

JOURNAL OF CHINA AND INTERNATIONAL RELATIONS

国际社会应共同努力建立基于新规则的新秩序
(于洪君)

Joint International Efforts on Building up a New
Order Based on New Rules (Yu Hongjun)

可持续安全观与全球安全治理 (刘江永)

A Vision of Sustainable Security and Global Security
Governance (Liu Jiangyong)

海外公民利益维护的“中国方案”初探
(陈奕平 许彤辉)

An Analysis of the "Chinese Solution" to Overseas
Citizens' Interests Protection (Chen Yiping and Xu
Tonghui)

“一带一路”对区域治理范式的创新：理念、结构、规
(李丹)

The Innovation of "One Belt and One Road" for a
Regional Governance Paradigm: Concept, Structure
and Regulation (Li Dan)

中美贸易冲突、全球价值链重构与国际产能合作
(陈斌 程永林 李如坚)

The Sino-US trade conflict, Global Value Chain
Reconstruction and International Capacity
Cooperation (Chen Bin, Cheng Yonglin, and Li
Rujian)

竞争战略与美国特朗普政府对华政策调整
(唐永胜 李薇 沈志雄)

The Competitive Strategy and Adjustment of the US
Trump Administration's China Policy (Tang
Yongsheng, Li Wei, and Shen Zhixiong)

中国国际秩序观的变化与推动构建人类命运共同体
(陈水胜)

A Change of China's View of the International Order
and Pushing for the Building of a Community with a
Shared Future for Mankind (Chen Shuisheng)

Aalborg University 奥尔堡大学

Huaqiao University 华侨大学

Aalborg University Press

ISBN: 978-87-7112-078-3

ISSN: 2245-8921

2019 年第 2 期

Vol.7, No. 2

Editors in Chief

李彤 (Li Xing), Aalborg University, Denmark

林宏宇 (Lin Hongyu), Huaqiao University, China (for Chinese editions)

Associate Editors

Ane Bislev, Aalborg University

Jesper Willaing Zeuthen, Aalborg University

Advisory Board

Wang Qiubing, Huaqiao University

Shang Huipeng, Huaqiao University

Chen Wenshou, Huaqiao University

Wang Guanxi, Huaqiao University

Zhuang Guotu, Huaqiao University

Huang Rihan, Huaqiao University

Li Yiping, Xiamen University

You Guolong, Huaqiao University

Ye Qilin, Huaqiao University

Zhang Shengjun, Beijing Normal University

Zhu Sumei, University of International Relations

Li Qing, University of International Relations

Jiang Yang, Danish Institute for International Studies

Feng Yuan, Université Libre de Bruxelles

Wang Huanxiang, Jiaying University

Chen Hongbing, Northeastern University

Zhang Shujing, China University of Political Science and Law

Journal Manager & English Assistant Editor

Philip Wade, Aalborg University

Chinese Language Editor

范强 (Fan Qiang)

Cover Design

黄日涵 (Huang Rihan)

Published by

Aalborg University Press, in collaboration with Huaqiao University

Distribution

Download as PDF on www.journals.aau.dk/index.php/jcir

目录

国际社会应共同努力建立基于新规则的新秩序 于洪君.....	1
可持续安全观与全球安全治理 刘江永.....	6
海外公民利益维护的“中国方案”初探 陈奕平 许彤辉.....	19
“一带一路”对区域治理范式的创新：理念、结构、规范 李丹.....	35
中美贸易冲突、全球价值链重构与国际产能合作 陈斌 程永林 李如坚	49
竞争战略与美国特朗普政府对华政策调整 唐永胜 李薇 沈志雄.....	64
中国国际秩序观的变化与推动构建人类命运共同体 陈水胜.....	76

Table of Contents

Joint International Efforts on Building up a New Order Based on New Rules.....	1-5
<i>Yu Hongjun</i>	
A Vision of Sustainable Security and Global Security Governance.....	6-18
<i>Liu Jiangyong</i>	
An Analysis of the "Chinese Solution" to Overseas Citizens' Interests Protection.....	19-34
<i>Chen Yiping and Xu Tonghui</i>	
The Innovation of "One Belt and One Road" for a Regional Governance Paradigm: Concept, Structure and Regulation.....	35-48
<i>Li Dan</i>	
The Sino-US trade conflict: Global Value Chain Reconstruction and International Capacity Cooperation.....	49-63
<i>Chen Bin, Cheng Yonglin, and Li Rujian</i>	
The Competitive Strategy and Adjustment of the US Trump Administration's China Policy.....	64-75
<i>Tang Yongsheng, Li Wei, and Shen Zhixiong</i>	
A Change of China`s View of the International Order and Pushing for the Building of a Community with a Shared Future for Mankind.....	76-90
<i>Chen Shuisheng</i>	

国际社会应共同努力建立基于新规则的新秩序

于洪君

【摘要】世界历史归根到底，就是从无规则无秩序到有规则有秩序，再到建立新规则新秩序无限发展历程。威斯特伐利亚条约的诞生，标志着以多边会议为争端解决机制的国际秩序开始形成，但粗陋而孱弱的世界秩序和国际关系准则并没能阻止第一次世界大战的爆发。一战后形成的一系列新型多边合作机制曾使国际社会欢欣鼓舞，但这套体制和规则仍未能阻止二战的爆发。国际社会于二战结束之际，建立起以联合国为代表的新的国际组织体系和联合国宪章为核心的新型国际关系准则。这套名为雅尔塔体系的世界秩序和国际关系规则虽然发挥了不可否认的历史作用，但许多方面仍不尽如人意。冷战结束后，世界呼唤新的政治经济秩序、安全格局，全球治理从理论到实践都亟待更新。但由于极其复杂的历史和现实原因，建立基于新规则的新秩序，将是一个漫长而曲折的历史过程。

【关键词】国际秩序，大国关系，联合国宪章，全球治理

【作者简介】中共中央对外联络部原副部长

Joint International Efforts on Building up a New Order Based on New Rules

Yu Hongjun

Abstract: In its nature, world history is an evolutionary cycle of non-rules, non-order to rules and order. The *Peace of Westphalia* began the international order aiming to resolve disputes through multinational meetings. However, the fragile world order and the code of international relations failed to prevent World War I. Although a new system of multinational mechanisms, formed after World War I, reformed the international community, it did not stop World War II from breaking out. After World War II, a new system of international organizations represented by the United Nations and new norms of international relations centered on the *Charter of the United Nations* were established. Despite its undeniable role in the world order and the norms of international relations, the so-called *Yalta System*, still has its flaws. After the end of the Cold War, the necessity of a new world political, economic and security order is rising. The theory and practice of global governance is in need of upgrading. However, due to complicated historical and realistic reasons, the process of building up a new order based on new rules would be long and tortuous.

Key Words: International Order, Power Relations, *Charter of the United Nations*, Global Governance

Author: Yu Hongjun is former vice Minister of International Department, Central Committee of CPC

近年来,世界形势复杂多变的特点分外突出,国际关系,特别是大国关系走势不明,令人倍感忧虑,建立基于新规则的国际新秩序,正在成为人们研讨国际关系的焦点和重点。

人类社会的历史,归根到底,就是从无规则无秩序到有规则有秩序,再到建立新规则新秩序,循环往复以至永远的发展历程。公元前14-13世纪,雄居北非的埃及帝国与统治叙利亚地区的赫梯王国经过百年霸权争夺战,最终签署了旨在缔造永久和平、彼此和睦相处的友好条约,开创了大国实行自我约束、谋求共同安全的古老范例。但是,人类社会当时不可能建立普遍公认的相互关系准则和具有普遍约束力的行为规范。埃及—赫梯和约问世后,人类社会仍然生活在弱肉强食的丛林法则之下。人类进步发展的路径一再被列强争雄,国强必霸所打乱。

进入资本主义发展阶段后,历经三十年宗教战争的欧洲人,切身感受到在不同民族国家之间划分边界、建立规则、维护秩序的必要性,著名的威斯特伐利亚和约于1648年应运而生。从此,以国家主权相互平等为重要前提,以不干涉内部事务为基本原则,以保证国家领土和独立不受侵犯为共同准则,以多边会议为争端解决机制的国际秩序初具雏形。

二百多年后,欧美国家开始切实考虑共同安全、共同发展问题,其着眼点首先是人类社会普遍关心的人的生命与尊严问题,其次是各国共同关注的技术进步及其管理问题。1863年,红十字国际委员会宣告成立。次年,亦即1864年,瑞士法国等12国签署有关改善战地伤病员境遇的日内瓦公约。1865年,国际电报联盟宣告成立。1874年,欧美地区20多个国家成立了邮政总联盟,1878年,该联盟升格为万国邮政联盟。1889年,各国议会联盟亮相于世界。1899年和1907年,欧美国家在荷兰海牙先后召开过两次国际和平会议,当时影响很大。会议不仅通过了以《和平解决国际争端公约》为主要内容的海牙公约,而且还建立了世界上第一个常设仲裁法院。

当时,人类对国际关系和国际秩序等问题的认识还相对幼稚。相关各方在执行和约的过程中随心所欲,甚至剑走偏锋的情形时有发生。威斯特伐利亚和约体系仍不足以有效应对国际力量对比变化和大国关系重组带来的新挑战。资本主义时代各种矛盾的积累,特别是欧洲两大国家集团的形成,终于在1914年引发了第一次世界大战。

第一次世界大战带来了巨大破坏和可怕后果。于是，在美英法等战胜国主导下，1919年召开了著名的巴黎和会，后来还召开了华盛顿会议，有了特利亚农条约和凡尔赛体系，有了空中航行国际委员会之类的新型多边合作组织。甚至还有了非战公约，有了国际联盟，有了常设国际法，有了国际刑警组织，当时称国际刑警委员会。那时，国际社会为这些政府间组织的建立和运转而欢欣鼓舞，美欧大国为打造出它们主导的国际关系体系和世界秩序而踌躇满志。

然而，此时已成为世界强国的美国，由于主导世界的意图未能充分体现，拒绝参加它所发起成立的国际联盟。苏联则因社会制度和意识形态有别于西方，被排斥在国联之外许多年。美英法三国为维持对外用兵权，对非战公约做了重大保留。1932年的世界裁军会议，由于日德退出而短命夭折。正是因为美国缺位于国联，苏联被拒于国联，非战公约成为废纸，世界裁军大会成了南柯一梦，凡尔赛体系和国际联盟实际上仍弱不禁风。

事实后来也充分证明，凡尔赛体系和国联没有遏制住德意日法西斯的崛起，未能约束英法两国的绥靖政策。1939年第二次世界大战全面爆发。战事之激烈，牺牲之惨痛，远远超出了人们的想象力和承受力。国际社会开始重新考虑制定新的国际关系准则、构建更为广泛的政府间合作组织问题。1944年秋的敦巴顿橡树园会议，勾勒出联合国的大致蓝图。1945年2月美苏英三国领导人的雅尔塔会议，就战后世界格局、大国利益分配、国际秩序安排，特别是成立联合国等问题做出了最后决定。

1945年10月，完全不同于旧国联的联合国组织呱呱落地。象征国际新秩序的历史性文件《联合国宪章》隆重签署。此后，联合国系统下属机构及相关组织，大量涌现。其中许多机构和组织，如国际法院、关贸总协定、世卫组织、国际货币基金组织、世界银行、联合国教科文组织，包括后来建立的国际原子能机构，等等，在建立和维护二战后国际政治经济秩序、推动和平发展进程、处理重大问题和危机、应对全球性挑战等方面，发挥了不可否认的重要作用。

与此相适应，二战前即已存在的国际法文件，如日内瓦公约、海牙公约等，经过修改补充，成为新的国际法体系的重要组成部分。一系列以联合国宪章为指导新的国际法文件，如世界人权宣言、维也纳外交关系公约、核不扩散条约等，陆续诞生。这些反映时代变化特点，符合人类进步方向，并且得到普遍认可的新文件，覆盖面大大超过了凡尔赛体系和国联时期，这是国际社会相向而行、共同努力的宝贵结果。

但是，战后初期世界分裂为东西方两大阵营。美国由于拥有独一无二的综合国力，在联

联合国系统以及其他各大多边组织中的地位极为突出。美国所代表的西方价值观和国际政治思维，仍在国际事务中起支配作用。1940年代后期美国施行的欧洲复兴计划，即马歇尔计划，加速了欧洲分裂。它所建立的北大西洋公约组织、巴黎统筹委员会以及短命夭亡的东南亚条约组织、巴格达条约组织等，将冷战之风吹向了整个世界。对此，美国恐怕难辞其咎。

二战后成长为第二超级大国的苏联，与美国分庭抗礼，打造了华沙条约组织和经济互助委员会。双方不仅在联合国系统，同时也在全球范围展开了战略角逐。80年代末90年代初，东欧剧变，苏联解体，华约崩溃，引导战后几十年国际关系发展变化的“雅尔塔体系”，宣告破裂。在这种情况下，国际关系需要重新调整，国际法体系亟待更新，国际社会呼唤新的政治经济秩序，世界安全格局应有新的安排。全球治理从理念到实践，都有必要创新发展。

遗憾的是，在国际战略格局由两极向多极转换、经济全球化向纵深发展、社会制度与道路选择日益多样化的大过渡时期，“一超独霸”现象意外生成。近三十年间，个别大国的冷战思维严重存在，强权政治和霸权主义有新的发展。作为冷战工具的北约，不但没有随着冷战结束而退出历史舞台，反对全力东扩，并且还参与了美国主导的科索沃战争。俄罗斯与美欧的关系进入不同以往的另一个复杂进程，欧洲安全格局和形势依然山重水复。结果是，中东之乱祸水外溢，恐怖主义成人类公敌，发展失衡更加突出。孤立主义、单边主义、民粹主义、种族主义、极端民族主义等反社会反人类反文明思潮，此生彼长，浊浪翻腾。

目前，人类社会正处在一个非常重要的历史当口。如何调整现行国际关系准则，如何完善以《联合国宪章》为主的国际法体系，如何构建稳定发展的大国关系，如何构建新的世界秩序，各种建议主张莫衷一是，繁多名目的区域性全球性会议和论坛如雨后春笋。广泛建立并日益活跃的多边机制，涵盖了人类活动的所有领域，已经残缺不全的雅尔塔体系，因此得到一定程度的修补。

冷战结束以来，中国一直主张超越意识形态分歧，超越社会制度差异，共同推动世界多极化、经济全球化健康发展，推动建立公正合理的政治经济新秩序。习近平就任中国最高领导人后，提出了构建人类命运共同体的新理念和建立总体稳定均衡发展的大国关系框架的新主张，形成了既有中国政治智慧，又蕴含时代精神，并且又为国际社会广泛认同的新时代观、新文明观、新发展观、新合作观和新安全观。中国通过大力推进“一带一路”建设，引领世界各国走向发展联动、安危与共、前途与命运休戚相关之路。

正是由于中国和广大发展中国家的积极参与，冷战后联合国的声望和作用明显加强，联合国机构的地位和影响进一步显现。关贸总协定改组为世贸组织后也有了新的发展。亚太经

合组织领导人非正式会议在推动区域合作方面发挥了重要作用，G20成了国际社会寄以厚望的“经济联合国”。就这一点来说，传统大国与新兴大国携手整个国际社会，共建国际新规则和世界新秩序，还是有所成就、有所建树的。

近两年来，国际形势复杂多变的特点更加突出。尤其是特朗普领导下的美国政府，对美国国际战略与对外关系进行剧烈调整，导致现存国际关系准则受到强烈冲击。国家社会为构建基于新规则的世界新秩序，面临意想不到的困难和挑战。鉴于大国对人类和平发展负有特殊责任，**相互尊重、彼此包容、互惠发展、共谋安全、继往开来、推陈出新，应当成为各大国构建新的国际关系体系，亦即基于新规则的新秩序的共同选择。**

历史和实践终将证明，这是世界格局转换之际，世界各国，首先是主要大国目前所能做出的唯一正确的选择，舍此没有其他方案可循，也没有其他道路可走。对此，各国的政治家必须站位高远，进行负责任的全局性的和战略性的深入思考。各国智库的专家学者们也要客观理性，为建立健全新的全球治理体系，为形成符合人类社会发展方向的政治经济新秩序，构建坚实稳固的地区性和全球性相互补充的安全新格局，努力提供建设性的切实可行的智力支持。

可持续安全观与全球安全治理

刘江永

【摘要】2019 是中国国家主席习近平提出共同、综合、合作、可持续安全观 5 周年。拙文首先就中国提出可持续安全观 5 年来,在国家决策、政策宣誓、国际认同方面取得的进展做一概要的总结;然后分析当前全球安全治理方面面临的挑战;在此基础上探讨 21 世纪全球安全治理的出路,将可持续安全观与气候变化问题、朝鲜半岛前景等国际安全治理的实际问题相结合,创造性地提出新的安全范式及解决问题的具体措施。

【关键词】可持续安全;全球治理;国际安全;气候变化;朝鲜半岛

【作者简介】清华大学国际关系学院教授

A Vision of Sustainable Security and Global Security Governance

Liu Jiangyong

Abstract: The year 2019 marks the 5th anniversary of Chinese President Xi Jinping's vision of common, comprehensive, cooperative and sustainable security. This article firstly makes a general summary of the progress made in national decision-making, policy oath and international recognition in the past five years since China put forward the vision of sustainable security. The article will then analyze the current challenges in global security governance. Based on the above information, the way forward for global security governance in the 21st century is discussed. Lastly, the vision of sustainable security is applied to practical issues of international security governance such as climate change and the future prospects of the Korean Peninsula. Additionally, a new security paradigm and specific resolutions for those problems are put forward.

Keywords: Sustainable security; Global governance; International security; Climate change; Korean peninsula

Author: Professor, Institute for International Relations, Tsinghua University, Beijing, China

一、中国提出可持续安全观 5 年来取得的成效

2014 年 5 月 21 日,中国国家主席习近平在上海举行的第四次亚洲相互协作与信任措施

会议峰会 (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia), 简称亚信峰会 (CICA) 首次提出, “我们应该积极倡导共同、综合、合作、可持续安全的亚洲安全观, 创新安全理念, 搭建地区安全合作新架构, 努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。”

^①这一新安全观写入会议发布的《上海宣言》, 成为与会各国的重要共识。

2015年9月, 习近平主席在联合国大会的讲话中重申, 要树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念。从那时起, 中国倡导的可持续安全观便不局限于亚洲, 而是具有全球意义。越来越多的国家开始意识到, 可持续安全追求的是, 通过共同安全、合作安全、综合安全, 可以通过较低的安全成本获取较高质量安全的可持续性。这是引领全球安全治理的科学的的安全观。

5年来, 全球、地区和各国安全局势的发展变化进一步证明, 可持续安全观是当今时代全球安全治理的一盏指路明灯。这一新安全观顺应了当代国家安全与国际安全的基本规律, 与世界各国人民的安全利益诉求相吻合, 对于世界各国正确的安全决策具有重要参考价值。

5年来, 可持续安全观在中国周边各国得到积极响应, 正成为各国安全决策的指导思想, 并逐步落实到安全政策的制定与安全合作的实施上, 迅速而有效地改变了中国周边的国际安全环境。从东北亚、东南亚、南亚到中亚地区, 中国同几乎所有接壤邻国及周边国家都就可持续安全达成共识, 并初步尝到了共同安全的甜头。

5年来, 中国是可持续安全观的倡导者与实践者。可持续安全观已成为当代中国治国方略的重要内容。2017年中共十九大报告指出: 推动构建人类命运共同体, “必须统筹国内国际两个大局, 始终不渝走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略, 坚持正确义利观, 树立共同、综合、合作、可持续的新安全观, 谋求开放创新、包容互惠的发展前景, 促进和而不同、兼收并蓄的文明交流, 构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系, 始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。”

5年来, 立足可持续安全观, 中国在改变长期处于危险紧张状态的朝鲜半岛局势方面发挥了重要作用, 取得明显效果。在2017年朝鲜半岛剑拔弩张的情况下, 中国强调朝核问题的解决要考虑有关各方的安全关切, 即共同安全; 在坚持朝鲜半岛无核化大方向的同时, 支持朝鲜发展经济改善民生, 即综合安全; 提倡和平的多边主义, 鼓励朝鲜半岛和平机制的

^① “习近平在亚信峰会作主旨发言”, 人民网, <http://world.people.com.cn/n/2014/0521/c1002-25046183.html>, 上网时间: 2014年5月21日。

建立与实现无核化“双轨并进”，即合作安全；主张朝韩双方通过对话协商实现民族和解，反对使用武力或武力威胁，即着眼于可持续安全。结果，在有关各方特别是朝韩双方的共同努力下，2018年以来，朝鲜半岛形势发生70年多来前所未有的可喜变化。

5年来，遵循可持续安全观，中俄全面战略伙伴关系明显加强，上海五国合作组织发挥着越来越重要的作用，亚信峰会凝聚起更多可持续安全的合力。2017年7月，中俄发表联合声明宣布，双方将继续在亚信、东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会、亚欧会议等区域组织内开展协作，推动以恪守国际法、共同、综合、合作、可持续安全和建立在合作基础上的平等不可分割安全、和平解决争端、不使用武力或以武力相威胁为原则，构建开放全面透明的亚太地区安全架构。^①作为可持续安全的重要法律措施，2017年6月9日有关六国领导人共同签署《上海合作组织反极端主义公约》。2019年6月15日在塔吉克斯坦首都杜尚别举行的第五次亚信峰会上，与会各国领导人均表示将继续践行可持续安全观。亚信第五次峰会宣言重申：谋求共同、综合、合作、可持续的安全，促进发展和进步。^②实践证明，凡是可持续安全观得到认同和践行的地区，国家间安全合作与相互信赖的纽带就越坚强。

5年来，可持续安全概念已成为东盟国家安全合作的重要概念。2019年7月10日在曼谷举行的第13届东南亚国家联盟国防部长会议主题即是“可持续安全”。这次会议对国际社会进一步普及可持续安全观，促进可持续安全国际合作实践都具有特殊意义。因为这是国际多边安全合作会议第一次使用“可持续安全”这个关键词作为会议主题；参加这次会议的东盟十国防长11日签署《东盟防长关于可持续安全的联合宣言》，也是第一个关于可持续安全的东盟联合宣言。

该宣言强调，为实现东盟国家的可持续安全，要进一步加强东盟内部、东盟与对话伙伴国的合作，共同应对非传统和跨境安全威胁。东盟各国意识到，随着地区安全环境快速变化、地区一体化和互联互通不断增强以及技术进步，本地区面临复杂多变的非传统安全威胁和跨境安全威胁，且发生频率和严重程度都在上升。各国需要加强东盟内部以及东盟与对话伙伴国的合作。东盟各国在边境管理、军事医学交流、防范海上风险、反恐情报交流等领域要加强合作。^③这次会议证明，共同、综合、合作、可持续安全的新安全观，已成为东盟国家指

^① “中俄关于当前世界形势和重大国际问题的联合声明(全文)”，中国新闻网，

<http://www.ln.chinanews.com/news/2017/0705/59101.html>，上网时间：2017年7月5日。

^② “亚信第五次峰会宣言——共同展望：一个安全和更加繁荣的亚信地区”，中国外交部网站：

<https://www.mfa.gov.cn/ce/cejo/chn/zgyw/t1672603.htm>，上网时间：2019年6月16日。

^③ 新华社曼谷7月11日电（记者杨舟）：“东盟防长会议强调各国在安全领域合作”，中国新闻网，

<http://ent.chinanews.com/gj/2019/07-11/8891989.shtml>，上网时间：2019年7月11日。

导安全合作实践的重要安全理论。未来东盟国家可持续安全战略的实施,不仅有利于东盟地区安全治理,还将通过与东盟对话伙伴国的合作,使东盟的可持续安全效应辐射到更广阔的范围,为全球安全治理提供新范例、新经验、新路径。

二、当前全球安全治理面临的挑战

(一) 全球安全面临的威胁日趋多元化、专业化

持久和平是人类共同理想。对于世界上大多数国家来说,21世纪以来,在和平状态下的安全问题更加突出。有关这一点,欧洲的哥本哈根学派有比较早的认识。遗憾的是,冷战后,北约成员国采取暴力多边主义的方式,在中东地区发动了多场局部地区战争或军事打击。结果必然导致欧洲近年来接连受到难民潮、恐怖袭击、民粹主义和离心倾向抬头的严重困扰。欧洲一体化进程、欧洲多边安全机制和欧元的地位均受到削弱。

与和平问题相比,安全议题具有更大的涵盖面、普遍性、多样性和专业性。既有热点敏感问题,又有民族宗教矛盾、恐怖主义、跨国犯罪、环境安全、网络安全、能源资源安全、重大自然灾害等带来的挑战。传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,安全问题的内涵和外延都在进一步拓展。太空安全、海洋安全、极地安全等是全球安全治理的重大课题。对于太平洋岛国来说,气候变化直接威胁着其生存空间,而由于战争引起的碳排放和植被减少,实际上可能远远超过工业碳排放。

正因如此,习近平主席在提出可持续安全观的同时,于2014年4月15日,首次提出要坚持总体国家安全观,其中涉及政治、军事、国土、经济、金融、社会、文化、科技、网络、生态、资源、核能安全等诸多领域。^①总体安全观与可持续安全观中的综合安全是交叉概念。我理解,总体国家安全观主要针对中国国内的国家安全战略而言的,而可持续安全观则更多涉及国际安全与全球安全治理范畴的问题,两者相互支撑。

(二) “非传统国际格局”的出现与国际恐怖活动转型

传统的国际格局通常是指,以主权国家或国际组织等行为体所构成的国际力量对比及相互关系所形成的国际体系。而“非传统国际格局”的特点则是,在主权国家之间形成的传统国际格局之外,国际恐怖组织、极端组织等非国家、非政府行为体,与美国为首的一些西方国家或异己教派之间展开的殊死较量。国际恐怖组织以信息网络为物质基础,以宗教极端意

^① “习近平:坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路”,新华网,
http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm, 上网时间:2014年4月15日。

意识形态作为精神动力，以恐怖暴力活动为手段，形成网络化的“隐形一极”。在这种“非传统国际格局”的两极对抗中，没有合作与竞争、宣战与媾和，只有无休止的战争。

自2003年伊拉克战争以来，这种“非传统国际格局”中的冲突主要集中在美国及其北约盟国、中东、南亚地区。东亚地区则相对稳定。其重要原因之一是，该地区美国的盟国没有直接卷入或参与冷战后美国发动的局部战争。

“9.11事件”迫使美国修订国家安全政策，重建国家安全体系，通过“反恐战争”消灭了本拉登，但又出现了所谓“伊斯兰国”。2018年以来，“伊斯兰国”在各方力量的打击下丧失了叙利亚和伊拉克的大量据点，但像被捅掉的马蜂窝一样，造成恐怖分子马蜂般地飞向世界各地。一些国家内的恐怖组织仍表示效忠“伊斯兰国”。2019年8月17日，阿富汗穆斯林什叶派恐怖分子便以“伊斯兰国”的名义，对一婚礼现场发动自杀式恐怖袭击，造成63人丧生。今后，即使基地组织、“伊斯兰国”消失了，还可能出现新的恐怖极端组织，并对某些国家的安全造成严重冲击。

这种“非传统国际格局”的出现，使得传统国际格局中相互对抗的国家之间也可找到需要合作的共同安全利益。例如，共同打击海盗、反恐、取缔毒品走私等非传统安全领域的互利合作。在这种“非传统国际格局”中，中国未被卷入矛盾的漩涡。相反，在“非传统国际格局”出现的背景下，中国倡导的共同、综合、合作、可持续的新安全观，符合国际体系的这种新变化和各国安全利益需求，从而有可能构成实现人类命运共同体的国际安全理论框架，影响各国的安全政策取向。

就中美关系而言，在传统国际格局中，中美矛盾有所上升，但在非传统国际格局中，中美合作与协调的安全利益需求依然存在。当美国战略注意力集中于传统国际格局竞争，即大国战略博弈，中国便最容易成为美国制衡的对手。当美国战略注意力更多地转向非传统国际格局时，美国同中、俄等国的关系就可能相对缓解，甚至产生安全合作的需求与可能。这种情况在2001年“9.11”事件和2008年美国金融海啸发生后都曾出现过。相反，奥巴马政府后期于2010年起提出“重返亚洲”“亚太再平衡战略”，实质上是从非传统格局的安全关切重新聚焦于传统国际格局的角逐，导致奥巴马时期的中美关系“高开低走”。值得注意的是，2018年1月美国《国防战略报告》宣称，美国国防战略将从“战胜国际恐怖主义”改变为“在大国间角逐中获胜”，这将造成美国特朗普时期大国关系中对抗性的增强。

（三）国际离心力和向心力同时加强，相互激荡，重新分化组合

所谓离心力，主要表现在战后欧洲一体化进程受挫，英国脱欧，北约组织内部矛盾凸显，

美国对包括盟友土耳其在内的一些国家发动贸易战、金融战，加剧了西方内部的离心力。如果马其顿、格鲁吉亚、乌克兰加入北约，表面上看会增强北约的实力，扩大北约的地缘战略版图，而实质上必将增大北约国家与俄罗斯的离心力与对抗性，有可能导致欧亚大陆未来的更为剧烈的动荡。

与此同时，世界的向心力也在发展。例如，国际社会的伙伴关系化，或者说是国家间关系的伙伴化趋势明显发展。中国结伴不结盟的做法符合当今世界潮流。伴随共建“一带一路”务实合作的展开，中国的“国际关系伙伴化”程度和质量不断提高，朋友圈在持续扩大。美国贸易保护主义的增强，既造成了世界主要国家对美国的离心力，也可能刺激或促成美国以外世界各国的自由贸易体系与的规则的重建。多国之间相互依存的向心力无论是虚拟经济还是实体经济方面都在发展。美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）后，日本等 11 国参与的“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）于 2018 年底生效；日本与欧盟经济伙伴关系协定（EPA）于 2019 年 2 月 1 日生效；东盟发起的“全面经济伙伴关系”（RCEP）也呼之欲出。

在中国周边地区，贸易往来、经济合作的向心力促使各国同中国关系的密切与加强，而域外势力利用领土及海洋权益矛盾在安全领域发难则会导致一些国家同中国之间离心力增大。中日韩三国之间经济互补与共同利益的向心力始终存在，而日本在历史、领土问题上同中、韩两国的矛盾即美国的牵制则导致相互之间离心力的上升，使中日韩自贸区、“一带一路”建设受到制约。双边关系恶化也会导致多边合作与贸易自由化进程受挫。2018 年以来日韩关系进一步恶化，2019 年 7、8 月间，日本对韩国实施贸易出口管制，导致中日韩自贸区谈判搁浅。同年 8 月，印度修改宪法，改变克什米尔地位，引发印度与巴基斯坦两国剑拔弩张，占云密布。

国际格局中离心力与向心力在相互激荡、相互对冲、相互转化，有挑战也有机遇。2018 年中国举办首届进口博览会，始终主张通过对话协商解决国际争端，实际上就是增强中外关系中的向心力、凝聚力，减少和化解离心力、摩擦力，营造和平、和谐、开放、祥和的国际新格局。

（四）贸易保护主义对世界各国发展的外部环境造成威胁

美国总统特朗普要使美国“继续伟大”这无可厚非，但是如果这越来越多地以牺牲别国的安全、发展利益为代价，就会受到普遍的质疑。美国决策者的安全战略思维基本上仍是信奉传统的权力政治的现实主义，而不了解包括美国在内，21 世纪的人类社会需要共同安全、

综合安全、合作安全与可持续安全。美国为确保控制别国的权力，往往不择手段。结果，美国不仅难以成为全球安全治理的贡献者，反而经常成为“麻烦制造者”，到头来必定坑害美国人民和自身安全利益。二战后以来，这种例子不胜枚举；冷战结束以后更加明显。

2010年，中国经济规模超过日本，成为世界第二经济大国以来，美国企图钳制中国的增长，抑制中国发展势头的各种措施陆续出台。2018年以来，美国把权力政治的思维逻辑从军事、外交领域，带入经贸、科技、人文交流领域，直接冲击了中美关系。在经贸领域推行单边主义，以加征关税发动贸易战；以莫须有的所谓安全隐患为由，动员国家力量对中国的华为公司5G系统进行打压、封杀。这些做法严重危害了自由贸易体系及市场自由竞争的规则。美国对欧盟、日本、印度、越南、墨西哥、加拿大贸易对象国，都强调“美国优先”，施加不同程度的关税或政策压力。对此，2019年6月大阪G20峰会成员国大都表示担忧，并发出维护多边主义和自由贸易的声音。

（五）地缘战略博弈与军事安全风险上升

这主要表现在三大板块：一是北约东扩与俄罗斯之间的地缘战略矛盾加深，特别是美俄退出中导条约（Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty）后，欧洲军备竞赛与安全对抗可能加剧；二是中东地区，美国退出伊朗和协议后，叙利亚、也门的战火硝烟尚未平息，美国、以色列和伊朗之间又剑拔弩张；三是美国推行印太战略，视中国为主要战略竞争对手，把多国海军力量引入南中国海，在亚洲部署中导并向日本及台湾地区大量出售军火，增大对中国的海空战略压力。

中国在海洋方向的地缘战略风险和挑战主要来自于台海、东海、南海，而伴随共建“一带一路”的外延式发展，可能出现新的地缘战略风险。中国可持续安全的地缘政治与地缘经济理论，奉行的是“共商、共建、共享”的海陆和合论，而非海陆争霸论。但在美国战略分析家的眼中，这被视为中国推行的地缘战略扩张。美国从传统地缘战略判断出发，对我国倡导共建“一带一路”和亚投行的态度消极。伴随中美矛盾上升，不排除对方在“一带一路”支点国家制造麻烦。

最近，印度和巴基斯坦局势高度紧张。起因是印度于2019年8月5日宣布废止宪法赋予印度控制克什米尔地区的“特殊地位”，反映出印度企图彻底吞并印巴争议地区克什米尔的意向。近年来，在美日推进“印太战略”的大背景下，印度得到美国、日本等国高度青睐和支持，外交底气明显上升，借中美矛盾上升时出手或有战略算计。在南亚地区的共建“一

带一路”问题上，已出现中巴 VS 美印格局。

美国在中东地缘战略的核心目标是拿下伊朗，控制波斯湾，进而控制中、日、欧海上石油通道，并进一步北上控制里海地区等原苏联的能源腹地。特朗普政府推翻了伊朗核协议，导致平静的波斯湾再起风波。美国针对伊朗开始拼凑多国海上巡航。如其得手，不仅会增大波斯湾爆发战争的危险性，还可能在未来在南海被如法炮制。这些必然对我国与“一带一路”沿线支点国家的合作，以及南海战略安全带来不确定性和潜在威胁。目前，在波斯湾联合巡航问题上，包括日本在内，大多数国家并不愿为特朗普火中取栗。

北约东扩主要是针对俄罗斯的，但它通过伙伴关系国也可渗透到与我国接壤的中亚国家及阿富汗地区，从而可能从陆地方面对我国西北构成潜在的地缘军事威胁。未来10年，一旦日本加入或联手北约，北约对中国的地缘战略威胁便可能显现。美国有可能把北约成员国的海军力量引入南海，共同制约中国，并加强与日本在东海及钓鱼岛海域的联合行动。届时，中国将同时面临海陆两线地缘战略压力。

三、21世纪全球安全治理的出路

迄今，全球安全治理的短板是缺乏可持续安全理念，许多文件、书籍和相关研究并不能解决实际问题。中国提出的可持续安全观不应只是一些理想化的关键词，更要紧密联系国际安全各领域的实际，提出具体的政策方向。方向正确了，全球安全治理的努力才能收到相应的成效。

（一）可持续安全是国际安全新范式

可持续安全追求的价值目标是低成本、高安全的可持续性，实现本国安全与国际安全利益平衡的最大化。可持续安全的特点是具有全球视野，既是某个国家的安全战略问题，也是关系到人类前途命运的国际社会共同的安全战略问题。可持续安全战略的原则是：重视综合安全，提倡合作安全，谋求共同安全，争取持久安全。

可持续安全注重以人为本，强调国家生存的安全环境与生态环境的统一性。它要求不得用战争解决主权国家之间的纠纷，尤其反对使用核武器或其他大规模杀伤性武器，反对核扩散，反对军备竞赛，反对以破坏社会、文化、经济和生态环境为代价换取某一国家或国家集团片面的安全利益。可持续安全采取的措施应具有预防性、综合性和协作性。

可持续安全既包括持久和平也包括政权安全。维护朝鲜半岛和平只是最低目标，而朝鲜半岛更为需要的是在和平状态下政权的安全感、领袖之间的互信感与人民的稳定感。因而可

持续安全对于朝鲜半岛和东北亚的未来，具有更为重要的现实意义和指导意义。

当今世界，国家面临的安全威胁日趋多元化。传统安全因素与非传统安全因素相互交织，任何一个国家都难以单独应付上述威胁的挑战，需要各国在社会、文化、宗教、经济、政治等多方面加强合作，综合治理，以消除安全威胁的根源。可持续安全观如果今后能得到美、朝、韩领导人的认同，势将在巩固朝韩、美朝峰会成果方面发挥重要作用。目前看来，问题的瓶颈依然是美国的部分决策者头脑仍然囿于现实主义的传统安全思维惯性。

可持续安全观，涉及朝鲜半岛无核化与和平安全的顶层战略设计。为防止类似中东、欧洲的战乱在东亚上演，以可持续安全观为指导，共建东北亚安全合作机制显得越发重要。否则，即便未来在东北亚建立类似欧洲的多边安全机制，也难保东北亚安全的可持续性。

作为东北亚安全战略的顶层设计，有关各国要有长远战略的沟通与协调，而不能仅拘泥于眼前利益与得失。未来30年，东亚地区应努力建立可持续发展的经济命运共同体、可持续安全的和平命运共同体、和谐与友爱的社会文化共同体。

为此，要提倡和坚持“和平的多边主义”，抵制“暴力的多边主义”，促进共同安全；提倡海洋国家与陆地国家和平合作的“海陆和合论”，抵制各种服务于战争和霸权的传统地缘政治思想。中国作为海陆兼备的大国，提出共建“一带一路”倡议，就是谋求海洋国家与陆地国家、陆地国家之间、海洋国家之间的和平合作。其中自然应包括朝鲜半岛，也欢迎海洋国家美国与日本的参与。

（二）全球安全治理应提倡可持续安全四原则

可持续安全观与可持续发展观同等重要，堪称是具有普世价值的科学安全观。5年来，可持续安全观得到越来越多国家的认同，具有强大的生命力。1953年12月，周恩来在接见印度代表团时首次提出和平共处五项原则，并得到印度、缅甸等国的赞同，后来成为中国外交和处理国家间关系的基本准则。我认为，亚信峰会确认的共同、综合、合作、可持续安全的新安全观，也具有同等重要的意义。经过实践检验，可持续安全四原则也可成为全球安全治理的准则。

第一，坚持可持续安全四原则，包括中美两国在内，在各国之间确立共同、综合、合作、可持续安全的共识；在双边安全对话过程中形成可持续安全共同文件；减少传统权力政治、地缘战略旧思维带来的零和博弈与对抗；增强共同安全意识，提高综合安全能力，拓宽合作安全领域，降低可持续安全成本，打造国际安全命运共同体。

第二，坚持可持续安全四原则，在全球热点、难点安全问题或安全领域，理论联系实

际, 积累成功案例, 努力将可持续安全观转化为国家的可持续安全战略、政策和具体措施, 切实解决实际安全问题。

第三, 坚持可持续安全四原则, 在以联合国为首的多边国际安全组织、机制、论坛, 列入可持续安全议题。联合国维和行动、裁军领域合作, 都有必要引入可持续安全观。联合国安理会可考虑下设可持续安全委员会, 发挥类似联合国可持续发展委员会的作用, 系统研究和提出全球可持续安全的有效治理方案。建议由联合国会员国从各自国防费中提取 0.1% 或哪怕 0.01% 捐赠联合国, 用于设立联合国可持续安全专项基金。

(三) 可持续安全: 解决气候变化问题另一扇窗口

长期以来, 关于气候变化问题, 由于巨大的商业、政治利益驱动, 国际上围绕气候变化问题的讨论已出现严重的片面化、绝对化、非科学化趋势。利益之争、规则之争、议题之争、话语权之争, 充斥相关的国际会议。围绕气候变化问题的国际协调可谓乱象丛生。美国像逛超市一样, 对各国达成的《巴黎协议》不屑一顾, 任性退出。结果, 其后变化的议题在全球治理中叫得最响, 可效果却最令人失望。

其原因之一是, 迄今国际科学界的认知水平还难以回答“战争碳排放”作为气候变化成因的机理、程度, 更不用说若何治理。国际上一般认为, 全球气候变暖主要是工业化等人类活动产生的二氧化碳温室气体排放造成的, 只要世界各国共同采取措施节能减排, 气候变暖就可得到控制。

然而, 这种看法有很大的片面性。海底火山爆发、地震等引起的海水升温、持续干旱引起的地表升温等都会引起气温升高。就人类活动因素而言, 工业碳排放也只是人类活动的要素之一, 绝不是唯一因素。除了人类生产、生活造成的碳排放以外, 在热兵器时代, 战争造成的碳排放对气候变暖的影响同样存在, 甚至更为严重。所谓“战争碳排放”并不是指一般意义上的“国防碳排放”, 而是特指与战争相关的二氧化碳排放, 它至少应包括以下三层含义:

第一, 某一国家或国家集团对主权国家发动战争的行为, 在武器、装备、弹药、补给系统的研发、生产、储存、运送、使用全过程所造成的碳排放; 第二, 这种战争行为造成的城乡建筑、基础设施、工矿企业、油气设施、森林草原的破坏, 以及人员伤亡救助和战后重建全过程所造成的碳排放; 第三, 当别国国内或国家之间处于战争状态时, 对战争的某一方出口武器、装备、弹药所造成的碳排放。对此, 国际社会应在科学研究的基础上作出新的国际法限制。否则, 只靠民生方面的节能减排是难以缓解气候变暖的。因为, “战争碳排放”

并没有排放到月球上,而是与工业化及人类生活碳排放混合在一起,形成整个地球表面的温室气体层。

“战争碳排放”的整体概念是,战争所消耗的能源、电力、资源构成碳排放;战争对国家基础设施等工业化成果,即物化了的初期碳排放价值的彻底摧毁;战后重建所形成的二度工业碳排放。这三者叠加在一起就可得出一个简单的公式:战争碳排放 $1 >$ 工业碳排放 3 。从宏观理论上讲,同等“战争碳排放”对气候变化的影响大于工业碳排放两倍。

尽管有关“战争碳排放”的测算还需要相关科学工作者完成,但从常识角度看,大量导弹、战机把本来好端端城市炸得满目疮痍,然后再进行战后重建,必然造成最严重的碳排放。以输出功率测算,一辆美国 M1 主战坦克的碳排放量相当于 10 辆普通的奔驰轿车!与冷兵器时代的战争相比,无论现代战争所使用的武器装备制造产生的碳排放,还是战争对现代城市建筑造成的破坏所产生的碳排放都大得多,更应计入参与战争国家的碳排放总量。

IPCC) 报告预测,全球变暖将持续数百年,海平面将持续上升。到 2100 年,全球平均气温将上升 1.8 摄氏度至 4 摄氏度,海平面升高 18 厘米至 59 厘米。然而,在全球气候变化问题上,发达国家一方面对“战争碳排放”不承担任何道义和法律的责任;另一方面却要求发展中国家的工业和生活碳排放要承担减排义务。这样下去,这个世界难道不是显得很荒唐吗?如果工业化碳排放必须受到限制而“战争碳排放”却不受任何限制,这个世界将会变得很不讲道理,很畸形。

作为发展中国家应该在国际社会发出声音,指出发达国家对其“历史碳排放”和“战争碳排放”,都必须承担起相应的责任。笔者提出的“战争碳排放”概念,目的是唤起世人关注气候变化问题的全貌,促进人类的和平、发展、文明与进步,使人类获得可持续发展与可持续安全。“战争碳排放”是一个不争的客观事实。世界科学界特别是与应对气候变化、生态安全、能源安全相关的国际科研机构,有必要对“战争碳排放”及其影响进行深入的科学研究与测算。

笔者认为,要从根本上减少战争碳排放,出路之一是树立可持续安全观。通过共同、综合、合作、可持续的安全利益追求,在共建人类命运共同体的过程中,共同制止新的战争爆发;共同通过联合国及和平多边主义的努力,中止现有各种战争,缔造一个“无战世界”。

其次,对迄今战争碳排放和工业碳排放累计造成的北极、南极冰川消融,以及世界各地雪上雪线下移等自然现象,进行为期 20 年乃至更长时间的人工增雪作业干预。对非洲等长期干旱地区、森林及草原火灾后果严重地区,适时实施人工增雨作业。发达国家政府如果真

心参与防止气候变暖的努力,就应为“历史碳排放”和“战争碳排放”负起责任,在联合国可持续发展委员会和气候变化委员会合作框架内,建立全球人工影响天气基金和协调机制,支持有条件、技术、设备、人才的国家参与全球人工增雨雪项目。如果国际社会在未来10年能推动上述实践,也许就会验证出全球应对气候变化的新出路、新办法。

(四) 谋求可持续安全: 朝鲜半岛未来的新出路

2019年8月,朝鲜针对美韩电脑模拟联合军演,接连发射类似短程导弹的新式武器。文在寅总统在同年8月15日讲话中称希望在2045年,即光复100周年时实现“一个韩国”。这遭到朝方强烈反弹,称永远不与韩国对话。半岛局势再度引发世人关注。笔者认为,从全球安全治理的角度,需要从可持续安全观的角度,为朝鲜半岛提出正确的方向和路线图。

1、朝鲜半岛无核化与和平机制的建立必须以共同安全为基础。安全应该是普遍的、共享的,不能一个国家安全而其他国家不安全,一部分国家安全而另一部分国家不安全,更不能牺牲别国安全谋求自身所谓“绝对安全”。安全应该是平等的。各国都有平等参与地区安全事务的权利,也都有维护地区安全的责任。任何国家都不应该通过建立霸权,谋求垄断地区安全事务,侵害其他国家正当权益。安全应该是包容的。尊重和保障东北亚每个国家的安全。恪守尊重主权独立、领土完整、互不干涉内政等国际关系基本准则,尊重各国自主选择的社会制度和发展道路,尊重并照顾各国合理安全关切。强化针对第三方的军事同盟,不利于维护地区共同安全。

2、朝鲜半岛无核化与和平机制的建立,必须重视综合安全。东北亚安全问题极为复杂,现实问题与历史问题相互交织,既有敏感热点问题,也有跨国犯罪、环境安全、网络安全、能源资源安全、重大自然灾害、跨国传染病等带来的挑战等。那种仅凭军事优势就可确保安全的思维方式已经落伍。因此,未来的“六方会谈”或东北亚多边安全机制,不应仅拘泥于讨论朝鲜半岛无核化问题,还可为东北亚的综合安全发挥积极的建设性作用。通过合作安全建立安全和政治领域的互信,有利于找到实现朝鲜半岛完全无核化的路径。

3、朝鲜半岛无核化与和平机制的建立,需要探索合作安全。韩朝峰会的成果已经证明,通过坦诚深入的对话沟通,增进战略互信、减少相互猜疑,求同化异、和睦相处是有可能的。今后各国要着眼共同安全利益,不采取任何有可能刺激对方的敌对行为,坚持以和平方式解决争端,不使用武力或以武力相威胁。今后还可从低敏感的安全领域入手,积极培育合作意识与安全互信。在东北亚地区预防传染疾病、打击走私贩毒、防止重大自然灾害、改善生态环境等非传统安全领域,各国之间可以展开必要的安全合作。

4、**朝鲜半岛的可持续安全，离不开发展经济、改善民生。**发展是安全的基础，安全是发展的条件。邓小平曾提出“发展是硬道理”，朝鲜半岛和东北亚地区的安全与发展、政权的稳固、人民的生计，也须有稳固的经济基础。在相对和平的国际环境中，只有聚焦发展主题，积极改善民生，才能不断巩固国家安全的根基，以可持续发展促进可持续安全。目前朝鲜领导人也开始把战略重点从“先军政治”转向以经济建设为中心。未来的问题与其说朝鲜能否改革开放，不如说是美日等国是为此创造国际环境还是以制裁进行封堵。

有人可能会认为，朝鲜不可能推行类似中国的改革开放。我认为没有必要担心朝鲜是否会对外开放，令人担心的是朝鲜是否能够获得一个开放的国际经贸环境。如果即使朝鲜重返无核化的轨道，但国际社会仍旧对其制裁，就无异于把朝鲜对外开放的大门关上并加上一把锁。那么，我们有什么理由一面锁紧朝鲜开放的大门，一面指责朝鲜为什么不对外开放？没有理由。

5、**朝鲜可持续发展与可持续安全可分三步走。**一是从2018年起未来5年朝鲜实行谨慎的“小开放大转型”，即朝鲜从“先军政治”转向重视经济，推进与韩国、中国、俄罗斯的相互开放与交往。朝鲜停止核试验和导弹试射，美韩停止联合军演，从2020年期从双暂停走向双全停。根据联合国决议的可逆条款，适当接触或中止对朝制裁。朝韩联合组队参加2022年杭州亚运会、北京冬奥会。中韩两国支持朝鲜集中经历发展经济，并提供必要的合作。这一阶段正好是文在寅执政时期，实现的可能性较大。

二是未来10年朝鲜实现的“中开放大改良”，朝鲜在原有对外开放的基础上，参与“一带一路”建设，拓展与东盟、中东、拉美等国的相互开放与交往，并作为观察员或正式成员加入APEC等多边国际经济协调机制。中日韩三国合作机制如能顺利发展，也可考虑吸收朝鲜以某种形式参与。朝鲜为发展经济稳步推进国内改良，其幅度之大可能是前所未有的。这可能会遇到一定困难，特别是文在寅政府之后韩国的对朝政策仍难以预测。

三是未来20年可能实现“大开放大发展”，即朝鲜开展同美、日、欧之间，包括建立外交关系在内的相互交往与开放。这最为困难，有可能受到朝鲜是否弃核问题的阻碍。尽管不排除国际政治因素的干扰，但朝鲜人民勤劳、遵守纪律、心灵手巧，只要能有一个和平的国际环境和一个友善开放的国际经贸环境，朝鲜一定会在比较短的时间内取得令人刮目相看的经济成就。如果2035年朝韩能共同主办奥运会，将有利于朝鲜半岛与东北亚的可持续安全与可持续发展。

海外公民利益维护的“中国方案”初探^①

陈奕平 许彤辉

【摘要】随着中国的崛起和对外开放,越来越多的中国公民走出国境,其权益维护日益受到中国政府的重视。本文以外交部近五年(2014-2018)发布的“安全提醒”为依据,分析了海外中国公民权益保护的现状。作者认为,通过历史经验的积累,结合保护海外中国公民的现实情况,借鉴其他国家的成功经验,中国逐渐形成了体现中国特色、彰显中国智慧的海外公民权益保护的“中国方案”。本文将海外公民权益保护“中国方案”的内涵归纳为不干涉原则下的协商文化、体制优势下的总体外交及多元主体下的华侨华人参与三个方面。作者认为,海外公民利益维护“中国方案”展现了中国在海外公民权益维护方面的经验,但我们要看到其背后面临的困境及挑战,既包括中国海外利益快速拓展与充分保护的困境、崛起大国的“实习期”和身份转换问题以及国际社会的适应问题。

【关键词】: 海外公民 利益维护 中国方案

【作者简介】: 陈奕平,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院教授;许彤辉,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院硕士研究生。

An Analysis of the "Chinese Solution" to Overseas Citizens' Interests Protection

Chen Yiping and Xu Tonghui

Abstract: With the rise of China and its opening-up, more and more Chinese citizens are going abroad. The Chinese government has increasingly attached importance to the protection of overseas Chinese citizens' interests. Taking the "security reminder" issued by the Ministry of Foreign Affairs as an analysis variable, the analysis of this article shows the current situation of overseas Chinese citizens' rights protection from 2014 to 2018. Through the accumulation of historical experience, combined with the current situation and learning from the successful experiences of other countries, China has gradually formed the "Chinese solution" to the protection of its overseas citizens' interests (CSOCIP) which embodies Chinese characteristics and demonstrates Chinese

^① 本文为中国国家社科基金重点项目“海外中国公民利益保护机制研究”(项目批准号:16AZZ016)的阶段成果。

wisdom. CSOCIP can be summarized as the culture of negotiation under the principle of non-interference, overall diplomacy under the institutional advantages, and the participation of domestic multi-subjects and overseas Chinese citizens. The authors attempt to explain theoretically the connotations of CSOCIP, and analyze the challenges and problems encountered by CSOCIP, including international identity and the overseas protection capacity of China as well as the perception and adaptation of the international community.

Keywords: Overseas citizen; Interests protection; Chinese solution

Author: Chen Yiping, Professor, School of International Studies and Academy of Overseas Chinese Studies; Xu Tonghui, postgraduate students, School of International Studies and Academy of Overseas Chinese Studies.

当前,中国与世界的联系日益密切,走出国门的人数也日益增多,但海外公民面临的安全局势并不乐观,据外交部发布的数据,中国每年均有近十万起领事保护案件发生,反映出海外公民利益维护的形势十分严峻。在此背景下,中国政府十分重视海外中国公民利益的维护,强调要依法维护中国公民、法人在海外的正当利益及海外侨胞的合法利益。同时学术界对海外公民利益保护问题也日益关注,并开展了相关研究^①。学术界就海外中国公民利益问题的研究取得了一系列研究成果,但是同时也存在一些问题,主要表现为研究多以案例分析为主,大部分聚焦的是中国海外公民保护在具体运行过程中存在的问题和成功之处,未见就海外公民利益维护实践中具有中国特色的方案进行探讨。本文将从海外公民利益保护的“中国方案”背景及成因、内涵及理论依据、实践及评析三个方面来对海外公民利益维护的“中国方案”进行初步探析。

一、海外公民利益维护“中国方案”的背景及成因

改革开放的不断深化促使中国与世界的联系日益密切,走出国门的公民也不断增多,国家对海外公民利益的重视程度以及维护海外中国公民利益的能力日益提升。在探析海外中国公民利益维护“中国方案”的内涵之前需要对其提出的背景及成因进行介绍。为了更加清晰

^①夏莉萍:“试析近年来中国领事保护机制的新发展”,《国际论坛》,2005年第3期,第28-32页;夏莉萍:“海外中国公民安全状况分析”,《国际论坛》,2006年第1期,第42页;夏莉萍:“中国领事保护需求与外交投入的矛盾及解决方式”,《国际政治研究》,2016年第4期,第10-25页;夏莉萍:“中国地方政府参与领事保护探析”,《外交评论》,2017年第4期,第59-84页;李晓敏:“强化对高风险国家的中国公民保护机制——基于2010—2014年‘安全提醒’数据的分析”,《福建江夏学院学报》,2014年第6期,第35-42页;钟龙彪:“当代中国保护境外公民权益政策演进述论”,《当代中国史研究》,2013年第1期,第45-52页;黎海波:“国际法的人本化与中国的领事保护”,暨南大学博士论文,2009。

的了解海外公民利益维护的现状特点，本文借用汪段泳老师和李晓敏老师的分析方式，^①以2014-2018年为时间段，以外交部每年发布的“安全提醒”为分析变量，通过数据对海外公民利益维护“中国方案”的背景及成因进行介绍。

（一）海外公民权益维护面临的形势严峻

理论上，外交部每年应该公布每年的海外中国公民利益保护数量，但实际上目前我们这方面工作并未常态化与规范化，当前笔者可查阅到的仅有2014年、2015年、2017年发布了较为详细的分析报告，其余仅是一个万位数起的案件数量以及本年度内具有代表性的领事保护事件，为此想要详细分析2014-2018年海外中国公民利益维护的现状，就需选取较为详细与常态化的数据。“安全提醒”就是一个很好的替代变量，中国的第一条海外安全提醒是在2000年12月8日发布的，随后本着“防范海外安全风险需要及时权威的旅行提示”的原则，安全提醒保护机制日益完善，从发布内容上根据某些国家和地区的实际情况下及时发布权威性提示信息；从风险级别上分为“注意安全”、“谨慎前往”和“暂勿前往”三个级别；从发布时间上不仅提前发布体现预警性，而且明确提醒有效期保证科学性。正如2018年外交部领事司司长郭少春在领事工作媒体吹风会上讲到改革开放40周年的领事工作发展的第四件大事就是建立海外安全提醒发布机制。^②由此可见，“安全提醒”已然成为一种常态化的机制，内容、风险分类及格式上都有明确规定，说明了数据的稳定性。

基于“安全提醒”数据的稳定性，本文通过中国领事服务网、领事直通车微信客户端及APP，同时结合部分媒体整理了2014-2018年的“安全提醒”数据。从安全类别上把“安全提醒”分为非传统安全与传统安全两个大类；从地区分布上分为亚洲、非洲、欧洲、北美洲、南美洲、大洋洲六大洲；从风险来源上主要分为七类，即出入境问题、恐怖袭击、社会治安、遵纪守法、自然灾害、医疗安全、文化差异；同时需要作出特别说明的是，部分“安全提醒”是基于中国的节假日而发布的，如提醒在英国中国公民注意安全，平安愉快迎接新年；或者基于此类风险出现较多而发布的，如外交部领事司再次提醒海外中国公民防范电信诈骗；或者基于国际某地区或国家有特殊活动而发布的，如提醒中国公民在慕尼黑啤酒节期间注意安全，这几种“安全提醒”均没有明显的分类标识，所以总提醒数据中包含了这几种安

^① 汪段泳：“中国海外公民安全：基于对外交部“出国特别提醒”（2008—2010）的量化解读”，《外交评论》，2011年第1期第60-75页；李晓敏：“强化对在高风险国家的中国公民保护机制——基于2010—2014年“安全提醒”数据的分析”，《福建江夏学院学报》，2014年第6期，第35-42页

^② “领事工作媒体吹风会现场实录（上）”，中国领事服务网，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1628183.shtml>，上网时间：2019年1月9日。

全提醒，但是具体分类中并不包含这几种安全提醒。

1. 整体上“安全提醒”的频率很高，基本每天一条，既反映出“安全提醒”发布机制的常态化，也反映出海外中国公民面临的安全形势较为严峻。据统计，2014-2018 年“安全提醒”总计 1610 条，平均每年 322 条，发布频率接近于每天一条，如图 1.1。其中 2018 年的“安全提醒”发布数量已经高达 413 条，发布频率达到的 1.16 天/次，而世界安全形势的好与坏整体上同安全提醒的发布数量成正相关关系。

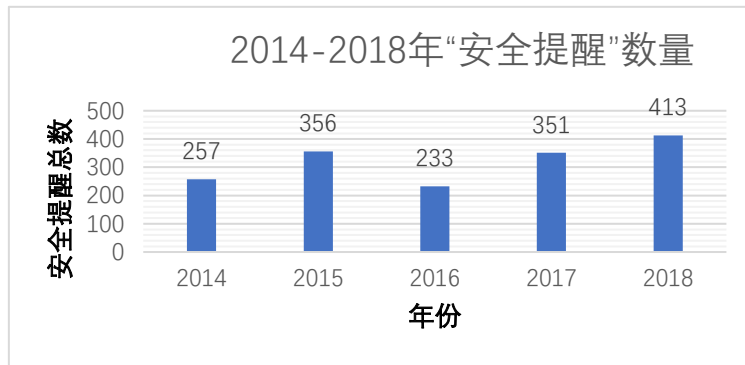


图 1.1 2014-2018 年“安全提醒”数量统计图

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

2. 从安全类别上来看，非传统安全占据绝对比例，反映出海外中国公民利益保护如何更好应对非传统安全领域的风险是重中之重。2014-2018 发布的 1610 条“安全提醒”中，非传统安全有 1425 条，占比为 88.5%，传统安全有 185 条，占比为 11.5%，而“安全提醒”每年的非传统安全与传统安全分布比例如图 1.2。具体每年来看，非传统安全的“安全提醒”占比均高于 85%，造成这一现象的原因主要有以下四点：第一、冷战后，美苏两大阵营的对峙彻底结束，世界格局发生巨变，形成一超多强的局面；第二，虽然地区冲突与国家内战时有发生，但是发生大规模热战的可能性降低；第三、全球化进程的推进使得世界的联系更为紧密，“低阶政治”成为国家关注焦点；第四、气候变暖、金融危机、族群冲突、恐怖主义等非军事领域的安全威胁日益凸显，导致从而国际社会对安全领域的关注点发生变化，因此未来海外中国公民利益保护需重点关注非传统安全领域的威胁。

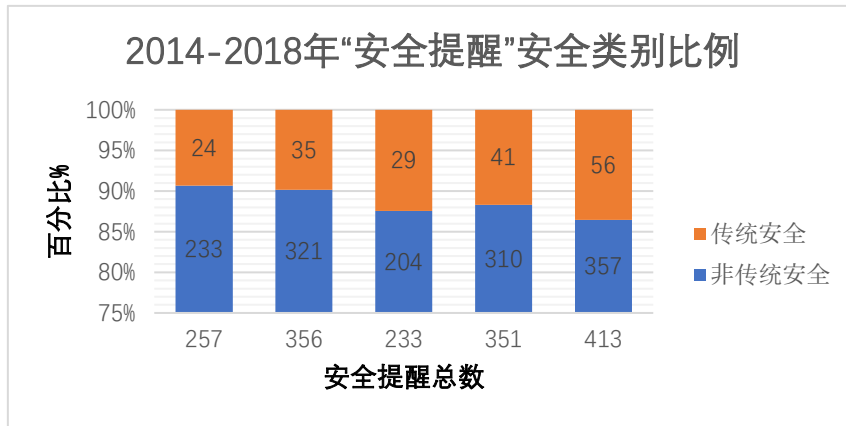


图 1.2 2014-2018 年“安全提醒”安全类别比例统计图

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

3. 从“安全提醒”的地域分布上，基本同中国公民出境的目的地成正相关关系，亚洲高居第一位，非洲次之，欧洲为第三位，如图 1.3，反映出海外中国公民利益保护需要重点关注的区域为亚洲、非洲与欧洲；从安全提醒的各大洲的分布比例来看，亚洲为 38%，非洲为 26%，欧洲为 16%，具体分布比例如图 1.4，而造成这一现象的原因主要基于以下两点：第一、亚洲为海外华人华侨分布数量最多的地区，中国公民前往亚洲国家的时间与物质成本较低；第二、“一带一路”倡议推进与近些年中国对非洲的投资，走向非洲的企业与公民数量增多。

“安全提醒”的地域分布说明了各大洲的基本安全情况，但是在风险类别上各大洲还是存在极大的差异，传统安全领域的安全提醒同当今世界的热点地区分布情况基本重合，主要位于中东、非洲地区，这也同外交部发布的风险地区基本吻合。欧洲地区虽然安全提醒的位数位居第三，但是其风险威胁的来源多属于非传统安全，排在首位的为社会治安类，即盗窃，抢劫，交通事故等，公民的合法利益受损多属于财产利益方面。

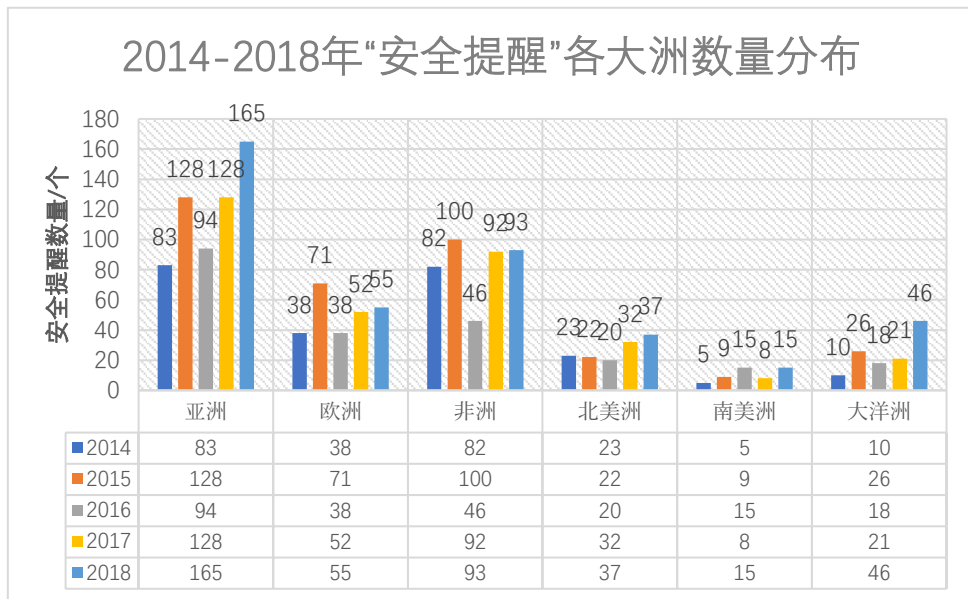


图 1.3 2014-2018 年“安全提醒”各大洲分布统计表

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

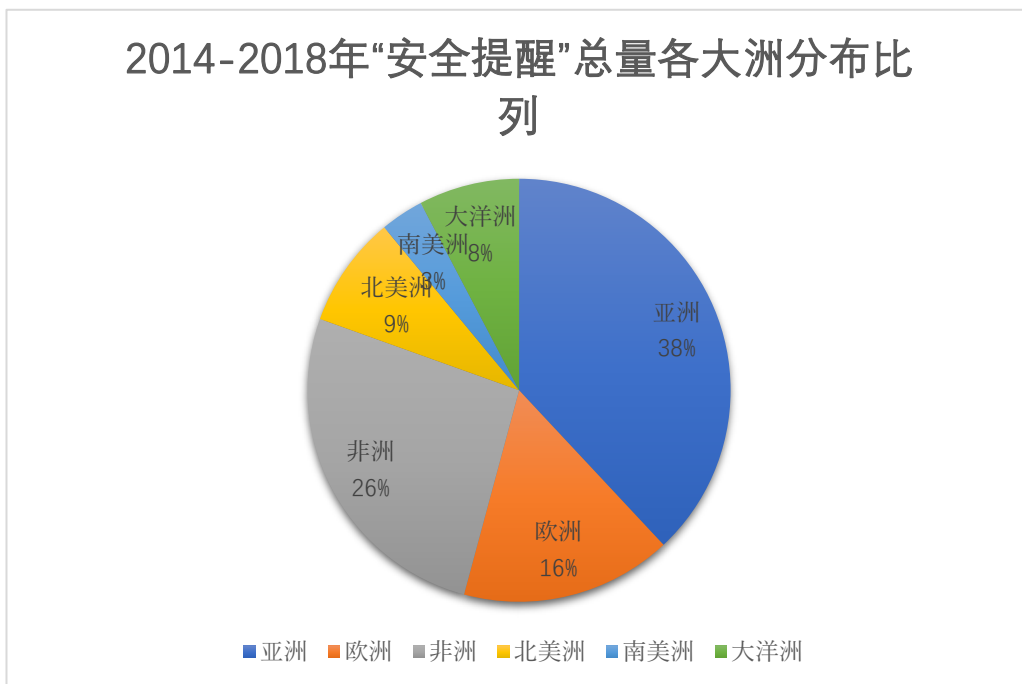


图 1.4 2014-2018 年“安全提醒”总量各大洲分布比例

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

4. “安全提醒”的具体风险来源多以社会治安类为主，此类风险具有一定的偶发性，因此如何充分发挥社会、企业、个人等这些非政府行为体的作用是应对此类社会治安风险的主要解决途径。本文把“安全提醒”的风险来源主要分为七类，分别为出入境问题、恐怖袭击、社会治安、自然灾害、遵纪守法、文化差异、医疗安全。具体数据如图 1.5。可

以发现社会治安与出入境问题的数量最高，而在整体的占比中，社会治安占比为 34%，出入境问题占比为 21%，如图 1.6。

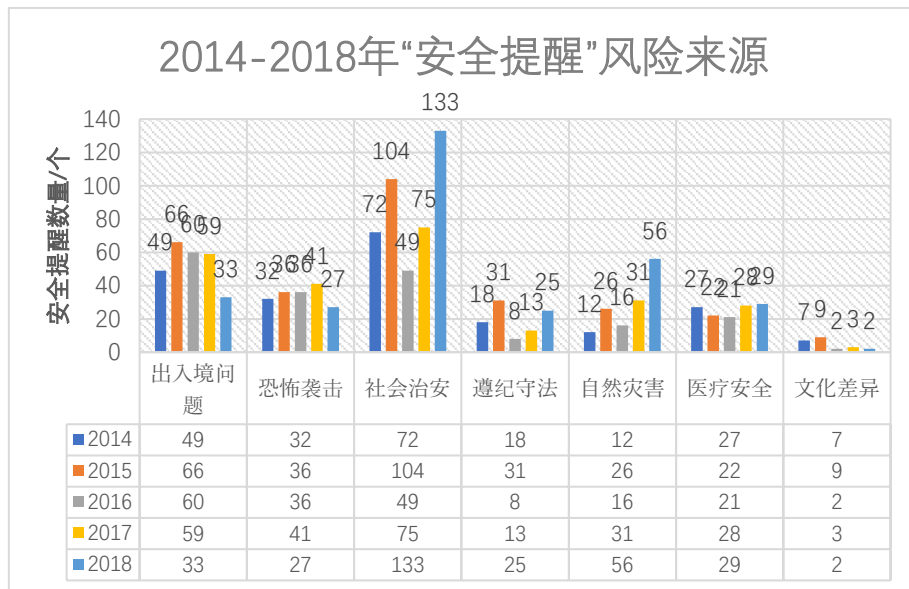


图 1.5 2014-2018 年“安全提醒”风险来源统计表

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

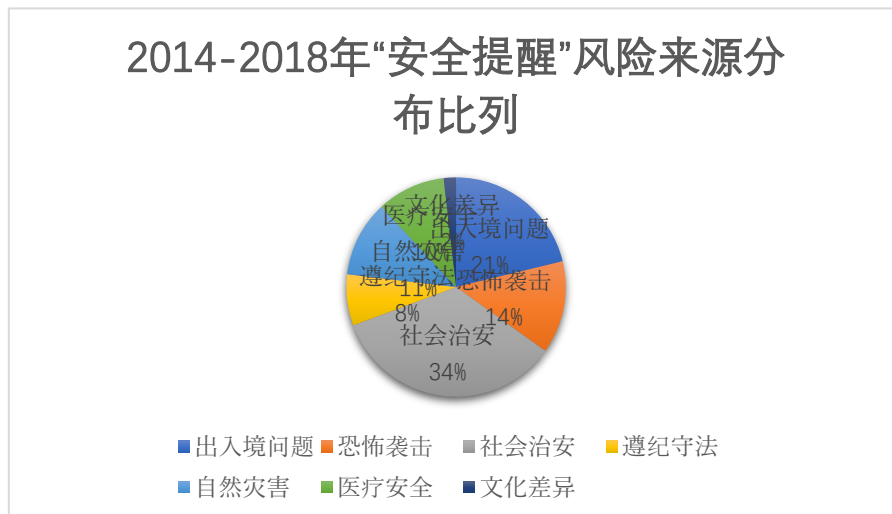


图 1.6 2014-2018 年“安全提醒”风险来源分布比列

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

总而言之，海外中国公民利益维护现状主要呈现出数量规模庞大、地区分布多样、风险类别复杂，反映出海外公民权益维护的形势严峻，也正是这一严峻形势促成了中国对海外公民权益维护的重视，逐步构建海外公民权益维护的“中国方案”。

（二）导致中国海外公民权益维护形势严峻的成因

海外中国公民利益维护形势趋于严峻，究其原因，主要有以下三点：

第一，随着改革开放的不断深化、“一带一路”倡议的推动，走出国门的中国企业与中国公民日益增多，目的地日渐多样化。同时世界正处在适应中国崛起的时期，尤其的周边国家和西方发达国家对中国的快速崛起保持谨慎态度，西方国家“新中国威胁论”的出现反映出其对中国崛起的担忧，而这种担忧也转变为对中国的误解甚至“妖魔化”，构成不利于华侨华人生存和发展的社会环境。

第二，世界整体局势不容乐观，传统安全领域风险依然严峻，尤其是特朗普撕毁“伊核条约”、美大使馆迁至耶路撒冷及叙利亚危机等事件均引起了中东地区的冲突；非传统安全领域风险增多，如环境变暖引发的自然灾害、全球贫富差距不断加大、极端宗教主义和分裂主义引发的恐怖主义和海盗活动、全球性传染病与难民危机等。

第三，中国海外利益扩展速度远快于海外利益保护机制完善速度，加剧了公民利益受损的风险。另外，中国公民的国民心态、法律知识以及安全意识的提升速度远慢于生活水平的提升速度，导致公民自身合法利益遭到损害。

二、海外公民利益维护“中国方案”的内涵及理论依据

维护本国在海外公民的合法利益是本国政府的一项重要职能，尤其是随着国际经贸的发展，出国谋求发展的公民数量日益增多，保护本国公民的机制也从早期的“前导者”（Prostates）与“外国代理人”（Proxeni）^①逐渐演变为领事保护、外交保护，领事服务趋于规范化与制度化，保护机制整体上向更好维护本国海外公民利益的方向不断发展。与此同时，基于国家间国体与政体的差异以及各国海外利益的不同，各个国家的保护机制又呈现出自身的特色。

随着交通运输条件的改善和科学技术的提高，世界的联系更加密切，全球化的进程日益加快。西方发达国家走出国门的人数日益增多，相伴而生的便是西方发达国家对于公民利益保护问题的重视，夏莉萍教授把 20 世纪 90 年代前后西方发达国家的领事保护特点归结为三点，即一是重视程度增加，二是工作方式趋于多元化，三是从被动应对走向主动预防。^②虽然西方发达国家的领事保护体现了一定的共同特征，但各国形成了具有自身特色的领事保护方式。以欧盟为例，在欧盟一体化的过程中为了更好的保护好本国公民的利益，采取了一

^① 夏莉萍：“20 世纪 90 年代以来主要发达国家领事保护机制变化研究——兼论对中国的启示”，外交学院博士论文，2008 年，第 23 页。

^② 同上

种共同领事保护制度的形式,并形成了法律文件,被记录在欧盟基本利益宪章第五章 46 条。简单而言,共同领事保护制度就是欧盟成员国公民可以在本国设立外交或领事机构的情况下,向其他欧盟成员国寻求领事协助与保护,^①这一集体性质的领事保护充分体现了欧盟在保护海外公民利益时的“欧盟特色”。

(一) 海外公民利益维护“中国方案”的内涵

在 2013 年二十国集团领导人第八次峰会,外交部部长王毅提到了中国智慧与中国方案,^②随后在金砖国家领导人第六次会晤期间,“中国方案”再次被习近平主席提起。简单来说,“中国方案”就是具有中国特色的方式、方法、方案或者智慧。在本文中,“中国方案”主要是指中国在维护海外公民利益中体现的具有中国特色,彰显中国智慧的维护海外中国公民合法利益的方案。保护本国公民的合法利益是每个国家的责任,中国也在维护海外公民的实践中不断积累经验,其中包含了实践中总结出的“中国方案”。笔者将其归结为不干涉原则下的协商文化、体制优势下的总体外交、国内多元主体与海外华侨华人的参与。

1. 不干涉原则下的协商文化

建国初期,中国为打破西方国家的围堵,打开新中国的外交局面,周恩来总理提出了和平共处五项原则,并很快被世界各国所承认,自此中国的外交政策一贯奉行独立自主和不干涉原则,但是随着国内外环境的变化,中国企业与公民大量走出国门,中国的海外利益日益拓展,这些现实情况要求中国要维护自身海外利益,保障海外中国企业与公民的合法利益,但是又不能违背和平共处五项原则。因此,通过不断的实践检验与经验积累,中国逐渐探索出不干涉原则下的协商文化,这一方案逐渐成为中国在保护海外公民利益的指导方针。

众所周知,海外公民利益受损案件均发生在异国他乡,中国在展开救助行动时必须同事故发生国的政府或相关部门进行协调,中国在海外公民利益保护的实践中不断积累经验,逐渐探索出不干涉原则下的协商文化,实现了既充分尊重他国主权,不干涉他国内政,同时也很好地保护了中国的海外利益,比如:也门撤离中通过协调获得军舰进入许可;助力特殊犯人回国实践中也要同乌拉圭各机构协调回归事宜。由此可见,无论是在大案件还是小案件中,协调工作都是至关重要的,均体现出不干涉原则下协商文化的“中国方案”,尤其是在湄公河“10·5”大案中,中国在取证、抓捕、审讯、宣判等各个阶段,均坚持在不干涉原则与

^①“Charter of Fundamental Rights of The European Union”, Official Journal of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT>(accessed January 9, 2019).

^②“专家谈习近平提出‘中国方案’:对中国外交提出新要求”,人民网,

<http://politics.people.com.cn/n/2014/0715/c99014-25284820.html>, 上网时间:2014 年 7 月 15 日。

充分尊重缅甸、泰国、老挝三国主权的情况，最终维护了13名中国公民的清白。

2. 体制优势下的总体外交

根据国家移民管理局数据，2018年出入境人次接近6亿，^①这个数字接近于美国人口的两倍，比欧盟总人口还要多近1亿，这意味很容易发生涉及人数较多，规模较大的海外公民利益受损事件，同时从行政文化上看，中国是一个政府主导型社会，因此在公民利益受损事件中，均通过中央统一领导，政府各部门及社会各群体相互协助的形式来维护海外公民的合法利益。笔者把海外中国公民利益保护过程中“集中力量办大事”的方式归纳为体制优势下的总体外交的“中国方案”。

总体外交指的是在中央的统一领导和协调下，由外交部系统的外交以及由其他部门和领域，包括民间，所进行的旨在促进国家间关系为前提的各种对外交往的整体和总和。^②例如在也门撤离中首次出现了中国海军，也正是中国海军的加入使得此次撤离进展的更加顺利，而中国海军能快速支援撤离行动，主要是因为中国领导层的重要批示，随后整体的救援行动在外交部的统筹下，使馆、军队、个人、企业等主体相互协作，圆满完成此次撤离行动。但是需要注意的是，这一总体外交的特点主要还是体现在海外中国公民利益受损事件涉及的人数较多，规模较大，局势较复杂的案件中。

3. 国内多元主体和海外华侨华人的参与

20世纪90年代后，西方主要发达国家就已经出现了多元主体参与救援的情况，中国也在逐渐加强中央、地方、驻外使馆、企业和公民的“五位一体”的保护机制，例如在利比亚和也门撤离中国公民、普吉岛沉船事件的救助等海外公民利益维护实践中，中国中央政府、驻外使馆以及案件涉及的地方与企业均在第一时间参与到公民利益保护的行动中，这完全符合国际社会领事保护机制逐渐从一元向多元发展的趋势，以及海外中国公民利益保护的国内多元主体参与的特点。但是在这些多元主体下，中国还有一个特殊“群体”——华侨华人。例如在8·17曼谷爆炸案中，华侨华人与社团的力量被充分体现出来，在赔偿问题上，著名老华侨五哥与泰国中国和平统一促进总会、北京商会、福建商会等侨团发挥了巨大的作用；在支援服务工作中，部分华侨华人发挥语言优势，在机场、医院进行翻译与协作等工作。

据不完全统计，中国目前有6000多万华侨华人、25000个侨团。^③如此庞大的华侨华人

^① “2018年全国边检机关检查出入境人员首次突破6亿人次”，国家移民管理局，<http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254999/c6342840/content.html>，上网时间：2019年1月9日。

^② 鲁毅、黄金祺等：《外交学概论》，北京：世界知识出版社2004年版，第337页。

^③ “海外华侨华人联谊会上热议‘一带一路’”，国务院新闻办公室，<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxxy/31217/Document/1480435/1480435.htm>，上网时间：2016年6月16日。

和侨团是中国和住在国共享的一笔巨大财富,因此如何发挥好华侨华人在促进当地社会的安全和稳定,协助维护海外中国公民安全和利益保护中的作用显得至关重要。但是由于中国并不承认双重国籍,因此从法律身份上讲,华人不具有中国国籍,因此在海外中国公民利益保护中,必须在完全尊重华人、尊重当地法律的前提下发挥华侨华人和侨团的作用。

综上所述,海外中国公民利益保护的“中国方案”主要表现为不干涉原则下的协商文化、体制优势下的总体外交、国内多元主体和海外华侨华人的参与三方面。这三者之中,不干涉原则下的协商文化作为指导方针应用于每次的海外公民利益保护实践中,而体制优势下的总体外交则主要应用于涉及人数多、安全烈度高的公民利益受损案件中,国内多元主体和海外华侨华人的参与则呈现领事保护机制从一元向多元发展的特点。但需要注意的是,每次的海外公民利益保护并非涉及所有的多元主体,而是受到事件的规模、安全烈度、分布地区等因素的影响,例如华侨华人的参与主要反映在华侨华人分布较为密集和实力较为强劲的地区。

(二) 海外公民利益维护“中国方案”的理论依据

通过对海外公民利益维护“中国方案”的内涵的归纳,笔者试图从理论上解释海外公民利益维护“中国方案”的内涵,具体可从以下几点进行思考:

1. “人的安全”与总体国家安全观

2014年4月习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议,总体国家安全观被首次提出来,这一安全理论的提出正是基于中国国家安全正处于全面拓展期,安全的内涵和外延日益丰富,内外环境日益复杂。总体国家安全观既是对传统安全战略文化的传承,也是对当前国家安全战略思想的发展与升华,理论内涵十分丰富,包含了政治、国土、海外利益等涉及国家安全体系的多领域安全议题,其中维护海外利益安全议题对海外中国公民利益保护机制的完善提供了理论依据。海外利益安全主要包括海外能源资源安全、海上战略通道以及海外公民、法人的安全。^①总体国家安全观对于维护海外利益的方式、面临的机遇与挑战、需要把握的重要问题均作出了说明与解读,对海外中国公民利益保护机制的完善具有指导作用。

总体国家安全观从宏观角度对维护利益安全进行了顶层意义的指导,而对于海外公民安全的维护归根结底是对人的安全的维护。中国国家主席习近平强调既重视国土安全,又重视国民安全,坚持以民为本,以人为本,坚持国家安全一切为了人民,一切依靠人民,真正奔

^①《总体国家安全观干部读本》编委会:《总体国家安全观干部读本》,北京:人民出版社2016年版,第189页

实国家安全的群众基础，^①这可以发现中国领导层对于国民安全的重视。国际社会对“人的安全”理论的关注主要与冷战后安全谱系的变化息息相关。冷战结束后，安全谱系的转型体现在两个方面，一个是传统安全向非传统安全的转型，一个是以国家为中心的安全观向以人为中心的安全观的转型，联合国发展署1994年发布的《人类发展报告》^②对人的安全这一概念进行了系统阐述，其包含四个基本特征，即重点将人作为安全的指涉对象、安全领域的多维性、安全属性的普世性、前期预防重于时候干预。而在总体国家安全观的表述中，我们把“人的安全”称之为“国民安全”，虽然其与“人的安全”的表述不同，但二者均是强调在国家安全领域中要重视人本身的安全，即国家中人的安全。

2. 不干涉原则与创造性介入

瑞典斯德哥尔摩和平研究中心在2014年发布了一份报告，题目为《保护中国的海外利益——不干涉原则的缓慢转变》，^③报告第四章讲到中国在保护海外公民方面面临的挑战日益增多，中国政府对于海外公民的保护也日益重视，并且其中加入了中国解放军与公安部的力量，也正是这两者的加入使一些国家开始怀疑中国的保护正在逐渐脱离不干涉框架。

对于国内外环境的变化，中国的外交政策也在作出相应的调整，正如王逸舟教授所说，中国外交已跃上一个新的高地，^④这一新高地包含了两个矛盾又相关的两个特征，即中国综合国力的提升使其在国际社会需要承担更多责任、复杂内外环境下中国外交受到来自各方的批评与建议。在此背景下，王逸舟教授提出“创造性介入”^⑤，而推动“创造性介入”的主要动因在于中国已然站在全球高地上，越来越多的国家利益在外部世界实现，这迫使我们必须统筹好内外两个大局，在对外设点布局的同时提出更多的国际方案与建设性思路。

海外中国公民利益保护中体现的不干涉原则下的“协商文化”是对“创造性介入”的外交实践，中国的海外公民利益保护不同于西方世界的干涉主义与强权政治，有别于西方世界的“长臂管辖”，而是符合中国新的大国位置、国情国力和文化传统的新选择。“创造性介入”的“创造性”强调是一种创新，而创新是基于中国特色的，正如不干涉原则下的协商文化巧妙处理了不干涉内政与积极介入之间的矛盾，在充分尊重他国主权的前提下，对中国公民展开救助活动，这种不干涉原则下的“协商文化”既是对“创造性介入”的实践，也是对“创

^① “习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路”，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>，上网时间：2014年4月16日。

^② United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 1994, New York: Oxford University Press, 1994, 4-23.

^③ Mathieu Duchâtel et al, *Protecting China's Overseas Interests--The Slow Shift away from Non-interference*[R], *Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper 41*, June 2014.

^④ 王逸舟：《仁智大国——“创造性介入”概况》，北京：北京大学出版社2018年版，第7页。

^⑤ 同上第8-17页。

造性介入”的丰富。

在海外中国公民利益保护的具体运行过程中如何践行“创造性介入”是一个值得思考的问题，笔者认为应该坚持以下三点：第一，坚持“以人为本，外交为民”的理念，海外中国公民利益保护归根结底是对在海外中国公民的保护，是对国民安全的关注；第二，坚持“求同存异、斗而不破”的原则，各国由于文化传统、发展水平、法律制度、宗教信仰等存在差异，中国在维护在海外中国公民利益的过程中，也要充分重视他国的法律与文化；第三，构建海外利益维护的中国话语，在海外中国公民利益保护的过程中充分体现中国智慧、推广中国方案。

3. 应急社会动员理论

发展、进步与风险、灾难是相伴而生的，从人类产生到今天社会，风险与灾难无处不在，变化的只有人类对风险与灾难的认知水平和应对能力不断提高，以及风险与灾难的谱系或场域不断延展。正是随着人类对于风险的认识不断深化，应急管理逐渐成为政府的核心职能之一，其相关的理论与机制的研究日益加深，而海外中国公民利益保护同应急管理具有偶然性与突发性等诸多共同点，二者主要的差异是应急管理更多强调发生在国内的突发事件，海外中国公民利益保护则强调发生在国外的突发事件。

应急管理理论的内涵十分丰富，本文主要介绍与海外中国公民利益保护体现的国内多元主体和海外华侨华人参与“中国方案”密切相关的应急社会动员理论。应急社会动员理论强调多主体参与的方式被称为应急社会动员，从本质上看，应急社会动员是政府资源与非政府资源以应急管理为导向的整合，也是社会应急潜力向社会应急实力的转化。^①现阶段，中国逐渐形成的国内多元主体和海外华侨华人的参与，这体现出应急社会动员理论中对于非政府资源的整合。同其他国家不同，中国海外公民利益保护的参与主体中有一个非常特殊且作用巨大的主体，即华侨华人与侨团，原因有以下三点：第一，华侨华人和侨团的数量大，分布国家广泛；第二，他们长期居住在国外，具有语言与关系网络的优势；第三，他们与中国有血统与文化的联系。但是需要注意的是，在发挥华侨华人的作用时需要注意两种关系，一是华侨华人与中国文化认同的关系，正确认识与处理这一关系可以明确华侨华人在海外中国公民保护过程中的责任定位，清楚其更多提供义务性协助的责任，可以鼓励其积极参与，但不能强制其参与；二是华侨华人与所在国的政治认同的关系，正确认识与处理这一关系可以维护华侨华人自身的合法利益，体现出中国对他国主权的尊重，避免国际社会对中国的侨务政

^① 王宏伟：《应急管理理论与实践》，北京：社会科学文献出版社2010年版，第220页。

策恶语相向。

三、海外公民利益维护“中国方案”需要解决的问题

海外公民利益维护“中国方案”是建立在中国多年的公民利益维护的实践上的，它的形成说明了中国海外公民利益维护已经取得一些成就，但是笔者认为“中国方案”的实施依然面临不少挑战和问题。具体而言，海外公民利益维护“中国方案”面临的挑战和问题主要体现在以下四方面：

（一）海外利益大幅增加与崛起大国“实习期”的矛盾

随着中国新一轮改革开放的推进和“一带一路”倡议的推进，中国前所未有地融入世界，中国企业和公民“走出去”的步伐在加快，中国的海外利益也随之将大为扩展，中国因素在海外无处不在，并且海外利益相应地在各个层面、各个角落展现出来。与此同时，我们应该注意到，中国融入世界的时间还很短，可以说是处于崛起大国的“实习期”，即中国目前刚刚踏上崛起大国的车道，但是其对于前方道路状况掌握并不清晰，处于不断摸索的实习阶段，这也符合中国目前的定位——社会主义发展中大国。经济实力的迅速提高和改革开放推动中国企业和公民与世界的联系更为密切，中国对外投资增多与出境人数增加充分说明了这一现实情况。同样，中国维护海外企业和公民安全和利益的经验仍然不够，海外公民利益维护的“中国方案”还需要进一步完善。

（二）中国国际身份有待充分转换的困境

建构主义理论认为，国家是具有身份和利益的实体。利益指“行为体需要什么”，身份指“行为体是什么”。显然，利益是行为的动机，而身份又是利益的先决条件，有什么样的身份就有什么样的利益，有什么样的利益就有什么样的行为。^①近些年，随着中国国力的提升，中国的国际身份正处于转换的过程。第一，经济发展处于“中间位置”，一方面从人口数量、领土面积、国内生产总值等数据上来看，中国远超于其它发展中国家，发展数量名列前茅；另一方面中国贫富差距、区域发展不平衡等问题依然存在，发展质量有待提高。第二，国际影响力处于“中间位置”，一方面中国经济的快速发展吸引了世界的目光，中国在国际经济中的影响力增大；另一方面国际制度、国际规范的话语权依然掌握在西方发达国家手中，中国智慧与中国方案的影响力较小。第三，国民心态处于“中间位置”，一方面中国人民更加

^① 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海：上海人民出版社2014年版，第290页。

自信；另一方面“天下共主”与“落后就要挨打”的突兀观念，交错地作用于国人的大脑。

^①这反映出中国在各个层面的发展程度正处于一个“高不成低不就”的尴尬中间位置，也反映出中国的国际身份正处于转换期。

（三）中国海外利益保护能力有待充分提高的困境

中国崛起并迅速融入经济全球化，中国的国家利益突破了传统的地理界限向全球延展，^②这是国家发展的必然趋势，也是中国与世界联系日益密切的表现，广泛的海外利益是世界强国的标志之一，而维护和拓展海外利益是大国成长的核心要素，因此中国日益重视海外利益的维护。苏长和教授把中国海外利益定义为，指中国政府、企业、社会组织和公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范围以外存在的、主要以国际合约形式表现出来的中国国家利益。^③海外中国公民利益保护所涉及的利益为中国公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范围以外存在的，其表现形式为公民在海外的人身安全利益与财产安全利益，同时伴随中国海外利益的拓展而生的问题是如何更好的维护海外利益，当前每年因公或因私事由走出国门的中国公民数量日益增多，反映出海外中国公民利益的不断拓展，这必然要求中国建立起更加完善、更符合中国特色的海外中国公民利益保护机制。

然而，当前中国海外利益保护的国际合作机制不够健全，建交的国家多，缔结领事条约少，条约中领事保护程度有差异，条约中领事保护业务的内容也有差异。据统计，172个建交国中，中国至今只缔结过48个领事条约或协定。目前的双边领事条约里涉及到公民权益保护的程 度存在一定差异，有的条约呈现符合际趋势的较高保护水准，而有的条约对此含糊不清。尽管从字面上看来不是特别明显，但在实施领事保护的实际操作上存在效率及效果上的差异。

（四）中国崛起有待被国际社会充分适应的困境

从威斯特伐利亚体系到维也纳体系到凡尔赛-华盛顿体系再到雅尔塔体系，每次国际体系变化的背后都是一次国际格局的改变，国际格局是指国家之间的实力分配和大国之间的战略关系。^④苏联解体后，美国成为唯一的超级大国，西方世界独揽国际话语权，但是随着发展中国家的崛起，尤其是中国的快速崛起使得国际格局中的力量分配产生了一些变化，国际

^① 任剑涛：“中国的国际身份辨认”，《学海》，2016年第1期，第143-160页。

^② 门洪华：“中国国家战略利益的拓展”，《战略与管理》，2003年第2期，第83-89页。

^③ 苏长和：“论中国的海外利益”，《世界政治与经济》，2009年第8期，第13-20页。

^④ 阎学通、杨原：“国际关系分析（第三版）”，北京：北京大学出版社2017年版。

社会关于“修昔底德陷阱”“中国威胁论”“中美必有一战”等言论喧嚣尘上，尤其在特朗普上台后，中美关系之间的不确定性再次加强，这些现象一方面反映出国际格局的改变，另一方面也反映出国际社会对于中国崛起的不适应。笔者认为，造成这一不适应的原因有以下三点：第一，西方学者和官员往往把中国的所谓挑战归咎于社会制度与意识形态；第二，文化传统上，中国以儒家文明的和合文化为基底，更强调尊重与合作，而西方文化更强调权力和使命；第三，历史经验上，西方国家的崛起和国际体系的变革多伴随战争，西方舆论趋向于竞争性的冷战思维。

总之，海外公民利益“中国方案”面临不少挑战和问题，既有中国海外利益快速拓展与充分保护的困境，也有崛起大国的“实习”问题和身份转换问题，更有国际社会理解与认可中国保护海外利益行动的适应问题。

结 语

中国正处于海外利益的快速拓展期，因此越来越多的公民走出国门成为不可逆转的发展趋势，中国也日益重视对海外中国公民合法利益的保护，体现出“以人为本、外交为民”的理念，并且逐渐形成了海外公民利益保护的“中国方案”，具体内涵包括：第一，体制优势下的总体外交，尤其在重大救援实践中充分体现了中国集中力量办大事的中国风范；第二，不干涉原则的协商文化，在维护公民利益过程中通过创造性介入的方式，既充分尊重他国主权，又充分保护本国公民；第三，国内多元主体和海外华侨华人的参与，鼓励华侨华人和侨团的自发参与，保护和协助主体由一元向多元的转变。海外公民利益维护“中国方案”展现了中国在海外公民权益维护方面的经验，但我们还是要看到其背后面临的困境及挑战，既包括中国海外利益快速拓展与充分保护的困境、崛起大国的“实习期”和身份转换问题以及国际社会理解与认可中国保护海外利益行动的适应问题。

总而言之，中国与世界的交融将会日益密切，中国公民走出去的步伐将会更快，海外中国公民利益保护必须结合中国国情，在保护其合法权益的过程中逐渐建构、完善起体现中国特色、彰显中国智慧的“中国方案”。

“一带一路”对区域治理范式的创新：理念、结构、规范*

李丹

【摘要】 全球治理赤字突显、欧盟治理遭遇困难之际，“一带一路”这一新型区域治理形式出现。几年来，在与沿线周边国家共商共建实践中，“一带一路”倡议合作在治理理念、结构、规范几个方面动摇了西方传统治理范式，预示着区域治理的改变和转向：从强调良治的西方治理模式向强调良政的东方方式、中国方式转变，从主体导向治理向主题导向治理转变，从多元一体治理向多元多体治理转变。这些转变体现了“一带一路”基于共同处境解决问题、出于相同理念凝聚共识、立于共同需求寻找方案的新特点，有望为区域治理转型提供可行的经验、可鉴的模式与可期的前景。

【关键词】 “一带一路”；治理范式；理念；结构；规范

【作者简介】 李丹，厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。研究方向为全球化与全球治理。联系电话：13950110218；电子信箱：lead@xmu.edu.cn；通讯地址：福建省厦门市思明区思明南路422号 厦门大学公共关系事务学院（邮政编码：361005）

The Innovation of "One Belt and One Road" for a Regional Governance Paradigm: Concept, Structure and Regulation

Li Dan

Abstract: The Belt and Road Initiative (BRI) has emerged as a new model of regional governance at a moment of an increasing deficit of global governance and a governance dilemma in the European Union. In the past several years, during the consultations with the respective countries, the BRI has shocked the traditional western governance paradigm from the perspective of governance concept, structure and regulation. The BRI has also marked a change from Western governance emphasizing good-governance to Oriental and Chinese governance, emphasizing good-administration. From actor-oriented governance to topic-oriented governance and from pluralistic integration governance to multivariate, multibody governance. Those changes indicate the characteristics of the BRI based on resolving problems under shared circumstances, building consensus with shared ideals, searching for new ideas with shared needs, and would help to provide a regional governance transition with a feasible and referable model providing promising prospects.

Key words: The Belt and Road Initiative (BRI), Governance Paradigm, Concept, Structure, Regulation

Author: Li Dan, Professor of School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China

新世纪以来,全球治理在应对恐怖主义、金融危机、气候变化、难民危机等全球问题上的无力和失效,国际治理由于治理主体多、实力悬殊大、需求不相同很难达成共识的现实和局限,欧盟为代表的区域治理在治理理念、方式、机制、价值上遭遇的挑战和内讧。与此同时,“一带一路”这一新型区域合作治理范式出现,令人思索全球治理赤字是否意味着治理重心开始向区域治理倾斜?西方治理范式之外是否出现了“一带一路”式新型治理形态?

一、治理范式

“一带一路”是中国首倡的区域合作架构,开启了历史上由单个国家发起的最大规模的国际经济合作倡议,并初步显现了一系列巨大影响——不仅影响着全球化和全球治理图景,也正在改变区域治理的样貌及人们对此的认知和解释范式,以往建立在西方知识经验实践基础上的治理范式部分地丧失了解释能力,充分认识和解决问题需要新的视角、方法和范式。

(一) 范式的概念

范式(paradigm)概念和理论最早由美国科学哲学家托马斯·库恩(Thomas Kuhn)提出。托马斯·库恩认为,“范式”(paradigm)不同于“模型”(model)和“模式”(pattern),是指那些公认的、对重要问题提供解释的分析框架及解答方式。范式可以指事物或事务呈现出的关系状态、架构、样貌;也可以指赖以运行的逻辑、规则、机制;也包括与不同的利益相关者相互协调合作的过程、方式、程序。^①库恩的界定清晰又模糊,成为中外学者进一步阐发的基础。中国学者对范式的理解是,“一套解决具体问题的信念、价值、技术、概念和规律,是科学研究中一整套的问题、认知、解释和解决思路的整合。”^②国外学者指出,“范式这个词来自希腊语,意思是框架或范例。因此,广义上的范式与一组概念和实践相关(即,一种探究模式以及相关的理论、原则、模型、分类、方法、规则和假设)。”^③中外学者的解释有共通之处。人文社会科学领域将范式应用到治理范式、政治范式、公共管理范式等不同

*课题来源:作者主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“习近平构建人类命运共同体思想研究”(17JZD002)、福建省高校哲学社会科学基础理论研究创新团队项目“‘一带一路’区域治理的范式转型与策略研究”(20720181100)。

^① Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions (Second Edition, Enlarged)*, The University of Chicago Press, 1970, p.23.

^② 王佃利、展振华:“范式之争:新公共管理理论再思考”,《行政论坛》,2016年第5期,第38-42页。

^③ Patrick Blessinger, Shai Reshef and Enakshi Sengupta, “The Shifting Paradigm of Higher Education”, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20181003100607371>, accessed on October 3 2018.

视角和面向。亨廷顿是比较系统地谈及范式的政治学家，他的文明冲突论就是对二战后“冷战范式”的更新升级。他结合新世纪发生的一系列颠覆性的事件，认为冷战范式已成为历史，提出了“文明冲突”范式，认为这种范式有广泛的解释力，为冷战后的范式研究奠定了基础。从中看出，亨氏的“范式”指的是思考国际事务的框架、理解问题的逻辑、富有解释力的概念。^①

（二）治理范式的概念

治理有多种不同含义和类型，治理范式上也不尽一致，甚至至今并不存在一种放之普遍而皆准的模式（one size does not fit all），即使对理想治理范式（善治模式）学界也有不同看法。“在过去的十几年中，政策范式概念作为一个分析和理解思想、机构和以及参与政治和行政进程的有组织的行动者之间互动关系的有用工具，被证明是一种特别有趣和有用的方法，以此调查并对政策理念所处的公共政策范式进行理论化，范式也是制定政策的依据。”^②

②我国一些学者将治理范式定义为由治理问题、治理主体、治理机制和外界环境相互作用而构成的社会系统，侧重于治理问题、治理主体和治理工具的相互作用和影响，以“问题——主体——机制”的整体框架分析治理范式。^③也有的学者主张“主体——机制——客体”的治理框架，“范式是基于本体论、认识论和方法论过滤而提炼出的总体式样和基本模式，……治理主体、机制和客体三要素所构成的体系框架是范式的基本形态和外在表现，治理范式质的规定性是超越治理框架的权威、观念和制度三个内在要素决定的。一般而言，治理框架是治理范式的基础，主体——机制——客体的整体所反映和提炼出来的权威——制度——观念的结构才是范式的刻画和本质属性。”^④

正如治理没有公认的清晰定义一样，治理范式也是一种说不清道不明但大家彼此认可且达成一定共识的东西。如人们对欧盟治理范式、亚洲治理范式的认同，对公司治理范式、文化治理范式的认知，对传统治理范式与新型治理范式的认识。由于新的治理范式只是初露峥嵘，还尚未完全显现，因此对它的看法还在形成之中。有的学者指出，我们所谓的全球治理或公共行政实际上是西方的，不应该只有一种“最佳模式”，公共管理和治理范式有西方范

^① Samuel P. Huntington, "If Not Civilizations, What? Paradigms of the Post-Cold War World", *Foreign Affairs*, November/December 1993, pp. 58-68.

^② Marcus Carson, Tom R. Burns, and Dolores Calvo, "Paradigms in public policy: Theory and practice of paradigm shifts in the EU", 2009, p.11, <https://www.researchgate.net/publication/272488341>, accessed on October 3 2018.

^③ 薛澜、俞晗之：“迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题—主体—机制”框架的分析”，《中国社会科学》，2015年第11期，第76-91页。

^④ 陈伟光、蔡伟宏：“全球经济治理新范式”，《社会科学》，2018年第8期，第35-44页。

式、中国范式和伊斯兰范式三种典型。^①

(三) 治理范式构成——理念、架构、规范

怎样衡量一个治理范式是否出现或成型? 决定治理范式的最本质特征是什么? 首先, 治理范式的基础要素是理念, 也就是决定该范式不同于其他范式的内在属性, 是生产孕育出范式的母体, 通常要深入到文化根源上才能理解范式的内在理路; 其次是该范式呈现出的架构, 在一定意义上呈现可视感的框架外壳, 以此使人感觉到此范式与彼范式的不同; 再次是规则、规范, 这类东西是范式得以公认的依据, 介于有形与无形之间, 人们借此了解范式是怎样运转的, 通过治理最终达成了什么共识? 这是决定范式成型、转型的重要考量。

一是治理理念, 也可称之为治理文化。治理有多种含义: 是正确使用权力的方式, 是确保良好结果发生的一系列安排, 是通过集体行动引导社会和经济的进程, 是完成任务、解决问题的能力, 是塑造社会行为的规则和规范体系, 是符合最大多数人的最佳管理实践, 或者是达到一种良好的政府、市场、社会、个人之间关系, 即建立所有利益相关者的合作伙伴关系。更有人干脆将治理视为一种语言游戏, 冠之以一系列美好的字眼从而掩盖现实冲突和斗争话语的乌托邦。人们对治理的理解差异如此之大, 但的确都是在讨论治理, 因此有必要从根本要素上来对治理范式进行分析, 以免陷入细节上不必要的纷争。在描述治理的各种定义、概念中, 关于“伙伴”“合作”“对话”“平等”“协商”“民主”“透明”“监督”“责任”“互利”“信任”的话语是高频词, 这些体现了治理的文化属性, 不同于“统治”“管理”“命令”等自上而下、单向意志、高低层级、忠诚服从等政治词汇。

二是治理架构。治理的结构被形容为网络状、多层次、多中心, 过程是互动、交互、交错。有的学者称治理为“互动治理”或“交互治理”, 认为作为传统等级治理的主要替代方式, 交互式治理是多个行为方交换思想、规则和资源来制定、促进和实现共同目标的复杂过程。首先, 互动治理不是以线性方式连接的正式结构和制度。其次, 这一过程是由追求共同目标的集体抱负所驱动的, 以找到解决新问题和利用新机会的联合方案, 从而促进不同行为者的利益。再次, 治理中没有特权中心, 积极参与、制定和实现共同目标的行为体一起组成整个系统。^②如果说从等级制统治管理到网络式合作治理是一次治理革命, 标志着治理诞生, 那么从网络式治理到交互式治理则是治理的又一次重要转型, 因为无论是等级制管理还是网

^① Wolfgang Drechsler, “Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic”, *Society and Economy*, Vol. 35, No. 3, Sep. 2013, pp.319-342.

^② Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, “Interactive Governance: Advancing the Paradigm”,

<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001/acprof-9780199596751>, accessed on October 3 2018.

络式治理都是以静态方式纵向或横向逐级、次第展开的,有明确的范围,而交互式治理则是动态的、运作式的、未成型的,它形成的架构也是开放式的、变动中的。目前这一转型还正在进行中。

三是治理规范。治理是怎样发生的?为什么能?没有规矩不成方圆,规则制度在治理形成中扮演了重要角色。作为最佳治理典范的欧盟就是制度构建的产物,它的一个个条约就是其成长的里程碑和铺路石。布鲁塞尔条约是起点,巴黎条约是基础,罗马条约竖立了欧盟大厦第一根支柱,1967的合并条约则使一体化呈现雏形,单一欧洲法案像是一条横梁连接了不同单元,马斯特里赫特条约使共同体升格为欧盟,大厦轮廓成型。阿姆斯特丹条约为欧盟扩大和建设“社会欧洲”建立了法律基础,尼斯条约使欧盟以新的面貌进入新世纪,被称为条约型宪法的里斯本条约是欧洲一体化的另一飞跃,它与欧洲宪法条约仅一步之遥……条约推动一体化前行,使欧洲联合由欧洲原子能共同体(EURATOM)、欧洲煤钢共同体(ECSC)到欧洲经济共同体(EEC)、欧洲共同体(EC),再扩展到欧洲联盟(EU),由6个国家组成的“小欧洲”到28个国家组成的“联合大欧洲”,由经贸一体化到政治合作、由司法与内政合作到共同外交与安全政策。欧盟的制度与规范是形成其规范化治理的基石和特征,欧盟被公认为是治理的典范就是因为其密集有效的制度建设,几乎覆盖到各个领域的规则制度使欧盟这艘巨轮沿着既定的航线有序前进。近几年的疑欧主义思潮、反欧民粹主义、脱欧政治进程似乎正在表明,制度化未必不是一柄双刃剑,它成就了欧盟一体化典范的英名,但过多规制也成为疑欧者要求松绑的借口。似乎从一个侧面表明,治理规范的转换也在拉开序幕。

二、区域治理范式的转变

20世纪后期,伴随着增长的极限、福利国家的危机及种种全球性问题,传统的政府理论受到冲击,治理理论应运而生,尤其是全球治理成为最有时代标识意义的人文社会科学认识与研究范式,不仅区别于传统政治学、管理学、行政学的视角和逻辑,而且强调全球契约关系,致力于以全球层面的价值共识、多边主义的治理体制解决跨国界的全球性问题。1992年联合国成立“全球治理委员会”,1995年发表《天涯成比邻》的治理报告,成为全球治理的经典文献。但全球治理成果更多地体现为一场学术界的“革命”,有不少学者将其称为一种新的研究范式,其实践成果却不容乐观——《禁止杀伤人员地雷公约》《京都协议书》《保护和促进文化表现形式多样性公约》达成之时的喜悦与此后批准执行的尴尬形成了鲜明对照。有效的理论、无力的实践使人们将目光投向范围较小、灵活务实的区域治理。

(一) 区域治理范式的转变来自区域治理波澜壮阔的实践

20世纪90年代以来,是区域一体化大行其道的年代,欧洲一体化出现质的飞跃,统一大市场如火如荼,欧元横空出世,欧洲共同体正式过渡为欧盟,欧盟治理的成效让人们率先领略了区域治理的魅力。亚洲遭遇金融风暴后区域一体化的动力增强,拉美区域联合方兴未艾、初具形态,区域一体化呈现三足鼎立之势。欧盟成立标志着欧洲一体化从经济联合发展成为政治联合,实现了它最初避免欧洲征战、维护地区和平的政治初衷,将近现代以来战火不断、彼此厮杀的欧洲变成一个联合自强、繁荣富裕的欧洲。区域集团对于发展中国家意义尤为重要,他们“更加深刻地认识到,由于很难参与到当下的全球决策,只有团结一致它们能够更好地进行谈判。他们还不够强大和一致,从而无法以同样有效的方式提出自己的积极议程。”^①区域一体化有助于推动资源的集中使用和规模经济,加强经济的多样化,提高集体竞争力,使发展中国家能够更加切实有效地参与全球经济。不断增强的东亚一体化也成为了新旧世纪交替时期重大的社会现实。东盟的制度化建设取得进展,东盟地区论坛(AFR)、10+3与东亚峰会并行发展。东盟是东亚共同体建设的驱动力量,10+3进程是东亚共同体建设的主要载体,东亚峰会是各方就广泛的战略问题展开对话的论坛。东亚已经稳步走上了地区化和共同体建设的道路。10+3各国政府一致将东亚共同体建设认定为地区合作的长期目标。^②拉美区域化更为复杂一些,在众多区域贸易和经济安排中,北美自由贸易区1994年一成立就成为全球最大自由贸易区,虽然成员国不多,但与欧洲和亚洲的一体化相比,却是发展水平差别巨大的南北混合型区域化代表。

(二) 全球治理效果不彰让人们更多地寄希望于区域治理

联合国自上个世纪90年代致力于全球治理,但是由于国家成员太多,实力相差悬殊、需求各不相同,很难达成共识,迄今通过的大多数法律制度、建立的大多数机制平台、达成的大多数协议文件看起来无懈可击,但缺乏执行力,且都是出自占世界人口12%的少数西方发达国家之手,以最富有的几个国家的名义来决定全球事务,这是其最大局限性,也是其成事不足的最根本原因。与其在全球层面纸上谈兵,不如在区域层面解决问题。相比较全球治

^① “重构全球治理——有效性、包容性及中国的全球角色”, 全球治理高层政策论坛报告, https://issuu.com/undp-china/docs/undp-ch_global_governance_report_20, 上网时间: 2018年6月13日。

^② 魏玲、[德]诺伯特·霍夫:“‘对欧洲一体化和东亚合作的再思考’会议综述”,《外交评论》,2006年第6期,第106-111页。

理,“区域治理看起来是我们最好的选择,它有可能更灵活,更具创新性和响应性。”^①而且区域主义比全球同行能更有效地调动当地知识,其政策组合也更接近成员偏好,区域组织也可能从更大的合法性中受益。^②因此,区域治理成为现实中最大的治理单元,作为全球治理的缩微版、务实版,该治理单元共处相同地域环境、拥有共同或相似国际环境、历史上往来频繁关系密切、现实中拥有广泛共同利益,这是区域治理突出优势。全球治理常常因流于形式而缺乏实质性的行动纲领,由于缺乏超越主权国家之上的合法性权力、运行机制以及相关资源,对于诸如消除恐怖主义、控制气候变化、打击跨境犯罪等公共议程,显得无能为力。在区域层面提供公共产品,通常被认为是更为高效率、低成本的方式。规模更小、凝聚力更强的区域集团政策协调的成本更低、所花费的时间更短,因此有着更为良好的记录。^③

(三) 全球金融危机是推动区域治理范式转型的重要契机

全球金融危机是新自由主义危机的总爆发,这是一种模式的危机,是一种体系的危机,在一定程度上也代表了西方世界的危机,由此推演到美国主导全球治理的危机。这为区域治理点燃了希望,“今天转向更加民主的国际体系的唯一途径是,建立世界上大致相当的二十个由相邻国家组成的地区(平均规模将在3.5亿至4亿之间,中国、印度和欧洲自成一体),每个国家加入其选择的区域,并相互进行谈判。在这种规模上,每个区域内和区域之间的复数代表性以及决策机制可以通过有效多数来达成。”^④然而金融危机引发的欧债危机,加上移民危机、恐怖主义使欧洲偏离了一体化的正常轨道,分裂——英国脱欧导致的分裂、难民问题导致的撕裂——占据了欧盟的头条议题。人们不由得检视欧盟区域一体化的成败得失,将目光投向亚洲。当初亚洲金融危机之时,正是欧洲一体化乘风破浪、开拓进取之际,欧洲政治联盟、经济货币联盟成立,按照哥本哈根标准对排队等候的前苏东国家筛选审核。现在风水流转,欧洲国家一体化遭遇低谷,无形中给亚洲和其他区域传导了治理自信。近些年来,“亚洲方式”、东盟模式、金砖大国机制、区域全面经济伙伴关系(RECP)、亚投行、“一带一路”等新的治理范式、机制、平台引人注目,开启区域治理范式转型的先机。这正是危机给这个时代的机遇,像以往历次大的危机一样,它同时蕴含着转机。2008年的金融危机在

^① Yasar Jarrar, “By 2030, what will regional governance look like?”, <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/by-2030-what-will-regional-governance-look-like/>, accessed on December 9 2016.

^② Miles Kahler, “Regional Challenges to Global Governance”, *Global Policy*, Vol. 8, Iss.1, February 2017.

^③ “重构全球治理——有效性、包容性及中国的全球角色”, 全球治理高层政策论坛报告, https://issuu.com/undp-china/docs/undp-ch_global_governance_report_20, 上网时间: 2018年10月3日。

^④ “Governance: Paradigm Shifts That Need to Be Made for the Transition”, <http://rio20.net/en/propuestas/governance-paradigm-shifts-that-need-to-be-made-for-the-transition>, accessed on October 3 2018.

后果上远远大于80年前的“大危机”，这是否会像“大萧条”带来的国家范式转变一样带来治理范式的转变？

三、“一带一路”：区域治理范式的转型创新

“一带一路”由中国首倡，各方共建，实质是一种跨国多边合作治理。有的学者表示，对于全球性问题，过于宏大的全球治理方案往往缺乏现实的可行性，所以“一带一路”倡议治理的对象并不涵盖全球，也不涵盖所有的领域，而是采取逐步拓展的跨区域治理方式，从欧亚开始，这个理念发展过程一点一点在扩大，包容开放的理念也慢慢形成。^①有的学者早在“一带一路”倡议提出前就探索了亚洲治理的新苗头、新趋势，并将其特征概括为：知识转移为基础的跨国治理、跨界治理、新型网络治理、文化治理和国家主导治理（威权国家为中心），“结构性和制度化的跨界亚洲模式在过去的十年里已经成型，并随着诸如‘10+3’这样的政府间合作机制以及博鳌亚洲论坛这样的非政府合作形式的建立而逐渐强化。作为经济增长引擎、人口流动的源泉和跨国制度化框架（如‘10+1’和中国—东盟自贸区）中的核心行为体，中国在新一轮的地区建构中扮演着关键性的角色。”^②如果说“跨国亚洲”概念是对区域治理实践的一种敏感捕捉，那么“一带一路”则进一步刷新了区域治理的新形态，使之由跨国治理发展为跨洲治理，由亚洲治理拓展为亚欧治理，由网络治理进化到运作治理（共商共建），并在实践中以由点到面、由面到线的沿线周边“两线一圈”“六大走廊”等全新形态呈现了区域治理的新现实、新版本。

（一）“一带一路”的治理理念：从西方善治转向东方良政（中国式良政）

“一带一路”《愿景与行动》中的“共建原则”部分比较详细地阐述了“一带一路”的治理理念，共有五条：恪守联合国宪章的宗旨和原则，坚持开放合作、和谐包容、市场运作、互利共赢。第一条是原则，与中国外交总则一致，第二条是范围，表明区域的开放性空间；第三条是理念，倡导文明宽容；第四条是规则，基于国际通行规则；第五条是宗旨，体现了治理精髓——“兼顾各方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，体现各方智慧和创意，各施所长，各尽所能，把各方优势和潜力充分发挥出来。”^③这些理念得到了沿线国家

^① 张伟伦：“‘一带一路’创新全球治理新方式”，《中国贸易报》，2017年10月10日。

^② Hong Liu, “Transnational Asia and Regional Networks: Toward a New Political Economy of East Asia”, *East Asian Community Review*, Vol. 1, Issue 1-2, pp 33-47; 刘宏：“跨国网络与全球治理：东亚政治经济发展的趋势与挑战”，《当代亚太》，2013年第6期，第4-29页。

^③ “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”，《人民日报》，2015年3月29日，第4版。

的认同,也已写入联合国、二十国集团、亚太经合组织以及其他区域组织等有关文件中。“一带一路”理念中没有民主、良治、价值观维度,却有互不干涉内政、尊重各国发展道路和模式选择的表达。中国倡导的系统性顶层设计、政府对经济发展的统领责任、“要想富先修路”的思维、民生先于民主的理念、公平与效率兼顾的思想,以及对多元文明的尊重、对南南合作的重视、以发展根除恐怖主义的思路、共商共建共享的思维方式等,都通过“一带一路”实施而得以彰显。“作为‘一带一路’的倡议者,中国经济的快速发展以及其积极融入全球和地区经济一体化的趋势,从根本上重塑了亚洲的经济结构和国际关系格局。对于包括东南亚国家在内的一些发展中国家而言,相比美国的‘华盛顿模式’,中国的经济发展模式(或称为‘北京共识’‘中国方案’‘中国道路’)更具吸引力,促使中国的软实力在地区范围内得到较大提升。”^①

《欧盟治理白皮书》中将“欧盟治理”界定为“在欧洲层面影响权力运行方式的规则、过程以及行为”,《白皮书》赋予良治以价值观维度,使民主成为良治的核心内涵,明确开放性、参与性、责任性、有效性、一致性是良治的五条标准。^②与此相比,亚洲对治理的理解是不同的,明显地呈现出由良治向良政的转向。对于亚洲治理、中国理念与西方治理范式的分野,马凯硕(Kishore Mahbubani)指出,“民主既不是良好治理的必要条件,也不是充分条件。而且,是的,没有民主而实现良好的治理是可能的。任何怀疑这一点的人都应该看看过去三十年来中国政府的记录。它并不完美,但却让更多的人摆脱了贫困,教育了更多的人,增加了他们的生命,并创造了世界上最大的中产阶级。人类历史上没有任何其他社会能像中国政府那样改善人类福祉。否认中国享有‘善政’是疯狂的。”^③他认为不光是中国,新加坡的成功故事从来没有得到适当的研究,因为大多数西方人的思想——以他们通常的非黑即白心态——不能将“善治”视为一种独立和可取的善。提出治理“三种范式”的 Wolfgang Drechsler 教授指出,即使非西方公共管理已经存在并且不错——也就是说它运作得很好并合乎道德的情况下,依然不被论证为是好的范式,因为主流化的观点是:全球=西方=好的治理=现代化。其他的传统包括中国的、伊斯兰的范式必须要融合到这种轨道中,否则被认为不仅是异类的,而且是不好的。他认为没有一种绝对好的治理范式,任何一种范式都有不起作用或不必要起作用的领域,只要是在给定情况下是有效的或朝着正确的方向前进的治理就是

^① 刘宏、张慧梅、范昕:“东南亚跨界华商组织与‘一带一路’战略的建构和实施”,《南洋问题研究》,2016年第4期,第1-10页。

^② European Commission, “European Governance: A White Paper”, 2001 Brussels, COM(2001) 428 final, July 2001.

^③ “Mahbubani on ‘What is governance?’”, <https://governancejournal.wordpress.com/2013/03/26/mahbubani/>, accessed on March 26 2019.

好的治理。^①多年以来,西方模式、欧美范式普遍流行,甚至成为教条和常识,非西方的治理范式自然被排除在外,如中国的好的做法和伊斯兰案例。即使是它们的绩效表现不错,但因不符合既定评价体系和内在逻辑,在自由民主话语体系中无一席之地,甚至被视为是不符合伦理的。贝淡宁(Daniel Bell)曾不无感慨地西方学者仍沉迷于“民主”或“独裁”的陈旧二分法。“最好将选举民主看成是一种程序,旨在产生好的治理方式,如果其它的程序更加行之有效,就该择其善者而从之。”^②贝淡宁在多种场合都谈到,中国的治理范式是贤能政治(political meritocracy),过去三十年来,中国成功使五亿人脱离贫困,也没有主要战事,已经达到了“良治”的两大指标。但却没有得到承认,因为它与西方以“一人一票”方式选举才有执政合法性的普遍共识不同。^③中国学者更加直言不讳地提出了全球治理的“东南主义”,认为能够与西方形成竞争的只能是来自南方国家和东方文化(或东西方文化融合)兴起所创造的机遇,“东南主义以回应南方国家的诉求与利益并从东方文化和传统汲取智慧而得名,但其根本性的目标并非为了从西方手中夺取全球治理的主导权,而是为变革和重建全球治理提供一个理论和实践新范式。”“而中国正在稳步推进的‘一带一路’建设,致力于推动新型全球化和政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体,更是全球治理东南主义的重要实践。”^④可见,对西方范式的祛魅进程已经开启,而“一带一路”治理将为此提供一个有力的现实注脚。

(二)“一带一路”的治理结构:从主体导向范式转向主题导向范式

在欧盟治理中,法德是两大发动机,起着主导作用,“小欧洲”六国是核心区,最后加入的前苏东国家在最外围。欧洲理事会、欧盟委员会、部长理事会、欧洲议会、欧洲法院的五大机构相互制衡,也是欧盟具有稳定治理结构进而在区域治理中独领鳌头的优势。亚洲治理虽然不像欧盟的结构这么清晰,但东盟在其中的主导地位已得到认可,“东盟方式”成为其最重要特征。有的学者认为在东盟,治理方式远比具体的机构和制度更为重要。“正是这种‘东盟方式’为区域事务的治理孕育了新的规范和原则,既保证了不同治理单位之间的平等关系,也体现了协同合作而非硬性强制的‘治理精神’,这在东盟框架下的区域治理中呈

^① Wolfgang Drechsler, “Paradigms of Non-Western Public Administration and Governance”, https://www.academia.edu/36950846/Paradigms_of_non-Western_public_administration_and_governance, accessed on October 3, 2018.

^② “贝淡宁:在一个西方学者眼中,中国模式魅力何在?——意大利记者 Marco Del Corona”, https://www.guancha.cn/BeiDanNing/2015_07_21_327510.shtml, 上网时间:2018年12月21日。

^③ “贝淡宁:基层民主制与高层贤能政治相结合 中国不必走西方民主道路”, 新加坡《联合早报》, 2016年12月19日。

^④ 张胜军:“全球治理的‘东南主义’新范式”,《世界经济与政治》,2017年第5期,第4-20页。

现出来,并通过相关协商机制得以确立。……成为东南亚区域治理最重要的特征,是保障东盟从复杂多变的亚太局势中突围的‘软实力’。”^①尽管如此,这种“东南亚区域特色的治理模式”依然是以主体治理的方式呈现出来,人们评价它不如欧盟一体化更为有效时通常以中日两个域内大国不像法德一样实现双轮驱动、东盟“小牛拉大车”力不从心作为证据。此外,从亚洲“10+1”“10+3”“10+6”的系列安排来看,似乎也证实了亚洲治理是以主体引导的机制。而“一带一路”不仅与欧盟的治理结构迥然不同,与亚洲治理、东盟方式也有一定不同,它是由“五通”主题为引导的动态治理。如果说亚洲治理的方式比结构重要,但它毕竟还是有一定结构的,而“一带一路”则没有明朗的治理结构,或者说它的结构是主题型结构,围绕着所做的事情来进行治理。

“一带一路”不同于以往现有区域合作或治理范式。一方面,它没有最高决策机构,没有常设执行机构。推进“一带一路”建设工作领导小组旨在统筹做好对内、对外两方面工作,“一带一路”会也并非全会,两次峰会中参加会议的都只有1/3左右的成员国首脑,峰会成果是联合声明的形式。另一方面,“一带一路”没有明确的成员国身份。《“一带一路”规划》中没有明确划定沿线国家,提出“一带一路”建设是开放的、包容的,欢迎世界各国和国际、地区组织积极参与。但新闻报道、官方网站、相关报告中多次提到“一带一路”涉及60多个国家和地区,总人口达44亿等信息。具体哪些国家,按地缘范围划分,包括东亚11国、西亚15国、南亚8国、中亚5国、独联体7国、中东欧16国、西欧、南欧国家若干、非洲国家(主要是东非沿海国家和南非)。以上是理论上“一带一路”按照最初规划直接涉及到的国家和地区;事实上已经有越来越多的国家和国际组织参与到“一带一路”建设中。截至2019年8月底,已有136个国家和30个国际组织与中国签署了194份共建“一带一路”合作文件。具体参与者的数量可能随着“一带一路”建设推进还会有所增加,因此要为“一带一路”圈定一个明确范围是不太现实的,也似乎是不必要的。“一带一路”不同于通常意义上依托成员国身份进行的治理,也不是仅仅按地缘和地理空间划分的区域组织,亚太治理包括东盟和亚太经合组织都是开放式的地区主义,但“一带一路”不仅是开放,而且是脱域,不过于强调区域的空间特性。Anthony Giddens提出“脱域”(dislocation)的概念,将其定义为从当地互动环境中去除社会关系及跨越时空的重组,认为“脱域”意味着将现象(事物、人、思想等)从其原始环境中“提取出来”。^②“用日常语言来说,它可以被描述为从具

^① 张云:“‘国际社会’理论下的区域治理模式研究:东南亚的视角”,《当代亚太》2013年第2期,第50-76页。

^② Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press. 1990, pp. 1-54.

体的、有形的到抽象的、虚拟的一个逐渐的运动。脱离过程与现代性有关，实际上是现代性的一个中心特征。^①

“一带一路”对治理主题的强调和对治理主体的淡化是相连的，它关注于互联互通的事业，只要愿意参与到这些工程项目中来就可以了，“英雄不问出处”，身份并不重要。习近平多次强调“一带一路”不搞小圈子、不是俱乐部，欢迎大家搭快车、搭便车。这一点从两届高峰论坛文件和“一带一路”网站中可以窥见一斑，无论是2017年5月发布的《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，还是2019年4月发布《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，都是以“五通”主题进行总结的，“一带一路”官网也以“政策环境”“国际合作”“共话丝路”板块进行布局，充分体现了“倡议”性质，中国是首倡者，自觉行动者、积极引领者，但不突显以我为主的战略色彩，不强调成员国身份权利。如果说从参与主体看“一带一路”合作也呈现网络结构，但它的治理实则呈现“复式网络+互动结构”，各国政府高层引导、政策对接，各国企业是投资贸易的市场行为主体，各地非政府组织也成为决定项目进展的重要力量，公民投资、兴业、留学、旅游则构建了个体层面的活动网络，这些因素一起组成了交互叠加式超级治理大网，根本无法用星型、环型、网格型、公交型等体系结构^②来说明。“一带一路”建立的一系列新机制、新平台更是犬牙交错，如亚投行的93个成员国、丝路基金的各大股东，都不是简单以相关利益方理论可以概括的。“……我们可能看到全球化的转变。我们不认为全球化已经结束，但我们可能看到一种不同形式的全球化。新的全球化可能更多地由东方国家（特别是中国和印度）和其他新兴国家所引领，也可能更多地依赖南南而不是南北联系。此外，新的全球化可能比贸易自由化更多地强调发展（例如基础设施建设）。所有这些都影响全球治理结构的未来。诸如亚洲基础设施投资银行(AIIB)等倡议可能纳入新成员，如新兴和区域性大国。区域安排将继续扩大。”^③从这个意义上看，“一带一路”的确体现了新型区域治理的本质与精髓。“2030年，‘地区’的想法将变得更加虚拟，而且参与者将是‘部落’(tribes)，他们认为他们有共同的身份——这可能是出于对资本主义的信奉，宗教观点的共享或对削减碳排放的承诺，或任何其他基于共同信仰或利益的论坛。”^④

^① Thomas Hylland Eriksen, *Globalization: The Key Concepts*, New York: Berg, 2007, pp. 15-16.

^② 格雷厄姆·埃利森：“全球化对国际安全和国际安全的影响”，约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡主编：《全球化世界的治理》，世界知识出版社，第66-67页。

^③ “为什么治理？——全球治理的战略、功能和规范逻辑”，地球未来基金会
<https://oefresearch.org/publications>，上网时间：2018年10月3日。

^④ Yasar Jarrar, “By 2030, what will regional governance look like?”, <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/by-2030-what-will-regional-governance-look-like/>, accessed on June 16 2019.

(三) “一带一路”的治理规范：从多元一体到多元多体

欧盟是趋同化程度最高的区域治理形态，欧洲一体化过程是各国彼此看齐、不断靠拢的过程。在经济上，从关税同盟，相互同意消除彼此间的贸易障碍、采取共同对外的关税及贸易政策，到建立共同市场，允许人员、资金、劳务、商品等生产要素自由流动，到彼此协商、制订共同的经济政策及社会政策，再按照马约规定的趋同标准发行、使用同一种货币欧元，乃至试图统一社会政策、出台宪法条约。欧盟在走向一体化的过程中强调同一性建设。“所谓自身同一性，就是具有使我们感到是共享和属于一个确定的各族人民共同体的特性。我们可以说，存在一种地方同一性，一种地区同一性，一种国族同一性，在所有这些同一性之上，还可以说存在一种超国家的欧洲同一性。”^①在欧盟的硬性规定下，许多成员国或制定专门法令（如英国1972年《欧洲共同体法案》），或修改宪法（如荷兰、法国、德国、意大利），把欧共同体法置于优先地位，成员国的法院在司法实践中也大都承认欧共同体法优先原则。如《稳定与增长公约》中对国债和赤字的要求迫使成员国参照其标准而对自身财政情况进行约束和整改。欧洲一体化进程，从煤钢共同体的建立起，就具有明确的目标，即促进各国的联合，并最终建立欧洲联邦。也就是说一体化的基本思路不仅要加强传统的国家间合作，而且要突破国家的界限，建立超国家制度。因此，伴随着一体化进程，一方面是各国国家主权的弱化与让渡，另一方面则是超国家机制的建立及其职能的强化，直到《欧洲宪法条约》仅一步之差就破土而出。

而“一带一路”治理则没有这样的诉求，它的目标是什么？建立一体化吗？中国领导人多次强调，“一带一路”是和平发展、经济合作倡议，不是搞地缘政治联盟或军事同盟；是开放包容、共同发展进程，不是要关起门来搞“中国俱乐部”；不以意识形态划界，不搞零和游戏，不打地缘博弈小算盘，不搞封闭排他小圈子。“一带一路”《愿景与行动》中明确共建途径是以目标协调、政策沟通为主，不刻意追求一致性，可高度灵活，富有弹性，是多元开放的合作进程。“一带一路”不诉诸同一性的共同身份，中国对区域治理的需求体现在：第一，安全性。安全秩序是第一位的要件，不生战、不生乱是最基本的要求。为中国改革开放营造安全稳定的国际环境，这也是中国对外战略的最大诉求；第二，发展性。发展性是内在持续需求，区域发展与中国发展相辅相成，为中国发展提供动力。区域长期得不到发展势必导致动荡，不利于中国崛起；第三，秩序性。良好的区域秩序，是区域治理的重要目标，也是中国大国治理成效的一个表现。睦邻、安邻、富邻是中国周边外交的基本方针；第四，

^① [西班牙]圣地亚哥·加奥纳·弗加拉：《欧洲一体化进程——过去与现在》，朱伦、邓颖洁译，社会科学文献出版社，2009年，“引言”第4页。

传承性。区域治理的最大成效是形成不同于其他区域的文化遗产。丝路精神“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”传递折射着中华文化魅力。中国要使“一带一路”满足中国对这些治理要求，不是通过像欧盟哥本哈根标准那样的方式整齐划一达成一致，而是通过共商共建共享达到多元多体共荣。这也是“一带一路”的建设原则——共商就是“大家的事大家商量着办”，强调平等参与、充分协商，以平等自愿为基础，通过充分对话沟通找到认识的相通点、参与合作的交汇点、共同发展的着力点；共建就是各方都是平等的参与者、建设者和贡献者，也是责任和风险的共同担当者；共享就是兼顾合作方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，使合作成果惠及双方、惠泽各方。^①“三共”原则体现了治理的动态协调过程和多元共赢结果，这些“各方”是具有良好伙伴关系的“各方”，不因参与共建而成为“一方”或“一体”。这就是“一带一路”多元多体治理的与传统区域的多元一体治理的不同。

总之，“一带一路”在治理理念、结构、规范方面的创建预示着区域治理范式的转向：从西式善治方式向东方/中国良政转变，从主体导向治理向主题导向治理转变，从多元一体治理向多元多体治理转变。这些转变体现了“一带一路”在区域治理上的多重创新，治理理念上体现中国式良政引领型治理，治理结构上突出主题导向的运作型治理，治理规范上呈现多元多体的包容型治理。这种基于共同处境解决问题、出于相同理念凝聚共识、立于共同需求寻找方案的“一带一路”式治理，体现了区域治理的本质精髓，提供了区域治理范式创新的实践探索。

^① 《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》报告，《人民日报》，2019年4月23日，第7版。

中美贸易冲突、全球价值链重构与国际产能合作

陈斌 程永林 李如坚^①

【摘要】当前中美经贸关系步入摩擦多发期，经贸关系已从中美关系的“压舱石”蜕变为“导火索”。美国政府频繁发起对华贸易争端，使用各种贸易救济工具为国内敏感产业提供保护，采取单边贸易措施提高在中美贸易谈判中的要价。面临美国的贸易单边主义政策和全球经济持续性放缓的趋势，如何提升中国在国际贸易投资领域的话语权和规则制定权？如何增强中国和广大发展中国家参与全球价值链分工的能力？本文从全球价值链重构视角，基于中国与立陶宛经贸投资合作的经验与证据，探析我国提升参与全球经济治理能力的产业政策选择与微观基础。研究发现美国为首的发达国家吸引国内外产业资本和生产要素向本国回流，提高了发达国家对外投资与技术合作的门槛，反而导致发展中国家之间寻求国际产能合作空间大为增加。若“一带一路”价值链整合得到实质性推进，中国与沿线国家将可能从嵌入欧美主导的全球价值链低端锁定状态，逐渐转换为互利共赢的高附加值环节的区域价值链形态。

【关键词】中美贸易冲突；区域价值链；国际产能合作；全球经济治理

【作者简介】陈斌，暨南大学国际关系学院博士生。程永林（通讯作者），博士，博士后，教授，现任职于广东外语外贸大学广东国际战略研究院，联系电话 13318728552，电子邮箱 ylcheng@gdufs.edu.cn。李如坚，中山大学国际金融学院硕士生。

The Sino-US trade conflict: Global Value Chain Reconstruction and International Capacity Cooperation

Chen Bin, Cheng Yonglin, and Li Rujian

Abstract: At present, China-US economic and trade relations have entered a period of frequent frictions and economic and trade relations have changed from "ballast stone" (stable) Sino-US relations to "fire" (unstable). The US government frequently launches trade disputes with China, uses various trade relief tools to protect domestic sensitive

^①广发证券分析师魏俊锋对本文写作亦有贡献。本研究是以下项目的阶段性成果：国家社科基金项目“中国-东盟自由贸易区的和平效应研究”（14BGJ047）、中国-东盟区域发展协同创新中心科研专项和教育部长江学者和创新团队发展计划联合资助项目（CWZD201509）、广东外语外贸大学校级项目“中国参与一带一路金融治理研究：机制、战略与路径”、教育部战略研究基地重大项目“支持一带一路建设可持续性发展的金融策略研究”（17ZDA01）。

industries and adopts unilateral trade measures to increase the price of Sino-US trade negotiations. Faced with the trend of US unilateralism in trade and the sustained slowdown of the global economy, the key questions are; how to improve China's right to speak and rule in the field of international trade and investment? How to enhance the ability of China and the vast number of developing countries to participate in the global value chain division of labor? Based on the perspective of global value chain reconstruction, this paper analyzes the industrial policy choices and micro-foundation of China's ability to participate in global economic governance based on the experience and evidence of China-Lithuania economic and trade investment cooperation. The study found that developed countries led by the United States have attracted domestic and foreign industrial capital and production factors to return to their own countries, raising the threshold for foreign investment and technical cooperation in developed countries. On the contrary, the space for seeking international capacity cooperation among developing countries has greatly increased. If the integration of the "Belt and Road" value chain is substantially promoted, China and the countries along the route will gradually transfer from the low-end state of the global value chain, which is embedded in Europe and America, to the regional value chain form of high value-added links of mutual benefit and win-win scenarios.

Keywords: Sino-US trade conflict; Regional value chain; International capacity cooperation; Global economic governance.

Author: Chen Bin, Ph.D. student at the School of International Studies, Jinan University. Cheng Yongling (Corresponding Author), Doctor, Postdoctoral, Professor of Guangdong Institute for International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies; Li Rujian, Postgraduate of International Finance, Sun Yat-Sen University.

一、中美贸易战对全球价值链和中国开放型经济的新挑战

当前中美经贸关系步入摩擦多发期, 经贸关系已从中美关系的“压舱石”蜕变为“导火索”。数额巨大且持续扩张的中美贸易顺差, 不断刺激美国政府频繁发起对华贸易争端, 使用各种贸易救济工具为国内敏感产业提供保护, 通过采取单边贸易措施提高在中美贸易谈判中的要价。美国对华经贸政策和对华战略调整的根源在于不能正视自身综合国力相对衰落、国际影响力和国际贡献率不断下降的事实, 不想坐视全球霸权收益受损, 却又无意与中国合作共赢共克时艰。其战略目标在于继续维持全球霸权重塑全球价值链, 战略意图是规锁中国。^①面临美国的贸易单边主义政策和全球经济持续性放缓的趋势, 如何抵制以纠正全球经济失衡为借口的贸易保护主义政策, 继续维护多边自由贸易体制, 构建多边共赢的全球经济治理新机制? 如何提升中国和广大发展中国家在国际贸易投资领域的话语权和规则制定权, 增强

^① 张宇燕, 冯维江: “从‘接触’到‘规锁’: 美国对华战略意图及中美博弈的四种前景”, 《清华金融评论》, 2018年第7期, 第24-25页。

中国和广大发展中国家参与全球价值链分工和宏观经济政策协调的能力?

冷战结束以来,国际间贸易高速增长,跨国公司规模快速扩大,全球价值链和市场迅速形成,经济全球化现象日益突出。然而2008年以来的国际金融危机和债务危机使得“经济全球化”遭受了严重挫折,全球面临需求疲软、成本高升、贸易摩擦增多等多方面的难题,国际贸易陷入增长停滞乃至倒退,这成为“逆全球化”的分界点。根据世界银行统计数据,全球进出口贸易额占GDP比重从危机爆发时的2008年的51.86%下降到2015年峰值时的44.99%,下降了6.87个百分点。同期,中国进出口贸易额占GDP的权重从56.23%下降至36.41%,可以发现我国进出口贸易额的下降幅度远远高于全球均值水平。根据商务部统计数据,2016年我国共遭遇27个国家和地区发起的119起贸易救济调查案件,涉案金额143.4亿美元,案件数量和涉案金额同比分别上升了36.8%和76%,中国成为此轮“逆全球化”趋势的最大受害国之一。^①2016年以来,英国“脱欧”、特朗普上台当选美国总统等一系列黑天鹅的事件发生,世界主要发达国家走向贸易保护主义的趋势愈加严重。2018年以来,中美贸易冲突更是严重冲击全球经济治理格局,加深了“逆全球化”趋势,这种具有排斥性特征的国际贸易投资和国际营商环境演化趋势,对中国和全球经济治理机制的稳健运行都是十分不利的。

从经济全球化的演进轨迹来看,逆全球化与全球化现象相反相成。当全球化居于主导时,全球多边合作和区域经济一体化进程会得到迅速推进,国际贸易壁垒和国际投资歧视性政策会逐渐得到纠偏,反之亦然。当前伴随逆全球化趋势的不断推进,以美国为首的西方发达国家致力于跨国公司的全球布局和全球生产链的再造,试图通过这种并非基于比较优势原则的全球价值链和产业链的布局来改变其国内产业日趋空心化的发展现状。因为伴随经济全球化的推进,资本-劳工受益程度不同,不同利益集团的受益程度也存在越来越的差异,伴随美国等西方发达国家国内受损利益集团规模和程度的不断累积,导致他们容易成为逆全球化运动和民粹主义政策选项的倡导者和支持者。而西方国家的政府基于理性自利和选民选票考虑,选择贸易保护主义政策,吸引制造业回流国内,经济代价更小而政治收益更高。所以,在西方所谓的民主选举体制下,执政者要么选择政策对冲来平抑由全球化和一体化所带来的一系列经济和社会矛盾,要么选择改弦易辙迟滞乃至逆转全球化进程,从而形成对于自己更为有利的执政基础。^②

^①海关总署:“逆全球化趋势日益明显中国成最大受害者”,澎湃新闻网,

https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1599512, 上网时间:2019年10月25日。

^②翟东升、宁南山、赵云龙:“欧盟产业发展停滞的结构主义政治经济学分析”,《世界经济与政治》,2018年第8期,第128-159页。

自1978年以来,中国走出了一条进口替代战略为主的工业化发展道路,并取得了巨大成功。改革开放初期,中国积极参与国际贸易,采取出口导向战略为主的工业化发展模式,充分发挥劳动力、土地等要素成本低的竞争优势,通过扩大对外贸易、积极引进外资和承接国际产业转移加入国际分工体系,逐步融入全球价值链。按传统的贸易数据核算,中国目前已经成为世界第二大经济体、第一大货物贸易体、第二大对外投资体、第一大对外承包国世界。虽然中国整体融入全球价值链的程度较高,但是长期以来我国企业嵌入全球价值链只能从低附加值的劳动密集型价值环节嵌入,嵌入全球价值链对企业研发创新行为具有显著的抑制作用,对外资企业、加工贸易企业以及高技术企业的作用尤其明显。在全球分工中处于被支配的低端环节,制造业和服务业在全球价值链的地位都陷入了西方主要发达国家的“低端锁定”的情况。^①当前伴随中国国内生产要素价格的上升、资源紧张、环境恶化、经济发展速度放缓等都在从不同方面促使着我国要在全球价值链中不断提升自身地位,在国际经济活动中掌握话语权。与此同时,全球经济正在经历资源重新配置的重大战略机遇期,全球价值链面临新一轮的整合和重构。因此,实现中国制造业在全球价值链中的攀升,需不断提升企业自身的研发和技术创新能力,引入外部竞争机制和国际产能合作,更深度地参与一带一路高质量发展、国际经贸规则领域的全球经济治理。

二、中国参与全球价值链重构的关键在于推进国际产能合作

当前,以美国为主的部分西方发达国家近年来加快了再工业化以及对产业空心化的修复进程,吸引国内的产业资本和生产要素向本国回流,从而提高了发达国家对外投资与技术合作门槛,反而使得发展中国家之间在内部寻求产业合作的机会大大增加。全球经济结构性问题凸显,发达国家构建高标准双边和区域贸易协定的同时也推动了新兴经济体之间的区域合作,区域贸易合作的兴起加速了全球价值链的分解和重构。中国经济呈现出“新常态”,从高速增长转为中高速增长,经济结构优化升级,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动已是必然,而高水平的对外开放经济将对实施创新驱动战略起到非常明显的积极作用。“新常态”对中国的对外开放战略提出了更高要求,通过高水平“引进来”,借助国内平台环境的建设,利用内需虹吸效应吸引全球人力资本、技术资本和知识资本。借助一带一路实施大规模“走出去”,依托国内外市场和出口导向战略,在全球广泛配置和就地吸收利用各种先进生产要素和资本。

^①吕越、陈帅、盛斌:“嵌入全球价值链会导致中国制造的“低端锁定”吗?”,《管理世界》,2018年第8期,第11-129页。

重构全球价值链的重要途径之一是对外直接投资，对外直接投资的过程就是一国将本国生产相关环节嵌入全球价值链的过程。低端嵌入全球价值链的发展中国家企业可以通过对外直接投资，在地理上靠近先进厂商分享技术扩散的好处，实现价值链升级。自“走出去”战略提出以来，中国政府进一步扩大对外开放，积极推动“一带一路”基础设施互联互通，创新发展境外经贸合作区，国际产能合作取得显著成效。2016年，中国对外投资流量达到1961.5亿美元，位居全球第二位，对外投资存量达13573.9亿美元，位居全球第六。对外承包工程新签合同额2440亿美元，完成营业额1594亿美元；派出各类劳务人员49.43万人。^①伴随共建“一带一路”倡议的提出与政策的实施，我国的对外经济开放战略和政策正在进行格局性的根本转型。“一带一路”产能合作正在得到实质性推进，中国将很可能逐渐从嵌入欧美日主导的全球价值链转换为自我主导的区域价值链（RVC）。现有研究显示，中国与“一带一路”沿线国家在产业间和产业内的互补性总体上强于竞争性，且中国占据了价值链的高附加值环节，具备主导区域价值链的条件。通过推进“一带一路”高质量发展实现价值链转换后，将产生实际贸易利得提高、产业高端化发展等积极影响。^②

国际产能合作是“一带一路”倡议的重要内容，推进国际产能合作有利于在全球范围内进行资源配置，提高资源配置效率，促进产业结构调整和优化。自2015年国务院发布《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》以来，中国政府在重要会议上多次强调促进国际产能合作，推动各国优势产能输出。推动国际产能合作是中国主动适应经济新常态的一项重要战略举措。这也是中国企业积极适应经济全球化的变化趋势，参与国际产业分工，利用两个市场、两种资源的一种必然选择。根据我国商务部的相关统计数据，2016年，我国企业对“一带一路”沿线国家直接投资145.3亿美元，对外承包工程新签合同额1260.3亿美元，占同期我国对外承包工程新签合同额的51.6%；完成营业额759.7亿美元，占同期总额的47.7%。对外承包工程合同额上亿美元项目超过2000个，境外基础设施建设合作成效显著。五年来，中国对外承包工程完成营业额累计约7100亿美元，年均增长9%，成为世界主要国际工程承包大国之一。2017年，我国企业共对“一带一路”沿线的59个国家非金融类直接投资143.6亿美元，同比下降1.2%，占同期总额的12%，较上年提升了3.5个百分点，其中资金主要投向新加坡、马来西亚、老挝、印度尼西亚、巴基斯坦、越南、俄罗斯、阿联酋和柬埔寨等国家。对“一带一路”沿线国家实施并购62起，投资额88亿美元，

^① 中华人民共和国商务部：“中国对外投资合作发展报告2017”，商务部官网，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/>，上网时间：2019年11月16日。

^② 魏龙、王磊：“从嵌入全球价值链到主导区域价值链——“一带一路”战略的经济可行性分析”，《国际贸易问题》，2016年第5期，第104-115页。

同比增长32.5%。对外承包工程方面,我国企业在“一带一路”沿线的61个国家新签对外承包工程项目合同1922份,新签合同额477.9亿美元,占同期我国对外承包工程新签合同额的44.8%,同比下降33.1%。2018年,中国与“一带一路”沿线国家和地区进出口贸易总额为1.3万亿美元,其中与“21世纪海上丝绸之路”沿线国家和地区贸易额达到10153.37亿美元,占比78.1%。2019年前三季度,我国与“一带一路”沿线国家进出口贸易总额为9721.12亿美元,同比上涨3.84%,占中国进出口贸易总额的29.02%。2019年1-8月,我国企业在“一带一路”沿线对53个国家非金融类直接投资89.7亿美元,占同期总额的12.4%。对外承包工程方面,我国企业在“一带一路”沿线的61个国家新签对外承包工程项目合同3884份,新签合同额777.7亿美元,占同期我国对外承包工程新签合同额的60.1%,同比增长27.5%;完成营业额499.1亿美元,占同期总额的54.8%。^①

2019年4月27日,习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛提出高质量共建“一带一路”的重要理念。11月5日,习近平主席在第二届中国国际进口博览会开幕式中指出,中国将坚持开放、绿色、廉洁理念,努力实现高标准、惠民生、可持续目标,推动共建“一带一路”高质量发展。六年多来,中国同“一带一路”沿线国家贸易总额超过7万亿美元,对“一带一路”国家直接投资超过1000亿美元,“六廊六路多国多港”的互联互通合作格局基本成型。可见,秉承和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神,中国致力于推进共建“一带一路”高质量发展正在取得显著成效。尤其是2016年以来,伴随中老铁路、中泰铁路、匈塞铁路、印尼雅万高铁、俄罗斯莫喀高铁、亚吉铁路、肯尼亚蒙内铁路、中欧“三海港区”合作等一批境外铁路、港口重大项目取得积极进展。中国在“一带一路”沿线国家重大项目取得早期收获,中巴经济走廊两大公路项目、巴基斯坦瓜达尔港自由区一期工程项目、印尼雅万高铁、斯里兰卡科伦坡港口城、肯尼亚蒙内铁路等项目顺利实施,尼日利亚阿卡铁路开通运营,亚吉铁路建成通车,马来西亚南部铁路、肯尼亚内罗毕—马拉巴铁路首段工程开工,尼日利亚沿海铁路项目合同一号补充协议签署,土耳其东西高铁、伊朗德玛高铁电气化升级改造、中老铁路、中泰铁路、匈塞铁路、埃及斋月十日城市郊铁路、斯里兰卡汉班托塔港收购运营、阿尔及利亚中心港项目等与外方积极磋商并取得有效进展。这不仅带动了产品、中国装备、中国技术、中国标准“走出去”,也有利地提升了产能合作国家的基础设施水平、工业生产的能力,创造了大量就业岗位,这表明开展国际产能合作达到了互利共赢的效果。立陶宛是中国进入欧洲市场尤其是

^①数据来源于中国一带一路网, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/jcsjpc.htm>, 上网时间:2019年11月16日。

东欧市场的重要门户，又是“一带一路”沿线的重要节点国家，下文基于中国-立陶宛经贸投资合作进行案例分析。

三、中国-立陶宛国际产能合作现状与价值链整合演进趋势分析

立陶宛连接独联体和欧盟国家，辐射国际市场能力较强。同时，立陶宛基础设施发达，预期投资回报率较高。目前立陶宛境内公路总里程 88464 公里，有 6 条欧洲级公路经过立陶宛。^①立陶宛铁路总里程达 1877 公里，连接俄罗斯以及其他独联体国家，交通非常方便。海运基础设施完备，并拥有波罗的海地区唯一的天然不冻港——克莱佩达港。据世界银行数据，2016 年立陶宛航空客运量达 103.83 万人，移动电话用户有 481.40 万人，互联网普及率为 71.40%，通讯和网络设施日益完善。^②从各项经济指标分析，内需是拉动立陶宛国民经济增长的主要驱动力，尤其是国民消费需求是立陶宛宏观经济保持稳健增长的重要增长点。立陶宛国内制度健全，税率相对简单。主要税种包括企业所得税、个人所得税、增值税、房地产税等。根据世界银行《2017 年营商环境报告》中“纳税”这一指标，立陶宛在全球 190 个经济体中排名第 27 位。国家经济部将在其下属投资署设立特别工作组，以吸引重大生产项目，并采取配套财政和税收优惠措施，对企业再投资提高免税优惠幅度等。据世界经济论坛公布的《2019 年全球竞争力》报告，立陶宛在 141 个国家和地区中排名第 39 位。在 12 项具体指标中，立陶宛在宏观经济稳定和信息技术利用方面表现优异，分列第 1 和 12 位，^③自宣布独立以来，立陶宛奉行全方位自由开放的经济政策，并在 2015 年成功加入 WTO。开放经济发展模式加上人才优势，吸引了大量的外资企业入驻。主权信用评级方面，标准普尔将立陶宛长期信用评级展望由稳定上调为正面，长期及短期信用评级分别维持 A-及 A-2 不变，国内营商环境的持续改善，受到国际评级机构的肯定。

表 1 国际三大评级机构对立陶宛的风险评级

评级机构	展望	评级结果	更新时间
标普	正面	A-	2017 年 9 月
穆迪	稳定	A3	2016 年 3 月

^①中国驻立陶宛国大使馆经济商务参赞处：《对外投资合作国别（地区）指南——立陶宛》，商务部出版社，2016。

^② CIA 数据库网站：

<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/lt.html>，上网时间：2019 年 10 月 25 日。

^③中国驻立陶宛国大使馆经济商务参赞处网站：

<http://lt.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201703/20170302540552.shtml>，上网时间：2019 年 10 月 25 日。

惠誉	稳定	A-	2016年3月
----	----	----	---------

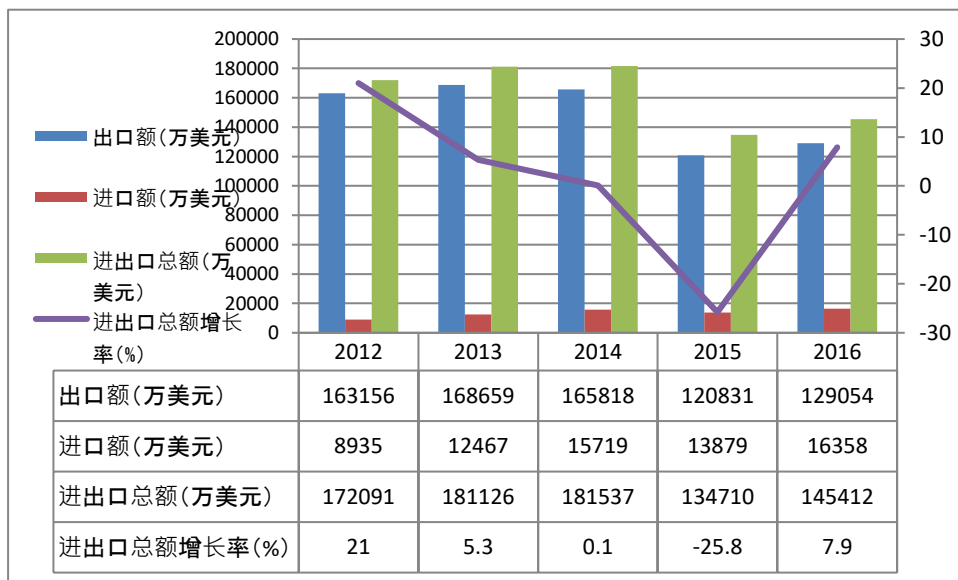
资料来源：根据各著名评级机构官方网站数据整理。

自1991年9月14日中国立陶宛建交以来，双方保持良好的外交关系，同时经贸合作关系也得到巩固。多年来，立陶宛是中国在波罗的海地区的最大贸易合作伙伴，中国也是立陶宛在亚洲地区的最大贸易合作伙伴。根据我国商务部和海关总署历年统计数据，2012年以来，双边贸易额度不断增加，中国对立陶宛商品进出口增速保持平稳增长。但是自2015年立陶宛加入WTO之后，当年中国对立陶宛贸易出口额度大幅下滑，2016年以来止跌回升。

1. 中国与立陶宛经贸投资合作进展

自1991年9月14日中国立陶宛建交以来，双方保持良好的外交关系，同时经贸合作关系也得到巩固。多年来，立陶宛是中国在波罗的海地区的最大贸易合作伙伴，中国也是立陶宛在亚洲地区的最大贸易合作伙伴。根据我国商务部和海关总署历年统计数据，2012年以来，双边贸易额度不断增加，中国对立陶宛商品进出口增速保持平稳增长。但是自2015年立陶宛加入WTO之后，当年中国对立陶宛贸易出口额度大幅下滑，2016年以来又逐步止跌回升。其中2016年双边贸易额为14.5亿美元，同比增长7.7%，其中中方出口额达到12.9亿美元（见图1），同比增长6.6%，进口额为1.6亿美元，同比增长17.9%。

图1 2012-2016年中国对立陶宛进出口贸易情况



数据来源：中国商务部、中国海关总署

根据立陶宛统计局的最新统计数据显示，2019年1-8月立陶宛与中国双边贸易额持续增长。立陶宛出口中国总额达1.54亿欧元，比上年同期增长25.3%。立陶宛进口中国总量

达 6.25 亿欧元，比上年同期增长 11%。^①

2. 中国与立陶宛贸易投资结构和产业链合作演进趋势

随着两国未来经济合作的不断深入，双边的投资规模将逐步扩大。据我国商务部的相关统计数据，截至到 2014 年底，立陶宛在我国的投资存量约为 717 万欧元，在其对外海外投资国家排名中位列第 16 名，其中投资的领域和行业主要集中在批发零售业和制造业等。与此同时，截至到 2014 年末，中国在立陶宛的直接投资存量约为 1248 万美元，投资领域和行业则主要分布在房地产、机械制造、餐饮、批发零售等领域。中国与立陶宛两国贸易稳步增长的同时，两国之间的贸易结构和产业链整合也在发生新的结构性变化和调整。我国对立陶宛的出口商品结构，除了家具、贱金属等传统产品外，电机、电气、车辆、有机化学品、核反应堆等高附加值产品的比重正逐年上升。^② 根据中国商务部的统计数据，2017 年上半年立陶宛对中国进口核反应堆产品同比增长 72.1%。与此同时，我国从立陶宛进口机电产品、化工产品增长分别为 319%、662.1%。双边的产品贸易结构，表现出较强互补性和多元性。

表 2 2016 年立陶宛对中国进出口商品构成

立陶宛对中国出口主要商品	占比 (%)	立陶宛对中国进口主要商品	占比 (%)
家具、寝具等、灯具和活动房	29	电机、电气、音像设备及其零附件	17.8
木及木制品、木炭	23.7	核反应堆、锅炉、机械器具及零件	11.6
光学、照相、医疗设备等	10.4	家具、寝具等、灯具、活动房	6.5
核反应堆、锅炉、机械器具及零件	5.9	贱金属杂项制品	4.4
矿物燃料、矿物油及其产品、沥青等	5	有机化学品	4.3
铜及其制品	4.1	车辆及其零附件，但铁道车辆除外	4.3
其他植物纤维；纸纱线及其机织物	4	塑料及其制品	4.1
食用水果	2.6	钢铁制品	4.1
其他	15.3	其他	42.9

资料来源：中国商务部网站 <http://www.mofcom.gov.cn>

四、中美贸易战背景下中国-立陶宛深化国际产能合作和价值链重构的挑战和路

^① 中国驻立陶宛国大使馆经济商务参赞处网站：

<http://lt.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201911/20191102910644.shtml>，上网时间：2019 年 11 月 16 日。

^② 金瑞庭：“立陶宛经济形势研判及推进中立双边经济合作的对策建议”，《中国经贸导刊》，2015 年第 26 期，第 7-8 页。

径

2018 年中美贸易冲突爆发以来,美国多项主张对华强硬的政策文件先后出笼。2018 年 1 月 30 日,特朗普在《2018 年度美国国情咨文》中提出,将会重建更有利于美国的公平互利贸易关系和贸易协定,并明确将中国视为全球范围内挑战美国利益、经济 and 价值观的战略对手。2 月 28 日,特朗普政府在提交国会的《2018 贸易政策纲要暨 2017 年度报告》指出,中国“国家主导”的政策正在导致全球资源出现“严重错配”,美国将利用一切可用工具,阻止中国乃至其他任何效法中国政策的国家破坏真正的市场竞争。美国政府一方面采取鼓励政策吸引制造业回流本土,另一方面出台新的对外贸易政策增加出口,美国政府可能会持续施压中国开放市场。特朗普政府使用双边协议取代多边协议,并正在持续推动中美贸易谈判并迫使中国做出更大让步。对美贸易摩擦和贸易战的爆发,虽然导致贸易进出口额震荡下行因素长期存在,国际市场需求不振,全球价值链重构等因素导致对美国贸易额度大幅度下滑。当前,中国经济的比较优势正在由成本优势向技术、品牌、质量、服务、资金等综合优势转换,传统劳动密集型甚至技术密集型产业正在向一带一路沿线国家或地区加快转移。

立陶宛是中国进入欧洲市场尤其是东欧市场的重要门户,又是“一带一路”沿线的重要节点国家。立陶宛营商环境良好,营商便利度排名全球第 21 位,而且立陶宛还是波罗的海最大的国家,近年来在吸纳中国直接投资方面也在波罗的海三国中居首位。不仅如此,其国内工业基础也较好,前苏联时代,立陶宛在电子、化工、机械、纺织服装及食品加工等行业已有坚实基础。

但是,我们也注意到双边国际产能合作也伴生着一系列风险和挑战:一是立陶宛受国际因素影响导致宏观政策缺乏连贯性。立陶宛受欧盟和美国的影响较大。随着中国与立陶宛之间经贸合作增多,双方关系的深化已经日益引起欧盟和美国的担忧。一旦美国或欧盟对华政策出现波动,立陶宛作为欧盟成员国,对华政策出现摇摆可能性加大。此外,目前立陶宛能源依赖度已达 75.2%,远远超过欧盟国家的平均水平(53.2%),所以西方发达国家主导下的国际能源市场及其价格波动,势必将严重影响立陶宛宏观经济稳定,^①而宏观经济的波动也将加剧其对外合作政策的不稳定性。二是两国贸易和投资额度仍存在较大不足。立陶宛对中国贸易常年保持逆差,2016 年进出口逆差高达 11.27 亿美元,而且双边进出口贸易结构仍以低附加值产品为主,高附加值和高技术含量的服务,如计算机及金融服务等发展缓慢,双边

^① 金瑞庭:“立陶宛经济形势研判及推进中立双边经济合作的对策建议”,《中国经贸导刊》,2015 年第 26 期,第 7-8 页。

的开放程度有待提高。双边投资方面则出现较低水平且不平衡,两国之间的投资总量较小,而且近年来立陶宛对我国投资总额逐年较大幅度上升,而我国对立陶宛的直接投资总额则增速缓慢,这些不利因素在一定程度上影响双方顺利开展国际产能合作。三是中国企业融入立陶宛产业链和价值链需要克服“水土不服”等融入性难题。由于立陶宛与中国国情不一,加上中国企业“走出去”要面对与国内不同的制度环境、法律环境、商业习惯、语言环境等,中国企业在合作时可能会面临产能合作技术标准不统一、商业合同不规范等问题。同时中资企业在立陶宛市场缺乏国际项目运营经验,“走出去”的能力和水平尚待提高。例如普遍缺乏既了解中国国情又深入调研立陶宛,熟悉其语言文化的国际化人才和机构等,因此在进入立陶宛市场时,中资企业容易出现“水土不服”的情况。

当前该国在工程技术等领域也表现出色,其中包括与癌症创新治疗及激光科学应用相关的先进生命科学及生物技术,这使得两国进行产能合作具备一系列现实条件。^①中国将为“一带一路”建设新增1140亿欧元投资,用于修建沿线港口、铁路、公路及工业园区网络,中国投资将给立陶宛带来机遇。立陶宛可利用中国的投资来开展立陶宛铁路和克莱佩达港口等基础设施项目建设等。^②与此同时,立陶宛还可借助与中国的产能合作,将交通物流、激光技术等比较优势产业发展壮大,提高国际竞争力。“一带一路”战略倡议的提出和实施,有助于中国加深对立陶宛产能合作,通过贸易出口和对外投资等途径深化双边合作关系,扩大合作领域共建丝绸之路经济带。

1. 国际产能合作政策逐渐完善,国际合作机制逐步深化。2015年5月16日我国国务院颁布实施《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,文中规划了2020年的具体发展目标,提及将钢铁、有色、建材、铁路、电力、化工、轻纺、汽车、通信、工程机械、航空航天、船舶和海洋工程等作为重点行业分类实施有序推进。2015年以来我国政府先后出台了十几份产能合作政策文件。近年来,从积极签订合作备忘录,到中东欧与中国推动区域合作的16+1模式,再到中国有意参与波罗的海铁路项目等,都说明中国与立陶宛拓展产能合作的政策环境不断得到改善,合作体制与机制日益完善。

2. 国际产能合作互补性高,有利于发挥比较优势。立陶宛和中国虽然都是处于工业化后期的国家,但是立陶宛的平均工业化水平指数要高于中国,但是其在基础建设、高端装备

^① 香港贸发局经贸研究网站: <http://beltandroad.hktdc.com/sc/insights/lithuania-maritime-link-between-east-and-west>, 上网时间: 2019年10月25日。

^② 中国驻立陶宛国大使馆经济商务参赞处网站:

<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201705/20170502577941.shtml>, 上网时间: 2019年10月25日。

制造、高新技术等领域仍然缺乏资金和相应的技术支持,因而对外合作需求强烈。而中国制造业的快速发展使得我国在铁路、公路、港口、互联网等基础设施建设和装备制造等方面,拥有比较成熟的经验和先进的技术。而且中国具有庞大的资金量,2016年中国对外直接投资流量达1961.5亿美元,位居世界第二。再比如在农产品合作方面,立陶宛国内农业资源丰富,这使其农产品出口具有比较优势。与之相比,中国农产品由于面临国内自然环境和人口约束压力,这使得中立两国在农业产能合作领域具有较强的互补性。

3. **双边贸易潜力大,价值链契合度较高,符合双方产业转型升级需求。**两国之间的贸易拓展潜力可以用贸易结合度和贸易互补关系来测量,而国家之间的贸易联系密切程度可以用贸易结合度指数(TII)加以衡量,大于1表示贸易联系紧密,小于1则为松散。根据《中国产业竞争力报告(2016)》,中国与立陶宛的出口贸易联系比较紧密,以产业贸易为主。数据显示,2015年中国对立陶宛出口的主要化学成品及有关成品的出口贸易度较高,烃类及衍生物甚至高达6.609(见表3)。2015年立陶宛对中国出口的产品互补强度指数接近1,其中互补强度最大的产品是煤砖、褐煤及泥煤。立陶宛对中国进口的产品互补强度约为0.8,互补度最大的是纺织品原料,而这些产品正好是中国可以合作的优势产能。而且中国对立陶宛出口前十的产品重合度较小,仅为10%。立陶宛的生物技术、激光技术是其优势产业,两国之间进行相关领域的产能合作,耦合度高。例如,立陶宛研发实力雄厚,在生物科学、激光技术等领域处于世界领先地位。深圳也有华大基因、大族激光等领军企业,双方合作契合度很高。^①开展产能合作,加速中国装备制造业“走出去”,化解产能过剩问题,既符合中国制造业转型升级的需要,也满足立陶宛的经济结构转型升级的诉求。

表3 2015年中国对立陶宛贸易结合度前十的产品

	产品种类	贸易结合度指数		产品种类	贸易结合度指数
对 立 陶 宛	烃类及衍生物	6.609	从 立 陶 宛	其他未加工的矿产	2.598
	生铁	5.863		家具及零件	1.800
	有机-无机化合物	4.723		化肥、原油	1.444
	纸厂及纸浆厂机械	4.167		其他有机化学品	1.166
	氮基化合物	3.814		机械搬运设备	1.104

^① 深圳市人民政府外事办公室,

网站: http://www.sz.gov.cn/wsbgs/xxgkml/ztlm/sldwshd/201601/t20160122_3453187.htm, 上网时

间: 2019年10月25日。

进 口	滚柱轴承	2.957	进 口	动力发机械及其零件	1.030
	汽车零件及附件	2.131		有机-无机化合物	0.985
	合成、回收的废旧橡胶	1.878		照明器材	0.975
	机械传动设备	1.838		有色金属废料	0.457
	艺术品、收藏品及古董	1.654		木制成品	0.382

资料来源：《中国产业竞争力报告（2016）》^①

五、中美贸易战背景下深化“一带一路”国际产能合作和价值链重构的政策建议

长期以来，我国企业嵌入全球价值链只能从低附加值的劳动密集型价值环节嵌入，制造业和服务业在全球价值链的地位都陷入了西方主要发达国家的“低端锁定”的情况。实现中国制造业在全球价值链中的攀升，需不断提升企业自身的研发和技术创新能力，引入外部竞争机制和国际产能合作，更深度地参与一带一路高质量发展、国际经贸规则领域的全球经济治理。本文从全球价值链重构视角，基于中国与立陶宛经贸投资合作的经验与证据，探析我国参与重构全球价值链的贸易投资政策选择与微观基础。研究发现美国为首的西方发达国家加快了再工业化进程，吸引国内外产业资本和生产要素向本国回流，从而提高了发达国家对外投资与技术合作的门槛，反而导致发展中国家之间寻求国际产能合作机会和空间大为增加。中国与“一带一路”沿线国家产能合作的互补性总体上大于竞争性，若“一带一路”价值链整合得到实质性推进，中国将很可能逐渐从嵌入欧美日主导的全球价值链低端锁定状态，逐渐转换为不断提升和主导高附加值环节的区域价值链形态。因此，要抓住“一带一路”以及国际产能合作的历史性机遇，防范来自国际和国内的风险，深化两国产能合作，实现双赢局面。因此，我们建议：

1. **以政府合作为引导，完善双边国际产能合作政策支持体系。**通过推进共建丝绸之路经济带，提升双边领导人会晤和首脑外交成效，通过达成合作共识，减少“一带一路”沿线国家和国家联盟的对华政策摇摆。通过签订双边或者多边产能合作文件，例如签署国际（双边或多边）产能合作备忘录，尽快出台一系列相关指导意见，为产能合作提供合作思路、合作对象、产能选择的重要指导。通过强化政策保障，签订相关协议、协定等并且完善相关配套措施和服务，做好政策支持和服务咨询工作。通过制定“一带一路”沿线国家和地区产能

^① 张其仔等：《蓝皮书：中国产业竞争力报告（2016）》，北京：社会科学文献出版社，2016年版。

合作需求图和产能合作时间推进表,可以为中资企业的涉外投资决策提供帮助。建议我国商务部、发改委、外交部与立陶宛对应政府机构部门通过构建多边或双边合作机制、研究产业合作领域、举办专题论坛等措施,积极引导和推动国际产能合作。

2. 提高中资企业跨国经营能力,形成区域产业链和价值链合作模式。市场主体是企业,因此在选择合作路径时,要重点关注我国已经“走出去”的企业。在政府推动下,中国企业应该结合自身优势,提高自身实力。具体而言,中资企业首先应提高国际化经营能力,在进入“一带一路”国家市场前做好准备工作,合理评估当地的需求与风险,增强抗风险能力。进入该市场后应该遵守东道国的商业规则和国际惯例,积极履行社会责任。其次,国有和民营企业要发挥自身优势,合理配置资源。由于国际产能合作领域现阶段主要集中在基础建设、装备制造业等领域,所以主要还是以大型国有企业为领军企业,中小民营企业可以借船出海,与国企形成产业链,拓展并做大做强市场。

3. 科学规划国际产能合作领域,建立风险评估与风险预警系统。建议组织智库专家和学者对中国与“一带一路”沿线国家可能开展的国际产能合作领域、前景、机制等问题展开深入调查研究,尤其是对“一带一路”沿线国家的营商环境、产业发展层次、国内资源集聚程度、产业合作需求等问题展开跟踪研究,科学规划我国与“一带一路”沿线国家和地区的国际产能合作领域和层次。与此同时,我国的中央政府和地方政府的外事、商务、国资委、发改委等职能部门,需要引导企业、智库、高校研究机构对东道国营商环境开展跟踪研究,尤其要注意发挥中资企业的功能,借助企业董事会、监事会在立陶宛设立监事办公室,注重对当地经济信息情况的收集和汇总,保证信息渠道的畅通和信息的应用,逐步建成权威性的投资贸易与产能合作风险预警系统。^①对中国政府和企业面临的风险进行实时监控,并将相应信息反馈到动态风险监管体系中,不断提升我国政府部门、涉外投资企业和民众应对风险的能力和风险管理水平。

4. 破除合作瓶颈,构建国际产能对接机制与区域价值链体系。中国可以与“一带一路”沿线国家深化双边或多边贸易投资,优化贸易结构,尤其是对于高附加值的商品贸易应加强合作,例如对于某些限制门槛高的服务贸易可以降低门槛。以产品输出的产能合作方式,通过研究“一带一路”沿线国家和地区的产业发展规划,了解其产业发展需求,精准输出中国优质的富余产能,以契合东道国的产业基础建设和发展需求,同时有利于中国的产业转移和转型升级。虽然“一带一路”沿线国家的基础设施建设和产业转型升级的需求很大,而我国

^①程永林. 海丝谋划、风险评估与监管监控,《社会科学研究》2017年第5期,第59-66页。

很多制造业、基础设施装备和产能质优价廉,综合配套能力强,然而制约中国与“一带一路”沿线国家国际产能合作的重要瓶颈制约因素之一是资金和融资问题。为此,需要通过亚投行、世界银行和PPP融资模式等相互结合的投融资合作机制,满足大量的资金需求。还可以通过建立合作基金,例如中拉合作基金形式或者借助已有的大型金融机构,例如借助亚投行以提供产能合作资金保障。可以尝试在“一带一路”国家建立产业园区、经济特区,形成产业集聚效应,降低运营成本,便于吸引外商投资。因此,未来应注重培育中国企业进一步做强做大,要以产品输出型模式转变为产品输出与资本输出并重模式,同时以资本输出来带动产能输出,通过工程承包、装备制造出口、对外投资等上下游产业集群合作方式,重点推动我国产品、技术、标准和服务“走出去”,逐步建立以我为主的区域乃至全球价值链体系。

竞争战略与美国特朗普政府对华政策调整

唐永胜 李薇 沈志雄

【摘要】 竞争战略在美国对外政策中占有重要地位，尤其在和主要对手的较量中，美国善于运用这一战略并曾收到较大成效，其中最显著的案例就是在美苏冷战中的充分运用。在美国学界和战略界的推动下，竞争战略理念在美对外战略中快速回归，也成为特朗普政府对华政策调整的重要理论依据。近来美国不断强化对华战略竞争与遏制的舆论动员，设置涉华议题，为强化对华战略竞争与遏制提供法律依据，并在等多个领域出手，全面强化对华战略竞争压力，甚至更多地利用台湾、香港局势的发展变化来牵制中国。面对咄咄逼人的竞争态势，中国既需抓住关键也需把握全局，既要坚守底线也要进退有据，有效管控中美竞争，化解战略压力拓展战略主动；而在竞争中更须切实提升国家治理能力和水平，筑牢战略竞争的国内基础，同时也要积极顺应世界变局，因势利导努力牵引中美关系的发展方向。

【关键词】 战略竞争 中美关系 竞争管控 制衡能力 因势利导

【作者简介】 唐永胜，国防大学国家安全学院教授，主要从事国际关系和国家安全战略研究；李薇，国防大学研究生院博士研究生，主要从事国家安全战略研究；沈志雄，国家国防大学安全学院副教授，主要从事国际关系和大国竞争战略研究。

The Competitive Strategy and Adjustment of the US Trump Administration's China Policy

Tang Yongsheng, Li Wei, and Shen Zhixiong

Abstract: The Competitive Strategy, which helped the US gain great advantages in competition with its major rivals, has played an important part in US foreign policy for a long time. The full use of it in the cold war with Soviet Union is the most significant case. In recent years, under the promotion of the academic circle and the strategic circle, the concept of a competitive strategy is rapidly returning into the US foreign strategy, becoming an important theoretical basis for the adjustment of the Trump Administration's China policy. Recently, the United States has taken multi-domain actions simultaneously to strengthen the strategic competition and containment policies against China, such as mobilizing public opinion, provoking China-related issues, creating new weaponized legislation and even increasingly making use of Taiwan and Hong Kong to contain China. Under this competition situation, China must balance the

whole picture and the critical point, make proper adjustments accordingly while sticking to their bottom-line priorities. Only in this way can China relieve the pressure and gain the initiative to effectively manage competition with the US. During this course, China should make more effort in improving its capacity and level of governance, strengthening the domestic foundation of competition against the US. Meanwhile, China should also actively adapt itself to the changing world and make full use of the situation to guide the direction of the China-US relationship.

Key Words: Strategic competition; China-US relationship; Competition management; Counterbalancing ability

Authors: Tang Yongsheng, Professor of National Security College of NDU. His research focuses on international relations and national security strategy; Li Wei, PhD Candidate of NDU. Her research focuses on national security strategy; Shen Zhixiong, Associate Professor of National Security College of NDU. His research focuses on international relations and competition strategy of major powers.

2017 年底至 2018 年初特朗普政府发布《美国国家安全战略报告》和《国防战略摘要》等战略文件，宣布世界回归大国战略竞争时代，还将中国确定为最主要的战略竞争对手，把与中俄的战略竞争作为美国防部工作的重中之重。自此之后，美国明显加大了对华战略压力，政治上加大了对中国的诋毁和攻击，经济上实施贸易摩擦并加强高技术封锁，军事上强化地区联盟并提升“航行自由行动”力度，还在“台独”等问题上突破中美长期以来的共识。这些情况表明，美国已经全面展开与中国的战略竞争。未来，美国还将采取哪些政策和行动与中国展开战略竞争，是影响中国未来国际环境乃至中美关系未来走向的重要变量，成为国内外关注的重要问题。在诸多对华政策声音当中，尤为值得关注且对特朗普政府对华政策具有明显影响的，就是主张对华实施竞争战略，沿用和创新冷战期间与苏联进行战略竞争的政策和做法，从政治、经济、军事等各方面与中国展开全方位战略竞争，以此来施加竞争成本，遏阻中国发展，对此，中国应高度重视并做好妥善应对的充分准备。

一、美国竞争战略及其主要特点

2008 全球金融危机之后，中国的快速发展与美国的战略形成鲜明对比，以美国智库“战略与预算评估中心”主任迈克尔·曼肯恩（Michael G. Mahnken）为代表的一些战略学者认为，中美关系已经进入了战略竞争阶段，但美国在应对中国崛起方面的战略表现不佳，为赢得中美长期的战略竞争，维护美国的世界霸权地位，应该按照竞争战略逻辑，制定深思熟虑

的对华竞争战略。^①在学界的推动下，竞争战略的概念和理论在大国战略竞争日趋激烈的背景下快速回归，成为美国政府制定和实施对外政策时的重要理论依据。

竞争战略最早是经济和管理学领域中的概念，其重点关注“企业产品和服务参与市场竞争的方向、目标、方针及策略。企业制定竞争战略的目的就是要在市场上打造别人无可取代的地位，从而在竞争中求得生存与更大发展。”^②1972年，担任兰德公司战略研究室主任的安德鲁·马歇尔撰写《与苏联的长期竞争：一种全新的分析框架》，明确提出美苏处于长期战略竞争状态，为此，美国必须评估竞争的本质，明确国家目标，制定能够更加有效地与苏联竞争的战略，以成为一个强大的竞争者，从而首次将经济学领域的竞争战略思想引入美国国防发展和国家安全领域。^③

1976年，已经担任国防部净评估办公室主任的马歇尔完成了《在持久的政治军事竞争中与苏联进行军事领域竞争的战略》报告，正式提出美国应该在国防发展领域制定针对苏联的竞争战略。马歇尔撰写这份报告时，美国刚从越战泥潭中脱身，国内面临严重的经济困难，国际上苏联的赶超态势越益明显。面对这种形势，马歇尔强调，美国要想摆脱颓势、赢得主动，必须制定一项基于竞争战略思维的国防发展战略，其要点应包括：制定与苏联进行长远竞争的计划并确立积极的长远目标，而不应限于思考如何应对可能的灾难性战争和“避免最坏情况”；积极发挥其技术和管理方面的优势，同时发现和利用对手的弱点集中发力，以牵引竞争领域，掌握竞争的主动权；通过技术创新来创造和利用竞争优势，以此来增加苏联的竞争成本，从而达到在长期竞争中战胜对手的目的。^④

马歇尔的这两份报告标志着美国竞争战略思想的形成。虽然仍然保留着经济学领域竞争战略的概念，但其目标、手段和策略都发生了重要变化。一般认为，大国战略竞争层面的竞争战略，主要指“聚焦于如何在和平时使用潜在的军事力量，即军事力量的发展、建设、部署和展示，以此来塑造竞争对手的选择，使之有利于己方的战略目标。”^⑤竞争战略“既是过程，也是结果”，“作为过程，它是系统的战略思维方法，它着眼于通过与对手长期的军事竞争来构建和评估美国的国防战略。作为结果，它是一个行动计划或仅仅是一种指导，旨在

^① Thomas G. Mahnken, “Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer,” Center for a New American Security, 2014.; Thomas G. Mahnken ed., *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History and Practice*, Stanford University Press, 2012.

^② 唐永胜主编：《国家竞争战略论》，时事出版社，2018年，第1页。

^③ Andrew W. Marshall, “Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis”, April 1972, <https://www.rand.org/pubs/reports/R862.html>, accessed on November 10, 2019.

^④ Andrew W. Marshall and J.G. Roche, “Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition”, *OSD/NA paper*, July 26, 1976, A-2.

^⑤ Thomas G. Mahnken, *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History and Practice*, Stanford University Press, 2012. p. 7.

帮助美国在与对手的竞争中获得和维持长期的优势。”“竞争战略的主要目的就是,通过系统、长期的战略竞争规划,使得美国在与苏联的竞争中能够更加高效、更有效果,从而能够提升美国及其朋友和盟国的威慑力和安全。它谋求将竞争导向更加稳定且威胁较小的领域(即迫使苏联集中更多力量用于防守,而无法用来增强其进攻能力),或者苏联运行相对不那么有效的领域。”^①

按照马歇尔的设想,竞争战略的重点是在国防建设领域与苏联进行长期竞争,以此来牵引两国军备竞赛的方向,向苏联施加竞争成本,并最终拖垮苏联。正是在马歇尔竞争战略理论的启发和指导下,20世纪70年代中期开始,美国国防部提出了专门针对苏联的“抵消战略”(Offset Strategy),试图利用美国在信息技术、隐形技术和远程精确打击技术方面的优势,开发更加先进的武器装备平台及体系,抵消苏联和华约常规部队的数量优势。^②

里根上台后开始调整对苏政策,在推回苏联扩张的同时,试图通过施加竞争成本等战略竞争的策略和手段来拖垮苏联。这项政策形成的标志是里根总统先后签署的《第32号国家安全决策指令》(NSDD 32)和《第75号国家安全决策指令:美国与苏联的关系》(NSDD 75)。前一份政策文件提出,美国的全球战略目标包括遏制和推回“苏联在全世界扩张其控制范围和军事存在的努力”,提高“苏联支持和利用代理人、恐怖分子和颠覆性力量的成本”,寻求机会制约苏联军费开支并削弱苏联的联盟。^③后者明确提出要“通过更加有效的竞争来遏制并逐渐改变苏联的扩张主义”;促成苏联内部的变化,使其“向更加多元化的政治和经济体制发展”。^④

为推进实现这个政策目标,里根政府首先按照竞争战略的逻辑,加大了与苏联在军事领域的竞争,“与苏联进行军事竞争成为里根政府对苏战略的核心部分”^⑤。里根政府大幅增加国防预算,大规模更新核常武器装备,加大在苏联边境附近的海空兵力部署和航行的力度,并推出了与苏联在太空领域进行全面竞争的“星球大战”计划,意图通过诱使苏联大幅增加

^① David J. Andre, *New Competitive Strategies Tools and Methodologies, Vol. I: Review of the Department of Defense Competitive Strategies Initiative 1986-1990*. U.S. Department of Defense, 1990. pp. 3-4.

^② 关于这次抵消战略的有关情况,可参见:Robert Martinage, *Toward a New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2014. pp.5-20.

^③ National Security Decision Directive 32, "U.S. National Security Strategy", May 20, 1982, pp.1,2, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=462986>, accessed on November 10, 2019.

^④ National Security Decision Directive 75, "US Relations with the USSR", January 17, 1983.p.1. <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp10m00666r000300910001-8>, accessed on November 10, 2019.

^⑤ Thomas G. Mahnken, "The Reagan Administration's Strategy toward the Soviet Union," in Williamson Murray and Richard Hart Sinnreich eds., *Successful Strategies: Triumphant in War and Peace from Antiquity to the Present*, Cambridge University Press, 2014, p.422.

军费，向苏联施压竞争成本来拖垮苏联。^①为了达到拖垮苏联的目的，里根政府对苏联实施的竞争战略已经超出了军事领域，扩大至政治、经济、科技等多个领域。其具体举措包括支持阿富汗抵抗运动、支持波兰团结工会、极力压低国际油价、加大对苏联的技术封锁，等等。

^②综合来看，里根政府对苏战略方方面面都带有明显的竞争战略色彩。可以说，竞争战略在很大程度上成为了里根政府对苏战略的一项基本指导原则。

综观冷战期间尤其是里根政府时期美国对苏联实施的竞争战略，可以发现美国竞争战略有五个突出的特点：

一是针对性强。强调大国战略竞争是国家实力和耐力的长期竞争，比拼的是看谁能更有效地利用有限的国家资源，为了大国竞争中脱颖而出，首先就需要明确一个主要对手，在此基础上制定与对手进行长期竞争的计划，集中国家主要战略资源与主要对手展开长期竞争。

^③

二是非对称思路。竞争战略认为，最有效的竞争在于“以己之长攻敌之短”，强调既要充分发挥自身优势，更要利用对手持久的、固有的弱点，瞄准这些弱点持续发力，以给对手造成不成比例的伤害，大量消耗和分散对手的资源，施加竞争成本，以此确立竞争优势，并最终在长期的竞争中击败对手。^④

三是重视创新。竞争战略强调，任何国家的竞争优势都是相对的、短暂的，要想维持长期的竞争优势，必须持续不断地创新，创新既包括科学技术的创新，也包括作战理论、作战概念，以及机制体制、组织管理方面的创新与改革。

四是策略手段多样。竞争战略认为，大国间的战略竞争是一种连续的你来我往的互动状态，战略举措是否有效的关键在于对手是否按自己的设想作出反应。为了逼迫或诱使对手这样做，“竞争战略”强调预备各种策略和手段，形成多套组合拳向对手发力。不仅要综合使用政治、军事、经济、外交、心理等各方面的力量，还要采用制裁、欺骗甚至暗杀等手段。

^① 参见：Thomas G. Mahnken, “The Reagan Administration’s Strategy toward the Soviet Union”, in Williamson Murray and Richard Hart Sinnreich eds., *Successful Strategies: Triumphant in War and Peace from Antiquity to the Present*, Cambridge University Press, 2014, pp.422-426.

^② 关于美国对苏联在政治、经济、外交等各个领域的竞争战略可参见：[美]彼得·施魏策尔著，殷雄译，《里根政府是怎样搞垮苏联的》，新华出版社，2001年；还可参见：Thomas G. Mahnken, “The Reagan Administration’s Strategy toward the Soviet Union”, in Williamson Murray and Richard Hart Sinnreich eds., *Successful Strategies: Triumphant in War and Peace from Antiquity to the Present*, Cambridge University Press, 2014, pp.426-431.

^③ Andrew W. Marshall and J.G. Roche, “Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition”, *OSD/NA paper*, July 26, 1976, A-2.

^④ 安德鲁·马歇尔在其报告《在持久的政治军事竞争中与苏联进行军事领域竞争的战略》中详细分析了美国与苏联在政治制度、经济、技术、管理等各个方面的优势和弱点。参见：Andrew W. Marshall and J.G. Roche, “Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition”, *OSD/NA paper*, July 26, 1976, A-2.

五是体系支持。全面而深入了解对手是进行有效的战略竞争的前提，美国“竞争战略”背后有一个强大评估分析体系的支持，这个体系就是美国比较完备的战略评估体系，最具代表性的就是美国国防部的净评估办公室，其对苏联经济和军事实力的科学评估，为美国政府制定对苏政策提供了重要的支撑。^①

竞争战略在美国对外政策中占有重要地位，尤其在和所谓主要对手的较量中，美国非常善于运用这一战略并收到很大成效，其中最显著的案例就是在美苏冷战中的充分运用。从冷战结束至今，虽然国际局势已经发生了深刻变化，非此即彼的世界已经渐渐远去，但是在美国的战略思维和政策工具中，竞争战略一直是一个重要的选项，在对中俄等大国的政策中在某种程度上都有体现。

二、特朗普政府对华政策调整：竞争战略的逻辑延展

一些美国战略学者认为，冷战期间美国对苏联实施的竞争战略，是美国赢得对苏冷战的重要因素。当前，面对来自中国的威胁和挑战，为维护霸权地位，美国仍需对中国采取竞争战略，仿照冷战期间击败苏联的策略和手段来击败中国。发展至今，美国国内在对华战略及政策手段上并未达成共识，但有越来越多的迹象表明，特朗普政府对华政策在很多方面受竞争战略的影响，对华政策及行动也具有明显的竞争战略特征，最突出地表现在以下三个方面：

一是美国国内不断强化对华战略竞争与遏制的舆论动员。特朗普政府在其2017年《国家安全战略报告》中反复强调大国战略竞争并将中国列为首要的战略竞争对手。随后，在美国政府、智库以及主流媒体的联合宣传和推动之下，中国俨然已经成为美国面临的最主要战略挑战和最大的威胁。美国副总统彭斯更是直接用冷战期间攻击苏联的话语来诋毁中国。中美建交40年来，美国共和、民主两党以及政府和国会之间很少在对华政策上达成共识，“但现在他们在反华问题上已经形成难得的共识。”^②一时间，是否将批评和敌视中国似乎成为了一个政治正确性问题，人们甚至担心美国面临着深陷“反华红色恐慌”的风险。

二是美国国会通过听证会、决议案和立法等方式关注涉华议题，为强化对华战略竞争与遏制提供法律依据。自2018年以来，中国成为美国国会关注的一个重要议题，为此，美国

^① 关于美国战略评估及美苏战略竞争相关论述可参见：Andrew Krepinevich and Barry Watts, *The Last Warrior: Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy*, Basic Books, 2015; Thomas G. Mahnken, "The Reagan Administration's Strategy toward the Soviet Union," in Williamson Murray and Richard Hart Sinnreich eds., *Successful Strategies: Triumphant in War and Peace from Antiquity to the Present*, Cambridge University Press, 2014. p.422.

^② David Shambaugh, "The New American Bipartisan Consensus on China Policy," Sep 21, 2018, <https://www.chinafocus.com/foreign-policy/the-new-american-bipartisan-consensus-on-china-policy>, accessed on November 10, 2019.

国会举行了大量涉华听证会，通过了多个直接干涉中国内政或以中国为主要对象的法案，包括《与台湾交往法案》《西藏旅行对等法案》《亚洲再保证倡议法案》《台湾再保证法》等。

三是美国特朗普政府在政治、经济、外交、军事等多个领域出手，全面强化对华战略竞争压力。美国国会通过的《2019 财年国防授权法案》明确要求特朗普政府最近在 2019 年 3 月 1 日前制定一个“全政府对华战略”，强调美国将整合政治、经济、军事等各领域的力量全方位对华施加战略压力。美国兰德公司、战略与预算评估中心等多个重要智库重新炒作冷战初期由乔治凯南提出的“政治战”概念，强调“同步使用除常规战争外所有方面的国家力量，包括情报资源、构建盟国、金融工资、外交关系等来实现国家目标。”^①行动上，自 2018 年初以来，特朗普政府明显从多个方面加大了对我战略压力：军事上，强化地区军事联盟体系，进一步加强西太平洋地区的军事存在，大幅提升南海自由航行及台海巡航的频度和力度；经贸上，以加征关税为主要手段持续升级对华贸易战，并挥舞“长臂管辖权”，通过制裁来打击我国的高科技企业；政治上，政府高官多次公开指责和诋毁我国的政治制度、发展模式和意识形态；对于“一带一路”，不仅无端批评和诬蔑，还通过推进“印太战略”实施对冲。

综合来看，当前美国政府对华竞争战略，既包含以往竞争战略的传统做法，也带有鲜明的特朗普色彩，至目前表现出以下几个突出特点。一是全面性，从政治、经济、外交、法律、情报、心理、意识形态等多个领域全方位展开，而且政府与国会以及共和与民主两党大多情况下联合发力；二是进攻性，美国不再重视维持两国关系的稳定，而注意发挥自身优势的同时积极寻找中国的弱点，主动在经贸、南海、台湾、新疆等问题上挑起和升级两国矛盾；三是极端性，表现出明显的突破底线、跨越红线倾向，选择对华政策手段时更多地考虑能否有效打击或损害中国，而很少考虑是否会产生严重后果或是否符合国际道义；四是复杂性，在对外政策的行为方式上，特朗普政府表现出强烈的“交易型”特征，经常采取“挂钩”政策。中美关系涉及的问题众多，特朗普政府将继续在台湾、南海、网络安全等诸多重要的双边问题上采取“挂钩”政策，导致中美战略竞争与博弈更为复杂。五是不确定性，不羁善变是特朗普实现政策目标惯常使用的策略，已经且还将给中美关系带来巨大的不确定性。

基于美国政府对华竞争战略的基本逻辑，以及特朗普本人及其政府的执政特点，可以预测未来特朗普政府对华政策将继续强化对华战略竞争，在政治、经贸、外交、科技、周边等各个方面采取强硬的政策和行动，以此来对中国施加竞争压力。

军事方面，继续加大对中国军事压力的同时，引诱甚至逼迫中国加入与美国的军备竞赛。

^① “Strategic Competition and Foreign Policy: What is ‘Political Warfare?’”, Congressional Research Service, March 8, 2019.

为应对中国挑战，美国政府推出并加快推进“印太战略”，以此来强化主要针对中国的地区联盟体系，同时，美国继续加强在印太地区的兵力部署，大幅提升“自由航行行动”的频率和范围，企图以日益增强的军事存在来加大对中国的战略压力。除了增加直接军事压力之外，从竞争战略角度来看，更值得关注的是美国正在引诱甚至逼迫中国与它进行军备竞赛。早在2014年11月，美国国防部就启动了“第三次抵消战略”，其抵消的主要对象就是中国、俄罗斯等国不断增强的所谓“反介入/区域拒止能力”。对此，美国前副国防部长罗伯·沃克直言不讳地指出，“第三次抵消战略”的目的就是，“找到抵消反介入/区域拒止能力优势以及其他先进技术的手段”。^①“第三次抵消战略”的基本思路仍然承袭马歇尔的竞争战略，突出强调谋求竞争优势并给对手施加竞争成本，“谋求把竞争的轴线转至美国拥有重大而持久优势的领域。一项成功的抵消战略使对手当前优势贬值的同时，还增加其应对美国行动的成本，从而帮助美国建立长期的竞争优势。”^②新抵消战略实现目的的基本途径就是创新，尤其是强调研发和利用“能够改变游戏规则的”颠覆性技术，以此来保持和促进美国的军事能力。目前来看，其重点关注的颠覆性技术至少包括：智能无人武器系统、大数据挖掘技术、高超声速武器系统、人体机能改良技术等，涉及信息、生物、新材料、新能源等多个不同领域。综合来看，“第三次抵消战略”的核心就是充分利用美国的技术优势，以此牵引与竞争对手在军事领域的竞争，重新构建美国压倒性的军事优势，通过与对手长期的军事竞争向对手施加竞争成本，最终拖垮对手。虽然“第三次抵消战略”并非特朗普政府提出，但目前来看，美国国防部仍在按照“第三次抵消战略”的总体思路推进国防和军队建设，并借此引诱中国与其展开军事竞赛。

经贸方面，继续使用加征关税、投资限制等手段打压中国经济。中美“贸易战”的背后是两国深刻的结构性矛盾，难以在短期内得到根本解决。特朗普政府现有政策仍将继续，包括继续动用贸易制裁要挟和“敲打”中国、加大中国对美投资的限制、推动构建将中国排除在外的国际经济秩序和全球产业链条，以及挥舞“长臂管辖权”制裁我国企业和个人。

科技方面，美国将采取更加激烈而严厉的手段打压中国科技发展。特朗普政府已经将中国高技术发展看作对美国经济和国家安全最前沿、最核心的挑战，科技领域的遏制和竞争已

^① Robert Work, “The Third U.S. Offset Strategy and its Implications for Partners and Allies”, 2015-01-28, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies/>, accessed on November 10, 2019.

^② “Third Offset Technology Strategy,” Statement by Stephen Welby, Assistant Secretary of Defense for Research and Engineering, before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities, Armed Services Committee, U.S. Senate. April 12, 2016, http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/Welby_041216_SASC_ETC.pdf, accessed on November 10, 2019.

经成为美国政府遏制中国的关键防线,可以预测,美国打压中国科技发展的政策和行动将进一步升级,包括继续在知识产权领域向中国施压、不断升级对华技术封锁、进一步围堵和打压中国高技术企业,以及加强中美人文和学术交流方面的限制和管理。

值得注意的是,美国必将更多地利用台湾、香港、西藏、新疆等问题牵制中国。上台以来,特朗普政府在台湾问题上表现出比较明显的触碰底线、踩踏红线倾向。美国强化对台军售、签署《与台湾交往法案》、海军科研船停靠高雄港、宣布海军陆战队进驻美在台协会新馆,还派遣军舰频繁穿行海峡中线,其利用台湾问题牵制我国的意图日益明显。未来,为牵制和遏制中国,美国政府还将打出更多的“台湾牌”,包括不断以立法形式升级美国对台安全保证、进一步加强与台湾的军事合作以提升美台实质关系,还可能加快推进美台自由贸易协议谈判。除了台湾,在香港、西藏、新疆等问题上,美国也表现出干涉增多的明显迹象。

综合判断,美国强化战略竞争,事关其对霸权的护持,不可能轻易放手,中美关系的紧张状态在短期内不会消解,未来美国还将从各个领域向中国施压越来越大的竞争压力,期间甚至不能排除发生严重危机事态的可能性。

三、应对美国战略竞争的有关思考

面对美对华政策的重大调整,中短期内中国将承受较大的压力,但在中长期则有条件不断拓展战略主动,并推动中美关系达成新的平衡。面对当前来自美国咄咄逼人的战略竞争,中国既需抓住关键也需把握全局,既要立足现实更应瞄准未来,既要坚守底线也要进退有据,掌握斗争、需周、合作的动态平衡,有效化解和抵消来自美国的战略压力。

(一) 因应世界变局,牵引中美关系的发展方向。中美竞争将是一个长期互动磨合的过程,面对变化的世界,任何国家都需要在其中重新确立自己的定位,中美两国只有实现共同进化才能找到化解结构性矛盾的有效方法和途径,进而担当起大国责任。中美之间利益联系复杂,中国应多种手段并用化解两国间可能激化的冲突,而不能使用过于简单的手段或寻求过于直接的途径来解决问题。与此同时,中美也必须保持必要的战略沟通,防止严重误判的出现。在世界变局中中国也面临新的机遇,大国关系也拥有新的发展空间,即使在当前条件下,也可以前瞻性地预设中美协调合作的新框架和新议题,牵引中美关系的发展方向。在根本上,中国坚持和平发展道路、保持持续进步的总体态势,并能不断提升战略能力,任何国家都必须谨慎务实地处理和发展对华关系,美国也不例外。

未来中美之间矛盾上升设置导致冲突对抗的风险当然存在,但并非不可避免。中美关系发展的走向不能脱离世界局势变化的大背景,不仅取决于美国的战略判断和选择,也取决于

中国的战略判断和选择。中国的发展不能依靠传统的权力对抗来实现。历史发展已经证明，过去的老路已经走不通，通过寻求利益增量的办法和途径才能建设性地介入国际事务，推动全球治理的发展。在变化的世界中，只有因势利导才能争取更多战略主动。

达成中美关系回归基本稳定与迫使美国对华政策向积极方向调整，是未来一段时期里中国处理中美关系不可偏废的两个重要目标。而发现那些能够约束中美关系结构性矛盾极端发展的各种牵制因素并予以有效运用，将有利于化解中美竞争的极端化发展，促使中美关系得以沿着可预期的轨道发展。

(二) 坚持底线上博弈，积极管控中美战略竞争关系。当前，中美竞争的基本态势已经形成，并将成为中美关系的突出特征。对此需予以正视并做好充分准备。然而，竞争并不一定导致全面对抗。避免落入“修昔底德陷阱”，不仅是中国实现民族复兴的重要条件，也因该是美国现实的利益需求。一方面，针对美国的极限施压必须进行针锋相对斗争，不断提升战略制衡能力，维持中美关系的基本平衡。另一方面，也应该注重加强中美竞争管控，把握竞争与合作的过程与走向。大国竞争并没有一成不变的单行线。

竞争管控并不是一味退让。针对美国的战略调整，要善于在关系国家核心利益的重大问题上坚定决心、维护底线，开展底线上的博弈。竞争战略强调瞄准对手的弱点持续发力，在特朗普政府把台湾、香港、新疆等问题看作我国的一大“软肋”，企图利用这些分裂势力向我施加竞争压力。这些问题都关系我国家核心利益，在这些问题上必须做好与美国进行坚决斗争的准备，旗帜鲜明地展示决心，坚守必须维护的国家利益。

现实也要求积极管控军事领域的竞争，避免竞争失控与可能的严重冲突，进而不断创造条件推动构建中美新型军事关系。随着中美战略竞争的发展，军事领域的互动和较量将更加频繁，构建成熟健康稳定的中美新型军事关系，对于防止两国因误解、误判和误算而导致的冲突，加强两军之间的相互了解和互信，缓解业已加剧的中美安全困境，管理两国战略竞争具有重要意义。

(三) 建设性经略周边，打造和谐稳定的安全依托。美国对华政策调整必然反映到中国周边，实际近年周边形势的变化已经成为战略竞争的重要风向标。中美长期竞争难以避免，对于中国，打造稳定和谐的周边环境和发展更广泛的国际合作就更具重大的支撑意义。为此，应更科学地筹划对外战略布局和周边外交，塑造良好的周边环境，巩固战略依托。

周边国家众多且国情多样，这无疑加大了经营的难度，也被许多人视为我地缘条件的一个天然劣势。但另一方面，中国发展进步势头强劲，对周边的影响将越来越趋于显著，中国

已成为周边几乎所有国家的最大贸易伙伴具有持久的地缘经济和地缘政治涵义,相邻国家多由此就有条件转化为对外关系得天独厚的战略资源和地缘优势。如果周边国家加强与中国的密切联系必将得到成倍的收益,反之也将遭受成倍的损失。这是地缘政治规律的反映,在当前国际背景下,远交近攻已经不合时宜。只要注重战略运筹,坚持合作共赢的地区政策,中国经营周边将会取得日益丰硕成果,周边关系将形成中国安全与发展的有利而持久的地缘依托,“睦邻、安邻、富邻”的政策最终也将产生巨大的效应和吸引力。当前全球经济依然存在潜在和现实的风险,国际经济体系的危机扩散传导机制有可能使未来亚洲一些发展中国家包括新兴国家面临更大的经济困难,只有加强合作,亚洲才有更好前景,这其中我对外部经济冲击的缓冲和抵消作用具有作为的广阔空间。

现实要求中国采取更加务实而灵活的周边政策,牵引地区局势不断向有序可预期方向发展。一方面,强化与周边国家的经济、文化和安全等诸多领域的交流联系,通过协调融合、对外援助等方式增进相互之间战略互信,尽可能避免由于战略误判而引发摩擦乃至冲突升级,使相关国家更多地感受到由于中国的繁荣与强大所能带来的收益,而不是所谓的威胁。另一方面,牢固树立起负责任大国的形象,积极参与地区经济和安全事务,维护地区的安全和稳定;与此相关联,也须在坚持和平发展基本方向的前提下,对那些对中国主权权益的蚕食、侵犯行为,也须予以有效防范和坚决遏止。

(四)提升国家治理能力和水平,筑牢战略竞争的国内基础。美国挑起战略竞争,很大程度上是为了迟滞和阻遏中国的发展和崛起,中国不应被美国“带节奏”而迷失方向,要在积极应对的同时,坚定不移地做好自己的事。“内向内省,反求诸己”是中华民族的传统智慧。历史经验表明,中国国内的稳定和发展是中美关系稳定和发展的重要前提,立足于自身的稳步发展,本身就是中国应对美国战略竞争的最强底牌。作为中美战略竞争的弱势方,中国现阶段仍处于探索适合自身发展道路的进程中,而这一过程不会很快结束,并且中国在未来也将面临今天美国同样的来自全球化的挑战,如果中国仍然高度依赖对外贸易、投资、技术转让和国外能源供给,随之而来的必然会是对日益扩展的全球化的高度敏感和无法承受与之脱钩的代价。一个多世纪以来,还不曾有过后进大国跻身发达国家行列的先例,中国也不应低估未来发展进程中的困难和挑战。在当前仍然缺少结构性资源并受到国际体系惯性制约的情况下,中国不应急于求成,不应以百米的速度和心态去跑马拉松,而是要审慎地积极进取,致力于自身稳定繁荣和进步,将外部压力转化为内部动力,以应对战略竞争倒逼自身实力的不断增强以及治理水平的不断提升。只有以高度的耐心和毅力与对手长久博弈,并在这

一过程中不断取长补短,优化“中国模式”和“中国道路”,才能不断积累持久竞争的资源 and 优势,在国际竞争中立于不败之地。

中国尤其不能在根本性问题上出现颠覆性错误,否则将无法挽回、无法弥补。因此,最为首要的就是增强合力,全面提高国家治理能力和治理水平。^①应在完善体制机制和发展环境上下功夫,从工具理性层面大力加强制度建设,从价值理性层面大力加强民主、法治建设,尤其要将法治建设作为制度建设的基石和治国理政的重中之重下大力气抓好,处理好政府与市场、政府与社会的关系,协调好促进发展和稳定民生的关系,继续推进国内社会变革,不断完善社会结构,以加强执政民主化、科学化、高效化辐射政治、经济、社会、文化等各领域的有效运行,提升“中国模式”的吸引力和影响力。在提升自身实力上,中国应加大战略核心技术的投入,扭转在关键技术领域受制于人的被动局面,以免再次与技术变革的历史机遇失之交臂,在未来的战略竞争中处于无法逆转的劣势。尤其是要体系化推进人才、体制、资金、政策、成果转化等多个环节,尽快形成战略核心技术培育生态链,在芯片等急需领域和可以带来优劣势转换的关键领域集中力量进行攻关,尽快缩小在这一领域存在的差距。在此基础上,加快向创新驱动的经济发展模式转变,稳妥地实现产业结构的转型升级,提高经济自主发展能力,有效减少中国经济对美国市场的依赖,确保中国经济长期稳定持续平衡地发展。要尽最大努力规避金融风险,加快推进外汇储备多元化,合理减少美元资产;健全和完善金融管理机制,防范热钱冲击,强化外汇的战略性运用;积极拓展人民币的使用范围,尤其要加强与周边国家的经济联系,刺激对人民币的需求,稳健推进人民币国际化进程。发展模式的完善和创新构成提升战略能力的国内基础和条件,并将为参与和赢得国际竞争提供必要的支撑。

^① “中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报”, 人民网,
<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0228/c1001-29840239.html>, 上网时间: 2018-02-28,

中国国际秩序观的变化与推动构建人类命运共同体^①

陈水胜

【摘要】今年是新中国成立70周年。70年来，无论国际形势还是中国自身，都发生了许多深刻复杂变化。随着中国特色社会主义进入新时代，面对百年未有之大变局，中国观大势、谋全局、敢担当，旗帜鲜明地提出了构建以合作共赢为核心的新型国际关系，推动构建人类命运共同体的新理念、新主张、新倡议，并积极践行之，实现了国际秩序观的再升华。本文从考察中国国际秩序观的四次演变入手，分析人类命运共同体理念的核心要义，概括其理论与实践特征，并以共商共建共享“一带一路”为例，指出推动构建人类命运共同体符合国际社会的根本利益，是应对百年未有之大变局的科学方案，认为推动构建人类命运共同体必将全面提升中国与世界互动的层次和境界，必将引领国际关系创新发展。

【关键词】国际秩序观；人类命运共同体；“一带一路”；中国特色大国外交

【作者简介】陈水胜，国际关系专业博士、马克思主义理论学科博士后，退役军人事务部副部长。

A Change of China's View of the International Order and Pushing for the Building of a Community with a Shared Future for Mankind

Chen Shuisheng

Abstract: This year marks the 70th anniversary of the founding of the People's Republic of China. In the past 70 years, the international situation has continually undergone complex and profound changes while great changes have taken place in China. Nowadays, the world is undergoing changes unseen in a century. China aims to foster a new type of international relations and build a community with a shared future for mankind. This paper starts with analyzing the four evolutions of China's view of international order, and then focuses on the core principles, theoretical features and practice characteristics. The study shows that building a community with a shared future for mankind is the right choice for human society based on the development of

^① 课题来源：2018年重庆市教委人文社科研究项目“新时代习近平民生外交思想研究”（编号：18SKSJ046）

the Belt and Road Initiative. We believe that it will comprehensively improve the relations between China and the world whilst leading an innovative development of international relations.

Key Words: China's View of International Order, A Community of Shared Future for Mankind, the Belt and Road Initiative, Major-country Diplomacy with Chinese Characteristics

Author: Chen Shuisheng, Doctor of International Relations, Post Doctorate of Marxism Theory, Deputy Director of Ministry of Veterans Affairs of PRC.

建立公正合理的国际新秩序一直是各国人民的共同心愿，也是广大发展中国家长期以来的不懈追求。纵观历史上国际体系的几次大演变、大调整，最后形成的均是“强权”主导下的不合理格局，即国际权力仍集中在少数强势国家或国家集团手中。冷战结束后，特别是进入新世纪以来，国际形势持续发生深刻复杂变化。当前，世界正处于百年未有之大变局，处在新旧格局转换、新旧秩序更迭、新旧体系更替的关键期^①。基于国际形势的发展变化和我国的发展实际，习近平主席审时度势，创造性地提出了构建以合作共赢为核心的新型国际关系，推动构建人类命运共同体的新主张，实现了中国国际秩序观的再升华。中国积极推进构建人类命运共同体，对全面推进中国特色大国外交、提升中国与世界互动层次、促进世界和平发展等方面都具有重要意义，在国内外引起热烈反响。

一、从“反对者”“参与者”“建设者”到“引领者”：新中国国际秩序观的四次演变

总体上看，新中国成立 70 年来，中国的国际秩序观经历了四次较大的转变，其角色定位也随之由国际秩序的受害者到国际秩序的参与者、国际秩序的建设者，再到国际秩序的塑造者转变。这与几十年来国际形势、国际格局、国际秩序的变化基本一致，也与我国自身的发展变化和未来发展决心要走的发展道路基本一致。^②

第一阶段是新中国成立后到 20 世纪 70 年代初。这一时期，中国被排斥在国际体系之外，成为国际秩序的受害者。以对外经济关系为例，在相当长的一段时间里，中国只是通过双边条约处理对外经济关系，是世界上很少的几个（少数）独立于一切多边、数边及区域经

^① 盛斌、刘家国主编：《全面推进国防和军队现代化》，北京：人民出版社、党建读物出版社 2019 年版，第 11 页。

^② [美]陆伯彬、[挪威]奥斯汀·腾斯强、[中国]张沓生：《中美欧关系：构建新的世界秩序》，陈雍容等译，北京：世界知识出版社 2012 年版，第 32 页。

济贸易安排之外的国家之一。^①当时,在美苏两个超级大国主导的世界冷战格局中,国际局势的发展充满动荡和曲折,世界上各种力量出现分化和改组,中国面临来自多方的公开的和潜在的侵略威胁、战争挑衅和军事压力。^②因此,我们认为世界仍处于战争与革命的年代,一方面,积极支持世界民族解放运动,坚决反对新的帝国主义战争,努力争取世界和平。于是,发展同亚非拉国家关系成为中国外交工作的重点。另一方面,自己也积极备战,对外政策以“反”为主基调,如“反帝”“反修”“反对各国反动派”等,颇有充当国际秩序“造反者”的意味。特别是在“文化大革命”初期的“天下大乱”中,外交工作一度受到严重冲击。毛主席说:“我们现在孤立了,没有人理我们了”。^③在此期间,中国领导人提出的“中间地带”思想和和平共处五项原则,是中国对国际秩序的独特认识和积极贡献。^④

第二阶段从20世纪70年代初至冷战结束前。进入70年代,国际形势经过战后20多年的发展,发生了巨大变化,新的国际格局初露端倪。其重要表现之一就是,中国成为国际舞台上一支不与任何大国或国际集团结盟的独立的政治力量。^⑤这一时期,以中国恢复在联合国的合法席位为新的起点,标志着中国已被国际体系所接纳,成为了国际秩序的参与者。逐渐地,我们对时代主题的认知也由战争与革命向和平与发展转化,并作出了实行改革开放的重大战略决策,主动加快同世界的融合进程。期间,中国先后恢复了在世界银行和国际货币基金组织的合法席位,并于1986年开始全面参与关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判。有学者研究显示,中国在20世纪70年代初加入了10%-20%有资格加入的国际军控条约,到90年代中期,已加入80%的此类条约。^⑥到1989年,中国的建交国总数达到137个,在发展同世界各国的友好关系方面取得重大进展。^⑦在此形势下,作为国际秩序的参与者,中国开始明确提出要建立公正合理的国际政治经济新秩序,力求改变现有国际秩序对包括中国在内的广大发展中国家的种种不合理安排。1988年12月,在会见印度总理拉吉夫·甘地时,邓小平提出,“世界上现在有两件事要同时做,一个是建立国际政治新秩序,一个是建立国际

^① [美]陆伯彬、[挪威]奥斯汀·腾斯强、[中国]张沅生:《中美欧关系:构建新的世界秩序》,陈雍容等译,北京:世界知识出版社2012年版,第30页。

^② 中共中央党史研究室:《中国共产党的九十年》,北京:中共党史出版社、党建读物出版社2016年版,第537页。

^③ 中共中央党史研究室:《中国共产党的九十年》,北京:中共党史出版社、党建读物出版社2016年版,第604页。

^④ [美]陆伯彬、[挪威]奥斯汀·腾斯强、[中国]张沅生:《中美欧关系:构建新的世界秩序》,陈雍容等译,北京:世界知识出版社2012年版,第29页。

^⑤ 中共中央党史研究室:《中国共产党的九十年》,北京:中共党史出版社、党建读物出版社2016年版,第605页。

^⑥ [美]江忆恩:《中国对国际秩序的态度》,《国际政治科学》,2005年第2期,第32页。

^⑦ 中共中央党史研究室:《中国共产党的九十年》,北京:中共党史出版社、党建读物出版社2016年版,第756页。

经济新秩序。”^①到1990年，邓小平进一步将中国的对外政策从原来的“三句话”^②调整为“两条”，强调突出建立国际政治经济新秩序的重要性。他说：“我们对外政策还是两条，第一条是反对霸权主义、强权政治，维护世界和平；第二条是建立国际政治新秩序和国际经济新秩序。”^③

第三阶段是冷战结束后至党的十八大。冷战终结，国际格局发生深刻变化，总体形势进一步缓和，全球化、多极化、信息化进程不断加快，和平与发展的时代潮流更加强劲。改革开放这场“第二次革命”，使中国得以快速崛起，发生了翻天覆地的变化。面对国内外新形势，中国参与国际事务的积极性和主动性进一步增强，更加注重发挥建设性作用，不仅是国际秩序的积极参与者，而且成为国际秩序改革的重要推动者。这一时期，江泽民、胡锦涛两位领导同志继承和发扬邓小平理论，继续就如何建立国际政治经济新秩序提出了一系列新观点、新主张。比如：江泽民提出，建立国际政治经济新秩序的基础是和平共处五项原则、核心是尊重各国人民决定自己命运的权利、主力军是发展中国家等；^④胡锦涛则提出了构建持久和平、共同繁荣的和谐世界的主张，进一步丰富和发展了邓小平、江泽民关于建立国际政治经济新秩序的思想。^⑤

第四阶段党的十八大以来。当前，人类社会发展又进入到了一个新的阶段。经济全球化、社会信息化极大解放和发展了社会生产力，既创造了前所未有的发展机遇，也带来了需要认真对待的新威胁新挑战。^⑥国与国之间、人与人之间从来没有像今天这样联系如此之紧密，安危系于一体。面对新形势新要求，习近平主席创造性地提出了建立以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体的新主张，将我国关于建立国际政治经济新秩序的主张提升到了一个新的战略高度。从党的十八大以来精彩实践可以看出，中国发挥着越来越重要的引领作用，正日益成为新的国际秩序的塑造者。

回顾历史，如果说中国当前的国际秩序观与建国初期已经有了相当大的差别，那么，其间的多种形态恰似两者之间的一座座路碑，展现了中国为建立新的国际秩序走过的曲折探索之路。在此探索中既有许多正确或者基本正确的认识、设想与实践，得到了世界上多数国

^① 编辑组：《邓小平与外国首脑及记者会谈录》，北京：台海出版社2011年版，第186页。

^② 中国成立后到20世纪80年代末，我们的对外政策概况起来有三句话：第一句话是反对霸权主义，第二句话是维护世界和平，第三句话是加强同第三世界的团结和合作。参见邓小平：《邓小平文选》（第二卷），北京：人民出版社1994年版，第415页。

^③ 邓小平：《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社1993年版，第353页。

^④ 参见任晓莉：“江泽民论建立公正合理的‘国际政治经济新秩序’”，《世纪桥》，2011年第11期，第50-52页。

^⑤ 参见尤洪波：“从国际新秩序到和谐世界”，《学术论坛》，2010年第2期，第63-68页。

^⑥ 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社2018年版，第253页。

家和人民的支持；也留下了一些不成熟、不完善甚至错误的认识、设想与实践，留下了深刻、有益的教训。^①

还需要特别指出的是，谈论建立国际新秩序，人们时常有些困惑：我们主张建立国际新秩序，但我们实际上维护的，则是现有秩序或曰为旧秩序，似乎在自相矛盾。这反映了认识上的一个误区，即国际新秩序与国际旧秩序并无干系，是需要推倒重来，另起炉灶的全新秩序。其实不然。辩证唯物主义和历史唯物主义告诉我们，事物是普遍联系的，而不是彼此孤立存在的。事物发展过程中的每一种矛盾的两个方面都以和它对立的方面为自己存在的前提，双方共处于一个统一体中。而矛盾着的双方依据一定的条件各向着其相反的方向转化。同样地，国际新秩序与国际旧秩序也是相互联系的。比如说，新秩序并不是要全部推倒重来，而是在旧秩序的基础上发展而来的，其中既包含了对旧秩序中合理成分的吸收改造，也包括了对旧秩序中不合理成分的否定。再比如，无论是旧秩序还是塑造中的新秩序，既有有利于我国和发展中国家的规则和机制安排，也有必须认真应对的挑战。^②因此，我们主张建立新秩序，与我们维护现有秩序，并不矛盾、不冲突，有其内在联系性，是辩证统一的。

二、“五位一体”基本架构：人类命运共同体理念的核心要义

2013年3月，习近平当选为国家主席后的首次出访，就在首站阐释了人类命运共同体理念。3月23日，他在莫斯科国际关系学院发表的题为《顺应时代前进潮流 促进世界和平发展》的重要演讲中指出，“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史与现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。”^③首访的首站就提出这一重要理念，足见重视程度及其重要性。此后，习近平主席又在不同场合多次提及“人类命运共同体”理念。

2015年9月，习近平主席在出席第七十届联合国大会一般性辩论时，发表了题为《携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同体》的重要演讲。他将建立合作共赢的新型国际关系与打造人类命运共同体紧密相连，提出了“五位一体”路径与布局，即：建立平等相待、互商互谅的伙伴关系；营造公道正义、共建共享的安全格局；谋求开放创新、包容互惠的发展前景；促进和而不同、兼收并蓄的文明交流；构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，

^① [美]陆伯彬、[挪威]奥斯汀·腾斯强、[中]张沅生：《中美欧关系：构建新的世界秩序》，陈雍容等译，北京：世界知识出版社2012年版，第32页。

^② 原外交部政研室副主任、驻欧盟大使杨燕怡曾对此进行了比较详细的阐述，详见杨燕怡：“对建立公正合理的国际新秩序的思考”，《外交学院学报》，2003年第4期，第29-32页。

^③ 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社2018年版，第5页。

进一步丰富发展了人类命运共同体思想，实现了体系化。^①

在此基础上，2017年1月，习近平主席在联合国日内瓦总部发表了题为《共同构建人类命运共同体》的重要演讲，明确提出，“构建人类命运共同体，实现共赢共享”是中国应对世界变局的方案，目的是要让和平的薪火代代相传，让发展的动力源源不断，让文明的光芒熠熠生辉。基于人类命运共同体理念，习近平主席进一步提出建设“五个世界”的重大倡议，即：坚持对话协商，建设一个持久和平的世界；坚持共建共享，建设一个普遍安全的世界；坚持合作共赢，建设一个共同繁荣的世界；坚持交流互鉴，建设一个开放包容的世界；坚持绿色低碳，建设一个清洁美丽的世界。^②

在国际场合持续宣介的同时，中国还以实际行动表明推动构建人类命运共同体的坚定决心。党的十九大报告把推动构建人类命运共同体作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，并写入了新修改的《中国共产党章程》。2018年3月，第十三届全国人大第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》，“序言”部分写入推动构建人类命运共同体内容。这是1982年宪法公布实施后，首次充实完善宪法中关于外交政策方面的内容，以根本大法的形式将构建人类命运共同体上升为国家意志。^③

推动构建人类命运共同体，是新时代我国对外工作的总目标，也是习近平外交思想的核心理念，是新时代中国特色社会主义必须坚持的“十四条基本方略”之一。“人类命运共同体”理念使中国外交无论是出发点还是落脚点，都超越了西方国际关系理论中固有的“西方中心论”的思维模式和条条框框，占据了人类道义的制高点，为全面推进中国特色大国外交指明了前进方向。

三：“高大上”与“行得通”有机结合：人类命运共同体理念的主要特征

究其本质不难发现，推动构建人类命运共同体，是中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的“国际版”，是中国特色社会主义实践在全球层面的延伸拓展，不仅理论层次“高大上”，而且实践操作还“行得通”。

^① 王毅主编：《全面推进中国特色大国外交》，北京：人民出版社、党建读物出版社2019年版，第44-45页。

^② 参见习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社2018年版，第414-426页。

^③ 王毅主编：《全面推进中国特色大国外交》，北京：人民出版社、党建读物出版社2019年版，第45页。

（一）理论特征

首先，人类命运共同体理念建构的初衷是“人类福祉”而非“大国权力”。历史上几次大的国际秩序演变，其初衷除了惩治战败国之外，更多的则是主要大国用于分配国际权力和划分势力范围，强权主导的色彩十分浓烈。而今天我们所倡导的构建人类命运共同体，根本初衷在于维护世界和平，促进共同发展，携手应对人类社会面临的重大挑战，是从人类社会的根本福祉出发的，并非为了谋求大国权势。这既是由中国的文化基因和国家性质所决定的，也是时代发展的必然要求。

其次，人类命运共同体理念建构的路径是“合作”而非“对抗”。战争是推动国际秩序演变最直接、最快捷的手段，却也是最野蛮、危害性最大的。一战和二战给人类社会带来了深重的灾难，教训也是极其惨痛的。迈入21世纪后，人类社会绝不可以再重蹈覆辙。正如习近平主席所指出的那样，“弱肉强食不是人类共存之道，穷兵黩武不是人类和平之计。和平而不是战争，合作而不是对抗，才是人类社会进步的永恒主题。”^①面对现存国际体系不公正不合理的结构性缺陷，中国并没有寻求“另起炉灶”，而是通过自身努力参与和加入各式各样的国际机制或国际组织，主动地、自愿地将自己“嵌入”国际体系的网络之中。^②习近平主席明确表示，“中国是现行国际体系的参与者、建设者、贡献者，同时也是受益者。改革和完善现行国际体系，不意味着另起炉灶，而是要推动它朝着更加公正合理的方向发展。”^③中国改革开放40年的实践也充分证明，只要相向而行，通过合作而非对抗的方式，是可以推动国际体系朝着更加公正合理的方向转型的。

再者，人类命运共同体理念建构的对象是“大家”而非“别人”。旧的国际秩序，表面上是共同契约，实则是大国用来约束别人的，往往没有把自己摆进去，根子上就存在不平等。中国倡导构建人类命运共同体，首先从自己做起，身体力行。习近平主席特别强调指出，要把合作共赢理念体现到政治、经济、安全、文化等对外合作的方方面面。从这点上看，人类命运共同体理念建构的对象是“大家”，而且突出强调了倡导者自己的表率作用，不再像旧的国际体系，只想着约束别人，而自己却置身事外。在国际关系中，同样也需要把自己真正摆进去，认真做好了表率作用，才会具有强大的影响力和感召力。

^① 习近平：“在南京大屠杀死难者国家公祭仪式上的讲话”，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/13/c_127301137.htm，上网时间：2014年12月13日。

^② 阮宗泽：《中国崛起与东亚国际秩序的转型——共有利益的塑造与拓展》，北京：北京大学出版社2007年版，第295页。

^③ “习近平：改革和完善现行国际体系 不意味另起炉灶”，中国青年网，http://news.youth.cn/sz/201509/t20150926_7156728.htm，上网时间：2015年9月26日。

最后,人类命运共同体理念建构的目标是“共赢”而非“独占”。在旧体系中,零和博弈是主要的游戏法则,“你赢我输、赢者通吃”是惯性思维,强者居于主导地位,其结果往往是少数人说了算、对少数人有利。而中国倡导构建人类命运共同体的目标是,通过真诚的合作、有效的合作、集体的合作,来实现互利共赢和各得其所。甚者,我们还提倡,大国与小国相处,不仅应该平等相待,而且要践行正确义利观,义利相兼,义重于利。换言之,就是在必要的时候,大国还应该发扬风格,让利于小国,更多地照顾小国的利益关切。这种“共赢”目标和“重义”精神,也是根本上有别于旧体系的重要地方。

(二) 实践特点

一是牢牢把握住“和平”这个基础与“安全”这一前提,构筑人类命运共同体的根基。历史告诉我们,没有和平的环境,离开安全保障,发展就无从谈起,幸福也只能是“镜中花”“水中月”。因此,构建人类命运共同体,首先要以和平为基础,用安全作保障。习近平主席指出,“世界的前途命运必须由各国共同掌握。世界各国一律平等,不能以大欺小、以强凌弱、以富欺贫”,要“走出一条‘对话而不对抗,结伴而不结盟’的国与国交往新路”,要“摒弃一切形式的冷战思维,树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念”。^①

二是紧紧抓住“发展”这个第一要务,汇集起世界各国人民对美好生活向往的最大公约数。发展是解决一切问题的“总钥匙”,只有发展才能满足世界各国人民过上美好生活的愿望,只有共同发展才能汇集起世界各国人民对美好生活向往的最大公约数。人类命运共同体理念最大的魅力就在于“共同发展”这一根本目标,最为成功的地方也在于围绕实现“共同发展”这一核心要义来谋篇布局,既立足于做大“蛋糕”,又强调分好“蛋糕”。习近平主席强调,“大家一起发展才是真发展,可持续发展才是好发展。”^②中国提出的“一带一路”重大倡议,之所以能够得到国际社会的积极响应和普遍认同,就在于其实现了“共享”,能让所有参与者都从中获得实实在在的收益。

三是坚持文明交流互鉴,为构建人类命运共同体注入智慧力量、提供精神支撑。不同文明是不同国家和民族在漫长历史实践中积累的宝贵财富,为各自国家和民族发展壮大提供了丰厚滋养。习近平主席指出,“人类文明多样性是世界的基本特征,也是人类进步的源泉”“文明交流互鉴,是推动人类文明进步和世界和平发展的重要动力”。他强调,“文明没有高低、优劣之分,只有特色、地域之别。文明差异不应该成为世界冲突的根源,而应该

^① 习近平:《论坚持推动构建人类命运共同体》,北京:中央文献出版社2018年版,第254-255页。

^② 习近平:《论坚持推动构建人类命运共同体》,北京:中央文献出版社2018年版,第255页。

成为人类文明进步的动力”“不同文明要取长补短、共同进步，让文明交流互鉴成为推动人类社会进步的动力、维护世界和平的纽带。”^①人类命运共同体理念以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越，把文明多样性转化为促进繁荣发展的不竭动力和重要支撑。

四是正确处理人与自然的关系，打造可持续发展、永续发展的崭新模式。人与自然也是一个命运共同体，人类可以利用自然、改造自然，从自然中得到生存发展所需要的物质，但归根结底是自然的一部分，必须呵护自然，不能凌驾于自然之上，否则自然将以其特有的方式狠狠“教训”我们，最终伤害的还是人类自己。习近平主席强调，“我们不能吃祖宗饭、断子孙路，用破坏性方式搞发展。绿水青山就是金山银山。我们应该遵循天人合一、道法自然的理念，寻求永续发展之路。”^②人类命运共同体理念，坚持人与自然和谐发展，聚焦“好发展”，着力打造可持续发展、永续发展的崭新模式，把人类当前利益与长远利益有机结合起来，实现最佳组合。

四、共商共建共享“一带一路”：构建人类命运共同体的生动实践

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，先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（简称“一带一路”）的重大国际合作倡议，得到了国际社会的高度关注和积极响应。六年多来，“一带一路”建设迅速完成顶层设计、谋篇布局，经过夯基垒台、立柱架梁，成功地从“大写意”进入“工笔画”阶段，取得丰硕成果，备受各方赞誉，影响持续扩大而深入，堪称纵贯古今、统筹陆海的世纪蓝图与“百年大计”^③，同时也是推动构建人类命运共同体的生动实践和有力支撑。

比如，政策沟通方面，“一带一路”不仅成为国际社会的广泛共识，而且得到众多国家和国际组织的积极参与。截至2018年12月20日，已有122个国家同中国签署了143份“一带一路”合作文件，29个国家组织同中国签署了27份合作文件，涵盖了亚洲、欧洲、非洲、拉丁美洲、南太平洋等地区和相关国家组织。^④截至2019年4月30日，据中国一带一路网的统计，我们已经与131个国家和30个国际组织签署了187份共建“一带一路”合

^① 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社2018年版，第421页。

^② 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社2018年版，第422页。

^③ 王毅主编：《全面推进中国特色大国外交》，北京：人民出版社、党建读物出版社2019年版，第122页。

^④ 王毅主编：《全面推进中国特色大国外交》，北京：人民出版社、党建读物出版社2019年版，第124页。

作文件。^①

再如，经济合作方面，中国同共建“一带一路”国家贸易总额超过6万亿美元、投资超过800多亿美元，中国同沿线国家共建的82个境外合作园区为当地创造近30万个就业岗位。^②作为“一带一路”建设的标志性品牌，中欧班列2011年仅开行17列，年运送货物总值不足6亿美元，到2018年累计开行突破1.2万列，年运送货物总值达160亿美元，其增长速度可见一斑。^③

又如，“一带一路”国际合作高峰论坛成为规划引领“一带一路”建设的重要平台。2017年举行的首届高峰论坛，有29位国家元首和政府首脑、3位主要国际组织负责人出席，来自140多个国家、80多个国际组织共1600多名代表与会，共达成5大类279项成果。2019年的第二届高峰论坛，规模进一步扩大，共吸引了包括中国在内的38个国家的元首和政府首脑等领导人以及联合国秘书长和国际货币基金组织总裁共40位领导人出席圆桌峰会，有来自150个国家、92个国际组织的6000余名外宾参加了论坛，达成了6大类283项成果清单。^④

六年多来共商共建共享“一带一路”的精彩实践和丰硕成果充分表明（参见表1），谁参与“一带一路”建设越早，谁就能收获越快，谁参与“一带一路”建设程度越深，谁就能收获越多。换言之，等待观望只会令自己错失良机。同时，它也有力地证明：推动构建人类命运共同体符合国际社会的根本利益，是应对百年未有之大变局的科学方案。

表1：“一带一路”建设进展情况概览

主要领域	合作内容	重要进展
政策沟通	达成国际共识	1. 共建“一带一路”倡议及其核心理念分别写入UN、G20、APEC、SCO等国际组织的相关文件中；2. 中非合作论坛、中拉论坛、中阿论坛等也通过有关共建“一带一路”的成果文件。
		截至2019年3月底，中国已与125个国家和29个

^① “已同中国签订共建‘一带一路’合作文件的国家一览”，中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>，上网时间：2019年5月2日。

^② “王毅：对‘一带一路’的评价要用事实说话”，外交部，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1656016.shtml>，上网时间：2019年4月19日。

^③ “数说‘一带一路’成绩”，中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/jcsj/dsjkydyl/79860.htm>，上网时间：2019年2月18日。

^④ 参见王毅主编：《全面推进中国特色大国外交》，北京：人民出版社、党建读物出版社2019年版，第140-141页；“新起点 新愿景 新征程——王毅谈第二届“一带一路”国际合作高峰论坛成果”，外交部，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1659215.shtml>，上网时间：2019年4月29日。

	签署合作协议	国际组织签署 173 份合作文件。共建“一带一路”国家已由亚欧延伸至非洲、拉美、南太等区域。
	专业领域合作	1. 与 16 个国家签署加强数字丝绸之路建设合作文件；2. 与 49 个国家和地区签署 85 份标准化合作协议；3. 税收协定合作网络延伸至 111 个国家和地区；4. 与 49 个沿线国家联合发布知识产权务实合作声明；5. 18 个国家联合宣布建立“一带一路”能源合作伙伴关系；6. 推动建立了国际商事法庭和“一站式”国际商事纠纷多元化解机制。
设施联通	国际经济走廊和通道建设	新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴和孟中印缅等六大国际经济合作走廊将亚洲经济圈与欧洲经济圈联系在一起。
	基础设施互联互通	1. 铁路方面：中老铁路、中泰铁路、匈塞铁路、雅万高铁泛亚铁路东线、巴基斯坦 1 号铁路干线升级改造、中吉乌铁路等项目正积极推进前期研究，中国—尼泊尔跨境铁路已完成预可行性研究。中欧班列初步探索形成了多国协作的国际班列运行机制；2. 公路方面：中蒙俄、中吉乌、中俄（大连—新西伯利亚）、中越国际道路直达运输试运行活动先后成功举办，与 15 个沿线国家签署了 18 个双多边国际运输便利化协定；3. 港口方面：巴基斯坦瓜达尔港、里兰卡汉班托塔港、希腊比雷埃夫斯港、阿联酋哈利法港等建设取得新进展，与 47 个沿线国家签署了 38 个双边和区域海运协定；4. 航空方面：中国与 126 个国家和地区签署了双边政府间航空运输协定，与沿线国家新增国际航线 1239 条，占新开通国际航线总量的 69.1%；5. 能源方面：与沿线国家签署了一系列合作框架协议和谅解备忘录，在电力、油气、核电、新能源、煤炭等领域开展了广泛合作 6. 通讯设施方面：中缅、中巴、中吉、中俄跨境光缆信息通道建设

		取得明显进展。
贸易畅通	贸易与投资自由化便利化	1. 发起《推进“一带一路”贸易畅通合作倡议》，83 个国家和国际组织积极参与；2. 与东盟、新加坡、巴基斯坦、格鲁吉亚等多个国家和地区签署或升级了自由贸易协定，与欧亚经济联盟签署经贸合作协定，与沿线国家的自由贸易区网络体系逐步形成。
	贸易规模	2013-2018 年，与沿线国家货物贸易进出口总额超过 6 万亿美元，占中国货物贸易总额的比重达到 27.4%。
	贸易方式创新	1. 跨境电子商务等新业态、新模式成为重要新生力量，2018 年，通过中国海关跨境电子商务管理平台零售进出口商品总额达 203 亿美元，同比增长 50%； 2. “丝路电商”合作蓬勃兴起，与 17 个国家建立双边电子商务合作机制。
资金融通	新型国际投融资模式	丝路基金与欧洲投资基金共同投资的中欧共同投资基金（5 亿欧元规模）于 2018 年 7 月开始实质性运作
	多边金融合作	1. 与 27 国财政部核准了《“一带一路”融资指导原则》；2. 中国人民银行与世界银行集团下属的国际金融公司等多边开发机构开展联合融资，截至 2018 年底已累计投资 100 多个项目，覆盖 70 多个国家和地区； 3. 先后成立了中国—中东欧银联体、中国—阿拉伯国家银行联合体、中非金融合作银行联合体。
	金融机构合作	截至 2018 年底，中国出口信用保险公司累计支持对沿线国家的出口和投资超过 6000 亿美元。中国银行、中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行等中资银行与沿线国家建立了广泛的代理行关系。
		1. 各类创新金融产品不断推出，截至 2018 年底，熊猫债发行规模已达 2000 亿人民币左右，中国进出口

	金融市场体系	银行发行 20 亿人民币“债券通”绿色金融债券，金砖国家新开发银行发行首单 30 亿人民币绿色金融债；2. 合作设立中欧国际交易所、阿斯塔纳国际交易所。
	金融互联互通	1. 已有 11 家中资银行在 28 个沿线国家设立 76 家一级机构，来自 22 个沿线国家的 50 家银行在中国设立 7 家法人银行、19 家外国银行分行和 34 家代表处；2. 2 家中资证券公司在新加坡、老挝设立合资公司；3. 与 20 多个沿线国家建立了双边本币互换安排，与 7 个沿线国家建立了人民币清算安排，与 35 个沿线国家的金融监管当局签署了合作文件；4. 人民币跨境支付系统（CIPS）业务范围已覆盖近 40 个沿线国家和地区。
民心相通	文化交流	1. 与沿线国家互办艺术节、图书展等，合作开展图书广播影视精品创作和互译互播，丝绸之路国际剧院、博物馆、图书馆、美术馆联盟相继成立。在沿线国家设立了 17 个中国文化中心；2. 与印尼等 5 个国家签订了文化遗产合作文件；3. 中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦“丝绸之路：长安—天山廊道的路网”联合申遗成功；4. 丝绸之路沿线民间组织合作网络成员已达 310 家。
	教育培训	1. 设立“丝绸之路”中国政府奖学金项目，与 24 个沿线国家签署高等教育学历学位互认协议。2017 年沿线国家 3.87 万人接受中国政府奖学金来华留学，占奖学金生总数的 66.0%；2. 在 54 个沿线国家设有孔子学院 153 个、孔子课堂 149 个；3. 中国科学院在沿线国家设立硕士、博士生奖学金和科技培训班，已培训 5000 人次。
		1. 与多个国家共同举办旅游年，创办丝绸之路旅游市场推广联盟、海上丝绸之路旅游推广联盟、“万

	旅游合作	<p>里茶道”国际旅游联盟等旅游合作机制；2. 与 57 个沿线国家缔结了涵盖不同护照种类的互免签证协定，与 15 个国家达成 19 份简化签证手续的协定或安排；</p> <p>3. 2018 年中国出境旅游人数达 1.5 亿人次，到中国旅游的外国游客人数达 3054 万人次。</p>
	卫生健康合作	<p>1. 与蒙古、阿富汗等国，世界卫生组织等国际组织，比尔及梅琳达·盖茨基金会等非政府组织相继签署了 56 个推动卫生健康合作的协议；2. 多次赴沿线国家开展“光明行”活动、“送医上岛”活动；3. 在 35 个沿线国家建立了中医药海外中心，建设了 43 个中医药国际合作基地。</p>
	救灾、援助与扶贫	<p>1. 首届高峰论坛论坛以来，向沿线发展中国家提供 20 亿人民币紧急粮食援助，向南南合作援助基金增资 10 亿美元，在沿线国家实施了 100 个“幸福家园”、100 个“爱心助困”、100 个“康复助医”等项目；2. 与 6 国开展了 8 个援外文物合作项目，与 12 国开展了 15 个联合考古项目；3. 向老挝等国提供地震监测仪器设备；4. 在柬埔寨、尼泊尔开展社会组织合作项目 24 个。</p>
产业合作	直接投资	<p>2013-2018 年，中国企业对沿线国家直接投资超过 900 亿美元，在沿线国家完成对外承包工程营业额超过 4000 亿美元。</p>
	国际产能和第三方市场合作	<p>1. 与哈萨克斯坦、埃及等 40 多个国家签署了产能合作文件；2. 东盟、非盟、拉美和加勒比国家共同体等区域组织进行合作对接，开展机制化产能合作；3. 与法国、意大利、西班牙、日本、葡萄牙等国签署了第三方市场合作文件。</p>
	合作园区	<p>分别与哈萨克斯坦、老挝建立了中哈霍尔果斯国际边境合作中心、中老磨憨—磨丁经济合作区等跨境</p>

		经济合作区，与其他国家合作共建跨境经济合作区的工作也在稳步推进。
--	--	----------------------------------

资料来源：推进“一带一路”建设领导小组办公室发布的《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》。

五、余论

随着中国与世界关系发生历史性变化，国际社会特别是广大发展中国家对中国作用的期待更高，希望能在继续分享经济红利的同时，更多地从理论高度、理念层面引领未来国际关系发展。因此，我们全面推进中国特色大国外交，既符合中国自身的发展特征和发展需要，又顺应世界发展大势，回应了各国的普遍期待，可以说是恰逢其时。人类命运共同体作为中国特色大国外交的标识性概念，具有重要意义和丰富内涵，全面提升了中国与世界互动的层次和境界，必将引领国际关系创新发展。

一方面，推动构建人类命运共同体，是新时代中国发展同世界关系在理念层面的总概括、总目标，体现了中国作为负责任大国，能够准确定位自己在世界格局演变中的地位和作用，愿意随着自身的发展壮大，为世界和平与发展作出新的更大贡献，充分彰显了中国特色大国外交的理论自信与行动自觉。

另一方面，推动构建人类命运共同体，要和平不要战争、要发展不要贫穷、要合作不要对抗、要共赢不要单赢，直面当今世界最重要、最紧迫的理论和现实问题，为变乱交织的世界指明了前进的方向，有力地推动了国际体系加速调整、变革和重塑。与此同时，国际社会也通过人类命运共同体理念及其实践，进一步认清了中国发展战略的本质，进一步认识到中国的发展壮大是国际社会之福。