

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 13 No. 4 July/ August 2021

Published on July 15, 2021

Contents

CPC's Centenary

- 1 Political Party Diplomacy and CPC's Foreign Relations in a Century
WANG Cungang et al

International Political Games

- 30 Impact of the Transformation of Five Eyes Alliance on New Zealand's Policy toward China
TANG Xiaosong and LIU Dan
- 49 The International Politics of Quantum Science and Technology: From Security Dilemma to Global Governance
GAO Qiqi and CHEN Zhihao

International Institutions and Organizations

- 73 G20's Comprehensive Governance of Sovereign Debt in the Context of Financial Globalization
YE Yu
- 90 National Discursive Power in International Organizations
MA Rongjiu

Climate and Ecological Issues

- 112 Carbon Neutrality and Global Geopolitical Realignment
ZHANG Rui and XIANG Junyong
- 134 Integrating China's Ecological Civilization Building and 2030 Agenda for Sustainable Development
WANG Wanfa and XU Qinhua

- 152 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

政党外交与中国共产党 百年对外工作笔谈*

王存刚 牛海彬 阎德学 刘海泉
蔡亮 周士新 陈金英 张建

【内容摘要】 中国共产党百年对外工作是不断提高运用马克思主义理论和方法分析和解决实际问题的能力，不断提高应对重大挑战、抵御重大风险、解决重大问题的能力的过程。习近平外交思想揭示了中国特色大国外交的本质规律，成为新时代对外工作的行动指南。党的对外工作在中国特色大国外交中具有独特作用，这源于中国共产党自身的独特性、中国新型政党制度的独特性、中国外交体制的独特性、处理对外关系基本原则的独特性。为国家发展营造良好的外部环境、积极参与国际发展合作、推进国际社会的发展事业是党的对外工作的内在要求与重要内容。对发展问题的长期关注与中国的发展奇迹是中国共产党扩大国际影响力的重要基础。历史和现实是理解政党外交在中国共产党对外工作中的地位和作用的重要维度。中国的政党外交由中国国情决定，有助于促进世界和平与繁荣、进步与和谐。加强国际传播能力建设是对外工作的重要内容，要讲好中国故事、传播好中国声音。在方法和策略上，我们需要用更加理性、科学和专业的方式向国际社会讲述多元的中国故事与中国共产党的故事。

【关键词】 中国特色大国外交 中国共产党 政党外交 国际传播

* 2021年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联合举办“中国共产党百年外交理论与实践”学术研讨会；2021年5月29日，上海国际问题研究院与中共中央对外联络部研究室、上海市社会科学界联合会、上海市国际关系学会联合举办“习近平外交思想与中国共产党百年对外工作理论创新研讨会”。本刊选取其中部分与会专家的报告编发于此，5月29日会议另有部分专家报告拟于下期编发。

【作者简介】 王存刚，南开大学周恩来政府管理学院教授（天津 邮编：300350）；牛海彬，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）；阎德学，华东师范大学俄罗斯研究中心研究员（上海 邮编：200062）；刘海泉，上海对外经贸大学马克思主义学院副教授（上海 邮编：201620）；蔡亮，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）；周士新，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）；陈金英，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授（上海 邮编：200083）；张建，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）。排名不分先后。

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0001-29

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104001

中国共产党的对外工作与中国特色大国外交^①

2021年是中国共产党成立100周年，也是党开展对外工作100年。值此重要历史时刻，系统总结中国共产党的对外工作在中国特色大国外交中的独特作用，并深入分析其根源，具有重大的现实意义。

（一）中国共产党的对外工作在中国特色大国外交中的独特作用

第一，引领作用。这一作用主要体现在稳定和发展国家间关系方面。中华人民共和国成立以来，中国共产党始终重视通过发展党际关系来促进国际关系。一是与尚未建交的国家先发展党际关系，进而推动两国建立正式外交关系。二是与中断外交关系的国家发展党际关系，推动双方恢复外交关系。三是当与建交国家的关系出现倒退时，通过发展党际关系将双边关系拉回正常轨道。党的十八大以来，中国共产党通过对外工作引领国际关系稳定和发展呈现诸多新特点，其中最为突出的就是通过运筹党际关系特别是执政党关

^① 王存刚，南开大学周恩来政府管理学院教授。

系来维护周边大局稳定。比如，2018—2019年，习近平总书记和金正恩委员长五次会晤，不仅为中朝关系发展注入了新动力，开启了两国传统友谊的新篇章，也使得一度十分紧张的朝鲜半岛局势重回正轨。又如，在习近平总书记和老挝人民革命党中央委员会总书记本扬的共同推动下，《构建中老命运共同体行动计划》于2019年5月正式签署。这是第一份以政党名义签署的构建人类命运共同体的双边文件，充分发挥了党际渠道在国家关系和地区事务中的战略引领作用。

第二，固基作用。中国共产党的对外工作在巩固中国特色大国外交基础方面发挥两种独特作用。一是夯实中国对外关系的政治基础。中国共产党开展对外工作的核心内容是促进政党交往，在此过程中高度重视治国、治党经验交流，这尤其体现在和其他国家执政党的交流中。比如，2012年以来，中俄执政党对话交流机制先后围绕“党的建设和国家发展道路”“群众路线和执政党现代化建设”等主题展开讨论，达成广泛共识。又如，2003年以来，中国共产党和越南共产党先后举行了15次理论研讨会，交流两党马克思主义理论创新成果。二是夯实中国对外关系的民意基础。深入做人的工作是中国共产党开展对外工作的根本和优势；广交朋友、广结善缘、善交新朋友、不忘老朋友，是中国共产党对外工作的优良传统。党的十八大以来，中国共产党的对外工作不忘根本，继承传统，不断扩大工作对象的覆盖面，做到官方、民间齐动手，精英、草根两头抓，热灶、冷灶一起烧。^①不仅做好国外政党和政治组织相关人物的工作，也注意做好智库、媒体、学术界、非政府组织等具有广泛社会影响力群体的工作。新冠肺炎疫情暴发前，中共中央对外联络部（以下简称“中联部”）每年都要邀请相当数量的国外政党、智库、媒体、学术界等各领域精英来华参观和访问。这些覆盖面广泛、参与主体多元的交流活动，强化了中国共产党在交往对象国的民意基础。

第三，统合作用。中国特色大国外交是一个庞大的系统工程。中国共产党的对外工作之所以能够在其中发挥统合作用，既与党在中国政治生活中的领导地位有关，也是中国特色大国外交的基本构成所决定的。中国共产党的

^① 宋涛：《深入学习贯彻习近平总书记党的对外工作重要思想》，求是网，2021年3月31日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-03/31/c_1120707297.htm。

对外工作的统合作用，一是体现为构建全党参与的对外工作体系。随着国家整体对外工作水平不断提高，以及党和国家治理体系日益现代化，参与中国共产党的对外工作的行为体越来越多，现已形成由中共中央集中统一领导和统筹、中联部具体组织实施、中央和国家机关有关部门和地方党委广泛协助、广大党员干部共同参与的立体化工作机制。二是构建党的对外工作、公共外交和民间外交三位一体格局。比如，党的十八大以来，中联部已成功举办29届万寿论坛，产生了良好的政治效果。又如，在正式的双边党际交往中，中联部通常会邀请企业、智库、媒体等领域的代表参加。这些灵活多样的机制安排充分体现了中国共产党的对外工作三位一体格局的整体性与互动性。

第四，拓展作用。十八大以来，中国共产党的对外工作努力把握规律，积极开拓创新，集中体现在两个“努力拓展”上。一是努力拓展中国特色大国外交的具体形式。目前，中国共产党已与160多个国家和地区的600多个政党和政治组织保持经常性联系，一个全方位、宽领域、多层次的党的对外工作格局和国际政党交往合作网络已经形成。二是努力拓展中国特色大国外交的具体内容，更加突出政党属性，始终聚焦中国理念传播，特别是做好习近平新时代中国特色社会主义思想的对外传播工作，通过组织对外宣讲团、组织外国政党领导人和代表在国内实地考察、举办以当代马克思主义理论与实践为主题的理论研讨会等形式，同步推进“讲好中国共产党的故事”和“讲好中国故事”两项工作。

第五，协同作用。十八大以来，中国共产党的对外工作在国家总体外交中的协同作用不断增强，这集中体现在两个方面。一是在国家间关系大框架内积极作为，进一步强化服务国家总体外交和重大战略的意识，更加注重解决国家对外关系中涉及国内经济和社会发展的具体问题。比如，“一带一路”倡议提出后，中联部举行了一系列专题研讨会，分别面向外国驻华高级外交官和国外驻华企业解读相关文件，有力配合了政府外交。又如，2007年启动的中俄政党论坛始终在中俄关系大框架下开展活动，积极为两国政府和企业交流合作搭建平台。二是积极配合国家重大外交部署，在涉及中国核心利益、重大利益的问题以及全球治理重大议题上发出强有力的政党声音。这在

反击 2016 年的南海“仲裁”闹剧和 2020 年的抗疫外交中均有充分体现。

（二）中国共产党对外工作在中国特色大国外交中发挥独特作用的根源

第一，源于中国共产党自身的独特性。作为一个现代政党，一个无产阶级政党，中国共产党具有五个方面的独特性。一是先进性。这是相对于中外各种类型的资产阶级政党而言的，它集中体现在《中国共产党章程》中关于“两个先锋队”的表述上。中国共产党对外工作的指导思想、基本目标、行为方式与当今世界所有资产阶级政党有着根本区别。“中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党。”^①二是鲜明的“中国性”。这是相对于其他国家的各类无产阶级政党而言的。习近平总书记指出，“中国共产党从成立之日起，既是中国先进文化的积极引领者和践行者，又是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者。”^②中国共产党的全部工作实践包括党的对外工作实践，充分体现了这种“中国性”。三是独特而强大的组织优势。习近平总书记指出，“党的力量来自组织……党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现。”^③中国共产党具有独特而强大的组织优势，具体表现为具有崇高的组织使命、严密的组织体系、严肃的组织纪律，并由此展现出强大的组织动员力、行动力、战斗力。中国共产党的对外工作之所以能做到集中统一、相互配合、各有侧重，得益于独特的强大组织优势。四是独特的精神气质。中国共产党自诞生之日起就有独特的精神气质，并在 100 年领导中国革命、建设和改革开放的进程中不断得到锤炼，其中尤以使命感和责任感最为突出。中国共产党的独特精神气质在党的对外工作和中国特色大国外交中都有鲜明体现。五是连续执政时间长。中国共产党已经连续执政 72 年，这在当今世界各类政党中十分罕见，值得中国共产党人自豪。这一显著特点在外交上具有重要价值。它确保了我国总体外交的稳定性、对外战略和政策的连续性，有助于维护和增强国家的战略信誉。

第二，源于当代中国新型政党制度的独特性。当代中国实行共产党领导

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 57 页。

② 同上，第 44 页。

③ 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社，2019 年版，第 259 页。

下的多党合作和政治协商制度。在这一从中国土壤中生长出来的新型政党制度中，中国共产党是执政党，八个民主党派是参政党；执政党与参政党的关系既与多党制国家中执政党和在野党之间明争暗斗的关系存在根本区别，也与那些一党独大的国家的政党体制明显不同。当代中国新型政党制度的独特性直接决定了中国共产党的对外工作决策和执行的独特性。

第三，源于当代中国外交体制的独特性。中国共产党对中国外交的集中统一领导，是当代中国外交体制的鲜明特色和突出优势；外交大权在党中央，是当代中国外交的基本原则。党中央制定中国外交的路线、方针、政策，决定外交系统的重要人事安排，进行中国外交的顶层设计，统筹协调政党、政府、人大、政协、军队、地方、民间等各类对外交往行为体的行动。这样的外交体制能够确保国家总体外交的正确方向、统一性、稳定性、有效性。这种外交体制在世界外交史上独一无二，中国共产党的对外工作依托这种外交体制，其独特性不言而喻。

第四，源于中国共产党处理对外关系基本原则的独特性。在100年的对外工作实践中，中国共产党形成了一系列处理对外关系的基本原则，其中以独立自主原则最为重要。坚持独立自主原则，核心要义就是坚持中国的事情由中国人民自己做主、自己处理；中国共产党的事情由中国共产党自己做主、自己处理。坚持独立自主原则，是中国共产党领导中国革命取得胜利的重要经验，是中国共产党领导中华人民共和国历经风雨乃至经历严峻考验而最终实现发展繁荣、日益赢得广泛国际尊重的重要前提，也是中国共产党的对外工作不断从胜利走向胜利的根本保证。

发展导向的中国共产党百年国际观^①

中国共产党诞生于积贫积弱的旧中国，实现国民经济现代化、人民摆脱贫困等发展任务一直是党为之奋斗的目标，也是理解党的百年国际观不断演进的重要线索。中国从站起来、富起来到强起来的历史转变离不开党对发展

^① 牛海彬，上海国际问题研究院副研究员。

事业的持续领导与推动。为国家发展营造良好外部环境、积极参与国际发展合作、推进国际社会的发展事业也是党对中国外交工作的内在要求与重要内容。对发展问题的专注与创造中国的发展奇迹是中国共产党获取执政合法性与国际影响力的重要来源。

（一）在发展视野下把握两个大局

第一，对外战略服务于国内发展。党的对外战略始终坚持从历史和世界两个维度进行定位，把国家的命运与世界的命运联系起来思考问题是中国共产党人国际观的重要内涵。帝国主义列强联合压迫中国人民的这一民族矛盾是近代中国社会的主要矛盾，也是制约近代中国发展的主要外部因素。中国共产党成立后，通过土地革命、抗日战争和解放战争等一系列艰苦卓绝的斗争，取得了新民主主义革命的伟大胜利。“站起来”奠定了国家发展所需的独立民族国家这一最为重要的政治基础。自中华人民共和国成立以来，党的对外工作主要是争取有利于国内建设的和平国际环境，独立自主的和平外交思想逐渐成型。通过倡导以和平共处五项原则为基础的国际交往观，中国共产党表达了中国愿与不同制度和发展水平的国家交往的意愿，有助于国家顺利完成打破西方封锁、反对霸权主义和开展全方位外交等阶段性任务，从而能够以更加积极的姿态融入世界，在国际合作中谋和平、促发展，实现国家“富起来”的伟大飞跃。党的十九大作出中国特色社会主义进入新时代的重大政治判断，明确社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾，这对中国共产党的国际观提出了新要求。习近平指出，领导干部要胸怀两个大局，一个是中华民族伟大复兴的战略全局，一个是世界百年未有之大变局。^① 党的十九届五中全会首次把统筹发展和安全纳入“十四五”时期的指导思想，新时代的中国特色大国外交正是实现中华民族伟大复兴即“强起来”的光明前景的重要保障。

第二，在发展中统筹两个大局。在准确判断世界大势的基础上，只有国家真正实现发展，才能更好地把握和利用世界大势带来的机遇。“正确处理

^① 《办好自己的事，心中要有这“两个大局”》，央广网，2020年10月30日，http://news.cnr.cn/native/gd/20201030/t20201030_525315149.shtml。

中国和世界的关系，是事关党的事业成败的重大问题。”^① 近代以来，中国曾错失了一些重要的发展机遇，但是党诞生后顺应世界发展大势，带领人民走上社会主义和改革开放的道路，取得了举世瞩目的发展成就。正、反两方面的经验教训表明，只有准确把握世界大势，统筹好国内、国际两个大局，才能在时代前进的潮流中把握主动，抓住发展的机遇。

中国不仅善用世界大势发展自己，同时也以自身的发展回馈世界，通过本国的高质量发展主动参与和推动经济全球化进程，发展更高层次的开放型经济。在总结了党近半个世纪以来社会主义建设经验以后，邓小平同志提出“发展才是硬道理”的战略思想。党的十八大报告明确提出当代中国需要科学发展，而十九大报告则提出了新发展理念。中国共产党对发展问题的重要性及其时代内涵的认识不断深化，在与国际上可持续发展理念接轨的同时，越来越体现出先进性和引领性的新属性。在中国共产党做出关于和平与发展是时代主题的判断后，邓小平同志提出了应当把发展问题提到全人类的高度来认识的命题。党的十九大报告进一步从坚持推动构建人类命运共同体的高度把握发展问题，强调统筹国内、国际两个大局，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，为全球发展贡献力量。

（二）中国特色国际发展合作观

第一，开放的发展观。近代以来，中华民族深受闭关锁国之苦，睁眼看世界一直是中国仁人志士的战略共识。在领导革命与建设的长期实践中，党的历代领导人均非常强调以开放促发展的重要性。毛泽东提出了“向外国学习”的号召，邓小平倡导了“全方位对外开放”思想，江泽民注重推动“走出去”的开放战略的实施，胡锦涛提出“共同构建和谐世界”的理念，习近平提出了“推动构建人类命运共同体”的宏伟目标。

党的对外开放观经历了不断深化的过程，其背后蕴藏着对人类社会发展规律的理论把握与实践检验。1956年，毛泽东在《论十大关系》中指出，要学习资本主义国家先进科学技术和企业管理方法中合乎科学的方面。现在的世界是开放的世界，邓小平强调，经验证明，关起门来搞建设是不能成功

^① 习近平：《论中国共产党历史》，中央文献出版社2021年版，第17页。

的，中国的发展离不开世界。在进入中国特色社会主义新时代之后，中国呈现出加强同世界交融发展的新图景。经济全球化是不可逆转的时代潮流，党的十九大报告强调中国坚持对外开放的基本国策，坚持打开国门搞建设。中国提出“一带一路”倡议、举办中国国际进口博览会、推进中国特色自由贸易区建设以及推动建设新发展格局等一系列举措表明，中国开放的大门只会越开越大。中国进入了深入推进高水平制度型开放的新阶段，未来中国经济高质量发展必将在更加开放的条件下进行。

第二，共同发展观。穷则独善其身，达则兼济天下，中华文明始终蕴含着对人类命运与前途的终极关怀。中国共产党的国际观不仅服务于中国发展的需要，也表现为始终把为人类作出新的更大贡献作为自己的使命，努力做全球发展的贡献者。在不同的历史阶段，中国共产党对国际社会特别是发展中国家的发展事业都高度重视并认真研究。早在1964年，周恩来提出的“援外八项原则”对当今的发展合作仍具有很强的指导意义。在新的历史起点上，中国重申了开放合作、命运与共的共同发展观，即“中国的发展是属于全人类进步的伟大事业。中国将张开双臂，为各国提供更多市场机遇、投资机遇、增长机遇，实现共同发展”^①。在维护世界和平、促进共同发展的外交原则指导下，国际发展合作正在见证越来越多的中国智慧、中国方案。中国倡导并共建“一带一路”，发起创办亚洲基础设施投资银行，设立国家国际发展合作署，明确提出了新时代中国国际发展合作观，同世界各国一道携手推进国际减贫进程，合力建设远离贫困、共享繁荣的美好世界，推动构建人类命运共同体。

第三，交流互鉴观。中国共产党在长期的革命与建设过程中不断深化对独立自主探索发展道路重要性的认知，不仅实现了马克思主义的中国化，也形成了中国特色的社会主义发展道路。坚持走独立自主、开拓创新的道路是中国共产党全部理论和实践的立足点。“我们要虚心学习借鉴人类社会创造的一切文明成果，但我们不能数典忘祖，不能照抄照搬别国的发展模式，也

^① 习近平：《中国开放的大门只会越开越大》，《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第213页。

绝不会接受任何外国颐指气使的说教。”^①

中国共产党在指出中国道路对世界发展的借鉴价值的同时，也始终尊重和鼓励各国根据自身国情选择自己的道路。特殊性与普遍性相辅相成，中国的发展经验也为国际发展和减贫事业提供了更多选择。在中国共产党领导脱贫攻坚战取得全面胜利之际，中国特色的减贫道路和反贫困理论的国际意义正在引发更多思考。正如国务院新闻办公室2021年4月发表的《人类减贫的中国实践》白皮书所言，中国在减贫实践中探索形成的宝贵经验，既属于中国也属于世界，拓展了人类反贫困思路，为人类减贫探索了新的路径。

从中国智慧论习近平外交思想^②

2018年6月，中央外事工作会议正式确立了习近平外交思想的指导地位。习近平外交思想揭示了中国特色大国外交的本质规律，成为新时代中国对外工作的行动指南。我们尝试从中国哲学的核心概念“中国智慧”入手，研究阐释中国共产党百年对外工作中极具特色的习近平外交思想。

（一）挖掘中华文明精华，构建中国特色大国外交理论

2015年10月12日，在中共中央政治局集体学习时，习近平指出，“积极发掘中华文化中积极的处世之道和治理理念同当今时代的共鸣点，继续丰富打造人类命运共同体等主张，弘扬共商共建共享的全球治理理念。”^③2016年5月17日，习近平在哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话，确立了加快构建中国特色哲学社会科学的发展思路，明确中国特色哲学社会科学要在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派。2017年，党的十九大报告强调，坚持社会主义核心价值观体系，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量。

① 习近平：《论中国共产党历史》，第65页。

② 阎德学，华东师范大学俄罗斯研究中心研究员。

③ 习近平：《推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，《人民日报》，2015年10月14日，第1版。

对于把中华优秀传统文化同马克思主义相结合，走中国特色社会主义道路，全党全国人民已达成高度共识，而在哲学社会科学领域如何落实、推进和发展就成为关键。中国共产党百年对外工作理论与实践堪称二者结合的典范。中国的国际关系与外交学人，具有中国知识分子修身齐家治国平天下的情怀和文化基因，应以真正的文化自信为构建中国特色大国外交理论贡献一份力量。

（二）把握“学”与“道”的关系

“学”并非只是学习知识或技能而停留在“术”的层次，做学问的根本目的是“求道”。“道”是中国文化的重要核心概念之一，涵括宗教、哲学、科学、政治、经济、艺术等。简而言之，道是宇宙本源和万物变化的规律。无论是个人、社会、国家乃至国际社会，都需要遵循孟子所说的“得道者多助，失道者寡助”的历史规律。虽说知识和经验有助于对“道”的渐进认知，但能够直接探明“道”的则是智慧，智慧（智识）才是真正的力量。

（三）定义何谓“中国智慧”

当融合儒家、道家历史传统的“智周万物、道济天下”与佛教文化的“自觉觉他、觉行圆满”于一体，达到存在与价值和合为一，即达到儒家所说的天人合一之境时，就产生了真正的大智慧，构成了中国人的智慧观，我们称其为中国智慧。

中国智慧强调的智周万物、道济天下，借用《大学》开篇语“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”来表述，就更容易理解中国人重视的是实践智慧，这与侧重于从知识层面理解的西方智慧有很大不同。冯契先生提出转识成智后的“理性的直觉”、庞朴先生提出的“一分为三”“执两用中”，或许正是东西方文化差异的一个关键因素。

智慧既是人的一种高瞻远瞩、高屋建瓴的深层次认识能力，又是一种透彻事理、洞悉世情、通达人生的精神境界。可以说，中国智慧就是中国价值，只有从中国智慧出发，才能生成中国力量，做好中国人的事情，讲好中国故事，书写中国历史，汇聚中国精神。

（四）平衡五大关系原则，把握习近平外交思想

一是要有强烈的问题意识和变革精神。国际大变局产生大问题，思考大问题需要大智慧，解决大问题需要大变革。只有准确把握、科学回答时代和实践中产生的各种问题，才能带动思想理论的进步，进而推动和引领实践发展。二是要从整体上把握时势方位与动态体系。近代西方特别是黑格尔的线性时间观使体现东方智慧的“时势”这一重要历史概念几乎消失。令人欣慰的是，中国领导人非常重视时势。习近平多次强调要“观大势，谋全局”，这让“时势”概念获得新生，也让中国国际关系和外交学界能够活用尊时守位的“唯时观”，积极开展国际问题研究。三是要把人的智慧领悟与外交实践相结合。无论通过理性主义创造多少知识理论，都离不开人的智慧领悟与引导。从国际关系史来看，全球政治的诸多重大决定都受到领导人抉择的影响；在现实世界中，国家领导人的进取心、愿望、智慧和行动力，常常能发挥重要的历史作用。四是要有底线思维与综合国力保障。底线思维是中国古人忧患意识的新发展。坚持底线思维，凡事从坏处准备，努力争取最好结果，只有这样才能牢牢把握主动权。外交工作需要系统的底线思维，不能过度扩展核心利益域和权益延伸线，同时要注重把综合国力转化为软实力和巧实力。五是要发扬人文主义与天下情怀。人文主义作为西方的一种哲学思潮与世界观，强调人的尊严、自由平等和自我价值。中国历代士人都有天下情怀，相信在王朝之上还有一个代表普遍正义的天下秩序，这深受“天人合一”思想的影响。钱穆先生认为，“天人合一”观是中国文化中古老且重要的一种主张，统合了古代中国人的世界观、人生观和价值观，展现出巨大的持久韧性，影响至今。

（五）活用八大实践智慧，领悟习近平外交思想

一是活用“和合智慧”，解决中国能否在风云变幻的国际环境中抓住战略机遇期的问题。“和合”思想是中华文明的思想精髓，是历代中国政治家治国理政思想的一大智慧源泉，体现在外交实践中，就成为“和合”智慧。二是活用“义利智慧”，解决超越个别国家利益最大化、开辟人类整体利益之路的问题。中国文化之所以突出道义、强调义重于利，是因为中国两千多年前就已形成“计利当计天下利，求名应求万世名”的义利智慧。三是活用

“仁爱智慧”，落实“亲、诚、惠、容”周边外交理念，重塑周边秩序。四是活用“历史智慧”，解决一个国家如何才能享有连绵不断的文明这一课题。在基辛格看来，没有哪个国家具有中国这样的历史传统，传承古老的战略文化和政治韬略，比如毛泽东制定外交策略时就经常从中国经典古籍中汲取灵感。五是发扬诚信为本的中华美德，解决国家间的政治互信问题。诚信是中国历代思想家普遍崇尚的政治伦理和价值观，领导人的诚信尤被看重。儒家倡导五常德（仁、义、礼、智、信）中的信德，强调只有守信，才不会被规律所惩罚，才被称为有德之人、有德之社会、有德之国家。六是秉持国际社会的公平正义，从学理上回应中国历史上没有公平正义的质疑。在中国历史上，当天下和平、国家兴盛的时候，公平正义容易在国内和国际政治上得到仕士的彰显；但是当遭逢“礼崩乐坏”“天下大乱”的政治无序时，公平正义更因为隐士的教化而显得尤为可贵。七是活用美美与共的文明交流智慧，回应文明冲突论，提出中国人的全球政治理论。为了解决西方文明的衰落问题，汤因比倡导世界一体化，希望建立世界政府。他对中华文明寄予厚望，认为中国人具有世界主义思想，准备得最为充分，将在人类统一过程中发挥主导作用。八是依靠人类命运共同体智慧，解决国际秩序的变革问题。在基辛格看来，中国既是古老文明的传承者，也依照现代国际关系规范行事，并认为中国关于世界秩序的概念明显有别于欧美。所以各国要建立世界新秩序，在保持各成员自身价值的同时，还需要从超越任何一个地区或国家的视角，建立一种全球性、体系性和法理性的共同体文化。

中国共产党人对时代主题认识的升华^①

党的十一届三中全会以来，中国共产党人及时提出和平与发展的时代主题，准确反映了世界发展的本质特征，揭示了世界进入新的发展时期，中国特色社会主义确立了以经济建设为中心和改革开放的基本方针。中国经济和社会 40 多年的高速发展也证明了中国共产党人对时代主题判断的科学性与

^① 刘海泉，上海对外经贸大学马克思主义学院副教授。

正确性。

2017年，党的十九大宣布中国进入新时代，确立习近平新时代中国特色社会主义思想为中国特色社会主义建设的指导思想，制定了“两步走”的战略安排，即从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗15年，基本实现社会主义现代化；从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗15年，把我国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。实现中华民族伟大复兴的必要条件之一就是稳定的外部环境，这需要我们准确把握时代发展潮流。

新时代的中国共产党人总体上继承了老一辈关于时代主题的战略判断，强调和平与发展仍然是当今世界的主题。同时，根据世界进入了大发展、大变革、大调整时期以及和平赤字、发展赤字、治理赤字、信任赤字不断扩大这一局面，中国共产党人作出重要判断，即当今世界正经历百年未有之大变局。这是中国共产党立足中华民族伟大复兴战略全局，科学认识全球发展大势、深刻洞察世界格局变化而作出的重大判断，对于指导、开启全面建设社会主义现代化国家新征程具有重大而深远的意义。

“百年未有之大变局”既是习近平新时代中国特色社会主义思想的形成背景，也是一项重要内容。对时代主题的判断是观察和处理国际问题的出发点和立足点，也是实施国际战略最基本的理论问题。百年未有之大变局下的未来中国外交战略需要作出相应的调整，就是构建以持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽为核心的人类命运共同体。这既对当今世界向何处去的“时代之问”作出了原创性的回答，同时也是对“和平与发展是时代主题”这一科学判断的坚持。

在构建人类命运共同体理念的指引下，中国共产党人未来需要在“和平与发展是时代主题”的基础之上，继续升华对当今时代潮流的认识，践行为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴、为人类谋和平与发展的初心和使命。

第一，运用历史思维看待当今时代潮流的变化。世界历史的发展从来都是各种矛盾相互交织、相互作用的结果，是不以任何人的主观意志为转移的，其中决定性的矛盾是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾。当前

和今后一段时间，经济全球化、新一轮科技革命和产业变革继续释放巨大的生产力。这在促使人类社会驶入加速发展轨道的同时，也会重塑全球经济版图，深刻改变人们的生产、生活和思维方式，进而推动生产关系变革。世界各国的治国理政理念与方式将悄然变化，国际体系将受到广泛影响。

尽管如此，“和平与发展是当今时代的主题”依然是世界大多数国家的共识。除了极少数仍沉浸于冷战思维的国家之外，谋和平、求发展、促合作是各国的共同愿望。世界各国都希望拥有稳定的国内与国际环境，谋求有序发展；同时，各国期望通过改革发展来解决各自国内的社会问题，让科技创新成果不断增进民众的福祉。此外，开放、交融是不可阻挡的历史趋势，也是造福世界的必然选择。

第二，运用辩证的思维看待当今时代潮流的本质。在百年未有之大变局下，未来充满各种不确定性和不稳定性。2020年席卷全球的新冠肺炎疫情至今未能得到有效控制，还在世界各地肆虐、蔓延，对国际政治与经济格局形成较大影响。西方一些发达国家不得不面对由其主导的国际秩序难以为继的局面，以及内部不断出现的乱象；而包括中国在内的一大批发展中国家群体性崛起，要求改变不合理的国际格局，提升其在国际事务中的发言权，这种“东西”方向的较量将会持续并影响全球治理的各个层面和领域。但是，未来长期的国际秩序主导权之争改变不了和平与发展的时代主题。当前出现的“逆全球化”现象不具有持续性，2020年11月亚太15国签订的《区域全面经济伙伴关系协定》、2020年12月《中欧投资协定》结束谈判，这些都向世界发出了积极的信号，经济全球化既是客观现实，更是历史潮流。

第三，树立正确的角色观融入当今时代潮流。百年以来，一代又一代的中国共产党人前赴后继地进行革命、建设、改革，中国人民在社会主义道路上实现了一个又一个伟大飞跃，使中国从站起来到富起来，再到今天迈向强起来的新征程。习近平在党的十九大报告中指出，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、更有能力实现这个目标。放眼世界，面对两个大局，中国共产党人需要树立正确的角色观，科学把握中国与世界的关系，制定对外方针政策，开展有中国特色的

大国外交，以实际行动为建设美好世界作出应有贡献。中国将继续坚持和平发展道路，努力推进各层级的全球伙伴关系建设，构建新型国际关系，主动在国际热点、难点问题上发挥建设性作用，推动以对话弥合分歧、以谈判化解争端。中国还将继续寻求对接各国发展战略，以高质量共建“一带一路”为平台，践行共商、共建、共享原则，推动贸易和投资自由化、便利化，深化区域经济一体化，为世界创造更多合作机会，为世界经济复苏和增长注入更多动力，特别是让广大发展中国家搭上中国发展的“便车”，分享中国市场的巨大机遇，进而消除贫困、缓解债务压力，实现经济增长。中国将继续积极通过全球气候治理、卫生防疫等，不断增强国际互信。通过不断践行多边主义，中国将努力推动构建公平合理、合作共赢的全球治理体系，中国永远是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

当然，中国共产党人在把握时代发展潮流，掌控百年未有之大变局中也会有许多“雪山”“草地”需要跨越，许多艰难险阻需要克服，需要时刻做好应对各种国际风险挑战的准备。高举“和平、发展、合作、共赢”的旗帜，中国共产党人凡事从最坏处着眼、向最好处努力，努力管控各种潜在风险。尤其是在现有国际争端解决机制的框架内，我们将主动运用国际法，维护国家主权和利益，牢牢把握对外工作的主动权。

中国共产党百年对外交往的实践逻辑构建^①

中国共产党百年对外交往是不断提高运用马克思主义分析和解决实际问题的能力，不断提高运用科学理论指导中国共产党应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、化解重大矛盾、解决重大问题的能力的过程。

（一）以实践逻辑作为方法论的历史必然性

对人类社会而言，社会科学在人类社会实践中形成，并在具有强大能动性的实践中不断发展。

马克思是实践的唯物主义者，而马克思主义之所以历经一个半世纪以上

^① 蔡亮，上海国际问题研究院研究员。

仍保持旺盛生命力，关键就在于其具有实践性的理论品质，要求坚持实践第一的特征。马克思主义从世界观和社会历史观的高度强调实践的作用，并把实践引入认识论，强调认识来源于实践，理论也必须运用于实践，如实地反映实践的发展变化，并接受实践的最终检验。

实践逻辑主要呈现三大特征。首先，它在方法论上要求超越以追求简约性、严苛性的因果律为特征的范式导向研究，摒弃为符合某种学术规范或理论标准而对实际问题进行削足适履式简化处理的方法。其次，它强调人类社会是一组具有历史关联性的实践活动，对于同一个实际问题，关注不同学术传统的界定、阐释和论证之间的多维度关联。因此，在现实研究中应以实践的方式思考如何应对现实社会中的问题，马克思主义也侧重于关注理论相对于现实社会中的实际问题究竟存在怎样的实践价值。再次，尽管实践受到具体时空环境的制约，实践逻辑注重的实践活动是在有组织的社会环境中具有规律性、整体性的行动，而非具体时空背景下有限制的行动。

可以说，马克思主义构建社会科学理论的基本方法是强调理论逻辑与实践逻辑的一致性。用这一基本理论原则来研究中国共产党百年外交道路，不仅是因为马克思主义是中国共产党的指导思想，还因为它运用历史唯物主义科学地揭示了人类社会发展的规律，更因为中国共产党百年来的成功实践证明了他的科学性。

（二）马克思主义中国化的实践必要性

实践决定认识，实践是认识的源泉和动力，也是认识的目的和归宿。我们要根据时代变化和现实发展，不断深化认识，不断总结经验，不断进行理论创新，坚持理论指导和实践探索辩证统一，实现理论创新和实践创新良性互动，在这种统一和互动中发展 21 世纪中国的马克思主义。^①

实践逻辑强调的核心是必须运用辩证唯物主义解决实际问题，抓住社会发展的主要矛盾。因为主要矛盾的存在和发展规定或影响着其他矛盾的存在和发展，决定了事物的性质。而中国共产党作为一个强调把马克思主义的科学真理与中国实践相结合，注重抓住主要矛盾和矛盾的主要方面的时代引领

^① 习近平：《辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论》，《求是》2019 年第 1 期，第 8 页。

者，总是能够根据不同历史时期的目标任务，进行清晰明确的战略擘画。同样，实践也证明若不能从客观实际出发，不能抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，在对外交往的探索过程中遭遇严重曲折也就在所难免了。

毋庸讳言，中国共产党人从接触马克思主义到掌握其科学真理经历了不少崎岖、坎坷，尤其是早期教条式地以马克思主义典籍中的只言片语去指导实际工作，曾经在1931年至1934年使中国革命蒙受了重大损失。毛泽东对此总结指出，“马克思主义的‘本本’是要学习的，但是必须同我国的实际情况相结合。”^① 显而易见，只有坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，把科学社会主义的基本原则同本国具体实际、历史文化传统、时代要求紧密结合起来，在实践中不断探索总结，才是马克思主义的科学真理。毛泽东指出，“实践的观点是辩证唯物论的认识论之第一的和基本的观点。”^② 实践观点是马克思主义哲学的核心观点。

（三）实践逻辑视域下中国共产党推动的中国对外工作道路

为谋求国家发展，实现预定的各项宏伟目标，和平的国际环境不可或缺。中国共产党不仅以和平共处五项原则作为中国外交的理论核心和实践指南，而且主张将它作为建立国际新秩序的基本原则。冷战结束后，“韬光养晦，有所作为”的战略方针以及“和谐世界”的外交新理念的提出，以及倡导人类命运共同体理念，高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，实际上不仅是中国外交对和平共处五项原则的继承，而且也体现了中国外交与时俱进的特点。正因为中国始终坚持独立自主的和平外交政策，始终不渝走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略，中国在由封闭、半封闭到全方位开放的历史转变过程中才能积极参与经济全球化进程，并在从站起来、富起来到强起来的过程中积极为推动人类共同发展作出应有贡献。

① 毛泽东：《反对本本主义》，《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第111—112页。

② 毛泽东：《实践论》，《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第284页。

把握新时代的特征更需要坚持和运用辩证唯物主义的世界观与方法论。在马克思看来，世界历史是一个不断运动、变化、转变和发展的过程，且各种运动与发展存在内在的联系。马克思世界历史理论所揭示的人类社会发展的总体规律已经并正在被人类的实践所证明。因此，要全面客观地理解新时代的特征，既要在把握国内大局的同时关注世界大势，还要强调内生变量与外生变量的相互交织。

从实践逻辑的视角而言，构建人类命运共同体就是要在国际社会中形成一个以相互尊重、合作共赢为基础，以共商、共建、共享为原则，以维护世界和平、促进共同发展为宗旨的新型实践共同体。而要实现这种国家间关系的转型，就必须依赖于实践，在不断的实践中形成各行为体间相互交往的新规范，并在彼此互动中反复践行，逐步将构建人类命运共同体的一系列理念内在化。

具体而言，中国外交的实践逻辑要求中国在对外交往中充分尊重对方的主权与核心利益，同时也要求对方尊重中国的主权与核心利益；在重大国际问题上要弘扬公平正义，不为贪图一时之利而放弃原则，投机骑墙；在对经济交往中坚持合作共赢，反对唯利是图、损人利己。这不是单方面的约束，而是对彼此的要求，强调只要彼此相互尊重，国家关系就能得到良好发展。

中国共产党与东南亚政党交往的经验与启示^①

中国共产党百年发展史贯穿了其与外部世界互动的全过程。因此，客观地看待政党外交在中国共产党发展对外关系中的地位和作用，需要从历史和现实的维度进行审视，探寻其中一些值得关注和思考的规律与特征，这有助于丰富政党外交的理论和实践。

（一）中国共产党与东南亚国家政党外交的历史演进

中国共产党在东南亚的政党外交，主要体现为与东盟各成员国之间的政党关系与互动情况，这可以追溯到抗日战争时期。中华人民共和国成立之后，

^① 周士新，上海国际问题研究院副研究员。

中国共产党与东南亚国家的政党交往大致可以分为四个阶段。

第一，冷战驱动的敌对斗争期，也是相互关系最不确定的时期。冷战伊始，中国共产党和部分东南亚国家部分主流政党之间建立了一定程度的联系，但长期都没有发展为比较正式的关系。东西方对峙的冷战氛围使部分东南亚国家对中国产生了敌对情绪，政党之间难以建立机制性的交流，这种情况与中国和东盟关系具有较强的一致性。东盟成立于1967年，与中国也经历了相当长的疏远期。然而，随着中国恢复在联合国的合法席位，与部分东盟成员国逐渐恢复或建立了政党交流关系。此外，中国与当时尚未加入东盟的东南亚国家，如越南、老挝、柬埔寨的政党关系在这一阶段经历了大起大落的曲折过程，友好或敌对的情况均有出现。

第二，冷战结束后的试探接触期。中国与东盟从1991年开始建立对话关系，1996年双方建立了面向21世纪的睦邻互信伙伴关系。实际上，中国与东盟国家之间在1997年亚洲金融危机之前一直在试探性地发展关系，努力争取对方的信任，并试图了解和感受对方是否有发展和提升合作关系的诚意。中国逐渐参加了东盟主持的地区多边合作机制，如东盟地区论坛和“东盟+N”外长会及峰会等。

第三，频繁互动推进的磨合增信期。中国与东盟在合作应对亚洲金融危机的过程中奠定了共同推进地区一体化的信任基础。中国与东盟2003年建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系。东盟国家认识到中国外交已经不再强调意识形态，加强经贸关系成为双方都支持的首要选择。当然，中国与东盟国家在2002年签署的《南海各方行为宣言》也让对方真切地感受到了中国的诚意。

第四，共享未来导向的深化协作期。中国与东盟持续合作的广度和深度不断拓展，成为促进地区和平与繁荣的稳健因素。中国和部分东盟国家，如老挝、柬埔寨、缅甸等首先通过政党交流达成共识，进而签署了构建双边命运共同体的谅解备忘录。中国提出的命运共同体理念和东盟共同体在本质上高度一致，契合度高，合作性强。中国和部分东盟国家，如与越南和老挝关系中的两条脉络尤其突出，一条是国家关系，一条是党际关系，且党际关系

具有更强的韧性。例如，当中、越之间因南海问题而出现摩擦时，两党关系的协调沟通作用就显得至关重要。在国际关系中，因领土主权争议而产生的摩擦极易升级，但是两党之间的战略互信却能有效缓解紧张局势。

（二）政党交往的主要特点

从当前情况来看，中国共产党与东南亚各国政党的交往过程相当复杂，相互间的对话合作也较为丰富。

第一，互动方式和形式的多样性。自冷战结束以来，中国与东盟国家的政党和政府外交沿着两条线推进。有别于政府间外交，政党外交具有明显的二轨特征，对一些议题的讨论甚至先于政府外交，在形式上更加灵活和多样，不拘泥于仪式性的安排和公开发表的成果，参与方能在相对比较宽松和轻松的氛围下进行沟通，了解对方的现实关切和期待。中国政党外交虽然具有一定的特殊性，但在对外交往中完全没有追求例外，不会轻易取代政府外交。从对象上看，中国共产党与东南亚国家的执政党和各在野党甚至一些非政治性的组织，都保持着密切联系，也保持着良好关系。这是政党交往的正常之道，也是中国在一些国家政局更迭后能与之保持正常交往，避免国家关系出现大起大落的重要原因。

第二，相互和整体关系的包容性。东盟是一个高度强调多样性统一的政府间地区组织。成员国之间在政治制度、经济发展模式和社会文化习俗等方面的差异，并没有阻碍其努力构建高质量的地区政治、安全、经济和社会文化共同体。中国也与东盟成员国一道，在合作过程中促进这种多样化的统一。包括政党在内的非国家主体开展有实质意义的交往是比较隐性但却非常重要的方面，可以避免因过度强调身份认同而相互排斥。

第三，交流与合作议题的建设性。政党之间的交流议题相当广泛，在很多情况下并不直接影响两国关系，但有些却相当敏感，需要各方谨慎应对，努力寻求共识性的成果。从内容上看，政党外交的议题主要体现在参政议政、治国理政、政党建设、政党引领其他社会力量形成凝聚力等各方面。在交往过程中，各政党都会有意识地讨论一些容易达成共识、更具合作价值以及对两国关系都有促进意义的议题，从而让这种交往更具连贯性，产生更多具有

实际意义的成果。

第四，落实和推进效果的有效性。这种有效性主要体现在两方面，一是中国与部分东南亚国家曾经有不睦甚至敌对的经历，双方关系发展到目前的状态实属不易，许多经验值得总结、发扬；二是中国与东南亚国家经过多年精诚合作，促进了共同发展进步，推动亚洲成为世界经济重心以及最具活力的地区之一。中国与东南亚国家的政党交往为增强地区国家间的相互认同和提升共同意识也作出了重要贡献。

（三）继续加强政党交流

中国与东南亚开展政党外交的困难固然不少，但交流的必要性越来越突出，沟通越来越顺畅，开展合作的机遇也在增多。

第一，从效果上看，政党外交虽然具有较强连贯性，但是鉴于交流议程、议题和对象的变动性较大，成就的碎片化非常明显，甚至由于时机不同，其结果也难以采用持续、统一的标准加以研判。例如，当前缅甸政局出现较大变动，且呈现日益恶化的态势，其原有各政党的发展前景不甚明朗，发展对外关系也不是其优先选择，因此中国当前与缅甸开展政党外交的前景变得更加不确定。

第二，从理念上看，中国在东南亚的政党外交，具有较强的普遍意义。政党外交应该强调普遍性，而不是特殊性，重点应是其最初的表现形式，即政党交流与合作。重在过程和行动，但不拘泥于形式，应被视为政党外交的精髓。一是要达成具有共识性的政策目标。政党的政治性都很强，但在相互交往的讨论中会涉及一些超党派的政治议题，如促进人的安全、发展、世界和平与繁荣，以及所在国之间的友好合作等。二是要以平等身份参与交流合作。政党外交成功的基础是相互间都愿平视而非俯视或仰视对方，有意愿加深了解，增进理解。无论是否执政，执政理念是否有差异，政党间关系都应是平等的，均应视对方为潜在的合作伙伴。三是要协商制定前瞻性的规划。各方可以就当前以及未来一段时间内关于国际形势、国家关系、治国理政和政党合作等共同感兴趣的话题，提出一些共同的发展愿景和建设性的政策建议。四是要有效推进合作行动。政党交流往往以寻求有意义的合作为导向，

以协同性的项目为联系纽带。即使一些国家政党的目标仅仅是执政，但各政党都会强调增强国家建设的能力，互学、互鉴有助于共同进步。

第三，从比较政治的角度看，中国的政党外交由中国国情决定，具有非常鲜明的中国特色。作为一个致力于实现中华民族伟大复兴，为构建人类命运共同体而奋斗的政党，中国共产党与世界上很多政党的初心可能并不完全一样，具有更强的治理意识和国际视野，将促进世界和平与发展、繁荣与进步作为自己的伟大使命，在对外交往中具有较强主动性，努力寻求与其他政党达成合作的最大公约数。

第四，从政党外交的角度看，中国共产党在保持初心的基础上，在策略上需要实现原则性和灵活性的契合。为此，政党外交应坚决推进去意识形态化。各党派只有坚持通过客观、理性、辩证的标准观察和评判对方，才有可能激发进行交流合作的意愿。只有各方平等地看待对方，才能更有力地增进相互认知，更有效地开展互动，进而取得令各方都满意的成果。

中印政党交往的现状与思考^①

在对印开展政党交往方面，中国在历史上非常重视与印度国大党的交往。中国的党和国家领导人或者中共代表团访印，均会与印度国大党领导人会晤或会谈。同样，印度国大党领导人或代表团访华时，中国的党和国家领导人也会给予高规格接待，两党交往级别较高。2008年，中国共产党和印度国大党之间还签订了《中国共产党与印度国大党交流合作备忘录》。与此不同，印度人民党的前身印度人民同盟及其所代表的印度教民族主义组织有根深蒂固的反华倾向，过去又长期不被印度主流社会认可，中方和印度人民党早期交往较少。2014年以来，印度人民党在印度国内势力不断扩大。中方及时调整对印政党交往策略，与印度人民党的交流有所增加，但是总体上还处于起步阶段。

与中国共产党和世界主要国家政党的交往相比，中印政党交往的互动水

^① 陈金英，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授。

平仍有较大提升空间。中国已有的政党间高层次双边交流机制主要有中俄执政党对话机制、中美政党高层对话机制、中日有关政党的交流机制等，其形式稳定、内容连续、出席人员在政党内级别较高。目前中国与印度之间暂时还缺少类似的机制。同时，中印政党交往受中印关系脆弱性的影响较大。当前，中国开展对印政党交往工作应从多个方面着手。

第一，继续保持和印度国大党之间的交流、交往机制。印度国大党虽然当前正面临着严重的衰落和高层领导危机，但仍然是印度最主要的两大政党之一。中国共产党在历史上一直和印度国大党保持着友好往来。2008年8月，印度国大党主席索尼娅·甘地（Sonia Gandhi）访华，时任中共中央政治局常委、国家副主席习近平亲自会见索尼娅；同时，时任中联部部长王家瑞与印度国大党总书记拉胡尔·甘地（Rahul Gandhi）还分别代表两党签署了《中国共产党与印度国大党交流合作备忘录》，并先后在2008年和2010年举办了两次“中印关系研讨会”。当前，尼赫鲁—甘地家族（Nehru Gandhi family）的第四代继承人拉胡尔·甘地和普里扬卡·甘地（Priyanka Gandhi）极有可能在未来成为国大党新的领导人。与上一代领导人相比，他们尚缺少从政经验，对中国了解较少。尤其是在当前中印关系的背景下，处于反对党地位的国大党也常常通过批评和攻击莫迪政府在中国问题上过于软弱来获取政治好处。但与印度人民党相比，国大党在名义上仍然保留了社会主义和世俗主义的意识形态。我们应借助中国共产党和尼赫鲁—甘地家族友好往来的历史资源，建立与该家族新一代的友好关系，以造福两国人民。

第二，努力拓宽与印度人民党交往、交流的渠道。印度人民党已经是印度第一大政党，并将在相当长的时期主导印度政权。在历史上，印度人民党因其右翼教派主义色彩而不被主流社会所认同。中国共产党之前也较少与印度人民党开展党际交流活动。2015年2月13日，在时任中联部部长王家瑞访印期间，印度总理莫迪会见王家瑞，双方重点谈到要强化两党的交流。莫迪总理还特别强调希望加强两党在地方领导人、青年、妇女等方面的交流，王家瑞则表示，期望两党的交流能够走向机制化。2015年5月莫迪访华期间，中印联合声明的第七条明确“鉴于中国共产党中央委员会对外联络部与

印度外交部组织的高层交往为促进两国了解与合作所作贡献，双方同意将有关交流机制制度化并予以扩大”。当然，这一提议的落实仍需要着力推动。中方要有针对性地研究印度人民党及其政府的核心领导层、不同年龄与不同代际领导人的构成、个性特征，并采取不同的交往策略。印度人民党内部从政治意识形态上分有强硬派和温和派，在经济文化政策上有民族主义派和自由主义派。不同派别之间也并不总是铁板一块，在对待中国问题的态度和策略上存在差异，因此开展对印度人民党的交往活动，要采取不同的细化策略。此外，还应该建立与印度人民党的智库、亲印度人民党的智库、印度人民党控制的媒体、亲印度人民党的媒体之间的交往渠道。

第三，尽快建立与印度人民党的母体组织国民志愿服务团（Rashtriya Swayamasevak Sangh）的交流、交往渠道。国民志愿服务团是印度教民族主义组织，印度人民党是国民志愿服务团的政治代言人。国民志愿服务团领导了印度人民党的成立，是印度人民党意识形态的来源，并为印度人民党起着输送政治精英和选举动员的作用。印度人民党以瓦杰帕伊（Atal Bihari Vajpayee）总理为代表的第一代领导人和以莫迪为代表的第二代领导人均出自国民志愿服务团。莫迪政府中半数以上的内阁部长、印度人民党 1/3 以上的人民院议员也都出自国民志愿服务团。可以说，印度人民党的政府存在两个权力中心，一个是以总理办公室为核心的政府行政部门，另一个则是以国民志愿服务团主席为核心的国民志愿服务团总部。国民志愿服务团还建立了自己庞大的智库和媒体网络。中国应该发挥媒体和智库的作用，建立与国民志愿服务团领导的印度智库和媒体之间的交流机制。

第四，继续深化和印度左翼政党的交流、交往。印度共产党（马克思主义）自成立以来一直和中国保持相对友好关系，并且长期在地方执政，目前仍然是喀拉拉邦和特里普拉邦的执政党。该党是印度政坛上坚定的反对美帝国主义和霸权主义的重要地方政党。在 2021 年 5 月 27 日中联部举行的世界马克思主义政党理论研讨会上，该党派代表参加了视频会议，总书记西塔拉姆·亚秋里（Sitaram Yechury）也给大会发来贺信。中国应继续深化同印度共产党（马克思主义）之间的友好往来，推动两党开展治国理政经验交流，

培养印度友华政治势力。

用更加专业和科学的方式讲好中国故事^①

2021年5月31日，习近平总书记在主持中共中央政治局集体学习时强调，讲好中国故事，传播好中国声音，展示真实、立体、全面的中国，是加强我国国际传播能力建设的重要任务。在百年未有之大变局、百年未有之疫情大流行、西方遭遇大冲击、中国与美国等西方国家的意识形态斗争激烈化等背景下，讲好中国故事、向国际社会展示真实的中国更具有必要性、战略性。向国际社会讲好中国大国之“仁”、战略之“忍”、发展之“韧”的中国故事既要认清我们面临的斗争态势，更要在思维、思路上与形势相结合，采取更加科学、专业、温情的方式。

（一）讲好中国故事面临的国际叙事斗争态势与难点

伴随着中国实力的增强以及不断走近世界舞台中央，国际社会对中国的认识也呈现更加复杂的心态。从近几年的国际形势特别是中国与美国等西方国家的互动来看，这些国家无论是在权力架构还是社会舆论层面，对中国的叙事方式都趋向负面，甚至影响到一些发展中国家对中国的认识和理解。

第一，中国与资本主义世界的互动呈现更加复杂的态势。如何认识、了解、接受一个崛起为世界大国而在制度上与其截然不同的社会主义中国，是西方在面对中国时的共同“难点”。社会主义的中国在未来将取代美国成为全球经济实力第一大国已经成为“共识”。对于这一实力换位，美国等西方国家受到的心理冲击在一定时间内影响其对中国的认知。如果说以前由于中国比较落后、实力比较弱，西方国家更多以俯视的心态看待中国，并具有较强的物质优越感，那么此时崛起的强大中国对其构成了巨大的心理压力。在这一背景下，面对资本主义世界与社会主义中国的互动，西方一些国家似乎形成了默契和共识，那就是要全力约束、限制中国对其构成的挑战和压力。

第二，中国与美国等西方国家的意识形态斗争加剧。随着中国的快速发

^① 张建，上海国际问题研究院副研究员。

展，这些国家的物质优越感转向所谓的“价值观优越感”，必然将所谓的“自由、民主、人权”作为攻击中国的“法宝”和工具。西方自由、民主、人权与中国主权、安全、发展利益之间的冲撞，这种矛盾在一定时间内较难缓和，中国与西方国家的关系史无前例地处于紧张对立局面，而且这种对立仍在升级之中。它们在涉台、涉港、涉疆、涉藏、涉疫等问题上以所谓人权理由施压，凸显了其以所谓正确的“文明标准”胁迫中国的趋势。

第三，一些西方国家社会层面对中国的认知转向负面。受西方国家政府、议会等权力机构以及传媒、舆论等方面对中国的负面操纵和宣传影响，社会层面的知华、友华人士和群体受到压制和冲击，一些学界、战略界、工商界人士对中国的认识转向负面。比如 2020 年皮尤研究中心（Pew Research Center）对 14 个发达国家的调查显示，对中国的负面认知都达到高点。当然，由于这些国家对中国各方面事务的干涉，民调显示中国对西方国家的负面认知也达到历史高点。

第四，一些发展中国家对中国认知的矛盾心理在上升。受西方各种形式的煽动（比如所谓“一带一路”债务陷阱）、内部政治矛盾与斗争、发展水平与治理能力的差距、对中国崛起认识的落差等方面的影响，一些发展中国家在认识、理解中国方面也呈现明显的矛盾心理，特别是在某些国家出现一定范围的反华情绪和行为。

（二）讲好中国故事需要更加科学、专业的方式

虽然中国面临的国际环境愈加复杂，但随着中国向国际社会提供越来越多的公共产品、中国在国际事务中发挥了越来越多的积极作用，国际上理性、客观看待中国和为中国点赞的人越来越多，这也是客观事实。面对挑战和机遇，要使社会主义中国进一步为国际社会理解和接受，显然需要我们付出更多的努力。

第一，讲好中国故事需要更加科学化和专业化的方式。在国际民粹思潮汹涌的背景下，我们需要更加科学、理性地讲述、传播中国故事。一是要培养国人的科学精神，任何个体都可能成为中国故事的代言人。二是要减少大而不当的传播，更多用真情实意、科学语言来展现新时代的中国。在美国等

西方国家炒作“中国威胁论”，以所谓的国家安全为由封杀具有较强竞争力的中国高科技企业和产品，在一些发展中国家对崛起的中国、强大的中国产生疑虑的时候，更需要科学地推介中国。三是崛起中的中国需要科学家、艺术家、宗教界人士、工商界人士等更多专业人士以专业方式、专业语言讲述科学的中国、人文的中国、生态的中国。四是要提升中国金融机构、评级机构、科研机构、商会等专业团体的作用，为国际社会发展提供智力和智慧。五是从制度和政策上鼓励国内智库、高校、科研机构发布外文研究报告，让世界更好地认识、了解中国各方面的发展。我们需要把中国专业的声音以专业的方式传递给世界。

第二，讲好中国故事需要将宏大叙事与微观的情感相结合。传播中国故事不但要以国家为主体、传播“高、大、上”的内容，也要聚焦小人物、普通人、基层民众的生活，以小见大，体现多元的中国。比如“春运母亲”这样的故事，《山海情》《大江大河》这样突出小人物成长发展的文艺作品获得了极大的社会共鸣。在中国发展的宏大叙事中，最感动人的正是一个个平凡生动的个体追求幸福生活、坚韧不拔、奋勇向前的过程。这些中国脱贫攻坚、改革开放历程中小人物的故事正是宏大“中国故事”的写照。在高楼大厦、高铁大桥、科技发展等“硬核中国”之外，也需要以多种语言、图文并茂的传播方式讲述“小人物的中国故事”，让国际社会了解、理解温情中国。

第三，讲好中国故事需要适配化和差异化相结合。在与西方的矛盾、斗争日益激烈的局面下，应将中小国家、发展中国家和地区作为传播中国故事的重点区域。一是巩固对华传统友好国家和地区，增强其对中国的深度认知和理解。二是加强对中小国家和发展中地区关键国家、节点国家的工作，形成中心突破。三是针对不同国家制定精细化、差异化的叙述方式，更好地将中国超大经济体量、超大人口规模和超大市场空间等经济杠杆转化为地缘政治影响。四是在与发展中国家的互动以及国际形象传播过程中，要低调展现中国的成就，避免造成发展中国家的认知心理落差。可更多聚焦中国在地区发展、脱贫、环境保护等方面的故事。五是针对美国等西方国家可以“大国小民”讲述民众的故事，侧重民众生活经历、生活体验的分享。六是将外国

官方和民间对华交往的典型案例纳入中国故事范畴，形成双向的故事叙事结构。比如新冠肺炎疫情初期，国际社会对中国的援助案例也是中国故事的内涵与外延。

第四，讲好中国故事需要把故事在地化和提供更多故事形态的传播载体。中国故事不是单一输出，为了让国际社会了解、认识和理解，更应把中国故事与在地国家故事进行融合，让中国故事融入在地国的社会和生活。可把中国故事植入、置入其他国家的故事，或以中国故事补充、配合其他国家的故事，这种叙事方式更容易被接受和理解。针对西方的各种陷阱论，比如“修昔底德陷阱”“金德尔伯格陷阱”“中等收入陷阱”“债务陷阱”等，我们应提供给世界更多的公共产品，包括新冠疫苗、卫生治理经验，以及中国发展的各种机遇，包括人类命运共同体理念、“发展是硬道理”“一带一路”等。

第五，讲好中国故事是我们每一个机构、每一个个体共同的责任和义务，特别是人文、社会科学工作者更是讲好中国故事的主要群体。在机构层面，从中共中央、中宣部、外交部到基层的街道、乡镇、居委会都是讲好中国故事的主体单位和机构。在个体层面，作为中国人，我们每一个人无论身处何地都有讲好中国故事的责任和义务。尤其是人文、社会科学工作者在国际交流中更应发挥自身特长和优势，用更加理性、科学和专业的方式向国际社会讲述多元的中国故事与中国共产党的故事。

[责任编辑：孙震海]

“五眼联盟”转型对新西兰 对华政策的影响*

唐小松 刘丹

【内容摘要】 美国主导的“五眼联盟”正在由传统的情报搜集与共享机制向泛安全化的政治外交联盟机制转型，其合作内容与联盟规模都呈扩大化趋势。由美国主导的对华竞争是“五眼联盟”转型的主要动因之一。作为“五眼联盟”中综合实力最弱、地位最边缘化的成员国，新西兰的对华政策也受到了“五眼联盟”转型的影响。在联盟压力、地区安全考量以及经济利益诉求等因素的综合影响下，新西兰一方面选择跟随和借助联盟的力量来制衡中国，另一方面也致力于追求相对独立自主的对华政策，在实践中试图灵活而谨慎地把握对华政策的尺度，尽量避免中新关系像中澳关系一样受到严重冲击。这一看似摇摆的立场实际上完全符合新西兰的国家利益与外交传统。未来新西兰的对华政策也将继续随着“五眼联盟”的转型而推进，致力于在联盟合作与对华关系之间保持平衡，但这在很大程度上将会遭到来自联盟的排挤与压力。

【关键词】 五眼联盟 泛安全化 经济利益 中新关系

【作者简介】 唐小松，广东外语外贸大学国别和区域高等研究院加拿大研究中心教授（广州 邮编：510000）；刘丹，广东外语外贸大学国别和区域高等研究院加拿大研究中心讲师（广州 邮编：510000）

【中图分类号】 D813

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0030-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104002

* 本文系 2020 年国家社科基金重点项目“美国对华战略调整下的‘五眼联盟’转型与我国对策研究”（20AGJ005）的阶段成果。

“五眼联盟”（Five Eyes）是一个由美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰组成的以保障军事安全为目的、基于一系列情报协议而逐步形成的情报共享机制。二战期间，为了监听、搜集和分享轴心国集团的情报，美、英两国先后于1943年和1946年签订了《英国政府密码学校和美国战争部关于“特殊情报”的协议》（Agreement between British Government Code and Cipher School and U.S. War Department in Regard to Certain “Special Intelligence”）和《英美通信情报协定》（United Kingdom-United States of America Agreement, UKUSA）。之后，扮演辅助角色的加拿大于1948年、新西兰和澳大利亚于1956年加入了以UKUSA为基础的联盟，由此形成了五国组成的情报共享联盟机制。随着该机制所关注的安全议题的变化，“五眼联盟”也不断调整和转型，其成员国之间的合作及其对外关系也都受到联盟转型的深刻影响。

一、美国主导的“五眼联盟”由情报联盟向政治联盟转型

随着国际安全形势的演变，“五眼联盟”不断调整其战略目标以及合作内容。二战后，共产主义、苏联、华约等成为“五眼联盟”新的战略目标。冷战后，在非传统安全威胁增加的背景下，反恐情报合作成为“五眼联盟”新的合作内容。近十年，除了原有的传统和非传统安全的合作内容与目标之外，随着中国综合国力快速提升，尤其是中美大国竞争的程度日益激烈、范围日益扩大，“五眼联盟”又将应对中国作为其新的战略目标。为了应对正在崛起的中国，以美国为首的“五眼联盟”逐渐从以情报分享为主的机制向泛安全化的政治联盟转型，并主要体现在两个方面。

第一，合作内容从传统的情报、军事安全开始向泛安全化议题转型。在“棱镜门”事件之前，“五眼联盟”是一个相对秘密的组织，其成员国之间的合作主要集中在情报分享与一些传统安全和反恐领域。随着斯诺登将美国的监听活动曝光，“五眼联盟”逐渐开始涉足更多与安全有关的议题。“五眼联盟”成员国开始在基础设施建设、网络安全、公共卫生、供应链等领域

展开合作。例如，2012年，“五眼联盟”成员国启动名为“关键五国”的国际论坛，主要由五国中负责关键基础设施保护与恢复的政府部门构成，旨在加强成员国之间在应对关键基础设施面临的威胁方面的合作，并分享有关国内政策以及关键基础设施保护和恢复的相关信息、实践与观念。^①该论坛在2014年和2015年对关键基础设施领域的相关内容进行了讨论，试图对该领域的概念、分类等进行统一，以推动五国在该领域的合作。尽管五国最终尚未达成共识，但也基本确定了若干一致认可的关键领域，包括通讯、能源、卫生保健、公共卫生、运输系统和水资源等。^②新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴发后，“五眼联盟”国家开始更多地讨论在经济、供应链等方面的对华依赖问题，以及在资源安全、卫生安全等方面的问题，尝试进一步拓展五国之间以及与其他伙伴国在地缘经济、网络安全、关键技术甚至是战略外交领域的合作。^③2020年，英国提议恢复“关键五国”，重启中断了长达五年的讨论，继续推动五国在相关领域的合作。^④

“五眼联盟”在对华议题上的转型与部分成员国的需求十分契合。例如，2020年英国倡议组建名为“民主十国联盟”（D10）的机制，旨在通过在所谓“民主国家”间建立5G设备和其他技术的替代供应商等方式，减少对中国科技的依赖。^⑤不过，该倡议所涉国家数量较多，包括七国集团（G7）成员以及澳大利亚、韩国和印度，而不同国家的政治体制、技术水平和标准、与中国的关系及合作程度等差别较大，D10在实际操作中恐将面临重重困

① CISA, *Shared Narrative: Forging a Common Understanding for Critical Infrastructure*, March 2014, <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/critical-five-shared-narrative-critical-infrastructure-2014-508.pdf>.

② “关键五国”对于不同的“关键基础设施”领域的关注有不少重叠的部分：银行和金融服务（澳、加、美、英），关键制造（加、美），紧急服务（美、加、英、澳），粮食与农业（美、加、英、澳），政府设施（美、加、新、英），信息技术（美、加、新、英）。参见 CISA, *Shared Narrative: Forging a Common Understanding for Critical Infrastructure*。

③ William A. Stoltz, “A 2020 Vision for Five Eyes: New Structures for New Challenges,” Australian National University, December, 2020, https://nsc.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/nsc_crawford_anu_edu_au/2020-12/publish_nsc_policy_options_paper_no16.pdf.

④ Danielle Sheridan, “Five Eyes Alliance Looks to Expand Reach to Counteract China’s Influence,” *Daily Telegraph*, July 29, 2020, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/07/29/five-eyes-alliance-looks-expand-reach-counteract-china-influence/>.

⑤ Lucy Fisher, “Downing Street Plans New 5G Club Of Democracies,” *The Times*, May 29, 2020, <https://www.thetimes.co.uk/article/downing-street-plans-new-5g-club-of-democracies-bfnd5wj57>.

难。因此，也有澳大利亚学者指出，要构建诸如 D10 这样的“多边民主联盟”，可以首先从挖掘“五眼联盟”的潜力开始。根植于统一的盎格鲁—撒克逊（Anglo-Saxon）文化的“五眼联盟”，是更容易进行协调的民主国家集团，因此“五眼联盟”不应局限于狭窄的情报集团，还可成为通过真正同步的多边倡议实现成功合作的机制。^①

第二，“五眼联盟”的成员国规模呈扩大趋势。事实上，“五眼联盟”内部长期存在关于扩容的讨论以及各种非正式扩大的模式。2009 年，美国曾提议让法国加入“五眼联盟”而形成“六眼联盟”（Six Eyes）。^②此外，历史上也曾出现过多种“五眼+”（Five Eyes Plus）的版本。其一，“八眼”（Eight Eyes）合作或“五眼+3”模式，包括针对中国和俄罗斯的“五眼+法国、德国、日本”，以及针对朝鲜的“五眼+法国、日本、韩国”。其二，“九眼”（Nine Eyes）合作，指的是“阿富汗信号情报联盟”（Afghanistan SIGINT Coalition, AFSC or 9-Eyes），即在“五眼联盟”的基础上加上法国、丹麦、荷兰、挪威。其三，“十四眼”（Fourteen Eyes）合作，也就是所谓“欧洲高阶信号情报”（SIGINT Seniors Europe, SSEUR），即在“九眼”的基础上再加上比利时、意大利、瑞典、西班牙和德国。在这些不同规模的合作方式中，欧洲国家、亚洲国家乃至中东国家都与“五眼联盟”在情报分享和监控方面有过不同程度的合作。自 2018 年初以来，以中国为目标，“五眼联盟”也开始与日本、德国等其他所谓“志同道合的国家”分享有关中国外交活动的机密情报。这种非正式合作标志着“五眼联盟”在向一个针对中国的扩大化的国际联盟转型。^③

实际上，在针对中国的意图日益明显的情况下，一些国家对于正式加入“五眼联盟”也是蠢蠢欲动，最为明显的就是日本；而美、英、澳等“五眼联盟”国家也同样对日本搜集的包括中国在内的亚洲安全信息表现出越来越

① William A. Stoltz, “A 2020 Vision for Five Eyes: New Structures for New Challenges.”

② Leo Kelion, “NSA-GCHQ Snowden Leaks: A Glossary of the Key Terms,” BBC, January 28, 2014, <https://www.bbc.co.uk/news/technology-25085592>.

③ Noah Barkin, “Exclusive: Five Eyes Intelligence Alliance Builds Coalition to Counter China,” Reuters, October 12, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-fiveeyes-idUSKC N1MM0GH>.

大的兴趣。一些日本政界人士和学者认为，日本应该设定一个加入“五眼联盟”的目标。^① 日本政府也多次表露过想要加入“五眼联盟”的意愿。日本时任防卫大臣河野太郎（Taro Kono）在接受《日经亚洲评论》（*Nikkei Asian Review*）采访时表示，日本很愿意扩大与“五眼联盟”的情报共享合作。2020年7月底，河野太郎在参加一个由英国保守党议员组成的“中国研究小组”（China Research Group）所举行的视频会议上曾表示，日本希望加入“五眼联盟”。^② 日本驻澳大利亚大使山上信吾（Yamagami Shingo）在接受《悉尼先驱晨报》（*Sydney Morning Herald*）采访时也表示，他希望“这个想法（加入‘五眼联盟’）在不久的将来成为现实”^③。从2018年开始，日本主动增加了与“五眼联盟”在共同关心的问题上情报共享，如中国在南海的军事活动等。^④

事实上，不仅日本对加入“五眼联盟”十分主动，在“五眼联盟”成员国当中也有不少声音支持该机制正式扩容，并对日本加入的诉求给予了正面回应。例如，2020年，英国首相鲍里斯·约翰逊（Boris Johnson）以及一些政界人士都对日本成为“五眼联盟”新成员予以积极回应，公开表示欢迎日本加入。^⑤

鉴于“五眼联盟”天然的盎格鲁—撒克逊文化属性、相对封闭的情报运作机制以及情报合作过程中对语言、情报系统等方面的限制，其他国家想要正式加入“五眼联盟”的可能性目前来看并不大，但从历史行为模式以及现实安全需求来看，“五眼联盟”的非正式扩容却势在必行，未来议题式或者区域性的“五眼+”方式或将出现。同时，自拜登执政以来，美国政府更加

① Hiroyuki Akita, “Pros and Cons of a Six Eyes with Japan and Allies,” *Nikkei*, December 22, 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Pros-and-cons-of-a-Six-Eyes-with-Japan-and-allies>.

② 《面对中国挑战“五眼联盟”或扩大吸纳日本》，BBC 中文，2020年7月30日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-53603410>。

③ Philip Citowicki, “Integrating Japan Into an Expanded ‘Five Eyes’ Alliance,” *The Diplomat*, April 22, 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/integrating-japan-into-an-expanded-five-eyes-alliance/>.

④ Gallagher, R., “The Powerful Global Spy Alliance You Never Knew Existed,” *The Intercept*, March 2, 2018, <https://theintercept.com/2018/03/01/nsa-global-surveillance-sigint-seniors/>.

⑤ Danielle Sheridan, “Five Eyes Alliance Looks to Expand Reach to Counteract China’s Influence.”

强硬的对华政策以及对联盟战略的高度重视，将会是推动“五眼联盟”全面转型的主要动力。未来“五眼联盟”的转型不仅会体现在职责范围、合作内容、成员数量和规模大小等问题上，还将可能体现在其战略地位的改变上。一个扩大的、更具战略意义的“五眼联盟”，很有可能凭借其统一的战略文化、成熟的协调机制以及广泛的地缘优势，成为拜登政府期待构建的“全球民主联盟”的核心。

二、“五眼联盟”转型对新西兰对华政策的影响

作为“五眼联盟”的成员，新西兰虽然偏安一隅，但其对华政策依然受到“五眼联盟”转型的影响。过去新西兰更多的是在幕后参与情报分享与合作，但在2013年“棱镜门”事件之后，新西兰与“五眼联盟”其他成员之间的合作开始引起公众更广泛的关注。“五眼联盟”转型使新西兰对外政策出现摇摆。一方面，“五眼联盟”泛安全化转型的趋势、新西兰对情报合作以及美新防务关系的依赖，使得新西兰需要在传统的情报合作之外，与联盟在更多对华议题上保持一致立场，以维护其安全利益。同时，新西兰也一直担忧中国在南太平洋地区日益增加的存在，借助联盟力量制衡中国也是其政策选项之一。另一方面，新西兰具有一定的独立外交传统，当“五眼联盟”转型与新西兰自身的国家利益产生冲突时，其更倾向于选择与联盟有所差别的对华政策，而这种分歧也导致新西兰与联盟的关系出现裂痕。

第一，新西兰不仅在传统的安全情报范畴内为“五眼联盟”作贡献，而且在更宽泛的议题上和“五眼联盟”保持同步，尤其是在对华政策领域。历史上，新西兰主要在“五眼联盟”中负责东南亚与太平洋地区的情报监测与分享。根据斯诺登所披露的文件《美国国家安全局与新西兰的情报关系》（NSA Intelligence Relationship with New Zealand），新西兰政府通信安全局负责监视包括中国、日本、朝鲜、越南、伊朗、阿富汗、巴基斯坦、印度、拉丁美洲、南极等国家和地区，并将搜集的情报与美国国家安全局以及澳大

利亚、英国和加拿大的情报机构分享。^① 最初“五眼联盟”并没有要求新西兰参与美国及其盟国的涉华政治与外交行动。然而，美国在对华竞争问题上的泛安全化倾向直接影响了“五眼联盟”的运作以及成员国之间在相关议题上的合作，“五眼联盟”其他成员国也都需要在非传统安全领域强化诸如经济安全、生态安全、信息安全、科技安全、资源安全、公共安全、网络安全等方面的传统安全色彩。”^② 作为成员国之一，新西兰也不例外。以华为5G问题为例，在美国、澳大利亚以维护国家安全为由禁用了华为5G设备之后，新西兰政府通信安全局总干事在2018年也否决了该国最大电信运营商Spark提出的在5G网络中使用华为设备的计划，认为华为的参与将引发“重大国家安全风险”，不允许华为参与新西兰5G网络的开发。^③

此外，在政治议题上，新西兰也作出了类似的选择。例如，新西兰在中国香港等问题上的立场与态度也与“五眼联盟”其他成员国基本保持一致。2020年7月28日，继加拿大、澳大利亚和英国宣布暂停与香港之间的引渡协议之后，新西兰也随之中止了与香港的引渡协议。^④ 2021年3月22日，美国国务卿、加拿大外交部长和英国外交大臣发表涉疆联合声明，试图形成对华舆论压力。同日，澳、新两国外长也发表了类似的联合声明。^⑤ 可见，“五眼联盟”合作内容的扩大无疑给新西兰对外政策带来了更大压力，意味着新西兰在多数情况下需要在外交上选边站队，甚至是牺牲一定的外交独立性，以换取盟国在传统安全情报领域的合作。

第二，新西兰与“五眼联盟”在对华议题和一致行动上不断产生分歧，

① National Security Agency Central Security Service, *NSA Intelligence Relationship with New Zealand*, April 2013, <https://edwardsnowden.com/docs/doc/nzodni-bang.pdf>.

② 郭锐、陈馨：《“泛安全化”倾向与东亚军备安全风险》，《国际安全研究》2018年第5期，第41页。

③ Chris Keall, “GCSB Bans Spark from Using Huawei Gear for Its 5G Mobile Upgrade,” *NZ Herald*, November 28, 2018, <https://www.nzherald.co.nz/business/gcsb-bans-spark-from-using-huawei-gear-for-its-5g-mobile-upgrade/5APETBE7J2AF74YL6JZQP25GGGE/>.

④ 《“五眼”纷纷叫停与香港引渡协议，中方回应》，《德国之声》2020年7月28日，<https://www.dw.com/zh/%E4%BA%94%E7%9C%BC%E7%BA%B7%E7%BA%B7%E5%8F%AB%E5%81%9C%E4%B8%8E%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%BC%95%E6%B8%A1%E5%8D%8F%E8%AE%AE-%E4%B8%AD%E6%96%B9%E5%9B%9E%E5%BA%94/a-54342518>.

⑤ “Australia, New Zealand Say Clear Evidence of Rights Abuses in China’s Xinjiang,” *Reuters*, March 23, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-australia-newzealand-id-USKBN2BE346>.

成为“五眼联盟”在对华政策方面的“软肋”。^①虽然新西兰在“五眼联盟”的对华议题设定方面缺乏话语权，更多时候是被动跟随，但杰辛达·阿德恩（Jacinda Ardern）领导下的新西兰政府在对外政策上具有更为明显的独立自主色彩，并非像其邻国澳大利亚一样无条件地支持美国的对华政策。

首先，在意识形态、人权、科技战略等问题上，新西兰尽量保持对华政策相对独立，甚至多次在“五眼联盟”的对华统一行动中“缺席”或者选择更加谨慎的立场和态度。以新西兰在涉港、涉疆等问题上的做法为例。尽管新西兰在2020年7月中止了与香港的引渡协议，但是在2020年6月美国和英国计划以“五眼联盟”的名义发表所谓“涉港联合声明”时，新西兰表示拒绝，理由是“时间来不及”，导致原计划的“五国声明”成了“四国声明”。同样，在涉疆问题上，虽然新西兰也和澳大利亚一起发表了相关的外长联合声明，但却没有像美国、加拿大、英国和欧盟一样采取具体的对华制裁措施。

其次，在关乎通信安全的华为5G问题上，新西兰的态度也灵活而谨慎。虽然2018年在美国和澳大利亚的联合游说下，新西兰政府通信安全局拒绝华为参与新西兰5G网络开发，但其局长安德鲁·里特（Andrew Little）于2020年7月表示，“新西兰没有禁止任何电信供应商……新西兰有完善和独立的监管程序……华为第一次没有通过测试，这不是禁令，实际上是禁止它进入网络，直到它通过测试。”^②因此，新西兰拒绝华为是由于技术问题，并非像“五眼联盟”其他国家担心的是由于华为与中国政府的关系问题和安全问题。新西兰总理阿德恩也在2019年1月的达沃斯论坛上表示，将“公平对待”华为公司，并且在2019年2月19日又提出，虽然“五眼联盟”共享情报，但是在华为5G方案问题上，新西兰会做出自己独立的决定，中国华为公司从未被排除在新西兰5G网络建设之外。^③

① Dan Satherley, “NZ Labelled ‘Soft Underbelly’ of Five Eyes Spy Network in Canadian Report,” *Newshub*, May 31, 2018, <https://www.newshub.co.nz/home/politics/2018/05/nz-labelled-soft-underbelly-of-five-eyes-spy-network-in-canadian-report.html>.

② Rachel Thomas, “Andrew Little Says New Zealand Won’t Follow UK’s Huawei 5G Ban,” *Radio New Zealand*, July 15, 2020, <https://www.rnz.co.nz/news/political/421286/andrew-little-says-new-zealand-won-t-follow-uk-s-huawei-5g-ban>.

③ 《新西兰总理称不排斥华为参与5G建设》，新华网，2019年2月19日，

再次，新西兰在疫情溯源问题上也与“五眼联盟”保持距离。自疫情暴发以来，以美国为首的一些西方国家不断将新冠病毒溯源政治化，散布毫无依据的“实验室泄漏论”。2021年3月30日，世界卫生组织（WHO）在经过实地调查后正式发布了新冠病毒溯源联合研究报告，认为新冠病毒极不可能通过实验室传播至人类。^① 随后，美国仍纠集十几个国家发布质疑世界卫生组织新冠病毒溯源报告的联合声明，但新西兰仍然拒绝参与该联合声明，并表示“希望独立分析世界卫生组织的报告”^②。新西兰在对华政策上多次选择与“五眼联盟”保持距离甚至是划清界限的做法，引发其他“五眼联盟”国家的广泛讨论与指责，认为新西兰的做法是只顾自身利益而背叛盟友，使“五眼”成为“四眼”。^③

三、“五眼联盟”转型背景下新西兰对华政策摇摆的原因

在“五眼联盟”转型背景下，作为“五眼联盟”中的边缘化成员，新西兰的对华政策并非一味跟随或者被大国左右，而是呈现摇摆状态。新西兰的这一立场有其独特原因。历史上，新西兰一直坚决支持联合国等国际机构基于规则的国际关系体系和多边主义原则，也曾经在20世纪80年代不惜与美国的同盟关系破裂、政治关系紧张，仍坚持无核化政策，最终退出美澳新同

http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-02/19/c_1124135218.htm。

① 《中国—世卫组织新冠病毒溯源联合研究报告正式发布》，新华网，2021年3月30日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-03/30/c_1127275210.htm。

② “New Zealand Defends Absence from Joint Statement on World Health Organization Coronavirus Report,” ABC News, April 1, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-04-01/new-zealand-defends-absence-joint-statement-on-who-covid-report/100044756>。

③ Tom Rogan, “Don’t Tolerate New Zealand Bowing to China,” *Washington Examiner*, April 21, 2021, <https://www.washingtonexaminer.com/opinion/editorials/dont-tolerate-new-zealand-bowing-to-china>; Benedict Brook, “New Zealand’s Failure to Call Out China Throws Spotlight on Nation’s Relationship with Beijing,” ABC News, April 3, 2021, <https://www.news.com.au/finance/work/leaders/new-zealands-failure-to-call-out-china-throws-spotlight-on-nations-relationship-with-beijing/news-story/38340b8efb7e4ade864bd9a91fa8>; Robert Mendick, “New Zealand Pushes Aside Five Eyes to Pursue Closer Ties with China,” *The Daily Telegraph*, April 19, 2021, <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/04/19/five-eyes-become-four-new-zealand-takes-different-view-china/>; and Catherine Philp, Bernard Lagan, Gavin Blair, “New Zealand Rejects Joint Five Eyes Stance on China,” *The Times*, April 22, 2021, <https://www.thetimes.co.uk/article/new-zealand-rejects-joint-five-eyes-stance-on-china-vn92wmb6h>。

盟。可见，新西兰并不是一般意义上的小国（small state），而是在美国的联盟体系中有其独特的对外政策路径和空间的一个小型国际力量（minor power）。^① 新西兰一直具有独立的国际观和外交政策传统，其“偏安一隅”的地缘特点使其较少受到国际地缘政治竞争的影响。作为“五眼联盟”成员国，新西兰在区域情报搜集方面的重要角色也意味着其能够更好地抵御来自美国的外交压力。因此，即便是在当前“五眼联盟”转型过程中，新西兰对华政策在受到来自联盟压力的情况下，依然能在衡量与其自身利益相关的安全因素和经济因素之后采取相对独立的政策。

（一）新西兰与“五眼联盟”保持同步主要出于安全考虑

新西兰对“五眼联盟”在安全、反恐情报获取上的依赖，对美新防务关系的依赖，以及对中国在南半球尤其是南太平洋岛国影响力日益上升的担忧，是新西兰对华政策中一直认同“中国威胁论”并与“五眼联盟”保持同步的主要原因。

第一，新西兰从 20 世纪 50 年代开始就参与“五眼联盟”的行动，这意味着它作为一个力量不及其他成员的国家，也可以参与到更广泛的安全合作中。由于特殊的地理位置，新西兰能够监测来自所有地球静止商业卫星约 1/4 的信号，^② 可以补充“五眼联盟”其他成员国的力量。例如，在 1982 年英国与阿根廷的马岛战争期间，新西兰就为英国提供了有关阿根廷部队的信号情报（SIGINT），补充了英国的情报来源。^③ 新西兰在太平洋和东南亚地区的情报搜集与分享中对“五眼联盟”的贡献使其得到了丰厚的回报。根据新西兰 2016 年第一次对该国情报和安全机构的独立审查报告，新西兰政府通信安全局从其外国合作伙伴搜集到的情报数量要比其自身提供的情报报告多 170 份，^④ 这是其他小国无法获得的优势，从而大大增强了新西兰进

① John Gibb, “NZ Should Speak Out Internationally: Prof,” *Otago Daily Times*, October 1, 2020, <https://www.odt.co.nz/news/dunedin/nz-should-speak-out-internationally-prof>.

② Cullen and Reddy, “Intelligence and Security in a Free Society,” *International Security*, Vol. 1, No. 2, 1976, p. 43.

③ A. D. W. Brunatti, “The Architecture of Intelligence: Public Governance of the Secret State in Australia, New Zealand and Canada,” Doctoral Dissertation., Brunel University 2016, p. 66.

④ Hon Sir Michael Cullen, Dame Patsy Reddy, “Intelligence and Security in a Free Society,” Report of the First Independent Review of Intelligence and Security in New Zealand,

行独立决策的能力,并使其能够更有力地应对复杂和潜在的安全隐患。^①因此,与“五眼联盟”的情报分享机制是新西兰高度依赖的安全合作,即使在目前因为对华政策与“五眼联盟”产生分歧的情况下,阿德恩总理强调,“五眼联盟”国家仍然是我们最重要的安全和情报伙伴。”^②

第二,新西兰虽然在20世纪80年代退出了美澳新同盟,但仍与美国保持着防务合作。尤其是在奥巴马政府时期,美国对亚太地区的重视程度提升,并重新评估了与新西兰的防务关系。2010年11月,新西兰和美国签署《惠灵顿宣言》(Wellington Declaration),建立了“新型战略伙伴关系”,^③美新防务合作重新得到强化。2012年,两国签订正式的防务协议《华盛顿宣言》(Washington Declaration),^④进一步加强了双边战略对话和军事合作,在联合军事演习等传统安全领域以及打击跨国犯罪、全球气候变暖等非传统安全领域都开展了合作。值得注意的是,新西兰民众也普遍重视与美国的安全关系。2018年盖洛普(Gallup)的一项民调显示,大多数(55%)新西兰人都相信美国会捍卫他们的国家。^⑤此外,美新防务关系的改善也促进了美澳新三边军事合作的恢复与发展。对新西兰而言,在最关切的地区与最密切的盟友保持合作,对于维护地区稳定与自身安全意义重大。^⑥

第三,新西兰也对中国日益上升的影响表示担忧并有危机感。“五眼联盟”国家不止一次提出,新西兰已成为该联盟的最薄弱一环,最易受到中国

Inspector-General of Intelligence and Security, February 29, 2016, p.45.

① Austin Gee, Robert G. Patman, “Small State or Minor Power? New Zealand’s Five Eyes Membership, Intelligence Reforms, and Wellington’s Response to China’s Growing Pacific Role.” *Intelligence and National Security*, 2020, p. 3.

② Danie McCulloch, “Australia Reminds Kiwis of Five Eyes Value,” *7News*, April 22, 2021, <https://7news.com.au/politics/australia-to-remind-nz-of-five-eyes-value-c-2655809>

③ U.S. Department of State, *Wellington Declaration on a New Strategic Partnership Between New Zealand and the United States*, November 4, 2010, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/11/150401.htm>.

④ United States-New Zealand Council, *The Washington Declaration on Defense Cooperation*, June 19, 2012, <http://usnzcouncil.org/us-nz-issues/washington-declaration/>.

⑤ Michael S. Chase and Jennifer D. P. Moroney, *Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific: Australia and New Zealand*, RAND, 2020, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR4400/RR4412z1/RAND_RR4412z1.pdf.

⑥ 赵婉廷:《退盟后新西兰与美国防务关系研究》,华东师范大学硕士毕业论文,2020年,第42、48页。

的影响。^① 美新防务关系的提升在一定程度上是对中国在太平洋地区不断加强的存在作出的回应。过去十年，尤其是在网络安全和政治影响方面，新西兰政府越来越关注中国在南太平洋的角色。针对中国在南太平洋岛国的开发活动，新西兰学者布雷迪（Anne-Marie Brady）曾将其视为大国扩张，认为“中国正将其军事资源扩张到南太平洋地区，并在寻找合适的港口和机场，这与过去其他崛起大国的做法无异”^②。这种“中国南太威胁论”不仅存在于新西兰学界，新西兰政府决策者也有同样的焦虑。针对中国对斐济、汤加等国的军事援助，新西兰政府表示担忧，认为中国在南太地区的军事活动与援助给新西兰带来了真正的安全问题。

为此，新西兰也有若干反应或回应，包括增加对南太平洋岛国的援助和外交努力。2018年3月，新西兰政府提出了“太平洋重启”（Pacific Reset）战略，强调太平洋地区对于新西兰的重要性，并在预算中加大了对外交事务的资金支持，计划四年投入近10亿新元，其中增拨7.14亿新元专门用于加强对太平洋岛国的援助。此外，新西兰还加大了对该地区的外交投入，专门设立了14个新的外交和发展职位。^③ 新西兰前外长彼得斯（Winston Peters）曾公开质疑中国在太平洋的影响力，认为阿德恩政府的战略重新确定了对太平洋地区的战略重点，并有可能退出与中国的“一带一路”合作。^④ 对此，其他“五眼联盟”国家的媒体也都表示新西兰此举完全是出于对中国崛起的战略焦虑以及在南太平洋地区应对中国影响力上升的需要。^⑤

① Zoe Zaczek, “Spy Claims New Zealand Could Be Kicked Out of Five Eyes Intelligence Network Due to China’s Influence in the Country,” *Daily Mail*, January 14, 2020, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-7884185/Spy-claims-New-Zealand-kicked-Five-Eyes-Chinese-influence.html>.

② Damien Cave, “China Is Leasing an Entire Pacific Island. Its Residents Are Shocked,” *The New York Times*, October 16, 2019, https://www.nytimes.com/2019/10/16/world/australia/china-tulagi-solomon-islands-pacific.html?_ga=2.164286015.1007469726.1619770509-1843622926.1619770509.

③ Cabinet External Relations and Security Committee, *The Pacific Reset: The First Year*, Wellington, December 4, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/OIA/R-R-The-Pacific-reset-The-First-Year.PDF>

④ “REGION: NZ Foreign Minister Questions China’s Influence in the Pacific,” *Pacific Media Watch*, March 4, 2018, <https://pmc.aut.ac.nz/index.php/pacific-media-watch/region-nz-foreign-minister-questions-chinas-influence-pacific-10097>.

⑤ Reuben Steff, “New Zealand’s Pacific Reset: Strategic Anxieties about Rising China,” *The Conversation*, June 1, 2018, <https://theconversation.com/new-zealands-pacific-reset-strategic-anxieties-about-rising-china-97174>; Fran O’Sullivan, “China Major Factor in NZ’s ‘Pacific

除了对中国在南太地区的影响力担忧外，新西兰也和其他“五眼联盟”国家一样，对中国越来越自信的外交提出了质疑。2021年4月，新西兰外长马胡塔（Nanaia Mahuta）指出，近年来中国越来越“咄咄逼人、自信而大胆”，并对西方世界提出了挑战。^① 由于上述焦虑与担忧，新西兰在制定对华政策时不仅要衡量自身实力与战略需求，而且还要着重考虑“五眼联盟”转型对其实现地区安全战略目标的作用与贡献。

（二）新西兰对“五眼联盟”的离心力主要源于维护对华经贸利益

近二十年，中新经贸关系发展迅速，显著促进了新西兰经济增长，新西兰从对华经贸关系中获益巨大。同时，澳中关系破裂及其对澳方造成的严重经济后果，也使新西兰不愿重蹈澳大利亚的覆辙。因此，维护对华经贸利益是新西兰对华政策保持相对独立、对“五眼联盟”产生离心力的主要原因。

第一，作为新西兰最大的贸易伙伴，中国与新西兰的经贸关系长期保持良好发展态势，并对新西兰经济发展带来较大助力。相对于澳大利亚无条件地配合“五眼联盟”对华施压，阿德恩政府显然更倾向于理性务实地发展健康、稳定的中新关系，抓住中国经济发展给新西兰带来的机遇。因此，近两年来，尽管新西兰与中国在价值观和地区话语权等方面存在一定分歧，但新西兰显然并未因此完全加入“五眼联盟”对华施压的阵营，反而更专注于在经贸领域强化同中国的关系。以“一带一路”倡议为例，尽管中国也在南太平洋地区推动“一带一路”倡议，但新西兰没有选择和美国、澳大利亚一起进行全面抵制，反而对“一带一路”建设表现出较高的兴趣。2017年3月，新西兰与中国签署了一份“安排备忘录”，同意与中国在“一带一路”倡议下进行合作，成为第一个加入“一带一路”倡议的发达经济体。2019年5月，阿德恩总理认为中国的“一带一路”倡议已经真正发展起来了，新方准

Reset?,” *NZ Herald*, March 2, 2018, <https://www.nzherald.co.nz/business/fran-osullivan-china-major-factor-in-nzs-pacific-reset/7ZCKPIOIVYX7AVY3SNOPHIW5PI/>; and Jamie Smyth, “New Zealand Boosts Aid to Counter China’s Influence in South Pacific,” *Financial Times*, May 17, 2018, <https://www.ft.com/content/0fca1c20-5988-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>.

^① “New Zealand ‘Concerned’ about China Asserting Itself in the Region, Foreign Minister Says,” *Radio New Zealand*, 20 April 2021, <https://www.rnz.co.nz/news/political/440841/new-zealand-concerned-about-china-asserting-itself-in-the-region-foreign-minister-says>.

备就扩大“一带一路”相关合作向中国提出建议。^①

第二，近年来不断恶化的中澳关系也为新西兰制定对华政策提供了反面教材。澳大利亚与新西兰同为“五眼联盟”的南半球成员，也都与中国签订了自由贸易协定。澳大利亚的经济体量和贸易实力都远超新西兰，从理论上说，作为中等强国的澳大利亚更有可能在处理大国关系上发挥“中间人”作用。然而，在中美战略竞争加剧以及“五眼联盟”转型过程中，澳大利亚迅速“选边站队”，成为美国对华竞争的“急先锋”，导致中澳关系急剧恶化，两国原本在自由贸易协定助力下进展良好的经贸关系也受到巨大冲击。

中国是澳大利亚最大的贸易伙伴，在2019年至2020年间，中国市场占澳大利亚商品出口的39.4%，服务出口的17.6%。但由于中澳关系不断恶化，两国的投资、贸易关系也难以幸免。根据联合国公布的数据，2020年，全球外国直接投资下降42%，而中国对澳投资则暴跌61%，为6年来最低。^②此外，澳大利亚的龙虾、大麦、红酒、煤炭、肉类等产品的出口均受到影响，对高度依赖贸易的澳大利亚而言是巨大损失。英国知名经济研究机构凯投宏观（Capital Economics）认为，澳大利亚经济受到中澳贸易关系紧张的严重冲击，即使疫情结束，澳大利亚的经济增长也可能“永远不会”回到疫情暴发前的水平。毕竟，中国的市场需求规模和活力都是无法替代的。^③

作为一个体量小于澳大利亚的国家，新西兰反而更加清醒与理智。阿德恩总理表示，她不准准备让新西兰陷入澳大利亚面临的那种对华贸易战。这番表态无疑令“五眼联盟”其他国家不满，并且可能会对“该联盟产生深远影响”。^④但是，阿德恩的立场是一个独立主权国家维护自身利益的正确选择，即不在大国竞争中“选边站队”，而是在中美竞争和联盟战略中尽力维持更

① Bernard Lagan, “New Zealand Is First Five Eyes Country to Join China’s Belt and Road Project,” *The Times*, May 8, 2019, <https://www.thetimes.co.uk/article/new-zealand-is-first-five-eyes-country-to-join-china-s-belt-and-road-project-3l5g7qq6z>.

② “Chinese Investment in Australia Plummets 61%,” BBC, March 1, 2021.

③ Weizhen Tan, “Australia’s Growth May ‘Never Return’ to Its Pre-virus Path After Trade Trouble with China, Says Economist,” CNBC, December 29, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/12/29/trade-war-with-china-australias-economy-after-covid-19-pandemic.html>.

④ Patrick Wintour, “New Zealand’s Stance on China Has Deep Implications for the Five Eyes Alliance,” *The Guardian*, April 23, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/23/new-zealands-stance-on-china-has-deep-implications-for-the-five-eyes-alliance>.

有利于本国发展的对华外交、经济政策。自 2008 年《中新自由贸易协定》生效以来，新西兰与中国的双边贸易增长了近两倍。新西兰在与中国的许多商品和服务贸易中处于顺差地位，中国游客和留学生在新西兰的消费也为其贸易顺差作出了贡献。2021 年 1 月 26 日，中国和新西兰正式签署了《中新自由贸易协定升级议定书》（以下简称“《升级议定书》”）。《升级议定书》是双赢，两国将对彼此开放更多领域，尤其是在疫情冲击全球经济的背景下，这对于新西兰经济和就业的增长都意义重大。新西兰贸易和出口部长奥康纳（Damien O'Connor）表示，升级版协议降低了新西兰对华出口的难度，预计将使新西兰出口的合规成本每年减少数百万美元，还意味着近 30 亿新元的对华木材和纸制品出口中有 99% 将获得免关税准入的机会。^①《升级议定书》实现了中新自由贸易关系在《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）基础上进一步提质增效，在货物、服务贸易、投资、规则领域等都有望提升到前所未有的合作水平。^②

作为最亲密的邻国和盟国，新西兰无疑是最清楚澳大利亚的选择所带来的后果的国家。不过，这并非提倡一个国家应该一味地牺牲政治和外交目标来换取经济利益，而是提醒每个国家都应该理性地认识国际形势，以维护自身国家利益为对外决策的依据。阿德恩政府一直努力避免在超级大国竞争加剧的情况下小国所面临的困境，试图通过将平衡和妥协的因素结合起来，对中国更加自信的外交政策做出恰当反应，以最大限度提高新西兰的外交自主权和影响力。实际上，根据中等国家理论，澳大利亚在国际关系中更应该是一个积极发挥调停、斡旋作用的“中间人”角色，但现在似乎反而是新西兰更愿意扮演这一角色并发挥作用。除了不愿步澳大利亚的后尘外，马胡塔外长还主动提出，新西兰可以作为“中间人”帮助调停和修复中澳两国关系。^③

① New Zealand Foreign Affairs and Trade, *NZ-China Free Trade Agreement Upgrade*, January 26, 2021, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/nz-china-free-trade-agreement-upgrade/>.

② 《中国与新西兰签署自贸协定升级议定书》，中国商务部，2021 年 1 月 26 日，http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202101/44354_1.html。

③ “New Zealand Foreign Minister Offers to Help Broker Peace Deal Between Australia and China,” Reuters, December 15, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/15/new-zealand-foreign-minister-offers-to-help-broker-peace-deal-between-australia-and-china>.

奥康纳贸易部长也表示，新西兰与中国有着“成熟的关系”，如果澳大利亚效仿新西兰，对中国表示出应有的尊重，同时运用一些外交技巧，措辞严谨，这样澳大利亚可能也会与中国保持健康、良好的关系。^①

四、“五眼联盟”转型背景下新西兰对华政策前景

综上所述，在“五眼联盟”转型的过程中，新西兰的对华政策看似摇摆，但实际上完全符合其独立的外交政策传统、地缘特点以及国情。阿德恩政府对于“五眼联盟”转型与对华政策之间的联系有了越来越清晰的认知，这也是其领导的工党联盟未来制定对华政策的主要依据。但不容忽视的是，“五眼联盟”对新西兰的不满情绪日盛，势必进一步对其指责、施压以及威胁，其他想要加入“五眼联盟”的国家也会更加积极主动。未来新西兰在处理对华政策与“五眼联盟”关系时将会面临更大的压力，其将在维护经贸利益的同时，在意识形态、海洋安全等议题上尽量与联盟保持一致的立场，以保障自身在联盟中的既得利益。

第一，新西兰并不支持“五眼联盟”转型为一个针对中国的泛安全化政治联盟，并且将继续强调以相对独立的姿态制定对华政策以及参与“五眼联盟”的合作。显然，一个专注于军事、反恐安全情报搜集和分享的“五眼联盟”更符合新西兰的利益，也更能体现新西兰的价值。但一个日益扩大、泛安全化的、针对特定国家的地缘政治联盟对于新西兰而言，意味着对外决策的压力更大以及国家利益的受损。因此，新西兰对于“五眼联盟”扩大“权限”、介入情报合作以外的事务感到“不舒服”。新西兰不赞成这种方式，而是“更愿意寻找多边的机会来表达利益需求”，希望“五眼联盟”的权限能够控制在较窄的范围内。^②而且，作为“五眼联盟”中最小的国家，新西

① 《新西兰贸易部长澄清澳中关系表态》，《德国之声》2021年1月28日，<https://www.dw.com/zh/%E6%96%B0%E8%A5%BF%E5%85%B0%E8%B4%B8%E6%98%93%E9%83%A8%E9%95%BF%E6%BE%84%E6%B8%85%E6%BE%B3%E4%B8%AD%E5%85%B3%E7%B3%BB%E8%A1%A8%E6%80%81/a-56371845>。

② Stephen Dziedzic, “New Zealand ‘Uncomfortable with Expanding the Remit’ of Five Eyes, Says Foreign Minister,” ABC News, April 19, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-04-19/new-zealand-five-eyes-intelligence-sharing-china-australia/100078834>。

兰并不想被迫陷入一个扩大的、更雄心勃勃的联盟，毕竟它对这样一个联盟几乎没有任何控制权和话语权，这不符合新西兰独立的对外政策传统。阿德恩总理表示，“五眼联盟”可能不是就中国问题发表声明的最恰当工具。马胡塔外长也直接通过批评“五眼联盟”向中国施压的行为发出清晰信号，即新西兰将制定更加独立的外交政策。^①

即使是在“五眼联盟”最重要的情报领域的合作上，新西兰也同样强调相对的独立性和国家利益，尤其是在“棱镜门”事件之后，新西兰民众开始担忧国内情报机构与国外合作对个人隐私的监控。2014年，新西兰政府通过通信安全局修正案（GCSB Amendment Act of 2014）对国内的情报机构进行了改革，设立了新的情报与安全副监察长职位，以监督各情报机构，对其活动进行独立调查，据此提出建议以供政府进一步修改法律。^②在这一过程中，作为审议人员的新西兰前副总理迈克尔·卡伦（Michael Cullen）和著名律师帕齐·雷迪（Patsy Reddy）建议，应该为新西兰的情报机构与外国司法管辖区和组织合作或共享情报制定明确的程序。尤其是针对“五眼联盟”，他们认为，即使是友好或者亲密的盟友，新西兰的国家利益都不能、也不可能与任何其他国家的利益完全一致，因此新西兰各情报机构应该在符合其法律和国家利益的情况下，继续与外国盟友合作，而不是因为密切合作而丧失自身的独立性。^③

第二，新西兰将根据其国家利益制定更加理性的对华政策，这种理性将主要表现为“求同存异”。一方面，新西兰强调“尊重”在双边关系中的重要性，在此基础上追求共同利益。2021年4月15日，马塔胡外长在新中关系促进委员会上发表对华关系演讲时，用具有民族代表性的龙和塔尼瓦^④来比喻中国和新西兰的关系。她认为中国和新西兰是两个主权国家，具有各自

① New Zealand-China Council, “New Zealand China Council, Livestream: Minister Mahuta on NZ China Relations,” April 15, 2021, <https://nzchinacouncil.org.nz/2021/04/livestream-minister-mahuta-on-nz-china-relations/>.

② New Zealand Legislation, *New Zealand Security Intelligence Service Amendment Act 2014*, Wellington, New Zealand, December 11, 2014.

③ Austin Gee, and Robert G. Patman, “Small State or Minor Power? New Zealand’s Five Eyes Membership, Intelligence Reforms, and Wellington’s Response to China’s Growing Pacific Role,” pp. 4-5.

④ 塔尼瓦（Taniwha）是毛利人神话中一种水中猛兽。

的特点，新西兰希望与中国建立互相尊重的关系。马塔胡称与中国的关系是新西兰“最重要的外交关系之一”，不希望新西兰与中国的关系由“五眼联盟”来界定。^①另一方面，新西兰也承认，与中国不会总能达成一致，尤其是在人权问题上。但在设法处理分歧时，两国需要公平、诚实地对待彼此。新西兰需要维护和尊重中国的特殊习俗、传统和价值观；中国也必须尊重新西兰的文化、价值观和习俗，这是双边关系的基础。^②中国是新西兰最大的贸易伙伴，也是新西兰最大的出口市场和第二大进口来源国。中新全面战略伙伴关系也是两国关系发展的坚实基础，在“求同存异”的前提以及《中新自由贸易协定》与《升级议定书》的推动下，双边关系尤其是经贸关系有望更上一层楼。

第三，新西兰相对独立的对华政策已然成为“五眼联盟”转型的一大障碍，未来将会受到来自联盟的更大压力，新西兰在平衡联盟利益与国家利益的过程中将面临更大挑战。如前所述，针对新西兰近年来在科技、外交、人权方面屡屡与“五眼联盟”不完全一致甚至是背道而驰的状况，“五眼联盟”国家颇为不满，并强烈质疑新西兰对联盟的忠诚度，甚至认为新西兰有可能会离开“五眼联盟”。对此，新西兰国内也出现了一些意见分歧。有的观点对阿德恩政府如此决策提出质疑，新西兰维多利亚大学教授罗伯特·艾森（Robert Ayson）认为，马塔胡外长对“五眼联盟”合作伙伴的明确评论是没有必要的，因为它最终引发了更多的问题。新西兰对“五眼联盟”职责范围扩大的批评会让“事情变得有些困难”。^③另外，新西兰国内同样也有声音表达对“五眼联盟”的不满，认为新西兰不需要借人权问题指责中国，甚至已经没有必要再与“五眼联盟”捆绑在一起，应该“退群”，甚至应该把“五眼联盟”的席位转让给日本，并支持阿德恩政府追求独立的外交政策，不需要对中国或美国做出承诺。^④不过，根据阿德恩总理在接受采访时的官

① New Zealand China Council, “Livestream: Minister Mahuta on NZ China Relations.”

② Ibid.

③ “Mahuta’s Five Eyes Comment About China Unnecessarily Created ‘Drama’- Foreign Policy Expert,” TVNZ, April 21, 2021, <https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/mahuta-as-five-eyes-comment-china-unnecessarily-created-drama-foreign-policy-expert>.

④ Wayne Brown, “Is It Time to Sell Our Seat on Five Eyes?” Stuff, January 3, 2021, <https://www.stuff.co.nz/business/opinion-analysis/300196607/is-it-time-to-sell-our-seat-on-five-eyes>.

方表态，“五眼联盟”仍然是新西兰最重要的安全和情报伙伴，这一事实没有任何改变，同时，新西兰也有独立的外交政策，这同样没有改变。上述表态意味着新西兰未来将致力于在联盟合作与对华关系之间寻求平衡，既维持在“五眼联盟”中的位置与既得利益，又维护良好的中新关系以促进经济发展，同时得到国内的支持。从这个角度来说，新西兰的确已经不是一个完全意义上的小国，而是试图在大国竞争、大国与联盟竞争中寻求独立与平衡甚至“中间人”身份的一个国际力量。

结 束 语

拜登的执政以及美国政府对联盟战略的进一步整合与运作，意味着中国未来将面临更为严峻的国际局势。作为美国主导且着力推动的主要联盟机制，“五眼联盟”合作的历史、程度以及转型的趋势、目标都值得高度重视和研究。中国在与“五眼联盟”打交道的过程中，需要把握美国推动联盟转型的方式，但同时更需要重视与不同成员国之间的关系发展。类似加拿大、澳大利亚、新西兰等中等国家和小国，它们在与中国的交往中都建立了良好的经贸与人文交流基础，更应该在中国的外交布局中得到准确和明晰的定位。因此，做好国别和区域工作，重视与团结中小国家，将是破解美国利用联盟围堵中国的关键。

[责任编辑：石晨霞]

从安全困境到全球治理： 量子科技的国际政治博弈^{*}

高奇琦 陈志豪

【内容摘要】 作为一种颠覆性的新技术，量子信息技术极具跨时代意义。该技术不仅是推动智能革命的引擎，还是促进人类认知变革的重要力量。正如大多数技术首先运用于军事领域一样，量子信息技术也将使军事领域产生巨大的变革，但同时也会带来新的安全困境。与之相对，量子信息技术对全球政治秩序已产生重大影响，当前的全球政治秩序正在重塑进程之中，各国为了占据新一轮国际政治博弈的制高点，已围绕量子信息技术展开军备竞赛，并初步形成了一定的竞争格局。可以说，各国之间的量子鸿沟已然展现。美国在其中处于全球领先地位，但相较以往其在技术上的优势正在缩小。而为了避免美国继续一家独大，利用在量子信息技术中的领先地位维持其在政治博弈中的霸权，中国有责任、也有义务深度参与到量子信息技术的全球科技创新合作与治理之中，为全球量子科技治理贡献中国经验和中国方案，以避免量子科技的过度军事化，促进其成果普惠全人类。

【关键词】 量子信息技术 安全困境 全球治理 智能革命 中国方案

【作者简介】 高奇琦，华东政法大学政治学研究院教授(上海 邮编:201620)；
陈志豪，华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生(上海 邮编:201620)

【中图分类号】 O413 D5 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0049-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104003

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“加快数字化发展与建设数字中国的政治保障研究”(21AZD021)的阶段性成果。

2020年10月16日，习近平总书记在中共中央政治局第24次集体学习中强调，要充分认识到推动量子科技发展的重要性和紧迫性，加强量子科技发展战略谋划和系统布局，把握大趋势，下好先手棋。^①而在此之前，同年8月28日，美国成立了国家量子计划咨询委员会（NQIAC），旨在保持其在量子信息科学领域的国际领先地位。^②与此同时，欧盟、德国、英国、日本、俄罗斯、印度等也高度重视量子信息技术，并将其作为科技领域重点关注的焦点之一，规划布局和投资支持力度也在进一步加大。量子科技已经成为国内外都重点发展以抢夺制高点的核心科技。那么，这一备受世界瞩目的新兴技术究竟是什么？该技术又会给国际政治格局带来哪些影响？本文重点关注量子信息技术在新一轮国际政治博弈中的重要作用，在对相关资料进行梳理和归纳研究的基础上，围绕量子科技的跨时代意义、量子信息技术在军事领域的介入、量子信息技术造成的全球系统性影响及当下效应等问题进行探讨，并据此提出在量子科技全球治理与合作领域应坚持的中国方案。

一、量子信息技术的跨时代意义

何谓量子信息技术？如果仅从字面含义来看，量子信息科学是量子力学与传统意义上的信息科学的交叉学科，该技术主要借助量子力学的特性，用以实现经典信息科学实现不了的功能。^③具体而言，就是利用量子力学的各种特性和原理，比如叠加、测量、纠缠三大违反经典物理世界认知的量子奥义，用于加密通信、计算、测量等信息科学的应用之中。

一般而言，我们将物理世界分成两类：其一为经典物理世界，即遵从经典物理学的物理客体所构成的物理世界；其二为量子世界，即遵从量子力学

① 习近平：《深刻认识推进量子科技发展重大意义》，《人民日报》2020年10月18日，第1版。

② White House Office of Science and Technology Policy and the U.S. Department of Energy, “White House Office of Science and Technology Policy and the U.S. Department of Energy Announces the National Quantum Initiative Advisory Committee,” August 2020, <https://www.energy.gov/articles/white-house-office-science-and-technology-policy-and-us-department-energy-announces>.

③ Chen Wai-Fah and Duan Lian, *Bridge Engineering Handbook*, FL: CRC Press, 2014, p. 263.

的物理客体所构成的物理世界。^① 在美国著名科学家、有着“现代计算机之父”之称的冯·诺伊曼（John Von Neumann）看来，这两个物理世界具有截然不同的特性，经典世界中物理客体每个时刻的状态和物理量都是确定的，但量子世界物理客体的状态和物理量都是不确定的，而概率性是量子物理世界不同于经典物理世界的根本特征。^② 因此量子信息技术更为先进。除此之外，量子信息技术的优势还体现在表示单位上。在传统的信息科学领域，比特是最小的表示单位，用来对应 0 和 1 两个可能的状态；但在量子信息技术中，量子比特是重要的表示单位，它是一个“旋钮”，对应着的是无穷多个状态，因此其能处理的信息量大幅增加。^③ 由于这些原因，今后在面对计算量呈指数级增长的问题时，量子信息科技可以发挥更大的作用。

另外，量子信息技术还不是一项完全属于“未来”的技术，现阶段的实际运用已经体现了其优势。一般而言，量子信息科技主要可以分为三类，分别为量子计算、量子通信和衍生出来的量子精密测量，分别可以加快计算机处理信息的速度、增强信息的安全保障能力、提高具体测量中的精度和灵敏度。比如，在量子计算领域，谷歌于 2019 年正式宣布其实现“量子霸权”，即该公司新的 53 位量子计算机处理器（Sycamore）可以在 200 秒内运行需要全球最先进的超级计算机耗时 1 万年才能完成的测试；^④ 在量子通信领域，中国第一颗量子科学实验卫星墨子号和京沪干线成功对接，为构建天地一体化的量子保密通信与科学实验体系打下了基础；在量子测量方面，北斗导航系统通过利用量子体系（如原子和光子）的量子特性或现象，突破了在经典力学框架下所能达到的测量极限，实现了精度和灵敏度更高的测量。

（一）理解量子科技的三重逻辑

与传统信息技术相比，量子信息技术的高维度特性也形成对前者的降阶

① 郭光灿：《量子信息技术研究现状与未来》，《中国科学：信息科学》2020 年第 9 期，第 121—132 页。

② John Von Neumann, *Mathematical Foundations of Quantum Mechanics*, Princeton: Princeton University Press, 1955, p. 3.

③ Michael Nielsen and Isaac Chuang, *Quantum Computation and Quantum Information*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 13.

④ Frank Arute, Kunal Arya, Ryan Babbush, et al., “Quantum Supremacy Using a Programmable Superconducting Processor,” *Nature*, Vol. 574, No. 7779, 2019, pp. 505-510.

打击。要理解这个问题，我们需要把握三重逻辑。

第一，技术的变迁逻辑。从表面上看，量子科技是一种新技术，但事实上量子技术在信息时代就已经崭露锋芒。具体而言，第一次量子技术革命之所以能够发生，其背后的技术驱动正是 20 世纪快速发展的量子物理科学。信息革命的关键驱动技术，诸如晶体管、核磁共振、高温超导材料等无一不是凭借量子规律得以发展起来的。所以，这些技术究其本质就是量子物理科学在信息革命时期的被动应用。而正是半导体的诞生，现代意义上的通用计算机才能问世，此后彻底改变人类生活的互联网才得以出现。与此同时，人们在有了精度和灵敏度更高的原子钟之后，能实现全球精确定位的卫星导航系统才得以构建起来。因而从这个维度上说，量子科学为传统信息技术的硬件诞生奠定了技术基础。

第二，技术的驱动逻辑。纵观人类文明诞生以来的历次技术革命，从蒸汽革命、电气革命到信息革命，无一不是人类主动学习和适应机器发展的过程。人类当前已经迎来了第四次技术革命，也就是智能革命时代，但是人类和机器的关系却正在发生变化。此时的机器是要来主动学习并适应人类的，而这一特性又与量子信息技术主动操纵和调控的驱动逻辑相符合。比如在试验中，人们通过量子纠缠现象发明了精准的量子调控技术，并将其应用到具体的研究之中。这种技术驱动逻辑势必使人类历史出现巨大飞跃。

第三，技术的应用逻辑。量子技术的应用逻辑主要体现在其技术的颠覆性和对未来人类科技与经济推动作用的强大推动作用上，量子信息技术将为后摩尔定律时代的算力破局开辟新的道路。众所周知，在过去的 50 年间，全球劳动生产率提升以及人均 GDP 增长的重要因素之一就是摩尔定律。为了延续这一定律，经典信息科学在以“硅晶体管”为基本器件结构的路径上越走越远。然而，这一结构的发展终将受到物理限制。尤其是现今计算机的晶体管越做越小，目前甚至将工艺水平推进到了 2nm，由此可能导致的问题是，在微观体系下，电子会发生量子的隧穿效应，不能很精准地表示 0 和 1，这也就是通常说的“摩尔定律遭遇困境”的原因。而量子信息技术则是解决该

技术难题的良方，即可以利用量子力学打破摩尔定律。^① 简言之，就是通过量子态叠加的特性进行信息的编码和读取等，而非通过硬件的叠加或者并行^②来实现算力的跃进式提升。更为重要的是，这种呈指数级爆发式增长的算力若与人工智能、脑科学、生物制药等其他科学技术相结合，将打破现阶段遇到的一系列技术瓶颈，无疑将掀起一场前所未有的全局性科技革命。

（二）量子信息技术的核心特征

量子科技的意义要放在智能革命的大背景下加以理解。智能革命是第四次工业革命和第二次量子革命的别称，其重点是对人类智能的模拟和提升。通过对未来“智能体”的构建及对人类智能的模拟，人类社会可以在更大程度上提高生产力，并逐步形成人类与“智能体”充分互动的行为模式和关系结构。^③ 在此背景下，作为未来智能技术的一个重要突破口，以精确观测和调控微观粒子系统，利用叠加态和纠缠态等独特量子力学为主要技术特征的量子信息科技若能得到发展，无疑将极大改变人类获取、传输和处理信息的方式以及提升其能力，为未来社会的演进和发展提供强劲动力。与此同时，量子科技也能为我们理解未来社会提供支撑。就像牛顿力学奠定了经典科学的基础一样，相对论力学和量子力学则是构成现代世界图景的基础。^④ 但事实上，对于整个人类群体而言，量子理论以及它的改进形式量子力学的发展，可能是一场更为重要的革命。^⑤ 事实上，这一革命与其说是一场科学和技术的革命，不如说是意义更为深远的认知革命。受限于种种因素，这一巨大变革在信息革命中并未有很好的体现。但在智能革命时期，凭借着新一代量子科技的赋能，人类的认知能力有望突破自身生理限制，对于更加微观和宏观的世界有更深层次的认识，比如对人类基因变异、人类大脑智慧形成以及外

^① M. Mitchell Waldrop, “The Chips Are Down for Moore’s Law,” *Nature*, Vol. 530, No. 7589, 2016, pp. 144-147.

^② 此处的“并行”指的是多个硬件并排运行，其意并非硬件的简单叠加，通常表现形式是并行运算。

^③ 参见高奇琦：《智能革命与国家治理现代化初探》，《中国社会科学》2020年第7期，第82页。

^④ [荷]戴克斯特霍伊斯：《世界图景的机械化》，张卜天译，商务印书馆2018年版，第716页。

^⑤ [美]伯拉德·科恩：《科学中的革命》，鲁旭东等译，商务印书馆2017年版，第589页。

星文明等重大问题可能取得突破性成果。量子信息技术具有两个核心特征。

第一，其蕴含的认知范式演进具有颠覆性。正如托马斯·库恩(Thomas S.Kuhn)在《科学革命的结构》一书中所说，科学家从一个危机的范式，转变到一个能产生新范式的常规科学，不是通过对旧范式的修改或推理而来，而是在一个新基础上重建研究领域的过程。^①而现今，这一新基础无疑会是量子科学。如果说经典科学与技术成就所描绘的机械性世界图景是以客观、精准、机械、联系、量化的可描述数学模型为标志特征的话，那么量子科学将打破这一经典范式，概率、叠加和观测构成了量子范式的三大要素。概率是指在亚原子层次上量子变化的发生是跳跃式的，而非连续的，故其发生只有概率大小，而非客观确定。^②叠加则是指量子世界是“复数”的，在我们选择之前的选项是无限且富有变化的。同时，每次选择又为下一次选择提供了无穷多的选项。^③量子观测的内涵是指其呈现状态取决于观测者自身，即所谓的不确定定理。^④

第二，该技术的兼容适配性较强，可与其他学科和技术的应用有机结合。首先，就本质而言，量子科技本身就是学科间相互交融的产物，故其具有很强的通用和适配性。其次，在科研层面上，量子科技亦是如此，它可能与化工、能源、材料、生物制药、脑科学、人工智能等诸多学科领域相结合，打破目前相关学科发展过程中所遇到的诸多壁垒，进而变成推动未来科技创新的强大动力。再次，在具体的落地应用上，量子业已被成熟运用到新药开发、破解加密算法等领域。目前，受限于经典计算机的算力，医药等领域的新品性状测试依然需要通过反复试验才能够获得，费时费力。而量子信息技术擅长模拟分子特性，故其有望通过计算机数字形式直接帮助人类获得大型分子性状，极大缩短理论验证时间。

① [美]托马斯·库恩：《科学革命的结构》，金吾伦、胡新和译，北京大学出版社2003年版，第78页。

② Werner Heisenberg, *Physics and Philosophy: The Revolution in Modern Science*, New York: Harper and Row Publishers, 1958, p. 54.

③ Paul Dirac, *The Principles of Quantum Mechanics (2nd ed.)*, Oxford: Clarendon Press, 1947, p. 12.

④ John von Neumann and Nicholas A Wheeler. eds., *Mathematical Foundations of Quantum Mechanics. New Edition*. Translated by Robert T. Beyer, Princeton: Princeton University Press, 2018, p. § V.1.

总之，量子科技之于智能革命具有双重含义。首先，量子科技是助推智能革命的重要引擎。从技术上说，现阶段的智能科学还只是弱人工智能，未来智能社会需要的智能是更高层次的人工智能，也就是所谓的强人工智能。而要突破目前弱人工智能的现状，实现向强人工智能的转变，关键条件之一就是实现算力的跃升。但由于摩尔定律的存在，经典信息技术的发展已遇到瓶颈。在此背景下，基于量子自身特性发展的量子科技是一个重要的突破口，能够在减少能耗的基础上，赋予智能技术发展急需的爆炸式算力，继而推动整个智能社会的形成。其次，量子科技还促进了认知变革。一方面，传统科学的物理认知基础为宏观世界，而量子科学则截然相反，主要研究微观物质世界中的粒子运动规律。其认知基础为微观世界，这无疑是重要的进步。另一方面，相较于传统科学的确定性特征，量子自身的概率性、不确定性等对人类认知世界打开了又一扇大门。

二、量子科技的领域性介入：军事变革及其对国际安全的影响

当前，量子信息技术对于国际政治博弈最直接的影响在于军事领域。这是由于在当前大国博弈的大背景下，技术博弈已经成为国际政治博弈中最重要的方式。而技术的最直接用途就是保障自身的军事安全，量子信息技术尤为如此。这一技术的最大特点在于其能掀起军事领域的巨大变革，进而给国际安全领域带来新的秩序变革。换言之，该技术会加剧现今世界各国的安全困境。^① 特别是对于其他国家而言，一方面，量子信息技术驱动的智能军事变革会使其与大国间的军事智能鸿沟越拉越大；另一方面，大国在第二次量子革命中的领先地位又使其面临恶化的生存情况，国家安全战略的首要问题会变成生存与安全问题。^② 要理解这一点，我们必须从量子科技在军事领域的介入着手，从其军事装备领域的应用、促成的战场形态变革以及引发的

^① 在国际关系的相关理论中，安全困境一般指的是民族国家间在安全方面互不信任、互相惧怕引发的安全信任危机。具体参见[美]小约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》，张小明译，上海人民出版社2002年版，第23页。

^② Francis Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1963, pp. 50-51.

战争理念变化三方面描述该技术将会引发的巨大军事变革。

（一）量子科技在军事装备领域的介入

目前的量子信息技术主要通过技术融合的方式介入军事装备领域的升级，主要包括三方面的技术协同。

第一，军事大数据与量子技术之间的相互融合与协同。在具体实践中，军事大数据是对抗环境下的数据，所以其数据质量差，价值密度低，通常具有不确定性、不完全性和虚假欺骗性。此外，军事行动的特点是“人在回路中”^①，即人的活动很难用大数据经典方法学习、预测。这就使得军事大数据在应对小样本数据学习、不完全及不确定信息下的博弈、复杂环境下的场景建模与理解等问题方面，要比普通意义上的大数据应用更加困难。而量子信息技术却能解决这一难题。凭借着量子传感、量子定位、量子通信和量子计算技术，战场数据的收集会更加精确、可靠和及时，自动化作战系统对于即时场景数据的处理和应对效率亦将会获得很大提升。

第二，军事人工智能技术与量子科技的融合。2021年5月21日，俄罗斯国防部长绍伊古在俄罗斯红星电视台播出的一档节目中表示，俄罗斯已经开始批量生产能够独立作战的人工智能机器人。^②可以想象的是，这只是一个开始，军事人工智能技术将会在未来大行其道，但此类军事应用主要有三重风险。第一重风险是人工智能武器不能及时自主处理战场上的突发情况。目前的人工智能多为弱人工智能，在解决可编程范围外的战争问题时，往往欠缺人类在战场中应有的理性判断评估、分析决策、随机应变和分辨道德的能力。第二重风险则是安全方面的风险。在军事对抗环境下，运用人工智能技术的作战系统或武器装备一旦被敌人利用恶意代码植入病毒、篡改指令等方式攻击后，将极易导致失利甚至灾难性后果。第三重风险为法律风险。比如，战场机器人可能因无法区分军人与平民而造成滥杀无辜，进而对区别性原则构成挑战。^③而这三重风险在量子技术的赋能后，可以得到很好的解决。

^① James R. Buck, “Man-in-the-loop Simulation,” *Simulation*, Vol. 30, No. 5, 1978, pp. 137-144.

^② 《俄防长：俄开始量产能独立作战的机器人》，中国新闻网，2021年5月22日，<http://www.chinanews.com/gj/2021/05-22/9483021.shtml>。

^③ 龙坤、朱启超：《美军人工智能研发与应用动向》，《世界知识》2018年第18期，

比如，目前人工智能装备欠缺及时处理编程范围之外的战争问题的能力，其根本原因在于现有经典计算机缺少巨量复杂数据的储存和处理能力，故其对战争情况的模拟不够充分。但量子计算则可以赋予智能系统巨大的算力和数据储存能力。至于安全和法律风险，量子加密技术和定位技术亦能予以解决。

第三，空间技术与量子技术的相互交叉。在空间技术中，航天遥感技术又是发展的重点。这是因为该技术的优点在于其侦察范围广、并且不受地理条件限制，不仅发现目标快，而且能同时获取采用其他途径难以得到的军事情报。然而，这类技术却存在两个致命缺陷。一是现有的伪装技术，无论是隐藏战场上坦克或士兵的简单烟幕弹，还是隐形战机或隐形军舰上的高科技雷达吸收材料，都可能对卫星侦查的结果造成不小的干扰并形成较大偏差。二是随着空间技术的发展，卫星在传输信息时极易受到外部其他武器的干扰或攻击，进而导致侦查信息在返回地面系统时出现失真等现象。而量子技术就可以解决这一问题。在量子密钥分发技术的推动下，天基量子传感器无疑将颠覆现有的卫星传感模式，成为未来战场中情报、监视、侦查架构中的关键部分。

由于量子科技的赋能，困扰军事人工智能的算力和装备小型化的问题将得以解决。在未来战场中，无人机器人、作战机器人等自主智能武器的运用也会变成战争的常规模式。为了充分发挥智能作战系统能力，集中编配自主智能机器可能更符合作战需求，即以智能化无人系统为主体或核心的部队很可能最终会成为专业化部队。此外，战斗人员与智能武器系统之间的比例将出现历史性逆转。与此同时，在未来，为了充分发挥智能武器的装备优势，军队很可能主动打破现有制度机制，并围绕充分发挥智能化武器优势这一目的，构建出一套新的军事制度机制。

（二）量子信息技术与战场形态的变革

科技的进步和武器装备的更新升级是推动战争形态发生转变的重要原因。量子信息技术亦不例外。其在军事领域的大规模应用势必极大重塑未来的战场形态。

第一，此轮军事技术的重大进步将极大地开拓战争的疆界，促使未来战争的战场由物理域拓展至认知域，进而呈现全域特征。正如美国“星球大战”计划的倡导者格雷厄姆（Daniel O. Graham）在《高边疆——新的国家战略》中所言，“在整个人类历史上，凡是能够最有效地从人类活动的一个领域迈向另一个领域的国家，都取得了巨大的战略优势”^①。量子技术的发展亦不例外。简言之，人类进行战争的空间将因量子技术进一步扩展，从陆地、海洋、天空等传统物质空间向虚拟空间、网络空间、生物空间等微观空间乃至认知领域演进。未来战场将没有传统战争中前方、后方的概念，其空间将会呈现全域、全范围的特征。^②

第二，量子信息技术将重塑战场对抗的内涵和外延。如果说信息战是基于信息的武器平台对抗，那么智能战就是联合作战体系之间的对抗。得益于量子信息技术的应用，联合作战体系的搭建将成为可能，而拥有体系优势的一方也将在对抗中占据优势。此外，未来战场的对抗还将呈现综合性的特征，即未来战场对抗会是混合战争力量在全域中的总体对抗，它将既是政治目的支配下的军事对抗，也是经济、文化领域支撑下的综合国力对抗，同时还是科技手段支撑下的战略互联网、战争潜力网与战场军事网的综合性对抗。^③

（三）量子信息技术与战争理念的发展

如果说信息技术开启了第三次工业革命的大门，推动了现代军队从机械化迈向信息化的军事革命，使战争形态和样式由机械化向信息化演变，那么量子技术的意义在于该技术很可能引起战争基因的突变，深刻改变未来战争的取胜之钥，促进战争形态由信息化向智能化转变。如果依据人类智能划分，未来的作战样式可分为两部分，其一是传统军事策略的延续，即人类自古以来战争智慧的结晶；其二是量子科技驱动的智能技术，即人类智能在技术层面的延伸。

第一，今后战场的作战样式将发生重大改变。首先，坚持以人为主导的

① [美]丹尼尔·奥格雷厄姆：《高边疆——新的国家战略》，张健志等译，军事科学出版社1988年版，第5页。

② 肖天亮：《新一轮世界军事革命发展趋向》，《前线》2019年第10期，第34页。

③ 戚建国：《把握战争形态演变的时代特征》，《解放军报》2020年1月6日，第7版。

人、机协同作战将成为主流。未来战场将是一个复杂系统，即一个既包含人类群体又涵盖智能量子机器集群的大系统。在这个系统中，人、机之间进行的将不仅是简单的个体交互，还包括了人、机协同的群体智慧决策。而要以人为主体，则是因为决定战争成败的关键因素仍掌握在人手中，像无人机蜂群这样的智能无人机器只具有工具价值。因此，未来以人为主导的人、机协同作战会是作战样式的最优解。其次，通过降阶打击来实现全域控制将是未来战争的常用作战样式。此处的降阶打击，指的是依托量子军事计算、量子军事雷达等关键性武器装备的高阶优势，采用相应的战术战略，从一个高阶的角度打击敌方的低阶武器装备或军事力量体系，进而在战争中获得颠覆性和非对称性的胜利。全域控制则要从未来战争的全域性来予以理解。在量子技术推动下，未来战场将不再局限于海、陆、空三个领域，而是一个包括网络、生物、智能和纳米等领域在内的全域空间。要想在这一战场取胜，完成对战场全域的控制才能确保获得战争胜利的天平彻底倒向自己。其关键又在利用技术的位阶优势，即先利用高阶技术抢占某一时、某一阶的位阶优势，再将位阶优势转化为域位控制，积局域控制为全域控制，以实现作战胜利。再次，以战争算法为依托，作战云脑为核心的智能数据作战将是未来战场的新特征。随着量子科技与人工智能技术的结合，战场模拟仿真开始进入算法时代。简单来说，战争算法就是一种利用算法完整描述战场问题并进行模拟的手段。就具体实践而言，战争算法可以大幅减少战争期间观察、判断的时间，大幅提高数据的挖掘和利用效率，减少战场态势感知的不确定性。如果说战争算法主要用于模拟战场的话，那么作战云脑则主要负责形成智能化的战场决策，即作为未来战争智能指挥系统的核心而存在。^① 未来在量子科技的赋能下，作战云脑可通过图像和语音识别、自然语言处理等手段进行先期的战场情报预处理，再通过知识图谱和人工介入的手段，实现军事情报的智能分析，最后再通过人机交互协同，实现快速且智能的战场决策。

第二，未来战争的作战思维也将智能化转变。当前军事领域的变革业已引发未来作战样式的智能化嬗变，而作战思维又与之密切相关，所以未来战

^① 朱雪玲：《大脑作战：未来战场新样式》，《解放军报》2015年7月2日，第7版。

争中的智能思维在作战中将至关重要，并将驱动军事理论的创新。首先，此处的智能思维，指的是一种基于对智能化技术进行科学认知的思维模式。但值得注意的是，此时的智能化技术得到了进一步的发展。这里的智能概念已不是目前的弱智能，而是一个包含仿生智能、机器智能、群体智能、人机混合智能等在内的多类型智能体集合。因此，此处的智能概念从内涵到外延都被赋予了全新的价值和意义。而智能思维正是对这些新价值和意义的认识，是一种适应科技进步与时代发展的重要思维模式。而任何创新都必须符合时代的大背景，具体到作战理论中亦是如此。其次，智能思维的内涵包括了“以智取胜”的制胜机理。以智取胜，也就是智能制胜，主要有双重含义。一是依靠武器装备的智能化获胜，就是以智能化作战为重点，凭借智能化武器系统打造一个特有的智能化作战模式。二是依靠“智”在认知战场获胜。由于量子科技的发展，未来战争和战场将会进一步拓宽，认知战场也将涵盖其中。在未来战争中，战场对抗将转向心理、认知和智慧层面的对抗，故以“智”制服又是关键，即要针对瓦解心理、扰乱思维、瘫痪意志的软杀伤特性，进行以制智为目标的智能认知对抗。

三、系统性影响：科技军备竞赛与全球政治秩序嬗变

如爱德华·卡尔（Edward H. Carr）所言，军事力量具有重大的意义，主因是国际关系中实现或获得权力的最终手段是战争。国家的每个行为都是为了战争，战争也是作为最后手段使用的武器。^①因此，深度介入军事领域的量子信息技术势必带来新一轮的军备竞赛。由于这场军事竞赛是围绕争夺智能时代军事制高点进行的，所以其本身就具有重大的国际政治权势效应。

对于美国而言，为了维持其世界霸主地位需要持续加大量子技术方面的科研军事投入，全方面推动智能时代的军事变革，巩固自身优势，确保在量子科技领域的领先地位，为自身领导的世界秩序提供安全保障。对于中、德、

^① [英]爱德华·卡尔：《20年危机（1919—1939）国际关系导论》，秦亚青译，世界知识出版社2005年版，第103页。

法、英、日、俄而言，大力发展量子技术的意义在于缩小与美国之间的差距，以使自身在智能时代的全球政治格局中依旧占据一席之地。对于后发国家而言，量子科技的重要性在于可借此适应国际政治的丛林法则，尽快实现军事力量的智能化转型，缩小与领先国家之间的代差，以避免陷入被威胁的境地。

（一）新一轮量子军备竞赛已经开启

就各自的量子信息技术发展战略而言，美国、欧盟、英国和日本有着各自的特点。作为最早将量子信息技术列入国家战略、国防和安全研发计划的国家，美国主要通过立法来保障量子科技的发展。尤其是近三年来，美国不断推出有关量子信息技术发展的法案。欧盟的战略重心则在于关注量子信息技术对国家安全、经济发展等方面的影响。2018年10月，欧盟理事会正式启动量子技术旗舰计划，主要开展量子信息技术方面的研究，旨在为欧洲建设一个量子网络，用于连接量子计算机、模拟器与传感器。^① 英国则不同，主要重视量子科技的基础科学研究，同时基础研究和商业研究并重。在《国家量子技术战略》（National Strategy for Quantum Technologies）和《英国量子技术路线图》（A Roadmap for Quantum Technologies in the UK）中，英国提出要逐步将量子系统组件、量子通信、量子传感器、量子原子钟、量子增强影像等一大批量子信息技术实现商业化应用，并在20年内实现量子计算商业化的目标。^② 日本则是根据自己的长处，将目标锁定在量子信息处理（量子模拟、量子计算机等）、量子测量和传感器、下一代激光技术三个方向，有的放矢地发展量子技术，以便利用其解决重要经济和社会问题。^③

值得注意的是，美国、欧盟、英国和日本都侧重于发展量子计算技术。具体而言，在量子计算领域，欧盟、日本的3年或5年短期目标关注于提升量子比特的容错性以及开发数十位量子比特的处理器，中期目标是开发量子

^① European Commission, “Quantum Technologies Flagship Kicks off with First 20 Projects,” June 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6205_en.htm.

^② 中国科学院科技战略咨询研究院：《英国和德国大力推动量子技术研发》，中国科学院科技战略咨询研究院（CASISD）网站，2019年1月11日，http://www.casisd.cn/zkcg/ydkb/kjqyb/2019/kjqyb201901/201901/t20190111_5228057.html。

^③ 中国科学院科技战略咨询研究院（CASISD）：《日本文部科学省发布量子飞跃旗舰计划》，中国科学院科技战略咨询研究院（CASISD）网站，2018年6月12日，http://www.casisd.cn/zkcg/ydkb/kjqyb/2018/201806/201806/t20180612_5025170.html。

计算机原型；美国、欧盟、英国、日本的10年或更长期目标均是制造出实际可用的量子计算机，并开展应用验证及云计算服务等。尤其是自2020年以来，美国和欧盟日益注重量子互联网相关的规划。例如，欧盟在《量子旗舰计划》（European Quantum Flagship）下设立量子互联网联盟（QIA）项目，计划在荷兰建立首个四节点量子信息实验网（Four-party Experimental Quantum Network）。^① 2020年7月，美国能源部又公布了一份关于量子互联网发展战略蓝图的报告，对量子互联网发展进行了规划。^② 同年10月，美国国会提出《量子网络基础设施法案》（Quantum Network Infrastructure Act），推进量子网络基础设施建设并加速量子技术实施应用。^③

（二）全球量子科技的竞争格局已初步形成

从美国、欧盟、英国、日本等国家或地区的战略布局看，量子信息技术的地位正不断上升，这反映出世界各国和地区愈加重视量子技术对于国家或地区战略利益和战略安全的影响。因此，传统强国和处于地缘热点的国家或地区掀起了一场以争夺“量子霸权”为目标、大力发展量子信息技术为重点的量子军备竞赛，而这也导致新的国际秩序变化的产生。具体而言，一部分国家由于科技基础雄厚等原因，已经在量子科技领域取得了一系列突破，量子信息技术发展不平衡的现象也开始出现。从量子信息技术的基础理论研究、实践应用的先进性、自主研发的能力以及国家的科研基础等方面综合考察，全球量子科技的竞争格局业已初步形成。

第一，美国处于全球领先地位。就总体而言，美国涉及的量子科技领域最全面，综合实力也最强。尤其在量子计算机领域，美国持续加大投入，目前已初步形成了政府、科研机构、产业和投资力量多方协同的科技创新体制，并建立了在技术研究、样机研制和应用探索等方面的全面领先态势。首先，

^① European Quantum Flagship, “Strategic Research Agenda,” March 2020, https://qt.eu/app/uploads/2020/04/Strategic_Research_Agenda_d_FINAL.pdf.

^② U.S. Department of Energy Office of Scientific and Technical Information, “From Long-distance Entanglement to Building a Nationwide Quantum Internet: Report of the DOE Quantum Internet Blueprint Workshop,” February 2020, <https://www.osti.gov/biblio/1638794>.

^③ 115th Congress, “To Establish and Support a Quantum Network in Infrastructure Research and Development Program at the Department of Energy and For Other Purposes,” September 2020, https://zeldin.house.gov/sites/zeldin.house.gov/files/Quantum_01_xml.pdf.

就量子计算机领域的专利和论文发表情况而言，美国占据绝对优势。根据相关统计，在全球量子计算技术发明专利前 20 位的企业中，美国企业占比接近 50%，远超第二名日本。^① 在论文发表方面，据中国信息通信研究院 2020 年 10 月统计，美国科研机构和相关企业的论文数量超过 8 000 篇，位列第一，中国紧随其后超过 4 000 篇。^② 其次，谷歌、微软、IBM 等美国最具代表性的科技巨头也积极加入量子计算机技术的研发和应用实践中，并取得了一系列巨大的进展和突破。特别是谷歌和 IBM，这两家公司在全球量子计算领域中处于领先地位，其中谷歌的主要优势在于量子机器学习算法和率先实现“量子霸权”^③。IBM 在上下游、软硬件、技术积累和投资额度上都十分突出，在量子云计算和量子计算机的硬件研发和应用上一直处于世界领先。与此同时，美国科技巨头还自发成立了产业联盟，以进一步推动量子技术的发展。如 IBM 发起成立量子计算联盟（Q Network）推进行业合作，其特点是除用户和科研机构外，主要成员为软件公司，基本不与硬件公司合作。而微软则截然相反，成立“微软量子网络”（Microsoft Quantum Network）和“西北量子联盟”（Northwest Quantum Nexus）的主要目的就是为弥补缺乏自主量子计算硬件的劣势，其联盟中包含了数家量子硬件公司，比如离子 Q（IonQ）、霍尼韦尔（Honeywell）等。再次，初创企业也是美国量子信息技术产业发展中不可或缺的力量。当前美国的初创量子科技企业共有数十家，涵盖了软硬件、基础配套及上层应用各个环节。比如雷杰蒂（Rigetti）拥有美国唯一专门的量子硬件快速原型设计厂，提供自由试验和快速迭代；离子 Q 在离子阱方向具有领先地位（另一领先者为高达 64 量子体积^④的霍尼韦尔），而离子阱技术路径相比超导可能更具长远的未来前景（读、写效

① 中国信息通信研究院：《量子信息技术发展与应用研究报告（2019）》，2019 年 12 月 15 日，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201912/P020191226517744813705.pdf>。

② 中国信息通信研究院：《量子信息技术发展与应用研究报告（2020）》，2020 年 12 月 15 日，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202012/P020201215373063374434.pdf>。

③ 量子霸权，是指量子计算装置在特定测试案例上表现出超越所有经典计算机的计算能力。实现量子霸权，将代表超越经典的量子计算能力从理论走进实验，标志着一个新的计算能力飞跃时代的开始。

④ 量子体积，是 IBM 提出的一个专用性能指标，用于测量量子计算机的强大程度。简言之，量子体积越大，计算机能够解决的问题就越复杂。而此处提到的 64 量子体积，是迄今为止最大的量子体积。

率高、相干^①时间长、所需温度环境更宽容)；量子回路公司(Quantum Circuits)的竞争优势是其模块化量子计算机将集成量子纠错算法，提高硬件效率降低冗余度，同时降低了单个芯片的成本。尤其值得注意的是，在这些初创企业的背后，或多或少都有诸如洛克希德·马丁、雷神、波音等军火公司的影子。

第二，中国也是目前唯一在量子信息科技可与美国相抗衡的国家，但相比美国，中国的优势主要集中在量子通信领域。在该领域，中国已经走在了世界最前沿。无论是论文、专利还是建设的相关项目，都是其他国家不可比拟的。就科研而言，中国已经形成了潘建伟、郭光灿等高水平创新团队。就相关企业而言，也涌现出一批掌握领先技术的高科技公司，如2020年7月在科创板上市的科大国盾量子技术股份有限公司等。就具体实践而言，中国发射了全球第一颗量子科学实验卫星墨子号，并研制了全球首个可移动量子卫星地面站与其成功对接，中国由此完成了星、地一体的网络构建。

值得一提的是，中国还独创了一个新产业——量子保密通信，并实现了相关核心部件的自主供给，其中多项核心技术研究也领先全球。2017年9月，中国开通了全球第一条量子保密通信干线。而在2020年9月，由清华大学教授龙桂鲁团队研发的国际上第一台具有实用价值的量子通信样机也正式面世。与样机配套的还有量子保密数据链通信终端、量子保密数据链存储终端、量子多网会议系统等产品。与此同时，量子保密通信骨干网络也正处于建设过程中。2021年1月，潘建伟团队及其合作者又在量子通信方面首次展现了一个完整的天、地一体化量子通信网络，其综合通信链路距离长达4600公里。^②

第三，英、德、日、法、加、意六国在第二次量子革命的浪潮中，主要凭借其在某一具体细分领域中的技术领先优势，在量子信息技术的发展中占

① 离子阱系统优势之一就是较长的相干时间。其中，相干时间直接限制了量子计算机可以连续进行量子操作的最大次数，同时也是实现高保真度量子操作的前提条件。除量子计算外，相干时间对量子通讯以及量子精密测量领域也都具有重大意义。

② Chen Yu-Ao, Zhang Qiang, Chen Teng-Yun, et al., "An Integrated Space-to-Ground Quantum Communication Network Over 4,600 Kilometers," *Nature*, Vol. 589, No. 7841, 2021, pp. 214-219.

据了一席之地。首先，英国在量子机器学习领域居于全球领先地位。其中代表性企业有河道（Riverlane）、拉赫科（Rahko）、计提恩（GTN）等。拉赫科是世界最先进的量子机器学习公司之一，计提恩则主要利用量子机器学习技术改变药物研发。德国在基础理论和科研层面处于世界顶尖水平，比如弗劳恩霍夫应用光学和精密机械研究所（Fraunhofer IOF）就宣告他们在量子通信和显微镜领域取得了领先成就。^① 日本的优势则在于其雄厚的半导体基础和材料科研基础，故在量子计算机、量子互联网等领域颇具优势。此外，2020年的4月13日，日本相关企业和研究所组建了名为量子实践应用研究联盟（QPARC）的攻关项目，其中发挥主导作用的是库纳萨艾斯公司（QunaSys）。它们打算将日本的材料优势与量子科技相结合，创造革新性材料并缩短开发周期，另辟蹊径赶超其他国家。^② 其次，在法、加、意三国中，加拿大的实力最为雄厚，尤其在量子计算机、量子互联网领域，其水平世界领先。在量子计算机领域，加拿大最知名的公司是迪瓦乌（D-Wave）。目前为止，该公司是世界上最成功的商业量子计算企业。而在量子互联网领域，上都公司（Xanadu）更是颇具盛名，目前正与加拿大初创企业孵化器及创造性破坏实验室合作创建加拿大第一个量子网络（CQN）。^③ 法国的量子信息技术发展虽谈不上迅猛，但也取得了诸多成果。比如，法国索邦大学（Sorbonne University）联合欧洲其他7个大学组成的量子研究团队用一组仅2.5厘米长的铯原子阵列，使量子存储器的存储和检索效率达到创纪录水平，向未来建立跨越洲际的大规模量子通信网络迈出关键一步。^④ 意大利则是在光纤量子通信干线建设方面处于世界前列地位。目前，该国已经启动了

① Loukia Papadopoulos, “Fraunhofer IOF to Revolutionize Quantum Communications and Microscopy,” January 2021, <https://interestingengineering.com/fraunhofer-iof-to-revolutionize-quantum-communications-and-microscopy>.

② QunaSys, “QunaSys launch of Quantum Practical Application Research Community (QPARC),” April 13, 2020, <https://en.qunasys.com/news/qparc>.

③ Xanadu, “Xanadu Announces Canada's First Quantum Network Designed for Innovation and Collaboration,” November 24, 2020, <https://www.newswire.ca/news-releases/xanadu-announces-canada-s-first-quantum-network-designed-for-innovation-and-collaboration-878700962.html>.

④ Pierre-Olivier Burdin, “The Université Côte d'Azur will participate in the Quantum Plan of France,” Vendredi 22 janvier 2021, https://tribuca.net/societe_82529561-l-universite-cote-d-azur-participera-au-plan-quantique-de-la-france.

总长约 1 700 公里的连接弗雷瑞斯 (Frejus) 和马泰拉 (Matera) 的量子通信骨干网建设计划。^①

因此,虽然目前量子信息技术领域的发展还有很大的空间,但世界量子信息技术的发展格局已初步形成,各国之间的量子技术鸿沟也已凸显。正如杰弗里·赫雷拉 (Geoffrey Herrera) 所言,技术进步不仅影响着国内变革,而且也是影响国际体系的重要因素。^②

(三) 国际政治秩序的重新调整

量子技术鸿沟势必也会影响国际政治秩序的重塑。此次国际政治秩序的重新调整,主要包括两方面内容。

第一,量子信息技术发展的不平衡必然导致国际战略实力对比的不平衡,进而引发不同国家政治博弈优劣势的变换。一般而言,技术变革总是与国际格局变化同步发生,此次亦不例外。倘若某一国家在量子信息技术上取得重大突破,并将其运用于武器装备、军事理念、军事编制等变革中,就能使其成为真正意义上的超级军事强国。而军事实力的提升又会为其提供重要的物质技术支撑,国际政治的地位也将因此急剧上升,进而在相关博弈中占据优势乃至主导地位。值得注意的是,此次技术发展的不平衡会使大国与其他国家的智能鸿沟更趋扩大,民粹和宗教极端主义或将进一步抬头,甚至可能衍生一种新的仇恨型恐怖主义,而这种恐怖主义的直接原因就在于国际战略对比的严重失调及相关国家自身智能化进程的滞后。

第二,尤其重要的是量子信息技术在军事领域的介入或加速世界政治秩序的变革,但整个世界和平也将面临巨大考验。当前,美国主导的政治秩序正面临着巨大的危机。一方面,美国“一家独大”的全球治理体系更加撕裂甚至走向崩溃;另一方面,后疫情时代全球治理体系失灵,加上单边主义、民族主义、民粹主义、极端主义和贸易保护主义等日渐盛行,地缘政治摩擦与矛盾可能会越来越多。正因为如此,科技力量很可能会成为美国维护世界

^① Fisica, “E’ Made in Italy la Prima Comunicazione quantistica Via Satellite,” Giugno 2015, <https://sciencecue.it/comunicazione-quantistica-made-in-italy-satellite/6037/>.

^② Geoffrey Herrera, *Technology and International Transformation: the Railroad, the Atom Bomb, and the Politics of Technological Change*, New York: State University of New York Press, 2006.

霸权的重要手段。而如今在量子信息技术领域，美国仍处于领跑地位。若美国的量子科技不受其他外部权力的约束，将能够在国际博弈中实现降阶打击，世界局势也会随之动荡不安。在此背景下，作为量子科技的领先国家，也是唯一可以在量子科技领域与美国较量的国家，中国既有能力也有义务平衡全球量子科技的力量，避免出现美国量子信息技术一家独大引发新的军备竞赛和安全危机，以便使量子科技这一新技术应用于更广泛的领域，进而给人类社会带来更深层的变革。

四、中美战略竞争与全球治理的未来格局

当前，第二次量子革命和产业变革正与中美新一轮博弈交织发展。因此，作为这轮变革中最具代表性的技术之一，量子信息技术不仅将给中美博弈带来深远变革，还将以此对全球秩序的稳定带来新的挑战。

目前，在中美科技博弈层面，美国在 5G、半导体和人工智能领域已初步形成了体系化、结构化、精细化的战略框架。但在量子信息技术层面，美国的战略虽已在多个法案中有所提及，却尚未有具体的措施落实。可以肯定的是，量子信息技术会是中美科技博弈的另一个前沿领域。其原因主要基于两个层次：一是就现实政治因素而言，美国在科技领域遏制中国的发展业已成为美国精英阶层的共识；二是就全球的技术演进逻辑而言，量子信息技术会是未来竞争的关键所在。作为引领下一个时代的技术，谁能掌握量子信息技术的控制权，谁就可以在竞争中取得优势。但相比其他领域，量子信息技术的竞争会是一场持久战。这一方面是因为两国在此领域各有优势且差距不大，另一方面在于量子信息领域的突破性技术诞生及应用仍需时间，并且存在着很大的不确定性。

（一）量子信息技术亟须纳入全球治理范畴

在全球治理层面，作为一种新型技术，目前的全球治理框架并不能很好地解决该类技术的治理问题。量子信息技术亟须纳入全球治理的范畴，原因主要有三个方面。

第一，量子信息技术既是一项颠覆性的技术，更是一项“大科学”^①。之所以认为该技术极具颠覆性，一方面在于其原理的颠覆性，另一方面在于其应用在各个不同的领域都能带来颠覆性影响。大科学则是指该技术是一项全人类的技术，也是人类迈入智能社会的关键之所在。与此同时，当今量子信息技术发展都是以各自为战的方式进行的，某些国家因此将量子信息技术当作一项独有技术，并将该技术仅用于军事目的，以获得在国际政治博弈中的优势地位，那无疑是对量子信息技术的误解和错用。换言之，作为第二次量子革命的重要驱动力，量子信息技术应以全人类的福祉为目标，全方位、多层次推动人类走向智能社会。

第二，量子信息技术的应用会让世界不平衡现象加剧，全球治理将面临巨大危机。在可以预见的未来，地缘政治竞争将越来越多地由经济和技术力量定义。有能力在量子信息技术中设定规则和标准的国家将会在全球范围内加强和传播其政治、经济和社会价值。另外，为了应对竞争者的进步，一些国家可能会通过限制性移民政策和出口政策来阻止量子信息技术的扩散，从而保持其技术优势。这无疑会使强者更强、弱者愈弱的现象成为常态，由此带来的“科技保护主义”“科技民族主义”将成为全球化的最大挑战与阻力，整个世界也会随之进一步分裂，逆全球化和民粹主义浪潮将会进一步兴起，全球治理体系将因此受到巨大冲击。

第三，量子信息技术的发展还将导致风险管控问题的产生。新兴科技的发展在给予人类社会以巨大推动的同时，也会带来一些风险。但量子信息技术带来的风险在于其双重性，一方面量子信息技术本身就会带来巨大的风险，另一方面量子信息技术与人工智能技术的结合会导致新风险的产生。当今人工智能仍属于弱人工智能，但若获得量子信息技术赋予的巨大算力，人工智能可能会迈向类脑智能，甚至更高级别的超人工智能。随之而来的就是人工智能的行为规制和失控问题，而这一问题无疑需要全球范围内各国的深度合作和参与。

（二）中国与量子信息技术全球治理

^① Alvin Weinberg, “Impact of Large-Scale Science on the United States,” *Science*, Vol. 134, No. 3473, 1961, pp. 161-164.

对于中国而言，深度参与量子信息技术的全球合作与治理，既是时代的需求，也是实现中华民族伟大复兴的必由之路。

第一，中国作为量子信息技术领域的领先国家，既有能力也有必要深度参与量子信息技术的全球合作与治理。由于此前中国的科研实力相对较弱，所以在前三次工业革命中都未能起到引领作用或深度参与其中。但如今中国在量子信息技术发展中处于全球领先地位，因而第二次量子革命是中国几百年来第一次有能力、有基础全面介入和参与的一次技术革命。至于必要性，主要在于量子信息技术与人类的命运息息相关。全世界的量子信息技术发展需要所有国家和研究人员的共同努力。这种努力不仅包括技术的研发和测试，更包括了量子信息技术标准制定等一系列内容。中国作为在量子信息技术发展方面位居世界前列的国家，为全球量子信息技术的合作与治理贡献自己的力量是责无旁贷的。

第二，作为后发国家的代表，中国有责任代表广大发展中国家参与到量子信息技术的全球合作与治理中去。全球科技治理很长一段时间由西方发达国家主导，后发国家则一直处于弱势地位。如今以量子信息技术为主要驱动力的新科技革命方兴未艾，为后发国家实现跨越式发展提供了更多机遇。作为新兴经济体和世界最大的发展中国家，中国完全可以做出榜样，顺应时代潮流，展现大国担当，承担全球科技治理责任。因此，中国必须深度参与量子信息技术的合作与治理，加强与各方协调，推动量子信息技术的合作发展与风险管控，更好地反映发展中国家在全球前沿科技治理中的重要作用，更加平衡地反映发展中国家和发达国家的诉求。

第三，中国自身和世界的发展也要求中国深度参与全球量子科技治理。这不仅是因为发展科学技术必须具有全球视野，还在于自主创新是开放环境下的创新。以量子信息技术为首的颠覆性技术是中华民族在伟大复兴进程中的一次重大机遇。深度参与和自主创新并不矛盾。一方面，以量子信息技术为主要推动力量的第四次技术革命将使全球命运变得更加紧密；另一方面，中国的自主创新不能闭门造车，任何一个国家都不可能仅凭一己之力解决所

有的创新难题。^① 除此之外，中国参与全球量子科技治理，还可阻止美国从现实发展和规则制定等层面上获得量子科技霸权，进而使量子科技引发的军备竞赛处于可控状态，世界和平也能够得到有效保障。

（三）量子信息技术全球治理的中国方案

第一，中国应利用自身在量子信息技术中的影响力，主动推动现有全球科技治理体系改革。全球科技治理体系因长期由西方国家主导，新兴国家和发展中国家的利益未得到充分保障，其代表性、包容性与民主性不足。量子信息技术也因其技术的复杂性和颠覆性，让本就问题重重的全球科技治理与合作体系更加脆弱。因此，中国可从两个方向深度参与全球量子信息技术合作与治理。首先，中国应针对现有全球科技平台在量子信息技术治理中的盲区，积极参与建设有关量子信息技术合作与治理的新规则。比如在量子加密通信等优势领域，中国要在具体技术标准和行业规则上发挥权威性作用。在未来发展还存在很大不确定性的量子信息技术等领域，中国也应积极参与学术界、产业界以及政策界的国际交流，主动提出建设性意见。其次，中国要突出关注现有全球科技治理体系应对量子信息技术的乏力之处，改革和完善现有全球量子信息技术合作与治理的不足之处。为此，中国应基于现有的“一带一路”建设渠道或区域性协定，与其他国家就量子信息技术的合作及治理创建一系列机制和规则，进而为全球范围内的量子信息技术治理提供急需的公共产品，以弥补现有全球科技治理网络和体系的不足。

第二，中国需要提升量子科技领域国际合作的层次和水平，探索并构建与发达国家之间的互信机制。一些西方国家担心中国推动量子技术主要是为了服务于军事目的，并将其转化为地缘政治优势。但事实上，无论从政治传统还是自身实力出发，中国都不会成为如同美国那样的霸权国家。对于量子科技，中国是从全球视野出发，以该技术的具体应用为突破口，来推动人类文明的进步。因此，中国并不主张量子科技的军事化和军备竞赛，鼓励并希望加强量子科技方面国际社会的多方合作。另外，以美国为代表的西方国家国内也都存在相对理性的政治力量，如果我们能够在量子科技方面与各国密

^① 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第538页。

切合作，无疑将极大增强中国与发达国家间的技术互信，进而对今后国际社会管理冲突以及推动更深层次的全球科技合作具有重要意义。

第三，中国应主动建设量子科技全球合作与治理机构。当前有关量子信息技术的全球专业化学术组织尚较稀少，更遑论有关量子科技的全球性治理组织与机构。在具体实践中，中国应充分发挥国际知名量子科学领域专家的影响力。此外，中国还应加强量子信息技术方面的宣传工作。具体而言，中国除了要对在量子信息技术领域取得的重大成果和创新经验予以充分宣传之外，还要注重在国际社会宣传中国在量子信息技术方面的成功发展经验，以助力新兴国家以及广大发展中国家跟上量子时代的步伐。

第四，中国需深化国内科技体制改革，并加强量子科技相关基础学科和课程体系建设，加大量子科技人才的培养力度。相较于美国通过科技公司为主渠道发展量子科技的模式，中国的量子科技研发主要依靠新型举国体制，依托相关高校和科研机构，未能充分挖掘企业在此领域的创新性和活力。^①此外，中国目前的量子科技应用性还不强，商业落地还有待推进。同时，量子科技相关学科的培育和人才培养也是为了加速量子科技产业化的进程。中国虽然有很丰富的量子科学领域的顶尖科学家和青年才俊力量，但由于量子科技属于基础学科的前沿技术，研究的准入门槛较高、进展难度大，因此中国从事相关研究的专业科研人数仍较少，这一状况需要改变。与此同时，中国还应培养量子科技治理人才，鼓励复合型人才积极、主动参与全球量子科技治理体系建设的交流与合作。

结 束 语

量子信息技术是一种颠覆性的技术，其在军事领域的大范围应用势必引发一场前所未有的国际政治秩序变革。世界各国为了在国际政治博弈中占据优势，开启了新一轮的量子军备竞赛。然而，事实上的量子技术鸿沟已经形

^① 关于中美发展新兴技术的不同思路，笔者曾以区块链技术为例，指出中国发展新兴科技的深层逻辑是国家先行模式，美国则是一种企业先行的思路。具体参见高奇琦：《主权区块链与全球区块链研究》，《世界经济与政治》2020年第10期，第50—71页。

成。在此背景下,为了避免量子科技可能引发的新型军备竞赛和过度军事化,笔者提出中国要深度参与量子科技的全球治理与合作。这既是规制量子科技向民用领域发展以及普惠全人类的现实需要,也是为了平衡美国量子科技实力、避免其将该技术过度军事化,导致新的国际安全困境的必然选择。然而由于篇幅所限,笔者并未能对该想法的具体内涵和外延、实践路径等进行详细论述,这有待下一步的研究和阐释。

此外,后发国家能否进行科技创新是个饱受争议的问题,中国在量子信息技术发展上的优异表现无疑很好地回答了这个问题。中国科技奇迹的出现与自身科技创新体制密不可分。同样因篇幅所限,这一部分无法在本文展开。但是相较于西方国家依托科技巨头形成产业联盟的科技创新模式,显然中国凭借新型举国体制,依托重要科研机构进行科技创新的方式是发展中国家的重要模板。而这也是笔者提出中国应深度参与量子科技全球治理的核心出发点,即中国要贡献自身量子信息技术的发展经验与智慧结晶,提出中国方案,以促使量子信息技术发展的成果惠及新兴国家和广大发展中国家。

[责任编辑:孙震海]

金融全球化演变背景下的 G20 主权债务综合治理*

叶 玉

【内容摘要】 新冠肺炎疫情的暴发加剧了国际发展挑战，发展中国家的主权债务风险管控和治理再次被提上议程。进入 21 世纪以来，金融全球化继续扩张，伴随南北力量结构的调整，发达经济体传统的对外债权规模明显收缩，新兴经济体对主权国家的贷款增长较快。但发达经济体仍掌握着主要债务货币发行权，仍拥有最强大的金融服务机构，其超常规货币政策驱使最贫困国家大举进入国际债券市场融资，使发达经济体的债权人地位和影响力以另一种形态延伸。当前的 G20 主权债务合作表明，新兴与传统债权国就最贫困国家主权债务处置开展协调具有建设性意义，但过分聚焦新兴经济体减债，淡化流动性救助及债务源头和私人部门治理，并以债务透明度取代发展政策有效性关切，存在明显的不均衡性。传统债权国应摒弃“零和博弈”思维，基于金融全球化合作和公平责任的要求，以联合国 2030 年可持续发展议程为指导，在 G20 框架下与新兴债权国合作，共同撬动私人部门合作，综合开展主权债务危机预防和控制治理。

【关键词】 金融全球化 主权债务治理 G20 缓债倡议

【作者简介】 叶玉，上海国际问题研究院副研究员（上海，邮编：200233）

【中图分类号】 F831

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0073-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104004

* 本文系国家自然科学基金“世行股权与治理改革新动向及中国方案研究”（18BGJ023）的阶段性成果。感谢上海国际问题研究院研究生陈树鑫在数据整理方面提供的支持。

新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）的暴发加剧了国际社会对发展中国家主权债务风险上升的担忧。但是，债务国到底是面临短期的流动性困难，还是陷入债务不可持续的局面，以及如何实施救助，在实践中往往难以判断。国际货币基金组织（IMF）和世界银行提出了一套关于低收入国家债务可持续性的分析框架，但在实际应用中却面临较大挑战。^① 不同债务国未来经济增长具有很大不确定性，其国家资产价值的评定亦十分复杂。这些国家债务是否可持续在很大程度上取决于债权国对其前景是否具有信心以及是否愿意继续提供融资，这具有很大的主观性，因而更像是一种艺术而非科学，具有非常强的政治性。^② 瑞·达利欧（Ray Dalio）指出，债务问题的解决有四个选项，即债务国削减开支、债权人提供债务减记及其他形式的债务重组、中央银行增加货币供给购买债务以及第三方提供救助，“美丽的去杠杆”实际上需要一个综合多方面的最佳平衡方案。^③ 这意味着主权债务治理不仅需要债权、债务双方之间“做减法”，即实施债务减免或其他形式的债务重组，还需要上游债务货币发行国的宏观政策及其他市场主体的新资金供给密切配合，应放在金融全球化的视角下综合处理，真正帮助债务国走上可持续发展的道路。由于这需要债权国与债务国、主要货币发行国以及市场主体的多边和多方集体行动，因此面临着特殊的政治复杂性。

本文先对 2008 年国际金融危机以来金融全球化的进一步扩张及其调整、演变进行概述；以此为背景，第二部分阐述发展中国家特别是其中的最贫困国家（DISS 国家）主权债务水平的上升及其债务结构与形式的变化，揭示当前主权债务合作的主要矛盾；第三部分聚焦二十国集团（G20）主权债务合作的进展和不均衡性；最后从金融全球化和主权债务综合治理的角度提出进一步推进相关合作的重点，并对进一步研究相关问题进行思考。

① 熊婉婷、常殊昱、肖立晟：《IMF 债务可持续性框架：主要内容、问题及启示》，《国际经济评论》2019 年第 4 期，第 44—62 页。

② Thomas M. Callaghy, “Innovation in the Sovereign Debt Regime: From the Paris Club to Enhanced HIPC and Beyond,” The Operations Evaluation Department (OED) Working Paper, The World Bank, 2004, p. 17; and Lex Rieffel, *Restructuring Sovereign Debt: The Case for Ad Hoc Machinery*, Brookings Institution Press, 2003, p.48.

③ Ray Dalio, *Principles for Navigating Big Debt Crises, Part I: The Archetypal Big Debt Cycle*, Westport, CT: Bridgewater, 2018, p. 12.

一、金融全球化的进一步扩张及其内部调整

相对于贸易全球化而言，金融全球化是指跨国资金流动带来全球性联系不断提升的概念。^① 20 世纪 70 年代后，随着固定汇率制的瓦解，金融要素的自由化和全球化步伐迅速赶超贸易全球化，并使贸易全球化向新的纵深发展。2008 年国际金融危机以来，国际贸易增长乏力，国际贸易额占全球国内生产总值（GDP）的比重由 60% 的历史高点持续下降，引发学界关于贸易保护主义“去全球化”的广泛讨论。^② 主要经济体为应对金融危机，集体实施超宽松货币政策，国际市场流动性充裕，新兴经济体和广大发展中国家进一步开放金融部门，推动金融全球化进一步发展。全球范围内海外金融资产占 GDP 的比重由 1960 年的 30% 持续增长至 2015 年的 400%。^③

但是，在金融全球化总体保持扩张的背后，确实出现了结构性调整。20 世纪 90 年代的金融全球化扩张主要源自发达经济体，但 2008 年的国际金融危机推动了全球金融监管的加强，特别是要求大型银行提高资本金比率，加之危机对发展中国家经济及其融资业务的盈利能力造成冲击，这些机构的海外资产大幅收缩。欧洲大型银行的海外信贷收缩最为突出，2007—2016 年，欧元区银行海外贷款及其他权益由 15.9 万亿美元降至 8.6 万亿美元，降幅约 46%。^④ 这是因为其他国家的银行主要通过增加股本满足新的监管要求，而欧洲银行主要通过收缩资产的方式使风险加权资本比率达标。鉴于其在全球

① Eswar S. Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, and M. Ayan Kose, “Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence,” International Monetary Fund, September 9, 2003. <https://www.imf.org/external/pubs/nft/op/220/index.htm#overview>.

② Carlo Altomonte, Italo Colantone, and Elena Zaurino, “Has Globalisation ‘Peaked’? Trade and GDP Growth in the Post-Crisis Context,” Bruegel, September 7, 2015, <https://www.bruegel.org/2015/09/has-globalization-peaked-trade-and-gdp-growth-in-the-post-crisis-context/>.

③ Bank for International Settlements, *87th Annual Report*, Basel, June 25, 2017, p. 100. 金融全球化的指标之所以远超出贸易全球化，是因为越来越多的跨国资金流动是为了资产管理和套利目的，而与国际贸易投资的实体经济活动不具有直接关联。

④ Susan Lund et. al., “The New Dynamics of Financial Globalization,” McKinsey Global Institute, August 2017.

金融体系中的地位，这一方式对全球跨境贷款产生了重要影响。发达经济体中仅有加拿大和日本的银行对外贷款在过去 10 年中保持了较大增长。

随着国际力量格局出现新的调整，新兴经济体在国际贸易中积累的资源转化成为国际金融力量。中国等新兴债权国金融机构未受到 2008 年国际金融危机的严重冲击，对其他发展中国家的贷款增速加快。2007—2016 年，中国、巴西、俄罗斯及印度的对外金融联系度均明显提升，其中中国四大国有商业银行海外资产总规模升至约 1 万亿美元，占其总资产的加权平均比重由 2% 上升至 9%。^① 欧、美银行的国际收缩，亦进一步激励了新兴经济体的政策性与开发性金融机构的跨国发展，成为发展中国家中长期基础设施建设中最重要的融资来源。根据波士顿大学全球发展政策中心（Global Development Policy Center of Boston University）的数据，按签约额计算，中国国家开发银行和中国进出口银行 2008—2019 年共为外国政府（含地方政府及国有机构）提供了约 5 000 亿美元的发展融资。^②

金融全球化的“南升北降”主要体现在银行跨国贷款业务上。发达经济体出台的量化宽松货币政策大大刺激了债券和投资组合类的国际资金流动，创造了“第二阶段的全球流动性”，很大程度上抵消了跨境贷款的收缩。^③ 而在这方面，发达经济体的机构投资者依然处于领先地位。换言之，传统债权国作为国际债务货币的发行国，其地位并未下降，而是以债券市场进一步扩张的形式获得提升。新兴经济体亦主要以美元对外贷款，因此常常受制于发达经济体的宏观政策。从金融全球化的演变视角来理解和解决当下发展中国家特别是其中最贫困国家的主权债务问题具有十分重要的意义。

二、发展中国家主权债务的上升及其结构性变化： 以最贫困国家为焦点

2008 年国际金融危机以来，发达经济体驱动的金融全球化使发展中国

① Susan Lund et. al., “The New Dynamics of Financial Globalization.”

② <https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>.

③ Bank for International Settlements, *87th Annual Report, Basel*, June 25, 2017, p. 105.

家更容易进入国际市场进行融资。但是由于全球经济增长总体乏力，与此轮金融全球化扩张相伴的是世界经济的债务化趋势。发展中国家主权外债规模不断上升，引发关于爆发新一轮主权债务危机的担忧。卡门·莱茵哈特（Carmen M. Reinhart）等撰文指出，美国等主要经济体自 2012 年开始逐步退出其金融危机救助政策，导致大宗商品价格和国际资本流动呈现“双下降”（double bust）趋势，与过去两百年中反复出现的主权债务违约风潮情形相似，这可能孕育新一轮主权债务违约的风险。^① 2020 年初世界银行发布报告，对全球发生自二战结束以来“第四波债务危机”的可能性提出警示。^②

（一）主权债务脆弱性的体现

2011—2019 年，发展中国家整体外债存量由 5 万亿美元升至 8 万亿美元，其中公共及公共担保长期外债（long term public and publicly guaranteed external debt，以下简称“主权外债”）由 1.7 万亿美元升至 3.1 万亿美元，占国民总收入（GNI）的比率由约 7.5% 升至约 10%。^③ 这一总体水平按现有 IMF 和世界银行的债务可持续性标准来看并不算严重，但是，发展中国家内部差异较大，并往不利方向发展，其中 1/3 的國家的主权外债占国民总收入的比重超过 60%，9% 的国家则超过 100%，均较 2010 年有明显恶化。IMF 和世界银行聚焦最贫困国家的债务脆弱性，认为这些国家自 2008 年国际金融危机以来，实际利率与增长率之间的差距扩大，与发达经济体差距缩小的趋势相反。^④ 这表明发达经济体受益于量化宽松货币政策而得以在扩大债务的同时减轻偿债成本，最贫困国家即便在疫情暴发前债务水平趋稳，亦因为经济增长乏力而面临实际偿债成本上升的局面，其公共债务融资促进增长的效率有待提升。由此可见，债务脆弱性从根本上体现了国际发展动力的

① Carmen M. Reinhart, Vincent Reinhart, and Christoph Trebesch, “Global Cycles: Capital Flows, Commodities, and Sovereign Defaults, 1815–2015,” *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 105, No. 5, 2016, pp. 574–580.

② M. Ayhan Kose et. al., *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*, Washington D.C.: World Bank Group 2020.

③ 本文数据除另有明确说明外，均为作者根据世界银行“国际债务统计（International Debt Statistics）”相关数据计算，或引自 World Bank, *International Debt Statistics 2021*, World Bank 2021。

④ “The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower Income Economies,” International Development Association and International Monetary Fund, January 2, 2020.

不足和落实联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”）的挑战。

2020 年初，疫情全球暴发带来全球性经济联系凝滞和供应链中断，对严重依赖传统劳动密集型产业、接触式服务业和大宗商品出口的发展中国家就业和财政收入带来严重冲击，使其债务压力进一步加大。同时，这些国家又遭遇严重的资本外逃，面临疫情和经济的双重打击。截至 2021 年 1 月底，具备相关数据、得以接受 IMF 和世界银行定期债务可持续性分析监测的 69 个国际开发协会（IDA）国家^①（也是下文聚焦的 G20 主权债务合作的主要对象国）中，被评定为已经或有陷入债务压力高风险（Debt Distress）的国家升至 35 个，^②这与全球流动性大幅扩张的背景形成鲜明对照。

（二）主权债务来源结构与形式的变化

更具政治影响的是，受金融全球化力量调整的影响，发展中国家主权外债在规模上升的同时，其来源结构发生了明显变化。

第一，传统与新兴债权国的地位此消彼长，尤其是中国份额的上升成为关注的焦点。以当前 G20 主权债务合作聚焦的最贫困国家为例，截至 2019 年底，来自双边官方债权人的最贫困国家主权外债存量合计为 1 780 亿美元，其中中国占比为 58%；七国集团（G7）合计占比为 22%，其中日、法占比相对较高，分别为 13%和 5%。除金融危机导致金融全球化的“南升北降”之外，另一个政策性因素也带来发达经济体债权人地位的总体下降。1996 年和 2005 年，由发达经济体为主组成的巴黎俱乐部成员国及其主导的多边金融机构分别推出“重债穷国倡议”（HIPC）和“多边减债倡议”（MDRI），

① 2020 年 4 月 15 日 G20 财长会议通过为最贫困国家提供暂缓债务偿还的合作倡议（Debt Service Suspension Initiative, DSSI），适用于 IDA 国家和联合国界定的最不发达国家（仅安哥拉不在 IDA 国家之列），下文称“DSSI 国家”。

② 其中已经陷入债务压力的有 7 个国家，包括刚果共和国、格林纳达、莫桑比克、圣多美和普林西比、索马里、苏丹及津巴布韦等；具有陷入债务压力较高风险的有 28 个，包括阿富汗、布隆迪、佛得角、喀麦隆、中非共和国、乍得、吉布提、多米尼加、埃塞俄比亚、冈比亚、海地、肯尼亚、基里巴斯、老挝、马尔代夫、马绍尔群岛、毛里塔尼亚、密克罗尼西亚、巴布亚新几内亚、萨摩亚、塞拉利昂、南苏丹、圣文森特和格林纳丁斯、塔吉克斯坦、汤加、图瓦卢及赞比亚等。参见：“Latest Publicly Available Debt Sustainability Analyses Under the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries (LIC-DSF) (Risk of external debt distress),” February 4, 2021, <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-tool-kit/dsa>.

对最贫困国家实施了大规模的减债行动，使其拥有的海外官方债权规模大幅下降。按照 2017 年现值折算，截至 2019 年 7 月，两项倡议共为 36 个参与国家减免债务约 1 200 亿美元。^①

第二，超低利率环境下私人债权人的地位上升，成为主权债务扩张最快的增量。20 世纪 80 年代末，美国政府主导推出的“布雷迪计划”（The Brady Plan）在帮助发展中国家走出债务危机的同时，大大促进了主权债务的证券化。如前所述，发达经济体货币政策的宽松化进一步刺激了债券市场的全球化发展。2019 年底，在发展中国家整体主权外债存量中，64% 来自资本市场发债及商业银行等私人债权人，较 10 年前上升了 13%。就最贫困国家而言，其主权外债的私人化趋势亦十分突出。截至 2019 年底，在最贫困国家的主权外债总额中，多边官方机构、双边官方机构及私人部门占比分别为 43%、36%、20%，其中来自私人部门的债务增速最快，较 2010 年上升了 13%，其中主权债券的增量最为突出，由 27 亿美元上升至 659 亿美元，占私人债务总存量的 68%（见表 1）。

表 1 最贫困国家公共及公共担保长期外债总额及其构成（单位：亿美元）

	2010 年		2015 年		2019 年	
	金额	占比	金额	占比	金额	占比
多边官方债权人	1 184.2	55.3%	1 452.4	44.8%	2 104.5	42.9%
双边官方债权人	747.3	34.9%	1 156.0	35.7%	1 776.4	36.2%
商业性银行	113.9	5.3%	218.3	6.7%	270.5	5.5%
债券持有人	26.7	1.3%	301.2	9.3%	658.8	13.4%
多元债权人	68.8	3.2%	113.7	3.5%	99.3	2.0%
合计	2 140.9	100.0%	3 241.6	100.0%	4 909.5	100.0%

资料来源：根据世界银行资料整理。

^① “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) Statistical Update,” World Bank and IMF, July 26, 2019, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>.

但是，受制于评级的约束，能利用私人部门融资的最贫困国家仍集中在少数成员，其中科特迪瓦、加纳等 18 个国家吸收了其中的九成。^① 这一趋势与 2030 年议程落实要求的融资来源多元化要求相一致，但伴随发展中国家主权债务对市场资金依存度的上升，其债务成本相对于出口额的比值出现上升趋势，有可能加剧债务的脆弱性。

（三）重新审视国际债权人结构的“南升北降”

此轮债务问题伴随着债务来源和形式结构的变化。在官方债权人层面，新兴经济体超越巴黎俱乐部成员国成为发展中国家主权债务的重要来源，并被高度政治化和指责为“债务陷阱”的制造者。但是，新兴债权国地位的提升，更多体现在中下游和传统的银行贷款方面，而美国等发达经济体则占据债务链上游的主导地位。首先，低收入国家的主权外债币种八成以上为美元，美国任何宏观经济政策的调整，事实上主导着全球流动性和发展中国家债务态势的发展。其次，主权债券融资的上升实际上是发达经济体影响力的另一种延伸。美国拥有全球最具影响力的金融中心和金融服务机构，特别是其主权评级机构事实上对日益普及的主权债务交易规则的走向发挥着重要影响。伦敦作为全球最大的离岸金融中心，在发展中国家主权债交易监管和管辖方面亦发挥着举足轻重的作用。此外，美、欧等传统债权国作为国际金融机构特别是 IMF 的最主要股东国和总部所在地，可对主权债务治理和处置产生特殊的影响力。比如就债务重组本身，IMF 通过其“最后贷款人”的救助功能可对主权债务重组发挥重要的撬动作用。

三、G20 关于最贫困国家的主权债务治理及其不均衡性

2020 年 4 月，G20 财长会议通过为最贫困国家提供暂缓债务偿还的合作倡议^②（Debt Service Suspension Initiative，以下简称“缓债倡议”）。同意

① World Bank, *International Debt Statistics 2021*, Washington, D.C.: World Bank 2021.

② “Communiqué,” Virtual meeting of the G20 finance ministers and central bank governors, Riyadh, Saudi Arabia, April 15, 2020.

自 2020 年 5 月 1 日至当年底，IDA 国家及联合国界定的最不发达国家暂缓偿还双边官方所属主权债务。由于疫情的持续蔓延，缓债期限被两次延期，并最终延期至 2021 年底。在缓债期内，债务国可暂停偿还到期债务的本金和利息，延期的相关债务将在 5 年内偿还，再加 1 年宽限期。由于坚持债务“净现值中性”（Net Present Value Neutrality）原则，缓债倡议本质上是应急流动性救助和债务偿还期限的重组，用以弥补全球金融安全网的不足。

2020 年 11 月，G20 通过为最贫困国家提供进一步债务处置（Debt Treatment）协调的“共同框架”（Common Framework），^① 确认“如果经 IMF 和世界银行债务可持续性分析及参与官方债权人的集体分析认为确实迫不得已”时，债权国可以安排债务减免，^② 这标志着 G20 的债务合作由提供短期流动性救助向债务不可持续时的债务减免延伸。不过，“共同框架”与历史上的 HIPC 具有重要区别，前者规定了统一的减债准入门槛和减债幅度，即外债现值占其出口比重超过 150% 的国家在实施必要改革的情况下可获得至少 90% 以上的减债；后者则以个案方式（Case-by-Case Approach）决定具体解决方案，本质上是将 2003 年巴黎俱乐部针对中等收入国家债务处置设计的“伊维安路径”（The Evian Approach）延伸适用至 IDA 国家，^③ 是更为亲市场的解决路径。

就具体落实机制而言，缓债倡议及“共同框架”沿袭了巴黎俱乐部债务处置的基本方式，由债务国提出申请，条件是其已与 IMF 签署救助协议或已提出相关申请，债务处置的必要性及处置条件由 IMF 与所涉双边官方债权人集体评估共同决定。但鉴于 IMF 在相关领域的专业性积累，其在处置进程中事实上拥有更大的话语权。^④

① “Statement of the Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Meeting,” November 13, 2020, https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf.

② “Statement of the Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Meeting,” November 13, 2020, https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf.

③ Daniel Munevar, “The G20 ‘Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI’: Is it bound to fail?” Part 1, October 22, 2020, https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail.

④ Sean Hagan, “Sovereign Debt Restructuring: The Centrality of the IMF’s Role,” Peterson Institute for International Economics, July 2020, <https://www.piie.com/system/files/documents/>

截至 2021 年 3 月，共有 46 个国家申请适用缓债倡议，涉及缓债总额约 170 亿美元。^① 乍得、埃塞俄比亚及赞比亚三国申请适用“共同框架”。截至 2019 年底，最贫困国家的外债总金额为 7 440 亿美元，在全球发展中国家 8 万亿美元外债总额中仅占约 9%。在新兴债权国未加入巴黎俱乐部及经合组织（OECD）的背景下，缓债倡议及“共同框架”更大的意义在于开启了新兴与传统债权国以个案方式开展债务处置的直接协调机制，并撬动商业性债权人的参与，且其作为一项试点，很可能逐步向全球范围推广。但是，缓债倡议及“共同框架”迄今为止的落实情况存在明显的局限性和不均衡性，与金融全球化下的合作要求存在一定的差距。

（一）债务问题政治化，全球治理合作动力和领导力不足

近 20 年来，新兴与传统债权国地位的快速转换是这一时期国际力量格局变迁的一个缩影。因此，此轮最贫困国家主权债务问题被发达经济体高度政治化，在全球金融链中居于中游地位的新兴债权国特别是中国被塑造为最主要的债务推手。这从根本上不利于新兴与传统债权国深化主权债务治理合作。如上所述，当前最贫困国家主权债务的来源呈现多边机构、双边机构及商业性债权人“三足鼎立”的格局，任何一方都不具有绝对优势，领导力缺乏的现象十分突出。各类债权人内部缺乏领导力亦是一个突出问题，特别是商业性债权人包含各种类型的金融机构乃至个人，是否以及如何组建债权人委员会（Creditor Committee）均取决于个案情形。G20 作为非正式的合作机制，缺乏常设秘书处，仅依赖主席国可能难以承担起“共同框架”有效落实涉及的各类债权人和债务国的协调职能。

（二）双边官方债权人参与为主，私人部门参与不足

如上所述，最贫困国家债务来源日趋多元化和市场化，与 20 世纪末 HIPC 落实时期的格局有很大的不同。但缓债倡议为各类债权人赋予了不同的参与责任，其中“所有双边官方债权人”应该参与，是第一层次义务人。中国成为缓债倡议落实最大的贡献方。截至 2020 年 11 月 20 日，国家国际发展合

wp20-13.pdf.

^① World Bank, “COVID 19: Debt Service Suspension Initiative,” June 4, 2021, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>, visited March 13, 2021.

作署和中国进出口银行作为官方债权人为 23 个申请国缓债 13.53 亿美元。^① 尽管 G20 也“强烈鼓励”或呼吁多边官方债权人和商业性债权人参与，但其迄今均未行动。一方面，多边发展银行（MDBs）表示拒绝参与，理由是若参与会损害其“优先债权人地位”（PCS）和 3A 评级，从而提高其筹资成本，^② 与 HIPC 和 MDRI 倡议落实有根本的不同。MDBs 贷款成本确实低于一般的商业性机构，但亦以美元放贷为主，而借款国汇率贬值风险巨大，往往是其外债压力的最大成本所在。^③ 另一方面，商业性债权人仅以自愿方式在第二层次中参与，且面临更苛刻的市场约束。迄今为止，商业性债权人特别是债券类投资者没有参与缓债倡议的落实，债务国在很长时间内亦不愿申请，因为按照现行规则，它们的申请很可能触发债券所含的违约条款，影响其国际评级和未来市场融资。^④ 但此处一个有争议的问题是“官方债权人”与“商业性债权人”的界定。中国国家开发银行在世界银行框架下属于“官方债权人”，但其自身坚持商业性债权人的身份，按自愿原则参加了缓债倡议的落实。

“共同框架”要求商业性债权人按同等条件与双边官方债权人共同参与是一个实质性的进步，但该框架的强制性效力仍有待观察。在 1996 年启动的 HIPC 债务减免中，商业性债权人并未同等减让，其中一些债权人还就其被重组的债权向法院起诉，并获得全额偿还。^⑤ 2014 年 10 月以来，低收入国家新发行的主权债券中有近九成纳入加强型的“集体行动条款”，与新兴

① 《财政部部长刘昆就二十国集团（G20）债务议程接受记者采访》，财政部国际经济关系司，2020 年 11 月 20 日，http://wjw.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202011/t20201120_3626461.htm。

② “Protecting the Poorest Countries: Role of the Multilateral Development Banks in Times of Crisis”(“Joint MDB Note”), Explanatory Note, World Bank, July 7, 2020, <http://pubdocs.worldbank.org/en/976541595021399817/DSSI-Explanatory-Note.pdf>。

③ Ruurd Brouwer, “Multilateral development banks are part of the problem,” *Financial Times*, October 9, 2019.

④ “Progress Update on Private Sector Engagement in the G20 Debt Service Suspension Initiative (DSSI),” Institute of International Finance, July 14, 2020, <https://www.iif.com/Publications/ID/4003/Progress-Update-on-Private-Sector-Engagement-in-the-G20-Debt-Service-Suspension-Initiative-DSSI>。

⑤ Skylar Brooks, Martin Guzman, Domenico Lombardi, and Joseph E. Stiglitz, “Identifying and Resolving Inter-creditor and Debtor-Creditor Equity Issues in Sovereign Debt Restructuring,” Center for International Governance Innovation (CIGI) Policy Brief No. 53, January 12, 2015.

经济体的水平相近。但是，由于此类国家发行债券的总体规模较小，债权人阻挠重组的难度和成本更小，所以低收入国家债权类债务处置仍然面临更为复杂的挑战。^①

（三）推动中下游债务减免为主，源头和流动性治理不足

疫情暴发前后，以美国为代表的债务链上游国家的货币与财政政策理念发生了根本变化，很大程度放宽了原有的纪律约束。早在 2019 年 1 月，IMF 前首席经济学家奥利弗·布兰查德（Olivier Blanchard）在美国经济协会（American Economic Association）发表演讲，认为美国财政赤字和债务高企问题并不令人担忧，因为其经济增速高于利率水平，债务仍可持续。^② 该观点开启了美国等发达经济体财政政策的“新思维”，或所谓“现代货币政策”，主张货币政策可无限制地为财政赤字融资，这无疑为发达经济体继续高枕无忧地依靠债务融资发展的模式提供了及时的观念支撑。

但是，上游国家大规模宽松带来的流动性未能同等惠及下游债务国，后者也难以具有前者那样的自主政策空间。自 2020 年下半年以来，国际金融机构上调了发达经济体的增长预期，但对新兴经济体和广大发展中国家的增长预期却更为悲观。^③ 当前，越来越多的最贫困国家资信评级被下调，被认为将陷入债务不可持续（Insolvency）的境地，传统债权国和国际机构重在推动新兴债权国对最贫困国家减债，而非为其提供新的紧急流动性救助。虽然此次疫情危机给发展中国家带来的冲击远甚于 2008 年国际金融危机，但是 MDBs 提供的反危机救助措施反而更弱。^④ 比如，既是最贫困国家最大债权人，也是其债务可持续状况“裁判人”的世界银行，在 2020 财政年度提供的应急救助承诺额较 2019 年增加 55%，而其在 2009 年的应急救助承诺额

① “The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower Income Economies,” International Monetary Fund, February 2020; and “The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private Sector Creditors-Recent Developments, Challenges and Reform Options,” International Monetary Fund, September 23, 2020.

② David Harrison and Kate Davidson, “Worry About Debt? Not So Fast, Some Economists Say,” *The Wall Street Journal*, February 17, 2019.

③ IMF, *World Economic Outlook*, October 2020.

④ Chris Humphrey and Annalisa Prizzon, “Scaling up Multilateral Bank Finance for the Covid-19 Recovery,” Overseas Development Institute, November 18, 2020, <https://www.odi.org/blogs/17570-sca ling-multilateral-bank-finance-covid-19-recovery>.

则较 2008 年增加了 87%。^①

(四) 以透明度取代发展政策的条件性, 发展有效性机制设计仍待完善。缓债倡议作为紧急流动性救助, 要求债务国签署的 IMF 协议以此类应急性救助工具为主, 除要求其将释放的财政资源用于抗疫及遵守 IMF 和世界银行关于非优惠性贷款上限要求外, 基本上不附加结构性改革的“条件性”要求。“共同框架”下的债务减免处置要求债务国与 IMF 达成标准救助协议 (Stand-by Agreement), 采取更为严苛的改革措施。但是, 从缓债倡议及“共同框架”出台的背景来看, IMF 和世界银行关于“条件性”的要求突出体现在希望借机推动债务国加强财政纪律约束和债务可持续性管理, 特别是债务信息的分享, 有以透明度要求取代发展政策条件性的趋势。^②

在国际发展融资工具复杂化的背景下, 提高债务透明度和加强债务可持续性管理确实具有必要性。早在疫情暴发之前, 发展中国家债务可持续性管理便成为 IMF 和世界银行合作的重点议题, 而加强低收入国家债务信息披露是其中的重中之重。作为落实 2020 年初完成的 IDA 第 19 轮增资协议的一项举措, 自 2020 年 7 月 1 日起, IDA 的“非优惠借款政策”(Non-Concessional Borrowing Policy, NCBP) 为“可持续发展融资政策”(Sustainable Development Finance Policy, SDFP) 所替代,^③ 新政策的一大支柱便是促进新兴债权人的信息分享与对话协调, 体现在其提出的 5 项核心透明度原则中。G7 对缓债倡议的核心关注亦在于信息分享。^④ 日本等国决定大大增加对 IMF 下“决策数据基金”(Data for Decision Fund) 和世界银行的“债务管理工具”(Debt Management Facility) 捐款的力度。^⑤ 但是, 债务透明度不是债务可持续性

^① Nancy Lee and Rakan Aboneaj, “MDBs to the Rescue? The Evidence on COVID-19 Response,” Center for Global Development, May 21, 2021, <https://www.cgdev.org/publication/mdbs-rescue-evidence-covid-19-response>.

^② Iolanda Fresnillo, “The G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a Bucket?” Eurodad, October 14, 2020, https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report.

^③ “Sustainable Development Finance Policy of the International Development Association,” International Development Association, April 23, 2020.

^④ “Statement of the G7 Finance Ministers on Debt Transparency and Sustainability,” U.S. Department of Treasury, June 3, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1023>.

^⑤ “Introductory remarks by Taro Aso, Deputy Prime Minister and Minister of Finance, Japan at the High-level conference Sustainable Debt for Sustainable Growth: Sound Financing for Development,” Paris, France, May 7, 2019.

管理的全部，难以替代减债促进可持续发展的机制设计。而且，当前债务透明度议程将重心转向对新兴债权国直接施压，被过度政治化和绝对化，实际上不利于新、旧债权国之间互信的构建。

四、基于全球金融化新格局的 G20 主权债务综合治理

主权债务治理历来是一个集体行动难题。在金融市场全球化深入发展的背景下，包括低收入国家在内的发展中国家获得来自更广泛债权人的更多元国际融资选项，但因此也给主权债务治理带来新的挑战。G20 作为更具包容性的全球经济治理合作首要平台，可在推动传统和新兴债权国、私人部门债权人与债务国之间关于主权债务的综合治理方面发挥关键的作用。这一治理不仅涉及缓债倡议及“共同框架”的债务处置环节，还应基于 2030 年议程和最大化发展融资的目标，促进上下游联动预防和控制危机的蔓延，推动债务国进入可持续发展状态。

（一）摒弃零和博弈思维，合力促进主权债务治理

主权债务问题是金融全球化和全球债务链的一部分，牵一发而动全身，需要各方合作应对。

第一，位于全球债务链上游的主要经济体及其金融服务机构掌握国际债务货币的发行权和相关债务交易的监管与司法管辖权，应更多地从全球包容性发展视角制定和调整宏观经济政策与法律法规，确保国际金融体系的稳定，帮助债务脆弱国家最大限度地预防、控制和解决债务问题。发展中国家的主权债券绝大多数在伦敦、纽约等国际金融中心发行和交易，这些城市及其所在国家应积极探索监管创新，推动最贫困国家主权债券全面纳入加强型集体行动条款，与商业性债权人的代表机构如位于华盛顿的国际金融协会（Institute of International Finance, IIF）加强沟通，撬动其加强自治，建设性地参与 G20 主权债务治理。^①

第二，位于债务链中游的新兴债权国及其金融机构应加强海外债权风险

^① Alexander Gladstone, “Sovereign-Debt Tactics Under Scrutiny in N.Y.,” *The Wall Street Journal*, February 9, 2021.

管控，加强内部协调、监督与整合，更好地统筹使用优惠性与非优惠性的融资方式，完善国别风险评价和监督体系，降低对外融资风险，同时基于自身利益加强与巴黎俱乐部及其所属商业性债权人的协调，分享信息，更积极地回应外界关于债务透明度的问题，在债务可持续性和国际发展治理等方面赢得更大的话语权。传统债权国推动透明度议程的本质是为了促使以中国为代表的新兴债权国提高国际发展融资的优惠度，更多地分摊历史上由传统债权国承担的援助成本。自 2008 年国际金融危机以来，中国对外发展援助的规模逐步上升，特别是大幅度增加了对世界银行、亚洲开发银行（ADB）等多边发展援助机构的捐款，但是鉴于自身的发展水平，暂时还难以实施 HIPC 那样的大规模减债行动。

第三，位于债务链下游的债务国应加强自身的财政纪律和能力建设，促进债务项目效率的提升。债务可持续性管理根本上依赖于债务国自身，但国际社会可提供更大的帮助和支持。在债务问题被高度政治化的背景下，新、旧债权国相互之间虽然缺乏信任，但是在帮助债务国提升能力这一点上具有更多的共识，可以更好地开展合作。

（二）以国别为基础，探索基于市场原则的多边合作方案

巴黎俱乐部 60 多年的主权债务处置经验表明，HIPC 等单纯的官方减债并非解决债务和发展问题的有效手段。历史上相对成功的减债案例是 20 世纪 80 年代末在美国财政部主导下推出的“布雷迪计划”，其关键是政府及国际金融机构合作提供强有力支持，促进债务国置换债务和落实改革，以最低成本盘活市场。当前最贫困国家主权债务的年偿还额的约 1/3 来自商业性债权人，因此问题的解决离不开公、私部门协同，同时主要大国的合作仍是关键。应以具体国别为基础，探索最亲市场和公平的创新解决方案，促进私人部门支持债务国绿色复苏。主权债务的形成是金融全球化的结果，让其中任何一个部分作出不对称的让步均不可行，也有失公平，多边合作十分关键。

（三）公平对待各类官方和商业性融资工具，防止因噎废食

2030 年议程应是指导国际债务重组架构的根本准则，即一切债务处置决策和条件性的设计均应基于债务国需求，本着促进债务国可持续发展的目

的，同时通过债务国的债务治理实现债权和债务各方的共同发展。2015 年第三次国际发展融资峰会通过的“亚的斯亚贝巴行动议程”（Addis Ababa Action Agenda, AAA）及其“最大化动员各类发展融资”要求应成为解决发展中国家主权债务问题的指导原则。在超越援助的国际发展和融资格局下，即便是最贫困国家的国际债务处置亦应更加尊重市场原则，确保其获得更可持续的国际融资市场准入机会。相对于债券类型的私人融资而言，新兴债权国的官方和商业银行贷款是更具耐心的融资类型，期限长、成本相对更低，对于填补债务国中长期发展融资需求和应对危机具有重要意义。债务透明度问题亦不宜绝对化或“一刀切”，关键是要形成平衡商业性考虑与债务处置的共识标准；而且，债务透明度在国际发展融资多元化格局下普遍存在，而不是某个国家、某类机构特有的问题，应停止将其高度政治化的做法。

（四）国际金融机构应发挥更为建设性的作用

一是此类国际金融机构的优惠贷款和紧急援助对最贫困国家仍具有非常重要的意义，需要最大限度地动员其进行资金供给。美国拜登政府支持 IMF 增发特别提款权，试图借此为低收入国家提供更大的支持，这当然是一个积极的动向。鉴于缓债倡议及“共同框架”目前仅适用于最贫困国家，国际金融机构还应在支持中等收入国家应对危机方面发挥更大的作用。二是在尊重债务和债权人双方平等协商决定权的基础上，尽量为各方提供客观专业的债务可持续性分析，特别是要在新的全球融资的环境下，增加相关分析的国别视角。三是为非洲等最贫困国家债务管理能力建设提供更大支持，相关机构要为它们的债务处置充当各方可依赖的媒介，包括帮助其聘请专业人员加强与各类债权人团体的沟通，在组织债权人委员会与债务国磋商方面发挥更具建设性的作用，促进债务国尽快拿出债务重组方案，提升债务处置的效率，以确保债务国的利益得以维护。四是 IMF 和世界银行是国际债务透明度和债务可持续性管理议程的重要推动力量，但还应不断改进对债务国救助项目政策条件的设计。与应对 2008 年国际金融危机相比，世界银行此次对低收入国家的救助较少使用形式最为灵活、拨付最为便捷的“发展政策贷款”工具，表明其无意将快速流动性支持作为优先选项，而更希望通过贷款撬动

结构性改革。^① 随着 G20 合作由短期缓债救助向“共同框架”过渡，相关改革条件的设计将更为重要，但其内容不应局限于债务透明度治理，而应进一步探讨如何真正利用更为多元化的融资促进绿色与可持续复苏问题。^②

结 束 语

发展中国家主权债务上升的背后是全球金融体系的扩张和世界经济的债务化趋势，从根本上体现了全球可持续发展面临的系统性挑战。疫情加剧了南北发展分化以及发展中国家内部的分化，发达经济体在刺激经济加快复苏的同时，也带来全球通胀预期的不断上升，这可能使发展中国家主权债务问题更为严峻。金融全球化向最贫困国家的渗透意味着主权债务治理日益需要多元利益攸关方参与的全球治理，但新、旧债权国之间的合作引领是其中的关键要素。缓债倡议及“共同框架”是新、旧债权国就主权债务处置开展合作的突破口，其落实仍需要一个磨合过程。在这一进程中当事各方须创新和调适新的制度协调框架，加强机制和能力建设。这些方面还有很多值得进一步研究的问题，但根本的问题是在债务可持续性难以科学界定的背景下，“共同框架”基于巴黎俱乐部规则要求的“公平责任分摊”应如何实现，如何就南北“共同但有区别的责任”原则达成新的共识，以及如何在发展合作理念和方式上进一步加强沟通。

[责任编辑：樊文光]

^① Safa Joudeh, “The Cost of Privatizing Aid,” *Devex*, June 11, 2020, <https://www.devex.com/news/opinion-the-cost-of-privatizing-aid-97395>.

^② Otaviano Canuto, “Climbing a High Ladder: Development in the Global Economy,” Policy Center for the New South, February 26, 2021.

国际组织中的国家话语权^{*}

马荣久

【内容摘要】 国际组织与国家行为体存在密切的互动关系，这不仅体现在国际组织的运行中，而且体现在有关国家保持或增强制度性话语权的对外战略之中。制度性话语权是一种结构性权力，代表一方通过国际制度框架内的规则、程序以及对规则和程序的塑造，以指引、约束他者行动（或非行动）的能力。作为国际组织的成员，各方的地位和角色、话语权和影响力并非均匀分布于国际组织的建立与运行中，各国家行为体能够在不同程度上影响国际组织的制度设计、议程设置和互动理念。在上述承载着制度性话语权的不同层面，国家实力因素显然是造成分布差异的原因之一，而多边外交能力在制度性话语权的形成与分配进程中也发挥着关键作用。国家实力因素的影响往往在某些特定历史时刻譬如当下的“权力转移”进程中尤为关键，多边外交能力则突出表现为国家行为体进行制度谈判的策略和能力。包括中国在内的新兴国家必须高度重视多边外交能力建设，尤其是国际组织中的话语传播能力、制度谈判能力、人员配置能力，保持国家角色定位的客观性与角色实践的主动性。

【关键词】 国际组织 结构性权力 制度性话语权 多边外交能力

【作者简介】 马荣久，山东大学政治学与公共管理学院副教授、全球治理与国际组织研究中心研究员（青岛 邮编：266200）

【中图分类号】 D813

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0090-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104005

^{*} 本文系北京大学国际组织青年学者论坛参会论文，诚挚感谢与会专家对本文初稿的指导意见。也感谢两位匿名审稿专家以及山东大学全球治理与国际组织研究中心秦亚青教授的建设性意见。

在国际关系研究的传统视野下，国家是国际社会的主要行为体，国际关系研究的核心则是主权国家之间的关系。当代国际社会演进的一个突出特点是众多国际组织的产生与发展，并对国际互动的各个领域产生深刻的影响。毫无疑问，以国际组织为主体，分析国际组织的作用和角色是理解全球政治的重要维度。相关研究指出，全球政治中的国际组织“为世界定规则”^①，地区性国际组织推动“建构安全共同体”^②，而在世界秩序的形成及“再谈判”进程中，国际组织甚至处于核心位置。^③

国际组织与国家行为体存在密切的互动关系，这不仅彰显于国际组织的构建与运行中，而且融入了有关国家的对外战略。研究制度设计的学者们指出，每个参与者寻求最符合其利益的制度设计结果，并将利用自身权力来实现这一目标；国际制度由权力政治塑造并塑造权力政治。^④ 相关研究认为，这一现象反映了国际制度的“非中性”^⑤。而在国家的对外战略方面，大战之后赢得胜利的主导国会运用制度战略来建立国际秩序，即有关国家采用战略性制度安排。尽管这在一定程度上会约束霸权，但却更有助于权力的投射；长远来看则超越了相对权力优势，从而延伸了它在国际体系中的主导权。^⑥ 除了权力、利益及战略层面的考量之外，“效率”“合法性”等也被认为是推动理性的国家行为体与国际组织互动的因素。^⑦ 需要指出的是，新自由制

① Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 1-15.

② [加]阿米塔·阿查亚：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，王正毅等译，上海人民出版社2004年版，第21页。

③ Phillip Y. Lipsky, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 1-22; Tonny Brems Knudsen and Cornelia Navari, eds., *International Organization in the Anarchical Society: The Institutional Structure of World Order*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, p. 15.

④ Erik Voeten, “Making Sense of the Design of International Institutions,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 22, 2019, p. 152.

⑤ 参见陈琪、管传靖：《国际制度设计的领导权分析》，《世界经济与政治》2015年第8期，第4—28页；李巍、罗仪馥：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》2019年第4期，第28—57页；徐秀军：《制度非中性与金砖国家合作》，《世界经济与政治》2013年第6期，第77—96页。

⑥ [美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，门洪华译，北京大学出版社2008年版，第337—252页。

⑦ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 3-32; [英]伊恩·赫德：《无政府状态之后：联合国安理会中的合法性与权力》，毛瑞鹏译，上海人民出版社2018

度主义者致力于国际制度的探究，其研究旨趣之一就是在此背景下的“国家权力”（state power）问题。^①

在吸收已有研究成果的基础之上，本文拟使用权力、结构性权力以及相关概念作为分析工具，系统探讨国际组织中的权力分布，揭示国际组织中的国家话语权，并以代表性的国际组织（机制）为例具体考察各国参与其中的深度与广度，比较分析有关国家在国际组织中的权力地位和影响力。

约瑟夫·奈（Joseph Nye, JR.）认为，“单靠理论或者历史是不足以解释问题的。那些主张通过叙述事实来理解问题的历史学家，没有告诉我们他们在选择事实的时候所遵循的和隐藏着的原则。政治学家也犯了同样的错误，他们孤立和沉迷于抽象概念的迷津之中，把自己头脑中的构想当作现实。我们只有往返于历史与理论之间才能够避免这样的错误。”^② 秉持这一方法论的要旨，下文将理论逻辑与事实分析相结合，从权力概念的分析入手，阐释国家权力和影响力彰显于国际组织建立与运行中的三个关键节点，在此基础上探讨国家行为体在国际组织中制度性话语权的来源，并简要论及中国增强自身在国际组织中话语权的基本策略选择等。

一、权力、结构性权力与话语权

深刻把握国家行为体与国际组织的密切互动及其规律性，需要恰当的观察视角和必要的理论工具。将权力视为一种广泛的影响力，进而分析其表现形式及权力的多种来源，将为本文的论述提供概念支撑和理论基础。

（一）权力的一般性解释

作为被广泛使用的基本概念，权力经常被设想为某行为体采取某种行动以影响另一个行为体的能力，而这种能力会改变各种特定的未来事件的模式。正如罗伯特·达尔（Robert A. Dahl）指出的，权力在某种程度上意味着

年版，第39—59页。

① Robert O Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder Co.: Westview Press, 1989, pp. 1-20.

② [美]约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》，张小明译，上海人民出版社2002年版，中文版前言，第2页。

“让别人去做某些他们自己不会去做的事情的能力”^①。在这里，无论是否存在偏好和利益的冲突，一种“关系性权力”会在行为体的行动或者行为体之间的互动中直接显现出来，即“国际行为体实现了关于偏好和预期的信息互动，并完成了对各自所拥有的资源和事件控制权的交易，从而获得了解决自身所面临问题的行动能力，同时还实现了对他者行动的影响、控制和支配。”^② 由于影响、控制或支配其他国家行为体的能力常常和某些资源的占有联系在一起，现实主义学者倾向于将权力定义为资源的占有。这些资源包括人口、领土、自然资源、经济规模、军事力量和政治稳定性等。对于无政府体系下的国家而言，权力意味着一国能够依托其拥有的物质资源以实现对外政策目标，尤其表现为“使得他国去做某些否则不会去做的事情”^③。如同结构现实主义指出的，在体系中享有更大权力的国家可以拥有更为广阔的行动和安全余地，并对于进行何种博弈以及如何进行更具有发言权；巨大的权力使其拥有者在体系中具有重大利益，并赋予其为实现利益而采取行动的能力。^④ 然而，难以否认的是，那些拥有一定资源的国家并不总是能够在战略互动或谈判博弈中得到它们想要的结果，或者说，一个国家日益提升的经济和军事实力并不会自然而然地转化为它在国际社会中的权力和影响力。显然，权力不应简单地归结为有可能产生结果的资源；我们还需要超越单纯基于资源或物质力量而直接产生的影响、支配、制约与服从，从广泛而不是狭隘的视野中来思考权力。事实上，很多因素决定了国家权力的来源和形式，有些因素是有形的、直接的，有些因素则是间接的或结构性的。

（二）结构性权力

正如苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）指出的，结构性权力是形成和决定全球各种政治经济结构的权力，其他国家及其政治机构、企业、同样重要的科学家和相关专业人员等都不得不在安全、生产、金融、知识、运输体系、

① Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, 1957, pp. 202-203.

② 马骏：《国际关系中的“权力”问题——关系性权力观的视角》，《国际政治研究》2007年第4期，第146页。

③ Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, pp. 202-203.

④ [美]肯尼斯·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社2003年版，第262—263页。

贸易等结构中活动。^①与此同时，结构还赋予行为体以不同的位置和角色，将不同的能力和权益分配给各主体，并且塑造相关行为体的自我认知和主观利益。^②由于既定结构和结构性外部条件的存在，国家行为体的政策选择范围和行为方式、收益分配和获益的能力等就会受到不同程度的影响。当下学术界日益增多的对于网络（networks）和国际安全结构的研究表明，网络结构中的中心位置能够为一些国家提供许多优势。比如，这些国家利用他者之间存在的“结构洞”（structural holes）、自己作为“中间人”（broker）的非对称优势而获得重要信息和稀缺资源；这些国家因为“结构自主”（structural autonomy）而较少在行动上受限并享有额外的灵活性；与此同时，这些国家能够超越盟友或者伙伴之间单纯的安全关切，进而在经济交换、社会化等更为广泛的互动关系领域拥有更好的谈判筹码、有力的杠杆和更大的影响力。^③

对于国家而言，结构性权力乃是从根本上决定办事方法、影响事态走向的能力，是构造与其他行为体之间互动关系框架结构的能力。不同于关系性权力及其作用方式，结构性权力在其实施过程中通常以间接性、非人格化、弥漫性的方式持续发挥作用。因此，如果有一方在相互关系中也能决定周围环境的结构，无论是制度性的还是规范性的，那么各方在相互关系中的相对权力就会增大或减少。这一情况同时意味着，“如果秩序失衡或互动机制结构不利，即使拥有显而易见的硬权力和软权力，一个国家也会被其他国家的结构性权力所掣肘；与此同理，即使一个国家的硬权力和软权力相对下降，它也可通过有利的结构杠杆在国际较量中取胜”^④。

（三）作为结构性权力形态的国家话语权

① [英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，杨宇光等译，上海人民出版社2012年版，第21页。

② Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 18.

③ Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, “Network Analysis for International Relations,” *International Organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, pp. 570-573; Carla Norrlof and William C. Wohlforth, “Raison de l’Hégémonie: Theory of the Costs and Benefits of Hegemony,” *Security Studies*, Vol. 28, No. 3, 2019, pp. 437-439.

④ 蔡亮、宋黎磊：《从“和”到“和谐世界”的变奏：中国结构性权力中的知识性权力和外交战略刍议》，《国际观察》2010年第3期，第46页。

在主权国家间的互动关系日益“制度化”的背景下^①，一系列覆盖不同互动领域的国际组织和多边机制已成为结构性权力的重要载体，也是结构性权力在国家之间分配的主要平台。对于国家行为体而言，这种结构性权力尤其体现为国际组织中的国家话语权，即所谓制度性话语权。制度性话语权融合了制度性权力和话语权两个部分，两者相辅相成。制度性权力主要是指通过规则、程序及其所界定的正式或者非正式的制度来指引、约束他者的行动（或非行动）的能力。^② 话语权则意味着一方有能力去影响和塑造他者思考问题或者议程的方式，尤其是有能力倡导和传播一套话语和理念作为集体行动的向导，并借助它们对互动进程中的规范和规则予以解释和再解释。

从历史和现实的角度来看，国际组织和机制的产生和发展，通常反映了国际权力结构的新变化，同时承载着制度性话语权的再分配。一方面，国际组织能够为国家的权力和影响力的发挥提供支撑平台与联系渠道，有关国家只有参与其中，才有机会获得；另一方面，国际组织的建立不仅反映国家权力以及国家之间权力的分配，而且一旦制度建立起来，就更能长久地维系某些国家的特殊优势。因此，那些在国际结构中处于有利地位的国家通常是既有制度框架的提供者和维护者。对于崛起中的国家而言，可以借鉴的思路是，两种方式可用以改变结果：其一是改变可供利用的资源，其二是改变规范行为的制度。^③ 推动新的制度框架或推进既有制度框架的延展，是有关国家提升结构性权力的渠道和建构权力竞争的重要方式。

二、国家在国际组织中话语权的实践路径

国际组织是一种“超越国家边界的正式安排”和“制度化机构”。^④ 在

① Lisa L. Martin, “An Institutional View: International Institutions and State Strategies,” in V. Paul and John A. Hall, eds., *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 78.

② Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, p. 15.

③ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley: University of California Press, 1985, p. 14.

④ Lawrence Ziring, Jack C. Plano, and Roy Olton, eds., *International Relations: A Political Dictionary*, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1995, p. 327.

其产生和运行的过程中,有关各方参与的广度和深度以及发挥影响力的程度并不是均匀分布的。具体来看,国际组织中不同参与方的角色和地位突出显示在制度设计、议程设置、理念倡导等三个关键节点,从而为国家话语权提供支撑和实践路径。

(一) 制度设计

相关研究认为,国际制度的创设乃是自主的和自利的行为体之间致力于解决集体行动困境的制度谈判(institutional bargaining)的过程。^①而作为这一过程的产物,不同的国际组织在组织形态、成员资格、议题范围、决策程序、投票规则、适应性与灵活性等制度设计方面显示出不同的特征,进而赋予各参与方不同的权力地位和话语权。如同相关研究所指出的,制度赋予参与者以正式权利与否决机会,并为其提供获取组织资源与信息的特权通道;制度由此锁定政治权力分配,历史上的赢家可以通过制度化来保持其初始优势。^②

联合国是当代世界最为重要的国际组织,其制度设计的核心特征体现于安理会的组成与运作。安理会有15个成员国,包括中国、美国、俄罗斯、英国和法国等5个常任理事国,以及10个非常任理事国。安理会5个常任理事国拥有否决权,即其拥有无限的权力以否定表决的提案或者禁止一项动议的通过。在联合国的历史上,否决权的实际使用及其不断被使用的可能性,都是安理会功能的一个核心特征,也是大国意志的表现。^③

安理会非常任理事国由联合国大会选举产生,最初为6个,1965年开始增加到10个。尽管非常任理事国在安理会不拥有否决权,但安理会作出决定需要获得包括非常任理事国在内的9个成员国的赞成,因此非常任理事国在安理会中仍有一定话语权。此外,非常任理事国和常任理事国在商定安

^① Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment," *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, p. 359; and Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, p. 282.

^② Tine Hanrieder, "The Path-dependent Design of International Organizations: Federalism in the World Health Organization," *European Journal of International Relations*, Vol. 21, No. 1, 2015, p. 219.

^③ 不可忽视的是,否决权的实际使用,即联合国安理会任一常任理事国实际使用手中的“权杖”,有可能同时意味着该国实际权力和影响力的缺乏或衰落。

理会日程和担任安理会轮值主席国方面地位平等。同时，安理会的附属机构，如根据相关决议设立的各制裁委员会的主席都由非常任理事国担任。截至目前，有 50 多个联合国会员国从未担任安理会非常任理事国，而一国担任非常任理事国的次数，大体可视为其地区地位和国际影响力的风向标(见图 1)。

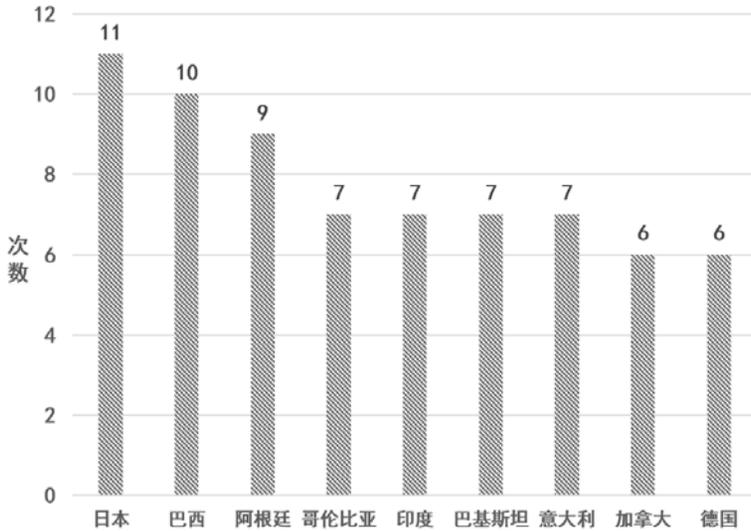


图 1 当选安理会非常任理事国次数较多的国家（1946—2019 年）

资料来源：作者自制。

总体来看，作为制定和执行集体选择时通行的做法，国际组织的表决机制是其制度设计的关键环节，并直接影响到各参与方对有关事项决定权的范围和大小。

不同于“共识”（consensus）或者“一致”（unanimity）的决策规则，多数表决（majority voting）和加权（weighted）多数表决的制度设计通常赋予某一或某些参与方更大的影响力。比如，按照当前《国际货币基金组织协定》（Agreement of the International Monetary Fund）的有关安排，该组织执行加权投票表决制，在涉及重大事项时需要总投票权的 85% 表决通过，由此投票权比重逾 17% 的美国在“协定”的修订、确立新总裁人选等问题上拥有

事实上的“否决权”。另如，亚洲开发银行（Asian Development Bank, ADB）就有关贷款、担保、股票投资、亚行借款、提供技术援助及 ADB 其他业务作出决定时，“每一成员的总投票权包括基本投票权数和比例投票权数……每一成员的比例投票权数应等于该成员持有的亚行股本数”^①。日本是亚洲发展银行的发起国和最大的出资国，其认缴股本份额占比逾 16%，而且历任亚行行长均来自日本，因此日本在该组织赢得了最为突出的影响力与话语权。相关研究还进一步指出，日本政府使用其在亚洲开发银行的“优势”地位，以提供贷款项目为诱饵，对当选联合国安理会非常任理事国的亚洲国家施加有效的政治影响，以服务于实现其更为广泛的政治和外交目标。^②

当前，世界贸易组织（WTO）及其所代表的基于规则的多边贸易体系正深陷困境。造成这一局面的原因，主要在于美国寻求完全以其自身利益和偏好对该组织重新进行制度设计。尽管美国事实上是 WTO 争端解决机制（Dispute Settlement Body, DSB）的赢家，曾一度也是上诉机构的有力支持者，但这一套制度安排在美方看来已经不能保障其利益的最大化。从这个角度来看，特朗普政府所采取的摧毁上诉机构（Appellate Body）的行动，如极力阻挠上诉机构成员的任命，反衬出国际组织的制度设计在国家间权力分配中的先决地位。

（二）议程设置

国际组织在其建立之后，着眼于不断实现其确立的目标与宗旨而进入议程的实施阶段。此时国际组织作为互动的场所与平台可以为各参与方寻求合作以更好应对它们共同关心的问题提供时间和空间上的安排。与此同时，潜在的合作议题通常牵涉到不同国家的利益关切、利害得失、甚至是其对内对外的战略目标和规划，这就为国际组织运行中的议程设置提供了博弈空间。正如罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）指出的，在国际层次上，国家和行为体“在各种论坛展示自己的观点”（shop among forums），并力图使自

^① “Agreement Establishing the Asian Development Bank,” <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32120/charter.pdf>.

^② Daniel Yew Mao Lim and James Raymond Vreeland, “Regional Organizations and International Politics: Japanese Influence Over the Asian Development Bank and the UN Security Council,” *World Politics*, Vol. 65, No. 1, 2013, pp. 34-72.

己关注的问题在国际组织中提出来，通过议程的扩大或缩小追求自身优势的最大化。^①

第二次世界大战之后，国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）以及“关税与贸易总协定”（GATT）等建立起来，美国在其中推进自身认可的议程，即发达国家之间自由贸易和经济合作，从而服务于支撑美国领导的自由主义国际秩序。^② 冷战时期，国际货币基金组织的议事日程深受其最大份额持有国的影响和操控。出于两个阵营对峙和遏制战略的需要，美国可以罔顾基金组织的经济标准而施压贷款项目。因此，作为美国政治上的盟友，如南非、萨尔瓦多、海地等，更有机会获得基金组织的贷款。^③ 20世纪90年代亚太经合组织（APEC）建立起来，作为其中一员并且拥有优势地位的美国推进地区贸易自由化议程，同时寻求亚洲地区主义趋于泛太平洋方向。而在“9·11”恐怖袭击事件之后，美国时任小布什政府推动将反恐议题列入当年的APEC领导人非正式会议，此后各成员方“根据各自具体情况加强反恐合作”^④ 成为亚太经合组织框架下的互动议程。

可以认为，一个国家在国际组织中的权力突出体现为议程设置权，即设计和发起议题，动员支持者，通过采取积极措施（比如单独或联合的政府提议以及其他程序性措施等）使得自己重视或偏好的议题得到充分考虑，从而有机会成为有关各方在制度框架下合作的基点，进而推动确立行动的方向和建立可接受的行动的界限。这样一来，国家的利益诉求和目标偏好就得到有效地延伸和体现。

对于国家而言，制度框架下的议程设置以及对潜在议程的控制同样重要；这不仅意味着什么议题可以进入国际议程并获得优先关注，而且意味着哪些议题被排除于谈判进程和决策程序，或者将会处于边缘地位。例如，在

① [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2002年版，第34—35页。

② 参见[美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，第149—197页。

③ Strom C. Thacker, "The High Politics of IMF Lending," *World Politics*, Vol. 52, No. 1 1999, pp. 38-75.

④ 《亚太经合组织领导人反恐声明》（2001年10月21日），《人民日报（海外版）》，2001年10月22日，第4版。

WTO 及其前身 GATT 所推动的多边自由贸易谈判进程中，尽管在制度设计上各回合谈判需以共识为基础、且每个成员享有平等的表决权，但在实际操作中，该组织最主要的成果都是在一个由少数国家组成的小圈子内的非正式会晤中先作出决定，再扩展到其他成员。历史地看，美国、欧共体、日本和加拿大四方构成了作为决策核心的“四方集团”（Quad），即所谓“绿屋会议”（Green Room Meeting）的最初成员国。“四方集团”一度主导了“东京回合”（1973—1979）和“乌拉圭回合”（1986—1994）的谈判，它们提出议程和草案，并推动一些对发达国家更为有利的协定。^①而发展中国家则在该组织内部长期处于高度不利地位，在实际的决策过程中基本被排除和忽视，很少能成功提出自己的议程。^②

国际组织中的上述现象，正是巴克拉克（Peter Bachrach）和巴拉兹（Morton S. Baratz）所称的“权力的第二层面”^③。正如相关研究指出的，某些政治行为体可能会限制议题考量的范围，压制或掩盖各种替代方案与潜在议题，使有损于其偏好和利益的诉求没有机会进入决策制定过程。巴克拉克和巴拉兹将此种现象称为“不决策”^④。

（三）理念导向

在国际组织这一政治现象产生与发展的历史进程中，人类有关和平与安全、发展与进步、治理与秩序的理念始终发挥着引导和塑造的作用。例如，维护集体安全以及保障基本人权等理念为联合国的创设提供了路线图；“通过在基础设施及其他生产性领域的投资，促进亚洲经济可持续发展、创造财富并改善基础设施互联互通”^⑤，则在协调亚洲基础设施投资银行（AIIB）

① Bernhard Zangl et al., “Imperfect Adaptation: How the WTO and the IMF Adjust to Ahifting Power Distributions among their Members,” *The Review of International Organizations*, Vol. 11, No. 2, 2016, p. 180.

② 张昕：《反霸权还是超越霸权？——世界贸易谈判中的新兴经济体》，《文化纵横》2019年第4期，第52页。

③ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, 1962, p. 948.

④ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” p. 948.

⑤ 《亚洲基础设施投资银行协定》，亚洲基础设施投资银行网站，https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_chinese_bank_articles_of_agreement.pdf。

的构建与运行的多边行动中起到凝聚合作的作用。从上述以及更为广泛的事例来看，就像马克斯·韦伯提出的，“常常是理念（ideas）所创造出的‘世界影像’（world images）——如同铁路岔道上的扳道工一样——决定着行动在利益动力的推动下运行的轨道”^①。显然，作为集体行动中理念的提出者、倡议者或引领者，相关国家将有机会更为有效地发挥影响力；尤其是在存在着多种选择或存在着多种观念的竞争时，谁的观点占据主流地位，谁就在事实上像“扳道工”一样决定着行动的方向。

例如，在发展领域，IMF“界定和重新界定其贷款的条件限制，并且在这个过程中为其成员国界定（和重新界定）什么是健康的经济”^②。值得注意的是，IMF的上述有关行动，其深层动力来自以自由市场为特征的发展理念。这些理念秉承了亚当·斯密自由竞争的经济思想，延续了20世纪80年代英国撒切尔政府和美国里根政府的经济主张，与西方自由主义传统一脉相承。相关研究进一步显示出，IMF的工作人员在草拟贷款项目方案、调研贷款申请国遵从的能力和意愿等具体事务中发挥明显的作用。这些工作人员的职业培训（或教育背景）主要与英、美国家经济部门密切相关，他们做出评估与判断的核心依据是所谓“市场的理性和效率”，他们倾向于与其持有相同或近似理念的合作伙伴（申请贷款的相关国家的官员）进行政策对话，并愿意给予后者以更多的优惠。^③而所涉优惠待遇（preferential treatment）包括以下方面的权衡：贷款相对数额（relative size of loans）的大小，贷款绑定条款数量（number of binding conditions）的多少，以及是否建议减轻或免除借贷国不遵从（noncompliance）行为的相关责任。^④

理念代表人们对事实、因果关系和公正等的看法，并通常借助一套话语体系表达出来。在国际互动的贸易、发展、环境、人权、安全等不同领域，

① Judith Golstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 48.

② [美]迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔：《为世界定规则——全球政治中的国际组织》，薄燕译，上海人民出版社2009年版，第45页。

③ Jeffrey M. Chwieroth, “‘The Silent Revolution’: How the Staff Exercise Informal Governance over IMF Lending,” *The Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 3, 2013, pp. 265-290.

④ Stephen C. Nelson, “Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF’s Lending Decisions,” *International Organization*, Vol. 68, No. 2, 2014, pp. 297-328.

相关理念不仅帮助界定集体行动的目标指向，而且塑造集体行动的具体进程，并对结果产生深远影响。因此，在国际制度框架下的互动进程中，有关国家要想更为有效地扩大自身的话语权和发挥影响力，就需要成为话语体系的构建者、偏好结构的塑造者尤其是共享理念的倡导者。如果某个国家所倡导的原则、规范、规则和决策程序等具有吸引力，那么，在赢得合作的谈判进程中将不需要过多地行使代价高昂的强制性权力或者硬权力。如果某个国家所倡导的理念被广泛接受，成为制度框架下的主导性理念，那么，对于拥有共享理念的其他行为体而言，所谓的“权力关系”，即“A让B去做一些B原本不会做的事情”，就不一定是或不需要是违反自身偏好或利益的现象。换句话说，“通过塑造他者的认知、认识和偏好，使其接受在现存秩序中的角色”，你就能够让自己想要的结果也成为他人想要的结果。在史蒂文·卢克斯（Steven Lukes）看来，这就是权力的第三层面。^①

三、国家在国际组织中话语权的来源

在当代世界，无论是大国还是小国，大多数国家行为体已经是国际组织的积极参与者；然而，正如上文分析的，在制度设计、议程设置以及理念导向等不同层面，有关各方在国际组织中的角色和地位、权力和影响力存在着事实上的差别。这些差别显示出国际社会在一定时期内国家行为体制度性话语权的大小，同时提供了国家间竞争的动力和目标。值得注意的是，国家行为体在国际组织中的影响力和话语权并非一成不变，而有关的变化也在相当大程度上影响其能否实现外交政策目标。

为了理解上述复杂的国际制度现象，我们必须进一步探讨国家行为体制度性话语权的来源。这一问题可能有多种答案，毕竟任何事物或现象往往是多种因素共同作用的结果。要回答这一问题，需要思考国际社会中国家特性的主要方面，如国家所拥有的资源，将潜在的资源转换为实现外交目的的手段或能力，以及影响国家运用这些资源和实力的倾向或偏好的要素。

^① Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p. 11.

（一）国家实力因素

国家实力因素实际上指向基于物质资源的国家之间相对实力变化在制度性话语权分配进程中所产生的影响。这一影响在某一特定历史时刻、譬如当下的“权力转移”进程中往往尤为突出。

第一，基于物质资源的国家相对实力。从较为广泛的国际制度现象来看，一方可支配资源的多少、市场规模的大小等实力因素（actual capabilities）通常在多边制度框架下的谈判进程中发挥作用，即“享有更大权力的国家可以拥有更为广阔的行动余地”^①，从而不仅塑造了制度设计，也在相当大程度上影响着议程设置。

20世纪80年代中期，在欧共体框架下的地区一体化进程中，各成员方在内部市场的管理方面存在实质性的偏好上的差异。比如，英国撒切尔保守政府偏爱在欧共体构建起自由放任主义贸易机制，而法国和德国则与英国的立场截然不同。为了统一市场的顺利建成，各方在谈判的基础上达成《单一欧洲法案》（Single European Act），对决策机制进行改革和重新设计，实行“有效多数表决制”（a qualified majority rule），不再坚持过去的全体一致通过（即国家否决）原则。改革后的制度设计满足了法国和德国最核心的考虑，这两个国家及与其立场接近的比利时、卢森堡、荷兰等三国的反对足以否决它们不赞同的议题；而英国（即使在丹麦的支持下）并不能阻止制定对于干预主义进行改革的法令。如何解释这一结果？欧共体各成员之间的经济实力差异，以及在此基础上形成的非对称的贸易相互依赖，在很大程度上决定了当时欧共体的框架下制度性话语权的分配。正如相关研究指出的，德国和法国的经济力量是非常重要的，是欧共体经济增长的动力，并且在欧洲出口市场上占据主导地位；由于经济上的必要性，希望与法国和德国开展贸易的国家不可避免要被被迫遵循这些经济强国所制定的规则。^②

第二，某一特定历史时刻的国家相对实力。作为一种国际政治现象，国际组织往往产生于人类历史上的某一重大时刻，如国际联盟和联合国出现于

① [美]肯尼斯·华尔兹：《国际政治理论》，第262页。

② Geoffrey Garrett, “International Cooperation and Institutional Choice: The European Community’s Internal Market,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, p. 547.

战争与和平的转折点上。在这些转折点上，国家间的相对实力显示出深刻的变化，而国际组织事实上承载了一部分国家在制度设计、议程设置以及行动理念上的偏好。例如，在二战后重建国际体系的重大时刻，美国具备其他国家难以匹敌的综合实力，有机会和物质条件去引领和构建诸如北约(NATO)、GATT、IMF等一系列涵盖不同领域的制度框架，并在其中持续享有主导性的话语权。就此而言，制度性话语权可以是历史的延续。而在根源上，其产生的基础是某种关系中的优势和创造国际体系的特定时刻。正如相关研究指出的，当国际秩序的规则、制度和规范存在争议时，关系性权力对于创造结构性权力所依赖的结构则至关重要；这种时刻不会频繁出现，创造结构性权力的机会并不常有；而在这些时机之外，改变现有结构的努力被证明是非常难以成功的。^①

第三，权力转移进程中的国家相对实力。针对当前世界正在经历的一场权力转移，有学者认为，在核武器时代，大国战争的可能性更小，因此，权力转移成为一个新旧秩序转换的戏剧性时刻，不存在“从零开始”的地缘政治机会（也将不会存在）。^②这样，所谓权力转移时刻（意指改变或颠覆国际体系的霸权战争）就不会是人们所期待的。当然，在某一特定问题领域，对于作为参与方的各国家行为体之间实力对比的变化，以国际组织和机制等为代表的国际制度体系需要在一定条件下予以包容性回应。正如我们所看到的，在2008年的全球金融危机之后，二十国集团(G20)由一个西方七国财长会议倡议的财长和央行行长会议机制升级为领导人峰会，部分取代西方七国集团(G7)的作用，成为一个至关重要的全球经济治理论坛。由此，全球经济治理领域的话语权更多地转向新兴国家。又如下例所示，伴随着国家经济实力的日益提升，中国和其他新兴国家拥有越来越多的机会塑造相关国际组织中的规则和议程，推进相应的制度性话语权的再分配。

作为履行其核心职责的一项重要活动和议程，IMF通过一种称作监督(surveillance)的正式系统，对成员国政策以及各国、地区和全球经济和金

^① Nicholas Kitchen and Michael Cox, "Power, Structural Power, and American Decline," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 6, 2019, pp. 10-11.

^② G. John Ikenberry, "Why the Liberal World Order Will Survive," *Ethics & International Affairs*, Vol. 32, No. 1, 2018, pp. 17-29.

融发展进行检查,以维护全球经济的平稳运行、防止国际货币体系发生危机。于是,“监督的主要对象是谁、审查哪一些政策领域”显然代表了基金组织框架下议程设置的关键部分。长期以来,美国和其他少数发达国家凭借其拥有的大量投票权主导了 IMF 的监督议程,发展中国家及其汇率政策常常成为 IMF 审查和批评的主要指向。这种明显带有歧视性的议程设置引起包括中国在内的广大发展中国家的不满。2007年6月15日,IMF通过《对成员国政策双边监督的决定》(Decision on Bilateral Surveillance over Members' Policies)后,中国方面对此明确表示,该“决定”未能充分反映发展中国家的意见,IMF应切实实施公平的监督。^①中方的合理诉求在议程设置谈判进程中一度得不到美国等国的积极回应。然而,2008年国际金融危机之后,IMF各成员方经济和金融相对实力的明显变化,尤其是中国在维持全球金融体系的基本稳定、保障基金组织有效运作中发挥着不可替代的作用,日益支撑起中方在 IMF 监督议程设置中的应有话语权。因此,IMF在实施监督问题上的议程得以重新设置,即该组织履行监督职责将采取“一体化”安排,除了会员国的汇率政策,其货币、财政和金融政策也将同时纳入审查范围;而审查的对象不只是发展中国家,发达经济体也成为监督的目标。^②

(二) 多边外交能力建设

上述分析显示国际制度领域一个重要的因果机制,即实力的分配及其变化常常影响有关各方在国际组织中制度性话语权的大小;但难以否认的是,单纯的实力因素并非直接起作用,相对实力的变化也未必能够实现话语权的再分配。相关研究指出,在联合国政治的现实中,一些国家的应得话语权可能大于实际得到的话语权,而另一些国家的应得话语权可能小于实际得到的话语权。^③因此,在各种不同的制度框架下的互动进程中,尤其值得思考的是,国家能力建设尤其是多边外交能力建设在制度性话语权的产生与分配机

① 《我对 IMF “对成员国政策双边监督决定” 持保留态度》, 中国政府网, 2007 年 6 月 19 日, http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/19/content_653827.htm。

② IMF, “Modernizing the Legal Framework for Surveillance—An Integrated Surveillance Decision,” <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/071712.pdf>。

③ 何银:《联合国维和事务与中国维和话语权建设》,《世界经济与政治》2016年第11期,第43页。

制中的关键作用。所谓国家能力建设，一般指向“国家（中央政府）将自己的意志、目标转化为现实的能力”^①，通常包括汲取与使用财政和其他社会资源的能力、调控能力、合法性能力、强制能力等。在多边外交舞台上，国家能力突出表现为国家行为体进行制度谈判（institutional bargaining）^②的策略和能力，有关国家在国际组织中的角色定位以及相应的角色实践。

第一，制度谈判能力。国际制度框架下的合作显然不是一个自然而然的结果，通往“帕累托最优”的路径注定是谈判磋商的征程。从这个意义上说，谈判权充斥于国际组织从产生到消亡的全过程。对于国家行为体而言，谈判权有赖于在寻求共识的过程中进行多方博弈、讨价还价的策略与技巧，尤其是善于把拥有的优势资源转化为谈判筹码。客观来看，作为拥有领导能力的谈判方，其在谈判进程中既要目标明确、立场坚定，又要因势利导，能够在全球（如“南南合作”）或者地区范围内吸引和动员相关议题的支持者和追随者，以促进为实现某一特定的共同目标而采取集体行动。

在“多哈回合”多边自由贸易谈判进程中，以巴西、印度等为代表的新兴经济体不断为自身争取到在贸易规则制定和议程设置领域的话语权。这不仅是因为新兴经济体和广大发展中国家经济和贸易实力的提升，更是得益于这些经济体多边外交谈判能力和策略的保障。首先，尽管彼此在狭隘的贸易利益基础上并非“天然盟友”，但基于对霸权力量及其威胁的共同认知，印度、巴西和中国等新兴经济体形成了良好的竞合关系，各方能够从过往的经历中吸取经验和教训，各自能够做出不同程度的牺牲，从而成功化解来自发达国家对发展中国家分而治之的图谋，在贸易谈判和反霸权斗争进程中成为发展中国家共同战略利益的代表。其次，就谈判策略而言，印度和巴西在“多哈回合”谈判中采取了更加积极甚至激进的斗争方式，主动地参与和领导有关贸易谈判议程设定、建立和维持政治联盟（比如 G20-T、G33），并在谈

① 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社 1993 年版，第 3 页。

② 奥兰 R·扬提出，“制度谈判”是独立自主的行为体为了在它们中间达成关于某种宪章性契约（constitutional contracts）的条款或相互关联的权利与规则的协议而进行的努力；这些行为体期望用这些契约的条款、权利与规则指导彼此之间随后的相互关系；参见[美]莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编：《国际制度》，黄仁伟、蔡鹏鸿等译，上海人民出版社 2006 年版，第 6 页。

判过程中能够提供技术和专家支持等，使得两国在世贸组织内获得的影响力超越了单纯经济实力所能决定的范畴。^①

应该看到，多边外交舞台上的谈判是由具体的外交或涉外事务工作人员来负责实施的，这包括国际组织中的工作人员以及各成员方派出的政府官员或工作人员。就其影响谈判过程和结果的能力而言，相关人士必须在多边场合拥有一定的政治资本，而累积可利用的政治资本则需要不断地致力于提升外交技巧、拓展人脉关系网络，以及赢得被信任和尊重的声誉。^②从更为宏观的人员配置现象来看，在国际机构中的高级职位一直是各国政府的激烈竞争对象，各国政府都希望本国国民担任公职。而一旦担任某些职位，相关官员的行为符合其所在国的利益。与此同时，那些更有能力影响国际组织的国家，也更为成功地使其国民占据高级职位。这是国家权力的重要方面。^③可以认为，国际组织中的人员配置以及谈判人员的素质，尤其在于是否拥有足够数量的受过正规培训并掌握相关知识和技能的人才，都与一个国家在多边外交中的谈判权与领导力密切相关。因此，这是国家能力建设的重要方面。

第二，国家角色定位。毫无疑问，多边外交能力建设是一个长期的和持续的系统工程，并非一朝一夕之功。从这个意义上说，多边外交能力建设的一个重要取向是明确和秉持其国际组织以及更为广泛的国际制度体系中的角色定位。在当代世界，国际社会面临的超越国家边界的问题和挑战越来越多，国际组织倡导多边主义、制定国际规则、提出全球问题的解决方案，在全球治理进程中发挥着不可替代的作用。与此同时，伴随着国家之间互动关系的制度化日益广泛和深入，国际组织承载着国际秩序的维系、发展、变革和调整。从历史和时代发展的客观趋势来看，国家行为体理应积极地融入

① Kristen Hopewell, *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*, Stanford: Stanford University Press, 2016; Kristen Hopewell, "Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization," *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 311-338; 张昕:《反霸权还是超越霸权?——世界贸易谈判中的新兴经济体》,第54—56页。

② Jess Gifkins, Samuel Jarvis and Jason Ralph, "Brexit and the UN Security Council: Declining British Influence?" *International Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2019, pp. 1354-1355.

③ Paul Novosad and Eric Werker, "Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat," Center for Global Development Working Paper No. 376, October 31, 2017, <https://ssrn.com/abstract=2622700> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2622700>.

国际制度和全球治理体系，并成为国际组织和多边机制的参与者、塑造者和建设者。这无疑是全球化时代对于国家角色的客观要求，事实上也为有关国家保持和提升其在全球体系中的结构性权力开辟通道。国家行为体基于利害关系的理性考量，可以从多边主义、双边主义甚至是单边主义等各种互动形式中作出判断，以选择于己有利的互动关系的基本模式。因此，“期望国家行为遵守纯粹的多边主义是不现实的，国家不会背离其利益而行事；而只有在多边主义能够实现它们的目的时（无论那些目的是什么），它才会转而寻求多边主义。”^① 然而，所谓“（特定）国家优先”的角色定位，可能受到国内政治因素的干扰，也可能基于国内政治成本的考量，无法保持其明确、连贯和可持续的国家角色，最终将会削弱和损害其在国际社会中的结构性权力和影响力。

国家角色实践总是围绕着其在国际组织中的角色定位和再定位而变化，是角色定位进程的直接产物。通过界定自我角色，国家设定了相应的利益目标，并据此明确自己相应的权利和义务。这些权利、义务和利益目标是多边外交政策形成的基本依据，也是国家外交行为的基本指针。对于国家行为体而言，角色实践的主动性，要求其以明确、清晰的利益和目标为前提，以自身实力、影响力以及国际规范为依托，在国际制度框架下的互动进程中善于发挥引领作用，推动有关各方之间的谈判达成一致并最终形成制度，从而为国际社会有效地提供公共产品；角色实践的主动性，同时要求国家行为体不断超越对其狭隘的短期利益的诉求，而是立足于“大战略”层面的统筹、协调、适当兼顾。这种做法旨在以明确、连贯和可持续的行为方式推动国际制度和秩序的构建，从而创设时空条件以实现长远的国家战略目标；角色实践的主动性，还需要国家行为体不断提升自我角色在身份、地位、责任、贡献等方面的定位为他者所接受的程度，妥善应对互动进程中可能出现的、自我与他者之间的角色冲突。概而言之，国家行为体应立足长远，放眼未来，保持角色定位的客观性和角色实践的主动性，在此基础上始终成为制度框架的

^① John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 561-98; and Lisa L. Martin, “Interests, Power, and Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992, pp. 765-792.

构建者、议程的设置者、理念的倡导者。这是国家能力建设的立足点和着眼点，是国家行为体在国际社会中制度性话语权的不懈源泉。

四、中国与国际组织中的话语权

权力在国际关系中一直具有指向意义，然而对于这一概念及其所涵盖的政治现象的认识不能局限于关系性层面，结构性权力显示出权力在其来源和表现形式上的间接性和制度性。在当代国际政治的现实中，国际组织成为结构性权力的支撑平台或承载者。对于国家行为体而言，这种形式的权力具体表现为制度性话语权，在国际组织中彰显于制度设计、议程设置以及理念导向等三个领域。

以制度性话语权为代表的结构性权力及其分布为理解当代国际秩序演进以及“权力转移”的未来图景提供了新的思路，弥补了仅从关系性权力层面认识问题的局限。首先，正如有关研究所指出的，“美国领导的自由主义霸权秩序”（至少）必须适应不那么受制于美国的权力和意图的新多边主义；而世界秩序的建立和管理（将会）更为多样化和去中心化，守成大国和新兴大国、其他国家、全球和地区实体以及跨国非国家行为体都会参与其中。^①其次，在讨论美国霸权衰落或者“自由主义霸权秩序”走向终结时，美国与国际组织和多边机制的关系、美国国际制度行为等显然需要进入研究者的思考范围。进一步来看，美国特朗普政府的“单边主义”以及“退群”行为，事实上绝无助于美国在国际社会中长期占据的、处于主导地位的结构权力，而当下的拜登政府似乎是“卷土重来”。

理解国际组织中的权力分布及其来源，需要研究者思考不同理论观点中围绕权力问题的因果关系要素间的互动。在此，我们需要特别明确相关研究的现实指向意义。以国际组织为中心的多边外交是当代中国外交的重要组成部分。在国家日益发展的进程中，在与国际社会的密切互动中，赢得结构性

^① 参见[加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，袁正清、肖莹莹译，上海人民出版社2017年版，第7、11页。

权力和制度性话语权是中国外交的关键指向，参与、融入乃至构建相关国际组织为此提供了机遇。围绕国际组织的多边外交政策和行为，中国需要积极布局并明确着力点。

第一，提升发展中国家在国际组织中的话语权。从全球层面来看，在世界舞台上发挥显著作用的全球性国际组织，大多是二战后由美国等西方国家主导建立，显示出以欧美大国利益和西方价值观为基础的制度设计与议程设置。由此，在诸多重要的全球性国际组织的治理实践中，一度主要由西方发达国家影响有关国际公共政策的制定和实施。但进入 21 世纪以来，新兴经济体和发展中国家在国际组织中的决策权和话语权有所改观。中国外交需顺势而为，一方面，参与和融入现有的制度安排，尊重现行的原则、规范，通过负责任国家的身体力行，维护一个基于规则的国际秩序；另一方面，积极推动各方对现有国际制度安排进行必要的补充和完善。尤其是当前围绕世界贸易组织争端解决机制的改革、完善全球环境治理和世界公共卫生治理的制度体系等方面。中国应在制度谈判进程中团结新兴国家，携手发展中国家，致力于提升包括自身在内的非西方国家的制度性话语权。

第二，作为我国整体外交布局的优先方向，新时代的周边外交顺应制度框架在周边地区的逻辑延展，因势利导、顺势而为，提升地区制度性话语权始终应作为政策制定与实施的着力点。具体来看，这个着力点应循三条路径，即深入参与和积极构建地区多边制度框架、引领制度框架下的议程设置、倡导与传播共享理念。

从 APEC 到“东盟+”，从上海合作组织到解决朝核问题的“六方会谈”机制，中国主动适应地区经济一体化和制度框架下安全合作的发展趋势，积极参与相关地区组织和机制，并在决策机制、议程设置、以及人员配置等方面拥有发言权和影响力，走出了赢得地区制度性话语权的第一步。从 AIIB 到区域经济全面伙伴关系（RCEP），从南海行为准则的谈判到“一带一路”倡议下制度框架的构建，中国发挥自身优势资源和政治意愿，主动发起、组织和协调集体行动，并愿意承担额外的成本，去创设一系列地区性制度框架与合作机制，构建与其他国家互动的架构与平台，塑造共享的利益、目标和

规范。这必然同样是中国赢得地区制度性话语权的一个重要步骤。

第三，切实增强多边外交能力。需要指出的是，作为提升国家话语权的重要一环，中国在与国际组织的密切互动进程中，必须高度重视多边外交能力建设，尤其是在多边外交舞台上的话语传播能力、制度谈判能力、人员配置能力，始终保持国家角色定位的客观性和角色实践的主动性，从而将以物质资源来衡量的潜力和实力有效转化为以塑造其他行为体预期和行为来衡量的话语权和影响力。另外，从国际组织中各参与方之间互动关系的效果来看，多边与双边相向而行，方能相得益彰，即国家行为体以双边关系推动多边互动、以多边互动深化双边关系，维护、利用和创造制度框架合作中的机遇，妥善应对制度框架互动中的困境。就此而言，中国旨在提升其国际组织中制度性话语权的外交努力，不是与其他国家的“零和”博弈。当然，制度性话语权不是“霸权”，也不是买来的。制度性话语权应是建立在“原则、规范、规则和决策程序”最大程度共识基础上的，是以共享的利益和目标作为基础的，因而是持续、稳定的、被承认和接受的。这些方面应当为中国的多边外交行为提供借鉴。

[责任编辑：樊文光]

“碳中和”与世界地缘政治重构*

张 锐 相均泳

【内容摘要】 “碳中和”目标的提出及行动是国际社会在应对气候危机方面的主动作为，意味着技术系统、经济系统、政治系统的脱碳变革。大规模“碳中和”行动通过地理因素、外交政策对地缘政治产生深刻影响。当前，部分“碳中和”行动已产生显著的地缘政治效应：“碳干涉”频繁出现，碳边境税或将出台，以天然气和氢能为重点的能源贸易新格局正在形成，大国强化了对关键矿产资源的控制，区域电力一体化在多地兴起。整体上，“碳中和”行动对地缘政治产生非线性影响，既创造了合作机遇，又具有驱动权势扩张、引发资源竞逐和规则对冲的破坏性影响；碳元素的地缘政治角色凸显，相关议题的能见度迅速提升；空间维度的作用不断强化，地缘政治正产生新的权力想象；人类世现实主义的政治逻辑业已出现，大国政治特征更加突出。在中美欧的气候治理合作中，“碳中和”未必会成为促进大国关系向好、塑造良性互动的契机，其所引发的地缘政治变动可能加剧大国博弈。

【关键词】 碳中和 地缘政治 碳干涉 大国关系 人类世

【作者简介】 张锐，全球能源互联网发展合作组织经济技术研究院研究员（北京 邮编：100031）；相均泳，全球能源互联网发展合作组织经济技术研究院高级研究员（北京 邮编：100031）

【中图分类号】 P467 K901.4 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0112-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104006

* 本文系国家社科基金青年项目“中国可再生能源的战略困境与转型发展研究”（17CGJ024）的阶段性研究成果。

2020年9月22日，习近平主席在第七十五届联合国大会上宣布，中国的二氧化碳排放量力争于2030年前达到峰值，并努力争取在2060年前实现“碳中和”。中国的表态被视为全球应对气候变化的里程碑事件。截至2021年4月，包括美国、日本、韩国、加拿大、欧盟在内的120多个国家或组织已经宣布或计划确立“碳中和”目标。目前，多数国家将实现“碳中和”目标的时间设定在2050年，部分国家根据自身国情，分别设定了或早或晚的时间。全球主要经济体纷纷制定“碳中和”的分解目标并安排了配套措施，支持重点产业发展，推动相关国际合作，如欧盟推出了1万亿欧元投资规模的《欧洲绿色协议》（European Green Deal）、英国推出“绿色工业革命计划”（Plan for a Green Industrial Revolution）、日本提出“绿色增长计划”、德国颁布了《气候保护法》等。

作为一项重大的技术、经济变革，“碳中和”势必对全球政治经济产生重要影响。本文将在人类世这一背景下探讨“碳中和”及其地缘政治影响，并尝试回答“碳中和”行动如何重构地缘政治；地缘政治形态出现哪些显著变化；中国、美国、欧盟三个至关重要的行为体如何互动并面临怎样的治理挑战，是旧政治的回归还是新博弈的出现等问题。

一、“碳中和”与地缘政治：基于人类世的理论探讨

随着“碳中和”逐步由目标共识转变为全球集体行动，这一概念的内涵及其与地缘政治的关系应在一个宏大且全新的世界地理图景中进行探讨。

（一）人类世：一个新的地质时代

2000年，荷兰大气化学家、诺贝尔奖获得者保罗·克鲁岑（Paul Crutzen）提出，人类对地球环境产生巨大影响，地球进入一个全新的地质时代——人类世（Anthropocene），全球气候变化就是人类世的突出特征。^①此后，全球地理学界对这一观点进行了持续讨论。多数研究者认同对地球的地质时代划分一个新阶段的必要性，因为自二战结束以来，过多的、新型的人为活动

^① Paul Crutzen, Eugene Stoermer, “The Anthropocene,” *Global Change Newsletter*, International Geosphere-Biosphere Programme, No. 41, 2000, pp. 17-18.

改变了生态系统固有的反馈回路与进化过程，不断逾越一些至关重要的环境安全底线，导致全球变暖、生物多样性减少、海洋酸化、淡水枯竭、荒漠化与森林消失、化学污染等现象日益普遍且严峻。^① 人类具备了改变地球系统若干参数的能力，“可以与震撼地球的小行星、遮盖苍穹的火山喷发这些能够定义时代的因素相提并论”^②。随着共识的积累，2019年5月21日，国际地层委员会下设的人类世工作组投票确认，人类世为“一个清晰可见且与众不同的地质时间单位”，并以20世纪中期作为这一阶段的起点。^③ 2020年12月，《自然》杂志发表的文章通过计算评估指出，地球人造物的质量首次超过活生物的质量，这为人类世的界定提供了有力的量化依据。^④

人类世概念的提出具有警示意义，其“不仅是划分了一个新的地质时期，而且提出了当前如何恢复并保持人类与自然和谐发展的的问题”^⑤。国际社会承担着防止环境风险失控、实现可持续发展的道义责任。在观念上，国际关系行为体须改变地理空间的本体论认知，打破人类与自然领域之间的二分法，理解地球系统不同要素的混合形态与复杂交织；^⑥ 在行动上，必须协同采取整体性、变革性、全球规模的措施，以应对各种危机和挑战。

（二）“碳中和”概念及其内涵

“碳中和”是人类世背景下国际社会的一种积极管控大气的策略，也是

① 相关研究可参见：Will Steffen, Asa Persson, Lisa Deutsch, et al., “The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship,” *Ambio*, Vol. 40, No. 7, 2011, pp. 739-761; Will Steffen, Jacques Grinevald, and Paul Crutzen, “The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives,” *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical, and Engineering Sciences*, Vol. 369, No. 1938, 2011, pp. 842-867; and John Foster, Hannah Holleman, and Brett Clark, “Imperialism in the Anthropocene,” *Monthly Review*, Vol. 71, No. 3, 2019, pp. 70-88.

② Gaia Vince, *Adventures in the Anthropocene: A Journey to the Heart of the Planet We Made*, London: Vintage Books, 2014, p. 5.

③ 根据人类世工作组的计划，其将于2021年向国际地层委员会提交关于“人类世”的提案，使这一新地质时代获得正式承认。相关信息可参见：陈沁涵：《地球年代进入“人类世” 下一步将确定地质学“定位”》，2019年6月3日，新华网，http://www.xinhuanet.com/science/2019-06/03/c_138109910.htm。

④ Emily Elhacham, Liad Ben-Uri, Jonathan Grozovski, et al., “Global Human-made Mass Exceeds All Living Biomass,” *Nature*, No. 588, pp. 442-444.

⑤ 刘学、张志强、郑军卫等：《关于人类世问题研究的讨论》，《地球科学进展》2014年第5期，第646页。

⑥ Cameron Harrington, “The Ends of the World: International Relations and the Anthropocene,” *Millennium*, Vol. 44, No. 3, 2016, p. 489.

一种必要且可行的地质塑造行为。“碳中和”是指一个国家的温室气体排放与大自然所吸收的温室气体相平衡，^①从而达到零碳排放的状态，其反映了人类在新地质期内应对危机的积极行动，即“从技术角度把自然当作一个可计量、可整饬、可控的对象，将其作为人类主体及其主体性（subjectivity）的再现对象”^②。

根据 2018 年政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的报告，若到 21 世纪末温升不超过 1.5℃，全球要在 2050 年左右达到“碳中和”；若到 21 世纪末温升不超过 2℃，则“碳中和”的时间应在 2070 年左右。^③由此，21 世纪中叶实现“碳中和”成为各国应对气候变化、制定自主贡献目标的主要参考，并推动各国确立政策目标、采取直接行动应对气候变化。

“碳中和”的总体思路是在一个可预见、可规划的时间段内，通过一两代人的努力，逐步淘汰高碳发展模式，引入新的低碳、零碳乃至负排放模式，实现地球空间内碳源（碳排放）和碳汇（碳吸收）相抵。在行动内涵上，“碳中和”意味着技术系统、经济系统、政治系统的共同演进与变革。^④各系统承载着多项宏大且艰巨的创新使命，如加速清洁能源技术、电力互联技术、碳捕集利用与封存技术的创新与应用，促进产业部门脱碳，建设绿色金融和贸易体系，形成有利于全社会转型的治理体系等。“碳中和”行动的落实涉及多个产业部门，但由于全球七成以上的温室气体来自能源部门，“碳中和”行动的核心是能源部门的脱碳，即加快清洁能源对化石能源的历史性替代，实现能源供应与碳脱钩。

① 李俊峰、李广：《碳中和——中国发展转变的机遇与挑战》，《环境与可持续发展》2021 年第 1 期，第 50 页。

② Scott Hamilton, “The Measure of All Things? The Anthropocene as a Global Biopolitics of Carbon,” *European Journal of International Relations*, Vol. 24, No. 1, 2018, p. 51.

③ IPCC, “Summary for Policymakers of IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C Approved by Governments,” October 8, 2018, <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/>.

④ 相关研究参见：Frank Geels, Benjamin Sovacool, Tim Schwanen, Steve Sorrell, “Sociotechnical Transitions for Deep Decarbonization,” *Science*, Vol. 357, No. 6357, 2017, pp. 1242-1244; Aleh Cherpa, Vadim Vinichenkoa, Jessica Jewell, et al., “Integrating Techno-economic, Socio-technical, and Political Perspectives on National Energy Transitions: A Meta-theoretical Framework,” *Energy Research & Social Science*, Vol. 37, 2018, pp. 175-190; 张锐：《能源转型的政治学研究：基于德国弃煤的探讨》，《德国研究》2020 年第 4 期，第 20—38 页。

（三）“碳中和”行动与地缘政治的关系

地缘政治是影响国家间关系的基本因素，其重点是大国政治与地理环境之间的互动关系。传统地缘政治学强调地理环境、资源禀赋、国家所处的空间位置对国际关系的刚性制约；批判性地缘政治学则试图弱化传统理论的地理环境决定论，关注决策者在感知客观地理世界后的社会性建构，分析“权力与机制如何以不同形式解释地理要素，并在此过程中塑造灵活性与行动网络”^①。目前，国际关系学界虽未提出地缘政治研究的新范式，但也开始讨论人类世可能改变国际体系的原子主义假定、大国竞争的概念框架、国际政治权力的施展尺度与手段形态，尤其是人类对气候变化的恐惧加剧、对碳元素的抑制将给现实主义的秩序逻辑注入新内涵。^②“碳中和”行动作为国际社会应对人类世危机的典型举措，其本身构成观察这一新时代的地缘政治走向的重要视角。虽然多数国家在近期明确了“碳中和”目标，但以能源部门脱碳为核心的“碳中和”行动在全球范围内已开展多年，其与地缘政治之间的关系体现出以下特点。

第一，“碳中和”行动易受到地缘政治的影响。地缘政治在一定程度上能够决定一国对“碳中和”的基本立场。例如，波兰对自身地缘环境的担忧、对自身煤炭可靠性和资源多样性在保障国家主权方面的重要性的强调，^③使其不愿依赖于从俄罗斯的能源进口，也在过去很长时间内拒绝同欧盟成员国共同承诺在2050年实现“碳中和”，并抵制压缩煤电产业。

① Filippou Proedrou, “Anthropocene Geopolitics and Foreign Policy: Exploring the Link in the EU Case,” *Alternatives*, Vol. 45, No. 2, p. 85; 关于地缘政治学演进的探讨参见：叶成城：《重新审视地缘政治学：社会科学方法论的视角》，《世界经济与政治》2015年第5期，第100—124页；Russell Foster, Nick Megoran, and Michael Dunn, “Towards a Geopolitics of Atheism: Critical Geopolitics Post the ‘War on Terror,’” *Political Geography*, Vol. 60, 2017, pp. 179-189.

② 关于人类世背景下的地缘政治，相关研究可参见：Simon Dalby, “Environmental Geopolitics in the Twenty-first Century,” *Alternatives*, Vol. 34, No. 1, 2014, pp. 3-16; Dahlia Simangan, “Literature Review: Where is the Anthropocene? IR in a New Geological Epoch,” *International Affairs*, Vol. 96, No. 1, pp. 211-224; Eva Lovbrand, Malin Mobjork, and Rickard Soder, “The Anthropocene and the Geo-political Imagination: Re-writing Earth as Political Space,” *Earth System Governance*, Vol. 4, 2020, pp. 1-8.

③ Magdalena Kuchler, Gavin Bridge, “Down the Black Hole: Sustaining National Socio-technical Imaginaries of Coal in Poland,” *Energy Research & Social Science*, Vol. 41, 2018, p. 144.

第二，大规模的“碳中和”行动具有塑造地缘政治的能力。全球技术、经济和政治系统的转型会影响资源、空间和国家实力的变化，并引起各国力量对比的变化和国际关系的调整。例如，当今世界格局的重要支撑是化石能源体系，该体系为特定的石油出口国提供了超越实力的地缘影响力；当全球能源体系加速脱碳、清洁能源逐步占据能源体系的主导地位，部分石油出口国将面临在地缘政治上被边缘化的问题，其曾享有的话语权、影响力可能被其他国家所稀释。^①从目前的情况看，地理因素、对外政策是两种主要的影响路径（见图1）。

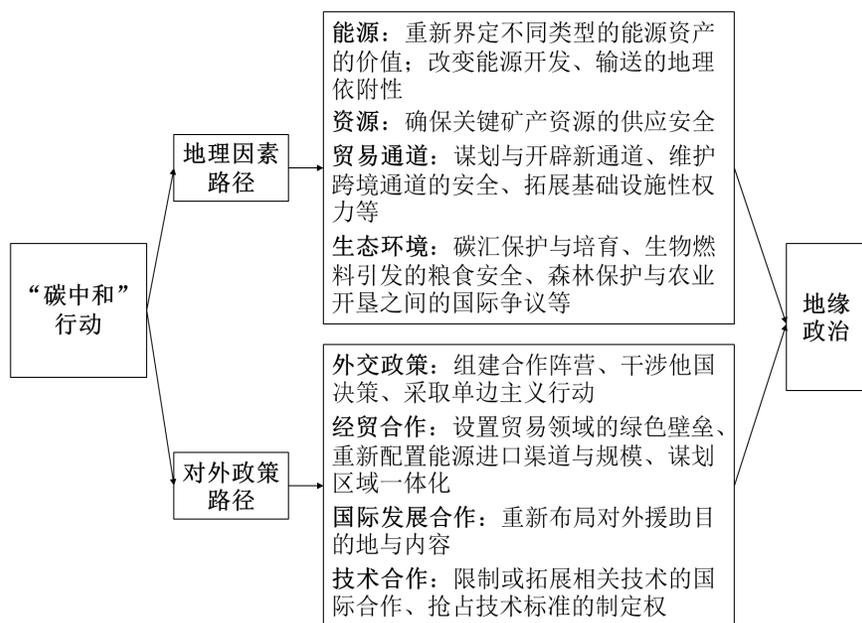


图1 “碳中和”行动的影响路径

资料来源：笔者自制。

具体而言，“碳中和”行动通过重新定义和配置能源、资源、贸易通道、

^① 王震：《油气价格低迷下的阿拉伯油气生产国改革及其前景》，《国际关系研究》2017年第2期，第51—65页。

生态环境等一系列地理因素，形成新的国际合作与竞争局面，进而塑造不同于以往的地缘政治形态；同时，“碳中和”行动也可以通过对外政策，调整国家间的贸易关系，影响资金流动和投资、科学合作、官方发展援助以及维护世界和平的努力，尤其是通过推动某些议题“地缘政治化”从而形成特定的国家阵营来影响地缘政治。这两种路径在现实中并非泾渭分明，往往相互融合或交织，如一项旨在减少油气资源进口的政策会同时从两种路径影响地缘政治。

第三，“碳中和”对地缘政治的影响是多元的。在整体层面，“碳中和”行动有利于提升更多国家的实力与韧性，加快世界多极化进程。梅根·沙利文（Meghan Sullivan）等认为三类国家会获得地缘政治优势，分别是工业能力较强的国家、清洁能源资源较多的国家、掌握清洁能源开发所需的矿产和技术的国家。^① 学术界在“碳中和”对地缘政治的具体影响方面存在争议，这也是相关研究亟须深入的原因。乐观的观点认为，“碳中和”塑造的地缘政治格局将更少基于强迫、威胁的硬实力，更多依赖以可持续发展模式为主的软实力。^② 而且，由于清洁能源资源广泛且充足地分布在世界各地，各国获得能源的经济和安全优势更加均衡，地缘竞争的概率下降，人类社会将收获“碳中和”带来的和平红利。^③ 此类观点可归类为人类世理想主义的进化论，即相信应对环境危机的努力将改变地缘政治模式，合作将带来更多和平，贸易取代战争成为处理乱局的方式，运用军事力量从遥远的外围国家获取资源的做法将被抛弃。^④ 悲观的观点则强调，尽管化石燃料不再是地缘政治的焦点，但新形态的冲突、争议和不受欢迎的动荡将持续出现。^⑤ 例如，跨境

① Meghan Sullivan, Indra Overland, David Sandalow, et al., “The Geopolitics of Renewable Energy,” *Center on Global Energy Policy*, June 2017, <https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/CGEPTheGeopoliticsOfRenewables.pdf>, p. 46.

② Rebecca Bertram, “The Green Peace Dividend—Why Green Technologies Matter for International Security,” *The Global Energiewende*, July 13, 2015, <https://energytransition.org/2015/07/the-green-peace-dividend/>.

③ Indra Overland, “The Geopolitics of Renewable Energy: Debunking Four Emerging Myths,” *Energy Research & Social Science*, Vol. 49, 2019, pp. 36-40.

④ Simon Dalby, “Anthropocene Geopolitics: Globalization, Empire, Environment and Critique,” *Geography Compass*, Vol. 1, No. 1, pp. 103-118.

⑤ David Rothkopf, “Is a Green World a Safer World? A Guide to the Coming Green Geopolitical Crises,” *Foreign Policy*, August 22, 2009, <https://foreignpolicy.com/2009/08/22/is-a-green-world-a-safer-world/>.

河流的水电开发容易导致国际争端，关键矿产资源的国际投资时常遭遇资源民族主义的抵制，大国之间可能成为“地缘技术对手”（geo-technological rivalry），跨国电力断供将成为地缘政治竞争的新武器等。^① 上述两类观点从不同角度对“碳中和”与地缘政治之间的互动关系走向作出了判断。由于“碳中和”进程仍处于起步阶段，更需要观察者意识到其地缘政治后果的微妙、复杂以及与历史经验的不同。

二、新目标下的“碳中和”行动：意图与动向

随着各国开始追求新的目标，“碳中和”行动变得更加系统化与具象化，其中一些行动具有显著的外延性和针对性，直指地缘政治的构成要素与行为体关系，正在重构世界地缘政治格局。

（一）“碳干涉”

“碳干涉”（carbon interference）为本文提出的新概念，指国际关系行为体试图定义“碳中和”的责任分工与行动标准，并据此对他国的政治决策、产业行动等实施单边干预。当前，部分发达国家热衷于实施选择性的“碳干涉”。这主要有以下几个原因，一是美国和欧盟希望成为全球气候治理的结构性领导者，塑造于己有利的权力结构；二是发达国家在明确自身目标后，自认为占据了道义制高点，急于在全球分摊减排义务，尤其向碳排放规模较大的发展中国家转嫁责任；三是美国寻求转移国际舆论压力，在经历了特朗普执政的四年后，国际社会都在关注美国将如何重建其国际声誉，先声夺人、褒己贬人的策略有利于美国转移舆论焦点、提升自身地位。

在行动上，首先，“碳干涉”表现为强势影响他国内政，指导他国“应做什么、不应做什么”。例如，在2020年6月的中国—欧盟领导人会晤中，欧盟委员会主席冯德莱恩提出中国采取可信的气候行动的三个标准：2050

^① 相关研究可参见：Morgan Bazilian, Michael Bradshaw, Johannes Gabriel, et al., “Four Scenarios of the Energy Transition: Drivers, Consequences, and Implications for Geopolitics,” *WIREs Climate Change*, Vol. 11, No. 2, 2020, pp. 1-7; 于宏源：《周边战略矿产资源治理合作探析》，《国际展望》2015年第1期，第19—33页；李昕蕾：《清洁能源外交：全球态势与中国路径》，中国社会科学出版社2019年版。

年后尽早实现“碳中和”、履行《巴黎协定》的承诺、将“脱碳”置于“十四五”规划的重要位置，^①并表示由于欧盟已经启动《欧洲绿色协议》，中国须承担“跟进行动的责任”。显然，欧盟正在通过构建一套规范性履约框架来“敦促”中国将减排承诺落到实处。美国也有担任国际仲裁者的偏好，拜登在总统竞选纲领中提出未来将按照美国国务院每年发布的“国别人权报告”建立一套气候变化领域的全球审查机制，“点名羞辱破坏全球气候行动的不法之徒”，追究不遵守《巴黎协定》承诺的国家的责任，迫使它们报告履约情况。^②有时这种干涉全然不顾国家间相互尊重主权的原则，一味向他国施压。2019年夏季，南美亚马孙雨林遭遇持续数月的严重火灾，法国总统马克龙多次表示亚马孙雨林是一个事关碳减排的全球性议题，外国有权阻止巴西“放任森林被破坏的行为”。同年8月，在法国主办的G7峰会上，马克龙将亚马孙雨林火灾列为紧急首要议题，单方面表示法国愿意向巴西军方提供技术支持。面对法国的频繁介入，巴西总统博索纳罗批评法国在以殖民主义思维干涉巴西主权，称“欧洲对亚马孙的兴趣只是为了在该地区站稳脚跟”^③。此后，两国领导人在言辞上的针锋相对甚至演变为对彼此及其家人的人身攻击，激化了各自国内的民族主义情绪。直到2020年10月，法国联合德国、爱尔兰等国以巴西未能遏制亚马孙森林遭砍伐为由，反对签署欧盟与南方共同市场达成的自由贸易协定，两个区域组织历时二十年的谈判努力遭到沉重打击。^④

其次，“碳干涉”表现为一些国家干涉化石燃料的国际投资，强行推动全球撤资。欧盟理事会于2021年1月通过决议表示，“欧盟的能源外交将

① European Commission, “Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with President Michel, following the EU-China Summit Videoconference,” June 22, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1162.

② “The Biden Plan for a Clean Energy and Revolution Environmental Justice,” 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/>.

③ “Amazon Fires: Brazil to Reject G7 Offer of \$22m Aid,” BBC August 27, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-49479470>.

④ 需要指出的是，法国等国对巴西的干涉十分伪善。自1993年以来，全球1/3的森林砍伐与欧盟的农产品进口有关，而巴西是欧盟最主要的农产品供应国，其森林破坏主要由于菜籽油和畜牧业的出口增长。欧洲国家一方面强调自身对全球的森林负有“道德义务”，对巴西的政策指手画脚，另一方面却并未对自身在农业贸易中的环境代价转移和负面气候影响进行反思或改变。

阻止对第三国基于化石燃料的能源基础设施项目的进一步投资”，除非这一投资符合“碳中和”与《巴黎协定》的长期目标。^① 拜登政府也屡屡诋毁“一带一路”，将其污名化为一个“为亚洲及其他地区数十亿美元的肮脏化石燃料能源项目提供资金”的计划，表示将组建国际统一战线，抵制中国“把污染外包给他国的行为”^②。这些指控完全凭空捏造、缺乏事实根据。拜登曾表示“一带一路”将“世界上最肮脏的煤炭从蒙古开采出来，并将其输送到世界各地”；美国总统气候问题特使约翰·克里（John Kerry）指责中国为全球70%的在建煤电厂提供了资金。^③ 欧美的指责表面上旨在促进全球“碳中和”，实则以气候为名企图遏制中国的全球经济影响，削弱甚至剥夺发展中国家正当的排放权利。需要指出的是，欧盟金融机构和一些成员国至今仍对域内外化石燃料项目进行数额庞大的投资，^④ 美国在奥巴马政府时期为境外化石燃料项目投资达340亿美元，特朗普政府时期对煤电、页岩油、近海油田等高碳产业进行大力扶持。因此，它们向发展中国家提出“立即停止向化石燃料投资”的要求缺乏道义基础。

（二）碳边境税

碳边境税主要是为了应对碳泄漏（carbon leakage）现象。碳泄漏是指企业为了规避严格的碳减排措施和降低减排成本而将生产转移到碳排放管制较松或不存在管制的地区，最终导致本应在一个国家或地区被控制的温室气体在另一个国家或地区排放出去。^⑤ 当前，欧盟内部通过碳排放交易系统

^① European Council, “Council Conclusions on Climate and Energy Diplomacy-Delivering on the External Dimension of the European Green Deal,” January 21, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>, p. 7.

^② “The Biden Plan for a Clean Energy and Revolution Environmental Justice,” 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/>.

^③ “全球七成煤电投资来自中国”这一说法没有依据，但这一说法在西方社会被广泛传播，成为部分西方国家诋毁“一带一路”的常见论据。此处内容分别引自：Aarthi Swaminathan, “Biden is Relentless on One China Issue: The New Silk Road,” *Yahoo Finance*, February 25, 2020, <https://finance.yahoo.com/news/biden-china-climate-change-new-silk-road-143657484.html>; Justin Worland, “The Biden Administration Is Already Calling on China to Do More on Climate Change,” *TIME*, January 21, 2021, <https://time.com/5933657/john-kerry-china-climate-change/>.

^④ 例如，2020年11月，欧洲中央银行批准接受了一系列公司债券，向欧洲60多家化石燃料公司提供了约3000亿欧元的资金支持。

^⑤ Catherine Early, “The EU Can Expect Heavy Pushback on Its Carbon Border Tax,” *China Dialogue*, September 1, 2020, <https://chinadialogue.net/en/business/eu-can-expect-heavy->

(Emissions Trading System, ETS) 进行碳定价, 高排放行业须为每吨碳排放支付大约 25 欧元。欧盟及其成员国的决策者担心这一机制虽然会加速本区域的“碳中和”, 但可能会导致高排放活动迁至域外其他地方造成持续的碳泄漏, 事实上并未真正减少全球碳排放规模; 而且碳泄漏还会威胁欧盟的就业和产业投资, 削弱部分产品的国际竞争力。拜登在其竞选纲领中也提出碳边境税的主张, 指出“政府将对来自未能履行气候义务的国家的碳密集型商品征收碳调整费, 这将确保美国工人及其雇主不处于竞争劣势”^①。

在行动层面, 欧盟正在加速推进碳边境税的出台, 要求进口商品支付与欧盟同类产品同等水平的碳价, 以反映其对气候的影响, 而同样征收了内部碳税的经济体的产品可以享受豁免或减免。2020 年 7 月, 欧盟委员会对碳边境调节机制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 的各种实施方案启动意见征询程序。按目前规划, 欧盟预计于 2021 年内提出碳边境税的具体措施建议, 最迟于 2023 年向钢铁、水泥和电力行业优先征收碳边境税。自拜登当选总统后, 欧盟积极探索与美国共建或对接 CBAM 机制。2020 年 12 月, 欧盟委员会提出希望与美国新政府启动“跨大西洋绿色贸易议程”, 实现双方在碳排放交易、碳定价和碳税方面的紧密合作。

碳边境税的实施绝非易事, 一是由于碳足迹的监测与核算异常复杂, 很难准确计算外国生产商的碳排放量, 加之一个产品的供应链可能涉及多个国家或地区, 更难溯源产业链上游环节产生的排放量。二是碳边境税与世界贸易组织 (WTO) 的规则相悖, 征收国可能面临在 WTO 被提起诉讼的风险, 被征收国可能会采取相应的关税报复措施, 提高相关产品的进口关税。^② 三是碳边境税遭到新兴市场国家的集体抵制。欧美发达国家将大量高污染、高排放的行业转移到新兴市场国家, 这些国家承担了环境成本, 但尚未充分获得产业转移的红利, 又遭遇绿色贸易壁垒, 导致这些产业本就微弱的相对价格优势荡然无存, 加剧了全球经济体系的不平等问题。中国、俄罗斯等国已

pushback-carbon-border-tax/.

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

② 庄贵阳、朱仙丽:《〈欧洲绿色协议〉: 内涵、影响与借鉴意义》,《国际经济评论》2021 年第 1 期, 第 127 页。

对此提出质疑。中国气候变化事务特使解振华表示，“我们不赞成碳边境调节机制……各方应在《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》的多边框架内解决气候变化问题，不应再采取额外的单边措施。”^①

（三）能源贸易布局

在“碳中和”时代，能源消费大国寻求进口能源类型与渠道的多元化，一些国家凭借资源禀赋致力于成为有吸引力的能源出口国，天然气与氢能的贸易格局正处于大幅调整、加速建构的状态。天然气尽管属于化石能源，但鉴于其较低排放属性，多国都将其作为必要的“过渡燃料”。据国际能源署（IEA）预测，全球天然气需求至少在 2040 年前都将保持增长。^② 氢能已进入商业化运营阶段，作为清洁的二次能源，其具有来源多样、用途灵活、适应大规模储能、可远距离输送、能量密度大等优势，尤其在交通部门的脱碳方面可发挥重要作用。据统计，占全球 GDP75% 以上的 18 个经济体正在制定或已推出氢能战略。^③ 对欧盟、日本等主要经济体而言，从制氢较为便宜的国家进口氢能具有较高性价比，有利于降低能源转型成本。

第一，欧盟对天然气进口的布局最具地缘政治色彩。根据非政府组织“全球观察”（Global Witness）的研究，在 2013—2020 年期间，欧盟投入 50 亿欧元资助了 41 个天然气项目的规划与建设，其中多数为跨国天然气管道和液化天然气（LNG）接收终端。^④ 在天然气管道方面，欧盟正着力打造四条跨国线路，分别是西欧区域的天然气走廊（NSI West Gas），连接中东欧和南欧的天然气走廊（NSI East Gas），波罗的海天然气管道运输网络（BEMIP），连接欧盟与近东、中东和中亚天然气产地但规避俄罗斯的南部天然气走廊（SGS）。^⑤ 前三个走廊旨在增强欧盟内部的资源调配能力，使

① 《解振华出席中欧绿色合作高级别论坛》，中国驻欧盟使团，2020 年 11 月 18 日，<http://www.chinamission.be/chn/stxw/t1833191.htm>。

② IEA, “Global Energy Outlook 2020,” October 2020, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>。

③ Clean Energy Canada, “How Hydrogen can Deliver Climate Solutions and Clean Energy Competitiveness for Canada,” October 2020, https://cleanenergycanada.org/wp-content/uploads/2020/10/CEC_Report_Hydrogen2020.pdf, p. 3.

④ “EU Companies Burn Fossil Gas and Taxpayer Cash,” Global Witness, February 22, 2021, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/fossil-gas/eu-companies-burn-fossil-gas-and-taxpayer-cash/>。

⑤ European Commission, “Gas Regional Groups,” November, 2020, <https://ec.europa.eu/>

目前单一依赖俄罗斯供气的北欧、中东欧和南欧国家加入欧盟庞大的天然气管道网络。南部天然气走廊中的跨亚得里亚海天然气管道已于 2020 年 11 月投入商业运营，从阿塞拜疆向欧洲输送天然气。该走廊的另一重大项目东地中海天然气管道已进入建设筹备阶段，将把以色列生产的天然气输送至欧洲，可满足欧盟 10% 的天然气管道需求。该项目还为以色列、埃及、塞浦路斯等国创造了前所未有的合作契机，形成了以管道经济为动能的区域一体化趋势，但同时也加剧了该地区根深蒂固的地缘政治矛盾（尤其是塞浦路斯、希腊与土耳其的矛盾）和美、欧、俄三方的战略博弈。^① 在液化天然气贸易方面，欧盟在克罗地亚、塞浦路斯、瑞典、爱尔兰、希腊等国资助建设了 8 个液化天然气接收站项目，如项目顺利完工，到 2023 年欧盟将增加 220 亿立方米的液化天然气进口。^② 欧盟的这一布局与地缘政治形成了一种共振、同构关系，显示了欧洲塑造战略自主、增强集体安全能力、削弱俄罗斯影响的多元追求。

第二，氢能的国际贸易格局正在成型，并处于双向发力的状态。欧盟及其成员国、日本、韩国等已表达了大规模进口氢能的意愿，并加大了对外行动力度。欧盟将氢能合作作为支持拉美绿色复苏的重要内容，设立绿色债券基金支持项目开发，帮助有开发兴趣的国家评估产能潜力和搭建产业监管机制等。日本于 2020 年 6 月开始从文莱进口氢气，实现全球首次远洋氢气运输；2020 年 9 月首次从沙特进口蓝氨用于发电；^③ 2020 年 12 月日本经济产业省决定启动从澳大利亚进口液态氢。一些化石能源的出口国、清洁能源禀赋较好的国家如澳大利亚、智利、新西兰、巴西等纷纷开始谋划，希望抢占先机。俄罗斯《2035 年联邦能源战略》决定发展氢能经济，计划到 2035 年成为全球重要的氢能供应国，而且俄罗斯尝试通过在现有天然气管网中掺氢或将现有管道改造为氢气管道的方式，深化与欧洲国家的贸易联系。沙特于

energy/topics/infrastructure/projects-common-interest/regional-groups-and-their-role-pci-process/gas-regional-groups_en.

① 相关研究可参见周锡生：《东地中海天然气开发——地区合作还是苦涩争夺》，《国际展望》2020 年第 6 期，第 45—67 页。

② 《欧盟—美国联合声明：从美国进口的液化天然气（LNG）增长 181%》，能源圈网站，2019 年 3 月 12 日，<http://www.nengyuanjie.net/article/24633.html>。

③ 蓝氨是由氢、氮按照 3:1 比例组成的化合物，它是制造蓝氢的原料，本身也可用于发电，不排放二氧化碳。

2020年决定建设总投资达70亿美元的巨型绿氢工厂，建成后产量的95%计划销往欧洲、日本和美国。智利、刚果（金）等国也启动“绿氢外交”，加强招商引资和技术引进，旨在发展太阳能制氢、水电制氢，希望成为区域新的能源出口中心。上述进展显示出氢能有望重塑全球能源贸易，在国家间、各大洲间建立新的依赖性联系，可能开设新的运输通道，也可能夯实一些国家作为现有贸易渠道（如俄罗斯对欧洲的输气管道）的地位。但是，氢能贸易可能不会引发油气时代的不平衡关系或地缘风险，因为氢能生产可以实现地域分布的广泛性，加之氢气可以储存，这使得出口国难以垄断或使氢能贸易政治化。

（四）关键矿产资源的控制

太阳能光伏组件、风力涡轮机、电动汽车、储能电池等各种清洁能源设备的制造催生了对关键矿产资源的巨大需求，目前各国的担忧主要有三个方面。一是锂矿、钴矿和中重稀土资源具有高度的地理依附性，如刚果（金）的钴矿储量占了全球储量的一半，智利、阿根廷和澳大利亚三国的锂资源储量占全球总量近八成，中国的中重稀土资源探明储量占全球总量的90%以上。二是稀土产品的全球供应集中于中国，中国是全球稀土资源及其冶炼产品的主要供应国，常年占据欧盟、美国等经济体八成以上的进口份额。三是随着能源系统的脱碳速度加快，矿产资源的需求呈现井喷式增长，资源的稀缺程度持续攀升。根据世界银行的研究，在全球温升控制在2℃的场景中，仅电动汽车的电池一项就会导致对钴、锂、锰和相关稀土矿物（如铟、钨和钽等）的需求增长超过10倍。^①按照目前欧盟的低碳经济目标，欧盟在2030年对锂和钴的需求分别是2019年的18倍和5倍。^②

各主要经济体高度重视关键矿产资源安全。欧盟官方文件明确指出关键矿产资源是“事关欧盟战略安全和自主权的议题……对原材料的依赖正在取

^① World Bank, “The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future,” June 30, 2017, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/207371500386458722/the-growing-role-of-minerals-and-metals-for-a-low-carbon-future>.

^② Alves Patricia, Blagoeva Darina, Pavel Claudiu, et al., “Cobalt: Demand-supply Balances in the Transition to Electric Mobility,” EU Commission, July 26, 2019, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/cobalt-demand-supply-balances-transition-electric-mobility>.

代对化石燃料的依赖，全球对原材料的竞争正在变得更加激烈。”^① 欧盟目前的行动重点包括：2020 年 9 月组建了欧洲原材料联盟，加强成员国间的政策与产业沟通，促进本土关键矿产资源开发，减缓进口增长；与重要的或潜在的资源国建立“关键材料伙伴关系”，尤其是将邻近的挪威、乌克兰、西巴尔干国家（如塞尔维亚和阿尔巴尼亚）纳入欧盟的供应链；^② 加强原材料开放贸易的国际规则制定，防范“扭曲国际贸易”的行为；举行一年一度的欧盟、美国、日本关键原材料三边会议，并邀请澳大利亚、加拿大和韩国的观察员代表与会，就矿产的供应风险、贸易壁垒和国际标准开展跨国治理。这一系列举动显示了欧盟对国际机制、欧洲睦邻政策（ENP）等工具的娴熟运用，也反映其牵制中国的目的。日本加强了与越南、蒙古和哈萨克斯坦等亚洲国家在稀土方面的合作，如首相菅义伟在 2020 年对越南的访问中，将稀土方面的合作列为优先沟通事项。美国也未缺席这场资源竞赛，特朗普政府时期尽管抵制能源转型，压制光伏、风电的发展，但也深知“碳中和”引发的矿产资源安全风险，采取了一系列重振产业链的行动，包括美国国务院 2019 年以来派使团前往加拿大、蒙古及非洲多国，寻求共建稀土开采加工项目；2019 年 7 月，特朗普允许美国军方资助私营部门培育国内稀土精炼能力；2019 年 9 月，美国提出“战略矿产倡议”，并推动刚果（金）、赞比亚、澳大利亚、阿根廷、菲律宾等十国加入这一倡议，并在联合国大会期间召开首次多边会议。特朗普曾异想天开地提出要“购买格陵兰岛”，英国《金融时报》指出，其一大动机是获取当地的稀土资源。^③ 2021 年 2 月，拜登要求美国政府针对稀土资源、大容量电池涉及的产业链进行审查，指称相关供应链被“已经或可能不友好、不稳定的国家把持”，“应与理念相近

① European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability,” September 3, 2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849>, p. 1.

② 这一趋势对于申请加入欧盟的西巴尔干国家而言是一个利好，European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability,” September 3, 2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849>, pp. 7-15.

③ 格陵兰岛稀土资源的储量估计为 3850 万吨左右，2019 年 6 月，美国政府与格陵兰自治政府签署了开发稀土资源的合作备忘录。相关信息可参见：Harry Dempsey, “US Enticed by Greenland’s Rare Earth Resources,” *Financial Times*, August 20, 2019, <https://www.ft.com/content/f418bb86-bdb2-11e9-89e2-41e555e96722>.

的盟友与伙伴共同在具有韧性的供应链上紧密合作。”^①

（五）区域电力一体化

区域电力一体化指两个或两个以上的国家通过构建共享的跨国电力网络，实现电力供应的集体安全与优化配置。随着清洁能源开发比例的提高，不少国家充分意识到这一合作的必要性与巨大效益，包括实现清洁能源大范围的余缺互补与优化配置、降低能源开发和转型的成本、增加电力出口国的外汇收入、吸引更多国际投资等。

当前，一些地区积极谋划电力一体化，并取得多项成果，为各国低碳发展作出了重要贡献。^② 电网正在成为“碳中和”时代的战略性资产，连接生产国、输送国和消费国的区域电网将塑造地缘政治意义上的相互依赖，进而催生区域电力共同体。一些大国试图主导区域电网连接，奥巴马政府曾向拉美国提出美洲 2020 电网互联计划，拜登在其竞选纲领中提出将建设从墨西哥、中美洲到哥伦比亚更加一体化和清洁化的电力网络。一些国家在参与电力一体化过程中显现出重塑地缘政治的目的。例如，爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛三国的电网一直与俄罗斯的电网相连，从俄罗斯进口电力，但三国于 2018 年决定切断与俄罗斯的电网，利用欧盟 10 亿欧元的拨款加入了欧洲互联电网。尽管俄罗斯从未切断对三国的电力供应或利用这一联系进行威胁，但立陶宛时任总统达利娅·格里布斯凯特（Dalia Grybauskaitė）仍表示，“俄罗斯用来收买我们的政客、干涉我们内政的勒索工具将不复存在。”^③ 又如，越南一直希望进口周边国家的水电，提升能源结构的清洁程度，但对中国提出的“中越联网计划”“中老越联网计划”态度消极，因为越南担心跨国电网会使其政治、经济主权依附于中国。^④

^① “Executive Order on America’s Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

^② 目前正在积极推进的大型项目包括：东盟国家互联电网、欧洲互联电网、泛阿拉伯电力市场、欧亚互联计划（首个已批准项目为以色列—希腊—塞浦路斯海底电缆项目）、非洲基础设施发展计划框架内的七个次区域电网计划等。

^③ Alissa de Carbonnel, Andrius Sytas, “Baltic States to Decouple Power Grids from Russia, link to EU by 2025,” Reuters, June 28, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-baltics-energy-eu-russia-idUSKBN1JO15Q>.

^④ 张锐、王晓飞：《中国东盟电力互联的动力与困境：基于区域性公共产品理论的研

三、“碳中和”对地缘政治的影响

“碳中和”行动在追求环境效益、发展效益的过程中，通过地理因素、对外政策塑造地缘政治，呈现出以下特征。

（一）“碳中和”的非线性影响

“碳中和”行动对地缘政治的影响多元、复杂且仍处于不断演变过程中。“碳中和”既创造了新的合作机遇，也成为竞争与冲突的诱因之一。整体而言，“碳中和”行动具有化解传统矛盾、缓解对国家资源枯竭的担忧、加速区域经济一体化等积极效应。而且，一些传统手段难以改变的区域困局、跨国争端，可能在低碳合作下找到超越常规政治思路的解决办法。但与此同时，一些行动也容易激发决策者的地缘决定主义意识（geo-deterministic perception）和权力投射需求，具有加剧大国战略竞争和治理碎片化、引发资源竞逐和规则对冲、形成壁垒分明的“碳俱乐部”等破坏性影响。从这个意义上讲，必须抛弃一些学者对人类世背景下地缘政治的理想化预设，现实已经证明“以国家为中心的全球空间表述和传统安全思维正在失去政治或分析层面上的价值”^① 这种观点有失偏颇。各国在“碳中和”的利益预期、实施路径、进度控制等方面存在错位或分歧，这种异质性必然会导致地缘政治的走向存在多种可能。

（二）碳元素的地缘政治角色

“碳中和”行动的影响力凸显了碳元素前所未有的地缘政治角色，关于碳原子的权衡、配置和安全化开始深度介入人类的政治活动与国际互动议程（见表 1）。具体而言，首先，国际关系行为体普遍以碳为标准审视地理空间、国家权力、国家利益等地缘政治基本变量，并赋予它们各种新涵义、新规范与新关联。其次，与“碳中和”相关的资源、技术、基础设施、跨国供应链日益成为地缘政治扩张的驱动因素。不同领域之间（如能源转型与地缘

究》，《国际关系研究》2019 年第 6 期，第 71—89 页。

^① Eva Lovbrand, Malin Mobjork, and Rickard Soder, “The Anthropocene and the Geo-political Imagination: Re-writing Earth as Political Space,” p. 6.

政治、环境治理与地缘政治等)实现了更紧密但不确定性较高的议题耦合。一些在过去对外决策中能见度较低的要素,如一国拥有的森林碳汇、跨国大型电网、关键矿产资源正日益成为战略竞争焦点。未来,一些关键技术如碳排放核查与监控、碳汇资源计量与监测、规模化的碳捕集与封存、取代关键矿产的新材料等都可能影响地缘政治走向。再次,某些区域国家或大国内部的“碳中和”政策具有强烈的外溢效应,可能引发意料之外的、连锁性的外部地缘政治反应。基于上述变化,地缘政治正在成为人类推动碳元素有序循环的因变量或“附赠品”,权力格局中的引领者、追随者有望在碳元素的全球配置中出现变化,成功转型的低碳国家从实力和道义角度都更容易获得权势博弈的有利地位。

表1 “碳中和”行动对地缘政治的影响

“碳中和”行动	影响路径		重构影响	
	地理因素	对外政策	合作机遇	竞争与冲突可能
碳干涉		√	\	国家间易出现干涉与反干涉的冲突
碳边境税		√	\	绿色贸易壁垒增多,国家间存在贸易战风险,出现“碳俱乐部”
能源贸易布局	√	√	出现新的国际贸易联系,能源贸易的形式与渠道多元化;形成新的能源枢纽,为一些发展中国家的大型清洁能源项目开拓消纳空间,提升其国际地位	国际贸易通道仍面临油气时代的安全风险,贸易伙伴的选择仍高度政治化,出口国之间可能出现新的竞争,石油进口的减少加剧某些产油国的脆弱处境
关键矿产资源控制	√	√	建立更加多元、稳定的产业链合作关系,培育新的资源供应中心,形成全球	大国之间出现稀缺资源争夺,发达国家加大对南方资源国的影响,邻近资源国之

			均衡有序的新资源政治	间的领土争端和资源争夺容易激化
区域电力一体化	√	√	加速区域内清洁能源的统筹开发，以能源一体化带动经济政治一体化	区域大国争夺电力一体化的主导权；在出现国际冲突时，跨国电网存在“武器化”的风险

资料来源：笔者自制。

（三）空间维度的凸显与拓展

地缘政治格局的重构凸显了空间维度的重要性。以批判地缘政治学为代表的研究强调全球化导致边界的消失与领土的解构，许多议题都在“去地域化”，国际关系行为体对土地、能源矿产和战略通道等实体资源的关注与控制逐渐弱化。^① 但笔者认为，由于空间是各国追求低碳发展的基础载体，“碳中和”热潮强化了地缘政治固有的地理空间维度。碳税突出的边境认知、新能源开发的区位优势、关键矿产的地理依附性、国际贸易通道的强化或变更、贸易枢纽的变动、因基础设施带来的权力的跨国延伸都说明“碳中和”是一场环境与政治交织的“领域塑造”（territorial shape），“把地理空间转化为蕴含着人类资源分配和权力关系的领域。”^② 而且，在传统意义上主要关注领土、领海控制的“扁平型地缘政治”（flat geopolitics）进一步延伸到大气空间、自然界能量、碳排放边界等诸多有形、无形的场域，推动地缘政治格局从地表环境为主的动态构造演变为行星疆界（planetary boundaries）以内的一种新权力想象。根据现有趋势，成本优势突出的天然气出口国和氢能出口国、稀土矿产大国、能源互联通道国家、拥有世界级碳汇资源的国家凭借先天地理优势，有望获得更大的地缘政治影响力。

（四）人类世现实主义

目前，大国政治、大国博弈的特征更加突出，根本上是由于大国对生态

^① 相关研究综述可参见：胡志丁、陆大道：《基于批判地缘政治学视角解读经典地缘政治的理论》，《地理学报》2015年第6期，第851—863页。

^② 邢瑞磊、戴安琪：《空间、权力关系与秩序——复合世界的区域空间整合机制》，《欧洲研究》2018年第2期，第79页。

环境能够产生更广泛、直接的影响，因此地缘政治的走向更多取决于它们对内、对外的可持续发展政策；同时，全球性大国及区域大国也担心在绿色发展格局中失去竞争优势，普遍具有化危为机、捕捉机遇、拓展权力的主动性。借助当前的“碳中和”潮流，西方大国已将减缓气候变化嵌入到各层次对外行动的核心位置，着力组建“唯我独尊”、排他性的小团体，通过各种所谓“气候雄心”的单边行动将发展中国家尤其是新兴大国纳入强制减排行列。其实质是以西方大国的“雄心”压缩他国的排放空间，将应对气候变化中的双轨制实质化为它们期许已久的单轨制，实现其推卸历史责任与均摊当前责任的目的。而且，西方大国的现实主义政治更具蛊惑性，以“碳中和”这一“政治正确”的目标粉饰权势扩张需求，同时推动意识形态的输出。例如，拜登在提到促进拉美国家清洁转型时，其表述是：“对清洁能源和可持续基础设施的投资将推动创新热潮，帮助我们实现从加拿大到智利，以安全、民主、中产阶级为核心的半球愿景，”^① 强行将低碳发展与美式民主、安全相关联，充斥着门罗主义的霸权思维。另外，对一些中小国家而言，“碳中和”也是它们获得更多战略自主的机会，相较于“拯救地球”“大国地位”等宏大目标，这些国家更在意通过能源独立、资源贸易等方式获得现实的利益回报并改善自身的处境。

四、余论：中、美、欧气候治理的困境与对策

在当前的气候治理进程中，中国、美国、欧盟国家都希望把握“碳中和”的契机，成为“国际体系大国”与“气候治理大国”。但对中国而言，这种双重身份同时面临着机遇和挑战。^② 一方面，中国与欧盟已将气候治理、实现“碳中和”作为双边伙伴关系的主要支柱，并启动中欧环境与气候高层对

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

^② 关于近期全球气候治理的探讨，参见于宏源、张潇然、汪万发：《拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对》，《国际展望》2021年第2期，第27—44页；寇静娜、张锐：《疫情后谁将继续领导全球气候治理：欧盟的衰退与反击》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2021年第1期，第129—140页。

话机制。另外，自拜登就任美国总统以来，中美高层多次表达了开展气候合作的明确意愿。美国2021年3月发布的《国家安全战略临时指南》将阻止气候变化作为新政府对华政策的重中之重。另一方面，中国也面临许多挑战，一是美欧迅速靠拢，双方共同主导全球碳减排的意图十分明显，并借此议题修复本已脆弱的大西洋联盟关系。欧洲的政治家们对美国的“回归”不计前嫌，寄予厚望。未来如果中国与西方的分歧扩大，容易出现传统油气格局中的集团化联盟政治。二是对中国的疑虑有增无减。在中国宣布“碳中和”目标、致力于开展国际合作之时，一些西方政客、观察者认为这是中国缓解诸多国际压力、消除好战形象的权宜之计，并将其与台湾问题、香港问题、南海局势等相关联。三是美国试图将气候治理作为独立的、不受整体关系影响的议题领域，促成其所主导的国际合作。2021年1月，克里表示，“我们和中国在一些非常重要的问题上存在严重分歧，但我们永远不会以这些问题与中国在任何气候变化问题上做交易。”对此，中国外交部明确回应，“中美在具体领域的合作必然与整体的中美关系息息相关，任何一方都不应指望一方面肆意干涉中国内政、损害中国利益，另一方面又要求中国在双边和全球事务中给予理解和支持。”^①

在机遇与挑战并存的情况下，中、美、欧都希望将应对气候变化、加速“碳中和”作为稳定大局、增进国际信任、避免全面对抗的着力点。例如，王毅国务委员兼外长指出，“希望中美重启气候变化合作也能给中美关系带来积极的‘气候变化’。”^②但是，事实上“碳中和”未必能够成为促进大国关系向好、塑造良性互动关系的契机，其所引发的地缘政治变动可能加剧现有的激烈博弈，甚至制造新的矛盾或冲突风险。习近平主席在2021年4月的中、法、德领导人视频峰会上指出，“应对气候变化是全人类的共同事业，不应该成为地缘政治的筹码、攻击他国的靶子、贸易壁垒的借口。”^③而

① 成欣、卢佳：《赵立坚说中美在具体领域的合作不是温室里的花朵》，新华网，2021年1月28日，http://www.xinhuanet.com/2021-01/28/c_1127038289.htm。

② 《国务委员兼外交部长王毅回答中外记者提问》，新华网，2021年3月7日，http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/07/c_1127179686.htm。

③ 《习近平同法国德国领导人举行视频峰会》，新华网，2021年4月16日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-04/16/c_1127339605.htm。

且令人担忧的是，当前中、美、欧三方进行的气候治理互动主要着眼于技术、经济领域的协作，未对“碳中和”衍生的地缘政治挑战给予足够关注，常规的国际气候治理机制、国际安全治理机制也较少涉及此类挑战。

“碳中和”目标及其行动正在重构既有的地缘政治形态，全球气候治理已被纳入各国的地缘政策中，一种具有人类世时代特征的新地缘政治正在衍生、成型。中、美、欧在“碳中和”方面的合作是决定全球气候治理成败、未来地缘政治稳定的关键。中国应从以下几方面积极谋划。首先，加强基于“碳中和”目标的政策沟通，避免将气候治理简化为单纯的“低级政治”议题。通过发挥高层对话的引领作用，管控“碳干涉”、碳边境税等业已突出的矛盾点与风险点，减少各方的单边主义行动与猜忌。其次，在中、美、欧三方的博弈中，优先深化中、欧应对气候变化的战略合作，巩固双方在捍卫多边主义及联合国权威、构建公正合理的治理体系等方面的共识，加强在气候资金问题、《巴黎协定》第六条谈判、确立新阶段全球适应目标上的政策协同。在对美方面，中国应首先敦促美国端正态度、“正人先正己”，为双边合作创造一个平等互信、相互尊重的氛围，使双方聚焦气候治理的实质内容，减少双边关系波动状态下的各类干扰。再次，加强中国在气候治理、减排领域信息数据的主动披露，既引导国际社会全面、客观认识中国实现“碳中和”目标的艰巨性，又有利于应对西方国家对中国的刻意抹黑与责任转嫁问题，维护“共同但有区别的责任”和“各自能力”原则。最后，加强国际绿色产能合作，尤其在某些具有战略敏感性的领域（如关键矿产资源的全球均衡开发、清洁设施设备的跨国产业链、区域能源互联网的构建等）创新思路，发挥大国的产业优势，推进互利共赢的双边合作和第三方市场合作。

[责任编辑：石晨霞]

推动生态文明建设与 2030 年 可持续发展议程对接 *

汪万发 许勤华

【内容摘要】 生态文明是中国向世界提供的新型绿色理念，是推进 2030 年可持续发展议程国内落实和双边、多边国际合作的重要纽带。生态文明建设与 2030 年可持续发展议程不仅在理念上存在一致性和相通性，而且在具体内容上也相辅相成并具有协同性。在现实中，两者对接的国内、国际需求日益突出，主、客观条件也不断成熟。生态文明建设与 2030 年可持续发展议程的对接集中体现在主体架构、运行基础、发展层次、基本原则等方面，并遵循互补性、互动性和协同性的逻辑。在此过程中，中国可以发挥政府间双边、多边机制对接的引导性作用，将公共产品作为生态文明建设与 2030 年可持续发展议程对接的着力点，打造民心相通和绿色文明互鉴的社会基础，善用国家主场外交等重要契机，推进生态文明建设与 2030 年可持续发展议程的相互借鉴和促进。生态文明建设与 2030 年可持续发展议程的对接不仅可以使生态文明建设获得更多的外部认同和支持，而且可以推动国际社会全面、均衡落实 2030 年可持续发展议程。

【关键词】 生态文明 2030 年议程 全球环境治理 习近平生态文明思想

【作者简介】 汪万发，中国人民大学国际关系学院博士研究生（北京 邮编：100872）；许勤华，中国人民大学国际关系学院教授（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 D5 X171.4 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0134-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104007

* 本文系国家自然科学基金重大研究专项“推动绿色‘一带一路’建设研究”（18VDL009）与国家社科一般项目“新时代中国能源外交战略研究”（18BGJ024）的阶段性成果。

长期以来，人类在应对全球环境恶化、生物多样性减少和气候变化等多重挑战的集体努力过程中矛盾重重、成效有限，而且这些问题往往与全球治理、发展问题、信任赤字等相互叠加。联合国作为最具权威性、代表性的政府间国际组织，能够反映各国的共同意愿和人类的集体利益，并在协调各国关系方面发挥着引领作用。2015 年，联合国 193 个成员国在可持续发展峰会上正式通过 2030 年可持续发展议程（2030 Agenda for Sustainable Development，以下简称“2030 年议程”），旨在有效应对社会、经济和环境方面的问题，兼顾人类、地球、繁荣、和平、伙伴关系的总体要求。2030 年议程已经成为指导国际社会发展的纲领性文件，到 2030 年，实现 2030 年议程下的 17 项可持续发展目标是当前国际社会最主要、最紧迫的任务。美国、欧盟等都围绕 2030 年议程进行了不同方式、不同程度的国内、区域和全球安排。除此之外，欧盟和美国等西方发达经济体正在通过实施绿色新政，深化全球可持续发展领域的领导力并巩固领导者地位。在后疫情时代，全球正在通过绿色复苏、“碳中和”（Carbon Neutrality）等新议题引领经济社会绿色转型、保护地球生态环境和落实 2030 年议程。

为应对地球生态问题、人类发展问题和构建人类命运共同体提供中国理念及方案是新时代中国特色大国外交的重要目标。中国大力推进自身和全球生态文明建设，积极推动全球气候治理进程，并宣布努力争取在 2060 年前实现“碳中和”。中国积极建设以生态文明为核心的绿色“一带一路”，生态文明建设的全球贡献更加显著，国际影响更加深远。2021 年，中国作为东道国主办以生态文明为主题的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会，将成为以主场外交的形式推动生态文明建设的一个里程碑。在第 75 届联合国大会上，中国政府发布的《中国关于联合国成立 75 周年立场文件》强调，“推动人与自然和谐共生，实现经济、社会、环境的可持续发展和人的全面发展，建设全球生态文明……以开启 2030 年可持续发展目标行动十年为契机，支持联合国相关努力”^①。在“一带一路”倡议与诸多国家发展议程对接的实践和有效治理的基础上，在国内治理与国际治理互动以及议程

^① 《中国关于联合国成立 75 周年立场文件》，外交部网站，2020 年 9 月 10 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/W020200910425553975697.pdf>。

对接成为中国参与和引领全球治理的背景之下，推动理念相近、功能互补、目标契合的生态文明建设与 2030 年议程对接的国内、国际需求日益突出、主观及客观条件也不断成熟。

一、生态文明建设与 2030 年议程对接的现实需求

在中国日益走近世界舞台中央并为国际社会作出更大贡献的背景下，生态文明建设具有越来越强的国际影响力，世界的可持续发展也将为中国发展创造更好的外部条件，两者同步交织、相互影响。

（一）国际社会共同落实 2030 年议程面临严峻挑战

从近五年国际社会共同落实 2030 年议程的实践来看，有若干重要问题制约了落实该议程的进展。

第一，全球生态环境的持续恶化，客观上影响了 2030 年议程环境目标的实现，特别是影响了环境与经济、社会的协同治理成效。气候变化等全球环境问题对国际经济、政治和社会具有很强的渗透性和复杂的相互作用。^① 2019 年，联合国环境规划署（UNEP）在第四届联合国环境大会期间发布的《全球环境展望》报告指出，地球已受到极其严重的破坏，如果不采取紧急且更大力度的治理行动来保护环境，地球的生态系统和人类的可持续发展事业将受到更严重的威胁。必须以前所未有的规模采取紧急行动，来制止和扭转这种状况，从而保护人类和环境健康，并维护全球生态系统的完整性。^② 良好的生态环境和有效的全球气候治理不仅是人类赖以生存和发展的重要基础，而且是最普惠、公平的民生福祉之一，同时还是维护人类健康和生态安全的前提，对落实 2030 年议程具有系统性、根本性的影响。

第二，根据联合国可持续发展解决方案网络（UNSDSN）自 2016 年起对各国落实 2030 年议程进展的分析及成绩比较，总体上呈现欧美国家领先、

^① 张海滨：《气候变化正在塑造 21 世纪的国际政治》，《外交评论》2009 年第 6 期，第 5—12 页。

^② UNEP, *Global Environment Outlook 6*, March 4, 2019, <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>.

新兴经济体追赶和广大发展中国家普遍滞后的基本态势，而且这种两极分化的状况仍在加剧。^① 发展中国家在如何实现可持续发展方面面临先天基础薄弱、后天发展方式失调、话语权缺失的困境，在发展依旧是第一要务的现实背景下，发展中国家如何实现跨越式、创新性发展，并将生态环境置于优先地位、走绿色发展道路将决定全球能否如期实现 2030 年议程。此外，如何有效评估可持续发展目标的进展情况是保障 2030 年议程落实的基础环节，是一个长期性的难题，特别是关于发展中国家落实 2030 年议程的评估机制、体制仍严重缺乏和不到位。^② 同时，尽管生态系统的价值越来越受到重视，但国际社会对环境保护的投资依然不足，^③ 发达国家对发展中国家的环境援助、技术转让等的承诺长期没有得到全面、有效落实。

第三，发展中国家与发达国家在生态问题上的不平等、不公正现象依然突出。约翰·福斯特（John Foster）在《生态革命》一书中用“生态帝国主义”揭示西方发达国家与广大发展中国家之间在生态问题上的不平等和非正义问题。^④ 自第二次世界大战以来，西方的发展观及其发展模式长期为世界上大多数国家所效仿，在中心与边缘结构下，发展中国家广泛采用的“赶超型”发展战略往往以环境污染、资源消耗为代价，导致一系列环境问题。在西方工业化模式下，平衡好人与自然的关系是一个尚未解决的难题。虽然部分西方发达国家在环境治理方面取得了良好的进展，但发达国家将落后的、高污染的产业向发展中国家转移的行为，严重损害了发展中国家的环境状况并加剧了全球环境治理赤字。此外，现有的国际可持续发展制度的有效性不足则造成发展治理问题凸显，这提示我们要从更宏观的视野重新认识环境与发展、发达国家与发展中国家之间的关系等问题。

① Sustainable Development Solutions Network, Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Development Report 2020*, June 30, 2020, <https://www.sustainabledevelopment.report>; 汪万发、蓝艳、蒙天宇：《OECD 国家落实 2030 年可持续发展议程进展分析及启示》，《环境保护》2019 年第 14 期，第 68—73 页。

② 张春：《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》，《国际展望》2016 年第 4 期，第 24—43 页。

③ UNEP, WEF, ELD, Vivid Economics, *State of Finance for Nature*, May 27, 2021, https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/36148/SFN_ESEN.pdf.

④ John Foster, *The Ecological Revolution: Making Peace with the Planet*, New York: Monthly Review Press, 2009.

（二）为人类可持续发展贡献中国智慧和方案

在全球环境治理与可持续发展进程中，国际社会为应对全球性问题进行了大量努力，但实际效果并不明显。发达国家是绿色发展理念的主要倡导者、绿色伙伴关系的主要纽带和绿色公共产品的主要塑造者，但这些理念和公共产品未能有效适应、满足广大发展中国家的发展现状和要求。全球治理领域来自发展中国家和新兴经济体的经验和治理主张长期严重不足。随着新一轮科技革命和产业变革的加速，以国家、国际组织为代表的各主体都致力于提高自身在全球环境与发展治理中的话语权和影响力，也在全球治理进程中影响国际规范的走向。例如，2021年3月欧洲议会通过了一项关于与世界贸易组织兼容的欧盟碳边境调节机制（CBAM）的决议，这意味着如果一些与欧盟有贸易往来的国家不遵守碳排放相关规定，欧盟可以对这些国家的进口商品征收碳关税。^① 在可持续发展领域的这种竞争正在加剧，中国等发展中国家面临着更为严峻的规范性压力和高标准要求。

当前，中国以生态文明理念为代表的发展和环境治理经验引起世界的广泛关注，并随着中国对全球治理的深入参与而日益受到重视。中国主张更加平衡地反映大多数国家特别是新兴市场国家和发展中国家的意愿和利益，更有效地应对全球性挑战。^② 随着中国日益走近世界舞台中央，国际社会有可能从“非西方”的背景和现实中建立不同的替代性理论。^③ 基于中国本土经验形成的具有普遍意义的理念与公共产品，能够为一些国家的可持续发展提供新的经验和启发。党的十九大报告指出，中国拓展了发展中国家走向现代化的途径，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。^④ 在共建人类命运共同体理念的指引下，中国主动与一些国家的发展议程对接，同世界各国、

① European Parliament, “European Parliament Resolution of 10 March 2021 towards a WTO-Compatible EU Carbon Border Adjustment Mechanism,” March 10, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html.

② 《中国关于联合国成立75周年立场文件》，外交部网站，2020年9月10日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/W020200910425553975697.pdf>。

③ Amitav Acharya, “Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 39, No. 3, 2011, pp. 619-637.

④ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

国际组织携手合作，共同推进2030年议程。中国自身不仅积极推动2030年议程的落实，而且在多边、双边合作中践行生态文明、“人类命运共同体”等理念，成为落实2030年议程的全球示范者、推动者。

（三）生态文明建设要求加强与全球主要发展议程的对接

党的十九大报告对生态文明建设进行了全面论述，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各方面和全过程，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。生态文明被相继写入《中国共产党章程（修正案）》和《中华人民共和国宪法修正案》。2018年，全国生态环境保护大会正式确立了习近平生态文明思想，阐明了人与自然的、环境与发展的关系、中国绿色发展与世界可持续发展的关系等。习近平主席在2019年世界园艺博览会发表题为《共谋绿色生活，共建美丽家园》的重要讲话，其中的五个追求^①反映了中国将继续在生态文明建设中发挥积极作用的决心，也反映了中国对建设全球生态文明的思考。2021年中央财经委员会第九次会议把“碳达峰”“碳中和”纳入生态文明建设整体布局，^②生态文明的内涵也在实践中持续创新。

生态文明建设既包括国内生态文明建设，也包括共谋全球生态文明，并追求国内生态文明与全球生态文明的良性互动。生态文明丰富和发展了全球可持续发展理念，^③也成为中国参与、贡献和引领2030年议程国际合作和共建人类命运共同体的着力点。

中国在全球治理领域高度重视面向世界的生态文明建设，生态文明是中国在全球绿色发展领域提出的独树一帜的核心理念。中国向全球发布《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》《共建地球生命共同体：中国在行动》等报告，致力于为其他国家应对类似的经济、环境和社会挑战提

① “我们应该追求人与自然和谐”“我们应该追求绿色发展繁荣”“我们应该追求热爱自然情怀”“我们应该追求科学治理精神”“我们应该追求携手合作应对”。参见习近平：《共谋绿色生活 共建美丽家园》，《人民日报》2019年4月29日，第2版。

② 《持续推动平台经济规范健康发展 把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局》，《人民日报》2021年3月16日，第1版。

③ 孙新章、王兰英、姜艺、贾莉、秦媛、何霄嘉、姚娜：《以全球视野推进生态文明建设》，《中国人口·资源与环境》2013年第7期，第9—12页。

供可借鉴的经验。目前,中国主要通过提供绿色发展理念与公共产品并举、国内与国际融通等路径推进生态文明建设,以生态文明为核心的绿色“一带一路”建设为沿线国家带来了绿色发展的新经验,国外的专家学者、企业家、国际组织负责人等对生态文明理念的研究、认可也越来越多。^①

未来,生态文明建设还需加强国际交流与合作,增强中国在生态文明建设领域的话语权与影响力,并推动生态文明在“主流化”和“国际化”进程中持续创新。

从全球范围来看,生态文明建设的基础是地球生命共同体,路径是绿色发展共同体,目标是人类命运共同体。加强与全球可持续发展议程的兼容、对接,并促进全球共同发展,也是生态文明建设的内在要求。我们需要通过生态文明来协同各方力量、创新可持续发展方式。此外,生态文明建设与2030年议程的有效对接,能够使生态文明建设成为全球主流化议题,从而更好地影响世界、造福人类。

二、生态文明建设与2030年议程对接的主要内容

生态文明建设与2030年议程之所以能够对接,在于两者多维度的适配性,其对接主要体现在主体架构、运行基础、发展层次、基本原则等方面。

(一) 生态文明建设与2030年议程对接的多维度适配性

在全球治理方面,奥兰·扬(Oran R. Young)提出了“适配性难题”(Problem of Fit),认为可持续发展治理体系的有效性取决于相关机制与人类试图治理的经济社会系统之间的匹配度,良好的适配度是善治的必要条件。^②生态文明建设与2030年议程对接并发挥协同增效的关键在于两者面临共同的问题,而且在理念、目标、路径等方面也存在内在一致性和互补性。

第一,中国与联合国及国际社会的长期良好互动是生态文明建设与2030

^① 许勤华编:《读懂“一带一路”绿色发展理念》,浙江文艺出版社、外文出版社2021年版,第46—80页。

^② [美]奥兰·扬:《复合系统:人类世的全球治理》,杨剑、孙凯译,上海人民出版社2019年版,前言。

年议程对接的前提。作为联合国安理会常任理事国之一，以及发展中国家利益的主要代表，中国坚持联合国在国际体系中的核心地位，并主张加强联合国的作用。在落实 2030 年议程方面，中国率先发布落实 2030 年议程的国别方案及进展报告，将这一工作同生态文明建设的国家发展战略有机结合，加快推进 2030 年议程的国内落实。同时，中国也积极承担国际责任，在南南合作框架下积极参与国际发展合作。^① 联合国秘书长古特雷斯（António Guterres）也表示，联合国希望同中国继续加强合作，期待中国发挥领导作用，并相信中国完全有能力实现自身发展并为世界作出更大贡献。^② 中国长期积极响应联合国号召，大力推进环境保护、应对气候变化和可持续发展国际合作，在绿色发展等方面已经积累了丰富的实践经验，也愿意为国际社会贡献中国方案。此外，中国已经构建起以合作共赢为核心的遍布全球的伙伴关系网络，中国与世界各国的命运紧密相连，也为生态文明建设与 2030 年议程的对接创造了良好的基础。

第二，生态文明建设与 2030 年议程目标的关联性。自 1987 年联合国世界与环境发展委员会发表《我们共同的未来》（Our Common Future）并正式提出可持续发展概念以来，人们日益认识到人类面临的是许多相互关联、具有整体性的挑战，^③ 并且开始从自然、经济和社会三大方面定义可持续发展。在 2000 年召开的联合国千年首脑会议、2015 年联合国可持续发展峰会等重大场合，可持续发展理念得到了进一步发展和创新。与此同时，这一时期也是生态文明在中国兴起与实践的时期。2030 年议程的主要目标是落实全面且高标准的 17 项目标。生态文明目标与 2035 “美丽中国”目标基本一致，即共谋全球生态文明建设，可见生态文明建设与 2030 年议程在目标上具有较强的关联性和一致性。环境治理和绿色发展成为两者对接的基础性议题，且对正在加速工业化和城市化的广大发展中国家也尤为重要。在经济发

① 《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告（2019）》，新华网，2019 年 9 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-09/25/c_1210292253.htm。

② 《习近平会见联合国秘书长古特雷斯》，《人民日报》2020 年 9 月 24 日，第 1 版。

③ United Nations World Commission on Environment and Development, ed., *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987.

展绿色转型和环境压力等因素的共同作用下，未来近 10 年的时间不仅是落实 2030 年议程的关键期，也是生态文明建设可以大有作为的时期。

第三，生态文明建设与 2030 年议程在治理理念上契合。现实政治的跨国性和跨部门性并不能反映地球生态系统的整体性。托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)在《科学革命的结构》中提出，通过背离既往难以应对其自身新问题的旧范式，建立新的范式可以创造新的发展机会。^① 管理全球可持续发展问题需要跨领域、跨国界的方式和途径，呈现出与其他问题高度的互动性和依赖性。^② 联合国环境规划署 2021 年在第五届联合国环境大会前夕发布《与自然和平相处》的报告，阐明了地球的气候变化、生物多样性和污染等危机同根、同源且相互作用，要求各利益攸关方协同治理。^③ 生态文明建设强调山、水、林、田、湖、草是生命共同体，为可持续发展赋予了新意涵，同时也体现了人类命运共同体的核心要求。发达国家与发展中国家在环境污染的历史责任、治理能力等方面存在显著差异，继续强化和坚持各自能力、共同但有区别的责任原则是夯实可持续发展的道义基础，也是生态文明建设和 2030 年议程的共同主张。此外，生态文明建设与 2030 年议程均强调各国家、各区域、各世代的人们享有公平、平等的发展权，将人类的当前利益与长远利益、局部利益和整体利益有机结合起来。

第四，生态文明建设与 2030 年议程在治理路径上的协同性。应对环境问题不是一个孤立的问题，而是要重组人类与自然系统之间的整体关系。^④ 关于全球治理的失灵，一些研究认为是由于国际社会不能应对复杂的相互依存关系。^⑤ 在全球治理体系日益碎片化的背景下，善治的关键在于推动各方

① Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press, 2012.

② The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*, June 16, 2014, <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2014-cdp-policy.pdf>.

③ UNEP, *Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies*, February 18, 2021, <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>.

④ Philipp Pattberg and Oscar Widerberg, "Theorising Global Environmental Governance: Key Findings and Future Questions," *Millennium*, Vol. 43, No. 2, 2015, pp. 684-705.

⑤ 秦亚青：《全球治理失灵与秩序理念的重建》，《世界经济与政治》2013年第4期，第4—18页。

的互动、整合。^① 2030 年议程显著提升了国际社会的环境保护意识，当前如果广大发展中国家再继续走西方工业国普遍走过的“先污染、后治理”或跨国性污染转移的传统路径，本已脆弱的全球生态系统将难以为继。有鉴于此，中国通过生态文明引领发展理念和发展方式的深刻转变，取得了良好的实践效果并获得了一定的经验。例如，联合国经济和社会事务部 2020 年汇编、发布的“可持续发展目标良好实践（SDG Good Practices）”，整理了全球 513 项良好实践案例，其中来自中国的实践案例有 22 项。^② 生态文明建设与落实 2030 年议程在治理路径上的联系还体现在国家的核心角色上。2030 年议程的目标由发展中国家与发达国家共同设定，^③ 生态文明建设充分考虑到发展中国家的发展能力培育，注重基于内生的发展优势，注重加强对可持续发展理念的实践与科学技术的应用。

（二）生态文明建设与 2030 年议程对接的主要内容

生态文明建设是将经济、社会、环境等目标融合的综合性和战略，2030 年议程也是以推动人类的可持续发展为目标的国际性战略，两者对接有一定基础。同时，面向世界的生态文明建设也需要与落实 2030 年议程相联系和相衔接。

具体而言，深化生态文明建设与 2030 年议程的对接，要注重三个方面的要求。一是可以扩展生态文明发展的内涵和外延。国际社会对“生态文明是一场观念的变革，是一种文明范式变革”的认识依然非常局限，这会影响到中国与国际社会共建生态文明。^④ 二是可以促进 2030 年议程的落实，并为落实该议程提供新的范式和选项。三是可以促进中国与联合国、相关国家的合作及共同治理。生态文明建设与 2030 年议程对接将促进以联合国为核心

^① Oran R. Young, Leslie A. King, and Heike Schroeder, *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*, Cambridge, MA: MIT Press, 2008.

^② United Nations Department of Economic and Social Affairs, *SDG Good Practices*, March 14, 2020, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26019Information_Brief_on_Good_Practices_Mar20.pdf.

^③ 叶江：《联合国“千年发展目标”与“可持续发展目标”比较刍议》，《上海行政学院学报》2016 年第 6 期，第 37—45 页。

^④ 樊美筠：《生态文明是一场全方位的伟大变革——怀特海有机哲学的视角》，《国际社会科学杂志》（中文版）2020 年第 2 期，第 70—79 页。

的多边合作进程不断走向深入（见表 1）。

表 1 生态文明建设与 2030 年议程对接的基础

	生态文明建设	2030 年议程
核心价值	生态文明理念	可持续发展理念
主要内涵	将生态文明融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和国际合作中	以经济、环境和社会为支柱，兼顾人类、地球、繁荣、和平、伙伴关系
主要目标	2035 年“美丽中国”目标基本实现，2050 年生态文明全面提升，共谋全球生态文明	到 2030 年努力实现 17 项可持续发展目标

资料来源：笔者自制。

做好生态文明建设与 2030 年议程的对接，应聚焦主体架构、运行基础、发展层次、基本原则四个方面。

第一，在主体架构上，协同推进自主、双边和多边行动。生态文明建设与 2030 年议程的对接可以自主方式为主，以双边交流合作为纽带，以多边合作为增长点。在主体上，各国应依据全球共同目标、按照责任分担原则、结合自身实际状况，各尽所能地开展国内行动和国际合作行动。同时，要注重参与主体相向而行，提高各主体在可持续发展政策方面的协调性和包容性。随着中国不断深化全球环境与发展治理，生态文明理念逐渐成为全球性发展理念。在此基础上，生态文明与中国的国家形象、国家能力和领导力相互影响，这也要求生态文明建设在与 2030 年议程的对接中、在多边合作中与时俱进，不断完善。

中国作为一个后发国家和新兴大国，在推动国家治理与全球治理互动、国家议程与国际议程对接上的经验和能力依然有待提高，这需要中国加强双边、多边国际交流与合作，聚焦现实需求，实现互利共赢。对广大发展中国家而言，在后疫情时代，全球绿色复苏、“碳中和”目标的提出均对全球环

境治理和绿色发展提出了新的更高要求，中国应在生态文明建设与2030年议程的对接中不断为世界可持续发展作出新的贡献。

第二，在发展层次上，从地球生命共同体、绿色发展共同体迈向人类命运共同体。目前，全球可持续发展与能源、贫困等问题深度交织，并受到地缘政治、大国竞争等因素的影响，这使得人类发展问题呈现出更加复杂的特点。总体上看，地球生命共同体、绿色发展共同体、人类命运共同体三者的关系是共生共存、相辅相成的，三者共同构成了全球生态文明建设的基本内涵。共谋全球生态文明符合全球绿色转型、发展的趋势，体现了国际社会共建地球生命共同体、绿色发展共同体和人类命运共同体的总体愿景，彰显了生态文明的世界意义和广泛适用性，引导各国共同守护地球生态环境和人类发展的未来。生态文明建设与2030年议程的对接重点应首先着眼于地球生命共同体，其次是绿色发展共同体，最后迈向人类命运共同体。

从理论上讲，习近平生态文明思想是对全球生态文明建设经验的概括与总结，并指引全球生态文明建设。^①同时，通过处理人与自然、环境与发展、国家与世界的关系，中国可以继续在全球生态文明建设与2030年议程的对接中丰富、发展习近平生态文明思想，并不断在国际交流与合作中分享中国的经验和方案。此外，新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）的全球性蔓延对全球可持续发展进程造成了严重冲击，也增加了生态文明建设与2030年议程对接的难度，但也凸显了共建地球生命共同体、绿色发展共同体、人类命运共同体的现实紧迫性，这为深化生态文明建设和2030年议程的对接创造了新的契机。

第三，在运行基础上，从国内示范、周边优先迈向全球互动。随着人类世（Anthropos）的到来，全球性问题较之以往更加复杂，国际社会需要从系统性、整体性视角出发加以应对。^②首先，中国应加强国内示范，继续深化

^① 丁金光、徐伟：《共谋全球生态文明建设是习近平生态文明思想的重要组成部分》，《东岳论丛》2020年第11期，第66—72页。

^② Gisli Palsson et al, “Reconceptualizing the Anthropos in the Anthropocene: Integrating the Social Sciences and Humanities in Global Environmental Change Research,” *Environmental Science and Policy*, Vol. 28, No. 4, 2013, pp. 3-13; 联合国开发计划署2020年发布的《人类发展报告》提出，随着人类和地球进入一个全新的地质年代，即人类世或人类纪，现在所有的国家都应重新设计各自的发展道路，为人类给地球施加的压力负起责任，做出改变。参见

生态文明建设，全面落实 2030 年议程，将生态文明建设与 2030 年议程更好地融合，加快以生态文明引领 2030 年议程的落实，特别是从国际社会共同关切的领域和问题入手，积累治理经验、形成可持续发展问题的解决方案。其次，中国应以周边为优先，积极塑造周边可持续发展共同体，将周边地区打造成为生态文明建设与 2030 年议程对接的优先地区。党的十八大以来，中国提出建设“中国—东盟命运共同体”“亚洲命运共同体”“上海合作组织命运共同体”等主张，为周边区域合作指明了方向。同时，中国始终聚焦周边区域共同利益，不断拓展周边区域可持续发展的途径，而生态文明建设与 2030 年议程对接就是其中之一。再次，中国应促进全球互动，将生态文明理念融入“一带一路”建设的全过程和各方面，助力越来越多的沿线国家应对复杂、严峻的发展与环境问题，并推动这些国家高质量落实 2030 年议程。中国应以全球伙伴关系网络、“人类命运共同体”建设等实践为基础，积极推动生态文明建设与 2030 年议程的对接与国际互动。

第四，坚持互联互通、共商共建共享、循序渐进等原则。推动生态文明建设与 2030 年议程的对接需要秉持一些基本原则。首先，坚持互联互通。互联互通是生态文明建设与 2030 年议程协同增效的基础。基础设施的互联互通是硬联通，民心和机制的互联互通是软联通。软硬互联互通并举是推动各国实现联动增长、共同发展的内在要求，也能够使生态文明建设与 2030 年议程的对接走深、走实。其次，坚持共商共建共享。只有坚持共商共建共享原则才能让生态文明建设与 2030 年议程的对接行稳致远。中国需要继续推动生态文明的国内建设与国际合作相结合，在国内可持续发展的同时带动世界的可持续发展，应将共商共建共享原则融入对接的各方面，不断形成更多高质量的公共产品，让越来越多的利益攸关方参与进来，充分发挥智库、社会组织、企业等的独特作用，打造共商、共建、共享的包容性利益共同体，为生态文明建设与 2030 年议程的对接提供更多可能，并更好团结全球可持续发展的多领域、多层次力量。再次，坚持循序渐进。生态文明建设与 2030 年议程的对接应坚持循序渐进的原则，从区域或全球公共产品供应等基础性

UNDP, *Human Development Reports 2020*, December 15, 2020, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>.

事务做起，积极为其他发展中国家落实 2030 年议程提供力所能及的帮助，携手共建人类命运共同体。

三、生态文明建设与 2030 年议程对接的实施路径

关于生态文明建设与 2030 年议程对接的具体实施路径，可以从国际机制安排、公共产品供给、民心相通和主场外交等方面综合推进。

（一）发挥政府间双边、多边机制的引导性作用

中国已与 100 多个国家开展了生态环境国际合作与交流，与 60 多个国家、国际组织及地区组织签署了约 150 项环境保护合作文件。^① 中国与全球 100 多个国家、地区开展了广泛的能源贸易、投资、产能、装备、技术、标准等领域的合作。^② 这些绿色伙伴关系为生态文明建设与 2030 年议程的对接奠定了合作基础。另外，为了更好地推进生态文明建设与 2030 年议程的对接，可以在理念塑造、公共产品供给和全球绿色秩序构建等方面进行布局，推动生态文明建设与 2030 年议程的联系从认知性、策略性走向实质性融合发展阶段。目前，中国几乎加入了所有政府间国际组织，加入了 500 多个国际公约，忠实履行国际义务。^③ 绿色合作也成为当前国际社会应对一系列问题的金钥匙。中国坚持高水平对外开放和绿色发展，积极推动“一带一路”的高质量发展，截至 2021 年 1 月，中国与 171 个国家和国际组织签署了 205 份共建“一带一路”合作文件，^④ 而且绿色“一带一路”也获得了沿线国家的广泛支持，已经对“一带一路”沿线国家落实 2030 年议程形成了良好的带动作用。这都为机制合作创造了良好的互信基础。

① 国务院新闻办公室：《环保部举行环境保护国际合作情况新闻发布会》，国务院新闻办公室网站，2017 年 7 月 20 日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/hjbhb/document/1559676/1559676.htm>。

② 国务院新闻办公室：《新时代的中国能源发展》，国务院新闻办公室网站，2020 年 12 月 21 日，<http://www.scio.gov.cn/37234/Document/1695111/1695111.htm>。

③ 《中国关于联合国成立 75 周年立场文件》，外交部网站，2020 年 9 月 10 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/W020200910425553975697.pdf>。

④ 《我国已签署共建“一带一路”合作文件 205 份》，中国政府网，2021 年 1 月 30 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/30/content_5583711.htm。

机制对接是生态文明建设与 2030 年议程对接的制度基础，在推动生态文明建设与 2030 年议程对接的总体进程中具有引领作用，应鼓励形成政府、企业、智库之间的包容、协同发展模式。加强国际学术网络建设，在政策制定、发展合作、国际交流的过程中发挥积极作用。另外，鉴于国家仍是应对人类共同危机的基本单元，因此应重视政府间机制的对接，发挥政府间机制的引导性作用。例如，可以在已有的政府间机制基础上加强合作，特别是在博鳌亚洲论坛、中非合作论坛等多边合作中融入生态文明理念，并推动 2030 年议程的落实。

（二）将绿色基础设施等公共产品作为生态文明建设与 2030 年议程对接的着力点

在全球落实 2030 年议程的进程中，也面临公共产品供给不足和集体行动困境的问题，这不仅会影响 2030 年议程的落实，而且可能会侵蚀已经取得的经济、社会发展成就。发达国家和发展中国家处于不同的发展阶段，它们在可持续发展水平和能力方面也存在较大差异，对全球环境问题负有不同的历史责任。因此，如何在落实 2030 年议程的过程中坚持公平公正、科学合理的原则显得十分重要，这也需要平衡好发达国家与发展中国家在落实 2030 年议程中的关系。这首先体现在发达国家要加强国际公共产品的供给，并帮助发展中国家提升可持续发展能力。另外，根据全球基础设施中心（GIH）的研究估计，到 2040 年全球的基础设施投资需求将接近 94 万亿美元，其中大部分需求来源于发展中国家。^①

具体而言，落实 2030 年议程需要在各领域加强对可持续基础设施建设的投资（涉及可持续发展目标 6、7、9、11）。随着新一轮科技革命和产业革命的深入发展，大数据、人工智能技术的应用将有效推动绿色基础设施建设和可持续发展能力建设进程。在生态文明建设与 2030 年议程对接的过程中，将绿色基础设施作为着力点，可以发挥公共产品的纽带作用并提升发展中国家的可持续发展能力。2020 年，中国宣布将设立联合国全球地理信息知识与创新中心、可持续发展大数据国际研究中心，这可以为生态文明建设

^① Global Infrastructure Hub, *Global Infrastructure Outlook*, July 25, 2017, <https://cdn.gihub.org/outlook/live/methodology/Global+Infrastructure+Outlook+-+July+2017.pdf>.

与2030年议程对接提供新动能。中国还可以广泛开展双边、多边合作，提供环境合作公共产品，并支持多利益攸关方在公共产品的供给中发挥更大作用，从而深化生态文明建设与2030年议程的对接。

（三）坚持不懈打造民心相通和绿色文明互鉴的社会基础

中国长期注重通过国际交流与合作的方式推动生态文明理念的传播和实践，早在2009年，中国通过创办生态文明贵阳国际论坛，汇集国内外智慧，传播生态文明理念，分享知识与经验，共谋全球生态文明发展，该论坛迄今已经举办了十余次，国际影响持续扩大。另外，民心相通是践行生态文明理念的重要基础，习近平主席在首届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上指出，国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。^①以民心相通为抓手，深化绿色文明互鉴，可以为深化生态文明建设与2030年议程对接奠定基础，并注入源源不断的动力。中国传统文化注重和谐共生、立己达人、兼济天下等理念，这为生态文明国际交流与合作提供了良好的文化素材。然而，中国在生态文明建设和落实2030年议程中所作的贡献，往往会被西方媒体选择性忽视，这对于中国提升国际形象和占据道义制高点是一个新的考验，也要求中国积极主动作为，加强国际话语权建设并提升影响力。

全球生态文明建设要求中国从世界的角度和人类发展的高度出发，不断提升生态文明与2030年议程的互动，不断增强全球生态文明建设的影响力、感召力。在国际上，应积极推动生态文明公共外交，特别是在完善全球生态文明研究、加大生态环境保护高层次人才培养等方面广泛开展合作，并举办更多全球生态文明论坛等交流活动。以民心相通为基础，打造更加平等、均衡和协作的新型全球发展伙伴关系。生态文明建设与2030年议程的对接，首先应保证社会各界的积极参与，除了政府部门，还应包含企业、智库、社会组织和个人等，让更多人了解可持续发展目标并参与其中，特别是2030年议程中提出的确保实现“不让任何一个人被全球发展落下”“重振可持续发展全球伙伴关系”等目标，也为广泛提升个体的发展水平提出了要求。另外，生态文明建设与2030年议程的对接也要求各国相互借鉴落实2030年议

^① 习近平：《携手推进“一带一路”建设》，《人民日报》2017年5月15日，第3版。

程的经验与方案，加强互联、互通，合作形成落实 2030 年议程的协同方案，并不断深化人类命运共同体建设。

（四）善用国家主场外交和全球绿色复苏等重要契机

中国作为联合国《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会的东道国，在构建人类命运共同体的基础上，提出“生态文明：共建地球生命共同体”这一主题，为推进生态文明建设与 2030 年议程的对接提供了一次发挥主场外交作用的重要契机。通过主场外交推进生态文明建设与 2030 年议程对接具有议程设置、话语引导和实践试点等多重优势，也可以积累一批对接的实践经验。在主场优势下，中国可以积极加强生态文明宣传、伙伴关系建设，不断提升自身的可持续发展能力和水平，与国际社会一道共谋全球生态文明发展，共同推进 2030 年议程的实现。作为一个新兴大国，中国应勇于承担与自身能力相称的国际义务，如此才能更好地发挥国际领导力并占据道义优势。随着中国日益走近世界舞台中央，未来主场外交会越来越多，可以借此不断推进生态文明建设与 2030 年议程在各领域、各层次的对接。

此外，疫情被广泛认为是自二战以来人类面临的重大危机。它触发了人们对人与自然关系的深刻反思，绿色复苏成为许多经济体恢复经济的重要方案。^① 疫情对全球经济社会造成了前所未有的冲击，客观上要求国际社会加强经济的绿色转型，大力发展低碳循环经济，才能确保实现“碳中和”及保护地球生态环境的目标。正如习近平主席在 2020 年联合国生物多样性峰会上指出的，新冠肺炎疫情告诉我们，人与自然是命运共同体；要坚持生态文明，增强建设美丽世界的动力。^② 因此，世界经济的绿色发展是生态文明建设与 2030 年议程对接并协同发展的新增长点。在后疫情时代，随着经济社会的复苏，国际社会日益重视绿色发展和生态文明建设，这些理念和行动将成为世界经济发展的新趋势和潮流。中国可以在国际双边、多边合作中加强绿色文明互鉴，抓住绿色复苏契机，深化生态文明建设与 2030 年议程的对

① 汪万发、张剑智：《疫情下国际绿色复苏政策动向与影响分析》，《环境保护》2020 年第 20 期，第 64—67 页。

② 《习近平在联合国生物多样性峰会上发表重要讲话》，《人民日报》2020 年 10 月 1 日，第 3 版。

接，深化中国与联合国、相关国家的可持续发展合作进程。

结 束 语

生态文明建设的理念和实践，不仅为中国的发展奠定了基础，而且将为落实 2030 年议程作出新的贡献，并将为应对百年变局与地球生态挑战和构建人类命运共同体发挥积极作用。中国在生态文明领域深化国家治理和全球治理的互动，推动国家议程与全球议程的对接，也将为中国的国际合作积累更多经验，提升中国绿色发展的国际形象，并在全球治理转型中提升自身的国际话语权和影响力，更好维护自身和广大发展中国家的利益，推动构建公平合理、合作共赢的全球环境与发展治理体系。

展望未来，推进可持续发展国际合作是解决诸多全球性问题的根本之策，也是中国参与、引领全球治理的优先方向。推动生态文明建设与 2030 年议程的对接，可以促进人与自然和谐共生的理念得到更广泛的认同和实践，也将为应对生物多样性减少、气候变化和环境污染等多重生态危机提供新的路径。此外，生态文明建设与 2030 年议程的对接，将帮助广大发展中国家提高环境治理水平和可持续发展能力，助力国际社会全面、均衡和有效落实 2030 年议程，携手共建人类命运共同体。

[责任编辑：杨立]

ABSTRACTS

Political Party Diplomacy and CPC's Foreign Relations in a Century

Wang Cungang et al.

ABSTRACT: The Communist Party of China's foreign relations over the past century is a process in which it not only uses Marxism to analyze and solve practical problems but also address major challenges and risks. Xi Jinping's diplomatic thought captures the essence of major power diplomacy with Chinese characteristics and has become the working guidelines for China's foreign relations in the new era. The CPC's foreign relations has played a unique role in China's overall diplomacy. This uniqueness derives from the uniqueness of the CPC, the uniqueness of China's political party system, the uniqueness of its diplomatic institutions, and the uniqueness of the underlining principles of its foreign policy. To create a better environment and playing a proactive role in international development cooperation to the world's common prosperity is the requirement and focus of the CPC's conduct of China's foreign relations. The Party's undivided attention to and remarkable achievements in development has been the basis of China's growing international influence. History and reality are two important perspectives from which to understand the CPC's role and standing in China's diplomacy. China's national conditions determine the CPC's conduct of its foreign relations which contributes to world peace, prosperity, progress, and harmony. Strengthening international communication capabilities is an urgent task at present. To tell a good China story and convey China's good voice requires not only grand narratives but also the expression of subtle feelings.

We must use a reasoned, science-based, and professional method to tell the international community a diverse story about China and the CPC.

KEYWORDS: major diplomacy with Chinese characteristics, CPC, political party diplomacy, international communication

Impact of the Transformation of Five Eyes Alliance on New Zealand's Policy toward China

TANG Xiaosong and LIU Dan

ABSTRACT: The Five Eyes Alliance led by the United States is transforming from a traditional intelligence gathering and sharing mechanism to a political and diplomatic alliance for security purposes. The size and areas of cooperation are both expanding. Intensifying U.S. competition with China is the main driver of the alliance's evolution. As the weakest and most marginalized member of the alliance, New Zealand's policy toward China has also been affected by the transformation of the alliance. On the one hand, due to the pressure from the alliance, regional security concerns and economic interests, New Zealand has chosen to follow and use the power of the alliance to counterbalance China. On the other hand, New Zealand is also committed to pursuing a relatively independent policy toward China. In practice, New Zealand has attempted to approach China cautiously, so as to avoid any severe damage to the bilateral relations. This seemingly vacillating position is actually fully in line with New Zealand's national interests and diplomatic tradition. In the future, New Zealand's policy toward China will continue to advance along with the transformation of the Five Eyes alliance, striving to balance the alliance cooperation with the relationship with China, but this will be excluded and pressured by the alliance to a large extent.

KEYWORDS: Five Eyes Alliance, generalized security, economic interests,

China-New Zealand relations

The International Politics of Quantum Science and Technology: From Security Dilemma to Global Governance

GAO Qiqi and CHEN Zhihao

ABSTRACT: As a disruptive new technology, quantum information technology is of ushering in a new epoch. It is not only the engine of the intelligence revolution, but also an important force for cognitive change. Just as most technologies are first applied in the military domain, quantum information technology will also bring about a huge change in the military field, but at the same time, it will also bring about a new security dilemma. In the meantime, quantum information technology has already had a significant impact on the global political order, which is currently in the process of being reshaped, and in order to occupy the high ground in the new round of political games, countries have started an arms race around quantum information technology, and a certain competition pattern has been formed. It can be said that the quantum divide between countries has already been revealed. The United States is the global leader in this, but its technological advantage is shrinking compared to the past. In order to prevent the US from continuing to dominate and use its leading position in quantum information technology to maintain its hegemony in the political game, China has the responsibility and ability to participate deeply in the global innovation cooperation and governance of quantum information technology, and to contribute Chinese experience and solutions to the global governance of quantum science and technology, so as to avoid the excessive militarization of quantum technology and promote its achievements for the benefit of all mankind.

KEYWORDS: quantum information technology, security dilemma, global governance, intelligence revolution, Chinese solution

G20's Comprehensive Governance of Sovereign Debt in the Context of Financial Globalization

YE Yu

ABSTRACT: The issue of sovereign debt governance of developing countries has risen due to the intensifying international development challenges after the outbreak of Covid-19. Since the beginning of the 21st century, financial globalization has continued its expansion with the power structure shifting from the North toward the South. Emerging economies increased their presence in lending to sovereign countries as official creditors while developed economies consolidated after the global financial crisis. However, the developed economies still hold their dominant position by controlling major debt currencies and powerful financial service institutions. They are able to regain influence when their quantitative monetary policies drive the poorest countries to access global capital market. The G20 Debt Suspension Initiative and the Common Framework on further debt treatment is a significant milestone in providing a platform for emerging and traditional creditors to coordinate on sovereign debt treatment for the poorest countries; while they are imbalanced in focusing too much on debt reduction of bilateral official creditors vis-à-vis liquidity support and private sector mobilization. The initiatives also prioritize debt transparency requirement in place of development policy effectiveness concerns. Traditional creditors should replace the “zero-sum” logic with a thought of new financial globalization and fair burden sharing, and seek more constructive cooperation with emerging creditors under the G20 framework with the guidance of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development. This will be vital for them to forge effective public-private coordination for addressing the sovereign debt issue.

KEYWORDS: financial globalization, sovereign debt governance, G20 Debt

Suspension Initiative

National Discursive Power in International Organizations

MA Rongjiu

ABSTRACT: The close interaction between international organizations and state actors is not only manifested in the operation of international organizations, but also integrated into the foreign strategies of relevant countries. Taking power, structural power and related concepts as analysis tools and based on theoretical logic and factual basis, the author reveals the power of states in international organizations, that is, as participants, various state actors can influence the institutional design, agenda setting and interactive ideas of international organizations to different degrees. At the above different levels bearing the so-called institutional discourse power, the status and role, power and influence of each participant are actually different. National strength is obviously one of the reasons for the differences, and multilateral diplomacy capacity building plays a key role in the creation and distribution of institutional discourse power. In their close interactions with international organizations, emerging countries must attach great importance to the building of multilateral diplomatic capabilities, especially the institutional negotiation and personnel allocation capabilities, and always maintain the objectivity of national role locating and the proactivity of role performing.

KEYWORDS: international organizations, structural power, discursive power, state capacity

Carbon Neutrality and Global Geopolitical Realignment

ZHANG Rui and XIANG Junyong

ABSTRACT: More than 120 countries or regions have put forward the goal of achieving carbon neutrality by the middle of this century. The proposal and related actions are the geological shaping behavior of the international community under the background of the Anthropocene. Theoretically, large-scale carbon neutralization actions have a profound impact on geopolitical pattern through geographical factors and foreign policy. At present, some carbon neutralization actions have significant geopolitical effects: carbon interference between countries, carbon border tax, the new pattern of energy trade focusing on natural gas and hydrogen energy, control over key mineral resources, and regional power integration. The study of this paper shows that carbon neutralization has a non-linear restructuring impact on the geopolitical pattern, which not only creates opportunities for cooperation, but also has the destructive potential to drive power expansion, resource competition and rule hedging. The geopolitical role of carbon is becoming increasingly prominent, raising the visibility of some issues. The role of spatial dimension is constantly strengthening, and geopolitics is moving towards new imagination of power within planetary boundaries. The political logic of Anthropocene realism has emerged, and the scene characteristics of great power politics are more prominent. In the climate governance cooperation between China, the United States and the EU, carbon neutrality may not necessarily be an opportunity to promote good relations between major powers, and the geopolitical realignments it triggers may intensify existing major power games and even create new obstacles or conflicts.

KEYWORDS: Anthropocene, carbon neutrality, geopolitical pattern, carbon interference, major power relation

Integrating China's Ecological Civilization Building and 2030 Agenda for Sustainable Development

WANG Wanfa and XU Qinhua

ABSTRACT: Ecological civilization is a new green concept that China provides to the world, and an important link to promote domestic implementation of 2030 Agenda for Sustainable Development with bilateral and multilateral cooperation. Ecological civilization and the 2030 Agenda are not only consistent and interlinked in concept, but also complementary and synergistic in specific content. In reality, the domestic and international demands for the integrating of the two has become increasingly prominent, and the subjective and objective conditions have become increasingly mature. The integrating ecological civilization and 2030 Agenda are embodied in the actors structure, operating basis, development level, basic principles, and follows the core logic of complementarity, interaction and synergy. China can play a leading role in the process of cooperation of bilateral and multilateral mechanisms between governments, green public goods supply, and social foundation for people-to-people bonds and mutual learning from green civilizations. To make good use of important opportunities, such as national host diplomacy, is also needed. Integrating ecological civilization and 2030 Agenda will not only enable the development of ecological civilization to gain more external recognition and support, but also promote the comprehensive and balanced implementation of 2030 Agenda and jointly build a community with a shared future for mankind.

KEYWORDS: ecological civilization, 2030 Agenda for Sustainable Development, global environmental governance, Xi Jinping's thought on ecological civilization