

# 反思与变革中的全球治理

蔡拓

自20世纪90年代初以来,伴随全球化进程的深入和全球问题的日益严峻,全球治理登上历史舞台,成为影响当代国际关系最突出、最重要的理论与实践问题。尽管时间如此短暂,但当前对全球治理的评价、反思、期盼、定位却众说纷纭,这恰恰表明全球治理对当代国际关系的影响力。在审视和反思变革中的全球治理时,以下两点值得格外关注。

首先,必须明确全球治理并没有过时,而是在曲折中继续前行。新世纪以来,由于先后出现了“9·11”事件和国际金融危机,而全球治理的表现又远不尽如人意,所以饱受批评、质疑和反对。有人甚至认为全球治理连同全球化都已终结、死亡,国际关系又回归地缘政治,现实主义、国家主义再次成为宠儿。这种观点显然过于偏颇。人类社会已进入全球化时代,而这一时代的明显特征就是世界的相互依存,人类公共事务的跨国家、跨地域、跨领域的全球治理。毋庸讳言,全球治理的理论与实践出现过忽视国家作用的偏差,但这绝不意味着重新回到国家中心和传统的国际治理。走向全球治理是人类文明发展的大趋势,对此,务必要有清醒的认识。

其次,全球治理要注重确立整体治理观,并以其指导全球治理的实践。反思全球治理的理论争论、政策争议和评价纷争,不难发现其中的共性,那就是缺乏整体治理观。整体治理观体现为价值理性与工具理性、规范诉求与实践诉求、全球治理与国家治理的平衡与统一。在这三组关系与三个统一中,价值理性体现的是对人文价值、生活意义、社会伦理的追求与定位。工具理性是一种重视手段、技术、功效的思维方式,它关注的是如何达致人们的目标与理想。规范诉求是对应然的诉求,它是一种立足人与社会的现实境况,从最优的、伦理的角度审视事物,规范和引导人们走向更好境界与未来的思维方式与生活态度。实践诉求是对实然的诉求,它强调的是对现实状况、问题的理性审视,并在此基础上进行回应性的分析,提出可操作性的对策,作出有针对性的制度性安排。显然,从价值理性和规范诉求上讲,人们强调和关注的:一是治理的价值基点与精髓,即社会中心和全球主义的理念;如果否认了对国家中心的反思与警惕,那么无论在国内还是在国际层面谈及治理,都是不得要领的。二是对规范诉求所体现的理想性、伦理性、超前性的认同,因为它们是人类文明发展的动力。但与此同时又要懂得,工具理性的思考与制度和技术安排具有必然性与合理性,实践诉求的务实性、可实施性是实现人类理想的保障与阶梯,在研究和践行全球治理时万万轻视不得。如何在上述张力中寻求平衡与统一,需要下大气力探索。至于全球治理与国家治理的统一,则要求我们充分认识到,全球治理会从治理的对象、机制、理念以及利益考量方面对国家治理产生影响与制约。国家治理是全球治理中的国家治理,它不仅离不开全球治理,而且要借助全球治理深化自身的治理。反之,我们又要依托国家治理推进全球治理。国家治理的现代化直接关系到各国及其民众对全球治理的认同度与参与度,以及在全球治理中的作为和影响力。任何割裂全球治理与国家治理的观点与政策都是错误的。因此,面对国际关系的新形势与新挑战,坚持整体治理观对于全球治理走出学理定位和政策导向的困境,开创新局面、新格局具有紧迫而重要的意义。

(作者为中国政法大学全球化与全球问题研究所所长、教授、博士生导师)

# 國際展望

双月刊 总第 39 期

2015 年 第 6 期 11 月 15 日出版

## □ 卷首语

反思与变革中的全球治理

蔡 拓

## □ 一带一路

1 “一带一路”与欧洲“容克计划”的战略对接研究

金 玲

15 “一带一路”与印度“季风计划”的战略对接研究

陈 菲

33 “一带一路”与印尼“全球海上支点”的战略对接研究

马 博

51 “一带一路”与蒙古国“草原之路”的战略对接研究

华 倩

## □ 全球治理

66 北极治理新态势与中国的深度参与战略

孙 凯 武珺欢

80 论北极地区法律治理的框架建构与中国参与

章 成

98 网络空间治理的制度困境与新兴国家的突破路径

王明国

## □ 中欧合作

117 中欧双边投资协定谈判展望

叶 斌

136 欧盟全球治理观的实用主义转型

任 琳 程然然

151 英文摘要

封三 本刊 2016 年第 2、3、4 期征稿启事，本刊征订启事

# “一带一路”与欧洲“容克计划” 的战略对接研究\*

金 玲

**【内容提要】** 为推动欧洲克服欧债危机对增长和就业的影响，欧盟于 2014 年底出台了大规模的投资计划，即容克计划。容克计划包括三方面内容，即在不增加公共债务的情况下增加投资；支持关键领域内的项目和投资，包括基础设施、教育和研发创新；消除行业以及金融和非金融投资壁垒。容克计划的行动重点不仅与中国的“一带一路”倡议具有高度契合的特征，也与中国经济转型的方向一致。中欧在上述领域内具有各自的经验和优势，推动双方倡议的战略对接不仅有利于扩大和深化双方在多领域的互利合作，还可以增加中欧在第三方的合作机遇，实现多方共赢。当前，双方倡议的战略对接已具备现实的合作基础和先行的合作经验，并已制定了对接的短期路线图计划。但战略对接能否可持续地实现，很大程度上仍取决于中欧能否加强战略互信，克服域外因素的干扰，在务实原则下切实推进合作。

**【关键词】** 一带一路 容克计划 战略对接 中国 欧盟

**【作者简介】** 金玲，中国国际问题研究院欧洲研究所副研究员

**【中图分类号】** F752.75

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0001-14

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506001

---

\* 本文得到“中国与东印度洋地区合作发展协同创新项目”的资助。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

中国政府提出“一带一路”倡议之初，欧洲表态一直相对审慎。但随着中国实施“一带一路”倡议相应举措出台以后，欧洲变得相对务实，以实际行动加以支持。历史上，欧洲是丝绸之路的终点；今天，欧洲也是“一带一路”建设的重要伙伴和利益攸关方。在尚未完全走出全球金融危机和欧债危机的背景下，为了有效促进增长、拉动就业，欧洲于2014年底出台了高达3150亿欧元的欧洲投资计划（The Investment Plan for Europe），由于欧盟委员会新任主席容克（Jean-Claude Juncker）是该计划的主要推动者，因此又称“容克计划”（Juncker Plan）。由于“容克计划”的行动重点也包括基础设施的互联互通，因此与中国“一带一路”倡议高度契合，为双方的战略对接奠定了坚实的基础，有利于双方展开务实合作、扩大利益融合。当然，推动双方的战略对接也同样面临诸多挑战，既包括认知与理念差异，也包括实际利益分歧，这要求中欧双方共同应对挑战、化解分歧，通过富有成效的战略对接促进新型国际关系的构建。

## 一、“一带一路”与“容克计划”的战略契合

“容克计划”是欧盟在经济复苏乏力背景下，由欧盟委员会新任主席容克主导推动的欧洲投资计划。其行动重点与中国的“一带一路”倡议高度契合，为中欧探讨发展战略对接提供了新的切入点。

### （一）“容克计划”的出台及其主要内容

自2008年全球金融危机爆发以来，欧盟始终面临复苏乏力的局面，其中投资不足是主要原因。尽管各成员国和各行业的情况各不相同，但与危机前的峰值相比，2013年欧盟的投资活动下降了15%（约合4300亿欧元）。<sup>①</sup>这要求欧盟采取坚决行动，创造稳定的经济、金融和规则环境，增加欧盟对外资的吸引力。正是在这一背景下，容克在就任欧盟委员会主席后，迅速于2014年11月提出高达3150亿欧元的投资计划，即“容克计划”。“容克计划”的实施途径是，通过新设立总额210亿欧元的欧洲战略投资基金，在2015—

---

<sup>①</sup> *Special Task Force (Member States, Commission, EIB) on Investment in the EU, Final Task Force Report*, EU, 2015, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2015/task\\_force\\_report\\_investment\\_eu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/task_force_report_investment_eu_en.pdf).

2017年期间推出来自包括私营部门在内的约3150亿欧元的投资。具体而言，该计划包括三大方面：一是在不增加公共债务的情况下增加投资；二是支持关键领域的项目和投资，包括基础设施、教育和研发创新；三是消除行业以及金融和非金融投资壁垒。<sup>①</sup>该计划的具体实施步骤包括：设立战略投资基金；建立可行性项目和援助项目门户，引导资金进入需要的领域；设立路线图，使欧洲能够吸引投资并消除规制瓶颈。

“容克计划”最重要的内容是在欧盟层面为项目规划和实施提供支持，主要包括项目设计过程中的技术援助、创新性金融工具的使用、公私伙伴关系（PPPs）的应对方案。投资的重点行业与领域包括：战略基础设施、数字和能源、产业中心交通基础设施、教育和研发、促进就业尤其是资助中小企业以及促进青年人就业的项目、环境可持续性项目等。欧委会将从欧盟预算中拨出160亿欧元，主要用于长期投资项目；而欧洲投资银行则将出资50亿欧元，主要用于中小企业融资。根据欧委会预计，这些措施将在未来三年为欧盟国内生产总值（GDP）增长贡献3300亿—4100亿欧元，并创造约130万个就业机会。<sup>②</sup>

目前，“容克计划”正有序推进：欧洲战略投资基金已经正式成立，预计于2015年9月正式运行，各成员国也已向欧盟委员会提交相应的投资计划。与此同时，为了凸显行动能力，促进投资计划的实施，欧洲投资银行于2015年4月宣布提前投资在西班牙、爱尔兰、意大利和克罗地亚的项目，包含医疗卫生、工业和基础设施行业等。同年5月，又有四个项目获得批准，包括法国的能效项目投资、北欧和西欧新的可再生能源及相关的输送管道项目、芬兰的降低使用工业能源项目、西班牙的天然气输送改进项目等。<sup>③</sup>

## （二）“一带一路”与“容克计划”的战略契合

“容克计划”的出台为中欧推动发展战略对接提供了新的战略机遇。第一，“容克计划”的行动优先与中国的优势、经验以及需要相互契合。“容

<sup>①</sup> “Factsheet 3: Where will the Money Go To?” European Investment Bank, European Commission, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet3-what-in\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet3-what-in_en.pdf).

<sup>②</sup> “The European Fund for Strategic Investment (EFSI),” European Commission, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/efsi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/efsi/index_en.htm).

<sup>③</sup> Ibid.

克计划”的行动重点主要包括投资有利于推动欧盟优先推进的基础设施，尤其是宽频和能源网络，产业中心的交通基础设施，教育、研究和创新，以及再生能源和能效项目。中国长期以来在基础设施建设领域内积累了丰富的经验，而能源和能效项目以及数字经济等领域的合作对于中国产业转型和升级至关重要，也是中国经济未来发展的重要领域。李克强总理在2015年6月布鲁塞尔中欧工商峰会上传递出清晰的合作意愿，他表示“为支持欧洲交通和能源网络等建设，欧盟近期推出了投资总额为3150亿欧元的欧洲投资计划。中国在基础设施建设方面的队伍、技术和管理等方面具有优势……中方有能力也有意愿积极参与这一投资计划。我们支持实力强、有信誉的中方企业参与泛欧交通网络、中欧陆海快线、新亚欧大陆桥等基础设施项目，也欢迎欧方企业积极参与‘一带一路’建设。中国与中东欧国家开展的互联互通合作项目，完全可以纳入中欧基础设施合作的大框架，不仅有利于中东欧加快发展，实现欧洲东中西部地区平衡发展，也必将有力促进欧洲一体化进程。”<sup>①</sup> 欧盟委员会主席容克也表示，“互联互通平台可以集聚企业的专业和实力，实现中欧力量的联合，建设高质量的基础设施”。<sup>②</sup>

第二，“容克计划”的成功实施需要中国的合作。“容克计划”意在应对欧洲当前面临的投资不足问题，因为“经济和金融危机导致欧盟范围内投资水平的下降。自2007年达到投资峰值以来，欧盟投资下降了15%。……在那些受到危机影响严重的国家，投资不足问题更加突出，延缓了复苏进程并导致失业的上升。出于长期增长预期和竞争力提升考虑，需要增加欧盟作为投资目的地的吸引力，加大现代知识经济基础设施建设的力度。”<sup>③</sup> 但该计划自提出以来一直备受质疑，其中最大的关切是210亿的种子资金是否能够

---

<sup>①</sup> 李克强：《携手开创中欧关系新局面——在中欧工商峰会上的主旨演讲》，外交部，2015年6月29日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lzlcxblsfgom\\_674991/zxxx\\_674993/t1277064.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlcxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277064.shtml)。

<sup>②</sup> Quoted from Shannon Tiezzi, “Can China Save Greece - and the EU?” *The Diplomat*, June 30, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/can-china-save-greece-and-the-eu/>.

<sup>③</sup> Regulations 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 — the European Fund for Strategic Investments, European Parliament Legislation, 2015/0009, No. 169, July 1, 2015, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.169.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.169.01.0001.01.ENG).

撬动如此大规模的私人资本投入。由于经济前景不明朗，投融资成本上升，一方面是有财政空间的国家如德国一直对扩大投资持谨慎态度，不愿意加大投资力度，另一方面则是南欧等国家受到赤字和预算规则约束无法实施大规模公共投资。尽管各成员国已提交相应的项目计划，但只有七个成员国承诺注资，包括德国、法国、英国、西班牙、意大利、波兰和卢森堡，共承诺注资 415 亿欧元。

因此，自“容克计划”提出起，欧洲就对第三方资金持开放和欢迎态度。2015 年 6 月，中欧双方领导人决定“支持‘一带一路’倡议与欧洲投资计划进行对接，指示今年 9 月举行的中欧经贸高层对话探讨互利合作的具体方式，包括建立中欧共同投资基金、在基础设施领域加强联系，决定推动建立‘互联互通合作平台’，并尽早启动首次会议，以加强信息交流、推动运输无缝联接和运输便利化，对接彼此相关倡议与项目。”<sup>①</sup> 中国投资对“容克计划”至关重要，“在欧洲经济复苏乏力的情况下，中国投资可以赋予欧洲战略投资基金活力。对此，有观点表示：“如果布鲁塞尔在中国参与和欧洲滞涨以及战略投资资金的失败之间进行选择，很明显中国参与是优先选项。”<sup>②</sup>

第三，中国参与“容克计划”有利于实现中欧贸易与投资关系的平衡，推动经贸关系朝着更加可持续的方向发展。欧盟是中国第一大贸易伙伴，中国是欧盟第二大贸易伙伴，但“中国吸引欧盟的投资仅占欧盟对外投资的 6%，欧盟在中国对外投资中的份额也处于类似状态。”<sup>③</sup> 造成中欧相互投资不足的原因既有制度性的，也有观念性的。自 2008 年全球金融危机以来，尽管欧洲投资严重不足，但欧洲舆论对于中国投资仍持谨慎态度，无论是中国—中东欧合作，还是中国在希腊比港的投资，都遭到部分欧盟成员国和机构的质疑，并提出一系列规则和标准的问题。“容克计划”赋予了中国加强对欧投资的制度性渠道，特别是通过该框架下的欧洲战略投资基金所赋予第三方参

---

<sup>①</sup> 《第十七次中国欧盟领导人会晤联合声明——中欧 40 年合作后的前进之路》，外交部，2015 年 7 月 1 日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lzlcxblsfgom\\_674991/zxxx\\_674993/t1277459.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlcxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277459.shtml)。

<sup>②</sup> Dan Steinbock, “Chinese Investment Could Energize Europe’s Juncker Fund,” *Euobserver*, June 29, 2015, <https://euobserver.com/eu-china/129318>。

<sup>③</sup> “China–EU Comprehensive Strategic Partnership,” *Factsheet/Memo*, European Union External Action, June 30, 2015, [http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-china\\_factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-china_factsheet_en.pdf)。

与计划的机制渠道。根据欧洲战略投资基金的章程，“第三方可以通过直接投资战略基金、共同投资项目和投资平台等方式参与。”<sup>①</sup> 2015年中欧峰会期间，双方领导人确立了通过上述三种渠道扩大中国对欧投资的意向。无论哪种形式的参与都会减少欧盟对华疑虑，也有利于中国企业更好地了解欧洲法律、法规，推动中国企业进一步投资欧洲，客观上有利于实现中欧经贸关系朝着更加平衡和可持续的方向发展，实现双方利益的进一步交融。

### （三）“一带一路”助力欧洲实现“容克计划”目标

自2008年国际金融危机爆发以来，欧盟各国及欧元区整体经济一直深受债务危机的困扰。过去六年多来，欧盟尽管采取了一系列举措加强经济治理，并出台各种推动经济增长和促进就业的措施，但效果一直不佳。2015年欧盟和欧元区经济虽继续呈复苏趋势，但势头缓慢，主要得益于短期因素，如能源价格下行和欧洲央行的量化宽松举措等，缺乏持久动力。就业情况的改善更不乐观。欧盟一项统计数据显示，2015年8月欧盟和欧元区的失业率分别为9.5%和11%，失业人数与危机前相比增加了700万。年轻人失业率依然严峻，2015年8月欧盟范围内年轻人失业率为20.4%，欧元区为22.3%。<sup>②</sup> 目前，许多成员国依旧面临公私债务高企、生产力水平低迷、投资短缺和失业率居高不下等问题。“容克计划”的主要目标是在不增加公共债务的情况下，推动欧盟经济和就业的增长。“一带一路”倡议是中国改革开放的升级版，既会推动中国进一步深化改革，也将加速中国与外部市场之间的互联互通，将促进中欧经贸合作的扩大和深化，助力“容克计划”实现上述政策目标。

首先，“一带一路”将为欧洲带来更多的投资和贸易机会。在“一带一路”构想中，中国和西欧可以通过陆上与海上丝绸之路大大缩短距离，交往更加便捷，成本大大降低，双方经济联系会更加密切。“海上丝绸之路”的建设将使中欧贸易更加便利化；而中欧贸易保持20%以上的年增长速度、中欧贸易中90%以上货物通过海运完成，也凸显了“海上丝绸之路”对中欧双方的重要性。当前进入实施阶段的中欧陆海快线将使得中欧交往更加便捷，成本

---

<sup>①</sup> Regulations 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015, pp. 39-40.

<sup>②</sup> European Commission, EU Employment and Social Situation: Quarterly Review (ESSQR), September 2015, September 10, 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=737&langId=en&pubId=7831&furtherPubs=yes>.

显著降低，从而促进双方的经济往来，尤其有利于欧洲中小企业开拓中国市场。此外，中欧正在开展双边投资协定谈判，积极准备中欧自贸协定谈判，“一带一路”倡议下的贸易和资金联通将为双边贸易和金融合作提供助力，推动中欧经贸合作出现质的提升，成为未来中欧经贸合作新的增长点。

其次，“一带一路”倡议助推中国企业投资欧洲，缓解欧洲当前面临的投资不足问题。欧债危机以来，欧洲长期陷入紧缩和增长之争。由于公共预算削减和私人投资及消费信心不足，欧洲内部投资陷入严重不足的局面。尤其是南部欧洲以及中东欧国家，债务危机背景下出现了严重的资本撤离。以中东欧国家为例，2009年由于西欧国家银行资金的撤离，流入新成员国的直接投资下降了一半。其中，捷克、爱沙尼亚、匈牙利和斯洛文尼亚等国由于银行资本大量撤离，外国直接投资出现负增长。<sup>①</sup>自2013年“一带一路”倡议提出以来，基础设施互联互通成为中欧双方合作的重点。在成员国层面，中国与匈牙利已签署“一带一路”合作文件；在欧盟层面，双方已实质性探讨“一带一路”与“容克计划”的对接方式。无论是连接布达佩斯和贝尔格莱德的匈塞铁路还是中欧陆海快线项目，都会极大推动中国的投资。

最后，“一带一路”倡议还将为中欧在第三方经贸合作提供新的平台，为欧盟带来新的经济增长和就业机会。“一带一路”贯穿亚欧非大陆，一端是活跃的东亚经济圈，另一端是发达的欧洲经济圈，中间广大腹地国家经济发展潜力巨大。长期以来，中国与欧洲在“广大腹地国家”由于历史经验、政策起点以及政策方法等不同，缺乏实质性合作，极端情况下甚至由于上述分歧而陷入关系紧张。例如，欧盟及其成员国一度在非洲问题上对中国施压，质疑中国的非洲政策。事实上，尽管中欧在第三方的观念与政策有不同，但的确存在优势互补的空间；实现中欧良性竞争与合作，不仅有利于各自利益，也会惠及第三方。“一带一路”倡议的行动重点包括基础设施建设以及产能转移的国际合作，为中欧在第三方的合作提供契机。中欧目前在全球产业链中高度互补，欧洲拥有先进的技术和管理经验，中国则拥有发达的产业，完全可开展在第三方的合作，既直接惠及当地，又间接促进中欧双边关系。

---

<sup>①</sup> Vienna Institute for International Economic Studies, “New EU Members Hit by FDI Outflow,” EurActiv.com, June 9, 2010, <http://www.euractiv.com/financial-services/new-eu-members-hit-by-fdi-outflow-analysis-495038>.

## 二、“一带一路”与“容克计划”的战略对接基础

“一带一路”倡议与“容克计划”的战略契合是双方实现战略对接的根本前提，但能否实现战略对接还取决于中欧合作的基础、经验以及双方共同推动战略对接的政治意愿。经过40余年的发展，中欧已形成了多层次、宽领域、可持续的双边合作关系。双方经济相互依赖不断增强，政治互信显著加强，人文交流日益密切，为中欧发展战略对接提供了坚实的制度基础；中国—中东欧合作的不断深入为战略对接提供了先行经验；中欧双方在新一轮经贸高层对话中所确立的对接路线图则不仅展现了双方推动战略对接的政治意愿，还表现出了双方展开务实对接的行动力。

### （一）中欧战略对接具有坚实的合作基础

首先，日益完善的合作机制是中欧战略对接的机制保障。从1975年中国与欧洲经济共同体建立外交关系到1998年双方首次举行领导人会晤，从2003年中欧双方决定发展全面战略伙伴关系到2014年中欧领导人就共同打造和平、发展、改革和文明四大伙伴关系，中欧双边关系实现跨越式发展，战略定位更加明晰，合作领域和层级不断拓宽和丰富，真正建立起全方位、宽领域、多层次的立体合作格局。目前，在战略层面，中欧可以通过中欧领导人会晤机制及其引领的高级别战略对话、经贸高层对话、高级别人文交流对话机制三大支柱，增进相互理解与政治互信；在政策层面，双方则可通过已建立的70多个涵盖不同政策领域的对话，实现政策联通，推进务实合作。

其次，不断加深的经济依赖是中欧战略对接的利益纽带。自2003年以来，欧盟连续11年成为中国第一大贸易伙伴；而中国则自2002年以来连续12年是欧盟第二大贸易伙伴。2014年中欧贸易额首次突破6000亿美元，同比增长近10%，是建交时的250倍。欧盟是中国重要的外资来源地，截至2014年底，对华累计投资近1000亿美元。近年来，中国对欧投资出现了显著增长，2014年中国对欧非金融类直接投资达98.5亿欧元，首次超过了当年欧盟对华投资。2014年，中国在全球设立八个人民币清算中心，其中四家落户欧洲。中欧经贸合作中虽不免经历分歧和摩擦，但双方秉持理性、务实的合作立场，

通过谈判化解危机，有效避免了“双输”的贸易战。如果目前双方正在谈判的双边投资协定和正在探讨的双边自贸区协定最终达成，将进一步推动双边经贸合作迈向更加健康、平衡、可持续的方向。

第三，日益密切的人文交流是中欧战略对接的民意基础。2012年2月，第十四次中欧领导人会晤宣布建立中欧高级别人文交流对话机制，人文交流成为中欧关系的三大支柱之一。目前，中欧之间每天有直飞航班70架次，每年的人员来往达500多万人次。旅游业不仅成为促进双方经济繁荣的要素，更有力地推动了中欧民众之间的往来。2014年，中欧往来人员总数约594万人次，同比增加约7%，其中中国赴欧279万人次，同比增加17.2%。此外，中欧互派留学生超过32万人，其中，中国在欧盟国家的留学人员总数为28万人。欧盟国家共有超过4.5万人来华留学。<sup>①</sup>

## （二）中国—中东欧国家合作为中欧共建“一带一路”提供了先行经验

欧洲主权债务危机导致流入中东欧国家的投资严重下降，这使中国和中东欧国家加强合作的意愿增强。在此背景下，2012年4月，首次中国—中东欧国家领导人会晤在华沙举行。会晤规划与拓展了中国与中东欧16国互利合作的前景与未来。时任国务院总理温家宝宣布了中国关于促进与中东欧国家友好合作的12项举措，主要包括促进贸易、加强投资、加强金融合作并促进双方人员的相互往来，与“一带一路”倡议的目标整体一致。其中有两项举措同时与“一带一路”倡议和“容克计划”的政策优先高度重合，即：第二项“设立总额100亿美元的专项贷款，其中配备一定比例的优惠性质贷款，重点用于双方在基础设施建设、高新技术、绿色经济等领域的合作项目”；第七项“成立‘中国—中东欧交通网络建设专家咨询委员会’，共同探讨通过合资合作、联合承包等多种形式开展区域高速公路或铁路示范网络建设”。<sup>②</sup>截至2015年10月，在中国—中东欧国家合作框架下，双方领导人已实现三次会晤，并相继制定了规划双方关系发展和行动优先的《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》和《中国—中东欧国家合作贝尔格莱德纲要》，更加

<sup>①</sup> 《中国同欧盟的关系》，外交部网站，2015年7月，[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679930/sbgx\\_679934](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679930/sbgx_679934)。

<sup>②</sup> 《中国关于促进与中东欧国家友好合作的十二项举措》，中国—中东欧国家合作网站，2012年4月26日，<http://www.china-ceec.org/1/2013/11/01/41s249.htm>。

明确了互联互通的合作重点。因此，中国—中东欧合作已在某种程度上成为中国与欧洲发展战略实现对接的先行实践。

中国与中东欧国家合作的先行实践已使得双方在装备、产业和基础设施等领域取得了一系列现实成果。继2010年2月中国机械设备进出口总公司同塞尔维亚电力公司签署有关科斯托拉茨核电站重建的初步合同后，中塞两国企业又于2013年11月签署了修建科斯托拉茨电站二期项目合同。2013年5月，波黑塞族共和国斯坦纳瑞30万千瓦燃煤电站项目举行开工典礼。该项目开创了中波、中欧基础设施建设领域合作的多个第一：第一个中波双边经贸投资领域合作的具体成果；第一个使用中国—中东欧国家合作机制100亿美元专项贷款额度的项目；第一个进入欧洲市场的中国同类项目。<sup>①</sup>2014年12月，塞尔维亚贝尔格莱德跨多瑙河泽蒙—博尔察大桥顺利通车，国务院总理李克强及塞尔维亚总理亚历山大·武契奇出席通车仪式。<sup>②</sup>该项目既是中国公司在欧洲承建的第一座大桥，也是中国与中东欧国家基础设施建设合作的重点工程，更是中国—中东欧合作机制下的成功探索与示范性项目。此外，2013年底塞尔维亚、2014年马其顿高速公路项目先后启动建设，其他合作项目正在积极探索中，基础设施建设正成为中东欧双方合作的新亮点。<sup>③</sup>

### （三）中欧发展战略对接已正式展开

2015年6月底的第十七次中国欧盟领导人会晤中，中欧代表对彼此倡议的浓厚兴趣再次强化，双方决定讨论“一带一路”倡议与“容克计划”的具体对接措施，具体体现为同年9月在北京举行的中欧经贸高层对话中。

首先，中欧双方决定成立联合工作组，探讨具体的对接方式。工作组成员包括中方丝路基金及欧盟委员会和欧洲投资银行的专家。根据双方达成的共识，工作组将在2015年底确定，在“容克计划”中，包括欧洲战略投资基金及欧洲投资银行的相关投资活动，中欧具体的联合工作和实际合作方式。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 《中方参与的波黑燃煤电站项目正式开工》，新华网，2013年5月19日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/19/c\\_115820851.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/19/c_115820851.htm)。

<sup>②</sup> 《李克强出席塞尔维亚泽蒙—博尔察大桥通车仪式》，中国路桥，2014年12月19日，[http://en.ccccltd.cn/pub/ccccltd/xwzx/gsyw/201412/t20141219\\_34777.html](http://en.ccccltd.cn/pub/ccccltd/xwzx/gsyw/201412/t20141219_34777.html)。

<sup>③</sup> 《中国—中东欧国家合作一览》，国际在线，2014年12月12日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/12/12/5187s4801174.htm>。

<sup>④</sup> “Factsheet on ‘EU-China Investment Cooperation’,” EU-China High Level Economic Dialogue, Beijing, September 28, 2015, <http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/>

其次，加强中欧互联互通平台合作。中欧峰会期间，双方已宣布共同建立“互联互通合作平台”。目前，欧盟委员会和中国政府正大力推动这一合作平台建设，探索互联互通计划、战略和政策的对接，确定可以加强合作的领域和具体项目。互联互通合作平台将为投资者提供“一带一路”沿线国家的投资机遇，为双方的投资者和相关企业提供公平的机遇。欧洲投资银行将为互联互通合作平台作出贡献，从而寻求中欧共同投资的项目机遇。

第三，欧盟委员会将设立透明的欧洲投资项目门户（European Investment Project Portal, EIIP），汇总欧盟当前和未来的投资项目；该门户将建立全面的项目数据平台，提供所有项目的相关信息。该门户不仅对欧洲公众开放，也对包括中国在内的第三方投资者开放。<sup>①</sup>

根据双方业已制定的战略对接路线图，中欧联合工作组将于 2015 年 12 月提出容克计划下的中欧合作建议，2016 年上半年开始实施；2015 年 12 月中欧互联互通合作平台投入运营，2016 年第一季度开放欧洲投资项目门户。<sup>②</sup>

最后，双方的战略对接与合作还包括欧盟与亚投行的合作。欧盟表示，一旦亚投行投入运营，欧盟委员会和欧洲投资银行便启动与亚投行的合作，具体合作方式包括在初始阶段的技术援助及共同投资合作项目等。<sup>③</sup>

### 三、“一带一路”与“容克计划”战略对接的挑战

尽管“一带一路”倡议与容克计划在战略取向上高度契合且具备了战略对接的合作基础和政治意愿，但中欧政治体制、决策过程及公众舆论等存在重大差异。因此，中欧战略对接仍不可避免地存在诸多潜在挑战，其中尤以认知差异、安全风险和美国因素为最。

#### （一）认知差异

认知差异是中欧推动战略对接面临的首要挑战。尽管随着合作不断深入，中欧认知差距正逐渐缩小，但由于制度和观念差异，欧盟很大程度上将中国

---

plan/docs/factsheet-eu-china-investment-cooperation\_en.pdf.

<sup>①</sup> Ibid.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Ibid.

视作“欧洲模式”的竞争者和挑战者，尚未完全消除对“一带一路”倡议的顾虑。例如，有欧洲学者指出，仅从经济的角度看待“一带一路”是错误的，因为该倡议“是地缘政治再定位，是中国式的马歇尔计划。”<sup>①</sup>

中欧认知差异将从三个方面影响“一带一路”倡议与“容克计划”的战略对接。第一，它将影响中欧的次区域合作。自“一带一路”倡议提出以来，欧盟在较长时间内持观望态度，且主要关注中东欧国家与中国的合作。尽管中东欧国家从务实的角度普遍欢迎中国—中东欧国家合作，但欧盟及其他成员国的关切仍担心这一合作违反欧盟基本法，突破欧盟和成员国的权能界限，更有人担心这是中国采取的“分而治之”战略。

第二，它可能对中欧战略对接的具体推进产生消极影响。在中欧探讨并启动战略对接的计划制定过程中，欧盟仍表现出相当的顾虑。例如，在中国投资欧洲战略投资基金的过程中，欧洲要求中国必须以美元或者欧元支付，不接受人民币投资。<sup>②</sup>这反映出欧盟对中国资金的顾虑，因为如果可用人民币投资这一基金，无疑更有利于中国产品和项目进入欧洲市场。同时，根据欧洲战略投资基金的授权原则：“任何第三方都不能拥有欧洲战略投资基金指导委员会的资格，也不拥有其治理结构的相应权利。”<sup>③</sup>表面上，这一规定也限制了成员国对欧洲战略投资基金投资方向和项目的影响，但由于成员国银行的注资主要用于本国项目，其在决策中的话语权并没有损失。因此，该规定根本上是为了限制欧盟外国家，也包括中国的参与。

第三，影响中欧在第三方的合作。中欧在第三方的合作特别是产能合作，也是中欧战略对接的主要内容。但双方能否有效实现在第三方的合作，很大程度上仍取决于中欧能否消除分歧，扩大共识。欧盟长期质疑中国与发展中国家的合作方式，如“新殖民主义论”、“攫取资源论”、“民主折冲论”等。由于发展理念不同，中国更多采取“发展优先”方法，希望以发展促进安全；而欧洲国家大多采取“安全优先”方法，试图通过附加各种政治条件、实现“善治”，然后再实现发展。因此，欧洲部分学者和官员认为，中欧在

---

<sup>①</sup> Michele Penna, “China’s Marshall Plan: All Silk Roads Lead to Beijing?” *World Politics Review*, December 9, 2014.

<sup>②</sup> 《“一带一路”：欧洲有自己的想法，中国仍有机会》，载《南方周末》2015年6月26日，<http://www.infzm.com/content/110332>。

<sup>③</sup> Regulations 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015.

第三方的交锋不只是经济利益竞争，更是“发展模式”竞争。

## （二）安全风险

“一带一路”沿线国家众多，各类领土争端、宗教和文化冲突、恐怖主义和极端势力等安全风险相当复杂。因此，尽管“一带一路”倡议和“容克计划”的对接意味着中欧和平安全合作的机遇大增，同时也可能遭遇更为复杂的利益与观念歧见。

从中国角度看，与周边国家的领土领海争端是“一带一路”倡议面临的最主要安全挑战之一。尽管欧盟拥有可通过促进中国与周边国家合作以外交手段解决争端从而发挥积极和建设性作用的空间，但欧盟对中国在争端中的角色认知明显存在偏差。例如，欧洲议会有关海洋安全问题的决议认为，“日益复杂和分散的海洋安全环境使得国际合作日益艰难，也降低了欧盟有效多边主义的吸引力。自信心上升的新兴力量更加不愿意遵守《联合国海洋法公约》原则，接受国际仲裁。他们通过传统的领土国家框架行事，要求更多的独立和主权。这一切使得进一步规范全球海洋事务和保护海洋环境的努力更加复杂，引发极高的环境成本和新的冲突和对立。”<sup>①</sup>这不啻是在某种程度上暗示，中国是地区和海洋秩序的挑战者。因此，欧盟能否在中国与周边国家的领土领海争端持客观公正立场，将对中欧发展战略对接产生直接影响。

从欧洲角度看，乌克兰危机和中东政治转型是其面临的两大安全威胁，对中国“一带一路”倡议而言也有重大的潜在安全风险。因此，中欧双方应携手合作，促进危机与冲突的解决。但是，中欧双方对危机和冲突根源及解决措施缺乏共识。欧方认为中国是乌克兰危机最大的受益方，事实上采取“纵容”俄罗斯的立场，无助冲突的解决。<sup>②</sup>中国也并不认同欧盟对俄罗斯采取的制裁。尽管中东政治转型特别是伊斯兰国的发展要求双方全力合作，但中方认为欧洲不仅需要反思其周边政策，同样需要反思其长期奉行的军事干预政策。<sup>③</sup>因此，中欧在“一带一路”倡议必经的俄罗斯中亚和中东地区的安全挑战与应对方法上的共识能否建立，也对双方战略对接有着重要影响。

<sup>①</sup> “Maritime Security in A Multipolar World: Towards an EU Strategy for the Maritime Commons,” *FIIA Briefing Paper*, No. 130, May 2013.

<sup>②</sup> 乌克兰危机发生后，笔者多次赴欧洲对欧盟国家智库、官员调研，以上观点是欧方人员的主要观点。

<sup>③</sup> 以上是2015年7月在中国国际问题研究院召开的欧洲安全会议上与会专家的主要观点。

如何携手应对恐怖主义、宗教与文化冲突也是对中欧战略对接进程严峻考验。恐怖主义是中欧面临的共同安全威胁，但一方面由于战略互信不充分、另一方面则由于双方认知分歧特别是部分欧盟国家对恐怖主义的双重标准，双方的合作一直非常有限。但宗教与文化冲突历来都与复杂的政治、地缘以及各种域外力量相互交织。中国主张文化多元主义，希望以“一带一路”为平台，在包容主义原则下，实现多元文化的共存；欧盟则一直拥有文化优越感，通过各种形式输出西方的民主、自由和法治文化。因此，在表面的安全风险背后，是更深层次的理念和认知差异。

### （三）美国因素

美国对“一带一路”倡议的解读并非只停留在经济层面，更多从地缘政治视角考虑，认为这是中国挑战其全球霸权地位的重要举措。尽管美欧双方的对华战略基于不同的利益考虑，但作为国际体系的“守成力量”，在应对新兴大国的群体性崛起时，美欧具有明确的共同利益。例如，在中国与周边国家的领土领海争端中，尽管欧盟并没有效仿美国采取明显的“选边”政策，但却始终与美国保持密切的协作关系，并在多种场合对中国施压。又如，美欧共同推动跨大西洋贸易与投资伙伴关系（TTIP）谈判，事实上是为了维持美欧的国际地位和影响力。因此，美国因素事实上仍是欧洲对外战略的重要背景因素，也是“一带一路”倡议与“容克计划”对接中最重要的域外因素。

因此，欧盟能否在对华战略与政策决策中坚持自身利益、保持重大独立性，对中欧战略对接至关重要。需要指出的是，这一积极态势正逐渐显现：英国、德国、法国等欧洲大国不顾美国反对加入亚洲基础设施投资银行（亚投行）都显示出欧洲国家对华战略的独立性提升。但在另一些领域，如中欧双边投资协定、中国周边安全等，欧洲对华战略的独立性仍有待发展，或许这正是“一带一路”倡议与“容克计划”对接的最重要的国际政治成果。

[收稿日期：2015-10-08]

[修回日期：2015-10-25]

[责任编辑：张 春]

# “一带一路”与印度“季风计划”的战略对接研究\*

陈菲

**【内容提要】** 在“一带一路”的建设过程中，中国一直努力实现自身发展战略与亚洲区域合作及他国发展战略的有效对接。但在“一带一路”辐射区域中，印度是唯一一对中方邀请“态度保留”、“犹豫不决”的大国。与此同时，印度也在酝酿和发展以自身为核心的“季风计划”，推进环印度洋地区合作。因此，“季风计划”往往被解读为针对中国“一带一路”倡议的反制措施。实际上，“一带一路”倡议与“季风计划”在结构和本质上并不具有天然的对抗性，相反能够实现相互对接甚至融合。通过概念对接、功能对接和文化对接，中印之间能够规避冲突、凝聚共识、开拓合作。中印战略对接是以非零和的方式建构非对抗性的新型战略合作模式。这一合作模式的建立不仅有利于“一带一路”建设的顺利推进，也将推动地区经济合作程度的深化。

**【关键词】** 一带一路 季风计划 战略对接 中国 印度

**【作者简介】** 陈菲，中南财经政法大学博士后，中南财经政法大学政治学系讲师

**【中图分类号】** F752.735.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0015-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506002

---

\* 本文系 2011 年教育部重大攻关项目“主要国家安全体制机制研究”（11JZD046）的阶段性研究成果。

2014年6月，莫迪政府推出“季风计划”，尝试“借古谋今”深化环印度洋地区的互利合作。通过“季风计划”的实施，印度谋求可持续的区域战略利益，保障更加牢固的地区领导权，进而实现印度的全球战略抱负。但印度的“季风计划”在中国很少被报道和评论，也没有专门针对“季风计划”的研究性论文。究竟何为“季风计划”？印度的“季风计划”是否是针对中国“一带一路”倡议的反制措施？这些问题都需要一一给予解读和澄清。

此外，南亚地区属于“一带一路”战略倡议辐射范围，而印度是南亚地区一块不可忽视的重要拼图。但印度却一直“置身事外”，对“一带一路”倡议持保留态度。“另起炉灶”的“季风计划”能否和“一带一路”倡议顺利对接？中国如何打消印度的顾虑，实现务实合作并达成双赢？实际上，中印之间战略对接有助于实现双方利益，也有助于地区经济健康发展，并将对全球经济和地缘政治产生积极影响。

## 一、莫迪政府的“季风计划”：从文化项目到战略规划

莫迪政府的“季风计划”经历了两个发展阶段。从2014年6月20日印度文化秘书拉文达·辛格（Ravindra Singh）首次提出“季风计划”的概念到2014年9月，是该计划发展的第一阶段。这一阶段的“季风计划”实际上是一个文化项目。印度依托印度洋国家的共有历史，强化印度在印度洋地区在文化、心理、认同方面的存在，扩展印度文化软实力的影响。2014年9月，在拉文达·辛格与外交秘书苏贾塔·辛格（Sujatha Singh）举行关于“季风计划”的特别会议后，“季风计划”进入第二发展阶段，逐渐超越文化项目范畴而成为一项被赋予外交、经济功能的准战略规划。

### （一）第一阶段：作为文化项目的“季风计划”

2014年6月20日，在卡塔尔多哈召开的联合国教科文组织第38届世界遗产委员会会议上，印度文化秘书拉文达·辛格首次正式提出“季风计划：海上航路与文化景观”（Project Mausam: Maritime Routes and Cultural Landscapes）。从这项计划的名称可以看出，“季风计划”聚焦于印度洋的季风现象及其形成的文化活动。早在公元前2世纪，印度商人就利用印度洋季

风前往阿拉伯。此后，商人、僧侣依靠印度洋季风展开海上贸易和宗教活动，并形成环印度洋各国间不同层次、不同类型的互动。“季风计划”希望复兴环印度洋古代海上航路和环印度洋地区国家间的文化联系，推动沿岸国家集体申报世界文化遗产等项目，塑造环印度洋国家的文化共识。作为印度文化部设计的项目，“季风计划”的实施由英迪拉·甘地国家艺术中心作为节点协调机构，印度考古局和国家博物馆是该计划的支持单位。

莫迪政府试图以“季风计划”连接印度洋国家。<sup>①</sup>“在宏观层面上，‘季风计划’旨在重新连接并建立印度洋国家间的联系，这将有助于彼此间在文化价值和关切方面的进一步理解。在微观层面上，‘季风计划’重点是理解环印度洋海洋环境中不同类型的民族文化。”<sup>②</sup>“这项计划的主题，不仅关注环印度洋沟通网络是如何完成商品、文化、宗教、观念、价值和技术的传播与交换，也关注环印度洋沟通网络如何影响移民模式、认同形成和文化变革。”<sup>③</sup>印度文化部积极推动“季风计划”，不仅是为了共同保护印度洋沿岸的文化遗址，更是为了强化印度在印度洋地区的文化核心地位。

但在“季风计划”刚刚提出时，莫迪就任印度总理还不足一个月。相关职能部门在政府换届前后提出的概念或计划，可能并未充分体现莫迪政府的战略意图。因此，随着莫迪政府施政纲领日益明确，“季风计划”的内涵和外延也逐渐发生了调整 and 变化，特别是与其最初的设计蓝图相比时。

## （二）第二阶段：作为准战略规划的“季风计划”

2014年9月16日，《印度时报》指出，外交秘书苏贾塔·辛格和文化秘书拉文达·辛格举行特别会议，讨论如何明确阐明“季风计划”并将其具体化。该计划除了融入印度文化，还包含一些严肃的战略。<sup>④</sup>这次特别会议的举行，标志着“季风计划”从单一的文化项目转向具有战略规划特征的复合项目。

<sup>①</sup> “‘Mausam’ to Connect Indian Ocean Nations,” *The Pioneer*, June 23, 2014.

<sup>②</sup> “Mausam: Maritime Routes and Cultural Landscapes,” Ministry of Culture, Government of India, <http://indiaculture.nic.in/project-mausam>.

<sup>③</sup> Adwita Rai, “Project Mausam: Tracing the Historical Roots,” *National Maritime Foundation (NMF) View Point*, November 14, 2014, <http://www.maritimeindia.org/CommentaryView.aspx?NMFCID=1206>.

<sup>④</sup> Sachin Parashar, “Narendra Modi’s ‘Mausam’ Manoeuvre to Check China’s Maritime Might,” *The Times of India*, September 16, 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Narendra-Modis-Mausam-manoeuvre-to-check-Chinas-maritime-might/articleshow/42562085.cms>.

2014年11月17日，印度在曾经的香料贸易中心科钦（Kochi）召开主题为“印度洋区域：印度的文化景观和海上贸易航路”的会议。此次会议被认为与“季风计划”密切相关。会议主要包括两个方面的内容：一是季风和印度洋地区的现有数据库，二是印度洋海洋文化景观。在会议开幕式上，印度文化秘书拉文达·辛格在致辞中强调，“生产性劳动、天文学、航海学、船舶制造、港口建设、沿岸文化景观、移民和移民社区都将成为‘季风计划’的内容”。<sup>①</sup> 尽管会议的主要内容和第一阶段的“季风计划”更为相似，但从拉文达·辛格的开幕式致辞可以看出，“季风计划”已经超越一般意义上的文化项目，因其所涉领域已超出印度文化部可单独计划和实施的范围。

2015年3月9日，印度一些媒体指出，印度政府提出在“季风计划”框架内建立跨文化联系并复兴历史上的海洋文化和经济纽带，同时指出“季风计划”涉及39个印度洋国家。印度文化部、旅游部（独立主持部务）、民航部国务部长玛赫希·夏尔马（Mahesh Sharma）在国会指出，这39个国家涵盖巴林、孟加拉国、柬埔寨、中国、埃及、伊拉克、毛里求斯、新加坡、泰国、也门、南非、菲律宾和巴基斯坦等。<sup>②</sup> 这是第一次有资料显示，“季风计划”也包括中国，虽然中国并非传统上所理解的印度洋国家。

莫迪总理于2015年3月访问印度洋三国，5月访问中国，这段时间是印度学术界和媒体讨论“季风计划”最激烈的阶段。印度记者兼新德里国防研究与分析研究所成员的罗伊·乔杜里（Dipanjan Roy Chaudhury）认为，莫迪出访塞舌尔、毛里求斯和斯里兰卡的目的就是推动“季风计划”等印度提出的倡议。<sup>③</sup> 莫迪出访中国期间，印度媒体也密切关注莫迪对“一带一路”倡议的态度，以及莫迪政府是否公开阐述“季风计划”、“香料之路”、“棉布之路”等战略计划。

但从2014年6月至今，除印度文化部官员外，印度总理、印度国家安全

---

<sup>①</sup> “Meet on Indian Ocean Trade Routes, Sites Begins,” *The New Indian Express*, November 19, 2014.

<sup>②</sup> “Centre Proposes Cross-cultural Linkages with 39 Indian Ocean Countries under Project Mausam,” Press Information Bureau, Ministry of Culture, Government of India, March 9, 2015, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=116554>.

<sup>③</sup> Dipanjan Roy Chaudhury, “India Plans Cotton, Ancient Maritime Routes to Counter China’s Maritime Ambitions,” *The Economic Times*, April 18, 2015, [http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2015-04-17/news/61253559\\_1\\_maritime-silk-road-indian-ocean-chinese-silk](http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2015-04-17/news/61253559_1_maritime-silk-road-indian-ocean-chinese-silk).

事务助理、印度外长都没有公开阐述过“季风计划”的战略意涵和具体内容。尽管印度学界和媒体都认为目前的“季风计划”早已不是文化部曾经提出的“季风计划”，但莫迪政府仍然没有公开发布有关该计划的任何官方文件。很多学者呼吁“季风计划”应具体化，目标应该更清晰明确，内容也应该更翔实且更可操作。印度金达尔全球大学教授斯里拉姆·乔利亚（Sreeram Chaulia）指出，“在上任第二年，莫迪需要赋予我们不完善但宏大的战略计划具体内容”。<sup>①</sup>但时至今日，“季风计划”仍是一个较为模糊的概念。

据公开信息显示，“季风计划”是指以深受印度文化影响的环印度洋地区以及该地区国家间悠久的贸易往来史为依托，以印度为主力，推进环印度洋地区国家间的合作，共同开发海洋资源，促进经贸往来等。就现有信息来看，尽管“季风计划”尚缺少具体内容和战略设想，但名称本身就蕴含着印度政府的远大战略追求，即在从南亚次大陆到整个环印度洋的广大区域内打造以印度为主导的地区合作新平台。<sup>②</sup>而且，莫迪政府的“印度制造”（Make in India）计划、“萨迦尔玛拉”（Sagar Mala）计划未来都有可能与“季风计划”整合在一起。

印度学术界一般认为，将“季风计划”提升到战略高度是印度针对中国“一带一路”倡议的反制措施。有印度学者指出，“季风计划”是印度对“21世纪海上丝绸之路”的反应，是莫迪政府反制中国的最主要外交政策倡议。

“印度将利用其历史、文化和地理优势与中国的‘21世纪海上丝绸之路’倡议进行竞争。”通过“季风计划”，印度能够重建其主导的海洋世界，这一广义的环印度洋地区包括东非、阿拉伯半岛、南亚次大陆、斯里兰卡和东南亚。<sup>③</sup>也有观点认为，“印度对斯里兰卡和马尔代夫欢迎‘21世纪海上丝绸之路’倡议的方式持保留态度。这是莫迪总理将文化部的‘季风计划’提升到战略高度的原因之一。”<sup>④</sup>另有印度学者认为，“中国提出的‘21世纪海

---

<sup>①</sup> Sreeram Chaulia, “PM Modi Completes Stunning Debut Year in International Affairs; Recasts India’s Image on the World Stage,” *The Economic Times*, May 11, 2015, [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-05-10/news/62001611\\_1\\_pm-modi-air-india-narendra-modi](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-05-10/news/62001611_1_pm-modi-air-india-narendra-modi).

<sup>②</sup> 胡仕胜：《“海上丝路”与“季风计划”的对接空间》，新华网，2015年3月16日，[http://news.xinhuanet.com/globe/2015-03/16/c\\_134064582.htm](http://news.xinhuanet.com/globe/2015-03/16/c_134064582.htm)。

<sup>③</sup> Akhilesh Pillalamarri, “Project Mausam: India’s Answer to China’s ‘Maritime Silk Road,’” *The Diplomat*, September 18, 2014.

<sup>④</sup> Sachin Parashar, “India and Friends Fight for Ocean Rim Space,” *The Times of India*,

上丝绸之路’正在增加印度的焦虑感，而印度还未提出任何振兴其海军实力并向外扩展的替代方案”<sup>①</sup>，“季风计划”正是在这一背景下产生的。但是，印度政府的官方发言中从未将“季风计划”解读为对抗或反制中国“一带一路”倡议的战略行为，印度政府官方人士在论述“季风计划”时也从未将该计划与中国做直接联系。

不少印度学者也对“季风计划”提出了略带批评的建设性意见。印度新德里中国研究所副主任郑嘉宾(Jabin T. Jacob)认为，面对中国的“一带一路”倡议，“沉默和不作为不应该是印度的可持续选项，‘一带一路’不仅寻求从根本上重塑经济发展模式和网络，也寻求重塑中国周边地区的政治关系和意识形态，这导致印度面临前所未有的多维挑战。‘季风计划’被置于莫迪总理的文化议程下，用以开发和复兴印度洋区域的历史联系。但‘季风计划’的现状几乎没有对‘一带一路’倡议形成战略挑战。”<sup>②</sup>郑嘉宾对“季风计划”的发展并不满意。他认为，即使“季风计划”有反制“一带一路”倡议的意图，也不具备反制的能力。

印度著名战略分析家拉贾·莫汉(Raja Mohan)则从更加积极的角度提供了合理化建议。他认为，印度要实现在印度洋的全面战略潜力需要关注三个方面。第一，提升印度的民用海洋基础设施。印度现有的基础设施已经非常陈旧，完全无法满足一个经济活动严重依赖海洋的国家的发展。第二，印度需要提高自身能力来赶超其他国家的重大海上项目运营能力。中国在该领域已经占据领先地位，但印度不仅能力不足，而且缺乏政策支持来实施印度洋沿岸的基础设施项目。第三，印度需要提升防务外交能力。印度成为印度洋区域富有成效的安全伙伴还有很长的路要走。因此，印度政府意识到需要通过宏观的战略设想来将政府的印度洋交往活动明确化、框架化。拉贾·莫汉指出，有些人认为应该利用“季风计划”来提升印度在印度洋沿岸的软实力，有些人则提议通过“香料之路”来复兴印度洋沿岸的历史联系，从而保障印

---

September 18, 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/India-and-friends-fight-for-ocean-rim-space/articleshow/42676860.cms>.

<sup>①</sup> Smruti Pattanaik, “Assessing Modi Government’s Foreign Policy,” *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 9, No. 3, 2014, p. 221.

<sup>②</sup> Jabin T. Jacob, “Interpreting Modi Speak on China,” *The Hindu*, May 14, 2015, <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/comment-piece-on-modis-visit-to-china/article7202353.ece>.

度获得更多的利益。但印度总理想要确立一个简单的理念，这一理念已经成为德里词汇的一部分——“萨迦尔玛拉”计划。这一计划最早由瓦杰帕伊政府在 2003 年公布，其目标是实现印度海洋部门的快速现代化和扩张。莫迪试图振兴这一计划，将其扩展至经济和安全领域，以此加强与印度洋地区其他国家之间的联系。<sup>①</sup> 拉贾·莫汉并不反对建立印度版的“一带一路”，但是他似乎更认可复兴“萨迦尔玛拉”计划，而不是新建“季风计划”。

印度外交界的核心人物、以战略谋划著称的已退休外交秘书希亚姆·萨兰（Shyam Saran）也强调，印度对中国的“一带一路”倡议不应该有“膝跳反应”，而应该设法使“一带一路”为印度所用，同时应对“一带一路”带来的负面影响。他认为，莫迪政府提出的“季风计划”只是“某种象征主义”，令他“很不舒服”。印度应该非常清楚自身的目标，而不仅仅是通过提出一个口号来应对“一带一路”带来的挑战，以示其不欢迎态度。<sup>②</sup>

印度学者对“季风计划”的密切关注有助于推动印度政府加速阐明该计划的战略目标和具体内容。印度政府可能正在寻找较好的时机，正式推出新版“季风计划”。

## 二、“一带一路”与“季风计划”的对接设计

中印之间在战略追求方面并不存在无法调和的结构性矛盾，双方发展战略的相互对接具有较为广阔的空间。正如现任中国驻印度大使乐玉成所言，“未来五至十年，对于中印都是关键发展时期，时代赋予我们两国实现国富民强的历史机遇。中国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段。中国的发展将给周边国家包括印度带来更多机遇。同时，印度在莫迪总理领导下正积极致力于变革与发展。实现民族复兴的共同使命将使中印走到一起，弘扬丝绸之路精神，通过优势互补，实现战略对接，不断构建中印更加紧密的发展伙伴关系。”乐玉成大使还强调，“中方重视印方对‘一带一路’的看法和建议，愿同印方进一步加强政策沟通，期待将‘一带一路’倡议与印度‘香

<sup>①</sup> C. Raja Mohan, “Modi’s Sagar Mala,” *Indian Express*, March 11, 2015.

<sup>②</sup> “India Should be Upfront in Voicing Opposition to China-Pakistan Economic Corridor,” *IANS English*, April 21, 2015.

料之路’、‘季风工程’等规划对接，形成合作‘最大公约数’”。<sup>①</sup>

中印摆脱零和思维，坚持互尊互信、聚同化异的原则，有利于实现战略对接，也将取得更多互利互惠、合作共赢的成果。但现实是，中国在“21世纪海上丝绸之路”的框架下进入印度洋，而敏感的印度也在以更大的力度彰显其在印度洋的中心地位。中印两国的既有战略互动，使印度国内发出了模棱两可甚至混乱错误的信息。有中国学者认为，印度对中国的“一带一路”倡议的回应显得较为保守；<sup>②</sup>也有中国学者认为，印度官方采取了“没有态度”的表态，显示出印度谨慎应对的立场；<sup>③</sup>甚至有个别印度官员的表态相当保守，凸显出印度对“一带一路”倡议的某种误解和抵触。<sup>④</sup>如果中印之间不能增信释疑，及时消除印度长期存在的焦虑感，印度继续从威胁与竞争的角度回应“一带一路”倡议，中印合作共赢大局将面临巨大挑战。

寻求共识，化解矛盾，确定合作的“最大公约数”，并最终实现“一带一路”倡议与“季风计划”的妥善对接，需要从以下三个方面展开：

第一，概念对接。尽管中印双方都有不少学者认为“季风计划”与“一带一路”倡议是一对竞争性概念，<sup>⑤</sup>但事实上中印两国的发展战略能够实现互补互利，实现互补互利的前提之一是概念的对接和融合。中印双方都应该防止由于概念的误读而造成概念的冲突。“丝绸之路经济带”、“21世纪海上丝绸之路”、“季风计划”、“香料之路”、“棉布之路”等倡议或计划在结构上和本质上并非相互对抗的，能够实现概念对接和概念融合。尽管这些概念曾经都是具有固定路线的文化现象、贸易现象和空间现象，但就当代

---

<sup>①</sup> 《乐玉成大使在尼赫鲁大学“一带一路”研讨会上的演讲》，中华人民共和国驻印度共和国大使馆网站，2015年4月7日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/sgxw/t1252684.htm>。

<sup>②</sup> 杨思灵：《“一带一路”：印度的回应及对策》，载《亚非纵横》2014年第6期，第56页。

<sup>③</sup> 林民旺：《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》，载《世界经济与政治》2015年第5期，第42页。

<sup>④</sup> Charu Sudan Kasturi, “India Wrinkle on China Silk-Jaishankar Speaks Out on Absence of Consultations,” *The Telegraph*, July 21, 2015, [http://www.telegraphindia.com/1150721/jsp/frontpage/story\\_32798.jsp](http://www.telegraphindia.com/1150721/jsp/frontpage/story_32798.jsp).

<sup>⑤</sup> Sachin Parashar, “Narendra Modi’s ‘Mausam’ Manoeuvre to Check China’s Maritime Might,” *The Times of India*, September 16, 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Narendra-Modis-Mausam-manoevre-to-check-Chinas-maritime-might/articleshow/42562085.cms>；庞中英：《印度推反制计划 “21世纪海上丝路”充满挑战与风险》，载《华夏时报》2015年2月27日，<http://www.chinatimes.cc/article/47281.html>。

而言，它们又更多是一种抽象意义的文化符号。中印传承和发扬这些蕴含着“和平、友谊、交往和繁荣”精神的文化符号，有助于双方在亚洲精神和东方文化的共识下寻找契合点。印度国家海事基金会的格普雷特·库拉纳（Gurpreet S. Khurana）认为，“海上丝绸之路”、“季风计划”、“香料之路”等计划“标志着复兴亚洲历史海洋遗产、传统和实践，这些计划是亚洲再次成为世界经济发动机的佐证，也可以为整合具有差异的印太(Indo-Pacific)区域作出贡献。”他同时强调，“特别是‘海上丝绸之路’，将在经济上整合亚洲，增强相互依赖，有助于区域稳定”。<sup>①</sup>

“21 世纪海上丝绸之路”能够包容“季风计划”，而“季风计划”也不应排斥“21 世纪海上丝绸之路”。但在概念对接的具体方面，中印双方必须相互尊重、相互理解。特别是在印度对加入“一带一路”倡议“犹豫不决”的背景下，中印若试图寻求概念层次的对接和融合，中国需要照顾和体谅印度的敏感心理。的确应看到“季风计划”的双重性：一方面，它希望建立一种实际联系；另一方面，也应尊重古老的印度文明。<sup>②</sup> 印度希望在心理和认同层面获得中国的尊重，希望环印度洋地区国家也能像重视“海上丝绸之路”一样，重视印度的“季风计划”。例如，印度也曾提出过“棉布之路”计划。印度学者认为“棉布之路”与“丝绸之路”应该具有相同的历史重要性。丝绸并不是古丝绸之路上唯一的商品，棉布作为这条古贸易路线的另一种商品不应被长期忽视。在古丝绸之路上，中国作为起点，向外输出丝绸；而在反方向，印度作为起点，向中国输出棉布。但是在现代，各国很少知道印度生产的棉布在中国的消费情况。<sup>③</sup> 这反映出印度明显的“心理落差”。

从历史角度来看，“21 世纪海上丝绸之路”与“季风计划”都是具有现实意义的历史遗产，都是亚洲人民历史文化自豪感的源泉，都是亚非欧各国间友好合作的纽带，因此我们需要运用东方智慧将两个内涵和功能都具有一

---

<sup>①</sup> Gurpreet S. Khurana, “China, India and ‘Maritime Silk Road’: Seeking a Confluence, Maritime Affairs,” *Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol. 11, No. 1, Summer 2015, p. 22.

<sup>②</sup> Chris Buckley and Ellen Barry, “While Stressing Ancient Ties, Modi Presses China on Borders and Trade,” *New York Times*, May 15, 2015.

<sup>③</sup> Dipanjan Roy Chaudhury, “India Plans Cotton, Ancient Maritime Routes to Counter China’s Ambitions,” *The Times of India*, April 18, 2015, [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-04-17/news/61253559\\_1\\_maritime-silk-road-indian-ocean-chinese-silk](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-04-17/news/61253559_1_maritime-silk-road-indian-ocean-chinese-silk).

定相似性的概念进行有效对接。“21世纪海上丝绸之路”与“季风计划”的精神是相通的，如果秉持和平友好、开放包容、互学互鉴、互利共赢的精神，可将两者置于亚洲和平发展的新思路之下，为亚洲的和平与繁荣作出贡献。

第二，功能对接，其突破口主要包括互联互通、制造业及海洋经济。印度面临着严重的基础设施供给不足问题，主要表现在公路破旧且不能满足需要、电力供应不足且不稳定、铁路货运线路短、港口陈旧、城市拥挤以及机场过度拥挤等方面。<sup>①</sup>正如有学者指出的，“缺乏足够的基础设施使得印度国内生产总值增长率每年被拉低1%到2%”。<sup>②</sup>

落后的基础设施不仅成为印度经济发展的瓶颈，也限制着印度国家发展计划的进一步推进。印度希望通过吸引外资来尽快解决供需严重失衡的基础设施问题。印度计划在德里和孟买之间建造一条以高速铁路和高速公路为基础的巨型工业走廊，中国承诺投资200亿美元，日本也承诺投资355亿美元。另外，由于地理限制和基础设施互联互通不畅，印度与中国和缅甸这两个陆上邻国的贸易主要是通过海运方式进行。“一带一路”倡议中的孟中印缅经济走廊与印度关系密切，其建设可扩大四国相邻地区的开放度，有助于改善中印、缅甸间的互联互通问题。

莫迪版的“萨迦尔玛拉”计划强调“港口导向型发展”，包括通过修建铁路和公路来提高内陆与各大港口之间的联系，还计划将内河和沿海运输发展为印度的主要运输方式。<sup>③</sup>因此，“21世纪海上丝绸之路”与“萨迦尔玛拉”计划也存在对接空间。印度世界事务委员会研究主任维杰·萨胡加（Vijay Sakhuja）指出，“‘21世纪海上丝绸之路’为在海上基础设施方面存在技术差距的印度提供了大量的机会。印度可以利用中国的生产能力建造高质量船舶、建设世界级港口……同时也有助于推进由于基础设施匮乏、滞后的印度

---

<sup>①</sup> 张立、王学人：《印度基础设施发展的问题、措施与成效》，载《南亚研究季刊》2010年第4期，第33页。

<sup>②</sup> Geethanjali Nataraj, “Infrastructure Challenges in India: The Role of Public-Private Partnerships,” *Occasional Paper*, No. 49, Observer Research Foundation (ORF), February 2014, p. 1, [http://www.observerindia.com/cms/export/orfonline/modules/occasionalpaper/attachments/occasionalpaper49\\_1392022126437.pdf](http://www.observerindia.com/cms/export/orfonline/modules/occasionalpaper/attachments/occasionalpaper49_1392022126437.pdf).

<sup>③</sup> 《莫迪吹响港口基建号角》，载《航运交易公报》2015年6月16日，<http://www.chinaship.cn/shipping/2015/0616/4471.html>。

与东盟的海上互联互通倡议。”<sup>①</sup>而“一带一路”倡议与“季风计划”海洋经济上的互联互通，也与印度国内提速基础设施建设存在利益汇合点。

莫迪总理上任以来，在印度国内推行全方位的经济改革；为实现制造业增长和基础设施革新，莫迪总理提出“印度制造”政策。“一带一路”倡议与“印度制造”政策也存在较大的对接空间，“印度可以从‘21世纪海上丝绸之路’中获益，不仅包括基础设施建设，也可以为印度国内创造大量就业机会，同时印度也可以逐步获得制造业的全球优势。但是，如果印度选择不参与‘21世纪海上丝绸之路’，就可能失去一个中国提供的机会，而所有其他‘21世纪海上丝绸之路’的伙伴都将受益。另外，印度参与‘21世纪海上丝绸之路’也有助于解决与中国之间巨大的贸易不平衡问题。”<sup>②</sup>

需要指出的是，寻找“一带一路”倡议与“印度制造”政策的对接点需要突破既有思维定式，以市场理性为指导，规避不必要的偏见。国内有舆论认为，“中国的夕阳工业是印度的希望所在”；这引发了印度国内的强烈反应。例如，有印度媒体认为，根据这一观点，“莫迪总理‘印度制造’计划获得成功的最好方法是吸收中国正在淘汰的低技术夕阳产业。”“中国已经采取了大规模的措施，将过时和污染严重的技术迁往邻国，包括越南、老挝和孟加拉国。由于‘印度制造’政策带来的优势，中国将印度作为可能的迁移目的地。”<sup>③</sup>“一带一路”倡议是顺应全球新一轮产业转移及基础设施建设的大趋势的努力，而不是要输出工业污染和已淘汰的技术。在推进部分产业向海外转移的过程中，中国应严格遵守目标国的法律法规，避免激起当地的过激情绪。印度制造业严重落后于中国，制造业仅占其GDP的15%，不足中国一半。但印度具有劳动力和土地成本低廉的比较优势，这是印度制造业的后发优势。根据新近一项对25个出口大国的制造业成本的统计排名，印度仅次于印尼，排在第二位。<sup>④</sup>根据美国劳工统计局的数据，印度有组织的制

<sup>①</sup> Vijay Sakhuja, "The Maritime Silk Route and the Chinese Charm Offensive," *IPCS Article*, No. 4310, February 17, 2014, <http://www.ipcs.org/article/china/the-maritime-silk-route-and-the-chinese-charm-offensive-4310.html>.

<sup>②</sup> Gurpreet S. Khurana, "China, India and 'Maritime Silk Road': Seeking a Confluence, *Maritime Affairs*," p. 25.

<sup>③</sup> Saibal Dasgupta, "China Wants to Push Polluting 'Sunset' Industries to India," *The Times of India*, November 29, 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/China-wants-to-push-polluting-sunset-industries-to-India/articleshow/45310294.cms>.

<sup>④</sup> James Crabtree, "Modi Faces Uphill Battle in Mission to See India Rival China," *Financial*

造部门的劳动报酬（包括工资、福利、社会保险和税金）增长十分有限，仅从1999年的每小时0.68美元上涨到现在的每小时1.5美元。<sup>①</sup>从这个角度看，“一带一路”倡议与“印度制造”政策的对接能够实现双赢。

此外，“21世纪海上丝绸之路”与“季风计划”还可以在海洋经济方面进行探索，共同开拓空间，包括海洋渔业、海洋交通运输业、海洋船舶工业、海洋油气业和海洋服务业等都可以成为中印合作的领域。例如，在海洋船舶工业，中印业内人士已经具备一定程度的合作意愿。莫迪政府的“季风计划”和“萨迦尔玛拉”计划，其包括振兴印度的航运业、造船业、港口业等涉及海洋经济方面的内容。事实上，印度在发展造船业方面拥有巨大的优势，一是拥有漫长的海岸线，二是有大量廉价劳动力。然而，这些优势并未使印度造船业持续快速发展，印度船企的生产经营状况近年来日趋惨淡。在过去几年里，印度船企承接的新船订单数量在全球市场中所占的份额从1.3%降至0.1%，总体上处于“吃不饱”的状态。<sup>②</sup>相比之下，截至2014年，中国造船业连续三年超过韩国和日本，在全球获得的造船订单最多。但中国造船业在2015年也面临诸多挑战，由于造船业的全球供给能力远超市场需求，船运费受经济环境影响有所下降，日元贬值导致日本造船业竞争优势增强，中国造船业也亟须突破困境。2015年8月，印度道路交通和公路部、航运部部长尼廷·杰拉姆·加德卡里（Nitin Jairam Gadkari）表示，印度政府已着手拟定计划，向印度造船业提供补贴。加德卡里预计，到2020年，印度海洋产业将为全球6500万名技术人才提供就业机会。<sup>③</sup>中印之间在海洋经济方面的合作不仅有合作意愿，也应该有较强的合作动力。

第三，文化对接。“一带一路”倡议与“季风计划”的对接涉及政策对接、法规对接、道路对接、产业对接，但人心对接和文化对接也是不可忽视

---

*Times*, December 30, 2014, <http://www.ft.com/cms/s/0/d02e6fba-8fbb-11e4-b5a4-00144feabdc0.html>.

<sup>①</sup> Puja Mehra, “Make in India vs. Make in China,” *The Hindu*, October 26, 2014, <http://www.thehindu.com/sunday-anchor/sunday-anchor-make-in-india-vs-make-in-china/article6533575.ece>.

<sup>②</sup> 李积轩：《印度造船业：有望走上复兴之路》，载《中国船舶报》2014年10月10日，第3版。

<sup>③</sup> “Union Ministry to Offer Subsidy to Ship Building Industry,” *Business Standard*, August 25, 2015, [http://www.business-standard.com/article/economy-policy/union-ministry-to-offer-subsidy-to-ship-building-industry-115082401029\\_1.html](http://www.business-standard.com/article/economy-policy/union-ministry-to-offer-subsidy-to-ship-building-industry-115082401029_1.html).

的一环。推动文化交流，增进人员往来，有助于逐步化解双方的种种疑虑，消除隔阂与误解，增强彼此信任。2015年7月30日，印度正式向中国公民开放电子旅游签证。2015年6月，中印落实了经乃堆拉山口赴西藏西南的冈仁波齐峰和玛旁雍错湖朝圣的新路线，有效推动两国宗教交流。2015年是中国的“印度旅游年”，2016年是印度的“中国旅游年”。中印两国启动了“中国—印度文化交流计划”，两国文化界将迎来更多的互访交流。中印两国还计划合拍电影、开展学术、出版、高等教育交流。佛教文化是两国的友好纽带，通过这一纽带，促进中印佛教文化交流和经典互译。<sup>①</sup>文化对接是一项“路遥知马力，日久见人心”的努力，也是一个“随风潜入夜，润物细无声”的过程，只有汇聚“人心”，才能“立信”、“致远”。

综上所述，概念对接、功能对接和文化对接既是“一带一路”倡议与“季风计划”对接的核心方面，也是两者实现对接的必要步骤，更是规避冲突、凝聚共识、开拓合作的务实路径。

### 三、“一带一路”与“季风计划”对接的潜在挑战

尽管“一带一路”倡议和“季风计划”存在较大的互补互利空间，但成功对接并非是一个自然的、线性的发展逻辑，战略对接依然面临风险、质疑和挑战。长期以来，边界问题被认为是中印关系发展的最大障碍和彼此信任缺失的长久根源。但除边界问题之外，双方实现战略对接还面临两方面的挑战：一是印度的“犹豫不决”；二是“季风计划”存在的缺陷。

中国官方已经在不同场合明确表示，中国努力将自身发展战略与亚洲区域合作以及他国的发展战略对接。尽管乐玉成大使曾公开表示期待‘一带一路’倡议与印度‘香料之路’、‘季风工程’等规划的相互对接，但印度官方的态度却一直“犹豫不决”、“模棱两可”，未正面回应中方的提议，甚至不时传出一些不和谐的声音。

2014年6月24日至30日，印度副总统穆罕默德·哈米德·安萨里（Mohammad Hamid Ansari）对中国进行访问。在访问的最后两天，中方曾向

---

<sup>①</sup> Ajish P. Joy, “China can not Develop without the Indian Ocean,” *The Week*, August 23, 2015 <http://www.theweek.in/theweek/current/china-cannot-develop-without-the-indian-ocean.html>.

印方提出邀请，共建“21世纪海上丝绸之路”。但安萨里回答说，“我们要求更多的细节来全面地研究这项提议。”他还强调，“在友好和合作的框架下，我们应该清楚阐明各自观点，以免引发误解。”<sup>①</sup> 2015年4月3日，印度产业政策促进部秘书艾米塔尔·康特（Amitabh Kant）接受中国媒体专访时也表示，“印度仍在等待‘一带一路’的具体细则。一旦具体细则公布，我们将进行研究和分析，判断印度的哪些行业将从中获益。”<sup>②</sup> 印度外长苏诗玛·斯瓦拉吉（Sushma Swaraj）在被问及印度是否加入“21世纪海上丝绸之路”时回应说，印度不需要对中国的计划“无限制的支持”（blanket endorsement），而应保持以协同为基础的支持（synergy-based endorsement）。印度官方立场依旧是期待“一带一路”倡议有更多的细节。同时，苏诗玛强调，“印度对孟中印缅经济走廊和东盟互联互通有兴趣。”<sup>③</sup>

但进入2015年下半年后，印度官方态度发生了细微变化。2015年6月20日，印度外交秘书、前驻华大使苏杰生（Subrahmanyam Jaishankar）在接受采访时提到，“我们担心的是，‘一带一路’是中国的国家倡议，是中国设计并创造的蓝图。但它并不是一个中国与全世界，与其他感兴趣和受影响的国家讨论得出的国际倡议”；“国家倡议的设计是以国家利益为基础，其他国家没有义务接受它。我们认为，如果想要更多的国家接受，中国需要举行更大规模的讨论，而这种讨论现在还没有进行”。<sup>④</sup> 其实，中方此前已经多次邀请印度对“一带一路”倡议提出看法和建议。在自2013年以来的中印高层会晤中，中方都诚挚邀请印度加入“21世纪海上丝绸之路”。有印度学者观察到，“印度被诚恳地邀请成为‘21世纪海上丝绸之路’的一部分，但

---

<sup>①</sup> “India Okay with BCIM, Wants Details on China Maritime Silk Road,” *The Economic Times*, June 30, 2014, [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-06-30/news/50974672\\_1\\_maritime-silk-road-msr-bcim](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-06-30/news/50974672_1_maritime-silk-road-msr-bcim).

<sup>②</sup> 潘寅茹：《专访印度商工部副部长康特：印度等待“一带一路”细则公布》，载《第一财经日报》2015年4月7日，第A04版。

<sup>③</sup> Ananth Krishnan, “China Asks India to Put Side ‘Maritime Silk Road’ Concerns,” *India Today*, February 12, 2015, <http://indiatoday.intoday.in/story/china-india-asean-sushma-swaraj-maritime-silk-road-concerns/1/418576.html>; P. Vaidyanathan Iyer, “Narendra Modi to Visit China before May 26, Efforts on for New Route to Kailash Manasarovar: Sushma Swaraj,” *The Indian Express*, February 2, 2015, <http://indianexpress.com/article/india/india-others/pm-narendra-modi-to-visit-china-in-may-external-affairs-minister-sushma-swaraj/>.

<sup>④</sup> Charu Sudan Kasturi, “India Wrinkle on China Silk-Jaishankar Speaks Out on Absence of Consultations.”

是迄今为止印度的反应冷淡。”<sup>①</sup>

苏杰生的言辞及印度官方一贯的保守态度，表明印度方面顾虑良多。一方面，印度认为，接受“一带一路”倡议的确有利于其经济建设，不仅对“印度制造”政策的推进、基础设施的更新都能发挥推动作用，对印度实施“东方行动政策”（Act East Policy）、开发印度东北部地区也大有裨益。另一方面，印度认为中国的“一带一路”倡议是一项投资驱动的区域接触战略：在经济上，通过投资扩大中国在周边地区的影响力；在外交上，有利于塑造中国正面积极的国际形象；在安全上，部分抵消奥巴马政府“亚太再平衡”战略施加的军事压力；在战略上，能够保障中国能源进口通道的安全。印度还认为，“21世纪海上丝绸之路”可有效破解“珍珠链”理论，消除印度洋上的“中国威胁论”，为中国参与沿线国家的海上基础设施建设提供合法性。<sup>②</sup>另外，印度特有的“大国心理”和“大国骄傲”，使印度在看待中印互动时，容易从零和博弈的角度出发，认为中国在印度洋地区影响力的上升会直接导致印度在该地区领导力的下降。正如有印度学者指出的，印度将“21世纪海上丝绸之路”视作是中国民族主义的符号。即使是双赢的协议，印度人也不愿意屈从于这样的安排。<sup>③</sup>拉贾·莫汉也据此认为，“印度可能在两种竞争性概念中撕扯，一种是与中国在海洋领域合作，另一种是限制中国在印度洋的影响力的长期目标。”<sup>④</sup>

印度的“三心二意”、“犹豫不决”使印度成为中国周边邻国中对“一带一路”倡议反应最冷淡的大国。按照理性逻辑，中印战略对接有利于两国的根本利益，也有利于推进地区经济合作。但印度某种程度的心理偏见和零和博弈的思维定势，导致印度不能从理性的角度做出战略选择，这对中印战

---

<sup>①</sup> Geethanjali Nataraj, “India Should Get on Board China’s Maritime Silk Road,” *East Asia Forum*, June 27, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/06/27/india-should-get-on-board-chinas-maritime-silk-road/>.

<sup>②</sup> Vijay Sakhujia, “Xi Jinping and the Maritime Silk Road: The Indian Dilemma,” *IPCS Article*, No. 4662, September 15, 2014, <http://www.ipcs.org/article/china/xi-jinping-and-the-maritime-silk-road-the-indian-dilemma-4662.html>.

<sup>③</sup> Gurpreet S. Khurana, “Why is India So Coy About China’s Maritime Silk Road?” *The Wire*, June 9, 2015, <http://thewire.in/2015/06/09/why-is-india-so-coy-about-chinas-maritime-silk-road-3522/>.

<sup>④</sup> C. Raja Mohan, “Will India Join China’s Maritime Silk Road?” *The Indian Express*, February 15, 2014, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/will-india-join-chinas-maritime-silk-road/>.

略对接起到了反向推动作用。如果印度不能改变态度，务实合作，接受中方的真诚邀请，中印战略对接可能还要经历较为曲折的过程。

中印战略对接的另一潜在挑战在于“季风计划”本身的缺陷。尽管“季风计划”常被解读为具有对抗或制衡中国“一带一路”倡议的动机，但部分国内学者并不认同这一观点。他们认为，说“‘季风计划’是反制中国的计划，有言过其实之嫌，毕竟这些计划都还处于具体设计当中，甚至印度自身也尚未明确如何实施这些计划。”<sup>①</sup> 印度学者也指出，印度在推进自身的战略倡议方面并不是很成功，例如“湄公河—恒河合作计划”和“环印度洋区域合作联盟”。<sup>②</sup> 莫迪总理上任已有一年多，但无论是“季风计划”，还是“香料之路”或者“棉布之路”，其战略目标和具体内容都不太清晰。一方面，印度可能是有意为之，防止过于明确的目标和内容引发竞争对手采取制衡措施；另一方面，印度可能在继续等待“一带一路”倡议更明确的细节，并观察“一带一路”建设的进展，进而判断并决定印度以何种形式的“季风计划”与之互动。但从客观上讲，“季风计划”战略目标和内容的不清晰，制度和机制建设的不完善，实施方案和推进措施的不连贯，可能会导致印度只能被动接受或拒绝区域外其他大国的战略安排，而不能为战略对接提供充分的印度智慧。

丝绸之路、季风航线的复兴，与亚洲整体振兴密切相关，这本应是中印两国的共同梦想和共同事业。但印度的“犹豫不决”和“季风计划”存在的一些缺陷，导致中印战略对接存在重大的不确定因素。如今，随着中国和印度的蓬勃发展，两国关系已超出双边范畴，具有日益重要的全球意义。通过深化中印合作，增加互信，双方应能克服战略对接面临的潜在挑战。

## 结 束 语

按照国家发改委、外交部、商务部共同发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》的阐述，“‘一带一路’贯穿亚欧

<sup>①</sup> 林民旺：《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》，第 54 页。

<sup>②</sup> “India Should be Upfront in Voicing Opposition to China-Pakistan Economic Corridor,” *IANS English*, April 21, 2015.

非大陆，一边是活跃的东亚经济圈，一边是发达的欧洲经济圈，中间广大腹地国家经济发展潜力巨大。丝绸之路经济带重点强调联通中国经中亚、俄罗斯至欧洲（波罗的海）；中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海；中国至东南亚、南亚、印度洋。21世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口经南海到印度洋，延伸至欧洲；从中国沿海港口经南海到南太平洋。”<sup>①</sup>可以看到，“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”都包含南亚地区。目前南亚国家中的巴基斯坦、斯里兰卡、马尔代夫、孟加拉国、阿富汗、尼泊尔都已经同意加入“一带一路”，只有印度仍然“置身事外”。

南亚地区属于“一带一路”的辐射范围，印度无论是经济实力、人口规模，还是地理位置或覆盖面积，都是南亚地区不可忽视的一块重要拼图。消除印度的战略忧虑，才能补上这块重要的拼图。印度曾因作为“一带一路”组成部分的中巴经济走廊经过巴控克什米尔而表示不满。随后，中方对“一带一路”与中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊的关系问题进行了更加明确的说明。在《推动共建“一带一路”的愿景与行动》中明确指出：“中巴、孟中印缅两个经济走廊与推进‘一带一路’建设关联紧密，要进一步推动合作，取得更大进展。”<sup>②</sup>这种说法一定程度上有利于打消印度的部分顾虑。

在国际关系中，一个大国对在地缘上接近的另一个大国的战略行为，往往会从多方面进行解读，从而造成前者往往“战略犹豫”多于“战略确定”。“一带一路”倡议刚提出时，俄罗斯的态度也曾有所保留，一些俄罗斯智库专家也有疑虑，其第一反应是中国欲借助另一个绕过俄罗斯的“一体化”方案从欧亚大陆的东部方向向原苏联地区进行进攻性的“西进”，尤其是在中亚地区大肆扩张影响力。<sup>③</sup>但随着中方的耐心解释和积极有效的沟通，中俄双方磨合并探索出在欧亚大陆中心地带兼容发展的理性务实道路。2015年5月8日，中国与俄罗斯在莫斯科联合发表《中华人民共和国与俄罗斯联邦关

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国家发展和改革委员会：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，国家发改委网站，2015年3月28日，[http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328\\_669091.html](http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html)。

<sup>②</sup> 中华人民共和国国家发展和改革委员会：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。

<sup>③</sup> 李秀蛟：《俄罗斯智库专家对“一带一路”的评析》，载《西伯利亚研究》2015年第3期，第20页。

于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》，表明“对接”已步入正轨。双方启动中国与欧亚经济联盟对接丝绸之路经济带建设与欧亚经济一体化的对话机制，并推动双方专家学者参与的就开辟共同经济空间进行协作的讨论。这标志着中俄之间既形成对话机制，又建立对话平台，中俄战略对接因此有了充分的机制保障。相信中俄关于战略对接的磨合和探索，对中印合作也有积极的启示作用。

中国应该有足够的战略自信，将印度吸引到“一带一路”的建设中。印度也会逐渐意识到，“置身事外”不仅影响其国家利益，而且可能导致印度陷入“战略孤立”。中印实现战略对接，有利于亚洲的和平与发展，繁荣与进步。中印战略对接是以非零和的方式建构非对抗性的新型战略合作模式。这一模式的示范效应有助于其他大国协调彼此战略，防止战略冲突。中印战略对接对“一带一路”倡议与其他国家的战略对接也将形成重大推动作用。一方面，中印战略对接可以深化中国与南亚地区其他国家的合作。中印双方战略合作所形成的强大吸引效应，也有利于提升南亚地区的经济一体化水平。另一方面，中印战略对接的有益探索也可以为中国与其他国家，尤其是与地区性大国实现战略对接提供参考。毕竟地区性大国才是“一带一路”的关键节点。只有这些关键节点实现对接，才有助于整个“一带一路”的彻底贯通。另外，中国“一带一路”倡议与印度“季风计划”的成功对接不仅能够互补互利，实现共赢，也将产生积极的全球效应，并且使中印这种新型合作方式得以推广。

[收稿日期：2015-10-08]

[修回日期：2015-10-23]

[责任编辑：张 春]

# “一带一路”与印尼“全球海上支点”的战略对接研究\*

马 博

**【内容提要】** 印度尼西亚新任总统佐科将打造“全球海上支点”战略作为政府今后施政的重点，中国政府也正在推行“21世纪海上丝绸之路”战略倡议。这两项战略规划将深刻地影响未来中国和印尼的双边关系。本文在对印尼“全球海上支点”战略进行评析的基础上，讨论中国“21世纪海上丝绸之路”战略和印尼“全球海上支点”战略对接的必要性、条件和具体路径，以及战略对接面临的机遇和挑战。一方面，中国与印尼良好的双边关系与维护地区安全稳定的共同利益是保障两大发展战略成功对接的现实条件，中国与印尼双方可将贸易均衡化、增加投资、能源资源合作等领域作为突破口，逐步推进战略对接。另一方面，中国与印尼双方的战略对接也面临一系列潜在挑战，如印尼海上强势执法、其国内对华人的态度以及一些大国如美国、日本的干涉等。探讨中国与印尼双方发展战略的有效对接，可为中国与沿线国家的合作确立新的典范。

**【关键词】** 一带一路 全球海上支点 战略对接 中印尼关系

**【作者简介】** 马博，南京大学中国南海研究协同创新中心助理研究员

**【中图分类号】** F752.734.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0033-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506003

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

印度尼西亚是东南亚地区最大的经济体，近年来年均经济增长率维持在5%以上；作为二十国集团（G20）中唯一的东盟国家，印尼在东南亚乃至亚太地区都有着重要的影响力。<sup>①</sup> 随着中国建设“21世纪海上丝绸之路”战略倡议开始正式实施，与印尼的双边关系势必会影响中国在整个东南亚地区的竞争力和影响力。与此同时，2014年10月，印尼新当选总统佐科·维多多（Joko Widodo）提出建设“海洋强国计划”，大力发展“海上高速公路”建设，将印尼打造成为“全球海上支点”（Poros Maritim Dunia）。在此背景下，中国、印尼两国的海洋战略目标能否实现有效对接和相互促进，如何影响双边关系的未来发展，成为一个广受关注的议题。

## 一、印尼“全球海上支点”战略评析

2014年，佐科总统竞选获胜后随即提出旨在振兴印尼在亚太地区经济与政治地位的“海洋强国”战略，倡导将印尼建成“全球海上支点、全球文明枢纽”的愿景。<sup>②</sup> 在就职演说中，佐科提到“我们要努力使印尼再次成为一个海洋国家；大洋、海域、海峡和海湾是我们文明的未来”。<sup>③</sup> 随后，在2014年11月的东盟峰会上，佐科再次阐述其施政目标是将印尼建成“全球海上支点”，并提出优先考虑建成五个支点，即复兴海洋文化、保护和经营海洋资源、发展海上交通基础设施、进行海上外交、提升海上防御能力。至此，“全球海上支点”战略初具雏形。

印尼提出“全球海上支点”战略的核心是实施新的国家发展战略，改革经济发展模式，消除长期以来制约印尼经济发展的瓶颈。具体而言，印尼提出“全球海上支点”战略主要基于以下原因：

第一，印尼基础设施建设的滞后很大程度上限制了印尼经济的进一步发展。印尼人口数量位居世界第四，达到2.55亿，2014年其经济总量位列世界

---

<sup>①</sup> 印尼有“千岛之国”之称，其领土面积的30%为陆地，其余均为海洋，海岸线长达81000公里，其90%的国际贸易依靠海上运输，是东南亚名副其实的海上大国。

<sup>②</sup> “President-Elect Jokowi Calls for ‘United Indonesia’,” *The Jakarta Globe*, July 22, 2014, <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/president-elect-jokowi-calls-united-indonesia/>.

<sup>③</sup> 印尼从2004年起实行全民直选总统，每届任期五年，可以连任一届；佐科于2014年就任印尼总统，其第一任期将于2019年结束。

第十六位，但其基础设施发展较人口和经济总量仍显落后。例如，印尼机场数量位列全球第十（跑道超过 3 000 米、能够起降大型飞机的机场只有 5 个）、水路运输里程排名全球第七，但其铁路公里数仅位列全球第三十五位、公路公里数位列全球第十四位。<sup>①</sup> 另一方面，印尼物流成本占国内生产总值的 25% 至 30%，限制了其国际竞争力的提升。<sup>②</sup> 为突破这一局限，印尼曾在 2011 年提出未来 15 年的经济建设计划，以实现在 2025 年将印尼建成世界前十大经济体的战略目标。根据这一经济建设计划，印尼需要大量基础建设投资。据估计，从 2011 年至 2030 年，印尼总计需要 9 327 亿美元投资方能满足其基础设施需求，其中 80% 至 90% 的投资需要引进外国资本来完成。<sup>③</sup>

第二，克服经济发展障碍、吸引外国投资以发展印尼经济，是佐科实现竞选承诺、确保连任的重要保障，也是“全球海上支点”战略的重点。目前，印尼经济结构面临重大的发展瓶颈，迫切需要加以调整：一是经济发展过于依赖农业和出口原材料；二是东西部发展不平衡；三是作为群岛国家，基础设施建设滞后制约了经济发展；四是人口素质普遍偏低。<sup>④</sup> 印尼前议长阿敏·赖斯（Amen Rais）认为，自民主化以来，印尼在法治建设和经济改革上并未取得成功，失业率高企，贪污严重。<sup>⑤</sup> 只有克服以上问题，佐科政府才能真正推动“全球海上支点”战略的实施。佐科在竞选时曾公开表示，要使印尼经济年均增长率达到 7%，高于其上任前 5% 的增长率；但实现这一目标的难度不小。2008 年全球金融危机后，印尼是 G20 中保持较快经济增长的三个国家（中国、印度和印尼）之一。尽管如此，印尼对外贸易自 2012 年开始出现逆差，2013 年更增长到 40 亿美元。此外，印尼近年来的外资利用水平也停滞不前，2010—2013 年分别为 163 亿、173 亿、229 亿和 223 亿美元。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> *The World Factbook*, CIA, October 14, 2015, <https://www.cia.gov/library/publications/zresources/the-world-factbook/geos/id.html>.

<sup>②</sup> 周檬、郑世波、哈尼夫：《“一带一路”为中印尼关系腾飞带来新机遇》，载《新华每日电讯》2015 年 4 月 21 日，第 2 版。

<sup>③</sup> 许利平：《当代印度尼西亚的中国观演变》，载《南洋问题研究》2013 年第 2 期，第 14 页。

<sup>④</sup> 印尼劳动力中只有 50% 具备小学文化水平，8% 拥有正式学位。

<sup>⑤</sup> 阿敏·赖斯：《印尼民主化进程、中国印尼关系及国际形势评析》，载《东南亚研究》2006 年第 4 期，第 37 页。

<sup>⑥</sup> 《中国与印度尼西亚的关系》，中国驻印尼大使馆网站，2013 年 2 月 1 日，<http://id.china-embassy.org/chn/zgyyn/sbgxgk/>。

第三，印尼新领导层的战略目光已超越印尼长期关注的地理战略核心，试图将印尼发展成为影响力遍及太平洋和印度洋的世界性海洋强国。<sup>①</sup> 尽管印尼历届总统执政理念不同，但其谋求区域大国地位与区域自主的基本理念一直得以延续。<sup>②</sup> 早在20世纪50年代，苏加诺总统就提出“海上统帅精神”，指明了印尼实现国防现代化的目标，倡导民族和国家自主、自立的“特里萨蒂”（Trisakti）思想，即经济自给自足、拥有完全的政治主权、在文化上发展民族特色。<sup>③</sup> 副总统穆罕默德·哈达（Mohammad Hatta）提出印尼要坚持“独立和积极”（bebas-aktif）的外交政策，以国家利益为重，不卷入美苏争霸。<sup>④</sup> 根据这些原则，1955年在印尼万隆召开的“万隆会议”不仅达成了亚非国家共同参与制定的“万隆十项原则”，而且确立了印尼作为“不结盟运动”的重要参与国地位。尽管独立之后政局多变，经历了苏加诺时期的“引导民主”（1945—1965）、苏哈托时代的“新秩序”（1965—1998）和后苏哈托时代的“民选政治”，但印尼始终坚持“不结盟、独立自主的对外政策”，坚持依据自身国家利益制订对外政策。尽管经过多次修改，但印尼宪法“信仰神道、人道主义、民族主义、民主和社会公正”的核心始终得以继承，并且成为立国的五项根本原则（简称“潘查希拉”）。<sup>⑤</sup>

佐科总统提出“全球海上支点”战略时，有意重申并发扬印尼自建国以来就奉行的对外政策。2014年，佐科在《愿景与任务》的竞选声明中提到“主要目标是实现‘特里萨蒂’概念”，强调通过改革促进印尼政治稳固、经济繁荣和文化独立。有学者认为，佐科政府重新诠释了“独立自主”的外交方针，在处理国际关系问题时完全以国家利益为导向，不受国际惯例和国际影响的掣肘。<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> 许利平等：《从贫民窟到总统府——印尼传奇总统佐科》，社会科学文献出版社2015年版，第113页。

<sup>②</sup> 李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，载《东南亚研究》2015年第3期，第56页。

<sup>③</sup> 许利平等：《从贫民窟到总统府——印尼传奇总统佐科》，第113页。

<sup>④</sup> Anthony Smith, *Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, p. 9; Dewi Fortuna Anwar, "Indonesia's Relations with China and Japan: Images, Perception and Realities," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 12, No. 3, December 1990, pp. 226-227.

<sup>⑤</sup> 《中国与印度尼西亚的关系》。

<sup>⑥</sup> 刘畅：《试论印尼的“全球海洋支点”战略构想》，载《现代国际关系》2015年第4期，

为顺利实施“全球海上支点”战略，佐科政府出台了一系列举措，主要包括：第一，改革中央和地方政府关系，提高政策执行效率。佐科在组阁伊始便表现出对海洋事务的关注。佐科总统对海洋和渔业部门加以整合并升格为新的海洋事务统筹部，负责协调海洋和渔业部、交通部、能源和矿产资源部及旅游部的各项事务。

第二，承认印尼各级政府财力十分有限，必须广泛利用国外资本为印尼的经济发展服务。“全球海上支点”战略旨在充分利用印尼的三个天然优势，即庞大的人口基数、丰富的自然资源和重要的地理位置，并通过改变现有法律规则来激励对产业和基础设施的投资。<sup>①</sup>

第三，采用“新思维、新模式和新做法”以突破经济发展瓶颈。借上任前印尼《海洋法》通过的“东风”，佐科总统表示将继续大力实施以开发和利用海洋资源为重点的“印尼经济建设总计划”（简称 MP3EI）。<sup>②</sup> 尽管仍只是初稿，但开发和利用海洋资源显然是印尼经济建设总计划的重点。该计划的主要目标是提升印尼各产业的附加值，将印尼的经济带入以创新型为主的可持续发展模式。基于此，印尼政府设定了以农业、采矿、能源、工业、海洋产业、旅游业、通讯业和战略核心地区发展为重点的“八大项目”和建设苏门答腊—爪哇—加里曼丹—苏拉威西—巴厘—巴布亚“六大经济走廊”。

第四，“全球海上支点”战略强调重视基础设施建设，即其“海上高速公路”建设计划。印尼政府计划在未来五年内兴建 49 座大型水坝，24 个现代化港口，15 座机场和 1 000 公里高速公路，<sup>③</sup> 预计今后 5 年内总投资将超过 700 万亿印尼盾（约为 554 亿美元）。该计划一旦成功实施，印尼物流成本将降至国内生产总值的 19% 左右。<sup>④</sup>

需要指出的是，“全球海上支点”战略更偏重于国内政治和经济发展，

---

第 9 页。

<sup>①</sup> 激励措施包括在关税、税收、进出口补贴、劳动法规、发放牌照和土地购买、流转方面提供优惠并进行改革。

<sup>②</sup> 《印尼新政府将继续实施 MP3EI 规划》，中国驻印尼大使馆经济商务参赞处网站，2014 年 9 月 11 日，<http://id.mofcom.gov.cn/article/ziranziyuan/huiyuan/201409/20140900727570.shtml>。

<sup>③</sup> 李皖南：《2014 年印尼政治、经济、外交形势回顾与 2015 年展望》，载《东南亚研究》2015 年第 2 期，第 58 页。

<sup>④</sup> 周檬、郑世波、哈尼夫：《“一带一路”为中印尼关系腾飞带来新机遇》。

对外交事务的关注度并未明显高于前几任政府。尽管该战略不可避免会产生周边溢出效应，但由于总统佐科本人缺乏外交经验，该战略对地区影响力的作用仍有待观察。<sup>①</sup>

## 二、“一带一路”与“全球海上支点”战略的对接潜力

2013年10月，习近平主席访问印尼时首次提出“21世纪海上丝绸之路”倡议；2014年9月，习近平在访问斯里兰卡和马尔代夫时提出要扩展“21世纪海上丝绸之路”倡议的线路，在路线设计方面也将以东南亚、南亚国家为主要目标国。2015年3月28日，中国政府正式发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（简称“一带一路”），提出推动沿线各国实现经济政策协调，开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。<sup>②</sup>

佐科总统多次表示支持中国提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议，并对中国崛起的路径十分感兴趣。2013年中国—印尼关系升格为全面战略合作伙伴关系，佐科总统2014年访问中国时曾表示对中国经济发展模式的兴趣。<sup>③</sup>他曾公开表示：“印尼正在努力建设海洋强国，而中国提出建设‘21世纪海上丝绸之路’，这两项倡议高度契合”。<sup>④</sup>2015年3月，在佐科总统访华期间，双方同意共同打造全方位的“海洋发展伙伴”关系。<sup>⑤</sup>

实现“一带一路”与“全球海上支点”的战略对接，不仅可以丰富中国“21世纪海上丝绸之路”倡议的内涵，同时对东南亚地区局势的稳定与南海合作机制的构建也有助益。经济上，自改革开放以来，维护中国的海上通道安全是保持国民经济健康发展的重要因素。“21世纪海上丝绸之路”的基础是海上交通沿线的港口建设，中国希望“21世纪海上丝绸之路”倡议可以连

---

<sup>①</sup> Aaron L. Connell, “Indonesian Foreign Policy under President Jokowi,” *Analysis*, Lowy Institute, October 16, 2014, <http://www.loyyinstitute.org/publications/indonesian-foreign-policy-under-president-jokowi>.

<sup>②</sup> 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015年6月8日，[http://news.xinhuanet.com/gaogao/2015-06/08/c\\_127890670.htm](http://news.xinhuanet.com/gaogao/2015-06/08/c_127890670.htm)。

<sup>③</sup> 许利平等：《从贫民窟到总统府——印尼传奇总统佐科》，第161-162页。

<sup>④</sup> 同上，第127页。

<sup>⑤</sup> 周檬、郑世波、哈尼夫：《“一带一路”为中印尼关系腾飞带来新机遇》。

通中国从东南亚到南亚的海上运输线。<sup>①</sup>“一带一路”战略以对外投资为主，重点是通过打造港口支点以带动支点国家腹地的经济发展，形成双边和多边合作经济带。郑永年认为，“一带一路”战略有助于解决中国产能过剩的问题，促进产业升级，实现国内经济成功转型。<sup>②</sup>战略上，“一带一路”倡议旨在提升中国和友好国家的双边及多边伙伴关系，同时增强中国在亚洲的领导力，加速中华民族的复兴进程；<sup>③</sup>这也将有助于修复因为南海问题而受损的中国国际形象。也有学者认为，“一带一路”倡导的是新发展观、新安全观和新文明观，借助古代丝绸之路友好往来的精神推动陆地发展并建立海洋新秩序。<sup>④</sup>此外，“一带一路”战略也在某种程度上被视为对美国2011年提出的针对中国的“亚太再平衡”战略的反制。

目前，国际社会对“一带一路”倡议的战略意义还未形成统一的认识，特别是除经贸往来之外的地区传统和非传统安全的合作方式及实现路径较为模糊，因此需要中国与印尼在战略对接方面提供“示范”。在“一带一路”沿线国家中，目前已有30多个国家表示支持，但仍有相当数量的国家表示“谨慎”甚至“怀疑”。有学者指出，“一带一路”倡议还过于空泛，缺少具体的方案，很难让周边国家理解其含义。<sup>⑤</sup>此外，“一带一路”本身存在着地缘政治、经济、法律、道德等诸多风险。一些学者认为，道德风险将体现在中国和沿线国家在大国博弈、双边争端及其国内局势等方面的影响。<sup>⑥</sup>同时，地区合作面临政治互信不足和相当程度的政治和商业风险。例如，2005—2014年间，中国共有120项海外投资以失败告终，其中有25%是因为中国公司不熟悉国际商业投资准则。<sup>⑦</sup>最后，如何提升中国的软实力和地区影响力，也

---

<sup>①</sup> Christopher Len, “China’s 21-Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access,” *Maritime Affairs*, Summer 2015, Vol. 11, No. 1, p. 7.

<sup>②</sup> 郑永年：《丝绸之路与中国的可持续崛起》，载《联合早报》2015年1月15日。

<sup>③</sup> Christopher Len, “China’s 21-Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access,” p. 7.

<sup>④</sup> 张蕴岭：《中国的周边区域观回归与新秩序构建》，载《世纪经济与政治》2015年第1期，第22页。

<sup>⑤</sup> John Wong and Lye Liang Fook, “Reviving the Ancient Silk Road: China’s New Diplomatic Initiative,” *East Asian Policy*, Vol. 6, No. 3, 2014, p. 14, DOI: 10.1142/S1793930514000221.

<sup>⑥</sup> 王义桅、郑栋：《“一带一路”战略的道德风险与应对措施》，载《东北亚论坛》2015年第4期，第42-45页。

<sup>⑦</sup> Li Xiang, “Risks Rise for Chinese Companies’ Overseas Mergers and Acquisitions,” *China Daily*, February 12, 2015.

是“一带一路”倡议面临的潜在挑战。例如，有学者认为如果国外积极性不高或者缺乏主动性，仅依靠中国“单枪匹马”地拉动，会使中国陷入战略被动。<sup>①</sup>因此，“一带一路”倡议迫切需要一个合作示范国家，打消国际疑虑，在取得战略对接经验的同时，为与更多沿线国的合作创造有利条件。

无疑，印尼是这一合作示范国家的潜在候选对象。目前，中国和印尼实施战略对接有两大有利条件。

第一，中国与印尼拥有良好的双边关系。自1990年复交以来，中国和印尼的双边关系保持着良好和稳定的发展势头。由于有着相似的反抗殖民主义和帝国主义的经历，印尼成为东南亚地区第一个与新中国建交的国家，两国在建交初期保持着紧密的双边关系。1956—1964年间，印尼总统苏加诺三次访问中国，两国关系日益密切，形成了“北京—雅加达轴心”。<sup>②</sup>然而，1965年9月30日，印尼爆发排华“9·30”事件，大量华人、华侨遭到政府和反华势力的迫害。<sup>③</sup>据统计，在1965年10月至1967年6月之间，共有近50万印尼华人、华侨遭到杀害；<sup>④</sup>双方驻对方大使馆均被民众烧毁；印尼政府甚至确定用“支那”代称“中国”。<sup>⑤</sup>1967年10月，印尼政府首先宣布终止与中国的外交关系；随后，中国也断绝了与印尼的外交关系。<sup>⑥</sup>直到1985年，双方才恢复了直接贸易往来；1990年，双方正式恢复外交关系。此后，两国关系迅速发展，这很大程度上得益于印尼对华战略思维的改变。

冷战结束后，中国不断上升的综合国力和地区影响力对进一步改善双方关系发挥了重要作用。特别是在1997年亚洲金融危机之后，印尼经济遭受巨大冲击，而中国经济仍保持强劲增长。危机之后，中国向印尼提供了超过10

---

<sup>①</sup> 朱翠萍：《“21世纪海上丝绸之路”的建设能力、挑战与应对之策》，载汪戎主编：《印度洋地区发展报告（2015）：21世纪海上丝绸之路》，社会科学文献出版社2015年版，第11-12页。

<sup>②</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，载《当代亚太》2005年第3期，第39页。

<sup>③</sup> 1965年9月30日，印尼共产党发动了军事政变，刺杀了6名印尼军队高级将领。印尼军方领导人普遍认为中国政府幕后策划、支持了印尼共产党夺权。尽管这次政变以失败告终，但印尼方面一度指责中国政府继续支持印尼共产党，并为其流亡领导人提供政治避难。

<sup>④</sup> Samuel Ku, “Indonesia’s Relations With China and Taiwan: From Politics to Economics,” *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 4, 2002, p. 229.

<sup>⑤</sup> 1966年的《人民日报》亦做出“篡改中国国名是印尼政府主使的，这是对中国人民的莫大侮辱”的回应。参见许利平：《当代印度尼西亚的中国观演变》，第12页。

<sup>⑥</sup> Samuel Ku, “Indonesia’s Relations With China and Taiwan: From Politics to Economics,” p. 232.

亿美元的援助，<sup>①</sup>这对印尼经济恢复和发展产生了积极作用，同时也加强了双方的经济依存度。1998年苏哈托被迫下台，瓦希德总统执政后在外交上采取向亚洲国家靠拢，优先发展和亚洲国家关系的策略，提出建立“印尼—中国—印度伙伴关系”计划。政治上，瓦希德政府强调发展与亚洲国家的友好关系，试图抵消因“东帝汶问题”遭西方制裁受到的损失。<sup>②</sup>在这种情况下，印尼需要作为联合国安理会常任理事国之一的中国的支持。经济上，1997年“亚洲金融危机”之后，印尼的金融和经济被国际货币基金组织（IMF）和世界银行严密监督，迫切需要重获自主权，而中国政府恰适逢其时地对其提供重大经济支持。<sup>③</sup>此后，印尼很快从危机中恢复，1999年经济增长率达到3%以上。2004年苏西洛执政后，经济增长率一直保持在5%以上的水平。最后，印尼国内长期面临分裂主义和恐怖主义威胁，在2002—2005年间，先后两次发生震惊世界的巴厘岛豪华酒店爆炸事件，2009年在雅加达又发生一起豪华酒店爆炸事件。中国政府在以上这些问题上对印尼表示的国际支持有效地改善了两国关系。

从20世纪90年代开始，印尼国内的“中国观”逐渐由消极转为积极。印尼国内民主改革、中国综合国力提升和两国构建战略伙伴关系等均推动了印尼国内“中国观”的改善。<sup>④</sup>特别重要的是，20世纪八九十年代，印尼国家利益观日益丰富，其内涵逐渐由单一的安全利益扩展到经济利益。这一时期，中国因改革开放在经济上蓬勃发展，同时其地区和国际地位也在不断上升。中国经济的发展为印尼提供了广阔的出口市场，加上双方在人权和民主问题上的相似立场，逐渐推动了印尼“中国观”的全面好转。<sup>⑤</sup>

在印尼对华印象持续改善的同时，印尼也长期坚持其独立自主的外交传统。尽管有过起伏，但中国与印尼都反对国家之间恃强凌弱、把自己的社会制度与价值观强加给他人。印尼实现政治“民主化”后，并未改变独立自主

<sup>①</sup> 李皖南、温北炎：《试析后苏哈托时代印尼对华政策的变化》，载《东南亚研究》2009年第3期，第57页。

<sup>②</sup> 1999年，美国政府因东帝汶问题对印尼进行了经济制裁，甚至要求国际法庭审判印尼当权者。

<sup>③</sup> Samuel Ku, “Indonesia’s Relations With China and Taiwan: From Politics to Economics,” p. 244.

<sup>④</sup> 许利平：《当代印度尼西亚的中国观演变》，第9-11页。

<sup>⑤</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，载《当代亚太》2007年第1期，第41-42页。

的外交传统。例如，印尼前总统苏西洛的外交理念可以概括为“千友零敌”（a thousand friends and zero enemies）和“全方位外交”，不仅发展与中美等大国的外交，同时对伊朗、朝鲜核问题保持关注。<sup>①</sup> 中国和印尼双方对独立自主外交的坚持，使双边关系得以建立在合理的相互尊重的基础上，为“一带一路”和“全球海上支点”的战略对接奠定了扎实基础。

第二，中国和印尼对维护地区稳定有着共同利益。影响中国和印尼战略对接的外部因素主要来自南海问题对本地区安全与稳定的影响。与东南亚地区的南海声索国不同，印尼与中国不存在重大领土争议，使其可以根据自身与中国的关系来决定其在南海问题上的立场。当前，印尼政府在南海问题上采取的政策和态度，与中方提出的“双轨思路”有着一定的吻合性。<sup>②</sup> 印尼希望在东盟内部解决南海合作问题，即在其主导的“南海研讨会”机制下来商讨解决。“南海研讨会”是印尼针对解决南海争端而成立的非官方论坛，也是唯一一个由南海争端六国七方共同参与的论坛，其创立者哈斯吉姆·贾拉勒（Hasjim Djalal）将论坛目标概括为：寻求各方都能参与的合作领域以管控潜在冲突，发展信任以营造有利于争端解决的氛围，通过对话交换意见以促进谅解。<sup>③</sup> 该论坛自成立以来达成了“万隆六原则”，各方同意不以武力解决南海争端，并保持最大程度的克制。<sup>④</sup> 一些学者认为“南海研讨会”的区域影响力体现在其“非正式、非制度化和非国际化的原则”以及“通过多边架构解决双边问题的形式”，同时有利于强化印尼区域大国的影响力，但也担心在南海形势日趋复杂的今天，印尼是否会将“南海研讨会”进一步官方化并引入域外大国介入南海事务。<sup>⑤</sup>

印尼认为南海既涉及其所辖海域及战略航道的安全，也因其潜在冲突而构成安全隐患。佐科总统在竞选期间曾被对手问及对印尼在南海问题上的角

---

<sup>①</sup> Aaron L. Connelly, "Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 1, 2015, p. 3.

<sup>②</sup> “双轨思路”，即领土争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。详见《中国首次提出“双轨思路”处理南海问题具有开创性意义》，国际在线，2013年8月13日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/08/13/5931s4652099.htm>。

<sup>③</sup> Hasjim Djalal, "Indonesia and the South China Sea Initiative," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, 2001.

<sup>④</sup> 李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，第58页。

<sup>⑤</sup> 同上，第59-60页。

色，他在回答中阐明，印尼应首先考虑是否会影响与中国的友好关系，其次是要考虑能够给印尼带来何种益处，然后再决定是否介入。<sup>①</sup>从管控南海潜在冲突出发，印尼政府的观点可以概括为“合作优于对抗，协商优于准备斗争”。在此理念指导下，印尼当前的南海政策可以概括为：通过对话与沟通推动有关方面达成共识；营造有利的环境促使有关方面寻求问题的解决；发展技术层面的具体合作。<sup>②</sup>

尽管如此，印尼与地区内其他国家存在不同程度的海洋划界争议，这使其并不能完全置身于南海问题之外。印尼纳土纳群岛（Natunas）的专属经济区和中国的“九段线”有部分重合；印尼和马来西亚还在谈判解决加里曼丹岛东北部领海归属纠纷；印尼与新加坡也正在就印尼北部巴淡岛（Batam island）归属问题展开谈判；印尼与越南围绕专属经济区的谈判也在持续，两国在非法捕鱼问题上尚存有争议。上述因素均促使印尼政府希望通过谈判与相关国家解决领土及海洋划界问题，而不愿地区内其他国家甚至域外大国干涉。因此，佐科政府在涉及领土纠纷的南海问题上会尽量采取“模糊政策”。例如，2015年10月在北京举行的“香山论坛”上，印尼国防部长里亚朱杜公开表示东南亚问题要在东南亚内部解决，而不是依靠域外国家干涉来解决。<sup>③</sup>因此，印尼政府对中国提出的在南海地区暂时“搁置争议”，而集中于思考如何“共同开发”的倡议持肯定意见。这一政策立场将使两国海洋战略的对接更顺利，也尽可能免受外部因素的影响。

### 三、“一带一路”与“全球海上支点”战略的对接路径

在思考中国“21世纪海上丝绸之路”倡议和印尼“全球海上支点”战略对接的方式和路径上，应首先以两国经贸、投资的深入发展为出发点，逐步通过增加彼此的经贸依存度，促进两国关系在战略层次进一步发展，打造中

<sup>①</sup> Aaron L. Connell, “Indonesian Foreign Policy under President Jokowi.”

<sup>②</sup> 李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，第57页；Hasjim Djalal, “Indonesia and the South China Sea Initiative”。

<sup>③</sup> 《印度尼西亚防长：各国在南海行为要符合准则》，中评网，2015年10月17日，<http://bj.crmtt.com/doc/1039/6/7/8/103967867.html?coluid=1&kindid=0&docid=103967867&mdate=1017131014>。

国走向印度洋的海上“战略支点”。

第一，中国和印尼的战略对接可以从海外经贸合作重点突破。目前，中国是印尼最大的贸易进口国，但两国贸易在中国与东盟国家的贸易中只位列第四位。<sup>①</sup> 2014年印尼对中国的出口占其出口总额的12%，位居第二；低于位列第一的日本（15%），但高于位列第三的美国（8.4%）。根据一项定量分析，2013年中国在印尼的外贸影响力中排名第一，而印尼对中国的外贸影响力排在第16位。<sup>②</sup> 可见，两国贸易中印尼对中国的依存度要远远高于中国对其的依存度，而中国对印尼的贸易中主要以出口工业制品为主，同时进口能源和原材料。例如，2012年中国进口的煤炭中有34%来自印尼，仅次于澳大利亚的38%。<sup>③</sup> 随着印尼经济的发展，产业不断升级，这种模式显然不可持续，因此两国贸易必须向着更加全面、均衡的方向发展。中方应致力于改善两国不均衡的贸易关系，以投资带动产业升级，从而增加从印尼的进口额。

第二，基础设施投资应是“一带一路”与“全球海上支点”战略对接的核心领域。一方面，中国与印尼在基础设施建设领域的合作已有相当基础。截至2013年，印尼已连续三年成为中国在东南亚第一大工程承包市场，目前泗马大桥、加蒂格迪大坝等一批项目正在进行之中。2015年10月，中国企业在与日本企业的竞争中胜出，获得了修建全长150公里的雅加达至万隆的高铁合同，<sup>④</sup> 再次证明了基础设施在两国战略对接方面的重要性。另一方面，中国对印尼的直接投资已达到相当规模。截至2012年，中国累计对印尼非金融类投资超过22亿美元，主要集中在石油和天然气、矿产、家电和通信领域。<sup>⑤</sup> 目前，中国无论是造船业还是航运业都有相当的富余产能，同时拥有国际上相对领先的建造和经营能力，因此印尼市场对中国基础设施建设企业、造船企业均是一个机遇。在与印尼的战略对接过程中，中国可应印尼要求增加对其基础设施的投资，通过参与一系列有代表性的重大工程树立中国企业在印

---

<sup>①</sup> *The World Factbook*, CIA, October 14, 2015.

<sup>②</sup> 李艳芳：《中国与“海上丝绸之路”沿线区域、国家贸易投资分析》，载汪戎主编：《印度洋地区发展报告（2015）：21世纪海上丝绸之路》，第227页。

<sup>③</sup> Christopher Len, “China’s 21-Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access,” p. 3.

<sup>④</sup> 席来旺、庄雪雅：《中国与印尼签署合建雅万高铁协议》，载《人民日报》2015年10月17日，第11版。

<sup>⑤</sup> 刘建超：《中印尼关系发展新的里程碑》，载《人民日报》2013年9月30日，第3版。

尼的品牌和声誉。

具体而言，“一带一路”战略与印尼“全球海上支点”战略在基础设施领域的对接可包括以下方面：一是可充分利用亚洲基础设施投资银行（亚投行）、丝路基金、中国—东盟海上合作基金等的优惠贷款；二是在陆路运输方面，可根据印尼的需要，协助其修建公路以及输出高铁产品；三是在海洋运输方面，可协助其发展港口、航运设施。目前，在印尼全国 400 多个港口中，除了首都雅加达的丹绒不碌港和泗水港可以装运集装箱以外，多数港口不具备接驳大型船舶的能力，这种状况至今尚未有根本性的改变。<sup>①</sup> 中国在高铁、造船和港口建设技术方面已经达到了国际一流水平，可为印尼提供基础设施建设方面的经验和技術。

第三，能源领域的合作可成为中国与印尼战略对接的新的合作点。印尼的地理位置对中国的能源运输通道极为重要，其扼守的马六甲海峡是中国对中东、西亚和欧洲贸易的必经之路。大力发展与印尼在能源领域的合作，一方面，可以促进中国油气进口来源的多元化，降低运输成本；另一方面，来自中国雄厚的资本以及庞大的市场也为印尼能源市场的稳定发展奠定了基础。<sup>②</sup> 在该领域，中海油于 1994 年开始投资印尼石油开采，截至 2011 年底，中海油在印尼有 9 个投资合同，总投资额近 56 亿美元。<sup>③</sup> 2007 年，中国和印尼政府签署了《中印尼海洋领域合作谅解备忘录》，致力于拓宽贸易和投资领域，共同维护海上交通线安全。

但中国与印尼在能源领域的合作仍有待进一步开发，其潜在不利因素主要包括：一是印尼国内政治的复杂关系；二是中国和印尼的经济发展差距问题；三是投资“无底洞”和烂尾工程等潜在风险；四是基础设施建设周期长、资金投入大、政治敏感度高，更容易受到环境因素和人权因素等的困扰；<sup>④</sup> 五是中國目前在印尼投资国中的排名仅为第十位，并不靠前。上述因素都需要中国和印尼在推进战略对接时加以克服。

---

<sup>①</sup> 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，载《国际安全研究》2015 年第 2 期，第 115 页。

<sup>②</sup> 赵春珍：《中国与印尼能源关系：现状、挑战和发展策略》，载《南洋问题研究》2012 年第 3 期，第 17-18 页。

<sup>③</sup> 同上，第 18 页。

<sup>④</sup> 朱翠萍：《“21 世纪海上丝绸之路”的建设能力、挑战与应对之策》，第 24-25 页。

中国和印尼所处的南海周边局势日趋复杂,使得中国利用建设“21世纪海上丝绸之路”加强与印尼等国的区域安全合作迫在眉睫。基于印尼重要的战略地位,出于保护海上运输线畅通的考虑,中国可以借“21世纪海上丝绸之路”倡议的东风打造新的海上战略支点,走向远洋。印尼可以作为中国重要的战略支点国家,既是基于其重要的战略地位,也是由于其在东盟的巨大影响力,更是在于其相对独立的外交政策和中印尼近年发展迅速的双边关系。<sup>①</sup>中国在东南亚的海上通道也包括紧靠马六甲海峡的巽他海峡和龙目海峡。在印尼建立战略支点是保障中国海上通道安全的重要手段,事关中国的海权建设和强国之路。<sup>②</sup>一些学者提出“两岛战略”可以作为中国在印尼建立战略支点的优先考虑,即在苏门答腊岛和加里曼丹岛的港口进行投资并设立经济开发区,最终使这两个岛的港口具备为中国船只远洋航行提供补给的能力,成为“中国在东南亚地区的战略支点,为中国的崛起创造有利的外部环境”。<sup>③</sup>另外,依托中国的“21世纪海上丝绸之路”倡议和印尼“全球海上支点”战略中的“两洋方略”(太平洋和印度洋),可以促使中国在印度洋地区与包括印尼在内的各国探索合作新模式。与印尼的合作框架也可以超越与东盟国家的合作范围,同时在印度洋地区开展“环孟加拉湾合作”。有学者指出,中国可以倡议成立包括印尼在内的“环孟加拉湾合作组织+1”机制,以缓解南海问题对中国外交所造成的压力。<sup>④</sup>

#### 四、“一带一路”与“全球海上支点”战略对接的潜在挑战

尽管中国和印尼的海洋战略对接及合作存在诸多有利因素,但两国关系

---

<sup>①</sup> 张洁:《海上通道安全与中国战略支点的构建》,第115页。

<sup>②</sup> 同上,第105页。

<sup>③</sup> 同上,第116-117页。

<sup>④</sup> 这种观点认为,成立“环孟加拉湾合作组织+1”组织有重大好处:首先,美国等域外大国在印度洋的影响力将由于中国和印度两个大国的紧密合作而降低;其次,排除菲律宾等国对中国与南海争议国家合作上的干扰,通过与马来西亚、印度尼西亚在印度洋上建立互信合作机制,来增强与其在南海问题上谈判解决争端的可能性,同时也有助于对菲律宾等国施加压力,使其放弃当前的政策,回到和中国合作、谈判的道路上来。印尼无疑在中国和印度洋国家的合作中占有重要地位。详见马博、李聆群:《中国可推动“环孟加拉湾”合作》,载《环球时报》2015年7月10日。

的未来变数也会影响战略对接的进展，中国应对此有清醒的认识。

第一，印尼海上强势执法可能对战略对接产生消极影响。佐科上任后，严厉打击“非法”捕鱼，作出对印尼海域“非法”捕鱼船“无需逮捕，直接击沉”的指示。<sup>①</sup>自2014年10月以来，共有84艘外国渔船被印尼击沉，包括2015年5月击沉一艘中国籍渔船。<sup>②</sup>印尼政府此举遭到包括中国在内的多国批评。<sup>③</sup>据估算，自从印尼开始严厉打击“非法”捕鱼以来至2015年3月，已造成中国超过1.3亿美元的经济损失，而未来的潜在损失高达5亿美元，对中国海洋捕捞量的影响达到24%到34%。<sup>④</sup>目前，尚不能排除印尼对中国渔民采取更强硬措施的可能性。此外，印尼的海上治理能力还有待提高，当前除了保障马六甲海峡的安全之外，印尼方面的海上安全行动仅仅体现在打击非法走私和捕鱼。<sup>⑤</sup>因此，中国方面应该与印尼建立海上执法联络机制，尽可能避免发生海上事故引发两国外交冲突，影响两国的海上战略合作。

第二，印尼对华人的态度也可能对两国战略对接产生消极影响。如前所述，印尼国内对华人、华侨的政策曾经深刻影响两国关系。1990年在两国复交时，90%的印尼华人、华侨已经加入印尼国籍。<sup>⑥</sup>在复交备忘录中，双方政府申明不承认本国公民具有双重国籍的立场，使印尼华人在国籍问题上对印尼的忠诚问题得到了解决。<sup>⑦</sup>目前，印尼华人、华侨数量仅为印尼人口的1.2%，华人在印尼政治中的影响力已降至该国独立后的历史低点。尽管印尼国内对华人的不友好力量仍然存在，但华人问题已不是中国与印尼两国合作的主要障碍。<sup>⑧</sup>尽管如此，上述积极变化并未完全消除此前几十年的恶劣影响。例如，1998年雅加达再次爆发严重的排华骚乱，造成大量华人逃离印尼；印尼国内对于共产主义仍心有余悸，在其1999年颁布的新政党法中仍然规定政党

<sup>①</sup> 刘畅：《试论印尼的“全球海洋支点”战略构想》，第9页。

<sup>②</sup> Zhang Hongzhou, “Indonesia’s War on Illegal Fishing: Impact on China,” *RSIS Commentary*, September 9, 2015, p. 192.

<sup>③</sup> Aaron L. Connelly, “Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo’s Foreign Policy Challenges,” p. 19.

<sup>④</sup> Ibid.

<sup>⑤</sup> 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，第110页。

<sup>⑥</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，第44页。

<sup>⑦</sup> 《中国和印尼复交备忘录》，2004年4月21日，中国驻印尼大使馆网站，<http://id.china-embassy.org/chn/zgyyn/zywx/t86593.htm>。

<sup>⑧</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，第43页。

要遵循“不宣传共产主义”的原则。<sup>①</sup> 尽管印尼在2006年从法律上取消了“原住民”与“非原住民”的区别，但种族主义分子还可能会煽动排华情绪，这将会威胁到中国和印尼的双边关系。<sup>②</sup>

第三，域外大国因素可能潜在影响两国战略对接进程。与中国一样，美国也认识到了印尼在其“亚太再平衡”战略中的意义，试图与中国展开竞争。2010年美国与印尼签署了《全面伙伴关系协议》，与印尼展开全方位合作。目前，美国是印尼第三大贸易伙伴，意图借印尼“全球海上支点”战略改善与印尼的经贸关系。20世纪七八十年代，印尼曾一度倒向美国，其对美贸易占贸易总额25%以上，军事上也派出大批军人到美国受训，两国联合军事演习均以中国为假想敌。<sup>③</sup> 但在亚洲金融危机后，美国通过国际货币基金组织对印尼实施经济援助并干涉其经济自主性，1999年美国指责印尼政府违反人权和镇压东帝汶人民的独立运动，均引起印尼的不满。“9·11事件”之后，美国发动“反恐战争”，引发穆斯林人口占全国80%的印尼国内民众的反美情绪，发生了多次反美示威。<sup>④</sup> 目前，进一步与美国发展关系的顾虑也体现在佐科政府对“跨太平洋合作伙伴关系”（TPP）问题上。佐科于2014年11月表示，印尼不想只成为美国或中国等大国的经济市场，除非亚太自贸区和TPP能为印尼带来真正的实惠，否则印尼不会贸然加入。<sup>⑤</sup>

日本与印尼的双边关系是中国、印尼关系需要考量的另外一个大国因素。当前中日两国在一些问题上有分歧，很大程度上表现出一种“针锋相对”的局面。<sup>⑥</sup> 有学者指出，安倍政府已设计出一个主动迎合美国并明确与中国对

---

<sup>①</sup> 《中国与印度尼西亚的关系》。

<sup>②</sup> 温北炎：《进一步深化中国—印尼战略伙伴关系：机遇与挑战》，载《东南亚研究》2008年第2期，第47页。

<sup>③</sup> 温北炎：《试析中、美、印尼三角战略关系》，载《东南亚纵横》2003年第12期，第64页。

<sup>④</sup> 同上，第66页；温北炎：《印尼苏西洛新政府国内外政策的走势》，载《东南亚研究》2005年第1期，第14页。

<sup>⑤</sup> 《印尼对参与亚太自贸区和TPP持谨慎态度》，环球网，2014年11月18日，<http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2014-11/5206160.html>。当然印尼政府对TPP的态度还未最终成形，未来不排除加入的可能。

<sup>⑥</sup> 尽管中日首脑在2014年于北京实现了会谈，而双方的外交部长更是在2014年进行了5次会面，但日方目前已经公开承认与中国在安全问题上存在着相互的“不信任”。例如，日本方面要求中国停止单方面在东海有争议海域的经济活动，双方对于“东海中日2008年协议”有着不同的理解；此外，中方要求日本停止在南海问题上对中国的批评，而日方

抗的战略，包括其防务方针的转变、日美同盟体系的全面巩固和深化以及东海和南海政策的捆绑联动。<sup>①</sup>此外，日本在东南亚也有着重大的战略利益：一是南海航道对于日本的能源和货物运输有着重要意义；二是日本与东盟国家经济联系紧密。从1985年开始，日本就成为印尼最大的投资国，1967—1985年，日本对印尼的投资占印尼引进外资的35%。<sup>②</sup>另外，日本是东盟的第二大直接投资来源国，2011—2013年投资总额为564亿美元，占整个东盟吸引外资额的17%。<sup>③</sup>但日本在印尼投资不时遭到质疑，如印尼前外长亚当·马里克（Adam Malik）就批评日本对印尼的投资通常是“以自我为中心”，甚至是“带有掠夺性的”，只对原材料和能源感兴趣，对发展当地经济和互惠互利则漠不关心。<sup>④</sup>值得注意的是，尽管印尼独立之前曾经被日本占领，但二战后两个国家一直保持较为紧密的关系。在南海问题不可避免地受到大国干涉的情况下，日本和印尼关系的走向同样为中国“一带一路”战略与印尼“全球海上支点”战略的对接增添了变数。

## 结束语

判断“一带一路”战略和印尼建设“全球海上支点”战略的对接前景，应以中国、印尼总体关系的发展趋势为依托，从两国具体的经贸、安全合作领域加以考察。印尼面临的问题在于打造“全球海上支点”需要大量的投资，而其自身很难填补如此巨大的资金缺口，因此利用外资就成为决定该计划成败一个至关重要的因素。在印尼亟须解决的基础设施建设资金短板问题上，

---

则回应“反对单方面改变南海现状以及违反国际法的行为”；对于中方提出要求安倍政府认真反省侵略历史的要求，日方一边回应安倍在历史问题上的政策与前任政府并无不同，同时强调这是日本的内政，应该由安倍首相本人而不是他国政府决定。详见“Japan-China Foreign Ministers’ Meeting,” Japanese Ministry of Foreign Affairs, August 7, 2015, [http://www.mofa.go.jp/a\\_o/c\\_m1/cn/page22e\\_000742.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/cn/page22e_000742.html)。

<sup>①</sup> 李聆群：《日本的南海政策及其发展演变》，载《和平与发展》2015年第1期，第105页。

<sup>②</sup> Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia’s Relations with China and Japan: Images, Perception and Realities,” pp. 236-237.

<sup>③</sup> 李聆群：《日本的南海政策及其发展演变》，第98页。

<sup>④</sup> Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia’s Relations with China and Japan: Images, Perception and Realities,” p. 237.

中国企业、资本存在着巨大的机遇。在双边战略、安全领域合作上，中国与印尼在南海问题和平解决机制的设立与维护方面有着共同利益。此外，随着南海问题的复杂化和国际化，中方也需要适时推出新的区域合作机制，尝试打造若干“海上战略支点”国家，以此抵消域外大国介入对地区安全问题造成的负面影响。

中国政府显然已经认识到印尼在中国“21世纪海上丝绸之路”建设中的重要作用，在政府层面已经表示出进行战略对接的意愿。中国外交部部长王毅提出“21世纪海上丝绸之路”战略与印尼的打造“全球海上支点”战略是相辅相成的，并且希望看到双边更多的合作和在基础设施建设上的合作。<sup>①</sup> 印尼2014年通过了《海洋法》，为其政策行为确立了法律保障，从中央到地方有了经略海洋的依据和界限。而中国目前并尚无单一的《海洋法》，“一带一路”、建设海洋强国等倡议并没有在法律方面进行充分地论证，而国内也有学者认为“建设海洋强国”的具体内容还处于比较模糊的阶段。<sup>②</sup> 因此，中国在思考“一带一路”战略与各个国家发展战略的相互对接时，不仅要考虑具体的合作方式，也应该在国内立法、规则制定方面进行统筹安排，形成制度，以更好地把握机遇，应对挑战。

[收稿日期：2015-09-15]

[修回日期：2015-10-18]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> Zakir Hussain, “Indonesia ‘Key in China’s Vision of Maritime Silk Road’,” *The Straits Times*, November 22, 2014.

<sup>②</sup> 胡波：《2049年的中国海上权力：海洋强国崛起之路》，中国发展出版社2014年版，第328页。

# “一带一路”与蒙古国“草原之路” 的战略对接研究

华 倩

**【内容提要】** “一带一路”战略提出至今广受国际社会尤其是沿线国家的关注。作为古代“草原丝绸之路”必经之地的蒙古国，也在自身的发展战略中积极回应，并由此也提出了“草原之路”战略。如何更好地实现“一带一路”战略和“草原之路”战略的相互衔接已经成为中蒙两国面临的共同议题。以中蒙全面战略伙伴关系作为崭新的起点，中蒙两国的历史和现实状况均表明两国合作的必要性。在中国经济“新常态”和蒙古国面临经济发展下滑的背景之下，“一带一路”和“草原之路”两大战略之间进行互联互通，既存在利益重合点和包括经贸互补性在内的对接内容和层次，又面临着蒙古国的“第三邻国”战略等现实挑战和问题。客观认识“一带一路”和“草原之路”战略对接中存在的挑战，倡导正确的义利观，夯实具体的合作路径，必将对中蒙两国的战略对接乃至未来“一带一路”沿线各国的互利合作形成良好的辐射作用，进而对整个东北亚的合作态势产生深远影响。

**【关键词】** 一带一路 草原之路 互联互通 中国 蒙古国

**【作者简介】** 华倩，湖北工业大学马克思主义学院讲师，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生

**【中图分类号】** F753.731.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0051-15

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506004

在中国古代“丝绸之路”的通航历史上，“草原丝绸之路”是其中最为典型的中西方商贸通道之一。古代“草原丝绸之路”的历史彰显了陆地草原商路的辐射力，也昭示着草原通商之路对现代中蒙两国合作的重要意义。中国与蒙古国接壤的草原地带正是古代“草原丝绸之路”的核心地带。如今，中国与蒙古国都尝试在传统陆地交通联系的天然基础上进一步扩展区域性战略合作的广度和深度，并由此推动中蒙乃至整个东北亚地区的合作态势。自中国于2013年提出“一带一路”的战略发展规划、强调“草原丝绸之路”的继发性发展战略以来，蒙古国也于2014年提出了契合政策——“草原之路”。由此，将“一带一路”与“草原之路”进行全面的战略对接和协调成为中蒙两国面临的重要议题。

## 一、历史与现实：中蒙全面战略伙伴关系的构建

“一带一路”和“草原之路”是中国与蒙古国就两国之间的合作提出的崭新战略，也是两国在双边合作历史上迈出的新步伐。作为最早与新中国建交的接壤国家之一，蒙古国与我国之间的合作历史由来已久。中蒙两国有着近4700公里的共同边境线，拥有18个对接口岸，双边关系呈现较好的发展态势。两国的战略合作正是双方的共同利益所在。

第一，从中蒙两国历史上看，两国友好合作由来已久，中蒙交好符合两国历史发展趋势。作为新中国成立后第一批与中国交好的国家，蒙古国于1949年10月16日与中国建立了正式外交关系。中蒙关系的发展并非一帆风顺。自20世纪60年代中苏关系遇冷后，蒙古国在对外政策上追随苏联而导致中蒙关系陷入了停滞。冷战结束后，随着蒙古国对外政策的全面调整，中蒙关系逐步打破僵局。1989年，中蒙两国关系实现了正常化。从此，两国睦邻友好关系一直顺利发展。特别是新世纪以来，中蒙关系朝着积极的方向稳步前进。2003年两国宣布建立睦邻互信伙伴关系，2011年两国宣布建立战略伙伴关系，2013年双方签署《中蒙战略伙伴关系中长期发展纲要》，2014年8月习近平主席访蒙期间，中蒙两国首脑共同签署并发布《中华人民共和国和蒙古国关于建立和发展全面战略伙伴关系的联合宣言》。宣言的发布标志着中

蒙两国由战略伙伴关系提升为全面战略伙伴关系，成为两国合作的又一个里程碑，中蒙合作也迈上了新台阶。

第二，从中蒙两国关系的现实出发，两国合作领域及合作范围不断扩展，中蒙合作符合两国现实利益。自1999年以来，中国一直是蒙古国最大的贸易伙伴国和投资国。蒙古国出口中国的商品集中于矿产品、畜产品原料及部分加工制成品、木材及木材制品、金属及其制品等，而蒙古国从中国进口的商品则多为食品饮料、烟酒、化学及相关工业产品和机器设备等。从政治共识上看，中蒙在建立全面战略伙伴关系的同时，将和平共处五项原则作为交往的基石。在此基础上，强调中蒙两国均不会签署或参与损害彼此主权、安全和领土完整的条约和活动，并且不会允许其他第三方国家或组织在本国领土上进行损害另一方主权、安全和领土完整的破坏性活动。由此可见，双方彼此具有相当的政治安全共识。在地缘政治战略上，中蒙互为重要的接壤国，双方的合作发展有利于两国的地缘政治稳定。对中国来说，蒙古国作为北方的重要邻国，中蒙关系的稳定发展对中国具有重要的地缘战略意义。尤其是在中国周边态势日趋复杂的今天，中蒙交好的现实意义更为明显。对蒙古国来说，与中国交好是确保地缘政治安全的重要举措。除了对中蒙两国本身之外，中蒙友好往来对整个东北亚地区的地缘政治稳定也具有重要意义。

第三，中蒙俄三方的积极合作，为东北亚多边合作机制奠定基础。2014年中俄两国元首对蒙古国进行正式访问时表示，建立过境运输走廊有利于促进亚太地区国家经济合作，在贸易、投资、交通、农业和旅游等领域创造平等互利的条件。从中蒙俄三方合作的角度来看，蒙古国无疑是横跨中俄两国的公路、铁路、油气管道、输电线路的“草原之路”的项目参与国。基于此认知，2015年7月9日，中蒙俄三国领导人习近平主席、普京总统和额勒贝格道尔吉总统举行了元首会晤，批准了《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》。路线图宣布了“将发展三国传统友好互惠关系作为本国外交政策的战略方向之一；愿在相互尊重、平等互助、睦邻友好、互不干涉内政原则基础上进一步扩大全面合作”<sup>①</sup>等共识。中蒙双边合

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》，新华网，2015年7月10日，[http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c\\_128004481.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c_128004481.htm)。

作关系不断深入发展是东北亚多边合作机制能够建立的基础和前提，必然会进一步促进地区多边经贸和安全合作机制的建立。

## 二、协调与融合：“一带一路”与“草原之路”的互联

2013年9月和10月，习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）的重大倡议。由此，“一带一路”发展战略受到国际社会尤其是沿线国家的高度重视。

随着中蒙两国全面战略伙伴关系的确立，2014年11月蒙古国提出基于地处欧亚之间的地理优势，准备实施“草原之路”计划，通过运输和贸易振兴蒙古国经济。“草原之路”计划由5个项目组成，总投资需求约为500亿美元，具体包括：建设长达997公里的高速公路直通中俄，同时新建输电线路1100公里，并在蒙古现有铁路基础上进行扩展，对天然气和石油管道进行扩建。蒙古国政府认为“草原之路”计划将为蒙古国新建交通干道沿线带来更多的商机，并可带动当地各类产业的升级改造。蒙古国的核心产业即能源产业和矿业也会享受到此计划带来的直接好处，必将使行业得到新的腾飞。据估计，通过经营中俄间天然气和石油的过境运输，蒙古国将在2020年获得2000亿蒙图的收益。<sup>①</sup>

2015年3月，中国发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，<sup>②</sup>全面阐释了中国发展“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的时代背景、共建原则、框架思路、合作重点、合作机制等内容。透过中国的“一带一路”战略和蒙古国的“草原之路”战略可以发现，中蒙两国互联互通具有以下利益重合点。

第一，“一带一路”战略和“草原之路”战略是中蒙两国在面临同样的

---

<sup>①</sup> 驻蒙古经商参处：《蒙古国启动“草原之路”计划以振兴经济》，中国商务部网站，2014年9月27日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201409/20140900746042.shtml>。

<sup>②</sup> 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，人民网，2015年3月29日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0329/c1001-26765454.html>。

国际背景时做出的积极决策。中蒙两国均面临后金融危机时代全球经济复苏乏力和国内经济结构转型的局面。尽管和平与发展仍是世界主题，但随着世界形势发生复杂的变化，特别是2008年世界金融危机深层次影响继续显现，国际经济复苏缓慢，各国面临的发展问题仍然严峻。中蒙两国所面临的正是后金融危机时代发展战略调整的问题。就中国而言，经历了30多年的改革开放后，经济发展进入新阶段，目前正面临经济结构调整和转型升级。“一带一路”战略是中国深化改革开放的重要一环，也是更好地与欧亚大陆各国乃至世界深化合作的契机。尤其是在目前面临经济发展新常态的背景下，对外开放方式的不断调整更是基于中国经济增速放缓的现实所做出的积极决策。

蒙古国经济发展目前也正处于低迷时期，调整政策也是基于其实际需求。蒙古国是一个内陆国家，矿产资源非常丰富，传统的畜牧业、采矿业是其主导产业。2011年蒙古国经济增速达到峰值，达17.3%。此后经济增速明显下滑，2012年为12.3%，2013年为11.8%。受国际大宗商品价格下滑的影响，蒙古国2014年前三季度的经济增速降至7%。2015年上半年，蒙古国与世界122个国家和地区的贸易总额为42.09亿美元，同比减少17.2%。<sup>①</sup>蒙古国政府一直在努力寻求本国经济战略的调整，以实现经济的持续高速增长。而中国作为蒙古国最大的贸易伙伴国，如何巩固中蒙贸易成果必然成为蒙古国考虑的重要问题。因此，如何实现更好的互利合作是中蒙两国的发展共识。

第二，“一带一路”战略和“草原之路”战略均表明双方重视“草原丝绸之路”的发展历史和理念。历史上，“草原丝绸之路”的形成与其具有的天然的地理环境优势紧密相关。古代欧亚大陆的陆路贯通极为困难的原因主要在于其复杂的地理生态环境。北亚地区多为高原台地和山地，具有极端寒冷的明显气候特征，因此不适宜人类开展大规模交流活动。而中亚又多为山地和丘陵，沙漠广布，气候干旱，从而在中西方之间形成交流的天然屏障。因此，只有气候地理条件处于北半球中纬度地区的草原地带才最有利于中西方之间的商务交流。欧亚草原地带所具备的温带草原气候条件对于往来商旅的活动最为适宜。而欧亚之间的草原地带主要分布在中国的北方草原地区和

---

<sup>①</sup> 《2015年上半年蒙古国经济发展数据》，中华人民共和国驻蒙古国大使馆经济商务参赞处网站，2015年7月29日，<http://mn.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201507/20150701064372.shtml>。

蒙古国的草原上。这条天然的草原通道自然而然成为古代中西方之间最适宜的陆路交流渠道。而这种历史上的必然性也在今天的“一带一路”沿线通道中显示出其独特的优势。无论是中国还是蒙古国都认同这条“草原丝绸之路”的历史价值，并且有意让其重现辉煌，使其在未来发挥更大的作用，也可为中国和蒙古国的经济沟通和文化交流做出更大的贡献。

第三，“一带一路”战略和“草原之路”战略均体现出双方有消除合作瓶颈的强烈意愿，中蒙均有完善经贸合作基础设施建设的愿望。蒙古国自然资源丰富，一直倡导矿业兴国战略，因此对陆路交通的需求极大。除了每年有5000万吨左右的煤炭出口外，还有大量的铜矿、铁矿等出口。虽然中蒙之间的矿产品贸易额逐年增长，但是大部分靠公路运输，这使得运输费用居高不下，自然环境也受到极大污染，通关压力巨大。蒙古国资源的竞争力由于受限于交通运输能力而下降。而在未来三至五年，蒙古国矿产出口可能增加7000万吨。因此，中蒙双方都有意将修建铁路等基础设施作为战略对接中需要解决的首要问题。无论是“一带一路”还是“草原之路”都将基础设施建设尤其是铁路建设摆在了最突出的位置。这主要是因为双方的经贸合作水平受限于现有的基础设施建设状况。目前蒙古国与中国之间仅有一条于1956年通车的铁路，即乌兰巴托—北京铁路。该国际列车线路开通于上世纪50年代，客运和货运速度都亟待提速，特别是换轨压力明显。作为连接亚欧大陆桥最近的通道，蒙古国希望利用其地理优势，一方面为中俄两国贸易运输提供便利，另一方面也可以建立横跨欧亚的运输走廊。因此建设新的中蒙跨境交通系统，不仅有利于中蒙两国利益，而且也符合东北亚各国的根本利益。

“一带一路”战略助推“草原之路”战略的实现，后者将成为前者的有力对接伙伴。中蒙双方均有加强区域性经济及各方面合作的诉求。因此，蒙古国提出的“草原之路”战略针对性地对接了“一带一路”战略，同时“一带一路”战略也有力地推动着蒙古国“草原之路”战略的实现。

### 三、对接与耦合：“一带一路”与“草原之路”的互通

“一带一路”战略和“草原之路”战略除了拥有上述利益重合点之外，

在不同层面的合作中也有着丰富的层次和具体内涵。可以预见的是，随着中蒙两国合作的逐渐深化，两大战略之间的对接基础将变得更为扎实。

第一，以基础设施建设即交通系统的建设为突破口。国家之间交通系统的通畅是双边经贸往来的必要条件和基础。完备的跨境基础设施将为国家之间的往来创造基本条件，提供后续动力。而滞后的基础设施建设必将制约国家之间的交往。中蒙两国都将跨境基础设施特别是交通系统的贯通作为战略发展的突破口。“草原之路”战略明确提出的首要计划即是跨境铁路建设。另外，蒙古国期望通过建设高速公路和电气线路，进一步扩展跨国交通系统。为了能够更好地发挥蒙古国在中蒙俄三国合作中的陆路交通中转站的作用，中蒙俄三方铁路部门经过磋商，已就未来细化合作达成广泛共识。三方确认开展铁路过境运输合作：提升现有铁路运量，研究成立三方运输物流联合公司，积极发展并提升从俄罗斯的乌兰乌德途经蒙古国东部的苏赫巴托、中国内蒙古的二连浩特等站并最终到达集宁的铁路运输能力。<sup>①</sup>

第二，以经贸领域的互补性为增强合作的重要契合点。从表面上看，中蒙经济体量和结构似乎存在着较大的悬殊，但实际上双方在经贸合作上存在着相当的互补性。首先，轻工业产品的进出口合作是中蒙合作的重要互补领域。改革开放以来，中国的工业化建设已步入现代化轨道，特别是轻工业建设尤为引人注目。相比之下，蒙古国的轻工业仍不发达且需要进口大量日用品。其次，蒙古国自然资源的开发和利用也是中蒙进行共同合作开发的重要项目。蒙古国拥有蓄积量为 1.3 亿立方米的林木资源和总储量为 165 亿吨的煤炭，这是中国经济发展所大量需求的。中蒙完全可就自然资源的合作开发进行产业对接。再次，中蒙两国在劳动力就业方面的合作也具有广阔的前景。中国具有丰富的劳动力资源，而蒙古国劳动力相对短缺，两国的劳动力供需可以互补。最后，在旅游、医疗等服务贸易领域开展中蒙合作。以旅游业为例，自 2006 年蒙古国成为中国公民旅游目的国以来，中国已是蒙古国最大的旅游客源国。同时蒙古国最大的公民旅游目的国也是中国。2014 年 11 月，中国、蒙古国、俄罗斯在呼和浩特市举行了首次中蒙俄旅游联席会议。三方对

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》，新华网，2015 年 7 月 10 日，[http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c\\_128004481.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c_128004481.htm)。

中国的“丝绸之路经济带”、俄罗斯跨欧亚大铁路、蒙古国“草原之路”进行研究，决定共同推动中蒙俄“草原丝绸之路”文物考古与旅游线路的对接。

第三，以民间文化交流为依托促进民心相通。科教文化交流也成为中蒙两国战略对接的重要内容。1994年中蒙两国签订了《中蒙文化合作协定》，随后两国文化交流日益密切。2011年，《中华人民共和国教育部与蒙古国教育文化科学部2011—2016年教育交流与合作执行计划》签署。中蒙教育界和文化界的交流不断形成机制，两国语言文字交流日趋深入。蒙古国学者将中国的《论语》、《大学》等古代典籍翻译成蒙古文，使其成为蒙古国的畅销书。汉语也成为蒙古国教育界广受欢迎的选修语言。2012年，中蒙两国成功举办“交流月”活动。2014年5月，中蒙文化教育基金、中蒙社会发展基金揭牌。<sup>①</sup>这两项基金主要用于帮助和提高蒙古国的文化教育水平以及推动经济发展和社会进步。同年7月，持续一周的中蒙友好交流活动在蒙古国广泛开展。中蒙两国文化交流越来越深入，进而助推两国战略合作进一步深化。

第四，以环境保护作为合作的重点领域。蒙古国80%的国土都是草原，畜牧业产值占全国GDP的20%，约一半人口以此为生。过度放牧、生态环境变化带来的挑战使得蒙古国在近十多年来的草原资源发展中面临诸多困难。中国在与蒙古国毗邻的地区也面临共同的环境保护问题。尽管通过整治使得局部地区有所改善，但内蒙古自治区脆弱的生态环境总体上仍在恶化：土地荒漠化的面积不断扩大；气候干旱化趋势日益东扩；水土流失日益严重；土地生产力在衰减；水资源开发利用不当；等等。在“一带一路”和“草原之路”的战略发展中，草原资源的保护和开发成为中蒙双方面临的共同课题。2014年6月，为进一步传承中蒙友谊，增强两国人民环保意识，双方共同启动中蒙环境保护“友好林”建设。在未来的战略发展中，中国可进一步加强与蒙古国毗邻地区环境保护交流与合作，重点在草原生态保护、荒漠治理、植树造林、人工增雨等方面取得实质性进展，促进人与自然的和谐发展。

第五，由亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）和丝路基金牵头进行投融资合作。资金融通是“一带一路”建设的重要支撑。在已有金融

---

<sup>①</sup> 《中蒙文化教育基金、中蒙社会发展基金揭牌仪式举行》，人民网，2014年5月3日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0503/c1002-24967114.html>。

融资机构（亚投行、金砖国家新开发银行等）筹建过程中，中蒙两国可以积极有效利用这些金融机构为“一带一路”和“草原之路”的对接进行资金的融通。亚投行的成立初衷就是重点支持基础设施建设，其宗旨无疑是为“一带一路”保驾护航。同时，亚投行倡导促进亚洲区域的建设互联互通和经济一体化，也必然能够加强中国同其他亚洲国家和地区的合作。蒙古国作为亚投行的创始成员国之一，完全可以充分利用其资源进行“草原之路”的开发建设。正如蒙古国国务部长恩赫赛汗所言，“亚投行可为地区重要项目发展提供融资帮助”。<sup>①</sup>另外，作为中长期开发投资基金，针对性更强的丝路基金旨在为“一带一路”的战略实施提供投融资服务。2014年12月29日，丝路基金有限责任公司在北京注册成立，其注册资本为100亿美元。丝路基金已在中国与巴基斯坦的合作项目中发挥显著作用。在未来中蒙合作的资金融通工作中，丝路基金也会为中蒙合作提供有效的支持。

第六，以蒙古国作为整个“草原丝绸之路”的重要中转站。蒙古国地处亚洲大陆中部，东连东北亚西接中亚。其与俄罗斯的边界线长达3484公里，与中国的边界线长约4700公里。因此，中蒙之间的互通必然成为中蒙俄乃至整个“一带一路”战略的重要中间环节。中蒙俄的友好合作可以追溯到中俄的“茶叶之路”。<sup>②</sup>新中国成立之后，尤其是改革开放以来，中蒙俄的经贸合作交流更加频繁。天津港经乌兰巴托至圣彼得堡的国际大动脉的沿线产业聚集、人口集中，三国合作的优势明显。无论是从历史还是现实来看，中蒙俄三方对蒙古国的中转站位置都极为重视。2015年7月批准的中俄蒙三方合作中期路线图，标志着三国合作的再次升级，这将进一步凸显蒙古国的中转站作用，也将为中蒙战略对接提供了更大空间。

#### 四、“一带一路”和“草原之路”对接的挑战

尽管拥有如此广泛的利益重合点和对接内容，但由于中蒙两国之间的历

---

<sup>①</sup> 《“一带一路”构想助蒙古国打通“草原之路”》，新华网，2015年4月23日，[http://news.xinhuanet.com/2015-04/23/c\\_1115066487.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-04/23/c_1115066487.htm)。

<sup>②</sup> 这条商路由我国福建向北延伸，经过长江、黄河和中原腹地与蒙古高原，然后自东向西，横跨西伯利亚，最后抵达俄罗斯的中心地带。

史、地缘政治状况等复杂因素，“一带一路”战略和“草原之路”战略的相互对接仍面临着诸多挑战和问题。

第一，中蒙双方对外政策的战略认知存在差异。蒙古国特殊的地理位置和地缘政治状况决定了其在外交政策上必须时刻考虑对中国和俄罗斯两个国家的政策定位。自蒙古国建国以来，夹在中俄两个大国之间的特殊地缘政治地位使其不断在中俄之间作外交政策调整。一方面需要以发展同中国、俄罗斯关系作为其首要的外交方针，另一方面又试图淡化中俄两个大国的影响，以更好地维护自身安全。这也是在冷战结束后蒙古国坚持实施“第三邻国”战略的重要原因。1994年，蒙古国确立了“不结盟、等距离、全方位”的对外方针。2011年，蒙古国通过新《对外政策构想》强化原有外交方针，同时提出“爱好和平、开放、独立、多支点的外交政策”。蒙古国政府通过这一文件强调发展同中、俄两大邻国友好关系是其对外政策的最重要任务。同时，该文件也将“第三邻国”政策作为外交的重要举措，即发展同美国、日本、欧盟、印度、韩国、土耳其等国家和地区的关系。

作为最重要的“第三邻国”，美国与蒙古国的关系在冷战结束后不断升温。美蒙关系的迅速升温有政治、军事和地缘上的深层次原因。美国积极拉拢蒙古，体现出其对中国崛起的不信任感和危机感。而蒙古国靠拢美国，则有其冷战结束后国内民主化运动的大背景。蒙古国甚至因此被美国标榜为所谓的欧亚地区“民主示范国”，并曾担任“民主国家共同体”<sup>①</sup>轮值主席国，甚至成为美国亚太再平衡战略的一个要素。在意识形态之外，美蒙军事合作也在不断加强。蒙古国与美国于2003年举行第一次“可汗探索”双边军事演习，随后2006年“可汗探索”演习扩展为多国演习。2010年3月，北约正式宣布蒙古国为第45个向阿富汗派兵的国家。2012年11月，蒙古国正式加入欧安组织，成为该组织第57个成员国。2014年4月，美国国防部长哈格尔访问蒙古，与蒙方就军事关系进行了磋商。无论是欧安组织，还是北约，其行为意图与美国相一致——均是为了遏制中国而屡屡拉拢蒙古国。

除美国以外，蒙古国另一个重要的“第三邻国”是日本。日蒙关系不断

---

<sup>①</sup> 作为欧亚地区“民主示范国”的蒙古于2011—2013年担任“民主国家共同体”轮值主席国，2013年4月参加民主国家共同体第七次外长会议，发布《乌兰巴托宣言》。参见民主国家共同体理事会网站，<http://www.ccd21.org/cd/chair.html>。

得到强化。随着 2013 年安倍晋三访蒙和 2014 年蒙古总统额勒贝格道尔吉访日，双方达成经济伙伴关系协定（EPA）。日蒙合作的领域已从乌兰巴托国际机场建设、核能合作上升到强调日蒙应以共同价值观为基础开展双边合作。对于蒙古国而言，日蒙经济伙伴关系协定是其迄今为止签订的第一项自由贸易协议。而对日本而言，其关注的不仅仅是能源，更注重的是蒙古国的地缘战略地位。蒙古国奉行的“第三邻国”战略无疑给对中国存在遏制意图的国家以机会，使得中蒙关系变得复杂化。

第二，中蒙双方合作的战略互信需要增强。这一现实困境主要来自于蒙古国对自身历史的固有认知。蒙古国原称外蒙古。1911 年 12 月，沙俄支持下的蒙古王公宣布蒙古“自治”，八年后宣布放弃“自治”。1921 年 7 月，蒙古人民革命党在苏联的支持下通过革命建立“人民革命政权”，建立君主立宪政府。1924 年 11 月，君主立宪制被废除，由此成立蒙古人民共和国，定都乌兰巴托。1945 年 2 月，雅尔塔协定签订，其中将规定“外蒙古（蒙古人民共和国）的现状须予维持”作为苏联参加对日作战的条件之一。1946 年 1 月 5 日，当时的中国政府承认外蒙古独立。1992 年 2 月，蒙古新宪法生效，将蒙古人民共和国改名为“蒙古国”。蒙古国对于“曾经是中国的一部分”的历史有着深深的戒备心理，而在其近现代历史中又有着俄罗斯（此前分别是沙俄和苏联）的重要影响。尽管目前中蒙两国处于历史上双边关系较为理想的发展时期，但依然难以完全消除蒙古国对中国的不信任。根据一些国际组织多年来连续在蒙古所做的社会调查结果显示：蒙古国国民对最值得信赖的国家排序相对比较稳定，排在第一位的是俄罗斯，其次是美国、日本、韩国、德国等国家，中国一般排在第五位或者第六位。<sup>①</sup>这说明蒙古国国民对中国缺乏足够的信任，甚至可以说对中国有着某种警惕心理。尽管蒙古国政府高度重视中蒙关系，强调对中俄实行平行外交，但历史遗留的民族情结很难在短期内完全消除。这种民族心理势必会通过各种途径表现出其复杂性，即一方面期望加大与中国的经贸合作力度，另一方面又不希望对中国过度依赖；一方面强调与中国合作的重要性，另一方面又通过与其他西方大国交好来制

---

<sup>①</sup> 于潇、王浩：《蒙古的战略抉择：新铁路政策的可能暗示》，载《全球政治评论》2015 年第 1 期特集。

衡中国对蒙古的影响。

第三，中蒙双方的合作领域及环境仍需不断调试。首先，蒙古国自然环境脆弱，基础设施差，这对于中资企业的投资来说有一定困难。其次，蒙古国不完善的法律环境和多变的政策，导致很多企业的投资面临无法可依、无理可据的局面。最后，近年来蒙古国民族主义有所发展，一些民族主义者指责中国企业掠夺蒙古的资源，新闻媒体也借此机会，小题大做，大肆渲染。一些学者和企业家指出，蒙古民族深层文化心理上存在着与合作共赢的市场精神、契约精神相抵触的思维。因此，蒙古国政府和国民不能接受外资企业在蒙古获得的正当收益，总是采取各种方式加以限制，甚至为了针对特定外资企业修改法律。上述情况必然会通过各种方式影响中国企业在蒙古的投资。2016年，蒙古国将举行议会选举，部分政治团体有可能掀起一轮经济民族主义风潮，以维护经济安全、提升产业结构为借口而将矛头指向中国，从而影响中俄蒙经济走廊建设，给中国的投资安全带来较大风险。

最后，俄罗斯对中蒙互联互通的消极影响。事实上，蒙古国提出的“草原之路”战略一方面是对中国提出的“一带一路”战略的回应，另一方面也是对俄罗斯远东地区发展战略的密切配合。中蒙交往在历史上曾受到蒙古国对苏联一边倒政策的影响。尽管苏联解体后，蒙古国放弃了对苏联一边倒的政策，随后在1994年通过的《蒙古外交政策构想》中，明确蒙古国外交政策的首要任务是与中国和俄罗斯这两大邻国均衡交往。但实际上蒙古国各阶层仍深受俄罗斯的影响。蒙古国的大多数民众，特别是政府官员和议员的文化、生活习惯、思维方式、意识形态等均与俄罗斯极为相似。同时俄罗斯将蒙古国视为重要的战略后方，一直充分利用这些有利条件加强同蒙古国政府和国民的友好关系。从俄罗斯的战略意图来看，多年来一直努力将蒙古打造成为其远东地区的安全屏障。如果中蒙关系持续不断升温，必然会使俄罗斯对蒙古国这一“后院意图”受到威胁。可以说，无论是蒙古国还是俄罗斯对真正打通中俄蒙经济走廊尚存有一定的顾虑。它们一方面担忧经中俄蒙经济走廊进行的经贸交流将会导致中国商品和劳动力大规模进入，另一方面担忧本国相关行业受到挤压。因此，俄罗斯对中蒙合作既有积极的一面，也具有消极的一面。

## 结束语

从中蒙两国交好的历史和现实来看，中蒙两国的睦邻友好关系符合两国的现实利益选择。“一带一路”和“草原之路”的战略对接具有时代的必然性。中蒙两国均认同作为邻国，相互合作必将有利于两国各自的发展乃至东北亚地区的长远发展。然而蒙古国与中国之间毕竟在现实中也存在如前所述的合作挑战，因此如何更好地应对挑战以开展战略对接与合作是值得探讨的重要问题。

第一，抓住中蒙经济贸易中的互补性，鼓励中资企业赴蒙投资，通过加大经贸交流来夯实两国合作基础。“一带一路”和“草原之路”战略的全面对接，建设跨境运输走廊，不仅可以获得经济上的红利，而且在政治上也大有益处。应当充分调动蒙古国的积极性，推动蒙方的“草原之路”计划成为丝绸之路与跨欧亚大铁路的重要节点。除了促进经贸交流的交通系统等基础设施建设外，还应抓住中蒙经济贸易中的互补性，在能源、矿业、轻工业、农产品、旅游、医疗等领域进行广泛的投资贸易，进一步拓展双方经贸交流的广度和深度。积极鼓励中资企业赴蒙投资，并为中资企业做好投资指引和基本服务。通过中国建立的各种金融机制为中蒙战略对接做好资金融通的服务工作。

第二，积极参与与蒙古国相关的区域性多边外交活动，增加两国在各层次领域的共识。蒙古国的“第三邻国”战略确实导致其出现向美、日等国家靠拢的倾向。然而作为蒙古国的邻国，中国可以通过适度参与适合自身的多边交流机制来增加中蒙两国彼此的共识。实际上，中国已经迈出了这样的步伐，并且在国际上引发了极大关注。2015年6月，由美蒙联合组织的在蒙古国举行的“可汗探索2015”多国维和军事演习中，中国首次派25人实兵分队参加。利用各种多边交流机制，拓展蒙古国对中国的多方面认知，以形成双方更多的政治共识。

第三，加强民间各层次人文交流，扩大两国合作的坚实根基。尽管“一带一路”和“草原之路”战略都更为注重经贸合作，但中蒙两国民间交往仍然是极为重要的一环。这是因为中蒙之间的历史、地缘、宗教等问题的存在。

中国需重视与蒙古国在政治理念、文化教育、社会互动等方面的交流，尤其要避免出现误解和不必要的摩擦。人文交流能够为经贸合作创造良好的合作根基。依托历史上中蒙交好的积极经验，通过各类学术合作、政治经济论坛、教育合作等形式，构建多层次的交流与沟通渠道，以进一步扩大中国的影响力，增强本地区的文化认同感，促进中蒙经济合作的深入发展。

第四，通过建立定期会晤机制来消除疑虑，增强互信。历史因素使蒙古国国内存在某种对中国的不信任感，因此如何更好、更充分地使蒙古国各阶层理解中国的对外政策就显得尤为重要。首先，应通过建立两国的高层定期互访会晤机制，推动“一带一路”与“草原之路”战略的有效衔接。其次，也应建立制度化磋商和解决机制，有效解决各种问题。最后，要扩大对蒙古国的社会公益性援助，通过建设学校、医院等公益性机构增强中蒙民间互信。

积极实现“一带一路”与“草原之路”的战略对接，不仅将使中蒙两国的战略合作迈上新的台阶，而且也会对“一带一路”战略的实施具有示范作用，进而对整个东北亚局势产生积极影响。

第一，“一带一路”战略与“草原之路”战略的对接必然会对“一带一路”沿线国家的合作模式产生一定的示范作用。从中国提出“一带一路”战略以来，蒙古国是最早提出合作对接战略的国家之一。一方面，蒙古国“草原之路”的成功合作典范，必然会增强“一带一路”战略沿线其他国家与中国合作的信心，同时也能够在各方面提升中国战略的吸引力。另一方面，中蒙合作的具体举措必然对中国与其他沿线国家的战略合作产生示范作用。因此，将中蒙之间战略对接的有效经验因地制宜地拓展至中国与其他丝路国家合作的实际中，必将产生积极的辐射作用。

第二，“一带一路”战略与“草原之路”战略的对接也将对中国周边局势尤其是东北亚局势产生积极影响。一方面，中蒙之间通过战略对接进行的深入合作能够加深双方的互信。特别是由于历史原因所造成的蒙古国对中国信任度不够的现实，两大战略的对接也将对改善这一状况发挥积极作用。2015年10月12日，中蒙特种部队举行首次联合反恐训练“猎鹰—2015”。这是中国与蒙古国之间加强军事合作的又一重要事件。另一方面，中蒙之间的战略对接能够在一定程度上消除蒙古国“第三邻国”战略对中国可能造成的不

利影响。

第三，“一带一路”战略与“草原之路”战略的对接必然会对亚洲国家间的区域合作产生影响，也会对国家间特别是大国与小国间的合作模式产生积极影响。通过中蒙的战略对接，中国向世界各国展现的形象是，中国不只是为了自身利益考虑，而且也会帮助相关国家共同推动相关产业的持续健康发展，为各国的产业升级和就业、创业创造更好的条件和机会。中国与亚洲各国乃至世界各国间的合作就是在相互尊重、合作共赢的原则下，实现共同发展。国家之间的合作绝不是零和博弈，而完全是互惠互利的。

由此可见，“一带一路”战略和“草原之路”战略的对接不仅是基于中蒙的历史和现实做出的共同选择，也将成为中蒙两国双边关系发展新的里程碑。正如习近平主席在 2015 年 9 月 28 日在美国纽约联合国总部出席第七十届联合国大会一般性辩论时所说的那样：“大国之间相处，要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢。大国与小国相处，要平等相待，践行正确义利观，义利相兼，义重于利。”<sup>①</sup> 中蒙相处之道也在于此。努力寻找“一带一路”和“草原之路”战略对接的现实条件和有利机会，客观认识对接过程中存在的挑战和困难，是实现中蒙双方两大发展战略对接的必要前提，在此基础上以正确的义利观为指导，夯实合作的基础，才能走出一条战略对接的新路，造福于两国人民，服务于两国建设和发展，并有益于东北亚区域的和平与安全、合作与发展。

[收稿日期：2015-10-09]

[修回日期：2015-10-21]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，人民网，2015 年 9 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0929/c1024-27644905.html>。

# 北极治理新态势与中国的 深度参与战略\*

孙 凯 武珺欢

**【内容提要】** 北极治理正发生前所未有的变化：治理主体从传统的域内国家转向包括域外国家及国际社会在内的多元伙伴关系；治理领域从科学研究、环境保护拓展到资源勘探、航运治理及经济开发等；治理模式从以北极理事会为核心的“软法”治理模式向“硬法”治理模式过渡。相形之下，北极治理的机制调适略显缓慢，使得北极治理的全球性与排他性矛盾、开发与保护矛盾、履约机制缺失、域外力量角色等挑战日益严峻。成为北极理事会正式观察员后，中国应前瞻性地拟定北极事务的深度参与战略：应顺势而为，积极增强参与能力，深化参与程度，提升话语权，深度参与北极事务，最大限度地拓展与维护中国的合法权益，为中国建设海洋强国提供保障。

**【关键词】** 北极治理 全球治理 北极理事会 北极外交

**【作者简介】** 孙凯，中国海洋大学法政学院副教授，极地法律与政治研究所副研究员；武珺欢，中国海洋大学法政学院硕士研究生

**【中图分类号】** K901.4

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0066-14

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506005

---

\* 本文系国家社科基金一般项目“北极治理新态势与中国应对策略研究”（15BGJ058）、教育部哲学社会科学发展报告培育项目“北极地区发展报告”（13JBGP019）和教育部重大课题攻关项目“新时期中国海洋战略研究”（13JZD041）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

进入 21 世纪尤其自 2007 年俄罗斯在北冰洋底的“插旗事件”后，国际社会似乎“重新发现北极”，北极事务日益被纳入到全球事务之中，北极地区的态势变迁也越来越引发了国际社会的关注。国际社会围绕北极地区展开的地缘政治和经济等竞争也随之加剧。尽管北极地区并未出现一些观察者所预言的“北极争夺战”，但各国却围绕北极地区外大陆架延伸、北极事务议程主导权以及北极治理规则制定等方面进行着暗中较量与角力，加上北极地区自然和社会环境变化所产生的新议题不断涌现，原有的北极治理机制在应对这些问题时显得力不从心，从而使北极治理呈现出新的态势。在全球化的今天，北极事务及其治理不再仅限于传统意义上的北极国家，北极事务的全球性维度也引发越来越多域外国家对该地区的关注和参与，这给北极治理带来新力量的同时也使其变得更为复杂。中国作为近北极国家以及北极事务的利益攸关方，在该地区态势变迁的情势下应顺势而为，积极参与北极治理进程，进而实现中国作为一个负责任大国为北极治理贡献力量的目标与责任。

## 一、北极治理的新态势

在全球气候变化、经济全球化和地缘政治新变化的驱动下，北极地区的治理正经历着前所未有的态势变迁。根据英瓦尔·卡尔松（Gösta Ingvar Carlsson）等的界定，治理是各种各样的个人、团体处理其共同事务的总和，治理是一个持续的过程，通过这个过程，各种相互冲突和差异的利益渴望得到调和，并采取合作行动。<sup>①</sup> 据此，可以这样理解北极治理：来自不同地区的个人、团体、国家以及国际组织等行为体，互相协调合作并形成多种明确的或者默认的制度安排，以共同应对北极地区面临的问题和挑战，进而实现北极地区善治的一个进程。

曾经只是探险家乐园的北极，在冷战期间由于其特殊的地理位置，美苏两国都将其视为重要的战略要地，在北冰洋底部部署了大量的核潜艇与战略武器。尽管美苏两国在冷战期间围绕北极地区的环境问题也有一些双边或多边

<sup>①</sup> [瑞]英瓦尔·卡尔松、[圭]什里达特·兰法尔主编：《天涯成毗邻——全球治理委员会的报告》，中国对外翻译出版公司 1995 年版，第 2 页。转引自：杨剑等著：《北极治理新论》，时事出版社 2014 年版，第 11 页。

层面上的合作，但直至冷战结束，北极治理的新时代才真正开启。<sup>①</sup> 北极地区的治理最初主要集中于对北极地区的科学考察、环境保护等相对单一的议题，但随着气候变暖对北极地区的影响增大，由此带来的北极地区资源和能源开发利用可能性的增加、北极航道通航和商业性运营潜力的显现以及北极地区地缘政治重要性的凸显，北极治理似乎已经从“科考时代”进入到“开发时代”。在“科考时代”，参与北极事务的主要行为体是少数科学家、科学家团体以及国家组织的科学考察队等。但在“开发时代”则不同，参与北极治理的行为体更为多元，除了国家行为体之外，还包括大量的非政府组织、跨国公司、国际组织等非国家行为体；在“开发时代”，北极地区出现的议题也较之以往更为多样化与复杂化，除了传统的科学考察之外，还包括资源开发、航道利用、环境保护、渔业捕捞、原住民权利保护等大量新兴议题；尽管北极地区并非“治理真空”，存在《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》等这样的全球性条约以及针对不同议题的区域性国际协调机制，但传统的北极治理机制无法满足并有效应对当前出现的日益紧迫的新问题，同时这些国际规制也亟须进一步加强与完善。具体而言，北极地区治理的变化与新态势主要体现在以下三个方面：

第一，在治理主体方面，北极治理正从传统的域内国家治理，拓展为包括域外国家以及国际社会多元行为体共同参与的治理。长期以来，北极事务被认为是北极国家的内部事务，甚至在北极国家内部也处于边缘地位，仅仅是北极圈内的某种地区事务，很少引起各相关国家高层决策者的重视。但随着北极地区日益冰融以及经济全球化的迅猛发展，北极地区的事务越来越与外界融合在一起。发生在北极地区之外的事务对北极地区日益产生重要的影响，该地区的事务及其变化也不仅仅局限在地理上的北极区域之内。在此背景下，北极地区越来越受到北极国家以及域外国家的关注，近年来申请北极理事会观察员资格的国家越来越多就是例证。除主权国家外，涉北极事务的国际组织、非政府组织以及跨国公司等也是北极治理的重要参与者。在国际组织方面，不仅包括专门应对北极事务的北极理事会、北极科学委员会、巴伦支北极地区委员会等区域性国际组织，也包括联合国、国际海事组织等全

---

<sup>①</sup> Oran R. Young, "Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation," *Global Governance*, Vol. 11, No. 1, 2015, pp. 9-15.

球性国际组织，这些组织为北极地区的治理提供了有效平台。非政府组织包括北极地区的原住民团体组织，如因纽特人北极圈理事会、萨米理事会等，<sup>①</sup>也包括那些专注于环境事务的绿色和平组织、世界自然基金会等。另外，大型跨国公司尤其是大型石油公司、航运公司等也积极参与北极事务的治理与规则制定，因为它们在北极地区的活动直接受制于北极相关领域的治理规则，如壳牌石油公司在北极海域的石油勘探计划与行动，以及相关的航运公司，如中国远洋运输公司、挪威楚克迪航运公司（Tschudi Shipping Company）等在北极航运中的积极试航，力图在利用北极商机的竞争中拔得头筹。

第二，在治理领域方面，国际社会对北极地区关注的焦点已经从相对单一的科学考察、环境保护，拓展到包括资源勘探、航运治理、旅游开发、渔业捕捞等更为综合的领域。随着科学技术的发展以及人们对北极地区兴趣的日增，继北极地区作为探险者的乐园之后，在 20 世纪八九十年代之际，国际社会对北极事务的关注主要是进行科学考察，包括对北极地区冰情、气候、生物资源等问题的考察。随着北极地区人类活动的增加以及国际社会环境意识的增强，北极地区的环境保护问题随之提上议程，包括对北极地区可持续发展、气候变化等问题的应对，北极理事会最初也是始于北极八国签署的《北极环境保护战略》。但进入 21 世纪以来，随着科学技术的发展、北极地区的变化以及国际社会能源需求的增长，北极地区所蕴藏的能源开采利用的可能性增加。对北极地区所蕴藏资源和能源的勘探与开发，对日益开通的北极航道进行有效管制与使用，对北极地区旅游资源的管理，对北极地区合法权益的保护与拓展，对北极地区公海渔业捕捞的管制，以及对北极地区基础设施的建设和安全问题的保障等成为国际社会关注北极事务的核心议题。这些新的议题之间并非彼此孤立，而是相互交织、相互影响，目前北极地区并不存在相应的有效管制规则，因此对这些问题的治理仍处于“建章立制”阶段，议题之间的互动与影响更加剧了北极事务治理的复杂性。

第三，在治理模式方面，正从以北极理事会为核心的“软法”治理模式，向多机构参与的“软硬并行”治理模式过渡。作为北极事务治理最为重要的

---

<sup>①</sup> 叶江：《试论北极区域原住民非政府组织在北极治理中的作用与影响》，载《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2013 年第 7 期，第 21-26 页。

区域政府间论坛，<sup>①</sup> 北极理事会的“软法”治理模式在推动北极国家合作以及保持北极理事会的开放性等方面发挥了重要的作用。<sup>②</sup> 但是北极地区并不存在一个统领性的治理机构和宪法性的管制条约。尽管北极理事会在北极治理体系中拥有重要地位且近年来作用有所增强，但由于其权限范围和论坛性质的“先天不足”，使其很难成为一个统领北极治理的国际组织。总体上，北极治理是一个松散的治理综合体，其中在不同领域存在多个机构，分别对北极事务的不同议题进行规制。<sup>③</sup> 另外，鉴于北极地区复杂的地缘政治局势，多元利益主体以协商机制参与其中，缺乏强制约束力的“软法”机制在北极治理进程中大行其道，这使北极治理成为“软法”治理的绝佳范本。<sup>④</sup>

尽管“软法”在推动国际合作以及汇聚行为体预期方面具有特殊作用，但在北极治理议题日益多元化与复杂化的时代，需要有强制约束力的国际规则来规范和约束行为体的行为。北极理事会成员国在2011年签署了首个具有法律约束力的《北极海空搜救协议》，对各成员国承担的北极地区搜救义务和责任进行了划分；2013年又签署了《北极海洋油污预防与反应合作协定》，对成员国在北极海域应对海上油污问题进行了规定，《北极科学合作协定》也在筹备之中，并有望在美国担任北极理事会轮值主席国期间达成协议。这些有约束力的规定在一定程度上推动了北极理事会向机制化、法律化方向发展，使其逐渐从一个政策塑造型的政府间高级论坛日益转变为政治决策型的组织机构。<sup>⑤</sup> 除北极理事会之外，北极治理的其他相关国际组织也日益重视并积极参与北极治理。鉴于北极治理对科学知识的要求，科学家在北极治理中的作用非常突出。<sup>⑥</sup> 由此北极科学合作也成为北极治理的重要方面，国际

---

<sup>①</sup> 唐国强：《北极问题与中国的政策》，载《国际问题研究》2013年第1期，第21页。

<sup>②</sup> 董跃、陈奕彤、李升成：《北极环境治理中的软法因素：以北极环境保护战略为例》，载《中国海洋大学学报》（社会科学版）2010年第1期，第17-22页；孙凯、郭培清：《北极理事会的改革与变迁研究》，载《中国海洋大学学报》（社会科学版）2012年第1期，第5-8页。

<sup>③</sup> Oran R. Young, "If an Arctic Ocean Treaty is not the Solution, What is the Alternative?" *Polar Record*, Vol. 48, No. 4, 2011, p. 329.

<sup>④</sup> 王大鹏：《北极问题的软法规制研究》，大连海事大学博士论文，2012年，第74页。

<sup>⑤</sup> 郭培清、孙凯：《北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路》，载《世界经济与政治》2013年第12期，第129页。

<sup>⑥</sup> 于宏源：《知识与制度：科学家团体对北极治理的双重影响分析》，载《欧洲研究》2015年第1期，第21-34页。

北极科学委员会、北极大学等机构在推动国际社会的北极科学合作、涉北极事务的人才培养等方面发挥着重要的作用。随着北极航行及其管制问题日益提上日程,国际海事组织近年来也致力于《极地航行规则》的制定,对在北极地区航行的船只设计、安全标准、污染物排放以及具体的航行操作规则等问题加以规定。2015年5月已经完成并通过了关于环境管理规则的章节,预计于2017年生效。<sup>①</sup>

## 二、新常态背景下北极治理的困境

对北极事务的治理,不存在类似《南极条约》的统领性的北极条约,而且“南极模式”的治理也被认为在北极地区是不现实、不可行的。<sup>②</sup>当前北极治理是松散的、条块式的、多层级的治理体系,北极理事会在北极治理体系中处于相对中心的位置,但北极理事会脱胎于1989年北极八国签署的《北极环境保护战略》,存在关注议题的局限性、执行力不足的软法性等“先天不足”,在北极地区问题日益紧迫与凸显的今天,这种治理模式往往捉襟见肘。<sup>③</sup>在北极治理出现新常态的背景下,北极地区原有的治理规则如果不能尽快适应形势,则难以应对快速变化的北极事务及其治理所带来的挑战。

既有北极治理机制的改变与调适有着较强的路径依赖性。面对当前的高速发展,北极治理机制的调适略显滞后,使其难以有效应对新的问题,北极治理进程中的矛盾日益凸显,主要体现在以下四个方面:

第一,北极治理的“全球性”与域内国家“排他性开放”之间的矛盾。在新的时代背景下,北极事务不仅是北极国家的事务,而是与域外事务越来越紧密地联系在一起。这种联系主要体现在两个方面:一方面,北极地区变化深受域外因素的影响,如气候变化、经济全球化等直接引起北极地区形势的变化;另一方面,北极地区的变化及其影响不仅局限于北极地区,而是具

---

<sup>①</sup> James Thomson, “IMO Completes Polar Code Environmental Rules,” *Barents Observer*, October 24, 2014, <http://barentsobserver.com/en/business/2014/10/imo-completes-polar-code-environmental-rules-24-10>.

<sup>②</sup> Oran R. Young, “If an Arctic Ocean Treaty is not the Solution, What is the Alternative?” p. 327-334; 赵隆:《北极治理范式研究》,时事出版社2014年版,第240-244页。

<sup>③</sup> 孙凯、郭培清:《北极理事会的改革与变迁研究》,第5-8页。

有明显的全球性。因此，对北极地区事务的治理客观上要求包括北极国家和域外国家、国际组织、非政府组织等相关行为体共同参与并通力合作，只有如此才能有效应对挑战。

针对上述发展，北极地区各国的确在尝试改革现有的北极治理机制。随着北极地区态势变迁，域外国家对北极地区的兴趣日增，北极理事会近年来也接纳了很多观察员，并对域外国家的参与保持适度开放。同时北极理事会在2011年对接受观察员的标准、程序等进行了详细的规定，并在2013年发布《观察员手册》，对申请北极理事会观察员资格的国家提出了更为严苛的要求，要求申请者必须“接受并支持理事会的目标；承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权；承认联合国海洋法公约在内的法律框架适用于北冰洋；尊重原住民的价值观、利益、文化和传统；对北极理事会的工作显示出兴趣并有能力支持北极理事会的工作等。”另外也规定观察员国对北极理事会的资金贡献不得高于成员国的贡献额度。<sup>①</sup> 这些规定在尽量限制观察员权利的同时，却要求其承担更多义务。总体来看，北极国家秉持的“排他性开放”原则在一定程度上限制了域外国家参与北极事务的能力。<sup>②</sup>

需要指出的是，北极理事会的“排他性开放”原则对域外国家参与北极治理的能力限制，将因北极国家致力于强化北极理事会职能、提升其权威性而得到进一步加强。尽管域外国家可以作为观察员加入北极理事会，但其在北极理事会框架内仅拥有极其有限的权利，这事实上成为限制域外国家进一步参与北极事务的制度性障碍，从而不利于相关国家在北极理事会框架内深度参与北极事务。

第二，北极地区经济开发进程中“开发”与“保护”之间的矛盾。在北极地区进入“开发时代”之后，在开发利用能源和资源的同时，如何保护脆弱的生态环境以及原住民传统的生活方式，是决策者和开发者需要认真解决的问题。由于气候变化导致北极海冰融化，北极地区所蕴含的商机日益显现，包括油气资源勘探与开发、矿物资源开发、北极航道开通与商业化运营、旅

---

<sup>①</sup> “Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies,” Arctic Council, May 15, 2013, [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/939/2015-09-01\\_Observer\\_Manual\\_website\\_version.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/939/2015-09-01_Observer_Manual_website_version.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>②</sup> 肖洋：《排他性开放：北极理事会的“门罗主义”逻辑》，载《太平洋学报》2014年第9期，第12-19页。

游业发展以及捕鱼业发展等。北极地区的商业前景也吸引了域内外投资者。近年来，众多航运公司在北极地区试航，大量油气公司在北极地区勘探。这些商业活动以及随之而来的人类活动的增加，不可避免地带来潜在的风险与管理困境。由于北极地区特殊的自然环境和基础设施的匮乏，一旦这些商业活动在北极地区引发危急事件，很难得到有效应对与治理。例如，壳牌石油公司获得在美国北极海域勘探许可的过程一波三折，最终于 2015 年 10 月宣布放弃在北极海域勘探的决定，其中重要原因就是国际社会担心可能出现原油泄漏等突发事件，这是现有应急力量所无法有效应对的。

另外，北极地区的资源开发及其影响必然对原住民传统的生活方式带来巨大冲击。因此，北极地区的资源开发和自然、社会生态保护之间的矛盾已经成为目前北极治理的核心矛盾之一。<sup>①</sup> 北极地区的经济开发活动，必须将以经济开发对北极地区的自然环境造成的影响降至最低为原则，让原住民充分参与北极地区经济开发活动的相关决策，使其充分享受经济开发所带来的红利，进而在经济开发、环境保护和社会生态之间实现最大限度的平衡。

第三，北极治理机制的“软法性”以及履约机制的缺失与北极治理的紧迫性以及深度合作之间的矛盾。尽管北极理事会正从“影响议程”的高端论坛向“政策制定”的国际组织演化，但目前涉北极事务治理的大部分规制都基于成员国之间的宣言、计划、纲领、倡议等具有“软法”特征的文件。“软法”作为国际法的一种常见形式，在汇聚行为体预期、推动行为体的合作等方面有其独特的优势。但“软法”的内容和要求并不十分精确，也不具备履约强制力；同时，各签字方理解各异，在出现违约行为时也严重缺乏有约束力的争端解决机制。<sup>②</sup> “软法”的履约机制“软肋”，使北极治理日益捉襟见肘。北极国家在北极理事会框架下也达成了部分具有一定法律约束力的协议，如北极八国在 2011 年签署的《北极海空搜救协议》和 2013 年签署的《北极海洋油污预防与反应合作协定》。但是，这些协议均缺乏履约机制，加上北极地区大国政治的复杂性，其具体执行相当困难。这进一步要求参与各方进行更高质量、更深层次的合作，强化现有机制的履约力度和监管体制，真

<sup>①</sup> 杨剑等著：《北极治理新论》，第 18 页。

<sup>②</sup> 刘惠荣、董跃：《海洋法视角下的北极法律问题研究》，中国政法大学出版社 2012 年版，第 162 页。

正将协议落到实处。

第四，北极治理对国际合作的需求与域外政治对北极治理影响的矛盾。无论是应对北极地区气候变化所带来的挑战，还是充分利用北极海冰融化带来的机遇，客观上都需要参与各方的通力合作。但北极地区事务也深受传统地缘政治竞争的影响，其理论上的表现就是在北极事务中存在着地缘政治理论与治理理论的双重影响，<sup>①</sup> 具体体现在以下两个方面：

一是北极地区的军事化倾向。无论是出于何种目的，近年来北极国家尤其是北极大国都加强了在北极的军事部署：俄罗斯计划建立“北极部队”，加快俄罗斯边防部队的现代化，并在北极海域多次进行军事演习；美国也在其北极战略中明确指出要加强北极地区的军事存在，以保护美国的船只和飞机在该地区的自由通行和基础设施的安全；加拿大也力图加强其在北极地区的海军力量，以强化其在北极地区主权的要求；等等。<sup>②</sup>

二是北极地区的国际合作易受域外政治的影响，常常成为域外大国矛盾的“牺牲品”。北极地区作为大国合作的“试金石”，很容易受到来自其他大国政治等因素的影响。<sup>③</sup> 例如，乌克兰危机之后，美国、欧盟对俄罗斯实施经济制裁，直接影响了俄罗斯在北极地区的开发计划，也对美俄在北极事务上的合作产生负面影响，<sup>④</sup> 进而直接影响了俄罗斯与其他北极国家间的合作深度与力度。

### 三、中国深度参与北极治理的战略规划

作为北极事务的利益攸关方，中国积极参与北极治理，并逐渐获得包括北极国家在内的国际社会的认可与接纳。<sup>⑤</sup> 这与习近平主席秉持的“奋发有

---

<sup>①</sup> 叶江：《试论北极事务中地缘政治理论与治理理论的双重影响》，载《国际观察》2013年第2期，第32-38页。

<sup>②</sup> 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社2010年版，第253-254页。

<sup>③</sup> 上海国际问题研究院杨剑副院长在2014年11月中国极地考察年会期间与笔者交流时提出这一观点。

<sup>④</sup> Jeffrey Mankoff and Andrew Kuchins, "Russia, Ukraine, and U.S. Policy Options: A Briefing Memo," *CSIS Reports*, January 2015, p. 2, [http://csis.org/files/publication/150129\\_Mankoff\\_RussiaUkraineUSOptions\\_Web.pdf](http://csis.org/files/publication/150129_Mankoff_RussiaUkraineUSOptions_Web.pdf).

<sup>⑤</sup> 孙凯：《参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程》，载《世

为、顺势而为”的外交理念是相吻合的。<sup>①</sup> 2013年5月，中国成为北极理事会正式观察员之后，中国对北极事务的参与进入一个新的阶段，即通过争取北极理事会观察员以及为中国获得北极事务基本参与权的“身份外交”之后，进入中国深度参与北极事务的阶段。<sup>②</sup> 这一阶段的主要特征是中国与北极国家以及北极事务相关各方之间实现深度互动，交往领域拓展、密度加强，以及中国作为北极事务利益攸关方在北极事务中的参与程度深入、参与能力拓展、涉北极事务话语权提升等方面。这就要求中国亟须在厘清中国在北极地区的合法权益的基础上，根据不同阶段的任务进行战略性的规划与部署，进而指导中国深度参与北极事务的外交实践。

第一，对北极地区作为中国战略新疆域的战略价值以及中国在北极地区的国家利益进行系统性评估，以此作为拟定中国参与北极事务的中长期战略目标和对中国深度参与北极事务进行战略规划的依据。中国之所以积极参与北极事务，是基于北极地区对中国的战略价值以及北极事务对中国的现实与潜在影响。这主要体现在北极地区的气候变化对中国的农业生产、环境安全等方面都将产生重要影响。北极航道通航及商业化运营将对中国经济的战略布局、中国能源航运安全产生影响。北极地区的资源开发对中国未来的能源安全以及资源供应也将产生重要影响。<sup>③</sup>

鉴于北极地区对中国的系列战略价值与潜在影响，它已经成为中国的战略新疆域，中国应该尽早对自身在北极地区的利益进行系统评估，以指导中国的北极外交，并为深度参与其中进行战略规划。在对中国在北极的国家利益评估时，可以从那些对中国具有深刻影响的、相对明确的领域开始，包括北极资源的开发利用、北极航道的利用、北极气候变化对中国的战略影响、大国在北极的竞争对中国战略安全的影响等。<sup>④</sup>

2015年7月，中国在《国家安全法》第三十二条中也明确提出，“国家

---

界经济与政治》2014年第7期，第42-62页。

<sup>①</sup> 《习近平外交理念强调奋发有为顺势而为》，中国国际在线，2014年10月13日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/10/13/7371s4725167.htm>。

<sup>②</sup> 孙凯：《中国北极外交：实践、理念与路径》，载《太平洋学报》2015年第3期，第37-45页。

<sup>③</sup> 夏立平：《北极环境变化对全球安全和中国国家安全的影响》，载《世界经济与政治》2011年第1期，第122-133页。

<sup>④</sup> 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，第329页。

坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地，增强安全进出、科学考察、开发利用的能力，加强国际合作，维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全”，这是继中国加强在北极地区实质性存在之后，第一次在国家法规层面明确提出中国在北极地区的安全利益，并将对北极地区安全的维护纳入到国家安全的范畴中来。

第二，加强中国参与北极事务的能力建设，挖掘中国参与北极事务的战略资源，为中国深度参与北极事务并维护合法权益提供战略支撑。北极理事会观察员身份的获得，只是使中国获得了合法参与北极事务的通行证，表明国际社会承认中国作为北极事务利益攸关方的身份。但“有为才有位”，中国参与北极事务的能力建设与提升，是其深度参与北极治理的基础，也是中国作为北极事务利益攸关方和重要参与者的有效保障。北极事务参与能力的建设不仅包括开展科学考察的能力，也包括在法律制度建设中的参与能力，还包括在北极地区进行能源开发、资源利用以及在北极地区进行基础设施建设等方面的参与能力。只有在这些方面拥有较强的参与能力甚至是引导能力，中国在北极治理中才能实质性发挥负责任大国的作用。

中国目前在北极科学研究方面面临的主要问题是尚未形成北极研究的国家科学战略。而北极研究关乎国家的长远利益，涉及国家政治和发展的统一格局，需要有大的国家战略和长期目标。如果不在国家科技战略上重视北极科技工作，北极研究存在的经费不足、人员匮乏等问题就难以得到解决。<sup>①</sup>

除了北极事务的科学研究之外，目前北极事务的治理还处于“建章立制”阶段，各主要利益攸关方博弈的核心是主导相关领域秩序的建立，这突出表现在涉北极事务国际规则的制定方面。<sup>②</sup> 能否提出适合北极事务治理并能够被广泛接受的“中国方案”是中国参与北极事务“软实力”的重要体现。

中国北极事务参与能力的建设，迫切需要加强并提升中国参与北极事务国际规则制定的能力，并对此进行战略性布局以及知识与人才的储备。另外，在北极地区“开发和保护”的时代，企业“走出去”也是中国深度参与北极事务的重要途径和方式。在推动中国企业参与北极经济开发事务能力提升的

<sup>①</sup> 曲探宙等：《北极问题研究》，海洋出版社2011年版，183-184页。

<sup>②</sup> 贾桂德：《关注“新疆域”秩序 服务国际法治建设》，载《国际展望》2014年第4期，卷首语。

基础上，要切实加强企业在北极地区开发过程中的环保意识和社会责任感，为中国参与北极事务树立良好的形象。

第三，加强北极外交，灵活运用战略动员，深化与北极国家之间的多层面合作，同时加强与域外国家在涉北极事务上的协调，拓展中国参与北极事务的渠道，从外交层面为中国深度参与北极事务提供战略保障。从地缘上看，中国不属于传统的北极国家，因此必须依据国际法的相关规定或通过与其他北极国家之间的国际合作才能实现或拓展在北极地区的权益。加强与北极国家的多渠道外交合作，是中国参与北极事务的主要方式。中国与北极国家在政府层面和社会层面都有涉北极事务的外交往来，例如：中美开展了北极科学合作，极地事务也被纳入中美经济与战略对话；中国和加拿大之间近年来在北极资源开发以及投资方面的合作；中国与俄罗斯在北极地区的能源勘探以及在俄罗斯远东地区开发中进行了广泛合作；中国同北欧国家之间近年来也加强了双边和多边的经济贸易往来，其中尤以中国—冰岛自由贸易区为典型。除北极国家之外，还有一些在北极地区与中国拥有相近甚至互补利益的众多域外国家，应加强与它们之间的政策协调与沟通，以应对北极国家的“排他性开放”和“门罗主义”行事方式。

另外，在北极治理中还存在众多区域性国际组织，如北极科学委员会、北极社会科学委员会、北极大学、北极圈论坛、北极前沿论坛等机构与平台，中国已经成为这些机构的成员国，并积极参与涉北极事务的国际会议。在新的背景下，作为北极理事会观察员以及北极事务利益攸关方，中国需要提升在这些机构和组织中的参与程度，增强参与能力，进而提升中国在上述机构中的话语权，为深度参与北极事务提供战略保障。

最后，在北极治理呈现立体外交的时代，加强涉北极事务专业人才的培养与相关智库的培育。搭建“二轨外交”平台，开展涉北极事务的智库外交，为中国深度参与提供战略支持。自上世纪90年代以来，中国开始进行北极问题的相关研究，在北极科学考察和涉北极事务国际组织的参与等方面，中国都是“后来者”。尽管在过去20多年里突飞猛进，但较之发达国家和北极研究的先进国家而言，中国的北极问题研究在人才培养、梯队建设、资金投入、战略规划等方面还存在较大差距。而参与北极事务竞争从根本上说是人才发

展与科研能力的竞争，因此应结合中国未来在北极地区阶段性的战略利益与合法权益，有组织、有计划地培养专门从事北极问题研究的人才，为中国的北极事业发展提供源源不断的动力。

北极事务的决策也离不开相关的智力支持，涉北极事务的智库建设就显得日益紧迫。目前中国专门从事北极社会科学研究（所涉学科主要包括国际关系、国际法等）的重要研究机构包括中国海洋大学极地法律与政治研究所、上海国际问题研究院极地与海洋问题研究中心、同济大学极地与海洋研究中心、上海交通大学极地与深海研究中心以及中国极地研究中心等单位。这些单位近年来也加强了“二轨外交”，与美国（中美北极社会科学论坛）、加拿大（中加北极论坛）、俄罗斯（中俄北极论坛）以及北欧国家（中国北欧北极论坛）等建立了制度化的交流机制，这对于加强中国与北极国家之间的交流，消弭国外学者和媒体对中国参与北极事务的误读，<sup>①</sup>提升中国在北极事务中的话语权、拓展中国在北极地区的利益等提供了智力支持。中国对北极事务的深度参与，需要对该地区的问题进行多学科综合研究。

除了上述涉北极事务研究机构所专长的国际关系、国际法等学科之外，还需要从经济学、社会学、人类学甚至伦理学等学科加强对北极事务的深入研究。对北极问题的研究，不仅要从中国的需要出发，也要从全球视野和全人类利益的视角进行研究，只有如此，才能提出更具说服力并容易获得广泛支持的对策建议和治理方案。

## 结 束 语

参与北极治理进程也是中国参与全球治理的组成部分，近年来中国积极参与北极事务，与中国奋发有为、积极进取的外交理念，以及作为负责任大国积极参与国际体系建设是一脉相承的。北极事务的发展和变化与中国紧密相连，在客观上也要求中国积极参与其中。北极地区的发展蕴含着巨大的挑战和机遇，中国作为一个成长型国家，必须抓住机遇，在与其他北极事务利

---

<sup>①</sup> 孙凯、王晨光：《国外对中国参与北极事务的不同解读及其应对》，载《国际关系研究》2014年第1期，第31-39页。

益攸关方共同应对该地区挑战的同时，也要积极利用和共享北极地区变化所带来的战略机遇，包括资源能源的开发与利用、北极航线的开发与利用以及北极公海远洋渔业捕捞等。尤其在中国“一带一路”战略布局下，中国需要将北极航线纳入海上丝绸之路的规划中，并将其作为海上丝绸之路的拓展航线进行统筹布局。<sup>①</sup>

在北极地区事务急剧变迁，北极治理机制处于“建章立制”新阶段的背景下，中国需要对参与北极治理进行前瞻性的规划与布局，包括战略目标的厘清、战略资源的储备与动员，灵活运用多种战略方式并积极培育和支持北极治理行为体能力的建设，进而为中国在北极事务中的深度参与提供有力保障。为应对国外对中国参与北极事务的误读和曲解，中国应适时以官方文件的形式向世界表明，中国深度参与北极事务治理的目的，并不是为了在北极地区“分一杯羹”，而是作为一个负责任大国，坚持将中国在北极地区的利益与北极国家以及国际社会的利益相结合的原则，基于实现北极地区善治的目标和中国参与北极事务的多层次需求，而采取的负责任的行动。2015年10月在冰岛召开的第三届北极圈论坛大会开幕式上，王毅部长发表视频致辞，再次阐释了中国是北极的重要利益攸关方，中国参与北极事务秉承尊重、合作、共赢的三大政策理念。<sup>②</sup>只有这样，才能在维护中国自身利益的基础上，为实现北极地区的善治而贡献中国智慧与中国力量。

[收稿日期：2015-09-19]

[修回日期：2015-10-19]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 刘惠荣、李浩梅：《北极航线的价值和意义：“一带一路”战略下的解读》，载《中国海商法研究》2015年第6期，第3-10页。

<sup>②</sup> 《王毅：中国秉承尊重、合作与共赢三大政策理念参与北极事务》，外交部网站，2015年10月17日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1306851.shtml>。

# 论北极地区法律治理的框架建构 与中国参与<sup>\*</sup>

章 成

**【内容提要】** 自俄罗斯 2007 年“北冰洋底插旗行动”以来，北极各方的矛盾与争端迅速激化。在既有解决方案中，完善《联合国海洋法公约》和制定“北极条约”是法律制度构建最合理的方案，但又都存在不足。北极国家普遍希望北极地区的大陆架划界问题能长期局限于北极国家内部，通过构建一套闭锁性的北极区域法制架构并片面援引《公约》第 76 条中对己有利的划界规则来最大限度地瓜分北极，确保其在北极地区的绝对主导地位。非北极国家则希望北极问题国际化，力图通过修订《公约》、制订专门化的“北极条约”等方式，来限制北极国家庞大的利益诉求。为此，中国需要积极参与北极地区法律制度构建，以充分融入北极地区，增强在北极事务上的话语权。

**【关键词】** 北极区域 法律治理 框架建构 中国参与

**【作者简介】** 章成，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师，武汉大学政治与公共管理学院博士后，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员

**【中图分类号】** D933.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0080-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506006

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重点项目“海外安全利益法律保护的中国模式研究”（13AFX028）及教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”（14JZD032）的阶段性成果。

北极丰富的资源归属争议是北极争议的焦点，使北极治理发展成为当前全球治理的重要议题之一，围绕北极治理的争议正日益转向法律层面及规则层面。促使北极区域的法制建构朝着有利于广大非北极国家以及国际社会整体利益的方向良性发展，确保北极地区能在和平与可持续的条件下得到有序开发和发展，乃是国际社会绝大部分成员的共同期待。上述主体在北极地区合法权益的维护，最终仍取决于《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）体系下有关北极大陆架特别是 200 海里外大陆架划界问题的进展状况。本文认为，北极区域法律治理的框架建构宗旨应是尽可能地保留北极地区的国际海底区域，以此为基础提出一些有建设性和参考价值的构想和完善建议。随着自身发展，中国将更多地参与北极治理之中。因此，从北极区域法制框架建构的角度对此加以探讨，既有现实必要性，对中国自身而言也有战略前瞻意义。

## 一、北极地区争议的由来

尽管北极问题的白热化是新近的发展，但围绕北极地区的各类争议已有较长历史，其中最为根本的是对北极地区的法律地位认定，近年来的各种争议大多可从这里找到根源。

在北极地区法律地位认定问题上，主要有两种观念。第一种是以俄罗斯和加拿大为代表所倡导的“扇形原则”。所谓“扇形原则”就是以连接北极点和环北极国家北极海岸线东西两端的经线为轴，将北极区域划分为由北冰洋沿岸的五个国家（俄罗斯、美国、加拿大、丹麦、挪威）分别管辖的扇形区域。按照这一观点，扇形区域内的北极陆地、海水和海冰被视为是北冰洋沿岸国家领土的一部分，五个环北极国家对北极区域享有“所有权”性质的北极主权。除北冰洋沿岸国家外，其他非北极国家和国际社会在北极地区不享有任何权利。“扇形原则”最早是由加拿大自治领参议员帕斯卡·蒲安利叶（Pascal Poirier）于 1906—1907 年在参议院的辩论中首先提出的，<sup>①</sup> 1926 年苏联的《北冰洋陆地和岛屿为苏联领土的宣言》（On Proclaiming Lands and

<sup>①</sup> 章成：《北极海域外大陆架划界问题研究》，南昌大学 2012 年硕士学位论文，第 31 页。

Islands in the Arctic Ocean to be the Territory of the USSR, 1926) 进一步界定了苏联在北极区域的“扇形主张”的具体地理范围。然而,“扇形原则”甫一提出就受到了国际法理论界的质疑,奥本海、布朗利等著名国际法学家在其论著中均认为,在流动漂移的北极海冰之上,不可能产生国际海洋法规制边界之外的法律权利,因此“扇形原则”缺乏明确的国际法依据。而在实践中,“扇形原则”主要有利于在北极地区拥有漫长海岸线的俄罗斯和加拿大。依据该原则获得有限份额的美国和挪威则明确反对这一主张。第二种观点是非北极国家所倡导的“国际公域论”,它们希望将北极地区确定为在法律上的“全人类共同遗产”,从而实现世界各国对北极地区的共有共享。

《联合国海洋法公约》于1994年正式生效,但由于它对北极地区的法律地位始终没有作出明确的认定,北极国家和非北极国家至今仍对北极地区的法律定位各执一词。随着《公约》生效特别是俄罗斯科考队于2007年潜入北冰洋底插旗以来,北极争端有愈演愈烈之势。具体而言,目前围绕北极地区的争议主要包括三个方面:

第一,海洋划界问题。由于北极地区的主体部分为海洋,根据《公约》,北极地区可以进行相应的海洋划界工作,如领海、专属经济区和大陆架划界等。在《公约》于1994年正式生效之前,北极地区的海洋划界争议焦点主要集中于领海和渔区划界。北极地区的领海和渔区划界争议问题主要包括俄罗斯与挪威之间的巴伦支海划界争议、加拿大和丹麦在巴芬湾和林肯海的划界争议等。上述海洋划界争议问题目前已总体得到解决,目前仅存的划界纠纷主要是美国与加拿大之间在波弗特海的划界问题。在1994年《公约》生效后,北极地区海洋划界问题的重点已转移至专属经济区和大陆架的划界问题。其中在200海里以内,大陆架划界和专属经济区是重合的,而200海里以外的大陆架划界则是所有北极问题中最为引人注目的部分。

俄挪两国在科拉半岛(Kola Peninsula)的陆地边界很短,两国大陆架划界的争议海域占巴伦支海全部海区面积的11.8%。具有政治法律色彩的巴伦支海划界问题谈判启动于冷战初期。苏联和挪威于1957年首先划分了两国在巴伦支海边缘的瓦朗格峡湾的领海边界。此后,双方的划界争议转向渔区和大陆架划界争议。为缓和局势并促进作为渔业资源富集区的巴伦支海的渔业

生产的发展,两国于1978年签署了《苏挪巴伦支海毗邻海区渔业临时适用协定》,此后又以此为基础签署了一系列渔业协定,基本实现了两国在北极地区的渔区划界问题的顺利解决。而两国在北极地区的大陆架划界争议则经历了更为复杂的过程。在2010年《俄挪巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作协定》正式签署之前,两国均强调1978年《苏挪巴伦支海毗邻海区渔业临时适用协定》不影响双方在巴伦支海大陆架划界谈判中的立场。由此可见,巴伦支海大陆架划界谈判的障碍并不影响俄(苏)挪两国在渔区生产与管理等属于专属经济区内容方面的合作,而由于大陆架划界与专属经济区划界的法律权利基础不同,又反过来延缓了在专属经济区事项上进展较为顺利的双方最终解决巴伦支海划界争议的进程。这也反映了当前国际海洋划界的一般情况,即牵涉到海底油气资源等大陆架矿藏归属的大陆架划界问题,其谈判难度远高于以渔业问题为主要内容的专属经济区划界谈判。直到2007年,俄挪两国关于巴伦支海的大陆架划界谈判才取得重大突破,两国将1957年的原瓦朗格爾峡湾领海边界线向北延伸并穿过巴伦支海南部双方权利主张重叠区域的起点位置,一直延伸到北冰洋中央区部分。2010年两国缔结《俄挪巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作协定》,实现了两国在北极地区划界争议的一揽子解决。

加拿大和丹麦在北极地区存在关于汉斯岛的领土主权归属争议。除此之外,两国之间的海洋划界争议解决进程总体比较平稳。1973年,两国率先划出了双方在巴芬湾的大陆架边界线,这是1958年《大陆架公约》通过以来世界上出现的第一条大陆架边界线。两国在1973年协定的第2条中,明确了划界所需的等距离中间线是按双方沿岸直线基线起算这一前置技术性条件。2012年12月28日,两国以新的海洋划界协定取代了1973年划界协定。在继承1973年划界协定边界的基础上,两国将原有边界线延伸至北极地区的林肯海,使两国的海洋边界线总长度超过2000公里,这在海上边界长度方面是相当少见的,足以显示两国海洋划界协定对于稳定地区局势的示范效应。丹麦外交大臣维利·瑟芬达尔(Villy Søvndal)表示,新的海洋划界协定是促进北极国家密切合作的重要步骤,北极国家需要落实2008年《伊鲁丽萨特宣言》(Ilulissat Declaration)精神,为此后北极国家各自的200海里外大陆架划界工作铺平道路。加拿大高级官员亦表示新划界协定的达成为北极地区演示了

值得期待的健康、安全与繁荣愿景。<sup>①</sup>但在北极地区的 200 海里外大陆架划界议题上，两国在总体立场相互牵制的同时，亦需寻找共同的地质科学证据来合作对抗北冰洋另一侧的俄罗斯。加之汉斯岛主权归属争议的长期存在，北极问题在今后相当长一段时期内仍是牵动两国神经的敏感议题。

20 世纪初，美加两国曾在北极地区发生过激烈的领土主权争执，双方对阿拉斯加南部的“柄型狭长地带”的主权归属各执一词。1902 年，美军开进南阿拉斯加摆出战争姿态，加拿大的宗主国英国为了维持英美关系而做出让步，使加拿大最终被迫同意将南阿拉斯加的“柄型狭长地带”让与美国。经过这次事件后的加拿大受到了强烈刺激，进而走上了自主维护并强化自身北极权益的道路。而作为北极领土争夺战的大赢家美国，在先后从俄国和加拿大得到阿拉斯加和南阿拉斯加“柄型狭长地带”之后，它在北美洲北极地区的领土要求得到了满足，巩固了自己在北极地区的地位，占领了优良的海港和海岸线。<sup>②</sup>此后，美加两国在北极地区的争议转向，并且两国在该海区的划界纠纷持续时间最长。加拿大坚持在波弗特海按照西经 141° 的子午线进行划界，这实际上是加拿大企图在北极地区适用“扇形原则”进行海洋划界的翻版；而美国通过对该海区划界的案头研究认为，按照等距离中间线原则划分两国在波弗特海的大陆架（包括 200 海里以内的大陆架和超过 200 海里的外大陆架），对美国而言更为有利。虽然美加两国是关系紧密的盟国，但双方在波弗特海的划界问题上的争议直到目前依然无法调和。因此，这也是北极地区现存的没有取得任何实质进展的海洋划界争议。

相对于北极地区的领海、渔区及专属经济区、200 海里以内的大陆架划界问题而言，《公约》中有关 200 海里外大陆架的划界规则在北极地区的适用问题更为复杂。借助北极气候变暖和北极潜藏资源陆续被发现的“东风”，北极地区的外大陆架划界问题引发了越来越多的争议和讨论，因而引起有关国家和国际组织的极大关注。以 2001 年俄罗斯率先提交北极地区 200 海里外大陆架划界申请案和 2007 年洋底插旗行动为标志，北极大陆架划界问题已一

---

<sup>①</sup> See *Canada and Kingdom of Denmark Reach Tentative Agreement on Lincoln Sea Boundary*, November 28, 2012, <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communicues/2012/11/28a.aspx?lang=eng>.

<sup>②</sup> 胡德坤、邓肖亭：《20 世纪初期北极地区领土争端及其解决》，载《武汉大学学报》（人文科学版）2011 年第 1 期，第 88 页。

跃成为国际法和国际政治中的一大热点问题。目前，已提交给联合国大陆架界限委员会审议的200海里外大陆架划界申请案主要包括：2001和2015年的俄罗斯外大陆架划界案，2006年的挪威划界案以及2014年的丹麦（格陵兰）划界案。但截至2015年11月，委员会审议通过的划界案仅有2006年挪威划界案一例。

第二，航道地位及管理争议。北极地区是联通欧亚美三大洲的最短通道。自新航路开辟以来，各国航海家曾尝试打通北极航道，但在北极的恶劣气象和海况条件下均无功而返。随着北极海冰的加速消融，以往一直处于冰封状态的北冰洋航道终于有了开通的现实可能。经由俄罗斯西伯利亚海岸的北极航道被称为东北航道（俄罗斯称其为“北方航线”），蜿蜒通过加拿大北极群岛的北极航道被称为西北航道。2008年以后，两条北极航道首次同时在夏季开通。自2009年起，来自德国、荷兰、中国等国的商船陆续完成对北极航道的商业性试航，北极航道的商业运营潜力迅速上升。可以预见，一旦北极航道实现常态化商业运营，北半球各大港口之间的联系势必更加便捷。同时，由于世界上多数国家及海上贸易较为发达的国家均集中于北半球，故而北极航道的重要性和战略价值必将跃居现有世界主要航道（苏伊士运河、印度洋航线、马六甲海峡、太平洋航线、巴拿马运河、加勒比航线）之上。这对世界航运版图来说无疑是一场重大革命。因此，有关各方对于北极航道的法律地位和管理机制早就存在着激烈争议。在西北航道方面，加拿大通过其国内法案将西北航道界定为本国的内水，而美国和欧盟则认为西北航道属于可供国际航行、适用过境通行制的国际海峡；在东北航道方面，俄罗斯也通过诸多国内法案法规对东北航道实施强力管控，并对东北航道附近的北极海域主张“历史性权利”，而美国等西方国家要求将东北航道国际化，并强烈反对俄罗斯对通过东北航道的商业船舶强制收取破冰导航等高额服务费的做法。

第三，其他争议性问题。北极地区的其他争议性问题还有领土主权争议、生态环保和北极地区原住民福祉问题以及北极油气资源开发等问题。与前两者相比，上述争议在北极地区有所体现，但并非最为突出的部分，一些与前两者争议存在密切关联，如北极地区的油气资源开发与北极地区的大陆架划界问题属于北极资源争端中的一体两面。关于北极地区的陆地领土主权争端，

除了丹麦和加拿大之间在关于汉斯岛屿上的纷争之外，北极国家之间并不存在关于领土主权归属上的突出法律问题。<sup>①</sup>

与此同时，对于北极地区的生物资源而言，更大的威胁和焦点集中在肆意捕捞所造成的生物灭绝和生态环境破坏方面，这在当前急剧变化的北极局势下也显得迫在眉睫。北极各种形式的冰川记载了地球环境演变的各种信息特征，也是科考的重要对象。北极冰川在地球大冰河时期与间冰期的进退变化，不仅直接造就了北冰洋沿岸漫长的侵蚀型地表形态海岸线，而且改变了地球生物物种的生存环境并影响了生物物种的进化过程。格陵兰冰盖还是世界上仅次于南极的最大冰川淡水储藏库，如果能在不破坏环境的前提下得到充分、科学的利用，足以解决大部分国家所面临的淡水资源危机。倘若格陵兰冰川全部融化，世界海平面将上升 7 米，大面积的滨海居住带和经济发达地区将面临灭顶之灾。所以无论是从淡水资源的开发利用角度还是从保护气候环境、抑制全球变暖的角度来说，妥善呵护与科学利用好北极冰盖显然具有重大的现实意义。

北极地区的原住民福祉问题在各北极国家内部也较为突出。北极原住民聚居地区普遍面临经济社会发展较为滞后的问题，各北极国家也相继出台了一系列措施来保障原住民的政治、经济与社会权利。例如，2015年9月1日到3日，奥巴马成为首位到访阿拉斯加北极圈内社群的在任美国总统，其主要目的是倡导保护阿拉斯加的冰川，呼吁全球应对气候变化，同时宣布把位于阿拉斯加境内的北美最高峰麦金利峰改回其曾用名“德纳里峰”，以此来获得当地原住民的好感。但在北极理事会等区域性国际对话平台层面，上述争议问题并不突出。另外，北极地区存在的上述争议，与国际社会的人权、环保和发展主题也是相契合的。

## 二、北极地区现有法律治理机制的不足

目前，关于北极地区法律制度的建构框架主要有《公约》和 1920 年的《斯瓦尔巴德条约》。但后者仅适用于斯瓦尔巴德群岛这一北极地区的局部范围，

---

<sup>①</sup> Claudia Cinelli, "The Law of the Sea and the Arctic Ocean," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 4-24.

存在调整区域极为有限的问题，难以覆盖全部北极区域。《公约》对于北极地区的法律规制也存在明显的缺陷和不足，其具体表现为：

第一，《公约》未对两极尤其是北极地区的法律地位作出明确规定，使其难以应对北极的具体情况，还可能导致少数北极国家片面援引《公约》中的 200 海里外大陆架划界规则，通过“公器私用”图谋大规模圈占和瓜分面积有限但资源储量丰富的北极。

通观《公约》全文可知，它并非为了北极地区而专门制订的法律，《公约》全文无一处提及北极或两极海域应被赋予与一般海域不同的法律地位。<sup>①</sup>虽然《公约》第 234 条明确提出以“冰封区域”作为适用范围，但对于在冰川逐步融化的、明确的北极地区却很难创建一个清晰易懂的法律框架。<sup>②</sup>该条款的内容是：“沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章，以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染，这种区域内的特别严寒气候和一年中大部分时候冰封的情形对航行造成障碍或特别危险，而且海洋环境污染可能对生态平衡造成重大的损害或无可挽救的扰乱。这种法律和规章应适当顾及航行和以现有最可靠的科学证据为基础对海洋环境的保护和保全。”虽然从自然地理特征上看，这一条款似乎是针对北极地区的一个专门性规定，但是不能把它作为《公约》中的独立“北极条款”对待。该条款系《公约》第十二部分“海洋环境的保护和保全”中第八节“冰封区域”的内容，且该条款是该部分该节的唯一条款。对于北极地区来说，第 234 条赋予北极国家制定法律规章保护海洋环境的权利，以避免对它们的专属经济区造成污染，其中说明了赋予权利的特殊地理原因，同时对北极国家的权利予以限制。《公约》该条款内容的简约在当时的自然条件下影响并不大，但随着北极冰雪的不断消融，北极海域的通航、海洋科研和资源开发等问题纷纷涌现，北极治理的法律依据问题也显得尤为突出了。

鉴于气候变化在刺激北极问题上的重要性，《联合国气候变化框架公约》应该与《公约》成为并列的北极全球性治理框架公约。但是，这两个公约的

---

<sup>①</sup> 黄德明、章成：《北极海域 200 海里外大陆架划界与北极区域法律制度的建构》，载《法学家》2013 年第 6 期，第 170 页。

<sup>②</sup> Donald R. Rothwell, “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 15, No. 1, 2008, pp. 241-253.

内容仍然需要更加细化的条款予以补充。相比之下,关于《公约》在北极海域的适用规则显得更加模糊和缺位。例如,可以从《公约》第234条有关“冰封区域”的规定中寻找排除《公约》第76条在北极适用的可能性。“冰封区域”是沿海国在其专属经济区内唯一可以采取国内标准的区域,且只从属于“适当顾及航行”的唯一限制,<sup>①</sup>目前因援用“冰封区域”的规定而受益的恰恰是北极国家。由于全球变暖效应的影响,部分极地水域在进行季节性商业通航的同时正好符合《公约》对于“冰封区域”的规定,紧邻加拿大海岸的西北航道正是上述情形中的范例。此外,《公约》第234条有关“适当顾及航行”的内容本身也存在不足。如与航行相关的标准、程序等事项均无具体的规定,仅以要求通过该区域的外国船舶遵守“普遍接受的国际规则 and 标准”一言以蔽之,这显然有失之过宽之嫌。而第234条的规定还存在适用范围过窄的问题,因为其仅在专属经济区内适用。

由此可见,《联合国海洋法公约》在北极地区的规则适用存在较为明显的缺失问题,而仅有的若干规则从其字面含义来看又极有可能导致不利于非北极国家和国际社会共同利益的消极后果。这也是北极国家片面强调只能依据《公约》“既有规则”解决北极问题的隐含目的。

第二,现行《公约》存在未能紧跟当前海洋科技发展趋势的不足。由于北极地区的主体部分是海洋,北极争端的实质是北极国家围绕海冰即将大范围消融的北极海域而展开的海洋划界问题拉锯战,同时会对北极地区诸多争议的走向以及既有的国际格局利益分配产生实质性的影响。但《公约》对于大陆架在法律上的最外部界限的划界规则界定不清,标准难以把握,同时受限于北极地区的复杂气象海况条件,人类对于北极地区地理地质状况的掌握尚未达到十分精确的程度。因此,在对北极地区海底海床大陆架尚未充分掌握的前提下,就片面依据反映上世纪七八十年代认识水平的《公约》的有关规定来决定北极大面积海床底土的法律地位及性质权属,未免失之草率。

此外,《公约》缔约国可以任意选用对其有利的划界标准来最大范围地扩展其大陆架边界。倘若《公约》将外大陆架的外部界限严格限定在350海

---

<sup>①</sup> 张湘兰、叶泉:《论沿海国对其专属经济区内船舶污染的立法管辖权》,载《当代法学》2013年第3期,第148页。

里，北极地区尚可保留相当份额的国际海底区域，但由于《公约》还规定了“2 500 米等深线+100 海里”这一外大陆架划界规则，当这一规则在平均深度不足 1 000 米、97% 以上的海区深度不足 2 500 米的北极海域得到适用，则北极地区的国际海底区域将被瓜分殆尽。

由此可见，北极地区的外大陆架划界问题无疑是诸多北极争端在国际法视域下的核心和关键，它的演进趋势将为北极问题的综合解决指明方向。<sup>①</sup> 然而《公约》的有关规定已经间接鼓励有关国家出于利己而非严肃的科学动机来提交 200 海里外大陆架划界申请案。例如，在北极地区的争夺中最为积极的俄罗斯，早在 2001 年就向大陆架界限委员会提出划界案申请，尝试将本国 200 海里外的大陆架外部界限扩展到位于北冰洋中部的罗蒙诺索夫海岭。与此同时，美国和加拿大也加紧了对于大陆架的勘探和划界工作。“正如对大陆架宣示主权那样，双边的洋底划界问题至关重要。因为它决定了哪一个国家在大陆架和专属经济区的自然资源上享有主权。这些资源包括生物资源（渔业资源、甲壳类动物和无脊椎软体动物）和非生物资源（主要是指石油和天然气资源）。”<sup>②</sup> 在能源危机凸显的今天，正是由于大陆架本身所蕴含的丰富的生物资源和能源资源对一国经济和社会的发展显得尤为重要，导致对北极的开发已经超出了单纯的地质勘探和国际法习惯的层面，而更像是周边国家为了追逐利益而在政治和外交手段方面的博弈。

第三，《公约》所确立的法律制度的执行力及其争端解决机制的强制力明显受到质疑。这表现在：一方面，《公约》对于北极地区目前所面临的海洋法问题，诸如外大陆架划界问题、海洋划界纷争解决问题、通航自由问题以及生物资源和非生物资源的管理和控制问题，都创制了一系列管理体系。然而，《公约》在哪些方面没有作出明确的规定远比其在某些方面作出的规定要重要得多。<sup>③</sup> 现行法律体系只是规定了要管理什么，为什么要管理，但是在怎样管理上却还留有真空；特别是，对于像美国这些未签署和批准加入《公约》的国家来讲，如何对它们进行规制，使其能够按照成员国的规范和

<sup>①</sup> 章成：《国际法视阈下的北极海域外大陆架划界问题论析》，载《国际论坛》2013 年第 4 期，第 45-50 页。

<sup>②</sup> Louise Angélique de La Fayette, “Oceans Governance in the Arctic,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 23, No. 12, 2008, pp. 545-569.

<sup>③</sup> Ibid.

流程行事以达到既定的目标,还是一个很大的挑战。这种不完善的状态势必对通过法律来解决北极地区问题产生不利影响。

另一方面,虽然《公约》拥有强制性争端解决机制,但在实际中遇到棘手问题时,还是会凸显强制力不足和惩戒性不够的弱点,难以对破坏北极地区和平划界的行为采取有震慑力的措施。也正是由于存在弊端,因而迫切需要完善北极地区的法律建设。

### 三、建构北极法律治理框架的可能模式

北极问题的复杂性以及各类争议不断浮出水面,给北极区域的法制建构提出了严峻挑战。因此谋划北极区域整体法制框架的建构十分迫切。如前所述,海洋划界和航道规制问题是北极区域法制框架建构的重中之重。苏伊士运河和巴拿马运河曾经一直是主要的国际航道,然而在日益膨胀的货物运输量和日益猖獗的海盗等威胁出现的背景下,以北极航道来分担甚至替代其他航道的计划被提上日程。而北极地区丰富的油气资源主要存储在北极大陆架及北极国际海底区域的底土之上,因此资源归属问题的完全解决取决于北极海域大陆架问题的解决。而北极区域法制框架的建构需要解决的问题不仅限于海洋法,也包括国际组织法、国际环境法、国际人权法等共同规制。因此,妥善处理好北极地区的法制建构问题,势必会对北极区域政治经济的合作及良性发展产生广泛的影响和积极的示范作用。

#### (一) 建构北极法律治理框架的基本内涵及要素

结合上文论述不难看出,作为北极地区现有法律治理的主要规范框架和运行机制的《公约》,对于北极地区的规则调整能力存在颇多缺失之处,其主要缺陷和不足均反映在北极地区的大陆架划界争议问题上。这也说明,作为一个演变中的国际法问题,北极地区的大陆架划界问题具有高度的战略意义。这不仅直接关系到资源开发利用的权属问题,同时还将牵涉到北极海域国际海底面积大小的确定,这些问题都涉及国际社会数量众多的非北极国家的切身利益。环北极国家围绕大陆架划界问题所开展的紧锣密鼓的法律行动,其核心意图就是争夺北极地区的各类资源。因此,改进《公约》对北极

地区的调整力和执行力较弱的现状，必须尝试建构一套较为可行的北极法律治理框架，其基本内涵及要素应当包含以下两个方面：

一方面，可行的北极法律治理的基本内涵是在和平、环保、可持续发展与国际社会共同利益的基础上，以北极区域国际法为主要的制度性规则架构来安排，以应对当前由北极问题所引发的地区性和全球性综合挑战，最终推动北极地区的法律和政治秩序从失序走向有序，实现北极域内域外各国的和谐共赢，维护北极地区的和平安宁局面，推动北极地区的法治化与国际合作。

另一方面，可行的北极法律治理框架应包括三个基本要素。其一，强化北极法律治理机制的执行力，这是当前北极法律治理机制所面临的最大问题，因此构建有关北极区域法制框架并强化其规则的有效性和执行力，推动北极治理规则从国际“软法”逐步走向“硬法”，是应对目前北极治理困局的最为重要的应对途径，同时推进北极法律治理的责任落实及政治层面的国际合作。

其二，推进全球及区域范围不同层次主体对北极共同治理的广泛参与。这意味着在主权国家层面吸纳北极域外国家的参与和合作，在非国家层面鼓励北极地区地方政府、原住民族群社团、拥有先进资源开发技术的跨国公司以及域外环保型公益组织的共同参与，促使未来北极法律治理的框架能够切实全面地反映各利益攸关方的诉求，从而保障各方参与北极事务和北极治理的合法权利。

其三，维系北极治理体系的多元平衡。这也是前两项要素的题中应有之义。北极问题的外溢性使其不可能是一项简单的地区事务，也不可能仅由极少数北极国家来主宰复杂性和连带性极高的北极事务。只有北极区域法制框架在规则设计上保障多元平衡的权力和利益分配格局，才能保障北极地区法律治理框架的建构向着公平、公正的方向发展。

## （二）创制“北极条约”的现实需求及潜在困难

目前，建构北极地区法律制度主要有三个构想：第一，借鉴《斯瓦尔巴德条约》。该条约于1920年由33个缔约国所订立，很好地解决了北极地区斯瓦尔巴德群岛的纠纷，实现了挪威政府在权利和义务两方面的统一，是解决北极地区领土争端的成功典范。如果效仿《斯瓦尔巴德条约》的做法，那

么在该协议的范围内，不仅所有缔约国的公民都可以正当地生产生活居住，各国的科考队也都可以获得便利的场所和政府的保护，为促进北极地区科学考察作出贡献。与此同时，也能保证主要国家的权利和义务的对等，有效解决该区域的领土和主权纠纷。

第二，通过加强北极理事会的作用和职权，在北极事务方面协商一致进行集体合作与磋商，来促进北极地区法律问题的合理解决。北极理事会创建于1996年，主要是为了实现北极资源的可持续管理、加强对北极地区自然环境和原住民的权益保护。的确，北极理事会在这些方面也作出了重要贡献。

第三，通过国际法院的判决对有争议的问题做出处理，以此形成历史判例，使其成为国际法上可以适当援引的先例，促进北极地区法律地位的合理解决。但这一构想存在重大缺乏。首先，《斯瓦尔巴德条约》只适用于局部地区，主要规定涉及当地的居民、气候和历史文化因素，难以扩大到冰原覆盖、人烟稀少的广大北极地区。其次，北极理事会创建之初的目的并非解决政治和军事上的纠纷，更多的是对自然环境和原住民的人道主义关怀，它也缺少有约束力的机制且难以保障资金的来源，在很多议题上存在争议。一些成员国和观察员国由于各自不同的国家利益，导致关系貌合神离，通过北极理事会达成一致意见并采取集体行动存在相当大的困难。最后，在国际法院方面，通过法律程序和法院判决来解决争议不失为一个值得采纳的方法，但由于争议问题数量众多、错综复杂，仅靠国际法院的判决难以架构全部的法律规范，只能是对具体问题具体方面的零星修补。另外，倘若一味依赖国际法院，会给本就繁忙的国际法院增加浩繁的工作量和巨大的工作压力，难以保证每个案件投入的时间、精力和效率，势必对国际社会其他案件的解决产生不利影响。

虑及上述构想的优势与不足，强化北极法律治理的执行机制可从创制“北极条约”的视角着手进行。可从两个方面思考创制“北极条约”的可能性。一方面，“北极条约”有潜力控制现有的“北极争夺战”。尽管从北极地区的实际状况和《公约》倡导的国际法理来看，世界上大多数国家都主张两极地区应该是全人类共同享有的宝贵财富，不应该为某个或者某些国家所单独占有，但仍有部分国家以实际行动宣示着自己对两极地区的主权主张或权利

要求。现有的国际法对此类问题的约束力极为虚弱。故只有增强机制的约束力和强制力,才能更好地维护北极地区的和平,守卫好人类的这一净土。“北极条约”的制定有助于解决这些问题。倘若有关各方能以“北极条约”的形式推动北极地区法制框架的建构与形塑,那么日益升温的“北极争夺战”局面必将得到控制,北极地区现存的国际法碎片化和不成体系等特征也将得到纾解。

另一方面,“北极条约”能为北极地区争议提供一个战略性解决框架。针对北极地区存在的各类法律治理问题,已有的解决方案多从具体的北极环境及生态保护出发,以较为笼统的规则予以应对。但在北极地区,不同的海洋法问题、不同区域的自然情况,都会使北极问题下属的子问题存在差异,规制这些活动的法律制度亦存在差别,采用大而笼统的软法性措施无法有效应对北极区域内各种政治与法律矛盾,而这恰恰是当前北极局势的现状。故必须首先抓住北极问题的核心争议,有针对性、有区别地进行整体框架性的规制。事实上,有众多组成部分的《南极条约》,能够对北极地区国家提供更多的启发,至少在普遍适用的原则和所包含的事项方面便是如此。<sup>①</sup>因此,有学者建议,仿照《南极条约》的模式,冻结北极争议海域及海底的相关主张,并且将实施共同开发等内容作为未来“北极条约”的核心组成部分。<sup>②</sup>

但必须看到,制定“北极条约”也面临着重大的潜在困难。第一,地理环境因素的影响是“北极条约”制定的最大困难。在地理方面,北极地区与南极地区正好相反,南极地区是由海洋环绕的大块冰封的陆地所组成,而北极主要由海洋构成。虽然有些国家对南极地区主要领土宣示主权,但这种宣示普遍不被接受,并且被《南极条约》所冻结。《南极条约》创建了该地区的法律框架,条约所涉及的范围甚至包括南极大陆到南纬 60 度的水域。<sup>③</sup>南极地区主要以南极大陆为主,进行界限划分较为容易,但北极地区主要是围绕极点附近的北冰洋,在地理勘探上存在较大难度,地理环境根本上决定了规划难以实施。

---

<sup>①</sup> Louise Angélique de La Fayette, “Oceans Governance in the Arctic,” pp. 333-346.

<sup>②</sup> 刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,中国政法大学出版社 2012 年版,第 15 页。

<sup>③</sup> Louise Angélique de La Fayette, “Oceans Governance in the Arctic,” pp. 333-346.

第二，政治和主权方面的影响。主权在国际法上拥有最为丰富和成熟的实践，是支撑国际法理与现实政治秩序的“宪法性原则”。<sup>①</sup> 因此，“北极条约”的制定过程将不可避免地受到政治与主权方面的巨大影响。这些因素与南北极在人类认识和开发自然中所经历的不同历史有很大关系。南极地区长期处于无人知晓、无人开发和利用的状态，因此南极地区在制定《南极条约》之前是人类的一块“处女地”，不必考虑居民和文化因素的影响；但北极地区则不同，这里很早就有人类居住和生活的痕迹。事实上，也正是生活在北极圈附近的因纽特人，才促成了加拿大的领土主权诉求。另外，最重要的是《南极条约》已经明文规定南极地区不为任何国家所有，是全人类共同拥有的财富。而北极则不同，由于人类涉足该地区的时间较早，现在已经确定北极地区一些领土是隶属于某一个或者某些国家的，因此在问题性质上两者是截然相反的，这使某些国家在条约制定上就会面临消极对待甚至极力阻挠。因此北极地区特殊的政治和主权状况也会给“北极条约”的制定带来一定困难。

当然，“北极条约”的制定是一个极其繁杂艰巨的过程。因此，在上述措施之外，还需要创建相应的附属协议来处理某些特定的事项，诸如通航和航运、洋底资源管理、海洋自然环境的保护和当地居民的切身利益和兴趣。<sup>②</sup> 在能源开发的同时，还要注重照顾当地居民的生活习俗以及保护生态，只有综合考虑各方面的利益诉求，“北极条约”的制定才会显得更加合理与可行。

#### 四、关于中国参与北极区域法律治理的政策建议

中国不是北极国家，但参与北极事务对中国而言仍有着重大的战略意义。党的十八大报告明确提出，要坚定维护我国的国家利益以及我国公民、法人在海外的合法权益，加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革，积极促进世界和平与发展，并进一步增强在国际事务中的代表性和话语权，为

---

<sup>①</sup> 顾兴斌、章成：《对主权概念在国际法上地位的再认识》，载《南昌大学学报》（人文社会科学版）2011年第3期，第70-71页。

<sup>②</sup> Donald R. Rothwell, “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?”.

改革发展争取有利的国际环境。<sup>①</sup> 十八大报告还指出：“我们将积极参与多边事务，推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。我们将扎实推进公共外交和人文交流，维护我国海外合法权益。”<sup>②</sup> 这表明，中国发展对外关系着眼于维护自身的海外合法权益和推动国际秩序朝更加公正的方向发展，同时中国将致力于开展全方位、多层次的对外交流，必须抓住历史机遇，以主动进取的战略思维，改革全球治理和区域治理的国际体系，推动国际秩序向公平、公正、合理的方向发展。<sup>③</sup> 2015年7月1日起开始施行的新《国家安全法》，也将中国在极地的相关权益纳入国家安全的视野范畴。

因此，积极参与北极事务，维护中国在北极地区的合法权益，推动北极问题和该地区的法制建构朝着更加公平公正的方向发展，对于新时期中国的地区外交战略而言，属于必然选择。更为具体地，中国积极参与北极区域法律治理，主要应从两个方面入手：

一方面，中国应适时、适当地参与《公约》改革以提升其在北极地区的适用性，建设性地完善“北极条约”的制度构想。正确处理好北极区域的法制建构问题，将对北极地区法律制度的发展产生深远的影响。因此，倘若能从《公约》相关制度设计的规则调整及改革方面入手，改革《公约》在北极地区的适用性，不仅可以一劳永逸地从国际法规则的适用层面实现北极地区法律问题的解决，而且可以顺利实现包括中国在内的广大非北极国家的主张。这对维护中国自身的各项海洋权益而言都是极为有利的。但从目前北极地区政治和法律现状来看，这一构想更多还是从理论探讨的角度出发的。而实现对《公约》规则的整体修改，或就极地或北极区域单独制订有关“极地条款”或“北极条约”的构想，以使其发展走向有利于非北极国家及国际社会的共同利益，尚无法在短期内实现。

首先，因为北极与南极的情况非常不同，最突出的一点是南极孤立于其他大洲和大陆之外，因此南极的主权争议并不突出。鉴于南极是由冰雪覆盖

---

<sup>①</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月8日，[http://www.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 何亚非：《对全球治理的一些思考——从二十国集团峰会谈起》，载王缉思主编：《中国国际战略评论 2013 年卷》，世界知识出版社 2013 年版，第 7 页。

的大陆组成，各国可以通过《南极条约》直接“冻结”对南极的主权和领土要求。但北极国家的领土深入北极地区，它们不可能使自身的北极诉求像《南极条约》那样被冻结。

其次，各国签署《南极条约》之时，《公约》还未出炉，而目前创制“北极条约”的目标则必须考虑与既有的《公约》等海洋法规则的对接与契合的问题。换言之，尽管北极的法律秩序付之阙如，但法律本身并不缺位。“我们不缺少法律制度，但缺少对于问题紧迫性的认识 and 解决问题的坚定性。这里最难以确定的就是时间表，因为乍看起来很容易解决的北极问题其实还需要走很长的路。”<sup>①</sup>

其实，在北极地区已经存在类似于《南极条约》的规定。第一个是由加拿大在1970年提出的，还需要进行更深入的探讨。<sup>②</sup>第二个是北极地区合作协议。<sup>③</sup>第三个是北极理事会，由于未被授予实际权力，其角色定位还需要进一步确定。<sup>④</sup>这些尝试都为进一步探索提供了经验和教训。尽管创制“北极条约”的努力困难重重，但有益的探索和尝试已然开始。国际社会需要借鉴《南极条约》的精神和价值，建设性地完善有关“北极条约”的建构设想，使之与《公约》等实现更好地契合，并适时、适当地改革后者在北极地区的适用性，从而更好地发挥应有的作用，以积极推动北极问题的实质性解决和北极区域的和平与合作，并提升中国在北极议题上的参与能力和应对水平，维护中国以及国际社会共同体在北极地区应有的法律权益，推动北极区域法制建构的良性发展。<sup>⑤</sup>

另一方面，利用并深耕北极理事会的机制平台。目前北极地区已建立了地区最具权威性的区域性国际组织——北极理事会，及以该理事会为中心的一套法律框架体系。尽管在组织架构和运作机制上具有一定的封闭性，在推动北极区域合作的外交和政治层面还略显不足，但结合目前的北极地区现状和创制“北极条约”的难度来看，中国仍不宜在此框架之外另搞一套。因此，

<sup>①</sup> Charles K. Ebinger and Evie Zambetakis, “The Geopolitics of Arctic Melt,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 6, 2009, pp. 1215-1232.

<sup>②</sup> Donald R. Rothwell, “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?”

<sup>③</sup> Charles K. Ebinger and Evie Zambetakis, “The Geopolitics of Arctic Melt,” pp. 49-79.

<sup>④</sup> Ohnston, *Arctic Council*, March 1, 2010, <http://www.arctic-council.org>.

<sup>⑤</sup> 黄德明、章成：《中国海外安全利益视角下的北极外大陆架划界法律问题》，载《南京社会科学》2014年第7期，第84页。

利用现有的北极理事会机制平台来发挥自身作用和影响力是更为实际的做法。从北极理事会 2013 年扩大观察员国的规模可以看出，非北极国家的利益攸关方身份正越来越多地获得北极国家的承认，这意味着北极国家在某种程度上承认了非北极国家在北极拥有的利益。在此基础上，北极国家与非北极国家的合作也将有序开展，在科研、航运、环保、资源开发等领域开展合作的前景非常广阔。如前所述，可行的北极法律治理应关注北极区域和平、环保、可持续发展以及国际社会共同利益，并以强化北极法律治理机制的执行力、推进全球及区域范围不同层次主体对北极共同治理的广泛参与以及维系北极治理体系的多元平衡为基本要素，上述几个方面也正是中国增强自身在北极法律治理进程中的作用和影响力的重要抓手。

中国已于 2007 年以临时观察员国的身份加入了北极理事会，并于 2013 年 5 月成为北极理事会的正式观察员国。这一身份有助于中国更好地参与北极事务并与北极地区国家加强合作，提升中国在北极区域事务和国际海洋事务中的地位。积极参与北极事务以及北极地区法律制度的构建，也能为中国的北极科考事业保驾护航。依托北极理事会观察员国这一身份，中国可以享受北极议题上的各项合法权利，与环北极圈国家开展更多的科学交流，以促进中国开展极地科学技术活动并提高水平，最终使其转化为支持国内经济和社会发展的动力。另外，从更广的层面上来讲，参与北极事务也契合国际海洋法的基本理念和精神。中国参与北极事务更好地体现了合作与共存的国际法原则，符合现代海洋法所倡导的价值追求。

[收稿日期：2015-09-25]

[修回日期：2015-10-20]

[责任编辑：陈鸿斌]

# 网络空间治理的制度困境与 新兴国家的突破路径<sup>\*</sup>

王明国

**【内容提要】** 网络空间治理是当前全球治理的重要命题之一。但既有网络空间治理机制不仅存在制度设计合法性和代表性不足、机制落实能力有限、机制运作巴尔干化和碎片化等特征，更体现了发达国家与新兴国家的网络治理制度理念的根本性冲突，导致了严重的机制困境和治理失灵，难以有效解决日益凸显的政治关切及公共秩序问题。随着其群体性崛起，新兴国家在网络空间治理的机制建设中的主动性和话语权也不断提升，这不仅包含对传统治理机制的改革，也涉及网络空间治理新型制度框架的构建。需要指出的是，新兴国家参与网络空间治理的制度建设一方面遭到以美国为首的发达国家反对和牵制，另一方面也面临来自新兴国家的内部制约。作为新兴国家的代表，中国应坚持联合国在网络空间治理中的主导地位，推动现有治理机制的有效改革，并与新兴国家合作推动网络空间治理新型制度框架的建构。

**【关键词】** 网络治理 制度困境 新兴国家 机制重构

**【作者简介】** 王明国，上海对外经贸大学国际战略与政策分析研究所副教授

**【中图分类号】** D5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0098-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506007

---

<sup>\*</sup> 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

网络空间（cyberspace）是人类探索的新边疆。网络空间是指通过运用电子设备和电磁频谱构建的相互依赖网络，凭借信息交流技术产生的全球信息领域。<sup>①</sup> 在网络技术发展和大数据时代背景下，网络空间发展既存在着大量机会，也伴随着危机和挑战。一方面，互联网已成为管理公共利益方面的全球性资源，推动世界各国可持续发展能力的建设进程；另一方面，不平等的互联网治理制度导致治理失灵，使得人类社会面临前所未有的网络安全困境和难题。实现全球网络空间治理与维护网络空间安全，是世界各国面临的重大挑战，也是全球治理领域亟待解决的重要课题。如何推进网络空间法治化和网络空间的“共享共治”是包括新兴国家在内的国际社会共同面临的难题。

当前，网络空间治理的制度困境迫切要求对现有治理机制进行改革。“棱镜门”事件暴露出的网络监听等安全问题，反映出在网络技术迅猛发展的背景下，网络空间的制度与机制等仍然由美国所掌控，网络空间治理机制还远远不能满足国际社会的需求。近年来，随着国际权力结构变迁和新兴国家崛起，新兴国家对网络空间现有机制的参与力度不断加强。一方面，新兴国家通过倚重联合国及其所属机构，阐述观点、表达立场；另一方面，新兴国家试图通过成立全球互联网治理联盟（The Global Internet Governance Alliance）、举办全球互联网大会等方式，通过充分的国际协商进程，实践新的制度模式，推动网络空间建章立制，最终使其从非正式会议制度向政府间国际组织的正式制度方向迈进。

## 一、全球网络空间治理的制度困境

经过 40 年来的网络空间发展历程，全球网络空间治理领域形成了以互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）为核心组织的、自下而上、非集中化的治理机制体系。但现有全球网络空间存在着严重的制度困境和治理失灵现象，严重阻碍了网络空间新秩序的形成，具体体现在以下四个方面：

首先，制度设计的合法性与代表性不足。ICANN 作为网络空间的核心治

---

<sup>①</sup> Daniel T. Kuehl, “From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem,” in Franklin D. Kramer, Stuart Starr, and Larry K. Wentz, eds., *Cyberpower and National Security*, Washington, D.C.: National Defense University Press, 2009, p. 28.

理机制，掌管着互联网关键资源和域名系统的分配。但是，ICANN 在互联网域名系统领域存在着合法性赤字，影响了其在网络空间的权威。西方国家凭借自身的技术优势长期在 ICANN 等组织中占据主导地位，而广大发展中国家被排斥在该机构的决策层之外。基于此，美国学者乔纳森·温伯格（Jonathan Weinberg）认为 ICANN 的合法性风险很高。<sup>①</sup> 瑞士日内瓦国际与发展问题研究所罗克珊娜·拉杜（Roxana Radu）等人对 2012 年国际电信世界大会（World Conference on International Telecommunications, WCIT）召开以来的互联网相关治理机制进行了深入讨论。他们认为，“多利益攸关方”模式存在的合法性、参与性和责任性问题是网络空间全球治理关注的核心，这涉及更大范围的国际体系问题。<sup>②</sup> 实际上，目前全球网络空间治理制度中存在的合法性问题，是不平等的国际体系结构在网络空间的客观反映，同时网络空间还会影响现实国际政治空间。因而，改革西方主导的“多利益攸关方”模式，提高其合法性和问责制，实现 ICANN 等机构的“功能全球化”，已成为克服网络空间制度困境的核心要求。

其次，机制落实能力有限。当前，西方国家与新兴国家围绕网络安全、网络主权等议题存在严重分歧，严重挤压现有治理机制在解决公共秩序问题、推动社会进步等方面发挥作用的空间。几乎所有现行治理机制，无论是传统的以西方为主导的 ICANN、子午线会议（Meridian）、事件响应及安全团队论坛（Forum for Incident Response and Security Teams, FIRST）、东西方共同治理的互联网治理论坛（Internet Governance Forum, IGF），还是新兴国家极力推动的政府间国际组织主导的世界电信发展大会（World Telecommunication Development Conference, WTDC）、国际电信世界大会（WCIT）和信息社会世界峰会十年评估进程（WSIS+10: WSIS Review Process），其有效性、遵守程度和履约能力都有待提高。

第三，机制运作的“巴尔干化”（balkanization）和“碎片化”（fragmentation）特征明显。网络空间的“巴尔干化”是指网络空间分裂为各怀利益动机的众

---

<sup>①</sup> Jonathan Weinberg, “Non-State Actors and Global Informal Governance: The Case of ICANN,” in Thomas Christiansen and Christine Neuhold, eds., *International Handbook on Informal Governance*, UK: Edward Elgar Publishing, 2012, pp. 292-313.

<sup>②</sup> Roxana Radu, Jean-Marie Chenou, and Rolf H. Weber, eds., *The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making*, London: Springer, 2014.

多区域；网络空间审查与过滤常态化，“网络边界”在国家间的显现等是“网络巴尔干化”的重要例证。<sup>①</sup> 网络空间治理机制碎片化则是指网络空间和网络安全领域不存在统一性的国际立法和一致性的组织机构。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）从国际制度碎片化的一般理论和“竞争性多边主义”（contested multilateralism）出发，分析了网络空间诸多机制组织的运行现状。网络治理机制的碎片化源于问题结构、权力分配和国内政治因素等考虑，但机制碎片化降低了行为体的准入门槛和交易成本，同时造成议题凝聚力下降。<sup>②</sup>

最后，发达国家与新兴国家在网络空间治理制度理念上的对立与冲突。西方国家坚持网络空间的“多利益攸关方”模式，反对联合国主导的制度模式。西方国家坚持认为“多利益攸关方”模式可以保障网络空间的开放性和活力。但是，随着世界政治力量出现“西降东升”的局面及以金砖国家为代表的新兴国家崛起，后者为了维护在网络空间的利益，推动自身经济发展和能力建设，迫切要求西方国家对现有互联网治理制度进行改革，同时试图对网络安全等缺少治理机制的疆域谋篇布局。

总体而言，现有的网络空间治理机制并不能有效解决日益凸显的政治关切及公共秩序问题，网络空间的总体制度化水平亟待提高。在此背景下，2013年6月发生的“棱镜门”事件既是网络空间治理制度困境的集中反映，同时也是国际社会要求进行制度改革与建设的催化剂。当前，互联网、大数据与云计算已经成为各国追求经济发展、社会进步和文化繁荣的基础，并成为推动世界政治变革的重要因素。与全球互联网技术的迅猛发展相比，国际社会协力治理网络空间的相关机制与组织仍远不能满足需要。因此，作为世界政治中新崛起的重要力量，新兴国家需要认真思考并回应网络空间建章立制这一重要的时代命题。

---

<sup>①</sup> 有关网络空间“巴尔干化”的论述，可参见蔡翠红：《国家—市场—社会互动中网络空间的全球治理》，载《世界经济与政治》2013年第9期，第93-96页。

<sup>②</sup> Joseph S. Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities,” *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No. 1, May 2014, p. 5, [https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig\\_paper\\_no1.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no1.pdf). 有关“竞争性多边主义”的论述，参见 Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412.

## 二、新兴国家突破网络空间治理制度困境的观念基础

全球网络空间治理的制度困境源于政治、经济、观念、文化等方面因素。国家在网络空间中的能力大小决定了其在选择治理制度和平台上的差异。<sup>①</sup>从深层次上看,网络空间治理的制度困境源于国际社会在治理理念和价值观上的深刻分歧。网络空间治理是全球治理的重要领域,新兴国家改进网络空间治理制度困境的实践既来源于自身的全球治理观念,也受到全球治理观念的约束。

近年来,新兴国家开始从全球治理舞台的边缘走向中心,总体上采取了一套不同于西方国家的治理理念和实践。以金砖国家为代表的新兴国家通过团结与合作,提升了在世界事务中的整体作用,成为世界秩序变革的一支重要力量。在全球治理中,新兴国家坚持主张世界多极化和国际关系民主化的基本理念和价值观。它们认为全球治理观念是全球合作意识的体现,是长期以来人类文明共同追求的价值观。新兴国家倡导自愿合作、平等协商、不干涉内政的治理观念推动了全球治理价值的多元化。总之,在观念基础上,新兴国家致力于维护国际社会和平秩序与各国合作发展,反对西方中心主义的全球治理价值观。

网络空间凸显的全球性问题是当前全球治理的重要领域,也是人类社会面临的棘手挑战。但网络空间的治理涉及更为复杂的规范体系。美国美利坚大学教授劳拉·德纳迪斯(Laura DeNardis)认为,网络空间治理观念主要表现在如下互动中:言论自由与法律保护目标、知识许可与知识产权保护、媒体自由与国家安全、个人隐私与基于数据搜集的在线商业模式、寻求信息管控的权威机制与公开自由的民主价值。<sup>②</sup>

新兴国家认为,现有的网络空间全球治理制度是对数字鸿沟的固化,使现实国家与社会的不平等得以在虚拟空间中延伸,造成“数字化生存”的难题。同时,由于历史的原因,新兴国家不时表现出对西方国家实施“数字殖

---

<sup>①</sup> 鲁传颖:《试析当前网络空间全球治理困境》,载《现代国际关系》2013年第11期,第52-58页。

<sup>②</sup> Laura DeNardis, *The Global War for Internet Governance*, New Haven: Yale University Press, 2014, p. 16.

民主义”的担忧。具体而言，新兴国家对如何改善网络治理制度困境和治理失灵的价值观念主要体现在制度原则和制度模式选择两个方面。

在制度基本原则和价值规范上，新兴国家坚持制度运作的“国家主权”原则，反对过分渲染“互联网自由”和“开放性”。在新兴国家的努力下，网络空间出现了“再主权化”的呼声。加拿大多伦多大学教授罗纳德·德贝特（Ronald J. Deibert）等人认为，全球互联网治理出现了一种所谓的“规范退化”（norm regression），即由互联网治理退回到传统的基于国家的信息控制模式。在网络空间，国家监管的最基本手段是互联网过滤或监管，以便预防跨越领土边界的在线信息许可。<sup>①</sup>

网络空间的“再主权化”理念有其内在必然性。新兴国家认为，互联网领域已经形成了一种新式帝国主义和“数字殖民主义”，网络空间的获益大多由西方国家或跨国网络巨头获得，南北数字鸿沟和不平等越来越明显。例如，中、俄等国认为网络主权是国家主权原则在网络空间的延伸，是网络空间治理制度运行的重要基石。但美国认为，由于政府间机构的决策速度缓慢将会削弱网络空间的活力、主权国家的主导不能有效反映“多利益攸关方”的主张、主权国家间的互联网监管不可避免地纵容专制政权施行无限制的审查或内容管控等原因，应坚持“互联网自由”原则，反对主权国家对网络空间治理的主导权利。<sup>②</sup>但现有互联网治理也并未如西方国家所言的那样体现了平等、参与公开性及非政府组织监管等民主价值。而新兴国家的主张也反映了国际社会通力协作的必要性，体现了网络空间治理的多元价值规范。

在制度模式上，新兴国家坚持联合国治理模式和国家间组织模式，质疑西方国家鼓吹的“多利益攸关方”模式。新兴国家认为联合国是讨论网络空间的恰当场所，体现了公平和透明。同时，出于“国家主权”既有的权威性和排他性考虑，新兴国家赞同政府间国际组织在网络空间的权威性。但是，美国等发达国家认为如果将互联网治理、网络安全等议题授权给政府间国际

<sup>①</sup> Ronald J. Deibert and Masashi Crete-Nishihata, "Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 18, No. 3, 2012, p. 343.

<sup>②</sup> Daniel A. Sepulveda, Christopher Painter, and Scott Busby, "Supporting an Inclusive and Open Internet," *IIP Digital*, The U.S. Department of State, September 26, 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2014/09/20140926308929.html#axzz3QHsUvwNN>.

组织，其治理前景将存在不确定性。随着网络设备和恐怖主义结合的可能性明显上升，包括美国在内的众多国家强烈呼吁加强网络主权。即便如此，为了反对国家中心治理模式，西方国家仍强调，网络空间的“国家回归”并非威斯特伐利亚体系下的国家主权回归。例如，英国明确表示，网络空间治理不应依靠缔结多边条约来解决，行为代码（法律）或其他方式有助于改善网络空间安全。至少在短期内，缔结有约束力的多边条约未必能解决网络安全问题。<sup>①</sup>为了更好地宣传“多利益攸关方”模式，以获得更多的舆论支持，美国国务院国际信息局于2014年8月29日制作发布了“互联网属于每一个人”的在线视频，反复宣传基于开放、合作的“多利益攸关方”合作模式，竭力扭曲主权国家对互联网监管与控制的正当权利。<sup>②</sup>

新兴国家特别是中、俄对主权国家和政府间国际组织之外的行为体往往持比较谨慎的态度。网络空间治理中的非国家行为体主要包括国际非政府组织、跨政府网络、跨国社会运动、公私合作伙伴关系、跨国公司及其精英个人等。其中在网络空间治理领域的非政府组织机构包括：互联网数字分配机构（IANA）、各个地区性互联网登记机构、域名注册商和互联网登记机构及ICANN。长期以来，中俄认为，网络主权和数字主权是国家主权原则在网络空间的自然延伸和体现。各国对其境内的互联网基础设施和数据信息依法进行管理、审查或屏蔽等，都是主权行使的表现。在互联网快速发展的背景下，主权原则和管辖权不仅不应该取消或削弱，反而应当坚持和加强。<sup>③</sup>

总之，在网络空间治理中，新兴国家所倡导的价值、理念和规范既反映其自身经济发展和社会稳定等现实利益关切，也体现了发展中国家建立公正、合理的网络新秩序的普遍心声。就此而言，新兴国家需要积极参与网络空间治理的机制建设，以推动其治理主张的具体落实。目前，新兴国家在网络空间领域的建章立制行为既包括以联合国为主导的传统治理制度的改革，也包

---

<sup>①</sup> “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” UN, July 16, 2013, p. 18, [http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/DSS\\_33.pdf](http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/DSS_33.pdf).

<sup>②</sup> “The Internet Belongs to Everyone,” *IIP Digital*, The U.S. Department of State, August 29, 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/video/2014/08/20140829307321.html#axzz3QHsUvwNN>.

<sup>③</sup> 王孔祥：《运用国际法基本原则治理互联网》，载《中国社会科学报》2015年1月16日。

括构建应对网络空间复杂问题的新型制度。

### 三、新兴国家参与联合国主导的制度建设进程

新兴国家正以自身的治理观念为基础，以联合国和国际电信联盟为制度平台，积极推动反映新兴国家利益的“WSIS+10”议程，试图在该领域发挥强有力的影响。新兴国家对互联网及其他网络空间议题的介入完全是通过联合国和国际电信联盟而实现的。

其一，联合国大会。长期以来，联合国大会是新兴国家在信息和互联网领域表达合理关切的论坛场所和治理平台。联合国大会作为讨论国际问题的独特多边论坛，在网络安全、互联网资源分配和关键资源管理等议题中发挥了舆论引领和导向作用。比如，巴西总统迪尔玛·罗塞夫（Dilma Rousseff）于2013年在联合国明确表达了巴西有关电信、网络安全以及互联网治理的政策立场。她认为，“电信和新兴技术不能变成国家间的新战场，为此需要创造条件避免网络空间成为战争武器。联合国应该在规制国家滥用不正当技术的同时，推动互联网成为构建世界民主的社会网络。”<sup>①</sup>

为提升联合国在网络空间治理领域的合法性、影响力与执行力，在新兴国家的推动下，联合国大会在2012—2013年度成立了有关信息安全的联合国政府专家组（UN GGE），就网络安全、打击网络恐怖主义、网络犯罪及国际网络合作等议题举行专题会议，以便为该年度联合国大会提供政策建议。由于新兴国家的推动，联合国信息安全政府专家组已经就国际法基本原则在网络空间的适应和运用问题达成一致。2013年6月24日，联合国政府专家组报告首次指出，“国家主权和源自主权的国际规范和原则适用于国家进行的信息通讯技术活动及国家在其领土内对信息通讯基础设施的管辖权”，并进一步认可“《联合国宪章》在网络空间的适用性”。<sup>②</sup>正是由于新兴国家在网

<sup>①</sup> Jeferson Fued Nacif, “Brazil Policy Statements,” ITU, October 21, 2014, Busan, Republic of Korea, <http://www.itu.int/en plenipotentiary/2014/statements/file/Pages/brazil.aspx>.

<sup>②</sup> “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” *UN Doc A/68/98*, United Nations General Assembly, June 24, 2013, <http://www.unidir.org/files/medias/pdfs/developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications-in-the-context-of-international-security-2012-2013-a-68-98-eng-0-578.pdf>.

络空间的努力，“网络主权”已被联合国成员所广泛认可，为网络空间制度建设奠定了重要的观念基础。

同时，联合国信息安全政府专家组会议还为相关国家在互联网治理领域的合作提供了论坛场所和组织平台。比如，2013年2月，中俄两国在信息安全政府专家组会议上就打击网络犯罪和网络恐怖主义、防止网络军事化进行了密切接触。不过，到目前为止，联合国系统内部仍没有成立单一的负责互联网职责的中心。<sup>①</sup>今后，新兴国家应加强联合国大会在网络空间治理中的引导作用，加强其制度建设，发挥其舆论导向作用。

其二，国际电信联盟。新兴国家对国际电信联盟的参与表现在通过国际电信联盟全权代表大会、世界电信发展大会、国际电信世界大会及世界电信标准化全会（World Telecommunication Standardization Assembly, WTSA）等多种会议机制，试图在互联网领域发挥作用。国际电信联盟全权代表大会是国际电信联盟最高级别的政策权力机构会议，每四年举行一次。2014年10月20日，国际电信联盟第19届全权代表大会在韩国釜山举行，175个国家的约3500名代表出席。大会通过的《釜山倡议》及其相关文件肯定了国际电信联盟在互联网治理中的地位与作用。《釜山倡议》明确规定，“探索国际电信联盟与 ICANN 等相关机构在有关 IP 地址以及未来互联网发展方面更广泛合作的方式和路径，以便增加国际电信联盟在互联网治理中的作用，确保全球共同体的利益最大化。”<sup>②</sup>此前2010年举行的墨西哥瓜达拉哈拉（Guadalajara）国际电信联盟全权代表大会还曾通过决议，要求国际电信联盟加强国际层面的网络安全和信任建设。

世界电信发展大会是国际电信联盟主办的高级别会议，由下属的电信发展局（BDT）每四年组织一次。第六届世界电信发展大会于2014年3月30日至4月10日在阿联酋迪拜举行，共有137个国家的1300多名代表参加会议。大会通过的《迪拜行动计划》是一项全面的一揽子计划，旨在促进信息通讯技术网络及相关应用和服务公平、价格可承受、具有包容性和可持续的

---

<sup>①</sup> 温柏华：《网络空间治理的政治选择》，载《中国信息安全》2013年第9期，第42页。

<sup>②</sup> “Final Acts of the Plenipotentiary Conference,” ITU, Busan, Republic of Korea, 2014, p. 144, <http://www.itu.int/en/plenipotentiary/2014/Documents/final-acts/pp14-final-acts-en.docx>.

发展。<sup>①</sup> 2010年5月24日，在印度海得拉巴（Hyderabad）举行了第五届世界电信发展大会，大会通过的《海德拉巴行动计划》指出，宽带接入电信和信息通讯技术是世界经济、社会和文化共同发展的基础，为此，应该关注宽带安全，推动实现全球发展议程。

得益于中国、俄罗斯和沙特的大力推动，于2012年12月3日至14日举行的国际电信世界大会最终以89比55票通过具有约束力的新《国际电信规则》（International Telecommunication Regulations, ITRs），明确要求成员国确保国际电信网络的安全和稳固。<sup>②</sup> 某种意义上，国际电信世界大会通过修改的《国际电信规则》，显示出其试图在互联网治理领域发挥更大作用的趋势，引起国际社会广泛关注。

此外，2012年11月，世界电信标准化全会在阿联酋迪拜召开，这次会议对网络安全给予了高度关注。会议通过的《国际电信联盟世界电信标准化全会决议》，要求与会者高度关注网络安全，反对垃圾邮件，鼓励成员国建立各自的计算机事件响应小组（CIRT）。<sup>③</sup> 国际电信联盟通过本次把互联网及其相关问题列为信息通讯标准化领域今后予以优先发展的重要领域。

其三，“WSIS+10”进程。当前，新兴国家参与网络空间制度建设进程的一个重要标志是积极推动“WSIS+10”进程，并于2015年召开评估会议。信息社会世界峰会（WSIS）的目标是通过推广信息通讯技术，推动经济发展和社会进步，缩小数字鸿沟，落实联合国千年发展目标。为了更好地把握峰会取得的成效，信息社会世界峰会《突尼斯议程》规定，要求联合国大会在2015年对峰会成果落实情况进行一次全面审议。应新兴国家要求，联合国大会于2006年通过了第60-252号决议，确认了“WSIS+10”议程。之后，联合国经社理事会科学和技术促进发展委员会（CSTD）曾于2010年发布了信息社会世界峰会五年评估报告。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> 瑞闻：《世界电信发展大会通过〈迪拜行动计划〉》，载《人民邮电报》2010年4月16日，第5版。

<sup>②</sup> “Final Acts of the World Conference on International Telecommunications (WCIT-12),” ITU, p. 6. 下文将对《国际电信规则》修改的具体争论加以讨论。

<sup>③</sup> “Final list of WTSA-12 documents,” ITU, December 2012, Dubai, [www.itu.int/md/T09-WTSA.12-C-0128/en](http://www.itu.int/md/T09-WTSA.12-C-0128/en).

<sup>④</sup> “Implementing WSIS Outcomes: Experience to Date and Prospects for the Future,” CSTD, March 2011, [http://unctad.org/en/Docs/dtlstict2011d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/dtlstict2011d3_en.pdf).

“WSIS+10”进程首先由联合国教科文组织（UNESCO）和国际电信联盟分别进行自我评估。2013年2月25—27日，教科文组织启动“WSIS+10”十年回顾会议，即“实现知识型社会、和平与可持续发展首次‘WSIS+10’大型活动”；国际电信联盟在2013年发起了为期一年的公开协商进程，并于2014年6月在瑞士日内瓦举行“WSIS+10”高级别会议，核心任务是评估信息社会世界峰会以来国际社会在信息通讯技术领域取得的成绩与存在的问题，规划《日内瓦行动计划》和《突尼斯议程》下的未来发展步骤，以便为2015年召开的信息社会世界峰会十年评估会议做准备，共同建立包容性的信息社会。<sup>①</sup>此外，与评估进程同时进行的是，互联网治理领域的各行为体围绕着信息社会世界峰会中“多利益攸关方”模式的作用与成效，在由CSTD赞助成立的推动合作特设工作组（WGEC）层面展开激烈的讨论。<sup>②</sup>

“WSIS+10”高级别会议达成了两项成果，即《有关落实信息社会世界峰会成果的“WSIS+10”声明》和《2015年后信息社会世界峰会的“WSIS+10”愿景》。需要指出的是，后一份文件在肯定信息社会世界峰会成绩的同时，规划了未来发展方向，即致力于“推动、发展和践行全球性网络安全文化，确保数据和隐私安全，提升许可和贸易水平。此外，还要考虑到各国经济和社会发展水平，尊重新兴社会的发展导向特征。”<sup>③</sup>2010年，联合国大会启动了《2015年后发展议程》（Post-2015 Development Agenda），信息通讯技术和互联网是可持续发展的重要保障。在通往《2015年后发展议程》的过程中，新兴国家推动的“WSIS+10”进程将发挥重要的承上启下作用。

#### 四、新兴国家构建网络空间治理新型制度框架的努力

除了对传统治理机制加以改革外，新兴国家还试图构建应对网络空间问

---

<sup>①</sup> Richard Hill, “WSIS+10: The Search for Consensus,” *Just Net Coalition*, Karnataka: New Delhi, 2014, p. 16, [http://justnetcoalition.org/sites/default/files/JNC\\_Collection\\_of\\_articles\\_2014-04\\_0.pdf#page=18](http://justnetcoalition.org/sites/default/files/JNC_Collection_of_articles_2014-04_0.pdf#page=18).

<sup>②</sup> Julia Pohle, “Mapping the WSIS+10 Review Process”: *Research Report on the 10-year Review Process of the World Summit on the Information Society*, Vrije Universiteit, Brussels, 2014, p. 14, [http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Pohle\\_Report%20WSIS%20B10\\_final.pdf](http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Pohle_Report%20WSIS%20B10_final.pdf).

<sup>③</sup> “WSIS +10 Outcome Documents,” ITU, Geneva, June 2014, p. 28, <http://www.itu.int/wsis/implementation/2014/forum/inc/doc/outcome/362828V2E.pdf>.

题的新型机制，这是新兴国家网络治理多元、合作观念的体现。为摆脱美国主导治理机制的束缚，国际社会正尝试构建新的网络空间治理机制。其中，反映新兴国家主导的代表性治理机制主要有：巴西召开的“互联网治理的未来——全球多利益相关方会议”（NETmundial）及之后创办的全球互联网治理联盟，中国创办的首届乌镇世界互联网大会以及新兴国家创办的新兴国家互联网圆桌会议，等等。此外，部分欧洲国家近年来也积极参与网络空间治理机制建设，如爱沙尼亚总统托马斯·伊尔韦斯（Toomas Hendrik Ilves）倡导成立全球互联网合作与治理机制论坛（Panel on Global Internet Cooperation and Governance Mechanisms）、世界经济论坛（WEF）2014年峰会期间成立的由瑞典现任外交大臣、前任首相卡尔·比尔特（Carl Bildt）担任主席的全球互联网治理委员会（Global Commission on Internet Governance）等。

于2014年4月23—24日在巴西圣保罗举行的NETmundial会议又称全球互联网治理大会，由巴西互联网指导委员会（Brazilian Internet Steering Committee）和互联网治理平台“1net”共同主办，来自97个国家的共1480名代表参加了本次会议。会议是在美国商务部宣布将放弃对ICANN控制权的背景下举行的。会议采取委员会模式，以公开和多利益攸关的方式探讨IANA功能全球化与ICANN功能转型等问题，并讨论了后美国时代ICANN和IANA功能透明度与合法性的保障机制。会议认为，ICANN“功能国际化”进程将推动产生一个服务公众利益的全球性组织，这一组织具有明确的履行力、可证实的义务及透明机制。为了顺利实现2015年9月美国移交监管权，ICANN应扩大多利益攸关方的公开参与进程，而IANA功能应保障自下而上、公开和参与的特征，确保互联网安全、稳定和弹性。<sup>①</sup>会议通过了长达12页的成果文件即《全球多利益相关方会议圣保罗声明》。《声明》支持并确认了一系列有助于包容性、多利益攸关、有效性、合法性并不断演进的互联网治理框架的共同原则和重要价值，同时确认互联网在管理公共利益方面是全球性资源，而互联网领域的安全与稳定，有赖于各国和不同利益攸关方协同合作。会议肯定互联网在推动可持续发展、解决贫困方面发挥的重要作用，同时也指出互联网治理制度应该支持发展中国家的能力建设。此外，互联网治理还

---

<sup>①</sup> Ibid, p. 10.

需要尊重、保护和促进文化多样性和语言多样性。<sup>①</sup>

就互联网治理的未来而言，NETmundial 会议推动了互联网治理构建可分配、非中心化和多利益攸关的生态系统，包括不同的组织和论坛场所，确保发挥所有利益攸关方的各自作用和责任。在未来的演进过程中，应该不断加强并提升“多利益攸关方”模式在网络空间治理中的作用。

NETmundial 会议的重要成果是成立全球互联网治理联盟。2015年6月30日，全球互联网治理联盟首次理事会在巴西举行，全球互联网治理联盟由巴西互联网指导委员会、世界经济论坛和 ICANN 共同发起，推动互联网领域政策制定和治理进程。<sup>②</sup> 巴西科学与技术部秘书维尔吉利奥·阿尔梅达（Virgílio Almeida）、阿里巴巴董事局主席马云和 ICANN 首席执行官法迪·谢哈德（Fadi Chehadé）三人共同当选为理事会联合主席。这一结果反映出，以巴、中为代表的新兴国家在全球互联网治理领域的地位与作用日益凸显。近年来，巴西在网络空间制度建设领域态度积极，竭力推动互联网领域的民主治理和制度建设进程。除了2014年举办的 NETmundial 会议外，巴西还于2015年11月举行第十届互联网治理论坛会议。通过一系列会议，巴西成为新兴国家在网络空间的积极参与者，在互联网及其相关治理领域发挥了重要作用。

中国是新兴国家的第一梯队成员，同时也是网络空间的重要参与者和建设者。作为新崛起的互联网大国，2014年11月，中国在浙江省桐乡市成功举办了以“互联互通、共享共治”为主题的首届乌镇世界互联网大会，并推动了大会的制度化，第二届世界互联网大会于2015年10月28—30日再度于乌镇举行。通过这一制度形式，“中国与世界的互联互通，有了一个国际平台，国际互联网的共享共治有了一个中国平台。”<sup>③</sup>

中国试图通过举办世界互联网大会，重塑互联网领域全球治理规则。一方面，这是由中国在互联网领域的地位所决定的，中国已经成为网络空间的大国；另一方面，中国也清醒地认识到，鉴于互联网的独特属性，新兴国家

<sup>①</sup> “NETmundial Multistakeholder Statement,” NETmundial, April 24, 2014, São Paulo, Brazil, pp. 4-7, <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Documents.pdf>.

<sup>②</sup> Angelica Mari, “Brazil Leads Creation of Internet Governance Initiative,” November 10, 2014, <http://www.zdnet.com/article/brazil-leads-creation-of-internet-governance-initiative/>.

<sup>③</sup> 国家互联网信息办公室主编：《趋势：首届世界互联网大会全纪录》，中央编译出版社2015年版，第631页。

在网络空间治理机制安排上的立场存在差异性，需要协调分歧，实现共赢。比如，巴西加大了与 ICANN 的合作力度，倾向“多利益攸关方”模式；印度更关注自身在软件信息领域的商业利益，同时因其不是联合国安理会常任理事国而对联合国的主导地位持怀疑态度。

乌镇世界互联网大会是中央网络安全和信息化领导小组成立后进行的重要会议机制创新，世界互联网大会深深打上网络空间治理中国方案的烙印。中国致力于建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间。<sup>①</sup> 在网络威胁不断加深的背景下，中国反对网络霸权，与各国一道积极构建和平共处、互利共赢的网络主权安全新秩序。通过乌镇世界互联网大会，中国在互联网领域的治理理念，如网络空间应该相互尊重、相互信任、共享共治、合作共赢，都受到了国际社会的广泛关注。

总之，新兴国家试图在网络空间治理领域有所作为。但无论是既有制度的改革进程，还是新会议制度的构建进程，都会触动西方国家的网络霸权和利益。因而，处于转型中的网络空间制度建设注定不会一帆风顺。

## 五、新兴国家推动网络空间治理制度建设的内外挑战

新兴国家在网络空间治理制度建设中既拥有难得的机遇，也面临着前所未有的挑战。这种挑战主要来自两个方面，一是有来自以美国为首的发达国家的反对和牵制，二是来自新兴国家的内部因素。

传统强国总体上固守“互联网自由”的治理理念，试图维持现有制度；新兴国家则坚持“国家主权”原则，尝试变革现有制度。双方在有关国际电信世界大会制定的《国际电信规则》上的对立明显反映了彼此的原则分歧。这种对立主要表现在三个方面：一是对表决程序的看法，即是否由先前的“基于一致原则”改为“多数同意原则”；二是对《国际电信规则》第 5 款的修改，即通过将垃圾邮件包括在垃圾电子信息中，使《国际电信规则》的管辖范围可扩展到互联网领域；三是《国际电信规则》的附件，国际电信世界大

---

<sup>①</sup>《共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间 建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系》，载《人民日报》2014 年 11 月 20 日，第 1 版。

会附件“第 PLEN/3 号决议”既肯定了多利益攸关方在互联网治理中的作用，也强调指出“各国政府在全球互联网治理和确保现有互联网的稳定性、安全性和持续性及其未来发展方面，应平等地发挥作用并履行自身职责。”<sup>①</sup> 经过激烈争论，大会最终通过了包括附件在内的《国际电信规则》，通过了有利于发展中国家的“多数同意原则”，并对第 5 款进行了修改。

由于这次会议触及西方国家有关“互联网自由”的原则底线，导致西方国家的强烈抵触。特别是美国以维护“有力、创新和多利益攸关模式”的互联网为由，反对国际电信联盟扩大其职能领域，致使国际电信世界大会通过的《国际电信规则》签署后迟迟无法生效。奥地利国际事务学院网络安全专家亚历山大·克里姆伯格（Alexander Klimburg）把这次会议称为“互联网雅尔塔”（The Internet Yalta），基于不同政治力量在网络空间的博弈特征，此次会议最终演变为一场战争，成为网络时代新冷战的标志。<sup>②</sup>

新兴国家迫切希望互联网技术运用到经济发展之中，减少失业和贫富差距；为此，它们试图在 2014 年国际电信联盟釜山全权代表大会上推动《国际电信规则》生效。釜山会议有关电信规则的修改程序因此备受关注，成为新兴国家与发达国家较量的重点议题。美国坚持认为应该成立专门的专家工作组对 2012 年之后的电信规则进行评估，否则任何有关规则的修改都不能纳入议事日程。同时，专家工作组应于 2018 年举行的国际电信联盟全权代表大会上提交报告，此后才能讨论下一次国际电信世界大会的议题。<sup>③</sup> 由于只有国际电信世界大会有权修改《国际电信规则》，美国以增设专家工作组的方式，短期内冻结了《国际电信规则》的修改议程。

此外，西方国家的反对立场也体现在“WSIS+10”进程之中。西方国家认为该进程缺乏对未来的清晰判断，缺少对信息社会世界峰会成果及其履行情况的重大修正，也没有发展出有意义的评估手段，只是受到政治因素驱动的

<sup>①</sup> “Final Acts of the World Conference on International Telecommunications (WCIT-12),” ITU, p. 20.

<sup>②</sup> Alexander Klimburg, “The Internet Yalta,” Center for a New American Security Commentary, February 5, 2013, pp. 1-2, [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/169043/ipublication/document\\_singledocument/63c6d4af-956c-4e1a-a45c-90d850d31f7e/en/CNAS\\_WCIT\\_commentary+corrected+\(03.27.13\).pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/169043/ipublication/document_singledocument/63c6d4af-956c-4e1a-a45c-90d850d31f7e/en/CNAS_WCIT_commentary+corrected+(03.27.13).pdf).

<sup>③</sup> “Outcomes from the International Telecommunication Union 2014 Plenipotentiary Conference in Busan, Republic of Korea,” The U.S. State Department, Washington, D.C., November 10, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/11/233914.htm>.

产物，更多体现了国家主导治理而非多利益攸关方的主导。<sup>①</sup>因而，发达国家极力反对新兴国家在“WSIS+10”进程中提出的“联合国主导”、“网络监管”和“国家主权”原则。发达国家在2015年底召开的信息社会世界峰会上，可能重提“人权”和“贸易自由”口号，试图通过强调人权保护、经贸往来与网络开放度挂钩的方式，回应新兴国家有关“网络主权”和国家主导治理的呼声。这再次印证了全球互联网治理的日益碎片化。

就内部因素而言，新兴国家对网络空间现有治理机制的参与和新型制度的建构立场并不完全一致，影响了其凝聚力和影响力。巴西推动 NETmundial 会议机制，关注自由表达、自由结社、个人隐私、信息许可等“在线人权”（online human rights），会议声明强调反对未经法律允许的监管、搜集和运用私人数据，并且个人有权浏览、分享、创建和散布互联网信息。<sup>②</sup>通过主办一系列会议，巴西在推动网络空间治理方面确实取得了一些预期成效，然而，这对“新兴国家阵营”而言却不一定是件好事。<sup>③</sup>巴西立场逐渐转向欧美国家，导致部分发展中国家的不满。此外，会议还特别关注互联网治理论坛在治理进程中的作用，建议延长互联网治理论坛今后五年的任期。印度、俄罗斯等国均对这些表述持保留态度。

NETmundial 会议最终文件认为，有必要建立新的治理机制和场所，但新机制是对现有治理结构的补充，旨在提升现有网络组织的治理水平。网络安全议题应该是依靠“多利益攸关方”合作实现，而不是仅仅通过单一性组织或结构就能实现。这表明，NETmundial 会议不赞同联合国主导网络空间治理的做法。由于 NETmundial 会议是由巴西主办的，这一表述也表明了原本属于“网络主权支持者阵营”的巴西在互联网治理领域的暧昧态度与摇摆立场。实际上，自2014年以来，巴西与 ICANN 等治理组织之间的关系发生了微妙变化，彼此加强了联系。在此次会议召开后不久，ICANN 董事会主席法迪·切哈德表示，NETmundial 会议的讨论再次确认了对“多利益攸关方”治理模

---

<sup>①</sup> Julia Pohle, “Mapping the WSIS+10 Review Process”: Research Report on the 10-year Review Process of the World Summit on the Information Society, p. 33.

<sup>②</sup> “NETmundial Multistakeholder Statement,” NETmundial, p. 4.

<sup>③</sup> 李艳：《当前国际互联网治理改革新动向探析》，载《现代国际关系》2015年第4期，第44页。

式的支持和渴望。<sup>①</sup>在很大程度上，由于主办方巴西的态度比较温和且从中斡旋，NETmundial会议上新兴国家与发达国家在网络空间问题上的对立并不明显。因而，这次会议的氛围与2012年迪拜国际电信世界大会上的激烈争执形成了较明显的对比。

究其实质，NETmundial会议通过不同行为体互动的方式讨论问题、寻求共识，以“多利益攸关方”模式就网络安全、网络犯罪等领域的司法管辖和法律履行进行国际合作，甚至还触及到主权国家内各行为体对治理的参与和政策制定。这与不少主权国家坚持网络空间国家中心治理的主导思想相去甚远，因而本次会议有意义的成果不多，俄罗斯、印度等国并未在文件上签字。

除了NETmundial会议外，以金砖国家为代表的新兴国家在网络空间治理制度构建的法律问题上也存在分歧。比如，就《布达佩斯网络犯罪公约》而言，新兴国家各自的关注点不同：中俄担心网络空间治理主体的多元化会削弱国家在网络空间的主权。中国对于治理主体的多元化并无异议，但希望国际组织获得更多主导权，即把网络空间的资源分配和政策协调置于一个或多个政府间机构之下，从而为国家在网络安全治理中谋求更大作用。<sup>②</sup>同时，中国认为该条约具有很明显的欧洲中心主义色彩，在适应性方面具有局限性。而巴西、南非等其他金砖国家则担心遵守该条约可能付出的高额成本，尤其会阻碍这些国家推动经济发展、社会进步。

新兴国家内部的分歧不仅反映出维护网络主权和发展经济的两难选择，更反映出在如何对待现有制度组织上的观念差异。在网络空间合作中，新兴国家需要加强协调，妥善处理分歧。事实上，就国家主导模式和“多利益攸关方”模式而言，双方存在着互补的可能。一方面，国家既可以有效应对网络黑客攻击和网络犯罪，也可以在针对更加严重的网络恐怖主义和网络战争等方面发挥主导性作用；另一方面，网络治理有其特殊性，在网络技术层面上，非营利组织、科研机构、公民社会和网民个体同样发挥了补充作用。

总之，新兴国家在推动网络空间制度变革方面面临着内外双重挑战。正

---

<sup>①</sup> “ICANN Releases Roadmap, Timeline for Future Management of Internet,” *PC Tech Magazine*, May 21, 2014, <http://pctechmag.com/2014/05/icann-releases-roadmap-timeline-for-future-management-of-internet/>.

<sup>②</sup> 许嘉、陈志瑞主编：《取舍：美国战略调整与霸权护持》，社会科学文献出版社2014年版，第325页。

如约瑟夫·奈指出的，由于网络空间深受国际政治秩序深刻变迁、技术更新速度加快、各国政治经济利益驱动及社会认知演变等因素的影响，新兴国家推动网络空间建章立制的进程还具有不确定性。<sup>①</sup>就未来而言，发达国家与新兴国家在网络空间全球治理领域的竞争及新兴国家内部的阵营分化，都对网络资源分配、网络安全、网络犯罪和跨境数据流动等产生深远影响。

## 结 束 语

中国是新兴国家的代表，也是网络空间治理的重要参与者。网络安全是全球治理所面临的重要挑战，也是中国亟待解决的重要课题。近年来，随着互联网基础设施不断加强、网络跨国公司发展壮大和网民数量激增，中国的影响力和话语权不断增强，已经成为网络空间治理中名副其实的重要一极。不过，中国至今没有发布网络空间战略，也没有明确的网络空间制度战略，同时相关互联网监管法律也显得较为薄弱。网络空间治理能力是网络强国的重要标志，在网络空间治理进程中贡献中国智慧、提供中国方案刻不容缓。因此，在中国从互联网大国走向互联网强国的进程中，中国应积极参与网络空间制度变革进程，在制度构建顶层设计中需要发出自己的声音，更好地维护自身利益，同时推动网络空间法治化和治理制度的不断完善。

当前是全球网络空间制度建设的关键时期，但相关规则建设还处于探索阶段。2013年6月爆发的“棱镜门”事件，推动了网络空间治理制度建设进程，也为中国网络空间治理制度建设提供了历史性机遇。

首先，中国应坚持联合国在网络空间治理中的主导地位。联合国的权威是现实政治在网络空间的反映，只有坚持《联合国宪章》的宗旨和原则，才能推动建立网络空间新秩序。当前，中国应积极推动信息社会世界峰会十年评估进程，使网络空间全球治理体系朝着有利于发展中国家的方向发展。同时，还应积极在联合国层面推动《信息安全国际行为准则》的落实，在尊重主权和不干涉内政的基础上真正建立起和平、安全、开放、合作的网络空间。

其次，中国应积极推动 ICANN 等西方治理制度进行有效改革，推进其合

---

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, "The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities," p. 13.

法性、公开性和透明度进程。2014年3月，美国政府表示准备移交互联网域名和地址的监管权，这为中国推动网络空间制度改革提供了难得的契机。当前，网络空间全球治理的重点是推动 IANA 职能监管权移交方案的落实，避免美国以“ICANN 功能国际化和问责制”不足为由，继续延长美国商务部与 ICANN 的合同关系。在此过程中，应特别注意正确处理中国与美国在互联网规则制定和基础资源分配等方面的分歧，在构建中美新型大国关系的整体框架下，妥善处理中美两国的网络空间安全问题。

再次，中国还应利用好金砖国家、上海合作组织等现有制度在信息安全、网络空间治理等领域的规范价值和平台作用。应该看到，新兴国家具有积极参与全球治理的渴望，对全球治理机制的全面参与赋予了前所未有的合法性和公正性，但新兴国家相互间在治理能力和治理意愿等方面也存在较大差异，限制了其整体作用的发挥。通过这些制度平台，可以坚持并维护新兴国家的网络主权和数字主权，确认在国家主权领土范围内对网络空间信息内容施加主权控制的正当性。同时，推动互联网成为发展中国家经济发展、社会进步的有力工具和世界可持续发展的重要保障。

最后，中国应积极推动网络空间新型制度框架建设进程。以乌镇世界互联网大会为标志，中国正积极参与网络空间新型制度框架的构建，正发挥日益突出的作用。未来，中国应继续强化乌镇世界互联网大会的定期化和常态化，并循序渐进地推动其由不具有约束力的非正式论坛逐步转向具有一定组织基础的治理平台。对于全球互联网治理联盟等由新兴国家主导的新型制度框架，中国应在积极参与过程中，加强与新兴国家特别是巴西、印度等国的沟通与合作，协调立场，妥善处理分歧，使其真正成为多边主义的网络空间治理平台，共同推动建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。

[收稿日期：2015-07-10]

[修回日期：2015-09-06]

[责任编辑：樊文光]

# 中欧双边投资协定谈判展望\*

叶 斌

**【内容提要】** 中欧双边投资协定谈判是当前中国全面深化改革和推动转型发展的重要组成部分。现有的投资协定已不能满足中国资本走出去的需要，中国迫切需要通过新一代的高水平保护和更开放的投资协定，为对外投资提供完善的法律保护，为中国资本拓展更加开放与透明的市场，同时也为外资提供更公平和透明的竞争环境。本文以欧盟—加拿大经贸协定投资章节为参照，探讨中欧投资协定谈判的重点与难点。鉴于在执行和范围上可能实现灵活安排，从长远来看，中欧投资协定谈判可能涉及的竞争条款、劳工条款、环境条款、知识产权保护等规则对于降低国有企业垄断、提高劳动者保护、加强环境保护和保障创新能力具有积极作用。

**【关键词】** 中欧双边投资协定 国际投资政策 中欧关系 投资保护 市场开放

**【作者简介】** 叶斌，中国社会科学院欧洲研究所欧盟法研究室副研究员，国际法学博士

**【中图分类号】** F832.6

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0117-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506008

---

\* 本文系外交部中欧关系研究“指南针计划”基金资助项目“欧盟贸易政策及决策程序”的阶段性成果之一，同时得到欧洲大学学院（EUI）罗伯特·舒曼研究中心让·莫内博士后研究项目“中欧自贸协定：管理中欧贸易关系新的法律框架”的支持。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

继 2011 年中美决定启动双边投资协定谈判后,中国与欧盟领导人在 2012 年 4 月中欧峰会上决定研究促进双边投资事宜,同年夏天双方启动中欧投资联合工作小组,首次提到双边投资协定(BIT)谈判。2013 年 11 月,中欧峰会正式宣布将启动中欧双边投资协定谈判。自 2014 年 1 月 21 日中欧正式开启首轮投资协定谈判到 2015 年 6 月底,已进行了六轮谈判,目前已进入文本交换阶段。双方期待在 2015 年底前取得实质性进展。<sup>①</sup> 党的十八届三中全会提出“构建开放型经济新体制”,要求“加快同有关国家和地区商签投资协定”。<sup>②</sup> 中欧双边投资协定谈判正是在这一背景下开展的,它是实现以改革促开放的重要手段。<sup>③</sup> 欧盟是全球第一大投资输出国和投资目的地,也是我国重要的投资来源地和目的地,中欧投资协定谈判对国际投资规则、中国投资监管体制以及中欧关系都具有重要影响。本文将从中欧双边投资协定谈判的必要性、欧盟国际投资政策的发展和中欧双边投资协定谈判的重点或难点等角度对这一谈判及其前景加以考察。

## 一、中欧双边投资协定谈判的必要性

中欧双边投资协定谈判既是中国以改革促开放战略的重要组成部分,也符合欧洲的发展需求。目前,欧盟是中国第一大贸易伙伴,中国将很快超过美国成为欧盟的第一大贸易伙伴。与中欧贸易关系互为倚重不同,中欧相互投资远低于中欧贸易规模。欧盟 2012 年对华直接投资增量约占中国吸引外资的 1/5,排名长期稳居前五,次于中国台湾、中国香港、美国和日本。相比之下,中国同一年对欧盟直接投资增量仅占欧盟吸引外资的 2.6%。<sup>④</sup> 需要指出的是,中国对欧洲投资很大程度上是随着中国“走出去”战略的实施而实现从无到有和迅猛增长的,其增速高居中国对发达经济体投资之首。在 2005—

<sup>①</sup> 《中欧投资协定谈判稳步推进》,商务部网站,2015 年 6 月 4 日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201506/20150601002768.shtml>。

<sup>②</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议 2013 年 11 月 12 日通过。

<sup>③</sup> 参见江清云:《中欧双边投资协定谈判的现状、问题与应对》,载《德国研究》2014 年第 4 期,第 81-82 页。

<sup>④</sup> Roberto Bendini, “Trade and Economic Relations with China 2014,” European Parliament, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_101, May 2014, p. 19.

2011 年期间，欧盟远超其他国家或地区，成为中国第一大投资目的地。尽管受金融危机影响，中欧相互投资出现波动，但到 2014 年，中国对欧投资增量增至 121 亿欧元，超过欧盟对华投资增量（91 亿欧元），成为欧盟净投资来源地。<sup>①</sup> 直接投资正在成为中欧经贸关系中的一根支柱。<sup>②</sup> 鉴于中欧的庞大经济规模，双方在投资领域具有巨大的潜力。<sup>③</sup>

从 1982 年起，中国已与除爱尔兰之外的其他 27 个欧盟成员国均签订了双边投资协定。<sup>④</sup> 进入 21 世纪后特别是 2008 年全球金融危机爆发以来，双方关系新的发展对中欧双边投资协定提出了新的要求。首先，由于 2009 年 12 月生效的《里斯本条约》将外国直接投资（FDI）的权能赋予欧盟，欧盟致力于发展统一的国际投资政策，使得这些双边投资协定的法律效力处于不稳定状态。

其次，更为重要的是，这些协定签订于不同的经济发展阶段。特别是在中国与各欧盟成员国签订双边投资协定的初期，中国还是投资净目的地，这些协定实际上是单方面保护外资，将中国作为东道国的法律义务维持在较低的程度，较少或未考虑中国对外投资的情形。因此，现有的中国与欧盟成员国双边投资协定难以满足中资“走出去”的需求。

再次，中国与欧盟不同成员国的双边投资协定在内容上存在重大差异，导致了较为严重的政策不一致问题。在中国与中东欧国家签订的双边投资协定中，规定投资者与东道国的争议主要以外交协商方式解决，提请国际仲裁的事项仅限于征收补偿问题。而在中国与西欧国家的双边投资协定中，则同意将全部投资者与东道国的争议提交国际仲裁，但在补偿问题上只同意给予“合理的补偿”，不承认“及时、有效的补偿”。1993 年，中国加入《解决国家与他国国民间投资争端公约》（ICSID Convention）后，与巴巴多斯的双边投资协定（1998 年）首次采用提交“国际投资争端解决中心”（ICSID）的

---

<sup>①</sup> “EU Trade with China Significantly up in 2014 for Both Goods and Services,” EUROSTAT News Release, 116/2015, June 26, 2015.

<sup>②</sup> *Roadmap: EU-China Investment Relations*, 3rd version, DG Trade Unit B2, European Union, March 2012.

<sup>③</sup> “Impact Assessment Report on the EU-China Investment Relations,” SWD(2013) 185 Final, Commission Staff Working Document, Brussels, May 23, 2013.

<sup>④</sup> 《我国对外签订双边投资协定一览表》，商务部条法司，2011 年 11 月 8 日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>。

仲裁条款。在2001年至2007年期间，中国与荷兰、比利时、卢森堡、德国、法国等国更新了原有的双边投资协定，这些新的协定都承认“及时、有效的补偿”，并采纳了ICSID的仲裁条款。

第四，中国正逐渐从净投资目的国转变为双向投资地，这一身份转型也为中欧双边投资协定提出新的要求。现有中国对外双边投资协定将保护境外对华投资的政治承诺转变为具有法律约束力的国际条约，给予外资以国际法保障，这符合改革开放初期的迫切需要。在范围和内容方面，这些协定只涉及投资待遇、损失补偿、征收、资金转移和争端解决等事项，更为重要的市场准入与市场规制问题则完全依据东道国国内法处理。此外，现有投资协定给予投资保护的程度也相对有限。在投资准入方面，只给予投资准入后的国民待遇或最惠国待遇，投资准入前则易受到歧视性措施的影响。缺乏对公平公正待遇的定义，在实践中产生了不少歧义，某些双边协定仅允许就征收补偿问题提交国际仲裁，实际上未给予更为广泛的投资争议以有效的救济途径。这些协定曾有力地保护着中国作为净投资东道国的利益，特别是在免于被投资者提请仲裁方面起到了非常重要的作用。但当中国逐渐成为对外投资国之后，这些协定就无法充分保护中国投资者在海外的利益了。

为适应中国成为对外投资国的现实需要，未来的中国投资协定将向着更开放和更高水平的投资保护标准推进。在中欧启动双边保护协定之初，中国方面已经释放出开放市场与提供更高程度投资保护的信号。继中美提出将“准入前国民待遇”和“负面清单”作为谈判基调之后，中欧双边投资协定谈判也将这两点作为谈判的出发点。承诺准入前国民待遇，即放弃原来对外资与内资投资准入进行区分的管理方式。负面清单包括措施清单和行业清单，列举国民待遇与市场准入的所有例外情形，凡未列入负面清单的行业均允许外资进入。列举负面清单措施，使东道国的限制措施具有透明度。与正面清单开放有限的行业相比，负面清单意味着一揽子地放开，而仅对有限的行业实施限制。因为这种限制必须以清单方式列出，从而促使东道国在投资管理机制上更透明且更具预测性。

未来中欧双边投资协定的达成，将极大促进中国国内的改革，同时也将极大地促进中欧双边投资关系，缓解中欧贸易与投资关系的不平衡问题，并

为中国投资者向欧盟投资提供便利。具体而言，主要包括以下几个方面。

第一，中欧双边投资协定谈判具有“倒逼”国内改革的积极作用。在中美、中欧 BIT 谈判的同时，中国商务部也启动了对《中外合资经营企业法》《外资企业法》《中外合作经营企业法》的修改工作，并形成了《中华人民共和国外国投资法（草案征求意见稿）》。中国商务部已就修订《境外投资管理办法》<sup>①</sup>以及《中华人民共和国外国投资法（草案）》公开征求意见。此次对投资法律的全面修订以及上海自贸试验区建设，是为了适应构建开放型经济新体制和实施高水平对外开放的要求，以统一内外资法律法规和创新外国投资法律制度为目标，实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式，确立“有限许可加全面报告”的管理制度，完善外资国家安全审查制度，加强事中事后监管，加强投资和促进保护，为外国投资者来华投资创造稳定、透明和可预期的法律环境。<sup>②</sup>

第二，中欧双边投资协定谈判将促进中欧双方市场在更高水平上相互开放。就中国和欧盟相互开放市场而言，欧盟一直反对中国限制对汽车、化工、钢铁等关键产业的投资，并且希望进入中国的电信和金融服务市场；中国则希望对欧投资获取高新技术的使用权，通过对欧投资促进产业升级，以及参加欧盟基础设施建设（如高铁）等。中欧双边投资协定一旦达成，将为双方提供更为开放、更加透明的市场准入，并为实现上述期待创造有利条件。

第三，对中国投资者对欧投资而言，未来中欧双边投资协定的达成将为其提供更大和更透明的市场准入，在国民待遇、最惠国待遇、禁止业绩要求以及争端解决机制方面，也能获得比以往更高程度和更为一致的投资保护。<sup>③</sup>由于采取负面清单，欧盟层面、各成员国以及地方政府的产业限制将在清单中列明，有助于提升欧盟内部投资规则的透明度，可大幅度减少中国对欧投资的法律障碍。

---

<sup>①</sup> 《商务部关于〈境外投资管理办法（修订）（征求意见稿）〉公开征求意见》，商务部条法司，2014年4月16日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/as/201404/20140400551680.shtml>。

<sup>②</sup> 《商务部就〈中华人民共和国外国投资法（草案征求意见稿）〉公开征求意见》，商务部条法司，2015年2月19日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/as/201501/20150100871010.shtml>。

<sup>③</sup> Wenhua Shan and Sheng Zhang, “Market Access Provisions in the Potential EU Model MIT: Towards a ‘Global BIT 2.0’?” *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 15, 2014, p. 446.

## 二、欧盟国际投资政策权能及其发展

随着《里斯本条约》的生效，欧盟取得了对外国直接投资领域的专属权能。目前，欧盟的国际投资政策正处于形成过程中。2010年6月，欧盟委员会发布首个欧盟国际投资政策文件——《面向全面的欧洲国际投资政策》<sup>①</sup>，计划启动欧盟层面的双边投资协定或在自贸协定(FTA)谈判中纳入投资章节，以取代成员国与其他国家签订的诸多双边投资协定。此后，欧盟陆续启动《欧盟与加拿大全面经济贸易协定》(CETA)投资章节、《欧盟与新加坡自由贸易协定》投资章节、《欧美跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)以及《中欧双边投资协定》谈判。由于欧盟是全球第一大投资输出国和投资目的地，也是中国重要的投资来源地与目的地，且欧盟在输出贸易与投资规则方面具有强大的能力和意愿，欧盟国际投资政策的逐步推进对国际投资规则的发展及当前中欧双边投资协定的谈判均具有重要影响。

欧盟早在《里斯本条约》生效前就开始涉及投资事务，并在多边与双层面初步形成了一些关于国际投资的政策。在很大程度上，欧盟在投资领域的权限源于其对多边机构贸易谈判的参与。由于投资与贸易的客观界线并不明确，且投资措施对贸易有重要影响，新贸易保护主义又多涉及投资政策，为了在多边贸易谈判中实现“以一个声音说话”的目标，欧盟机构逐渐获得了投资议题方面的共享权能。但与国际贸易法不同，国际投资一直缺乏广泛的多边投资条约。在乌拉圭回合初期，欧共体试图将投资纳入贸易谈判中，但该回合最终仅达成《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMs)。《服务贸易总协定》(GATS)中的模式三规定以商业形式来提供服务，这通常也被视为一种关于直接投资的规则。有学者认为，欧盟以成员方身份加入的《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty)是欧盟就投资保护作出的具体承诺。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Communication from European Commission, “Towards a Comprehensive European International Investment Policy,” COM(2010)343 Final, Brussels, July 7, 2010.

<sup>②</sup> Frank Hoffmeister and Günes Ünüvar, “From BITs and Pieces towards European Investment Agreements,” in Marc Bungenber, August Reinisch, and Christian Tietje, eds., *EU and Investment Agreements: Open Questions and Remaining Challenges*, Nomos and Hart, 2013, p. 59.

在双边或区域层面,《里斯本条约》生效前的欧盟国际投资政策主要体现在《欧盟自由贸易协定投资最低纲领》(EU Minimum Platform on Investment, MPoI)<sup>①</sup>及欧盟缔结的双边或区域自贸协定中,如2002年的《欧盟—智利自贸协定》、2008年的《欧盟—加勒比论坛经济伙伴关系协定》(EU-CARIFORUM)和2010年的《欧盟—韩国自贸协定》。欧委会在2006年的投资政策文件中承认,既有的欧盟贸易协定范围狭窄,内容有限,已经落后于《北美自由贸易协定》(NAFTA),使欧洲投资者处于受歧视的局面。<sup>②</sup>同年10月,欧委会在“全球欧洲”的贸易政策文件中指出,要在新的自由贸易协定中纳入投资议题,以最大程度地推动贸易、服务与投资的自由化。欧委会表示,要在成员国的密切合作下,发展出新的、更有雄心的欧盟模式的投资协定。<sup>③</sup>随后,欧盟通过《欧盟自由贸易协定投资最低纲领》,为新的自贸区谈判提供投资保护的标准文本,并应用于与加勒比论坛和韩国的自贸协定中。根据该纲领,欧盟寻求超出GATS第19条之外的新的投资准入,并在这些领域取得国民待遇与最惠国待遇。<sup>④</sup>该纲领还包括不降低国内环境、劳工和安全标准等条款。

但在《里斯本条约》通过前,投资事务仍属于成员国事务,欧盟并未得到实质性授权。除爱尔兰外,欧盟成员国相互间及与世界各国缔结的双边投资协定总量多达1200部,约占全球双边投资协定总数的一半。的确,欧洲是双边投资协定的诞生地,德国是世界上首个采用双边投资协定的国家。<sup>⑤</sup>在1950年国际贸易组织(ITO)建立多边投资规则的努力失败之后,资本输出国和引进国开始采用双边或地区协定来保护其利益。双边投资协定大致分为两类:一是1962年经济合作与发展组织(OECD)部长级会议通过的“欧洲范本”,二是上世纪80年代出现的“北美范本”。这两个范本的区别在于,前

<sup>①</sup> 欧盟官方并未公布该纲领正式文本,但可从其他网站获得。

<sup>②</sup> Communication from European Commission, “Issues Paper: Upgrading the EU Investment Policy,” Note for the Attention of the 133 Committee, Brussels, May 30, 2006.

<sup>③</sup> Communication from European Commission, “Global Europe: Competing in the world – A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy,” COM(2006) 567 Final, October 4, 2006.

<sup>④</sup> Frank. Hoffmeister and Günes Ünüvar, “From BITs and Pieces towards European Investment Agreements,” p. 62.

<sup>⑤</sup> 1959年德国与巴基斯坦签署了世界上最早的双边投资协定,见 Communication from European Commission, “Towards a Comprehensive European International Investment Policy,” COM(2010)343 Final, Brussels, p. 4.

者主要适用于准入后阶段，后者则覆盖准入前阶段。目前，“北美范本”正逐渐取得主导地位。

欧盟成员国现有的双边投资协定均为投资保护协定，只涉及投资保护承诺，基本不包括市场开放承诺与投资促进。除芬兰等少数国家之外，绝大多数协定只涉及投资准入后阶段。在投资保护的承诺方面，通常包括非歧视原则、“公平公正待遇”、“及时、充分和有效的征收补偿”等，几乎涵盖所有投资形式，且大多数协定包括“投资者诉国家”争端解决机制（ISDS）。<sup>①</sup>

由于投资范围不同、投资保护程度不一，欧盟成员国签署的大量双边投资协定不可避免地存在相互冲突的情况，<sup>②</sup> 给对欧投资者带来不少法律障碍。同时，上述协定也与欧盟法存在冲突之处。更为重要的是，单纯的投资保护协定无法满足欧盟开拓投资市场和国际投资者进入欧盟市场的要求。因此，在实现对投资事务的管理权能后，欧盟将取代成员国的双边投资谈判权能作为新的目标。<sup>③</sup> 这正是《里斯本条约》将投资权能赋予欧盟的重要原因。

根据《欧洲联盟运行条约》第 207 条第 1 款的规定，外国直接投资被纳入到欧盟共同商业政策（CCP）之下，以逐渐消除对外国直接投资的限制。由于共同商业政策属于欧盟的专属权能，此次修订被视为《里斯本条约》对欧盟权能最为重大的扩张之一。<sup>④</sup> 《里斯本条约》还修订了共同商业政策领域的决策程序。《欧洲联盟运行条约》第 207 条第 2 款规定，共同商业政策领域适用普通立法程序，由此欧洲议会取得对国际投资政策的决策权。另外，根据《欧洲联盟运行条约》第 218 条，涉及适用普通立法程序领域的事项的国际协议，须经欧洲议会同意。由此，《里斯本条约》同时改变了欧盟投资政策的决策主体和决策程序：在决策主体上，欧盟将在很大程度上取代成员国成为主要管理者；在决策程序上，欧委会的投资立法措施与国际协定须受到代表成员国的欧盟理事会与代表多种利益的欧洲议会的双重制约。

---

<sup>①</sup> Piet Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2nd edition, Oxford University Press, 2011, p. 63.

<sup>②</sup> 可参见肖芳：《〈里斯本条约〉与欧盟成员国国际投资保护协定的欧洲化》，载《欧洲研究》2011年第3期，第93-110页。

<sup>③</sup> Regulation (EU) No. 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 Establishing Transitional Arrangements for Bilateral Investment Agreements between Member States and Third Countries, *OJ L* 351, 20.12.2012, pp. 40-46.

<sup>④</sup> Piet Eeckhout, *EU External Relations Law*, p. 62.

### 三、欧盟国际投资协定规则与潜在范本

与美国拥有双边投资协定范本和采取明确的负面清单不同，欧委会声称目前没有必要形成适用于所有谈判的双边投资协定范本。<sup>①</sup> 有学者认为，欧盟的双边投资协定范本是隐形存在的。<sup>②</sup> 由于欧盟拒绝公布相关文本，目前可通过欧盟投资政策文件、投资最低纲要及《欧盟—加拿大全面经济贸易协定》<sup>③</sup> 的投资章节和相关规则来推测欧盟投资协定范本。2011年9月11日，欧盟理事会公布与加拿大、印度和新加坡谈判自贸协定的授权指令，表现出沿用欧式简洁版本的倾向。<sup>④</sup> 尽管如此，仍有成员国担心，欧盟双边投资协定会受到《北美自由贸易协定》的侵蚀。<sup>⑤</sup> 从《欧加经贸协定》投资章节来看，欧盟双边投资协定确实在很大程度上吸收了美国范本的要素，同时也有欧洲自身的特色，对当前的中欧双边投资协定谈判具有重要的参考作用。

第一，关于“投资”与“投资者”的定义。在2010年欧盟投资政策文件中，欧委会并未对协定是否包括直接投资与间接投资给出明确说明。欧委会建议借鉴欧洲法院的解释，外国直接投资包括任何为实施特定经济行为而与特定企业建立持续和直接联系的外国投资。如果投资采取持股形式，表明持股人试图有效参与公司管理或对其加以有效控制。与此相对，如果外国投资无意对公司管理或控制施加影响，此类投资通常是短期的或者是投机性的，一般视为间接投资。这一解释总体上是以国际货币基金组织（IMF）和 OECD 的定义为基础的。

《欧加经贸协定》投资章节第 X.3 条关于“投资”的定义借鉴了 ICSID

<sup>①</sup> European Commission Communication, “Towards a Comprehensive European International Investment Policy,” COM(2010)343 Final, July 7, 2010.

<sup>②</sup> August Reinisch, “Putting the Pieces Together ... an EU Model BIT?” *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 15, Nos. 3-4, 2014, p. 680.

<sup>③</sup> European Union, *Consolidated CETA Text*, September 26, 2014, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf). 如非特别注明，下文有关《欧加经贸协定》的内容的讨论，均出自该文件。

<sup>④</sup> August Reinisch, “Putting the Pieces Together ... an EU Model BIT?” p. 682.

<sup>⑤</sup> Luke E. Peterson, “EU Member-States Approve Negotiating Guidelines for India, Singapore and Canada Investment Protection Talks; Some European Governments Fear ‘NAFTA-Contamination’,” *Investment Arbitration Reporter*, September 23, 2011.

裁决的所谓萨利尼 (Salini) 四要件<sup>①</sup>，以确保只仲裁真正的投资争议而排除普通商业纠纷。《欧加经贸协定》有关投资的定义明确包括直接投资与间接投资。该协定还以清单的方式详细列举了投资的九种形式：企业、股份、债券、贷款、企业其他利益、合同承诺的利益（包括东道国承诺）、知识产权、任何有形或无形的动产以及不动产、合同项下金钱求偿权或履行权。欧洲议会曾建议不应保护投机性投资，但该协定定义并未对此加以排除，因为在实践中尚难以区分一项投资是投机性的或是非投机性的。

对于“投资者”的定义，《欧加经贸协定》规定，投资者指在对方领土上寻求或正在投资的自然人或企业。这一定义包括自然人，将设立企业的个人也纳入协定保护范围。对于企业，协定要求须有实质性的商业活动，从而排除对空壳或邮箱公司的保护。

第二，市场准入。欧洲传统双边投资协定只关注投资保护，不要求东道国承诺对外资开放市场，市场准入及相关待遇留由各国国内法调整。这一方式被联合国贸易和发展会议 (UNCTAD) 称为“投资管理模式”。<sup>②</sup> 美国和加拿大的双边投资协定率先将国民待遇扩展到投资前或开业前，在产业开放与措施方面采用负面清单方式。在《里斯本条约》生效之前，欧盟采取的是正面市场准入清单方式，即在具体领域做出正面承诺。

欧委会政策文件并未明确，市场准入待遇到底是在准入条款中规定独立的待遇还是概括性地将国民待遇扩大到准入前阶段。《欧加经贸协定》主要采取了将国民待遇扩大到准入前阶段的方式，其投资章节第 X.6 条规定国民待遇适用于投资行为的开业、兼并或扩大阶段。

《欧加经贸协定》投资章节规定了市场准入条款（第 X.4 条）、禁止业绩条款（第 X.5 条）和高管条款（第 X.8 条）。市场准入条款也采取负面清单方式，规定禁止限制投资的措施：一是禁止某些限制企业运营形式或方式的措施，包括以数量配额、专营、专供或以经济需求为由的方式限制企业的数量，

---

<sup>①</sup> 萨利尼原为五要件，指投资的时间长短、盈利期、风险承担、实质承诺以及对东道国发展的实质贡献，参见 *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco*, ICSID Case No. ARB/00/4, 23 July 2001。ICSID 后续仲裁裁决摒弃了对东道国发展的实质贡献这一要件。

<sup>②</sup> *Wenhua Shan and Sheng Zhang*, “Market Access Provisions in the Potential EU Model BIT: Towards a ‘Global BIT 2.0’?” p. 439.

对投资总额的限制，对营业额或产值的限制，外资参股限制，用工人数限制；二是禁止要求或者限制外资采取法律实体或合资的类型，即不能要求外资企业采取合作或全资形式。值得注意的是，该条列举了上述禁止条款的例外情形，包括允许限制土地的使用和开发、公平竞争、保护自然环境和特定职业要求等，这些例外情形是对投资保护与东道国规制权的平衡。在禁止业绩要求条款中，《欧加经贸协定》禁止对投资的运营业绩施加如下限制：出口比例要求、本国产品成份要求、优先购买本地产品或服务要求、对进出口总量或价值的要求、对外汇流入量的要求、转移技术要求、仅向特定地区或世界市场销售的要求。在高管条款中，协定禁止缔结方对企业高管或董事的国籍提出任何要求。

《欧加经贸协定》的行业负面清单内容冗长，欧盟、成员国政府、成员国地方政府及加拿大联邦与各省都就国民待遇、市场准入或业绩要求提出了不同程度的保留。在《欧加经贸协定》正文中，欧盟与加拿大明确将直接航运服务业排除在外，欧盟单方面排除开放视听产品，加拿大排除开放文化产业。在《欧加经贸协定》附录部分中，加拿大附加了长达 460 页的保留条款，排除的行业包括石油和天然气行业、铀矿开采、农业以及会计、审计、报关等。尽管加拿大对欧盟开放金融业，但对金融业提出的保留内容长达 94 页。欧盟及其成员国就当前措施和未来措施提出的保留分别有 296 页和 137 页。例如，欧盟就研发服务、医疗和教育服务业、会计、邮政、水陆空运输业给予国民待遇以及在农业领域在禁止业绩要求的规则方面提出保留，奥地利就保险业给予国民待遇以及比利时就采矿的市场准入提出保留，等等。

在产业开放方面，欧盟承诺开放采矿业、能源服务、环境保护及某些专业服务。对关键与敏感领域或产业，缔约方未来仍可就其附件二中保留的产业引入歧视性措施或数量限制。这种灵活性的规定同样适用于公共服务业，如教育、卫生、社会服务和供水等。对这些产业，协定不要求私有化，并明确允许政府在未来收回已经私有化的产业。加拿大承诺立即开放邮政、电信、海运等关键产业。对于《投资加拿大法案》中的并购审查门槛，加拿大承诺将从原来的 3.54 亿加元提高到 15 亿加元，这一承诺适用于非国有企业之外的所有欧盟投资者。

《欧加经贸协定》将金融服务放在投资条款之外单独加以规定。该条对国民待遇、最惠国待遇、市场准入和高管条款规定了两点例外，即不适用于政府目的或非商业目的的金融采购、补贴或政府对服务贸易的扶持。加拿大承诺维护对跨境保险、再保险、金融机构中介费用以及证券管理服务的现有框架，不施加更多的限制。

第三，实质待遇。欧盟成员国双边投资协定中规定的实质待遇通常包括公平公正待遇、充分保护与安全、非歧视待遇（包括国民待遇和最惠国待遇）、征收补偿条款、资金转移自由等内容，部分协定还包括保护伞条款。《欧加经贸协定》汲取仲裁实践经验，更加明确和清晰地限定了这些实质待遇。

关于什么样的行为构成“征收”（expropriation），《欧加经贸协定》在正文中沿用了传统双边投资协定的方法，同时采用《北美自由贸易协定》方式在附件中进行解释。协定正文第 X.11 条规定，缔约方不得以具有国有化或征收效果的直接或间接方式国有化或者征收所涉投资，除非（a）为了公共目的，（b）经过正当的法律程序，（c）以非歧视的方式，（d）给予及时、充分和有效的补偿。对于征收补偿金，协定要求应按征收前的公平市场价值计算。协定还规定，以符合《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）规则的方式对知识产权的强制许可及对知识产权的撤销、限制和创建采取措施，不得视为征收。<sup>①</sup> 附件 X.11 规定，在判断缔约方政府的措施是否构成间接征收时应基于以下因素逐案分析：措施的经济影响、措施的持续时间、措施在多大程度上影响投资的合理期待、措施的性质尤其是其目的、语境和目标。该条最后重申，因环境保护、公共安全和健康等公共利益而善意实施的合理措施不构成征收。《欧加经贸协定》关于征收的定义，很大程度上回应了欧洲议会希望平衡投资者保护与政府规制权力的关切。<sup>②</sup>

关于“公平公正待遇”，《北美自由贸易协定》仲裁庭在实践中通常采用“国际最低标准”。国际最低标准被认为是对模糊且宽泛的国际惯例的限定，但这种限制存在降低投资者保护水平、增加东道国规制权自由裁量空间

---

<sup>①</sup> 该条借鉴《美国 2012 年 BIT 范本》第 6 条（征收和补偿）第 5 款，“本条规定不适用于符合《TRIPS 协定》规定的知识产权强制许可，或与《TRIPS 协定》相一致的知识产权的废止、限制或设立”。

<sup>②</sup> August Reinisch, “Putting the Pieces Together ... an EU Model BIT?” p. 691.

的风险。<sup>①</sup> 《欧加经贸协定》并未采取这一方式，而是在投资章节第 X.9 条中直接限定公平公正待遇的内容，规定如下行为构成对公平公正待遇的违反：无法通过刑事、民事或行政诉讼获得司法救济；根本违反正当程序，包括在司法或行政诉讼中根本性地违反透明度要求；明显的武断；以性别、种族或宗教信仰等明显错误的理由有针对性地歧视；滥用投资者待遇，诸如实施强制、胁迫或侵扰；违反缔约方审查该定义时认定的其他要素。这一定义汲取了以往的仲裁经验，通过明确的规则限制仲裁庭对公平公正待遇作过于宽泛或自由的解释。不过，对于仲裁实践中通常考虑的“稳定的、可预见的法律与商业环境”要素，该定义未加采纳。有学者认为，这是为了避免该要素对投资者过于友好。<sup>②</sup> 该定义的另一个特点，即协定允许缔约方对公平公正待遇的内容进行审查，这将有助于该定义在仲裁实践中得到一致解释，并可据未来实践扩展其内容。

关于“充分的保护与安全”，加拿大在谈判中提出借鉴《北美自由贸易协定》的作法以援引习惯国际法最低标准对其加以限定，但未被欧盟接受。<sup>③</sup>

《欧加经贸协定》将“公平公正待遇”与“充分的保护与安全”放在同一条款之下，以十分明确的措辞将“充分的保护与安全”限定为实体安全（physical security）。在投资仲裁实践中，有些仲裁庭认为充分保护与安全条款并不意味着涵盖所有类型的投资损害，它只是特定地保护投资者人身安全和投资的实体安全。其他仲裁庭则认为该条款应不限于实体安全，而包括法律安全（legal security），如无形财产难以确定其实体安全，又如某些措施可能使一项投资失去充分保护与安全，但又不影响该投资的实质占有或合法运作。后一解释的保护范围过于宽泛，有被滥用之虞，《欧加经贸协定》未予采纳。

关于非歧视标准，《欧加经贸协定》借鉴美加方式，改变了欧盟传统双边投资协定中的国民待遇和最惠国待遇的适用范围。协定规定，国民待遇适用于与本国投资者的相似情形，并将国民待遇扩大到投资开业和兼并阶段。

---

<sup>①</sup> August Reinisch, “The EU on the Investment Path – Quo Vadis Europe? The Future of EU BITs and Other Investment Agreements,” *Santa Clara Journal of International Law*, Vol. 12, 2013, p. 130.

<sup>②</sup> August Reinisch, “Putting the Pieces Together ... an EU Model BIT?” p. 692.

<sup>③</sup> Catharine Titi, “Full Protection and Security, Arbitrary or Discriminatory Treatment, and the Invisible EU Model BIT,” *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 15, Nos. 3-4, 2014, p. 542.

对于最惠国待遇，协定同时将其扩大到投资准入前阶段，并且明确指出不适用于争端解决机制。在实践中，仲裁庭可能通过认定最惠国待遇也适用于争议解决机制从而取得对争议的仲裁管辖权，协定明确禁止这种扩大解释。

对于保护缔约方对投资者的合同承诺的保护伞条款，欧盟在《欧加经贸协定》谈判中曾要求纳入，但加拿大的投资协定通常不包括这种条款，最终协定文本未予采纳。对于常见的资金自由转移条款（transfers），《欧加经贸协定》规定了几项豁免事项，包括对破产清算、股票交易、刑事犯罪、财务报告或记账以及为执行司法判决而实施的资金转移限制。

第四，投资者诉国家争端解决机制。这是投资保护协定的关键性条款，投资者可以利用该条款直接取得救济，而不必借助于传统的外交保护方式，避免投资争议受到政治因素的影响。

《欧加经贸协定》借鉴美加协定和仲裁实践，对传统 ISDS 机制做了相当大的改良，以提高仲裁的透明度，加强争端和解释的一致性与可预测性，以及制定更加合理的仲裁规则。其一，首次纳入具有约束力的仲裁员行为准则，如果仲裁员违反国际律师协会（IBA）道德准则，ICSID 秘书长有权将其更换；协定要求须由欧盟和加拿大事前确定仲裁员名录；提升仲裁透明度，要求争端解决机制所有文书都应公开，所有听审都对公众开放。其二，ISDS 仅适用于非歧视待遇与投资保护条款，不适用于市场准入与禁止业绩条款，避免 ISDS 直接损害政府的规制权。其三，禁止平行诉讼，投资者不得既在国内法院或者国际法庭寻求救济，同时又提起 ISDS 仲裁，以避免双重赔偿和不一致裁决。其四，预防虚假之诉，如排除仅为提起仲裁而实施的虚假投资或商业重组；引入快速程序以便在数周内驳回明显缺乏法律根据的仲裁请求。其五，明确限定 ISDS 裁决的效力，裁决不得推翻欧盟、成员国或加拿大议会通过的法律措施；ISDS 只能就实际遭受的损失进行补偿，不得做出惩罚性的罚款。其六，引入三年的法定仲裁时效，时间长于通常国内法院的诉讼时效。其七，鉴于实践中政府即使胜诉也须承担抗辩费用，协议首次明确规定由败诉方承担仲裁费用。其八，纳入调解条款以鼓励友好仲裁，有助于中小企业降低争端解决成本。此外，协定还规定欧盟和加拿大有权采取有约束力的解释，向仲裁庭提交意见，使缔约方政府可对协定施加控制与影响。协定还考虑将来建立

上诉机制，而目前仅美国的双边投资协定中包含上诉机制。

欧盟各机构在讨论国际投资政策初期，对于纳入 ISDS 机制莫衷一是。欧委会在相当长的时间里对此保持沉默，直到最后态度才转为积极。欧委会认为，ISDS 是成员国双边投资保护标准的重要成果，应予以继承。欧盟理事会也强调欧盟投资协定需要有效的 ISDS 机制。欧洲议会受到非政府组织的游说压力，极为怀疑 ISDS 机制，担心它将损害政府的规制权。这促使 2014 年 1 月欧委会专门就美欧 TTIP 中的投资与 ISDS 机制公开咨询欧洲公众。<sup>①</sup>

欧洲公众对当前 ISDS 机制的疑虑主要包括：相关定义不清晰会留有太大的解释空间并导致被滥用，机制缺乏透明度，缺乏对仲裁裁决的上诉机制，仲裁庭可能偏向于投资者，投资者权利过大可能造成东道国规制权的寒蝉效应（chilling effect）。<sup>②</sup>但也有国际投资法学者指出，当年美国媒体对《北美自由贸易协定》的 ISDS 就有相同质疑，认为这些观点存在混淆、非理性以及胡乱推测的特征。<sup>③</sup>

对于公众咨询结果，欧委会作出回应，提出要将改革传统的 ISDS 作为其首要工作。新任欧盟贸易委员安娜·塞西莉亚·马尔姆斯特伦（Anna Cecilia Malmström）认为，传统的 ISDS 已不适合当代要求，不能为了保护投资者而以失去政府规制权力为代价。她表示，将推动多边投资仲裁法院作为其工作的中期目标。<sup>④</sup>

第五，与公共利益有关的非经济条款。在保护外国投资与保护本国社会和公共利益之间取得平衡，是国际投资协定体系面临的重要挑战。<sup>⑤</sup>传统投资协定的重心在于保护投资者权益，纳入对公共利益的考量是相对较新的发展，新条款包括一般例外条款、环境保护条款、劳工条款和社会责任条款等。

<sup>①</sup> European Commission Press Release, “Commission to Consult European Public on Provisions in EU-US Trade Deal on Investment and Investor-State Dispute Settlement,” January 21, 2014.

<sup>②</sup> “Report Online Public Consultation on Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP),” SWD(2015) 3 Final, Commission Staff Working Document, Brussels, January 13, 2015.

<sup>③</sup> August Reinisch, “Putting the Pieces Together ... an EU Model BIT?” p. 701.

<sup>④</sup> Cecilia Malmström, “Investments in TTIP and Beyond - Towards an International Investment Court,” European Commission, May 5, 2015, [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/investments-ttip-and-beyond-towards-international-investment-court\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/investments-ttip-and-beyond-towards-international-investment-court_en).

<sup>⑤</sup> 张庆麟主编：《公共利益视野下的国际投资协定新发展》，中国社会科学出版社 2014 年版，第 2 页。

《欧加经贸协定》没有在投资章节中具体规定上述公共利益条款，而是以专门章节规定一般例外、贸易与环境、贸易与劳工等。在适用于整个经贸协定的一般例外条款中，协定援引《关税与贸易总协定》（GATT）第20条一般例外和仿照GATS第14条一般例外条款，允许缔约国为保护公共安全与公共道德、保护人类、动植物生命和健康及为避免合同欺诈、个人隐私和安全而采取必要措施。协定一般例外章节下还包括税收例外、国家安全例外等。

在贸易与劳工章节和贸易与环境章节<sup>①</sup>，《欧加经贸协定》明确引入多边劳工标准和协定及多边环境公约，要求缔约方遵守双方在这些条约下的义务。协定还规定“维护保护水平”（Upholding levels of protection）条款，要求缔约方的内部措施不得为了鼓励投资而降低对劳工和环境的保护。在劳工章节，协定规定双方应保障结社自由，有效承认集体谈判权，消除所有形式的强迫劳动，废除童工，消除职业与用工歧视。协定对双方国内劳动法的实施提出要求，要求政府履行国际义务并在国内法上提供有效的司法或行政救济渠道。在环境章节，协定承认缔约方对环境的规制权，缔约方有权修订相关法律与政策，只要符合其加入的多边环境条约即可。协定要求缔约方确保其法律和政策提供并鼓励高水平的环境保护。协定也对环境诉讼提出了要求，要求在国内外环境法上提供有效的救济渠道。

由于协定谈判过程保密，《欧加经贸协定》成为目前观察中欧投资协定谈判的主要窗口。此外，先于中欧双边投资协定谈判进行的中美双边投资协定谈判也具有参照意义。就投资规则而言，欧盟投资规则明显受到美国双边投资协定范本的影响，投资规则呈现向美国范本靠拢的趋势。欧盟和美国在与中国的谈判中势必相互观望，特别是在具体的投资准入开放度方面，由此先行开展的中美双边投资协定谈判进展及其成果也会影响到中欧谈判。不过，欧盟在推动国际规则方面向来注重保持自身的特色，欧盟在投资保护与市场开放方面与美国的需求并不完全一致，这意味着中欧双边投资协定谈判并非中美双边投资协定谈判的简单复制。

---

<sup>①</sup> 其中部分条款也适用于投资。

#### 四、中欧双边投资协定谈判的难点与挑战

2013年12月，中欧双方领导人在签订《中欧合作2020战略规划》过程中首次提出：“中欧商谈并完成这一涵盖投资保护和市场准入的全面投资协定，将传递双方致力于加强合作并实现更远大雄心的愿景，包括从长远看，在条件成熟时签订全面深入的自贸协定”。<sup>①</sup> 根据欧盟披露的文件，欧盟对中欧双边投资协定有12项诉求，其中核心诉求包括扩大市场准入，增加投资监管透明度和可预测性，提高知识产权保护水平，确保国有企业竞争中立，确保政府实施公共目标而对投资采取必要措施的监管权力，提供高水平的环境与劳工保护以及有效的争端解决机制。<sup>②</sup> 这些诉求既是双方谈判的重点，也是难点。

市场准入无疑将是中欧双边投资协定谈判中的重中之重。尽管负面清单更加透明和直接，但它也给中欧谈判带来了很大挑战：一方面，中国和欧盟成员国过去都采用正面清单方式，缺乏采用负面清单的经验；另一方面，列举负面清单需要大量的行业知识，这在客观上为能否设定明确、简洁的行业负面清单带来困难。最为重要的是，尽管投资开放有助于提升中国国内市场的活力，但中国仍有必要对幼稚、民生和敏感产业提供保护，哪些行业可以

<sup>①</sup> 《中欧合作2020战略规划》，新华网，2013年11月23日，[http://news.xinhuanet.com/3gnews/2013-11/23/c\\_125751496.htm](http://news.xinhuanet.com/3gnews/2013-11/23/c_125751496.htm)。

<sup>②</sup> 欧盟对中欧投资协定的诉求为：（1）更大的市场准入和有效的准入前与准入后非歧视待遇；（2）中国有关国家利益的定义模糊，与国家安全考量相比过于宽泛，应增加投资监管和审查中的透明度和可预测性；（3）向欧盟对华投资者提供最大可能的、标准一致的法律保护和确定性；（4）投资保护标准应包括严格的知识产权保护；（5）对中国投资者提供统一的欧洲保护标准，以提升中国对欧投资的吸引力；（6）增加透明度，如确保在引入影响投资的法规之前咨询利益相关方，公布相关规则，透明地管理、实施和适用相关法规；（7）就协定的实施，建立咨询点和一站式的信息分享；（8）提高欧盟在华企业的竞争力，提供更加公平的竞争环境，以抵消中国国有企业所享有的及有关贷款和补贴带来的歧视性的竞争优势；考虑给予中国国有企业对欧投资以公平的竞争环境；（9）确保双方有权力在其认为适当的保护水平基础上为了合理的公共政策目标（如环境、社会、劳工和人权等）而采取必要的措施，只要这类措施不构成不当歧视或者变相限制；（10）确保双方国内法律和政策提供高水平的环境与劳工标准，双方不得为鼓励外国直接投资而降低环境与劳工立法和标准，不得为了保护 and 促进文化多样性而降低核心劳工标准和法律；（11）引入有关企业社会责任的投资者义务；（12）完善和有效的争端解决机制，当事人可选择在法院诉讼之外的仲裁机制。See “Impact Assessment Report on the EU-China Investment Relations”, SWD(2013) 185 Final, Commission Staff Working Document, Brussels, May 23, 2013, pp. 20-21.

开放以及如何开放可能是最大的难点之一。上海自由贸易试验区负面行业清单的实践为此积累了宝贵经验，也得到外界一定程度的认可。但欧方仍对中方当前提供的市场开放抱有很大的疑虑，欧方试图就金融、电信等行业和相关措施向中方寻求更大的开放。

知识产权保护、国有企业竞争中立、环境保护条款、劳工保护条款也将是中欧双方谈判的难点。《欧盟—韩国自贸协定》中规定了超出 TRIPS 之外的知识产权保持范围和明确的民事、刑事和行政实施规则，欧方很可能以类似规则向中方施压，要求中国扩大知识产权保护的范围，采取更严格的知识产权执行措施。

欧美一直批评中国国有企业在竞争政策、贷款和补贴方面享有优势地位，试图引入竞争中立规则以平衡其在华企业的竞争力，这与前述准入前国民待遇与负面清单一起，对中国国有企业当前的运作模式和地位造成很大的冲击。尽管如此，对形成更加健全的市场经济而言，引入更加公平的自由竞争规则，对国有企业的强势运行方式进行必要约束，破除国有企业不必要或过强的垄断，将给中国内部市场带来更多活力，使中国企业在国内市场和国际市场上释放更大的竞争力，这与党的十八大提出的“让市场在资源配置中发挥决定性作用”的理念是一致的。不仅如此，更加公平的竞争规则与更加开放的市场准入对中国本土中小型企业、私营企业和民间资本同样具有积极作用。一方面，国内中小企业可以获得更大的投资空间，获得更加公平公正的投资待遇；另一方面，中国间接资本也可因投资选择的增多而得以流向更有前景的目的地。

与现阶段的《中韩自由贸易协定》环境保护条款和劳工保护条款的软法特征相比，欧盟的环境保护条款和劳工保护条款具有很强的执行力，特别是通过引入多边条约和标准，要求缔约方从国内法层面落实国际承诺。劳工保护条款因引入多边劳工条约而间接地适用条约中的政治权力条款，这可能对中方接受欧盟劳工条款造成障碍。

由于中方在谈判之初就已作出投资准入前待遇和负面清单两大承诺，这意味着中欧双边投资协定将成为高水平 and 更开放的投资协定。随着“走出去”战略的实施，中国与欧盟在投资保护和投资开放方面的诉求具有越来越多的

共同点。在投资保护方面，中方也需要在投资者保护与政府规制权力之间寻求平衡，在资本引入与资本输出的利益之间寻求平衡。<sup>①</sup> 相对于前述谈判难点而言，中欧双方对于非歧视待遇、政府规制权、监管透明度以及争端解决机制方面可能有较多的共识。

## 结 束 语

由于中国正迅速从净投资目的地转变为双向投资地，中欧双边投资协定给中国带来的挑战和机遇是显而易见的。第一，目前侧重于保护东道国的中国双边投资协定已不能满足中国资本走出去的需要，中国迫切需要通过新一代的高水平保护和更开放的投资协定，为对外投资提供完善的法律保护，为中国资本拓展更加开放、透明的市场，同时也为外资提供更公平和透明的竞争环境。第二，高水平的中欧双边投资协定是当前中国深化改革和推动转型发展的重要组成部分，它将推动中国投资监管体制从事先审批向事后监管发展，这对中央以及地方政府的监管能力和行政方式提出了更高要求。第三，对于中欧投资协定谈判可能涉及的竞争中立条款、劳工条款、环境条款、知识产权保护等，鉴于在执行和范围上有可能做出灵活性的安排，这些规则对降低国有企业垄断、提高劳动者保护、加强环境保护和保障创新能力等方面具有长期积极作用。最后，中欧双边投资协定的谈判成功，为未来能否启动中欧自由贸易协定谈判奠定重要基础，同时也可缓解中国面对美国新一轮贸易与投资规则制定方面的竞争压力，向世界展示中国进一步开放市场和深化改革的坚定意愿。

[收稿日期：2015-09-21]

[修回日期：2015-10-21]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> See Yongjie Li, “Factors to be Considered for China’s Future Investment Treaties,” in Wenhua Shan and Jinyuan Su, eds., *China and International Investment Law: Twenty Years of ICSID Membership*, Leiden and Boston: Brill Nijhoff, 2014, pp. 173-179.

# 欧盟全球治理观的实用主义转型<sup>\*</sup>

任 琳 程然然

**【内容提要】** 进入 21 世纪特别是 2008 年全球金融危机之后,受新兴国家群体性崛起和自身内外交困等现实因素影响,欧盟全球治理观呈明显的实用主义转型态势,具体表现为积极响应“一带一路”倡议、为 IMF 份额改革做出让步、在 TTIP 和区域安全等领域与美国保持协调等。欧盟全球治理观的实用主义转型并不意味着对其传统规范导向的全然摒弃。很大程度上,在实用主义与规范导向之间的实用主义选择,成为欧盟全球治理观转型的另一重要特征:在其有利于欧盟利益时,规范导向可能再度成为主导性理念;反之,实用主义全球治理观可能占据主导。作为当今世界主要的实力中心,在防范全球经济风险、推动可持续发展等方面,中美欧三方需要逐步摒弃分歧、增加对话、加强合作,共同塑造未来世界的格局。

**【关键词】** 全球治理 治理理念 欧盟 中美欧关系

**【作者简介】** 任琳,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;程然然,中国社会科学院人口与劳动经济研究所博士后

**【中图分类号】** D5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0136-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506009

---

<sup>\*</sup> 本文受到教育部优秀留学回国人员科研启动基金“全球治理与区域治理”的资助,同时系国家社科基金青年项目(14CGJ012)“新安全观视野下新兴国家参与全球治理的制度性权力建构及其路径选择”的中期成果。

欧盟参与全球治理的理念或其全球治理观有一个从萌芽到成熟的过程。自本世纪初发布《欧洲治理白皮书》开始，欧盟先后通过《欧洲发展政策》、《欧洲安全战略》、《全球的欧洲》以及《欧洲 2020 战略》等一系列政策性文件，促成了欧盟全球治理观念的逐渐成型。但在相当长一段时期内，欧盟的全球治理观以价值或规范为导向，借助贸易、对外援助等手段，向外输出价值理念。随着内外形势变化特别是受 2008 年全球金融危机和新兴大国群体性崛起影响，欧盟的对外政策在保持规范导向之外，也越来越强调实用主义。欧盟全球治理观的这一实用主义转型有着远超出欧盟自身的国际政治意义，进一步凸显了中国、美国、欧盟在全球治理议题上强化合作的必要性。

## 一、欧盟全球治理观的转型态势

相对于单纯规范导向的规范外交，欧盟的全球治理理念在 2008 年全球金融危机之后正不断充实，越来越多的动向表明欧盟及其成员国在对外事务中越来越持实用主义态度。正如罗朗·柯恩一达努奇（Laurent Cohen-Tanugi）所指出的，“由于不能成为巨型国家，欧盟应该计划成为一个有战略利益需要维护的强大实体，而不是一个充当‘全球治理’先锋的玩偶国家”。<sup>①</sup> 随着合作伙伴日趋多元化，无论是维持原有的欧美同盟关系，还是开拓更广泛的合作对象，欧盟都正从自身实际需要出发，通过寻找一种有效的平衡，谋求利益最大化，其全球治理观的实用主义发展态势相当明显，具体体现为：

第一，欧盟接受国际货币基金组织（IMF）进行份额改革、将部分投票权让予新兴国家的方案。欧盟国家在国际金融体制中的“超额代表”问题由来已久。根据 IMF 规定，成员国投票权应当反映下列变量的加权平均值，即 GDP（50% 权重）、开放度（30% 权重）、经济波动性（15% 权重）及外汇储备（5% 权重）。<sup>②</sup> 由于新兴经济体的迅速崛起和发达国家金融危机、主权债务危机

---

<sup>①</sup> 柯恩一达努奇认为，所谓巨型国家即该“经济体都代表一个巨大的内部市场，有能力形成内部增长的基础和吸引国外投资，正是这张王牌使它们能够增加出口和大量吸收国际资本，从而充分享受全球化带来的好处”。[法]罗朗·柯恩一达努奇：《世界是不确定的：全球化时代的地缘政治》，吴波龙译，社科文献出版社 2009 年版，第 90-91 页。

<sup>②</sup> 廖凡：《中国国际法年刊（2010）》，世界知识出版社 2011 年版。

导致的经济衰退此消彼长，使得公式计算结果与实际投票权偏差越来越大，成员国经济体量与投票权不相匹配的情况愈发明显，修订现有国际金融运行规则的呼声也日渐强烈。作为对呼声的回应，IMF于2010年出台了份额和治理改革方案，拟向发展中国家转移总计6%的投票权，同时将份额从2385亿特别提款权增加1倍至4770亿特别提款权（约合7370亿美元）。改革方案落实后，中国的份额将从3.72%上升至6.39%，成为继美国和日本之后的第三大成员国。拥有十大投票权份额的国家中将有四个新兴经济体，分别为俄罗斯、中国、印度和巴西。按照IMF的运作规则，该方案需要85%以上表决权才能通过。但因美国占16.8%的投票权，而美国国会迟迟未予批准该方案，导致改革事实上搁浅。目前，该方案已获得144个国家批准，占76%的表决权。鉴于方案最后期限将至，2015年6月12日IMF执行董事会决定，将发展中国家投票权方案的最后期限顺延3个月至2016年9月底。<sup>①</sup>

事实上，IMF长期以来一直由欧盟把持。欧盟在IMF内拥有32%的投票权，超过美国的16.77%，24名执行董事中有9名来自欧洲，占比37.5%。<sup>②</sup>因此，欧盟对于该改革方案的态度非常重要。但与美国不同，欧盟内部对该改革方案的支持由来已久。欧盟早在2010年初于斯洛文尼亚举行的财长会议上就已达成一致，承诺支持该改革方案。时任轮值国主席斯洛文尼亚财长安德烈·巴尤克称，欧盟支持在成员国内部合理地分配份额和投票权以增强该机构的权威性。<sup>③</sup>时任欧委会主席巴罗佐也曾公开表达对IMF投票权改革的支持。<sup>④</sup>而IMF总裁、法国人拉加德甚至公开表达对美国国会迟迟未予批准改革方案的不满，并多次呼吁美国加快批准进度。<sup>⑤</sup>客观地讲，IMF改革对美

---

<sup>①</sup> “IMF Executive Board Approves Extension of Current SDR Currency Basket Until September 30, 2016,” Press Release, No.15/384, IMF, August 19, 2015, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15384.htm>.

<sup>②</sup> “IMF Executive Directors and Voting Power,” IMF, last updated: October 16, 2015, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>.

<sup>③</sup> “President Barroso on EU priorities for G20 Summit in Toronto,” EC Press Release Database, MEMO/10/192, May 13, 2010, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-192\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-192_en.htm).

<sup>④</sup> 陈燕鸿、黄梅波：《欧盟提升在国际货币基金组织中的影响力：设想与困境》，载《欧洲研究》2013年第2期，第52-68页。

<sup>⑤</sup> 2015年4月9日，拉加德在美国大西洋理事会发表演讲时再次呼吁美国国会批准IMF份额和治理改革方案，并表示IMF将与包括亚投行在内的区域机构加强合作。Christine Lagarde, “Lift Growth Today, Tomorrow, Together,” IMF, April 9, 2015, <https://www.imf.org/external/np/speeches/2015/040915.htm>.

国和欧盟的利益影响最大，欧盟顺应潮流、接受变革的态度与美国的故意拖延、消极抵制形成了鲜明对比，这充分表明欧盟全球治理观的务实转向。

第二，欧盟积极响应中国提出的“一带一路”倡议。“一带一路”是中国政府于2013年9月和10月提出的经济合作概念，并逐步成型。中国国家发改委、外交部和商务部于2015年3月联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》标志着“一带一路”战略正式进入实施阶段。“一带一路”在欧盟政界、商界和学术界引发广泛关注和热情。包括布鲁格（Bruegel-The Brussels-based economic think tank）在内的多家欧洲智库先后召开“一带一路”相关学术研讨会，发表深化合作构想的论文。欧盟成员国中，在中国与德国于2014年10月签署的《中德合作行动纲要》中，率先提及“丝绸之路经济带”的概念。正如德国驻华大使柯慕贤称：“德国欢迎各大洲和国家间贸易通道的扩展，这条路为中德合作开辟了新机会。”<sup>①</sup>2015年6月6日，外交部长王毅在访问匈牙利期间代表中国政府与匈牙利政府签署了《中华人民共和国政府和匈牙利政府关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》。这是中国与欧盟成员国签署的第一份完全意义上的“一带一路”建设谅解备忘录。此外，李克强2015年6月访问法国期间，与法方签署了《开发第三方市场合作协议》。法国驻华大使顾山也曾公开表示，欧盟对于中国的“一带一路”计划非常感兴趣。<sup>②</sup>

值得关注的是，中国推动“一带一路”适逢欧盟推进其“欧盟战略投资基金”规划。该规划是“容克投资计划”的衍生，基金总额高达3150亿欧元；该规划与“一带一路”的关系已成为国际社会的关注焦点。事实上，正如中国驻欧盟大使杨燕怡所称：“一带一路与欧盟战略投资基金存在相通和契合之处。”<sup>③</sup>李克强总理在2015年6月28日访欧期间，公开表示中国将参与该投资计划，实现“一带一路”与该基金的对接。中国相关部委也已经正式启动对接具体工作，与欧盟探讨合作方式。欧盟驻中国大使史威斯古特于2015

---

<sup>①</sup> 曹辛、刘迪：《欧洲欢迎“一带一路”吗》，载《南方周末》2015年6月26日，<http://www.infzm.com/content/110331>。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 《杨燕怡：“一带一路”倡议同容克投资计划对接是一个过程》，中国日报网，2015年6月27日，[http://cn.chinadaily.com.cn/2015-06/27/content\\_21121622.htm](http://cn.chinadaily.com.cn/2015-06/27/content_21121622.htm)。

年7月底在接受媒体采访时也公开表示，欧方将与中国建立对接互联互通平台。<sup>①</sup>目前，丝路基金已经顺利启动，一批基础设施互联互通项目已在稳步推进。多个亚欧国家正大力建设港口基础设施，发展航运业、渔业和渔产品加工业，规划临港产业园区、特区、保税区及自贸区。

第三，欧盟及其成员国积极呼应美国推动的跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）谈判。TTIP实质是借助规则构建，搭建新型的欧美自贸区。相关研究显示，该自贸区的达成将分别为欧盟和美国带来1190亿和950亿欧元的产值。<sup>②</sup>然而，由于欧盟内部在农业等特殊产业上各成员国诉求不一，使欧盟和美国逐渐认识到按照既定时间与路线图达成全面自贸区的可能性较小。2015年7月8日，欧洲议会以436票赞成、241票反对的结果通过相关谈判决议，标志着欧盟内部统一了对美谈判立场。决议内容包括，为欧盟公司打开美国市场准入门槛，维护欧盟标准，同时构建新的争端解决机制以代替当前的投资者起诉国家争端解决机制。<sup>③</sup>目前，谈判已进行到第10轮，双方的分歧主要集中在食品安全标准和争端解决机制。

早在上世纪60年代，欧美谋求建立自贸区的想法就已开始萌芽。当时美国政府提出建立北大西洋自贸区（North Atlantic Free Trade Area, NAFTA）的倡议，但在冷战阴云笼罩全球的历史背景之下，该倡议并未得到欧盟国家的积极响应。冷战结束后，美国又提出建立跨大西洋自贸区的倡议（TFTA）。与北大西洋自贸区相似，该倡议仍更多关注政治领域的合作而非经济领域。由于类似军事合作组织北约的存在，欧盟国家对该倡议同样未表现出积极的态度。<sup>④</sup>进入21世纪以来，情况发生了变化。首先是在时任美国总统小布什和德国总理默克尔的推动下，“跨大西洋新议程”（New Transatlantic Agenda）于2007年正式被“跨大西洋新型经济伙伴关系”（New Transatlantic Economic

<sup>①</sup> 《欧盟：一带一路将对欧洲投资计划》，载《联合早报》2015年7月5日，<http://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20150705-499491>。

<sup>②</sup> 《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》，新华网，2014年1月29日，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2014-01/29/c\\_126078509.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2014-01/29/c_126078509.htm)。

<sup>③</sup> “TTIP: Ease Access to US Market, Protect EU Standards, Reform Dispute Settlement,” *European Parliament News*, July 8, 2015, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150702IPR73645/html/TTIP-ease-access-to-US-market-protect-EU-standards-reform-dispute-settlement>。

<sup>④</sup> 巩胜利：《全球贸易格局演变的新趋向与中国的应对策略》，载《新金融》2013年第11期，第20-24页。

Partnership) 取代。随后, 2013 年双方启动全新的 TTIP 谈判。欧委会前主席巴罗佐和美国总统奥巴马分别在不同场合对 TTIP 的重要性加以宣传。欧委会前贸易委员德古赫特甚至明确指出: “TTIP 关系到西方世界在全球经济中的分量和地位。”<sup>①</sup>

从美国和欧盟角度来看, 相继爆发的金融危机和主权债务危机使两大经济体长期陷入低迷。尽管连番的财政和货币政策收到一定效果, 但也使得各自的国内政策空间进一步缩小。通过贸易和投资这两驾马车进一步提振经济成为唯一的选择。需要指出的是, 美欧之间关税水平本就不高, 通过自贸区进一步降低关税的实际效果有限。事实上, 美国和欧盟均希望通过 TTIP 重塑高标准的国际贸易规则, 为应对新兴经济体崛起争取主动。因此, 欧盟在 TTIP 问题上的实用主义转向, 一方面是为通过服务贸易和投资进一步提振经济, 另一方面则是为了制定符合发达国家利益的国际标准。正如德古赫特所言, “欧盟和美国将共同就投资、政府采购、非关税贸易壁垒、知识产权、环境与就业、竞争政策、国有企业的发展等方面制定共同的标准。”<sup>②</sup>

## 二、欧盟全球治理观转型的动因分析

沃尔克·史丹泽 (Volker Stanzel) 将欧盟全球治理观念转型的时代背景总结为: 其一, 在后冷战时代, 支撑世界秩序的规则不断出现, 新兴的政治经济力量逐步涌现并参与到治理世界事务的活动当中; 其二, 在全球化时代, 世界被有形和无形的联系起来, 国际社会各行为体处于深度相互依赖的关系网之中; 其三, 中国崛起带动东南亚—南亚等新的世界中心不断涌现。<sup>③</sup> 柯恩—达努奇也从全球战略的角度出发, 回答欧盟全球治理观实用主义转型产生的原因, 认为“当今欧洲——作为一项政治工程, 又作为一个大陆实体——

<sup>①</sup> 《欧洲智库: 跨大西洋贸易与投资合作是希望还是炒作》, 亚太财经与发展中心, 2015 年 3 月 5 日, [http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201303/t20130318\\_779522.html](http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201303/t20130318_779522.html)。

<sup>②</sup> “Statement by EU Trade Commissioner Karel De Gucht on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Ahead of the Second Round of Negotiations,” EC Press Release Database, September 30, 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-835\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-835_en.htm)。

<sup>③</sup> [美]沈大伟、[德]艾伯哈德·桑德施耐德、周弘主编:《中欧关系: 观念、政策与前景》, 社会科学文献出版社 2010 年版, 第 237-256 页。

一所面临的问题是面对美国和新兴亚洲强国所拥有的活力要避免被边缘化。”<sup>①</sup> 这些外部背景性因素加上欧洲的现实困境，共同塑造了欧盟的治理理念。笔者认为，欧盟全球治理观的实用主义转型主要出于以下动因：

第一，全球化改变了人们对安全和地缘政治的传统认知。全球化以席卷全球的态势推广开来，将国际社会各种行为体前所未有地联系在一起。各国对安全的认知与以往大不相同。在过渡到全球化时代的新安全观之前，在传统地缘政治框架下，各国对安全的认知塑造了国家间政治的基本形态。以中欧关系为例，尽管双方并不存在根本性的地缘冲突和难解的地缘难题，却面临美国对亚欧地缘政治的整体布局的限制。因此，独立的欧洲对华政策一直没有成型，亚欧联合始终缺乏足够动力。

全球化改变了人们对安全内涵的认知，安全的主体、客体和治理发生了重大变化。国家与非国家行为体都成为安全的主体；安全涉猎的客体领域骤然丰富，包括政治、经济、环境、社会等等；治理这些种类繁多、不确定性大的安全隐患，需要从地方、国家、区域及全球等多个层次采取措施，需要全球合作，没有一个国家处于安全的“避风港”。在全球化时代，传统安全概念向“新安全观”<sup>②</sup> 转向，涵盖了多元性、综合性、合作性。随着各行为体对新安全观的认知不断加深，地缘政治的考虑变得更加碎片化。欧亚合作受到冷战思维的牵制越来越少，在防范全球金融风险、反恐等领域内的合作也打破了所谓的“地缘隔绝”。世界被前所未有地联系起来。就欧洲而言，理解全球化、新安全观，就意味着主动或被动地获取更多的摆脱欧美传统同盟关系束缚的机遇。

第二，新兴国家的群体性崛起及其积极参与全球治理，一定程度上改变了欧盟对世界形势的认知。自上世纪50年代以来，部分拉美和东南亚的新兴工业化国家表现出强劲的经济增长态势，显示出赶超发达国家的潜力。然而进入70年代后，除“亚洲四小龙”外，主要拉美国家均陷入“中等收入陷阱”。虽然亚洲四小龙成功晋升为高收入国家，但经济总量的限制决定其仍不足以挑战欧美发达国家对世界经济秩序的主导。进入新世纪以来，以中国为代表

---

<sup>①</sup> [法]柯恩—达努奇：《世界是不确定的：全球化时代的地缘政治》，第90-91页。

<sup>②</sup> 任琳、徐奇渊：《新安全观视野下的中欧关系》，载《德国研究》2015年第1期，第31-44页。

的新兴经济体快速崛起，深刻改变了全球经贸格局。新兴国家的群体性崛起不同于上世纪新兴工业化国家的相对孤立，表现出规模性特征。据统计，从2001年至2008年，分别有101个、73个和47个新兴经济体的经济增速分别超过全球平均增速1、2、3个百分点。从2001年到2010年，经济总量最大的十个新兴经济体占全球经济总量的比重从14.1%上升至24.2%，对全球经济增长的贡献率达到34.6%。<sup>①</sup> 新兴经济体基本可分为三个梯队，第一梯队为金砖五国，包括中国、俄罗斯、南非、印度和巴西；第二梯队即所谓的“新钻”国家，包括墨西哥、菲律宾、土耳其、印尼、埃及、伊朗等11个国家；第三梯队为其他国家。从经济规模来看，金砖五国的国内生产总值（GDP）总量已经与七国集团（G7）成员国的总和相差无几，如果按照购买力平价计算则基本持平。按中国当前的发展速度，在2020至2030年间，经济总量超过美国的概率较大。

如何更好适应新兴经济体的崛起以便在变化的环境中维持欧盟的竞争优势，已成为欧盟内部重点研究的议题。正如时任欧洲理事会主席范龙佩所言：“我们要学会适应不断变化的世界，欧盟和中国在这一过程中应该是合作伙伴，我们能够而且应该在一起做更多的事情。”<sup>②</sup> 其实，欧盟与新兴经济体的关系绝非零和博弈。以开放的心态看待世界经济格局的变化，并采取积极的态度寻求合作机遇，也体现出欧盟在全球治理中的实用主义转型。

第三，欧债危机使欧盟的一体化设想陷入泥潭，经济复苏任务艰巨。债务危机通常指一国在国际借贷中的负债超过自身偿还能力。欧债危机始于2009年10月，当时希腊政府公布的财政赤字和公共债务占国内生产总值的比例分别为12.7%和113%，远超欧盟《稳定与增长公约》所要求的3%和60%的水平。这引起国际社会一片哗然，包括标准普尔在内的三大信用评级公司随后相继下调希腊主权信用等级，债务危机爆发，并蔓延至爱尔兰、葡萄牙、西班牙和意大利等国，迄今仍未结束。毋庸置疑，欧元区的建立对于促进欧洲一体化进程发挥了极为重要的作用。但欧元区统一的货币政策与各成员国间分散的财政政策客观上减少了成员国政府应对经济问题时的可用政策工

---

<sup>①</sup> 方晋：《新兴经济体崛起》，中国发展出版社2012年版，第23页。

<sup>②</sup> 《范龙佩中国行：救火？求救？》，载《国际金融报》2011年5月17日，第1版。

具。2008年美国金融危机的爆发对欧元区国家经济造成一定冲击，为尽快走出危机，欧元区各国政府只能通过扩张性财政政策来调节经济。虽然有明确规定要求政府公共债务占GDP比重不能超过60%，但在缺乏惩罚机制的背景下，该规定形同虚设。政府不断举债最终导致财政收入无法覆盖支出，从而诱发危机。

客观来看，欧债危机对欧洲一体化进程产生了严重的负面影响。欧盟28个成员国中有19个国家加入了欧元区。欧债危机使得原本有意加入欧元区的国家开始持观望态度，已经加入欧元区的部分国家尤其是东欧国家，为筹资解决希腊等国债务问题承受着来自国内反对党、舆论和纳税人的多重压力。正如部分学者指出的，欧元区各成员国之间经济发展不平衡及产业结构不合理问题是造成本次债务危机的主要原因。<sup>①</sup>此外，欧洲央行也在其官方通讯刊文指出，目前欧元区创始成员国的分化程度已超过欧元区成立之初。近15年来，与加入欧元区之前相比，部分欧元区国家如西班牙和葡萄牙的经济水平并无显著增长；部分曾经的高收入国家，如意大利，近年来糟糕的经济表现使其与其他高收入国家差距逐渐扩大；以希腊为代表的国家经济甚至与欧元区平均水平越拉越大。<sup>②</sup>同时，欧盟在能源、电信、劳动力、金融市场融合等方面也存在很多问题，如欧盟能源融合程度仍处于1999年的水平，各国能源价格相差较大，成本更是美国的两倍；在劳动力领域，尽管人员流动不受限制，但各成员国职业资格要求千差万别，客观上阻碍了自由流动。<sup>③</sup>所有这些都说明，在解决各国经济发展不均衡问题上，欧洲很难实现真正的全面一体化。

第四，欧盟参与全球多边治理受挫，最明显地体现在世界贸易组织(WTO)多哈回合谈判和联合国气候变化谈判中。WTO多哈回合谈判始于2001年在卡塔尔首都多哈举行的世贸组织第四次部长级会议，并以2003年坎昆会议的

---

<sup>①</sup> 黄梅波、黄飞翔：《欧洲主权债务危机：根源及解决路径》，载《福建论坛》（人文社会科学版）2012年第1期，第50-56页。

<sup>②</sup> European Central Bank, *Economic Bulletin*, Issue 6, 2015, pp. 3-29, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201506.en.pdf>.

<sup>③</sup> 《朗诺：欧洲区域经济一体化及其对新兴经济体的启示》，中国（海南）改革发展研究院，2014年11月17日，[http://www.cird.org.cn/wearecird/Research/Briefing/201411/t20141117\\_211837.htm](http://www.cird.org.cn/wearecird/Research/Briefing/201411/t20141117_211837.htm)。

失败为转折点。谈判原定于 2005 年 1 月 1 日结束，但因谈判陷入僵局难以在既定时间内完成，在 2004 年举行的世贸组织总理事会上达成了《多哈回合框架协议》，将谈判结束时间推迟到 2006 年年底，但此后的多次谈判仍无果而终。2006 年 7 月 22 日，世贸组织总理事会正式批准谈判中止。虽然此后各方仍努力恢复谈判，但终因发达国家和发展中国家在农产品问题上难以达成一致，时任世贸组织总干事拉米于 2008 年 7 月 29 日正式宣布谈判破裂。

多哈回合是 WTO 成立后的第一次多边贸易谈判，涉及议题包括农业、制造业、服务业、贸易规则、知识产权、发展、贸易与环境等方面。谈判之初，农业和农产品准入问题就被认为是分歧最集中的两个领域。实际上造成谈判失败的直接原因正是发达国家和发展中国家在农产品特殊保障机制议题上难以达成一致，<sup>①</sup> 而背后更深层的原因则是发展中国家对发达国家贸易保护主义抬头的的不满。事实上，不仅多哈回合谈判受阻，发达国家和发展中国家在劳工保护问题上也存在较大分歧。发达国家试图在世贸组织框架下推动承认国际核心劳工标准以及签署劳动公约等问题的谈判，但至今尚未取得积极进展。这促使欧盟放弃多边框架，开始寻求通过双边自贸协定或伙伴关系协议，以普惠制为条件，引导发展中国家接受欧盟认可的劳工标准。这也从另一角度证明了欧盟已经认识到世贸组织框架下多边治理努力的失败。

在 WTO 多哈回合谈判陷入困境之际，联合国气候变化谈判也陷入僵局。气候谈判的最终目标是将温室气体浓度稳定在一定水平。<sup>②</sup> 共有 195 个国家参与了《联合国气候变化框架公约》下的谈判，自 2007 年以来，围绕气候变化问题已经进行了多轮国际谈判。其中具有重要意义的标志性成果分别为 2007 年 12 月通过的《巴厘行动计划》、2009 年通过的《哥本哈根协议》和 2010 年通过的《坎昆协议》。目前发达国家和发展中国家的分歧主要集中在减排目标和对发展中国家资金援助两个议题上。发展中国家要求发达国家在 2020 年前将温室气体排放在 1990 年水平基础上减少 40%，发达国家中仅有欧盟成员国挪威做出承诺。在援助资金方面，欧盟认为每年需要 1 000 亿欧元帮

---

<sup>①</sup> 何志鹏、孙璐：《贸易公平与国际法治：WTO 多哈回合反思》，载《东方法学》2011 年第 2 期。

<sup>②</sup> 《联合国与气候变化：谈判进程》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/climatechange/negotiations.shtml>。

助发展中国家完成减排目标，但发达国家间就该资金分担比例问题迟迟难以达成一致。<sup>①</sup>事实上，欧盟一直对应对气候变化持积极态度。通过《欧盟气候变化计划》（ECCP）、《综合污染防治法案》（IPPC）和欧盟温室气体排放贸易体系（EUETS）等政策，欧盟在内部已经建立了较为完备的环境保护和减排体系。然而，在面对利益错综复杂的气候变化谈判时，欧盟内部乃至发达国家间短期内仍难以达成一致。

### 三、欧盟全球治理观实用主义转型的影响

近年来，多极化世界蓄势成型。以金砖国家为代表的新兴经济体对世界经济增长的贡献逐步上升，但由于IMF和世界银行等机构内的投票份额没有及时调整，全球实力格局与既成全球治理体系存在“不对称性”。作为区域一体化最为成功的国际组织，欧盟全球治理观的实用主义转型必然对全球政治角力和国际关系格局产生一系列影响。

第一，欧盟全球治理观的实用主义转型对欧美关系的影响。欧美盟友关系向来是美国外交的“战略后方”，美国战略界不乏对欧亚大陆联合的担忧：“就地缘政治而言，美国是欧亚大陆海岸外的一座岛屿而已；欧亚大陆的资源与人口都远远超过美国。不论冷战存在与否，单个大国主宰欧亚大陆两大范围之一（欧洲或亚洲），都会对美国构成战略意义上的危险”。<sup>②</sup>防止欧亚联合的外交思路一度占据主流。

欧盟和美国是传统的战略盟友，双方有着共同的价值观和理念。二战结束以来，欧盟一直扮演着美国追随者的角色，在各种国际事务中呼应美国的主张。进入新世纪以来，欧美在国际事务中的分歧逐渐显现，并广泛存在于政治、经济、社会等各个领域：从多哈回合谈判到IMF份额改革；从气候变化谈判到亚洲基础设施投资银行组建；从对俄制裁到巴以冲突。这一方面是由于欧盟不甘落后，试图在部分国际事务的话语权上追赶美国；另一方面则是欧盟全球治理观的实用主义转型，使其区别于美国傲慢的姿态和迟缓的变

<sup>①</sup> 吕江：《破解联合国气候变化谈判的困局——基于不完全契约理论的视角》，载《上海财经大学学报》（哲学社会科学版）2014年第4期，第95-108页。

<sup>②</sup> [美]亨利·基辛格：《大外交》，顾淑馨、林添贵译，海南出版社1998年版，第753页。

革。

尽管如此，欧盟在使其合作伙伴多元化的同时，为避免自我边缘化，也积极参与美国主导的“再全球化”进程。具体表现为重视北约（NATO）和七国集团（G7）内的欧美对话，联合商定全球经济、政治和安全核心议题的对策，旨在设定影响全球治理的议程。因此，欧盟在与新兴国家拓展多方位合作关系的同时，也借助传统对话平台夯实欧美同盟关系，并在两者之间寻求平衡，试图谋求欧盟利益的最大化。美国将大西洋联盟视为其主导的国际秩序之基石，视欧盟为该秩序的坚强后盾。在欧盟合作伙伴多元化的同时，欧美同盟关系维持相对稳定，并将在全球层面持续发挥作用。

第二，欧盟全球治理观实用主义转型对中欧关系的影响。欧盟与中国在历史上没有实质性的利益冲突和根本性的地缘政治矛盾，塑造积极的双边关系符合彼此利益。事实上，欧盟成员国对中国“一带一路”倡议的积极响应，正是欧盟在新兴经济体日益崛起、世界经济整体不景气以及欧元区陷入债务危机的大背景下所作出的务实选择。

2013年11月发布的《中欧合作2020战略规划》中明确提出：“中欧将致力于建立基于规则的，更加有效、透明、公正、合理的国际治理体系，强调多边主义和联合国在国际事务中的核心作用，重视二十国集团等多边组织和平台的作用。加强在多边层面，特别是二十国集团和世界贸易组织，在全球经济治理问题上的协调。”<sup>①</sup> 李克强总理2015年6月28日出访欧盟期间，在中欧工商峰会上明确指出：“中欧关系定位从‘建设性伙伴关系’发展到‘全面伙伴关系’，再升格为‘全面战略伙伴关系’，实现了历史性飞跃。中欧关系已成为世界上最重要、最稳定和最富建设性的伙伴关系之一。”<sup>②</sup> 2015年在第十七次中欧峰会上达成了多项共识，进一步夯实了未来中欧合作的基础。<sup>③</sup> 中欧双方有待进一步扩展的合作领域<sup>④</sup> 广泛，包括贸易、投资、

<sup>①</sup> 《第十六次中欧领导人会晤发表〈中欧合作2020战略规划〉》，新华网，2013年11月24日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/24/c\\_125752294.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/24/c_125752294.htm)。

<sup>②</sup> 李克强：《携手开创中欧关系新局面——在中欧工商峰会上的主旨演讲》，外交部网站，2015年6月29日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lzlcxblsfgom\\_674991/zxxx\\_674993/t1277064.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlcxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277064.shtml)。

<sup>③</sup> “EU-China Summit, Brussels, 29/06/2015,” European Council, June 29, 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/06/29/>。

<sup>④</sup> “EU and China Launch New Co-Funding Mechanism for Research and Innovation,” European

产能、科技创新、基础设施合作、食品、农业<sup>①</sup>、卫星导航系统<sup>②</sup>等。各种合作一旦落实，很有可能成为拉动彼此经济增长的新动力。以基础设施投资等相关产业为例，中国在技术层面的需求与欧洲的技术优势相对接；而欧洲基础设施相对老化，更新换代的需求与中国发达的基础设施建设能力相对接。双方在产能、技术和市场层面上的合作潜力巨大。

在看到合作面的同时，也应该注意到欧盟全球治理观实用主义转型的两面性。一方面，欧盟重视与中国合作，并借助多边平台等治理机制，共同治理全球化带来的各种问题；另一方面，欧盟也担心来自中国日益增强的竞争力，可能会对欧盟的全球治理主张带来挑战。因此，欧盟往往在加强中欧务实合作的同时，在既有治理体系和新兴治理平台上强化传统的美欧同盟，向中国施压，在双边平衡与运筹中获益。在多边舞台上，中欧之间既有共识也有分歧。如何化解异议、推动合作、谋求共赢，是摆在中欧面前的现实议题。可以认为，“伴随着欧盟的务实性转变和对中国期待的增加，中欧双方的竞争面会同时扩大；如何管控分歧，缩小对‘互惠性’的认知差距，是缓解竞争压力和增加合作面的关键”。<sup>③</sup>

第三，欧盟全球治理观实用主义转型对世界格局的影响。新兴经济体的全面崛起促成了世界格局的多极化，推动了国际体制机制的变革。一方面，全球经济增长引擎从发达国家转移至新兴经济体，传统分工格局亟待调整，高附加值产品在新兴经济体出口占比越来越大。另一方面，G8等传统国际合作组织已逐渐为二十国集团（G20）所取代，IMF份额改革的势头不可逆转。新兴经济体开始在政治、经济等领域寻求相应的地位。然而，必须认识到，新兴经济体在金融、人才教育、劳动生产率等方面与发达国家相比仍有差距，单纯的经济总量因素无法从根本上影响发达国家在国际格局中的中心地位。客观认识新兴经济体的地位及其与发达国家的关系，成为欧盟全球治理观念

---

Commission, September 7, 2015, <http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?lg=en&pg=china>.

<sup>①</sup> “Food, Agriculture and Bio-Technology (FAB Flagship Initiative),” *EU-China Cooperation on Research and Innovation*, 2015, [http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/2\\_eu\\_CHINA\\_FAB.pdf#view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/2_eu_CHINA_FAB.pdf#view=fit&pagemode=none).

<sup>②</sup> “EU-China Cooperation on Research and Innovation—Aviation,” 2015, [http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/3\\_eu\\_CHINA\\_Aviation.pdf#view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/3_eu_CHINA_Aviation.pdf#view=fit&pagemode=none).

<sup>③</sup> 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，载《国际问题研究》2013年第2期，第59-71页。

实用主义转型的基础。

可以认为，欧盟全球治理观的实用主义转型并不意味着其完全摒弃其规范导向。欧盟参与全球治理、关注全球多边对话主要是出于服务自身战略与经济利益的“功能性”定位。“功能性”的实用主义选择考虑到世界力量多极化的大趋势，也考虑到了在美国与以中国为代表的新兴国家力量之间谋得平衡的重要性。当规范导向有利于欧盟利益时，它就可能成为欧洲参与全球治理的主导性理念；反之，当实用主义导向有利于欧盟利益时，规范导向就可能让位于实用主义导向的全球治理观。因此，欧盟并非重视多边主义的外部形式，而是看重参与多边对话的有效收益；而这本身也是一种实用主义的表现。在欧盟现有的经济、政治和社会条件下，欧盟“单枪匹马”构建全球治理多边机制的能力与诉求相去甚远。因此，欧盟认识到以中国为代表的新兴国家的作为或不作为都会深刻影响到世界的未来走向，需要加以重视。同时，欧盟在内外问题突出、国际地位又相对衰落之际，借助务实而平衡的外交，来继续推广其全球治理主张，强化现实利益导向。

## 结 束 语

欧盟全球治理观的实用主义转型，根本上反映了当前国际体系的深刻转型：一方面，从西方到非西方或新兴大国的权势转移势不可挡；另一方面，无论是新兴大国、欧盟还是美国，都难以实现对全球治理议程的单独主导。在这一背景下，大国或大国集团特别是中国、欧盟和美国联手共同推动全球治理，是国际社会的可行选择。无论从双边还是从多边关系角度，中美欧在全球治理上的合作都具有重要潜力。一方面，中、美、欧有着相对稳定的双边合作：中欧经贸关系稳定发展，中欧全面战略伙伴关系既着眼双边，又着眼全球，具有前瞻性和战略性；中美高层对话频繁，双边关系总体稳定。双方虽在一些问题上存在矛盾，但在重大的双边、多边和全球性问题上，中美的共识也越来越多；美欧伙伴关系的基本状态是制约与合作并存，竞争与合作并存。另一方面，中美欧在彼此关心的、紧迫的全球性问题方面的共识也为共同推动全球治理奠定了基础。在防范全球经济风险、推动持续经济增长

等方面，三方需要逐步摒弃分歧、增强对话、加强合作；在消除贫困、环境保护、医疗保健和改善能源利用率等方面，三方尚有很大的合作空间。

就合作的可行性来说，中美欧都是重要的多边国际组织和新兴全球治理对话平台的成员国，如联合国、世界银行、IMF、G20等。借助这些平台和对话机制，中美欧能够通过实质性对话来落实合作，提升全球治理的效果和效率。还有学者建议，“设立其他一些非正式的机制：例如‘四国集团’或‘广场协议+’，或者让中国加入其中成立一个新的‘九国集团’或‘八国集团+’等机制，以提升这三个关键的实力中心进行有效和实质性协商的能力”。<sup>①</sup> 尽管中美欧仍存在不少差异性的利益和诉求，在部分领域内的分歧和矛盾还比较明显，但中美欧之间的合作仍有利于世界的和平与发展，有利于诸多难解的全球性问题的有效治理。只有摒弃猜疑，增进互信，才能够彻底克服“霍布斯森林”式的零和关系，培育健康的合作关系。

[收稿日期：2015-09-29]

[修回日期：2015-10-18]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> [美]沈大伟、[德]艾伯哈德·桑德施耐德、周弘主编：《中欧关系：观念、政策与前景》，第274页。

# Abstracts

## **On Strategic Connectivity between the OBOR Initiative and Europe's Juncker Plan**

*JIN Ling*

To overcome the negative impacts of the Euro debt crisis on European growth and job creation, the European Union launched a mega-investment plan, namely Juncker Plan. The Juncker Plan prioritizes three pillars: increasing investment without impose greater public debt burdens; supporting projects and investment in key areas such as infrastructure, education, and innovation; and removing investment barriers in both financial and non-financial areas. The priorities of the Juncker Plan, to a large extent, are in line with China's "One Belt, One Road" (OBOR) initiative. Besides, it also mirrors the future direction of china's industrial and economic transformation. Promoting the connectivity between China's OBOR initiative and the Juncker Plan will not only benefit China-EU all-round cooperation but also expand areas of cooperation between China and the European Union in other parts of the world. Enhanced cooperation between the two markets in all areas will lay a solid foundation for forging the connectivity between the Juncker Plan and China's OBOR initiative. Moreover, the 16+1 cooperation between China and the 16 Central and Eastern European countries could also provide valuable experiences for the connectivity. However, there are still some structural challenges, such as the strategic mistrust and the U.S. factor, that have to be addressed before the connectivity between the OBOR initiative and the Juncker Plan can be achieved.

## **On Strategic Connectivity between the OBOR Initiative and India's Mausam Project**

*CHEN Fei*

In the process of constructing the “One Belt, One Road” (OBOR) initiative, China has been trying to align its national development strategy, Asian regional cooperation, and other countries’ development strategies. But in the geographical regions encompassed by the OBOR initiative, India was the only big country expressed hesitation for the invitation from China. Meanwhile, India is also planning a Mausam Project, which promotes the cooperation around the Indian Ocean region. Therefore, the Mausam Project was interpreted as a countermeasure to the OBOR initiative. Actually, the OBOR initiative and Mausam Project are not a pair of conflicting concepts structurally and naturally. Instead, they can achieve strategic connection and fusion. Through conceptual connectivity, functional connectivity, and cultural connectivity, China and India can avoid conflict, build consensus, and expand cooperation. The connectivity between strategies from China and India is a new type of strategic cooperation mode, which can be fostered in a non-zero sum fashion. The establishment of the cooperation mode is not only beneficial to the progress the OBOR initiative, but will also promote regional economic cooperation.

## **On Strategic Connectivity between the OBOR Initiative and Indonesia's Global Maritime Fulcrum Strategy**

*MA Bo*

Indonesia's new president Joko Widodo has made the Global Maritime

Fulcrum (GMF) strategy a centerpiece of his administration; meanwhile, the Chinese government proposes the “One Belt, One Road” (OBOR) initiatives. Once implemented, these two strategies will profoundly affect the future of the China -Indonesia bilateral relationship. This article intends to understand the GMF strategy first, and then, discusses the necessities, conditions, and paths for the connectivity of these two strategies, as well as the opportunities and challenges both countries face. On the one hand, China and Indonesia’s good bilateral relations, along with common interests in safeguarding regional security and stability guarantee the successful connectivity of the two strategies. China and Indonesia, through promoting bilateral trade, increasing investment, developing energy resources, can make a breakthrough to promote strategic connectivity. On the other hand, bilateral relations between China and Indonesia face a number of potential challenges, such as Indonesia’ hardened maritime law enforcement, its attitude toward ethnic Chinese, as well as external factors such as the United States and Japan’s potential interference. In the end, an analysis of the strategic connectivity between the two countries may establish a new model for cooperation between China and other nations along the OBOR initiative regions in the future.

### **On Strategic Connectivity between the OBOR Initiative and Mongolian Pasture Road Strategy**

*HUA Qian*

The introduction of the “One Belt, One Road” (OBOR) Initiative has attracted worldwide attention, especially that of countries along the Silk Road. Mongolia, a key member along this route through the ancient

prairie, also actively responds to this strategy by putting forward its own Pasture Road strategy. From the perspective of the comprehensive strategic partnership between China and Mongolia, Chinese and Mongolian history and realities demonstrate the necessity of closer cooperation. At a time when the Chinese economy enters a period of new normal and the Mongolian economy is facing growing downturn pressure, strategic alignment of the two neighbors' development strategies seems all the more important and imperative. Yet despite strategic common interests and economic and trade complementarities in the two strategies, both countries still face numerous problems and challenges. The successful alignment of the two grand strategies requires a somber assessment of existing and potential challenges, effective approaches, and the reconciliation between commercial interests and moral principles.

### **New Developments in Arctic Governance and China's Deepening Involvement Strategy**

*SUN Kai and WU Junhuan*

The Arctic is transforming as a result of impacts from climate change, economic globalization, and geopolitical power shift. Actors in Arctic governance have increased to include not only the Arctic states but also outside major powers, international non-state actors, and other stakeholders. The fields of governance have expanded to encompass important thematic issues, such as resource exploration, shipping regulation, and economic exploitation. The governance model in the Arctic has also changed from soft law governance to hard law governance. In this context, the adjustment of Arctic governance

mechanism falls short of expectations, which highlights several conflicts, namely inclusive governance vs. exclusive governance, protection vs. exploration, and new challenges like absent mechanisms of contract performing, roles of external actors, among others. China acquired the Arctic Council's observer status in May 2013 and has since been increasingly engaged in Arctic governance. Under new circumstances, the Arctic is becoming strategic new frontiers for China. China should strengthen its capacity, deepen the level of engagement, enhance its discourse power in Arctic affairs, in order to serve and expand its legitimate Arctic interests, and thus ensure China's goal of building a strong maritime power.

### **On the Legal Framework of Governance in the Arctic and China's Role**

*ZHANG Cheng*

Discords have resurfaced and tensions grown since a Russian flag was planted on the Arctic seabed in 2007. The conventional wisdom believes that improvements on the United Nations Convention on the Law of the Sea and the adoption of an Arctic Treaty would constitute a practical legal framework for governance in the Arctic. But there still remain serious challenges. The Arctic states try to confine the issues on the delimitation of outer limits of continental shelves within their own jurisdiction by constructing a closed Arctic legal framework and partially borrowing self-interested provisions in Article 76 of UNCLOS to carve up the Arctic to the largest extent. Non-Arctic countries, on the other hand, expect the Arctic issues to be an international issue. They strive to amend the UNCLOS, adjust related competences of CLCS, and

establish specific conventions for the Arctic area and polar region to restrict Arctic countries from making use of UNCLOS to claim large interests intentionally. Therefore, China should actively engage in Arctic legal framework construction and integrate its own Arctic interests with those of other Arctic stakeholders to obtain a greater say in Arctic affairs.

### **Institutional Dilemma in Cyberspace Governance and Path Breaking of Emerging Countries**

*WANG Mingguo*

Cyberspace governance constitute an essential part of global governance. The current institutional frameworks for cyber governance prove inadequate in addressing pressing cyber challenges. The legitimacy and representativeness issue concerning these frameworks remains the biggest predicament to effective and fully operationalized cyber governance. More fundamental conflicts regarding cyber governance concerns concepts and assumptions about cybersecurity between developed countries and emerging ones. With the collective rise of emerging powers on the world stage, cyber power shift is also discernible in cyberspace. Emerging powers are demanding greater representation and say in cyber issues by taking the initiative to reform traditional international institutions and erect new frameworks for cyber governance. Emerging powers' engagement in cyberspace governance has been countered by the U.S.-led Western bloc and constrained by internal discords among themselves. As the biggest developing country, China should uphold the United Nations' leadership role in cyber governance to promote effective reforms in the current governance frameworks and joins hands with emerging powers to build up new

institutional frameworks for cyber governance.

## **EU-China Bilateral Investment Treaty Negotiation and Its Potential Effects**

*YE Bin*

The current EU-China bilateral investment treaty negotiation is an important instrument to implement China's Comprehensively Deepening Reforms Strategy and promote its transformation of development. Since the existing China BITs couldn't fully match China's booming outbound investment, it is necessary to upgrade them into the new generation of BIT to provide high investment protection and seek more market access. By reference to the investment chapter of the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement, this article explores major clauses and subjects in the EU-China investment treaty talks. In terms of competition neutrality, labor protection, environment protection, and intellectual property protection, the new rules will have positive functions to eliminate the excessive monopoly of SOEs, enhance the protection of workers' rights, strengthen environmental protection, and guarantee innovation capabilities given that flexible and transitional clauses might be introduced to confront potential challenges.

## **The Pragmatic Transformation of EU's Global Governance Concept**

*REN Lin, CHENG Ranran*

The EU has taken a more pragmatic outlook on global governance since the beginning of the twenty-first century, especially after the 2008

financial crisis. Its members have embraced China's "One Belt, One Road" initiative, made concessions on reforms of IMF quotas, enhanced coordination with the United States on issues ranging from TTIP negotiations to regional security. The turn to a more pragmatic outlook does not necessarily mean that the Union has relinquished its normative power. Instead, the Union has taken a middle-ground and more flexible approach. As three major forces in the world, the EU, China, and the U.S. should put aside their discords, increase dialogues, and strengthen cooperation regarding preventing and managing global economic risk and promoting sustainable development with a view to building a new pattern of international order.