

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2021年9/10月 第5期 总第75期

2021年9月15日出版

目 次

习近平外交思想

- 1 中国特色国际关系理论与习近平外交思想笔谈 徐坚 权衡 周方银
王公龙 张颖

欧洲问题

- 25 欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调 赵怀普
47 欧洲经济与货币联盟改革及其结构性困境 关欣

美国问题

- 67 中美国际制度策略取向比较 凌胜利 王彦飞
——基于议题领导权视角的分析
89 非政府组织在美国对华战略中的角色、作用与前景 孙海泳

领域问题

- 109 全球数字经济发展背景下的国际治理机制构建 潘晓明 郑冰
130 中美清洁能源竞合新态势与中国应对 李昕蕾

- 153 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 13 No. 5 September/ October 2021

Published on September 15, 2021

Contents

- Xi Jinping Thought on Diplomacy*
- 1 International Relations Theory with Chinese Characteristics and Xi Jinping's Diplomatic Thought—A Panel Discussion
XU Jian et al
- European Affairs*
- 25 Brussels' Strategic Choices amid China-U.S. Competition and EU-U.S. Policy Coordination on China
ZHAO Huaipu
- 47 The European Economic and Monetary Union: Reforms amid A Structural Dilemma
GUAN Xin
- American Studies*
- 67 A Comparative Study of Chinese and U.S. Approaches to International Institutions—The Perspective of Issue Leadership
LING Shengli and WANG Yanfei
- 89 NGOs and the Implementation of America's China Strategy
SUN Haiyong
- Global Governance*
- 109 Institution Building for Global Governance in an Emerging World Digital Economy
PAN Xiaoming and ZHENG Bing
- 130 Sino-U.S. Clean Energy Competition and Cooperation and Beijing's Policy Response
LI Xinlei
- 153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

中国特色国际关系理论与 习近平外交思想笔谈

徐 坚 权 衡 周方银 王公龙 张 颖

【内容摘要】 上海国际问题研究院与中联部世界政党研究所、上海市社联、上海市国际关系学会于2021年5月29日在锦江小礼堂联合举办“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”，本文是部分与会专家的报告。人类命运共同体理念是加强中国特色国际关系理论建设的重要引领。推陈出新，守正创新，是这一理论建设的重要方法。习近平外交思想在方法论上具有强烈的实践性、深厚的历史观、鲜明的时代性，以具有高度内在一致性的价值观引领外交思想体系。人类命运共同体思想生成于世界大变局背景下，为引导世界大变局朝着人类命运共同体方向演进提供了科学理论指导。双循环新格局是中国与世界经济关系的新定位，加快构建新发展格局，可以实现中国与世界经济的多赢发展。在海洋领域，建设海洋强国、建设海上丝绸之路和构建海洋命运共同体是中国海洋安全观涵盖的核心内容。中国特色大国外交理论敏锐把握时代动向，对中国外交实践具有重大指导意义。

【关键词】 中国外交 中国特色国际关系理论 双循环 全球治理

【作者简介】 徐坚，外交学院院长、研究员、特聘教授（北京 邮编：100037）；权衡，上海市社会科学界联合会党组书记、专职副主席，研究员（上海 邮编：200020）；周方银，广东外语外贸大学国际关系学院院长、教授（广州 邮编：510420）；王公龙，中共上海市委党校马克思主义学院执行院长、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副秘书长、教授（上海 邮编：200233）；张颖，北京外国语大学国际关系学院教授、非洲学院特设兼职教授（北京 邮编：100089）。排名不分先后。

一切都是不可或缺的重要内涵，其中就包括中国特色国际关系理论所要回答的问题。总结近些年来中国国际关系理论的建设，我们会发现有很多值得深刻思考的问题。由于种种历史原因，我们尚未真正构建起中国特色国际关系理论体系。新中国成立特别是改革开放以来，中国的国际关系理论建设实际上是沿着两条平行线发展的。一条线是改革开放以来中国学术界进行的国际关系理论建设活动，另一条线是中国共产党的国际关系理论创新活动。这两类理论构建活动形成了非常鲜明的对比。学术界的国际关系理论探讨主要基于一些西方学派展开，而且多表示有关探讨是围绕国际关系理论构建而展开的。中国共产党的国际关系理论创新多非刻意之作，基本都是从我党外交理论和中国外交实践中自发衍生的理论成果，其对于国际关系理论建设具有很高的学术价值，这需要引起学界的高度重视，并充分加强学理上的提炼和阐释。显然，中国国际关系理论建设需要及时适应世界对中国的期待，适应日益走近世界舞台中央的中国国际地位的需求。

（二）如何推动构建中国特色国际关系理论

推动构建中国特色国际关系理论，最重要的一点是要“推陈出新，守正创新”。推陈出新就是要跳出西方国际关系理论的窠臼，守正创新就是要全面系统地总结中国共产党百年来在对外工作中好的传统、好的经验，尤其是中国共产党执政以来在国际关系理论创新方面的深厚积淀，从中发掘出有助于推动新时代中国特色国际关系理论建设的宝贵思想资源。

推陈出新不是说我们要排斥西方外来的东西。相反，我们应该用开放包容的心态去构建我们的国际关系理论。但问题是西方很多理论对于解释当代很多新趋势、新现象无能为力，局限性越来越突出。这是美国当前为什么对中国的发展和崛起如此焦虑的一个重要因素。实际上美国在它的发展历程中（尤其是二战以后）并非没有经历过挫折，但是美国从来没有像今天这样焦虑，其原因在于美国现在所面临的困境不只是在具体问题上遭到挫折（比如疫情防控、经济发展问题等），更是因为其国际话语权上的权威真正受到了挑战，解答不了当今世界发生的很多问题，这是致命的。人们做事情不可能不犯错误。只要自信心没有受到影响，多数人不会因为在把握具体问题上犯

错误而一蹶不振。但是当人们对自身的行为能力、判断失误的能力、把控失误的能力失去自信的时候，就容易产生焦虑。美国当前在一定程度上就处于这种状态。这就是我们要推陈出新的原因。

守正创新，就是要从中国共产党百年来（尤其是新中国成立以来）的对外工作理论创新中汲取营养。在这方面，有几个比较典型的案例。第一个案例是和平共处五项原则。和平共处五项原则虽然在理论源头上主要继承了《联合国宪章》，但值得注意的是，《联合国宪章》有那么多反映国际秩序、国际关系准则的提法，而周恩来特意选择了这五条，是有深意的。在当时的历史条件下精选出的这五条，最能体现中国和广大发展中国家的利益诉求。五项原则强调国家不分大小一律平等，对于支持亚非拉地区的民族解放运动具有十分重要的意义。用联合国前秘书长加利的话来说，在冷战的高潮时期，和平共处五项原则的提出对于防止广大发展中国家被动卷入风险极高的美苏冷战具有重大意义。此外，五项原则的提出方式也耐人寻味，不是通过中方单独提出的，而是通过中印、中缅发表联合声明的方式提出的，这也增强了和平共处五项原则的感召力，使其很快得到了国际社会的广泛认同，成为国际社会普遍认同的国际准则，这种认同一直持续到今天。和平共处五项原则是中国共产党国际关系理论创新的一个经典范式，具有非常宝贵的价值，值得我们认真、系统地总结和反思。

第二个案例是毛泽东提出的有关中间地带的思想以及后来在此基础上提出的关于三个世界划分的理论。“中间地带”概念最早是毛泽东 1946 年在和美国记者斯特朗谈话中提到的。后来，毛泽东进一步发展了关于“中间地带”的思想，提出了两个“中间地带”的思想：一个是指广大的发展中国家，另一个是指不太愿意受美国和苏联控制的西方发达国家和东欧国家。20 世纪 70 年代上半期，结合当时的国际新形势，毛泽东提出了三个世界划分的理论。1974 年邓小平在联合国大会第六届特别会议上代表中国政府对三个世界划分的理论进行了系统阐述。这个理论的基本价值追求是国际公平正义，核心要义是反对霸权主义，反映了中国分析当时世界形势的方法、角度和观点，在实践中形成了“一条线”“一大片”的战略态势，有效顶住了苏

联霸权主义的压力，对于引导国际关系朝着健康方向发展发挥了重要作用。

第三个案例是20世纪80年代邓小平提出的“和平与发展是当今世界两大主题”的思想和判断。邓小平在当时多次阐述“和平与发展是当今世界两大主题”，而且还用东、西、南、北四个字来概括和平与发展，认为和平问题主要是东西问题，发展问题主要是南北问题。和平与发展的理论源头是列宁主义的国家学说和国际关系理论，因为时代特征问题是列宁主义特有的一个理论范畴。列宁提出帝国主义就是战争，是无产阶级革命的前夜，战争与革命就是帝国主义的时代特征。列宁的这个判断和理论分析深刻影响了此后国际共产主义运动和民族解放运动的发展，也影响了包括中国共产党在内的许多马克思列宁主义政党的国际观和世界观。20世纪70年代，世界范围的民族解放运动高潮逐渐进入尾声；20世纪80年代，冷战出现缓和。针对新形势，中国共产党人运用马列主义的世界观和方法论独立分析判断国际形势发展的新变化、新特点，提出和平与发展而不是战争与革命是当时的时代特征。这是一个重大变化，但在方法论上依然是列宁有关时代观的理论范畴。西方人不讲这个，西方说的是国际社会的无政府状态、结构主义等理论假设。中国共产党人独立提出的和平与发展是时代主题的重大判断，对于指导中国改革开放和引导国际关系向着健康方向发展，都具有重大意义。

上述三个案例都是中国共产党人在过去百年尤其新中国成立以来运用马克思列宁主义独立分析判断国际形势、进行理论创新取得的重大成果。这里面有一些一以贯之的深层逻辑。首先，分析世界形势、国际关系，在方法论上非常鲜明地运用了马克思列宁主义的世界观和方法论，这是不同于西方国际关系理论的一个重要方面。其次，这三个案例都体现了非常鲜明的中国优秀传统文化的政治伦理色彩，即追求公平正义（仁、义、礼、智、信），这也是和西方国际关系理论的重要区别。西方国际关系理论某些学派非常侧重于所谓的纯粹逻辑推演，撇开价值伦理，试图用几何学、数学的分析方法解读复杂的国际社会、国际形势，虽然在某些方面有用，但方法太简单也太机械了，现在看来局限性越来越大，对于分析国际环境的百年变局越来越难以奏效。再次，中国共产党的国际关系理论都有很强的实践性、可操作性，

对于指导实践具有重要作用，不是空洞之物。

（三）以人类命运共同体理念为核心加强中国特色国际关系理论建设

推动构建人类命运共同体是习近平外交思想核心理念，也是新时代中国特色国际关系理论建设的根本遵循。推动构建人类命运共同体的理念是运用马克思主义的世界观和方法论深刻洞察世界发展大势得出的结论，体现了对历史发展规律的深刻认识，反映了中国共产党对经济全球化深刻影响世界的科学把握，代表了中国为促进世界和平与发展而提出的顶层设计。推动构建人类命运共同体不仅是一个宏伟目标，更是一个有系统性行动纲领支撑的可行方案。人类命运共同体理念针对国际政治、安全、经济、文化、生态五个领域的问题提出了系统价值导向与政策主张，其核心是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，汇聚了世界各国人民对美好生活向往的最大公约数。人类命运共同体理念在传承和发扬新中国外交理论和国际关系理论方面是集大成者，具有多重优秀的理论品格，对于在新时代构建国际关系理论的中国范式具有重要引领作用。

总之，中国共产党在国际关系理论创新方面形成了深厚的积淀和底蕴，已经为建设中国特色国际关系理论体系提供了很好的基础。建党百年来（尤其新中国成立70多年来），中国共产党在外交理论和国际关系理论方面取得的成果就是建设中国特色国际关系理论的深厚基础。我们要在习近平外交思想的指导下，以人类命运共同体理念为核心，大力加强中国特色国际关系理论建设，完成时代赋予我们的使命。

双循环新格局：理解中国与世界经济关系的新定位^①

习近平总书记指出：“中国与世界的关系在发生深刻变化，我国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密，我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深，世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。”^② 中国的

^① 权衡，上海市社会科学界联合会党组书记、专职副主席，研究员。

^② 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，2014年11月29日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。

发展离不开世界，世界的发展也需要中国。习近平总书记的重要论述对我们思考和理解中国与世界的关系提供了重要遵循，也对我们深刻理解习近平外交思想与中国特色大国外交战略提供了重要依据。

站在“两个大局”的历史交汇点，中国与世界的关系正在发生深刻变化，而如何认识这种变化以及这种变化背后的机理，对于我们如何正确把握国际政治经济关系至关重要，特别是对于我们思考在新时代构建一个什么样的中国与世界的关系意义十分重大。笔者以为，准确理解当下中国与世界的关系，既可以从国际关系视角，也可以从国际政治经济学的视角，还可以从中国和世界经济关系的视角来加以分析和思考。特别值得提出的是，习近平总书记提出的构建国内、国际相互促进的双循环新发展格局，对于深入思考中国与世界的关系变化及其定位提供了重要依据。

（一）从改革开放到参与国际经济大循环：中国融入世界经济

改革开放标志着中国与世界经济的关系进入了新的历史阶段；中国从原先的封闭发展，到打开国门、充分利用比较优势积极参与国际市场分工，充分形成了开放型经济发展新模式。在此过程中，中国充分利用外国直接投资（FDI），发展国际贸易，逐渐形成了“两头在外、大进大出”的国际经济大循环发展格局。这种参与国际大循环的新格局，背后体现的就是“中国制造+国际市场”这样一种中国与世界经济的紧密关系，其逻辑就是中国充分利用国内资源、特别是劳动力资源的价格优势，积极吸引全球资本、技术等要素，在全球化大潮中形成了“大进大出”的中国参与国际经济大循环的发展格局。这种发展格局客观上使中国迅速实现了经济赶超，同时也解决了改革开放初期在发展上面临的“双缺口”问题。中国在 GDP 排名、吸引外资总额、外汇储备、制造业份额以及在全球价值链体系中的地位等方面，取得了一系列世人瞩目的成就，也因此赶上了时代发展的步伐。这种发展格局也使中国深度融入世界经济，中国在世界经济的地位不断提升，在世界的影响力、吸引力、竞争力不断提高，进而日益接近世界舞台的中央。同时，中国与世界经济之间的这种“大循环”模式，也给世界经济增长带来了巨大机会，中国成为世界经济增长的重要动力。中国经济对世界经济的贡献，不仅表现

在中国为世界各国提供了各种物美价廉的福利、产品和服务，也表现在中国对世界经济的积极参与和贡献。中国经济已经成为世界经济的压舱石和稳定器，中国与世界的发展实现了双赢和多赢。

但是，随着国内外实践的发展和环境的变化，中国与世界之间这种单一的“参与国际经济大循环”的模式遇到了前所未有的挑战，其内在的局限性也不断显现。首先，参与大循环的国际环境发生了深刻变化，逆全球化思潮、单边主义、民族主义等不断抬头，国际政治经济环境日益复杂，挑战日益增多，世界经济增长动力正在衰减，急需新的发展动能。中国面临越来越复杂的国际政治与经济关系环境，发展的外部不确定性扩大、困难增加，依靠单一的参与国际经济大循环的方式开始受到明显冲击。其次，中国经济发展进入新阶段，我们需要按照新发展理念，构建新发展格局，实现高质量发展，为全面实现第二个百年奋斗目标提供新的战略路径。高质量发展就需要实现质量变革、效率变革、动力变革，特别是需要推动增长动能从出口—投资驱动模式转向内需—创新驱动模式，推动经济从高速增长转向高质量发展。我们还必须清醒地看到，长期以来实行的“两头在外”的单一循环模式，易导致经济过度依赖投资和出口，造成中国贸易附加值长期偏低，从而遭遇全球价值链中低端“锁定”。再次，目前的大国竞争正在转向技术战略的竞争，中国经济的传统比较优势正在消失，依靠参与国际大循环来学习、模仿国外新技术遇到了“天花板”。因此，无论是中国经济面临的外部环境和挑战以及世界经济面临新动能的客观需要，还是中国经济自身发展急需的创新转型，都需要重新审视单一的国际经济循环模式，需要审时度势，重新思考和定位中国与世界经济的关系。

（二）双循环新发展格局：中国成为世界经济的重要贡献者、引领者

站在“两个大局”的历史交汇点，习近平总书记明确提出加快构建以国内大循环为主体，国内、国际双循环相互促进的新发展格局。新发展格局绝非封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。习近平总书记指出：“我国在世界经济中的地位将持续上升，同世界经济的联系会更加紧密，为其他国家提供的市场机会将更加广阔，成为吸引国际商品和要素资源的巨大引力

场。”^①同时，中国从自身与世界经济紧密的内在关系出发，明确强调“我们不追求一枝独秀，不搞你输我赢，也不会关起门来封闭运行，将逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，为中国经济发展开辟空间，为世界经济复苏和增长增添动力。”^②习近平总书记的这些深刻论述，为我们深入思考中国与世界经济关系的深刻变化及其内在逻辑，提供了重要依据，也为新时代重新定位中国与世界经济的关系提出了明确的方向和要求。

第一，新发展格局强调推动从参与国际经济单循环向国内国际双循环相互促进新格局转变，体现了中国经济国际竞争的新优势及其对世界经济的重要地位和重要性。一方面，构建双循环新发展格局，符合中国经济发展尤其是内、外需关系发生的历史变迁和逻辑规律。中国经济原有的对国际经济大循环的单一参与，尤其是对外贸的依赖度，近几年实际上已经在逐渐下降，已从最高时的69%下降到目前的33%；与此同时，中国内需对经济增长的贡献已经逐渐上升，目前已接近70%。另一方面，也需要看到中国经济自身存在的超大规模市场优势和潜力，这既是中国经济自身的优势，更是世界经济发展的新机遇。如何更好发挥内需潜力，发挥中国超大规模市场优势，既是重塑中国经济参与国际竞争新优势的重要选择，也是为世界经济提供新机遇的现实选择。

第二，新发展格局强调实施更高水平的对外开放，体现了中国经济高水平开放对全球化发展的积极推动和引领作用。中国强调双循环新发展格局，不是回到传统的自我封闭、甚至计划经济的老路上去，而是强调更高水平的对外开放，推动对外开放从商品要素市场型开放转向高水平制度型开放，尤其是在规则、规制、标准和管理等方面进一步实施对外开放，这也就是为什么我们不断提出建设更多自由贸易试验区的国家战略，为什么提出不断优化营商环境，不断推出高水平对外开放政策的原因。中国正在实施的高水平对

^① 习近平：《正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题》，《新华每日电讯》，2021年1月16日，第1版。

^② 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》，外交部网站，2020年9月22日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1817094.shtml。

外开放，必然会对当前环境下世界经济发展提供新动力，也为全球化朝着更加开放、公平、包容、普惠的方向发展提供中国方案，贡献中国智慧，为世界经济和全球化新发展发挥积极的推动和引领作用。

第三，新发展格局强调科技自立自强与增强国内大循环是关键，体现了中国经济高质量发展的内在要求和现代化建设的战略路径。在参与国际经济大循环的单一模式下，中国积极参与国际分工和市场，学习国外先进技术和经验，发挥比较优势，分享全球化红利，在实现自身经济快速增长的同时，也为世界经济快速增长做出了重要贡献，为世界和平发展发挥了重要作用。中国顺应历史趋势和经济发展规律，强调构建新发展格局，发挥内需市场对外需的牵引作用，形成国内与国际双循环相互促进，目的就在于推动中国发挥国民经济畅通循环与科技自立自强的战略作用，从而为中国经济高质量发展注入新动力，也为世界经济发展提供新动能。同时，这也是为中国进入全面建设社会主义现代化新征程提供新的战略路径，从而为形成中国式现代化道路以及为人类现代化发展开辟一条新路径，并为人类文明发展贡献新形态。

显然，从中国经济参与国际经济单循环到构建国内国际经济双循环，背后体现的是中国经济参与国际经济和分工的竞争优势的深刻变化，是中国经济发展阶段的深刻变化，是中国在推动世界经济增长、推动全球化发展中地位和作用的深刻变化，以及中国在国际政治舞台上的新角色、新定位的深刻变化。这些深刻变化必然会对“两个大局”产生重大影响，也必将对中国自身发展与世界和平稳定、合作共赢做出重大的新贡献。

（三）加快构建新发展格局，推动中国与世界经济多赢发展

我们必须看到，中国与世界经济关系发生的深刻变化，一方面是受到世界经济发展发生深刻变化的影响，另一方面也是由中国经济崛起、中国在世界经济舞台上日益重要的地位和作用所决定的。从单一的参与国际经济大循环到构建双循环新发展格局，这个深刻变化必然会给中国与世界经济带来双赢和多赢。以扩大内需为主的中国经济必然会给世界经济带来巨大市场空间和机遇；强调更高水平的双循环发展，可以为中国和世界更加开放发展带来新的制度型红利；突出国内、国际双循环相互促进，实际上也为中国经

济与世界经济形成更加紧密和相互依赖的关系注入了新的动力和活力。为此，立足中国经济进入新发展阶段，坚持新发展理念，我们要加快构建新发展格局，加快推动中国经济高质量发展，实现新发展阶段中国与世界的合作共赢。一是要深化体制改革，加快建设统一开放、竞争有序的大市场。市场化配置资源必须依赖于统一开放、竞争有序的市场体系。目前要着重在深化要素市场化改革上下功夫，加快建设高标准要素市场体系，推动要素市场建设更加统一和完善，更加竞争有序，这也是构建双循环新发展格局的基础性、制度性的要求。二是要加快对外开放，推动建设高标准、高水平开放型经济新体制。双循环新格局依赖于高水平对外开放，特别是需要依赖国际化、市场化、法治化的营商环境和高水平的制度型开放加以引领，使得参与国际化、全球化发展与国内改革和开放发展相互促进，形成对外开放与对内开放相互促进，国际市场与国内市场有效对接，推动两个市场、两种资源共同发挥作用，形成更高水平的开放经济新体制。三是要发挥投资的关键作用，加快推进新型城镇化建设和新型基础设施建设。既要发挥内需双循环发展中的主体作用，也要发挥有效投资的关键作用。根据中国经济内需空间大等现实条件，当前要加快有效投资在扩大内需中的关键引领作用，通过推进新型城镇化建设和新型基础设施建设拉动内需，发挥内需潜力对世界市场和中国经济的拉动作用。四是要推动收入分配改革、形成合理有序的分配格局，以加快提升最终消费。扩大内需，尤其要发挥最终消费对国内大循环和国际大循环的积极作用。目前，中国的最终消费率与国际比较，仍然有较大的提升空间，关键是要加快收入分配改革、平衡收入分配关系，逐步实现共同富裕发展，这样才能把中国巨大的消费市场红利激发出来，形成中国超大规模市场空间对世界经济的带动和吸引作用。五是要加快“一带一路”高质量发展，推动“一带一路”建设成为双循环的驱动核心。在国际、国内双循环相互促进的新发展格局中，“一带一路”高质量发展是重大战略抓手，“一带一路”联结国内和国际，影响中国与世界经济，是中国为推动世界经济增长、加快国际投资、促进国际贸易、提升全球治理效能的重要公共产品。我们要在促进“一带一路”的高质量发展和建设中使其成为双循环发展的驱动核心。六是

要有效扩大进口，实施进出口平衡发展战略。双循环相互促进发展，既需要扩大出口，也需要扩大进口。逐步实施进出口平衡发展战略，促进中国与世界进出口大致平衡与协调发展，这样既可以发挥国内市场潜力对世界进口的拉动作用，也有助于推动中国宏观经济保持平衡发展。尤其是在当下，要更加注重让中国的巨大市场红利成为世界经济发展的新机遇和新动力，从而更好发挥中国经济对世界经济增长的拉动和引领作用。

习近平外交思想的方法论思考^①

关于习近平外交思想有很多学术成果，特别是关于人类命运共同体、中国特色大国外交、新型国际关系，已经有很多深入的研究。从方法论的角度而言，习近平外交思想具有若干鲜明特点。

第一，具有非常强的实践性。对实践性的强调，是中国古代就有的学术传统。儒家思想一直强调学以致用、学而优则仕，实际上是在强调学者需要承担的社会责任。这与西方的学术传统存在一定区别，很多西方理论家强调在理论与实践之间保持某种距离。中国的哲学观强调理论指导实践，相比之下，不少西方学者认为，理论是一套独立的体系，可以不指导实践。习近平外交思想继承和体现了中国传统思维中理论与实践紧密结合的特点，这与马克思主义对实践性的强调一脉相承。

习近平外交思想坚持实践本体论，它根源于中华人民共和国丰富的外交实践，并直接指导中国外交当下及未来一个时期的外交实践。中国外交的和平、发展、公平、正义、民主、自由等很多理念，既具有重要的理念价值，也有很强的实践含义，包括“一带一路”倡议涉及的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，每一个方面都可以转化为实践层面的衡量标准和指标。“亲、诚、惠、容”周边外交理念中的每一个字，都包含明确的实践内容。“共同、综合、合作、可持续”的新亚洲安全观，“开放、融通、互利、共赢”的合作观，“平等、互鉴、对话、包容”的文明观，“共

^① 周方银，广东外语外贸大学国际关系学院院长、教授。

商、共建、共享”的全球治理观等，也同样都对中国外交提出了高水平的实践要求。这些理念一方面来自中国外交实践，另一方面也是对中国外交实践的指导，体现了知行合一、知行融合、知行相互促进的特点。一些西方国家在外交中强调“以规则为基础的国际秩序”，却又不言明规则具体为何物，甚至某些霸权国家还按照自己的意愿取舍规则，中国的前述外交理念与此存在明显区别。习近平外交思想的实践性也表现为深刻的现实性，即怀抱理想主义基础上的现实关怀，从关心人类共同命运角度出发，建构既契合时代要求又顺应历史发展趋势、既博大精深又脚踏实地的思想体系。

第二，蕴含很强的价值观，用具有高度内在一致性的价值观引领外交思想体系。西方近代科学在其创立初期就强调事实与价值的分离；在西方国际关系理论发展和逐步成型的阶段，也表现出明显将事实与价值相分离的倾向。比较明显的标志是摩根索在其《国家间政治》中提出的“现实主义六原则”，其中一个重要的方面是“不能混淆政治与道德的界限”，认为不能用抽象的公式把普遍的道德原则应用于国家行为，认为民族国家在追求利益时所遵循的道德，不同于普通人在处理人际关系中所遵循的道德。政治家作为国家领导人采取行动时，评判其政策的标准是政策的政治后果。这样的主张，试图把政治家的行为从普通的道德约束中解脱出来，使各国政治家可以理直气壮地追求“以权力界定的利益”，而不必在意手段是否合乎一般的道德观。

围绕事实与价值、现实与理想的关系，西方国际关系理论界曾经进行过重要的争论。战后，实证主义在西方国际关系学术研究中成为主导性的研究方法。由于实证主义强调只分析事实，不讨论价值，使得关于价值问题的讨论在当前西方国际关系理论中越来越处于边缘的位置。一个附带的结果是，理想主义在西方国际关系理论中的地位被根本性地边缘化，现实主义长期占据美国国际关系理论的中心位置。但是，价值、理想是人类社会发展、演变过程中始终无法回避的具有根本重要性的问题。不同的价值观、人们怀抱的不同理想，对个人及社会的发展都至关重要，因为它决定了个人、社会努力的方向与目的。这一方向与目的是只讲事实的理论所无法提供的。西方国际关系理论不讲方向并不是没有方向，只是不热衷于谈论这个话题，其背后可

能存在一种假设，即西方目前的方向，就是各国都应该努力去追求的方向。

习近平外交思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分，是当代中国马克思主义在外交领域的最新成果，是对中华优秀传统文化的传承创新和对新中国外交理论的继承与发展，它为新时代的中国外交指明了前进方向，提供了根本遵循。马克思主义对人类进步、人类解放的根本关注，中国传统文化“和而不同”“天下兴亡，匹夫有责”“达则兼济天下”的思想观念，深刻影响了习近平外交思想的价值观。鲜明的价值观体现在习近平外交思想的方方面面，它表现为：推动全球治理、积极通过“一带一路”倡议等提供国际公共产品体现的责任意识；推动构建开放型世界经济体系体现的开放意识、历史进步意识；推动人类命运共同体建设、“亲、诚、惠、容”周边外交理念、“真、实、亲、诚”的中非合作理念等体现的守望相助、相互扶持的共同体意识、亲情意识、身份意识；构建新型国际关系体现的不断创新、追求进步的超越意识；坚持正确的义利观体现的与西方国家不同的国家利益观等等。包括“平视外交”的概念，体现的不仅是外交的行为方式，还有中国特色的外交观念，即弱小时不在压力下轻易让步，强大时不把自己的主张强加于人。这是将过去我们推崇的“不卑不亢”的个人外交风度上升到了国家层面的外交风格，与西方国家根据实力对比、战略格局、利益需求关系等因素来改变外交姿态的做法存在性质上的不同。

第三，蕴含深厚的历史观。以铜为镜，可以正衣冠；以史为镜，可以知兴替。历史不是简单记录了过去发生的事件，更蕴含了各个时期的兴衰得失与经验教训，从而具有重要的现代含义。当代中国一方面继承了中国古代重视历史的传统，同时又进行了多方面的重要创新。习近平强调树立大历史观，是要以关心历史、重视历史作为基础。树立大历史观，需要从历史长河、时代大潮、全球风云中分析演变机理、探究历史规律，把握历史大势、认清历史方位、提高历史思维能力。树立大历史观，需认清历史有其发展规律和大势，历史潮流不可阻挡。在此基础上，不断提高把握方向、把握大势、把握全局、把握机遇的能力。只有树立大历史观，才能进一步把握历史发展规律和大势，牢牢掌握推动历史发展的主动权，确保中华民族伟大复兴的巨轮始

终沿着正确航向破浪前行。

习近平强调，一个国家要发展繁荣，必须把握和顺应世界发展大势，反之必然会被历史抛弃。近代中国由盛到衰的一个重要原因就是封建统治者因循守旧、畏惧变革，丧失历史机遇，变成落伍者。历史和实践充分表明，历史发展有其规律，但人在其中不是完全消极被动的。只要把握住历史发展规律和大势，抓住历史变革时机，顺势而为、奋发有为，就能更好地前进。大历史观的一个重要方面，在于避免过于关注眼前的各种细枝末节，而导致对历史方向的忽视，以至于付出很大的努力，却成为历史的无用功。大历史观对我们还有另一方面的启示。多年以来，中国一直强调和平、发展、合作、共赢，强调经济全球化与各国相互依存，我们认为这是历史潮流。但如果仅从过去三至五年的短期看，国际社会向这一方向的发展似乎并不十分顺利。对此，我们需要有历史的大视野，如果把视野进一步拉长，从三十年、五十年、一百年来看，和平、发展、合作、共赢，以及经济全球化，依然是历史发展的大趋势。通过深入了解大历史，可以增强我们长期坚守正确的历史方向的信心和底气，而不会在历史的波澜和现实的惊涛中随波逐流。如习近平所言，中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。未来我们将面临很多风险挑战，但只要把握好历史大势，实事求是地去应对，就能在较长时期中取得好的结果。

中国外交的一个重要特点是具有高度的战略耐心，经常从二十年、三十年的角度考虑问题。相比之下，美国对很多大的战略问题，很多时候是从八年或者四年的角度进行考虑，强调要在四年甚至两年内见到明显的效果。拜登政府上台后，颇为重视“百日新政”。且不说拜登政府“百日新政”的效果如何，要在100天内取得明显政策效果，这样一种考虑问题的方式，本身会对大的政策方向产生不适当的牵引。从这个角度，以高度的战略耐心注重长期因素、基础性因素，强调事物演变过程的连续性，在连续性、不变性的基础上看待变化，以长期观短期，使每一项短期努力服务于长期的战略考虑，久久为功，必然可以取得更大的成就。

第四，具有很强的时代性，既能把握时代的变迁，又能在一定程度上超

越时代。在百年未有之大变局下，关于世界的发展方向、中国与世界的关系、大国战略竞争的态势、国际秩序的构建、全球治理的改善与提升，有许多重大问题需要回应和解答。关于这些问题，其他国家的政治家、学者也在回答。美国对这些问题也很关心，但它更关心的是本国如何从中获取更大利益，它是从这样一种战略、政策层面去思考国际格局与世界秩序变化的。习近平关于人类命运共同体、新型国际关系、正确义利观等的构想，从格局上远超出了这样的思维。习近平外交思想不仅提出了对当前世界的深刻认识，同时也深度契合马克思主义关于不仅要认识世界，更要改造世界的思想旨趣。

习近平外交思想的一个重要特点是始终站在时代发展的前沿，结合时代发展的方向提出具有现实性、针对性、前瞻性的理念与政策指引。如数字技术、开放创新、绿色发展、高质量发展等，都代表了最新的技术方向与发展理念。中国提出二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，争取2060年前实现碳中和，这一重大宣示彰显了中国愿为全球应对气候变化做出新贡献的明确态度。从全球范围看，这既是多年来最重要的应对气候变化承诺，也显示中国绿色发展已走在世界前列。这一承诺在当前大国战略竞争、权力政治回潮的国际环境下，具有超越时代的含义，说明中国特色大国外交敏锐把握时代动向、走在时代前列，具有一定的超前性。这种超前性又是可以通过实践的努力来逐步实现的，从而对中国外交实践具有更大的指导意义，对世界的发展也可以起到更大的促进作用。

人类命运共同体思想对推进世界大变局的重大贡献^①

人类命运共同体思想生成于世界大变局背景下，为引导世界大变局朝着人类命运共同体方向演变提供了科学理论指导。而世界大变局论断则深刻揭示了人类命运共同体思想产生的历史必然性，是对这一思想的拓展和深化。

（一）人类命运共同体思想是应对世界大变局的理论产物

^① 王公龙，中共上海市委党校马克思主义学院执行院长、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副秘书长、教授。

世界已进入了一个前所未有的大发展、大变化、大调整的新阶段，世界大变局是对当今世界发展大势的总体性判断。在世界力量对比深刻变化的推动下，世界政治、世界经济、大国关系、地缘格局、全球治理、发展模式等诸多层面都呈现出前所未有之大“变”，进而汇成世界性、历史性的大变局。人类既面临前所未有的发展机遇，也面临前所未有的严峻挑战。面对“世界怎么了”“我们怎么办”的时代之问，人类命运共同体思想应运而生。

第一，世界大变局凸显了构建人类命运共同体的迫切需要。世界大变局的到来是世界生产力和生产方式发展与变革的必然产物，是世界力量发展不平衡规律的集中体现。从发展层面看，在国际力量发展不平衡规律的作用下，一批发展中国家和新兴市场国家出现群体性崛起。它们既力图把握发展机遇、追求国力的进一步提升，但又深感既有国际政治经济秩序的不平衡、不公正。“逆全球化”和贸易保护主义思潮的抬头进一步加剧了世界经济秩序深刻的内在矛盾。当今国际秩序的基本架构主要形成于二战之后。面对世界大变局中大国博弈和较量的加剧，无论是国际体系中的霸权国家还是新兴力量，都有调整和改革已经延续 70 多年之久的国际秩序的冲动和愿望。推动构建人类命运共同体，就是中国在新时代对前述时代之间的总体性、历史性、前瞻性回答。

第二，世界大变局提供了构建人类命运共同体的现实基础。经济全球化是世界大变局的有力推手，它使后发国家利用全球性资源和条件实现了快速发展，形成世界力量的不平衡增长，促使世界经济版图发生深刻变化；它所形成的巨大的世界市场需求，推动着世界新科技革命和产业变革的深度展开，同时也使世界经济日益形成不可分割的产业链和价值链。毫无疑问，经济全球化塑造了人类迈向命运共同体的历史大势，也决定了人类未来的选择空间。与此同时，当今世界的全球性问题呈现爆发性增长态势，日益严峻地威胁人类文明的存续，这是世界大变局中亟待解决的突出矛盾和问题。但现行的全球治理是典型的“西方治理”和“霸权治理”。治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字这“四大赤字”不断警示世人，这套治理思路和规则已无法应对全球性问题的严峻挑战。推动构建人类命运共同体就是着眼于回答

世界大变局下全球治理面临的新问题、新矛盾和新挑战，倡导国际社会携手共创人类的美好未来。

第三，世界大变局强化了构建人类命运共同体的观念共识。自资本主义世界历史形成以来，人类走向相互依存成为不可逆转的发展大势。世界大变局则进一步强化了国际社会命运与共的意识。首先，世界大变局增强了国际社会维护共同利益的必要性。无论单个国家的力量有多大，都不可能独自应对世界大变局所带来的各种全球性问题的巨大风险，唯有结成命运共同体，汇聚起强大的力量，才能更好地维护自身的利益。其次，世界大变局强化了国际社会开展合作的必要性。在相互依存的状态下，开展合作是维护和发展自身利益的不可或缺的方式。在合作中实现自身利益，在合作中扩大双边或多边利益，在合作中增进全人类共同利益，无疑是理性的选择。搞“脱钩”“冷战”等政策和策略背离合作的大趋势，终将被历史所淘汰。再次，世界大变局强化了国际社会共担责任的必要性。随着科学技术的发展和相互依存趋势的加强，担负起各自的责任已经不是可有可无的选择，而是共同应对世界大变局的必然要求。2020年新冠肺炎疫情的全球大流行再次提醒人类，任何国家都要既对本国人民负责，也对国际社会负责。

（二）人类命运共同体思想是引导世界大变局的创新理论

人类命运共同体思想主张建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。这一思想从马克思共同体思想、当代中国国际战略思想、中国优秀传统文化中汲取政治智慧和思想资源，立足世界大变局的时代背景、世界潮流，着眼于解决世界大变局进程中的主要矛盾和突出问题，实现了对西方国际关系理论的整体性、根本性突破。

第一，继承和发展马克思的共同体思想，为世界大变局下建设美好世界提供共同体方案。马克思的共同体思想与人类命运共同体思想是“源”与“流”的关系，在理论上既一脉相承又与时俱进。人类命运共同体思想着眼于应对世界大变局，不仅提出了世界大变局下全人类的共同价值观，体现了世界大变局时代国际社会价值取向的最大公约数，反映了人类追求文明进步的共同精神追求，而且在理论上呈现出具有鲜明时代特色的创新内涵。首先，它构

建起世界大变局背景下思考人类命运的新视角，即从世界大变局的历史进程中思考如何把握世界力量变化、世界格局调整、世界秩序重构的历史机遇，如何应对全球性问题所带来的严峻挑战，致力于将人类引上建设人类命运共同体的光明大道。其次，它描绘出世界大变局下“共同体”新样态。在马克思主义理论体系中，人类社会始终在共同体结构中存在，“真正的共同体”是最高形态的共同体。当今世界显然不具备实现“真正的共同体”的历史条件，但世界大变局孕育大发展、大变革，为人类发挥主观能动性，共同塑造美好世界创造了有利条件。构建人类命运共同体，可以被视为世界大变局下迈向理想社会的过渡阶段，通过充分释放世界大变局所蕴含的推动人类文明进步发展的正能量，为促进人的自由全面发展创造必要条件。再次，它找到了世界大变局下推动“虚幻的共同体”演变的新途径。马克思主义经典论著认为，资本主义社会的共同体本质上是“虚幻的共同体”，统治者将自己的利益装扮成社会全体成员的共同利益或普遍利益，这种利益对多数人而言是“虚幻”的存在，促使“虚幻的共同体”演变的途径是消灭资本主义制度。而在两种社会制度并存的当下，人类命运共同体思想主张充分利用世界大变局独特的、具体的历史条件，在构建新型国际关系、促进共同发展、谋求普遍安全、完善全球治理的历史进程中，凝聚包括资本主义国家在内的世界各国人民的力量，在共商、共建、共享中形成利益共同体、责任共同体、命运共同体，推动“虚幻的共同体”向人类命运共同体的方向演变。

第二，继承与创新中国共产党的国际战略思想，为世界大变局下推动国际秩序的改良提供理论指导。在世界大变局下，确保国际秩序的有效运行事关世界大局的总体稳定。在维护国际秩序总体稳定的前提下推动改革，在改革中维护国际秩序的平稳运行，是构建新型国际秩序观的基本立足点。正如习近平所说，改革国际秩序“并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是与时俱进、改革完善。这符合世界各国和全人类共同利益”^①。有鉴于此，人类命运共同体思想注重从我们党几代领导人的国际战略思想中汲取营养，致力于推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。具体主张包括倡导构建主权

^① 习近平：《在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，《人民日报》2015年9月24日，第2版。

平等的国际秩序，构建民主协商的国际秩序，构建普遍安全的国际秩序，构建文明包容互鉴的国际秩序等。

第三，传承与创新中华优秀传统文化理念，为世界大变局下构建新型国际关系开辟新路径。构建新型国际关系所倡导的相互尊重的基本原则，源自中国古人的“和而不同”“以和为贵”“己所不欲，勿施于人”“讲信修睦”的处世原则和平等精神。在世界大变局的环境下，要保持国际关系的基本稳定，实现世界的持久和平，基本前提是相互尊重、主权平等。构建新型国际关系所倡导的公平正义的价值取向，源自中国传统文化中弘义融利、扶危济困的道德操守以及“君子喻于义”“兼相爱，交相利”的义利观。面对世界大变局下霸权国家将自我利益凌驾于他国之上，动辄使用武力或威胁使用武力的做法，国际政治中依然存在以大欺小、以富压贫的现象，公平正义的价值取向强调世界的命运必须由各国人民共同掌握，世界上的事情应该由各国政府和人民共同商量来办，不能任由某个霸权国家或霸权集团说了算。构建新型国际关系所倡导的合作共赢的目标追求，源自中国人“物之不齐，物之情也”“二人同心，其利断金”的基本理念，以及协和万邦、和衷共济的传统智慧。为了促进世界大变局下各国的普遍发展和共同繁荣，人类命运共同体思想倡导各国秉持开放、融通、互利、共赢的合作观，拒绝自私自利、短视封闭的狭隘政策。

第四，突破西方全球治理的理论逻辑，为世界大变局下解决全球性问题贡献中国方案。现行的全球治理体系主要是在战后美国“霸权模式”下建立起来的，本质上是西方大国谋取利益的工具。而人类命运共同体思想所倡导的全球治理观，则从根本上打破了西方全球治理的传统逻辑，超越了西方全球治理观的理论局限，为世界大变局下完善全球治理开辟了新的道路。首先，治理主体从西方国家扩展至世界各国人民，让世界所有国家都拥有参与全球治理的机会，体现全球治理的民主性和平等性。其次，治理方式由少数国家垄断转向共商、共建、共享。国际行为主体的日益多元化决定了全球治理的原则必然是人类命运共同体思想所倡导的共商、共建、共享原则。再次，治理手段从武力强制到依托制度。与数百年来西方列强以武力为后盾，通过战

争、殖民、划分势力范围等方式争夺利益和霸权不同，人类命运共同体思想所倡导的全球治理观把合理的制度安排视作全球治理的规范性力量，强调通过建立和完善各种制度、机制来调节和规范国家的行为。最后，治理目标从“单赢”“独赢”到互利共赢。人类命运共同体思想所倡导的全球治理观追求普遍发展和共同繁荣，主张推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，让所有国家从参与经济全球化进程中获益。

总之，“世界百年未有之大变局”的重大战略论断是人类命运共同体思想的重要组成部分，深刻回答了推动构建人类命运共同体的历史必然性和现实必要性，进一步展现了这一思想的科学性和生命力。而人类命运共同体思想则为推动世界大变局的良性演变贡献了具有原创性的科学理论，为中国在新发展阶段积极营造良好外部环境、助力构建新发展格局、推动中华民族走向伟大复兴提供了科学的理论指导和行动指南。

中国海洋安全观的核心要义与理论创新^①

随着世界经济全球化与一体化的深入，各国对于海洋的认知不断深化，维护海洋安全对于维护国家安全、保护海洋权益的重要性与日俱增。党的十八大以来，中国的海洋安全观逐步形成，体现了对海洋安全的全新认知。

（一）中国海洋安全观的核心要义

中国的海洋安全观主要包括“海洋强国”“海上丝绸之路”和“海洋命运共同体”三个基本概念，涵盖政治、经济、军事、生态、外交等海洋安全的诸多方面。

第一，中国的海洋安全观强调积极推动海洋强国建设。党的十八大以来，习近平多次谈及要建设海洋强国，重视海洋事业发展。2013年7月30日，习近平在中共中央政治局第八次集体学习时指出，要坚持陆海统筹，坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，通过和平、发展、

^① 张颖，北京外国语大学国际关系学院教授，非洲学院特设兼职教授。

合作、共赢方式，扎实推进海洋强国建设。^①这是习近平首次对海洋强国理念进行系统诠释。同年8月28日，习近平强调，发展海洋事业“要顺应建设海洋强国的需要……不断提高海洋开发能力，使海洋经济成为新的增长点”^②。在党的十九大上，习近平进一步指出，要“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”^③。建设海洋强国包括海洋经济建设、海洋科技建设、海洋生态建设和海洋权益维护四个方面，其中维护海洋权益的关键在于维稳和维权并重，在于现代化海上力量的统筹建设。

第二，中国的海洋安全观强调海上安全是“海上丝绸之路”建设的基本保障。2013年习近平在访问东盟时宣示，中国愿同东盟国家共同建设21世纪“海上丝绸之路”。^④同年，习近平在周边外交工作座谈会上强调，要着力深化互利共赢格局，建设好丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路。^⑤“海上丝绸之路”建设的方向是加快中国与沿线国家的基础设施互联互通，深化互利共赢，进而为中国周边外交营造更加友好的国际环境，维护国家主权、安全、发展利益。毋庸置疑，在建设“海上丝绸之路”的过程中，海上安全是基本保障。对此，中国海洋安全观强调，保证海上安全的基本方式就是通过海洋合作实现海洋安全。建设“海上丝绸之路”的过程，同样也是沿线国家加强海上安全合作的过程。

第三，中国的海洋安全观强调各方合作构建“海洋命运共同体”。2019年4月，习近平指出，“我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共”^⑥，并

① 《习近平在中共中央政治局第八次集体学习强调 进一步关心海洋认识海洋经略海洋推动海洋强国建设不断取得新成就》，《人民日报》2013年8月1日，第1版。

② 《习近平在辽宁考察时强调 深入实施创新驱动发展战略 为振兴老工业基地增添原动力》，《人民日报》2013年9月2日，第1版。

③ 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》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

④ 习近平：《携手建设中国—东盟命运共同体——在印度尼西亚国会的演讲》，《人民日报》2013年10月4日，第2版。

⑤ 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话 强调为我国发展争取良好周边环境推动我国发展更多惠及周边国家》，《人民日报》2013年10月26日，第1版。

⑥ 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》，《人民日报》2019年4月24日，第1版。

鲜明地提出了构建“海洋命运共同体”的主张。海洋命运共同体的重点是各国在海洋安全、海洋发展、海洋生态等方面的合作。在海洋安全方面，中国主张通过加强沟通与国际合作，走互利共赢的海上安全之路，积极与沿线各国发展蓝色伙伴关系，合力构建和平安宁、合作共赢的海洋秩序。“海洋命运共同体”的合作首先是安全理念上的相互认同，同时也包括经济上的合作共赢、生态上的可持续发展、军事上的守望相助等综合安全。

（二）中国的海洋安全观是对传统海洋安全理论的继承和创新

中国的海洋安全观既是对马克思主义经典著作海洋思想的继承，也是对西方海洋安全认知的扬弃。尽管马克思主义经典论著并未对海洋安全进行过专门的阐述和分析，但在海洋问题上，马克思、恩格斯有过专门论述。他们认为，海洋对于经济的作用力主要是发挥交通工具更新和世界市场扩展的作用。中国的海洋安全观继承了马克思、恩格斯在海洋经济、技术建设方面的理念，并将海洋由发掘市场的工具变成了市场本身。进入 21 世纪以来，中国对海洋安全问题的认知日益深入。党的十六大强调实施海洋开发，搞好国土资源综合整治。^① 党的十七大提出加快转变经济发展方式，提升高新技术产业，发展信息、生物、新材料、航空航天、海洋等产业。^② 党的十八大首次提出建设“海洋强国”，强调要提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，促进海洋生态环境，坚决维护国家海洋利益，建设海洋强国。^③ 党的十九大再次强调“海洋强国”，表示要坚持陆海统筹，加快建设海洋强国；加强练兵备战，有效遂行海上维权；以“一带一路”建设为重点，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局；加快水污染防治，实施流域环境和近岸海域综合治理。^④ 从以上要求可以看出，中国的海洋安全观不但继承了马克思主

① 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2002 年 11 月 18 日，第 1 版。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2007 年 10 月 25 日，第 1 版。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2012 年 11 月 18 日，第 1 版。

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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日，第 1 版。

义经典作家对海洋经济、技术建设方面的思想，而且在政策层面，将目光从传统的强调海洋经济建设转向全面维护海洋权益。

中国的海洋安全观实现了对西方海洋安全认知的扬弃，特别是突破了现代西方海洋思想的束缚。事实上，美国的“亚太再平衡战略”和“印太战略”均体现了西方的海洋思想。与西方的海洋霸权理论不同，中国的海洋安全观强调统筹发展，强调维稳、维权。维稳就是维持海洋和平稳定的秩序，维权就是维护本国正当海洋权益、保护本国海域安全。

中国的海洋安全观吸收了 21 世纪以来中国对安全问题的最新认知，提升了海洋安全在国家安全布局中的战略地位。进入 21 世纪以来，中国相继提出以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观，共同、综合、合作、可持续发展的亚洲安全观，以及包括政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等 11 种安全在内的总体安全观。一方面，中国的海洋安全观将海洋安全的内涵不断扩大，从经济安全拓展到生态安全，从过去的局部安全发展到总体安全。在这个过程中，“安全观”逐渐涵盖经济、军事、生态等各方面，逐渐从本国海洋保护拓展到世界海洋发展。另一方面，中国的海洋安全观从传统的维护国家海洋安全视角拓展到维护全球海洋建设、促进各国合作共赢，“合作”成为中国海洋安全观实现海洋安全的重要路径。同时，中国的海洋安全观高度重视本国的海上力量建设。弱国无外交，维护海洋权益、维护海洋秩序，归根结底首先仍是维护海洋安全能力的提高。

当今世界，单边主义、海洋霸权对国际和平与安全造成日益严峻的威胁，海洋安全不仅对全球化有着重要影响，而且对构建新型国际关系以及推动构建人类命运共同体有着举足轻重的影响。在这样的背景下，中国的海洋安全观将海洋安全的范畴扩大到经济、军事和生态等多个领域，强调合作实现海洋安全，强调推动海洋的全方位安全建设。这样的理论创新推动了中国海洋政策的调整，并将长期指导中国维护海洋安全的实践。

[责任编辑：孙震海]

欧盟应对中美博弈的策略选择与 美欧对华政策协调

赵怀普

【内容摘要】 中美欧是特殊的三边关系。在中美竞争日趋激烈的背景下，欧洲是影响中美博弈和中美欧三边关系走向的关键变量。欧盟将中美竞争视为难以回避的重大挑战，并基于战略自主采取“不选边”的策略，同时谋求在中、美间发挥调节作用，以期降低风险并最大限度维护自身利益。但欧盟对待中、美并非不偏不倚，其调节作用更多体现在与美国共同加强对华政策协调，这正是三边关系的特殊性。经过数年的磨合，美欧对华政策协调与合作的基本框架已初步形成，大致可概括为经贸与科技竞争、对投资与出口管制及设限、军事威慑与防范、人权施压与对抗、围绕“一带一路”进行地缘战略协调。拜登执政后美欧关系得到一定程度的修复，加上双方共同的短期利益等因素，使得美欧对华协调联动的可能性上升。今后美欧联手应对中国的战略会更加清晰，双方在诸多领域的对华协调联动将会进一步增强。然而，美欧结构性矛盾以及涉华利益不对称将使双方的合作具有局限性。归根结底，欧盟在中美博弈中采取平衡策略的根本目的是避免使自己“选边站队”。此外，对欧盟而言，美欧协调主要是手段而非目的，并不意味着双方要建立“反华联盟”。

【关键词】 中美欧关系 中美博弈 欧盟战略自主 对华政策协调

【作者简介】 赵怀普，外交学院国际关系研究所教授（北京 邮编：100037）

【中图分类号】 D822.3 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0025-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105002

美国、中国和欧盟是当今世界三大力量，三者间是既合作又竞争的特殊关系。在三边关系结构中，美国扮演主要推手，中美博弈是主要矛盾，欧盟则是影响中美博弈进程和中美欧关系走向的关键变量。欧盟将中美竞争视为难以回避的重大挑战，并基于战略自主采取“不选边”的策略，同时谋求在中、美间发挥调节作用，以期降低风险并最大限度维护自身利益。但欧盟对待中、美并非不偏不倚，其调节作用更多体现在美欧对华政策协调上。经过数年磨合，美欧对华政策协调与合作的基本框架已初步形成，大致可概括为经贸与科技竞争、对投资与出口管制及设限、军事威慑与防范、人权施压与对抗、共同围绕“一带一路”进行战略协调。然而，美欧结构性矛盾以及对华利益的不对称决定了双方合作的限度。欧盟对美、对华立场都具有两面性。一方面，欧盟与美国协调对华政策，但其同时又保持独立性，并谋求发挥调节作用，以缓和美国过于激进的对华行为；另一方面，欧盟对华坚持既竞争又合作的原则。总体上，欧盟基于自身利益和战略自主参与中美博弈，谋求使中美欧关系保持相对平衡，而非与美国建立“反华联盟”。

一、战略自主与欧盟应对中美博弈的逻辑与策略

自2008年国际金融危机以来，欧盟内部多重困难和挑战交织；大国竞争回归使欧盟对外关系面临的压力倍增。欧盟重新评估了国际环境，认为欧洲面临一个日益紧密且将更加复杂、脆弱和充满竞争的世界。^① 欧盟对自身的国际地位和能够发挥的作用感到悲观。法国总统马克龙将欧洲的国际战略困境概括为“三论”，即“西方霸权终结论”“中美两极论”“欧洲边缘化论”。^② 另外，第56届慕尼黑安全会议将“西方缺失”作为主题，这反映了欧洲人的两种感知：一是世界不再像西方了，二是西方本身也不像西方了。

（一）大国竞争催生欧盟战略自主

^① EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

^② 冯仲平：《新冠疫情下的欧洲战略困境与中欧关系》，《世界经济与政治》2020年第4期，第24页。

第一，欧盟战略自主的新定位与目标。地缘政治环境的恶化促使欧盟对外政策向现实主义回归。欧盟将俄罗斯视为战略挑战并将中国定义为“制度性对手”，而最令其感到忧虑的是“特朗普冲击波”重创了美欧关系。大国竞争回归要求欧盟明确自身定位，并拥有维护自身利益的能力和手段。2016年欧盟《全球战略》首次提出了“战略自主”，并将自身能力（包括军事硬实力）建设纳入发展议程。^① 欧盟《2019—2024年战略议程》进一步指出，“在一个不确定性、复杂性和变化越来越大的世界中，欧盟需要采取战略性行动，提高自主行动的能力，以维护自身的利益、价值观和生活方式，并帮助塑造全球的未来。”^②

诚然，战略自主的定义尚在争论中，其甚至被认为是“海市蜃楼”，^③ 但不可否认的是，确立战略自主已成为欧盟国家的基本共识。战略自主赋予欧盟新的战略定位，促使其更加主动地参与地缘政治博弈。与冷战时期寻求美国保护的依附战略不同，如今欧盟希望通过战略自主在大国博弈中找到其自主和独立的空间。马克龙坦言，特朗普执政期间，美国背弃欧洲，且与中国、俄罗斯对抗的风险日益增长，在这种情况下，欧洲不仅需要作为一支经济力量，而且要作为战略力量进行思考并采取行动。^④ 德国总理默克尔表示，“我们完全依赖别人的日子结束了，欧洲需要掌握自己的命运。”^⑤ 欧盟委员会主席冯德莱恩宣称要打造一个“地缘政治委员会”，使欧洲成为大国竞争的“玩家”而非“玩物”。^⑥ 总之，欧盟寻求以战略自主来应对或对冲大国竞争带来的挑战，并力争使自己成为全球政治中的一个“自治极”。^⑦

① EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.

② European Council, *A New Strategic Agenda 2019-2024*, June 20, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.

③ World Economic Forum and the Atlantic Council, *Why the Vision of European Strategic Autonomy Remains a Mirage*, March 30, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/>.

④ Andrés Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations: Part II: Bridging Differing Geopolitical Views*, Center for Strategic and International Studies, April 2020, p. 8, <https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations>.

⑤ Alan McGuinness, “Angela Merkel Says Europe must Take Fate into Own Hands,” Sky News, May 29, 2017, <https://news.sky.com/story/angela-merkel-says-europe-must-take-fate-into-its-own-hands-10896513>.

⑥ 冯仲平：《新冠疫情下的欧洲战略困境与中欧关系》，第25页。

⑦ Sven Biscop, *1919-2019: How to Make Peace Last? European Strategy and the Future of*

第二，欧盟加强战略自主的努力与限度。欧盟的战略自主需要以拥有自主能力为基础和保障。2017年启动的“永久结构性合作”（Permanent Structured Cooperation, PESCO）是欧盟强化自主防务能力的一项重大举措。该机制启动四年多来已取得初步成果，包括制定了更清晰的防务产业政策和行动项目，其未来发展潜力不容小觑。此外，大国间的科技、数字经济竞争也刺激了欧盟追求经济自主、产业自主、数字自主的雄心。欧盟委员会政治策略中心提出，欧盟应致力于数字技术自主，为此需要建立更强大的技术部门（尤其是在落后的人工智能领域），并加强对关键技术以及关键基础设施和基本服务提供商的控制。^① 新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴露了欧盟在多个领域自主能力的缺失，也促使其采取了一系列加强自身经济安全和供应链安全的新举措。

然而，欧盟实现战略自主的过程不会一帆风顺。除了受到美国和北约的制约之外，欧洲内部的阻碍因素更为突出，尤以欧盟领导力不足为甚。“法德轴心”作用正面临挑战。一方面，后默克尔时代德国政治的不确定性以及新总理的权力与威望的可能弱化，将对德国在欧盟内的领导地位产生不利影响；德国对外战略思想总是介于欧洲主义和大西洋主义之间，这种摇摆在后默克尔时代可能会变得更加明显，从而对德国参与并领导欧洲形成一定制约。另一方面，法国实力有限且国内政治复杂，也使其领导欧盟战略自主面临不少困难。此外，法德两国对欧盟战略自主的认知并不完全一致，尤其在欧盟与北约的关系问题上存在一定分歧，这不可避免地会影响双方合作。

（二）欧盟应对中美博弈的政治逻辑与外交策略——“不选边”

冷战结束后，欧盟一直将中、美视为其在国际体系中两个最重要的合作伙伴，但“特朗普冲击波”和中欧摩擦增多导致其对中、美两国的看法发生了变化。欧盟认为，中、美都在利用经济实力谋取地缘政治利益，并指责两

the World Order, Royal Institute for International Relations, January 10, 2019, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/01/SPB102.pdf?type=pdf>.

^① European Political Strategy Centre, *Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age*, November 21, 2019, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue30_strategic_autonomy.pdf.

国以各自的方式破坏了以规则为基础的“自由国际秩序”。^① 欧盟重新评估欧美、欧中关系。一方面，欧盟认为欧美、欧中关系的长期确定性正在消失；另一方面，欧盟认为中美竞争使自己成为两国的关键伙伴和争夺对象，并面临来自两国越来越大的压力。中美竞争对欧盟构成难以回避的重大挑战，并迫使其思考在中、美之间的位置。

第一，欧盟在中、美间“不选边”的政治逻辑。欧盟在如何继续与中、美合作的问题上摇摆不定，反映出其在对美、对华关系上的利益复杂性。尽管对中国使用了“制度性竞争”的措辞，但欧盟的意图仍是在对华政策中选择一条阻力最小的道路。只要不危及美欧关系，欧盟愿意尽可能多地与中国开展经济合作。许多欧洲国家不顾美国反对加入亚投行以及欧盟与中国完成《中欧全面投资协定》谈判，就足以说明这一点。由于难以割舍来自中、美两方面的利益，欧盟寻求采取一种被称之为“蛋糕主义”（Cakeism）的平衡策略，即在中美竞争中想要鱼与熊掌兼得，或者说与中、美都做朋友，保持某种或可能演变成中间人角色的矛盾立场。^②

对中、美采取平衡策略是欧盟战略自主的逻辑使然。事实上，欧盟战略自主主要是为了应对中美对抗背景下的世界变局，表明欧盟不想成为大国博弈的棋盘，而是要凭借自己的战略举措成为参与者和国际权力的平衡者，避免在新的两极化世界中被边缘化。欧盟不愿在中、美之间进行选择，而是致力于促进自身的发展，并成为大国政治中一个“自治极”。^③ 这反映出欧盟不再视美国为一个可靠的伙伴，进而追求走一条中立或“中间路线”，在美国、俄罗斯和中国之间寻求战略和经济利益的平衡。^④ 欧盟外交事务与安全政策高级代表博雷利主张欧盟应学会“使用权力的语言”，在中美对抗中找

① Mark. Leonard et al., *Redefining Europe's Economic Sovereignty*, Bruegel, June 25, 2019, <https://www.bruegel.org/2019/06/redefining-europes-economic-sovereignty>.

② Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias, et al., *Europe in the Face of US-China Rivalry*, The European Think-tank Network on China, January 2020, p. 29, <https://meric.org/en/report/europe-face-us-china-rivalry>.

③ Sven Biscop, *1919-2019: How to Make Peace Last? European Strategy and the Future of the World Order*.

④ Erik Brattberg and David Whineray, *How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election*, Carnegie Endowment for International Peace, February 20, 2020, https://carnegieendowment.org/files/Brattberg_Whineray_2020_EU.pdf.

准自己的位置。^①

第二，欧盟谋求在中、美间发挥平衡调节作用。在中、美间“不选边”是欧盟战略自主的外交策略选择，对欧盟而言既是目的也是手段，既是为了尽力维护与中、美两方面的利益，也是想借此在中、美间发挥平衡调节作用，避免出现并陷入被迫“选边站”的窘境。“不选边”亦可被视为一种对冲策略，即欧盟通过在中、美两边下注以及发挥平衡调节作用来影响中美关系的进程，防止其破裂，从而最大限度维护自身利益。欧盟反对发动一场可能造成各方俱损的“新冷战”，因为这将导致各经济体相互脱钩，使国际政治陷入瘫痪，世界可能因此分裂为两个相互竞争的集团。一旦如此，欧洲将被迫像冷战时期那样成为从属于美国的次要角色，而美国将会在亚洲而不是欧洲发挥作用，欧盟不相信美国会考虑欧洲在中国和亚洲的经济利益。欧盟意识到只有“不选边”才可能在中、美间发挥平衡调节作用，从而有助于避免中美关系破裂，避免自己被迫“选边站”。欧盟采取平衡措施的主要目的是避免出现自己及其成员国被迫在中美竞争与博弈中“选边站”的两极体系。^② 德国在2020年下半年担任欧盟轮值主席国期间表示，并不希望看到中、美之间的利益冲突不可调和，并愿意发挥调节作用。欧盟的这种做法与其以往应对中美竞争以及处理欧美关系的被动反应模式明显不同。欧盟建立“地缘政治委员会”的宣示和“顶级地缘战略行为体”的雄心似乎表明，它正试图将来自中、美两国的压力转化为谋求战略自主的动力。“不选边”作为欧盟应对中美博弈的基本策略选择，具有相对的稳定性。除非欧盟内部或国际形势发生重大变化，否则欧盟对外战略和外交政策中的一些关键因素在未来几年内将保持稳定。由于美国和中国都是欧盟不可或缺的贸易伙伴，欧盟难以舍弃任何一方，这一点不太可能改变。^③ 未来若美国对欧加大施压力度，欧盟可能更多与美国协调配合，但仍不会对美亦步亦趋，尤其会竭力避免卷入美

① Josep Borrell, “Green Light to EU’s New Foreign Policy Chief,” *Forbes*, October 9, 2019, <https://www.forbes.com/sites/anagarciaaldivia/2019/10/09/josep-borrell-green-light-to-eus-new-foreign-policy-chief/?sh=a7b7f9811171>.

② Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias, et al., *Europe in the Face of US-China Rivalry*, p. 20.

③ *Ibid.*, p. 185.

国主导的对华军事遏制。值得注意的是，面对中美竞争带来的压力，欧盟正寻求加强与日本、加拿大、澳大利亚和韩国等“志同道合”伙伴的合作并获得它们的支持，以使自己能够在中美日益激烈的竞争中生存下去。

二、不对称三角博弈与美欧对华政策协调

作为国际体系中三个最重要的行为体，中美欧三边关系被很多人视为影响国际体系运行的战略三角关系。但是，这种三角关系不同于冷战时期的中美苏敌对三角，而是以合作与竞争为特点的三角关系。^① 在当前中美欧三边关系框架下，中美竞争是主要矛盾，中美关系的未来主要取决于彼此对对方的认知和对两国关系的定位，但欧盟的角色与作用不容忽视。

（一）中美欧关系是不对称三角博弈

中美欧三边关系的特殊性在于其不对称性，即美欧关系总体上较为紧密，属于深度合作，且合作大于竞争；相比之下，自国际金融危机以来，中美、中欧之间的竞争远大于美欧之间。

在中美竞争格局下，欧盟“不选边”并不代表其对中、美不偏不倚，事实上，欧盟在共同价值、经济和政治模式以及安全结构方面与美国更接近。默克尔坦承，“欧洲不是中立体而是西方政治的一部分。”^② 在欧洲人看来，美欧关系更全面和具有战略性，而中欧关系则更多体现在经济上的互利合作。这意味着中美欧三边关系具有不对称性，欧盟的调节作用并非完全独立和中立；美欧之间的共同点较多，双方涉华合作的动能更强。尤其是近年来欧盟内部困难增多导致其对外部安全威胁的评估趋于保守，加上美国在欧洲安全中的作用仍不可或缺，这些内外压力导致欧盟对美国需求上升，由此凸显了其战略自主以及在中、美之间试图保持地缘政治等距离的局限性。^③

^① Robert Ross, Oystein Tunsjo, and Zhang Tuosheng, eds., *US-China-EU Relations: Managing the New World Order*, London and New York: Routledge, 2011, p. 1.

^② 崔洪建：《中美博弈，欧洲不再坐等“风暴过去”》，环球网，2020年6月22日，<https://opinion.huanqiu.com/article/3ykZE11hRcB>。

^③ Luis Simón, “What Is Europe’s Place in Sino-American Competition?” *War on the Rocks*, February 20, 2019, <https://isnblog.ethz.ch/international-relations/what-is-europes-place-in-sino-american-competition>.

（二）美欧对华政策协调的缘起与探索

进入 21 世纪，中国崛起成为影响中美欧关系的一个重要因素。2004—2005 年，美欧之间围绕欧盟对华军售解禁问题初步建立了对华政策磋商机制。^① 2012 年，美欧共同发表《亚太事务联合声明》，并建立了亚太政策磋商机制，这反映出欧盟总体上支持美国的亚洲政策，并希望与美国协调对华政策。自“一带一路”倡议提出以来，中国综合实力的大幅提升和影响力的扩大，美欧试图加强合作以共同应对“中国挑战”。美国将“拉欧反华”视为其对华进行有效竞争与遏制的先决条件。美国正以一种更实用的方式来看待欧洲，如果欧洲站在美国一边，美国在对华竞争中占据优势的机会要大得多。^② 欧盟则将美欧协调作为维系大西洋联盟和促进自身在亚洲和在中国利益的重要途径和手段。美国德国马歇尔基金会和欧盟驻美国代表团 2018 年举办了系列研讨会，从互联互通到投资审查，从 5G 到印度—太平洋安全等，评估了美欧双方在一些具体领域的涉华合作议程。^③ 还有观点认为，应建立一个欧盟—美国—北约“中国问题”三边对话机制，将涉华经济、技术和安全问题等汇集在一起，为美欧涉华对话提供一个跨大西洋的战略立足点。^④ 虽然特朗普政府时期美欧龃龉不断，但双方基于对华竞争仍进行了对话和协调。2020 年 10 月，美欧启动了首轮“中国问题”对话。

拜登执政为修复美欧关系以及加强对华政策协调提供了新动力。拜登政府强调要与欧洲盟友共商对华外交政策的“共同利益”，欧盟则提出《全球

① 赵怀普：《冷战后欧美在东亚的战略互动初探》，《欧洲研究》2014 年第 1 期，第 58—60 页；赵怀普、王振玲：《美欧之间的东亚对话与对华政策协调》，《国际问题研究》2016 年第 6 期，第 58—73 页。

② Sven Biscop, “EU-U.S. Consensus and NATO-EU Cooperation,” in Tomáš Valášek, ed., *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Europe, June 29, 2020, p. 4, https://carnegieendowment.org/files/NATO_int_final1.pdf.

③ Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, Policy Paper No. 25, German Marshall Fund of the United States, October 2019, p. 3, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/publications/pdf/Small%20-%20Transatlantic%20Cooperation%20Asia%20-%202029%20Oct.pdf>.

④ Luis Simón, *EU-NATO Cooperation in an Era of Great-Power Competition*, The German Marshall Fund of the United States, November 26, 2019, <https://www.gmfus.org/publications/eu-nato-cooperation-era-great-power-competition#:~:text=EU-NATO%20Cooperation%20In%20An%20Era%20Of%20Great-Power%20Competition,and%20transnational%20threats.%20But%20that%20is%20yesterday%E2%80%99s%20world.>

变局下的欧美新议程》，称重新制定跨大西洋和全球合作新议程是“一代人难得”的可以结成新联盟来应对中国崛起的机会。^①同时，美、欧学者关于应对“中国挑战”的政策讨论更趋热烈，2021年3月，美国大西洋理事会发表《对华计划：跨大西洋战略竞争蓝图》报告，提出了极清晰的对华战略竞争的路线与对策。^②在官方互动上，拜登执政后美欧重启“中国问题”对话机制，并于2021年5月展开首次高层对话。与特朗普执政时期相比，美、欧围绕对华关系的对话与政策协调的议程进一步扩大，合作更加广泛、深入。

三、美欧对华政策协调框架与合作新动向

经过数年磨合，美欧对华政策协调与合作框架已初步形成。其加强对华政策协调必将影响中美欧三边关系，使中国周边环境及崛起进程更加复杂。

（一）经贸、科技、投资及出口管制

在美欧对华政策协调框架下，虽然传统的地缘政治和军事安全议题仍然重要，但地缘经济问题和科技竞争的重要性也日益凸显，并逐渐成为美欧协调的核心议题。美国将欧盟视为在经贸、科技、投资与出口管制领域对华遏制的潜在帮手。欧盟则欲凭借其在这些领域的强大实力，作为第三方更主动地参与中美博弈。2021年2月，欧盟推出贸易政策新战略，提出要在外资审查、出口管制、政府采购、补贴等领域采取更严格限制，强调欧盟应具有参与并领导塑造全球的能力。^③

第一，经贸、科技领域对华竞争与打压。美欧在对华贸易方面有着相似的关切和诉求，都批评中国在市场准入、国家补贴、知识产权保护等方面未

① European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A New EU-US Agenda for Global Change*, Brussels, December 2, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.

② Hans Binnendijk and Sarah Kirchberger, *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*, Atlantic Council, March 1, 2021, pp. 1-5, <https://www.jstor.org/stable/resrep30709.3>.

③ European Commission, “Commission Sets Course for an Open, Sustainable and Assertive EU Trade Policy,” February 18, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644.

很好地履行“入世”承诺，并且美、欧有着相似的谈判目标。2020 年 6 月，欧盟委员会发布外国政府“白皮书”，强调要在单一市场内对外国政府补贴、企业并购和公共采购这三大领域加强监管。鉴于欧盟一直指责中国进行“不公平竞争”，该白皮书针对中国的色彩浓厚。美国“2021 年战略竞争法案”则提出，要采取措施“跟踪中国的知识产权侵犯者、调查中国对企业的补贴、审查美国资本市场中的中国公司”，制定更严密且更严厉的打击方案，集中应对所谓“中国掠夺性的”国际经贸行动。

在特朗普政府时期，美欧已启动涉华贸易合作。2018 年 6 月，欧盟成员国驻美国大使联合呼吁合作应对中国的“非市场行为”。此后美欧在涉华市场准入、公平竞争、知识产权等一系列问题上协调立场，并要求中国进行结构性经济改革。双方在世贸组织中也就中国的市场经济地位等关键问题进行了大量协调。此外，美日欧三边领导人亦多次磋商世贸组织改革，协商应对中国所谓的“不公平”行为。拜登执政后，美欧涉华贸易合作加强。2021 年 6 月，美欧峰会宣布成立欧盟—美国贸易和技术理事会(EU-U.S. Trade and Technology, TTC)；七国集团峰会也就“全球最低税”形成初步共识。这一系列行动表明美欧有意组建贸易联盟，以共同应对“中国挑战”。

当前，中美科技竞争日趋激烈，而争夺 5G 技术标准制定权是双方竞争的核心。欧洲作为全球最大的电信市场之一成为中美科技竞争的主战场。欧盟对中美竞争左右为难，起初它在使用中国 5G 产品问题上采取了“不选边”的态度。欧盟试图通过加强 5G 技术供应商与建立安全相关的标准，出台 5G 市场建设“工具箱”等举措，缓解“选边站”的压力，但疫情发生后，一些欧洲国家改变了立场，英、意决定禁用华为 5G 设备，法、德等国则变相限制使用华为设备。拜登执政后延续了打压华为的政策，今后美国有可能以构建盟友间技术共享和联合开发的新型框架为指引，考虑让欧洲国家承担合规义务所需的高昂费用，并捆绑部分美国与盟友间在 5G 等关键领域的技术利益，借此达到遏制中国的目的。疫情促使美欧重视供应链安全问题。继美国宣布对半导体芯片、电动汽车使用的大容量电池、稀土、药品的供应链进行审查之后，欧盟委员会也公布了一项供应链多元化计划，旨在解决在半导体、

原材料、医药原料等一些战略领域对外国供应商的依赖。显然，未来美欧将会通过 TTC 这一机制，在国际贸易和技术标准方面加强合作，包括在半导体、人工智能等领域建立联盟，以此遏制中国。

第二，投资、出口管制领域对华设限与防范。2017 年以来，美欧在加强对中国海外投资的审查和对华出口管制方面出现了一系列重大政策转变。双方都收紧了对中国的海外并购、战略基础设施和关键技术领域的开放力度。特朗普时期美国通过了《外国投资风险评估现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA）和《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA）等。与美国相呼应，欧盟出台了新的外资审查机制，对中国投资的防范心理可见一斑。疫情加速了美欧政策的转变，双方以中国为目标的政策协同变得更加明显。

在对华出口管制方面，美欧将联合限制中国获得芯片确定为首要任务。在军售和军民两用产品出口方面，美国加强了对中国的出口限制。欧盟至今仍维持着 1989 年对中国实施的武器禁运，2019 年又对军民两用品出口控制准则进行了评估。2019 年 10 月，欧盟在《关于常规武器和两用产品及技术出口控制的瓦森纳协定》（Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies）以及法德两国协议的基础上制定了新的针对非欧盟和非北约国家的武器出口管制规则。^① 虽然美国对《瓦森纳协定》的有效性表示怀疑，但未来美欧在该领域的协调动向仍值得关注。另外，美国还试图通过“五眼联盟”和七国集团加强对华投资审查和出口管制。

（二）军事安全

美欧涉华安全互动始于 21 世纪初，特朗普执政后伴随着中美竞争加剧又有新的发展。美欧安全互动对中国的影响主要体现在两个方面：一是美国战略重心东移导致美欧安全关系调整间接影响双方涉华安全合作；二是北约转向中国将对中美欧关系产生复杂影响。

^① Benoit Van Overstraeten and Tangi Salaun, “France and Germany Sign Deals on Space and Arms Exports,” Reuters, October 16, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-france-germany-council/france-and-germany-sign-deals-on-space-and-arms-exports-idUSKBN1WV288>.

第一，美欧安全关系的调整。冷战期间美国将其战略重心放在欧洲，其主导下的北约亦奉行“欧洲优先”战略，这对于遏制苏联以及维护大西洋联盟的稳定起到了重要作用。但冷战后美国战略重心东移并转向与中国竞争，使得美欧安全关系面临挑战。美国战略东移意味着它需要加强在亚太地区针对中国的军事部署，而与此同时在欧洲进行收缩。在无法完全撤出欧洲的情况下，美国希望减轻美军在欧洲—大西洋、中东和非洲等地区的压力，并要求欧洲对自身安全及周边地区稳定承担主要的安全责任，由此将导致美欧之间的安全责任分担呈现新模式，欧洲将不得不更多承担自身安全及周边稳定的责任，而美国则继续将更多资源投向亚太或“印太”地区。其结果是，一个更加内向、关注自身和周边安全的欧洲与战略上以遏制中国为主要目标的美国，将逐渐走向更加松散、责任分担型的安全伙伴关系。美欧安全关系的这一调整或有助于缓解美欧防务责任分担矛盾，同时也会间接影响双方涉华安全合作，欧洲因专注于应对俄罗斯而难以深度介入美国在亚洲的对华军事威慑活动。

美国转向与中国竞争还带来另一个问题，即它如何应对欧洲加强防务一体化的需求。美国从欧洲收缩刺激了欧洲防务一体化的发展，甚至有观点认为，欧盟应作为大西洋联盟的“欧洲支柱”以确保欧洲有 B 计划，因为欧洲不能完全依赖于美国。^① 虽然拜登政府重申了对北约的承诺，但欧盟不会因此放弃防务一体化的追求。曾在美国政府中任职的杰里米·夏皮罗（Jeremy Shapiro）警告，美欧应承担欧洲战略自主可能带来的后果，并认为美国应当支持欧洲加强其经济和政治联盟。^② 但实际上，美国接受欧洲独立防务的可能性并不大。^③ 即使欧盟拥有更大的自主权可以在未来为美国提供更大的行动灵活性，但就目前而言，欧洲国家的言论或被华盛顿视为其在安全关系上

① Sven Biscop, *EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective*, Nação e Defesa, No.150, 2018, p. 92, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/11/NeD150.pdf>.

② Jeremy Shapiro, “Britain Might Leave the EU, Here’s Why Americans Should Care,” Vox, April 15, 2016, <https://www.vox.com/2016/4/15/11405658/brexit-europe-america>.

③ Jolyon Howorth, *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Squaring the Circle*, Security Policy Brief No. 85, Royal Institute for International Relations, May 10, 2017, p. 4, <https://www.egmontinstitute.be/strategic-autonomy-and-eu-nato-cooperation>.

寻求与美国“脱钩”。^① 美国多年来一再发出警告，在欧盟框架内寻求安全合作的任何尝试都应避免重复现有的北约结构、歧视非欧盟成员国、使欧盟与跨大西洋安全架构脱钩。拜登政府不太可能改变这一政策，这将不仅制约美欧安全合作，也将在一定程度上影响双方涉华军事互动。

第二，北约将矛头转向中国对中美欧关系的影响。随着中国综合实力的不断增强，北约自 2019 年以来逐渐改变了对中国的看法，认为中国试图挑战北约致力于维护的“自由主义国际秩序”。2019 年 12 月，北约将应对“中国挑战”纳入议程，宣称要应对中国崛起的“安全后果”。2020 年底发布的《北约 2030 倡议》提出，尽管在未来十年俄罗斯仍将是北约的主要对手，但北约也必须更认真地思考如何应对中国及其军事崛起。2021 年 6 月，北约峰会发布公报，首次提出中国对北约构成“系统性挑战”。2022 年北约将会出台新战略概念，应对中国的“系统性挑战”可能成为其重要内容之一。

北约内部（包括智库）已开始就如何应对中、俄“挑战”进行谋划，并初步进行了一些战略思考。一是拓展竞争新领域，强化在网络、数据控制和外层空间等领域与中、俄进行竞争的能力；二是通过深化与私营部门、关键基础设施管理人员和大学之间的伙伴关系，进一步发展北约的民事反应能力；三是思考长期应对之策。鉴于中、俄是高度复杂的行为体，北约难以通过一场战役来取胜，因此需要有效利用各种资源，形成一种包含遏制、合作以及在必要时进行反击等在内的综合性长期战略。^② 北约进行的一项涉华研究或称“分析演习”主要涉及六个问题：网络安全、军事部署与中国的军事战略、阿富汗、中俄关系、中国对欧洲关键基础设施和战略产业的投资以及中国崛起对以规则为基础的全球秩序的影响。

南海问题是北约关注的焦点。虽然南海并不在北约的覆盖范围之内，北约也没有理由向该地区派遣部队，但北约军事力量到南海地区“自由巡航”的可能性不能排除。美国虽不指望欧洲国家在军事上深度介入，但却看重后者在南海保持军事存在的象征意义。^③ 由于军事硬实力不足，欧盟则倾向于

^① Andrés Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations*, p. 9.

^② Jamie Shea, “NATO in the Era of Global Complexity,” in Tomáš Valášek, ed., *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, p. 21.

^③ Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p.15.

扮演“赋能者”角色，在南海问题等中国周边安全问题上尽量发出和美国一致的声音，并加大同中国在国际安全规范和价值观方面的软博弈。值得注意的是，英、法、德等国相继宣布将派军舰到南海巡航，并参与相关军事演习，反映了欧洲国家与美国在亚太地区的战略协调正进一步增强。

转向中国是冷战后北约转型的延续，本质上是对其自身面临的生存危机做出的反应，但同时也预示了某种可能的变化，即北约正逐渐演变成为一个既保护欧洲又支持“自由国际秩序”的联盟。^① 北约当前对华政策的重点是使用包括经济和外交手段在内的广泛工具，支持和协助北约在亚洲“志同道合”的伙伴共同应对中国，同时支持美国在该地区的军事部署。此外，应对诸如疫情等传染病、网络攻击、虚假信息等非传统军事威胁也成为北约与亚太地区伙伴之间合作的重要领域。未来，北约内部尤其是美欧之间以及北约与亚太伙伴之间是否会形成统一的对华战略值得关注。

（三）价值观与人权

第一，美欧价值观共识与对华人权外交。共同价值观是美欧关系的重要基础之一，虽然冷战后美欧政治分歧增多，但这种分歧不会超出西方代议制民主与资本主义市场经济的框架。维护这一框架既是双方的历史共识，也是在当今世界变局下维系西方所谓“制度优势”乃至“文明优势”的根基。美欧都对中国崛起及其背后所体现的中国特色社会主义制度的日益成熟和自信备感忧虑，因此它们之间在具体利益方面博弈乃至冲突的同时，仍将共同的价值观作为双边关系的“装饰品”，并且在对华政策上都强调“自由”“民主”的目标。特朗普执政后，美欧对华“他者”负面认知同步深化，这成为双方加强对华政策协调的动因之一。特朗普政府提出的“对华战略方针”将“价值观挑战”列为中国对美三大挑战之一，拜登执政后更加强调对华价值观竞争。欧盟将中国定义为“制度性对手”，旨在强调欧盟“社会主义市场经济模式”与欧盟认知的、由国家主导的中国经济模式之间的对立。疫情发生后，美欧更是将对华竞争视为中、西两种模式之间的一场战略较量。

^① Alicia von Voss and Florence Schimmel, “NATO’s Future Role in the Multilateral Rules-Based Order,” in Tomáš Valášek, ed., *New Perspectives on Shared Security: NATO’s Next 70 Years*, p. 4.

第二，美欧涉华人权合作。从近年来双方的涉华互动来看，美欧越来越明显地将人权、民主、价值观纳入各自的对华政策中。拜登宣称要在他上任的第一年内召开“全球民主峰会”，矛头直指中国。欧盟委员会主席冯德莱恩针对中欧关系表示，在“民主”“自由”和“人权”问题上没有谈判的余地。近两年来，美欧大肆炒作中国香港、新疆所谓“人权”问题，并将其作为双方对话的重要议题之一。

未来一个时期，解决中国的所谓“人权”问题可能成为跨大西洋对华战略的切入点和突破口。大西洋理事会的报告将中国的“人权问题”列为美欧最具合作潜力的利益趋同领域之一，并建议美欧组织“民主十国”（D10）等机制，以对抗中国的所谓“侵犯人权”和“专制行为”。在、美欧升级对华人权对抗的情势下，未来不排除双方以“人权”“民主”为名加大对香港、新疆事务的干涉，甚至进一步对华实施“制裁”。

（四）美欧加强“印太”战略互动

中国的“一带一路”倡议引发了大国间激烈的地缘政治博弈。美国的“印太”战略虽然是一个整体的地缘战略，但是其主要针对中国尤其是“一带一路”。随着“印太”地区的地缘战略重要性日益凸显，欧盟也主动调整其全球战略，力求成为该地区新的战略参与者。

第一，欧盟介入“印太”事务的战略。在中美竞争格局下，欧盟日益将“印太”地区作为其对外战略的重点之一。2016年欧盟《全球战略》提出，欧洲的繁荣与亚洲安全之间存在“直接联系”，建议欧盟在“尊重国内外法治”的基础上同中国进行接触，并扩大与亚洲的联系。^① 2018年9月，欧盟推出了旨在通过互联互通、能源和数字网络等加强欧亚之间联系的战略设想，即“联接欧亚战略”。^② 该战略被视为欧盟“印太”战略的雏形或早期方案。2021年4月发布的《欧盟印太合作战略报告》标志着欧盟首次针对

^① Bart Szewczyk, “Europe’s Strategy in Asia: Toward a Transatlantic Consensus?” in Alexandra de Hoop Scheffer and Martin Quencez, eds., *Transatlantic Security Cooperation Toward 2020*, Policy Paper No. 7, The German Marshall Fund of the United States, March 25, 2019, p. 14, <https://www.gmfus.org/publications/transatlantic-security-cooperation-toward-2020>.

^② EEAS, *Connecting Europe and Asia-Building Blocks for an EU Strategy*, September 19, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_en/50708/Connecting%20Europe%20and%20Asia:%20Building%20blocks%20for%20an%20EU%20Strategy.

“印太”地区制定全面战略。该报告涵盖的领域广泛，包括安全防务、贸易和投资、气候变化、海洋治理、数字治理、卫生等等。^① 预计欧盟还将在2021年9月出台更详细的“印太”战略。值得一提的是，在欧盟发布上述战略报告之前，法国、德国、荷兰已率先出台本国的“印太”战略文件。

第二，欧盟介入“印太”事务有着多重利益诉求和目标。在“印太”地区新的地缘政治形势下，欧盟将扩大在该地区的贸易和投资、保护基于民主、人权、法治、公平贸易和社会市场经济的“自由国际秩序”不受破坏作为其重要利益和目标。欧盟战略的核心是强调可持续、全面和基于规则的互联互通，试图借此提升其在“印太”地区的影响力，维护欧盟在规则和规范领域的话语主导权。此外，这一战略背后也有着防范“一带一路”以及“17+1”合作的潜在政治风险的地缘政治考量。《欧盟印太合作战略报告》进一步表明了欧盟决定加强其在“印太”地区的影响力，并维护其在安全、经贸、卫生等各领域的利益。虽然报告没有特别提到中国，欧盟也坚称其“印太”战略不是针对中国，但是报告暗含的与中国竞争的意图不应被忽视。

第三，安全防务日益成为美欧在“印太”地区进行战略协调的重要领域。美欧意识到经济和安全是相互交织的，“印太”安全合作与互联互通密切相关。美欧实施“印太”战略带来了双方之间的分工需求，一方面，美国希望欧盟在西印度洋部分地区保持海上存在，并为卷入领土争端的国家提供法律支持。另一方面，欧盟也希望和美国主导下的“印太四国机制”继续保持接触。美国“2021年战略竞争法案”要求拜登政府保障美国在“印太”地区的军事预算，使其与对华竞争战略“适当匹配”。《欧盟印太合作战略报告》则强调欧洲海军要在“印太”地区保持“有意义的”存在，这意味着欧盟未来可能会在海上安全方面采取更多行动，包括加强与美国等伙伴的合作，甚至还会派遣舰船通过南海。

第四，欧盟参与“印太”事务还有着更大的地缘政治目标，即在该地区实现中美欧三边战略平衡。欧盟战略研究所高级研究员伊娃·佩吉索娃(Eva

^① EEAS, *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, April 19, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96740/EU%20Strategy%20for%20Cooperation%20in%20the%20Indo-Pacific.

Pejsova) 认为, 欧洲制定自己的“印太”战略既有对该地区复杂形势的判断, 又有通过发挥地区平衡手的作用实现欧盟利益的考虑。^① 欧盟认为美国的“印太”战略存在缺陷, 虽然其有经贸合作的长期愿景, 但目前仍主要聚焦于以美、日、澳、印“四国机制”为核心的防务合作, 这令许多与中国有着密切经贸关系的“印太”国家不愿在中、美间选边站队, 因此该战略的稳定性和连续性受到质疑。美国战略的缺陷为欧盟弥补不足留下了空间, 欧盟希望借此战略在“印太”地区笼络一些国家, 使自己成为这一地区解决传统与非传统安全问题的利益攸关方, 进而推动形成中、美、欧三足鼎立格局, 并且为其在三边关系中发挥调节作用打下基础。

第五, 美、欧针对“一带一路”倡议的战略协调。美、欧的“印太”战略既存在差异, 又有许多相似之处。就相似之处而言, 美、欧都认为“一带一路”倡议具有明确的地缘政治考量, 担心中国借此提升其在非洲和中东地区的影响力。此外, 美、欧战略的经济链条具有互补性, 在互联互通方面的做法有不少重叠之处, 这些共同点为双方进行战略协调提供了基础。特朗普政府时期美、欧就针对“印太”地区的互联互通展开了协调, 欧盟还任命了互联互通大使。双方确立的共同原则和目标包括确保私营部门的公平竞争环境, 确保投资透明、可持续和清洁, 减少经济胁迫、主权丧失或对政治进程造成不利影响的风险, 以及将“开放”“民主”和基于市场的规范嵌入到规则和标准中。^② 从中不难看出美欧试图携手应对“一带一路”的意图。拜登执政后, 美欧在“印太”地区的战略协调进一步加强。2021年6月, 七国集团峰会公布了一项名为“重建更美好的世界”的基础设施项目, 被认为旨在与“一带一路”交通网络展开竞争。美欧未来可能会加强关于“一带一路”项目的信息与情报分享, 甚至可能建立一个由欧盟对外行动署和美国国务院领导的正式对话机制。^③

在中国崛起以及“一带一路”倡议影响日益显现的背景下, 未来几年,

^① Eva Pejsova, *The Indo-Pacific A Passage to Europe?* European Union Institute for Security Studies, March 15, 2018, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%203%20The%20Indo-Pacific_0.pdf.

^② Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p.11.

^③ Andrés Ortega, *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations*, p. 8.

美、欧在“印太”地区的合作值得关注，双方在该地区的合作议程或将进一步扩大。^① 欧盟“印太”战略报告提出的供应链多元化、减少对关键原材料的依赖、强调海上安全和“航行自由”等，都与美国在该地区的战略规划相似，这实际上为美欧在这一地区的经贸和军事合作埋下了伏笔。

四、美欧对华政策协调的限度

拜登执政后美欧关系得到一定程度的修复，加上双方共同的短期利益，使美欧对华政策协调的动能增强。即便如此，双方对华政策协调仍将是有限度的。从根本上讲，美国的全球霸权与欧盟战略自主之间的结构性矛盾以及双方对华利益的不对称，均限制了美欧对华政策协调与合作的深度。

第一，国际环境变化的制约。国际环境的变化是制约美欧对华政策协调的一个重要因素。冷战的结束和经济全球化在很大程度上重塑了国际关系，包括中国与西方世界的关系。与冷战时期美欧共同遏制苏联相比，如今双方联手遏制中国的难度要大得多。苏联威胁曾促使美欧在集体安全机制下进行紧密合作，但它们对苏联的经济遏制并不是很成功。今天的中国与昔日苏联极为不同，中国是许多欧洲国家的主要贸易伙伴和资金提供者，这使得美欧在对华进行经济遏制方面面临重重困难。^② 过去，美、欧认为遏制苏联符合双方的共同利益，因此它们在经济和军事上紧密联系以减少利益上的不对称；如今境况大为不同，中国对欧洲的“威胁”远没有当时的苏联那么直接，因此欧、美在对华利益上存在很大差异。^③

第二，美、欧涉华利益不对称。美、欧涉华利益不对称主要体现在经济和安全领域。虽然美、欧在涉华贸易与技术、投资与出口管制方面的合作有所加强，但其在经济战略层面的协调相对滞后。在中美科技竞争的态势下，欧盟不希望完全脱离中国的技术生态系统。美、欧围绕华为 5G 的争论被界

^① Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p.15.

^② Jennifer Lind, *The Rise of China and the Future of the Transatlantic Relationship*, Chatham House, July 29, 2019, p. 13, <https://www.chathamhouse.org/2019/07/rise-china-and-future-transatlantic-relationship>.

^③ Jennifer Lind, *The Rise of China and the Future of the Transatlantic Relationship*, p. 13.

定为一场“美国的战争”，而非欧洲安全、经济战略和技术自主的问题，欧洲国家认为几乎不可能以非政治化的方式来处理华为问题。^① 欧盟甚至担心在中美“脱钩”过程中，作为其副产品，美、欧在投资、技术合作和其他领域也可能出现“脱钩”。要消除美、欧在涉华新兴技术和产业政策方面的分歧，仅从技术层面入手难以找到解决方案。因此，特朗普政府时期美欧关系的紧张限制了双方高层的政治互动。拜登执政后美欧高层互动增加，对华共识增强，这有助于促进双方在涉华全球技术规则方面的合作。然而，根本的问题仍在于利益不对称使得美欧在对华经济、科技开放度上难以完全一致。中国经济的持续增长对欧盟依然具有强大吸引力。2020年，中国首次超越美国成为欧盟最重要的贸易伙伴，超过60%的欧盟企业表示愿意在中国增加投资。^② 欧盟虽然收紧了对中国投资的审查，但是其与中国合作的愿望仍然强烈，这从其完成《中欧全面投资协定》谈判可以看出。同样，由于中欧经济相互依存度较高，欧盟认为重回冷战式的对华出口管制并不现实。

与经济利益不对称相比，美、欧涉华安全利益不对称更加突出。苏联解体和美国战略重心东移，导致美、欧的安全利益日益偏离。除了《北大西洋公约》第五条下的集体领土防御仍是由美欧共同做出的战略决定外，在其他问题上，美欧各自制定战略。^③ 美国从地缘政治出发，强调中国在东亚地区对其构成“安全威胁”，并希望欧盟和北约参与其对华军事威慑。欧盟虽然支持美国保持在亚洲的军事主导地位，但并不赞成北约过多介入亚洲安全事务，不愿将中国列为北约议程中的优先事项。事实上，欧盟一直强调北约不应偏离威慑和防御俄罗斯的核心任务，并认为与中国相关的主要是外交政策问题，应通过欧盟来处理。^④

除了美欧之间安全利益的差异外，欧盟在亚洲缺乏军事存在以及内部对

① Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p. 13.

② 《协调对华政策 美欧难掩分歧》，《国际在线》2021年3月31日，<http://big5.cri.cn/gate/big5/news.cri.cn/20210331/9f81a422-ca3b-fbc3-c93d-48103d3966c8.html>。

③ Sven Biscop, *EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective*, p. 88.

④ Sven Biscop, “Biden, NATO and the EU: Who Deals With China, and Who With Russia?” Royal Institute for International Relations, March 29, 2021, https://www.egmontinstitute.be/biden-nato-and-the-eu-who-deals-with-china-and-who-with-russia/?utm_source=the+Egmont+mailing+list&utm_campaign=28f441ae9f-Egmont-newsletter-JAN.2019_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_6fda39e199-28f441ae9f-148241001#.

华政策分歧，也使其不愿参与美国主导的对华军事遏制。另外，美欧关系的不确定性使欧盟不愿同时在对华关系上承担更大风险。德、法两国在2021年6月七国集团和北约峰会后都发表了较温和的对华立场，默克尔敦促北约在与中国打交道时要保持平衡，马克龙则强调“G7不是反华俱乐部”。^① 总之，欧盟希望在涉华安全领域扮演不同于美国的角色，并试图影响美国的战略选择，防止其对华政策过分专注于军事威慑。未来若美国进一步加大对华军事制衡，不愿陷入困境的欧盟寻找替代方案的可能性会上升，包括发挥调节作用，以减少中美冲突的可能性。

第三，美欧“印太”战略协调的难度。美欧应对“一带一路”倡议的“印太战略”协调同样存在制约因素。首先，欧盟内部在“印太”政策上仍存在不少分歧，并非所有成员国都对遥远的“印太”军事行动感兴趣，特别是与中国有庞大商业及基建关联的国家更是持谨慎态度。在此基础上产生的欧盟“印太”战略的不确定性将制约美欧协调。其次，美、欧“印太战略”的内涵、方式及目标存在差异。美国战略的核心是通过“四国机制”实现其对华军事目标，对抗特征突出；欧盟的战略则强调包容性和平衡性，认为有必要在共同关心的问题上与中国接触。欧盟战略研究所的伊娃·佩吉索娃指出，促进合作是欧盟在“印太”地区的核心策略，这不仅适用于与欧洲有着共同价值观的盟友的合作，也适用于与“第三国的互利合作”。^② 总之，欧盟倾向于在意图和目标上保持自主和相对中立，并避免卷入“印太”地区冲突。未来，美欧在“印太”地区的合作可能会加强，但正如有分析所指出的，只有在明确重申双方价值观，并在更大范围内重新审视跨大西洋关系及其目标，而不仅仅只是采取“反华”战略的情况下，这一做法才可能奏效。^③

第四，美欧涉华人权合作的有限性。拜登执政后，美欧涉华人权合作有所加强，但要形成统一的对华策略却并非易事。美国已然不具备冷战刚结束时的那种影响国际事务的绝对实力，也没有充分的理由和足够的号召力来联

① 《中国攻破美国围堵“关键三年”》，联合早报中文网，2021年6月16日，<http://www.czaobao.com/shiju/20210616/94547.html>。

② 《欧盟制定首个“印太”战略计划，称不针对中国》，《上观新闻》2021年4月20日，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/360388.html>。

③ Andrew Small, *Transatlantic Cooperation on Asia and the Trump Administration*, p. 16.

合盟友和伙伴进行一场对华意识形态的“围猎”。默克尔曾表示，欧盟与美国有共同的价值观基础，但双方也有各自的利益，欧盟应该有自己的对华政策。^① 需要强调的是，对华经贸合作仍是欧盟的核心利益，在所谓的“人权问题”上，欧盟与美国进行协调合作并不等于要形成“反华联盟”。虽然欧洲国家愿意与美国联合应对中国、捍卫共同利益，但它们不希望引发另一场冷战，也不希望切断与中国的所有联系。^② 拜登在 2021 年 6 月访问欧洲之前，宣称其出访目的是“团结民主国家”，但有分析指出，拜登关于价值观的言论无法改变利益驱动国际政治的现实。^③ 事实上，欧盟内部因为对华利益诉求的差异难以形成统一的对华人权政策，希腊和匈牙利都曾阻止欧盟通过涉华人权决议，这些都反映了美欧涉华人权合作的有限性。

结 束 语

中美欧三边关系在世界大变局下加速调整与演进。中美竞争日益激烈，美、欧对华焦虑感同步上升，未来美欧对华压制将是主旋律。对此中国应有充分估计，并应基于“稳欧牵美”“和欧抑美”的战略思维，妥善应对挑战。

首先，准确判断和把握欧盟对中美博弈所持的态度。“不选边”是欧盟的基本策略，未来其可能会加强与美国在涉华议题上的协调与合作，但仍会尽力避免使中欧关系完全走向对抗。与中美竞争日趋激烈相比，中欧关系具有正向发展或负面调整的可能性。总的来看，争取使中欧关系正向发展仍然是可能的。

其次，维持对美“斗而不破”，助力欧洲“不选边”，促进中美欧三边关系的相对平衡。中美“斗而不破”是防止美欧合流的基本前提，有助于欧洲“不选边”。同时应主动作为，防止中欧转变为全面竞争对手，并滑向部分或局部“脱钩”。原则上，应以扩大对欧开放、拓展中欧合作来应对挑战、

^① 《协调对华政策 美欧难掩分歧》。

^② Hans Binnendijk and Sarah Kirchberger, *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*, p. 2.

^③ Sven Biscop, “Biden and Europe, Values and Interests,” Royal Institute for International Relations, June 18, 2021, <https://www.egmontinstitute.be/biden-and-europe-values-and-interests/>.

对冲风险。应争取《中欧全面投资协定》早日落地见效，并以此带动中欧在共同关切的数字化、绿色发展等新兴产业与高科技领域合作，增强中欧经济关系的可持续性。此外，积极拓展中欧在全球治理领域的合作，并探索和开展第三方市场合作，尤其是在非洲等地区开展公共卫生和经贸三方合作，为地区和国际社会提供更多公共产品。总之，要努力确保中欧关系的合作性大于竞争性，这有助于促进中美欧三边关系的相对平衡。

再次，对美欧联合制华的图谋进行坚决斗争，避免或减少其造成的消极后果。美国正在以意识形态为牵引拉拢欧洲，试图推动中美矛盾转化为中国与美欧的矛盾，塑造美欧群体对抗中国的模式。中国必须对此进行坚决斗争，并争取欧盟保持相对中立。除了稳定、加强中欧关系外，还宜支持欧盟实现战略自主。其自主能力越强，就越有能力在中美间“不选边”。还应区别美国、欧洲北约盟国、欧盟及其成员国，并根据各国对华政策特点，因国施策。总之，要灵活运用多种策略与手段，牵制美欧涉华互动，压缩其合作空间。

最后，对欧盟采取激励与威慑并用的两手策略，尽最大努力维护中欧合作大局，同时设法防止欧洲统一制华。与美国一样，欧盟也在考虑制定长期的对华战略，其今后处理对华关系可能会参照欧俄关系的模式，即争取以合作为主，能合作的合作，不能合作的就不合作。有鉴于此，中国应运用两手策略加以应对。一是应以正向激励为主，以实现利益平衡为导向挖掘更多合作潜力，以合作来遏制、对冲“脱钩”的潜在风险，稳定中欧合作大局。二是应以达成《中欧全面投资协定》为突破口，以互惠行动消除欧盟对中国的“承诺疲劳”观感，以经济合作成果抑制价值观冲突对中欧关系的伤害。三是利用欧盟内部对华政策分歧，采取因国施策、区别对待的做法，稀释欧盟统一制华的意愿和能力。

概言之，面对美欧对华压制的挑战，中国应抓住欧洲这一“关键”。对欧以合作为重点，以争取合作为优先，同时辅之以有理、有利、有节的斗争。另外，要求真务实，求同存异，通过主动作为和综合施策，确保欧盟对华战略整体上不走样，并使其在中美间“不选边”。

[责任编辑：石晨霞]

欧洲经济与货币联盟改革 及其结构性困境^{*}

关 欣

【内容摘要】 2009年欧洲主权债务危机发生后，欧盟内部逐渐形成了对多层治理格局下的欧洲经济与货币联盟进行改革的共识。欧洲主权债务危机的警示、欧盟内部的改革共识以及欧盟委员会的协调，是欧洲经济与货币联盟改革得以启动的主要动因。这一改革的根本目标在于降低潜在经济风险。为实现改革目标，欧盟采取了完善欧洲央行机构职能、强化财政联盟建设和加强银行监管等一系列措施。欧洲经济与货币联盟改革所取得的积极成果，如促进欧元区经济恢复、减少不良贷款和加强成员国财政政策协调等，凸显出多层治理模式在欧盟经济治理中的韧性。但是，改革所面临的进展缓慢、完成度不高和效果不理想等困境，也体现出多层治理格局中存在的目标、权力和责任分散等结构性问题的消极影响。多层治理格局存在的结构性问题及其造成的改革困境表明多层治理模式并不足以支撑欧洲一体化顺利向前发展，同时也体现出平衡不同层次行为体利益偏好的重要性。从长远来看，多层治理格局下目标、权力和责任分散等问题或将对欧洲一体化的发展产生持续的不利影响。

【关键词】 欧债危机 欧洲经济与货币联盟 多层治理 结构性问题

【作者简介】 关欣，中国人民大学国际关系学院博士生（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 F815.6 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0047-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105003

* 本文系“中国人民大学2020年度拔尖创新人才培育资助计划”的阶段性成果。

作为世界上最成功的地区一体化组织，欧盟的经济一体化一直被视作欧洲一体化最重要的成果。但是伴随欧洲主权债务危机(以下简称“欧债危机”)等一系列危机的发生，欧盟的结构性问题逐渐凸显，欧洲一体化的未来发展方向也充满不确定性。^①自1999年正式成立以来，欧洲经济与货币联盟(EMU)一直被看作是经济一体化合作的典范，它是欧洲经济共同体(European Economic Community)在经济治理领域的延续和发展，同时也是始于1957年的欧洲经济一体化的重要载体和标志。^②EMU主要涵盖四个层面的经济活动，即实施有效的货币政策以保证价格稳定，协调成员国的经济与财政政策，保证单一市场平稳运行，对欧盟财政机构进行指导与监督。^③在具体制度安排上，EMU包括单一银行系统、欧洲中央银行、《稳定与增长公约》^④(Stability and Growth Pact)以及欧洲学期^⑤(European Semester)等具体内容。上述制度安排由EMU内的不同行为体，如欧盟委员会等超国家机构以及欧盟成员国及其财政部长等具体落实，不同行为体根据各自享有的权利发挥不同的作用。

2009年自希腊开始的欧债危机，在对欧洲经济发展造成巨大冲击的同时，也暴露出欧盟原有经济治理体系的结构性问题——欧元区国家不同的财政政策造成资本流动失衡，而集中化金融监管的缺失又助长了银行业的大量风险交易。^⑥苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)曾提出，为了减少因美元汇

① 王鸿刚：《欧盟的结构性难题与一体化的未来》，《国际展望》2018年第2期，第15—31页。

② European Commission, *Treaty Establishing the European Economic Community*, Brussels: European Commission, 1957.

③ “How the Economic and Monetary Union Works,” European Commission, August 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/how-economic-and-monetary-union-works_en.

④ 《稳定与增长公约》指的是旨在确保欧盟成员国追求良好的公共财政并协调其财政政策的一套规则，这一公约主要明确了欧盟的财政规则。European Parliament, “Stability and Growth Pact- An Overview,” Brussels: European Parliament, 2014, pp. 1-4.

⑤ 欧洲学期自2010年起开始实施，欧洲学期旨在确保成员国在每年上半年的特定时间与欧盟伙伴讨论其经济和预算计划，以便它们在每年下半年实施相适应的国家计划，特别是下一年的预算。“The European Semester Explained-An Explanation of the EU’s Economic Governance,” European Commission, August 10, 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en.

⑥ Mark Copelovitch, Jeffrey Frieden, and Stefanie Walter, “The Political Economy of the

率浮动所引发的动荡，欧洲国家决心在欧洲创建一个“货币稳定区域”。但欧债危机表明，采用单一货币和汇率制度的欧元区，仍然会面临金融市场内主权国家债务管理和银行监控等问题。^①此外，欧债危机也暴露出 EMU 缺乏应对危机的资金和解决坏账统一框架的不足。尽管出于维持团结的需要，欧盟往往在最后时刻会决定向陷入主权债务困境的国家给予紧急贷款，但这并不意味着欧盟对这些国家施加严格监管措施，还意味着欧盟成员国之间形成了目标和利益存在冲突的“债权人”（creditors）和“债务人”（debtors）关系。^②以德国为代表的国家将自己视为“负责任的储蓄者”（responsible saver），并将欧债危机归咎于意大利等“不负责任的借贷者”（irresponsible lender）。与此同时，意大利等国家也指责德国等成员国在危机来临时没有展示出足够的团结。EMU 缺乏统一财政政策和成员国经济发展失衡的问题，最终使得欧元乃至整个联盟存在的合法性都遭到了质疑。对此，时任欧洲央行行长马里奥·德拉吉（Mario Draghi）回应道，“无论采取何种方式，都要保留欧元，”对欧元的坚持意味着德拉吉认为经济与货币联盟必须得到延续。^③尽管如此，欧盟领导人也普遍认识到有必要对 EMU 这一欧盟经济治理最重要的载体进行改革。^④

欧盟从 2015 年开始着手推动 EMU 改革，并已经取得了一定程度的进展。此项改革在某种意义上可以被视为欧债危机发生后欧洲一体化所取得的为数不多且具有重要影响的成果。但是，学术界对这一问题的关注却不够。这或许是由于 EMU 改革犹如“房间里的大象”——尽管其重要性显著，但却由于过于庞大和复杂而被选择性忽视，同时也可能是因为学术界的注意力容易被热点话题吸引。系统性的学术研究的缺乏并不能降低 EMU 改革所具有的重要意义。

Euro Crisis,” *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7, 2016, pp. 812.

① [英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，上海人民出版社 2019 年版，第 115—126 页。

② European Commission, *Countering Divergence Within the Economic and Monetary Union*, Brussels: European Commission, 2014, p. 3.

③ “Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012,” European Central Bank, July 26, 2012, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

④ Adrian Blundell-Wignall, “Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe,” *Financial Market Trends*, Vol. 2011, No. 2, 2012, pp. 1-23.

一、既有研究及其不足

自欧洲经济与货币联盟成立以来,不同学者从成立动因、存在的问题和改革前景等不同角度对其进行了研究。

(一) 欧洲经济与货币联盟成立的动因

EMU 在 20 世纪 90 年代成立后,迅速引发了对其成立动因的研究热潮。主张经济理性主义的学者认为,EMU 得以成立的原因在于欧洲国家认为经济一体化带来的收益超过了为实现一体化所需要付出的成本。^① 经济理性主义理论有助于从深化经济合作需求等角度理解经济与货币联盟的成立,但是该理论由于欧元区并非完全意义上的最优货币区而受到局限。^② 不仅如此,经济理性主义的分析路径也未能针对 EMU 存在的问题及其改革困境进行有力解释。事实上,与大多数经济活动受到政治因素影响一样,EMU 的成立不仅是一个经济问题,而且是一个政治问题。

与经济学家不同,还有学者试图从新功能主义^③ (Neo-Functionalism) 和自由政府间主义^④ (Liberal-Intergovernmentalism) 出发,对 EMU 成立背后的深刻政治动因进行分析。主张新功能主义理论的学者认为,EMU 的成立是超国家政治的结果,即欧盟原有经济合作的“外溢”(spill-over)是 EMU 成立的重要推动因素。主张自由政府间主义的学者则强调欧盟成员国的作用,并认为 EMU 的成立是欧盟成员国根据其各自偏好进行谈判的结果,他们还特别强调德国与法国的重要影响。^⑤ 与欧洲一体化其他领域的研究类

① Guglielmo Maria Caporale, Nikitas Pittis, and Kyprianos Prodromidis, “Is Europe an Optimum Currency Area? Business Cycles in the EU,” *Journal of Economic Integration*, Vol. 14, No. 2, 1999, pp. 169-202.

② 胡琨:《战后欧洲货币制度的转型——兼议欧债危机产生的根源》,《欧洲研究》2014年第1期,第26—37页。

③ Ernst Bernard Haas, “International Integration: The European and the Universal Process,” *International Organization*, Vol. 15, No. 3, 1961, pp. 366-392.

④ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524.

⑤ Geoffrey Garrett, “The Politics of Maastricht,” *Economics & Politics*, Vol. 5, No. 2, 1993, pp. 105-123.

似，新功能主义和自由政府间主义的解释主要受到各自固有不足的局限。新功能主义对欧洲一体化进程过于乐观，过分强调超国家政治的作用；而自由政府间主义则过于重视欧盟成员国的偏好与政府间谈判。

（二）欧洲经济与货币联盟存在的不足

EMU 发展过程中暴露出的问题，特别是欧债危机的发生促使一些学者对 EMU 的问题进行研究。李巍指出，欧债危机有其深刻的经济和政治根源，即经济上“强势”国家和“弱势”国家的分野、弱势国家缺乏以货币政策作为调整经济的杠杆，以及政治上缺乏强有力的政治领导。^① 一些学者从公平的角度出发，认为 EMU 加重了欧盟内部的不平等问题。例如，阿涅洛·卢卡（Agnello Luca）等通过对 13 个欧元区国家的研究发现，EMU 采取的削减政府支出的做法加剧了欧元区国家间经济发展的不平等。^② 还有一些学者认为 EMU 中存在较为严重的内部分歧。大卫·豪沃斯（David Howarth）等人提出，EMU 先后面临着两组不对称，即经济联盟与货币联盟之间的不对称、欧元区“核心”（core）与“边缘”（periphery）国家间的不对称，上述两组不对称从制度、政治和政策方面对 EMU 的稳定性和长远发展构成了挑战。^③ 意大利央行董事法布里齐奥·巴拉所内（Fabrizio Balassone）和行长伊尼亚齐奥·维斯科（Ignazio Visco）曾指出，欧债危机等事件凸显欧盟面临的失信与不和问题，他们认为欧盟对共识的追求限制了其行动能力，享有不同权力地位的行为体之间的分歧导致欧盟在面对危机时无法采取及时、有效的措施。^④

（三）欧洲经济与货币联盟改革的前景

一些学者对 EMU 改革的前景进行了研究。胡琨指出，金融危机反映出

① 李巍：《制衡美元——政治领导与货币崛起》，上海人民出版社 2015 年版，第 165 页。

② Luca Agnello, Giorgio Fazio, and Ricardo M. Sousa, “National Fiscal Consolidations and Regional Inequality in Europe?” *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, Vol. 9, No. 1, 2016, pp. 59-80.

③ David Howarth and Amy Verdun, “Economic and Monetary Union at Twenty: A Stocktaking of a Tumultuous Second Decade: Introduction,” *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 3, 2020, pp. 287-293.

④ Fabrizio Balassone and Ignazio Visco, “The Economic and Monetary Union: Time to Break the Deadlock,” Bank for International Settlements, November 15, 2019, <https://www.bis.org/review/r191115m.htm>.

欧盟原有的由银行主导的金融结构的不足，为改善这一不足，欧盟采取了借助资本市场联盟建设推动资本市场发展的措施，欧盟金融体系也因此呈现出从银行主导向银行与市场并重的重大结构转型。^① 兹旦内克·库德尔纳（Zdenek Kudrna）等人发现，欧盟成员国在 EMU 改革上分为两大阵营，即强调严格遵守财政纪律的国家和强调责任分担及转移的国家。库德尔纳等人认为，在 EMU 的改革上，欧盟成员国的政府间谈判和欧盟委员会所代表的超国家政治都发挥着重要作用。^② 托马斯·沃伦（Thomas Warren）等人认为，英国脱欧之后欧盟成员国在 EMU 改革上形成了大国与小国、新成员国与老成员国对立的局面，欧盟成员国都只支持符合自身偏好的改革举措。^③

显然，有关 EMU 的研究呈现出理论与政策并重的特点。在理论方面，相关学者从不同的理论视角对 EMU 的成立动因进行了分析。在政策方面，一些学者对 EMU 存在的问题及其改革进程做了分析。但是，既有研究在解释 EMU 改革等方面仍存在一定不足。经济理性主义对于欧元区的发展前景过于乐观，不能解释 EMU 及其改革存在的问题。新功能主义和政府间主义理论往往只重视某一类行为体的作用，因而得出的理论通常存在不同程度的片面性。

此外，欧洲稳定机制改革在 2020 年 11 月进入欧盟立法阶段，EMU 的改革取得了重要的阶段性成果，^④ 这意味着需要更新既有研究。多层治理是 EMU 最突出的特点，其为理解 EMU 的改革提供了新的视角。从有助于补充既有理论对 EMU 改革的解释、也有助于提高相关研究及时性的目的出发，本文拟通过多层治理这一分析视角，对 EMU 的改革及其困境进行全面分析。

① 胡琨：《国际金融危机背景下欧洲金融结构的转型——走向银行与资本市场并重均衡的欧洲金融体系》，《欧洲研究》2017年第4期，第18—36页。

② Zdenek Kudrna and Fabio Wasserfallen, “Conflict Among Member States and the Influence of the Commission in EMU politics,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, 2020, pp. 1-12.

③ Thomas Warren et al., “The New Equilibrium? The Changed Politics of Eurozone Reform,” Istituto Affari Internazionali Research Papers, June 13, 2018, <https://core.ac.uk/download/pdf/54549293.pdf>.

④ “Statement of the Eurogroup in Inclusive Format on the ESM Reform and the Early Introduction of the Backstop to the Single Resolution Fund,” European Council, November 30, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>.

二、欧洲经济与货币联盟的多层治理体系

自成立以来，EMU 形成了十分典型且复杂的多层治理体系。作为一种欧盟特色的治理模式，多层治理在欧洲一体化的发展中扮演着重要角色。多层治理不仅体现出欧盟治理结构的分层，更重要的是体现出欧盟治理结构的独特性和复杂性。EMU 的多层治理体系是多层治理在欧洲一体化中最重要的尝试之一，对于 EMU 的改革与发展也具有重要影响。

（一）多层治理概念及其内涵

欧盟的多层治理概念起源于 20 世纪 80 年代，这一概念提出的主要背景是欧洲一体化在当时的的发展，如《单一欧洲法令》（Single European Act）和《马斯特里赫特条约》（Maastricht Treaty）的签订等。^① 面对一体化发展的新阶段，英国学者加里·马克斯（Gary Marks）等人率先提出多层治理概念，对欧洲一体化进行解释。^② 马克斯等人通过对欧盟“凝聚力政策”（Cohesion Policy）制定过程中的议程设置、决策等阶段的分析指出，欧盟决策方式的转变（特别是多数表决方式）降低了成员国政府的影响力，并提高了超国家机构的地位，欧盟也因此形成了多层治理模式。^③ 此后，他们不断对多层治理概念进行研究和完善，并使其发展成为研究欧洲一体化的一个重要理论视角。

多层治理的概念简单、精确地描述了欧盟治理存在的多层次现象，同时，多层治理也是欧盟治理模式与传统主权国家治理模式相区分的重要特征，这一模式在欧盟的出现有其必然性。欧盟治理权威来源的多样性、超国家性和多层性特征，使得欧盟很难复制主权国家权力集中的治理模式，而需要通过

^① European Commission, “The Single European Act,” Brussels: European Commission, 1987.

^② Gary Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC,” in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, eds., *The State of the European Community*, New York: Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

^③ Gary Marks, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank, “European Integration From the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 341-378.

采取较为分散的治理方式推行不同政策。^① 多层治理内含着欧盟内部不同层次各部门参与者之间日益复杂的关系，并且涉及欧盟政治议程中错综复杂的博弈与合作。多层治理的提出打破了新功能主义和政府间主义过分强调某一层次行为体的片面性，并表明欧盟治理是欧盟层面、成员国层面和次国家层面不同行为体互动与合作的结果。基于此，多层治理不仅是一种欧盟特色的治理模式，而且是理解欧盟政策过程的一个有效分析框架，其在欧洲一体化的相关研究中也得到了越来越广泛的应用。^②

（二）欧洲经济与货币联盟的多层治理体系

EMU 的发展进程也是多层治理模式在欧盟经济治理中得到的确立过程（见图 1）。

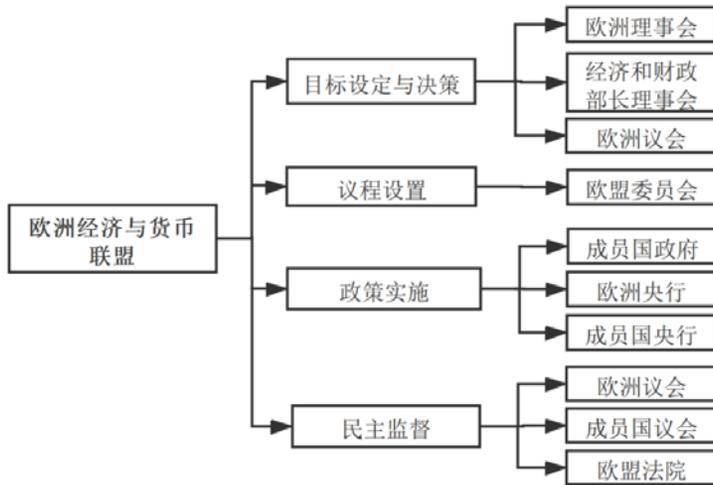


图 1 欧洲经济与货币联盟的多层治理格局

资料来源：作者根据欧盟官网信息自制。

① 刘文秀，汪曙申：《欧洲联盟多层治理的理论与实践》，《中国人民大学学报》2005年第4期，第123—129页。

② Paul Stephenson, “Twenty Years of Multi-level Governance: Where Does It Come from? What Is It? Where Is It Going?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6, 2013, pp. 817-837.

在此过程中，欧洲央行等超国家机构在欧盟经济治理中的权力逐步提升，经济一体化程度也不断加深。EMU 的多层治理体系与欧盟经济治理的两个特点密切相关。一是欧盟成员国在经济层面高度相互依存以及与之相关的成员国经济波动的“外溢”现象，使得加强经济合作成为成员国的共同选择。二是欧盟治理体系中缺乏绝对的权威，使得欧盟的经济治理主要依靠“软协调”（soft coordination）。多层治理模式既能为 EMU 中的不同行为体提供合作空间，同时也能凭借其分散和去中心化的治理结构更好地促进行为体之间的协调。目前，EMU 已经形成了较为成熟且复杂的多层治理体系。

EMU 的多层治理模式具有治理层次多样化、治理主体多元化和治理权力分散化三个突出特点。首先，EMU 形成了欧盟、成员国、次国家层面的多层治理体系。在这一体系中，政策的决定和实施不再局限于某一单一层面，而是需要不同层次的行为体相互协作才能实现。其次，多层治理体系意味着参与主体的多元化，行政机构、立法机构和央行等都是 EMU 的重要行为体。再次，多层治理体系下 EMU 的治理权力呈分散化状态，不同行为体的分工各不相同，因此在不同的政策阶段可以各司其职。

EMU 的多层治理模式使不同层次的行为体共同参与到政策体系中，这是欧洲经济一体化深化的重要表现，对于欧盟经济发展也有一定的积极意义。但是，多层治理体系下目标、权力和责任的分散，也可能产生消极影响。例如，为应对欧债危机，欧洲央行仅能采取量化宽松等货币政策，却无法有力干预和协调成员国的财政政策，从而限制了欧盟应对危机的能力。在此背景下，为了提高 EMU 应对危机的有效性，同时也为了巩固欧洲一体化成果，欧盟内部形成了对 EMU 改革的共识。

三、改革的动因、目标、手段与成效

随着欧债危机影响的逐渐消退，欧盟开始着手对多层治理体系下的 EMU 进行改革。在欧债危机的警示等因素的推动下，欧盟以降低未来潜在的经济风险为目标，针对 EMU 的不足采取了一系列改革措施。改革使 EMU

原有的多层治理结构得到一定程度的完善。

（一）动因与目标

EMU 改革的主要动因包括欧债危机的警示、欧盟成员国的改革共识以及欧盟委员会的推动。EMU 改革的根本目标在于降低潜在的经济风险。

第一，欧债危机中 EMU 暴露出严重问题。在欧债危机发生以前，EMU 一直被认为在促进欧盟经济发展方面发挥着不可替代的积极作用。但是，欧债危机的发生使 EMU 的不足暴露出来。2007 年以来，欧元区国家先后经历了金融、债务和银行三重危机。^① EMU 的结构性问题造成欧元区内资本流通不平衡以及因缺乏严格的监管机制而引发经济风险，都是导致欧债危机的重要原因。欧债危机使人们不能再像之前那样沉浸在欧洲经济一体化不断取得突破的欣喜之中，同时也迫使欧盟对 EMU 进行调整。

第二，在欧债危机的警示下，遭受经济危机冲击的欧盟成员国形成了改革 EMU 的普遍共识，这是开启改革进程的必要条件。在多层治理模式下，成员国既是 EMU 的重要决策者，也是政策的最终实施者，因此成员国的共识对推动改革至关重要。尽管追求的改革目标不尽相同，但无论是作为“债权人”还是“债务人”的欧盟成员国，都认为应该对 EMU 进行改革。随着欧债危机影响的逐步消退，针对 EMU 的改革成为欧元峰会^②（Euro Summit）的长期主题。在 2011 年召开的欧元峰会上，欧盟成员国领导人强调了深化 EMU 改革的目标，并明确了加强监管机制和民主问责制等改革重点。^③ 欧盟成员国最终在 2018 年首次对 EMU 的改革作出共同决议，这是 EMU 改革的重要进展。^④

第三，欧盟委员会的推动也是改革得以实施的重要因素，这与其通过主导欧盟政治议程来扩大自身影响的偏好相一致。面对欧盟成员国提出的改革

① 刘元春，栗亮：《欧洲中央银行非常规货币政策的退出策略》，《国际经济评论》2014 年第 4 期，第 79—92 页。

② 欧元峰会是由欧元区国家的元首或政府首脑、欧元峰会主席和欧盟委员会主席等共同出席的峰会。根据欧盟规定，欧元峰会一般每年至少举办两次，这一峰会的宗旨在于为欧元区经济的顺利运行提供政策指导。

③ European Commission, *Rules for the Organisation of the Proceedings of the Euro Summits*, Brussels: European Commission, 2013, p. 27.

④ “Euro Summit, 29 June 2018,” European Council, June 29, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/euro-summit/2018/06/29/#>.

诉求，欧盟委员会充分行使了其在议程设置方面的权力，积极推动和协调改革进程。欧盟委员会积极参与了《完善欧洲经济与货币联盟》^①（Completing Europe's Economic and Monetary Union）等明确 EMU 改革方向的文件的制定。此外，欧盟委员会还独立出台了深化 EMU 改革的路线图，并提出了符合其自身偏好的改革目标与措施，如加强欧盟层面的财政能力建设等。^② 在积极制定改革方案的同时，欧盟委员会还不断对改革成果进行跟踪与评估，并强化自身在欧盟成员国中的协调作用。欧盟委员会的上述工作是促使 EMU 改革得以切实开展的重要原因。

第四，降低经济风险是改革 EMU 的主要目标。在欧债危机发生之前，欧盟内部对单一经济市场和欧元普遍持乐观态度。但是，欧债危机暴露了单一经济市场和单一货币可能带来的风险。欧盟内部开始意识到，在生产能力、技术水平和经济发展模式都存在较大差异的成员国之间建立单一市场，可能会导致资本和劳动力等生产要素的不平衡流动，进而拉大成员国之间的发展差距。此外，单一货币和汇率的使用，还限制了欧元区国家应对经济危机的手段，并增加了危机扩散的风险。因此，EMU 改革的核心就在于通过不同手段缩小成员国经济差异和增强金融结构的安全性，进而实现降低潜在经济风险的目的。

（二）手段与成效

为实现降低潜在经济风险的根本目标，欧盟采取了逐步推进改革的方式，并提出了不同的阶段性目标和改革手段（见表 2），而且改革已经取得了一定的积极成果。首先，在深化经济联盟方面，欧盟通过修订“欧洲学期”，促进了成员国经济政策的协调，降低了由不同国家经济政策差异所造成的风险。其次，在建立银行与资本市场联盟方面，通过加强对银行的监管，欧盟在减少不良贷款和提高金融安全方面取得了较多成果，降低了潜在的经济风险。再次，在建立财政联盟方面，欧盟延续了其此前出台的《欧洲经济与货

^① European Commission, “Completing Europe's Economic and Monetary Union by Jean-Claude Juncker in Close Cooperation With Donald Tusk Jeroen Dijsselbloem Mario Draghi and Martin Schulz,” Brussels: European Commission, 2015.

^② European Commission, “Commission Sets out Roadmap for Deepening Europe's Economic and Monetary Union,” Brussels: European Commission, 2017, pp. 1-3.

币联盟稳定、协调和治理公约》（简称“财政契约”），^① 继续要求成员国严格遵守制定财政预算的纪律并加强经济政策的协调，同时还提升了《稳定与增长公约》的灵活性，在促进欧盟财政一体化上取得了较大成绩。最后，在民主问责方面，欧盟加强了欧洲议会对欧洲央行的监督，在提高欧盟的合法性方面进行了积极尝试。^②

表 2 欧洲经济与货币联盟改革的阶段性目标及其实现手段

		第一阶段 (2015 年 7 月—2017 年 6 月)	第二阶段 (2017 年 7 月—2019 年)	第三阶段 (2019 年—不晚于 2025 年)
改革内容	目标	加强欧盟竞争力和经济趋同，建成“财政联盟”，建成银行业联盟，加强民主问责	完善 EMU 的制度架构，提高经济趋同约束力	使欧元区实现稳定和繁荣的发展，吸收非欧元区的欧盟成员国加入
	手段	修订“欧洲学期”，就“共同存款保险计划”达成一致，加强欧洲系统性风险委员会的作用，加强欧洲议会和成员国议会的作用	加强经济趋同约束性，发挥欧元区宏观经济稳定功能，在欧盟层面建立欧元区财政部	建立“欧洲货币基金”，完成 EMU 的架构建设

资料来源：作者根据欧盟官方文件自制。^③

欧盟在 EMU 改革中取得的积极成果，在一定程度上体现出欧盟经济治理的韧性。尽管在欧债危机爆发之初 EMU 受到诸多质疑，但凭借具有针对

^① European Commission, *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Brussels: European Commission, 2012.

^② European Commission, *Deepening Europe's Economic and Monetary Union Update Ahead of the Euro Summit of 14 December 2018*, Brussels: European Commission, 2018, p. 1; and European Commission, *Deepening Europe's Economic and Monetary Union: Commission Takes Stock of Progress*, Brussels: European Commission, 2019, p. 6.

^③ European Commission, "Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union," Brussels: European Commission, 2017.

性的改革措施，欧盟修补和完善了多层治理体系下的 EMU。例如，欧盟设立的“宏观审慎工具”（Macroprudential Tools）为系统评估银行业的风险提供了有力工具，从而加强了欧盟银行业的危机应对能力。^① 此外，欧盟对欧洲央行职能的改革，如赋予其对欧元区内的银行和财政稳定负责的功能，弥补了欧债危机中欧洲央行仅能制定货币政策的不足。^② EMU 改革成果的有效性也在欧盟应对由新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）造成的经济冲击的措施中得到了检验。欧盟在疫情推出总规模达 7 500 亿欧元的复苏基金，体现了欧盟成员国之间在财政政策上的协调，同时也彰显了欧盟的内部团结。

四、改革的困境及其原因

尽管 EMU 的改革取得了一定成效，但是随着改革的持续推进，其面临的困境也愈发明显，这既影响了欧盟希望通过改革加强经济治理能力的预期，同时也暴露出 EMU 多层治理格局的缺陷。这说明多层治理格局对欧盟经济治理的发展是一把双刃剑，它既能发挥促进欧盟不同行为体合作的积极作用，同时也可能对欧盟经济治理造成阻碍。

（一）多层治理格局下欧洲经济与货币联盟的改革困境

欧洲经济与货币联盟改革进程启动以来遇到的困境表现在多方面。

第一，改革进程呈现波动式前进状态，并在一定程度上落后于改革方案中提出的时间表。例如，截至 2021 年 8 月，欧盟委员会在 2015 年提出的希望在 2017 年上半年建立共同存款保险计划的改革目标仍在讨论中。面对改革难以推进的困境，欧盟委员会甚至考虑起草新的改革方案来取代共同存款保险计划。^③ 由乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）领导的欧盟委

^① “Building on the Achievements of Post-crisis Reforms Speech by Mario Draghi, President of the ECB and Chair of the European Systemic Risk Board, at the Second Annual Conference of the ESRB, Frankfurt am Main, 21 September 2017,” European Central Bank, September 21, 2017, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170921.en.html>.

^② Nuno Cassola, Christoffer Kok, and Francesco Paolo Mongelli, “The ECB After the Crisis: Existing Synergies among Monetary Policy, Macroprudential Policies and Banking Supervision,” *Occasional Paper Series*, No. 237, 2019, pp. 31-35.

^③ Jorge Valero, “Commission Eyes New Proposal to Unblock Deposit Insurance Scheme,” Euractiv, December 7, 2020, <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/commission>

员会更加关注气候变化等议题，^① 因此 EMU 改革议题在一定程度上被边缘化，也使得 EMU 改革进程进一步放缓。

第二，改革的谈判进程十分曲折，各方在一些议题上难以达成共识，导致改革方案未能完全实施。尽管欧盟内部对改革存有共识，但是由于相关议题具有较强的敏感性，加之不同行为体在改革目标、具体方案和时间安排上存在诸多分歧，使得改革难以全面推进。欧盟内部在改革方案上的分歧甚至使相关谈判退回到一些改革是否有必要进行的争论中。欧盟现行规定和决策方式要求所有行为体必须就改革细节达成一致后才能宣告改革方案得以通过，但现实情况则是欧盟内部在一些改革措施上仅达成原则性共识就已非常困难，试图在所有细节上达成一致更是难上加难。正如有评论所指出，“EMU 的改革常常在细节上或者甚至还没有开始就宣告死亡”^②。

第三，EMU 改革的有效性不突出，欧盟内部经济发展差距拉大和经济不稳定等问题仍然存在。在 EMU 建立初期，一些对该联盟持积极态度的人认为，单一货币的实行将有助于欧盟内部快速实现经济趋同的目标，^③ 但是，EMU 成立后欧盟内部经济趋同不仅没有出现，成员国之间的经济发展差异反而更加明显。^④ 在认识到这一问题后，改革方案将促进欧盟内部经济趋同作为重要目标，并且试图通过建立深度融合的银行与资本联盟来加速这一进程。尽管如此，由于欧盟缺乏严格约束其成员国的工具，改革方案难以有效

-eyes-new-proposal-to-unblock-deposit-insurance-scheme/.

① “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of her College of Commissioners and their Programme,” European Commission, November 27, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408.

② Rios Beatriz, “Eurogroup Fails to Move Forward on Eurozone Reform,” Euractiv, December 5, 2019, <https://www.euractiv.com/section/all/news/eurogroup-fails-to-move-forward-on-eurozone-reform>.

③ 注：经济趋同有名义趋同（Nominal Convergence）、实际趋同（Real Convergence）和结构性趋同（Structural Convergence）之分。进入欧元区，即符合马斯特里赫特（Maastricht）标准，可以看作是名义趋同（即在利率和汇率等方面实现了趋同）。尽管如此，欧元区仍打算提供支持通过促进经济一体化来实现人均 GDP 的实际趋同，因此本文的关注重点是实际趋同和结构性趋同，而不仅仅是名义上的趋同。参见：Buti Marco and Turrini Alessandro, “Three Waves of Convergence. Can Eurozone Countries Start Growing Together Again?” Voxeu, April 17, 2015, <https://voxeu.org/article/types-ez-convergence-nominal-real-and-structural>.

④ Patrick Honohan et al., “Divergent Inflation Rates in EMU,” *Economic Policy*, Vol. 18, No. 37, 2003, pp. 357-394.

实施, EMU 存在的不足也尚未得到明显改善。克劳迪乌斯·格拉纳(Claudius Gräbner)等人的研究表明, 欧元区内两极分化趋势在持续, 这意味着欧元区国家在宏观政策和发展模式上的差距都在拉大, 上述事实也推动了欧元区内的“去一体化”(disintegration)趋势。^①

(二) 欧洲经济与货币联盟遭遇改革困境的原因

EMU 改革遇到的进展缓慢、完成度不高和效果不明显的困境, 与其多层治理体系存在的结构性问题存在密切关系。

第一, 不同主体之间的改革目标存在较大差异, 难以达成一致, 使得改革进程无法顺利推进。EMU 改革的最初动力在于欧债危机后欧盟内部形成的改善原有经济与货币联盟的共识, 但是不同行为体在具体的改革目标和方案上却有各自的政策偏好。首先, 欧盟委员会等超国家机构对改革的总体偏好表现为深化欧洲经济一体化进程并加强在欧盟层面的治理与监管等。其次, 作为“债权人”的欧盟成员国, 如德国和荷兰等主张加强 EMU 内部的经济监管措施, 以此减少因“债务人”国家经济波动外溢而产生的消极影响。再次, 以意大利和希腊为代表的“债务人”国家更希望通过改革加强 EMU 责任和风险分担的功能, 以此减少自身面临的经济压力。不同行为体在改革目标上的分歧, 使它们难以就改革方案达成一致, 阻碍了改革的推进。

欧盟不同行为体所坚持的不同改革目标, 与其各自的身份、在欧盟经济治理中所处的地位以及所追求的利益密切相关。首先, 欧盟委员会等超国家机构作为成员国为减少交易成本而被授权的“代理人”, 一旦得到授权, 便倾向于作为统一的行为体追求欧洲一体化的深入发展。^② 在 EMU 改革上, 欧盟委员会主张的加强欧盟层面的监管等改革方案就体现了这一点。此外, 欧盟委员会和欧洲央行等机构并不是欧盟成员国的“被动代理人”(passive agents), 其在建立后会形成自身的制度和政策偏好, 并存在追求自身权力

^① Claudius Gräbner et al., “Is the Eurozone Disintegrating? Macroeconomic Divergence, Structural Polarisation, Trade and Fragility,” *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 44, No. 3, 2020, pp. 647-669.

^② Mark A. Pollack, “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community,” *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997, pp. 99-134.

扩大的倾向。^① 例如，欧盟委员会追求建立欧元区财政部等改革措施，就体现出其扩大自身权力的倾向。其次，在欧盟成员国层面，它们一方面具有通过授权代理机构实现经济发展的共同偏好，另一方面也会受到利益冲突、国内政治等因素影响而产生意见分歧。例如，在财政政策上，被称为“欧猪四国”的意大利和西班牙等国与主张谨慎节俭的丹麦等北欧国家长期存在矛盾和分歧。再次，对欧洲经济和社会委员会等欧盟利益集团而言，他们代表的是各自所在的特殊利益群体的利益，并支持对其有利的改革方案，如通过支持欧洲稳定机制来降低潜在经济风险等。欧盟不同行为体在改革偏好上的不同，加深了欧盟经济治理中的分歧，同时也造成了不同改革目标相互交织和矛盾的复杂局面。

第二，多层治理体系下 EMU 中不同行为体的权力分布较为分散，缺乏集中统一的领导，这造成了成员国分歧无法弥合以及改革方案难以完整实施的局面。在多层治理体系下，欧盟委员会和各成员国享有不同的权利。具体来说，在 EMU 改革问题上，欧盟委员会通过设置议程和制定改革方案来发挥作用；由欧盟各成员国财政部长组成的经济和财政部长理事会则在欧洲议会的协同下，对欧盟委员会提交的改革议案进行审理并决定是否采用，欧洲议会也可以参与到对欧盟委员会议案的审议中。在政策制定阶段，由欧元区国家财政部长组成的欧元集团负责提供战略指导并主导深化欧元治理结构的谈判。EMU 改革的最终决策由欧盟成员国领导人在欧元峰会上作出。在 EMU 的改革过程中，欧洲央行主要扮演参与者和改革顾问的角色。^② 由此可见，EMU 的改革成果事实上可被视为享有不同权利的上述行为体谈判和妥协的结果。

EMU 的多层治理体系主要从两个方面对改革方案实施的完整度产生了消极影响。首先，欧盟委员会只享有议程设置的权力，而不具备最终决策权，因此其提出的改革方案未能得到完全实施。根据欧盟成员国领导人在欧元峰会上的决定，欧盟委员会自 2012 年开始先后出台了多个关于 EMU 改革的方

^① Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963.

^② Tordoir Sander et al., "The State of Play Regarding the Deepening Agenda for Economic and Monetary Union," *ECB Economic Bulletin*, No. 2, 2020, pp. 96-119.

案，^① 这些改革方案聚焦于经济联盟、银行与资本市场联盟、财政联盟和民主问责四个方面，并涵盖大量相关的改革措施。但是，在改革的政策决定阶段，欧盟成员国领导人往往只采纳他们感兴趣的改革建议，如加强对欧元区财政监管和建立银行与资本市场等，而忽略欧盟委员会提出的其他建议。^② 尽管欧盟委员会提出的一些改革措施有其合理性，但是由于其没有最终决策权，导致这些改革措施只能流于空谈，并且造成了改革方案无法完全得以实施的局面。其次，欧盟成员国在改革方案的决策上影响力较强，使得采取哪些改革措施在一定程度上依赖于成员国的偏好，这对改革进程造成不利影响。尽管 EMU 一体化的程度不断加深，但是欧盟成员国仍然在很大程度上保留了制定财政政策的权力，成员国在涉及 EMU 改革的决策上也具有绝对的影响力。事实上，EMU 的最初建立就被看作是德国和法国两个大国主导和妥协的产物，^③ 德国和法国的偏好也在 EMU 的运行中发挥着持续的影响力。尽管如此，随着 EMU 的发展及其决策方式的转变，德、法两国在经济一体化中的领导力却受到一定冲击。例如，德国和法国于 2018 年提出要建立真正的欧元区预算，但是这一倡议因遭到其他成员国的反对而不了了之。不同于欧元区预算，欧盟成员国最终决定建立“融合与竞争力预算工具”（Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness）以实现欧元区经济稳定的目标。但在实际操作中，如在欧盟为了应对疫情冲击所制定的经济复苏计划中，该政策工具却并没有得到运用。^④ 绝对领导力的缺乏，使欧盟成员国的分歧更加难以协调，它们也很难就一些重要且敏感的改革议题达成一致，这造成了改革不断推迟和完成度不高的局面。^⑤

① “Economic and Monetary Union (EMU)-Timeline,” European Council, February 18, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening>.

② “Council Conclusions on the Commission Action Plan on Building a Capital Markets Union,” European Council, November 10, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/10/capital-markets-union>.

③ Jeffrey A. Frieden, “Real Sources of European Currency Policy: Sectoral Interests and European Monetary Integration,” *International Organization*, Vol. 56, No. 4, 2003, pp. 831-860.

④ Magnus G. Schoeller, “‘It’s not a French-German Europe’: How Small Creditor States Stand up for Their Interests in the EU,” LSE Blogs, September 30, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/09/30/its-not-a-french-german-europe-how-small-creditor-states-stand-up-for-their-interests-in-the-eu/>.

⑤ Jorge Valero, “EU Leaders Postpone Completion of Banking Union,” Euractiv, June 29, 2018, <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/eu-leaders-postpone-completion-of>

第三，不同行为体责任的分散，造成民主问责和监管的困难，同时也弱化了 EMU 改革的实施效果。事实上，EMU 内长期存在民主问责缺失的现象。例如，在欧债危机发生后，EMU 作出了一系列错误反应，如提高利率、签订过于复杂和缺乏实用性的财政协定等，^①但是，EMU 内责任的分散导致很难对某个具体机构问责。这一事实说明，由于缺乏严格的民主问责制度，欧盟委员会和欧洲央行并不需要像成员国政府一样过多考虑由政策失误而带来的问责问题，这也降低了它们为制定错误政策所需付出的代价。

面对由民主问责缺失引发的合法性质疑，欧盟委员会在改革方案中推出了加强民主问责的措施，但是，加强民主问责仍面临困难。首先，在 EMU 改革过程中，虽然欧盟委员会和欧洲央行直接对欧洲议会负责，但是由于欧盟机构之间政策偏好接近、欧洲议会自身合法性缺失以及其在欧盟政策制定中影响力的边缘化等问题，导致欧洲议会对欧盟委员会等机构的问责效果并不明显。其次，欧盟委员会和欧洲央行在改革方面拥有专业知识，这使它们掌握了其他行为体所不掌握的信息，这进一步加大了对其进行民主问责的难度。再次，尽管欧盟法律明确要求要保证决策的透明度，但 EMU 的很多改革政策从制定到实施仍有很多环节处于相对保密的状态，仍然具有不透明的特点。^②在欧债危机爆发之际，欧洲央行将自己的使命宣言从“我们的使命在于为欧洲公民服务”改成了“我们的使命在于为欧洲人民服务”，这一字之差反映出欧洲央行希望同欧盟民众建立起类似成员国政府和其民众之间的纽带。^③但是，这一宣言的变化并未改变欧洲央行在专业知识上的垄断地位，同时也无法说明欧洲央行政策透明度的增加。^④

-banking-union/.

① Jorge Valero, “Ex-Eurogroup Boss: Nobody is so Stupid to Propose to ‘Just Go Back under 3% Deficit,’” Euractiv, June 9, 2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/ex-eurogroup-boss-nobody-is-so-stupid-to-propose-to-just-go-back-under-3-deficit/>.

② Transparency International EU, “Two Sides of the Same Coin? Independence and Transparency of the European Central Bank,” Brussels: Transparency International EU, 2017, p. 30.

③ Hjalte Lokdam, “‘We Serve the People of Europe’: Reimagining the ECB’s Political Master in the Wake of its Emergency Politics,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 2020, pp. 978-998.

④ Adina Maricut-Akbik, “Contesting the European Central Bank in Banking Supervision: Accountability in Practice at the European Parliament,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 2020, pp. 787-802.

由于缺乏对成员国严格的监督和管理制度，EMU 内针对成员国的民主问责也存在缺失。例如，尽管改革最初的目的之一在于减少由成员国债务过高而在欧元区内产生的广泛消极影响，但是《稳定与增长公约》的规定并不能有效阻止一些成员国实行导致过高的政府债务的政策。欧盟委员会在 2019 年 11 月公开指责法国、西班牙和意大利三国实施了导致公共债务过高的政策，其中，意大利的债务比例高达 136%。^① 尽管欧盟对违规的成员国“点名批评”（name and shame），但是这并不足以阻止成员国采取违背欧盟规定的政策。因此，由于 EMU 缺乏有力的监管措施，其很难对违反欧盟目标的成员国问责，这进一步加剧了 EMU 改革方案难以有效实施的困境。

结 束 语

欧债危机发生后，对 EMU 进行改革是欧盟政治议程中最重要的内容之一。自 2015 年改革启动以来，欧盟对 EMU 的改革取得了一定的积极成果。改革使 EMU 原有的多层治理体系得到了提升，这对于促进欧盟的经济恢复和发展、帮助欧盟应对经济危机等挑战具有积极影响。但是，改革也面临着由多层治理体系中存在的权力和责任分散等问题引发的困境，这些困境对 EMU 改革的不利影响不容忽视。

就改革前景而言，多层治理体系下 EMU 改革的不确定性十分突出。虽然未来改革有望延续其在减少欧元区经济风险等方面的做法，但是权力和责任的碎片化问题仍将对改革造成困扰。正因如此，EMU 的改革前景并不像欧盟领导人所宣称的那样乐观。国际货币基金组织的一项报告甚至指出，EMU 不仅没有实现其促进成员国经济趋同的目标，还缺乏行之有效的改革措施，因此，对于欧元区成员国而言，退出欧元区不失为一种提前进行避害的选择。^② 不仅如此，欧洲一体化进程中的其他因素也可能会影响 EMU 的

^① Rios Beatriz, “EU Concerned over France, Italy and Spain Debts,” Euractiv, November 20, 2019, <https://www.euractiv.com/section/economic-governance/news/eu-concerned-over-france-italy-and-spain-debts/>.

^② Jeffrey Franks et al, “Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart?,” IMF Working Paper, No. 10, 2018, pp. 28-29.

改革前景，如英国脱欧、欧洲右翼民粹主义势力的上升、欧盟在疫情冲击下经济复苏乏力等，都可能对 EMU 改革产生不利影响。EMU 改革能否帮助欧盟克服其经济治理中面临的结构性问题，并使其真正获得应对潜在经济危机风险的能力，仍有待时间的检验。

多层治理体系下的 EMU 改革，为人们认识多层治理与欧洲一体化发展的关系提供了重要案例。作为欧洲一体化最具代表性的成果之一，EMU 的改革受到多层治理体系的什么影响，是对欧洲一体化进程中多层治理模式的必要性和有效性的最好检验。多层治理模式在提高欧盟政策的民主化和多元化程度，以及减少决策失误等方面具有显著优势，但是多层治理中存在的问题也可能成为 EMU 改革的障碍。欧盟作为世界上最成功的地区一体化组织，其发展进程也面临着多种多样的挑战。在欧盟面临的挑战之中，由成员国对出让国家主权的顾虑和其国家利益偏好冲突造成的挑战最为突出，多层治理架构下欧盟成员国对 EMU 改革的分歧就根源于此。因此，多层治理模式并不足以支撑欧洲一体化顺利向前发展，如何平衡好不同层次及行为体之间的偏好差异将是未来欧洲一体化发展的关键。

[责任编辑：杨立]

中美国际制度策略取向比较

——基于议题领导权视角的分析

凌胜利 王彦飞

【内容摘要】 中美在国际制度领域的战略竞争加剧，但双方在该领域的策略取向却截然不同。对此，既有研究主要从权力、制度和地位三种视角进行探讨，权力竞争视角认为国际制度策略从属于权力分配和权力互动，制度竞争视角强调制度竞争和制度制衡的作用，地位竞争视角关注国家对国际地位的追求。本文主要基于议题领导权的视角，探讨中美国际制度策略取向背后的逻辑。随着世界朝着多元复合秩序演变，权力竞争的方式对于中美战略竞争的功效有所下降，两国在国际制度领域的竞争也逐渐显现。特朗普政府奉行单边主义，奥巴马和拜登政府则偏向排他性多边主义，其目的是借助国际制度制衡中国，维护美国的国际领导地位。中国坚持包容性多边主义，在维护自身发展权的同时也谋求提升国际领导权。当然，双方在国际制度领域并非零和竞争，议题的多元性和差异性使得中美双方的制度竞争没有权力竞争激烈。展望未来，议题领导权竞争将成为中美战略竞争的重要形式，中美双方能根据各自的比较优势，在不同领域加强议题领导权，最终形成中美各具优势、相互制约的局面。

【关键词】 中美战略竞争 国际制度 议题领导权 全球治理

【作者简介】 凌胜利，外交学院国际关系研究所副所长、副教授（北京 邮编：100037）；王彦飞，清华大学社会科学学院国际关系学系博士研究生（北京 邮编：100084）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0067-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105004

在中美战略竞争加剧且长期化的情况下，中美双方的竞争不仅体现为权力竞争，而且在制度领域也有所显现。有关中美制度竞争、制度制衡的研究不断增加，这些研究主要探讨中美在国际制度领域展开竞争或制衡的原因、内涵与影响，但对双方在国际制度领域为何采取不同策略的分析则较少。当前全球治理的问题日益凸显，现有国际制度的短板逐渐暴露，多边主义面临的困境前所未有。^①在此背景下，无论西方大国还是新兴国家都期待国际制度有所变革，能够更加契合各自的利益，国际制度领导权也成为大国战略竞争的重要组成部分。中美战略竞争也不可避免地会涉及国际制度领域。

总体来看，中国更多地采取多边主义方式，不断推动国际制度改革，推动“一带一路”建设、亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）等新国际机制。与之形成鲜明对照的是，美国近几任政府对待国际制度的态度摇摆不定，具体体现为特朗普政府奉行单边主义，奥巴马和拜登政府则采取排他性多边主义策略。在国际制度策略上，中国更加倾向于“建群”“改群”，而美国则在“建群”和“退群”之间摇摆，也不乏“改群”举措。这说明，中美在许多议题上的国际制度策略取向差异明显。

中美两国的国际制度策略取向为何截然不同，这是本文要探讨的核心问题。显然，中美双方的国际制度策略取向与两国战略竞争不无关系。两国在国际制度领域的竞争呈现何种态势，对中美战略竞争将产生何种影响，国际制度竞争能否左右两国之间的国际领导权竞争，这一系列问题值得关注。本文将主要基于议题领导权视角来分析相关问题。

一、既有研究及其不足

国际制度策略取向体现为国家对于多边主义国际制度的态度，是否有能力和意愿为国际社会提供公共产品，对国际制度所采取的退出、改革、创建等不同策略。对于中美两国为何持不同的国际制度策略取向，既有研究主要

^① 陈拯：《改制与建制之间：国际制度竞争的策略选择》，《世界经济与政治》2020年第4期，第81—109页；蒲传：《多边主义的困境及其转型》，《教学与研究》2020年第11期，第98—105页。

从权力竞争、制度竞争和地位竞争三个方面进行分析。

（一）权力竞争视角

权力竞争视角认为国际制度策略取向由国家权力的分配和互动决定。现实主义认为国际制度反映了国际体系中的权力配置，是拥有足够权力的国家创造的结果。^① 如米尔斯海默（John Mearsheimer）明确指出，国际制度是权力的附庸，由最强大的国家创制和塑造，对国家行为的影响微乎其微，国际制度充其量只能充当干预变量。^② 国际制度策略是权力竞争的衍生品。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）认为，作为崛起国，中国可能对现有国际秩序存在不满，会使用新增实力来拓展更为广泛的目标。^③ 随着中国的崛起，美国主导的自由主义国际秩序将不得不改变，领导权需要分享。^④ 而当美国意识到国际制度收益下降时，其单边主义举措的目的是寻求国际体系的变革以维护自身的霸权。^⑤ 美国作为霸权国，由于自身实力相对下降，提供国际公共产品的意愿有所下降，^⑥ 使得美国对于国际制度的单边主义或小多边主义增加，更多采取“退群”和“改群”。对于崛起国中国而言，随着实力增强，则会逐渐增强提供国际公共产品的能力和意愿，进而更加积极地参与国际制度改革或创建。这实际上反映了两国基于各自的权力兴衰态势，对国际制度采取不同取向的状况。基于权力竞争视角来分析中美两国的国际制度策略取向，显然重视国际制度的权力属性。不过对于美国而言，相对于其权力的变动幅度而言，近三届美国政府的国际制度策略的变动性更大，权力和制度并不总是同步变动。随着国际社会的权力流散，主导国对于国际制度的影响也

① Oran R. Young, “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment,” *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 350-352.

② John Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 7-14.

③ [美] 约瑟夫·奈：《美国世纪结束了吗》，邵杜罔译，北京联合出版社2016年版，第72—73页。

④ Joseph S. Nye Jr., “The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, p. 74.

⑤ 王隽毅：《逆全球化？特朗普的政策议程与全球治理的竞争性》，《外交评论》2018年第3期，第104页。

⑥ 程永林、黄亮雄：《霸权衰退、公共品供给与全球经济治理》，《世界经济与政治》2018年第5期，第143—144页。

会有所下降，基于国际制度的创建、改革等来增强权力优势日益困难。中美两国基于国际制度来进行战略竞争有其局限性，权力竞争视角并不能完全解释中美当前的国际制度策略取向。

（二）制度竞争视角

制度竞争视角认为国际制度策略取向取决于国家间的制度互动。中美国际制度策略体现了“竞争性多边主义”的兴起，^①主要是指国际行为体利用既有或新建立的多边制度来挑战现有多边制度的战略，具体手段包括威胁退出、发声和建立替代制度等。^②贺凯等学者认为，中国提出的“一带一路”倡议和推动成立亚投行、特朗普执政后单边主义凸显，都体现出了制度层面的竞争倾向。^③“制度制衡”是指国家利用多边机制来对抗压力和追求安全的平衡战略，国家可以利用不同的制度战略在国际体系中追求权力和影响力等现实利益。^④如《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）是美国针对中国的排他性制度制衡，中国支持东盟创建《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）则是为了应对 TPP 的制度间制衡，而亚投行则是包容性制度制衡战略的体现。^⑤制度制衡与各国的角色认知密切相关，美国采取单边主义，体现了其国家角色认知从“秩序捍卫者”转变为“秩序挑战者”。^⑥制度红利也会影响国家的国际制度策略，制度红利的高低会影响国家维护或改变国际秩序的

① [美]罗伯特·基欧汉：《竞争的多边主义与中国崛起》，载王赓武等：《国际秩序的构建：历史、现在和未来》，《外交评论》2015年第6期，第20—21页。

② Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412.

③ 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，《世界经济与政治》2018年第12期，第61页；Kai He, "Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications," *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2, 2019, pp. 1-3.

④ 关于制度制衡理论，参见 Kai He, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, pp. 489-518; He Kai, "Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific," *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 208-222; Kai He, "Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, pp. 92-109; 贺凯等：《领导权转移与全球治理：角色定位、制度制衡与亚投行》，《国际政治科学》2019年第3期，第37页。

⑤ 贺凯等：《领导权转移与全球治理：角色定位、制度制衡与亚投行》，第37—50页。

⑥ Kai He, "Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework," p. 106.

意愿。^① 因此，基于制度竞争视角的分析，美国的国际制度策略变化和中国的多边主义行径都是“竞争性多边主义”或“制度制衡”的体现。

基于制度竞争视角的分析，“竞争性多边主义”主要基于大国竞争的视角分析大国之间的制度互动行为，对于中美为何采取不同的国际制度策略取向则缺少分析。制度制衡则无法解释美国为何由“建群”转向“退群”再转向“重新入群”或“改群”，制度制衡依然具有强烈的权力政治思维。此外，还有必要考虑制度制衡对于战略竞争影响的限度。

（三）地位竞争视角

基于地位竞争视角的分析认为，国际制度策略取向根源于国家对国际地位的追求。在地位政治理论看来，无论单边主义还是多边主义行为，都受到地位动机的支配。采取何种国际制度策略取向也是获取或巩固国际地位的体现。新兴大国有强烈的动机通过国际制度提升国际地位。拉森(Deborah Welch Larson)发现，对更高地位的渴望可能会促使中国等新兴大国更多地承担国际责任，因此建议作为主导大国的美国必须承认中国的身份和地位，激励中国更多地参与全球治理。^② 勒博(Richard Ned Lebow)认为，中国可以通过变革现有的国际规范等和平方式获得国际地位。^③ 在国际秩序中占据主导地位的国家维护其既有地位的动机同样强烈。主导国可能会因为担心失去地位而感到焦虑，进而抵制崛起国提升地位的努力。^④ 美国作为主导国，对中国崛起已经产生了地位焦虑。奥巴马政府“重返亚太”就是为了维护美国的世界领导地位，而 TPP 更是通过对会员资格的限制传达了地位信号。^⑤ 特朗普政府“退出外交”的动因在于美国制度地位优势的变化，其推行单边主义

① 汪海宝、贺凯：《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》，《外交评论》2019年第3期，第78页。

② Deborah Welch Larson and Alexei Shevchenko, "Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy," *International Security*, Vol. 34, No. 4, 2010, pp. 63-95.

③ [美]理查德·内德·勒博：《国家为何而战：过去与未来的战争动机》，陈定定等译，上海人民出版社2014年版，中文版序言，第4页。

④ Tudor A. Onea, "Between Dominance and Decline: Status Anxiety and Great Power Rivalry," *Review of International Studies*, Vol. 40, No. 1, 2014, pp. 125-152.

⑤ 蒲晓宇：《霸权的印象管理——地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，《世界经济与政治》2014年第9期，第44—45页。

是因为美国在国际制度中地位优势下降。^① 拜登则声称将通过国际参与和多边主义方式让美国重新赢得领导地位，^② 其执政以后也在多边层面更加积极地参与国际事务。由此可见，国家对于国际地位的诉求会影响其对国际制度的态度，中美两国对于国际制度的不同策略与双方的政治地位密切相关。该视角的不足在于国家的地位动机相对稳定，其难以解释奥巴马、特朗普和拜登政府对待国际制度态度的显著差异。对于通过国际制度来追求国际地位的效果的判断也存在分歧，如特朗普政府更加看重美国的国家实力而非其在国际制度中的“地位”。对于中国而言，能否通过国际制度来提升其国际地位也存在不确定性。

总之，上述研究从不同视角分析了中美国际制度策略取向，对于理解当前的中美战略竞争具有一定的价值，但也存在一定的局限性。一是无论权力、制度还是地位的视角，都是从相对整体的角度进行分析。对于议题多元化和权力相对流散的世界而言，基于整体视角来分析中美国际制度策略取向有所不足。二是这些视角都是从较为静态的因素入手分析，对中美国际制度策略的动态变化分析不足。中美两国乃至美国不同政府，对不同议题的国际制度的策略有所不同，呈现复杂多变态势。三是中美战略竞争的更为根本的动因是领导权竞争。权力竞争、制度竞争和地位竞争都和领导权竞争有关，但对于不同议题的领导权与国际领导权之间的关系分析有待加强。本文将基于议题领导权的视角，尝试对中美国际制度策略取向做出更为清晰的解释。

二、议题领导权的内涵与运行机制

随着多元复合世界的到来，议题领导权日益重要。相对于领导权、主导权和霸权等概念而言，议题领导权有其独特性，对于理解当前的大国竞争可以提供有益视角。

^① 杨双梅：《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》，《外交评论》2020年第4期，第95—123页。

^② “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

（一）领导权相关概念辨析

领导权（Leadership）一词的释义大致包括领导地位、领导力和领导者三种，^① 与之相近的两个概念是霸权（hegemony）和主导权（dominance）。其中 hegemony 指一个国家对其他国家的控制，^② dominance 指取得支配或优势地位。^③ 关于领导权的概念学界不乏争议。^④ 本文认为这些概念虽然内涵相似但也存在差异。其中最为显著的差异在于，国际领导权具有非零和性和分散性，而霸权和主导权则包含更多的零和性和整体性。随着多元复合世界的来临，对于国际领导权的研究也更有必要。^⑤ 国际领导权涉及众多全球或地区议题，无论霸权国还是崛起国，都有担当国际领导的可能性。与此同时，国际领导权也具有分散性。不同国家可以在不同议题领域发挥领导作用，甚至是一些非国家行为体也可以拥有议题领导权。

（二）议题领导权的内涵

领导权可以进一步细分，如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈划分的霸权（hegemony）、单边主义（unilateralism）和多边主义（multilateralism）领导，^⑥ 奥兰·扬（Oran R. Young）界定的结构型（structural）、创业型（entrepreneurial）和智力型（intellectual）领导，^⑦ 伊肯伯里（G. John Ikenberry）

① [英]霍恩比：《牛津高阶英汉双解词典（第7版）》，王玉章等译，商务印书馆2009年版，第1147页。

② 同上，第952页。

③ 同上，第593页。

④ 参见凌胜利：《中美亚太“主导权”竞争：认知差异及化解之道》，《社会科学》2017年第3期，第14页；凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争》，《当代亚太》2017年第1期，第110页；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12—13页；[美]约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2014年版，第2页；Charles P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides,” *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 1981, p. 243; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 126; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, New York: Pearson Education Inc, 2012, p. 37.

⑤ 庞中英：《效果不彰的多边主义和国际领导赤字——兼论中国在国际集体行动中的领导责任》，《世界经济与政治》2010年第6期，第5页。

⑥ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, p. 196.

⑦ 作者还提及魅力型领导（charismatic leadership）这一概念，但他认为这一概念在国际制度层面的作用没有根据，因此没有将其归为一种领导类型，参见：Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society,” *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, pp. 287-288.

所述的结构型 (structural)、制度型 (institutional) 和情境型 (situational) 领导,^① 阎学通则区分了王权国家、强权国家和霸权国家。^② 当然, 对于某个国家而言, 基于不同的领导类型划分, 其可能同时具备多种领导属性, 这也在一定程度上体现了领导权实际上可以分属不同议题领域。

议题 (issue) 和领域 (area) 有类似之处, 在相对于总体 (overall) 而言时, 其指代某个话题或某个方面。^③ 在国际关系当中, 存在政治、安全、经济、科技等不同议题。在不同议题中又有许多细分议题, 如安全议题中可以细分为核安全议题、反恐议题、网络安全议题等。议题领导权是对领导权的细分, 指一国在具体议题中拥有的领导权。阿米塔·阿查亚 (Amitav Acharya) 认为, 世界正在向复合世界演变, 新秩序可以比作多厅影院, 更加多样化和去中心化, 国际领导也更加多元化。^④ 阿查亚基于多元复合世界理念提出了协作型领导 (collaborative leadership) 的概念, 相对应的是霸权型领导 (hegemonic leadership) 一词, 此概念的核心要义是“G+领导” (G-plus leadership), 具体指代国家和国际组织等不同国际行为体, 在全球和区域等多个层面所发挥的对一般性和具体议题 (issue-specific) 的领导作用。^⑤ “G+领导权”和议题领导权的思路不谋而合, 体现了领导主体的多元性。

议题领导权主要是指国际行为体在国际关系某一议题中拥有的相对优势和较强影响, 能够决定该议题的相关重要决策。议题领导权意味着领导权将由多个国际行为体在不同议题中分享。从议题领导权的属性上看, 各个议题领域之间没有等级之分, 安全议题并不比其他议题更加重要。^⑥ 美国作为霸权国, 可能在多个议题拥有领导权, 因而总体上也居于领导地位。但是这并不意味着美国拥有所有议题的领导权。东亚地区的“二元格局”事实上也

① G. John Ikenberry, “The Future of International Leadership,” *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, 1996, p. 386.

② 阎学通: 《荀子的国际政治思想及启示》, 《国际政治科学》2007年第1期, 第116页。

③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, pp. 32-51.

④ [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3—15页。

⑤ Amitav Acharya et al., “Reshaping Global Order in the 21st Century: G-Plus Leadership in a Multiplex World,” *China & World Economy*, Vol. 27, No. 5, 2019, pp. 63-74.

⑥ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, p. 32.

体现了议题领导权，美国在安全议题上拥有领导权，中国在经济议题上拥有一定领导权。^① 国家在哪些议题领域拥有领导权取决于国家的战略能力和战略利益，即客观上是否有领导能力和主观上是否有领导意愿。

（三）议题领导权的运行方式

当今世界的议题分化使得国家之间议题领导权竞争日益显现。议题领导权竞争一般采取话语塑造、议程设置、制度改革和制度创建四种方式进行。

话语塑造主要是通过提出理念、媒体宣传等方式来增强在某些议题上的国际话语权。较强的国际话语权意味着对某些国际事务的话语框定、规则制定和决策运行具有一定的优势。由于国际话语权日益重要，围绕国际话语权的竞争已成为国家战略竞争的重要内容。通过话语塑造，国家可以在某些议题中增强理念共识、加强国际动员、为自身行为辩护，进而在议题设置中增加行动的合法性和国家的影响力。在全球治理中，话语权的重要性与日俱增。

“全球治理话语权既体现为参与治理的权利，也体现为贯穿治理过程的权力。”^② 话语塑造是议题领导权的重要运行方式。一方面，话语塑造能力的增强有助于提升议题领导权，使得相关国家在某些议题中的国际动员能力、行为合法性增强。另一方面，议题领导权也通过话语塑造的方式来行使，使其言行获得更多的国际支持。

议程设置决定着将哪些议题列为会议讨论范围、视为优先选项，也就意味着其更有可能被关注和解决。“国际议程设置并非是大国‘通吃’的过程，而是一个具有诸多博弈者参与的‘非集中、多层次’的博弈过程。”^③ 议程设置是议题领导权运行的重要方式，如何在国际制度的运行中将自身关注的议题或议题伙伴的议题列为重要议程并推动其优先解决，是议题领导权的重要体现。基欧汉和奈认为，议程的形成就是问题能够得到高层官员的持续关

① 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，《国际经济评论》2013年第6期，第106—119页；凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，《国际政治科学》2018年第4期，第54—91页。

② 孙吉胜：《当前全球治理与中国全球治理话语权提升》，《外交评论》2020年第3期，第1—22页。

③ 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，《世界经济与政治》2011年第10期，第38—52页。

注的过程。^① 因此，议程设置并非霸权国或单个国家的力量可以决定，议程设置的标准就是能否吸引大量行为体或者有能力解决它们关心的问题。^②

制度改革是基于对现有国际制度的不满，寻求制度变革以更大程度地满足成员国的需求。国际制度具有双重属性，不同的利益主体在同一国际制度中的获益并不对等。^③ 国际制度内权力的实际分配与其威望（或权力声誉）的分配之间出现了差距，致使国家间陷入不平衡，并导致国际制度持续不稳定，^④ 这也促使制度改革更有必要。一般认为，议题内的制度主导国与制度变革国之间权力平衡的变化与制度运行过程中变革方策略性地重新诠释与执行制度规则是引起制度变革的主要变量。^⑤ 当一些国家的诉求在现有国际制度当中得不到满足时，推动制度改革就是重要路径。当然，制度改革也面临着竞争，也存在一定程度的不确定性。

制度创建是提升议题领导权的重要方式。相对于制度改革而言，制度创建的变革程度更深。由于原有国际制度的包容性有限，为了获取议题领导权，制度创建不失为一种重要方式，即在原有制度之外，创建功能相似或功能拓展的国际制度，并谋求更大的制度主导权。制度创建可以分为包容性创制和排他性创制两种。^⑥ 包容性制度创建保持一定的开放性，议题领导权竞争的激烈程度相对较弱一些。而排他性制度竞争创建具有封闭性，也更容易导致制度竞争和阵营分化，使得议题领导权竞争更加激烈。

三、中美国际制度策略取向的差异

中美国际制度策略涉及不同议题，双方都在不断加强自身优势，提升自

① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, p. 27.

② John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, "The Issue Cycle: Conceptualizing Long-term Global Political Change," *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, p. 260.

③ 张宇燕：《利益集团与制度非中性》，《改革》1994年第2期，第97—105页。

④ Randall Schweller, "Emerging Powers in an Age of Disorder," *Global Governance*, Vol. 17, No. 4, 2011, pp. 287.

⑤ James Mahoney, "Shift Happens: The Historical Institutionalism of Kathleen Thelen," *Political Science and Politics*, Vol. 50, No. 4, 2017, p. 1117.

⑥ 任琳：《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》，《国际政治科学》2019年第3期，第84—115页。

身地位。美国始终没有放弃维持国际领导权，尽管最近的几届美国政府有所不同，这种不同主要是特朗普政府有单边主义的倾向，而奥巴马和拜登政府则更加注重多边主义。不过即便是民主党执政，美国的多边主义也是排他性的，并非真正开放、普惠、包容的多边主义。^① 而中国坚持多边主义的原则，借助国际制度来维护发展权和提升国际地位。中美战略竞争加剧也体现为两国议题领导权的竞逐，而各自的国际制度策略则服务于议题领导权竞争。

（一）多元复合世界和中美战略竞争

当今世界秩序正在演变，自由主义秩序不再占据绝对主导地位，新兴国家崛起挑战了旧秩序并逐渐塑造新秩序。学界对未来国际秩序的讨论可以归纳为单领导说、双领导说、无领导说和多元领导说。一是“单领导说”，认为当今世界仍是由美国主导的单极世界。^② 但是这种观点随着美国的相对衰落和新兴国家的崛起越来越受到挑战。二是“双领导说”，认为中美共同主导着亚太地区秩序，两国各自在某些议题领域发挥领导作用。^③ 阎学通则认为，在世界范围内最终将形成中美两极格局。^④ 三是“无领导说”，伊恩·布雷默（Ian Bremmer）一直宣扬世界进入无领导时代的可能性。^⑤ 时殷弘则认为，随着特朗普在推动美国放弃某些方面的领导，中国由于软实力、可用

① 《王毅：践行真正多边主义要做到“四个坚持”“三个反对”》，外交部网站，2021年1月13日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1846253.shtml。

② William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999, pp. 5-41; William C. Wohlforth, “Unipolarity, Status Competition, and Great Power War,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009, pp. 28-57; [美]斯蒂芬·G.布鲁克斯、[美]威廉·C·沃尔福思：《失衡的世界：国际关系和美国首要地位的挑战》，潘妮妮译，上海人民出版社2019年版，第27—34页。

③ 赵全胜：《亚太地区浮现双领导体制》，载李稻葵主编：《中国与世界观察》2011年第1期，第54—59页；赵全胜：《中美关系和亚太地区的“双领导体制”》，《美国研究》2012年第1期，第7—26页；孙西辉、吕虹：《亚太“双领导”与中美自贸区战略博弈》，《现代国际关系》2017年第3期，第45—52页；顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，《世界经济与政治》2017年第1期，第130—154页；王俊生：《东北亚安全秩序的悖论与中美双领导体制的未来》，《当代亚太》2019年第2期，第126—154页。

④ 《中国学者首提全球格局从一超多强转向“两超多强”》，环球网，2011年12月30日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJtI5U>；阎学通：《中美两极化趋势与国际体系研究的思考》，中国社会科学网，2018年8月1日，http://www.cssn.cn/gjgxx/201808/t20180801_4522380_1.shtml。

⑤ Ian Bremmer and Nouriel Roubini, “A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, pp. 2-7.

资源和经验有限导致领导世界也有困难性，因此在全球治理方面出现“一个没有领导的世界颇有可能”。^①四是“多元领导说”，这个概念与议题领导的内涵相似。詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）曾提出世界政治研究中存在国家中心（state-centric）的世界和多元中心（diffuse multi-centric）的世界两种划分。^②阿查亚认为复合世界将是文化和政治上多元、经济上相互依存、多种行为体并存的状态。旧的多边体系正在解体，新兴多边安排共处的、更加碎片化的体系正在出现。^③秦亚青指出：“一个多元世界的时代正在开始，多极权力格局、多层制度安排、多维思想理念是其典型特征。”^④

总体来看，当今世界秩序越来越有可能向多元复合的新秩序演变。一方面美国的既有地位难以维持，另一方面中国等新兴大国获取和实力相匹配的地位也非常艰难。因此，多元复合的世界意味着领导权的分配状况发生了改变，各国在各自优势议题领域发挥领导作用，世界将呈现多元领导状态，议题领导可以更加准确地概括多元复合世界的特征。

在美国主导的自由主义秩序中，中国只能选择是否融入，但受限颇多。在美国看来，中国只能接受美国领导的国际制度和国际秩序。^⑤随着世界秩序的演变，中国开始谋求某些议题领域的领导地位。与之相伴而生的是，随着中国优势的凸显，美国开始对中国的崛起越来越感到焦虑，中美竞争因此日渐加剧。美国推行的战略表明其已明确要和中国展开战略竞争。那么，中美战略竞争的核心是什么？学界不同流派的观点包括国际领导权、国际规则的主导权和对国际规范的塑造权等，但无论哪种都与国际领导权相关。^⑥2020年《美国对中华人民共和国战略指针》声称，接纳中国进入其主导的

① 《疫后中国将领导世界？时殷弘：相反，中国应战略收缩》，人大新闻网，2020年6月24日，<https://news.ruc.edu.cn/archives/281583>。

② James N. Rosenau, “Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics,” *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, 1988, pp.327-364.

③ [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，中文版序言，第3页。

④ 秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，《亚太安全与海洋研究》2021年第2期，第1—15页。

⑤ 刘舒天：《美国对华接触政策为何曾长期延续？》，《外交评论》2019年第3期，第95页。

⑥ 高程：《中美竞争与“一带一路”阶段属性和目标》，《世界经济与政治》2019年第4期，第65页。

国际秩序是因为美国的误判，该报告的核心是应对中国对现有国际秩序即美国领导权的挑战。^① 美国不断推行“印太”战略也是基于将中国视为“规则破坏者”的威胁塑造，不断联合其他国家对中国共同施压。^② 由此可见，领导权竞争是中美战略竞争的核心内容，中国不得不动卷入美国主动发起的领导权竞争，呈现议题领导权竞争的态势。

但需要明确的是，中国在谋求议题领导权的同时，并无意颠覆既有国际秩序。中美对议题领导权的竞争虽然在某些领域不可避免地会出现摩擦，但其本质并不是零和竞争，甚至两国主导的国际制度之间还能相互补充。中国政府创建的平行机构主要集中在经贸议题，这些机构是对现有秩序的补充而非取而代之。^③ 在新秩序中，中国优先选择在经济议题上发挥领导作用，目的是营造有利于发展的环境。关于中国的国际制度改革路径，霸权国的制度否决能力与既有国际制度的弹性空间是两大条件要素。^④ 这也意味着中国的国际制度策略不可避免地受到美国的影响，中美双方在国际制度领域存在策略互动和战略竞争。

（二）中美两国的国际制度策略

在多元复合世界中，主要大国难以独自担当国际领导角色，议题分化和权力流散使得大国更多是发挥议题领导作用。中美两国各自优势不同，重视的关键议题也存在差异，这使得双方的国际制度策略有所分化。

第一，美国领导权的重构：从“必须领导”到“美国优先”。二战后，国际制度一直是美国主导国际秩序和维持“自由主义霸权”的基础。事实上，美国近几届政府也在极力通过创建或变革国际制度维护自身领导权，这体现

① “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” The White House, May 20, 2020, pp. 1-16, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

② U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and the Promotion of A Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

③ Jake Sullivan, “The World after Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No. 2, 2018, pp. 12-13.

④ 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，《世界经济与政治》2020年第6期，第75页。

了美国对待国际制度态度的根本逻辑。总体而言，无论特朗普政府的单边主义，还是奥巴马和拜登政府的排他性多边主义，其目的都是变革国际制度体系以平衡中国等国家的力量，维持其领导地位。

首先，奥巴马政府试图通过排他性多边主义来维护国际领导权。在国际制度领域，奥巴马政府支持国际制度主要出于两方面考虑。一方面，为了借助全球治理维护领导地位，坚持以多边主义应对气候变化和防止核扩散等问题；另一方面，美国主导创建的某些国际制度也是为了对华竞争，比如 TPP。其认为美国的领导地位至关重要，特别是强大而持久的美国领导对于所谓基于规则的国际秩序至关重要。^① 国际制度则是美国实现国际领导的重要工具，奥巴马政府希望通过 TPP 等排他性国际制度打压中国，继续维持美国的领导地位。

其次，特朗普政府在奉行单边主义和“美国优先”原则的基础上继续领导世界。特朗普并不是要放弃领导世界，而是要以更小的成本和代价来维持，并减少成本和损耗。^② 这一点在美国官方文件当中也体现得尤为明显。2017年《美国国家安全战略》确定了“在政治和安全机构中发挥领导作用，塑造和改革国际金融和贸易机构，确保公共区域自由，保护自由开放的互联网”四个提升美国领导作用的优先行动，^③ 明显体现了特朗普政府追求的美国利益优先和领导地位的统一，其认为美国继续领导世界是建立在自身利益最大化和实力强大的基础上。特朗普政府是否支持某个国际制度，取决于其国家利益和国内政治成本权衡。^④ 特朗普政府对中国的制衡更加强硬，其举措根本上都是为了维护美国的领导地位。

再次，拜登政府仍将以排他性的多边主义维护美国的领导地位。拜登当选前即指出，二战后美国在国际制度领域发挥着主导作用，但特朗普的行为

① “National Security Strategy,” The White House, February, 2015, pp. 1-29, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

② 唐世平：《国际秩序变迁与中国的选项》，《中国社会科学》2019年第3期，第200页。

③ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, pp. 40-41, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

④ 凌胜利、王彦飞：《特朗普政府为何退群？》，《国际政治科学》2020年第4期，第74—114页。

破坏了这一进程。为了挽救美国的声誉，重建领导世界的信心，美国需要重返多边主义。^①显然，拜登急切希望美国修复、扭转特朗普对美国信誉的破坏，重拾多边主义以恢复美国的领导地位。拜登当选后多次表达了恢复美国领导地位的愿望，在应对气候变化等议题上将采取多边主义方式，必须发挥领导作用。^②拜登在执政当天就签署了重返《巴黎协定》的行政令，并倡导举办世界气候变化峰会，重返世界卫生组织，这些都表明了拜登政府对于多边主义的态度。2021年3月，拜登政府出台《临时国家安全战略指南》，强调了维护美国国际领导地位的重要性。但是拜登政府将中国视为最严峻的竞争对手（most serious competitor），对华依然采取强硬政策。^③显然，在国际制度领域，拜登政府会对中国施加更大的压力，中美在国际制度领域的竞争会有所加剧。

第二，中国领导权的构建：从独善其身到兼济天下。中国经历了从“体系反对者”“体系改革者”到“体系维护者”的角色转换^④，党的十八大以来，中国越来越重视“制度性权力”，正向“体系引领者”角色转变。^⑤中国在许多经济相关议题上存在一定优势，可以推动国际制度的改革与创新。中国的“建群”也大多和经济议题相关，这是尝试获得经济议题领导权的主要手段。杨原认为，中国若要和美国竞争国际影响力和领导权，需要拥有并发挥自己的比较优势。面对美国这样“全能型”单极霸权，中国不应该寄希望于全面赶超，而应该发挥自己在特定领域的专长。^⑥因此，以国际制度为

① Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2020, p. 65.

② “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

③ “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House march, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

④ 江忆恩：《美国学者关于中国与国际组织关系研究概述》，《世界经济与政治》2001年第8期，第48—53页。

⑤ 《加快实施自贸区战略争取全球经济治理制度权力》，2014年12月7日，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/07/content_2787636.htm；《王毅在十二届全国人大四次会议举行的记者会上就中国外交政策和对外关系答中外记者问》，《人民日报》，2016年3月9日，第3版。

⑥ 杨原、曹玮：《大国无战争、功能分异与两极体系下的大国共治》，《世界经济与政

基础、发挥自身优势以提升经济议题的领导权成为中国的优先选项。

中国不断利用自身优势提供国际公共产品，以推动国际秩序的变革和获取相应的国际地位。2017年2月，习近平提出中国“要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”^①。这是中国领导人首次提出“引导”国际秩序改革的主张，表明了中国要扮演更加积极的角色。“新秩序的建设应该由各国人民商量”“中国将积极推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理方向发展。”^②在这些理念的指引下，中国越来越多地参与国际制度的创建，开始在自身占据优势的议题上承担领导者的角色，即争取经济议题领域的部分领导权。

中国在争取扮演更加积极的角色的同时，也频频向外界传达维护而非颠覆当前国际秩序的意愿。在实际行动中，中国新近创建的“群”均坚持多边、开放、共享等原则。中方强调不搞小圈子，不取代既有合作机制，而是要实现战略对接和优势互补。无论最初的主动融入，还是后来尝试向国际社会提供更多的公共产品，中国的原则都是“维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序”^③。中国不会搞只顾自身利益而无视他国利益的单边主义或孤立主义，中国坚持融入外部环境的多边原则。中国支持并维护以规则为基础的国际秩序，强调规则也阐明了中国坚决维护当前的国际制度和国际秩序的态度。^④因此，中国维护当前国际秩序的态度坚定，采取的国际制度策略主要是对国际制度的维系、改革和创建，更多提供国际公共产品。

（三）中美不同国际制度策略取向的逻辑

随着中美战略竞争加剧，领导权竞争成为两国竞争的重要方式。多元复合世界的来临也使得中美之间更有可能呈现议题领导权竞争态势。美国希望

治》2015年第8期，第60—65页。

① 《习近平首提“两个引导”有深意》，人民网，2017年2月20日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0220/c1001-29094518.html>。

② 《习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，人民网，2016年7月2日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0702/c64093-28517655.html>。

③ 《习近平接受外国新任驻华大使递交国书》，《人民日报》，2021年4月15日，第1版。

④ 《中新自贸协定前脚升级，中国—东盟自贸协定“升级版”跟着全面生效》，中国政府网，2018年11月14日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-11/14/content_5340371.htm。

在政治、安全、经济等议题领域巩固国际领导地位，并不断在经济领域对中国进行打压，只不过历届政府的策略有所不同。中国则希望依托国际合作和多边主义国际制度，获取经济议题领导权以维护自身的发展权，同时也希望增强对政治、安全议题的影响。在中美战略竞争加剧的背景下，两国的国际制度策略服务于两国议题领导权的竞争（见图1）。

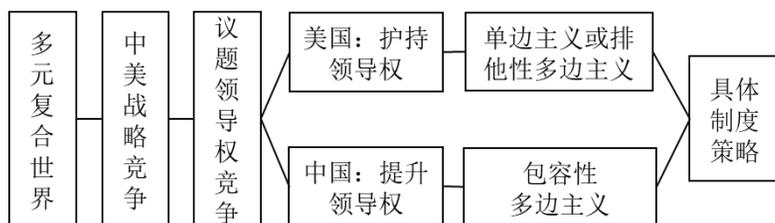


图1 中美不同国际制度策略取向的逻辑

资料来源：作者自制。

因此，中美在国际制度的选择上出现了差异。美国出于霸权护持的考虑，开始进行战略调整，奥巴马政府的战略是通过排他性多边主义策略如创建TPP等方式重振美国的领导地位，^① 寻求在既有国际秩序中强化美国的领导地位；而特朗普政府则不愿像既往那样承担国际义务，诉诸单边主义方式修正既有国际秩序；拜登政府虽然希望借助多边主义方式领导世界，但也是不包含中国的排他性多边主义。美国几届政府的国际制度策略，都有防范中国崛起，维持美国领导权的考虑。中国为维护自身发展，也需要不断推动既有国际秩序改革与完善，需要不断在经济相关议题采取包容性多边主义措施，在政治、安全领域增强中国的领导权。

四、中美议题领导权竞争的影响与前景

中美在国际制度领域的不同策略是多元复合世界背景下中美战略竞争

^① “National Security Strategy,” The White House, May, 2010, pp. 2-3, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

的产物，其形成具有必然性，但烈度又不如权力竞争。中美议题领导力竞争主要体现为围绕某一议题的话语塑造、议程设置、制度改革和制度创新

（一）中美议题领导力竞争的体现

目前，中美之间的议题领导力竞争在一些领域已经有所体现，特别是在金融、贸易和基础设施投资等领域。但是在安全等领域，中美之间的议题领导力竞争并不明显，权力竞争依然具有重要影响。中美两国目前并未在所有领域形成议题领导力竞争，这与特定议题领域的制度化水平有关。

在金融领域，中美之间的议题领导力竞争日益显现。随着中国经济实力的增强和外汇储备的增加，中国在全球金融领域的影响也更加显著。在世界银行、国际货币基金组织等全球性国际金融机构中，中国原本的份额较少，与中国的金融实力不相称。但即便此后中国提升投票份额的方案通过，美国也在不断推诿。这在一定程度上促使中国创建新的金融机构如亚投行和金砖国家开发银行。^① 美国则将此视为中国在金融议题领域挑战美国的领导力。实际上，中国创建新的金融机构并不意味着对原有金融秩序的挑战，更多体现包容性制度创建，并不排除美国及其盟国的加入。

在贸易领域，中美之间的议题领导力竞争也有所显现。一是在全球贸易秩序与规则方面存在分歧，比如 WTO 改革。美国试图拉拢日欧构建新的国际贸易规则体系，否认中国作为发展中国家的贸易权利。中国则主张维护现有 WTO 贸易规则体系并推动渐进改革，增强发展中国家的话语权。^② 二是在区域贸易制度安排方面，美国此前推行 TPP，制衡中国的意图明显，中国主张更具包容性的 RCEP 和亚太自由贸易区（FTAAP）。^③ 值得注意的是，美国试图通过建立更高标准的贸易规则体系来排除中国，导致地区贸易合作有所分化，但地区内各国更多是对冲中美战略竞争，对中美主导的区域贸易制度都有所参加，也导致地区贸易制度的碎片化。

① 陈绍锋：《亚投行：中美亚太权势更替的分水岭？》，《美国研究》2015年第3期，第1—30页。

② 辛翠玲：《特朗普政府经贸战略探析：“美国优先”的国际贸易新秩序》，《当代美国评论》2018年第2期，第23—44页。

③ 王金强：《TPP对RCEP：亚太地区合作背后的政治博弈》，《亚太经济》2013年第3期，第15—20页。

在基础设施投资领域，美国也加大了与中国进行议题领导力竞争的力度。自“一带一路”倡议提出后，许多国家纷纷加入与中国合作的行列。这其中包括不少西方国家，显示了“一带一路”倡议的包容性、开放性和吸引力。对此，美国不断加大对基础设施建设投资的力度，对冲“一带一路”倡议。美国在推行“印太”战略的同时，加紧在“印太”地区构建基建政策体系，以达到所谓遏制中国在印太地区的影响力，塑造并护持美国在该地区的霸权的目的。^① 2019年11月，美日澳共同提出“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划，更是明确要对冲“一带一路”倡议。2021年6月，美国和其七国集团伙伴国共同发起新的全球基础设施倡议——“重建更美好的世界”（B3W）计划，其范围包括拉美、非洲和“印太”地区，涵盖全球低收入和中等收入国家。^② 从美国在基建领域提出的倡议可以看出，其竞争对象就是中国的“一带一路”倡议。

但是在安全领域，中美之间的议题领导力竞争没有经济领域明显。一是因为中美在安全领域的实力差距依然明显，二是这些领域的国际制度制度化水平低且权力属性更强，权力竞争也更为激烈，难以通过议题领导力竞争的方式进行。在安全领域，美国及其盟友拥有较强优势，在现有国际安全制度中基本占据主导权，并利用其优势不断打压中、俄等国。即使在中国周边地区，美国也不断联合其他国家对中国进行安全施压，强化其联盟体系在地区安全制度中的优势，中国目前尚难在安全领域与美国展开议题领导力竞争。

（二）中美议题领导力竞争的影响

中美议题领导力竞争是中美两国战略竞争和世界秩序变革的共同产物，这对于中美双边、地区和全球不同层次都会产生不同程度的影响。

第一，对于中美双边关系而言，议题领导力竞争将成为中美战略竞争的主要形式。尽管中美战略竞争常态化，但中美双方采取何种方式来进行战略

^① 毛维准：《美国的印太基建攻势：演变、逻辑与局限》，《南开学报（哲学社会科学版）》2021年第2期，第85—97页。

^② “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” The White House, June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

竞争对于双边关系至关重要。^① 相比于权力竞争可能引发军事冲突的烈度而言，中美两国采取制度竞争的方式相对温和一些。鉴于多元复合世界秩序中议题的多样化，中美基于各自需要，在不同议题领域寻求领导权符合各自利益，也有助于缓和中美战略竞争的强度与烈度。由于议题分化的原因，中美在不同议题中的领导权难以随意转换，这也意味着中美各具优势的现状会导致双方在议题领导权上可以相互制约，并且不乏促进相互合作的可能。

第二，对于亚太地区而言，议题领导权竞争使得地区内各国可以在中美之间实行对冲。亚太地区各国大多不想在中美之间“选边站队”，中美之间的议题领导权竞争不会导致亚太地区分化为两大阵营，而是可使地区合作保持一定韧性。在不同议题中，亚太地区各国对中美可以采取不同的策略，这样便于它们在中美之间保持一定的战略空间和战略自主性。目前在经济、安全等不同领域，亚太各国应对中美战略竞争已采取了不同策略；而在更为细小的议题方面，亚太各国的策略更为丰富。中美之间的议题领导权竞争既是议题分化的现实所致，也会导致地区合作呈现多元化、碎片化。

第三，从全球层面来看，议题领导权竞争可以避免大国军事冲突。中美议题领导权竞争有望走出一条大国竞争的新路。以往的大国竞争往往最终以极为残酷的战争方式进行，而对于当前的中美两国而言，战争的代价难以承受。议题领导权竞争意味着中美都需要接受无法绝对主导的现实，也需要正视中美之间竞争与合作并存的常态。中美议题领导权竞争在全球层面的影响主要有三点。一是对全球治理有所冲击。议题领导权竞争会导致大国协调下降，使得全球治理的领导赤字更加明显，全球治理会更加碎片化。二是大国关系更加错综复杂。议题的广泛性、多元性，使得大国基于各自利益选择性参与不同议题，大国之间会形成较为复杂的关系，难以呈现泾渭分明的态势。三是中美议题领导权竞争并非全面存在，在不同议题中程度不一，这意味着世界事务虽然深受中美关系影响，但不会重返两极阵营状态。

（三）中美议题领导权竞争的前景

中美之间的结构性矛盾短时期内难以化解，中美战略竞争会持久存在，

^① 凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争》，第109—138页。

同时中美双方也会尽量规避军事冲突。对于中美战略竞争而言，议题领导权竞争会日益重要。中美议题领导权竞争有两大特点，一是两国不会开展全方位的领导权竞争，而是聚焦于某些议题；二是竞争的本质并非零和性，议题的差异性使得中美双方不会在所有领域都针锋相对，不乏合作的可能。

第一，中美议题领导权竞争会长期存在且更加显著。鉴于中美之间的结构性矛盾短时期内难以解决，且两国战略竞争持久化，双方之间的议题领导权竞争会更加明显。美国实力虽然相对衰落，但其霸权战略目标并未改变，拜登政府更是明确表示要领导世界。拜登在竞选宣言中就提及美国的领导“不仅靠力量的示范，还要靠示范的力量”“世界不会自己组织起来”，美国的领导可以有效应对当前的全球挑战。^① 拜登政府执政以后，主要依靠多边主义和联盟关系来重振美国的领导地位。^② 如拜登政府重返巴黎气候协定，要和盟国加强在全球治理方面的合作。通过与一些国家进行排他性的多边主义合作，^③ 在国际合作中围堵中国，这与中国所倡导的开放包容的多边主义明显不同。对于中国而言，无论是自身发展需要，还是应对美国打压，都需要增强国际制度影响，进而谋求一定的议题领导权。简而言之，中美之间的战略竞争使得两国的议题领导权竞争不可避免，并会日益成为中美战略竞争的主要形式。

第二，中美议题领导权竞争保持总体可控态势。中国增强议题领导权并不是谋求取代美国，而是中国追求自身发展的结果。中国谋求自身发展权的同时，不可避免地需要谋求某些议题的领导权，而国际社会也期待中国能够发挥更大的领导作用。但由于议题的多样化，中美之间的议题领导权并不是零和竞争。由于中美两国提供国际公共产品的实力和意愿所限，两国都不可能独自承担领导世界的责任，而只能选择在部分议题领域发挥领导作用。伊肯伯里认为，美国主导的国际秩序难以推翻但容易加入，仍将是 21 世纪的

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

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

③ 凌胜利、李航：《拜登政府的亚太联盟政策探析》，《现代国际关系》2021 年第 4 期，第 19—27 页。

主导秩序。中美两国并不会开展零和竞争，而是可以在这一秩序中共存。^①中、美在不同议题领域的领导权并存将成为今后的常态，但这种竞争的烈度可控，不会引发双方之间的军事冲突。

结 束 语

就目前的国际环境和中美双方的各自优势和实力对比来看，中美之间的竞争与以往的大国竞争明显不同。中美双方身处一个全球化与规则化的时代，双方都难以承受大规模战争的后果，制度竞争在大国竞争中的分量显著增加，权力竞争的影响则相对下降。这也使得关注中美之间的国际制度竞争很有必要。在不同议题领域，中美之间竞争与合作并存。尽管议题领导权竞争不可避免，但合作也不乏可能。虽然中美两国也会采取议题联系策略，但不同议题之间的流通性不尽相同，议题联系策略的使用也会受到不同程度的限制。对于权力竞争与议题竞争之间的相互影响可以进一步研究。展望未来，中美双方都需意识到各自难以在所有议题领域发挥领导作用，以往的全球霸权时代将一去不复返。从多元复合世界的视角来看，中美两国都承担着极为重要的国际责任。两国既需要担忧陷入“修昔底德陷阱”的风险，也应该警惕“金德尔伯格陷阱”引发全球治理危机。虽然中美之间的战略竞争短期内无法消除，但双方都意识到了管控竞争、预防冲突的重要性，也应该促使中美两国在不同议题领域进行良性竞争，保持竞争的可控性，进而确保中美关系的总体稳定。

[责任编辑：樊文光]

^① G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.

非政府组织在美国对华战略中的角色、作用与前景*

孙海泳

【内容摘要】 非政府组织是美国实施对外战略的主要工具之一。在对华战略实施过程中，美国的非政府组织不仅在政策倡议与舆论引导方面发挥重要作用，而且还积极参与了美国对华全领域竞争。一方面，这些非政府组织深度介入涉华问题，通过对特定组织提供资金支持、活动指导乃至直接介入相关暴力活动，推进危害中国主权的颠覆性活动。另一方面，美国支持的非政府组织通过破坏“一带一路”建设以及渲染所谓“技术威权主义”等方式，积极参与对华经济战、科技战。在对华战略的对抗性不断上升以及战略筹码渐显不足的背景下，美国政府与国会将通过立法形式明确非政府组织在对华战略实施过程中的地位，并将通过增加资金支持等方式，进一步发挥非政府组织在对华意识形态与地缘政治对抗、经济与科技竞争中的作用。与此同时，美国其他一些非政府组织又在促进对华合作领域具有一定的正面影响力，这又可以为保持与拓展中美对话与合作空间创造有利条件。

【关键词】 中美关系 美国对华战略 非政府组织 美国外交

【作者简介】 孙海泳，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0089-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105005

* 本文系国家社科基金一般项目“中国对外直接投资面临的海外社会组织风险及对策研究”（17BGJ039）的阶段性成果。

全球化世界的一个主要特征是非国家行为体的作用日益增强,而非政府组织(NGO)是非国家行为体的重要代表。NGO指独立于政府运营的组织,尽管其可能从政府机构接受资助,但具体运作不受政府监督,亦非政府代表。基于政治与社会制度特征,美国等部分西方国家NGO的发展具有深厚的历史传统,并在社会与政治运行中发挥着重要作用。其NGO起到连接政府与市场、公共部门与私营部门的作用,可以培育社会关系、社会资本和社会信任。^①因此,NGO可在全球范围内的慈善、教育、扶贫、环保、维权等方面发挥诸多重要作用。同时,NGO也是美国等西方国家实施对外战略的主要工具之一,这导致诸多NGO所宣示的组织愿景与实际运作目标存在巨大差距,其活动的公开性、非官方性与政治中立性亦受到广泛质疑。尽管部分美国背景的NGO在国际环保、扶贫等领域发挥了有益的作用,但亦有众多美国或国际性NGO及其所支持的地方性NGO成为美国干涉他国内政、维护其狭隘政治与经济利益的主要工具,并从事危及东道国社会与政治稳定的活动。在美国对华战略中,部分NGO的倡议导向、舆论营造与活动实施显示其配合美国政府遏制中国发展的目标导向,并充分体现在其阻挠“一带一路”建设、打压中国科技企业的国际化发展等方面。拜登政府的对华政策倾向与美国国会的相关立法进程显示,美方欲进一步利用NGO升级与中国的对抗。因此,有必要分析NGO在美国对华战略中的作用以及美国利用NGO实现对华政策目标的路径,探讨其影响与发展趋势,以把握今后美国对华战略的实施重点与方式。

一、NGO在美国对外战略与对华政策中的地位与作用

早在冷战期间,NGO就在美国的和平演变战略中发挥了重要作用。冷战结束后,特别是进入21世纪第二个十年之后,美国支持的NGO在对华政策倡议与实施针对中国的信息战的过程中发挥着日益重要的作用。

^① 艾莎、李骅、方珂:《全球发展与非政府组织的作用:国际经验及其讨论》,《山东社会科学》2018年第1期,第112页。

（一）以基金会为代表的 NGO 在美国对外战略中的地位

具有美国背景的国际 NGO 具备丰富的海外知识、项目经验、人才储备，并建立了成熟的合作网络。在冷战时期，美国的 NGO 就在国家的对外关系领域发挥着重要作用，并在政府难以发挥作用的领域开展活动。进入目标国的美国 NGO 通过在当地的发展，不仅能够影响当地社会与政府，而且可能会对第三国在当地的利益产生影响。在此过程中，许多美国 NGO 具有明显的两面性。一方面，这些 NGO 开展的文教、扶贫等项目有助于促进东道国的发展；另一方面，这些 NGO 又承担着美国对外意识形态输出、文化扩张的使命，并成为美国政府实现对外政策的工具。^① 值得注意的是，由于在地域和资金来源上同西方国家具有密切关联，一些总部并不设在美国的国际 NGO 往往也会成为美国的代理人，而这种隶属关系上的模糊性也为美国政府组建服务于其政治利益、隐蔽行使其部分政治职能的“国际 NGO”提供了难以识别的掩护。^②

长期以来，作为 NGO 的一种特殊形式以及 NGO 网络中的枢纽性组织，基金会在美国和世界范围内拥有巨大的政治能量。而美国也常常利用国家民主基金会（National Endowment for Democracy, NED）这样的政治性组织与目标国的潜在政治反对派等资助对象建立联系，实现干涉他国内政甚至颠覆他国政权等目的。实际上，美国政府建立国家民主基金会，就是为了通过 NGO 来代替、协助与掩护美国等西方国家的相关机构实施对外干涉。

在里根总统执政初期，有关中央情报局（CIA）在世界各地的不光彩行动和极具破坏性的丑闻被公之于众。1983 年 11 月，根据美国国会的立法与拨款，国家民主基金会正式成立。其宗旨是通过 NGO 渠道对海外所谓民主运动进行支持，推行美国的价值观，扶植亲美势力，以维护美国的全球利益。国家民主基金会在美国政府的指导下工作，并在执行美国对外战略的过程中，同包括美国国务院及 CIA 在内的相关政府部门紧密合作。1993 年以后，

① 白建才、张建斌：《我国对美国非政府组织研究述评》，《经济社会史评论》2019 年第 4 期，第 25 页。

② 参见徐莹：《残缺的独立性：国际非政府组织首要结构性困难解析》，《世界经济与政治论坛》2008 年第 3 期，第 108 页。

国家民主基金会的经费来源主要有四个方面：一是美国国际开发署 (USAID) 提供经费的主要部分；二是自 20 世纪 90 年代后期起，通过实施美国国会的对外民主项目获得资助；三是国务院人权民主基金拨款；四是来自包括史密斯·理查德森基金会 (Smith Richardson Foundation) 在内的私人基金会的少量捐款。国家民主基金会将资金分配给其四个附属机构^①，旨在有针对性地与目标国的相关群体与个人进行联络并对其进行收买。通过国家民主基金会这样的“第三方组织”，美国可以对外影响和干预他国的政治和社会，并将美国政府与其所资助的政党、团体以及实施的政权更迭行动予以切割。由此可见，披着 NGO 外衣的国家民主基金会及其附属机构都是受命从事策动所谓民主革命的美国对外战略工具，而且国家民主基金会比 CIA 获得的自由空间更大。^②同时，美国许多私营基金会也在美国对外政策的实施中具有重要作用。这是由于全球化放大了基金会的力量，因为许多全球性机构都由基金会创建，并继续受到基金会的支持，而且私人基金会通过赞助世界各地的 NGO，支撑着美国的军事、政治和经济霸权。^③

在此背景下，后冷战时期世界政治的一个显著变化，是西方代理人几乎不受阻碍地参与了遍及全球的国家选举过程的管理。美国政府操纵外国选举的总体目标并未改变，只是相对减少了对 CIA 的依赖，而更多地依赖国家民

① 这些附属机构包括以下四个机构：负责支持建立独立工会的美国国际劳工团结中心 (ACILS)，负责推广自由市场经济改革的国际私营企业中心 (CIPE)，由共和党运作的国际共和研究所 (IRI) 以及由民主党运作的国家民主研究所 (National Democratic Institute, NDI)。国家民主基金会可与国外的社团、工会、官员与政党进行接触，并支持 100 多个国家的 NGO 为实现“民主目标”而开展的项目。

② 国际私营企业中心、国际共和研究所和国家民主国际事务研究所由 CIA 策划建立，但国家民主基金会并非单独属于 CIA 的机构，而是与英、澳情报机构共享的机构。国家民主基金会由美国国家安全委员会 (NSC) 内部的工作组领导。为了保持基金会的形象，作为一般规则，CIA 特工和前特工不能被任命为董事会成员。尽管如此，大多数在国家安全委员会中扮演核心角色的高级官员，例如基辛格 (Henry Kissinger)、弗兰克·卡卢奇 (Frank Carlucci)、布热津斯基 (Zbigniew Brzezinski) 甚至保罗·沃尔福威茨 (Paul Wolfowitz) 等都曾任国家民主基金会的董事。为突出国家民主基金会的 NGO 身份，许多活动资金由美国国际开发署发放，但这些资金并未记录在国家民主基金会的资产负债表中。该基金会还间接接收被私人中介机构洗白之后的 CIA 资金。参见：Thierry Meyssan, “NED, the Legal Window of the CIA,” *Voltaire Network*, August 16, 2016, www.voltairenet.org/article192992.html。

③ Joan Roelofs, “How Foundations Exercise Power,” *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 74, No. 4, September, 2015, p. 654.

主基金会、美国国际开发署、自由之家(Freedom House)、乔治·索罗斯(George Soros)的开放社会基金会(Open Society Foundations, OSF),以及其他资金充足、遍布全球的(主要是美国的并服务于美国利益的)公共和私人专业政治组织的网络。与CIA不同的是,国家民主基金会在海外的大规模活动为不需要伪装真实身份的政治活动人员创造了机会。^①在此过程中,国家民主基金会与部分美国私营基金会一道,资助所谓的进步组织、运动以及政策“智库”,通过实施与媒体、学术研究人员相关的项目来影响社会舆论与政治文化,并在目标国拉拢活动人士和潜在的反叛者。基于其资源和声望,许多基金会与政府部门、联合国机构、大学以及各类公开或秘密的NGO存在密切的合作关系。例如,为在某些国家推广激进的议程,美国国际开发署与索罗斯这样的人士建立合作关系,使得开放社会基金会成为美国国际开发署对外援助项目的主要执行者,而美国国际开发署的资金已被用于支持开放社会基金会或其在全球各地的附属组织。此外,冷战结束以后,“自由之家”^②等美国老牌NGO亦在对外政治倡议、价值观与人权议题推广等方面继续发挥重要作用,并且均受到美国政府的支持、资助并执行美国政府赋予的使命。

(二) NGO在美国对华政策倡议与舆论引导中的作用

在美国制定与实施对华战略的过程中,NGO在政策倡议与舆论引导方面发挥着重要作用。特别是自2017年以来,美国NGO在涉华政策倡议与对华信息战领域的活跃程度日益上升。

第一,NGO为美国对华政策的调整提供依据。为了配合美国对华战略的转型,国家民主基金会于2017年12月炮制了“锐实力论”(sharp power),即认为所谓的“威权软实力”更应被归类为渗透或穿透目标国家政治和信息

^① Gerald Sussman, “The Myths of ‘Democracy Assistance’: U.S. Political Intervention in Post-Soviet Eastern Europe,” *Monthly Review*, December 2006, pp. 15-18.

^② “自由之家”是在国际舞台上开展活动的、历史最为悠久的位于华盛顿的NGO。它将自己定位为一个自由、甚至中间偏左的组织,掩盖了其真正的议程:动摇那些挑战美国全球霸权的外国政府。其活动资金的80%来自美国政府。在冷战期间,“自由之家”致力于攻击苏联和中国的意识形态和政策,但其几乎总是巧妙地避免讨论美国对外战略的理想和实践之间令人尴尬的不一致。因此,该组织属于美国外交政策的“灰色地带”。冷战结束后,“自由之家”已将注意力从攻击共产主义转移到削弱美国政府所认为的“威权主义”国家。

环境的“锐实力”^①，这实际上是传统的“中国威胁论”的升级版。其后，美国国会于当月即就所谓的“中国输出威权主义”议题举行听证会。国家民主基金会民主研究国际论坛主任珊蒂·卡拉提尔（Shanthi Kalathil）、“人权观察”（Human Rights Watch）中国主任苏菲·理查森（Sophie Richardson）作为主要发言人，借助“锐实力”这一概念，对中国的“人权状况”以及中国的对外文化传播活动横加指责。^②在密集的跨部门协作下，“锐实力论”成功进入国际主流媒体和社交媒体的议题设置中，“锐实力”一词也一度迅速成为国际舆论的热门词汇。^③而且，这一论调在一定程度上也为美国政府升级对华政策的对抗性并进行相关的政策调整提供了理论支撑与舆论烘托。

拜登政府执政后，美国国内的涉华人权组织日益活跃。这些组织迎合民主党的对华政策倾向，并试图影响拜登政府的对华议程，而拜登政府亦利用这些 NGO 的议题导向及其所制造的舆论氛围来推进对华政策中的“人权”议程。2021年2月中旬，24个涉华人权组织致函拜登总统，敦促拜登对华采取以下措施：一是将人权作为对华政策的优先事项；二是在有助于促进中国人权的国际机构中扮演积极角色，主张美国应带领民主国家组成多边联盟，确保“崇尚人权”的个人与政府出任联合国的各种关键职位，并推动中国的人权纪录受到国际审查；三是集中关注科技，特别是美国须与合作伙伴共同谴责中国推广的诸如人脸识别、基因监控等数据收集手段；四是支持中国的所谓“人权捍卫者”；五是继续以人权为由实施针对性制裁等。^④显然，

① Justin Chapman, “Democracies Should Fight Sharp Power with Soft Power,” Pacific Council on International Policy, August 15, 2018, <https://www.pacificcouncil.org/newsroom/democracies-should-fight-sharp-power-soft-power>.

② “The Congressional-Executive Commission on China (CECC) hearing on The Long Arm of China: Exporting Authoritarianism With Chinese Characteristics,” USC US-China Institute, December 13, 2017, <https://china.usc.edu/calendar/congressional-executive-commission-china-cecc-hearing-long-arm-china-exporting>.

③ 李格琴：《美国国家战略传播机制的特征及特朗普政府涉华战略传播》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2021年第3期，第105页。

④ 这些组织包括“维吾尔运动”（Campaign For Uyghurs）、世界基督徒团结会（CSW）、“自由之家”“香港民主委员会”“香港观察”（Hong Kong Watch）、“中国人权”（Human Rights in China）、“人权观察”“国际西藏运动”（International Campaign for Tibet）、“美国维吾尔协会”（Uyghur American Association）等。参见：“China Aid Signs Joint Letter to Biden Administration: Recommends a Human Rights Approach to US-China Policy,” Christians in Crisis International Ministry, February 18, 2021, <https://christiansincrisis.net/all-latest-news-headlines/12475-chinaaid-signs-joint-letter-to-biden-administration-recommends-a->

这些 NGO 所倡导的议题与此后拜登政府的对华政策议程高度重合。

第二，NGO 是美国对华信息战的“马前卒”。自特朗普政府执政以及拜登政府接任以来，美国政府不断升级对华战略的对抗性。在此过程中，美国政府不断强化对华“信息战”，即针对中国进行事实捏造与歪曲，并进行相应的国际舆论引导与塑造。在此过程中，美国政府实施全社会（whole of society）对华模式，即动员媒体、NGO、企业、智库、大学以及个体等社会各层面参与目标一致的行动。^① 其间，美国 NGO 通过发布研究报告、在社交网络上发布文件等方式，引导目标国乃至国际舆论，抹黑中国的国家形象，并以此破坏中国和平发展所需的国际环境。在此基础上，自 2017 年以来的美国对华政策的竞争性、对抗性不断上升并向各领域蔓延。其不仅利用 NGO 在中国内外操控、升级涉港、涉疆问题的反华政治活动，还以其推动针对“一带一路”的地缘政治战与地缘经济战，以及利用行业性与专业技术性 NGO 实施包含政治目标的对华科技战，以此对中国的国际形象、地缘政治与经济环境乃至中国企业的国际化发展进程造成负面冲击。

二、以 NGO 推进美国对华政治“暗战”

自进入 21 世纪第二个十年以来，美国将涉港、涉疆等议题作为遏制中国崛起、干涉中国内政的重要切入点。在此过程中，美国等西方国家的 NGO 及其所支持的各类组织成为美国实施这一战略的重要工具。

（一）美国 NGO 介入香港修例风波及后续事态

随着美国霸权地位的相对衰落，大国间的竞争已经回归，随之而来的是大国关系的调整。^② 尽管美国策划与实施针对中国治港政策的颠覆行动已彻底失败，但美国支持的 NGO 在这一过程中所发挥的作用仍值得长期警惕。香港在英国殖民者统治时期形成的“自由港”特殊地位，使之成为西方 NGO

human-rights-approach-to-us-china-policy.html。

① 李格琴：《美国国家战略传播机制的特征及特朗普政府涉华战略传播》，第 102 页。

② 参见：Jill Kastner and William C. Wohlforth, “A Measure Short of War: The Return of Great-Power Subversion,” *Foreign Affairs*, July/August 2021, pp. 118-119.

的聚集之地。这些 NGO 打着促进“民主”与维护“人权”的幌子，以“观察选举”“社会调查”等为借口进行渗透，为美国利用 NGO 破坏“一国两制”与香港的稳定创造了条件。^① 在此背景下，美国政府及其所支持的 NGO 通过资金支持、舆论营造以及直接或间接地制造混乱等方式，实施、升级对华政治“暗战”，这在 2019 年 6 月之后发生的香港修例风波及后续事态中得到充分的体现。

第一，美国国会通过给予 NGO 资金支持来实施干涉。美国国会的拨款是 NGO 进行介入的主要资金来源。早在 2003 年，美国国会通过的拨款决议就为国家民主基金会拨款 4 200 万美元，其中就包括涉港等相关费用，数额不少于 1 500 万美元。^② 国家民主基金会获得国会拨款后，再将其分发给其附属机构——美国国际事务民主研究所、美国国际劳工团结中心以及其他涉港 NGO，以便其在当地开展活动。^③ 2014—2019 年，国家民主基金会向香港等地投入超过 2 900 万美元，这些资金实际上用于支持一些团体破坏中国的治港政策。^④ 正因获得了美国等西方国家政府的资金支持，在 2019 年的修例风波中，许多以“社会调查”“人权保障”为活动名目的美国等西方国家 NGO 的在港分支组织，充当了美、英等国干涉香港事务、破坏“一国两制”的“白手套”。^⑤

第二，在修例风波中，美国 NGO 通过发表研究报告、为选举提供技术支持等方式支持反中乱港组织。国家民主基金会、“人权观察”“自由之家”“大赦国际”（Amnesty International）等西方 NGO 通过发布所谓“观察报告”，公然支持乱港分子和“港独”言论，抹黑“一国两制”。

① 曾向红、张峻溯：《内外联动：新一轮全球抗议浪潮中的 2019 年香港暴乱》，《统一战线学研究》2020 年第 3 期，第 30 页。

② “H.J.Res.2: Consolidated Appropriations Resolution,” 108th Congress (2003-2004), February 13, 2003, <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-joint-resolution/2>.

③ 张建、张哲馨：《香港回归以来美国国会对香港事务的介入及其影响》，《太平洋学报》2017 年第 7 期，第 32 页。

④ Mnar Muhawesh Adley, “The Ned Strikes Again: How Neocon Money is Funding the Hong Kong Protests,” MintPress News, September 9, 2019, <https://www.mintpressnews.com/hong-kong-protest-united-states-destabilize-china/261712/>.

⑤ 曾向红、张峻溯：《内外联动：新一轮全球抗议浪潮中的 2019 年香港暴乱》，第 30 页。

第三，美国 NGO 为反中乱港势力建立组织并帮助其与美国政界牵线搭桥，甚至直接介入街头非法活动。2019 年 9 月，国家民主基金会招募反中乱港势力加入新组建的、总部设在华盛顿的反华组织——“香港民主委员会”（HKDC）的董事会。该组织的建立凸显了反中乱港分子与华盛顿的共生关系，其董事会成员多为知名乱港分子，而 HKDC 咨询委员会主要由国家民主基金会、开放社会基金会、对外关系委员会（CFR）和“自由之家”的成员组成。^① 在此基础上，在 2019 年香港修例风波中，具有西方背景或受到美国支持的 NGO 直接充当街头非法活动的“操盘手”。在关键节点上，这些 NGO 会动员、组织甚至直接指挥相关非法行动。

（二）美国支持的 NGO 介入涉疆问题的发酵与升级

鉴于中国针对西方 NGO 的恶意渗透活动已日益完善防范体系，美国 NGO 在涉疆问题上，侧重于从境外（尤其是与中国毗邻的中亚地区）针对涉疆问题制造舆论与事端。对此，印度历史学家维贾伊·普拉萨德（Vijay Prashad）指出，由于美方难以通过科技竞争实现其遏制中国的目标，从而试图通过外交和政治力量以及信息战来阻碍中国的进步，这些因素构成了所谓的“混合战争”。^② 在此过程中，美国政府及其所支持的 NGO 对阴谋分裂中国的组织予以政治承认与资助。^③ 在美国等西方国家的支持下，自 2018 年以来，诸多具有美国背景的人权组织，针对涉疆问题发布研究报告，并与西方主流媒体互动，以期塑造国际社会对于相关问题乃至中国国家形象的认知。^④ 在此过程中，中亚地区的美国 NGO 及其所支持的当地 NGO 在抹黑

① Ajit Singh, “Hong Kong’s Opposition Unites with Washington Hardliners to ‘Preserve the US’s Own Political and Economic Interests,’” The Grayzone, November 22, 2019, <https://thegrayzone.com/2019/11/22/hong-kong-opposition-unites-washington-hardliners/>.

② Vijay Prashad and Jie Xiong, “Why Xinjiang is Central to US Cold War on China,” New Cold War: Know Better, April 17, 2021, <https://newcoldwar.org/why-xinjiang-is-central-to-us-cold-war-on-china/>.

③ 参见：李学保：《涉藏、涉疆外交面临的困扰及化解之道》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2019 年第 1 期，第 10 页；Alex Rubinstein, “Coalition Pushing Beijing Olympics Boycott Comprised of US-Funded Destabilization NGOs,” Mintpress News, May 20, 2021, <https://www.mintpressnews.com/coalition-pushing-china-olympics-boycott-us-funded-ngos/277239/>

④ 李琪：《污名化中国在中亚地区的舆情成因与化解路径》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 5 期，第 13 页。

中国政策的同时，美化分裂势力，以削弱中国的区域影响力并离间地区国家与中国的合作关系。^① 在特朗普政府于2020年11月撤销对“东伊运”的恐怖组织界定以及2021年初抛出涉疆谬论之后，拜登政府对此类颠倒黑白及荒谬的政策进一步加倍下注，借此增加对华施压的筹码。

在此基础上，齐聚美国的各种反华势力实际上成为美国政府的马前卒，它们为削弱中国不断上升的国际地位而策划造假宣传运动。^② 值得注意的是，它们试图招募公开支持“黑命贵”（Black Lives Matter）运动的活动人员，通过这些活动人员向赞助商施压的方式向特定国际组织施压。在此过程中，美国国会议员、活动人员亦与有关组织一道，鼓噪采取进一步反华行动。

值得注意的是，通常在国际政治中相对超脱、以商业利益为重的西方行业性 NGO，亦追随美国政府在涉疆问题上的政策立场。“良好棉花发展协会”（Better Cotton Initiative, BCI）发动成员企业抵制新疆棉花即是一例。2005年，作为世界自然基金会（WWF）发起的圆桌会议倡议的一部分，美国国际开发署资助的这个 NGO 应运而生。该组织最初由阿迪达斯（Adidas）、盖普（Gap Inc.）、瑞典连锁服饰品牌 H&M、宜家（IKEA）、乐施会（Oxfam）、英国农药行动组织（PAN UK）和世界自然基金会等企业和 NGO 支持建立。2009年，BCI 作为一个形式上独立的组织成立并运作。BCI 为棉花行业制定全球标准，并为世界各地的棉花农场提供认证。在特朗普政府试图以所谓的新疆“人权”问题为由对新疆农产品实施禁令的背景下，BCI 于2020年10月诬称新疆存在“强迫劳动”，并借此暂停批准从新疆采购棉花。^③ 拜登政府执政后，以“人权”等为借口，联合其盟国强化对新疆产品、企业的制裁与市场封堵，意在压制新疆企业的发展并破坏新疆的经济发展与社会稳定，并以此助推“三股势力”的发展，从而达到其政治目的。虽然 BCI 成员企业

① 参见：郭永良：《共建“一带一路”背景下对美国炒作涉疆问题的应对》，《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2020年第2期，第5页；杨进：《警惕美西方在中亚扶植 NGO 反华》，《环球时报》，2020年2月25日，第14版。

② Alex Rubinstein, “Coalition Pushing Beijing Olympics Boycott Comprised of US-Funded Destabilization NGOs,” Mintpress News, May 20, 2021, <https://www.mintpressnews.com/coalition-pushing-china-olympics-boycott-us-funded-ngos/277239/>.

③ “After H&M, More Foreign Retail Brands Under Fire in China in Xinjiang Fallout,” Reuters, March 25, 2021, <https://www.reuters.com/article/china-xinjiang-cotton-retailers-idCNL4N2LN13G>.

的抵制行动并不会对新疆棉花产业造成严重冲击，但这一事态为行业性 NGO 以及诸多跨国企业提供了极为恶劣的示范效应，并显示了美国等西方国家所主导的部分行业性 NGO 已成为美国对华制裁的重要抓手。

三、以 NGO 辅助对华地缘政治博弈与科技战

随着“一带一路”倡议的推进，美国所支持的 NGO 逐渐加大对“一带一路”框架下中国海外投资项目的阻挠。而在对华科技战的发展进程中，美国控制的诸多专业技术性 NGO 亦追随美国政府对中国企业的制裁措施。当然，NGO 这些行动的直接目标虽然针对经济领域，但其行动的间接后果却与美国政府破坏中国的地缘政治环境、阻挠中国的影响力提升，乃至与其涉华政治目标紧密相关。

（一）美国利用 NGO 阻挠“一带一路”建设进程

由于美国阿富汗战略的失败，其于 2011 年提出的“新丝绸之路倡议”夭折。因此，美国政府日益将阻滞“一带一路”建设作为其对外战略的重要议程，并试图利用中亚极端主义势力抬头等长期存在的问题（20 世纪 80 年代以来，这一问题在一定程度上由美国推动）给战略对手制造麻烦。^① 在此过程中，美国等西方国家的 NGO 通过资金、舆论支持等方式，推动沿线重点国家的地方性 NGO 编造、炒作涉华负面信息，试图以此离间中国与地区国家的合作关系以及破坏“一带一路”项目的发展进程。这些地方性 NGO 干扰中国的区域合作有国内、国际双重因素。在国内层面，针对中国区域合作项目的反对行动内嵌在这些国家的政治经济结构中。这些国家往往存在政府执政能力不足、资源开发中原住民的边缘化以及快速民主化转型导致的民粹主义泛滥等现象。这些因素与经济民族主义思潮相结合，成为 NGO 赖以动员的社会、政治资源。^② 在此背景下，美国 NGO 及其支持的地方性 NGO

^① Vijay Prashad and Jie Xiong, “US Risks Reigniting Islamic Extremism in Xinjiang,” *Asia Times*, April 29, 2021, <https://asiatimes.com/2021/04/us-risks-reigniting-islamic-extremism-in-xinjiang/>.

^② 柳建文：《“一带一路”背景下国外非政府组织与中国的国际区域合作》，《外交评论》2016 年第 5 期，第 1 页。

针对中亚国家、缅甸等中国周边的“一带一路”项目重点参与国家，离间这些国家与中国的友好关系，其阻挠策略可归结为经济合作问题生态化、人权化与政治化。^① 特别是在中亚地区，包括开放社会基金会等 NGO 成为美国在当地的代言人，其对地区各国内部的反对派进行包括物质资助、子女出国留学等利益输送，以此拓展人脉资源，为借助当地 NGO 实施反华议程确立政治与社会基础。与此同时，美国 NGO 利用中亚部分国家的政治稳定性与社会治理能力不足的问题，在当地支持建立了众多地方性 NGO，并通过由美国国会直接资助的各类项目发挥影响力。

在此背景下，自 2017 年以来，开放社会基金会、“人权观察”及其所支持的地方性 NGO 就“一带一路”建设项目等议题，通过在社交网络平台上对中国进行污名化、传播误导中亚民众的视频和文件，鼓动当地部分民众对抗本国领导人和政府，抵制中国公民和中资企业租赁土地。例如，这些西方 NGO 所支持的吉尔吉斯 NGO——“四十骑士”（Kyrk Choro）等组织围绕中国在“一带一路”沿线国家投资建设的旗舰项目，炮制“经济资源掠夺论”“中国劳务人员威胁论”等民族主义论调。此类论调与民间思潮往往被某些持不同政见者、社会运动作为攻讦本国政府的对华政策以及阻碍本国政府积极参与“一带一路”建设的借口。与此同时，部分美国 NGO 及其所支持的地方性 NGO 还择机支持乃至直接参与制造暴力和混乱，以冲击中国与沿线国家的经济合作议程与相关项目。例如，2018 年 12 月底至 2019 年 1 月，“四十骑士”动员、组织部分民众在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克多次举行集会，要求政府驱逐非法移民、限制移民数量，并对雇佣中国劳工的公司进行检查。^② 因此，在中亚乃至更广泛的区域所滋生的经济民族主义情绪与民族、宗教问题相叠加，对相关中国企业在地区国家的投资项目造成冲击与延宕，对“一带一路”建设的顺利推进形成了负面影响。

（二）以专业技术类 NGO 辅助美国对华科技战

^① 柳建文：《“一带一路”背景下国外非政府组织与中国的国际区域合作》，第 1—11 页。

^② Jazgul Masalieva, “Kyrk Choro Plans to Check Foreign Companies and Their Employees,” 24.kg News Agency, December 20, 2018, https://24.kg/english/104546_Kyrk_Choro_plans_to_check_foreign_companies_and_their_employees/.

自进入 21 世纪第二个 10 年以来,随着美国等西方科技企业在信息产业领域面临来自中国企业的竞争压力日益增强,以及中国在信息技术标准等领域的话语权不断提升,在美国政府的支持下,具有美国背景的 NGO 成为炮制和渲染所谓的中国输出“技术威权主义”(techno authoritarianism)与“数字威权主义”以及为美国政府制裁中国科技企业造势的主要推手。卡内基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)非常驻研究员、曾任美国副助理国务卿的史蒂文·费尔德斯坦(Steven Feldstein)所称的“数字威权主义”论调试图将技术与意识形态、价值观挂钩,以对中国出口的信息技术系统污名化,并为美国政府制裁相关中国企业提供“依据”。^①这一论调的基本倾向体现在三个方面。首先,捏造与渲染中国利用信息技术进步对本国公民进行监控,并支持他国政府的国内监控措施的谎言,甚至认为数字货币的推出将使中国能够监视和控制人们的金融交易。其次,诬称中国的信息技术生态系统蕴含着中国的价值观,并宣称随着所谓的“威权主义价值观渗透到技术圈”,中国的“互联网主权”模式在发展中国家的影响及获得的支持日益增加。^②再次,一些美国 NGO 针对所谓的“数字威权主义”,鼓噪美国政府应从保护人权等立场出发,对中国企业实施制裁。在此过程中,美国兰托斯人权基金会(Lantos Foundation for Human Rights and Justice)、“自由之家”等 NGO 出席国会听证会,针对所谓“数字威权主义”推动实施对中国企业的制裁。^③

与此同时,在美国发起并持续推进对华科技战的进程中,专业技术性

① Steven Feldstein, “When it Comes to Digital Authoritarianism, China is a Challenge-But Not the Only Challenge,” Carnegie Endowment for International Peace, February 12, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/02/12/when-it-comes-to-digital-authoritarianism-china-is-challenge-but-not-only-challenge-pub-81075>.

② “自由之家”总裁迈克尔·阿布拉莫维茨(Michael Abramowitz)与“自由之家”主席、前国土安全部部长迈克尔·切尔托夫(Michael Chertoff)声称,美国等西方国家应关切中国对“数字威权主义”的输出。随着中国企业在人工智能和 5G 网络通信技术等关键领域的竞争力上升,长期主导全球互联网的“民主规范”正退居次要地位。参见: Michael Abramowitz and Michael Chertoff, “Opinion: The Global Threat of China’s Digital Authoritarianism,” *The Seattle Times*, November 1, 2018, <https://www.seattletimes.com/opinion/the-global-threat-of-chinas-digital-authoritarianism/>.

③ “Digital Authoritarianism And the Global Threat to Free Speech,” 115th Congress (2017-2018), April 26, 2018, p. 1, <https://www.congress.gov/115/chrg/CHRG-115hhrg30233/CHRG-115hhrg30233.pdf>.

NGO亦成为美国政府可借助的重要力量。自2019年5月起,相关专业技术类行业标准组织纷纷配合美国的制裁措施,取消华为公司的会员资格。^①随后美国主导或影响的行业组织追随美国政府的政策,对中国有关产业与企业采取制裁措施,在短期内对中国的经济与科技产业发展所需的稳定外部环境造成阻挠。特别是华为暂时失去部分行业组织的会员资格,会影响其国际化发展,并意味着华为将在一定时间里失去影响行业技术发展方向中的地位。虽然时隔不久Wi-Fi联盟、固态技术协会等组织又恢复了华为的成员资格,但这一事态既显示了本应最大限度保持政治中立的专业技术性组织可能追随美国的对华制裁政策,也显示美国出于战略紧迫性与短期政策目标的考量,已加大对其软实力与国家信用的透支力度。

四、美国利用 NGO 实施对华战略的发展趋势

自2018年美国发起对华贸易战、科技战以来,大国竞争再次回归的态势愈发明显,最强大国家之间重新兴起的竞争再次成为全球政治的一个决定性特征。在西方国家看来,经历了一段历史上地缘政治紧张局势较缓和的时期之后,“修正主义大国”正在日益考验由美国创建和领导的“自由国际秩序”,冷战结束后大国之间深度和平的时代已经结束。^②在西方国家对其制度优越性的信心正在减弱的情况下,中国的经济模式在国际上引起共鸣。在

① 这些专业技术与行业标准组织及其所采取的措施主要包括:总部位于美国的国际电气和电子工程师学会(IEEE)限制华为及其子公司的员工参加IEEE刊物的同行评审和编辑工作;微电子行业的领导性标准机构、总部位于美国弗吉尼亚州的固态技术协会(JEDEC)将华为旗下的海思半导体从会员中“除名”;位于美国得克萨斯州奥斯汀的商业联盟——Wi-Fi联盟(负责Wi-Fi认证与商标授权),暂停华为参与相关的Wi-Fi联盟活动;由松下、SanDisk和东芝公司于2000年1月成立的、专事制定SD存储卡标准的行业组织——SD协会(SDA)暂停华为的会员资格,这一总部位于美国加州的专业技术性组织禁止华为在任何产品中使用microSD卡;总部位于美国俄勒冈州、负责接口的标准化组织——PCI-SIG取消了华为的会员资格,这不仅会对华为手机造成影响,更会波及平板机、笔记本电脑;主要负责非营利性的USB技术和标准推广的、位于美国的标准组织——USB-IF停止与华为合作;由美国政府支持成立并由美国政府与军方机构、教育机构、企业、英国国家网络安全中心(NCSC)等参与者组成的国际网络安全应急论坛组织(FIRST)暂停了华为的会员资格,这意味着华为将不能参与该组织进行软件故障等问题的讨论。

② Hal Brands, “Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great Power Conflict,” *Survival*, Vol. 60, No. 5, October/November 2018, pp. 61-62.

此情况下，地缘政治力量的竞争与意识形态优势的争夺混杂在一起。^①对拜登政府而言，中国已被视为其国内外政策的驱动者，是涉及多维度、需要美国政府全面关注与动员资源来予以应对的巨大挑战。

在 2021 年 7 月 26 日举行中美天津会谈之后，美方并未切实展现改善双边关系的诚意，显示其不会降低对华战略的竞争性。然而美国政府对华关系中可资利用的战略资源与筹码却日益匮乏，因此其仍将通过不断创造新的议题，来凭空增加对华博弈的新“筹码”。由于通过借助具有政治背景的 NGO 实施对华干扰具有投入较低、手段隐蔽、对国际社会的欺骗性相对更强等特点，未来美方会进一步强化 NGO 在其对华政策中的作用。当然，另外一些美国 NGO 对于保持与扩大中美合作空间，则具有正面的推动作用。

（一）NGO 在美国在对华战略实施进程中的地位将得到进一步强化

拜登政府的对华战略竞争注重长期性、可持续性与成本可控，力图推进更加精准的对华竞争，尽量减少对美国自身利益的损害，并使美国的盟友和伙伴国更易接受。因此，拜登政府明显提升人权和意识形态问题在对华政策中的重要性，力图通过强化所谓“道义权威”赢得对华竞争优势。^②值得注意的是，拜登政府承诺在上任一年之内举办“民主国家峰会”，并动员民主国家组成广泛的联盟，遏制中国和俄罗斯等国家的发展。其渲染中美之间的制度与意识形态斗争，体现了西方战略研究界兴起的思潮，即认为“民主”和“威权主义”之间的竞争几乎渗透到当代大国竞争的各方面。这一竞争破坏了信任，难以达成妥协，加剧了美国与竞争对手之间的对抗，强化了对国际秩序不可调和的看法。^③一方面，这一论调声称西方国家正遭受非西方国家的以颠覆西方的民主价值观为目的的混合干涉（hybrid interference），西方国家需以“民主威慑”（democratic deterrence）应对混合干涉。传统威慑依靠的是硬实力，民主威慑则是利用西方社会的软实力基础，而 NGO 对于

^① Peter Rudolf, “The Sino-American World Conflict,” *Survival*, Vol. 63, No. 2, April/May 2021, p. 92.

^② 赵明昊：《拜登执政与美国对华战略竞争走向》，《和平与发展》2021 年第 3 期，第 22、29 页。

^③ Hal Brands, “Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great Power Conflict,” *Survival*, Vol. 60, No. 5, October/November 2018, p. 63.

西方软实力的投射具有重要作用，特别是国家民主基金会等 NGO 在建立跨国关系网络方面的灵活性可以为推进西方的“民主事业”提供重要途径。^① 另一方面，这一论调认为，新兴的影响力竞争并非严格意义上的政府间竞争。在国外寻求影响力的政府越来越多地在一个由 NGO、利益集团等主体组成的复杂的网络中运作。在美国部分战略研究人士看来，由于美国社会更加开放，其在这一领域潜在地享有竞争优势，并可通过非政府渠道的竞争为其利益服务。因此，美国需要一项全面的战略，以促进政府与 NGO、社交媒体影响者、学者以及更多群体的合作，并借此强化对华竞争。^② 由此可见，通过发挥 NGO 等民间力量的作用，实施对华意识形态与影响力打压，已成为拜登政府与西方战略研究界的共识。

在此背景下，正处于立法进程并得到美国两党议员广泛支持的《2021年战略竞争法案》（Strategic Competition Act of 2021）强调，中国正在利用其政治、外交、经济、军事、技术和意识形态力量，成为与美国实力相近的全球性竞争对手。在该法案的第 131 节提出的对抗中国的措施主要包括：在 2022 年至 2026 年的每个财政年度，授权向“对抗中国影响基金”（Countering Chinese Influence Fund）拨款 3 亿美元，以对抗中国在全球的影响；支持“民间组织”和“独立媒体”提高对“一带一路”倡议所谓“负面影响”的认识，并推动透明度的提高。^③ 在这一法案或类似法案完成立法程序后，将为美国利用 NGO 强化对华遏制提供法律依据。虽然法案所确定的总体拨款额度有限，但考虑到官方资金对民间资金投入的巨大带动作用，未来美国政治类 NGO 针对中国事务的活动经费将会显著上升。相应地，美国 NGO 及其关联的西方 NGO，以及受其支持或资助的发展中国家 NGO，针对中国的国家形象、海外利益等方面干扰活动的数量、影响亦将进一步增加。

（二）NGO 升级对华信息战并以此助力美国政府对华施压

① Mikael Wigell, “Democratic Deterrence: How to Dissuade Hybrid Interference,” *The Washington Quarterly*, 2021, pp. 49-54.

② Michael J. Mazarr, et al., “Understanding Influence in the Strategic Competition with China,” RAND Corporation, 2021, p. 127, p. 133, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA200/RRA290-1/RAND_RRA290-1.pdf.

③ 参见：“S.1169 - Strategic Competition Act of 2021,” <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169/text#toc-idF826870FA41342A89DD0FA5F7B7A921C>.

借助人权相关议题，以制造、引导国际舆论与抹黑中国为目标的对华信息战，是美国 NGO 落实美国对华战略的重要举措之一。尽管无法通过炒作各种针对中国的不实论调而达成其希望的“交易”，但美国政府不会放弃、利用人权议题或通过诸多涉华 NGO 的活动来对华施压。美国的 NGO 仍将侧重于在境外制造舆论、塑造议题与制造事端，并以此辅助美国政府在人权、经济与科技领域实施对华施压政策。

从包括“自由之家”在内的美国主要人权组织涉华议题的关注点可以看出，未来一段时期美国政府与其支持的 NGO 在涉华“信息战”与“人权”议题方面的主要动向。一是在攻击标靶方面，美国将重点关注与中国相关的所谓各类“威权主义”、新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）责任、少数民族等议题领域。二是在施压方式方面，考虑到拜登政府试图借重联盟体系实施对华遏制的战略导向，未来一段时期，美国将通过制造涉华“人权”议题，以价值观为纽带，团结其西方盟国实施对华“民主威慑”，并推动西方 NGO 在涉华议题领域的互动与协作。在此过程中，美国政府及其影响之下的专业技术性、行业性 NGO 有可能会对中国科技公司及其从业人员实施更为严苛的制裁与限制措施。三是在施压目标方面，美国意在通过强化 NGO 针对中国议题的持续发力，助力其实现挤压中国的国际空间与发展空间的企图。

（三）美国支持的 NGO 的影响与其他因素叠加干扰“一带一路”建设在“海上丝绸之路”方向，缅甸的地缘位置使得美国长期试图影响、干预该国的政局走向。而具有西方背景的 NGO 以及受其支持的地方性 NGO 对缅甸社会舆论乃至政府决策具有重要影响。早在 2011 年 9 月底，由于受到 NGO 阻挠等因素的影响，缅甸政府曾宣布搁置密松水电站项目。拜登政府执政后，试图通过推进“印太”战略，强化对华围堵。但在缅甸军方于 2021 年 2 月初实施有违美国预期、对政府进行大规模改组的措施之后，受美国支持的缅甸 NGO 即鼓动与组织缅甸一些不明真相的民众冲击中资企业。在缅甸国内局势不稳的背景下，美国支持的缅甸 NGO 的活动将增大中国在缅投资项目以及“海上丝绸之路”建设所面临的风险敞口。

与此同时，在美国自阿富汗撤军、疫情冲击地区国家经济与社会稳定的

态势下，美国支持的 NGO 在中亚地区的活动将对“丝绸之路经济带”建设产生负面影响。早在奥巴马执政时期，美国就从高加索地区招募和训练雇佣兵，并欲以之在华发起恐怖主义活动。这些激进分子已参与了美在叙利亚的政权更迭行动，并有部分人员成为极端恐怖组织“伊斯兰国”和“基地组织”的骨干。时任奥巴马政府副总统的拜登对此心知肚明，并欲将阿富汗作为区域地缘政治战略中不可替代的中心。^① 虽然美军最终迫不得已从阿富汗仓皇撤离，但早在撤军之前，美国政府就计划在撤军后仍通过跨境空袭、特种部队远程奔袭实施抓捕与歼灭等手段干预当地局势。^② 这将显著增加阿富汗乃至中亚地区安全局势的不确定性。而疫情的持续发展对地区国家的经济状况造成持续冲击，并有可能加剧区域国家的社会与政治问题。在此形势下，美国 NGO 及其所支持的中亚国家的地方性 NGO 所炮制的与中国相关的种种不实言论，有可能加剧中亚部分国家民众针对中国的涉及经济利益、民族乃至宗教对立的思潮。在美国支持的 NGO 的动员与组织之下，这些国家民众针对中国企业投资项目的反对、抗议与干扰活动有可能进一步增加，从而对“丝绸之路经济带”的发展进程造成负面影响。

（四）部分 NGO 可为促进中美关系的稳定发挥正面作用

虽然诸多具有美国背景的 NGO 的理念倡议、舆论引导与活动开展有损中美关系的健康发展以及地区国家的繁荣与稳定，但亦有部分美国 NGO 对保持与拓展中美对话交流渠道以及促进两国在共同关切的议题上进行务实合作具有重要意义。美国卡特中心（Carter Center）参与发布的报告认为，在过去 50 年中，NGO 一直是不断发展的中美关系的支柱。尽管当前两国关系急剧恶化，但 NGO 仍是跨太平洋接触的重要渠道。由于多年来国际同行之间的合作和信任，尽管政治摩擦影响了交流，但合作基础仍相对完整。^③

① M. K. Bhadrakumar, “China Resents US Presence in Afghanistan,” *South Asian Monitor*, January 4, 2021, <https://countercurrents.org/2021/04/china-resents-us-presence-in-afghanistan/>.

② Nabih Bulos and David S. Cloud, “U.S. Troops are Leaving Afghanistan, But Al Qaeda Remains,” *Los Angeles Times*, April 30, 2021, <https://www.latimes.com/politics/story/2021-04-30/us-troops-are-leaving-afghanistan-but-al-qaeda-remains>.

③ Nathaniel Ahrens and Matthew Chitwood, “The Case for Cooperation: Advancing National and Global Interests by Empowering NGOs,” In *Finding Firmer Ground: The Role of Civil Society and NGOs in U.S.-China Relations*, The Carter Center, March 18, 2021, pp. 15-16, <https://us-china.report/wp-content/uploads/2021/02/Finding-Firmer-Ground-Report-PDF.pdf>.

在美国对华战略的对抗性显著上升的背景下，基于双方社会组织与 NGO 之间对话交流活动的“二轨外交”，对于弥补双方官方沟通渠道的不足具有重要意义。特别是在双边官方会谈中，由于一些议题的敏感性过高或双方存在难以弥合的立场差距，因此难以进行深入、有效地沟通。而双方社会组织和 NGO 就这些议题进行对话与深入交流，有助于克服官方沟通渠道的局限并增进与积累相互了解与理解。在此过程中，许多美国商业、科技类行业组织以及关注文化交流、慈善等议题的 NGO 的非官方身份和专注某一议题领域的组织特性，在很大程度上有助于使之超越国内选举政治与两党角力的羁绊。虽然其中一些 NGO 存在两面性，例如部分商会类组织既希望美国政府就中国的外资政策等议题对华施压，又希望中美双边关系保持稳定以增加其在中国商业机会与运营收益，但总体而言，上述 NGO 能够从相对务实或倾向于促进双边合作的视角来看待中美关系，并进而倡议与推进两国在经济合作等领域的合作议程。在此形势下，中美双方具有相同与相似议题导向的社会组织、NGO 之间的对话与交流互动，有助于提升中美双边沟通效能，并为促进中美关系的稳定创造有利条件。

在务实合作方面，中美两国在气候变化与公共卫生等领域具有广阔的合作空间。特别是中美合作应对气候变化，对于全球可持续发展具有深远影响。鉴于中美关系发展态势以及中国在应对气候变化的国际合作中不可或缺的地位，部分美国环保类、科技类 NGO 已积极推动美国政府调整对华战略导向并与中国合作应对气候变化。2021 年 7 月初，包括“日出运动”（Sunrise Movement）和“忧思科学家联盟”（Union of Concerned Scientists）在内的 40 多个团体致信拜登政府和所有国会议员，呼吁避免在中美关系领域以对抗作为主导方式，而应优先考虑多边主义与外交方式，以及与中国合作应对气候危机这一生存威胁。^① 因此，积极拓展中美社会组织与 NGO 在应对气候变化等领域的对话与合作，对于维护中美关系的稳定，以及促进应对气候变化等事关国际社会共同利益的合作议程，具有重要的现实意义。

^① Zack Budryk, “Progressive Groups Warn of Risk to Climate from US Confrontational Approach to China,” *The Hill*, July 8, 2021, <https://thehill.com/policy/energy-environment/562084-progressives-warn-of-risk-to-climate-from-confrontational-approach>.

结 束 语

在中美综合国力差距不断缩小、两国在地缘政治与国际秩序等方面的分歧难以弥合的背景下，美国政府与国会强化 NGO 在对华战略中的作用，体现了美国朝野在对华政策认知中的战略惯性与认知惯性。一方面，美国基于其长期的霸权逻辑以及冷战时期的“制胜”经验，在相对实力衰落的背景下，试图通过发挥“软实力”优势，谋取对华竞争优势。另一方面，在美国国内抗疫与经济恢复不力的形势下，美国政界、社会精英乃至更为广泛的群体，无视美国体系中存在的问题以及国内治理失灵的现实状况，而是基于价值观的优越感，试图在与“人权”相关的议题领域对华发力，以转移国内视线，并通过遏制中国，来维护其霸权地位。在美国借力 NGO 阻挠中国发展的态势下，中国如何应对美方这一战略取向的负面影响将是长期的考验。仅就社会组织层面而言，未来一段时期，中国需探索与推进以下三方面应对措施：首先，通过财税支持，以及简化（对外开展项目的）社会组织筹组与“走出去”的审批程序等政策措施，加强国内社会组织的国际化能力建设，以抑制美国 NGO 在目标国家活动对中国造成的不利影响，并拓展中国的国际影响力。在此过程中，亦可强化国内社会组织与美国 NGO 在人文交流、应对气候变化与减灾等议题领域的对话与合作。其次，为应对美国等西方国家在 NGO 层面的协作与对华实施“民主威慑”，需促进国内社会组织与“一带一路”沿线国家 NGO 的交流与项目合作，借此厚植“民心相通”的社会基础，以护持“一带一路”建设行稳致远。再次，宜推动国内社会组织与新兴媒体、在境外或目标国具有舆论影响力的人士等群体构建紧密的协作关系，以提升中国的话语影响力，并以之应对西方 NGO 开展的对华信息战，防范与纠正美国政府及其所支持的 NGO 对涉华信息的歪曲导致的不利后果。

[责任编辑：樊文光]

全球数字经济发展背景下的 国际治理机制构建

潘晓明 郑冰

【内容摘要】 新冠肺炎疫情暴发后，数字经济加速发展。为应对疫情冲击，各国加速提升经济的数字化水平，跨国公司的全球供应链调整与数字技术扩张相互推动，数字经济正发展成为新一轮全球化的重要驱动力量，加快世界经济的发展和融合。与此同时，数字经济的发展也使发达国家和发展中国家、世界不同区域之间发展水平的分化加速，加剧了以数字经济为基础的国际竞争，给国际经济治理带来新难题。目前，国际社会正通过 WTO 多边机制和区域自由贸易协定等推动构建以电子商务规则为基础的国际数字经济治理机制，但全球数字经济的深入发展要求国际社会加强多维度、多层次合作，推动国际数字经济治理机制构建，以数字经济带动各国实现包容性发展。中国作为数字经济大国，应在国际数字经济治理机制建设中发挥更加积极的引领作用，以多边、区域和双边等多种路径同时推动电子商务规则磋商，加强国家间数字经济政策协调，深化数字技术和数字基础设施的合作，与世界各国一道以发展数字经济为契机，推动世界经济快速发展。

【关键词】 全球化 数字经济治理 全球供应链重构 电子商务规则

【作者简介】 潘晓明，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）；郑冰，新疆金风科技股份有限公司法务部法务经理（北京 邮编：100176）

【中图分类号】 F113

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0109-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105006

由国际自由贸易和跨国投资推动的经济全球化，加快了世界范围内生产要素的流动，推动各国形成供应链分工合作态势，实现了世界经济的繁荣和发展。然而，2008 年国际金融危机之后，贸易和投资的减速导致全球化发展动力不足，以发达国家为代表推行的贸易保护主义政策，更使得逆全球化浪潮此起彼伏。全球化在遭遇减速的同时，也面临新的发展机遇。数字经济的快速发展，成为全球化发展的重要推动力量。以电子商务为代表的数字贸易、移动支付以及产业互联网等数字经济活动正成为国家之间经济合作的新动力。与此同时，数字技术和数字经济也成为各国竞争力发展的重要指标。为争夺数字竞争优势，主要国家之间的竞争和摩擦不断加剧。在这样的背景下，协调各国数字经济政策及实现共同发展的国际数字经济治理机制的重要性不断凸显，这一机制正在加速形成之中。

一、数字经济推动重塑经济产业发展

数字技术的快速发展推动数字经济不断打破原有边界，成为推动各国经济发展的新增长点。而 2020 年新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）的暴发以及在全球的蔓延，改变了人类原有的行为模式，包括隔离措施和保持社交距离在内的防疫举措进一步推动了数字技术在社会各个层面的深度运用，并赋予传统实体经济活动以新的组织和运行模式，提升了生产效率和经济运行效能，成为生产力变革的重要推动力量。^①

（一）数字经济重塑消费零售行业

在疫情发生的背景下，电子商务加速发展。2020 年中国网上零售额为 11.76 万亿元，同比增长 10.9%。其中，实物商品网上零售额为 9.76 万亿元，比上一年同比增长 14.8%，约占社会消费品零售总额的四分之一。^② 而跨境电子商务也成为进出口增长的重要推手。跨境电商进出口额达到 1.69 万亿

^① OECD, “Digitalization and Productivity: A Story of Complementarities,” *OECD Economic Outlook*, December 2019, p. 56.

^② 《商务部电子商务司负责人谈 2020 年全年网络零售市场发展情况》，商务部网站，2021 年 2 月 2 日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/resume/n/202102/20210203036186.html>。

元，比上一年同比增长 31.1%。^① 电子商务的持续加速发展推动消费发生重要变化。首先，电子商务通过平台提供的营销渠道与第三方物流系统相结合，使商品销售能够遍及偏远地区。美欧发达国家从 20 世纪 50 年代以来逐步建立起以大型超市为龙头的零售系统，^② 而中国等发展中国家通过发展电子商务得以超越这一阶段，实现“弯道超车”，获得优化零售业结构、提升零售业效率的机会，从而推动零售业实现历史性跨越。其次，电子商务打破原有的商品和服务的边界，无论是社区团购，还是社交平台带货，都将商品购买和更多的服务元素相结合，^③ 实现销售环节的创新，带给消费者更多新颖和丰富的体验。再次，电子商务平台吸收更多零售商融入电子商务，这不仅促进了商品的多元化和企业竞争模式的转变，更使得包括小微企业在内的更多商业主体能够分享数字经济发展的红利，助推经济的包容性增长。由此，以电子商务为代表的数字贸易通过改变消费者的消费模式带动从生产者到经销商各商业主体的转变，赋予消费以新内容，催生出更多的创新机会。

（二）数字技术应用加速提升企业数字化水平

疫情成为催化剂，在推动数字化技术应用的同时，给企业乃至产业的数字化转型带来深远的影响。数字技术的快速发展和广泛应用，推动企业不断加速数字化转型，疫情的暴发又为企业的数字化转型提供了契机。为应对疫情带来的冲击，企业不得不迅速采取数字技术来面对疫情隔离带来的各种挑战。据麦肯锡全球研究院（McKinsey Global Institute）的调查，一般情况下，全球受访企业的产品和服务数字化水平提升平均需要 7 年时间。然而，在亚太地区，2019 年 12 月受访企业的平均数字化水平为 33%，2020 年 7 月则升至 55%，^④ 成为世界各地中数字化水平提升最为迅速的地区之一。数字化

① 《商务部电子商务司负责人谈 2020 年全年网络零售市场发展情况》。

② Oliver Tonbyet et al., “The Future of Asia: How Asia can Boost Growth through Technological Leapfrogging?” McKinsey Global Institute, December 2020, https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Asia%20Pacific/How%20Asia%20can%20boost%20growth%20through%20technological%20leapfrogging/MGI%20Future%20of%20Asia-Technology_Discussion%20paper_December%202020.pdf?shouldIndex=false.

③ UNESCAP, *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016: Recent Trends and Developments*, Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, November 2016, p. 106, <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/aptir-2016-full.pdf>.

④ Laura LaBerge et al., “How Covid-19 Has Pushed Companies over the Technology

应用办公软件、云计算等先进数字技术在推动企业内部在远程办公、内部管理和决策等方面提升效率的同时，更使产业发展发生重要变化。

（三）全球供应链重构背后的数字化革命

自 20 世纪 90 年代以来，跨国公司以减少成本为基本出发点的全球资源配置推动了企业供应链发展和扩张。然而，供应链的全球分布也使其暴露于各种风险之下。据统计，平均每 3.7 年全球供应链就会遭遇一次长达 1 个月乃至更长的中断。^① 疫情在全球暴发，在各国采取隔离政策的情况下，生产活动暂停，国际交通一度中断，许多跨国公司分布在全球范围内的供应链因此面临停摆及生产陷于瘫痪的境地。疫情暴露出跨国公司以往“减少库存，即时生产”供应链布局的脆弱性，催生这些公司寻求建立更具有韧性的供应链机制。数字科技为跨国公司提供了新的可能。^② 跨国公司以数据为基础对供应链进行数字化管理，通过大数据帮助企业分析供应链运行中存在的风险，并进行提升和优化，从而增强供应链的透明度和韧性。例如著名跨国公司宝洁（Procter & Gamble）就已经建立了以数据为基础的中央信息交换与控制中心。宝洁公司通过云服务软件将从仓储到天气和道路信息在内的实时数据提供给下属子公司、供应商和经销商，并对数据进行处理，为公司提供全球供应链运行全景，并对风险进行实时预警以及在问题发生后根据场景推演提供最优解决方案。^③ 因此，全球供应链重构的重点一方面在于减少风险，即跨国公司通过供应链“收缩”，减少供应链过长而导致暴露于过多风险之中的情况；而另一方面更在于对风险的管控，即跨国公司逐步引入更多以云计算和大数据为基础的数字技术对供应链进行有效管理，连通供应链各环

Tipping Point-and Transformed Business Forever,” Mckinsey Global Institute, October 2020, <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever>.

① Susan Lundet et al., “Risk, Resilience and Rebalancing in Global Value Chains,” Mckinsey Global Institute, August 2020, p. 5, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Operations/Our%20Insights/Risk%20resilience%20and%20rebalancing%20in%20global%20value%20chains/Risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains-full-report-vH.pdf>.

② Laura LaBerge et al., “How Covid-19 Has Pushed Companies over the Technology Tipping Point-and Transformed Business Forever,” p. 4.

③ Emma Cosgrove, “How P&G Created A ‘Ready for Anything’ Supply Chain,” *Supply Chain Dive*, June 3, 2019, <https://www.supplychaindive.com/news/pg-ready-for-anything-supply-chain-disaster-response/555945/>.

节，以建立“更低成本”和“更具灵活性”的供应链体系。^① 因此，伴随着数字技术在世界范围内实现更为广泛的有效应用，跨国公司供应链重构的技术革命正在悄然发生。

二、数字经济推动重塑世界经济格局

以关税及贸易总协定（GATT）及世界贸易组织（WTO）为代表的多边贸易体制以促进市场开放和贸易自由化为目标，推动了成员间跨境贸易的发展。在 2008 年国际金融危机之前，从 1997 年至 2007 年，世界贸易年平均增长率为 5.5%，远高于世界 GDP 年平均 2% 的增长率。^② 而金融危机之后，国际贸易一直未能恢复到危机爆发前的水平，2019 年国际贸易比上一年下降 3%。^③ 而自 2018 年来，美欧等发达国家推行贸易保护主义政策，“逆全球化”思潮泛滥，地缘政治风险上升，进一步冲击了原有的国际经济合作基础，经济全球化的推进面临艰难处境。与此同时，数字经济发展成为全球化的重要推动力量，赋予 21 世纪全球化以新的内涵。除了传统的货物贸易和服务贸易，以数据跨境流动带动经济活动成为这一轮全球化的主要特征。在这一背景下，国家的数字经济竞争力影响和塑造国家之间经济合作模式和国际竞争秩序。各国虽享受数字经济带来的发展机遇，但同时面临激烈竞争带来的分化和挑战。数字经济的发展成为世界经济格局重塑的重要推动力量。

（一）数字经济成为促进全球化发展的新动力

数字经济成为新的崛起性力量，推动全球化加速发展。随着跨境电子商务的发展壮大，数据成为除商品、资本和劳动力之外的要素在国家之间流动。

^① Kevin Sneader and Bob Snerfels, “From Surviving to Thriving: Reimagining the Post-COVID-19 Return,” *McKinsey & Company*, May 2020, <https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/Future%20of%20Organizations/From%20surviving%20to%20thriving%20Reimagining%20the%20post%20COVID%2019%20return/From-surviving-to-thriving-Reimagining-the-post-COVID-19-return.pdf?shouldIndex=false>.

^② WTO, *World Trade Report 2008: Trade in a Globalizing World*, Geneva: World Trade Organization, 2008, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report08_e.pdf.

^③ WTO, *World Trade Statistical Review 2020*, Geneva: World Trade Organization, 2020, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020_e.pdf.

进入 21 世纪，随着社交平台的发展和互联网通讯成本的降低，国际交流更为频繁，数据跨境流动以更快速度和更大规模展开。而数字科技发展推动“工业 4.0”进程不断加快，以大数据、人工智能和物联网为代表的数字在企业的生产、销售和流通环节逐步得到应用。数字技术带动经济活动发生根本性变化。在原有贸易、服务和投资跨国流动的基础上，以数据跨国流动为基础的数字经济成为推动国家之间经济互动的新动力。跨境电子商务将全球范围的产品以线上模式提供给消费者，消费者可享受更低价格和拥有更多选择。电子商务的便利性也使消费者减少“本土偏好”（home bias）^①，不再拘泥于本国生产的产品。研究表明，与传统零售业相比，电子商务将消费者的“本土偏好”减少至 65%。^② 电子商务已经逐渐成为消费者的主要购物方式，而跨国货物流动的便利化则加速了商品和服务在全球范围的流动。

同时，数字经济不断拓展其内涵和外延，深入国际经济各个领域。从以电子商务为代表的数字贸易，到数字技术推动的跨国公司供应链生产，再到以比特币等为代表的区块链金融以及主要央行推出的数字货币，数字经济已从国际贸易向国际生产和国际金融等方面深度渗透。数字经济在国际经济领域的发展，从根本上改变了国际经济活动中各主体的分工和协作的组织方式，并通过技术对国际生产、贸易和金融带来变革性影响。而由于数据边际成本接近于零的基本特性，这些变革将以更快的速度在更广的范围内展开，使数字经济不断发展并形成自我加强趋势，从而增强其在世界经济中的影响力。尽管面临全球化减速和地缘政治风险上升的问题，由数字技术不断革新驱动的数字经济发展成为重要力量，推动新一轮经济全球化趋势不断向前。

（二）数字经济重塑国际经济格局

数字技术的快速进步和数字经济发展已成为国际经济秩序演化的重要变量，数字竞争力成为衡量国家综合竞争力和发展潜质的重要维度，它不但影响国家竞争实力，更影响国家间力量对比。各国在打造数字竞争力的同时，

^① Jacques Bughin, and Susan Lund, “The Ascendancy of International Data Flow,” Voxeu January 9, 2017, <https://voxeu.org/article/ascendancy-international-data-flows>.

^② Andrea Lendle, Marcelo Olarreaga, Simon Schropp and Pierre-Louis Vézina, “There Goes Gravity: How eBay Reduces Trade Costs?” Working Paper Series, No. 6253, World Bank October 2012, p. 16.

数字经济发展也在国家和地区之间呈现分化态势。

第一，发展中国家和发达国家之间的分化。在自 20 世纪 80 年代开始的全球化中，以东亚为代表的发展中国家参与全球分工，获得了先进技术和广阔的国际市场，^① 从而实现了自身工业化的推进和经济的高速增长。而对于发展中国家来说，数字和信息革命是发展自身生产力、提升创新能力及融入世界实体经济的历史性机遇。^② 这些国家通过接入互联网，享受世界范围内的信息，通过电子商务、移动支付等数字经济活动，赢得“弯道超车”的机会，逐步形成自己的后发优势，为这些国家参与国际经济竞争带来更多动能。数字经济因此成为世界各国实现包容性发展的重要推动力。^③ 然而在现实中的数字经济时代，一个国家的数字经济竞争力由该国掌握的数字技术、数字基础设施、企业的数字化程度和数字生态系统等多个维度所定义。与发达国家相比，发展中国家在构建自身数字竞争力上存在明显的短板。因此，有关国家在推动经济的数字化转型，打造数字经济竞争实力的同时，出现了分化甚至极化的趋势。

首先，发达国家引领数字经济发展，发展中国家面临“知识财产”（intellectual assets）不足的问题。对于许多发展中国家来说，数字发展的最重要前提条件是拥有促进效率提升的“知识财产”积累。^④ 然而在现实中，以亚马逊（Amazon）、谷歌（Google）和脸书（Facebook）为代表的发达国家互联网头部企业占据垄断优势，获得数字经济最初发展的巨大红利，迅速完成了资本原始积累。而这些公司以资本并购的方式取得新兴科技独角兽公司的控制权，将数字科技与原有平台体系相结合，逐渐发展成为互联网商业巨头。这些互联网龙头企业将技术、商业模式和数据的优势融为一体，成为国家之间国际数字经济竞争和角逐的主要主体之一。据联合国贸易和发展会

^① Dani Rodrik, “New Technologies, Global Value Chains, and the Developing Economies,” Background Paper Series No. 1, Pathway for Prosperity Committee, p. 3.

^② Ashfaq Ishaq, “On the Global Digital Divide,” *Finance and Development*, Vol. 38, No. 3, p. 56, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/ishaq.htm>.

^③ OECD, *Achieving Inclusive Growth In Face of Digital Transformation and the Future of Work*, Report to G20 Finance Ministers, OECD, March 2018, https://www.oecd.org/g20/OECD_Achieving%20inclusive%20growth%20in%20the%20face%20of%20FoW.pdf.

^④ Semyachokov K. A., “Digital Economies in Developing Countries: Problems and Prospects,” *Advances in Economics, Business and Management Research*, Vol. 81, 2019, p. 103.

议（UNCTAD）的统计，2017年世界上主要互联网平台公司的市值总和高达7万亿美元，较2015年增长67%；而美国的谷歌公司占搜索市场的份额达到90%，脸书占社交平台世界市场份额的三分之二，占发达经济体社交平台市场份额达到90%以上。亚马逊网上购物平台占到世界网络购物零售总额的近40%。^①然而，对于大部分发展中国家来说，互联网起步较晚，数字基础设施薄弱，既没有形成规模的互联网产业，也由于政府财力有限而无法推出有效产业政策发展自身的核心数字技术，从而高度依赖发达国家的数字平台和技术，数字竞争力发展受限。

其次，不仅发达国家和发展中国家存在数字化程度的巨大差异，发展中国家内部也面临数字鸿沟（digital divide）问题。在未来十年中，预计经济创造新价值的70%都来源于数字驱动的商业模式，但现实是世界上还有47%的人口不能上网。^②联合国贸易与发展会议的研究表明，发达国家的互联网渗透率为70%—90%；在众多发展中国家中，中高收入发展中国家的互联网渗透率在50%—60%之间；而低收入的发展中国家和欠发达国家则在40%以下，一些国家只有10%—20%。^③数字基础设施的薄弱直接制约了发展中国家参与电子商务，利用数字技术发展为实体经济赋能。更为重要的是，数字鸿沟会加剧人口竞争力的分化，成为代际贫困的根源。研究表明，在中低收入和低收入的发展中国家，手机、电脑和固定电话的使用率每提升一个百分点，就会使得这些国家的人均收入分别提升2.8%、4.1%和6.3%。^④而随着手机应用程序大量出现，手机普及对于人均收入提升有着更为重要的影响。通过实现经济发展和收入增加，使贫困人口能够负担得起手机的相关费用，

① UNCTAD, *Digital Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2019, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf.

② “Shaping the Future of Digital Economy and New Value Creation, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/platforms/shaping-the-future-of-digital-economy-and-new-value-creation>.”

③ UNCTAD, *Rising Product Digitalization and Losing Trade Competitiveness*, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2017, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d3_en.pdf.

④ Michelle W. L. Fong, “Digital Divide: The Cases of Developing Countries,” *Issues in Informing Science and Information Technology*, Vol.6, 2009, p. 476.

是发展中国家面临的当务之急。^①

第二，世界范围内不同区域之间数字竞争实力差异化。数字经济在世界各地区存在巨大差别。发达国家数字基础设施水平较为完善，经济的数字化程度较高，数字经济的整体发展水平也更高。然而，包括发展中国家在内的众多国家在享受全球分工带来的经济增长的同时，也在积极寻求数字转型，进而加快成为数字化发展速度。瑞士洛桑管理学院（International Institute for Management Development）从2016年开始对世界范围内63个国家从知识、科技和对未来的准备三个方面进行数字竞争力排名。在“2020全球数字竞争力”排名中，东亚地区是数字竞争力上升最快的区域，这一地区的国家竞争力从2016年的各国平均第20位上升到2019年的第15位，再提升到2020年的第13位。欧盟的数字竞争力平均排名则一直处于第21位。^② 欧盟主要国家虽然数字化程度很高，但成熟后数字经济增长较慢，缺少深入发展动能，被认为是数字经济领域的“停滞”（stall out）国家。北美从2016—2019年的平均第20位，略微下滑至2020年的第22位。而南美和中亚等发展中国家集中的区域，数字竞争力处于相对落后的地位。这些地区和国家包括数字基础设施在内的数字能力相对薄弱，数字发展势头尚未形成，被认为是数字经济发展的“观望”（watch out）地区。

值得强调的是，亚洲正成为这一轮数字科技带动的数字经济发展浪潮的重要引领力量，加速推动世界经济中心“东移”。在过去十年中，亚洲各国科技能力有了突飞猛进的发展。2012年亚洲只有2家独角兽公司，而2020年则达到170家，占世界独角兽公司总数的36%。^③ 仅就包括风险投资和IPO在内的初创公司投资而言，亚洲从2006—2008年占世界同类投资的16%上升到2017—2019年的40%，占到世界风险投资总量增长的43%。^④ 另外，在过去十年中，亚洲的专利申请占世界申请总数的87%，2016—2018年，

^① Dani Rodrik, “New Technologies, Global Value Chains, and the Developing Economies,” p. 2.

^② IMD, *IMD World Digital Competitiveness Ranking 2020*, Lausanne: IMD World Competitiveness Center, 2020, pp 19-20.

^③ Oliver Tonbyet et al., “The Future of Asia: How Asia can Boost Growth through Technological Leapfrogging?” p. 2.

^④ *Ibid.*, p. 3.

仅中国一国专利申请就占世界同期申请的45%。^①科技快速发展背后是亚洲国家对科技投入的大幅度增加，2016—2018年亚洲地区用于研发的资金占世界整体研发资金投入的34%，而这一数字在2006—2008年只有26%。^②亚洲在高科技方面的加速追赶，一方面提升了这一地区的经济发展潜力和增长动能，另一方面也会强化亚洲在新一轮全球化中的竞争优势，进而推动国际经济格局的转变。

第三，主要国家之间数字经济竞争白热化。世界主要国家都力图加强数字竞争力来建立自身在数字经济下的竞争优势，进而在新一轮全球竞争中赢得主动。而主要国家在数字技术、市场准入、数字竞争秩序以及数字规则制定方面都采取了积极的政策，^③数字经济成为各国国家利益博弈的重要领域。特别是疫情的暴发给各国经济带来巨大冲击，主要经济体在对数字产品和技术实施保护主义政策的同时，瞄准数字领域限制市场准入，^④目的在于遏制竞争对手数字经济竞争力的快速提升。各国数字经济竞争政策重蹈20世纪30年代欧美国家“以邻为壑”的保护主义政策的覆辙，国际数字竞争处于尚未规范的无序状态。

然而，就数字经济的本质而言，数据具有非竞争性（non-rivalry），即一方对数据的占有和使用并不影响他方对数据的占有和使用。这是数据与其他包括资本、土地和劳动力在内的生产要素相区别的主要特征。以“零和博弈”视角看待数字经济发展，实际上陷入了对传统竞争理解的误区。相反，在数字经济发展体系下，终端和终端、终端和人以及不同国家终端的连接形成的网络是数字经济发展的动能所在，这些庞大网络背后所形成的数据流动，会在数字技术的加持下催生出新的生产动能以及生产方式的创新。这才是推动国家、地区乃至世界经济发展的根本动力。因此，尽管数字经济竞争

① Oliver Tonbyet et al., “The Future of Asia: How Asia can Boost Growth through Technological Leapfrogging?” p. 3.

② Ibid.

③ 潘晓明：《国际数字经济竞争新态势与中国的应对》，《国际问题研究》2020年第2期，第96—99页。

④ Nidhi Singal, “India Bans Tiktok Permanently: App Evaluates Notice,” *Business Today*, January 25, 2021, <https://www.businesstoday.in/technology/news/story/india-bans-tiktok-permanently-app-evaluates-notice-285375-2021-01-25>.

力建立在数字技术基础之上，但决定一国数字经济时代竞争力的更是数字技术的应用水平和影响范围。数字竞争的复杂性需要世界各国以全新视角来审视新一轮国际竞争秩序的形成以及国际数字治理机制的构建。

三、国际数字经济治理机制处于构建形成之中

数字经济的快速发展和扩张既给国际社会带来经济发展的机遇，同时也对现有的国际经济治理提出了挑战。以美国、欧盟、中国为代表的世界主要国家或地区成为推动数字经济治理建设机制的重要力量，在全球和区域层面推动以电子商务为核心的政策协调机制不断推进，并得到世界各国的广泛支持和参与。全球和区域数字经济治理体制正处于加速构建之中。

（一）WTO 多边数字贸易治理框架

WTO 作为拥有众多成员的多边贸易机制成为电子商务规则的重要磋商平台。尽管多哈回合谈判的停滞削弱了 WTO 的谈判功能，但电子商务成为各成员方广泛关注的重要议题之一，其谈判正在加速进行中。

在 WTO 成立不久，各成员方就开始对电子商务进行磋商。1998 年，在日内瓦部长会议上，各成员方一致通过了《全球电子商务宣言》（Declaration on Global Electronic Commerce，以下简称《电子商务宣言》）。《电子商务宣言》明确指出，WTO 建立一个电子商务工作计划，设专门机构负责实施该计划，总理事会定期根据该机构的报告对工作计划进行审议。^①同时，各成员方部长将在部长会议上定期对这一计划进行讨论。

2019 年 1 月，在达沃斯世界经济论坛年会上，美国、欧盟、日本及其他 70 多个 WTO 成员方表示共同致力于推进电子商务谈判，在 WTO 框架下建立高标准的电子商务规则，并表示谈判对其他 WTO 成员方同时开放。^②目前，WTO 的电子商务小组已扩大至 86 个成员方，主要涵盖赋能电子商务、电子商务与开放、电子商务与信用、交叉议题、电信、市场准入六大议题。

^① WTO, Ministerial Conference, Declaration on Global Electronic Commerce (WT/MIN(98)/DEC/2), May 25, 1998.

^② WTO, Joint Statement on Electronic Commerce (WT/L/1056), January 25, 2019.

这些成员方希望在WTO多边贸易框架中推出高标准的电子商务规则，并吸引更多的成员方参加，最后成为WTO的多边规则。电子商务谈判涉及的核心议题包括多个方面。

第一，建立开放的贸易环境。美国主张在世界范围内建立自由开放的互联网，认为“一个自由开放的互联网能够使新兴和变革性的互联网服务产生和发展，这些互联网服务将会改变社交网络、信息、娱乐、电子商务以及其他服务。”^①与对传统货物贸易中所持保护主义立场不同，美国强调应推行电子商务乃至数字经济竞争自由化，意欲以美国在互联网及数字技术的竞争优势占领世界市场，巩固和维持美国在数字经济时代的世界经济优势地位。然而，很多成员方对这一观点持保留态度。日本虽支持美国主张的电子商务自由开放，但同时强调互联网的开放与自由不是绝对的，成员方可以基于合法的公共政策目标加以禁止。^②欧盟采取监管者立场，即主张电子商务的自由化应在政府干预和监管下进行。中国和巴西等新兴经济体主张推动数字贸易自由化应从建设“开放的贸易环境”入手。巴西提出“应消除变相限制数字贸易的壁垒”，强调网络平台不能以“任意和不合理”的优势进行竞争，采取促进电子商务平台之间竞争的立场。^③中国则提出应加强推进电子商务的便利化措施，包括简化海关程序，在可能的范围内建立和采用电子支付手段，并利用自由贸易区等促进跨境电子商务。中国认为，在WTO多边贸易框架下的电子商务规则制定不仅应强调开放、透明，同时也应强调包容和灵活，以满足不同电子商务发展水平成员方的需求。

第二，数据跨境流动和数据本地化。数据跨境流动是关乎电子商务和未来数字经济发展的核心议题之一。随着电子商务的发展，跨境数字贸易不局限于货物贸易，更有数字产品和服务的跨境交换。而随着工业互联网的拓展，全球供应链与工业互联网结合，跨境电子商务会成为全球供应链下的载体，

① WTO, Working Programme on Electronic Commerce—Non-Paper from the United States (JOB/GC/94), July 4, 2016, para. 2. 4.

② WTO, Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from Japan-Addendum (INF/ECOM/20), July 12, 2019, p. 6.

③ WTO, Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from Brazil (INF/ECOM/27), July 9, 2019, p. 2.

推动更多跨境工业品的设计、生产和销售,其背后则是大量的数据跨境流动。在当下及今后,在多边层面如何规定数据跨境流动规则有着十分重要的意义。针对数据跨境流动和数据本地化,美国的主要立场,一是主张数据跨境自由传输和国家间电子商务自由贸易,^①认为禁止数据自由流动将阻碍竞争;二是主张保护消费者数据,但强调应当保护数据的自由流动以消除歧视性壁垒;^②三是坚决反对数字本地化,特别强调不得要求金融机构数据本地化。^③欧盟基本同意美国的立场,但强调数据跨境自由传输要受政府监管。欧盟明确提出应禁止成员方采取以下方式禁止数据跨境流动,一是要求成员方同意或批准在其境内使用计算设备或网络,二是要求在成员方领土内为存储或处理而进行数据本地化,三是禁止在他国存储和处理数据,四是将成员方境内使用计算设备、网络或数据本地化作为条件的数据跨境流动。^④中国和俄罗斯等新兴经济体更为强调数据与网络安全问题,反对数据的跨境自由流动,要求实行数据本地化。中国认为,数据跨境流动与国家安全密切相关,关系到每个成员方的核心利益,主张数据跨境流动应在各成员方的国内法律中加以规定。^⑤与此同时,中国认为数据本地化等议题具有复杂性,应在成员方讨论后再决定是否将这些议题纳入谈判。^⑥有关数据跨境自由流动的分歧成为美、欧、日和中、俄等新兴经济体的重要分歧之一。

第三,电子商务征收关税。在1998年的《电子商务宣言》中,成员方达成一致不对电子转移征税,但由于自该宣言签订以来WTO未能推出有关电子商务的具体规则,而随着跨境电子商务的发展,各国对“电子转移免于征税”分歧不断扩大,并主要集中在以下几个方面。首先,“电子转移”的

^① USTR, *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Trade Report of the President of the United States on the Trade Agreements Agenda*, Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative, March 2019, p.64.

^② WTO, Working Programme on Electronic Commerce—Non-Paper from the United States (JOB/GC/94), July 4, 2016, para. 2.3.

^③ WTO, Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from the United States (INF/ECOM/23), April 26, 2019, p. 4.

^④ WTO, Joint Statement on Electronic Commerce—EU Proposals for WTO Disciplines and Commitments Relating to Electronic Commerce (INF/ECOM/22), April 26, 2019, para. 2.7.

^⑤ WTO, Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from China (INF/ECOM/19), April 24, 2019, p. 4.

^⑥ Ibid..

内涵。美国、欧盟等发达成员方主张“电子转移”应该包括电子内容，即免于征税的范围应该包括数字内容。欧盟在其向 WTO 提交的有关电子商务的方案中明确提出，“成员方不能对电子转移征收关税，包括内容转移。”^① 而发展中成员方主张“电子转移”主要指电子载体的转移，并不包括内容，成员方有权对电子商务中的内容部分进行征税。发展中成员方担心“电子转移”内涵的宽泛会影响到传统的货物贸易（如利用 3D 打印技术生产产品），使得发展中成员方失去对传统货物征税的权力，从而造成关税和财政收入的损失。其次，跨境电子商务是否永久免于征税。在 1998 年《电子商务宣言》发布之后，多次部长级会议将电子商务免于征税承诺延期。然而，以印度和南非为代表的新兴经济体则明确反对对数字贸易免于征税，认为随着数字经济的不断发展，跨境电子商务的贸易额不断增长，而传统贸易相对下降。发展中国家，特别是欠发达国家，由于其数字经济和电子商务发展水平有限，多为电子商务的净进口国，电子商务免于征税将影响这些国家的财政收入，将使这些国家遭受损失。以美、欧为代表的发达国家和地区主张对电子商务免征关税。美国认为，这一承诺应是永久的，这样能够为公司和消费者提供可预见的商业环境。加拿大等国认为，成员方不得对跨境电子商务下的产品征收关税和其他费用，但这并不妨碍成员方根据国内法律征收相应税费。^② 巴西主张不对跨境电子商务征收关税，但强调可以在非歧视的基础上对电子传输内容征收关税。^③ 中国则支持跨境电子商务免于征税，并主张继续对现有电子商务免于征收关税承诺进行延期。

（二）主要区域贸易协定框架下的数字贸易治理机制

在 WTO 多边贸易平台推动数字贸易规则磋商的同时，主要国家也在通过区域和双边贸易协定来加快推动数字贸易规则的制定。已经达成的《美墨加贸易协定》（US-Mexico-Canada Agreement, USMCA）、《全面与进步跨

^① WTO, Joint Statement on Electronic Commerce—EU Proposals for WTO Disciplines and Commitments Relating to Electronic Commerce (INF/ECOM/22), April 26, 2019, para. 2.5.

^② WTO, Joint Statement on Electronic Commerce-Communication from Canada (INF/ECOM/34), June 11, 2019, Article 5.

^③ WTO, Joint Statement on Electronic Commerce-Communication from Brazil (INF/ECOM/27), April 30, 2019, Section IV.

太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)及《全面区域经济伙伴关系协定》(RCEP)都设专章对“电子商务”进行规定。

第一, USMCA 对于数字贸易的基本规定。USMCA 由美国、墨西哥和加拿大于 2018 年 9 月达成,并于 2020 年 7 月 1 日生效实施。USMCA 与 WTO 框架下的电子商务不同,强调“数字贸易”(digital trade),并在协定第 19 章进行了专门规定。USMCA 的“数字贸易”涵盖更为广泛的数字经济活动,成员国意图在于扩大协调数字领域的范围,加速推动 USMCA 框架下各国的数字领域合作。USMCA 第 19 章第 2 条强调,明确成员国的数字贸易规则及基本框架对推动经济增长和机会有着重要意义。首先,有关数据跨境流动和数据本地化。USMCA 第 19 章第 11 条第 1 款要求成员国数据跨境自由流动。但同时规定了适用例外,即成员国基于合法的公共政策目的时可以限制数据跨境自由流动,但不得构成“任意、不合理或虚假的”贸易保护,即限制数据跨境自由流动不得超过应有的范围。^①对于数据本地化,USMCA 持坚决反对的立场,规定成员国不得以数字本地化作为进行商业活动的前提。^②其次,数字贸易是否征收关税。USMCA 第 19 章第 3 条规定,成员国不得对跨境电子转移的产品征收关税、费用以及其他税费。但 USMCA 并未限制成员国对电子转移的产品征收国内税及其他费用。这一点与 WTO 电子商务谈判中主要发达成员立场一致。再次,有关成员国合作。USMCA 第 19 章第 14 条要求成员国加强合作,推动各国分享数字贸易的法规、政策以及实施信息和经验的分享。USMCA 还提出成员国应加强合作,在多边层面推动数字贸易规则的制定。

第二, CPTPP 关于电子商务的规定。CPTPP 是由 TPP11 国在美国退出 TPP 之后继续磋商,于 2018 年 3 月达成的协议,并于 2018 年 12 月 30 日生效实施。CPTPP 保留了 TPP 的基本框架和主要内容,第 14 章有关电子商务规定的结构与美国主导的 USMCA 有着相似之处。首先,数据跨境流动和数据本地化。CPTPP 与 USMCA 在这一问题的立场相同,强调数据跨境自由

^① USMCA, Article 19.11.2 of Chapter 19.

^② USMCA, Article 19.12 of Chapter 19.

流动。^① CPTPP 规定成员国政府可以基于合法的公共政策目的进行限制，但这种限制不得构成“任意、不合理或虚假的”贸易保护，并且这种限制应该在一定范围内。^② 需要指出的是，CPTPP 第 14 章第 11 条第 1 款规定，成员国对数据跨境流动拥有自身立法权。有关数据本地化，CPTPP 虽然禁止成员国以数据本地化作为在本国开展商业活动的前提条件，但同样给予成员国一定程度的适用例外，^③ 并赋予成员国“为了确保安全和通讯保密而制定本国有关数据本地化规则”的权利。其次，关于电子商务是否征收关税。CPTPP 与 USMCA 采取同样的立场和规定，禁止对电子传输的产品征收关税和其他税费，但成员国有权征收国内税和费用。^④ 再次，关于各国合作。CPTPP 第 14 章第 15 条规定成员国应加强有关电子商务政策、法律和实施信息和经验的交流以及参加多边谈判，这与 USMCA 规定基本相同。但与此同时，CPTPP 还规定成员国应帮助中小企业来克服利用电子商务的障碍。最后，关于争端解决的适用问题。CPTPP 第 14 章第 18 条明确规定电子商务适用争端解决机制。除马来西亚和越南外，其他成员国可以针对另一成员国就电子商务义务履行问题提起至争端解决中心进行裁决，争端解决裁决将会对成员国双方有强制执行力。这是 USMCA 对数字贸易的规定中所未能包含的。

第三，RCEP 有关电子商务规定。RCEP 是中、日、韩、澳、新以及东盟签订的区域自由贸易协定，预计将于 2021 年年底生效实施。RCEP 第 12 章对电子商务进行了规定，其第 2 条明确，有关电子商务规定的目的是为了促进成员国电子商务的发展和全球对电子商务的广泛使用，建立互信的电子商务环境以及促进成员国发展电子商务的合作。首先，有关数据跨境流动和数据本地化。RCEP 第 12 章第 15 条第 2 款规定，成员国不得阻止以从事商业活动为目的的数据跨境自由流动。但与此同时，RCEP 与 USMCA 和 CPTPP 相同，规定了成员国政府可以基于合法的公共政策目的采取限制措施，只是这种限制措施不应构成“任意、不合理或虚假的”贸易保护。^⑤ 但

① CPTPP, Article 14.11.2 of Chapter 14.

② CPTPP, Article 14.11.3 of Chapter 14.

③ CPTPP, Article 14.13.3 of Chapter 14.

④ CPTPP, Article 14.3 of Chapter 14.

⑤ RCEP, Article 12.15.3 (a) of Chapter 12.

RCEP 第 12 章第 3 条第 2 款同时规定，成员国可以基于安全理由采取限制数据跨境流动的措施。RCEP 同时赋予成员国制定国内法对数据跨境流动进行规定的权利。针对数据本地化，RCEP 规定成员国有权制定国内法进行规定。原则上，成员国不得将数据本地化作为从事商业活动的条件，但可提出适用例外，即成员国政府可以基于合法的公共政策目的或“核心安全利益”采取必要措施要求数据本地化。^① 其次，关于电子商务是否征收关税。RCEP 第 12 章第 11 条第 1 款规定，成员国不得对电子商务征收关税，但同时强调，成员国应根据 WTO 有关条款的磋商结果重新审议本条款，^② 并对实践进行调整。^③ RCEP 还规定成员国对跨境电子传输产品可征收其他税及费用。^④ 在这一问题上，RCEP 并没有像 USMCA 和 CPTPP 那样强调成员国对跨境电子传输产品免于征收边境所有关税和费用。这对 RCEP 广大发展中国家成员保护自身财政税收有着重要的意义。再次，成员国合作。RCEP 将推动成员国合作放在更为重要的位置，要求成员国在电子商务方面加强合作。其中不仅包括成员国电子商务发展和利用实践信息的分享，积极参加多边体系下的电子商务谈判，更提出要帮助成员国实施和提升其推行电子商务法律框架的能力，以及鼓励企业强化责任和提升消费者信心，更好地推动电子商务在区域内部发展。^⑤ 最后，争端解决的适用。RCEP 与 CPTPP 一样，将电子商务纳入争端解决范围。成员国之间有关电子商务条款适用存在分歧时，可以诉诸争端解决机制加以裁决。当事双方可以先磋商解决。若磋商不成，则进入裁决程序，裁决对当事双方具有法律约束力。

四、国际数字经济治理机制构建的未来

数字经济的不断发展给国际经济治理提出了更高的要求，国际社会在多边、区域以及双边层面以电子商务和数字贸易为核心推动国际数字经济治理

① RCEP, Article 12.14.3 of Chapter 12.

② RCEP, Article 12.11.4 of Chapter 12.

③ RCEP, Article 12.11.3 of Chapter 12.

④ RCEP, Article 12.11.5 of Chapter 12.

⑤ RCEP, Article 12.4(b) of Chapter 12; RCEP, Article 12.4(d) of Chapter 12.

机制加速构建。然而，随着产业数字化和数字产业化进程的深入推进，各国需要共同努力，从多维度和多层次深入推进国际数字经济治理机制构建。国际数字经济治理机制将为各国实现数字经济下的合作发展，以及各国经济的包容、可持续增长提供有效的制度保障。

（一）国际数字经济治理体制尚存在巨大发展空间

第一，尽管国际数字贸易磋商的步伐不断加快，国际数字经济治理机制雏形初现，但仍处于起步阶段。在 多边层面，WTO 框架下的电子商务规则磋商仍未在参加的成员中达成协议，协调各国电子商务乃至数字经济的治理机制仍处于“虚位以待”的状态。而主要国家通过区域经贸协定加快制定电子商务规则，并依托经贸协定的框架机制为区域国家间电子商务以及数字经济政策的协调提供了机制保障。然而，就目前的 USMCA、CPTPP 以及 RCEP 而言，主要国家对于有关电子商务的核心议题仍然存在分歧，需要在多边层面继续磋商来加以弥合和解决。

第二，现有的国际数字经济治理机制尚未将有关人工智能和云服务等数字高科技议题提到国际政策协调的议事日程之中。目前，无论是多边还是区域有关数字经济规则的磋商和制定仍然集中于电子商务和数字贸易议题，但随着数字技术发展，更多的数字经济治理议题需要在国际层面协调。例如，人工智能发展对于发展中国家传统劳动力竞争优势的冲击、云服务下的数据安全以及云服务与传统服务规则的适用与协调等许多数字技术发展带来的国际经济治理问题将会不断出现。这些问题关系到国家间经济竞争力和新一轮国际竞争秩序，将会是未来国际经济治理的核心议题之一。

第三，现有的国际数字经济治理机制对发展问题并未给予充分的关注。数字经济的发展给许多发展中国家带来了重要的弯道超车机遇，但由于数字基础设施及数字科技发展水平的局限，一些国家和地区也遭遇数字鸿沟带来的挑战。就目前的电子商务规则制定而言，无论是从多边还是区域层面，各国普遍对数字经济扩张和包容性发展等议题关注不够，对数字经济发展带来的国际社会和国家内部极化问题尚未有充分讨论。如何扬长避短，利用数字

经济发展动能的同时，在国际事务中加强协调合作，避免数字经济发展带来的分化和极化问题，将是关系到未来世界经济实现包容性发展的重要议题。

（二）国际社会应加强合作，推动国际数字经济治理机制构建

数字经济的发展为世界经济增长提供了新机遇。世界各国应共同努力，加快国际数字经济治理机制的构建，促进国家数字经济政策的协调，推动数字基础设施互联互通，弥合国家间的数字鸿沟，以数字经济发展引领生产效率的提升、实现世界经济增长，推动创造世界经济新一轮的发展和繁荣。

第一，国际社会应加快推动 WTO 多边贸易机制框架下的电子商务谈判。正如习近平主席在 2021 年 7 月出席亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议上发表讲话所指出的，“全球数字经济是开放和紧密相连的整体，合作共赢是唯一正道，封闭排他、对立分裂只会走进死胡同。”^① 各成员方需要尽快建立有效的以电子商务为基础的多边协调机制，减少各方数字经济竞争加剧导致的政策摩擦。WTO 电子商务谈判已于 2020 年 12 月在参加谈判的成员方中达成整合文本（consolidated text）。文本就电子签名和授权、交易无纸化、电子传输关税、消费者保护等议题取得实质性进展，^② 但有关数据跨境自由流动以及网络安全和与贸易有关的信息仍在进行磋商讨论。^③ 成员方正在积极工作，力图推动《电子商务协定》于 2021 年 12 月前的第十二次 WTO 贸易部长会议前达成。WTO 框架下的电子商务规则的达成将会为国际数字经济治理机制建立基本框架，提升成员方数字经济政策协调水平，避免成员方的政策零和博弈带来数字经济无序竞争。

第二，国际社会应致力于缩小数字鸿沟，推动数字经济包容性发展。数字经济给不同国家和地区之间造成的数字鸿沟，不仅成为数字经济在全球发展的障碍，更加剧了世界和区域发展的不平衡。联合国秘书长古特雷斯于

① 习近平：《团结合作抗疫，引领经济复苏——在亚太经合组织领导人非正式会议上的讲话》，新华网，2021 年 7 月 16 日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/16/c_1127663536.htm。

② WTO, “Joint Statement Initiative on E-Commerce: Co-conveners’ Update,” World Trade Organization, December 20, 2020, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf。

③ WTO, “Further Progress Cited in E-Commerce Negotiations,” World Trade Organization, July 22, 2021, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jsec_22jul21_e.htm。

2020 年提出“数字合作路线图”，强调建立“连接、尊重和保护”（Connect, Respect and Protect）^① 的数字共存世界，从而使世界各国都能够共享数字经济带来的繁荣发展。推动数字经济包容性发展，首先要加强数字基础设施的互联互通。数字基础设施不足是许多发展中国家发展数字经济面临的首要障碍。国际社会应利用多边金融机构对发展中国家发展数字基础设施予以更多的资金支持，推动发展中国家的数字互联互通水平，为这些国家发展数字经济创造基本的硬件条件。其次，国际社会应该通过联合国和 WTO 在内的国际机构给予发展中国家发展数字经济所需的各个层面的能力建设以应有支持，为发展中国家制定相关政策和培养专业人才提供帮助。与此同时，国际社会还应加强国家间的数字经济发展经验交流和分享，推动发展中国家能够更好地享受数字技术变革带来的经济红利，实现包容性发展。

（三）中国应积极参与国际数字经济治理机制构建

百年变局之下，数字经济成为新一轮全球化和世界经济发展的重要动力，引领和加速世界新旧动能转换和国际经济格局重塑。中国作为世界数字经济发展的国家，应抓住国际数字经济治理机制构建的历史机遇，利用自身数字经济发展优势，积极参与和推动多边、区域以及双边数字经济规则的磋商和机制的构建，在国际经济治理的改革和发展中作出更多贡献。

第一，中国应积极参与 WTO 电子商务谈判，推动尽快达成多边数字贸易新规则。中国应积极发挥优势，提升对国际数字贸易规则的影响力，包括积极参与 WTO 多边贸易体制框架下的电子商务谈判。一方面，应积极联合新兴经济体和发展中成员，加快与其形成共识，带动和提升它们对数字贸易规则制定的影响力。中国在电子商务主要议题上的立场和利益与许多新兴经济体和发展中成员一致。中国应该更加积极地与这些经济体联合，在 WTO 电子商务谈判中有效发声，反映它们在数字经济发展上的利益诉求，通过构建多边数字经济治理机制撬动和推进国际经济治理机制的改革。另一方面，在 WTO 电子商务谈判中，中国与美、欧等发达成员方在数据跨境流动、数

^① Office of the Secretary-General's Envoy on Technology, "Implementing the Secretary-General's Roadmap for Digital Cooperation," United Nations, April 2021, https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/Update_on_Roadmap_implementation_April_2021.pdf.

据本地化等方面存在分歧,但这些议题关系到全球数字经济发展,中国应致力于与美、欧发达成员围绕相关议题的沟通和对话,缩小电子商务谈判涉及关于核心议题的分歧,推动 WTO 多边贸易机制框架下电子商务规则的达成。

第二,中国应利用 G20 等多边对话机制,推进数字经济政策的合作和协调。首先,中国应利用 G20 多边对话机制,推动更为广泛的数字经济政策合作。2016 年 G20 杭州峰会首次将数字经济列为 G20 国家创新增长蓝图中的重要议题,并推动通过了《G20 数字经济发展与合作倡议》。中国作为数字经济大国,应利用 G20 平台推动成员之间更为广泛的数字经济合作,加强各国数字经济政策的沟通和协调,促进各国在数字经济立法和实践方面共享信息,开展国家间数字产业的合作交流,促进 G20 国家在数字经济领域中的快速发展。另外,中国还可以借助亚洲基础设施投资银行(AIIB)和新发展银行(NDB)等多边金融机构,推动发展中国家和欠发达国家的数字能力建设,加快对这些国家的数字基础设施和数字技术合作的投资和扶持,帮助发展中国家抓住数字经济发展机遇实现包容性发展。

第三,中国应积极推动区域或双边国际数字经济治理机制的发展。数字经济作为世界经济增长的新动力,其发展繁荣对亚太地区的经济增长有着重要的意义。中国还应积极着力推进落实亚太经合组织框架下的“互联网和数字经济路线图”,推动亚太地区数字基础设施的互联互通,数字技术的互帮互助,数字经济的互学互鉴,推动数字经济在亚太地区的发展繁荣。中国还应考虑在双边和区域自由贸易协定中引入电子商务以及数字经济议题的谈判,推动与贸易伙伴国的数字规则融通和双边数字标准互认机制的建立。通过双边和区域数字贸易乃至数字经济规则磋商制定和治理机制的建设带动多边和全球规则和机制的发展。

[责任编辑:杨立]

中美清洁能源竞合新态势与 中国应对^{*}

李昕蕾

【内容摘要】 美国的清洁能源政策同气候政策一样受到两党政治的影响，呈现周期性变化并影响中美在绿色产业的竞合格局。拜登政府的气候与清洁能源政策密切联动、协同，且被嵌入美国的内政外交政策体系中。拜登政府试图通过继承奥巴马政府的外交遗产及创立俱乐部式的清洁能源联盟来重塑美国在全球清洁能源治理中的领导力。中美清洁能源合作机制呈现一定的韧性且对非国家行为体的包容性增强。中美在气候危机、绿色复苏等议题上的共识为清洁能源合作提供了重要契机，但拜登政府将中国视为其绿色产业的重要竞争者，对华实施绿色“多边规锁”，大力推进跨大西洋绿色贸易及技术联盟，进行中美信息技术及新基建博弈等。中国应注重在中美气候合作共识下加强合作并拓展伙伴关系，通过多边协调突破绿色“规锁”，提升自身实力并加强包容性竞争，使清洁能源合作成为中美推进全球气候、能源善治的关键抓手。

【关键词】 中美清洁能源竞合 绿色发展 碳中和 气候能源治理

【作者简介】 李昕蕾，山东大学当代社会主义研究所研究员，政治学与公共管理学院教授（济南 邮编：250199）

【中图分类号】 F416.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0130-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105007

* 本文系青岛统一战线智库 2021 年度立项课题“碳中和背景下统一战线服务绿色‘一带一路’建设研究”（QDTZZK2021YBA21）和山东省高等学校优秀青年创新团队项目“‘一带一路’框架下山东省与沿线国家城市外交研究”（2020RWB001）的阶段性成果。

能源是一国发展的根本基础，以风能、太阳能、生物质能、绿色氢能、传统能源清洁化等为代表的清洁能源在全球治理和国际新型能源合作中发挥着关键性作用。^①截至2021年5月，以中、美、欧为首的127个国家和地区已基本确立了21世纪中叶实现碳中和的目标。这种碳约束趋紧的全球态势也加速了清洁能源对化石能源的历史性替代，并对国家间互动带来多元且复杂的影响。国际能源署（IEA）在其2050年净零排放路线规划中也强调“要实现清洁能源在未来十年中的大规模扩张”^②。清洁能源作为依赖技术创新的可再生能源，在气候、能源治理中的作用体现在两方面。一方面，其生产与供给可以超越特定的地缘约束，从而在一定程度上限制了潜在的地缘能源冲突，为各国提供新的合作机遇；^③另一方面，为了保障技术竞争力、保持国际市场份额、维护产业链安全等核心国家利益，大国围绕清洁能源的竞争加剧、引发资源竞逐，^④也助推了科技规则、标准的竞争。^⑤

中国和美国分别是世界上最大的发展中国家和发达国家，也均为世界碳排放大国和清洁能源发展大国。两国对于国际低碳转型中的清洁能源竞合的态度在很大程度上影响着全球气候、能源治理秩序的转型与重塑。拜登执政后，中美在应对气候变化和推进绿色低碳发展方面的共识不断增加，为开创清洁能源合作新局面提供了宝贵契机。但与此同时，拜登政府将中美关系视为以战略竞争为前提的双边关系，在追求全球气候与清洁能源治理领导力的进程中，把中国视为其重要竞争对手，其绿色“多边规锁”策略对双边合作提出多重挑战。本文从拜登政府清洁能源政策特点及其外交诉求出发，基于对中美清洁能源竞合新态势的系统性分析，探讨如何有效管控和避免该领域的冲突、摩擦，使清洁能源议题可以成为两国外交发展的“绿色缓冲地带”，

① Michael Klare, “The Beginning of the End for Oil? Energy in a Post-Pandemic World,” *Tom Dispatch*, April 28, 2020, http://www.tomdispatch.com/post/176694/tomgram%3A_michael_klare%2C_a_silver_lining_in_the_global_pandemic/#more.

② IEA, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*, Paris: International Energy Agency, May 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

③ [德]塞巴斯蒂安·奥伯图尔、[德]斯特法尼·普法尔、[德]登尼斯·滕茨勒：《可再生能源需要国际合作》，《世界经济与政治》2005年第4期，第61—65页。

④ Lucia Baldi, Massimo Peri, and Daniela Vandone, “Clean Energy Industries and Rare Earth Materials: Economic and Financial Issues,” *Energy Policy*, Vol. 66, 2014, pp. 53-61.

⑤ Daniel Scholten, eds., *The Geopolitics of Renewables*, Cham: Springer, 2018, pp. 33-37.

以及构建新型国际关系和推进全球清洁能源善治的关键抓手。

一、拜登政府清洁能源政策特点及其外交诉求

受两党政治、产业利益集团和领导人个性等影响,美国的清洁能源政策同气候政策一样存在周期性变化和非连贯性的特点。^① 2009年民主党人奥巴马执政后,美国将清洁能源作为经济发展的绿色引擎,使之成为应对金融危机、气候变化以及实现能源独立的综合性解决方案。^② 2013年奥巴马推动出台《总统气候行动计划》(Presidential Climate Action Project),显示其在气候、能源治理中的领导决心;2015年8月美国公布了雄心勃勃的《清洁电力计划》(Clean Power Plan)最终方案,表示到2030年美国发电厂碳排放要在2005年基础上减少32%,继续推动清洁能源发展。2017年共和党人特朗普执政后便着手废除奥巴马时期的政策举措,不仅在国际层面宣布退出《巴黎协定》并放弃全球清洁能源部长级会议(CEM)的领导权,而且在国内层面通过行政命令的形式迅速废除了以《清洁电力计划》《电力行业碳排放标准》为代表的总计125项相关法令、规定,停止为气候变化和清洁能源提供资金和政策支持,转而增加化石能源补贴并放宽环境审核标准。

民主党人拜登长期关注通过绿色经济来实现碳减排、经济发展、消除贫困等目标的“绿色新政”理念,在其担任参议员和副总统期间,曾推动《奥巴马—拜登新能源计划》《生物经济蓝图》等重要文件的出台。^③ 2021年1月,拜登执政后美国就立即重新加入《巴黎协定》,表明其要对特朗普时期的气候、能源政策进行“拨乱反正”、全面调整的态度。目前拜登政府已经发布了《关于应对国内外气候危机的行政命令》(Executive Order on Tackling

① 于宏源:《特朗普政府气候政策的调整及影响》,《太平洋学报》2018年第1期,第25—30页。

② 2009年2月,奥巴马政府颁布《美国复苏与再投资法》,通过投资税减免方式推动清洁能源发展;2009年6月又颁布了《2009年美国清洁能源和安全法案》,针对气候变暖提出系统性绿色能源方案。

③ 安雨康:《拜登政府将全面修订特朗普的能源政策》,《世界知识》2020年12期,第42—43页。

the Climate Crisis at Home and Abroad) 等多个与气候相关的行政命令,^① 结合其竞选时提出的《拜登关于清洁能源革命和环境正义的计划》(Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice) 和美国能源部发布的国际清洁能源倡议, 显然气候与清洁能源议题在美国内政和外交两个维度均具有优先性, 且成为内政与外交联动的重要结合点。

(一) 清洁能源与气候变化政策密切联动、协同

拜登政府将气候议题上升到国家安全的核心、优先事项, 并与能源议题挂钩, 成为美国能源政策的最大变化。美国新一届政府对气候议题与清洁能源议题的协同性和联动性的集中关注体现为拜登政府强调的“清洁能源革命”“清洁能源未来”“清洁能源经济”等概念, 把清洁能源革命作为其应对气候危机的重要支撑和核心技术手段, 推进低碳化和净零排放, 旨在从能源消耗源头上应对气候危机, 实现气候、能源政策对经济活动的全覆盖。^②

《关于应对国内外气候危机的行政命令》包含了一些明确的气候与清洁能源行动目标。^③ 在《关于保护公众健康和环境以及恢复科学以应对气候危机的行政命令》(Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis) 中, 拜登强调要制定严格的燃料控碳标准, 以确保到 2030 年所有新销售的轻型、中型车辆以及公共汽车都实现净零排放。^④ 整体而言, 相比于奥巴马政府, 拜登政府直接锁定了造成气候变化的根源因素, 在对化石能源开发进行限制的同时大力推进清洁能源发展。相关的清洁能源推进政策特点体现为, 逐步取消化石燃料补贴, 21 世纪中叶美国实现碳中和的目标建立在系统性清洁能源经

① 拜登政府已经签署了《关于应对国内外气候危机的行政命令》《关于保护公众健康和环境以及恢复科学以应对气候危机的行政命令》《重建和加强移民安置计划及气候变化对移民影响规划》等计划。

② 肖兰兰:《拜登气候新政初探》,《现代国际关系》2021年第5期,第43页。

③ 如 2035 年前实现电力部门零碳化; 对全国建筑进行节能改造及提升气候适应性以确保到 2035 年减少美国建筑物 50% 的“碳足迹”; 在 2050 年之前建立 100% 清洁能源经济和净零排放等。参见“Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” The White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>。

④ “Fact Sheet: The American Jobs Plan,” The White House, March 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>。

济基础之上；强调整个清洁能源产业链和清洁创新技术的发展；侧重对电力、建筑等基础设施的绿色升级；对交通、金融等领域的清洁发展进行标准规范与监管（见表 1）。

表 1 拜登政府推进清洁能源发展的举措

政策支持维度	具体支持性措施
清洁能源政策与立法支持	为清洁能源产业发展提供良好政策环境，其中风电、光伏、储能等是其重点扶持领域；到 2030 年离岸风电装机容量增加 1 倍
利用政府采购撬动绿色市场	利用每年 5 000 亿美元的联邦政府采购系统，推动 100% 的清洁能源和零排放汽车产业的发展；利用政府绿色采购推动技术创新，优化经济发展结构并增加就业；“美国就业计划”提出对电动汽车行业投资 1 740 亿美元
清洁能源和碳披露标准制定	减少运输业的温室气体排放并制定严格的新燃油经济标准，推进生物质能源发展；证券交易委员会（SEC）强化上市公司向股东披露运营和供应链中的气候风险
推进清洁可持续基础设施建设	鼓励清洁能源输电项目，推进建筑、工程制造等传统行业清洁化升级，通过绿色供应链建设更为清洁和安全的基础设施
控制化石能源开发	在 2022 年以后财政年度的预算中取消化石燃料补贴；禁止在公共土地和水域上批准新的石油和天然气项目，如取消“拱心石 XL”项目的建设许可， ^① 叫停在北极国家野生动物保护区等环境敏感地区的油气开发项目 ^②

① Coral Davenport and Lisa Friedman, “Biden Cancels Keystone XL Pipeline and Rejoins Paris Climate Agreement,” *New York Times*, January 21, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/20/climate/biden-paris-climate-agreement.html>.

② Joe Biden, “9 Key Elements of Joe Biden’s Plan for a Clean Energy Revolution,” Biden Harris Democrats, 2020, <https://joebiden.com/9-key-elements-of-joe-bidens-plan-for-a-clean-energy-revolution/#>.

加强对金融机构的清洁发展监管	推动华尔街资金转向清洁能源，以应对气候变化带来的金融风险；银行业、农业等领域的监管机构要将气候风险纳入对相关行业以及联邦资金使用的监管之中
----------------	---

资料来源：作者根据拜登政府的政策文件整理。

（二）气候与清洁能源议题嵌入美国内政、外交政策体系

为了从制度上固化气候与清洁能源议题在美国内政和外交中的优先性，拜登政府对白宫重要职位和相关官僚体系进行了重大调整，通过设立诸多新的官僚机构使其气候与清洁能源政策逐步嵌入内政、外交政策体系。^① 美国对外关系委员会资深研究员查尔斯·库普乾（Charles A. Kupchan）指出，拜登政府侧重于“由内而外”的治理路径，将国内的绿色发展优先事项与海外的气候、能源领导力塑造目标有机联系。在迈向碳中和绿色经济长期目标的指引下，气候、能源政策被全面嵌入美国后疫情时代的绿色复苏中，白宫向国会提出“美国救援计划”“美国就业计划”和“美国家庭计划”等草案，都旨在推进清洁能源产业发展、促进绿色就业和政府绿色采购、可持续性重建全美基础设施、保障能源转型中的社会正义，从而提升美国自身的绿色竞争力。^② 同时，拜登政府还强调气候、能源实用主义，通过能源转型促进绿色增长的同时还强调社会公平，从而更好缓解经济和社会矛盾以获得国内民

^① 美国前国务卿约翰·克里（John Kerry）被任命为“美国总统气候变化事务特使”，负责气候与能源议题的协调和统筹，这是与气候相关的官员首次被纳入国家安全委员会。美国环保署前署长吉娜·麦卡锡（Gina McCarthy）则领导着新设立的白宫国内气候政策办公室，协调国内和国际政策制定。其国家气候顾问担任主席的国家气候工作组由 21 个联邦机构和部门参与，体现出“全政府”式特点，特别是其要求与经济相关的主要内阁成员（财政、能源、内务、交通、农业部长以及国家经济委员会主任、美国贸易代表）必须提交本部门气候行动计划的相关数据和政府采购报告，以配合联邦政府气候、能源行动。参见 Mark Elder, “Optimistic Prospects for US Climate Policy in the Biden Administration,” Briefing Note, Institute for Global Environmental Strategies, February 2021, pp. 1-26, https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/briefing/en/11202/BN_Biden+Climate+Policy_Elder_formatted_20210225_final.pdf; 陈迎、王谋、吉治璇：《拜登政府气候行政指令解析及应对策略探讨》，《气候变化研究进展》2021 年第 4 期，第 1—5 页；肖兰兰：《拜登气候新政初探》，第 41—50 页。

^② 例如，在 2021 年 3 月拜登政府提出的规模高达 2.3 万亿美元的“美国就业计划”中，为清洁能源创新研发投入大量资金，包括对电网和清洁技术投资 1 000 亿美元。参见赵行姝：《拜登政府的气候新政及其影响》，《当代世界》2021 年第 5 期，第 26—33 页。

众支持。^① 为了对接国内的绿色转型，拜登政府也将国际清洁能源产业竞争与产业链重塑、绿色技术创新与知识产权保护、海外可持续性基建项目投资、国际贸易低碳标准设定等议题作为美国气候、能源外交的核心关注领域。

（三）重塑美国在全球清洁能源治理中的领导力

拜登政府将重塑自身在全球清洁能源治理中的领导力作为其实现全球气候领袖目标的重要基础。^② 在 2021 年 4 月举行的全球领导人气候峰会上，拜登宣布在 21 世纪末将温升控制在 1.5℃ 和 2050 年实现碳中和两大目标，并在此基础上提升自主贡献目标，到 2030 年将美国的温室气体排放量较 2005 年减少 50%。为此，美国能源部（DOE）于 4 月 23 日围绕应对气候危机、推动清洁能源创新和推进公平过渡到净零未来的目标宣布了多项国际清洁能源合作举措，这些举措大体可以分为三类。

第一，继承奥巴马政府时期的清洁能源外交遗产。拜登政府通过恢复对全球清洁能源部长级会议和创新使命部长级会议（Mission Innovation, MI）的参与来重振美国清洁能源领导力。前者由奥巴马政府于 2009 年推动成立，^③ 以加快全球清洁能源技术的推广与全球能源经济的转型；后者创设于 2015 年的巴黎气候大会，旨在提升全球清洁能源技术研发和创新的投入。^④ 拜登政府将于 2022 年举办第 13 届 CEM 和第 7 届 MI，通过主场外交来强化议程设置与议程管理。

第二，建立美国官方或企业主导的各种俱乐部式清洁能源合作联盟，以提升自身在能源地缘转型中的影响力。为了在 2035 年前加速实现全球无碳电力系统，美国和英国与世界各地的主要电力系统运营商、研究机构和私营机构于 2021 年 4 月共同发起成立了全球电力系统转型集团（Global Power

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

② Joseph Biden, “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, March/April 2020, pp. 64-76.

③ CEM 包括美国、中国、德国、法国、日本、俄罗斯、印度等 24 个成员国，它们占全球清洁能源投资的 90%，占全球温室气体排放量的 75%，对世界能源体系转型的影响至关重要。

④ MI 包含中国、美国、法国、德国、澳大利亚、日本、印度等 25 个成员国，其成员的人口占全球 58%，GDP 占全球 70%，在全球清洁技术创新和国际公私合作中起到重要作用。

System Transformation Consortium, G-PST)。在美国国家可再生能源实验室(NREL)协调下, G-PST 将与电力系统运营商分享提升电网弹性安全和绿色包容的运营方案。美国还与加拿大、挪威、卡塔尔和沙特阿拉伯(占全球油气产量的 40%)共同宣布于 2021 年秋季成立“净零生产者论坛”(Net Zero Producers Forum, NPF), 旨在与传统油气资源国合作并通过清洁能源、碳循环经济以及开发碳捕获、储存与利用技术(CCUS)来实现零排放战略。

第三, 在清洁能源外交中加强同印度与小岛屿国家的联合, 进一步分化发展中国家阵营。基于“印太”战略, 美国强化了与印度的清洁能源伙伴关系, 如在全球领导人气候峰会期间, 美印推进“气候和清洁能源议程 2030 伙伴关系”以宣传和推广印度工业、交通、电力和建筑等部门脱碳所需的创新清洁技术。美印还同加拿大、欧盟一起从民主价值观角度讨论所谓“赋予人民权力”的能源转型倡议。同时, 为了赢得小岛屿国家的支持以及拓展美国可持续基础设施建设, 美国于 2021 年 4 月发布领导全球能源转型倡议(Energy Transitions Initiative-Global, ETI-G), 旨在创建一个全球清洁能源网络来为世界各地的岛国和偏远社区开发可靠、有弹性的能源系统。^①

二、中美清洁能源合作演进特点与发展态势

拜登政府的清洁能源政策已全面、多维度展开, 清洁能源议题在美国对外关系中的分量不断上升, 从以往 20 多年中美清洁能源关系发展来看, 美国的气候、能源政策受到两党政治的影响, 使中美清洁能源合作遭遇诸多波折与不确定性, 但双方合作有其演进特点与发展契机。中美清洁能源合作的波动性和韧性并存; 参与主体则出现从政府间合作扩展到企业、社会、智库等多元主体交往的局面。面对全球碳中和的潮流, 中美清洁能源合作不仅具有双边正和博弈特质, 也对全球应对气候变化具有协同增效的作用。

(一) 中美清洁能源合作机制具有一定的韧性与延续性

^① “DOE Launches International Clean Energy Initiatives to Tackle Climate Crisis,” Department of Energy, April 23, 2021, <https://www.energy.gov/articles/doe-launches-international-clean-energy-initiatives-tackle-climate-crisis>.

自1992年中、美加入《联合国气候变化框架公约》以来，双方将气候与能源合作纳入同一轨道，从1997年签订的《中美能源和环境合作倡议书》到2008年签订的《中美能源与环境十年合作框架》，两份合作文件反映了两国合作的持续性。^①进入21世纪后，中美清洁能源合作进入了发展的快车道，特别是建立了两个重要的机制性对话平台，即始于2005年的中美能源政策对话（EPD）以及始于2006年的中美战略与经济对话（SED），其中与清洁能源相关的议题的合作都呈上升态势。^②奥巴马上任后，将清洁能源议题纳入中美战略与经济对话高层机制。2009年11月，在奥巴马访问北京期间，双方在SED框架下建立了中美可再生能源伙伴关系（USCREP）、中美清洁能源研究中心（CERC）、中美能源合作项目（ECP）、中美能效行动方案（EEAP）等一系列加强清洁能源合作的制度化倡议。2011—2013年，中美又签署了中美生态城市发展备忘录、中美清洁能源合作备忘录等。尽管CERC和USCREP的官方网站信息在特朗普政府时期被删除，且官方的资金、技术支持中断，但中美合作仍以多元、灵活的方式继续运行，体现了合作机制的独特韧性与延续性。

中美清洁能源伙伴关系的建立体现了中美从双边官方合作向多维、多轨合作的拓展，其运行模式包括定期举办可再生能源产业论坛和召开联合工作组会议，从而促进中美智库、研究机构、大学、企业、社会组织、城市等在清洁能源合作领域结成伙伴关系。尽管国家层面的合作受到特朗普政府的消极影响，但美国学界和企业界仍有相当数量的有识之士充分认识到中美开展清洁能源务实合作的重要性。^③中美清洁能源研究中心是中美在相关领域开展科技合作的标志性项目，旨在促进两国在清洁能源技术领域开展联合研究和激励技术创新。双方在第一阶段（2010—2015年）支持清洁煤、清洁能

① 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，第151—172页。

② Kenneth G. Lieberthal, *U.S.-China Clean Energy Cooperation: The Road Ahead*, Policy Brief 09-05, Brookings Institution, May 2009, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_us_china_energy_cooperation_lieberthal.pdf.

③ 例如，2017年特朗普政府宣布退出《巴黎协定》后，时任加州州长杰瑞·布朗（Jerry Brown）访问成都、南京和北京，希望在清洁能源、气候变化等领域与中国开展更紧密的合作。

源汽车和建筑节能三个优先领域的合作研发。^① 2015年第七轮战略与经济对话推动其进入第二阶段（2016—2020年），这种基于产学研联盟的多元行为体参与模式在特朗普政府时期仍取得了积极成果。2016年以来，建筑节能联盟（CERC-BEE）以净零能耗建筑工程示范为载体，中美两国科研院所、大学和企业等仍推动建筑节能合作的可持续发展。在2017年第八届北京清洁能源部长级会议上，中国住房和城乡建设部科技发展促进中心和美国劳伦斯伯克利国家实验室共同主办了“净零能耗建筑”技术分享会。目前建筑节能联盟在深圳、成都、长沙、兰州和北京五个城市已经建设了六项净零能耗建筑综合标杆示范工程。^②

（二）非国家行为体互动拓展了中美清洁能源合作空间

在全球清洁能源治理领域，以21世纪可再生能源政策网络（REN21）、可再生能源及能效伙伴关系（REEEP）为代表的包容性合作伙伴关系网络将公共部门、私营部门和社会部门结合在一起，使各方优势资源与影响能力互补或相互强化，凸显了全球清洁能源国际多元合作的发展态势。^③ 从奥巴马政府和特朗普政府时期中美清洁能源合作演进与波折，可以看出非国家行为体的合作（省/州、城市、智库、企业、社会组织、商会等）是双方气候、能源合作延续的稳定基础。这方面的合作在一定程度上可以超越美国两党政治的制约，并降低美国气候、能源政策不确定所带来的负面效应。因此，中美多元非国家行为体之间的互动成为两国清洁能源合作持续的助推力。

无论美国政府如何更替，许多总部在美国的国际非政府组织与基金会依然与中国进行清洁能源领域的灵活合作。^④ 例如，影响力较大的能源基金会是在美国加利福尼亚州注册的公益慈善组织，致力于中国可持续能源发展。^⑤

① 李嫣、王同涛、李宁：《中美清洁能源联合研究中心第1期合作成效及启示》，《科技促进发展》2018年第5期，第345—349页。

② 梁俊强、马欣伯、刘珊、王珊珊：《中美清洁能源联合研究中心建筑节能合作：净零能耗建筑关键技术研究示范成效与展望》，《建筑科技》2020年第12期，第9—11页。

③ 李昕蕾：《全球清洁能源治理的跨国主义范式——多元网络化发展的特点、动因及挑战》，《国际观察》2017年第6期，第137—154页。

④ 包括能源基金会（EF China）、自然资源保护委员会（NRDC）、环境保护基金会（EDF）、世界资源研究所（WRI）等。

⑤ 能源基金会于1999年开始在中国开展工作，其业务主管单位为国家发展和改革委员会。能源基金会资助了包括清洁电力、工业节能、低碳转型、低碳城市、清洁交通等领域的

又如，2009年由美国贸发署、能源部及商务部与中国国家能源局、商务部联合发起成立的中美能源合作项目，至今仍活跃在中美两国各行业协会、科研机构、非营利机构中。^① ECP作为连接政府和企业的桥梁，一方面通过提供企业层面的技术及商业解决方案为政府制定相关政策、行业标准和法律法规提供参考；另一方面也通过与中美双方政府部门的互动合作为企业提供市场开发及商务拓展的独特机会。即使在新冠肺炎疫情期间，ECP在2020年仍积极参与并支持了上海第三届中国国际进口博览会以及山西太原低碳论坛等活动。^②

（三）全球碳中和背景下中美能源合作与气候政策的协同

在碳中和背景下，中美作为世界上最大的两个经济体以及全球碳排放量居前列的国家，应对气候危机与低碳转型在彼此的国内政治议程中都居于重要地位。这种“国家间议程设置平衡”对同气候变化关联密切的清洁能源议题具有协同效应。^③ 具体而言，面对复杂多变的中美关系，首先，两国应对气候变化的长期愿景和减排目标相似，中国提出的碳达峰、碳中和目标与拜登政府“2030年零碳电力与2050年净零排放目标”对等，作为碳中和目标的根本性实现路径，国际清洁能源合作势在必行。其次，两国对清洁能源的内涵理解相似，且重点行动领域重合。相比于欧盟仅侧重于可再生能源，中美对清洁能源的界定更相似，包括可再生能源、核能、氢能以及传统能源清洁化在内的多元低碳转型路径。双方气候行动均同清洁能源发展紧密结合，侧重清洁能源电力体系、清洁交通、可持续基础设施、绿色氢能、智慧储能、

在华合作项目并发布权威报告，如2021年发布的《长三角地区分布式可再生能源发展潜力及愿景》《中国新能源公交车推广应用经验》。截至2020年底，能源基金会在中国资助的项目已达到3113个，为中美清洁能源合作提供了稳定的互动路径。参见《基金会研究报告2021》，能源基金会网站，2021年，<https://www.efchina.org/Reports-zh>。

① US-China Energy Cooperation Program, “Our Mission,” ECP, 2009, <https://www.uschinaecp.org/en/about/our-mission>.

② US-China Energy Cooperation Program, “ECP News,” ECP, 2020, <https://www.uschinaecp.org/en/news/>.

③ 根据议程设置平衡理论，某些议题在国内政治议程中的对等设置会拓展国家间外交合作的潜在空间。参见 Dietram A. Scheufele, “Framing as a Theory of Media Effects,” *Journal of Communication*, Vol. 49, No. 1, 1999, pp. 103-122; John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd edition), New York: Addison-Wesley, 1995。

绿色金融、碳市场等。^①再次，中美在落实《巴黎协定》等国际多边合作进程中意愿一致，气候议题在恢复中美战略互信中发挥着基础性作用，^②在中美竞争态势下拜登政府始终强调在气候变化领域同中国合作的重要性，希望为清洁能源合作打开机会之窗。

随着拜登政府显著提升气候议题在外交议程中的地位，美国已经明确将应对气候危机作为外交和内政安全事务的重心。^③美国在宣布重返《巴黎协定》后，约翰·克里就开启了密集的气候外交之旅，并同中国共同发布了《中美应对气候危机联合声明》，明确“两国尽可能扩大国际投融资以支持发展中国家从高化石能源向绿色、低碳和可再生能源转型”^④。中美在气候领域恢复接触为双方进一步的清洁能源合作提供了重要契机。

三、拜登政府对华遏制和中美清洁能源竞争

自奥巴马政府以来，美国在清洁能源领域就开始逐步呈现出“治理”和“竞争”兼顾的绿色霸权型导向。^⑤一方面，奥巴马政府通过 CEM 和 MI 等国际机制来促进清洁能源的全球推广，同时推动中美清洁能源合作制度化不断提升。另一方面，美国奉行绿色贸易保护主义，如自 2010 年以来，美国先后对中国包括太阳能电池（板）和风电产品在内的清洁能源产品进行了漫长的“双反”调查与“高关税惩罚”。^⑥随着美国重返多边治理框架，

① 邹骥：《气候外交或为中美关系重新注入积极因素》，《世界知识》2021 年第 6 期，第 22—23 页。

② 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。

③ “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” The White House, February 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.

④ 中美均突出清洁能源在两国脱碳化能源转型中的重要作用，具体举措聚焦在“推进工业和电力领域脱碳技术、储能和电网可靠性、碳捕集利用和封存、绿色氢能等发展；增加部署可再生能源、节能建筑与绿色低碳交通；关注气候韧性农业以及关于甲烷等非二氧化碳温室气体排放合作”。参见《中美应对气候危机联合声明》，中国政府网，2021 年 4 月 18 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/18/content_5600381.htm。

⑤ 李昕蕾：《德国、美国、日本、印度的清洁能源外交比较研究：兼论对中国绿色“一带一路”建设的启示》，《中国软科学》2020 年第 7 期，第 1—15 页。

⑥ 2012 年美国商务部先后公布了对华光伏产品的高额反倾销（18.32%—249.96%）和反

其将清洁能源同碳中和背景下的气候能源规范、技术竞争、民主价值观相结合，欲进一步强化美国在绿色发展领域的领导地位。^① 同奥巴马政府相比，拜登政府更重视从国际体系层面审视中国带来的所谓挑战，将中国视为首要的“体系性竞争者”，导致绿色发展领域竞合博弈中的竞争因素加速上升，对双方清洁能源合作构成多重挑战。

（一）拜登政府对中国的绿色“多边规锁”

同特朗普政府的单边主义对华政策相比，拜登政府的多边主义政策更倾向于排他性多边主义。阎学通称之为“俱乐部化战略”，即通过拉拢与美国在某些方面利益一致的国家来争取国际社会的支持，从而排斥或者遏制中国。^② 张宇燕和冯维江认为，美国对华政策自特朗普政府已经由“接触”（engagement）逐步调整为“规锁”（confinement），致力于运用综合手段规范中国的行为、塑造中国的发展路径、锁定中国的发展空间，把中国的增长极限控制在无力威胁美国世界霸权的范围之内。^③ 拜登政府进一步将“多边主义”和“规锁政策”相结合，在气候、能源领域实现对中国的绿色“多边规锁”。拜登视中国为清洁能源和低碳经济领域的头号竞争对手，主张利用现有的国际多边机制，充分挖掘同盟体系中传统盟友之间的协作潜力。一是在联合国、世界银行和世界贸易组织等多边机构内部通过设立新的规则 and 标准来约束和“规锁”中国的行为；二是密切盟友关系，组建某种形式或某一领域的国际气候、能源联盟，以压制中国的绿色经济增长势头；三是在气候、能源领域也逐步引入价值观外交，通过所谓意识形态、人权、劳动标准等议题来建立低碳转型与绿色技术合作领域的“民主国家联合体”，利用人权等问题破坏中国的国际声誉和中国产业的国际营商环境。^④

补贴仲裁税率（14.78%—15.97%），对两国合作带来诸多负面效应。

① “Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session,” The White House, April 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/>.

② 陈柯、罗代姣：《阎学通：拜登给中国带来的压力比特朗普更大》，中美聚焦，2021年5月6日，<https://www.163.com/dy/article/G9B7DC7P05149512.html>。

③ 张宇燕、冯维江：《从“接触”到“规锁”：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》，《清华金融评论》2018年第7期，第24—27页。

④ Kevin Rudd, “Short of War: How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 2, March/April, 2021, pp. 58-72.

美国通过各类气候外交来推进碳中和目标下的气候、能源治理新规范，以此对发展中排放大国进行“对等”施压。拜登执政后明确提出要重启 2009 年曾由奥巴马发起的主要经济体能源与气候论坛（MEF）。^① MEF 被称为全球能源与气候变化领域的“安理会”，其核心目标在于推动全球量化减排，同时使美国等具有绿色技术优势的大国成为主导全球经济的力量。在 MEF 中，美国极力模糊发达国家与发展中国家的界限，迫使主要发展中国家参与全球量化减排。^② 拜登政府此次重启 MEF 的侧重点是在全球推动基于碳中和的广泛减排行动，通过全面摆脱“共同但有区别的责任”原则对中国等发展中排放大国施加新约束。另外，美国对中国的绿色“多边规锁”还体现为在国际贸易、多边融资、基础设施建设等领域对中国项目的限制。在气候峰会上，拜登承诺美国将终止对化石燃料项目的国际融资，并推动主要国家、国际组织停止向海外高碳项目提供公共融资。^③ 拜登还表示将组建针对中国的“统一战线”，联合推进国际碳排放标准，抵制中国利用“一带一路”项目“输出污染”，要求中国保证不向沿线国家提供高碳技术和项目支持，且要满足所谓“劳工、环境和透明度标准”。^④ 拜登政府还将贸易与气候问题挂钩，对国际货币基金组织、世界银行等多边平台及其全球伙伴施压，将更严格的能效、环境标准引入对中资项目的审查中，从而使中国的海外投资项目面临更高的融资风险和绿色标准。^⑤

（二）美欧跨大西洋绿色贸易及技术联盟与对华施压

① MEF 参与国由占世界温室气体排放量 80% 的 17 个国家及组织组成，成员包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国、美国、俄罗斯、巴西、中国、印度、墨西哥、南非、澳大利亚、韩国、印度尼西亚和欧盟。

② 高翔、徐华清：《“经济大国能源与气候论坛”进展及前景展望》，《气候变化研究进展》2010 年第 4 期，第 301—302 页。

③ 例如，拜登要求 G20 承诺终止对高污染和高碳项目的所有出口融资补贴，对碳密集型产品征税或调整配额。参见“Executive Order 14008: Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” The White House, January 2, 2021, <https://public-inspection.federalregister.gov/2021-02177.pdf>。

④ 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/>。

⑤ 李坤泽、戚凯：《拜登政府“绿色新政”与民主党绿色转型》，《国际论坛》2021 年第 3 期，第 119—135 页。

2020 年 12 月，在拜登已基本锁定美国大选胜局的背景下，欧盟发布《全球变局下的欧美新议程》，将绿色转型、贸易与标准、科学技术等界定为欧美协调的重要政策领域。^① 拜登正式执政后，也首先强调与欧盟重建以应对气候危机为重点的绿色联盟，欲恢复美欧“雄心联盟”的气候合作纽带。为此，美国与欧洲国家紧密协调立场，不断强化跨大西洋绿色贸易及技术联盟，并在碳关税上寻求共识。

第一，美欧在绿色国际贸易、气候融资、气候风险标准等方面的政策日益趋同。2021 年 3 月，欧盟界定“绿色投资”的《可持续金融披露条例》（Sustainable Finance Disclosure Regulation）正式生效，旨在将欧洲行业范围内的碳披露标准推广到其他地区并设定为国际标准，为欧美在绿色投资和贸易上的标准规范合作奠定基础。^② 同时，拜登拟出台“与气候有关的金融风险”行政命令，加强对金融机构的监管，以衡量、减轻和披露气候风险。^③ 欧美联手旨在塑造对自身有利的国际碳交易规则、绿色投融资市场准入门槛、金融机构气候风险披露标准等，从而压缩发展中国家的低碳转型空间。^④

第二，欧美推进关税与减排挂钩，作为贸易配合手段来加强全球碳约束。奥巴马政府时期，美国就推动国会众议院于 2009 年通过以限制碳排放为核心的《美国清洁能源安全法案》。该法案规定，从 2020 年起美国有权对不实施碳排放限额而获得竞争优势国家的产品征收碳关税。目前欧盟希望在碳定价和碳关税方面与美国展开合作，特别是联合美国将自己正在推动的碳边境调节税设定为全球标准。但是，美国气候问题特使克里在 2021 年 3 月访欧时对碳边境调节机制（Carbon Boarder Adjustment Mechanism, CBAM）表达了犹豫的态度，主要原因是不满欧盟试图主导该问题，希望在格拉斯哥气

① 曹慧：《“绿色转型”会成为欧美新议程的重中之重吗》，《世界知识》2021 年第 3 期，第 51—53 页。

② 《欧洲议会通过气候变化法》，北青网，2021 年 5 月 12 日，<https://t.yinet.cn/baijia/30787116.html>。

③ 例如，美国证券交易委员会（SEC）强化了在美上市公司披露与其业务有关的气候风险信息的要求。参见赵行姝：《拜登政府的气候新政及其影响》，《当代世界》2021 年第 5 期，第 26—33 页。

④ 例如，2021 年 6 月，美国提出将通过建立“贸易打击小组”等方式强化对华施压，并强调要与盟友共同推进包括清洁能源产业在内的全球供应链的重塑。

候变化会议（COP 26）上推进美欧的联合行动方案。此外，拜登政府中的一些精英也意欲同欧盟联合通过碳定价和碳关税来实现本土企业与没有类似碳排放限制的国家（特别是新兴经济体）的生产商之间的“公平竞争”。2021年7月，欧盟推出碳边境调节机制实施方案草案后，为了欧、美相互协调，特拉华州民主党参议员克里斯托弗·库恩斯（Christopher Coons）随即在参议院提出了一项关于修订1986年《国内税收法》的法案，旨在对某些特定商品进行碳边境调节。^①这种跨大西洋绿色贸易议程中的碳共识逐步演变为发达国家压制发展中国家的贸易保护新工具。

第三，推进欧美清洁能源技术联盟发展。虽然清洁能源发展不依赖于特殊的地缘优势，但对技术创新的要求较高，西方国家所掌控的清洁能源知识产权与技术使其在全球能源转型中处于优势地位。《全球变局下的欧美新议程》强调建立新的跨大西洋绿色技术联盟，以确保欧美在开发清洁能源、电网储能、清洁氢能、碳捕获封存以及领导市场方面加强合作。^②美国一些学者曾撰文强调，“科技民主国家”要建立全新的国家联盟以应对新兴国家在新技术领域的迅速崛起。^③可以说，目前欧美在清洁能源技术上的“排他性小俱乐部”式的联合进一步加强了西方世界在绿色技术领域的领导权，且有可能进一步加剧南北差距，并使全球范围内的能源正义面临新的挑战。

（三）绿色转型和数字转型下中美信息技术及新基建博弈

2019年国际可再生能源机构（IRENA）和国际能源署提出“智慧能源新业态”的理念，意味着要加快清洁能源、现代信息产业和新基建的融合发展，应用智能控制、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术形成高效配置的智能化平台，为高效开发利用风能、太阳能等可再生能源以及实现多能互补的可持续性基建提供条件。绿色转型与数字转型的背后是中、美在清洁能源、信息技术、可持续性新基建等领域的竞争加剧，体现为围绕绿色低碳

① Christopher Coons, “FAIR Transition and Competition Act (S.2378),” U.S. Congress, July 19, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2378/committees?r=5&s=6>.

② “A New EU-US Agenda for Global Change,” European Commission, December 2, 2020, <https://www.europeansources.info/record/a-new-eu-us-agenda-for-global-change/>.

③ Jared Cohen and Richard Fontaine, “Uniting the Techno-Democracies: How to Build Digital Cooperation,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 6, November/December 2020, pp. 112-122.

产业的行业认定、绿色产业供应链标准、智慧能源知识产权、清洁能源基础设施的可持续性标准、新型能源网络安全标准等都是新一轮国际博弈与谈判的焦点。在绿色转型与数字转型中，拜登政府更侧重于从新能源技术、新材料、通信和网络技术、人工智能等技术与中国进行“精准化”“脱钩”而非笼统打击。为了保持美国的技术优势，拜登政府延续了特朗普政府时期的“小院高墙战略”^①，在与国家安全相关的特定技术领域的基础上划定适当的战略边界，特别是在核心的能源技术与数据信息领域将以“威胁国家安全”“侵犯人权”“侵犯数据隐私”等名义对中国进行技术出口管制、市场禁入、限制投资、供应链排除、专利诉讼等多重限制，在遏制中国的同时保证关键技术产品的供应链由美国及其盟友掌控。2021年4月，美国参议院外交关系委员会将《2021年战略竞争法》（Strategic Competition Act of 2021）文本提交参议院，并建议美国国务院将应对气候危机、清洁发展等因素整合到地区安全规划中，从而确保美国在全球绿色科技竞争中的绝对优势地位，特别是增加政府干预来加强美国企业在关键和新兴技术方面的创新竞争力。^② 2021年5月，美国参议院商务委员会通过《无尽前沿法案》（Endless Frontier Act），提出未来五年内向人工智能、通信与网络安全、先进能源与材料等十大关键领域投资超过1100亿美元。^③ 该法案预示着美国开始正式从政府层面主导关键科技产业的创新，大国竞争特征明显。

另外，拜登政府更注重联合盟友在国际数据、技术标准、可持续新基建等领域推进全球绿色转型与科技产业链“去中国化”。^④ 在2021年6月的七国集团（G7）峰会上，美国为了与“一带一路”倡议相抗衡，着力推出“重建更美好的世界”（Build Back Better World, B3W）的倡议。这一针对中低

① 李巍、穆睿彤：《“拜登经济学”将如何影响中美关系》，《世界知识》2021年第4期，第50—52页。

② Robert Menendez, “Strategic Competition Act of 2021 (S. 1169),” U.S. Congress, April 15, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Strategic+Competition+Act+of+2021%22%5D%7D&s=1&r=1>.

③ Ro Khanna, “Endless Frontier Act (H.R.2731),” U.S. Congress, May 12, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2731?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Endless+Frontier+Act%22%5D%7D&s=2&r=1>.

④ 如美、欧试图开展跨大西洋人工智能协定谈判，制定区域和全球绿色数字转型标准。参见曹慧：《“绿色转型”会成为欧美新议程的重中之重吗》，第51—53页。

收入国家的基础设施融资倡议本质上是以美国为首的西方国家首次提出的以价值观为驱动、气候优先、高标准和透明的基础设施合作伙伴计划，聚焦发展中国家超过 40 万亿美元的基础设施需求。这项计划打算通过战略伙伴关系和动员私营部门资本以加强对全球多边公共金融机构的影响力，确立对中国“一带一路”建设的“替代方案”并形成全方位遏制。

四、中美清洁能源竞合态势下中国的应对方略

目前，中美博弈日趋激烈且存在巨大的不确定性，美国在地区安全秩序、价值观外交、科技创新等方面与中国的竞争不可避免。特别是美国在气候、能源领域的绿色霸权使其加强对绿色经济和清洁能源领域竞争者的“多边规锁”。未来中美清洁能源互动必然是合作与竞争共存。如果管理不好，清洁能源议题也有可能成为中美两国之间新的冲突点，并影响双边关系的稳定。中国作为世界上最大的清洁能源生产和绿色投资大国，应该发挥自身结构性优势，采取灵活、多轨、多元的外交策略，引导多维需求，求同存异，培育新的合作点。

（一）在中美气候共识下恢复既有合作并拓展清洁能源伙伴关系

全球清洁能源治理和绿色经济发展依然面临治理赤字和集体行动困境。中美之间需就能源治理改革、双边能源合作恢复常态化沟通机制，建立清洁能源合作平台，推进在清洁能源金融政策、技术创新、商业运营、法律制定、应急预案等领域达成全面合作，中美还可以推进第三方清洁能源项目的对接，将国际制度建设作为中美清洁能源合作的重要抓手。尽管中美战略竞争的形势日趋严峻，但中美在双边和多边层面的共同利益并未完全消失。^①中美 CERC、USCREP、ECP 和中美气候智慧型城市等合作具有一定的机制韧性与延续性，在中美合作应对气候危机的共识下尽量延续与恢复既有的沟通合作机制，并不断拓展中美清洁能源伙伴关系。同时，针对拜登行政令中提出的一些绿色发展目标和《中美气候危机联合声明》中所提到的重点领域，

^① 陈迎、王谋、吉治璇：《拜登政府气候行政指令解析及应对策略探讨》，第 1—5 页。

充分借助中美双方巨大的绿色经济市场、生产能力和技术资源，推进中美双方在清洁交通、节能建筑、储能和电网可靠性、传统能源清洁化、碳捕集利用和封存技术、绿色氢能等领域的务实合作，继续强化多元行为体在两国互动中的作用，从而不断激发双方的合作潜能。

鉴于拜登政府重视全球清洁能源部长级会议、创新使命部长级会议等国际机制在其气候、能源外交中的作用，可以此为契机推进中美清洁能源合作伙伴关系建设。例如，MI本质是清洁能源领域的全球多边、多轨合作网络，旨在通过国际合作搭建学界、政府、企业、资本之间的桥梁来增加清洁能源领域科技投资和加速清洁能源创新。^① 2019年美国信息技术与创新基金会指出，MI成员中同清洁能源技术相关的专利申请出现疲软态势，意味着清洁能源创新的商业化和规模扩大化仍存在瓶颈。^② 这凸显了中国和美国等大国在多边、多轨合作中共同发挥引领作用的重要性，也意味着需要调动更多私营部门力量为技术创新带来更多活力。因此，MI可以参考当年中美清洁能源研究中心所采用的技术管理计划（TMPs），为产学研联盟合作中的知识产权管理提供一个利益共享和分歧消解的优化路径，将多方利益嵌入合作伙伴关系之中并在成果商业化过程中获得延伸利益。^③ 总之，通过恢复CERC、USCREP等合作机制以及借助MI、CEM、IRENA、REEEP、WEF等多边平台的带动作用，可以进一步推进中美清洁能源伙伴关系的建构，吸纳更多智库、企业、行业协会、金融投资机构、能源生产及消费主体以及次国家行为体如州/省、城市、城市联盟等多元行为体参与更具弹性、包容的中美清洁能源合作，并促进双边气候、能源民间外交的良性互动。

（二）通过多边协调型气候、能源外交突破“绿色规锁”

面对拜登政府日益成型的绿色多边“规锁”，特别是美欧在跨大西洋绿

① MI, “Private Sector Engagement,” Mission-Innovation, 2015, <http://www.mission-innovation.net/our-work/private-sector-engagement/>.

② Colin Cunliff, “Omission Innovation 2.0: Diagnosing the Global Clean Energy Innovation System,” Information Technology & Innovation Foundation, September 2019, <https://itif.org/sites/default/files/2019-omission-innovation-2.pdf>.

③ Joanna I. Lewis, “Managing Intellectual Property Rights in Cross-Border Clean Energy Collaboration: The Case of the U.S.–China Clean Energy Research Center,” *Energy Policy*, Vol. 6, 2014, pp. 546-554.

色贸易及技术联盟上的强化态势，中国需通过多边气候、能源外交团结各方以化解困局，特别是在全球碳市场多边谈判中变被动为主动，推动建构更加公平合理、包容共享、绿色安全的国际气候、能源治理新秩序。

第一，利用美欧在《巴黎协定》、绿色领导力、碳关税、数字治理等方面的分歧与矛盾来推进中欧务实气候、能源合作，从而对美国形成牵制。此外，美国拜登政府的强势回归在一定程度上也挑战了欧盟一直追求的全球气候与清洁能源领导权，这是作为绿色规范性力量的欧盟所不能容忍的，因此欧洲国家对美国不会亦步亦趋。欧美国家在绿色产业、科技标准、碳关税模式、可持续基建投资、数字经济与数据安全等领域的分歧与竞争也很复杂，美欧实现有效协调仍面临诸多现实挑战。例如，在碳关税问题上，不同于欧盟，美国在联邦层面并不存在成熟的碳定价机制，这导致美国很难确立征收全球碳关税的政策合法性；在美国两党政治下，短期内碳定价立法获得国会批准的可能性微乎其微。^①更为重要的是，美国欲建立由其完全主导的绿色标准与规则体系，拒绝接受欧盟的领导；而欧盟对于美国两党政治所带来的气候、能源政策的非连续性和国内两党立场极化的态势也有所顾虑与防范。法、德两国都曾强调欧洲需保持战略自主并寻求自身的对华路径。即使在七国集团中，德国、意大利似乎也不愿意对中国采取强硬立场，而倾向于构建“合作性的关系”。基于此，中国仍然需要保持同德国、法国等欧盟大国的交流、协调，强化 2018 年 7 月《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》中将清洁能源作为合作的潜在优势领域的共识，如加强双方在高效大型热电、能源法规和市场设计、更智能和牢固的能源基础设施及储能设备等方面的合作。^②另外，针对目前欧盟战略规划要点，中国可以利用好自身在绿色投资、数字经济等方面的优势，同欧盟在海外第三方市场共同探索绿色与数字伙伴关系的创新模式。

第二，中国在继续巩固“基础四国”（中国、印度、巴西、南非，简称

^① Kira Taylor, “U.S. Raises Concerns Over Europe’s Planned Carbon Border Tax,” Euractiv, May 11, 2021, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-raises-concerns-over-europes-planned-carbon-border-tax/>.

^② 《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》，新华网，2018 年 7 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/energy/2018-07/17/c_1123136631.htm。

BASIC) 和不断创新南南气候合作模式的基础上, 应变被动为主动, 利用世界最大碳市场优势力争在全球碳定价谈判中占据主动地位。一方面, 面对欧美绿色贸易与低碳技术联盟及其单方面推动全球碳关税, 中国应继续加强与“基础四国”的合作。鉴于发达国家与发展中国家的不同历史责任和能力, 需要在坚持“共同但有区别的责任”和全球“气候正义”“能源正义”原则基础上, 实现全球范围内的气候与能源公正转型。在 2021 年底格拉斯哥气候变化会议前, “基础四国”应敦促西方国家履行对发展中国家气候适应能力的资金和技术支持承诺, 特别是《巴黎协定》的所有长期目标(减缓、适应、资金、技术支持)必须成为全球盘点的核心。^① 在此基础上, 发展中大国继续强调欧美单方面的碳关税具有歧视性且违反公平原则, 与世界贸易组织的规则相悖, 且放大了全球经济体系的不平等。另一方面, 以中国为代表的发展中国家应积极将碳定价纳入全球多边谈判, 推动构建《巴黎协定》下的公平合理的全球碳市场机制, 而非单纯由欧美所主导。《巴黎协定》第六条提到了利用国际碳交易市场来减少各国的碳排放, 将碳定价视为实现“全球控温”目标的关键。目前全球有 61 个地区、国家、地方建立了碳定价机制, 其中 31 个是碳排放交易机制, 30 个是碳税制度。但这些制度都是独立运行的, 如何通过多边谈判来实现碳市场在不同国家和地区间的整合, 需要解决一系列复杂的法律、制度、政策、标准、技术等问题。2021 年 7 月, G20 财长和央行行长会议首次在公报中表达了对碳定价的支持。在此背景下, 2021 年 7 月中国碳交易市场的启动, 使中国拥有了全球最大的碳市场, 而且中国还是世界清洁电力装机容量最大和绿色投资规模最大的国家。中国应该利用自身的结构性优势积极参与全球碳定价多边谈判, 反对以单边行动破坏当前国际社会应对气候变化的合作氛围, 反对在绿色复苏中设置贸易壁垒和推行绿色贸易保护主义。^② 坚持全球碳定价的多边谈判意味着要与世界

① 发达国家在 2021 到 2025 年间继续履行向发展中国家每年提供 1000 亿美元的现有出资义务, 并尽快在《公约》框架下启动设定新的集体量化资金目标的进程。参见生态环境部:《第三十次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》, 澎湃新闻网, 2021 年 4 月 19 日, https://m.thepaper.cn/baijiahao_12281740。

② 《推动构建〈巴黎协定〉下的全球碳市场机制》, 中宏国研信息技术研究院官网, 2021 年 7 月 19 日, <http://www.china-cer.com.cn/shuangtan/2021071913653.html>。

贸易组织的规则、国际气候协定兼容，从促进贸易和投资自由化和便利化的角度来界定和推动碳定价和全球产业链的碳中和，并且兼顾南北国家的气候正义、清洁能源技术转让等。

（三）在绿色转型和数字转型中提升实力并实现包容性竞争

坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，促进清洁能源革命在中国的发展。中国工业化进程尚未完成，而从实现碳达峰到碳中和大约需要 30 年，远低于发达国家 60—70 年的时间，中国必须尽快提升自身的绿色发展实力。特别是在绿色转型和数字化转型背景下，中国清洁能源产业面临系统性升级压力。目前中国清洁能源产业最大的问题在于上游产业发展迅猛，即设备制造业以及装机容量增加迅速，但核心创新力低，且产能过剩；而下游配套产业发展相对迟缓，如清洁电力入网问题（“弃风弃光”）及客户端使用便捷性、智能性、安全性等有待提升。^① 另外，2019 年以来，随着 5G 大规模商业应用和新基建的发展，人工智能、物联网、能源储存、低碳技术等深度融合引发了能源系统的变革。^② 2021—2025 年是中国推进智慧能源互联网产业体系初步建成的关键时期，要加速形成较为完备的技术及标准体系。^③ 2021 年 5 月启动的中国“东数西算”工程体现了绿色转型与数字转型的理念，旨在引导中国数据产业有序布局且与西部地区清洁能源发展格局相匹配。^④ 为了确保实现碳达峰、碳中和目标，中国需要在数据中心建设模式、技术、标准、清洁能源利用等方面进一步优化，同时提升中国在世界智能数据与清洁能源产业链中的核心竞争力。

拜登政府倾向于把中美竞争界定为意识形态（制度）的竞争，但是政治制度的优劣最终表现为一个国家在经济、技术和军事上的实力。郑永年指出，

① John McGarrity, “China Wind Boom to Continue in 2015, but Grid Reform Needed: Report,” China Dialogue, April 1, 2015, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/7827-China-wind-boom-to-continue-in-2-15-but-grid-reform-needed-report/>

② 王利宁、陈文颖、戴家权等：《智能互联重塑中国能源体系》，《气候变化研究进展》2021 年第 2 期，第 204—211 页。

③ 《到 2025 年我国将初步建成能源互联网产业体系》，中国节能产业网，2016 年 4 月 19 日，<http://www.china-esi.com/News/61387.html>。

④ 2021 年 5 月，国家发改委、中央网信办、工信部、国家能源局联合印发了《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》，启动实施“东数西算”工程，构建国家算力网络体系。

“中国最大的理性、最优的策略就是把中美竞争从军事上转移而进行经济竞争。”^① 这一观点的逻辑在于经济竞争的核心是降低各方面的成本，而这必然需要灵活、多元、务实的多渠道合作。例如，在清洁能源新基建方面，尽管以美国为首的一些西方国家一直对中国的绿色“一带一路”进行妖魔化和破坏，但中国仍需对 G7 的 B3W 倡议持开放态度，推动大国在绿色标准上的协调和发展，这种包容性互动会使竞争性转向互补性。另外，哈维尔·索拉纳（Javier Solana）指出，目前竞争的各国利益相互交织，彻底击败竞争对手不再是大国竞争的终极目标，国际社会可以利用多边主义来降低竞争烈度。^② 在新一轮绿色低碳产业发展中，中国既要与已有的国际标准加快对接，也要积极参与各种多边制度平台中有关清洁能源国际技术及标准体系的倡导、谈判和制定。以绿色产业为重心的国际新经贸结构将逐渐成为世界经济的主流，未来与清洁能源技术相关的贸易争端以及针对能源安全数字网络的攻击均会进一步增加。^③ 世贸组织目前还未能完全解决清洁能源产品贸易因各国关税、差别性补贴和不一致的技术标准而造成的问题。中美两国为了实现碳中和目标，可以在 G20、WTO、IMF、APEC、世界银行等国际多边合作平台进行协调，通过双边磋商与多边谈判相结合来推动中美之间的包容性竞争，从而共同建立新的国际能源治理新架构。特别是在绿色转型与数字转型背景下，中、美作为清洁能源与数字经济大国，应在可持续能源新基建标准、新兴能源技术网络安全准则等方面展开讨论，共同协商智慧能源网络安全与可持续新基建的规范和治理规则。

[责任编辑：石晨霞]

① 郑永年：《B3W 计划：中国“一带一路”倡议的威胁还是机遇？》，中美聚焦网，2021 年 7 月 21 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1705843864141043896&wfr=spider&for=pc>。

② Javier Solana, “Reconciling Great Power Competition with Multilateralism,” *Journal of International Relations and Sustainable Development*, Vol. 6, 2016, pp. 58-65.

③ Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, *A New World-The Geopolitics of the Energy Transformation*, Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, January 2019, <https://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>.

ABSTRACTS

International Relations Theory with Chinese Characteristics and Xi Jinping's Diplomatic Thought—A Panel Discussion

XU Jian et al.

ABSTRACT: In partnership with the Institute for World Political Parties Studies of the CPC's International Department, the Shanghai Federation of Social Science Associations, and the Shanghai Association of International Studies, the Shanghai Institutes for International Studies hosted a symposium on Xi Jinping's Diplomatic Thought and the Communist Party of China's Theoretical Innovation in Foreign Relations on May 29, 2021. The following is a summary of the views of some expert participants at the symposium. The vision of humanity as a community with a shared future is an important guiding principle for the construction of international relations theory with Chinese characteristics. Xi Jinping's diplomatic thought, taking shape amid fundamental changes in the global political and economic landscape, builds on Chinese diplomatic practices since the found of the People's Republic, reflects the themes of our times, and upholds common values of mankind. Dual circulation is Beijing's new economic strategy that defines China's relations with the outside world under new circumstances and aims at reaching a new development stage featuring greater resilience and higher quality. With regard to maritime affairs, Beijing's new approach to maritime security involves advancing the maritime silk road, building a maritime community with a shared future, and working toward a maritime superpower. International relations theory with Chinese characteristics, Xi Jinping diplomatic thought in particular, will guide the conduct of China's foreign relations in years to come.

KEYWORDS: Chinese diplomacy, international relations theory with Chinese

characteristics, dual circulation, methodology, global governance

Brussels' Strategic Choices amid China-U.S. Competition and EU-U.S. Policy Coordination on China

ZHAO Huaipu

ABSTRACT: With the competition between China and the United States intensifying, Europe is the key variable affecting the course of China-U.S. interaction and the dynamics of the strategic triangular. The EU regards the contest between Beijing and Washington as a major challenge that cannot be avoided, and takes no sides in a bid to achieve “strategic autonomy.” At the same time, it seeks to play a moderating role between the two superpowers in order to hedge against potential risks and protect its own interests to the greatest extent. However, the EU is not impartial and its moderating role is more reflected in strengthening policy coordination with the United States on China. The basic framework of policy coordination and cooperation between the United States and Europe vis-à-vis China has taken shape, which can be roughly summarized as follows: economic and trade as well as scientific and technological competition; investment and export control restrictions; military deterrence and preparedness; human rights pressure and confrontation; strategic coordination to jointly cope with the Belt and Road Initiative. Transatlantic policy coordination has been helped by the Biden administration’s consistent effort to repair and revive EU-U.S. relations after four years of chaos under President Trump. However, the structural contradictions of the EU-U.S. relationship and divergent strategic interests in China will inevitably limit the coordination between the two sides. For Brussels, transatlantic coordination is mainly a means rather than an end, which makes the formation of an anti-China alliance very difficult if not impossible.

KEYWORDS: China-U.S.-EU relations, China-U.S. competition, EU strategic autonomy, policy coordination on China

The European Economic and Monetary Union: Reforms amid A Structural Dilemma

GUAN Xin

ABSTRACT: After the European Sovereign Debt Crisis broke out in 2009, the European Union reached a consensus to reform the European Economic and Monetary Union (EMU) under the multi-level governance model. The crisis itself, the growing EU consensus, and the coordination of the European Commission are the main reasons for launching the reform of the EMU. In terms of reform goals, the reform's ultimate goal is to reduce potential economic risks. To this end, the EU has adopted a series of measures such as improving the functions of the European Central Bank and other institutions, strengthening the role of the Financial Union, and tightening bank regulation and supervision. The positive results of the reform, including promoting the economic recovery of the Eurozone, reducing nonperforming loans, and strengthening the coordination of member states' fiscal policies, highlight the resilience of the multi-level governance model in EU economic governance. However, the difficulties faced by the reform, such as slow progress, poor completion, and unsatisfactory reform results, reflect the negative impact of structural problems represented by decentralization of goals, powers, and responsibilities under the multi-level governance model. In a more profound sense, the reform dilemma caused by the multi-level governance model also implies the EU's collective action dilemma and severe inequality. In the long run, issues such as the decentralization of goals, powers, and responsibilities under the multi-level governance model may have a persistent and adverse impact on European integration.

KEYWORDS: European debt crisis, European Economic and Monetary Union, multi-level governance, structural problems

A Comparative Study of Chinese and U.S. Approaches to International Institutions—The Perspective of Issue Leadership

LING Shengli and WANG Yanfei

ABSTRACT: Amid growing China-U.S. strategic competition, the contest for leadership in international institutions have also intensified. Beijing and Washington have taken differing approaches in this regard. Existing studies approach China-U.S. contest over leadership from three perspectives: power, institution, and status. From the perspective of power competition, leadership contest over institution building is subordinate to the contest over power distribution. The institutional competition perspective emphasizes the role of

institutional competition and institutional balancing, while the status competition perspective focuses on the country's pursuit of international status. There are still some deficiencies with those perspectives. Based on the perspective of issue leadership, this paper explores the logic behind the different strategies. In an emerging multiplex world, the power competition has become less effective, and there is more international institutional competition between the two countries. The Trump administration pursues unilateralism, while the Obama and Biden administrations prefer exclusive multilateralism. The purpose is to enmesh China in a intricate web of international institutions and maintain U.S. international leadership. China is committed to inclusive multilateralism and seeks to enhance international leadership while safeguarding its own right to development. However, the contest over leadership in institutions between the two countries is not zero-sum. The diversity and difference of issues make the competition less intense than the power competition. In the future, the issue leadership competition will become an important form of strategic competition. Beijing and Washington do not have to confront each other on all issues. Instead, they can strengthen the issue leadership in different issues according to their comparative advantages, and finally create a situation where China and the United States have their own advantages and balance against each other.

KEYWORDS: Sino-U.S. strategic competition, international institutions, issue leadership, global governance

NGOs and the Implementation of America's China Strategy

SUN Haiyong

ABSTRACT: Nongovernmental organizations (NGOs) are one of the tools of the U.S. foreign strategy. Although many American NGOs have played an active role in transnational environmental protection, poverty alleviation, and other issues, a large number of American NGOs and local NGOs the government supports have become weapons for the United States to interfere in other countries' internal affairs and safeguard America's political and economic interests. This is evidenced by the activities of the National Endowment for Democracy (NED) and the NGOs it supports around the world. During the implementation of the U.S. strategy toward China, American NGOs not only play an important role in policy initiatives and public opinion shaping, but also participate fully in the confrontations with China in various fields. On the one hand, these NGOs are

deeply involved in the Xinjiang and Hong Kong issues. They promote subversive activities by providing financial support, action guidance, and even directly engaging in violent activities. On the other hand, U.S.-supported NGOs are actively engaged in economic and technology wars against China to undermine the Belt and Road Initiative and the business environment of Xinjiang, as well as the internationalization of Chinese technology enterprises. As the U.S. escalates its confrontation with China and its strategic leverage is dwindling, the U.S. government will further encourage NGOs to play a more prominent role in ideological and geopolitical confrontation, economic and technological competition with China. At the same time, some American NGOs also have some influence in promoting cooperation with China, which will create favorable conditions for maintaining and expanding the space for dialogue and cooperation between the two countries.

KEYWORDS: China-U.S. relations, American China strategy, NGOs, American foreign policy

Institution Building for Global Governance in an Emerging World Digital Economy

PAN Xiaoming and ZHENG Bing

ABSTRACT: Digital economy has been gaining momentum since the outbreak of Covid-19, driving a new round of worldwide integration, even though growing trade protectionism in advanced economies have set back globalization in recent years. The emerging global digital economy is further widening the gaps between the developed and the developing countries and those between different regions. Advances in digital technology has intensified the competition among countries and pose new challenges for global economic governance. Efforts are being made to build up the rules for international digital economic governance, focusing on better e-commerce regulation through multilateral and regional free trade agreements. Yet, with the rapid progress of global digital economy, the international community should further coordinate their efforts in multiple dimensions and at multiple levels, to accelerate steps to establish international rules and institutions for digital economic governance, so as to enable digital economy to achieve inclusive global economic growth. China, as an emerging digital power, should play a more active leadership role in establishing rules and institutions for digital economic governance by updating e-commerce rules

through multilateral, regional, and bilateral negotiations, facilitating digital economic policy coordination among countries, and deepening cooperation with partners on digital technology and digital infrastructure. China, along with other countries, should also make full use of the opportunities brought by digital economy to further boost world economic growth.

KEYWORDS: globalization, digital economic governance, global supply chains, e-commerce rules

Sino-U.S. Clean Energy Competition and Cooperation and Beijing's Policy Response

LI Xinlei

ABSTRACT: The clean energy policy of the United States, like its climate policy, is shaped by domestic party politics and displays cyclical changes, affecting cooperation and competition between China and the United States in the green industry. The Biden administration's climate and clean energy policies are closely linked and coordinated, and take shape within U.S. domestic and foreign policy making process. The Biden administration attempts to revive U.S. leadership in global clean energy governance by building on progress made in the Obama years and creating a club-style clean energy alliance. The Sino-U.S. clean energy cooperation mechanism has shown certain resilience and increased tolerance for non-state actors. Bilateral consensus on issues such as the climate crisis and green recovery provides an important opportunity for closer clean energy cooperation. However, the Biden administration regards China as a significant competitor in green industry, implements the green multilateral confinement strategy toward China, vigorously promotes the Transatlantic Green Trade and Technology Alliance, and engages in a race against China on information infrastructure building. In this context, China should focus on strengthening cooperation and expanding partnerships under the Sino-U.S. climate consensus, break through the "green confinement" through multilateral coordination, build up its own capability, engage in inclusive competition, and make clean energy cooperation a crucial link for Beijing and Washington to promote good global climate and energy governance.

KEYWORDS: clean energy, cooperation, competition, green development, carbon neutrality