

國際問題研究

2024 年第 2 期（总第 220 期） 双月刊 2024 年 3 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 倡导平等有序的世界多极化：理论基础与实践路径 刘 卿
- 21 倡导普惠包容的经济全球化：内涵、逻辑及时代意义 刘飞涛
- 38 全球安全赤字治理与中国的担当作为 吴志成 李文桦

■ 中国外交

- 56 大趋势与小周期作用下的中美关系 吴心伯
- 71 欧盟能源转型与中欧能源合作 周云亨 吴宗翰
- 91 全球发展倡议下的中拉绿色合作：进展、挑战与路径 曹 廷

■ 区域与国别

- 110 日本准同盟战略：实践、动因及制约因素 王竞超

Table of Contents

Building an Equal and Orderly Multipolar World: Theories and Approaches

LIU Qing

A Universally Beneficial and Inclusive Economic Globalization: Connotations, Logic
and Contemporary Significance

LIU Feitao

Global Governance on Security Deficit and China's Commitment

WU Zhicheng & LI Wenhua

China-US Relations under the Great Trend and Small Cycles

WU Xinbo

EU Energy Transition and China-EU Energy Cooperation

ZHOU Yunheng & WU Zonghan

China-Latin America Green Cooperation under the Global Development Initiative:
Progress, Challenges and Approaches

CAO Ting

Japan's Quasi-Alliance Strategy: Practice, Motivations and Constraints

WANG Jingchao

Abstracts

倡导平等有序的世界多极化： 理论基础与实践路径

□ 刘 卿

〔提 要〕当前，百年未有之大变局加速演进，国际力量对比深刻调整，“全球南方”声势卓然壮大，深刻影响世界历史发展进程。国际社会多数成员，不论大国小国，都主张世界多极化，认为不能重走阵营对抗、零和博弈的老路，更不能重蹈战争冲突的覆辙，但对于世界大变局之下多极化进程将如何进一步发展、各国如何参与和推动，尚未形成共识。在这一历史转折关头，中国旗帜鲜明地倡导平等有序的世界多极化，凝聚国际共识，为国际社会从变乱交织走向长治久安指明了方向，为构建合作共赢的新型国际关系注入强劲动力，为推动构建公正合理的全球治理体系和人类命运共同体提供了重要路径。

〔关键词〕世界多极化、国际秩序、多边主义

〔作者简介〕刘卿，习近平外交思想研究中心特约研究员，中国国际问题研究院副院长、研究员

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 2 期 0001-20

当前，在百年未有之大变局大背景下，世界多极化加速发展，这一历史进程向何方演进才能确保世界持久和平与共同发展，是摆在世界各国人民面前的时代之问。2023年12月，中央外事工作会议明确提出，中国倡导平等有序的世界多极化。这一重要主张有着极强的现实针对性和战略指导性，立

场鲜明，内容丰富，根基深厚，将为世界和平和发展事业提供新的思想引领，也将为推动构建人类命运共同体提供重要路径。

一、倡导平等有序的世界多极化的时代逻辑

（一）世界大变局下国际格局加速向多极化演进

多极化是当今世界变化的基本趋势。世界多极化是相对单极和两极而言，指一定时期内，国际政治力量相互作用朝着形成多极格局发展的一种趋势，是国际政治力量在全球实力分布状态的基本反映。在以力量为指标的国际格局中，“极”的属性不是固定不变的，而是一个不断演化、衍生的过程。在多极化进程中，国际力量分布趋于相对均衡，每个国家或国家集团都在全球多极体系中积极寻找自己的位置。

多极化是当今世界格局演变的一个主要特征。这一进程的出现和发展不是偶然的，而是世界上各种力量经过不断的消长变化和重新分化组合，从量变逐渐发展到质变，构成一种相对稳定的均势的结果。世界多极化是时代发展的结果，也是人类社会走向进步的现实选择。二十世纪五六十年代，亚非拉一大批殖民地半殖民地国家独立为新的民族国家，它们努力在美苏两极格局中保持中立，发起成立不结盟运动、七十七国集团等团结互助组织，逐渐成为一支重要的国际力量，推动世界格局多极化发展。随着冷战结束，两极格局宣告终结，美国成为唯一超级大国，但随着国际力量的消长变化，世界多极化趋势愈加清晰。欧盟、俄罗斯和中国等多个力量不断增强，成为全球事务的重要参与者，东盟等区域合作组织的兴起和发展，在国际舞台上影响力快速提升，推动了多极化的进程。在百年未有之大变局中，世界多极化加速演进，特别是近年来“全球南方”声势卓然壮大，深刻影响人类历史进程和发展趋向。习近平主席指出：“新世纪以来一大批新兴市场国家和发展中国家快速发展，世界多极化加速发展，国际格局日趋均衡，国际潮流大势不

可逆转。”^[1]

“全球南方”群体性崛起加快了世界多极化进程，国际体系中的权力呈现分散化的势头。2008年国际金融危机的爆发，将新兴经济体推向全球治理的前台，催生了G20领导人峰会机制，奠定了新时期全球经济和金融治理的基础架构。在G20中，新兴经济体占11席，2023年新德里峰会将非盟纳入G20，进一步提升了“全球南方”在这一国际机制的话语权。金砖国家是“全球南方”的典型代表，是多极化进程中的主要推动力量。2022年，按购买力平价计算，金砖国家占世界经济总量比重达到31.5%，超过七国集团的30.7%。^[2]与“全球南方”崛起形成对比的是，西方发达国家出现了自工业革命以来的第一次全面颓势。美国经济总量虽然仍位居世界第一，但在世界经济占比下降。欧洲、日本全面陷入老龄化，迟迟走不出经济困境。“全球南方”的崛起，客观上改变了国际体系的实力对比，使国际力量对比更趋均衡，推动国际格局加快向多极化方向演变。新兴发展中经济体加速走向国际体系的中央，在国际事务中的代表性和发言权不断扩大。西方垄断国际政治经济事务、把持国际体系走向越来越困难。

从根本上说，世界向多极化方向发展，是全球范围内生产力和生产关系矛盾运动的必然结果，反映了人类文明发展的大潮流大趋向。在这一历史进程中，共商共治、合作共赢成为国际共识，“一家独大”、“赢者通吃”的单极思想正在被历史抛弃。这也说明了，单边主义越来越不得人心，多边合作成为不可阻挡的时代潮流。^[3]

中国是世界多极化进程中的一支重要力量。习近平主席指出，中华民族

[1] 《习近平会见2017年度驻外使节工作会议与会使节并发表重要讲话》，《人民日报》2017年12月29日，第1版。

[2] 寰宇平：《让世界听到更多的金砖声音、见证更大的金砖作用》，《人民日报》2023年8月22日，第2版。

[3] 《习近平新时代中国特色社会主义思想问答》，学习出版社、人民出版社2021年版，第45页。

伟大复兴，是造成世界百年未有之大变局的重要原因。中国从100多年前的半殖民地半封建社会，逐步发展成为世界第二大经济体、全球第一贸易大国。时至今日，中国以崭新的面貌、昂扬的精神屹立在世界东方，成为文明多样发展中不容忽视的重要力量。更重要的是，中国特色社会主义不断成功，制度优越性越发彰显。中国开创的社会主义现代化道路，使人类现代化发展路径从一元走向多元。

目前，中国已成为140多个国家和地区的主要贸易伙伴，已与29个国家和地区签署了22个自贸协定。中国在全球治理领域承担更大责任、发出更多声音，成为多边合作的积极倡导者、建设者。中国提出“一带一路”倡议，发起成立亚洲基础设施投资银行（AIIB），建设了20多个专业领域多边合作平台。中国与主要新兴经济体创建“金砖国家”合作机制，并实现历史性扩员，给世界多极化注入新活力，有力推动全球政治经济治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

（二）不平等是引发紧张和冲突的主要根源

发展权不平等是全球治理面临的主要挑战。当今世界面临的最突出的不平等，就是发达国家和发展中国家发展的不平等。尽管“全球南方”在多极化世界中的地位提升，全球发展版图更加全面均衡，但全球经济治理体系仍未能充分反映国际格局和力量对比的变化。西方发达国家仍然力图垄断国际事务，打压发展中国家的崛起。尤其是近年来，逆全球化思潮持续发酵，保护主义、民粹主义浪潮汹涌，西方发达国家力图通过自身政治联盟、科技、金融等方面优势，制定基于自身利益的所谓“规则”，固化结构性差距。

破坏主权平等是世界动荡不安的主要根源。自1648年《威斯特伐利亚条约》签订以来，主权平等原则逐渐得到国际社会的普遍认可，并被编撰入国际条约之中，成为国际法的一项基本原则。作为联合国前身的国际联盟，在其盟约第10条中规定：“联盟会员国有义务尊重并保持所有联盟各会员国

之领土完整及现有之政治上独立，以防御外来之侵犯。”^[1]1945年《联合国宪章》第二条确认“本组织系基于各会员国主权平等之原则”，^[2]将国家主权平等原则列为一项基本原则。

然而，这一关乎国际稳定根基的原则并未得到切实遵守。冷战期间，美苏为争夺势力范围一再破坏这一基本原则，肆意践踏他国主权，引发地区动荡。冷战结束后，世界并未因两极格局的结束而安宁，局部地区冲突动荡不止，其根源还是霸权主义、强权政治严重破坏主权平等原则。美国利用自身强大的政治经济实力以及军事联盟，在国际上强行推行本国意志，直接挑起战争。2001年以来，被美国军事介入或与美国发生军事冲突的国家超过20个。美国以反恐之名发动的战争和军事行动造成超过90万人死亡，其中约有33.5万是平民，数百万人受伤，数千万人流离失所。^[3]

美国粗暴干涉别国内政，强加治理模式。冷战结束后，美国对海地、阿富汗、伊拉克、利比亚、叙利亚、委内瑞拉等国策划实施政权更迭行动，拉一派打一派，令这些国家陷入政局动荡甚至长期内战。贩卖战争和干涉他国内政还引发次生危害，导致极端思潮盛行，恐怖主义泛滥。美国借“阿拉伯之春”在中东搞政权更迭，给了“伊斯兰国”等极端组织借势扩张的机会，西亚、北非、中亚地区民众饱受战乱之苦，欧洲陷入难民危机。

（三）无视国际法损害国际秩序的基础

基于实力的丛林法则是强权政治的逻辑。丛林法则是生物学意义上“适者生存、弱肉强食”的自然法则。然而，国际社会不能将其作为准则，因为人类社会具有理性和道德能力，可以通过制定规则和建立制度来规范国家之间的行为，以确保平等和公正。国际法和国际组织是实现这一目标的重要工具。

[1] “Covenant of the League of Nations,” February 1920, https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179.

[2] 《联合国宪章》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/about-us/un-charter/full-text>。

[3] 《美国对华认知中的谬误和事实真相》，外交部网站，2022年6月19日，https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202206/t20220619_10706065.shtml。

国际法规定了国家之间的权利和义务，并促进各国之间的合作和协调。现代国际关系发展进步的一个重要标志，就是出现了以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，尤其是国家主权神圣不可侵犯。各国能否遵守这些国际法准则，是衡量国际关系民主化程度的关键指标。

然而，当今国际关系中丛林法则依然大行其道。美国奉行“强权即真理”，试图通过自身经济和军事实力，威慑相对较弱的国家。美国自1776年7月4日宣布独立以来，在240多年的历史中，没有参与战争的时间不足20年，堪称“世界历史上最好战的国家”。据不完全统计，从1945年第二次世界大战结束到2001年，世界上153个地区发生了248次武装冲突，其中美国发起的就有201场，约占81%。^[1]冷战结束后，美国为了维护霸权，公然违反以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，凭借强大军事实力，随心所欲地打击其他主权国家。美国发动的多数侵略战争都是单边主义行动，甚至还遭到其盟友的反对。这些战争不仅造成了严重的人道主义灾难，更制造了分裂冲突，给世界带来持续动荡。

当前，美国依然奉行强权政治思维。美国国务卿布林肯声称，在国际体系中，如果你不坐在餐桌旁，就会出现在菜单上，赤裸裸地鼓吹丛林法则。美国抱持冷战思维，沿袭霸权逻辑，推行集团政治，公开干涉别国内政，推翻别国政权，肆意打击报复，到处挑拨离间，是世界动荡和混乱的主要策源地。

“基于规则的国际秩序”力图取代公认的国际准则。超越丛林法则进入有规则的国际体系，是人类社会从野蛮进入文明的标志。规则是有序化的基础，使得国际关系互动具有可预期性、稳定性。然而，国际规则须是世界大多数国家参与制定并被接受和共同遵守的，且能够覆盖整个国际体系。《威斯特伐利亚条约》之后的国际秩序属于帝国主义秩序，所谓的规则是列强统治下的不平等规则，是帝国主义剥削和压迫殖民地的规则。二战结束后，国

[1] 中国人权研究会：《美国对外侵略战争造成严重人道主义灾难》，中国政府网，2021年4月9日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/09/content_5598618.htm。

际社会形成了以《联合国宪章》宗旨及原则为核心的国际法原则、规则和制度，建立了以国际法为基础的国际秩序，是现代国际关系进步的标志。

近年来，一些国家提出“基于规则的国际秩序”，企图取代获得普遍接受的国际法律制度。“基于规则的国际秩序”中的“规则”含义不清、范围模糊，既可以解读为经由国家同意的有法律拘束力的规则，也包括未获相关国家同意的法律规则，还包括没有法律拘束力的“软法”。一些国家将“基于规则的国际秩序”推向国际社会时，难以解释“规则”所涉内涵、外延、性质，难以说明“基于规则的国际秩序”追求的到底是什么样的国际秩序观。^[1]这种模糊性的表述故意制造“利则用、不利则弃”解释空间，在外交实践中具有相当强的欺骗性。一些国家打着“规则”旗号绕开国际法，推进具有特定政治目的的国际议程。这些国家将小集团“帮规”甚至国内法解释为“规则”，凌驾于国际法之上。

“基于规则的国际秩序”是一个话语陷阱，是对以国际法为基础的国际秩序的歪曲，是历史的倒退。它打着“规则”幌子，实则是创设一套“放任自己，限制他人”的规则，本质上是强权政治的翻版，把自己的意志和标准强加于人。“基于规则的国际秩序”要维护的是以不平等为特征、以实力为手段的“霸权秩序”、“圈子秩序”，为国际社会重新陷入冲突与对抗铺平“规则”道路。^[2]

二、倡导平等有序的世界多极化的理论内涵

面对当前国际力量演变的新特点、新趋势，中国作为联合国安理会常任理事国和世界上最大的发展中国家，有责任有义务为建设一个有利于世界和平与发展的国际格局提出自己的主张。中国遵循世界大历史发展规律，明确

[1] 李将：《论“以国际法为基础的国际秩序”的规则观》，《国际法研究》2023年第5期；蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，《中国社会科学》2023年第1期。

[2] 《美国对华认知中的谬误和事实真相》。

倡导平等有序的世界多极化，强调秉持相互尊重、公平正义、合作共赢原则，每个国家都在全球多极体系中有自己的一席之地，摒弃传统的以强凌弱的丛林法则，坚定维护以国际法为基础的国际秩序。这一主张契合大多数国家和各国民众普遍诉求，引领人类文明进步发展方向。

（一）平等有序是核心要义

平等是国际关系民主化应有之义。中国主张世界多极化应当是平等的，就是要坚持大小国家一律平等，反对霸权主义和强权政治，反对少数国家垄断国际事务，切实推进国际关系民主化。每个国家都在全球多极体系中有自己的位置，都能发挥应有的作用，打破一讲多极化就是少数几个大国的传统叙事。^[1]

世界多极化必须坚持主权平等原则，确保各国权利平等、机会平等和规则平等。主权平等的关键在于国家不分大小、强弱、贫富，主权和尊严必须得到尊重，内政不容干涉，国家有权自主选择社会制度和发展道路。主权平等原则是国际关系的一项基本原则，是整个国际关系和现代国际法的基础。《联合国宪章》在序言和宗旨部分第2条规定了联合国及其会员国应遵循的七项原则，即会员国主权平等；善意履行宪章义务；和平解决国际争端；不使用武力；集体协作；确保非会员国遵行宪章原则；不干涉别国国内管辖事项。^[2] 主权平等原则被列为七条原则之首，贯穿于其他重要原则，可见其重要性。1970年《国际法原则宣言》将各国主权平等原则列为国际法七项基本原则中的第六项，“各国一律享有主权平等。各国不论经济、社会、政治或其他性质有何不同，均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国”^[3]。主权

[1] 王毅：《深入贯彻中央外事工作会议精神 不断开创中国特色大国外交新局面》，《求是》2024年第2期，第20页。

[2] 《联合国宪章》。

[3] 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，外交部网站，2004年4月8日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/200404/t20040408_9867349.shtml。

平等原则是《联合国宪章》赋予成员国保护自身生存和民族尊严、反对他国控制与干涉的法律盾牌，得到国际社会广泛支持。二战之后，几乎所有的国际文献都确认了这一基本原则。主权平等是中国外交历来坚持的对外基本原则，是和平共处五项原则的重要组成部分。

权利平等强调“每一国均享有充分主权之固有权利”，“国家之领土完整及政治独立不得侵犯”，“每一国均有权利自由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度”。“各国法律地位平等”，在国际法律面前平等受到保护和对待，不会因为其特定的特征而受到不公正的对待，反对任何形式的歧视和不公。“每一国均有义务尊重其他国家之人格”，“均有责任充分并一秉诚意履行其国际义务，并与其他国家和平相处”。^[1]

机会平等是指各国享有平等且充分参与国际事务的权利，反对任何形式的霸权主义和强权政治；不允许个别或少数大国垄断国际事务，不允许以所谓实力地位把国家分成三六九等，不允许谁的拳头大谁就说了算。机会平等强调每个国家都有充分发展的机会，既不需要特权的帮助，也不受特权的阻碍。习近平强调，“国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握”；“世界要公道，不要霸道”。^[2]机会平等强调参与的权利，要坚持开放包容，绝不拉帮结派，反对搞“又打又拉”的封闭排他的“小圈子”；坚持互利共赢，不搞零和游戏，以更加包容的全球治理、更加有效的多边机制、更加积极的区域合作，应对各种全球性挑战。国际规则的制定不能只考虑一部分国家的利益，而是要考虑国际社会共同利益，保障每个国家得到公正的对待，任何国家都不能享有特权。

规则平等强调共同制定规则，且规则面前人人平等，不能搞双重标准。在以联合国为核心的国际体系内，国际规则应由联合国 193 个会员国共同制

[1] 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》。

[2] 习近平：《同舟共济克时艰，命运与共创未来》，《人民日报》2021年4月21日，第2版。

定，不能由个别国家和国家集团决定。习近平强调：“全球事务应该由各国共同治理，国际规则应该由各国共同书写，任何国家都没有包揽国际事务、主宰他国命运、垄断发展优势的权力。”^[1] 经过一致协商达成的国际规则，应该共同遵守，没有例外。不搞霸权霸凌，反对打着“规则”旗号将自身意志强加于人。

有序是坚持以国际法为基础的国际秩序表征。中国主张世界多极化应当是有序的，就是要确保多极化进程总体稳定和具有建设性，多极化应成为各国团结而不是分裂、对话而不是对抗、合作而不是冲突的历史进程。只要各国共同恪守《联合国宪章》宗旨和原则，共同坚持普遍认同的国际关系基本准则，践行真正的多边主义，多极化就不会带来动荡与无序。^[2] 有序主要包括两个方面，一是遵循以国际法为基础的国际秩序，二是坚持真正的多边主义。

有序首先体现在国际关系法治化，就是要坚持尊重和遵守国际法则，特别是《联合国宪章》宗旨和原则。习近平指出：“应该共同推动国际关系法治化。推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则，用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展。”“在国际社会中，法律应该是共同的准绳，没有只适用他人、不适用自己的法律，也没有只适用自己、不适用他人的法律。适用法律不能有双重标准。”“应该共同维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性，各国都应该依法行使权利，反对歪曲国际法，反对以‘法治’之名行侵害他国正当权益、破坏和平稳定之实。”^[3] “要提高国际法在全球治理中的地位和作用，确保国际规则有效遵守和实施，坚持民主、平等、正义，建设国际法治。”^[4] 各国遵守《联合国宪章》宗旨和原则，坚

[1] 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《人民日报》2017年1月20日，第2版。

[2] 王毅：《深入贯彻中央外事工作会议精神 不断开创中国特色大国外交新局面》，第20页。

[3] 《习近平出席和平共处五项原则60周年纪念大会并发表主旨讲话》，中国政府网，2014年6月29日，https://www.gov.cn/xinwen/2014-06/29/content_2709613_2.htm。

[4] 习近平：《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》，《人民日报》2015年12月1日，第2版。

定维护公认、普遍适用的国际法律原则，推动世界各国共同致力于尊重国际法、运用国际法、发展国际法。

以国际法为基础的国际秩序是多极化进程总体稳定和具有建设性的重要保证。习近平指出：“要厉行国际法治，毫不动摇维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序。”^[1]“大国尤其要作出表率，带头讲平等、讲合作、讲诚信、讲法治，展现大国的样子。”^[2]任何国家不应图谋以“家法”、“帮规”取代公认的国际法准则，更不允许以“本国优先”破坏国际秩序。多极化不是阵营化，更不是碎片化、无序化，各国都要在以联合国为核心的国际体系内行事，都要在全球治理的进程中合作。^[3]那些所谓的小圈子“规则”背离国际法精神，只会使世界陷入紧张、混乱。

现行的国际秩序并不完美，需要不断进行完善。二战后建立的国际秩序具有进步意义，但随着生产力和生产关系的发展也有自身局限性，相关法律制度需要相应地做出调整和完善。当时的制度设计基本反映战后初期的国际政治经济发展状况，主要由西方国家主导，更多反映西方国家的价值和利益诉求。随着国际力量的消长变化，尤其是“全球南方”的崛起，国际法律制度需要充分反映广大发展中国家的价值和利益诉求，向更加公平公正的方向演进。此外，现在的全球性问题已经占据国际事务相当大的比重，当初的制度设计无法适应新形势的要求，存在能效低下、法律空白等问题，需要与时俱进，不断完善，及时补缺。习近平指出，“现行国际秩序并不完美，但不必推倒重来，也不需另起炉灶，而是应在悉心维护的基础上改革完善。”^[4]

有序的多极化体现在坚持真正的多边主义。真正的多边主义是一种开放

[1] 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路》，《人民日报》2021年1月26日，第2版。

[2] 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来》，《人民日报》2022年4月22日，第2版。

[3] 王毅：《就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，《人民日报》2024年3月8日，第3版。

[4] 《习近平会见出席“2019从都国际论坛”外方嘉宾》，中国政府网，2019年12月3日，https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/03/content_5458185.htm。

包容的政治态度，以全人类共同价值为取向，以普遍的政治平等为原则，以各国的利益平衡为基础，超越大国中心思想，体现国际关系民主化进程。真正的多边主义坚持合作、不搞对抗，坚持开放、不搞封闭，坚持互利共赢、不搞零和博弈，反对搞阵营对抗和排他性小圈子，走出一条“对话而不对抗，结伴而不结盟”的国与国交往新路。^[1]真正的多边主义强调维护开放的世界经济和遵守国际贸易规则，实现共赢发展和共享多边机制，反对保护主义、排外主义和各种以邻为壑的做法；强调以开放平等的心态尊重不同文明，促进文明间交流互鉴，摒弃意识形态偏见，最大程度上增强合作机制、理念、政策的开放性和包容性。

有序也表现在反对单边主义和伪多边主义。单边主义主要指一国或国家集团在不考虑其他国家和民众愿望和利益的情况下，单独或带头挑战已有的国际法规则和制度，包括违反国际条约或协议、退出国际组织或协议、采取保护主义政策，等等。“本国优先的多边主义”本质上仍是单边主义，以多边之名行一己之私，无视国际共同利益。单边主义实则是霸权思维，严重冲击国际政治经济秩序。伪多边主义看似遵循多边主义原则，实则是以少数国家的利益和规则为主导、排除异己的做法，有两种表现形式：一是“小圈子的多边主义”，通过拉帮结派、建立排他性小圈子、推动阵营化，以多边之名行集团政治之实；二是“有选择的多边主义”，对多边规则利则用、不利则弃，以多边之名行双重标准之实。这两种做法与开放包容的多边主义本质相悖，破坏国际秩序的稳定性的。

（二）公平正义是内在价值

公平正义是社会稳定和进步的重要基础。公平、正义是全人类共同价值的重要组成部分。“大道之行也，天下为公。”公平是指按照一定的社会标准、正当的秩序合理地待人处事，是制度、机制、系统的重要道德品质。公平的

[1] 《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》白皮书，中国政府网，2023年9月26日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202309/t20230926_771203.html。

价值在于要求推动权利平等、机会平等、规则平等。公平有利于协调社会各方面的利益关系，缓和社会矛盾，减少社会冲突，维护社会秩序，确保长治久安。正义即公道正直，正确合理。在伦理学中，正义通常指人们按一定道德标准应当做的事，是一种道德评价。在法律领域，正义指法律的正当性和公正性，即法律应当公平地适用于所有人。总的来说，正义是一个多维度的概念，涉及法律、道德、伦理等多个方面，其核心在于追求公平性和合理性。

公平正义是平等有序的多极化的重要价值追求。国际秩序中的公平正义，强调尊重国与国之间的差异性，平等地包容多元主体的正当权益，寻求合作共赢。在一个公平与正义的国际体系下，各国才能和谐相处，实现持久和平与可持续发展。在近代国际关系史上，帝国主义列强通过殖民、划分势力范围等不正当方式争夺利益和霸权，造成世界动荡不止、战乱不已。正因如此，二战结束后国际制度设计中将公平正义纳入其中，通过构建国际法律体系，用统一的制度规则明辨是非，协调利益关系，实现国际社会最低限度的公平正义，维护国际秩序的总体稳定。

平等有序的多极化蕴含公平正义的价值，强调相互尊重，照顾彼此利益，平衡反映各方关切，确保权利平等、机会平等、规则平等。国际利益分配不应建立在力量对比的基础上，而应尊重他国主权、安全和发展利益。世界多极化进程中需要以国际法为基础，维护公平正义。今日国际秩序的重大弊病之一就在于某些西方大国罔顾公平、正义，赤裸裸地以所谓实力霸凌他国，违背国际法，奉行双重标准。推动平等有序的多极化，就是要切实遵守国际法，完善国际法律制度，使国际秩序更加公正合理。

维护公平正义是中国处理国家间关系的基本准则。习近平指出，“公平正义是世界各国人民在国际关系领域追求的崇高目标。”^[1]“应该创造一个

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界》，国新办网站，2014年6月30日，<http://www.scio.gov.cn/31773/31774/31783/Document/1396187/1396187.htm>。

奉行法治、公平正义的未来。”^[1]“构建更具代表性、更加民主公正的多极世界秩序。”^[2]中国致力于推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。中国主张的公平是具有现实性的公平。中国坚决维护国际公平正义，在处理国际事务过程中始终根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策，恪守国际关系基本准则；在重大问题上坚持公道，在关键时刻展现担当，在关系广大发展中国家正当权益、关乎人类前途命运的原则问题上旗帜鲜明。中国坚持正确义利观，强调讲信义、重情义、扬正义、树道义，致力于同世界各国一道，弘扬全人类共同价值，推动世界多极化、经济全球化朝着各国人民期待的正确方向发展。

三、平等有序的世界多极化的实践路径

平等有序的世界多极化是历史发展的大势，也是历史进步的方向。在多极化进程中，联合国依然是国际社会协调各方利益、维护公平正义的主要平台。顺应多极化历史趋势，国际社会需要坚定捍卫联合国的核心地位，坚持真正的多边主义，促进国际关系民主化、法制化进程。中国不仅倡导平等有序的世界多极化，而且积极践行这一重要主张。

（一）坚持遵守《联合国宪章》宗旨和原则，促进国际关系法治化

坚定捍卫联合国权威和地位。世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系；只有一种秩序，就是以国际法为基础的国际秩序；只有一套规则，就是以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，任何国家都不应自行其是、另搞一套。联合国成立七十多年来，经历了各种风雨，遭遇强权政治的冲击，但二战后的国际实践证明，这一机构为维护国际公平正义

[1] 习近平：《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》，《人民日报》2015年12月1日，第2版。

[2] 《上海合作组织成员国元首理事会撒马尔罕宣言》，外交部网站，2022年9月17日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202209/t20220917_10767328.shtml。

发挥了独一无二的作用，是最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，是广大中小国家平等参与国际事务的重要平台。^[1]近年来一系列危机挑战一再警示我们，偏离联合国这个主渠道，国际社会只会陷入更多的纷争与混乱；联合国的作用只能加强、不能削弱；联合国的地位必须维护，不能取代。

正因联合国在维护和平与发展方面被赋予的特殊责任和权力，在平等有序的世界多极化进程中，这一组织依然是协调各种关系的核心机制。随着世界多极化纵深演变，国际政治经济关系面临着新的挑战。国际力量此消彼长，利益关系更加复杂，国际矛盾呈现新特点。在此背景下，国际社会更需要一个具有最大公信力的平台，更需要强调联合国在全球安全与发展问题上的权威性、不可替代性。世界主要大国尤其要承担责任，推动联合国包括安理会更好履职尽责，更有效凝聚全球共识，动员全球资源，协调全球行动。积极参与联合国秘书长《我们的共同议程》报告关于制定“新和平纲领”等建议的工作。支持联合国举办未来峰会，通过深入对话磋商，达成各方都受益的“未来契约”，推动构建更加公正合理的国际秩序。

维护以国际法为基础的国际秩序。维护以国际法为基础的国际秩序是促进平等有序的世界多极化的根本要求。当今世界各国间相互联系和依存日益加深，全球性问题层出不穷。数字技术尤其是人工智能发展，对国际政治经济关系产生前所未有的影响，虚拟空间治理迫在眉睫。面对这一新形势，世界主要政治力量需要坚守国际法基本原则，加快应对新挑战，以法治精神完善和创新国际规范、国际条约，实现有序的全球治理。

平等有序的世界多极化非一朝一夕之功，国际社会需要在多极化进程中不断将平等、有序的理念深刻融入国际法规则之中，将公平正义具体化到双多边条约之中。这就要求秉承权利、义务、责任相统一的法治精神，完善现有国际法体系，增强双多边条约有效性，创新程序规则与实体规则，实现公

[1] 王毅：《联合国作用只能加强不能削弱》，外交部网站，2024年3月7日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbjzd/202403/t20240307_11254956.shtml。

平有序的制度化、体系化；推动实现多种国际规则相互配合、优势互补，充分发挥法治的保障作用。近年来，金砖国家国际法实践充分体现了平等协商原则，在解决国际争端和促进世界发展的过程中发挥重要作用，推动了国际法律理论与实践创新，促进了国际司法的多元化和包容性。^[1]

致力于在联合国框架下开展国际合作。中国坚定维护以《联合国宪章》宗旨和原则为基石的国际关系准则，坚定维护联合国权威和地位。中国是第一个在《联合国宪章》上签字的国家，是安理会常任理事国，一直是联合国事业的坚定支持者和积极参与者。中国“蓝盔”成为联合国维护和平的关键力量。目前，中国是联合国第二大维和摊款国和安理会常任理事国中第一大出兵国，共有2200多名中国官兵在8个维和任务区执行任务。中国维和官兵恪守《联合国宪章》宗旨原则，守护世界和平与安宁。^[2]

中国始终强调联合国在事关战争与和平、生存与发展，公平与正义的重大问题上，发挥不可替代的作用，坚持在联合国主导下推动相关问题协商和解决，维护联合国的合法性、权威性和有效性。中国旗帜鲜明反对联合国框架外的单边主义行径，反对搞单边制裁和“长臂管辖”。中国广泛参与国际条约和机制，加入了几乎所有普遍性政府间国际组织和600多项国际公约及修正案。作为新兴大国，中国直面国际社会新问题、新挑战、新要求，积极参与国际法理论和实践创新，为国际法治提供中国立场和方案。

（二）共同践行真正的多边主义，推进国际关系民主化

坚持开放包容的多边主义。在世界百年未有之大变局的今天，国际形势更加复杂多变，坚持开放包容的多边主义具有更加重要的实践意义。气候变暖、传染性疾

[1] 黄进：《共建地球生命共同体 推动国际法规则创新》，《人民日报》2022年1月17日，第9版。

[2] 《中国“蓝盔”成为联合国维护和平的关键力量》，中国政府网，2023年5月31日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202305/content_6883872.htm。

等方面的治理问题，需要国际社会共同应对。新形势下，多边主义要守正出新、面向未来，既要坚持多边主义的核心价值和基本原则，也要立足世界格局新变化，在广泛参与、共同协商、凝聚共识基础上改革和完善全球治理体系。

推动共商共建共享的全球治理。要切实践行真正的多边主义，就要秉持共商共建共享原则。“全球治理体系是由全球共建共享的，不可能由哪一个国家独自掌握，应该由各国共同来决定。”^[1]“什么样的国际秩序和全球治理体系对世界好、对世界各国人民好，要由各国人民商量，不能由一家说了算，不能由少数人说了算。”^[2]

中国全方位参与了联合国框架下的全球治理事务，展现出大国责任担当。中国积极促成国际社会就应对全球气候变暖达成共识，建立以《联合国气候变化框架公约》为基础的全球气候治理机制。支持联合国及世界卫生组织在完善全球公共卫生治理中发挥核心作用，打造人类卫生健康共同体。提出的“一带一路”倡议被写入联合国大会决议，为全球治理提供新型公共产品。2017年9月，第七十一届联合国大会通过决议，将“共商、共建、共享”原则写入“联合国与全球经济治理”决议。

中国提出的三大全球倡议着眼于破解发展难题、消除全球安全困境、促进人类文明交流互鉴，为全球治理提供思想指引。全球发展倡议被写入多份国际会议成果文件、联合声明及中国同有关国家的双边合作文件。联合国秘书长古特雷斯指出，全球发展倡议对促进全球平等和平衡可持续发展具有重要积极意义，联合国完全支持，愿同中方就此加强合作。^[3]全球安全倡议得

[1] 《十五、推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系——关于国际关系和我国外交战略》，人民网，2016年5月11日，<http://politics.people.com.cn/big5/n1/2016/0511/c1001-28340141.html>。

[2] 习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，《求是》2021年第8期，第16页。

[3] 《外交部就联合国秘书长表示完全支持习近平主席提出的“全球发展倡议”愿同中方就此加强合作等答问》，外交部网站，2021年11月8日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/08/content_5649842.htm。

到国际社会积极响应,已有80多个国家和地区组织对全球安全倡议表示赞赏、支持,倡议明确写入20多份中国同有关国家和组织交往的双边、多边文件。^[1]全球文明倡议受到国际社会高度关注和积极评价,多国领导人和各界人士反响热烈并积极支持,表示愿同中方深化文明交流合作,共同推动倡议落地落实。

(三) 促进大国协调和良性互动,推动“全球南方”发展振兴

推动构建和平共处、总体稳定、均衡发展的大国关系格局。构建和平共处、总体稳定、均衡发展的大国关系格局是平等有序的世界多极化重要组成部分。大国如何相处,攸关人类前途。殖民主义时代,对抗性零和博弈成为大国关系的主要方面。冷战时期,美苏两个超级大国为争夺世界霸权进行阵营对抗,阵营内部是以不平等为特征的依附关系。平等有序的世界多极化要构建的是一种以和平共处为首要原则、总体稳定为基本框架、均衡发展为共赢路径的大国关系格局。在这一划时代的历史进程中,大国之间不是对抗关系,也不是等级关系、依附关系和主从关系,而是平等伙伴关系,大国相处之道是不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢。

中国倡导大国之间构建具有超越性、平等性与不针对第三方的伙伴关系,强调志同道合是伙伴,求同存异也是伙伴,为大国之间交往开辟了新路径。^[2]中俄双方打造了一种完全不同于冷战旧时代的大国关系新范式,在不结盟、不对抗、不针对第三方的基础上,坚持永久睦邻友好,深化全面战略协作。中国始终保持对美政策的稳定性和连续性,始终本着对历史、对人民、对世界负责的态度处理中美关系。在旧金山同美国总统拜登会晤时,习近平提出从共同树立正确认知、共同有效管控分歧、共同推进互利合作、共同承担大国责任和共同促进人文交流等五方面着手,共同努力浇筑中美关系的五根支

[1] 农融:《积极践行全球安全倡议,共建和平安宁亚太家园》,外交部网站,2023年3月29日,https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/swaqsqs_674705/xgxw_674707/202303/t20230329_11051124.shtml。

[2] 李文:《构建稳定均衡的大国关系框架:中国方案》,《亚太安全与海洋研究》2020年第4期,第9页。

柱，推动新时代中美关系稳定、健康、可持续向前发展。中欧作为世界上两大文明和两大力量，都主张世界多极化和国际关系民主化。中国致力于与欧洲共同做多边主义的践行者、开放发展的倡导者、文明对话的推动者。

推动“全球南方”发展振兴，与发展中国家一起共建多极世界秩序。中国作为发展中国家、“全球南方”重要一员的定位始终清晰。中国坚定支持“全球南方”团结互助，坚定同“全球南方”国家站在一起，共同维护国际公平与正义，促进世界和平与发展。

秉承和平共处五项原则，与周边国家携手构建命运共同体。坚持与邻为善，尊重彼此核心重大关切。坚持以诚相待，倡导求同存异，通过对话协商解决分歧摩擦，共同应对各种风险挑战。坚持互惠互利，助力彼此的发展振兴。坚持开放包容，践行开放的区域主义，积极参与东亚合作，支持东盟中心地位，深化中日韩、中国—中亚峰会、澜沧江—湄公河合作、上海合作组织合作，推动周边命运共同体构建不断走深走实。

深化金砖国家互利合作，壮大世界和平力量。金砖合作是一个创新，超越了政治和军事结盟的老套路，建立了结伴不结盟的新关系；超越了以意识形态划线的老思维，走出了相互尊重、共同进步的新道路；超越了你输我赢、赢者通吃的老观念，实践了互惠互利、合作共赢的新理念。^[1]目前，金砖国家已经构建起四大伙伴关系，即维护世界和平的伙伴关系、促进共同发展的伙伴关系、弘扬多元文明的伙伴关系、加强全球经济治理的伙伴关系。

中国携手广大发展中国家，共同构建“全球南方”命运共同体。坚持真实亲诚对非政策理念和正确义利观，不断强化中非全面战略合作伙伴关系。帮助非洲提高自主发展能力，支持非洲加快现代化进程。弘扬中阿友好精神，携手构建面向新时代的中阿命运共同体。坚持公平正义，帮助阿拉伯国家团结互助，实现稳定与繁荣。中拉携手合作，构建中拉命运共同体，共同努力

[1] 寰宇平：《让世界听到更多的金砖声音、见证更大的金砖作用》。

构建政治上真诚互信、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五位一体新格局。坚持平等相待、相互尊重、合作共赢、开放包容原则，助力太平洋岛国加快发展振兴。

四、结语

平等有序的多极化是中国因应百年未有之大变局下国际格局发展特点提出的新主张,赋予了世界多极化新内涵,创新性提出了多极化应有的内在价值。这一主张为构建人类命运共同体、推动国际秩序变革和完善全球治理体系指明了路径和方向。中国是“全球南方”重要一员,是平等有序的世界多极化进程中一支重要力量。中国的命运与世界的命运紧密相联,中华民族伟大复兴的中国梦与人类命运共同体的梦想息息相通,中国牢牢把握自身发展进步命运的同时,也将为平等有序的世界多极化作出更大贡献。

【责任编辑：李静】

倡导普惠包容的经济全球化： 内涵、逻辑及时代意义

□ 刘飞涛

〔提 要〕近年来，在逆全球化潮流的持续冲击下，全球化进程面临停滞甚至倒退的压力，开放型世界经济体系面临分裂和碎片化风险。以习近平同志为核心的党中央，在思考和把握经济全球化和世界经济运行规律基础上，提出倡导普惠包容的经济全球化的重大主张，赋予经济全球化普惠、包容、开放、共赢等价值内涵，体现了必然性逻辑、对立统一规律、实践第一性逻辑等辩证唯物主义立场和方法。该主张为引领全球化朝着正确方向发展提供了中国方案，为解决当前世界经济发展面临的重大复杂问题贡献了中国智慧，代表着中国特色大国外交理论的最新充实和习近平外交思想的最新发展，具有重大理论和现实意义。

〔关键词〕习近平外交思想、普惠包容的经济全球化、开放型世界经济、中国特色大国外交

〔作者简介〕刘飞涛，习近平外交思想研究中心特约研究员，中国国际问题研究院全球治理与国际组织研究所所长、研究员

〔中图分类号〕F114.41

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）2 期 0021-17

当前，世界百年未有之大变局加速演进，全球化进程在逆全球化和去全球化潮流的轮番冲击下呈现复杂发展局面，“全球化消亡论”^[1]、“全球贸

[1] Arlos Cordon, “The End of Globalization as We Know It,” August 18, 2023, <https://www.imd.org/ibyimd/supply-chain/the-end-of-globalization-as-we-know-it/>.

易碎片化”^[1]等悲观论调此起彼伏，维护开放型世界经济处在何去何从的十字路口。2023年中央外事工作会议提出倡导普惠包容的经济全球化的重要主张，向世界阐明了中国的全球化立场和主张，为经济全球化转型提出了中国方案，为维护开放型世界经济提供支撑，丰富了中国特色大国外交的理论内涵。

一、全球化与逆全球化博弈态势

经济全球化是指在人类创新和技术进步推动下，世界各地经济通过贸易、资金、人员（劳动力）和知识（技术）跨越国界的流动，日益走向一体化的一个历史过程。^[2]经济全球化从新航路开辟至今大致经历了三个阶段。一是殖民扩张和世界市场形成阶段，西方国家靠巧取豪夺、强权占领、殖民扩张，到第一次世界大战前基本完成了对世界的瓜分，世界各地各民族都被卷入资本主义世界体系之中。二是两个平行市场阶段，第二次世界大战结束后，一批社会主义国家诞生，殖民地半殖民地国家纷纷独立，世界形成社会主义和资本主义两大阵营，在经济上则形成了两个平行市场。三是经济全球化阶段，随着冷战结束，两大阵营对立局面不复存在，两个平行的市场随之不复存在，各国相互依存大幅加强，经济全球化快速发展演化。^[3]第三阶段，特别是冷战结束至2008年国际金融危机，在西方又被称为“超全球化”^[4]时期，世界经济一体化程度达到历史空前水平。但国际金融危机以来，全球化经历了从停滞状态的“慢全球化”^[5]到逆全球化潮流高涨的转变。本轮逆全球化潮流

[1] Norbert Gaál, “Global Trade Fragmentation: An EU Perspective,” September 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-10/eb075_en.pdf.

[2] IMF Staff, “Globalization: Threat or Opportunity?,” April 12, 2000, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm>.

[3] 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2016年5月10日，第2版。

[4] Arvind Subramanian and Martin Kessler, “The Hyperglobalization of Trade and Its Future,” July 2013, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp13-6.pdf>.

[5] Christian Keller and Renate Marold, “Deglobalisation: What You Need to Know,” January 17, 2023, <https://www.weforum.org/agenda/2023/01/deglobalisation-what-you-need-to-know-wef23/>.

以2016年英国“脱欧”和特朗普当选美国总统所代表的民粹主义兴起为标志，至今仍未见明显衰减势头。也就是说，全球化进程与逆全球化潮流的博弈仍在持续走向深入，全球化进程展现韧性，但广泛承压的态势没有根本性改变，全球化仍未走出困境，开放型世界经济面临碎片化风险。

（一）全球化进程展现韧性。事实上，即使面临逆全球化潮流的汹涌冲击，中国仍认为“经济全球化是不可逆转的时代潮流”^[1]。这一判断也被近年来全球化进程所彰显的韧性充分印证。一是自2011年以来，出口占全球GDP的比例基本保持不变，尽管其间受到新冠疫情和乌克兰危机等冲击，出口占全球GDP的比重仍从2011年的30.7%上升到2022年的31.8%。^[2]二是全球贸易增长势头仍在持续恢复之中。2022年，尽管受到乌克兰危机影响，全球贸易量仍然实现3%的增长；2023年，由于受到能源价格高涨和通胀粘性的影响，全球贸易增速减缓至1.2%。随着通胀压力减缓及家庭实际收入增长拉动需求反弹，预计2024年和2025年全球贸易将分别实现2.6%和3.3%的增长，增速有望再度领先于全球实际GDP增速。^[3]三是自2008年金融危机以来，全球资本流动并未明显减速。2020年跨境金融资产存量达到130万亿美元，较2007年增长近60%，达到全球GDP的153%，超过了雷曼兄弟（Lehman Brothers）倒闭前的峰值。^[4]四是人员交流受新冠疫情冲击较大，但截至2023年国际旅行已恢复至疫情前88%的水平，并有望在2024年底全面恢复。^[5]五是区域一体化保持前进步伐。近几年在亚太地区，《全面与进步跨太平洋

[1] 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2018年4月11日，第3版。

[2] Arvind Subramanian, Martin Kessler and Emanuele Properzi, “Trade Hyperglobalization Is Dead. Long Live...?,” November 2023, <https://www.piie.com/publications/working-papers/trade-hyperglobalization-dead-long-live>.

[3] World Trade Organization, “Global Trade Outlook and Statistics,” April 2022, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_outlook24_e.pdf.

[4] “The Worry about Cross-border Capital Flows,” The Economist, January 13, 2022, <https://www.economist.com/leaders/2022/01/13/the-worry-about-cross-border-capital-flows>.

[5] Steven A. Altman and Caroline R. Bastian, “DHL Global Connectedness Report 2024,” March 13, 2024, <https://group.dhl.com/en/media-relations/press-releases/2024/dhl-global-connectedness-report-2024.html>.

伙伴关系协定》、《区域全面经济伙伴关系协定》、《数字经济伙伴关系协定》等相继生效；在非洲，《非洲大陆自由贸易协定》于2021年1月生效，东非共同体于2022年、2023年持续扩员，相继吸纳刚果（金）、索马里两国加入。显然，与维持开放型世界经济方向一致的区域一体化进程在逆全球化冲击下仍在继续推进。

（二）全球化进程全面承压，仍未走出逆全球化潮流带来的困境。一是全球贸易增速持续放缓。据世界银行专家预测，2023年商品和服务贸易的增长幅度最小估计为0.2%，是50年来除全球经济衰退外的最慢增速；2024年贸易增长将有所改善，但仍将是疫情前十年平均增长率的一半，全球贸易将创下自20世纪90年代以来增长最慢的五年。^[1]二是全球投资前景低迷。尽管国际金融危机以来，全球投资存量变动不大，但证券类投资组合和直接投资两种形式的资金流动都急剧减速，投资组合流动从占全球GDP的7%的峰值降至约3.0%~3.5%，直接投资占GDP的比例下降了约2%。联合国贸发会议《2023年世界投资报告》指出，在经历了2020年的急剧下降和2021年的强劲反弹之后，全球外国直接投资在2022年下降了12%，为1.3万亿美元；国际项目融资交易额下降了25%，跨境并购交易额下降了4%。^[2]三是贸易限制措施仍在增加。进口端，自2009年以来实施的大量进口限制措施没有出现实质性回落，截至2023年，受其影响的贸易额度为2.48万亿美元，几乎占世界进口总额的十分之一；^[3]出口端，限制措施的增加主要与新冠疫情及乌克兰危机相关联的食品、药品、粮食等供应紧张相关。四是信息流的全球化陷于停滞不前的状态，主要表现为国际专利申请继续加强，但使用外国知识产权的费用和合著国际科研论文的数量呈下降趋势。^[4]

[1] M. Ayhan Kose and Alen Mulabdic, "Global Trade Has Nearly Flatlined. Populism Is Taking a Toll on Growth," February 22, 2024, <https://blogs.worldbank.org/en/voices/global-trade-has-nearly-flatlined-populism-taking-toll-growth>.

[2] United Nations Conference on Trade and Development, "World Investment Report 2023," July 5, 2023, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_en.pdf.

[3] WTO, "WTO Monitoring Shows Export Restrictions Persist Even as Trade-facilitating Trend Continues," December 7, 2023, https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/tmwto_07dec23_e.htm.

[4] Steven A. Altman and Caroline R. Bastian, "DHL Global Connectedness Report 2024."

（三）开放型世界经济面临碎片化风险，全球经济增长或将严重受累。

从全球化趋势与逆全球化潮流的博弈交锋可以看出，全球化进程趋势并没有因为逆全球化潮流的冲击而发生根本性逆转，但逆全球化潮流无疑加剧了全球化进程的停滞甚至是部分倒退，全球化进程承受着逆全球化潮流造成的普遍压力，其直接后果是使开放型世界经济体系面临碎片化的风险。一是民粹主义回潮，全球多边贸易体制和区域一体化进程受到削弱或冲击。尽管贸易总体上有积极影响，但西方反全球化人士认为，贸易与一国内部收入不平等存在因果关系，在一些发达经济体中集中体现为中低技能工人的回报不断恶化，制造业工作岗位减少。以特朗普为代表的美国民粹主义的崛起利用了美国中西部“铁锈地带”工薪阶层的反全球化情绪，这也直接导致特朗普上台以后采取一系列削弱多边贸易体制的举措，包括在2017年放弃了《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），以及通过阻挠WTO上诉机构成员遴选造成WTO争端解决机制瘫痪。二是零和思维泛滥，相互依赖工具化并成为西方大国遏制竞争对手的重要工具，开放型世界经济面临被撕裂风险。拜登政府延续特朗普政府的对华战略认知，将中国定义为美国“最重大的地缘战略挑战”^[1]，欧盟则将中国定义为“制度性竞争对手”^[2]。美欧的战略竞争和制度性竞争思维，尤其是前者，促使美国开始用你输我赢的零和视角看待全球化进程。在这一视角下，中国成为全球化“赢家”，而美国相应则成为“输家”，“去全球化”遂成为美国遏压中国的工具，体现为通过关税战、双向投资限制、出口管制等措施不断强化对中美之间商品、资本和技术流动的限制；在国际上则通过组建“芯片四方联盟”（CHIP4）、印太经济框架（IPEF）等排他性技术同盟和经济合作安排，生硬割裂以国际分工和全球化为基础的全球产业链和供应链体系。三是保护主义持续回潮，贸易单边主义取代多边经贸合作

[1] The White House, “National Security Strategy 2022,” October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>.

[2] Andrew Small, “The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China beyond the Pandemic,” May 20, 2020, https://ecfr.eu/archive/page/-/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic.pdf.

成为美国贸易政策指导原则。拜登政府延续特朗普政府“购买（美）国货”^[1]政策，并将其写入《基础设施投资与就业法案》、《芯片与科学法案》、《通胀削减法案》等重要法案，通过严格执行本土化比例保护国内市场。四是新冠疫情及乌克兰危机冲击全球产业链、供应链配置，各国重新审视产供应链全球配置的脆弱性，制造业回流、近岸外包、友岸外包成为许多国家的政策选项。美欧借机推动所谓“脱钩断链”和“去风险”，试图从深层次上分割并重塑全球资源配置版图。国际货币基金组织预计，世界经济碎片化将显著制约全球经济增长，仅贸易有限碎片化情景下全球产出将减少0.2%，贸易碎片化严重情景下全球产出将减少近7%，大致相当于德国和日本的年产量总和；如果再加上技术脱钩，一些国家的GDP损失可能高达12%。^[2]

二、普惠包容的经济全球化内涵

面对全球化进程承压、开放型世界经济面临碎片化风险，以习近平同志为核心的党中央，提出普惠包容的经济全球化重大主张，引导经济全球化沿着正确方向发展。2016年，习近平主席在亚太经合组织工商领导人利马峰会上提出，要积极引导经济全球化发展方向，着力解决公平公正问题，让经济全球化进程更有活力、更加包容、更可持续，增强广大民众参与感、获得感、幸福感。^[3]2017年，习近平主席在出席世界经济论坛年会时提出了对经济全球化进行管理和引导的具体思路：“我们要主动作为、适度管理，让经济全

[1] The White House, “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Issues Proposed Buy American Rule, Advancing the President’s Commitment to Ensuring the Future of America is Made in America by All of America’s Workers,” July 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/>.

[2] Kristalina Georgieva, “Confronting Fragmentation Where It Matters Most: Trade, Debt, and Climate Action,” January 16, 2023, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/01/16/Confronting-fragmentation-where-it-matters-most-trade-debt-and-climate-action>.

[3] 《习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲（全文）》，新华网，2016年11月20日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/20/c_129370744.htm。

全球化的正面效应更多释放出来，实现经济全球化进程再平衡；我们要顺应大势、结合国情，正确选择融入经济全球化的路径和节奏；我们要讲求效率、注重公平，让不同国家、不同阶层、不同人群共享经济全球化的好处。”^[1]同年，习近平主席在亚太经合组织工商领导人岷港峰会进一步明确提出，面对形势的发展变化，经济全球化在形式和内容上面临新的调整，理念上应该更加注重开放包容，方向上应该更加注重普惠平衡，效应上应该更加注重公正共赢。^[2]从习近平主席有关经济全球化的重要论述可以看出，普惠包容的经济全球化概念代表着中国推动全球化转型的理念、方向、价值和目标，是中国全球治理方案的最新充实和发展。

其一，全球化转型应秉持包容性理念，走包容的全球化之路。包容性的对立概念是排他性，包容的全球化强调人类“生活在同一个地球村，面对各种风险挑战，应该同舟共济。以意识形态划线，搞集团政治和阵营对抗，只会割裂世界，阻碍全球发展和人类进步。人类文明已经进入 21 世纪，冷战思维早已过时”^[3]。就国家个体而言，现代化进程与全球化进程总体是同向的，由于“世界上既不存在定于一尊的现代化模式，也不存在放之四海而皆准的现代化标准”^[4]，因此，在政策指向上，包容的全球化强调“要支持各国走出符合自身国情的发展道路，不搞发展模式的单一化，摒弃损人利己的单边主义、保护主义，维护全球产业链供应链的稳定畅通，保持全球经济增长活力与动力”^[5]。

其二，全球化转型应坚持普惠性方向，走普惠的全球化之路。共同发展、

[1] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》，《求是》2020 年第 24 期。

[2] 习近平：《抓住世界经济转型机遇 谋求亚太更大发展——在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲》，《人民日报》2017 年 11 月 11 日，第 2 版。

[3] 习近平：《共迎时代挑战 共建美好未来——在二十国集团领导人第十七次峰会第一阶段会议上的讲话》，《人民日报》2022 年 11 月 16 日，第 2 版。

[4] 习近平：《新发展阶段贯彻新发展理念 必然要求构建新发展格局》，中国政府网，2022 年 8 月 31 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-08/31/content_5707604.htm。

[5] 《王毅阐释平等有序世界多极化和普惠包容经济全球化内涵》，外交部网站，2024 年 3 月 7 日，http://infogate.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202403/t20240307_11254898.shtml。

共同繁荣是衡量全球化是否具有普惠性的关键尺度，“各国共同发展才是真发展。世界繁荣稳定不可能建立在贫者愈贫、富者愈富的基础之上”^[1]。走普惠的全球化之路，就是要做大并分好经济发展的蛋糕，让不同国家、不同阶层、不同人群都能参与并享有经济社会发展的成果，妥善解决国家间和各国内部的发展失衡问题，实现共同发展、共同繁荣。^[2]走普惠的全球化之路，还要确立以人民为中心的发展原则，在发展中保障和改善民生，保护和促进人权，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，不断增强民众的幸福感、获得感、安全感，实现人的全面发展。^[3]

其三，全球化转型应有正确的价值导向，走公正共赢的全球化之路。所谓公正首先是指治理模式的公正，强调“国家不分大小、强弱、贫富，都是国际社会平等成员，理应平等参与决策、享受权利、履行义务”^[4]。公正还意味着要让发展更加平衡，让发展机会更加均等、发展成果人人共享，就要完善发展理念和模式，提升发展公平性、有效性、协同性。^[5]共赢则意味着每个国家都有发展权利，同时都应该在更加广阔的层面考虑自身利益，不能以损害其他国家利益为代价。^[6]也就是说，在经济全球化深入发展的今天，弱肉强食、赢者通吃是一条越走越窄的死胡同，包容普惠、互利共赢才是越走越宽的人间正道。^[7]

其四，全球化转型与维护开放型世界经济的目标并行不悖，走制度开放的全球化之路。习近平主席指出，纵观国际经贸发展史，深刻验证了“相通则共进，相闭则各退”的规律。各国削减壁垒、扩大开放，国际经贸就能打

[1] 习近平：《共迎时代挑战 共建美好未来——在二十国集团领导人第十七次峰会第一阶段会议上的讲话》。

[2] 《王毅阐释平等有序世界多极化和普惠包容经济全球化内涵》。

[3] 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，《人民日报》2021年9月22日，第2版。

[4] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[5] 同上。

[6] 同上。

[7] 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2018年11月6日，第3版。

通血脉；如果以邻为壑、孤立封闭，国际经贸就会气滞血瘀，世界经济也难以健康发展。各国应该坚持开放的政策取向，旗帜鲜明反对保护主义、单边主义，提升多边和双边开放水平，推动各国经济联动融通，共同建设开放型世界经济。^[1] 针对逆全球化潮流涌动，习近平主席强调，世界经济的大海，你要还是不要，都在那儿，是回避不了的。想人为切断各国经济的资金流、技术流、产品流、产业流、人员流，让世界经济的大海退回到一个一个孤立的小湖泊、小河流，是不可能的，也是不符合历史潮流的。^[2] 全球化转型需要机制性保障，以世界贸易组织为框架的多边贸易体制、符合多边贸易体制精神的区域一体化安排和双边自贸协定共同为当前的全球化进程提供了机制性保障，未来全球化转型需要强化而不是削弱世界自由贸易体系。2020年7月，习近平主席在给“全球首席执行官委员会”成员代表回信时表示，坚定不移推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，推动建设开放型世界经济。^[3]

三、逻辑支撑

倡导普惠包容的经济全球化是以习近平同志为核心的党中央基于对经济全球化本质、逻辑、过程以及对当前经济全球化困境的深刻认识而提出的全球经济治理主张，蕴含着辩证唯物主义的基本立场和方法论，具有坚实的科学逻辑支撑。

（一）必然性逻辑：经济全球化是不可逆转的历史大势

习近平主席指出，“经济全球化是不可逆转的历史大势，为世界经济的发展提供了强劲动力。说其是历史大势，就是其发展是不以人的意志为转移的。

[1] 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》。

[2] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[3] 《习近平给“全球首席执行官委员会”成员代表回信》，《人民日报》2020年7月17日，第1版。

人类可以认识、顺应、运用历史规律，但无法阻止历史规律发生作用。历史大势必将浩荡前行。”^[1] 普惠包容的经济全球化主张是以承认经济全球化的必然性为逻辑前提的，没有经济全球化的必然性，就会缺乏探讨经济全球化普惠性和包容性的理论根基和现实动力。

全球化的必然性逻辑包含三个层次的内容。一是世界经济的一体化逻辑。经济全球化也就是世界经济的一体化是国际分工和世界市场发展的必然结果。随着国际分工的发展，生产、经营活动和与此相联的商品贸易、资本、技术、信息、劳务等的国际间流动必然使得世界经济趋向一体化。也就是说，基于国际分工和世界市场的形成，要素禀赋上存在差异的各个经济体，依据其经济基础和比较优势嵌入生产、营销等不同环节，形成相互依存、紧密联系、优势互补的全球产业链。二是经济全球化作为国际经济制度建设是生产力发展的客观需要。生产力的发展是经济全球化的根本动力，而经济全球化的发展需要一体化的国际经济制度保障，也就是说，生产力愈是发展，对经济全球化的要求愈高，进而也会要求更高水平的一体化的制度保障。三是科技革命为经济全球化加速发展提供巨大的推动力量。习近平主席强调，“经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果，不是哪些人、哪些国家人为造出来的。”^[2] 历史上，每一次科技革命都会给经济全球化带来飞跃式发展。“以蒸汽机为标志的第一次工业革命催生人类第一个全球化商品，以电气时代为标志的第二次工业革命催生第一次经济全球化浪潮，以信息技术革命为核心的第三次工业革命使人类生活在一个相互为邻的地球村。”^[3] 当前，人工智能、大数据、云计算、机器人、3D打印等新一代信息和先进制造技术蓬勃发展，使全球商品流、服务流、信息流和资金流更加畅通，全球价值链各环节的协调成本大幅下降，也必将推动经济全球化向更深层次发展。

[1] 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》。

[2] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[3] 吴志成：《经济全球化演进的历史逻辑与中国的担当作为》，《世界经济与政治》2023年第6期，第2-22页。

（二）对立统一规律：经济全球化是一把双刃剑

习近平主席强调，“从哲学上说，世界上没有十全十美的事物，因为事物存在优点就把它看得完美无缺是不全面的，因为事物存在缺点就把它看得一无是处也是不全面的。”^[1]经济全球化在推动世界经济发展的同时，也会带来或加剧贫富分化、环境恶化、社会发展失衡等种种弊端，但总体而言，全球化对经济和社会发展的贡献是矛盾的主要方面，全球化带来的弊端是矛盾的次要方面。

一方面，经济全球化为世界经济增长提供了强劲动力，促进了商品和资本流动、科技和文明进步、各国人民交往。^[2]数据显示，1992—2022年，全球GDP从约25万亿美元升至约101万亿美元，人均GDP从4659美元升至12647美元，直接投资净流出从1863.6亿美元升至1.74万亿美元。1992年至2019年，全球贸易额在全球GDP中的占比由40.15%提高到56.33%；全球贫困人口比例由36.5%下降至8.5%，人口预期寿命由65.6岁增加至73.4岁。^[3]总体来说，发达经济体和发展中经济体都从全球化进程中获益。对发达经济体而言，全球化使其享有物美价廉的全球商品和服务，且在全球价值链中占据高端位置，获得相对高的利益份额。对发展中经济体而言，发展中国家群体性崛起的历史表明，全球化有利于后发国家获得产业转移、直接投资、先进技术和管理经验，从而实现经济快速发展。

另一方面，普惠包容的经济全球化主张是以正视全球化进程的内在缺陷为事实基础的。一是国家间发展失衡。历史地看，全球化进程总体是以“中心—边缘”结构发展布局的，发达国家由于拥有资本和技术优势而长期居于世界经济的中心地位，而发展中国家则处在世界经济的边缘地带。发展中国家尤其是欠发达国家，综合国力较弱、市场经济体制不完善、抵御外部冲击

[1] 《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》，外交部网站，2017年1月18日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/sgwyh_682446/zyjh_682456/201701/t20170118_9385069.shtml。

[2] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[3] 寰宇平：《携手推动普惠包容的经济全球化》，《人民日报》2024年2月7日，第3版。

的能力不强、对外经济政策回旋余地小，在参与全球化过程中抵御风险能力弱，其结果是中心、边缘差距拉大，形成南北发展鸿沟。乐施会报告显示，全球收入不平等现象 25 年来首次加剧，超过三分之二（69%）的全球财富掌握在发达国家手中，而发展中国家的财富不到三分之一。^[1]二是产业分工失衡。西方发达国家长期占据高附加值、高利润率、低环境负担的产业链顶端，而发展中国家深陷固化的国际分工体系，被锁定在价值链低端，难以跨越“中等收入陷阱”。三是国家内部财富分配失衡。全球化促进全球资本流动，导致财富向资本过度集中，以至于全球最富有的 1% 的人掌握了全球金融资产的 43%。^[2]全球化还推动技术进步和新兴产业发展，而使用过时技术的传统产业则趋向萎缩甚至消失，往往使劳工阶层利益受损，加剧社会贫富分化并滋生民粹主义思潮。四是经济发展与生态保护的失衡。在全球化推动下，经济快速增长带来了更多的生产、消费和全球人口生活水平的提高，但经济增长和物质进步也给全球环境带来了不可持续的压力，导致温室气体排放水平上升、生物多样性迅速丧失、自然资源过度开发以及空气、土地和水污染蔓延。这些环境问题在很大程度上是过去七十年来经济进步和发展的副产品，已对全球可持续发展构成严峻挑战。^[3]

基于对经济全球化正反两面作用的观察，习近平主席指出，经济全球化是一把双刃剑，“当世界经济处于下行期的时候，全球经济蛋糕不容易做大，甚至变小了，增长和分配、资本和劳动、效率和公平的矛盾就会更加突出，发达国家和发展中国家都会感受到压力和冲击。反全球化的呼声，反映了经济全球化进程的不足，值得我们重视和深思”^[4]。

（三）实践第一性逻辑：在全球化进程中深化对全球化的认识

实践的观点是马克思主义哲学的核心观点，坚持理论指导和实践探索的

[1] Andrea Willige, “Income Inequality Has Accelerated since the Pandemic, Says Oxfam,” February 5, 2024, <https://www.weforum.org/agenda/2024/02/inequality-developing-countries-women-oxfam/>.

[2] *Ibid.*

[3] World Trade Organization, “World Trade Report 2023—Re-Globalization for a Secure, Inclusive and Sustainable Future,” https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr23_e.htm.

[4] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

辩证统一，必须坚持实践第一的观点，一切从实际出发。就此而言，普惠包容的全球化主张是在客观、全面分析逆全球化潮流兴起原因基础上，对未来全球化方向作出的符合历史发展潮流的选择。反全球化潮流兴起有来自全球化自身发展不平衡的因素，但相当程度也来自对全球化的误解，或是出于战略竞争目的，蓄意将全球化和相互依赖武器化和政治化。习近平主席就此指出，“经济全球化曾经被人们视为阿里巴巴的山洞，现在又被不少人看作潘多拉的盒子”，但“困扰世界的很多问题，并不是经济全球化造成的”。^[1]

事实上，近年来对全球化的敌意上升以及逆全球化潮流的兴起，很大程度上是大国竞争、地缘政治冲突、新冠疫情冲击等因素共同作用的结果。一是美国挑动大国竞争，成为抵制全球化发展的消极力量。随着全球化正由美国“单极主导”向多元国际力量共同塑造的方向演变，尤其在中美实力差距缩小导致美国心态失衡和战略焦虑加剧的背景下，美国试图通过贸易保护、科技封锁、金融制裁等逆全球化措施，遏制中国发展，维护美国霸权。二是乌克兰危机加剧地缘政治对全球化的负面效应，价值观对立成为全球化的重要阻力。乌克兰危机以来，美欧对俄实施全方位、无差别制裁，先后采取冻结俄罗斯海外资产、将俄罗斯踢出环球银行金融电信协会（SWIFT）、推动跨国企业从俄撤资等措施。跨国企业和国际投融资活动陷入选边站队的困境，政治正确超越经济规律成为美欧企业决策布局的首要考量因素，意识形态差别成为阻隔国家、企业、人民相互交往的藩篱。三是新冠疫情刺激反全球化力量，在地缘政治、大国竞争等因素的共同裹挟下，国家安全泛化愈演愈烈。美欧等西方国家借势鼓动产供应链本土化、近岸化、集团化，“脱钩断链”、“去风险”等逆全球化主张接续出笼，开放型世界经济体系面临碎片化威胁，推动全球化发展的信任纽带受到严重削弱。这也许正是2024年达沃斯世界经济论坛呼吁“重建对未来信任”^[2]的重大缘由之一。

当然，中国对全球化的信任和信心主要还是来源于中国参与全球化进程

[1] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[2] Klaus Schwab, “Davos 2024: Rebuilding Trust in the Future,” January 16, 2024, <https://www.weforum.org/agenda/2024/01/rebuilding-trust-collaboration-future/>.

的切身体验。习近平主席指出，与全球化的三个阶段相对应，我国同世界的关系也经历了三个阶段：一是从闭关锁国到半殖民地半封建阶段；二是“一边倒”和封闭半封闭阶段；三是全方位对外开放阶段。^[1]“中国对经济全球化也有过疑虑，对加入世界贸易组织也有过忐忑”^[2]，但是“融入世界经济是历史大方向，中国经济要发展，就要敢于到世界市场的汪洋大海中去游泳，如果永远不敢到大海中去经风雨、见世面，总有一天会在大海中溺水而亡。所以，中国勇敢迈向了世界市场。在这个过程中，我们呛过水，遇到过漩涡，遇到过风浪，但我们在游泳中学会了游泳”^[3]。因此，“实践告诉我们，要发展壮大，必须主动顺应经济全球化潮流，坚持对外开放，充分运用人类社会创造的先进科学技术成果和有益管理经验”^[4]。这是从改革开放过程中获得的历史真知，关键是“有问题不可怕，可怕的是不敢直面问题，找不到解决问题的思路。面对经济全球化带来的机遇和挑战，正确的选择是，充分利用一切机遇，合作应对一切挑战，引导好经济全球化走向”^[5]。

四、时代意义

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“我们必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，着眼解决新时代改革开放和社会主义现代化建设的实际问题，不断回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，作出符合中国实际和时代要求的正确回答，得出符合客观规律的科学认识，形成与时俱进的理论成果，更好指导中国实践。”^[6] 普惠包容的

[1] 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》。

[2] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[3] 同上。

[4] 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》。

[5] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

[6] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月16日，第1版。

经济全球化主张是以习近平同志为核心的党中央面对经济全球化何去何从的世界之问，以辩证唯物主义为指导，就如何引领经济全球化转型给出的中国方案，体现了新形势下中国共产党对全球化新趋势和世界经济发展规律的认识进一步深化，具有重大的理论和实践意义。

（一）充实了中国特色大国外交的理论内涵，丰富和发展了习近平外交思想，将为世界和平和发展事业提供更多有利条件，也将为构建人类命运共同体奠定更为坚实的基础。2023年中央外事工作会议针对当今世界重大问题重大挑战提出的两大主张——倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化——具有极强的现实针对性和战略指导性，为推动完善全球治理体系作出新的贡献。^[1] 普惠包容的经济全球化主张作为全球经济和发展治理的中国方案完全符合人类命运共同体这一核心理念的精神要求。在普惠包容的经济全球化概念框架下，“开放、包容、普惠、平衡、共赢”^[2]等关键词全部指向了人类命运共同体的构建，即“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”^[3]；同时，普惠包容的全球化目标，尤其是共同发展、共同繁荣的愿景也只有通过共商共建共享的全球治理路径来实现。正是由于目标和路径的一致性，可以说普惠包容的全球化主张以深化对经济全球化认识为方向，从改进全球经济治理结构、提升全球治理水平的角度充实了中国特色大国外交的理论内涵，同时，它还以对世界经济运行规律的最新把握，丰富和发展了习近平外交思想，将为全球可持续发展提供更多有利条件，也将为构建人类命运共同体奠定更为坚实的基础。

（二）实现了对西方传统经济全球化理论的超越，代表着经济全球化发展的未来方向。从政治思潮角度看，如果说一战以前的经济全球化是以经典自由主义或帝国主义为主导的，那么“超全球化”则是以新自由主义为主导的，也就是把包括私有化、自由化、市场化、一体化等核心理念神化为市场经济

[1] 任红岩：《习近平外交思想的丰富和发展》，《红旗文稿》2024年第5期。

[2] 《习近平给“全球首席执行官委员会”成员代表回信》。

[3] 《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

的“普世价值”。然而，如同早期全球化曾伴随殖民掠夺或血腥战争一样，“超全球化”在推动世界经济高速增长的同时，也加剧了西方社会的贫富分化和南北发展鸿沟，以至于近年来民粹主义、保护主义一浪高过一浪，形成了全球化与逆全球化潮流的激烈碰撞。面对全球化与逆全球化两股潮流的博弈交锋，国际社会出现了或消极或积极的各种经济全球化论调和主张，比如悲观消极的以“去全球化”为指向的“全球化终结论”、相对保守的以“去风险”为导向的“安全化的全球化”以及世界贸易组织相对积极的以“重新推动包容性一体化”为核心的“再全球化”主张。“包容性全球化”由联合国前秘书长科菲·安南2002年在耶鲁大学的一次演讲中首次使用，意在强调全球化的目的应不仅在于开放市场，还在于扩大机会、促进合作，以确保全球化在经济、政治和社会方面使所有人受益。^[1]对比上述有关经济全球化的传统理论可以看出，普惠包容的经济全球化主张在摒弃早期经济全球化的野蛮扩张逻辑和“超全球化”时代把新自由主义原则神化这一极端倾向的同时，吸纳了国际社会有关“包容性一体化”的合理成分。从认识论的角度看，普惠包容的经济全球化是在扬弃西方传统经济全球化理论并凝聚广泛国际共识基础上的理论创新；从价值取向的角度看，其公正共赢的价值导向则代表全人类共同价值在中国全球经济治理方案中的落地。也正因为它是全人类共同价值为取向，所以才真正实现了对西方传统经济全球化理论的超越，并代表了经济全球化转型的未来方向。

（三）展现大国担当，托举开放型世界经济，引领全球化转型。当前，维持开放型世界经济面临重重挑战。一是地缘政治冲突重创开放型世界经济体系。围绕乌克兰危机，美西方施加的对俄制裁已经接近制造地缘经济“黑洞”，使得开放型世界经济的完整性遭到破坏。二是经济民族主义持续高涨，特别是美国大肆鼓噪保护主义和逆全球化。拜登政府继承特朗普政府的经济民族主义路线，对内制定保护主义产业战略，对外推行去全球化政策，蓄意

[1] Kofi Atta Annan, “Cause of ‘Inclusive’ Globalization,” October 2, 2002, <https://press.un.org/en/2002/sgsm8412.doc.htm>.

推动“脱钩断链”。三是世界经济出现政治化、意识形态化苗头，以世界贸易组织为基础框架的开放型世界贸易体系面临碎片化危险。在开放型世界经济和全球化进程面临威胁背景下，中国推出普惠包容的经济全球化主张，给动荡迷茫的世界注入稳定剂，装上了定盘星。习近平主席早在2016年就高瞻远瞩地指出，20年前甚至15年前，经济全球化的主要推手是美国等西方国家，今天反而是我们被认为是世界上推动贸易和投资自由化便利化的最大旗手，积极主动同西方国家形形色色的保护主义作斗争。这说明，只要主动顺应世界发展潮流，不但能发展壮大自己，而且可以引领世界发展潮流。^[1] 普惠包容的经济全球化主张事实上已经成为中国引领全球化转型的一面旗帜，受到国际社会的广泛欢迎和支持。

五、结语

无论从内涵、逻辑还是时代价值考量，普惠包容的经济全球化都代表着一种新型的经济全球化理念，并已体现在中国特色大国外交实践之中，包括建设新发展格局、推动“一带一路”高质量发展、提出全球发展倡议和倡导构建人类命运共同体。然而，与一切新生事物一样，推进普惠包容的经济全球化主张必然会遭遇反全球化和霸权逻辑带来的阻力，其完全落地必然是一个长期和曲折的历史过程。当前的关键是，要摒弃零和思维，重建信心与合作，“只要我们牢固树立人类命运共同体意识，携手努力、共同担当，同舟共济、共渡难关，就一定能够让世界更美好、让人民更幸福”^[2]。

【责任编辑：宁国辉】

[1] 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》。

[2] 习近平：《共担时代责任，共促全球发展》。

全球安全赤字治理与中国的担当作为

□ 吴志成 李汶桦

〔提 要〕随着百年未有之大变局加速演进，全球安全赤字加重，世界进入新的动荡变革期。当前的全球安全赤字主要表现为地缘政治分裂与军事冲突长期存在、经济安全赤字的影响范围扩大、社会安全风险持续上升、传统安全与非传统安全问题交织叠加。这些安全赤字的演进发展，重要原因在于全球安全风险挑战复杂交织、全球发展失衡加剧、全球共同安全观念缺失、全球有效安全制度缺位、全球安全治理领导力缺乏等。由于全球化时代全球安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出，全球安全赤字的内涵更加复杂多变，领域更加广泛多元，时空范围更加扩散。面对全球安全治理的严峻形势，中国积极提出全球安全治理的新理念新倡议新主张，努力加强观念型、制度型和器物型全球安全治理公共产品的有效供给，以实际行动为破解全球安全赤字、促进世界和平与安全展现负责任大国担当。

〔关键词〕全球安全赤字、全球安全治理、全球安全倡议

〔作者简介〕吴志成，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长、教授

李汶桦，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院博士生

〔中图分类号〕D815.5

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）2期 0038-18

党的二十大报告指出，“当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开”，“和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战”。^[1]世界进入变乱交织的新的动荡变革期，百年未有之大变局加速演进，局部冲突和动荡频发，乌克兰危机激化，巴以战火重燃，大国博弈加剧，一些国家的强权霸凌行径嚣张，全球经济衰退与通货膨胀走高，粮食短缺与能源危机持续，贫富差距扩大与两极分化加剧，气候变化导致的极端天气频发，传统安全威胁与非传统安全问题叠加多发。这些纷至沓来的危机与挑战，使得全球安全赤字进一步扩大，全球安全治理体系亟待完善和改革。

一、全球安全赤字的界定与表现

安全是人类生存的基本需求，也是社会发展的前提基础，不仅关系每个人的生命和财产安全，关系国家的发展和繁荣，也事关人类和平与发展事业。一般意义而言，安全通常指防范和消除威胁与风险，保护人民的生命和财产安全，维护社会秩序和稳定的状态。从主观上看，安全与免除使人感受到损害或风险的认知相关。如果将安全需要置于自然界和人的生存中考察，安全无疑是人类在漫长的生存奋斗中积累和凝聚的普遍性观念，也是人类的终极需要和根本利益。正如黑格尔所讲，安全作为一种普遍精神，是人类在和平时期尽量谋求彼此福利的增进，即使在战争时期也要尽量减少破坏，明确发出“不能有战争”的禁令。^[2]

安全是国际关系研究的核心命题，国际关系意义上的安全主要是指国际关系总体上不存在危险，国际行为体的重要利益不受到威胁，现实中国际社

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第60页。

[2] 中央党校（国家行政学院）国际战略研究院：《维护国家安全是人民的根本利益所在》，《学习时报》2020年6月1日。

会和平、发展与合作得到基本保障，公民、国家与国际组织等行为体的正常关系得以维持，^[1] 国际政治、经济、文化、军事、环境等领域局势保持基本稳定和发展。全球安全赤字则是对国际社会安全现状与人类安全期待不相匹配的描述，体现为客观上存在危险事实、主观上存在安全恐惧、安全维护能力欠缺，反映了国际社会安全发展不足的严峻态势。全球安全赤字的提出主要是因为世界百年未有之大变局加速演进，国际安全格局发生深刻变化，国际社会动荡变革的特征明显；地区安全热点问题此起彼伏，局部冲突和动荡频发，新冠疫情延宕蔓延，单边主义、保护主义明显上升，各种传统和非传统安全威胁交织叠加；^[2] 全球安全风险挑战不断上升，全球安全治理供给远远低于实际需求，需要国际社会协同应对和解决。全球安全赤字具体表现为：

第一，地缘政治分裂与军事冲突长期存在，两者不断加重的态势明显。近年来，大国博弈日益激烈，冷战思维和强权政治伴随着国际政治结构矛盾上升重新显现，阵营对峙趋势卷土重来。^[3] 美西方部分国家长期对中国发展抱持怀疑甚至敌视态度，无端质疑和歪曲中国发展的地缘政治目的。从奥巴马政府的“亚太再平衡”战略到特朗普政府的“印太战略”，再到拜登政府对中国的全面遏制打压，美国在政治、安全、经济、科技等领域蓄意挑起对华竞争。美西方与俄罗斯矛盾长期存在，冷战结束后北约多次东扩，不断挑战俄罗斯的战略底线，双方冲突愈演愈烈，俄美关系陷入历史低谷。乌克兰危机持续激化破坏了欧洲安全格局，也将俄美两国推向大国对抗边缘。近年来，美日韩深化军事同盟关系，频繁举行大规模联合军演，进一步加剧朝鲜半岛南北双方严重对立，爆发武装冲突的可能性上升，也使得本地区地缘政治矛盾更加激烈，必将对东北亚地区乃至全球安全格局产生重要影响。

军事力量呈现扩张和技术竞争趋势，核威胁重现引人焦虑。依靠军事优

[1] 王帆、卢静：《国际安全概论》，世界知识出版社2010年版，第1页。

[2] 《全球安全倡议概念文件》，《人民日报》2022年2月22日，第15版。

[3] 吴志成、李佳轩：《全球和平赤字治理与中国的责任担当》，《国家安全研究》2022年第1期，第147页。

势实施军事威慑或讹诈常被一些国家视为外交政策工具，并对地区和全球安全构成长期影响。乌克兰危机爆发后，相关国家持续增加军事预算，加大军事力量建设，全球军备竞赛不断升级。美国 2024 财年军事预算约达 8863 亿美元^[1]，是冷战结束以来的最高水平。2023 年美国向外国政府出售的军事装备金额增长 16%，达到创纪录的 2380 亿美元。^[2] 北约成员国也一致同意 2024 年军事开支预算较 2023 年增长 12%，以加强北约的威慑力和防御力。^[3] 军事同盟和地缘政治竞争助推了全球军备竞赛升级。在亚太，美国与日本、澳大利亚、韩国等盟友加强军事合作；在欧洲，北约成员国在东扩过程中加大对俄罗斯的军事遏制。在大国军事对抗加剧背景下，核威胁和核冲突的风险上升，全球核安全面临严重挑战。在军备竞赛的推动下，各国不断研发和部署新型高科技武器装备，新兴军事技术的发展应用增加了军事冲突的危险。

第二，经济安全赤字的影响范围扩大，世界经济发展的脆弱性增强。随着国家间经济交往加深，一个国家的经济动荡不断蔓延，最终可能引发区域甚至全球性经济危机。这种经济动荡或经济危机的扩散导致经济发展长期萎靡不振。新近的典型表现就是，由新冠疫情造成的全球性经济衰退迄今仍未消散，各国经济复苏缓慢。乌克兰危机爆发、地缘政治风险增加，全球金融市场震荡、原油天然气等能源大宗商品价格攀升，都在推动全球通胀水平持续走高。世界银行《2024 年世界经济展望》报告指出，国际贸易疲软，气候灾害增多，给全球经济增长带来巨大挑战。报告预计全球经济增速将从 2023 年的 2.7% 放缓至 2024 年的 2.4%，低于疫情前 3% 的增长率。^[4]

[1] The USA Congress, “H.R.2670 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024,” December 22, 2023, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/2670>.

[2] Mike Stone, “US Arms Exports Hit Record High in Fiscal 2023,” Reuters, January 30, 2024, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-arms-exports-hit-record-high-fiscal-2023-2024-01-29/>.

[3] North Atlantic Treaty Organization, “NATO Agrees 2024 Budgets, Demonstrating Allied Solidarity in Addressing Shared Security Challenges,” December 13, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_221440.htm.

[4] The World Bank, “2024 Global Economic Prospects,” January 9, 2024, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7fe97e0a-52c5-4655-9207-c176eb9fb66a/content>.

国际经济的政治化加剧经济领域安全风险。在大国博弈背景下，经济手段成为大国竞争的重要方面，常常引起大国在贸易、金融、政治等不同领域的多重博弈。一段时期以来，个别大国打着多边主义旗号搞新的阵营对抗，多边主义和单边主义之争更加尖锐。^[1] 特朗普政府曾对中国发起“301调查”，在经济、贸易、科技等多领域对中国展开遏制打压。拜登政府的《国家安全战略报告》强调美国将在经济、科技、外交、军事等多领域与中国展开竞争。^[2] 2022年5月，拜登在访问日本期间宣布启动“印太经济框架”，同年出台《芯片和科学法案》，召集盟友与伙伴国共同构建排华“民主供应链”，企图加快对华经济和科技“脱钩”。^[3]

经济安全化趋势分裂全球经济格局。克里米亚危机以来，美国与欧盟对俄罗斯实施了多轮严厉经济制裁。乌克兰危机爆发后，美欧继续联手将俄罗斯银行逐出SWIFT系统，限制俄罗斯对外贸易及获取资金的能力与方式。持续多轮制裁打击了俄罗斯的对外贸易与金融交往，卢布暴跌，引起金融市场动荡。乌克兰危机升级和美欧大规模制裁既给俄罗斯发展带来长期负面冲击，也深刻改变着经济全球化发展方向。俄欧经济循环被打破，原有国际分工模式遭到破坏，全球贸易格局和流向发生转变，能源格局重组，世界主要经济体之间的博弈竞争愈演愈烈。

第三，社会安全风险持续上升，社会系统性危机凸显。一国政权的频繁更迭或长期政治不稳定必然导致经济与社会发展停滞，有时裹挟着复杂的宗教矛盾与民族冲突，可能引发极端民族主义、恐怖主义与难民危机，进而使地区矛盾更加复杂，乃至对国际社会安全造成严重冲击。

西方社会内部矛盾激化。近年来，一些西方国家内部政党争斗与政治极

[1] 习近平外交思想研究中心：《正确认识世界发展大势（人民要论）》，《人民日报》2023年11月28日，第9版。

[2] The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[3] 中国现代国际关系研究院：《国际战略与安全形势评估 2022—2023》，时事出版社2022年版，第9页。

化加重，出现社会紊乱甚至失序现象，如美国两党斗争白热化，欧洲国家政治集体“右转”倾向，债务危机、难民危机、民粹主义等问题频发，政治不确定性升高，象征西方民主政治的选举制度也发生功能弱化与两极分化。政治不信任进一步加剧社会对立与分裂，民众与政治家之间、政党之间以及政治行为体之间都存在严重隔阂和猜忌。新技术的快速发展给西方民主政治带来许多新问题，互联网与新媒体技术对现有政治体制造成冲击，改变着政党组织与运行的生态环境。可以说，“西方之乱”不是局部、个别领域危机，而是制度性、系统性危机。

国际冲突的地区性分散化增强。中东地区各种矛盾和冲突长期存在，“阿拉伯之春”、“阿拉伯之冬”和正在进行的大国争夺都给这一地区的安全稳定埋下了严重隐患。民主转型失败导致一些国家陷入动荡不安，经济发展停滞，民生困难加剧，极端民族主义、恐怖主义风险上升。地区冲突和社会动荡严重破坏国家的经济发展与基础设施建设，也导致难民危机加剧和地区安全赤字外溢。此外，非洲武装冲突数量持续攀升，恐怖组织活跃，武装绑架、海盗抢劫等恶性安全事件频频发生。巴基斯坦、斯里兰卡、阿富汗、缅甸等亚洲国家的暴力冲突事件数量和死亡人数急剧增加，基本的人身安全和社会稳定都难以保障。

第四，非传统安全问题叠加多发，传统安全与非传统安全交织转化趋势明显。全球气候变暖导致海平面上升，极端气候事件和自然灾害发生的频率和强度增加。气候环境变化与国家间暴力冲突相互关联。气候变化导致资源稀缺、环境退化、粮食价格升高、移民增加，进而引发冲突。^[1]由气候变化导致的粮食安全问题、跨国气候难民问题等，也成为引发国家间紧张关系和冲突的新风险点。

能源和资源需求快速增长加剧国家间争夺。全球人口增长和经济发展导致能源、水资源、矿产等自然资源的需求上升。石油、天然气和煤炭等化石

[1] 刘婧文：《脆弱性视角下气候变化与暴力——冲突的传导机制探究》，《国际安全研究》2023年第2期，第136页。

能源仍然是全球能源消费的主要组成部分。^[1] 这些资源的储量有限，开采和消耗速度过快导致资源枯竭。全球水资源分布不均，缺水地区扩大和水污染问题严重，水资源需求与供应之间矛盾加剧，国家间的水资源竞争日益激烈。在缺乏协调机制的情况下，国家间水冲突的可能性大大增加。^[2] 随着工业化和科技发展，全球对稀有金属和矿产资源的需求也在持续上升。国家和地区之间的资源不平衡以及国际供应链依赖导致国际贸易摩擦和地缘政治紧张。

其他非传统安全问题复杂交织。随着国际互联互通的加强，重大跨国传染病易发多发，全球公共卫生安全赤字不断加重。全球化高度互联的特点加速了疫情传播，使得国家或地区性疫情更容易演变成全球性流行病，进而对全球公共卫生安全构成巨大威胁。全球粮食系统也在非传统安全与传统安全交织中面临更大考验。随着网络技术的发展，网络空间安全形势严峻复杂，网络攻击、数据泄露、信息战和网络基础设施攻击等问题非常突出，网络空间安全赤字问题尤为凸显。

二、全球安全赤字产生的主要原因

随着百年未有之大变局加速演进，全球发展中不稳定、不确定、不安全因素增加，全球安全面临许多前所未有的新风险新挑战。全球化负面效应的扩大、逆全球化和保护主义的回潮，使全球发展不平衡不公正状况进一步恶化。传统地缘政治冲突的惯性深刻影响国际政治格局，一些国家奉行霸权主义和强权政治，国家之间形成难以弥合的安全观念鸿沟。国际力量对比变化加剧了国家间安全困境，全球安全治理领导力缺失。多边主义秩序遭受冷战思维冲击，全球集体安全机制的正义性与有效性受到削弱，西方主导的现行全球

[1] IEA, "World Energy Outlook 2023," October 2023, <https://origin.ica.org/reports/world-energy-outlook-2023>.

[2] 李志斐：《水与地区秩序变化：内在推动与多重影响》，《国际政治科学》2018年第3期，第32页。

安全治理体系的实际效能下降。这些因素错综交合，导致全球安全赤字进一步加重。

一是全球安全风险挑战复杂交织。随着全球化进程的深入和国际相互依赖的增强，安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出。^[1]一方面，安全问题的领域广泛多元。当前各种安全问题不断增加且类型多样，安全的问题领域、相关行为体与博弈手段日趋多元化，传统安全问题和非传统安全问题相互交织与转化。非传统安全问题的解决有时需要借助传统安全力量，从而导致传统安全威胁的产生。能源问题属于非传统安全领域，但由其导致的地区冲突或国家间紧张局势又往往表现为传统安全威胁，历史上多次石油战争的爆发就是鲜明例证。新旧安全问题之间、非传统安全问题之间也存在复杂互动，能源危机、粮食危机、气候危机、金融危机之间具有互通性与转化性，全球安全赤字的复杂性显而易见。另一方面，安全问题的时空范围不断扩散。全球化发展造成安全问题由一国向区域或全球扩散的趋势。全球化加速了武器和军事技术的传播，导致网络攻击的跨国性，引发不同文化和宗教之间的摩擦，加剧自然资源消耗和环境恶化，使地区性公共卫生危机外溢至全球，安全问题已经超越国界限制。随着大国竞争加剧，全球安全组织的有效性和权威性面临越来越多的挑战，全球安全合作停滞不前，全球安全赤字扩散明显。此外，安全问题的突发性和不确定性上升。安全问题的出现受到多种因素影响，包括国内政治动态、地缘政治局势、国际安全形势和非国家行为体的活动等，这些因素的变化在大多数情况下都难以准确预测。而且，安全问题常常以危机形式爆发，安全赤字也表现为安全问题产生的时间随机性、空间不可预测性以及主体多样性。由于国家之间存在利益差异、互信不足和合作机制不健全等问题，全球安全治理面临着重重挑战。

二是全球发展失衡状况持续恶化。发展问题与安全稳定密切相关。全球经济政治发展不平衡加剧了国际社会的不公正和不稳定，是全球安全赤字加

[1] 习近平：《坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2017年9月27日，第2版。

剧的重要隐患。科技革命和全球化席卷所有国家，但这场全球竞赛的选手并未站在相同起点，全球经济发展失衡状况更加严重。西方国家一直保持着技术和经济上的领先地位，而一些强国利用其优势地位榨取其他国家资源，使得后者被困于全球供应链底端，难以摆脱贫穷和落后状态。这种不平衡的全球发展不仅导致贫富差距不断扩大，国际社会陷入严重不公平状态，而且剥夺了边缘国家发展机会，加剧国内社会群体对有限资源和政治权力的激烈争夺，^[1]甚至孕育着动荡与冲突的种子，为极端主义和冒险主义提供滋生空间。在贫困和高失业率的社会，极端组织通常以宗教、种族或意识形态为借口，吸引那些感到被边缘化的人群，使他们更容易采取激进行动，激进分子也可能利用混乱局势推动极端主义议程。作为全球发展不平衡的重要方面，全球政治发展失衡曾使西方国家在长期的先发优势中形成文化傲慢感，并将西方文化包装成普世文化，通过全球化的同质作用挑战各国传统文明形态，加深不同文化之间的矛盾与对立。^[2]这种文化对立容易在国内引发社会不安和政治动荡，甚至导致民族主义、宗教极端主义冲突。此外，全球不平衡发展造成的国家间非对称依赖关系也给强势国家实施强权政治和对外干涉提供了更多手段，加剧国际关系的紧张和不稳定，增加国际冲突的爆发点，成为导致安全赤字复杂难解的重要因素。

三是全球共同安全观念缺失。安全观念指导国家间安全互动，塑造国家对安全问题的判断与认知，也影响着国家的安全利益界定与安全战略制定。“弱肉强食、丛林法则不是人类共存之道。穷兵黩武、强权独霸不是人类和平之策。赢者通吃、零和博弈不是人类发展之路。”^[3]在全球范围内，受地缘政治、历史传统、文化背景等因素影响，不同国家和地区的安全观念差异较大，各个国家各行其是，以传统的有限途径维护自身安全，国际社会缺乏应对安全

[1] 王鹏权：《构建新型国际关系 消除世界和平赤字》，《红旗文稿》2017年第21期，第35页。

[2] 汪滨：《后冷战时代国际冲突成因分析》，《湖北社会科学》2011年第3期，第29页。

[3] 《习近平在俄罗斯媒体发表署名文章》，《人民日报》2015年5月8日，第1版。

挑战的统一行动纲领，国家之间难以形成有效的安全共识和合作行动。特别是一些国家固守本国利益至上和零和博弈观念，采取“保存自己，消灭敌人”的安全战略，甚至采取先发制人战略，谋求自身绝对安全，加剧军备竞赛和国际紧张局势。个别国家不仅自己推崇强权政治，还以对抗性思维和强权逻辑揣测他国，固执认为争霸战争在任何时代都不可避免。^[1] 当下“冷战思维”回潮，绝对安全观重新泛起，共同安全观念受到严重阻碍。美国坚持用二元对立、非友即敌的范式认知世界，以竞争博弈定位国际关系，试图通过炮制“民主—威权”、“自由—专制”等意识形态对立复活阵营对抗，全球安全的不稳定性与不确定性进一步上升。事实证明，不断扩大军事同盟，拓展自身势力范围，挤压别国安全空间，必将造成安全困境，导致各国都不安全，最终自身也不可能安全。只有坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观，才能走出一条普遍安全之路。^[2]

四是全球安全治理领导力缺乏。随着全球化不断发展，安全主体呈现多样化趋势，安全议题范围扩大，国际安全体系的构成要素发生变化，应对安全挑战的全球领导力明显满足不了安全治理的需求。一方面，传统安全领导者的领导能力下降。随着世界多极化发展，全球多边安全治理机构和美国等西方国家在全球安全治理中的影响力减弱，中国、印度等新兴大国的国际地位和影响力不断上升。另一方面，解决安全问题的领导效率降低。美国全面打压遏制中国、乌克兰危机激化以及美俄关系、俄欧关系持续恶化等，严重冲击全球安全格局，对国际和平与安全构成直接威胁。此外，共同解决全球安全问题的领导意愿减少。现有国际安全制度多由霸权国家主导建立或由大国协调建立，易受大国或主要制度成员之间关系与安全政策的影响，越来越表现出自身内在的局限性。大国博弈的加剧必然导致国际交流合作受阻，国际社会难以就共同应对安全问题达成共识，从而降低国家共同参与安全治理

[1] 吴志成、李佳轩：《全球和平赤字治理与中国的责任担当》，第155页。

[2] 习近平：《深化团结合作 应对风险挑战 共建更加美好的世界——在2023年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞》，《人民日报》2023年8月23日，第2版。

的意愿。国际安全法规的制定与实施也需要强有力的组织者、领导者，否则国际社会也难以形成有效的安全合作。

五是全球有效安全机制缺位。全球安全机制是国际社会解决安全问题、减少安全威胁、增加对话交流的主要框架与平台。冷战后，随着安全议题范围扩大，安全问题层出不穷，安全机制数量与种类不断增加造成制度重叠、拥堵与竞争，导致制度要素过多、同质制度过剩或制度分散化，也导致传统安全制度的效用折损与全球安全治理失序失效。在国际力量对比变化导致的权力变化过程中，国际制度通常沦为国家间竞争的工具，而制度间竞争将导致制度的参与度降低，制度参与成员小集团化，制度主导国的权力和权威降低。这种制度重叠与竞争问题在亚洲地区和数字经济、网络安全、气候变化等新兴领域表现尤其突出。当前，亚洲存在美国主导的以军事力量为保障的传统联盟网络、东盟等地区组织主导的区域安全合作形式、中国主导的以新安全观为主要理念的安全治理合作、以解决特定问题为指导的对话机制等，这些机制未能完全涵盖亚洲国家，存在机制约束性不足、有效性受限的问题，也难以有效应对亚洲复杂的安全形势和不断扩大的安全赤字。由于新兴领域的快速发展和国际社会对于规范和治理的需求，一些领域治理常常跨越多个国际组织、多个国家和利益相关者的议题，导致领域内形成多种制度或规范体系，且相关制度在目标、原则、规则和执行机制上存在交叉重叠。

三、破解全球安全赤字的中国作为

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央牢牢把握中国和世界发展大势，创造性地提出一系列具有中国特色、体现时代特征的全球安全治理理念与倡议，为破解全球安全赤字指明方向，为促进世界和平与安宁展现负责任大国担当。

（一）为全球安全治理提供观念型公共产品

面对世界百年未有之大变局，中国秉持人类命运共同体理念，倡导树立

“共同、综合、合作、可持续的全球安全观”^[1]，提出全球安全倡议，推动构建人类安全共同体，为破解全球安全赤字提供观念型公共产品。

一是树立“共同、综合、合作、可持续的全球安全观”。“一国的安全不能建立在别国的动荡之上，他国的威胁也可能成为本国的挑战。”^[2]实现各国共同安全，是构建人类命运共同体的题中应有之义。^[3]共同安全强调各国在安全领域相互尊重、平等协商，维护国际公平正义，推动构建相互信任的安全伙伴关系。综合安全强调从政治、经济、军事、文化、社会、生态等多个层面全方位、多领域地应对安全挑战。合作安全强调国际社会携手应对各类安全挑战，加强对话与协商，积极开展安全领域合作。可持续安全强调要坚持可持续发展，平衡各国安全需求，促进经济、社会、文化和生态的可持续发展，为后代子孙创造一个和平、安全的生存环境。共同、综合、合作、可持续的全球安全观强调各国共同努力，推动全球安全治理体系改革，走出一条对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路，体现了中国对新时代全球安全挑战的深刻认识和应对策略。

二是以全球安全倡议引领安全治理实践。面对百年未有之大变局加速演进，世界风险挑战叠加，中国从全人类前途命运出发，提出全球安全倡议，强调坚持尊重各国主权、领土完整，不干涉别国内政，尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度；坚持遵守联合国宪章宗旨和原则，摒弃冷战思维，反对单边主义，不搞集团政治和阵营对抗；坚持重视各国合理安全关切，秉持安全不可分割原则，构建均衡、有效、可持续的安全架构；坚持通过对话协商以和平方式解决国家间分歧和争端，支持一切有利于和平解决危机的努力，鼓励冲突各方以对话建互信、解纷争、促安全；坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全，共同应对地区争端和恐怖主义、气候变化、网络安全、

[1] 《习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，《人民日报》2020年12月13日，第1版。

[2] 习近平：《习近平谈治国理政（第二卷）》，外文出版社2017年版，第541-542页。

[3] 习近平：《坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲》。

生物安全等全球性问题。^[1] 全球安全倡议是破解全球安全赤字的中国方案，是习近平外交思想的重大理论创新成果，将为推动全球安全治理体系改革、破解人类安全困境、推动构建人类命运共同体提供重要的理念和思想引领。^[2] 当前，中国外交正经历由“发展中大国”向“发展中强国”、由“边缘”向“中心”、由弱向强、由地区性强国向有全球性影响的大国转变。^[3] 通过全球安全倡议，中国向世界传递走和平发展道路的坚定立场，展现维护世界和平与安全的坚定决心，为构建更加和平、稳定、繁荣的世界贡献中国智慧和力量。

三是倡导构建人类安全共同体。安全是发展的前提，人类是不可分割的安全共同体。^[4] 构建人类安全共同体强调每一个国家的安全都能够得到尊重和保障。^[5] 基于全球化时代安全威胁的共同性，中国提出“坚持共建共享，推动建设一个普遍安全的世界”的共同安全目标，以共同安全行动构建人类安全共同体。安全共同体强调世界各国在安全领域的相互依赖和共同责任，倡导以人类命运共同体理念为基础，以人民为中心，以开放包容态度，通过合作和对话促进共同安全、合作安全、综合安全。安全共同体旨在推动各国在安全领域相互尊重、平等协商，维护国际公平正义，摒弃冷战思维和零和博弈，推动构建相互信任的安全伙伴关系；从政治、经济、军事、文化、社会、生态等多个层面全方位、多领域地应对安全挑战，实现国家安全和全球安全的全面保障；在尊重各国安全需求和利益基础上，加强对话与沟通，化解矛盾与冲突，加强国际合作实现互利共赢。

（二）为全球安全治理提供制度型公共产品

制度型公共产品供给是中国参与全球安全治理的重要贡献。随着中国综

[1] 《全球安全倡议概念文件》。

[2] 王帆：《全球安全倡议与中国外交方略》，《国家安全研究》2022年第4期，第143页。

[3] 刘恩东、陈子豪：《中国式现代化是走和平发展道路的现代化》，《理论与改革》2023年第5期，第27页。

[4] 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来——在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2022年4月22日，第2版。

[5] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第7页。

合实力和国际影响力不断提升,中国积极参与联合国等国际组织的安全事务,坚守国际法治和真正的多边主义,推动全球安全治理体系改革,体现了中国在全球安全领域的重要作用。

一是推动全球安全治理体系改革。中国坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则,坚定维护联合国的权威性与合法性,反对一切形式的单边主义,反对搞针对特定国家的阵营化和排他性小圈子。中国在以联合国为核心的全球治理框架下,统筹国土、网络、生态资源、核、海外利益安全等领域,不断推进太空、深海、极地、生物以及人工智能、数据等新型领域安全。面对大国安全竞争的加剧,中国恪守不首先使用核武器原则,坚定维护“核战争打不赢也打不得”共识,维护国际核不扩散体系,反对将地缘政治利益凌驾于核不扩散之上。坚持“共同但有区别的责任”原则,积极履行《巴黎协定》框架。为应对公共卫生危机,中国提出建设“人类卫生健康共同体”倡议。^[1]为加强网络安全治理,中国倡议“加快构建网络空间命运共同体,为世界和平发展和人类文明进步贡献智慧和力量”^[2]。为降低“新疆域”安全风险,中国倡议建立亚太空间合作组织,推动全球太空治理朝向更加多极化民主化的方向发展。

中国呼吁各国顺应和平、发展、合作、共赢的时代潮流,提出构建“和平共处、总体稳定、均衡发展”的大国关系格局,“携手建设一个远离恐惧、普遍安全的世界”^[3]。中国特色大国外交坚持在和平共处五项原则基础上维护自身安全利益,为推动中俄新时代全面战略协作伙伴关系,为打造中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系,以及为构建中美相互尊重、和平共处、合作共赢关系提供正确方向指引。中国通过元首外交形式,与各国领导人保

[1] 习近平:《携手共建人类卫生健康共同体——在全球健康峰会上的讲话》,《人民日报》2021年5月22日,第1版。

[2] 习近平:《加快构建网络空间命运共同体》,《人民日报》2022年11月10日,第1版。

[3] 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,第2版。

持战略沟通，推进全球安全治理议程设置，保障全球安全治理制度有效运行，充分彰显以“确定之中国”为“不确定之世界”带来稳定性确定性的大国责任与担当，为推动全球安全治理体系改革和建设提供稳定基础和战略保障。

二是积极参与和引领地区安全机制建设。中国“倡导国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握”^[1]，始终坚持通过对话协商，以和平方式解决国家间分歧和争端，坚持劝和促谈大方向，共同探索热点问题的政治解决之道，致力于构建互信、包容、合作的地区安全环境，维护地区和平与稳定。在周边安全、地区安全、经济安全等领域积极探索安全机制建设方案，为削减全球安全赤字贡献中国方案。

在周边和双边关系上，中国始终与存在分歧或争端的国家进行对话。目前，已与12个陆地邻国通过双边谈判签订边界条约。积极与印度建立边境事务磋商和协调工作机制，签署《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》。在南海问题上，中国坚持协商解决争议，与相关国家共同磋商“南海行为准则”，致力于把南海建设成和平之海、友谊之海和合作之海。^[2]在朝鲜半岛局势上，为促进解决朝鲜核问题，中国曾推动创设的六方会谈机制及一系列会谈，对于缓和半岛紧张局势发挥了重要作用。中国始终呼吁朝韩通过直接对话推进半岛问题的政治解决，坚持并行推进半岛和平机制和半岛无核化，均衡解决各方合理安全关切。

通过建立论坛与多边会谈等形式弥补制度不足。中国通过上海合作组织、博鳌亚洲论坛、东盟（10+1）、东盟（10+3）、东盟地区论坛、亚欧会议、亚信会议等方式，积极推动多边安全机制建设。上合组织通过成员国、观察员国与对话伙伴国复合机制，成为维护周边安全的重要机制。博鳌亚洲论坛不断传播中国的发展、安全、合作等理念，注重亚洲国家的团结、合作与发

[1] 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》，《人民日报》2021年1月26日，第2版。

[2] 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》，《人民日报》2016年7月14日，第3版。

展。^[1]中国与东盟保持紧密的安全合作关系，双方在打击跨国犯罪、网络安全、人道主义救援等领域开展合作。在由中国倡导和引领的重要多边机制中，中国始终秉持人类命运共同体理念，反对冷战思维和零和博弈，通过对话沟通增进战略互信，减少相互猜疑，展现亚洲国家尊重差异、追求共性、同舟共济的共同意愿。通过构建中非合作论坛、中国—阿拉伯国家合作论坛、中国—拉美和加勒比国家合作论坛等平台，加强对话与合作，维护地区和全球安全稳定。

（三）为全球安全治理提供器物型公共产品

中国为全球安全治理提供器物型公共产品，不仅有助于夯实全球安全治理的物质基础，增强国际社会应对全球安全威胁的核心能力，也展现了中国维护国际和平与安全的大国责任。

积极应对传统安全与非传统安全挑战。坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全，共同应对地区争端与全球性问题。^[2]中国作为联合国维和行动的重要参与者，向联合国维和行动派出大量官兵、警察和军事观察员，参与多个维和任务区的维和行动。目前，中国是联合国五个常任理事国中派出维和部队最多的国家，被国际社会誉为“维和行动的关键因素和关键力量”^[3]。积极参与核安全、核扩散、军控等问题治理，参与国际反恐合作，分享情报、技术和经验，共同打击恐怖主义。参照亚丁湾护航模式，加强与重要海运通道所在国家及地区在航海保障、海上搜救等领域的交流合作，深化与国际运输通道相关国家的交通合作，共同维护海上通道安全。为国际社会提供人道主义援助，包括赈灾、医疗援助、粮食援助等。在突发公共卫生事件、自然灾害等紧急情况下，向受影响国家提供救援物资和技术支持。通过支持其他

[1] 凌胜利：《主场外交、战略能力与全球治理》，《外交评论》2019年第4期，第25页。

[2] 《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上发表主旨演讲》，《人民日报》2022年4月22日，第2版。

[3] 《中国军队参加联合国维和行动30年白皮书》，《人民日报》2020年9月19日，第3版。

发展中国家减贫事业，提升农业发展水平，为推动落实联合国2030年可持续发展议程贡献力量。秉持人与自然和谐共生的生态文明理念，为其他发展中国家实施新能源、环境保护和应对气候变化项目，分享绿色发展经验，共同建设美丽地球。与国际社会分享网络安全信息，共同应对全球网络安全的威胁和挑战。

推动国际热点和地区冲突的政治解决。“中华文明具有突出的和平性，从根本上决定了中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。”^[1]中国奉行独立自主的和平外交政策，始终根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策，反对干涉别国内政，鼓励当事国坦诚对话沟通，和平化解分歧。面对中东地区错综复杂的矛盾和纷争，中国始终是促进中东和平、支持中东发展的重要建设性力量。从设立中东问题特使、叙利亚问题特使，到建设性参与解决伊拉克、利比亚、苏丹、也门等热点问题，中国为促进地区和平安全积极奔走，为政治解决热点问题主动发声。特别是乌克兰危机爆发后，中国始终致力于劝和促谈，推动局势降温，与国际社会一道探索政治解决危机的有效途径，为防止乌克兰危机长期化、复杂化、扩大化而不懈努力。

四、结语

安全问题始终与人类社会发展相伴随，只是在不同的社会形态中有不同的表现形式。随着人类历史的整体性发展，安全问题也更加复杂多变。环顾当今世界，全球安全形势依然严峻，地区冲突此起彼伏，大国博弈不断加剧，国际和平与安全遭遇严重挑战。特别是随着百年未有之大变局的加速演进，世界动荡变革、不稳定不确定的特征更加鲜明，全球安全赤字更加凸显，改

[1] 《习近平在文化传承发展座谈会上强调 担负起新的文化使命 努力建设中华民族现代文明》，《人民日报》2023年6月3日，第1版。

善全球安全治理的需求更加迫切，加强全球安全治理体系变革和建设的任务更加艰巨。破解全球安全赤字必须树立新安全理念，反对霸权主义、强权政治，必须践行新安全倡议，反对冷战思维、集团对抗，必须坚持新安全主张，反对单边主义、绝对安全。

“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。”^[1] 中国是世界上人口最多的发展中大国和全球第二大经济体，也是联合国安理会常任理事国和维护世界和平稳定的中流砥柱，在全球安全赤字治理中肩负着重要的使命和责任。“坚持积极参与全球安全规则制定，加强国际安全合作，积极参与联合国维和行动，为维护世界和平和地区稳定发挥建设性作用”^[2]，也是中国作为负责任大国的坚定立场。面向新的历史征程，中国必将始终站在人类进步和历史正义一边，秉持人类命运共同体理念，积极参与和引领全球安全治理，推动全球安全倡议落地与实施，促进全球安全合作机制建设，为破解全球安全赤字、维护全球和平与安全展现大国担当与贡献。

【责任编辑：李静】

[1] 习近平：《习近平谈治国理政（第二卷）》，第443-444页。

[2] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第62页。

大趋势与小周期作用下的中美关系^{*}

□ 吴心伯

〔提 要〕当下中美关系的演变既受到大趋势的影响，又受到小周期的作用。从2023下半年开始，中美关系进入一个以加强对话与交流、谋求稳定与缓和为特征的小周期。拜登政府对华政策出现小幅调整，加强接触和交往，在经贸问题上采取较为务实的态度，调整对华政策定位；中国对美政策在坚持斗争的同时，也根据形势变化引导与塑造美国对华政策。旧金山元首会晤对推动两国关系的目标管理与过程管理具有重要意义，确立了构建稳定、健康、可持续中美关系的阶段性目标，并在管控分歧的基础上推动合作重返双边关系议程，有助于界定中美博弈的边界。中美关系的未来走向取决于美国能否务实确定其对华政策的目标，及在经贸与安全领域对华竞争的合理边界。中国处理对美关系，既要立足大趋势，又要用好小周期。

〔关键词〕中美关系、大趋势、小周期、美国对华政策

〔作者简介〕吴心伯，复旦大学美国研究中心教授、主任

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 2 期 0056-15

* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国崛起背景下的中美战略互动研究”（项目批准号：17JJDGJW002）的研究成果。

2023年下半年以来，中美关系呈现出趋稳、缓和与改善的迹象。美国对华政策在维持基本思路和政策框架不变的同时，在战术层面作出一些调整，如加强对华接触与交往、对双边经贸关系表现出较灵活的姿态、在开展对华竞争的同时谋求有限合作等。中国对美政策在坚持斗争的同时，更加重视塑造美国对华行为，一方面针对美国的遏制打压予以坚决回击，另一方面也因势利导推动美国对华政策调整和中美关系改善。2023年11月在旧金山举行的中美元首会晤是拜登执政以来中美两国间最重要的外交事件，有助于推动中美关系的目标管理与过程管理，有助于界定中美博弈的边界。

中美关系的演变既受到大趋势的影响，又受到小周期的作用。美国基于两党共识强化对华遏制打压，中国为了维护国家主权、安全和发展利益而坚决斗争，中美战略博弈呈现长期性、复杂性和尖锐性，这是大趋势；同时，美国又会出于内政外交需要阶段性地缓和对华关系，以谋求中国在美国关切问题上的协调与合作，中美关系在一定时间内趋向稳定甚至有所改善，这是小周期。2023年中美关系演变就是大趋势和小周期共同作用的结果。2024年是美国大选年，美国国内政治对中美关系的外溢效应增强。大趋势、小周期以及美国国内政治共同影响中美关系，其走向尤其值得关注。

一、美国对华政策：变与不变

2022年11月中美元首巴厘岛会晤后，尽管受到“飞艇事件”的冲击，拜登政府对华政策仍出现小幅调整，主要表现在以下方面。

首先是加强接触和交往。拜登执政的前两年，受所谓“美国对华接触失败论”的影响，加之外交重点放在修复同盟体系、拉拢盟伴牵制中国上，在对华交往方面采取冷处理态度。在2022年11月中美元首巴厘岛会晤中，拜登表达了加强对华接触的意愿。从2023年6月开始，美国国务卿布林肯、财

政部长耶伦、商务部长雷蒙多、总统气候变化特使克里、参议员舒默、加州州长纽森等相继访华，中美推进并启动在亚太事务、海洋、军控和防扩散、外交政策规划等领域的机制性磋商，并建立商贸、经济和金融工作组。美方加强对华接触的最重要举措是拜登邀请习近平主席赴美举行元首会晤，并出席在旧金山举行的亚太经合组织领导人非正式会议。中美元首在旧金山举行会晤，达成一系列重要共识，对稳定双边关系、扩大两国合作面具有重要意义，也向动荡不定的世界释放了积极信号。峰会之后，美方保持了对华接触的势头。从2023年12月到2024年4月初，中美两军恢复交往，包括美军参联会主席与中国中央军委联合参谋部参谋长通话、中美举行第17次国防部工作会晤、中美海上军事安全磋商机制工作小组会议等；美国国土安全部部长与中国公安部部长通话并会晤；中美经济与金融工作组、农业联委会、禁毒合作工作组召开会议，中美商贸工作组举行首次副部长级会议；美国总统国家安全事务助理沙利文与中共中央政治局委员、中央外办主任王毅在泰国举行会晤，布林肯与王毅在德国慕尼黑安全会议期间会晤，美国贸易代表戴琪与中国商务部部长王文涛在世贸组织部长级会议期间会晤；中国政府朝鲜半岛事务特别代表刘晓明与美国对朝事务高级官员朴正铉通话；中美举行外交政策磋商；外交部副部长马朝旭与美国常务副国务卿坎贝尔通话。4月2日，习近平与拜登通话，拜登表示愿安排耶伦财长、布林肯国务卿访华，中方对此表示欢迎。虽然拜登政府加强对华交往的理由是要管控中美竞争、防止冲突，但双方加强接触的意义不仅限于此。中美官方保持接触与对话有助于增进了解、处理分歧、探讨可能的合作领域，并向两国社会释放积极信号，带动两国间更多地方与民间交往，改善了两国关系的总体气氛。

其次是在经贸问题上采取较为务实的态度。美方认识到对华经贸关系的重要性，表示希望继续与中国保持重要的贸易和投资关系。美方宣称，在对华经贸关系上不追求“脱钩”，而是“去风险”。美方承认，中美经贸关系

的完全“脱钩”对两国都是灾难性的，也会导致世界的不稳定。^[1]所谓“去风险”，就是限制美国及其盟友在关键领域（如半导体、人工智能等）的技术或产品流向中国，防止中国在具有战略意义领域的技术提升或军事能力加强；减少美国在关键材料和关键产品供应链中的对华依赖，以降低美国对华脆弱性。对于不涉及上述“风险领域”的对华经贸合作，拜登政府持支持态度。美国商务部长雷蒙多形容这种涉及安全因素需要管控的对华技术和商品贸易只占对华经贸关系的百分之一，言下之意是绝大多数的对华经贸关系不在限制之列。美方也对解决两国经贸关系中的问题采取较为务实的态度。在雷蒙多访华期间，中美双方同意成立由副部长级和司局级官员组成、邀请双方企业代表参加的工作组，以讨论和解决双边经贸关系中的问题。在2024年4月初举行的中美商贸工作组第一次副部长级会议上，双方达成一系列共识：两国商务部愿与双方企业保持密切沟通，就企业关注问题进行讨论；共同支持双方举办的贸易投资促进活动，以及在清洁能源技术、妇女健康等领域的合作活动；加强就产业界关注的具体标准问题进行讨论；探讨加强贸易便利化合作；发挥出口管制信息交流机制作用，加强出口管制领域的沟通交流。^[2]这对推动双边经贸关系的改善具有积极意义。

最后是调整对华政策定位。拜登执政前两年，强调中国是“既有重塑国际秩序的意图，又有愈来愈强大的经济、外交、军事和技术力量来推进这一目标的唯一竞争对手”，对美国构成“最重要的地缘政治挑战”，美国对华政策就是推进对华战略竞争，致力于实现“竞赢”(outcompete)中国的目标。^[3]自巴厘岛会晤以来，美方关于对华政策的叙事有所变化。一是更多谈及中美

[1] “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the US-China Economic Relationship,” US Department of the Treasury, April 20, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425>.

[2] 《中美商贸工作组举行第一次副部长级会议》，商务部网站，2024年4月5日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwblhdh/202404/20240403488595.shtml>。

[3] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, pp.8, 11, 23, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

合作的必要性。在巴厘岛会晤中，拜登希望与中方在气候变化、全球宏观经济稳定、公共卫生和粮食安全等领域开展合作；在旧金山会晤中，双方同意在气候变化、禁毒、人工智能等领域加强合作。二是主张中美要在竞争的同时建立共存关系。在2023年4月的一次对华政策讲话中，财政部长耶伦表示，“我们相信，世界足够大，容得下我们两个国家。中美两国能够也必须找到共存共荣之道”，与之前美国官员在谈到对华关系时充满零和思维的话语不同。2024年1月，总统国家安全事务助理沙利文也表示：“我们预计在可预见的未来，中国将是世界舞台上的一个重要参与者。这意味着在双方竞争的同时，我们也必须找到共存之道。”^[1]三是强调要避免冲突。在巴厘岛会晤中，拜登表示，美国将继续有力地开展对华竞争，但竞争不应走向冲突，两国要负责任地管控竞争。在旧金山峰会上，拜登再次表示，世界期待美中两国负责任地管控竞争，防止其走向冲突、对抗或“新冷战”。^[2]布林肯和沙利文等政府官员也多次表达类似观点：在坚持对华竞争的同时，承认合作的必要性，认识到要与中国共存，强调不与中国发生冲突。这反映出拜登政府在对华指导思想务实、理性的成分有所上升。

尽管有上述调整，遏制打压仍是美国对华政策的主轴，是民主共和两党的共识，更是府会在对华问题上的着力点。2023年以来，美国进一步强化在科技领域的对华打压与限制措施。继2022年10月推出针对中国半导体产业的史无前例的打压措施后，2023年1月，美国迫使荷兰、日本同意限制对华

[1] “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the US-China Economic Relationship,” April 20, 2023; 《美国国家安全顾问杰克·沙利文就美中关系前景发表讲话并回答提问》，美国驻华大使馆网站，2024年1月30日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-and-qa-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-future-of-u-s-china-relations>。

[2] “Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” The White House, November 14, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/14/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china>; “Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” The White House, November 15, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/15/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china-2>。

出售半导体生产设备，两国随后采取了相关对华出口管制措施。8月，拜登签署行政令，禁止或限制美国投资者在半导体和微电子、量子信息技术、人工智能三个行业领域对中国实体的投资。这种前所未有的对外投资审查措施旨在阻止中国在上述关键技术领域的进步。10月，针对华为公司在5G手机芯片生产上取得的突破，拜登政府发布对华半导体出口新规，收紧对华先进芯片和先进芯片制造设备的出口管制。此外，拜登政府还以各种借口对数十家中国科技企业实施制裁。

在安全和外交领域，拜登政府继续对华施压围堵。以中国为假想敌、剑指台海和南海的美日澳三边军事合作不断强化。2023年2月，美国空军、澳大利亚空军以及日本航空自卫队在关岛和马里亚纳群岛举行了代号“对抗北方-23”的空中作战演习。8月，美日澳三国海军在南海举行联合军演。12月，日本陆上自卫队与美国、澳大利亚两国陆军实施的“山樱”联合军演在日本举行。在菲律宾马科斯政府上台后，美国竭力怂恿和支持菲方在南海问题上采取对华挑衅和对抗的姿态。2023年2月，美国从菲律宾新获得4个军事基地的使用权限，这些基地靠近台海和南海。5月，菲律宾和美国签署了所谓的“双边防务指针”，作为对《美菲共同防御条约》的补充。根据该“指针”，在菲律宾海岸警卫队遭遇袭击时，美国可依据《美菲共同防御条约》介入。借此，美国强化了对菲律宾的安全承诺，进一步介入南海问题。除了双边安排，美国还以“小多边”形式为菲律宾提供支持。2023年6月，美国、日本、菲律宾三国国家安全事务顾问在东京举行首次会谈，旨在加强三国防务合作，包括多边联合军事演习、三方防务官员互访、三方海岸警卫队联合训练、提升菲律宾的海域态势感知能力等。同月，美国海岸警卫队、日本海上保安厅、菲律宾海岸警卫队举行首次联合演习。2024年4月，美日澳菲四国在南海举行首次联合军演。在美国、日本等国的支持和怂恿下，马科斯政府一改前任在南海问题上的务实立场，竭力在仁爱礁、黄岩岛制造与中国的摩擦，升高南海紧张局势。此外，加强美日韩合作也是拜登政府推进“印太战略”的重

要举措。2023年8月，美日韩三国首脑在美国戴维营举行峰会。三国宣布将三边峰会机制化，每年举行一次，并推动三国外长、防长、工商部长和国安顾问举行年度会议，加强对地区安全问题的磋商与协调，深化三国工商与科技合作。虽然朝鲜是三国安全合作的一个主要目标，但三方在台海、南海、供应链、关键及新兴技术出口管制等问题上的协调明显指向中国。

在美国朝野鼓吹“中国威胁”、提倡对华强硬政策的政治大合唱中，美国众议院“中国特设委员会”的角色尤其突出。2023年1月，第118届国会众议院决定设立该委员会，授权其“就中国共产党的经济、技术和安全进步的现状及其与美国的竞争情况进行调查和提出政策建议”，并“根据其对各类问题的调查需求举行公开听证会”。^[1]“中国特设委员会”通过频繁举行听证会、辩论会、兵棋推演等活动，炒作“中国威胁”，在美国朝野进行反华政治动员，施压美国商界对华“脱钩”，为国会对华立法设置议题重点，推动对华“新冷战”。^[2]虽然“中国特设委员会”对美国国会涉华立法的实际影响力有限，但其持续而高调的活动严重毒化了美国对华政策气氛，牵制行政部门试图稳定与缓和中美关系的努力，促使府院不断出台更加强硬的对华政策。

二、中国对美政策：斗争与引导

2023年以来，面对美方不断挑战中国主权、安全与发展利益，中国更加坚定地发扬斗争精神，敢于斗争，善于斗争，在台海继续谋求主动权与主导权，在南海坚决维护中国合法权益，同时积极引导和塑造美国对华政策，推动中美关系的缓和与稳定。

[1] “H.Res.11 - Establishing the Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party,” January 10, 2023, <https://www.congress.gov/bills/118th-congress/house-resolution/11/text>.

[2] 陈佳骏：《美国众议院“中国特设委员会”的活动及影响评析》，《当代美国评论》2023年第4期，第1-22页。

在对美斗争方面，中方果断亮剑，采取了一系列重要举措。针对美国在台湾问题上损害中国利益的行为，中国商务部在2023年2月将洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单，禁止上述企业从事与中国有关的进出口活动，禁止其在中国境内新增投资，禁止其高级管理人员入境，不批准并取消其高级管理人员在中国境内工作许可、停留以及居留资格，并对上述企业分别处以罚款，金额为《不可靠实体清单规定》实施以来各企业对台军售合同金额的两倍。^[1]这是2020年9月《不可靠实体清单规定》发布以来首次将美国企业列入清单，显示了中方对美斗争的决心。中方还对美国联邦众议员迈克·麦考尔、美国哈德逊研究所、里根图书馆等人员和机构实施制裁。鉴于美方不断打压中国企业，中方也采取针对性反击措施。2023年3月，中央网信办宣布对美光公司在华销售的产品实施网络安全审查；5月，中央网信办公布调查结果：“美光公司产品存在较严重网络安全问题隐患，对我国关键信息基础设施供应链造成重大安全风险，影响我国国家安全。为此，网络安全审查办公室依法作出不予通过网络安全审查的结论。按照《网络安全法》等法律法规，我国内关键信息基础设施的运营者应停止采购美光公司产品。”^[2]7月和10月，中方先后出台了镓、锗、石墨等稀土原料的出口管制措施；海关数据显示，7月以后，中国完全停止对美镓、锗的出口。由于这两类稀有矿产是生产半导体芯片的重要原材料，中方采取的对美出口管制是对美方打压中国半导体企业的有力回击。12月，中方宣布禁止稀土精炼加工技术出口。鉴于中国在全球稀土加工技术上的领先地位，此举将制约美国打造不依赖中国的稀土供应链的企图。

中国对美斗争更加具有主动性。2023年2—5月，中国外交部、国务院

[1] 《不可靠实体清单工作机制关于将洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单的公告》，商务部网站，2023年2月16日，<http://aqygjzj.mofcom.gov.cn/article/zcgz/gzgf/202302/20230203391289.shtml>。

[2] 《美光公司在华销售的产品未通过网络安全审查》，中国网信网，2023年5月21日，https://www.cac.gov.cn/2023-05/21/c_1686348043518073.htm。

新闻办、新华社等机构先后发布6份报告，抨击美国的霸权霸道霸凌行为，历数美国在国内外侵犯人权的种种表现，揭露美国贫富分化持续恶化的事实真相。^[1]对美舆论斗争不仅有助于反击美国在人权、民主问题上的对华叙事，也有助于在国际社会揭穿美国政治与外交的虚伪性，削弱其国际道义地位。中国还在联合国等多边场合开展对美斗争。2023年10月新一轮巴以冲突爆发后，中国先后于2023年10月25日、2024年3月22日两次在联合国安理会否决美国起草的有关巴以局势的决议草案，使美国在联合国偏袒以色列的企图未能得逞。2024年2月20日，联合国安理会就阿尔及利亚提出的关于加沙局势的新决议草案进行表决，遭到美国一票否决，中方对此表示强烈失望和不满。中国常驻联合国代表张军表示：“在加沙停火止战问题上，不是安理会没有压倒性共识，而是美国行使否决扼杀了安理会共识。美国的否决释放了错误信号，把加沙局势推到了更危险的境地。”^[2]张军发言直指美国对于加沙局势持续恶化的责任。2024年2月初，美国对叙利亚和伊拉克境内多地进行空袭，导致大量人员伤亡，联合国安理会就此召开紧急会议。张军在发言中强调，美国有关行动严重侵犯了叙利亚、伊拉克的主权、独立和领土完整，中方对此表示严重关切，反对违反联合国宪章、侵犯他国领土主权和安全的行为。^[3]中国在多边场合的对美斗争伸张了国际正义，显示了中国作为负责任大国的严正立场，更是对美国霸权行径和偏袒外交的有力牵制。

另一方面，中方也根据形势的变化，引导与塑造美国对华政策。从2023

[1] 这些报告分别是：《美国的霸权霸道霸凌及其危害》（外交部2023年2月20日发布）；《美国贫富分化持续恶化的事实真相》（外交部2023年2月23日发布）；《2022年美国侵犯人权报告》（国务院新闻办2023年3月28日发布）；《美国在国内国际上实施任意拘押的事实真相》（新华社2023年3月29日发布）；《美国侵犯难移民人权的真相》（新华社2023年3月30日发布）；《美国的胁迫外交及其危害》（新华社2023年5月18日发布）。

[2] 《张军大使在安理会表决巴以局势决议草案后的解释性发言》，中国常驻联合国代表团网站，2024年2月20日，http://un.china-mission.gov.cn/hyyfy/202402/t20240221_11247660.htm。

[3] 《张军大使在安理会关于美国空袭叙利亚和伊拉克紧急公开会上的发言》，中国常驻联合国代表团网站，2024年2月5日，http://un.china-mission.gov.cn/hyyfy/202402/t20240206_11241079.htm。

年6月开始，中美关系进入一个以加强对话与交流、谋求稳定与缓和为特征的小周期，中方积极利用和运筹这一机遇，推动中美关系企稳向好。在接待美国国务卿、财政部长、商务部长访华之后，王毅主任与沙利文在马耳他举行会晤，就稳定和改善中美关系进行了坦诚、实质性、建设性的战略沟通。此后王毅和何立峰副总理先后访美，就中美元首旧金山峰会与美方进行对话磋商。11月15日，习近平主席在旧金山同拜登总统举行了长达4个小时的会晤，着眼于增信释疑、管控分歧、拓展合作，就事关中美关系的战略性、全局性、方向性问题以及事关世界和平与发展的重大问题坦诚深入交换意见。^[1]这是拜登执政以来中美之间最重要的外交事件，也是中美关系进入小周期后的一个高潮。从中美关系的大背景看，这次会晤对推动两国关系的目标管理与过程管理具有重要意义。

从目标看，中美两国对双边关系的愿景大相径庭。中方希望发展相互尊重、和平共处、合作共赢的中美关系，其中共赢是关键。美方则不然。拜登政府明确提出要“竞赢”中国，意欲独赢而不是与中国共赢。正因如此，美方才会视中国为其最主要的战略竞争对手，其对华政策也以竞争为主旨。在2022年巴厘岛会晤之前和2023年旧金山会晤之前，中方都与美方进行了密集的外交磋商，希望就处理两国关系的指导原则达成共识，但中方提出的相互尊重、和平共处、合作共赢的原则并未被美方全部接受。在旧金山会晤中，习近平主席强调不应该以竞争定义中美关系，大国竞争解决不了中美两国和世界面临的问题，但美方坚持认为中美正处在激烈的竞争中，美方会继续加强自身实力并联合盟友与伙伴同中国开展竞争。中美共赢还是美国独赢，这是两国在基本目标上的重大差异。现实地看，这一分歧难以在短时间内通过

[1] 《习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤》，外交部网站，2023年11月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202311/t20231116_11181125.shtml；《王毅就中美元首旧金山会晤向媒体介绍情况并答问》，外交部网站，2023年11月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202311/t20231116_11181420.shtml；“Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” November 15, 2023.

对话谈判克服。鉴于双方在中美关系的终极目标上难以达成共识，中方提出阶段性目标，即希望在现阶段构建稳定、健康、可持续的中美关系；美方则表示，不希望竞争导致冲突与对抗，也就是在持续开展对华竞争的同时保持中美关系的适度稳定。这样稳定就成为中美双方的低水平共识。^[1]虽然这不算是一个具有雄心的共识，但从两国关系动荡不居、跌跌不休的现实看，稳定确乎是现阶段一个值得共同努力的重要目标，是管理两国关系的当务之急。

过程管理是中美关系最具挑战性的课题。首先是管控分歧，妥善处理双边关系中的竞争因素。自特朗普执政时期开始，中美关系就步入一个充满激烈摩擦与冲突的进程，这是中美建交以来从未有过的挑战。在这种形势下，如何有效管理中关系动荡不居的进程，不让分歧导致对抗冲突，是两国面临的全新任务。过去几年，由于没有处理好分歧，中美关系一再遭受严重冲击。有鉴于此，中方在双边会晤中提出要增加沟通和对话，要了解彼此的原则底线，不折腾、不挑事、不越界，要冷静处理分歧和意外事件等；美方也表示要同中方保持开放坦诚的沟通，增进了解，避免误解，管控分歧。双方就确立中美关系指导原则达成一些共识，如相互尊重、和平共处、保持沟通、防止冲突、恪守《联合国宪章》，在有共同利益的领域开展合作，负责任地管控双边关系中的竞争因素。^[2]这些谅解如果得到切实执行，无疑将对减少、管控和克服两国间的分歧发挥积极作用。此外，中美同意恢复两军高层沟通、国防部工作会晤、海上军事安全磋商机制会议，开展两军战区领导通话，这些具体措施对增进相互了解、积累互信、规避和管控危机具有重要意义。

其次是扩大合作，推动合作重返双边关系议程。自从美方将竞争置于其

[1] 习近平主席在2024年3月27日会见美国工商界和战略学术界代表时指出：“去年我同拜登总统在旧金山会晤，最大的共识就是中美关系应该稳下来、好起来。”参见《习近平会见美国工商界和战略学术界代表》，外交部网站，2024年3月27日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202403/t20240327_11271873.shtml。

[2] 《习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤》，2023年11月16日；“Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” November 15, 2023.

对华政策的核心位置以来，合作在双边议程中被严重边缘化。相当一段时间，在华盛顿谈论对华合作就是政治不正确。但是，如果中美之间缺乏实质性的合作议程，两国关系就难以实现稳定。中方一向主张要做大两国合作的蛋糕。在此次旧金山会晤中，中方再次主张要共同推进互利合作；美方也表示，在符合双方利益的领域开展合作，有助于两国更好应对各自和共同面临的问题。双方同意，在科技、人文交流、司法执法、人工智能、禁毒、气候变化等领域开展合作。总体而言，推进合作对双边关系的价值主要体现在以下方面：一是满足各自利益需要，二是增进互信、减少互疑、降低敌意，三是提升双边关系的稳定性。在国与国关系中，通过管控分歧来实现稳定是“消极稳定”，因为它关注的是避免冲突的发生而非改善关系，重在守住底线；而通过拓展合作来促进稳定则是“积极稳定”，因为合作带来的收益有助于增加对稳定的偏好，使双边关系在提升中实现稳定。合作重返双边关系议程，有助于两国关系实现积极稳定，并向前推进。中方在此次会晤中表现出的合作意愿，无疑对双边关系的改善和发展起到了重要的引领作用。

三、辩证看待大趋势与小周期

从2023年开始的中美关系小周期在2024年得到延续。习近平主席在2024年3月27日会见美国工商界和战略学术界代表时指出：“过去几个月，双方团队围绕我和拜登总统达成的共识，在政治外交、经贸财金、执法禁毒、气候变化、人文交流等各领域保持沟通，取得了进展。”^[1]另一方面，习近平主席在4月2日与拜登总统通话时也提醒美方，两国关系中的消极因素有所增加，需要引起双方重视。^[2]这表明中美关系稳定与缓和的态势是相当脆

[1] 《习近平会见美国工商界和战略学术界代表》，2024年3月27日。

[2] 《习近平同美国总统拜登通电话》，外交部网站，2024年4月2日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202404/t20240402_11275431.shtml。

弱的。人们普遍关心的问题是，中美关系的稳定与改善能走多远？这一轮小周期能持续多久？

毫无疑问，美国对华政策走向是中美关系的最大变数。一方面是美国能否务实地确定其对华政策的目标。如果美国抱着“竞赢”中国的执念不放，其对华政策就会一味地偏向遏制打压中国，中美之间的矛盾和冲突就会愈演愈烈，美方希望对华竞争不导致冲突与对抗、中美关系保持适度稳定、两国能够在利益一致的领域开展合作的愿景就不可能实现。^[1]如果美方认识到必须与中方找到共处之道，甚至共享繁荣，^[2]不试图剥夺中国的正当发展权利，不竭力阻挠中国的经济与社会发展，中美互动就能够摆脱零和游戏，两国关系就会有更加积极的前景。

另一方面是美国如何处理对华竞争。竞争是美国民主共和两党的对华共识，但竞争的边界并不清晰。例如，在经贸关系上，虽然美方强调不“脱钩”而是“去风险”，但美国不断以“国家安全”的名义强化对华出口管制、制裁打压中国企业、限制双向投资等，严重影响了中美经贸关系的发展。中国商务部长王文涛在2023年11月举行的中美商务部沟通交流机制首次部长级会谈中指出：“国家安全的泛化、政治化影响正常贸易投资往来，双方讨论经贸领域国家安全边界问题十分重要。”^[3]2024年1月，王毅在同沙利文的会晤中强调：“各国都有国家安全关切，但必须正当合理，不能搞泛政治化和泛安全化，更不能借此遏制打压他国的发展。”^[4]2024年4月初，在中美商贸工作组举行的第一次副部长级会议上，商务部国际贸易谈判代表兼副部

[1] 《美国国家安全顾问杰克·沙利文就美中关系前景发表讲话并回答提问》，2024年1月30日。

[2] “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the US-China Economic Relationship,” April 20, 2023; 《美国国家安全顾问杰克·沙利文就美中关系前景发表讲话并回答提问》。

[3] 《王文涛部长与美国商务部长雷蒙多举行会谈》，商务部网站，2023年11月17日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwblhdh/202311/20231103454463.shtml>。

[4] 《王毅同美国总统国家安全事务助理沙利文举行会晤》，外交部网站，2024年1月27日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202401/t20240127_11234565.shtml。

长王受文也重点就美方“泛化国家安全”的做法向美方表达关切。^[1] 尽管中方强调要合理界定经贸领域国家安全的边界，但美方持续炒作中国商品的所谓“安全风险”，从中国智能汽车、港口起重机再到TikTok，这种无边界的“去风险”只会加剧中美经贸“脱钩”的趋势。

在安全领域，美方一再表示不希望对华竞争导致冲突、对抗，寻求加强同中方的沟通和危机管控，但实际上，中美发生冲突、对抗的主要风险不是来自沟通不足或危机管控不力，而在于美国对中国安全利益的不断侵害。在台湾问题上，美国在“台独”势力猖獗的背景下，不断掏空一个中国的政策框架、不断提升美台关系、不断武装台湾，这只会加剧中美冲突的风险。在南海问题上，美国强化军事存在和对华挑衅行动，增加了中美两军之间擦枪走火的风险。美国支持菲律宾的对华侵权挑衅行为，也使美国卷入南海冲突的风险上升。此外，美国舰机对华长期、高频率的抵近侦察行为，危害中国主权与安全利益，也是导致中美之间发生意外事件甚至冲突的重要诱因。^[2] 事实上，在中美两国战略互信越来越低、战略矛盾越来越尖锐的背景下，中美正面临走向“结构性对抗”的趋势。要降低“结构性对抗”带来的风险，仅靠加强沟通或危机管理是不够的，更需要在战略和政策层面做出调整，给美国对华竞争确定边界和底线。

中美关系的小周期在很大程度上还受到美国国内政治周期影响。一方面，美国在对华问题上存在较高度度的两党共识，在对中国的战略定位、对华关系的性质、对华政策的主旨上，民主共和两党之间没有太大差异。另一方面，美国战略界对于如何处理对华关系存在不同主张。“极端鹰派”主张要同中国开展“新冷战”，要在经济上“脱钩”，在安全上准备与中国的军事冲突；简言之，这一派的对华政策主张就是经济上“打压加脱钩”，安全上“遏制

[1] 《中美商贸工作组举行第一次副部长级会议》，2024年4月5日。

[2] 《中美举行第17次国防部工作会晤》，国防部网站，2024年1月10日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/jswj/jl/16279500.html>；《中美举行海上军事安全磋商机制工作小组会议》，国防部网站，2024年4月6日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16298958.html>。

加冲突”。“理性鹰派”则主张要与中国发展兼顾竞争与合作的共存关系，既要强化对华竞争，又要保持接触与对话，还要保持中美关系的适度稳定；简言之，这一派的对华政策主张是经济上“打压但不脱钩”，安全上“威慑但不冲突”。前一种观点曾在特朗普执政时期主导美国对华政策，而当下中美关系的小周期更多是后一种观点的体现。但是随着美国国内政治的变化，前一种观点可能会在未来某个时间再度主导美国对华政策。

目前来看，安全因素仍是拜登政府制定对华战略与政策的首要考量，这一点在未来一段时期看不到调整的迹象；而在美国大选年背景下，国内政治因素也料将左右拜登在一系列涉华政策问题上的取态。在中美关系当下的小周期中，两国在战略、经贸、科技等核心议题上取得突破将面临诸多挑战，但在加强接触对话、促进人文交流、恢复地方与民间交往，以及一些多边问题上，两国仍存合作空间，有望取得一定进展。

对中国而言，处理当前对美关系，就是要立足大趋势，用好小周期。立足大趋势，就是要对中美博弈的长期性、复杂性和尖锐性有充分的思想准备，做好应对美国对华遏制打压的政策准备，不断提升维护国家主权、安全和发展利益的能力。用好小周期，就是要抓住中美关系缓和与改善的机遇，推进建设性互动，引导美国对华政策走向，解决中方具体关切，减少两国关系的震荡和风险。辩证把握大趋势与小周期的关系，既不因为中美关系的大趋势而无视小周期所带来的机遇，也不因为小周期的出现而失去对大趋势的基本认知，惟其如此，才能在中美博弈中保持主动。

【责任编辑：吴劲杰】

欧盟能源转型与中欧能源合作^{*}

□ 周云亨 吴宗翰

〔摘要〕为了应对能源与环境危机，欧盟已将能源转型纳入首要政策议程。得益于能源转型持续推进，欧盟加强了集体能源安全，提升了国际竞争力，并改善了环境质量。欧盟能源转型前景取决于欧盟及成员国政策制定者如何平衡集体安全与成员国利益、短期需求与长期雄心以及战略自主与对外依赖等关系。中国与欧盟在推动能源转型的进程中有着共同的安全关切与利益诉求。为此，中欧双方可以在全球治理、双边关系及具体产业等各个层面积极开展能源对话，促进能源合作，共同加快推动全球能源转型进程。中欧积极推进能源合作，不仅能够改善彼此的能源安全，还将为全球可持续发展作出重要贡献。

〔关键词〕能源转型、能源安全、碳中和、中欧合作

〔作者简介〕周云亨，浙江大学公共管理学院政治学系副主任、副教授
吴宗翰，浙江大学环境与能源政策研究中心研究员

〔中图分类号〕F450.62

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 2 期 0071-20

* 衷心感谢《国际问题研究》匿名审稿专家提出的宝贵建议，文中可能的错漏概由笔者负责。本文是国家社会科学基金项目“新时代中国参与全球能源治理体系变革研究”（项目编号：21BZZ084）、浙江省重点研发计划项目“区域碳达峰碳中和关键技术研究及集成示范”（项目编号：2022C03154）和中央高校基本科研业务费专项的阶段性成果。

进入21世纪以来，欧盟推出了“气候与能源一揽子计划”（EU climate and energy package），将能源转型作为能源安全及应对气候变化的支柱性政策。欧盟委员会已将绿色新政排在六大优先任务之首，能源转型是其中的核心要素，其重要程度高于数字化转型、民生就业、共同防务等要务。^[1]为了使自身转变为现代化、资源节约型且富有竞争力的经济体，实现经济增长与化石能源消费、温室气体排放脱钩，欧盟加快实施绿色新政，积极推动能源转型，力图将欧洲建成首个气候中和大陆。欧盟能源转型能否实现预期目标，不仅关乎欧盟能源与气候治理实施进度，而且会影响全球能源转型进程。中欧在推动能源转型时面临共同的机遇与挑战，但是双方能源合作的深度与广度仍不及预期。如何将中欧对于能源转型的共同关切与利益诉求转化为双方的能源合作值得深入探讨。

一、 欧盟能源转型的目标与举措

能源转型泛指一个国家或社会主导能源的转换或更替过程。尽管能源转型的这层含义已被大多数人所接受，但是对于各国应转向哪些能源，这一极富争议性的议题已上升为政治与外交问题。得益于以德国为代表的欧盟成员国在可再生能源领域取得的重要进展，能源转型在欧盟政策文件中经常被狭义地界定为是向可再生能源转型，而其更宽泛的含义是指通过积极开发可再生能源、提高能效、推动低碳能源替代传统化石燃料等措施建立起安全、经济、清洁、高效的能源供应体系，实现可持续发展。^[2]为了更好地还原欧盟能源转型进程，阐释欧盟的行动逻辑，本文在探讨欧盟能源转型时倾向于将其界定为转向可再生能源与提高能源效率，其最终目标是建立可再生能源体系。

长期以来，欧盟的能源发展状况不容乐观，严峻的能源形势迫使欧盟

[1] European Commission, “The European Commission’s Priorities,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en.

[2] 朱彤、王蕾：《国家能源转型：德、美实践与中国选择》，浙江大学出版社2015年版，第74-77页。

不得不重视能源问题。2022年欧盟能源净进口额约为9800亿欧元，能源对外依存度高达58%，净温室气体排放量相当于37亿吨二氧化碳当量。^[1]为了加快能源转型，欧盟陆续出台了《能源路线图2050》(Energy Roadmap 2050)、《欧盟绿色新政》(European Green Deal)、《欧盟气候法》(European Climate Law)、《重新赋能欧盟计划》(REPowerEU)等政策法案。欧盟提出到2030年至少有42.5%的终端能源来自可再生能源，力争将占比提升至45%，能源效率在1990年的基础上提升42%，温室气体排放量相比1990年至少削减55%，到2050年确保欧洲成为全球首个气候中和大陆。^[2]为此，欧盟大幅放松清洁能源产业补贴限制，积极推动能源转型。在欧盟发布的一系列政策文件中，脆弱性、产业竞争力、供应多样化以及战略自主性等都是高频词，表明了能源转型的紧迫性。^[3]为了达成既定目标，欧盟开源与节流并举，在能源的供给侧和需求侧两端主要采取了三种举措。

(一) 明确可再生能源主体地位，扩大本土能源供给

积极推动可再生能源产业发展是欧盟绿色新政的重中之重，也是其优化能源结构的必由之路，明确可再生能源的主体能源地位已经成为欧盟能源转型的路径选择。欧盟主要通过制定法律及发展战略持续提高可再生能源在一次能源结构的占比，可再生能源占比还将作为约束性指标分解至欧盟成员国。如果该指标无法完成，成员国可以利用灵活性机制加以弥补。如最终仍未达标，欧盟委员会将启动纠正程序，直至通过欧洲法院予以制裁。早在2018年，欧盟就制定了到2030年至少有32%的终端能源来自可再生能源的政策

[1] Goldman Sachs Research, “Carbonomics: Re-Imagining Europe’s Energy System,” July 20, 2022, p.7, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/gs-research/carbonomics-re-imagining-europes-energy-system/report.pdf>.

[2] European Commission, “The European Green Deal: Striving to Be the First Climate-Neutral Continent,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

[3] 欧盟能源转型政策汇总可参见：Directorate-General for Energy, “Commission Notice on the Guidance to Member States for the Update of the 2021-2030 National Energy and Climate Plans,” Official Journal of the European Union, December 29, 2022, Table 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52022XC1229%2802%29&from=EN>.

目标。2020年，欧盟委员会发布了《欧洲新工业战略》（A New Industrial Strategy for Europe），强调要对可再生能源产业发展以及确保供应链完整性提供强有力支持。^[1] 为了实现温室气体减排目标，2021年欧盟通过《减碳55》（Fit for 55）一揽子计划将可再生能源在终端用能的占比大幅提升至40%。2022年5月，欧盟在《重新赋能欧盟计划》中进一步将可再生能源占比提升至不低于42.5%。^[2] 2022年10月，欧盟委员会发布《能源系统数字化行动计划》，希望通过对能源系统的深度数字化改造，加快推动可再生能源融入能源系统。^[3] 2023年10月的《可再生能源指令》提出力争将可再生能源占比提升至45%。^[4] 2023年12月，欧盟在《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会（COP28）发起《全球可再生能源和能效倡议》，承诺到2030年可再生能源发电装机容量增至3倍，达到至少11太瓦。^[5] 为达成上述目标，欧盟持续扩大可再生能源投资。得益于政策的强有力支持，自2011年以来，可再生能源占欧盟终端能源的份额年均提高了0.8个百分点。^[6] 2023年5月欧盟境内太阳能与风能发电量占比高达30%，首次超过化石燃料发电总量。^[7]

[1] European Commission, “A New Industrial Strategy for Europe,” October 3, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>.

[2] European Commission, “Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council,” Official Journal of the European Union, October 31, 2023, p.2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413.

[3] European Commission, “Digitalising the Energy System - EU Action Plan,” October 18, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0341>.

[4] European Council and Council of the European Union, “Renewable Energy: Council Adopts New Rules,” October 9, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/09/renewable-energy-council-adopts-new-rules/>.

[5] European Commission, “EU Leads Global Initiative at COP28 to Triple Renewable Energy Capacity and Double Energy Efficiency Measures by 2030,” December 2, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6053.

[6] European Commission, “2022 Report on the Achievement of the 2020 Renewable Energy Targets,” November 15, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0639&from=EN>.

[7] European Commission, “State of the Energy Union Report 2023,” October 24, 2023, p.1, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b27b8b93-725d-11ee-9220-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

（二）加强能源需求管理，鼓励提高能源效率

同采用替代燃料与碳封存相比，节能降耗、提高能效无疑是一种很有竞争力的应对能源与气候危机的解决方案。通过推动提效节能和加强需求管理，欧盟可以同时减少对化石能源的依赖和降低碳排放，达到加强能源安全、提高经济竞争力与改善环境状况的效果。有鉴于此，欧盟已经将能源需求管理以及提高能源效率作为能源转型战略的重要组成部分。具体而言，欧盟主要从两方面加强能源需求管理：一方面是不断提高能效目标，另一方面则是将能效从指引性目标转变为约束性目标。为了加强能源与环境治理，2021年欧盟提出到2030年将能效提升目标由此前的32.5%大幅提高到39%。乌克兰危机爆发以后，欧盟委员会意识到此前的政策目标已经无法有效应对能源危机。为了填补大幅降低对俄罗斯化石能源依赖而出现的能源供应缺口，欧盟已将“能效优先”作为其能源政策的基本原则。^[1]2023年3月欧盟理事会与欧洲议会提出到2030年将终端能源消费量在此前基础上至少削减11.7%作为约束性政策目标。这意味着届时欧盟的终端能源消费总量必须控制在7.63亿吨石油当量以内。对于成员国而言，欧盟制定更加严格的能效目标迫使它们要在2024—2030年间将每年终端能源消费平均削减幅度从2024—2025年度的至少1.3%提升至2028—2030年度的1.9%。^[2]

（三）推进气候立法，综合运用多种政策工具推进能源转型

为实现经济增长与化石能源消费、温室气体排放的脱钩，欧盟试图通过气候立法加快推动成员国能源转型，而碳排放总量控制与交易制度是当前欧盟最重要的用于控制温室气体排放的政策工具。在欧盟看来，选择碳交易市场作为能源与气候治理政策工具能达到两方面效果：一是需求效应，即通过提高碳交易价格有效降低单位产出二氧化碳的排放水平；二是替代效应，即

[1] European Commission, “Energy Efficiency Directive,” https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en.

[2] European Council and Council of the European Union, “On Energy Efficiency and Amending Regulation,” Official Journal of the European Union, September 20, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>.

通过提高化石能源的使用成本增强低碳能源的竞争力。2020年欧盟27国温室气体排放量相比1990年削减了31%，而国内生产总值增长了50%以上。基于此，欧盟宣称已经实现了温室气体排放与经济增长的脱钩。^[1]在欧盟看来，这一成就表明其碳排放交易系统（EU Emissions Trading System）正在发挥作用。仅在2022年，该系统的排放权拍卖收入就达到了388亿欧元。自2013年以来，此项收入的75%以上都用于气候与能源治理项目。^[2]为了在气候治理领域确立全球领先地位，欧盟及其成员国芬兰、奥地利、德国、瑞典、法国、西班牙、爱尔兰、葡萄牙、丹麦、匈牙利、希腊及卢森堡都已通过立法明确不晚于2050年实现净零排放，其中芬兰、奥地利、德国和瑞典更是提出将于2045年前实现该目标。^[3]不仅如此，欧盟日益重视碳关税在控制温室气体排放与能源转型方面的作用。2023年10月1日，欧盟碳边境调节机制（Carbon Border Adjustment Mechanism）已经正式进入试运行阶段。自2026年起，这一调节机制将依据产品生产过程中的温室气体排放量对进口产品征收碳关税，目前该机制已将钢铁、水泥、铝、化肥、电力等行业纳入其中。^[4]

二、欧盟能源转型的驱动力

欧盟积极推动能源转型主要源自三方面因素：其一，维护集体能源供应安全，避免能源供应中断；其二，积极发展包括可再生能源在内的清洁能源

[1] European Commission, “Speeding Up European Climate Action towards A Green, Fair and Prosperous Future: EU Climate Action Progress Report,” October 26, 2021, p.1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0960>.

[2] European Commission, “On the Functioning of the European Carbon Market in 2022 Pursuant to Articles 10(5) and 21(2) of Directive 2003/87/EC,” October 31, 2023, p.15, https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_654_1_EN_ACT_part1_CM%2BSWD.pdf.

[3] Energy & Climate Intelligence Unit, “Net Zero Emissions Race 2022 Scorecard,” <https://eciu.net/netzerotracker>.

[4] European Parliament, “EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Climate and Competitiveness,” March 24, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI\(2022\)698889_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI(2022)698889_EN.pdf).

产业，提升欧盟的整体竞争力；其三，追求环境可持续性，即追求经济增长与能源安全不应以牺牲环境为代价。^[1]若仅就其政策蓝图而言，力图兼顾能源、经济与环境三者之间的协调发展是欧盟能源转型始终奉行的原则，只是在不同政策情境下欧盟会调整目标的优先次序。^[2]

（一）维护集体能源供应安全

仅就能源层面而言，维护集体能源供应安全是欧盟能源转型的主要驱动力。由于境内化石能源禀赋不佳，欧盟无法实现能源自给自足，只能通过进口来满足能源需求。而俄罗斯凭借着良好的资源禀赋和地理上的比邻关系成为欧盟主要的能源进口来源国。据统计，2020年欧盟的能源自给率仅为42.5%，其成员国24.4%的能源需求依赖俄罗斯。如果按不同能源种类统计，2020年欧盟41.1%的天然气、36.5%的石油和19.3%的煤炭供应都来自俄罗斯。^[3]新一轮乌克兰危机爆发后，欧盟及其成员国重新审视对俄罗斯的能源依赖问题。2022年3月，欧盟成员国领导人在凡尔赛峰会上一致同意将终结欧盟对俄罗斯化石能源的依赖。^[4]欧盟为此还出台了一系列能源制裁措施，包括禁止从俄罗斯进口煤炭、禁止对俄罗斯能源行业进行新的投资，并对俄罗斯的海运原油与石油制品采取限价措施。^[5]

[1] Commission of the European Communities, “White Paper: An Energy Policy for the European Union,” December 13, 1995, p.14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0682&from=EN>; Commission of the European Communities, “Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply,” November 29, 2000, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0769&from=EN>.

[2] Manfred Hafner and Pier Paolo Raimondi, “Priorities and Challenges of the EU Energy Transition: From the European Green Package to the New Green Deal,” *Russian Journal of Economics*, No.6, 2020, pp.374-389.

[3] Eurostat, “EU Energy Mix and Import Dependency,” February 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_imports_from_Russia_-_statistics&oldid=556977#Energy_mix_and_import_dependency.

[4] European Commission, “REPowerEU Plan {COM(2022) 230 final},” May 18, 2022, p.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0230&from=EN>.

[5] European Council and Council of the European Union, “EU Sanctions against Russia Explained,” February 27, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>.

对欧盟而言，摆脱对俄罗斯化石能源的依赖至少会带来两方面收益：一方面，能源供应不再受制于现实或潜在的敌对国家将有助于规避“被勒索”的风险；^[1]另一方面，实施能源禁运还能打击俄罗斯将能源收入转化为军事资源的潜力。^[2]正是基于上述考虑，欧盟寄希望于通过加快能源转型消除欧盟成员国在化石能源时代对俄罗斯的强依赖关系。这是因为在化石能源时代，能源供应安全的要义在于以适度的成本获得充足的化石能源，而可再生能源主要聚焦于能源转化技术与存储技术，以及与其相关的设备供应。伴随着可再生能源开始大规模替代化石燃料，能源供应安全将由此前的化石能源供应安全转变为能源的转化与存储安全，传统化石能源的外部输入转变为新能源的内部生产或者必不可少的外部设备供应。^[3]换言之，随着越来越多的成员国通过能源转型逐渐提高可再生能源在终端能源结构中的比重，欧盟整体能源自给率得以提高，这有助于其更有效地规避国际危机导致的能源供应中断风险，从而更好地维护集体能源供应安全。有鉴于此，欧盟已将可再生能源等绿色产业发展视为地缘政治竞争新赛场和全球技术竞赛的核心领域。

（二）提升国际竞争力

就经济目标而言，提升欧盟的整体竞争力是其加快能源转型的重要驱动力。欧盟在清洁能源领域已经具备了强大的科技竞争力。自2014年以来，欧盟在气候与环境领域、能源领域和交通领域的专利申请数已分别占据全球份额的23%、22%和28%。^[4]积极推动能源转型能够有效提升欧盟国际竞争力，

[1] European Commission, “An EU Approach to Enhance Economic Security,” June 20, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3358.

[2] European Commission, “Energy Prices: Commission Proposes Emergency Market Intervention to Reduce Bills for Europeans,” September 14, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5489.

[3] 中国现代国际关系研究院能源安全研究中心：《国际能源大转型：机遇与挑战》，时事出版社2020年版，第92-93页。

[4] European Commission, “Progress on Competitiveness of Clean Energy Technologies,” November 15, 2022, p.14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0643&from=EN>.

为其创造可观的经济效益。^[1] 据欧盟委员会预测，到 2030 年包括太阳能光伏与光热技术、陆上与海上风能技术、电池技术在内的战略性净零技术的全球市场规模有望增长两倍，年产值达 6000 亿欧元。为了抢占发展先机，欧盟提出需要确保本土的战略性净零技术产能到 2030 年达到自身需求的 40%。^[2] 不仅如此，加快能源转型还会为欧盟创造更多的就业岗位。自 2015 年以来，节能与可再生能源产业新增就业人数年均增长率已是欧盟全行业增长率的 3 倍。^[3] 2022 年仅可再生能源产业就已为欧盟成员国创造了 164 万个就业岗位。^[4]

对可再生能源的投资还有助于削减化石燃料支出，使欧盟更好地规避国际油价暴涨带来的冲击。得益于可再生能源替代，欧盟在 2019 年与 2020 年分别削减了 1.56 亿和 1.65 亿吨标准油化石能源的采购量。按当时市场价格计算，这相当于为其节省了 435 亿和 346 亿欧元化石燃料开支。^[5] 如果欧盟按计划达成中长期能源与气候目标，能源转型将使欧盟在 2031 年至 2050 年间的化石燃料进口成本削减约 2.8 万亿欧元。^[6]

[1] Clean Energy Technology Observatory, "Overall Strategic Analysis of Clean Energy Technology in the European Union," Luxembourg: Publications office of the European Union, 2022, p.39, https://setis.ec.europa.eu/overall-strategic-analysis-clean-energy-technology-european-union_en.

[2] European Commission, "Net Zero Industry Act," March 16, 2023, p.1, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6448c360-c4dd-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[3] European Commission, "Progress on Competitiveness of Clean Energy Technologies," pp.9-10.

[4] IRENA, "Renewable Energy and Jobs: Annual Review 2023," 2023, p.38, https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Sep/IRENA_Renewable_energy_and_jobs_2023.pdf?rev=4f65518fb5f64c9fb78f6f60fe821bf2.

[5] European Commission, "State of the Energy Union 2022," November 18, 2022, p.3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0547>.

[6] European Commission, "Communication on Europe's 2040 Climate Target and Path to Climate Neutrality by 2050," February 6, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_589.

（三）实现减排控污目标

就环境目标而言，加快能源转型不仅是欧盟应对气候变化的必要措施，而且是其治理空气污染的重要手段。能源转型的持续推进使得欧盟成员国的能源消费与碳排放逐渐脱钩。到2021年，欧盟能源消费碳排放强度相比30年前降低了26%。在20世纪90年代，主要得益于煤炭转向天然气，欧盟境内化石燃料碳排放强度下降了12%。进入21世纪以来，可再生能源的加速发展促使化石燃料在欧盟一次能源结构中的比重降低了15个百分点，由此也使欧盟成员国的碳排放强度得以持续降低。^[1]尽管如此，目前欧盟碳排放量仅占全球排放总量的10%。为避免出现大规模的碳泄漏问题，欧盟将自2026年开始对与电力、氢气、钢铁、水泥、化肥和铝有关的进口产品征收碳关税。欧盟高调宣扬开征碳关税，除了有意加速全球工业部门去碳化的考虑外，还力图增加其在全球气候变化谈判的筹码，加大对其他国家的减排压力。^[2]

不仅如此，欧盟在能源转型领域取得的进展还有助于减少污染、改善空气质量。至少就长远而言，欧盟实施绿色新政所带来的环境与健康效益将超过短期成本。^[3]得益于能源转型的持续推进，欧洲大陆的城市与乡村已经变得更加宜居。欧盟境内由于空气污染导致的过早死亡人数已经从1990年的大约100万人迅速降至2020年的23.8万人。^[4]据欧盟委员会预测，如果到2040年化石燃料能源消耗按预定计划比2021年减少80%，同时煤炭逐步被淘汰，欧盟境内因空气污染导致的过早死亡人数还将持续快速下降。^[5]

[1] European Commission, "Climate Action Progress Report 2023," October 24, 2023, p.58, https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-11/com_2023_653_glossy_en_0.pdf.

[2] REN21, "Renewables 2023 Global Status Report," 2023, p.13, https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2023_GlobalOverview_Full_Report_with_endnotes_web.pdf.

[3] Dora Iakova, Alfred Kammer and James Roaf, "How to Meet the European Union's Ambitious Climate Mitigation Goals," IMF blog, September 24, 2020, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/09/24/blog-how-to-meet-the-eus-ambitious-climate-mitigation-goals>.

[4] European Environment Agency, "Air Quality in Europe 2022," <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022>.

[5] European Commission, "Communication on Europe's 2040 Climate Target and Path to Climate Neutrality by 2050."

三、欧盟能源转型面临的挑战

尽管欧盟在推动可再生能源产业发展、降低对俄罗斯化石能源的依赖、提高产业竞争力与战略自主性、减少温室气体排放等政策目标上都取得了进展，但这些尚不足以确保其在可预见的未来能够有效应对重大的能源与环境危机。为了使能源转型行稳致远，欧盟和成员国的政策制定者需要谨慎地平衡一系列复杂关系：既要确保欧盟集体能源供应安全，又要尊重成员国保留必要的能源决策自主权；既要承认化石能源出口国正当利益，又要建立长期支持欧盟能源转型目标的持久能源联盟；既要维护欧盟与美国能源伙伴关系，又要提高欧盟的国际竞争力和战略自主性。要想妥善处理这些复杂关系，欧盟必须克服诸多挑战。

（一）统一能源战略的缺乏

尽管欧盟成员国在维护集体能源安全等方面有着共同利益，但这不足以确保各国采取共同行动，加快能源转型。受制于其独特的能源决策机制，迄今为止欧盟难以实施统一的能源政策与战略。《里斯本条约》明确规定，欧洲议会与欧盟理事会有权采取措施以实现能源市场一体化、维护集体能源安全、促进能效与新能源发展以及推动能源设施互联互通等目标。欧盟成员国则保留了国内能源开发与供应的决策自主权。^[1] 尽管欧盟在法律层面已具备制定共同能源政策的权威，但在实践层面许多涉及能源转型的决策权仍掌握在成员国手中。这一局面容易导致欧盟成员国基于本国的能源优势与国家利益来推动能源转型。

自欧盟开始推动能源转型以来，内部一直存在着明显的分歧，各国针对核能角色、能源价格调控争论不休，对于能源转型资金来源意见不一。首先，

[1] European Union, "Treaty of Lisbon," Official Journal of the European Union, December 17, 2007, p.88, http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19.

以法国为代表的核能支持派强调核能是具有竞争力的清洁能源，应将其归为战略性净零技术，这是确保欧盟能源安全的必要举措。为此，法国正在积极推进《能源主权法案》，以捍卫核能作为法国工业明珠的地位。不过，以德国为首的核能反对派认为核废料带来的污染目前尚无法得到妥善处理，核能开发还存在着安全隐患。如果将核能视为绿色能源，德国担心以核电为主的法国将会占用大量的绿色融资。其次，乌克兰危机爆发导致的天然气价格高涨使得不少成员国居民无力支付能源账单。据统计，2022年欧盟境内有4000万人陷入能源贫困状态，比2021年增加了1000万人。^[1]面对这一局面，法国、西班牙等国主张对天然气价格设置上限，以便控制电价；而以德国为首的一些国家认为人为限制涨价将会鼓励电力消费，有悖节能目标。最后，据欧盟外部独立审计机构欧洲审计院（European Court of Auditors）评估，若要在2050年实现气候中和大陆的目标，在2021—2050年期间欧盟成员国每年需要投入1万亿欧元。目前欧盟承诺将2021—2027年间欧盟财政预算的30%用于推行绿色新政。然而，即便欧盟兑现了该承诺，届时每年大约870亿欧元的投入还不到实现2030年目标所需投资总额的10%。如何通过成员国政府预算和企业投资填补巨大的资金缺口将是欧盟需要解决的难题。^[2]

（二）能源转型目标的不确定性

欧盟能源转型的长期目标给2030年以后化石燃料的需求带来了不确定性，同时也给欧盟针对化石能源的国际合作增添了新的挑战。从能源供应安全视角来看，欧盟必须与可靠的能源出口国建立稳定的伙伴关系。但要实现其长期的能源与气候目标，欧盟需要确保其与他国的能源合作能够进一步促

[1] European Commission, “State of the Energy Union Report 2023,” October 24, 2023, p.10, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b27b8b93-725d-11ee-9220-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[2] European Court of Auditors, “EU Climate and Energy Targets: 2020 Targets Achieved, but Little Indication that Actions to Reach the 2030 Targets Will be Sufficient,” Luxembourg: Publications office of the European Union, June 26, 2023, p.4, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-18/SR-2023-18_EN.pdf.

进可再生能源的发展。概言之，欧盟正在积极寻求建立可靠的清洁能源伙伴关系。挪威愿意与欧盟成员国组建欧盟—挪威绿色工业联盟，但同时希望欧盟明确 2030 年以后进口挪威石油和天然气的需求并作出长期承诺。欧盟对此表示拒绝。欧盟之所以不愿与挪威签订长期的油气进口协议主要是基于两点考虑：首先是担心此举有可能会减缓欧盟摆脱化石燃料的进程，从而对能源转型产生负面影响；其次，这类着眼于长远的化石燃料供应协议与欧盟长期的能源与气候目标并不相容，可能会对欧盟作为全球气候政策领导者的形象产生负面影响。需要指出的是，欧盟努力避免签订长期的石油和天然气购销协议意味着一旦出现重大的能源危机，欧盟成员国可能不得不在现货市场上以更高的价格购买所需的能源。

（三）美国因素的干扰

美国基于自身实力地位而采取的政策对欧盟积极推进能源转型构成了挑战。首先，美国极力破坏欧盟与俄罗斯的能源合作。拜登政府先是援引了 2019 年美国国会通过的《保护欧洲能源安全法》（Protecting Europe's Energy Security Act），对参与“北溪 2 号”天然气管道项目的公司实施制裁。此后，美国还一再敦促欧盟对俄罗斯采取更严厉的能源制裁措施。^[1] 拜登政府推动的一系列能源制裁措施，使得俄罗斯能源公司在欧洲的市场份额逐步被美国公司瓜分。^[2] 其次，拜登政府大规模绿色补贴取得的成就在很大程度上以削弱欧盟竞争力为代价。在欧盟看来，美国主要针对成熟技术且具有排他性的激励政策将会使欧盟实施的激励措施收效甚微。拜登政府推出的《通胀削减法案》（Inflation Reduction Act）预计未来十年内向美国国内的清

[1] The White House, “G7 Clean Energy Economy Action Plan,” May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-clean-energy-economy-action-plan/>.

[2] The Oxford Institute for Energy Studies, “OIES Oil Monthly: Implications of Ukraine War on Short-Term Oil Market Outlook,” March 14, 2022, <https://www.oxfordenergy.org/shop/oies-oil-monthly-issue-13-copy/>.

洁能源生产商和消费者提供 3690 亿美元补贴及税收抵免，这无疑会导致欧盟成员国处于明显的竞争劣势。^[1] 最后，美国在能源转型与气候谈判领域的政策摇摆也对欧盟产生了不利影响。美国共和党政客中不乏气候变化怀疑论者，对能源转型和气候谈判并不热心；民主党人受新能源生产商和环保运动影响，积极支持能源转型和气候谈判进程。然而，伴随着政策主导权在两党之间的更迭，美国的能源与气候政策多有反复。^[2] 共和党执政时会质疑欧盟的能源转型计划，而民主党执政时美国有可能凌驾于欧盟之上，力图在能源转型与气候治理领域扮演全球领导者角色。^[3]

四、中欧能源合作的进展与前景

中国与欧盟分别是全球第一大和第三大能源消费主体，2021 年双方的能源消费量以及由此产生的温室气体排放量合计占全球总量的 36.6% 和 39.2%。与此同时，中国与欧盟的石油对外依存度分别高达 74.3% 和 96.6%。^[4] 中欧面临的共同能源挑战促使双方决心在能源与环境领域大力加强政治、经济与科技合作，以便加速向资源集约、可持续、温室气体低排放以及气候适应型经济社会转型。为此，中欧双方已明确将应对气候变化和清洁能源领域的合作打造成为双边伙伴关系的主要支柱之一。^[5] 目前中欧双方在

[1] David Kleimann et al., "How Europe Should Answer the US Inflation Reduction Act," Policy Contribution Issue, n°04/23, February 2023, pp.6-7, https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-02/PB%2004%202023_0_1.pdf.

[2] 元简：《政策变化对美国新能源产业的影响》，《国际问题研究》2017年第5期，第88-105页。

[3] 元简：《美国能源政策：倾斜的依据和代价》，《国际问题研究》2018年第5期，第88-89页。

[4] BP, "BP Statistical Review of World Energy 2022," June 2022, pp.8, 12, 15-20, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>.

[5] 《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明（全文）》，中国政府网，2018年7月16日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-07/16/content_5306805.htm?_zbs_baidu_bk。

加快各自能源生产方式与利用方式革命性转变的同时，还积极开展能源对话，促进地区能源合作与政策协调，共同推动全球能源转型进程。

（一）中欧推动能源转型的共同利益与合作机制

作为全球重要的能源消费与进口方，中欧双方在能源转型领域有着共同的安全关切与利益诉求。中国和欧盟都面临降低对化石能源和进口能源依赖、应对气候变化的问题，需要处理好经济发展、能源开发与环境保护之间的关系。双方在能源转型领域加强合作无疑能为彼此解决能源与环境问题创造必要条件。中欧共同推动清洁能源技术开发、推广及应用，将有利于双方实现经济、能源与环境的协调发展。通过开发可再生能源、降低化石能源在一次能源结构中的比重以及提高能源利用效率，中欧不仅能节省庞大的能源开支，削减对进口油气资源的过高依赖，还能在控制温室气体排放方面为全球作出表率。这种一举多得的政策措施能为中欧双边关系的持续健康发展提供重要的驱动力。作为全球治理的主要参与者，中欧双方的合作还将为全球可持续发展作出重要贡献。

共同利益的存在只是中欧双方合作的基础，只有建立良好的合作机制，才能更有效地推动中欧在能源转型领域的合作进程。得益于中国对外能源合作的不断扩展以及欧盟能源外交的日益成熟，中欧已在区域、国家和地方各个层级建立起能源合作机制，合作成效逐渐显现。

首先，中国与欧盟在区域层面建立了能源合作机制，并将共同推动能源转型作为双方合作的重要内容。若就决策层级而言，中欧领导人峰会是最高的决策机制，为双方共同加快推动能源转型创造了机遇。得益于这一机制，中欧双方发布了《中欧能源安全联合声明》、《中欧气候变化联合声明》以及《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》等重要文件。作为领导人峰会的有益补充，由政府官员与行业专家组成的中欧能源合作大会和中欧能源对话起到了落实首脑共识的作用。中欧能源合作大会是双方在能源领域规模最大的能源交流合作机制。这一由中国科技部与欧盟委员会牵头举办的会议

对于可再生能源发展、提高能效等双边能源合作起到了重要推动作用。中欧能源对话机制由中国国家能源局与欧盟委员会能源总司主导建立，旨在扩大双方公共部门在低碳技术研发与推广方面的合作，鼓励企业积极开发可再生能源。通过上述多层级能源合作机制，中欧双方积极推动能源转型，就气候变化等政策议题展开了深入交流，并相互分享绿色发展经验。

其次，中国与欧盟成员国在国家层面建立起了双边能源合作机制，积极推动能源转型。中国与欧盟重要成员国的清洁能源合作可追溯至20世纪70年代的中法核能合作。两国在粒子加速器与核废料处理等科研领域开展的初始性合作既为中国与西方国家进行核能合作打开了局面，同时也为中方向法方购买两座核电站的商业性合作奠定了基础。经过多年合作，中法建立了宝贵的信任，双方在核能领域的合作有助于中国更稳健地发展核电，同时也为法国企业开拓中国市场创造了条件。^[1]如果说中法在核能领域合作良好的话，那么中德在可再生能源领域的合作成效显著。自1981年签订了首个可再生能源合作协议后，中德双方签署了十余项可再生能源合作协议。双方从最初低级别的贸易合作与技术援助演变为高级别的相互投资与合作生产。

最后，中欧双方在地方层面也建立了合作机制，共同推动能源转型进程。作为双方合作的重要组成部分，以地方官员为主的中国—欧盟市长论坛起到了承接合作项目的的作用。在这一层面，深圳与阿姆斯特丹、广州与布里斯托尔、成都与波恩、常州与埃森、威海与根特等城市达成了合作协议，共同推动中欧城市的可持续发展。这一合作机制还促使双方在新能源城市、低碳城市等领域开展合作，创建了一批涉及企业的合作项目。加强地方层面的交流还为城市之间分享能源供应以及需求管理经验提供了捷径。这一机制同样有助于为双方的企业、行业协会以及大学提供交流与合作的平台。^[2]

[1] 菲利克斯·托雷斯：《同舟共济：法国电力集团在中国的历程》，中国原子能出版社2013年版。

[2] European Commission, "EU-China Cooperation on Energy Issues," https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/china_en.

（二）中欧共同推动能源转型障碍犹存

尽管中欧在能源转型领域有着共同的安全关切与利益诉求，双方也建立了合作机制，但是迄今为止中欧取得的合作成果仍远不及理想预期，这与欧盟对中国的多重定位不无关系。欧盟已经明确将中国定义为应对气候变化与加快清洁能源转型的合作伙伴、追求技术领先地位的经济竞争者和制度性对手，^[1] 改变了单一的战略伙伴定位。欧盟对华战略定位的转变导致其更多通过安全与经济视角看待中欧能源合作。如果综合运用安全、经济及环境等维度来评估，中欧在能源转型领域的合作进展有限既与中欧合作的预期收益目标存在冲突有关，也与中欧采取不同的转型策略以及双方在合作过程中交易成本过高等因素有关。

首先，就合作的预期收益而言，中国以市场换技术同欧盟以技术换市场的能源合作范式已经难以达到各自目标。伴随着本国企业取得的长足进步，市场换技术的传统策略对中国而言已经缺乏吸引力。继续依赖国外相对过时的技术将会导致国内相关产业缺乏核心竞争力。^[2] 与此同时，随着中国实力的增长，欧盟不再将中国视为发展中国家，而是重要的全球参与者与技术领先的大国。^[3] 为了确保自身竞争力，欧洲企业除了加强科研投入外，还日益倾向于对核心技术采取严格的保密措施。随着中国企业逐渐具备国际竞争力，一些欧洲企业不仅担心会失去海外市场，而且担心会丧失其在欧盟境内的市场份额。为此，欧盟有意在电动汽车等领域通过关税和非关税壁垒维护欧洲企业竞争力。2023年8月欧盟出台《新电池法》，中国生产的动力电池进入欧洲市场不得不面对绿色贸易壁垒的挑战。2023年9月欧盟委员会宣布对中国电动汽车发起反补贴调查。2024年3月欧盟理事会通过了《关键原材料法案》（Critical Raw Materials Act），意图通过加大大地生产等方式降低对中

[1] European Commission, “EU-China – A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

[2] 史丹：《新能源定价机制、补贴与成本研究》，经济管理出版社2015年版，第169页。

[3] European Commission, “EU-China – A Strategic Outlook,” p.1.

国战略性原材料的依赖。^[1] 欧盟保护主义产业政策使得中欧双方在能源转型领域的合作难以深入开展。

其次，尽管积极推动能源转型是应对能源与气候危机的必然选择，但中欧对能源转型推进速度及策略存在着明显差异。欧盟成员国大多已经完成油气对煤炭的替代，正在推进可再生能源对化石能源的替代，而中国尚未完成其他能源品种对煤炭的替代。为此，中国明确主张传统能源的逐步退出应建立在新能源安全可靠替代基础上，并反对将能源问题政治化、工具化与武器化。^[2] 这与欧盟奉行先破后立的能源转型策略以及将能源禁运作为对外政策工具的做法形成了鲜明对比。

最后，中欧合作进展不足与双方决策模式存在差异以及合作交易成本过高等因素有关。从政府层面看，中国的行政管理体系是自上而下的决策与执行模式，而欧盟主要是基于分权的模式。这意味着中欧开展能源合作需要在尊重彼此差异的前提下进行大量的协调工作。对企业而言，知识产权保护力度不足、提高能效融资成本高以及相对模糊的国家安全风险定义等因素的存在，都会造成双方企业对于加强彼此合作仍然抱有顾虑。^[3]

（三）中欧能源合作范式亟需转变

在能源与气候领域，中欧有着很强的相互依赖性，双方可以在全球治理、双边关系与特定产业等层面加强合作，积极务实地推动能源转型。

在全球治理层面，中国与欧盟都是全球能源转型和应对气候变化的重要推动者。面对能源安全及气候变化等问题，中国明确提出了方案。2024年2月29日，习近平总书记在中共中央政治局第十二次集体学习时强调：“要

[1] European Commission, “Critical Raw Materials Act,” https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en#documents.

[2] 中华人民共和国外交部：《关于全球治理变革和建设的中国方案》，2023年9月13日，http://newyork.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202309/t20230913_11142009.shtml。

[3] Clingendael Institute, “Sino-European Joint Ventures and the Risk of Technology Transfers,” August 29, 2022, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-08/CA_Datenna_0.pdf.

深化新能源科技创新国际合作。有序推进新能源产业链合作，构建能源绿色低碳转型共赢新模式。深度参与国际能源治理变革，推动建立公平公正、均衡普惠的全球能源治理体系。”^[1] 中国承诺到 2030 年非化石能源约占一次能源消费比重的 25%。^[2] 截至 2023 年底，中国可再生能源发电装机容量达到了 14.7 亿千瓦，全年新增装机超过了全球一半。^[3] 中国还承诺于 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和，不再新建境外煤电项目。^[4] 中国的行动为《巴黎协定》应对气候变化增添了新动力，并激发了全球行动。中国的积极作为是欧盟所乐见的，对此，欧盟委员会坦言中欧的密切合作对于全球应对气候变化、加快清洁能源转型而言至关重要。^[5] 鉴于中欧在全球治理领域的影响力，双方可以开展绿色产能合作，推动清洁能源开发，支持发展中国家提升能源基础设施，共同为联合国提出的“人人享有可持续能源”倡议作出重要贡献。中欧还可以在二十国集团、清洁能源部长级会议、国际能源署、国际可再生能源署、国际能源宪章等多边论坛或国际组织内加强合作，通过参与联合国的能源合作，共同维护全球能源体系的稳定。^[6]

在双边关系层面，中欧应当积极对话，鼓励跨国能源投资，确保相互开放市场。中国应当欢迎欧洲企业投资中国清洁能源产业，鼓励欧盟企业将更有竞争力的清洁能源技术投放至中国市场。这不仅有助于中国维护本国的能

[1] 《大力推动我国新能源高质量发展 为共建清洁美丽世界作出更大贡献》，人民网，2024 年 3 月 2 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2024/0302/c1024-40187239.html>。

[2] 习近平：《继往开来，开启全球应对气候变化新征程——在气候雄心峰会上的讲话》，中国政府网，2020 年 12 月 12 日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5570055.htm。

[3] 《国家能源局发布 2023 年全国电力工业统计数据》，中国政府网，2024 年 1 月 28 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202401/content_6928723.htm。

[4] 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，人民网，2022 年 8 月 18 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0922/c1024-32232511.html>。

[5] 《新时代的中国能源发展》，中国政府网，2020 年 12 月 21 日，https://www.gov.cn/zhengce/2020-12/21/content_5571916.htm。

[6] 周云亨、吴磊：《全球能源治理变革与中国的战略选择》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2024 年第 2 期，第 37 页。

源安全，削减温室气体和污染物排放，还能为国内消费者提供多样化清洁能源服务。欧盟也应当欢迎中国在欧洲的电动汽车行业与其他清洁能源领域进行投资，同时为净零技术跨国间流动营造公平的贸易环境。为此，中国可以向欧洲阐明，欧洲市场对中国清洁能源商品的开放有助于欧盟境内的消费者以更低成本获取安全可靠的能源服务，降低欧盟成员国的能源转型成本，使其绿色新政行稳致远。

在具体的产业层面，中欧双方需着手解决清洁能源技术有效需求不足的问题，促进有效供给的增加。在需求侧方面，清洁能源的可持续发展需要政府制定切实可行的产业发展战略，并基于这一战略选择与之匹配的政策工具。对此，中欧可以在制定可再生能源配额、提高能效、温室气体减排目标以及机动车尾气排放标准等方面加强协调，提高相关政策的稳定性与可预测性，充分发挥市场机制在推动能源转型方面的推动作用，通过企业竞争来降低成本。在供给侧方面，鉴于信息不对称是妨碍中欧能源合作的重要因素，双方有必要共同创建中欧清洁能源信息交流平台。通过这一平台，中欧双方能够展示各自在能源与环境领域的解决方案。政府部门可以以此为依据来编制双方技术合作清单，并将此纳入双边合作议程。只有建立行之有效的产业信息交流平台，才能避免出现中欧领导人希望共同推动能源转型而双方企业未能及时跟进的局面。

【责任编辑：母耕源】

全球发展倡议下的中拉绿色合作： 进展、挑战与路径

□ 曹 廷

〔提 要〕在百年未有之大变局下，绿色发展成为包括中国和拉美国家在内的广大发展中国家的必由选择之一。中国提出的全球发展倡议有利于促进全球可持续发展和推进国际绿色合作，得到了许多拉美国家的积极响应。当前，中拉绿色合作在顶层设计、清洁能源、绿色农业、绿色交通等诸多领域已取得积极成果，且存在诸多发展机遇。拉美国家可成为全球发展倡议走深走实的重要合作伙伴。同时，在复杂国际和地区形势下，中拉推进绿色合作亦面临不少挑战。中方宜加大关注、强化布局、深耕细作，与拉美国家在政府、企业、高校及媒体等层面加强互动，共同推动绿色合作再上新台阶，将中拉关系打造为全球发展倡议和南南合作的重要示范。

〔关键词〕全球发展倡议、中拉关系、绿色合作、可持续发展

〔作者简介〕曹廷，复旦大学国际问题研究院拉美研究室副研究员

〔中图分类号〕D822.373

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 2 期 0091-19

当前国际形势动荡多变，世界经济低迷徘徊，地缘冲突、气候变化、粮食危机等多重挑战交织叠加，世界各国普遍面临促进可持续发展、维护经济社会健康发展的重要任务。2021年9月21日，习近平主席在出席第七十六届联合国大会一般性辩论时正式提出全球发展倡议，为共同推动全球发展迈

向平衡协调包容新阶段指明了方向。全球发展倡议与联合国 2030 可持续发展目标对接，将气候变化与绿色发展列为重点合作领域之一，强调人与自然和谐共生理念，旨在推动实现更加强劲、绿色、健康的全球发展，构建全球发展共同体。拉美和加勒比地区国家普遍重视可持续发展，积极响应全球发展倡议，与中国在绿色发展^[1]等领域的合作取得不俗成绩。在大国博弈和地区冲突持续背景下，中国和拉美国家的绿色合作面临的机遇和挑战并存，双方应携手推进可持续发展合作迈上新台阶。

一、中拉绿色合作取得积极进展

全球发展倡议是推动落实联合国 2030 年可持续发展议程的中国方案。通过与联合国可持续发展议程进行对接，该倡议提出了坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向六大核心理念，确立了减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、互联互通八大重点合作领域。^[2]其中，绿色发展是可持续发展议程的关键内容，也是全球发展倡议的重要组成部分。拉美国家高度重视包括绿色发展在内的可持续发展，与中国进行了卓有成效的合作。中方通过顶层设计加强对拉绿色合作的政策和制度保障，凝聚援外、贸易、投资的合力，将清洁能源、绿色农业、森林和海洋保护、工业和交通部门绿色转型、绿色科技合作等领域作为重要抓手，取得了良好进展。

（一）顶层设计持续加强

随着中拉全方位合作不断推进，可持续发展议题被纳入战略合作框架。

[1] 绿色发展的核心抓手是绿色经济。1989 年英国环境经济学家戴维·皮尔斯等人出版的著作《绿色经济蓝图》中首次提到绿色经济的概念，将其等同于可持续发展经济。联合国环境规划署认为，绿色经济是指各国在发展经济时要确保低碳、资源高效利用和有一定的社会包容度，要求经济增长的前提条件是实现低碳排放、提高能源资源利用效率，以及保证生物多样性和生态系统不被破坏。

[2] 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，《人民日报》2021 年 9 月 21 日，第 1 版。

2021年中国—拉共体论坛第三届部长会议通过集体宣言，表示欢迎并认同全球发展倡议，认为该倡议为落实2030年议程提供新机遇。会议发布的《中国—拉共体成员国重点领域合作共同行动计划（2022—2024）》强调继续推进可再生能源、新能源、民用核能、能源技术装备、电动汽车及设备、地质和能源矿产资源等领域合作；拓展清洁能源资源相关新兴产业合作，支持企业间技术转让，尊重和保护自然环境。^[1]为深化“一带一路”合作伙伴在绿色领域的合作，中国、智利、哥伦比亚等26个国家共同发起了“一带一路”绿色发展伙伴倡议。同时，中国与巴西、墨西哥、阿根廷等国关于建立和深化全面战略伙伴关系的联合声明中均提到将加强在应对气候变化、清洁能源等领域的合作。2023年4月巴西总统卢拉访华期间，两国发表了《中国—巴西应对气候变化联合声明》，提出双方将通过技术研发合作、双边投资、公共政策信息交流等途径实现低碳农业、能源转型等领域的发展。中巴《关于科研创新合作的谅解备忘录》、《关于促进产业投资与合作的谅解备忘录》亦指出两国未来将在绿色基础设施、绿色产业发展、可再生能源、电动汽车、绿色技术创新、绿色投融资等领域开展合作。^[2]

（二）清洁能源合作走深走实

开发和使用清洁能源是实现绿色发展的重要途径。近年来，中拉清洁能源合作呈现以下特点。一是清洁能源合作领域日益广泛。目前，中拉在水能、太阳能、风能、核能、生物质能、锂电池等领域的合作均达到一定的广度和深度。同时，双方在绿氢、智慧储能等新兴领域亦开启了合作尝试。二是设

[1] 《中国—拉共体成员国重点领域合作共同行动计划（2022—2024）》，外交部网站，2021年12月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/202112/t20211207_10463447.shtml。

[2] “Lista e íntegra dos atos assinados no Grande Palácio do Povo, por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Popular da China,” Ministério das Relações Exteriores, 14 de abril, 2023, https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/lista-e-integra-dos-atos-assinados-no-grande-palacio-do-povo-por-ocasio-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-republica-popular-da-china.

备贸易持续加强。中国企业凭借强大的设备研发和制造能力，持续向拉美出口太阳能、风能等清洁能源开发和应用的设备。近年来，拉美地区太阳能组件的前十大供应商里有八家是中国企业，包括隆基、晶科、天合光能和晶澳等。^[1]2011—2020年，拉美地区自中国进口的风力发电机组占中国该产品出口总额的17%。^[2]三是中国在拉清洁能源投资目的国和形式不断多样化。自2015年起，中国开始加大对拉美可再生能源部门的投资。^[3]2005—2020年，中国在拉美可再生能源投资目的地主要为巴西、墨西哥、秘鲁、阿根廷和玻利维亚等国，^[4]而且项目投资、并购和绿地投资齐头并进。2020年，中国国家电网与西班牙能源集团签署股权购买协议，收购其持有的智利第一大配电公司和第二大输电公司智利CGE公司96.04%的股权。2020年后，中企在拉美开始加大绿地投资。此外，投融资与工程承包、项目运营相结合的“投融资+建设+经营”模式逐渐成为中拉清洁能源合作主流。四是能源可及性得到提升。进入21世纪，中企推进在拉美地区的电网建设合作，同时加大为无电地区开发分布式新能源电力项目，以实现清洁能源的广泛利用。中国国家电网建设和管理的巴西美丽山水电站特高压输电项目将水电从巴西北部输送至东南部，惠及2200万人，约占该国总人口10%。截至2023年2月，该项目已输送水电超过1600亿千瓦时，相当于节省超过5700万吨标准煤，减少二氧化碳排放约1.59亿吨。^[5]中国电建在阿根廷北部胡胡伊省承建的高查瑞

[1] Sunny Park, “China’s Contributions to Latin America’s Push to Net Zero,” Bloomberg NEF, November 21, 2023, <https://about.bnef.com/blog/chinas-contributions-to-latin-americas-push-to-net-zero/>.

[2] Andrew David, “China Emerges as a Major Exporter of Wind Turbine Nacelles,” U.S. International Trade Commission, March 2021, https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ebot_wind_turbine_nacelles.pdf.

[3] CEPAL, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021*, United Nations publication, p.103.

[4] *Ibid.*, p.102.

[5] “Belo Monte Transmission Line Project: ‘Electricity Expressway’ in Brazil,” The State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, October 13, 2023, http://en.sasac.gov.cn/2023/10/13/c_16027.htm.

太阳能电站可满足当前该省 70% 的电力需求。^[1] 总体看，中拉清洁能源合作取得良好成效，成为中拉绿色合作的重要支撑。

（三）交通部门绿色合作成果突出

中国企业持续与拉美国家在公共交通基础设施、电动车领域开展合作，助推拉美国家的交通部门实现低碳发展。一是公共基础设施合作如火如荼。近年来，中企积极参与拉美国家铁路、公路、桥梁等公共基础设施建设，促进拉美地区的互联互通和绿色出行。正在建设的哥伦比亚首都波哥大地铁一号线由中国港湾承建，是迄今拉美地区最大的单体交通基础设施 PPP 项目，预计通车后将极大缩短当地人通勤时间，每年可减少 1900 万加仑汽油消耗，减少 17 万吨二氧化碳排放。^[2] 二是电动汽车贸易飞速发展。中国电动汽车产业具有规模生产经验和较为完备的产业供应链，成为中拉贸易的新增长点。比亚迪、江淮、东风等自主品牌电动公交车和电动轿车因物美价廉而受到拉美国家青睐。目前，比亚迪电动汽车的销售对象遍及巴西、墨西哥、哥伦比亚、智利、哥斯达黎加等十多个拉美国家。^[3] 三是电池和电车生产合作不断升级。中拉在制造业绿色产能合作领域亦开启了大胆尝试。目前，比亚迪公司已在巴西开展客车底盘组装、光伏组件和电池生产等多项生产活动。2022 年其宣布投资 30 亿雷亚尔（约合 5.5 亿美元）在巴伊亚州新建三家工厂，用于生产电动巴士、卡车底盘、电动汽车和混合动力汽车。奇瑞和长城等汽车制造商也计划从 2024 年起在巴西生产电动汽车和电动巴士。^[4]

[1] Tomás Peiró, “Energía solar en la Puna: cómo es el Parque Solar Cauchari que genera el 70% de la electricidad que consume Jujuy,” Infobae, 17 de abril de 2023, <https://www.infobae.com/economia/2023/04/17/energia-solar-en-la-puna-el-parque-solar-cauchari-ya-genera-el-equivalente-al-70-de-la-electricidad-que-consume-jujuy/>.

[2] 《中国建造走进波哥大，助其实现数十年地铁》，央广网，2023 年 10 月 7 日，https://news.cnr.cn/dj/20231007/t20231007_526442622.shtml。

[3] Carlos Juárez, “BYD se coloca como el primer vendedor mundial de vehículos de nueva energía,” The Logistic World, 13 de septiembre de 2023, <https://thelogisticsworld.com/actualidad-logistica/byd-se-coloca-como-el-primero-vendedor-mundial-de-vehiculos-de-nueva-energia/>.

[4] Sunny Park, “China’s Contributions to Latin America’s Push to Net Zero.”

（四）绿色农业合作方兴未艾

拉美地区土地广袤且肥沃，农业生产较为发达，农业合作也是中拉合作的重要组成部分。近年来，中国企业在拉美开展农业合作时，愈发重视使用先进技术来加强环境保护，积极推动农业合作的绿色转型。一是推广新的绿色农业技术应用。2016年中粮国际巴西公司在圣保罗州卡坦杜瓦市的甘蔗园周边发起“授粉计划”，通过科技手段尽可能减少农药使用对蜜蜂造成的不利影响。^[1]一些中国科技企业加大对拉美输出智慧农业设备。比如，极飞科技公司将农业无人机、农业无人车等智慧农业产品销往拉美，帮助对象国克服地形障碍，实现精准农药喷洒，在提升拉美农业生产力的同时，也为保护当地物种多样性发挥重要作用。^[2]二是加强土地开发监管。中国帮助哥伦比亚、秘鲁等国家编制绿色农业相关地球化学图件，为拉美国家土地资源科学开发与利用提供支撑。^[3]中粮集团与巴西合作方对亚马逊和塞拉多生态区1700多个大豆供应商进行风险筛查，通过遥感卫星对110多万公顷豆田进行测绘，增强农民可持续发展意识，推进实施可持续大豆采购策略。截至2021年底，中粮已实现对巴西大豆重要产区马托皮巴所有直接采购大豆100%可追溯。^[4]2022年，联合国开发计划署将中粮“巴西大豆可追溯项目”列为全球范例项目。2023年第六届进博会期间，中粮国际与蒙牛旗下现代牧业就每年采购5万吨“零毁林”巴西大豆达成协议，确保进口的大豆没有破坏热带雨林或原始植被。^[5]三是推进绿色农业研发合作。中国热带农业科学院与哥伦

[1] 《中国企业在海外建设中注重保护生物多样性——秉持绿色理念 维护地球家园》，《人民日报》2023年7月9日，第7版。

[2] 《广州智慧农业技术走红拉美和东南亚》，中国新闻网，2022年9月8日，<http://www.gd.chinanews.com.cn/2022/2022-09-08/423494.shtml>。

[3] 《全球发展倡议落实进展报告》，中国国际发展知识中心，2023年6月，第18页，<https://www.cikd.org/detail?docId=1671665635072057346>。

[4] 乔金亮：《中粮集团：为深化中巴农业合作搭建共赢桥梁》，中国经济网，2023年4月12日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/2008/202304/12/t20230412_38495032.shtml。

[5] 《中粮国际和中国圣牧就采购巴西“零毁林”大豆达成合作协议》，中粮国际网站，2024年1月12日，<https://www.cofco.com/cn/News/Allnews/Latest/2024/0112/53407.html>。

比亚、巴拿马、厄瓜多尔、哥斯达黎加等 9 个拉美国家的科研机构建立合作关系，在种质资源创新利用与保护、生物质能源高效转化及综合利用、病虫害绿色防控技术及高效栽培技术等领域的交流合作取得成效。^[1]2020 年，华南农业大学牵头组建中国—拉丁美洲农业教育科技创新联盟，持续聚焦数字农业、智慧农业、绿色农业，创新科研合作平台，推动合作资源共享，带动全领域合作，加强中拉可持续农业产学研合作和人文交流。^[2]

（五）森林和海洋保护合作范围日益扩大

地球上的森林和海洋在碳捕捉和碳储存方面发挥着关键作用。横跨巴西、委内瑞拉、秘鲁、哥伦比亚等八个南美国家的亚马逊雨林，占全球雨林面积的一半，被誉为“地球之肺”。早在 1988 年，中巴签署的《关于核准研制地球资源卫星的议定书》就掀开了两国地球资源卫星合作的序幕。迄今，两国已联合研制并发射 6 颗地球资源卫星，为亚马逊雨林监测发挥积极作用。中方还与国际竹藤组织积极合作，推广竹藤应用、减少森林砍伐和塑料使用。2023 年 3 月，北京国际竹藤组织总部举行拉丁美洲和加勒比驻华使团与国际竹藤组织交流会，促进经验交流。^[3]同时，海洋保护也成为中拉绿色合作的关键领域。在储存碳的三个地方——大气、海洋和陆地生物圈中，海洋和沿海生态系统储存了地球上约 93% 的二氧化碳，是地球上最大的碳库。^[4]据统计，海洋每年可以清除大气中 30% 以上的二氧化碳。^[5]为加强海洋保护，中国加大对本国远洋船队的管理，包括严格控制远洋渔业规模、对公海鱿钓渔船实

[1] 张培源等：《从农业技术到产业发展 中拉热带农业合作结硕果》，封面新闻，2023 年 9 月 28 日，<https://www.thecover.cn/news/KJj9Exc2dqKH90qSdq8Jkw>。

[2] 《行动计划》，中国——拉丁美洲农业教育科技创新联盟网站，<https://claria.scau.edu.cn/xdjh/list.htm>。

[3] 《拉丁美洲和加勒比驻华使团与国际竹藤组织交流会在京举行》，澎湃网，2023 年 3 月 17 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_22349261。

[4] “Carbon Dioxide in the Ocean and Atmosphere,” <http://www.waterencyclopedia.com/Bi-Ca/Carbon-Dioxide-in-the-Ocean-and-Atmosphere.html>。

[5] The Ocean Portal Team, “Ocean Acidification,” <https://ocean.si.edu/ocean-life/invertebrates/ocean-acidification>。

行总量管控、开展公海渔获自主转载监管等。^[1]2019年，中国虚拟现实技术与系统国家重点实验室和哥伦比亚圣地亚哥卡利大学牵头成立智网互联实验室，合作创建了加勒比海区域100多种鱼类、珊瑚和红树林数字模型，极大提高了海洋生态保护和修复效率。^[2]

（六）中资企业落实环保责任取得成效

中国在拉美投资领域广泛，其中不乏油气开发、采矿业、制造业等可能会对环境造成污染和破坏的工业部门。为此，中资企业依据拉美国家当地法律法规和行业标准，提高能效，加强生产过程中的碳捕捉、碳封存，持续推进环保责任落实。中国石油在开发世界最大深水油田巴西布兹奥斯项目和里贝拉项目时，确定了“控碳”和“低碳”开发的注采模式，在深海浮式生产储卸油船上安装了产出气处理和二氧化碳注入模块，有效利用伴生高含二氧化碳产出气回注驱油，最大限度实现低碳生产。^[3]2020年天齐锂业全面启动系统性碳管理工作，目前已搭建境内外工作协调机制，持续打造绿色采矿和提炼体系，计划在2050年前实现净零排放。^[4]为尽量减少生产活动对生态的影响，中国五矿集团在秘鲁参与经营的邦巴斯矿山项目将保护生物多样性纳入环境管理计划，并制定了当地两栖动物和啮齿动物的救援和迁移协定。^[5]

（七）其他领域亦有显著成果

一是加强智慧储能合作。中国华为公司凭借先进的智能光伏及光储技术，为阿根廷胡胡伊太阳能电站、智利首都机场屋顶光伏、危地马拉埃斯库因特

[1] 《中国驻厄瓜多尔使馆新闻发言人就中厄渔业合作发表谈话》，中国驻厄瓜多尔大使馆网站，2022年6月7日，http://ec.china-embassy.gov.cn/chn/sgxw/202206/t20220608_10699994.htm。

[2] 《中国技术助力拉美海洋生物多样性保护》，新浪网，2023年10月17日，https://k.sina.com.cn/article_1265998927_m4b759c4f053013f96.html。

[3] 王馨悦：《中石油一带一路能源绿色合作成绩单》，国际石油网，2023年10月20日，<https://oil.in-en.com/html/oil-2960242.shtml>。

[4] 天齐锂业：《净零排放目标下可持续锂业白皮书2023》，2023年，第19-20页，<http://www.tianqilithium.com/community/bulletin.html>。

[5] 中国五矿集团：《中国五矿集团有限公司2022年可持续发展报告》，2023年6月30日，第80页，http://www.minmetals.com.cn/kcxfz/zrbg/202306/t20230630_300880.html。

拉储能项目提供技术支持。二是绿色建筑合作逐步展开。建设低碳、环保的建筑正成为推进低碳经济和城市可持续发展的新兴领域。2023年12月，中国电建完成阿根廷玫瑰宫总统府屋顶60千瓦光伏发电系统项目建设，成为中拉绿色建筑合作的典范。^[1]三是绿色融资合作发挥重要桥梁作用。“全球发展和南南合作基金”和“中国—联合国和平与发展基金”是中方支持全球发展倡议项目合作的重要资金平台。除了上述平台，目前中拉之间的绿色金融工具还包括亚洲基础设施投资银行、中拉合作基金、中国—拉美开发性金融合作机制，以及商务部和外交部提供的补助拨款等。当前，亚投行在巴西的三个融资项目均与绿色经济相关。^[2]中拉合作基金则为巴西圣西芒水电站等项目建设提供了重要资金支持。

二、促进中拉绿色合作的关键动因

近年来气候变化和能源短缺等问题凸显，人类发展遭遇重大挑战，推进可持续发展成为各国普遍关注的议题。中国和广大拉美及加勒比国家同属于发展中国家，中方提出的全球发展倡议得到了许多拉美国家的积极响应。目前，包括秘鲁、哥伦比亚等国在内的拉美多国已纷纷加入“全球发展倡议之友小组”，在绿色发展方面达成诸多共识。同时，中国和拉美国家形成优势互补，为绿色发展合作的顺利开展创造了良好条件。

（一）政治互信和战略共识是根本保障

中国将拉美视为多极化世界中的重要力量，积极开展对拉外交。近年来，中国在拉美的“朋友圈”不断扩大，巴拿马、萨尔瓦多、尼加拉瓜、洪都拉斯等国纷纷同台湾当局断绝所谓“外交关系”，并与中国建交。在相互尊重、

[1] 宋喆、戴利明：《阿根廷玫瑰宫总统府屋顶光伏项目顺利移交》，中国电建网站，2023年12月18日，https://www.powerchina.cn/art/2023/12/18/art_7449_1848282.html。

[2] “Our Projects,” Asian Infrastructure Investment Bank, https://www.aiib.org/en/projects/list/year/All/member/Brazil/sector/All/financing_type/All/status/All。

相互支持的基础上，中国与一些拉美国家的关系不断升级。2023年，中国与委内瑞拉关系提升为全天候战略伙伴关系，与乌拉圭关系提升为全面战略伙伴关系，与哥伦比亚、尼加拉瓜分别建立战略伙伴关系。共建“一带一路”也在拉美地区取得积极进展。2023年6月，中国与洪都拉斯正式签署共建“一带一路”合作备忘录，由此拉美加入“一带一路”的国家增至22个。总体来看，中拉战略互信正不断得到巩固和提升。

同时，中国和大多数拉美国家有着开放包容的国际合作共识。近年来各种形式的保护主义明显抬头，以邻为壑的逆全球化做法不仅解决不了自身的沉疴痼疾，还扰乱全球产业链供应链，阻碍世界经济健康发展，使各国利益受到损害。^[1]中国和拉美国家均主张世界多极化发展，积极推动构建公正合理的国际政治经济新秩序，对国际合作持开放态度，反对单边主义和强权政治。在此背景下，全球发展倡议推动发展议程回归国际议程核心位置，有助于促进发展经验和知识的交流、引导形成正确发展观，受到了拉美国家的积极响应。古巴外长罗德里格斯指出，全球发展倡议将可持续发展和国际合作放在多边体系优先事项的中心位置，具有重要意义。^[2]圭亚那前总统拉莫塔表示：“全球性问题不能通过竞争或冲突来解决，而是可以通过合作与和平共处来解决。全球发展倡议是目前确保人类和平与繁荣的最现实方案。”^[3]可以说，中拉政治互信和战略共识为推进全球发展倡议落实和绿色合作奠定了重要基础。

（二）促进经济社会发展是共同目标

拉美是第三世界中较早实现民族独立、经济发展起步较早的地区之一，然而一些国家经济转型迟滞，始终无法摆脱“中等收入陷阱”，面临着艰巨的发展任务。近年来拉美经济复苏乏力，部分国家通货膨胀和债务问题严重，2023年地区贫困率和极贫率分别为29.1%和11.4%，同比2022年（29%和

[1] 人民日报评论员：《倡导普惠包容的经济全球化——四论贯彻落实中央外事工作会议精神》，《人民日报》2024年1月2日，第3版。

[2] 《全球发展倡议落实进展报告》，第9页。

[3] 同上，第9页。

11.2%)均有所反弹。^[1] 促进可持续发展、解决民生问题成为各国政府的头等任务。早在2016年,拉美国家便建立了拉美和加勒比国家可持续发展论坛,将其作为落实2030年可持续发展议程的区域性机制,^[2] 截至2023年底已经成功召开六届大会,并且每年发布报告,对本地区可持续目标落实情况进行评估。同时,关注民生问题、提高民众福祉被纳入巴西、墨西哥、智利、古巴等国政府的执政纲领。绿色发展兼具经济功能、环境功能和社会功能,强调经济可持续增长和社会公平正义。面对经济复苏乏力、社会不平等加剧的现状,拉美多国政府不约而同地将绿色发展作为破解发展和民生问题的抓手。

(三) 绿色发展的共识是核心支柱

早在中国古代,人们就形成了遵循自然规律、保护生态环境的思想。《逸周书·聚篇》记载:“春三月,山林不登斧,以成草木之长;夏三月,川泽不进网罟,以成鱼鳖之长。”^[3] 拉美的印第安人,如秘鲁、厄瓜多尔和玻利维亚的克丘亚人倡导“美好生活”概念,强调人类社会与自然的和谐统一。^[4] 进入21世纪,中拉更加重视绿色发展。党的十八大报告提出,坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。2021年出台的全球发展倡议更是将气候变化与绿色发展作为重点合作领域之一,旨在推动实现更加强劲、绿色、健康的全球发展。拉美大多数国家政府高度重视绿色发展,目前已有10国正式提出本国实现碳中和的时间表并制定相应减排计划。巴西总统卢拉将绿色

[1] “Tasa de pobreza se mantiene en 29% en América Latina en 2023, dice Cepal,” France24, 25 de noviembre de 2023, <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20231125-tasa-de-pobreza-se-mantiene-en-29-en-am%C3%A9rica-latina-en-2023-dice-cepal>.

[2] “El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible y el Seguimiento Regional de la Agenda 2030,” CEPAL, <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/foro-paises-america-latina-caribe-desarrollo-sostenible-seguimiento-regional-la-agenda-2030>.

[3] 黄怀信等:《逸周书汇校集注》,上海古籍出版社2007年版,第857页。

[4] “美好生活”译自克丘亚语 Sumak kawsay,原意为“良好感觉和良好思考之间的平衡,从而更好地实现平衡”。参见 https://en.wikipedia.org/wiki/Sumak_kawsay。

经济发展纳入国家发展战略，2023年8月出台新版《加速增长计划》，提出将投资5400亿雷亚尔（约合1098亿美元），促进低碳燃料、电力、油气、输电及能源效率等领域发展。^[1]哥伦比亚总统佩特罗主张在清洁能源、新科技、交通和电信领域吸引外国投资，摆脱资源依赖，推动可持续发展。智利总统博里奇注重环保，2023年12月签署了绿氢可持续发展协议，以推动环保、高质量就业和工业化协同发展。^[2]目前，巴西、智利、哥斯达黎加、乌拉圭等国可再生能源的开发和利用取得明显成效。

（四）拉美地区绿色开发潜力是重要基础

拉美地区清洁能源资源丰富。大部分地区位于光照强烈的热带和亚热带地区，光伏发电潜力巨大，智利北部的阿塔卡玛沙漠是世界上阳光直射最集中和稳定的地区之一。拉美地区水系发达，拥有全球33%的水力资源，但据拉美开发银行统计，该地区仅有23%的水电潜力得到了开发。^[3]拉美地区还有着漫长的海岸线，大陆海岸线长4.5万公里，海上风力发电潜能巨大。同时，拉美多国位于“太平洋火圈”沿线，地热资源十分丰富。此外，拉美锂矿储备也相当可观，“南美锂三角”（智利、玻利维亚和阿根廷）所蕴藏的锂矿资源占全球总储量的56%，^[4]且部分拉美国家的锂矿形式为盐湖卤水锂，开发和加工成本较低。拉美地区丰富的绿色发展资源为中拉合作奠定了坚实基础。

[1] “NOVO PAC Is to Invest BRL 1.7 Trillion Across all Brazilian States,” Governo do Brasil, August 16, 2023, <https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2023/08/novo-pac-is-to-invest-brl-1-7-trillion-across-all-brazilian-states>.

[2] “Lo que queremos es que Chile crezca de manera sostenible e igualitaria,” Prensa de Presidencia de Chile, 12 de diciembre de 2023, <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=277912>.

[3] “Por qué es importante la hidroenergía y cuál es su potencial en América Latina,” Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 19 de enero de 2017, <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2017/01/por-que-es-importante-la-hidroenergia-y-cual-es-su-potencial-en-america-latina/>.

[4] “CEPAL recalca la importancia de una agenda de desarrollo productivo en torno a la explotación del litio,” CEPAL, 6 de junio de 2023, <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-recalca-la-importancia-agenda-desarrollo-productivo-torno-la-explotacion-litio>.

（五）科技与资金支持是关键助力

一方面，创新驱动成为推动中拉绿色合作的重要引擎。党的十八大以来，中国大力实施创新驱动发展战略，发布《国家创新驱动发展战略纲要》，编制2021—2035年国家中长期科技发展规划，并制定“十四五”科技创新规划。在政策支持下，中国科技创新取得重大进步，绿色交通、光伏发电、风电、核能、智慧储能、绿色农业等领域优势突出，锂电池及电动车制造技术处于世界领先水平。拉美国家亦愈发重视科技创新。2023年召开的拉共体峰会强调科技创新的重要性，鼓励地区国家和次区域组织之间加强科技交流、培养出更多高水平科学家。^[1]巴西总统卢拉承诺加大对科技发展的投入。2023年全球创新指数排名中，巴西在132个国家中排名第49，相比2022年上升了5位。^[2]在《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会上，巴西宣布将投资近210亿雷亚尔（约合42.8亿美元），推动创新技术、低碳经济等领域发展。智利总统博里奇承诺将加大研发的公共预算，资助高校和科研机构的研究工作。^[3]哥伦比亚总统佩特罗承诺将本国建设为“知识型社会”，加大对科研扶持力度。在政策支持下，巴西、智利、阿根廷等国积极开发绿氢，积累了许多技术经验；巴西、古巴等国生物质能开发经验丰富。上述国家均可为中国提供发展经验和投资机遇。

另一方面，中方可为拉美绿色发展提供一定的融资支持。当前，拉美地区电力需求量较大，部分国家仍面临电力短缺问题。近年来，委内瑞拉、阿根廷、巴西和古巴等国均出现大规模连续停电现象。据国际可再生能源署2020年报

[1] CELAC, “Declaración de Buenos Aires, 24 de enero de 2023,” https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_de_buenos_aires_-_version_final.pdf.

[2] “Brasil encabeza el ranking de innovación en América Latina,” Agencia Brasil, 27 de septiembre de 2023, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/economia/noticia/2023-09/brasil-encabeza-el-ranking-de-innovacion-en-america-latina>.

[3] “Cuenta Pública 2023: Presidente Boric anuncia nuevo fondo para reforzar rol de las universidades como actor clave en el desarrollo del país,” Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 1 de junio de 2023, <https://www.minciencia.gob.cl/noticias/cuenta-publica-2023-presidente-boric-anuncia-fondo-que-permitira-que-universidades-regionales-puedan-hacer-investigacion-desde-sus-propios-territorios/>.

告《全球可再生能源展望》预计，到2050年拉美和加勒比地区可再生能源投资需求估计每年为450亿美元。^[1]而当前拉美多数国家财政紧缺较为严重，急需吸引更多外资。2023年，中方宣布将推出100亿美元专项资金，专门用于落实全球发展倡议，为全球发展事业注入新动能。^[2]同年11月，中国—拉美开发性金融合作机制召开第二届理事会会议，吸纳来自巴西、哥伦比亚、智利等国六家银行，计划聚焦清洁能源等重点领域，加大金融支持力度。^[3]上述机制均可为中拉绿色合作提供有力的融资保障。

三、合作面临的挑战

尽管中拉绿色合作取得了阶段性成果，存在诸多发展机遇，但在当前复杂全球和地区局势下，中拉绿色合作面临各种风险和挑战。

（一）拉美国家的政治风险或引发对华政策波动

大多数拉美国家采用西方资本主义政治体制，每四年或五年举行一次大选。国家政权更迭经常带来内外政策的调整。进入21世纪以来，拉美左右博弈日益白热化，政权更迭屡见不鲜，这给中拉合作带来不确定性。2023年底，阿根廷极右翼人士米莱赢得大选并上台执政，中阿合作的不确定性有所增加。2024年萨尔瓦多、巴拿马、多米尼加、委内瑞拉、墨西哥、乌拉圭等国即将举行大选，新政府的对华政策值得观察。地区国家政局变动将影响政府政策延续性并冲击对外合作。拉美国家普遍实行代议制民主体制，府院之争时有发生，导致政府部分政策难以顺利实施。近年来一些拉美国家的资源民族主义抬头，政策变化或对中拉已达成的绿色合作项目产生一定影响。2023年2月，

[1] *Global Renewables Outlook Energy Transformation 2050*, International Renewable Energy Agency, 2020.

[2] 罗懿：《中方将推出100亿美元专项资金落实全球发展倡议 为全球发展事业注入新动能》，第一财经网站，2023年8月30日，<https://www.yicai.com/news/101847261.html>。

[3] 王雷：《中国—拉美开发性金融合作机制扩容 巴西智利等国金融机构加入》，国际在线，2023年11月8日，<https://news.cri.cn/2023-11-08/ba1d1ecd-da89-acf3-8db1-1972c46f3e7e.html>。

墨西哥总统洛佩斯正式签署锂矿资源国有化法令，并随后取消了中国赣锋锂业公司在索诺拉州经营的九项特许权。^[1]在当前拉美地区复杂局势背景下，中拉绿色合作面临一定的政策风险。

（二）拉美国家自身经济风险为中拉绿色合作带来不确定性

近年来，受全球经济增长低迷、各国财政和货币政策空间有限、政治内斗等因素影响，拉美经济增速有所放缓。据联合国拉美经委会最新统计，2023年拉美经济预计增长2.2%，低于2022年的3.8%。^[2]许多拉美国家财政状况不佳，外债压力较大。2023年多国公共债务占国内生产总值比例超过50%，其中阿根廷高达85.4%，巴西为73%，巴拿马为59.4%。^[3]一旦拉美国家发生债务危机，其影响可能波及中国在当地的合作项目。同时，拉美国家经济结构脆弱，抗风险能力差，汇率波动大。2022年初乌克兰危机爆发以来，全球经济形势不稳，美联储加息引发外溢效应。尽管2023年大部分拉美国家通胀问题相比2022年有所缓解，一些拉美国家经济政策失调，通胀攀升和货币贬值问题依然严峻，尤其阿根廷和委内瑞拉年通货膨胀率分别高达211.4%和189.8%。^[4]通胀高企和汇率波动恐造成部分外资流失。预计2024年拉美经济增速将进一步放缓，或降至1.9%。^[5]中企在拉美经营面临的经济风险值得关注。

[1] Paloma Duran, “Ganfeng Lithium Seeks Partnership with Mexican Government,” *Mexicobusiness*, November 14, 2023, <https://mexicobusiness.news/mining/news/ganfeng-lithium-seeks-partnership-mexican-government>.

[2] “La actividad económica de América Latina y el Caribe continúa exhibiendo una trayectoria de bajo crecimiento,” CEPAL, 14 de diciembre de 2023, <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-actividad-economica-america-latina-caribe-continua-exhibiendo-trayectoria-crecimiento>.

[3] “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023,” CEPAL, noviembre de 2023, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68689-claves-la-cepal-desarrollo-16-estudio-economico-america-latina-caribe-2023>.

[4] “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2023,” CEPAL, diciembre de 2023, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68747-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2023>.

[5] “La actividad económica de América Latina y el Caribe continúa exhibiendo una trayectoria de bajo crecimiento,” CEPAL, 14 de diciembre de 2023, <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-actividad-economica-america-latina-caribe-continua-exhibiendo-trayectoria-crecimiento>.

（三）中企加大融入拉美仍面临一定障碍

拉美民众有着重视环境保护的历史传统。随着气候变化对本地区的影响不断凸显，拉美民众日益加大对环境议题的重视。同时，大多数拉美民众希望能够促进本国的社会福祉、消除贫困和减少不平等，高度看重项目的社会效益，并关注项目对当地环境的影响。2023年，阿根廷胡胡伊省的土著居民多次举行反对锂矿开采的游行抗议。^[1]巴西国内具有影响力的媒体《圣保罗页报》曾多次无端指责中国对大豆的需求与亚马逊雨林滥砍滥伐现象有着密切的关系。对于中国企业而言，如何更好地适应拉美国家的营商环境是一项较为艰巨的任务。拉美大部分国家的官方语言为西班牙语和葡萄牙语，受欧美文化影响较深。加上距离遥远，且交通和物流成本较高，中拉社会彼此认知不足。大多数拉美国家法律法规错综复杂，企业注册时需要和不同层级的机构报备，且一国不同地区需遵守的法律法规也不同。随着各国更加重视绿色发展议题，相关的法律法规亦不断更新和调整。而大部分中企内部掌握拉美国家语言、熟悉当地法律法规的人才较为匮乏，容易出现“水土不服”症状。此外，部分拉美国家官僚作风和高税收问题严重，导致中国企业在注册、招募员工和布局业务等方面的时间和金钱成本较高。为快速投入运营，部分与中企合作的拉美企业未充分缴纳税收和社会保险，增加了中企经营风险。同时，一些拉美国家因加入了多个经济协定而对进口产品征收多项税种，使得中方出口企业利润受挫。总体看，地理距离、语言文化、法律法规、官僚作风及税收制度等各方面因素均是困扰中拉绿色合作的重要影响。

（四）美西方的干扰和竞争日益加大

当前国际政治经济秩序面临深刻调整，国际力量对比旧的平衡被打破，大国博弈加剧。美国政府视中国为战略竞争对手，将对华遏压视作扭转其相对衰落态势、重振全球领导地位的重要手段。拉美地区亦沦为美对华遏压的重要目标。2019年，美国对外关系委员会发表文章称“中国在拉美的绿色投

[1] Berta Reventós y Natalia Favre, “Los grupos indígenas en Argentina que se oponen a la extracción del litio,” BBC, 29 de agosto de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cevzgv0elp9o>.

资无法消除对当地的环境破坏”，企图抹黑中国在拉美地区的形象。^[1]与此同时，美国积极推进与拉美国家新能源合作，在“美洲能源气候伙伴关系”、“2022 美洲互联”倡议等地区机制下开展诸多活动。欧盟、日本等其他域外力量也正加强与拉美国家的绿色合作。2023 年欧盟—拉共同体峰会期间，欧盟承诺将通过“全球门户”计划在 4 年内对拉美投资 450 亿欧元，提出了超过 130 个基础建设投资案，包括投资阿根廷、智利锂矿等关键原物料供应链，与智利加大绿氢生产合作，促进哥斯达黎加的公交电气化建设，帮助巴拉圭升级电力网络，帮助哥伦比亚升级地铁线路等。欧盟还将通过欧洲投资银行和西班牙桑坦德银行融资 3 亿欧元，用于投资巴西小型太阳能光电厂等项目。^[2]日本一直重视拉美地区，通过日本国际协力机构积极推进对拉绿色合作。自 2011 年以来，该机构累计向拉美开发银行提供 6 亿美元贷款，用于该地区清洁能源、电力、可持续交通等领域发展。^[3]同时，日本与拉美国家积极开展保护生物多样性等方面的技术交流和培训。美西方国家与拉美的绿色合作将使中方在拉美拓展合作面临强有力竞争，增加谈判成本。

四、中拉绿色合作的提升路径

拉美地区是世界上发展中国家最多的地区之一，是中国推进落实全球发展倡议、持续开展南南合作和构建人类命运共同体的重要合作伙伴。中国宜

[1] Natalia Cote-Muñoz, “China’s Green Investments Won’t Undo Its Environmental Damage to Latin America,” Council on Foreign Relations, April 25, 2019, <https://www.cfr.org/blog/chinas-green-investments-wont-undo-its-environmental-damage-latin-america>.

[2] Isabel Marques da Silva, “La UE anuncia que destinará 45 000 millones en inversiones para Latinoamérica,” Euronew, 17 de julio de 2023, <https://es.euronews.com/my-europe/2023/07/17/la-ue-anuncia-que-destinara-45000-millones-en-inversiones-para-latinoamerica>.

[3] “JBIC otorga a CAF un nuevo préstamo por USD 200 millones para proyectos verdes en América Latina,” CAF, 23 de marzo de 2020, <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/03/jbic-de-japon-le-otorga-a-caf-un-nuevo-prestamo-por-usd-200-millones-para-proyectos-verdes-en-america-latina/>.

继续与拉美国家凝聚发展优先的共识，根据各国国情谋划合作重点，促进中拉政府、企业、高校及媒体等积极联动，共同推动中拉绿色合作再上新台阶。

（一）加强顶层设计和政策支持，夯实中拉绿色合作的制度保障。中方应在全球发展倡议基本内容指引下，坚持凝聚发展优先的共识，秉持以人为本、普惠包容的原则，与拉美国家探讨构建中拉绿色合作机制。多边层面，以“全球发展倡议之友小组”为对话平台，与包括拉美国家在内的世界各国推进可持续发展对话，求同存异，增进互信与共识；地区层面，与拉美和加勒比国家共同体“三驾马车”展开协商，以中拉论坛为重要对话平台，与拉美国家研究搭建中拉绿色合作论坛；双边层面，认真贯彻《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》，与已签署“一带一路”合作备忘录的22个拉美国家加强战略对接，深入研究共建绿色“一带一路”合作机制。

（二）因地制宜多层次推进绿色合作，打造中拉绿色合作伙伴关系。目前中拉已经实现了绿色合作的多领域覆盖，未来须进一步提高合作质量，促进各领域协同发展，实现积极联动效应。一是持续开展清洁能源及电力合作。从拉美各国资源分布及行业优势来看，可与阿根廷、玻利维亚、智利、墨西哥等国推进锂矿开发及锂电池生产合作；与智利加强绿氢、集中式光伏发电合作；与巴西推进分布式光伏发电、陆上及海上风电、生物燃料和绿氢项目合作；与哥伦比亚开展陆上及海上风电、光伏和地热项目合作；与阿根廷加强陆上及海上风电合作。同时，强化对拉电网建设合作。当前，拉美不仅要解决电力匮乏，还要优化电网建设。中方可推进与拉美国家的电网建设合作，帮助拉美扩大电网覆盖率。中方还可探索更多的对拉能源合作形式，如加强与拉丁美洲能源组织等区域组织对话合作、参与拉美和加勒比可再生能源倡议、安第斯电力互联系统等区域和次区域能源和电力互联倡议，提前寻找合作商机。二是稳步推进绿色农业合作。绿色农业是中拉绿色合作的重要增长点。中方可与拉美国家制定绿色农业标准，为合作建立明确框架；加强项目前期调研，合理规划中企在对拉农业合作中的土地及水资源使用；加大绿色农业

技术应用，推进智慧农业合作，帮助拉美国家农业绿色转型和提升效率；发展配套电力设备，提高清洁能源在农业中的利用。三是扎实开展绿色交通合作。交通基础设施建设已经成为中拉共建“一带一路”合作的重要支柱。加大与拉美国家的发展战略对接，有序推进中企参与拉美国家公路、铁路、港口、桥梁等交通基础设施建设。利用中国电车生产优势，结合中企在拉美锂矿开发和提炼产业，与更多拉美国家开展电车生产与贸易合作。

（三）推进绿色科技研发合作，为中拉绿色合作提供深层动力。中方可与拉美国家加大在智能电网、清洁能源、资源循环利用、绿色农业、林木高效栽培与利用、生物多样性保护、环境污染防治、生态系统修复与重建等领域的科技研发合作。推进中拉高校和科研机构交流合作，持续推出对拉绿色科技培训项目，推动产学研融合，促进科技成果转化，打造一批中拉绿色科技合作示范项目。

（四）提升绿色融资合作水平，为中拉绿色合作提供可靠资金支持。应发挥好全球发展倡议项目库的平台作用，优化项目资金匹配机制，针对拉美国家诉求，持续通过全球发展和南南合作基金、亚投行、中拉合作基金、中国—拉美开发性金融合作机制等金融工具为拉美提供融资支持。鼓励更多联合国发展机构等国际组织对接拉美国家发展需求和广大捐助国资源，推动和参与全球发展倡议合作。

【责任编辑：肖子璇】

日本准同盟战略： 实践、动因及制约因素^{*}

□ 王竞超

〔摘要〕安倍晋三第二次执政以后，准同盟战略逐步成为日本国家安保政策的重要立足点之一。日本通过首脑外交、机制构建、缔结安全协定等路径，面向“四边机制”成员国、欧洲主要大国及部分东盟国家等构建准同盟关系。日本准同盟战略受内外多重因素驱动。在国际层面，日本除了意图借助准同盟战略巩固、提升其在美国亚太同盟体系乃至盟伴体系中的地位，从侧面助推美国融合欧亚两大同盟体系的进程，也谋求应对美国战略收缩风险、联合准盟国对华实行双重制衡。在国内层面，由于准同盟战略在主权让渡、法律规则等方面存在较大的弹性，因此成为日本政府的现实选择。尽管日本准同盟战略可能持续冲击亚太乃至印太安全局势，但因日本在国际、国内层面面临多重制约，该战略具有较明显的局限性。

〔关键词〕日本外交、准同盟战略、日美同盟、印太战略

〔作者简介〕王竞超，华中科技大学外国语学院副教授、博士生导师，
国别（区域）研究中心主任

〔中图分类号〕D831.32

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）2期 0110-20

* 本文系教育部高校国别和区域研究2023年课题“全面战略伙伴关系视阈下东盟与主要域外行为体间的互动关系研究”（2023-N17）的阶段性研究成果。

准同盟 (Quasi-Alliance)^[1] 战略属于国家安全战略范畴，是一种介于联盟战略与中立战略之间的“灰色地带”。近年来，准同盟战略作为国家安全战略的隐性选项，^[2] 受到全球主要国家的高度重视，日本即是其中的典型代表。2006年9月安倍晋三首次执政时，日本准同盟战略便已初露端倪，但随着其2007年9月辞职而被搁置。2012年末安倍第二次组阁后，日本准同盟战略加速推进，并为“后安倍时代”历届内阁所继承，甚至得到持续强化。在2022年末修订的《国家安全保障战略》、《国家防卫战略》、《防卫力量整備计划》^[3] 中，日本政府再次明确了在强化日美同盟外，将继续推进与印、澳、欧洲主要大国及东盟国家的准同盟关系建设，并借此强化彼此双多边安全合作。除了政府层面，准同盟战略也已成为日本国会重要议题，^[4] 并在近些年成为国际学界重点关注的研究领域。^[5]

日本既有制度设计与政策实践意味着准同盟体系的构建与完善将成为未来日本国家安保政策的重要立足点之一，势必深刻影响日本对外战略指向。

[1] 需要指出的是，2023年以前日本官方一般使用“同志国”、“志同道合的国家”概念，基本涵盖了日本现有及潜在准盟国。

[2] 孙德刚：《论准联盟战略》，《世界经济与政治》2011年第2期，第61页。

[3] 参见「国家安全保障戦略（概要）」・「国家防衛戦略（概要）」・「防衛力整備計画について」、日本内閣官房、2022年12月16日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boueiiryokuseibi.pdf>。

[4] 2023年以后，准同盟已进入日本官方话语体系。据统计，2023年日本国会围绕国家准同盟战略及相关具体问题进行了7次讨论，已成为日本官方重要的外交安保议题。参见「キーワード：準同盟」、日本国会会議録検索システム、<https://kokai.ndl.go.jp/#/result>。

[5] 参见佐竹知彦「日豪同盟の可能性」、日本防衛省防衛研究所『ブリーフィングメモ』2019年9月号、第1-5頁；石原雄介「オーストラリア：日豪「準同盟」論の課題」，摘自日本防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観 2016』、第184-190頁；船橋洋一：「第2の同盟「日豪」協調がますます求められる訳」、2023年12月23日、<https://apinitiative.org/2021/02/23/16787/>；Victor D. Cha, *Alignment despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford: Stanford University Press, 1999；John Hemmings, *Quasi-alliances, Managing the Rise of China, and Domestic Politics: the US-Japan-Australia Trilateral 1991-2015*, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, 2017；吴怀中：《“同盟困境”管理与日本对华关系变迁》，《日本学刊》2022年第5期，第31-33页；吴怀中：《日本何以着力构建“准同盟”战略体系》，《世界知识》2021年第22期，第27-29页；赵迎结、吕耀东：《“印太”视阈下日英“准同盟”关系的构建与局限》，《太平洋学报》2020年第8期，第43-55页；汪诗明：《澳日关系：由“建设性伙伴关系”到准同盟——兼评澳日〈防务与安全声明〉的签署》，《现代国际关系》2007年第8期，第27-31页。

研究日本准同盟战略对深入了解日本外交安保政策、客观研判亚太安全局势走向具有重要参考意义。

一、准同盟的内涵与日本的认知

作为脱胎于同盟理论的概念，准同盟与传统同盟在内涵与表现特征上既有较强联系，也存在较大区别。准同盟关系在主权让渡、合作形式、具体功能、目标指向上的较大弹性，为受国内外多重因素制约的日本提供了可资利用的空间，历届内阁也将准同盟战略作为突破战后体制的重要切入点。

作为一个由同盟理论派生出来的概念，在界定准同盟之前，需厘清同盟的内涵。广义的同盟在内涵上实际囊括了准同盟，但二者在形式上也存在显著区别。斯蒂芬·沃尔特 (Stephen Walt) 表示，同盟是两个或更多主权国家之间正式或非正式的安全合作安排。他强调，“如果我将分析的范围仅限于正式联盟，就会忽略许多重要案例。精细的区分可能导致曲解而不是揭示，例如对正式与非正式联盟的区分……对联盟义务进行严格的区分很容易误入歧途，因为不同的案例其正式或非正式安排的真实含义是不同的。”^[1] 罗伯特·奥斯古德 (Robert E. Osgood) 主张，同盟是一个潜在的战争共同体，其基础是总体合作，但这一合作并非完全拘泥于正式条约。缔约方必须不断审时度势，以使各方对彼此履行具体义务的诚意抱有信心。^[2] 与沃尔特、奥斯古德观点类似，迈克尔·巴尼特 (Michael N. Barnett) 和杰克·列维 (Jack S. Levy) 也认为，广义上的同盟不一定需要缔结正式的军事盟约，“广义上的同盟是指两个或两个以上国家间形成的正式或非正式安全合作，它涉及在未来特定条件下，因某种程度的政策协调而形成的相互期望，其承诺的程度、

[1] 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，上海人民出版社2018年版，第9页。

[2] Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968, p.19.

政策协调的具体形式和实施方式都无须公开说明。”^[1]

因此，广义上来看，两个或两个以上国家间不论是否签订正式军事盟约，只要具有安全合作安排，均可看作同盟关系。在此前提下，随着准同盟研究的日渐深入，学界为了将其与传统同盟进行区分，提出只有将安全合作的内容以正式盟约（协定）的形式固定下来，赋予其法律效力才是真正的同盟关系，^[2] 而不以盟约的形式出现，却含有应对共同威胁、提供安全保障、强化安全合作的意涵，^[3] 则一般被认为是准同盟关系。

综合以上观点，可对准同盟内涵进行界定，即两个或两个以上国际实体间形成的安全合作模式，当事方在威胁界定与战略共识、安全磋商、装备技术交流、军事互操作性、部队互访与联合演习、安保能力建设援助等方面都有广泛协议和具体措施，^[4] 但在常态化驻军、军事指挥系统、情报合作等方面兼顾了参与方主权诉求，具有较多保留。典型的准同盟关系具体体现于：高层安全互动频繁、防务磋商级别高端、军事及装备技术合作机制完备、部队间互访合作与交流密切等。^[5]

近年来，日本学者、媒体对于准同盟的认知、界定逐步趋于成熟。关于准同盟的认知，佐竹知彦主张，日本在印太安全局势复杂多变的背景下，着眼于维护“基于规则的地区秩序”等目标，搭建应对特定议题的小多边安全

[1] Michael N. Barnett and Jack S. Levy, “Domestic Sources of Alliances and Alignments: the Case of Egypt, 1962-73,” *International Organization*, Vol.45, No.3, 1991, p.370.

[2] 赵迎结、吕耀东：《“印太”视阈下日英“准同盟”关系的构建与局限》，第45页。

[3] 佐竹知彦「「日豪同盟」の可能性」、日本防衛省防衛研究所『ブリーフィング・メモ』（2019年9月号）、第1頁；朱成虎、孟凡礼主编：《当代美国军事（修订版）》，社会科学文献出版社2012年版，第244页。

[4] 需要说明的是，以上内涵主要指向发展程度较高的准同盟。同时，在国际社会中也存在较多尚在发育中的准同盟，当事国在战略共识、安全合作机制与具体合作项目等方面仍待完善。参见石原雄介「オーストラリア：日豪「準同盟」論の課題」，摘自日本防衛省防衛政策研究所『東アジア戦略概観 2016』、第184-190頁；孙德刚：《联而不盟：国际安全合作中的准联盟理论》，《外交评论》2007年第6期，第61页；吴怀中：《日本何以着力构建“准同盟”战略体系》，《世界知识》2021年第22期，第27页。

[5] 吴怀中：《日本对华安全战略：一项制衡议程的新近分析》，《日本学刊》2021年第5期，第79页。

合作框架,在日美同盟以外扩大同盟范围显得愈发必要,这也催生了日本与澳、印、东盟相关国家准同盟关系的形成。^[1]关于准同盟的界定,日本前防卫大臣滨田靖一、学者柴田直治、增田刚及相关媒体认为除了首脑互访机制以外,外长与防长磋商机制(“2+2”机制)的构建、相关安全合作协定的签署将是准同盟形成的必经之路。^[2]关于日本准盟国目标范围,日本主流媒体进行了较明确的界定,即日本准盟国大体由欧洲主要大国、“四边机制”(Quad)成员国以及东盟国家三大板块构成。^[3]日本对准同盟的认知与界定为其推进准同盟战略奠定了基础。

二、日本构建准同盟关系的政策实践

首先,日本通过施展价值观外交,与相关国家塑造共同身份认知,力图对准同盟关系进行顶层设计,并以首脑声明或宣言予以体现。安倍晋三第一次执政后,日本政府开始酝酿价值观外交,其轮廓逐步浮出水面。2012年末安倍再次组阁后,进一步强化价值观外交,通过首脑互访、高层互动大力倡导自由民主、市场经济、国际法治、海洋国家等理念,谋求与相关国家塑造

[1] 佐竹知彦「インド太平洋におけるミニラテラリズムの台頭」、NIDS コメンタリー 第225号;佐竹知彦「日本—不確実性の中の日米同盟」、摘自日本防衛研究所「東アジア戦略概観 2018」第七章、第224-226頁。

[2] 特别值得关注的是,时任日本防卫大臣滨田靖一在日本第211次国会对公明党参议员平木大作的答辯中,曾以日英、日澳准同盟为例,对准同盟如何界定有过明确论述,即外长与防长磋商机制等各层级安全合作机制的构建、主要安全合作协定的签署等。参见「第211回国会 参議院 外交防衛委員会 第10号 令和5年4月25日」、日本国会会議録検索システム、2023年4月25日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121113950X01020230425&spkNum=144¤t=2>。而其他学者与媒体与滨田看法类似,参见柴田直治「フィリピンとの「準同盟」は日本の国益にかなうか」、2023年11月7日、<https://toyokeizai.net/articles/-/713281>;增田刚「日豪『準同盟化』の狙い」(時論公論)、2018年11月16日、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/309495.html>;「日比、「準同盟」へ一步=対中国で共同歩調」、時事エクイティ、2023年11月3日、<https://equity.jiji.com/commentaries/2023110300468g>。

[3] 参见「「準同盟国」を増やす努力を」、日本経済新聞、2018年10月11日、<https://www.nikkei.com/article/DGXKZO36397100R11C18A0EA1000/>;「日本の同盟国、準同盟国の6か国」、ミリレポ、2022年1月22日、<https://milirepo.sabatech.jp/japan-allied-nations/>。

所谓“志同道合者”、“海洋民主国家”的共同身份认知，借此强化彼此在印太战略框架下的安全合作，为构建准同盟关系做好准备。以2013年以来日本与澳、英、菲等国双边首脑声明为例，“享有共同价值观”、“反对单方面凭借武力改变地区现状”、“基于规则的国际秩序”、“自由开放的印太”等理念被反复提及，逐步固化为双方共有官方话语与立场表述。^[1]在安倍及后继的菅义伟、岸田文雄内阁绵密的价值观外交下，日本基本与各国基本塑造了国家身份的共同认知，强调彼此有维护地区安全局势与秩序的义务。作为达成共同认知的具体体现，日本与各国或是签署了安保联合宣言，或是明显提升了双边关系层级，并厘定了双方总体合作路线，为构建准同盟关系进行了顶层设计。

其次，日本政府着力与相关国家构建多层次安全合作机制，为双方准同盟关系奠定制度基础。其中，“2+2”机制为日本政府打造的代表性机制，也是日本与准盟国沟通外交与安保政策、磋商具体议题与推进防卫合作项目的主要平台。目前为止，日本已构建日澳、日印、日英、日法、日德、日印尼、日菲七组“2+2”机制，涉及“四边机制”成员国、欧洲大国及相关东盟国家，初步覆盖了日本设想的准同盟三大区域板块。除了“2+2”机制，日本与各国基本构建了防长、副防长、防卫审议官^[2]、总参谋长（幕僚长）等防卫领域高官间常态化对话、交流机制，用于进一步磋商、落实双边首脑会晤及“2+2”机制达成的合作路线与具体项目。此外，依据不同国家利益关切与战略偏好，日本会与准盟国商议设立相关补充性机制。如日本与法国构建了日法海洋对话、日法印太工作小组两大专门性机制，日德特别设立1.5轨安保对话机制等。

最后，日本与各国签署一系列配套安全合作协定，作为准同盟合作的具体保障。通过梳理日本多年来的政策实践，可发现其着力与各国签署“四大

[1] 日本与各国双边首脑宣言可参见「オーストラリア 過去の要人往来・会談」、日本外務省、2023年8月3日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/index.html>；「英国 過去の要人往来・会談」、日本外務省、2023年6月24日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/visit/index.html>；「フィリピン 過去の要人往来・会談」、日本外務省、2023年8月29日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/visit/index.html>。

[2] 防卫审议官为日本防卫省2014年设置的副部级职位，专门负责日本对外防卫事务磋商。

协定”，即《物资劳务相互提供协定》、《军事情报保护协定》、《防卫装备与技术转移协定》、《互惠准入协定》，分别指向军事后勤与物资合作、情报共享与交流、防卫装备与技术合作、军队互访与演练等多个领域。其一，《物资劳务相互提供协定》为日本与准盟国安全合作提供了重要后勤保障。依据该协定，日本与准盟国在承担共同训练、联合国维和行动、撤侨、救灾、人道主义援助等任务时将相互提供场地、弹药、交通工具、燃料、卫生用品等后勤保障服务。其二，《军事情报保护协定》旨在便于日本与准盟国就现实或潜在敌对国武器开发、军事部署、威胁趋势等核心情报开展交流、共享与分析。其三，《防卫装备与技术转移协定》则利于日本面向准盟国出口相关军事装备与技术，以及联合开展防卫装备研发等事宜。其四，《互惠准入协定》就日本与准盟国部队互访程序、联合演训人员管理、武器运输与携带等事宜做出了特别规定，使得双方武装力量可不经审查，以共同训练为目的进入对方国家，将大大简化彼此部队举行军事演习的政府审批手续。因此，《互惠准入协定》将进一步深化日本与准盟国安全合作关系，有力强化日本与各准盟国间军力部署、驻军管理及各军种配合作战能力，将准同盟框架下各方安全合作提升至较高水平。

按照以上三方面要素梳理日本十余年来的政策实践，不难发现日本准同盟体系构建呈现出如下特征。从地理范围看，日本准盟国大体由欧洲主要大国、“四边机制”成员国以及东盟国家三大板块构成。日本准盟国分布状况也体现了其着力争取印太核心国家、东盟国家及域外大国共同参与印太事务、制衡中国的意图。

从合作水平看，日本与各准盟国合作体现出多层次性。第一层次为日澳、日英准同盟关系。日澳、日英准同盟关系已较为成熟，不仅有明确的制度设计，且以“2+2”机制为代表的安全合作机制运作良好，并签订了四大安全合作协定，基本涵盖了所有合作领域，形成了较成熟的准同盟关系。第二层次为日菲、日法准同盟关系，处于快速发展阶段。与第一层次的区别在于，日本与菲、

法尚未签署《互惠准入协定》，但已启动谈判。^[1]该协定是衡量准盟国安全合作水平的重要标尺，表明日本与菲、法两国准同盟关系在迅速升温。第三层次则为日德、日印、日印尼准同盟关系。从严格意义上看，德、印、印尼目前只是日本潜在准盟国。其表现在于，一方面，日本与以上3国“2+2”机制运作不甚成熟，尚未形成定期机制，中断情况较多。另一方面，日德、日印、日印尼双边仅依据现实需要签署了相关安全合作协定，且并未启动《互惠准入协定》谈判，不仅合作层级与合作范围存在较大局限，未来能否发展为真正意义上的准同盟关系也存在不确定性。

三、战略动因

日本准同盟战略的形成与推进并非偶然现象，是美国同盟体系调整、美日同盟管理模式更迭、日本对华制衡政策转变以及日本国内政治制约等内外因素共同影响的结果。总体来看，日本准同盟战略既有较明显的对华针对性，也意在借此实现其对外安全目标。

（一）美国对欧亚同盟体系的调整为日本推进准同盟战略提供了空间

近十余年来，美国同盟战略呈现两大趋势：一是力图改革亚太同盟体系，并积极推动北约、欧洲主要大国积极参与印太事务，以此实现美国欧亚两大同盟体系的融合；二是力促其重要伙伴国与同盟体系对接，构建“泛欧亚同盟+伙伴国”的盟伴体系。

美国亚太同盟体系改革为日本在亚太构建准同盟体系创造了条件。美国亚太同盟体系改革源自其自身难以适应当前国际局势。一方面，伴随着美国国力相对下降、亚太权力格局演变加速，美国已难以自主主导亚太地区安全

[1] 日菲、日法分别于2023年11月、2023年5月开始《互惠准入协定》谈判。参见「岸田総理大臣のフィリピン共和国訪問（11月3日）」、日本外務省、2023年11月3日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page4_006040.html；「「円滑化協定」視野に協議加速 日仏2プラス2、オンライン開催」、日本時事通信社、2023年5月9日、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2023050900644&g=pol>。

事务，履行对各盟国的防卫义务：另一方面，美亚太同盟体系内部盟国间合作较少，不能灵活应对冷战后亚太安全事务。^[1] 美国为了更有效地掌控地区局势，着力对亚太同盟体系进行调整，其重要切入点在于对日本的重新定位，即希望日本作为其主要盟国，在安全问题上替美国分担更多压力，^[2] 提升与美国亚太盟国、伙伴国安全合作关系。

美国积极引导英法德等欧洲盟国、北约等参与印太安全事务，强化欧亚盟友的互动，为日本构建与欧洲国家准同盟关系提供了可能性。长期以来，相比本地区事务，欧洲国家、北约对亚太事务实则不甚关注。然而，2017年以后在美国的引导下，英、法、德等国相继将目光投向印太，并纷纷出台了印太构想或战略。欧洲大国作为域外国家，在参与印太事务方面实则存在诸多不便。在此情况下，作为美国亚太核心盟国和致力于吸引域外国家参与地区事务的日本成为欧洲国家较为理想的合作伙伴。

因此，美国对同盟体系的调整催生了两大效应。一方面，为日本强化与美国亚太同盟体系间接盟国、核心伙伴国安全合作，将彼此关系提升为准同盟提供了客观条件，日本也借机试图与澳、菲、印等国构建准同盟关系。另一方面，美国推进欧、亚两大同盟体系的融合，使得日本与英、德、法等欧洲大国安全互动趋于密切。得益于此，日英、日法、日德在双边关系层级提升、安全机制构建、安全合作协定推进等方面取得显著进展，准同盟关系也由此得以确立。在以上效应下，美日可谓各取所需。日本通过推进准同盟战略，得以提升了其在美国亚太同盟体系乃至盟伴体系中的地位，并进一步强化了对华制衡力量。同时，美国对日本准同盟体系的壮大也乐观其成。在美国视角下，日本强化与亚太间接盟国、伙伴国及欧洲主要大国关系不仅分担了美国安保压力，也从侧面助推了美国欧亚两大同盟体系的融合进程，对于其构建“泛欧亚同盟+伙伴国”的盟伴体系产生了明显助力，有利于美国进一步

[1] 王竞超：《日印海洋安全合作的新发展与制约因素》，《现代国际关系》2018年第5期，第52页。

[2] 同上，第53页。

完善、补强其主导的印太遏华网络。

（二）同盟困境与日本联盟管理模式的变化

依据传统的同盟理论，弱势盟国往往面临着被“被牵连”与“被抛弃”的联盟困境。^[1]日本作为日美同盟的弱势方，同样需长期应对以上两大困境。然而，值得关注的是，美国加大对华遏制的背景下，日本同盟困境出现了两大新的变化趋势，并直接影响其准同盟战略的出炉。一方面，日本当局对于“被牵连”的担忧逐步减弱。当前，美国借东海、南海、台海与印度洋“三海一洋”问题对华安全遏制力度不断加大。日本作为美国亚太同盟体系最为倚重的盟国，可能在安全领域全面卷入中美博弈之中，被中美冲突牵连一度为日本最大担忧。然而，在美日政治、军事甚至经济一体化^[2]持续推进的情况下，日本全面协调美国对华制衡的特征日益明显。另一方面，相较于“被牵连”的风险，经历了“特朗普冲击”（Trump Shock）后，日本对被美抛弃的风险更为担忧。^[3]特朗普时代美国孤立主义思潮再起，在此基调下，美对日本等盟国“搭便车”行为颇为不满，减少对日本等盟国安全承诺，战略收缩趋向凸显。尽管拜登执政后日美同盟裂痕得以弥合，但日本仍对美国军事力量是否会撤出亚太、中美是否会又一次对日“越顶外交”抱有疑虑，持有“被抛弃”的担忧。

为了更好地应对“被抛弃”的同盟困境，日本采取了多重举措。日本除了稳固、强化日美同盟关系，对华实施战术性对冲，^[4]以降低对美过度依赖外，

[1] Glenn Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol.36, No.4, 1984, pp.461-495.

[2] 尽管美日经贸领域仍存在摩擦，但两国在维护国家经济安全的目标下，在维护西方主导的印太经济秩序、对华经济脱钩与维护供应链安全、强化人工智能芯片、量子技术、半导体制造设备等核心领域对华出口管制、合作开发2纳米级芯片等核心经济议题方面达成了共识。因此，本文认为美日经济也呈一体化趋势。

[3] 参见吴怀中：《日本谋求“战略自主”：举措、动因与制约》，《国际问题研究》2018年第6期，第25-26页。

[4] 从具体时间看，对华战术性对冲为安倍第四次内阁重要施策，大体区间为2017年11月至2019年末。标志在于安倍晋三2017年11月开始淡化“印太战略”对华排他性色彩，并在其后积极推进“印太战略”与中国“一带一路”倡议的对接，探讨中日两国第三方市场合作事宜等。

推进准同盟战略为其中重要一环。^[1] 准同盟体系的构建将对既有日美同盟管理模式产生两方面作用。一方面，日本将有效对冲美国战略收缩风险，提升本国在同盟关系中的主动性。日本通过准同盟构建，将在日美同盟外搭建网格化、多层次安保合作平台，强化本国制衡中国的力量。不论是“四边机制”成员国，欧洲大国还是东盟国家，本质上均有维持于己有利的国际秩序的诉求。日本利用各准盟国以上心理，抹黑中国为地区与国际秩序的“麻烦制造者”、“秩序破坏者”，以双多边、多维度的准同盟安保合作体系强化对华制衡力量，在日美同盟外获得了较大的战略自主空间，缓解被美抛弃的风险。

另一方面，日本意图利用准盟国战略，将美国战略重心锚定于亚太乃至印太地区。为实现此目标，日本在准盟国的选择上可谓用心良苦，既囊括了美国亚太、欧洲核心盟国，也涵盖了美着力争取的伙伴国。以上诸国与美国签署了各类安全条约或安全合作协定，双方在安全事务方面存有各类权利与义务。因此，日本通过与美核心盟国与伙伴国发展准同盟关系，在日美同盟以外对美国形成了多重间接约束，形成了安全事务相互关联的“网格化”效应，并逐步搭建起日美菲、日美澳、日美印、日美英、日美韩等多组“日美+准盟国”的小多边机制。目的在于确保美国不能轻易实施战略收缩，从而将美国战略重心牢牢锚定于印太地区。

（三）日本对华政策由战术对冲向双重制衡转变

日本准同盟战略也与其对华政策的嬗变息息相关。安倍第二次执政以来，日本对华认知日趋负面，认为来自中国的威胁不断加大。2023年日本《防卫白皮书》中更是将中国定位为“前所未有的最大战略挑战”。^[2] 为了更有效地遏制中国，日本对华政策由战术对冲向战略制衡转变，亟需寻求建立更广泛范围的同盟体系对华制衡，这也加速了日本准同盟战略的生成。

具体而言，日本对华政策体现了两大趋势：一是对华战术对冲政策趋于

[1] 参见吴怀中：《“同盟困境”管理与日本对华关系变迁》，第31-35页。

[2] 『防衛白書（令和5年版）』、第14頁、日本防衛省、<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2023/pdf/R05zenpen.pdf>。

弱化。在日美同盟重新得到修复甚至强化的背景下，日本对华对冲^[1]政策空间由此日益狭小，难以为继。特朗普执政时期，美国基于自身战略选择更注重成本控制，对日本等盟国的安全承诺减弱，导致同盟关系出现问题，日本对美国的信心下降；同时，由于中国不断对日释放善意，中日矛盾在一定时间内得到控制，日本对华挑衅试探动机减弱，趋于采取对华缓和接触政策，控制矛盾摩擦，并在共同利益较多的经济等领域寻求合作。^[2]因此，这一时期日本逐渐弱化对华制衡战略趋向，转向对华战术对冲，中日关系得以缓和向好。而在拜登执政以后，日美同盟裂痕得以弥合，且呈现日益强化态势。美国要求日本配合其全面遏华，日本在中美间两面下注的空间日益狭小。在此局势下，日本政府基本放弃了安倍执政后期（2017—2019年）对华战术对冲政策，不再寻求在可能范围内对华协调、合作，转向了全面对华制衡的政策立场。

二是日本对华“内外联动”、“软硬兼施”，双重制衡政策日渐明晰，需借助准同盟战略予以实施。一方面，日本力图“内外联动”，强化对华制衡。新现实主义学派认为，在自助的世界中，一国寻求安全最好的保护手段，是内部制衡和外部制衡：内部制衡是通过加强自身实力尤其是军事力量，依靠独自能力来提高敌国入侵本国的成本；外部制衡则是通过与第三国缔结同盟关系，来防御、威慑或遏制共同对手或敌国，包括通过这种方式防范和阻止一个正在成长的大国变得过于强大以至成为主导。^[3]日本近十余年安保战略的实施也印证了以上论断。在内部制衡方面，日本通过增加国防预算，持续发展打击敌方基地的所谓“反击能力”，积极打造横跨陆、海、空、太空、

[1] 对冲 (hedging) 原为金融学术语，近年来越来越多的研究者倾向于使用“对冲”来表述东亚国家的对华战略，以强调这些国家看似矛盾的行为：它们一方面在经济上保持与中国的高水平接触与合作，另一方面在安全上防范中国；与此同时，一方面与美国进行紧密的安全合作，另一方面也避免进行针对中国的明显的军备扩张。参见刘丰、陈志瑞：《东亚国家应对中国崛起的战略选择：一种新古典现实主义的解释》，《当代亚太》2015年第4期，第8页。

[2] 参见陈拯、王广涛：《对冲中的摇摆：三边互动下的日本“印太战略”演进》，《世界经济与政治》2022年第6期，第64-65页。

[3] 吴怀中：《日本对华安全战略：一项制衡议程的新近分析》，第65页。

网络、电磁频谱等作战域的综合防卫体系等路径，不断提升假想敌入侵成本。而在外部制衡方面，日本在不断提升日美同盟威慑力以外，也借构建准同盟关系进一步强化对华应对与遏制能力，防止中国打破均势，取代美国成为国际体系主导国。因此，推进准同盟战略是日本强化对华外部制衡的关键路径。

另一方面，日本对华制衡体现了“软硬兼施”的特征，需与准盟国共同推进。制衡除了有内外之分，也有“软硬”之别。从具体特征看，硬制衡是传统的力量平衡，其手段是使用军事能力和军事联盟；软制衡不是建立在这些军事手段之上，而是利用制度、外交等手段来约束强国，抑制它们行使权力和取得支配地位。^[1]从日本十余年来对华制衡趋向看，其明显具有“软硬兼施”的特征。其一，日本力图通过构建准同盟体系，借助外力更好对华实施“硬制衡”策略。在国家安保战略三大支柱日渐明晰的背景下，日本除了强化本国防卫力量、继续深化日美同盟，也决意在国际社会，特别是印太地区打造双多边安全合作机制。在构建新的同盟关系不太现实的情况下，日本推进与“四边机制”成员国、东盟国家、欧洲大国准同盟关系，编织双多边、多层级安全合作网络，以更充分有效地制衡中国。在日本各准盟国中，澳、印、英等期望借助日本力量在印太更好地牵制中国，阻止中国改变现有地区局势。东南亚国家则有如下考量：一方面，谋求引入日本等域外大国力量，对冲中国日益扩大的地区影响力，更好地执行大国平衡外交路线，并防止中国在南海等地区安全事务中获得过大的话语权；另一方面，并行不悖地发展与中、美、日等大国安全合作，形成各大国相互制衡的态势，继续保持东盟在地区事务中的中心地位，维护现有地区秩序。其二，日本借助准盟国，积极对华实施“软制衡”，意图将中国“嵌入”西方主导的所谓“基于规则的国际秩序”。关于这一点，日本各准盟国均持有类似主张。不论是澳、印，还是东南亚、欧洲相关国家，均单方面臆测甚至无理指责中国崛起将冲击、破坏现有国际

[1] Thezha Varkey Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, Vol.30, No.1, 2005, p.53, 转引自吴怀申：《日本对华安全战略：一项制衡议程的新近分析》，第66页。

秩序。在此背景下，日本联合“志同道合”的准盟国，打着维护既有国际法制、尊重现存国际规范的幌子，遏压中国维护领土主权与海洋权益、捍卫本国核心利益的正当诉求。梳理日本与各准盟国的公开声明，“自由开放”，“民主”，“基于法治”，“反对单方以武力或武力威慑改变东海、南海与台海现状”等内容被反复提及。由此可见，日本联合准盟国打造遏华“小圈子”，以所谓国际法治、国际规范约束中国的意图日益凸显。

（四）日本国内政治驱动

日本国内政治生态保守化、右倾化趋向明显，使其对外安全政策日渐呈现扩张性、激进性特征。从近年日本政治结构现状来看，自民党执政地位稳定，在野党阵营长期处于分裂状态，无法实现有效合作，难以对自民党形成有力制约。^[1] 不仅如此，自民党右翼保守势力控制着党政议事及决策机构，并以此进一步将自身意志和压力传导至政府与最高决策层，从而放大自身影响力。^[2] 在日本国内政治生态保守化、右倾化背景下，支撑日本维系其和平国家路线的力量日益减弱，而推进扩张性对外安全政策、积极参与国际安全事务，以摆脱战后束缚、谋求大国地位的主张在日本国内占据了绝对上风，成为促使其推进准同盟战略的重要内因。

日本国家安全观和对外战略思维更趋强硬，准同盟战略是对这一趋势的呼应。战后至小泉纯一郎执政以前，日本国家安全观与战略认知总体上遵循“专守防卫”理念，通过重建防卫力量、深化日美同盟来确保本国安全环境，被动特征较为明显。而在小泉执政后，日本国家安全观与对外战略思维出现重大转变，即更为主动地应对外部威胁、塑造于本国有利的外部安全环境。具体体现于，一是日本以配合美国反恐为由，力促自卫队走向海外，并全力推进日美同盟影响力扩展至全球范围。二是在安倍第一次执政后，日本努力在日美同盟框架下，寻求与国际社会“志同道合的国家”开展安全合作，塑

[1] 吴怀中、张晓磊：《安倍超长期执政与日本国内政治生态的新特点》，《当代世界》2021年第3期，第33页。

[2] 吴怀中：《从选举看日本政治生态流变与特性》，《当代世界》2021年第11期，第51页。

造于已有利的国际安全态势。在此国家安全观与对外战略思维驱动下，日本开启了准同盟体系的构建，力求通过与准盟国深化安全合作，遏制可能出现的外部威胁，维系本国外部安全环境与所谓“自由开放的国际秩序”。

与同盟战略相比，准同盟战略在主权让渡、法律规则等方面有较大的弹性，是日本政府在国内外部制约条件下的现实选择。联盟意味着较严苛的主权让渡，结盟各方必须依据盟约忠实履行承诺，国家政治选择和行动自由将受到较大限制。^[1]而准联盟成员之间主权让渡则相对有限。除了可免于在本国建立军事基地、不必让渡军事指挥权以外，准同盟对一国最具吸引力之处在于，与别国不需要签订正式军事条约，仅需具体安全合作协定即可确立。相较于正式盟约，安全合作协定有较大弹性，主要表现为：一是可以避免国内复杂的审批程序，尤其对于分权国家的领导人来说更是如此；二是安全合作协定在形势发生变化时更容易修订，而正式盟约生效后，如果加以修改，往往会引起双边关系的波动与地区格局的动荡；三是安全合作协定更容易经过谈判协商，在短期内达成共识。^[2]

具体安全合作协定的优势使日本规避诸多国内掣肘、构建准同盟关系成为可能。一方面，日本与准盟国签订的一系列安全协定可规避国内法律约束，为自卫队海外派兵“松绑”。依据日本《自卫队法》第76—84条规定，日本自卫队派兵仅限于协同美军、打击海盗、联合国维和行动等情况，在活动范围、武器使用等方面均有严格规定，且基本需获得国会承认方可行动。^[3]因此，日本为了强化与别国安全合作、强化在全球特别是印太的军力部署、构建地区多维度安保合作体系，必须借助专门安全合作协定，与对象国构建准同盟关系，以有效规避现有《自卫队法》诸多限制。

另一方面，日本与他国准同盟关系受国会、在野党制约相对较小，利于

[1] Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy*, p.20.

[2] 参见孙德刚：《论准联盟战略》，第62—63页。

[3] 参见「資料10 自衛隊の主な行動の要件（国会承認含む）と武器使用権限等について」、日本防衛省、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/html/ns010000.html>。

自民党当局实现安保目标。准同盟形成后，决策者或在非正式协定基础上秘密开展安全合作，在选择准联盟时无需征得其他部门同意，具有灵活性和便利性，在国内党派政治斗争中很少会受阻。^[1]因此，日本历届内阁在推进准同盟战略方面，既较少受到国会等政府机构、自民党内派阀的约束，也能相对缓解来自在野党的压力，能较顺利地实施。尤其是，日本主要在野党立宪民主党、社民党、共产党等党派长期对日本扩张性安保战略、日美同盟的深化持反对态度。如日本政府意图在日美同盟外构建新的正式同盟关系，势必引起国内在野党巨大的反对声浪。而构建准同盟则因无需过多顾及在野党立场，国内阻力相对较小，准同盟战略也因此受到日本政府的高度青睐。

四、战略影响与制约因素

经过十余年的政策实践，日本准同盟战略持续深入推进，对其安保政策走向乃至地区安全局势产生深远影响。

首先，日本安保政策扩张性特征日益凸显。一方面，日本持续拓展其安全影响。近十余年以来，中国崛起与中美博弈被日本视为最大的地缘政治课题。为了更有效地应对以上课题，日本自安倍时代开始，在强化本国安保力量、深化日美同盟以外，选择了构建准同盟关系作为补充。近期，日本一揽子官方文件也凸显了以上趋向。如新版日本《国家安保战略》提出，在日美同盟以外，为维持现有国际秩序，需与“同志国”强化合作。^[2]日本着重提及的“同志国”中，除了日本既有准盟国以外，基本为日本着力争取的潜在准盟国，其或为所谓“海洋民主国家”，或与中国存在现实争端，与日本在遏制中国崛起、保持印太地区均势、维持现有国际秩序等议题上存在共同认知与诉求。因此，日本准同盟关系的构建不仅使其在印太地区构建起双多边安全合作体

[1] 孙德刚：《联而不盟：国际安全合作中的准联盟理论》，第66页。

[2] 「国家安全保障戦略について」、日本内閣官房、2013年12月17日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

系，也在日美同盟以外开辟了新的战略空间。另一方面，在准同盟战略推动下，日本国家安保政策的扩张态势将日益凸显。日本与准盟国除了传统的军事后勤与物资合作、情报共享与交流等领域外，日本防卫装备与技术援助、与准盟国军队互访与演练将成为新的重点。在防卫装备与技术援助方面，日本国家安保会议在2023年4月正式确定“政府安全保障能力强化支援”（OSA）实施方针，并将首批援助国定为菲律宾、马来西亚^[1]、孟加拉国、斐济4国，未来援助对象可能将扩大至越南、印尼等更多国家。以上各国均为日本既有或潜在准盟国，体现了其急欲扩大在印太中小国家军事影响力的意图。军队互访与演练方面，日本将与准盟国在《互惠准入协定》框架下，频繁开展军事互访、联合演习甚至短暂驻军等合作，日本自卫队将进一步走向海外，将军事触角向印太主要区域延伸。

其次，给地区安全局势带来了较明显的负面冲击。一是加剧亚太乃至印太地区阵营化对抗态势。日本通过构建准同盟关系，重点发展双多边海洋安全合作，与现有或潜在准盟国频繁开展海洋安全技术装备、海上联合军演、海域态势感知与情报共享、海上执法能力建设等合作，阵营化对抗、制衡中国意图日趋明显。二是使地缘政治热点区域安全局势更为错综复杂。一方面，日本将英、法、德、印、澳等域外力量尽可能引入东海、台海、南海，并加速与菲、越等主要南海声索国构建准同盟关系、强化海洋安全合作，与美国携手推动东海、台海、南海“三海”问题国际化，使亚太海上安全局势更为错综复杂。另一方面，日本利用与澳、印、英、法等国准同盟关系，以日澳、日英、日法、日澳印等多组双多边安全合作机制为载体，在南太平洋、印度洋等印太次区域持续进行军事部署与军力投放，恶化了以上区域安全环境，或将使其成为新的地缘政治博弈焦点，给区域安全局势带来了较大冲击。

最后，助推美国欧亚同盟体系的融合，呼应了美国同盟管理需求。如前文所述，当前美国力图融合欧、亚两大同盟体系，尽可能在更广领域、以更

[1] 2023年11月日本首相岸田文雄相继访问菲律宾、马来西亚两国，OSA为日菲、日马双边首脑会谈重要议题，日本已确定向菲律宾提供5套固定式海岸监视雷达。

强力度构建针对中俄朝等国的遏制体系，其主要抓手就是强化欧洲大国、北约与亚太盟国的安全互动。而日本不仅与英法德等欧洲大国，实际上与欧盟、北约也逐步形成了准同盟关系，将从侧面呼应美国战略，加速将域外力量引入亚太乃至印太，不仅有利于美两大同盟体系的“网络化”、“交融化”，也将进一步夯实美国针对中俄朝等国的遏制体系。

尽管日本准同盟战略将持续推进，但其在国际、国内层面也面临着若干制约因素。从国际层面来看，日本与相关准盟国对华立场、战略偏好存在较明显的差异，这也使得日本准同盟体系基础并不牢固。一方面，以日本现有准盟国分布的三大板块来看，各国与日本在对华制衡政策方面具有“温差”。在“四边机制”成员国方面，澳大利亚尽管对华制衡趋向较明显，但近期也出现了调整的迹象，中澳关系得以明显缓和。印度尽管与中国存在结构性矛盾，但更多地依据国际局势与本国利益制定对华政策，能多大程度配合日本遏华存疑。在欧洲大国中，法、德与中国并无实质性矛盾，重在对华对冲，^[1]主要着眼于保持地区均势与现有秩序，并确保自身经济利益。在东盟国家中，印尼作为领导者，主要目标在于维持东盟在地区事务上的中心地位，并力求在中国与西方国家间左右逢源。印尼之所以与日本开展安全互动，更多是希望从日本获取岸基雷达、巡逻船等装备，更好地应对海上非传统安全问题，助力其“全球海洋支点”战略的推进。即便是与中国存在海洋权益与领土主权争端的相关东南亚国家，也尚未放弃大国平衡外交路线，仅希望借助日本对华施压，相机获得实际收益。另一方面，就日本着力争取的潜在准盟国而言，因其多属于印太中小国家，主要关切仍在于避免成为“大国博弈场”，并明确拒绝在中国与美日间“选边站队”。各潜在准盟国对日接触的目标在于获得更多的对外经济援助与实用的军事装备，以更好地提振本国经济，维持周边安全环境，呼应日本准同盟战略的力度有限。

从国内层面来看，一方面，日本与准盟国安全合作是否违宪存在争议。

[1] 参见王竞超：《“印太”视域下的日法海洋安全合作刍议》，第150-151页。

在和平宪法约束和“专守防卫”原则下，日本对外军事安全合作至今仍有敏感性，准同盟战略在短期内仍将缓步前行。尽管日本政府凭借2015年9月通过的新安保法案解禁了集体自卫权，但在严格意义上日本与别国安全合作仍存有较多限制。依据新安保法案，日本行使集体自卫权须满足“行使武力三条件”：一是对日本或与日本具有密切关系的国家进行武力攻击、对日本国家存亡产生影响、日本国民的生命及其对自由和追求幸福的权利从根本上有被颠覆的显而易见的危险；二是没有其他合适的手段保全国家的生存、保护国民的安全；三是武力行使必须止于最小限度。^[1]而何为日本“存亡危机”、“武力行使的最小限度”，实则存在诸多语焉不详之处。日本政府如不能给予清晰的界定，则日本与相关准盟国安全合作面临违宪的问题。尤其是，敏感度相对较高、涉及频繁海外派兵的日英、日澳《互惠准入协定》是否符合“行使武力三条件”，是否涉及违宪，在日本国内仍存在质疑。^[2]

另一方面，日本战略资源有限，能否充分施展准同盟战略存疑。日本防卫预算需兼顾跨领域协同作战、本国防卫力量培养、大规模灾害应对、日美同盟强化（含基地问题）、印太双多边安全合作等八大领域，以上目标意味着，日本将面临如何分配有限的防卫预算与军事资源的难题。^[3]当前，夯实日本国内防卫力量、强化日美同盟安全合作机制仍为日本国家安保政策重心。因此，尽管推进准同盟战略、与准盟国构建印太双多边安全合作体系受到日本政府高度重视，但在国家经济长期不振、军费开支受限的情况下，日本在准同盟战略上能投入多少资源尚待观察。

[1] 「平和安全法制の概要」、内閣官房、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou-heiwaanzenhousei.pdf>。

[2] 依据笔者对“日本国会议事录”检索系统的查阅，可发现日本众议院议员篠原豪曾在2023年4月7日的国会质询环节中，公开质疑在日澳《互惠准入协定》框架下，日本赴澳开展军事行动有违宪之嫌。参见「第211回国会 衆議院安全保障委員会 第6号 令和5年4月7日 篠原豪発言番号131」、日本国会会議録検索システム、2023年4月7日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121103815X00620230407&spkNum=131¤t=5>。

[3] 王竞超：《美日跨领域防卫合作评估：战略考量与现实挑战》，《亚太安全与海洋研究》2023年第3期，第109页。

五、结语

经过多年经营，日本准同盟战略已基本成型。未来，日本大致将从以下两方面推进准同盟建设。一方面，针对当前日本与各准盟国关系发展阶段不一，日本将以日澳、日英准同盟为模板，扩展与其他准盟国合作领域。日本将力争与英、澳外的准盟国逐步签署并落实四大安全合作协定，与各国构建涵盖后勤保障、情报共享、防卫装备与技术、军队演练与部署等各领域的全方位合作关系。另一方面，日本将进一步扩大准盟国阵营。一是日本将重点拉拢韩国、新西兰、加拿大等美国盟国，力争早日将日本与以上诸国关系提升为准同盟层级。二是日本将重点争取具有战略意义的印太中小国家。当前，日本政府重点关注的印太中小国家有越南、马来西亚、孟加拉国、斯里兰卡、斐济等。^[1]日本将通过价值观外交、经济援助、安保能力建设援助等路径持续拉拢相关国家，以进一步充实其准同盟体系，在强化准同盟战略对华制衡的实际效力的同时，将本国军事触角不断向亚太乃至印太腹地延伸。

当然，准同盟关系并非是日本单方面推进就可不断发展，日本与准盟国的双多边合作存有一些“温差”与限度。一些潜在准盟国在加强与日本的安全合作、争取合作红利的同时，并不愿成为日本推进地缘政治竞争的工具。日本通过准同盟战略实现遏华目的在实践中必将处处碰壁，注定难以实现。

【责任编辑：姜志达】

[1] 主要依据近年日本外交重点关注国家，特别是“政府安全保障能力强化支援”（OSA）实施对象国家。

Abstracts

Building an Equal and Orderly Multipolar World: Theories and Approaches

LIU Qing

As the evolution of changes with a magnitude unseen in a century is accelerating across the world, a significant shift is taking place in the international balance of power with the rapid rise of the Global South, which has profoundly affected the course of world history. Most members of the international community favor a multipolar world and believe that the world cannot return to the old way of bloc confrontation and zero-sum games, let alone repeat the mistakes of war and conflicts. However, a consensus is yet to emerge on how multipolarity will develop and how different countries will participate in and contribute to it. At this historic turning point, China calls for an equal and orderly multipolar world, forges international consensus, and points out the path from chaos to long-term peace and stability, which has injected strong impetus into the building of a new type of international relations based on win-win cooperation and paved the way for a just and reasonable global governance system and the community with a shared future for mankind.

A Universally Beneficial and Inclusive Economic Globalization: Connotations, Logic and Contemporary Significance

LIU Feitao

Under the continuous impact of the anti-globalization trend in recent years, the globalization process is under mounting pressure to stagnate or even regress, and the open world economic system risks becoming divided and fragmented. The CPC central leadership, with Comrade Xi Jinping at its core, has proposed that economic globalization

be universally beneficial and inclusive. Featuring the values of mutual benefit, inclusiveness, openness, and win-win outcomes, the proposal embodies the dialectical materialist positions and methodologies including logical necessity, the unity of opposites, and the primacy of practice, It provides a Chinese solution for bringing globalization back on the right track, contributes Chinese wisdom to solving major and complex problems facing the world economy, and represents the latest theoretical enrichment of major-country diplomacy with Chinese characteristics and development of the Xi Jinping Thought on Diplomacy.

Global Governance on Security Deficit and China's Commitment

WU Zhicheng & LI Wenhua

With profound changes unseen in a century unfolding at an even faster pace and the global security deficit constantly growing, the world has entered a new period of turbulence and transformation. The global security deficit is manifested in the persistence of geopolitical divisions and military conflicts, the widening impact of the economic security deficit, the rising social security risks, and the overlapping of traditional and non-traditional security issues. Major reasons for the exacerbating global security deficit include the complexity of global security risks, the aggravation of global development imbalances, the absence of common security concepts, the immaturity of effective security arrangements, and the lack of security governance leadership. Given the increasingly intertwined, transnational, and diversified nature of global security issues, the global security deficit has become more complex and volatile in content, more extensive and diverse in domain, and more diffuse in terms of time and space. As a responsible major country, China has actively put forward new concepts, new initiatives, and new ideas of global security governance, and endeavored to provide more conceptual, institutional, and instrumental public goods, in a bid to make its contribution to addressing the global security deficit and enhancing world peace and security.

China-US Relations under the Great Trend and Small Cycles

WU Xinbo

The evolution of the current relations between China and the United States is influenced by the trajectory of the great trend but is also subject to the dynamics of small cycles. From the second half of 2023 onward, China-US relations have entered a small cycle featuring strengthened dialogue and communication as well as the pursuit of stability and mitigation of tensions. The Biden administration's China policy has witnessed minor adjustments, with more focus on engagement and exchanges, a more pragmatic attitude on economic and trade issues, and an increasing emphasis on cooperation, coexistence, and conflict prevention. On the other hand, while persisting in the struggle against American moves that undermine its sovereignty, security, and development interests, China has worked to influence and shape the United States' China policy in accordance with evolving circumstances. The China-US leaders' meeting in San Francisco is significant in advancing the management of goals and processes in bilateral relations. An objective for the current stage was set to build a stable, healthy, and sustainable China-US relationship, and cooperation was back on the bilateral agenda besides the management of disputes, which would be conducive to defining the boundary of China-US competition. The future direction of China-US relations depends on whether the US can pragmatically locate the objectives of its China policy, and whether a reasonable boundary for competition with China in the economic and trade sphere can be drawn. In handling its relations with the US, China needs to base its policy on the great trend and take advantage of small cycles.

EU Energy Transition and China-EU Energy Cooperation

ZHOU Yunheng & WU Zonghan

To cope with the energy crisis and environmental degradation, the European Union has put energy transition at the top of its policy agenda. Thanks to the progress of the

energy transition, the EU has strengthened its collective energy security, enhanced its international competitiveness, and improved its environmental quality. The EU's energy transition prospects depend on how the EU and member states balance collective security with national interests, short-term needs with long-term ambitions, and strategic autonomy with external dependence. China and the EU share common security concerns and interests in promoting energy transition. Both sides can actively engage in energy dialogue and encourage cooperation at various levels, including global governance, bilateral relations, and specific industries, to jointly accelerate the global energy transition. The energy cooperation between China and the EU will not only improve their respective energy security, but also contribute to global sustainable development.

China-Latin America Green Cooperation under the Global Development Initiative: Progress, Challenges and Approaches

CAO Ting

Green development has become an inevitable path for developing countries, including China and Latin American countries. The Global Development Initiative (GDI), which China proposed to promote global sustainable development and international green cooperation, has received positive responses from many Latin American countries. So far, there have been fruitful outcomes in many areas, including top-level design, clean energy, green agriculture, and green transport, with vast development opportunities ahead. Latin American countries are expected to become China's important partners for green cooperation. However, there are also challenges that should be noted amid the complex international and regional situation. China should strengthen top-level design and make in-depth efforts to advance the green cooperation with Latin American countries to a new stage through interactions at government, enterprise, university, and media levels. In so doing, China-Latin America relations can develop into a vivid example of the GDI and South-South cooperation.

Japan's Quasi-Alliance Strategy: Practice, Motivations and Constraints

WANG Jingchao

Since Shinzo Abe took office for the second time, the quasi-alliance strategy has gradually become an important foothold of Japan's national security policy. Through summit diplomacy, mechanism building, and security agreements, successive Japanese cabinets have built a quasi-alliance system with Quad members, major European countries, and ASEAN countries as the main targets. Multiple internal and external factors have driven the evolution of Japan's quasi-alliance strategy. At the international level, Japan not only intends to consolidate its status in the US alliance system and even in the latticework of US alliances and partnerships with the quasi-alliance strategy, but also seeks to cope with the risk of US strategic contraction and implement dual balancing against China with its quasi-allies. At the domestic level, the quasi-alliance strategy has become a realistic option for the Japanese government because of its greater flexibility regarding sovereignty concessions and legal obligations. Although Japan's quasi-alliance strategy may continue to impact the security situation in the Asia-Pacific and even the Indo-Pacific, it also has obvious limitations due to Japan's multiple international and domestic constraints.