

國際問題研究

2021年第6期（总第206期） 双月刊 2021年11月15日出版

■ 习近平外交思想研究

1 塑造中国外交独特风范：内涵与实践路径

习近平外交思想研究中心秘书处

16 新时代中国全球安全治理的理念与实践

孟祥青 程 炜

■ 中国外交

32 伙伴关系再升级：东盟关切、中国责任与地区秩序

魏 玲

54 疫情下中国—东盟关系的新进展与未来挑战

杜 兰

70 构建“均衡、稳定、协调、合作”的中美拉三边关系

宋均营 付丽媛

■ 区域与国别研究

84 跨大西洋关系重塑背景下的俄罗斯对欧政策调整

赵 隆

109 日本新区域合作战略探析

高梓菁

■ 世界经济

119 新冠肺炎疫情下的发达国家公共债务问题

扈大威

Table of Contents

Shaping a Unique Style of Chinese Diplomacy: Connotations and Practical Paths

Secretariat of Xi Jinping Thought on Diplomacy Studies Centre

China's Concept and Practice of Global Security Governance in the New Era

MENG Xiangqing & CHENG Wei

Upgrading the China-ASEAN Strategic Partnership: ASEAN's Concerns,

China's Responsibility and the Evolution of Regional Order

WEI Ling

Progress and Challenges of China-ASEAN Relations in the Context of

COVID-19 Pandemic

DU Lan

Building a Balanced, Stable, Coordinated, and Cooperative Trilateral

Relationship among China, the United States and Latin America

SONG Junying & FU Liyuan

Russia's Europe Policy Adjustments in the Context of the Reshaping of

Transatlantic Relations

ZHAO Long

Exploring Japan's New Strategy for Regional Cooperation

GAO Zijiang

Developed Countries' Public Debt amid COVID-19 Pandemic

HU Dawei

Abstracts

塑造中国外交独特风范： 内涵与实践路径

□ 习近平外交思想研究中心秘书处*

〔提 要〕 坚持以对外工作优良传统和时代特征相结合为方向塑造中国外交独特风范，是习近平外交思想的重要组成部分。中国外交独特风范源于中华优秀传统文化、中国外交成功实践、党和国家领导人的外交风采，经过长期的构建和锤炼逐渐积淀形成，并随时代变化不断丰富发展。塑造中国外交独特风范不仅是中国外交理论的重大创新创造，更对推进新时代中国特色大国外交以及中华民族伟大复兴事业具有重大现实意义。新时代中国外交奋发有为，彰显了自信从容、独立自主、人民至上、担当有为、守正创新、开放包容、重情尚义、敢于斗争的丰富内涵。应在习近平外交思想指引下，将塑造中国外交独特风范作为一项长期性、战略性、系统性工程，做好路径规划和效果评估，发动多元主体参与，使新时代中国外交的精神特质更加鲜明、立体。

〔关键词〕 外交风范、习近平外交思想、中国外交

〔中图分类号〕 D820

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0001-15

外交风范是一个国家在对外交往过程中形成的独特的精神气质和风格特点，展现了一国的国家形象、价值观念和精神风貌，是国家软实力的重要组成部分。“外交风范”同“外交风格”“外交特色”等概念既有相互联系之处，

* 执笔人：王文起、张伟鹏、张玉环、吴晓丹、陈笑

又蕴含不同意味。前者本身即含有褒义，更突出一国对外交往中与众不同的、可以作为典范的风度和精气神，“风格”“特色”等词更为中性，客观强调一国对外交往、对外政策和战略所具有的特别之处。

塑造中国外交独特风范是习近平外交思想的重要组成部分，习近平总书记将塑造中国外交独特风范作为外交领域的一个重大课题，指出要“坚持以对外工作优良传统和时代特征相结合为方向塑造中国外交独特风范”。^[1]然而，目前学术界对于外交风范的研究并不系统，已有研究主要局限于国家领导人个人的外交风范，例如通过记录毛泽东、邓小平等党和国家领导人的外交史实，从中反映主要领导人在处理对外关系中体现出来的雄才大略，及其独立自主、平等待人、不畏强暴、积极进取等外交风范。^[2]还有一些研究关注党的十八大以来中国特色大国外交所具有的新风格和新特点，重点分析新时代中国外交理念、方针、政策、实践等所具有的不同于以往的特点。^[3]

总体来看，目前学术界对中国外交所呈现出来的精神、气度、风貌等“软实力”层面的研究比较缺乏。本文认为，外交风范相对于外交战略、政策、行动等，更强调精神层面，简而言之就是“精气神”。中国外交独特风范在格局境界、精神风貌等层面具有丰富内涵，塑造中国外交独特风范对推进中国特色大国外交以及实现中华民族伟大复兴有重要指引作用。因此，加强对

[1] 习近平：“努力开创中国特色大国外交新局面”，新华网，2018年6月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm。（上网时间：2021年11月8日）

[2] 相关著作参见：宫力：《毛泽东与中美外交风云》，红旗出版社，2014年；薛庆超：《中国现代史论：中国外交重大突破 毛泽东“南方决策”》，四川人民出版社，2010年；裴坚章主编：《研究周恩来——外交实践与思想》，世界知识出版社，1989年；周恩来生平 and 思想研讨会组织委员会：《周恩来百周年纪念》，中央文献出版社，1994年；中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《邓小平外交风采》，中央文献出版社，1998年；傅高义：《邓小平时代》，生活·读书·新知三联书店，2013年。

[3] 张清敏：“理解中国特色大国外交”，《世界经济与政治》2018年第9期，第64-87页；罗建波：“中国特色大国外交：新理念、新战略与新特色”，《西亚非洲》2017年第4期，第28-48页；金灿荣、王赫奕：“新时代的中国外交：新定位与新调整”，《国际观察》2019年第4期，第44-56页；刘建飞：“中国特色大国外交的时代特色”，《国际问题研究》2017年第2期，第29-41页；吴志成、温豪：“从独立自主走向复兴自强的中国特色大国外交析论”，《东北亚论坛》2019年第5期，第3-26页。

塑造中国外交独特风范的理论和实践研究意义重大，可谓“国之大事”。

一、塑造中国外交独特风范的历史逻辑

中国外交独特风范是在长期外交实践中逐渐积淀形成，并随时代变化不断丰富发展，是党的伟大革命精神在外交领域的集中体现。中国外交风范的形成非一日之功，它植根于几千年来的中华优秀传统文化，经过了长期的构建和锤炼，突出表现在党和国家领导人亲自开展的纵横捭阖的外交实践中。

（一）中国外交独特风范的演变脉络

早在延安时期，党中央发出关于外交工作指示，指出“我们办外交必须站稳民族立场，反对百年来在民族问题上存在的排外和惧外媚外的错误观念，一方面要加强民族自尊心自信心，另一方面要学习人家的长处，善于与人合作。”^[1]在此期间，党坚持独立自主的方针，通过“半独立性的外交”，初步展示了中国共产党人的外交风采和崭新形象，在国际上赢得友谊和支持，为抗日战争和解放战争胜利作出重要贡献。

新中国成立后，党确立了独立自主的和平外交方针，指导对外建交、发展同亚非拉国家关系、反帝反霸等重大外交行动，中国外交呈现出独立自主、平等包容、不畏强权等独特风范，为新中国在国际上站稳脚跟、赢得尊重，在国内推动开展社会主义革命和建设提供重要精神力量。新中国成立之初，毛泽东针对当时复杂的国内外形势，确定了“一边倒”“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”三项外交方针，以同旧中国的半殖民地外交一刀两断，维护新中国的独立和主权。新中国独立自主的和平外交从此起步，以崭新的形象活跃在国际舞台上。新中国在同各国建立和发展正常关系中，面对如何处理各国间差异的问题，在外交实践中坚持国家不分大小一律平等的原则立场。中国在国际交往中提倡求同存异，展现平等待人、海纳百川的宽广胸襟，平

[1] “中央关于外交工作指示”，1944年8月18日，中央档案馆编：《中共中央文件选集（第14册）》，中共中央党校出版社，1992年，第314-318页。

等包容也成为中国外交风范的重要特点。此外，中国作出抗美援朝、保家卫国的历史性决策，积极支持亚洲、非洲和拉丁美洲人民反对殖民主义、争取民族独立的运动等，也展现出中国外交不畏强权的坚强品格。

改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国外交呈现出实事求是、坚持原则、开放包容等精神风范。邓小平运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，实事求是地冷静观察和客观分析，“对当今时代特征和国际大势进行了科学判断，适时做出了集中精力进行社会主义现代化建设的重大决策，在对外政策上也进行了一系列重大调整，赋予社会主义中国的外交理论和实践以崭新内容。”^[1] 中国外交展现出实事求是、开放包容的精神品格，始终致力于为中国的现代化建设营造和平稳定的周边环境，持续推进中国融入国际社会。面对霸权主义和强权政治，邓小平以超人的胆识和革命的气概，创造性地发扬了中国不畏强暴、主持公道、坚持原则、说话算数等外交传统。江泽民、胡锦涛等党和国家主要领导人在继承邓小平提出的外交战略思想与方针政策基础之上，采取措施进一步扩大对外开放、推动中国和平发展、推动建设持久和平共同繁荣的和谐世界，中国外交开放包容的精神气质得到进一步丰富发展。

中国特色社会主义进入新时代后，针对百年变局和外交工作面临的新环境、新任务、新问题，习近平总书记高瞻远瞩、运筹帷幄，首次将塑造中国外交独特风范作为外交领域的一个重大课题突出和明确出来，做出一系列创新性重要论述。他指出“中国外交有原则、重情谊、讲道义、谋公正”，^[2]“要讲信义、重情义、扬正义、树道义”；^[3] 强调“中国必须有自己特色的大国外交。我们要在总结实践经验的基础上，丰富和发展对外工作理念，使我国对外工

[1] 杨洁勉：“中国外交70年：实践创新和理论建设”，《国际问题研究》2019年第5期，第6-19页。

[2] “习近平在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话”，《人民日报》2014年7月17日，第2版。

[3] “中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话”，《人民日报》2014年11月30日，第1版。

作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派”；^[1] 要求“坚持以对外工作优良传统和时代特征相结合为方向塑造中国外交独特风范”等。^[2] 习近平总书记的重要论述是对新中国在塑造外交风范方面相关理念和实践的集大成，为在新时代塑造中国特色大国外交的独特风范指明了方向。习近平总书记以宏阔的全球视野和深沉的天下情怀，提出构建人类命运共同体、构建新型国际关系、共建“一带一路”、全人类共同价值等一系列新理念，使中国外交原则立场更鲜明、理论更具时代特色；成功举办二十国集团领导人杭州峰会等重大主场外交活动，展示新时代中国外交的恢弘气势；开展体育外交、点对点外交、家乡外交和“云外交”等，树立中国开放自信的大国形象；创新外交语言风格、广交民间朋友，彰显大国外交新风采，拉近中外人民心灵距离；推动礼宾改革，通过周到礼数和创新安排，增进与各国领导人的友谊和感情，赋予中国外交情理相交、真诚温暖的风格。在习近平总书记领导指挥和亲自带动下，中国外交立场更加鲜明、策略更加灵活、举措更加务实，“展现出与时俱进、奋发有为、开拓进取的崭新风貌”。^[3]

（二）中国外交独特风范的主要来源

中国外交独特风范是在中华优秀传统文化的滋养中逐步形成，体现了中国对外工作优良传统的最新发展。此外，党和国家主要领导人的外交风采直接影响了中国外交独特风范的形成。

第一，源于中华优秀传统文化。新中国外交充分继承和发扬了中华优秀传统文化，吸收了协和万邦、和而不同、立己达人、天下为公等价值理念。

“这些独具特色的文化价值观，滋养着中国外交理念的根脉，孕育着处理当代国际关系的中国智慧”，^[4] 让世界感受到中国外交的胸怀和气度，给国际

[1] “中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话”。

[2] “坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面”，《人民日报》2018年6月24日，第1版。

[3] 杨洁篪：“以习近平外交思想为指导 深入推进新时代对外工作”，《求是》2018年第15期，第3-6页。

[4] 王毅：“以习近平新时代中国特色社会主义思想引领中国外交开辟新境界”，《人民日报》2017年12月19日，第9版。

关系带来新风范、注入正能量。一是继承和发扬“以和为贵”“与人为善”“己所不欲，勿施于人”的价值理念，确立了独立自主的和平外交政策，始终不渝走和平发展道路，坚定维护国际关系基本准则、维护国际公平正义；二是继承和发扬“和而不同”“求同存异”“海纳百川，有容乃大”的博大胸襟，主张不同文明交流互鉴，实现不同文明相互尊重、彼此借鉴、和谐共生；三是继承和发扬“重信守诺”“重情尚义”“义利相兼，以义为先”的优良品格，积极发展同各国的友好关系，积极向伙伴国提供力所能及的帮助，坚持正确义利观，树立讲信义、重情义的优良形象；四是继承和发扬“立己达人”“天下大同”“大道之行，天下为公”的崇高目标，主张携手应对全人类共同挑战，积极推动构建人类命运共同体，建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。

第二，源于中国外交成功实践。新中国成立以来，党和国家领导人根据各个历史时期的国内和国际形势，以及国家发展战略和目标，擘画和实施了符合实际的外交战略、路线、方针和政策，开展了丰富多样、波澜壮阔的外交实践，并在此过程中不断塑造中国外交独特风范。“建国之初，中国外交坚持践行独立自主、和平共处五项原则等方针政策，包括彻底摧毁帝国主义在中国政治、经济和文化领域的控制权”，^[1]抗美援朝、保家卫国，在万隆会议上提出“求同存异”方针等等。这些外交实践维护了新中国独立自主和尊严，极大提升了新中国的国际声誉和地位，为中国外交独立自主、不畏强暴的独特风范提供了精神滋养。改革开放以后，中国在实事求是精神指引下开展对外交往工作，从国家战略利益出发处理国际关系，按照和平共处五项原则同所有国家发展友好合作关系，不断扩大对外开放，促进国际间经济合作，贯彻“一国两制”构想，推进祖国统一大业。这些外交实践为中国集中力量进行经济建设营造了良好的外部环境，也进一步塑造了中国外交实事求是、坚持原则、开放包容的精神风范。党的十八大以来，中国对外工作高举和平、

[1] “在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告”，《毛泽东选集（第四卷）》，人民出版社，1991年，第1434-1435页。

发展、合作、共赢旗帜，推动“一带一路”建设走实走深，推动对外开放迈上新台阶，推动构建新型国际关系和人类命运共同体等等。这些外交实践为积极进取、天下为公的外交风范增添新的动力源泉，也推动中国国际地位和影响力提升到前所未有的高度。

第三，源于党和国家主要领导人的外交风采。新中国成立70多年以来，在波澜壮阔的外交征程中，党和国家主要领导人不仅从战略高度擘画指挥外交工作，而且亲力亲为，在丰富多样的外交活动中展现出思想家、战略家、外交家的高超外交艺术和巨大人格魅力，其外交风格直接塑造和影响了中国外交独特风范，更成为国际社会认识和了解中国国家形象的“第一面窗”。

“独立自主是毛泽东外交思想的精髓所在，彻底改变了旧中国的屈辱外交，坚决维护国家的独立自主和尊严。”^[1]毛泽东的外交风范包含了重义守诺、待人平等、朴素热情的优良品质，爱好和平、平等互利、友好合作的广博胸襟，不卑不亢、敢于斗争、敢于胜利的英雄气概。“邓小平同志强调实事求是，求同存异，以理服人，不妄自尊大，不怕鬼，不信邪，为我国外交树立了具有中国特色的泱泱风度，在国际上树立了我国新的庄严形象，赢得了信誉，赢得了朋友。”^[2]习近平在对外交往中沉着自信、坦诚务实、从容亲和、刚柔相济、重义守信，展现了大国领袖风范，为中国外交赢得普遍尊重，极大提升了中国的影响力、亲和力和感召力。历史证明，党和国家领袖的外交风采构成中国外交独特风范的最核心部分，是根和魂。

二、新时代中国外交独特风范的丰富内涵

党的十八大以来，习近平总书记关于塑造中国外交独特风范的重要论述和伟大实践，为研究、总结、提炼新时代中国外交独特风范的丰富内涵提供

[1] 杨洁勉：“中国外交70年：实践创新和理论建设”，第9页。

[2] 《邓小平外交思想学习纲要》编写组：《邓小平外交思想学习纲要》，世界知识出版社，2000年，第16页。

了理论指导和实践依据。在此基础上，本文通过研究当前党内理论界研究阐释中国共产党革命精神谱系和百年奋斗历史经验的最新成果和最新结论，从中体悟其对新时代中国外交独特风范的指导意义和深刻影响；通过研究近年来中国特色大国外交在战略、政策层面的新思路新举措，分析其外化示人的精神和品格；通过研究近年来中国以元首外交为统领，开展丰富多彩外交活动的场景、做法、表达等要素，分析其中蕴含的外交新风格新气质。据此，本文初步归纳、概括了新时代中国外交独特风范的主要内涵。

自信从容。自信从容是新时代中国外交的风度。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央领航掌舵下，在习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引下，中国特色社会主义各项事业发展兴旺，综合国力和国际地位大幅提高，中国人民更加自信、自立、自强，中国外交底气更足、信心更强、行动更加有力。基于强大的战略自信，面对复杂严峻的国际形势和前所未有的外部风险挑战，中国外交保持了不动如山的战略定力，不为风雨所动、不为杂音所扰、不为困难所阻，对外政策宣示和执行前后衔接、上下一致，尽显中国共产党长期执政和集中统一领导的优越；在外交策略方面审时度势、运筹斡旋、掌握主动、灵动多变、进退自如；在国际传播和礼宾礼仪方面做出适应时代特征和大国地位的重要改革，显示出从容大气的大国风度。

独立自主。独立自主是新时代中国外交的精神。我们“坚持把国家和民族发展放在自己力量的基点上，坚持中国的事情必须由中国人民自己作主张、自己来处理”，^[1]强调坚持独立自主的和平外交方针，坚定不移走自己的路，走和平发展道路，同时决不放弃我们的正当权益，决不牺牲国家核心利益；在国际舞台上更加理直气壮地亮明中国不同于西方传统大国的外交理念和处世之道，不随波逐流，不随风起舞；在处理热点问题时，更加强调独立意志、自主判断，根据事情的是非曲直决定自己的立场，主持公道、伸张正义，反

[1] “中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议（全文）”，中国政府网，2021年11月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm。（上网时间：2021年11月17日）

对把自己的意志强加于人、反对干涉别国内政、反对以强凌弱，彰显大国外交卓然之姿。

人民至上。人民至上是新时代中国外交的情怀。“人民群众是我们党的力量源泉，也是中国外交的力量源泉。”^[1]新时代中国外交将人民对美好生活的向往作为奋斗目标，想群众之所想、急群众之所急、解群众之所难，让百姓有更多幸福感、安全感、获得感。党和政府注重完善民众建言献策机制，时刻倾听民众呼声，凝聚人民群众智慧，在人民的关心、参与和监督下，不断开创外交工作新局面；通过大力加强领保能力建设，打造海外民生工程；积极开展多领域、多渠道、多层次对外友好交流，凝聚友好的理念和情谊，坚定世界各国人民维护世界和平、促进共同发展的共识，使中外民众彼此更了解、更亲近、更友善；在抗击新冠肺炎疫情过程中，中国政府积极参与国际抗疫合作、全力保障海外中国公民健康安全，诠释了人民至上、生命至上的人间大爱，集中而生动展现出中国外交深厚的人民情怀。

担当有为。担当有为是新时代中国外交的境界。中国共产党既为中国人民谋幸福，也把为全人类作贡献作为重要使命。面对日益增多的全球性挑战，党领导中国外交从人类发展大潮流、世界变化大格局、中国发展大历史角度思考问题，把自己的前途命运同世界各国人民的前途命运紧密联系在一起，提出一系列富有预见性、思想力、创造力的新理念新方案，为建设更加美好的世界不断贡献中国智慧。中国在全球治理体系改革与建设、构建大国关系框架、全球战略稳定、国际争端解决等重大敏感问题上秉持历史担当精神，主张互利共赢、对话协商、主动作为，引领和感召各国以天下为己任，积极做行动派、不做观望者，共同努力把人类前途命运掌握在自己手中。中国在力所能及范围内主动承担更多国际义务和责任，关注帮扶国际社会中的弱势

[1] 参见：“习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话”，人民网，2021年3月1日，<http://jhsjk.people.cn/article/32039744>；“外交部举行驻外使节任职宣誓仪式 王毅作任职寄语”，人民网，2013年12月7日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1207/c70731-23776541.html>。（上网时间：2021年11月9日）

群体,在其他国家发生战乱、疫病、灾害时济危救困,展现出中国外交天下为公、勇于担当的道德境界。

守正创新。守正创新是新时代中国外交的气派。面对大变局的世界,立足新时代的中国,党从百年奋斗历史经验和中华民族智慧中汲取精神力量,推进外交理论创新,形成了马克思主义基本原理同中国特色大国外交实践相结合的重大理论成果,产生了源于时代、同时又引领和推动时代的思想伟力;推进对外工作体制机制改革,顶层设计更加科学,制度体系不断完善,统筹协调有效增强,工作运行更加高效;推进外交实践创新,在国际舞台上不断展现新作为、开创新平台、解锁新范式,积极引领国际新议程,倡导制定国际新规则;推进识变应变能力建设,面对全球和区域性安全等领域危机,展现大智大勇,锐意开拓进取,及时向国际社会提出创新、科学、标本兼治的应对方案,彰显新兴大国的朝气和活力。

开放包容。开放包容是新时代中国外交的胸襟。“当今世界,开放包容、多元互鉴是主基调。”^[1]基于这一认识,中国外交在文明层面推动交流互鉴,共同进步,反对傲慢和偏见、隔阂和冲突;在制度和道路层面倡导相互尊重、相互包容,反对生搬硬套、强加于人;在国际秩序层面积极推动国际关系民主化,推动构建更具包容性的国际秩序框架;在全球治理层面坚定维护多边主义,引领经济全球化正确方向,反对封闭排他、分裂对抗;在发展、贸易、安全等各领域合作层面高举开放包容旗帜,并通过实实在在的政策和措施率先践行;在“自我修养”层面,保持虚怀若谷、永远做学习大国的心态,“以更加开放包容的姿态加强同世界各国的互容、互鉴、互通,不断把对外开放提高到新水平”,^[2]彰显东方文明古国的智慧和襟怀。

重情尚义。重情尚义是新时代中国外交的品格。重情谊、讲信义、树道义,

[1] 习近平:“共倡开放包容 共促和平发展——在伦敦金融城市长晚宴上的演讲”,《人民日报》2015年10月23日,第2版。

[2] “习近平在同外国专家座谈时强调:中国要永远做一个学习大国”,《人民日报》2014年5月24日,第1版。

是君子之风，也是大国之道。中国外交从中华民族独特而悠久的历史价值体系出发，主张国家要重诺守信，并在国际事务中始终恪守政治承诺，忠实履行责任义务，“说到的话、承诺的事，一定会做到、一定会兑现”；^[1]深刻认识到“唯以心相交，方能成其久远”的道理，高度重视人与人的交往和情谊，在外交活动安排中体现真挚情感和人文情怀，既强调传统友谊、不忘老朋友，也注重扩大“朋友圈”，结交新伙伴，更注重友谊的世代传承，为国家间关系发展注入不竭的力量源泉；在抗击世纪疫情的斗争中，中国竭力防止新冠肺炎疫情扩散蔓延，知恩图报、投桃报李的真情，守望相助、广施援手的义举，赢得世界普遍尊重，生动体现了中国外交有情有义的鲜明品格。

敢于斗争。敢于斗争是新时代中国外交的风骨。“敢于斗争、敢于胜利，是党和人民不可战胜的强大精神力量。”^[2]百年变局加速演变，世界进入动荡变革期，我们面对更多逆风逆水的外部环境。党领导中国外交在维护国家主权、安全、发展利益问题上立场坚定，不畏强暴、不怕讹诈，始终保持顽强的斗争精神、坚韧的斗争意志、高超的斗争本领，牢牢掌握斗争主动权；在应对一系列外部挑战乃至挑衅时不畏惧、不退缩，在大是大非面前旗帜鲜明，在原则问题上寸步不让，绝不妥协，不留想象空间，“勇于进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，以敢于斗争、善于斗争的意志品质，坚决战胜任何有可能阻碍中华民族复兴进程的重大风险挑战”，^[3]彰显大国外交的浩然之气。

三、塑造中国外交独特风范的时代意义

回顾历史，党领导外交展现出的独特风范在革命、建设、改革各个历史时期都曾发挥过重大历史作用。当前，世界百年未有之大变局加速演进，新

[1] “习近平在蒙古国国家大呼拉尔发表重要演讲”，人民网，2014年8月23日，<http://jhsjk.people.cn/article/25523568>。（上网时间：2021年11月5日）

[2] “中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议（全文）”。

[3] 习近平：“在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”，《人民日报》2021年7月2日，第2版。

新冠肺炎疫情对国际格局产生深刻影响，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。塑造中国外交独特风范不仅是中国外交理论的重大创新，更对推进新时代中国特色大国外交以及中华民族伟大复兴事业具有重大现实意义。

“人无精神则不立，国无精神则不强”，中国外交独特风范对内有利于提升民众对党、国家和制度的自豪感和自信心，为应对各种风险挑战、解决各种矛盾提供思想指引；对外有利于展示党、国家和人民的精神力量和优良形象，使国际社会形成客观的中国观、中共观，减少中国发展壮大道路上的外部阻力，在国际上赢得更多支持和认同。鉴此，塑造中国外交独特风范可谓“国之大事”。

（一）有利于增强民族凝聚力，推动实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标

“外交是内政的延伸，中国外交要始终服务于国家发展建设的总体需要。”^[1] 面对新形势、新任务、新挑战，中国外交需要更有全球视野、进取意识和开创精神，准确识变、科学应变、主动求变，坚持走和平发展道路，探索与世界各国实现互利共赢；发展全球伙伴关系，开辟结伴而不结盟、对话而不对抗的国与国交往新路；引领全球治理体系变革，践行真正的多边主义，推动国际秩序朝着更加公正合理方向发展。新时代塑造中国外交独特风范，展现与时俱进、担当有为、开放包容的中国特色、中国风格、中国气派，将有利于在世界大变局中开创新局、在世界乱局中化危为机，有力促进中国与世界良性互动，为推动实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标营造良好的外部环境，为实现中华民族伟大复兴凝心聚力。

（二）有利于有效应对各种风险挑战，维护国家主权、安全和发展利益

大变局中危和机同生并存，给中华民族伟大复兴带来重大机遇和挑战。塑造中国外交独特风范将有利于通过全方位、多层次的外交行动应对各种外部风险挑战，充分维护国家主权、安全和发展利益。具体而言，面对台湾、

[1] “王毅谈中国外交的风格和走向”，外交部网站，2020年12月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzhd/t1841315.shtml>。（上网时间：2021年11月6日）

涉港、涉疆、涉藏、涉海、涉疫、人权等一系列重大问题，中国外交展现出居安思危、敢于斗争、敢于胜利的坚强品格，在大是大非面前旗帜鲜明，在原则问题上寸步不让，有利于维护民族尊严，捍卫党、国家和人民的根本利益；面对复杂严峻的国际形势，中国外交展现出沉着冷静、处变不惊、坚持原则、灵活多变的外交风范，有利于妥善应对外部压力和挑战，营造和平发展环境，为世界的和平稳定与发展作出贡献；面对治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字等全球性挑战，中国外交展现出宽广博大的世界胸怀、“扶危济困、厚往薄来”的优良传统和国际主义精神，为全人类的前途命运贡献中国智慧和力量，在国际社会中牢牢占据道义高地。

（三）有利于增强国家软实力，提升中国的国际声望和国际地位

独特风范是中国外交的鲜明特质，也是国家软实力的重要内容。新时代中国外交独特风范是讲信义、重情义、扬正义、树道义的高尚品格，是和而不同、兼容并蓄的精神气度，是讲信修睦、协和万邦的价值信念，是和衷共济、天下为公的品格风范，是立己达人、兼济天下的广博胸襟。这些优良品格和精神特质将成为中国外交的独特名片以及中国国家软实力的具体体现，将向世界展现出一个有悠久历史的文明古国自强不息的民族品格和民族精神，更加成熟自信和胸怀天下的国家形象，使中国在国际社会大家庭里赢得更广泛的尊重。中国外交独特风范反映了一个马克思主义政党领导的国家所具有的天下情怀，生动展现了中国共产党的性质和宗旨，有利于向国际社会展示中国共产党人的初心使命，彰显中国共产党真实全面立体的政党形象。塑造中国外交独特风范有利于展现一个不断发展强大走向复兴的大国形象，展现中国与时俱进、开放包容、开拓奋进的时代风貌。

新时代中国外交独特风范，体现了中国的价值观念和时代追求，是中华优秀传统文化和对外工作优良传统的最新发展，将为我们应对国际形势风云变幻和实现第二个百年奋斗目标提供无比坚韧的信念支撑和源源不断的精神动力。

四、进一步塑造中国外交独特风范的实践路径

当前，中国已经走近世界舞台中央，正以东方社会主义大国、强国的姿态成为国际上的亮眼“明星”，中国外交的一举一动都呈现在“聚光灯”甚至“追光灯”下。与此同时，随着社会信息化不断深入发展，公众对外交的认知更加深入细致、对外交期待也更加复杂多元。中国外交在形象风范塑造方面难度增大，内外关联度加大，综合性要求大幅提高。因此，我们要在习近平外交思想有力指引下，将塑造新时代中国外交独特风范作为一项长期性、战略性、系统性工程，在深刻理解外交风范历史逻辑、现实意义、深刻内涵的基础上，进一步做好路径规划和效果评估，发动多元主体参与，绵绵用力，久久为功，使新时代中国外交的精神特质更加鲜明、更加立体，为实现第二个百年奋斗目标作出更多外交贡献。

第一，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，对塑造外交风范进行统一规划。将外交风范塑造纳入党中央外事工作全局中统一谋划、统一部署，在制定外交战略与政策、策划重大外交行动过程中，一体平衡研究和考虑“政策目标”和“形象目标”；统筹党政军民学各方力量，特别是中央各相关外事部门和各地方要统一思想、协调行动，既各有侧重，又相互配合，达到多维性和整体性相统一，共同实现塑造国家外交风范的多方面目标；建立处理负面事件联席会议机制，第一时间对来自外部或内部针对国家外交形象和风范的“攻击”“破坏”进行有效协调，及时予以化解。

第二，更好服务元首外交，强化其对塑造外交风范的示范引领作用。进一步提升元首外交服务保障的专业化水平，做大做强核心服务团队和外围专家团队，做精做细规划设计、新闻宣传、礼宾安排、组织保障等核心工作，组织建言献策和研究解读，为服务元首外交提供系统性、精细化智力支持。比如在充分突出国家元首在正式外交活动中庄重大气一面的同时，更加精心细致展示在非正式活动部分柔性、轻松的场面，精选主题，突出亮点，彰显个人魅力，全面深入展现中国特色大国外交情理相交、真诚温暖的气韵和风度。

第三，发动全民力量，通过多领域交流提升中国外交理念的国际感召力和影响力。系统培育全民的成熟国民心态和“外交有我”的主角意识，以各自之笔，共画时代之像，同绘中国精彩。转变单一的官方话语视角，动员政府、企业、智库、媒体等各主体力量，拓展多维度形象塑造，将中国外交独特风范塑造融入经贸合作、发展援助、联合研究、人文交流等活动中，以故事化、生活化、平民化视角解构中国外交，呈现党、国家和人民的精神力量和优良形象。围绕全球性问题的解决，提出标志性、引领性的新理念新论断，让世界听到中国声音，使世界了解中国外交为世界发展繁荣和人类文明进步作出的不懈努力和重大贡献。

第四，丰富渠道手段，打造更多新颖别致的外交风范展示平台。利用电影、动漫、纪录片等全媒体资源，生动展示中华优秀传统文化，在全球化浪潮中彰显文化自信，在文脉传承中与世界对话。借助北京冬奥会、杭州亚运会等体育盛事，阐释中国人民热爱和平生活、鼓励友好竞争、追求共同进步的思想内核。将城市规划与外事活动设计有机融合，依托当地历史、人文等特色资源，打造具有中国特色、中国风格、中国气派的外事接待场所，生动展示中国外交的“形”和“神”。加强对国外研究中国外交风范的跟踪分析，探索与国际知名智库合作研究渠道，拓展国际社会认识中国的窗口。

第五，运用高新技术提升传播效能，讲好中国故事，激发更多“同理心”。深度挖掘人工智能、5G、大数据、云计算等新技术潜力，用新媒体形式打造易于“Z世代”接受的视听、动漫等国际传播精品，展示新时代中国外交积极正面的理念、开放包容的胸怀、平和自信的心态。分众化、精准化做好外交风范塑造，鼓励更多海外受众将个人的“小我”融入世界和人类“大我”之中，以全球视野、世界眼光和人类情怀，践行各民族守望相助、同舟共济的价值理念，成为全人类共同价值的传递者和构建人类命运共同体的推动者。

【责任编辑：宁国辉】

新时代中国全球安全治理的理念与实践

□ 孟祥青 程 炜

〔提 要〕 进入新时代，习近平总书记牢牢把握坚持和平发展、实现中华民族伟大复兴这条主线，准确分析全球安全形势新发展、新变化、新特点，就加强全球安全治理、推动全球安全治理体系变革提出了一系列新理念、新主张、新倡议，形成了具有中国特色、世界价值和时代特征的全球安全治理理念。这一理念内涵丰富、意蕴深远，既是马克思主义中国化、时代化的重大创新，也是中国特色大国外交理论创新的最新成果，引领和推动着全球安全治理实践，为解决国际安全问题贡献了中国智慧和方案。

〔关键词〕 全球安全治理、新安全观、中国特色国际安全理论

〔作者简介〕 孟祥青，习近平外交思想研究中心特约专家，国防大学国家安全学院教授、少将

程 炜，国防大学国家安全学院教授

〔中图分类号〕 D820

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0016-16

党的十八大以来，习近平总书记立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，秉持人类命运共同体理念，着眼各国共同安全，就加强全球安全事务共同治理，实现世界持久和平、全球普遍安全，提出一系列新理念、新主张、新倡议，引领和推动了全球安全治理实践，对促进世界和平

与安全发展、推动建立国际安全新秩序具有重大理论价值和实践意义。

一、理论内涵

习近平总书记关于全球安全治理的新理念、新主张、新倡议，指明了全球安全治理的目标、原则和实现路径，具有丰富的理论内涵。

（一）全球安全治理的目标

一是凝聚共识，推动树立共同、综合、合作、可持续的安全观。当前，全球安全治理体系供给严重不足，主体之间存在严重矛盾，治理安排不公正、不合理，正严重制约着全球性安全问题的解决。全球安全治理赤字是由多种因素造成的，但各国间对安全治理缺乏共识无疑是最主要因素，而安全观差异和分歧则是造成缺乏共识的主要原因。习近平总书记提出的共同、综合、合作、可持续的安全观，是在威胁认知、目标追求、实现路径等问题上充分考虑了国际安全挑战现实及各国普遍诉求，是弥合各方分歧、推动安全治理合作的最佳理念，以期最终实现共同、综合、合作、可持续安全。

二是营造公平正义、共建共享的安全格局。^[1] 国家无论大小强弱，都是国际社会的平等一员，既有维护自身安全的需求，也有维护国际和地区安全的责任，是命运与共、相互依存的安全共同体。各国都享有平等获得安全保障的权利，国际社会应正视所有国家的合理安全关切和安全利益，构建各国平等的国际安全格局，不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全，更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全。^[2] 新时代需要新思维，对安全关系的认知应从传统的零和博弈向共建、共担、共享、共赢转变，反对武力威慑和对抗。在全球安全治理中，世界各国共同

[1] 习近平：“携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话”，《人民日报》2017年12月2日。

[2] 习近平：“积极树立亚洲安全观，共创安全合作新局面”，《人民日报》2014年5月22日。

承担义务，共同分享治理成果，既相互促进，又共谋发展。

三是推动构建人类命运共同体。当今世界全球性安全问题愈加突出，安全领域威胁层出不穷，安全问题的联动性、多样性、跨国性明显。许多安全问题已经超越国家和地区的界限，如果不能有效应对，将危及人类文明的存在和发展。安全问题解决不好，人类和平与发展的崇高事业就难以顺利推进。因此，推进全球安全治理是构建人类命运共同体的题中应有之义，各国携手推动全球安全治理体系变革，共同构建普遍安全的人类命运共同体。^[1]

（二）全球安全治理的原则

习近平总书记指出：“世界命运由各国共同掌握，国际规则由各国共同书写，全球事务由各国共同治理，发展成果由各国共同分享。”^[2]这一重要论述蕴含了关于全球安全治理主要原则的深刻思考。

一是共商，全球安全治理中的各项事务由参与主体协商共议，以形成集体共识。世界命运应该由各国共同掌握，全球事务应该由各国共同商量。大国具备更多资源和手段，应该发挥好自己的作用，同时要支持和鼓励其他国家，特别是广大发展中国家广泛平等地参与全球安全治理，大家共同发挥作用。习近平总书记指出：“全球性问题要由世界各国政府和人民共同商量来办。这也是民主原则的体现，世界各国应该共同遵守。”^[3]由于全球性安全问题复杂多样，每个国家又处于不同的发展阶段，在利益分享和规则制定的商讨过程中会产生利益冲突、文化矛盾等，通过协商能够让各方充分交换意见，增进相互理解，加强彼此信任度，避免产生更大的国际政治经济矛盾。

二是共建，就是推动各方各施所长、各尽所能，通过双边、多边合作等形式，激发出各方的优势和潜能。共建原则着力打造各参与主体的责任联结点，唤醒全体安全治理方的主人翁意识，引导各国积极主动参与国际制度的建立。全球安全治理涉及各国人民利益，需要各国政府和其他国际行为体的共同参

[1] 习近平：“坚持系统思维，构建大安全格局”，《人民日报》2020年12月12日。

[2] 习近平：“共同构建人类命运共同体”，《求是》2021年第1期。

[3] 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年，第274页。

与，引导各国积极主动参与建立国际制度。共建原则摒弃了以往个别国家单独发力、各自发展的局面，有利于实现各国优势互补，创新合作平台，均衡各方发展。

三是共享，就是让建设成果更多更公平地惠及各国人民，打造利益共同体和命运共同体。^[1] 全球安全治理的成果不能由个别国家单独享用，应该公平合理地惠及各国，使全球安全治理的体制符合各国人民的意愿与追求，从而实现各国在全球安全治理体系中权利、机会和规则上一律平等。共享原则处理不好，就会造成利益分配不公平，导致新的国际矛盾，加速全球发展不平衡与国际安全不稳定局面，挫伤一些国家参与全球安全治理的积极性。坚持共享安全，要抛弃“零和博弈”思维，谋求合作安全、集体安全、共同安全，以合作取代对抗、以共赢取代独占，^[2] 强调不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢，是中国外交政策优先方向，^[3] 更应该是全球安全治理的共同价值。

（三）全球安全治理的路径

习近平总书记指出：“中国愿同各国政府及其执法机构、各国际组织一道，高举合作、创新、法治、共赢的旗帜，加强警务和安全方面合作，共同构建普遍安全的人类命运共同体。”^[4] 这为中国参与全球安全治理、更好推动全球安全治理体系变革指明了路径。

一是坚持合作共建，实现持久安全。面对日益复杂的全球性安全威胁，仅凭一个或几个国家很难解决，需要国际社会、地区国家携手应对，合作是唯一的选项。习近平总书记指出：“很多问题不再局限于一国内部，很多挑

[1] 习近平：“齐心开创共建‘一带一路’美好未来”，《人民日报》2019年4月27日。

[2] 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社，2019年，第215页。

[3] 习近平：“在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲”，《人民日报》2015年9月22日。

[4] 习近平：“坚持合作创新法治共赢，携手开展全球安全治理”，《人民日报》2017年9月27日。

战也不再是一国之力所能应对，全球性挑战需要各国通力合作来应对。”^[1]只有树立合作应对安全挑战的意识，坚持以合作谋和平，以合作促安全，才能真正实现世界的普遍安全。各国通过对话合作增进战略互信，减少相互猜疑，求同化异、和睦相处。

二是坚持改革创新，实现共同治理。当今世界安全形势十分复杂，安全挑战层出不穷，出现了许多新情况、新问题，安全治理亦应与时俱进，不断创新，以适应形势发展变化。现行全球安全治理体系应加以改革完善，朝着更加公平、合理、有效的方向发展。各国政府和政府间组织要承担安全治理的主体责任，同时鼓励非政府组织、跨国公司、民间社会积极参与，形成安全治理合力。要改革完善全球治理体系，提升安全治理效能，着力推进社会治理系统化、科学化、智能化、法治化，增加安全治理的预见性、精准性、高效性。^[2]

三是坚持法治精神，实现公平正义。法治是人类政治文明的重要成果，是现代社会治理的基本手段。国与国之间开展执法安全合作，既要遵守两国各自的法律规定，又要确保国际法平等统一适用，不能搞双重标准，更不能合则用、不合则弃。对同一性质的安全问题，特别是反恐、难民、疫情等问题，不能根据本国眼前利益对别国采取截然相反的态度。要坚持和维护《联合国宪章》以及国际刑警组织章程，认真履行打击跨国犯罪公约和反腐败公约，不断完善相关国际规则，确保国际秩序公正合理、人类社会公平正义。^[3]

四是坚持互利共赢，实现平衡普惠。全球有200多个国家和地区、70多亿人口，已经成为休戚与共、命运相连的地球村。安全利益你中有我、我中有你，必须摒弃唯我独尊、损人利己、以邻为壑等狭隘思维。各方应该坚定奉行双赢、多赢、共赢理念，在谋求自身安全时兼顾他国安全，努力走出一条互利共赢的安全之路。我们认为，只有义利兼顾才能义利兼得，只有义利平衡才能义

[1] “习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调 推动全球治理体制更加合理公正 为我国发展和世界和平创造有利条件”，中国政府网，2015年10月13日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/13/content_2946293.htm。（上网时间：2021年8月31日）

[2] 习近平：“坚持合作创新法治共赢，携手开展全球安全治理”。

[3] 同上。

利共赢。要树立正确义利观，大国要在安全和发展上给予不发达国家和地区更大支持。^[1]

二、时代背景

习近平总书记科学把握中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，准确判断国际安全局势重大变化，就全球安全治理作出重大理论探索，具有充分的实践依据和鲜明的时代特征。

（一）世界格局面临新的调整

进入 21 世纪以来，尤其是 2008 年全球金融危机之后，世界局势发生了深刻变化，不仅体现在国际力量结构改变，更重要的是国际关系的性质显示出许多新特征，世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，大国关系进入全方位角力的新阶段，权力结构正在重构，世界处于新的历史转折点。

一是以美国为首的主要发达国家实力相对下降，中国综合国力快速上升，引发美国的深层焦虑恐惧，大国竞争较量重回历史舞台。二是新兴大国群体性崛起，打破了几百年来一直由少数西方国家垄断世界事务的历史。三是一些中小国家的发展自主性不断增强，针对强权形成了一定的反制能力，日益成为国际事务中不可忽视的力量。四是非国家行为体作用上升，在国际事务中发挥越来越重要的作用。

国际力量对比发生深刻变化，新兴市场国家和一大批发展中国家快速发展，国际影响力不断增强，是近代以来国际力量对比中最具革命性的变化。^[2]这些因素共同促成了几百年来霸权主导的国际体系出现结构松动，推动着世界向多极化发展，最终必将加快演进走向变革。

[1] 习近平：“坚持合作创新法治共赢，携手开展全球安全治理”。

[2] 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，第 217 页。

（二）全球治理体系发生重大变化

随着国际力量格局变迁以及新的全球性问题不断涌现，旧的全球治理体系已不能适应新的形势要求。全球治理正在向各国通过制定国际规则、相互协调关系和利益的方式演进。

一方面，参与全球治理的全球性国际组织日益壮大。以联合国和世界贸易组织为代表的全球性国际组织，以欧盟、东盟、非盟、亚太经合组织、上海合作组织等为代表的地区性国际组织蓬勃发展，在全球治理体系中扮演着越来越重要的角色。另一方面，构建全球治理体系的参与主体更趋多元。广大发展中国家、新兴市场经济体以及非国家行为体在全球治理中的作用和影响也日益增大。特别是以金砖国家为代表的新兴市场经济体，在全球治理体系中的地位和作用不断提升，已经成为全球治理体系建设的重要参与者。

随着全球性安全与发展危机凸显，国际与地区性治理平台已不能完全满足治理需求。世界上的事情越来越需要各国共同商量着办，建立国际机制、遵守国际规则、追求国际正义成为多数国家的共识。^[1] 国际社会需要努力形成开放包容的多元治理模式，才能适应局势变化，有效应对人类面临的日益复杂多样的威胁。

（三）全球安全治理面临严峻挑战

全球安全在世界局势演变过程中面临许多严峻挑战，不稳定性日益凸显。世界经济长期低迷，增长动力不足，经济全球化遭遇波折，逆全球化思潮泛起，多边主义和自由贸易体制受到冲击，贫富分化趋于严重，不稳定因素增多。面对世界变局，曾在全球化进程中占据主导地位的自由资本主义经济增长方式面临困境，美欧国家内部贫富鸿沟加深、社会撕裂严重，形形色色的保护主义、民族主义、民粹主义盛行并叠加泛滥。为转嫁矛盾和阻遏竞争对手发展，少数西方大国在国际事务中奉行单边主义和霸凌主义，使世界政治和安全进

[1] “习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调 推动全球治理体制更加合理公正 为我国发展和世界和平创造有利条件”。

入不稳定、不确定因素激增的新阶段。极端思潮及恐怖主义威胁扩散蔓延，地区热点问题此起彼伏，以新冠肺炎疫情为标志的非传统安全威胁急剧上升。

随着国际力量结构发生变化，由西方主导的国际秩序越来越难以为全球安全提供有效的制度供给，全球安全治理遭遇诸多困难而陷入困境。加强全球安全治理体系变革，积极推进国际安全秩序的构建和完善，达成制度供给与安全需求的有益平衡，是全球安全治理走出困境的根本出路。

（四）中国进入实现中华民族伟大复兴的关键阶段

当前，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，中国进入了实现中华民族伟大复兴的关键阶段，正日益走近世界舞台中央。^[1] 一是综合国力迈上新台阶，中国发展迎来“强起来”阶段，经济实力、科技实力、国防实力进入世界前列。二是引领世界发展潮流，中国的快速发展拓展了发展中国家走向现代化的新途径，给世界上希望加快发展又能保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类发展面临的问题贡献了中国智慧和方案。三是中国与世界关系发生深刻变化，“我国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密，我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深，世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。”^[2]

一个和平的世界能够加速中国梦的建设步伐，一个战乱的世界不利于中国梦的实现。中国需要积极推动全球治理体系变革，特别是全球安全治理体系变革，为世界和平稳定提供可靠安全保障。参与全球安全治理，推动全球安全治理体制向着更加公正合理的方向发展，有利于中国实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

中国要发展，必须顺应世界发展潮流。实现中国梦离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，而加强全球安全治理则是重要的战略保障。不管全球

[1] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年，第10页。

[2] “习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话”，新华网，2014年11月29日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。（上网时间：2021年8月31日）

治理体系如何变革，我们都要积极参与，发挥建设性作用，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展，为世界和平稳定提供制度保障。^[1]

三、理论基础

习近平总书记关于全球安全治理的理念运用了马克思主义基本原理，深刻总结了新中国成立以来中国共产党的国际秩序理念，认真汲取了中华传统战略文化的精髓，是融合创新、发展升华的系统化战略思想。

（一）马克思主义“联合体”思想

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中提出“全世界无产者联合起来”的“联合体”思想，认为自由人联合体是人类要去追寻的真正共同体。共产国际提出的“全世界无产者和被压迫民族联合起来”，使之进一步丰富和发展。“联合体”思想内涵随着时代特征变化不断发展。在当今时代，“联合体”思想意味着世界各国超越意识形态纷争和不同社会制度的对抗，顺应时代发展潮流，强调国家之间的对话与合作，积极参与国际事务，共同承担国际责任。

习近平总书记紧扣时代发展脉搏，继承和发展了马克思主义“自由人的联合体”思想，从中汲取了解决全球安全问题、加强全球安全治理的思想智慧。习近平总书记强调，“要坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，反对干涉别国内政”，同时，又强调“各国人民应该一起来维护世界和平、促进共同体发展，共同享受发展成果”。^[2]马克思主义指出的共产主义社会是人类社会发展的必然归宿，当今世界各国相互依存现实，也在客观上要求人类社会树立开放包容、合作共赢意识，朝着“自由人的联合体”目标而努力。

[1] “携手合作，共同发展”，中国共产党新闻网，2015年7月21日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0721/c397563-27338274.html>。（上网时间：2021年8月31日）

[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年，第539-540页。

（二）新中国成立后的国际安全理念

习近平总书记关于全球安全治理的理念是对新中国成立以来关于国际安全的理念和实践的发展与升华。以毛泽东同志为核心的党的第一代领导集体，在极其复杂的国际环境中坚定地确立了独立自主的和平外交政策，首创和平共处五项原则，坚持求同存异，为不同社会制度国家妥善处理矛盾分歧提供了指导。以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体提出了和平与发展的时代主题。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体提出了推动建立公正合理的国际政治经济新秩序。以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了和谐世界理念。

习近平总书记关于全球安全治理的理念是在新中国外交理论与实践创新的基础上形成和发展的，表明中国将继续坚持高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，与世界人民一道致力于推动建设一个持久和平的世界。

（三）中华优秀传统文化战略文化思想

中华优秀传统文化源远流长，博大精深，其中一些优秀文化思想体现了以天下为己任、崇尚和平、尊重多样性等精神，如“天下为公”“讲信修睦”“和而不同”“己所不欲，勿施于人”“亲仁善邻”等等，都闪烁着中国传统文化哲学的光辉。习近平总书记关于全球安全治理的理念继承了“天下为公”的基本内涵，“让和平的薪火代代相传，让发展的动力源源不断，让文明的光芒熠熠生辉，是各国人民的期待，也是我们这一代政治家应有的担当。”^[1] 习近平总书记指出，“中华文化崇尚和谐，中国的‘和’文化源远流长，自古就推崇‘协和万邦’，追求和平、和睦、和谐”，^[2] 明确表达了中国坚持走和平发展道路、共同构建和谐共生的世界秩序等重要理念。习近平总书记指出，“人类文明多样性赋予这个世界姹紫嫣红的色彩，多样带来交流，交

[1] 习近平：“共同构建人类命运共同体”。

[2] 习近平：“在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话”，《人民日报》2014年5月16日。

流孕育融合，融合产生进步”，^[1] “世界上不存在十全十美的文明，也不存在一无是处的文明，文明没有高低、优劣之分”，^[2] 积极倡导尊重世界文明多样性，推动文明互学互鉴。

四、主要实践

习近平总书记指出：“中国将坚持推动构建人类命运共同体，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。”^[3] 党的十八大以来，在习近平总书记关于全球安全治理的理念指引下，中国积极推进国际共同安全和全球安全合作，为推动解决地区热点和全球性安全问题发挥了建设性作用。

（一）改革并完善以联合国为主导的全球安全治理机制

联合国自诞生以来就在全球治理中发挥着重要作用，为世界和平与安全做出了不可磨灭的贡献。习近平总书记高度肯定联合国维和行动对于维护世界和平的重要意义，认为其“为和平而生，为和平而存，成为维护世界和平与安全的重要途径”。^[4] 中国作为联合国安理会常任理事国，一直强调联合国在国际事务中的重要性。党的十八大以来，习近平总书记重点强调联合国作为最大的政府间国际组织在维护世界和平与安全方面的重要地位。

在实践上，习近平总书记一直强调要维护联合国及安理会在全球安全治理中的权威，主张捍卫《联合国宪章》，并以联合国为核心搭建全球安全治理“重要平台”和“主渠道”。为了贯彻《联合国宪章》的宗旨和原则，中国大力倡导通过和平对话方式解决国际争端，围绕伊朗核问题、朝鲜半岛核问题、

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第524页。

[2] 《习近平谈治国理政》，第259页。

[3] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第25页。

[4] “习近平出席联合国维和峰会并发表讲话”，《人民日报》2015年9月30日。

叙利亚问题等国际安全热点，倡导以对话协商、大国协作等方式解决争端，主张依靠对话谈判、综合施策等方式探寻长久解决之道。

近年来，中国在以联合国为核心的安全治理框架内，不断深入参与联合国的活动，增加资金投入，是联合国第二大维和摊款国和会费国；积极参与联合国维和行动，是安理会常任理事国第一大出兵国。30年来，中国军队认真践行《联合国宪章》宗旨和原则，先后参加25项联合国维和行动，累计派出维和官兵4万余人次。^[1] 随着全球安全治理的发展及中国参与度的提高，中国在国际维和行动中将发挥越来越重要的作用。

（二）倡导构建全球核安全体系

构建全球核安全体系是中国参与全球安全治理的重要内容。习近平主席在第三届核安全峰会上，首次提出理性、协调、并进的核安全观，阐述了构建全球核安全体系的主张，认为核安全治理应该以公平为根基、以合作为驱动、以共赢为前景。^[2] 在此次峰会上，习近平主席还提出了“四个并重”，即发展和安全并重，权利和义务并重，自主和协作并重，治标和治本并重。在第四届核安全峰会上，习近平主席将核恐怖主义作为国际安全的重大威胁，进一步提出应该将核安全构建于核发展的框架之内，倡导核发展与核安全的有机融合。

近年来，依托国家核安全示范中心，中国着力提升核安全能力，构建核安全网络，建立完善的核电安全监管体系，协助有需要的国家提升核电安全监管能力等。

（三）强调建立“标本兼治”的全球反恐统一战线

恐怖主义是人类公敌和全球性挑战。习近平总书记指出：“要加强协调，建立全球反恐统一战线，为各国人民撑起安全伞。”^[3] 他积极呼吁国际社会

[1] 国务院新闻办公室：“中国军队参加联合国维和行动30年”，《人民日报》2020年9月19日。

[2] 习近平：“在荷兰海牙核安全峰会上的讲话”，《人民日报》2014年3月25日。

[3] 习近平：“共同构建人类命运共同体”。

共同坚持打击恐怖主义“零容忍”标准，认为只有着眼恐怖主义的经济和政治根源，并形成广泛的国际反恐合力，才能实现对国际恐怖主义的“标本兼治”。

2017年9月，习近平主席在出席国际刑警组织大会时宣布，中国加大对国际刑警组织全球行动支持力度，支持国际刑警组织在反恐、打击网络犯罪、打击新型有组织犯罪领域每年开展3次全球联合行动；加大对国际刑警组织执法能力建设支持力度，支持建立全球培训体系，为发展中国家培训5000名执法人员；为100个发展中国家援建升级国际刑警组织通信系统和刑事调查实验室，促进全球警方执法能力均衡发展。^[1] 中国积极参与并倡导国际执法安全合作和全球安全治理，坚决支持国际反恐怖斗争，先后同70多个国家和地区深度开展打击网络犯罪合作，提出责任共担、社会共治的国际禁毒合作方案，联合国开展国际追逃追赃、打击电信诈骗等执法行动，全面参与联合国、国际刑警组织、上海合作组织、中国—东盟等国际和区域合作框架内的执法安全合作，创建了湄公河流域执法安全合作机制，建立了新亚欧大陆桥安全走廊国际执法合作论坛。^[2]

（四）加强新型安全领域的双边或多边合作

对新型安全领域的治理，习近平总书记提出：“要秉持和平、主权、普惠、共治原则，把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域，而不是相互博弈的竞技场。”^[3]

中国积极参与新型安全领域全球治理，从相互博弈的竞技场转变为共同制定规则、实现共同安全的新疆域。积极参与太空规则的制定，已与俄罗斯、巴西、法国等数十个国家建立双边航天合作机制，并参加联合国框架下的空间组织。在这些双边和多边太空合作中，中国通过自身努力让太空技术惠及其他国家。

[1] 习近平：“坚持合作创新法治共赢，携手开展全球安全治理”。

[2] 同上。

[3] 习近平：“共同构建人类命运共同体”。

当前，网络安全治理“发展不平衡、规则不健全和秩序不合理”，^[1] 中国主张加强网络信息安全治理，不让互联网成为法外之地。近年来，中国不断向国际社会倡导整体、动态、开放、相对和共同的网络安全观，在加快自身信息基础设施安全保障体系构建的同时，协助其他国家跨越信息安全鸿沟，着力改善国际网络发展不平衡的现状。

在极地领域，中国正以习近平总书记要求的“认识南极、保护南极、利用南极”为指导，积极参与南极的国际治理，保护南极环境，规范南极活动。同时，积极参与北极的国际治理，共同致力于北极的保护与开发。

五、重要贡献

习近平总书记关于全球安全治理的理念是中国基于自身安全发展需要与世界安全发展趋势提出的战略思想，是中国特色的全球安全治理理念，必将对全球安全稳定和人类社会持久和平做出重大贡献，产生深远影响。

（一）中国特色国际安全理论的重大创新

以习近平同志为核心的党中央立足中国快速发展大势与深刻变化的世界格局，在新中国成立以来不断发展的国际安全思想基础上，努力推动全球安全治理体系变革，不断加强全球安全治理能力建设，在探索中国特色国际安全理论与实践，形成了关于全球安全治理的一整套思想。

习近平总书记关于全球安全治理的理念是习近平外交思想的重要组成部分，是马克思主义中国化在当代国际安全领域的最新理论成果，闪耀着辩证唯物主义和历史唯物主义的真理光芒，揭示了国际安全的本质和系统性特征，科学回答了新时代中国如何维护和塑造国际安全的基本问题，实现了对传统国际安全理念的重大突破，是中国特色国际安全理论的创新和升华，也把中

[1] 习近平：“在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话”，《人民日报》2015年12月17日。

国共产党对国际安全基本规律的认识提升到新的理论化高度。

（二）彰显维护国际安全的大国责任和担当

习近平总书记关于全球安全治理的理念高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，坚持和平发展道路，反对强权政治和单边主义；推动全球安全治理体系变革，引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序，引导国际社会共同维护国际安全；坚持正确义利观，积极发展全球伙伴关系，扩大同各国利益交汇点，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系等。

习近平总书记关于全球安全治理的理念表明，中国以世界和平和人类的发展为己任，愿意与世界各国共同创造一个和平安宁的环境，这不仅是中国人民对实现自身安全发展目标的自信和自觉，还体现了中国积极履行促进世界繁荣稳定、和平发展的大国责任。

（三）为国家发展营造良好外部安全环境

习近平总书记指出：“实现中国梦，离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，离不开各国人民的理解、支持、帮助。”^[1] 习近平总书记关于全球安全治理的理念符合中华民族复兴新阶段对国际安全的新需求，适应了进行具有许多新的历史特点的伟大斗争的新要求，为和平发展营造更加有利的国际环境、维护和延长中国发展的战略机遇期提供重要指导，相关理念不仅激浊扬清、为全球发展提供了新方向和新动力，还彰显了中国在国际多边舞台上友好、包容、负责任大国的良好形象。

（四）为全球安全治理提供中国智慧和方案

习近平总书记指出：“世界那么大，问题那么多，国际社会期待听到中国声音，看到中国方案，中国不能缺席。”^[2] 与西方传统安全观秉持的“零和思维”和“博弈思维”不同，习近平总书记关于全球安全治理的理念追求公正合理的国际安全秩序，倡导建立以合作共赢为核心的新型国际关系，是

[1] “习近平在接受拉美三国媒体联合采访时的答问”，《人民日报》2013年6月1日。

[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第443-444页。

一种致力于双赢和共赢的全球安全治理观；提出共同、综合、合作、可持续的新安全观，倡导合作、创新、法治、共赢的原则，推动构建人类命运共同体等一系列理念、倡议，为实现持久和平、摆脱安全困境提供了一个各方都能接受的中国方案，引领全球安全治理实现效率的最大化和效益的最优化，展现了习近平总书记全球安全治理理念对全球安全治理理论发展的重要贡献和重大创新，绽放出中国智慧的独特魅力。

六、结语

习近平总书记关于全球安全治理的重要论述是一整套严密完整的思想体系，体现了新时代中国特色的全球安全治理观。习近平总书记关于全球安全治理的相关理念符合全球安全治理规律和历史发展潮流，兼具时代特征、中国特色与世界价值，实现了对传统国际安全理念的重大突破，把中国共产党对国际安全基本规律的认识提升到系统化和理论化的新高度，对于促进世界和平与发展，推动全球安全治理体系朝着更加公正合理的方向发展，具有重大理论贡献和深远历史影响，是新时代指导中国积极参与全球安全治理的根本遵循和行动指南。

【责任编辑：李 静】

伙伴关系再升级：东盟关切、 中国责任与地区秩序^{*}

□ 魏 玲

〔提 要〕 在中国与东盟纪念建立对话关系 30 周年之际，双方将合作再一次升级，宣布构建面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系。中国—东盟伙伴合作是后冷战时期东亚和平与繁荣的基石，是东亚地区主义的核心。创造战略机遇、构建发展和平、坚持东盟中心这三大原则及其指导下的实践，是中国—东盟关系富有活力、产生实效的重要原因和基本经验。全球金融危机后，中国与东盟关系的非对称性进一步凸显，中美地区竞合中的竞争性不断强化，导致东盟对中国实力增长和地区角色产生了既疑虑又期待的矛盾心态，对地缘政治竞争对地区合作和东盟中心地位的冲击高度焦虑和关切。新冠肺炎疫情暴发以来，东盟更加迫切感到需要强化自身团结、促成大国合作，应对传染性疾病的非传统安全威胁，实现疫后经济复苏和可持续增长。基于历史经验和东盟关切，构建面向未来的中国—东盟全面战略伙伴关系，应考虑规范大国权力、承担大国责任和构建协商型地区秩序。

〔关键词〕 中国—东盟关系、全面战略伙伴关系、地区秩序

〔作者简介〕 魏玲，对外经济贸易大学国际关系学院教授、博士生导师

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0032-22

* 本文为国家社会科学基金“研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想”重大研究专项“习近平外交思想研究”（编号：18VZT001）成果。

2021年11月，在中国与东盟庆祝建立对话关系30周年之际，双方宣布建立全面战略伙伴关系，中国—东盟伙伴关系再升级。东盟是中国周边外交的优先方向，也正在成为一些域外大国竞相拉拢的对象。在中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局同步交织、相互激荡的历史关头，中国与东盟国家的相处之道不仅关系到双方的可持续发展与可持续安全，而且将对演变中的地区秩序和世界格局产生深远影响。

一、中国—东盟关系的成就与经验

二战后，东亚地区兴起了三次长和平进程。一是东盟安全共同体建设进程。东南亚地区曾经被称为“东方巴尔干”，但是自1967年东盟成立以后，其成员国之间再也没有爆发过大规模冲突。二是20世纪80年代以来的东亚发展和平进程。东亚发展型国家的出现、经济在国家建设中被置于优先地位以及外向型经济发展战略的实施，推动实现了东亚经济奇迹和东亚政治稳定，^[1]实现了发展安全的良性循环。三是冷战后出现的大国社会化与地区和平进程。^[2]以中国与东盟建立对话关系为标志和里程碑，作为地区最大国家和首要的国家间组织，中国与东盟对话关系的建立与发展，不仅改变了中国与东南亚国家之间的关系性质，而且成为推动东亚地区文化从冷战的敌视对抗走向后冷战发展和平的重要力量。^[3]

[1] Stein Tønnesson, “Explaining East Asia’s Developmental Peace: The Dividends of Economic Growth,” *Global Asia*, Vol.10, No.4, 2015, pp.10-13.

[2] 这里的大国社会化主要是指中国等东亚大国不仅参与到以东盟为制度中心的地区合作进程中，而且还接受、内化了东盟方式和东盟中心等地区合作规范，成为东亚地区主义的重要构成部分。参见秦亚青、魏玲：“结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作”，《世界经济与政治》2007年第3期，第7-14页。

[3] 在中国与东盟庆祝对话关系15周年之际，中国—东盟名人小组曾对中国与东盟关系进行全面梳理和评估。《中国—东盟名人小组报告》指出，中国与东盟关系的发展是从冷战期间的猜疑和对抗到后冷战的对话合作的过程，双方建立了平等互信、睦邻友好的战略伙伴关系，成为推动构建“东亚和平稳定的力量”，“为世界和平与发展做出了重大贡献”。参见“Report of the ASEAN-China Eminent Persons Group,” ASEAN Secretariat, November 2005, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/ASEAN-China-EPG.pdf>。（上网时间：2021年11月22日）

东亚秩序的演变受到两个相互交织进程的影响：一是大国互动，二是东盟中心的地区制度合作，即东盟主动作为，调动、平衡和协调大国的地区过程。中国与东盟的战略合作同时促进了这两股动力的良性发展。中国对东盟的积极投入带动了地区国家竞相投资东盟的良性竞争，推动整个东亚地区快速走上了一体化道路，对于构建地区战略稳定、塑造东亚和平体系发挥了积极作用。^[1]从“东盟与中日韩”合作机制的建设，到达成多个“10+1”自贸协定，再到清迈倡议多边化和即将生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），东亚关键的地区合作架构和一体化进程都是中国与东盟合作推动和引领的，中国—东盟关系是东亚地区主义进程的核心，^[2]是“东盟同对话伙伴关系中最具活力、最富内涵、最为互利的关系之一，已成为地区合作的典范”。^[3]

在过去30年里，中国与东盟不仅实现了双方关系的“跨越式发展”，而且通过合作使东亚地区“摆脱了冷战阴霾”、走上了充满活力的经济一体化道路。^[4]这样的成就是如何实现的？主要经验大概包括以下三点，即创造战略机遇、构建发展和平、坚持东盟中心。

（一）创造战略机遇

中国—东盟对话关系不断升级的过程是创造、维护和抓住战略机遇的过程。创造战略机遇是中国与东盟合作缘起与持续发展的原因，始终视彼此为重要机遇是中国和东盟关系发展的动力。战略机遇是指能够对行为体产生决定性影响、有利于促进行为体长远利益的体系性条件。对国际行为体而言，

[1] 翟崑：“简评中国加入《东南亚友好合作条约》”，《现代国际关系》2003年第11期，第36-37页；亦参见Takashi Terada，“Forming an East Asian Community: A Site for Japan-China Power Struggles,” *Japanese Studies*, Vol.26, No.1, 2006, pp.5-17.

[2] Nicholas Thomas, “China-ASEAN Relations: The Core of Asian Regionalism,” in Mark Beeson and Richard Stubbs, *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, London and New York: Routledge, 2012, p.138.

[3] “中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系”，外交部网站，2021年11月22日，http://www1.fmprc.gov.cn/zyxw/202111/t20211122_10451473.shtml。（上网时间：2021年11月22日）

[4] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”，外交部网站，2021年11月22日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1919470.shtml>。（上网时间：2021年11月22日）

战略机遇就是能够促进其可持续安全与可持续发展的国际体系环境。^[1] 冷战后，中国与东盟基于对两极体系瓦解后国际与地区局势的判断和自身利益的认知，做出相互走近的战略决策。对于中国来说，当时的首要任务是“如何在新形势下开拓有利的国际环境，推动非对抗的伙伴关系构建，打破美国等国家对中国遏制与制裁，开拓对外开放与发展的良好环境”。对于东盟来说，当时的首要任务是“如何实现‘后冲突时期’东南亚地区的稳定”，^[2] 将崛起的中国纳入“东盟+”的对话关系过程中，这一方面可以化解冷战后地区权力真空造成的焦虑，化解大国崛起引起的地区权力格局变动对地区秩序的冲击，另一方面也可以借助中国发展机遇，实现自身经济社会发展，在快速发展的全球化进程中构建地区经济共同体。抓住和平的战略机遇发展自己，并在困难局势下，主动创造战略机遇谋求可持续发展，中国与东盟在战略机遇上的共识，使得双方关系进程获得源源不断的动力。

21世纪初，中国密集开展对东盟的外交工作，实施了被称为周边外交“先手棋”的一系列创新性举措，不仅大大提升了双方战略互信，而且为东亚合作的全面发展、地区进程政治与规则基础的强化和地区战略文化的改善创造了条件。2002年，中国向东盟地区论坛提交了关于新安全观的立场文件，并与东盟签署了《南海各方行为宣言》《中国与东盟全面经济合作框架协议》《关于非传统安全领域合作联合宣言》。2003年，中国成为首个加入《东南亚友好合作条约》的域外大国，并在东盟的对话伙伴中率先将对话伙伴关系升级为战略伙伴关系，中国还成为第一个表态愿意加入《东南亚无核武器区条约》的核大国。通过上述行动，中国逐步树立起负责任、建设性、可预期的国际形象，被大多数亚洲国家看做“好邻居、建设性伙伴、认真的倾听者和没有威胁的地区大国”。^[3] 正是这些行动创造了此后中国—东盟战略伙伴关系“黄

[1] Wei Ling, "Creating Strategic Opportunities: The Concept and Practice of China-ASEAN Security Cooperation," *Social Sciences in China*, Vol.42, No.3, 2021, pp.188-208.

[2] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系 30 年：携手共创合作文明”，《国际问题研究》2021 年第 3 期，第 108 页。

[3] David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol.29, No.3, 2004/2005, pp.64-99.

金十年”的发展机遇，为推进以东亚共同体为长远目标的地区进程作出了重大贡献。

（二）构建发展和平

经济发展优先是中国与东盟的共识，也是双方关系迅速走深走实的最重要原因。中国对“发展安全”的认识来自于自身改革开放的实践。在和平发展的年代，维护政治社会基本稳定为经济发展创造了必要条件，出口导向、高水平投资、制度与市场相互适应与不断调整，创造了大规模脱贫和经济增长的奇迹，“发展就是硬道理”说明了经济发展对于国家安全的根本性意义。中国的发展型安全大战略就是以人均 GDP 设定阶段性发展目标，追求安全利益和发展利益相统一。^[1] 在对外交往中，优先经济发展合作既是为了实现自身可持续发展，也是为了维护稳定和友好外部国际环境，实现发展—安全的良性互动。对于大多数东盟国家来说，一方面，政府在经济发展导向的地区合作中扮演重要角色，另一方面，政治合法性依赖于稳定的经济增长、贫困的逐步消除和人民生活的持续改善。各国不仅通过贸易、对外直接投资和制造业带动经济增长，还在国内和地区层面积极推动减贫和缩小发展差距的工作。发展是东盟国家需要解决的最优先议程和要应对的最根本挑战，因此，包容性增长和可持续发展是中国与东盟合作的动力和最大共同利益。

自 2005 年起，中国与东盟以《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》为行动指南开展全方位合作。至今已完成了三个五年计划，《行动计划（2021-2025）》正在执行中。在这份最新的《行动计划》中，经济合作的内容最为丰富，包括十四个大项，涉及贸易、金融、农业、卫生、海上合作、通信、科技创新、交通、旅游、能源、产能、贸易便利化、知识产权、企业合作等诸多领域。互联互通与可持续发展被单列出来，显示了这两个领域在当前中国—东盟发展合作中的突出地位。《行动计划》还对双方在东盟一体化、东亚合作与次区域合作等领域中的协调配合作了原

[1] 钟飞腾：“发展型安全：中国的一项大战略”，《外交评论》2013年第6期，第16页。

则性和指导性的规定。^[1]

自贸区建设是中国—东盟发展合作最为突出的案例。2000年，在中国—东盟领导人会议上，中国时任总理朱镕基提出了建设中国—东盟自贸区的构想，并在2001年的会议上将之作为中方倡议正式提出来。2002年，双方将2010年建成自贸区的目标写入《中国与东盟全面经济合作框架协议》。自贸区倡议的重要战略意义在于，在东盟域外大国中，中国早于西方市场经济国家，第一个提出了与之建设自贸区的目标和行动计划；这是中国入世后对外商建的第一个自贸区，也是发展中国家间最大的自贸区，目标就是促进地区的稳定和发展。^[2] 自贸区建设强化了中国与东盟的经济关系。2020年，中国与东盟首次互为最大贸易伙伴，双方贸易额在30年间扩大了85倍。2021年1—10月，中国—东盟贸易额已达7033亿美元，同比增长30%，全年将再创历史新高。^[3] 中国与东盟已经基本建成了一个基于规则的、开放的经济发展区。^[4]

国家在把经济发展作为优先议程时，其对外政策也表现为一种典型的模式，即努力保持外部和内部稳定，采用实用主义策略，在面临争端和冲突时，倾向于通过对话和协商来寻求逐步解决问题的办法，以能够最好地促进地区和国内经济发展为目的来应对安全挑战。在协商困难的情况下，倾向于搁置争议，维护基本稳定；避免直接对抗或诉诸武力，避免对经济发展合作大局造成实质性伤害，不以牺牲发展为代价来解决争端。因而，各国越是优先经济发展，就越能够有效缓解或化解安全挑战和冲突，越能够维护和平与合作。^[5]

[1] “落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）”，外交部网站，2020年11月12日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831837.shtml>。（上网时间：2021年10月20日）

[2] Kishore Mahbubani and Jeffery Sng, *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*, Singapore: Ridge Books, 2017, pp.99-100.

[3] “Overview of ASEAN-China Dialogue Relations,” October 6, 2021, <http://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/Overview-of-ASEAN-China-Relations-6-Oct-2021.pdf>; “中国—东盟贸易实现跨越式发展”，商务部网站，2021年11月22日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202111/20211103220051.shtml>。（上网时间：2021年11月22日）

[4] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系30年：携手共创合作文明”，第113页。

[5] 魏玲：“本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太构建”，《南洋问题研究》2020年第2期，第9—10页。

这是中国与东盟践行发展安全的深层次逻辑，也是双方聚焦共同利益，对话解决分歧，构建东亚发展地区主义与发展和平的基本行为模式。

（三）坚持东盟中心

中国—东盟伙伴关系之所以成为地区合作的典范，一个重要原因是中国在参与地区合作的过程中，较好地坚持了东盟中心。东盟中心不仅仅意味着要遵循地区合作的“东盟方式”、维护以东盟为中心的地区制度架构、尊重东盟作为地区议程设置者的角色以及东盟首先内部协商一致、再与对话伙伴协商的决策程序，更为重要的是，在双边和多边互动中要充分考虑东盟的关切。

尽管主权平等是威斯特伐利亚国际体系的基础原则，但当国与国之间存在较大实力差距时，各方对平等的敏感度是不同的。力量弱小的一方更容易受到互动关系的影响、更容易关注互动关系的得失，在应对互动关系变化时更为脆弱，因此更需要在与大国互动时获得明确的自主权保障，即大国对小国生存空间、身份和利益的尊重。^[1] 康灿雄指出，二战后美国建立的东亚霸权体系是一个名义上平等、实质上不平等的体系。^[2] 张蕴岭认为，中国与东盟相互尊重、平等对话、互利合作，这种文化与“与一些国家居高临下的‘教导意识’存在本质差别”。^[3] 正是因为综合实力快速增长的中国充分考虑和照顾东盟国家的利益和关切，才使中国—东盟关系能够实现平等与相互尊重。

充分考虑东盟的关切，首先体现为强化与东盟交往的规则基础。与一些西方国家所宣传的不同，中国—东盟伙伴关系的规则基础在东盟所有对话伙伴关系中几乎是最强的。在1997年“10+3”机制启动时，中日韩三国分别与东盟发表了联合声明，但只有中国与东盟的联合声明写入了双方都认可的规范。双方确认要以“《联合国宪章》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则和普遍认可的国际法原则作为管理双方关系的规范基础”，并且特

[1] Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, New York, NY: Cambridge University Press, 2015, pp.11-13.

[2] David Kang, “Hierarchy and Legitimacy in International Systems: The Tribute System in Early Modern East Asia,” *Security Studies*, Vol.19, No.4, 2010, pp.591-622.

[3] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系30年：携手共创合作文明”，第111页。

别强调“尊重相互独立、主权和领土完整和不干涉他国内政原则”。^[1]而在同一天，日韩与东盟签署的联合声明都没有涉及这些规范和原则条款，主要内容只涵盖了具体的合作。^[2]因此可以说，中国与东盟的对话关系从一开始就具备了比其他对话关系更强的规范基础。2003年，在东盟的对话伙伴中，中国—东盟关系第一个升级为战略伙伴关系；在域外国家中，中国第一个签署《东南亚友好合作条约》，进一步强化了双方合作的规则和战略互信基础。

其次，中国尊重东盟国家的利益关切。在1997年亚洲金融危机中，中国坚持人民币不贬值，维护了地区金融稳定，为印尼、马来西亚和泰国的经济复苏创造了条件。紧接着，中国启动了与东盟的自贸区协议谈判。中国将东盟作为一个整体进行自贸区协议谈判，这在当时并无先例。东盟十国内部差别大，利益诉求、市场开放能力等不尽相同，如何综合考虑东盟成员国的不同关切、利益和市场能力是一个现实问题。当时，东盟刚刚经历了金融危机，各成员国经济处于恢复阶段，有的国家担心向中国开放市场会使资本流向中国，而欠发达的成员国则担心中国商品会侵占并垄断当地市场。在此情况下，中国提议自贸区建设从“早期收获计划”开始，即先期开放东盟欠发达国家最能受益的农产品市场，支持东盟成员扩大向中国出口，在市场开放安排上对欠发达成员采取特殊照顾的安排，给予其更长的宽限期，先易后难、分步谈判，签订综合经济合作协议，支持东盟经济发展等。正是由于切实尊重了

[1] “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and the President of the People’s Republic of China,” December 16, 1997, <https://asean.org/joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-state-government-of-the-member-states-of-asean-and-the-president-of-the-peoples-republic-of-china-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997/>. (上网时间：2021年10月20日)

[2] “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and the Prime Minister of Japan,” December 16, 1997, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9712/statement_1.html; “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and the Prime Minister of the Republic of Korea,” December 16, 1997, <https://asean.org/joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-state-government-of-the-member-states-of-asean-and-the-prime-minister-of-the-republic-of-korea-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997/>. (上网时间：2021年10月20日)

东盟国家的利益关注，中国成为第一个与东盟整体签订自贸区协议的国家。^[1]

对于中国来说，单方面让利、率先开放包括农业在内的市场是有一定挑战的，但这对东盟国家来说则是重要的战略机遇。此举不仅扩大了东盟与中国的经济关系，还提升了东盟在世界上的地位，使其他大国更为重视东盟。^[2]此外，中国支持东盟在地区制度架构中的中心地位，支持东盟在地区事务中发挥领导作用。从“10+3”、东亚峰会到 RCEP 等等，如果没有中国的支持，“东盟+”的地区合作制度架构与充满活力的地区合作实践是难以实现的。

二、非对称权力和大国竞争下的东盟利益与关切

中国与东盟建立对话关系的 30 年是中国从地区大国走向全球性大国的 30 年。维护好周边、建设好中国—东盟全面战略伙伴关系需要吸取全球性大国在地区战略上的历史教训，把握地区格局的界定性因素，并在制定战略和政策时充分考虑地区国家的根本利益与主要关切。

二战后，美国成为世界上最强大的国家，但其主导建立的东南亚条约组织却最终失败，最主要的原因是误判了东南亚国家的根本利益和最大关切。美国理所当然地认为自由霸权在全世界都是受欢迎的，但刚从西方殖民统治中独立出来的亚洲国家普遍将美国霸权视为另一种形式的西方帝国主义。他们认为，东南亚条约组织是西方统治的工具，对自己的主权独立构成了威胁，因而对其进行了强烈抵制。最终，东南亚条约组织的成员范围受限，在印支半岛采取的干涉行动受阻，美国在亚洲建立亲美集团的战略失败。^[3]

冷战后，美国一家独大，成为单极世界的霸主。但在美国重返亚洲时，其“亚太再平衡”战略却失败了，根本原因也是对地区国家利益和重大关切

[1] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系 30 年：携手共创合作文明”，第 112 页。

[2] 罗洁：“与邻为善 以邻为伴——就 10+1 和 10+3 领导人会议采访外交部亚洲司司长傅莹”，《世界知识》2002 年第 23 期，第 10 页。

[3] Ji-Young Lee, “Contested American Hegemony and Regional Order in Postwar Asia: the Case of Southeast Asia Treaty Organization,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No.2, 2019, pp.237-267.

的误判。“亚太再平衡”战略内涵高度军事化，地区国家认为其核心就是要强化美国在地区的军事存在、遏制中国崛起。结果该战略导致东亚经济一体化的原有节奏被打乱，南海等争议问题升温，大国对抗性加强，地区局势趋向紧张。2016年以后，随着南海问题的转圜、RCEP的谈判与签署，国际上普遍认为“亚太再平衡”战略失败了。^[1]2019年，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）针对“东盟五老”^[2]和太平洋地区的战略精英做了一个民调，了解他们对于地区权力、规范和制度走向的看法。此后发布的民调分析报告指出，“美国在与东南亚接触时，其优先议程是涉及中国的传统安全问题，而这显然与地区关注的优先议程不匹配。民调结果说明，美国及其地区伙伴在与东南亚国家打交道时，应更聚焦于东南亚国家最关心的问题，包括疫情防控、气候变化、经济安全与稳定以及其他非传统安全挑战。”^[3]

当前，对东南亚地区秩序演变和格局塑造最为重要的外部力量来自两个方面。一是中国持续崛起，地区国家与中国的实力差距进一步扩大；二是美国将其全球战略重心锚定在以东南亚为核心的印太地区，^[4]并强化中美关系的竞争性。2020年起，印度尼西亚外交政策共同体（FPCI）启动了以“中国—东盟关系”为专题的民调。2021年，FPCI直接将民调报告命名为《东盟—中国关系三十年》。这次民调实现了对东盟十国官产学媒和民众的全覆

[1] John Ford, “The Pivot to Asia Was Obama’s Biggest Mistake,” *The Diplomat*, January 21, 2017, <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>; Uriel N. Galace, “In Retrospect: Assessing Obama’s Asia Rebalancing Strategy,” *CIRSS Commentaries*, Vol. III, No.16, 2016, <https://www.fsi.gov.ph/in-retrospect-assessing-obamas-asia-rebalancing-strategy/>. (上网时间：2021年10月20日)

[2] 即印度尼西亚、马来西亚、泰国、菲律宾和新加坡，这五个国家是东盟的创始国。

[3] *Powers, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective. Results of a CSIS Survey of Strategic Elites*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2020, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/20624_Green_PowersNormsandInstitutions_WEB%20FINAL%20UPDATED.pdf. (上网时间：2021年11月1日)

[4] Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20211125. (上网时间：2021年10月5日)

盖，回收问卷 1000 多份，问题涉及地缘政治、经济、政治安全和人文交流等各个方面。针对民调中的问题“大国政治的离心力会超过地区合作的向心力吗？”“中国与东盟的合作会走强还是走弱？”^[1] 东盟国家认为，这些问题不仅关系到地区稳定与繁荣，甚至会对世界格局和秩序产生深远影响。

东盟关切主要体现在三个方面：一是对中国权力和地区角色的认知，二是对中美竞争的看法，三是对东盟利益和地区优先议程的考量。对东盟认知与关切的研究总结主要来自近两年发布的三份民调报告和一个研究项目成果。三份民调报告分别是 2020 年 6 月 CSIS 发布的《权力、规范与制度：东南亚视角下的印太未来》，2021 年 2 月尤索夫伊萨东南亚研究所 (ISEAS) 发布的《东南亚现状：2021 民调报告》，以及 2021 年 10 月 FPCI 发布的《东盟—中国关系 30 年：认知变化、持续焦虑和新的机遇》。一个研究项目是 2021 年美国亚洲研究全国委员会 (NBR) 组织的“东南亚对美国的看法：认知、政策与前景”，其初步成果已在《亚洲政策》杂志上发表。^[2]

（一）中国权力与地区角色

30 年来，东盟国家对中国权力与地区角色的认知已经发生了显著变化。首先，东盟国家认为中国在东南亚的政治、经济实力和影响力已经超过了美国，而且未来 10 年还将进一步拉开与美国的差距。ISEAS 的民调显示，76.3% 的受访者认为中国毫无疑问是本地区最具经济影响力的国家，49.1% 的受访者认为中国是本地区最具政治和战略影响力的国家。CSIS 的民调显示，东盟国

[1] *ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities*, Foreign Policy Community of Indonesia (FPCI), 2021, https://72083642-3236-47db-91f5-36b59e075581.filesusr.com/ugd/09e67b_e0595f1f9cd14f31a0acefd31b2bf83c.pdf?index=true. (上网时间：2021 年 11 月 1 日)

[2] *Powers, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective. Results of a CSIS Survey of Strategic Elites; The State of the Southeast Asia: 2021 Survey Report*, ASEAN Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute (ISEAS), February 10, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>. (上网时间：2021 年 10 月 20 日)；*ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities*; Ann Marie Murphy, et al., “Roundtable: Can America Come Back? Prospects for U.S.-Southeast Asia Relations under the Biden Administration,” *Asia Policy*, Vol.16, No.4, 2021, pp.65-142. 下文涉及到这四大报告将不再重复加注。

家认为，中国在经济实力和影响力方面的相对优势更大，目前已经大幅超过了美国，未来十年中美在地区影响力的差距还将继续扩大，朝着有利于中国的方向发展。

其次，东盟国家不仅将中国视为重要的对话合作伙伴，而且希望中国能够在地区发挥更为积极和建设性的作用。FPCI 的报告指出，如果说 30 年前东南亚国家主要以冷战思维看中国，那么现在大多数受访者都将中国视为重要的对话合作伙伴，希望中国能够在地区发挥更为积极和建设性的作用。在 CSIS 的民调中，超过一半的受访者对中国在地区的作用持肯定态度。在 FPCI 的受访者中，近一半认为中国是可靠的发展伙伴，是发展援助的提供者；中国应在地区事务中发挥更为重要的作用，承担问题解决者的角色，帮助东盟应对多重挑战。除了疫情控制和经济复苏，这份调查报告还特别提到了缅甸问题。实际上，在 NBR 的圆桌研讨中，东南亚学者对美国也提出了类似的责任要求。

最后，东盟国家表现出对中国实力增长的疑虑和担忧，更倾向于地区权力的多元化分布。FPCI 报告一方面欢迎中国在东南亚展开更为积极和富有建设性的行动，另一方面呼吁中国遵守地区规范、坚持东盟中心，将东南亚国家视为平等伙伴，尊重东南亚国家独立、主权和领土完整。FPCI 认为，东盟国家的担忧可能主要是由于南海形势持续紧张以及“南海行为准则”谈判进展缓慢所导致的。ISEAS 的报告显示，约半数受访者对中国日益增长的地区经济影响力和战略能力感到担心甚至忧虑；对中国的信任度相较于日本、欧盟和美国有明显的落差。在 NBR 的圆桌研讨中，东南亚学者呼吁中美相互适应与协调，在地区形成既竞争又合作的新常态。CSIS 的报告指出，东南亚地区的权力互动不仅涉及中国和美国，日本、印度和印度尼西亚也是重要的地区大国。

（二）中美竞争与东盟中心

东南亚国家普遍对中美战略竞争感到非常忧虑，认为这是地区面临的最严峻地缘政治挑战。CSIS 的民调显示，中美战略竞争是除菲律宾、越南和印尼以外所有东南亚国家的头号关切；菲律宾和越南将南海争端视为更严峻的

挑战，印尼则更为担忧中国的经济影响力。东南亚国家感到地区进程正在日益被大国地缘战略竞争所主导，面临被动卷入大国竞争和被迫在大国之间选边站队的风险。ISEAS的民调显示，当被问到如果不得不在中美之间进行选择时，2019年的受访者大约是一半选中国，一半选美国，美国具有小幅优势（53.6%），而2020年，美国优势明显扩大（61.5%）。这个变化的主要原因，一方面是民众对拜登政府的期待，另一方面可能是受到新冠肺炎疫情的影响。FPCI的民调显示，37.98%的受访者认为中美已进入全领域战略对抗，54.66%的受访者认为中美互动兼具战略对抗和战略竞争的性质；大多数受访者认为，美日澳印“四边机制”（Quad）使得地区地缘政治形势更趋紧张。

在大国竞争加剧的形势下，东盟国家感到东盟在地区合作中的中心地位受到挑战，东盟自身团结也遭到了破坏。^[1]在FPCI的民调中，大多数受访者认为，东盟及其成员国不应被动卷入大国竞争，而是应该努力维护平衡，与所有大国都保持良好的合作关系。在ISEAS的民调中，69.1%的受访者认为，东盟正在成为大国竞争的舞台，东盟成员国有可能成为大国的代理人；22.1%的受访者担心东盟在新的世界秩序中有可能变得无足轻重；超过半数的受访者认为，应对中美竞争和强国压力的最好办法是强化东盟的团结和韧性。在CSIS的民调中，受访者认为东盟面临的主要挑战来自域外大国的压力，且这种压力正在破坏东盟的团结；在最重要的地区制度或地区倡议问题上，除了泰国和越南以外，其他国家的受访者都认可东盟；当被问到哪种东盟领导的地区框架最适合应对各种地区挑战时，受访者对东盟表现出明显偏好，超过对东亚峰会、东盟地区论坛和东盟防长扩大会议的认可度。

在地区形势复杂深刻变化的情况下，东盟国家在政治安全问题上的立场出现明显差异，这对东盟的共同体建设和集体行动能力造成了掣肘。FPCI的民调报告特别指出了在某些议题上明显的国别差异，说明东盟国家采取集体行动将面临重大挑战，特别是在敏感的战略和安全领域。在经济和社会文化

[1] Catharin Dalpino, "ASEAN Centrality under Siege," *Comparative Connections*, Vol.21, No.2, 2019, p.47; Lukas Maximilian Mueller, "ASEAN Centrality under Threat--the Cases of RCEP and Connectivity," *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.8, No.2, 2019, pp.177-198.

领域，无论在地区还是国家层面，东盟国家受访者对中国的认识都是正面的。但是在政治安全领域，各方立场的差异性就比较明显。菲律宾和马来西亚的认识偏负面，尤其在涉及到未解决的领土争端和中国参与地区事务意图等问题上；而老挝和柬埔寨对于中国及其地区影响的开放度和欢迎度是最高的。在 CSIS 的民调中，菲律宾和越南由于南海问题对中国在地区的作用看法最为负面；泰国和越南对于东盟的认同与其他国家有较大差异。在泰国，受访者一半支持东盟，一半支持中国提出的共建“一带一路”倡议；在越南，“四方机制”被认为是最重要的地区机制。

（三）非传统安全挑战与可持续经济增长

当前，东盟国家最关注的议程是应对新冠肺炎疫情和气候变化等非传统安全挑战和推动疫后经济复苏、维护地区可持续增长等问题。CSIS 的民调是 2019 年开展的，结果显示，相对于传统军事问题，东南亚国家更关注气候变化等非传统安全挑战；气候变化被视为国家安全的最大威胁，经济与金融危机次之，这些挑战在关切议程上都远远排在传统安全之前。研究人员也指出，如果民调是在 2020 年开展，那么公共卫生和传染病问题应是东南亚的首要关切。ISEAS 的民调显示，东盟国家最关心的是新冠肺炎疫情和经济复苏；最担心的三大问题分别是疫情（76.0%）、失业与经济衰退（63.0%）、收入不平等（40.7%）。

FPCI 的民调认为，疫情为东盟与中国深化合作提供了新的机遇。在问卷调查中，67.12% 的受访者高度肯定东盟与中国的抗疫合作，认为中国确实帮助东盟国家缓解了疫情威胁；58.48% 的受访者认为，中国的抗疫援助与支持是善意的；73.5% 的受访者认为，在疫情期间，东盟—中国经济联系的重要性进一步凸显。FPCI 在民调分析报告中指出，毫无疑问，新冠肺炎疫苗合作与后疫情时代的经济复苏是当前东盟与中国合作的最优先选项，也是最具潜力的合作项目；从长远来看，深化与中国在经济和科技领域的合作是东盟的优先选择。

共建“一带一路”与 RCEP 被视为实现地区可持续发展、深化东盟与中国合作的新机遇。但 FPCI 的受访者表示，尚未看到这些倡议的最佳效果。因

此，确保东盟民众能够从“一带一路”和 RCEP 中获得实实在在利益是深化中国与东盟战略伙伴关系的重要任务。

另外，FPCI 在民调中还发现，东盟—中国合作的领域分化日益明显。东南亚民众不是以单一的地缘政治视角将东盟—中国伙伴关系作为一个整体或一揽子方案来看待，而是更倾向于将之看作由不同部分构成的一个组合体。虽然不同领域的合作相互关联，但是专注于特定领域、与中国开展分领域合作、在不同领域分别对东盟与中国的伙伴关系进行评估，成为越来越明显的一个趋势。比如，东盟民众对东盟—中国经济合作或社会文化合作倾向于采取不同的评估体系或框架；东盟对于双方经济和社会文化合作的认识，明显不同于与对政治安全问题的认识。FPCI 认为，承认各领域的差异、分领域维护合作、避免以单一视角简化东盟—中国关系，对于进一步丰富和提升伙伴关系的内涵与成效至关重要。

三、对发展全面战略伙伴关系的思考

在全面战略伙伴关系框架下，如何发展和深化与东盟的合作？《中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系》（以下简称《联合声明》）是一份政治站位高、内涵全面丰富、兼具指导性和行动性的文件，可以说照顾了东盟关切，对地区普遍关心和担忧的问题也作了积极回应。^[1]《联合声明》强调中国—东盟全面战略伙伴关系的规则性、互利性与共识性。将这些基本原则贯彻到中国—东盟的未来合作实践中，意味着要规范和约束非对称关系中的大国权力；将合作倡议与东盟的发展需要和发展规划对接，让东盟获得实实在在的利益，满足符合其根本利益的可持续发展和东盟共同体建设的需要；维护地区协商一致规范与合作习惯，以协商型战略伙伴构建协商型地区秩序。

[1] “中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系”。下文涉及到《联合声明》的内容，均来源于此文件，不再另外加注。

（一）规范大国权力

当前东南亚地区的基本形势是：第一，随着美国将印太定位为关乎其未来成败的地区，^[1] 东南亚已成为美国对华竞争的核心区；第二，东盟国家认为中国在地区的政治经济实力与影响力已经超过美国，且这一趋势在未来一段时间还将持续下去；第三，东盟国家对地区稳定与安全、东盟中心地位以及东盟在地区的根本利益感到担心，选边站队压力增大，对大国的不信任感增强，认为地区合作的不确定性和爆发冲突的风险在增加。在此形势下，规范大国权力，保证东盟的战略自主和在地区制度架构中的中心地位，是建设中国—东盟全面战略伙伴关系的必要条件。

不断强化中国—东盟关系的规则基础，自觉为权力设限，是双方关系的非对称性决定的。非对称国际关系是指在国际互动中，力量弱小的一方不能威胁力量强大的一方，而力量强大的一方也不能将其偏好强加给力量弱小的一方，因为这种强制行为将造成强者无法承受的体系后果。在国际体系中，强国地位的维护就在于能否成功管理非对称关系。由于弱者在这对关系中的利益关切要大于强者，对关系可能产生的变化特别敏感，承受变化的能力相对脆弱，因此也就特别需要自己的战略自主性得到尊重和保障。即便是在正常、无威胁情境中，弱者一方也会高度关注规则，通过对规则的充分利用来实现对体系的管理、获取相对优势。^[2] 中国—东盟关系是典型的非对称关系，且其非对称性在未来相当长一段时间还将持续扩大。

因此，在中国—东盟全面战略伙伴关系建设过程中，不仅要在所有文件中强化规则，更要在日常互动实践中保持对规则的承诺，使东盟国家感受到有尊严、被尊重、战略自主得到保障，由此增强他们对于双方战略关系的信任和信心。西方主流国际关系理论提出的国际规则体系和国际制度合作强调

[1] Joseph R. Biden Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C., March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>; Joseph Aguilino, “INDOPACOM Change of Command Ceremony,” U.S. Indo-Pacific Command, April 30, 2021, <https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/2587015/indopacom-change-of-command-ceremony>. (上网时间：2021年10月2日)

[2] Womack, *Asymmetry and International Relationships*, p.1.

契约性规则，以非信任关系为基本假定，对于社会性因素没有给予充分考虑。^[1]而在不对称关系中，战略自主不仅仅是一种需要通过具体规则保障来构建的客观物理空间，更为重要的是，它是一种需要不断通过社会行为体互动实践来强化的主观心理感受。这就是为什么尽管中国在全球各类文件中，包括上述的《联合声明》已经做到了最高水平的规则承诺，^[2]但民意调查仍显示东南亚民众对双方平等关系与规则合作信心不足的原因。

鉴于此，未来需要针对东盟具体关切，强化在合作过程中的规则实践，给予东盟充分的尊重和实实在在的规则主动权。南海问题既是中国是否真正支持东盟团结、能否与东盟共同维护地区战略安全的试金石，也是对中国国际规则制定能力和地区规则秩序建设能力的考验。《联合声明》承诺“保持自我克制”，期待早日达成富有成效和实质内容，“符合包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法的‘南海行为准则’”，是对东盟关切的积极回应。后续需加快“南海行为准则”谈判过程，并适时主动释放信息，向地区和国际社会呈现一个尊重东盟、积极促成南海问题规则治理的大国形象。东盟的另一个重大关切是印太问题及与之相关的大国战略竞争。《联合声明》重申了《东盟印太展望》的原则，同时指出，“展望是东盟独立自主的倡议，坚持开放包容，旨在强化东盟共同体建设，不是要建立新的机制或取代现有机制。”习近平主席在讲话中也表示，共建“一带一路”要同东盟的印太展望开展合作。这些积极表述体现了中国对于东盟印太展望的开放性，表达了对东盟在演变的地区秩序中处于中心地位的支持。^[3]关于印太秩序的讨论已经是绕不开的议题，应主动加强与东盟在印太问题上的磋商，支持东盟在地区制度合作与制度架构建设中继续发挥主导作用。这样既可以强化与东盟的

[1] Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

[2] 魏玲：“中国—东盟全面战略伙伴关系：地区和平与繁荣之锚”，《光明日报》2021年11月26日，第12版。

[3] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”。

战略互信，也可以在一定程度上消解美国构建地区联盟与中国展开全方面竞争的势头，符合中国与东盟双方的利益。

（二）承担大国责任

建设全面战略伙伴关系需要中国积极承担大国责任，为东南亚地区政治经济可持续发展提供公共产品，让东盟国家民众有实实在在的获得感。从上述提到的几份民调和报告来看，东盟对于中国的责任要求是基于对中国实力和影响力的认知：既然中国已成为东南亚地区最具经济和战略影响力的国家，那么自然应该承担更大的责任，为地区安全与发展提供公共产品。

根据 FPCI 的民调，43.67% 的受访者认为，中国在处理缅甸问题上可以被看作是一个负责任的伙伴。但是在问到中国应承担怎样的责任时，43.96% 的受访者认为，中国应支持东盟的应对机制，跟着东盟的解决过程采取行动。这体现了中国在缅甸问题上负责任角色的微妙之处。一方面，东盟希望中国发挥建设性作用。但另一方面，又强调东盟一体化，坚持东盟在应对缅甸问题上的主导地位。目前来看，中方在缅甸问题上的立场和工作总体受到了地区国家的肯定。中方多次表示，支持缅甸各方在宪法框架内尽快找到政治解决方案，强调缅甸是东盟大家庭重要成员，支持依据“东盟方式”，落实东盟的“五点共识”。中国还持续向缅甸提供抗疫援助，呼吁各方将帮助缅甸抗击疫情作为第一要务。^[1] 尽管缅甸缺席了中国与东盟的纪念峰会，但是中方在处理缅甸参会问题上的积极态度获得东盟国家肯定。^[2]

抗击新冠肺炎疫情、实现疫后经济复苏是东盟国家当前最为关注的问题，也是对当前中国—东盟合作最为期待的领域。疫情不仅仅对公共卫生和人民生命健康构成了严重威胁，对东盟各国经济也造成了重大影响。根据 FPCI 的民调，东盟民众对目前双方在抗疫和疫后经济复苏方面的合作是赞赏的。

[1] “王毅同东盟缅甸问题特使、文莱外交主管部长艾瑞万通电话”，中国政府网，2021年8月18日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-08/18/content_5631958.htm。（上网时间：2021年10月20日）

[2] Yang Danxu, “ASEAN-China Relations Stay Robust despite Myanmar’s Absence from Virtual Summit,” November 23, 2021, <https://www.thinkchina.sg/asean-china-relations-stay-robust-despite-myanmars-absence-virtual-summit>.（上网时间：2021年11月23日）

ISEAS 的民调也显示，东盟民众认为中国是东盟抗疫的最大援助国（44.2%），远远超过分列第二位和第三位的日本（18.2%）与欧盟（10.3%）。东盟国家强烈希望，中国与东盟不仅能在疫苗生产和分配方面进一步加强合作，而且要携手建设更为强大、更富韧性的地区公共卫生体系，提升地区应对流行病和公共卫生危机的能力。习近平主席在纪念峰会上宣布，中国将再次向东盟提供 1.5 亿剂新冠疫苗无偿援助、再向东盟抗疫基金追加 500 万美元、未来 3 年再向东盟提供 15 亿美元发展援助，用于抗疫和恢复经济。^[1] 这些举措及时、积极地回应了东盟的最大关切，体现了中国的责任担当。

此外，在经济合作领域，东盟高度关注“一带一路”建设和 RCEP，对其提升经济增长的成效抱有较高期待。尽早启动中国—东盟自贸区 3.0 版建设，“提升贸易和投资自由化便利化水平”，^[2] 顺应了东盟需求，符合双方利益，也展示了中国在推动地区经济一体化进程中的积极和负责任态度。对于共建“一带一路”，东盟国家既欢迎又抱有疑虑。一方面，东南亚国家有巨大的基础设施建设需求，东盟也需要通过互联互通建设缩小地区发展差距、推进一体化建设。但另一方面，东南亚国家又感到，“一带一路”进一步加深了其对中国的依赖，使其在非对称关系中更加脆弱；他们担心中国在地区影响力过于强大，地区权力结构失衡，担心“一带一路”不仅正在塑造地区的物理联通网络，而且还将塑造地区制度架构。^[3] 正是由于这些深层次的担忧，才导致了不同国家在不同时期、不同问题上对“一带一路”的各种反应，比如规则、环保、企业社会责任、创造当地就业等问题。归根结底，除了高质

[1] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上的讲话”。

[2] 同上。

[3] *ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities*; Vannarith Chheang, “BRI Projects in Cambodia and Laos Roll on despite Covid-19,” *Perspective*, Issue 2021, No.99, 2021, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/07/ISEAS_Perspective_2021_99.pdf; Cheng-Chwee Kuik, “Irresistible Inducement? Assessing China’s Belt and Road Initiative in Southeast Asia,” Council on Foreign Relations, 2021, https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/kuik_irresistible-inducement-assessing-bri-in-southeast-asia_June-2021.pdf. (上网时间：2021 年 10 月 2 日)

量共建，还需要协调多元行为体和利益攸关方，把“共商”与“共享”落到实处。此外，基础设施建设一般耗时较长，随着共建“一带一路”的持续开展，一些优质项目的完成将产生良好的示范效应。比如，即将开通的中老铁路就有望在东南亚产生“巨大的示范性作用”，激励更多国家加入共建泛亚铁路。^[1]

（三）构建协商型地区秩序

在中国—东盟全面战略伙伴关系的构建中，双方需要对地区秩序的愿景达成共识。《联合声明》“重申致力于维护多边主义和开放包容的区域合作架构，支持东盟在不断演进的地区架构中的中心地位”，显示了双方关于地区秩序的三点共识，即东盟中心、多边主义和开放地区主义。

东盟在地区制度合作中的中心地位是历史形成的，也是现实的选择，已经成为东亚地区进程中的基础规范和主导规范。如何在演变的地区秩序中强化东盟中心？东南亚精英普遍认为，一方面，必须提升东盟能力、加强东盟团结，尤其是要提升在南海和缅甸等地区热点和难点问题上采取有意义的集体行动的能力；另一方面，必须和大国保持积极的、稳定的关系平衡，避免卷入日益加剧的地缘政治竞争。面对当前存在的以狭隘的新冷战思维来界定地区秩序走向的趋势，东南亚国家认为，必须抵制这种新冷战思维，强调东盟与对话伙伴关系的多层多元与平衡性质。习近平主席在纪念峰会上用四个“坚定不移”表达了对东盟的支持，“中方将坚定不移以东盟为周边外交优先方向，坚定不移支持东盟团结和东盟共同体建设，坚定不移支持东盟在地区架构中的中心地位，坚定不移支持东盟在地区和国际事务中发挥更大作用”。^[2]这是对东盟关切的回应，也是中方的承诺。随着双方战略关系的提升，中国不仅要支持东盟中心，而且要帮助东盟进行能力建设、维护团结。经验证明，让东盟在地区进程中发挥主导作用，是引导大国良性竞争、维护发展

[1] “美国学者：中老铁路起到巨大示范性作用”，中国日报网，2021年11月30日，<https://china.chinadaily.com.cn/a/202111/30/WS61a58524a3107be4979fa8ab.html>。（上网时间：2021年11月30日）

[2] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”。

合作的可行路径。

多边主义是中国与东盟的共识。但仅仅强调多边主义的规则基础是不够的，“东盟方式”的协商一致不可或缺。在非对称关系中，无论是双边还是多边非对称，强约束力的刚性规则往往会让力量弱小的一方感到具有威胁性，使他们产生被胁迫的感觉，战略自主的空间也受到极大压迫。协商一致的“东盟方式”之所以成为地区合作的基本规范，正是因为东盟成员国之间差异太大，只有在非正式条约环境下采取协商一致决策才能保护弱小国家的战略自主空间，最大程度地聚焦共同利益、推进合作。因此，东盟主导的东亚进程真正奉行的是一种协商多边主义，协商就是构建信任关系的过程。基于共识的协商型多边主义应该成为未来地区秩序构建的基础。

开放地区主义是东亚进程的重要特征，表现为地区合作的多元、多重和多层性，这也是东亚地区过程保持活力的重要原因。从“东盟+”的地区架构可以看出，东盟希望引入更多的对话伙伴和合作伙伴，积极发展与每一个伙伴的关系，维护各种力量在地区竞争与合作中的平衡。当前，中国与东盟的合作中出现了两个方面的差异，一是国别差异，二是议题差异，二者有时相互交织。这不仅需要中方精耕细作，针对不同领域、不同国家制定更为精准的合作策略，而且意味着，在不同的领域和不同的问题上，也可以通过尝试形成不同的合作组合，提升合作的成效。这就需要对地区合作在制度框架、成员范围和议程上保持开放态度，以灵活务实的精神参与地区互动。近两年来，由于内政压力和疫情原因，不同国家面临的困难不同，在一些问题上的立场和态度出现了较大差异。甚至同一个国家在不同时期和不同的具体问题上也会做出不同的选择。在这种形势下，中国和东盟更需要坚持开放的地区主义，争取更多的合作机遇与合作伙伴，以多元多重多层合作化解大国竞争、维护地区总体合作过程不中断。

总而言之，中国与东盟在发展全面战略伙伴关系过程中，应共同推动建设一种基于各方共识的协商型地区秩序。这个秩序并非不重视规则，而是强调规则必须来自于利益攸关方的平等协商，必须基于各方共识；制定规则的目的不是排他，而是为了促成包容性和开放性的合作。以东盟中心、多边主

义和开放地区主义为主要特征的协商型地区秩序是现实可行的地区秩序方案。

四、结语

中国与东盟的对话与合作是在国际体系结构从两极到单极变化过程中产生的。双方不仅抵御了秩序变动的振荡，维护了地区稳定，而且在30年里构建了协商合作的文化，推动了东亚经济一体化的快速发展，成为发展中国家合作的典范。与西方国际关系理论预测的大国崛起必然引起秩序动荡不同，中国在崛起的同时成为地区增长引擎，推动实现了与东南亚国家和东盟的互利合作与共同发展。这一成功实践的基本经验是优先经济建设、优先东盟关切。作为非对称关系中的强者一方，中国在与东盟互动时，做到了“多予少取”“亲诚惠容”。未来中国与东盟之间的权力不对称还将继续扩大。东南亚民调中反映出来的担忧和疑虑正是非对称关系中弱者一方的典型心态。管理好非对称关系需要强者自觉约束自己的权力，主动照顾对方的根本利益、尊重对方的自主权力、建设基于对话与协商的秩序。

展望未来，无论是中国与东盟关系，还是东亚地区秩序，如果过于强调结构性矛盾，忽视行为体的能动，就无法破除极化、冷战和陷阱的迷思，导致地区冲突与体系动荡的严重后果。真正的战略是要从不可想象处找到创新性思维和行动方案。^[1] 期待中国与东盟能够在构建全面战略伙伴关系的过程中，找到创新性思路和创新性战略，为东亚和世界可持续和平与繁荣作出重大贡献。

【责任编辑：宁国辉】

[1] Kishore Mahbubani, *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, New York, NY: Public Affairs, 2020.

疫情下中国—东盟关系的 新进展与未来挑战

□ 杜 兰

〔提 要〕 新冠肺炎疫情暴发后，中国与东盟在携手抗击疫情、推动经济复苏、维护地区产业链供应链稳定、推进“一带一路”项目建设等方面都取得了亮眼的成绩，并历史性地互为对方第一大贸易伙伴。中国与东盟经济发展的良好前景、合作需求的不断上升以及在诸多国际和地区议题上的一致立场，为双方战略伙伴关系的提质升级奠定了坚实基础。但同时，美国力推“印太战略”，联手域外盟友加大对东盟国家的诱拉，使中国与东盟在深化互信及合作方面面临一定挑战。经过疫情的考验，中国—东盟命运共同体有了新的深刻内涵和现实意义。在后疫情时代，中国与东盟应进一步加强协调与合作、挖掘合作增长点、共同应对新挑战，从而推动建设更为紧密的中国—东盟命运共同体。

〔关 键 词〕 中国—东盟关系、中国—东盟命运共同体、中国外交

〔作者简介〕 杜兰，中国国际问题研究院亚太研究所副所长、副研究员

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0054-16

新冠肺炎疫情暴发以来，中国和东盟各国同舟共济、共克时艰，携手抗击疫情，推动经济复苏，双边合作再上新台阶。“中国—东盟关系已成为亚太区域合作中最为成功和最具活力的典范，成为推动构建人类命运共同体的

生动例证。”^[1]当前，世界正经历百年未有之大变局，加之新冠肺炎疫情持续肆虐，各国经济社会发展受到深刻影响，国际力量格局“东升西降”态势进一步发展，全球和区域秩序加速演变。百年变局为中国和东盟加强合作带来新的契机和动力，同时也给双边关系发展带来了新挑战。在这一背景下，着眼后疫情时代，思考如何抓住发展机遇、继续推动中国与东盟关系提质升级、更好构建中国—东盟命运共同体，对于中国运筹好周边外交，塑造睦邻友好周边环境，有效防范化解国际形势变化带来的新风险新挑战具有重要意义。

一、中国—东盟合作的新进展

新冠肺炎疫情暴发后，中国与东盟各国保持紧密协调，就开展全方位合作达成多项共识、采取共同行动，在疫情联防联控、疫苗分发使用、推动经济复苏等方面合作成果显著。中国与东盟的团结协作推动了中国—东盟全面战略伙伴关系的建立，中国—东盟命运共同体意识亦得到显著增强。

（一）政治交往紧密，为加强合作提供政治保障

在国际形势复杂多变、充满不确定不稳定的背景下，中国与东盟各国领导人始终保持密切沟通，并在重要国际和地区事务上加强协调，为双方关系持续向前发展发挥了重要引领作用，使中国—东盟关系保持高位运行。

疫情发生后，中国与东盟国家领导人通过多种方式进行深入战略沟通。习近平主席与越南、新加坡、印尼、菲律宾、马来西亚、文莱、柬埔寨、老挝、泰国领导人多次通电话，其中与越共总书记阮富仲和印尼总统佐科分别通话达3次。疫情得到一定控制后，中国与东盟国家高层开展了密集的互访活动。2020年下半年，中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员办公室主任杨洁篪先后访问新加坡、缅甸。同年，中国国务委员兼外长王毅对柬埔寨、马来西亚、

[1] “习近平在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上的致辞”，新华网，2020年11月27日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/27/c_1126792459.html。（上网时间：2021年8月29日）

老挝、泰国和新加坡进行访问，印尼、越南、菲律宾等国外长先后到访中国。2021年，王毅两次出访东南亚，覆盖了东盟十国中的七国。2021年是中国—东盟建立对话关系30周年，双方举行了一系列庆祝活动，如中国—东盟建立对话关系30周年特别外长会、中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会。在2021年11月22日举行的纪念峰会上，习近平主席正式宣布将中国—东盟关系升级为全面战略伙伴关系，成为中国与东盟关系史上具有里程碑意义的大事件。

中国与东盟十分重视对方在地区事务上的立场和作用，愈加意识到双方携手更有利于妥善应对地区热点难点问题。缅甸政局突变后，以美国为代表的西方国家激烈批评缅甸军方，出台一系列制裁措施。中国与东盟在缅甸危机的解决上立场一致，反对外界干涉缅内政，主张通过对话协商，在宪法和法律框架下解决矛盾分歧。中国从一开始就坚定支持东盟在解决缅甸危机上发挥中心作用，与东盟各国多次就缅甸问题进行沟通，积极肯定并助力东盟落实有关解决缅甸问题的“五点共识”。印尼外长蕾特诺表示，非常感谢中国明确表达对“五点共识”的支持，“因为这将有助于东盟和平解决缅甸问题的努力”。^[1]文莱外交主管部长艾瑞万被任命为东盟缅甸问题特使后，王毅同他三次通话，表示全力支持东盟特使履行职责，愿为推动缅甸问题的政治解决发挥建设性作用。中国与东盟在多个场合就南海问题沟通，表达推进“南海行为准则”磋商、共同维护地区和平稳定的意愿。2021年，双方以线上线下方式继续推进“准则”案文二读，并就“前言”部分达成初步一致。中国与东盟还加强在地区安全事务上的沟通对表。2021年9月，美国、英国和澳大利亚正式宣布建立三边安全伙伴关系（AUKUS），美英计划帮助澳大利亚建造核潜艇，东盟国家纷纷对此表示关切，中国与马来西亚、印尼、文莱等国以各种方式进行沟通、表明立场。中国与东盟加大在国际地区事务上的密切沟通与配合，双方战略协调程度明显深化。

[1] “中国东盟特别外长会线下举行：提质关系 聚焦热点”，澎湃新闻，2021年6月10日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13087836。（上网时间：2021年9月7日）

（二）积极开展抗疫和公共卫生能力合作，打造区域抗疫合作典范

疫情在中国发生后，东南亚国家通过多种方式向中国政府和人民表示慰问和声援。柬埔寨首相洪森第一时间访华以示支持，泰国总理巴育亲自录制“中泰团结，一起加油”的视频。东南亚多国政府和民间机构纷纷向中国捐款捐物。东盟是首个与中国就疫情防控开展对话的地区性组织。2020年2月，在中国抗疫的关键时刻，中国与东盟在老挝万象举行了关于新冠肺炎问题的特别外长会，在疫情应对、区域粮食安全、产品链供应链畅通、疫后经济复苏等问题上达成了重要共识。^[1] 这次会议开启了中国与东盟联合抗疫的进程，此后双方成立了中国—东盟卫生应急合作网络，以加强新冠肺炎等传染病的联防联控。疫情在东南亚蔓延后，中国迅速开展援助，如派遣医疗队或专家组到柬埔寨、菲律宾、老挝等国，向印尼、马来西亚、泰国等国提供大量医疗物资与技术支持，帮助菲律宾和缅甸紧急建立病毒检测实验室等设施，与东南亚各国分享中国的诊疗方案和抗疫经验。

中国是新冠疫苗研发的领跑者之一，国药和科兴两款疫苗都被列入世界卫生组织紧急使用清单。中国优先考虑东盟国家的疫苗需求，建立“中国—东盟疫苗之友”交流机制，加强疫苗生产、研发与使用合作。目前几乎所有东盟成员国都已批准国药和科兴新冠疫苗的紧急使用授权。截至2021年10月底，中国已累计向东盟国家提供约4.6亿剂疫苗，^[2] 有力帮助东盟国家缓解了疫苗短缺的问题。中方还承诺将再向东盟国家提供1.5亿剂新冠疫苗无偿援助。^[3] 此外，中国通过技术转让方式支持印尼建设本土疫苗生产中心，提升印尼、马来西亚等国疫苗原液的灌装能力，与新加坡探讨生产和储运全

[1] “中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会联合声明”，外交部网站，2020年2月21日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1748133.shtml。（上网时间：2021年9月5日）

[2] “李克强在第16届东亚峰会上的讲话（全文）”，人民网，2021年10月28日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1028/c1024-32267738.html>。（上网时间：2021年10月29日）

[3] “习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”，新华网，2021年11月22日，http://www.news.cn/politics/leaders/2021-11/22/c_1128087275.htm。（上网时间：11月22日）

链条合作，以更好保障疫苗的地区供应。中国与东盟借抗疫契机，协力提升地区公共卫生能力水平。双方已完成《中国—东盟公共卫生合作倡议》概念文件的协商，中方还提出启动“中国—东盟健康之盾”合作倡议，帮助东盟加强基层公共卫生体系建设和人才培养，为共建“健康丝绸之路”奠定了基础。

面对一些西方国家将病毒标签化、抗疫政治化等不负责任的做法，东盟国家表示反对。老挝总理潘坎表示新冠病毒溯源不应加入政治因素；^[1]泰国副总理兼公共卫生部长阿努廷提出，病毒溯源应由科学家通过高度专业的研究得出结论；^[2]新加坡总理李显龙也公开呼吁各国共同努力，遏制反华情绪。在共同抗击疫情过程中，中国和东盟更深刻认识到，作为近邻和重要合作伙伴，中国与东盟命运休戚与共，双方合作至关重要。根据新加坡东南亚研究所的调查，东南亚受访者普遍认为，疫情期间中国是对该地区提供帮助最大的对话伙伴。^[3]

（三）贸易合作逆势上扬，经贸关系愈加紧密

疫情严重冲击旅游业、生产服务和劳动力供应，东盟十国出现了1997年亚洲金融危机以来最严重的经济下滑。因货运与人员流动受限，中国、东盟与欧美市场之间的经贸往来都有所减少，加强地区内经贸联系的必要性凸显。为携手应对疫情给经济造成的冲击，中国和东盟于2020年6月发表了《中国—东盟经贸部长关于抗击新冠肺炎疫情加强自贸合作的联合声明》，此后双方开辟多条人员往来“快捷通道”和货物运输“绿色通道”，对维护区域产业链供应链稳定、保障双边贸易发展发挥了积极作用。中国与东盟经贸合作逆势而上，双边贸易迅猛发展，历史性地互为对方第一大贸易伙伴，展现

[1] “老挝总理表示新冠病毒溯源不应政治化”，新华网，2021年8月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-08/14/c_1127759898.htm。（上网时间：2021年10月15日）

[2] “专访：中国疫苗是泰国抗击新冠疫情的主力军——访泰国副总理兼公共卫生部长阿努廷”，新华网，2021年7月31日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/31/c_1127717274.htm。（上网时间：2021年10月15日）

[3] Farah Nadine Seth and Sharon Seah, “The ASEAN-China Partnership: Balancing Merits and Demerits,” *ISEAS Perspective*, No.120, September 10, 2021.

了强大合作韧性。中国海关总署数据显示，截至 2020 年年底，中国与东盟间的进出口总额达 4.74 万亿元人民币（约合 6846 亿美元），增长 6.7%。^[1]2021 年 1—9 月，中国与东盟货物贸易额达 6305.4 亿美元，同比增长达 31.1%。^[2]其中，越南与中国贸易额增长最为迅速，目前已成为中国第四大贸易伙伴国。中国与东盟的双向投资也在稳步增长，铁路、公路、港口、机场、电力、数字经济领域投资积极。2020 年，中国对东盟全行业投资额达到 143.6 亿美元，同比增长 52.1%，东盟连续两年成为中国第二大对外投资目的地。^[3]中国率先走出疫情困境，显著提升了东南亚国家对中国的信心和投资意愿。2021 年 1—5 月，东盟对华投资大幅增长了 56%。截至 6 月底，中国和东盟国家相互累计投资总额已超过 3100 亿美元。^[4]中国—东盟自贸协定及其升级议定书红利持续释放，经贸合作向好势头持续增强。

（四）“一带一路”合作从基础设施向数字经济等新领域拓展

近几年，“一带一路”倡议同《2025 年东盟互联互通总体规划》加快对接，对当地经济发展起到重要推动作用。^[5]疫情暴发初期，因人员管控等原因，部分共建项目停工停产。但疫情得到一定控制后，多数项目恢复建设，并取得实质性进展。中老铁路“一手抓防疫，一手抓建设”，将于 2021 年底正式通车。越南首条城市轨道交通线——河内都市铁路 2A 线也将于 2021 年底开通。印尼雅万高铁建设项目全线土地移交 96%，路基与 50% 的隧道工程、30% 的桥

[1] “海关总署：东盟继续保持我国第一大贸易伙伴地位”，人民网，2021 年 4 月 13 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2021/0413/c1004-32076756.html>。（上网时间：2021 年 8 月 28 日）

[2] “2021 年 1—9 月中国—东盟经贸合作简况”，中国驻东盟使团经济商务处网站，2021 年 10 月 28 日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/o/r/202110/20211003212355.shtml>。（上网时间：2021 年 10 月 29 日）

[3] “2020 年中国—东盟经贸合作简况”，商务部网站，2021 年 1 月 25 日，http://asean.mofcom.gov.cn/article/o/r/202101/20210103033653.shtml?ivk_sa=1024320u。（上网时间：2021 年 8 月 28 日）

[4] “30 年增长 85 倍！中国与东盟贸易规模持续攀升”，中国政府网，2021 年 7 月 29 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/29/content_5628304.htm。（上网时间：2021 年 8 月 28 日）

[5] 徐理群：“新冠肺炎疫情下的中国—东盟合作”，《南亚东南亚研究》2020 年第 6 期，第 99—110 页。

梁工程均已完成设计，高铁全线229个点开工。^[1]金边—西哈努克港高速公路（金港高速公路）于2020年3月开工后快速推进，2021年6月项目已完成51.35%，预计于2022年9月竣工。柬埔寨学者表示，“一带一路”项目减缓了疫情对柬经济的冲击，对柬经济发展起到“稳定器”的作用。^[2]马来西亚东海岸铁路、文莱恒逸石化等重大项目也在稳步推进。2020年，中国企业在东南亚国家的新签工程合同额达到611亿美元，完成营业额340亿美元，分别占“一带一路”沿线国家总额的43.2%和37.3%。^[3]截至2021年6月底，中国企业在东盟国家工程承包合作累计完成营业额近3500亿美元。^[4]

疫情带动了电子商务、通信技术、远程医疗的发展需求，中国与东盟在数字经济等新兴产业方面的合作十分亮眼。2020年是中国—东盟数字经济合作年，双方达成《关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，共同推进数字丝绸之路建设。2021年1月，中国—东盟举行了首次数字部长会议。中国互联网和高科技企业积极扩大对东南亚国家的投资，如华为在东盟拥有云计算及大数据中心相关项目，阿里巴巴、腾讯、百度在多个东盟国家开展数据服务等方面的合作项目。泰国、马来西亚、柬埔寨等国的商品在中国电商平台热销。数字经济已成为中国—东盟经贸合作新的驱动力。

二、中国与东盟深化合作的有利因素

基于携手抗疫的成功实践、良好的经济发展前景、对维护地区和平稳定与发展繁荣的共同诉求，在后疫情时代，中国与东盟各领域合作有望进一步加强。

[1] “无惧疫情高温双重考验 雅万高铁建设如火如荼”，新华网，2020年6月30日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/30/c_1126176986.htm。（上网时间：2021年9月3日）

[2] Vannarith Chheang, “BRI Projects in Cambodia and Laos Roll on despite Covid-19,” *ISEAS Perspective*, No. 99, July 27, 2021.

[3] “2020年中国—东盟经贸合作简况”。

[4] “30年增长85倍！中国与东盟贸易规模持续攀升”。

（一）双方发展关系的政治意愿不断加强

长期以来，中国和东盟都把对方作为外交优先方向，高度重视双边关系。中方一直支持与肯定东盟在区域合作中的中心地位，支持东盟在构建开放包容的地区架构中发挥更大作用，反对架空东盟另起炉灶。2018年，双方就《中国—东盟战略伙伴关系2030愿景》达成共识。2020年，中国率先提出将双边关系升级为全面战略伙伴关系。东盟虽然没有在当时立刻作出积极回应，但经过一年来与中方共同应对疫情危机的密切合作，东盟对加强双边合作的需求进一步加大，也深刻体会到合作对双方各自利益和地区发展的重要意义，于2021年10月底举行的东盟峰会上正式同意将双边关系升级。

在逆全球化潮流涌动、大国竞争日趋激烈的情况下，中国与东盟在全球和地区治理上的共识也在增多。中国与东盟在推动多边主义、自由贸易和全球化上存在共同立场，都反对以邻为壑，致力于维护亚太地区和平稳定、区域合作健康发展。中国与东盟多次在共同声明中重申，双方致力于以《联合国宪章》的原则和国际法为基础的多边主义，维护开放包容的区域合作框架，愿携手应对地区和全球性挑战。中国与东盟都希望通过双边沟通与合作，应对逆全球化潮流，对冲美国的单边主义，填补因全球治理不足而出现的“合作赤字”。^[1] 面对美国等纷纷出台“印太战略”或政策文件，加剧地区战略竞争态势，东盟推出了《东盟印太展望》予以回应，突出强调包容、合作、发展以及维护“东盟中心地位”的原则，与强调地缘政治竞争的美版“印太战略”截然不同，与中国倡导和支持的地区秩序有很大共识。《东盟印太展望》中提到东盟希望在大国竞争环境中扮演“诚实的中间人”角色，发挥东盟在地区事务中的中心作用，这在一定程度上有助于淡化美版“印太战略”的排他、对抗色彩。在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上，中方明确表示《东盟印太展望》是东盟独立自主的倡议，要推动高质量共建“一带一路”同东盟提出的“印太展望”开展合作，这一积极表态将使双方进一步强化战略上的协调对接。此外，中国与东盟在气候变化、发展减贫等全球治理议题上的

[1] 张洁、沈铭辉：“新的30年，中国与东盟如何提升合作水平”，《世界知识》2021年第16期，第21页。

合作需求也在增强，东盟积极支持中方提出的“全球发展倡议”等合作主张，绿色和可持续发展合作在中国—东盟合作中的地位日益突出，中国与东盟已成为应对各类全球性挑战不可或缺的合作伙伴。

（二）双方经济复苏前景向好，合作需求旺盛

中国由于较早地控制住国内疫情，经济率先走向恢复。2020年中国经济增长率为2.3%，是唯一实现正增长的世界主要经济体。国际货币基金组织（IMF）发布的《2021年世界经济展望报告》预测，2021年中国经济增速可达到8.4%。^[1]东盟十国除深陷政治危机的缅甸外，都有望恢复正增长。“十四五”期间，中国将进入新发展阶段，也将持续推进更大力度、更高水平的对外开放，不仅可以为东盟提供一个巨大的商品出口市场，也可以通过投资和技术合作，帮助东盟国家实现产业结构的优化升级。中国构建双循环的新发展格局也离不开东盟，东南亚是中国双循环格局下的重点合作地区，东南亚国家产能的成本优势和中国制造业产业链配套完备的优势形成互补，从而形成联系更加紧密的经济网络。

在后疫情时代，中国与东盟内部的经济合作需求十分强烈。东盟地区发展基础设施的意愿强、潜力大、势头强劲。在近三年发布的《“一带一路”国家基础设施发展指数》中，东南亚基础设施发展指数在“一带一路”沿线地区中始终保持领先，其中印尼、马来西亚、菲律宾、越南的发展指数位列前茅，反映出东盟地区对基础设施建设的旺盛需求。除传统基建领域外，数字经济和电子商务也成为中国—东盟合作的主要增长点。东盟已成为全球互联网发展最快的地区之一，目前正积极推动制定“第四次工业革命综合战略”。东盟秘书长林玉辉曾表示，数字化带来的经济红利将从2015年占东盟域内GDP总量的1.3%激增为2025年的8.5%。^[2]东盟国家的数字发展战略与中国

[1] “世界经济展望——管理分化的复苏进程”，国际货币基金组织网站，2021年4月，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>。（上网时间：2021年9月4日）

[2] Khmer Times, “China-ASEAN Digital Economy Cooperation a Thriving Success,” July 27, 2020, <https://www.khmertimeskh.com/50748880/china-asean-digital-economy-cooperation-a-thriving-success>。（上网时间：2021年9月7日）

的数字“一带一路”建设十分契合互补。未来，中国与东盟在数字经济领域的合作将外溢到下一代通信、人工智能、智慧城市等诸多新兴领域，中国—东盟自贸区合作内容也将从传统经贸向跨境金融、数字经济、5G通信等更高品质和附加值的方向升级拓展。未来中国与东盟合作具有更大的空间和更强的驱动力，双方合作惯性可长期延续。

（三）双方共促区域合作的动力增强

近两年，中国与东盟在推动区域一体化方面取得了显著进展。《中国—东盟自贸区升级议定书》于2019年对所有成员国全面生效后，原产地规则、贸易通关协定、服务贸易、投资领域等方面门槛降低，自贸区红利得到进一步释放。包括中国与东盟十国在内的《全面经济伙伴关系协定》（RCEP）将于2022年初正式生效，将有助于推动中国与东盟产业链一体化发展，降低区域内贸易壁垒，促进跨境贸易和投资，并在改善亚太地区贸易投资环境、推动区域内贸易便利化、完善产业链供应链稳定、推动疫后复苏和区域经济一体化上发挥有力作用。2021年9月，中国正式提出加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），表明中国进一步扩大开放的决心，新加坡、越南、马来西亚作为CPTPP成员国均对此表示欢迎。

后疫情时代，世界经济分工格局面临重构，全球价值链呈现以数字技术为核心的区域化、本地化、多元化趋势。^[1]全球化的发展方向可能转变为“有限的全球化”^[2]。中国和东盟合作区位优势明显、经济互补性强、产业发展多样、生产要素充裕，在区域产业链供应链合作上有很大的发展空间。^[3]在中国产业升级需求的带动下，东盟国家凭借土地、劳动力等生产要素成本上的优势，将迎来承接中国产业转移、升级国内产业技术的机遇，并与中国形成产业链互补。因此，RCEP的生效和地区产业链供应链的调整，将为中国与

[1] 崔日明、李赵丹：“后疫情时代中国—东盟区域价值链的构建研究”，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期，第118-124页。

[2] 王彪、黄应来：“新加坡国立大学东亚研究所教授郑永年：‘有限的全球化’或致产业回流”，《南方日报》2020年4月14日，第A06版。

[3] 胡艺、龙旭：“中国—东盟对话30年：经贸合作回顾与展望”，《和平与发展》2021年第5期，第118-134页。

东盟未来进一步强化经贸联系带来新的内在驱动力，同时也将带动区域经济的加速融合和一体化发展。

三、中国—东盟关系发展面临的挑战

中国与东盟关系总体保持着健康稳定发展，但也面临错综复杂的新形势新挑战。其中，域外国家尤其是美国是影响中国—东盟关系发展的最主要外部因素。如何应对域外国家的负面影响已成为中国与东盟关系发展无法回避的重要课题。

（一）美国加大对东南亚拉拢，分化中国—东盟关系

自特朗普政府以来，美国将中国确定为最主要的战略竞争对手，并以此为基础重塑对外战略，在全球范围内对中国施压。拜登政府延续特朗普政府的对华强硬政策，继承并加紧推动以美日印澳“四边机制”为支柱的“印太战略”，广泛动员盟友对华进行战略围堵。随着“印太战略”的走深走实，美国日益重视东盟的战略地位，竭力拉拢东南亚国家，努力恢复、巩固在该地区的盟友伙伴网络，希望东南亚成为西方意识形态和价值观的堡垒，与美国合作围堵中国。^[1]

拜登上任后加大对东南亚的外交投入，派出副总统哈里斯、国防部长奥斯汀先后出访新加坡、菲律宾、越南。2021年10月，拜登本人以视频方式出席美国—东盟峰会和东亚峰会，宣布拨款1.02亿美元以扩大与东盟的战略伙伴关系。拜登政府积极迎合东南亚国家在抗疫等方面的诉求。截至2021年8月，美国向东盟国家捐赠了2300多万剂新冠疫苗和1.6亿美元抗疫援助。^[2]

[1] Nirmal Ghosh, "US Keen for ASEAN to Stand up to China Moves amid Covid-19 Pandemic," May 17, 2020, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-keen-for-asean-to-stand-up-to-china-moves>. (上网时间: 2021年9月9日)

[2] "The United States and ASEAN: Strategic Partners for the Indo-Pacific," August 4, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-strategic-partners-for-the-indo-pacific/>. (上网时间: 2021年9月10日)

美国力促《东盟印太展望》与美版“印太战略”融合，引导东盟向其“印太战略”靠拢。在2021年3月举行的首次美日印澳线上峰会上，四国联合发声支持东盟的统一性、中心作用以及《东盟印太展望》。^[1]8月4日，美国国务院发布支持《东盟印太展望》事实清单，称将同东盟强化海上合作与基础设施、能源、数字以及人文领域互联互通，以建设更加繁荣、民主、尊重人权、和平的“印太”。^[2]美国还逐步将“印太战略”植入湄公河地区，鼓吹所谓“自由与开放的湄公河”，意图将湄公河地区作为“印太战略”新的突破口。^[3]

美国以“四边机制”为主要平台，以“共同价值观”为纽带，将与东南亚国家的合作从防务安全向基础设施、高科技、民主治理等领域延伸，大搞拉帮结派，企图在中国与东盟之间打入楔子。美国拉其域内外盟友相继出台“重建美好未来”计划和“四方基础设施伙伴关系”，推出“一带一路”替代方案，同时炒作“债务陷阱论”“产业转移论”“环境污染论”，以削弱东盟国家参与“一带一路”合作的动力。拜登政府试图组建“民主科技联盟”，拉拢东南亚国家与中国展开“数字地缘竞争”。美国与日本、澳大利亚和欧洲盟友通过制定印太基础设施建设、产业链供应链、数字经济等方面的标准规则，推动对华规则制衡，从而使东盟国家在与中国合作时更加谨慎。美国还在涉港、涉疆等议题上拉东盟国家站队，刻意放大中国与东盟国家的差异，干扰中国与东盟国家的相互信任。多数东南亚国家“两面下注”的战略空间正在被压缩，“选边站队”的压力增大，部分国家可能借机“倚美制华”，在某些涉华议题上出现摇摆。中国与该地区的一些合作或将因美国的干扰和阻碍出现变数。但总体看，与中国合作共赢始终是东盟各国的战略共识，东盟国家对任何带

[1] “QUAD Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the QUAD,” March 13, 2021, <https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-joint-statement-spirit-quad>. (上网时间：2021年9月10日)

[2] “U.S. Support for the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” August 4, 2021, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/>. (上网时间：2021年9月10日)

[3] “Secretary Blinken’s Participation in the Mekong-U.S. Partnership Ministers’ Meeting,” August 3, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-mekong-u-s-partnership-ministers-meeting/>. (上网时间：2021年9月10日)

有遏制、排他意味的政策都十分警惕。^[1]新加坡总理李显龙接受专访时直言，“没有多少国家愿意加入一个排除其他国家的联盟，尤其是一个没有中国的联盟。”^[2]

（二）南海局势进一步升温，制约中国—东盟深化互信

在美国等域外势力不断炒作介入下，南海局势不断升温。美方放弃原有“中立”立场，完全否定中国在南海的合法正当权利和主张。2021年是“南海仲裁案裁决”出炉五周年，美国联手西方多国在联合国等场合再度热炒“裁决”问题。同时，美军在南海开展“航行飞越自由”行动的频率和烈度有增无减，并不遗余力地拉拢域内外盟国加强在南海的军事存在。美国还强化与东南亚盟友和伙伴国的防务合作，以增强相关国家在南海对抗中国的军事实力。部分南海沿岸国在争议区域的行动愈加大胆和激进，体现在与中国的渔业摩擦中态度强硬或在争议地区加快推进油气开发。2020年，越南、印尼、马来西亚纷纷向联合国提交照会，反对中国在南海主张的历史性权利及以群岛整体主张海洋权利，要求中国遵守南海仲裁案的“仲裁结果”。2021年3月起，因有约200艘中国渔船停泊在菲律宾主张的专属经济区内的牛轭礁附近，菲方炒作这些渔民为中国海上民兵，多次向中国提出抗议。伴随2022年菲律宾大选的临近以及可能出现的政局变化，所谓“裁决”或死灰复燃。^[3]

在美国加大介入的背景下，中国与东盟国家完成“南海行为准则”磋商将面临更多障碍。目前“准则”磋商已进行到第二轮审读，进入实质性讨价还价阶段。由于“准则”磋商“窗口期”的缩短，一些南海声索国企图以单边行动巩固和扩大既得利益，开展磋商的政治意愿有所降低，部分国家还担

[1] Bilahari Kausikan, “ASEAN: Agnostic on the Free and Open Indo-Pacific,” *The Diplomat*, April 27, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/asean-agnostic-on-the-free-and-open-Indo-Pacific/>. (上网时间: 2021年9月18日); “越南总理范明政会见驻越大使熊波”, 外交部网站, 2021年8月24日, http://new.fmprc.gov.cn/web/zwbd_673032/wshd_673034/t1901553.shtml. (上网时间: 2021年9月18日)

[2] “李显龙: 没多少国家愿意加入排斥中国的联盟”, 中新网, 2020年11月18日, <http://www.chinanews.com/gj/2020/11-18/9341487.shtml>. (上网时间: 2021年9月18日)

[3] 吴士存: “破解中国东盟关系中的‘南海困局’”, 环球网, 2021年6月18日, <https://opinion.huanqiu.com/article/43aAcxTO6vh>. (上网时间: 2021年9月13日)

心中国通过“准则”掌控地区规则、塑造地区秩序。中国与其他南海声索国围绕“准则”磋商的较量还将持续，各方在南海问题上的矛盾分歧仍有激化的可能，从而影响中国与东盟政治和安全互信的建立。

（三）东南亚民众对华认知分化

东南亚多国与中国同属东亚文化圈，在文化传统上有很多相似和共通之处。但由于历史问题、领土争议、民族主义情绪等因素，东南亚民众对中国的感情比较复杂。疫情发生后，东南亚民间在对华认知上的分化有所加大，东盟内部不同国家、不同社会群体对华认知出现较大差异。一方面，东南亚多国对中国抗疫表现予以积极评价。根据印尼“外交政策协会”（FPCI）发布的2021年度中国—东盟关系调查报告，在对东盟十国1000多名受访者的调查中，67.12%的受访者认可或强烈认可中国和东盟的紧密合作能帮助缓和疫情冲击。^[1]另一方面，一些东南亚国家民众对中国的负面认知和疑虑有所上升。一些国家民众担心使用中国疫苗会造成对中国的过度依赖，对中国提供疫苗表现出犹豫和质疑，并出现了反对依赖中国的言论。有的国家民众对中国加强与东南亚合作的诚意持怀疑态度。如中国在2021年6月向越南捐赠50万剂国药疫苗后，越南很多民众反应负面，甚至出现拒绝接种的现象。^[2]

东盟国家民众对华认知分化有所加剧的原因包括：疫情对东盟国家经济、社会秩序造成了严重冲击，多国失业率高升、民生艰难，助推了当地民粹主义、民族主义情绪，“中国威胁论”在东盟国家存在一定的市场；西方政府和媒体加大对中国污蔑抹黑，炒作病毒溯源问题，将疫苗国际合作政治化，西方对华舆论攻势对东南亚民众对华认知产生了一定负面影响；中国与东盟人员往来受阻，旅游人数急剧减少，留学生无法到对方国家正常学习，多数对话交流只能通过线上进行，影响双方直接接触并增进相互了解。近来部分东南亚国家如缅甸、泰国等政局不稳也是影响当地社会对华认知的一个因素。

[1] “ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities,” <https://www.fpcindonesia.org/2021/11/02/asean-china-survey-2021-report/>. (上网时间：2021年11月1日)

[2] Khairulanwar Zaini and Hoang Thi Ha, “Understanding the Selective Hesitancy towards Chinese Vaccines in Southeast Asia,” *ISEAS Perspective*, No.115, 2021 .

缅甸政局变化后，由于一些势力的蛊惑造谣，该国民间反华情绪再度升高，甚至造成了32家中资和中缅合资企业遭遇打砸抢烧的恶性事件。菲律宾、柬埔寨等国也将陆续举行选举，不排除某些政治势力刻意掀起反华舆论，挑唆民众反对政府的对华政策，以捞取政治资本。中国与东南亚国家的疫苗合作以及投资项目出现的环保、政府债务、劳工纠纷等问题都有可能成为部分东南亚国家反华势力攻击的目标，以及民众宣泄民族主义情绪的出口，从而对中国与东盟合作造成冲击。

四、构建更紧密中国—东盟命运共同体的路径

新冠肺炎疫情加速世界百年未有之大变局演进，地区格局及中国与周边国家关系也发生复杂变化。在大变局下，稳定与周边尤其是东盟国家的关系、提升与东盟的合作对中国来说愈加重要。中方于2013年提出建设中国—东盟命运共同体，目的在于建构起同呼吸、共命运的价值观，化解合作中的冲突与对抗，这不仅有助于进一步增进政治互信，更有助于为地区持久和平与普遍繁荣奠定牢固的基础。^[1]对于中国—东盟命运共同体，东盟的态度从“注意到并赞赏”，已转变为“认同中国为推动建立更紧密的中国—东盟合作所作积极努力，包括构建更为紧密的中国—东盟命运共同体的愿景”。^[2]而不同成员国对中国—东盟命运共同体的理解和接受程度尚不一致。目前中国只分别与老挝、柬埔寨、缅甸就构建双边命运共同体达成了共识，一些东南亚国家还未作正面回应。在后疫情时代，中国与东盟的政治、经贸合作将继续深化拓展，但由于美国拉拢盟友伙伴对华打压加剧，以及中国与东盟国家实力差距的拉大，东盟对与中国发展关系的心态将更加复杂，某些国家对中国的理解信任在一段时间内或许会有摇摆倒退。中国—东盟命运共同体的构

[1] 陆广济：“中国—东盟命运共同体构建：基于‘身份政治’理论的分析”，《边界与海洋研究》2021年第2期，第94—112页。

[2] “中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明”，人民网，2021年11月23日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1123/c1001-32289142.html>。（上网时间：2021年11月23日）

建在形式和务实合作层面在不断推进,但在内心认同层面还有较长的路要走。

面对百年变局下国际地区格局的大变革大调整,中国与东盟保持关系稳定、推进合作发展至关重要。双方应认真回顾总结过去30年的发展历程和成功经验,大力拓展各领域合作,加强利益捆绑,不断深化全面战略伙伴关系。

首先,坚守对话团结协作的大方向不变,加强在地区安全发展事务上的沟通协调,提升战略互信,共同抵制冷战思维回潮和在本地区制造分裂、挑动对抗的错误做法,消除美国等域外势力分化离间中国—东盟合作的空间,坚持发扬东亚合作精神和亚洲价值观,协力推动构建开放包容、互利共赢的地区合作秩序。

其次,夯实现有务实合作机制和成果,积极对接各项经济复苏举措,利用好RCEP生效后的红利,加快升级中国—东盟自贸区,深挖科技创新、蓝色经济、可持续发展和绿色转型等新兴合作领域的潜力。中国与东盟既要推进高质量共建“一带一路”,提升地区硬件上互联互通水平,也要进一步融合产业链供应链,加强数字贸易服务、物流等领域合作,夯实整个区域的软件连接。

再次,坚持通过对话协商解决分歧,共同管控好南海局势。可借2022年《南海各方行为宣言》签署20周年契机,开展相关纪念活动,推动落实务实合作举措,并加快“准则”磋商进程,力争早日达成符合国际法、有效且有实质意义的地区规则。中国与东盟可以在维护南海航行飞越自由、提供海上“公共产品”、维护航道安全方面开展更多务实合作,以增进战略互信,展示地区国家维护本地区安全秩序的能力和决心。

最后,不断深化人文交流,促进民心相通,夯实民意基础。后疫情时代,中国与东盟国家可利用互联网开创人文交流新途径,开展更多在线教学、在线交流和资源共享,扩大人文交流的受众面和影响面。对中国来说,要充分利用门户网站、社交媒体、各种新闻客户端等渠道,展示全面、立体、真实的中国形象,更好增进东南亚民众对中国的亲近感和认同感。

【责任编辑:宁国辉】

构建“均衡、稳定、协调、合作” 的中美拉三边关系*

□ 宋均营 付丽媛

〔提 要〕 中美博弈持续加剧，中拉合作迅速发展，中美拉三边关系相互联动增强。从中美拉三边关系角度来分析各方考量、把握三方互动，可以弥补双边框架的不足。在百年变局和世纪疫情影响下，中美拉三边关系发展前景具有不确定性，机遇与挑战并存。构建均衡、稳定、协调、合作的新时代中美拉三边关系，顺应时代潮流，符合中美拉三方共同利益，有助于推动构建人类命运共同体和新型国际关系。

〔关键词〕 中美拉三边关系、中拉合作、中美关系、美拉关系

〔作者简介〕 宋均营，中国国际问题研究院拉美与加勒比研究所所长、
副研究员

付丽媛，中国国际问题研究院拉美与加勒比研究所研究实习员

〔中图分类号〕 D822.371.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0070-14

长期以来，相较于中美俄、中美欧、中美日等三边关系研究，将中美拉^[1]三边关系作为一个独立分析框架来考察的研究明显偏少。^[2]随着三边关

* 中国国际问题研究院拉美与加勒比研究所步少华副所长对本文的写作作出重要贡献。

[1] 一般表述中将拉美和加勒比并提，此处“拉”指的是拉美和加勒比地区，共 33 个国家。为行文方便，本文统称为“拉”或“拉方”。

[2] 根据从中国知网进行的文献整理，以“中美拉”为关键词检索文章数量不到 10 篇，远低于“中美日”“中美欧”“中美俄”检索量。

系发展，中美拉三边框架的有效性逐步得到学界认可，但国内学界的相关研究仍相对滞后。当前，中美拉三边关系发展面临新的机遇和挑战，如何在习近平外交思想指导下，秉承构建人类命运共同体和新型国际关系目标，参考“不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢”的中美新型大国关系和建设新时代“平等、互利、创新、开放、惠民”的中拉关系等主张，构建均衡、稳定、协调、合作的新时代中美拉三边关系，具有重要的理论和现实意义。

一、中美拉三边关系的历史演进及结构特点

根据历史演进及发展特点划分，中美拉三边关系大致经历了“初步确立、游离发展”（20世纪70年代至21世纪初）、“实质互动、总体正面”（2001年至2015年）、“深入互动、复杂博弈”（2016年以来）三个阶段。

（一）初步确立、游离发展

受意识形态因素影响，新中国成立后的一段时期内，拉美国家普遍同台湾当局保持“邦交关系”，外交立场贴靠美西方阵营，同中国关系较为疏离甚至抱有一定敌意。1960年古巴宣布同中国建交标志着中拉外交关系正式开启。20世纪70年代，在两极格局不断分化、第三世界国家崛起及中美关系缓和的大背景下，拉美国家掀起了同中国建交的“小高潮”。^[1]中美关系缓和为中拉关系发展带来了契机。“美国向中国靠拢的动作，等于向美国在拉丁美洲的友邦昭示了美国态度转变的讯息，也增进中国在拉丁美洲人民心目中的接受程度。”^[2]拉美国家开始纷纷与中国建立外交关系。由此出现的联动效应标志着中美拉三边关系正式形成。

在此阶段，由于中拉交往水平有限，中拉政经关系密切程度同中美、美拉关系相差较大，三边关系结构不均衡，中拉一边明显短于美拉、中美两边。

[1] 贺双荣：《中国与拉丁美洲和加勒比地区国家关系史》，中国社会科学出版社，2016年，第138页。

[2] [西班牙]白方济：《台湾与拉丁美洲关系》，柳嘉信等译，丽文文化事业股份有限公司，2006年，第70页。

冷战结束后，中美拉三边关系意识形态因素有所淡化，进入发展新时期。这一阶段，中美拉三方尚不存在协调机制，联动特征不明显，但在整体不涉及国家主权及发展安全的前提下，三边关系并无突出结构性矛盾，整体处于稳定状态。

（二）实质互动、总体正面

20世纪90年代末，拉美左派掀起“粉红色浪潮”，政治生态整体向左转。2004年11月，时任中国国家主席胡锦涛展开对拉美四国的国事访问，为中拉传统友好关系发展注入新动力。此后，中拉高层互访更为频繁，中国同多个拉美国家建立了战略伙伴关系以及全面战略伙伴关系。2008年，中国政府发布第一份《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》。

伴随中国在拉美的存在感不断增强，美国学界对于中国进入拉美以及西半球事务的讨论逐渐增多。2005年4月6日，美国发布《中国在西半球影响力》报告，^[1] 凸显对中拉关系发展的重视程度。由于当时美国政府重点关注亚太及反恐事务，并没有将中国存在视为在拉威胁。^[2]

2006年，美国负责西半球事务助理国务卿香农访华，美中就拉美事务建立磋商机制。在首次磋商中，双方就拉美形势、各自对拉关系及政策、双方在拉美事务方面的合作等议题交换了意见。香农对磋商成果给予积极评价，认为该机制有助于美国了解中国对拉政策、增强中美互信，对中美拉三方有益。2006年至2015年间，中美共举行了七次拉美事务磋商，共同协调对拉行动与立场。2008年国际金融危机后，中国在拉投资项目不断增多，中拉经贸合作更趋紧密，美国对中国防范心理有所增强，对拉投入亦有所加大。

在此阶段，中美能够就拉美事务进行协调，中拉关系不断提质增量，美拉关系一定程度上有所后退，三边关系总体更趋稳定，且结构朝着渐趋均衡的方向发展。

[1] “China’s Influence in the Western Hemisphere,” U.S. Department of State, April 6, 2005, <https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/2005/q2/44375.htm>.（上网时间：2021年9月5日）

[2] [巴西] 马科斯·C·皮雷斯、卢卡斯·G·德纳西门托：“新门罗主义与中美拉三边关系”，《拉丁美洲研究》2020年第4期，第33-48页。

（三）深入互动、复杂博弈

特朗普政府上台后，将中国视为美国国际地位的主要挑战者，全面收紧在拉美的相关政策。美国在拉美的“领导力真空”以及中国在拉美影响力无处不在的现实，成为特朗普政府对中国拉美战略恐慌的两大来源。^[1] 面对中美拉三边关系发展逐渐脱离美国运筹的现实，美国对中国参与拉美事务的立场从“疑虑”转向“敌对”，表态从“克制警告”变为“强势威胁”，应对举措由“背后使绊”发展为“战略制衡”。^[2] 美国时任商务部长罗斯、时任国务卿蓬佩奥、前国安会西半球事务负责人卡罗内、国会议员卢比奥等人多次给中国在拉美活动打上地缘政治标签，无理指责中拉合作，^[3] 污蔑中国的贸易活动与国家安全任务、技术目标以及窃取知识产权、强迫技术转让相关。^[4]

受美国对华遏制升级影响，美拉关系“控制与反控制”的结构性矛盾进一步发展。美国对中国在拉美活动战略研判越发敌对，逐渐失去同中国就拉美事务进行磋商的意愿，对恢复自身在西半球领导力的需求更为迫切，“门罗主义”在拉美死灰复燃。^[5] 利用拉美政治生态“左退右进”变化，美国加大对委内瑞拉等国干涉，“拉右打左”，指派卡罗内空降美洲开发银行行长选举，不顾地区国家反对执意推行选举。美国推出“美洲增长倡议”，通过同拉美国国家签署谅解备忘录拉近彼此经济联系。

在美国影响下，拉美国家逐渐成为“被动选边”的“涉事方”，对华态度亦有所转变。在中拉“一带一路”合作、华为 5G 落地等问题上，拉美多国

[1] “China Fills Trump’s Empty Seat at Latin America Summit,” *New York Times*, April 13, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/13/opinion/china-trump-pence-summit-lima-latin-america.html>. (上网时间: 2021 年 11 月 7 日)

[2] “Latin America Should Not Rely on China: US Secretary of State Tillerson,” *Reuters*, February 1, 2018, <http://www.reuters.com/article/us-usa-diplomacy-latam-china>. (上网时间: 2021 年 11 月 6 日)

[3] “从党内新宠到‘政治跟班’，‘反华奇葩’卢比奥背后有哪些势力？”，凤凰网，2019 年 6 月 21 日，<https://news.ifeng.com/c/7ngJ7pKgUue>. (上网时间: 2021 年 11 月 7 日)

[4] “China, Russia ‘Spread Disorder’ And ‘Corruption’ In Latin America: Pompeo,” April 18, 2019, <https://newcoldwar.org/china-russia-spread-disorder-and-corruption-in-latin-america-pompeo>. (上网时间: 2021 年 11 月 7 日)

[5] “‘门罗主义’幽灵依然徘徊在美洲，谁是拉美地区帝国主义列强？”，环球网，2018 年 2 月 3 日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK6Ata>. (上网时间: 2021 年 11 月 7 日)

受美国地缘政治操控左右为难。^[1]与此同时，美国还加大在台湾问题上对拉美国国家施压力度，以“民主自由同盟军”为名拉拢、威胁台湾在拉“邦交国”。巴拿马、多米尼加、萨尔瓦多等国与中国建交后，美国通过召回大使、取消与相关国家安全会议等方式，对上述国家与台湾“断交”表示不满，敲打台湾剩余在拉“友邦”。此外，美国加大与拉美“亲台”势力联合，在宣传所谓台拉抗疫合作、支持台湾获得国际地位等问题上沆瀣一气。

在此阶段，中美关系恶化对中美拉三边关系的负面影响凸显。美国视中国为在拉最主要竞争对手，如何应对中国在拉存在及影响力成为美国对拉政策重要组成部分。与此同时，拉美国家在同中国开展战略对接、5G建设及经贸合作等问题上，也将中美博弈纳入考量因素。拉美在中美间谋求战略平衡的局面客观形成，三边关系结构逐渐均衡，基本稳定态势有望继续维持。

二、中美拉三边互动面临的新形势

当前，世界百年未有之大变局与新冠肺炎疫情交织叠加，世界进入动荡变革期。2021年以来，拜登政府在对华政策上作出较大调整。中美拉三边关系呈现新特点，进入新的发展阶段。

（一）美国对拉美重视程度加码，对华打压遏制上升

尽管美国尚未出台明确的对拉政策框架，但拜登政府的对拉政策已初具雏形。归结起来主要涵盖以下几个领域：一是非法移民问题。拜登政府将应对拉美非法移民、推行移民制度改革作为核心要务，除指派副总统哈里斯专责此事外，还接连派出高官赴中美洲、墨西哥穿梭斡旋。可以说，美国近半年多来的拉美政策在移民新政上着墨最多。二是抗疫合作。在拜登的全球“疫苗外交”布局中，拉美是获赠疫苗最多的大洲。据美国统计显示，截至9月底，

[1] “墨西哥智库文章：美在拉美围堵中国5G技术难奏效”，参考消息网，2021年8月10日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/g/2021/0810/2450835.shtml>。（上网时间：2021年11月2日）

美国已向拉美 27 国捐赠疫苗 4356 万剂。^[1] 三是供应链合作。拜登有意构建“供应链联盟”来优化整合供应链。3 月，白宫发布《过渡时期国家安全战略指南》，提出“要与经济理念相似的民主国家共同保卫关键的供应链和技术链基础设施”。^[2] 其中，墨西哥是重要一环。近期爆发的供应链危机再一次引发美国国内关于将供应链外包至墨西哥的讨论。^[3] 有学者表示，广大的中美洲加勒比地区也应在美国供应链转移外包之列。^[4] 四是气候变化合作。拜登甫一上台，即表示要将气候变化置于美国外交和国家安全政策的中心。^[5] 在亚马逊保护问题上，拜登多次向巴西总统博索纳罗施压，邀请多位拉美国家元首出席由其组织的气候变化领导人峰会等，还重启了美国与加共体的整体合作，共商应对气候变化大计。五是民主支持。相较于特朗普政府，拜登政府更为重视拉美的民主事业发展。半年多来，美国不仅在古巴煽动颜色革命、给委内瑞拉朝野谈判制造障碍，还对尼加拉瓜、萨尔瓦多等国所谓的“民主倒退”提出严厉批评。六是发展合作。为抗衡中国“一带一路”倡议影响，拜登力推“重建更美好世界”（B3W）的基础设施建设倡议，其中拉美占据首要位置。^[6]

美拉互动的增强反映了拜登政府对拉美重视程度上升。这是由两方面原因导致的：第一，修补特朗普时期受损的美拉关系。特朗普执政时期，美拉

[1] “美国捐赠疫苗数超过各捐赠国总和”，美国驻沪总领事馆微博，2021 年 9 月 24 日，<https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404685050238337579>。（上网时间：2021 年 10 月 15 日）

[2] 李巍：“民主国家联盟和供应链联盟：拜登外交的双轮”，澎湃新闻，2021 年 3 月 11 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11624551。（上网时间：2021 年 10 月 16 日）

[3] “Supply Chain Relocation to Mexico and North American Economic Competitiveness,” *PIIE*, October 21, 2021, <https://www.piie.com/events/supply-chain-relocation-mexico-and-north-american-economic-competitiveness>.（上网时间：2021 年 11 月 6 日）

[4] “Widening the Aperture: Nearshoring in Our ‘Near Abroad,’” *Wilson Center*, April, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/widening-aperture-nearshoring-our-near-abroad>.（上网时间：2021 年 10 月 1 日）

[5] “拜登：将应对气候危机置于美外交和国安政策中心”，腾讯网，2021 年 1 月 18 日，<https://new.qq.com/omn/20210128/20210128A0511800.html>。（上网时间：2021 年 10 月 26 日）

[6] “Looks Like Latin America Will be the First Place Where B3W Will Take on China’s BRI,” *The Chinafrica Project*, September 29, 2021, <https://chinafricaproject.com/2021/09/29/looks-like-latin-america-will-be-the-first-place-where-b3w-will-take-on-chinas-bri/>.（上网时间：2021 年 10 月 12 日）

关系跌入低谷。2018年，特朗普拒绝出席第八届美洲峰会，成为有史以来美国总统缺席美洲峰会第一人。新冠肺炎疫情暴发后的较长时期内，美国对拉美不管不顾，在帮助地区抗疫上无所作为。拜登上台后，修复美拉关系成为其执政主攻方向之一，迄今美国对拉领导力已经在一定程度上有所恢复。第二，拉美对于美国的地缘意义再显。在世界进入动荡变革期的大背景下，拉美作为美国“后院”的地缘战略意义再次凸显，尤其是非法移民危机和愈演愈烈的供应链危机，都使得美国更为重视这一地区。

在应对中拉合作问题上，美国的策略已由硬打压转向软遏制。表面上看，美国对中拉合作摆出愿与中国和平竞争的姿态，如拜登强调对华竞争的基点是美国自身要做得更好，而非一味打压、掣肘中国。但实际上，美国的“竞争、合作、对抗”三分法就是遏制打压中国的“障眼法”。对抗遏制是本质，合作是权宜之计，竞争是话语陷阱。^[1]美国丝毫未改变在拉美问题上的对华遏制打压，只不过是将其转移到了暗处。对厄瓜多尔、萨尔瓦多等国开展对华合作，美国官员表示并不反对，同时又暗中“提醒”其提防中国在敏感领域投资及其带来的债务陷阱风险。美国还在圭亚那等国暗箱操作，挑拨涉台问题，大搞反华阴谋诡计。总的来看，与特朗普时期相比，中美在对拉关系上调门有所缓和，但中国面临的风险挑战却不降反升。

（二）拉美对中美各有期待，但不愿选边站队

第一，拉美对华倚重加深。在抗疫合作上，中国已成为拉美国家接种疫苗的最大来源国。截至2021年10月底，中国已向18个拉美国家提供了3亿多支疫苗。智利总统、多米尼加总统、秘鲁前总统带头接种，为中国疫苗有效性和可靠性“代言”。中国还帮助巴西、墨西哥、智利实现疫苗本地化研发生产。就地区分配来看，中国疫苗（及原液）已占巴西接收总量的近

[1] “外交部副部长谢锋与美国常务副国务卿舍曼举行会谈”，外交部网站，2021年7月26日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zygy_673101/XF/xgxw_673105/t1895178.shtml。（上网时间：2021年9月22日）

80%，^[1] 占智利和厄瓜多尔接种疫苗总数的 65% 和 62%，占玻利维亚和乌拉圭已接种疫苗的 50%，占阿根廷已接收疫苗的近 40%。^[2] 与中国未建交的洪都拉斯甚至出现部分公职人员向萨尔瓦多总统写信求购中国疫苗的情况。中国以实际行动促进了疫苗在拉美的可及性和可负担性。在经贸合作上。疫情暴发以来，中国与拉美多国的贸易水平不降反升。目前，中国已成为智利第一大贸易伙伴、乌拉圭第一大出口市场、巴拉圭第一大进口来源国、厄瓜多尔第二大出口市场、巴西农产品第一大出口国以及阿根廷牛肉、大豆第一大出口国等。为进一步提升对华贸易便利度，厄瓜多尔已开始与中国推进商签自贸协定谈判事宜。乌拉圭也宣布将同中国启动自贸谈判可行性研究。

第二，拉美独立性上升。从历史上来看，美国和拉美之间的控制与反控制拉锯从未停歇。近来，拉美对美国的独立性和反控制诉求显著增强。一方面，拉美对美认知更趋消极。美国在全球抗疫中奉行的“美国优先”政策令拉美国家寒心。多米尼加总统阿比纳德尔就指出，“一些大国缺乏必要的同情心”。^[3] 另一方面，左翼回潮提振地区反美力量。墨西哥、阿根廷、秘鲁、玻利维亚均实现左翼执政。巴西前左翼总统卢拉谋求东山再起，剑指 2022 年大选。委内瑞拉马杜罗政权愈加稳固，以瓜伊多为首的反对派式微，美国领导的“利马集团”因秘鲁“左转”而尴尬减员。墨西哥总统洛佩斯更是抱持推进地区一体化宏愿，在近期召开的第六届拉共同体峰会上表示，“拉美国家应寻求建立一个像欧盟那样的集团，以从总部设在华盛顿的美洲国家组织手中夺取影响力”，并直言“美洲国家组织奉行干涉主义，是美国的工具”。^[4]

尽管如此，拉美对美的依附格局短期内仍难以撼动。客观来看，近期美

[1] “中国驻巴西大使：中国提供的疫苗和原液占巴方接收总量近 80%”，界面新闻，2021 年 9 月 28 日，<https://www.jiemian.com/article/6647349.html>。（上网时间：2021 年 9 月 30 日）

[2] 章婕妤：“中拉疫苗合作不应受外部干扰”，环球网，2021 年 10 月 29 日，<https://m.huanqiu.com/article/45MZHSPHkSv>。（上网时间：2021 年 11 月 3 日）

[3] “多米尼加宣布新冠疫苗接种计划”，人民网，2021 年 2 月 16 日，<http://world.people.com.cn/n1/2021/0216/c1002-32029922.html>。（上网时间：2021 年 11 月 14 日）

[4] “墨西哥总统抨击美洲国家组织 拉共同体峰会寻求摆脱美国影响力”，参考消息网，2021 年 9 月 20 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20210920/2454437.shtml>。（上网时间：2021 年 9 月 27 日）

拉关系的低潮反映了双方关系的一些短期增量变化，其背后巨大的存量基础并未受到太多影响。拉美国家的不满并不能掩盖其在诸多方面对美国的依赖和遵从。在抗疫方面，美国疫苗在总量方面虽远不如中国，但仍在中美洲加勒比等部分国家占据较大市场份额。在安全方面，美拉打击贩毒等跨国有组织犯罪合作深入、历史悠久，近日美墨签署启动新的双边安全协议。^[1]在经济方面，墨西哥已深度融入美国主导的北美经济体系，墨美相互依赖呈现高度不对称状态。《美墨加协定》中的所谓“毒丸”条款，外界普遍认为将影响未来墨西哥与中国等所谓“非市场经济体”搭建新的贸易安排。在涉台问题上，美国的强大压力恐令巴拉圭等国难越雷池半步。

（三）中国始终秉持合作共赢理念推动中拉、中美关系

在对拉关系上，中国始终秉持推动构建平等、互利、创新、开放、惠民的新时代中拉关系的目标。坚持和践行正确义利观，同包括拉美地区国家在内的广大发展中国家共同发展更加紧密的联系，共同建立以合作共赢为核心的新型国际关系，是中国一直以来的既定外交方针。

在发展中拉合作上，中国始终做到了“三个坚持”：一是坚持互尊互信的合作原则。中国始终坚持和平共处五项原则，坚持国家不分大小、强弱、贫富都是国际社会平等成员，尊重拉美和加勒比国家自主选择发展道路的权利。对此，拉美国家感佩于心。巴西总统博索纳罗2019年访华时表示，“感谢中方在亚马逊雨林问题上支持巴方主权”。^[2]多米尼克总理斯凯里特也在同习近平主席通话时指出，“多中两国建交以来，双方始终相互尊重，平等相待，成为大小国家关系的典范”。^[3]

二是坚持交流互鉴的合作目标。交流互鉴是文明发展的本质要求。中拉双方始终注重在合作中加强政府、立法机关、司法机关、政党、地方交往，

[1] “美墨举行高级别安全对话，或签署新的双边安全协议”，澎湃新闻，2021年10月8日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_14813184。（上网时间：2021年11月10日）

[2] “习近平同巴西总统博索纳罗会谈”，中国政府网，2019年11月14日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/14/content_5451806.htm。（上网时间：2021年10月23日）

[3] “习近平同多米尼克总理斯凯里特通电话”，外交部网站，2021年1月25日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1848381.shtml>。（上网时间：2021年9月2日）

加强教育、科技、文化、体育、卫生、新闻、旅游等领域交流合作。2020年以来，中国高度重视同拉美国家加强政策沟通与抗疫协作，尽力提供帮助和支持，包括应有关国家请求派遣医疗专家组、联合开展疫苗研发、大范围提供疫苗公共产品等。中国利用中拉基础设施专项贷款，支持拉美地区国家公共卫生项目。为支持拉美应对疫情带来的粮食安全挑战，中国积极推动联合国粮农组织在“中国—联合国粮农组织南南合作信托基金”中紧急拨款予以支持。

三是坚持灵活务实的合作方式。中拉合作不拘泥于形式，注重在多层级、多领域开展全方位合作。在当前拉共体凝聚力向心力仍然不足的背景下，中国调整思路，双管齐下，继续坚持整体合作与双边关系并行互促的战略路径，开始在次区域合作层面加码。在抗疫合作中，中国分别同加勒比建交国及安第斯国家举办应对新冠肺炎疫情副外长级特别会议和新冠肺炎防治视频交流会议，中国国务委员兼外交部部长王毅也向太平洋联盟发表视频致辞，等等。

在对美关系上，中国的态度一直是正向而坦荡的，始终致力于发展相互尊重、和平共处、合作共赢的中美在拉关系。其中，“相互尊重、和平共处”是最低纲领，“合作共赢”是最高目标。中国愿同美国一道，形成共识，积极行动，引领中美在拉关系积极向前发展，也希望拜登总统发挥政治领导力，推动美国对华政策回归理性务实的轨道。

（四）推动中美拉三边良性互动机遇与挑战并存

首先，内部结构与外部环境确保中美拉三边关系不会脱离合作主基调。从内部结构来看，中拉合作进程已不可逆转。中华民族伟大复兴为中拉合作做大做强奠定了坚实的物质基础。当前，实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程，^[1]在这一过程中，中国必然要深化同广大发展中国家的团结合作。其中，拉美是中国的重要贸易伙伴和投资目的地地区，未来中拉合作提质增量前景可期。中美拉三边关系也将随之更加均衡稳定。此外，中拉

[1] “在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”，人民网，2021年7月1日，<http://jhsjk.people.cn/article/32146864>。（上网时间：2021年9月25日）

双方对互利合作的共同追求，将确保三边关系不致脱轨。对中国而言，构建新型国际关系、构建人类命运共同体，是新时代中国特色大国外交的总目标。无论国际形势如何风云变幻，中国都将秉持这一基本外交政策毫不动摇。中国将永远做中美拉三边关系中的“推进剂”“黏合剂”，坚决摒弃零和博弈，不搞你输我赢，绝不允许三边关系向着恶性方向发展。对拉方而言，作为发展中国家集中地区，发展是第一要务，与中美两国开展合作符合拉方利益。中美在拉的任何斗争冲突都不符合拉美地区国家的发展利益。

从外部环境来看，构建中拉命运共同体、推动中美合作是大势所趋。世界多极化加速推进、经济全球化持续发展、国际安全形势日益复杂，新冠肺炎疫情进一步凸显了国际社会携手合作、共同发展的必要性和紧迫性。对于中美拉三方而言，这具有三点意义：一是中拉共同发展道路必将越走越宽广。中拉在这场疫情中紧密无间地开展合作即证明，构建命运共同体已成为中拉关系未来发展的必由之路。二是美国欲使中美关系“脱钩”的计划完全失败，中美开展合作（至少在某些领域）势在必行，这为中美拉三方在应对气候变化等领域开展协调合作留下空间。三是美对拉美的控制力将不可避免地逐渐弱化。新形势下，国际安全的非传统化特征日趋明显，“门罗主义”对拉美的约束力降低，“后院”一词难以概括美拉关系。未来，拉美地区和美拉关系必将更加开放包容，也为中国进一步深度参与地区合作留下空间。

其次，美国是三边关系能否良性发展的最大变量。中美拉三边关系未来如何发展，在很大程度上取决于美国对中国和中美关系所持的态度立场。拜登上台以来，以竞争来定义中美关系，其与特朗普对华政策的背后逻辑一脉相承，都充斥着西方世界根深蒂固的零和思维。这一逻辑决定了美国无法容忍中国崛起和复兴，打压遏制仍将是美国对华政策的唯一选择。在拉美地区，压制进而削弱中拉合作、打乱甚至逆转中美拉三边关系均衡趋势才是美国的真正目的。从美国国内来看，拜登政府及民主党能否实现长期执政仍存在较大不确定性。近期的民调和州长选举结果显示，特朗普和共和党在下一届大选中卷土重来仍存可能，这也将成为中美拉三边关系未来发展的重要不确定因素。

最后，拉美一体化进展乏力也是三边关系中的一个不稳定因素。近年来，尽管墨西哥充当拉美地区旗手的意愿十分强烈，但由于地区大国巴西依然处于游离状态，拉共体的凝聚力向心力仍有待进一步加强。短时间内，拉美地区难以形成类似东盟或是非盟那样能够发出统一声音的地区一体化组织，使其在面对美国时，缺少一个能够凝聚共同话语、代表共同利益的平台。

三、构建“均衡、稳定、协调、合作”的中美拉三边关系路径思考

中美拉三边关系前景存在的不确定性和可塑性，使构建一个总体稳定、良性互动的三边关系成为可能，这对三方来说既是理想状态，又是现实选择。从中国关于构建人类命运共同体和新型国际关系的核心理念出发，与“不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢”的中美新型大国关系倡议及中国对发展中拉关系的一系列主张^[1]相适应，可以推动构建“均衡、稳定、协调、合作”的中美拉三边关系。

“均衡”是前提条件，是指三组双边关系的深度和广度更趋平衡，尤其是要缩小中拉关系与美拉关系的差距，使中拉关系和美拉关系向更均衡的状态发展。“稳定”是总体目标，是指三边关系没有破局或大幅变动，中美博弈不影响中拉合作基本面，拉方不需选边站队，拉美国家不会因中美因素导致与中国失和。“协调”是指三边关系，尤其是中美在拉关系要实现良性互动，维持基本政策沟通，避免双方在拉恶性竞争。“合作”是指中美在政策协调基础上开展合作，致力于实现“一带一路”倡议和“重建更美好世界”倡议的对接，为拉美发展繁荣作出贡献，也从根本上促进中美两国的共同利益。“协调”与“合作”是实现“稳定”的基本手段，也是三边关系的良性状态，如

[1] 根据形势发展，中国对中拉关系提出了一系列定位和主张，如：平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系；政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切协作、整体合作和双边关系相互促进的中拉关系五位一体新格局；中拉命运共同体；平等、互利、创新、开放、惠民的新时代中拉关系等。

果说“合作”是良性关系的最高状态，那么“协调”就是次优选择。也就是说，即使中美双方在拉美难以实现合作，也至少应保持一定程度的政策协调，避免恶性竞争和相互拆台。在2005年至2016年间，中美在政策协调方面做了不少工作，如举行的七次中美拉美事务磋商，对双方加强政策沟通、防止产生战略误解和误判发挥了重要作用。

构建“均衡、稳定、协调、合作”的中美拉三边关系，顺应时代潮流，符合三方根本利益，也符合国际社会的共同期待。中美作为两个大国，有责任为实现这一目标而共同努力。从中国方面来说，应继续在习近平外交思想指引下，高举构建人类命运共同体和新型国际关系旗帜，推动美拉两方与中国相向而行，着力对冲美国的“消极破坏者”影响，引导拉方扮演“积极平衡者”角色。

首先，应妥善做好美国工作，一方面与其加强沟通，引导其树立正确的对华认知，另一方面也要做好长期博弈准备，揭批和限制其破坏作用。当前，美国政策界和学界对中国在拉美的存在及中拉关系的看法更趋负面，这与双方关于拉美事务的磋商和沟通严重缺失不无关系。官方层面磋商机制停摆，智库和学界的对话和交流也很不足。未来，中国应着眼于中美关系总体发展，适时推动重启拉美事务磋商机制，加强政策沟通，亮明双方的政策底线和红线，以消除战略误解和误判。中美双方的拉美研究机构，也有必要加强拉美议题的学术交流和对话。中国应做好与美国在拉美长期博弈的准备，对于其舆论攻势坚决理性地予以回应，以坦荡担当的胸襟做好该做的事情，让事实说话，讲好中拉合作的故事。

其次，应继续夯实做大中拉合作，引导拉方发挥更加积极主动作用，确保三边关系“不脱轨”。当前，中拉关系继续向好发展的基本面没有改变，今后一段时期，中国应更加聚焦发展议题，在“一带一路”框架下做好同拉方的发展战略对接，使其充分认识到中拉关系发展是符合拉方根本利益的。鉴于美国在拉拥有巨大的“存量”优势，中国在发展对拉关系时应充分理解拉方在处理中美关系时的难处和关切，务实稳妥推进中拉全面合作伙伴关系建设。

最后，应渐进推动三边框架下务实合作机制的形成和发展。三边关系的构建不仅要在双边层面处理好关系，还应有意识地引导和促进三边框架的形成、发展与巩固。当前，中美拉三边关系已达到一定的发展水平和联动程度，但尚未形成相关机制。此前的中美拉美事务磋商机制虽涉及拉美，但仍是双边磋商，拉方没有参与进来。目前来看，打造一个较高水平的三边机制条件仍不成熟，但可以考虑从功能性合作或非敏感领域着手，形成一些交流合作的平台。例如，推动构建三边智库对话机制或企业之间的三方合作平台。中美拉三方的智库可从共同举办研讨会或开展联合研究开始，逐步形成常态化的合作机制。企业之间也是如此，拉方可以借助拉共体这样的区域组织、太平洋联盟这样的次区域组织以及拉美经委会这样的国际组织等发起三方合作倡议，成立三方合作小组，对接中国“一带一路”倡议和美国“重建更美好世界”倡议。当然，不管是三方智库合作还是企业合作，拉方都可以以区域组织或单个国家来进行。

四、结语

随着中美拉三方政策不断变化调整以及世界百年未有之大变局深入演进，未来中美拉三边关系的相互联动效应将进一步增强。在此背景下，构建一个更加“均衡、稳定、协调、合作”的中美拉三边关系显然符合三方现实利益。在构建过程中，中国应注重引导拉方发挥“积极平衡”作用，防范美国的“消极破坏”作用。中美拉三方应本着相互尊重、和平共处、合作共赢的精神，加强沟通协调，管控分歧，求同存异，通过创设对话和交流机制，互通有互，取长补短，做大做实三方合作“蛋糕”，造福中美拉三方人民和世界各国人民。

【责任编辑：李 静】

跨大西洋关系重塑背景下的 俄罗斯对欧政策调整^{*}

□ 赵 隆

〔提 要〕 跨大西洋关系的重塑进程是影响俄罗斯与欧洲关系的重要变量。在新形势下，俄从适应欧洲战略自主的“双重向度”出发，强化对欧“切割—冻结—分化”的政策公式，增强前沿对峙能力并构建环黑海“安全弧”，推动地缘对抗与共识构建的“议题脱钩”，从而塑造非敌非友的关系定位。俄政策调整旨在缓解“后苏联空间”的政治焦虑和安全恐慌，延续“能源杠杆”的权力效能窗口并修正“浪漫主义”倾向，但其调整态势不仅取决于定位、目标和路径选择，还受到欧美战略排序差异导致的内部波动、俄美关系塑造下的俄欧美三方博弈框架、“红线意识”的可持续性等因素影响，以及内部政治进程和利益观博弈的牵制，俄欧间的差速互动模式和多维博弈形态仍将延续，强对峙下的间歇性联动可能成为俄欧关系发展的重要特征。

〔关键词〕 跨大西洋关系、俄罗斯对欧政策、俄欧关系、俄罗斯外交

〔作者简介〕 赵隆，上海国际问题研究院研究员、全球治理研究所所长助理

〔中图分类号〕 D851.22

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0084-25

* 本文是作者主持的国家社会科学基金一般项目“科技竞争的全球图景和中国‘创新伙伴关系’的推进逻辑研究”（20BGJ001）和上海市哲学社会科学规划中青班专项课题“人类命运共同体思想与新时代中国的全球治理观研究”（2020FXZ003）的阶段性研究成果。感谢《国际问题研究》匿名评审专家和编辑的修改意见，文中不足之处由作者负责。

拜登政府上台后，跨大西洋关系回暖，俄罗斯与欧洲的关系则在俄乌边境对峙、环黑海“战略攻防”等事件催化下持续下探。在俄看来，以乌克兰事件为标志的政治安全因素和以纳瓦利内事件为代表的人权因素主导布鲁塞尔的价值坐标系，成为欧盟对俄集体行动的基本逻辑。^[1]2021年11月，俄罗斯总统普京出席俄外交部部务会扩大会议，在对西方宣示“红线”的同时，明确对欧洲的基本立场。^[2]俄新版《国家安全战略》删去“与美国构建伙伴关系”和“与欧盟巩固互利合作”的内容，^[3]也被各方解读为俄外交政策出现方向性转变。^[4]准确把握俄对欧政策调整的内涵、动因及其影响因素，有助于更好地理解 and 研判俄欧关系与俄欧美三方博弈的未来走向。

一、俄对欧政策调整的内涵

特朗普政府时期，地缘政策差异、经济竞争及内部社会、政治变化等多种因素综合作用导致跨大西洋关系发生变化，^[5]美欧围绕北约军费开支、数字税、贸易保护主义等分歧突出，欧洲强化“战略自主”和政策独立性的需求被视为俄欧“破冰”的契机。拜登上台后，欧洲配合跨大西洋伙伴关系重塑进程，试图将欧美分歧限定于内部矛盾，抵御俄分化跨大西洋关系的负面

[1] Владислав Белов Россия — Евросоюз: на западном экономическом фронте без перемен? 11 марта 2021, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-evrosouyuz-na-zapadnom-ekonomicheskom-fronte-bez-peremen/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии Министерства иностранных дел России. 18 ноября 2021, https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4946550?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Президент утвердил Стратегию национальной безопасности. 2 июля 2021, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWq0plD1ZzmR5cER0g5tZC.pdf>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Igor Denisov, “What Russia’s National Security Strategy Has to Say about Asia,” *The Diplomat*, July 14, 2021, <https://thediplomat.com/2021/07/what-russias-national-security-strategy-has-to-say-about-asia/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] 张健：“跨大西洋关系的变化及前景”，《现代国际关系》2018年第9期，第35页。

效应，以“原则性冷漠”和“规制性参与”为基调处理对俄关系。^[1] 受此影响，俄强化对欧“切割—冻结—分化”的政策公式，增强前沿威慑能力并构建环黑海“安全弧”，推动“议题脱钩”以重塑俄欧非敌非友的关系定位。

（一）强化对欧“切割—冻结—分化”的政策公式

对欧洲而言，跨大西洋联盟不仅为欧盟提供安全保障，也是欧盟在多边主义框架下发挥影响的重要战略依赖，^[2] 而统合欧美对俄政策定位和步调是跨大西洋关系重塑进程的核心之一。在北约层面，美国前总统特朗普的“北约过时论”及其遵循的“美国优先”原则，曾造成北约内部的认知困境与政策徘徊。拜登上台后，将“俄罗斯威胁”作为重新凝聚跨大西洋共识的价值坐标，重申俄罗斯是北约2030年前的最主要挑战。^[3] 在欧盟层面，2021年6月，欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表就“欧盟与俄罗斯关系”发表联合公报，将对俄政策总结为同步“反击、约束和接触”。^[4] 在成员国层面，东欧国家的“天然恐俄症”对冲以恢复欧俄对话为核心的“法德共识”，要求欧盟尽快摆脱对俄能源依赖，^[5] 呼吁采取进一步措施应对俄罗斯的“恶性行动”。^[6] 针对欧洲的立场变化，俄罗斯通过强化“切割—冻结—分化”的政策公式予以应对。

[1] Mark Leonard, “The Russia Strategy Europe Needs, European Council on Foreign Relations,” February 22, 2021, <https://ecfr.eu/article/the-russia-strategy-europe-needs/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] 金玲: “‘主权欧洲’: 欧盟向‘硬实力’转型? ”, 《国际问题研究》2020年第1期, 第68页。

[3] NATO, “NATO 2030: Factsheets,” June 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] European External Action Service, “EU-Russia Relations: Commission and High Representative Propose the Way Forward,” June 16, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3010. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] Michael Emerson, “With Russia Threatening Ukraine with War, What should the EU Do?,” April 12, 2021, <https://www.ceps.eu/with-russia-threatening-ukraine-with-war-what-should-the-eu-do/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[6] “EU Rejects Merkel-Macron Call for Leaders’ Talks with Putin,” *Bloomberg*, June 25, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-24/eu-rejects-merkel-and-macron-call-for-leaders-talks-with-putin>. (上网时间: 2021年11月18日)

首先，依照“非对等反制”原则切割“俄罗斯—北约”联系。1997年，俄罗斯与北约签署建立伙伴关系协议，提出不再相互视为“对手”，不向对方使用武力或威胁使用武力，共同努力解除武装和发展伙伴关系等规划。2002年，俄罗斯—北约理事会成立，并在此后保持机制性沟通，相关沟通虽因俄格战争和乌克兰问题受到冲击，但未曾完全中断。2021年10月，针对北约以从事“间谍活动”为名撤销8名俄驻北约代表团成员的常驻资格，将俄代表团人员数量削减至10人的行为，俄罗斯不但完全暂停其常驻北约代表处的工作，还中止北约驻莫斯科军事联络处和设在比利时驻俄大使馆的北约驻莫斯科信息处活动，彻底“切断”俄罗斯和北约之间的所有直接沟通渠道。俄官方还指责北约依照“冷战路线”活动，^[1] 双方关系甚至“比冷战的最黑暗时期更糟糕”。^[2]

其次，采取“对等约束”原则冻结“俄罗斯—欧盟”互动。在俄罗斯看来，欧盟短期内难以在“莫盖里尼对俄政策五项原则”^[3] 框架外进行大幅调整，为避免破坏对外政策的共识，欧盟将被迫维持现状，并将政策调整的潜在风险降至最低。^[4] 不同于与北约的“事实断交”，俄不奢望完全绕过欧盟谋划对欧政策，而是尝试在保留低政治议题接触的前提下，等候与欧盟恢复常态化联系的契机。例如，针对欧盟对俄部分官员和企业的制裁措施，俄依照对等原则禁止8名欧盟及其成员国官员入境。但与此同时，俄罗斯并未放弃参

[1] НАТО живет по схемам холодной войны, заявили в МИД. 23 октября 2021, <https://ria.ru/20211023/nato-1755969684.html>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Захарова: Россия предостерегла министра обороны ФРГ от испытания надежности ВС РФ. 25 октября 2021, <https://tass.ru/politika/12758671>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] 包括全面执行《明斯克协议》；加强与东方伙伴和邻国的关系；欧盟能源安全领域的稳定；与俄罗斯在包括伊朗、叙利亚、中东在内的国际问题上进行合作；移民、打击恐怖主义、气候变化和其他符合欧盟利益合作；对俄民间社会的支持和民间交流。详见：ЕС принял пять принципов построения отношений с Россией. 14 марта 2016, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2738040>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Андрей Кортунов Отношения России и Евросоюза в 2020 г.: возможности, ограничения, вероятные тренды. 29 ноября 2019, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/otnosheniya-rossii-i-evrosoyuza-v-2020-g-vozmozhnosti-ogranicheniya-veroyatnye-trendy/>. (上网时间: 2021年11月18日)

加欧洲委员会议会大会的权利,选择保留欧盟—俄罗斯联合科技合作委员会、欧盟—俄罗斯能源对话等技术性对话机制,促成欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)访俄。普京还在德国《时代》周报刊文,强调“俄罗斯是欧洲最大的国家之一”,称将坚持建设性、诚实开放的态度恢复与欧盟的全面伙伴关系,^[1]与此前俄外长拉夫罗夫称“欧盟作为单一组织与俄罗斯之间已不存在任何联系”^[2]形成鲜明对比。

最后,坚持分化对冲原则构筑“俄罗斯—欧盟成员国”的有限“议题联盟”。相较于德国、法国、意大利等“老欧洲”国家,以波罗的海国家、波兰等为主的“新欧洲”国家受历史包袱影响,排俄反俄的立场更为坚定,要求维持对俄制裁的呼声也最高。俄希望加大与“老欧洲”国家的经济技术合作,以分化政策影响欧洲对俄制裁的整体性。^[3]此外,“脱欧”使欧洲分裂为欧盟和非欧盟阵营,以发达程度和综合实力作为划分标准的欧洲“内部等级”差异显化,从而创造可供俄填补的利基市场并使其合法化,^[4]俄罗斯也将欧盟对俄的战略模糊视为分化跨大西洋联盟的契机。^[5]例如,俄罗斯借助“北溪-2”项目理顺对欧能源政策的政治经济逻辑,通过锁定德、法、荷兰、奥地利等主要市场,发挥“能源杠杆”对政治决策的塑造作用。俄罗斯还利用疫情背景下部分成员国忽视欧盟整体利益的特点,加大开展对欧“抗疫合作”与“疫苗外交”,包括率先对意大利派出援助医疗队,推动意大利、匈牙利、

[1] “Article by Vladimir Putin ‘Being Open, Despite the Past’, An article by the President of Russia has been published in the German weekly newspaper Die Zeit and is timed to coincide with the 80th anniversary of the beginning of the Great Patriotic war,” June 22, 2021, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65899>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Лавров заявил о разрушенных Брюсселем отношениях РФ и ЕС. 23 марта 2021, <https://www.interfax.ru/world/757286>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Дмитрий Тренин Россия и Европа. Что возможно и невозможно в их отношениях, 11 октября 2019, <https://carnegie.ru/commentary/80044>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Alexander Baunov, “An Alternate European Path: How Brexit Will Benefit a Democratic Russia,” February 6, 2020, <https://carnegie.ru/commentary/80994>. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] Nigel Gould-Davies, “Europe Urgently Needs a Geopolitical Purpose,” April 9, 2021, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/04/russia-eu>. (上网时间: 2021年11月18日)

希腊等国认证接种“卫星-V”疫苗^[1]以及合作建厂生产。^[2]综合来看，俄罗斯尝试与欧盟成员国基于共同利益、针对特定议题组成有限“议题联盟”^[3]，但不同于传统的军事、政治甚至价值观联盟，双方不受战略框架或身份定位的硬性束缚，且在成本分摊、集体行动方面更为灵活，此种协作有助于扩大欧盟对“俄罗斯威胁”的认知差异，对冲欧盟有关延续对俄制裁的内部压力。

（二）增强前沿威慑能力，构建环黑海“安全弧”

虽然特朗普政府有意缓解美俄冲突和对峙，但迫于“通俄门”调查的政治压力未能实现。拜登上台后，美国将北约框架下的集体行动作为凝聚“反俄”价值观和设置“遏俄”议程的重要工具，把黑海及其毗邻地区作为军演核心区域，先后组织或参与“波塞冬 2021”“欧洲防卫者 2021”“海上微风 2021”等军事演习，在军演频次和规模上创历史新高。期间，美海军“惠特尼山”号指挥舰和“波特”号驱逐舰的驶入引发俄强烈不满，英海军“保卫者”号驱逐舰因越过俄边界遭到驱逐。2021 年 10 月，北约成员国防长就《欧洲一大西洋地区威慑和防御概念》及其实施计划达成一致，提出需做好应对俄罗斯从波罗的海和黑海同时发动攻击的准备。^[4]普京则提出，北约导弹舰艇进入波罗的海和黑海引起总体政治安全形势变化，北约在“计划外”演习中出动战略航空兵并使用实战武器，对俄构成重大挑战。^[5]受此影响，俄以“黑

[1] Посол Италии в РФ считает приоритетным вопрос о признании ‘Спутника V’ в ЕС. 2 ноября 2021, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12823283>. (上网时间: 2021 年 11 月 18 日)

[2] Россия и Венгрия обсудили строительство завода по производству ‘Спутника V’”. 14 октября 2021, <https://ria.ru/20211014/vaktsina-1754515502.html>. (上网时间: 2021 年 11 月 18 日)

[3] 也有学者运用“意愿联盟”“临时联盟”“联合阵线”“功能性联盟”等概念专门分析“围绕特定议题结盟”的现象，详见：史田一：“国家为何因特定议题结盟？”，《世界经济与政治论坛》2020 年第 3 期，第 23-48 页。

[4] “NATO Agrees Master Plan to Deter Growing Russian Threat,” *Reuters*, October 22, 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/nato-agree-master-plan-deter-growing-russian-threat-diplomats-say-2021-10-21/>. (上网时间: 2021 年 11 月 18 日)

[5] *Кира Латухина* Путин назвал учения НАТО в Черном море вызовом для России. // *Российская Газета*. 13 ноября 2021, <https://rg.ru/2021/11/13/putin-nazval-ucheniia-nato-v-chernom-more-vyzovom-dlia-rossii.html>. (上网时间: 2021 年 11 月 18 日)

海—波罗的海”为支点强化前沿部署与安全威慑，加快俄白联盟国家一体化、俄罗斯—亚美尼亚安全合作、俄罗斯—顿巴斯地区融合等进程，维护俄欧边界地带的政治安全，并强调应对“信息战”的必要性。

在军事安全方面，俄加强对黑海和波罗的海的前沿部署与常态化侦巡，以期在南北两端形成对欧安全威慑。例如，俄黑海舰队与南部军区空军和防空集团军的海空联合演习，通过突击战备检查等方式向西部边境地区增派空降兵团，提升部队的机动性防御能力。^[1] 俄国防部加快黑海新罗西斯克海军基地和塞瓦斯托波尔海军基地的建造与现代化改造，计划在西部军区成立20个新军事建制单位。^[2] 俄为黑海舰队舰艇搭载“锆石”高超声速导弹，增配数艘“戈尔什科夫”级导弹护卫舰，以缓解大中型作战舰艇不足问题。^[3] 此外，俄波罗的斯克海军基地基本完成军舰系泊设施改造，通过铺设新的供电线路和管道，为部署携带“锆石”高超音速导弹的20380型守卫级护卫舰创造条件，俄还计划在年底前为波罗的海舰队航空兵配备苏-30SM2战机，以期对北约形成有效威慑。^[4]

在政治安全方面，推进白俄罗斯、南高加索、乌克兰东部（简称“乌东”）地区进程，巩固俄欧对峙的前沿地带。环黑海地区曾先后爆发“俄格战争”、克里米亚危机和俄乌冲突等事件，是俄与西方博弈和斗争的重镇，具有极为重要的战略价值。面对近期美防长密集访问格鲁吉亚、乌克兰和罗马尼亚，签署《加强格鲁吉亚国防与威慑措施的倡议》《美乌战略合作伙伴宪章》等

[1] Черноморский флот России начал крупные учения. 20 сентября 2021, <https://www.interfax.ru/russia/792347>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Шойгу: в России создадут 20 воинских частей и соединений из-за НАТО. 31 мая 2021, <https://ria.ru/20210531/minoborony-1734908153.html>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Новейшие фрегаты «Адмирал Горшков» разместят в Черном море. 30 марта 2020, <https://iz.ru/993536/2020-03-30/noveishie-fregaty-admiral-gorshkov-razvernut-v-chernom-more>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Модернизированные Су-30СМ2 направят под Калининград. 20 июля 2021, <https://iz.ru/1195334/2021-07-20/modernizirovannye-su-30sm2-napraviat-pod-kaliningrad>. (上网时间: 2021年11月18日)

文件强化军事支持和防务合作的新动向，^[1] 俄希望通过政治、经济、能源、外交等非军事手段，警告北约与格、乌等地区国家建立“事实盟友”关系的冲动，阻止美国组建环黑海“军事集团”，保护俄西南周边的侧翼安全。

一是推动俄白联盟国家一体化的制度性进程。在大选风波、瑞安航空等事件后，欧洲加紧对白俄罗斯的经济制裁，包括禁止欧洲投资银行向其发放新贷款等内容，导致白俄罗斯经济深陷疫情和制裁的双重打击。白俄罗斯总统卢卡申科 9 月访俄期间，不但与普京共同宣布就俄白联盟国家建设的 28 项合作计划达成一致，还获得 6.3 亿美元的贷款以解燃眉之急。^[2] 11 月 4 日，普京和卢卡申科在俄白联盟国家最高国务委员会视频会议上签署一体化法令，确定落实《关于 2021 至 2023 年间成立联盟国家条约》的主要方向，通过 28 个行业的一体化计划协调宏观经济战略、引入统一的税收原则，在金融、工业和农业领域执行共同政策，对石油、天然气、电力和运输服务市场进行统一协调等。^[3] 两国共同批准《联盟国家军事学说》，还提出在外部边界创造稳定和安全氛围，共同抵制任何干涉主权国家内政的企图，将联盟国家的区域部队群作为两国和“后苏联空间”的安全盾牌。^[4] 虽然俄白联盟国家一体化法令并未涉及一直悬而不决的主体身份、主权让渡等问题，也并非实质上的“重建苏联”，但俄罗斯仍可通过准国防军事安全承诺，准国民待遇的政治经济支持和舆论引导，将白俄罗斯这一传统意义上的俄欧战略“缓冲区”打造为新的“对峙前沿”。

[1] U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III’s Visit to Georgia,” October 18, 2021, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2813429/secretary-of-defense-loyd-j-austin-iiiis-visit-to-georgia/>. (上网时间：2021 年 11 月 18 日)

[2] Галина Мисливская Путин назвал сумму российских кредитов Беларуси до конца 2022 года. // Российская Газета. 9 сентября 2021, <https://rg.ru/2021/09/09/putin-nazval-summu-rossijskih-kreditov-belarusi-do-konca-2022-goda.html>. (上网时间：2021 年 11 月 18 日)

[3] Путин и Лукашенко подписали декрет Союзного государства. 04 ноября 2021, <https://ria.ru/20211104/dekret-1757729282.html>. (上网时间：2021 年 11 月 18 日)

[4] Путин и Лукашенко на заседании Высшего госсвета утвердили 28 союзных программ. 04 ноября 2021, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12845161>. (上网时间：2021 年 11 月 18 日)

二是强化俄罗斯与亚美尼亚的安全合作。2020年纳卡冲突爆发初期，俄罗斯的介入迟滞导致亚美尼亚在局部战争中节节败退，其初期调停下的停火协议也一度破产，显示出俄对“后苏联空间”的掌控力呈现衰减态势。增加各国对俄的战略向心力和安全体系依赖度、强化欧亚经济联盟和集体安全条约组织的排他性地位成为俄地区政策首选。目前，俄亚两国有意深化安全合作，包括增加俄驻亚美尼亚久姆里第102军事基地的驻扎人数，协助亚开展军事体制改革等多个方面，甚至商讨在亚美尼亚和阿塞拜疆边境部署俄军进行协防。^[1] 亚美尼亚“同盟”党领导人蒂戈兰·乌里汗扬（Тигран Уриханян）还提出打造“亚俄联盟”，建议以俄白国家联盟为蓝本推动亚俄一体化进程，在欧亚经济联盟和集体安全条约组织框架内解决亚美尼亚的社会和经济问题。^[2] 随着亚美尼亚对俄政治、经济和安全依赖的全方位提升，亚可能成为俄重构地区安全格局的重要支点。

三是加快与乌东地区的社会经济融合。除了向乌东的顿巴斯地区居民发放俄罗斯护照、在当地组织基层选举之外，俄罗斯还以疫情和人道主义为由，给予该地区产品准国民待遇。11月15日，普京签署法令向顿巴斯地区的两个共和国顿涅茨克、卢甘斯克提供人道主义援助，指示政府放宽这两地货物进入俄国内市场的条件，在国家采购过程中赋予其与本国商品同等的便利。^[3] 加快与乌东地区的社会经济联系，特别是贸易物流层面的融合水平，有助于俄在与北约的乌克兰博弈中获得更多社会基础。

在信息安全方面，俄罗斯加紧防范欧洲对其内政和意识形态领域的渗透。俄新版《国家安全战略》将“信息安全”单列为章，突出网络攻击、间谍活动、

[1] Пашинян назвал военный союз с Россией основой безопасности Армении. 14 апреля 2021, <https://www.kommersant.ru/doc/4772240>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Углубление сотрудничества Армении с РФ безальтернативно – Уриханян об идее нового союза. 1 февраля 2021, <https://ru.armeniasputnik.am/20210201/Uglublenie-sotrudnichestva-Armenii-s-RF-bezalternativno--Urikhanyan-ob-idee-novogo-soyuza--26293501.html>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Путин подписал указ об оказании гуманитарной поддержки населению ДНР и ЛНР. 15 ноября 2021, <https://tass.ru/obschestvo/12928083>. (上网时间: 2021年11月18日)

虚假信息、跨国公司垄断、网络犯罪等新型威胁，强调在虚拟空间中提升维护主权和安全的能力，^[1]明确网络空间将成为俄欧角力的主战场之一。此外，网络式政治动员和受欧洲支持的抗议活动被俄视为对其主权的攻击，^[2]如何应对部分国家利用俄内部问题进行破坏和煽动以及欧洲（西方）在网络、司法、社会和非政府组织等各个层面的“新冷战”和“混合战”，成为俄维护国家安全的重点任务。

（三）重塑俄欧非敌非友的关系定位

特朗普政府时期，欧洲对俄立场的“法德共识”限制了欧俄冲突的广度和烈度。例如，法国总统马克龙曾呼吁反思欧盟对俄战略愿景，建议成立“法俄安全合作委员会”，重启外交与国防“2+2”战略对话，^[3]并提出欧洲近年来对莫斯科采取的“敌对政策”已经失败。^[4]德国总理默克尔多次呼吁与俄保持对话，并批评美国针对“北溪-2”项目的域外制裁，^[5]认为欧洲的能源政策不应由华盛顿决定，执意推进对俄能源合作。^[6]欧盟也曾有意将俄作为规范性外交对象和名义上的伙伴，确保欧俄在政治、经济、社会和外交事务中展开合作。^[7]但拜登上台后，部分欧洲国家指责法、德未能协助乌克兰维

[1] Президент утвердил Стратегию национальной безопасности. 2 июля 2021, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWq0plD1ZzmR5cER0g5tZC.pdf>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] *Елизавета Громогласова* Уйти нельзя остаться: к 25-летию членства России в Совете Европы, 3 марта 2021, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uyti-nelzya-ostatsya-k-25-letiyu-chlenstva-rossii-v-sovete-evropy/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] “Macron’s Dialogue with Russia: A French Attempt to Fix the European Security Architecture,” May 12, 2021, <https://www.russiamatters.org/analysis/macrons-dialogue-russia-french-attempt-fix-european-security-architecture>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] “欧俄关系改善面临障碍”，《人民日报》2020年7月2日，第17版。

[5] “Pompeo Warns Energy Majors Over New Russian Gas Pipelines,” *Bloomberg*, July 15, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-15/pompeo-threatens-sanctions-on-eu-companies-over-nord-stream-2-kcnh97fq>. (上网时间: 2021年11月18日)

[6] “‘Europe’s Energy Policy Made in Europe, Not Washington’: Defiant Germany Again Hits Back at US Targeting Nord Stream 2 Pipeline,” *Russia Today*, July 16, 2020, <https://www.rt.com/news/494961-germany-us-targeting-nord-stream2/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[7] *Дмитрий Тренин* Европа и Россия: тупик, из которого можно выйти. 08 апреля 2021, <https://carnegie.ru/2021/04/08/ru-pub-84249>. (上网时间: 2021年11月18日)

护主权和领土完整，未能吓阻俄军在俄乌边境的大规模集结，损害了周边邻国对欧盟和北约的信心，^[1]法、德呼吁欧盟与普京举行峰会的建议也遭到强烈反对。^[2]针对欧洲的内部分歧和自主性需求，俄对欧政策不以完全取消制裁为目标，而是以“议题脱钩”为推进路径构建俄欧共识，重提地缘空间、经济人文的传统联系，淡化俄欧间的“敌我意识”，塑造其作为俄欧美三方博弈中的独立“一极”。

在路径层面，推动地缘对抗与共识构建的“议题脱钩”。俄在增强前沿威慑能力的同时，试图利用传统和新兴议题扩大俄欧间共识。例如，俄罗斯以维护欧洲能源安全和主权为由，构建俄欧反对“域外制裁”共识，推动包括“北溪-2”项目在内的能源合作，呼吁恢复俄欧天然气咨询委员会及其下辖“天然气长期情景预测”和“天然气运输基础设施发展”工作组。同时，针对美制裁与俄存在业务关系的欧洲公司、威胁切断环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）的金融报文传送服务等做法，俄尝试构建俄欧之间的“反金融霸权”共识，支持以欧元为主的国际结算替代方案，降低欧洲企业对外贸易的美元交易比例，并提出与欧洲共同创建信息数据库，为受到制裁的企业提供法律救济方案，^[3]呼吁建立以此为目标的欧盟法律机制。^[4]俄还把科技合作视为构建共识的新兴增长点，在欧盟及其关键成员国两个层面同步推进。比如，欧盟—俄罗斯联合科学技术委员会提出，将确保包括“地平线欧洲”（Horizon

[1] Matin Hurt and James Sherr OBE, “Some Initial Lessons Identified for the West from Russia’s Action against Ukraine,” April 21, 2021, <https://icds.ee/en/some-initial-lessons-identified-for-the-west-from-russias-action-against-ukraine/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Guy Chazan, “Berlin and Paris Propose Reset for EU Relations with Moscow,” *Financial Times*, June 24, 2021, <https://www.ft.com/content/03528026-8fa1-4910-ab26-41cd26404439>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Иван Тимофеев Что делать с экстерриториальными санкциями? Ответы ЕС. 03 марта 2021, <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/chto-delat-s-eksterritorialnymi-sanktsiyami/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Владислав Белов Россия — Евросоюз: на западном экономическом фронте без перемен? 11 марта 2021, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-evrosoyuz-na-zapadnom-ekonomicheskom-fronte-bez-peremen/>. (上网时间: 2021年11月18日)

Europe) 计划在内的科技创新合作成为欧俄之间的桥梁。^[1] 俄法经济、金融、工业和贸易委员会 (CEFIC) 和俄德经济金融战略合作高级别工作组 (HWG) 等专业性双边机制成为俄欧务实合作的关键平台。此外, 俄希望恢复俄欧在第三方议题上的互动, 针对美忽视盟友从阿富汗仓促撤军, 以及重返《伊核协议》进程停滞不前的契机, 将国际和地区问题作为构建俄欧有限共识的切入点。^[2]

在认知层面, 把降低相互“敌我意识”作为重点。针对部分欧洲国家领导人有关重新评估对俄政策、寻找更为务实和负责任的互动模式的建议,^[3] 俄罗斯从官方和智库的不同层面, 尝试将欧盟对俄制裁解读为凸显对外“统一性”、顺应美俄对抗格局的被迫举动, 淡化俄欧间的“敌我意识”。俄副外长亚历山大·格鲁什科 (Александр Грушко) 曾提出改善俄欧关系的三大前提, 包括欧盟放弃对俄敌视并采取协作立场, 北约放弃将俄再次拖入冷战的企图, 以及欧洲国家摆脱美国的影响、在执行对俄政策方面体现自主性。^[4] 普京也指出, 欧盟仍然是俄主要的贸易和经济伙伴, 其对俄制裁、不友好行动和无根据指责忽视了双方政治、经济、人文互动带来的明显好处,^[5] 欧盟

[1] European External Action Service, “EU-Russia Joint Science and Technology Cooperation Committee Met via Video Conference,” June 21, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/100412/eu-russia-joint-science-and-technology-cooperation-committee-met-video-conference_en. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Андрей Кортунов Отношения России и Евросоюза в 2020 г.: возможности, ограничения, вероятные тренды. 29 ноября 2019, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/otnosheniya-rossii-i-evrosoyuza-v-2020-g-vozmozhnosti-ogranicheniya-veroyatnye-trendy/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Игорь Иванов В поисках новой модели, Россия-Европа: к отношениям прагматизма и ответственного взаимодействия. // Российская Газета. 17 февраля 2020, <https://rg.ru/2020/02/17/rossiia-evropa-k-otnosheniiam-pragmatizma-i-otvetstvennogo-vzaimodejstviia.html>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] МИД назвал три условия для улучшения отношений с Европой. 16 февраля 2020, <https://www.rbc.ru/politics/16/02/2020/5e4917a19a7947235fa95262>. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии Министерства иностранных дел России. 18 ноября 2021, https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4946550?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU. (上网时间: 2021年11月18日)

对俄实施制裁导致双方承受资金、就业、市场等方面的巨大损失，希望俄欧关系尽快实现正常化。^[1] 俄国际事务委员会主席、前外长伊戈尔·伊万诺夫（Игорь Иванов）也从侧面对此呼应，提出“俄罗斯无法从欧洲分割出去，缺少俄罗斯的欧洲并不完整，俄罗斯与欧盟未来应制定基于共同利益的战略愿景”。^[2]

二、俄调整对欧政策的动因

不可否认，在跨大西洋关系重塑的背景下，美欧间的裂痕得到相应修复，对俄政策步调也更为趋同。但是，由于全球供应链、产业链和价值链重构，自由主义国际秩序危机和大国竞争回归，俄欧美各方的独立身份、特殊利益和价值观得到同步强化。因此，俄罗斯希望通过对欧政策调整，在应对“美国回归”后的俄欧政治安全新常态的同时，不放弃对欧洲战略自主诉求的迎合，强化“能源杠杆”和利益互嵌，主动塑造俄欧美三方博弈模式。

第一，应对跨大西洋关系变化和欧洲战略自主的“双重向度”。特朗普坚持的“美国优先”原则，导致大西洋同盟“崩溃论”和西方“重塑论”再现，^[3] 还构成欧洲质疑跨大西洋关系现状的思想基础。^[4] 在此期间，“主权欧洲”概念成为欧盟机构及欧洲智库的讨论焦点。例如，欧盟对外行动署发布的外交与安全战略《共享愿景、共同行动：一个更强大的欧洲》将“自主”作为关键词，提出适当的雄心和战略自主对欧洲提高维护和平与安全的能力至关重要。^[5] 欧洲对外关系委员会的《战略主权：欧洲如何重获行动能力》报告

[1] Послание Президента Федеральному Собранию. 20 февраля 2019, <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>. (上网时间：2021年11月18日)

[2] Игорь Иванов Почему Европа враждебна России? // Российская Газета. 14 февраля 2021, Федеральный выпуск № 31(8382).

[3] Dominique Mo, “Reinventing the West,” *Foreign Affairs*, November/December 2003, pp.67-73; Charles A. Kupchan, “The End of the West,” *The Atlantic Monthly*, Vol.290, No.4, 2002, pp.42-44.

[4] 孙成昊：“跨大西洋关系的变化与前景”，《现代国际关系》2021年第3期，第25页。

[5] European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. (上网时间：2021年11月18日)

强调，“主权欧洲”意指在全球地缘政治竞争中提升成员国的竞争力，特别是在与美、中、俄等大国博弈中实现自主决策能力，激发和融合欧洲的比较优势与影响力，提升成员国独立于外部的能力等。^[1] 欧盟明确自身作为地缘政治行为体的诉求，加强欧盟在地缘政治世界中的力量已成为普遍共识。^[2] 俄罗斯则希望充分利用“主权欧洲”博弈，助力欧洲实现战略自主。

但值得注意的是，跨大西洋关系重塑中欧洲的战略自主具有双重向度，其中既有减少对美政治和安全依赖的需要，更包括防范制衡俄罗斯和中国等大国的诉求。欧美都强调，俄从未放弃在欧亚地区打造受其支配的“准联盟”构想。俄在处理“后苏联空间”的冲突时，试图建立排他性的“争端解决”机制，通过武力威胁迫使西方减少对相关国家的支持。对于重塑中的跨大西洋关系而言，形式上独立自主但实际受俄掌控的“后苏联空间”也成为欧洲安全威胁。^[3] 此外，欧洲的战略自主需求并未脱离基于统一价值观和文明类型的“大西方”逻辑体系。欧盟委员会前主席雅克·德洛尔（Jacques Delors）曾提出，欧盟一体化空间需要奉行“同心圆”概念，以核心国家、外围国家、友好国家和其他势力区分成员和外部世界的关系。^[4] 在欧洲对外实践中，俄罗斯仍被归类为“其他势力”，强调其地缘身份和价值身份的错位，塑造“扭曲式”的欧俄关系。^[5] 因此，俄罗斯对欧“切割—冻结—分化”政策公式既未放弃

[1] Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act,” June 25, 2019, https://ecfr.eu/publication/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act/. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Sven Biscop, “A Geopolitical Commission: A Powerful Strategy?,” September 16, 2019, <http://www.egmontinstitute.be/a-geopolitical-commission-a-powerful-strategy/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Dumitru Mînzărari, “Russia’s Policy Designs in the Post-Soviet Space: Coercing into ‘Cooperation’,” May 28, 2021, <https://icds.ee/en/russias-policy-designs-in-the-post-soviet-space-coercing-intocooperation/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Jean-François Drevet, “What Borders for the EU: What Relations with a Variable Geometry Neighborhood?,” September 2013, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/culimits-drevet-ne-jdi-sept13-1.pdf>. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] Mark Entin and Ekaterina Entina, “The European Vector of Russia’s Foreign Policy: On the Anniversary of Russia’s Accession to the Council of Europe,” March 2, 2021, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-european-vector-of-russia-s-foreign-policy-on-the-anniversary-of-russia-s-accession-to-the-counc/>. (上网时间: 2021年11月18日)

迎合欧洲的战略自主需要，又希望借此增加欧洲理事会、欧盟理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧盟对外行动署等欧盟机构在讨论对俄制裁时的内部博弈，阻止欧洲对俄地缘辐射空间和自身社会体制的改造冲动。

第二，缓解“后苏联空间”的政治焦虑和安全恐慌。“后苏联空间”是俄地缘战略框架中的重要板块，也是俄欧间爆发冲突的主要场域。该地区存在显著的区域性“中心—边缘”结构，边缘国家不可能变成中心并替代俄罗斯，但有可能不同程度上脱离俄的支配和影响。^[1] 欧盟曾尝试切断俄与东欧、波罗的海国家之间的传统联系，以基于“欧洲未来”的一体化进程替代俄倡导的“相互安全保障”，^[2] 以本土化、“去俄化”为代表的政治理念近年来也在“后苏联空间”频发，处于俄欧地缘夹缝中的环黑海地区国家尤为明显，有关摆脱对俄依赖和扮演俄罗斯与西方之间“平衡手”的诉求高涨。例如，2018年尼科尔·帕希尼扬（Никол Пашинян）当选亚美尼亚总理后，尝试改变此前的亲俄路线，提出与俄罗斯、欧盟和北约同时建立伙伴关系，并不会依附于某一方。^[3] 2020年玛雅·桑杜（Майя Санду）当选摩尔多瓦总统后，要求俄撤出驻扎在“德涅斯特河沿岸共和国”的第14集团军，并希望与乌克兰联手结束本国的分裂状态。^[4] 摩尔多瓦还希望与乌克兰、格鲁吉亚共同组建黑海地区三方军事同盟。^[5] 白俄罗斯总统卢卡申科也曾积极向欧洲和美国示好，但最终因总统大选风波而重回对俄“一边倒”政策。此外，部分国家强化主体民族意识，推行具有“去俄化”倾向的语言政策，以及更为独立平

[1] 薛福岐：“世界体系中的俄罗斯与中俄合作”，《世界知识》2021年第11期，第17页。

[2] Eugene Rumer, “Russia and the Security of Europe,” June 30, 2016, <https://carnegieendowment.org/2016/06/30/russia-and-security-of-europe-pub-63990>. (上网时间：2021年11月18日)

[3] Пашинян назвал приоритеты внешней политики Армении. 10 декабря 2018, <https://www.dw.com/ru/пашинян-назвал-приоритеты-внешней-политики-армении/a-46671030>. (上网时间：2021年11月18日)

[4] Санду заявила о необходимости полного вывода войск России из Приднестровья. 20 ноября 2020, <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/11/20/847778-sandu-zayavila-o-neobhodimosti-polnogo-vivoda-voisk-rossii-iz-pridnestrovyu>. (上网时间：2021年11月18日)

[5] Владимир Мухин Киев нацелит турецкие беспилотники на Черноморский флот. // Независимая Газета. 2 февраля 2021, https://www.ng.ru/armies/2021-02-02/1_8072_kiev.html. (上网时间：2021年11月18日)

衡的政治经济战略构想等，被俄视为维持地区结构的主要挑战。因此，俄强调与“后苏联空间”国家拥有统一文化和历史记忆，提出谨慎对待相关国家独立性的日益强化，不用“指示”和“金钱”干涉其内部事务。^[1] 俄尝试增强前沿威慑能力，多向推进地区进程以构建环黑海“安全弧”，以此重塑“后苏联空间”的睦邻、安全与合作氛围，并借助欧亚经济联盟和集安组织的互动框架，缓解周边政治安全恐慌。

第三，延续“能源杠杆”的权力效能窗口。2021年10月，普京在“2021俄罗斯能源周”国际论坛上宣布，俄罗斯计划于2060年前实现“碳中和”目标。俄罗斯希望利用“碳中和”议程加快向过渡性能源转型，也体现其因化石能源“变现窗口”变窄产生的战略焦虑。一方面，全球化石能源需求下降预期带来“市场焦虑”，导致俄有意加快油气资源的“存量红利”变现。俄国家杜马能源委员会主席帕维尔·扎瓦尔内（Павел Завальный）提出，俄需紧抓2040年前全球对碳氢化合物需求较为稳定的时间窗口，尽最大努力开采石油。^[2] 俄能源部的“2035年前石油和天然气开发总体规划”提出，俄石油总产量可能在2029年后迅速下降。^[3] 另一方面，油气产品政治属性下降造成“权力焦虑”，美国引领的“页岩革命”和欧洲引领的“新能源革命”改变着全球传统能源政治版图。西方对俄制裁，限制其通过技术引进提升能源话语权，也导致俄作为世界能源超级大国的地位受到质疑。^[4]

[1] Владимир Путин принял участие в XVII Ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Стенограмма пленарной сессии. 22 октября 2020, <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/vladimir-putin-v-xvii-ezhegodnom-zasedanii-kluba-valday-stenogramma/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Председатель комитета Госдумы по энергетике: «Добыть все, что у нас есть, и продать». 25 февраля 2019, <https://www.vedomosti.ru/business/characters/2019/02/25/795078-dobit-vse-cto-est>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Добыча нефти без конденсата в России может составить 478 млн тонн в 2021 году. 8 апреля 2021, <https://tass.ru/ekonomika/11100945>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Peter Rutland, “The 2020 Oil Crash: Is Russia Still an Energy Superpower?,” March 27, 2020, <http://www.ponarseurasia.org/memo/2020-oil-crash-russia-still-energy-superpower>. (上网时间: 2021年11月18日)

能源合作是影响俄欧关系的核心要素。欧盟作为世界上最大的天然气消费地区，其能源结构中的四分之一来自天然气，年需求量达到4800亿立方米。而俄罗斯是欧盟最大的天然气进口来源国，超过欧盟进口总量的40%。2019年，俄罗斯天然气出口量为2369亿立方米，其中对欧出口量为1926亿立方米，占比高达81%。^[1] 利用“能源杠杆”撬动俄欧关系、延续天然气合作的权力属性成为俄对欧政策调整的驱动力之一。俄希望利用“北溪-2”项目与部分欧盟成员国形成“议题联盟”，将其作为制衡欧盟的工具，并压缩乌克兰作为传统管道过境国的政治博弈空间。与此同时，由于对欧天然气管道和“照付不议”的商业模式正受到液化天然气（LNG）的现货市场冲击，俄还希望通过扩大对欧LNG出口，在“碳中和”进程中延续其“能源杠杆”的权力效能窗口。

第四，重视俄欧互补性合作的侧向需求。虽然俄欧关系在政治安全层面陷入僵局，但和美国减少与俄经济、社会和人文联系不同，俄欧经贸结构存在较高互补性，各类要素仍保持有序流动。例如，在经贸领域，欧盟是俄罗斯的头号对外贸易伙伴和能源出口目的地。在科技和人文领域，200多个俄机构参与欧盟的“地平线2020”（Horizon 2020）^[2] 计划；超过520位俄研究人员参与“玛丽·斯科沃多夫斯卡-居里行动”（MSCA）^[3]；俄在欧盟的“伊拉斯谟+”（Erasmus+）^[4] 计划中占据短期交流人数首位；截至2019年，超过400万俄罗斯公民获得申根签证，占全球申根签证总数的27%；欧盟还为俄应对疫情提供了超过1300万欧元的援助。^[5] 欧盟在最新的对俄“接触”政

[1] “俄欧间有多少天然气管道”，中国经济网，2021年9月25日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202109/25/t20210925_36945273.shtml。（上网时间：2021年11月18日）

[2] 该项目是欧盟为实施创新政策的资金工具，计划周期7年（2014—2020），预算总额约为770亿欧元。

[3] 该项目是欧盟的旗舰型科研资助计划，旨在促进跨部门和跨学科的研究合作。

[4] 该计划是欧盟支持欧洲教育、培训、青年和体育运动的专项，预算总额约为262亿欧元。

[5] European External Action Service, “Facts and Figures about EU-Russia Relations,” June 16, 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas-cu-russia_relation-en_2021-07.pdf。（上网时间：2021年11月18日）

策中列举多项合作领域，^[1]也成为俄罗斯推动“议题脱钩”、重塑非敌非友定位的重要出发点。

第五，修正对欧“浪漫主义”政策倾向。苏联解体后，俄欧关系伴随着国际格局和内部政治思潮的变迁经历了跌宕起伏的历程。在1991—1994年间，俄欧关系处于“融合与认同”阶段，尤其是经济上的“促融合”与政治上的“促认同”，^[2]缺乏俄罗斯的欧洲文明曾被视为“次等”（inferior）文明。^[3]2000—2008年间，俄欧关系进入“溯源与共处”阶段，^[4]重回“大欧洲”和扮演连接大西洋和太平洋的重要一环成为俄主要战略取向。^[5]随着欧盟、北约“双东扩”进程加速推进，俄格战争和克里米亚事件将俄“回归欧洲”的进程带入“敌我矛盾”之中。十九世纪俄政治评论家尼古拉·达尼列夫斯基（Николай Данилевский）关于“俄罗斯要实现根本利益必须制衡欧洲”的观点重获本国部分精英认同，^[6]有关“俄罗斯属于欧洲文明”“俄欧经济、金融、技术和贸易关系具有特殊优势”“欧盟的法律、社会模式对俄具有吸引力”等打造俄欧特殊伙伴关系的基础性假设呈现瓦解迹象。例如，俄罗斯列瓦达中心和德国艾伯特基金会进行的民调显示，俄罗斯的“Z世代”（14—29岁）

[1] 包括共同抗击疫情，协同应对气候和环境问题，在经济潜力推动下增加与俄政府的技术性合作；为俄公民提供签证便利；在北极、伊朗、阿富汗等地区 and 反恐、防扩散、冲突预防等议题上合作。

[2] 在叶利钦“全盘西化”的政策指导下，通过“休克疗法”从制度、理念和实践上加速向西方靠拢。

[3] Mark Entin and Ekaterina Entina, “The European Vector of Russia’s Foreign Policy: On the Anniversary of Russia’s Accession to the Council of Europe”.

[4] 普京曾指出，俄罗斯过去、现在和未来都是最大的欧洲国家，欧洲理想与文化、人权、公正和民主是俄社会数个世纪以来的价值标准。详见：Владимир Путин представил ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию. 25 апреля 2005, <http://kremlin.ru/events/president/news/33219>.（上网时间：2021年11月18日）

[5] Richard Sakwa, “Multilateralism and Nationalism in an Era of Disruption: The Great Pandemic and International Politics,” *Journal of International Analytics*, Vol.11, No.3, 2020, pp.129-150.

[6] Игорь Иванов Почему Европа враждебна России? // Российская Газета, 14 февраля 2021, Федеральный выпуск № 31(8382).

不认同自身的欧洲属性。^[1]有观点认为，随着领导层的代际过渡，俄可能放弃寻求西方成员的资格并在世界事务中制定独立路线。^[2]由于特朗普政府时期的俄欧关系脱离了双方的需求本质，其发展趋向“浪漫主义”而非“实用主义”。^[3]但在跨大西洋关系重塑的背景下，俄必须从内部认知的变化，重新规划和调整对欧政策的核心目标与基本路径。

三、影响俄对欧政策调整的因素

有观点认为，随着普京第四个总统任期结束，如果所谓的“普京一代”离开政治舞台，俄与西方关系可能出现突破。^[4]2030年前的俄欧关系或将进入“冷伙伴”式的发展路径，即双方在气候变化、数字化发展、签证便利化方面达成合作，但在安全问题上的分歧依旧。^[5]从目前看，俄对欧政策调整仍存在诸多影响变量。

（一）外部性因素：跨大西洋关系重塑的波动性

首先，欧美战略重心偏移影响俄对欧政策公式的内部平衡。作为坚定的“跨大西洋主义者”（transatlanticist），拜登致力于重塑跨大西洋伙

[1] 58%的受访者不同意俄罗斯是“欧洲国家”，64%的受访者认为俄与西方的冲突不可避免，另有42%的受访者认为俄与西方关系将永远以不信任为标志。详见：Lev Gudkov et al., “Russia’s ‘Generation Z’: Attitudes and Values,” 2019/2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/16134.pdf>.（上网时间：2021年11月18日）

[2] Nikolas K. Gvosdev, “Now No Longer European As Well?,” June 9, 2020, <https://www.fpri.org/article/2020/06/russia-now-no-longer-european-as-well/>.（上网时间：2021年11月18日）

[3] Игорь Иванов РФ и Европа: от романтики к прагматике. 29 января 2018, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rf-i-evropa-ot-romantiki-k-pragmatike/>.（上网时间：2021年11月18日）

[4] Андрей Кортунов Вернется ли Россия в Европу? 17 августа 2018, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vernetsya-li-rossiya-v-evropu/>.（上网时间：2021年11月18日）

[5] Альтернативные сценарии отношений между ЕС и Россией в 2030 году. 6 ноября 2020, <https://russiancouncil.ru/activity/publications/alternativnye-stsenarii-otnosheniy-mezhdu-es-i-rossiey-v-2030-godu/>.（上网时间：2021年11月18日）

伴关系，将此视为“实现所有目标的基石”。^[1] 通过加强顶层协调、暂停“关税战”和航空补贴争端、为“北溪-2”项目提供部分制裁豁免等措施，拜登初步缓解了美欧之间的裂痕，基于共同价值观的多边体系得到巩固，^[2] 美欧对俄制裁的同步性也得到强化。^[3] 但是，美国对中俄的“双遏制”政策与欧洲相比存在优先差异，美构建所谓“印太”地区安全新架构的迫切需求和举措，再度引发美欧“信任赤字”。例如，美英澳宣告结成“三方安全伙伴关系”（AUKUS），计划开展核潜艇合作引发法国的强烈不满及外交风波。近期，欧盟对外事务部起草“战略指南针”计划，提出建立“快速部署能力”并成立“欧盟军”，在不依靠美国的情况下自行处理危机，最终版本可能于2022年3月法国担任欧委会轮值主席国时通过。^[4] 有观点提出，欧美战略日益疏离、利益不断偏移、认同逐渐弱化，决定了大西洋关系整体走向弱化，将从盟友关系向更加平衡的伙伴关系转型。^[5] 随着欧美战略重心的进一步偏移和分化，其对俄政策的匹配度和协调性可能有所调整，并为俄在对欧“切割—冻结—分化”政策公式中的资源投放平衡提供空间。

其次，俄美关系走势塑造俄欧美三方博弈框架。目前，俄美双方都存在保持对话、降低对抗层级和范围的需求。10月13日，美国务院负责政治事务的副国务卿纽兰访问莫斯科，两国为促成此访机动调整制裁“黑名单”，

[1] The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Erik Brattberg, “Transatlantic Relations after Biden’s First 100 Days,” May 6, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] “U.S., EU Impose Sanctions on Russia for Navalny Poisoning, Jailing,” *Reuters*, March 3, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-russia-politics-navalny-wrap-idUSKCN2AU27Y>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] “Factbox: ‘Strategic Compass’: EU Sets Dates for New Military Force,” *Reuters*, November 16, 2021, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/strategic-compass-eu-sets-dates-new-military-force-2021-11-16/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] 金玲: “欧美关系重塑: 构建从盟友到伙伴的新平衡”, 《国际问题研究》2021年第2期, 第49页。

展现出为保持沟通的灵活性。双方准备举行第三轮战略稳定对话，并积极筹划第二次元首峰会。在俄美维系高层互动的前提下，俄欧间的战略预判和危机管控能力将会增加，降低“敌我意识”的空间也将更为充分。但总体来看，拜登仍将坚持把对俄政策置于价值观竞争框架中，利用北约对俄的“好战行为”进行威慑，^[1] 双方结构性矛盾的本质难改。在地缘政治上，俄追求构建多中心共治的世界格局，^[2] 但美通过激化俄欧冲突巩固跨大西洋联盟的合法性，导致俄无法坚持“守成”为主的战略取向。基于军事安全互动的俄美关系基本结构也使两国难以摆脱安全困境，^[3] 双方在外空、北极、网络等战略新疆域依旧针锋相对。美俄在全球秩序观、自身角色观、国际安全观和发展观上的分歧尖锐，相关认知碰撞将贯穿“俄罗斯—西方”的宏观社会话语体系之中，俄欧降低冲突规模、恢复有限对话的设想也将受到极大限制。

最后，“红线意识”成为俄欧维持前沿对峙可控性的关键。从目前看，俄罗斯与北约无意突破对方“红线”，“遏制—反遏制”仍是双方坚持的战略逻辑。例如，虽然北约加大对乌克兰的军援，但在俄最为关心的乌克兰“入约”问题上，北约秘书长斯托尔滕贝格再度重申，北约成员国尚未就此达成共识，并强调乌不受北约集体防御条款的保护。此外，虽然俄罗斯已“事实切断”与北约的沟通渠道，但仍与美、德、法等主要成员国保持接触，防止因战略误判导致严重后果。土耳其、保加利亚等黑海国家仍希望在北约和俄罗斯之间寻求平衡，不希望地区安全现状遭到破坏。因此，俄罗斯增强前沿威慑理念、构建环黑海“安全弧”仍将以防御性策略为主导，双方因此爆发直接冲突的机率较小。

[1] Michael McFaul, “How Biden Should Deal With Putin,” *Foreign Affairs*, June 14, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2021-06-14/how-biden-should-deal-putin>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Алексей Арбатов Крушение миропорядка. // Россия в Глобальной Политике. No.6. Ноябрь/Декабрь. 2017.

[3] 柳丰华：“俄美关系的走向及其影响”，《国际问题研究》2021年第2期，第68页。

（二）内生性因素：双方国内政治进程牵制

第一，“法德共识”的重置阻碍俄欧组建有限“议题联盟”。在欧盟内部，德国能否继承所谓的“默克尔遗产”、^[1]继续扮演欧洲对俄特殊对话窗口的角色面临不确定性。近日，德国监管机构暂停对“北溪-2”项目的认证工作，要求其运营商将主要资产和人力资源转移至德国子公司后重启认证，^[2]导致有关德俄关系出现新变数的猜想。主张缓和和对俄立场的法国也将于2022年4月进入“大选季”，欧洲对俄的“法德共识”重置可能阻碍双方利用能源、疫情等议题组建有限的“议题联盟”，元首外交在降低“敌我意识”中的独特作用也将难以发挥。此外，如果俄国内政治局势在欧洲影响下发生重大变化，包括出现大规模集会、示威游行或其他街头政治活动，也可能在不同程度上影响普京缓和和对欧关系的政策构想。此前，百余位俄人权人士、律师学者和社会活动家向欧洲委员会议会大会（PACE）发起请愿，要求审查俄宪法修正案的合法性，^[3]曾激化俄欧关于缓和关系的内部反对意见。

第二，内部政治进程导致“制裁—反制裁”的逻辑固化。组建超国家的一体化区域组织强化集体认同、借助跨大西洋联盟对俄进行遏制，是欧洲自冷战结束以来的核心战略。俄宪法修正案为普京在本届任期后再次参选总统构建法理依据，也为坚持主权民主、强化国家认同与民族复兴的“普京的长久国家”^[4]构想提供实践基础，美欧长期以来期待的“后普京时代”可能演变为“长普京时代”，可能强化欧洲对“民主—威权”的叙事塑造以及对

[1] Dmitri Trenin, “Merkel’s Legacy, as Seen from Russia,” October 1, 2021, <https://carnegiemoscow.org/commentary/85475>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] “Germany Suspends Approval for Nord Stream 2 Gas Pipeline,” *The Guardian*, November 16, 2021, <https://www.theguardian.com/business/2021/nov/16/germany-suspends-approval-for-nord-stream-2-gas-pipeline>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] “Venice Commission to Probe Russia’s Constitutional Amendment,” *TASS*, January 28, 2020, <https://tass.com/politics/1113639>. (上网时间: 2021年11月18日)

[4] Владислав Сурков Государство Путина — это государство нового типа. //Российская Газета. 11 февраля 2019, <https://rg.ru/2019/02/11/surkov-gosudarstvo-putina-eto-gosudarstvo-novogo-tipa.html>. (上网时间: 2021年11月18日)

俄的疑虑和恐惧。^[1] 俄战略界认为，纳瓦利内事件表明国内政治是对俄制裁的根源，欧盟能否组织统一政治经济空间并作为道德基准遭到质疑。^[2] 莫斯科不再将欧盟特别是德国视为未来伙伴，俄欧建立特殊关系的前景已彻底消失。^[3] 受此影响，俄在制裁条件下缓和对欧政策的决策空间变得更为狭小，有关将“切割”政策下探至欧盟层面、退出欧洲委员会议会大会机制^[4]等声音不绝于耳。如果欧洲继续尝试将“后苏联空间”国家纳入暗含“主从关系”的欧盟邻国政策框架，以“成员国资格”为工具对其进行政治、经济和社会改造，俄欧间“制裁—反制裁”互动模式将难以改变。

（三）综合性因素：安全与经济的利益观博弈

一方面，俄欧相互安全感知的动态变化影响政策取向。近年来，打造“大欧洲”的美好愿景延缓俄欧从政治疏远迅速滑入全面对抗，间接维持了冲突规范性、身份相关性和地缘政治逻辑。俄欧之间之所以未全面形成“新铁幕”，其根源在于俄欧经贸和人文联系依旧牢固。^[5] 在常态条件下，此种基于功利主义和地缘联系的合作有助于维系双边关系的脆弱平衡，但如果北约继续强化以波罗的海和黑海为支点的演习和部署，尝试在南高加索、中亚地区增加影响力，俄欧可能陷入次区域级别的对抗，包括在西巴尔干地区的竞争等，双方解决顿巴斯局势的立场分歧也将随之扩大。^[6] 同时，国际格局演变趋势

[1] Robert Pszczel, "Dealing with Russia as It is, Rather Than as We'd Want It to Be," May 10, 2021, <https://rusi.org/commentary/dealing-russia-it-rather-we-want-it-be>. (上网时间: 2021年11月18日)

[2] Федор Лукьянов «Разрыв» как благо. Почему России и Евросоюзу сейчас нечего терять. 26 февраля 2021, <https://carnegie.ru/commentary/83872>. (上网时间: 2021年11月18日)

[3] Fyodor Lukyanov, "The Time to be Yourself," *Russia in Global Affairs*, Vol.19, No.1, January/March 2021, p.5.

[4] Слуцкий заявил о возможном выходе России из ПАСЕ. 18 апреля 2021, <https://ria.ru/20210418/pase-1728769493.html>. (上网时间: 2021年11月18日)

[5] Zachary Paikin, "EU-Russia Relations after the Biden-Putin Summit," June 23, 2021, <https://www.ceps.eu/eu-russia-relations-after-the-biden-putin-summit/>. (上网时间: 2021年11月18日)

[6] Андрей Кортунов Отношения России и Евросоюза в 2020 г.: возможности, ограничения, вероятные тренды. 29 ноября 2019, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/otnosheniya-rossii-i-evrosoyuza-v-2020-g-vozmozhnosti-ogranicheniya-veroyatnye-trendy/>. (上网时间: 2021年11月18日)

也对利益观博弈产生影响。如果中美政治、经济、军事对抗进一步加剧，国际格局重回“两极分化”状态，将相对削弱欧洲对全球或地区议程的主导能力，导致俄顺应将亚太作为世界权力中心的大趋势，在政策投入上更多倾向于欧亚地区，并改变其过去300年来以融入欧洲为目标的西进优先方向。^[1]实际上，俄大力推动的“大欧亚伙伴关系”间接反映此种政策取向。

另一方面，俄欧传统合作面临新格局制约。不管是西方对俄经济制裁还是俄的反制措施都试图切割俄欧贸易的“动脉”，俄欧贸易的依赖性、互补性明显减弱，而竞争性有所提升。^[2] 欧盟与俄罗斯的贸易总额从2013年3754亿美元高点下降至2020年的2188亿美元，降幅约42%，^[3] 双边贸易的“压舱石”作用逐渐式微。此外，欧盟委员会批准的《欧洲绿色协议》明确了其向新能源范式过渡的宏观目标和迈向“碳中和”的政策框架。新政的出台充分体现了欧盟企图以发展转型抢占全球“绿色竞赛”先机的政治雄心和战略考虑。^[4] 此后，欧盟还出台《欧盟行动计划：实现空气、水和土壤零污染》，并推出“碳边境调整机制”（CBAM），进一步显示其绿色转型的决心。在此背景下，俄欧关系中的“能源杠杆”效应面临冲击，俄罗斯的能源权力需求和欧洲的“脱碳”进程难以匹配，气候议题也可能成为俄欧拓展权力、防止利益和发展权受限的竞争新场域。

四、结语

回顾俄欧关系近30年的历史可以看到，双方对构建现代化伙伴关系的

[1] Fyodor Lukyanov, “Is Russia’s Dialogue with the EU Coming to an End?,” *The Moscow Times*, October 15, 2020, <https://www.themoscowtimes.com/2020/10/15/is-russias-dialogue-with-the-eu-coming-to-an-end-a71766>. (上网时间：2021年11月18日)

[2] 殷红、高祥红、刘菲：“西方经济制裁背景下的俄欧贸易关系”，《俄罗斯东欧中亚研究》2018年第5期，第80页。

[3] О внешней торговле в 2020 году, https://gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/32.htm. (上网时间：2021年11月18日)

[4] 徐庭娅、柴麒敏：“《欧洲绿色新政》解读及对中国的启示借鉴”，《世界环境》2020年第2期，第66页。

愿景时而充满期待并相向而行，时而又在有关“认同”与“反认同”的身份矛盾、“安全”与“不安全”的感知矛盾、“独立性”与“依附性”的政策矛盾冲击下被迫回归理性和现实。面对跨大西洋关系重塑，俄对欧政策回归实用主义路径，力求强化“切割—冻结—分化”的三元政策公式以缓解政治焦虑和安全恐慌，通过政治上的反制裁与反敌对，安全上的前沿对峙与反围堵，借“议题脱钩”谋求有限合作，但俄欧前沿对峙的可控性和务实合作的可及性受到内外因素的塑造与制约。

可以预见，俄罗斯对欧的三元政策公式将强化俄欧间的差速互动模式和多维博弈形态。在积极层面，俄与欧盟成员国的有限“议题联盟”有望提升双边或小多边利益互嵌水平，导致欧盟陷入对俄制裁的边际效应递减和内部分歧递增的双重困境。但在消极层面，俄前沿威慑意愿和能力的同步增强，以及环黑海“安全弧”建设的持续推进，将显著增加俄欧边界地带的双向“安全恐慌”，双方在全球与地区热点问题上的对话需求也难以改变北约对俄欧关系的“限速器”作用。受到“安全”压倒“经济”的利益观驱动，强对峙下的间歇性联动可能成为俄欧关系发展的重要特征。

就俄欧美三方博弈而言，在俄美对抗新常态未发生根本变化的前提下，欧洲缺乏以冷战期间的对苏政策为蓝本、发展相对独立的欧俄关系的现实基础。由于俄罗斯作为北约的存续依据和欧美价值观同盟“粘合剂”的上层定位难改，欧洲真正成为俄欧美博弈中的独立“一极”，仍需超越现有制度框架、能力短板、意识形态鸿沟等诸多约束。

【责任编辑：肖莹莹】

日本新区域合作战略探析*

□ 高梓菁

〔提 要〕 新世纪，日本大幅调整区域合作政策，确立了开拓市场、战略竞争与提升大国形象三位一体的新区域合作战略。在全球多边贸易体系谈判停滞、保护主义上升的形势下，日本通过积极有为的区域合作政策，加速进入世界市场，通过把构建大型自贸区作为重点，获取战略竞争优势，通过创立新规则提升国家形象和影响力。日本战略竞争明显有应对中国综合实力提升的考量，意图通过新规则、价值观等获取战略主动权。

〔关键词〕 日本区域合作战略、日本外交、中日关系

〔作者简介〕 高梓菁，山东大学国际问题研究院专任研究员

〔中图分类号〕 D831.32

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0109-10

进入新世纪，日本基于开拓市场、战略竞争和提升大国形象的考量，制定新的区域合作战略。特别是 2012 年安倍晋三第二次执政后，日本进行了更大力度的政策调整，更加积极进取，加快签署自贸区（FTA）/经济伙伴关系协定（EPA）^[1] 的步伐，把推动大型 FTA/EPA 的构建与发挥主导或导向作用作为重点。菅义伟上台后，基本继承了安倍的战略路线，预计岸田文雄内阁也

* 本文在写作中得到张蕴岭教授的悉心指导，在此深表感谢。

[1] EPA (Economic Partnership Agreement) 是比 FTA 有更广泛内容的市场开放协议，涉及投资、人员流动、知识产权保护和竞争政策方面的规则制定。

会坚持现行战略的大方向。梳理分析日本的区域合作战略对进一步观察日本外交政策取向、研究地区一体化趋势、制定双多边经贸合作政策均有现实的参考意义。

一、日本新区域合作战略的主要特点

传统上，日本重视多边贸易体系，并不把区域合作作为政策重点。2000年以后，面对变化的新形势，日本把推进 FTA /EPA 构建作为国家新战略，并且把构建大型自贸区 and 制定新规则作为发挥日本主导或者导向作用的重要举措。2002年10月，日本外务省推出《日本的 FTA 战略》，强调 FTA 与日本利益紧密相关，具有外交方面的功能。是年，日本与新加坡签署了首个 EPA，被认为是开启了新型 FTA 的先河。2004年12月，日本“促进经济合作相关阁僚会议”制定了《关于今后推进经济伙伴关系协定的基本方针》，强调“EPA 在促进东亚共同体构建和在外交战略上可形成利于日本的国际环境”。^[1]在日本政府的积极推动下，其 FTA/EPA 构建得到快速发展。截至2021年3月，日本已签署或生效的经济合作协定涉及 21 个国家和地区，遍布亚洲、大洋洲、中南美洲和欧洲等地区。特别突出的是，日本在参与和推动大型区域 FTA/EPA 构建上取得了巨大进展，从而增加了日本在参与和推动区域合作中的获益和影响力。

（一）实施全方位战略，以构建大型 FTA 为重点

在日本的新区域合作战略推动下，日本在亚太、欧盟和东亚三个方向取得重大突破，先后完成了“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）/《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《日欧经济伙伴关系协定》（日欧 EPA）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）三个大型 FTA/EPA 的谈判

[1] 「日本の FTA 戦略」、2002 年 10 月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku.html>；「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」、2004 年 12 月 21 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin_0412.html。（上网时间：2021 年 3 月 19 日）

和签署。日本成为唯一同时参与世界三大区域合作机制构建的国家。

TPP 是奥巴马政府主导的以应对中国为目标的区域合作机制，特朗普执政后宣布退出。在没有美国参与的情况下，日本接过领导权，将其改造为 CPTPP。日本主导 CPTPP 存在多重战略考量：一是由此获得对大型区域合作机制构建的主导权，提升日本的大国形象和影响力；二是以此为平台推进新规则落实，把各成员纳入一个区域框架；三是通过排斥中国获取开展战略竞争的优势。此外，日本以进取的姿态与欧盟达成 EPA 协定，体现了日本的区域合作战略由周边向全球方向的重要转变。日本为实现日欧协议的突破，在农产品市场开放问题上作出了重要的让步。

RCEP 是中日共同参与的东亚区域合作机制。在整个推进过程中，日本出于战略考虑做足了功课。原本东亚区域合作的基本框架是“东盟+3(中日韩)”，为此成立了具有官方背景的“可行性研究专家组”，日本政府推荐专家参与了研究。由于该专家组由中国专家主持，日本政府对此不放心，在专家组报告完成提交后，立即推动成立了以“东盟+6(中、日、韩、印度、澳大利亚、新西兰)”为框架的“东亚紧密伙伴关系”(CEPEA) 研究组并自任主持，报告提交给东亚峰会领导人会议审议。由于存在两个并行方案，东亚区域合作的进程迟迟不能启动。直到日本加入美国倡导的 TPP，以“东盟+6”为框架的东亚区域合作进程(RCEP)才开始启动，由于这个框架符合日本的战略设计，日本对此给予积极支持。日本坚持让印度、澳、新参与，特别努力做工作让印度参与，显然是有平衡中国的战略考虑。在印度中途退出谈判时，日本官方曾放风，没有印度参加，RCEP 难以完成谈判。日本对于没有印度参加的 RCEP 最终采取了支持的立场，既是务实的选择，也是战略的选择。

(二) 重视规则制定，争做规则创造者和主导者

国际经贸规则制定权已成为当今国际经济竞争的制高点。日本通过把握国际经贸规则的制定权，发挥其软制衡的优势，以谋求在双边、多边经贸合作谈判中的主动权。2013 年 2 月，安倍在施政方针演说中表示，“不管是全球层面、地区层面还是两国之间的层面，日本都不能等待规则，而是要成为

创造规则的国家。”^[1] 特朗普上台后，推行“美国优先”政策，采取单边主义的保护政策。日本抓住时机，进一步强化了其基于规则制定的区域合作战略。菅义伟基本延续了安倍的理念。2021年5月，在第26届“亚洲的未来”国际交流会上，菅义伟指出，“要扩大自由公正的经济圈，强化以规则为基础的多边自由贸易体制”，“在面向后5G、6G时代，日本应在通信规格的国际规则制定中发挥主导性作用”。^[2] 岸田文雄也强调，要继续将注重国际规则制定作为其施政重点。^[3]

（三）加强政府的作用，深化官民一体化合作

日本的官民合作模式由来已久，早在20世纪80年代中期，日本就通过政府官方开发援助（ODA）支持企业走出去进行对外贸易投资。目前，日本政府把支持企业在海外参与基础设施建设，构建双边、多边经贸关系网络作为重点。2020年12月，由日本政府设立的“日本经协基础设施战略会议”出台了《基础设施建设的海外开展战略2025》，强调官民合作，塑造可凸显日本优势的商业模式。^[4] 2021年6月，日本内阁发布了新版成长战略报告，明确强调要支持日本企业的国际事业展开，例如推动基础设施建设，进而实现印太战略“强化区域联接性”的目标。^[5]

日本政府重视让企业间接参与EPA/FTA经贸协定的规则制定。2014年7月，经济产业省设置了“规则形成战略室”，其核心宗旨为“如何创造有利于企业的规则，以及扩大企业利益”。经产省在《作为企业战略的规则制定》

[1] 「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、2013年2月28日、https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html。（上网时间：2021年5月1日）

[2] 「第26回国際交流会議「アジアの未来」菅総理スピーチ」、2021年5月20日、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0520asia.html。（上网时间：2021年6月20日）

[3] 「第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説」、2021年10月8日、http://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html。（上网时间：2021年10月20日）

[4] 「インフラシステム海外展開戦略2025」、2020年12月10日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai49/siryou2.pdf>。（上网时间：2021年7月27日）

[5] 「成長戦略フォローアップ」、2021年6月18日、<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/fu2021.pdf>。（上网时间：2021年7月27日）

手册中指出，“要根据 EPA/FTA 的谈判流程，在各个环节逐一提出符合企业需求的方案”，^[1] 进一步发挥企业的主体性。此外，经产省还联合日本贸易振兴机构（JETRO）、日本工商会议所、业界团体等为企业开设窗口，发放说明书，详细介绍 EPA/FTA 中相关规则的使用方法与注意事项，让企业能够充分享受到经济合作协定带来的实际益处。

二、日本区域合作政策调整的动因

日本的区域合作政策调整有着很强的战略意图。一则，在多边贸易体系进程陷于停滞、反全球化思潮上升的情况下，通过积极有为的区域合作政策，扩大日本在世界市场上的利益和影响力；二则，面对中国综合实力的提升，通过推行价值观外交和新规则制定，压制中国，获取战略主动权和竞争优势。

（一）以推进区域合作改善外部环境和提升战略竞争力

在多边贸易体系进程陷入停滞的情况下，区域合作成为主要的潮流。面对新的形势，日本政府认为，要通过削减或撤销货物关税、服务业贸易壁垒，加强对贸易和投资领域的规则制定，来汲取海外新兴市场的发展活力，切实推进作为日本经济“基石”的经济合作协定的签署。^[2] 日本国家安全保障会议出台的首份《国家安全保障战略》指出，“（日本）作为一个海洋国家，特别是在亚太地区，必须通过自由交易和竞争实现经济发展的自由贸易体制，保障稳定的、高度透明的、可预见的国际环境。”^[3] 显然，对于高度依赖海外经济发展的日本，保障开放的外部市场环境至关重要，推动区域合作是基于国家发展和安全战略的定位。日本通过积极推动区域合作占据战略制高点，既可以扩大外部市场准入的利益，也可以树立开放与合作的国际形象。

战略利益是日本大力推动区域合作的重要考量。在特朗普政府退出 TPP

[1] 「企業戦略としてのルール形成に向けて」、2014年3月、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/pdf/001_03_00.pdf。（上网时间：2021年7月27日）

[2] 「2021年版外交青書」、第148頁。

[3] 「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。（上网时间：2021年8月29日）

后，日本决定继续推进该进程，完成了没有美国参加的 CPTPP。^[1] 日本之所以敢于冒得罪特朗普的风险，充当 CPTPP 的领导者，除经济利益外，其重要战略考量是，由于该议程不包括中国，且以应对中国为重要出发点，日本可以借此拥有与中国进行竞争的利器。由于日本掌控了 CPTPP 主导权，对于是否接纳中国参加也就拥有了主动权。当中国领导人表示考虑参加 CPTPP 时，日本方面作出了模棱两可的表态，而当中国正式提出加入 CPTPP 时，日本一直保持沉默。从多方面考察，日本对中国加入 CPTPP 不会轻易放行。日本主导 CPTPP 还有另一个打算，就是通过吸纳其他国家参加，使其成为亚太地区的主要框架，同时借此拓展空间，向其他地区国家开放，在更大的范围拓展其领导力，通过推广新规则在世界范围获取规则制定主导权。这就是为何日本对英国加入 CPTPP 持特别支持的态度，既然大门打开，将来也不排除吸收其他域外国家参加的可能。

RCEP 是地区国家在新形势下推进区域合作的一个重要举措。自 1997 年亚洲金融危机之后，东亚启动了区域合作议程，日本一直是积极参与者。在自贸区构建上，东盟牵头设立多个“东盟+1”自贸区，在此基础上对分散的自贸区进行整合，构建统合的东亚自贸区是包括日本在内的地区各国的共识。日本在东南亚地区扮演重要角色，无论是在投资、贸易还是金融方面都有着巨大利益。因此，从直接利益考虑，日本不会放弃参与 RCEP 的机会。从战略竞争考虑，如果日本不参加，那就等于失去了与中国直接竞争的机会，加入其中日本才可以在规则制定上发挥导向作用。

（二）以区域合作为压力和推力，撬动国内市场改革

日本国内利益集团盘根错节，与国内政治有着密切的缠绕。对此，无论从国内经济发展的角度，还是从对外扩大参与、争当“自由开放旗手”的考量，改革都已势在必行。日本有很强的国内市场保护措施，特别是农业一直受到高关税和非关税保护。“农业团体”（主要为农协，全称为“全国农业协同组合中央会”，简称“JA 全中”）是日本政府在区域合作安排中作出开放承

[1] 日本主导 CPTPP，也充分考虑到了美国的利益，只是冻结了美国坚持的一些条款，为美国以后加入留出足够空间。

诺的主要阻碍。以加入 TPP 谈判为契机，安倍政府在法律和政策层面推动农协改革，扫除体制障碍。2015 年 8 月，新《农业协同组合法》的通过标志着农协改革迈出了实质性步伐。改革旨在削减“JA 全中”的垄断权力，取消“JA 全中”和都道府县中央会的指导权和监查权，使大约 700 多个地方农协脱离“JA 全中”和都道府县中央会的管辖。^[1] 政府还采取有力措施提升农产品海外竞争力，重点支持畜牧业团体关联事业以及农业产地发展，推进农地大规模化和集约化生产。2016 年 11 月，日本政府实施“农业竞争力强化战略”，包括导入原料原产地制度、收入保险制度、推广饲料用米、修订农业相关法律等内容。2020 年 4 月，农林水产省成立出口本部，迅速推动了农产品“出口加工设施”的认证体系。同年 12 月，农林水产省发布《农林水产物·食品出口扩大实施战略》报告，向具有出口优势的农产品进行政策倾斜，赋予出口本部“司令塔”地位，克服体制障碍。

农产品市场的开放为日本与欧盟达成区域合作协议奠定了基础。日本在日欧 EPA 协议中，对于农产品的开放作出前所未有的承诺，被认为实现了重大突破。日本方面认为，该协议签订将促进日本企业进入欧盟市场，成为日本增长战略的重要组成部分。当然，日本方面作出如此重要的承诺，其战略意图也非常明显。正如日本外务省所言，日本与欧盟是重要的全球伙伴，双方在民主、法治、人权方面共享价值观，有助于提升双方的战略伙伴关系。^[2]

三、日本区域合作战略的未来取向

日本新区域合作战略取得了显著成效，通过构建基于世界市场布局的 FTA/EPA，大大增加了日本企业对外投资、贸易和其他经营活动的机会。从战略角度来看，日本通过积极推动 FTA/EPA 获得了新规则制定的主动权。在战略竞争中，突出价值观、新规则制定获得了美国和欧盟等方面的支持。基于

[1] 阙澄宇、潘希迁：“安倍内阁农业改革的背景、内容及评价”，《现代日本经济》2016 年第 4 期，第 7-8 页。

[2] 「日 EU 経済連携協定 (EPA) に関するファクトシート」、2017 年 12 月 15 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000270758.pdf>。（上网时间：2021 年 10 月 19 日）

上述分析，本文对日本区域合作战略的未来发展趋势作以下几点研判。

（一）继续实施积极有为的区域合作战略

日本的区域合作战略是基于综合利益考虑制定的，扩大市场、战略竞争和提升国家形象与影响力的基本定位未来应当不会改变。如何在新的国际和地区环境中确立本国角色和身份将成为日本对外战略的重点，以使区域合作战略更好地服务本国利益。^[1]从区域合作机制构建方面看，三大区域协议铺垫了日本在世界三大经济圈发挥作用的基础。今后，日本会把引导规则制定作为主导议程，在推动符合日本利益的规则制定方面作出更多的努力。同时，作为一项综合战略，日本将在对华战略竞争上与美国、欧盟协调，凸显日本在国际大格局中的特殊地位。尽管参与和推动了没有美国参与的三大区域协议，日本的区域合作战略并非与美国作对，另起炉灶，而是积极配合拜登政府的“全面战略竞争”战略，积极参与美国推动的“可信赖的供应链”构建，支持美国提出的所谓价值观驱动的透明高标准伙伴关系与“全球大基建计划”。

今后，日本将更加重视利用EPA平台推行新规则，提升其“规则创造者”“自由贸易旗手”的地位和影响力。以RCEP为例，尽管日本接受了RCEP基础协议文本，但在其生效后会提出更多的动议，在新规则制定上做更多的工作，力争把CPTPP的一些规则适用于RCEP，这一方面可以凸显日本在东亚区域协议执行中的导向作用，另一方面通过新规则（特别是有关经济体制的规则）向中国施加压力。

（二）把CPTPP逐步打造成跨区域大平台

CPTPP是日本主导的跨太平洋协议，一方面，日本将会吸收更多的亚太地区成员参加，比如韩国、泰国、印度尼西亚、菲律宾、哥伦比亚等，并表示随时欢迎美国加入；另一方面，通过接受英国的申请，进一步向域外国家开放，力图使其具备向“全球开放”的特点。在2021年9月举行的CPTPP第五次委员会上，11国代表一致对英国的加入表示欢迎，认为“若英国能加入，则意味着CPTPP已超越了亚太的地域限制，并且是为了进一步推广高水平规

[1] 蔡亮：“世界大变局中的日本对华认知与政策”，《东北亚学刊》2020年第3期，第81页。

则的扩容”。^[1]

值得注意的是，日本一直打“台湾牌”，对于台湾地区加入 CPTPP 给予明里暗里支持。在中国申请加入的情况下，日本也有可能对 CPTPP 成员资格实行变通，以 WTO 和 APEC 为先例，让台湾地区以“特别关税区经济体”的名义加入，并以此与中国讨价还价。

（三）与中国保持竞争与合作并存的战略

在日本的新区域合作战略中，应对中国的综合实力和影响力提升是一个重要的因素。一则，日本着力打造不包括中国的大型自贸区，推介以价值观为基础的“志同道合友好伙伴圈”，企图把中国描绘为“不合群的异类”；通过推行新规则，提高制度合规的难度，把中国归为非市场经济，不遵守“规则”。二则，通过参与美国、欧盟发达集团针对中国的安排，提升自身的竞争能力，这突出体现在其积极参与美国的“印太战略”，以安全为借口，构建“可信的朋友圈”，参与美国发起的“全球基建计划”，排斥中国。

但是，日本与中国经济联系紧密，对中国的市场依赖度很高。日本企业，特别是一些大企业，在中国有着基于长期利益考虑的投资经营，许多进口产品是其他市场难以替代的。因此，日本承担不起与中国脱钩的代价。同时，中国综合实力继续提升也是一个大趋势，在双循环政策的推动下，一方面将会通过内在增长驱动（包括扩大内需和创新驱动），保持发展的活力，另一方面通过扩大开放（包括实施更加积极的区域合作战略以及推进“一带一路”建设），与外部建立更加紧密和深层的关系。因此，中国对于地区和世界经济的重要性会继续提高。日本专家也认为，“后疫情时代的世界经济复苏需要中国发挥引领作用，各国对中国经济的依存度会进一步提高。”^[2]

中日同处东亚经济圈，两国在推动东亚地区未来发展上的作用举足轻重，

[1] 「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定委員会第五回会合委員会報告」、2021年9月1日、https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210901_cptpp_hokoku_jp.pdf。（上网时间：2021年10月19日）

[2] 「戦略年次報告2020インド太平洋の今日と明日：戦略環境の変容と国際社会の対応」、2021年2月5日、https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/pdf/StrategicAnnualReport2020jp.pdf。（上网时间：2021年10月9日）

即便难以“志同道合”，也需要“同舟共济”，在竞争的同时尽力寻求合作。两国共同参与 RCEP，都率先批准了该协议的文本。当前，最重要的是两国合力推动 RCEP 生效，并且在今后的落实和提升中开展合作。正如日本专家所言，“RCEP 的生效在推动地区经济统合层面具有重要的意义，同时作为东亚诸国维护自由开放的国际经济秩序的政治信号，将给世界带来重要影响。”^[1]

四、结语

尽管日本制定了具有战略意图的区域合作政策，并在推进中取得显著的成效，但也应该看到，面对百年未有大变局的复杂形势，日本进一步推行其战略也会遇到诸多困难，在许多方面可能难以如愿以偿。比如，在区域市场开放方面，全球化正在经历重大调整，各国政府的经济政策取向和市场开放方式正经历新的转变，更加注重发展的安全，重视开放与安全、开放与平衡的协调，日本基于所谓高标准开放、高规则统一的战略会遇到新的挑战与制约。在竞争战略方面，日本想坐大，会遇到美国的压力和阻挡。在规则制定方面，美国会维护其主导地位，作为美国的盟国，日本只有胁从。在与中国的战略竞争上，尽管日本在一些方面有一定优势，但在经济规模、市场和综合影响力等方面，日本与中国的差距越来越大。在国内方面，日本的老龄化、低增长对其能力提升也形成制约，尽管政府在推动农业开放方面取得了一定突破，但日本是一个具有很强保护性的政治社会，要实现大开放、大变革也很难。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 大庭三枝、『RCEP 合意：日中韓貿易の利点を生かせ、「インド不参加」のデメリットは誇張』、2021年2月1日、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00677/>。（上网时间：2021年10月9日）

新冠肺炎疫情下的发达国家 公共债务问题

□ 扈大威

〔提 要〕 新冠肺炎疫情暴发后，发达国家为应对疫情冲击出台的大力度财政干预措施，让其本已捉襟见肘的公共财政状况进一步恶化，债务失控风险上升。目前各国采取多种措施力图稳住债务市场，压低融资成本，控制债务规模继续攀升，并着手制定中长期减债计划，但前景并不乐观。严重的债务负担将诱发滞胀危机和债务危机，损害福利计划的财政基础，并削弱发达国家的国际行动力和影响力。

〔关键词〕 发达国家、公共债务、财政干预、世界经济

〔作者简介〕 扈大威，中国国际问题研究院国际战略研究所研究员

〔中图分类号〕 F810.5

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0119-17

2008年爆发的全球金融危机使发达国家的公共债务问题成为世界经济中一个引人注目的风险来源，公共财政问题逐步成为国际经济治理的优先事项。新冠肺炎疫情暴发后，发达国家为应对疫情带来的经济冲击被迫实施赤字财政，公共债务可持续性岌岌可危，已经成为影响国际金融稳定和世界经济平稳运行的核心变量，需要我们密切关注。

一、发达国家应对疫情的扩张性财政政策

自2020年3月世界卫生组织宣布新冠肺炎疫情构成全球大流行以来，

美国、欧洲等国家和地区已受到多轮疫情的严重冲击。经济上，因为抗疫需要而采取的封锁措施和社交隔离使经济活动骤停；同时，疫苗研发施打和病毒变异等因素的不断变化导致疫情反复，也影响了经济活动和信心的恢复。^[1]

疫情给发达国家经济带来的巨大不确定性和外部冲击主要体现在以下几个方面。第一，经济出现大幅下滑。根据国际货币基金组织发布的《世界经济展望》（World Economic Outlook），2020全年发达经济体的增长率为-4.5%，低于-3.1%的世界平均增速。其中，美国经济增长率为-3.4%，欧元区经济增长率为-6.3%，日本和英国经济增长率分别为-4.6%和-9.8%。^[2]受疫情影响，这些国家的金融市场也出现了剧烈波动。第二，失业率上升，民生困难严重。由于疫情大面积暴发和封锁导致的经济活动停摆，发达国家失业率猛增，大批民众陷入经济困境。第三，国际贸易和产业链遭到中断。由于全球疫情大面积扩散，边境管制和生产停滞对贸易的影响不断累积，各国阻断病毒传播的措施制约了关键原材料的供给。疫情引发的全球经济衰退迫使国际贸易活动整体收缩。世界银行分析显示，国际平均进出口规模在2020年下降幅度为13.4%，超出2009年全球金融危机期间3个百分点，刷新二战结束以来最严重的贸易收缩纪录。^[3]

为应对疫情冲击，发达国家政府吸取应对2008年金融危机的经验教训，果断出台大力度货币和财政政策，力图稳定形势。

在货币政策方面，各国央行迅速采取果断行动，稳定金融市场。一是降低利率，实行前瞻指引，缓和 market 紧张，支持总需求，促进经济复苏。美联储2020年3月两次下调联邦基金利率，从1.50~1.75%降至0~0.25%。加拿大、英国、澳大利亚和新西兰等国央行也大幅下调利率。二是购买资产，解决关

[1] Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro eds., *Economics in the Time of COVID-19*, CEPR Press, 2020, pp.1-30.

[2] International Monetary Fund, "World Economic Outlook: Recovery During a Pandemic," October 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>. (上网时间：2021年10月15日)

[3] 吉嘉：“国际经济复苏面临前所未有的不确定性”，《财政科学》2020年第9期（总第57期），第62页。

键性金融市场失灵问题，并进一步支撑总需求。美联储于2020年3月重启量化宽松计划，无限量购买国债及抵押担保证券。欧央行于2020年3月推出“大流行紧急购债计划”（PEPP），初始额度高达7500亿欧元，此后又分别追加6000亿欧元和5000亿欧元购债额度，总规模达到18500亿欧元，用于购买成员国政府债券和商业票据。^[1]三是提供流动性和信贷支持，根据不同成本及抵押条件向金融和非金融机构提供限期信贷。四是各国监管当局放宽监管和宏观审慎标准，包括放宽资本和流动性要求以及放宽抵押品资格，以方便提供信贷。

在财政政策方面，各国根据疫情对经济社会冲击的特点，采取有针对性的救助和刺激措施。一是在疫情早期即紧急推出旗舰项目，统筹考虑疫情防控和经济振兴需要，大力度实施干预，以稳定民心、安抚市场。美国政府于2020年3月出台的“新冠援助、救济与经济安全法案”（CARES）总计拨款2.3万亿美元，是美国历史上最大规模的单一救济法案。欧盟则于2020年5月通过“下一代欧盟”（Next Generation EU）计划，其中包括4500亿欧元拨款和4100亿欧元贷款，此外还就总额10743亿欧元的欧盟2021-2027年度长期预算达成协议。德国、法国、英国、意大利和西班牙等国也先后推出本国一揽子财政救助措施。二是面向企业提供贷款和担保，帮助企业渡过难关。美国联邦政府通过CARES法案向受疫情影响的企业贷款5000亿美元，向小企业发放3670亿美元贷款。欧盟出资5000亿欧元为企业提供安全保障。意大利和西班牙分别为本国企业提供7500亿和1000亿欧元贷款担保。三是以保民生为重点，向受疫情影响的居民提供精准援助。美国政府数次向美国公民发放现金，帮助人们摆脱因失业导致的财政困境；将失业福利发放拓展到暂时裁员者、临时工和自由职业者；为避免租客和抵押贷款购房者因无法缴付房租或按期还贷而遭驱逐或被取消抵押品赎回权，规定延长抵押贷款还款期限及抵押品赎回权中止的期限。欧盟在疫情暴发后鼓励雇主采取暂时休假等措

[1] European Central Bank, “Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP),” <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>. (上网时间：2021年10月20日)

施，尽量避免裁员，抑制失业率上升。四是拨款推动疫苗研发，为新冠病毒检测支付费用。美国联邦政府还向医院、地方政府和教育机构拨款，并向依靠免费学校午餐而学校受疫情影响关闭的家庭发放现金等。^[1]

根据国际货币基金组织2021年4月发布的《财政监测》（Fiscal Monitor）报告，仅2020年美国向受疫情影响的家庭、企业、州及地方政府提供的援助就相当于其GDP的16.7%，日本和英国政府提供的援助分别为本国GDP的15.9%和13%，欧元区成员国的财政援助力度也达到了GDP的10%。^[2]各国政府应对疫情的财政支出远远超过了2008年金融危机后的财政支出。截至2021年3月17日，世界各国用于应对疫情的财政支出累计达到16万亿美元。其中，10万亿美元为追加财政开支和税收减免，6万亿美元为政府提供的贷款、担保和资本注入。^[3]

上述干预措施有效缓解了疫情造成的生命损失和对经济民生的影响，有针对性的财政措施还减少了工作岗位流失，防止了大规模企业倒闭潮，并减少疫情对经济潜力的长久损害。据估计，财政干预措施使各国GDP降幅减少了2个百分点。但与此同时，赤字支出对发达国家财政状况构成巨大压力。美国2020财年预算赤字增加200%，达到3.1万亿美元；2021财年再次出现3万亿美元赤字，致使该国公共债务总额急剧增加，债务形势濒于失控。

二、发达国家财政形势因疫情进一步恶化

新冠肺炎疫情是在发达国家财政和货币政策空间都已经极度逼仄的情况下突发的一场公共卫生事件。大力度的赤字财政进一步透支各国政府本已捉

[1] “Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act: What Was in the \$2 Trillion Corona Virus Stimulus Bill?,” Investopedia, <https://www.investopedia.com/coronavirus-aid-relief-and-economic-security-cares-act-4800707>. (上网时间：2021年10月11日)

[2] International Monetary Fund, “Fiscal Monitor: A Fair Shot,” April 2021, p.5, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>. (上网时间：2021年10月11日)

[3] *Ibid.*, pp.9-10.

襟见肘的财力，显著推高了公共债务水平。

疫情暴发前，发达国家的公共财政状况已趋于恶化，并呈现以下特征：

一是总体公共债务水平同步处于高位。发达国家的公共债务水平普遍高于新兴国家和发展中国家，并超出国际公认的安全负债警戒线。据国际货币基金组织统计，2019年发达经济体公共债务占GDP之比为105.3%，新兴经济体和中等收入经济体为52.6%，低收入发展中国家则为43.3%。一般认为，公共债务占本国GDP之比以不超过60%为安全稳健，欧盟《稳定与增长公约》（Stability and Growth Pact）即以此标准作为欧元区成员国财政纪律加以执行；世界银行研究报告则把合理公共债务负债水平确定为GDP的77%，超出这个指标就会拖累经济增长；^[1]美国经济学家莱因哈特（Carmen M. Reinhart）和罗戈夫（Kenneth S. Rogoff）则把不影响正常经济增长的公共债务水平确定为GDP的90%。^[2]无论以何种标准看，疫情前发达国家的公共债务水平已远超安全警戒线。

二是依托强大金融市场压低债务融资成本。发达国家资本雄厚，金融市场高度发达，政府融资成本远低于新兴市场和发展中国家。即便如此，为维持高水平的债务经济循环，减少利息支出压力，发达国家仍不得不依靠央行压低利率，频繁诉诸量化宽松政策，人为控制政府负债成本。疫情前，主要发达国家都依靠央行干预维持国债市场运行，利率形成的市场机制事实上已受到严重损害，价格信号发生扭曲，一定程度上掩盖了债务风险的严重程度，并导致债务成瘾和债务依赖。

三是公共债务可持续性承压，部分国家和地区爆发公共债务危机。在公共债务的GDP占比超过80%之后，发生债务流动性危机乃至债务可持续性危

[1] Mehmet Caner, Thomas Grennes, and Fritz Koehler-Geib, "Finding the Tipping Point -- When Sovereign Debt Turns Bad," World Bank Policy Research Working Paper 5391, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3875>. (上网时间: 2021年10月18日)

[2] Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff, "From Financial Crash to Debt Crisis," NBER Working Paper 15795, March 2010, <https://www.nber.org/papers/w15795>. (上网时间: 2021年10月18日)

机的概率大大上升。由于货币联盟制度设计的缺陷，在市场投机压力下，欧元区部分边缘国家国债收益率走高，融资成本大幅上升，率先爆发局部主权债务危机。在美国，小布什、奥巴马和特朗普三任总统连续实行减税和大力度赤字财政，任内新增国债分别达到4.3万亿、9.5万亿和7.6万亿美元；围绕提高政府债务上限，民主、共和两党较量亦持续不断，时时牵动资本市场神经。日本的公共债务率也在不断走高，陷入严重的资产负债表衰退，大部分政府开支都要通过发债筹集，经济增长极度乏力。

四是经济金融化加重债务负担。自20世纪七八十年代经济金融化、金融全球化进程启动以来，发达国家内部因金融体系的无序扩张而产生并堆积大量债务，这些债务主要表现为买入现存资产，而非向生产领域投资。^[1]与此同时，实体经济则因投资不足而增长乏力。一方面，债务创造驱动了金融繁荣和资产泡沫的形成、破裂；另一方面，经济繁荣时期留下的债务积压导致后危机时期经济复苏乏力。2008年金融危机后，发达经济体央行诉诸过度宽松的货币政策，释放大量流动性；这些流动性无法进入实体经济，提升劳动生产率，而是在过度膨胀的金融体系里打转，攫取金融收益，构成了低利率（负利率）、低通胀、低增长、高债务的局面。

五是错失财政整固良机。发达国家未能抓住金融危机后世界经济逐步复苏的有利时机进行财政巩固，以改善赤字状况，实现财政盈余，为未来可能发生的紧急支出预留财政缓冲空间。同时，各国在金融危机后出台的一系列包括量化宽松、控制收益率曲线、负利率或零利率、大银行定向放款在内的超常规货币政策，其边际递减效应逐步显现，事实上透支了政府信用，挤压了发达国家政府为应对下一次危机预留的财政和货币政策缓冲空间。

自2008年金融危机以来，发达国家的经济即陷入所谓“长期停滞”（secular stagnation）的状态。大多数观察家认为，在美联储和其他国家央行激进货币政策的推动下，由金融危机导致的异乎寻常的深度衰退必然转

[1] [英]阿代尔·特纳：《魔鬼和债务——货币、信贷和金融体系重建》，王胜邦、徐惊蛰、朱元倩译，中信出版集团，2016年，第3页。

化为强劲复苏，但实际的经济走势远较人们预测的疲弱，也比此前历次危机复苏的步伐缓慢。^[1] 尽管危机后美国联邦基金利率停留在接近为零的位置长达6年之久，欧元区关键利率为负，七国集团央行集体扩张资产负债表超过5万亿美元，释放了大量流动性，但到2015年，美国GDP总量比国会预算办公室2009年8月的预测值少了1.3万亿美元，而欧元区由于在边缘国家实行了紧缩政策，其整体经济增速远低于美国。^[2] 经济复苏缓慢导致发达国家公共债务与GDP之比居高不下，债务负担随之加重。

造成经济长期停滞的根本原因在于一国储蓄过剩而投资不足，而这是由经济、社会、人口和技术进步等多种因素导致的，例如贫富分化使财富向储蓄倾向更强的富人集中，人口老龄化使退休后存活年限延长，促使人们增加储蓄以备养老之需，技术进步和新经济业态对投资的需求大幅减少，外国央行和主权财富基金对发达国家资产的投资减少了本国居民投资机会等。由于资本过剩而导致实际利率不断下降，储蓄与投资需在实际利率为负时才可能勉强实现平衡。英格兰银行的一项研究发现，发达工业化国家经济的中性利率（neutral real interest rates）在过去30年间下降了大约4.5个百分点，并有可能持续保持在低位。^[3]

从国民经济恒等式^[4]的角度理解，发达国家公共债务的增加实际上是经

[1] 对于金融危机后异常乏力的经济复苏，经济学家提出了多种理论解释，包括罗戈夫（Kenneth Rogoff）的债务积压理论，戈登（Robert Gordon）的供给侧逆风理论，伯南克（Ben Bernanke）的储蓄过剩说，以及克鲁格曼（Paul Krugman）的流动性陷阱说，参见 Lawrence H. Summers, “The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It,” *Foreign Affairs*, March/April 2016, Vol.95, Issue 2, pp.2-9.

[2] Lawrence H. Summers, “Accepting the Reality of Secular Stagnation,” *Finance & Development*, International Monetary Fund, March 2020, Vol.57, No.1.

[3] Lukasz Rachel and Thomas D. Smith, “Secular Drivers of the Global Real Interest Rate,” Bank of England Working Paper No.571, December 11, 2015, <https://www.bankofengland.co.uk/working-paper/2015/secular-drivers-of-the-global-real-interest-rate>.（上网时间：2021年10月18日）

[4] 国民经济恒等式是利用基本会计准则对一国宏观经济中官方、私人及外国三个部门之间的关系进行分析的一种方法，其基本思想是三者加总为零，即一方资产表现为其他两方的负债，一方负债表现为其他两方资产。如不考虑外国部门，即不考虑经常账户和资本账户的盈亏，假定一国只有公共部门和私人部门，则公共部门负债增加意味着私人部门的资产增加。

济长期停滞状态下，通过国债吸纳私人部门过剩储蓄的结果。只要导致储蓄和投资关系失调的因素存在，这些国家的公共债务水平就不可能实质性下降。从目前长期债券的收益率水平看，市场投资者普遍认为，日本式的经济停滞将在未来相当长时间里困扰发达资本主义工业化国家。

新冠肺炎疫情的冲击使发达国家储蓄与投资之间的失衡更趋恶化，公共财政负担显著加重，可谓雪上加霜。短短两年时间里，发达国家公共债务与GDP之比就由2019年的103.8%上升到2021年的122.5%，增加近20个百分点。其中，美国由108.2%上升到132.8%，欧元区由84.0%上升到98.2%，日本则由234.9%上升到256.5%。^[1]

面对新的危机，各国政府只能进一步打破常规和禁忌，不计后果采取更加激进的政策措施，特别是加大央行购买公共债券的力度。自2020年2月以来，各国央行均大量购入政府发售的公共债券，其中日本央行购买了全部发行额的75%，欧央行购买了71%，美联储购买了57%，^[2]这相当于直接开动印钞机印钱。虽然这样的举措在非常时期属于特事特办，但是存在通胀失控的风险。目前，美国通胀率已经连续数月超过5%。

三、维持较高水平公共债务的策略与挑战

政府是否应当举债，以及维持多高水平的公共债务为宜，历来都是引起广泛争论的问题，需要综合考虑政府职能演变、国民经济的结构性变化、各国税收能力和水平，以及公共债务用途等多方面因素。限于篇幅，本文仅就维持债务经济运行所涉及的宏观经济条件及公共政策制定作初步探讨。

第一，维持高水平公共负债有赖于低利率环境，以确保公共债务融资成

[1] International Monetary Fund, "Fiscal Monitor: A Fair Shot," p.4.

[2] International Monetary Fund, "Fiscal Monitor: Policies for the Recovery," October 2020, p.2, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>. (上网时间: 2021年10月18日)

本可控。对发达国家而言，主权国家的公共债务区别于私人债务的显著特点是借贷主体永续存在，且几乎没有破产风险。因此，主权国家政府可以不断借新还旧，维持债务周转，只要能按时偿付利息，即可长期占有一部分社会资金。因此，利率水平决定了政府可承受的债务规模。随着公共债务规模不断膨胀，利率差异对政府财政收支平衡的压力将越发增大，利息支出占政府财政支出的比重也越大。一般认为，只要利率水平低于同期经济增长率，就可以维持公共债务可持续性，防止债务规模失控。部分学者据此判断，由于长期停滞条件下利率水平一直低于经济增速，发达国家有能力维持现有债务规模。当前发达国家理想的债务管理策略是维持现有债务水平，不急于主动实行财政紧缩，但也要确保不增加新的债务，通过增税保障新增开支。^[1]

这一策略的问题在于，由于现有债务存量过高，债务平衡只有在极低的利息水平才能得以维持。例如，美国国债规模在 2021 年底有望达到 30 万亿美元，即便这些债务只有 2% 的年平均收益率，美国政府每年也要支出 6000 亿美元债务利息。而 2021 财年美国联邦政府财政预算不过 4.89 万亿美元，这就意味着利息支出占全部支出的比例将达到 12.3%。目前美国的 10 年期国债收益率(1.584%)高于德国(-0.0945%)、日本(0.082%)和意大利(0.918%)，^[2]美债尚可对投资者保持一定吸引力并使政府财政压力可控。但是，如美联储决定加息，政府偿债成本必将随之增加。为压低借贷成本，美国财政部正在考虑发行 50 年期甚至 100 年期国债，通过延长债务久期减轻偿债压力，同时考虑在市场利率较低的时期，通过借出低利率贷款，提前偿还以前高利率债务，实现债务替换，减少利息支出。

第二，大幅扩张央行资产负债表可有效降低政府偿债成本，但潜在通

[1] Olivier Blanchard, "Public Debt: Fiscal and Welfare Costs in a Time of Low Interest Rates," Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 19-2, February 2019, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/public-debt-fiscal-and-welfare-costs-time-low-interest-rates>. (上网时间: 2021 年 10 月 18 日)

[2] 参见 <https://cn.investing.com/rates-bonds/government-bond-spreads>. (上网时间: 2021 年 11 月 13 日)

胀压力不容忽视。新冠肺炎疫情暴发后，各发达国家通过央行直接购买政府发行的债券，大量货币被投放到市场。与此前实行量化宽松政策时的操作不同，此次央行不是在二级市场上从私人机构买入政府公共债券，而是直接从财政部购买债券。这种做法显著降低了债券收益率，但也被认为打破了现代货币政策禁忌，存在发生恶性通胀的风险。^[1] 例如，仅在2020年3月至6月间，美联储的资产负债表就扩张了3万亿美元。该机构在3个月内“印制”的货币就超过了其在第一个百年间（1913—2013）印制的总量。欧央行和日本中央银行也随后跟进。央行资产负债表扩张增发的货币相当于各国GDP的15~25%。^[2]

美国劳工部公布的最新数据显示，2021年10月美国消费价格指数（CPI）同比上涨6.2%，高于市场预期，涨幅创1990年12月以来最高水平。同月，欧元区通胀率也达到4.1%。美联储主席鲍威尔（Jerome Powell）、财政部长耶伦（Janet Yellen）在多个场合表示，美国2021年4月以来的通胀上升由疫情期间供应链中断、供需失衡引起，也和财政救助增加人们可支配收入及消费倾向有关，有望随着供应链修复、产能恢复及财政支持措施到期而缓解，暗示疫情期间央行购买国债而增发的货币不会导致严重、持续的通货膨胀，央行目前尚不必加息及收紧流动性，可静待通胀退潮。^[3] 但美国前财长萨默斯（Larry Summers）和安联保险首席经济学家埃里安（Mohamed A. El-Erian）等人则认为，当前通胀具有深刻的结构性原因，美国经济已明显过热，美联储应对通胀的步伐已经滞后，必须尽快出台相应措施，防止通胀进一步

[1] Eran Yashiv, “Breaking the Taboo: The Political Economy of COVID-Motivated Helicopter Drops,” March 26, 2020, <https://voxeu.org/article/political-economy-covid-motivated-helicopter-drops>. (上网时间：2021年10月22日)

[2] Athanasios Orphanides, “The Year of the Power of Central Bank Balance Sheets Was Unleashed,” in Bill English, Kristin Forbes, Ángel Ubide, *Monetary Policy and Central Banking in the Covid Era*, Vox ebook, June 3, 2021, p.341.

[3] Allison Nathan, “Interview with Jan Hatzius,” in Goldman Sachs Global Macro Research, *Top of Mind*, Issue 97, April 1, 2021, pp.4-5.

抬头。^[1]

第三，控制公共债务规模所必须的增收节支、财政紧缩面临严重阻力。要实质性改善政府财政状况，减少政府赤字，主要途径无外乎开源和节流。一是增加税收收入。在经济全球化条件下，随着资本跨境流动的障碍消失，不同国家间税收竞争加剧，各国政府的经济主权特别是自主制定税率的能力受到极大限制。由于对资本加税将导致税源流失，各国平均税率逐步走低。为克服税收领域的逐底竞争，美国财政部出面推动国际多边税收政策协调与合作，限制跨国公司在母国和投资东道国之间的国际避税行为。经济合作与发展组织（OECD）2021年10月发布公报称，其牵头设计的国际税收制度改革方案已获得全球136个国家和司法管辖区的认可。新税收方案引入15%的最低全球公司税率，预计从2023年起落实，同时推动各国就避免税收竞争开展合作。^[2]二是削减政府预算，但各国在这方面将遇到不小的政治阻力。在美国，养老金、医疗保险、社会保障等法定支出难以撼动，为维护霸权地位军费也要逆势增加，而在其他支出上的每一项削减都意味着相关群体利益受损，不可避免要经历激烈的政治斗争。欧洲国家的社会福利支出比重远高于美国，由于福利支出的棘轮效应（ratchet effect）^[3]，这部分开支不仅难以压缩，而且呈逐年上升之势。南欧国家国力弱小，在欧债危机期间被强迫实施的大力度财政紧缩给民众造成极大痛楚，直接导致各国政府垮台，国内政治民粹化倾向抬头，疑欧仇德情绪发酵。法国“黄马甲”运动也折射出福利开支缩减可能引发的剧烈反弹。以上种种因素足以让准备拿福利计划开刀

[1] Larry Summers, “On Inflation, It’s Past Time for Team ‘Transitory’ to Stand Down,” <http://larrysummers.com/2021/11/16/on-inflation-its-past-time-for-team-transitory-to-stand-down>（上网时间：2021年11月7日）；Allison Nathan, “Interview with Mohamed A. El-Erian,” in Goldman Sachs Global Macro Research, *Top of Mind*, Issue 103, November 17, 2021, pp.4-5.

[2] OECD, “International Community Strikes a Ground-Breaking Tax Deal for the Digital Age,” October 8, 2021, <https://www.oecd.org/newsroom/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>.（上网时间：2021年10月18日）

[3] 棘轮是一种只能单方向转动的齿轮，在向另一个方向转动时，其上的齿爪会起到制动作用，阻碍其转动，直至其停止。经济学上用“棘轮效应”描述人的消费（包括福利开支）习惯形成之后具有不可逆性，易于向上调整，而难以向下调整。

的政客三思而行。

第四，从根本上缓解债务压力必须通过增加公共投资，发挥积极财政政策的作用，提升长期经济增速。根据经济长期停滞的理论，在私人投资不足的情况下，政府必须增加负债，用公共投资的方式改变本国经济中储蓄与投资的失衡，为经济增长提供动力。这就意味着，尽管目前发达国家公共债务已经居高不下，但根本的解决之道不是实行财政紧缩，而是增发债务，用于公共投资。以美国为例，目前拜登政府拟大力投资基建。白宫在公布2021—2022财年财政计划的说明中强调，自20世纪60年代以来，美国国内公共投资的GDP占比已经下降了40%。^[1]2018年，美国用于新建及维护交通基础设施的各类资金只相当于GDP的0.5%，日本和英国的此类开支约为GDP的1%，而中国的这一开支则接近GDP的6%。^[2]为改善国内基础设施状况，与中国竞争，美国正通过公共投资拉动经济增长，并增加对科研经费的投入，以维持美国的国际竞争力优势。同时，各国在疫情期间推出的财政刺激措施还着力化危为机、推动经济转型，利用债务融资加大对经济数字化转型、应对气候变化和绿色可持续发展的支持力度，同时对个人收入征收更高的累进税，纠正在疫情中不断扩大的不平等现象。欧盟即通过“下一代欧盟”计划加大对数字化转型和绿色发展的资助，其中绿色开支占其一揽子刺激计划（相当于GDP的5.5%）的30%。法国计划拨出用于与气候变化应对有关项目的开支相当于本国GDP的1%。^[3]

中期看，随着经济复苏步伐加快，发达国家将逐步采取财政收缩措施，财政赤字也将随之减少。如果利率与经济增长率之间的差距继续保持在有利区间，财政措施亦按计划调整，中期内多数发达经济体债务与GDP之比将会

[1] The White House Office of Management and Budget, “Fact Sheet: The President’s Budget for Fiscal Year 2022,” May 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/05/FINAL-FY22-Budget-Overview-Fact-Sheet.pdf>.（上网时间：2021年10月18日）

[2] Jan Hatzius and Daan Struyven, “Bidenomics: An International Perspective,” in Goldman Sachs Global Macro Research, *Top of Mind*, Issue 99, June 29, 2021, p.13.

[3] International Monetary Fund, “Fiscal Monitor: Policies for the Recovery,” p.24.

稳定下来，预计 2026 年发达国家的公共债务与 GDP 之比将为 121%，比疫情前高出 17 个百分点。这一比例在美国将继续上升，达到 134.5%，而在欧元区则将下降到 92%。^[1]

不过，从长期来看，发达国家要显著降低公共债务将面临重重困难。一是经济复苏和增长后劲不足，经济总量不可能显著扩大，不足以实质性减轻相对债务；二是未来税收增加幅度有限，而财政支出刚性较强，紧缩余地不大，实现财政盈余难度较大；三是通过举债加大公共投资来增强经济增长后劲，需要较长时间才能奏效，在现有债务水平上大力推行将加剧债务负担，危及债务的可持续性。因此，发达国家持续稳定降低债务水平、实质性减轻债务负担的希望不大。即便保持现有债务水平不再升高，也需要未来相当长时间里不出现任何严重的经济金融危机、地缘冲突事件以及类似新冠肺炎疫情这样的重大突发事件，尤其不能强推发达经济体与新兴经济体脱钩，否则极有可能引发严重通货膨胀，导致发达国家公共债务破坏性违约。

四、影响及未来展望

从财政收支 GDP 占比的角度来看，发达国家政府都是不折不扣的大政府，承担着政治、经济、社会、安全等领域的全方位职能。政府财政不但要承担各种直接开支，维持庞大的社会保障经费，还要为整个金融体系提供隐性担保，因此居高不下的公共债务将给各国带来广泛深刻影响。

（一）滞胀和债务危机风险上升

目前，发达国家的财政在很大程度上依靠本国央行续命，大规模的财政赤字货币化操作已使各央行独立性丧失殆尽。宽松的货币政策和财政政策持续吹起各种资产和信贷泡沫。在实体经济受到疫情影响而苦苦挣扎的同时，虚拟经济却热火朝天，到处是高企的市盈率和低迷的股票风险溢价，住宅和

[1] International Monetary Fund, “Fiscal Monitor: A Fair Shot,” p.7.

科技资产价格疯涨，特殊目的收购公司（SPAC）、虚拟资产、高收益率企业债、贷款抵押债券、私募股权和模因（meme）股票^[1]等领域充斥着非理性繁荣，从政府现金发放中得到意外之财而又无生活压力之虞的人士纷纷携资涌入行情不断高涨的股市从事投机。这种看似繁花似锦、烈火烹油的局面总有一天会迎来自己的“明斯基时刻”^[2]，货币策略略微收紧或足以导致金融市场信心的全面崩溃。^[3]

随着公共部门和私人部门债务都达到极高水平，发达国家事实上已掉入债务陷阱。一旦通货膨胀在未来几年里高企，各家央行将面临进退两难的困局。如果退出反常规的政策，开始加息，以对抗通货膨胀，政府债券收益率将会上升，使持有公共债券的金融机构和各国央行遭受损失，从而加重大规模债务危机和严峻经济衰退的风险；反过来，如果继续维持宽松政策，通货膨胀就可能窜升到两位数水平，一旦下次供给侧冲击袭来，类似20世纪70年代的经济滞胀就可能再现。不同之处在于，现时无论发达经济体还是新兴市场经济体的债务比率都远高于当时，这将大大限缩政府和央行的政策回旋空间。

（二）长期财政挑战严峻

包括医疗、养老保险和失业保险在内的社会保障支出是发达国家最主要的财政支出，它们属于法定支出，同时将随人口结构的变化而呈现长期增长趋势。早在2008年金融危机爆发之后，国际清算银行即对发达国家中长期社会保障支出作出测算，指出发达国家在未来二三十年间将承受巨大财政压力。现在，这种压力已经逐步显现。^[4]

[1] 模因股票，又称迷因股票，泛指社交媒体上散户们热衷购买的股票。这些股票的公司基本面并不具有长期投资价值，通常由散户情绪推动，容易出现非理性股值和极高波动性。

[2] 明斯基时刻（Minsky Moment）是指美国经济学家海曼·明斯基（Hyman Minsky）所称资产价格崩溃的时刻。明斯基认为，经济长时期稳定可能导致债务增加、杠杆比率上升，进而从内部滋生爆发金融危机和陷入漫长去杠杆化周期的风险。

[3] Nouriel Roubini, “The Looming Stagflationary Debt Crisis,” *Project Syndicate*, June 30, 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/stagflation-debt-crisis-2020s-by-nouriel-roubini-2021-06>.（上网时间：2021年10月21日）

[4] Bank for International Settlements, “Fiscal Sustainability in the Industrial Countries: Risks and Challenges,” *BIS Annual Report*, June 2010, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2010e5.htm>.（上网时间：2021年10月25日）

以美国为例，随着 7700 万婴儿潮一代人进入退休年龄，加之医疗成本上涨，美国联邦社会保障和医疗保健的开支大幅增加，由 2008 年的 12340 亿美元增加到 2016 年的 19660 亿美元，增幅达到 59%。这些福利支出的膨胀对同期联邦支出增加的贡献率高达 84%。^[1] 根据美国国会预算办公室在疫情暴发前的测算，自 2017 年起往后 10 年，联邦社会保障和医保开支每年将额外增加 1.6 万亿美元。这些开支项目及其连带产生的债务利息将在未来 30 年里使公共债务与 GDP 之比翻倍，同时使美国公共债务总额从 20 万亿美元增加到 92 万亿美元。^[2] 疫情冲击无疑将令上述挑战更趋严峻。为应对养老金计划的资金压力，目前多个发达国家采取提高退休年龄、降低养老金标准等措施，努力维持养老金计划的财政平衡。

当前，发达国家政府实行金融压制政策，即强制金融机构购买政府债券，并通过央行操作人为压低利率，从而减轻公共财政的借贷成本。但是，政府财政压力的减轻是以损害机构投资者收益为代价的。由于发达国家的养老基金、保险资金等是国债的重要投资方，长期压低国债收益率将直接损害上述机构的投资收益，甚至导致一些基金的亏损和破产。这种金融压制持续的时间越长，发达国家社会保障基金的损失就越大，这实际上是透支未来、补贴当下的另一种形式。

（三）爆发主权债务危机风险再现

疫情冲击下，欧元区债务形势进一步恶化。原本就没有彻底走出上次危机的南欧国家，由于服务业占国民经济比重较大，受疫情影响和冲击尤为明显。加之原有债务积压严重，为应对疫情实行的财政救助和刺激措施将加剧这些国家的债务负担。目前希腊、意大利和西班牙的公共债务 GDP 占比已分

[1] Brian Riedl, "Obama's Fiscal Legacy: A Comprehensive Overview of Spending, Taxes, and Deficits," Manhattan Institute Report, September 2017, p.14, <https://www.manhattan-institute.org/html/obamas-fiscal-legacy-comprehensive-overview-spending-taxes-and-deficits-10669.html>. (上网时间: 2021 年 10 月 25 日)

[2] Congressional Budget Office, "The 2017 Long-Term Budget Outlook," March 30, 2017.

别达到 213.1%、155.6% 和 117.1%，^[1] 意大利国债收益率再次出现向上浮动，引发人们对该国再度遭遇主权债务危机的担忧。^[2]

为防止主权债务危机卷土重来，欧盟机构严阵以待，采取系列措施加以应对。一是由欧央行加大购买成员国主权债券的力度，平抑收益率曲线，降低成员国融资成本，慑止市场投机；二是在疫情救助和经济刺激计划中加大欧盟共同预算的额度，缓解成员国财政紧张所造成的开支压力；三是通过联盟集体信用发债，并且增大直接拨款的数额，在成员国风险共担、信用共享的方向上又向前迈出一步。目前欧元区主权债券市场暂时平静，但未来意大利等国的公共债务仍构成重要风险源。

（四）限制发达国家的国际行动力和影响力

由于财政能力严重受损，美西方发达国家的对外行动力和地缘政治投射能力将受到显著限制，其国际影响力和软实力也必然随之流失。长期以来，发达国家在发展援助、气候变化、国际多边组织会费缴纳等领域都是主要出资方，资金方面的雄厚实力是发达国家主导国际政治议程的底气所在。随着各国财力日蹙，它们对多边合作的支持也将减弱。以气候变化领域的资金筹集为例，在哥本哈根和坎昆会议上，发达国家承诺到 2020 年每年共同调动 1000 亿美元资金用于应对气候变化。《巴黎协定》要求发达国家继续带头为发展中国家动员气候资金。然而十多年来，发达国家未能真正兑现这一承诺。

《自然》杂志报告显示，发达国家每年提供的气候出资不仅总额不达标，而且存在掺水、凑数等问题，一些国家甚至试图把私营领域绿色投资和与气变无关的传统基建项目也列入官方的气候出资，实际提供的有效资金远低于官方通报数据。美国仅完成应尽份额的不足 20%，澳大利亚、加拿大等国不足

[1] International Monetary Fund, "Fiscal Monitor: A Fair Shot," p.4.

[2] Stefano Corradin, Niklas Grimm and Bernd Schwaab, "Euro Area Sovereign Bond Risk Premia during the Covid-19 Pandemic," European Central Bank Working Paper Series No.2561, May 2021.

一半。^[1]

财政紧张还将加剧发达国家之间的矛盾斗争。典型的例子是美国及其盟友围绕军费开支展开的博弈。早在奥巴马总统任内，美国即要求欧洲的北约盟国增加防务开支，杜绝防务“搭便车”行为，减轻美国财政压力。特朗普时期，美国进一步加大对盟国的压力，要求各国分担更多美国驻军费用。但是，由于各国财政压力巨大，福利开支负担沉重，美国施压效果并不明显。根据北约发布的 2020 年度报告，当年北约成员国中美国 GDP 占比为 53%，欧洲盟国和加拿大 GDP 占比为 47%，但在军费开支方面二者的比例分别为 71%、29%。尽管自 2014 年以来，加拿大和欧洲北约盟国增加了 1900 亿美元国防开支，北约 30 个成员国中也只有 11 个在 2020 年达到了军费 GDP 占比 2% 的标准。在新冠肺炎疫情加剧各国财政压力的背景下，北约成员国在 2024 年实现军费开支全员达标的目标并不乐观。^[2] 疫情后日益沉重的公共债务负担，恐将进一步削弱发达国家在国际事务中的影响力。

【责任编辑：吴劲杰】

[1] “The Broken \$100-Billion Promise of Climate Finance — and How to Fix It,” *Nature*, October 20, 2021, <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02846-3>. (上网时间：2021 年 11 月 7 日)

[2] NATO, “The Secretary General’s Annual Report 2020,” pp.49-51, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-en.pdf. (上网时间：2021 年 11 月 7 日)

《国际问题研究》2021年总目录

【特 稿】

百年变局与世纪疫情下的中国外交：为国家担当 对世界尽责

王 毅（2021年第1期）

【习近平外交思想研究】

从团结抗疫看习近平外交思想的重大时代意义

阮宗泽（2021年第1期）

中美应保持和加强人文交流

邢丽菊（2021年第1期）

习近平外交思想理论体系探析

杨洁勉（2021年第2期）

新时代中国国际秩序观：认知、政策取向与实现路径

石 斌（2021年第2期）

构建新型国际关系的理论内涵及时代意义

徐 步（2021年第3期）

习近平外交思想中的正确义利观

吴志成 李佳轩（2021年第3期）

深刻领悟习近平外交思想的人民立场

于 江（2021年第4期）

中国国际话语权建设：成就、挑战与深化路径

叶淑兰（2021年第4期）

深刻理解“两个大局”的理论逻辑与外交指导意义

刘 卿 刘 畅（2021年第5期）

新时代中国国际战略探析

赵可金（2021年第5期）

塑造中国外交独特风范：内涵与实践路径

习近平外交思想研究中心秘书处（2021 年第 6 期）

新时代中国全球安全治理的理念与实践

孟祥青 程 炜（2021 年第 6 期）

【纪念中国共产党成立 100 周年】

中国共产党为什么能：国际认知与传播

卢 静 赵彦云（2021 年第 5 期）

【大国关系】

确保相互依存与新型中美关系的构建 张宇燕 徐秀军（2021 年第 1 期）

中美关系的未来：走向“新冷战”抑或战略合作重启？

王 帆（2021 年第 1 期）

美国战略收缩与中美关系演化 孙兴杰（2021 年第 1 期）

拜登执政与中美战略竞争走向 吴心伯（2021 年第 2 期）

欧美关系重塑：构建从盟友到伙伴的新平衡 金 玲（2021 年第 2 期）

俄美关系的走向及其影响 柳丰华（2021 年第 2 期）

跨大西洋关系重塑背景下的俄罗斯对欧政策调整

赵 隆（2021 年第 6 期）

构建“均衡、稳定、协调、合作”的中美拉三边关系

宋均营 付丽媛（2021 年第 6 期）

【中国与国际秩序专题】

- 战后国际秩序的演进与启示：制度改革的视角 舒建中（2021年第1期）
- 现行国际秩序演变的方向与中国的选择 达 巍（2021年第1期）
- 后疫情时代的全球治理秩序与中国应对 任 琳（2021年第1期）

【上海合作组织成立 20 周年专题】

- 上海合作组织政治合作：进展、挑战和未来路径 邓 浩（2021年第3期）
- 上海合作组织安全合作：成就、挑战与未来深化路径
苏 畅 李昕玮（2021年第3期）
- 上海合作组织经济合作：成就、启示与前景 阎德学（2021年第3期）

【中国—东盟对话关系 30 周年专题】

- 中国—东盟对话 30 年：携手共创合作文明 张蕴岭（2021年第3期）
- 东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展 张 洁（2021年第3期）
- 伙伴关系再升级：东盟关切、中国责任与地区秩序 魏 玲（2021年第6期）
- 疫情下中国—东盟关系的新进展与未来挑战 杜 兰（2021年第6期）

【区域与国别】

- 东盟对中美竞争的认知与应对 杨 悦（2021年第4期）
- 日本国际安全战略的新动向及其影响 孟晓旭（2021年第4期）

- 日本新区域合作战略探析 高梓菁 (2021年第6期)
- 新冠肺炎疫情下的发达国家公共债务问题 扈大威 (2021年第6期)

【区域合作】

- 中国—非洲自贸区构建中的法律问题 贺 鉴 杨常雨 (2021年第2期)
- 澜湄合作五年：进展、挑战与深化路径 马 婕 (2021年第4期)
- 亚洲区域合作的话语消退与重新激活 吴 琳 (2021年第5期)
- RCEP与亚太经济一体化未来 潘晓明 (2021年第5期)
- 非洲大陆自贸区建设与中非合作 马汉智 (2021年第5期)

【全球治理】

- 绿色“一带一路”建设：进展、挑战与深化路径
于宏源 汪万发 (2021年第2期)
- 构建海洋命运共同体的法治路径 吴 蔚 (2021年第2期)
- 美欧气候变化政策差异与合作前景 董一凡 孙成昊 (2021年第4期)
- “借力”与太平洋岛国地区气候治理 陈晓晨 (2021年第4期)
- 全球治理趋向扁平 秦亚青 (2021年第5期)
- 新时代中国海洋观及其对国际海洋治理的影响
胡德坤 晋 玉 (2021年第5期)

Abstracts

Shaping a Unique Style of Chinese Diplomacy: Connotations and Practical Paths

Secretariat of Xi Jinping Thought on Diplomacy Studies Centre

Shaping a unique style of Chinese diplomacy which combines fine traditions of diplomatic work and characteristics of the times is an integral part of Xi Jinping Thought on Diplomacy. Derived from fine Chinese cultural traditions, successful practices of China's diplomacy, and the diplomatic demeanor of Chinese leaders, the unique style of Chinese diplomacy develops over time with constantly enriched connotations. It is not only a major innovation in China's diplomatic theory, but also of great significance to advancing China's major-country diplomacy in the new era and the rejuvenation of the Chinese nation. China's diplomacy in the new era is characterized by its rich connotations, including being self-confident and calm, staying independent, putting the people first, taking on responsibilities and achieving tangible results, innovating on the basis of what has worked in the past, being open and inclusive, emphasizing friendship and righteousness, and having the courage to fight. Under the guidance of Xi Jinping Thought on Diplomacy, shaping the unique style of Chinese diplomacy should be considered an undertaking of long-term, strategic and systematic nature, in which process forward planning and effectiveness evaluation is necessary, while diverse engagement should be encouraged to add more dimensions to China's diplomacy in the new era.

China's Concept and Practice of Global Security Governance in the New Era

MENG Xiangqing & CHENG Wei

Focusing on the main goal of achieving peaceful development and national rejuvenation,

General Secretary Xi Jinping has put forward a series of new ideas, proposals and initiatives on global security governance in the new era, which thoroughly analyze the new developments, changes and characteristics of global security, and thus form a concept of global security governance with Chinese characteristics, world significance and contemporary relevance. This concept, with rich connotations and far-reaching implications, is a significant achievement in adapting Marxism to China's conditions and the latest theoretical innovation in major-country diplomacy with Chinese characteristics, leading the practice of global security governance and contributing Chinese wisdom and solutions to global security issues.

Upgrading the China-ASEAN Strategic Partnership: ASEAN's Concerns, China's Responsibility and the Evolution of Regional Order

WEI Ling

At the 30th anniversary of their dialogue relations, China and ASEAN agreed to upgrade their relationship to a comprehensive strategic partnership for peace, security, prosperity and sustainable development. China-ASEAN relations have been a cornerstone for the post-Cold War peace and prosperity in East Asia and the core for Asian regionalism. Under the three guiding principles of creating strategic opportunities, constructing developmental peace, and adhering to ASEAN centrality, their relationship has been dynamic and substantive. As the China-ASEAN relationship becomes increasingly asymmetric and China-US interaction in the region becomes more competitive in the years after the 2008 global financial crisis, ASEAN has developed mixed feelings and perceptions about China's growing power and influence in the area. In particular, ASEAN has felt anxious about the impact of intensifying geopolitical competition on the regional cooperation process and ASEAN centrality. Since the outbreak of COVID-19, ASEAN has realized the urgency of strengthening its own cohesiveness, promoting major-power cooperation, and addressing non-traditional

security threats such as infectious diseases to achieve post-pandemic economic recovery and sustainable growth. To build a future-oriented comprehensive strategic partnership, China should exercise restraint, shoulder responsibility, and work with ASEAN as equal partners to create a consensus-based regional order.

Russia's Europe Policy Adjustments in the Context of the Reshaping of Transatlantic Relations

ZHAO Long

The reshaping of transatlantic relations constitutes a major variable in Russia's relations with Europe. Under the new situation, Russia positions itself as neither enemy nor friend to adapt to the dual dimension of Europe's strategic autonomy. It conducts a "suspend-constraint-divide" policy toward Europe, builds a security arc around the Black Sea to improve its frontier confrontation capabilities, and promotes the decoupling of geopolitical confrontation from consensus-building issues. These policy adjustments aim to alleviate political anxiety and security concerns in the post-Soviet space, extend the effect of Russia's energy leverage over Europe, and correct the romanticist policy orientation. However, the trajectory of these adjustments depend not only on Russia's own positioning, objectives and choice of paths, but also on the internal fluctuations caused by the different strategic priorities of Europe and the United States, the tripartite game between Russia, Europe and the US, the sustainability of red line awareness of all parties, and domestic politics entwined with conflicting interests. Russia and Europe are expected to continue their differential interaction and multi-dimensional game, and intermittent linkage under high confrontation will be a prominent feature of Russia-Europe relations.