

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊) 2021年11/12月 第6期 总第75期

2021年11月15日出版

目 次

特稿

- 1 全球气候治理：中国的黄金机遇 巴里·布赞

公共外交与人文交流

- 10 中美公共外交博弈：叙事构建与策略选择 金 新 贾梦茜
34 大变局下的中美人文交流安全化逻辑 毛维准 王钦林

太空与军备控制

- 56 太空军备控制的现实争辩、理论逻辑和参与策略 徐能武 龙 坤
80 “修昔底德陷阱”与中美太空互动 李虎平

世界经济与国际机制

- 105 依附发展、分工“规锁”与产业链主导权塑造 王玉柱 刘振坤
——新发展格局下实现国际分工关系重构的机制
124 国际组织在协同治理中的角色 周逸江
——聚焦疫情后经济复苏与气候治理

- 145 英文摘要

- 152 2021年总目录

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 13 No. 6

November/ December 2021

Published on November 15, 2021

Contents

- Feature Article*
- 1 China and Climate Change Governance: A Golden Opportunity
Barry Buzan
- Public Diplomacy and People-to-People Exchange*
- 10 Game of China-U.S. Public Diplomacy: Narrative Construction and Strategy Choice
JIN Xin and JIA Mengqian
- 34 Study on Securitization of People-to-people Exchange between China and U.S. in Momentous Changes
MAO Weizhun and WANG Qinlin
- Space and Arms Control*
- 56 The Debating Points, Theoretical Logic, and Engagement Strategies for Arms Control in Space
XU Nengwu and LONG Kun
- 80 “Thucydides Trap” and Sino-U.S. Space Interaction
LI Huping
- World Economy and International Regimes*
- 105 Dependent Development, Industrial Division Confinement, and the Construction of Production Chain Dominance
WANG Yuzhu and LIU Zhenkun
- 124 International Organizations’ Role in Coordinated Governance: A Case Study of Post-Covid Economic Recovery and Climate Governance
ZHOU Yijiang
- 145 Abstracts
- 152 Table of Contents(2021)

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

全球气候治理：中国的黄金机遇^{*}

巴里·布赞

【内容摘要】 本文是作者于2021年9月初完成的特稿，主要围绕今后全球气候治理中的中国机遇、中国作用和贡献等进行讨论。气候变化已成为人类安全的重要问题。气候治理具有紧迫性，但却存在领导力缺失的问题。如果将全球气候变化视为机遇，我们就能获得新的机会。国际社会对中国的气候承诺充满信心。面对新形势，中国迎来了一个能够发挥全球领导作用的重要时期。中国有能力以美国、俄罗斯、印度和欧盟所不具备的方式实现有关目标；加快应对全球气候变化的行动符合中国的直接利益；在气候治理领域的贡献，可以提高中国在国际社会的政治地位，并进一步证明自身制度的优越性，这关乎中国的长远政治利益；中国在言语及行动上的积极努力对世界其他地区产生的影响将远超自身所付出的努力。中国今后的政策调整及其实践将对世界有益。中国今后气候政策的相关选择并不互相排斥。未来涉及气候变化的政策，能够与可持续发展观念紧密结合起来，并成为具有中国特色应对气候变化的成功路径。

【关键词】 气候治理 减排 碳中和 国际秩序 气候宣示 气候合作

【作者简介】 巴里·布赞，英国伦敦政治经济学院名誉教授，伦敦政治经济学院智库高级研究员，英国国家学术院院士

【译者简介】 崔顺姬，浙江大学公共管理学院教授

【中图分类号】 P467 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0001-9

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106001

^{*} 本文由作者于2021年9月初写作完成，现将译文刊发，以飨读者。为方便阅读，编译者在文中增加了若干小标题。受版面容量限制，个别语句进行了简化处理。

在全球气候治理方面，中国正迎来一个能够更好发挥全球领导作用的时期。在言语措辞和象征性立场上的与时俱进，以及通过全面的实质性行动加以践行，中国就一定能做到这一点。尽管这将付出巨大的物力成本，但相较于其带给中国乃至整个人类的巨大利益，又显得微不足道。气候变化不仅是一个国家和社会所面临的最重大问题，更是当前和今后全人类面临的重大挑战，这正成为各方共识。气温升高、海平面上升、冰川和浮冰群的融化，极端天气频率和强度的猛增（常常表现为风暴、干旱，以及由此引发的不断增加的温室气体如二氧化碳和甲烷的排放量）都表明，我们面临的问题已经不再是预防气候变化，因为气候变化已经发生了。我们正面临不可逆转地变成“温室世界”的风险，而这一状况到来已为时不远，或许仅几十年而已。^①

一、气候治理具有紧迫性

尽管气候变化的影响程度对不同地区和人民不尽相同（某些地区和人民受到的影响会提前且更严重），但是，继核战争风险之后，气候变化当下已成为威胁全人类安全的重要问题。当然，气候变化的影响还远不止于此。正如许多人所指出的那样，在 20 世纪中叶之前，人类还无须过于担忧甚至根本不必担心后世所受影响，常规做法是忽略对未来的担忧。^② 很多人认为“船到桥头自然直”，且鉴于技术和物质条件的不断进步，子孙后代也可承前人衣钵而自食其力。但是在 20 世纪中叶之后，人类发展出了足以毁灭其自身和地球的能力，这种能力首先以核武器的形式呈现，继而又以其他各种形式显现，其中就包括气候变化。^③ 这一问题带来了一种显而易见的风险，足以

^① Simon Dalby, *Anthropocene Geopolitics: Globalization, Security, Sustainability*, Ottawa: University of Ottawa Press, 2020; and Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*, London: Bloomsbury Publishing, 2020.

^② Kenneth E. Boulding, “The Economics of the Coming Spaceship Earth,” in H. Jarrett, ed., *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore MD.: Johns Hopkins University Press, 1966, p. 10; Jonathan Schell, *The Fate of the Earth*, New York: Alfred A. Knopf, 1982, pp. 109-78; Stewart Brand, *Whole Earth Discipline*, London: Atlantic Books, 2010; Simon Dalby, *Anthropocene Geopolitics: Globalization, Security, Sustainability*; and Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*.

^③ Martin Rees, *Our Final Century*, London: Heinemann, 2003; and Toby Ord, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*.

抹杀未来无数后代及其文明的存续和发展潜力。因此，防止物种灭绝的重担不可避免地落在了当代人们的肩上。而且只要全人类和物种聚居在一个星球上，重任就会延续下去。气候变化是一个需要尽快解决的问题，因为气候治理的成本和困难将会随着全球温度的升高而上升，并可能达到某个临界点。一旦到达临界点，人类除了试着去适应温室生活之外将别无他法。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2021年关于气候变化的报告明确警示了这一紧迫性。

但是，在气候治理方面仍然存在领导力真空现象。^① 美国内部在这个问题上四分五裂，其两大主要政党意见分歧严重，无法在民主党政府和共和党政府之间制定或维持连续性政策。^② 由于国内经济严重依赖化石燃料出口，俄罗斯态度消极。^③ 欧盟希望发挥领导作用，但其尚无足够的政治力量独自承担这一角色。^④ 印度和全球许多南方国家则陷入支持“共同但有区别的责任”的思维定势中，试图让西方国家为其历史遗留的大气污染买单，同时拖延履行自身对当前温室气体排放的责任。^⑤ 人类都在同一条名叫“地球”的“船”上，“船内”已经开始积水（某些地区确实已经积水），如果拒绝对漏洞进行修补或伸出援手，可能是不明智的，甚至是灾难性的。

有学者认为，迄今为止中国在强调“共同但有区别的责任”和发展权方面，更倾向于支持全球南方国家的立场。尽管直到最近几十年人们才普遍意识到使用化石燃料与地球气候变化之间的联系，但上述观点仍有一定的道德合理性。当然，尽管中国当前仍然是化石燃料的主要消耗国，且消耗量仍在

① Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, Oxford: Oxford University Press, forthcoming 2022.

② Robyn Eckersley, “Great Expectations: The United States and the Global Environment,” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 3.

③ Alina Averchenkova, “Great Power Ambitions and National Interest in Russia’s Climate Change Policy,” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 8.

④ Katja Biedenkopf, Claire Dupont, and Diarmuid Torney, “The European Union: A Green Great Power?” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 5.

⑤ Miriam Prys-Hansen, “Politics of Responsibility: India in Global Climate Governance,” in Robert Falkner and Barry Buzan, eds., *Great Power Responsibility and Global Environmental Politics*, chapter 7.

增加，但中国对国内政策已经进行了重大调整，并且在开发风能、太阳能和核能等绿色能源方面处于领先地位。中国已经承诺力争于 2030 年前达到碳排放峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和，并于 2021 年开始启动碳交易计划。中国较长时间一直认为发展权优先于应对气候变化，这曾经限制了中国更快削减煤炭消费的能力。^① 如果我们将气候变化视为机遇，调整观点和策略后我们会获得新的机会，国际社会应该对中国现有的推动绿色、低碳、可持续发展道路的气候承诺充满信心。^②

二、黄金机遇

如果中国抓住机遇，将可以获得为本国和全人类做出贡献的绝佳机会。就国际社会的现状来看，气候变化领域的领导角色是缺位的，大多数环境大国要么不愿意、要么没有能力承担这一角色。中国可以及时迈出关键步伐，中国有充分的资格严肃对待 IPCC 呼吁的更紧急行动。中国不仅可以引领这一具有前瞻性的重要议题，更能服务于全世界人民。2021 年是中国共产党的百年华诞，或许没有比这更好的百年献礼了。

第一，中国有能力以美国、俄罗斯、印度和欧盟所不具备的方式实现这一目标。中国已在国内强有力地推动环境保护政策，并且有资金和技术能力来加速实现已承诺的经济脱碳目标。如果中国可以做到以行动为后盾，并以气候变化的严重性和紧迫性言辞为话语框架，那么即使对现有承诺略加提速，也将带来巨大且积极的象征性效应。同时，环境领域有待完成的任务也将使中国在工程、基础设施和监管方面的优势得到充分发挥。

从化石燃料向可再生能源的转变，既可以通过增加投资来实现，也可以通过不鼓励各省、市继续建设化石燃料发电厂的方式来实现。同时，在遏制工业和农业的甲烷排放方面（如 IPCC 2021 年报告所强调的那样）和在全面

① 中国对《政府间气候变化专门委员会（IPCC）报告》（2021 年）的首次回应反映了立场的一贯性，这也会是 2021 年 11 月召开的第 26 届缔约方大会上的立场。

② “China Signals Steady Course After UN Climate Warning,” *France24*, August 10, 2021, <https://www.france24.com/en/live-news/20210810-china-signals-steady-course-after-un-climate-warning>.

提高国家能源效率（包括现有建筑应对和新型“绿色城市”建设）方面，中国还可以做得更多、更好。这类举措可充分发挥中国的政治动员能力，并且在很大程度上可以比其他国家更好地引领经济发展。在“十四五”规划中，中国正在加大经济宏观调控力度，这不仅涉及加大对大企业的调控，而且涉及对社会公平和国家安全的优先关注。^① 笔者认为，在此基础上还可以加大对省级地方的宏观调控力度。应对气候变化问题既符合社会公平目标，也符合国家安全的愿景，特别是在应对气候变化带来的大规模紧急状况时能够充分体现国家对经济领导的优势。为实现上述规划，中国可制定 2030 年和 2060 年目标的具体步骤和时间表。

就理念而言，应对气候变化的迫切性与中国当代和传统价值观非常契合。这将为当前中国所倡导的“人类命运共同体”理念注入丰富的内容。对中国传统的“天下”理念亦是如此，^② “天下”作为一种独特的中国传统理念，或许第一次让人们作为一种强大的分析框架来思考气候变化。毕竟气候变化以一种非常深刻和全面的方式威胁着“天下万物”，这用西方的国际关系概念是很难描述和解析的。这种应对气候变化的政治之道也符合阎学通所讲的“仁道”和“王道”，^③ 其观点也是从中国古典思想中借鉴而来的。

第二，加快应对全球气候变化的行动符合中国的直接利益。中国无法幸免于气候变化引发的种种后果，北方易旱、南方易涝，沿海地区则易受海平面上升引发的灾害影响。中国的几个主要城市尤其是上海，如同孟买、伦敦、纽约和波士顿等世界主要城市一样，均位于脆弱的三角洲上。^④ 虽然中国可以解决其本土产生的环境问题，比如空气和水污染，但如果没有协调一致的

^① *The Economist*, 51-3, August 14, 2021.

^② Tingyang Zhao, “Rethinking Empire from a Chinese Concept ‘All-under-heaven’ Tian-xia,” *Social Identities*, Vol. 12, No. 1, 2006, pp. 29-41; Tingyang Zhao, “A Political World Philosophy in Terms of All-Under-Heaven (Tian-Xia),” *Diogenes*, Vol. 56, No. 1, 2009, pp. 5-18; Tingyang Zhao, “The ‘China Dream’ in Question,” *Economic and Political Studies*, Vol. 2, No.1, 2014, pp. 127-142; 赵汀阳：《以天下重新定义政治概念：问题、条件和方法》，《世界经济与政治》2015 年第 6 期，第 4—22 页。

^③ Xuetong Yan, *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, Princeton: Princeton University Press, 2011; and Xuetong Yan, *Leadership and the Rise of Great Powers*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

^④ “Which Coastal Cities Are at Highest Risk of Damaging Floods? New Study Crunches the Numbers,” *The World Bank*, August 19, 2013, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/08/19/coastal-cities-at-highest-risk-floods>.

全球行动，就无法应对像气候变化这样巨大的挑战。

第三，关乎中国长远的政治利益，即中国可以在国际社会提高政治地位，并进一步证明政治制度的优越性。这是因为中国是在西方主导的国际社会中崛起的，因而长期以来在国际社会中不得不扮演某种防御性角色，并借助主权、“不干涉原则”和“中国特色”等理念来保护自己的政治和文化的独特性。近几十年来，中国在创造财富和提升实力方面取得了巨大成功，在主张自身政治与经济模式对其他发展中国家可能带来的好处方面也越来越有信心。在某种程度上，气候变化是进一步推动这一主张的理想议题。一方面，它展示了为特定目的可以动员国家和经济应对重大威胁的能力；另一方面，也许更重要的是，它可以展示一个国家长远思考和规划的能力。因为对政治（着眼于下届选举）和利润（着眼于股东对回报的要求）的短期考量，西方国家往往难以实现这一点，而在应对气候变化方面，这一缺陷已经充分呈现。虽然它们对 IPCC 日益高涨的呼吁作出了回应，但行动却极其迟缓。相比之下，从执政的本质来看，中国共产党具有更长期的执政思维。中国共产党在不断适应国内外环境变化与政权相融合的过程中，已经发展出一套可维系、可预见的稳定的治理体系。正因为中国处于这套治理体系中，所以既有责任也有需求从长远角度看待气候变化。因此，中国有充分优势将代际责任构建为中国特色社会主义的重要组成部分，而且能够使之成为全人类共享的价值观。如上所述，培养和加强能够联结当今世代与未来世代的责任感，将是应对气候变化挑战的关键。

第四，如果中国在言语及行动上都朝着这一积极方向发展，对世界其他地区所产生的影响将远远超出其付出的努力。笔者在其他文章中指出，国际秩序正迅速从主导了 19 世纪和 20 世纪的西方中心主义秩序，转向后西方的“深度多元”秩序。^① 深度多元主义指的是财富、权力、政治和文化权威都更为广泛地分散。在这一秩序中，西方世界并没有消失，而是会在一个愈发去中心化的国际社会中，成为若干中心之一。不幸的是，这一深度多元秩序目前更多地以一种竞争而非协调的方式发展，最明显的便是中美之间日益激

^① Amitav Acharya and Barry Buzan, *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, chapter 9.

烈的竞争。笔者认为，这种竞争对国际社会的稳定和管理来说是非常不幸的，但它的确为中国引领气候变化问题的解决创造了机会。由于这种竞争，中国处在一种可以为全球南方和西方国家带来强有力示范效应的有利地位。如果中国率先采取行动，其他国家很可能会效仿。欧盟可能会满怀感激地跟随，因为它终于找到了一个足够重视自身立场的伙伴。美国将被迫这么做，因为它可能无法接受在这一领域被中国超越的现实。当然，中国在言辞、话语方面需要谨慎定调，以使气候变化行动成为政治制度竞争的一部分。如果中国能够在“一带一路”倡议中加入气候变化和可持续发展标准，这将鼓励和帮助全球南方国家对自身减排做出更多努力，并使美国选择要么跟上这一标准，要么被甩在后面。在这方面中国需要加快对全球南方国家的出口转型，即从出口以化石能源为主的产品，转向以可再生能源为主的产品。显然，中国如果发挥有意义和坚实的领导作用，也将因此受益于协同效应，从而促使世界更好地响应 IPCC 的紧急呼吁。可见，气候变化领域的领导地位是相对容易获得的，而且除了一些化石燃料主要出口国之外，不会威胁到任何人。

机会往往伴随着成本，但如果处理得当，一些成本也可能转化为机遇。中国经济的脱碳以及与其他国家的贸易是最明显的成本所在。这种向可持续发展的转变必须以不中断中国发展规划的方式进行。中国减少对化石燃料依赖的政策已经出台，所以这并非一个原则问题，而是一个政策落地问题，即如何推广和加速政策实施，与此同时，还要与中国外交和措辞立场的重大变化相联系。中国需要展示自己正在做什么，将要做什么，以及将在现有承诺的基础上增加哪些新措施，以大幅度提高气候变化在一个共同命运的全球议题中的优先地位。构建措辞立场的转变并不困难，中国当然也需要调整目前的定位，即可以将以合作为标志的问题领域与以竞争为标志的问题领域相脱钩，^① 以便可以推动诸如气候变化领域的合作，因为它对中美双边关系的发展轨迹和全球利益都将产生重大影响。中国需要深思在哪些方面能够以最快速度和最低成本实现减排。中国减少对化石能源依赖的力度在过去虽然有限，但今后肯定有相当大的提升空间，而这些可能会产生重大的象征性影响。

^① Robin Brant, "Climate-above-all Plea by US Fails to Stir China," BBC, September 2, 2021, <https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-58427519>.

中国已经充分证明其有能力在交通、住房和工业等领域进行大规模且快速的变革。只要中国下定决心并将承诺置于优先地位，那么就可以充分想象中国有办法加快从化石燃料向可再生能源的转换。很少有国家能像中国那样“集中力量办大事”，若其他国家目睹中国的行动，即为实现目标所付出的大量额外的努力，那么相关动作的影响就会扩大。

三、概括与归纳

笔者提议的政策转变包括两个部分，一是声明性的和话语性的，二是实用性的和实质性的。首先，中国需要提升并强化宣示对全球气候变化的重要关切。^① 今后涉及气候变化的政策也能够与可持续发展理念更紧密地结合起来，并成为具有中国特色的应对气候变化威胁的路径。可持续发展理念已经在国际社会得到广泛支持，再纳入“发展”这一理念将有助于避免发展与保护地球环境之间的零和博弈。强化宣示还应体现当代人对后代人的责任。如果处理得当，这将给中国带来一个特有的宣传优势，即可以进一步证明自身所拥有的政治制度比其他国家更有能力为人民服务。其次，为了让措辞上的宣示得到实践的支持，中国必须严格把控衡量自身承诺的标准，切实行动。在实践中特别需要将宣示和行动灵活地结合起来，使其共同构成令人信服的推动力——推动美国以及其他环境大国和全球南方国家来支持中国的倡议。要制定这一计划的行动，特别需要审慎思考。在应对气候变化的同时又不损害自身发展方面，中国远非唯一面临艰难选择的国家。如果中国勇于以这种姿态应对气候变化带来的威胁，将能抓住宝贵的机遇向世人展示中国作为一个大国可以超越自身利益，并代表全人类发声的宏伟的全球愿景。

中国围绕今后将出台的政策而开展的言语宣示和外交行动可以通过各种方式呈现，进而可以在凸显气候变化议题的优先地位方面与西方国家展开明确竞争。这个行动可以单方面实施，即中国可以利用自身在气候变化问题

^① IPCC 发布的 2021 年《报告》为这一举措提供了支持，并可以用来加强中国现有的“生态文明”理念。

上的大国身份来提高自身标准和表现，并以此作为对美国的大国责任和良好治理的挑战。这将包括对整个西方国家特别是对美国发起挑战，即围绕它们各自或共同面临、并日益加剧的气候变化威胁，这些国家应该如何应对。其挑战的具体内容将是制定并实现（或超额实现）一系列旨在尽快减少温室气体排放的具体目标。如果中国更倾向于竞争（而不是敌对），那么，寻求减缓气候变化的竞争将会比在军事技术领域和实际部署领域的竞争要更安全、更积极、更具建设性。这将是一场非暴力的竞争，以测试不同政府系统在应对群体性危机时的素质。

或者，中国也可以将功能领域作为着力点，通过缔约方会议进程促进国际合作。这将成一项主要的外交活动，中国将以身作则帮助和鼓励其他国家承担更多责任来遏制对全人类都迫在眉睫的威胁。这样做的关键在于，对那些最无力负担大规模适应气候变化成本的国家来说，降低威胁程度是解决问题的最有效的方式。上述行动路线表明，即使主要大国间存在巨大的文化和意识形态差异，多元主义（或“多极化”）全球秩序可以支持共同的、功能领域的合作，这也正是中国外交政策所主张的。可以说，气候变化是实现这种合作的近乎理想的议题。这并不是人类作为命运共同体目前所面临的唯一威胁，全球仍有类似全球经济、流行病、网络安全和核扩散等共同威胁。然而，在深度多元化的国际社会，这些领域的合作空间要小得多，因为在中美竞争背景下它们可能已经部分或全部被“武器化”（weaponized）。气候变化与意识形态或文化差异无关，它很难被武器化，其构成的威胁是结构性的，这种威胁不仅存在于当前，在可预见的未来也将依然存在。

这两种选择并不相互排斥。它们可以有各种组合，而这些组合需要协调政府的优先目标来完成。像现在这样巨大且有吸引力的机遇在国际政治领域是不多见的，而且这种机遇回报高、成本相对较低，引发冲突的风险也很低。中国是迄今为止最有能力抓住这一机遇的国家，若能如此，中国将会赢得国际社会的敬重和感激。

[责任编辑：杨立]

中美公共外交博弈：叙事构建 与策略选择^{*}

金 新 贾梦茜

【内容摘要】 公共外交博弈分为叙事内容和投射手段两个层面，中美两国公共外交博弈的重点是构建和投射各自的公共外交叙事。在叙事构建方面，美国构建了以“霸权稳定论”为内在逻辑的公共外交叙事；中国则构建了以“合作共赢”为核心理念的公共外交叙事。在解构对方的公共外交叙事方面，美国是颠覆式解构，以类比、污名化、关联与切割等策略攻击中国；中国是“应激式解构”，以澄清、释因和道义评价等策略回应美国。在建构自身的公共外交叙事方面，美国采取赋予正当性、自利性归因、外围说服等策略进行强化式建构；中国则以强化正当性、中心说服等策略进行修复式建构。从博弈效果看，美国的攻势加深了部分国际公众对中国的误解和质疑。中国需制定公共外交整体规划、完善公共外交叙事、丰富博弈策略，系统提升对美公共外交博弈能力。

【关键词】 公共外交博弈 公共外交叙事 中美关系 竞争性公共外交

【作者简介】 金新，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心副教授、亚欧研究中心研究员（西安 邮编：710049）；贾梦茜，西安交通大学马克思主义学院博士研究生（西安 邮编：710049）

【中图分类号】 D822.371.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0010-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106002

^{*} 本文系国家社科基金西部项目“‘一带一路’背景下西部国际友好城市建设效果与评价研究”（18XGJ005）和陕西高校哲学社会科学重点研究基地（德育研究中心）科研与教改研究项目“全球公共卫生治理的中国智慧与担当”（SGDY2012）的阶段性成果。

自2017年12月发布《国家安全战略报告》将中国定位为“战略竞争对手”后，美国明显加快了从贸易、科技、军事、意识形态等各领域全方位打压中国的步伐，试图阻止中国走近世界舞台中央。公共外交作为一个国家为争取对象国民心而采取的公关活动^①，是维护国家利益的重要外交工具。随着美国国家实力和国际领导力的相对下降，处于霸权焦虑下的美国政府试图利用公共外交作为其围堵中国的重要一环。

从特朗普政府开始，美国便不断收窄两国公共外交渠道，频频利用自身话语优势对华展开公共外交攻势，意欲向世界描绘一个“不可信”的中国，以破坏中国崛起的国际舆论环境和民意基础。拜登政府执政后，将中国定义为“美国唯一的全面竞争者”^②，提出要综合运用多种手段展开对华战略竞争。^③与此同时，拜登政府在对华战略竞争中不再强调“美国至上”的理念，将价值观外交置于对外政策的中心位置，推行排他性多边主义，并致力于修复与盟友的关系，以打造对华柔性包围圈，“重塑美国的全球领导地位，恢复世界对美国的信心。”^④这一目标的实现，需要通过公共外交向国际社会传递信息和价值观。

当前，国际社会在愈加关注中国发展的同时，也存在对中国崛起的一些忧虑，而美国对华公共外交攻势将影响国际社会对中国的认知。从长期来看，美国对华战略竞争是其对国际影响力、感召力和塑造力的追求，这无疑对承载和传播中国叙事的公共外交提出了更高要求。如何有效应对美国公共外交攻势，将中国叙事有效传播给国际社会，争取更多国际公众对中国的准确认

① 国内外部分学者提出和使用了“新公共外交”这一概念，将企业、媒体、各类组织、甚至公众个人都纳入公共外交的主体中，将国内公众也纳入公共外交的对象中。但本文为明确研究边界，避免公共外交与民间外交、人文交流等概念的交叉和混淆，采用的是公共外交的经典含义，即公共外交须由一国政府发起或主导，对象限定为外国公众。参见曲星：《公共外交的经典含义与中国特色》，《国际问题研究》2010年第6期，第5页。

② “Remarks by President Biden in Press Conference,” White House, March 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>.

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

④ Joseph R. Biden Jr., “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, January 23, 2021, <http://deutsch-chinesisches-forum.de/images/thinktank/20201114/Why%20America%20Must%20Lead%20Again.pdf>.

识和真正了解，是中国崛起道路上面临的重大挑战和亟待解决的难题，关系到“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。

目前，学界对中美在经济、科技、军事、意识形态等领域的竞争进行了广泛而深入的探讨，研究成果颇丰，这对了解中美公共外交博弈的复杂现实提供了重要参考。但当前学界对中美两国在公共外交领域的博弈的关注却不够，相关研究主要涉及公共外交对国家间竞争的战略价值、中美各自的竞争性公共外交和当前的中美舆论战三方面，对战略竞争时代中美两国间公共外交互动的系统考察仍显不足。为了能够更好地理解中美公共外交互动过程，本文将引入“公共外交博弈”这一概念。所谓“公共外交博弈”，指公共外交中的行为主体在预测对手行为的基础上，经过理性谋划，制定并运用适当策略，使自身公共外交收益最大化的过程。中美公共外交博弈是竞争性公共外交下的互动过程。^①在此基础上，本文尝试回答如下核心问题：当前中美公共外交博弈是怎样展开的？中国应如何更好应对？同时本文将探索构建公共外交博弈的理论分析框架，对中美公共外交博弈的过程和效果进行深入分析，以期深化对中美公共外交博弈的认识与理解，拓展中美关系的研究视角，为中国制定对美战略规划提供有益参考。

一、公共外交叙事：中美公共外交博弈的分析框架

在公共外交博弈中构建和投射能够引起国际公众关注、获得国际公众认可的叙事，是一国在复杂的信息环境中建立秩序、寻找共识、获得认同的重要能力。中美公共外交博弈的关键在于哪一方的叙事能在更大程度上赢得国际社会的认可。

^① 英国学者马克·莱昂纳德（Mark Leonard）曾根据不同公共外交行为者之间的互动关系，将公共外交分为合作性公共外交（cooperative public diplomacy）和竞争性公共外交（competitive public diplomacy）。在其定义中，竞争性公共外交是指“在具有双边关系的竞争对手，各自通过公共外交活动争夺对本国公众、对方公众以及第三方公众的影响力和话语权，使其支持本国的外交意图和战略部署”。参见 Mark Leonard, “Public Diplomacy,” June 2, 2002, <https://fpc.org.uk/publications/public-diplomacy/>。按照这一定义，中美之间的公共外交互动属于竞争性公共外交。参见唐小松：《论中国公共外交的两条战线》，《现代国际关系》2007年第8期，第43页。

（一）公共外交叙事

“叙事”（narrative）即讲故事，本是文学中的一个概念，经政治学、社会学、传播学等学科的重建，已经成为人们认识、理解以及解读社会生活的方式之一。^① 奥利维尔·施密特（Olivier Schmitt）指出，国际社会中的叙事是描述令人信服的具有“战略性”的故事情节，^② 阿利斯特·米斯基蒙（Alister Miskimmon）等学者进一步提出国际政治中的“战略叙事”可以作为“政治行为体构建国际政治的过去、现在和未来的共同意义，以塑造和影响他人的观念和行为。”^③ 在公共外交活动中，叙事是行动的前提，公共外交实践需通过投射叙事才能塑造和完成意义构建。基于此，本文提出“公共外交叙事”这一概念，即一国围绕其战略目标构建的将其政策理念、文化传统、价值观融入其中，旨在赢得国际公众理解和认同的叙述文本。公共外交叙事分为两个层面：一是角色叙事，即一国关于自我身份定位的叙述，其目的在于向世界说明“我是谁”，“我在国际舞台上扮演何种角色”，旨在帮助本国公众以及国际社会认识和理解自身。二是行为叙事，即一国说明和阐述自身行为合理性的叙述，其中包括为什么制定某项政策、提出某个方案，以及如何执行该政策、实施该方案，旨在说服受众支持其行为。这两个层面的叙事相互联系，共同构成实现一国公共外交目标的基础和关键资源。

公共外交博弈正是博弈各方构建和投射各自叙事并使其获得最大程度认可的过程。首先，公共外交叙事的构建旨在为博弈提供具有吸引力和感召力的素材。公共外交叙事的构建直接关系国家故事的品质，一国的政策理念、文化传统、价值观正是在公共外交中需要被理解和认同的。其次，公共外交叙事的投射过程可以理解为双方采取何种策略，使这一公共外交资源产生更广泛的效果，为观察和追踪各国公共外交行为、分析各方博弈策略提供了新的视角。再次，公共外交叙事的接受情况可作为评估公共外交效果的重要参

① Margaret R. Somers, “The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach,” *Theory and Society*, Vol. 23, No. 5, 1994, pp. 605-649.

② Olivier Schmitt, “When are Strategic Narratives Effective? The Shaping of Political Discourse through the Interaction between Political Myths and Strategic Narratives,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 39, No. 4, 2018, p. 489.

③ James Pamment, “Strategic Narratives in US Public Diplomacy: A Critical Geopolitics,” *Popular Communication*, Vol. 12, No. 1, 2014, p. 50.

考。公众可能会因为被一个国家好的故事所吸引，进而关注该国相关的历史事件和政策解释，进而使得该国公共外交目标得到实现（见图1）。

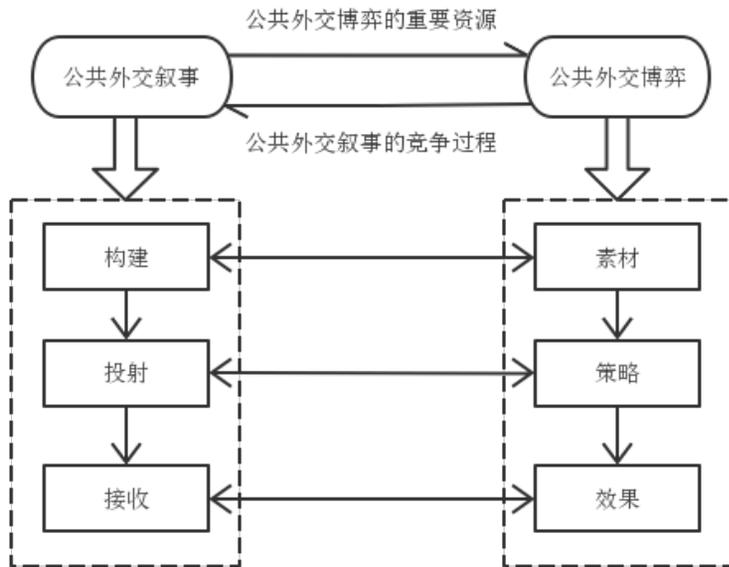


图1 中美公共外交博弈的分析框架

资料来源：作者自制。

（二）公共外交博弈

公共外交博弈包含叙事内容和投射手段两个层面的博弈。在叙事内容上，双方需要对自我设定加以强化，合理化自身行为，对对方设定进行拆解，使其行为失去合理性，因而最终博弈会指向建构自身叙事和解构对方叙事两种路径。在投射手段上，双方需要考量采用何种公共外交形式和渠道，可以最大程度保障叙事投射的效果。^① 在竞争性公共外交中，一方为限制对手，

^① 投射手段即投射公共外交叙事的方式，表现为具体的公共外交活动。根据实施渠道的不同，可以将公共外交活动划分为：（1）由政府直接组织的公共外交活动，例如国家领导人外出访问中的公开演讲等活动、外交部和驻外使馆主办的面向外国公众的宣介活动等；（2）由政府委托大众传媒开展的公共外交活动，例如利用国际广播电台、通讯社、出版书籍等手段传播对外政策；（3）国家和由政府支持并由教育文化部门出面实施的公共外交活动，例如举办文化年、设立教育交流项目等。该分类参见韩方明主编：《公共外交概论（第二版）》，北京大学出版社2012年版，第161—177页。

有时会压缩甚至切断对方作为投射手段的公共外交渠道，一般表现为暂停由对方政府直接组织或间接支持的交流互动型公共外交项目。不过公共外交博弈的重点，通常还是聚焦于具有稳定性和连续性的叙事内容，即建构自身叙事以澄清误解、寻求认同；解构对方叙事以制造困境，破坏共识。这也反映了竞争性公共外交的零和博弈趋向。公共外交能力和竞争意愿影响着行为体在公共外交博弈中的路径选择。公共外交能力是指一国利用公共外交资源实现公共外交目标的综合力量，具体包括对公共外交资源的开发能力、对信息传播的控制能力、对参与主体的协调能力和对国际社会的吸引能力。^① 竞争意愿的高低决定着行为体博弈行动攻击性的强弱。按照博弈双方公共外交能力与竞争意愿是否对等来衡量公共外交博弈会产生两种情境：一种是对等博弈，即双方能力与竞争意愿相当，可视双方为均势行为体；另一种是非对等博弈，即双方公共外交能力与竞争意愿存在差异，博弈中会出现强势行为体和弱势行为体。

在对等博弈中，双方由于公共外交能力和竞争意愿相当，会认为自身面临的阻力和攻守的难度也相近，在行动上往往较为谨慎，避免展开烈度较高的攻防。因此，博弈双方更倾向于从中长期看待相互之间的博弈，注重“细水长流”的作用和效果。在解构对方叙事时，通常选择“渗透式解构”路径，即有计划、分步骤地分解对手公共外交叙事，并适时而动，将对其解构的观点渗透到不同时期、不同主题的国际舆论场域中，注重调动和利用社会力量的隐性参与，而非只求一时一战的效果。在建构自身叙事时，通常选择“呈现式建构”路径，即在并无具体攻击或防御需求驱动的情况下，通过多种公共外交投射手段，向国际社会传播自身叙事，重在呈现自身叙事的合理性。

^① 周鑫宇提出，国家层面的公共外交能力，是指国家有效实现公共外交效果的资源基础和禀赋特征，具体包括外交政策协调能力、持续发展能力、文化吸引能力。周庆安指出国际宣传导向的公共外交重视的是对传播内容的选择和操纵能力，而战略传播导向的公共外交重视对信息的控制能力、协调能力和影响能力。前者将公共外交资源基础纳入能力范畴，致使具体公共外交能力的表述稍显笼统，不够聚焦。后者则区分了不同类型公共外交侧重的能力，对普遍性能力的界定关注不足。约瑟夫·奈曾提出要将“权力资源”与“实现权力的途径”进行区分，本文对公共外交能力的界定正基于此，侧重关注公共外交将“权力资源”转换为现实政治影响的能力，具体内容则参考借鉴了以上学者的观点。参见周鑫宇：《浅论公共外交能力体系》，《公共外交季刊》2018年第2期，第43页；周庆安：《从模式演变看冷战后公共外交的转型》，《欧洲研究》2011年第4期，第24页。

在非对等博弈中，强势行为体的公共外交能力和竞争意愿高，会认为自身进攻的阻力较小且成功概率较大，通常以“破敌”为主要目的，主动发起攻势。在解构对方叙事时，会选择“颠覆式解构”路径，即提出颠覆对方叙事逻辑的替代性解释，以否认其可信度，甚至不惜制造和利用虚假信息来攻击对方。在建构自身叙事时，则会选择“强化式建构”路径，通过自身占优势的信息传播控制能力，对其叙事进行强势输出，在确保已有输出成果的基础上，强化国际受众对其叙事的认同。

同时，在非对等博弈中，弱势行为体的公共外交能力和竞争意愿较低，处于强势行为体攻击下的被动应对状态，往往以“立己”为主要目的。在解构对方叙事时，主要采用“应激式解构”路径，即在对手攻击的议题框架下，首先拆解其替代性解释的内在逻辑，再对其叙事进行解构，予以回击，实际上是对对方攻击的应激行为。在建构自身叙事时，通常采用“修复式建构”，即在对手攻击已造成自身叙事可信度不同程度受损的情况下，通过澄清事实等方式，在修复过程中重塑自身叙事，以求增信释疑，减少国际受众对其叙事的误解。此外，需要注意的是，行为体类型虽具有一定稳定性，但也可能随着双方公共外交能力和竞争意愿的变化而改变，进而对自身的路径选择做出相应调整，以追求自身利益的最大化（见表1）。

表1 公共外交叙事内容博弈的路径选择

主体类型 \ 博弈路径		解构对方公共外交叙事	建构自身公共外交叙事
对等博弈	均势行为体	渗透式解构	呈现式建构
	强势行为体	颠覆式解构	强化式建构
非对等博弈	弱势行为体	应激式解构	修复式建构

资料来源：作者自制。

公共外交博弈双方通常是通过解构对方叙事和建构自身叙事的路径展

开博弈，由于现实博弈中行为主体类型的不同，其目标诉求、具体博弈策略的选择会存在明显差异，但其最终的目标指向均为借助公共外交叙事扩展自身影响力，管控预期并改变现有的话语环境，增强国际社会对自身的理解和认同。从公共外交叙事这一理论视角出发，有利于分析双方博弈的具体策略及效果，深入认识和把握中美公共外交博弈的内涵实质及动态进程。

二、中美公共外交叙事的构建

中国和美国公共外交叙事的构建均形成了一套完整的对自身角色定位以及各自对外政策的阐释和说明。美国构建了以“霸权稳定论”为内在逻辑的公共外交叙事：美国认为自己是自由主义世界秩序的主导者，其霸权地位是世界和平与繁荣的保障，中国崛起不仅威胁其国家安全和利益，更是对现有国际秩序的冲击和破坏，因此美国推行对华竞争的政策具有充分的正当性。中国则构建了以“合作共赢”为核心理念的公共外交叙事，中国是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，各国人民应相互协作，共同推动构建人类命运共同体。

（一）美国公共外交叙事的构建

从美国公共外交的发展历程来看，其目标兼具现实主义和理想主义色彩，有着明显的现实安全利益导向和“输出美国”的价值诉求。^① 美国公共外交叙事的构建也充分体现了这一特征。美国不仅要向世界“说明美国”，更要“输出美国”，使其他国家追随美国。随着对中美关系认知的变化，美国围绕“中国威胁美国国家安全”这一核心认知，建构起了以“霸权稳定论”为内在逻辑的公共外交叙事。

在角色叙事上，美国将其自身定义为人类社会的“山巅之城”、民主社会的“灯塔”和世界领导者。在建国之初，美国即以“山巅之城”自居，认为自己是超越传统民族国家的“例外”国家，其国家认同的核心价值是自由、平等、法治等“美国信条”。美国的这些价值观还被认为是“普世价值”，

^① James K. Glassman, “Briefing on U. S. Public Diplomacy and the War of Ideas,” U.S. Department of State, October 28, 2008, <https://2001-2009.state.gov/r/us/2008/111372.htm>.

应该是“全人类追求的目标”。因此，美国认为其肩负着以美国的生活方式和价值观念引领世界，把世界改造为价值观共同体的神圣使命。这为美国扮演国际事务中的领导者，并维护其霸权地位提供了合法性。要实现这一使命，美国必须维护其霸权地位，全球霸权已经成为美国区别于其他国家的最重要特质之一。^① 拜登在面对记者提问时声称，在自己任期内绝不会允许中国超越美国成为世界头号强国。

在行为叙事上，美国为其发起对华战略竞争、推动“印太”战略、重建联盟等涉华政策的必要性和正当性进行辩护，以争取盟友及国际社会的支持。美国宣称当前自由主义国际秩序正受到挑战，诬蔑中国和俄罗斯想要塑造一个“集权”的世界，^② 认为这不仅损害美国国家安全和利益，而且威胁着世界安全。因此，美国提出国家间的长期战略竞争会再次出现，而其在竞争中获胜是避免冲突的最佳途径。^③ 美国以此为其发起对华战略竞争赋予正当性。美国提出“印太战略”的目的是维护“自由开放的印太”，为地区带来繁荣与安全。^④ 与此同时，美国宣布将重建联盟，以开展同中国的竞争，认为互助、互利的联盟和伙伴关系能够长久地为其提供竞争对手无法匹敌的战略优势。^⑤ 拜登政府也将恢复美国领导地位、重建全球民主联盟置于政府工作的紧急优先项目之中。^⑥ 在美国看来，一个强大的美国不仅符合其自身的利益，也符合那些希望与美国合作追求共同利益、价值观的人的切身利益。

① 谢韬：《美国国家认同的危机——民主、种族和霸权的视角》，《现代国际关系》2017年第12期，第41页。

② “*Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge*,” Department of Defense, January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ “*Public Diplomacy and the New ‘Old’ War: Countering State-Sponsored Disinformation (2020)*,” U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, September 25, 2020, <https://www.state.gov/public-diplomacy-and-the-new-old-war-countering-state-sponsored-disinformation/>.

④ “*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region*,” The Department of Defense, July 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

⑤ “*Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge*,” Department of Defense, January 19, 2018.

⑥ “*The Biden-Harris Administration Immediate Priorities*,” White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/priorities/>.

（二）中国公共外交叙事的构建

对中国而言，公共外交的目标首先是“纠偏”，使国际公众相信、接受和支持中国的和平发展，因此中国叙事重在向世界说明真实的中国，传递中国的政策理念、文化传统和价值观。面对国际社会的诸多质疑，中国在对国内外局势的精准把握的基础上，构建了以“合作共赢”为核心理念的公共外交叙事，从更深层次来看，则是要使各国公众相信兼有“改革开放的社会主义国家、迅速崛起的发展中大国、世俗化的文化伦理社会”^① 这些特征的中国能够与世界各国合作共赢，与各国人民民心相通。

在角色叙事上，中国将自身定位为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。中国提出和平、发展、合作、共赢是时代潮流，人类社会机遇与挑战并存，中国是维护世界和平发展的重要力量。首先，中国是世界和平的建设者。中华文明是内敛、防御的文明，中国深知“国虽大，好战必亡”，积极争取和平的国际环境发展自己，又以自身的发展更好地维护世界和平、促进共同发展，这是中国坚定不移的国家意志。其次，中国是全球发展的贡献者。中国的发展是世界的机遇，中国是世界经济增长的主要稳定器和动力源，全方位对外开放为各国分享“中国红利”创造了更多机会，为世界提供公共产品。^② 再次，中国是国际秩序的维护者。实现中华民族伟大复兴离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，中国积极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 习近平总书记在出席中国共产党与世界政党领导人峰会时向世界表示，“中国将坚决维护联合国宪章宗旨和原则，倡导国际上的事大家商量着办，推动国际秩序和国际体系朝着更加公正合理的方向发展”。^④

① 俞新天：《构建中国公共外交理论的思考》，《国际问题研究》2010年第6期，第11页。

② 《新时代的中国与世界白皮书》，国务院新闻办公室网站，2019年9月27日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1665428/1665428.htm>。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，中国政府网，2020年11月3日，http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

④ 《习近平出席中国共产党与世界政党领导人峰会并发表主旨讲话》，《人民日报》，2021年7月7日第1版。

在行为叙事上，中国提出了“人类命运共同体”“新型国际关系”“一带一路”倡议等叙事。中国认为世界处于大发展、大变革、大调整时期，世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，各国相互联系和依存日益加深，国际力量对比更趋均衡。与此同时，人类共同面临“经济增长动能不足，贫富分化日益严重，地区热点问题此起彼伏，非传统安全威胁持续蔓延”^①等挑战，任何一个国家，无论大小强弱，只有在平等、互利、共赢基础上参与国际合作，才能实现持续发展。^②因此，中国提出以“合作共赢”为核心理念的行为叙事，旨在构建既具有中国特色又能为世界人民所接受的共享话语体系和价值理念。面对国际形势的深刻变化和世界各国同舟共济的客观要求，中国主张各国应该推动构建人类命运共同体，构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，维护世界和平、促进共同发展。“一带一路”则是构建人类命运共同体的重要实践平台，是跨越不同地域、不同发展阶段、不同文明的开放包容的平台，是各方共同打造的全球公共产品（见表 2）。^③

表 2 中美公共外交叙事

	美国	中国
角色叙事	民主社会的“灯塔” 西方文明的捍卫者 世界领导者	世界和平的建设者 全球发展的贡献者 国际秩序的维护者
行为叙事	“印太”战略 重建联盟	构建人类命运共同体 构建新型国际关系 “一带一路”倡议

资料来源：作者自制。

① 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社 2020 年版，第 45 页。

② 《新时代的中国与世界白皮书》。

③ 《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，中国一带一路网站，2019 年 4 月 22 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86697.htm>。

三、中美公共外交博弈的策略选择

中美在公共外交博弈中存在明显的不对称关系，美国是博弈中的强势行为体，中国是弱势行为体。从公共外交能力来看，当前美国在整体上要强于中国，其对公共外交中信息传播的控制能力，特别是对国际舆论的引导力和影响力比中国更强。从竞争意愿来看，美国对华竞争意愿强烈，其意图是使国际社会不认同、不相信中国，破坏中国崛起的国际舆论环境；而中国无意与美国竞争，其意图更重要的是澄清因美国攻击造成的国际社会对中国的误解，争取更多的理解与认同。

围绕公共外交叙事投射手段的博弈是中美公共外交博弈的一个重要方面。美国在发起对华公共外交博弈攻势之初，便在投射手段上采取了缩减渠道的策略，挤压中国对美公共外交活动空间，将博弈引入其占据优势的信息传播领域。2018年以来，美国多次通过举行听证会，对“中国威胁”进行评估，并借发布调研报告、通过涉华议案、立法等形式，对一些中国企业、官员、高校学者和留学生实施制裁或限制，对中国人民对外友好协会、中国学生学者联谊会等机构开展的正常公共外交活动加以限制和干扰。此外，美国还专门出台法案监督和限制孔子学院的正常教学活动、暂停中美富布赖特交流项目等。在此背景下，中国在投射手段上选择了强化渠道的策略，通过国家领导人的公共外交实践、驻美大使馆举办活动、支持高校和智库对外交流等方式，积极拓展自身公共外交活动空间。从2018年至今，中国驻美大使馆已举办多期“中华讲坛”，向数十所美国学校的师生就中美经贸关系、新冠肺炎疫情、中国发展和改革开放、“一带一路”等话题阐述中国立场，并展开沟通交流。^①此外，在中国政府的支持下，中国高校和智库举办了“2021中美公共外交论坛”“第九届世界和平论坛”“‘对话合作，管控分歧——推动中美关系重回正轨’蓝厅论坛”等拓展中国公共外交叙事投射手段的活动。

^① 参见中国驻美国大使馆网站：<http://www.china-embassy.org/chn/ggwjhd/default.htm>。

在此基础上，叙事内容博弈成为中美公共外交博弈的核心。就双方公共外交叙事而言，“对国际权力、制度、文化的长期塑造无形中延长了美国故事的功能惯性，”而中国故事尚需通过更好的成功实践来证明。^①因此，美国在中美公共外交博弈中处于强势进攻状态，而中国则以“防御—反击”为主。在解构对方叙事时，美国选择“颠覆式解构”，中国则选择“应激式解构”。在建构自身叙事时，美国进行“强化式建构”，中国则进行“修复式建构”，双方通过不同策略展开攻防（见表 3）。

表 3 中美公共外交的叙事内容博弈

	博弈路径		博弈策略	
解构对方 叙事	美国	颠覆式解构	美国	类比、污名化、关联与切割
	中国	应激式解构	中国	澄清、释因、道义评价
建构自身 叙事	美国	强化式建构	美国	赋予正当性、自利性归因、 外围说服
	中国	修复式建构	中国	强化正当性、“中心说服”

资料来源：作者自制。

（一）解构对方公共外交叙事

美国政府早在 2017 年就关注到叙事对公共外交的重要价值，在美国公共外交咨询委员会 2017 年的报告中，有学者提议将反对中国叙事列为美国公共外交的目标之一，以应对中国的公共外交。^②2020 年 9 月，美国公共外交咨询委员会发表了题为《公共外交与新的“旧”战争（2020）》的报告，不但公开鼓吹要重拾冷战时期的“意识形态工具”，还提议在“全球接触中

① 张一飞：《百年未有之大变局的三个面向》，《国际经济评论》2020 年第 1 期，第 80 页。

② Markos Kounalakis, “America’s Strategic Narrative and a Path for Public Diplomacy,” ACPD, May 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/2017-ACPD-Internet.pdf>.

心”之下设立反华舆论战队。^①

第一，美国采取“颠覆式解构”路径，使用类比、污名化、关联与切割等具体策略发起了对华公共外交攻势。

首先，美国利用先动优势设置舆论议题，采用类比的叙事策略，解构中国的公共外交叙事。所谓“先动优势”，是指博弈一方选择抢先行动，比选择双方同时行动更占据优势。^② 美国的先动优势具体体现在其营造了一个对话规则和话语场域，使中国处于被动对话的境地，从而掌握了解释中国战略意图的主动权。一方面，美国通过将中美竞争类比为西方历史上崛起国与守成国的权力转移过程，对中国的和平崛起加以解构。美国对华叙事是以权力转移、霸权稳定等作为理论支撑的，这些学术话语的前提假设是霸权治下的单极国际秩序是稳定、和平的，而多极体系本质上是冲突的，中国作为崛起国会带世界回到大国冲突的时代。^③ 另一方面，美国在描述中国威胁时，将中国类比为与美国争霸的苏联，以引起国际公众的关注和对华负面联想。2020年5月白宫发布的《美国对中国的战略方针》中提到，中国正试图以中国共产党的意识形态重塑国际体系，以取代美国成为“全球领导者”，^④ 全然不顾世界局势的新变化以及中国与苏联本质上的不同，以陈旧的冷战思维对中美关系进行单方面定义，进而酝酿和推动新一轮“中国威胁论”。

其次，美国采用污名化的策略，扭曲事实，抹黑中国形象，旨在制造国际社会与中国的对立。美国以污名化的方式来制造中国妨碍其发展的形象，试图引起其他国家的警惕，使其在必要时对中国加以限制。^⑤ 美国给中国贴上各种旨在指向对立身份的标签。在多份官方报告中，美国将中国明确定义

^① “Public Diplomacy and the New ‘Old’ War: Countering State-Sponsored Disinformation (2020),” U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, September 25, 2020, <https://www.state.gov/public-diplomacy-and-the-new-old-war-countering-state-sponsored-disinformation/>.

^② 肖条军：《博弈论及其应用》，上海三联出版社2004年版，第106页。

^③ 袁莎：《话语制衡与霸权护持》，《世界经济与政治》2017年第3期，第96页。

^④ “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” White House, May 20, 2020, <https://china.usembassy-china.org.cn/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

^⑤ 曾向红、李琳琳：《国际关系中的污名与污名化》，《国际政治科学》2020年第3期，第90页。

为挑战美国国家安全利益的“修正主义国家”“首要竞争对手”；孔子学院等教育交流项目被指是由中国政府主导或推动的旨在“强制、腐化和渗透”美国政治与社会的“影响行动”，被认为是“威权主义国家”发展“锐实力”的佐证。此外，美国还指责中国除了利用“锐实力”在其他国家内部获取影响力外，也开始输出所谓“数字威权主义”。以上种种对华实施的污名化行为，旨在解构中国是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者的角色叙事，不仅成为一系列“中国威胁论”产生的温床，而且引发了国际公众对中国的疑虑和猜忌。

再次，美国采用关联与切割的策略，混淆视听，抹杀中国对世界发展的贡献。“关联”是指将行为体的行为与负面结果相联系，“切割”是指将行为体的行为与正面结果进行切割。^①例如，美国将本国内政问题与中国的行为相关联，强调中国对美国国家安全和利益的威胁。例如，特朗普政府时期美国联邦调查局局长克里斯托弗·雷（Christopher A. Wray）将美国内政面临的各类问题与中国的快速发展进行关联，诬称中国利用美国市场的开放性窃取美国高端技术，认为中国通过孔子学院在美国高校传播经过“过滤”的中国形象，“干扰”美国高校的学术和言论自由，还认为中国官方媒体的海外拓展和对好莱坞的投资旨在提升中国话语权。他认为正是中国的这些行为给美国经济、安全、意识形态等造成多重困扰，诬称中国将互联网审查与监控技术对外输出，使西方国家的自由、民主原则面临重大挑战。^②

第二，中国进行应激式解构，即先指出其中与客观事实不相符的部分，进而适时采取措施，解构美国公共外交叙事。具体策略主要包括澄清、释因和道义评价等。

首先，中国采取澄清的策略，以呈现事实原貌、全貌，在事实层面击破美国的不实指控。例如，在中美贸易战问题上，美国政府认为中国通过不公

① 陈雪飞、吕蕙伊：《“竞争型自我呈现”的政治修辞——新媒体时代的国际话语权建构》，《中央社会主义学院学报》2020年第5期，第63页。

② Christopher A. Wray, “The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States,” Federal Bureau of Investigation, July 7, 2020, <https://www.fbi.gov/news/speeches/the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states>.

平贸易的方式抢夺了美国的就业岗位，中国在国务院新闻办公室发布的《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书中引用联合国数据，指出 2001—2017 年中美两国贸易额增长了 4.4 倍，而美国失业率从 5.7% 下降到 4.1%，美国政府指责中国的货物进口和失业率之间的替代关系并不存在。另外，根据 2017 年美国国会研究中心的报告，2010—2015 年，尽管美国制造业从中国的进口整体增加 32.4%，但美国制造业的工作机会并未减少，反而增加了 6.8%。^① 面对美国对中国抗击新冠肺炎疫情的一系列污名化指责，中国发布了《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书，全面讲述中国抗疫的艰辛历程，其中对从 2019 年 12 月 27 日首次发现新冠肺炎疫情到 2020 年 4 月 29 日全国疫情防控进入常态化阶段（截至 2020 年 5 月 31 日）中国的应对措施进行了详尽的列举和说明。^②

其次，中国通过释因的策略，在动机层面向国际社会解读美国攻击中国的原因及其背后的逻辑。对于美国无视中美经济结构、发展阶段特点和国际产业分工现实，坚持认为中国采取不公平、不对等的贸易政策，导致美国出现对华贸易逆差，在双边经贸交往中“吃了亏”的行为逻辑。中国在 2019 年发布的《关于中美经贸磋商的中国立场》白皮书中指出，中美两国经济连骨带筋，美国把贸易逆差当作“吃亏”是算错了账，其背后奉行的是“美国优先”的政策，采取单边主义和保护主义措施。^③ 外交部发言人在对蓬佩奥等人实施制裁的声明中指出，美国一些反华政客出于一己政治私利和对华偏见，不顾中美两国人民的利益，策划并推动实施了一系列抹黑中国的活动，严重干涉中国内政，破坏了中美关系。^④ 外交部发言人赵立坚更是坚定声明，“蓬佩奥对中国的恶毒攻击，挑拨不了中国共产党和中国人民的血肉联系，

① 《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场白皮书》，国务院新闻办公室网站，2018 年 9 月 24 日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/39004/39006/Document/1638353/1638353.htm>。

② 《抗击新冠肺炎疫情的中国行动白皮书》，国务院新闻办公室网站，2020 年 6 月 7 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/42312/Document/1682143/1682143.htm>。

③ 《关于中美经贸磋商的中方立场白皮书》，国务院新闻办公室网站，2019 年 6 月 2 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1655914/1655914.htm>。

④ 《外交部发言人宣布中方对蓬佩奥等人实施制裁》，外交部网站，2021 年 1 月 21 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1847570.shtml。

更阻挡不了 14 亿中国人民追求美好生活、谋求国家发展的前进步伐”。^①

再次，中国采用道义评价的策略，在情感道德层面对美国的种种抹黑行径进行道德评价，旨在从情感上解构其公共外交叙事的正义性。《人民日报》在 2018 年 7 月 6 日至 15 日连续刊载 10 篇评论员文章，从负责任大国的视角系统论述了美国发动贸易战给世界经济复苏和全人类生存发展带来的巨大威胁，占据了国际道义制高点。^② 2018 年 9 月 23 日，《中国日报》在美国艾奥瓦州的第一大报《得梅因纪事报》（*Des Moines Register*）刊登了四个整版广告，指出特朗普政府不惜损害该州农民的利益，提高对华农产品关税，美方应为中美贸易战负责。^③ 在评价美国在抗击新冠肺炎疫情的表现时，中国提到时任美国政府领导人拒绝承认有任何失误，反而用各种说辞自我美化、推脱责任。在抗疫最需要全球团结的时刻，美国却不顾国际道义，执意奉行本国优先政策，挥舞制裁大棒，威胁退出世界卫生组织等，残酷对待寻求庇护者。一向自认为例外和优越的美国，不仅自身疫情失控，死亡人数全球最高，而且与之相伴的还有政治失序、种族冲突、社会撕裂等各种问题，创造了“山巅之城”“民主灯塔”罔顾人权的新纪录。^④

（二）建构自身公共外交叙事

由于中美之间公共外交发展阶段的不同，美国公共外交叙事在国际社会传播的广度和深度远超中国。中国要“讲好中国故事”的基本前提是首先破解一直在世界上占据主导地位的西方的“中国叙事”体系。^⑤

第一，美国侧重于强化其对华行为叙事的合理性，展开“强化式建构”，争取国际公众对美国对华政策的认同，主要策略包括赋予正当性、自利性归

① 《2021 年 1 月 11 日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》，外交部网站，2021 年 1 月 11 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/zcjd/t1845585.shtml。

② 参见人民日报评论员：《中美贸易战十评》，人民出版社 2018 年版。

③ 参见奕含：《〈中国日报〉在艾奥瓦州最大报纸登 4 页整版广告：总统愚蠢的后果》，观察者网，2018 年 9 月 25 日，https://www.guancha.cn/economy/2018_09_25_473276.shtml；《2018 年 9 月 27 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，外交部网站，2018 年 9 月 27 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1599631.shtml。

④ 《2020 年美国侵犯人权报告》，国务院新闻办公室网站，2021 年 3 月 24 日，<http://www.scio.gov.cn/37234/Document/1700891/1700891.htm>。

⑤ 刘德斌：《中国叙事、公共外交与时代博弈》，《探索与争鸣》2017 第 12 期，第 126 页。

因、外围说服等。

首先，美国采用赋予正当性的策略，以“安全化”为核心框架构建其公共外交叙事的正当性。在美国的政治实践中，如果决策者希望某一政策能够迅速获得支持并实施，最好的办法就是将其包装成为关乎美国国家安全利益的政策，“因为安全利益始终位于美国国家利益的顶层，且没人会质疑它的重要性。”^① 美国国防部的战略报告将这种“自由”秩序和“压制性”秩序之间的竞争视为美国国家安全的首要关切。^② 特朗普政府时期曾将“经济”与“国家安全”挂钩，提出“重建美国的国内经济实力，推动建立一个公平、互惠的国际经济体系将有助于维护美国的国家安全、繁荣以及世界和平”^③。美国从维护国家安全和自由主义国际秩序出发，使其对华遏制具有合理性和正当性。

其次，美国通过自利性归因策略，引导国际受众的认知路径，以增加其公共外交叙事的说服力。所谓“自利性归因”，即把自身行为带来的积极影响归于内因，消极影响则归于外因。例如，在经贸领域，时任美国总统特朗普在第74届联合国大会的讲话中宣称，为了应对中国在国际贸易中的不公平做法，美国对价值超过5000亿美元的中国产品加征高额关税，并提到正是由于美国的这些保护措施，使流失的部分生产能力已经转移回美国和其他国家。美国政府的自利性归因策略容易让国际受众忽视对客观事实的判断，跟随美国公共外交叙事中的价值导向来认识和理解美国的政策及行为。

再次，美国主要采取外围说服的策略，对其公共外交叙事进行充满感性色彩的阐释，以吸引国际受众关注，并获得其情感上的支持。所谓“外围说服”，主要是指通过易于感知却并非完全客观的捷径来对受众进行说服。这一策略注重对受众情绪的调动，容易在短时期内产生效果。^④ 例如，美国在

① 岳圣淞：《特朗普政府对华政策的话语战略分析》，《战略决策分析》2019年第2期，第52页。

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

③ “National Security Strategy of the United States of America,” White House, December 2017, p. 2.

④ 韩方明主编：《公共外交概论》（第二版），第204—205页。

强化其行为叙事时制造出“中国利用美国主导的自由主义国际秩序崛起，却想破坏这一秩序，重建符合自身价值的新秩序”这一情节，将美国描绘成“受害者”，以激发受众对中国的敌对情绪。这一简单的逻辑虽然并非基于事实，但其对缺乏理性思考且本身对中国印象不佳的那部分国际受众来说，在情感上仍具有高度煽动性。

第二，在建构自身公共外交叙事时，中国选择的是“修复式建构”路径，实施的策略主要包括强化正当性和“中心说服”。

首先，中国采用强化正当性的策略，用事实回应国际舆论中对中国的各类指责，增信释疑。例如，美国将“一带一路”倡议污名化，把部分沿线国家自身的债务问题归咎于中国的“一带一路”投资项目。针对这一问题，时任外交部发言人耿爽指出，“没有任何一个国家是因为中国的投资而陷入债务危机的。”^① 2019年全国政协新闻发言人郭卫民在新闻发布会上指出，一些发展中国家的债务成因是复杂的，是历史形成的，中国的投资在这些国家债务中所占的比例较小，并指出中国的基础设施项目有利于非洲国家的长远发展，将其称为“债务陷阱”是没有道理的。^② 在美国将新冠肺炎疫情政治化、污蔑中国之时，国务院新闻办及时发布《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书，并将中国及时向国际社会通报疫情信息，与国际组织、各国相关部门交流防控经验的事实加以呈现。

其次，中国采取“中心说服”的策略，对自身公共外交叙事进行详细解释说明，以期获得国际受众的理性认知。社会心理学中的“中心说服”是指希望引导受众对问题进行系统思考，并在此基础上对其进行说服，这种说服过程往往耗时较长，但效果更为持久。^③ 例如，在向国际受众说明中国积极开展国际合作以强化中国角色叙事时，遵循的是这样的思路：先从中国爱好和平、崇尚合作共赢等文化基因讲起，说明中国开展国际合作的文化根脉和精神源泉，接着阐释新时代的中国国际发展合作观及政策主张，再讲述实践

① 《西方政客又抹黑“一带一路”倡议 外交部回应》，中国日报网，2020年1月13日，<http://cn.chinadaily.com.cn/a/202001/13/WS5e1c5f23a3107bb6b5799b26.html>。

② 郭卫民：《“一带一路”制造“债务陷阱”的说法没有道理》，中国网，2019年3月2日，http://www.china.com.cn/lianghui/news/2019-03/02/content_74523541.shtml。

③ 韩方明主编：《公共外交概论》（第二版），第204—205页。

中中国所采取的务实举措及取得的进展，进而印证中国的角色定位。^①“中心说服”的策略主要是由中国面临的复杂舆论环境和美攻我守的公共外交博弈态势决定的，国际舆论中既有的对中国的质疑多罔顾客观事实，但中国需要做出清晰、可信且富有逻辑的回应，以建构并证明自身公共外交叙事。

四、公共外交博弈效果及中国的优化策略

在当前的中美公共外交博弈中，美国在很大程度上达到了其预期效果，但中国面临的国际舆论环境尚未明显好转，甚至更加复杂严峻。特朗普政府对中国的大肆抹黑严重误导了美国公众的对华认知。^②与此同时，美国对中国的公共外交攻势不仅对美国公众造成影响，而且加深了部分国际公众对中国的误解和疑虑，即使是在中国抗击新冠肺炎疫情取得巨大成功并为世界抗疫作出诸多贡献，本应获得国际社会更多肯定之时，但国际舆论对中国的评价并不尽如人意。^③结合中外专业民调机构和研究团队的报告结果来看，虽然中国的国际影响力在不断提升，经济发展成就也受到世界关注和肯定，但在美国对华公共外交攻势下，国际舆论中存在大量抹黑中国的负面信息，影响了国际公众对中国的认知程度与情感倾向。

中国对美公共外交博弈尚未达到理想效果，有多方面原因。一是在整体

^① 《新时代的中国国际发展合作白皮书》，国务院新闻办公室网站，2021年1月10日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>。

^② 北京大学国际战略研究院和美国民调机构普赖姆集团（Prime Group）发布的关于中美两国公众互相认知的报告显示，双方在两国关系的主要问题观点上观点严重对立，战略互疑增加，互相好感减少，对未来10年中美关系的预期，表示乐观的中国民众是美国民众的1.75倍。参见王辑思主编：《中国国际战略评论2020（上）》，世界知识出版社2020年版，第18页。《环球时报》舆情中心发布的2020年度全球民意调查报告显示，在15国受访者中有43.4%的人对“对中国整体印象较好”这一观点持否定意见，33.6%的人对“喜欢中国”这一观点持否定意见。参见《环球时报舆情中心发布全球民意调查报告：2020全球最关切“中美冲突”》，环球网，2020年12月7日，<https://world.huanqiu.com/article/4100SX7cabm>。

^③ 英国学者西蒙·安霍尔特（Simon Anholt）自2005年起开始发布国家品牌指数，以追踪公众对各国的看法。在2020年的国家品牌指数排行中，美国排名从全球第7降至全球第10，中国则从第23位跌到第35位，而此前自2008年以来在该指数中中国的排名基本保持在第22—24位之间。参见Nicholas J. Cull and Simon Anholt, “The Reputational Reckoning for 2020: Bad News for China,” December 2, 2020, <https://uspublicdiplomacy.org/blog/reputational-reckoning-2020-bad-news-china>。

规划层面，中国对美公共外交博弈的战略规划滞后。面对美国来势汹汹的叙事攻势，中国的准备不够充分，需要更加重视公共外交在中美关系中的特殊价值，加强和完善对美公共外交博弈叙事内容和投射手段的统筹规划。二是在公共外交叙事层面，中国对自身叙事优势、劣势的研究和把握不够明晰，未能充分利用自身叙事优势，同时对其中存在的问题关注不够，导致未能有效扬长避短，时常陷入对方制造的交流场域，这影响着公共外交的实际效果。三是在博弈策略层面，中国存在“三多三少”的问题，即防御性回应多、主动出击少，官方参与多、社会主体参与少，说服过程中理性因素多、感性因素少等问题。美国的“颠覆式解构”和“强化式建构”极易在短时间内抓住国际受众的注意力，并进行情感导向，引导受众作出基于情感而非事实的价值判断；而中国的“应激式解构”和“修复式建构”中更多地使用理性说服，并且话语往往“刚性有余，柔性不足”，这对于普通国际受众而言说服力和感染力不足，甚至会使国际社会强化中国“战狼外交”的印象。这与中国一再强调的和平发展的形象产生冲突，不利于赢得国际公众的信任。

有鉴于此，当前中国在与美公共外交博弈中，需从整体规划、叙事构建、博弈策略等层面入手，从宏观到微观，从叙事构建到叙事传播，系统完善并提升对美公共外交博弈的能力。

第一，制定对美公共外交博弈的整体战略规划。随着中国的崛起以及中国与世界关系的历史性转变，“讲好中国故事”已经成为中国公共外交必须完成的一项战略任务。^①美国发起的对华公共外交攻势，将是中国在未来较长时期内无法回避的重大挑战。只有加强对美公共外交博弈的整体规划，才能使公共外交实践有明晰的指引、系统的筹划和有序的运作，也才能在斗争中“讲好中国故事”。

加强中国对美公共外交博弈的整体规划，需要明确对美公共外交博弈的核心内容、主要机制和基本原则。首先，明确公共外交博弈的核心内容。对美公共外交博弈的核心内容在于应对美国对华公共外交叙事解构的同时，对中国公共外交进行系统性建构，其中既要明确公共外交叙事的主题、内容和

^① 刘德斌：《中国叙事、公共外交与时代博弈》，第126页。

意义，也要注重叙事投射手段的升级。面对美国对中国公共外交渠道的限制和破坏，中国更应坚持开放的策略，积极创新公共外交交流互动项目，利用留学生、华侨华人等海外资源拓展沟通渠道，通过人与人之间更为真实、更具情感的交流，提升中国公共外交叙事的感召力和可信度。其次，建设多元主体参与协调机制。中国需建设以政府为主导、社会行为体为辅助的多元主体协调机制，融合传统媒体与新媒体的立体平台传播机制，能够处理和应对危机公关、常态博弈和主动出击等不同情境的反应机制，以及博弈过程追踪和效果评估机制。再次，遵循包括真实性和真诚沟通的基本原则。真实性是中国公共外交的生命，正如第十三届全国人大外事委员会副主任委员傅莹所言，“无论在什么问题，讲实实在在的中国故事，讲事实、讲数据、讲困难、讲作为，是最有说服力的。”^① 我们既要向世界客观、准确地讲述自身成就，也不回避发展中确实存在的问题。真诚沟通原则要求倾听不同受众的需求，避免“独白式”单向输出，“只有当受众认为自己受到平等和尊重时，才会形成真正的对话”^②。

第二，明确中国公共外交叙事相较于美国公共外交叙事的优势和劣势，充分发掘并利用优势，尽可能规避和弥补劣势。与美国公共外交叙事相比，中国公共外交叙事具有自身优势。一方面，中国公共外交叙事更具包容性和正义性。中国认同文明多元性和世界多样性，维护公平正义的国际秩序，中国提出的新型国际关系、人类命运共同体理念更符合大多数国家的利益，也顺应了人类发展的潮流。另一方面，中国公共外交叙事更具开放性。中国始终置身于国际体系之中来认识自身和世界，叙事的因果链条已经生成，但内容细节仍在不断发展和完善中，同时处于向国际社会传播和推广的初级阶段。因此，根据中国外交战略需求和国际公众接受效果进行调整和提升的阻力较小。而美国公共外交叙事虽更为成熟且具有广泛的国际受众，但其逻辑起点是将美国作为国际体系的“例外”，同时逐渐固化的叙事在客观环境的

^① 傅莹：《讲好中国故事，改进国际传播》，观察者网，2018年3月12日，https://www.guancha.cn/fuying/2018_03_12_449830_s.shtml。

^② Sohaela Amiri, “Addressing Systematic Inequalities Crucial National Security,” June 29, 2020, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/addressing-systematic-inequalities-crucial-national-security>.

变化下更新迭代的难度更大。中国公共外交叙事的劣势则在于对本国优秀传统文化基因的现代化转化不够精准，对中国特色理念的国际化表达不足，导致中国叙事中蕴含的极具中国特色的价值理念难以对接国际主流话语，同时，中国叙事对中国共产党领导下的革命史和改革开放史涉及较少。这些问题使部分国际公众难以理解中华民族伟大复兴对中国人民的意义，进而质疑中国崛起的动机和结果。

在公共外交叙事构建层面，中国需发挥自身优势，弥补劣势。首先，应突出新型国际关系和人类命运共同体思想的引领作用。新型国际关系的合作共赢理念“超越了社会制度差异、意识形态对立和价值观念分歧”^①；人类命运共同体这一愿景目标的表述，则使中国的公共外交叙事超越了国家主义的局限，具有更深层次的世界关怀。在叙事构建中可凸显中国叙事这些更具吸引力和感召力的特质。其次，应利用后发优势，积极借鉴和创新。“国家叙事总是通过与不同外来经验的互动来形塑自身并不断发展”^②，中国在公共外交叙事构建中需对既有叙事的符号资源进行整合，去芜存菁。在与国际公众的互动中，需融合、接纳不同叙事中契合中国价值理念的符号资源。还可通过研究分析其他国家的公共外交叙事，学习其成功经验。再次，应完善适应中国和平发展需要的公共外交叙事，呈现传统中国向现代中国转型的特点，特别是要讲好中国共产党的故事，阐释中华民族伟大复兴对中国人民的特殊意义。“这不仅有助于中国人向世界解说自己，也有助于在融入世界的过程中形成更为坚定和自信的身份认同”^③。

第三，在对美博弈过程中改变“三多三少”局面，将被动防御转向以攻为守，鼓励多元主体参与，平衡理性说服与感性说服。一方面，可综合运用各类路径，将被动防御转向以攻为守。面对美国的叙事攻势，需综合运用“应激式解构”和“渗透式解构”，在短时间内直接回击的同时，还需注重中长期效果的考量，在后续议题上持续关注，并在对美国不利的议题上主动出击，

① 张清敏编：《解读新时代中国外交理念》，五洲传播出版社2020年版，第83页。

② 王昀、陈先红：《迈向全球治理语境的国家叙事：“讲好中国故事”的互文叙事模型》，《新闻与传播研究》2019年第7期，第8页。

③ 刘德斌：《中国叙事、公共外交与时代博弈》，第126页。

制造自我表达的机会。在建构自身叙事时，需注重“呈现式建构”路径的使用，跳出美国设定的议题框架，加强对国际舆论中热点问题的持续关注和积极发声。此外，还应积极开展针对国际公众的民意调查，把握国际社会舆论动态，争取民调话语权。另一方面，可积极鼓励多元主体参与，充分调动地方、智库、企业、新媒体等力量、平台和资源，平衡理性说服与感性说服。多元主体参与可有效拉近与国际公众的心理距离。例如，地方政府可以通过对外交往的各类活动展现中国地方发展的真实情况；走出去的企业在面对美国打压时要敢于发声，善于斗争，利用国际法和国际规则揭露美国行为的不正当性，同时需提高国际公关能力，争取国际社会的关注和同情；相关智库应充分发挥其科研优势，在追踪国际舆论动态、研究中国公共外交叙事的国际化表达路径、深化对中国历史和现实问题的理论研究、提出原创性学术话语等方面，为对美公共外交博弈提供智力支持；海外自媒体平台处于国际舆论前沿，可通过资助或合作的方式推动其为中国发声。同时，还需引导不同参与主体利用多样化手法，通过能够激发受众情感的话语表述，提升中国在公共外交博弈中的叙事感召力，以引起国际受众的情感共鸣。

总之，在当前形势下，中国公共外交不但要完成好“向世界说明中国”的任务，更要肩负起“让世界信任中国”的使命。在不可避免的公共外交博弈中，中国公共外交叙事要“更加充分、更加鲜明地展现中国故事及其背后的思想力量和精神力量”^①，从战略传播的高度统筹应对，制定对美公共外交博弈的整体规划，完善叙事内容，丰富投射手段，优化博弈策略，积极主动在公共外交实践中建构和传播中国叙事，争取以“王道”战胜“霸道”，在为实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴构建良好国际舆论环境的同时，推动国际话语体系朝着更加公平正义的方向发展。

[责任编辑：樊文光]

^①《习近平在中共中央政治局第三十次集体学习时强调 加强和改进国际传播工作 展示真实立体全面的中国》，《人民日报》2021年6月2日，第1版。

大变局下的中美人文交流 安全化逻辑*

毛维准 王钦林

【内容摘要】 人文交流是中国对外交往的重要支柱，但自 2018 年以来，中国对外人文交流面临越来越多的挑战，其中，安全化成为最为突出的问题。美国试图通过安全话语塑造安全化行为，渲染中国对外人文交流造成的安全冲击，竭力将中国的人文交流建构为一种现实威胁。从理论上说，在安全化逻辑之下，中国对外人文交流在推动双边、多边关系上面临着信号竞争、溢出不畅和黏性受限等问题，并最终被建构为一个包括背景结构、权力关系、施动者和听众等要素在内的安全化系统。美国国内已经形成了针对中国人文交流的安全化运作系统，安全化施动者通过操纵“软实力”“锐实力”“影响力行动”等术语来塑造安全话语，并以法律、行政命令和舆论操纵来推动针对人文交流的安全化行为，从而强化了“言语—行为”之间的联结机制。因此中国的人文交流要在拓展空间、凝聚共识、优化路径、系统支撑和话语塑造等方面进行系统性应对。

【关键词】 大变局 安全化 人文交流 现实威胁 战略竞争

【作者简介】 毛维准，南京大学国际关系学院副教授，博士生导师，南京大学亚太发展研究中心研究员（南京 邮编：210023）；王钦林，南京大学政府管理学院国际政治专业硕士研究生（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0034-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106003

* 本文系教育部重大课题“中国话语体系建设与全球治理研究”（16JZD008）的阶段成果，并得到江苏省高校“青蓝工程”的资助。

人文交流是新时代中国对外交往的重要主题，是除政治安全合作、经济贸易合作之外的第三大支柱。^①一方面，作为一种政策工具，人文交流在对外政策设计中扮演着缓和国家间关系的重要角色，被认为是一种“夯实中外关系社会民意基础、提高中国对外开放水平的重要途径”^②。另一方面，作为民心相通和文明互鉴的实现路径，人文交流也被视为中国推动“一带一路”倡议和实践人类命运共同体理念的政策重点。^③

2017年，中国发布的《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》指出，对外人文交流工作主要包括汉语、中医药、美食、民俗及其他非物质文化遗产的海外推广；中外留学及教育交流合作；科研协同合作；文物、美术、音乐、体育展演；人员交流；语言互通以及海外媒体传播交流等。^④实践证明，中国的对外人文交流取得了较为丰硕的成果，人文交流高层磋商机制已成为中国与其他国家和地区双边、多边关系中的重要支柱。中国先后与俄罗斯、美国、英国、欧盟、法国、印度尼西亚、南非、德国、印度和日本建立高级别人文交流机制，双边、多边人文交流合作覆盖教育、文化、体育、青年、科技、卫生、媒体、旅游、地方合作和妇女等多个领域。

然而，在大国战略竞争日趋加剧的背景下，致力于增信释疑的人文交流却受到美国刻意安全化操作的冲击。美国在利用人文交流的同时，亦在人为制造人文交流的障碍，渲染、炒作人文交流对国家安全造成的所谓“威胁”。2020年5月，美国提出自2020年6月起暂停和限制“与中国军方有关联”的中国留学生和研究人员持F签证和J签证进入美国，污蔑中国为提升国家军事现代化水平，利用留学生获取“美国敏感技术和知识产权”。^⑤这是美

① 韩正：《共建“一带一路”，共绘合作愿景，携手打造更高水平的中国—东盟战略伙伴关系》，《人民日报》2019年9月22日，第3版；邢丽菊：《人文交流与人类命运共同体建设》，《国际问题研究》2019年第6期，第11—24页。

② 《中办国办印发〈关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见〉》，《人民日报》2017年12月22日，第1版。

③ 邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，世界知识出版社2019年版，“丛书总序”，第1页。

④ 《中办国办印发〈关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见〉》，《人民日报》2017年12月22日，第1版。

⑤ “Proclamation on the Suspension of Entry as Nonimmigrants of Certain Students and Researchers from the People’s Republic of China,” The White House, May 29, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-nonimmigrant>.

国首次对某一类中国留学生入境实施限制，人文交流安全化冲击了中美两国关系，阻碍了两国的正常交流。^①

拜登执政一度被视为重启中美人文交流的重要契机。^② 2021年1月，国际教育交流协会呼吁重启国际人文交流项目。^③ 2021年2月，多位中美政要与专家学者呼吁“重塑政治互信”和“重启人文交流”。其中，国务委员兼外长王毅要求尽快恢复中美民间交流，希望美方取消各种人文交流限制，恢复人文交流项目，^④ 但是，时至今日，中美人文交流依然面临较大的系统性障碍。一方面，美国国内依然存在影响中美人文交流的“蓄意阻隔”因素，少数极端政客还在坚持对华零和遏制思维，利用限制人文交流来获取个人或党派私利。^⑤ 2021年6月，美国参议院通过“2021年美国创新和竞争法案”，将中国视为需要防范的强劲对手，严格限制美国科学家与中国建立科研联系。^⑥ 另一方面，自拜登执政以来，美国政府的一系列政策使重启中美人文交流的氛围持续恶化。^⑦ 可以说，美国国内并未改变对华人文交流安全化的逻辑、氛围和结构。

面对中美人文交流的安全化趋势，国内学术界对该议题的研究尚不充

① 包括“政策制定人士中国教育旅行计划”“美中友谊计划”“美中领导者交流计划”“美中跨太平洋交流计划”和“香港教育与文化计划”等标志性人文交流项目也被美国中止。参见李君如：《中美应进行价值观交流与对话》，北京大学中外人文交流研究基地，2021年3月12日，<http://igcu.pku.edu.cn/info/1026/2724.htm>。

② Hannah Corn, “Trump Killed the China Fulbright Program. Biden can Bring It Back,” Responsible Statecraft, November 29, 2020, <https://responsiblestatecraft.org/2020/11/29/trump-killed-the-china-fulbright-program-biden-can-bring-it-back/>; and Liu Yuanling, “Biden Should Restore Normal People-to-people Exchanges,” *China Daily*, December 17, 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202012/17/WS5fda98dfa31024ad0ba9c428.html>。

③ James P. Pellow, *An Open Letter to President Joe Biden and Vice President Kamala Harris on the Importance of People-to-People International Exchange Programs*, Council on International Educational Exchange, January 20, 2021, <https://www.ciee.org/about/blog/open-letter-president-joe-biden-and-vice-president-kamala-harris-importance-people-people-international-exchange-programs>。

④ 《王毅在“对话合作，管控分歧——推动中美关系重回正轨”蓝厅论坛上发表致辞》，外交部网站，2021年2月22日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjhd/t1855525.shtml>。

⑤ 袁丽：《中美人文交流不应被蓄意阻隔》，《光明日报》2021年3月17日，第12版。

⑥ “S.1260-Endless Frontier Act,” 117th Congress (2021-2022), <https://www.congress.gov/bills/117/congressional-legislation/2021-2022/senate-bills/1260>。

⑦ Matthen Lee, “Biden Brings No Relief to Tensions Between US and China,” Associated Press, March 3, 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-china-us-tension-060ee406fe2e488e524552c43083ddad>。

分,相关研究成果多集中于阐述人文交流的正面效应。^①例如,有研究指出,人文交流在一个国家处理国际关系中扮演积极角色,并展示了人文交流取得的丰硕成果。^②同时,也有学者已经注意到人文交流面临的挑战与局限,^③例如,有些学者通过经济、文化、社会、政治视角探讨中国与特定国家间的人文交流,揭示中外人文交流存在的问题,^④并聚焦人文交流的具体承担者,包括非政府组织、智库、档案馆、孔子学院、华人华侨等。^⑤此外,不少学者试图从中美力量对比角度来探讨当前中外人文交流受阻的因果机制。^⑥但

① 俞沂暄:《人文交流与新时代中国对外关系发展——兼与文化外交的比较分析》,《外交评论》2019年第5期,第34—53页;刘永涛:《人文交流:概念、视野和运行机制》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,世界知识出版社2019年版,第36—40页;张骥、丁媛媛:《中国民间外交、地方外交与人文交流70年——人民的外交》,《国际展望》2019年第5期,第54—72页;邢丽菊:《人文交流与人类命运共同体建设》,《国际问题研究》2019年第6期,第11—24页。

② 黄仁国:《中美人文交流高层磋商机制分析》,《现代国际关系》2010年第8期,第9—16页;李亚男:《论中俄关系发展进程中的人文交流与合作》,《东北亚论坛》2011年第6期,第113—119页;赵明龙:《人文交流:海上丝绸之路建设不可或缺的内容》,《东南亚纵横》2014年11月,第18—21页;许利平:《新时期中国与印尼的人文交流及前景》,《东南亚研究》2015年第6期,第36—42页;丁俊、陈瑾:《改革开放以来中国与中东国家的人文交流述论》,《阿拉伯世界研究》2018年第5期,第29—45页。

③ 庄礼伟:《中国式“人文交流”能否有效实现“民心相通”?》,《东南亚研究》2017年第6期,第67—84页;邢丽菊:《推进“一带一路”人文交流:困难与应对》,《国际问题研究》2016年第6期,第5—17页;邢丽菊:《人类命运共同体视域下的人文交流:内涵、挑战与路径》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,世界知识出版社2019年版,第93—116页。

④ 参见王学人:《中国与南亚人文交流合作——基于经济视角的分析》,《印度洋经济体系研究》2017年第6期,第98—102页;王晓玲:《韩国人的“中国观”:特征与变化》,载张骥、邢丽菊主编:《人文化成:中国与周边国家人文交流》,世界知识出版社2018年版,第176页;刘畅:《澜湄社会人文合作:现状与改善途径》,《国际问题研究》2018年第6期,第98—100页;孙冰岩、王栋:《当前中美人文交流的挑战与应对》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,世界知识出版社2019年版,第173页。

⑤ 逢增玉、乐琦:《跨文化传播语境中孔子学院运营与管理研究》,《现代传播》2017年第2期,第148—151页;牛长松:《南非孔子学院的发展特色及影响因素分析》,《比较教育研究》2017年第9期,第49—54页;崔守军、徐鹤:《拉美华人华侨在构建“中拉命运共同体”中的作用及路径》,《拉丁美洲研究》2018年第1期,第36—55页;郭鸿炜、高斌:《“一带一路”非政府组织人文交流的角色定位与功能分析》,《经济与社会发展》2018年第4期,第25—29页;李开盛、邹祎:《智库合作与“一带一路”人文交流新探索——以上海社会科学院达沃斯课题为例》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,第314—327页。

⑥ 韦宗友:《美国对华人文交流的看法及政策变化探析》,《美国研究》2019年第3期,第60—79页;孙冰岩、王栋:《当前中美人文交流的挑战与应对》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,第171—179页;潘亚玲:《战略竞争背景下的

是,总体而言,国内学界目前尚未从学理上系统分析人文交流的安全化趋势。基于此,本文拟从安全化理论视角审视大变局下中国面临的人文交流安全化趋势,从安全化主体间性、安全化施动者与听众间的权力关系、安全化行为所处背景三个层次分析人文交流发展面临的阻力,尝试厘清人文交流与国家安全之间的话语与实践逻辑,揭示大国竞争背景下美国试图通过将人文交流视为现实威胁,^①以达到增强自身权力并遏制中国的目的。

一、人文交流安全化：一个理论框架

目前,安全化趋势正在人文交流各领域蔓延,冲击了人文交流机制,并形成了一个以“言语一行为”和“例外政治”为特征的人文交流安全化系统。

(一) 人文交流的“润滑剂”功能

人文交流具有缓和国家间紧张关系、营造交流氛围、创设开放空间、发展沟通网络、推动国家间良性互动等多重功能。^②与突出的政治和经济议题相比,人文交流属于社会领域议题,旨在聚焦信息沟通,尽量远离物质利益纷争,因此,人文交流往往在国家关系中具有“托底”功能。^③美国前国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)曾言,人文交流虽然不能消除“中美两种制度以及中美文化和历史之间存在的差异”,但是,它能够“加强并增进理解、共鸣和信任……使我们能够开诚布公地讨论分歧”^④。总体而言,人

中美人文交流》,载邢丽菊、张骥主编:《中外人文交流与新型国际关系构建》,第180—193页;邢丽菊:《中美应保持和加强人文交流》,《国际问题研究》2021年第1期,第29—40页。

① 本文将 existential threat 译为“现实威胁”,从而与“潜在威胁”相对应;当然,相关安全研究也经常将其译为“存在性威胁”。参见[英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫、[丹]迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第19页。

② 刘永涛将其归纳为由对话到友谊、由夯实民意到化解矛盾、由推动国家良性互动到提升国家整体实力三种递进功能。参见刘永涛:《人文交流:概念、视野和运行机制》,第42页。

③ 俞沂暄:《人文交流与新时代中国对外关系发展——兼与文化外交的比较分析》,第49—50页。

④ Hillary R. Clinton, “Remarks at the People-to-People Dialogue Plenary Session,” U.S. Department of State, May 4, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/05/189330.htm>.

文交流通过信号机制、溢出机制和黏性机制三种路径来影响国家之间关系的建立、发展与国家的良性互动。

第一，信号机制是人文交流发挥“润滑剂”功能的基础。双边或多边人文交流的第一步便是各方传递信号，表达良性互动意愿。从根本上讲，人文交流是一种制度化的活动，包括思想和观念在内的人文交流本身就是一个发送信号和接收信号的过程。当然，在人文交流中也存在信号误读的问题，发送方的互动意愿是否有效传递给接收方在相当程度上取决于接收方如何对信号进行过滤和筛选。^①

第二，溢出机制是人文交流发挥作用的关键，即将人文交流领域的互动成果扩展至其他议题领域。在人文交流领域取得成果并不是人文交流的目的，例如，张骥认为中国与美、欧建立高级别人文交流机制的目的之一在于“从人文等‘务虚’领域进行突破”。^②人文交流关注的是民众之间的关系，但是，国家间关系并不是民众间关系的直接映射，人文交流试图通过在人文领域确立人民之间的相互理解和友谊，构建国家间的社会民意基础，为国家间其他关系的深入发展奠定重要基础。^③

第三，人文交流黏性机制是对其“润滑剂”功能的深化。一方面，黏性机制是指人文交流配合其他外交政策工具可以巩固双方已有互动成果。以“一带一路”人文交流为例，黏性机制能够推动“一带一路”相关成果的获得、拓展与维系。有学者指出，对“一带一路”沿线国家人文交流合作的投入应服务于该地区基础设施建设、互联互通、经贸领域的重点和重大项目等。^④另一方面，黏性机制有利于促进共同体身份建构，推动交流双方面向未来扩大信号机制和溢出机制创造的正面效应。人文交流可以提高国家间良性互动的频率，也可以增强各国对彼此的了解，促进国家间共有知识的形成，为国家间相互信任与合作创造条件。^⑤

① 刘永涛：《人文交流：概念、视野和运行机制》，第37—38、49页。

② 张骥：《何以交流：中外人文交流的三大源流》，第21页。

③ 刘永涛：《人文交流：概念、视野和运行机制》，第51页。

④ 同上，第48页。

⑤ Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 38-48.

因此，在人文交流过程中，良性互动信号传递越通畅，人文交流就越能达到增信释疑的效果；人文交流成果向其他领域的溢出越顺畅，人文交流就越能深化国家间关系；人文交流所形成的身份认同程度越高，人文交流就越能影响国家之间的良性互动，并推动国家间关系的全面发展。

（二）中国对外人文交流面临的新挑战

在新的国际形势下，中外人文交流面临较大阻力和挑战。一方面，人文交流机制运行不畅。其中，中英高级别人文交流机制在2017年12月第五次会议后就未再举行；中美、中法和中德人文交流高层磋商机制会议也于2017年停办；中德高级别人文交流对话机制建立后仅举行了首轮对话；2017年11月，中欧高级别人文交流对话机制第四次会议召开，2020年11月才召开第五次年度会议。另一方面，一些国家在人文交流互动过程中出现了不同程度的犹豫心态。就欧盟而言，欧洲民众对华正面认知减少，中欧人文交流主要由官方推进，民间团体交流、合作仍有待深化；中欧人文交流的现代性、双向性仍有待加强。^① 在中英之间，两国人文交流在实践中存在机制融合不足、缺乏广泛的共同目标以及中国民间参与度不足的问题。^② 中德人文交流则受到交流不对称造成的消极影响，双方民众对彼此的认知反差较大，交流机制建设缓慢，交流模式存在差异。^③ 中美人文交流也严重受阻。2017年后，美国国内掀起了一股质疑和抹黑中国对美人文交流活动的强势逆流。^④ 在话语上，美国行政部门、国会、智库声称中国通过人文交流向美投射“软实力”“锐实力”“影响力”；在实践中，美国国家安全委员会(National Security Council)成立了跨机构小组调查中国在美人文交流活动，美国国会两院多次举行关于“中国威胁”“中国在外国开展影响力行动”的听证会，出台了多

① 丁纯、纪昊楠：《中欧人文交流的现状、问题与建议》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第214—216页；宋黎磊：《中国—中东欧国家人文交流：合作进程、影响因素与前景》，《当代世界》2020年第4期，第17—21页。

② 简军波：《中英人文交流：关于认知差异与实际挑战的分析》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第201—206页。

③ 郑春荣：《新型国际关系推动者视角下的中德人文交流》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第267—269页。

④ 韦宗友：《美国对华人文交流的看法及政策变化探析》，《美国研究》2019年第3期，第60页；邢丽菊：《中美应保持和加强人文交流》，第29—40页。

份《国防授权法案》，司法部启动“中国行动计划”（China Initiative），美国政府收紧中国公民入境签证等，以此全面限制中美人文交流。

西方各国的安全化做法日益成为中国对外人文交流面临的主要挑战。例如，2021年3月的数据显示，近九成美国成年人将中国视为美国的竞争对手或敌人。^①这与美国的系列安全化操作存在关联。其中，行政部门、国会和智库等安全化施动者将中国视为冲击其价值与战略的现实威胁，指责中国通过人文交流窃取美国知识产权、实施文化侵略、获取科技情报等。美国的安全化行为被多个国家效仿并造成消极后果，严重影响了中国与相关国家之间的关系。2018年12月，澳大利亚以美国《外国代理人登记法》为蓝本发布《外国影响透明计划》；2019年3月，澳大利亚进一步审查了十余个由中国资助、管理且总部设在澳大利亚相关大学的教育中心，并成立特别工作组以应对所谓“中国对澳高等教育领域的渗透干涉行为”；到2021年，澳大利亚不断加大对孔子学院的审查力度，要求13所澳大利亚大学将孔子学院项目相关信息报送联邦政府审查。^②加拿大同样如此，不仅连续关闭了数所孔子学院，还通过联邦议会国家安全与情报委员会发布年度报告，诬称其教育机构存在受到中国干涉的风险。^③瑞典也是操纵人文交流安全化的急先锋，2019年12月—2020年4月，瑞典就以“安全”和“人权”为由关闭了五所孔子学院，成为第一个彻底关闭孔子学院的欧洲国家。此外，瑞典还接

① Laura Silveret, et al., “Most Americans Support Tough Stance toward China on Human Rights, Economic Issues,” Pew Research Center, March 4, 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>.

② Fergus Hunter, “China-funded Confucius Institutes Targeted under New Foreign Influence Scheme,” *The Sydney Morning Herald*, March 12, 2019, <https://www.smh.com.au/politics/federal/china-funded-confucius-institutes-targeted-under-new-foreign-influence-scheme-20190312-p513i1.html>; and Lisa Visentin, “China-backed Confucius Institutes Face Closure under Veto Laws,” *The Sydney Morning Herald*, May 10, 2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/china-backed-confucius-institutes-face-closure-under-veto-laws-20210423-p57lvo.html>.

③ Daphne Bramham, “It’s Time to Toss the Confucius Institute out of B.C. Schools,” *Vancouver Sun*, July 12, 2019, <https://vancouversun.com/opinion/columnists/daphne-bramham-its-time-to-toss-the-confucius-institute-out-of-b-c-schools>; and Jeremy Hainsworth, “Canada Faces Threats, Political Interference from China, Russia, Other Countries: Elected Officials ‘Wittingly or Unwittingly Subject to Foreign Interference,’” *North Shore News*, March 16, 2020, <https://www.nsnews.com/canada-faces-threats-political-interference-from-china-russia-other-countries-1.24099223>.

连中止了多个城市与中国的友城关系。^①

印度与日本也追随欧美国家给中国对外人文交流制造障碍。2020年8月,印度宣称出于“安全考量”决定审查中方与印度7所高校合作设立的孔子学院和孔子课堂,审查印度理工学院等多所高等教育机构与中国高校签署的54份校际合作谅解备忘录,并决定在新修订的“国家教育政策”选修外语列表中将汉语剔除。^②2021年6月,日本文部科学省要求与孔子学院存在合作关系的大学向政府提供资金来源、学生人数以及是否存在干预学术研究的行为等信息以供审查。^③

(三) 安全化对人文交流机制的冲击

一般来说,人文交流的“润滑剂”功能建立在其机制的正常运作基础上。然而,从安全化施动者建构人文交流“威胁国家安全”的话语,到各类受众对人文交流产生“威胁”感知,再升级为“一刀切”与“脱钩”等过度安全化实践,安全化趋势改变了人文交流原本远离高级政治的状态,日益被高级政治侵蚀,人文交流信号发送、领域溢出和黏性机制作用的发挥受到抑制。

第一,信号发送受到干扰,人文交流良性互动的意愿被误读的可能性增加。在正常情况下,人文交流可能因历史文化背景不同而存在信号误读的可能,导致信号发送方良性互动的意愿未能被接收方准确理解;在安全化背景下,人文交流信号被误读的概率上升。从理论上说,安全化施动者可能将人文交流塑造为国家面临的某种现实威胁,通过安全话语和安全化实践引导受众解读人文交流,说服受众通过设定好的安全视角来看待人文交流。例如,在孔子学院被污蔑为中国“干涉”行动的一部分后,美国高校在政治压力之

^① Jan Petter Myklebust, “Confucius Institutions Close as China Relations Deteriorate,” *University World News*, May 16, 2020, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200513092025679>.

^② Shishir Gupta, “Chinese Firms, Mobile APPs Blocked, India could Next Target University Tie-ups,” *Hindustan Times*, August 2, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/china-confucius-institutes-face-heat-over-propaganda/story-AZCHG9fp66KxXnHCF56JeO.html>; and Priscilla Jebaraj and Suhasini Haidar, “National Education Policy 2020: Mandarin Dropped from Language List,” *The Hindu*, August 1, 2020, <https://www.thehindu.com/education/national-education-policy-2020-mandarin-dropped-from-language-list/article32249227.ece>.

^③ Yuki Fujita, “Japan Takes Aim at China-backed Confucius Institutes,” *Nikkei Asia*, June 6, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-takes-aim-at-China-backed-Confucius-Institutes>.

下不得不考虑关闭孔子学院或将其迁出大学。^① 信号误读使人文交流的功能溢出和黏性机制功能的发挥更加困难。

第二，在安全化背景下，人文交流的溢出效应不佳，试图借人文议题打破大国关系僵局的努力面临多重困难。人文交流所传递的良性互动意愿被信号接收者忽视，人文交流被视为现实威胁，一些国家在通过法律手段限制人文交流的问题上达成了共识，中国的人文交流活动被纳入国家竞争政策的辩论中，政治化与安全化逻辑主导了其信号传递。2018年，美国国会议员乔·威尔逊（Joe Wilson）向众议院提交了《外国影响透明法案》，要求修正1938年的《外国代理人登记法》和1965年的《高等教育法》；^② 2020年，加拿大政府则对中国学生学者联谊会进行审查。^③

第三，人文交流的黏性机制功能受到限制，削弱了其促进认同的作用。作为一种外交政策工具，人文交流需要与经贸、援助等其他政策工具配合使用，但是人文交流的安全化导致其对巩固其他外交成果的作用显著下降。同时，一些国家对其他外交手段的负面解读也与人文交流绑定，强化了人文交流是现实威胁的话语。例如，中美人文交流安全化与中美贸易战和所谓的“影响力”之争相关联；^④ 印度对中国公民的签证限制、减少两国青年人的交流、打压孔子学院则与中印边境对峙以及印度追随美国政策相关。^⑤

综上所述，在安全化趋势之下，中国的对外人文交流信号、溢出和黏性机制全面受阻。中国发出的人文交流善意信号遭到严重误读，安全威胁感知使各方良性互动的基础受到影响，溢出效应受到限制，黏性机制难以奏效，

① “China: Agreements Establishing Confucius Institutes at U.S. Universities are Similar, But Institute Operations Vary,” United States Government Accountability Office, February 13, 2019, <https://www.gao.gov/assets/700/696859.pdf>.

② H.R.5336, “Foreign Influence Transparency Act,” 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018, pp. 1-3.

③ Jeremy Hainsworth, “Canada Faces Threats, Political Interference from China, Russia, Other Countries: Elected Officials ‘Wittingly or Unwittingly Subject to Foreign Interference’,” *North Shore News*, March 16, 2020, <https://www.nsnews.com/canada-faces-threats-political-interference-from-china-russia-other-countries-1.24099223>.

④ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

⑤ Dipanjan Roy Chaudhury, “From Visas to Youth Exchanges, Govt Weighs Options to Limit China’s Soft Power in India,” *The Economic Times*, August 6, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/govt-weighs-options-to-limit-china-soft-power-in-india/articleshow/77379977.cms>.

人文交流的各种功能受到安全化的冲击，其“托底”作用难以显现。

二、中美人文交流安全化

当前，安全化逻辑由军事、政治、经济等领域向人文领域蔓延，大国加紧了战略高地的争夺，安全成为首要关切。同时，人文交流安全化意味着安全化施动者占据国家政治优势地位，拥有重要话语权，试图让受众接受安全话语并参与安全化实践。因此，国际局势与国内暗流相互影响，加之意识形态差异，使中美人文交流安全化日趋明显。

（一）2018年之前中美人文交流状况

2010—2017年是中美人文交流的机制化与系统化建设阶段。^①2010年5月，中美人文交流高层磋商机制建立，之后举行了六轮会议，取得158项成果，覆盖教育、体育、科技、文化、卫生、青年、妇女七大领域。^②这一机制和中美战略与经济对话机制共同构成中美关系全面合作的重要组成部分。2017年4月，中国国家主席习近平和时任美国总统特朗普共同推动建立外交安全对话、全面经济对话、执法和网络安全对话、社会和人文对话四个高级别对话机制。^③此后，中美在华盛顿召开首轮社会和人文对话，内容包括教育、科技、环保、文化、卫生、社会发展和地方人文合作七大领域，通过了《首轮中美社会和人文对话行动计划》。^④

在2018年之前，在人文交流高层磋商机制引领下，中美双方在教育和科技领域取得了丰硕成果，人文交流的功能正常发挥，推动着双边关系向前发展。在教育领域，中国自2010年起成为美国第一大海外学生来源国。在

① 潘亚玲：《中美人文交流四十年：回顾与展望》，《美国问题研究》2018年第2期，第35页。

② 《第七轮中美人文交流高层磋商成果清单》，中国外交部网站，2016年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1370467.shtml。

③ 《王毅介绍中美元首海湖庄园会晤情况》，新华网，2017年4月8日，http://www.xinhuanet.com/2017-04/08/c_1120773302.htm。

④ 《首轮中美社会和人文对话行动计划》，新华网，2017年9月29日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121748212.htm；《首轮中美社会和人文对话成果几何》，新华网，2017年9月29日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121748054.htm。

2010—2017年，中国学生赴美留学人数持续上升，其中，2011—2013年同比增长均超过20%；美国在华高等院校学习的人数也持续增长，美国曾一度是中国第二大海外学生来源国。^①同时，美国亦曾是开设孔子学院、孔子课堂最多的国家，截至2017年4月，全美共有103所孔子学院和501个孔子课堂，分别占世界各地孔子学院和孔子课堂总数的20%和47%。^②此外，科技领域的交流成果也比较显著。中美双方多次签署科技合作协定，加强科技合作和人才培养力度，推动高新尖技术领域的互动，双方也试图建设多渠道的交流合作平台。^③

总体而言，在2018年之前，中美之间虽然存在激烈竞争，但是两国仍高度重视人文交流，使人文交流仍能保持良好的发展势头。

（二）美国对中国人文交流的安全化操作

2017年12月，特朗普政府发布《国家安全战略报告》，鼓噪大国竞争并将中国视为“战略竞争对手”，^④中美关系三大支柱均遭到破坏。该报告正式将中美人文交流视为影响美国“国家安全”的现实威胁，中美人文交流由此直转急下并被拖入安全化的操作中。

美国行政系统和立法系统从那时开始限制中国公民赴美签证，强化高科技监管，加强外国风险融资审查等，阻碍中美教育和科技领域人文交流。受此影响，中美社会和人文对话停滞不前。有调查数据显示，2016—2017学年中国留学生人数增幅从6.8%下降至3.6%，之后每学年下降近50%，到2019

① 教育部：《规模持续扩大，生源结构不断优化，吸引力不断增强，来华留学工作向高层次高质量发展》，2018年3月30日，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201803/t20180329_331772.html；程宏亮：《人文交流对中美关系的作用和影响——以2009年至2019年为例》，载邢丽菊、张骥主编：《中外人文交流与新型国际关系构建》，第158页。

② Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 7, 2017, <https://www.nas.org/reports/outsourced-to-china/full-report#ConfuciusInstitutesWorldwide>.

③ 《第七轮中美人文交流高层磋商成果清单》，中国外交部网站，2016年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1370467.shtml；《首轮中美社会和人文对话行动计划》，新华网，2017年9月29日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121748212.htm。

④ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

学年，中国留学生人数增幅已降至 0.8%。^① 孔子学院在美国的数量也迅速下降，2018 年关闭了 9 所孔子学院，2019 年和 2020 年分别关闭了 21 所和 24 所；截至 2021 年 5 月，全美孔子学院数量已经从 2017 年的 100 多所下降至 47 所。^②

从理论上来看，美国政府操纵人文交流安全化以及美国民众及其他行为体对安全化趋势的态度，最终通过话语和实践两个维度表现出来，这种路径体现在施动者、受众、权力关系和相应背景结构等变量中。

第一，作为安全化的重要武器，美国对人文交流的安全话语建构经历了“软实力”“锐实力”“影响力行动”阶段。首先，在 2017 年之前，孔子学院一直是美国的“中国软实力”话语的攻击对象。2017 年 4 月，有美国智库试图评估孔子学院对其高等教育的影响，并强调孔子学院是中国提升“软实力”的工具。^③ 其次，到 2017 年底，针对孔子学院的安全话语又以“锐实力”的名义进行，并拓展到其他领域。例如，美国民主基金会无端指责中国在拉美、东欧等地区国家施展“锐实力”，污蔑中国借助媒体、文化机构、智库和学术团体来施展影响力的活动是一种影响对象国政治环境的“锐实力”。^④ 再次，伴随着西方国家对“锐实力”的炒作，“影响力行动”

① Institute of International Education (IIE), “Places of Origin,” <https://opendoorsdata.org/data/international-students/all-places-of-origin/>.

② 不同统计来源的数据不同，例如，美国有的统计结果显示，截至 2017 年 4 月，全美有 103 个孔子学院；还有来自美国的统计结果显示，截至 2017 年 12 月，全美有 115 个孔子学院；但是孔子学院美国中心 2017 年年度报告和 2018 年年度报告分别显示是 110 家和 106 家。参见“*How Many Confucius Institutes are in the United States?*” National Association of Scholars, May 18, 2021, https://www.nas.org/blogs/article/how_many_confucius_institutes_are_in_the_united_states; Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 7, 2017, <https://www.nas.org/reports/outsourced-to-china/full-report#ConfuciusInstitutesWorldwide>; Office of the Spokesperson, “‘Confucius Institute U.S. Center’ Designation as a Foreign Mission,” U.S. Department of State, August 13, 2020, <https://www.state.gov/confucius-institute-u-s-center-designation-as-a-foreign-mission/>; Confucius Institute U.S. Center, *Discovering New Horizons Annual Report 2017*, Confucius Institute U.S. Center, 2017, <https://www.ciuscenter.org/wp-content/uploads/2017-CIUS-Annual-Report-en.pdf/>.

③ Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education,” National Association of Scholars, April 2017, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED580866.pdf>.

④ Juan Pablo Cardenal, et al., “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence,” National Endowment for Democracy, December 2017, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>.

也被美国用于将中国对美国等西方国家的人文交流安全化的操作中。美国各保守派智库纷纷指责中国通过人文交流活动，如开设孔子学院、开展智库交流与合作以及在美国创办中英文媒体等，影响西方民主国家政治生活并开展对外干预行动。^① 还有美国机构将中国对外人文交流活动视为一种“全方位”威胁，称这关系到美国的军事和商业优势、政治制度完整性、社会核心价值观与法治体系等，鼓噪中国文化力量投射与军事力量投射一样，都会危及美国。^② “影响力行动”话语得到了行政系统和立法系统的响应，在美国国内及国际社会制造负面舆论方面起到推波助澜的作用。这种操作强化了美国针对中国人文交流安全化的行动。^③ 最后，2020年后，鼓吹中国正在实施“军民融合战略”的安全话语开始影响美国的对华外交。其目的之一是污蔑中国通过人文交流开展“影响力行动”的行为具有“全社会”特征。^④ 美国的这些话最终转化为政策和立法行动。美国《2021 财年国防授权法案》大肆鼓噪中国人文交流和企业具有军事纽带作用，要求国防部以清单形式关注中国的人文和商业交流。^⑤ 可见，在高新技术领域，拜登政府将继续延续特朗普的相关做法，并采取一种“更有针对性和精明”的政策。^⑥

① Harry Krejsa, “Under Pressure: The Growing Reach of Chinese Influence Campaigns in Democratic Societies,” Center for A New American Security, April 27, 2018, <https://www.cnas.org/publications/reports/under-pressure>; Jonas Parello-Plesner and Belinda Li, “The Chinese Communist Party’s Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond,” Hudson Institute, June 2018, <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/JonasFINAL.pdf>; Anastasya Lloyd-Damnjanovic, “A Preliminary Study of RPC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education,” Wilson Center, August 2018, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED588378.pdf>; and Orville Schell and Susan L. Shirk, “Course Correction: Toward An Effective and Sustainable China Policy,” Asia Society Center on U.S.-China Relations, February 2019, https://china.ucsd.edu/_files/2019-CourseCorrection.pdf.

② Larry Diamond and Orville Schell, eds., *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford, California: Hoover Institution Press, 2019, pp. 8-11, https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/diamond-schell_chineseinfluence_oct2020_rev.pdf.

③ Alexander Bowe, “China’s Overseas United Front Work: Background and Implications for the United States,” U.S.-China Economic and Security Review Commission, August 24, 2018, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China's%20Overseas%20United%20Front%20Work%20-%20Background%20and%20Implications%20for%20US_final_0.pdf.

④ Emily Feng, “Big Chill With China Takes Its Toll On Flow Of Money, People And Ideas,” National Public Radio, August 7, 2019, <https://www.npr.org/2019/08/07/746179044/big-chill-with-china-takes-its-toll-on-flow-of-money-people-and-ideas>.

⑤ Public Law No.116-283, H. R.6395, “William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” 116th Congress, January 1, 2021, sec. 1260H.

⑥ Matt Perault and Samm Sacks, “A Sharper, Shrewder U.S. Policy for Chinese Tech

第二，美国立法系统和行政系统频繁采取安全化行动以配合所谓的“影响力行动”话语。2018年是美国对中国人文交流采取安全化行动关键的一年。1月，美国国会成立跨机构小组，试图调查所谓中国通过在美人文交流活动进行的“渗透”活动或“影响力行动”；2月，参议院情报委员会举行“全球威胁”听证会，“中国威胁”成为听证会焦点。^①此后，一些美国议员向参众两院提交多项法案，要求限制推进外国政府政治议程的法人豁免权，范围包括与中国合作的美国教育机构、落户美国的外国媒体等，鼓噪应对中国利用“统战工作”来实施的政治“影响力行动”。^②特别是2018年8月，特朗普签署《2019财年国防授权法案》，中美人文交流安全化在法律层面取得突破，这些内容也一直延续到《2021财年国防授权法案》中。

首先，立法系统直接将中国对外人文交流的影响与应对置于国防安全法案框架之下。一是在技术层面，立法机构试图切断孔子学院的资金来源，禁止向孔子学院提供汉语教学拨款，并细化为“禁止”“限制”“豁免”三类，限制对高校汉语项目提供资金。^③《2021财年国防授权法案》进一步扩大限制范围，将国防部工作面向“学术机构”修改为“高等教育机构”。^④二是在政治层面，美国立法机构渲染中国人文交流会给美国带来军事、情报和政治威胁。《2019财年国防授权法案》宣称中国“影响美国媒体、文化机构、企业以及学术和政策团体，使其更有利于中国的安全和军事战略目标”，以及中国“在其他国家使用非军事工具，包括外交和政治胁迫、信息行动、

Firms,” *Foreign Affairs*, February 19, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-19/sharper-shrewder-us-policy-chinese-tech-firms>.

① S. HRG., 115~278, “Open Hearing on Worldwide Threats,” 115th Congress, 2nd Session, February 13, 2018.

② H. R. 5336, “Foreign Influence Transparency Act,” 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018; H. R. 5354, “Countering Foreign Propaganda Act of 2018,” 115th Congress, 2nd Session, March 20, 2018; S.2583, “Foreign Influence Transparency Act,” 115th Congress, 2nd Session, March 21, 2018; S.2903, “Stop Higher Education Espionage and Theft Act of 2018,” 115th Congress, 2nd Session, 2018; S.3171, “Countering the Chinese Government and Communist Party’s Political Influence Operations Act,” 115th Congress, 2nd Session, June 28, 2018; and H. R. 6010, “Countering the Chinese Government and Communist Party’s Political Influence Operations Act,” 115th Congress, 2nd Session, June 5, 2018.

③ Public Law No.115~232, H. R. 5515, “John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” 115th Congress, August 13, 2018, sec. 1091.

④ Public Law No.116~283, H. R. 6395, “William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” 116th Congress, January 1, 2021, sec. 1062, sec. 1299C.

经济施压，以达到其安全和军事目标”等。三是在战略互动层面，美国立法机构强化了针对所谓中国对美人文交流这一现实威胁的应对行动。相关法案指责中国人文交流损害了美国民主制度。基于此，美国要求整合“包括外交、经济、情报、法律和军事在内的多种国家力量”，参与到美国的首要任务即“与中国进行长期战略竞争”中。^①

其次，美国行政系统也通过行政命令等方式贯彻国家安全法案并强力推进针对中国人文交流的遏制措施。一是美国行政机构针对中国设立了多种议程试图阻断正常的中美人文交流，鼓噪遏制中国影响力。例如，新华社等媒体在美分支机构被要求登记为外国代理人，^② 中国人才计划在美国遭到限制，^③ 孔子学院美国中心也被列为“外交使团”等，^④ 美国司法部、能源部、国务院的系列举措也起到推波助澜的作用。同时，美国对可能具备军事用途的技术进行更严格的出口审查，强行将多个中国企业、政府机构、研究机构和个人列入“实体清单”，调查和起诉多位华裔科学家，并对所谓的中国在美“军工企业”实施制裁。^⑤ 二是美国国务院还利用签证政策限制特定领域或特定类别的中国人员进入和居留。仅2020年上半年，美国连续推出三项行政令，限制对特定人群发放签证，限制对象由“新的永久移民”扩大为“非移民工作者”，并特别针对中国要求“暂停和限制部分中国留学生和研究人

① Public Law No.115-232, H. R. 5515, “John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” 115th Congress, August 13, 2018, sec. 1261.

② “Attorney General Jeff Session’s China Initiative Fact Sheet,” Department of Justice, November 1, 2018, <https://china.usc.edu/sites/default/files/article/attachments/doj-2018-china-initiative-fact-sheet.pdf>.

③ “Memorandum for Heads of Departmental Elements,” The Deputy Secretary of Energy, January 31, 2019, <https://www.sciencemag.org/sites/default/files/January%20DOE%20memo.pdf>.

④ 《美将孔子学院美国中心列为“外国使团”，外交部：强烈不满、坚决反对》，新华网，2020年8月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/14/c_1126369636.htm。

⑤ 例如，2020年12月，美国制裁了77家中国实体，其中包括18家高校和机构；2021年6月，拜登执政后，一次性制裁了59家中国企业。参见 Alexandra Alper, David Shepardson, and Humeyra Pamuk, “U.S. Blacklists Dozens of Chinese Firms Including SMIC, DJI,” Reuters, December 18, 2020, <https://www.reuters.com/world/china/us-blacklists-dozens-chinese-firms-including-smic-dji-2020-12-18/>; “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” The White House, June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>。

员持 F 签证和 J 签证进入美国”，该行政令在拜登政府时期得到延续。^① 三是行政系统的安全化实践遵循设置现实威胁背景、刺激对方做出敌对性政策判断和指涉对象扩大化等逻辑。美国官方强力渲染中国留学生与中国特定发展举措的联系，直接将他们视为“知识产权非传统采集者”等，指责中国留学生和研究人员“极有可能”被中国“利用或挑选”。^② 在疫情形势严峻的背景下，美国失业率快速上升，但其将责任归咎于广大的“外国人”群体，由此中美人文交流受到更为严格的签证限制。^③

由此可见，美国立法和行政系统正将中国的人文交流塑造为现实威胁。安全化施动者所建构的人文交流安全化话语与实践已经引起了部分受众的“共鸣”，尤其是取得了“授权受众”美国议员的同意。美国国会中的少数议员扮演着中美人文交流安全化的施动者角色，他们提出议案、发起动议，而更多的议员和选民则是受众，他们对施动者的话语作出反应。最近三个财政年度的《国防授权法案》都说明，在美国国会层面的行动者拥有了某种恶意针对中国的安全化话语共识。

三、中美人文交流安全化的驱动因素

当前，大国博弈加剧，崛起国的快速发展与霸权国的地位焦虑为“泛安全化”思维模式提供了土壤。2020年7月，美国强制关闭中国驻休斯敦总领馆，此类举措是阻断双方正常交流的一种信号。美国政客在国内防疫不力的情况下打压中国、煽动民粹主义情绪争取选票等行为说明，意识形态化、

① “Proclamation Suspending Entry of Chinese Students and Researchers Connected to PRC ‘Military-Civil Fusion Strategy,’” NAFSA: Association of International Educators, June 11, 2021, <https://www.nafsa.org/regulatory-information/proclamation-suspending-entry-chinese-students-and-researchers-connected-prc>.

② “Briefing on Limiting the CCP’s Ability To Steal U.S. Technologies and Intellectual Property,” U.S. Department of State, June 2, 2020, <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-officials-on-u-s-limiting-the-peoples-liberation-armys-ability-to-use-nonimmigrant-visa-programs-to-illicitly-acquire-u-s-technologies-an/>.

③ “Proclamation Suspending Entry of Aliens Who Present a Risk to the U.S. Labor Market Following the Coronavirus Outbreak,” The White House, June 22, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspending-entry-aliens-present-risk-u-s-labor-market-following-coronavirus-outbreak/>.

情绪化和冷战思维愈发成为美国政治氛围的主要特点。这也说明外交实践正在塑造人文交流安全化的进程，人文交流成为安全化的对象。中美人文交流不断安全化的驱动因素主要包括三个方面。

第一，两党对华强硬的共识为美国政客实施安全化行为奠定了基础。一方面，中美人文交流的转变缘于美国对华接触战略的转变。2008年之后，遏制中国逐渐成为美国朝野及两党的战略共识。^①正如国务委员兼外长王毅所言，美国政府对华实施遏制政策“归根到底在于美方的对华认知出了问题”^②。2010年之后，美国提出“亚太再平衡”战略；特朗普执政后，美国陆续推出“印太战略”、对华发动贸易战；2021年拜登执政后，美国加强联盟战略，强化对华战略竞争。这些战略和政策均是美国对华接触战略转变的具体体现。另一方面，美国极端保守派和对华鹰派人物进入政府，不断强化美国的对华负面认知，构筑起对华决策的“实践场域”。该“场域”内的成员有着共同利益，对中国有着相似的认知，都主张对华采取进攻性和对抗性行动。另外，美国鹰派人物之间的互动强化了原有认知，个人立场聚合为鹰派政策团队整体的话语系统和行为选择，并具有某种稳定性。可见，涉华政策团队通过自己所确定的视角和所掌握的权力资源去操纵中美人文交流，从而建构起中美人文交流威胁其国家安全的认知。

第二，大国战略竞争加剧是美国实施安全化行为的重要原因。美国将中美人文交流视为现实威胁，这种认知有助于其打破既有规则和常规政治程序的束缚，使其能够动员更多社会资源应对中国崛起。在经贸领域，中美人文交流安全化是美国对华发动贸易攻势的附属品。在科技领域，美国从话语上强调中国正努力建设发动“智能战争”能力。^③在政治领域，影响力角逐也成为美国操纵人文交流安全化的主要原因之一。美国2017年《国家安全战

① 达巍：《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》，《世界经济与政治》2017年第5期，第28—37页；潘亚玲：《中美人文交流四十年：回顾与展望》，《美国问题研究》2018年第2期，第37—39页。

② 潘洁、李鲲：《王毅会见美国常务副国务卿舍曼》，《人民日报》2021年7月27日，第3版。

③ Jenny Bavisotto, “China’s Military-Civil Fusion Strategy Poses a Risk to National Security,” U.S. Department of State, January 30, 2020, <https://www.state.gov/chinas-military-civil-fusion-strategy-poses-a-risk-to-national-security/>.

略报告》将增强美国的影响力列为优先的国家安全战略内容，明确将中国列为“战略竞争对手”，称中国挑战美国的地缘政治优势。^① 随后，美国进一步强调影响力中的安全风险和进攻性，鼓噪中国影响力是一种渗透性、破坏性的“锐实力”。^② 此外，美国从共识构建到极端对抗的政治文化转型削弱了美国政府推动人文交流的动机，因此，在中美关系竞争加剧时期，人文交流经常被贴上“中国威胁论”的标签。^③

第三，西方社会“意识形态威胁论”的出炉强化了中美人文交流的冲突性话语。美国担心中美人文交流会推动中国的意识形态在美国的扩展。自2017年起，西方社会出现了新一轮“意识形态威胁论”。^④ 安全化施动者的意图在于从意识形态对立的角度强调中国对西方所谓“民主”的威胁，笼络“民主国家”应对中国。^⑤ 在这种叙事结构下，“孔子学院威胁论”“人文交流脱钩论”和“中国威胁论”成为阻碍中美人文交流的话语论调。^⑥

当然，人文交流安全化话语和实践面向的受众并非铁板一块。首先，美国政府对中国留学生进行限制引起了美国高校的公开反对与批评。斯坦福大学和美国大学教授协会（AAUP）就曾公开表示美国的签证限制政策具有不合理性。^⑦ 2021年6月，由于拜登政府执意要延续特朗普政府时期的相关行政限制令，四十多个大学协会致信美国国务院官员，要求对第10043号总

① “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

② Larry Diamond and Orville Schell, eds., *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, p. x.

③ 潘亚玲：《中美人文交流四十年：回顾与展望》，第42—44页。

④ 例如，2017年《美国国家安全战略》给中国贴上“修正主义大国”（revisionist power）的标签，称中国试图“塑造一个与美国价值观和利益背道而驰的世界”，参见“National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

⑤ Thorsten Benner, et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” Global Public Policy Institute, February 5, 2018, <https://www.gppi.net/2018/02/05/authoritarian-advance-responding-to-chinas-growing-political-influence-in-europe/>; and Clive Hamilton, *Silent Invasion: China’s Influence in Australia*, Richmond, Victoria: Hardie Grant Books, 2018.

⑥ 邢丽菊：《中美应保持和加强人文交流》，第29—40页。

⑦ Peace Chiu, “Stanford University Pledges ‘Equity of Access’ Amid Chinese Student Visa Fears Over Trump Plans,” *South China Morning Post*, October 4, 2018, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/education/article/2167036/stanford-university-pledges-equity-access-amid-chinese>.

统令的实施范围和实施影响进行说明。^① 其次，美国精英也担忧限制中国留学生的政策会削弱美国的创新优势。有媒体认为，“限制人员和信息的自由流动可能会破坏美国实验室的创新能力，”安全担忧不应压倒创新，警告美国政府对留学生的敌意将使美国失去创新这种“战略资产”。^② 也有媒体抨击签证限制令将损害美国的高等教育，“可能削弱整个美国的经济创新能力。”^③ 有研究指出，美国对世界各地顶尖人才的吸引力是“美国科技领先的关键因素”，因此，为了保持美国的技术领先优势，拜登政府应该取消特朗普政府的大部分政策议程。^④ 再次，多家科技公司和美国企业多次抗议美国政府的高科技人才签证政策。2020年8月，五十多家美国科技巨头联名向加利福尼亚北部地区法院提交诉状，公开反对特朗普暂停客工签证；^⑤ 2020年10月，一些美国科技行业组织明确表态，取消特朗普政府时期的相关签证限制是2021年科技行业的首要任务。^⑥

显然，人文交流安全化的施动者与受众间的互动会受到双方权力关系的制约。安全化的施动者希望其安全化行为实践能够获得受众的认可，与此同时，受众亦有可能因为其他因素而拒绝强化安全化行为。其中，经济利益逻辑和不对称的权力结构关系可能成为人文交流安全化的限制因素。与美国联邦政府的激进态度相比，美国大学、科技企业和地方政府拒绝人文交流安全化的行为值得关注。人文交流能够给美国带来不菲的经济收益，也有利于推

① “AAU, ACE, Other Groups Request Briefing from State on Presidential Proclamation 10043,” Association of American Universities, June 10, 2021, <https://www.aau.edu/key-issues/aau-ace-other-groups-request-briefing-state-presidential-proclamation-10043>.

② Ana Swanson and Keith Bradsher, “White House Considers Restricting Chinese Researchers Over Espionage Fears,” *The New York Times*, April 30, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/30/us/politics/trump-china-researchers-espionage.html>.

③ Philip J. Hanlon and Matthew J. Slaughter, “Chinese Students Help America Innovate,” *The Wall Street Journal*, November 12, 2018, <https://www.wsj.com/articles/chinese-students-help-america-innovate-1542066465>.

④ Evan Burke, “The Right Way to Bring Chinese STEM Talent Back to the U.S.,” *China File*, April 27, 2021, <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/right-way-bring-chinese-stem-talent-back-us>.

⑤ Makena Kelly, “Amazon, Apple, and Facebook Say President Trump’s Guest Worker Ban will ‘Harm US Workers,’” *The Verge*, August 10, 2020, <https://www.theverge.com/2020/8/10/21362198/trump-immigrant-worker-ban-tech-companies-economy>.

⑥ Alex Gangitano, “Silicon Valley Eager for Biden to Reverse Trump Visa Rules,” *The Hill*, November 15, 2020, <https://thehill.com/business-a-lobbying/525898-silicon-valley-eager-for-biden-to-reverse-trump-visa-rules>.

动美国科技巨头的发展。美国高科技公司对国际员工的依赖也制约着美国对H-1B签证限制的行政令的实施，这将推动美国政府向高科技巨头妥协，并放松某种限制。^①美国地方政府则是以更为务实的姿态推动中美人员往来。即使在美国限制中美人文交流时期，中美之间仍新建了八对友好省/州和友城关系，中美地方合作在一定程度上反映了中美人文交流中潜在的积极力量。阿肯色州州长阿萨·哈钦森(Asa Hutchinson)认为，中美关系持续恶化对美国高等教育产业是重大打击，中美之间需要“建立一种可以再次进行交流的关系”^②。在拜登执政后，多位地方政要继续呼吁美国政府放松对中国学生与科学家的签证限制。^③在实践中，拜登执政后也顺应科技公司的要求，开始尝试放开高科技人才签证政策。^④

结 束 语

当前，中国的对外人文交流正遭受来自西方国家操纵的日益上升的安全化压力，安全化冲击了中国通过人文交流推动双边、多边关系发展的政策设计，损害了人文交流促进国家间关系深入发展的机制。尤其是以美国为首的西方国家正操纵安全化工具在话语建构和政策实践方面冲击人文交流中内含的信号、溢出和黏性机制，试图将中国的人文交流活动建构为一种针对西方国家的现实威胁。受此影响，中美人文交流“去安全化”将是一个长期的过程，也需要具备互动结构、政治氛围、政治沟通和政治契机等条件。面对可能继续恶化的局面，中国需要在未来一段时间内主动应对，确立底线思维，妥善应对人文交流面临的安全化趋势。一是拓展新空间，继续强化人文交流

① “Tech Companies Write to Trump Against Banning H-1B, Other Non-immigrant Visas,” *The Week*, June 15, 2020, https://www.theweek.in/news/biz-tech/2020/06/15/tech-companies-write-to-trump-against-banning-h-1b-other-non-immigrant-visas.html?__twitter_impression=true.

② James Haynes, “Assessing China Policy from City Halls, Governors’ Mansions, and Capitol Hill,” Brookings Institution, October 20, 2020, <https://www.brookings.edu/events/assessing-china-policy-from-city-halls-governors-mansions-and-capitol-hill/>.

③ Lia Zhu, “Biden Urged to Reduce Restrictions on Chinese,” *China Daily*, February 9, 2021, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202102/09/WS6022156aa31024ad0baa84f4.html>.

④ Jordan Fabian and Genevieve Douglas, “Biden to Let Trump’s H-1B Visa Ban Expire in Win for Tech,” Bloomberg, March 31, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-30/biden-to-let-trump-s-h1-b-visa-ban-expire-in-win-for-tech-firms>.

的“润滑剂”功能。当前，中国应主动开拓并全力培育人文交流的发展空间，拓展议题领域，发展主体对象，继续保持和深化中美两国在学生学者交流、青年交流、科技创新合作、地方商贸往来上的联系；侧重新生力量，充分利用制约安全化的相关力量，限制美国少数政客针对中国进行的人才与科技脱钩，发挥人文交流对国家间良性互动的积极作用。^①二是塑造新共识，重建中美双方战略和政治互信。作为一种大国关系互动的政策工具，人文交流的开展和深入一方面立足于大国关系的整体架构，另一方面更有赖于双方的战略互信程度。人文交流的“去安全化”必须基于一定的战略互信，这就需要加强与美国政府的政治沟通，推动一些标志性人文交流项目（如富布莱特项目）恢复运行，重塑战略共识与政治互信。三是开辟新路径，改革并完善人文交流政策工具体系。中国应总结开展人文交流的经验、教训，探索一种系统、富有韧性的实施路径。同时，应避免“一窝蜂”式地开展活动，而应有针对性地加强人文交流的互动性、互惠性，降低政治因素的影响。在中短期内，要努力争取更多的对象国民众与社团的参与，积极推动中国的人文交流在对象国扎根落地。四是建构新系统，加强对人文交流的政策支持。人文交流的功能发挥依赖于较为宽容的整体氛围。因此，在新时代对外交往顶层设计方面，中国应该推动人文交流、政治安全合作与经济贸易合作之间更好衔接与相互融合，加强人文交流与其他具体的外交政策工具之间的匹配性，形成合力，助力外交新局面的开拓。五是创造新话语，注重人文交流话语在支持外交活动方面的作用。美国等西方国家之所以能轻易实施人文交流安全化的政策，主要原因在于西方所建构的公共外交话语系统。中国应主动总结并借鉴西方国家的人文交流经验，基于自身的文化传统优势，面对不同的群体、地区和对象国家，遵循公共外交规律，打造一些具有内在一致性的人文交流品牌，建构一套系统化的话语体系，增强应对安全化冲击的韧性。

[责任编辑：石晨霞]

^① 中美构建互信与增进关系双边委员会：《通过新一代人、平台和项目建立中美互信》，社会科学文献出版社2014年版，第20页。

太空军备控制的现实争辩、理论逻辑和参与策略*

徐能武 龙坤

【内容摘要】 太空力量对于国家安全所具有的战略意义，使得相关国家参与讨论和推进太空军备控制时往往遵循理性分析逻辑，从国家安全利益的角度来阐述其观点，即从“利益—成本”的效费比角度来分析和参与太空军备控制。各国国家实力、利益和立场的差异，使得太空军备控制讨论出现了诸多争辩问题。直面现实争辩，寻求应对之策，需要把握和遵循太空军备控制这一实践活动所蕴含的理论逻辑。太空安全互动易于非对称制衡的特点，使得相互确保脆弱性、进而有利于维护战略稳定的太空军备控制有可能循序渐进，而当今太空领域权力失衡则是太空军备控制停滞不前的根本原因。中国应在坚定维护现有太空军备控制成果的基础上，坚持以防止太空武器化和军备竞赛为重心，充分利用联合国相关平台推进太空军备控制，同时跟踪探讨其他有利于维护太空安全的议题方案，以切实维护太空战略安全和各国合法权益。

【关键词】 太空军备控制 太空武器化 太空军备竞赛 战略稳定性

【作者简介】 徐能武，国防科技大学文理学院教授（长沙 邮编：410073）；龙坤，国防科技大学文理学院博士研究生（长沙 邮编：410073）

【中图分类号】 E864 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0056-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106004

* 本文系 2019 年国家社科基金“人类命运共同体视阈下太空力量理论研究”（19BGJ074）的阶段性成果。

当今世界正处于百年未有之大变局，国际体系加速演进，大国关系进入新一轮战略博弈期，各太空国家进一步加大了太空军事利用的广度和深度。太空军事化的深入发展导致太空武器化和军备竞赛威胁日益临近，太空军备控制越来越成为世人关注的焦点。回顾太空军备控制发展、演进至今的实践可以发现，冷战时期在美苏太空军备竞赛过程中通过相关军控项目达成了系列国际机制成果，初步形成了太空军备控制的基本概念框架。但是冷战结束后，由于太空安全领域权力结构失衡，美国试图利用太空权力优势护持其全球霸权，不断加快太空建军步伐，大力推进太空武器化和军备竞赛，并极力阻挠太空军备控制的国际努力，使得此项军备控制实践停滞不前。自 1979 年以来，国际社会未能形成具有法律效力的新条款内容。

面对迫在眉睫的太空武器化和军备竞赛威胁，中国应同国际社会大多数国家一道，在分析相关方博弈的影响因素、争辩焦点、目的与意图的基础上，把握和遵循太空军备控制的理论逻辑，积极支持和参与联合国主导的太空军备控制进程。

一、太空军备控制的现实争辩

随着各国对太空开发利用的日益深入，太空安全问题愈益凸显，太空军备控制中的现实争辩也愈发复杂、激烈。

（一）太空军备控制中争辩的缘起

相关国家参与推进太空领域军备控制过程中之所以面临诸多争议，其原因来自技术因素、力量功效、体系矛盾多个方面。

第一，技术因素影响议题方案的成熟度。首先，航天技术决定着太空力量的发展，因而在这个技术至上的领域，太空军备控制相关议题方案具有专业性。与太空军备控制相关的技术领域包括航天运载技术、侦察与预警卫星技术、军用通信卫星技术、导航定位卫星技术、太空对抗装备技术、载人航天技术等。“军备的效率和能力合在一起，简称效能。研究军备的效应和效能可以帮助人们认识军备在国际安全中可能发挥的作用，帮助人们推测战争

的进程和后果。从单个武器的效应推测多个武器组合使用的效果，再根据一定的战争场景（Scenario）和多个武器组合使用的效果，就可能推测战争的后果。”^① 因此，太空军备控制讨论的基础之一就是特定太空系统作为军备的效能，如要掌握其效能就必须首先知晓太空系统的物理效应，这就要求总体上熟悉这些专业技术领域的知识原理。其次，航天技术在不断发展进步，因而也会影响太空军备控制机制的持续演化。例如，随着反卫星技术的成熟，太空领域的非对称制衡越来越明显，对维持国家间的战略稳定产生了积极作用。反卫星技术发展已带来一系列新的技术概念，而且由于不同技术对太空攻防对抗准备影响巨大，使得围绕这一问题展开的军控讨论，必须不断切换新的交战场景，以探讨不同军备格局对安全互动关系的实际影响，进而不断衍生出新的相关军控概念。

第二，力量功效决定议题方案的复杂性。在太空安全互动中，除了太空系统物理效应所决定的效能外，以太空系统作为物质基础的太空力量在国家安全功效方面还受其他因素影响，呈现多种不同情况，使得太空军备控制相关机制构建具有复杂性。首先，太空力量运用于国家安全领域普遍存在的“能力—脆弱性”悖论等因素是困扰太空军备控制实践的内在原因，给国际安全互动带来复杂的影响，甚至成为重要的“绊脚石”。各太空国家从国家利益出发，不断提升自身太空能力，进而获得正向利益；同时，太空系统固有的“脆弱性”又会给自身安全造成供对手攻击的“漏洞”，产生不利影响。在太空军备控制实践中，由于参与主体对相关获益增值的不同看法，而构建出不同的议题方案，有时甚至是矛盾对立的，这就使得太空军备控制机制呈现明显的复杂性。其次，各国不同的太空系统在维护国家安全的实际功效方面会有比较大的差别，有的国家通过操控本国太空系统会对他国产生特定的安全功效。虽然太空国家都拥有一定的太空资产和太空能力，但其发展水平和能力存在明显差异，有的国家免费开放本国太空系统的特定功能，使其他国家对这一系统产生严重依赖，继而通过操控、关闭特定时段、特定区域功能来对依赖方施加安全影响。太空军备控制实践对此类问题如何约束、是否需

^① 李彬：《军备控制理论与分析》，国防工业出版社 2006 年版，第 52 页。

要构建全新的议题方案来加以解决等类似问题，使得太空军备控制呈现更多的复杂性。

第三，体系矛盾牵制议题方案的侧重点。太空力量的能力功效受到物质基础的制约，这种基础随着技术发展而不断夯实。回顾太空军备控制实践演变的历程不难发现，除了技术因素之外，太空军备控制实践深受不同时期国际体系矛盾斗争的影响，从而导致不同时期太空军备控制相关议题方案构建所关注的侧重点有所不同。1957年人类第一个航天器进入太空，当时正值美苏“两极”核恐怖对峙之时，因此有关太空军备控制的探讨大多以防止核武器等大规模杀伤性武器被引入太空这一新空间为侧重点。到20世纪60年代后期，以《外层空间条约》（Outer Space Treaty, OST）为代表，建立起了以禁止在外层空间放置大规模杀伤性武器和禁止在天体上建立军事基地等为中心内容的太空军备控制框架体系。其后，在美苏双方核对抗中作为主要运载工具的进攻性洲际弹道导弹迅速发展，相关研发成果大量涌现，双方反弹道导弹技术较量日益激烈，有关限制经过太空的弹道导弹技术的军控渐成主要议题。进入21世纪，美国编造所谓防止“太空珍珠港事件”等话题，竭力推进太空武器化和太空军备竞赛，太空军备控制实践受到美国等少数国家的恶意阻碍而停滞不前。针对太空军控面临的困境，国际社会围绕防止太空武器化和军备竞赛的议题方案逐渐增多，相关军控讨论再次活跃起来。

（二）太空军备控制争辩的焦点

太空军备控制领域经过长时间发展，在“禁核”问题上已经达成共识，并签订了正式的军控协议。但在太空“禁武”这一问题上，则存在诸多分歧。由于各国的国家实力、利益和立场的差异，有一些议题长期存在争议。

第一，太空安全威胁排序的问题。太空安全威胁基于产生原因的差别而表现为不同的形式，具体而言，太空安全威胁主要有以下几种形式。首先，太空霸权主义引发的太空武器化和军备竞赛威胁，尤其是美国不断发展太空军事能力，使得太空军备竞赛愈演愈烈，太空安全局势恶化，给世界和平与安全带来巨大威胁。^① 为防止这一安全威胁，目前国际军备控制倡议主要有

^① 中国根据联大第75/36(2020)号决议提交的文件，2021年5月，<https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/05/Chinas-Position-on-Outer-Space-Security-Chinese.pdf>。

中国和俄罗斯提出的《防止在外空安置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》^①（Treaty on Prevention of The Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects, PPWT）、《防止外空军备竞赛》^②（Prevention of an Arms Race in Outer Space, PAROS）、《不首先在外空部署武器》^③（No First Placement of Weapons in Outer Space, NFP）等。其次，太空资源争夺引发的安全威胁，主要表现为太空频段资源争夺导致的安全威胁，特别是争夺近地轨道和地球静止轨道引发的威胁或潜在威胁。再次，自然环境恶劣或非故意的人为伤害引发的安全威胁，如太空碎片和核动力污染。^④ 2008年，欧盟国家提出了专门的《外空活动行为准则》（Code of Conduct for Outer Space Activities, COC），将减少太空碎片作为重要内容（一般性措施）；2020年，英国也提出了所谓“负责任外空行为”倡议。^⑤ 虽然这三种形式的威胁都现实存在，但由于各国在太空权力结构中所处地位不同，利益追求和目的意图差异，从而使得各自对太空安全威胁排序的认知存在明显分歧。以中、俄为代表的大多数国家认为，由于霸权国大力推进太空武器化和军备竞赛，这正在成为太空安全面临的巨大威胁，因此，目前太空军备控制面临的最为紧迫的任务是防止太空武器化和军备竞赛，这也是维护太空战略安全、确保太空和平、可持续利用的前提。^⑥ 但美国等西方国家则将太空活动行为准则、太空交通规则、所谓负责任太空行为

① Treaty on Prevention of The Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects, February 29, 2008, <https://daccess-ods.un.org/TMP/4995461.40432358.html>.

② Prevention of an Arms Race in Outer Space, October 15, 2003. <https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com03/Resolutions/L44.pdf>.

③ Resolution adopted by the General Assembly on December 7, 2015, 70/27. No first placement of weapons in outer space, <https://undocs.org/en/A/RES/70/27>; 2016年4月4日，俄罗斯和委内瑞拉在裁军谈判会议上发表了一项联合声明，宣布它们将不首先在外层空间部署任何类型的武器。

④ 关于太空碎片危害的详细论述，可参见何奇松：《太空安全问题研究》，复旦大学出版社2014年版，第62—89页。

⑤ UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on December 7, 2020, December 16, 2020, <https://undocs.org/A/RES/75/36>; 中文版参见《通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁》，<https://undocs.org/zh/A/RES/75/36>。

⑥ 中国根据联大第75/36（2020）号决议提交的文件，2021年5月，<https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/05/Chinas-Position-on-Outer-Space-Security-Chinese.pdf>。

等内容放在军控讨论的优先位置，而回避防止太空武器化和太空军备竞赛的讨论，这在很大程度上是转移国际社会对太空军控注意力的搅局行为。

第二，太空武器应当如何界定。对于“太空武器”的定义，目前尚无统一认识。一种观点认为，太空武器指部署于太空、目标位置不限的武器，例如军用侦察卫星、天基反卫系统等。另一种观点认为，除上述武器外，部署地点不限、任何以太空物体为目标的武器都是太空武器，^① 例如陆基反卫星系统、针对卫星的网络战和电子战系统等。有学者将两种观点综合起来，将太空武器定义为“任何从外层空间对地球上、大气层、外层空间物件或人员或从其他地方对外层空间物件或人员进行损害、毁伤和消灭的装置。”^② 由于在太空武器的界定上存在分歧，因此推动太空领域的军备控制面临一定的阻力。此外，卫星等太空资产存在明显的军民两用特点，所以也很难界定其是否为太空武器。例如，目前已经有较多民用卫星有能力在太空轨道自由行动，由于它们能够去撞击其他卫星，在特定情境下也可被视为太空武器。

第三，各国对于是否不首先在太空部署武器这一问题存在争议。2015年11月，联大负责裁军和国际安全事务的第一委员会通过了题为“不首先在外层空间部署武器”（NFP）的决议草案。该草案鼓励所有国家、特别是具备航天能力的国家考虑做出不首先在外层空间部署武器的政治承诺。但是美国表示反对，理由包括：这一动议没有充分定义什么是太空武器，因而将会导致会员国对操作性术语无法达成共同理解；不可能对一个会员国就“不首先在外层空间部署武器”的政治承诺进行有效确认，因此建议中的措施的落实和有效性难以得到有效证明；这项草案只关注太空本身，但对基于地面的反卫星武器却保持沉默，因此只会导致不信任和猜测的增加而不是减少。欧盟国家则表示弃权，声称“不首先部署”这一概念存在模糊性，可能会引诱会员国准备成为第二个或者第三个部署太空武器的国家，鼓励各国采取预防性措施，去开发进攻性的空间能力，以便在其他国家在太空部署武器以后

① 联合国裁军谈判会议：《中华人民共和国与俄罗斯联邦工作文件：关于防止外层空间武器化法律文书的定义问题（CD/1779）》，2006年5月26日，参见 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t309188.htm>。

② James Clay Moltz, *The Politics of Space Security*, Stanford, California: Stanford University Press, 2008, p. 43.

做出反应，追随他国部署太空武器。^①

（三）太空军备控制中争辩的意图

在无政府状态的现行国际体系中，军备控制通过相关方的讨价还价，限制、裁减各方军备来减少相互之间的安全威胁，维护或增进相关方的安全利益，因此，其本质上是一种“权力—利益”博弈，背后有着千差万别的意图。综合而言，各国在太空军备控制争辩中的意图主要有以下几方面。

第一，为自身研发先进武器谋求单方面优势。在太空军备控制的“权力—利益”博弈中，太空军控议题方案肯定会对各自军备发展进行约束或限制。但个别国家为了暗度陈仓，规避限制，为本国研发先进太空武器来谋求单方面优势，会极力阻挠和反对一些太空军备控制议题方案。譬如，在有关太空武器概念界定争论中，中国和俄罗斯等国家以及相关学术团体、个人都提出了一些定义，但美国等极个别国家竭力反对这些太空武器概念，甚至不同意对太空武器进行界定的提议条文进行讨论。美国声称太空探索利用发展到今天，完全未出现太空武器。美方以此为由，阻挠和反对将太空军备控制议题正式提交裁军谈判会议（Conference on Disarmament, CD）讨论。

第二，缔结防止太空武器化和军备竞赛条约与管控风险意图分歧。太空军备控制作为国家间安全互动的新生成分，是一个“技术—权力—观念”的复合建构过程。进入 21 世纪以来，太空领域权力失衡，美国太空霸权观念凸显，进而加快了太空武器化和太空建军的步伐。在此背景下，太空军备控制参与各方围绕太空武器定义、太空军事操作（如抵近、伴飞、干扰）、太空活动规则等概念展开讨论。太空军备控制话语权争夺呈现出专注于“太空禁武”这一中心任务和以管控风险为幌子而故意转移国际注意力进行较量的局面。以中、俄为代表的大多数国家强调太空军备控制应继续以达成防止太空武器化和军备竞赛的法律文书为努力目标，但以美国为首的西方国家则试图以转移话题的方式来淡化中心主题。美国加快太空建军，极力兜售所谓太

^① 联合国：《不首先在外层空间部署武器决议草案在联大引发激烈辩论》，2015 年 11 月 9 日，<https://news.un.org/zh/audio/2015/11/307082>；Resolution adopted by the General Assembly on December 7, 2015, 70/27, No First Placement of Weapons in Outer Space, <https://undocs.org/en/A/RES/70/27>。

空交通规则、负责任的行为、空间碎片管理乃至太空军事行为标准等相关概念。而以中、俄为代表的国家主张坚持不懈地推进 PPWT、PAROS、“太空透明和建立信任措施”(TCBM)等与太空军控紧密相关的议题方案的探讨。

第三,实现太空霸权和构建太空人类命运共同体的理念之争。在太空安全领域,由于美国航天技术遥遥领先,太空这个高门槛的“贵族俱乐部”权力严重失衡,呈现实现太空霸权和构建太空人类命运共同体的理念斗争日趋激烈的态势。美国在太空军备控制领域对于防止太空武器化和军备竞赛的议题方案一概拒绝,屡次投反对票。而在实践中,美国却大力推进太空武器化,加快太空建军步伐。美国试图以太空绝对实力谋求太空霸权、进而护持其全球霸权的意图昭然若揭。美国作为高度依赖太空的国家之一,太空战对美国损害最大,考虑到太空系统存在的“能力—脆弱性”悖论,积极推动防止太空武器化和军备竞赛才应是美国更明智的选择。之所以出现完全相反的状况,主要是“美国决策者相信,美国一定能够打赢外空战,并因此增强美国在外空中的优势地位,这至少能增加美国在外空中的相对获益。”^①与之相对照,中国则同国际社会大多数国家一道,努力推进防止太空武器化和军备竞赛的军控进程,倡导在太空率先打造人类命运共同体。2017年11月,中国倡导的“构建人类命运共同体”理念写入第72届联大负责裁军和国际安全事务第一委员会(以下简称“联大一委”)通过的《防止外空军备竞赛进一步切实措施》(Further practical measures for the prevention of an arms race in outer space)和《不首先在外空部署武器》两份安全决议。联大一委已经多次将人类命运共同体理念写入《不首先在外空部署武器》的决议之中。

二、太空军备控制的理论逻辑

从太空军备控制的历史演进和现实争辩中可以发现,各国进入太空这一具有典型全球公域特征的空间追求自身国家利益,就会使太空军事应用中的军备发展给其他相关国家带来安全威胁。因此,对方的理性反应也是发展军

^① 李彬:《军备控制理论与分析》,第125页。

备，这样，太空安全互动双方之间将很容易陷入“安全困境”。

为探索如何走出“安全困境”，相关国家有可能坐上谈判桌讨论太空军备控制问题。由于太空开发利用主要是具备一定实力基础的国家参加，且太空系统的自杀伤效应也不明显，因此，自身资源限制或人道主义考量对于太空军备控制影响不大。在太空军备控制“权力—利益”博弈的过程中，包括非对称制衡在内的相互确保脆弱局面的出现，则可能取得有利于维护国家间战略稳定的机制成果。

（一）太空军备控制缘于对走出太空安全困境的探索

在现代国际体系中，维护国家安全主要通过发展军备、与外国结成军事同盟以及进行军备控制以消除来自敌对国家的威胁三种方法。太空军备控制是解决太空安全领域矛盾问题最典型的方式。

第一，太空军备控制缘起于对太空安全困境的求解。对于有关国家通过发展太空力量进行军事方面的准备而言，由于太空军事利用所具有的战略意义，发展太空军备很容易成为优先选项，而太空军事领域的结盟行为因相互间的忌惮，往往停留在诸如太空感知信息数据共享等有限领域，对先进进攻性技术进行交流、共享的可能性会比较低。但是，认为太空与自身安全攸关的国家争先恐后发展太空军备，客观上会给其他国家造成安全威胁。因此，其他国家最理性的选择必然也是发展军备，由此引发的太空军备竞赛很容易陷入“安全困境”。

为了走出这一“安全困境”，相关国家有可能争取通过谈判达成太空军备控制协议。即在满足一定条件的前提下，相关国家有可能通过太空军控谈判，力求走出“安全困境”。此外，对于某个特定国家而言，国内经济资源等综合国力的客观限制，也会迫使其不得不自我实施单边军备控制；由此带来的对其他国家威胁的下降，也会使对方从节约资源的角度出发，自行限制或裁减军备。从现实视角看，航天事业发展的确需要耗费大量资源，特别是大量人力、物力，以及超大规模的组织动员能力。因此，太空军事利用也几乎是“大国”的“专利”。这也使得太空领域这个典型的“贵族俱乐部”，呈现明显的金字塔式权力结构，技术越先进的航天领域，涉足的国家就越少。在

太空领域，能够参与国家安全利益博弈的主要是综合国力、特别是航天实力雄厚的太空大国，因此在大多数情况下，所谓资源限制并非太空军备控制的成因。另外，军备控制成因中还有一种情况是由于某些特定军备自身特性的影响。这主要是指军备的逆作用，如某些数量过多的军备可能对拥有这些军备的国家本身造成伤害，产生自杀伤作用，即自杀伤效应。^① 这些内在的自杀伤效应超过这些军备带来的安全效果，或者是某些军备易于滥杀滥伤带来人道主义灾难乃至形成某种禁忌，就会导致军备的逆作用，进而迫使军备发展方进行自我约束和限制；。但是，对于太空军事利用而言，在其军备的物理效应应具有重要战略意义的同时，又与核、生化等大规模杀伤性武器不同，虽然太空系统本身具有很大的脆弱性，但并没有随着数量增加而急剧增大的自杀伤效应，人道主义灾难或禁忌情况也并不明显。因此，很难出现由于太空军备自身的特性影响而实行太空军备控制的情况。这也说明，太空军备控制主要缘于对走出太空安全困境的探索。

第二，相互确保脆弱、权力制衡往往成为触发太空军备控制的关键。从冷战时期美苏对峙中太空军备控制的缘起，到今天太空军备控制愈发引起世人关注，相关太空军备控制倡议背后都能看到国际体系层面权力博弈的决定性影响。冷战时期，主要基于美苏对峙的国际体系层面的原因，随着两个超级大国太空军事利用深化形成的核恐怖均衡对峙的态势，双方利用联合国及其相关平台，建立了一系列与太空军备控制相关的机制。1963年，联合国大会明确和平探索和利用外层空间的进展关系到全人类的共同利益，并通过了《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》（Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Uses of Outer Space），提出了各国在探索和利用外层空间时应遵守的九项原则。^②

^① 参见李彬：《军备控制理论与分析》，第117页。

^② 九项原则包括：（1）探索和利用外层空间，必须为全人类谋福利和利益。（2）各国都可在平等的基础上，根据国际法自由探索和利用外层空间及天体。（3）外层空间和天体决不能通过主权利要求、使用或占领、或其他任何方法，据为一国所有。（4）各国探索和利用外层空间的活动，必须遵守国际法（包括联合国宪章）的规定，以保持国际和平与安全，增进国际合作与了解。（5）各国对本国（不管是政府部门或非政府部门）在外层空间的活动，以及对保证本国的活动遵守本宣言所规定的原则，均负有国际责任。非政府部门在外层空间的活动，需经本国批准与经常监督。国际组织在外层空间从事活动时，应由该国际组织及其各

1963年，苏联、英国、美国在莫斯科签署《部分禁止核试验条约》（Partial Test Ban Treaty, PTBT）^①，该条约明文禁止在外层空间进行核武器试验，并开放供所有国家签署。^② 1967年开放签署《外层空间条约》，奠定了国际空间法的基础。^③ 在太空军备控制实践中形成的主要相关国际机制还有1968年的《营救航天员、送回航天员和归还发射到外层空间的物体的协定》（The Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space, 简称《营救协定》），1972年的《美苏第一阶段限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》（Interim Agreement Between USA and USSR on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms, SALT I）以及《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》（Treaty Between USA and USSR on the Limitation of Anti-Ballistic Missile System, 简称《反导条约》）等。

第三，太空领域权力失衡是当前太空军备控制停滞不前的根源。冷战结

成员国承担遵守本宣言所规定原则的责任。（6）各国在探索和利用外层空间时应遵守合作和互助的原则。各国在外层空间进行各种活动，应妥善考虑其他国家的相应利益。一国若有理由认为该国（或该国的国民）计划在外层空间进行的活动或试验，会对其他国家和平探索和利用外层空间的活动产生妨碍时，应在进行这种活动和试验之前，进行适当的国际磋商。一国若有理由认为另一国计划在外层空间进行的活动或试验会妨碍和平探索和利用外层空间的活动时，可要求对这种活动或试验进行磋商。（7）凡登记把实体射入外层空间的国家，对该实体及所载人员在外层空间期间，仍保持管理及控制权。射入外层空间的实体及其组成部分的所有权，不因其通过外层空间或返回地球而受影响。这些实体或组成部分若在登记国国境以外被发现，应送还登记国。但在送还之前，根据要求，登记国应提出证明资料。（8）向外层空间发射实体的国家或向外层空间发射实体的发起国家，以及被利用其国土或设施向外层空间发射实体的国家。对所发射的实体或组成部分在地球、天空或外层空间造成外国、或外国的自然人或法人损害时，应负有国际上的责任。（9）各国应把宇宙航行员视为人类派往外层空间的使节。在他们如因意外事故、遇难、于外国领土或公海紧急降落时，各国应向他们提供一切可能的援救措施。紧急降落的宇宙航行员，应安全迅速地交还给登记国。参见 [https://undocs.org/en/A/RES/1962\(XVIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/1962(XVIII))。

① Treaty Banning Nuclear Weapon Tests In The Atmosphere, In Outer Space And Under Water (Partial Test Ban Treaty — PTBT): October 10, 1963, https://media.nti.org/documents/ptbt_partial_test_ban_treaty.pdf.

② 由于该条约的歧视性，至今中国没有在该条约上签字，但于1996年9月签署了《全面禁止核试验条约》，从而禁止了包含着《部分禁止核试验条约》中明确的大气层、外太空和潜水试验在内的一切核爆炸试验。

③ Treaty On Principles Governing The Activities Of States In The Exploration And Use Of Outer Space, Including The Moon And Other Celestial Bodies (Outer Space Treaty), October 1967, https://media.nti.org/documents/outer_space_treaty.pdf.

束后，由于太空领域权力严重失衡，太空军备控制因此一度停滞，甚至出现了倒退现象，例如，美国 2001 年单方面退出《反导条约》。2008 年，针对太空武器化和军备竞赛威胁日趋紧迫的情况，中、俄提出了 PPWT 草案，并于 2014 年提交修改完善版。2011 年，应第 63 届联合国大会关于《太空活动透明和建立信任措施决议》(Transparency and confidence-building measures in outer space activities, TCBM)的要求，时任联合国秘书长潘基文设立了 TCBM 政府专家组 (GGE)，旨在促进国际合作和减少太空活动中由误解和误传带来的风险，形成一个达成一致的关于太空透明度和建立信任措施的结论和建议的报告，维持太空战略稳定。2015 年 1 月 19 日，裁军谈判会议正式开始讨论防止外层空间军备竞赛的问题。^① 2016 年 4 月 4 日，俄罗斯和委内瑞拉在裁军谈判会议上发表了一项联合声明，宣布它们将不首先在外层空间部署任何类型的武器。2018 年 10 月联合国大会第一委员会通过了涉及外层空间安全的四项决议，包括《防止太空军备竞赛》《防止太空军备竞赛的进一步切实措施》《不首先在太空部署武器》以及《太空活动透明与建立信任措施》。但美国对这四个决议都投了反对票。^② 2019 年，美国蓄意阻止根据联合国大会第 72/250 号决议设立的防止外空军备竞赛专家组提交最终报告。

(二) 太空军备控制机制形成于对太空非对称制衡局面的预期

从太空军备控制历史实践来看，相关太空军备控制议题方案的出现和国际机制的形成，大多数情况下是由国家安全互动中“安全困境”所引发的，但其过程往往是“权力—利益”的激烈博弈。因此，从防止太空武器化和军备竞赛的目的出发，太空军备控制会循着理性分析的思路进行战略考量，这种“战略分析的基础是对军备效能的了解。战略分析首先需要设定相关各方的军备质量和数量；其次需要设定一个交战的场景，有时也称交战模型；然后需要根据这些军备的物理效应规律，推算与模拟交战过程及结果，由此评

① UN GA A/RES/70/27 Resolution adopted by the General Assembly on December 7, 2015 [on the report of the First Committee (A/70/458)] 70/27. No first placement of weapons in outer space, December 11, 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/409/53/PDF/N1540953.pdf?OpenElement>.

② Paul Meyer, “Washington Sparks a Space Spat at the United Nations,” December 11, 2018, <https://thebulletin.org/2018/12/washington-sparks-a-space-spat-at-the-united-nations/>.

估这些军备给相关国家维护国家安全的能力带来的影响。”^①对军用太空系统的物理效能及其规律进行分析后不难发现，其不同于其他领域的是太空军事利用容易形成非对称制衡的局面。这主要由于以下几个原因。

第一，太空资产存在明显的“能力—脆弱性”悖论(capability-vulnerability paradox)。太空强国与实力相对弱小的国家存在明显的太空能力差距和脆弱性差距。随着各国航天技术的发展，太空逐渐发展成为和人类生存与发展关系密切相关的一个新兴领域。尤其是信息技术的迅猛发展，使得太空与人类经济社会发展、社会进步、科技创新和军事变革的联系更加紧密，凝聚着国家重大战略利益。一方面，太空的作用和地位越来越重要，太空力量已成为国家力量极为重要的新来源和组成部分。另一方面，太空系统存在固有的脆弱性，如系统复杂、容易受损，易受攻击、费用高昂、快速响应和维修补给能力受限等。而太空对抗武器的出现和发展使得太空系统脆弱性越来越显著，由此产生的“能力—脆弱性”悖论极易导致太空领域国家间互动中的安全问题日趋复杂严峻。例如，美国建立了强大的军事武装力量体系，但这些体系严重依赖卫星提供的通信、侦察等能力，而卫星在敌对环境中的生存能力已受到严重挑战，为不对称的先发制人攻击提供了最佳机会。由于美国对卫星的依赖大于其他国家，因此脆弱性也相应增大。脆弱性差距的存在，削弱了美国太空威慑的效力。^②因为，即便美国能够发现攻击来源并予以相应或更猛烈的太空资产报复，攻击方仍能从脆弱性差距中获得相对收益，这在一定程度上形成了非对称制衡。

第二，增加太空系统弹性并不能有效规避“能力—脆弱性”悖论。面对太空系统的脆弱性问题，相关国家会通过分布式部署星座，提高快速反应能力等增强太空弹性的办法加以应对。但基于同一技术原理的进攻性装备相对于防御性装备而言，往往具有“成本—效益”的优势，这在太空系统方面表现得尤为明显。例如，能快速反应和补充的分布式部署星座是基于一定的信息和人工智能等技术，因而具有更灵敏、自主的星间信息链路等技术优势。

① 李彬：《军备控制理论与分析》，第55页。

② [德]卡伊-乌维·施罗格等编，杨乐平、王国语、徐能武译：《太空安全指南》（上册），国防工业出版社2019年版，第86页。

但对方可以运用同样的信息技术和人工智能等手段干扰、破坏其星座间信息链路，从而达到有效反制的目的，而且效费比往往会更高。这实际上类似可以用无人机蜂群攻击对方的无人机蜂群，在利用同样的技术展开进攻性反制时，在“成本—效益”方面明显占有优势。此外，太空资产遭受攻击的来源归因十分困难，这一特点进一步加剧了太空资产的脆弱性。一方面，由于各种来自天基拦截器的攻击或地基激光干扰、无线电干扰，使得太空资产受到攻击的来源很难确定。例如，一些敌对的行为体可以采取从第三国对太空资产发动电子干扰、网络攻击等破坏性行为，或使用替代干扰和“电子欺骗”的方式伪装攻击的真实来源。另一方面，太空中恶劣天气等原因也可能造成太空系统故障，而这容易与敌对行为体的攻击行为相混淆。^①

第三，太空资产的防御存在诸多难点。一些太空能力的建设（例如通信和侦察能力）需要在固定轨道上设置大型结构体，从而更容易成为被攻击的目标，增加了防御的难度和自身的脆弱性。当然，可以采取一些其他手段进行防御，但这些防御措施本身会带来新的脆弱性。例如，可以通过加固结构体的办法来抵御电磁脉冲，并配置特定装置应对激光干扰，还可以通过机动操作躲避潜在攻击。但加固措施无法抵御动能攻击，而机动操作则严重受限于星载燃料供应。针对激光武器攻击和电子干扰需要暂时停止运行，而这恰恰会给潜在攻击方提供机会窗口。^② 具体而言，一方面，卫星的轨道是确定的，容易受到定向能武器、导弹等地基、空基和天基物理反卫星武器的硬摧毁。例如，可以通过发射弹道导弹或动能拦截器摧毁目标卫星。另一方面，卫星等太空资产同样容易受到以网络攻击、电子干扰为代表的信息对抗手段的软杀伤和破坏。例如，攻击方可以通过卫星系统软、硬件和网络协议的安全漏洞，对卫星数据本身或其操作系统进行拒绝服务（DoS）、拦截和篡改遥控指令等网络攻击，对卫星信息网络实施监听或攻击致瘫，甚至夺取对卫星的控制权。此外，太空资产的地面设施也容易受到攻击。攻击方可以采取各种手段对地面指挥控制中心、航天测控中心、地面站、发射场进行打击和

① [德]卡伊-乌维·施罗格等编，杨乐平、王国语、徐能武译：《太空安全指南》（上册），第87页。

② 同上。

破坏。这些都给太空防御带来了极大困难。

因此，一个国家太空军事利用能力越强，对太空资产的依赖程度越高，其太空系统的脆弱性也就越强。与之相对应，其安全相关方则可能因太空能力相对较弱，对太空资产军事利用的依赖性也很低。太空力量较弱或者不足的一方可能会利用这一特点，进行非对称制衡，而太空资产具有的上述脆弱性特征，使得这一抗衡方式较容易达到预期效果。“天缘政治”是地球表面国际政治在外层空间的投射，国际政治的无政府状态，决定各国在太空领域的利益博弈取决于相应权力的大小。因此，太空军备控制能否实现，在很大程度上取决于对称制衡或非对称制衡中权力平衡的局面是否会出现。^①

（三）太空军备控制的前景取决于对维护战略稳定性的意义

借用冷战时期以战略稳定性等具有重要意义的概念所构建的经典军控理论的分析思路，我们可探讨以太空安全领域的“相互确保脆弱”代替核安全领域的“相互确保摧毁”概念。我们可以通过这一概念来分析、评估不同参与方在太空安全互动中提出太空军备控制相关议题方案对于维护国家间战略稳定的意义，从而判断这些议题方案能否真正落地。^②

第一，非太空国家对太空国家完全缺乏制衡手段必将遭受对方“碾压”，战略稳定性无从谈起，太空军备控制相关议题方案的达成也必然无法实现。由于太空力量在国家安全功效方面强大的战略意义，当几乎没有太空能力的国家遭到具有较强太空力量一方的攻击时，如果没有一定的包括核在内的战略威慑体系作为最后的屏障，结果肯定是遭遇毁灭性打击。譬如，1991年的海湾战争作为历史上第一次广泛使用太空系统、以信息支援的方式展开的联合作战，以美军为首的联军对萨达姆领导下的伊拉克军队发动了令世人震惊的进攻。“海湾战争是拥有当时最先进航天系统的一方对没有航天系统一方的一边倒的战争，使得美国的太空力量得以尽兴地表演。”^③在整个战争

① [澳]克里斯蒂安·罗伊-斯米特、[英]邓肯·斯尼达尔编：《牛津国际关系手册》（方芳、范鹏、詹继续、詹朱宁译），译林出版社2019年版，第192页。

② 由于现有外层空间法和相关国际规则已经从不同角度禁止在太空及其地球外的天体上部署、使用核武器和其他大规模杀伤性武器，所以，在此只考虑不同国家研发、部署和使用除核武器和其他大规模杀伤性武器之外的太空系统进行攻防对抗的情况。

③ 侯妍、李智、侯迎春、胡敏编著：《太空信息支援军事行动战例》，国防工业出版社

中，美军动用了几乎全部军用卫星系统，同时征用了大量商业卫星系统，其90%以上的战略情报信息、75%的军事通信和100%的导航定位是由卫星提供的，^①由此使以美军为首的联军对伊军的情况了如指掌，成为美方取胜的关键因素。海湾战争作为一场现代化的高技术局部战争，“这种‘完胜’和‘完败’的结局在第二次世界大战以后的局部战争史上是少有的。虽然这场战争的胜负，一开始就由战争双方力量悬殊对比决定了，但从战争全过程看，美军太空力量在战争中的运用，对战争的结局更具有决定性的影响。”^②

第二，太空安全领域“能力—脆弱性”悖论为太空弱国非对称性制衡太空强国提供了契机，但太空弱国的太空能力必须达到特定的“阈值”，双方才有可能坐下来谈太空军备控制相关机制建构的问题。一个国家太空力量仍然近乎为零，主要采取一些被动的、零碎的非对称抗衡手段，虽然看到了对方太空系统存在的脆弱性，但无法构成对作为太空强国的敌手构成致命性打击时，结果仍然可能是“完败”。美国在海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争中，分别使用了56颗、78颗、94颗和163颗卫星。^③这些军、民用卫星支撑的太空信息系统，为美军提供了及时准确的侦察、监视、预警、通信、导航、定位、气象、测地等作战信息和通信服务。^④伊拉克军队利用沙尘暴、甚至引爆油井的烟雾等手段遮蔽美卫星信号和干扰精确制导武器；伊拉克还从俄罗斯“购买了大约200个GPS干扰装置，用于干扰采用GPS制导的精确制导炸弹和导弹。”^⑤采取这一措施后，美、英联军发射的“战斧”式巡航导弹多次偏离目标，联军在多次作战出现误伤。但总体来看，太空弱国的非对称反制如果达不到类似核威慑对峙中的麦克纳马拉标准^⑥那样特定的“阈值”，形成实质上的相互确保脆弱的局面，就无法维

2020年版，第43页。

① 同上，第27—28页。

② 同上，第24页。

③ 杨春源：《信息化战争中航天支援成为体系作战“脊梁”》，《解放军报》2011年11月24日，第3版。

④ 侯妍、李智、侯迎春、胡敏编著：《太空信息支援军事行动战例》，第65—66页。

⑤ 同上，第66页。

⑥ 即为防止对手的进攻，不可接受的损失被估计为对手三分之一的人口或二分之一的工业，1967年被具体估计为需要400枚百万吨当量的核武器。参见Robert S. McNamara, “Mutual Deterrence,” September 18, 1967, <http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes>

护安全互动中的战略稳定性。

第三，太空大国之间相互确保脆弱有利于维护太空安全领域的战略稳定性，这时太空军备控制相关机制的建构往往更有可能。太空力量相对较弱的国家可以利用太空领域“能力—脆弱性”悖论，没有必要亦步亦趋地与太空强国进行对等的太空攻防对抗准备。太空力量相对较弱的国家只要具备一定的太空态势感知能力和较成熟的低、中、高轨道兼备的发射能力，或其他有效的非对称性制衡手段，就可充分利用体系结构破坏方式，破坏对方的信息优势和联合行动优势，使得对方感觉到发动先发制人的打击不仅无法获胜或获益不大，反而会由于太空系统遭受破坏而损失惨重，进而不会因为其他危机而挑起太空冲突或战争。显然，在太空安全互动中如果出现这种相互确保脆弱的情况，因对峙双方中任何一方都不会轻易发动先发制人的打击，太空冲突或战争就不易爆发，危机稳定性就比较高。从国际安全领域的现实来看，今天美国和俄罗斯太空安全互动状况就是这种危机稳定性较高的情况。美国太空力量总体上要比俄罗斯强大，但俄罗斯利用其反卫星能力足以非对称反制美国，加之俄罗斯的核威慑能力和美国对太空系统超高的依赖程度，很难想象美、俄会由于其他一般性危机而大打太空战。太空力量发展的超高成本，太空系统“能力—脆弱性”悖论以及美国“星球大战计划”将苏联拖入军备竞赛深渊的恐怖经历，使得今天的俄罗斯会更多选择非对称制衡手段对付美国。因此，耗费相近成本的太空军备竞赛不易出现，太空军备稳定性也较高。从这个意义上说，因有类似美、俄这样的太空大国之间相互确保脆弱的情形存在，太空安全领域的战略稳定性相对较高。

三、中国参与太空军备控制的策略思考

根据上述太空军备控制内含的理论逻辑，从根本上说，军控协议的达成取决于各国特别是安全相关国家在自由、和平探索利用太空原则基础上加快自身航天事业的发展，形成相互确保脆弱的权力相对均衡的局势。但在当前

/12documents/mcnamara.deterrence/。

美国企图凭借太空实力优势，加快太空建军，太空权力失衡状态一时难以扭转的情况下，从策略上说，中国应同国际社会大多数国家一起大力支持和参与联合国主导的太空军备控制进程，以防止太空武器化和军备竞赛为重心，同时并行不悖地主动参与其他有利于太空军备控制的机制。

（一）支持和参与联合国主导的太空军备控制进程

当前，太空“禁核”已经取得了国际共识和实质性成果，而太空“禁武”仍存在广泛争议，太空军备控制因而陷入困境。寻求合作，走出困境，需要以更宽广的视野综合考量太空安全各领域、各维度国际合作的可能性，坚持真正的多边主义，立足航天技术实力所决定的权力结构现实，积极参与推进联合国主导的太空军备控制进程。

第一，中国可以提出在联合国框架下推进太空军备控制的议程。太空作为全球公域的无疆域性特征，以及太空力量“全球进入、全球存在”的实质，使得联合国相关平台成为讨论太空军备控制问题的最佳场所。从太空军备控制历史实践来看，在冷战时期，国际社会通过联合国相关平台明确外空是全人类共同财富，确立了和平开发、利用等原则，形成了现有国际外层空间法框架。随着太空军事利用的深入发展，个别国家极力推进太空武器化和军备竞赛，构成了太空安全领域最现实、最紧迫的威胁。为此，中国和俄罗斯分别于2008年和2014年联合向联合国裁军谈判会议提出PPWT草案及修订草案，努力推动各方在联合国框架下达成防止太空武器化和军备竞赛的国际法律文书，并持续推动这一议题的演进。但是，美国基于太空霸权企图，屡次在联合国相关表决中投反对票，阻挠太空军备控制的国际努力。与此同时，为了减轻来自国际社会的太空军备控制压力，掩盖其太空武器发展和太空建军目的，美国纠集盟友竭力在联合国框架外讨论不属于太空军备控制核心议程的所谓太空安全问题。例如，2008年欧盟曾一度在联合国框架外推销其《外空活动行为准则》。2016年以来，由加拿大麦吉尔大学（McGill University）编纂的《外空军事利用国际法适用手册》（Manual of International Law Applicable to Military Uses of Outer Space, MILAMOS）讨论限制有关网络和电子干扰、欺骗、定向能武器使用、共轨操作、陆基反卫星等军事行为。

MILAMOS 实际上假定了在太空可以动武的前提,这是中国等大多数国家坚决反对的。2020 年美国《外空防务战略》的“概要文件”在“塑造战略环境”一节中强调要与盟友和伙伴国强化在外空领域的共识和合作。^① 2020 年以来美国伙同其他 10 多个国家签署《阿尔忒弥斯协定》(The Artemis Accords),在联合国框架外试探性抛出涉及太空安全议题的太空资源开发利用的主张和观点。对于美国与少数盟友在联合国框架外讨论涉太空军备控制的国际规则议题,既要看到其分散国际社会注意力,减轻自身太空武器化面临压力的一面,也要具体分析各种讨论议题,强调促进联合国内外机制互通融合,共同发挥推动太空军备控制进程的作用。

第二,强调太空军备控制中“物控”和“行为控”两者统筹兼顾。太空军备控制原本就包括对太空武器及其设施以及相关活动或者相关人员的限制、约束,以达到维护太空战略安全与各国合法权益的目的。如前所述,由于太空军事利用所具有的战略意义,太空军备控制较早就为世人所关注,对太空军备的“物控”和对军备使用的“行为控”,都被纳入太空军备控制讨论中。由于相关航天装备设施是太空军事活动必不可少的物质前提,而航天科技是高科技的集大成者,因此在太空军备控制演进历程中,对于太空武器系统的研发、生产进行控制的“物控”是太空军备控制的前置步骤,也更令人关注。太空军备控制中对于军用太空系统部署、透明度与建立信任措施、空间态势感知、外空军事操作/行为、核查等进行控制的“行为控”,实际上与“物控”是相互关联的。对于美国等国家企图绕开对太空武器控制的“物控”,转移国际注意力而只讨论规范太空军事行为活动,甚至只讨论将来太空作战应遵守怎样的交战规则等“行为控”做法,国际社会既应高度警惕、及时揭露,也应强调太空军备控制中“物控”与“行为控”并行不悖,亟须循序渐进推进融合以及向纵深发展。^②

中国应同国际社会大多数国家共同利用联合国相关平台不失时机地提

^① Department of Defense, *Defense Space Strategy Summary*, Washington D.C., June. 2020, p.8, https://media.defense.gov/2020/Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.pdf.

^② 王国语:《美国〈外空防务战略〉对外空军控国际规则博弈的影响分析》,《太平洋学报》2021年第3期,第96页。

议成立相关议题的政府专家组，进一步深入讨论，以使有关太空军备控制议题推进有明确授权，遵循应有的严谨议事规则，期望能在更大程度上引起有关方面重视和解决相关问题，进而汇集更多的意见和建议，进一步形成和完善有关报告或草案文本，增强太空军备控制相关倡议落地的权威性和有效性。政府专家组由与议题密切相关的国家派出专家组成，共同深入交换意见和讨论、磋商，在加强了解的基础上增进共识。各方可以本着平等、开放、互惠、互利的原则，共同维护太空安全。

（二）推动 PAROS 框架下涵括太空禁武内容的国际努力

外层空间是人类共同财富，和平利用外层空间是国际法的基本原则和国际社会的共同愿望。然而，现行国际法关于太空非军事化的规定存在种种缺陷，特别是仅禁止各国在太空部署大规模杀伤性武器系统，却没有禁止部署其他类型的武器，也没有禁止各国使用太空为其地球上的各种军事活动提供信息支援，难以遏制各国使用太空进行军事活动。太空正在成为新的作战领域，防止太空武器化和军备竞赛已刻不容缓。反对太空武器化和太空军备竞赛是中国的一贯立场，今后应坚持努力遏制太空武器化和太空军备竞赛趋势，推动太空的和平利用。对于外层空间法律的不足和面临的挑战，国际社会已经形成较为广泛的认知，基本形成了利用政治、法律等和平手段维护太空安全、防止太空军备竞赛的共识，要求进行新的太空军控条约谈判的呼声正在上升。中国一直以来强调的太空非武器化和防止太空军备竞赛的立场也得到了发展中国家和其他国家的广泛赞同。^①

第一，中国应加强舆论宣传和外交努力。一方面，中国要进一步强调防止太空武器化和军备竞赛问题是国际军控与裁军领域最紧迫、最突出的问题之一，加强同其他国家在国际裁军领域内的合作，呼吁日内瓦裁军谈判会议这个唯一的多边裁军谈判机构将其纳入最优先议程之一。另一方面，中国要通过各种渠道全力推进中美有关太空的平等互利合作，尤其是要使美国决策者认识到，太空武器化和军备竞赛最终也不利于保护对太空极度依赖的美国太空资产安全，太空军备控制才是维护太空战略安全和实现合法权益的切实

^① 潘菊生、陈银娣：《外空国际条约及军备控制情况》，《外国军事学术》2005年第3期，第14—18页。

有效途径。中国要加强与俄罗斯的太空合作，推进倡导和平利用太空、防止太空军备竞赛的外交努力。此外，中国还应充分考虑太空安全领域的技术特点，进一步丰富太空安全合作的内容和形式，积极推进国际立法，争取在防止太空武器化和军备竞赛方面得到更多的积极回应，使国际社会尽早缔结全面禁止太空武器的相关条约。

第二，为防止外空军备竞赛，PAROS 是当前太空军备控制的一个重点框架和议题，中国应当积极推进这一框架下太空军备控制议题的交互融合。2017—2018 年第 72 届联合国大会决定将题为“防止外层空间军备竞赛的进一步切实措施”（Further Practical Measures to Prevent an Arms Race in Outer Space）的讨论内容列入第 73 届联大临时议程。根据联合国大会第 72/250 号决议，2017 年，联合国成立由中国、俄罗斯、巴西等 25 国组成的政府专家组，就防止外空军备竞赛（PAROS）的国际法律文书要素进行讨论。2019 年，“尽管专家组因美国独家阻挡而未能通过实质性报告，但各方就外空军控国际法律文书要素进行了空前深入、实质性的讨论，为下一步推进外空军控进程奠定了基础。”^① 面对太空军备控制出现新转机但又被美国蓄意阻拦的局面，中国应在平等互利、和平利用、共同发展的基础上，团结和争取尽可能多的国家、国际组织进入 PAROS 框架，积极探讨确保太空安全和防止太空军备竞赛的下一步对策和措施。联合国和平利用外层空间委员会主导的 PAROS 讨论，虽然面临重重困难，但对其积极参与仍然有利于占据国际道义高地，提升在太空安全治理领域的话语权。同时更为重要的是，这些努力可以保持国际社会对防止太空武器化和军备竞赛讨论的应有“热度”。在现有进程的基础上，中国应继续以各种形式与相关国家进行磋商、讨论，汇集有关 PPWT 的多方意见，并进行深入探讨。

第三，理性看待、积极应对美国等一些西方国家抛出的有关太空安全的新议题。美国为了对冲其屡次阻挠国际社会防止太空武器化和军备竞赛努力所招致的国际舆论压力，鼓动英国等盟友牵头从联合国外围转入联合国相关

^① Remarks by H.E. Ambassador LI Song on the Prevention of an Arms Race in Outer Space at the Thematic Debate of the Conference on Disarmament, June 1, 2021, https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2021/06/20210601Remarks-by-Ambassador-LI-Song-on-PAROS-at-CD-Thematic-Debate_OK-for-web-.pdf.

平台内讨论“负责任外空行为”等议题。需要指出的是，“制订负责任的行为规范、规则和原则，本质上属于外空透明与建立信任措施，具有一定的积极作用，但不具有法律约束力，不能弥补现有外空国际法律文书存在的漏洞，不能取代外空军控条约谈判。基于外空安全问题的复杂性，对外空行为进行‘负责任’和‘不负责任’的二元化区分未免过于简单化且具有主观色彩，易沦为政治工具。”^①这种不能防止外空军备竞赛、确保外空的和平性质，明显带有政治意涵的做法，遭到中、俄等国的反对是必然的。依据2020年12月联合国大会第一委员会通过的第75/36（2020）号决议《通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁》（Reducing Space Threats through Norms, Rules and Principles of Responsible Behaviours）的要求，^②中国提交的书面意见明确外空应成为国际合作共赢的新疆域，而非大国竞争的新战场。联合国应再次成立“防止外空军备竞赛”政府专家组或开放式工作组，“负责任外空行为”可作为其中一项议题。外空透明和建立信任措施具有一定积极作用，但不能取代《外空军控条约》谈判。^③

（三）重视 TCBM、LTS 等相关倡议的跟踪探讨

中国应继续积极跟踪国际上那些涉及太空军备控制的倡议和相关项目，尤其是 TCBM、联合国推动的太空活动长期可持续性议题（LTS）^④等项目的后续跟踪探讨等。由于美国对 PPWT 的竭力反对，冷战后太空军备控制一度承压受挫，难以实质性推进。在此背景下，中国应继续强调反对太空武器化和军备竞赛的 PPWT 制定，同时关注对 TCBM、LTS 等其他或多或少涉及太空军控部分内容倡议的跟踪探讨。

^① Remarks by H.E. Ambassador LI Song on the Prevention of an Arms Race in Outer Space at the Thematic Debate of the Conference on Disarmament.

^② 《联合国大会第 75/36(2020)号决议：通过负责任行为准则、规则和原则减少空间威胁》，2020 年 12 月 16 日，<https://undocs.org/en/A/RES/75/36>。

^③ 中国根据联大第 75/36（2020）号决议提交的文件，2021 年 5 月，<https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/05/Chinas-Position-on-Outer-Space-Security-Chinese.pdf>。其他国家关于此次决议提交的文件可参见：Report of the Secretary-General on reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviors (2021)，<https://www.un.org/disarmament/topics/outerspace-sg-report-outer-space-2021/>。

^④ 关于该机制的具体进展，可参见：United Nations Office for Outer Space Affairs, “Long-term Sustainability of Outer Space Activities”，<https://www.unoosa.org/oosa/index.html>。

第一，继续积极参与 TCBM 议题的讨论。防止太空武器化和军备竞赛的太空军备控制是维护太空安全的根本途径，但在美国屡次否决的情况下，太空透明化和建立信任措施对增进互信、减少误判、规范太空活动具有积极意义，可作为太空军备控制的过渡性措施和有益补充。太空透明化和建立信任措施的军控作用虽然较弱，但却是基础性措施。因此，它有利于太空军控推进，但又不能取代太空非武器化和防止太空军备竞赛的太空军控谈判议程。同时，建立太空透明化和信任措施所带来的太空军事活动可预见性，将客观降低太空中或来自太空的军事威胁突然出现的可能性。

第二，继续参加 LTS 议题方案推进的相关工作。自 2010 年联合国和平利用外层空间委员会科技小组委员会设立 LTS 议题工作组和专家组以来，经历多次讨论，2017 年 10 月暂时告一段落，达成了一个由序言和 21 项条款组成的准则草案。从中国前期参与的情况看，参与力度与中国航天大国的身份并不相称，如能开启下一阶段讨论和谈判，中国可持更积极态度，应与有关国家共同将“外空活动长期可持续性原则”纳入《外层空间法》修订内容，使之成为与外空和平自由利用原则、人类共同利益原则等并列的原则。当然，目前来看 LTS 议题的推进难度较大，“因为自 1979 年以来国际社会再也没有在空间法领域制定一条有约束力的国际条约，而是朝着制定行为准则或指南等软法的发展方向发展。”^① 后续 LTS 讨论预计在涵括内容等方面较难有新进展，或许主要探讨的将是“LTS1.0”版本如何执行落实的问题。因此，中国可加大对 LTS 相关问题研究，并积极参与“LTS1.0”版本落实的探讨，以及后期可能启动的“LTS2.0”版本准则的讨论。

结束语

在当前的国际太空军备控制领域，明显呈现出两大相互对立的观点。包括中国在内的大多数国家一再强调太空军备控制应以防止太空武器化和军

^① 尹玉海、颜永亮：《外空活动长期可持续性面临的挑战及对策》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2016年第2期，第24页。

备竞赛威胁为重心，提出了 PPWT、PAROS 等倡议。而美国等西方国家却有意夸大太空环境安全问题，并先由欧盟出面力推太空活动行为准则，继而又由英国出面提出“负责任的外空行为”问题讨论，试图转移国际社会在太空战略安全问题领域防止太空武器化和军备竞赛方面的注意力。因此，两大阵营难以形成共识，太空军备控制的推进一定程度上陷入了困境和僵局。在此背景下，一方面，中国要同国际社会大多数国家在找到利益平衡点的基础上达成军控共识，进一步支持和参与联合国主导的太空军备控制努力，强调以防止太空武器化和军备竞赛为重心，推动 PAROS 框架下涵括太空禁武内容的机制构建和完善，继续参与 TCBM 等的跟踪探讨。另一方面，中国相关部门可积极协调更多航天技术专家、外层空间法专家和其他相关领域专家，对国际太空军控相关倡议进行更深入系统的研究，防止美国等一些西方势力在其主导的有关议程讨论中对中国施压或制造陷阱。在参与策略上，中国应加大对相关技术问题的研究，协调好国内相关部门利益，维护自身在太空领域的安全利益和世界和平福祉，推动构建太空领域人类命运共同体。

责任编辑：[樊文光]

“修昔底德陷阱”与中美太空互动

李虎平

【内容摘要】 世界主要国家对太空依赖程度的加深是中美等大国积极探索太空的重要原因。目前，中美双边太空互动正在从合作走向竞争，甚至出现走向对抗与冲突的趋势，滑向太空“修昔底德陷阱”的风险正在增大。中美两国需要加强太空合作，推进太空规范建设，优化太空安全环境，合力跨越太空“修昔底德陷阱”。由于中美两国太空安全观差异较大，中国太空力量的快速增长引发美国的担忧，加之太空资源占有冲动的驱使，美国对中国太空事业的发展负面认知明显增多，对抗色彩日益浓厚，双方的太空安全困境不断凸显。美国以护持太空霸权地位为目标，坚持太空单边主义，深化以其为首的太空军事联盟建设，加速太空武器化进程，大肆渲染中国“太空威胁论”，持续加大对华太空遏制力度，为中美太空合作增添了不稳定因素。中国在坚持太空多边主义、加快太空力量建设的同时，必须倡导和坚持太空和平发展理念，加强太空和平外交宣示。在国际上，要推动大国太空合作，构建太空命运共同体，增强中国太空话语权。在中美两国之间，要推动建立中美太空安全对话机制，构建中美新型太空关系，维护和扩展双方在太空领域的共同利益。

【关键词】 修昔底德陷阱 太空军事联盟 太空霸权 太空安全共同体

【作者简介】 李虎平，华东师范大学国际关系与地区发展研究院博士研究生（上海 邮编：200062）

【中图分类号】 E864 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0080-25

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106005

太空是大国战略竞争的新疆域。在冷战时期，美苏两国既在太空角逐，也实现了“太空握手”，避免了太空战争。进入 21 世纪以来，太空对国家安全与发展的影响更加深刻，“没有太空安全，就没有国家安全。谁掌握了太空，谁就掌握了国家安全的新阀门”^①，“谁能控制太空，谁就能控制地球并决定地球的文化和价值观”^②。如何开发与利用太空以扩大自身利益成为各国面对的重要课题。当前，在美国不断强化其太空主导地位的同时，各太空行为体基于不同的太空战略目标，也在积极进军太空。

中美战略竞争最模糊但又最具战略意义的领域莫过于太空。^③受中国太空力量快速增长和美国对华太空发展认知变化等因素的复杂影响，美国对华太空竞争与遏制逐渐强于合作，并成为中美太空互动的主基调。特朗普执政后奉行对华遏制战略，在太空领域的动作更是紧锣密鼓，重建“国家太空委员会”（National Space Council, NSC）、创建太空军、巩固太空军事联盟等，加大对华太空遏制力度。2020 年 5 月，美国著名智库兰德公司（RAND Corporation）发布《未来战争 2030：项目概述与结论》（The Future of Warfare in 2030: Project Overview and Conclusions）研究报告，首次将太空视为中美爆发战争的新领域和新因素，并将中国列为美国太空冲突对象国。^④同年 12 月，特朗普政府发布新版《国家太空政策》（National Space Policy）报告，除了继续重申美国对太空的主导地位之外，强调要准备应对太空出现的任何挑战，扩大以美国为首的太空联盟。^⑤中美太空互动呈现重竞争、弱合作、强冲突的博弈态势，滑向太空“修昔底德陷阱”的风险正在增大。崛起国实力增长以及由此引起的守成国的安全恐惧是引发“修昔底德陷阱”的根本原

① 仲晶：《太空战略竞争与博弈日趋激烈化》，《人民论坛·学术前沿》2020年第16期，第22—28页。

② Newt Gingrich, “Newt Gingrich: China Poses Serious Threat to US in New Space Race—No Issue is more Important,” Fox News, July 5, 2020, <https://www.foxnews.com/opinion/china-space-newt-gingrich>.

③ Mir Sadat, “Space: New Threats, New Service, New Frontier: An Interview with Mir Sadat,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 2020, pp. 6-17.

④ Raphael S. Cohen, et al., “The Future of Warfare in 2030: Project Overview and Conclusions,” RAND Corporation, May 11, 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/R2849z1.html.

⑤ “National Space Policy,” Office of Space Commerce, December 9, 2020, <https://www.space.commerce.gov/policy/national-space-policy/>.

因。^① 作为新兴太空大国，中国太空力量的快速增长引发美国担忧，美国对华太空发展负面认知明显增多，成为制约中美太空合作的关键干扰因素。本文在梳理中美太空互动发展演进的基础上，从中国太空力量增长与美国对华太空认知两大角度入手，主要探讨当前中美太空博弈态势滑向太空“修昔底德陷阱”的风险，中美跨越太空“修昔底德陷阱”的可能性及面临的挑战，中国如何应对美国对华太空遏制和避免陷入太空“修昔底德陷阱”等问题。

一、中美太空互动的发展演进

1979年1月，中美建交为双方开展太空合作创造了条件。然而，中国太空力量的快速增长以及中美太空力量差距的逐渐缩小引发美国担忧，也宣告美国对华太空技术封锁政策的失败。1999年5月的《考克斯报告》（Cox Report）标志着美国对华太空政策从竞争与合作并重转向战略竞争。

（一）商业合作：中美建交至《考克斯报告》出台

1979年1月，中美建交开启了两国双边太空合作的大门。受共同制衡苏联以及美国太空商业快速崛起等因素推动，中美太空商业合作迎来大发展。美国不仅向中国出口卫星，还允许中国火箭发射美国制造的他国卫星。1988年9月，里根政府允许中国长征系列火箭发射美国卫星，随后中美两国就卫星合作展开谈判，于1988年12月签署了《关于卫星技术安全的协议备忘录》和《关于卫星发射责任的协议备忘录》，并于次年1月签署了《关于商业发射服务国际贸易问题协议备忘录》。1989年12月，老布什政府批准给运往中国发射的卫星发放许可证，为中国火箭发射国外卫星铺平了道路。1990年4月，中国“长征三号”火箭将美国制造的“亚洲一号”卫星成功送入预定轨道，中国首次发射美国商用卫星取得圆满成功。^②

20世纪90年代以后，中国太空技术的发展进一步推动了中美太空商业

^① Graham Allison, “Thucydides’s Trap Has Been Sprung in the Pacific,” *Financial Times*, August 22, 2012.

^② 《20世纪末中美航天商业发射的合作与冲突》，中华人民共和国国史网，2018年6月28日，http://hprc.cssn.cn/gsyj/wjs/gjil/201806/t20180628_4567863.html。

合作。1995年3月，中美双方在北京签署新的《关于商业发射服务国际贸易问题协议备忘录》，同年11月和12月，中国成功将美国“亚太二号”和“艾科斯达一号”卫星发射至预定轨道。1997年9月和12月，中国长城工业总公司在太原卫星发射中心先后将美国四颗“铱星”卫星送入预定轨道。

但是，面对中国太空力量的快速增长，美国却开始改变对华太空政策，严控双边太空合作。1996年2月中国发射国际通信卫星708号失利后，中美双方共同寻找失败原因。然而，美国以所谓中国通过发射美制卫星“窃取”其太空技术来提升导弹技术、进而威胁美国国家安全为借口，炮制出台《考克斯报告》，中美太空商业合作被迫中止。^①更重要的是，《1999财年国防授权法》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019）将卫星及相关零部件纳入美国军品清单，禁止使用中国火箭发射美国制造以及采用了美国零部件的卫星。毫无疑问，这一政策将美国对华太空制裁延伸至与中国有相关太空合作的国家，中国被迫终止与韩国、澳大利亚和瑞典等国的卫星发射服务合同，致使中国对外发射服务基本停滞。^②

（二）2013年美国“太空再平衡”战略出炉标志着战略克制的结束

进入21世纪，中国太空探索进程快速推进。中国太空能力的提升使得小布什政府“与中国进行审慎、适度的太空合作是可行的”，中美太空合作再次被提上日程。^③2004年12月，应美国航空航天局（NASA）局长奥基夫（Sean O’Keefe）邀请，中国国家航天局局长孙来燕开启中美航天破冰之旅。这是中美自1999年太空合作中止后两国航天局长的首次接触和会谈。

2007年1月，中国的相关太空试验成功命中800公里外的近地轨道目标，引起美国国内一些人的恐惧，并主观地将此归为“对太空可持续发展具有高度不稳定性的事件”。^④共和党众议院议员特里·埃弗雷特（Terry

^① Richard P. Suttmeier and Denis Fred Simon, “Conflict and Cooperation in the Development of US–China Relations in Science and Technology: Empirical Observations and Theoretical Implications,” *The Global Politics of Science and Technology*, Vol. 2, 2014, pp. 143-159.

^② 钟航：《长三乙火箭成功发射亚太6号卫星 长征火箭重返国际商业发射市场》，《中国航天》2005年第5期，第9—13页。

^③ Craig Covault, “The China Card: U.S. Now Agreeable to Space Cooperation with China,” *SpaceRef*, March 2, 2005, http://www.SpaceRef.com/news/view_news.htm.lid=1005.

^④ “Two Minor Fragmentations End Worst Debris Year Ever,” *Orbital Debris Quarterly*

Everett)更是将中国太空试验称为对其政府和国会等的明确警钟。^① 美国的一些声音认为,“不能再像冷战时期那样继续把太空当作避难所,在新的太空时代,美国需要一个新的太空威慑概念。”^② 美国从政治和军事角度解读中美太空关系的势头有所上升,中国“太空威胁论”愈演愈烈,双边太空合作政治化风险加剧。^③

面对中国太空力量的发展,奥巴马政府倾向于通过外交渠道而非武力威胁方式解决双方的太空分歧,对华太空政策追求“战略克制”。^④ 2011年2月,奥巴马政府发布美国首份太空安全战略报告《国家安全太空战略》(National Security Space Strategy, NSSS),该报告指出,面对“拥挤”(congested)、“对抗”(contested)和“竞争”(competitive)的太空环境,美国需要加强国际合作,为中美再次开展太空合作注入了积极因素。^⑤ 然而,美国国会随即出炉的“沃尔夫修正案”(Wolf Amendment)很快成为中美太空合作的又一障碍。该修正案规定,禁止美国航空航天局或白宫科学与技术政策办公室(White House Office of Science and Technology Policy, OSTP)将任何联邦资金用于和中国的太空合作项目,或接待中国官方人员访问美国航天机构。^⑥ 2013年3月,美国国会再次通过涉华法案,以莫须有的理由

News, Vol. 12, No. 1, 2008, <https://orbitaldebris.jsc.nasa.gov/quarterly-news/pdfs/odqnv12i1.pdf>; and Jeffrey Logan, "China's Space Program: Options for U.S.-China Cooperation," *CRS Report for Congress*, September 29, 2008, <https://fas.org/sgp/crs/row/RS22777.pdf>.

① Terry Everett, "Arguing for a Comprehensive Space Protection Strategy," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1, 2007, pp. 20-35.

② Ellen Pawlikowski, Doug Loverro, and Tom Cristler, "Space: Disruptive Challenges, New Opportunities, and New Strategies," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 1, 2012, pp. 27-54.

③ 吴苑思:《中美太空合作的现状、挑战与前景》,《国际安全研究》2017年第2期,第104—124页;美国于2008年2月进行了反卫星武器试验,成功击落一颗卫星,此次试验被视为对中国2007年1月相关太空试验的回应,也是美国军方制衡和威慑中国的信号。Anthony H. Cordesman and Joseph Kendall, "Chinese Space Strategy and Developments," Center for Strategic and International Studies, September 19, 2016, https://www.jstor.org/stable/resrep23359.3?seq=1#metadata_info_tab_contents.

④ Theresa Hitchens and Joan Johnson-Freese, "Toward a New National Security Space Strategy: Time for a Strategic Rebalancing," Atlantic Council, June 17, 2016, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/toward-a-new-national-security-space-strategy-time-for-a-strategic-rebalancing-2/>.

⑤ 程群、何奇松:《美国〈国家安全太空战略〉评析》,《现代国际关系》2011年第3期,第43—49页;James Clay Moltz, *Crowded Orbits: Conflict and Cooperation in Space*, New York: Columbia University Press, 2014, p. 31.

⑥ Michael Krepon and Julia Thompson, "Anti-satellite Weapons, Deterrence and Sino-

禁止中国相关人员参观美国航天设施，使中国学者无缘该年9月在美国举行的外太空研讨会。同年4月，美国助理国务卿弗兰克·罗斯（Frank A. Rose）在美国第三次空间研讨会上提出“太空再平衡”战略，主张“必须扩大和深化美国在亚太地区各个层面的参与……应对太空环境中面临的挑战”^①。

（三）2013年5月以后的战略进攻

2013年5月，在中国的相关太空试验之后，美国一些人员和势力产生了“寂静的恐慌”（quiet panic）和对太空战争“不可避免”的恐惧。加之中国太空力量并没有因为美国对华技术封锁与政治打压而出现弱化趋势，奥巴马政府逐渐从克林顿政府的“太空防御”政策滑向小布什政府的“主导与控制”政策，由对华太空战略克制转向战略进攻。^② 2016年6月，美国大西洋理事会（The Atlantic Council）发布《面向新国家安全的太空战略：战略再平衡时机已到》（*Toward a New National Security Space Strategy: Time for a Strategic Rebalancing*）报告，建议美国新政府采取“主动防御”的太空战略，通过外交和技术两种手段，加强自身力量建设，巩固太空联盟，遏制中俄太空力量发展。^③ 特朗普执政以来，美国对华太空战略进攻再度升级。2017年3月，“萨德”导弹强势入韩使得中国东北、华北和华东大部分区域以及俄罗斯远东地区曝光在这型美国导弹的威胁之下，影响东北亚地区的和平稳定，引发中俄等国家强烈不满。^④ 2020年5月，特朗普政府发布《中国太空和反太空能力与活动》（*China's Space and Counterspace Capabilities and Activities*）报告，妄评中国太空力量现代化建设与发展计划，并提出了一系列遏制中国太空力量发展的对策建议。^⑤ 当前，尽管拜登政府面临财政支出

American Space Relations,” Stimson Center, September 1, 2013, https://www.jstor.org/stable/reresp10894.11?seq=1#metadata_info_tab_contents.

① Frank A. Rose, “Rebalancing Towards Asia with Space Cooperation,” U.S. Department of State, April 11, 2013, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/2013/207434.htm>.

② Theresa Hitchens and Joan Johnson-Freese, “Toward a New National Security Space Strategy: Time for a Strategic Rebalancing.”

③ 《以中俄为假想敌 美国推出“太空再平衡”战略》，新华网，2016年7月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-07/28/c_129184288.htm。

④ 冯昭奎：《太空战争：国际安全的新视角》，《国际安全研究》2017年第5期，第3—25页。

⑤ Mark Stokes et al., “China's Space and Counterspace Capabilities and Activities,” The U.S.-China Economic and Security Review Commission, March 30, 2020, <https://www.uscc.gov>

上的困境，但仍表示将增加太空军预算、扩大太空军规模。^① 为获得国会拨款和保持美国太空的主导地位，2021年6月，美国航空航天局局长比尔·尼尔森（Bill Nelson）在出席国会众议院听证会时表示支持将“沃尔夫条款”永久化，为中美太空合作蒙上了阴影。^② 同年9月，美国太空司令部司令约翰·雷蒙德（John Raymond）表示，陆军与海军将分别有11个和4个部门划归太空军，壮大太空军力量，提高作战效力。^③

纵观中美太空互动发展和演变，美国正愈发以一种充满敌意的眼光看待中国太空力量的快速发展，从防止所谓中国“窃取”美国太空技术转向战略进攻，致使中美太空互动回归地缘政治竞争，冲突风险加剧。同时，美国深化太空军事联盟建设，构筑对华太空包围圈，恶化中国太空发展环境，导致双边太空合作日益受限。受限范围从太空商业领域延伸至技术与敏感性较低的民用领域，重竞争、弱合作、强冲突的博弈态势不断增强。

二、中美太空互动与“修昔底德陷阱”风险

“修昔底德陷阱”源自古希腊历史学家修昔底德笔下《伯罗奔尼撒战争史》中关于战争原因的分析，即促使战争不可避免的真正原因是雅典势力的增长和因此引起的斯巴达的恐惧。^④ 而随着美国对中国太空力量的快速增长产生了疑虑和担忧，对华太空政策也从战略克制转向战略进攻，中美太空认知与目标的不匹配又制约了双边合作的深化，滑向太空“修昔底德陷阱”的风险随之增大。

/sites/default/files/2020-05/China_Space_and_Counterspace_Activities.pdf.

① Fred Lucas, “Biden Boosts Space Force, A Trump Legacy, Despite Fiscal Warning Signs,” Fox News, June 4, 2021, <https://www.foxnews.com/politics/biden-boosts-space-force-trump-legacy>.

② 《频繁到国会“伸手要钱”，NASA局长表态：支持“沃尔夫条款”永久化》，观察者网，2021年6月28日，https://www.guancha.cn/international/2021_06_25_595836.shtml。

③ Sandra Erwin, “Space Force Reveals Which Army and Navy Units are Moving to the Space Branch,” *Space News*, September 21, 2021, <https://spacenews.com/space-force-reveals-which-army-and-navy-units-are-moving-to-the-space-branch/>.

④ [古希腊]修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》，谢德风译，商务印书馆2019年版，第21页。

(一) 中美太空认知与目标异质性较大

第一，美国太空安全观从太空“避风港”转向“独立作战领域”，坚持“太空例外论”，护持太空霸权。美国对太空作为“战略高地”和“战术高地”的观念根深蒂固，认为“太空中的第一意味着在任何领域中的第一，太空中的第二意味着在任何领域中的第二”，^① 谋求建立由美国主导的太空新秩序，保持太空绝对优势以护持其太空和全球霸权。^② 冷战时期，为防止爆发太空战争，在美苏支持下，联合国于1963年和1967年分别通过《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》（简称《部分禁止核试验条约》）与《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（简称《外层空间条约》），确立了太空“避风港”观念。1976年2月，苏联反卫星武器试验的成功引发了美国的担忧和对太空“避风港”观念的质疑。美国随即研发反卫星武器，并于1983年推出“星球大战”计划，太空“避风港”观念被逐渐遗弃。1991年1月发生的海湾战争是有史以来“第一场太空战”，此后太空战的常态化导致太空“避风港”观念名存实亡。^③ 进入21世纪，美国在积极进军太空的同时，意识到太空系统的脆弱性逐渐凸显，“美国比其他任何国家都更加依赖太空”，如果美国要避免“太空珍珠港事件”，就“必须发展必要手段以阻止和防御来自太空的敌对行动”。^④ 2017年12月美国发布的《国家安全战略报告》（National Security Strategy）强调：“太空是大国竞争的关键领域……美国把无障碍地进入太空和在其中进行自由操作视为一项核心利益。”^⑤ 2019年1月，美国《导弹防御评估报告》（Missile Defense Review）宣布将全面改革其导弹防御计

① Asif A. Siddiqi, “Competing Technologies, National(ist) Narratives, and Universal Claims: Toward a Global History of Space Exploration,” *Technology and Culture*, Vol. 51, No. 2, 2010, pp. 425-443.

② 张茗：《如何定义太空：美国太空政策范式的演进》，《世界经济与政治》2014年第8期，第84—106页。

③ 张茗：《美国太空安全战略转向及其对中国的影响》，《社会科学》2020年第9期，第12—22页。

④ Andy Baker, “Disharmony in the Spheres-The Militarisation of Space,” *The Economist*, Vol. 386, No. 8563, 2008, pp. 25-28.

⑤ “National Security Strategy,” The White House, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>.

划，这被视为“重启了冷战时期的‘星球大战’计划……为在太空部署导弹开了绿灯”。^①

“太空例外论”是美国加快发展太空军备、无制约地开发太空资源的借口，其实质在于保证美国控制太空和享有太空优先权。^② 美国为确保其在太空中不受阻碍地行动，拒绝支持任何具有法律约束力的禁止太空军备竞赛的国际协议，多次否决由中俄等向联合国裁军谈判会议提交的禁止太空武器化的条约草案，欲联合其盟友通过一项不具法律约束力的太空行为规则，^③ 实则为美国加快部署太空军事力量、事实占有更多太空资源拖延时间。不仅如此，美国还退出了不利于其太空军备力量发展的国际条约。在小布什政府与特朗普政府期间，美国分别于2001年2月和2019年8月退出了《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》（ABM Treaty，简称《反导条约》）、《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》（INF Treaty，简称《中导条约》）。

第二，中国坚持开放、和平、共赢的太空合作理念，维护太空集体安全，反对太空军备竞赛。中国一贯坚持太空集体安全理念，主张和平开发与利用太空，反对太空武器化和军事化。2005年11月，时任国家主席胡锦涛在庆祝“神舟六号”载人航天飞行圆满成功大会上的讲话中指出：“无垠的太空是人类共同的财富，探索太空是人类的共同追求。我国实施载人航天工程，开展空间科学实验和技术研究，完全是出于和平目的，是对人类科学事业与和平事业的贡献”。^④ 习近平主席同样指出：“外层空间是人类共同的财富，探索、开发、和平利用外层空间是人类共同的追求……中国一贯主张合理开

① Holly Ellyatt, “Putin Fears the US and NATO are Militarizing Space and Russia is Right to Worry, Experts Say,” CNBC, December 5, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/12/05/nato-in-space-putin-is-worried-about-the-militarization-of-space.html?&qsearchterm=Putin%20Fears%20the%20US%20and%20NATO%20are%20Militarizing%20Space%20and%20Russia%20is%20Right%20to%20Worry,%20Experts%20Say>.

② Roger G. Harrison, “Unpacking the Three C’s: Congested, Competitive, and Contested Space,” *Astropolitics*, Vol. 11, No. 3, 2013, pp. 123-131.

③ Frank A. Rose, “Using Diplomacy to Advance the Long-term Sustainability and Security of the Outer Space Environment,” U.S. Department of State, April 16, 2015, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/2015/240761.htm>.

④ 《胡锦涛：在庆祝神六载人航天飞行成功大会上的讲话》，共产党员网，2005年11月26日，<http://news.12371.cn/2014/09/28/ARTI1411884753566489.shtml>。

发、利用空间资源，保护空间环境，推动航天事业造福全人类”。^①

2019年6月，《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于加强当代全球战略稳定的联合声明》明确指出，禁止在外空放置任何类型武器有助于防止国际和平与安全受到严重威胁……国际社会应积极致力于推动做出有关“不首先在外空部署武器”政治承诺的国际倡议，并对美国阻碍联合国专家组通过禁止在太空放置武器的相关法律文书表示遗憾。^②同年10月，中国特命全权裁军事务大使李松在联合国大会裁军和国际安全委员会就外空议题举行的专题辩论会上强调，中国坚定不移地致力于和平发展，坚持奉行防御性国防政策，不会在地面或外空参加任何形式的军备竞赛，外空安全只能建立在防止外空武器化和军备竞赛基础上，中方呼吁美方放弃称霸外空的战略和相关军控政策，永远不要让“星球大战”成为威胁地球安全的阴霾。^③不仅如此，中国还欢迎世界各国与中国一起共同开发太空资源、维护太空安全稳定。这些都表明了中国坚持太空多边主义、维护太空集体安全的立场和决心。

（二）中国太空力量快速增长提升对美反制衡和威慑能力

发展太空力量是维护和拓展中国太空权益、抵挡美国对华太空战略进攻的重要手段。中国坚持太空力量和太空规范建设共同发展，加强与俄罗斯、欧盟等太空力量和多边组织的协调，提升对美反制衡和威慑能力。

第一，基于维护国家安全与太空资产对国家发展重要性的战略认知，中国加大太空开发投入力度，加快构建中国太空安全战略体系。中国历经数十年艰苦努力，在太空事业中逐步从参与者转变为引领者。这不仅体现在发射卫星等航天器的数量上，更从卫星导航、月球和火星探测、空间站的发展等方面充分体现出来。^④总的来看，中国已建成包括太空商用、民用和军用在

① 《习近平致信祝贺亚太空间合作组织成立10周年》，中国共产党新闻网，2018年11月15日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1115/c64094-30401406.html>。

② 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于加强当代全球战略稳定的联合声明（全文）》，新华网，2019年6月6日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/06/c_1124588720.htm。

③ 《中国裁军大使抨击美国称霸外空战略》，人民网，2019年10月31日，<http://usa.people.com.cn/n1/2019/1031/c241376-31431386.html>。

④ 以卫星数量为例，截至2021年4月30日，全球运行卫星总数为4084颗，中国位居第二位，为431颗，美国2505颗，俄罗斯168颗，详见：<https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>。

内的航天器自主研发、发射、运行等完整的太空产业链和安全体系，太空安全自主能力获得极大提升。

第二，中国坚持太空多边主义，推进太空规范力量建设，提升中国太空话语权。当前，美国仍在太空军事化领域拥有他国不可比拟的优势，但在规范建设方面存在不足。^① 太空规范是加快构建太空话语体系和占领道义制高点的重要载体。中国多次联合俄罗斯等国向联合国裁军谈判会议提交《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》（PPWT）等禁止太空军备竞赛与太空武器化的草案。

第三，“太空丝绸之路”建设稳步推进。中国秉持人类命运共同体理念，与巴西、智利、法国等签署了太空合作协议，共建和平、繁荣、开放、创新和绿色“太空丝绸之路”，在双边和多边以及技术交流与合作方面取得了重大成就。^② 中国太空伙伴关系的建设优化和扩展了太空活动空间，提高了太空影响力，使得“国际社会很可能在美国进一步推进太空军事化或率先发动攻击的情况下站在中国这一边”。^③

（三）美国对中国太空发展认知对抗性色彩浓厚

以1999年5月《考克斯报告》指责中国“窃取”美国太空技术为开端，美国不仅拒绝与中国在除民用航天领域之外的太空合作，中国“太空威胁论”更是甚嚣尘上，对华污名化行为不断。美国声称，中国太空行为对美国的国家安全和经济繁荣构成了直接挑战，^④ 对此美国必须加快太空力量建设，“犹豫不决的时间越长，潜在对手就越有可能在美国做出反应之前占领近地轨道”。^⑤ 2020年12月《美中经济与安全审查委员会2020年度报告》（2020

① 张茗：《迈向太空“2.0”：美国“新太空”的兴起》，《世界经济与政治》2016年第1期，第115—139页。

② 张耀军、江训斌：《从大国太空争夺看“太空丝绸之路”建设进路》，《国际研究参考》2021年第2期，第17—24页。

③ Jared Serbu, “Space Systems are First Fruits of DOD’s ‘Third Offset Strategy,’” Federal News Radio, March 31, 2016, <http://federalnewsradio.com/defense/2016/03/space-systems-first-fruits-DODs-third-offset-strategy/>.

④ Steven A. Hildreth and Allison Arnold, “Threats to U.S. National Security Interests in Space: Orbital Debris Mitigation and Removal,” UNT Digital Library, January 8, 2014, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc272076/m1/1/high_res_d/R43353_2014Jan08.pdf.

⑤ Everett Carl Dolman, “New Frontiers, Old Realities,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 1, 2012, pp. 78-96.

Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission) 声称, “中国一直怀有与美国匹敌、超越美国的雄心, 中国太空力量的增长提高了中国军事威慑能力。”^① 尤为重要的是, 美国将中国太空力量增长等同于谋求太空霸权、削弱美国太空领导地位。卡内基国际和平基金会 (Carnegie Endowment for International Peace, CEIP) 高级助理阿什利·泰利斯 (Ashley Tellis) 提出: “任何太空军备控制协议谈判的尝试都将是徒劳的……美国只能进行太空竞赛, 并取得胜利。”^② 针对中国太空军事力量的快速增长, 美国战略司令部司令塞西尔·哈尼 (Cecil Haney) 称, “对手在太空进行敌对行动的能力令人担忧” “潜在地威胁到美国的国家主权和生存”。^③ 美国共和党参议员罗杰·威克 (Roger Wicker) 强调, 美国正在面临一场 “不同于 50 年前的太空竞赛……必须领先以中国为代表的太空崛起大国, 维持美国杰出航天国家的地位是新太空竞赛的最终目标”^④。

时任美国副总统迈克·彭斯 (Mike Pence) 在 2017 年国家太空委员会 (National Space Council) 第一次会议上强调, 由于美国对俄罗斯的依赖以及中俄太空力量的增长, 美国似乎已经失去了在太空中的优势。^⑤ 时任代理国防部长帕特里克·沙纳汉 (Patrick M. Shanahan) 也称, “正是由于中国和俄罗斯的行动, 太空不再是一个避难所, 而是一个作战领域……这不是未来或理论上的威胁, 这是现实威胁。”^⑥ 2021 年 9 月, 新上任的空军部长弗兰克·肯德尔 (Frank Kendall) 在美国空军协会会议上发表演讲时指出, 虽然美国仍是地球上占主导地位的军事力量, 但中国在核武器和常规武器方

① “2020 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” U.S.-China Economic and Security Review Commission, December 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/2020_Annual_Report_to_Congress.pdf.

② Andy Baker, “Disharmony in the Spheres-The Militarisation of Space,” pp. 1-7.

③ Bill Gertz, “China Successfully Tests Hypersonic Missile,” *Washington Free Beacon*, April 29, 2016, <http://freebeacon.com/national-security/china-successfully-tests-hypersonic-missile/>.

④ “Wicker Convenes Hearing on U.S. Leadership in Space,” U.S. Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, March 13, 2019, <https://www.commerce.senate.gov/2019/3/wicker-convenes-hearing-on-u-s-leadership-in-space>.

⑤ Jeff Foust, “National Space Council Calls for Human Return to the Moon,” *Space News*, October 5, 2017, <https://spacenews.com/national-space-council-calls-for-human-return-to-the-moon/>.

⑥ Matthew L. Lohmeier, *The Better Mind of Space*, Maxwell: Air University Press, 2020, pp. 9-15.

面的快速发展将在空中和太空领域挑战美国，为了保持领先于中国的地位，美国将不得不迫切做出回应。^①

中国太空和平发展政策与美国太空霸权政策异质性较高，结构性矛盾突出。美国固守冷战思维，谋求建立美国霸权治下的太空新秩序，不断将中美太空合作政治化，大肆渲染中国“太空威胁论”，意在将竞争和对抗责任推向中国一边，为遏制中国太空力量发展、加快部署太空军事力量寻找借口。在此背景下，双方滑向太空“修昔底德陷阱”的风险随之增加。同时，美国坚持太空单边主义，加快太空军事联盟建设，掣肘大国太空协调，导致太空治理赤字加剧，太空安全环境不断恶化，增加了对太空武器化和军事化的治理难度，并持续挤压中国太空活动空间，中国太空安全面临的压力陡增。

三、中美能否跨越太空“修昔底德陷阱”

冷战结束以来，人类社会逐渐向“第二个太空时代”过渡。较之冷战时期美苏共治下的太空，“第二个太空时代”更加多样化、更具破坏力、更加无序和危险，旧的威慑概念和太空观念可能不再有效。^②对于中美而言，对太空的愈发依赖和不断凸显的太空系统脆弱性要求必须加强太空合作，减缓太空碎片的增长，加快建立新的太空规范，优化太空安全环境。然而，美国固守霸权思维，以护持太空霸权为战略导向，对华太空战略遏制呈现全方位和常态化态势，增加了跨越太空“修昔底德陷阱”的难度。

（一）中美跨越太空“修昔底德陷阱”的可能性

第一，太空碎片的持续增长危及中美太空资产，太空合作重要性凸显。太空碎片治理是当前太空环境治理面临的重要和紧迫问题。^③太空碎片不仅

① Sandra Erwin, “Kendall: If China can’t Beat the U.S. in the Air it Will Try in Space,” *Space News*, September 20, 2021, <https://spacenews.com/kendall-if-china-cant-beat-the-u-s-in-the-air-it-will-try-in-space/>.

② Todd Harrison et al., “The Evolution of Space as a Contested Domain,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 1, 2017, https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep23194.3.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_search_gsv2%252Fcontrol&refreqid=excelsior%3A347bfba6396aee09cc477a85c5dc689f.

③ 韩万渠、贾美超：《太空碎片治理：全球治理亟待重视的议题及中国方案》，《国际关系研究》2018年第6期，第108—125页。

关乎国家军事安全，而且影响到通信、电视、气候、互联网、全球定位系统和科学研究等现代生活的各个方面。即使是极小的太空碎片，其产生的影响也可能是毁灭性的。^① 目前，地球周围轨道上仍存有 50 多万块太空碎片，其中直径 5—10 厘米的碎片在 3 万块以上，且数量呈不断增长趋势。^② 太空碎片数量的增长和由此导致的太空设备碰撞概率上升，是中美持续推进太空探索进程面临的共同挑战，即使美国这样拥有强大空间态势感知能力的国家也难独善其身，这为中美太空合作提供了机遇。

清理太空碎片、减缓太空碎片数量增长是保护中美太空设备的关键条件，也是中美加强太空合作的动力之一。美国太空安全专家詹姆斯·克莱·莫尔茨（James Clay Moltz）指出，美国必须与中国和其他航天国家合作，降低太空碎片的威胁，“解决太空碎片问题的第一步是美国和中国认识到这样做是互利的”。^③ 太空碎片移动的不可知性和卫星等太空设备的易受攻击性提升了中美太空依存度，构建中美太空命运共同体的重要性更加凸显。为了避免类似于 2009 年 1 月美国“铱星-33”卫星与俄罗斯废弃的“宇宙-2251”卫星的碰撞事故，中美合作是必要的，这有助于降低碰撞甚至发生对抗的风险，有利于共同创造相对稳定的太空发展环境。2014 年 7 月中美战略与经济对话期间，两国重申“在轨避碰符合为和平目的探索和利用外空的共同利益”，承诺分享技术信息，防止卫星碰撞。^④ 此外，中美两国各自拥有“蛟龙一号”和“太空清洁车”等太空碎片清理工具，有必要加强协调，以发挥更大作用。

第二，太空规范滞后加剧太空“公地悲剧”，恶化太空发展环境。太空规范是明晰太空行为体权利与义务、规范太空行为、增加太空行为确定性的主要手段。然而，冷战期间确立的太空规则制度无法满足当前太空治理的需

① Anthony H. Cordesman and Joseph Kendall, “Chinese Strategy and Military Modernization in 2016: A Comparative Analysis,” Center for Strategic and International Studies, December 5, 2016, <https://www.jstor.org/stable/resrep23376.15>.

② Hugo Van Manen and Frank Bekkers, “Space Satellites, Space Exploration, and the Netherlands’ National Security,” Hague Centre for Strategic Studies, May 1, 2020, <https://www.jstor.org/stable/resrep24826>.

③ James Clay Moltz, *Crowded Orbits: Conflict and Cooperation in Space*, p. 2.

④ 《第六轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单》，新华网，2014年7月12日，http://www.xinhuanet.com/world/2014-07/12/c_1111579285_5.htm。

求，^① 各国太空开发、碎片增长速度远远超过寻求解决方案的努力。随着太空行为体的不断增加，既有太空规范滞后与太空环境不断恶化对中美太空设备以及太空探索进程可持续性造成潜在破坏，而且中美无法单凭各自力量完全解决相关问题，这有助于中美太空合作形成利益契合点。^②

在太空领域，各行为体都具有“经济人”属性，试图使自己的利益最大化，并且不愿承担责任，漠视太空“牧场”的优化。太空资源的有限性和国家对太空的愈发依赖导致各国对太空提出更多要求，各太空行为体无视既有太空规范约束，无限制地开展自利的太空活动，“一旦卫星等航天器进入太空，人们很难核实其性质、特征和预期功能”^③。同时，太空武器化、多极化进程的加快与卫星和太空碎片数量的增长使得太空这一公地变得拥挤，轨道资源的有限性和先占原则引发国家之间的竞争，甚至可能出现“踩踏事件”。^④ 太空规范的滞后和各太空行为体的无序行为持续加剧太空“公地悲剧”，导致太空安全环境不断恶化。

美国掣肘大国太空协调、单方面退出相关太空协议等行为引发俄罗斯等其他太空大国的猜疑和不满，太空军备竞赛与治理赤字加剧。同时，在可预见的未来，太空冲突对美国利益的伤害比任何潜在对手都要大，^⑤ 防止太空冲突也是美国的安全目标。美国学者认为，美国应该利用所有权力工具，而不仅仅是军事手段，^⑥ 必须重视完善的太空规范系统的重要价值，参与制定新的太空行为规则，这在危机期间比平时更为重要。^⑦

① 何奇松：《约束太空武器化法律机制的困境及其出路》，《北京理工大学学报（社会科学版）》2012年第5期，第89—96页。

② Matthew Bey, “Why China and The U.S. Need Each Other in Space,” *Forbes*, November 1, 2016, <https://www.forbes.com/sites/stratfor/2016/11/01/why-china-and-the-u-s-need-each-other-in-space/?sh=7089c15544fa>.

③ Sergio Marchisio, “The Final Frontier: Prospects for Arms Control in Outer Space,” European Leadership Network, July 1, 2019, https://www.jstor.org/stable/resrep22117?seq=1#metadata_info_tab_contents.

④ 程群：《太空安全的“公地悲剧”及其对策》，《社会科学》2009年第12期，第12—18页。

⑤ “National Security Space Strategy, Unclassified Summary,” U.S. Department of Defense and Office of the Intelligence Director, January 2011, <https://fas.org/irp/eprint/nsss.pdf>.

⑥ Bruce W. MacDonald, “China, Space Weapons, and U.S. Security,” Council on Foreign Relations, September 1, 2008, https://www.jstor.org/stable/resrep05739.6?seq=1#metadata_info_tab_contents.

⑦ Kenneth S. Blazejewski, “Space Weaponization and US-China Relations,” *Strategic*

第三，美苏（及美俄）太空合作历史对中美太空关系提供经验。在冷战时期，美苏在太空领域表现出了高度地自我克制，避免了爆发太空冲突及核战争的最坏情况。美苏双方都认识到，不受制约的太空军事行为有可能导致无法控制的冲突，进而恶化彼此的安全环境。苏联解体后，美俄太空合作进一步发展，双方于 1993 年展开国际空间站合作，于 1998 年共建国际空间站的舱段。2003 年 2 月美国“哥伦比亚”号航天飞机失事和 2011 年 7 月航天飞机退役后，美国开始借助俄罗斯“联盟”号和“进步”号飞船开展太空活动。乌克兰危机以来，美国对俄制裁殃及双边太空合作领域，但国际空间站合作并未受到影响。^① 美国太空探索进程的持续推进与其对俄罗斯国际空间站的依赖是美国主动与俄罗斯加强空间站合作的关键。

总的来看，冷战时期美苏实力不分伯仲与冷战后美国依赖俄罗斯国际空间站是双方加强太空合作、避免爆发激烈太空对抗的重要基础。就这方面而言，即使是与美国战略目标相左、太空力量对等的国家仍可能与美国实现和平共处。当前，中国太空力量仍与美国存在较大差距，加之中国坚持和平发展政策，不以称霸太空或建立排他性太空势力范围为目标，这为中美太空合作留下了充足的空间。此外，中美双方都拥有大量与第三方开展太空合作的成功经验，这也为中美弱化太空竞争，加强太空合作提供了可能。

第四，随着美国太空投入相对减少与太空力量相对衰落，太空开发的高成本与中美太空合作的潜在收益是吸引美国加强与中国太空合作的因素之一。当前，受美国自身太空投入减少以及太空竞争主体多元化影响，美国在太空开发上正呈现落后趋势。^② 如果没有足够的资金和政治支持，美国的太空主导地位将继续下降。进入 21 世纪以来，美国航空航天局面临着严峻的

Studies Quarterly, Vol. 2, No. 1, 2008, pp. 33-55.

① 何奇松：《乌克兰危机下的美俄太空关系及其影响分析》，《国际观察》2015年第3期，第17—30页。

② Richard A. Bitzinger, “Is China’s Space Program Rocketing Past America?” *The National Interest*, May 10, 2016, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/chinas-space-program-rocketing-past-america-16126>; Bryan Bender and Jacqueline Klimas, “Space War is Coming-and the U.S. is Not Ready,” *Politico*, April 6, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/04/06/outer-space-war-defense-russia-china-463067.+6999+>; Stephen Kwast, “Where the Space Force Must Go,” *Politico*, January 17, 2020, <https://www.politico.com/>; and Everett C. Dolman, “Victory through Space Power,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 2, 2020, pp. 3-15.

财政问题，致使其太空目标与太空投入逐渐脱节，太空探索进程接连受阻。2004年1月，小布什总统在“太空探索愿景”演讲中试图推动美国重返月球，然而阿富汗战争和伊拉克战争使得美国政府无法提供足够的资金推进太空事业。奥巴马政府继承的预算赤字迫使其削减了美国航空航天局的预算，不断推迟重返月球计划，美国太空领导地位受到影响。^① 2013年11月《赫芬顿邮报》（Huff Post）和“舆观”（YouGov）的一项民意调查显示，几乎一半的美国公众认为美国正在失去太空霸主地位。^② 2014年4月皮尤研究中心（Pew Research Center）与《史密森尼》（Smithsonian）杂志关于美国公众对太空探索态度的民意调查显示，美国人热衷于太空探索，但不愿意在这上面花钱。^③ 更为重要的是，受到美国国防预算的下降，自2021年开始美国太空军预算并未呈现如2017年之后的快速增长趋势，甚至将出现下降，太空投入的下降将进一步制约美国探索太空的进程。

美国对中国的太空技术封锁和遏制不仅没有取得任何实质性效果，反而对美国自身利益产生了不利影响。美国海军战争学院琼·约翰逊·弗里斯（Joan Johnson-Freese）认为，“沃尔夫修正案”目光短浅，不利于扩展美国利益。^④ 除美国之外，中国积极与欧洲、俄罗斯和发展中国家展开太空商用与民用合作，在国际市场上获得了可替代品，美国出口管制早已失去效用。为保持对中国的太空优势，美国必须加大资金投入以满足因对华不合作与对华遏制而引发的不断增长的单方投入需求，这显然与美国太空资金投入下降的趋势相悖。

同时，太空多极化趋势下美国太空防守成本大幅增加。美国单方面追求太空霸权和部署太空武器的举措引发其他国家的安全担忧，各国纷纷发展太

① Frank Rose, “Strengthening International Cooperation in Space Situational Awareness,” U.S. Department of State, September 22, 2016, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/262502.htm>.

② “Emily Swanson Poll Shows Half of Americans Think U.S. is Losing Leadership in Space,” *The Huffington Post*, November 17, 2013, http://www.huffingtonpost.com/2013/11/17/space-poll-americans-losing-leadership-in-space_n_4283598.html.

③ Benjamin Wormald, “Americans Keen on Space Exploration, Less so for Paying for it,” Pew Research Center, April 23, 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/23/americans-keen-on-space-exploration-less-so-on-paying-for-it/>.

④ Leonard David, “US-China Space Freeze May Thaw with Historic New Experiment,” *Space*, August 21, 2015, <https://www.space.com/30337-chinese-experiment-international-space-station.html>.

空力量和提高反卫星能力，“连埃塞俄比亚都能致盲卫星”^①。美国航空航天局前副局长道格·洛韦罗（Doug Loverro）指出，“一颗先进的美国卫星可能要花费 10 亿美元以上，但摧毁这样一颗卫星的导弹只占卫星成本的百分之几。”^②除中国之外，美国也面临来自俄罗斯等国的太空压力，以及太空网络攻击等新威胁。美国太空系统的高脆弱性使其必须保护所有关键的太空资产，但攻击者可以将其资源集中在攻击少数几个目标上，这提高了美国护持太空霸权的成本。

（二）中美跨越太空“修昔底德陷阱”面临的挑战

第一，美国对太空资源的占有冲动驱使其加大对华太空遏制力度。太空是一个不被任何国家所有，但又是每一个国家都依赖的领域。^③1967年《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》规定，太空资源不属于国家所有，加之世界各国对太空资源本身如何分配认知不一，对该资源又缺乏监管机制，太空资源开发可能会引发资源民族主义和扩张主义等。^④太空是国家经济和军事力量的倍增器与赋能器，对太空资源的需求与认知使得美国不会允许竞争对手在这一领域获得优势。瑞士联合银行集团（United Bank of Switzerland, UBS）与摩根士丹利（Morgan Stanley）预测，到 2040 年，太空经济总额将达到 9 260 亿—1.1 万亿美元。^⑤美国空军太空司令部评估称，到 2060 年，太空将成为“国家政治、经济和军事力量的重要引擎……必须致力于建立一个能够捍卫国际太空秩序和美国太空利益的军事力量架构，保护美国的太空定居点和商业活动”^⑥。美国资深参议员罗伯特·史密斯（Robert Smith）更是妄称，“谁控制了太空，谁就将

① 程群、何奇松：《美国〈国家安全太空战略〉评析》，第43—49页。

② Brian G. Chow, “Space Arms Control: A Hybrid Approach,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 2, 2018, pp. 107-132.

③ “National Security Space Strategy, Unclassified Summary,” U.S. Department of Defense and Office of the Intelligence Director, January 2011, <https://fas.org/irp/eprint/nsss.pdf>.

④ Namrata Goswami, “China in Space: Ambitions and Possible Conflict,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, 2018, pp. 74-97.

⑤ Keith W. Crane et al., “Measuring the Space Economy: Estimating the Value of Economic Activities in and for Space,” Institute for Defense Analyses, March 1, 2020, <https://www.jstor.org/stable/resrep25331.7>.

⑥ Mir Sadat, “Space: New Threats, New Service, New Frontier: An Interview with Mir Sadat,” pp. 6-17.

控制地球的命运。”^① 随着地球有限的自然资源逐步枯竭，太空技术的进步正在推动政府和私营企业加大太空资源开发力度，随着全球对资源需求的上升，这一态势将进一步加强。2015年奥巴马政府签署《美国商业航天发射竞争力法案》（U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act），该法案承认美国公民有权拥有他们通过开采小行星获得的资源。^② 从这方面来说，对太空资源的需求与依赖可能诱导美国通过战争获得并扩大对太空资源的占有份额，进而增大爆发太空冲突与对抗的可能性。

当前，美国加快推进太空武器化进程，拒绝加入任何可能束缚其太空军事力量发展的条约，太空安全困境难以缓解和消除。^③ 与美国相比，中俄反对太空武器化，主张“禁止在太空放置任何种类的武器，禁止对太空物体使用武力或威胁使用武力”^④。美国单方面推进太空武器化、阻挠中俄等国太空提案通过的行为与世界各国渴望全面禁止太空武器化、谋求和平开发与利用太空资源的目标相违背，降低了美国支持中俄等国太空议案或中美达成双边太空安全协议的可能性。^⑤ 同时，美国漠视既有太空规范，未注册卫星数量呈现增长趋势，其中2014—2015年未注册数量占全球57.8%，^⑥增加了卫星碰撞风险。加之美国强大的空间态势感知能力，也进一步增强了美国发动先发制人打击的优势。

第二，美国对华太空遏制态势全方位、常态化，持续加大和扩展对华遏制力度与范围。基于护持太空与全球霸权的目的，美国将遏制太空对手目标

① 《太空军事化需引起警惕》，中华人民共和国国防部，2017年6月8日，http://www.mod.gov.cn/jmsd/2017-06/08/content_4782324.htm。

② “President Obama Signs Bill Recognizing Asteroid Resource Property Rights into Law,” *Planetary Resources*, November 25, 2015, <http://www.planetaryresources.com/2015/11/president-obama-signs-bill-recognizing-asteroid-resource-property-rights-into-law/>.

③ 徐能武、孙铠嘉：《论中国太空安全外交中的动态制衡战略》，《社会科学》2016年第12期，第12—21页；何奇松：《太空武器化及中国太空安全建构》，《国际安全研究》2020年第1期，第39—67页。

④ Brian G. Chow, “Space Arms Control: A Hybrid Approach,” pp. 107-132.

⑤ Sadia Zahoor, “Maintaining International Peace and Security by Regulating Military Use of Outer Space,” *Policy Perspectives*, Vol. 14, No. 2, 2017, pp. 113-135.

⑥ 1957—2015年，美国未注册卫星数量总数达到为2393颗，占全球未注册卫星数量7136颗的33.5%，2014—2015年，美国未注册卫星数量为126颗，占全球未注册卫星数量218颗的57.8%，详见：<http://www.planet4589.org/space/un/stat.txt>。

优先于解决各种太空风险或频轨资源短缺问题。^①一方面，不同于自尼克松访华以来美国实施的对华接触政策，特朗普政府于2017年12月发布的《国家安全战略报告》明确将中国界定为美国的直接战略竞争者，拉开了对华全面战略竞争的帷幕。^②为加快遏制中国的崛起，特朗普政府于2018年单方面提高关税，并将对华竞争从经济领域迅速延伸至科技、金融和文化等领域，为中美太空合作再添阻力。当前的中美太空关系虽然与过去大国间的太空关系有一些相似之处，但也具有显著差异，过去奏效的经验在当前的中美之间可能行不通。另一方面，奥巴马政府执政伊始，美国太空政策便从“控制太空”转向“领导太空”，^③加强与盟友太空安全合作，组建太空军事联盟，于2014年启动“全球哨兵”（Global Sentinel）太空联合演习。特朗普执政后，美国在着力推进太空安全体制改革的同时，继续深化与盟友在太空领域各个方面的合作。2017年10月，特朗普政府宣布重启载人登月的“阿尔忒弥斯计划”（Artemis Program），并于2020年5月提出了以“阿尔忒弥斯计划”命名的《阿尔忒弥斯协定》（Artemis Accords），力图使其成为具有广泛国际共识的太空行为规则，^④澳大利亚、英国、加拿大等国先后与美国签署了该协定。^⑤2018年6月，特朗普政府发布《国家太空交通管理政策》（National Space Traffic Management Policy），拉拢日法等盟友构建以美国为核心的太空交通管理体系，增强美国太空攻防能力。^⑥2020年5月，美国太空军接管了“奥林匹克防卫者行动”（Operation Olympic Defender）指挥权，强化了在太空领域的地位和对盟友的领导力。^⑦美国太空军事联盟

① 何奇松：《太空安全问题及其多边主义博弈》，《现代国际关系》2012年第5期，第29—34页。

② 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020年第5期，第96—130页。

③ 夏立平：《构建新型大国关系视阈下的中美太空领域博弈与合作》，《河南师范大学学报（社会科学版）》2014年第3期，第1—7页。

④ 李晋阳：《浅析美国〈阿尔忒弥斯协定〉中的“安全区”》，《国际太空》2020年第12期，第57—60页。

⑤ 目前，美国与11个国家签署了《阿尔忒弥斯协定》，分别是澳大利亚、加拿大、意大利、日本、卢森堡、阿联酋、英国、乌克兰、韩国、新西兰和巴西。

⑥ 方勇：《美国太空交通管理主要动向及影响》，《空间碎片研究》2021年第1期，第37—41页。

⑦ “奥林匹克防卫者行动”由美国战略司令部发起创立于2013年，2018年开始允许盟友加入，英国是第一个加入该行动的美国盟友，其目的在于通过加强盟友协作、强化对敌对

有助于弥补美国因太空投入不足而导致的太空影响力的下降，降低和转嫁太空战争风险，增强对华太空威慑效力；也有助于提高盟友间太空协调应对能力，提升美国太空作战能力。这导致中美太空对抗风险进一步增加。

第三，太空信息不对称和由此而导致的误判是从竞争滑向冲突的关键因素。太空信息共享与太空透明度是一个更具挑战性的问题，中美双方都不愿意透露其太空能力或弱点。太空透明度越低，中美就越难区分对方太空行为的指向性，也就更不清楚太空行为是否反映了各自的理性决策过程与理性行为。^①当前，除民用领域外，中美并未建立任何太空合作交流机制，加之由美国主导建构的太空军事联盟将中国排除在其信息共享体系之外，增强了中美太空信息的不对称性。缺乏经由通畅渠道形成的相互理解，中美双方可能会由于互不信任而倾向于对对方的太空活动信号进行最坏情况分析，最终导致误读，中国的太空和平发展政策也将被漠视。因此，在太空安全合作机制没有建立之前，中美对太空的高度依赖和太空系统的高度脆弱性并存。与此同时，如果中美双方都试图通过加强太空军事能力建设以威慑对方，拥有太空态势感知能力优势与军事能力优势的美国发动太空攻击的可能性更高。

四、跨越太空“修昔底德陷阱”的中国方案

太空是一个应该加强而不是削弱世界各国集体安全的领域。太空属于全人类，应只用于和平与非军事目的。中国需要发挥主动性，在坚持太空和平发展政策与多边主义的同时，着力加强太空安全自主能力建设，增强中美太空力量对称性，推动中美太空互动走向合作式竞争，而非走向对抗。

（一）加强太空安全自主能力建设，以发展促合作

独立的太空能力是参与太空国际竞争与合作的基础。^②中国太空力量相对较弱是制约中美太空合作的关键性因素之一。只要中美太空力量没有达到

太空国家的威慑。

^① Michael Krepon and Julia Thompson, “Anti-Satellite Weapons, Deterrence and Sino-American Space Relations.”

^② 郑华、张成新：《太空政治时代的国际竞争与合作——基于全球导航卫星系统发展的分析》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2019年第5期，第39—50页。

一个相互匹配的威慑水平，冲突就有可能发生。^① 科技是推动太空力量发展与补齐中国太空力量短板的核心要素，因此，我们需要不断创新。一方面，需要强化太空战略科技力量，推动中国太空力量高质量发展。科技是中美太空力量不对称的根源所在。在百年未有之大变局与美国对华战略遏制双重背景下，中国要紧紧抓住第四次科技革命的机遇，加大科研投入力度，实现科技完全独立自主，推动中国太空技术快速发展，缩小中美太空力量差距，增强双方太空力量对称性。太空科技的发展也有助于优化和稳定中国太空产业链、供应链，强化太空自主能力和提升中国太空力量可持续发展能力，进而降低美国对华太空战略进攻态势而导致的风险。另一方面，需要推动中国太空商用、民用和军用事业全面发展。当前，太空对国家安全和经济发展以及民众生活的影响日益加深，必须建立商用、民用和军用“三位一体”的全方位发展体系，出台扶持商业航天发展的具体政策，鼓励与引导民间资本和社会力量有序参与太空活动，加快提高太空商用份额与太空技术民用领域转化率，提高中国商业航天国际竞争力和市场占有率。同时，随着地面对太空的依赖度逐渐提升，不可忽视陆基武器在维护太空安全中的地位与作用，需要增强天基与陆基武器的联动性，发挥陆、海、空、天整体效应。

（二）坚持太空多边主义，构建太空安全命运共同体

太空安全不仅是中美双方需要关注的问题，也是集体安全问题，仅依靠中美双方的互动无法完全解决。中国需要与世界各国共同建立公开、公平的太空治理体系，加快构建太空安全共同体和太空命运共同体。

第一，在国际层面，联合国是推动大国太空协作、加快太空规范力量建设的重要平台。中国坚定支持和维护联合国在太空领域的领导和协调作用，构建联合国领导下各国普遍参与的合作治理体系，将防止太空武器化和太空军备竞赛纳入联合国集体安全机制，增强联合国对卫星等太空资产的监督与核查力度。^②

^① Anthony H. Cordesman and Joseph Kendall, “Chinese Strategy and Military Modernization in 2016: A Comparative Analysis.”

^② 徐能武、黄长云：《太空威慑：美国战略威慑体系调整与全球战略稳定性》，《外交评论（外交学院学报）》2014年第5期，第62—84页。

第二，在大国合作层面，需加强与俄罗斯、欧盟等太空力量的安全互动。太空多极化发展以及由此产生的一系列问题需要共同治理而非对抗甚至军事应对，中国可以俄、欧为合作桥梁，加强中美俄、中美欧三方太空合作或中美俄欧四方太空合作，优化太空安全环境。中俄等国太空合作的深化也可形成对美“不对称威慑”，迫使美国意识到太空军备竞赛和太空对抗的严重性，进而在太空安全问题上谨慎行事。^①

第三，在与发展中国家关系层面，应支持发展中国家发展太空事业。针对当前太空频谱资源紧张和“先占先得”的状况，中国需坚持公平正义、平等共享原则，强调太空资源的分配必须与国家科技发展相适应，反对各国“抢轨”和出现“纸面卫星”，维护后来者的利益和更多发展中国家的利益。^②同时中国还应积极引导发展中国家遵守太空行为规则，谨防其无序进入太空而加剧太空“公地悲剧”，防止太空安全环境进一步恶化。

（三）坚持太空和平发展理念，构建中美新型太空关系

美国是影响中国太空探索进程可持续发展的关键要素之一。太空安全直接关系到太空资源的可持续开发与利用，中美必须相向而行，坚持太空共生理念，构建中美新型太空关系，合力跨越太空“修昔底德陷阱”。

第一，坚持共生理念，打造中美太空利益共同体。当前，中美太空利益相互依存、太空与国家安全发展的联动远超过去任何一个时期，中美双方从安全稳定的太空环境中获益颇多，实际上形成了太空利益共同体，太空对抗带来的损失无法想象和承受。太空系统的脆弱性使得中美无法使用冷战时期“相互确保摧毁”战略来保持绝对安全和优势地位，“最好的防御就是最好的进攻”这一经典方法并不适用于太空领域。^③中美需要坚持不冲突、不对抗与和平共赢原则，以和平的、非对抗的方式解决问题，共同优化太空安全环境，维护和扩展双边共同利益。

第二，持续释放太空和平发展信号，推动建立双边太空安全对话机制。

① 凌胜利：《太空治理与中国的参与战略》，《国际问题研究》2015年第3期，第111—125页。

② 徐能武、孙铠嘉：《论中国太空安全外交中的动态制衡战略》，第12—21页。

③ Theresa Hitchens and Joan Johnson-Freese, “Toward a New National Security Space Strategy: Time for a Strategic Rebalancing.”

大规模权力转移虽产生了某种程度的竞争，但崛起国信号传递与霸权国对崛起国信号的认知仍是有效的，甚至是管控对抗乃至战争的关键。^①一方面，中国需要继续坚持太空和平发展战略，加大太空和平外交宣示，释放和平、合作信号，提升美国对华太空发展正面认知。另一方面，中美太空安全对话机制的建立与运作是防止太空冲突风险升级的“安全阀”，有助于充分了解对方的太空意图、安全红线以及为避免冲突升级而让步的限度，增强中国太空和平发展信号可信度，管控冲突。

第三，加强与第三方的合作，谨防因第三方因素而滑向对抗与冲突。太空系统的脆弱性和联动性要求中美两国不可忽视任何第三方因素。伴随太空多极化而来的合作对象国的增多，第三方选择权急剧增大，如何与第三方和平共处以及防止被第三方拖入战争，成为中美双方必须面对的一大挑战。同时，后冷战时代太空军备竞赛大幕的开启以及日益加剧，太空冲突失控和升级的可能增大，^②这提高了第三方行为体在太空安全体系中的地位。中美需要加强太空协作与对话，规范太空互动，避免陷入“第三方冲突”。

（四）扩大太空公共产品供给，提升中国太空话语权

当前，越来越多的国家享受着太空带来的利益，将太空视为其社会发展的重要支撑。中国需继续秉持人类命运共同体理念，积极参与和扩大太空公共产品供给，树立和平、负责任的大国形象，消除各太空行为体对中国太空力量发展的疑虑和担忧，提升中国太空话语权。

在供给机制上，在坚持太空多边主义、维护联合国在太空事务中的领导协调作用的同时，应深化亚太空间合作组织（Asia-Pacific Space Cooperation Organization）建设，促进区域国家间合作，发挥地区合作潜力，推动亚太区域航天发展，增强其示范效应和吸引力。

在供给内容上，中国高质量的经济发展和太空技术的提高增强了供给太空公共产品的能力与可持续性。一方面，太空规范是明确太空行为体权利与

^① Brandon K. Yoder, “Uncertainty, Shifting Power and Credible Signals in US-China Relations: Why the ‘Thucydides Trap’ is Real, but Limited,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 24, No. 3, 2019, pp. 87-104.

^② 何奇松、朱松林：《后冷战时代的太空军备竞赛分析》，《当代世界与社会主义》2021年第2期，第154—160页。

义务的关键，也是解决太空军备控制、太空军事利用等问题与创造和平稳定的太空发展环境的基础之一。中国需要积极承担大国责任，加强与俄罗斯等国太空互动，继续推动太空规范建设，规范各行为体的太空行为，防止太空治理赤字加剧和太空环境进一步恶化。另一方面，欢迎各国搭上中国太空发展的便车、分享中国太空探索进程持续推进而产生的福利，加大技术合作与支持力度，提高太空公共产品供给与发展中国家太空发展需求的契合度，彰显中国供给优势，提升其对中国的认同，扩展中国太空影响力。

结 束 语

进入 21 世纪以来，太空对国家安全与发展日益重要，几乎没有哪个国家可以脱离太空实现其安全与繁荣。美国以护持太空霸权地位为目标，利用强大的话语霸权，大肆渲染中国“太空威胁论”，构筑对华太空军事包围圈，意欲将冲突和对抗的责任强加于中国，进而为其发动太空攻击找到“合法”理由。伴随中国太空力量的快速增长和中美太空力量差距的逐渐缩小，美国对华太空发展认知更趋负面和充满敌意，加之对太空资源的占有冲动，可能诱发美国发动先发制人的攻击，滑向太空“修昔底德陷阱”的风险持续增大。

美国太空霸权并非一成不变，其主宰太空的时代已经结束，太空安全直接关系到中美以及其他国家的可持续发展。同时，中美太空互动是中美地缘战略博弈在太空层面的投射，应看到太空与地缘之间的联动性，提高太空外交互动而非技术或军事在中美太空分歧中的作用，加快太空规范建设，打造中美太空利益共同体，共同优化太空安全环境，保障中国当前及未来的安全利益。同时，不可过分夸大太空“修昔底德陷阱”风险。中国需要坚持太空多轨发展模式，将发展太空力量与加强多边合作相结合，加强大国太空协调，推动建立中美太空安全对话机制。此外，还要加强太空和平外交宣示，积极参与太空治理，构建中国太空话语体系，提升中国太空话语权。

[责任编辑：樊文光]

依附发展、分工“规锁”与产业链 主导权塑造*

——新发展格局下实现国际分工关系重构的机制

王玉柱 刘振坤

【内容摘要】 在外循环模式下，中国产业发展以发达国家主导的产业体系为中心，通过跨国公司纽带与发达国家形成依附发展格局。在全球经济再平衡背景下，发达国家企图通过关键环节和核心技术领域的垄断以及在国际规制层面施压，对中国进行分工“规锁”，继续维持依附发展关系。在新发展格局下，中国的政策设计要有效突破这一格局，通过强化核心技术和产业领域的产业链主导权建设，提升中国产业发展安全水平。具体而言，中国需要通过有效的需求侧管理推动高质量供给侧结构性改革；重构区域化产业体系，形成以国内市场为中心、邻近区域为依托的稳定的产业链地理空间；积极发挥市场主体作用，通过“链主”企业整合上下游产业链，提升产业链体系整体稳定性。

【关键词】 产业链 主导权 依附发展 新发展格局

【作者简介】 王玉柱，上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员（上海邮编：200233）；刘振坤，上海国际问题研究院2020级硕士研究生（上海邮编：200233）

【中图分类号】 F121.3 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0105-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106006

* 本文系国家自然科学基金“一带一路”建设研究专项“共建‘一带一路’高质量发展的实现路径研究”（19VDL005）和国家社科基金重大项目“全面建设社会主义现代化新阶段我国发展环境研究”（21ZDA004）的阶段性成果。

依附发展是相关国家或地区参与国际经济分工的被动发展过程，以及由此引发的不可持续的经济结构困境。当前，中国以超大规模经济体身份参与世界经济不再仅仅是分工效率的发展命题，而且是牵涉到复杂的大国政治以及由此引发的国家经济安全问题。在全球技术竞争背景下，发达国家企图通过分工“规锁”模式进一步固化中国在全球分工中的位置，使中国陷入与其他发展中国家在制造业的中、下游环节“逐底竞争”（race to bottom）的恶性循环中。在新发展格局下，中国需要有效改变传统外循环模式下的依附发展关系，确立中国在国际产业分工中的主导权，最终突破因产业链“规锁”而形成的技术阻断和产业安全困局。

一、依附发展与外循环模式下产业链主导权问题

随着国际分工格局的演变，发展中国家与发达国家之间的依附发展关系虽然经历了一系列结构性变化，但是并未发生实质性改变。发达经济体通过不断强化核心技术和产业链环节的发展主导权，始终维持着既有依附发展的分工格局，使得发展中国家依靠其传统要素禀赋参与国际分工来实现本国产业和经济发展自主性的难度日益增大。改革开放初期，中国通过外循环发展方式融入世界生产体系实现了国内闲置生产要素的有效利用，外循环模式具有典型的依附发展属性，其对中国经济的可持续发展和产业安全带来的挑战不言而喻。

（一）依附发展理论的缘起及发展

依附发展作为一种分析发展中经济体与发达经济体之间不平等分工关系的理论，与现代化理论共同形成了解释欠发达国家和地区发展过程的两大理论流派。^① 现代化维度的理论解释旨在说明经济发展需要突破传统社会经济范式，通过改良传统社会结构，建立适宜现代经济增长的制度体系。诸多学者将现代化过程理解为西方化。^② 后来的发展经济学理论主要分析二战后

① 严立贤：《发展理论与不发达国家的现代化》，《中国社会科学》1988年第5期，第75—88页。

② 丁志刚：《全球化与现代化、西方化》，《经济研究参考》2000年第15期，第42

非西方国家和地区通过融入世界市场体系来实现工业化和现代化的研究范式。相比之下，依附发展理论强调发展中国家通过依附发展的方式融入由主要资本主义国家主导的不平等国际分工体系具有不可持续性，认为发展中国家必须建立和发展本国的工业生产，实现经济发展的自立和自主。自 20 世纪 50 年代以来，处于分工外围的拉美地区发展中国家积极推动实施进口替代发展战略，努力打破依附发展格局。此外，在依附发展关系下，由于跨国公司垄断资本的逐利性，不平等分工关系给霸权国家的社会经济发展也带来严峻的结构性问题，如生产活动被弃置、金融业过度繁荣、通货膨胀时有发生、军事投资扩张和暴力文化蔓延等。^①

依附理论最早是在 20 世纪 50 年代由阿根廷经济学家劳尔·普雷维什（Raul Prebisch）提出，他认为发展中国家在工业化进程中普遍陷入模仿资本主义国家的发展误区。广大处于分工边缘位置的发展中国家与位居中心的发达国家间形成“外围—中心”依附发展关系，全球资本主义的扩展是为了利用外围，而不是发展外围，由此引发了包括分工剥削和发展中国家贫富差距扩大等一系列发展顽疾。^② 世界体系理论奠基人之一贡德·弗兰克（Andrew Gunder Frank）辨析了“未发展”和“不发达”之间的概念差异。他认为前者是指处于未开化、愚昧无知的原始状态；后者是指已经摆脱了原始状态，但相关国家由于长期深受发达国家剥削、压榨和控制，仍处于整体落后的发展阶段。贡德·弗兰克将发达国家定义为宗主国，将落后国家定义为卫星国，他认为卫星国由于技术、资金等方面的制约，经济发展长期依附于宗主国，两者形成了“宗主—卫星”分工关系。在这一模式下，发展中国家只能实现“不发达的发展”，甚至不断强化宗主国和卫星国之间的畸形结构。^③ 萨米尔·阿明（Samir Amin）深化和延伸了贡德·弗兰克的观点，认为由于不平等交换关系的存在，不平等的国际专业化使得外围资本主义无法

页。

① [巴西]特奥托尼奥·多斯桑托斯：《帝国主义与依附》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 109 页。

② [阿根廷]劳尔·普雷维什：《外围资本主义》，商务印书馆 2015 年版，第 11—12 页。

③ [埃及]萨米尔·阿明、特奥托尼亚·多斯桑托斯、丁海：《贡德·弗兰克与依附理论、世界体系论》，《国外理论动态》2005 年第 8 期，第 48 页。

得到充分发展，并导致发展中国家出现“出口畸形”“第三部类（生产奢侈品部类）畸形”和“剩余价值外流”的“三重畸形”。^①

依附发展在不同时期表现为不同的发展形态。从20世纪六七十年代国家垄断资本主义向以跨国公司为支柱的超国家垄断资本主义过渡过程中，依附发展的形态发生了深刻变化。在跨国公司大发展背景下，垄断性大资本的集中、联合和集权形成了中心对外围的深度控制，处于外围的发展中国家依靠原料加工和低技术产品的生产显著增加，这导致外围国家内部对抗大资本的反对派由于劳工们取得的好处而中立化。跨国公司大发展使得基于“中心—外围”的不平等分工关系得以进一步强化。^②

依附发展理论认为，发展中国家必须针对“中心—外围”关系进行彻底的体系化改造，方能打破依附发展关系。普雷维什认为发展中国家一直处于分工收益的底端，无法通过有效的资本积累和分工关系调整、改变既有分工依附关系，因此需要针对外围发展进行体系化改造。贡德·弗兰克提出只有割断发展中国家与发达资本主义国家之间的经济联系，完全摆脱宗主国的剥削和控制，发展中国家才有可能走上独立自主的工业化发展道路。^③ 萨米尔·阿明认为，有效解决这一发展困局需要同发达国家的生产体系“脱钩”，基于民众需求探索社会主义革命，推动本国产业体系的建设和完善，通过技术进步和进口替代战略提升本国经济竞争力和改善国内社会分配结构。^④ 自20世纪七八十年代以来，东亚地区国家的发展经验表明，发展寓于依附，最终需要通过发展摆脱依附。这些国家通过工业化打破传统意义上的垂直分工关系，一定程度上实现了经济发展的自主。^⑤

① [埃及]萨米尔·阿明：《不平等的发展：论外国资本主义的社会形态》，社会科学文献出版社2017年版，第132—136页。

② [巴西]特奥托尼奥·多斯桑托斯：《帝国主义与依附》，社会科学文献出版社2016年版，第1—3页。

③ Andrew G. Frank, “The Underdevelopment of Development,” *International Affairs*, Vol.22, No. 2, 2010, pp. 179-180.

④ [埃及]萨米尔·阿明：《不平等的发展：论外国资本主义的社会形态》，第138—140页。

⑤ 严立贤：《发展理论与不发达国家的现代化》，第75—88页。

（二）依附发展关系对中国改革开放以来外循环发展模式的解释

第一，外循环模式的依附发展属性及中国高速增长的发展过程。中国改革开放以来的国内产业成长是以对世界市场的依附发展为基础的。在外循环模式下，政策设计的核心逻辑在于通过参与国际分工提升发展效率。经过长期与外界隔绝的计划经济后，开放导向的经济政策设计以融入和参与世界生产为导向。中国通过放开市场管制，利用原材料、劳动力等方面的成本优势参与国际分工，建立起面向国际市场需求的国内出口产业基础。在中国出口导向型产业发展初期，跨国公司在中国境内设立生产分支，通过业务外包或委托加工等形式使中国劳动密集型产业成为其全球产业链纵向整合的一部分。与此同时，国内其他中小企业纷纷效仿跨国公司的生产行为或成为其全球供应网络的一个节点。

外循环发展模式在初始阶段是高效的，跨国公司大规模对华投资对于有效协同和组织中国国内闲置的生产要素产生了立竿见影的效果。这种依附关系主要表现为以劳动密集型产业参与世界分工，同时，受要素价格扭曲形成的利润幻觉的影响，国际资本和技术的流入与国内生产要素实现了组合优化和生产效率提升。中国最初出口导向型产业发展以跨国公司主导的产业全球分工为依据，成为跨国生产网络的一部分。在国际市场需求饱和之前，中国的低端产业在大规模工业化进程中实现快速扩张，^①并推动城市化进程的快速发展以及经济的高速增长。在中国出口经济部门的过度膨胀及对国际市场依赖度不断增强的同时，由于外循环发展模式下供需关系的脱节，国内市场的发展潜力未能得到有效激活。

第二，外循环发展模式下的生产过剩及国际市场供需失衡诱发的大国博弈。外循环发展模式在推动出口产业迅速膨胀的同时，其所造成的经济结构问题亦显而易见。在出口导向型产业大规模扩张的背景下，中国逐渐形成了以欧、美、日等发达国家和地区主导产业为中心，跨国公司为关系纽带，国内中低端产业集群为外围的“中心—外围”分工格局。由于产业链主导环节在国外，欧、美、日等西方国家和地区在核心主导产业领域具有技术和生产

^① 王玉柱：《生产要素组合优化驱动高质量发展的逻辑和改革路径》，《上海经济研究》2020年第7期，第40—48页。

环节的垄断性和不可替代性。中国以出口加工业和其他劳动密集型产业参与国际分工，自身发展缺乏主导产业支撑，过于倚重外部市场，尤其是核心产业领域受制于人的经济体系脆弱性骤增。由于国内产业发展在资金、技术和市场等方面对外部市场的依赖性较高，一旦出现外部经济动荡，国内经济将不可避免受到波及。

外循环模式下，由于经济体系的扩张建立在对国际市场高度依赖的基础之上，国内出口产业生产供给与国内市场需求严重脱节，除小部分按国际订单生产外，国内无法形成以国际市场中长期需求为导向的国内产业布局。同时，由于既有生产模式的路径依赖，出口企业无法立足国内市场寻求产品创新之道，而是继续基于规模化扩张获得更高收益的习惯思维，最终导致产能过剩和出口市场竞争环境恶化。国内出口产业的迅速膨胀很快改变了外围与中心之间的经济平衡，进而引发更为复杂的大国竞争博弈。发达国家为维持“中心—外围”分工格局，在关键产业和核心技术领域通过对产业链下游的生产供应进行“卡脖子”，试图继续获得既有分工模式下的垄断收益。在中美贸易和产业竞争加剧的背景下，关键产业领域开始出现技术或产业链政治化的发展倾向，西方发达国家越来越倾向于通过供应链的控制或阻断对中国的相关中下游产业实施制衡。

（三）新发展格局下中国参与国际分工的产业链主导权问题

第一，新发展格局下产业链主导权的可持续发展内涵。在后疫情时期，产业链和供应链稳定成为中国的重要关切。中共十九届五中全会提出“十四五”时期要实现“产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高”的目标。从产业链稳定和经济安全出发，新发展格局下的制度设计需解决高质量发展背景下的经济安全和可持续发展问题，有效突破长期以来国内产业链主导权缺失、关键技术和产业环节受制于人的发展困局，通过产业链主导权建设重塑国内市场的经济循环逻辑。世界经济向来具有国际政治属性，^① 大国参与世界市场不再是分工效率问题，未来将成为涉及经济安全的重大发展问题。

^① 张宇燕：《全球化、区域化和平行体系》，《世界经济与政治》2020年1期，第4页。

当前，具有技术民族主义导向的产业竞争正成为大国竞争的主要形态。^①

针对中国超大规模经济体参与世界经济分工的发展困局，新发展格局下的产业政策设计需要突出产业链主导权建设，在关键产业环节重构基于产业链主导权的核心产业体系。作为产业主导权的概念延伸，产业链主导权体现为对产业链核心和关键环节的主导力和控制力。影响产业链主导权的因素有多种，一般可分为资源、技术、资本和市场等。^② 对现代经济体系而言，产业链主导权主要体现在核心技术和产业领域，其中，技术是影响产业链主导权的核心因素。对市场主体跨国公司而言，产业链主导权优势主要体现在市场规模、技术垄断和生产系统集成能力三个方面。通过加强对特定产业领域的控制实现超额利润是跨国公司对外投资的直接动因。享有垄断优势的跨国公司在对外投资过程中可通过产业链布局优化建立和实现产业链主导权。^③

第二，新发展格局下强化产业链主导权建设的政策逻辑。打破依附发展形成的产业链和经济安全困局是新发展格局下中国开放型制度设计的重要政策逻辑。塑造产业链主导权的长远意义在于改变中国国内产业发展对发达国家既有的依附发展关系，降低国际政治及其他不确定因素对国家经济安全的冲击。按照马克思主义社会再生产理论，在外循环模式下，社会生产、分配、交换、消费四个环节在两个相对割裂的市场中循环流转，这一生产模式有其固有的运行机制缺陷。新发展格局下的产业体系扩张需要突出国内市场产业链的主导性，进而实现社会经济再生产全环节循环流转的畅通有序。

新发展格局下的产业链主导权建设首先要确立国内市场主体性和主导性，使市场机制在国内生产要素配置中发挥决定性作用。国内产业成长与扩张以国内市场需求为依据，实现社会再生产各环节畅通有序循环流转。其次，强化关键产业和核心技术领域的控制力，改变中国发展所依托的内外市场的主次关系，通过产业链主导权建设，最终实现以国内市场为主体、关键产业

① 王玉柱：《发展阶段、技术民族主义与全球化格局调整——兼论大国政治驱动的新区域主义》，《世界经济与政治》2020年11期，第138—157页。

② 文新、龚三乐：《产业主导权的内涵、评价标准与构建途径》，《学术论坛》2015年5期，第31—35页。

③ 林孝文：《垄断优势、产业控制与跨国公司关系之研究》，《福州大学学报（哲学社会科学版）》2001年第3期，第10—13页。

链环节或技术领域为支撑的产业分工外延性拓展。再次，优化产业链的组织机制，从降低区域和国别政治风险角度重新整合和优化海外产业链网络关系，推动关键行业或产业领域的产业链本地化和区域化，降低产业链过长导致的生产流程不确定性风险。

二、发达国家实施分工“规锁”的行为逻辑及影响

人类进入工业化时代以来，由于西方资本主义国家在技术和产业分工领域的先发性与主导性，发展中国家的依附发展地位不可避免。一般认为，最初的国际分工关系建立在发达国家掠夺发展中国家原材料和控制市场基础之上，发达国家通过垂直分工关系获得工业制成品的垄断利润。然而，随着全球技术进步和外围经济体生产体系的完善，处于外围的发展中国家对处于中心位置的发达国家的发展依附关系正在发生结构性调整。中心国家出于主导全球发展布局的考虑，希望通过对核心技术和产业领域的垄断，继续维持“中心—外围”分工格局。

（一）国际产业分工中的“规锁”问题

随着东、西力量格局的发展变化，西方国家采取了更具国际政治色彩的产业链管控政策，通过垄断其在关键产业和核心技术领域的主导权，使发展中国家长期处于产业链和供应链低端。同时，为应对来自中国的产业竞争压力，西方国家通过重塑国际规制的手段规范和约束中国，最终达到将中国长期锁定在产业链中低端的目的。当前，发达国家和跨国公司塑造的分工“锁定”模式正推动国际分工格局的固化。这一政策手法明显区别于美苏争霸时期采用的“遏制”（containment）战略，而更类似于一种国际制度和产业发展层面的“规锁”（confinement）。^① 分工“规锁”模式将成为发达经济体主导的国际生产格局调整的重要发展趋势。

自资本主义市场形成以来，不同发展水平的国家间依附关系先后经历了

^① 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—25页。

三种形态的发展变迁。大航海和殖民主义开启的垂直分工模式是依附发展的最初形态，该模式具有典型的重商主义发展特征，西方殖民者通过对殖民地原材料的掠夺和向当地市场倾销工业品，实现了基于垂直分工的生产利润垄断。外围资本主义模式是依附发展的中间形态。二战后，在国际贸易和投资大发展的背景下，传统外围地区通过融入发达国家主导的全球生产体系实现本国的工业化发展，这一产业链层面的分工关系是依附发展理论的缘起和经典体现，反映了 20 世纪下半叶外围国家与中心国家的不平等分工依附关系。当前西方国家对我国采取的分工“规锁”是其应对自身竞争力危机而采取的政策防御行为。

西方国家企图通过分工“规锁”以维持既有的产业链分工层级关系。分工“规锁”具有技术依附发展特征。多斯桑托斯将依附关系划分为三个阶段或三种状态，即“殖民地依附”“金融—工业型依附”“技术—工业型依附”。其中，“技术—工业型依附”是依附发展的最新形态，与本文所述的产业链“规锁”存在一定相似性，主要表现为发展中国家在关键技术和产业领域受到发达国家的控制。发展中国家若要摆脱依附发展状态必须建立和完善本国经济结构，提高自身在国际经济体系中的作用和地位。^① 技术进步和全球分工关系调整是推动依附发展形态演变的重要驱动力。今后，发达国家将通过加大对生产主导环节和包括技术在内的知识产权领域的核心控制力，同时推动形成底端生产制造环节的“逐底竞争”格局，构建产业链分工的新型等级制体系，^② 以便从中长期角度维护其在整个生产体系中的垄断利益。

分工“规锁”将阻断发展中国家产业升级的正常通道。过度产业保护形成的产业分工格局正成为发展中国家产业升级的重要障碍，处于产业链下游的生产制造业恶性竞争将进一步加剧。发达国家的分工“规锁”将加剧发展中国家产业转型升级的风险。由于中低端生产部门进入门槛相对较低，西方跨国公司通过在下端生产制造环节的合同分包和底层恶性竞争进一步挤压

① 特奥托尼奥·多斯桑托斯、陶文昭、邹积铭等：《马克思主义理论构想与中国经验》，《教学与研究》2005 年第 10 期，第 9—16 页。

② Ronald W. Cox and Michael Wartenbe, “The Politics of Global Value Chains,” in R. Kiggins, ed., *The Political Economy of Robots*, International Political Economy Series, September 19, 2017, pp. 17-40.

生产制造环节的利润。在对中国产业发展影响方面，外循环模式下，处于产业链底端的产业大规模扩张和同质化竞争将进一步恶化中国产业转型升级的外部发展环境。当前，中国中低端劳动密集型产业受到来自越南等东南亚国家的竞争压力是最好的例证。

（二）分工“规锁”模式下发达国家强化技术垄断的行为逻辑

第一，跨国公司从市场规模控制到技术性垄断的竞争形态变革。跨国公司竞争形态经历了从市场垄断向技术性垄断的发展演变，经营领域也从传统的钢铁、石油、机电等行业向生物技术、生物医药和信息类高新技术产业方向转型。当前，发达国家力图通过对核心技术和产业领域的控制对包括中国在内的发展中国家进行产业链分工“规锁”，包括知识产权在内的无形资产正成为西方跨国企业核心资产的主体构成。自20世纪80年代起，为应对不断下滑的国际竞争力，西方跨国公司就开始着手优化与其核心业务相关的研发部门的业务布局。信息技术革命以来，这一转型态势尤为明显。从21世纪初开始，跨国公司不断优化与其核心业务相关的研发和生产布局，知识产权类资产在企业总资产中的占比不断上升。有数据显示，1975—2018年，标准普尔500企业的无形资产价值占总资产的比重从17%上升至84%。^①

第二，跨国公司利用技术性垄断确立产业链“规锁”的实践路径。西方跨国公司通过研发成本“社会化”和创新利润“私有化”等手段强化对核心技术和产业的垄断，以增强集中控制的方式提升对核心技术和知识产权的垄断溢价。自20世纪六七十年代起，西方跨国公司将生产制造业务逐渐转向发展中国家，在利用当地土地和劳动力等廉价生产要素实现生产利润最大化的基础上，通过对核心技术和知识产权等产业链上游环节的垄断不断强化既有分工“规锁”关系。与此同时，西方跨国公司借助其生产经营网络对全球生产网点创新技术再整合，通过技术垄断形成的分工关系进一步加深发展中国家对发达国家的发展依附关系。

跨国公司通过剥夺发展中国家的智力资源和进一步分工“规锁”的做法最初源自美国的实践。1980年美国出台《拜杜法案》（Bayh-Dole Act）后，

^① Jenna Ross, “Intangible Assets: A Hidden but Crucial Driver of Company Value,” February 11, 2020, <https://www.visualcapitalist.com/intangible-assets-driver-company-value/>.

其私营部门可通过市场渠道获得政府资助的技术和专利，这有效提升了知识产权的市场转化效率，极大降低了私营部门的产业化成本。这一政策实践在美国取得巨大成功的同时，亦被美国的跨国企业推广至全球其他商业经营活动中。当前，包括谷歌、微软和英特尔在内的科技巨头开始在全球范围内布局研发网络，利用当地远低于发达国家市场价格的智力资源，并借助社会化和公共部门的研发支持降低后期知识产权研发的私人投入成本。^①对大部分发展中国家而言，研发环节大多由公共部门资助，跨国公司可以低廉的价格获得相关研发或智力资源。此外，欧、美、日等发达国家和地区的跨国企业通过游说本国政府，将知识产权保护议题纳入国际规制协调中，迫使发展中国家改革国内规制，进而实现对整个产业体系产业链的主导和控制。

第三，产业链“规锁”与发展中国家打破依附发展关系的政策困局。跨国公司对核心产业环节和知识产权的垄断阻断了世界生产体系中的技术流通，导致处于产业链下游的生产制造环节长期陷入低价竞争的分工“锁定”状态。随着国际分工体系对发展中经济体产业链“锁定”趋势的增强，发展中国家在产业链分工中的位置固化将可能诱发更大的经济和社会风险。即使发展中国家可以通过加大资产投入实现生产制造业的升级，但经济体系的脆弱性也随之上升。由于“依附国”经济体量的扩张，其将在贸易、技术甚至金融领域形成对“统治国”全方位的发展依附。^②“依附国”的发展将长期受制于处于产业和技术中心地位的“统治国”。

发展中国家致力于打破分工“规锁”的政策努力常常以失败而告终。一是因为相关生产设备的引入很大程度上是建立在本国金融体系负债扩张的基础之上的，社会融资杠杆扩张诱发的潜在系统性金融风险对于中长期的可持续增长影响更大。20世纪五六十年代以来，拉美地区致力于建立自主产业体系的政策努力最终导致爆发严重的债务危机。二是企业出于打破产业链“锁定”而进行的技术升级或设备更新大多依赖发达国家的供给，这将进一步强化它们对于西方跨国企业的技术依赖。三是高科技装备的引入在提升单

^① Michael Perelman, *Steal This Idea: Intellectual Property and the Corporate Confiscation of Creativity*, New York: Palgrave Macmillan, 2003.

^② [巴西]特奥托尼奥·多斯桑托斯：《帝国主义与依附》，第109页。

个企业生产效率和生存能力的同时，也导致技术进步形成的社会财富分配效应显著收窄，就业等深层次社会矛盾持续积累。此外，高端资本品进口产生的资金缺口需要依靠更多的低端商品出口创汇来填补，这进一步导致发展中国家的产业结构刚性，加大产业转型难度。

（三）产业链长度、分工效率与分工“规锁”诱发的大国经济安全困局

第一，分工效率与产业链安全问题。古典和新古典经济学理论认为，供应链或产业链环节越多、分工流程越长，生产分工效率越高。亚当·斯密将分工效率视为驱动国际贸易发展的核心因素，他视劳动分工为国民财富增长的源泉，并在《国富论》一书中提出“劳动生产力最大的增进，以及运用劳动时所表现的熟练度、技巧和判断力，似乎都是分工的结果”^①。庞巴维克在1889年提出迂回生产（roundabout production）理论，他指出“工业生产是一系列基于分工的迂回生产的链条”，并认为先制造生产工具，再生产产品的“迂回生产”更有利于提高劳动生产率。^② 古典贸易理论在殖民时代宗主国与殖民地之间的垂直分工关系中有深刻体现。虽然殖民主义时期的垂直分工体系具有一定的掠夺色彩，但分工的扩大和生产环节的延长对于世界市场的形成起到显著促进作用。殖民主义驱动的贸易分工大发展促成了人类历史上第二次大规模经济结构变迁，^③ 资本主义制度、西方语言和宗教文明因国际分工的扩大而得以在全世界范围内大规模快速传播。^④

尽管如此，对于大国经济而言，分工效率与产业链稳定之间存在显著的发展悖论。分工精细化和产业链长度的延展一方面能够提升经济效率，但同时产业链的无限延长也会导致分工的不确定和经济安全困局。德国民族经济学家李斯特认为，国家政治的分割性与世界市场之间存在天然的利益背离，除非全球统一体能够实现。他甚至明确提出亚当·斯密的经济学理论只是代

① Adam Smith, *The Wealth of Nations*, New York: Bantam Dell, Alan B. Krueger (Introduction). 2003. p. 9.

② [奥]庞巴维克：《资本实证论》，陈瑞译，商务印书馆1995版，第53—55页。

③ 第一次经济结构变迁体现为从畜牧业到农业的产业形态变革，第二次是殖民主义在全球范围内以垂直分工为导向的工业化和世界市场形成过程。参见[美]道格拉斯·C·诺斯：《经济史上的结构和变革》，商务印书馆2013年版，第83-102页。

④ [美]道格拉斯·C·诺斯：《经济史上的结构和变革》，第193—210页。

表英国利益的国家经济学而已。^① 2008年国际金融危机后，因国际经济失衡引发的贸易和产业摩擦问题时有发生，当前，大国间政治博弈将成为影响国际产业链稳定的中长期阻碍因素。从大国经济安全视角看，产业链安全是产业链分工效率的前提和先决条件。

第二，大国竞争格局下中国的产业链安全问题。分工“规锁”对中国经济安全的影响尤为严重。中国作为超大规模经济体参与国际分工不仅是分工效率的发展命题，而且也是触及国家经济安全的问题。由于庞大的经济体量和产业结构惰性问题，分工“规锁”将使中国国内产业升级困难重重。在产业链分工“规锁”模式下，中国国内低端产能持续膨胀将进一步打破世界经济平衡。在特定发展阶段内，世界市场需求总量相对恒定，一旦市场供给超过需求，供给的过剩将可能抑制新的生产。当世界市场进入阶段性供需饱和后，国内既有生产模式将持续引发对外贸易失衡问题，并进一步加剧贸易问题政治化风险。按照西方国家的政策逻辑，世界市场需求存在总量约束，中国传统低端产能持续扩张将可能挤压其他地区工业化产品供给，因此，当前中国对外贸易失衡争端的背后涉及其他后发国家贸易空间创造和发展权利再平衡等国际政治问题。^②

在后疫情时期，以技术竞争和技术民族主义为代表的大国竞争成为中西方之间依附发展关系博弈的重要体现。技术产业化相关竞争是国家间竞争的高级形态，也是大国政治竞争的最后阵地。^③ 在中美贸易摩擦加剧的背景下，大国间政治博弈愈发聚焦高端产业和技术领域。在后疫情时期，因大国政治因素导致的产业链阻断现象时有发生。目前，美国国会通过了“2021年美国创新和竞争法案”，以维护其在科技领域的领先优势，继续形成对中国的竞争性压制。拜登政府上任伊始，积极联合西方盟友组成反华技术联盟，与中国展开全方位技术和产业竞争。拜登政府的这些举措充分反映了西方国家

① [德]弗里德里希·李斯特：《政治经济学的国民体系》，华夏出版社2013年版，第91—95页。

② 王玉柱：《进博会与“一带一路”建设的长效互动机制研究》，《进博会蓝皮书：中国国际进口博览会发展研究报告（No. 2）》，社科文献出版社2020年版，第87—112页。

③ 王玉柱：《发展阶段、技术民族主义与全球化格局调整——兼论大国政治驱动的新区域主义》，第138—157页。

希望通过分工“规锁”维持其产业链主导权和国际产业霸权的政策企图。

三、中国打破分工“规锁”与产业链主导权塑造的实现机制

在产业链政治化背景下，对大国而言，强化产业链主导权建设是兼顾发展效率和产业安全的重要政策逻辑。重塑产业链主导权需要改变传统的“中心—外围”分工依附关系，改造包括市场机制、市场主体及政府行为体在内的生产关系结构。^① 通过改造分配关系，以需求侧改革推动供给侧改革，掌握产业主导权的核心技术并确立产业基础支撑；发挥市场主体的积极性，推动“链主”和龙头企业在关键行业和技术领域发挥产业链整合功能；改造和优化产业的市场空间布局，借力区域化组织机制建设，塑造有助于产业链主导权重构的经济地理空间。

（一）建立以需求侧为导向的体系化改造宏观制度架构

推动形成以国内大循环为主体，意味着需要构建一个需求驱动的全新内需体系，通过有效的需求侧管理推动高质量供给侧结构性改革。系统论对于阐述现代经济体系的运作机理具有较强的理论指导意义。^② 国内大市场是一个复杂的大系统，内部经济运行是一个多环节系统协同的过程。从系统论角度理解和改造既有需求管理体系，通过需求结构改造引导有效供给，重塑生产、分配、流通和消费的新循环体系，是需求侧改革塑造产业链主导权的重要制度基础。2020年底中央经济工作会议指出，“注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，”强调系统性和关系协同的制度设计逻辑。在新发展格局下，中国需要从发展型国家功能转型角度进行相应的制度设计，推动政府主体功能从生产促进型向社会积累再配置型的转化。^③ 在发挥市场在资源配置中起决定性作用的前提下，实现政府

① [阿根廷]劳尔·普雷维什：《外围资本主义》，商务印书馆2015年版，第379—380页。

② 常绍舜：《从经典系统论到现代系统论》，《系统科学学报》2011年第3期，第1—4页。

③ 有关“生产型经济”与“分配型经济”，可参见王玉柱：《强智能时代市场仍将发挥主导性作用吗——兼论市场、企业与政府资源配置互补关系研究》，《经济学家》2018年第

职能重大转变。强化政府对社会积累再分配的作用，推动实现资源的有效配置是激发国内消费潜能和实现产业结构优化的重要制度基础。改革开放以来，中国经济的高速增长过程体现了发展型国家的若干特点，^① 表现为通过强化国家权力主导经济和产业政策，最终实现快速工业化和城市化。然而，实践表明，一个国家进入后高速增长时代后，国家职能需要进行相应的结构功能重构。在新发展阶段，中国制度变革的重点在于如何重新定位政府介入经济发展的角色和方式。当前，解决外围经济体内部的社会积累低效配置问题需要首先推动外围国家从发展型政府向资源再配置型政府的治理范式转变，完善政府配置社会剩余的法律基础，推动存量资产再配置的税收制度建设，通过存量资产再配置优化社会资源产业部门流向。

通过需求侧管理推动体系化改造的另一个维度是强化需求侧的主动管理。对于社会积累或剩余的再配置需要推动需求管理的系统化制度设计，探索和推动以国家主体或大宗需求代替和引导市场个体需求。与供给学派提出的“供给创造需求”理念相比，通过需求管理引导供给侧改革，从而塑造产业链主导权是发挥发展型政府职能转变的重要功能创新。发展型政府的功能升级并非要完全舍弃政府干预经济发展的做法，而是进行相应的治理功能升级。面向国际产业竞争新形势，对标国际先进产业发展，建立和优化需求推动的供给体系。在关键产业和技术领域，通过制定国家主体需求体系代替市场个体需求，引导供给侧结构性改革。在重点行业领域建立相应的需求标准和采购体系，持续优化供给侧结构性改革的实施领域与路径，比如，在集成电路、高性能计算机、人工智能、新材料等关键领域建立面向未来的国家需求标准体系。同时，以重点行业和产业领域竞争力提升为导向，面向未来转型需求，通过制定消费端“双碳”标准倒逼供给侧结构性改革。

（二）以国内“链主”企业为主导推动产业链整合的实践探索

在市场机制下，企业之间通常以契约等形式建立上下游产业环节的链接机制，或借助企业资源管理系统（ERP）实现企业内部不同生产环节间的协

6期，第71页。

^① 陈玮、耿曙：《发展型国家的兴与衰：国家能力、产业政策与发展阶段》，《经济社会体制比较》2017年第2期，第1—13页。

同运作。产业链整合具有企业资源内部化配置特征，基于组织权力和指令完成的资源配置方式具有其独特优越性。罗纳德·科斯（Ronald H. Coase）在其著作《企业的性质》中，对市场交易成本和企业组织成本进行了比较，认为企业生产组织内部化将大大减少契约数量，有效节约交易成本。^①随着产业规模的不断壮大，中国的跨国公司数量和国际影响力与日俱增，各行业正不断涌现出诸多龙头企业，未来可通过产业层面的资源整合，有效发挥这类企业参与和推动产业链整合的功能，增强其对产业链主导权的市场塑造力。

产业链整合是一个体现上下游生产链条衔接、中间产品或服务供应动态流转的生产体系组织过程。当前，跨国公司通过打造垂直一体化生产网络，推动产业链整合和内部化生产的案例显著增多。以半导体芯片生产为例，多环节协同一体的产业链整合模式正成为重要发展趋势。半导体行业运行模式主要有代工厂（Foundry）、无工厂芯片供应商（Fabless）和整合器件制造企业（IDM）三种。其中 Foundry 模式只负责制造、封装或测试的某个环节，不负责芯片设计，且可以同时为多家芯片设计公司提供服务，但其发展受制于同类公司间激烈的竞争关系。Fabless 模式只负责芯片的电路设计与销售，将生产、测试、封装等环节外包。IDM 模式则集芯片设计、制造、封装和测试等多个环节于一身，是多生产环节协同发展的一体化模式。全产业链生产将更有效率，IDM 模式将成为第三代半导体产业发展的主流形态。^②在后疫情时期，美、欧纷纷推动芯片生产本土化，通过打造多环节协同一体的 IDM 生产模式，推动芯片产业链、供应链本地化和区域化。产业链整合通常由产业链条中某个扮演“链主”角色的龙头企业主导，通过“链主”企业整合产业链资源是维护产业链和供应链稳定的重要实现机制。“链主”企业通常作为行业龙头具有较强的资源整合能力和市场影响力。一般而言，“链主”企业通过调整、优化与相关企业间的生产协作关系提升整个产业链的运作效能，并进一步巩固其自身竞争优势。处于产业核心生产环节的“链主”企业

① [美]奥利弗·E. 威廉姆森、西德尼·G. 温特编：《企业的性质》，陈郁译，商务印书馆 2010 版，第 116—117 页。

② 郜小平：《IDM 模式将是第三代半导体发展主流》，《南方日报》2020 年 8 月 17 日。

为获得对战略性资源或生产能力的控制，从整体功能和系统集成角度对采购、生产、销售等环节进行计划、协调、操作、控制和各种流程优化。^① 这类扮演产业链整合功能的“链主”企业通常利用其产业链分工中的主导权优势，推动相应产业生态的集聚和形成“多链”融合的产业体系。^② 跨国公司一般可通过纵向、横向和混合三种模式整合上、下游产业链。^③ 当前，“链主”企业的产业链整合功能主要体现为纵向维度，是上、下游生产环节垂直一体化的供应链整合过程。在纵向整合模式下，整个产业环节都被“链主”企业有效控制，通过生产内部化方式降低市场交易环节供给的不确定性。

（三）以国内市场为主体的产业链区域组织化重构

新发展格局下，立足区域合作机制和合作平台建设，构建适合中国开放型经济发展的外部空间，为中国产业链和供应链提供稳定的地理空间。同时，区域协同有助于提升国际政治博弈的集体议价权，有效平衡西方国家对中国在产业链方面的政治压力。诸多区域一体化组织机制设计体现了相关国家或地区致力于摆脱依附发展的政策努力。通过区域化组织机制建设扩大市场规模，提升分工效率，优化区域内生产要素流通的便捷性，进而有助于降低不同生产环节的制度型交易成本和更好地发挥地理空间的经济性。在后疫情时期，产业链区域化成为重要发展趋势。得益于科学技术的进步，实力强大的企业普遍趋向于缩短供应链，通过数字化或智能化控制提升分工效率，因此也使产业链长度与生产效率之间的相关性不断降低。与产业链拓展带来的分工效率相比，相邻地理空间内供应环节的时效性和稳定性也开始成为跨国公司生产布局更为重要的考量因素。20世纪60年代以来，拉美自由贸易协会的成立受到劳尔·普雷维什和拉美经济委员会（ECLA）相关发展理念的影响。根据ECLA相关理论，扩大的市场空间有助于进口替代战略的实施，区域内部分工体系的建立与完善有助于降低拉美地区对外贸易条件恶化的风

① 沈厚才、陶青、陈煜波：《供应链管理理论与方法》，《中国管理科学》2000年第1期，第1—9页。

② 谢振忠、李杨：《聚焦发挥生态主导力，培育产业链“链主”企业》，《中国计算机报》，2021年7月19日第13版。

③ John T. Scott, “Purposive Diversification as a Motive for Merger,” *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 7, No. 1, 1989, pp. 35-47.

险。20世纪80年代，拉美国家经历了最为严重的债务危机。由于产业、债务和金融资本都高度依赖西方国家，在其政治施压下，拉美国家被迫实施自由市场和私有化导向的一揽子债务改革方案。1990年6月，时任美国总统布什提出“开创美洲事业倡议”（Enterprise for Americas Initiative），推动《北美自由贸易协定》（NAFTA）的签订，以推动设立覆盖整个美洲的自由贸易区。为避免进一步陷入依附发展的被动局面，以巴西、阿根廷为主导的南方共同市场成立，虽然该组织后来一直受到美国打压，但它始终尝试保持自身的发展独立性，^① 主要成员国也始终致力于保持自主的国内政策。^②

借助区域合作机制还有助于增强发展中国家对发达国家的集体议价权，改善发展依附关系和提升产业链主导权。按照亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron）提出的延迟工业化理论，后发展地区需要首先完成工业化发展的初始资本积累，^③ 在正常贸易分工关系下，石油出口国必然会出现与拉美地区相似的初级产品出口贸易条件恶化的问题。在此背景下，石油输出国组织（OPEC）的成立在将石油权力转化为政治权力方面发挥了开创性作用，有效增强了OPEC国家对发达国家的集体议价权，进而为组织内部成员赢得更多的资金、技术和其他资源支持。随着国际资本投资石油生产国，OPEC成员国在相对简单的生产环节开始拥有独立的生产能力，并通过将油田经营权转让给其他新兴经济体，进一步提升了它们对发达国家的集体议价权。^④

结 束 语

依附发展理论缘起于针对不平等资本主义国际分工关系的讨伐。由于技

① Donald G. Richards, “Dependent Development and Regional Integration: A Critical Examination of the Southern Cone Common Market,” *Latin American Perspectives*, Vol. 24, No. 6, 1997, pp. 133-155.

② Karl Kaltenthaler, and Frank O. Mora, “Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur,” *Review of International Political Economy*, Vol. 9, No. 1, 2002, pp. 72-97.

③ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962, pp. ii, 456. https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/64_04_06.pdf.

④ Timothy W. Luke, “Dependent Development and the Arab OPEC States,” *The Journal of Politics*, Vol. 45, No. 4, 1983, pp. 979-1003.

术水平和发展阶段的局限，发展中国家参与世界经济体系从一开始就建立在不平等的国际专业化分工基础之上。通过依附发展开启的工业化进程只会固化与中心国家之间不平等的财富分配关系，并引发严重的国内经济结构和阶层分化等发展顽疾。20世纪下半叶，包括拉美国家在内的世界大多数发展中国家，曾尝试摆脱“中心—外围”依附发展关系和建立国内自主产业体系的努力大多以失败而告终。这种带有马克思主义色彩的国际政治经济学理论因美苏争霸的结束以及“华盛顿共识”的全面兴盛而长期沉寂。尤其是自20世纪七八十年代以来，整个拉美地区经济增长陷入长期停滞，由信息技术革命和“华盛顿共识”共同塑造的西方发展话语权进一步削弱了发展中国家依靠自身力量重建自主工业体系的物质和技术基础，因此发展中国家探索产业主导权的努力并未取得突破。

时至今日，依附发展理论对于当前国际产业竞争关系的分析依然具有较强的说服力。传统外循环发展模式体现了中国与世界市场之间的依附发展关系。在世纪之交，世界经济力量对比出现“东升西降”的趋势，尤其是中国的崛起正改变传统大国关系，依附发展格局也受到前所未有的挑战。未来世界经济格局主要体现为大国间的规则竞争与博弈。西方国家一直以来倡导的自由市场经济正受到其国内政治的影响，其对外经济政策实践中正积极推动以西方大国为中心，建立具有显著排他色彩的“去中国化”泛区域化集团。基于技术霸权的产业链“规锁”将成为西方国家制约和打压中国的重要策略。在新发展格局下，中国需要立足自身改革实践，重新反思世界主义经济学和民族主义经济学对大规模经济体的适用问题，以更系统的理念统筹和谋划开放型经济的产业布局，通过强化产业链主导权建设打破西方国家的分工“规锁”。国内市场规模是参与世界市场的最大竞争优势和制度话语权保证。当前，中国已经到了利用区域化机制塑造和主导国际规则制定的新发展阶段。

[责任编辑：石晨霞]

国际组织在协同治理中的角色^{*}

——聚焦疫情后经济复苏与气候治理

周逸江

【内容摘要】 在全球经济复苏与气候治理议程交织的背景下，推动两者的协同治理对于实现全球经济转型、推进气候治理具有重要意义。由于控制疫情的状况和经济实力的差异，各国平衡两议题的优先度和治理资源的意愿和能力并不相同。关注国际组织在促进协同治理中的角色，对于推动后疫情时期的全球治理进程具有现实意义。国际组织具有自主性，能够调动其资源和权威塑造治理主体认知，影响决策者的政策选择。在重叠议题治理中，国际组织的自主性行动路径体现为认知塑造、信号引导、规则设计、行动支持四个方面。通过对以经济治理和气候治理为主要职能的两类国际组织进行分析，并就国际层面和国家层面的政策协同情况进行评估，可以发现，当前国际社会已在认知层面围绕两者协同治理的必要性形成共识，但是在国家层面的政策协同尚显不足。协同治理是推动和实现全球经济复苏的必然要求，国际组织也将在这方面发挥重要推动作用。

【关键词】 国际组织 协同治理 全球气候治理 经济复苏

【作者简介】 周逸江，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海邮编：200433）

【中图分类号】 D813 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)06-0124-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202106007

* 本文系 2020 年第十二届“金仲华国研杯”——“疫情变局下的世界与中国：使命与担当”征文活动获奖论文。感谢薄燕教授在论文写作中给予的帮助和指导。

新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）在全球蔓延给全球经济、政治、外交、卫生等领域的治理带来了前所未有的全方位挑战，全球气候治理进程也不可避免地受到影响。^①然而，气候风险并未因疫情而有所下降，气候变化加剧了疫情对人类健康、安全和经济造成的威胁。^②在疫情后经济复苏与气候治理两大议题相互交织的背景下，正视议题之间的联系，基于议题治理逻辑的关联性引导经济复苏和气候治理，实现协同治理，有助于保持全球气候治理的活力，也是实现全球经济转型的重要契机。然而，疫情引发的危机使得各国政府调动资源应对气候变化的意愿和能力更显不足，^③国际组织作为全球治理中的关键行为体，具有其他治理主体所不具备的功能和角色优势，在促进不同议题治理机制的协同运作中能发挥重要作用。分析国际组织在促进经济复苏和气候治理议程协同中的行动，对于理解国际组织自主性以及其在全球治理进程中的角色具有重要意义。

目前，与本文相关的学术研究成果主要包括两个方面。一是关于疫情与全球治理的讨论，这些讨论着力分析疫情对全球治理格局的影响，^④并且主要从国家间关系的角度展开，未充分挖掘国际组织的角色。二是国际组织在议题重叠领域的角色的相关研究，主要集中于气候变化和环境相关领域的讨论，分析维度包括施加影响的方式和影响因素等。^⑤总体而言，此类研究主

① [法]劳伦斯·图比娅娜：《后疫情时代全球气候治理：共同寻求务实的解决方案》，《可持续发展经济导刊》2020年第8期，第37页。

② World Meteorological Organization (WMO), “WMO Provisional Report on the State of the Global Climate 2020,” December 2, 2020, https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10444.

③ Chen Ying and Shen Weiping, “The Impacts and Implications of the COVID-19 Pandemic on the Global Response to Climate Change,” *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, Vol. 9, No. 2, 2021, p. 2150007-1.

④ 刘洪岩：《2020 后全球气候谈判：新问题、新挑战、新方案》，《人民论坛》2020年第28期，第110—114页；Jennifer Cole, Klaus Dodds, “Unhealthy Geopolitics: Can the Response to COVID-19 Reform Climate Change Policy?” *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 99, No. 2, 2021, pp. 148-154. Chen Ying and Shen Weiping, “The Impacts and Implications of the COVID-19 Pandemic on the Global Response to Climate Change,” p. 2150007-1.

⑤ 在贸易与环境议题领域，有学者选取世界贸易组织秘书处和北美自由贸易协定下环境合作委员会秘书处进行了案例研究，针对其影响贸易与环境重叠领域国家间合作的路径进行了讨论。西基娜·真纳（Sikina Jinnah）的研究分析了《联合国生物多样性公约》秘书处如何

要关注国际组织在认知塑造和行动支持方面对国家行为体在议题重叠治理中的影响，对于国际组织的角色分析尚不够全面。同时，既有研究对于国际组织在塑造议题联系的动因和影响评估方面的关注尚显不足。

那么，如何从学术角度对国际组织在议题重叠领域的自主性进行分析，如何认识国际组织在当前经济复苏与气候治理交织的背景下推动两议题协同治理的努力？本文将基于对这两大议题的关联性和国际组织推动两议题协同治理的行动分析，从议程治理协同的理论视角出发，结合与国际组织自主性相关理论，设计理论框架并运用于相关分析，以期丰富国际组织自主性理论对于议题重叠领域国际组织行动逻辑的讨论。

本文将分为五个部分，第一部分结合治理协同和国际组织自主性的相关理论构建分析框架，第二部分着力分析疫情后经济复苏与气候变化议程的关联性，第三部分针对以经济治理和气候治理为主要职能的两类国际组织如何塑造议题联系并致力于治理协同进行分析，第四部分在对当前议题联系的认知和治理协同的进展进行评估的基础上，对国际组织未来如何进一步推进两议程的治理协同展开讨论。

一、核心概念与分析框架

国际组织在促进议程协同治理中角色地位的凸显既是现实治理要求的

通过营销生物多样性与气候变化的联系以影响缔约方及其他行为体对两议题治理机制重叠领域的理解和管理。丽莎·玛丽亚·德尔穆斯（Lisa Maria Dellmuth）和玛丽亚-特蕾莎·古斯塔夫松（Maria-Therese Gustafsson）则从实证层面探究了国际组织在气候问题与其各自问题重叠领域的治理行动水平的影响因素。参见：Sikina Jinnah, “Overlap Management in the World Trade Organization: Secretariat Influence on Trade-Environment Politics,” *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 2, 2010, pp. 54-79; Sikina Jinnah, Abby Lindsay, “Secretariat Influence on Overlap Management Politics in North America: NAFTA and the Commission for Environmental Cooperation,” *Review of Policy Research*, Vol. 32, No. 1, 2015, pp. 124-145; Sikina Jinnah, “Marketing Linkages: Secretariat Governance of the Climate-Biodiversity Interface,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 3, 2011, pp. 23-43; Dellmuth Lisa Mariaa, Gustafsson Maria-Thereseb, and Kural Ece, “Global Adaptation Governance: Explaining the Governance Responses of International Organizations to New Issue Linkages,” *Climate Policy*, Vol. 114, 2020, pp. 1-15。

反映,也具有相应的理论基础。因此,本节将阐释议题联系与协同治理这两个核心概念,分析国际组织在议程协同治理中角色的理论价值,进而基于国际组织自主性的相关理论,进一步构建分析国际组织在协同治理中角色的理论框架,以实现对其行为动因、路径和影响的理论化分析。

(一) 议题联系与协同治理

随着全球化的深入发展和全球治理体系结构的复杂化、碎片化程度不断加深,不同问题领域之间的联系日益增加,特定问题难以在自身领域范围内得到有效解决,治理方案常常受到其他问题治理规则和框架的影响,由此,议题重叠领域的治理成为议题联系(issue linkage)的必然要求。^①比如,气候变化与粮食、贸易及环境等议题之间的渗透和交织深刻影响着其重叠领域的治理。针对存在密切联系的议题,如能有效整合治理实践,实现议题治理的协同,一方面,在治理成效上,将在实现共同利益的同时促进各自议题框架内的治理进程,避免治理机制之间的冲突影响治理效果;另一方面,从治理逻辑角度出发,这也是正视问题关联性,实现治理方案系统性与整体性的应有之义。

然而,尽管不同议题间的客观联系在现实中已得到广泛认可,但是由于治理体系的相对割裂以及不同议题在治理主体议程中的优先程度存在差异,议题协同治理并不能自然而然实现。由于国际社会的无政府状态,与国内政治议程相比,全球性议题的国际治理议程往往有相对模糊性和动态性,^②全球治理行为体可以通过多种途径塑造决策者对于特定议题之间联系的认知,影响其治理行动,进而推动不同议题的协同治理。

协同治理的实现包括两个基本条件,分别是问题领域的相关性和治理机制的关联性。^③这意味着,首先,问题本身的关联性需要以科学认可为基础;其次,全球层面协同治理的实现要求国际社会对协同治理的必要性具有共同

① 汤伟:《气候机制的复杂化和中国的应对》,《国际展望》2018年第6期,第142页。

② 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45页。

③ 董亮:《协同治理:2030年可持续发展议程与应对气候变化的国际制度分析》,《中国人口·资源与环境》2020年第4期,第17页。

认知；再次，决策者对于不同议题的政策安排和规则设计需要得到有效协调，进而实现治理行动的协同。

本文尤其关注国际组织通过塑造议题联系影响国家行为体政策偏好，推动议题治理协同，参与全球治理的角色。这是因为，首先，国际组织的国际权威和组织资源通常远超其他非国家行为体，包括具有制定对相关国家具有约束力的规则的能力，因而对国家行为体的政策偏好和治理行动具有比其他治理主体更大的影响力。^① 其次，国际组织具有自主性，在全球治理中往往能超越某一国家的议程偏好，通过特定方式塑造全球议程和全球性问题的治理框架，引导其他治理主体形成该组织期待的政策偏好。^② 再次，国际组织是在跨国问题治理中应运而生的行为体，通常扮演着协调不同问题治理机制的核心角色，因此在实现协同治理的过程中往往发挥着中枢作用。

（二）基于国际组织自主性理论的分析框架

有关国际组织自主性的理论为我们理解国际组织通过塑造议题联系施加自主性影响以促进协同治理的行为提供了思路。该理论将国际组织视为具有自主性的行为体，具有自身的组织偏好。尽管不同学者对国际组织自主性行为的定义有所差异，但对国际组织能利用其资源和权威塑造决策者偏好，并在特定治理议程中发挥自主性影响这一判断已形成共识。通过塑造议题联系推动协同治理是国际组织推动决策者实现政策协同的重要策略，因此，我们可以将其视为国际组织发挥自主性的一种方式，并进行动因、路径和影响方面的分析。

第一，针对国际组织塑造议题联系的动因，委托—代理理论（principal-agent theory）认为国际组织是具有自身机构利益的行为体，^③ 通过塑造特定问题与该组织所关注的问题领域的联系，能够实现授权范围的扩

① Yoram Z. Haftel and Tobias Lenz, "Measuring Institutional Overlap in Global Governance," *The Review of International Organizations*, March 29, 2021, p. 4, <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11558-021-09415-3>.

② Christoph Knill, Louisa Bayerlein, Jan Enkler, and Stephan Grohs, "Bureaucratic Influence and Administrative Styles in International Organizations," *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 83-106.

③ 刘宏松：《国际组织的自主性行为：两种理论视角及其比较》，《外交评论（外交学院学报）》2006年第3期，第109页。

张，同时能获得更大的自主行动空间。此外，当特定问题在国际议程中具有较高可见度时，往往能为国际组织吸引更多的治理资源，进而使其在国际事务中具有更大的自主影响力。社会学制度主义认为，国际组织是具有自身独立利益的行为体，其组织内部官僚文化会影响国际组织的自主性行动。^① 当国际组织官员组成具有多元化背景时，该组织一定程度上将更加倾向于在议题重叠领域发挥自主性影响。弗兰克·比尔曼(Frank Biermann)和伯恩德·西本胡纳(Bernd Siebenhüner)等人则认为，国际组织更倾向于解决政治问题，而不是增强自身的权力。^② 有学者基于这一认识将国际组织的自主性定义为“基于其政策偏好调动权威和资源，寻求对特定议题政策结果施加影响的倾向”^③，倾向于将国际组织塑造议题联系的动因与追求治理目标联系在一起。上述分析也提示我们，需要基于具体案例的实际情况来对动因进行分析。

第二，国际组织通过塑造议题联系来施加影响的行动路径与其权威来源密切相关。在全球治理中，国际组织的权威来源于其他治理主体对其行动的认可与接受。^④ 因此，国际组织才能影响主权国家的政策偏好，在全球治理中扮演重要角色。沃尔夫冈·奥伯加塞尔(Wolfgang Obergassel)等认为，国际组织具有发出指导信号、制定规则和标准、提供实施手段等关键治理职能，这同时也是其塑造全球议程、发挥自主性影响的行为路径。^⑤

本文基于国际组织权威的来源将其塑造议题联系、促进协同治理的影响路径整合为认知塑造、信号引导、规则设计、行动支持四种行动路径。首先，

① Michael Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, p. 705.

② Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, “The Role and Relevance of International Bureaucracies: Setting the Stage,” in Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, eds., *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge: MIT Press, 2009, p. 8.

③ 周逸江：《国际组织自主性与全球气候治理中的联合国——聚焦 2019 年联合国气候行动峰会》，《国际论坛》2020 年第 5 期，第 80 页。

④ Deborah D. Avant, Martha Finnemore, and Susan K. Sell, “Who Governs the Globe,” in Deborah D. Avant, Martha Finnemore, and Susan K. Sell, eds., *Who Governs the Globe*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 9-11.

⑤ Wolfgang Obergassel, Lukas Hermwille, and Sebastian Oberthür, “Harnessing International Climate Governance to Drive a Sustainable Recovery from the COVID-19 Pandemic,” *Climate Policy*, 2020, pp. 1-9.

专家权威塑造了国际组织的认知影响力。国际组织汇集了大量多学科的专家、人才，能针对议题联系进行科学、专业的论证，在特定领域具有较高的专业技术水平，进而能够通过平台建设推动国际社会进行广泛的政策探讨，影响决策者和众多治理主体的认知和治理思路。^① 其次，国际组织通常致力于实现国际社会的共同利益，具有道义性权威。其行为和表态通常对国际社会具有正面号召力，因而在议题重叠领域能够向国际社会传递协同治理的政策导向信号，塑造国际社会对议题相关性的认知。^② 再次，国际组织实现特定目标的方式通常以规则为基础，享有理性法律权威。其在治理规则设计方面的努力能够以强制或软性的方式塑造特定行为体的行动，从而能够更直接地影响各国政策，推动政策协同的实现。最后，国际组织通常被视为接受成员国委托执行特定事项的代理人，这也是其授予性权威的基础。^③ 国际组织因此有权对各国的治理行为进行评估和监督，进而可针对国家需求提供相应的行动支持，促进各国之间的技术转让和资金援助，推进协同治理行动和提升治理成效。^④

第三，对国际组织行为影响的评估应基于其行动目标对实际行动的可观测结果的分析。针对如何衡量国际组织的自主性影响，有学者区分了三种评估层次，分别是产出（output），即国际组织的实际活动；结果（outcome），即行为体行为的变化；影响（impact），即因行为体行为的变化而引起的经济、社会或生态方面的变化。^⑤ 产出指标虽然较易衡量，但很大程度上与行为路径的内容有所交叉，且无法反映国际组织的自主性行为对特定行为体施加的影响。以影响为评估指标则难度过大，内容过于宽泛，且很难直接将行

① 周逸江：《塑造全球治理议程：国际组织自主性的行动逻辑——以 UNFCCC 秘书处为例》，《外交评论（外交学院学报）》2021年第1期，第133页。

② Xinyuan Dai, "Global Regime and National Change," *Climate Policy*, Vol. 10, No. 6, 2010, p. 68.

③ Michael Barnett and Martha Finnemore, "The Power of Liberal International Organizations," in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 172.

④ Abram Chayes, Antonia Handler Chayes, "On Compliance," *International Organization*, Vol. 47, No. 2, 1993, p. 195.

⑤ Frank Biermann, et al., "Studying the Influence of International Bureaucracies: A Conceptual Framework," in Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, eds., *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*, 2009, p. 41.

为体行为的变化归因于国际组织的影响。考虑到国际组织的行动目标在于促进决策者正视议题联系，实现协同治理，因此，本文的自主性行为结果评估将关注国家行为体的政策是否体现重叠议题领域治理的政策协同。当然，主权国家的政策制定受多种因素的影响，通常并不具备明确和可量化评价体系的操作环境；同时，政策制定程序的差异也会导致政策结果可能因评估时间不同而存在差异。因此，对结果的评估主要在于呈现一种总体趋势。

本文将基于这一分析框架，以疫情后经济复苏和全球气候治理议程的关联性作为分析起点，首先对国际组织自疫情以来塑造两议题联系的行为进行案例分析，然后根据各国经济复苏政策和气候政策制定情况对议题协同治理水平进行评估，再以此为基础讨论国际组织在全球治理中的角色。由于国际组织寻求推动议题协同治理的努力具有普遍性，因此本文对国际组织角色的分析并不着眼于某一组织，而是通过对以经济治理和气候治理职能为主的两类国际组织行为的分析，阐释国际组织参与全球治理的自主性行动逻辑。

二、议题联系基础：经济复苏与全球气候治理议程的交织

突如其来的新冠肺炎疫情使全球经济陷入困境，制造业发展低迷，金融市场波动频繁，能源安全和粮食供应问题凸显。^①当前，实现经济复苏正成为各国的优先事项。疫情暴露了世界经济发展的诸多问题，因此，推动实现更具韧性的经济复苏，使经济体系转变为一个繁荣、包容、低碳、降低未来危机、风险的系统。同时，气候变化风险并未因疫情而有所减弱。根据“气候行动追踪”（Climate Action Tracker）对各国国家自主贡献（National Determined Contributions, NDC）承诺的监测，极端的情况可能是到2100年全球升温3.3摄氏度，无法实现《巴黎协定》设定的长期目标，而且部分国家的NDC实施处于滞后状态。^②根据世界资源研究所的分析，为了实现将温度上升控制在1.5摄氏度的目标，世界需要将利用可再生能源和淘汰煤炭

^① 李巍、宋亦明：《疫情阴影下的危机应对：2020年中国经济外交形势分析》，《战略决策研究》2021年第3期，第4—10页。

^② Climate Action Tracker, <https://climateactiontracker.org/>.

发电的速度都提高6倍，将向电动汽车过渡的速度提高22倍，并立即停止砍伐森林；若确能如此，到2030年或将产生不少于26万亿美元的直接经济收益。^①因此，疫情后经济复苏与全球气候治理议程的关联性不容忽视，这也是国际组织得以从认知和实践层面塑造议题联系、推动协同治理的基础。

第一，经济复苏与气候变化互动关系突出。首先，气候治理状况深刻影响和塑造着人类生存、发展的条件，进而决定着经济发展的物质基础。与气候相关的自然环境、生产条件、人类健康等多方面因素影响着人类社会，遭遇较大气候风险的地区往往在疫情后的经济复苏中面临更多障碍，经济恢复相对迟缓，这又将反过来阻碍气候治理的推进。其次，全球经济复苏政策选项与温室气体排放水平息息相关，选择不可持续的高排放经济政策将加剧气候变化问题的影响，使全球气候治理进程面临困难局面。国际气候合作受挫将进一步威胁全球化时代的国际经济互动，无法为疫情后经济复苏提供积极的国际环境。因此，全球气候治理机制需要重视疫情后经济复苏的需求，经济政策制定也应充分考虑与气候政策之间的协同，避免气候治理与经济发展相互掣肘。

第二，疫情后经济复苏与全球气候治理议程在时间上的同步性。经济复苏关乎各国人民生计和社会稳定，疫情对各国经济造成的冲击以及引发的社会各界对国家经济建设的反思，将使经济复苏议程在未来较长时期内持续占据全球和各国国内政治的核心地位。而在全球气候治理进程方面，根据《巴黎协定》，要定期对各国减排承诺的落实情况进行盘点。2021年举行评估各国自主贡献和全球长期减排目标落实情况的第一次缔约方大会，这意味着气候治理将开启以行动而非协议谈判为核心的治理进程，进而要求国家行为体切实履行《巴黎协定》及其实施细则规定的各项义务。^②由此可见，疫情后经济重建将与气候治理的行动阶段重叠，能否实现经济复苏和低碳可持续发展，将对全球温度控制目标的实现产生决定性影响。

^① “State of Climate Action: Assessing Progress Toward 2030 and 2050,” World Resources Institute, November 19, 2020, <https://www.wri.org/research/state-climate-action-assessing-progress-toward-2030-and-2050>.

^② 李慧明：《全球气候治理的“行动转向”与中国的战略选择》，《国际观察》2020年第3期，第57页。

第三，绿色经济模式下的发展和现有资金与技术支持机制为疫情后经济复苏与气候变化冲突领域协同治理的实现提供可能。根据各国经济复苏政策与气候治理目标协调与否，可以分为两种不同的经济复苏路径。推动高排放、高污染的传统能源密集型和劳动力密集型产业发展固然能在较短时间内缓解就业压力，从统计数据上创造经济复苏的乐观局面，但是这种不可持续的经济增长模式无疑将对国家经济体系的健康运行和产业升级造成不利影响。而伴随着国际社会对可持续发展模式的广泛认可，绿色技术在各国的政策推动和资金支持下实现了诸多突破，并形成了良性发展局面。因此，与气候治理目标相协调的经济复苏路径有利于实现经济可持续发展。全球气候治理体系下的气候融资机制和技术促进机制也对推动发展中国家的国家能力建设和提升可持续发展能力给予了充分重视。因此，在当前技术条件和相关机制的支持下，经济复苏政策有望实现与气候政策的协同。

由此可见，实现经济复苏与气候变化治理的协同，具有议程上的紧迫性、必要性和可能性。这为国际组织通过议题联系策略影响各国政策偏好的行动奠定了基础。

三、国际组织在疫情后经济复苏与气候变化协同治理中的角色

在应对气候变化成为国际社会公认的时代使命的背景下，国际组织在寻求避免经济复苏政策危害气候治理进程、实现各国政策在两大议题协同上展现了高度一致性。为了更清晰地讨论国际组织如何促进自身治理领域与其他议题领域的协同治理，本节将首先区分国际组织的主要治理职能，将其分为以经济治理职能为主和以气候治理职能为主的两类组织，进而基于上文的分析框架，对其如何塑造议题联系以影响决策者政策偏好的行为进行讨论。

（一）以经济治理职能为主的国际组织

自疫情发生以来，世界银行、国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）等在全球经济治理中扮演重要角色的国际组织以实现经济复苏为核心目标，寻求通过塑造议题联系，引导经济政策制定与气候治理

的政策一致，进而促进全球经济复苏与气候治理的政策协同（见表 1）。

表 1 两类国际组织推动协同治理的行为路径特点对比

	两类国际组织	
	以经济治理职能为主的国际组织	以气候治理职能为主的国际组织
认知塑造	主要关注经济复苏政策如何将气候治理目标纳入考量范围	主要关注气候行动在促进经济复苏中的作用
信号引导	强调经济复苏政策不应与气候行动相悖，而应致力于绿色复苏	强调制定与气候治理目标一致的经济复苏政策的必要性与紧迫性
规则设计	推动决策者将气候治理规则要求纳入经济刺激政策和计划的评估指标之中	规则设计的重点在于如何促进经济复苏政策与《巴黎协定》及其相关协议的要求相一致
行动支持	主要通过增加气候相关的资金投入，引导资本流动与气候治理目标相一致	注重利用 UNFCCC 框架下的资金和技术机制支持各国实现气候友好型经济重建

资料来源：作者自制。

第一，在认知层面，鉴于此次疫情对经济的冲击前所未有，对于在保障经济有效恢复的同时如何促进气候治理，国际社会仍处于广泛讨论之中。此类国际组织以推动相关政策的讨论为核心，为各国经济复苏政策制定提供决策参考。基于对疫情与气候危机应对关系的反思，世界银行于 2020 年 6 月发布的《新冠疫情使气候适应投资的紧迫性空前凸显》报告指出，随着各国经济开始复苏进程，必须专注于建立气候适应能力、预测未来风险、降低脆弱性和促进共同繁荣。该报告从投资的角度提出了帮助各国从临时响应转向系统构建复原力的核心要点。首先，各国需要就气候适应力和复原力建设的相关政策达成政治共识；其次，各国应确立其短期、中期和长期需求的适应

性投资计划；再次，促进包容性发展；最后，政策和投资计划需要打破部门藩篱，帮助各国应对多部门特别是跨部门的挑战。^① OECD 的政策报告《更好地重建：实现疫情后可持续和有韧性的经济复苏》提出，为使疫情后经济复苏具有持久性和弹性，复苏政策中对相关复苏方案的评估需要考虑是否与长期减排目标保持一致、对气候影响的弹性、减缓生物多样性丧失和增加供应链的循环性。^② OECD 发布的另一份政策文件《COVID-19 与东欧、高加索和中亚国家经济的绿色复苏》则分析了 11 个东欧、高加索和中亚国家的经济复苏措施在推动向更绿色、更具气候适应力和低碳经济转型的潜力，进而提出了如何确保政府将支持经济复苏的努力与其在气候变化、生物多样性和更广泛的环境保护方面的目标保持一致的政策建议。^③

第二，在疫情的阴影下，国际组织对应对气候变化紧迫性的强调向国际社会传递了重要信号，即气候危机的严峻性使得经济复苏政策不应与气候行动相悖，而应致力于绿色复苏。世界银行和 IMF2021 年春季会议表达了对贫困和不平等加剧、气候变化和其他全球挑战加剧的担忧，同时强调了实现绿色、有韧性和包容性发展的紧迫性和必要性。^④ IMF 副总裁张涛关于疫情和气候变化危机的讲话指出，两场危机显然是相互关联的，“现在做出的经济政策决定的规模和性质将对未来的气候结果产生至关重要的影响，”因此，疫情事实上增加了解决气候问题的紧迫性；要使疫情发生后的经济复苏可持

① Arame Tall, “Coronavirus Makes Investing in Climate Adaptation More Urgent than Ever,” World Bank Blogs, June 10, 2020, <https://blogs.worldbank.org/climatechange/coronavirus-makes-investing-climate-adaptation-more-urgent-ever>.

② OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), “Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19,” OECD, June 5, 2020, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-back-better-a-sustainable-resilient-recovery-after-covid-19-52b869f5/>.

③ “COVID-19 and Greening the Economies of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia,” OECD, February 17, 2021, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-greening-the-economies-of-eastern-europe-the-caucasus-and-central-asia-40f4d34f/>.

④ International Institute for Sustainable Development (IISD), “World Bank/IMF Spring Meetings Call for Green, Inclusive Recovery from COVID-19,” IISD, May 5, 2021, <https://sdg.iisd.org/news/world-bankimf-spring-meetings-call-for-green-inclusive-recovery-from-covid-19/>.

续，国际社会应竭尽全力促进绿色复苏。^① OECD 秘书长安赫尔·古里亚（Angel Gurría）也强调经济刺激计划应当与应对气候变化的政策保持一致，经济复苏行动应当与气候行动进行整合，推动更具韧性的全球经济发展。^②

第三，以经济治理为重心的国际组织的规则设计路径集中体现为将气候治理规则的要求纳入经济刺激政策和计划的评估指标之中，以保障经济复苏政策同时服务于气候治理。对于如何平衡气候治理的相关项目计划与经济复苏政策，世界银行提出的绿色刺激框架（Green Stimulus Framework）认为，对于各国而言，国家或部门总体规划中都应包括气候变化适应计划和《巴黎协定》的 NDC 等已确定的项目，通过考虑各种时间和部门因素，根据项目能够刺激需求的潜力进行评估，进而确定是否实施以及是否优先实施特定气候治理项目，以同时服务于经济复苏和气候治理的双重目标（见表 2）。^③ 为满足宏观经济和金融政策分析中对数据日益增长的需求，IMF 也发起了一项国际统计倡议，以促进减缓和适应气候变化。“气候变化指标仪表盘”（Climate Change Indicators Dashboard）汇集了多种类型的实验性气候变化指标，以便比较不同国家的状况。^④

表 1 绿色刺激框架

短期刺激和创造就业	创造的就业机会数量
机会的好处	与当地技能的契合度

① Tao Zhang, “Opening Remarks-COVID-19: Opportunities for a Green Recovery,” Organization for Security and Cooperation in Europe, Parliamentary Web Dialogue, May 22, 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/22/sp052220-opening-remark-zhang>.

② “An Inclusive, Green Recovery is Possible: The Time to Act is Now,” OECD Statement, April 22, 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131293-wp41ole2c5&title=An-inclusive-green-recovery-is-possible-The-time-to-act-is-now&_ga=2.264130636.1710271694.1627800470-51497091.1625570205.

③ Stéphane Hallegatte, Stephen Hammer, “Thinking Ahead: For a Sustainable Recovery from COVID-19 (Coronavirus),” World Bank, March 30, 2020, <https://blogs.worldbank.org/climatechange/thinking-ahead-sustainable-recovery-covid-19-coronavirus>.

④ “World Bank/IMF Spring Meetings Call for Green, Inclusive Recovery from COVID-19,” IISD, May 5, 2021, <http://sdg.iisd.org/news/world-bankimf-spring-meetings-call-for-green-inclusive-recovery-from-covid-19/>.

	项目所需原料来源（国内供应/进口）
中期增长收益	项目的及时性
	维护成本的影响
	建设结束后创造的永久性工作岗位数量
	动员的私人投资水平
长期可持续性和对脱碳的贡献	评估国家当前和未来的排放变动情况
	保护当地生态系统和生物多样性
	对长期增长潜力的影响

资料来源：作者根据世界银行文件整理。

第四，在行动支持层面，以经济治理为核心使命的国际组织主要通过增加与气候治理相关的资金投入，引导资本流动与气候治理目标相一致，促进经济复苏与气候治理协同。根据“气候政策倡议”（Climate Policy Initiative, CPI）发布的《2019 全球气候资金展望》（Global Landscape of Climate Finance 2019），受全球经济增长放缓的影响，2018 年全球气候融资下降 11%，远未达到实现温升 1.5 摄氏度目标的治理资源投入要求。突如其来的疫情则使本已存在巨大资金缺口的全球气候治理更加捉襟见肘，治理进程的有效推进在资金受限的情况下障碍重重。^① 作为对发展中国家气候投资的最大多边来源，世界银行在疫情发生后的相关气候援助政策备受关注。2021 年 6 月，世界银行公布的《2021—2025 年气候变化行动计划》将其工作范围从投资绿色项目扩大到帮助各国充分整合气候和发展目标，通过向发展中国家提供创纪录的气候融资以减少排放，同时引导资金流动与《巴黎协定》的目标保持一致，促进疫情后经济复苏，进而实现可持续性发展。该行动计划的主要亮点包括大幅增加气候融资，加强对各国根据《巴黎协定》实施和修订其 NDC 及长期战略的支持，为气候行动动员私人资本，推动关键部门应对气

^① Climate Policy Initiative (CPI), “Global Landscape of Climate Finance 2019,” CPI, November 7, 2019, <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>.

候变化，实现有弹性的低碳发展。^①

（二）以气候治理职能为主的国际组织

《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）框架下包括绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）等在内的国际组织推动和采取的大量行动，致力于通过塑造气候治理与经济复苏的议题联系，强调气候行动对于经济复苏的促进作用，避免国家层面经济政策威胁全球气候治理进程。

第一，在认知层面，此类国际组织着力引导国际社会对疫情与气候变化危机的关系和气候行动在促进经济复苏中积极作用的讨论，通过塑造与当前全球优先议题的联系以保持气候议题在国际议程中的重要性，使气候治理与经济复苏议程的协同治理成为国际共识。

自疫情发生以来，UNFCCC 框架下大量国际会议和活动围绕全球气候治理进程以及疫情背景下如何通过气候议程相关的行动促进各国经济复苏展开，保持了国际社会对于气候问题的关注，并推动了疫情影响下气候治理进程的发展。2020年5月，联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会、环境规划署和位于巴拿马的UNFCCC地区合作中心共同组织了“气候行动在疫情复苏中的作用”网络研讨会，旨在促进这些国家在疫情下的经济复苏。^② 2020年11月的“奔向零碳”对话（Race to Zero Dialogues）则在全球层面就如何推动缓解气候变化所需的系统转型并构建恢复能力发起讨论，汇集了许多国家元首、部长、州长、市长、企业首席执行官等众多有影响的人物，两周内举办了近百场线上活动。在此次活动中，还发起了气候行动路径（Climate Action Pathway）活动，活动路线图提出了到2050年实现全球升温控制在1.5摄氏度目标情况下的部门愿景，并列出了实现这一目标所需的行动。^③ 此外，2021年1月，由荷兰主办的线上气候适应峰会汇集了30多个国家的领导人、

① “World Bank Group Increases Support for Climate Action in Developing Countries,” World Bank, June 22, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/22/world-bank-group-increases-support-for-climate-action-in-developing-countries>.

② “The Role of Climate Action in the COVID-19 Recovery,” UNFCCC, May 22, 2020, <https://unfccc.int/event/the-role-of-climate-action-in-the-covid-19-recovery>.

③ “UN Climate Action Pathways Map Route from Covid-19 Recovery to Resilient, Net Zero Economy,” UNFCCC, November 9, 2020, <https://unfccc.int/news/un-climate-action-pathways-map-route-from-covid-19-recovery-to-resilient-net-zero-economy>.

50 多位部长、50 多个国际组织，还有科学家、私营部门、民间社会和青年代表以及 18 500 多名注册参与者，他们在 27 个不同的会议上分享知识、推动议程和行动走向气候适应型未来。会议最终形成了适应行动议程（Adaptation Action Agenda）。^①

第二，在信号引导层面，此类国际组织一方面通过领导人在国际平台上的表态来强调制定与气候治理目标相一致的经济复苏政策的必要性与紧迫性，另一方面通过展示将气候行动纳入经济复苏政策的范例，提出相应的政策行动方向，使决策者通过政策制定实现对气候治理目标的充分整合。

在 2020 年 UNFCCC 框架下“关于适应的技术专家会议”（technical expert meeting on adaptation）上，专家们在反思疫情与气候危机相似之处的同时指出，应致力于公正、绿色和有弹性的恢复，并确保经济复苏以本土驱动、具有包容性和针对性的方式促进气候适应。^② 此外，UNFCCC 秘书处还支持日本政府推出关于实现从疫情中可持续和有弹性恢复的新在线平台，名为“重新设计 2020”（Platform for Redesign 2020），它展示了各国在寻求疫情后复苏的背景下规划和实施的气候和其他环境政策和行动，有助于为实现绿色复苏的政策制定提供参考。^③

第三，以气候治理职能为主的国际组织所提出的规则设计的内容重点是如何促进经济复苏政策与《巴黎协定》及其相关协议要求相一致。在第 22 次缔约方大会上推出的气候赋能行动（Action for Climate Empowerment,

^① CAS 2021, CAS 2021 and beyond Climate Adaptation Summit 2021, January 25-26, <https://www.cas2021.com/>.

^② UNFCCC 秘书处执行秘书帕特里夏·埃斯皮诺萨（Patricia Espinosa）在多个重要国际场合强调了气候治理在疫情后时代的重要性。参见：UNFCCC Secretariat, “Opportunities and Options for Enhancing Adaptation Action Through Education and Training, and Public and Youth Participation,” UNFCCC, FCCC/TP/2021/1, March 2, 2021, p23, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/tp2021_01.pdf; “Support Grows for a ‘Better Recovery’ from COVID-19,” Klimapolitik, May 4, 2020, <https://klimapolitik.com.mx/2020/05/04/support-grows-for-a-better-recovery-from-covid-19/>; UN Climate Speech, “An Economic Recovery That Builds a Greener Future,” UN, July 13, 2020, <https://unfccc.int/news/an-economic-recovery-that-builds-a-greener-future>.

^③ UN Climate Press Release, “New Online Platform Is Key Resource for Green Recovery Measures, NDCs,” UN, September 3, 2020, <https://unfccc.int/news/new-online-platform-is-key-resource-for-green-recovery-measures-ndcs>.

ACE)所提供的框架同样适用于应对当前气候变化和疫情后经济复苏等多重挑战。^① 该框架基于各国情况,为在国家层面战略性和系统地实施 ACE 活动提供了一种灵活和分阶段的方法。制定国家 ACE 战略,可为各国提供系统评估现有活动、找出差距、确定行动优先顺序、制定目标的机会,可确定跟踪和衡量进展的关键指标。^② 这为疫情后在经济复苏政策制定中充分纳入气候应对要素提供了指南。此外,GCF 正在采取一系列适应性措施来应对疫情所带来的消极影响,其中包括一套旨在促进绿色弹性恢复措施的规划指南。^③ 考虑到 GCF 是实施全球气候治理项目最主要的多边基金,其项目调整的安排将对不少国家制定和执行经济复苏政策产生实质性影响。

第四,在行动支持方面,此类国际组织致力于利用 UNFCCC 框架下的资金和技术机制支持各国实现气候友好型经济重建,使各国在关注经济建设的同时继续实施较大力度的自主减排计划。

鉴于《巴黎协定》规定缔约方定期提交更新的气候行动计划或 NDC,各国当前正在准备的新内容必然受到本国疫情应对状况的影响,其中包括国内预算资源的可用性、国民经济增长目标、疫情下国际气候融资情况等因素。对于受疫情冲击较大的国家尤其是发展中国家而言,NDC 的强化很可能以气候资金和技术支持为前提,这意味着《巴黎协定》下的技术机制在支持各国实现绿色、可持续经济复苏中将发挥重要作用。

事实上,自疫情发生以来,这一机制下的技术执行委员会(Technology Executive Committee, TEC)和气候技术中心与网络(Climate Technology Centre and Network, CTCN)两个机构仍在定期评估包括 NDC 在内的诸多活

① UNFCCC Subsidiary Body for Implementation (SBI), “The 8th Dialogue on Action for Climate Empowerment,” UNFCCC, FCCC/SBI/2021/1, 2021, p. 4, <https://undocs.org/FCCC/SBI/2021/1>.

② UNESCO and UNFCCC, “Action for Climate Empowerment: Guidelines for Accelerating Solutions Through Education, Training and Public Awareness,” UNFCCC, 2016, https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/education_and_outreach/application/pdf/action_for_climate_empowerment_guidelines.pdf.

③ Green Climate Fund (GCF), “Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties,” FCCC/CP/2020/5, GCF, March 24, 2020, p. 5, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2020_05E.pdf.

动的执行情况。此外，它们还在筹备加强与国家指派实体的接触，并根据各自的职能促进和支持绿色恢复工作。^① 同时，巴黎能力建设委员会（Paris Committee on Capacity-Building, PCCB）与适应基金（Adaptation Fund）、联合国开发计划署、联合国环境规划署—丹麦技术大学伙伴关系共同组织了一系列名为“为更好重建提供能力建设动力”的线上活动，试图从能力建设维度服务于全球经济绿色复苏的需求。^② 此外，为回应疫情之下的国家能力建设需要，GCF 的董事会批准了 2020 年和 2021 年工作计划和预算，将修订后的准备和筹备支持计划（Readiness and Preparatory Support Programme）战略与 GCF 第一次正式增资时期保持一致，使各国能够快速获取资源，以制定气候弹性恢复战略，有效应对疫情。^③

四、国际组织在推进议题协同治理中的角色评估与展望

自疫情发生以来，国际组织推动议题协同治理的行动具有较高透明度，对于其角色的评估，可基于当前国际社会和各国政策表态及制定情况的相关资料，从认知和实践两个层面展开。值得注意的是，由于各国疫苗接种进度和疫情控制情况的差异，相关政策响应可能存在滞后的情况，因此评估结果仅能体现当前水平。但对于国际组织而言，推进两议题的协同治理是其较长时期的重要课题，思考如何进一步发挥国际组织的建设性作用对于治理目标的实现和治理权威的重建十分必要。对于中国而言，如何借助国际组织推动全球经济复苏和气候治理进程，同时提升自身参与全球治理的水平，也是当前不容回避的重要议题。

① UNFCCC Secretariat, “Joint Annual Report of the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network for 2020,” FCCC/SB/2020/4, UNFCCC, January 9, 2021, p. 6, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2020_04_adv.pdf.

② UNFCCC Secretariat, “Summary of Cooperative Activities with United Nations Entities and Other International Organizations that Contribute to the Work under the Convention,” FCCC/SBSTA/2021/INF.1, UNFCCC, May 21, 2021, p.11, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbsta2021_inf01.pdf.

③ Green Climate Fund (GCF), “Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties,” p. 1.

（一）评估

国际组织塑造议题联系的努力包括认知和实践两个层面。从认知层面来看，实现两议题的协同治理已成为全球共识，但国际机制和国内政策的协同仍显不足，导致实践层面的协同治理成效不明显。

从 2020 年气候雄心峰会上一些国家领导人的表态可以看到，气候治理议题在各国着力进行经济重建的背景之下仍然受到广泛关注，实现气候治理与经济复苏议题的协同治理已成为国际共识。在峰会上，法国总统马克龙呼吁欧盟采取一致行动，借助经济复苏计划促进绿色发展，落实《巴黎协定》；时任德国总理默克尔表示德国将再次增加气候变化相关预算，和世界银行等伙伴合作支持发展中国家实现绿色复苏；欧盟委员会主席冯德莱恩强调，发达国家应帮助发展中国家在保持经济发展的同时实现减排。然而，尽管峰会上大多数领导人都强调了经济复苏与气候行动之间的重要联系，但从政策行动层面实现两者协同治理的案例尚不多见；此外，峰会上积极提出以资金支持发展中国家实现气候适应型经济转型的主要经济体也屈指可数。^①

从各国的政策实践来看，尽管 2020 年世界各国政府公布的与复苏相关的支出共约 14.6 万亿美元，^② 但是其中仅有 3 410 亿美元属于绿色项目，而且集中在少数高收入国家。同时，一些主要经济体实施的大部分经济刺激政策对气候、可持续性和韧性的关注仍十分有限。^③ 世界上许多国家仍在优先

① Taryn Fransen et al., “Outcomes and Next Steps from the Climate Ambition Summit,” World Resources Institute, December 17, 2020, <https://www.wri.org/insights/outcomes-and-next-steps-climate-ambition-summit>.

② UNEP, “Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways for Inclusive Green Recovery Spending,” March 10, 2021, <https://www.unep.org/resources/publication/are-we-building-back-better-evidence-2020-and-pathways-inclusive-green>; 艾伦·麦克阿瑟基金会：《循环经济：具有变革性的疫情后复苏战略》，2020 年，第 7 页，<https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/%E5%BE%AA%E7%8E%AF%E7%BB%8F%E6%B5%8E-%E5%85%B7%E6%9C%89%E5%8F%98%E9%9D%A9%E6%80%A7%E7%9A%84%E7%96%AB%E6%83%85%E5%90%8E%E5%A4%8D%E8%8B%8F%E6%88%98%E7%95%A51219.pdf>.

③ Cameron Hepburn, Brian O’Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz, and Dimitri Zenghelis, “Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?” Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, Working Paper No. 20-02, ISSN 2732-4214, May 4, 2020, p. 6, <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>.

考虑“棕色”刺激方案而非“绿色”刺激方案，只有少数欧盟成员国、英国和加拿大附加了一些条件，以确保刺激方案有助于实现更可持续发展。^①由此可见，国内政策对于经济复苏和气候治理的整合仍显不足，如何在规则制定层面推进两议题协同，如何从行动措施层面考虑气候治理目标和经济复苏目标的协同，仍需要国际组织进一步动员和支持。

（二）落实与行动

尽管疫情使大多数国家更多地回归对本国事务的关注，全球治理议题在各国政治议程中的优先地位相对下降，但是国际组织的动员能力和对国际议程的塑造能力仍不容小觑。从当前情况来看，国际组织推动议题协同的努力方向既应继续保持对国际社会认知的积极塑造，凝聚共识，也应从规则设计和行动支持层面推动各国实现两议题在国内规划和政策等方面的整合，并为相关政策的实施提供资金和技术支持。

国际组织应当充分利用自身的认知影响力，召集相关领域的专家团队针对经济复苏与气候治理的议题联系展开科学论证，并就如何从政策制定层面实现议题协同治理提示方向，进一步推动治理主体和国际社会加深对两议题联系必要性和紧迫性的认知。^②

行动层面的成果主要受相关规则缺位、各国实力和所处疫情阶段不同的限制，^③因此，国际组织应当在国际谈判中发挥积极作用，引导各方将两议题的治理目标充分纳入相关规则制定的考量中。同时，在跨国项目的实施中，应充分落实体现两者协同的行为标准，推动各国接受和采纳这些标准。此外，在全球性问题上，不同国家遭受消极影响的程度有所差异，采取特定行动应对风险的能力也各有不同。对于治理能力相对较弱的国家而言，国际组织应积极提供并动员其他国家提供相应的技术和资金支持。在帮助这些国家实现

① Sustainability Trends Report 2020, <https://str2020.generationim.com/chapters/introduction>.

② Frank Biermann and Bernd Siebenhüner, “Problem Solving by International Bureaucracies: The Influence of International Secretariats on World Politics,” in Bob Reinalda, ed., *Routledge Handbook of International Organization*, Abingdon: Routledge, 2013, p. 150.

③ 耿楠：《G20 框架下的疫情应对与全球治理合作》，《国际经济合作》2020 年第 4 期，第 43 页。

经济重建的同时,使它们积极参与全球气候治理,提升国家经济体系的韧性,进而有效推动全球治理目标的实现。

(三) 中国的应对策略

尽管突如其来的疫情使全球气候治理在短期内受到挫折,但国际社会普遍认为,实现疫情后经济复苏和气候变化的治理协同将有望成为全球气候治理实现突破性进展和全球经济转型的重要契机。^① 疫情一方面使中国面临的国际环境更为严峻,另一方面也产生了应对新形势的需求。那么,借助国际组织在全球治理中的重要地位,中国在助力全球经济复苏和推动气候治理进程中应该采取以下行动。首先,一个国家参与全球治理的能力和影响力本质上依托于国内治理实践,因此,中国应制定气候治理与经济复苏协同的国家战略。同时,积极在国际组织相关平台上分享国内经济建设经验,推动全球气候治理进程与疫情后经济复苏相协调。其次,制度竞争的核心在于制度设计领导权,^② 国际组织是塑造全球治理规则的重要平台和行为体,增强在疫情后经济复苏国际规则设计中的影响力,对于提升中国对全球气候和经济治理的参与水平具有重要作用。再次,鉴于当前尚有较多国家无法实现经济复苏与气候治理平衡的主要原因仍然是能力短板,中国可充分发挥技术、资金和机制建设的优势,积极参与国际组织的相关项目,将提升受援国气候韧性与经济发展的目标相融合。另外,积极参与国际组织对于塑造中国积极承担国际责任,支持全球治理议程的国家形象同样具有重要意义。

[责任编辑:孙震海]

^① Johannes Urpelainen, "Global Climate and Energy Policy after the COVID-19 Pandemic: The Tug-of-War between Markets and Politics," in Hal Brands and Grancis J. Gavin, *COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2020, p. 142; and United Nations, "Secretary-General Says COVID-19 'Wake-Up Call' Demands Recovery Built on Green Economy, Marking Earth Day 2020," UN, April 20, 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20051.doc.htm>.

^② 康晓:《气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国、中国的比较》,《国际展望》2018年第2期,第111页。

ABSTRACTS

China and Climate Change Governance: A Golden Opportunity

Barry Buzan

ABSTRACT: Climate change is a threat to all of humankind, yet there is still a leadership vacuum on climate governance. But the deepening climate crisis also presents a golden opportunity for Beijing to assume the role of a global leader. China has the capacity to do it in a way that the US, Russia, India, and the EU do not. Taking swift climate action is in Beijing's interest. Greater contributions to climate governance will certainly help burnish China's global image and further prove the advantages of its political system—a long-term interest for Beijing. Positive rhetoric and robust action by China are likely to have a disproportionate effect on the rest of the world. Policy adjustment and implementation by Beijing will bring benefits to the rest of the world. Climate policy options Beijing may take in the future are not mutually exclusive. The policy shift on climate change could also be attached more firmly to the idea of sustainable development as defining China's approach to tackling the climate change threat.

KEYWORDS: climate governance, emission cut, carbon neutrality, international order, climate cooperation

Game of China-U.S. Public Diplomacy: Narrative Construction and Strategy Choice

JIN Xin and JIA Mengqian

ABSTRACT: In order to contain the continuous improvement of China's international status and influence, the United States took public diplomacy as an important part of its strategy towards China. The game of public diplomacy is

divided into narrative content and projection means. The key point of the game of public diplomacy between China and the United States is to construct and project their own public diplomacy narratives. The United States has constructed a strategic narrative with hegemonic stability theory as its internal logic. It argues that the United States is the beacon of democratic society, the defender of Western civilization, and the world leader, and justifies its hegemonic protection. Meanwhile, China has constructed a strategic narrative with "win-win cooperation" as its core idea. It argues that China is a champion of world peace, a contributor to global development, and a defender of the international order. It should work with people of all countries to safeguard world peace and promote common development. When deconstructing the opponent's strategic narrative, the United States uses "subversive deconstruction" to attack China with analogy, stigmatization, relevance and cutting, while China uses "stress deconstruction" to respond with clarification, explanation, and moral evaluation. When constructing its own strategic narrative, the United States adopts the strategies of giving legitimacy, self-serving attribution and peripheral persuasion to carry out "reinforced construction", while China adopts the strategies of strengthening legitimacy and central persuasion to carry out "remedial construction". In terms of effects, attacks of the U.S. have deepened the misunderstandings and doubts of some international publics toward China. China needs to systematically improve the ability of public diplomacy by formulating overall planning, improving strategic narrative, and enriching game strategies.

KEYWORDS: public diplomacy, narrative, China-U.S. relations, competition

Study on Securitization of People-to-people Exchange between China and U.S. in Momentous Changes

MAO Weizhun and WANG Qinlin

ABSTRACT: People-to-people exchange is an important pillar of China's foreign

affairs. However, China's people-to-people exchange has started to face more and more challenges since 2018, in which securitization become a most prominent issue. U.S. uses security-related discourses and incites the possible security shocks from China's overseas people-to-people exchange, which tries to construct China's people-to-people exchange as one kind of "existential threat". In the theoretical lens, driven by the logic of securitization, China's people-to-people exchange confronts some problems such as signal competition, spillover disfunction and limited stickiness in promoting bilateral and multilateral relations. It has been finally constructed to be a securitization system including framing structure, power relation, agents and audiences. In particular, there is a securitization system in U.S. domestic politics against China's people-to-people exchange. On the one hand, the agents are constructing a series of discourse on security by applying the speeches such as soft power, sharp power and influence activities; on the other hand, they implement some significant securitization activities by steering laws and bills, administrative orders and public opinions. All the above measures finally intensified the securitization mechanism of "Speech-Act". In view of this, China's people-to-people exchange should respond to the challenges in a systematic manner via extending new spaces, constructing new consensus, building new approaches, strengthening new systems and creating new discourses, etc.

KEYWORDS: momentous changes, securitization, people-to-people exchange, existential threat, strategic competition

The Debating Points, Theoretical Logic, and Engagement Strategies for Arms Control in Space

XU Nengwu and LONG Kun

ABSTRACT: Due to the strategic significance of space power to national security, when countries participate in the discussion and promotion of space arms control,

they often follow the logic of rational analysis, that is, they elaborate their views from the perspective of national security interests. Countries analyze and participate in space arms control from the perspective of benefit-cost calculation. Due to the differences in national strength, interests, and standing, there are many controversial issues in space arms control discussion. By examining the debating issues in space arms control, we can understand the different purposes and intentions behind the attitudes of different countries in the process of participating in space arms control. Facing up to the reality of the debate, we need to grasp the theoretical logic contained in the practice of space arms control. The characteristics of asymmetrical checks and balances in space security interaction make it possible for space arms control to advance gradually, which is conducive to maintaining strategic stability by ensuring mutual vulnerability. However, the power imbalance in space is the fundamental reason for the stagnation of space arms control. At present, the space security situation is becoming increasingly severe and complex. Some countries are competing to develop space forces and seize the leading role in international rule-making. In this context, China should work with the international community, determined to maintain existing space arms control results, make full use of the United Nations-related platforms to promote space arms control, take the Prevention of Space Weaponization and Arms Race in Outer Space as the key point, and explore other initiatives of space arms control conducive to space security.

KEYWORDS: space arms control, weaponization of space, arms race, strategic stability

“Thucydides Trap” and Sino-U.S. Space Interaction

LI Huping

ABSTRACT: The "anarchy" of space and the increasing dependence of countries on space are important reasons for China and the United States to actively

explore space. Since the establishment of diplomatic relations between China and the United States, bilateral space interaction is moving from cooperation to competition, and even to confrontation and conflict, and the risk of sliding into the space "Thucydides trap" is increasing. China and the United States need to strengthen space cooperation, advance the construction of space regulations, optimize the space security environment, and work together to overcome the "Thucydides Trap" in space. However, Sino-U.S. space security views are highly heterogeneous. The rapid growth of China's space power has caused U.S. concerns. In addition, driven by the impulse to possess space resources, the United States has significantly increased its negative perceptions of China's space development and has become more confrontational. The space security dilemma continues to intensify. The United States aims to maintain space supremacy, adheres to space unilateralism, actively builds space military alliances, exaggerates China's "space threat" theory, accelerates the process of space weaponization, and continues to increase the containment of China's space for China and the United States. Cooperation injects instability. While adhering to space multilateralism and accelerating the development of space power, China must adhere to the strategy of peaceful development in space, strengthen its peaceful diplomatic declarations in space, and increase China's right to speak in space. China should also promote the establishment of a Sino-U.S. space security dialogue mechanism and build a new Sino-U.S. space relationship, maintain and expand bilateral common interests.

KEYWORDS: Thucydides Trap, space military alliance, space hegemony, space security community

Dependent Development, Industrial Division Confinement, and the Construction of Production Chain Dominance

WANG Yuzhu and LIU Zhenkun

ABSTRACT: The dependent development theory, which dates back to the 1950s, can well explain the industrial division relation between China and external markets since China's early opening-up in 1980s. Under the traditional external circulation model, China's participation in the world economy reflects a relation of dependent development in participation of the international division of labor. With tremendous expansions of China's economic volume and growing China-U.S. economic and trade frictions, the balance of "center-periphery" relation has been changed, and which is making production chain a more politicized issue. Against the background of a new development pattern, policy design for institutional opening-up needs to fully take industrial security into consideration with a more systematic thinking and effectively break through this industrial division confinement through maintaining production chain dominance in core industries and technologies, which will finally enhance domestic industrial security. Specifically, to build a new demand-driven domestic growth model so as to better drive high-quality supply-side structural reform; to reduce the institutional cost of uncertainty through constructions of regional mechanisms in promoting a new round of production chain relocation and reduce the market dependence on developed countries; to activate the role of leading enterprises as the "chain master" in production chain integration enhancing the stability of the industrial system.

KEYWORDS: production chain, confinement, dominance, dependent development; new development

International Organizations' Role in Coordinated Governance: A Case Study of Post-Covid Economic Recovery and Climate Governance

ZHOU Yijiang

ABSTRACT: With the intertwining of global economic recovery and climate

change agenda, promotion of governance synergy between the two issues is of great significance for realizing global economic transformation and maintaining the momentum of global climate governance. However, confined to differences in pandemic situations and national power, willingness and ability to balance the priorities of the two agendas and governance resources varies among states. Therefore, analyzing the role of international organizations in promoting governance synergy is of practical significance for promoting global governance process in the post-pandemic era. This article believes that international organizations have autonomy and can mobilize their resources and authority to shape the perception of governance actors and influence policy makers' decision-making. In the governance of overlapping issues, the autonomous action path of international organizations is embodied in four aspects - cognition shaping, signal guidance, rule design, and action support. This article analyzes two types of international organizations whose main functions are economic governance and climate governance, and then evaluates the influence by policy synergy at the international and national levels. At present, the international community has reached a consensus on the need for governance synergy of the two issues at the cognitive level, while the coordination of economic recovery policies and climate governance policies at the national level is still limited. Since global economy recovery calls for governance synergy, the importance of international organizations on this issue is bound to be further highlighted.

KEYWORDS: international organization, governance synergy, global climate governance, economic recovery

國際廣生

2021 年总目录

外交理论与实践

- [1.1] 中国共产党外交理论建设的百年探索和创新 杨洁勉
- [3.1] 中国共产党百年对外交往与外交思想笔谈
苏长和、范 军、王 健、严安林、吴苑思、仇华飞
- [3.26] 中国共产党对外交往的百年演进与当代发展
——基于民族复兴视角的分析 李开盛
- [4.1] 政党外交与中国共产党百年对外工作笔谈
王存刚、牛海彬、阎德学、刘海泉、蔡 亮、周士新、陈金英、张 建
- [4.90] 国际组织中的国家话语权 马荣久
- [5.1] 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
- [5.67] 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
- [6.10] 中美公共外交博弈：叙事构建与策略选择 金 新、贾梦茜

大国关系与国别问题

- [2.1] 拜登政府执政后的重大国际问题笔谈
朱 锋、丁 纯、杨 成、毛瑞鹏、汤 蓓、刘洪钟、孙海泳
- [2.27] 拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对 于宏源、张潇然、汪万发

- [2.84] 美国“Z世代”大学生政治认同两极化及其原因 周 顺
- [2.136] 21世纪美日贸易谈判及其对华影响 张永涛
- [3.76] 欧盟在中美之间的艰难选择
——基于“蛋糕主义”视角的分析 宋 芳
- [4.30] “五眼联盟”转型对新西兰对华政策的影响 唐小松、刘 丹
- [5.25] 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
- [6.34] 大变局下的中美人文交流安全化逻辑 毛维准、王钦林

区域关系、地区问题

- [1.88] “四方安全对话”的新发展及前景探析 刘阿明
- [1.110] 澜湄合作的动力机制
——基于“利益—责任—规范”的分析 卢光盛、聂 姣
- [1.130] 中东欧的民粹主义基础及其影响
——兼论中国与中东欧国家关系 彭 泉
- [2.45] 历史演进视角下的欧盟与北约关系走向
——兼析拜登当选的影响 郑春荣、倪晓姗
- [2.120] RCEP：特点、问题与前景 张天桂
- [3.58] 从 NAFTA 到 USMCA：投资争端解决机制的变化、成因及启示
伍穗龙、陈子雷
- [3.96] 上海合作组织扩员后的地区定位与合作格局 李孝天
- [5.47] 欧洲经济与货币联盟改革及其结构性困境 关 欣

国际秩序、国际制度、全球治理

- [1.16] 中国与国际秩序笔谈：观念与战略
周桂银、宋德星、刘丰、祁玲玲、毛维准、张晓通、何樱灏
- [1.48] 新冠肺炎疫情对现代世界体系的影响

- 兼谈中国在全球治理体系重塑中的新作用 叶 江
- [2.65] 共同社会化与中国的国际秩序战略 游启明
- [4.73] 金融全球化演变背景下的 G20 主权债务综合治理 叶 玉
- [5.109] 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
- [6.1] 全球气候治理：中国的黄金机遇 巴里·布赞
- [6.105] 依附发展、分工“规锁”与产业链主导权塑造
——新发展格局下实现国际分工关系重构的机制 王玉柱、刘振坤
- [6.124] 国际组织在协同治理中的角色
- 聚焦疫情后经济复苏与气候治理 周逸江
- [6.56] 太空军备控制的现实争辩、理论逻辑和参与策略 徐能武、龙 坤
- [6.80] “修昔底德陷阱”与中美太空互动 李虎平

领域问题、科学技术

- [1.67] 技术民族主义对全球价值链的影响分析
——以全球半导体产业为例 余南平、戢仕铭
- [2.103] 美国新兴技术治理的理念与实践 尹楠楠、刘国柱
- [3.42] 国际碳交易机制复杂化及中国应对 王 硕、张丽华
- [3.119] “自由”与“不自由”：高科技跨国公司的政治化与国家化 郝诗楠
- [3.135] 暗网环境下恐怖主义信息挖掘与分析 谢 玲
- [4.49] 从安全困境到全球治理：量子科技的国际政治博弈 高奇琦、陈志豪
- [4.112] “碳中和”与世界地缘政治重构 张 锐、相均泳
- [4.134] 推动生态文明建设与 2030 年可持续发展议程对接 汪万发、许勤华
- [5.89] 非政府组织在美国对华战略中的角色、作用与前景 孙海泳
- [5.130] 中美清洁能源竞合新态势与中国应对 李昕蕾