

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

JOURNAL OF CHINA AND INTERNATIONAL RELATIONS

JCIR

新冠肺炎疫情对海外华侨华人的影响及应对策略
(李鸿阶 廖萌)

The Impact of COVID-19 on Overseas Chinese and
countermeasures(Li Hongjie and Liao Meng)

从口罩令反思基本权的位序之辩 (王冠玺)

Rethinking the order of fundamental rights from the
mask order(Wang Kuan His)

俄印倡导的第三极战略构想评述
(关贵海 戴惟静)

A Review on the Third Pole Strategic Concept by
Russia and India(Guan Guihai and Dai Weijing)

跨国公司与母国、东道国的三方博弈及跨国公司
战略研究(李天惠)

Study on Tripartite Game between MNCs, Home
State and Host State, and the Strategy of MNCs
(Li Tianhui)

周边国家针对中国崛起的战略选择——基于领土
纠纷与实力差距视角(周洋)

The strategic choice of neighboring countries for
the rise of China -- based on the perspective of
territorial disputes and power gap(Zhou Yang)

后疫情时代的中国-东盟合作: 挑战与对策
(魏冉)

Challenge and Countermeasure of China -ASEAN
Cooperation In the "Post -Pandemic Era"(Wei Ran)

从国家治理能力看全球治理体系变革
(王垦 史志钦)

The Transformation of Global Governance System
from the Perspective of National Governance: China's
Participation in Global Governance as an Example
(Wang Ken and Shi Zhiqin)

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

2020年 Vol.8

《中国与国际关系学刊》
(Journal of China and
International Relations –JCIR)
(中文版)

征稿启事及来稿规范

《中国与国际关系学刊》(JCIR)是由丹麦奥尔堡大学发展与国际关系研究中心(Aalborg University –DIR)和中国华侨大学国际关系学院(HQU–CIR)联合主办的一本学术性期刊。JCIR由丹麦奥尔堡大学出版社(Aalborg University Press)出版,国际刊号是(ISSN: 2245–8921)。本刊一年2期,分别在每年4–5月(英文版)和10–11月(中文版)出刊,有时根据需要出版1–2期中英文增刊。本刊主编为丹麦奥尔堡大学LiXing教授,副主编为中国华侨大学林宏宇教授。

本刊定位于反映当代中国与世界的相互影响和紧密联系,促进未来中国与世界的良性互动和共同发展,重点刊载中国与国际关系研究相关领域的学术文章,特别是与中国在资本主义世界秩序中崛起的相关主题,重视在主流研究中未得到足够关注的问题和观点,鼓励富有批判力的创新性文章以及尝试发展非传统的中国式国际关系理论和国际政治经济学的作者,热忱欢迎国内外专家学者踊跃投稿。

责任编辑:范强博士

编辑邮箱:Fanqiang3244@163.com

通讯地址:中国厦门集美大道668号 华侨大学国际关系学院

邮政编码:361021

联系电话:86–0592–6167148

目录

新冠肺炎疫情对海外华侨华人的影响及应对策略	1
<i>李鸿阶 廖萌</i>	
从口罩令反思基本权的位序之辩	16
<i>王冠玺</i>	
俄印倡导的第三极战略构想评述	27
<i>关贵海 戴惟静</i>	
跨国公司与母国、东道国的三方博弈及跨国公司战略研究	39
<i>李天惠</i>	
周边国家针对中国崛起的战略选择——基于领土纠纷与实力差距视角	54
<i>周洋</i>	
后疫情时代的中国-东盟合作：挑战与对策	72
<i>魏冉</i>	
从国家治理能力看全球治理体系变革*	87
<i>王垦 史志钦</i>	

Table of Contents

The Impact of COVID-19 on Overseas Chinese and countermeasures.....1-15

Li Hongjie and Liao Meng

Rethinking the order of fundamental rights from the mask order.....16-26

Wang Kuan His

A Review on the Third Pole Strategic Concept by Russia and India.....27-38

Guan Guihai and Dai Weijing

Study on Tripartite Game between MNCs, Home State and Host State, and the Strategy of MNCs.....39-53

Li Tianhui

The strategic choice of neighboring countries for the rise of China -- based on the perspective of territorial disputes and power gap.....54-71

Zhou Yang

Challenge and Countermeasure of China -ASEAN Cooperation In the “Post -Pandemic Era”.....72-86

Wei Ran

The Transformation of Global Governance System from the Perspective of National Governance: China’s Participation in Global Governance as an Example.....87-100

Wang Ken and Shi Zhiqin

新冠肺炎疫情对海外华侨华人的影响及应对策略

李鸿阶 廖萌

【摘要】：抗击新冠疫情，全球命运与共，海外华侨华人作用突出。疫情初期，海外华侨华人捐款捐物，共克时艰。随着疫情在全球扩散，海外华侨华人再次积极行动起来，助力住在国抗击疫情。因为疫情的发展，海外华侨华人在住在国的生活、工作和学习受到较大的影响，海外华侨华人从事的餐饮、旅游和外贸等行业受到较大的冲击，一些华侨华人甚至受到不公平的待遇。为了更好应对疫情带来的危机，海外华侨华人应遵守当地防疫规定和法律，守望相助，利用海外华文媒体积极发声携手防控疫情，探索新业态，积极转型发展，通过积极参与全球战疫，力促中国与世界各国的抗疫合作，助力打造“健康丝绸之路”。

【关键词】：海外华侨华人；新冠肺炎疫情；抗疫

【作者简介】：李鸿阶，福建社会科学院副院长，研究员，福建省福州市鼓楼区柳河路 18 号，350001，电话 13809518639，电子邮箱 hongjiel62@sina.com；

廖萌，福建社会科学院华侨所，副研究员，福建省福州市鼓楼区柳河路 18 号，350001，电话 13599393454，电子邮箱 fjskylm@163.com。

The Impact of COVID-19 on Overseas Chinese and countermeasures

Li Hongjie and Liao Meng

Abstract: In the fight against the COVID-19, the global destiny is shared, and overseas Chinese have a prominent role. In the early stage of the epidemic, overseas Chinese donated money and materials to overcome the difficulties together. As the epidemic spreads around the world, overseas Chinese once again actively acted to help their living country to fight against the epidemic. Due to the development of the epidemic, the life, work and study of overseas Chinese in

the country where they live have been greatly affected. The industries such as catering, tourism and foreign trade of overseas Chinese have been greatly impacted, and some overseas Chinese have even been unfairly treated. In order to better respond to the crisis brought about by the epidemic, overseas Chinese should abide by local epidemic prevention regulations and laws and help each other. In addition, overseas Chinese media should actively speak out and work together to prevent and control the epidemic. Finally overseas Chinese can explore new business formats and actively transform and develop, and actively participate in the global war against the epidemic, while promoting the anti-epidemic cooperation between China and other countries and helping build a "healthy silk road".

Keywords: overseas Chinese; COVID-19; anti-epidemic

Authors: Li Hongjie, Deputy Dean and Researcher of Fujian Academy of Social Sciences, No.18 Liuhe Road, Gulou District, Fuzhou City, Fujian Province, 350001, Tel : 13809518639, Email : hongjiel62@sina.com;

Liao Meng, Institute of Overseas Chinese, Fujian Academy of Social Sciences, Associate Researcher, No. 18 Liuhe Road, Gulou District, Fuzhou City, Fujian Province, 350001, Tel : 13599393454, Email : fjskylm@163.com

祖（籍）国和住在国，是海外华侨华人心中无法割舍的牵挂。新冠肺炎疫情对分布在 200 多个国家和地区的 6000 多万华侨华人影响巨大。疫情爆发以来，一些专家、学者和机构都试图研究疫情对海外华侨华人的影响。2020 年 2 月，温州大学组建课题组设计调查问卷并通过网上发放问卷等途径，广泛邀请海外华侨华人参与新冠疫情对其生活及工作造成影响的调查。调查显示，新型冠状病毒对海外华侨华人社会产生一定的影响，对经济影响较大，其中餐饮服务业受影响最为严重，给华侨华人日常工作生活带来不小压力。2020 年 3 月，清华大学华商研究中心、中国华侨华人研究所共同主办海外观察在线系列“海外华商谈抗疫”。迄今为止，“海外华商谈抗疫”在线观察已相继举办了西班牙、美国、德国、加拿大、意大利、非洲、东南亚、法国、俄罗斯、巴西、日本、澳洲十二个专场，五大洲二十多个国家的学者、华侨华人、留学生群体就疫情下海外华侨华人抗疫面临的社会形势和所遇困难、抗击疫情中的实践和社会责任、新冠疫情下住在国可能的经济前景与华人社区的未来发展等话题展开热烈讨论，成为疫情期间跨越地域、跨越商界、学界与政界的多元化国际交流平台。2020 年 8 月，青田县侨联周峰以问卷、座谈、视频连线、海外华文媒体联动等形式开展新冠肺炎

疫情影响下青田海外侨情动态调查及研究, 研究结果表明海外华侨华人从事的餐饮、百货零售、批发贸易、服装和旅游等产业受新冠疫情的影响较大。本文在借鉴前人研究成果的基础上, 侧重分析海外华侨华人对祖(籍)国和住在国的抗疫贡献及特点、新冠疫情对海外华侨华人的影响及应对策略。

一、海外华侨华人在抗疫中的贡献

2020年初, 中国爆发新冠肺炎疫情, 海外华侨华人心系祖(籍)国, 纷纷慷慨解囊, 为祖(籍)国捐款捐物。随着中国疫情得到基本控制, 海外疫情却扩散蔓延, 海外华侨华人再次积极行动起来, 助力住在国抗击疫情。疫情之下, 有人说: “中国打上半场, 世界打下半场, 海外华人打全场。”这句话反映出—个事实: 抗击新冠疫情, 全球命运与共, 海外华侨华人角色尤为特殊与不易。

(一) 海外华侨华人助力祖(籍)国抗疫

疫情暴发初期, 祖(籍)国的情况深深牵动着海外华侨华人的心。全球多地的华侨华人通过当地同乡会、商会、华人企业等各类社团向国内同胞捐赠抗疫物资, 传递爱心。2020年2月23日, 习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的重要讲话中, 充分肯定了海外侨胞在抗击疫情斗争中发挥的作用, 他指出, “社会各界和港澳台同胞、海外侨胞纷纷捐款捐物, 展现了同舟共济的深厚情怀”。据不完全统计, 抗疫以来, 海内外侨胞通过国内相关机构捐赠的资金将近10亿元人民币, 捐赠的物资价值超过了10亿元人民币。^①

中国驻外使领馆的数据有助于我们了解海外侨胞的捐赠情况。据中国驻日本大使馆不完全统计, 截至2020年1月30日, 全日本华侨华人联合会等旅日侨界及日本各界累计募集善款1357.8万日元、人民币1132.5万元, 筹措近284万枚口罩、7.3万余套防护服、8万余副护目镜、1吨消毒粉、2.6万副橡胶手套、6千个体温枪、1万个体温计。^②据中国驻韩大使馆不完全统计, 截至2020年2月3日, 韩国华侨华人联合总会等侨团组织韩国各界侨胞向我国受疫情影响的地区募集善款80余万元人民币, 筹措口罩30余万个、防护服2000多套。^③从国别统计来看, 据不完全统计, 截至2020年2月4日, 菲律宾闽籍侨社捐赠了一

^① 贾平凡: “展现侨胞担当和风采 营造合作抗疫良好氛围: 海外侨胞抗疫故事网上开讲”, 《人民日报》(海外版), 2020年7月6日第6版。

^② 姜波、徐伟、李永群等: “汇聚起我们点滴的力量——海外华侨华人积极支援打赢疫情防控阻击战”, 《人民日报》, 2020年2月4日第3版。

^③ 夏雪: “旅韩华侨华人积极行动 助力抗击疫情”, 人民网,

批医用口罩和防护服,另募捐超过800万元人民币善款。^①截至2020年2月8日,捷克华侨华人已募集20余万欧元物资,发往北京、武汉、浙江等城市捐献给医院和红十字会等。^②澳大利亚广大侨胞和华商企业纷纷伸出援手,自发进行捐助活动,捐赠了一批中国急需的医疗防护物资。2020年2月24日,总价值约8000万元人民币的医用隔离服、防护服等疫情急需物资顺利抵达武汉,被分发至湖北省武汉市各新冠肺炎防控指挥部和部分定点医院。^③从省域统计数据来看,截至2020年3月31日,通过浙江省慈善联合总会办理接受境外侨胞、爱心人士捐赠物资,共361单,合计4100多万元。其中口罩14721770只,防护服660580件,隔离衣146300件,护目镜28157副,手套1010400双,体温测量仪2758个,手术帽303600个,消毒泡腾片5000盒,防护面罩1008个,鞋套2175双,消毒巾26罐,手术包580个,防护套装100个。^④所有物资按照捐赠者意愿转发或者运往定点医院和单位。非定向捐赠物资则根据疫情防控需求统筹调配。

虽然这些统计的数据不够全面和完整,但可以看出海外华侨华人为中国抗击新冠疫情做出的努力和贡献。正如美国华盛顿地区同乡会联合会理事长黄雷所说,“疫情是中国和世界共同面对的问题,没有哪一个国家可以置身事外。作为华侨华人,出一份力,尽一份心,是我们应尽的责任。”^⑤

目前,中国抗击疫情已经取得阶段性胜利。这份战果来之不易,是全国上下万众一心拼下来的,也离不开海外华侨华人的全力捐助,以及国际社会友好国家、友好人士的爱心支持。此次海外华侨华人助力祖(籍)国抗疫呈现出以下几个特点:

1. 反应迅速

第一时间为疫情防控捐款的是华侨华人。2020年1月23日凌晨,湖北省武汉市关闭离汉通道。一直关注武汉疫情的海外华侨华人意识到疫情形势严峻,马上行动起来。2020年1月24日,美国美东华人社团联合总会迅速采购10万个医用N95口罩支援武汉疫区,向奋战在一线的医务人员致敬。^⑥这批物资是全球最先抵达武汉的海外捐赠物资之一。据不完全统计

<http://korea.people.com.cn/GB/n1/2020/0204/c407864-31570572.html>, 上网时间:2020年2月4日。

^① 冯学知:“涓涓细流 寸寸丹心——海外华侨华人倾情支援祖(籍)国抗击疫情”,《人民日报》,2020年2月16日第6版。

^② 张宁锐、江虹霖:“集物资抗疫 捷克侨胞四处奔波每晚只睡3小时”,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/hr/2020/02-17/9094148.shtml>, 上网时间:2020年2月17日。

^③ 李端:“澳大利亚华侨华人跨洋包机驰援湖北抗疫”,中国侨网, <http://www.chinaqw.com/hqhr/2020/02-25/246857.shtml>, 上网时间:2020年2月25日。

^④ 浙江省慈善联合总会:“浙江省慈善联合总会秘书处党支部抗疫侧记”,公益时报网, <http://www.gongyishibao.com/html/gongyizixun/18498.html>, 上网时间:2020年4月2日。

^⑤ 曲颂、朱东君、王如君等:“海外华侨华人:疫情不止,我们的行动不会停止”,《人民日报》,2020年2月16日第6版。

^⑥ 高乔:“海外华侨华人战‘疫’的故事”,《人民日报》(海外版),2020年2月5日第6版。

计，截至2020年1月底，仅在武汉一地，就有来自10多个国家的30多家侨团侨社捐赠价值人民币2000余万元的资金和物资，筹措捐赠大批口罩、护目镜等医疗物资。^①

2. 分工明确

海外华侨华人在处理捐赠事务上分工明确，探索出一个包括采购、交易、清关、物流和分发等环节的跨国捐赠模式。一些侨胞负责联系和对接中国医院和其他受捐组织。如美国侨胞 Zili 搜集了中国各省市医院求援名录，不仅整齐而清晰地列出各家医院、所在地区和具体地址、相关联系人、联系方式以及所需物资，还用不同颜色标注出已核实、待核实、不接受捐赠和新增单位。所有信息按照不同省级区划分别列表，一目了然。一些侨胞负责采购防疫物资。最开始是到当地药店和商店采购，随着当地可靠货源越来越难买到，海外侨胞便开启全球大采购。在采购的过程中还要解决好海外采购和国内标准不同的问题，譬如，医疗口罩就有不同厂家和型号，医院规定提供给医生用的只有 N95 等特定几种，并且不同医院的接收标准不一。一些侨胞负责捐赠物资的分拣。海外华侨华人有众多的募捐团体，有企业发起的，有专门的慈善机构，还有各类校友会和同乡会等，募集到的捐赠物资比较杂，需要根据医用、非医用，以及各种不同用品种类进行分类，重新打包，填写面单，进行登记，并将信息反馈给捐赠者。还有一些侨胞专门负责物流。如英国侨胞崔鑫在捐赠物资的寄送路线选择上，为了更高效，主要采用了英国邮政，尽管价格昂贵，但所要求的报关材料最少，手续最简便，速度最快。2020年2月10日，英国邮政暂停对中国的邮寄服务后，转向使用法国邮政线路等，虽然航班舱位紧缺，价格飞涨，但仍尽最大努力做好捐赠运送服务。

3. 参与面广

疫情爆发以来，海外华侨华人充分发挥联系广泛、渠道众多的优势，加入到疫情防控阻击战中。可以说，有华侨华人的地方，就有筹集捐款、购买物资的行动。一是老一辈华侨慷慨捐资。98岁的美籍老华侨叶细英在去世前一天将钱夹中面额最大的现钞100美元捐赠给武汉^②；西澳大利亚广东同乡会顾问、95岁高龄的刘茂昌得知中国暴发新冠肺炎疫情后，第一时间捐出2000澳元（约合9300元人民币）。^③二是青年华侨华人积极参与。以80后、90后为主要成员的澳大利亚华人创业联盟的会员们，募集超过

^① 冯学知：“涓涓细流 寸寸丹心——海外华侨华人倾情支援祖（籍）国抗击疫情”，《人民日报》，2020年2月16日第6版。

^② 贾平凡：“展现侨胞担当和风采 营造合作抗疫良好氛围：海外侨胞抗议故事网上开讲”，《人民日报》（海外版），2020年7月6日第6版。

^③ 曲颂、朱东君、王如君等：“海外华侨华人：疫情不止，我们的行动不会停止”，《人民日报》，2020年2月16日第6版。

11758 澳币用于购买制氧机，^①捐赠至武汉医院，充分展现出了海外青年华侨华人在面对祖（籍）国处于危难之时的责任和担当。三是华裔新生代也纷纷献出爱心。美中东盟总商会会长的儿子就读美国纽约高中，得知疫情消息后，他捐出今年春节刚得到的 200 美元压岁钱，还在学校里发起募捐活动，将筹到的 1151 美元全部捐给广西华侨爱心基金会，希望能为中国抗击疫情出一份力。^②

4. 形式多样

这次海外华侨华人支持祖（籍）国抗疫的形式多种多样。一是捐资捐物。海外华侨华人通过朋友圈、微信等社交平台，发出募捐倡议，呼吁各界爱心人士行动起来共同抗“疫”。还有一些华侨华人自发成立筹委会、工作组等，为抗疫捐资捐物。澳大利亚新州侨社代表和商界人士自发组织建立“武汉抗‘疫’筹委会”。二是媒体发声。华侨华人通过海外华文媒体密集发声，宣传募捐活动，呼吁民众避免负面情绪，提振海内外中华儿女抗“疫”信心。三是贡献才智。2020年1月下旬，意大利温州籍侨胞紧急组织筹集了10万个口罩与2000件防护服，准备捐往国内。可是快递手续非常繁琐，不知何时能到。他们迅速决定，以个人行李托运的方式将捐赠物资“人肉”带回国。最终，由海外侨胞傅勇克带着103件单人行李飞回国内。^③

（二）海外华侨华人助力住在国抗疫

在全球共同战“疫”的当下，海外华侨华人展现出的担当与大爱，积极协助住在国抗疫，向当地民众展现中华儿女的品德和情操，为中外友谊贡献着力量。

1. 欧洲华侨华人在抗疫中对住在国的贡献

自法国疫情暴发以来，旅法华侨华人自发通过各种方式，向当地政府、医院、警察局、老人院和药房等机构发起了捐助行动，而这样的做法也得到了法国当地主流媒体的关注，报道评价：在法华人群体为法国提供了非常宝贵的帮助。2020年3月19日，“法国华侨华人会”发表公开信，号召旅法华侨华人向法国医疗机构捐助医疗物资，共克时艰。该公开信说：“我们旅法的华侨华人同胞们都有两个家：一个家叫中国：祖国有难时，我们都是武汉人；一个家叫法国：现在大难来临时，我们都是巴黎人……今天，我们生活、工作的第二故乡法国危急！大家知道，我们中国人旅居法国已有百年以上的历史。目前法国有70多万华侨华人和数万中国留学生。法国是我们工作、生活的地方，就是我们自己的家，我们一样爱她！”

^① “齐心战疫 澳大利亚华侨华人积极筹款募捐”，搜狐网，https://www.sohu.com/a/374723995_384624，上网时间：2020年2月21日。

^② 高乔：“海外华侨华人战“疫”的故事”，《人民日报海外版》，2020年2月5日第6版。

^③ 洪琳：“虽是一句玩笑话 但华侨华人打全场真心不易”，第一财经网，<https://www.yicai.com/news/100558842.html>，上网时间：2020年3月21日。

法国有难，我们有责！病毒无情人有情！今天，我们呼吁旅法华侨华人与法国人民一起风雨同舟，共克时艰，捐款捐物，为法国战胜疫情贡献我们的力量！我们一定能够度过最黑暗的疫情时期！”在公开信的倡议下，旅法侨界积极参与到住在国的抗疫之中。据不完全统计，法国海外温州鹿城联谊会、法国华人维权中心在巴黎美丽城、欧拜赫维利埃市等地超市、街头，免费为当地民众分发口罩；“武汉大学法国校友会”与“巴黎 EDAM 学院”联合向巴黎急救中心总部捐赠 16000 个医用防护口罩；中国工商银行巴黎分行，向巴黎急救中心以及收治很多新冠肺炎患者的巴黎皮提耶-萨尔佩特里尔医院（Pitié-Salpêtrière）两家医疗机构捐赠了 4 万枚 N95 医用口罩；大巴黎 93 区华人安全与融入委员会向大巴黎地区医院（Hopital Beaujon）捐赠 FFP2 医用口罩。^①此外，德国、意大利、奥地利华侨华人及社团、中资机构，纷纷向当地医疗机构捐赠防疫物资，为住在国的抗疫贡献力量。在意大利，有一批华人医护人员自发成立志愿组织，给当地市民提供公益咨询，用专业知识帮助他们，更深入地了解疫情知识，心理医生还开通疏导服务，缓解民众的恐慌情绪。还有一些华人自发组织，将中文版新冠肺炎诊疗方案翻译成德文版，转发给德国各地医院的医生，让他们能参考到中国抗疫的实操经验。

2. 美洲华侨华人在抗疫中对住在国的贡献

在美国疫情之初，马里兰州的华人发起“华人支援医院”志愿行动，多方奔走采购大量医用外科口罩、防护服等防护物资，捐给周边医院；纽约的华人社团、大学校友会向当地的警察局、医院和养老院捐赠口罩等稀缺的防护物资；旧金山湾区的多家中餐馆共同发起为当地一线医务人员提供“爱心餐”的项目，传递共同战胜疫情的希望。2020 年 8 月，居住在厄瓜多尔的华人华侨集体向该国瓜亚斯省首府瓜亚基尔的 6 家医院捐助了 32500 个口罩和其他防疫物资，包括数千套防护服和护目镜等，助力当地医疗机构抗击新冠肺炎疫情。^②阿根廷黑河省西波列蒂市，多家华人超市业主共同筹资约 20 万比索用于购买食物，通过捐赠给当地市政府，再分发给困难家庭；墨西哥中华青年联合会在旅墨侨胞中募捐到 130 多万元人民币，采购口罩等防疫物资，支援墨西哥抗疫。^③在巴西，从圣保罗到里约热内卢，各地华侨华人捐赠的基本食品篮为贫困社区民众解了燃眉之急。他们在捐赠物资外，也积极介绍中国的抗疫经验，帮助当地医院提高抗疫能力和水平。在巴西侨胞的牵线下，圣保罗十多位一线医疗专家与武汉资深专家视频连线，得到与会专家衷心感谢。2020 年 4 月，巴西侨胞还

^① “旅欧华侨华人抗疫新高度：铁肩担道义，同舟济两乡”，《欧洲时报》，2020 年 3 月 21 日。

^② 闫术：“厄瓜多尔当地华侨华人捐赠物资助力抗疫”，中国侨网，<http://www.chinaqw.com/hqhr/2020/08-24/267326.shtml>，上网时间：2020 年 8 月 24 日。

^③ 贾平凡：“海外华商战疫展现新作为”，《人民日报》（海外版），2020 年 5 月 13 日第 6 版。

加紧翻译中国抗疫书籍,《张文宏教授支招防控新型冠状病毒》葡萄牙语版和《新冠肺炎防治手册》葡萄牙语版等书籍第一时间在巴西发布,免费供巴西医护人员学习,受到普遍欢迎。华侨华人的善举在巴西社会赢得越来越多的认可。

3. 亚洲华侨华人在抗疫中对住在国的贡献

在菲律宾进入公共卫生紧急状态后,菲律宾华社救灾基金马上拨出一亿菲律宾比索(约人民币1400万元),帮助菲律宾政府应急,并向有需要的菲律宾人民伸出援手。此外,菲律宾华社救灾基金向菲政府机关、医院及当地民众分发价值2.6亿比索(约人民币3600万元)的食品包、大米和防护用品,受到各政府部门和民众的赞许和肯定。^①日本黄檗文化促进会,向日本京都及旅日侨界捐赠了7万只口罩;九州华侨华人青年会向福冈市市政厅捐赠了约2000个口罩在东京华侨华人向日本市民发放了20000枚口罩,口罩上印着“海上生明月,天涯共此时”的字样;爱知县的华侨华人志愿者们,在名古屋车站分发了5000枚爱心口罩。^②2020年3月,比什凯克华助中心向吉尔吉斯斯坦捐赠30万元抗疫物资,7月和8月,该华助中心又向当地医院、警察局等捐赠呼吸机、口罩、护目镜等防疫物资。^③

4. 大洋洲华侨华人在抗疫中对住在国的贡献

澳大利亚新冠肺炎疫情暴发后,澳大利亚的华人华侨社团积极通过各种渠道筹集抗疫物资,助力住在国抗击疫情。2020年4月,澳大利亚内蒙古同乡会(悉尼)、澳大利亚蒙商联合会主动与悉尼救治新冠肺炎患者的圣乔治医院和康科德医院取得联系,联合澳大利亚内蒙古民族文化艺术学校和有关企业,向这两家医院捐赠了15000只口罩,解决了一线医护人员的燃眉之急。^④4月,澳洲商业峰会、澳中慈善协会和部分华商共同向悉尼韦斯特米德医院、威尔斯亲王医院等六家医院捐献了1600件隔离服和10000个防护帽。捐献物资上贴了“FIGHT COVID 19, STAY TOGETHER!(共同抗疫,共克时艰)”的标语,以及华裔小朋友们手写的中文祝福。^⑤疫情期间,澳大利亚华侨华人不仅关注本地的医疗物资短缺问题,还关心着普通民众基本的衣食住行。由旅澳华人创办的总部位于普雷斯顿(Preston)的慈善组织“300 Blankets”和墨尔本冰雪基金会(Melbourne Ice Foundation)合作,启动了一项名为

^① 韩辉:“疫情下的菲律宾华侨华人:帮菲律宾就是帮我们自己”,中国侨网,
<http://www.chinaqw.com/hqhr/2020/05-08/256035.shtml>, 上网时间:2020年5月8日。

^② 刘立琨:“日本华侨华人:从容应对 投桃报李”,中国新闻网,
<http://www.chinanews.com/hr/2020/03-30/9142237.shtml>, 上网时间:2020年3月30日。

^③ 项菁:“绍兴籍海外侨胞坚守住在国抗疫 致谢家乡侨联驰援解难”,中国新闻网,
<http://www.chinanews.com/hr/2020/08-23/9272329.shtml>, 上网时间:2020年8月23日。

^④ 郭阳:“澳大利亚华侨华人社团积极助力抗疫工作”,新华网,
http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/17/c_1210564469.htm, 上网时间:2020年4月17日。

^⑤ 郭阳:“献爱心 抗疫情——澳大利亚华人华商积极支援当地医护人员”,新华网,
http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/06/c_1210545511.htm, 上网时间:2020年4月6日。

“ice-olation”的援助计划，发放爱心包，为那些无家可归者和弱势群体提供食品，帮助弱势群体扛过疫情下的冬季。在这个援助计划中，任何人都可以为朋友、家人、或是 300 Blankets 确认的急需帮助的个人购买一个定制爱心包，其中包括新鲜水果、肉类、面包和意大利面等主食。截至 2020 年 6 月底，300 Blankets 已经向 84 个生活困难的个人和家庭提供了新鲜事物和基本主食，志愿者平均每周发放 25 个爱心包。^①

5. 非洲华侨华人在抗疫中对住在国的贡献

2020 年 3 月初，南非发生新冠肺炎疫情，南非华人警民合作中心第一时间发出了倡议书，呼吁侨胞们捐款，用于购买防疫物资，支援南非政府抗疫，这份倡议发出仅 8 天，就募集到超过 230 万元人民币的资金。这些资金用于采购防疫物资，捐到南非有需要的政府部门和医院。3 月 21 日，全非洲中国和平统一促进会向南非卫生部捐款 300 万兰特（约合 117.9 万元人民币），坚定支持南非抗击新冠肺炎疫情。^②2020 年 3-4 月，马达加斯加华侨华人共组织了 3 场捐赠活动，向当地政府、警察局和医院捐赠了超过 3 亿阿里亚里的现金（折合人民币 60 余万元），以及大米、食用油、口罩、肥皂等物资，其中，仅大米一项就超过了 37.5 吨。安哥拉华商、广德集团执行董事赵彬向罗安达省的两处流浪人员临时收容中心捐赠了床垫、沙发、桌椅等物资；向 Cacucaco 市政府捐赠 50 箱鸡蛋、1 吨木薯粉、10 袋大米、10 箱意大利面等当地不太好买到的物资。^③这些物资由市政府分发给当地困难民众，帮他们度过艰难时期。并积极联合在安华商，发起捐赠活动，捐赠一批防护物资给当地的医院和警察局。纳米比亚华商自 6 月陆续向受新冠疫情影响的弱势群体捐赠 1410 个“爱心粮食包”、300 条棉被。约翰内斯堡华人向约堡地区 3 个社区的孤寡老人和生活困难的贫困家庭捐赠价值 10 万兰特的食品包和生活物资。^④此外，在非洲的华商企业大多在工厂停工之前，就给当地员工提前发放工资，并额外提供生活保障，有的企业还给每个员工准备了安心包，里面有口罩和连花清瘟胶囊。

二、新冠疫情对海外华侨华人的影响

目前，新冠肺炎疫情在中国一定程度上得以控制，但全球形势不容乐观。在这一背景下，

^① 魏惟：“澳大利亚遭遇‘疫情寒冬’ 华人群体温情相助”，中国侨网，

<http://australia.people.com.cn/n1/2020/0625/c408038-31759351.html>，上网时间：2020 年 6 月 25 日。

^② 高乔：“海外战疫 华侨华人展现新形象”，《人民日报》（海外版），2020 年 4 月 13 日第 6 版。

^③ 吴侃：“非洲华侨华人捐款捐物助“第二故乡”抗疫”，中国新闻网，

<http://www.chinanews.com/hr/2020/04-28/9170123.shtml>，上网时间：2020 年 4 月 28 日。

^④ 于淇：“后疫情时代，海外侨胞和留学生如何应对？”，中国侨网，

<http://www.chinaqw.com/hqhr/2020/07-09/262334.shtml>，上网时间：2020 年 7 月 9 日。

海外华侨华人普通生活和经济活动受影响,更值得注意的病毒污名化可能带来的歧视与心理压力。

(一) 海外华侨华人的经济受到疫情冲击

新冠肺炎疫情给全球经济带来巨大冲击,海外华商所涉及的各行业也未能幸免。海外华侨华人多从事餐饮、零售、旅游、教育等服务行业,而这些第三产业在全世界范围内受疫情影响最大。

1. 疫情对中餐行业的影响

新冠肺炎疫情在全球蔓延,海外中餐业遭受到前所未有的打击,特别是规模较大的中餐厅。据美国《世界日报》报道,在美国纽约曼哈顿华埠经营65年的老牌中餐馆“新莲香饭店”因疫情冲击,无法承担租金压力,宣布关门停业。据美国《旧金山纪事报》报道,美国旧金山唐人街的生意受疫情影响较大。往年的1月和2月通常是农历新年前后的繁忙时段,商人能赚取的利润占其年收入的30%。但今年,唐人街商铺的生意急剧下降,利润微薄的餐馆受到的打击尤其严重。2020年8月,华埠社区发展中心对32家餐厅进行了调查,70%的餐馆表示,他们不确定是否能撑到年底。^①意大利华侨华人饮食行业协会会长舒建国表示,意大利北部疫情较为严重,那里的华人餐饮业受到极大影响,多数餐饮业店主无奈关门,米兰华人街原本是当地十分知名的中餐一条街,如今几乎全部歇业。中南部地区情况同样十分严峻,他指出,罗马华人餐饮业生意惨淡,营业额下降至少九成。^②目前,海外中餐业虽然正逐步复工复产,但受疫情影响,依然面临客流量大幅下降、原材料价格上涨以及租金、工资和税收等方面的巨大压力。据在美国开火锅店的华侨郑旭晖预计,未来生活方式可能随疫情发展而改变,餐饮行业可能在两三年内转向以外卖为主。餐饮业或迎来“倒闭潮”,到店用餐为主的餐厅半年到一年内生意都会冷淡,复工后会更难熬;经营外卖的话,小店易生存,大店较艰难。

2. 疫情对旅游行业的影响

随着新冠肺炎疫情在全世界蔓延,大家都纷纷减少或者取消了出行计划,旅游行业受到很大程度冲击。小到景点门票、大到机票、旅游,全部按下暂停键,旅游行业受到毁灭性打击。在海外从事旅游业的华侨华人受到较大的影响。新加坡毅腾旅游董事杨光在2020年2-3

^① “为在疫情中幸存 美国旧金山唐人街努力重生”, 中国侨网,

<http://www.chinaqw.com/hqhr/2020/09-01/268312.shtml>, 上网时间: 2020年9月1日。

^② 卢嘉琦、孙佳、夏晓彤: “受新冠肺炎疫情影响 意大利华人商家生意惨淡”, 《欧洲时报》, 2020年2月28日。

月份,用大部分时间处理由于疫情导致的航班、旅游配套等取消的业务,损失惨重。法中文旅集团总经理米明皓则表示,2020年2月,旅行业务方面的营业额已经下降了50%,3月之后法国爆发疫情,所有的旅游业务都停了。^①黎巴嫩爱米旅游总经理赵颖介绍,自2020年2月3日以来,旅行社的旅游板块业务就全部暂停了,团队进入到培训、整合产品、准备国家目的地资料、策划未来定制线路产品和国家目的地宣传筹备等任务中。在俄罗斯的中国旅游公司也都全部停止营业,部分旅游公司的员工开始从事电商行业。在泰国华人旅游业也不容乐观,2020年3月份泰国疫情严重之后,政府出台入境管制措施,旅游方面的业务就基本处于停业状态。

3. 疫情对外贸行业的影响

据世界贸易组织预测,受疫情影响,2020年全球贸易将缩水13%至32%。^②在海外从事外贸行业的华侨华人,他们的业务受疫情的冲击也很大。受疫情影响,法国从事服装进出口、建筑材料贸易等行业的华商遭重创。不少加工厂在中国、生产商品出口到法国的企业,受市场萎缩、航班减少等因素影响,生意停滞。波兰华沙的中国商城有几千家做批发的中国商户,现在全都停业。从事珠宝首饰进出口贸易的华侨谢良威反应,“三月初波兰的矿区停工,我进不到做珠宝的原材料,现在四月、五月的订单全部取消了,今年恐怕会是最困难的一年。”^③

(二) 海外华侨华人的生活受到疫情影响

随着新冠肺炎疫情在全球扩散,海外华侨华人在住在国的生活、工作和学习面临着诸多困难,例如出行不便、抗疫物资不足、医疗资源紧缺等。一些海外华侨华人被迫失业,没有收入但是还要照常支付房租等费用,生活压力比较大。疫情之下,住在国的社会治安问题也给海外华侨华人带来很大的困扰。海外华商的店铺和仓库被抢的频率明显增多,损失了货物和现金。从目前疫情发展的形势看,疫情不光对各国民众的健康造成了巨大威胁,更是严重打击了全球经济,届时会涌现大量的失业人口和低收入人口,很有可能引起社会的不安定甚至动荡。我们不能排除,在这种时候,有部分别有用心或者特别极端的犯罪分子,对海外华侨华人进行攻击甚至抢劫之类的犯罪。

(三) 海外华侨华人因疫情受到了歧视

^①马秀秀:“遭受重创!疫情下,看华人旅游业者如何活下去”,中国新闻网,

<http://www.chinanews.com/hr/2020/04-29/9171391.shtml>, 上网时间:2020年4月29日。

^②高乔:“海外侨胞为中国外贸加分”,《人民日报》(海外版),2020年5月13日第6版。

^③吴侃:“疫情中的海外华商:困境中寻求发展”,中国新闻网,

<http://www.chinanews.com/hr/2020/04-06/9148774.shtml>, 上网时间:2020年4月6日。

疫情当前，各国都在倡导人与人之间要有社交距离（social distance），而同时，国与国、族群与族群之间的国家距离（country distance）却正悄悄在拉大。在还未科学确认新冠肺炎源头的情况下，西方的主要媒体公然将新冠病毒称作“武汉病毒”。2020年3月16日，美国总统特朗普更是将肆虐全球的新型冠状病毒称作“中国病毒”，试图甩锅中国以摆脱美国内对其抗疫不力的指责。美国还企图将“中国病毒”塞进七国集团外长会议联合声明，结果遭到了其它与会国的抵制。这一系列做法和言论带有很大的种族歧视，给海外华侨华人带来很大的困扰。据云南大学西南边疆少数民族研究中心开展的“应对新型冠状病毒肺炎的海外华人华侨调查”显示，疫情发生后，30%的海外华侨华人受访者认为工作生活的环境有歧视华人的现象。其中，美洲、大洋洲和欧洲歧视华侨华人较为严重，部分地区甚至出现针对华侨华人的过激行为。具体歧视状况主要表现为：媒体刊登侮辱中国人的信息、公民在公共场合发表华人与病毒挂钩的言论、碰见华人后避开等，分别占比30.57%、22.79%和22.83%。

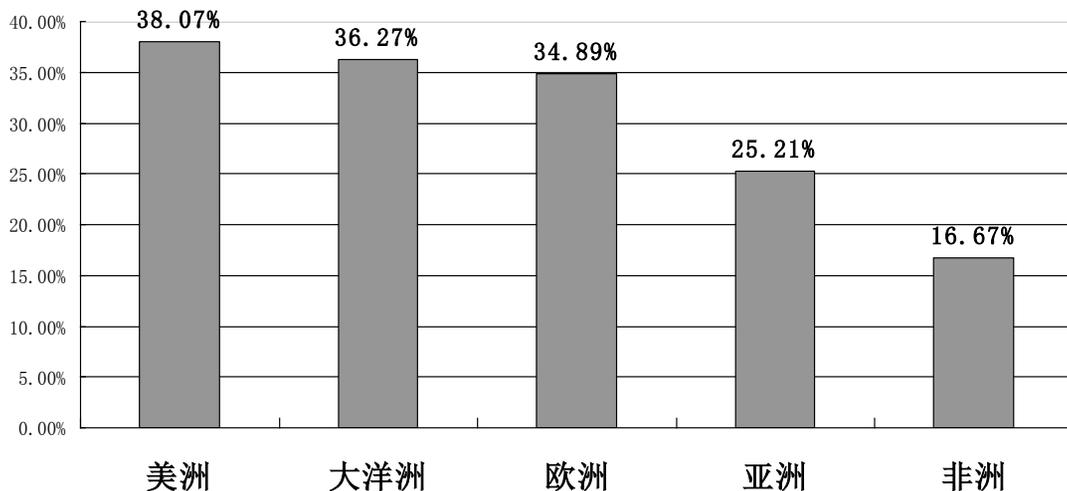


图1 疫情发生后各州化外华侨华人受歧视情况^①

三、海外华侨华人应对新冠疫情的对策建议

（一）继续严格做好疫情防控

一是立足当地，减少出行。严格遵守当地防疫规定和法律，减少不必要的外出，避免前往人群聚集场所。保持良好的生活习惯，加强锻炼，增强体质，提高免疫力。根据疫情发展变化，及时采取个人必要防护措施，合理储备疫情防护应急用品，不参与恐慌性抢购。二是互帮互助，共渡难关。采取实际行动积极参与本地疫情防控，支持、配合当地政府、社区

^① 数据来源：云南大学西南边疆少数民族研究中心课题组：“应对新型冠状病毒肺炎的海外华人华侨调查分析报告”，搜狐网，https://www.sohu.com/a/377583901_501399，上网时间：2020年3月4日。

开展防疫工作。有能力、有条件的侨团、学联、校友会等组织继续发挥互帮互助精神，以不同方式与当地留学生和侨民共享防疫信息和资源，提供防护指导和物资援助，帮助有困难的侨胞渡过难关。三是遵守规定，复工复产。随着多国尝试“解封”，海外华商在做好疫情防控的同时，谨慎开启复工复产。在复工复产过程中严格执行住在国政府发布的防疫指导规范，限制复工人数，做好体温登记，并为员工提供口罩、消毒水等防护用品。一些华商企业可以安排工人错峰上班，除了一线生产工人外，其他员工尽量通过网络远程办公，最大程度减少非必要人员返岗。

（二）海外中餐业创新应变

一是严格遵守当地政府的防疫规定。一方面做好堂食服务的防疫措施，顾客在餐厅就餐保持规定距离，餐厅员工必须全部带好口罩和手套，免费为顾客提供口罩、手套、洗手液和酒精等防护物品，鼓励顾客用手机扫餐桌上的二维码点餐等。另一方面做好外卖服务的防疫措施，鼓励无接触送餐，送出去的菜品，全部用保鲜膜包装好。送餐人员随身携带一瓶酒精，将外卖递送给客人前，在外包装上喷好酒精。二是传播中餐文化。广大海外中餐业者是中国烹饪技艺的推广者、中国饮食文化的宣传者和国际友谊的传递者。可以探索中餐美食与中医中药结合，推广药食同源，食疗防疫的理念，助力海外华侨华人共同防疫。此外还可以在餐厅里播放制作中国美食的视频，方便住在国民众了解中国的美食文化。三是创新经营管理方式。海外中餐馆应和中国的优秀企业进行全方位交流与合作、升级现有的经营模式，争取走出一条坚持做品牌化、本土化、科技化及市场化产品的可持续发展之路，同时灵活借鉴西餐中的流程化、标准化生产运营模式。新冠肺炎疫情迫使人们改变了工作与生活的方式与习惯，人们习惯了网上叫外卖和购买食品。餐饮业人士必须重新思考，餐馆的经营方式也要随之改变。

（三）海外华商探索新业态积极转型发展

疫情给海外华商带来考验的同时也带来了许多机遇，海外华商应该不断转换思路，开拓创新，才能在后疫情时代，寻求自身的转型和发展。一是零售行业在做好线下销售的同时可以通过“网上街市”等平台，发展线上业务，可以采用“线上下单，线下拿货”的模式，条件允许的可以提供送货服务，把新鲜食材和日用品直接送到顾客家中，拓展网络销售业务。二是旅游行业可以积极开展新的业务模式，充分利用微信朋友圈和抖音等直播平台，尝试网络直播，将住在国的优势特色产品销售到全球。后疫情时代，旅游行业可以做好“健康旅游”的概念。三是外贸行业应充分发挥海外华商联通中外的优势，嫁接技术、资金、文化和物质等资源，为各行各业的中外贸易往来牵线搭桥。尤其是及时关注海外需求变化，为中国的生

产企业筹划新订单。四是疫情改变很多人的购物习惯，海外华侨华人可以关注电商、社交凭条、外卖系统、第三方支付、物流体系、视频会议等项目，这些项目既能成为传统行业转型的依托，也可以成为独立的创业行业，在海外有很大的发展空间。

（四）海外华文媒体发声携手防控疫情

一是发挥海外华文媒体联通中外的独特优势。一方面，对接中国国内媒体、驻外使馆，多渠道获取权威信息，报道中国疫情防控的经验；另一方面，努力与当地政府、主流媒体及华人社团保持长期友好关系，刊登西方学者和官员对中国抗疫举措、中国经济形势、华人社区防疫努力的积极评价，驳斥一些不实言论，扩大海外主流社会支持中国的声音，增强海外华侨华人的信心和勇气。二是创新海外华文媒体平台。在中文报道方面可选择海外华侨华人较常使用的微信平台。在外文报道方面，可以在脸书、推特等社交网站上发力，形成稳定的用户群体和较畅通的信息发投渠道，努力在当地形成良好的口碑和媒体公信力。通过这些创新的海外华文媒体平台及时准确传递疫情信息，并多报道海外华侨华人对住在国抗击疫情的大力支持。三是反歧视携手防控疫情。针对部分国家出现对华侨华人群体、甚至亚裔群体的歧视言论和现象。海外华文媒体要发挥自身优势，以事实发声，保证新闻的真实性、严谨性，与虚假新闻作斗争，呼吁各国人民团结起来，攻坚克难。法国《欧洲时报》、日本《东方新报》、西班牙《侨声报》和《欧华报》以及匈牙利《新导报》等海外华文媒体都从多个角度报道海外华侨华人遭到不公正对待的情况，并呼吁歧视抑制不了疫情，只有团结一致才能消除疫情。

（五）海外华侨华人助力打造“健康丝绸之路”

新冠肺炎疫情发生以来，中国多次强调愿同全球伙伴携手打造“健康丝绸之路”。各国华侨华人积极参与全球战疫，力促中国与世界各国的抗疫合作，在助力打造“健康丝绸之路”上大有可为。一是促进民心相通，为“健康丝绸之路”培育深厚的民意基础。在防疫过程中，海外华侨华人积极助力中国以及住在国战疫。他们向住在国民众全面介绍中国及时有效的抗疫举措及成效，消除因为信息沟通不畅、文化背景不同造成的误解或偏见；他们将祖（籍）国寄来的医疗防护物资转赠给住在国的政府部门、公共机构甚至左邻右舍，身体力行地展现中华民族的与人为善、乐于助人。二是推动公共卫生合作，为“健康丝绸之路”搭建广阔的交往平台。海外华侨华人可利用兼通中外的人脉资源，牵线搭桥，帮助住在国医疗机构、医护人员与中国同行建立联系、展开交流，促进中国与世界各国的公共卫生合作。尤其是可以通过组织中医药科普“云课堂”、发放中医药抗疫小贴士、搭建中医药经验分享微信群等方式，向世界推介中医药抗疫经验，推广中医药文化。三是宣介“人类卫生健康共同体”

理念，为“健康丝绸之路”描绘美好的发展前景。新冠肺炎疫情发生之后，中国国家主席习近平在就新冠肺炎疫情致法国总统马克龙的慰问电中，首次提出“打造人类卫生健康共同体”的意愿，为世界贡献了又一项关乎全人类未来的重要倡议。海外的华侨华人可以利用他们的语言优势以及对于住在国民情社会的了解，用当地民众易于接受的方式生动介绍“人类卫生健康共同体”理念的精髓，描绘“健康丝绸之路”的美好图景，让这一中国倡议赢得更多国家民众的认可与接

从口罩令反思基本权的位序之辩

王冠玺

【摘要】：新冠病毒肆虐全球，在世界卫生组织（WHO）专家与各国公共卫生专家的建议下，中美两国政府均颁布了口罩令。中国人民为了抗击疫情，保护自身生命健康安全，绝大多数人都愿意配合政府颁发的口罩令；但是美国社会，从领导阶层到一般民众，均对口罩令有很大的抵触心理。中美两国在戴口罩上的不同反应，充分显示出了戴口罩在中美两国社会所代表的意义不同。中国人民认为，为了确保生命健康，牺牲一定程度的自由与不便利是可以接受的；美国人民则认为，是否戴口罩是其个人自由，而且传统观念上，戴口罩与遮面类似，有其特殊宗教文化上的意义；而且只有生病的人才需要戴口罩，生病虽然可以获得同情，但也是一种弱者形象的体现，这就与美国社会的彻底个人主义的核心价值发生抵触。从宪法基本权来看，美国对于自由权保障的执着，确实达到了堪比生命价值的高度，在这一点上，美国的基本权利位序确实与中国十分不同，而这也反应在疫情期间，戴口罩究竟是否为个人权利的诸多争议上。总体来说，美国社会，也包括多数西方欧洲国家，其对戴口罩的复杂心态，乃是致使新冠疫情蔓延不止的原因之一；而在这一方面，东亚国家人民，尤其是中国，其对戴口罩的积极心态，确实挽救了很多人的生命。

【关键字】：新冠病毒；戴口罩；宪法；基本权

【作者简介】：王冠玺 教授 博士生导师，华侨大学国际关系学院境外专家（2019年科技部高端境外专家项目“中华文明与华人研究新学科构建”参加人）

Rethinking the order of fundamental rights from the mask order

Wang Kuan Hsi

Abstract: The Covid-19 is raging around the world. Under the advice of WHO experts and public health experts from various countries, the Chinese and American governments have issued mask orders. For fighting the epidemic and protecting their lives and health, the vast majority of the Chinese people are willing to cooperate with the government's mask order; however, American society, from the leadership to the general public, is very resistant to the mask order. China and the United States' different reactions to wearing masks demonstrate the different masks' different

meanings in Chinese and American societies. The Chinese people believe it is acceptable to sacrifice a certain degree of freedom and inconvenience to ensure life. The American people believe that wearing a mask should be a matter of personal choice, and wearing a mask is seen as being similar to covering one's face. Special religious cultural significance; and, only sick people need to wear masks. Although being sick can get sympathy, it is also a manifestation of the image of being weak. The image of being weak contradicts value of rugged individualism in American society. From the perspective of the American Constitution's fundamental rights, the protection of the right to freedom has indeed reached a height comparable to the value of life. In this regard, the order of the United States' fundamental rights is indeed very different from that of China, and this is also reflected during the epidemic. There are many disputes over whether wearing a mask is a personal right. Generally speaking, American society, including most Western European countries, has a complicated mentality about wearing masks, which causes the spread of the new crown epidemic. In this regard, the people of East Asian countries, especially China, have a positive attitude of wearing a mask that has saved many lives.

Keywords: Covid-19; wearing a mask; Constitution; fundamental rights

Author: Wang Kuan Hsi, professor, doctoral supervisor, overseas expert of the School of International Relations, Huaqiao University (participant of the 2019 High-end Overseas Expert Project of the Ministry of Science and Technology “Chinese Civilization and Chinese Studies New Discipline Construction”)

一、美国社会普遍抵触戴口罩防疫

中国人与许多东亚国家的人民,包括日本人、韩国人等,对戴口罩防御病毒,并无太多抵触心理。日本人,尤其是日本女性平常就有出门戴口罩的习惯。但戴口罩这一件事,在许多以白人为主要族群的国家里,却遭到了民众的强烈反对。截至2020年10月份,美国感染新型冠状病毒的确诊人数已经超过了八百万人,死亡人数已经超过了二十万人,^①而且这个数字还在快速攀升中。新型冠状病毒的高传染性与其致命性都是显而易见的,美国也有许多医学专家,甚至是政治人物都宣布了戴口罩是降低感染新型冠状病毒机率的有效方式,但是让东

^① “Worldometer's Covid-19 Data: United States”, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>, accessed on October 26, 2020.

亚民众料想不到的是，戴口罩这一个保护自己健康的手段，却在美国与欧洲的白人社会里，遭到了民众的群起反对。

2020年，在新冠疫情蔓延的前几个月，美国社会传出多起商店保全人员要求顾客戴口罩，却遭到顾客枪击身亡的事件。包括像“好市多（Costco）”这样的全球连锁大型超市，均要求客人戴口罩才可入内购物，但是在美国，仍有许多民众坚持有选择不戴口罩的自由权利。一名好市多员工在顾客录的影片中说道：“我为好市多工作，我要求这位客人戴上口罩，因为这是公司政策。”该名顾客表示：“我不会照着做，因为我在自由的国家生活”。^①另外，网路上还有许多影片显示，未戴口罩而遭店家拒绝入内的暴怒民众，不仅故意对人咳嗽、吐口水，甚至出手殴打员工。^②美国著名作家阿南德·吉里达拉达斯（Anand Giridharadas）痛批，这些人相当自私，“曲解自由权利只会害死我们。”《卫报》直言，少部分民众错误解读自由权利的意思，认为该权利是可自由选选自己想要的事物。

《纽约时报》指出，仅有少部分人以自身权益受到侵害为由拒戴口罩，多数人则是因为戴口罩的不舒适感而不戴，此行为是取决于自身方便更胜于政治考虑，但也反映这些人的自私与无知。来自美国疫情重灾区纽约市的27岁李察兹（Ammiel Richards）已因未戴口罩，遭到公车拒载2次，他向《纽约时报》不满表示：“我讨厌戴口罩。”^③实际上，美国总统川普就不怎么喜欢戴口罩，川普总统经常不戴口罩出席各种聚会，或许这就是导致他在2020年十月份被新冠病毒感染的原因之一。

川普为什么不想让人拍到 he 戴口罩的模样，这很说明问题，我们在此可以假设，除了自由、不想不舒适之外，更重要的一个原因，还可能是戴上口罩显示怕死，这机有损川普的领导形象，这样的一种想法肯定在白人社会具有某种代表性，否则必须依靠选票才能当选的美国政治头号人物，不会有这一层顾虑。

对于民众到人群聚集处却不戴口罩，美国白宫疫情专案小组协调人柏克斯（Deborah Birx）曾严厉警告：“我个人对此感到极大忧虑，因为若有人把病毒传给有并发症状的祖父母，就会发生严重，甚至不幸的后果，这些人会一辈子带着罪恶感度日……尽管我们表达不满，

^① “You need to leave: Costco employee asks customer to leave for refusing to wear mask in store”, <https://fox59.com/news/coronavirus/you-need-to-leave-costco-employee-asks-customer-to-leave-for-refusing-to-wear-mask-in-store/>, accessed on October 26, 2020.

^② “How do you deal with people who refuse to wear a mask? Experts weigh in with advice”, <https://www.pennlive.com/coronavirus/2020/07/how-do-you-deal-with-people-who-refuse-to-wear-a-mask-experts-weigh-in-with-advice.html>, accessed on October 26, 2020; “奇葩年年有今年特别多！男子进店拒绝戴口罩，店员劝阻惹怒男子暴怒”，欧洲时报网，<https://v.qq.com/x/page/o3082c44xfm.html>，上网时间：2020年10月26日。

^③ Rick Rojas, “Masks become a flashpoint in the virus culture wars”, <https://www.chicagotribune.com/coronavirus/sns-nyt-masks-become-flashpoint-in-culture-wars-20200504-tqkvt4u7czd5jnanfaghu33si4-story.html>, accessed on October 26, 2020.

但我们必须互相保护。”^①

值得关注的是，世界卫生组织（WHO）与美国疾控中心（CDC）的在疫情蔓延的初期，确实有过不必戴口罩的建议，^②这是否与文化有关，值得研究。不过迫于疫情严重，以及看到东亚各国因为戴上口罩，成功的降低了病毒的传播速度与染人数，WHO和CDC均已经改变建议，鼓励大众在公共场所戴口罩，或用衣物遮住口鼻，因为无症状感染者也可能传播病毒。

二、戴面纱与戴口罩的意义与历史变迁

（一）戴面纱与戴口罩的宗教、世俗与法律意义

从西方的历史来看，不论是伊斯兰和非伊斯兰社会，蒙面都是一种时髦的服饰，代表着富裕和美德；而且面纱象征着较高的经济地位、社会地位和虔诚的谦虚；但是面具则与伪装、口是心非、犯罪联系在一起。众所周知，遮盖面部是伊斯兰习俗的一部分，多数伊斯兰社会虽不认为蒙面是伊斯兰法的基本要求，但是均承认遮盖面部是伊斯兰的悠久传统。^③

公元十一世纪开始到二十世纪，面纱一直是天主教会女子的常见配饰。一直到1983年，教会法典（Code of Canon Law）才不再提及面纱，女子不再蒙面；但是到了2007年，在本笃十六世教皇的支持下，天主教又恢复了戴面纱的传统，虽然这些规定，并没有世俗法律的强制性。^④

不过必须注意的是，随着西方国家与伊斯兰国家交恶，蒙面在西方国家是极不受欢迎的装饰，因为这会使人联想到恐怖攻击，法国也因此于2010年通过了禁止蒙面法案，^⑤有人认为这可以防止穆斯林公开宣示信仰、解放女性、提升公共安全性。2011年，比利时成为第二个全面禁止在公共场合佩戴面纱的欧洲国家；其后有许多国家纷纷颁布了禁止蒙面的法律。

⑥

^① Nicky Robertson and Chandelis Duster, "Birx, Michigan protests were 'devastatingly worrisome'", <https://edition.cnn.com/2020/05/03/politics/deborah-birx-michigan-protests/index.html>, accessed on October 26, 2020.

^② Erin Schumaker, "CDC and WHO offer conflicting advice on masks. An expert tells us why", <https://abcnews.go.com/Health/cdc-offer-conflicting-advice-masks-expert-tells-us/story?id=70958380>, accessed on October 26, 2020.

^③ Evan Darwin Winet, "Face-Veil Bans and Anti-Mask Laws: State Interests and the Right to Cover the Face", *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 35, No.1, 2012, pp. 217,225-226.

^④ Ibid, pp. 217-252.

^⑤ Ibid, pp. 243-244; "百度百科：法国禁蒙面事件", <https://baike.baidu.com/item/%E6%B3%95%E5%9B%BD%E7%A6%81%E8%92%99%E9%9D%A2%E4%BA%8B%E4%BB%B6/15562929?fr=aladdin>, 上网时间：2020年10月26日。

^⑥ Evan Darwin Winet, "Face-Veil Bans and Anti-Mask Laws: State Interests and the Right to Cover the Face", *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 35, No.1, 2012, pp. 217-246.

"欧洲法院支持企业头巾禁令 多个国家已有法可依", 欧洲时报, <http://www.oushinet.com/europe/other/20170315/257874.html>, 上网时间：2020年10月26日。

不过从法律层面来看,遮盖面部是民主社会的权利,表达自由和隐私保护是“民主社会所必需的”;而戴面具与面纱,就与专着任何其他衣服一样,这是一种表现行为,由此获得的匿名性乃其个人隐私。根据《世界人权宣言》第19条规定:“人人有权享有主张和发表意见的自由;此项权利包括持有主张而不受干涉的自由,和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由”,《公民权利和政治权利国际公约》第17条第一款:“任何人之私生活、家庭、住宅或通信,不得无理或非法侵扰,其名誉及信用,亦不得非法破坏”、第19条第二款:“人人有发表自由之权利;此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式,不分国界,寻求、接受及传播各种消息及思想之自由”,以及《欧洲人权公约》第8条规定,每个人的私人及家庭生活、其家庭以及其通讯隐私的权利与自由必须受到尊重,若需要对此做出限制,则必须符合法律规定且为民主社会所必需。由此可知,在没有合理解释,或即将发生的犯罪的情况下,禁止戴面具与国家利益之间并不存在冲突。一个开放的民主社会若遮盖面部将阻碍其透明和互惠是错误的,因为面具从一开始产生,并不是让人害怕之物。而佩戴面纱是一个复杂的因素影响,禁止戴面纱也不意味着可以减少男权压迫。此外,没有科学的观点支持“佩戴面纱是影响人类健康的”。

(二) 美国的反蒙面法与口罩令的回顾

1. 美国于1918年西班牙流感时期的口罩令

1918年8月,一战时期美国部队在欧洲即将取得战争胜利。然而,当美国人等待着欧洲战争的结束时,他们却被一场毁灭性的流感所困扰。这场流感变成了一场全球性的灾难,对人类生命的破坏性比战争还要大。死于流感的美国人第一次世界大战中死于德国炸弹和子弹的美国人的十倍多。^①

美国通过法令要求公民在公共场合佩戴口罩的先例可以追溯到1918年的西班牙流感,当时美国很多州和市都通过法令要求市民在公共场所必须戴口罩,并对违令者给予拘留或罚款惩罚。^②根据检索内容得知,在一百年前,美国的一般人民就对口罩令极为反感。尽管很多州和市通过口罩令有效控制了疫情,但总会有很多人反对口罩令,其中因口罩令而生意受影响的业主首当其冲。十分具有典型意义的一件事,乃是图森(Tucson, 美国亚利桑那州南

^① Bradford Luckingham, "To Mask or Not to Mask: A Note on the 1918 Spanish Influenza Epidemic in Tucson", *The Journal of Arizona History*, Vol. 25, No. 2, Summer 1984, pp. 191-204.

^② Richard H. Peterson, "The Spanish Influenza Epidemic in San Diego", *Southern California Quarterly*, Vol. 71, No. 1, Spring 1989, pp. 89-105; Leonard J. Arrington, "The Influenza Epidemic of 1918-19 in Utah", *Utah Historical Quarterly*, Vol. 58, No. 2, Spring 1990, pp. 165-182; N. Pieter M. O'Leary, "The 1918-1919 Influenza Epidemic in Los Angeles", *Southern California Quarterly*, Vol. 86, No. 4, Winter 2004, pp. 391-403.

部的一个城市)发布的口罩令因违反宪法而被废除的过程。^①

流感很快在美国各个州流传,情况十分危急,时任公共卫生服务部理事 Brown 接受了他的顾问“禁止在公共场所聚集”的建议。随后图森市长帕克(O. C. Parker)下令关闭学校、教堂、剧院等公共场所。他们调动警力防止人们聚集。政府的严格管制措施很快引起人们的不满,尤其是因关闭公共场所而严重亏损的业主。随着疫情日益严重,政府拒绝恢复正常秩序,并下达命令要求人们遵守政府的管控措施。有些政客建议强行戴口罩。因为在旧金山政府已经开始执行强制戴口罩令,并由此开放了城市。1918年11月17日,米德·克莱因(Meade Clyne)博士召集市卫生局对情况进行了审议,会议决定“凡有人聚集的地方进行必要业务往来时,均应戴上口罩”。该命令还规定,商业机构的业主“在任何时候,每500平方英尺的建筑面积不得允许超过一名顾客进来”。该法令禁止在商店或街道上闲逛。违反新规则和条例的人将被处以10美元以上的罚款或30天以下的监禁,或罚款和监禁并罚款。

后来“口罩令”(Masking Ordinance)的适用范围逐渐扩大,政府进一步要求在街上也应该戴上口罩。在政府严格管制的影响下,1918年“感恩节”在整个城市很少能看到不戴口罩的人。疫情因此也得以有效控制。随后由于有些城市提前开放,并放开了口罩令,导致疫情反弹引发第二次爆发。图森市政府再次下达命令要求市民严格遵守口罩令。12月17日,法官考恩(L. C. Cowan)裁定八名违反“口罩令”的人有罪,这八个人有八种不同的借口不戴口罩。在其中一个案件中,被告是一个希腊水果摊的经营者,他把面具戴在嘴上,但没有戴在鼻子上。法官认为“最近对鼻子的一次手术使人很难通过口罩呼吸,这并不能作为辩护。”尽管有许多人被捕,但“口罩令”仍然被忽视。许多人冒着警察可能出现的风险,同时“所有人都有防备紧急情况的口罩”。警察经常结伴前往,以增加证词的分量,定罪率也随之上升。

图森市银行家和公民领袖约翰·麦茨(John Mets)因为无视“口罩令”而被指控有罪,他提起上诉,上诉法院认为图森市的“口罩令”是违法的(the city charter did not include a provision for an emergency clause)。上诉法院进一步宣布该法令违宪,因为该法令存在歧视的情况。(该法令对学生做了特殊对待,允许学生在上课时可以不戴口罩)随后该法令被废除了。尽管政府很想通过“口罩令”来对付流感,但总有人出来反抗,并通过诉讼的方式使“口罩令”变成一张废纸。

2. 美国的反蒙面法

^① 美国之后虽然经常发生流感类疾病,但“口罩令”似乎没上升到法律层面,而停留在了公共卫生专家的建议,并没有强制性。

美国制定反蒙面法 (Anti-Mask Law) 是为了与国家利益联系起来, 此举不仅限制了宗教和文化权利, 还限制了表达权和匿名权; 此外, 也是出于对国内恐怖主义的担忧。美国最早的反蒙面法, 乃 1845 年由纽约州颁布, 目的在房东与房客之间发生纠纷后, 为公共安全做出规定。真正具有全国性意义的禁蒙面法可追溯至 20 世纪中期, 不少州份通过禁蒙面法取缔三 K 党。^①三 K 党成员通常戴上亚麻布制成的白色尖顶头罩。这些法律受到质疑的理由是, 它们违反了《美国宪法》第一修正案对言论自由和结社自由的保障。一些法院权衡了言论自由和公共安全利益, 并维护了此类法律。

反蒙面的法律规范大致可分为刑事的和一般性的法律。刑事性法律较少涉及个人权利保护的问题, 但执法的效率较低。刑事性的反蒙面法要求在“主观意图”层面, 将犯罪的主观意图与蒙面的主观意图区分开。一般性法律更为有效, 但会引发宪法问题。一般性的反蒙面法通常遵循两部分的结构, 包括广泛禁止任何人在规定的公共 (或半公共) 场所戴遮掩其身份的面罩; 列举的无害或可行的例外情况。挑战的观点包括: (1) *Aryan v. Mackey* 案^②中, 法院认为, 反蒙面法律规范过于宽泛, 含糊不清, 并没有给予同等的保护。(2) *NAACP v. Alabama* 案^③认为, 限制了内容富有表现力的面具的佩戴。也限制了要求匿名的演讲者的合法权利。

三、新冠疫情下基本权的位序之感与美国最高法院的观点

(一) 基本权的位序之感

对于新型冠状病毒所造成的严重疫情来说, 这里所涉及的几个基本权考虑, 乃是人的生命权、健康权、自由权。政府或私营单位, 强制或劝导人们戴上口罩, 是以牺牲的人们不戴口罩的自由权利, 达到保障人们的健康权与生命权免于受侵害的方式。于此就涉及了以下几个命题, 必须彻底厘清: 宪法所保障的基本权中, 是否有优先位序的不同? 如果有, 哪一种基本权的位序要优于其他的基本权? 在位序排列过程中, 是否有法律明确规定? 人民是否有义务要遵守基本权位序的原则, 个人心中的基本权位序与他人或群体不同时, 应当以谁的秩序为优先? 在考虑到公共事务时, 其标准是否不同, 发生冲突时, 又应当如何协调? 为了保障更优先位序的基本权, 限制个人的基本权时, 其规范密度、比例原则、审查标准, 要如何

^① “The John Birch Society Same As the KKK”,

https://web.archive.org/web/20150120072734/http://planetakers.com/questions_on_the_ku_klux_klan.htm, accessed on October 26, 2020.

^② 美国地方法院判决 *Aryan v. MacKey*, 462 F. Supp. 90 (N.D. Tex. 1978),

<https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/462/90/2142290/>, accessed on November 4, 2020; 另参见: Evan Darwin Winet, “Face-veil bans and anti-mask laws: State interests and the right to cover the face”, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 35, No.1, 2012, pp. 217-252.

^③ 美国联邦最高法院判决 *National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/357/449/>, accessed on November 4, 2020; 另参见 Evan Darwin Winet, “Face-veil bans and anti-mask laws: State interests and the right to cover the face”, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 35, No.1, 2012, pp. 217-252.

确定？其标准何在？应以谁的标准为主要标准？其科学性、合理性、代表性是否充分？不同种族的人生活在一起，如果对于优先权位序的感受标准不同时，应如何协调差异？少数族群有无自力救济的合法途径？

（二）美国最高法院有关基本权利位序的观点^①

有关基本权利位阶排序问题，在美国最高法院的意见形成与发展过程中，主要表现在“优位自由权”（preferred freedoms）与“双重标准”（double standard）二项概念与原则。根据学者 Mason 在《自由社会中的最高法院》（*The Supreme Court in a Free Society*）书中所述^②，最高法院对于涉及美国宪法增补条文第一条所保障自由的案件，做比较严格的审查，而对涉及其他权利的案件采取较为宽容的态度，由此似可推出宪法增补条文第一条的自由享有较其他权利优先的地位。

美国最高法院在审查涉及言论、出版及宗教自由等案件的合宪性时所采取的审查标准是否不同于其他案件？其是否对于宪法所保障的价值予以位阶化（hierarchy），例如宪法增补条文第一条的自由居于首位，而财产权则居于次位？都是值得研究的重大问题。^③

美国最高法院在处理涉及基本权利的案件时，乃是先从“优位自由权”出发，进而建构出层次分明的双重标准。“优位自由权”观念的发端，确认了宪法所保障的基本权利并非均具有相同的位阶。美国学者 L. W. 列维（L. W. Levy）曾经表示：美国宪法增补条文第一条的自由权居于宪法价值位序的首位（rank at the top of the hierarchy of constitutional values）。“优位自由权”概念的表述，因其具有明确的优位，优先，更高的价值意思，其是否妥当，诚值考虑。此外，何种权利是属于“自由民主秩序”的构成要素？以及如何在宪法上作进一步的论证？^④换言之，美国宪法增补条文第五条及第十四条将“财产”与“生命”、“自由”并列，若谓“言论自由”位阶高于“生命”，是否有特别让人能够信服的理由？

权利的“本质”能否区分其位阶关系或重要性，最常被提出来的命题是：“经济性权利”

（财产权）在宪法的位阶上低于“政治性权利”（言论自由）？不过，如何在“财产权”（property rights）与“基本权”（basic human rights）之间区分出明显的界限，乃十分不易

^① 参见李建良：“论基本权利的位阶秩序”，载刘孔中、陈新民主编《宪法解视之理论与实务》第三辑，台北：中央研究院中山人文社会科学研究所专书（52），2002年版，第129-191页。

^② Alpheus Thomas Mason and William M. Beane, *The Supreme Court in a Free Society*, W. W. Norton and Company, Inc., 1968, pp.299-304.

^③ 参见李建良：《论基本权利的位阶秩序》，载刘孔中、陈新民主编《宪法解视之理论与实务》第三辑，台北：中央研究院中山人文社会科学研究所专书（52），2002年版，第129-191页。

^④ Robert B. McKay, “The Preference for Freedom”, *New York University Law Review*, Vol. 34, 1959, p. 1182.

之事。诚如波特斯·图尔特 (Potter Stewart) 大法官于 1972 年的 *Lynch v. Household Finance Corp* 一案中所言：“个人自由与财产权的二分法 (dichotomy) 是错误的。事实上，个人的自由权与个人的财产权之间存有一种基础性的相互依赖关系 (fundamental interdependence)。缺乏其一，则另一即失去意义^①。”

学者里尔恩德·汉德 (Learned Hand) 则认为“财产权”与所谓“基本权”的区分，充其量显示法官的自大与恣意^②。学者保罗·弗洛恩德 (Paul Freund) 认为，要比较财产权与其他权利 (例如言论自由) 的价值，或是去比较立法者在此二领域所作成的妥协，是相当困难的^③。根据学者李建良的汇整，美国无论从宪法文义上或是权利本质上，各种基本权之间应该不存在位阶次序的关系，司法机关在审查涉及限制人民基本权利的法律时，基本上皆应抱持相当审慎的态度。罗伯特 H 杰克森 (Robert H. Jackson) 大法官在 *West Virginia State Board of Education v. Barnette* 一案^④ (即著名的“向国旗敬礼案”) 曾有一段脍炙人口的叙述：“权利法案 (制定) 的主要目的，在于使若干事物免于政治争扰的兴衰枯荣 (vicissitudes)，并将之置于多数决及官吏所不能触及的地方，使其向上提升为基本原则，而得以为法院所适用。一个人的生命、自由及财产权、言论自由权、自由的出版、做礼拜及集会的自由，以及其他基本的权利 (fundamental rights)，是不能用投票来决定的……^⑤”。法院在审查与基本权利有关的问题时，时有宽严不一的标尺，乃是基于权利本身的特性以及所涉事物领域的不同，而非因不同权利之间具有“本质上”的位阶次序。^⑥

笔者虽不能妄言美国基本权之间实有位序之别，但是当生命、健康、财产、自由 (言论、迁徙……) 等等，排列于前，人民在千钧一发之际，只能择其一或二时，例如：火灾时，不管是消防员、一般民众，均会选择先保命，而不是先保护财物，就已经说明了，宪法宣示各个基本权虽然均有崇高而不分轩轻的价值，但那只是一种国家对人民基本权保障应当全力以赴的庄重宣示，但这并不能抹去基本权之间，在人民的心中当然是有区别的；而且在本文的角度来看，其另一层意义，乃在于中国人民心中的基本权位序与美国人民心中的基本权位序

^① 大法官并征引 John Locke 的学说强调，财产权做为基本人权，很早即被承认。参见美国联邦最高法院判决 *Lynch v. Household Finance Corp.*, 405 U.S. 538, 552 (1972),

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/538/>, accessed on November 4, 2020.

^② Learned Hand, “Chief Justice Stone's Conception of the Judicial Function”, *Columbia Law Review*, Vol.46, 1946, p. 696.

^③ Paul Freund, *The Supreme Court of the United States*, The World Publishing Co., 1965, p.35.

^④ 美国联邦最高法院判决 *West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/319/624/>, accessed on November 4, 2020.

^⑤ 美国联邦最高法院判决 *West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette*, 319 U.S. 624, 638 (1943). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/319/624/>, accessed on November 4, 2020.

^⑥ 参见李建良：“论基本权利的位阶秩序”，载刘孔中、陈新民主编《宪法解视之理论与实务》第三辑，台北：中央研究院中山人文社会科学研究所专书 (52)，2002 年版，第 129-191 页。

有相当差异。我们或许无法断言哪一种基本权位序更为合理，而是要指出，面对不同事件时，这种不同位序所显示出的影响将是不同的。新冠疫情下是否应该戴口罩？人们不戴口罩的权利是否因而会导致他人受容易受病毒感染，而应当予以限制？这些基本问题涉及人们的生命与财产安全，尤其是涉及公众之生命安全时，我们应当采取哪一种态度，如何考虑基本权的位序，均值得进一步讨论。

四、结论：疫情下对个人主义社会的反思

（一）德国司法界对口罩令的反思

美国很难控制人民的行为，事实上，自由经常成为更优先的考虑或是反对限制权利的理由。从控制病毒传播来看，美国相对是失败的。德国对此也有不少讨论，德国司法最高层的一个极端的意见是：“命都没了，自由还有什么意义？”另一个极端是：“不自由，毋宁死。”整个德国都在讨论“松绑”。德国前宪法法院法官汉斯-尔根·帕皮尔（Hans-Jürgen Papier）和联邦司法部长克莉丝蒂娜·兰布雷希特（Christine Lambrecht）就曾经在2020年上半年，在《明镜杂志》进行了关于自由和生命的辩论。^①

帕皮尔认为，人民的自由权在疫情期间受到威胁。预防病毒的措施不是损害个人自由的理由。立刻给政策“松绑”不需要任何理由，即便如此也仍然是在限制公民的基本权利。“我们必须认识到，立宪国家的首要目的就是保护公民的自由权”。

兰布雷希特则提醒宪法法院法官注意：“国家有责任保护每一个公民的生命权，这正是宪法的最高价值”。尽管如此，兰布雷希特承认，目前的状态也不可能长此以往。“我们将竭尽全力，保证不进行不必要的隔离”。

此外，帕皮尔还批评道，议会民主制目前正在受到破坏，如何在生命权和自由权间达成平衡是一个法律问题，而不是政治问题，（是有唯一标准答案的，）但各个州之间步调并不统一。

兰布雷希特则拒绝这一指控，他称无论是联邦还是各州的防疫措施，都是经过议会细致而具体地讨论得出的。

联邦议会主席沃尔夫冈·朔伊布勒（Wolfgang Schäuble）也警告，“保护公民的生命不应该高于一切。”他说：“当我听说，在疫情中，保护人民的生命安全高于一切，任何其他的事情都要为其让步时，那我必须说，这是绝对不正确的”。“如果说我们的基本法（德

^① “公民生命不应该高于自由，德国司法最高层的分歧与辩论”，腾讯网，<https://new.qq.com/omn/20200502/20200502A0ISLA00.html>，上网时间：2020年10月26日。

国的基本法就是宪法)里有什么是有绝对价值的,但一定是人的尊严,这是神圣不可侵犯的。但这不代表我们不会死”,朔伊布勒强调道,国家必须尽可能保证最好的医疗救助,但终究是有一些人是要死去的,包括我。我的年龄是高危人群,但我不那么害怕,每人都会死,相比年轻人(还没好好过完这一生),我的死亡显得不是那么可怕。”^①

(二) 对口罩令的不同反应凸显不同的价值取向

在对治新型冠状病毒肆虐时,为了保护人们免于受到病毒传染,中美两国政府提出了宽严不一的隔离措施。政府在对抗疫情的过程中,需要民众的多种配合,其中最重要的一点,就是要戴上口罩,限制出行,以科技手段定位行踪,居家隔离等。这些防疫措施,虽然给人们的生活造成很大的不便利,但是对中国人来说,推行起来并没有太多阻力;但是在美国社会,除了领导不怎么愿意戴口罩外,一般人民也对戴口罩有很大的抗拒,尤其是居家隔离,限制出行,都让他们感到愤怒与受到侵犯,更不要提追踪定位他们的行踪了。

从WHO提供的数据来看,中国的医疗系统虽然不如西方国家,但是防疫成效明显比西方国家要好的多。这里的主要原因有两个:第一、西方人崇尚个人主义,对于人身自由,包括个人隐私极为重视,自由几乎与生命等价;政府一切对人身自由的限制,都会招致社会严重的抵触;但是华人社会,虽然也重视人身自由,但是当生命健康受到威胁时,他们普遍愿意一定程度的放弃人身自由与个人隐私,以换取生命健康的安全。第二、政府在对治传染病时,最重要的是医疗资源充沛,民众配合,信息公开等三个条件。西方国家的医疗资源相对中国而言,更为充沛,并且先进;但是民众配合度相对较低;在信息公开方面,西方国家基本做到了即时通报疫情,信息公开;而中国也在一段时间之后,建立起了信息公开的相关机制。从中西社会在对治疫情上的反应来看,宪法中最重要的几个基本权,诸如:生命、健康、自由、人格尊严,财产安全等,在中西社会的民众心中的重要性排序,应该具有一定程度差异。在个人主义社会,例如:美国与德国,都是生命几乎是等同于自由,而某种程度的超越健康;在华人这样的伦人社会,例如:两岸四地,则其重要程度,依序是生命超过健康,健康超过自由。面对这一件重大公共卫生事件时,可以促使人们思考,中西方对许多重大的价值取向,存在根本差异,而谁对谁错,并没有绝对标准;而是必须根据该社会的主流文化与价值取向而定。

^① 同上

俄印倡导的第三极战略构想评述

关贵海 戴惟静

【摘要】 面对以中美战略对抗不断升级的世界形势，俄罗斯学者协同其印度同行提出了在中美两极之外构建“第三极”的战略构想。本文梳理了“第三极”战略构想的提出过程、主要内涵，分析了该构想提出背后的逻辑与考量，以及在此背景下俄罗斯处理几对重要双边关系时的一些新动向。最后，作者提出了对这一战略构想的评估及中方的应对思路。

【关键词】 第三极；俄印关系；中俄关系；俄罗斯外交

【作者简介】 关贵海，北京大学国际关系学院副教授，北京大学国际战略研究院执行副院长；戴惟静，莫斯科大学政治学博士候选人

A Review on the Third Pole Strategic Concept by Russia and India

Guan Guihai and Dai Weijing

Abstract: In response to an escalating strategic confrontation between China and the United States, Russian scholars, jointly with their Indian counterparts, proposed a strategic concept of "the Third Pole" that stands aside from the two poles of China and the US. This article examines the process of the formulation of "the third pole" strategic concept and its main connotations. In addition, this study analyzes the logic and considerations behind the concept in connection with the context of new trends in Russia's management of several important bilateral relations. Finally, the authors provide an assessment of the strategic concept and China's approach to it.

Key words: The Third Pole; Russia-India relations ; China-Russian relations ; Russian foreign policy

Authors: Guan Guihai, Associate Professor of School of International Relations Peking University, Executive Vice President of Institute of International and Strategic Studies Peking University.

Dai Weijing, Ph.D. Candidate in Political Science at Lomonosov Moscow State University

自2018年肇始的中美贸易战，强化了现存国际格局所面临的难题和不确定性，甚至有人预言新冷战已经到来。显然，覆盖面广、影响深远的中美战略博弈，在未来很长时间内将成为国际政治的最重要议题、地缘政治中的最主要矛盾，进而决定未来的世界格局。为了避免在中美之间选边站队，或直接卷入中美冲突，防止世界重演上一轮冷战时期的两极主导格局，俄罗斯和印度学者提出，有能力充当平衡力量的国家，应当形成“第三极”（或称“第三力量”）。其中，俄罗斯、印度应当领导并促成“第三极”的形成。

一、“第三极”：一种战略构想

2019年9月，俄罗斯科学院世界经济和国际关系研究所学者库普里亚诺夫（Куприянов А. В.）与俄罗斯高等经济大学欧洲与国际综合研究中心初级研究员、澳大利亚新南威尔士大学学者科罗廖夫（Королёв А. С.）向瓦尔代俱乐部提交了题为《欧亚之弦、大洋之环：作为新世界秩序第三力量的俄罗斯和印度》的报告，并联合印度学者、印度观察家研究基金会（Observer Research Foundation）荣誉成员南丹·乌尼克里希南（Nandan Unnikrishnan）在期刊《全球政治中的俄罗斯》上发表了同名文章^①，这也是瓦尔代俱乐部参加2019年第五届东方经济论坛的材料之一^②，是中美贸易战背景下俄罗斯学者重提所谓“第三极”战略构想的比较早、并比较完整的阐释。

在上述报告和文章中，俄印两国学者就新冷战及俄、印在其中的角色，“和平发展运动”，俄罗斯与印度应采取的必要步骤等问题展开了分析。

（一）新冷战中的俄罗斯与印度

俄罗斯学者认为，中美正在引发的“第二次冷战”使其他国家面临复杂的选择，加入哪一边才不会失算？抑或哪一边也不加入，待价而沽？对于俄罗斯这样的大国而言，这一问题尤其难办，因为它们有能力使力量天平产生倾斜，中美都有意将大国拉到自己一边。^③

^① Алексей Куприянов, Александр Королёв. Евразийская хорда, океанское кольцо. Россия и Индия как третья сила нового миропорядка. <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/evraziyskaya-khorda-okeanskoe-koltso/>; Алексей Куприянов, Александр Королёв, Нандан Унникришнан. Евразийская хорда, океанское кольцо, Россия в глобальной политике, №3 2019 Май/Июнь, <https://globalaffairs.ru/articles/evraziyskaya-horda-okeanskoe-kolczzo/>.

^② Участие клуба «Валдай» в Восточном экономическом форуме – 2019, <https://ru.valdaiclub.com/events/own/valday-vladivostok-forum-2019/>.

^③ Алексей Куприянов, Александр Королёв. Евразийская хорда, океанское кольцо. Россия и Индия как

在俄罗斯学者看来,未来形势存在多种可能的发展方向,可以大致区分为两种情况,一是冷战的持续,二是冷战发展成为热战。在第一种情形下,无论是对于卷入冲突的国家而言,还是对保持中立的国家而言,都是最理想的状态。冷战带来的损失相对热战而言较为温和,且主要是经济损失。代替军事行动的方法包括贸易战、政变、发生在第三世界国家的小规模冲突、通过贿赂精英扶持对自己有利的力量上台等。制裁也成为实现外交目标的手段之一,美国的单方面制裁已经严重破坏了国际关系的稳定,并阻碍了世界经济增长。这些经济制裁的效果已经接近军事手段,从“战争前的一步”变成了“代替战争的第一步”。

俄罗斯学者强调,在第二种情形下,中美之间迟早会走向公开战争,主要战役会发生在太平洋地区。与二战中的太平洋战争不同,美国及其盟友将无法确保对大洋的完全控制,切断中国的世界能源供应来源。无论是以下哪种情况:冲突能否限于传统战争的框架内,核武器的使用能否仅限于战术核武器,还是会发展为以大都市为目标互相进行核打击……可以确定的是,冲突只会发生在两个大国及其直接盟友之间。关键问题就成了,谁将成为两个对立大国各自的盟友,以及其他国家会持何种立场。^①

在上述作者看来,无论哪一种可能性将变成现实,俄印两国都是注定要发挥重要作用的大国。两国在北极和印度洋这两块广袤空间、以及北部欧亚的广大平原具有影响力:没有国家可以绕过俄罗斯利用北极大陆架,也没有国家可以跨过印度获取东非的资源。印度是印太地区的关键国家,俄罗斯也将成为北极太平洋地区的。在这两个地区还存在两条重要的通道,一是从亚洲通往欧洲的贸易通道,二是从能源产地通往亚洲经济体的能源通道。

俄印的外交政策转向将具有牵一发而动全身的效果,在美国、中国、俄罗斯、印度这几个关键国家之中,任何一对国家间关系的变动,都可能引发其他国家间关系变化、甚至打破全局的现状。例如,如果俄罗斯与中国结盟,中国的地位会得到大大加强;如果美国与印度结盟,中国的地位便会被削弱;如果俄印都倒向美国,将意味着中国的失败;如果俄印选择站在中国一边,面临失败的就会是美国。^②

(二) 俄印共同倡导不结盟运动 2.0: 和平发展运动

应对在两个敌对集团竞争的条件下生存和发展这一难题,印度具有丰富的经验。冷战期间,它曾领导了不结盟运动,使冷战中既不想加入东方集团、也不想加入西方集团的国家团结一致。一国加入不结盟运动,并不意味着它不加入冷战,而是借由不结盟运动获得了更大

третья сила нового миропорядка. Часть I. Вторая холодная война. Нынешняя ситуация.

^① 同上注, Часть I. Вторая холодная война. Сценарии будущего.

^② 同上注, Часть I. Вторая холодная война. Россия и Индия – ключевые государства.

的政策灵活性，可以同时成为两个集团的盟友，从两边获得经济和军事援助。^①

俄印两国与其充当左右摇摆的骑墙派，应当采取推动建立多极世界的政策与立场。具体而言，俄印需要结成同盟，防止出现单极或两极机制，从而实现在中美之间维持平衡。这一同盟“和平发展运动”（Движение мирного развития）可以被视为“不结盟运动 2.0”，将是一个非官方、非军事的联盟。

“和平发展运动”应遵循以下七条原则：一是支持有本国特色的民主制，不接受以政变方式进行政权更替；二是除非政府犯下大规模暴行，并就这些事件进行过调查，不干涉别国内政；三是继续推行积极全球化的方针，同时寻求能够替代现有世界秩序的更公平的方案，包括联合国改革，以符合发展中国家利益；四是争取避免军事冲突，致力于和平与可持续发展，但这也不等于无底线的和平主义，各国都有自卫权；五是不接受将单方面制裁、贸易战和其他挑衅措施作为外交政策手段；六是不参与卷入“第二次冷战”的、排他的国际或地区的军事—政治集团；七是通过与外国伙伴国签订自由贸易协定推动经贸自由化，支持多边机制与一体化组织。

总体而言，“和平发展运动”将是一个进步运动，反对的是全球化倒退与第二次冷战。为实现这些目标，所采用的方法应当足够灵活，才能使“和平发展运动”在与信奉无原则现实主义的国家竞争中取得成功。^②

在俄印学者所构想的“和平发展运动”中，充当支柱的将是俄罗斯与印度。俄罗斯十年前开始重返世界政治的舞台，现如今已恢复了在中东的地位，提升了在中亚的影响力，力图扩大同非洲的关系，并进一步扩大在太平洋地区和阿富汗的影响力。印度作为一个体量巨大的发展中国家，正在不断扩大利益范围，想要争取地区中心和大国地位。在这一方面，印度看似不可避免要与俄罗斯发生碰撞，但俄印两国的情况又十分特殊：其他同样体量的大国之间都未曾像俄印之间这样，在过去没有发生过冲突，在可预见的将来也不会发生冲突，同时具有牢固的历史和政治联系。得益于此，在上述可能发生利益冲突的领域，反倒会具有合作空间。此外，世界上不存在其他具有同等经济、政治、军事实力的国家可担当“第三极”的支柱，因此俄印两国责无旁贷。

除俄印外，中等强国也应在“和平发展运动”中发挥重要作用，这首先是指伊朗、东南亚国家、南非和尼日利亚这些国家。“和平发展运动”还要团结其他反对冷战升级为热战、

^① 同上注， Часть II. Движение мирного развития. Движение мирного развития.

^② 同上注， Часть II. Движение мирного развития. Возможные принципы ДМР.

不会加入中美两大集团的国家集团，如欧盟、东盟、非洲和南美的其他组织。^①

（三）俄印实施“第三极”战略构想的必要步骤

为使“和平发展运动”得以成型，俄印两国需要在政治、贸易、军事、人文四大领域采取一系列必要措施。

政治领域。俄印之间在政治领域的主要问题是，在精英和专家层面缺乏互信和互相理解。在俄印各自的媒体上不乏互疑的声音——印度批评俄罗斯会成为中国的附庸，以及改变政策方针转而支持巴基斯坦；俄罗斯则批评印度的亲美方针，损害俄印关系。解决这一问题的最好办法是，增进两国政治精英间的联系，举办双边或多边的专家会谈，向媒体提供另一国代表发表意见的机会。

贸易领域。在新冷战的条件下，新的经济体系的参与者将会是主导国、主导国身边的小国、主导国建立的贸易集团，主要的经济联系也将发生在贸易集团之间。对于中等强国和小国而言，如果是欧盟、东盟成员国还算幸运，如果不是，就会成为大国及其组织的附庸，沦为它们的能源基地。俄印目前拥有各自的贸易集团，如欧亚经济联盟、南亚区域合作联盟、环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议等。上述贸易集团目前并未联通，但是有机会通过伊朗或远东—印度的水路连接起来。关于俄印双边之间的两条贸易通道——通往俄罗斯欧洲部分的陆上通道和通往远东部分的海上通道——需要进一步与俄罗斯加深联系；如果有希望实现阿富汗局势稳定，将经由中亚和西西伯利亚打通第三条贸易通道；如果第三条贸易通道出现问题，太平洋地区局势紧张，还可以利用北极通道作为后备通道。

军事领域。俄印当前的军事合作水平仍显不足，目前的合作仅限于策略层面和操作层面，而实施“第三极”战略构想需要将合作提升至战略层面。为确保各自利益范围内的世界贸易通道正常运转，俄印两国的军事力量应当作好采取联合行动、或至少是协调行动的充分准备。

人文领域。俄印双方应加大力度宣传两国交往现状，简化签证制度，设立新的文化中心，增加交换学生。关于商业方面的交流，报告和文章还建议印度企业更多到俄罗斯参加论坛与展会，特别是中小企业；同样，俄罗斯企业、欧亚经济联盟其他成员国也应当更多在印度定期进行展示。^②

上述报告和文章发表后，不少其他俄罗斯学者也在西方智库和媒体上宣传了“第三极”的战略构想。在俄罗斯的西方派看来，面对中美对抗，俄罗斯首先需要协调与欧洲的关系。

^① 同上注， Часть II. Движение мирного развития. Россия и Индия как столпы ДМР.

^② 同上注， Часть III. Необходимые шаги. Политическая сфера, Торговля, Военная сфера, Межчеловеческие контакты.

卡内基莫斯科中心主任特列宁（Дмитрий Тренин）认为，面对新冷战，各国必须在中美对抗之中确定自己的位置，特别是俄罗斯和欧洲，因为俄罗斯与中国关系密切，欧洲一向站在美国一边。^①俄罗斯除了向西看，在东方和南方应注重与日本和印度的关系。对于俄罗斯对外政策而言，最重要的地缘政治难题是：在中美对抗成为世界上主要地缘政治主题的情况下，如何得以维持平衡。为解决这一难题，不仅需要俄中、俄美、俄中美三角关系中采取审慎周全的政策，而且必须与其他力量中心积极发展关系，东方是日本，西方是德国、法国、意大利和其他欧洲国家，南方则是印度。^②

在美国智库国家利益中心举办的研讨会上，俄罗斯科学院远东所代理所长马斯洛夫（Aleksey Maslov）认为，俄罗斯可以成为中美对抗之外的第三个力量中心（third center of power），既不亲美、也不亲中，将不愿意把自己置于美国或中国保护伞下的国家组成一支力量。俄罗斯高等经济大学欧洲和国际综合研究中心副主任苏斯洛夫（Dmitry Suslov）提出，俄罗斯可以跳出中美俄三角关系，与印度、西欧、日本发展更为紧密的关系。^③

二、“第三极”战略构想的产生背景：传统与现实

“第三极”战略构想的提出并不偶然，是俄罗斯历史传统与现实挑战的产物。从历史传统上看，俄罗斯在特定内外条件下经常采取结盟的选择，“弥赛亚意识”使俄罗斯有拯救世界于新冷战的动机；从现实挑战上看，俄罗斯坚持多极化的世界秩序，追求世界大国的国家地位。面对中美对抗的地缘政治挑战，“第三极”对于俄罗斯而言不失为一项一举多得战略选择：能够防止出现单极或两极世界、促进多极世界形成，提升国家地位、与中美平起平坐，协调与中等强国关系、发展更多盟友。

（一）“第三极”符合俄罗斯对世界秩序的一贯判断，即世界应当向多极化过渡。

2016年《俄罗斯联邦对外政策构想》中指明，当今世界的变革“实质是形成一个多极化的国际体系”，同时，全球实力和发展潜力的“重心正朝着亚太地区偏移”。^④至于俄罗斯主张的多极应该有几极，分别是哪些国家，有学者认为，尽管俄罗斯官方支持多极化，但如

^① Дмитрий Тренин. Крупные, но уже не главные. Как России и Европе адаптироваться к противостоянию США и Китая. 20.11.2019. <https://carnegie.ru/commentary/80191>.

^② Дмитрий Тренин. Как России удерживать равновесие в посткризисном биполярном мире. <https://carnegie.ru/commentary/81541>, 15.04.2020.

^③ Center for the National Interest. “COVID-19 and the US-China-Russia Triangle”, <https://cftni.org/recent-events/covid-19-and-the-us-china-russia-triangle>, accessed on October 20, 2020; “中美对决：俄国智库建议莫斯科‘超脱’成为第三力量”，BBC News 中文网，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-52809805>，上网时间：2020年5月26日。

^④ 俄罗斯外交部，“2016年俄罗斯联邦对外政策构想”，http://cn.mid.ru/foreign_policy/founding_document/302，上网时间：2020年10月20日。

果是由4-6个大国构成的多极秩序,将进一步削弱俄罗斯从苏联继承的大国地位,所以俄罗斯实际上偏好的是一种三极秩序,即基于俄中美战略三角的秩序。^①

早在2014年,时任俄罗斯总统顾问格拉济耶夫(Глазьев С.Ю.)等人在伊兹博尔斯克俱乐部报告中便提出了“第三极”(третий полюс)的思想,是指为确保人类社会的长期安全,需要三个独立的货币—经济区,实质是三种文明类型。第一极由东方的领袖中国主导,第二极由西方的领袖美国主导,第三极的主导国家尚不明确,可能是多头结构,由不愿在第一极、第二极中充当“小兄弟”、更愿意在第三极中拥有平等地位的多个国家实施集体领导,其中就包括俄罗斯。^②

时隔五年,中美各自为政、经济竞争加剧的假设成为现实,俄罗斯此时重新考虑“第三极”的布局,并准备成为“第三极”中的关键力量,现实条件更为充分。俄罗斯一向反对美国主导的单极世界,也不希望中国成为唯一的主导国家,“中美共治”将使俄罗斯在国际舞台上更加边缘,而中美冲突则给了俄罗斯打造新的一极的可能。

(二)“第三极”体现了俄罗斯成为世界大国的追求。

俄罗斯在冷战中的失败,失去了超级大国的地位,至今仍在被削弱的国家实力与大国梦之间挣扎。俄罗斯能否恢复大国地位,对内的关键在于国家实力的追赶,对外则受到世界主要大国间关系的影响。

中美对抗可能导致的大国间力量对比变化,对于俄罗斯提升国际地位是一次机会。在中美俄三角关系中,虽然俄罗斯是相较于中美两国实力较弱的一“角”,但是俄美关系、俄中关系又是能够影响中国与美国的两条重要的“边”,因此,在中美对抗中俄罗斯的选择将十分关键。2019年6月,普京在圣彼得堡国际经济论坛上被问及俄罗斯在争夺经济优势的竞争中处于怎样的位置时,他用中国谚语“坐山观虎斗”作了回答,并表示俄罗斯应当做的,是争取国际经济关系的发展能够遵循公平、民主的原则。^③普京的回答表明,在中美两虎相争之时,俄罗斯决定做“聪明的猴子”,不在中美之间选边,也不希望中美贸易战给世界经济关系带来混乱,而是要作现有国际秩序的维护者。

然而,在以经济竞争为主要内容的中美对抗中,俄罗斯也无法做到异军突起,迅速崛起

^① Yevgen Sautin, “The U.S.-China-Russia Strategic Triangle”, 2019 U.S.-Russia Security Workshop at Columbia University’s Harriman Institute, June 27, 2019, <https://harriman.columbia.edu/event/2019-us-russia-security-workshop>, accessed on October 20, 2020.

^② Сергей Глазьев, Сергей Батчиков, Андрей Кобяков. Ветать в полный рост // Изборский клуб. 2014. № 10 (22); 盛世良:“俄罗斯国家定位和发展前景之争”,《俄罗斯学刊》,2016年第2期,第55-61页。

^③ Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. 7 июня 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60707>, accessed on October 20, 2020.

为新的一极。如前文所述,无论是贸易集团,还是贸易通道,俄罗斯缺乏足够的政策工具与话语权以对中美经济施加影响。因此,在俄罗斯学者的设想中,“第三极”单靠俄罗斯一国无法实现,必须拉上印度、日本、欧盟等大的经济体与国际政治行为体才有可能。所以,“第三极”也是俄罗斯在当前条件下提升国际地位的现实之选。

(三)“第三极”延续了俄罗斯善于结盟的外交传统。

威斯特伐利亚体系以降至苏联末期,俄罗斯有两种明显的对外行为模式,其一是单边主义与利己主义外交,即与自己的主要敌国保持友好,表现为三皇同盟、与德国签订《苏德互不侵犯条约》、与冷战中的美国互相默认势力范围;其二是结盟以共同防范主要敌国,表现为参与“欧洲协调”与神圣同盟、两次世界大战之间的集体安全政策、苏联集团的形成。^①

在正在形成的新冷战中,俄罗斯采取单边主义外交并不现实。美国对华加大遏制力度,使俄罗斯摆脱了美国头号敌人的地位,且美国有“联俄制华”的企图,俄罗斯不会将美国视为主要敌国而倒向美国;中俄关系基础稳定,中国是俄最大贸易伙伴,俄罗斯更不会为了“绥靖”中国而倒向中国。以冷战的经验来看,中国从苏联一边转向美国一边,成为苏联在冷战中失败的重要外部因素之一,因此,俄罗斯深知自己作为潜在“第三力量”的影响力。在俄罗斯看来,对自身经济安全、地缘环境的威胁更多来自于中美对抗,而不是中美两国中的任意一方。构建“第三极”可以看作是一项与自己实力相当、友好国家的结盟政策,以期共同抵御中美对抗可能对本国、区域及全球带来的风险。

在俄罗斯有意拉拢加入“第三极”的其他国家中,印度、日本、欧盟都是美国的传统盟友,俄印、俄日、俄欧关系之中也分别存在一些负面因素。俄罗斯如何在复杂的网状关系中纵横捭阖,十分考验其外交资源与结盟能力。

(四)“第三极”反映出俄罗斯拯救世界的使命感。

这种使命感源自于俄罗斯文化中的“弥赛亚意识”。“弥赛亚意识”影响了俄罗斯对国际地位的认知与期盼、领导人的外交风格以及国家的对外决策机制。不管国家当下的实力如何,俄罗斯“拯救世界”的使命不会改变,谋求世界大国地位的最终目标不会改变。^②

根据俄罗斯学者的判断,第二次冷战将不仅给俄罗斯自身,也会给世界带来灾难性的后果,甚至可能引发热战。“第三极”不仅是俄罗斯主动的战略布局,也带有被动的成分。世

^① Robert M. Cutler, "The Soviet Union and World Order", in Wolfram F. Hanrieder ed., *Global Peace and Security: Trends and Challenges*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1987, pp. 76-100.

^② 邢悦,王晋:“‘弥赛亚意识’与俄罗斯‘大国主义’外交”,《国际政治科学》,2017年第1期,第36-70页。

界需要中美以外的第三力量，是局势将俄罗斯再次推向前台，也只有俄罗斯才有能力恢复全球均势，拯救世界。“第三极”是俄罗斯为了阻止新冷战进一步恶化，向世界提出的一种解决方案，也是“第三罗马”的回响。

三、“第三极”战略构想对俄与印、日、欧、美、中关系的可能影响

俄罗斯学者提出“第三极”的平台，无论是瓦尔代俱乐部还是东方经济论坛，都具有强大的官方背景，“第三极”很有可能从学者观点、智库建议上升为外交方针。“第三极”战略构想抛出后，可以观察到俄罗斯在与印度、日本、欧盟、美国、中国等双边和多边关系中出现了新的政策动向。

（一）俄印关系

俄罗斯与印度是特殊战略伙伴关系，并在金砖五国、上海合作组织、俄印中外长会晤等多个多边机制中协作。俄印学者提出“第三极”的时机是2019年东方经济论坛，正是在此次论坛上，俄印两国官方层面也有相应互动。自2015年首届东方经济论坛举办至今，参加论坛全会次数最多的是蒙古、韩国、日本首脑。在2019年第五届论坛上，印度作为主宾国，莫迪作为主要客人首次受邀，足见俄罗斯对印度的重视。莫迪向俄日两国提议成立“印俄日”三国经济合作框架，这一框架在专家层面讨论已有两年，可能在东方经济论坛上三国首脑会晤时进行讨论。^①

俄罗斯在中印关系中的角色也值得关注，如何处理俄印关系关乎对中国的制衡。不少俄罗斯专家认为，中印之间的紧张有利于俄罗斯同时与两国维持重要伙伴的关系。只要俄印关系、俄印关系好于中印关系，俄罗斯就能在俄印中三角中拥有更有利的地位。^②2020年，中印边境发生冲突，俄罗斯采取了中立的立场。作为中俄印合作机制年度主席国，俄罗斯在2020年6月组织的视频会晤中避开了这一话题，也没有出面调停，而是相信中印两国会自己解决矛盾。

（二）俄日关系

日本是也能够间接对中美关系产生影响的关键国家。安倍晋三也出席了2019年东方经

^① 「新外交枠組み『日露印』インドが打診 米と中露対立を好機に 日本慎重」、「毎日新聞」、2019年9月1日。

^② Андрей Коргунов. Воссоединение Хартленда: геополитическая химера или исторический шанс? 6 февраля 2019.

<https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/vossoedinenie-khartlenda-geopoliticheskaya-khimera-ili-istoricheskij-shans/>, accessed on October 20, 2020.

济论坛，并且是连续第四年参加。然而，对于莫迪提出的“印俄日”三国框架，日本需要权衡与美国的关系，因此持审慎态度。

俄日之间悬而未决的和平条约与领土争端问题近年来也出现一定突破。在2018年东方经济论坛上，普京宣布，要在2018年年底前不设任何前提条件下与日本签署和平条约。尽管这一设想并未实现，安倍晋三后来表示，这是两国“最接近”缔结和平条约的一次。之所以未能签署条约，其中一个影响因素是美俄对抗加剧。^①另一方面，俄日两国也在探索在搁置领土争议的情况下，要南千岛群岛开展联合经济活动。

（三）俄欧关系

俄美欧三方博弈中，俄罗斯若能与欧洲国家恢复正常关系，扩大合作，将对美国产生一定压力。2020年1月，欧洲委员会（Council of Europe）经投票，决定全面恢复俄罗斯代表团的权限，俄欧关系有所好转。这得益于法德两国从中斡旋，意大利等其他大国中也寻求和俄罗斯缓和关系。

北溪2号作为俄罗斯向德国和其他欧洲国家输送天然气的重大项目，一直遭到美国从中阻挠。2020年7月，美国两院通过对北溪2号的制裁法案，24个欧盟国家联合向美国提出抗议，批评美国对北溪2号的制裁违反国际法，坚持欧洲的项目应由欧洲国家自己决定。欧洲国家此举显示出了更大的外交独立性，在俄欧务实合作中维护了自身和俄罗斯的利益。然而，俄欧关系本身困难重重，俄罗斯仍然处于欧盟的经济制裁之下，各方面合作极易受到政治因素影响。9月，俄罗斯反对派纳瓦利内疑似中毒事件给北溪2号又添变数。因此，俄罗斯应当首先理顺与欧盟及欧洲国家关系，才能考虑拉欧洲支持“第三极”的可能性。

（四）俄美关系

随着中美对抗加剧，美国方面频频发出“联俄制华”的信号和动作。特朗普多次提出俄罗斯重返八国集团，在遭到其他成员反对后，又提议俄罗斯以某种身份参加2020年预定在美国举行的七国集团会议。对此，俄罗斯表示支持对话的同时，也提及中印的加入将更具建设性。

在美俄关于《新削减战略武器条约》续约的谈判中，美国试图让中国加入谈判，并且鼓动俄罗斯充当说客。俄罗斯主管谈判的外交部副外长谢尔盖·里亚布科夫表示，非常清楚中国（不会参与谈判的——作者）立场，并对此表示尊重，美国不必指望俄罗斯会采取什么满

^① “安倍晋三：日俄曾在2018年秋天非常接近缔结和平条约”，俄罗斯卫星通讯社，<http://sputniknews.cn/politics/202009261032206649/>，上网时间：2020年09月26日。

足他们愿望的措施。^①

2020年7月23日,蓬佩奥在尼克松总统图书馆发表题为《共产中国与自由世界的未来》的反华演说。在回答提问时,蓬佩奥表示,“美国有机会拉俄罗斯一道反华。在削减核武器、重大战略挑战等问题上,如果美国与俄罗斯合作,可以使世界更加安全”。^②针对这一言论,俄罗斯官方进行了正面回应,直截了当地拒绝了蓬佩奥。俄罗斯总统发言人佩斯科夫援引普京总统的话称,“莫斯科从来不会加入反对谁的联盟,我们不是为了反对谁而交朋友”,并补充道,中国是俄罗斯的同盟和伙伴。俄罗斯外交部发言人玛利亚·扎哈罗娃则表示,这是美国意在公开范围挑起俄中冲突,然而这一企图是不会有结果的。^③

(五) 俄中关系

2019年是中俄建交70周年,两国元首将中俄关系提升为新时代中俄全面战略协作伙伴关系。在中美对抗中,俄罗斯不在中美之间选边,构建“第三极”,也必须以不损害中俄关系、不针对中国为前提。

中俄双边合作中,各领域合作进一步深化。2018年底,中俄贸易额首次突破1000亿美元,中俄经济互依存度提升。中美贸易战也使俄罗斯从中受到实际收益,例如,美国对华大豆出口大幅减少,从俄罗斯的大豆进口得以大幅增加。2019年10月,普京透露,俄罗斯正在协助中国建造导弹攻击预警系统。

中俄继续在全球热点问题上彼此协调、互相支持。在新冠肺炎疫情下,2020年7月美国正式通知联合国退出世界卫生组织。中国批评美国此举是单边主义,退群毁约,破坏国际抗疫团结。俄罗斯也批评美国在疫情下退出世卫,除了分化舆论,削弱多边机构,不会带来任何好处。在叙利亚问题、伊朗问题等国际问题上,中俄在安理会上联手使用否决权,反对美国的单边主义行径。

综上所述,在印度、日本、欧盟等潜在“第三极”伙伴之中,俄罗斯积极与各国协调双边关系,并进一步处理俄印中、俄欧美等多边关系。面对俄罗斯“第三极”的构想,印度回应最为积极,日本、欧盟有待观察。在中美之间,俄罗斯坚持以国家利益、现有国际秩序为准绳,不充当任意一方棋子,努力维持中美平衡。

^① Рябков раскритиковал требование США подключить Китай к договору СНВ. 22.05.2020. <https://ria.ru/20200522/1571855882.html>, accessed on October 20, 2020..

^② Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future”, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>, accessed on July 23, 2020.

^③ «Попытка спровоцировать»: почему США заявили о возможности вовлечения России в антикитайскую кампанию. 25 июля 2020. <https://russian.rt.com/world/article/767295-ssha-kitai-rossiya-pompeo-zayavlenie>, accessed on October 20, 2020..

四、中国如何看待“第三极”战略构想：评估与应对

俄罗斯和印度是中国的邻国，同它们的关系事关中国自身的周边安全、稳定和可持续发展。俄印是中俄印外长会晤机制参与国，是中国在上海合作组织、金砖国家合作机制内的重要合作伙伴。对于两国学者提出的相关战略构想，中国必须予以充分重视。

在中国的决策层、专家群体和公众认知里，俄罗斯是至关重要的战略伙伴，是相当于与中国有准同盟关系的大国。在中美关系日趋紧张、战略博弈愈演愈烈的情况下，俄罗斯在国际舞台上疏离中国的一举一动都会引发各种各样的猜想乃至担忧。关于所谓基辛格“倒三角”的议论^①，就是例证。

相比之下，印度并非中国当前可以预期的战略依托。相反，在美国推进的印太同盟战略、印度单方面挑起的边界冲突、与中国的经贸及科技脱钩浪潮等方面，印度扮演的是非常不具建设性的角色。因此，上述构想出自印度战略界人士，并不出乎国人意外。

基于该战略构想得以实施的可能性尚不明朗、俄印两国在中国国际战略运筹中所发挥的差异性作用，本文作者有如下判断：

第一，相比于俄印加入美国主导的围堵中国的阵营而言，两国提出“第三极”战略构想，并非最坏的情形，特别是涉及到印度时。因此，即使该构想的某些部分会付诸实施，仍然保留了中方可做工作和争取在部分问题上达成有限合作的空间。

第二，该战略构想是否会被实施，很大程度上取决于中美战略关系在新的美国领导人胜选后能否得到大幅度或部分调整和修复。换言之，该构想在全球战略格局中的地位，注定是从属性的，因此，其稳定性和效率就是有限的。

第三，该构想能否得以实施并将对中美战略博弈产生何种程度的影响，还取决于中方在国际社会塑造自身形象时的策略和方法是否得当，是否让美国以外的国际行为体有舒适感和获得感，其中包括与外方沟通时使用的语气、语调及措辞，哪怕是涉及对方的某些不当表态和做法。毕竟，国际话语空间是多边的、开放的，中美“互怼”，也会影响到第三方的判断、预期和战略应对。

^① “Henry Kissinger Pushed Trump to Work With Russia to Box In China”, *Daily Beast*, <https://www.thedailybeast.com/henry-kissinger-pushed-trump-to-work-with-russia-to-box-in-china>, accessed on Jul. 25, 2018; Robert Delaney and Shi Jiangtao, “Henry Kissinger didn’t press Donald Trump to work with Russia to ‘box in’ China, institute says”, *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2165108/henry-kissinger-didnt-press-donald-trump-work-russia-box-china>, accessed on Sep 21, 2018; 侯健羽、王臻、青木：“美国真能‘联俄制华’吗？俄学者：天方夜谭”，《环球时报》，2018年8月6日。

跨国公司与母国、东道国的三方博弈及跨国公司战略研究

李天惠

【摘要】当前有关跨国公司与母国、东道国的互动关系研究，多是从跨国公司与母国、跨国公司与东道国这两组关系分别入手进行分析。本文将主要通过分析跨国公司、母国、东道国的三方博弈，探讨跨国公司与主权国家之间的协作与制约关系。在三方博弈互动当中，跨国公司作为母国与东道国之间的纽带和唯一的非国家行为体，是最为敏感和脆弱的一方。如何有效发挥自身能动作用调和母国与东道国之间的矛盾是跨国公司的重要课题。跨国公司雄厚的经济实力和资源调配能力使其在国内与国际经济事务中的影响力不断扩大，在可预见的未来，跨国公司的实力以及对国际经济议题的影响力还会进一步提升。为了减少国家间政治等因素的负面影响，跨国公司应尽力协调母国与东道国、国内与国际市场上的冲突与发展，在追求企业经济利益的同时兼顾社会的平衡发展。此外，与母国的“剥离”以及进一步“全球化”也许将成为跨国公司重要发展趋势。

【关键词】跨国公司；母国；东道国；合作博弈；复合相互依赖

【作者简介】李天惠，外交学院亚洲研究所助理研究员、博士

Study on Tripartite Game between MNCs, Home State and Host State, and the Strategy of MNCs

Li Tianhui

Abstract: Most of current researches on the dynamic interaction between multinational corporations (MNCs), their home states and their host states were conducted respectively from the two sets of relations between MNCs and their home states, and MNCs and their host states. This paper explores the collaboration and constraint relationship of MNCs with the concerned states through the analysis of three parties' interactions: MNCs, their home states and their host states. In those interactions, and as the bond and the only non-state actors between their home and host states, MNCs are the most sensitive and vulnerable actors. It's an important topic for MNCs to mediate

disputes between their home and their host states by actively playing their dynamic role. In light of MNCs' strong economic strength and resource allocation capacity, their impact on domestic and international affairs continues to expand. In the foreseeable future, the strength of MNCs and their influence on international economic issues will be further improved. In order to reduce negative impact of political conflict among countries, MNCs could play a role in coordinating the conflict of their home and their host states, and taking into account the balanced development of society while pursuing their own economic interests. In addition to that, conditional detachment from their home states as a result of intensifying globalization may become the main development trend for MNCs.

Key words: MNCs,; home state; host state; cooperative game; complex interdependence

Author: Li Tianhui, Ph. D., Institute of Asian Studies, China Foreign Affairs University

跨国公司投资经营活动的主要目的是不断提升自身国际竞争力,实现企业利润的最大化。但随着跨国公司经营活动的国际化发展,企业也将不再是单纯的经济行为体。在现实环境中,跨国公司对东道国的投资策略以及经营方式的选择时常带有母国的影子。而跨国公司一旦进入海外市场开展经营活动后,其利益也一定会与东道国相互捆绑,与东道国的互动影响也会传递到母国。此外,除了跨国公司与母国、东道国之间分别拥有直接互动关系以外,母国与东道国之间也存在着复杂的互动关系,两国之间的合作与冲突也影响着跨国公司的投资经营。

有些情况下,母国与东道国两国关系的变化会影响到跨国公司的运营;而有些情况下,跨国公司的活动即是诱发两国关系变化的原因之一。通常导致跨国公司、母国、东道国三方同时博弈的主要原因是母国与东道国之间发生了利益冲突。当这一情况出现时,跨国公司不再是与母国、东道国进行双边互动博弈,而是由跨国公司作为两国互动中的纽带,三者间形成互动博弈的关系。作为不同的利益主体,跨国公司与母国、东道国既拥有利益交集,也有利益冲突,但为了达成博弈总体利益的最大化,三方会在长期里大概率选择保持合作关系。

一、“跨国公司——母国——东道国”三方博弈

母国与东道国在经贸交往中发生冲突时与跨国公司实际经营利益直接相关(虽然当母国与东道国发生重大政治冲突时对跨国公司在东道国的经营会造成更严重的影响,但考虑到跨国公司在国家间政治冲突甚至是战争已经发生时能够起到的积极调和作用较低,因此不作为

本文讨论重点),因此探讨母国与东道国在双边贸易与投资领域发生冲突时,母国与东道国以及跨国公司三方的博弈选择对理解跨国公司与母国与东道国的利益冲突有重要意义。

对于跨国公司来说,经济全球化是促进跨国公司发展的主要动因,而达到高度经济全球化才是最有利于企业发展的。因此,国家间处于合作且开放的状态是维持跨国公司利润增长的一个关键因素。当东道国与母国在经贸等问题上发生冲突时,避免双方使用相互惩罚的方式使冲突升级,并不断争取东道国与母国之间更加自由的经营环境,是对跨国公司最为有利的。通过博弈论的研究方法,本文尝试分析跨国公司与母国、东道国间的互动关系,以找寻三者解决冲突的可行方案。

(一) 三方博弈的假设

跨国公司、母国、东道国三方博弈时,关键矛盾通常在母国与东道国之间。因此第一种假设,我们认为博弈首先发生在母国与东道国之间,且为非零和博弈,即双方如果选择合作就可能在博弈中都得到正收益。反之,如果双方选择不合作,则一定有一方受损,或双方皆有损失。在此条件下,可通过跨国公司的介入,使双方达成合作,让三者博弈在总体上获得正向收益。如有时国家间的经贸冲突并非由跨国公司直接引起,但国家制定的惩罚性政策会波及跨国公司的正常投资经营,对跨国公司有严重负面影响;因此,跨国公司不得不作为互动角色之一,成为母国与东道国之间的调和剂或说客,让母国与东道国双方可以在跨国公司的斡旋中尽量达成和解。第二种假设,矛盾本身不是发生在母国与东道国两国之间的,而是由于跨国公司的某些经营活动引起的,即跨国公司是引起两国矛盾的主要导火索。这时的矛盾首先体现在跨国公司与母国,或跨国公司与东道国之间,进而上升为母国与东道国之间矛盾。这种情况下,跨国公司更是解决三者之间矛盾的关键因素。实际上,而无论是哪一种情况,为了自身的海外经营利益和长期发展,都需要跨国公司积极作出回应。

(二) 三方博弈方式

1、重复博弈的“一报还一报”

首先来看母国与东道国之间的博弈。国与国之间经贸关系的互动博弈通常都是重复博弈,在这样的博弈过程中,什么样的策略才是最佳的行为方式是值得我们探寻的问题。重复性博弈不同于单次博弈,单次博弈中只需做出一次性策略,无需考虑因此产生的结果对后续交易成本可能造成的影响,双方通常会选择己方最优策略而非博弈双方整体利益最大化策略。但在现实社会中,博弈双方大多不是单次博弈,尤其是国家之间彼此很难逃避国际交往,因此会长期处于重复性博弈当中。因此当前的行为选择必然会对未来的博弈局面带来影响,考虑

到长期利益的实现，博弈主体应谨慎使用背叛、对抗的行为，以确保稳定的长期利益。那么具体应运用怎样的博弈策略才是最佳选择呢？

美国行为分析、博弈论专家罗伯特·阿克塞尔罗德 (Robert Axelrod) 教授曾通过组织“重复囚徒困境博弈”比赛，发现由加拿大博弈论心理学教授阿纳托尔·拉波波特 (Anatol Rapoport) 提出的“一报还一报” (tit for tat, 简称 TFT) 的策略是最有效的。这一策略非常简单耿直：在第一轮博弈中选择“合作”，然后在其后的每一轮博弈中都选择对手上一回合的策略。^①“一报还一报”的行为方式简单，即当遇到的对手选择合作时，则永远保持合作；若对方也采用“一报还一报”的行为方式，由于双方都从合作开始，因此也就会一直保持合作的状态，在重复博弈的过程中，获得的“合作剩余”就最高；如果博弈过程中，遇到对方选择背叛，则根据“一报还一报”原则，在下一轮博弈中我方也选择背叛，而一旦对方选择转变，恢复合作时，我方下一轮则也选择合作。阿克塞尔罗德最终得出的基本结论是：好的策略的标准是永远不先做出背叛行为。随后，这一种好的策略被抽象出三个特征：“善良”、“宽恕”和“不嫉妒”。“善良”即是在博弈中首先选择合作，并且在之后的博弈中绝不主动先选择背叛行为；“宽恕”是指容易忘却对方所犯的过错，虽然当对方背叛时，我方会在下一回合采取报复，但是一旦对方悔改并再次选择合作，我方也会毫不迟疑地恢复合作；“不嫉妒”是指由于从未主动选择过背叛，因此在比赛中实际上没有获得过比对手更高的收益，但即便如此也愿意继续合作，而不追求通过背叛获得高收益。^②这三个看似由道德规范而来的行为特征却是通过比赛中的科学的评分标准计算得来的最优的理性选择。

“一报还一报”的博弈策略给国家间互动提供了一个很好的参考，即如果想要获得整体博弈利益最大化，则各国都应在交往中尽可能保持合作态度。也就是说，当假设中的三方博弈矛盾发生在母国与东道国之间时，从国家长远利益角度上来看，维持国家间良好的经贸合作关系，而非进行打击制裁，是确保国家长期收益的最优选择。

2、双层博弈理论

虽然说保持合作是国家间的最优选择，但由于影响国家决策的因素众多，很多时候，国家会因部分群体的利益诉求，导致合作受到影响和制约。由于国家间在国际贸易、投资等方面的互动关系，使得彼此相互依赖关系不断加深。看似经济的相互依赖使不同国家的共同利益增多、合作增加、国际冲突相应减少，而相对国家主权也因此被削弱，但现实的国际关系表明，经济的相互依赖虽然一方面加深了国家间的相互依赖的关系，却没能消灭矛盾，国家

^① 罗伯特·阿克塞尔罗德：《合作的复杂性：基于参与者竞争与合作的模型》，梁捷、高笑梅等译，上海：上海世纪出版社 2008 年版，第 8 页。

^② 同上，第 9 页。

仍然要彰显主权作用,而贸易保护政策也仍然存在,各国政策的协调甚至比之前更加复杂和困难。除了因为国家政治制度、利益目标、经济结构等方面不同之外,还有一个难点就是如何平衡国际合作与国家利益或国内不同利益集团之间的利益。作为利益集团的跨国公司是博弈中的重要参与者,也是母国甚至是东道国政策制定时需要给予考虑的重要因素之一。

双层博弈理论通常被用于探讨政府或决策者同时在国内层面和国际层面进行博弈,以及通过在这两个层面相互博弈而产生的决策。哈佛大学肯尼迪政府学院公共政策学教授罗伯特·普特南(Robert D. Putnam)于1988年首次将“双层博弈”的概念引入到国际关系学的分析研究当中,探讨国际谈判中国内与国际因素间的互动。普特南教授提出,现有的大部分关于国内与国际事务关系的研究文献,或者讨论众多繁杂的国内因素对外交政策的影响,或者是研究国内与国际事务的“连锁”影响。他认为,需要超越单一的国内因素对国际事件,以及国际因素对国内政治的影响,这些影响所达成的只是“局部均衡(Partial Equilibrium)”。而要想获得“一般均衡(General Equilibrium)^①”就需要建立一种同时融合分析国际、国内影响因素的概念框架,以解释外交与国内政策的关联互动。^②

在通过国际谈判而达成合作协议的过程中,不仅是国际(国家间)层面(第一层面 Level-I),即谈判各方在国际谈判桌上的博弈是重要的,并且谈判者与国内各种力量之间的国内层面(第二层面 Level-II)的博弈也会对合作协议的达成与否起至关重要的作用。我们尝试将双层博弈引用到母国、东道国与跨国公司的博弈当中,就能够理解国家与国家之间的贸易投资谈判会受到各自国内政党、利益集团、行业联盟、工会联盟等不同组织的影响。国内与国际两个层面的互动关系在于不同国家国内的各集团提出有利于自身的投资贸易政策,并通过向政府施压的方式要求在国际层面予以实现;同时两国的政府代表在国际层面所进行的相关谈判结果也需要获得国内的接受。这时,政府在谈判中追求的目标是满足国内各方需求最大化的同时,谋求国家在国际谈判中取得负面结果的最小化。^③

保持合作是国家间在不存在严重政治冲突时处理两国经贸问题的最好的方式。但是,虽然合作能够带来整体利益的最大化,却不能保证每一个利益集团都是获益的。国家间在国际层面的谈判常常受国内环境的左右,有时国内政治选举、政局不稳、经济状况欠佳等原因,

^① “局部均衡”与“一般均衡”概念:“局部均衡”原本是指在假定其他市场条件不变的情况下,孤立地考察单个市场或部分市场的供求与价格之间的关系或均衡状态,而不考虑它们之间的相互联系和影响。在这里引申为不考虑国际、国内两个层面的相互联系和影响。“一般均衡”是指在承认供求与市场上各种商品价格和供求关系存在相互联系和相互影响条件下,所有市场上各种商品的价格与供求的关系或均衡状态。在这里引申为“一般均衡”是承认国际层面与国内层面的相互联系和影响,两个层面相互作用后产生的均衡状态。

^② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer 1988, p.430.

^③ 钟龙彪:“双层博弈理论:内政与外交的互动模式”,《外交评论》,2007年第2期,第63页。

会使政府的选择变少,则其代表在国际谈判中做出退让或妥协的空间也会变小,最终可能因双方可接受的条件没有交集,而导致国际谈判失败。因此当国内某些利益集团利益受损而影响国内决策时,国家间的合作可能就不会发生。所以需要解决的问题关键在于有效缓和国内层面各方矛盾,以促进国际层面谈判空间有足够弹性。

(三) 现实中达成合作博弈的可能性

在跨国公司、母国、东道国三方博弈中,具有达成合作的可能性。就母国与东道国关系来看,由于两国间的经济议题通常要比政治安全议题所展现的冲突性低,因此合作博弈更容易发生。主要原因在于经济互动方面,国家更容易接受绝对收益的增长(本国实际的经济收益有所增长);而在政治安全方面,国家更加看重相对收益的差距(国家间实力对比)。从博弈角度来看,经济互动多是正和博弈,即博弈方都可能获利,区别在于通过合作博弈所产生的合作剩余的分配问题。东道国与母国在相关的经贸议题中是可以达成合作博弈的,这让双方都可以从中获得收益,但由于国家实力差距、合作意愿等条件因素会导致议价能力的不同,因此在合作剩余的分配上会体现出不同。

我们还需认识到,合作并不等于和谐,和谐要求利益的完全一致,但合作是在包含冲突利益和互补利益相混合的情势中也有可能发生。合作并不需要以双方没有矛盾作为前提,即便国家间冲突仍然存在,当行为体将自身行为调整到对方实际或预期的偏好时,合作就可能发生。^①相反,如果互相之间无法符合对方的偏好,则合作可能无法达成。

有时博弈的行为体会用到威胁的方式。威胁是一种行动前的口头宣称,当对方无法满足己方要求时,通过宣称采取不利于对方的行动,迫使对方接受己方要求。很多时候威胁只是口头上的,做出威胁行为的主体也许并没有真正实施的决心和意志,如果这时威胁成功了,对方同意满足威胁一方的要求,则合作达成。如果对方并不相信威胁,也不做出回应,而威胁方也并未真正付诸行动,则威胁也就丧失了其原本价值。^②有些时候威胁也会引起对方的报复行为,这时双方可能都采取了惩罚措施,最终可能是导致两败俱伤的局面,合作宣告失败。但如果博弈双方是理性的,也许能够通过相互威慑的方式,使双方预估损失,并最终愿意再次回到合作的路径上来。

而就国内层面来看,不同的国内利益集团诉求也各不相同,部分国内团体可能因为国际经贸合作而导致利益缩减,因此可能会对政府施加压力,使其更多采取贸易保护措施,抬高

^① 罗伯特·阿克塞尔罗德、罗伯特·基欧汉:“无政府状态下合作的达成:战略与制度”,肯尼思·奥耶:《无政府状态下的合作》,田野译,上海:上海世纪出版集团,2010年7月版,第233页。

^② 托马斯·谢林:《冲突的战略》,赵华等译,北京:华夏出版社2011年版,第31页。

要价,缩小国际谈判空间,使国际经贸合作陷入僵局。而跨国公司作为经济全球化的最大受益者和国内重要的利益集团,时常会运用专业的游说团队来影响国内的政策制定,维护自身的政策利益。相对于其他的利益集团来说,以不断深化经济全球化、拓展国际市场为目标的跨国公司,通常会选择推进有利于母国与东道国开展合作的政策的实施。此外,当东道国与母国陷入谈判僵局时,东道国也可寻求跨国公司作为谈判对手背后的盟友,以促进谈判最终达成共识。跨国公司能够通过影响国内政策制定的方式作用于国际上国家间的谈判,因此可以说,跨国公司在这种双层博弈关系中会起到重要的作用,为达成合作博弈提供有效支持。

二、三方博弈框架下跨国公司的行为选择

当今众多实力雄厚的跨国公司已经成为国际社会最为重要的非国家行为体之一,有时发挥着关键性的影响作用。无论是否出于自主意愿,跨国公司都已经被拉入到国际政治经济这盘大棋当中,成为国际事务中的行为体和塑造国际秩序的参与者。为了维护自身利益发展,跨国公司通常会选择积极发挥自身影响力。

跨国公司在三方博弈中的行为选择,有不同的行动根源与作用方式。在现实当中,导致行动发生的起源通常较为复杂,本文按跨国公司选择行动的主导因素进行说明,以便于分析。

(一) 根据母国行为意向

跨国公司经济行为有时是母国从政治角度考虑的有意而为,母国通过跨国公司干预其他国家的经济事务甚至内政,跨国公司是母国在国际上拓展自身权力的工具,这时跨国公司的经济行为就增加了政治意义。

二战结束后,国际格局进入到相对稳定的阶段,各国之间通过领土争夺增强自身实力的可能性已经逐渐消失。再加上殖民地的独立运动,许多第三世界国家摆脱了之前被殖民剥削的处境。西方国家需要找寻更加合理的方式,在国际社会争取资源 and 市场,全球化的开展与跨国公司的扩张就是最好的方式之一。通过跨国公司,可以获得海外的经营权,以更加文明的方式占领海外资源 and 市场。而作为母国推行经济外交的工具,跨国公司可以根据母国需求,通过对外投资的方式推动母国政治经济战略的执行。如二战后的欧洲复兴计划(马歇尔计划),通过美欧展开合作,美国开始全力资助西欧国家重建经济。马歇尔计划的执行得到了美国跨国公司的支持。这些美国跨国公司开始大规模投资欧洲,带去了资金、技术,并为欧洲提供了大量工作岗位。它们逐渐占领了欧洲市场,在欧洲持有大量资产。由于马歇尔计划的实施,美国跨国公司在欧洲的投资额远超过其他地区,使欧洲在美国跨国公司对外投资战略中占据

重要地位。^①马歇尔计划也是二战后美国借西欧抗衡苏联的重要战略计划，除了参与马歇尔计划，跨国公司也参与到美国直接的“遏共”活动当中。美国跨国公司积极支持政府的“冷战”政策，与苏联有生意往来的跨国公司也通过与美国中央情报局合作，为其提供苏联有关经济和技术方面的情报。^②

（二）根据东道国行为反应

有些母国政策的制定，是对东道国阻碍跨国公司投资经营的回击。这些政策由母国制定，但背后却也有跨国公司的大力推动。如美国对卡斯特罗时代的古巴、阿连德时期的智利以及其他一些国家的政策制定，都受到了这些国家采取的敌对美国跨国公司的态度的影响。^③20世纪50年代，受依附论影响，部分第三世界东道国认为跨国公司削弱了他们经济和社会的自治权，导致了美国跨国公司与一些东道国关系恶化。这些第三世界东道国主张与美国这一“中心”采取“脱钩”战略，摆脱帝国主义的经济控制，对美国跨国公司所有的资产采取国有化或限制投资的措施，给美国跨国公司造成极大损失。作为回应，美国企业除了运用撤回资本等经济手段以外，还游说美国政府制定制裁措施，甚至推动美国政府出台惩罚性政策进行干预，如希肯路伯修正案(Hickenlooper Amendment)^④。通过政策及法律阻止美国政府再对那些将美国跨国公司资产充公的国家予以援助，除非这些国家对美国跨国公司做出补偿。这些法案、政策的出台，都受到了跨国公司游说的影响。跨国公司与东道国的经营冲突会使跨国公司选择利用母国来对东道国施压，以改善其自身在东道国的营商环境。而除了通过游说影响国内政策的制定外，跨国公司还可能参与其他更为激进的行动。如1954年，美国联合水果公司助力中央情报局在危地马拉发动政变，鼓动对危地马拉进行武力干预；^⑤以及1970年，美国国际电话电报公司（ITT）联合中央情报局，试图干预智利选举，推翻智利民选总统阿连德。而在阿连德执政时期，ITT仍然没有放弃颠覆其政权的目标，不断向美国政府施压，促使美国政府对智利采取强硬态度。^⑥

（三）根据跨国公司自身需求

^① 张彬倩：“美国跨国公司对外投资行为的政治经济分析”，《当代经济论坛——中国经济改革与发展学术研讨会》，2015年12月05日，第60页。

^② 彼德·施韦策尔：《里根政府是怎样搞垮苏联的》，殷雄译，北京：新华出版社2001年版，第212-213页。

^③ 罗伯特·吉尔平：《跨国公司与美国霸权》，钟飞腾译，北京：东方出版社2011年9月版，第115页。

^④ 1950年，美国国会对《美国援外法案》进行修改，通过了希肯路伯修正案，规定自1950年11月1日以后，将从任何美国总统认为美国人的条约权利已受到破坏的那些拥有附属领地的国家中撤回使用贷款。

^⑤ 危地马拉总统阿本斯1952年颁布了土地改革法以后，对美国联合果品公司的土地进行没收，极大地触动了公司利益。由于双方未能就补偿方式达成共识，美国政府下令中央情报局介入危地马拉国内政治，并发起推翻阿本斯的政变计划。

^⑥ 贺喜、宋晓丽：“阿连德时期跨国公司对智利内政的干涉——以美国国际电信电报公司为例”，《国际关系学院学报》，2012年第2期，第83页。

跨国公司的发展既体现了母国的实力,也会反过来影响母国的政治权力。随着跨国公司的发展壮大和实力的增长,其自身经济利益的实现会与母国的利益目标发生偏差。如中美经贸关系曾经由于人权问题引发是否给予中国最惠国待遇的争议,而跨国公司与作为东道国的中国就这一问题形成了合作关系。1989年“政治风波”发生后,美国政府及其部分利益集团(如人权组织)限制中国贸易最惠国地位,攻击中国人权问题,使中美关系出现危机,中美经贸发展也受到了严重打击。受美国利益集团与舆论影响,最惠国地位一直被美国政府用来当作改善中国人权问题的杠杆。直到1993年,美国跨国公司以及工商业组织联合,通过各种游说方式分别动员国会、民众以及相关利益集团,彻底改变了美国国内对这一议题的政治局面。最终将最惠国与人权问题“脱钩”。^①同样的情况也发生在中国加入世界贸易组织前与美方的谈判过程中。在中国加入世贸组织的谈判过程中,美国跨国公司一直起到重要的推动作用。期间,美国商会同中美两国政府都保持着密切沟通,并在克林顿政府因国内反华势力影响而决定暂缓中美WTO协议签署时,展开了声势浩大的游说和宣传活动。国会与美国主流媒体均对克林顿政府再签署协议问题上的退缩表现予以指责,跨国公司更是在主流媒体上刊登广告呼吁政府尽快签署协议。最终,美国政府在跨国公司“制造”的国内压力下与中国达成了WTO协议。

无论跨国公司选择行动的主导因素是什么,跨国公司行动选择的根本目的是维护跨国公司自身利益。因此,在判断跨国公司的行动选择是站在母国还是东道国一方时,重点还需分析跨国公司的主要利益诉求。

三、跨国公司与国家互动关系

(一) 跨国公司对国家间关系的影响

在分析母国与东道国之间冲突的时候,传统上跨国公司常被看作是受到国家操控的实施经济战略的工具,却忽略了跨国公司对国家政策制定的影响力。民主国家的对外政策往往是国内不同利益集团博弈的产物,其中最具实力的跨国公司会从自身利益出发,通过游说、施压等方式,要求取消或放宽向东道国商品出口的限制,或是给予东道国投资或贸易优惠的政策;当企业在海外遭遇不平等竞争和待遇时,也会迫使母国政府从法律、政策等方面上做出回应,以制裁相关东道国。因此,国家与跨国公司之间的关系已发生了巨大改变。随着跨国公司影响力的不断扩大,它们的势力范围不再仅限于经济层面,还进一步扩张到政治层面,

^① 余万里:“美国跨国公司与九十年代的中美关系”,中国社会科学院研究生院博士论文,2003年,第53-60页。

其对国家间的政策影响是不容忽视的。过去，权力是谋求财富的主要手段，因而人们要不断争夺权力；而在当今社会，财富成为了谋求权力的重要手段。但随之而来的是，国家不再只是在国家间谈判如何分配财富和资源，同时还要与强大的跨国公司进行谈判协调。而跨国公司为了争夺世界市场份额，也变得越来越像政治家，这种新型“三角外交”会形成对旧的外交秩序的挑战。^①作为国家经济活动行为主体之一的跨国公司越来越成为当今国际事务中的重要因素。由于跨国公司可能会因自身利益受损而强迫母国对东道国进行打压，亦或受东道国影响转而施压母国为东道国服务，因此母国与东道国在制定相关政策时还需缜密地考察跨国公司利益与国家利益的交集与偏差。^②

（二）跨国公司与国家间的相互依赖

在提出国家间复合相互依赖问题时，罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）与约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）给出的基本特征之一即“社会处于多渠道联系中”。跨国公司等行为体所产生的国内关系和国家间联系也是“多渠道联系”的重要组成部分。这些行为体的重要性，不仅源于其追求自身利益的行为，也因他们承担着传送带的功能，使各国政府对彼此的政策变得更为敏感。^③这也表明国家间相互依赖的产生，有时并非国家间互动的结果，而是跨国公司等非国家行为体参与跨国活动的产物。跨国公司的活动不仅推动着母国与东道国间相互依赖关系的加深，也促进了国家权力与利益的增加。国家间的复合相互依赖通常是不对称的，由其表现出的敏感性和脆弱性程度所决定。^④而作为非国家行为体的跨国公司在与国家间的互动关系中，同样存在着敏感性和脆弱性，且相较于主权国家，跨国公司的敏感性和脆弱性都更加强烈。

首先，从敏感性来看，跨国公司是三者间与其他两方联系最紧密的、也是最直接的。母国与东道国的政策会直接冲击跨国公司利益的实现；其次，从脆弱性来看，相比较于国家的综合实力与多种政策调整手段，跨国公司虽然也具备调整能力和应变能力，但却很难在不增加成本、不损害自身利益的前提下进行应对。因此，在跨国公司、母国与东道国三者当中，为了降低损失，跨国公司的能动性和调和矛盾的积极性是最高的。由于跨国公司用资本与商品的流动将母国与东道国连接在一起，因此跨国公司也成为了母国与东道国之间的纽带以及

^① 约翰·斯托普福德、苏珊·斯特兰奇：《竞争的国家 竞争的公司》，查立友等译，北京：社会科学文献出版社 2003 年版，第 2 页。

^② 罗伯特·吉尔平著：《跨国公司与美国霸权》，钟飞腾译，北京：东方出版社 2011 年版，第 4 页。

^③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京：北京大学出版社 2012 年版，第 23-25 页。

^④ 同上，第 11-12 页

政策的传导器。

（三）跨国公司与国家间关系的脆弱性表现

在母国与东道国之间出现政治危机时，跨国公司通常会受到最为直接的冲击，承担巨大风险。如两国关系恶化引发民众不满情绪，导致民众抵制相关国家企业及产品；东道国政府亦可能加强对该国跨国公司相关的经营以及投资审查，给跨国公司经营制造压力。通常跨国公司的投资经营活动所受到的国家间政治关系影响要远大于国际贸易。例如，即便是在二战期间，美国与德国之间也仍存在着部分贸易往来。这是由于在国际贸易活动中，商品随着交易的完成而实现产权转移，商品产权可以迅速脱离原所有者归入新所有者。但在投资活动中，资本产权的转移过程复杂，因此产权会在相当长的时间里留在跨国公司的手中。而当遇到母国与东道国之间发生战争时，跨国公司在东道国的资产将可能面临既无法转让也无法收回的局面。例如二战期间的可口可乐公司，其德国分部被纳粹政府接管，虽然在名义上还是可口可乐德国分公司，但实际上可口可乐公司已经丧失对德国分部的控制权。直至二战结束后，可口可乐才重新接管原属于它的德国分公司。再如1982年英国与阿根廷为争夺马尔维纳斯群岛主权而爆发“马岛战争”，虽然最终英国取得了胜利并重新占领群岛，但总部位于英国与荷兰的联合利华公司设在阿根廷的子公司被阿根廷政府取缔，导致联合利华最终失去了与这部分资产的联系。^①

母国与东道国之间发生战争是一种相对极端的情况，正如我们在前面所分析得出的，通常情况下两国即便有矛盾也仍留有合作的余地。当母国与东道国矛盾加深导致相互设置门槛，对跨国公司构成国际经营障碍时，短期跨国公司可能做出的选择有：（1）接受现行经营环境，但可能面临收益大幅降低或者亏损；（2）选择更换经营环境，寻找新的东道国或回到母国投资，但需要付出更多成本，而在现东道国还会产生大量沉没成本；（3）选择主动出击，通过与东道国及母国进行沟通谈判，找寻解决方案，代价是短期也许需要让渡部分利益给东道国或母国。母国与东道国间冲突会暴露出跨国公司在其中的脆弱性，不论跨国公司做出怎样的选择也许都无法避免损失的产生，因此从长远来看，跨国公司还需积极做出战略规划，提前做好风险预判，以降低这种冲突发生时自身脆弱性带来的负面影响。

四、跨国公司的战略选择

^① 余万里：“美国跨国公司与九十年代的中美关系”，中国社会科学院研究生院博士论文，2003年，第33页。

要解决跨国公司在国家间相互依赖关系中的脆弱性的问题,进一步维护国家间的这种相互依赖关系,除了在问题出现时采用游说等具有针对性的手段以外,还需要跨国公司在未来的发展过程中做好相关的战略规划。

(一) 建立国际战略联盟

战略联盟是指由两个或两个以上的企业(或特定事业和职能部门)为达到共同拥有市场、共同使用资源等战略目标,通过契约的方式结成的优势相长、风险共担、要素双向或多向流动的松散型网络组织。^①国际战略联盟(跨国战略联盟)指的是企业的结盟对象超出国界,在世界范围内与其他拥有共同发展利益的企业结成合作伙伴关系。结成国际战略联盟是企业开展国际化经营、参与国际竞争的重要手段之一。跨国公司间结成战略联盟的驱动因素有很多,如:企业间拥有价值链关联性;存在着资源互补或共享效应;可互相借用社会资本;可形成协同效应;可降低跨国公司全球经营风险等。^②形式可以是多种的,比如贸易合作伙伴关系,通过促进各方互利的技术、技能贸易以及基于这些技术或技能生产的产品的贸易,提高参与联盟的各企业竞争战略的有效性。^③全球化的发展,引发了从生产、技术到市场、消费的全面一体化。当前大多数企业的产品零部件都不可能完全依靠自主生产,企业的生产同样需要依托其他企业制造的相关零部件的稳定供应。因此,国际战略联盟将是企业未来的发展趋势,也是跨国公司进一步扩大自身实力的必然选择。而从战略联盟的发展趋势来看,也将对国际生产和国际经济一体化进一步产生重要影响。^④当今,国际竞争日益激烈,建立战略联盟除了可以起到开拓国际市场、增强技术研发合作、实现规模经济、提高国际竞争力、降低成本促进利润共同增长的作用之外,客观上也增强了联盟中不同国家企业间的利益联系和相互依存关系。这种联系间接将不同国家的利益关系进一步拉近、重叠。不同于在其他国家建立子公司,也不同于兼并收购的意义,国际战略联盟中的企业国籍不同,形成联盟后也仍旧保持相互独立,但却因为联盟关系产生、扩大了共同利益。做为跨国公司,与东道国企业形成国际战略联盟可以有效减少市场进入、知识产权、技术研发等相关成本。更为重要的是,在东道国与其本土企业建立战略联盟关系,可以通过本土企业更为有效地影响该国相关经济政策的制定,防御风险。战略联盟加强了不同国家企业之间的合作,也加深了国家间的

^① 秦斌:“企业间的战略联盟:理论与演变”,《财经问题研究》,1998年第3期,第9页。

^② 赵昌平、王方华:“跨国公司国际战略联盟的动因研究”,《上海交通大学学报》,2001年第3期,第43页。

^③ 迈克尔·Y·吉野、斯里尼瓦萨·朗甘:《战略联盟:企业通向全球化的捷径》,雷涯邻等译,上海:商务印书馆,2007年5月版,第5页。

^④ 王逸舟:《全球化时代的国际安全》,上海:上海人民出版社1999年版,第197页。

相互依赖关系。因此，两国冲突可能同时给两国企业的经营以及整个产业的合作造成负面影响。如此一来，两国冲突会因成本的增加而降低发生的概率，也就减少了跨国公司投资经营的风险。

（二）向全球化公司发展

跨国公司与全球化公司的主要区别在于，跨国公司通常在许多国家拥有子公司或关联企业，但这些企业与母公司之间可能没有形成统一的经营战略目标，而全球化公司则更加注重追求整体利益最大化，这就要求全球化公司制定统一的经营战略，并协调在不同国家的子公司或关联企业的经营服务于公司的全球战略。^①从跨国公司向全球化公司发展其实是企业对自身与母国关系的调整。若跨国公司的业务属于与母国联系紧密的行业，则为了自身长期发展，企业会选择进一步加强对母国在国内和国际各方面发展的支持，因为只有母国在国际社会获得更强的政治地位、拥有经济实力和国际影响力，跨国公司才能够在与东道国的博弈中占领上风。但其弊端是企业与母国的紧密关系会加强东道国对这类企业投资的警惕性。如此一来，跨国公司可能会遭遇更强的准入限制和经营监管，不利于企业的自由经营。另一种则是选择相反的战略，即淡化与母国关系。从企业管理角度上来看，在大多数情况下，脱离母国影响更有利于跨国公司的自由经营和发展。国与国之间的关系有时是跨国公司取得最大效益的主要障碍。^②因此，有些跨国公司会选择弱化自身母国国籍，将企业原先的民族中心文化转化为全球性的多元文化。通过扩展在不同东道国的“本土化经营”将东道国文化融入到企业管理理念中。跨国公司通过不断深化自身全球化发展，弱化自己的国籍身份，让企业成为更加符合全球化企业模式的跨国公司，而非属于母国企业模式的跨国公司。这样可以在一定程度上减小因母国与东道国关系紧张而导致企业在东道国的经营受到牵连。实际上，经济全球化的趋势正在要求企业向全球化企业发展，而当跨国公司实力扩大到一定程度时，也会面临发展瓶颈，这时要想突破发展局限，保持国际竞争力，将战略目标升级为全球化公司是不可避免的。在全球经济不断向前发展的大环境中，这种趋势也是不可逆转的。全球化公司倾向于尽可能中立足于各国之间，避免企业的经营决策与政治挂钩，也免于企业经营受政治影响与操弄。

（三）重视企业社会责任

^① 爱德华·M·格莱汉姆：《全球性公司与各国政府》，胡江云、赵书博译，北京：北京出版社2000年版，第38页。

^② 同上，第39页。

在发达经济体中,企业履行其社会责任已经成为“规定动作”,大多数企业都认识到企业的社会责任是否得到有效履行,会间接影响到企业的经营和发展。而对于作为外来者的跨国公司来说就更是如此。跨国公司要立足于长远发展,维护好自身在母国与东道国的经营环境,就应当将战略性的经济目标与社会目标有机融合。传统的跨国公司理论基本上只是围绕企业的“经济目标”来阐述的,而从现阶段跨国公司的发展与影响来看,其存在的价值不再仅由经济因素构成。“企业不仅是经济公民,还是社会公民”^①,因此跨国公司有必要通过其社会属性,发挥积极作用。如在研发新产品或服务时,更多考虑社会的长期可持续发展,尽量在经济、社会与环境之间取得发展平衡。跨国公司只有在发展战略上综合考虑各种因素,而非仅专注于经济利益,才能取得社会的认可,获得良好的经营环境。通过承担更多的社会责任,让企业的经营方式更加符合母国与东道国的发展方向和利益,亦可有效缓和各方的利益矛盾。跨国公司重视企业社会责任,一方面可以避免自身在东道国经营过程中因缺失企业社会责任而引发运营风险,进而导致跨国公司与东道国产生矛盾;另一方面,当跨国公司运营良好,而母国与东道国之间发生冲突时,若跨国公司与国家利益的重合度高,也会使母国与东道国为保障各自国家利益,而确保跨国公司的经营活动,从而降低冲突的风险和等级。重视企业社会责任,不仅能够保护跨国公司利益,同时也可以起到缓和国家间关系的作用,是企业利益与国家利益形成统一的有效方式之一。

五、结 语

跨国公司与母国、东道国之间存在着复杂的互动关系,跨国公司作为两国互动中的纽带,在三方互动博弈中具有很强的调节作用。由于两国间的经济议题通常比政治安全议题所展现的冲突性要低,因此在三者的博弈中,达成合作的机率仍然很大。国与国之间经贸关系的互动博弈通常都是重复博弈,通过博弈论的分析方法,我们可以得出,采用“一报还一报”的博弈策略是获得整体博弈利益最大化的最佳方式。其次,通过双层博弈理论,可分析国际与国内两个层面同时给国家政策制定带来的影响,而跨国公司作为最具实力的利益集团,时常引导着国内的政策制定,以维护自身利益的实现。

让国家间处于合作且开放的状态是维持跨国公司利润增长的关键。为了维护自身利益发展,跨国公司通常会积极发挥自身影响力。由于跨国公司在与母国、东道国间的相互依赖关系中最具脆弱性,因此当冲突发生时,跨国公司的能动性和调和矛盾的积极性也是最高的。

^① 张可:“跨国公司目标多元化与可持续发展战略分析”,《理论界》,2006年第7期,第13页。

而要解决在三方关系中的脆弱性问题，则需要跨国公司对自身未来发展做好战略性规划。

通过国际战略联盟的方式，跨国公司可以绕开部分国家设置的壁垒，与其他国家企业形成战略联盟关系，从经营联系的角度制约母国与东道国的国家政策，并间接影响国际关系。此外，跨国公司向全球化企业转变也会使其逐渐“脱离”母国，成为更加独立的行为体。最后，跨国公司主动承担社会责任将有助于缓和各方的利益矛盾，扩大企业利益与国家利益的重合度，从长期来看也助于跨国公司的利益的实现和国际影响力的增强。

随着国际分工进一步细化，跨国公司掌控更多的科技、信息技术，并在某些领域中占据主导地位，甚至超越主权国家也已经是事实。虽然跨国公司经过几十年的发展，在政治上仍未能突破主权国家的制约，但国家与大型跨国公司之间的均势发展态势仍在继续。可以预见，在未来国际社会的众多议题中，跨国公司将成为与主权国家拥有相似影响力的更加独立的超国家行为体。

周边国家针对中国崛起的战略选择——基于领土纠纷与实力差距视角

周洋

【摘要】 面对中国崛起和中国在东亚不断扩大的影响力，周边国家采取了多样化的对华政策，考验中国周边外交工作能力。本文主要分析周边国家对华政策呈现差异性的原因。通过对周边邻国对“一带一路”倡议的态度分析发现，领土纠纷和实力差距角度可基本解释大部分邻国的对华政策。具体而言，领土纠纷容易导致边境摩擦，实力差距决定了国家对崛起国的制衡能力。在以上两大因素的双重作用下，周边国家的对华政策可分为制衡、战略对接、对冲和追随。未来，中国需要明晰周边国家的需求，减轻邻国担忧，争取更多国家的支持，稳定周边大局。

【关键词】 中国崛起；领土纠纷；实力差距；周边邻国

【作者简介】 周洋，中国人民大学国际关系学院博士研究生，邮箱：2018101623@ruc.edu.cn。

The strategic choice of neighboring countries for the rise of China -- based on the perspective of territorial disputes and power gap

Zhou Yang

Abstract: Facing the growing influence of China in East Asia, some neighboring countries have adopted diversifying policies toward China, which puts China's diplomacy to the test. This paper mainly examines the reasons why the policies of neighboring countries towards China are different. Through the analysis of neighboring countries' attitudes towards the Belt and Road Initiative, the article finds that territorial disputes and power gap can basically explain most

neighboring countries' policies towards China. Concretely Speaking, territorial disputes can easily lead to border conflicts while power gap determines the country's ability/inability to balance the rising power. Under the above dual factors, the policies of neighboring countries towards China can be divided into "balancing," "strategic docking," "hedging" and "following." In the future, China should understand the needs of neighboring countries, alleviate their worries, strive for support from more countries and stabilize the overall situation of the neighboring regions.

Key words: the rise of China; territorial dispute; power gap; neighboring countries

Author: Zhou Yang, Ph.D Student of School of International Studies of Renmin University of China, Email: 2018101623@ruc.edu.cn.

一、导论

伴随着中国实力的不断增长,自2008年后,周边国家对中国崛起的事实有了清醒认识。周边国家实力与政体有别,对华政策亦有不同。在和平发展的关键时期,中国只有了解周边国家的担忧与需求,明晰它们对华政策的类型与生成逻辑才能更好地处理好周边外交关系。

中国崛起带动了东亚地区权力格局的变化。中国综合国力不断增强,冲击了冷战结束以来以美国为中心的单极权力结构。面对中国实力的日益增强,周边国家采取了不同的对华政策。传统的均势理论大多从大国博弈的角度来考察国家对外政策,忽视了中小国家在面对崛起国压力时的政策选择。针对周边国家不同的对华政策,本文的研究问题是,周边国家为什么会制定出不同的政策?各国制定对华政策的逻辑是什么?本文将从领土纠纷和与华实力对比角度做出整体性解释。

稳定的周边环境是中国和平发展的重要依托。中国周边国家关系复杂,领土纠纷问题纠缠不断。中国崛起带来的压力加剧了周边国家的不安情绪,随着美国积极参与亚太地区事务,各国不免要在中美之间做出选择。中国目前处于现代化的关键时候,美国已经正式将中国列为竞争对手并框定了中国“修正主义”国家的属性。在处理好与大国关系的同时,中国也应该重视周边问题,厘清邻国对华态度,区分竞争对手和伙伴朋友。

二、文献综述

随着中国实力的提升,周边国家如何看待中国崛起备受关注。国内外学界对东亚国家应对崛起国战略的种类以及成因进行了深入讨论,有必要对既往对华战略选择的已有研究进行

梳理与分析。

（一）周边国家对华政策类型

在战略类型上,传统联盟理论认为,“追随”(Bandwagoning)或者“制衡”(Balancing)是国家应对崛起国的两种主要政策选择。^①该二分法异常简洁明了,但缺点也十分明显,这种非黑即白的分类方式完全忽略了追随与制衡之外的其他选择,过于精简的分类法使国家无法采取对其更有利的替代性战略。兰德尔·施韦勒则将国家应对崛起国战略分为以下六种:预防性战争、制衡、追随、约束、接触、疏远和推倭。施韦勒认为,国家的战略选择取决于本国的权力目标。^②在针对制衡问题上,施韦勒归纳出四种与制衡有关的国家行为模式,分别是适当制衡、制衡过度、不制衡与制衡不足。^③罗伯特·杰维斯提出了威慑(Deterrence)和螺旋(Spiral)的方式来应对大国的崛起。威慑是指以积极的平衡战略对待崛起国,并且在必要且可行时采取预防性战争。螺旋意为加强与崛起国的合作,实行逐渐消除紧张局势的政策,以让步的方式换取互信。^④传统的制衡威慑理论针对的是大国对待崛起国的政策。但是对于中国周边地区而言,中等国家或小国弱国占据多数,传统的制衡理论的可解释性降低。

在东亚国家对华战略选择的问题上,江忆恩和罗伯特·罗斯提出了“接触”(Engagement)概念,即以非强制性的方式影响或者改变崛起国对现状不满的行为,确保崛起国的发展方向与全球的秩序相一致。^⑤吴翠玲认为东南亚国家对中国采取的是一种综合性战略,这种战略中包含了深度接触与复杂制衡两大方面。总体来说是利用国际规范推动中国融入地区或国际社会。^⑥凌胜利对美国亚太盟国在面对中美双重压力时的战略选择做出了区分。美国东亚盟国在选边站队压力下会采取大国平衡的战略,会根据压力大小而优先考虑单向动态平衡或者双向动态平衡。^⑦刘丰和陈志瑞将目前东亚国家的对华战略分为对抗型与合作型两种类型,具体在对中国的政策上可总结为疏远、制衡、合作与对冲。^⑧陈小鼎和王翠梅从目的和手段

^① Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1987, p. 17.

^② Randall L. Schweller, *Managing the Rise of Great Power: History and Theory*, London and New York: Routledge, 1999, pp. 1-31.

^③ 对待崛起国意图包括消灭、包含、从中获利、约束、改变和忽视。详见:兰德尔·施韦勒:《没有应答者的威胁:均势的政治制约》,刘丰、陈永译,北京:北京大学出版社2015年版,第13页。

^④ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976, pp. 58-113.

^⑤ Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, London and New York: Routledge, 1999, p. XIV.

^⑥ Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies", *International Security*, Vol. 32, No. 3, Winter 2007/2008, pp. 113-157.

^⑦ 凌胜利:“双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择”,《世界经济与政治》,2018年第3期,第70—91页。

^⑧ 刘丰、陈志瑞:“东亚国家应对中国崛起的战略选择:一种新古典现实主义的解释”,《当代亚太》,2015年第4期,第4—25页。

两个维度入手，将周边国家应对中国崛起的战略分为了制衡、调试、投机与对冲四种类型。

①

许多学者在分析东亚小国面对中国崛起的时候会采取“对冲”(Hedging)战略。但目前学界对这一概念争论较大。吴翠玲认为对冲是指国家在无法选择制衡、追随或中立的时候而采取的一种替代政策，以便避免出现因被迫选择了一国而招致损害的状况。^②周方银认为，对冲并不完全意味着两面下注的骑墙政策。东南亚国家在经济上和军事上分别依靠中国和美国是两面下注的具体表现，但是对冲政策则是对中国抱以既不追随也非制衡的态度。在这个意义上，他认为美国对中国的“遏制加接触”是对冲政策。^③郭清水制定的对冲战略光谱包含六种战略行为。^④王栋则根据国家相对能力和威胁感知，将对冲政策形态分为了五种递进类型，分别是：接触、束缚、防范、牵制和制衡。^⑤陈小鼎和王翠梅提出了周边地区权力格局类型会影响对冲效果的观点。其中，“兼得型对冲”可以实现地区内国家可以和大国同时保持紧密联系。但“两难型对冲”会促使国家在安全、经济和政治等领域需要接触不同的大国，结果常是“两边不讨好”或者“被迫一边倒”。^⑥

可以看出，学界对周边国家应对中国崛起的战略选择有诸多定义和标准。总的来说，已有对华战略类型的成果存在两大问题。第一，学者们对同一个战略概念具有不同的认识。例如在对冲战略的问题上，有学者认为对冲战略是一种战略组合，对冲战略可以细化成战略光谱，即国家在对冲战略的指导下，对崛起国有多种选择。^⑦对同一战略的过多解释使得该概念过度外延而被随意定义，从而缺乏了统一标准。第二，不同标准的分类方式过多。传统的二分法过于简单，无法从小国的角度出发探究其对外政策类型与原因。但是对冲战略五分法甚至施韦勒六分法对国家战略选择的解释又过于宽泛。相对而言，将国家战略定位四种类型的做法比较合理。

① 陈小鼎、王翠梅：“周边国家应对中国崛起的战略选择：一种基于制衡能力和制衡意愿的解释”，《当代亚太》，2019年第1期，第67页。

② Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Washington: East and West Center, 2005, p. viii.

③ 周方银：“中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向”，《当代亚太》，2012年第2期，第4—32页。

④ 从拒绝崛起国到接受崛起国的对冲政策依次为间接性制衡、否定优势地位、经济务实主义、约束性接触、有限追随。详见：Cheng-Chwee Kuik, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior Towards China”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100, 2016, p. 3; Cheng-Chwee Kuik, “Making Sense of Malaysia’s China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite’s Domestic Authority”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, Issue. 4, 2013, p. 436.

⑤ 王栋：“国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例”，《世界经济与政治》，2018年第10期，第32页。

⑥ 陈小鼎、王翠梅：“周边国家应对中国崛起的战略选择：一种基于制衡能力和制衡意愿的解释”，《当代亚太》，2019年第1期，第67页。

⑦ 王栋：“国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例”，《世界经济与政治》，2018年第10期，第32—34页。

（二）对华战略生成原因的既有解释以及不足

国内外学界目前对周边国家对华政策成因从四个方面论述，概括来说有单元层次、体系层次、新古典现实主义视角以及联盟关系视角。

第一，单元视角认为，国内因素是塑造该国对华政策的主要原因。民众的情绪、精英阶层获得统治的政治合法性以及领导人个人的风格深刻影响了本国对待中国崛起的态度。黎洪协认为，中国和越南历史上关系起伏较大，但近年来中国在南海的扩张掀起了越南国内的反华民族主义的抬头。南海争端的持续发酵改变了越南民众对中国崛起的看法，越南倾向于采取大国平衡的战略。^①郭清水提出马来西亚对中国的经济和地缘实用主义政策根治于国内巫统领导需要。为了获得政权合法性，马哈蒂尔和其继任者必须对华采取务实的政策。^②有分析认为，杜特尔特个性十足以及强悍的性格是促使菲律宾放弃阿基诺三世时期亲美政策，转而重新谋求与华接近的原因。杜特尔特在任达沃市市长期间对美国较差的印象以及公务出行遭美国盘问等不友好的经历使得杜特尔特的个人偏好影响了菲律宾的中美政策。^③可以看出，从国内单元角度出发解释对华政策具有高度的特殊性，每个国家都可以从国内提取出顺应国情的战略选择。但从案例内分析总结单个因果关系从长远来看不利于提炼和积累影响周边国家政策选择的平均因果效应。

第二，体系层次认为，权力的转变和分配给周边国家带来了结构性的压力。在中国实力渐强以及中美在亚太竞争的加剧的现实下，周边国家需要同时考虑对中美的战略选择。罗伯特·罗斯认为，中国是大陆国家，美国是海洋国家。在中美地缘竞争日益加紧的情况下，东南亚地区会分化出两大集团分别追随中国和美国。^④周方银的“二元格局”理论认为，东亚地区经济中心和安全中心是分离的，其后果是东亚国家普遍采取两面下注的政策以平衡大国关系。^⑤吴心伯认为随着中美亚太竞争的深入，一些国家对华制衡政策会出现分化，国家会降低制衡力度转而发展经济，甚至在国家利益没有受到严重挑战的情况下会放弃对华制衡。^⑥万·杰克森相信，在权力转移理论框架下，周边国家采取对冲战略是中美出现权力转移不

^① Le Hong Hiep, "Vietnam's Hedging Strategy against China since Normalization", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 3, 2013, p. 340.

^② Cheng-Chwee Kuik, "Making Sense of Malaysia's China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite's Domestic Authority", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, Issue. 4, 2013, p. 463.

^③ 朱陆民：“菲律宾杜特尔特政府的外交调整、影响及中国的对策研究”，《统一战线学研究》，2017年第1期，第95页。

^④ Robert S. Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century", *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 81-118.

^⑤ 周方银：“中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向”，《当代亚太》，2012年第2期，第4—32页。

^⑥ 吴心伯：“论亚太大变局”，《世界经济与政治》，2017年第6期，第32—59页。

确定性的结果。^①由于中美结构性矛盾，周边国家倾向于在大国之间采取平衡政策。周边国家希望借助美国削弱中国的影响力，但又恐惧遭到中国的反制。这种矛盾的心理实质上反映了东亚体系结构变化的趋势。^②体系层次的解释框架比较简洁，也具有较强的解释效力。国内外学者对结构层次的研究揭示出了近年来影响周边国家制定对华战略的最重要因素。但是，不同国家对中国崛起以及中美竞争所带来的压力感知是不一样的。体系层次无法精确解释，同在中国实力增强的情况下，不同国家受结构压力程度以及对华政策存在差异的问题。

第三，在联盟视角看来，美国亚太盟友的对华战略体现了美国的意志。美国的亚太同盟体系是建立并维持其在东亚地区影响力的重要支柱，美国在联盟体系中处于“老大”地位。随着中国实力的提升，美国的亚太盟友更倾向于服从美国的意志并服务于美国的对华政策。凌胜利提出，由于联盟内部存在“被牵连”与“被抛弃”两种困境，美国的亚太盟友根据联盟困境两种情况的强弱做出选择，在中美之间实现动态平衡，以维护本国利益。但是由于联盟关系的存在，一旦盟国与中国交往过密，美国就会调整或强化联盟关系，以至于美国亚太盟友虽然与中国经济关系紧密，但是在安全关系上并未有实质性地提升，最终强化了东亚地区经济权力与军事权力分离和失调的局面。^③刘丰认为，美国在亚太的盟友或准盟友在与中国打交道时，或多或少都会寻求美国的支持，以迎合美国防范中国的战略需求，譬如在南海和钓鱼岛争端中都有美国的影子。美国管理盟友的目的并不是要限制它们与中国的交往，而是当这些国家与中国的交往超过预期时，美国要加以限制。^④联盟视角充分考虑到了美国亚洲盟国在制定对华战略的矛盾因素，盟国的外交方向大多时候需要服从美国的意志。但在中国周边可以发现美国盟国和非盟国的对华政策都存在在中美之间需要选边站队或者左右为难的情况。

第四，新古典现实主义将体系压力与国内因素相结合，注重于考察结构性变化如何通过单元内部要素传导至国家对外政策。刘丰和陈志瑞基于新古典现实主义的视角认为国家的战略偏好是小国在大国竞争体系下决定国家采取逃避、对冲、追随还是制衡政策的中间变量。

^⑤刘若楠认为大国竞争方式包容与否能影响东南亚国家战略空间，体系的限制因素决定了特

^① Van Jackson, "Power, trust, and network complexity: three logics of hedging in Asian security", *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 14, Issue. 3, 2014, p. 331.

^② 胡霄汉：“简析中越关系正常化后影响越南对华战略的因素”，中国社会科学院硕士论文，2018年，第28页；韩献栋：“美国‘亚太再平衡’背景下韩国的外交安全战略”，《现代国际关系》，2015年第3期，第11页。

^③ 凌胜利：“双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择”，《世界经济与政治》，2018年第3期，第77页；凌胜利：“拒优战略：中美亚太主导权竞争”，《当代亚太》，2017年第1期，第136页。

^④ 刘丰：“中美战略竞争与东亚秩序重塑”，《中国战略报告》，2018年第2期，第115页。

^⑤ 刘丰、陈志瑞：“东亚国家应对中国崛起的战略选择：一种新古典现实主义的解释”，《当代亚太》，2015

定区域的中小国家的总体战略空间。^①有的研究表明,周边国家的相对能力和对威胁的感知会影响国家采取不同的对冲政策。具体而言,本国能力越强且对威胁的感知越高,则越有可能采取强度高的对冲政策。^②在国别研究中,学者往往综合考虑周边国家对华战略的成因,在中美竞争带来压力的前提下,国内政治、经济和文化议题都会影响国家对华政策战略类型。^③总结来说,新古典现实主义层次角度较为灵活且合理,分析逻辑既包含了体系压力导致的根本动因也涵盖了本国实际情况的决策偏好。但目前从新古典现实主义层面出发的研究成果考虑的国家数量有限,这削弱了理论的适用性和普遍性。

三、问题假设与模型构建

(一) 概念确定

上文分析了学界对华政策类型的界定与成因,本文认为以下四种战略可基本概括周边国家面对中国崛起的政策选择。战略分别是,甘愿追随中国、将中国崛起与本国对外战略相对接、引入外部力量应对中国压力的对冲政策以及对华采取制衡态度。

需要明确的是,领土问题历来都是影响国家间关系的重要变量,领土纠纷会引发国家间关系紧张甚至军事冲突。有学者还认为领土争端对国内民众的冲击比领土在政治和经济价值更加剧烈,民族主义会经过领土问题发酵,围绕领土的争端也更容易升级成为战争。^④

尽管领土问题会影响两国关系,但中国与周边国家的领土争端并不足以成为影响其他国家制定对华政策的唯一因素。中国与东南亚国家在南海划界模糊的问题存在已久,但对主权归属问题的争端在2010年前后才成为中国周边外交的热点问题。领土纠纷的激化和地区的国家间实力对比于变化密不可分。英国皇家国际事务研究所亚太研究员比尔·海顿(Bill

年第4期,第16页。

^① 刘若楠:“大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变”,《世界经济与政治》,2017年第4期,第69页。

^② 王栋:“国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例”,《世界经济与政治》,2018年第10期,第34页。

^③ 参见 Jeongseok Lee, “Hedging against Uncertain Future: The Response of East Asian Secondary Powers to Rising China”, Paper Prepared for the International Political Science Association XXII World Congress of Political Science, 2012, pp. 1-24; Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp.159-185; Hoo Tiang Boon, “Hardening the Hard, Softening the Soft: Assertiveness and China’s Regional Strategy”, *the Journal of Strategy Studies*, Vol. 40, Issue. 5, 2017, pp. 639-662; Ruonan Liu and Xuefeng Sun, “Regime security first: explaining Vietnam’s security policies towards the United States and China (1992 - 2012)”, *The Pacific Review*, Vol. 28, Issue. 5, 2015, pp. 755-778; 韩冬临:“印尼公众的中国形象:现状、变化与来源”,《战略决策研究》,2017年第8期,第20—38页;陈庆鸿:“菲律宾对华对冲战略评析”,《当代亚太》,2015年第6期,第133—153页;李大陆:“南海争端中越、马、印尼三国对华制衡战略的差异性分析”,《当代亚太》,2017年第2期,第43页。

^④ Paul D. Senese and John A. Vasquez, *The Steps to War: An Empirical Study*, Princeton: Princeton University Press, 2008, pp. 108-110; Paul R. Hensel, “Territory: Theory and Evidence on Geography and Conflict,” in John A. Vasquez, eds., *What Do We Know about War?*, CO: Rowman and Littlefield, 2000, p. 59.

Hayton)认为,南海是中国展示野心并挑战美国秩序的首要地区,而伴随着中国巨大的经济体量和大国实力,南海地区国家纷纷求助于外部势力以抗衡中国的影响。^①

为了更好地从领土和实力视角出发进行研究,本文的研究范围集中在中国邻国,即与中国在陆上相接的朝鲜、蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹、缅甸、老挝和越南等14个国家以及隔海相望的韩国、日本、菲律宾、文莱、马来西亚、新加坡和印度尼西亚等7个国家。^②领土问题虽然是影响国家关系的重要因素,但领土问题并不会单独诱发地区不安定因素,还必须有“打破”现状外力的参与。中国崛起所带来的权力结构被打破加剧周边国家对压力感知的烈度,进而深化了针对中国广泛而深刻的权力再平衡行为。

(二) 周边国家对华政策生成原因的假说与操作化

基于文本的研究问题,周边国家对华政策假说可概括为:在领土纠纷和实力差距的影响下,周边国家对华政策有四种类型,分别是制衡、对冲、战略对接和追随。其中,实力差距与领土纠纷的不同组合共同决定了邻国对华政策,具体组合关系如图1所示。

图1 周边国家对华政策与领土和实力关系图

实力差距 领土纠纷	实力差距小	实力差距大
存在领土纠纷	制衡	对冲
不存在领土纠纷	战略对接	追随

需要说明的是,上图的“制衡”、“对冲”和“追随”概念与目前主流解释无过大差异。制衡是指通过外部结盟或者内部军备扩张的方式防范和针对崛起国。对冲是指在经济、军事、政治或者文化上同两个或者两个以上的国家发展紧密关系,避免因过于接近或者依赖某个国家而招致风险。追随是指在经济、军事、政治和文化上依附崛起国。战略对接是将本国对外战略与崛起国对外战略进行对接,采取战略对接的国家和崛起国有诸多共同利益和目标,虽然具备制衡崛起国的能力,但制衡的意愿较弱,显然采取与崛起国共同合作的政策获利更大。

^① Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, London: Yale University Press, 2014, p. XVI.

^② “中华人民共和国版图”, 中国政府网, http://www.gov.cn/guoqing/2017-07/28/content_5043915.htm, 上网时间: 2020年6月28日。

本文假说的领土纠纷和实力差距两方面需要进一步操作化。领土纠纷应分为陆地领土纠纷和领海纠纷。同时,中国与某些国家存在海洋专属经济区重叠问题,中国政府并未把这些专属经济区纠纷归为领海纠纷。^①目前而言,中国和印度以及不丹存在陆上领土划界问题,与日本、越南、菲律宾、马来西亚和文莱存在海上领海纠纷。中国与相关国家的领土问题如表1所示。

表1 中国与邻国的领土纠纷

陆上领土纠纷		
纠纷的国家	纠纷地区	纠纷面积
印度	阿克赛钦和藏南地区	约 12.5 平方公里
不丹	墨拉萨丁地区	约 4500 平方米
领海纠纷		
纠纷的国家	纠纷地区	纠纷岛屿
日本	东海	钓鱼岛及附属岛屿
越南	南沙和西沙群岛	南子岛等 30 个岛礁
菲律宾	南沙群岛东北部海域	黄岩岛等 6 个岛礁
马来西亚	南沙群岛西南部海域	弹丸礁等 7 个岛礁
文莱	南沙群岛	南通礁

图表说明:表格为笔者根据相关数据自制。^②

由上表可知,领海纠纷主要集中在东海和南海,在南海问题中,越南、菲律宾、马来西亚和文莱占领南海岛礁数量各不相同,其中越南占领数量最多,文莱是对我南沙部分岛礁提出主权要求而唯一未派兵进驻的国家。

在实力差距的测量问题上,本文拟采用经济实力和军事实力这两个指标。一国与中国的实力差距为该国经济实力差距与军事实力差距的均值。某国经济实力差距的测量办法可分为

^① 中国外交部表示,苏岩礁所处海域位于中韩专属经济区主张的重叠区,中韩双方就苏岩礁问题的共识是,该礁不具有领土地位,中韩双方不存在领土争端。详见:<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJuyTF>,上网时间:2020年7月29日。中国曾经将纳土纳群岛纳入本国领海专属经济区,在最近的表态中,中国外交部表示,纳土纳群岛主权属于印尼,中方表示没有异议。详见:<http://www.chinanews.com/gn/2015/11-12/7620584.shtml>,上网时间:2020年7月29日。

^② 中印边界数据详见:https://www.globalsecurity.org/military/world/war/india-china_conflicts.htm,上网时间:2020年7月29日。有关南海问题数据详见:<http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2016/7/351063.shtm>,上网时间:2020年7月29日。

三步。第一步，统计出中国和该邻国在 2008 年至 2018 年 GDP 数值。第二步，锚定中国的 GDP 数值为 100%，统计出该国年 GDP 占中国 GDP 的比重。第三步，算出该国这十年内与中国 GDP 占比平均值。该平均值即为该国与中国的经济实力差距。^①军事实力差距沿用上述测量办法，但邻国与中国军事实力差距不宜以单纯军费开支作为评判标准。这是因为中国周边有多个核国家与美国盟友，单一军费开支不能反映出该国的实际战力。鉴于对以上两个因素的考虑，本文选取了世界军力（Global Fire Power）数据库的“全球国家军事实力排名”。^②该数据库从各国人口、武器装备、财政、后勤力量、自然资源和地理位置等 50 多个因素进行考察，对一国的军事实力做出综合性评分，分值越低代表该国军事实力越强。以下表 2 和表 3 表示周边领域与中国的经济实力和军事实力差距。

表 2 2008 年至 2018 年中国与邻国 GDP 均值比值

中国	100%
日本	79.165%
印度	26.549%
俄罗斯	21.884%
韩国	15.880%
印尼	11.718%
马来西亚	3.944%
新加坡	3.574%
菲律宾	3.137%
巴基斯坦	2.671%
哈萨克斯坦	2.249%
越南	1.821%
缅甸	0.799%
尼泊尔	0.240%
阿富汗	0.231%
朝鲜	0.200%
文莱	0.186%
蒙古	0.128%
老挝	0.117%
塔吉克斯坦	0.092%
吉尔吉斯斯坦	0.073%
不丹	0.024%

表 3 中国与邻国军事得分比值

俄罗斯	101.47%
中国	100.00%
印度	72.51%
日本	46.04%
韩国	45.79%
巴基斯坦	29.23%
印尼	27.16%
越南	19.42%
朝鲜	18.59%
缅甸	12.14%
马来西亚	10.56%
菲律宾	8.80%
新加坡	8.67%
哈萨克斯坦	7.60%
阿富汗	5.14%
塔吉克斯坦	3.70%
吉尔吉斯斯坦	3.59%
蒙古	3.40%
尼泊尔	2.31%
老挝	2.01%
不丹	0.68%
文莱	0.26%

图表说明：以上两表为笔者根据数据自制，2008 年至 2018 年中国与周边邻国 GDP 数值中国与邻国世界军力数据库各国军事实力得分见附件一与附件二。^③

^① GDP 数据来自世界银行，各国 GDP 以 2010 年为基准年的美元价值。其中，朝鲜数据来自联合国数据库，朝鲜 GDP 基于 2015 年实际 GDP，详见：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?end=2018&locations=NP-PK&start=2008>；<https://data.un.org/Search.aspx?q=North+Korea>，上网时间：2020 年 7 月 29 日。

^② “2020 Military Strength Ranking”，GFP，<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>，accessed on July 29, 2020.

^③ 因世界军力数据库缺少文莱军事实力数据，故表 3 中文莱与中国军事实力对比采用了世界银行 2008 年至

如表 2 所示,从经济实力来说,日本、印度、俄罗斯与中国较为接近,中亚和东南亚地区国家与中国差距较大。从军事实力来说,只有俄罗斯实力略高于中国,印度和日本同样在军事力量上与中国较为接近。本文定义的与中国的实力差距包含了经济实力与军事实力差距,故实力差距的测量方式可取经济实力差距与军事实力差距之和的平均值。表 4 将本文假设的自变量合并为一表,便于更清晰分析周边国家与中国实力差距与有无领土纠纷的情况。

表 4 周边邻国与中国实力差距

国家	实力对比 $P = (P_e + P_m) / 2$	有无领土纠纷
日本	62.60%	有
俄罗斯	61.68%	无
印度	49.53%	有
韩国	30.84%	无
印尼	19.44%	无
巴基斯坦	15.95%	无
越南	10.62%	有
朝鲜	9.39%	无
马来西亚	7.25%	有
缅甸	6.47%	无
新加坡	6.12%	无
菲律宾	5.97%	有
哈萨克斯坦	4.92%	无
阿富汗	2.69%	无
塔吉克斯坦	1.90%	无
吉尔吉斯斯坦	1.83%	无
蒙古	1.77%	无
尼泊尔	1.28%	无
老挝	1.06%	无
不丹	0.35%	有
文莱	0.22%	有

图表说明:表格为笔者根据数据自制。P 为国家实力, P_e 为国家经济实力, P_m 为国家军事实力。

(三) 假说检验

本文假说认为,周边国家对华政策生成受到领土纠纷与实力差距的影响。按照理论上假说模型推演,一方面,在中国没有领土纠纷国家中,俄罗斯、韩国、印尼、巴基斯坦、朝鲜、缅甸、新加坡、哈萨克斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、盟国、尼泊尔、老

2018 年文莱与中国军费开支均值的比值,该部分数据详见: <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/M.S.MIL.XPND.CD?end=2018&locations=BN&start=2008>, 上网时间: 2020 年 7 月 29 日。

挝这十四个邻国倾向于对中国采取战略对接和追随政策。另一方面,在与中国存在领土纠纷的国家中,日本、印度、越南、马来西亚、菲律宾、不丹、文莱这七个国家倾向于采取制衡和对冲政策。而随着实力差距拉大,以上两类国家倾向于对华采取追随和对冲战略。

在假说检验的部分,本文打算采取周边国家对中国“一带一路”倡议的态度作为衡量对华政策类型。采用周边国家对“一带一路”倡议的态度作为检验对华政策生成逻辑的原因有二。第一,“一带一路”倡议涵盖了周边地区的绝大部分国家,大多数海上邻国和陆上邻国是“一带一路”倡议的沿线国家。“一带一路”倡议的常量性较好。第二,周边邻国对中国“一带一路”倡议的态度基本可以反映出邻国对崛起国的态度。周边国家对中国崛起具有共识,考察这些国家对崛起国的重大对外政策可以洞悉这些国家的对华政策。具体可分为以下四种情况。第一,对中国采取制衡政策邻国在很大可能上不会支持甚至反对“一带一路”倡议。第二,欢迎中国崛起的国家在很大可能上是支持“一带一路”倡议并主动要求积极参与。第三,采取对冲战略的邻国对于“一带一路”倡议并不会马上表示支持和欢迎的态度,通常存在“观望期”来考察崛起国的真实意图。第四,对于那些对华有制衡能力但制衡意愿较弱的国家而言,它们会把“一带一路”倡议与本国的对外政策相对接,在与中国进行经济合作的同时,发挥自身的影响力。

需要说明的是,在很大程度上可以认为参与带路倡议的国家比未参与的那些国家更加乐见和欢迎中国在本地区的崛起。由于经济体量差异,在对待中国“一带一路”倡议的态度上,不宜用统一化的对华贸易额以及合作项目数量作为指标。本文以各国和中国正式签订“一带一路”合作备忘录的时间先后来测量不同国家的态度。一般来说,较早参加带路倡议的国家对中国在本地区发挥影响力的行为持欢迎和开放态度,而较晚与中国达成带路合作协议的国家对崛起国在本地区增强影响力的行为持怀疑态度故存在观望行为。下表记录了不同国家与中国签署双边“一带一路”倡议备忘录的时间。

表5 周边邻国与中国签订“一带一路”合作文件情况

国家	签署“一带一路”合作文件时间
日本	未签署相关文件
俄罗斯	2015年5月
印度	未签署相关文件
韩国	2015年10月
印尼	2018年11月
巴基斯坦	2013年7月
越南	2017年11月

朝鲜	未签署相关文件
马来西亚	2017年5月
缅甸	2014年11月
新加坡	未签署相关文件
菲律宾	2018年11月
哈萨克斯坦	2014年12月
阿富汗	2016年5月
塔吉克斯坦	2015年9月
吉尔吉斯斯坦	2016年11月
蒙古	2015年11月
尼泊尔	2017年11月
老挝	2016年9月
不丹	未签署相关文件
文莱	2017年9月

图表说明：表格为笔者根据数据自制。^①

根据周边国家与中国有否签署“一带一路”合作备忘录的情况，可以将邻国分为两种情况。第一种情况是暂未与中国签署备忘录的国家。这意味着这些国家对中国怀疑和不信任感较强，它们倾向于对中国采取制衡政策。在第二种情况中，虽然已经与中国签订了“一带一路”合作文件的国家。各国与中国达成合作文件的时间不同，文本以2017年5月首届“一带一路”国际合作高峰论坛为界，将不同国家与中国签署合作备忘录分为两个阶段。在此之前，俄罗斯、韩国、巴基斯坦、缅甸、哈萨克斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、老挝这10个国家已经与中国签署了合作备忘录。印尼、越南、马来西亚、菲律宾、尼泊尔、文莱等6国则是在2017年5月之后才与中国达成了“一带一路”倡议的合作备忘录。根据不同的签署合作备忘录的时间可简易区分两批国家对中国态度的区别，可认为第一批和中国达成备忘录的国家对中国抱以更开放和欢迎的态度，在对华政策上更倾向于采取追随和战略对接政策。第二批与中国达成合作意向的国家倾向于对中国采取对冲战略。

按照理论假设推断，第一种情况的国家倾向于对中国采取制衡战略，即日本、印度、朝鲜、新加坡和不丹倾向于对中国采取制衡策略。在第二种情况中，第一批与中国签约的国家与中国不存在领土纠纷，支持中国在本地区影响力的扩大，故这些国家对华政策应该是在仅受到与中国实力差距因素影响下采取“战略对接”和“追随”政策。第二批签约的国家对中国抱以一定的怀疑，在领土问题和实力差距共同作用下对中国采取“对冲”政策。

在理论模型中，存在领土纠纷的国家按照与实力差距排序，日本、印度、越南、马来西

^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/gbjg/gbgk/77073.htm>，上网时间：2020年7月30日。

亚、菲律宾、不丹和文莱的对华政策应该从制衡向对冲方向变化。在现实对华态度上,日本、印度、不丹并没有参加中国的“一带一路”倡议,这表明了对中国的怀疑。2010年以来,中日在东海防空识别区和钓鱼岛问题上爆发了多次摩擦;中印也爆发了多次边境纠纷事件,印度响应美国“印太战略”的一个重要原因是为了提高自身的影响力以抗衡中国。因此,从现实情况上可认为日本和印度对中国采取的是制衡政策。不丹的经贸和政治外交长期以来受印度影响较大。印度是不丹最大贸易伙伴国,2016年不丹对印进出口额比例占总额80%以上。^①印度实际上仍负责不丹的安全事务,印度军事训练部队(IMTRAT)总部设在不丹,为不丹军队提供军事训练。^②同时,由于中国和不丹尚未建立外交关系,不丹对华政策在很大程度上受到印度影响。当印度对华采取制衡政策时,不丹也会疏远中国。值得一提的是,虽然朝鲜和新加坡没有和中国签署“一带一路”的合作文件,但从现实情况来看,朝鲜在更大程度上采取追随中国的政策。新加坡采取了对冲政策。中国是新加坡的第一大贸易伙伴国,在对华贸易关系中处于顺差地位。^③作为美国的“准盟友”,新加坡与美国保持着非常紧密的军事合作。新加坡长期参与美军的演习和训练。美军在新加坡樟宜的海军基地长期为美国太平洋舰队提供后勤和补给服务。^④

在第二种情况中,先签署的国家对中国更加友好,后签署的国家对中国存有怀疑的态度。在第一批与中国达成合作协议的国家中,俄罗斯、韩国和巴基斯坦实力与中国较为接近,在与华交往的同时也希望发挥本国在地区的影响力。在中国的外交伙伴关系网络中,中俄关系和中巴关系的合作程度最高。俄罗斯和巴基斯坦在欢迎中国影响力扩展的同时,将中国带路倡议与本国对外政策相结合以发挥更大的影响力。对俄罗斯而言,丝绸之路经济大多途径苏联加盟共和国。许多原加盟共和国现在仍以独联体或者欧亚经济联盟的形式与俄罗斯保持经济和政治关系。俄罗斯希望借助“一带一路”倡议接欧亚经济联盟,拉动独联体国家的经济发展水平,提升俄罗斯的经济影响力。^⑤中巴经济走廊是“一带一路”合作项目的典范与模板。巴基斯坦将中巴经济走廊与本国“愿景2025”国家发展战略相对接。相比于俄罗斯地区性的战略对接,巴基斯坦更重视将带路倡议与本国战略相对接。作为美国的盟友,韩国对

^① “不丹国家概况”, 中华人民共和国外交部, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676380/1206x0_676382/, 上网时间: 2020年7月30日。

^② Tuhina Sarkar, “India-Bhutan Relations”, *The Indian Journal of Political Science*, Vol.73, No.2, April - June 2012, p. 348.

^③ “Singapore: Trade Statistics”, <https://globaledege.msu.edu/countries/singapore/tradestats/>, accessed on July 30, 2020.

^④ U.S. Department of State, “U.S. Security Cooperation With Singapore”, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-singapore/>, accessed on July 30, 2020.

^⑤ “俄总统顾问:‘一带一路’对接欧亚经济联盟深化中俄经贸合作”, 新华网, http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-11/21/c_1121991105.htm, 上网时间: 2020年7月30日。

华战略受到美国意志的支配。虽然中国是韩国的第一大贸易伙伴国，但因为朝核问题升温，韩国加紧了美韩同盟合作。总的来说，韩国对中国采取的是对冲政策。但这种对冲政策与东南亚国家的对冲政策不同，韩国的对冲政策是在面临北部实际安全威胁的情况下形成的。

对于第一批签约的其他国家而言，缅甸、哈萨克斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古和老挝注重发展与中国的经贸关系，这些国家并未明显与美国谋求安全关系。相反，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦是上合组织的创始国，蒙古和阿富汗是上合组织的观察员国，这些国家在维护中亚地区稳定的议题上与中国有密切合作，这些国家总体上采取追随中国的政策。

第二批与中国签署合作备忘录的国家总体上对华采取对冲政策。对冲政策的一个明显特点是在经济和军事安全上分别倾向于与不同的国家进行合作以避免因过于依赖某一国而产生危险。尼泊尔和印尼虽然与中国不存在领土纠纷，但均采取了对冲政策。尼泊尔地处中国和印度之间，长期以来与印度保持着紧密的军事和安全关系。印度帮助尼泊尔军队实现了装备现代化，印度招募尼泊尔人加入本国廓尔喀部队。^①在没有与中国具有实质性领土纠纷的情况下，印尼在南海问题上更多是调停者角色。印尼同样注重发展同美国的防务关系。印尼向美国购买了30架F-16战机，2015年印尼和美国签署了《国防全面合作联合声明》，美国 and 印尼的双边关系又“全面伙伴关系”上升为“战略伙伴关系”。菲律宾、越南、马来西亚和文莱虽然与中国存在领土纠纷问题，但它们都与中国签订了带路倡议的合作备忘录。采取了对华对冲战略。这四个国家都是第二批与中国签订带路备忘录的国家，这体现出它们对中国的怀疑与观望态度。尽管希望在经济和贸易方面搭乘中国崛起的快车，但这些国家普遍在军事和安全方面加强了与美国的合作，来缓解自身的不安全感。菲律宾是美国在亚太的传统盟友，在阿基诺三世时期，菲律宾政策整体亲美，与中国关系紧张。2016年，奥巴马取消了美国对越军售的禁运限制，目前，美国对越武器销售额约为7000万美元。^②两国海军合作层次不断扩展。2018年美国卡尔文森号航母实现历史性访越，越南在同年首次参加了美国举办了环太平洋海军演习。美国加紧向越南海岸警卫队装备汉密尔顿级巡逻舰。从2013年至2018年，越南在美国国务院的外国军事资金援助下购买了24艘快速巡逻艇。^③相比之下，马来西亚和文莱与美国的军事合作程度不如菲律宾和越南高。马来西亚和美国在反恐问题上

^① Pramod Raj Sedhain, "India-Nepal Military: Relation and Aid", <http://thedailyjournalist.com/the-strategist/india-nepal-military-relation-and-aid/>, accessed on July 1, 2020.

^② Joshua Ball, "The U.S. And Vietnam Are Expanding Areas Of Military Cooperation",

<https://globalsecurityreview.com/u-s-vietnam-expanding-areas-military-cooperation/>, accessed on July 1, 2020.

^③ U.S. Department of State, "U.S. Security Cooperation With Vietnam", <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-vietnam-2/>, accessed on July 1, 2020.

保持密切合作,随着南海问题的加剧,2017年美马在联合声明中表示将加强包括海上安全、舰船建造和联合演习在内的军事合作。^①马来西亚和文莱与美国的防务关系主要寄托东盟作为安全合作平台。随着美国-东盟的军事演习多样化发展,2019年6月,美国宣布向马来西亚、印尼、菲律宾和越南出售34架“扫描鹰”无人机,马来西亚与美国海岸警卫队开展了联合军演和以及军事培训活动。^②作为美国海军浮力合作训练的最初伙伴国家,文莱自1995年其与美国就保持这较为稳定的双边军事合作关系。一定程度上来说,文莱与美国双边防务关系较为有限。文莱是对我南沙部分岛礁提出主权要求而唯一未派兵进占的国家,对中国对冲的程度也比较低。

总的来说,日本和印度对中国采取制衡政策;俄罗斯和巴基斯坦对中国采取战略对接政策;韩国、印尼、菲律宾、越南、马来西亚、文莱、新加坡总体上对华采取对冲战略。值得注意的是,这些国家对华对冲的程度不相同。对冲程度高的国家普遍和美国的军事合作更频繁。朝鲜、缅甸、哈萨克斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、老挝采取追随中国的政策。不丹和尼泊尔与印度关系较为紧密,其对华政策在很大程度上追随印度的外交政策。

四、结语

本文从领土纠纷和实力差距的角度探究了中国周边国家对华政策生成逻辑。本文假说认为领土纠纷以及实力差距大小共同决定了周边国家的对华政策。其中,存在领土纠纷且与中国实力差距较小的国家倾向于制衡;存在领土纠纷但与中国实力差距较大的国家倾向于对冲;没有领土纠纷且与中国实力差距不大的国家倾向于采取战略对接政策;没有领土纠纷且与中国实力差距较大的国家倾向于追随中国。在假说检验方面,本文以周边国家对中国“一带一路”倡议的态度作为衡量周边邻国对中国崛起的态度。未与中国签署“一带一路”合作备忘录的国家比已经和中国签署合作备忘录的国家对中国的警惕性更高,后签署的国家比先签署的国家对中国觉得存在的怀疑程度更深。怀疑和警惕中国崛起的国家倾向于采取制衡和对冲政策,积极参与“一带一路”倡议的国家倾向于采取战略对接和追随政策。

假说检验发现大部分国家的对华政策类型符合假设预期,但本文的理论模型无法解释朝鲜、韩国、新加坡、印尼、尼泊尔和不丹等六国的对华政策。其中,中朝事实上的同盟决定

^① Murray Hiebert, “Trump-Najib Meeting Gives Malaysia-U.S. Relations Shot of Adrenaline”, CSIS, <https://www.csis.org/analysis/trump-najib-meeting-gives-malaysia-us-relations-shot-adrenaline>, accessed on July 1, 2020.

^② Du Lan, “New Developments in US-ASEAN Defense Cooperation”, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/new-developments-in-us-asean-defense-cooperation>, accessed on July 1, 2020.

了朝鲜采取追随中国的政策。韩国的对冲政策在更大程度上是由于朝核危机推动的。同盟关系影响对华政策的情况同样可见于新加坡，由于中美竞争的加强，新加坡对华整体上采取对冲政策。印尼与中国不存在领海纠纷，也与中国签署了“一带一路”倡议的合作备忘录，中国在纳土纳问题上表态也一定程度上决定了印尼对华采取对冲政策的程度不如菲律宾和越南高。尼泊尔和不丹的政治和外交受印度影响较大，这决定了尼泊尔和不丹的对华政策服从于印度对华政策的变化。在印度防范中国崛起的背景下，尼泊尔和不丹在对华问题上倾向于追随印度。

应该承认，本文提出的领土纠纷和实力差距视角可以解释中国周边大部分邻国的对华政策的生成逻辑。本文给予的启示是，中国的和平发展需要理解和考虑周边国家的实际疑虑，尤其是与中国尚未解决领土和领海问题的国家。由于悬而未决的划界问题，这些国家对中国崛起的担忧不减。尤其是在中美关系迅速交恶的背景下，中国应该在周边争取在中美之间摇摆和采取对冲政策国家的支持，立足周边地区，减少因周边问题带来的外交被动窘况。

附件

附件一：2008年至2018年中国与周边邻国GDP

单位：万亿美元

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
俄罗斯	1.583	1.459	1.525	1.59	1.649	1.679	1.691	1.652	1.657	1.684	1.722
哈萨克斯坦	0.136	0.137	0.148	0.159	0.1666	0.176	0.184	0.186	0.188	0.196	0.204
吉尔吉斯斯坦	0.0047	0.0048	0.0047	0.005	0.005	0.0056	0.0058	0.006	0.0063	0.0066	0.0068
塔吉克斯坦	0.0051	0.0053	0.0056	0.006	0.0065	0.0069	0.0075	0.0079	0.0085	0.0091	0.0097
蒙古	0.0068	0.0067	0.0072	0.0084	0.0095	0.0105	0.0114	0.0116	0.0118	0.0124	0.0133
朝鲜	0.0141	0.014	0.014	0.014	0.0142	0.0144	0.0145	0.0144	0.0149	0.0144	N/A
越南	0.103	0.109	0.115	0.123	0.129	0.137	0.145	0.155	0.164	0.175	0.188
老挝	0.0061	0.0066	0.0071	0.0077	0.0083	0.009	0.0097	0.0104	0.0111	0.0118	0.0126
缅甸	0.0408	0.0482	0.0495	0.0523	0.0561	0.0609	0.0657	0.0703	0.0745	0.0795	0.0844
印度	1.43	1.54	1.69	1.73	1.86	1.98	2.13	2.3	2.48	2.66	2.84
不丹	0.0013	0.0014	0.0015	0.0017	0.0017	0.0018	0.0019	0.002	0.0022	0.0023	0.0024
尼泊尔	0.0146	0.0153	0.016	0.0166	0.0173	0.018	0.0191	0.0197	0.0199	0.0215	0.023
巴基斯坦	0.17	0.173	0.177	0.182	0.188	0.197	0.206	0.216	0.228	0.24	0.254
阿富汗	0.0114	0.0139	0.0158	0.0159	0.018	0.019	0.0195	0.0198	0.0202	0.0207	0.021
日本	5.78	5.47	5.7	5.69	5.78	5.89	5.92	5.99	6.03	6.14	6.19
韩国	1.02	1.03	1.09	1.14	1.16	1.19	1.23	1.27	1.31	1.35	1.38
马来西亚	0.241	0.237	0.255	0.268	0.283	0.297	0.314	0.33	0.345	0.365	0.382
印尼	0.679	0.711	0.755	0.802	0.85	0.897	0.942	0.988	1.038	1.09	1.12
文莱	0.014	0.013	0.0137	0.0142	0.0143	0.014	0.0137	0.0136	0.0133	0.0134	0.0135
菲律宾	0.183	0.185	0.2	0.207	0.221	0.236	0.25	0.266	0.284	0.303	0.322
中国	5.029	5.5	6.01	6.67	7.2	7.75	8.32	8.89	9.49	10.13	10.8
新加坡	0.209	0.209	0.24	0.255	0.266	0.279	0.29	0.298	0.307	0.318	0.328

附件二：中国与周边国家军事实力得分

国家	军力得分	国家	军力得分
俄罗斯	0.0681	尼泊尔	2.9891
哈萨克斯坦	0.9098	巴基斯坦	0.2364
吉尔吉斯斯坦	1.9244	阿富汗	1.3444
塔吉克斯坦	1.8661	日本	0.1501
蒙古	2.0299	韩国	0.1509
朝鲜	0.3718	马来西亚	0.6546
越南	0.3559	印尼	0.2544
老挝	3.4433	文莱	n/a
缅甸	0.5691	菲律宾	0.7852
印度	0.0953	中国	0.0691
不丹	10.1681	新加坡	0.7966

后疫情时代的中国-东盟合作：挑战与对策^①

魏冉

【摘要】：疫情爆发后，中国与东盟在政治、经济等领域的合作呈现出了不同于以往的合作态势，具有鲜明的“化危为机”的特征。囿于“后疫情”时代国际形势的不稳定性和不确定性，以及新冠肺炎疫情防控的复杂性和艰巨性，中国-东盟合作也面临第三方因素干扰、东盟自身经济形势不明朗、部分东盟国家反华情绪高涨等现实挑战。在新冠肺炎疫情防控进入常态化的背景下，中国应保持战略定力，坚持底线思维，避免疫情引发的问题“政治化”；与东盟在政治、经济、文化、卫生等领域开展合作，助力中国-东盟关系成为不确定性不稳定性背景下“确定的、稳定的战略伙伴关系”。

【关键词】：新冠肺炎疫情；后疫情时代；中国-东盟

【作者简介】：魏冉，外交学院外交学与外事管理系博士研究生，海南中金鹰和平发展基金会高级研究员。

Challenge and Countermeasure of China -ASEAN Cooperation In the “Post -Pandemic Era”

Wei Ran

Abstract: After the outbreak of COVID-19, cooperation between China and ASEAN shares the characteristics of “turning crises into opportunities” both in political and economic areas . constrained by the instability and uncertainty of the international situation as well as the complexity and arduousness of the prevention and control of the pandemic, China-ASEAN cooperation still face many challenges, such as interference from third-party countries, ASEAN’s own economic uncertainties, emerging anti-Chinese sentiment and so on. Thus, China should

^① 本文为国家社科基金“一带一路”战略下改进领事服务研究”（项目编号：16BGJ015）的阶段性成果。

maintain strategic focus and adhere to bottom line thinking to avoid the “politicization” of the pandemic. Cooperation with ASEAN in political, economic, cultural and health fields will provide a great platform for China -ASEAN relations to build a more “stable and strategic partnership” under uncertainty and instability.

Keywords: COVID-19; Post -Pandemic Era; China-ASEAN

Author: Wei Ran, Ph.D student, China Foreign Affairs University; Senior Researcher, Hainan CGE Peace Development Foundation.

随着全球治理失灵以及国际形势不确定性和不稳定性因素的增多,地区和地区秩序在未来世界秩序中的重要性将愈加显现。^①作为亚太地区的重要力量,中国和东盟在维护区域秩序方面具有重要作用。深化中国-东盟合作是推动构建和平、稳定、繁荣的亚太地区秩序的关键一环,也是推动构建中国-东盟命运共同体的重要路径。

纵观 1967 年东盟成立以来中国与东盟的关系,不断变换的国际形势为构建更加紧密的中国-东盟关系提供了重要契机,同时也带来了挑战。新冠肺炎疫情的爆发对世界各国经济和社会发展造成了严重影响,也对中国与东盟国家之间关系互动的模式带来挑战,考验中国与东盟国家之间国际合作的能力和效用。

2020 年是联合国成立 75 周年纪念,也是中国与部分东盟成员国的建交周年纪念。^②在“特殊年份”回顾中国与东盟的合作进程、总结双方合作面临的挑战,对后疫情时代深化中国-东盟国际合作无疑具有重要的现实意义。

一、新冠之下的中国-东盟合作进程

新冠肺炎疫情不仅对全球治理能力带来严峻挑战,也使全球经济遭遇重创。深刻改变了冷战结束以来亚太地区政治、安全与经济图景。2020 年 4 月 14 日,李克强总理在“东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上”指出,“从防控疫情角度讲,我们命运与共;从维护经济发展角度看,我们利益攸关。”^③中国与东盟互为开展抗疫合作的首要对象。中国也是最早与东盟国家开启便利人员往来“快速通道”、货物畅通“绿色通道”等经济复苏

^① 阿米塔·阿查亚:“‘美国世界秩序的终结’与‘复合世界’的来临”,《世界经济与政治》,2017 年第 6 期,第 14 页。

^② 2020 年是中国与越南、缅甸、印尼建交 70 周年、与菲律宾、泰国建交 45 周年、与新加坡建交 30 周年纪念。

^③ “李克强东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上的讲话”,中华人民共和国国务院网站, http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/14/content_5502407.htm, 上网时间:2020 年 7 月 1 日。

措施的国家。^①双方在政治、经济、文化等领域的合作呈现出了不同于以往的合作态势，具有鲜明的“化危为机”的特征。

在政治领域，习近平总书记从推动构建人类命运共同体的高度出发，极度重视疫情防控国际合作，配合元首外交，频频开展“电话外交”、“视频外交”等多种形式，为全球抗疫斗争注入信心与力量。作为2020年的首次出访，习近平总书记于1月17日对缅甸进行了国事访问。此次访问恰逢中缅建交70周年之际，双方签署29项合作文件，并发表了《联合声明》。2月5日，柬埔寨首相洪森访华，成为新冠肺炎疫情期间首位访华的外国领导人。在疫情爆发的紧要关头，中国与东盟国家最高领导人的互访不仅凸显了中国与东盟国家的深情厚谊，也是双方就中国“亲诚惠容”周边外交理念达成共识的重要实践。

随着疫情的加剧，传统形式的国际交往面临挑战，外交工作的“数字化趋势”愈发明显。电话外交、视频外交等形式为一些国际组织、国家元首采用，对全球公共危机下补充或推动外交工作提供了渠道，增加了外交战略的透明性，降低了传统外交面对面的交易成本。^②如表1所示，2020年1-7月，中国领导人与东盟十国领导人开展了高频度的“电话外交”。

表1 2020年1-7月中国领导人与东盟十国领导人通话情况 单位：次

通话对象	国家主席	国家总理	外交部长	总计
马来西亚	1		2	3
泰国			1	1
印尼	2		3	5
新加坡			2	2
文莱			1	1
越南		1		1
老挝	1	1		2
柬埔寨			1	1
缅甸	1			1
菲律宾	1			1
东盟			1	1
总计	6	2	11	19

^① “首届中国-东盟友好合作主题段视频大赛举行“云启动”仪式”，中国驻东盟使团网站，<http://asean.chinamission.org.cn/chn/stxw/t1794975.htm>，上网时间：2020年7月12日。

^② Bridget Verrechia, “Digital Diplomacy and Its Effect on International Relations”, *SIT Study Abroad*, 2017, pp.8-23.

资料来源：根据中华人民共和国外交部网站整理，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/。

经济领域的合作主要体现在两个方面。首先，中国与东盟经济逆流而上，逆势发展。中国已经连续10年成为东盟第一大贸易伙伴。中国与东盟凭借天然的地理因素、贸易互补等优势，不断强化产业链供应链合作，推动贸易投资自由便利化，开展了互利共赢的经济合作。并突破传统领域，逐步向人工智能、智慧城市、物联网、5G等数字经济扩展。

2020年2月20日，外交部长王毅赴老挝出席了中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会，会后发表了《中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会联合声明》。^①《联合声明》指出，中国与东盟将致力于减轻疫情对各国经济社会发展的影响，共同维护本地区人员往来及贸易投资活动。实践证明，新冠肺炎疫情不但没有逆转中国-东盟经济合作，反而使其呈现强劲的增长势头。根据中国商务部发布的消息，2020年1-5月，中国与东盟进出口1.7万亿元，同比增长4.2%，其中我对东盟出口9366.2亿元，增长2.8%，自东盟进口7598.6亿元，增长6%，均高于同期我国外贸进出口整体增速，^②东盟历史性地成为了中国第一大贸易伙伴。作为共同抗击疫情行动之一，7月2日，中国商务部与包括新加坡、文莱、老挝、缅甸等国的经贸主管部门发表了《关于致力于新冠肺炎疫情期间确保供应链联通的部长联合声明》，确保疫情期间贸易继续畅通无阻，航空和海港等关键基础设施保持开放，以支持全球供应链继续运行、保持完整。^③

其次，中国与东盟相互捐赠物资协助对方抗疫。2020年4月21日，中国政府通过国际发展合作署向东盟秘书处捐赠7.5万个口罩、35支额温枪、300瓶免洗洗手液。^④5月6日，中国-东盟科技产业合作委员会秘书处向东盟各国驻华使领馆商务参赞、领事、东盟方委员单位及组织紧急捐赠“健康医疗物资”。中国对东盟的捐赠不仅包括政府捐赠，也有来自非政府、友好组织、教育部门、商会、企业等多渠道的捐赠。例如，4月13日，中国银行、中国亚洲经济发展协会、《中国—东盟博览》杂志社等机构共同向泰方捐赠口罩、

^① “中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会联合声明”，中华人民共和国外交部网站，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1748133.shtml，上网时间：2020年7月1日。

^② “中国商务部与新加坡等国经贸主管部门关于致力于新冠肺炎疫情期间确保供应链联通的部长联合声明”，中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202007/20200702979438.shtml>，上网时间：2020年7月5日。

^③ “中国商务部与新加坡等国经贸主管部门关于致力于新冠肺炎疫情期间确保供应链联通的部长联合声明”，中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202007/20200702979438.shtml>，上网时间：2020年7月5日。

^④ “中国政府向东盟秘书处捐赠防疫物资”，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2020/04-21/9163645.shtml>，上网时间：2020年7月5日。

防护服、护目镜等抗疫物资。^①除了向东盟组织进行捐赠外,也有针对东盟各成员国的双边捐赠。以菲律宾为例,截至2020年6月,中国政府向菲律宾累计无偿援助了25万人份核测试剂、8万件医用防护服、8万只医用防护口罩、7万只医用隔离眼罩、140万只医用外科口罩和50台有创呼吸机。^②在中国武汉疫情爆发之初,东盟十国也对中国纷纷进行了物资捐赠。此外,随着东盟国家疫情逐步恶化,中国对东盟的抗疫协助提质升级,从纯粹的捐赠抗疫物资到派遣专家医疗队。3月23日,中国向柬埔寨派遣了由7人组成的中国抗疫医疗队,这是中国向东盟国家派遣的第一支抗疫医疗队。^③随后,也向老挝、菲律宾等国派遣了抗疫医疗专家队。

二、后疫情时代中国-东盟合作面临的挑战

“安危相易,祸福相生”。中国与东盟国家共同抗疫取得瞩目成就的同时,囿于“后疫情”时代国际形势的不稳定性和不确定性,以及新冠肺炎疫情的复杂性、艰巨性,中国-东盟国际合作也面临以下挑战。

(一) 美国因素对中国-东盟关系的影响

有学者提出,理解亚太秩序变化的关键因素就是如何看待中美关系的演变。^④面对中美“新冷战”,东盟陷入了一场战略拉锯战,如果不能有效应对地缘政治挑战,将会破坏亚太地区的和平与稳定。^⑤

从政治方面来看,疫情爆发之后,美国总统特朗普采用“中国病毒”“功夫病毒”等歧视性措辞标签化、污名化中国抗疫举措,加剧了美国公众的反华情绪。根据皮尤研究中心2020年7月的一项调查显示,57%的美国人将中国视为竞争对手;73%的美国人对中国持负面态度,自2005年以来美国反华情绪达到了数十年来的最高点。^⑥对此,纽约时报评论员戏称,在世界上最大的两个经济体之间建立根本的战略和意识形态对抗将成为特朗普最重要的外

^① “中国企业和友好组织向泰方捐赠抗疫物资”,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/13/c_1125850433.htm, 上网时间:2020年7月5日。

^② “中国政府新一拼援菲抗疫物资抵达马尼拉”,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0609/c1002-31740745.html>, 上网时间:2020年7月9日。

^③ “中国医疗组抵达金边助柬埔寨抗击疫情”,国家国际发展合作署, http://www.cidca.gov.cn/2020-03/24/c_1210527700.htm, 上网时间:2020年7月5日。

^④ 牛军:“轮回:中美关系与亚太秩序演变:(1978-2018)”,《美国研究》,2018年第6期,第9-25页。

^⑤ Kimkong Heng, “ASEAN’s Challenges and the Way Forward”, *The Diplomat*, August 15, 2020, <https://thediplomat.com/2020/08/aseans-challenges-and-the-way-forward/>, accessed on September 28, 2020.

^⑥ “Americans Fault China for Its Role in the Spread of COVID-19”, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/global/2020/07/30/americans-fault-china-for-its-role-in-the-spread-of-covid-19/>, accessed on September 28, 2020.

交遗产。^①

美国作为世界超级大国，非但没有积极承担应对国内疫情的主体责任，开展国际抗疫合作，反而借用敏感问题挑拨中国与东盟国家关系，鼓动东盟盟友与中国“脱钩”。仅2020年上半年，美国就派出近3000架次军机、60余艘次军舰不断强化在南海军事部署，肆意提高地区冲突风险。^②2020年9月10日，美国国务卿迈克蓬佩奥在与东盟外长的在线会议发表讲话时提出，要求东南亚国家重新考虑与被美国列入黑名单的中国公司建立岛屿哨所的交易，因为中国正在借此优势在南海争议中“欺压”竞争对手。^③

此间，美国白宫发布了《美国对中国战略方针》。该方针提出了针对中国的两个战略目标，一是提高美国的机构、联盟与伙伴关系的应变能力，二是迫使中国停止或减少有损美国及其盟国和伙伴的重要国家利益的行动，并称中国正在试图“改造”国际秩序。^④而即将到来的美国总统大选以及新冠肺炎疫情的层叠效应使中美关系趋于“白热化”，加剧了东盟在中美之间“选边站”的压力。

从经济方面来看，新冠肺炎疫情爆发以前，美国就开始推行贸易保护主义，并对中国发起贸易战。中美贸易战显现的结构性矛盾已然对东盟及部分国家的经济造成了负面影响。如对中国经济依存度较高的菲律宾、马来西亚、泰国等。以泰国为例，泰国与主要市场的出口受到持续升级的贸易争端的不利影响，2019年第一季度的出口额收缩4.0%；中国经济增速放缓还将给世界大宗商品价格带来进一步的下行压力，进而降低泰国的出口。^⑤从长远来看，美国的贸易保护主义和中国的反制措施都将影响东南亚国家经济走向，而疫情将放大这种负面效应。

（二）东盟自身经济长期呈现不明朗态势

突如其来的疫情严重影响了世界经济发展。国际货币基金组织总裁克里斯塔丽娜·奥尔

^① Edward Wong and Steven Lee Myers, "Officials Push U.S.-China Relations Toward Point of No Return", *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/07/25/world/asia/us-china-trump-xi.html>, accessed September 28, 2020.

^② “王毅国务委员兼外长第十届东亚峰会上外长会上的发言”，中华人民共和国外交部网站，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1813644.shtml>，上网时间：2020年9月20日。

^③ “U.S. to ASEAN: Reconsider Deals With Blacklisted China Firms”, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pompeo-asks-asean-states-not-to-let-china-walk-over-us/2020/09/10/0285cd9e-f322-11ea-8025-5d3489768ac8_story.html, accessed on September 28, 2020.

^④ “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, White House, p.1, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>, accessed on September 28, 2020.

^⑤ Bhanupong Nidhiprabha, “Impacts of the U.S.-China Trade War on ASEAN: Case of Thailand”, *Asian Economic Papers*, Vol.18, Iss.3, 2019, pp.166-188; “The U.S.-China Trade War: Implications on the Global Economy and Thailand”, *Monetary Policy Report*, 2019, p.10, file:///Users/wr/Desktop/BOX1Chinatraderwar_EN_June2019.pdf, accessed on September 28, 2020,.

吉耶娃 (Kristalina Georgieva) 指出, “目前的世界经济停滞不前, 已处于衰退中, 疫情对全球经济的影响比 2008 年金融危机还要严重。”^①逆全球化和新冠肺炎疫情的叠加严重扰乱了全球资源配置, 加剧了全球产业链、供应链、价值链发生“断链”的风险, 引发全球经济衰退的“锁链”效应已不可避免。根据世界银行发布的《全球经济展望 2020》显示, 2020 年全球 GDP 将收缩 5.2%, 是 80 年来最为严重的经济衰退。^②

疫情也对东盟国家经济社会的发展造成严重冲击, 东盟国家经济形势趋于恶化。如表 1 所示, 国际货币基金组织 (IMF)、亚洲开发银行 (ADB)、世界银行 (WB) 纷纷调低了对东盟国家的经济增长预期, IMF 预计 2020 年泰国收缩幅度为-4.8%至-6.7%。^③

表 1 东盟国家 GDP 增长情况 (2018-2021) 单位: %

年份 国家	2018	2019	2020f			
			IMF	ADB	WB Baseline	WB Lower-case
文莱	0.1	3.9	-	2.0	-	-
柬埔寨	7.5	7.1	-	2.3	2.5	1.0
印尼	5.2	5.0	0.5	2.5	2.1	-3.5
老挝	6.2	5.0	-	3.5	3.6	2.2
马来西亚	4.7	4.3	-1.7	0.5	-0.1	-4.6
缅甸	6.4	6.8	-	4.2	3.0	2.0
菲律宾	6.2	5.9	0.6	2.0	3.0	-0.5
新加坡	3.4	0.7	-3.5	0.2	-	-
泰国	4.2	2.4	-6.7	-4.8	-3.0	-5.0
越南	7.1	7.0	2.7	4.8	4.9	1.5

注: “f” 为预期值。数据来源: CSIS,

^① David Lawder, Andrea Shalal, “IMF’s Georgieva Says World in Recession, Countries Must ‘Go Big on Spending’”, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-imf-idUSKBN21E25S>, accessed on September 28, 2020.

^② World Bank, *Global Economic Prospects 2020*, p. xv, <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>, accessed on September 28, 2020.

^③ Amy Searight, “The Economic Toll of Covid-19 on Southeast Asia: Recession Looms as Growth Prospects Dim”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://www.csis.org/analysis/economic-toll-covid-19-southeast-asia-recession-looms-growth-prospects-dim>, accessed on September 28, 2020.

<https://www.csis.org/analysis/economic-toll-covid-19-southeast-asia-recession-looms-growth-prospects-dim>, accessed on September 28, 2020.

疫情对东盟国家经济的冲击具体体现在以下几方面。首先，各国相继出台的旅行限制措施使东盟国家旅游业遭遇重创。根据联合国世界旅游组织（UNWTO）报道，2020年国际游客人数预计下降60-80%。^①仅2020年上半年，泰国普吉岛的旅游业亏损57.2亿美元；^②柬埔寨的旅游业收入损失约50亿美元；^③2020年1-2月，马来西亚旅游收入损失约7.9亿美元，^④相较于2018、2019年，2020年第一季度东南亚地区的旅游业下降了36%。^⑤

其次，供应链中断、工厂停工、商店闭门等措施致使东盟国家的企业和家庭债务违约不确定性增加，部分东盟国家失业率骤增。例如，美国国际战略研究中心（CSIS）研究表明，截至2020年7月10日，越南政府宣布疫情对约3,100万工人造成了负面影响，其中90万人失业，高达1800万人的收入减少；服务业则有72%的工人受到疫情影响。^⑥截至2020年9月25日，菲律宾失业率高达10%。^⑦

另外，疫情的加剧触发大量资本迅速外流，直接影响就是外汇储备减少和主要货币贬值。2020年3月，印尼的外汇储备减少约90亿美元^⑧，印尼卢比贬值幅度达14.5%，^⑨为东盟国

^① “International Tourist Numbers Could Fall 60-80% in 2020”, *UNWTO Reports*, <https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>, accessed on September 28, 2020.

^② Emmy Sasipornkarn, “Coronavirus: How Long Can Thailand Survive Without Foreign Tourism”, <https://www.dw.com/en/coronavirus-how-long-can-thailand-survive-without-foreign-tourism/a-54802819>, accessed on September 28, 2020.

^③ “Cambodia Urges Foreign Tourists Not to Cancel Trips”, *New Straits Times*,

<https://www.nst.com.my/world/region/2020/09/624599/cambodia-urges-foreign-tourists-not-cancel-trips>, accessed September 28, 2020.

^④ Athira Nortajuddin, “ASEAN Focusing on Domestic Tourism”, *The ASEAN Post*, July 28, 2020,

<https://theaseanpost.com/article/asean-focusing-domestic-tourism>, accessed September 28, 2020.

^⑤ John Pennington, “Collaboration and Flexibility Key to Reviving ASEAN’s Tourism Industry”, *ASEAN Today*, <https://www.aseantoday.com/2020/05/collaboration-and-flexibility-key-to-reviving-aseans-tourism-industry/>, accessed September 28, 2020.

^⑥ “Southeast Asia Covid-19 Tracker”, CSIS, <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0#analysis>, accessed on September 28, 2020.

^⑦ “亚洲国家失业率”，全球经济指标数据网，<https://zh.tradingeconomics.com/country-list/unemployment-rate?continent=asia>，上网时间：2020年9月25日。

^⑧ Tabita Diela and Gayatri Suroyo, “Update 1-Indonesia’s FX Reserves Drop by Some \$9 Bln Amid Capital Outflows”, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-indonesia-rates/update-1-indonesias-fx-reserves-drop-by-some-9-bln-amid-capital-outflows-idUSL4N2BQ2QS>, accessed on September 28, 2020.

^⑨ Amy Searight, “The Economic Toll of Covid-19 on Southeast Asia: Recession Looms as Growth Prospects Dim”, CSIS, <https://www.csis.org/analysis/economic-toll-covid-19-southeast-asia-recession-looms-growth-prospects-dim>, accessed on September 28, 2020.

家中货币贬值幅度最高的国家。泰铢、新加坡元、马来西亚林吉特也经历了不同程度的贬值。疫情彻底结束之前，其对东盟国家经济领域的冲击仍将长时段呈现不明朗态势。

（三）部分东盟国家反华情绪高涨

尽管在抗疫合作中，中国与东盟取得了成就。但由于疫情波及东盟成员国的经济社会发展领域，并对其造成持续冲击，加之西方政治化中国抗疫，尤其是在境外出现确诊病例后，部分东盟国家出现大规模恐慌情绪，甚至抗议，激化了本就存在的种族主义和反华排华情绪。敏感问题与群体性认知偏差造成的社会刻板印象因疫情而放大，部分历史上曾发生过排华事件的东盟国家民间极端势力旧调重弹。^①东南亚研究中心(CESEAS)的执行主任尼赫金宝·基普根认为(Nehginpao Kipgen)，对于中国对东盟的抗疫援助，东盟国家应持谨慎态度，因为中国一直将东盟视为可以控制的地区，合作抗疫是中国增加其在南海争议中的政治筹码，并扩大在东南亚地区统治的绝佳机会。^②

在疫情笼罩下，菲律宾反华种族主义抬头。2020年2月2日，一名来自武汉的中国公民死于菲律宾马尼拉，由于南海问题积压的当地反华情绪变得更加严重。当地民众对中国大陆游客、中国留学生以及菲律宾华裔产生了极大偏见，菲律宾华裔担心因此受到歧视。^③

另外，中国日益增长的经济影响力以及印尼首例确诊病例的出现加重了印尼的反华情绪，印尼一些宗教保守主义者呼吁政府采取法令，以禁止印尼华裔和中国公民入境。^④3月2日，印尼政府报道了首例COVID-19确诊病例。3月中旬，49名中国劳工在泰国进行14天隔离，泰国政府为其签发健康证明后，经泰国入境印尼，引起印尼公众恐慌，认为这些中国劳工携带冠状病毒入境，爆发了小规模抵制抗议事件。^⑤印尼外交政策协会(FPCI)于7月28日发起了一项名为“中国-东盟关系的现状评估与前景展望”的民意调查。^⑥该民意调查虽然并

^① 卢光盛、王子奇：“后疫情时代中国与东盟合作的前景与挑战”，《当代世界》，2020年第8期，第36页。

^② Nehginpao Kipgen, “Virus Presents ASEAN With Challenges: The Statesman Contributors”, *The Straits Times*, <https://www.straitstimes.com/asia/virus-presents-asean-with-challenges-the-statesman-contributors>, accessed September 28, 2020.

^③ Raissa Robles, “Coronavirus: Outbreak Exposes Anti-Chinese Sentiment in the Philippines”, *This Week in Asia*, <https://www.scmp.com/week-asia/lifestyle-culture/article/3048626/coronavirus-outbreak-exposes-anti-chinese-sentiment>, accessed on September 28, 2020.

^④ M Rakmat and W Aryansyah, “Rising Anti-Chinese Sentiment in Indonesia”, *The Asean Post*, <https://theaseanpost.com/article/rising-anti-chinese-sentiment-indonesia>, accessed on September 28, 2020.

^⑤ Heru Andriyanto and Jayanty Nada Shofa, “Immigration Allows Entry of 49 Chinese Workers Despite Ban”, <https://jakartaglobe.id/news/immigration-allows-entry-of-49-chinese-workers-despite-ban>, accessed on September 28, 2020.

^⑥ “ASEAN-China Survey 2020: ‘Assessing the Present of and Envisioning the Future of ASEAN-China Relations’”, Foreign Policy Community of Indonesia, <https://www.fpcindonesia.org/2020/07/28/asean-china-survey-2020-assessing-the-present-of-and-envisioning-the-future-of-asean-china-relations/>, accessed on September 28, 2020.

非明显针对反华情绪而发起，但在反华情绪高涨情况下容易导致偶然误差增大，有失偏颇。

三、后疫情时代提高中国-东盟合作的路径

疫情对中国-东盟合作带来了挑战，也为深化中国-东盟合作提供了契机。面对新冠肺炎疫情与国际形势交织下的百年大变局，加强中国与东盟合作的必要性和紧迫性前所未有。

（一）加强政治领域的互信与互动

政治互信是中国-东盟外交关系的立足点。面对亚太百年未有之大变局，中国与东盟要在继续秉承相互尊重、平等互信的基础上，推动构建中国-东盟命运共同体，深化中国-东盟战略伙伴关系。

具体来说，首先，以首脑外交提升中国与东盟各国的政治互信，为中国-东合作营造良好政治环境。作为“最高层次的外交”，元首外交是国与国之间情感投入的重要表现，有助于提高政府间信任水平、培育领导人私人友谊，进而夯实双边政治关系。^①中美在应对新冠肺炎疫情中体现出的软实力和领导力层面的升降，将进一步缩短两国之间的整体实力差距，在世界层面，意味着世界权利进一步从西方转向东方。^②加之疫情爆发之前美国在亚太地区的战略收缩，^③均为中国提供了机遇。因此，新冠肺炎疫情的爆发不仅是加强中国-东盟国际合作的良机，也是提高中国与东盟国家政治互信的历史性契机。中国与东盟国家应以元首外交为重要抓手，为增强政治互信提供大力外交支持。

自2017年开始，特朗普已连续三年缺席东亚峰会。泰国安全咨询委员会主席帕尼坦·瓦塔纳亚戈恩（Panitan Wattanayagorn）表示，考虑到国际形势，国家元首决定不参加任何外交事件的前提是他看到了与其竞争对手进行公开对抗的可能性。^④在此背景下，中国应增强与东盟国家的关系互动，填补美国单边主义之上的“权力真空”。借助元首外交加强与东盟国家的战略沟通与政策协调，在敏感问题上避免域外大国扰乱，在区域政策议程中发挥重要作用，重塑亚太地区秩序。

其次，加强中国与东盟在联合国框架下的协调与合作。注重与当选非常任理事国的印

^① 刘博文：“中国对周边中小国家的情感投入：双向逻辑与双重影响”，《世界经济与政治》，2018年第2期，第117页。

^② 黄大慧、毕海东：“亚太百年变局：动力、形态与中国方位”，《中国人民大学学报》，2020年第4期，第110页。

^③ 左希迎：“美国战略收缩与亚太秩序的未来”，《当代亚太》，2014年第4期，第4-28页。

^④ Kornchanok Raksaseri and Patpon Sabpaitoon, “Trump Skips ASEAN Summit Once Again”, *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1783449/trump-skips-asean-summit-once-again>, accessed on September 28, 2020.

尼、越南^①进行有效内部沟通,在中国-东盟合作中发挥典型示范作用。中国应与东盟应在联合国框架下加速推动落实《中国-东盟战略伙伴关系 2030 愿景》,支持和维护多边主义在解决区域或全球性问题的重要作用。联合国是践行多边主义的最佳场所。近年来,美国的退群行为在一定程度上对多边主义秩序产生了一系列消极影响,在遵守现有国际规则方面开了恶例。但疫情肆虐之下,联合国、中国、东盟的团结抗疫合作为多边主义的发展持续注入新动力,从根本上坚定了国际社会维护多边主义的信心和决心,使得多边主义秩序更加坚固。2020年1月,在“联合国与东盟的合作问题”安理会公开会上,中国常驻联合国代表团张军就如何加强联合国与东盟的合作提出几点主张,其中第一点就是坚定捍卫多边主义。^②

第三,重视区域合作与次区域合作的嵌套发展。次区域合作是《中国-东盟全面经济合作框架协议》的重点内容。充分利用既有平台机制,在纯粹依托“10+1”合作机制基础上向“X+1”与“10+1”合作机制组合转变。例如,推动澜沧江和湄公河“5+1”合作机制的同时,注重与东盟东部增长区(“4+1”)的次区域合作。以次区域合作的示范效应推动“10+1”合作向纵深发展。中国可以引导东盟国家在优先领域开展重大合作项目,根据不同议题建立长效协调机制,以便协同合作,凝聚合力。

(二) 提高经济领域的互补与依存

随着中国“走出去”战略的实施,东盟对中国经济与市场具有高度依赖性。有数据显示,受疫情影响,若中国经济增幅下降 1.0%,中国对东盟的直接投资总额预计将下降约 2.8%,将直接造成东盟经济损失约 24-34 亿美元,占东盟国内生产总值的 0.07-0.11%;来自中国游客的旅游收入和东盟对中国的出口总值将分别下降约 1.5%和 1.2%。^③

根据中国商务部数据,2020年1-8月,中国进出口总额 20.05 万亿元人民币,同比下降 0.6%。从国际比较看,中国进出口表现好于全球主要经济体平均水平。^④疫情凸显了全球经济治理体系的弊端,以中国为代表的新兴市场国家积极主动应对非传统安全冲击,谋求加强国际经济合作,妥善处理国际经济关系。因此,中国要充分发挥同东盟国家经济合作中的主动塑造力。

^① “Ten Non-permanent Members Elected for Two-year Terms by the General Assembly (With End of Term Year), Indonesia2019-2020; Viet nam2020-2021”, United Nations Security Council, <https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/current-members/>, accessed on September 28, 2020.

^② “张军大使在“联合国与东盟的合作问题”安理会公开会上的发言”,中国常驻联合国代表团网站, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyfy/t1737743.htm>, 上网时间: 2020年8月10日。

^③ “由新冠疫情看中国与东盟、东盟 10+3 的经贸联系”,中国-东盟博览会网站, <http://www.china-asean-media.com/show-12-22207-1.html>, 上网时间: 2020年8月16日。

^④ “商务部外贸司负责人谈 2020 年 1-8 月我国外贸运行情况”,中华人民共和国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj1/1/202009/20200903001149.shtml>, 上网时间: 2020年9月20日。

首先,中国要始终坚持对外开放的基本国策,为中国-东盟经济合作奠定政策基础。一方面,在新一轮开放中,中国可与东盟通过密切区域经济合作,在国际竞争与合作中培育新的增长点,推动形成经济全球化的新动力。将复苏经济、促进社会发展等议题列为中国-东盟合作的优先方向,拓展与东盟各成员国的双边贸易,就双边开放政策进行沟通和协调,促进通关便利化;加快与东盟在基础设施领域合作以及外贸投资领域的合作,有效利用对外投资刺激东盟国家经济,积极完善双边投融资机制。加快完成签署《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),将对重振世界经济和促进贸易投资便利化具有重要作用。同时,也对促进区域经济一体化、提升中国-东盟全球经济影响力具有重要意义。另一方面,中国要更加注重东盟经济利益的内生性需求,秉承互利共赢的合作理念,将部分优势产业转移到东盟国家,充分利用贸易互补性较强优势,打造优势互补的产业链。2020年5月,习近平总书记在中央政治局常委会会议提出“充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力,构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。^①因此,中国要在发挥优势的基础上,推动全球供应链向区域化和本土化转移,加速区域经济一体化和供应链区域化进程,团结东盟国家共同维护全球产业链的稳定性。疫情加剧了全球贸易保护主义。但全球产业链、价值链的重组却进一步提质增速。供应链布局的短距化、产业链布局的紧凑化将为中国-东盟合作提供更广阔的合作空间,强化中国-东盟经济的相互依存。

其次,充分发挥中国-东盟共建“一带一路”助力亚太地区乃至全球发展的溢出效应。继续在高质量共建“一带一路”框架下,推动《东盟互联互通总体规划 2025》等发展战略的对接,争取更多早期收获。尽管新冠肺炎疫情似乎并未从根本上改变区域秩序,但它很可能会加速原有趋势并巩固中国的地位。^②2020年1-7月,中国企业在“一带一路”沿线对54个国家非金融类直接投资721.8亿元人民币,同比增长33.2%,主要投向新加坡、越南、泰国、老挝、马来西亚、印尼、柬埔寨、菲律宾等国家。^③可见,虽然经历了疫情的共同洗礼,中国对东盟国家的投资合作有增无减。未来,通过高质量共建“一带一路”,激发中国-东盟合作潜能,深化双方在基础设施、产业升级等领域的合作,冲抵疫情对双方经济社会发展的冲击。

^① “中共中央政治局常务委员会召开会议 习近平主持”, 新华网,

http://www.xinhuanet.com/politics/2020-05/14/c_1125986000.htm, 上网时间: 2020年8月16日。

^② Jonathan Stromseth, “US-China Rivalry After Covid-19: Clues and Early Indications From Southeast Asia”, Brookings,

<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/14/us-china-rivalry-after-covid-19-clues-and-early-indications-from-southeast-asia/>, accessed on September 28, 2020.

^③ “2020年1-7月我对“一带一路”沿线国家投资合作情况”, 中华人民共和国商务部网站,

<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/202008/20200802995596.shtml>, 上网时间: 2020年9月20日。

共建“一带一路”倡议与东盟国家发展战略对接，本身就是对全球产业链分工进行调整的有益尝试。在推进“一带一路”项目时，要照顾东盟国家的舒适度，尊重当地法律法规、风俗习惯，严禁工程污染、工程腐败现象。

此外，在全球经济治理领域，中国-东盟应共同抵制单边主义和贸易保护主义，深化国际金融体系改革。在IMF等国际组织内协调立场，共同推动构建开放、透明、非歧视的合作机制，为发展中国家创造更具公平正义的合作环境，树立南南合作典范。

（三）提高人文交流的合作与效用

“认识中国、认可中国、认同中国”^①是后疫情时代促进中国与东盟国家民心相通的三个重要目标。其落脚点在于如何加强双方的人文交流与合作。

第一，“不患人之不己知，患不知人也”。东盟国家公众对中国的偏见与误解源于对中国以及中国文化的陌生。“国之交在于民相亲”，唯有惠及民心，扎根民间，才能使人文交流在中国-东盟关系中发挥长远性、稳定性作用。一方面，依托固有文化交流合作平台，促进双方学者的知识对话。截至2020年9月，中国在东盟国家共建40所孔子学院，开设18个孔子课堂。^②虽然美国政府极力将孔子学院妖魔化为“政治宣传机构”^③，但无可否认孔子学院在增进国际理解、促进不同文明交流互鉴方面发挥的重要作用。中国应依托孔子学院，推动与东盟国家共建“一带一路”对接中的人文交流平台。例如，以孔子学院为平台，聚焦中国与东盟关切的重要议题，举行各类学术论坛、国际研讨会、研修班等相关人文交流活动，汇聚中国-东盟学术资源，丰富中国与东盟国家人文交流的形式与内容。通过智慧精进的交流与互动，起到增信释疑、集思广益作用。从而避免当事国对中国产生“文化威胁论”的疑虑。^④另一方面，待新冠肺炎疫情结束，国际旅游业恢复正常后，中国还可利用政策优惠吸引东盟国家民众来华留学和旅游，促进东盟国家民众对中国的认识与认可，以人文交流深化民心相通，从而提升中国-东盟合作中的软实力。

第二，充分发挥广大华侨华人华裔的独特与积极作用。海外华侨华人华裔是共建“一带一路”的建设者和参与者，也是中国文化的传播者。疫情期间，当地华侨华人华裔通过多种方式推动当地经济复苏、提升中国国家形象、传播华侨华人爱国、团结、奉献等正能量发

^① 王义桅：“做好疫情公共外交 构建人类命运共同体”，《公共外交季刊》，2020年第1期，第22页。

^② 国家汉办网站，http://www.hanban.org/confuciusinstitutes/node_10961.htm，上网时间：2020年9月30日。

^③ “Confucius Institutes Advance Chinese Propaganda on Campuses”，U.S. Embassy in Georgia，<https://ge.usembassy.gov/confucius-institutes-advance-chinese-propaganda-on-campuses/>，accessed on September 28, 2020.

^④ 彭文平：“中国-东盟高等教育合作中的孔子学院——发展现状及其面临的问题”，《东南亚纵横》，2013年第1期，第34页。

挥了独特作用。不仅有助于弱化当地民众的对华偏见与反华情绪，也有利于争取东盟国家各界人士对中国抗疫的理解。

例如，菲律宾华侨华人华商在不同公众场合呼吁菲民众团结一致，共同抵制反华种族主义。菲律宾中华总商会（FFCCCII）主席亨利·林邦良（Henry Lim Bon Liong）表示，“不要参加一些传播虚假信息之人组织的不公平的反华种族主义活动，避免反华种族主义刻板印象，因为中国是菲律宾一千多年来的传统‘盟友’和贸易伙伴”^①；菲律宾华裔青年联合会（Kaisa Para Sa Kaunlaran）创始主席洪玉华（Teresita Ang-See）指出，“与我们作为一个整体共同战斗的病毒相比，指责和反华种族主义更具杀伤力，将对我们造成更持久的伤害”。^②菲律宾华人社区慈善基金会（FCCCF）则通过回馈社会方式，对菲民众进行物资捐赠。2020年3-4月，FCCCF共筹集2.65亿比索，无偿捐赠给菲律宾各地的前线人员购买医疗用品，并为受到COVID-19影响的边缘化人群提供食物救助。^③鉴于此，要充分调动东盟广大华侨华人华商的积极性，有效架起中国与东盟国家民间交流合作的桥梁，在改善刻板印象、促进民心相通、提升国家形象等方面达到“润物细无声”的效果。

（四）加强公共卫生领域合作的广度和深度

共同应对危机是中国与东盟合作的共识和重要领域。扩大公共卫生领域合作，是稳定中国-东盟关系、加大复工复产力度的重要前提。

中国与东盟国家共同应对公共卫生危机有着坚实的合作基础。早在2003年，中国与东盟国家秉承人道主义精神和科学性原则，在防控非典方面展开了国际合作，建立了“10+1”卫生合作机制，并适时启动“10+1”卫生部长会议，力求最大程度降低非典型肺炎疫情对双方经济和社会发展造成的消极影响。2016年10月，首届中国-东盟卫生合作论坛期间，双方探讨了公共卫生合作议题，通过了《中国-东盟卫生合作与发展南宁宣言》，其重点内容就是加强传染病防控、突发事件卫生应急、全球卫生治理等领域的合作。此次新冠肺炎疫情爆发以来，中国与东盟共克时艰，为全球抗疫合作树立了典范。2020年2月20日发表的《中国-东盟关于新冠肺炎问题特别外长会联合声明》着重强调了提高区域公共卫生合作水平。中

^① Raissa Robles, “Coronavirus: Outbreak Exposes Anti-Chinese Sentiment in the Philippines”, *This Week in Asia*, <https://www.scmp.com/week-asia/lifestyle-culture/article/3048626/coronavirus-outbreak-exposes-anti-chinese-sentiment>, accessed on September 28, 2020.

^② Nick Aspinwall, “Filipinos Turn on Duterte as Coronavirus Fears Spread”, *Foreign Policy*, February 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/wuhan-china-philippines-tsinoy-filipinos-turn-on-duterte-as-coronavirus-fears-spread/>, accessed on September 28, 2020.

^③ “Philippine Economic Recovery Program Proposed by FFCCCII”, FFCCCII, <https://www.ffcccii.org/philippine-economic-recovery-program-proposed-by-ffcccii/>, accessed on September 28, 2020.

国与东盟应在既有合作文件下积极落实后续行动,加速推动构建中国-东盟命运共同体进程。

全球化背景下,公共卫生危机对全球发展和人类安全构成了严重威胁。作为最大的发展中国家,中国应主动迎难而上,对东盟伙伴国积极开展对外卫生援助、加强公共卫生信息共享、大力培育公共卫生产品,推动建立中国-东盟公共卫生应急储备和远程医疗平台,设立公共卫生基金组织。在西方国家借疫情渲染“中国威胁论”的背景下,进一步树立负责任大国形象。

由于东盟各国公共卫生治理能力存在差距,^①在与东盟国家开展卫生合作过程中,中国要注重针对各国国情和发展状况提供不同形式的公共卫生援助。例如,针对印尼医疗基础设施不足情况,应以向其提供医疗物资援助为主。印尼每10万人口中仅有439人接受新冠病毒检测,而中国每10万人口中就有6281人接受检测。^②因此,“因地制宜”是中国与东盟开展公共卫生合作的基础原则。

习近平总书记指出,团结合作是国际社会战胜疫情最有力武器。^③在新冠肺炎疫情防控进入常态化的背景下,中国应保持战略定力,坚持底线思维,避免疫情引发的问题“政治化”;与东盟在政治、经济、文化、卫生等领域开展合作,助力中国-东盟关系成为不确定性不稳定性背景下“确定的、稳定的战略伙伴关系”。这既是中国作为最大发展中国家发挥负责任大国作用的现实写照,也是推动中国特色大国外交、推动构建人类命运共同体的应有之义。

^① 罗圣荣、马晚晨:“公共卫生合作与中国-东盟命运共同体构建”,《国际展望》,2020年第4期,第67页。

^② Ardila Syakriah and Alya Nurbaiti,“Indonesia’s Virus Cases, Deaths Accelerate After Reopening”, *The Jakarta Post*, <https://www.thejakartapost.com/news/2020/07/19/indonesias-virus-cases-deaths-accelerate-after-reopening.html>, accessed on September 28, 2020.

^③ 习近平:“团结合作是国际社会战胜疫情最有力武器”,《求知》,2020年第5期,第4-12页。

从国家治理能力看全球治理体系变革*

——以中国参与全球治理为例

王垦 史志钦

【摘要】 2020年新冠疫情全球肆虐是对国家治理和全球治理的重大挑战。此次疫情一方面是对国家应对重大突发公共事件的考验，另一方面暴露出非传统安全领域全球治理的困境。以世界卫生组织为代表的国际卫生组织在疫情防控中没有发挥出应有的作用，国家行为体又被重新拉回全球治理的中心位置。经历了新冠疫情的洗礼，非传统安全威胁对国家、乃至国际社会带来的危害甚至超越了传统安全威胁。在此背景下，以国际组织和大国政治为主导的全球治理失灵暴露无遗，而国家的治理能力却给予了全球治理体系最强有力的支撑、提供了跨疆域的解决方案、以及多元化的发展理念。中国的全球治理理念是根植于其国家治理理念，在几次政府职能转变之后，中国的定位从最初全球治理体系的“参与者”，发展为“维护者”和“推动者”，进而成长为“改革者”和“引领者”。作为负责任大国，中国不断加强国家治理能力现代化建设，在倡导“共商共建共享”的全球治理观的同时，推动全球治理体系变革。

【关键词】 新冠疫情；非传统安全威胁；国家治理能力；全球治理体系

【作者简介】 王垦，清华大学社会科学学院博士后，清华大学明斋，电子邮箱：

kenwang20@mail.tsinghua.edu.cn；

史志钦，清华大学一带一路战略研究院执行院长、2020年度国家社会科学基金重大投标项目首席专家、教授，清华大学明斋，电子邮箱：shizhq@mail.tsinghua.edu.cn。

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧美主要国家执政党治国理政经验教训研究”（项目批准号：16JJD710009）的阶段性成果。

The Transformation of Global Governance System from the Perspective of National Governance: China's Participation in Global Governance as an Example

Wang Ken and Shi Zhiqin

Abstract: In the year of 2020, the Covid-19 global epidemic poses a major challenge to national and global governance. On the one hand, this epidemic is a test of national responses to major public emergencies, and on the other hand, it exposes the dilemma of global governance in non-traditional security areas. International health organizations, including the World Health Organization (WHO), have not played their proper role in the prevention and control of the epidemic, while national actors have been brought back to the center of global governance. After the Covid-19, non-traditional security threats have brought harm to countries and international communities even beyond the traditional security threats. Against this backdrop, the failure of global governance by international organizations and major power politics has been demonstrated, while the governance capacity of national state has provided the strongest support for the global governance system in terms of cross-border solutions, and diversified development ideas. China's concept of global governance is rooted in its national governance philosophy. It has evolved from its original position as a participant in the global governance system to a recent position as a defender and facilitator, and then to the current position as an innovator and leader after several transformations of governmental functions. Being a responsible power, China is continuously strengthening the modernization of its national governance capacity, advocating the concept of consultation, contribution and shared benefits, and promoting the reform of the global governance system.

Key Words: The Covid-19; non-traditional security threats; national governance capacity, global governance system

Authors: Wang Ken, Ph.D., School of Social Sciences, Tsinghua University; Ming Zhai, Tsinghua University, kenwang20@mail.tsinghua.edu.cn;

Shi Zhiqin, Executive Dean of the Institute for Belt and Road Strategy, Tsinghua University, Chief

Expert of the 2020 National Social Science Foundation Major Bidding Project of China, Professor;
Ming Zhai, Tsinghua University, shizhq@mail.tsinghua.edu.cn.

站在百年变局的前夜，回望上一个百年，军事战争曾给世界带来过沉重的灾难；展望下一个百年，和平与发展仍然会是主旋律，但这并不意味着战争就已消亡。当前，新一轮科技革命和产业革命方兴未艾，战争已衍生出了新的形式，金融战、贸易战、信息战等“不见硝烟的”战争都对国家的治理能力形成了巨大挑战。以人工智能为支撑的移动互联网、大数据、云计算、脑科学、物联网等新技术新理论，在对经济发展、社会发展、乃至全球治理等方面产生重大而深远影响的同时，衍生出“信息孤岛”、“治理失灵”等诸多全球性问题。^① 新冠疫情是本世纪国际社会迄今为止面临最严重的一次非传统安全威胁，其影响范围远远超越传统安全威胁，对国家治理能力和全球治理体系都是一次严峻的考验。

在此次突发重大公共卫生事件的应对中，各国的抗疫成效是对各国国家治理能力的检验。有些国家的疫情已经得到有效控制，社会生产生活逐步恢复稳定；有些国家因抗疫不力面临一波又一波的疫情反复，社会经济生活仍然受阻停滞。中国作为最早受到疫情冲击的国家，通过高效的政府组织协调能力和积极的公众参与能力和先进的科技支撑能力率先取得了抗击疫情的重大胜利，世卫组织总干事谭德塞称赞中国的抗疫行动证明了“中国的速度、规模和效率……是中国的制度优势”^②。中国的抗疫行动是国家治理体系和治理能力现代化过程中的一次检验，也为公共卫生全球治理提供了宝贵的经验。

一、新冠疫情暴露出国家治理、全球治理两个层面的问题

疫情全球蔓延之际，《外交政策》杂志（Foreign Policy）曾邀请 12 位国际关系、外交领域的专家针对此次疫情对国际关系带来的影响发表评论^③，专家们的观点基本涵盖 3 个方面：1) 疫情会强化国家权力，加强民族主义，全球供应链被迫改变，政治领导人对国际合作的倾向减少，今后全球治理的难度将增大。疫情导致政府在社会治理中的回归（Shivshankar Menon）；2) 东西方国家在此次疫情中的表现差异迥然，韩国、新加坡的及时应对和中国在早期失误后做出了良好反应，而欧洲和美国则反应迟缓、应对失策，疫情加速了权力和影

^① 参见：“习近平致信祝贺第三届世界智能大会开幕推动新一代人工智能健康发展 更好造福世界各国人民”，《人民日报》，2019年5月17日。

^② “WHO chief splits opinion with praise for China's virus fight”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/57c6a1d6-49a7-11ea-aeb3-955839e06441>, accessed on November 20, 2020.

^③ “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>, accessed on November 20, 2020.

影响力由西方向东方转移。有学者甚至认为,疫情会促使全球化从以美国为中心转向以中国为中心(Kishore Mahbubani);³ 疫情并不代表世界各国间相互联系的终结,流行病本身就是人类相互依存的证明。但是,此次疫情应对中严重缺乏国际合作:美国因其私利没有发挥国际领导作用,中美之间因战略竞争没有合作,欧盟暂时也没有对成员国提供更有针对性的援助。但令人感动的是,每个国家都涌现了人类精神力量的鲜活事迹,展现出了人的韧性、效率和领导力(Nicholas Burns)。专家们的共识是,新冠疫情将会创造出一个不再那么开放、繁荣与自由的世界(Stephen M. Walt)。全球公共卫生治理可能会有所加强,但根植于全球化的危机将削弱而非增强世界应对危机的意愿与能力(Richard N. Haass)。综合专家们的观点,可以看出疫情对国家治理和全球治理两个层面都产生了重大且深远的影响。

(一) 国家治理层面

著名国际关系学者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)曾在20世纪90年代认为西式自由民主制度是全世界最优的治理制度,但他在2013年《何为治理?》一文中进行了反思:现有的治理文献多为评判国家治国理政的方式(从意识形态角度是否符合西方式“民主”,或是从政府组织形式角度是否符合世界银行推行的“良治”),却忽视了更为重要且根本的问题:一个国家治国理政的能力。福山将“治理”进一步定义为“政府制定和执行规则的能力以及提供服务的能力,与政府是否民主无关”。^① 此次新冠疫情就是对国家治理能力的考验,也是对政府的应急治理能力和公共服务提供能力的考验。

新冠疫情推动国家治理更加均衡化、多元化,其中社会力量的高度自组织性给国家治理注入更多活力,从而增强国家治理能力。各国政府本应在公共事件应急治理中扮演着最为关键的角色,但因政治体制、经济发展、宗教文化方面的差异,各国对此次疫情采取的应对措施和手段迥然不同。不论哪种防疫模式,社会力量在此次应对突发重大公共卫生事件中发挥了至关重要的作用。比如,中国自发性群众组织就在疫情“群防群控”过程中成为一支高效的抗疫力量,城市中的社区工作者/志愿者和乡村中的村民组织承担了社会停摆期间最辛苦的工作以保证居民的基本生活;再如美国,纽约疫情爆发时,全美超过6万医护人员自愿支援纽约,同时美国服务业也展现出相当强大的动员能力,包括多家酒店、航空公司、汽车租赁公司都为这些医护人员提供免费的后勤服务。再比如,社会力量自发对疫情进行实时追踪成为疫情期间民众获取信息的重要来源之一,从一些计算机专业学生建立分析、预测疫情模

^① Francis Fukuyama, "What Is Governance?" *Governance-An International Journal of Policy Administration and Institutions*, Vol. 26, No. 3, July 2013, pp.347-368.

型，到约翰·霍普金斯大学发布“全球新冠疫情地图”成为追踪全球疫情形势的权威信息来源之一。由此可见，国家治理已经不仅是自上而下的政府控制，更具备了自下而上的社会活力。

新冠疫情推动国家治理更加精细化、精准化，先进的信息技术为国家治理能力充分赋能。基于通信运营商的手机信号数据进行人员流动追踪，为相关政府部门决策提供精准的疫情信息。比如，感染者核酸检测确定阳性后，从梳理感染者的生活轨迹，到追踪传播途径和人群接触史，再到大规模排查，最后成功锁定密切接触者，整个流程可做到闭环。再比如，疫情进入常态化防控阶段，“健康宝”、“行程码”可以对人员流动状态进行实时监控和风险预警，在保证社会恢复正常运转后仍然让疫情可防可控。可见，技术进步推动国家治理现代化、提升国家治理能力是毋庸置疑的，但是那些不会使用智能手机、不会扫码的老年人就成为了这个数字时代的“难民”，所以高度信息化、智能化的手段在中国就造成1.5亿“数字难民”的产生。必须注意的是，中国进入老龄化社会与中国互联网蓬勃发展是交织在一起的，所以在疫情期间，“数字难民”问题更加凸显。

（二）全球治理层面

联合国全球治理委员会第一份关于全球治理的报告中定义，“治理是各种公共的或私人的个人及机构管理其公共事务的诸多方式的总和”。治理不同于统治最关键的一点在于，权力的来源，也就是合法性的问题。在国家治理层面，政府依法制定政策，执法机构确保政策顺利实施；而在全球治理层面，因缺少类似世界政府的权威机构，治理是只在不同问题领域中与自身密切相关和具有影响力的国家接受才会生效的规则体系。国际机构的专业性和相对独立性使之成为全球治理的重要推动方，但大部分国际机构对国家行为没有实施惩罚的权力，对国家违约行为的约束力非常有限。所以，在新冠疫情期间，全球治理遭遇重大挑战。

新冠疫情凸显国际组织的能力与全球治理需求不匹配，非传统安全领域全球治理问题被安全化、政治化。在中国疫情爆发后没有出现协调一致的国际应对措施，显示出世界卫生组织作为政府间国际组织无法避免的两个问题：集体行动的困境和大国政治因素主导。世界卫生组织于1月30日宣布COVID-19的爆发已经构成国际公共卫生紧急事件（PHEIC），但是西方大部分国家都没有引起足够的重视，直到世界卫生组织再于3月11日宣布COVID-19疫情为大流行（Pandemic）。面对沉重的疫情冲击，一些抗疫不力的国家企图通过“污名化”中国的抗疫行动将延误疫情的责任甩锅给“失职的”世卫组织和“无能的”中国政府。一方面表现出世卫组织的权威不再，另一方面体现出公共卫生问题已经上升到国家安全领域并被

“政治化”。

除此之外，此次疫情暴露出非传统安全领域全球治理的困境。虽然各国都认识到非传统安全威胁的严重性，但各国处于不同的发展阶段，国家根据其发展水平来设定最紧迫威胁和最重要的国家利益，所有对于威胁的优先排序也不同。每个国家都会根据自己的社会经济发展制定国家发展议程，恐怖主义、贫穷、环境恶化、气候变化、核扩散等虽然被公认为国际社会的重大安全威胁，但它们在每个国家的发展议程中处于不同的位置。比如气候变化议题，欧洲国家一直是最积极的环保主义者，美国是以经济利益为主导的“环保机会主义者”，而以金砖国家为代表的发展中国家则坚持共同但有区别的责任，同时不希望过度牺牲本国的发展利益，国际社会力量则希望推动气候变化领域的国际规范来推动对国家在环保方面的努力并约束行动。所以，在新冠疫情应对中，既出现“中国式”社会停摆，也出现“美国式”口罩自由，究其根本是每个国家对非传统安全在国家利益中的定位不同。

新冠疫情凸显国际组织在全球治理中的局限性，见证了国家重回全球治理体系的中心。虽然国际组织在国际规范、国际规则制定及传播方面具有较强的专业性，但国际问题的解决与国内政治情况密不可分，没有强大、高效的国内政府组织能力做配合，国际组织在国内实践中可发挥的作用会受限。第一代全球治理学者的代表詹姆斯·N·罗西瑙(James N. Rosenau)提出，全球治理是一种没有中央政府强制性统治但仍然存在一定程度的秩序和制度性安排，即一种非国家中心的治理状态^①。所以，第一代全球治理被称为非国家行为体、国际市民社会向民族国家不断“夺权”的过程。换句话说，这是由治理对象或治理问题的性质决定的。而今，全球治理的对象范围已经超越了国际组织的能力范畴。比如此次疫情，世界卫生组织发布的《国际卫生条例》中，“国际公共卫生紧急事件”定义为“通过疾病的国际传播构成对其它国家的公共卫生风险”，并可能需要采取协调一致的“国际应对措施”的“不同寻常”的事件。但事实上，国际组织并没有涉及国家公共安全的资源调配权。比如，在涉及口罩、呼吸机等关键医疗资源时，各国基本保持各自为战的状态。

事实上，对全球治理进行简短溯源就会对当前全球治理面对的问题有更全面的理解。全球治理起源于二战后国际社会对世界和平的渴望，主要目的是针对预防国家间战争，并帮助国家战后恢复经济。但是，进入21世纪，世界格局和国际局势发生了重大变化，全球性威胁的内容和形式也与以往大不相同。随着全球化程度的不断加深，全球治理的对象展现出更多的跨国家性质，气候问题、宗教冲突、难民危机、传染病等非传统安全问题逐渐占据全球

^① 詹姆斯·N·罗西瑙主编：《没有政府的治理：世界政治中的秩序与变革》，张胜军、刘小林等译，南昌：江西人民出版社2001年版，第7页。

治理的主要议程。现有的国际制度是为了应对国家间的传统安全威胁，并不是为了解决全球性安全威胁和跨国性问题，所以全球治理的困境不可避免。全球治理呼吁多元共治，期待非政府组织、国际市民社会能发挥更大的作用，但是国家行为体在全球治理中的作用不应也不能被弱化。

二、国家治理能力是全球治理体系的根基

美国前国务卿基辛格博士称“新冠疫情将永久改变世界秩序”，虽然学界对这一判断莫衷一是，但大家都不否认新冠疫情对国家治理和全球治理带来重大改变。经过此次疫情，国家依旧是全球治理最重要的行为体，而国家治理能力是构成全球治理体系最重要的因素之一。

（一）国家治理能力奠定全球治理体系的理论渊源

“治理”早期多出现在关于企业指导作用的讨论中，到了20世纪最后十年，包括经济、公共管理、社会学以及政治学在内的诸多领域都开始频繁使用“治理”一词。而治理问题上升到国家层面是与“失败国家”(failed states)^①和“保护的责任”(Responsibility to Protect, R2P)^②概念的提出相关。以世界银行为主的国际组织在反思对外援助时提出，援助的无效或低效是由于糟糕的政府机制、腐败、人才匮乏和过度的政府管制。于是，世界银行和经合组织提出，援助资金必须用于针对治理改革、公务员队伍和政府官僚。良治(good governance)成为判断受援国是否符合获得国际发展援助的标准，具体而言，是指公共事务管理由国家垄断的权力管制转向多中心、自主、互补的管理模式和过程，而良治就是各行为体互补合作以实现社会利益最大化的治理方式。^③当时西方式民主被认为是一个国家得以实现增长和发展的唯一途径，所以西方国家开始迷恋于向发展中国家推广民主。进而导致关于评价政府行为的“透明”、“责任”、“义务”、“参与”以及“响应”等与“良治”相关的概念受到热烈追捧。即使是在“结构性调整”干预失败之后，世界银行发布《撒哈拉以南非洲：从危机到可持续发展》中仍然指出，“结构调整失败的原因是受援国缺少实现发展的政治环境，也就是政府治理的问题”^④。由此可见，即便是在国际组织主导的全球治理中仍然充满了对国家治理能

^① Robert H. Jackson, "Negative Sovereignty in Sub-Saharan Africa", *Review of International Studies*, Vol. 12, No.4, 1986, pp.247-264.

^② International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, p.7.

^③ 经济合作与发展组织提出了法治、公共部门效率和参与度等评估指标。DAC Expert Group on AID Evaluation, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report*, Paris: OECD, 1997, pp.7-23.

^④ The World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, 1990.

力的重视。

此外,学术界也对“华盛顿共识”中对国家职能的弱化进行了同样的反思。弗朗西斯·福山提出的“国家建构”理论强调要从制度能力和职能范围两个维度衡量国家治理能力的建构问题,而“弱国家”的国家建构和职能弱化问题已经成为全球治理的难题,“软弱无能国家或失败国家已成为当今世界许多严重问题(从贫困、艾滋病、毒品到恐怖主义)的根源”。^①海伦·米尔纳的代表作《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》也是创造性地尝试打通国内政治和国际政治之间隔阂,提出国内制度和国内政策偏好等会对国际合作产生影响,甚至会影响全球治理的政策和制度。^②而建构主义学者玛莎·芬尼莫尔认为,国家参与全球治理是国家社会化的重要途径,将全球治理相关规范内化为其国家制度规范,一方面是国家通过主动学习、模仿或被动接受,另一方面是全球治理行为体主动输出治理理念或偏好。^③可以观察到的是,在政治科学领域,学者们的研究视角逐渐从社会中心论转向重新关注国家的行为主体身份,关注国家如何通过其政策及其社会组织模式来影响政治和社会进程,重点探讨国家治理对全球治理制度规范的反应以及国家治理变革。^④

(二) 国家治理能力奠定全球治理体系的历史实践

从国家治理与全球治理互动的理论基础可以看出,治理问题的本源是治理能力与治理路径。治理在国家与国际两个层面是联动的,不论是国家治理层面还是全球治理层面,治理指的是公共管理(包括治国理政)的方式、方法、途径、能力^⑤,是一种中性描述,既不是指国家治理要民主化、市场化、私有化,也不是指全球治理是一种“无需政府的治理”,更不是带有褒贬之意“多一些治理,少一些统治”。所以,国家作为全球治理中最重要的行为体,国家治理能力则成为全球治理体系变革中关键性因素。

国家治理能力为全球治理体系变革提供持久的动力和坚实的支撑。20世纪90年代以来,全球治理理念过于强调非国家行为体的作用,主要体现在三个方面:首先,推崇自由主义的思想,弱化国家主权的权威,在国家政治经济生活中主张“小政府”和“大市场”;其次,以“华盛顿共识”为主导,主张在国家治理中尽量减少政府的角色而加强市场的作用,推行

^① 弗朗西斯·福山:《国家建构——21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,北京:中国社会科学出版社2007年版,第95-96页以及“序言”第1页。

^② Helen V. Milner, *Interests, Institutions and Information*, NJ: Princeton University Press, 1997.

^③ 玛莎·芬尼莫尔:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,上海:上海人民出版社2010年版,第9页。

^④ 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波编著:《找回国家》,方力维、莫宜瑞、黄琪轩等译,北京:生活·读书·新知三联书店2009年版,第3页。

^⑤ 王绍光,“治理研究:正本清源”,《开放时代》,2018年第2期,第153-176页。

国有企业私有化、贸易自由化、政治民主化等一系列举措。国家货币基金组织和世界银行等西方国家主导的多边国际经济组织作为这些理念的倡导者,在全球治理中一度享有关键话语权。第三,强调非政府组织、跨国公司、市民社会、大众媒体等非国家行为体在全球治理中的作用,国家的主权属性进一步受到侵蚀。结果,以“华盛顿共识”为发展理念的“结构性调整”方案在非洲国家遭遇大面积失败,以及金融自由化高速发展导致美国次贷危机进而引发全球范围内的金融危机。这些都是“国家能力弱化”和“全球治理失灵”的体现。究其根本,在于现有的全球治理体系仍然是以二战后的政治安排为基础框架,重要的多边国际组织是以大国为主导,大国的国家治理理念会左右全球治理理念,大国的国家治理能力弱化会直接影响全球治理体系的稳定。因此,21世纪全球治理体系变革,尤其是在以金砖五国为代表的发展中国家集体崛起的背景下,必须重视加强国家治理能力建设、鼓励多元的全球治理理念和塑造公平的全球治理体系规则。

国家治理能力为全球治理体系变革提供跨疆域的解决方案。由西方国家主导的这一波经济全球化,推动世界经济获得大发展的同时,带来了一系列的治理问题。21世纪以来,全球治理面临新的挑战:传统西方大国主导地位的相对衰落导致单边主义和保护主义兴起,新兴大国的快速崛起衍生出民族主义倾向,经济全球化带来的负面效应(社会贫富分化、全球经济失衡、恐怖主义蔓延、气候环境恶化、传染病肆虐等)导致排外主义和民粹主义在不少发达国家盛行。面对新的全球跨境危机,全球治理已经不可能退回到领土范围内解决问题,全球治理体系变革应该推动新的全球治理共同体的建设。因为,当前全球治理正在从过去西方主导的治理格局转向东西共治。首先,联合国对全球发展议程的影响力已经逐渐超过国际货币基金组织和世界银行,G20已经取代G8成为更受国际社会认可的全球治理平台。其次,原本位于世界发展边缘的发展中国家逐渐成为全球治理的重要参与者,不少经济实力强大的发展中国家开始抱团建立新的国际发展融资机构,支持广大发展中国家在民生、经济、基建、环保等领域的发展,成为全球治理机构的重要补充。事实上,经济全球化和全球治理并不必然削弱国家保障主权的能力,全球治理格局的改变已经充分说明这一点。不论是发达国家,还是发展中国家,经济全球化应该推动国家增加应对全球跨境危机的国家治理能力,从而更好地推动全球治理体系变革。

国家治理能力为全球治理体系变革提供多元化的发展理念。无论是威斯特伐利亚体系、凡尔赛体系、雅尔塔体系,还是华盛顿体系,要么是一种势力均衡模式,要么是霸权统治模式,总体而言国际体系都侧重于以大国为主导的垂直管理模式。在这样的模式下,大国的发展理念在全球范围内备受推崇。伴随着广大发展中国家的实力不断壮大,跨国公司和非政府

组织的势力范围逐渐扩大，平行治理的国际格局逐渐形成。随着治理主体及方式的多元化，过去以单一文明、单一民族和国家为基础的全球治理理念也需要改变。尤其是近十年间，自由主义与保护主义、多边贸易体系与单边制裁措施、全球性经济合作与区域性利益同盟，这三对矛盾体主导了全球治理的变化过程，大国间零和思维和对抗行为愈演愈烈。虽然在“华盛顿共识”受到广泛质疑后，可持续发展、包容性发展和共享性发展等新理念已经成为主流全球发展理念。但是，当面对被称为本世纪全球最严重的一场公共卫生危机时，纵观历时一年的抗疫过程，务实高效的全球公共卫生治理合作却是缺失的。此次疫情应对中，突显的是每个国家的国家治理能力和社会治理能力。在全球治理危机面前，没有一个国家可以独善其身，所以世界各地的文明之间相互尊重，世界各国的治理经验相互借鉴，构建“人类命运共同体”是新形势下全球治理的刚需也是未来趋势。

三、中国的国家治理能力决定了其全球治理的参与路径

中国全球治理的参与路径也是随着其国家治理的方式和能力而改变。具体而言，国家治理方式的转变主要体现在政府职能的转变，在不同时期，国家的治理能力也不甚相同。以中央党校副校长王东京为代表的学者们将中国的政府转型分成四个阶段：经济建设型政府、经济调节型政府、公共服务型政府、有效治理型政府^①，本文将经济建设和经济调节时期统归为以经济发展为导向的政府职能时期，中国在每个时期的全球治理行为体与其国家治理能力紧密相关。

（一）“经济发展型”的中国政府是全球治理体系的“参与者”

十一届三中全会后，面对“文化大革命”所造成的混乱和落后，改革发展成为全社会的强大共识，中国政府的工作重点从阶级斗争转为经济建设。在意识形态逐渐淡化的背景下，政府开始全面推动并主导经济建设。这一时期，中国政府对待国际组织的观念发生了根本性地转变，比如，50年代联合国被看作是“美帝国主义操纵的，因而只可能做坏事不可能做好事”^②，而70年代则将联合国定位为：“一个重要的讲坛，在这里讲，世界听得见，而在北京讲，世界不一定听得见”^③。

中国的改革开放政策决定了政府职能转向以经济建设和经济调整为目标，进而促使中国

^① 王东京、田清旺、赵锦辉：《国家治理——中国政府转型》，重庆：重庆大学出版社2019年版。

^② 外交部、中央文献研究室：《毛泽东外交文选》，北京：中央文献研究出版社、世界知识出版社1994年版，第554页。

^③ 陈鸿庆：“中国多边外交的历程”，《新远见》，2009年第7期，第53页。

成为全球治理体系中积极的“参与者”。中国原本就是联合国、国际货币基金组织和关税与贸易总协定等重要国际组织的创始成员国，后因冷战爆发而中断了对全球治理的贡献，直到1971年恢复在联合国的合法席位。尤其是自1978年改革开放以来，“加入现有全球治理体系”就是中国重要的外交政策之一。据统计，到1985年，中国几乎涉足所有重要的多边外交领域，共参加383个国际组织，陆续批准了132项公约。^①此外，中国在这一阶段特别开始注重与国际经济、贸易与金融机构的交往。首先，1980年中国先后恢复在世界银行和国际货币基金组织的合法席位，并当选为执行董事会成员。另于1985年和1986年相继加入非洲开发银行集团、非洲开发基金组织、和亚洲开发银行。其次，自1986年起，中国历经15年漫长的复关谈判，终于于2001年加入世界贸易组织。据统计，1977年至1996年间，中国参与“政府间国际组织的数量从21个增加到51个，非政府组织的数量从71个猛增到1079个”^②。以上事实可以看出，中国已经将自己定位为全球治理体系的“参与者”。

改革开放的目标包括解决就业、促进出口、吸引外资和提高经济增长率，而全面参与全球治理体系有助于这些目标的实现。但同时，中国对以西方为主导的全球治理体系仍然持一种保留态度。以支持广大发展中国家抱团取暖的方式，积极利用联合国等国际组织，要求建立国际经济新秩序。究其根本，是因为此时的国家治理能力制约着中国在全球治理中发挥建设性的作用。因自身经济发展相对落后，最主要考虑的问题是如何适应国际规则，并在国际舞台有效维护国家利益。中国此时既缺乏对现有国际规则和运行机制的系统性研究，也缺乏必要的国际立法技术、知识和人才储备。

（二）“公共服务型”的中国政府是全球治理体系的“维护者”和“推动者”

伴随着经济的持续快速增长，社会管理和公共服务的需求越来越强烈，尤其是2003年SARS危机暴露出中国政府社会管理和公共服务职能的滞后。对内，十六届六中全会明确提出，“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能”。对外，中国领导人提出，中国人民愿与“世界各国人民一起，共同对付人类生存和发展所面临的挑战”^③。

公共服务供求失衡推动了政府职能转向以提供公共服务为目标，促使中国开始关注全球公共产品的供需，从而深刻认识到当今全球治理体系存在的问题，进而成为全球治理体系中的“维护者”和“推动者”。首先，全球治理存在结构性缺陷。一方面以美国等西方主要国家为主导的全球治理体系，缺乏对包括中国在内的广大发展中国家的利益考虑；另一方面，

^① 凌青：《从延安到联合国》，福州：福建人民出版社2008年版，第178页。

^② 伊丽莎白·埃克诺米、米歇尔·奥克森伯格：《中国参与世界》，北京：新华出版社2001年版，第50页。

^③ 中共中央文献研究室：《江泽民文选（第二卷、第三卷）》，北京：人民出版社2006年版，第41页。

现有的主要国际经济组织是二战后大国权力分配的产物，早已不能反映世界经济多极化的现状。其次，全球金融治理能力备受诟病。国际经济组织针对发展中国家的金融干预方案，并没有使得这些国家的经济社会状况得到改善，反而让情况更加糟糕，比如IMF在前苏联及其加盟共和国推行“休克疗法”是造成转型失败的原因之一，在非洲国家推行“结构性调整”致使这些非洲国家的贫困和发展指数进一步恶化。

进入21世纪，中国GDP总量、经济平均增速、国际贸易额以及外汇储备额都实现了大幅增长。中国于2007年取代德国成为世界第三大经济体，又于2010年超越日本成为世界第二大经济体。一方面中国经济的飞速发展得益于作为全球治理体系的“维护者”，另一方面中国综合国力的增长又赋予其成为全球治理体系“推动者”的能力。2008年国际金融危机本质上是因为美元作为国际货币长期享受着没有制约的特权，让全球金融治理的合法性和合理性备受质疑。而中国在此次金融危机中的表现同时让国内外认识到，中国在全球治理体系中的话语权和影响力已不容小觑。2009年G8+5意大利拉奎拉峰会，国务委员戴秉国正式阐述中国的“全球治理新主张”，提出全球治理应从经济领域扩展到国际政治机制层面。这是中国官方首次对全球治理的目标、治理主体、治理方式和治理机制等方面进行全面阐述。

（三）“有效治理型”的中国政府是全球治理体系的“改革者”和“引领者”

十八大以来，我国经济发展进入新常态，面对后金融危机时代世界经济复苏乏力，全球治理体系出现变革的外部环境，我国政府提出要以国家治理体系和治理能力现代化为改革总目标，建设有效治理型政府。“国家治理”和“全球治理”分别写入党和政府重要文件。十八大报告中提出，“加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革”，“中国坚持权利和义务相平衡，积极参与全球经济治理”。^①十八届三中全会明确指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”^②

国家治理体系和治理能力现代化推动政府转向以有效治理为目标，进而促使中国深刻认知全球治理体系存在的治理赤字，并成为全球治理体系的“改革者”和“引领者”。后金融危机时代，建设有效治理型政府，构建开放型经济新体制，对为我国经济社会发展创造良好的外部条件，推动国际治理理念和治理体系变革具有重要价值。自2013年以来，中国不再满足于既有国际体系下的全球治理机制，而是要在全球治理变革中发挥更大的作用。中国国家领导人在不同国际场合向世界阐述，发展完善全球治理的“中国方案”和“中国智慧”。

^① 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（上）》，北京：中央文献出版社2014年，第4、37页。

^② 同上，第512页。

事实上,中国的国家治理理念与其全球治理理念是互相呼应的,中国国家治理现代化的建设是中国提供解决全球治理困境方法的支撑。首先,坚持公正合理,破解全球治理赤字。近年来,气候变化、网络安全、公共卫生、难民危机等非传统安全威胁不仅存在于全球治理层面,同样也对国家治理形成了巨大挑战。“共建共治共享”社会治理制度体现了国家治理现代化建设中治理行为体多元化、治理方式科学化;而“共商共建共享”的全球治理观同样是希望推动全球治理行为体多元化以及全球治理规则民主化。其次,坚持互商互谅,破解信任赤字。随着治理行为体的增加,集体行动困境频繁出现。信任是治理的基础,治理行为体之间缺乏信任造成治理碎片化,形成治理孤岛。在“七位一体”的社会治理体系中,“民主协商”强调治理行为体之间应保持平等且通畅的合作关系;而在“互联互通”的全球治理体系中,“民心相通”旨在加强不同国家民众之间的了解和理解以此推动国家行为体开展全球治理合作。第三,坚持同舟共济,破解和平赤字。虽然和平与发展仍然是当今时代主题,但人类所面对的安全威胁却不曾减弱。单个国家不可能解决国际恐怖主义造成的难民问题,而只依靠政府的力量也不可能应对突发公共卫生事件,必须在共同、综合、合作、可持续的新安全观的影响下,打造治理共同体。第四,坚持互利共赢,破解发展赤字。经过40年改革开放,从早期引进来为主转为大进大出新格局,再到引进来和走出去更加平衡的阶段。当下从国家治理层面谈抓住开放新机遇,不再是简单加入全球分工体系、扩大出口和投资的传统机遇,更多的是通过自身努力改变世界经济发展格局,创造发展机遇。“一带一路”倡议肩负着“积极探索全球治理新模式”的使命^①,并且致力于打造开放型合作平台,参与全球治理和公共产品供给,构建利益共同体。^②在逆全球化和保护主义势力上升的过程中,中国提出“一带一路”高质量发展既是对国家治理能力现代化的考验,也是对全球治理体系改革的推动。

四、小结

当人类面临日益复杂、多变、多元的国内与国际公共事务,重新思考治理的意义有助于人类解决新的难题。所以,从某种意义上讲,全球化时代也是治理时代。新冠疫情在全球蔓延,既是全球化带来的负面结果,也是全球治理面临的重大考验。在21世纪即将进入第三个十年,伴随着国家间相互依存度越来越高,国家治理和全球治理成为每个国家都必须

^① 国家发展改革委、外交部、商务部:“推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动”,
http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm, 上网时间:2020年11月20日。

^② “习近平:携手推进‘一带一路’建设——在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”,
http://www.xinhuanet.com/2017-05/14/c_1120969677.htm, 上网时间:2020年11月20日。

面对的课题。国家是国际社会中的重要行为体，国家治理能力不仅仅是一国的治国理政能力，也是全球治理体系中的关键支撑。

从政府职能转变的几个时期可以看出，中国的全球治理理念其实植根于其国家治理理念。首先，中国始终坚持独立自主、自力更生的国家发展理念。“不干涉别国内政”一直都是中国提供对外援助的基本原则，相应地中国在接受国际援助时前提也是以不损害其主权为必要条件。所以中国是为数不多能成功将国际援助与社会经济发展有益结合的国家。相比而言，非洲大陆接受了三分之二的国际援助，但这些国际援助并没有对国家发展进行有效赋能，反而滋生了严重的“援助依赖”。其次，坚持政府负责的社会治理理念。不论是“五位一体”还是“七位一体”的社会治理体系，“政府负责”一直是首要坚持。因为一国政府只有先对内是一个对本国民众负责任的政府，这个国家对外才可能做一个对国际社会负责任的大国。第三，坚持对外开放的社会发展理念。中国应充分利用和发挥“一带一路”倡议、建立自贸区/港口、坚持金融开放等这些新机制、新平台在全球治理中的重要作用。中国作为国际社会的负责任大国，加强国家治理能力建设，推动国家治理体系现代化，切实践行“共商共建共享”的全球治理观，对全球治理体系变革有推动意义。