完全适用于其他地区的地区主义实践一样，西方自由主义意识形态也不能作为普世规范，西方所倡导的无条件开放市场、推行西式民主和人权改造进程等，也不是非西方国家及其主导的地区主义实践的“必修课程”。

上合组织遵循“国家主义”路径的特征与欧盟、东盟表现出的相应特征有所不同。与上合组织相比，欧盟对主权规范的遵守程度相对较低，在某种程度上践行着一种“介入性地区主义”^②（intrusive regionalism）。欧盟以

① Roy Allison, “Virtual Regionalism and Protective Integration in Central Asia,” in A. Sengupta and S. Chatterjee, eds., *Eurasian Perspectives: In Search of Alternatives*, Kolkata: Shipra Publications, 2010, pp. 29-48; Alessandra Russo and Andrea Gawrich, “Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space,” *Central Asian Survey*, Vol. 36, No. 3, 2017, pp. 7-8; and Roy Allison, “Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 3, 2018, pp. 297-338.

② Amitav Acharya, “Regionalism and the Emerging World Order: Sovereignty, Autonomy, Identity,” in Shaun Breslin et al., eds., *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*, London and New York: Routledge, 2002, pp. 20-31.

“市场资本主义”“自由”“民主”以及“人权”等名义吸收东欧国家为成员国，将它们纳入有限主权的行为规范体系内。^①为深化欧洲一体化，欧盟提倡甚至要求成员国让渡部分主权。在英国“脱欧”、美国“退群”、大国战略竞争加剧以及新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）肆虐的背景下，“国家主义”在地区主义实践中的作用愈发明显，主权规范重新得到强化。西方践行的“介入性地区主义”愈发不得人心，不能作为新地区主义实践的代表性特征。东盟发展路径中的“国家主义”元素相对淡薄。与上合组织相比，东盟开展地区主义实践时更多借助“第二轨道”对话机制及其他非官方手段，具有较强的非官方色彩。同时，为预防和管控地区安全风险的升级和外溢，东盟选择“有限介入”成员国间的冲突，对“不干涉内政”原则的坚守程度不及上合组织。

（二）以中亚为地缘安全中心的“跨地区性”

上合组织的发展以中亚为地缘安全中心。中亚成员国位于上合组织覆盖地区的中心地带，其国内的动荡和不安能够对周边国家和地区的安全与稳定形成冲击。大体而言，作为中小国家的中亚成员国通过特殊的地缘战略价值、多边外交、位于冲突与动荡前沿以及群体数量优势等途径，不时对上合组织的发展产生不亚于大国的显著影响。^②安集延事件、吉尔吉斯斯坦政局动荡以及经由中亚成员国向周边扩散的“三股势力”、难民、武器走私等跨国组织犯罪，均对上合组织的发展构成挑战。源自中亚或经由中亚向外扩散的安全风险，在很大程度上塑造了上合组织的安全合作议程。概言之，上合组织的地缘中心是中亚，其核心功能是维护安全，而安全合作又以中亚的安全为中心，使得中亚成为该组织发展的双中心地区。^③

在以中亚为地缘安全中心的基础上，上合组织的发展还具有“跨地区性”特征。若仅考虑正式成员国，上合组织的地理范围涉及东亚、中亚、北亚和

① William Wallace, “Regionalism in Europe: Model or Exception?” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, p. 205.

② 曾向红、李孝天：《中亚成员国对上海合作组织发展的影响：基于“国家主义”的小国分析路径》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2017年第2期，第116—130页。

③ 杨恕、王琰：《论上海合作组织的地缘政治特征》，第54页。

东欧地区；若同时考虑观察员国和对话伙伴，那么上合组织的地理范围还涉及西亚和南亚地区，横跨欧亚大陆。考虑到上合组织对东亚议题介入不深、与欧洲/西欧事务牵扯不多，以及与西亚和南亚地区联系相对紧密，中亚及其周边地区才是该组织发展的地理依托。^① 例如，在非传统安全合作领域，上合组织在聚焦中亚地区安全问题的同时，也十分重视中国西部和俄罗斯北高加索地区（尤其是车臣）的安全与稳定。此外，上合组织长期关注并助力解决阿富汗问题。除持续发表声明表达对阿富汗和平重建的支持立场外，上合组织还在“上合组织—阿富汗联络组”、阿富汗问题特别国际会议、联合国以及“莫斯科模式”等各类多边机制内开展或参与相关合作。

（三）形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局

上合组织开展的合作实践主要由成员国主导，但并不具备类似国内政府的垂直等级特征。在开展合作实践的过程中，上合组织始终秉持所有成员国一律平等的原则，成员国无论大小和强弱，均享有平等的地位。在进行决策时，上合组织奉行协商一致原则，任何成员国都有一票否决权。这使得上合组织内部的权力结构并非简单的“2+4”（中、俄+中亚成员国），中亚成员国有与中、俄两个大国同等的地位以及践行多边平衡外交的机会。^② 当然，同为上合组织成员国的中、俄与中亚成员国在综合国力、影响力等方面的客观差异也不容忽视。虽然各成员国享有平等的地位和权利，但在上合组织发展进程中的作用不尽相同。上合组织的合作实践主要应对功能性问题，并致力于提供有效与合法的治理。为确保治理的有效性与合法性，中、俄和中亚成员国在上合组织内部形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局。

在上合组织框架下，中、俄两个大国扮演了引领者的角色。中、俄在秉持协商一致决策原则的前提下，引领中亚成员国共同开展和参与合作实践。中、俄为上合组织提供了主要的行动能力和影响力。除承担较大比例的经费和提供较多的物质支持外，两国还为上合组织的发展提供了重要的理念规范和实践倡议。例如，中国将新安全观、新型国际关系理念、“一带一路”倡

^① 赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，第17页。

^② Neil Renwick, “Contesting East Asian Security Leadership: China and the Shanghai Cooperation Organisation,” in Christopher M. Dent ed., *China, Japan and Regional Leadership in East Asia*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008, pp. 219-222.

议等与上合组织的发展对接，并提议建立上合组织自由贸易区；俄罗斯倡议建立上合组织能源俱乐部、上合组织大学等机构。中、俄两国还共同倡议建立上合组织银联体，并以上合组织为平台助推各自主导的合作机制开展对接合作，如“一带一路”倡议与欧亚经济联盟对接等。“不结盟、不对抗、不针对第三方”原则也是从原先的中俄关系发展理念引入至上合组织发展进程之中。在中、俄的引领下，中亚成员国接受并较好地扮演着平等参与者的角色，为上合组织的发展提供不可或缺的支持。除承担一定比例的经费和为个别遭遇重大政局动荡的成员国提供人道主义援助外，中亚成员国还积极支持并参与中、俄引领下的上合组织合作进程，并取得了显著成效。

上合组织内部形成的“大国引领、中小国平等参与”的合作格局，有别于欧盟的大国主导格局和东盟的“小马拉大车”格局。与上合组织完全遵循协商一致决策程序不同，欧盟和东盟遵循多元决策程序。其中，针对那些需要进行投票表决的重要议案，欧盟主要践行“一致同意”“特定多数”和“简单多数”三种表决方式。东盟在遵循“全体一致”决策程序的基础上，探索出灵活践行“Y-X”决策原则的路径。^① 欧盟和东盟遵循多元决策程序固然能够提升各自的决策效率，但也导致它们无法像上合组织一样完全确保各自成员国在合作进程中享有同等的权利和地位。此外，德国和法国的主导地位以及英国“脱欧”，使得欧盟内部难以形成“大国引领、中小国平等参与”的合作格局。东盟成员国则缺少严格意义上的大国，形成“大国引领、中小国平等参与”的合作格局也就无从谈起。

二、扩员后上合组织地区定位的新变化

2017年6月，印度和巴基斯坦正式成为上合组织成员国。接收印度和巴基斯坦为正式成员国对上合组织的发展产生了深远影响。一方面，扩员使

^① “Y-X”决策原则是指如果某个或少数东盟成员国表示暂不参与某一合作项目的集体行动，但又不反对该合作项目的实施，而其他成员国既支持又愿意参与该合作项目的实施，则该合作项目可以获得通过。“Y-X”决策原则是对东盟秉持的“全体一致”决策原则的有效补充与发展，主要用于经济合作领域，以适应各成员国经济发展水平存在差距的现实情况。

上合组织的地区和国际影响力、合作规模与发展潜力均得到大幅提升；另一方面，扩员也给上合组织的发展带来了风险，如成员国间异质性进一步扩大，可能触发成员国间消极竞争乃至对抗，决策效率和内部凝聚力下降等。目前，扩员可能产生的影响尚未完全显现，但上合组织的发展已经出现了一些新变化。首先需要关注的是，上合组织地区定位的“跨地区性”进一步突显，主要体现在以下两个方面。

（一）中亚的地缘安全中心地位相对下降

第一，扩员后的上合组织更加符合欧亚地区主义合作组织的定位。根据上合组织扩员文件的相关规定可知，该组织的官方地区定位是欧亚。从成员国、观察员国和对话伙伴占据的地理空间来看，扩员后的上合组织更加符合欧亚地区主义合作组织的定位。上合组织秘书长弗拉基米尔·诺罗夫（Vladimir Imamovich Norov）就表示，扩员后的上合组织“愿继续作为统一和不可分割的欧亚地区安全架构的坚实后盾”^①，确保欧亚地区安全与稳定、推动经济和社会发展是该组织工作的重中之重。^② 习近平主席指出，上合组织业已“成为欧亚地区和国际事务中重要的建设性力量”^③。上合组织前秘书长拉希德·阿利莫夫（Rashid Alimov）强调，随着南亚最具影响力的印度和巴基斯坦加入，上合组织的版图东西横跨太平洋与波罗的海，南北延伸至北冰洋与印度洋，这使得该组织能够用全新的视角来审视大欧亚地区的合作。^④ 欧亚也逐渐取代中亚，成为上合组织开展对接合作的主要地区。不难看出，扩员后，上合组织地区定位为欧亚组织的属性得到明显强化，中亚属

① 弗拉基米尔·诺罗夫：《上合组织愿继续作为统一和不可分割的欧亚地区安全架构的坚实后盾》，上海合作组织官网，2019年11月21日，<http://chn.sectsco.org/news/20191121/601761.html>。

② 《上合组织秘书长在瓦尔代俱乐部“从符拉迪沃斯托克到金奈：高耸的边缘地带之合作新弧线”会议上发表讲话》，上海合作组织官网，2020年1月17日，<http://chn.sectsco.org/news/20200117/623293.html>。

③ 习近平：《弘扬“上海精神”深化团结协作构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话》，《人民日报》，2020年11月11日，第2版。

④ 拉·阿利莫夫：《上合组织内多维合作拓宽了跨地区合作范围》，上海合作组织官网，2018年9月17日，<http://chn.sectsco.org/news/20180917/466312.html>。

性相对弱化。上合组织正处于欧亚地缘政治与经济转型的前沿，^① 开始被世界各国视为体现欧亚地区政治、经济优势的合作组织。^② 正如阿利莫夫所言，欧亚地区正成为推动世界经济发展的重要力量。^③ 上合组织成员国间的伙伴关系体系，可为欧亚地区合作提供制度平台，通过与欧亚经济联盟、“一带一路”倡议以及“大欧亚伙伴关系”计划对接，在推动欧亚地区发展进程中扮演重要角色。^④

第二，俄罗斯的对外战略也对上合组织地区定位的新变化产生了重要影响。在全球层面，与西方关系的持续走低使俄罗斯继续推行“向东看”战略，积极强化上合组织在欧亚地区的战略作用。在地区层面，俄罗斯尝试借助上合组织削弱美国对中亚和南亚国家的影响，重视拓展该组织的政治影响力。在双边层面，俄罗斯致力于深化与中国的战略伙伴关系，将上合组织作为“一带一路”倡议与欧亚经济联盟、“大欧亚伙伴关系”计划对接的合作平台，推动欧亚一体化进程。^⑤ 目前，俄罗斯的外交重心在欧亚地区，^⑥ 因此，将上合组织视为其推动欧亚地区一体化的重要一环。^⑦ 在俄罗斯看来，上合组织作为应对和修正新自由主义全球化进程的地区合作组织，不仅能够使俄罗斯与中国较融洽地相处，^⑧ 还可助力平衡美国和北约的影响力，尤其能够为

① Dmitry Yefremenko, “Transformation of the Mission of the Shanghai Cooperation Organization and New Political Dynamics in Greater Eurasia,” *Russia and the Moslem World*, Vol. 3, No. 305, 2019, pp. 69-81.

② Giles Scott-Smith, “The Shanghai Cooperation Organization,” in Madeleine O. Hosli and Joren Selleslags, eds., *The Changing Global Order: Challenges and Prospects*, Cham: Springer, 2020, pp. 177-191.

③ 《上海合作组织秘书长：欧亚正成为推动世界经济发展的重要力量》，哈萨克国际通讯社，2018年3月26日，https://www.inform.kz/cn/article_a3198824。

④ Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organisation: Its Role and Place in the Development of Eurasia,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 9, No. 2, 2018, pp. 114-124; Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organisation and the Development of Eurasia,” in Alexander Lukin, ed., *The “Roads” and “Belts” of Eurasia*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 261-301.

⑤ 庞大鹏：《2019年俄罗斯外交战略中的上海合作组织》，李进峰主编：《上海合作组织发展报告（2020）》，社会科学文献出版社2020年版，第86—97页。

⑥ Jeanne L. Wilson, “Russia as a Regional Actor: Goals and Motivations,” in Emel Parlar Dal and Emre Ersen, eds., *Russia in the Changing International System*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 59-76.

⑦ Mikhail A. Molchanov, “Eurasian Regionalism: Ideas and Practices,” in Roger E. Kanet and Matthew Sussex, eds., *Power, Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in a Contested Region*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 135-157.

⑧ Mikhail A. Molchanov, “Russia’s Leadership of Regional Integration in Eurasia,” in

俄罗斯推行“软平衡政策”（soft balancing policies）^① 提供便利。概言之，俄罗斯的对外战略进一步强化了扩员后上合组织地区定位的欧亚属性。

第三，南亚的地缘重要性以及印度和巴基斯坦带来的重大安全风险，不可避免地导致上合组织对中亚的关注度相对下降。印、巴两国所在的南亚地区被西亚、中亚、东亚、东南亚及印度洋环绕，对上合组织而言具有非常重要的地缘价值。一方面，印、巴的加入使上合组织开展的合作实践得以贯通北亚、中亚、南亚，有助于深化该组织框架内南北方向的陆路互联互通，并使其延伸至印度洋；另一方面，印、巴的存在也使得上合组织开展的合作实践存在开辟除东亚—中亚陆路通道外的东亚—南亚陆路通道的可能。南亚地区的重要地缘价值，在一定程度上削弱了中亚对于上合组织发展的相对重要性，客观上挑战了中亚的地缘中心地位。除面临“三股势力”、非法武器与毒品交易等共同非传统安全挑战外，印、巴的加入还给上合组织带来了亟须应对的重大安全问题，即两国在克什米尔问题上的矛盾与冲突。克什米尔冲突导致印、巴不时作为冲突和动荡的前沿，其产生的负面影响客观上使上合组织加大了对南亚的关注力度。随着印、巴的加入，对中亚成员国而言，原本所具有的特殊地缘战略价值，例如地处冲突与动荡的前沿以及群体数量优势等，其重要性也相对淡化。

同时，印度和巴基斯坦也很难长期将中亚作为上合组织发展聚焦的地缘中心。其中，作为新兴崛起大国的印度致力于成为超出南亚范畴的大国。在印度的外交布局中，欧亚地区具有重要意义。印度加入诸多欧亚地区合作机制的战略目标是成为具有显著影响力的欧亚大国。^② 印度加入上合组织的核心战略目标是通过该组织增强本国在欧亚地区的影响力，以期获得其孜孜以求的欧亚地区大国地位。印度加入上合组织的利益诉求，包括强化与中亚国

Stephen Kingah and Cintia Quiliconi, eds., *Global and Regional Leadership of BRICKS Countries*, Cham, Switzerland: Springer, 2016, pp. 113-133.

① Sinem Ünalldilar Kocamaz, “The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization,” *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 16, No. 61, 2019, pp. 127-141.

② Nandan Unnikrishnan and Uma Purushothaman, “Indian Approaches to Multilateral Cooperation and Institutions in Eurasia,” *Russia in Global Affairs*, January 30, 2019, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/indian-approaches-to-multilateral-cooperation-and-institutions-in-eurasia/>.

家的联系、反恐合作、推进以本国为中心的互联互通、维护能源安全以及制衡中、巴两国等，均服务于其追求具有显著影响力的欧亚地区大国的战略目标。基于这种考虑，虽然印度暂时没有选择推动南亚成为上合组织的地缘中心，但至少已经在尝试构建以本国为中心、包括中亚在内的“大周边”（extended neighborhood）。^① 与印度相比，综合国力相对较弱的巴基斯坦并未显露出成为欧亚地区大国的雄心，但这并不表示其甘于扮演上合组织的边缘角色。巴基斯坦的地缘战略位置尤其是其在应对阿富汗问题上的地缘优势，能够为其在上合组织内部扮演重要角色发挥积极作用。在巴基斯坦看来，其能够成为上合组织成员国连接欧亚心脏地带、阿拉伯海以及南亚的桥梁，进而为该组织的发展作出贡献。^② 不仅如此，巴基斯坦还积极发展与中国的友好合作关系，尤其是推动“中巴经济走廊”建设，^③ 以期强化自身在上合组织中的影响力。在巴基斯坦看来，“中巴经济走廊”的建设不仅有益于中巴两国，也能够惠及中亚国家。^④

对印度和巴基斯坦而言，深化与中亚成员国的合作，只是促进其发展的手段。印巴的加入改变了上合组织的地区定位，引起了中亚成员国对其在该组织中话语权和地位下降的担忧。^⑤ 目前，扩员后的上合组织仍未对自身发展作出十分明确的地区定位，并且在中亚与南亚开展合作实践时也没有表现出明显的倾向。上合组织内部正出现南亚与中亚“自由竞争”地缘中心地位的局面。随着上合组织不断发展壮大，南亚对该组织的重要性很有可能持续

① Raj Kumar Kothari, “India’s ‘Connect Central Asia Policy’: Emerging Economic and Security Dimensions,” *Sociology and Anthropology*, Vol. 2, No. 6, 2014, pp. 239-245.

② Rizwan Zeb, “Pakistan in the SCO: Challenges and Prospects,” *The CACI Analyst*, February 8, 2018, <http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13496-pakistan-in-the-sco-challenges-and-prospects.html>.

③ Sadaf Mustaf, “China Pakistan Economic Corridor: Importance and Challenges for Pakistan and China,” *International Journal of Social Science and Economic Research*, Vol. 2, No. 11, 2017, pp. 5059-5068; and Usama Nizamani, “The China Pakistan Economic Corridor and Shanghai Cooperation Organization: Implications for South Asia’s Strategic Stability,” *Journal of Current Affairs*, Vol. 2, No. 2, 2018, pp. 74-90.

④ Mir Sher Baz Khetrani and Muhammad Humayun Khalid, “The China-Pakistan Economic Corridor: Gateway to Central Asia,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, No. 3, 2019, pp. 455-469.

⑤ 高焱迅：《中亚国家视阈下的上海合作组织扩员：收益认知与战略考量》，《俄罗斯中东欧中亚研究》2018年第5期，第118—119页。

提升至与中亚大致相当的状态。届时，上合组织地区定位的“跨地区性”也会随之进一步强化。

当然，欧亚并非扩员后上合组织的实际地区定位，更多是该组织未来进一步扩大和发展的地理可能性，或称其为地区定位的限度。当前上合组织的主要活动范围仍远小于欧亚地区。上合组织既不致力于、也没有能力应对或解决欧亚地区存在的诸多问题。吸收印度和巴基斯坦为成员国，只是使上合组织的地理范围延伸至南亚地区，远未达到覆盖广阔的欧亚大陆的范围。不过，在印、巴成为上合组织成员国之时，中亚作为该组织地缘安全中心的地位就已发生了改变。换言之，印、巴对中亚作为上合组织地缘安全中心的地位构成了挑战，这是扩员带来的难以避免的客观结果。

（二）以中亚为重心、南亚为重要延伸成为上合组织新的地区定位

印度和巴基斯坦的加入，使中亚不再是上合组织的地缘安全中心，但中亚在该组织中的重要地位并未丧失。2018年6月，联合国大会通过了《加强区域和国际合作，确保中亚地区和平、稳定和可持续发展》的决议，强调了维护中亚地区安全与稳定的重要性。对此，上合组织成员国也表示高度认可。在推动上合组织发展的进程中，中国和俄罗斯均不致力于成为该组织的地缘中心。中、俄对上合组织的许多重要利益诉求都集中在中亚地区，主要涉及政治、安全和经济方面。在政治方面，中、俄都尝试借助上合组织扩大各自在中亚的影响。中国尝试与其他上合组织成员国一道构建相互尊重、公平正义、合作共赢的地区合作格局。俄罗斯优先考虑维持和强化其在中亚的传统影响力。在安全方面，中、俄都致力于确保中亚地区安全与稳定，以期维护各自与中亚国家相邻地区的安全与稳定，尤其是中国的新疆地区和俄罗斯的高加索地区。在经济方面，中、俄都重视中亚在促进地区经济一体化中的作用。中国重视与中亚成员国在能源、基础设施互联互通等方面开展合作，俄罗斯更重视将中亚整合到本国主导的地区一体化进程中。作为引领上合组织发展的大国，中、俄没有必要也不适合成为该组织的地缘中心。

第一，印度和巴基斯坦作为新成员国，在短时间内无法改变中亚在上合组织中的重要地位。同时，印、巴两国暂无主动改变上合组织现有地区定位

的充分动机。印度加入上合组织的利益诉求之一是强化与中亚的联系。除扩展地缘战略外，中亚能够为印度在欧亚腹地开展贸易合作提供交通便利、保障能源安全，并可作为印度与恐怖主义、宗教极端主义势力之间的缓冲区等。长期以来，印度致力于塑造欧亚地区伙伴关系网络，与中亚国家建立密切联系是重要一环。为达到此目标，印度针对中亚陆续出台了“北望政策”（Look North Policy）、“连接中亚政策”（Connect Central Asia Policy）和“邻国优先”（Neighborhood First）政策，旨在构建印度与中亚互联互通的“大周边”伙伴关系网络。目前，印度与中亚国家建立了全方位的合作关系，涉及政治、经济、战略、基础设施建设、信息技术、教育、医疗和人文交流等诸多方面。其中，深化与中亚国家的经贸合作以满足国内经济高速发展的需要是印度推行中亚政策的重要目标。^① 与印度类似，深化与中亚成员国的合作关系也是巴基斯坦加入上合组织的重要利益诉求。除合作打击恐怖主义和毒品交易等跨国有组织犯罪外，巴基斯坦还尝试借助上合组织深化与中亚成员国的经贸合作关系，尤其是与各国开展在油气和电力方面的能源合作，以期促进本国经济发展。目前，印、巴在中亚尚未形成明显的战略竞争关系，^② 两国在短期内不会选择主动“挑战”中亚在上合组织中的重要地位。

此外，印度与巴基斯坦的矛盾与冲突使得南亚难以成为上合组织开展多边合作的主要地区。多年来，印、巴在克什米尔问题上争执不下，无论是尝试武力解决还是通过双边及多边谈判都成效甚微。克什米尔问题已然成为印巴关系的死结。客观而言，印巴关系长期紧张的主要责任在印度。在克什米尔问题上，除坚持拒绝第三方调解外，印度还希望上合组织能够解决其所称的巴基斯坦资助克什米尔地区跨境恐怖主义势力的问题。如果跨境恐怖主义威胁没有得到有效解除，那么印度既不会考虑和平协商乃至解决克什米尔问题，也不会与巴基斯坦在上合组织框架下举行双边会谈。印度的立场显然有削弱巴基斯坦在克什米尔问题上的战略权重的考量。基于对巴基斯坦的敌视

^① Mustapova Khilola, “The Indian Strategy for Central Asia: Goals, Challenges and Prospects,” *Bulletin Social-Economic and Humanitarian Research*, No. 3, 2019, pp. 30-37.

^② Zhang Yuyan, “Relations of India and Pakistan with Central Asian Countries from the Perspective of Shanghai Cooperation Organization,” *Journal Global Policy and Governance*, Vol. 9, No. 1, 2020, pp. 105-116.

态度，印度加入上合组织的一个重要目标就是遏制巴基斯坦。在印度看来，巴基斯坦深化与上合组织其他成员国的合作关系，不仅限制了印度地缘战略纵深的扩展，还增加了印度与这些国家开展合作面临的竞争压力。自2015年上合组织乌法峰会以来，印、巴两国元首就没有举行过正式的双边会谈。在2020年9月15日举行的上合组织成员国安全会议秘书视频会议上，巴方与会代表展示了将克什米尔争议领土纳入本国版图的地图，引起了印度的强烈不满。^①这意味着印、巴已经开始将两国紧张关系带入上合组织内部。这些迹象表明，即使印、巴都致力于将上合组织的合作重心转移至南亚，双方也不可能齐心协力，反而可能相互掣肘。

第二，在欧亚地理范围内，扩员后上合组织的实际地区定位是以中亚为重心、周边为重要延伸。印度和巴基斯坦所处的南亚地区属于延伸地带。不过，这种地区定位无法写入上合组织官方文件。一方面，以中亚为重心、南亚为重要延伸只是当前上合组织地区定位的现实状况，这会随着该组织的发展以及未来再次扩员而发生改变。另一方面，官方明确这种地区定位将凸显中亚的特殊地位，可能会引起有意成为上合组织成员国的国家的误解甚至不满，也有悖于该组织秉持的开放原则。因此，官方文件将上合组织发展的地理范围界定为欧亚有其合理性，且不会与该组织的实际地区定位发生冲突。这种相对模糊和宽泛的定位，也强化了上合组织地区定位的“跨地区性”。

以中亚为重心、南亚为重要延伸的地区定位，至少能够为上合组织的发展带来四个方面的益处。首先，弥补上合组织官方地区定位相对宽泛和模糊的缺陷，促使成员国对该组织发展的预期更加稳定和积极。同时，这也有助于避免以美国为代表的部分国家对上合组织进行不客观的猜疑甚至诋毁。其次，确保和提升中亚成员国参与上合组织开展多边合作的积极性。长期以来，中亚一直是上合组织发展的地缘重心，因扩员而削弱中亚的重要地位必然会引起中亚成员国的不满。中亚成员国具有明显的群体数量优势，能够对上合组织的发展产生重要影响。中亚成员国的不满会引起上合组织内部凝聚力、

^① “NSA Ajit Doval Walks Out of SCO Meet over Pakistan Map Showing J&K as its Territory,” *Indian Express*, September 16, 2020, <https://indianexpress.com/article/india/nsa-ajit-doval-walks-out-of-sco-meet-in-protest-after-pakistan-shows-new-map-6597248/>.

决策效率和行动能力下降等诸多消极后果。再次，降低印度和巴基斯坦对上合组织可能被中国和俄罗斯主导的疑虑。作为新成员国，印、巴没有必要且都没有意愿与中亚成员国争夺上合组织地缘重心的地位。将南亚作为重要延伸，能够体现出对印、巴的重视，在一定程度上可打消两国对其可能在上合组织被边缘化的担忧。最后，大幅降低未来上合组织地区定位再次转变的成本。确立此种地区定位，使上合组织的发展“具有明确的地区依托，有利于防止合作泛化、虚化”^①。与南亚相比，地处欧亚大陆“心脏地带”的中亚更适合作为上合组织长期发展的地缘重心，能够为该组织后续扩员提供便利。未来上合组织完成二次扩员时，推动确立以中亚为重心、南亚和某地区为重要延伸的地区定位将更加顺利。相比之下，多重心的地区定位不切实际，因为上合组织的资源有限，无力将全体成员国所覆盖地区都作为重心。

三、扩员后上合组织内部合作格局发生新变化

扩员前，中国、俄罗斯和中亚成员国在上合组织内部形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局。扩员后，上合组织内部权力结构发生显著变化，其内部合作格局的复杂性进一步增加。

（一）“大国引领”合作格局面临深刻转型

吸收印度为成员国打破了此前上合组织内部形成的中国和俄罗斯“双引擎”引领格局。印度作为南亚大国，其加入直接导致上合组织内部的大国关系从中俄双边转变为中、俄、印三边，增加了该组织内部大国关系的复杂性。

第一，在上合组织框架内部，中、俄、印三边关系可能演变为不同形式的互动格局。有学者提出，在三边关系框架下，以俄中关系状态与俄印关系状态的对比以及中印关系状态为主要变量，可以推演出这三个国家在上合组织内部可能形成的四种互动格局。其一，当中印关系相对良好时，无论俄中关系和俄印关系何者更优，三国在上合组织内部均有望形成一种不平衡的

^① 邓浩：《新时期上海合作组织面临的形势和任务》，《当代世界》2018年第6期，第35页。

“战略三角”合作格局。其二，当中印关系恶化、俄中关系优于俄印关系时，三国在上合组织内部大概率会维持此前中俄“两架马车”的合作格局，印度以普通大国的身份平等参与该组织的活动。其三，当中印关系恶化、俄印关系优于俄中关系时，三国在上合组织内部可能形成俄、印与中国相互制衡乃至对立的分化格局。其四，当中印关系恶化、俄印关系的状态与俄中关系的状态大致相当时，俄有机会成为三国在上合组织内部互动的中枢国，届时俄将在中、印相互消耗中“坐收渔翁之利”，在三边关系中占据优势甚至主导该组织的议程设置。上合组织成员国对四种互动格局的偏好程度从高到低依次为：中俄“两架马车”、不平衡的中俄印“战略三角”、俄罗斯主导、俄印与中国分化。^①

实际上，扩员后上合组织内部的大国合作格局杂糅了中俄“两架马车”、不平衡的中俄印“战略三角”以及俄印与中国分化的成分，只是前两者的成分较多，后者的成分较少。其中，中国与俄罗斯的战略伙伴关系持续向好发展，两国不仅将双边关系升级至“新时代全面战略协作伙伴关系”，还着力深化以上合组织为平台的“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟的对接合作。中俄关系业已成为“对话而不对抗、结伴而不结盟、不针对第三国”的新型大国关系的典范，是世界上互信程度、协作水平以及战略价值最高的一对大国关系。^② 疫情暴发以来，习近平主席和俄罗斯总统普京多次通话，就深化疫情防控合作问题展开交流、协调，相互提供了政治、外交和物资支持。目前，中俄关系正处于历史最佳状态，“两架马车”共同引领上合组织发展的基本框架没有发生明显改变。

第二，印度的加入改变了上合组织“大国引领”合作格局的基本内容。首先，在认知上，印度主要将上合组织视为中国主导的、优先服务于中国在欧亚地区影响力扩张的多边机制，认为“中国管经济、俄罗斯管安全”的格局将使其在该组织内部发挥较为有限的作用。其次，在利益诉求上，印度将

① 李亮、曾向红：《上海合作组织框架下中俄印互动模式前瞻——模型构建与现实可能》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第6期，第96—113页。

② 《2019年9月16日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部网站，2019年9月16日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1698073.shtml。

上合组织当作满足其地缘战略利益诉求的工具,尝试借助该组织构建欧亚地区战略伙伴关系网络,以及制衡中国和巴基斯坦。^①印度颇具零和色彩的认知和利益诉求,对上合组织内部“大国引领”合作格局的维系构成挑战。一方面,印度成为上合组织成员国的时日不长,对其在该组织内部能够扮演何种角色的认知尚不清晰;另一方面,印度尝试借助上合组织制衡中、巴两国的利益诉求,破坏了该组织内部相对稳定的中俄“两架马车”引领的格局。印度对“一带一路”倡议的消极态度也不利于“大国引领”下该倡议与上合组织对接进程的推进。概言之,印度还未准备好成为助推上合组织发展的引领者,给“大国引领”合作格局的转型带来了较大的不确定性。

由于印度尚未成为推动上合组织发展的引领性大国,故其与中国、俄罗斯形成合作格局的形态是“中、俄引领,印度作为普通大国平等参与”,且这种形态已基本稳定并不断得到巩固。当然,印度正积极寻求在上合组织扮演更加重要的角色,不愿一直以普通大国的身份参与合作。当前,上合组织框架内的中俄印互动关系,正朝着不平衡的“战略三角”互动格局演进,“大国引领”合作格局还处于过渡阶段,尚未从中俄“两架马车”引领格局转型为中俄印“三驾马车”引领格局。印度对中国的戒备以及中印之间存在的分歧与矛盾^②是限制上合组织内部合作格局成功转型的重要因素。

第三,虽然存在差异化诉求,但是俄罗斯与中国的良性竞争是更优选择。中国和俄罗斯在共同引领上合组织发展的同时,也存在一定程度的潜在分歧与竞争,如在上合组织发展方向上的不一致和扩大在中亚影响力上的差异化诉求等。中、俄在上合组织发展方向上的不同主要在于,中国致力于扩大上合组织在地区经济合作方面的影响力,如深化“一带一路”倡议与该组织对接、倡导建立上合组织自由贸易区等;俄罗斯更倾向于强化上合组织在地缘政治与安全方面的功能,如平衡美国和北约、巩固俄在中亚的影响力等。对于中国的持续崛起及其在中亚影响力的不断扩大,俄罗斯国内也存在不同声

① 李孝天:《印度对上海合作组织的认知、利益诉求及其影响》,《国际论坛》2019年第6期,第47—61页。

② B. R. Deepak, *India and China: Beyond the Binary of Friendship and Enmity*, Singapore: Springer, 2020.

音。由于需要借助中国的力量对抗西方，俄罗斯对中国在中亚地区扩大影响力的行为持默许态度。^① 俄罗斯支持并参与上合组织与“一带一路”倡议的对接合作，更是被西方学者视为俄罗斯与中国“竞争的失利”以及对中国的“妥协”。^② 有观点认为，为了平衡中国的影响力，俄罗斯积极推动印度加入上合组织，^③ 并对“中国倡议”持复杂多变的立场。^④ 为缩小与中国的综合实力差距，俄罗斯强化与印度的关系以“对冲”俄中关系，尝试在俄中印三边关系中谋求主导地位。^⑤ 扩员的结果凸显并深化了中俄在上合组织中的差异化诉求，^⑥ 增加了上合组织内部出现对立互动格局的风险。

不过，出现俄罗斯携印度与中国对立情景的可能性较小。相比之下，俄罗斯与中国展开相对积极的良性竞争显然是更优选择。此外，俄印关系的水平也未发展到明显高于中俄关系的水平。在上合组织框架内，俄罗斯对中国、印度采取“两面下注”的策略。^⑦ 虽然俄罗斯与印度建立并保持着“特殊和特权战略伙伴关系”（Special and Privileged Strategic Partnership），但双方合作主要聚焦于安全防务领域，缺乏深入的经济合作。^⑧ 有观点认为，在印

① Shyam Saran, “As China Expands to Its West, India Is Being Pushed to the Margins,” *Hindustan Times*, January 31, 2019, <https://www.hindustantimes.com/analysis/as-china-expands-to-its-west-india-is-being-pushed-to-the-margins/story-V4TVEY9URq5taMf6AfPk4J.html>.

② Alexander Cooley, “Tending the Eurasian Garden: Russia, China and the Dynamics of Regional Integration and Order,” in Jo Inge Bekkevold and Bobo Lo, eds., *Sino-Russian Relations in the 21st Century*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 113-139.

③ Manoj Joshi, “What Lies Ahead for India After Joining the Shanghai Cooperation Organisation,” *Wire*, June 10, 2017, <https://thewire.in/external-affairs/sco-india>; and Salvatore Babones, “Why is Democratic India Joining Russia and China’s ‘Anti-Western’ Club, the SCO?” *Forbes*, November 29, 2017, <https://www.forbes.com/sites/salvatorebabones/2017/11/29/why-is-democratic-india-joining-russia-and-chinas-anti-western-club-the-sco/#403bbec4cac7>.

④ 杨进：《集体身份构建与上海合作组织凝聚力建设》，《俄罗斯学刊》2019年第5期，第119—120页；朱杰进、邹金水：《对“中国倡议”的不同反应——俄罗斯在上合组织中的国际制度行为选择》，《俄罗斯研究》2020年第3期，第54—79页。

⑤ 雷建锋：《平衡中美与以印对冲：俄对华战略新动向》，《俄罗斯研究》2021年第1期，第43—73页。

⑥ Marc Lanteigne, “Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the ‘Crimea Effect,’” in Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, eds., *Russia’s Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 119-133.

⑦ Niklas Swanström, “Russia and the CIS in 2019: Relying on the Chinese Way,” *Asian Survey*, Vol. 60, No. 1, 2020, pp. 85-92.

⑧ Nivedita Kapoor, “India-Russia Ties in a Changing World Order: In Pursuit of a ‘Special Strategic Partnership,’” *ORF Occasional Paper*, No. 218, 2019, pp. 1-24.

度与美国亲近的情况下,俄印友好关系更多是象征性的,而非实质性的。^① 考虑到中、俄、印在上合组织的潜在竞争,^② 如何协调三国互动关系、使三国在与该组织发展相关重大议题上达成共识十分关键。

(二) “中小国平等参与”合作格局的演变

第一,吸收巴基斯坦为成员国给上合组织内部的“中小国平等参与”合作格局带来了变数,最不容忽视的当属印巴关系所产生的消极影响。印巴关系长期紧张的主要因素是两国在克什米尔问题上的分歧。印度加入上合组织的一大考虑是遏制巴基斯坦。长期以来,印度视巴基斯坦为其发展道路上的绊脚石。巴基斯坦作为印度的西北邻国,位于印度与阿富汗、伊朗之间,阻碍了印度“进军”欧亚腹地的步伐。巴基斯坦的存在限制了印度向西北方向的战略延伸,巴基斯坦加入上合组织,使得印度也“必须”加入该组织。^③

为应对印度的遏制战略,巴基斯坦也采取了相应的反制措施。巴基斯坦积极加入上合组织,既致力于强化其与该组织成员国的联系,促进国内发展,增强国家实力,^④ 又意在寻求外部支持,以平衡印度的影响。除了在克什米尔问题上与印度针锋相对外,巴基斯坦还致力于强化与俄罗斯、中国在阿富汗和平重建进程中的合作,同时坚决拒绝印度借道与阿富汗交往,限制印度对阿富汗以及中亚施加的影响。印、巴两国颇具零和色彩的互动模式,使得两国加入上合组织的诸多共同利益诉求反而变得相互冲突,进而不可避免地导致两国在中亚、阿富汗甚至伊朗的战略竞争。^⑤ 印度的遏制战略使巴基斯

① Natasha Kuhrt and Filippo Costa Buranelli, “Russia and the CIS in 2018: Regionalism or Transregionalism?” *Asian Survey*, Vol. 59, No. 1, 2019, p. 45.

② Deborah Welch Larson, “Status Competition among Russia, India, and China in Clubs: A Source of Stalemate or Innovation in Global Governance,” *Contemporary Politics*, Vol. 25, No. 5, 2019, pp. 549-566.

③ Phunchok Stobdan, “India’s Accession to the Shanghai Cooperation Organisation,” National Bureau of Asian Research, August 20, 2015, <https://www.nbr.org/publication/indias-accession-to-the-shanghai-cooperation-organisation/>.

④ Muhammad Ihsan Qadir and Saif ur Rehman, “Expansion of Shanghai Cooperation Organization (SCO) Harbinger of Regional Peace and Prosperity,” *Journal of Political Studies*, Vol. 23, No. 1, 2016, pp. 117-132; and Muhammad Asif Noor, “Pakistan’s Aspirations from the Upcoming SCO Summit,” *Daily Times*, May 31, 2018, <https://dailytimes.com.pk/246752/pakistans-aspirations-from-the-upcoming-sco-summit/>.

⑤ Zahid Shahab Ahmed and Stuti Bhatnagar, “The India-Iran-Pakistan Triad: Comprehending the Correlation of Geo-economics and Geopolitics,” *Asian Studies Review*, Vol. 42, No. 3, 2018, pp. 517-536.

坦不甘于作为中小成员国来参与未来可能由印度和中俄共同引领的上合组织发展进程，进而对“中小国平等参与”的合作格局构成了挑战。中、俄两国的存在固然有助于抑制印、巴冲突产生的消极影响的外溢，^①但无法确保印巴关系持续向好发展。上合组织“中小国平等参与”合作格局能否平稳过渡或转型，在很大程度上将取决于印巴关系的状况。

在与印度关系持续走低的同时，巴基斯坦与俄罗斯关系不断向好发展，强化了巴基斯坦对上合组织内部合作格局的影响能力。虽然俄罗斯将印度视为重要合作伙伴，但这并不影响其与巴基斯坦建立合作关系。与美国关系的恶化，促使俄罗斯选择加强与巴基斯坦的合作。^②印度与美国的亲近以及阿富汗国内动荡，加速了俄巴关系尤其是军事安全合作关系的深入发展。^③例如，2017年9月，俄、巴在巴控克什米尔地区举行了代号为“友谊”(Druzhba)的联合反恐军事演习。2018年4月6日，巴基斯坦国防部长胡拉姆·达斯特吉尔·汗(Khurram Dastgir Khan)表示，巴方计划从俄罗斯购买苏-35战斗机和T-90坦克，愿继续深化与俄罗斯的安全伙伴关系。由于安全伙伴关系的深化，俄罗斯与巴基斯坦一度被视为是南亚地区的“反美联盟”。^④俄巴关系持续向好发展，对印度产生了不小的压力。^⑤此外，巴基斯坦在应对阿富汗问题上的地缘重要性、^⑥进入波斯湾和阿拉伯海的地缘优势等，也使其具备了推动上合组织内部合作格局演变的能力。有鉴于此，有观点认为扩

① Zahid Shahab Ahmed, Sarfraz Ahmed and Stuti Bhatnagar, "Conflict or Cooperation? India and Pakistan in Shanghai Cooperation Organisation," *Pacific Focus*, Vol. 34, No. 1, 2019, pp. 5-30.

② Muhammad Imran et al, "Regional Dynamics and Russian Security Strategy in South Asia: A Comparative Analysis of Pakistan and India," *Global Regional Review*, Vol. 4, No. 2, 2019, pp. 1-11.

③ Hafeez Ullah Khan, "Pakistan-Russia Relations and the Changing Paradigm," *Journal of Political Studies*, Vol. 26, No. 1, 2019, pp. 217-225; Muhammad Nawaz Khan, "Pakistan-Russia Relations Redux: From Estrangement to Pragmatism," *IPRI Journal*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 56-85; and Sayed Amir Hussain Shah et al, "Pakistan-Russia Relations in the Changing Power Dynamic of South Asia," *WALIA Journal*, No. 36, 2020, pp. 10-14.

④ Samuel Ramani, "Russia and Pakistan: A Durable Anti-American Alliance in South Asia," *Diplomat*, April 21, 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/russia-and-pakistan-a-durable-anti-american-alliance-in-south-asia/>.

⑤ Saira Nawaz Abbasi et al, "The Rising Troika of China, Russia and Pakistan: Challenges for India," *International Review of Social Sciences*, Vol. 8, No. 12, 2020, pp. 288-295.

⑥ Jamshed Khan and Razia Sultana, "Shanghai Cooperation Organization and Afghanistan: An Overview," *FWU Journal of Social Sciences*, Vol. 13, No. 2, 2019, p. 9.

员后的上合组织主要被中、俄、印、巴四国（big four）的利益所主导。^① 尽管这种观点有待商榷，但其在一定程度上反映出巴基斯坦的重要性。

第二，中亚成员国也在推动上合组织“中小国平等参与”合作格局的演变。2018年3月，中亚五国元首举行峰会，重新启动此前一度“夭折”的中亚一体化进程。目前，中亚一体化的整体发展趋势良好，与上合组织的发展并行不悖且相辅相成。^②

虽然中亚一体化进程的深化仍面临域内外大国竞争、阿富汗局势、中亚国家间复杂关系、中亚国家经济基础相对薄弱等诸多因素的干扰，但中亚成员国的“自主意愿”需要重视。倘若中亚成员国能够形成一股合力参与上合组织的发展进程，“中小国平等参与”合作格局或将被颠覆。

除中亚一体化之外，中亚地区大国哈萨克斯坦的政策同样不容忽视。根据哈萨克斯坦《2020—2030年新外交政策构想》，其将践行多元、开放、务实的外交政策，在秉持中立立场的基础上远离大国矛盾和冲突，并一改此前仅致力于推动中亚地区一体化的角色定位，表示要巩固其“地区领导国”（leading state in the region）的地位。^③ 在哈萨克斯坦前总统纳扎尔巴耶夫看来，哈萨克斯坦应成为连接大欧亚地区乃至整个欧亚大陆的“战略中转节点”（strategic transit node），并在大国之间维持战略平衡。^④ 哈萨克斯坦的多边平衡外交实践被视为中等强国的典范，既可有效维持其主权独立、合理管控其与不同大国的关系，又能保障其不断从与大国友好合作中获得促进

^① Divya Godbole, “Shanghai Cooperation Organization and South Asia: Balancing Act,” *Mantraya*, Occasional Paper No. 7, March 14, 2019, pp. 1-6; and Dmitry V. Efremenko, “Transformation of the Role of the Shanghai Cooperation Organization in Central Eurasia and South Asia,” *Pakistan Horizon*, Vol. 72, No. 3, 2019, pp. 11-23.

^② 类似观点参见张宁：《中亚一体化新趋势及其对上海合作组织的影响》，《国际问题研究》2018年第3期，第42—55页。

^③ Andrey Chebotaryov, “Special Aspects of Kazakhstan’s New Foreign Policy Concept,” Central Asian Bureau for Analytical Reporting, April 23, 2020, <https://cabar.asia/en/special-aspects-of-kazakhstan-s-new-foreign-policy-concept/?nsukey=ZObcUIQtACrEgYWEnuSOkF1%2FqwUIP9P1k2wpSQwwMGI5NgbIY%2BI%2BIyZP%2BDTNHZF66xt31PMFXA%2FuRdkUizRuQuJMnggfHSRT2bbCivxpsqLauYq%2F%2BJ6zF1px6Y3tME0EmrfdPJ9afwrwjL8t%2Bqx5Q%3D%3D>.

^④ Pepe Escobar, “Kazakhstan May Hold the Secret for Greater Eurasia,” Centre for Research on Globalization, July 7, 2020, <https://www.globalresearch.ca/kazakhstan-hold-secret-greater-eurasia/5717975>.

本国发展的利益。^① 哈萨克斯坦的实力与雄心也对上合组织“中小国平等参与”合作格局的稳定形成冲击。

结 束 语

经过 20 年的发展，上合组织在机制的建设与完善、合作的开展与深化、理念的培育与内化、成员的扩容与协调以及对外交流与协作等方面均取得了突出成果，业已成为保障地区安全与稳定、促进共同繁荣与发展、维护国际公平与正义的重要力量。在上合组织的发展历程中，首次扩员可被视为最重要的转折点，产生了深刻且长远的影响。考虑到扩员对上合组织发展产生的影响尚未完全显现，该组织仍有可能陷入“中段陷阱”，持续被“扩员综合征”所困扰。与此同时，美国推行单边主义和保护主义，并主动挑起与中国、俄罗斯的恶性竞争，导致国际政治经济秩序遭受剧烈冲击，对全球治理进程的顺利推进和国际格局的演进形成严重阻碍。疫情更是加速了世界格局的调整与变革，国际社会正经历选择多边或单边、开放或封闭、合作或对抗的重大考验。外部环境的新变化又对上合组织的发展造成了干扰。值此大发展、大调整、大变革的新时期，在审视上合组织的发展状况时，如何妥善应对挑战、风险和不确定性均值得关注。

[责任编辑：杨立]

^① Rachel Vanderhill et al, “Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Powers,” *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, 2020, pp. 975-993.

“自由”与“不自由”：高科技 跨国公司的政治化与国家化^{*}

郝诗楠

【内容摘要】 由于高科技或新技术本身具有一定的公共产品特性，并且决定着一个国家的综合国力，因此高科技的发展与一国内部政治及国家间竞争的关联度逐渐加大。一方面，企业利益进一步与国家利益重合，高科技跨国公司在开展跨国业务时愈发受到母国与东道国“政治正确”的规制；另一方面，在逆全球化背景下，国家对技术的理解形成了较为明确的技术主权观念，高科技跨国公司与母国之间的“捆绑”由此亦愈发明显。在此背景下，随着西方排他性技术同盟的形成，非西方的高科技跨国企业遭受打压的态势在中短期内并不会缓解，国家间、企业间的技术合作将极大受阻，全球技术进步的成本和门槛也将因此显著提升，最终影响人类的整体利益。对中国而言，一方面，要继续扩大开放，坚持技术多边主义，积极推动跨国技术合作；另一方面，仍需凸显技术进步过程中的国家角色，建构国家引导下的以高科技跨国企业为主体的技术创新体系，最终实现关键核心技术的自主可控。

【关键词】 自由主义 高科技跨国公司 政治化 国家化 技术主权

【作者简介】 郝诗楠，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 F74 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0119-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103007

^{*} 本文系上海市哲学社会科学规划青年课题(2017EZZ001)的阶段性成果。感谢陈兆源、袁超、叶成城等对本文的评论和修改建议，并感谢匿名审稿人的建设性修改意见。

在自由主义理论家眼中，作为自由贸易以及跨境流动的先锋，跨国公司（multinational corporations）的重要性凸显。甚至在某些情况下，跨国公司的“无国界”“去国家化”或“去政治化”的特质能够超越国家层面，在未来多中心或多主体的全球治理机制中担当重要角色。然而，随着以中美竞争为主线的大国竞争格局逐步显现，跨国公司（不论其母国是发达国家还是发展中国家）在东道国（不论其是发达国家还是发展中国家）的经营行为也逐渐变得“不自由”。其中，高科技跨国公司受到的掣肘尤为明显。本文从先进技术的发展与国家间竞争的关联度切入，探讨高科技跨国公司企业利益与国家利益重合的机制，并以此探讨这类跨国公司（再）政治化与（再）国家化背后的动因、对中国的影响以及未来的应对策略。

在行文逻辑上，首先，对既有文献进行回顾，梳理自由主义理论对跨国公司角色的两大假定，并基于现实的进展对这些假定进行反思。其次，基于先进技术的特质，探讨高科技跨国公司（再）政治化的内涵，即在国内层面的“政企互赖”及其在国际层面引发的“国家间互忧”。再次，提出技术主权观念的出现及全球传播对高科技跨国公司（再）国家化形象的塑造。而这种观念的出现不仅会推动企业和政府公共关系战略的调整，同时还会促使各国对来自外国的高科技跨国公司进行规制、限制甚至是打压，而这类行为在自由主义理论中是不合法的。最后，对相关问题的理论意义与现实影响进行简要阐述，并在此基础上提出中国的应对思路。

一、跨国公司：理论上的“自由”与实践中的“不自由”

冷战结束前后是自由主义或新自由主义思潮不断抢占智识上主导地位的时期。在这一时期，特别是在冷战结束之后，一种乐观的情绪弥漫全球。不少学者认为，此时军事问题已然失去了讨论的意义。与之相反，经济问题的重要性陡然上升。因此，长久以来在国际关系中对高级政治（high politics）与低级政治（low politics）的划分也失去了意义。经济不再是无足轻重或必须从属于政治的因素。相反，自由主义的理论家们则认为国与国在经济上的

互相依赖反而是实现政治和平至少是国际合作的可靠动力。

自由主义在本体论上是一种社会本位的理论，它通过贬低国家和暴力的作用从而提倡社会中心论的多元主义范式。在国际层面，自由主义理论则表现出一种对国家中心论的排斥，进而更加强调国际行为体的多元化。因此，跨国公司作为多元国际行为体的一员也被自由主义者们赋予了很高的地位。从 20 世纪 70 年代末开始的经济全球化进程也的确推动了跨国公司的发展。根据联合国的统计数据，到 20 世纪 90 年代，美国境内跨国公司的产值已经占到其出口额的 80% 以及进口额的一半以上；而当时世界贸易中的 30% 以上都发生在跨国公司内部的各生产部门之间。^①

（一）“自由”的跨国公司

上述跨国公司主导的国际经济趋势的出现让自由主义者迅速获得了相对于现实主义者的“胜利”。有学者指出，正是新自由主义经济思想的胜利，让多数国家对原本充满敌意的基于跨国公司直接投资的态度发生了变化。^② 具体而言，在新自由主义理论家的视野中，跨国公司因具有两大反映“自由”或“流动”的特质从而获得了独特性甚至是某种优势，并以此建构出了一种跨国公司的“自由”形象。这种理论上的“自由”表现在两个方面。

第一，跨国公司是“去国家化”的。作为横跨多“国”的跨国公司，其总部与各类业务所在地可以分离，而其投资行为与资金来源也不仅限于一地，因此跨国公司对于国家的边界并不敏感。伦敦商学院教授斯多普福德（John Stopford）指出，跨国公司并不总是其母国的附庸，很多企业没有把国家利益放在首位，它们关注业务本身而非业务所在地，^③ 也不依赖于某一个国家的政府政策。^④ 也有学者提出，跨国公司就其本身的实力而言早已超越了国家，例如其内部贸易可以取代国家间贸易，一些跨国公司还具备了以

① [澳]约瑟夫·A·凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋缩小和碎片化的世界政治》，李东燕译，浙江人民出版社 2001 年版，第 89 页。

② [加]罗伯特·奥布莱恩、[澳]马克·威廉姆斯：《国际政治经济学》，张发林译，中国人民大学出版社 2016 年版，第 162 页。

③ John Full Stopford, “Multinational Corporations,” *Foreign Policy*, No. 113 (Winter), 1998, pp. 10197-10204.

④ [加]罗伯特·奥布莱恩、[澳]马克·威廉姆斯：《国际政治经济学》，第 163 页。

非暴力的方式侵犯某些国家的能力，比如在冷战时期一些美国跨国公司在中情局对东道国政权颠覆计划中充当了“帮凶”。因而从这个意义上来说，跨国公司可以与国家并列成为塑造全球秩序的力量，它们反过来还会向各国争取“去监管化”的政策措施，这也在知识界引发了很多关于国家主权是否被架空以及威斯特伐利亚体系何去何从的讨论。^① 总之，跨国公司是一种“无国籍的世界公民”。作为“流动”或“自由”的体现，跨国公司在去监管化与自由化贸易的条件下，可以将资金和技术在全球范围内进行转移，从而提高欠发达国家的经济水平，最终实现全球的“趋同”（convergence）。^②

第二，跨国公司是“去政治化”的。在自由主义者看来，对国家边界敏感度较低的跨国公司追求的首要目标是利润，其行为遵循利润最大化原则，因此跨国公司常常有意或无意地掩盖自己的政治立场，避免卷入本地或国家间政治冲突，以同时在各东道国和母国之间赚取利益。换言之，只遵循利润最大化原则的跨国公司不存在“政治忠诚”的问题，它既可以帮助母国实现一定的目标，也可以反过来规避母国的法律、法规或其他限制，还可以在东道国赚取利润。例如，斯多普福德就以日本为例指出，跨国公司也可反过来“掏空”（hollow-out）母国的经济；^③ 又如，洛克希德公司（Lockheed Martin Space Systems Company）无视美国海外反腐败法的相关规定在欧洲和日本对当地官员进行贿赂；^④ 还有一些在受到母国制裁的东道国经营的跨国公司还会帮助东道国规避母国的制裁。

在隐含自由主义观念的治理理论中，“治理”与“统治”之间的差异即在于政府是否处于管理公共事务的核心，而所谓“治理”就是多元共治的代名词。作为其在国际层面的变体，各种版本的全球治理理论也都能得出类似的观点。学者们同意，在本就“无政府”的国际社会中更容易且更需要除国

① 参见 Stephen D. Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective,” *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988, pp. 66-94; 樊永明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社 2001 年版，第 98 页。

② James Crotty, Gerald Epstein, and Patricia Kelly, “Multinational Corps in Neo-Liberal Regime,” in Dean Baker, Gerald Epstein and Robert Pollin eds., *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.1-25.

③ John Full Stopford, “Multinational Corporations” pp. 10197-10204.

④ 参见[法]阿里·拉伊迪：《隐秘战争：美国长臂管辖如何成为经济战的新武器》，法意译，中信出版集团 2019 年版，第 7—10 页。

家之外的其他主体的“自觉”互动来建立新的全球秩序，即在“没有政府的治理”（governance without government）状态下的“多中心世界”。^①正是在这样的秩序中，跨国公司无疑是治理的“蛛网”模型中除国家之外的又一个可信赖的主体。

自由主义理论家们乐观地认为全球治理的重心最终会转移到超国家层次，而在这个层次上跨国公司将获得与在国家层次中的企业或公司相同的地位，最终形成超越国家的独立跨国力量甚至成为国家的“竞争者”（见表1）。在新自由主义理论中，企业无疑比国家或政府更具有价值上的优先性；而在国际层面，跨国公司更是推动国际关系理论从国家间政治（inter-state politics）范式转向世界政治（world politics）范式的重要动力。^②

表1 全球治理网络的构成

	私人部门	政府部门	第三部门
超国家层次	跨国公司	政府间组织	非政府组织
国家层次	公司	中央政府	非营利组织
次国家层次	地方	地方政府	地方

资料来源：笔者自制。

（二）“不自由”的跨国公司

逆全球化浪潮冲击了自由主义对跨国公司的理论假定，让跨国公司与政治或国家无涉的“神话”不攻自破。换言之，跨国公司不能再忽视或假装忽视自己与政治的联结，而是被迫或主动地卷入国内以及国家间的政治争论甚至冲突。于是，包括对跨国公司“特质”判断在内的新自由主义理论所提出的一系列假设并非不言自明的“定理”，最多只是一种结果或因变量，即它

^① [美]詹姆斯·N·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林译，江西人民出版社2001年版，第324—329页。

^② Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: An Introduction,” *International Organization*, Vol. 25, No. 3, 1971, pp. 329-349.

会随着一些因素的变化而变化。其中，地缘政治竞争之下的现实主义逻辑复兴很容易瞬间消解自由主义。而在这种情境下，真正“去国家化”且“去政治化”的“自由”跨国公司是否可能存在是值得商榷的。

自2018年以来，大国之间尤其是中国和美国之间在经济、金融、贸易与科技等方面的冲突愈发激烈。在不断加剧的大国间竞争中，跨国公司一方面已经无法忽略各国对于“政治正确”定义规范的差异而轻松“骑墙”，另一方面跨国公司在寻求利润之前必须先进行“政治站队”。具体而言，跨国公司的（再）政治化主要表现为以下三个方面。

第一，跨国公司的高层愈发政治家化，有意地对与经营无关的公共议题进行表态。杜克大学的查特吉（Aaron Chatterji）教授和哈佛大学的托福尔（Michael Toffel）教授自2015年就开始关注所谓“首席执行官行动主义”（CEO activism）的问题。所谓“首席执行官行动主义”指的是企业高管对与自己经营事务无关的公共事务公开表达自己的立场，做出道德或价值判断，甚至运用经济力量干预政治过程。^①当然，在查特吉和托福尔所分析的案例中，公共事务主要指的是国内事务。然而，一些跨国公司的领导人也日渐乐于对他国的社会政治事务品头论足。比如，时任美国职业篮球协会（NBA）休斯顿火箭队的总经理莫雷（Daryl Morey）曾就我国香港地区的暴力乱港事件发表不当言论引发舆论哗然，而之后NBA总裁萧华（Adam Silver）甚至在一定程度上还表达了对莫雷言论的支持。这对于长期宣称重视中国市场和收益的NBA来说十分罕见。又如，2014年乌克兰危机爆发后，美国就乌克兰危机制裁俄罗斯，此后维珍集团创始人理查德·布兰森（Richard Branson）发起了一个呼吁俄罗斯与西方和平解决乌克兰危机的倡议。据悉，该倡议也得到了包括联合利华等大型跨国公司高层的响应。

第二，“政治正确”愈发成为跨国公司经营过程中难以回避的问题。尽管许多跨国公司在内部有相对完整的政府关系战略，但一般而言，跨国公司在与其母国社会政治制度不同的东道国经营的时候大多会选择顺从式的低调经营策略。实证结果也显示，与新帝国主义和新重商主义假设跨国公司与

^① Aaron K. Chatterji and Michael W. Toffel, “The New CEO Activists,” *Harvard Business Review*, Vol. 96, No. 1, January/February 2018, pp. 78-89.

东道国政府之间是一种对抗性关系相反，跨国公司和东道国政府间的关系越来越趋于友好与合作。^① 一些跨国公司也会选择尽量淡化与母国的政治联系，^② 并避免同时公开触碰东道国的“政治正确”类议题。然而，当母国与东道国间的冲突加剧时，双方都会正式或非正式、直接或间接地要求属于本国以及在本国内经营的跨国公司进行关于“政治正确”的表态或“站队”。特别是当下西方各国政府对外国企业政治审查加剧的情况下，以往跨国公司模糊自身政治立场的做法已难以为继。例如，2021年3月，在部分西方国家无端指责中国新疆政策的背景下，瑞士“良好棉花发展协会”（Better Cotton Initiative, BCI）纠集多个西方服装业跨国公司宣布禁用产于新疆的棉花。

第三，在更为极端的状态下，当跨国公司的某一个或多个东道国与母国发生高烈度冲突时，一些特定类型的跨国公司就很容易被深度卷入。在这种情况下，再政治化与再国家化构成了一体两面的关系。当跨国公司卷入政治纷争尤其是地缘政治冲突时，便无法再依靠自身来解决问题，只有向母国求援。例如，中国政府一般会及时对在外国受到打压的中国跨国公司予以声援。简言之，正是跨国公司的再政治化进一步引发了跨国公司的再国家化。如果说再政治化主要表现在跨国公司在母国与东道国相互冲突的政治立场中回旋，那么再国家化则更多地与跨国公司的母国相关，表现为跨国公司再度强化与其母国的政治关联。就过程而言，再国家化是再政治化达到极致（即遭遇极度打压且无法抉择之时）的自然反应。

下文主要聚焦于高科技跨国公司，讨论其政治化与国家化的表现、原因与影响。之所以着重考察高科技跨国公司的（再）政治化与（再）国家化，是因为这些公司核心业务所涉及的高科技、先进技术或新技术本身所具有的特质。这使得该类跨国公司在逆全球化浪潮中对于政治、民族国家以及国家间关系更为敏感，进而可以被视为后自由主义时代跨国公司的政治化与国家化的极端案例。

^① 冼国明、李诚邦：《跨国公司与东道国政府关系之研究》，《南开学报（哲学社会科学版）》2004年第5期，第11—18页。

^② 魏江、赵齐禹：《规制合法性溢出和企业政治战略——基于华为公司的案例研究》，《科学学研究》2019年第4期，第651—663页。

二、政企互赖、国家间互忧与高科技跨国公司的政治化

我们认为,包括新技术在内的先进技术所具备的公共产品特质使得高科技跨国公司的利益与其母国国家利益深度捆绑,进而在国家层面形成了“政企互赖”的基本结构。而在国际层面,高科技跨国公司的经营行为又很容易引发国家之间的相互“担忧”,这种忧虑甚至焦虑在自由主义国际规则不断消解且高度不确定的时代激发了国家自我保护的倾向,产生了较为明显的技术主权观念,最终使各国在战略与政策上都试图限制技术和知识的流动性或公共性,而这曾是新自由主义理论兴盛时代学界追捧的核心假定之一。

(一) 国家层面:“政企互赖”

高科技跨国公司的特质很大程度上与高科技或先进技术本身的特点紧密相联。相较于普通研发过程,先进技术研发过程的风险较高,前期投入成本巨大,一些先进技术的基础设施建设具有网络化的倾向,因此很容易呈现出“自然垄断”的色彩,进而将纯粹的民间资本和民营机构排除在外。因此,自由主义者关于各类非国家行为体在技术发展时代能够拥有与国家大致相等获益机会的假定或许是错误的。原因在于先进技术在很大程度上具备了公共产品的特质,因而其在研发过程中对国家介入的需求是很高的。首先,从结果上来看,先进技术或新技术还具有多用途性,至少是两用性。除了可以用于民生、经济领域之外,还能够提升国家的军事投射能力,同时还能在一定程度上通过高科技产品或品牌的全球营销提升国家的软实力。因此从这个意义上来说,先进技术也具备了战略性。从历史上来看,大国的崛起并取得世界领导权的关键也在于对前沿技术的掌握。换言之,科技优势不仅是霸权合法性的核心,而且也日益成为大国博弈与冲突的核心;与此同时,这种观念越来越得到各国社会及普通民众的认可。^①其次,一些技术发达的大国早已开始通过某种形式的“举国体制”推动先进技术的研发。例如,美国的先

^① 蔡翠红:《科技本位主义的潮流与动因》,《人民论坛》2019年第35期,第40—43页。

进技术计划（Advanced Technology Program, ATP）就是 20 世纪 90 年代克林顿政府时期由其商务部牵头的国家主导型技术研发计划，其资助的项目分布在先进材料及化学、信息技术、电子通信与生物技术四个领域。截至 2007 年该计划完成，ATP 共支持了 824 个项目，资助总额达 24 亿美元，直接和间接参与机构 1 581 家，是实现美国技术发展战略转型的一项重要计划。^①此外，美国政府还帮助组织“半导体制造技术战略联盟”（Semiconductor Manufacturing Technology, SEMATECH），并提供了 5 亿美元的初始资金。^②还有学者指出 ATP 与中国早先推行的多项国家科技计划以及“中国制造 2025”计划在实质上颇为相似。^③比较研究也显示，技术发展依赖于相当的市场规模，而不论是国际市场还是国内市场，都依靠国家力量来维持，而这种政府主导市场的规模直接决定了技术创新与发展的可持续性。^④

市场内部可以在一定程度上实现“去国家化”，但不论是国内统一市场还是国际市场，其本身的创造与维护却是不折不扣的国家行为。高科技跨国公司尽管是先进技术研发的主体，但其本身的成长和业务的发展高度受益于母国对于这类企业的态度和政策取向。此外，当我们将东道国引入讨论之后，这种政企之间的相互依赖又呈现一种三方互动关系。一方面，母国政府一般都有意识地对本国的高科技跨国公司进行分类管理，并在一定程度上以国家的需求来指导企业的经营行为，导致国家利益与企业利益深度绑定甚至重叠一致，同时国家也逐渐发展出一整套策略和监管技术来驯服这类企业；另一方面，高科技跨国公司也需要东道国政府在工程建设、海外研发、销售等方面的支持，因此也尽量避免触碰涉及东道国国家利益的领域，以维持与东道国政府之间良好的关系。而在这样的背景下，跨国公司的技术人员与企业家即使不是来自体制内的，也是与各国政府或各类公共机构过从甚密的“公共

① 陶蕊、翟启江：《美国先进技术计划评估实践的特点与启示》，《世界科技研究与发展》2018 年第 6 期，第 549—558 页。

② 刘遵义：《共赢：中美贸易战及未来经济关系》，时报出版（台北）2019 年版，第 166 页。

③ 封凯栋：《中美冲突：国际经济层级体系的裂变》，《文化纵横》2020 年第 5 期，第 16—29 页、第 158 页。

④ 黄琪轩：《技术大国起落的历史透视——政府主导的市场规模与技术进步》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2013 年第 2 期，第 17—28 页。

人物”，他们自觉或不自觉地就会涉足企业经营之外的公共领域。

（二）国际层面：“国家间互忧”

从国际层面看，以往，包括跨国公司在内的非国家行为体的母国多为发达国家，这也被认为是当前全球治理机制不平衡的主要表现之一。有学者指出，“不同国家的非国家行为体在全球治理各领域的作用也存在很大差别，发达国家占主导地位，发展中国家的非国家行为体较少。整体而言，发达国家的跨国公司、NGO 等在全球各议题领域中占据话语主导权。”^①然而，随着经济全球化的深化、各国内部财富的积累与西方对资本需求的增加，跨国公司已经不是发达国家的专利。以高科技跨国公司为例，母国位于发展中国家的企业近十年来发展迅速，像中国、印度以及墨西哥等国家在电信、半导体、计算机、互联网以及航空航天等领域中具有全球影响力的企业体量不断壮大。其中，中国的华为公司早在 2011 年就已成为全球第一大电信设备制造商，而中国互联网经济的发展速度也非常迅猛。

在先前的民族国家—跨国公司的关系网络中，一般是发展中国家作为东道国较为担忧那些母国为发达国家的高科技企业在进入本国之后，不仅会造成垄断破坏发展的自主性，而且会引发技术与数据安全方面的风险。比如 2010 年发生在中国的“谷歌事件”就反映了这种担忧。近年来，以发展中国家为母国的高科技跨国公司在自主技术创新方面的表现也愈发亮眼。例如，印度的塔塔电信（Tata Communications）早前就成功进入了电信业极为发达的日本，并在新加坡建立了数据中心；而在新一代通信技术方面，包括中国、印度、越南在内的发展中国家的高科技企业都在一定程度上自主研发出了 5G 通信设备，其中印度信实吉奥通信公司（Reliance Jio Infocomm）更是宣称其 5G 技术已具有全球供应与布局的能力。但是需要承认的是，像中国这类发展中国家的科技实力在短期内还无法超越以美国为首的西方世界。即使如此，另一种反向的担忧还是随之出现。有一些观点认为，发展中国家的高科技跨国公司的发展将打破西方的技术垄断，实现技术发展路径与标准的多元化，最终将修正原本相对扭曲的全球供应链。

^① 张蛟龙：《参与全球治理：中国跨国公司的角色》，《国际关系研究》2017 年第 2 期，第 127—139 页。

如上所述，高科技本身日益与国家的实力和权力紧密相联，先进技术仅通过改变国家战争、军事实力的主要构成，进而就能够改变战争的形态，甚至最终可以改变全球秩序。因此，技术发展多元化的意义并不只在于技术垄断者的转移，其更意味着全球性的权力分散化程度的上升。例如，全球统一的技术标准和规则原本是西方发达国家控制发展中国家的重要手段，而如今发展中国家及其企业在重塑技术规则方面也提出了诸多诉求，引发了传统规则制定者的焦虑。除此之外，以美国为首的西方国家正试图对全球产业链实施“去中国化”战略。这些焦虑、担忧甚至是敌视，最终指向全球经济主导权问题，^①而这种经济主导权对于世界格局的影响也不容小觑。正如一些学者所指出，“中国本土技术的发展，加上现代制造业产品周期的加快，意味着在未来几年中国的跨国公司将在高附加值行业与西方跨国公司展开越来越多的竞争，并进而取代它们。随着这些逐渐成为现实，中国对西方金融业和服务业的依赖将同时下降。在这个意义上，中国将挑战美国和欧洲对世界经济的领导地位。当这种情况发生时……一个能够保证开放贸易的单一大国将由此消失。”^②

经济主导权在某种意义上也是政治主导权。当前，世界新一轮科技革命和产业变革刚刚起步，各国是否能够抢占先机决定了未来世界经济的发展方向与全球权力格局的形态。尽管在此过程中，高科技企业是重要的主体之一，但这并不意味着新一轮科技革命和产业变革是纯粹的市场行为。目前，中国在人工智能、大数据与5G领域已经积累了与美国竞争的技术能力。像华为这样的高科技跨国公司在应用技术以及部分基础技术层面的领先地位事实上也代表着中国的技术实力，这的确引发了美国对其科技优势与话语权乃至领导权旁落的担忧。因此，美国不断通过取消中国跨国公司在各类技术类协会中的会员资格、强制资本转移以及直接制裁等手段，最终形成了对中国高科技跨国公司全面打压的态势。^③美国甚至还通过其主导的联盟体系、多边

① 魏南枝：《新技术革命、经济全球化与国家能力分化》，《中央社会主义学院学报》2020年第1期，第64—71页。

② William Jefferies, “China’s Challenge to the West: Possibility and Reality,” *International Critical Thought*, Vol. 7, No. 1, 2017, pp. 46–47.

③ 封凯栋：《中美冲突：国际经济层级体系的裂变》，第16—29页、第158页。

合作机制与对话平台，构建了美、欧之间对华技术打压的“统一战线”。^①

总而言之，高科技跨国公司的发展、经营与竞争在这个时代具有了政治意义，其在本质上又具有结构性根源，即跨国公司与国家间的地缘政治竞争存在联动，似乎也不会因为各国的政府更替而发生改变。

三、技术主权观念与高科技跨国公司国家化

高科技跨国公司（再）政治化的另一个侧面是（再）国家化。在逆全球化与大国间竞争前景模糊的高度不确定时代，各国都在以某种方式从全球化进程中“撤回”，转而重新强调民族国家本位与主权的重要性。这在一定程度上也是对自由主义理论的实质性否定，因为自由主义理论在本体论上是轻视主权国家或国家主权的。在这个背景下，特别是当母国与东道国之间的鸿沟愈发拉大甚至陷入冲突时，高科技跨国公司就会受到来自两个方向的“双重挤压”（sandwiched），从而不得不重新寻求通过与母国的政治关联得到保护。然而，这种不得已的“选边站队”行为也意味着高科技跨国公司在东道国的经营风险会逐渐升高，甚至会成为后者内部民族主义者们的攻击对象。总体而言，高科技跨国公司的跨国性正逐渐弱化，国家化成为一种战略选择。而在这一过程中，不论是对母国还是东道国来说，民族国家技术主权或科技主权观念的形成是塑造这一现象的重要基础。技术主权是指民族国家在技术的选择、运用与开发等方面追求不依赖他国的自主性。从这个意义上来说，技术主权观念脱胎于“技术民族主义”（Techno-Nationalism），是与传统主权理论、经济民族主义、政治现实主义与技术决定论等理论或观念相互作用的结果，并与新自由主义全球化理论指导下的“技术全球主义”相对立，^②同时技术主权观念也反映出在全球保护主义的实践中既有自由主义国际秩序不断被挑战的现状。

^① 包括通过“五眼联盟”等机制在“统一战线”中纳入澳大利亚、新西兰等国家。具体参见孙海泳：《论美国对华“科技战”中的联盟策略：以美欧对华科技施压为例》，《国际观察》2020年第5期，第134—156页。

^② 孙海泳：《进攻性技术民族主义与美国对华科技战》，《国际展望》2020年第5期，第46—64页。

第一，技术主权观念形成于高科技的“安全化”（securitization）。技术主权观念的背后无疑反映出国与国尤其是大国之间政治竞争背景下的“国家安全焦虑”。尽管西方国家大都将强调技术主权的原因定位为“意识形态之争”，即“自由民主阵营”对“非自由民主国家”所谓“数字威权主义”（digital authoritarianism）的反制。但事实上，技术主权背后的技术多元化以及建立于其上的国家权力安全焦虑才是更深层次的因素。正如前文所述，在大国竞争的背景下，以往被认为中性的先进技术知识变得愈发非中性，各国都开始重新公开强调技术发展的地缘政治意义，并将先进技术的发展赋予更重要的意义进而与国家安全紧密挂钩。换言之，技术主权的张力与冲突绝非源于政体（regime），而是源于民族国家（nation-state）。

第二，技术主权观念现已扩散至全球范围。从历史发展来看，技术主权观念原本是发展中国家抵制发达国家技术霸权与技术殖民的工具，它曾对很多后发国家研发自主知识产权的工业科技产品有着积极意义。而在当时，西方国家作为自由主义理论的倡导者，笃信技术知识的自由流动能带来大量好处，因此强迫后发国家开放技术市场。然而，随着大国间地缘竞争程度加剧，技术主权观念也已在包括发达国家在内的全球范围内被普遍接受。例如，2020年以来在乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）领导下的欧盟委员会在多份文件中明确提出“经济与技术主权”的概念，强调欧洲要在与美国、中国的竞争中保持技术自主，并拥有自主的“战略性技术”，自主掌控数据信息，并且能够主导国际技术标准和管制规则体系的构建；^①与之类似，特朗普政府时期的美国国务卿蓬佩奥所提出的由清洁运营商（clean carrier）、清洁应用商店（clean store）、清洁应用程序（clean apps）、清洁云端（clean cloud）和清洁电缆（clean cable）五大部分组成的所谓“清洁网络”（Clean Network）计划也是这种技术主权观念的反映。当然，“清洁网络”计划并不排斥美国的其他西方盟友，其针对的目标事实上是中国，但是其主要目的依旧是维护美国的全球网络霸权。^②

① 忻华：《欧洲经济主权与技术主权的战略内涵分析》，《欧洲研究》2020年第4期，第1—30页。

② 戴丽娜、郑乐锋：《美国“清洁网络”计划评析》，《现代国际关系》2021年第1

第三，在技术主权观念扩散之下，各国在政策上试图限制技术知识的流动性或公共性的做法具有了一定的合法性。过去，在新自由主义理论兴盛的时代，技术知识与信息的自由流动曾是全球化的核心假定之一，即技术不仅可以资本化（capitalization），而且可以自由贸易。先进技术的发展会对国家对内、对外主权形成制约；^①而在诸如人工智能、云计算与机器学习等新技术不断发展的当下，又有学者警告那些拥有新技术的高科技企业可以基于其所掌握的“超级权力”挑战国家的监管，进而影响传统意义上的主权。^②

但是，在技术主权观念扩散的当下，这种预测或警告在国家监管冲动膨胀面前似乎被边缘化了。由于先进技术或新技术不再是普通的商品，高科技跨国公司也就不再是普通的跨国公司。正如上文所述，在“政企互赖”的背景下，母国已经发展出了一套政治、法律与行政框架，强化了对这类跨国公司的监管与限制，并且提出了各类版本的技术自主方案与计划。而在高科技跨国公司与母国利益的这种捆绑愈发明显的情况下，跨国公司在东道国的经营行为也相应地具备了国家行为的意味。因此其与东道国有意或是无意的冲突风险也在不断上升。例如，在香港发生的暴力乱港事件中，苹果公司在中国内地以外的应用商店中坚持上线一款可以显示警察实时位置的地图APP，以帮助暴乱分子躲避警察逮捕，成了暴乱分子的帮凶。苹果公司这种暗中支持行为与其“一贯立场”相吻合；^③与之类似，推特（Twitter）、脸书（Facebook）这样的新技术公司在香港“修例风波”中的所作所为也反映出其与美国政府之间的互动关系，甚至展现出相当的地缘政治能力；^④而中国的字节跳动、腾讯等新技术跨国公司在遭到美国政府的无理制裁时，也转而通过东道国内的多种方式形成舆论压力以反击美国政府的霸道行径。

期，第55—62页。

① [澳]约瑟夫·A. 凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋缩小和碎片化的世界政治》，第164—165页。

② 樊鹏等：《新技术革命与国家治理现代化》，中国社会科学出版社2020年版，第3—9页。

③ 苹果公司的网站始终将中国（内地）、香港与台湾等地并列，这体现的是其“一贯立场”。参见支振锋等：《中国，一点都不能少：跨国公司遵守“一个中国”原则状况观察》，中国社会科学出版社2020年版，第107—109页。

④ 魏南枝：《新技术革命、经济全球化与国家能力分化》，第64—71页。

四、余 论

对于高科技跨国公司来说，由于先进技术本身具有一定的公共产品特性，并且能够同时决定国家的硬实力与软实力，因此高科技的发展、国内政治与国家间竞争的关联度也逐渐加大。大国间的竞争也由此与高科技跨国公司的命运深度联动。在逆全球化时代背景下，一般的跨国公司尚且面临政治化与国家化的选择，高科技跨国公司更是难以摆脱这种双重转向的命运。

从理论上讲，高科技跨国公司的政治化与国家化促使研究者在拨开自由主义理论的迷雾后，再度看到了复杂的国际互动中民族国家的角色。可以说，现实的变化在理论层面上投射出一种钟摆现象：在全球化高歌猛进的时代，世界范围内都曾经笃信新自由主义理论的正确性，鼓吹资本、人力与技术 在自由贸易条件下的流动对于人类福祉的重要意义；然而，在全球化受挫的当下，人们可能又会转向现实主义理论，强调跨国公司与国家权力之间的财富—权力联结。^①事实上，国际关系的理论无法独立于国际现实而存在，因此应避免对某种理论的教条化应用。

从实际影响看，高科技跨国公司政治化与国家化的双重转向阻碍了全球技术合作和进步，提高了技术进步的门槛，消解了原本由技术发展、扩散所带来的跨国、跨境便利性，最终会影响人类社会的整体福利。当然，高科技跨国公司在掌握新技术的前提下的确会带来诸如政府监管、国家治理甚至是国家安全等方面的挑战，特别是对于治理能力较弱的国家来说这些挑战将转化为实实在在的风险。但是，最优的应对路径应当是各国相互合作并共同建构新的监管框架，实现对高科技跨国公司行为的协同监管，促进共同的技术进步，而不是让各国与本国的高科技跨国公司一道形成一个个相互独立且对峙的“国家—企业”堡垒。

对中国而言，应当在战略上坚持技术多边主义，重点是尽可能积极探索

^① 参见[美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，上海人民出版社2011年版，第223—226页；[英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，杨宇光译，上海人民出版社2006年版，第19—24页。

与美国及其西方盟友合作制定技术竞争的约束性规则，但在美欧反应不甚积极的当下更应及时转向与其他地区相关国家合作，例如在与韩国保持良好关系的基础上拓展中国企业与韩国具有全球影响力的高科技企业在半导体、芯片研发方面的合作。此外，应当继续保持战略定力，在扩大开放的基础上继续通过“以市场换技术”的方式实现国家间技术合作以及高科技跨国企业之间的技术合作，消除政治化带来的不利影响。

当然，就中短期趋势而言，世界各主要大国对技术主权观念的强调在短期内无法逆转。由于美国等国家的推波助澜，各国内部对于技术供应链自主化、本土化的呼声不断高涨，在国际上也出现了如上文讨论的一些排他性技术同盟的雏形。尽管供应链的收缩可能会造成相关高科技产品生产、研发成本大幅上涨，但是在可预见的将来，各国对于本国高科技跨国企业的控制以及对相关外国企业的打压只会有增无减。其中，美国不会任由其在全球高科技领域的主导地位旁落，会继续保持对中国的技术发展和高科技跨国公司的投资限制甚至是“断供”。当然，拜登政府可能不会延续特朗普时代对华“全面脱钩”的主张，但会通过诸如构筑小院高墙等手段在核心技术领域对中国及其相关跨国企业实施更严厉的打压。

因此，中国在强调技术多边主义与扩大开放的同时，也可以将推进核心技术自主可控作为另一个必要的战略选择，其关键在于突出国家角色，即建构与完善国家引导下的以高科技跨国企业为主体的技术创新体系。一是在政策层面帮助高科技跨国企业加速从境内外吸收相关人才，一方面可以出台新的政策吸引海外华人技术专家以多样化和更具灵活性的方式回国服务；另一方面可以继续通过“惠台”政策加大对我国台湾地区高科技人才尤其是芯片工程师的吸引力度。二是为高科技跨国企业实施技术进步精准突破提供条件，比如可通过政策与资金引导相关企业对可能获得颠覆性技术突破的相关领域（如新一代通信技术、芯片等）实施有针对性的重点研发攻关，同时避免对尚不成熟、缺乏基础且前景不明的所谓“先进技术”盲目投入，力争获得积极成效。

[责任编辑：樊文光]

暗网环境下恐怖主义信息 挖掘与分析*

谢 玲

【内容摘要】 随着互联网和人工智能的快速发展,恐怖主义活动方式变得更为隐秘。网络恐怖主义活动空间从表网的在线社区与视频分享平台转向暗网黑市交易和暗网论坛。针对暗网节点通信和交易信息高度匿名等特点,相应的反恐工作需要采取新的技术手段,以深度切入恐怖分子用于扩大影响的暗网空间。为此,可以设计和优化专门适用于暗网的聚焦爬虫工具,挖掘恐怖主义活动信息;可以搭建涉恐事件数据模型,分析恐怖组织可能的线下攻击手段;可以利用社会网络分析和超链接分析方法,定位暗网内恐怖主义隐蔽社区和危险用户集群。通过准确把握暗网中的匿名恐怖主义活动规律,抓住安全监控与防范的重点、难点,综合施策,以及适时制定和精准实施反恐网络安全策略,能够最大限度遏制暗网恐怖主义的危害,保护国家安全和人民利益。

【关键词】 恐怖主义 暗网 “洋葱”路由器 爬虫工具 社会网络分析

【作者简介】 谢玲,西南政法大学国家安全学院讲师、西南政法大学总体国家安全观研究院助理研究员(重庆 邮编:401120)

【中图分类号】 D815.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0135-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103008

* 本文系 2020 年西南政法大学总体国家安全观研究院生物安全风险防控和治理体系建设专项研究课题“城市生物恐怖袭击 AHP 潜在攻击风险模型及防控策略研究”(JS-ZTGJAOG-005)的阶段性成果,同时也是同年 8 月由《国际展望》《国际安全研究》及西南政法大学国家安全学院共同举办的第 8 届国际安全研究论坛的参会论文。

基于互联网访问权限的若干分层与互联网技术的深度应用，全球恐怖主义活动已深入到不同层级的网络空间，形成了活动在表网（Cleartnet）中的恐怖主义和活跃于暗网（darknet）中的恐怖主义，网络恐怖主义发生空间转换、大量寄生于暗网渠道。一方面，这是因为强大的反恐执法措施对恐怖主义的表网生存空间产生强烈挤压，恐怖分子面对随时被追踪、定位的风险，必然转而在新的网络生态环境中实施在线恐怖主义活动。另一方面，暗网所具有的通信和交易隐藏特点可以降低恐怖组织及其成员在表网活动时的法律风险。恐怖分子使用匿名通信软件与比特币等加密数字货币支付系统可以逃避表网流量分析，最大限度地减小被发现的可能性。由于这种原因，暗网更适宜于恐怖主义信念、恐怖活动方式等信息的留存和累积，恐怖组织发布宣传材料等活动更无顾忌，筹款、招募、协调的行动更加便利。这些都使得暗网成为恐怖主义犯罪的“天堂”。

正因为如此，观察和分析恐怖主义活动在暗网中的规律及其信息，可以系统准确评判恐怖组织的网络技术成熟度，了解其在暗网扩张的手段和策略，并预测和掌握其线下活动的计划。暗网的加密特性与恐怖主义活动的隐蔽性一经结合，建立针对暗网的恐怖主义信息自动采集机制就会更加困难。本研究拟在这方面进行一些探索，并尝试提出以下综合性思路。一是建立一个初步的暗网反恐信息挖掘与分析系统，从信息爬取、事件预测和网络交互三个角度研究恐怖组织的暗网使用情况。二是采取包括设计暗网聚焦爬虫工具、建立涉恐事件数据模型、分析危险社群用户在内的技术手段，从暗网黑市和暗网论坛中收集、提取恐怖主义活动信息，分析和预测恐怖组织的在线状况、发展动态与线下行为。这样的暗网信息工作有助于实务部门研判暗网恐怖主义活动规律，制定更加全面、有效和专业的反恐行动对策。

一、网络恐怖主义的滋生与蔓延

随着互联网通信和人工智能技术的迅速发展，年轻人群在线上的活动、社交方式以及接收信息的途径发生显著变化，恐怖组织开始以网络和大数据

为中心，有系统地使用互联网输出恐怖主义信息，利用多层网络结构发展出各种灵活的线上组织形式。例如，建立恐怖组织“官方”网站、创建社交媒体账号发布随时可用的在线宣传资源，以影响低龄激进分子思想，吸引更多的支持者。互联网逐渐演变为融资、招募、武器交易等恐怖主义活动的常规线上支持工具，恐怖主义更有向互联网空间的隐秘角落蔓延的趋势。其中，网络深层的暗网站点成为恐怖主义最新的社交招募和信息输出路径。在互联网空间中，恐怖组织逐步构建起一个由恐怖组织网站、分散的网络社交媒体和暗网三部分构成的庞大的实时在线恐怖主义信息网络系统。为行文方便，本文将暗网环境下的恐怖主义简称为“暗网恐怖主义”。

21 世纪初，有国外学者指出，恐怖组织试图开发一个在全球范围内指挥和控制成员的网络通信情报系统，包括但不限于建立专门的网站作为恐怖主义信息发布平台。^① 基于此，最早开始关注恐怖主义网络活动的一批美国学者依据本国安全机构提供的恐怖组织名单，登录部分恐怖组织设立的“官方”网站进行信息采集和研究。他们利用内容分析技术对网站内容进行动态追踪和多维研判，试图了解恐怖分子如何以互联网为平台进行恐怖主义活动的宣传、策动与实施。^② 该项研究对于分析传统恐怖组织的网上活动规律具有重要价值，但其局限性在于通过建立“官方”网站的形式实施在线宣传的恐怖组织，不到名单显示的恐怖组织数量的一半，对未建立专门网络平台发布信息的恐怖组织，则无法借此观察其线上活动的新特点和新趋势。

随着网络社交媒体的快速发展，恐怖分子已经大量借助脸书（Facebook）、照片墙（Instagram）、推特（Twitter）、优兔（YouTube）等社交媒体账户和标签、网络论坛、游戏模块宣传恐怖主义，形成了恐怖主义线上活动的新趋势。据统计，极端恐怖组织“伊斯兰国”（Islamic State of Iraq and Syria）在全球拥有近 1 000 家社交和数字媒体运营商，创办出版了在精致程度上可与主流期刊比肩的英文杂志《达比克》（*Dabiq*），从事相

^① Hsinchun Chen et al., *Terrorism informatics: Knowledge Management and Data Mining for Homeland Security*, Berlin: Springer Publishing Company, 2005, p. 2.

^② Gabriel Weimann and Yariv Tsfati, “Terrorism.com: terror on the Internet,” *Studies in Conflict and Terrorism*, 2002, pp. 317-332.

关工作的人员数量超过许多大型公关机构。^①此外,恐怖组织还在各个访问流量较高的社交媒体上注册账号、发布恐怖主义信息,进行宣传、筹款、协调、招募人员等活动,扩大社会影响。以 YouTube 视频为例,截至 2021 年,每月有 23 亿用户观看总时长达 10 亿小时的视频,占全球互联网访问量的一半,其中 18 至 25 岁的互联网用户是 YouTube 的使用主力。^②由于 YouTube 用户量大、视频发布门槛低、不注册账号即可访问,为恐怖组织上传非法暴力视频、分享极端主义内容、连接其他煽动宗教和民族仇恨的团体共同形成危险网络社区提供了便利,也为非法活动走向线下提供了支持。据相关研究预测,如果恐怖分子利用 YouTube、Twitter 等社交媒体传递信息,组织、煽动恐怖主义行为,其响应者可在两小时内引发骚乱,对于密切联络的激进网上社群,骚乱的发生时间能缩短到 20 分钟左右。^③

由于 YouTube、Twitter 每分钟可上传 100 小时视频并能随时删除发布内容,研究者使用常规的分析方法已跟不上海量数据的更新和销毁速度,更难预测相关线下恐怖活动走向。一些学者开始采用爬虫技术检索、发现 YouTube 用户文件中的恐怖主义信息,^④结合社会网络分析方法^⑤(Social Network Analysis),以节点交互的结构图映射社交网络中恐怖分子及其支持者,分析极端社区的发起形式与组织架构。但是,随着恐怖主义线上活动逐渐由表网向暗网迁移,恐怖分子开始使用隐蔽在线应用程序。前述研究以及以此为基础的反恐安全监控与网络执法打击已无法掌控恐怖组织输出暴力极端主义的完整路径,即使采取常规方式扫描、发现和分析恐怖主义触角所伸向的暗网空间也会存在遗漏。只有利用技术手段进一步深入恐怖分子倚重的暗网空间,才能对恐怖主义活动进行更系统和有效的针对性打击。

① Oz Sultan, "Combatting the Rise of ISIS 2.0 and Terrorism 3.0," *Cyber Defense Review*, Vol.2, 2017, p. 44.

② Statista, "Number of YouTube Viewers in the United States from 2018 to 2022 in millions," <https://www.statista.com/statistics/469152/number-youtube-viewers-united-states/>.

③ Oz Sultan, "Combatting the Rise of ISIS 2.0 and Terrorism 3.0," p. 45.

④ Swati Agarwal and Ashish Sureka, Topic-Specific YouTube Crawling to Detect Online Radicalization, 10th International Workshop on Databases in Networked Information Systems, 2015, pp. 133-149.

⑤ Aparna Basu, "Social Network Analysis: A Methodology for Studying Terrorism," *Social Networking*, 2014, p. 215.

二、暗网结构与暗网恐怖主义的关联

暗网恐怖主义活动已经构成一种新的战略性安全威胁。对于这一隐秘的网络空间，我们要首先查明暗网能够为恐怖组织提供何种支持，查清高风险涉恐人员对于暗网的可及性和通联意图，查实恐怖主义在暗网上的运作模式。只有充分把握暗网恐怖主义的外部行为特征与内部作用机制，才能使信息技术安全策略有针对性地预防和减小暗网恐怖活动可能造成的危害后果。

（一）恐怖主义信息网络与暗网

网络的三层结构中，处于第一层级的表网是指利用标准搜索引擎和网络浏览器可以访问的页面和内容。过去对于恐怖主义与互联网关系的研究主要集中于互联网的表网。处于第二层级的深网（Deepnet）是指托管在互联网开放部分，但却有内容访问限制而未被搜索引擎索引和收录的网络站点，如公司内部使用的网站、网上银行个人账户和图书馆目录等。^①但深网仍然可以通过常规网络浏览器和授权的连接方法获得访问。处于第三层级的暗网是隐藏在深网中的一部分特殊的加密子集，它是指由加密网络和匿名通信构建，需要通过“洋葱”路由器（The Onion Router, TOR）、I2P 路由器（Invisible Internet Project）和“随意网”（Freenet）等通信软件提供匿名通信协议才能访问的网络。

以匿名通信软件 TOR 为例，它广泛应用于隐秘的地下自由通信，其“匿名性”的基本原理是通过隐藏流量分析保护用户隐私、支持匿名浏览以及避开网络监控。TOR 网络由成千上万个作为中继节点的服务器组成，每个中继节点都由全球志愿者免费提供。^②网络流量经过 TOR 网络从中继节点自动选配的入口节点、中间节点、出口节点时，每一节点都会参与数据包传递的加密，既不记录流量的来源，也不记录流向，IP 地址只显示退出节点，从

^① John Robertson, et al., “Darknet Mining and Game Theory for Enhanced Cyber Threat Intelligence,” *The Cyber Defense Review*, 2016, p. 95.

^② 祝世雄：《网络攻击追踪溯源》，国防工业出版社 2016 年版，第 288 页。

而达到隐藏信息发送用户真实 IP 地址的目的。^① 网络匿名协议覆盖暗网环境下与恐怖活动有关的地下交易市场、在线社区，能够为地理位置分散的恐怖分子及其追随者提供通联渠道与身份保护。加之各国政府过滤和取缔表网中的极端主义内容，频繁变化 IP 地址、令执法追踪困难的暗网成为地下犯罪和恐怖主义活动的“温床”。杰米·巴特利特（Jamie Bartlett）将其描述为“一个能够搜罗网络中所有令人震惊、不安和充满争议的黑暗角落的术语，一个容纳了你所能想象的各种形态的罪犯和捕食者的领地”^②。

（二）暗网恐怖主义的行为特征

针对不特定多数人施加暴力或以暴力相威胁是恐怖主义的基本行为特征。恐怖组织通过煽动民众、制造恐慌、谋取暴利，以达到某种政治、经济、宗教或社会目的。随着互联网的普及，线下恐怖主义也向线上转移。恐怖组织利用不受追踪的暗网作为恐怖主义信息输出路径，招募恐怖分子、筹措资金，对潜在危险用户施以极端化影响，在条件具备时提供培训和必要帮助，或调集新的恐怖分子参与，对实施线下暴力恐怖主义活动提供便利。基于恐怖组织的暗网线上活动与发生线下暴力恐怖行为相关联的属性，对于暗网恐怖主义目前学界重点关注两个问题。^③

第一，暗网恐怖主义活动的认定问题。各国学者对于恐怖主义尚未形成统一定义。基于宗教动机、政治意识形态、民族分离主义等复杂动机实施的暴力行为，一般被视为主要的恐怖主义活动类型，但在进行实际认定时，各国对于一些组织的恐怖主义属性问题存在不同意见。例如，美国安全机构认定的国际恐怖主义团体包括黎巴嫩真主党（Hezbollah）、哈马斯卡萨姆旅（Ezzedine al-Qassam Brigades）等在其他一些国家并未被认定为恐怖组织。另有部分学者认为，对于狭义的统一问题，如堕胎、环保、反对执法等引起的极端行径，因存在暴力行为特征以及作为行为后果的恐怖图景，也应属于恐怖主义活动范畴。本文认为，对于这类因单一问题引发的极端行为，应当

① R. Dingleline, N. Mathewson, and P. Syverson, TOR: The Second-generation Onion Router, Proceedings of the 13th Conference on USENIX Security Symposium, 2004, p. 21.

② Jamie Bartlett, *The Dark Net*, London: William Heinemann, 2014, p. 2.

③ 对于极端主义者入侵网络系统、破坏网络设施、盗取重要信息的黑客恶意攻击类网络活动，因不具有恐怖主义暴力行为特征，不在本文研究范围之内。

依据暴力实施者所侵害的具体法益认定为某种类型的普通刑事犯罪，该行为入系刑事法所规制的一般对象；因复杂动机实施暴力的行为人或组织，在聚焦其暴力特性的同时，应以中国国内法为主，结合国际条约和国际社会普遍认可、接受的认定规则判定其组织及活动的恐怖主义性质。认定暗网中的“恐怖主义”不能放大到一个松散而宽泛的范围。

第二，暗网恐怖组织追随者的识别原则。由于受网络恐怖主义洗脑影响的深度不同，部分极端主义分子在现实中发动侵害和袭击的个人动机既多样又相互重叠。据全球应对恐怖主义开源数据库（Global Terrorism Database, GTD）发布的 1970—2016 年恐怖主义意识形态动机背景报告，“意识形态动机未知”类型的恐怖袭击占到所有恐怖主义攻击数量的 24%。^① 实施此类袭击的危险人员的具体行动指向表面上与恐怖组织并无关联，但通过学习和模仿恐怖分子的暴力恐怖行为方式，其行为的实际表现和危害结果又与恐怖主义活动趋于一致，对其属于恐怖组织成员还是一般追随者在实践中难以准确认定。本文认为，通过暗网站点接触过恐怖组织的用户，只要其主观上表示出认同并自愿接受其意识形态、行为模式和滥杀意图，客观上将暴力行径嵌入各种危险动机，即使仅为了表达其极端想法而实施暴力恐怖行为，一般也应认定为恐怖组织成员并纳入暗网信息监控。对于一些与恐怖组织的隶属关系并不明显，为实施恐怖主义活动而意欲获取相关知识和技能，或者存在购买武器装备意向、可能会实际进行暴力活动的危险个人，则应注意根据情况区分是否纳入暗网恐怖组织追随者的范围。

（三）暗网恐怖主义活动的平台与功能

暗网环境下恐怖分子具体实施的恐怖主义活动类型由暗网平台的构成与功能所决定。暗网平台主要由暗网论坛和暗网黑市两个部分组成，加密聊天室或点对点的即时加密通讯因缺乏网络信息传播的公共特性不列入本文的讨论范围。

第一，暗网论坛。暗网论坛是指利用 TOR 等特殊网络建立的网上信息发布和交流平台。其结构和组织形式与表网论坛类似，由不同主题的分区版

^① Charlinda Santifort, Todd Sandler, and Patrick T Brandt, "Terrorist Attack and Target Diversity: Changepoints and Their Drivers," *Journal of Peace Research*, Vol. 50, 2013, p. 78.

块和若干子版块组成。但暗网论坛采取不同种类和等级的信息安全机制保护用户隐私安全，大量使用图灵测试防止计算机自动访问。因论坛讨论的话题不能被普通搜索引擎检索，暗网论坛中遍布恐怖主义、武器、毒品、“网络黑灰产”^① 犯罪等非法内容，且论坛之间能够以超链接方式相互关联。

恐怖组织利用暗网论坛收集信息、招募人员、建设虚拟社区、进行恐怖融资，可绕过在表网上从事同样活动面临的法律风险及执法打击。表网上发布的恐怖主义信息因受举报和执法控制存活期短，往往在恐怖主义“官方”站点投入使用、与支持者刚建立初步连接时就被强制关停，这迫使恐怖组织不得不转向影响较大的网站或社交应用离散化地推送信息。而在暗网空间建立较为固定的社群网络发布恐怖主义信息则具有明显优势。例如，暗网论坛可以设置进入权限和匿名访问。暗网论坛认可的特定用户被自由放行的同时，经过匿名通信处理，可以形成较为固定的、经常交流恐怖主义信息和讨论线下活动的激进网络社群。恐怖组织伺机在暗网中发展狂热的追随者，在线传播简易爆炸物、生化危险制剂制作和使用的培训视频，出售枪械武器及使用手册，推出关于核武器的学习教程，这些在暗网论坛上接受恐怖主义思想灌输和武器培训的追随者相对于表网上的支持者更具有行为攻击性和现实危害性。

第二，暗网黑市。暗网黑市是指利用 TOR 等特殊网络搭建的非法商品网络交易平台，其网络销售模式与表网购物平台类似，提供数字货币电子钱包托管服务、国际信用卡资金兑换数字货币的汇兑渠道以及匿名购买选项。常见的非法商品主要是毒品、武器、色情和恶意软件产品、公民个人信息等。在暗网黑市贩卖的各类非法物品中，武器是与恐怖主义活动相关性最强、危险性最高的交易对象，其交易成功意味着恐怖组织和个人可能在线下动用武力实现恐怖主义目标。越是为国际社会严格禁止持有、极度危险的高级别威

^① “网络黑灰产”系专有名词。根据百度时代网络技术有限公司与公安部第三研究所网络安全法律研究中心编制发布的《2020年网络黑灰产犯罪研究报告》，“网络黑灰产”定义为借助互联网技术、网络媒介，为黑客攻击、网络黄赌、网络诈骗、网络盗窃、网络水军等违法犯罪活动提供帮助，并从中非法牟利的犯罪产业。在暗网上贩卖黑客攻击软件、公民个人信息的不法行为属于网络黑灰产。

胁性武器，越有可能为了避开执法视线在暗网空间完成交易流转。^① 暗网黑市与论坛也有着密切联系，卖家会在暗网论坛零星发布商品信息并提供交易链接，买家循着论坛线程能够查找到暗网黑市买家信息。

通过分析暗网黑市买卖双方购买需求与意向，探知交易指向的高风险地区，再结合其他信息进一步定位其背后存在的恐怖主义组织或极端主义团体，分析该组织运用武器的威胁能级，如是否具有专业技术操作人员、校准维护人员、监测设施和专门场地，可以评估恐怖组织的危险活动等级以及预测恐怖主义行动的发生概率。过去的恐怖组织成员多是一些暴力、无知、拒绝现代化和高科技的宗教狂热分子，但是“9·11”恐怖袭击事件之后美国媒体报道了“一些令人震惊的发现”，恐怖组织招募的年轻一代部分来自中产阶级家庭，他们受过良好的高等教育，能够执行更为复杂的军事行动并使用威胁性武器，^② 一些恐怖分子甚至认为核武器是他们未来行动的重要手段。因此，在暗网黑市中监测和识别与恐怖主义有关的大规模杀伤性武器交易内容以及核交易企图极为必要。

（四）对暗网信息进行挖掘分析的意义

在 21 世纪初，国内外已有一些关于表网恐怖主义信息挖掘和建模分析的研究，但针对暗网空间的论坛和黑市探讨恐怖主义活动轨迹、交流内容和极端社群结构的研究仍然有限。相对于表网恐怖主义的识别、追踪和预测活动，暗网领域的恐怖主义信息更值得予以关注和深度挖掘。

第一，弥补网络反恐的盲区。在整个实时在线的恐怖主义信息网络系统中，暗网环境下的匿名恐怖主义活动和隐匿踪迹的涉恐交易是反恐监控和安全防范的难点。网络恐怖主义对全球安全的威胁能否消除取决于对网络安全机制最为薄弱环节的把控，因此必须加强对暗网领域恐怖主义繁衍的遏制。

第二，提高信息筛查的精准性。针对表网的恐怖主义信息挖掘一般是以开源出版物、报告、网站和社交媒体为基础进行关键词和联想词的自动或半

① 何由：《隐蔽战争》，中国市场出版社 2013 年版，第 229 页。

② [美]约翰·L. 埃斯波西托、达丽亚·莫格海德：《谁代表伊斯兰讲话》，晏琼英等译，中国社会科学出版社 2010 年版，第 102 页。

自动检索，从海量数据中采集到的大量信息、数据可能都是合法内容和链接。例如，设定检索参数为“与恐怖主义相关的大规模杀伤性武器”，得到的大部分是一般性的知识科普类介绍。而对于社交媒体评论区上传的恐怖视频及讨论发言，爬虫程序很难突破人类语言表达的丰富性、并直接检测评论用户对恐怖主义视频宣传的情感态度，在这两种情形下需要采取手动信息筛查和复杂的文本情绪分析，否则所有相关的站点内容、评论信息都会被认定为符合关键词和联想词特征而纳入数据采集范围，会导致庞大的无效信息大量占据后台解析空间。而暗网中至少有一半登陆者发布非法信息和交易供求任务，^① 如果统计模型直接从暗网黑市和论坛的线程、文档中构建，涉恐内容出现在筛选集合中的精准性更高。

第三，建立恐怖主义活动的反向推演。我们知道，分析暗网黑市上正在出售的恶意软件产品的种类、特点、入侵途径，涉及机构和个人可以获得网络安全防范的反向提示并以此弥补目标计算机的安全漏洞，以防遭遇现实网络攻击。而对恐怖组织和个人在暗网黑市和论坛上发布的行动指令和交易需求的分析，也可以作为揭示恐怖组织的下一步行动、预测恐怖主义活动的紧急属性和威胁级别的依据，进而有助于相关机构结合其他渠道的调查信息识别具体危险并采取相应干预措施。

三、遏制暗网恐怖主义的技术方略

本研究提出一个与表面网信息挖掘和分析相对的暗网技术框架，用以发现、监控、利用暗网环境中的恐怖主义信息，为打击线上、线下恐怖主义寻找突破口。主要技术方略可分为三个部分：一是利用爬虫工具和内容解析器等底层技术设施从暗网黑市和论坛中收集、挖掘、分析恐怖主义信息；二是通过搭建博弈论框架、优化算法分析来暗网数据；三是通过收集的数据发现黑市买家和卖家、恐怖主义信息传播者构成的恐怖主义社交网络。这样，基于实时数据所表征的恐怖活动潜在威胁以及所把握的危险社区和隐蔽恐怖

^① Andy Cohen, “Decision-Making Dynamics When Moving Out of Your Comfort Zone,” *Cyber Defense Review*, 2017, p. 54.

社群状况，可以为相关机构提供一个用于预测未来可能发生的恐怖主义场景的数据分析框架，形成打击暗网恐怖主义线下活动的技术支撑条件。

（一）暗网信息的自动抓取与深度挖掘

从暗网空间自动收集和提取恐怖主义信息，建立一个实时变动的暗网数据集，是进行分析、研究并生成可视化关系图谱的前提。如前所述，一些研究人员在表网上运用文本分析方法和链接分析算法对恐怖组织“官方”网站发布的数据进行收集、存档和研判，并对恐怖分子使用大众社交软件发送离散信息予以密切关注。对于暗网中的黑市和论坛，我们也需要开发专门的爬虫工具来访问涉恐站点、自动获取站点中的敏感信息。

升级版的爬虫系统将抓取站点选择为恐怖主义信息较为集中的暗网论坛、黑市站点，以及在这些论坛网站中收集到的关联站点链接。在设计时应充分考虑暗网与表网信息收集分析系统存在的差异，对暗网爬虫系统的设计进行相应的技术扩容。一是要考虑暗网站点 IP 地址因使用匿名协议变动快，运行稳定性差、使用寿命短，且一般需要使用特定的辅助客户端程序进行访问的特点；二是要在数据抓取时识别和避开暗网上的国际执法钓鱼网站网页；三是要增加相对精准的跨语言检索功能，这是因为暗网论坛除了使用英语进行交流，基于恐怖主义发生的民族和地域性特点，也会使用阿拉伯语、法语、俄语、德语等其他语种发布信息。

第一，暗网爬虫系统主要由爬虫模块和数据仓库模块两大部分构成。爬虫模块包括连接器、下载器以及解析器等组件，负责将目标站点数据下载到本地数据库中。数据仓库模块主要是用于提供各种分析维度的查询接口，并以用户、团体、站点为对象建立模型，通过数据分析评估恐怖主义事件的行为模式、关联模式以及危害程度等，数据仓库模块分析所需要的数据可以定时从爬虫数据库抽取。在两大功能模块之间建立一个“设置”模块，将数据仓库模块初步分析所得的预测结果返回给爬虫模块中的调度器，进一步指引爬虫工具抓取和过滤信息的方向，以提高数据“捕获”的准确性和爬虫系统运行效率。此外，考虑到使用站点的恐怖组织成员分布在世界各地，可能使用多种语言，网络用语与日常沟通用语之间也存在较大区别，使用日常用语

模式进行分析可能会漏掉一些关键信息的收集,因此,可使用接口安装第三方翻译平台的插件来提高爬虫工具在各种语言环境中的应对能力,并通过在系统中自建附加功能模块“语料库”的方式,使系统更好地识别多语种交流中的敏感信息。

第二,爬虫模块的主要构成与功能实现。一是爬虫工具和解析器代码的分离与协调。由于每个站点都需要设计对应的爬虫工具和解析器,为了对不同结构的网站进行数据抓取,需要在设计中分离爬虫程序和解析器的代码,以便日后扩展抓取范围。二者可以通过网络地址管理器(Uniform Resource Locator Manager, URL)和爬虫调度器进行工作协调。二是着重进行 HTML 静态文档与动态数据检索。为解决不同暗网平台的网络结构差异与访问权限控制问题,针对不同站点的特征,使用能够避开访问控制、无响应服务器、去重以及伪装登陆的爬虫工具,从暗网黑市和论坛下载信息。三是恐怖主义活动相关内容的提取。基于每个暗网站点的结构,使用与之对应的内容解析器对下载的 HTML 文档进行解析,将网页内容保存至数据库中,根据有关材料初步判定当前抓取的页面是黑市站点还是论坛网站。其中,暗网黑市与武器交易相关的商品信息、供应商信息、询价信息、论坛宣扬恐怖主义的帖子、作者信息(包括声誉等级、话题兴趣等)、参与讨论的用户信息、超链接等重要字段一经匹配,自动纳入爬虫模块数据库收集储存范围,为后续分析提供数据支持。四是分阶段、分类型下载与分析信息。从爬虫模块细化出能够应对不同类型站点的下载器,刚开始抓取数据时只设置暗网论坛或黑市页面的爬虫工具,对在网站中抓取到的链接,作为链接类型的数据保存在数据库中,以便开发出对应的爬虫工具再提取该链接的网页信息。数据仓库模块应定期抽取数据进行分析,并在该模块建立暗网黑市、论坛用户及团体的数据集市,^①以满足暗网恐怖主义社群网络分析的需求。随着系统抓取数据量的增长,可能会发现恐怖分子用于招募人员或购买物资的站点,通过前面数据仓库模块的分析,可以筛选出一批可疑站点继续进行抓取。

^① 数据集市是数据仓库的一个子集,是面向某一特定主题的数据中心。为便于分析,整个暗网数据可拆分成“黑市用户”“论坛用户”及“团体”等更小单位,最后再合并为一个能够描述整个事件的宽表。

第三，数据仓库模块的主要构成与功能实现路径。一是数据仓库模块的结构化创建。数据仓库模块的数据来自本系统的爬虫模块，它很少会出现数据结构不一致的情况，但刚开始爬取一个站点时，由于不能准确分辨是否为系统所需要的数据，而假设暗网论坛和黑市中的信息都是比较集中的恐怖主义信息，爬虫工具会将所有发言信息都下载到数据库中。为排除数据源中的非恐怖主义信息，可将数据仓库模块建立为 ODS 数据运营层—DWD 数据明细层—DWS 数据服务层三层结构。由于 ODS 数据运营层与爬虫模块的数据库基本保持相同的数据粒度，在该层不需要进行数据清理，只在数据库表中标记每条数据的关键词。二是 DWD 数据明细层的预处理。DWD 层根据 ODS 层的标记有选择性地保留数据，在数据进入该层之前依据数据仓库技术（Extract Transform Load, ETL）流程进行数据清洗，转换为便于分析的形式。对于比较复杂的信息文本，需要通过特定技术提取关键内容。比如，对于暗网论坛中语义复杂的内容，还需进行关键信息识别，并作为常规的分析数据保存在 ODS 层数据库中；ODS 层再将数据整理成统一的格式以便进行后续分析。比如，一条特定信息除了从其自身内容剥离出可供分析的有效数据外，还与一系列特定信息相关联，这些信息保存在爬虫数据库不同的表结构中。ODS 层根据数据对象之间的关联关系加以延展，可以生成更多用于数据挖掘的重要信息。三是分类过滤无关数据。鉴于爬虫工具获取的暗网论坛和黑市信息可能存在少量与恐怖主义无关的内容——如钓鱼执法网站的信息，可运行分类器过滤功能，并在数据仓库模块中构造分类模型对数据进行信息自动化检测和筛查，^①通过自动配置爬虫模块中的调度器，停止与恐怖主义无关网页的数据抓取。四是对 DWS 数据服务层数据进行多维度分析评估。数据仓库模块挖掘的数据源主要是用户发言中涉及恐怖主义招募、活动组织策划方案与武器交易的内容。使用 DWD 层中经过预处理的数据，在关联网页的基础上整理出包含恐怖主义团体、事件类型、地区、策划行动日期、策划时长、武器基本信息等维度的恐怖主义活动事件构成要素，建立多维度可视

^① Eric. Nunes et al., *Darknet and Deepnet Mining for Proactive Cybersecurity Threat Intelligence*, IEEE Conference on Intelligence and Security Informatics, 2016, p. 106.

分析的“数据立方体”，^①通过“数据立方体”的上卷和下钻，在各个维度对团体危害程度等进行评估。在数据挖掘早期，由于数据量不足且不易评估，主要考虑使用聚类分析算法对人员角色进行基本分类，待后期从其他路径搜集到的信息可以与数据库中爬取的信息进行匹配后，再进一步评估、改进模型，对一连串相关的恐怖主义行为指向进行关联分析，进而使用逻辑回归、决策树和支持向量机等算法对未来的涉恐事件发展趋势进行预测。

（二）暗网信息的智能推演与技术博弈

暗网环境下的信息安全分析，以未知信息价值高于已知事件为假设性前提。因为只有暗网信息收集、价值排序和关联化处理完成，并形成信息研判结论及转化为相关的行动方案和防御性措施之后，针对暗网信息的分析工作才能对反恐活动发挥真正的辅助作用。即使是涉恐线索暂时缺乏确实证据的支撑，也要尽量从信息分析中得出暴力恐怖事件发生概率和过程的模拟结果。这是因为爬虫工具所抽取信息的规则本身，就是基于暗网中涉恐事件发生的基本框架，只是在信息采集的层面上不能直接显示出明确的恐怖组织行动规则、完整的恐怖主义事件发生逻辑与具体恐怖组织成员和追随者特征。这就需要运用信息分析的假设论和博弈论更加详细地探讨、分析暗网恐怖主义活动可能存在的线下事件模型，并发挥暗网涉恐信息整合的执行意义。

第一，抽取相关性信息构建涉恐事件数据模型。首先，使用爬虫工具浏览暗网中相关链接和网页，提取含有恐怖主义关键词和联想词的各类文档、图片、音频和视频。其次，基于对文本内容类别的筛选，自动识别疑似恐怖分子发布的宣传、招募、培训、沟通、交易等活动信息，以及危险用户的反馈信息。再次，通过数据分析 ODS 层的预处理，将单个零碎的信息数据通过时间、空间和事件等重点分类要素串联为信息链，揭示恐怖组织利用暗网社群建立不同强度的作战组织结构或煽动暴力恐怖活动的可能模式。

第二，探知涉恐事件数据模型发生的有效性。按照博弈论框架下的事件模型及运行结果，预判暗网论坛和黑市恐怖主义在线活动所涵盖的危险要素

^① 数据立方体是一种三维数据建模形式，用于数据分析和显示，相当于将一个要素表格以立方体的形式呈现，可视化更强。

及其可能生成的线下攻击行为、规模及涉恐高危人员。以黑市交易为例，一是依据暗网黑市中某种武器或爆炸物的销售量、库存剩余量、数字货币兑换情况，可以估算单项恐怖主义活动成本效益；二是在合理预算条件下，评估恐怖分子购买的武器类型、数量及可能支持何种规模的攻击策略以获取最大的行动回报；三是从爬虫数据库中提取另一组显示主题、位置、日期的强关联性向量增加事件精确度，计算攻击模式下的模拟事件结果以及这一恐怖主义行动的发生概率；四是通过对暗网黑市中交易用户的语言特征、所在地区、交易方式、商品储备类型等信息的标记化和一致性分析，结合数据挖掘判断多个暗网平台上销售的同类型武器商品是否出自同一卖家，确定是否将其识别为高危涉恐成员并进行更为深入的社会网络分析和恐怖分子画像。

第三，推演涉恐事件数据模型与反恐方案的博弈结果。基于对立双方相互作用的博弈论框架，结合爬虫数据库建立数学模型，对包括人员、组织、能力、威胁等级、防御级别在内的恐怖主义行动选择与反恐方案进行赋值评估，以便研究恐怖组织行动的概率、类别和对策。^① 首先，将爬虫工具抽取到的分类恐怖信息及可能暗含的攻击方式，按照事件关联性逐项建模作为给定变量，确定权重。其次，围绕恐怖组织实施暴恐行动的事件模型，对武器购置、人员招募、信息交易、恐怖融资和隐秘社区的建设维护等事件要素赋值，计算事件模型所代表的整体危险水平。再次，结合其他信息来源的危险变量及赋值、地理信息的实时来源反复调整反恐预案，设置阻截要素以降低恐怖组织可能实施的暴恐活动的发生。最后，对博弈论框架中的双方活动进程进行预案性能评估分析，以及得出调整后的应对措施能否有效控制危险事件的结论。

（三）暗网恐怖主义社群的用户分析

执行爬虫信息抓取分析以及反恐智能推演，主要是针对暗网恐怖组织可能实施的线下活动进行预测性的危机描述、事件识别与预警处置。由暗网的结构特性出发，进一步扩展出这些潜在恐怖主义活动的运作方式和发生顺

^① 尹秋菊：《基于信号博弈和 MAS 的交易行为研究》，北京理工大学出版社 2019 年版，第 15 页。

序，可以挖掘出恐怖主义信息背后隐藏的激进个人、恐怖组织与恐怖主义基地之间的联系模式。因为在暗网信息接触的过程中，暗网黑市的买方和卖方、论坛发帖者与访问者之间可能会在互动过程中识别彼此身份、传授和习得激进意识形态、达成共同的行动意图，而频繁的恐怖主义话题、标签的信息交流凝聚了危险用户关系网络，增加了恐怖主义行为风险。通过一定方法探知恐怖主义线上人际关系结构的潜在模式和发展动态，有助于定位暗网中恐怖组织和追随者个人活动轨迹较为集中的隐蔽社区。

社会网络分析和超链接分析是在已建成的暗网恐怖主义爬虫数据库基础上，以强连接方式确定论坛、黑市使用情况与用户之间相互关系的可视化方法。二者结合能够动态发现和扩展出最大集合的涉恐关联信息，有助于有关机构更加全面、深入地掌握暗网恐怖组织的人员构成及其深度网络活动，为采取措施防范恐怖主义袭击提供有效支持。

具体而言，在暗网站点利用爬虫工具获取恐怖主义相关活动和人员信息后，将涉恐人员之间的互动关系形态用一定的网络结构和关系图例表现出来：暗网黑市的买方和卖方、暗网论坛的发帖者和访问者各以一个节点表示，他们在暗网中的二元活动关系以一条连线表示，^①节点间相互指向的图示和度量可以用来映射暗网中的涉恐人员与恐怖组织之间的联系与紧密程度，假定嵌入其中的若干社会关系模式对可能发生的暴恐行动将产生重要影响。

第一，分析出松散结构网络中的核心节点并进行用户画像。高频节点反映暗网中涉恐人员的身份角色和人身危险性，利用节点的计算和排序，分析出位于核心节点的重点人物。根据该重点人物在暗网中的发言内容、交易类型、上网习惯、网络特征、应用场景等多维数据，抽象出一个标签化的用户模型，在多个涉恐黑市或论坛搜索与该模型具有高相似度的用户，循线追踪其真实身份及关系网络，探查是否集结或参与恐怖主义社群。

第二，创建隐蔽社区危险用户交互关系视图。基于多个代表重点人物的关键节点形成强连接的聚类视图，以节点密度、形状、规模和中心点分析恐怖组织或极端主义人员的聚类结构、层次和分布。通过关联分析，找出由危

^① Aparna Basu, "Social Network Analysis: A Methodology for Studying Terrorism," pp. 215-242.

险用户组成、较为稳定的活跃集群，以此勾勒暗网中的恐怖主义隐蔽社区，确定在社区中扮演主要角色并居于组织核心地位的用户。

第三，推演恐怖主义暗网渗透方式与种类。通过聚类社群和隐蔽社区发布信息的时间跨度，分析重点人物的活跃度与某一事件模型发生的同时性、秘密网络结成的时间规律和隐秘社区的扩张速度、变动状态等。提取暗网论坛、黑市集合中所有网页的超链接，包括暗网论坛和暗网黑市中的发帖、评论的外部链接进行聚合列表，发现更多的超链接推送给爬虫数据库，形成网络分析图谱揭示暗网站点相互交互的密切关系。

结 束 语

基于暗网通信与交易的匿名和无痕的特性，打击暗网恐怖主义活动难度较大。而由于网络结构的层级性，以目前的技术手段不可能彻底消除暗网。我们能够采取的应对之策，应当是对表网中用于发现恐怖主义信息的技术原理和分析方法加以改造和升级后，运用于暗网信息的智能分析与深度挖掘，以有效遏制暗网恐怖主义活动。暗网并非“法外之地”，就加强网络安全、筑牢安全防线的现实需要而言，有必要加大资源投入，使更多的研究机构和实务部门能够加入打击暗网恐怖主义的活动，包括利用先进的信息调查和智能数据挖掘技术、运用可视化分析工具等技术手段与方法，侦测恐怖主义线上、线下活动，甄别隐藏在暗网中的恐怖分子及其支持者，遏制暗网恐怖主义滋生和蔓延的趋势。打击暗网恐怖主义活动是一场多兵种配合的综合战，无法凭借单一的技术方法去应对，而应当综合使用多种方式和手段，采取包括但不限于网络战、心理战、军事战等在内的各种措施，加大打击力度，以形成对网络恐怖主义的高压态势。在反恐斗争中提高反恐能力和水平，不断增强应对措施的有效性，不给暗网恐怖主义分子留下可乘之机，在利用好互联网给人类带来的福祉的同时，通过“利剑”“净网”等行动，还互联网一片清朗的空间，增强人民群众的安全感。

[责任编辑：杨立]

ABSTRACTS

Centennial Reflections on the CPC's Diplomacy: Theory and Practice

SU Changhe et al.

ABSTRACT: The Communist Party of China's ideas and practice in its engagement with the rest of the world over the past hundred years are an important source from which Beijing draws inspirations for constructing a distinctly Chinese theory of great power diplomacy. Based on a consistent worldview and a coherent value system, the Communist Party has demonstrated considerable stability, continuity, and certainty in its diplomatic philosophy, principle, and practice. Upholding justice remains an underlying value of China's Party-led, people-centered diplomacy and is made more urgent by the multiple challenges in the 21st century. China's diplomatic achievements under the Party's leadership are also manifested in its handling of the Hong Kong issue where Beijing has taken a series of countermeasures against foreign interference, and in Beijing's systematic approach to theoretical exploration with regarding national and international security. Beijing's advocacy of a new security concept that emphasizes common, comprehensive, cooperative, and sustainable security also reflects China's vision of a more just and open international system where the proliferation of traditional and nontraditional security challenges can be properly addressed.

KEYWORDS: foreign policy doctrines, Communist Party of China, Chinese diplomacy, Hong Kong, new security concept

For the Rejuvenation of the Chinese Nation: Centennial Evolution

and Current Development of the CPC's Diplomatic Theory and Practice

LI Kaisheng

ABSTRACT: Achieving national revival has been upheld by the Communist Party of China as the guiding principle for its conduct of foreign relations over the one hundred years since the Party's inception. National revival, as Beijing sees it, is a grand historic process that can only be achieved under the long-term leadership of the CPC. The process involves three stages, for each of which the Party has set incremental goals, namely, national security, economic prosperity, and civilizational revival. In the first stage, which spanned from the republic's founding to the launch of the reform and opening-up, the Party's goal was ensuring its survival and security in a postwar era defined by the Moscow-Washington confrontation. From 1978 until the 18th Party Congress in late 2012—the second stage—the Communist Party put China on a path of spectacular rise by promoting a socialist market economy model. Since 2012, the Party has increasingly highlighted the Chinese development model and its global significance and contributions, holding up the revival of Chinese civilization as an important case study in human progress through non-Western models. Currently, guided by the Xi Jinping doctrine, the Party is espousing the vision of humanity as a community with a shared future to push the cause of national revival at a higher level.

KEYWORDS: national rejuvenation, Communist Party of China, foreign engagement, community with a shared future

Regime Complex for International Carbon Trading and China's Role

WANG Shuo and ZHANG Lihua

ABSTRACT: The international institutions on carbon trading are growing in density. The complexes, clusters, and linkages of international carbon trading are intertwined, while coordinating, cooperating, and competing with each other.

Regime complex for international carbon trading mechanism is caused by the institutions' own particularity as well as universal factors such as anarchy, differences in perceptions, and the transformation of the global climate governance regime. Interaction between international carbon trading regimes are a double-edged sword. Benign coordination will bring about a win-win result for economic development and climate protection, while vicious competition will increase the costs for carbon trading and even result in negative emission reduction. Therefore, in order to build a new type of carbon diplomacy and achieve carbon neutrality in the complex international carbon trading regimes, China should give full play to its international influence and the pivotal role of the domestic and international dual circulation, and promote the coordination and connection between carbon trading regimes. China should also actively implement the initiative on the integration of carbon trading regimes outlined in the Paris Agreement, and work with other countries and international organizations to promote the integration of carbon trading regimes to the entire international community and global governance of other issues.

KEYWORDS: international carbon trading regime, global climate governance, carbon neutrality, new carbon diplomacy

From NAFTA to USMCA: Changes, Causes, and Implications of Investment Dispute Settlement Mechanisms

WU Suilong and CHEN Zilei

ABSTRACT: The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) that took effect on July 1, 2020, has changed the core spirit of the investor-state dispute settlement (ISDS) mechanism under the North American Free Trade Agreement (NAFTA), shifting from “neoliberalism” to “national regulationism.” Compared with NAFTA, USMCA has made considerable changes and innovations in terms of applicable objects, applicable disputes, and applicable procedures of the ISDS mechanism. Such changes and reform have deep-seated economic, legal, and

political motivations. The shrinkage and slowbalization of global value chains are the fundamental reasons; the weakening of the host country's regulatory power by the ISDS mechanism is the direct cause, and last but not least, the inherent legitimacy crisis of the ISDS mechanism plays an indirect role. The changes in the ISDS mechanism of the USMCA will further deepen the return of "Calvo Doctrine" and accelerate the trend of fragmentation of international investment law in the context of ISDS mechanism reform. China is at an important stage of "going out" and "bringing in" in regard to investment. It should give full play to the positive role of the ISDS mechanism while advancing the reform, and broaden the dispute settlement channels between states and investors.

KEYWORDS: North American Free Trade Agreement, United States-Mexico-Canada Agreement, investor-state dispute settlement mechanism, global value chains

EU's Hard Choice Between China and the United States: An Analysis Based on the Perspective of "Cakeism"

SONG Fang

ABSTRACT: Against the backdrop of strategic competition between China and the United States, Washington has asked the European Union to join hands in containing China and resisting Chinese infrastructure construction and investment in Europe. The EU is caught between the United States, a traditional security ally, and China, a partner that brings economic benefits to Europe. Most European countries and the EU are implementing a "cakeism" balancing strategy, swinging between China and the United States and hoping to avoid a significant loss of interests caused by offending either side. The EU countries know that this strategy is only a delaying tactic, and that the only way to save and develop Europe is to further strengthen strategic autonomy, radically improving defense capabilities and diplomatic autonomy. China needs to realize that the EU's current fence-sitting is unlikely to last for long, because if the United States

exerts more pressure or offers more favorable security commitments to the EU, the EU will probably fall back into the arms of the United States, which will be detrimental to China. For China, the EU should be encouraged to “take neither side,” because it is unrealistic for Europe to choose Beijing over Washington. Europe’s neutrality is the second-best choice for China in theory, but may be the best choice in reality. In the future, the Beijing-Brussels-Washington strategic triangle will be more uncertain. The EU’s strategic space may shrink as it struggles to maintain a balance between China and the United States.

KEYWORDS: Cakeism, U.S.-China competition, EU’s choice, strategic autonomy

Regional Positioning and Cooperative Pattern after the SCO’s Latest Enlargement

LI Xiaotian

ABSTRACT: The Shanghai Cooperation Organization was established in the heyday of new regionalism, and its evolution has been held up as a case study of a state-centered model of regionalization in the post-Cold War era. Before its most recent enlargement, the SCO adhered to the sovereignty norm centered around the principle of noninterference. In the process of responding to regional security challenges such as the “Tulip Revolution,” the Andijan Incident, and the unrest in Kyrgyzstan, the SCO positioned itself as a regional bloc focused on Central Asian security. With a consensus-based decision-making process, the organization promoted a cooperation model that featured major powers’ leadership role and mid- and small nations’ equal participation. After the latest enlargement, the SCO has continued down its state-centered development path but also made necessary adjustments to regional positioning and cooperation model by elevating South Asia as an extended part of its security focus. The inclusion of India and Pakistan, two longstanding competitors, have also complicated great power diplomacy within the bloc. The security organization has come to a crossroads and its evolution in the years to come deserves closer

observation.

KEYWORDS: Shanghai Cooperation Organization, new regionalism, enlargement, regional positioning, internal cooperation

With or Without Liberty: Politicization and Nationalization of High-Tech Multinational Corporations

HAO Shinan

ABSTRACT: As emerging technologies show some attributes of public goods and are considered to be the building block of comprehensive national power, their development is closely related to domestic politics and international competition. Some corporate interests overlap with national interests and multinational corporations are increasingly influenced by “political correctness.” On the other hand, growing skepticism toward globalization is also fueling a new wave of techno-sovereignty, which increasingly binds multinational tech giants with their home countries. An embryonic Western technological club is exacerbating the decoupling trend that is separating Western technologies from those of the rest. Technological cooperation between enterprises and nations will be increasingly difficult and the costs and threshold for global technological progress will be further raised, to the detriment of humanity as a whole. In this context, China should continue its opening-up policy and advance transnational technological cooperation, and meanwhile elevate the state’s role in promoting technological progress to establish a state-led technological innovation system that will help achieve technological self-reliance.

KEYWORDS: liberalism, high-tech multinational corporations, politicization, nationalization, techno-sovereignty

Terrorism Information Mining and Analysis in the Dark Web

XIE Ling

ABSTRACT: With the rapid development of the Internet and artificial intelligence, there are more underground terrorist activities than ever. The forms of cyber-terrorist activities have changed from online and offline campaign, recruitment, trading and financing to social media interactions such as Facebook, Instagram, Twitter, and YouTube. Terrorists are now more active in the dark web black market and dark web forums than online communities and video-sharing platforms. As anonymity of communication and transaction is the most important characteristic of the dark web, anti-terrorism efforts need to adopt new technological means to penetrate deeply into the dark net space used by terrorists. Thus, the focused crawler especially for the dark web could be used to track terrorist activities and other information. Hypothesis theory and game theory could be used to build the data model of terrorism-related events to analyze the possible offline attacks. Social network analysis and hyperlink analysis could be adopted to locate terrorist hidden communities and dangerous user clusters in the dark web. By learning the patterns of anonymous terrorist activities in the dark web, identifying the difficulties in monitoring and prevention, China could take comprehensive measures, and timely formulate and accurately implement anti-terrorism network security policies. In this way, dark web terrorism could be contained to the maximum extent while the national security and people's interests will be secured.

KEYWORDS: terrorism, dark net, onion router, crawler tool, social network analysis