

國際問題研究

2024 年第 4 期（总第 222 期） 双月刊 2024 年 7 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 坚持正确人权观 推动国际人权事业健康发展 外交部国际司
- 5 构建全球发展共同体：核心要义与中国实践 李 丹 李龙龙

■ 区域与国别

- 37 美日菲三边合作机制化及其影响 郑先武 薛 亮
- 59 欧盟新东扩：动因与前景 冯怡然
- 76 非洲之角安全治理与中国方案 张梦颖
- 99 印度半导体产业发展态势与前景 楼春豪

■ 全球治理

- 120 全球人工智能治理：联合国的角色 阎德学

Table of Contents

Adhering to the Correct Outlook on Human Rights to Promote Sound Development
of the International Human Rights Cause

*Department of International Organizations and Conferences,
Ministry of Foreign Affairs of China*

Building a Global Community of Shared Development: Core Connotations and
China's Practice

LI Dan & LI Longlong

Institutionalization of US-Japan-Philippines Trilateral Cooperation and Its Implications

ZHENG Xianwu & XUE Liang

The EU's New Eastward Enlargement: An Analysis of Drivers and Prospects

FENG Yiran

Security Governance in the Horn of Africa and China's Initiative

ZHANG Mengying

Development Trends and Prospects of India's Semiconductor Industry

LOU Chunhao

The United Nations' Role in Global Artificial Intelligence Governance

YAN Dexue

Abstracts

坚持正确人权观

推动国际人权事业健康发展

□ 外交部国际司

人人充分享有人权，是人类社会的伟大梦想，也是中国共产党人的不懈追求。党的十八大以来，习近平总书记围绕尊重和保障人权发表一系列重要论述，对在更高水平上保障中国人民人权、推动形成更加公平公正合理包容的全球人权治理具有十分重大而深远的意义。党的二十届三中全会，是在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期召开的一次十分重要的会议，会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，提出 300 多项改革举措，涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面，是新时代新征程上推动全面深化改革向广度和深度进军的总动员、总部署，既为推动中国人权事业全面发展提供了根本遵循和行动指南，也为国际社会应对全球人权治理面临的共同挑战提供了重要启示。

当前，人类再次站在历史的十字路口。世界百年变局加速演进，地缘冲突加剧，发展鸿沟拉大，冷战思维和保护主义回潮，全球人权治理体系正在经历复杂深刻的调整和重塑。近年来，中国多次举办人权国际论坛，邀请各方就人权发展道路、全球人权治理等重大问题开展深入交流，推动各方交流互鉴、取长补短、共同进步，受到“全球南方”国家普遍赞誉。在近期举行的联合国人权会议上，中国代表团全方位、多角度宣介党的二十届三中全会精神，阐述中国人权发展道路、理念、成就以及关于全球人权治理的立场主张，引起国际社会热烈反响。百余国在联合国支持中方在人权问题上的正义立场，明确反对将人权问题政治化，反对以人权为借口干涉别国内政，呼吁尊重各国自主选择人权发展道路的权利，再次充分证明了中国人权发展道路的影响

力和感召力。党的二十届三中全会精神蕴含的深刻人权内涵，是中国对维护人权的时代课题给出的中国方案，是为广大发展中国家独立自主探索推进各具特色的人权发展道路提供的全新选择。

坚持走符合国情的人权发展道路。《决定》指出，进一步全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。方向决定前途，道路决定命运。中国的改革是有方向、有立场、有原则的，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。人权是历史的、具体的、现实的，中国在推进人权事业发展的实践中，把人权普遍性原则同中国具体实际结合起来，走出了一条顺应时代潮流、适合本国国情的人权发展道路，推动中国人权事业取得历史性成就。这向世界揭示了一个道理，那就是世界上没有放之四海而皆准的人权发展道路，任何国家都不能把自己的意志强加于人，各国都应当从本国国情和人民要求出发推动人权事业发展。

坚持以人民为中心的人权理念。《决定》将坚持以人民为中心作为进一步全面深化改革的重大原则之一。人民是历史的创造者，是推动改革开放的主体力量。为了人民而改革，改革才有意义；依靠人民而改革，改革才有动力。中国全面深化改革始终致力于做到老百姓关心什么、期盼什么，改革就抓住什么、推进什么。人民性也是中国人权发展道路最显著的特征，中国人民始终是中国人权事业发展的主要参与者、促进者、受益者。人民幸福生活是最大的人权，各国发展人权事业，都应当把人民利益作为出发点和落脚点，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，促进人的自由全面发展。

坚持以生存权、发展权为首要基本人权。《决定》强调，在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。中国改革以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，着力解决人民最关心最直接最现实的利益问题，通过高质量发展不断满足人民对美好生活的向往。中国坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，在发展中使广大人民的获得感、幸福感、

安全感更加充实、更有保障、更可持续。发展是人类社会永恒的主题，发展权是一项不可剥夺的重要人权。中国提出全球发展倡议，旨在帮助推动发展问题重回国际议程中心位置，全面落实联合国 2030 年可持续发展议程，为各国经济发展创造有利的环境，切实保障各国人民平等的发展权利。

坚持统筹协调推进各项人权。《决定》提出聚焦构建高水平社会主义市场经济体制、聚焦发展全过程人民民主、聚焦建设社会主义文化强国、聚焦提高人民生活品质、聚焦建设美丽中国、聚焦建设更高水平平安中国、聚焦提高党的领导水平和长期执政能力“七个聚焦”，对提升公民权利政治权利、经济社会文化权利以及环境权、安全权，保障特定群体权利等各领域人权事业均有着重要促进作用。人权的内涵是全面的、丰富的，各类人权同等重要，相互联系、相互依存、相互促进，必须综合施策、系统推进，协调增进各项人权全面发展。2023 年 10 月，联合国人权理事会协商一致通过中国等 80 多个国家共同提交的“消除不平等背景下促进和保护经社文权利”决议，将有助于解决全球人权治理长期存在的重公民政治权利，轻经社文权利和发展权的问题。

坚持以法治保障人权。《决定》从深化立法领域改革等方面，明确了完善中国特色社会主义法治体系的重点任务。法者，治之端也。中国将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局予以有力推进，为书写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹提供了有力保障。中国坚持正确人权观，坚持法律面前人人平等，把尊重和保障人权贯穿立法、执法、司法、守法各个环节，努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义。发展国际人权事业也应坚持公平公正公道的法治观念，坚定捍卫以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，倡导大小国家一律平等，反对人权“双重标准”，维护国际公平正义，切实解决全球人权治理面临的权利不公、机会不公、规则不公等问题。

坚持建设性对话与合作。《决定》强调，中国式现代化是走和平发展道路的现代化。中华民族的血液中没有侵略他人、称王称霸的基因，永远不会走国强必霸的路子，始终以开放包容的胸襟看待差异、以相互尊重的态度接受不同。一些国家将人权问题政治化、工具化、武器化，把自身价值观和发展模式强加于人，以意识形态和政治制度划线，搞“党同伐异”的小圈子，在国际人权领域蓄意制造分裂和对抗，已经成为全球人权治理的最突出挑战。中国始终高举对话合作旗帜，建设性参与全球人权治理，倡导以安全守护人权、以发展促进人权、以合作推进人权，推动联合国人权理事会多次通过“在人权领域促进合作共赢”决议，在日内瓦发起成立“对话合作促人权之友小组”并积极提出一系列倡议主张，推动各方秉持公正、客观、非选择性、非政治化原则开展国际人权合作，得到国际社会积极响应和赞赏。中国愿继续同各国和联合国人权机构平等对话交流，共同推动全球人权事业健康发展。

道阻且长，行则将至。中国将坚定奉行独立自主的和平外交政策，推动构建人类命运共同体，践行全人类共同价值，落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，倡导平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化，参与引领全球治理体系改革和建设，为进一步全面深化改革、推进中国式现代化营造良好外部环境。在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的进程中，中国必将不断提升人权保障水平，促进人的自由全面发展，也必将更加积极有为地参与国际人权合作，为推动国际人权事业健康发展不断做出新的更大贡献。

构建全球发展共同体： 核心要义与中国实践^{*}

□ 李 丹 李龙龙

〔提 要〕 作为人类命运共同体建设不可缺少的组成部分，构建全球发展共同体着眼于百年变局下全球发展的矛盾困境，回应了弥合南北发展鸿沟的时代呼声，体现了构建人类命运共同体的现实要求，蕴含着深刻的理念内涵：在建设原则上，坚持发展优先、以人为本、共商共建共享、互利共赢；在建设目标上，致力于加快全球减贫进程、推进全球发展治理、促进全球均衡发展，提升全球发展的公平性、有效性、包容性；在建设路径上，积极践行全球发展倡议凝聚发展合力，推动构建主体平等参与、成果共同分享的责任共同体、利益共同体，与各国携手实现共同繁荣的世界现代化。中国作为首倡国，正致力于以新型经济全球化引领全球发展方向，以绿色低碳合作创新全球发展方式，以共建“一带一路”重振全球发展伙伴关系，以加强国际科技合作激活全球发展动力，以“鱼渔并授”创新全球发展援助范式，以实际行动推动建设全球发展共同体。

〔关 键 词〕 全球发展共同体、习近平外交思想、人类命运共同体、“一带一路”

〔作者简介〕 李 丹，厦门大学公共事务学院教授

李龙龙，厦门大学公共事务学院博士研究生

〔中图分类号〕 F114.4

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 4 期 0005-32

^{*} 本文系厦门市社会科学调研课题重点项目（项目批准号：2024B01）、福建省社会科学基金重点项目（项目批准号：FJ2024MGCA040）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（项目批准号：17JZD002）的阶段性研究成果。

发展是人类社会的永恒主题，也是全人类的共同价值。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕全球发展问题，发表了一系列重要论述，创造性地提出了全球发展共同体理念，蕴含着中国破解全球发展难题的方案、方法，对于引领全球发展方向、指导中国参与全球发展实践具有重要意义。深入探讨全球发展共同体理念的形成背景、核心要义，系统总结中国的实践贡献，有助于深入理解习近平外交思想的丰富意蕴和重大价值，共创普惠平衡、协调包容、合作共赢、共同繁荣的全球发展新格局。

一、构建全球发展共同体的提出背景

构建全球发展共同体有着深厚的时代背景和现实基础，着眼于破解全球发展赤字的共同需要，既是弥合南北发展鸿沟的必然需求，也是构建人类命运共同体现实要求。

（一）构建全球发展共同体是破解全球发展赤字的共同需要

2015 年 9 月，联合国 193 个会员国一致通过了《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》（以下简称“2030 年可持续发展议程”），提出了涵盖经济、社会、生态等三个方面的 17 个可持续发展目标（SDGs）。截至 2023 年底，仅有 17% 的目标取得进展，近一半目标收效甚微，超过三分之一的目标停滞甚至倒退。^[1] 全球发展赤字日渐显著。

第一，世界经济增长持续放缓。2023 年，全球货物贸易和外国直接投资均下降了 2%，流向可持续投资基金的新资金下降了 60%。^[2] 贸易和投资萎缩

[1] “The Sustainable Development Goals Report 2024,” United Nations, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>.

[2] 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>; “World Investment Report 2024,” The United Nations Conference on Trade and Development, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_en.pdf.

再加上全要素生产率增速下滑、人口老龄化、世纪疫情、地缘政治冲突影响，“推动过去三十年进步和繁荣的所有经济力量几乎都在消退”。^[1]2015年至2023年，全球GDP平均增长率维持在2.7%左右，人均GDP增长率约为1.7%；最不发达国家（LDC）GDP年均增长率约为3.5%，人均GDP增长率约为1.1%。^[2]这些数值均低于SDGs设定的7%最低增长目标。从未来发展趋势看，当前至2030年全球经济潜在增速可能降至30年来最低水平。世界经济论坛研究报告认为，多数国家的增长方式不可持续且缺乏包容性，“既难以吸收或催生创新成果，也难以减少全球冲击带来的影响”。^[3]

第二，全球发展合作面临挑战。首先，地缘经济碎片化严重撕裂了全球发展合作共识。2020年至今，全球平均每年签署的贸易协定仅有5项，不足2000至2010年间每年平均水平的一半。仅2023年一年，全球就出台了近3000项贸易限制措施，约为2015年的5倍。^[4]甚至有学者认为，全球正在脱离世贸组织的世界，回归关贸总协定的世界。^[5]其次，西方大国自私内顾和保护主义倾向更加严重，参与国际发展合作的能力和意愿进一步下降。有条件援助是二战后西方促进国际发展的主要手段，但发达国家长期未能兑现每年1000亿美元的气候资金承诺，占国民总收入（GNI）0.7%的官方发展援助（ODA）目标也正在被逐步淡化。最后，国际发展领域的大国竞争日趋激烈。

[1] “Global Economy’s ‘Speed Limit’ Set to Fall to Three-Decade Low,” March 27, 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/27/global-economy-s-speed-limit-set-to-fall-to-three-decade-low>.

[2] 数据来源：世界银行世界经济发展数据库，<https://data.worldbank.org.cn/>。

[3] “The Future of Growth Report 2024,” World Economic Forum, January 2024, https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Growth_Report_2024.pdf.

[4] Gita Gopinath, “Cold War II? Preserving Economic Cooperation Amid Geoeconomic Fragmentation,” International Monetary Fund, December 11, 2023, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/12/11/sp121123-cold-war-ii-preserving-economic-cooperation-amid-geoeconomic-fragmentation>.

[5] Enda Curran and Alberto Nardelli, “A New Trade War Offers No Easy Way Back for Old Global Order,” Bloomberg, May 23, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-23/a-new-trade-war-offers-no-easy-way-back-for-old-global-order>.

“随着发展问题的边界不断外扩，国际发展正在从大国博弈边缘走入核心，援助的工具化、泛安全化甚至武器化趋势加剧”^[1]，全球发展的合作属性被严重削弱。

第三，人类可持续发展进程受阻。进入工业化时代以来，不合理发展方式导致的气候变化、卫生健康、资源能源、环境污染等问题成为关乎全人类存续的议题。以气候变化为例，到 2030 年全球温室气体排放量必须比 2019 年减少 50%，才能实现《巴黎协定》设定的全球气温升幅不超过 1.5℃ 目标。但按照当前各国自主贡献方案的减排承诺，该目标只能完成 11%。^[2]2023 年是有记录以来最暖的一年，温室气体水平、地表温度、南极海洋冰盖和冰川退缩等方面的纪录均被打破。联合国秘书长古特雷斯呼吁各国立即行动，为人类和地球筑起最后的生命线。^[3]世界经济论坛《2024 年全球风险报告》更是将气候危机导致的极端天气事件视为未来两年内影响世界的第二大风险，并预测其将在十年内成为全球发展的第一大风险。^[4]世界气象组织研究报告也认为，“气候变化会影响几乎所有领域可持续发展目标的实现。”^[5]

（二）构建全球发展共同体是弥合南北发展鸿沟的必然需求

南北发展鸿沟是全球发展领域面临的另一大顽疾，严重背离了公平公正的发展原则，不仅表现在现实层面的差距拉大、权利失衡，还表现在观念层面缺乏共识。

[1] 姚帅、杨冬婉：《多重危机背景下的全球发展合作：形势与趋势》，《国际经济合作》2023 年第 2 期，第 45 页。

[2] Simon Black and Ian W.H. Parry, “Is the Paris Agreement Working? A Stocktake of Global Climate Mitigation,” International Monetary Fund, November 21, 2023, file:///C:/Users/Administrator/Downloads/CLNEA2023002.pdf.

[3] 《来自地球的“求救信号”：2023 年气候变化指标达“爆表”水平》，联合国新闻网，2024 年 3 月 19 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/03/1127461>。

[4] “Global Risks Report 2024,” World Bank Group, https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf.

[5] “Climate Change Undermines Nearly All Sustainable Development Goals,” World Meteorological Organization, <https://wmo.int/media/news/climate-change-undermines-nearly-all-sustainable-development-goals>.

第一，全球贫富差距拉大。首先，发展中国家与发达国家经济差距缩小趋势放缓。21 世纪前 20 年中，发展中国家年均经济增速约为 5.72%，远高于发达国家 1.97% 的水平，出现了经济学中所描述的经济趋同现象。但从 2020 年开始，发展中国家年均经济增速下降到了 2.83%。^[1] 世界银行 2024 年 4 月的研究报告显示，有资格获得世界银行国际开发协会（IDA）赠款和无息或低息贷款的 75 个国家中，有一半与最富裕经济体的收入差距正在扩大，这在新世纪尚属首次。^[2] 其次，不同阶层收入差距扩大。1995 至 2021 年间，全球最富裕的 1% 人获取了 38% 的增量财富，50% 的底层民众只得到了 2%。^[3] 乐施会 2024 年的研究表明，全球收入不平等 25 年来首次加剧，主要体现在南北之间的收入不平等。^[4] 另外，发达国家内部出现诸如“铁锈地带”的底层白人等大量被全球化发展所“遗弃”之人。美国经济学家布兰科·米兰诺维奇（Branko Milanović）的研究表明，1990 年以来全球实际人均收入的大部分收益，都流向了前 1% 甚至前 0.01% 的巨富人群以及新兴经济体的中产阶级，发达国家中产阶级和工人阶级收益最少。^[5] 由此导致的中产阶级萎缩、族群矛盾激化、民粹主义蜂起，对发达国家社会治理造成了严峻挑战，并不断外溢至全球治理领域，引发保护主义、孤立主义、反全球化等逆流。最后，南方国家群体内部发展分化势头上升。以金砖国家为代表的新兴经济体作为全球增长引擎的地位不断增强。然而，“隐身于‘实力南方’背后的‘贫穷南方’

[1] 中国国际发展知识中心：《全球发展报告 2023：处在历史十字路口的全球发展》，中国发展出版社 2023 年版，第 34 页。

[2] Tommy Chimes and Bram Gootjes, “The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in International Development Association Countries,” World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/6161dce8-521a-4722-9746-0231865fc8d1/content>.

[3] “World Inequality Report 2022,” World Inequality Lab, December 14, 2021, https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf.

[4] “Inequality Inc.,” Oxfam International, January 15, 2024, <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2024-01/Davos%202024%20Report-%20English.pdf>.

[5] Branko Milanović, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016, pp.10-44.

更像是“沉默的大多数”^[1]”，“这些‘贫穷南方’国家不仅与发达经济体之间的‘南北鸿沟’巨大，与一些快速崛起的新兴经济体间的‘南南’差距也在扩大”。^[1]经过多年发展，中国等新兴经济体已经具有高度或中度人类发展指数，但超过一半的LDC仍处于低人类发展水平之下。

第二，南北发展权利失衡。联合国《发展权利宣言》明确将发展权认定为不可剥夺的人权。中国也认为，“实现发展权既是各国的责任，也是国际社会的共同义务。”^[2]现阶段，南方国家正当发展权益正在不断被损害。在生产领域，南方国家在全球产业分工格局中长期处于弱势地位。发达国家牢牢把控着产业链顶端，攫取了全球价值链中的最大利润。南方国家大多处于国际分工链条末端，“低端锁定陷阱”使之难以摆脱低收入困境。在贸易领域，不仅长期存在着不合理的“剪刀差”，而且作为世界贸易组织重要基石的“特殊与差别待遇”原则近年不断遭到质疑和否定。2020年2月，美国宣布取消包括中国大陆和中国香港在内的25个经济体在WTO中的“发展中国家”优惠待遇，并于2023年6月正式通过了所谓的“结束中国发展中国家地位法案”，严重违背了WTO精神和原则，损害了中国等发展中国家的发展权益。在金融领域，“一个过时、失效且不公平的国际金融架构，正在不断加剧不平等等问题”^[3]，发展中国家的领导权、代表权、话语权长期缺失，获取发展融资的机会严重不足。2021年8月，国际货币基金组织（IMF）推出了最大规模的特别提款权（SDR）普遍分配方案。新增的6500亿美元SDR中，富裕国家获取了约4000亿美元，低收入国家只得到了约210亿美元。^[4]

发达国家随意分配并肆意侵占发展资源，挤压了全球南方发展空间。在

[1] 项昊宇：《“贫穷南方”不应成为失落的大多数》，中国国际问题研究院网站，2023年11月10日，https://www.ciiis.org.cn/yjcg/sspl/202311/t20231110_9114.html。

[2] 国务院新闻办公室：《发展权：中国的理念、实践与贡献》，《人民日报》2016年12月2日，第1版。

[3] 《古特雷斯参加新全球融资契约峰会，呼吁为发展中国家改革国际金融体系》，联合国新闻网，2023年6月22日，<https://news.un.org/zh/story/2023/06/1119077>。

[4] 曲俊澎：《特别提款权不应成获益“特权”》，《经济日报》2021年4月15日，第9版。

发展援助对象选择上,发达国家重点关注与其经济政治利益直接相关的地区。美国将其大部分援助投入到了“第四点计划”国家,日本着力经营东南亚,英法主要关注非洲、印度等前属殖民地国家。LDC 得到的援助仅占援助国 GNI 的 0.09%,远未达到联合国设定的 0.15% 至 0.20% 目标。新冠疫情期间,七国集团在削减发展资金投入的同时,还从国际金融机构获得了总计相当于 2800 亿美元的资金,LDC 同期只获得了约 80 亿美元。^[1]

第三,南北发展理念冲突。二战后西方主导的国际发展实践主要体现在发达国家对落后国家进行的国际干预上。在西方话语中,“世界上存在着‘发达’和‘欠发达’的社会,前者在北方而后者在南方,后者问题的解决受益于前者的知识”^[2]。以新自由主义为理论依据的西方发展理念,漠视其他国家的实际发展诉求,构建的是一种等级和从属关系,其根本目的并不在于消除贫困、实现经济社会可持续发展,而是通过发展援助掌控受援国,使之继续依附于西方、确保西方从中渔利。随着“全球南方”群体性崛起,广大发展中国家从“被动发展”的帮扶对象,跃升为了“主动发展”的主体,积极要求加快执行 2030 年可持续发展议程,改革国际金融机构,革除国际发展体系中的殖民主义、种族主义问题和家长式作风。“以南北分立为基础的发展知识体系正面临前所未有的挑战”,“全球发展治理主体彼此失去信任,发展议题被不断边缘化,传统发展共同体正在不断消解”。^[3]因此,以全球一体的命运共同体理念重塑发展共识,以共商共建共享的发展理念取代自私、傲慢、伪善、丑陋的美式援助理念^[4],以主体平等、民生优先、自主发展、普惠包容理念

[1] 《联合国秘书长:IMF 和世行“该改革了”》,新华网,2023 年 6 月 18 日,http://www.news.cn/world/2023-06/18/c_1212231900.htm。

[2] 崔文星、叶江:《结果导向型援助及其超越——兼论中国国际发展合作与全球发展话语权》,《国际展望》2022 年第 1 期,第 92 页。

[3] 徐秀丽、李小云:《发展知识重建与全球发展的愿景》,《中国社会科学报》2023 年 10 月 19 日,第 7 版。

[4] 《美国对外援助的伪善本质和事实真相》,商务部国际贸易经济合作研究院网站,2024 年 4 月 19 日,https://www.caitec.org.cn/n6/sy_xsyj_yjbg/json/6644.html。

超越西方中心、民主至上、干预发展、赢者通吃逻辑势在必行。

（三）构建全球发展共同体是构建人类命运共同体的应有之义

实现共同发展是构建人类命运共同体的初心使命。习近平强调，“我们不仅为中华民族谋复兴，也为世界人民谋幸福，不仅追求自身发展，也致力于同世界上其他国家实现共同发展，这就是我提出构建人类命运共同体的初衷。”^[1] 全球发展共同体是人类命运共同体不可或缺的组成部分。2015 年，习近平在联合国成立 70 周年系列讲话中，深刻阐明了人类命运共同体的发展意蕴——“我们要谋求开放创新、包容互惠的发展前景”，“大家一起发展才是真发展，可持续发展才是好发展”，“我们要将承诺变为行动，共同营造人人免于匮乏、获得发展、享有尊严的光明前景”。^[2] 2017 年，习近平在联合国日内瓦总部发表演说中将构建人类命运共同体概括为建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，并强调“发展是第一要务，适用于各国”。^[3]

第一，平安的世界需要和平发展为保障。从本质属性看，发展就是和平发展。和平与发展、繁荣与安全是辩证统一、密切联系的一体。发展安全越来越成为发展内涵的一个方面、安全外延的一个类型，“发展政策安全化”趋势越来越显著。早在 20 世纪 90 年代，联合国开发计划署就将“免于匮乏的自由”和“摆脱恐惧的自由”定义为实现人类安全的核心要素。^[4] 习近平也多次强调贫困是动荡的根源，和平是发展的保障：“贫瘠的土地上长不成和平的大树，连天的烽火中结不出发展的硕果”^[5]。地区冲突以及国家内部纷争的总根源，仍是经济发展不平衡以及由此导致的利益争夺与权力博弈。

[1] 《习近平出席武契奇总统饯行话别》，《人民日报》2024 年 5 月 10 日，第 2 版。

[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017 年版，第 524 页。

[3] 同上，第 542 页。

[4] *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, United Nations Development Programme, New York: Oxford University Press, 1994, p.3.

[5] 习近平：《论坚持人与自然和谐共生》，中央文献出版社 2022 年版，第 275 页。

尤其对于发展中国家来说，从“落后—动荡—落后”怪圈中走出来必须靠发展。将发展逻辑嵌入国家安全之中，才能建立“发展—稳定—发展”的良性循环。

第二，繁荣的世界需要合作发展为支撑。从发展方式看，合作才能带来发展繁荣。在全球化时代，人类是相互依存的命运共同体，一国自身发展不仅需要以他国发展为条件，更需要借助国际社会发展繁荣提供的机遇。因此，“单一国家的自主发展面临越来越多的挑战，从自主发展到共同进步的转变至关重要”，“共同进步意味着合作与共享”。^[1]21 世纪是合作的世纪，“合作是实现利益唯一正确选择”^[2]，“只要各国有合作的愿望、协调的行动，天堑可以变通途，‘陆锁国’可以变成‘陆联国’，发展的洼地可以变成繁荣的高地”^[3]。以经济发展合作为例，在国际分工高度复杂的今天，很多产品尤其技术密集型产品的生产，必须依赖国际产业链合作。在合作过程中，资金、技术、劳动力、原材料等生产资料在全球合理配置和自由流动，形成互惠互利、共赢共生的利益链条，为全球发展共同体和命运共同体夯实物质基础。鉴于此，习近平倡导各国“真正认清‘一荣俱荣、一损俱损’的连带效应，在竞争中合作，在合作中共赢”^[4]。

第三，包容的世界需要开放发展为依托。从结构特征看，包容发展意味着尊重差异、“美人之美，美美与共”，不排斥他国、不唯我独尊，这是人类命运共同体的突出特性。从二十国集团（G20）杭州峰会将“包容”一词正式纳入世界经济增长框架，到习近平在 G20 领导人第十七次峰会上明确提出“推动更加包容的全球发展”，中国在实践探索中不断丰富包容发展的内涵。建设具有包容性的世界，就是要“反对大小通吃、你输我赢的零和博弈”，“自

[1] 张东刚、林尚立：《构建全球发展共同体的理论价值和实践意义》，《经济日报》2024 年 10 月 18 日，第 11 版。

[2] 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社 2016 年版，第 689 页。

[3] 《习近平重要讲话单行本》（2023 年合订本），人民出版社 2024 年版，第 54 页。

[4] 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 38 页。

己发展得好、生活得舒适，也要让别人同样发展得好、生活得舒适”。^[1] 习近平在 G20 工商峰会开幕演说中指出，“中国对外开放，不是要一家唱独角戏，而是要欢迎各方共同参与；不是要谋求势力范围，而是要支持各国共同发展；不是要营造自己的后花园，而是要建设各国共享的百花园。”^[2] 开放包容是实现全球共同发展的应有之义，也是人类繁荣进步的基本条件，“一个更加开放包容的世界，能给各国带来更广阔的发展空间，给人类带来更繁荣的未来”^[3]。

第四，美丽的世界需要可持续发展护航。从未来方向看，人类命运共同体指向一个清洁美丽的世界。经济发展是现实要务，可持续发展是目标导向。可持续发展一要发展，二要绿色，绿色发展是谋求以最小资源环境代价取得最大经济社会效益的高质量发展。一方面，可持续发展不是不要经济发展。对于发展中国家来说，不发展便没有未来。没有高水平发展为依托，不可能从根源上减少乱砍滥伐、竭泽而渔，治理污染、保护环境、建设生态文明必定是无本之木。经济发展为生态环保提供物质支持，助推产业生态化和生态产业化，形成良性发展机制。另一方面，可持续发展不同于粗放型发展。只要经济效益，发展不可持续，人类也没有未来。只有加快形成科技含量高、资源消耗低、环境污染少的绿色发展模式，统筹推进高水平保护与高质量发展，才能实现绿水青山和金山银山相互转化，给人类期许一个美好未来。“生态兴则文明兴。我们应该携手努力，共同推进人与自然和谐共生，共建地球生命共同体，共建清洁美丽世界。”^[4] IMF 的研究表明，加快推进低碳转型，

[1] 《习近平：建设一个包容和谐的世界》，新华网，2018 年 4 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/11/c_1122668177.htm。

[2] 《习近平二十国集团领导人杭州峰会讲话选编》，外文出版社 2017 年版，第 7-8 页。

[3] 习近平：《把握时代潮流 缔造光明未来——在金砖国家工商论坛开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2022 年 6 月 23 日，第 2 版。

[4] 习近平：《在〈生物多样性公约〉第十五次缔约方大会第二阶段高级别会议开幕式上的致辞》，《人民日报》2022 年 12 月 16 日，第 2 版。

避免气候变化造成的损害，其收益大于成本。^[1]2023 年，中国单位国内生产总值能耗同比下降 0.5%，国内生产总值却同比增加了 5.2%，即为明证。

二、构建全球发展共同体的核心要义

早在 2014 年 11 月，习近平在“加强互联互通伙伴关系”东道国伙伴对话会上，就提出“共建发展和命运共同体”的主张。2017 年 5 月，在论及“一带一路”建设的世界意义时，他又提出要“打造甘苦与共、命运相连的发展共同体”。^[2]2021 年 9 月，习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论的讲话中，正式提出“加快落实联合国 2030 年可持续发展议程，构建全球发展命运共同体”的时代命题。此后，他多次在国际场合呼吁推动构建全球发展共同体，并提出全球发展倡议，“旨在推动联合国 2030 年可持续发展议程再出发……助力实现更加强劲、绿色、健康的全球发展”^[3]，呼吁各方“坚定信心，众志成城，携手构建发展共同体，不让任何一个国家在世界现代化进程中掉队”^[4]，欢迎各方“积极参与全球发展倡议，深化减贫、粮食安全、工业化、发展筹资等领域合作，构建全球发展共同体，让各国人民共享现代化建设成果”^[5]。构建全球发展共同体一经提出即引起了巨大的国际反响，成为推动全球发展合作的中国方案。

[1] Jens Mehrhoff, “Benefits of Accelerating the Climate Transition Outweigh the Costs,” The International Monetary Fund Blog, December 5, 2023, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/12/05/benefits-of-accelerating-the-climate-transition-outweigh-the-costs>.

[2] 《习近平重要讲话单行本》（2022 年合订本），人民出版社 2023 年版，第 150 页。

[3] 习近平：《构建高质量伙伴关系 开启金砖合作新征程——在金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话》，《人民日报》2022 年 6 月 24 日，第 2 版。

[4] 习近平：《勠力同心 携手同行 迈向发展共同体——在“金砖+”领导人对话会上的讲话》，《人民日报》2023 年 8 月 25 日，第 2 版。

[5] 习近平：《坚守初心 团结合作 携手共促亚太高质量增长——在亚太经合组织第三十次领导人非正式会议上的讲话》，《人民日报》2023 年 11 月 19 日，第 2 版。

（一）构建全球发展共同体的原则

第一，发展优先原则。构建全球发展共同体的要义是发展，全球发展倡议的第一条就是坚持发展优先。发展是构建全球发展共同体的第一大关键词，这与西方执迷于“没有民主就没有发展”的理念形成了鲜明对照。西方国家将基于自身经验的“善治”凌驾于南方实际发展需求之上，以抽象的“人权”替代具体的生存权和发展权，将发展困境片面归因于国内治理因素，并试图以援助为手段将对象国改造为其所希望的样子，其本质是一种“治理优于发展”的发展理念。中国从发展中国家实际情况出发，提出了发展优先原则。习近平在不同场合反复强调，发展是解决一切问题的总钥匙，要解决好各种全球性挑战，必须将发展置于全球议程的中心位置。在推进全球发展实践中，中国坚持“聚焦发展，改善民生”，“积极回应发展中国家经济社会发展的优先需求，把增进各国民生福祉作为发展合作的出发点”；^[1]“坚定不移支持发展中国家消除贫困……帮助各发展中国家把资源优势转化为发展优势”^[2]。

第二，以人为本原则。在全球发展语境中，“人民”是与“资本”“精英”对应的多数人。相比于新自由主义“见物不见人”“利润高于人民”的资本至上论，“以人民为中心”的发展观既关注受国际资本剥削的发展中国家人民，也关切西方被资本家压榨的普通人。首先，“为了人民”是推进构建全球发展共同体的目标。习近平始终从“一切为了人民”的崇高立场出发谋划全球发展事业；强调发展的目的是造福人民，“为了人民而发展，发展才有意义”^[3]；号召各国在发展过程中以人类前途为怀、以人民福祉为念。其次，“依靠人民”是推进构建全球发展共同体的动力。习近平把“依靠人民”视为全球发展事业的“源头活水”；认为“依靠人民而发展，发展才有动力”。^[4]最后，

[1] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，《人民日报》2021 年 1 月 11 日，第 14 版。

[2] 《习近平扶贫论述摘编》，中央文献出版社 2018 年版，第 155 页。

[3] 《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社 2022 年版，第 476 页。

[4] 同上。

“人民共享”是推进构建全球发展共同体的保障。构建全球发展共同体需要“形成人人参与、人人享有的发展环境，创造发展成果更多更公平惠及每一个国家每一个人的发展局面”^[1]。正是秉持这样的“人民本位”发展观，习近平把“以人民为中心”确定为全球发展倡议的根本遵循，推动全球发展迈向平衡协调普惠的新阶段。

第三，共商共建共享原则。共商共建共享是中国特色全球治理观的高度凝练，也是推动构建全球发展共同体的重要原则。习近平提出，“要践行共商共建共享的全球治理观，集众智、汇众力，动员全球资源，应对全球挑战，促进全球发展。”^[2]“77国集团和中国”峰会通过的《哈瓦那宣言》也呼吁各方，“在共商、共建、共享基础上致力于实现全球发展和共赢合作，推动构建人类命运共同体。”^[3]在民族国家利益诉求多样化、差异化的世界中构建发展共同体，必须坚持共商共建共享原则，摒弃中心论、优越论、优先论。共商是一个利益表达的过程，秉持“全球事务由各国人民商量着办”^[4]的理念，鼓励各方围绕发展领域相关议题充分协商，集思广益，推进全球发展治理规则民主化。共建是共商理念的逻辑延续和实践体现，指的是各利益攸关方平等参与发展治理的各环节，“共建，就是各施所长，各尽所能，把双方优势和潜能充分发挥出来，聚沙成塔，积水成渊，持之以恒加以推进”。^[5]“共享就是兼顾合作方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，使合作成果福及双方、惠泽各方。”^[6]共商是前提，共建是行动，共享是保障。构建全球发展共同体是一个久久为功的过程，只有恪守共商共建共享原则，才

[1] 《习近平谈治国理政》（第四卷），第476页。

[2] 《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社2023年版，第313页。

[3] 《“77国集团和中国”峰会通过〈哈瓦那宣言〉》，《人民日报》2023年9月18日，第2版。

[4] 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第460页。

[5] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第122页。

[6] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，《人民日报》2019年4月23日，第7版。

能尽众人之智，用众人之力，为众人所享。

第四，互利共赢原则。互利共赢是发展的动力之源，是人类命运共同体的出发点和落脚点。^[1] 习近平反复强调，推动构建人类命运共同体要“坚持互利共赢、不搞零和博弈”。^[2] 国际关系的历史和现实反复证明，零和博弈只会制造更多的分裂、对立和乱局，互利共赢才能为合作提供持久动力。在全球发展的语境中，互利共赢指的是“将相关国家发展进程协同、联动起来，在助力发展中国家加快现代化进程中，推动南北各方实现普遍利益增值，形成水涨船高、各得其所的发展局面，实现各国共同发展”^[3]。互利共赢是构建全球发展共同体重要的价值坐标，也是全球发展事业行稳致远的长远保障。

“只有相互合作、互利共赢，才能做大共同利益蛋糕，走向共同繁荣。”^[4] 在推进全球发展共同体建设的伟大事业中，互利是实现共赢的前提基础，共赢是互利合作的必然结果。“互利合作是符合各国长远和根本利益的阳光大道。”^[5] 习近平在哈萨克斯坦媒体发表的署名文章中将互利共赢称作是“合作法宝”。互利共赢原则要求摒弃你输我赢、赢者通吃的旧思维，代之以多赢、双赢的新理念，在以增量利益带动存量利益的过程中使各方普遍受益。《新时代的中国国际发展合作》白皮书明确中国在与其他国家进行发展合作时“恪守互利共赢原则，在对发展中国家提供力所能及的帮助时，重视和照顾其他国家的利益需求，重义轻利、舍利取义”^[6]，将这一原则提升到义的高度。

（二）构建全球发展共同体的目标

在擘画全球发展蓝图、推进全球发展伟业的进程中，习近平多次呼吁各

[1] 张宇燕：《构建合作、开放、互利共赢的人类命运共同体》，《光明日报》2021年8月4日，第11版。

[2] 《习近平著作选读》（第二卷），人民出版社2023年版，第485页。

[3] 新华社国家高端智库课题组：《“一带一路”发展学——全球共同发展的实践和理论探索》。

[4] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第215页。

[5] 习近平：《携手推进现代化，共筑命运共同体——在中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，《人民日报》2024年9月6日，第3版。

[6] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》。

国加强发展合作，提升全球发展的“公平性、有效性、协同性”和“包容性”。这一重要论述为全球发展共同体的构建指明了目标方向。

第一，加快全球减贫进程，提升全球发展的公平性。在谈及全球增长前景时，习近平指出“我们的目标是让增长和发展惠及所有国家和人民，让各国人民特别是发展中国家人民的日子都一天天好起来”^[1]。为此，我们要“维护发展中国家发展利益和空间，支持世界经济真正公平发展”^[2]。消除极端贫困是实现全球公平发展的首要任务，也是个人实现自由全面发展的基础。

《联合国宪章》《世界人权宣言》《经济、社会及文化权利国际公约》都把消除贫困、获得“免于匮乏”的自由作为基本人权，2030年可持续发展议程也把“在全世界消除一切形式的贫困”确定为首要目标。从人类命运共同体建设角度看，消除贫困是“人类命运共同体构建的基本要求，而构建人类命运共同体是消除贫困的根本路径”^[3]。能否通过共同发展实现“天下共富”从而达到“天下大同”，是衡量“没有贫困、共同发展的人类命运共同体”^[4]建设情况和实现程度的最直接评判标准。习近平提出消除贫困“自古以来就是人类梦寐以求的理想，是各国人民追求幸福生活的基本权利”^[5]；强调“发展是解决贫困问题的总钥匙”；并将减贫摆在全球发展倡议重点合作领域的首位，积极回应国际社会对消除全球贫困的迫切期待。

第二，推进全球发展治理，提升全球发展的有效性。全球治理最早就是针对发展问题的治理。1989年世界银行在讨论非洲的发展情形时，首次使用了“治理危机”（crisis in governance）概念。1992年，世界银行发布了题为“治理与发展”（Governance and Development）的年度报告。发展治

[1] 《习近平二十国集团领导人杭州峰会讲话选编》，第11页。

[2] 习近平：《登高望远 牢牢把握世界经济正确方向——在二十国集团领导人峰会第一阶段会议上的发言》，《人民日报》2018年12月1日，第2版。

[3] 张伟玉、王志民：《人类命运共同体视域下国际发展援助与减贫合作的模式创新》，《中国高校社会科学》2020年第2期，第115页。

[4] 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2016年版，第723页。

[5] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第262页。

理是将贫困、饥饿、落后、不公、不可持续等问题作为对象进行的治理。相对于提供物力财力资源的发展援助、聚焦改善主体关系的发展合作，发展治理直接针对问题本身，重视主体多元性、手段灵活性。但发展治理一直由西方主导，“西方化”“民主化”被视为发展治理前提，“自由化”“私有化”被奉为发展治理手段。当民主优先于民生、人权超越生存权、“善治”凌驾政府之上的观念大行其道时，发展治理早已本末倒置、走样变形，不仅“发展”背离了发展的初衷，“治理”也沦为对发展中国家的治理。构建全球发展共同体就是针对西式发展治理弊病提出的全球发展治理方案。中国方案主张“共同构建包容联动的全球发展治理格局，以落实 2030 年可持续发展议程为目标，共同增进全人类福祉”。^[1] 中国主张将全球发展治理的重心放在治理贫困的病根上，并结合自身脱贫发展的经历，提炼出了“要想富先修路”“治贫先治愚”“男女平等奔小康”等鲜活管用的经验，尤其强调通过联动发展提升发展有效性。“互联互通是释放发展潜力的重要手段，也是实现联动发展的基础前提。”^[2] 以发展融资为例，中国“以发展中国家的实际需求为前提，以提升发展中国家自主可持续发展能力为目标，注重发展导向和结果导向，主要投入基础设施建设和生产领域”^[3]，由此产生的联动发展效应，大大提升了减贫合作的有效性。

第三，促进全球均衡发展，提升全球发展的包容性。在发展学语境中，与包容性相对立的概念是西方国家长期形成的发展经验的排他性。“国际发展”“发展援助”“援助标准”这些概念无不是西方国家界定的。根据经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）的定义，官方发展援助包括由政府提供的用于经济发展的赠款和（赠予成分不低于 25% 的）优惠贷款。而诸如出口信贷和大型但优惠较少的基础设施投资等一些有效促进发展的方式却被排除在

[1] 《习近平二十国集团领导人杭州峰会讲话选编》，第 14 页。

[2] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第 262 页。

[3] 中国国际发展知识中心：《全球发展报告 2023：处在历史十字路口的全球发展》，第 393 页。

了 OECD-DAC 的官方发展援助定义之外。尽管 OECD-DAC 后来引入了“可持续发展官方支持总额”（TOSSD）概念，用以拓展狭隘 ODA 发展融资概念的内涵和外延，但其目的仍然是“为了突出西方发达国家在发展援助领域里的特殊性，维持不平等的援助与受援关系”^[1]。排他性的发展理念和制度安排加速了全球发展治理的碎片化，由此衍生出的独享型发展成果分配模式，导致了国家和地区、阶层与群体之间发展差距拉大，全球发展不均衡性加剧。“实现世界均衡发展，不可能建立在一批国家越来越富裕、另一批国家长期贫穷落后的基础之上。”^[2] 只有解决好发展不平衡问题，才能够为人类共同发展开辟更加广阔的前景。习近平呼吁“团结就是力量，分裂没有出路”，“让团结代替分裂、合作代替对抗、包容代替排他”，推动更加包容、普惠、更加有韧性的全球发展。

（三）构建全球发展共同体的路径

全球发展共同体致力于解决人类发展领域迫切的现实问题，需要各国充分参与发展治理与合作进程，深入开展对话，扩大利益交汇点，寻求最大公约数，为促进世界共同繁荣作出贡献。以全球发展倡议凝聚发展合力，推动各方共建权责分明的责任共同体和利益共同体，进而实现共同繁荣的世界现代化目标，是构建全球发展共同体的现实路径。

第一，以全球发展倡议凝聚发展合力。全球发展倡议是中国为助力全球可持续发展提供的新型国际公共产品，提出了“六大坚持”，从发展政策、发展价值、发展格局、发展动力、发展方式、发展目标各个方面奠定了构建全球发展共同体的世界观与方法论。一方面，凝聚共促发展的国际共识，推动发展议题重回国际议程中心位置。全球发展倡议提出以来，有 100 多个国家和包括联合国在内的多个国际组织表态支持，被写入了中国—东盟建立对

[1] 周弘等：《从“官方发展援助”到“可持续发展官方支持总额”：国际发展援助统计方法的变革》，《西亚非洲》2022 年第 4 期，第 21 页。

[2] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第 220 页。

话关系 30 周年纪念峰会、中国—太平洋岛国外长会议、中非合作论坛第八届部长级会议、中拉论坛第三届部长会议、中国同中亚五国建交 30 周年峰会、中国—中亚峰会等多个国际多边会议的成果文件中，在全球凝聚起了“人人重视发展、各国共谋合作的政治共识”^[1]。另一方面，制定了共创繁荣的行动纲领，推动发展理念开花结果。在全球发展倡议“六个坚持”当中，“坚持行动导向”原则全面聚焦减贫脱贫、粮食安全、卫生健康、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、互联互通等多个领域，为构建全球发展共同体擘画了具体可行的路线蓝图。

第二，以平等参与构建责任共同体。构建全球发展共同体是各国人民的共同事业，需要各方相向而行，积极承担应尽的责任和义务。责任共同体指的是各行为体秉持共商共建共享的发展理念，通过双边或多边机制协同开展发展合作，以实现共同发展繁荣。在责任共同体理念视域下，发达国家与发展中国家在全球发展治理体系中不再是主体与客体、援助与被援助、“我们”与“他者”的关系，而是共同推动者、负责者、受益者的关系，要根据历史责任、发展阶段和发展能力等方面的差异，充分考虑各国国情和可持续发展目标，公平分担共同但有区别的发展责任。首先，发达国家有义务援助发展中国家。全球发展鸿沟的产生有发展中国家政策选择和资源禀赋方面的因素，但根源是殖民体系与国际旧秩序。发展中国家长期处于国际经济体系“边缘”和“外围”地带，通过为发达国家提供廉价原料、劳动力、土地等生产要素参与国际分工，在全球贸易中长期受到“剪刀差”盘剥，在世界金融体系中又进一步遭到美元宰割，层层榨取后落入“贫困陷阱”中无法自拔。因此，发达国家应当在全球发展中承担更多国际责任，才能偿还自己的“历史欠账”。其次，发展中国家要联合自强创新南南合作模式。发展中国家是自身发展命运的主宰者，但大多数自身条件和发展能力有限，联合自强的重要作用就尤为凸显。

[1] 《习近平出席亚太经合组织领导人同东道主嘉宾非正式对话会暨工作午宴》，《人民日报》2023 年 11 月 18 日，第 1 版。

所以，广大发展中国家应当“发挥好不结盟运动、七十七国集团等机制的作用，建设好亚洲相互协作与信任措施会议、金砖国家等合作平台，推动发展中国家区域组织开展对话交流，探讨建立南南合作新架构”^[1]。最后，发挥好联合国的统筹协调作用。联合国在发展治理中积累了丰富经验和崇高威望，在协调南北议程、弥合南北分歧、缓和南北矛盾、推进“南方援助国—北方援助国—受援国”三方合作中发挥着关键作用，“为人类追求发展指出了方向、带来了激励、整合了资源”^[2]。因此，各方共同参与，共同担当，才能共创全球发展新格局。

第三，成果共同分享构建利益共同体。对共有利益的珍视和培育是共同体形成的逻辑起点，一切共同体本质上都是利益共同体。“在全球化发展和世界紧密的相互依存状态下，各国间和全球层面的共同利益日益增多，逐渐成为使人类结成紧密共同体的内生动力。”^[3]在创造和维护共同利益的国际合作中缔结利益共同体，是人类命运共同体的本质要求。百年变局之下，“无论近邻还是远交，无论大国还是小国，无论发达国家还是发展中国家，正日益形成利益交融、安危与共的利益共同体和命运共同体”^[4]。“共享发展是建设美好世界的重要路径”^[5]，命运与共是“美好世界应有的样子”。习近平曾指出，世界命运应该由各国共同掌握，国际规则应该由各国共同书写，全球事务应该由各国共同治理，发展成果应该由各国共同分享。^[6]发展视域下的共享理念，“就是兼顾合作方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大

[1] 《习近平外交演讲集》（第一卷），中央文献出版社 2022 年版，第 245 页。

[2] 崔文星、黄梅波：《国际发展学概论》，复旦大学出版社 2021 年版，第 57 页。

[3] 刘雪莲、夏海洋：《以共同利益推进人类命运共同体的构建》，《吉林大学社会科学学报》2022 年第 1 期，第 30 页。

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

[5] 《习近平向全球共享发展行动论坛首届高级别会议致贺信》，《人民日报》2023 年 7 月 11 日，第 1 版。

[6] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第 540 页。

公约数，使合作成果福及双方、惠泽各方”。^[1]从共享发展的视角看，“构建人类命运共同体就是创造一种将所有人都视为完全正当的共享全球发展主体，推动和保障具有真正‘共同性’的‘人类利益’的命运共同体”^[2]。作为人类命运共同体的重要组成，全球发展共同体建设就是中国与世界寻找利益汇合点和互利增长点，实现发展成果共享的过程，其关键在于突破零和思维桎梏，塑造互惠互利的理念共识，形成共享共赢的分配结构，使各方利益高度融合。

第四，携手实现共同繁荣的世界现代化。“构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在”^[3]，是“人类的共同梦想”，“现代化是梦想连接现实的必由之路”。^[4]从理念内涵看，共同繁荣的世界是人类命运共同体的发展向度，是全球发展共同体的理论内核，也是世界现代化的目标追求。构建全球发展共同体的实质，就是要帮助各国共同迈向“和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化”^[5]。从现实层面看，中国式现代化为发展中国家走向现代化、实现共同发展提供了新机遇和新经验。涵盖 14 亿人口的超大规模国家实现现代化，为全球经济复苏提供强大动力。中国传统产业高端化、智能化、绿色化转型，将不断催生新产业、新行业、新模式，为全球发展提供新动能。中国创造的扶贫减贫、修路致富、科技先行、以人为本、教育强国等一系列现代化经验，极大地丰富了现代化理论，拓展了实现现代化的可行路径。在以中国式现代化全面推进民族复兴的进程中，中国更加积极主动地寻求与非洲国家在内的广大发展中国家凝聚发展共识，探索现代化新路，携手实现现

[1] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》。

[2] 徐占忱：《构建人类命运共同体的历史逻辑》，《经济日报》2023 年 3 月 30 日，第 10 版。

[3] 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2022 年版，第 52 页。

[4] 习近平：《在 2024 年中非合作论坛北京峰会欢迎宴会上的祝酒辞》，《人民日报》2024 年 9 月 5 日，第 3 版。

[5] 《习近平重要讲话单行本》（2023 年合订本），第 56 页。

代化，不断充实人类命运共同体的内涵。^[1]

三、构建全球发展共同体的中国实践

全球发展共同体理念为实现全人类共同繁荣提供了思路，为中国推动构建繁荣美好世界指明了道路。中国正在以下几个领域积极探索，并取得了丰硕的实践成果。

（一）以新型经济全球化引领全球发展方向

“资本流向全球、利润流向西方”的西式全球化弊病，导致世界贫富悬殊、南北差距扩大。近年来，西方国家在“本国优先”旗号下大力推行“退群”“脱钩”“断链”“建墙”“甩锅”等逆全球化政策，进一步损害了南方国家的发展权益。鉴于此，中国积极主动作为，以新型经济全球化引领全球发展方向。

第一，推进普惠包容经济全球化。普惠原则意在“使发展既平衡又充分，推动形成有利于世界各国尤其是发展中国家加快发展的全球化，实现互利共赢和共同繁荣”；包容就是“支持各国走出符合自身国情的发展道路，同时携手开创全人类的共同发展”^[2]。“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。”^[3]一方面，中国大力倡导多边金融机构民主化改革，为发展中国家争取更多的投票权、任职权和代表份额，提出 IMF 份额占比改革系统方案，推动世界银行贷款向发展中国家倾斜；支持 G20 发挥国际经济事务协商平台功能。另一方面，中国积极推动金砖机制、上合组织在扩员完善中发挥经济治理职能；努力提升

[1] 马汉智、于江：《论构建高水平中非命运共同体》，《国际观察》2024 年第 3 期，第 9 页。

[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》，《求是》2024 年第 2 期，第 20 页。

[3] 刘飞涛：《倡导普惠包容的经济全球化：内涵、逻辑及时代意义》，《国际问题研究》2024 年第 2 期，第 27-28 页。

亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行参与国际金融治理能力。

第二，坚持扩大高水平对外开放。世界经济发展的历史充分证明，“开放是人类文明进步的重要动力，是世界繁荣发展的必由之路”^[1]，“过去 40 年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行。这是中国基于发展需要作出的战略抉择，同时也是在以实际行动推动经济全球化造福世界各国人民。”^[2]在国内层面，中国大力实施自贸区、自贸港战略引领制度型开放。截至 2023 年底，中国分批建成了 22 个自由贸易试验区，总结提炼了 349 项制度创新成果推广全国，累计开展 3500 余项对外开放体制机制改革试点，涵盖沿海、内陆、沿边的全方位开放格局进一步优化。海南自由贸易港的设立为中国特色自由贸易港政策体系建设积累了宝贵经验。在国际层面，中国积极打造国际经贸合作新平台。进出口商品交易会、国际进口博览会、国际消费品博览会、国际服务贸易交易会、全球数字贸易博览会为全球货物、服务、数字贸易提供了新平台，为“双循环”发展格局构建开辟了新路径。

第三，促进贸易投资自由化便利化。各种形式的保护主义、单边主义、脱钩断供大行其道，是经济全球化遭遇逆流的直接原因。中国旗帜鲜明地反对保护主义，坚定支持以 WTO 为核心的多边贸易体制，全面扩大对外开放，努力破除各类关税和非关税壁垒。加入 WTO 二十余年来，中国积极履行承诺，大幅降低关税，取消非关税措施，放宽服务业市场准入和外商对华投资限制，关税总水平由 15.3% 降至目前的 7.3%，低于 9.8% 的入世承诺。党的十八大以来，中国签署的自贸协定由 10 个增至 22 个，自贸伙伴由 18 个增至 29 个。2023 年 12 月，中国倡导的全球首个多边投资协定《促进发展的投资便利化协定》最终文本完成了法律校审，得到了包括非参加方在内超过 95% 世贸成

[1] 习近平：《共创开放繁荣的美好未来——在第五届中国国际进口博览会开幕式上的致辞》，《人民日报》2022 年 11 月 5 日，第 2 版。

[2] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第 525 页。

员的广泛支持，协定达成后将成为全球首个多边投资协定。为贯彻落实党的二十届三中全会提出的“完善高水平对外开放体制机制”要求，中国制定出台了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）》，将全国外资准入负面清单限制措施由31条减至29条，全面取消了制造业领域外资准入限制，以实际行动彰显了扩大高水平对外开放的决心。

（二）通过绿色低碳合作创新全球发展方式

可持续发展是各方的最大利益契合点和最佳合作切入点，绿色发展是可持续发展的基本着力点。在以“构建人与自然生命共同体”“共建地球生命共同体”为核心的生态治理理念引领下，中国正奋发有为推进绿色低碳国际合作，勇于探索创新全球发展方式。

第一，构建绿色发展合作机制。任何国际合作的理念原则和行动规划，都需要通过具体的机制平台才能落地实施。为了更加有效地推动全球绿色发展转型，中国组建了“一带一路”绿色发展国际联盟；与联合国环境规划署签署了“关于建设绿色‘一带一路’的谅解备忘录”；与有关国家及国际组织签署了50多份环保合作文件；与31个国家共同发起了“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议；发布了“全球清洁能源合作伙伴关系”概念文件；与32个国家共建了“一带一路”能源合作伙伴关系；成立了“一带一路”绿色发展国际研究院；建设了“一带一路”生态环保大数据服务平台；与国际竹藤组织共同发起了“以竹代塑”倡议，为绿色发展国际合作提供了坚实的平台支撑。^[1]

第二，强化绿色合作金融支持。2016年8月，中国人民银行等七部委联合发布了《关于构建绿色金融体系的指导意见》，标志着中国成为全世界第一个政府出台政策、明确支持全面构建绿色金融体系的国家。积极拓展绿色

[1] 中国国际发展知识中心：《全球发展倡议落实进展报告（2023）》，第23-25页；《中国落实2030年可持续发展议程进展报告（2023）》，第122页；国务院新闻办公室：《新时代的中国绿色发展》白皮书，中央人民政府网站，2023年1月19日，https://www.gov.cn/zhengce/2023-01/19/content_5737923.htm。

金融国际合作空间,是中国绿色金融政策体系“五大支柱”之一。在中国倡导下,绿色金融进入了 G20 财金议程,并于 2021 年升格为常设化的可持续金融工作组。2017 年,中国人民银行参与创建了中央银行与监管机构绿色金融体系网络,聚焦环境和气候管理领域的金融支持。2019 年,中国作为创始成员国参与了欧盟发起的可持续金融国际平台,推动私人资本投入绿色金融。在完善的政策体系引领下,中国已经成为全球最大的绿色信贷市场、第二大绿色债券市场。在共建“一带一路”进程中,中国还积极通过丝路基金、绿丝路基金、亚投行和新开发银行优惠贷款,为沿线国家绿色发展合作提供金融支持。

第三,加强绿色发展国际合作。在绿色金融的财力支持下,中国依托已有的绿色发展合作机制,与世界各国展开了卓有成效的绿色发展合作。在气候治理领域,中国作为“减缓适应气候变化的力行者、联合国气候公约的维护者、南北气候政治冲突的调解者、发展中国家应对气候变化的援助者、应对气候变化国际合作的引领者、‘一带一路’绿色发展的带头人”的角色担当^[1] 举世公认。截至 2023 年下半年,中国已投入超过 12 亿元人民币用于开展气候变化南南合作,与 39 个发展中国家签署了 46 份应对气候变化南南合作文件,开展了 70 余个减缓和适应气候变化项目,举办了 52 期应对气候变化南南合作培训,为 120 多个发展中国家培训了约 2300 名气候变化领域的官员和技术人员,并通过低碳示范区建设,以及气象卫星、光伏发电系统、新能源汽车、环境监测设备、清洁炉灶等技术和物资援助,提升相关国家应对气候变化的能力。^[2] 在新能源开发领域,“中国已经成为全球可再生能源领域的领跑者和快速大规模增长的主要驱动力”^[3]。过去十年间,中国可再生

[1] 李丹、罗美:《全球气候治理的中国角色——人与自然生命共同体的视角》,《新华文摘》网刊 2021 年第 21 期,第 5-10 页。

[2] 中国国际发展知识中心:《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告(2023)》,第 98 页。

[3] International Energy Agency, “Renewables 2023,” https://iea.blob.core.windows.net/assets/96d66a8b-d502-476b-ba94-54ffda84cf72/Renewables_2023.pdf.

能源新增装机在全球占比年均超过 40%，生产了全球 70% 的太阳能和风力发电场设备及其他关键部件，风电、光伏产品覆盖全球 200 多个国家和地区，与 100 多个国家和地区开展了核电、水电等绿色能源项目合作，已经帮助发达国家每年减少约 5.7 亿吨二氧化碳排放，推动全球风电和光伏发电项目平均每度电成本分别累计下降超过 60% 和 80%。^[1] 中国企业还凭借技术优势和发展经验，积极通过 EPC、海外建厂、海外投资与并购等多种形式，参与可再生资源国际合作。

（三）共建“一带一路”重振全球发展伙伴关系

“重振可持续发展全球伙伴关系”是 2030 年可持续发展议程的重要目标之一。“要实现可持续发展目标，就必须坚定致力于全球伙伴关系与合作，以确保在我们的发展历程中不让任何一个人掉队。”^[2] 在《21 世纪议程》《蒙特雷共识》《约翰内斯堡执行计划》《我们希望的未来》等凝聚国际共识的文件中，全球发展伙伴关系原则被各国认可，成为全球共识和行动框架。习近平在中非合作论坛、金砖国家领导人峰会、77 国集团峰会等多个国际场合，都倡导强化全球发展伙伴关系。2022 年 6 月，习近平在全球发展高层对话会提出“团结、平等、均衡、普惠”理念，为全球发展伙伴关系注入了新内涵。^[3] “一带一路”是践行全球发展共同体的具体平台，中国通过共建“一带一路”与合作伙伴共谋发展大计、共享发展机遇，努力将全球发展洼地托举为全球发展高地。

第一，深化互联互通伙伴关系。经过十年共建，“一带一路”立体互联

[1] 国务院办公厅：《中国的能源转型》，中央人民政府网站，2024 年 8 月 29 日，https://www.gov.cn/zhengce/202408/content_6971115.htm；《绿色发展，中非合作拥有广阔未来》，人民网，2024 年 9 月 5 日，<http://world.people.com.cn/n1/2024/0905/c1002-40313872.html>；《向新向绿、开放合作——第三届“一带一路”能源部长会议观察》，新华网，2024 年 10 月 25 日，<http://www.xinhuanet.com/fortune/20241025/a108b794ded349aebd1afb734bb75408/c.html>。

[2] 《可持续发展目标 17：加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系》，联合国网站，<https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/globalpartnerships/>。

[3] 习近平：《构建高质量伙伴关系 共创全球发展新时代——在全球发展高层对话会上的讲话》，《人民日报》2022 年 6 月 25 日，第 2 期。

互通网络基本形成：中老铁路、雅万高铁、匈塞铁路、马来西亚东海岸铁路、蒙内铁路、亚吉铁路等陆上联通项目，有力拉动了共建国家和地区经济纵深发展；瓜达尔港、汉班托塔港、比雷埃夫斯港等现代化港口项目顺利建成运营，“丝路海运”航线总量达到 132 条，通达 46 个国家和地区的 145 个港口；^[1]中国已经与 104 个共建国签署了双边航空运输协定，与 57 个共建国实现了空中直航，“空中丝绸之路”覆盖范围持续拓展；^[2]中欧班列、西部陆海新通道、连云港—霍尔果斯通道等国际多式联运大通道持续拓展，跨里海国际运输走廊多元立体格局正式建成。相关研究表明，基础设施状况能影响 92% 的可持续发展目标。^[3]通过“一带一路”平台，中国将产业、技术、资金、管理、市场等方面的优势资源，与发展中国家基础设施和产业发展上的需求对接，为发展中国家以较低成本完善基础设施、实现产业升级提供了可能。

第二，推动南南减贫合作进程。十年来，“一带一路”实施了 3000 多个合作项目，创造了 42 万个工作岗位，带动 4000 万人摆脱贫困。共建“一带一路”还提升了沿线国际经贸与产业合作水平。“一带一路”缘起东亚，横贯欧亚大陆联通欧洲，衔接非洲、辐射拉美、延伸南太，形成了一个融汇东西、贯通南北、联通陆海的全球经贸大通道，为共建国打破地理障碍、贸易壁垒和市场阻隔创造了良好条件。世界银行报告显示，“一带一路”交通走廊建成后，沿线经济体贸易增幅将在 2.8%~9.7% 之间，世界贸易增幅将在 1.7%~6.2% 之间，低收入国家外国直接投资有望增加 7.6%。^[4]麦肯锡公司和约翰斯·霍普金斯大学的研究报告分别表明，中国在非洲企业 89% 和 85% 的雇员实现了本

[1] 新华社研究院：《八项行动奠定共建“一带一路”新十年良好开局》，新华网，2024 年 10 月 15 日，<http://www.news.cn/world/20241015/2d50474d3b694b2cba23c6967f100d97/c.html>。

[2] 李可：《共建“一带一路”筑就对外开放新格局》，《国际商报》2024 年 7 月 10 日，第 1 版。

[3] University of Oxford-led Infrastructure Transition Research Consortium and UNOPS, “Infrastructure: Underpinning Sustainable Development,” October 22, 2018, p.41.

[4] 米凯莱·鲁塔等：《“一带一路”经济学：交通走廊的机遇与风险》，世界银行集团网站，2019 年，<https://www.shihang.org/zh/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors>。

地化，有效带动了本地人口脱贫，增强了贫困人口应对粮食危机的能力。^[1]

第三，推动落实 2030 年可持续发展议程。《新时代的中国国际发展合作》白皮书指出，“2030 年可持续发展议程是指导全球发展合作的纲领性文件，与共建‘一带一路’高度契合。”^[2] 在实践中，共建“一带一路”有助于“推进伙伴国家在全球贸易投资、经济社会发展、环境保护等领域的政策协调和务实合作，在落实相关可持续发展目标方面发挥协同效应”^[3]。

（四）加强国际科技合作激活全球发展动力

“人工智能、大数据、量子信息、生物技术等新一轮科技革命和产业变革正在积聚力量，催生大量新产业、新业态、新模式，给全球发展和人类生产生活带来翻天覆地的变化。”^[4] 加强国际科技合作，缩小南北技术鸿沟，帮助发展中国家和弱势群体融入新一轮科技革命浪潮，回归科技向善、增进人类福祉的本质，是构建全球发展共同体的必然要求。中国主动抓住数字化科技革命和产业变革的先机，不断为全球发展注入新动能。

第一，推动全球数字经济发展。截至 2023 年底，中国已与 17 个国家签署了“数字丝绸之路”合作谅解备忘录，与 18 个国家和地区签署了《关于加强数字经济领域投资合作的谅解备忘录》；^[5] 与 33 个国家建立了“丝路电商”双边合作机制，^[6] 涉及信息基础设施、数字供应链、智能制造、智慧城市、跨境电商等多个合作领域。中国电商网络已遍布全球五大洲所有规模化跨境

[1] 《提升“一带一路”农业合作水平，携手抵御粮食危机》，国合中心网站，2022 年 6 月 16 日，<https://www.icc.org.cn/publications/policies/128.html>。

[2] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》。

[3] 联合国经济和社会事务部：《携手合作，共享美好未来——“一带一路”倡议支持联合国 2030 年可持续发展议程的进展报告》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydlgw/202209/202209190442043.pdf>。

[4] 《习近平谈治国理政》（第三卷），第 444-445 页。

[5] 李可：《数字经济赋能“一带一路”向新而行》，《国际商报》2024 年 7 月 18 日，第 1 版。

[6] 《商务部研究院发布〈“丝路电商”合作发展报告 2024——开放创新打造合作新高地〉》，中国日报中文网，2024 年 9 月 26 日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202409/26/WS66f55a3ca3b10b59111d9b755.html>。

电商平台，合作朋友圈不断扩大，与各方在推动电商发展、促进数字经济包容性增长方面相向而行，在对接伙伴国发展诉求等方面不断取得突破，并日益呈现显著的“互利共赢、共同发展”特征，越来越多的国家开始认同“做电商找中国”。数字经济正在成为推动新型全球化、高质量共建“一带一路”的重要抓手和动力，以及推进构建全球发展共同体的重要手段和载体。

第二，加强新质生产力领域合作。面对传统发展模式难以为继的困境和西方来势汹汹的贸易制裁、科技脱钩和产业断链，中国迫切需要由颠覆性技术造就的、符合新发展理念的绿色、先进、优质生产力，才能突破自身发展瓶颈，为可持续发展提供科技支撑。当前中国人工智能企业数量已超过 4400 家，算力规模位居全球第二，5G 技术网络遍及全世界。以此为基础整合资源形成新质生产力，推动传统产业向高端化、智能化、绿色化转型，将不断催生新产业、新行业、新模式，为全球经济的发展开拓更广阔的空间。新质生产力领域的国际合作还“可以成为促进内循环与双循环相互促进、协调发展的一个重要抓手，为全球南方国家的发展提供新动能”^[1]。

第三，改善国际科技合作环境。良好的外部环境是科技创新与合作的必要条件。习近平提倡，“要顺应科技发展趋势，以更加积极姿态推动科技交流合作，携手打造开放、公平、公正、非歧视的科技发展环境。”^[2] 中国鼓励开放包容、互惠共享的国际科技合作，弘扬“科学无国界、惠及全人类”精神，倡导开放、公平、公正、非歧视的国际科技合作理念，^[3] 反对科技霸权和科技脱钩，塑造国际科技合作新环境，与各国携手构建科技共同体。截至 2023 年 10 月，中国已经与 161 个国家和地区建立了科技合作关系，签署了 117 个政府间科技合作协定，加入了 200 多个国际组织和多边机制；试点设立了面向全球的科学研究基金，鼓励和支持外籍科学家面向全球挑战的科学问题开

[1] 周玉渊：《新质生产力与全球南方》，《战略决策研究》2024 年第 4 期，第 19 页。

[2] 《习近平重要讲话单行本》（2023 年合订本），第 80 页。

[3] 《国际科技合作倡议》，科技部网站，2023 年 11 月 7 日，https://www.most.gov.cn/kjbgz/202311/t20231107_188728.html。

展研究；加强国际科技交流互动，推动人才、技术、资本、数据等创新要素顺畅流动；支持各国科研人员开展联合研究开发，共同推出促进全球可持续发展的研究成果。^[1]

（五）以“鱼渔并授”创新全球发展援助范式

国际发展援助已经走过了 70 多年的历程，但是大多数发展中国家，尤其是撒哈拉以南非洲国家不但没有得到应有的发展，反而陷入了“越援越穷”的怪圈。西方援助无助于帮助发展中国家建立起符合自身特点和需要的发展模式，外援难以转化为摆脱贫困的内生能力。中国倡导的“鱼渔并授”新型发展援助主张激活发展中国家的自主性、内生性能力，以实现减贫发展目标。

一是创新“授之以鱼”的融资模式。2013 年至 2018 年，中国对外援助总额为 2702 亿元人民币，包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款。^[2]在融资模式选择上，中国主张在用好无偿援助、无息贷款和优惠贷款等优惠性质的资金流动的基础上，将优惠买方信贷、用于发展目的的股权投资（比如中国国家开发银行旗下的中非发展基金、中国进出口银行旗下的中非产能合作基金）和商业贷款（比如大额无优惠基础设施贷款）等都纳入援助资金范畴，并因地制宜地开展“‘债转发展’，将援外与贸易、投资相结合，政府财政、社会基金、企业资金、国际融资相结合”^[3]。债务问题是发展中国家滑入“贫困陷阱”的重要原因，对此，习近平提出国际社会应该“关注发展中国家特殊需求，通过缓债、发展援助等方式支持发展中国家尤其是困难特别大的脆弱国家，着力解决国家间和各国内部发展不平衡、不充分问题”^[4]。

二是注重“授之以渔”的发展能力。中国十分重视将发展中国家资源优

[1] 严瑜：《科技开放合作，利于造福人类》，《人民日报》（海外版）2024 年 6 月 28 日，第 1 版。

[2] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》。

[3] 罗照辉：《深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 推动中国对外援助和国际发展合作事业高质量发展》，《当代世界》2024 年第 9 期，第 6 页。

[4] 《习近平谈治国理政》（第四卷），第 469 页。

势转化为发展能力。半个多世纪的发展援助经验表明，单纯的物质和资金支援不可能从根源上解决贫困问题。许多发展中国家人力资源丰富、资源禀赋不差，但资源优势始终未能转化为发展能力，更有甚者还陷入了“资源越丰富、发展越缓慢”的“资源诅咒”陷阱。鉴于此，中国强调帮助发展中国家实现工业化，把资源优势转化为发展优势。林毅夫从新结构经济学视角出发，认为从资源攫取和农业等初级活动到制造业活动进而再到服务业的结构转型是发展经济、创造就业、减少贫困的关键，西方发展模式有意或无意地忽视了发展中国家的结构转型和工业化，导致很多发展中国家试图追赶工业化国家但却流于失败。^[1] 习近平高度重视工业化能力提升在全球发展中的关键作用，把工业化合作设定为全球发展倡议的重点领域，呼吁二十国集团落实支持非洲和最不发达国家实现工业化倡议；主张“着力支持非洲破解基础设施滞后、人才不足、资金短缺三大发展瓶颈，加快工业化和农业现代化进程，实现自主可持续发展”^[2]。有的学者将这种发展援助概括为提升自我发展能力的“赋能式援助”^[3]，这是中国“授之以渔”的独具特色的援外方式。

三是助力南方国家的人才培养。70 余年来，中国累计为 180 多个国家培养了 40 多万名技师人才，其中一半以上为科技人才，涵盖农业、教育、卫生、气变等 17 大领域。^[4] 党的十八大以来，中国通过南南合作与发展学院为 70 多个国家培养了 400 多名硕士博士。共建“一带一路”十年间，中国在沿线 120 多个国家安排了 2000 多个援助项目，培训各领域人才 10 万余人，在亚非欧 29 个国家建立了 33 个培养职业技术人才的鲁班工坊，与发展中国家工程科技院联合发起了数字丝路“百校工程”计划，助力共建国数字化人才

[1] 参见林毅夫、王燕：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，北京大学出版社 2016 年版，第 30 页。

[2] 《习近平外交演讲集》（第一卷），中央文献出版社 2022 年版，第 353 页。

[3] 赵可金、蔡锐：《从开发式援助到赋能式援助——中国国际发展合作范式变革研究》，《同济大学学报（社会科学版）》2024 年第 2 期，第 26 页。

[4] 《国合平：援外培训推动构建人类命运共同体》，国家国际发展合作署网站，2024 年 7 月 31 日，<http://www.cidca.gov.cn/20240731/58820142591c4a378373f1232d1b420c/c.html>。

培养。^[1]习近平在中非合作论坛北京峰会还承诺，将继续与非洲合作推进“未来非洲职业教育”计划，共建工程技术学院，建设10个“鲁班工坊”。重点面向非洲妇女和青年，提供6万个研修名额。^[2]

随着中国对外援助规模的不断扩大——近年来中国援助对象由110多个增加到了160多个国家^[3]，援助总量在合理范围内不断增加，援助手段和方式持续拓展优化，中国的国际发展援助事业产生了日益巨大的影响。中国统筹推进标志性工程和“小而美”工程，已经帮助广大发展中国家实施了6000多个民生项目^[4]，菌草、青蒿素、杂交水稻等援外项目已经形成了显著的“品牌效应”。中国独有的菌草技术，通过对外援助传播到了100多个国家，有效解决了当地民众尤其是妇女的就业问题，被誉为“幸福草”“致富草”；中国累计对外援助青蒿素药品数十亿人份，为30个国家援建疟疾防治中心，仅撒哈拉以南非洲就有约2.4亿人口受益于青蒿素联合疗法，科摩罗更是实现了疟疾零死亡、发病人数下降90%以上的奇迹^[5]；中国的杂交水稻技术已经远播五大洲近70国，为解决全球粮食安全问题作出了重要贡献。在构建全球发展共同体理念引领下，中国对外援助的道义感召力不断增强，习近平提出的“要切实落实好正确义利观，做好对外援助工作，真正做到弘义融利”^[6]，是对中国“鱼渔并授”创新全球发展援助范式的最好注脚。

[1] 罗照辉：《深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 推动中国对外援助和国际发展合作事业高质量发展》，第7页；罗照辉：《持续推进国际发展合作和援外事业》，《学习时报》2023年10月16日，第1版。

[2] 习近平：《携手推进现代化，共筑命运共同体——在中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》。

[3] 中国国际发展知识中心：《中国落实2030年可持续发展议程进展报告（2023）》，第124页。

[4] 《国新办举行〈携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动〉白皮书 新闻发布会图文实录》，外交部网站，2023年9月26日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202309/t0230926_11150772.shtml。

[5] 《王毅：青蒿素是中国以自身发展造福世界的成功故事》，外交部网站，2022年4月25日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/202204/t0220425_10673450.shtml。

[6] 《中央外事工作会议在京举行》，《人民日报》2014年11月30日，第1版。

四、结语

构建全球发展共同体着眼于全球发展的总体格局，立足于中国参与全球发展合作的历史和现实，展现全球发展领域的中国主张和话语，标志着全球南方在发展领域终于有了能够代表自身立场、观点与诉求的系统性方案。构建全球发展共同体理念和实践大大丰富了国际社会对于全球发展的理解认知，正本清源地提供了发展中国家对全球发展怎么看、怎么办的清晰答案。发展是人类社会的永恒主题，发展命运决定着人类命运，作为构建人类命运共同体的重要组成部分和坚实基础支撑，构建全球发展命运共同体深刻把握全球发展形势，聚焦全球发展问题，提出全球发展倡议，谋划全球发展思路，成为推动构建人类命运共同体的根本保障，彰显了中国对全球发展事业和人类前途命运的大视野、大胸怀、大担当。

【责任编辑：宁团辉】

美日菲三边合作机制化及其影响^{*}

□ 郑先武 薛 亮

〔提 要〕美日菲三边合作机制化及其向全方位战略协作升级，被认为是三国关系的一个历史转折点。三边合作机制化旨在通过对接美日、美菲同盟和日菲战略伙伴关系，加强三国战略协同，以打造“印太战略”和“一体化威慑”新前沿。但三边合作机制化的深入发展面临诸多制约，主要来自三国国内政治因素和彼此优先事项分歧。尽管如此，三边合作机制化的网络越织越密，辅以美日菲澳四边机制，正成为企图阻止中国向海图强的军事协调中心。这将使中国运筹海上形势、统筹维权维稳及中国—东盟关系面临更多干扰因素。

〔关 键 词〕美日菲、三边合作机制化、南海、军事威慑、经济安全

〔作者简介〕郑先武，南京大学国际关系研究院副院长、教授

薛 亮，南京大学国际关系研究院博士研究生

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）4 期 0037-22

2024 年 4 月，美日菲三国领导人在美国白宫会晤，共同宣布将三边关系提升为所谓印太地区和平、稳定与繁荣最前沿的伙伴关系，并决心推进三边

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“东南亚次区域合作与区域格局演变研究”（22ASS004）的阶段性研究成果。

防务和经济安全合作。^[1]此次峰会试图深化涵盖外交、军事和经济等领域的印太总体战略协调,力促美日菲三边合作机制化,被认为是“历史性的创举”。^[2]美日菲力求将原有的三边合作活动整合到机制化的三边全方位战略协调中,并通过深化经济、社会等领域的合作促使该机制企稳发展。随着美国“印太战略”的大步推进及相关小多边安全机制的接连更新,其剑指南海和台海、强化对华威慑、修正区域秩序的意图昭然若揭。在此情况下,美日菲三边合作机制愈益扮演“内引外联”的关键角色,即一方面将美日引向南海和菲律宾群岛,重塑“第一岛链”,另一方面与印太其他小多边机制和域外行为体联动,以此全面强化所谓“印太安全架构”。因此,探究美日菲三边合作机制化的表现、原因、影响和制约,有助于研判美国联盟体系搅动亚太安全格局的新动向和未来走向。

一、美日菲三边合作机制化的表现

拜登政府力促美日菲三边合作机制化,试图汇聚三方预期,形成一套原则、规范、规则和决策程序,以便其可以在中长期内相对稳定地围绕以中国台湾地区为中心的所谓“潜在冲突的前线”,打造“印太战略”的新前沿。

（一）全面融会三国的印太愿景，打造三边合作机制化的规范引领

美日菲三边合作机制化的深层次基础在于三国区域安全观的趋同。在美国的主导下,南海问题的升温提供了实现此种趋同的现实条件。冷战结束后,域内国家多认同和平、繁荣、稳定与安全的亚太区域秩序,其中,部分美国盟国更倾向于“美国治下的和平”,包括美国联盟体系主导下的所谓法治以

[1] The White House, “Joint Vision Statement from the Leaders of Japan, the Philippines, and the United States,” April 11, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/joint-vision-statement-from-the-leaders-of-japan-the-philippines-and-the-united-states/>.

[2] The White House, “Readout of National Security Advisor Jake Sullivan’s Call with National Security Advisor Eduardo M. Año of the Philippines,” April 1, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/01/readout-of-national-security-advisor-jake-sullivans-call-with-national-security-advisor-eduardo-m-ano-of-the-philippines-2/>.

及关键航道的“自由航行”等。^[1]21世纪初，恐怖主义一度成为美日菲所认知的共同威胁。因此，当时的三边合作主要集中在反恐、执法和情报收集等事务上，形态相对松散。然而，面对中国的快速崛起，美国亚太联盟体系逐步以南海、台海和东海等议题为抓手，生产和扩散“中国威胁论”“自由开放的印太”“基于规则的国际秩序”等二元对立的话语体系，试图以此动员域内国家一道制衡中国。^[2]尤其是自奥巴马执政以来，美国联盟体系利用南海问题“自我实现”其威胁认知与秩序愿景，使南海问题成为构建小多边安全机制的主要动能。在此背景下，菲律宾阿基诺三世政府确立了应对“南海威胁”和将南海问题提交国际法庭的国策。^[3]随之，美日菲的合作主题开始从应对恐怖主义转向在中菲南海争端中支持菲律宾，三国涉南海和中国的区域安全观开始趋同。

杜特尔特时期，尽管特朗普政府通过一系列举措回调了一度受到冲击的美菲关系，但由于菲律宾推行专注解决国内安全问题和谨慎对待南海争端的内外政策，两国战略对接有限。即便如此，这一阶段的美日对菲安全援助已使得三国就南海议题和三边合作积累起一定的政治共识。继而，在菲律宾国内安全形势趋于稳定和小马科斯政府掌权后，南海问题得以与所谓“中国威胁”、“基于规则的国际秩序”和“自由开放的印太”等观念全面绑定。以美日菲联合少数域外国家不断炒作非法无效的南海仲裁案裁决为标志，南海问题成为扩散和强化上述区域安全观、为之披上法治外衣和推动三边合作机制化的关键抓手。^[4]2023年8月，小马科斯政府出台《2023—2028年国家全政策》。该战略文件关于南海问题、台湾问题及“基于规则的国际秩序”

[1] Australian Government, “Defence White Paper 2009,” Australian Department of Defence, May 2, 2009, https://www.defence.gov.au/sites/default/files/2021-08/defence_white_paper_2009.pdf.

[2] 朱翠萍：《“印太”：概念阐释、实施的局限性与战略走势》，《印度洋经济体研究》2018年第5期，第1-8页。

[3] Benigno S. Aquino III, “Second State of the Nation Address,” July 25, 2011, <https://www.officialgazette.gov.ph/2011/07/25/benigno-s-aquino-iii-second-state-of-the-nation-address-july-25-2011-en/>.

[4] 华阳海洋研究中心等：《南海仲裁案裁决再批驳》，南海之声，2024年7月11日，<https://vscs.cri.cn/20240710/b40d62ce-e38b-b103-4c4e-20bf3310d530.html>。

等表述与美国2022年《国家安全战略》、《美国国防战略》及日本“安保三文件”相关表述如出一辙，标志着三国共享的区域安全观正式形成。^[1] 三国区域安全观的趋同，为三边合作机制化奠定了规范基础。

在共同的原则和规范引领下，三国寻求在国内动员更广泛的支持，在国人间调动更多协同精神，并在全球和区域范围内获取更广泛的认可。为此，三边讨论并不局限于南海，而是不断扩展到印太地区，宣示三边合作对促进“基于规则的国际秩序”和“自由开放的印太”愿景的重要性。2024年4月召开的系列高层会议，一方面在南海和东海问题上对中国在仁爱礁和钓鱼岛的正当维权行动表达关切，宣称三国与“志同道合”的国家合作对于维护包括东海和南海在内的海洋自由和促进国际法至关重要。另一方面，其声明范围远远超越南海和东海，甚至共同强调乌克兰危机和朝鲜半岛的“威胁”，重申“台海和平与稳定的重要性”，无端指责中国在南海和东海的行动以及对台姿态继续“对印太地区基于规则的秩序构成威胁”。这也表明，美日菲三边合作的指向绝不局限于南海，而是覆盖东海、台海、日菲本土岛群等“第一岛链”及与澳大利亚和“第二岛链”联动，作为“印太战略”和“一体化威慑”的重要一环。^[2] 在此意义上，2024年4月美日菲峰会的召开及其对三国共同区域安全观的全面表述，标志着主要围绕南海的三边防务政策对话正式升级为全方位“印太战略”协调机制。

（二）基于共同原则和规范引领，打造三边多层次决策协调机制

与三国共享的区域安全观的形成过程相一致，早期的三边合作活动集中在美日协调对菲发展援助、协助棉兰老岛反恐以及开展人道主义救援等方面。在南海争端发酵后，协调对菲海事能力建设援助、提高菲海域感知能力以及

[1] Philippine National Security Council, “National Security Policy 2023-2028,” August 2023, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/National_Security_Policy_Manual_FINAL_E-COPY_with_WATERMARK_140823.pdf. 另据笔者统计，菲律宾《2011—2016年国家安全政策》表述东盟达20余次；《2017—2022年国家安全政策》和《2018年国家安全战略》论述东盟达10余次；新版国家安全政策仅提及东盟2次。

[2] 郑先武：《“美日菲三边架构”：美国打造印太战略新前沿》，《当代世界》2023年第7期，第50-55页。

在南海举行联合军事演习成为重点事项。特朗普时期，三国举行“海上训练活动”“海上战士合作”“肩并肩”联合军演，并在其他多国军演中参与交流。直至小马科斯执政后，三国于 2022 年 9 月召开三边防务政策对话，并敲定在海洋安全保障、海域感知、网络安全、信息共享以及人道主义援助等领域合作，使三边合作进入新的机制化阶段。^[1]

具体而言，三边合作的机制化主要体现在由三边峰会、部长级和副部长级会议、国家安全委员会会议、军方参谋长和参谋部会谈、防务政策对话、三边海事对话及立法机构协商等组成的多层决策协调机制的逐步建立。这一机制负责协调部队访问和互惠准入、国防装备和技术转让、海域感知和情报共享、“灰色地带”行动及三军联合演习、联合巡逻和海警演训等防务合作。同时，其涵盖供应链安全、基础设施发展、网络安全和数字经济、能源转型及粮食安全等经济安全合作，兼顾人道主义救援和科教合作等议题。其中，除 2024 年 4 月的三边峰会外，2023 年 9 月美国副总统哈里斯与小马科斯和岸田文雄的会议及相关双边会议都在领导人层面审议了加强三边合作的重点事项；在国家安全委员会层面，2023 年 6 月和 12 月的国家安全顾问三边会议确立了三边防务与经济安全合作的领域并制定了行动计划；在部长级和副部长级会议层面，分别在 2023 年 7 月和 9 月举行的三边外长会议商议了合作议题并提出了工作计划，而 2024 年 3 月的首次三边副外长会议侧重于执行层面的优先事项磋商。与此同时，三国军方的会议更多地与澳大利亚联合，实现双边、三边和构建中的美日菲澳四边机制密切联动。例如，三国在 2022 年 12 月举行了首次三边陆军高层会议、2023 年 4 月的三边陆军及海军陆战队高层会议、2023 年 6 月的三边武装部队参谋长会议。随之取得进展的是，三国联合澳大利亚，举行了 2023 年 6 月的首次四国防长会议、2023 年 8 月的四国指挥官会议、2023 年 11 月的四国联合参谋部会谈、2023 年 12 月的四国陆军参谋长会议以及 2024 年 5 月的第二届四国防长会议。在这些部署下，三国

[1] 「日比米防衛実務者協議の開催について」、防衛省、2022 年 9 月 15 日、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2022/20220915_usa_phl-j.html。

及与澳方的联合军事演训行动也不断更新和扩容，近期更是以多国联合南海演训为标志，增强在关键海域的操练和对华威慑。

（三）三边合作活动更加规范化，愈益在“第一岛链”扮演关键角色

最为直接的动向是，在南海展开协调性攻势并使其常态化，合力对中国强加更高的军事、外交和声誉成本。一方面，通过增强菲武装部队海空力量和海警的综合能力及多方联合部署，维持南海攻势常态化和“国际化”。为此，美国向菲海警援建了技术教培中心、海岸监视系统和船舶交通管理系统的扩展设备，并加大对外军事融资，为菲提供用于南海的雷达、无人机、军用运输机以及沿海和防空系统。^[1] 日本为菲海警提供主要船只，构成对抗中国的主力，并更新菲卫星数据通信系统，预计在 2027 年向菲再交付 5 艘大型船舶。^[2] 在提供防务设备基础上，美日定期为菲海警组织联合训练，并举行三边海警演习，提升三国海警间的互操作性。同时，通过以美日菲为主的多国联合演习及南海联合巡逻，增强在南海的军事互操作性和集体威慑力。这包括美国航母参加的南海“海上合作活动”、美国轰炸机参与的南海联合空中巡逻、投入美日澳先进装备在南海进行的四国海上演习、海军和海军陆战队的“齐心协力”演习以及操练通信和无人系统的“海上战士合作”演习等。而正是在美日菲三边合作机制化后，菲律宾才敢于将多国南海联合巡逻和集体航行安排在巴拉望岛西部 12 海里以外的争议海域进行。其标志性事件是，美日菲联合澳大利亚在南海开展四国演习，并从 2023 年 8 月将在所谓“领海”进行的“海上再补给和取证”活动，升级为 2024 年 4 月在所谓“专属经济区”进行的“海上合作活动”。该行动由四国防长集体背书，强调 1982 年《联合国海洋法公约》、“航行和飞越自由”、所谓南海仲裁案裁决等。基于此类规范引导和军力展演，菲律宾试图与域外大国共同推行覆盖“全部领土和专属

[1] “Trilateral Meet to Capacitate PH with Credible Defense Posture in WPS,” Philippine News Agency, April 12, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1222486>.

[2] Josiah Gottfried, “The Philippine Coast Guard’s Modernization: an International Joint Effort,” March 5, 2024, <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/philippine-coast-guards-modernization-international-joint-effort>.

经济区”的“全面群岛防卫概念”，以“与别国加强合作与互操作性”，借力推进菲律宾的扩张性诉求。^[1]

另一方面，美日菲进一步通过外交、舆论和法理手段在南海问题上对中国实施“成本强加战略”。他们认为，应对中国的“灰色地带”策略，不仅涉及务实行动，还取决于有效的信息共享与传递，以维持公众支持、团结国际社会，并防范中国“分化三国”。^[2]因此，三国发表对国际法和《联合国海洋法公约》的歪曲言论，通过加强立法做实所谓南海仲裁案裁决并操练“信息战”。三国通过双边和三边合作对菲海警执法、通信、摄影和宣传等方面进行培训，再以舆论资源配合由菲国防、国安和外交部门组成的“西菲律宾海国家工作组”下设的信息工作组，制度化地处理和公布这些针对中国的信息；进而以联盟和伙伴国家掌控的媒介为平台，形成“污名化”中国的舆论攻势。^[3]同时，在法律方面，美日通过立法机构人员交流访问和培训支持菲国会和议员，企图不断合法化甚至复刻2016年“南海仲裁案裁决”。在“舆论和法理优势”加持下，菲大力推进“灰色地带”行动，更新国内法和相关政令，命令海警和渔业水产资源局船只在黄岩岛等岛礁附近定期轮换部署，向菲渔船供应物资、部署人员闯滩登岛，并计划在美日支持下掌控“专属经济区”。

比在南海的筹划更为隐蔽的是，三国着重改善以中国台湾岛为中心的防御态势。美国认为，日菲两国的基地和准入协议使美军能够在该地区投射力量，并提供关键的美军集结地。日本在“协防台湾”方面发挥核心作用，而“在台海冲突初期击退中国军队的场景中，能够使用菲律宾的跑道和飞机燃料至关重要”。^[4]由于担心菲律宾无力应对冲突，美日着力于“保障从菲领土的

[1] “Teodoro: Multilateral Drills Part of PH’s Ongoing Defensive Shift,” Philippine News Agency, April 9, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1222302>.

[2] Gregory B. Poling and Japhet Quitzon, “Sustaining the US-Philippines-Japan Triad,” CSIS, February 12, 2024, <https://www.csis.org/analysis/sustaining-us-philippines-japan-triad>.

[3] “PH to Sustain Transparency in WPS Ops,” Philippine News Agency, February 13, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1218781>.

[4] Becca Wasser, “How the US Courted the Philippines to Thwart China,” CNAS, November 29, 2023, <https://www.cnas.org/press/in-the-news/how-the-u-s-courted-the-philippines-to-thwart-china>.

对台行动能力”。一方面，共同加强菲律宾的防御体系，提升其指挥和控制、区域拒止、海域感知、防空和网络安全等方面的能力。近年来，美菲敲定了《安全部门援助路线图》，通过“超额防务用品计划”为菲海军提供长55米以上的巡逻炮艇，资助菲发展本土军工业，并洽谈“海马斯”系统及先进战斗机的援菲计划。此外，美菲正快速推进“军事信息总体安全协议”签署，为双边和三边的技术情报合作建立框架，这将有助于加强美国海上情报监侦能力，执行监测移动导弹目标及组织反潜战巡逻等动态任务，并强化“三海联动”的情报基础。日本自2023年7月放宽国防装备出口规定后，迅即于11月首次启动官方安全援助，向菲提供海岸雷达系统，同时通过日本国际协力事业团和官方发展援助，提高菲海事执法机构和“渔民”监测巴士海峡等咽喉要道的能力。美日正加快推进在海空力量以及后勤与维修等方面的联合军工项目，菲律宾将从中受益。^[1]由此，菲得以实施“新地平线III”国防现代化计划，提高领域感知、连通性、情报监侦能力。^[2]在三边合作机制化的推动下，菲日益对标中国台湾地区的“豪猪战略”，企图对中国形成“非对称威慑”。

另一方面，优化“第一岛链”整体军事部署、战备状态和对台湾的有利前沿态势。美国致力于扩大对日菲的准入，增强美军机动性、分散性和韧性，更新“第一岛链”总体指挥与控制体系。为此，美日计划发展联合军工、高超声速、空间感知等能力，在2025年建立日本统合作战司令部，并实现美日“无缝指挥控制链”。^[3]同时，在日本西南诸岛附近强化防御，并拟在冲绳增派“滨海作战团”和部署防御系统和战备物资，以提高针对中国的海上拒止能力。与此相一致，美国将在关岛部署“滨海作战团”，使之成为对抗中国、防卫

[1] “PH to Reap Huge Economic Dividends from PBBM-Biden-Kishida Meet,” Philippine News Agency, April 10, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1222362>.

[2] Joe Saballa, “Philippines OKs \$35B ‘Re-Horizon 3’ Military Modernization Plan,” The Defense Post, January 30, 2024, <https://www.thedefensepost.com/2024/01/30/philippines-military-modernization-plan/>.

[3] Dov S. Zakheim, “The Biden-Kishida Summit Should Set the Stage for a Unified US-Japanese Military Command,” The Hill, April 5, 2024, <https://thehill.com/opinion/national-security/4575664-the-biden-kishida-summit-should-set-the-stage-for-a-unified-u-s-japanese-military-command/>.

日菲的威慑力量。三方还通过美国主导、日本赞助、菲政府和军方内应的方式，大幅加强关涉台湾行动的菲基地建设和军事部署。重点是强化《加强防务合作协议》下的菲海空基地对台行动的后勤支持能力，包括后勤、运输、补给、维护及安全通信等方面的能力。^[1] 此外，接近中国台湾岛的拉尔洛、拉瓦格、巴丹岛等吕宋岛北部相关基地建设正快速推进。

美日菲还通过大规模、常态化和各有侧重的军演练兵备战，企图在西太平洋建立强韧的补给线和指挥控制网。为此，美军将太平洋多国联合战备中心迁往菲律宾，作为盟国联合培训的移动基地。其中，作为旗舰项目的“肩并肩”联合军事演习正从战术层面演变为作战层面，其 2024 年的演练科目包括海上安全、传感和瞄准、防空和导弹防御、动态导弹打击、网络防御和信息战等，地点择定靠近中国台湾岛的菲巴丹省马武里斯岛。^[2] 其他重要联合演习有：三国参与的关涉海岸侦查、反潜、水面和空中作战及海域感知的“海上训练活动”和“齐心协力”演习，主要在菲律宾克拉克、巴萨和其他空军基地及北吕宋岛军事区举行的“雷霆对抗”空军演习以及美国首次在吕宋岛北部部署“堤丰”中导系统的“坚盾”陆军演习等。基于此，在 2024 年 7 月日菲《互惠准入协定》签署后，美日菲澳将在各自领土范围内集体训练，提振联合演习及作战训练的深度和密度。借此，美国谋图削弱中国的反介入 / 区域拒止能力，并强化“一体化威慑”战略。

二、美日菲三边合作机制化的动因

美日菲三边合作机制的成形，既是三国政府在国际和地区格局变化下基于所谓威胁认知作出的政策调整，也是三国彼此间双边关系长期发展的结果。

[1] “US, PH Defense Execs Meet, Discuss Ways to Enhance Logistics Capabilities in EDCA Sites,” Philippine News Agency, March 18, 2024, <https://www.dnd.gov.ph/Release/2024-03-18/2113/US,-PH-defense-execs-meet,-discuss-ways-to-enhance-logistics-capabilities-in-EDCA-sites/>.

[2] “Northern Luzon Areas Eyed as Venue for ‘Balikatan’ 2024,” Philippine News Agency, February 12, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1218655>.

对于美国而言，这是其发起“印太安全架构”和对华威慑举措的最新延伸。冷战结束以来，美国在亚太地区基于双边联盟先后构建起美日韩、美日澳、美日印澳、美英澳等小多边安全机制，谋求以网络化的安全架构实现分摊战略成本、稳固联盟体系、施加集体威慑等目标。这在奥巴马政府时期体现为“亚太有原则的安全网络”，即超越既有联盟，将以美国为中心的“双边、三边和多边关系编织在一起，以在更远的距离、更省力的情况下做更多的事情”。^[1]随着对华战略遏制的升级，美国政府确立了要“抵消中国在‘第一岛链’的空海主导地位并统治‘第一岛链’外的所有领域”的战略目标。^[2]特朗普政府和拜登政府遂进一步将亚太安全网络发展为“印太安全架构”，并将美日菲三边机制打造为其重要组成部分。拜登政府的“印太战略”更加重视盟友和小多边机制的作用，在外交、经济、军事乃至区域治理议题上多管齐下，对华展开全面战略竞争。^[3]

具体到美日菲三边合作机制，美国有意通过该机制利用日本在区域安全事务中的自主能力，影响菲律宾关涉关键海域的立场，并将其彻底纳入“印太安全架构”。美国企图借此优化在“第一岛链”威慑中国的“成本—效益”结构。美国认为，日本可以成为有力参与者，因为日菲伙伴关系相对于美菲联盟更不容易受到政治冲击。因此，三边机制可以敦促日菲进一步发展战略伙伴关系和各自军力，向中国施加集体政治、经济和军事成本。^[4]鉴于“美日同盟已将台海安全作为战略目标”，而菲律宾仍存在不确定性，该机制可

[1] Secretary of Defense Ash Carter, “Remarks on ‘Asia-Pacific’s Principled Security Network’ at 2016 IISS Shangri-La Dialogue,” US Department of Defense, June 4, 2016, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/791213/remarks-on-asia-pacifics-principled-security-network-at-2016-iiiss-shangri-la-di/>.

[2] “Strategic Framework for the Indo-Pacific,” US National Security Council, February 2018, Declassified in January 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

[3] 韦宗友：《拜登政府“印太战略”及对中国的影响》，《国际问题研究》2022年第3期，第29—33页。

[4] Gregory B. Poling and Andreyka Natalegawa, “Building a US-Japan-Philippines Triad,” February 1, 2023, <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

以进一步联合“前线国家”，为台海可能发生的突发事件做好准备。^[1]

对于日本而言，这是其提升“正常和军事大国”地位和制衡中国的重要一步。整体而言，战后日本国家安全战略从“重经济、轻军备”的“福田主义”向“普通大国”、“军事化”和积极强化自主防卫、美日同盟及战略伙伴关系的方向演进。^[2]随着中国军事力量的发展和东北亚局势的变化，日本认为其面临的安全环境正不断恶化，这一局面对于自安倍内阁以来的日本政府全面改革防卫态势、调整“美矛日盾”的配置而言，既是风险也是机遇。在此背景下，自安倍内阁始，日本便积极介入南海问题，成为影响南海事态的重要域外力量。^[3]在美国对华战略竞争背景下，美日联盟进一步“横向发展”，以建立新的印太联盟网络。

早在2019年11月，时任日本防卫大臣河野太即便对菲律宾防长表示，“日本愿意推动船舶和飞机停靠菲律宾港口，自卫队参加菲美联合演习等日菲美三边合作和高层会谈。”^[4]2022年12月，日本发布的《国防战略》规定，以包括国防能力在内的综合国力提升和同盟国、“志同道合”伙伴等密切作协调，加强威慑力和应对“前所未有的最大战略挑战”。这包括与菲律宾等达成《互惠准入协定》、《物资劳务相互提供协定》、国防装备与技术转让框架等。其《防卫力整備计划》特别强调与“志同道合”国家开展联合训练与演习、设备与技术合作、能力建设支持等事项。^[5]作为其延伸，美日菲三边合作机制有助于日本巩固其防卫政策，进一步谋求正常和军事大国地位

[1] Gregory B. Poling and Japhet Quitzon, “Sustaining the US-Philippines-Japan Triad,” February 12, 2024, <https://www.csis.org/analysis/sustaining-us-philippines-japan-triad>.

[2] 参见于铁军：《因应与调适：战后日本安全保障战略的演化》，《日本学刊》2023年第4期，第1-38页。

[3] 参见朱海燕：《日本介入南海问题的动向及影响》，《国际问题研究》2016年第2期，第126-138页。

[4] 「日フィリピン防衛相会談（概要）」、防衛省、2019年11月17日、https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11623291/www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2019/20191117_phl-j.html。

[5] 「国家防衛戦略について」、防衛省、2022年12月16日、<https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy.pdf>，「防衛力整備計画について」、防衛省、2022年12月16日、<https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/plan/pdf/plan.pdf>。

及提升大国影响力。^[1] 它还有助于稳定美国对日本及“第一岛链”的防卫承诺和投入，增强日本干涉台海事务的能力，并以“三海联动”减轻单方面压力和保障海上资源和能源要道。^[2] 因此，岸田内阁致力于在已有印太布局基础上大力推进三边合作，以此赢取新的政绩。

对于菲律宾而言，这是其提升综合国力和国际地位、试图侵占南海岛礁并稳定内政的一步险棋。早在冷战时期，菲律宾总统费迪南德·马科斯便对美国表示，在美国保持地区存在前提下，看好日本在地区军事安全中的作用，支持日本提高军事预算和修宪，但随即遭到美国的否决。^[3] 近年来，大国竞争的形势给予菲律宾新“窗口期”，即通过不断深化的美日双边和迅速升级的三边关系提升自身国力和谋取在南海所谓“领土和专属经济区”。于是，自2011年起，菲律宾政府出于内外多重政治考虑，对南海争端的态度日趋强硬。^[4] 其间，尽管认识到南海局势日益紧张，杜特尔特政府仍将国内安全问题视为“最高安全关切”。因此，其任内的三边合作较为有限，主要是从菲海岸警卫队和海域感知能力建设、菲军队现代化和联合演习以及菲南部自治区治理等方面展开。^[5]

然而，小马科斯政府继承了杜特尔特的国家安全遗产，强势推行“捍卫领土主权和主权权利”、加速菲武装部队现代化并实施《2023—2028年菲律宾发展计划》等政策。实施这些远超菲自身能力的系列政策亟需美日等国的共同支持。具体而言，菲律宾有意通过三边合作机制获得以美日为首的更为

[1] 项昊宇：《日本“安保三文件”初析：战略转型与前景展望》，《和平与发展》2023年第1期，第97页。

[2] Joe Gould, “China’s Neighbors Seek Expanded Partnerships with US to Deter, Defend,” *Defense News*, March 10, 2023, <https://www.defensenews.com/pentagon/2023/03/10/chinas-neighbors-seek-expanded-partnerships-with-us-to-deter-defend/>.

[3] US Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia, 1969-1972*, Washington: United States Government Printing Office, 2006, p.396.

[4] 鞠海龙：《菲律宾南海政策：利益驱动的政策选择》，《当代亚太》2012年第3期，第79-87页。

[5] The President of the Philippines, “National Security Strategy 2018,” Philippine National Security Council, July 8, 2018, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/NSS_2018.pdf.

制度化和深入的国际支持，以进一步落实“全面群岛防卫概念”，实施“新地平线 III”军事现代化计划，并“利用集体威慑来应对潜在生存威胁”。^[1]同时，小马科斯政府强调，“志同道合”国家应在国防和安全事务及经贸和投资等多方面加强伙伴关系。因此，在战略和关键基础设施、网络安全、能源、关键矿产等领域减少菲律宾的脆弱性，成为三边合作的必要组成部分。^[2]

综合来看，美日菲三边合作机制既是三国出于各自安全利益而构建对华威慑体系新的一环，也是三国规避同盟“被牵连”和“被抛弃”风险的战略选择。其中，在南海问题上，三国的立场和预期趋于一致。在台湾问题上，美日一致性更高，并试图共同塑造菲律宾的预期。当然，美日菲三边合作机制成形离不开三国彼此间原有双边关系发展的稳固基础。尤其是，日菲战略伙伴关系和美菲同盟取得突破性进展，为三边合作开辟了空间并确立了初步的合作规范、程序和领域。

其中，美菲同盟关系总体上呈现螺旋上升的发展形态。冷战后，美菲同盟先后围绕反恐、南海和领土防御等主题形成愈益深入的安全合作关系。在美国推行“亚太再平衡”以来，以美国对菲防务承诺的加强、各级对话机制的创建、《21 世纪美菲伙伴关系联合愿景》等重要战略文件的签署、《加强防务合作协议》下军事基地的建设以及高频度军事接触等重大进展为标志，美菲同盟全面强化并决心“将两国合作纳入多边网络”。^[3]因此，拜登和小马科斯在 2023 年 5 月会晤时，强调对南海和台海的共同立场，并展望美日菲和美澳菲的三边合作模式。^[4]两位领导人宣布的《双边防务指针》优先考虑

[1] The President of the Philippines, “National Security Policy 2023-2028,” Philippine National Security Council, August 12, 2023, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/National_Security_Policy_2023_2028.pdf.

[2] “Zubiri Meets with US Trade Representative,” The Philippine Star, April 19, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/04/19/2259922/zubiri-meets-us-trade-representative>.

[3] Gregory B. Poling, “The US-Philippine Alliance’s Very Busy Month,” April 12, 2023, <https://www.csis.org/analysis/us-philippine-alliances-very-busy-month>.

[4] The White House, “Joint Statement of the Leaders of the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/joint-statement-of-the-leaders-of-the-united-states-and-the-philippines/>.

基于共同关心问题的三边和多边合作。其中，美菲正快速推进的“军事信息总体安全协议”，也是美日韩、美日澳等美国主导的三边安全机制得以有效运作的情报支柱，这将为深化双边和三边军事情报技术合作建立框架。

其实，日菲关系自21世纪日本突破“福田主义”以来便稳步发展。2001年9月，日本首相小泉纯一郎和菲律宾总统阿罗约借“9·11”事件将安全磋商纳入提升伙伴关系轨道。翌年，菲海警开始定期接待日本同行访问和对菲展开培训。2006年12月，安倍首相和阿罗约总统决定建立“近邻间全面合作伙伴关系”，推进关于安全和海事问题的政策对话。在南海问题发酵后，日菲安全合作加速，于2011年宣布建立战略伙伴关系并设立讨论南海问题的工作组。此后，日菲于2016年强化战略伙伴关系，同意深化海上安全合作，并达成防务装备与技术转让协议。据此，菲获得日制多用途快速反应艇和空中监视雷达。同时，日菲在2015年至2021年期间举行了17次联合海军演习，并于2021年举行首次双边空军演习和训练。^[1]

作为双边合作制度化的标志，日菲于2022年4月首次举行外交和国防部长“2+2”会谈，宣布将缔结《互惠准入协定》和《物资劳务相互提供协定》，持续深化军事接触。日本表示，将继续支持菲加强海域感知、更新国防装备和技术、管理日益复杂的安全环境，包括对台海潜在危机的谋划。^[2]同年12月，日菲副部长级国防对话召开。这标志着日菲从工作层到部长级防务对话平台的全贯通。更为重要的是，该会谈“提出了加强菲日美三边防务合作的潜在想法”。^[3]这一想法在2023年2月的日菲领导人会晤后得到推进，两国宣布，

[1] CNAS US-Philippines Alliance Task Force, “Revitalizing the US-Philippines Alliance to Address Strategic Competition in the Indo-Pacific,” Center for a New American Security, June 2, 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/revitalizing-the-u-s-philippines-alliance>.

[2] Kojiro Tonosaki, “Aiming for a Quasi-alliance: Building a More Robust Japan-Philippines Security Partnership,” Center for Strategic and International Studies, July 27, 2022, <https://www.csis.org/analysis/aiming-quasi-alliance>.

[3] “Philippines, Japan Sustain Defense Partnership,” Philippine Department of Defense, December 13, 2022, <https://www.dnd.gov.ph/Postings/Post/Philippines%2c%20Japan%20sustain%20defense%20partnership/>.

致力于在经济、安全及地区和国际问题上加强双边战略伙伴关系，并通过与美国的三边对话加强防务合作。同时，促进经济安全合作，以抵制“经济胁迫”。^[1] 同年 11 月，日菲首脑会谈就缔结《互惠准入协定》及加强与美国的三边合作达成一致。^[2] 其中，被视为“准部队访问协议”的《互惠准入协定》在签署后将可以实现在各自领土上集体训练，从而为美日菲军事合作的升级注入新的动力。这些双边层面的进展为三边合作机制化奠定了制度性基础。

三、美日菲三边合作机制化的影响及制约

当前，美日菲正在防务合作基础上快速推进在经济安全、涉台协调和区域接触上的综合性合作，以服务于在中长期内威慑和“竞赢”中国的战略目标。这将在短期内产生多重影响。

第一，在军事安全领域“内引外联”，推动筑牢印太“一体化威慑”架构。一方面，三边合作机制化有助于将美日力量引入南海和菲律宾群岛，加固以中国台湾岛为中心的“第一岛链”。这将增强对华前沿军事威慑和“规锁”，并基于三边军事情报合作推动“三海联动”常态化。另一方面，由于美日菲与澳大利亚先前已有深厚的军事安全合作关系，三边合作机制化有望带动美日菲澳四边机制在军事领域快速发展。随着 2024 年 5 月第二届美日菲澳四国防长会议的召开，这一机制被正式命名为“SQUAD”以突出其军事威慑属性。^[3] 美日菲三边合作机制也将基于双边联盟和小多边机制，密切联合其他伙伴，强化和链接“第一岛链”与“第二岛链”。在此基础上，其有望促成以美日、美澳同盟为基轴，美日韩“北翼”、美日菲“西翼”、美日澳“东翼”、美

[1] “Japan-Philippines Joint Statement,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, February 9, 2023, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100457147.pdf>.

[2] 「日本とフィリピン 首脳会談 沿岸監視レーダー供与で合意」、NHK、2023 年 11 月 3 日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231103/k10014246551000.html>。

[3] “Teodoro, Austin Huddle in Shangri-La Dialogue,” Philippine Department of Defense, June 2, 2024, <https://www.dnd.gov.ph/Release/2024-05-05/2147/Statement-of-the-SND-dated-May-5,-2024>.

英澳“南翼”和美日菲澳“中翼”相协同的西太平洋总体战备部署。

2022 年 3 月，美军印太司令部前任司令阿奎利诺曾公开确认，美军将关岛、日本、菲律宾和澳大利亚作为印太战区威慑中国和所谓“协防台湾”的四大重心。^[1] 同样，美日菲澳在 2024 年 7 月至 8 月召开的多场“2+2”会谈中，都将发展四国安全合作视为重点议题。^[2] 由此，继侧重东北亚的美日韩三边机制、侧重衔接印度洋和太平洋的美日印澳“四边机制”及侧重先进技术合作的美英澳三边机制之后，美日菲澳实际上正成为试图阻止中国向海图强的军事协调中心。

第二，在经济安全领域打造“样板工程”，以经济手段支持战略和军事目标。三国要走向战略协调，经济成果清单是关键而非次要。因此，三边合作正着力加强其经济安全支柱，标志性举措是“吕宋经济走廊”的启动，被视为“拜登政府在印太地区最具有雄心和潜在影响力的经济举措”。^[3] 美日助力菲战略和关键基础设施项目，寻求抵消“中国在菲重要公共服务领域的影响力”。就此，美日以公私协调的方式，为菲律宾的铁路、公路、机场、港口等交通基础设施，电信设备等电力基础设施以及开放网络、通讯卫星和“星链”、海底光缆等数字基础设施联合投资。美日计划在网络 and 关键技术等方面向菲分享信息和经验，以“反制错误信息、虚假信息和数字监控”，与中国打“信息战”。

在贸易与投资方面，美国考虑与日本共同撬动中菲经济“压舱石”，以便菲领导人能够“抵制中国的经济胁迫”。^[4] 为此，美国派出总统贸易和投

[1] “INDOPACOM Identifies Four Priority Hubs to Deter China: Guam, Japan, Philippines, Australia,” Inside Defense, March 10, 2022, <https://insidedefense.com/daily-news/indopacom-identifies-four-priority-hubs-deter-china-guam-japan-philippines-australia>.

[2] “Joint Statement on the Philippines-United States Fourth 2+2 Ministerial Dialogue,” US Department of State, July 30, 2024, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-philippines-united-states-fourth-22-ministerial-dialogue/>.

[3] Christopher B. Johnstone and Gregory B. Poling, “A Tale of Two 2+2s: Japan and the Philippines,” CSIS, August 2, 2024, <https://www.csis.org/analysis/tale-two-22s-japan-and-philippines>.

[4] “Trilateral Ties Could Reestablish PH Credibility on World Stage,” Philippine News Agency, June 29, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1204607>.

资代表团并与菲共同主办“印太商业论坛”，表明菲是公共和私营部门投资的优先对象。美日对菲投资多集中在制造业、核能和清洁能源、粮食安全、矿产和电池生产及半导体等供应链方面，以降低菲律宾在危机中的脆弱性。同时，“印太经济框架”发挥共享信息和建立供应链预警以排挤中国的影响，菲是其中一环。值得注意的是，这些投资不乏准军事和战备指向。例如，在美国政府主持和日本财团资助下，苏比克和克拉克基地及附近设施成为美日重点投资对象，而连接它们的经济走廊也将在七国集团支持下不断升级。^[1]为此，美国国防部长奥斯汀在 2024 年 7 月专程访问了苏比克湾的海军基地和美国公司，评估其开发供美国海军使用的船舶维修设施以及维护印太地区伙伴国家船只的工业能力，这标志着其经济举措与战略目标的高度挂钩。^[2]

客观而言，这一经济安全支柱有可能对“一带一路”倡议、中菲合作项目造成冲击，并推动菲加入所谓排华“供应链联盟”。这将在主观上减少菲配合域外大国与中国抗衡的顾虑。以往，美日澳牵头的基础设施投资项目多集中在南太，如今打造“吕宋经济走廊”，显然要对东南亚和印太地区起到更多的示范效应。同时，菲律宾在其影响下愈益对美日等国取消特定行业外资所有权的限制但对中国投资加大安全审查，导致中国在菲企业不得不进行更多风险评估。

第三，发挥对东南亚和太平洋的外交合力，扩展美国联盟体系的区域影响力。三边合作机制化将使美国联盟体系能够进一步融入亚太尤其是东南亚区域的核心议程。除以一系列美化自身言论试图赢得域内的支持和谅解外，三边合作亦重视通过话语策略和公共产品拉拢东盟及其成员国。为此，三国宣称本着“共同致力于自由开放的印太”的精神支持东盟中心地位及《东盟印太展望》和《蓝色太平洋 2050 战略》。在以往的合作中，美日注重联手

[1] “Strategic Landpower Dialogue: A Conversation with General Charles Flynn,” October 12, 2023, <https://www.csis.org/analysis/strategic-landpower-dialogue-conversation-general-charles-flynn>.

[2] Christopher B. Johnstone and Gregory B. Poling, “A Tale of Two 2+2s: Japan and the Philippines.”

加大对东南亚投入，并通过功能性合作重点诱拉海上东盟国家以南海问题牵制中国。^[1] 作为其延伸，三边合作机制化也通过联合军演及海警训练向该区域尤其是印尼、马来西亚、泰国和越南等开放观察和释放善意。^[2] 同时，在 2023 年开始通过“国际观察员计划”邀请东盟国家作为观察员参加“肩并肩”演习。2024 年 4 月，美日菲三边峰会借助“非法捕捞”等议题，宣称将与区域国家推进多边海域态势感知合作计划。^[3]

不应忽视，三边合作机制强调的“海上安全、信息共享以及人道主义救援”及“经济韧性”等领域，都与东盟及其成员国的长期议程存在交集。在后续发展中，三边合作机制很可能利用在国际法和国际规范、海洋安全议题及经济安全合作方面的交集，发挥对东盟影响的合力。加之，美日澳都在加快推进与东盟的全面战略伙伴关系和战略对接；^[4] 菲律宾也将于 2026 年再次担任东盟轮值主席国。美日菲澳有意借助支持东盟中心地位和推进《东盟印太展望》落实的名义，共同影响东盟及其部分成员国在南海甚至台海等地区安全议题及“南海行为准则”谈判上的立场，从而对中国管控南海的努力进一步施加压力。通过三边合作机制化，美国正试图填补其在东南亚的“战略缺口”，并对其他东盟国家产生示范效应。^[5]

与此同时，三边合作机制化的一个内在含义是三国愿意以相关原则、规

[1] 参见项昊宇、鲍志鹏：《美日在东南亚的联手拓展：战略协同与影响限度》，《国际问题研究》2023 年第 5 期，第 98-116 页。

[2] “US, Philippines Partner with Allies During Exercise Sama Sama 2023,” October 2, 2023, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/3545630/us-philippines-partner-with-allies-during-exercise-sama-sama-2023/>.

[3] The White House, “Joint Vision Statement from the Leaders of Japan, the Philippines, and the United States,” April 11, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/joint-vision-statement-from-the-leaders-of-japan-the-philippines-and-the-united-states/>.

[4] “Plan of Action to Implement the ASEAN-Australia Comprehensive Strategic Partnership (2025-2029),” July 27, 2024, <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/07/Adopted-ASEAN-Australia-POA-2025-2029.pdf>.

[5] Lucas Myers, “Filling in the Indo-Pacific Latticework in Southeast Asia,” April 4, 2024, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/filling-indo-pacific-latticework-southeast-asia-us-japan-philippines-trilateral-summit>.

则和规范约束行为并相信其他国家将予以回报，从而在主体间趋同预期。^[1]在此意义上，由于美日在台湾问题上已达成深度共识，而菲律宾仍表现出不确定性，由美日主导的三边合作机制化将愈益深入地対菲律宾关涉台湾问题的角色和观点施加影响。近年来，随着三边合作走向机制化，菲律宾的涉台言论和实际行动已明显有所改变。^[2]未来，在美日推动下，菲律宾的涉台政策很可能构成小马科斯对阿基诺三世安全政策框架的最大突破之一。

此外，美日菲有意通过多层次多领域的机制化，使之能够经受政府和领导人的变动而持久发展。这包括有法律效力的条约的签订、政治层面下的官僚网络互动、立法部门对话和游说行政部门、美国智库引领的三边“二轨”讨论、深入到地方和社区层面的活动安排，以及与“志同道合”国家的紧密接触。因此，在美日菲三边峰会后，小马科斯表示，相信与美国达成的协议超越了政治范畴，即便政府换届，这些协议也将得到尊重。^[3]同样，2024年7月美菲“2+2”会谈后，美国国务卿布林肯和防长奥斯汀共同向菲律宾保证，无论谁在11月的大选中获胜，马尼拉都将继续获得美国两党的支持。^[4]8月，美国众议院外委会主席麦考尔率两党代表团也向菲律宾保证了美国的战略延续性。^[5]加之，美日菲三边合作机制化鼓励日本分摊战略成本和发挥更大的作用，这一要旨与特朗普强调的“美国优先”理念正相契合。

然而，在中长期内，美日菲三边合作机制化的推进势必面临一系列的制

[1] Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p.357; John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p.380.

[2] "China Blasts President of the Philippines for Congratulating Taiwan Election Winner," The Associated Press, January 16, 2024, <https://apnews.com/article/china-philippines-taiwan-marcos-8f3b426f056d713a36b223300c083ae5>.

[3] "Marcos: No Plans for More EDCA Sites," Philippine News Agency, April 15, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1222643>.

[4] "Security Roadmap Inked; US Aid Assured Regardless of New President," Philippine News Agency, July 30, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1230128>.

[5] "Chairman McCaul Returns from the Philippines and Australia with Bipartisan Delegation," US House Foreign Affairs Committee, August 22, 2024, <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairman-mccaul-returns-from-the-philippines-and-australia-with-bipartisan-delegation/>.

约，从而存在很大的不确定性。这主要体现在以下几个方面。

一是美日菲战略诉求和优先事项存在深刻分歧。其中，美日威慑的重心偏重中国台湾岛，而菲律宾侧重南海。尽管小马科斯政府不时关切“台湾海峡和平与稳定”，但亦屡次坚称不允许将新增基地作为对台进攻的行动基地，而美国将愈益强调“共同防御义务是双向的”。^[1]可见，菲律宾的优先事项在于从美国的每一步战略推进中攫取最大的利益，以此加强国力和维护自身安全，并在“大国竞争”而非“大国战争”局面下获利。同样，美日间也存在美国“一体化指挥控制”与日本战略自主诉求的分歧。因此，日本否定“政府委托美军指挥自卫队”，并宣称根据国内法规对自卫队负有主要决策责任，“日本自卫队联合作战司令部将不受美军的指挥和控制”。^[2]显然，上述张力将影响三边机制的深度运行。

二是三国国内政治经济和不对称能力带来制约。随着三边合作机制化的深入，其将面临更多内部政治力量的质疑和反对，尤其是美国对自由贸易的政治顾虑，日本对相关法规的慎重考量，菲国内对“独立自主”和真正国家利益的深刻追求，以及彼此对他国内政外交变动的疑虑。例如，美国对菲军事援助和投资承诺，常常附加“须经国会批准”条件，而受限于当前的内政情况，其势必大打折扣。^[3]菲律宾实际经济情况亦使许多投资计划难以落地。^[4]相反，中菲之间的经济纽带是在适应菲国情的情况下经长期积淀而成，并非美日及联盟的侵蚀可以取代。^[5]同时，三边合作的“木桶效应”将日益浮现。

[1] “PBBM: EDCA Sites Won't Be Used for 'Offensive' Operations,” Philippine News Agency, April 10, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1199094>.

[2] “Press Conference by Foreign Minister KAMIKAWA Yoko,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 16, 2024, https://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaikenwe_000001_00058.html.

[3] “US Shunning FTA Due to Domestic Politics; Nothing to Do with PH,” Philippine News Agency, May 31, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1226006>.

[4] “US to Start Programming CHIPS Act Funds for PH,” Philippine News Agency, April 30, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1223770>.

[5] 郑先武等：《“印太战略”下美菲同盟强化的动向与影响》，《东南亚研究》2023年第4期，第86-87页。

例如，美国对日菲的情报安全与网络安全能力及与之合作的潜在后果存有深刻疑虑，这并非朝夕可以解决，这些实际情况无疑将影响其集体决心。

三是域内多数国家将合力限制其战略成效。与菲律宾对“东南亚的兄弟们”会不顾原则支持菲方的希冀相反，新的调查显示，绝大多数东南亚国家都倾向于在中美间保持平衡，甚至在不得不“选边站”时更多会选择中国。^[1]同样，印尼当选总统普拉博沃和马来西亚总理安瓦尔都已明确表示，海上争端必须在朋友之间进行协商，提倡在没有外部势力干涉下解决分歧。^[2]东盟既有意推进其所认可的南海规则与规范，亦秉持共识性决策原则等“东盟方式”，强调东南亚和平、自由与中立等重要规范。就此，中国与东盟及成员国坚定维护东盟中心地位及共同珍视的区域规范，主动加强海洋合作和为此酌情探讨包括海警合作在内的新倡议，并考虑加强战略对接，^[3]势必将对域外大国主导小多边机制、推行排他性竞争，在功能和规范上形成有效的区域性制约。

四、结语

在美国主导下，美日菲三边合作机制化不断推进，试图深化涵盖安全、军事和经济领域的总体战略协调，从而长久地打造“印太战略”的新前沿。与“印太”作为地缘概念的特性一致，该三边机制有志于打造囊括地缘经济、地缘政治和地缘战略的复合架构。^[4]应当看到，由于三国当前的国际安全和

[1] Sharon Seah et al., “The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, April 1, 2024, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>.

[2] “IISS Shangri-La Dialogue 2024, Special Address,” June 1, 2024, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2024/plenary-sessions/special-address/>.

[3] 张洁：《东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展》，《国际问题研究》2021年第3期，第118-135页。

[4] 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，《现代国际关系》2013年第7期，第15-16页。

政权安全诉求存在一致性，双边联盟升级、三边合作机制化及与相关机制的联结，将呈现一个长期化态势，也是中国在亚太地区所面临的更为长久、严峻的军事和安全挑战。随着三边合作机制化向纵深发展，美国将进一步优化“岛链遏华”战略中的指挥、控制、军情、战备和保障结构；菲律宾将进一步融入“印太安全架构”并实施所谓“全面群岛防卫概念”；日本也将在重塑周边环境的同时进一步谋求“普通大国”和“军事大国”地位。^[1]在此过程中，三边合作机制化将试图促成南海协调性攻势的长期化、台岛“协防”守势的一体化、“三海联动”态势的常态化，甚至东盟南海议题的“印太化”，向中国强加外交、军事、经济和声誉成本。与此同时，三国在中长期内关于成本与责任分摊、战略自主性及优先事项的分歧，以及美国主导的“一体化”指挥控制系统与威慑战略的内在张力也将持续发酵，势必给三边合作机制化的深入推行带来不确定性。对此，中国宜放眼长远，坚定在南海维权的同时，统筹外交、经济、法律、传媒等手段，加强与东盟战略对接，维护好有利于民族复兴的外在环境。

【责任编辑：宁团辉】

[1] “Previewing the Japanese Official Visit and Trilateral Leaders’ Summit,” April 2, 2024, <https://www.csis.org/analysis/previewing-japanese-official-visit-and-trilateral-leaders-summit>.

欧盟新东扩：动因与前景

□ 冯怡然

〔提 要〕 欧盟启动新东扩，决定向乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚三国敞开大门，这是乌克兰危机爆发后欧盟作出的重大战略决定。欧盟作出这一决定主要出于三方面考虑，即回应地缘政治剧变，与俄罗斯争夺地区主导权；通过扩员“强身”，推动欧洲实现战略自主；着眼长远，对乌克兰等三国实现制度重构。然而，尽管欧盟开启了与乌克兰和摩尔多瓦的入盟谈判，格鲁吉亚也如愿获得了欧盟候选国地位，但三国距离加入欧盟并非“一步之遥”。欧盟新一轮扩大面临准入门槛高、极右翼民粹主义势力崛起以及欧盟内部分歧等挑战，其进程将漫长复杂。

〔关 键 词〕 欧盟东扩、欧洲一体化、乌克兰危机、欧洲战略自主

〔作者简介〕 冯怡然，北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师

〔中图分类号〕 D814.1, D851.132

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 4 期 0059-17

欧盟的扩大进程在2004年实现“大爆炸式”东扩后几乎一直陷入停滞。^[1]乌克兰危机爆发后，欧盟启动接纳乌克兰、摩尔多瓦与格鲁吉亚三国入盟的

[1] 苏联解体、冷战结束后，独立不久的波罗的海三国——立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚，以及波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克与斯洛文尼亚5个中东欧地区前社会主义国家纷纷提出加入欧盟申请，经过入盟谈判后于2004年顺利加入欧盟，保加利亚与罗马尼亚在两年后也成为欧盟成员国。克罗地亚作为这一波扩大的最后一个国家于2013年加入欧盟。而西巴尔干国家，如北马其顿、波斯尼亚和黑塞哥维那等国的入盟进程则一直陷入停滞。

进程。目前国内外研究界对于欧盟新东扩，特别是有关乌克兰入盟进程的關注相对较少。^[1] 因此，有必要对欧盟新东扩进行跟踪与评估，以更好地把握欧盟发展趋势。

一、欧盟新东扩的动因

2022 年是欧盟扩大进程中的一个转折点。2022 年 6 月，欧盟宣布乌克兰、摩尔多瓦为欧盟正式候选国。2023 年 12 月，欧洲理事会即欧盟 27 国首脑会议原则上同意启动与乌克兰和摩尔多瓦的入盟谈判，并给予格鲁吉亚候选国地位。2024 年 6 月，欧盟各成员国就乌克兰和摩尔多瓦加入欧盟的谈判框架达成一致，谈判于 6 月 25 日正式开启。欧盟开启新东扩进程主要出于以下考虑。

（一）回应地缘政治剧变，与俄罗斯争夺地区主导权和影响力。冷战结束后欧俄关系明显趋缓，尽管双方还曾一度讨论建立所谓四大“共同空间”，^[2] 但双方在地缘政治上的竞争一直存在。随着欧盟和北约实施“双东扩”战略，特别是波罗的海国家加入欧盟和北约，欧洲以及西方整体在该地区的影响力大增。这一时期，欧盟对乌克兰以及高加索国家采取了旨在加强经济和政治联系的“东部伙伴关系”计划，^[3] 乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚等国成为在欧俄之间摇摆不定的国家。在 2022 年乌克兰危机爆发之前，西方与俄罗斯已

[1] Spasimir Domaradzki, “EU Enlargement and Geopolitics: Is It Relevant Today?,” *Identities: Journal for Politics, Gender and Culture*, Vol.20, No.1-2, 2023, pp.20-31; Barbara Lippert, “EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.33, 2023, pp.475-485; 田小惠：《欧盟扩大进程的重启与欧洲一体化的困境》，《当代世界》2024 年第 1 期，第 47-51 页。

[2] 欧俄建设四大“共同空间”是双方于 2003 年 5 月在圣彼得堡峰会上提出的，包括共同经济空间，共同自由、安全与司法空间，对外安全合作空间，研究、教育与文化交流空间。详见“EU/Russia: The Four ‘Common Spaces’,” European Commission, March 18, 2005, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_103。

[3] 为了加强东扩后的欧盟与东部、南部 16 个邻国的关系，欧盟提出睦邻政策，其中东部邻国包括乌克兰、格鲁吉亚、摩尔多瓦、亚美尼亚、阿塞拜疆与白俄罗斯。2009 年，欧盟提出“东部邻国伙伴”计划，旨在进一步加强其与上述 6 个东部邻国的政治与经济关系，并支持这些国家的可持续改革进程。详见“Eastern Partnership,” EEAS, March 17, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en。

在该地区发生过两次较大的地缘政治对抗。一是 2008 年美国总统小布什提议吸纳乌克兰、格鲁吉亚加入北约，导致俄罗斯和西方矛盾尖锐化。最后在法国总统萨科齐和德国总理默克尔的劝阻下，小布什最终放弃了该提议。^[1] 二是 2014 年克里米亚危机的爆发。这场危机的深刻背景同样是西方与俄罗斯对乌克兰影响力的角逐。克里米亚危机后欧美与俄罗斯关系一直处于紧张状态，但无论是欧盟还是北约均未与俄罗斯走向全面对抗。2022 年俄乌冲突爆发之前欧盟及其成员国曾展开斡旋，^[2] 但此时的欧盟并没有计划将乌克兰接纳为正式成员。

乌克兰危机的爆发改变了法、德及欧盟对待东扩的立场。在 2019 年 10 月的欧盟峰会上，法国总统马克龙曾利用一票否决权阻止了欧盟开启与阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判。^[3] 但随着乌克兰危机的爆发，法国等国意识到如果不采取行动，欧盟就会失去对乌克兰的影响力。乌克兰危机爆发当日，欧盟各成员国领导人举行特别峰会并发表联合声明，“以最强烈的措辞谴责俄罗斯对乌克兰前所未有的军事侵略”，认为俄罗斯的军事行动“严重违反了国际法，破坏了欧洲和全球的安全与稳定”，要求俄罗斯“立即停止军事

[1] Steven Erlanger and Steven Lee Myers, “NATO Allies Oppose Bush on Georgia and Ukraine,” *The New York Times*, April 3, 2008, <https://www.nytimes.com/2008/04/03/world/europe/03nato.html>.

[2] 2022 年 1 月 26 日，法国、德国、俄罗斯和乌克兰四方代表在巴黎举行“诺曼底模式”会议；2 月 1 日，匈牙利总理欧尔班到访莫斯科，并与普京举行了长达近 5 个小时的会谈；法国总统马克龙于 2 月 7 日、8 日接连两天分别访问莫斯科与基辅，与双方领导人会晤；同一时间，德国总理朔尔茨在华盛顿与美国总统拜登重点探讨乌克兰局势；9 日，马克龙、朔尔茨与波兰总统杜达就俄乌局势举行三方会谈；一周后，2 月 14 至 15 日，朔尔茨先后到访乌克兰与俄罗斯。然而欧盟成员国领导人的外交斡旋无果而终。

[3] 对此，马克龙总统给出的理由是欧盟需要改革，而在欧盟的扩大规则完成实质性改革之前，与阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判不应进行。在马克龙看来，“这是一场有关前景的争论”，一方面，欧盟需要在接纳新成员国之前加强现有的政策与机制机构建设；另一方面，他认为欧盟现行的扩大政策存在重要缺陷，即新成员国一旦加入欧盟就可以享受联盟所提供的全部好处，而欧盟对于新成员加入后所带来的问题却无法进行纠正。详见“Emmanuel Macron’s EU Accession Veto is a Historic Mistake,” *Financial Times*, October 22, 2019, <https://www.ft.com/content/eda39e1e-f3eb-11e9-b018-3ef8794b17c6>.

行动，无条件地从乌克兰全境撤出所有部队和军事装备，充分尊重乌克兰的领土完整、主权和独立”。^[1]在谴责俄罗斯的同时，欧盟及其成员国坚定地站在乌克兰一边。马克龙总统第一时间向乌克兰发出强烈的团结信号，^[2]并提议创建“欧洲政治共同体”以便于同寻求加入欧盟的国家开展更紧密的合作。法国欧洲事务部长克莱芒·博纳（Clement Beaune）更是明确向乌克兰保证，虽然需要时间，但乌克兰将成为欧盟的一部分。^[3]乌克兰危机所引发的地缘政治变化同样改变了德国对于乌克兰入盟的态度。作为与法国共同扮演欧洲一体化“发动机”角色的德国虽然一直支持欧盟的扩大，但在乌克兰危机爆发前，乌克兰从未在其考虑的候选国名单上。然而2022年5月19日朔尔茨总理在德国联邦议会讲话中明确表示乌克兰是欧洲大家庭的一部分，支持乌克兰加入欧盟。^[4]在朔尔茨看来，在乌克兰危机这一地缘政治上的“时代转折”出现后，吸收乌克兰等国入盟事关欧盟的信誉、经济以及欧洲的持久和平。^[5]除了以法国和德国为代表的欧盟成员国对于沉寂已久的欧盟扩大议题重燃热情外，欧盟各成员国民众的态度也在乌克兰危机爆发后出现了转变。2022年夏天“欧盟晴雨表”调查显示，近六成的欧盟民众支持欧盟扩员，相较半年

[1] “European Council Conclusions, 24 February 2022,” European Council, February 24, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>.

[2] Daniel Boffey, “Western Europe Leaders Rebuff Ukraine Fast-track EU Membership Appeal,” The Guardian, March 10, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/10/western-europe-leaders-rebuff-ukraine-fast-track-eu-membership-appeal>.

[3] John Irish, “France Reassures Ukraine It will be Part of European Union,” Reuters, May 24, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/france-reassures-ukraine-it-will-be-part-european-union-2022-05-24/>.

[4] “We All Share the Same Goal: Ukraine must Survive,” The Federal Chancellor, May 19, 2022, <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/government-statement-european-council-2041686>.

[5] “Address by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany as Part of the European Parliament’s Series of Plenary Debates ‘This is Europe’,” The Federal Government, May 9, 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412>.

前的调查，支持的民众增加了 10%。^[1]

欧盟及其成员国对欧盟扩员议题态度的转变，表明影响欧盟扩大的核心动因发生了改变。冷战结束后欧盟最重要的关切是在中东欧国家入盟全进程中向其传播民主、法治等价值观与规范，故在欧洲学界“扩大政策”也被理解为欧盟向邻近地区转移规范。^[2] 然而，乌克兰危机的爆发使得地缘政治对抗成为决定接纳乌克兰的主要动因，“不扩大具有巨大的战略成本，并可能破坏安全和稳定”，^[3] “成功的扩大将是西方确保俄罗斯不将其势力范围和欧洲安全秩序愿景强加给其他国家的重要组成部分”，^[4] 欧盟扩大进程步入由地缘政治主导、与俄罗斯争夺主导权的阶段。

（二）通过扩员“强身”，推动欧洲实现战略自主。 欧盟首次提出战略自主距今已十年有余。在此期间，战略自主的内涵与范围处于不断丰富发展中。2013 年，欧洲理事会围绕欧盟的共同安全与防务政策进行讨论，提出欧

[1] 根据“欧洲晴雨表”（Eurobarometer）调查的数据，距离乌克兰危机爆发前最近的一次民调（2021 年末到 2022 年初）显示，约有 47% 的欧盟民众支持欧盟进一步扩大，而反对扩大或不知道的比例加在一起则达到 53%。在欧盟 27 个成员国中，荷兰、德国、芬兰、法国与奥地利民众对欧盟扩大的支持力度最弱，特别是法国与奥地利，仅有不到三成的民众表示希望欧盟接纳新成员。此外，相比非欧元区国家，欧元区的成员国更反对欧盟未来的扩员。然而短短几个月后，乌克兰危机的爆发也对欧盟民众产生了极大震动。尤其值得指出的是，尽管非欧元区的欧盟成员国支持力度依旧领先，但欧元区成员国的态度转变显著，超过半数的欧元区民众希望欧盟未来实现扩大。由此可见，各成员国在乌克兰危机爆发后在力挺乌克兰上展现出高度团结。在 27 个欧盟成员国中，罕见地有 25 个国家对欧盟扩大的支持占比超过半数，在支持率最高的立陶宛，81% 的民众希望欧盟扩大，而过去支持率较低的北欧国家如荷兰、瑞典、丹麦，在乌克兰危机发生几个月后对欧盟扩大的支持幅度上升超过 20%。即使是一贯位于支持率末端的法国与奥地利，也从冲突前的同为 28% 分别增加至 40% 与 33%。毫无疑问，短短几个月欧盟成员国民众在支持扩员问题上走向一致，主要是受到乌克兰危机升级所带来的地缘政治局势恶化的影响。详见“Standard Eurobarometer 97 - Summer 2022,” European Union, September 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>。

[2] Barbara Lippert, “EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.33, 2023, p.475.

[3] “European Parliament Resolution on the Candidate Status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia,” European Parliament, June 20, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0332_EN.html.

[4] Anna Osypchuk and Kristi Raik, “The EU’s Geopolitical Enlargement – Ukraine’s Accession Will Make the EU a Stronger Security Actor,” JOINT, November 2023, <https://www.jointproject.eu/2023/11/08/the-eus-geopolitical-enlargement-ukraines-accession-will-make-the-eu-a-stronger-security-actor/>.

洲需要建立一个更具综合性、可持续性、创新性和竞争力的欧洲防务科技与工业基地，以增强欧洲的战略自主性以及与合作伙伴共同行动的能力。^[1]这是欧盟首次在其官方文件中提及战略自主。战略自主被更为频繁地使用则是在三年后欧盟发表的题为《共同愿景、共同行动：一个更强大的欧洲》^[2]的外交与安全政策全球战略文件中。在该文件中，战略自主依旧被限定在欧盟的安全防务领域，指出战略自主权将对欧洲境内外和平与安全至关重要，为此欧盟需要在建立国防工业的同时加强在国防、网络、反恐、能源和战略沟通方面的能力。2017年9月，有感于特朗普上台、英国脱欧、中美战略博弈加剧等变化，马克龙在法国索邦大学发表讲话表示，“民族主义、身份主义、保护主义与孤立主义”正在上升，为捍卫欧洲的利益，欧盟有必要建立共同战略文化。^[3]此后，欧盟战略界对战略自主的讨论扩展到经济、能源供应等方面。^[4]新冠疫情、乌克兰危机导致欧盟经济供应链受到巨大冲击，欧洲战略自主又扩展至医疗设备、关键资源供应链安全等领域。2021年，欧盟委员会更是提出了“开放性战略自主”（Open Strategic Autonomy）的贸易新战略，强调欧盟将“在最大限度地利用开放和全球参与机会的同时坚定地捍卫我们在内部和外部的利益”，^[5]标志着欧盟在贸易领域追求战略自主的决心。

乌克兰危机爆发后，尽管北约被重新激活，但欧盟并未放弃对战略自主的追求。在欧盟外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell）看来，欧盟实现战略自主并非要与北约分手，相反，增强欧盟的战略自主正是为了更

[1] “European Council 19/20 December 2013 Conclusions,” European Council, December 23, 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

[2] “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” European Union External Actions, June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

[3] “Sorbonne Speech of Emmanuel Macron,” Ouest France, September 26, 2017, <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

[4] Barbara Lippert et al., “European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests,” SWP, March 2019, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf.

[5] “Questions and Answers: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” European Commission, February 18, 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

好地承担欧洲的安全，与北约更好地合作。^[1] 欧洲理事会主席米歇尔将欧洲所追求的战略自主定义为三大支柱，包括欧洲的价值观、繁荣以及在战略层面上共同行动的能力，强调只有在这三方面实现突破，欧盟才有可能在日趋复杂与充满变革的国际环境中捍卫自己的地位，成为具有国际影响力的行为体，而非沦为大国博弈的竞技场。^[2]

由此可见，欧盟的战略自主已经突破了单一的防务领域，被欧盟视为在日益复杂和充满不确定性的国际环境中提升自身实力与国际影响力、对冲风险的重要手段。为实现这一目标，欧盟有必要推进欧洲一体化的深化与扩大，正如卡内基国际和平基金会欧洲研究所的学者拉卢卡·切尔纳托尼（Raluca Csernatonni）所言，欧盟需要进一步采取切实步骤推进一体化，才能更接近成为一个更可信、更强大的参与者。^[3] 实现自身战略自主成为欧盟启动新东扩的另一大动因。

（三）通过严格的入盟谈判对乌克兰等国进行制度重构。在同意乌克兰和摩尔多瓦作为候选国并开始正式的入盟谈判之前，作为其“反俄挺乌”总体战略的一部分，欧盟对乌克兰采取了以援助为主的立场。自2022年2月起，欧盟在经济、金融、军事、人道主义等方面向乌克兰提供了大量的援助，截至2024年6月，欧盟援乌总额高达990亿欧元，^[4] 超过了美国对乌克兰的援助。但在欧盟看来，对乌克兰最重要的援助是制度上的，即通过复杂的入盟谈判来对其进行根本性改造和重构。欧盟委员会2020年对“扩大方法”进行修订后，

[1] Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.S1, 2023, p.57.

[2] “Speech by President Charles Michel on the Main Challenges Facing Europe, at Sciences Po, Paris,” European Council, March 28, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/28/intervention-du-president-charles-michel-lors-de-la-conference-sur-les-grands-enjeux-europeens-a-sciences-po-paris/>.

[3] “Judy Asks: Is European Strategic Autonomy Over?,” Carnegie Europe, January 19, 2023, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2023/01/judy-asks-is-european-strategic-autonomy-over?lang=en>.

[4] “EU Assistance to Ukraine,” European Commission, June 2024, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en.

欧盟的入盟谈判过程被认为“比过去更具活力与针对性”。^[1] 根据新修订的“扩大方法”，入盟谈判议题被划分为六大方向、35 个专题章节。六大方向指的是：基本原则，内部市场，竞争与包容性增长，绿色议程与可持续联通，资源、农业与凝聚力，对外关系。从中可以看出，一旦谈判开启，乌克兰和摩尔多瓦全方位的国内改革将被置于欧盟定期监督之下；只有当候选国满足了各方面要求，并达到欧盟所设定的标准，谈判才能够顺利完成。需要强调的是，按照欧盟的要求，谈判首先围绕第一大方向“基本原则”展开，涉及内容包含民主机构的运作、经济标准、公共行政和司法以及基本权利，这被认为是“所有谈判中最核心的部分”，只有与欧盟候选国的“基本原则”谈判取得足够共识，其余各部分的谈判方能开始。此外，欧盟委员会将定期评估候选国在谈判中取得的成果和现状，并提出建议。据此，欧洲议会在其一项决议中明确指出，“扩大应被视为追随欧盟道路的国家的转型过程”。^[2]

二、面临的挑战

乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚虽然以罕见的速度成为欧盟候选国，但其成为欧盟正式成员的进程将面临重重挑战。

（一）乌克兰等三国在短时间内很难达到欧盟为吸纳新成员而设定的门槛。欧盟在早期发展中，虽经历了多轮扩大，但并没有针对接纳潜在成员而出台明确的“扩大标准”。如《罗马条约》《单一欧洲法案》主要强调了候选国的地理属性，即候选国必须是欧洲国家。^[3] 冷战结束后，随着中东欧国家纷纷表达了加入欧盟的迫切愿望，欧盟意识到了确定“入盟标准”的重要性。

[1] Stefano Fella, “EU Enlargement: Ukraine, the Western Balkans and the Accession Process,” UK Parliament, March 1, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9980/>.

[2] “Motion for a Resolution on the Candidate Status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia,” European Parliament, June 20, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0332_EN.html.

[3] 摩洛哥曾经在 1987 年申请加入欧共体（欧盟的前身），但由于摩洛哥并非欧洲国家，因此其申请并未被欧共体接受。

1993年6月在丹麦哥本哈根举行的欧洲理事会上，欧盟成员国就候选国（无论是否来自中东欧地区）加入欧盟应当具备的条件形成共识，被称为“哥本哈根标准”。该标准主要涉及三大方面：（1）政治上，拥有稳定的民主机构，保障民主、法治、人权，尊重和保护少数群体；（2）经济上，正常运作的市场经济，并有能力应对欧盟内部的竞争压力；（3）承担成员国义务，有效执行构成欧盟法律体系的规则、标准和政策，遵循欧盟在政治、经济和货币联盟领域的目标。^[1]在哥本哈根标准的基础上，再加上如前所述的欧盟于2020年出台的新“扩大方法”，欧盟事实上为候选国设置了很高的门槛，任何一个候选国要达到这些要求绝非易事。

除需要具备上述欧盟在政治经济各方面设置的条件外，乌克兰入盟还面临两大突出挑战。其一，乌克兰国内存在严重腐败问题。安永会计师事务所2012年与2018年分别对世界部分国家和地区的大型企业高级决策者进行抽样访谈，询问其对本国或本地区企业中广泛存在贿赂、腐败行为的看法。根据2012年安永进行的调查结果，乌克兰的腐败严重程度在全部被调查的43个国家或地区中位居第三，仅次于哥伦比亚与巴西。该机构2018年的调查显示，乌克兰腐败问题有所缓解，在53个被调查国家或地区中占据第九位，但约七成的受访者认为乌克兰存在贿赂或腐败行为。^[2]欧洲复兴开发银行对欧洲、亚洲及北非地区部分国家可持续市场经济的六个关键特征——竞争力、治理能力、绿色、包容性、复原力、融合度逐年进行评分。在治理能力一栏中，2016年乌克兰的排名在欧盟9个候选国中垫底，尽管2021年与2022年其分数有所提升，但也仅超过波黑一国。^[3]对于乌克兰来说，其加入欧盟面临的另外一大挑战则是身处战争之中。欧盟自成立以来从未接纳过一个与他

[1] “Accession Criteria (Copenhagen Criteria),” EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

[2] “Detailed Results,” EY Fraud Survey, August 18, 2018, <https://fraudsurveys.ey.com/ey-global-fraud-survey-2018/detailed-results/>.

[3] “Transition Report 2021-22,” EBRD, November 10, 2021, <https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202122.html>.

国处于武装冲突的国家。尽管《欧洲联盟条约》第 42 条第 7 款规定了欧盟提供共同防务保障，即“如某一成员国领土遭到武力入侵，其他成员国依照《联合国宪章》第 51 条，承担尽其所能向其提供援助与协助的义务”。^[1]但由于自身在安全防务上主要还是依赖北约和美国，因此欧盟在接纳新成员问题上特别谨慎，不愿接受与其他国家具有领土纠纷的国家。

（二）欧盟内部极右翼民粹主义势力崛起，反对“扩大”的力量增强。

欧债危机、难民危机、恐怖袭击、英国脱欧、新冠疫情以及乌克兰危机等“内忧外患”加剧了欧洲各国的经济和社会问题，在传统中间政党难以有效应对的情况下，欧洲极右翼势力趁机异军突起，不断坐大。欧洲民粹主义力量尤其是极右翼政党主要表现为反建制、反精英，以疑欧和反欧立场为主要特征。不论是一体化的深化，还是欧盟成员国的增加，均受到极右翼政党的抨击。在意大利，极右翼政党意大利兄弟党在 2022 年大选中获胜，其党首梅洛尼成为意大利历史上首位女总理；同年在瑞典，作为极右翼政党的瑞典民主党在选举中跃居第二。作为极右翼政党的法国国民联盟、德国选择党也分别在法国和德国拥有广泛的支持者。在 2024 年 6 月举行的欧洲议会选举中，欧洲极右翼政党势力进一步壮大。以法国为例，玛丽娜·勒庞（Marine Le Pen）领导的国民联盟在 2024 年的欧洲议会选举中获得了超过 30% 的选票，是法国总统马克龙领导的复兴党所获选票的两倍。尽管传统中右和中左政党——欧洲人民党党团、社民党党团仍维持欧洲议会前两大党的地位，但随着极右翼党团——欧洲保守与改革党团、欧洲爱国者党团以及欧洲主权国家党团在议会席位的增多，欧洲议会以及欧洲政治向右转的趋势已是不争事实。随着民粹主义、疑欧主义势力的崛起，欧盟扩大必将遭到更大的质疑和反对。

（三）欧盟内部尤其是成员国之间在扩大问题上存在激烈的争论。欧盟内部的讨论集中在三方面。其一，为了准备接受更多的成员，法国主张欧盟

[1] “Consolidated Version of the Treaty on European Union,” EUR-Lex, October 26, 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

应采取“多速欧洲”的建设方案，并接受成员国在参与欧盟一体化中的差异性。法国欧洲事务部长布恩（Laurence Boone）强调，建设基于差异化的“多速欧洲”将有助于欧盟在保持其安全性、完整性和加快候选国入盟进程上保持平衡。^[1]2023年9月，法国与德国组织的由12位专家组成的“欧盟体制改革工作组”公布了其对欧盟改革的建议报告。这份题为《公海航行：21世纪欧盟的改革与扩大》的报告认为，应该允许欧盟分为四个层次、实行差异化一体化发展，即最内层为深度一体化，包含欧元区、申根区等；第二层是现有欧盟成员国；第三层则包含准成员国，其可参加欧盟共同市场但需遵守欧盟的原则；第四层即最外层为欧洲政治共同体，非欧盟国家的参与国不必受到欧盟法律的约束。^[2]

其二，为使欧盟适应扩大，德国提议对欧盟现有决策制度进行改革。2022年8月，朔尔茨总理演讲时指出，为了迎接新的扩大，并使欧盟成为“能够在国际舞台上独当一面的地缘政治行为体”，欧盟内部改革要与候选国改革齐头并进。他认为，在欧盟理事会需要一致通过的决策中，成员国越多，使用否决权的风险就会越大，而所需推进的政策搁浅的概率也越高。因此，为提高可能的扩大后包含30多个成员国的欧盟决策通过率，降低否决权被滥用的可能性，朔尔茨提出在共同外交政策、税收等领域，欧盟应该以多数表决通过来逐渐替代目前一致通过的决策制度。^[3]朔尔茨的改革意见得到了欧盟多国的积极响应。2023年5月，比利时、芬兰、法国、德国、意大利、卢森堡、荷兰、斯洛文尼亚、西班牙组成了在欧盟共同外交与安全政策领域“采取特定多数表决之友小组”，以期提高欧盟外交决策的效率，从而适应未来

[1] Théo Bourgerie-Gonse, “French Minister Says EU Enlargement Must Be Decided by ‘Years End,’” Euractiv, May 15, 2023, https://www.euractiv.com/section/politics/news/french-minister-says-eu-enlargement-must-be-decided-by-years-end/?_ga=2.105400579.1081138616.1716553136-1423544985.1716553134.

[2] “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century,” Politico, September 18, 2023, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

[3] “Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday, 29 August 2022,” The Federal Government, August 29, 2022, <https://www.bundesregierung.de/breggen/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>.

的发展。^[1]但目前并非所有国家都支持扩大多数决策的适用范围。考虑到投票规则将由全体一致的“一国一票”修改为特定多数的按人口权重进行计算，对于很多欧盟中小成员国来说，如果要阻止某一政策的出台，需要与其他大国或许多小国结盟才可能实现，这将大大增加中小国家将自身利益上升为欧盟政策的难度。反过来说，法、德等人口大国的权力则相对增加了。受此影响最大的将是欧盟中经常投反对票的国家。在脱欧之前，英国是投反对票最多的国家，英国脱欧后在 2020 年到 2023 年间，匈牙利、波兰与保加利亚成为了“另类”，特别是匈、波两国与欧盟整体意见相悖的情况在很多政策领域时有发生，投反对票的比例维持在超过 6% 的水平上。^[2]在外交与安全政策等领域失去一票否决权将意味着成员国无法在欧盟决策与自身意愿相违背时说“不”。显然，改革欧盟决策规则需重新平衡国家利益与欧盟行动能力、大国与小国之间的关系。

其三，欧盟预算和资金分配问题亟待改革。根据欧洲理事会的一项统计，如果不增加预算、修改预算有关程序规则，一旦乌克兰等国加入，在现有预算总额与分配标准下，乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚与西巴尔干 6 国将共同分配到 2568 亿欧元，^[3]其中，乌克兰一国就将超过 1800 亿欧元，而欧盟现有净收益国在扩大后多数将转为净贡献国。具体来讲，欧盟预算中占比最大的两类分别是共同农业政策与凝聚力基金，二者占据欧盟七年预算的 62%。预计乌克兰仅从共同农业政策一项中就可获得 965 亿欧元，而由于乌克兰的农业用地将占欧盟整体农业用地的五分之一，^[4]这也意味着欧盟现有成员国

[1] “Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy,” Federal Foreign Office, May 4, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>.

[2] Nicolai von Ondarza and Isabella Stürzer, “What Is the Way Forward in the Debate about Expanding Qualified Majority Decisions?,” Stiftung Wissenschaft und Politik, April 19, 2024, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C16/>.

[3] Henry Foy, “EU Estimates Ukraine Entitled to €186bn after Accession,” October 4, 2023, <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8>.

[4] 这指的是 2022 年乌克兰危机爆发前乌克兰全部 4110 万公顷农业使用面积，包括目前被污染或开采、需要得到有效清理后使用的部分。

所获得的每公顷农田补贴将减少 20.3%。^[1] 类似的，根据欧盟凝聚力基金的发放规则，由于目前 9 个候选国中除了土耳其，其他所有国家的人均国内生产总值（按购买力平价计算）都比欧盟内最低的成员国保加利亚还要低，乌克兰仅占保加利亚的三分之一左右，因此如果欧盟从 27 国增至 36 国，捷克、爱沙尼亚、立陶宛、斯洛文尼亚、塞浦路斯和马耳他在现有规则下将不再有机会获得欧盟凝聚力基金的资助。对此，欧盟委员会预算委员哈恩（Johannes Hahn）认为，减少农业补贴与凝聚力基金在欧盟预算中的比例将面临巨大阻力，最可行的方式是增加欧盟预算、突破目前预算不能超过各成员国国民总收入 1% 的限制。^[2] 欧亚集团（Eurasia Group）欧洲董事总经理拉赫曼（Mujtaba Rahman）认为，欧盟若要顺利扩大，其“预算制度必须进行根本性的改革”。^[3]

综上所述，欧盟尚未在围绕扩大而进行的改革上统一意见，而改革的紧迫性一旦随着扩大进程的推进而增加，反对意见也势必会随之上升。为了达成妥协，欧盟必将经历耗时漫长的艰难的讨价还价。

三、新东扩前景及影响

2024 年 3 月，欧盟 27 国首脑在峰会后发表的结论文件中写道：“欧洲理事会欢迎乌克兰和摩尔多瓦共和国在加入欧盟道路上推进必要改革方面取得的进展。继乌克兰和摩尔多瓦提交谈判框架草案之后，欧洲理事会请欧盟理事会迅速通过这些草案，并毫不拖延地推进工作。”^[4] 如前所述，2024 年 6 月 21 日，欧盟各成员国就谈判框架达成一致，6 月 25 日乌克兰和摩尔多瓦

[1] Henry Foy, “EU Estimates Ukraine Entitled to €186bn after Accession.”

[2] “Opening Remarks by Commissioner Hahn at the Annual EU Budget Conference 2024,” European Commission, April 29, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_24_2361.

[3] Henry Foy, “EU Estimates Ukraine Entitled to €186bn after Accession.”

[4] “European Council Conclusions, 21 and 22 March 2024,” European Council, March 22, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/>.

的入盟谈判正式宣告启动。显然，新东扩已被纳入现阶段欧盟一体化轨道，“乌克兰加入欧盟不可逆转”。^[1]但未来乌克兰等国何时入盟将充满不确定性。

（一）欧盟新一轮东扩大势已定、难以逆转，但不会一蹴而就。乌克兰与摩尔多瓦从申请到获得候选国地位仅等待了4个月的时间，^[2]但“光速”成为候选国并不意味着其与欧盟的入盟谈判能够继续高速推进。仅从技术角度来看，乌克兰等国的谈判程序将十分复杂。正如德国总理朔尔茨所指出的，“入盟程序不是数月甚至数年的问题”。^[3]即使对乌克兰入盟持最积极立场的中东欧国家亦采取了现实的态度。立陶宛总统瑙塞达（Gitanas Nausėda）承认，“我们并不天真，我们明白，从乌克兰获得欧盟候选国地位到正式加入欧盟，中间的时间不止一年、两年，甚至可能超过八年。”^[4]事实上，在欧盟现有的27个成员国当中，除法国、德国、意大利、比利时、荷兰与卢森堡6个创始国之外，其余21个国家从申请到正式入盟平均时间为9年。2004年入盟的塞浦路斯与马耳他从申请到加入战线拉得最长，均接近14年之久。^[5]总之，候选国和欧盟面临的各种挑战和阻力，以及入盟谈判所要求的程序均决定了乌克兰等国还将需要较长的时间才会成为欧盟大家庭中的正式一员。

（二）乌克兰危机前景的不明朗增大乌克兰入盟的不确定性。欧盟在其扩大历史上从未接纳过存在领土纷争的国家。然而，乌克兰、摩尔多瓦、格

[1] Eric Chol and Charles Haquet, “Jean-Noël Barrot : ‘La France n’a jamais été aussi influente en Europe’,” April 25, 2024, <https://www.lexpress.fr/monde/europe/jean-noel-barrot-la-france-na-jamais-ete-aussi-influente-en-europe-GI4QOP32H5EX5N3C4Y3P7AP7ZY/>.

[2] 欧盟现有成员国平均需要时间为3.5年。

[3] “Scholz on Ukraine and the EU: No Shortcuts - To be Fair to Other Long-term Candidates for Accession to the WB,” Vijesti, May 19, 2022, <https://en.vijesti.me/world-a/evropa/604935/solz-about-ukraine-and-eu-without-shortcuts-to-be-fair-to-other-long-term-candidates-for-accession-to-zb>.

[4] “Lithuanian President Slams Macron’s ‘Absence of Political Will’ for Ukraine’s EU Accession,” LRT, May 10, 2022, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1691473/lithuanian-president-slams-macron-s-absence-of-political-will-for-ukraine-s-eu-accession>.

[5] 瑞典和芬兰在申请加入欧盟之际无论是在经济发展水平、民主法治建设方面都符合欧盟的要求，因此其入盟时间相对较短。芬兰于1992年3月18日向欧盟提出加入申请，瑞典于1991年7月1日向欧盟提出加入申请，两国均于1995年1月1日成为欧盟成员国。

格鲁吉亚都与俄罗斯存在领土争议，^[1] 乌克兰更是与俄罗斯处于军事冲突状态。对于欧盟现有成员国来说，在乌克兰与俄罗斯战事没有结束之前，接纳乌克兰加入欧盟的风险太高，这意味着欧盟将直接卷入与俄罗斯的军事冲突，而这一结果是集体防御薄弱的欧盟所难以承受的。根据“战略指南针”的规划，欧盟将于 2025 年组建一支由 5000 名士兵组成的快速反应部队。^[2] 而事实上早在 20 世纪末，欧盟就有建立快速反应部队的设想，并计划组建 5-6 万规模的特遣部队，但受限于与北约的关系、国防军费开支等问题，欧盟仅在 2007 年成立了两个各包含 1500 名士兵、至今从未参加行动的“欧盟战斗群”。因此，对于现阶段的欧盟来说，其在安全领域能够为乌克兰提供保障的意愿与能力值得怀疑。

考虑到欧盟缺乏共同防务能力，为保障欧盟境内的安全，加入北约是绝大多数欧盟成员国的一项重要选择。在欧盟扩大过程中除中立国外，^[3] 几乎所有国家都遵循了同时加入欧盟和北约，或先入北约、后入欧盟（欧共体）的路线。^[4] 换句话说，以往欧盟扩大和北约扩大大致是同步进行的，或是选择北约先行、欧盟跟进的模式。

但对于处在战争之中的乌克兰来说，先入北约、后入欧盟或者同时加入二者的可能性很小。随着乌克兰危机步入第三个年头，战场僵持状态难以改变，停火谈判前景很不明朗。尽管欧美国家向乌克兰提供了大量的人道主义、经济和军事援助，但受到北约第五条款“对任何北约成员的攻击将被视为对所有北约成员的攻击”即集体防御条款的限制，没有一个北约国家支持在现有情况下将乌克兰吸纳为北约成员。即使未来俄乌实现停火，但领土边界问

[1] 不仅乌克兰，摩尔多瓦的德涅斯特河左岸，格鲁吉亚的南奥塞梯和阿布哈兹均与俄罗斯存在领土争议。

[2] “A Strategic Compass For Security And Defence,” European Union External Actions, March 21, 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

[3] 随着芬兰与瑞典分别于 2023 年 4 月、2024 年 3 月加入北约，目前欧盟仅剩下奥地利、爱尔兰、马耳他 3 个中立国。

[4] 仅有塞浦路斯由于与土耳其和希腊关系的缘故迟迟未能加入北约。

题未必能够得到解决，在此情况下，北约内部在吸纳一个仍与俄存在边界争端的乌克兰加入北约的问题上能否达成共识也是未知数。

（三）欧盟启动与乌克兰、摩尔多瓦入盟谈判的影响。首先，欧盟正式启动与乌克兰、摩尔多瓦的谈判，将对乌、摩两国的长远发展产生深刻的影响。如前所析，苏联解体和冷战结束后，乌克兰一直处于十字路口，在向东还是向西之间摇摆不定。欧盟正式启动与乌克兰的入盟谈判意味着后者已被锚定在“欧洲化”的轨道上、彻底倒向了西方。其次，乌克兰入盟进程的正式启动，对未来欧盟与俄罗斯的关系将产生重大和长远的影响。必须看到，乌克兰危机的背后是俄罗斯与西方的角力。俄乌入盟谈判的展开并不意味着俄罗斯已经接受了未来乌克兰的走向，特别是围绕乌克兰有可能申请加入北约的问题，西方与俄罗斯的地缘政治冲突将会更加激烈。再次，欧盟启动东扩，不仅将给乌克兰等国带来长期的影响，同时也通过“倒逼”的方式将欧盟自身制度改革提到议事日程上来。乌克兰等三国乃至西巴尔干国家的入盟进程，一方面是对这些候选国的考验，另一方面也是欧盟改革的催化剂，要求欧盟以更具战略性的方式适应未来可能更多的成员国以及新形势下的地缘政治挑战。^[1]最后，欧盟新东扩也使苦等入盟已久的西巴尔干地区国家重新回到欧盟的视线。2022 年 7 月，欧盟正式启动与阿尔巴尼亚、北马其顿的入盟谈判，对于以候选国身份分别等待了 8 年、17 年的两国来说，谈判的开启被认为是“历史性时刻”。^[2]同年 12 月，波斯尼亚和黑塞哥维那获得欧盟候选国地位，西巴尔干地区国家加入欧盟的进程被再一次激活。在 2023 年 11 月 8 日公布的新版《巴尔干地区增长计划》中欧盟承诺，“扩大”仍然是欧盟的一项关键政策，西巴尔干地区（国家）成为欧盟正式成员符合欧盟自身的政治、安

[1] Amalia Khachatryan et al., “The Benefits and Opportunities of Ukraine’s EU Accession,” Tony Blair Institute for Global Change, June 19, 2024, <https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/the-benefits-and-opportunities-of-ukraines-eu-accession>.

[2] “Press Statement by President von der Leyen with Prime Minister Fiala, Prime Minister Rama and Prime Minister Kovachevski on the Start of the Accession Negotiations Process and of the Screening of the EU Acquis,” European Commission, July 19, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4602.

全和经济利益。^[1] 根据该增长计划，到 2028 年，欧盟将向西巴尔干地区提供 60 亿的赠款与贷款，以推动该地区与欧盟的经济融合。尽管与欧盟向乌克兰提供的援助相比，欧盟对西巴尔干增长计划的拨款规模非常有限，但它将为西巴尔干地区国家融入更深层次的一体化甚至加入欧盟统一大市场奠定基础。

四、结语

深化和扩大是欧洲一体化不断发展的一体两翼，反映了欧洲联合在质和量两个维度上的扩张。新东扩是欧盟在一个突发的地缘政治事件背景下做出的决定，既有与俄罗斯争夺地区主导权和影响力的意图，也有通过扩大成员推进战略自主的考虑。总体上判断，乌、摩加入欧盟已是大势所趋。但同时也要看到，乌克兰在与欧盟开展入盟谈判的过程中还存在诸多不确定因素。其中，最大的不确定性源于乌克兰危机的走向。乌克兰何时入盟将直接受制于这场冲突。虽然不排除欧盟在与乌克兰谈判的过程中开辟政治捷径吸纳乌克兰成为其正式成员，但这种可能性较小。统而言之，目前乌克兰加入欧盟的时机和条件尚未成熟。就乌克兰而言，在需要与俄罗斯达成停火并签署和平协议的同时，还须持续不断地推进国内改革，以满足欧盟的入盟标准。对于欧盟而言，为适应更多新成员的加入，其共同农业政策、预算与财政政策乃至欧盟条约的改革与调整也很难回避。在不具备上述条件的情况下，乌、摩加入欧盟的前景并不乐观。

【责任编辑：母耕源】

[1] “Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee of The Regions: New Growth Plan for the Western Balkans,” European Commission, November 8, 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_691_New%20Growth%20Plan%20Western%20Balkans.pdf.

非洲之角安全治理与中国方案

□ 张梦颖

〔提 要〕 非洲之角是世界上最不稳定和最受危机困扰的地区之一，多年来面临着各种形式的国家内部和国家间冲突，以及国际安全威胁的影响。自红海危机爆发以来，非洲之角地区的安全挑战和风险不断加剧，进一步暴露了该地区业已存在的安全问题。无论是国际还是地区层面，都不乏针对非洲之角安全困境的治理措施，但现有的治理模式未能找到冲突的根本原因，忽视了非洲之角地区自主维护和平的诉求，因而不能有效解决该地区安全治理赤字。在全球安全倡议指引下，中国提出的“非洲之角和平发展构想”顺应地区国家需求，助力地区国家提升应对安全、发展和治理挑战的自我保障能力，为非洲之角国家和平解决地区争端、实现长治久安、共筑新时代全天候中非命运共同体提供了路径选择。

〔关 键 词〕 红海危机、非洲之角、全球安全倡议、中非命运共同体

〔作者简介〕 张梦颖，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）

副研究员

〔中图分类号〕 D74

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832（2024）4 期 0076-23

非洲之角地区^[1]地处非洲东北部、亚丁湾南岸，与阿拉伯半岛隔红海相望。

〔1〕 非洲之角地区由埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提、索马里、苏丹、南苏丹、肯尼亚和乌干达八国组成，区域面积超 520 万平方公里，区域人口约 2.3 亿。该区域海岸线绵长，从红海、塔朱拉湾、亚丁湾一直蜿蜒至印度洋，全长共计 6960 公里。

2023 年底以来，也门附近红海海域的不安全局势再次暴露了非洲之角安全治理的脆弱性。长期以来，非洲之角地区深陷安全困境，联合国、非盟、伊加特等全球和地区组织在该地区安全治理以维和行动为主，域外国家的直接军事介入更强调“以暴制暴”，进一步加剧了地区动荡。对于非洲之角国家来说，红海危机对地区经济社会发展造成的直接冲击凸显了现有的安全治理措施存在明显不足，中国提出的“非洲之角和平发展构想”则为弥补地区安全治理缺失提供了可供参考的路径选择。研究红海危机背景下非洲之角安全困境和现行安全治理所面临的挑战，对探寻地区安全治理路径的中国方案具有重要参考意义。

一、红海危机加剧非洲之角安全困境

由于地处欧亚非交汇的战略要地，非洲之角长期以来一直是冲突和不稳定的温床。近年来，该地区暴力事件再度猖獗，埃塞俄比亚、苏丹、索马里等国家陷入武装叛乱、领土争端和政治动荡之中；域内国家还饱受恐怖主义活动、极端组织的侵扰，以及气候变化、粮食安全、难民问题所带来的负面影响。随着红海危机爆发，非洲之角海上安全与陆上安全交织捆绑，致使地区安全形势进一步恶化。

（一）传统安全形势严峻，国家间和国内冲突不断

非洲之角热点地区冲突和内战不断，加剧了地区安全秩序的脆弱性。整体来看，非洲之角国内武装冲突数量较多、持续时间漫长，并出现冲突向周边国家和地区外溢和辐射的特点。例如，自 2020 年 11 月埃塞俄比亚联邦政府与提格雷地区的武装冲突爆发以来，埃塞俄比亚的紧张局势不断升级，提格雷人民解放阵线部队一度逼近首都亚的斯亚贝巴，并威胁邻近的阿法尔州和阿姆哈拉州，近 5 万人逃亡至苏丹东部寻求庇护。国际人道主义救援一度

难以到达提格雷地区。^[1] 埃塞俄比亚提格雷地区冲突及其外溢对非洲之角地区的稳定构成严重威胁，域外大国、区域组织和地区国家等力量在此角力，一度令争端有演化为全面内战的可能。2022年底，在非盟的调解下，埃塞俄比亚各方签署和平协议，提格雷地区大规模武装冲突已经停止，但仍存在低烈度冲突和暴力行为。并且，埃塞俄比亚国内民族矛盾依然没有彻底消除，安全形势复杂严峻：阿姆哈拉地区武装冲突和安全局势持续恶化，甘贝拉、奥罗米亚和索马里州等地区不稳定因素和暴力行为也在持续增长。阿姆哈拉地区民兵组织“法诺”与埃塞俄比亚国防军之间的冲突已持续近一年。

非洲之角地区军事政变大有“回潮”之势，军人干政频繁出现。自2019年以来，受内外因素共同作用，非洲之角地区的政变和未遂政变大有死灰复燃之势。苏丹发生多起政变就是典型例证，埃塞俄比亚和吉布提也曾遭遇未遂政变，这一现象引发国际社会多方关注。尽管非盟、阿盟和伊加特等区域组织也采取了相应措施，但未能有效恢复地区稳定。自2019年4月苏丹军方推翻巴希尔政权以来，苏丹政局始终难以摆脱不稳定状态，且苏丹动乱的背后都有西方势力的插手。2021年9月，苏丹发生未遂政变；同年10月，苏丹再次发生军事政变，过渡政府总理哈姆杜克被军方逮捕；2022年12月，苏丹文官领导人与军方签署了政治框架协议以推进文官政府的恢复，但最终的民主过渡协议尚未签署。2023年4月，苏丹武装部队和快速支援部队在首都喀土穆多地发生武装冲突，苏丹安全风险急剧上升并持续至今。截至目前，苏丹武装冲突已造成1.8万人死亡，超1000万人流离失所，导致该国面临严峻的人道主义危机。

非洲之角区域内国家间关系紧张，区域安全秩序面临新挑战。埃塞俄比亚作为非洲之角区域大国，素有地区安全“稳定锚”之称。尽管近年来埃塞俄比亚与厄立特里亚等周边国家关系破冰，但埃塞俄比亚也因复兴大坝、边境争端和寻找出海口等问题与周边邻国关系紧张，导致区域安全秩序面临重

[1] Jacob Kurtzer et al., “Concurrent Crises in the Horn of Africa,” Center for Strategic & International Studies, June 2022, <http://www.csis.org/analysis/concurrent-crises-horn-africa>.

置。自 2011 年埃塞俄比亚复兴大坝项目启动以来，埃塞俄比亚、埃及和苏丹之间因争夺尼罗河水资源导致地区国家紧张局势升级，各方长期陷入迂回谈判和分歧之中。埃及一度以武力威胁，试图使埃塞俄比亚放弃复兴大坝修建，给次区域安全局势造成困扰。另外，埃塞俄比亚与南苏丹在甘贝拉州、与苏丹在法什卡边境地区亦时有冲突发生。实际上，西方殖民遗产和边界划分是域内国家边境常年冲突不断的根本原因。尽管非盟和伊加特都为调解作出了积极努力，但脆弱的地区局势将进一步损害非洲之角地区社会经济发展、加剧地区人道主义危机。^[1]

作为一个拥有超过 1.2 亿人口的内陆国家，近年来埃塞俄比亚一直将寻找海口作为主要战略优先项。随着红海危机局势蔓延，2024 年 1 月，埃塞俄比亚与“索马里兰共和国”^[2] 签署了备受争议的港口协议，进一步加剧了非洲之角地缘政治紧张局势。该协议允许埃塞俄比亚获取柏培拉港^[3] 使用权，为埃塞俄比亚海军提供出海口，索马里兰还同意租借给埃塞俄比亚 20 公里海面，租期为 50 年。此协议或将换取埃塞俄比亚承认索马里兰独立，^[4] 并减少埃塞俄比亚对其他区域港口的依赖，解决其支付给吉布提高昂港口费用问题。埃塞俄比亚的“红海港口”战略举措进一步激怒了索马里政府，后者指责埃塞俄比亚侵犯其主权，并召回驻埃塞俄比亚大使，阻止埃塞俄比亚和阿联酋航班进入其领空。这一协议导致的地缘政治连锁反应超出了索马里一国，红海沿岸诸国纷纷将埃塞俄比亚的战略举措视为安全威胁：依赖埃塞俄比亚港口运费的吉布提担心货运量变化对经济的影响；埃及本就反对埃塞俄比亚复兴大坝项目，埃塞俄比亚港口战略进一步加剧了双方紧张关系的复杂性；厄立特里亚一度是埃塞俄比亚内战中的盟友，现在却因港口协议将后者视为该

[1] Jonas Horner and Ahmed Soliman, “Coordinating International Responses to Ethiopia-Sudan Tensions,” Royal Institute of International Affairs, April 2023, <https://doi.org/10.55317/9781784135669>.

[2] “索马里兰共和国”位于索马里西北部、厄立特里亚以南，该政权未获国际社会承认。

[3] 柏培拉港北靠亚丁湾，距吉布提和红海两百多公里，每年吞吐量可达 50 万标准集装箱。

[4] 该备忘录文本尚未公布，埃塞俄比亚与索马里兰双方对其中是否包括埃塞俄比亚同意在未来某个时候承认索马里兰为独立国家存在分歧。

国潜在安全威胁。自从与索马里兰签署港口协议后,埃厄紧张关系一直持续。^[1]当前,埃塞俄比亚境内民族矛盾和低烈度冲突依旧,加上其“红海港口”战略所带来的紧张局势,使该地区安全秩序面临新的挑战。^[2]

(二) 非传统安全持续恶化,区域深陷人道主义危机

非洲之角恐怖主义与极端组织活动不断,呈现出跨境、跨区域、频繁多发等特点,威胁地区民众生命财产安全。由于长期内战和持续动荡,索马里极端组织“青年党”在索马里境内及其邻国埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达等国家发动多次恐怖袭击,造成大量无辜伤亡。尽管在索马里政府军和非盟驻索马里过渡特派团(非索特派团)等努力下,“青年党”的势力遭受重挫并藏匿于索马里山区和偏远地带,但“青年党”仍时常对索马里政府军基地、难民营以及平民聚集区发动报复性袭击。此前埃塞俄比亚在打击索马里“青年党”和支持索马里国家建设方面曾发挥重要作用,但埃索因红海危机所导致的关系破裂对区域反恐行动构成新挑战。“青年党”谴责埃塞俄比亚与索马里兰签署协议,称其“违法、无效”,并威胁将与之斗争。紧张局势还可能影响埃塞俄比亚维和部队在索马里的合法存在,使非索特派团持续缩编的形势愈加复杂。根据规定,非索特派团维和部队将于2024年底解散。为此,2023年12月联合国安理会对“青年党”实施了武器禁运,埃塞俄比亚、索马里、吉布提和肯尼亚四国也曾决定采取联合军事行动,在2024年底前彻底铲除索马里“青年党”。但埃索关系紧张可能会阻碍这一任务的完成,“青年党”可能利用港口协议引发的反埃塞俄比亚情绪增加对地区的恐怖袭击,并将埃索紧张关系作为资金筹集和人员招募的一种工具。^[3]

[1] Aleksi Ylönen, “Diverting Attention from Domestic Challenges: Las Anod Crisis and Ethiopia-Somaliland Memorandum of Understanding in Somaliland’s Relations with Federal Somalia,” *The Horn Bulletin*, March-April 2024, <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2024/04/HORN-Bulletin-Vol-VII-%E2%80%A2-Iss-II-%E2%80%A2-March-April-2024.pdf>.

[2] Mebratu Kelecha, “Ethiopia’s Red Sea Gambit Raises Tensions in Horn of Africa,” *Firoz Lalji Institute for Africa*, January 26, 2024, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2024/01/26/ethiopias-red-sea-gambit-raises-tensions-in-horn-of-africa/>.

[3] Louisa Brooke-Holland, “The Horn of Africa and the Red Sea,” *The House of Commons Library*, April 18, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10000/>.

非洲之角气候变化与极端天气加剧地区动荡，导致人道主义危机更加严峻。非洲之角地区正面临近几十年来最严重的极端天气所引发的自然灾害。根据联合国防治荒漠化公约组织报告，截至 2024 年，非洲之角经历了 40 年来最严重的干旱，埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里等国家已连续六个雨季降水量严重不足，造成地区粮食产量大幅下降、粮食价格高企，对当地农牧业生产和居民生活造成了巨大挑战。与此同时，非洲之角地区近 160 万人因洪水而失去家园。其中，索马里有 74.6 万人、埃塞俄比亚超过 39.6 万人、肯尼亚有 45 万人流离失所；^[1] 南苏丹则遭遇了连续三年洪涝灾害，全国 40% 的土地都被洪水冲刷，严重限制了农田和牧区的生产，造成约 830 万人面临严重粮食不安全状况。^[2] 畜牧业占非洲之角地区国家国内生产总值的 6% 至 10%，约 70% 的农业人口以此为生。该地区牧民数量位居非洲大陆首位，也是非洲唯一实现肉类自给自足的地区，每年出口约 1280 万只绵羊和山羊，以及 6 万吨肉类制品。极端天气导致大批牲畜因缺少水源而死亡，严重破坏当地畜牧业发展，加剧地区紧张局势，暴力行为激增。再加之，气候变化与蝗灾频发、地区武装冲突频仍共同导致非洲之角地区面临严峻的人道主义危机挑战。例如，气候变化等因素造成埃塞俄比亚和索马里国内大批人口流离失所。截至 2021 年，埃塞俄比亚有 350 万国内流离失所者，并接收了地区国家 100 万难民；索马里有 290 万国内流离失所者，约 63 万索马里难民生活在埃塞俄比亚和肯尼亚等周边国家。^[3]

非洲之角粮食安全问题导致区域内人口流离失所和公共卫生事件频发。由于粮食可获得性变得愈加困难，许多非洲之角民众不得不离开家园去寻找食物和水源，这也造成区域内大规模流离失所现象的激增以及霍乱、麻疹、

[1] Dann Okoth, "The Cost of African Drought," The Nature, March 4, 2024, <https://www.nature.com/articles/d44148-024-00075-0>.

[2] "Horn of Africa Faces Most 'Catastrophic' Food Insecurity in Decades, Warns WHO," UN News, August 2, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/08/1123812>.

[3] "Human Mobility and Climate Change in the IGAD Region: A Case Study in the Shared Border Regions of Ethiopia, Kenya and Somalia," ICPAC, 2024, https://www.icpac.net/documents/872/Human_mobility_and_climate_change_in_the_IGAD_region_.pdf.

疟疾、黄热病、埃博拉等传染性疾病的快速扩散。一方面，地区冲突、族群间暴力和粮食安全问题共同加剧了地区人口流离失所现象和人道主义危机。目前，非洲之角地区正面临最严重的流离失所和人道主义危机。截至 2024 年 1 月，该地区估计有 5840 万人处于高度粮食不安全状态。预计到 2024 年底，东非、非洲之角和大湖地区将收容 2360 万被迫流离失所者。另一方面，粮食安全问题和极端天气的影响加剧了地区公共卫生事件，特别是疟疾、霍乱、埃博拉苏丹型毒株等传染性疾病的传播，成为地区人口死亡率上升的重要因素。受粮食短缺和营养不良的影响，数以百万计的非洲之角儿童和妇女正面临死亡威胁。严重的粮食不安全、武装冲突和传染病的高流行率是导致营养不良率居高不下的主要原因，而 2023 年厄尔尼诺现象所引发的洪灾和干旱则加剧了该地区的营养不良率。在埃塞俄比亚北部，急性营养不良率已经超过 15% 的全球紧急阈值；在苏丹、南苏丹和索马里，分别有超过 70 万、165 万和 145 万五岁以下儿童正面临严重营养不良。^[1]

（三）红海危机持续恶化，区域新增安全挑战

非洲之角地理位置的独特性决定了其安全问题的重要性。该地区被三大水域环绕——西部的尼罗河水域、北部的红海水域和东部的印度洋，使非洲之角成为进入欧亚非的主要门户。2023 年 11 月中旬，也门胡塞武装为声援巴勒斯坦，利用无人机和导弹袭击红海沿岸“与以色列有关的船只”，造成红海海域不安全因素激增。

第一，港口和供应链安全缺失，地区航运业面临重大挑战。红海危机严重扰乱了曼德海峡的海上交通要道，干扰了全球贸易流、产业链，^[2] 冲击了非洲之角港口业运营，降低了地区对外贸易量。作为连接亚洲和欧洲的主要海上交通枢纽，红海和苏伊士运河承载了全球 12% 至 15% 的海运贸易和全球

[1] “The Greater Horn of Africa: Humanitarian Key Messages (February 2024),” OCHA, March 14, 2024, <https://www.unocha.org/publications/report/ethiopia/greater-horn-africa-humanitarian-key-messages-february-2024>.

[2] “The Red Sea in Turmoil: Peace and Security in the Horn of Africa and the Middle East,” United States Institute of Peace, 2020, <https://www.usip.org/programs/red-sea-turmoil-peace-and-security-horn-africa-and-middle-east>.

约 30% 的集装箱运输，而非洲之角多个国家都身处这一海上交通要道。为避免遭受也门胡塞武装的袭击及其造成的水道中断的严重威胁，全球超 18 家航运公司已经更改了原来的亚欧贸易航线，放弃经过亚丁湾、穿越红海和苏伊士运河进入地中海的传统航线，转而绕过非洲南部的好望角向欧洲航行。再加之巴拿马运河干旱和黑海封锁，目前包括非洲之角国家在内的全球航运业都面临贸易量和港口收入下滑。联合国贸易和发展会议相关报告显示，吉布提港吞吐量下降 10%，苏丹港下降 22%，蒙巴萨港是该地区唯一实现吞吐量增长的港口，增幅约 15%。^[1] 因为航线调整使得更多国际船舶选择停靠在索马里南部和肯尼亚港口进行货物通关、船舶检修、燃油补给和人员休整等业务，但这些港口承载能力十分有限，无法满足越来越多的大型船舶停靠的服务需求，一时造成港口内船舶拥堵问题严重、货物难以及时通关。例如，蒙巴萨港就有大批出口咖啡和茶叶因拥堵而导致产品滞留。

第二，多重危机相互叠加，地区稳定受到强烈冲击。随着运往非洲的货运成本飙升，进出口商品价格迅速上涨，对非洲之角脆弱的经济体和严重依赖红海货物流通的内陆国家来说，商品价格上涨无疑会对地区民众生产生活产生直接影响。^[2] 例如，苏丹港的进口药品成本已增加 40%，这对饱受苏丹武装冲突蹂躏的苏丹民众来说将是雪上加霜。并且，红海危机爆发严重扰乱全球粮食贸易，欧盟和黑海地区的粮食经红海出口至非洲之角国家受到严重影响，加剧了地区国家对全球粮食安全的担忧。目前，非洲之角难民和国内流离失所者超过 1000 万人，特别是苏丹 660 万境内流离失所者严重依赖通过红海运送的粮食援助。^[3] 非洲之角商品价格上涨、粮食不安全等问题也将进

[1] “Disruptions in Key Global Shipping Route-Suez Canal, Panama Canal, and Black Sea-Signal Unprecedented Challenges for Global Trade Affecting Millions of People in Every Region,” UN Conference on Trade and Development, February 22, 2024, <https://unctad.org/press-material/disruptions-key-global-shipping-route-suez-canal-panama-canal-and-black-sea-signal>.

[2] Francois Vreÿ and Mark Blaine, “Red Sea and Western Indian Ocean Attacks Expose Africa’s Maritime Vulnerability,” Africa Center for Strategic Studies, April 12, 2024, <https://africacenter.org/spotlight/red-sea-indian-ocean-attacks-africa-maritime-vulnerability/>.

[3] *Ibid.*

一步加剧地区动荡，埃塞俄比亚、苏丹、索马里等国内安全局势将在短期内面临武装冲突升级的风险。红海危机和非洲之角地区长期的不稳定性和武装冲突也给地区人口大规模迁徙和跨境犯罪提供了机会。联合国副秘书长兼萨赫勒地区发展问题特别协调员马尔·迪耶（A. Mar Dieye）表示，苏丹武装冲突、埃塞俄比亚局部低烈度冲突和红海危机三重叠加在非洲之角地区形成了“滚雪球效应”，如果不能阻止该地区冲突向周边国家和地区蔓延，将会引发国际性难民潮。^[1] 根据国际移民组织（IOM）的调查，自2022年初以来，已有超过4万名非洲之角难民抵达饱受战争蹂躏的也门。^[2] 同时，地区形势动荡也给犯罪集团提供了人口走私、跨境犯罪的机会。

第三，海上安全脆弱性凸显，地区维稳捉襟见肘。红海危机表明，非国家行为体的军事行动对全球安全动态产生了深远影响。一方面，胡塞武装对红海及其周边海域的航运干扰和海上安全威胁呈现长期化趋势。胡塞武装多次表示，只要以色列不停止对加沙地带的进攻，它就不会停止对相关船只的袭击行动。据报道，胡塞武装正在通过加固俯瞰红海山区地带防御工事、测试水上和水下无人驾驶船舶等方式，增强其长期影响红海航运的能力。^[3] 另一方面，索马里海盗活动曾长期困扰非洲之角海域，红海袭击的突然升级又再次增加了海盗和非国家行为体作乱的风险等级。^[4] 红海和印度洋海上事件的激增为海盗袭击和海上犯罪活动创造了空间，重新引发了国际社会对海盗

[1] Paul Chayuga, “The Nexus between Border Management and Migrant Smuggling in the Horn of Africa: Kenya’s Role in the Region,” *The Horn Bulletin*, January-February 2024, <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2024/03/HORN-Bulletin-Vol-VII-%E2%80%A2-Issue-%E2%80%A2-January-February-2024.pdf>.

[2] Odhiambo Frank Arrogo, “Climate Change Crisis in the Horn of Africa,” *The Horn Bulletin*, January-February 2023, <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2023/03/HORN-Bulletin-Vol-VI-%E2%80%A2-Issue-%E2%80%A2-January-February-2023.pdf>.

[3] “Why Al Houthi Militants Are Preparing for Long Red Sea Battle with US and Allies,” *Gulf News*, February 26, 2024, <https://gulfnews.com/world/gulf/yemen/why-al-houthi-militants-are-preparing-for-long-red-sea-battle-with-us-and-allies-1.101293088>.

[4] Daniel Van Dalen et al., “Impact of Red Sea Crisis on Africa-Red Flag or Red Herring?,” *Institute for Security Studies*, February 12, 2024, <https://issafrica.org/iss-today/impact-of-red-sea-crisis-on-africa-red-flag-or-red-herring>.

问题的忧虑。2023年12月14日，国际海事局（IMO）记录了自2017年以来首次在索马里海岸附近发生的船只劫持事件。在随后发布的年度报告《2023年度海盗和武装抢劫》中，国际海事局对索马里沿岸海盗袭击重燃表示严重担忧。^[1]目前，非洲之角国家海军和海上执法能力有限，有限的海军力量还不足以维护其海洋和经济利益，更无力在其水域开展反海盗行动。而且，非洲之角地区热点问题频发，包括苏丹武装冲突和人道主义危机、索马里与埃塞俄比亚有关通过索马里兰出海问题的外交争端，肯尼亚和索马里海域边界争端等都给沿岸武装极端分子和海盗提供了可乘之机。多数绕道好望角的航线不得不靠近沿途海岸线航行，这也使得非洲之角、东部非洲和南部非洲沿岸等地方成为海盗袭击的新目标。^[2]

二、非洲之角安全治理的难题

红海危机爆发重新引起国际社会对非洲之角安全治理的高度重视。美国学者建议美国及其西方盟国不能仅开展针对胡塞武装的军事打击，而是要将红海东西两岸视作一个相互关联的“地缘政治空间”，增加对非洲之角人道主义援助和反恐力量，发挥美西方外交优势，加大力度介入非洲之角陆上安全管理，以防止陆上危机加剧红海海上危机。^[3]但非洲之角长期深陷安全困境的根本症结在于，地区国家不仅面临地区安全热点激增的严峻挑战，还被迫卷入域外国家在该地区的地缘政治竞合。现有的安全治理模式多以西方国家和域外大国为主导，强调军事打击、以暴制暴，往往忽视域内国家期盼和平与发展的基本诉求，导致地区安全局势愈加复杂、安全赤字有增无减。

[1] “New IMB Report Reveals Concerning Rise in Maritime Piracy Incidents in 2023,” International Chamber of Commerce, January 11, 2024, <https://iccwbo.org/news-publications/news/new-imb-report-reveals-concerning-rise-in-maritime-piracy-incidents-in-2023/>.

[2] Francois Vreÿ and Mark Blaine, “Red Sea and Western Indian Ocean Attacks Expose Africa’s Maritime Vulnerability.”

[3] Johnnie Carson et al., “The Red Sea Crisis Go beyond the Houthis,” Foreign Affairs, July 19, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/somalia/red-sea-crisis-goes-beyond-houthis>.

（一）国际组织维和行动正面临地区挑战

非洲之角一直是联合国等国际组织安全援助和资助的重点地区。由于该地区面临长期的内战、动荡、贫困和气候灾害等多重挑战，联合国等国际组织一直致力于采取集体方式助力地区国家共同应对。自1992年起，联合国先后在非洲之角地区部署七项维和行动，分别是第一期联合国索马里行动、第二期联合国索马里行动、联合国驻埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团、联合国驻苏丹特派团、非盟—联合国达尔富尔混合行动，以及正在进行的联合国南苏丹共和国特派团（南苏丹特派团）和联合国阿卜耶伊临时安全部队（联阿安全部队）。^[1] 目前，联合国在非洲之角、非洲大陆的军事行动和维和部署也面临诸多挑战。受地缘政治紧张局势升级和联合国安理会内部分歧的影响，非西方国家和私营安保力量在非洲大陆安全影响力不断上升，地区民众反西方情绪日益高涨。联合国更被地区民众视作“受西方影响的工具”，其在非洲维和行动的“合法性”受到挑战，特别是联合国在保护地区民众和实现持久和平方面被指“收效甚微”，与一些驻在国政府关系也较为紧张，少数维和人员缺乏组织纪律性也给联合国维和任务带来负面影响。例如，2023年6月，南苏丹特派团被指未能有效威慑或制止该国一处难民营内针对平民的暴力行为，造成营内激烈冲突爆发。^[2] 因此，联合国在包括非洲之角在内的整个非洲大陆地区逐步减少了维和行动的部署，转而支持地区自主维和行动。自2015年来，联合国派驻非洲大陆特派团的数量和规模都在逐步下降。随着联合国驻马里多层面综合稳定特派团和刚果（金）稳定特派团的任务结束，据估计，截至2024年12月，联合国派驻非洲维和人员数量将从2015年的8.8万降至3.5万，年度预算将从64亿美元下降至27亿美元。^[3]

[1] 张梦颖：《冷战后非洲之角武装冲突研究》，中国社会科学出版社2021年版，第147页。

[2] Richard Gowan and Daniel Forti, “What Future for UN Peacekeeping in Africa after Mali Shuttles Its Mission?,” Crisis Groups, July 10, 2023, <https://www.crisisgroup.org/global-mali/what-future-un-peacekeeping-africa-after-mali-shuttles-its-mission>.

[3] Benjamin Petrini, “Peacekeeping in Africa: From UN to Regional Peace Support Operations,” The International Institute for Strategic Studies, March 18, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/03/peacekeeping-in-africa-from-un-to-regional-peace-support-operations/>.

为更好支持地区维护和平与安全方面成果，联合国秘书长非洲之角问题特使办公室于 2018 年 10 月成立。2018 年是非洲之角地区国家的“和解年”。随着埃厄恢复邦交关系、吉厄关系破冰、埃厄索关系逐步加强，联合国秘书长古特雷斯在原有的苏丹和南苏丹问题特使职权基础上，任命帕菲特·奥南加-安扬（Parfait Onanga-Anyanga）为首任联合国秘书长非洲之角问题特使，以助力地区所有国家维护和平与稳定。^[1] 特使办公室负责协调和帮助加强联合国在该区域集体工作的一致性，并侧重于预防影响人类安全的危机，以支持地区国家实现持久和平与可持续发展的国家战略和区域战略。其主要任务是推进 2015 年联合国与伊加特在吉布提签署的合作框架，支持伊加特和其他相关地区组织促进整个非洲之角的和平与安全，加强次区域预防和调解冲突的能力，并与合作伙伴共同解决气候、和平与安全问题，以及妇女、青年与和平安全议程等。在此基础上，非洲之角问题特使的任务是代表联合国秘书长执行特别任务和发挥斡旋作用，继续负责维持苏丹与南苏丹之间的睦邻友好与和平关系，包括苏丹的过渡进程和南苏丹正在进行的和平进程等，并加强联合国与非洲之角地区其他伙伴工作联系，促进区域联合发展。例如，2019 年 7 月，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）启动了首个五年期《联合国非洲之角区域全面预防战略》。在第五年结束之前，人权高专办的任务是根据区域事态发展修订该战略。2023 年 12 月，联合国执行委员会批准了《联合国非洲之角区域预防和一体化新战略》，并于 2024 年 1 月正式启动，该战略是联合国对非洲之角的支柱框架，以伊加特和非盟的区域战略为依据，旨在通过区域方法实现非洲之角安全预防工作。尽管维和行动部署的数量和规模在减少，但联合国等国际组织在支持非洲区域维和行动，包括提供后勤和技术支持、筹集资金等方面，仍可发挥重要作用。

（二）地区组织和国家自我安全保障能力有限

非盟和非洲之角区域组织积极为建设非洲之角区域集体安全机制和自主

[1] 2022 年，汉娜·塞尔瓦·泰特（Hanna Serwaa Tetteh）女士从奥南加-安扬手中接任非洲之角问题特使一职。

维和维稳方面探索道路。非盟设立了促进非洲大陆和平与安全的专门机构，即和平与安全理事会(Peace and Security Council)。该机构也是非盟预防、管理和解决冲突的常设决策机构。和平与安全理事会的设置体现了非洲区域集体安全和预警机制的建设，旨在促进及时有效地应对非洲的武装冲突和危机局势。与联合国维和行动相比，非盟领导的和平支援行动部署范围更广。除和平与安全行动外，还承担抗击埃博拉等流行病、支持选举和平进程和遏制地区国家内部政治动荡的任务。自 2000 年以来，非盟已经开展了 38 项由自己主导的和平支援行动，截至 2023 年，共有 10 项和平支援行动在非洲大陆的 17 个国家或地区开展维和行动。仅 2022 年一年，非盟就授权或启动了四项新的和平支援行动，以更好发挥非洲维护地区和平安全的自主权。^[1]

伊加特等非洲之角区域组织也成立专门机构负责区域内冲突解决和预防。伊加特的主要机构包括国家元首和政府首脑会议、部长理事会、使节委员会和秘书处。其中，秘书处下设农业与环境司、经济合作司、健康与社会发展司、和平与安全司等六个部门。除秘书处的和平与安全司专门负责地区安全事务外，伊加特还设立专门机构或项目机制以应对地区安全动态发展：伊加特冲突早期预警和反应机制(IGAD CEWARN)、伊加特安全部门项目(IGAD SSP)、伊加特气候预测和应用中心(ICPAC)等。^[2]红海安全问题已日渐成为伊加特的重要优先事项之一。2019 年 2 月，伊加特第 46 届部长理事会决议将原有的“索马里和平与民族和解促进办事处”更名为“红海、亚丁湾和索马里办事处”，设立伊加特红海、亚丁湾和索马里特使，指示成立专家工作组来负责该地区安全问题研究，并制定一个有明确时间表的区域行动计划，以应对红海安全对非洲之角地区的影响。^[3]2023 年 10 月，伊加特使节委员

[1] Benjamin Petrini, "Peacekeeping in Africa: From UN to Regional Peace Support Operations," The International Institute for Strategic Studies, March 18, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/03/peacekeeping-in-africa-from-un-to-regional-peace-support-operations/>.

[2] "Handbook of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD)," IGAD, 2020, <https://igad.int/wp-content/uploads/2021/07/IGAD-Handbook-2020.pdf>.

[3] *Ibid.*

会和伊加特红海和亚丁湾工作组审议通过“伊加特关于红海和亚丁湾共同立场和区域行动计划”，旨在形成区域凝聚力和协调力，共同促进社会经济发展、应对海上和陆上安全挑战，以实现非洲之角国家在红海和亚丁湾地区的共同愿景。^[1] 伊加特红海、亚丁湾和索马里特使还将协调和促进红海和亚丁湾东西两岸之间的交流与沟通，为促进该地区沿海和内陆国家间协调、合作和发展创造机遇。^[2] 但伊加特与非盟等区域组织都存在经验缺乏和资金匮乏的现实问题，仍然依赖欧盟及西方国家的资金支持，这也导致区域组织和平与安全政策的落实缺乏自主权。

非洲之角地区国家安全治理能力依然有限。以红海危机为例，尽管非洲之角国家军事预算占比越来越高，但该地区各国海军力量依然薄弱。根据斯德哥尔摩国际和平研究所报告，2023 年非洲军费开支总额达到 516 亿美元，比 2022 年高出 22%，比 2014 年高出 1.5%；同年，撒哈拉以南非洲的军费开支达到 231 亿美元，比 2022 年高出 8.9%，但比 2014 年低 22%。其中，撒哈拉以南非洲军费开支增幅最为突出的是南苏丹。2023 年南苏丹的军费开支增幅位居全球第二，其支出继 2022 年增长 108% 之后，又增长 78%，达到 11 亿美元。南苏丹军费支出增长主要源于该国不断升级的内部暴力事件以及邻国苏丹武装冲突蔓延带来的安全挑战。^[3] 非洲之角国家军费开支空前增长是对全球和平与安全形势恶化的直接反应，各国都优先考虑军事实力。但红海危机也促使非洲之角国家重新调整海上安全执法能力，以确保贸易航线、海底通信电缆、海上船舶和人员安全。非洲之角国家海军力量，从设备到人员作战能力普遍落后，即使是尼日利亚、埃及和南非这样的非洲大国，其海军人

[1] “IGAD Committee of Ambassadors and IGAD Red Sea and Gulf of Aden Taskforce Conclude the Validation of the Common IGAD Position and Regional Plan of Action on the Red Sea and Gulf of Aden,” IGAD, October 8, 2023, <https://igad.int/igad-committee-of-ambassadors-and-igad-red-sea-and-gulf-of-aden-taskforce-conclude-the-validation-of-the-common-igad-position-and-regional-plan-of-action-on-the-red-sea-and-gulf-of-aden/>.

[2] “Handbook of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD).”

[3] Nan Tian et al., “Trends in World Military Expenditure, 2023,” SIPRI Fact Sheet, April 2024, https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf.

数和规模十分有限、装备质量很差。在应对亚丁湾和索马里海盗等海上安全热点问题时，海上多国联合作战的总协调和总指挥依然掌握在美、英、法等西方大国手中，非洲之角海军军官在指挥作战中的参与度极低。^[1] 在红海危机爆发后，美西方国家率先采取反制措施，包括以美国为首的“繁荣卫士行动”和欧盟领导的“阿斯匹德斯行动”和“阿塔兰塔行动”，非洲之角国家并未部署一艘舰艇。

（三）域外国家军事介入加剧地区安全局势动荡

一些域外国家始终将非洲之角作为地缘政治博弈的场所，导致地区动荡和冲突频发，严重损害了地区和平稳定。西方大国纷纷在非洲之角建有或计划建设军事基地。美西方国家对该地区的军事介入，不仅没有解决非洲之角安全困境，反而使得该地区成为世界上军事化程度最高的地区之一，陷入“不安全—不发展”的恶性循环之中；中东国家近年来为了维护其经济和军事利益加紧参与非洲之角地区安全事务，这也导致以中东国家为首形成的红海跨区域安全合作机制从本质上依然是地缘政治博弈的产物，而非维护地区安全治理的有力工具。

以美国为首的西方国家一直插手非洲之角事务，成为该地区动荡不断的一大主因。1993 年“黑鹰坠落”事件之后，以美国为首的西方国家披着“保护的责任”的外衣对非洲之角事务采取了间接而非直接军事介入、脱离而非卷入地区冲突的政策，多采取“金融外交”、“代理人战争”、无人机打击和特种部队奇袭等方式，对地区国家政治和安全层面进行渗透，不再派驻大量地面部队。“9·11”事件爆发后，美国重新调整对非洲之角政策，重新审视对非洲军事介入的态度，特别是伴随“青年党”等极端组织在非洲之角的快速发展，美国在非洲经济和战略利益受到了巨大威胁，因而导致美国在非洲的军事战略出现了军事存在由少到多、军事干预由零星到频繁的整体变

[1] Manu Lekunze, “Maritime Strategy in Africa: Strategic Flaws Exposing Africa to Vulnerabilities from Food Insecurity to External Domination,” *Third World Quarterly*, Vol.43, No.12, 2022, p.2859.

化趋势，在肯尼亚和索马里两国部署特种部队打击极端分子。拜登政府上台后，一改特朗普政府对非政策的“冷战思维”，重新在索马里部署约 500 名美军，一方面是帮助当地政府训练索马里安全部队、打击“青年党”，另一方面则是重新树立美国在非洲之角地区“威信”，与中国和俄罗斯在该地区开展地缘战略争夺。英国、法国、欧盟等在非洲之角地区也有长期的军事存在，但数量和规模都较小。例如，欧盟在索马里主要有三大军事行动任务，分别是欧盟索马里军事训练部队（EUTM Somalia）、欧盟索马里海上部队（EUNAVFOR Somalia, 即“亚特兰大行动”）和索马里海事能力建设特派团（EUCAP Somalia）。2022 年 12 月，欧盟宣布延长索马里三大行动任期，以应对索马里安全局势变化，强化欧盟在维护红海和亚丁湾海上安全方面的作用。另外，日本、俄罗斯等国家也积极参与非洲之角地区安全治理。例如，乌克兰危机爆发后，俄罗斯与埃塞俄比亚签订了军事合作协议，而且双方在提格雷地区冲突、复兴大坝、乌克兰危机等问题上保持了一致立场。

与此同时，中东国家已成为非洲之角安全治理的重要参与方和“政治市场中最重要的外部参与者”，造成了中东安全问题向非洲之角外溢。^[1] 沙特、阿联酋、卡塔尔、土耳其等国家一直在争夺该地区沿海国家的商业港口，甚至建立军事基地。沙特和阿联酋的联盟关系也在争夺非洲之角港口中出现了裂痕。一是因为沙特未能赶超阿联酋在非洲之角港口投资的步伐；二是阿联酋近年来积极介入苏丹冲突，向苏丹武装团体“快速支援部队”（RSF）提供了大量资金，^[2] 这与支持苏丹武装部队的沙特出现了分歧，也由此导致阿联酋和沙特在非洲之角争夺主导地位的竞争中出现失衡。伊朗对非洲之角的战略重视程度极高，将其作为外交政策“战略纵深”拓展地区和平衡战略对手

[1] Jason Mosley, “Turkey and the Gulf States in the Horn of Africa: Fluctuating Dynamics of Engagement, Investment and Influence,” Rift Valley Institute, 2021, <https://riftvalley.net/publication/turkey-and-gulf-states-horn-africa/>.

[2] Louisa Brooke-Holland, “The Horn of Africa and the Red Sea.”

影响力的完美地区。^[1] 以色列对伊朗在非洲之角地区的参与极为担忧，为阻止疑似来自伊朗的武器流向非洲之角地区，以色列采取了旨在阻断红海武器走私路线的军事行动。土耳其将红海视作东地中海计划的延伸，站在阿联酋支持埃塞俄比亚政府一边，通过教育援助、奖学金政策、新闻传播等方式对非洲之角地区进行软实力投资。^[2] 中东国家还积极建设红海跨区域安全合作机制，介入非洲之角安全事务。从目前来看，由中东国家发起的红海安全委员会（又称“红海联盟”）、红海和亚丁湾沿岸阿拉伯和非洲国家理事会（“红海理事会”）等跨区域安全治理尝试均“雷声大，雨点小”，基本处于停滞不前的状态。2020年1月，沙特、埃及、约旦、厄立特里亚、也门、苏丹、吉布提和索马里八国成立了“红海理事会”，旨在协调红海和亚丁湾海域及其周边地区的政治、经济、文化和安全事务。该组织的最初目标是加强区域间合作，共同应对海盗、走私等海上安全问题和移民问题。新冠疫情的蔓延令理事会的机制结构和功能划分陷入停滞。截至目前，红海理事会安全治理的主体作用尚未充分发挥出来，红海理事会成员国在机制协调和应对海上安全风险点方面仍存在不足，特别是红海两岸的安全支点国家，例如埃塞俄比亚、阿联酋等都不是该理事会成员国，这对形成更广泛的红海地区愿景构成了挑战。^[3] 西方智库据此认为，沙特会利用红海理事会作为其对抗伊朗、打击也门胡塞武装的外交工具，以及与土耳其在非洲之角地区开展竞争的政策手段。^[4] 因此，该机制尚不具备彻底解决非洲之角安全困境的可行性。

[1] Viktor Marsai and Erzsébet N. Rózsa, “The Late-comer Friend: Iranian Interests on the Horn of Africa,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol.17, No.4, 2023, p.359.

[2] Simon Rynn and Benjamin P. Nickels, “Enhancing Security in the Red Sea Arena,” *The Clock Tower Security Series*, The George C. Marshall European Center for Security Studies, March 2024, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/clock-tower-security-series/enhancing-security-red-sea-arena/enhancing-security-red-sea-arena>.

[3] Jason Mosley, “Turkey and the Gulf States in the Horn of Africa: Fluctuating Dynamics of Engagement, Investment and Influence.”

[4] *Ibid.*

三、破解非洲之角安全治理赤字的中国方案

中国一直重视非洲之角安全问题，为地区应对武装冲突、恐怖主义、气候变化、公共卫生、粮食安全等安全挑战提供了资金和智力支持。非洲之角地区在美西方领导下的全球安全秩序中始终处于边缘地位，难以实现安全领域的独立自主，而中国提出的“非洲之角和平发展构想”以安全、发展、治理为三大目标，契合了非洲之角安全与发展的迫切现实需要，弥补了现有安全治理的不足。“非洲之角和平发展构想”的提出不仅是全球安全倡议在非洲之角地区的理论创新与具体实践，也是中国为破解非洲之角安全治理赤字提供的中国方案。

（一）加强域内对话机制化是应对安全挑战的重要抓手

中国始终是非洲之角和平稳定的有力维护者、发展振兴的积极参与者。多年来，中国致力于为包括非洲之角地区在内的非洲大陆和平与繁荣发挥建设性作用，积极提升域内国家安全自我保障能力。自1990年以来，中国累计向非洲派出3万余人次维和人员，现有1800余名维和人员部署在非洲5个任务区，成为派遣维和人员最多的联合国安理会常任理事国和第二大联合国维和经费出资国；自2007年起，中国设立中国政府非洲事务特别代表，2022年初又宣布设立非洲之角事务特使，为斡旋非洲之角热点问题、推进协商化解争端发挥了重要作用；2008年以来，中国已派出46批护航编队在亚丁湾执行护航任务，为7200余艘中外船舶保驾护航；2015年习近平主席在联合国维和峰会上宣布向非盟提供1亿美元无偿军事援助，以增强非洲维稳能力；自2019年起，中国已举办三届中非和平安全论坛，为开展中非安全领域合作凝聚共识；中国担任安理会轮值主席国期间，多次召开有关非洲和平与安全公开辩论会或标志活动。例如，在2021年5月举行的“非洲和平与安全：推进非洲疫后重建，消除冲突根源”高级别会议上，中非共同发起了“支持非洲发展伙伴倡议”，鼓励和推进三方和多方对非合作，为国际社会共助非洲

实现长久和平贡献了力量；2022 年 8 月中国举办“加强非洲国家能力建设”为主题的标志活动，加大劝和促谈，推动非洲国家政治解决地区热点问题。

推动非洲之角和平会议机制化已成为中国与非洲之角地区加强域内对话、应对安全挑战的重要抓手。根据《全球安全倡议概念文件》，中国呼吁国际社会支持非洲之角国家以自己的方式和平解决地区热点问题。^[1]正如肯尼亚国际关系专家阿代尔·凯文斯（Adhere Cavince）所言，中国提出的“非洲之角和平发展构想”可以缓和地区国家间冲突、大大降低冲突激烈程度，加强域内国家恢复领导力、重振经济活动和发展能力，为数百万在战争和不发达经济背景下命运岌岌可危的人们提供喘息的机会。^[2]自薛冰大使 2022 年担任外交部非洲之角事务特使以来，为推动落实“非洲之角和平发展构想”积极奔走，鼓励地区国家独立和平解决地区问题。2022 年 6 月，“首届非洲之角和平会议”在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴成功举办。和平会议的成功举办不仅是推动落实“非洲之角和平发展构想”的具体体现，也为斡旋非洲之角热点问题提供了机制化的对话平台。与会各方一致同意通过对话和谈判以和平方式推动解决地区热点问题，受到了国际社会和非洲之角国家好评。2023 年 4 月，埃塞俄比亚总理阿比向薛冰大使颁发感谢状，感谢中方为推动埃塞俄比亚和平进程所作出的努力。^[3]2024 年 6 月，中国又成功举办了第二届非洲之角和平会议，与会代表一致同意将围绕和平、安全、发展、合作、治理五方面进一步加强合作。埃塞俄比亚通讯社报道指出，中国坚持不干涉内政原则和充分尊重非洲之角域内国家使得非洲之角地区国家能够团结起来，以更加务实的方式解决多方面问题；非洲之角国家应借助和平会议这一平台

[1] 《全球安全倡议概念文件（全文）》，外交部网站，2023 年 2 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

[2] Adhere Cavince, “China’s Peace Diplomacy in the Horn of Africa Welcome,” The Nation, February 13, 2022, https://nation.africa/kenya/blogs-opinion/blogs/-china-s-peace-diplomacy-in-the-horn-of-africa-welcome-3716938#google_vignette.

[3] 《全球安全倡议落实进展报告（2024）》，中国国际问题研究院网站，2024 年 7 月，https://www.ciis.org.cn/xwdt/202407/t20240718_9312.html。

以一个声音发声，共同努力实现地区可持续和平与安全稳定。^[1]

（二）加快域内国家振兴是克服发展挑战的根本途径

积极打造中国与非洲之角合作示范项目为加快域内国家振兴、克服发展挑战提供机遇。以全球安全倡议和“非洲之角和平发展构想”为指引，中国通过基础设施建设、直接投资、经济发展援助等举措带动地区开发，形成“两轴+两岸”^[2]发展框架，为非洲之角应对地区发展挑战提供了中国智慧和中國方案。伊加特红海、亚丁湾和索马里问题特使穆罕默德·阿里·古约（Mohamed Ali Guyo）表示，恢复非洲之角发展是该地区唯一的优先事项；非盟委员会前副主席兼非洲能力建设基金会执行委员会主席伊拉斯图斯·姆文查大使（Erustus Mwencha）也表示，没有安全就没有和平，没有和平就没有发展，中国一直走在支持非洲国家发展的前列。^[3]近年来，中国与非洲之角国家充分利用“一带一路”倡议、中非合作论坛、金砖国家机制等平台，不断加强双边和多边交流合作，推动中国与非洲之角各领域合作迈上新台阶。中国企业在非洲之角地区承建了蒙内铁路、亚吉铁路、蒙巴萨油码头项目、内罗毕快速路、马萨瓦新港、阿萨布港修复工程等标志性基础设施项目，为地区国家经济社会发展带来巨大经济效益和潜在社会影响力。例如，自2017年通车运营以来，蒙内铁路拉动了铁路沿线地区经济发展，给非洲之角地区稳定与发展带去了希望。截至2024年5月31日，蒙内铁路累计客运量达到1286万人次、货运量达3287万吨，为当地培养铁路相关技术从业人员2800余名，直接和间接创造约7.4万个就业岗位，大力推动了地区现代化发展步伐。^[4]联合国驻肯尼亚协调员斯蒂芬·杰克逊（Stephen Jackson）指出，中国对非

[1] Solomon Dibaba, “China, Horn of Africa Initiative Nurtures Regional Peace and Stability,” Ethiopian News Agency, 2023, https://www.ena.et/web/eng/w/en_36721.

[2] “两轴”指蒙内铁路和亚吉铁路，“两岸”指红海东西两岸。

[3] Eliud Kibii, “Secure Peace for Horn of Africa Development-Experts,” The Star, October 20, 2022, <https://www.the-star.co.ke/siasa/2022-10-20-secure-peace-for-horn-of-africa-development-experts/>.

[4] 李卓群等：《惠民之路、繁荣之路——蒙内铁路运营七周年》，中国一带一路网，2024年6月21日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/03IJF1JB.html>。

洲之角地区基础设施建设的投资将为消除地区冲突和极端主义，以及为繁荣和稳定地区形势注入多边主义努力。^[1]

另外，一些中企在建项目侧重于改善非洲之角国家产业链和民生问题，为地区经济社会长足发展奠定了坚实基础。例如，2024 年 5 月，中国土木工程集团有限公司与埃塞俄比亚奥罗米亚州政府签署合作建设乐美自贸区协议。乐美自贸区规划面积 10.67 平方公里，位于埃塞俄比亚加达经济特区的核心区域，毗邻亚吉铁路。该自贸区重点聚焦咖啡加工、竹木加工、花卉种植外销、机械设备制造、医疗卫生等领域，力争成为一个集生产、加工、贸易、研发于一体的综合性自贸区。乐美自贸区建成后将吸引中资企业入驻，有助于补齐埃塞俄比亚产业链短板、实现技术转移、创造就业机会、吸引外国投资和实现出口创汇。^[2]2024 年 6 月，由中国能建葛洲坝集团承建的斯瓦克大坝主体建设基本完工，是肯尼亚迄今最大的水利民生工程，也是肯尼亚实现 2030 年远景发展规划和“四大发展目标”的旗舰项目。项目建成后，储水量可达 6.88 亿立方米，将为肯尼亚东南部地区的供水、供电和农业灌溉带来巨大的经济收益，缓解当地 300 多万人的生活灌溉用水和用电短缺问题。^[3]

（三）探索域内国家自主发展道路是解决治理短板的主要手段

中国一贯主张非洲之角地区应是国际合作的大舞台，不应是大国博弈的竞技场。“非洲之角和平发展构想”的核心要义就是支持地区国家早日摆脱域外国家的地缘争夺，走上自主发展、团结自强的发展道路。中国式现代化就是中国共产党领导的社会主义现代化，它既是一条基于自身国情的具有中国特色的现代化道路，又具备各国现代化道路的共同特征。中国式现代化道

[1] Eliud Kibii, “SGR Key in Enhancing Horn of Africa’s Economies, Stability-Experts,” The Star, August 28, 2023, <https://www.the-star.co.ke/news/2023-08-28-sgr-key-in-enhancing-horn-of-africas-economies-stability-experts/>.

[2] 黄培昭：《在“非洲之角”打造制造业，中企承建埃塞自贸区》，环球网，2024 年 6 月 15 日，<https://world.huanqiu.com/article/4ID5X1Ph6En>。

[3] 《中国能建承建的肯尼亚最大水利工程主体建设完工》，国资委网站，2024 年 6 月 21 日，<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c31008109/content.html>。

路远远超越了“西方中心主义”现代化理论，拓展了包括非洲之角国家在内的广大发展中国家实现现代化的路径，对非洲之角国家具有重要的参考和启示作用。^[1]在中非合作论坛、金砖国家机制框架下，中国积极推动习近平主席提出的“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议与非盟《2063年议程》、非洲之角各国发展规划之间的深度对接。中方提出的“中非携手推进现代化十大伙伴行动”涉及文明互鉴、贸易繁荣、产业链合作、互联互通、发展合作、卫生健康、兴农惠民、人文交流、绿色发展、安全共筑十大领域，与“支持非洲工业化倡议”“中国助力非洲农业现代化计划”“中非人才培养合作计划”等助力非洲现代化的三项举措，都为包括非洲之角国家在内的非洲国家补齐治理短板提供了实实在在的支持和帮助。

对中国治国理政经验的借鉴有助于非洲之角国家提升治理水平。为进一步提升非洲之角国家在法治建设、和平安全、农业技术等领域的治理经验，中国每年为包括非洲之角国家在内的非洲国家政府官员、驻华使节、区域组织专家学者和青年领袖举办多场研修班和援外培训班，帮助他们了解中国治国理政实践与治理水平，鼓励各国结合自身发展需求从传统文明中汲取智慧，加快提升各领域治理水平。为弥补各国发展和治理水平不足，中国还针对8个非洲之角国家发展现代化的具体需求，设立了专题研修班以增进双方治国理政经验交流。例如，在2022年至2024年期间，中国为埃塞俄比亚官员组织的专题研修班涵盖了城市交通、景观建设、机械行业、旅游发展、导游培训和电力官员培训等多个领域；为吉布提官员、学者和青年开设了社会保障、跨境电商、人工智能、物流与多式联运等与数字经济相关主题的研修班；为肯尼亚官员提供了城市交通、铁路运营、文化旅游等相关领域研修班的学习机会等，有效提升了非洲之角国家应对各领域挑战的治理经验，加强了中国与非洲之角国家合作的深度和广度，增进了中国与非洲之角各国之间的友谊，

[1] 李新烽：《中国式现代化道路对非洲发展的启示》，《马克思主义研究》2022年第4期，第1页。

为将非洲之角打造成和平之角、发展之角、繁荣之角贡献了中国智慧。

四、结语

进入 21 世纪以来，发展中国家整体性崛起势头强劲，非洲之角国家再度成为全球和地区大国争夺的对象，非洲之角也成为全球地缘政治竞争最为激烈的地区之一。在百年未有之大变局下，非洲之角国家自主意识逐渐增强，正逐渐以独立自主的外交姿态维护自身立场和利益，并实施多元外交政策，同所有国家保持友好交往。不同于以美西方为首的域外国家对非洲之角的军事干预和政治地缘博弈，中国作为非洲之角国家的好朋友、好伙伴、好兄弟，始终重视同非洲之角国家在安全领域的合作与建设性参与，支持非洲之角国家积极探索属于自己国家的发展道路和治理模式，推动非洲之角以自己的方式解决安全问题。在全球安全倡议指引下，中国将与非洲之角国家一道努力，坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，共同推进“非洲之角和平发展构想”的实现，为非洲之角地区提供中国智慧与中国方案。与此同时，金砖国家机制已经实现首次成功扩员，埃及、埃塞俄比亚、伊朗、沙特和阿联酋等中东和非洲之角国家成为金砖国家新成员国。金砖国家机制为红海和非洲之角地区提供了新的更广阔的合作与发展多边平台，必将推动非洲之角地区实现长久和平、发展繁荣，为共筑新时代全天候中非命运共同体贡献力量。

【责任编辑：宁团辉】

印度半导体产业发展态势与前景

□ 楼春豪

〔提 要〕 印度是美国渲染价值观对立、炒作供应链安全，以构筑所谓“民主技术联盟”的重要拉拢对象。出于自身产业转型、渔利中美战略竞争、强化供应链韧性的需要，印度多措并举，积极发展本国半导体产业，在完善半导体产业生态系统方面取得一定进展。但受制于自身支撑性条件不足、对中国供应链依赖较深、美国帮扶程度存在变数等因素，印度半导体产业发展任重道远。美印在半导体产业链领域的合作，或使中国面临产业链上下游“双向承压”的挑战。

〔关 键 词〕 韧性供应链、自立印度、半导体产业

〔作者简介〕 楼春豪，中国现代国际关系研究院副院长、研究员

〔中图分类号〕 F435.166

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 4 期 0099-21

科技竞争是大国竞争的核心。美国将中国定性为“战略竞争者”后，在半导体领域不断加大对中国的围堵打压，威逼利诱日本、韩国、荷兰等国禁止向中国出售设备、转让技术，试图构筑所谓的“民主技术联盟”，并图谋将印度纳入其主导的半导体供应链。在此背景下，印度希望抓住全球半导体供应链重塑的机会，对接本国的“印度制造”“自立印度”（Atmanirbhar Bharat）等构想，以期实现“全球新兴技术领导者”“下一个半导体制造中

心”“自力更生的印度”等角色诉求。^[1]关于全球半导体供应链的现有讨论和研究，主要围绕美国、日本、韩国以及中国台湾等已具有一定优势国家和地区，对目前仍处于起步阶段的印度关注不多。不过，作为全球地缘政治博弈和地缘经济重塑的重要棋手，印度半导体产业的发展势头与前景，不仅关系到其能否顺利推进经济转型，还关系到印度在深度融入美国主导产业链的情况下能在多大程度上保持战略自主，关系到“全球南方”国家会否卷入美国构筑的所谓“民主技术联盟”，关系到印度能否如愿以偿地提升其在全球产业链供应链中的地位，以及在多大程度上对中国实现产业竞争、替代抑或脱钩。在美国升级对华战略竞争、全球半导体供应链经历重塑的背景下，有必要对印度半导体产业发展态势和前景进行研究。

一、印度积极发展半导体产业

印度并非近年来才开始重视发展半导体产业。早在20世纪60年代，印度国防部下属的巴拉特电子有限公司（Bharat Electronics Limited）就开始生产半导体，作为集成电路先驱的美国仙童半导体公司（Fairchild Semiconductor）也曾考虑将印度作为其首个亚洲子公司的潜在选址。20世纪80年代，印度抓住信息革命契机，加快发展信息通信和半导体产业，并于1983年成立半导体综合有限公司（Semiconductor Complex Limited）。有学者甚至认为，“20世纪80年代末，印度（半导体制造技术）与国际上最先进的技术仅落后两年。”^[2]不过，半导体综合有限公司在1989年遭遇重特大火灾，给印度半导体产业发展造成毁灭性打击。20世纪90年代初经济改革之后，印度开始从国际上进口在技术和价格上都更有竞争力的半导体，国内半

[1] 邢瑞利：《地位寻求、角色塑造与印度应对中美科技竞争的逻辑》，《外交评论》2024年第1期，第53-89页。

[2] Trisha Ray, “Lessons from India’s Past for Its Semiconductor Future,” June 22, 2023, <https://www.orfonline.org/expert-speak/lessons-from-indias-past-for-its-semiconductor-future>.

导体产业发展受到抑制。2007年，印度出台首个半导体政策，但由于政府激励措施不足、产业配套生态系统不健全，加之全球半导体产业已初步形成美国、东亚和欧洲为主的生产网络，印度很难在全球半导体产业链中谋得一席之地。随着美国对华科技战的不断升级，印度日益从国家安全角度审视对华经贸关系。在2019年开启第二个任期后，莫迪政府将目光投向半导体产业，寻求产业政策、招商引资、人才培养、配套基建、对外合作等多管齐下，着力完善半导体产业生态系统，试图将印度打造成“重要的半导体制造中心”。^[1]

（一）出台系列产业扶持政策

2021年，印度电子和信息技术部设立“印度半导体任务”（India Semiconductor Mission），作为政府部门、行业和学术界的联系纽带，以制定和推动印度半导体设计生产以及显示器制造的长期战略，并吸引外资及本土大型企业投资半导体。2022年9月21日，印度政府正式批准预算达7600亿卢比（合逾100亿美元）的修订版“半导体和显示器制造生态系统计划”（Modified Programme for Semiconductors and Display Fab Ecosystem）。该项目包括半导体和显示器生产计划、复合半导体/硅光子/传感器工厂和半导体组装测试标记封装（ATMP）/外包组装测试（OSAT）建厂计划、半导体设计关联激励计划（Design Linked Incentive）、半导体实验室更新计划等若干子项目。前两个生产计划将为合格申请者提供资本支出50%的财政支持；“设计关联激励计划”将在五年内把产品设计相关激励扩大至符合条件支出的50%，把“产品部署关联激励”（Deployment Linked Incentive）扩大至净销售额的4%~6%；根据“半导体实验室更新计划”，印度政府将对位于莫哈里的半导体实验室进行现代化和商业化改造。在该项目下，印度政府提出了至少新建两座半导体工厂和两座显示器工厂，以及建立

[1] Aashish Aryan, “Day Not Far when India Becomes Global Semiconductor Hub: PM Modi,” *Economic Times*, March 13, 2024, <https://m.economictimes.com/tech/technology/day-not-far-when-india-becomes-global-semiconductor-hub-pm-modi/articleshow/108472032.cms>.

至少20家复合半导体和半导体封装厂的具体量化目标。^[1]

印度政府还推出半导体相关行业的“生产关联激励计划”（Production Linked Incentive）。为促进本国制造业发展、提高供应链韧性，印度政府2020年开始推出一系列生产关联激励计划，迄今已涵盖关键原料药/中间体、大型电子制造、医疗器械制造、白色家电、特种钢、汽车及其零部件、无人机及其零部件等14个行业。与半导体产业相关的激励计划，包括电子和信息技术部负责的大规模电子制造激励计划、电子技术和电子产品激励计划，以及通信部负责的通信和网络产品激励计划。^[2]此后，印度政府于2020年4月出台“促进电子元件和半导体制造项目”（SPECS）和“电子制造集群计划2.0”（EMC2.0）。SPECS为特定电子产品（包括电子元件、半导体和显示器、ATMP单元等）的生产商提供资本支出的25%作为财政激励，EMC2.0则是针对产业发展配套基础设施的激励计划。根据2024年6月《商业标准报》报道，印度政府正酝酿推出一项针对电子元件的新的生产关联激励计划，以取代2024年3月31日到期的SPECS，而此前印度手机和电子协会（ICEA）则呼吁政府针对电子元件行业出台总额3000亿~3500亿印度卢比（约合35.7亿~41.7亿美元）的生产关联激励计划。^[3]此外，印度政府于2021年3月出台主要针对特定电子元件的“IT硬件生产关联激励计划”，对符合条件的公司在印度生产且属于目标细分市场（笔记本电脑、平板电脑、一体机和服务器的）商品销售额提供2%~4%的激励，推动零部件和子组件的本地化。^[4]2023年5月，印度政府批准

[1] “Modified Programme for Semiconductors and Display Fab Ecosystem,” Ministry of Electronics & Information Technology of India, <https://www.meity.gov.in/esdm/Semiconductors-and-Display-Fab-Ecosystem>.

[2] “Production Linked Incentive (PLI) Schemes in India,” Invest India, <https://www.investindia.gov.in/production-linked-incentives-schemes-india>.

[3] Ashutosh Mishra and Nivedita Mookerji, “Value-Add Target in New PLI Scheme for Electronics Manufacturing May Double,” Business Standard, June 11, 2024, https://www.business-standard.com/economy/news/value-add-target-in-new-pli-scheme-for-electronics-manufacturing-may-double-124061101216_1.html.

[4] “Schemes for Electronics Manufacturing,” Invest India, <https://www.investindia.gov.in/schemes-for-electronics-manufacturing>.

“IT硬件生产关联激励计划2.0”，除原有目标细分市场外，将半导体设计、芯片制造和封装也纳入其中。^[1]

（二）完善半导体产业生态系统

20世纪80年代开始，日本、韩国和中国台湾等在半导体领域群体性崛起，一定程度上打破了美国在半导体领域的垄断地位，使全球半导体供应链成为基于自身技术禀赋而进行全球分工协作和高度集成的专业化网络，形成少数几个国家和地区拥有优势、存在较强技术壁垒的供应链网络。^[2]印度计划在半导体设计、设备、制造、材料各个环节都加大投入，培育和健全半导体生态系统，以期在全球半导体供应链网络中占据一席之地。

软件层面，印度努力挖掘自身充沛的人力资源，高度重视人才的培养和使用。印度拥有占全球比例近20%的芯片设计人才，且几乎所有全球25强半导体设计公司都在印度设有研发中心，但印度并不掌握核心关键的知识产权，创新型人才依然不足。为了弥补半导体领域巨大的人才缺口，印度政府在人才培养、使用和激励方面推出了一系列措施。2022年，印度政府启动“创业芯片计划”（C2S），将在5年时间内资助超过100家机构（包括学术机构、研发机构、初创企业、中小微型企业）培训8.5万名工程技术领域专业人员，并支持其建立初创企业。^[3]印度还积极参与美日印澳“四边机制”框架下的“STEM奖学金计划”，该计划每年资助100名优秀学生（每个国家25人）前往美国攻读科学、技术、工程和数学的研究生课程，已于2023年正式启动。

除政府层面外，印度企业和高校在人才培养方面也发挥重要作用。例

[1] “Production Linked Incentive Scheme - PLI 2.0 for IT Hardware,” Ministry of Electronics & Information Technology of India, <https://www.meity.gov.in/esdm/production-linked-incentive-scheme-pli-20-it-hardware>.

[2] Saif Khan, Dahlia Peterson and Alexander Mann, “The Semiconductor Supply Chain: Assessing National Competitiveness,” Center for Security and Emerging Technology, January 2021, <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/The-Semiconductor-Supply-Chain-Issue-Brief-1.pdf>.

[3] “India Is Becoming an Excellent Conductor for Semiconductor Investments: PM Modi,” July 28, 2023, <https://www.narendramodi.in/text-of-prime-minister-narendra-modi-s-address-at-semicon-india-conference-2023-gandhinagar-gujarat-572463>.

如，印度政府在超过100所大学配备了新思科技、铿腾电子和西门子的电子设计自动化（EDA）工具，便于学生在毕业后尽快投身半导体行业；^[1]全球芯片巨头AMD宣布与孟买印度理工学院合作，向后者孵化的致力于开发节能脉冲神经网络芯片的初创企业提供资助。数据显示，印度初创企业2016年仅有约300家，而截至2024年3月中旬，工业和内贸促进局（DPIIT）认可的初创企业已超过12.5万，其中人工智能、物联网、机器人、纳米科技等行业的企业逾1.3万家。^[2]

硬件层面，印度政府加强对半导体产业配套基础设施和所需资源能源的投入，完善半导体产业发展的硬件基础。印度政府在公路、铁路、港口、电力等领域出台系列发展政策，取得了一定成绩。以电力为例，印度政府在《国家基础设施规划（2019—2025）》中将能源领域作为资本支出占比最高的行业（约24%），特别是对可再生能源投入巨大，着力保障印度电力供应的稳定。印度中央电力署2017年3月宣布印度首次成为电力净出口国，公用事业电力容量从2014年3月底的245.3吉瓦增加到2024年3月底的442吉瓦。^[3]交通设施方面，“电子制造集群计划2.0”的主要任务就是通过支持创建世界一流的基础设施、公共设施和便利设施，增强供应链响应能力、缩短产品上市时间、降低物流成本，吸引国际资本在印度建立供应链。此外，半导体生产涉及超过150种化学品、30多种气体和30多种矿产。^[4]“印度半导体任务”的重点之一就是“发展可信赖的半导体供应链，包括原材料、特种化学品、气体和制造设备”。2022年初，印度政府发布了30种关键和战略矿产清单，包含

[1] “How India Is Spreading Itself Across the Chip-Making Value Chain,” *Economic Times*, March 14, 2024, <https://economictimes.indiatimes.com/industry/cons-products/electronics/how-india-is-spreading-itself-across-the-chip-making-value-chain/articleshow/108492622.cms>.

[2] Ministry of Finance of India, “Economic Survey 2023-2024,” p.373.

[3] “Executive Summary of Power Sector, March 2024,” Central Electricity Authority of India, <https://cea.nic.in/executive-summary-report/?lang=en>.

[4] India Electronic and Semiconductors Association (IESA), *Semiconductor Manufacturing Value Chain: India's Opportunity in the Global Market*, April 2022, p.11.

铍、镓、铟、铅、硅、锗等对半导体产业发展至关重要的矿产，并通过组建国营的卡尼吉比迪什印度有限公司（Khanij Bidesh India Ltd）、参加“矿产安全伙伴关系”（Minerals Security Partnership）等，提高关键矿产供应链的稳定性。

（三）积极开展“半导体供应链外交”

2020年1月，印度外交部成立新技术和新兴战略技术司，其主要职能是开展与新兴技术相关的外交事务。印度非常重视加强美日印澳“四边机制”框架下的合作。2021年3月，四国成立“关键和新兴技术工作小组”，主要任务就是在技术设计、标准制定、开发使用等方面加强政策协调，促进政府与私营部门之间的合作，加强关键技术供应链的合作。^[1]同年9月，“四边机制”举行首次线下峰会，宣布启动“半导体供应链倡议”，通过能力评估和漏洞识别，提升半导体及其重要零部件的供应链安全水平。^[2]与印度人民党关系密切的塔克西拉研究院学者普拉奈·克塔斯塔内（Pranay Kotasthane）认为，美日印澳应发挥各自在半导体供应链领域的相对优势，打造多元化的半导体制造基地联盟，并纳入越南、韩国、以色列、新加坡、欧盟以及中国台湾等。^[3]此外，美日印澳还组建“四边投资者网络”，推动产业界在半导体领域合作。

美国是印度推进“半导体供应链外交”的首要对象。“印度半导体任务”的顾问委员会委员，除印度本国人士外，基本都来自美国。2023年1月，美国 and 印度正式启动“关键和新兴技术倡议”（iCET），涉及人工智能、半导体、太空、下一代通信、量子科技等诸多领域，被认为是继美印民用核能合

[1] “Fact Sheet: Quad Summit,” The White House, March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/>.

[2] “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” The White House, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>.

[3] Pranay Kotasthane, “Siliconpolitik: The Case for a Quad Semiconductor Partnership,” ISAS Working Paper, National University of Singapore, April 26, 2021, pp. 9-12, <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/siliconpolitik-the-case-for-a-quad-semiconductor-partnership/>.

作协议后的又一里程碑事件。2023年3月，美国商务部长雷蒙多出访印度，承诺在人工智能、半导体、清洁能源和关键矿产、移动网络、量子信息科技等领域设立工作组，并推动建立“半导体供应链和创新伙伴关系”。^[1]

2023年6月，印度总理莫迪对美国进行国事访问，双方将“擘画面向未来的技术伙伴关系”列为合作成果首项，其内容包括签署《半导体供应链和创新伙伴关系谅解备忘录》、成立先进通信技术工作组、美国半导体企业（如美光科技）加大对印度投资等。2024年6月，美印举行“关键和新兴技术倡议”第二次会议，专门提及“确保半导体供应链安全”，发起美国通用原子（General Atomics）和印度第三科技公司（3rdiTech）之间的半导体战略伙伴关系，共同设计和制造用于精确制导弹药和其他国家安全电子平台的半导体产品，承诺加强两国半导体行业合作，构建印度半导体生态系统。^[2]

除美国外，印度还加强与欧盟、日本、英国、韩国以及中国台湾等国家和地区的半导体产业合作。2022年4月，印度和欧盟委员会宣布成立“印欧贸易和技术理事会”，这是印度与其他国家或国际组织成立的首个贸易和技术理事会。该理事会下设三个工作组，即绿色和清洁能源技术工作组，韧性价值链、贸易和投资工作组，以及负责半导体领域合作的战略技术、数字治理和数字联通工作组。^[3]2023年11月，印度与欧盟签署《关于半导体生态系统、供应链和创新的工作安排备忘录》，加强在半导体研发、技能工人培训、生态系统构建等领域合作。2024年1月，印度政府正式批准该备忘录，

[1] “Two Years of Indo-Pacific Strategic Results: Strengthening Indo-Pacific Commerce for a Prosperous Future,” U.S. Department of Commerce, February 9, 2024, <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2024/02/two-years-indo-pacific-strategic-results-strengthening-indo-pacific>.

[2] “Joint Fact Sheet: The United States and India Continue to Chart an Ambitious Course for the Initiative on Critical and Emerging Technology,” The White House, June 17, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/17/joint-fact-sheet-the-united-states-and-india-continue-to-chart-an-ambitious-course-for-the-initiative-on-critical-and-emerging-technology/>.

[3] “EU-India Trade and Technology Council,” European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757587/EPRS_ATA\(2024\)757587_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757587/EPRS_ATA(2024)757587_EN.pdf).

“印度半导体任务”首席执行官作为印方牵头人。^[1]2023年7月，印度电子和信息技术部与日本经济产业省签署《印日半导体供应链合作伙伴关系合作备忘录》，加强两国在半导体领域的合作。另据印度媒体报道，印度正与美国、韩国开展半导体领域三边合作，韩国计划向印度投资1200亿美元以发展半导体产业。^[2]2024年7月25日，印度和英国正式启动由双方国家安全顾问牵头的“技术安全倡议”，将半导体作为七个重点合作领域之一。^[3]印度与中国台湾地区的半导体产业合作也值得关注。2024年5月，“印度台北协会”、印度电子和信息技术部、“印度半导体任务”、国际半导体产业协会在台北联合举办半导体高峰论坛，明确将半导体产业作为印台合作的重点领域。

二、印度发展半导体产业的政策逻辑

半导体产业对量子科技、人工智能、数字经济等技术和产业的发展具有基础性作用，是地缘政治博弈的重要领域，以至于有学者用“芯片战争”来形容博弈之激烈、影响之深远。^[4]在全球技术民族主义兴起、产业链供应链深刻重塑、美国对华科技打压升级、自身产业转型发展需要等多重因素叠加

[1] “Memorandum of Understanding on Semiconductors with India,” European Commission, November 23, 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/memorandum-understanding-semiconductors-india>.

[2] “India, US, South Korea Explore Cooperation in Tech Sector,” Economic Times, March 15, 2024, <https://m.economictimes.com/small-biz/trade/exports/insights/india-us-south-korea-explore-cooperation-in-tech-sector/articleshow/108512018.cms>; “S. Korea Aims \$1200 Bn Worth Chip Export as India Joins Global Semiconductor Map,” Economic Times, March 21, 2024, <https://telecom.economictimes.indiatimes.com/news/devices/s-korea-aims-120-bn-worth-chip-export-as-india-joins-global-semiconductor-map/108666629>.

[3] 这七个合作领域分别是通信、关键矿产、半导体、人工智能、量子科技、生物技术/医疗技术和先进材料。参见“UK-India Technology Security Initiative Factsheet,” UK Government, July 25, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-india-technology-security-initiative-factsheet/uk-india-technology-security-initiative-factsheet#semiconductors>.

[4] 克里斯·米勒：《芯片战争——世界最关键技术的争夺战》，蔡树军译，浙江人民出版社2023年版。

作用下，印度开始下大力气发展半导体产业。与历史上偏重经济逻辑不同，此次印度发展半导体既有经济逻辑，更有安全和地缘政治逻辑。

（一）经济逻辑：印度经济转型升级催生巨大市场需求

产业转型角度看，莫迪政府从发展制造业和布局新兴产业两方面入手，积极推动产业转型，而半导体对产业转型至关重要。20世纪90年代初经济改革后，印度并没有走上与中国、日本、韩国等相似的优先发展制造业的道路，而是采取了服务业驱动的发展模式。这既与印度当时基础设施滞后、熟练劳动力匮乏等因素有关，也受国际上信息技术革命加速发展的外部环境影响。目前，印度经济结构仍以服务业为主，服务业对国内生产总值的贡献率超过50%，且是外国直接投资流入最多的行业。^[1]莫迪政府上台后，提出“印度制造”“数字印度”等规划，着力发展数字经济、电子产业、新能源汽车等，半导体则是这些行业不可或缺的物理载体，是影响相关行业发展前景的关键要素。莫迪政府将“印度半导体任务”“印度人工智能任务”等放在电子和信息技术部下设的、由辛格政府于2013年成立的“数字印度公司”（Digital India Corporation），^[2]足见印度政府将半导体与数字经济、人工智能等行业相关联。电子产业、数字经济、新能源汽车等产业的发展，必然催生对半导体供应的巨大需求。以电子产业为例，2022年印度的电子产业产值约1010亿美元，到2026年有望增长至3000亿美元，其中手机产值预计从2023年的440亿美元增加到2026年的1100亿美元，^[3]这将极大推高对半导体的

[1] 印度工业对国内生产总值的贡献约30%，制造业贡献则在15%~20%之间徘徊。参见 India Brand Equity Foundation, “Services Sector in India,” <https://www.ibef.org/industry/services>; Sanjaya Baru, “The Chequered History of Make in India and What Modi Must Do to Make It Work,” February 4, 2016, <https://thewire.in/economy/make-in-india-is-all-about-pie-policy-infrastructure-enterprise>.

[2] Digital India Corporation, Ministry of Electronics & Information Technology of India, <https://dic.gov.in/>.

[3] “Electronics Production to Reach \$300 Billion in India by 2026: ICEA,” Outlook India, January 24, 2022, <https://www.outlookindia.com/business/electronics-production-to-reach-300-billion-in-india-by-2026-icea-news-47008>.

需求。

消费市场角度看，印度年轻人口规模庞大，对笔记本电脑、智能手机、穿戴设备、新能源汽车等产品需求巨大，这些都会转化为对半导体的需求。惠誉旗下研究机构BMI Research的报告称，具有技术素养的城市中产阶级的可支配收入不断增加，在电子产品上的消费支出不断扩大，使印度有望在2027年成为全球第三大消费市场。^[1]印度电子和半导体协会（IESA）和咨询公司Counterpoint Research的联合研究报告也指出，印度半导体消费额预计在2026年达到640亿美元，是2019年220亿美元的三倍，年复合增长率16%；2030年更有望达到1100亿美元，占全球半导体消费总额的10%左右。^[2]

不过，与巨大需求形成鲜明对比的是，印度半导体产业发展滞后，本土半导体供给不足，半导体需求90%以上依赖进口。2018—2022年间，印度占全球半导体产值的比例仅在0.7%~0.8%左右。^[3]2022年，印度是全球最大的半导体进口国，进口额约45.5亿美元，在进口商品中排名第19位，^[4]这种供需失衡带来了巨大的贸易逆差问题。印度政府寻求发展国内半导体产业，既能有效解决半导体供需失衡带来的巨大贸易逆差问题，也能撬动半导体产业对其他行业的倍增器作用，为国内经济转型发展提供更好保障。

（二）安全逻辑：印度谋求打造韧性半导体供应链

在地缘政治风险上升、贸易保护主义加剧的背景下，地缘政治和国家安全逻辑逐渐超越经济效率逻辑，原先基于要素禀赋形成的经济相互依赖被

[1] Charmaine Jacob, "India's Consumer Market Set to Become the World's Third Largest by 2027, Behind the U.S. and China," CNBC, September 6, 2023, <https://www.cnbc.com/2023/09/07/indiaconsumer-market-to-be-the-worlds-third-largest-by-2027-report.html>.

[2] Stephen Ezell, *Assessing India's Readiness to Assume a Greater Role in Global Semiconductor Value Chains*, Information Technology and Innovation Foundation, February 2024, p.7.

[3] Taipei Representative Office in Singapore, "Taiwan and the Global Semiconductor Supply Chain: 2023 in Review," April/May 2024, p.54, https://www.roc-taiwan.org/uploads/sites/86/2024/04/2024_April_May_Issue.pdf.

[4] "Semiconductor Devices in India," The Observatory of Economic Complexity, <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/semiconductor-devices/reporter/ind>.

视为“安全风险”而非“合作基石”，在全球化热潮下形成的全球产业链供应链分工格局也面临重塑压力。特别是美国出于对华战略竞争的目的，打着“去风险”“供应链韧性”的旗号搞“去中国化”，冲击全球产业链供应链的稳定与安全。在美国战略拉拢、自身“产业兴国”抱负以及中印关系陷入低谷等多重因素影响下，印度对华经贸政策转向消极。2020年初突如其来的新冠疫情，暴露了印度对中国较为严重的供应链依赖，引起印度政府和战略界的反思；2020年中旬爆发的加勒万河谷冲突事件，促使印度加快推进所谓的“中国+”供应链战略。过去几年，印度政府通过加强美日印澳“四边机制”下的韧性供应链合作、出台对华歧视性经贸政策、扶持本国制造业发展等，多管齐下降低产业链供应链对华依赖。

此外，国际地缘政治形势严峻复杂，新冠疫情、乌克兰危机、巴以冲突等“黑天鹅”“灰犀牛”事件层出不穷，对全球产业链供应链的安全稳定构成巨大挑战。有学者指出，“相较于以往关注地缘政治风险给全球价值链带来的风险，当下各个国家更多地关注由全球价值链带来的地缘政治风险，转而促成政治上对全球价值链的抵抗、限制或破坏，相关的风险正沿着全球价值链的节点向上游或下游溢出，全球价值链的竞争性更加凸显。”^[1]印度虽然希望从中美博弈中得利，特别是谋求美国对其在半导体等高科技领域的赋能，但也有很强的战略自主意识，不愿完全和美国绑定，且清楚与美国的合作无法自动带来供应链稳定，要应对动荡国际局势的冲击，必须增强自身抵御风险的能力，借力美国的最终目标是增强自身经济自立能力。^[2]

印度对半导体供应链安全的关切，是其从国家安全角度审视产业安全的自然折射。半导体产业与一国产业竞争力、战略自主性和国家安全密切相关

[1] 余南平、栾心蔚：《国际政治经济竞争范式的转变：从全球价值链到战略价值链》，《欧洲研究》2023年第4期，第89页。

[2] Akshat Upadhyay, “China-US Tussle over Semiconductors: What Does It Imply for India and the World,” Outlook India, November 1, 2022, <https://www.outlookindia.com/international/what-us-china-tussle-over-semiconductors-means-for-india-and-the-world-news-233822>.

关，已然成为具有强烈安全色彩的“战略价值链”，^[1]其成为印度政府供应链安全的重点关切也是题中应有之义。印度积极发展半导体产业的重要目的，就是提高半导体产业链和供应链的韧性与稳定，一方面抑制对华供应链过度依赖的倾向，另一方面提高防范和抵御供应链风险挑战的自主能力。

（三）地缘逻辑：印度期望渔利地缘政治博弈

近几年，美国和印度关系发展进入快车道。虽然印度对外政策有很强的战略自主性，不太可能与美国结为严格意义上的盟友，但其在美国对华战略竞争中“选边站”的倾向比较明显，美国“扶印制华”的政策趋向也很明确。在美国对华战略竞争的大背景下，印度自认为能够推动当前的中美印关系朝着类似冷战时期中美苏关系的方向发展，并在中美之间渔翁得利。特别是2020年加勒万河谷冲突事件以来，印度战略界对华负面认知加剧，基本上形成了将中国视为主要竞争对手的共识。以国家间关系最为敏感的军事安全领域为例，美国和印度已经签署防务合作基本协议，明确国防工业合作路线图、发起“美印国防加速生态系统”（INDUS-X）、推动构建“面向未来的技术伙伴关系”，使两国关系虽无盟友之名但不乏盟友之实。

美国将半导体产业作为对华战略竞争的重要抓手，不断加码对中国半导体产业的遏制打压，“在半导体产业链的所有关键环节都设计了阻碍中国技术进步的方案，不但限制高算力芯片成品对华出口，而且限制产业链上游的芯片制造设备、零部件、芯片设计软件出口以及产业链下游的算力租赁服务。”^[2]在此过程中，美国难以凭借一己之力实现对华遏制目标，故而加紧构建其主导的“技术联盟”，除依靠传统盟友的力量外，还积极拉拢印度等关键国家。^[3]面对美国的战略诱拉，印度积极迎合乃至策应。在半导体代表

[1] European Commission, “Strengthening Strategic Value Chains for a Future-Ready EU Industry,” Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest, April 11, 2019, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37824>.

[2] 杨超、李伟、贺俊：《美对华半导体管制的趋势、实施要点与中国因应》，《产业经济评论》2024年第2期，第187页。

[3] 邢瑞利：《美印对华科技竞争的战略协作评析》，《现代国际关系》2023年第3期，第91页。

的高科技领域，印度认为可以利用美国打造“遏华科技圈”“排华供应链”的机会，从美国获得更多先进技术、承接更多产业转移，甚至成为“美国值得信赖的科技合作伙伴”。从“关键和新兴技术倡议”到“面向未来的技术伙伴关系”，半导体领域都是美印高科技合作的重中之重。

此外，印度在对华政策中“打台湾牌”的动向越发明显，其主要考虑有：一是配合美国对华认知战，通过渲染台海紧张局势，将中国抹黑成“改变现状者”，为其在中印边境的对华挑衅行为寻找借口；二是图谋让台海局势牵扯中国更多资源和精力，缓解其在陆地边境所承受的压力；三是看重中国台湾地区在部分产业的优势，吸引更多台湾资本和技术进入印度。在此过程中，半导体产业已成为印台互动的重点领域。台湾地区在全球半导体供应链中地位特殊。2023年，台湾地区晶圆代工产值800亿美元，占全球77.9%，集成电路封装测试产值187亿美元，占全球52.6%，两者均排名第一；集成电路设计产值352亿美元，占全球21.3%，名列第二。^[1]印度看重台湾地区在半导体产业链中的地位，一方面抓住台湾当局企图拓展所谓“国际空间”的机会，积极吸引台湾企业赴印投资，另一方面渲染台海局势升级影响全球半导体供应链稳定，为其“打台湾牌”寻找借口。印度前驻华大使顾凯杰（Vijay Gokhale）表示，中国大陆对台湾的“封锁将严重扰乱对印度的半导体出口，对关键经济部门产生重大影响”。^[2]印度战略界则鼓吹“印度应为下一次台海危机做准备”，而印度军方更是开始研究台海冲突时的政策选项。^[3]

[1] Taipei Representative Office in Singapore, “Taiwan and the Global Semiconductor Supply Chain: 2023 in Review,” p.54.

[2] Vijay Gokhale, “What Should India Do Before the Next Taiwan Strait Crisis?,” Carnegie India, April 2023, p.9, https://carnegieendowment.org/files/Gokhale_India_Taiwan_Final_PDF_edited.pdf.

[3] Harsh Pant, “India Must Prepare for a Conflict over Taiwan,” Hindustan Times, August 3, 2023, <https://www.hindustantimes.com/opinion/india-must-prepare-for-a-conflict-over-taiwan-101691072216919.html>; Nachiket Deuskar, “What Should India Do if China Invades Taiwan?,” September 19, 2023, <https://scroll.in/article/1055777/what-should-india-do-if-china-invades-taiwan>; “India’s Military Studying Options for Any China War on Taiwan,” Economic Times, September 8, 2023, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indias-military-studying-options-for-any-china-war-on-taiwan/articleshow/103495687.cms>.

三、印度半导体产业发展面临的挑战

印度发展半导体产业的决心很大，且过去几年也取得了一定进展。2023年6月，美光公司承诺分两期投资8.25亿美元在古吉拉特邦的萨南德（Sanand）建造一座封装和测试工厂，并计划于2024年底前生产出首批“印度制造”的存储芯片。2024年2月，印度政府批准塔塔电子私人有限公司与台湾力积电联合成立半导体制造厂，也批准了两家封装测试工厂，即印度CG Power与日本瑞萨电子公司、泰国Stars Microelectronics的合资企业，以及塔塔半导体组装与测试私人有限公司。据2024年5月印度《经济时报》报道，塔塔集团已经开始向日本、美国和欧洲出口少量半导体芯片样本。^[1]不过，半导体是全球技术复杂度最高、专业化分工最为深化的行业之一，有很高的技术壁垒，现有的半导体产供应链网络也有很强的路径依赖，印度能否以及在多大程度上实现其半导体产业目标，仍有很大不确定性。

（一）国内支撑条件不足拖累半导体生态系统构建

半导体既是技术密集型也是资本密集型产业，对资本投入、技术研发、材料供给以及营商环境等方面都有很高要求。印度政府在生态系统培育方面已做了很多努力，但在不少方面仍有明显短板。

在原材料、资金等“硬件”方面，印度方面的投入与产业发展的需要还有不小差距。半导体产业对水资源需求量很大，特别是需要大量超纯水。标准普尔的报告显示，全球半导体厂商对水的消耗几乎与香港整座城市的用水需求量相当，而且大约80%都由最大的28家厂商所消耗。^[2]但印度是全球水资

[1] Dia Rekhi and Aashish Aryan, “Tata Electronics Begins Export of Semiconductor Chip Samples from Bengaluru Centre,” *Economic Times*, May 7, 2024, <https://m.economictimes.com/tech/technology/tata-begins-export-of-chip-samples/articleshow/109899909.cms>.

[2] S&P Global, “Sustainability Insights: TSMC and Water: A Case Study of How Climate Is Becoming a Credit-Risk Factor,” February 26, 2024, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/240226-sustainability-insights-tsmc-and-water-a-case-study-of-how-climate-is-becoming-a-credit-risk-factor-12992283>.

源压力最大的国家之一，其水资源仅占全球4%，甚至被认为面临“严重的水危机”，^[1]且其现有的水提纯技术难以满足半导体对超纯水的要求。此外，半导体生产需要特种化学品和特种气，而印度目前生产相关产品的能力仍不足，难以达到半导体产业所需要的纯度，这被普遍认为是印度发展半导体的一大障碍。^[2]有学者指出，“芯片制造对水、电、物料供给容错率极低，生产中的任何断供问题都可能造成上百万美元的损失，这对基础设施水平薄弱的印度是重大挑战。”^[3]更重要的是，半导体产业的发展需要投入大量资金，印度政府能否稳定保持较大投入仍有待观察。

在营商环境、技术研发等“软件”方面，印度方面的政策供给也与国际投资者的需求间存在较大落差。尽管印度政府采取了诸多改善措施，使印度在国际上的营商环境排名有所提升，但国际资本对印度在补贴、税收、劳动和土地政策等方面仍有不少顾虑。2021—2022财年以来，印度的外国直接投资流入已连续三年减少，2023—2024财年降至444.23亿美元，是5年来的最低水平。^[4]以补贴政策为例，印度政府的扶持政策旨在为经政府批准的申请提供前期补贴，但外资公司更期望获得投资税收抵免（investment tax credit）而非补贴，因为企业需要根据政府确定的方向进行投资才能获得补贴，且申请这些补贴往往需要较长时间，而投资税收抵免则赋予企业更大自主权且申请便捷。^[5]富士康于2023年7月宣布放弃与印度韦丹塔集团

[1] “How Is India Addressing Its Water Needs?,” World Bank Group, February 14, 2023, <https://www.worldbank.org/en/country/india/brief/world-water-day-2022-how-india-is-addressing-its-water-needs>.

[2] Stephen Ezell, *Assessing India's Readiness to Assume a Greater Role in Global Semiconductor Value Chains*, p.31.

[3] 毛克疾：《芯片产业：印度大国梦的“入场券”》，《世界知识》2022年第23期，第28页。

[4] “Fact Sheet on Foreign Direct Investment (FDI) Inflow from April 2000 to March 2024,” Department for Promotion of Industry and Internal Trade, https://dpiit.gov.in/sites/default/files/FDI_Factsheet_30May2024.pdf.

[5] Konark Bhandari, “Taiwan-India Chips Cooperation and the Logic of Choosing India,” August 8, 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/08/taiwan-india-chips-cooperation-and-the-logic-of-choosing-india>.

（Vedanta）合作建设半导体生产企业的原因之一，就是未能获得预期中的政府补贴以及建设成本超出预期；而被印度政府寄予厚望的力积电与塔塔公司的合作，力积电方面也希望局限于技术合作而不涉及股权。^[1]此外，半导体制造和芯片设计业务通常在集群中发挥最佳作用，但印度的制造水平和设计能力难以与之形成合力。印度虽然拥有全球20%的芯片设计师，但知识产权却主要由外国公司持有，在印度的跨国公司研发中心产生的专利约占印度专利注册机构授予专利总数的55%~60%。^[2]

（二）美国对印度半导体产业发展帮扶有限

近年来，印度与美国双边以及在“四边机制”框架下的半导体供应链合作取得了长足进展，但这无法掩盖两国在涉及总体关系的诸多问题上的立场分歧。美印在国际秩序、意识形态、地区热点等问题上看法并不一致，美国对能否倚靠印度抗衡中国存在顾虑，而印度也不愿放弃战略自主沦为美国跟班。2024年6月，美国发布《2023年宗教自由报告》，公开批评印度国内人权状况恶化，称印度为“需要特别关注的国家”，引起印度强烈不满，而印度总理莫迪7月初访问俄罗斯并与普京热情拥抱也引起了美国的关切。^[3]美印关系的这种不和谐，势必会影响双边合作的深度与广度。以美印高度重视且发展较快的防务合作为例，目前仍存在程序对接、技术转让、合作模式等问题需要解决。有印度舆论担心，美印“关键和新兴技术倡议”看起来像是升级版的“国防技术和贸易倡议”（DTTI），但实际上只是“新瓶装旧酒”，印

[1] “India Assures Taiwan of Policy Stability in Semiconductor Sector,” Indian Express, August 4, 2024, <https://indianexpress.com/article/business/india-assures-taiwan-of-policy-stability-in-semiconductor-sector-9493429/>.

[2] Konark Bhandari, “Is India ‘Ready’ for Semiconductor Manufacturing?,” May 23, 2023, <https://carnegieendowment.org/research/2023/05/is-india-ready-for-semiconductor-manufacturing>.

[3] “India Says It Rejects ‘Deeply Biased’ US Religious Freedom Report,” Reuters, June 28, 2024, <https://www.reuters.com/world/india/india-says-it-rejects-deeply-biased-us-religious-freedom-report-2024-06-28/>; Simon Lewis and Kanishka Singh, “US Says It Has Raised Concerns with India about Its Ties with Russia,” Reuters, July 9, 2024, <https://www.reuters.com/world/us-says-it-has-raised-concerns-with-india-about-its-ties-with-russia-2024-07-08/>.

度所能期待的最好结果或许只能是组装美军用装备，并搭配印本土制造的外围部件，“象征性地展示印美联合”。^[1]

具体到半导体领域，印度的动机是从美国获得先进技术和资本以加速自身发展，与中国竞争在全球供应链中的地位，而美国的动机则是拉拢印度包围中国、疏远俄罗斯，双方合作的出发点并不一致。美印在政府层面达成的合作共识，能在多大程度上转化成产业层面的合作也存在一定变数，因为美国政府与企业的利益诉求并不相同，政府看重的是战略层面的协作，而企业更关注印度营商环境和投资印度的收益。目前，美印在半导体领域的合作仍主要停留在政府共识和产业界学术界的研讨，实质性投入不及预期。

此外，从美国发展半导体产业的历程看，美国并不乐见包括其盟友在内的任何国家挑战其产业霸权。美国将在半导体产业的主导地位作为其霸权体系的重要支撑，通过在产业链关键环节对核心技术和高端研发的控制、在融资渠道和股权结构方面对主要半导体企业的控制，以及作为世界最重要半导体产品买家而形成的市场控制，始终维持着其在半导体领域的产业霸权。^[2]20世纪70—80年代，日本半导体企业强势崛起，严重侵蚀美国在全球半导体市场的份额，就引起了美国对日本半导体企业的打压。^[3]因此，美方并不支持印度进军高端半导体的诉求。正如有印度学者指出：“美国愿意分享多少技术仍有待时间验证，但美国担心快速发展的印度最终也会像中国一样成为另一个威胁。”^[4]

（三）印度对华供应链“脱钩”难以实现

印度积极发展半导体产业，有降低对华供应链“依赖”的考量，但印度

[1] “US-India iCET: Old Wine in a New Bottle?,” The Wire, February 10, 2023, <https://thewire.in/diplomacy/us-india-icet-old-wine-new-bottle>.

[2] 李巍、李珂译：《解析美国的半导体产业霸权：产业权力的政治经济学分析》，《外交评论》2022年第1期，第22-58页。

[3] 克里斯·米勒：《芯片战争——世界最关键技术的争夺战》，第81-112页。

[4] “India Joins America’s AI Battle,” February 6, 2023, <https://www.tribuneindia.com/news/comment/india-joins-americas-ai-battle-476967/>.

这一政策导向存在逻辑悖论。

其一，印度降低从中国进口半导体的难度较大。中国是印度最主要的半导体进口来源。2020—2022年与2007—2010年相比，印度从中国进口的二极管、晶体管和类似半导体设备从1.133亿美元飙涨至23.348亿美元，占印度全球进口总额的比重高达67.5%。^[1]2020/2021—2022/2023财年，印度半导体芯片进口额从6749.7亿卢比增加到12970.3亿卢比，增长92%，其中从中国进口额从2460.4亿卢比增加到3768.1亿卢比，增长53%。^[2]在本土半导体制造业尚未发展起来的情况下，印度存在从中国进口半导体的“路径依赖”。

其二，印度难以在脱离中国供应链的情况下发展本国产业。印度的对华歧视性经贸政策导致了中國对印投资的大幅下滑，但中印双边贸易额不降反升，印度对华贸易逆差也持续走高。根据中国海关总署数据，2022年中印贸易额为1359.8亿美元，其中印度对华贸易逆差首次突破千亿美元达1010.2亿美元；2023年中印贸易额为1362.2亿美元，印度对华贸易逆差有所回落但仍高达991.4亿美元。究其原因，印度越想发展本国制造业，从中国进口中间品的需求就越大，摆脱中国的供应链就越难，其所谓的对华产业竞争乃至“脱钩”政策就越难以推进。

其三，印度要想吸引国际资本和链主企业向印度转移产业链，离不开业已深深嵌入国际产业链供应链的中国企业。印度对中国技术工人严苛的签证制度，其初衷可能是为了限制中国企业进入印度，挤压印度本土产业发展，但结果却是限制了跨国企业雇佣的中国技术工人赴印度进行设备调试、技能培训等，制约了国际链主企业将在华产业链供应链迁移至印度，最终也影响

[1] Global Trade Research Initiative, *An Examination of India's Growing Industrial Sector Imports from China*, April 29, 2024, p.14.

[2] “Chip Imports from China Up 53% in Last 3 Financial Years: MoS IT Rajeev Chandrasekhar,” *Economic Times*, July 31, 2023, <https://m.economictimes.com/tech/technology/chip-imports-from-china-up-53-in-last-3-financial-years-mos-it-rajeev-chandrasekhar/articleshow/102283674.cms>.

了印度自身的产业发展。^[1]目前，印度政府似乎已意识到这个问题。印度财政部2024年7月发布的《经济评估（2023—2024财年）》报告指出：“从中国吸引投资有助于促进印度出口，提升印度在全球供应链中的参与度。”^[2]

四、结语

半导体产业是支撑现代经济社会发展和保障国家安全的战略性、基础性和先导性产业，是诸多战略性前沿技术的“技术基石”，不仅深度影响国家安全，更可能成为军事力量和地缘政治竞争力的重要支柱。^[3]印度发展半导体产业有其自身的经济转型逻辑，亦有强烈的地缘政治动机。对印度半导体产业发展的审视，不仅要从中印双边关系层面入手，更应从维护和确保中国在全球产业链供应链分工格局中优势地位的角度出发。

从中印双边关系层面看，中印经贸关系的性质和动能已发生改变，印度更多从竞争而非合作的视角处理对华经贸关系，谋求取代中国在全球产业链供应链中地位的图谋非常明显。虽然印度政府的对华产业竞争抑或“脱钩”政策实际效果有限，印度与中国在全球产业链供应链中的地位仍有很大差距，印度自身也面临越南、墨西哥乃至孟加拉国等的竞争，但这种政策调整的方向是明确的。印度国家转型委员会（NITI Aayog）正就印度对华贸易依赖的模式及其原因进行研究，以找到降低对中国供应链依赖的对策，^[4]而半导体是印度政策调整绕不开的领域。

[1] John Reed, “Thousands of Chinese Tech Workers Fail to Get Indian Visas, Industry Says,” *Financial Times*, June 27, 2024, <https://www.ft.com/content/eafd8547-b7d8-4dee-990c-e8ceaf8edcb3>.

[2] Ministry of Finance of India, “Economic Survey 2023-2024,” July 2024, pp.143-145, <https://www.indiabudget.gov.in/economicsurvey/doc/echapter.pdf>.

[3] 余南平、栾心蔚：《国际政治经济竞争范式的转变：从全球价值链到战略价值链》，第96-97页。

[4] Yogima Seth Sharma, “NITI Aayog Invite Bids for Study on India-China Trade Deficit,” *Economic Times*, January 24, 2024, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/niti-aayog-invite-bids-for-study-on-india-china-trade-deficit/articleshow/107110805.cms>.

从全球产业链供应链格局来看，美国一方面通过“小院高墙”“民主技术联盟”等封堵打压中国技术进步，抑制中国高端产业发展，强化美国在供应链上游的技术优势；另一方面企图利用印度在生产要素成本上的比较优势，通过赋能印度并将之打造成低端制造中心，在供应链下游对华进行追逐，从而使中国面临供应链上下游的双向挤压。这种挤压既体现在产业发展层面，也体现在对全球市场的争夺。

中国始终坚持从战略高度看待中印关系，反复呼吁以建设性思考找到两个相邻大国正确相处之道，主张将发展伙伴关系作为中印战略伙伴关系的核心，积极推动中印关系沿着健康稳定轨道向前发展。不过，中印关系并未按照中国的良好期待发展，双边关系面临的复杂性和挑战性越来越明显。中国应统筹发展和安全，合理预期，预判预置，理性审慎看待中印经贸合作的利益与风险，努力稳定并加强中印供应链合作关系，积极主动加强本国产业链供应链韧性，有效化解印度产业转型可能给中国带来的冲击。

【责任编辑：吴劭杰】

全球人工智能治理：联合国的角色^{*}

□ 阎德学

〔提 要〕近年来，联合国秉持以人为本的核心理念和可持续发展的目标导向，通过设立专门机构和国际论坛，制订一系列治理规范，引领全球人工智能治理议程，成为推动全球人工智能治理的重要平台。然而，现有国际法滞后于人工智能发展进程的新溢出风险，以及国家间存在的人工智能鸿沟等因素，加大了联合国开展全球人工智能治理的难度。同时，受大国竞争影响，联合国开展的全球人工智能治理面临激烈的规则制定权之争。为此，联合国要进一步构建多元主体协同治理模式，提升不同国际行为体人工智能治理框架的互操作性，解决国家间人工智能治理领域的国际合作难题，增强发展中国家在全球人工智能治理中的代表性和发言权，弥合国家之间的人工智能鸿沟。

〔关 键 词〕人工智能治理、联合国角色、全球治理、多边机制

〔作者简介〕阎德学，华东师范大学俄罗斯研究中心、周边合作与发展协同创新中心研究员，博士生导师

〔中图分类号〕TP18, D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 4 期 0120-18

随着数智化时代的到来，人工智能正嵌入人类社会的方方面面。人工智能

^{*} 华东师范大学政治与国际关系学院硕士研究生郜晗轩对本文亦有贡献。感谢评审专家的宝贵意见，文中疏漏由作者负责。

的“涌现式”发展为人类社会带来前所未有的机遇和动力，同时也伴随着隐私泄露、算法歧视、劳动力失业等溢出风险，给国家和非国家行为体带来巨大的安全问题，成为全球治理新议题。2024年3月，联合国大会一致通过首个关于人工智能的全球决议，120多个会员国就安全、可靠和可信的人工智能系统达成全球共识。^[1] 联合国在全球人工智能治理的中心地位逐渐凸显，成为解决国际法缺位、全球人工智能鸿沟、各国人工智能治理理念差异等问题的重要平台。评估联合国在全球人工智能治理中的角色、挑战与发展趋势，对中国参与全球人工智能治理、发挥联合国主渠道作用、维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序具有重要现实意义。

一、联合国在全球人工智能治理中的责任和优势

全球人工智能治理亟需以联合国为核心的多边机制引领。作为最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，联合国有责任和义务在人工智能治理等全球性议题上发挥关键作用，展现其突出优势。

（一）全球人工智能治理需要多边机制引领

近年来，ChatGPT-4o 和 Sora 等新一代人工智能大模型的出现，客观上加快了人工智能技术从“弱人工智能”到“强人工智能”的演变，但也进一步加剧了人工智能引发的失业、失序、失控等风险。同时，人工智能与教育、生物、网络、军事等议题的联系也愈发紧密。人工智能技术的多重议题属性使其安全问题远远超出传统技术治理涉及的风险与安全等单一议题范畴。^[2]

基于此，各国政府开始重视人工智能治理，尝试开展人工智能治理领域的国际合作，并认识到通过具有权威性和主导性的政府间国际组织发挥多边

[1] United Nations General Assembly, “Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development,” A/78/L.49 (2024), March 11, 2024, <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n24/065/92/pdf/n2406592.pdf?token=JcOqaZdYOdMBhY4wyF&fe=true>.

[2] 薛澜、赵静：《人工智能国际治理：基于技术特性与议题属性的分析》，《国际经济评论》2024年第3期，第1-18页。

机制引领作用的重要性。然而，全球人工智能技术发展的不均衡性以及发展中国家在全球治理体系中的话语权劣势，使缺乏人工智能治理能力的发展中国家面临更严重的负面影响。^[1] 全球人工智能治理亟需以联合国为核心的多边机制引领，因应人工智能引发的系统性、全球性风险，提升发展中国家在治理中的参与度和话语权，弥合国家间人工智能鸿沟。

在此背景下，具有权威性的政府间国际组织开始聚焦、参与并引领全球人工智能治理议程。特别是，涵盖大多数主权国家的联合国具备引领全球人工智能治理议程的能力，日益受到各国关注和重视。中国积极支持联合国在全球人工智能治理中发挥主渠道作用，在《全球人工智能治理倡议》中明确提出积极支持在联合国框架下讨论成立国际人工智能治理机构，协调国际人工智能发展、安全与治理重大问题。^[2]

（二）联合国在全球人工智能治理中的职责

人工智能的溢出风险挑战了以《联合国宪章》宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系。一方面，人工智能引发的伦理风险对世界人权保护造成负面影响。人工智能在某种程度上赋能人权，促进了世界人权理论与实践的演进，但也对隐私权、平等权、工作权等基本人权构成挑战，从人格、政治、经济、社会权利等维度挑战了人权的立足之本。^[3] 人工智能的失序特征还为人类社会注入更多不确定和不稳定因素。人工智能技术一旦被滥用，将加剧社会不公正，助大规模犯罪活动，推进自动化战争，带来大规模的操纵和监视风险。^[4] 另一方面，人工智能作为一种战略性技术，或加剧主权国家间的不平等。

[1] Robert Muggah and Ilona Szabó, “Artificial Intelligence Will Entrench Global Inequality,” *Foreign Policy*, May 5, 2023, https://foreignpolicy.com/2023/05/29/ai-regulation-global-south-artificial-intelligence/#cookie_message_anchor.

[2] 《全球人工智能治理倡议》，中国网信网，2023年10月18日，https://www.cac.gov.cn/2023-10/18/c_1699291032884978.htm。

[3] 程新宇、杨佳：《人工智能时代人权的伦理风险及其治理路径》，《湖北大学学报（哲学社会科学版）》2024年第3期，第159-166页。

[4] Yoshua Bengio et al., “Managing Extreme AI Risks amid Rapid Progress,” *Science*, Vol.384, No.6698, 2024, pp.842-845.

人工智能的“涌现式”发展让所有国家看到了其极具变革性的一面。可以说，现今各国对人工智能技术的重视程度不亚于对核技术、空间技术等传统战略性技术的重视。当“赢者通吃”的人工智能技术竞争和商业竞争规律复制到国际关系上时，必然会冲击大小、强弱国家间的主权平等关系。^[1] 对于这类新挑战的应对及治理都在联合国的职责范围内。

《联合国宪章》的宗旨和原则规定了联合国应致力于维护各国人权免受侵害和国家间主权平等，促成国际合作。在全球人工智能治理背景下，缓解人工智能对国际秩序造成的挑战，协调区域性人工智能治理机制，也是联合国的职责之一。2023 年 12 月，联合国人工智能高级别咨询机构发布《以人为本的人工智能治理》中期报告^[2]，阐明了联合国人工智能治理机构在全球人工智能治理过程中应该具备的原则和职责，包括定期评估、制定标准、促进国际多利益攸关方合作等方面。报告还强调全球人工智能治理应以《联合国宪章》、《国际人权法》以及可持续发展目标等国际承诺为基础，指出联合国可以在其中发挥独特的规范性和制度性作用，全球人工智能治理要与联合国的基本价值观相结合。

（三）联合国推动全球人工智能治理的突出优势

全球人工智能治理离不开政府间国际组织的参与。联合国是其中极为重要的治理主体，是全球范围内唯一有能力协调不同区域性人工智能治理愿景的政府间国际组织。具体而言，联合国在全球人工智能治理中具备的优势主要体现在以下三个方面。

第一，具有较强的国际信任度和权威。一方面，联合国是受会员国认可和信任的多边机制。皮尤研究中心（Pew Research Center）的一份调查报告显示，近年来，在参与调查的 24 个国家中，大多数民众对联合国持积极态度；2023 年，在肯尼亚、波兰、韩国和瑞典，约 80% 的民众对联合国表达了积极

[1] 傅莹：《人工智能对国际关系的影响初析》，《国际政治科学》2019 年第 1 期，第 13 页。

[2] AI Advisory Body, “Interim Report: Governing AI for Humanity,” December 22, 2023, <https://www.un.org/en/ai-advisory-body>.

看法。^[1] 另一方面，联合国作为集体安全机制的核心组织，在应对气候变化、网络空间安全、人工智能安全等国际安全问题方面始终发挥着不可替代的作用。譬如，在全球网络安全治理领域，联合国通过制定一系列机制和规范，实现了对全球网络安全治理的协调性引领，成为推动网络安全治理的主要平台。^[2] 现阶段，各方对人工智能治理国际规范虽有分歧，但基本上都承认联合国在全球人工智能治理中的权威地位。

第二，具有较强的规范性、制度性和包容性。作为一个具有普遍性的政府间国际组织，联合国容纳了几乎所有种族、宗教、价值观等方面的差异。《联合国宪章》赋予联合国一些超国家的职责和使命。在此基础上，联合国以《世界人权宣言》《人工智能伦理问题建议书》等国际硬法和软法相结合，不断在全球人工智能治理实践中推动国际法治建设和全球治理体系发展完善。

第三，有助于更多发展中国家参与到全球人工智能治理中。在联合国框架下，各会员国主权平等。无论大国还是小国，各会员国都可通过联合国这一多边机制参与全球治理。在全球人工智能治理领域，联合国决心弥合国家间的人工智能鸿沟，呼吁发展中国家参与数字化转型，以有效利用安全、可靠和可信的人工智能系统。^[3]

二、理念目标与实践模式

为应对人工智能全球性的风险挑战，联合国倡导以人为本的核心理念，以可持续发展为目标导向，设立若干工作组、专门机构和国际论坛，推动形成一系列全球人工智能治理规范，在引领议程设置、推动软法规范、促成国

[1] Pew Research Center, “People across 24 Countries Continue to View UN Favorably,” August 31, 2023, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/08/31/people-across-24-countries-continue-to-view-un-favorably/>.

[2] 张蛟龙：《联合国与全球网络安全治理》，《国际问题研究》2023 年第 6 期，第 98-118 页。

[3] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.3.

际合作等实践方面发挥了显著作用。

（一）以人为本：联合国全球人工智能治理的核心理念

联合国倡导以人为本的人工智能治理理念，强调在人工智能系统的设计、开发、运行和淘汰等各个阶段，必须以人为本，符合道德标准，充分尊重和保障人权及国际法。^[1]为进一步倡导以人为本的治理理念，联合国人工智能高级别咨询机构在《以人为本的人工智能治理》中期报告中提出以下五项指导原则。

一是人工智能治理应包容各方，由所有人治理，并为所有人谋福利。尽管人工智能潜力巨大，但并不是每个人都能通过接触和使用人工智能来有效改善生活。因此，所有公民，包括“全球南方”的公民，都应能够利用人工智能创造机遇、实现繁荣；就人工智能开发、部署、使用阶段对特定群体的历史性、结构性排斥，有必要积极采取纠正措施。^[2]

二是人工智能治理必须符合公共利益。人工智能系统的开发主要集中于科技公司，但人工智能系统的完善、部署和使用应鼓励更加广泛的行为体参与。人工智能治理也必须以更广泛的公共利益为导向，充分考虑多样性、公平性、可持续性等与公共政策相关的问题。^[3]

三是人工智能治理应与数据治理、数据共享同步进行。数据治理应符合公共利益，且不能与人工智能治理的其他组成部分相互割裂；应鼓励发展数据共享，为更多利益攸关方提供有助于应对各种社会性挑战的公共数据。^[4]

四是人工智能治理必须基于多利益攸关方的适应性合作。人工智能治理应促进各利益攸关方的共识，建立一个具有协调性、互操作性的治理框架。这一框架需要借鉴世界各地的最佳实践和专业知识，并保证政府、私营部门、

[1] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.2.

[2] AI Advisory Body, “Interim Report: Governing AI for Humanity.”

[3] *Ibid.*, p.13.

[4] AI Advisory Body, “Press Release for AI Advisory Body Interim Report,” https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_ai_advisory_body_interim_report_press_release.pdf.

学术界、民间社会等利益攸关方一道参与。^[1]《全球数字契约》就是联合国调动多利益攸关方审议包括人工智能在内的全球技术治理框架的范例。^[2]

五是人工智能治理应立足于《联合国宪章》、国际人权法和其他一致同意的国际承诺，如可持续发展目标。人工智能治理应与《联合国宪章》的宗旨和原则相结合，在充分考虑人工智能引发的各类溢出风险的前提下，为国际社会提供全球性指南。

（二）可持续发展：联合国全球人工智能治理的目标导向

技术变革与可持续发展息息相关。早在2015年9月，联合国大会在第70/1号决议——《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》中就提出建设“一个技术研发和应用顾及对气候影响、维护生物多样性和有复原力的世界”，宣布消除贫困、性别平等、减少国家内部和国家间不平等、应对气候变化等17个可持续发展目标。^[3]人工智能等颠覆性技术变革与联合国可持续发展目标高度关联。一方面，人工智能技术变革日新月异，具有加快实现联合国可持续发展目标的潜力；另一方面，人工智能技术引发的溢出风险也会阻碍联合国实现可持续发展目标的整体进程。

近年来，联合国大会先后通过多份大会决议和政治宣言，确定了以可持续发展为目标导向，推动全球人工智能治理实践。2023年9月，联合国大会通过第78/L.1号决议，各国元首共同承诺弥合科学、技术及创新鸿沟，负责任地利用科学、技术及创新推动可持续发展，并寻求更好地实现人工智能的益处和应对各种挑战。^[4]2024年3月，联合国大会第78/L.49号决议也表

[1] AI Advisory Body, “Interim Report: Governing AI for Humanity,” p.16.

[2] *Ibid.*, p.17.

[3] United Nations General Assembly, “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” A/RES/70/1, October 21, 2015, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf?token=COecQyDVocSI5FU6Ie&fe=true>.

[4] United Nations General Assembly, “Political Declaration of the High-level Political Forum on Sustainable Development Convened under the Auspices of the General Assembly,” A/78/L.1 (2023), September 19, 2023, <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/271/52/pdf/n2327152.pdf?toKen=66Z88zhmr6IrWDzORR&fe=true>.

示，将推动制定人工智能系统标准，帮助发展中国家有效参与人工智能系统整个生命周期，促进在数字技术和人工智能系统方面开展与可持续发展目标相关的研究和创新，有效利用人工智能系统促进全球数字化转型，在全面实现 2030 年可持续发展议程方面加快取得进展。^[1]

（三）议程引领：设立工作组、专门机构和国际论坛

为应对人工智能引发的全球性风险，联合国设立了一系列人工智能治理组织和机构，举办相关国际论坛，推动各方在人工智能治理领域开展对话、凝聚共识，发挥了对全球人工智能治理议程的协调性引领作用。

一是设立人工智能机构间工作组。2020 年 10 月，联合国方案问题高级别委员会（HLCPP）建立了由联合国教科文组织和国际电信联盟共同领导的人工智能机构间工作组（IAWG-AI）。^[2]该工作组汇集联合国系统在人工智能方面的专业知识，为联合国系统当前和未来在人工智能方面的努力提供了坚实基础。在人工智能机构间工作组的推动下，联合国方案问题高级别委员会于 2024 年 4 月批准《联合国系统人工智能治理白皮书》^[3]，分析了联合国系统的机构模式、职能以及适用于全球人工智能治理的现有国际规范框架。

二是成立人工智能高级别咨询机构。该咨询机构的设立源于 2020 年 5 月联合国秘书长古特雷斯发布的《数字合作路线图》^[4]，目前主要聚焦三个领域：全球人工智能治理，对风险和挑战的共识，利用人工智能加速实现可持续发展目标的关键机遇和推动因素。该咨询机构的建议将被 2024 年 9 月召开的联合国未来峰会作为参考。

[1] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), pp.3-7.

[2] UN CEB, “Inter-Agency Working Group on Artificial Intelligence,” <https://unsceeb.org/inter-agency-working-group-artificial-intelligence>.

[3] High-Level Committee on Programmes, “United Nations System White Paper on AI Governance,” April 16, 2024, <https://unsceeb.org/sites/default/files/2024-04/United%20Nations%20System%20White%20Paper%20on%20AI%20Governance.pdf>.

[4] 联合国大会：《数字合作路线图》，A/74/821，2020 年 5 月 29 日，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/102/50/pdf/n2010250.pdf?token=yVBZEbDnAiHdlSEf8I&fe=true>。

三是举办全球人工智能伦理论坛。该论坛由联合国教科文组织支持和赞助，迄今已举办两届。在 2024 年 2 月举办的第二届全球人工智能伦理论坛上，来自政府、国际组织、科研机构以及企业的超过 600 名代表围绕“改变人工智能治理格局”这一主题，分享各自在国家、区域和全球层面对人工智能治理的见解和良好实践。^[1]该论坛还推出了联合国教科文组织的各种倡议，包括“全球人工智能伦理和治理观察站”和“人工智能伦理专家无国界网络”等。

四是举办人工智能造福人类全球峰会。2017 年以来，国际电信联盟等 40 多个联合国机构合作举办人工智能造福人类全球峰会年度论坛，启动国际电信联盟人工智能资料库，以负责任和切合实际的人工智能应用方式推动实现联合国可持续发展目标。2024 年 5 月，人工智能造福人类全球峰会在日内瓦举办，吸引了全球 183 个国家和地区参与，各界人士聚焦人工智能的全球合作、监管与治理、标准建设以及人工智能在教育、健康、通信、金融、气候变化方面的应用等议题展开讨论。^[2]

（四）软法治理：推动形成一系列全球人工智能治理规范

国际软法是联合国推进全球人工智能治理的重要工具。当前，针对人工智能的国际造法进程缓慢，国际软法成为现阶段全球人工智能治理规范不足的有效补充。近年来，在联合国多边机制的引领下，全球人工智能治理进程的规范建设取得初步进展，各方在规范层面就人工智能涉及的若干领域达成重要共识。联合国系统充分发挥不同机构的专业性和机构间的协调性，在伦理、教育、公共卫生等领域发布一系列人工智能治理软法，凝聚各方共识，确保人工智能的安全创新，推动国际法的更新和发展，有助于加速实现联合国可持续发展议程。

在伦理治理领域，联合国系统通过的多个关于人工智能伦理的协议和决

[1] UNESCO, “Global Forum on the Ethics of AI 2024,” February 6, 2024, <https://www.unesco.org/en/forum-ethics-ai>.

[2] 《“人工智能造福人类全球峰会”在瑞士日内瓦举行》，新华网，2024 年 5 月 30 日，http://www.xinhuanet.com/photo/2023-07/08/c_1129738820.htm。

议，构成联合国人工智能伦理规范的重要组成部分。2021 年 11 月，联合国教科文组织 193 个会员国一致通过《人工智能伦理问题建议书》^[1]。该建议书以软法的形式寻求定义人工智能相关的共同价值观和原则，指导人工智能法律框架建设，确保人工智能技术的开发和部署以公平、透明、符合道德与人权的方式进行。2024 年 3 月，联合国通过的首个人工智能决议也强调，人工智能有导致结构性不平等和歧视的风险，应帮助保护个人免受一切形式的歧视、偏见、滥用或其他伤害。^[2]

在教育治理领域，为推动实现 2030 年可持续发展议程在教育领域的承诺，联合国教科文组织与中国政府于 2019 年 5 月在北京合作举办“人工智能与教育国际会议”。^[3]会上联合国教科文组织发布的《北京共识——人工智能与教育》强调各国要采取适当的应对措施，将人工智能与教育相融合，建议各国政府和其他利益攸关方在人工智能时代的教育公平、性别平等、教育数据和算法的使用等一系列领域采取行动，推动可持续发展目标和人类命运共同体的实现。在此框架下，联合国教科文组织于 2021 年 12 月出版《人工智能与教育：政策制定者指南》，指出政策制定者要关注人工智能教育应用的研究、监测与评估，加强教育领域的人工智能治理。^[4]

在公共卫生治理领域，世界卫生组织于 2024 年 1 月发布关于“多模态大模型伦理和治理”的新指南，^[5]概述了人工智能多模态大模型在诊断和临床护理、科研与药物开发等方面的广泛应用，详细阐述了人工智能时代卫生系统面临的风险和应对建议，呼吁各国政府制定公共卫生领域人工智能治理

[1] UNESCO, “Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence,” November 23, 2021, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455>.

[2] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.3.

[3] UNESCO, “Beijing Consensus on Artificial Intelligence and Education,” May 18, 2019, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201908/W020190828311234688933.pdf.

[4] 曾海军、张钰、苗苗：《确保人工智能服务共同利益，促进教育系统变革——〈人工智能与教育：政策制定者指南〉解读》，《中国电化教育》2022 年第 8 期，第 1-8 页。

[5] WHO, “Ethics and Governance of Artificial Intelligence for Health: Guidance on Large Multi-modal Models,” January 18, 2024, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240084759>.

新标准。

三、面临的挑战

在联合国系统各机构的努力下，以联合国为中心的全球人工智能治理体系逐渐形成。然而，联合国引领全球人工智能治理面临着国际法缺位、全球人工智能鸿沟、大国竞争等困境。

（一）国际造法难以跟进人工智能新溢出风险

国际法是联合国引领全球人工智能治理的重要依据。然而，人工智能的“涌现式”发展为国际法和全球治理带来新的挑战，使联合国缺乏有效的治理工具规制人工智能的溢出风险。现阶段，联合国全球人工智能治理进程面临国际造法滞后性与人工智能颠覆性发展之间的矛盾。

一方面，国际法规则本身具有滞后性。从国际法内部来看，具有约束力的人工智能治理国际规则至今缺位，体现出国际法体系在人工智能规制上的滞后性。^[1]究其原因，国家间存在的人工智能鸿沟以及各方对全球人工智能治理统一规范的不同利益诉求，使人工智能治理领域的国际造法进程陷入重重困境。2023 年 7 月，联合国秘书长古特雷斯发布题为《新和平纲领》的政策简报，呼吁围绕人工智能军事应用的一系列问题制定新规范和原则，在 2026 年之前缔结一项具有“法律约束力”的文书，禁止使用无人监管且违反国际人道法的致命性自主武器系统。^[2]

另一方面，人工智能迭代更新不断给国际法提出新的挑战。人工智能技术的迅猛发展不仅挑战了国家主权原则、国家责任原则等全局性的国际法基本原则，还挑战了国际人权法、国际人道法、国际刑法、国际知识产权法等

[1] 沈伟、赵尔雅：《数字经济背景下的人工智能国际法规制》，《上海财经大学学报》2022 年第 5 期，第 123-137 页。

[2] António Guterres, “A New Agenda for Peace,” July 21, 2023, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>.

国际法具体领域。^[1]现阶段，随着人工智能向“强人工智能”阶段的过渡不断加速，人工智能在不断颠覆人类科技极限的同时，也在不断突破人类社会伦理道德规范的底线。被《时代》杂志称为“全球人工智能领袖”的马斯克曾多次在公共场合发声，称人工智能可能导致“文明毁灭”，若不对人工智能加以立法规范，未来它们极有可能具备发动信息战的能力。^[2]

（二）各国人工智能发展水平不均衡加大治理难度

在全球人工智能治理过程中，由于科技水平差距、利益认知差异等因素，国家间人工智能发展水平呈现较大的不均衡性。牛津洞察（Oxford Insights）发布的《2023 年全球政府人工智能就绪指数》评估报告指出，全球人工智能技术发展的地区差异显著，数字鸿沟仍是全球性的挑战；其中，在数字基础设施和数据可用性两个指标上，高收入经济体得分约为低收入经济体得分的 3 倍。^[3]在此形势下，联合国若以人工智能强国的技术发展水平为标准治理人工智能，可能导致人工智能弱国的技术提升遭遇瓶颈，进而加剧全球人工智能发展的不均衡；反之，若以人工智能弱国的技术发展水平为标准治理人工智能，则可能造成相关国际规则约束力不足等后果。可见，国家间人工智能鸿沟使联合国难以把握对人工智能的监管力度，也是导致人工智能治理领域国际法缺位的现实原因。^[4]

此外，国家间人工智能发展水平的不均衡会进一步强化“数字割据”，加大全球人工智能治理的难度。从全球经济体系来看，发展中国家由于资源禀赋所限居于边缘或半边缘地位，依附于处在中心地位的发达国家。随着新一代人工智能大模型的问世，通用人工智能技术的发展或将进一步加剧全球

[1] 赵骏、李婉贞：《人工智能对国际法的挑战及其应对》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2020 年第 2 期，第 10-25 页。

[2] Clare Duffy and Ramishah Maruf, “Elon Musk Warns AI Could Cause ‘Civilization Destruction’ Even as He Invests in It,” April 17, 2023, <https://www.cnn.com/2023/04/17/tech/elon-musk-ai-warning-tucker-carlson/index.html>.

[3] Oxford Insights, “Government AI Readiness Index 2023,” December 6, 2023, <https://oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2023/12/2023-Government-AI-Readiness-Index-2.pdf>.

[4] 沈伟、赵尔雅：《数字经济背景下的人工智能国际法规制》，第 123-137 页。

人工智能鸿沟，减少发达国家对发展中国家资源禀赋的需求，甚至导致发展中国家脱离体系。^[1] 联合国大会第 78/L.49 号决议表示，不当或恶意设计、开发、部署和使用人工智能，有扩大国家间和国家内部数字鸿沟等方面的风险，对可持续发展进程构成障碍，联合国决心消除各种数字鸿沟。^[2]

（三）围绕人工智能治理的大国竞争造成协调困境

联合国在全球人工智能治理进程中发挥着解决分歧、凝聚共识的重要作用，但是各方对人工智能治理具体问题的认知仍存在较大分歧，一些发达国家和国家集团甚至将争夺人工智能治理的规则制定权视为其国际竞争战略的一部分。譬如，欧盟近年来进行了一系列人工智能治理实践，一定程度上形成了人工智能治理的“欧洲方案”。2024 年 5 月，《人工智能法案》的正式批准实际上是“布鲁塞尔效应”的再现：欧盟希望这一“欧洲方案”能像之前的数据保护立法一样，助其抢占人工智能治理规则制定的主导权，弥补欧盟在人工智能技术领域的落后态势。^[3] 同样地，为护持美国在全球人工智能领域的“领导力”，拜登政府先后出台《人工智能权利法案蓝图》《人工智能风险管理框架》《关于安全、可靠、可信地开发和使用权使用人工智能的行政令》等一系列政策文件，不断推进人工智能治理进程，致力于提升美国人工智能治理国内规范的“域外影响力”。2024 年 3 月，白宫管理和预算办公室（OMB）发布人工智能政策备忘录。美国副总统哈里斯表示：“拜登总统和我将推动这些国内政策成为全球（人工智能治理）行动的典范。”^[4]

美国和一些西方国家还注重利用“小多边主义”策略，在人工智能治理的国际规则制定方面“拉帮结派”，共同竖立“小院高墙”。2024 年 6 月，

[1] 鲁传颖：《警惕人工智能发展不平衡》，《人民日报》2018 年 4 月 19 日，第 23 版。

[2] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.3.

[3] 刘洋、李益斌：《愿景政治视角下人工智能规范的“欧洲方案”研究》，《当代世界与社会主义》2023 年第 4 期，第 153-161 页。

[4] Kathryn Watson, “White House Orders Federal Agencies to Name Chief AI Officers,” March 28, 2024, <https://www.cbsnews.com/news/white-house-chief-ai-officers-federal-agencies-artificial-intelligence/>.

七国集团领导人在年度峰会上发布联合公报，表示将根据七国集团共同的“民主价值观”来管理人工智能风险。^[1]虽然联合公报提出了人工智能治理愿景和框架，强调人工智能治理国际合作的重要性，但整体上缺乏明确的落实机制和实施细则，更缺少对发展中国家人工智能技术发展和治理态势的关注。

可以看出，美西方国家企图抢占全球人工智能治理规则制定的主导权。在大国竞争背景下，联合国作为全球人工智能治理的主渠道，受到美西方“理念一致国家同盟”的挑战，^[2]将使其全球人工智能治理进程面临严峻的协调困境。

四、发展趋势

联合国大会通过首个人工智能全球决议，昭示着联合国开展全球人工智能治理的未来方向。面对全球人工智能治理赤字，联合国将加速凝聚各方共识，推动形成具有整体性、互操作性的国际规范，促成国际合作，努力弥合全球人工智能鸿沟，强化联合国在全球人工智能治理中的主渠道作用。

（一）倡导构建多国家、多部门、多机构的多元主体治理模式

在人工智能全球风险挑战下，任何一个国际行为体都无法独善其身。全球人工智能治理需要国际组织、国家、私营部门等多元主体的共同参与。联合国高度重视在全球人工智能治理进程中引入多元主体，在第 78/L. 49 号决议中鼓励会员国邀请来自所有区域和国家的多利益攸关方（包括私营部门、国际组织、民间社会组织、媒体、学术界和研究机构、技术界及个人）在各自角色和职责范围内，制定和支持与安全、可靠和可信的人工智能系统有关的监管和治理办法和框架，在各级创建一个有效的生态系统。^[3]

[1] “G7 Apulia Leaders’ Communiqué,” the White House, June 14, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/14/g7-leaders-statement-8/>.

[2] 鲁传颖：《全球人工智能治理的目标、挑战与中国方案》，《当代世界》2024 年第 5 期，第 25-31 页。

[3] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.4.

联合国系统下各机构也在通过密切协商和适当的合作机制推动构建人工智能多元主体治理模式。纵观联合国系统的全球人工智能治理实践，联合国通过由教科文组织和国际电信联盟共同领导的人工智能机构间工作组、由多利益攸关方组成的人工智能高级别咨询机构、由国际电信联盟等 40 多个联合国机构合作举办的人工智能造福人类全球峰会等一系列实践，推进联合国系统下的人工智能治理机构间合作机制建设。事实上，2018 年以来，国际电信联盟等 40 多个联合国机构每年都推出合作编撰的《联合国人工智能活动》报告，汇集联合国系统内正在开展的所有与人工智能有关的项目、倡议、活动和进程。其中，2023 年度报告涉及 47 个联合国机构、408 个项目，明确将人工智能领域的多利益攸关方合作视为联合国系统的优先事项。^[1]

（二）推进制定具有国际互操作性的全球人工智能治理框架

全球人工智能治理需要具有整体性、包容性的国际规则，而不是分散的制度设计。^[2]对此，联合国人工智能高级别咨询机构在《以人为本的人工智能治理》中期报告中指出，全球各国际行为体制定了人工智能治理的诸多指南、框架和原则，相互之间虽有共性，但仍缺乏互操作性；咨询机构今后将通过建立全球认可的人工智能治理框架，提高各方人工智能治理框架的互操作性。^[3]

在联合国看来，协调统一的人工智能治理国际法是全球人工智能治理框架的基础。尽管联合国开展的全球人工智能治理进程面临国际法滞后性与人工智能颠覆性发展之间的矛盾，但两者间的矛盾并不意味着国际法的停滞不前。国际法依然是联合国参与全球人工智能治理的核心治理工具。正如联合国大会第 78/L. 49 号决议所强调的，人工智能治理是一个不断发展变化的领域，需要人们在技术发展过程中不断调整人工智能治理的办法，这些办法必

[1] ITU, “United Nations Activities on Artificial Intelligence 2023,” May 28, 2024, https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/gen/S-GEN-UNACT-2023-PDF-E.pdf.

[2] Peter Cihon, Matthijs Maas and Luke Kemp, “Fragmentation and the Future: Investigating Architectures for International AI Governance,” *Global Policy*, Vol.11, No.5, 2020, pp.545-556.

[3] AI Advisory Body, “Interim Report: Governing AI for Humanity,” p.20.

须以国际法为基础，具有互操作性、灵活性、适应性、包容性，能够满足发达国家和发展中国家的不同需求，并使全人类共同受益。^[1]

在治理实践层面，联合国还积极参与全球人工智能治理的其他多边机制，推进制定具有国际互操作性的全球人工智能治理框架。比如，2024年5月，第二届全球人工智能安全峰会由韩国与英国政府合办，邀请了包括中国、美国、联合国在内的国家、国际组织以及科技公司等共同参与。^[2]期间，联合国提名的国际专家委员会参与制定了《先进人工智能安全国际科学报告》，旨在促进人工智能安全方面的国际科学共识，努力提高人工智能技术方法上的互补性和互操作性。

（三）推动解决会员国在全球人工智能治理领域的国际合作难题

人工智能治理的国际合作已是大势所趋。面对全球人工智能治理赤字，尽管各方在全球人工智能治理的国际规则制定方面仍有一定的分歧，但主要大国已逐渐展现出在人工智能治理领域开展国际合作的意愿。例如，2024年5月，中美人工智能政府间对话首次会议在瑞士日内瓦举行，双方介绍了各自对人工智能技术风险的看法以及为推动人工智能赋能经济社会发展采取的措施，均认识到人工智能技术发展既面临机遇也存在风险，并重申继续致力于落实两国元首在旧金山达成的重要共识。^[3]

联合国作为多边机制的核心，积极促进会员国在人工智能治理领域的国际合作，努力解决各方的国际合作难题。联合国大会第78/L.49号决议肯定了联合国系统通过促进包容各方的国际合作等方式，就安全、可靠和可信的人工智能系统达成全球共识所作出的独特贡献。^[4]具体而言，一是在规则制定层面，联合国鼓励开展研究和国际合作，敦促会员国分享数据治理的最佳

[1] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.3.

[2] 정책홍보담당관실, “AI 서울 정상회의 서울선언 및 의향서,” 2024년 5월, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_26779/view.do?seq=537.

[3] 《中美举行人工智能政府间对话首次会议》，央视网，2024年5月15日，<https://news.cctv.com/2024/05/15/ARTIIVG55tknLsj93CHilQdX240515.shtml>.

[4] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.7.

实践，推动数据治理方面的国际合作与援助，推动制定和实施具有国际互操作性的框架、做法和标准；对于人工智能引发的劳动力失业风险，联合国主张各国合作研究和评估人工智能系统的部署对劳动力市场的影响，以减轻相关负面影响。^[1]二是在治理主体层面，联合国促请会员国公共与私营部门、民间社会、学术界和研究机构以及技术界之间，加强人工智能领域合作，提供公平、开放、包容和没有歧视的营商环境，促进经济和商业活动，等等。^[2]

（四）增强发展中国家在全球人工智能治理中的代表性和发言权

当前，“全球南方”国家在人工智能技术发展和技术治理领域均存在显著不足。人工智能的溢出风险加剧了国际社会的“结构性不平等”，^[3]致使“全球南方”国家在人工智能领域一直处于接受者的地位。但这并不意味着广大发展中国家应该在全球人工智能治理进程中被边缘化，更不意味着全球人工智能鸿沟是正义的、必然的趋势。因此，在推进全球人工智能治理进程中，必须坚持“一个也不能少”的原则，践行真正的多边主义。长期来看，全球人工智能鸿沟既是联合国开展全球人工智能治理面临的重要挑战，也是其治理进程中的重要治理对象。

联合国致力于为广大发展中国家提供一个具有公平性、包容性的全球人工智能治理平台，努力增强发展中国家在全球人工智能治理中的代表性和发言权。联合国秘书长 2021 年向联合国大会提交的报告《我们的共同议程》提出全面改革与转型倡议，表示联合国作为世界上最权威、最重要的多边治理机构，将优化自身能力，以实际行动构建更加网络化的多边主义，支持发展中国家等参与治理、影响决策。^[4]联合国大会第 78/L.49 号决议也指出，认识到国家间的人工智能技术发展水平参差不齐，发展中国家在人工智能迅猛

[1] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), pp.5-6.

[2] *Ibid.*, p.7.

[3] Padmashree Gehl Sampath, “Governing Artificial Intelligence in an Age of Inequality,” *Global Policy*, Vol.12, No.6, 2021, pp.21-31.

[4] 姚琨、赵敬雅、韩一元：《〈我们的共同议程〉：联合国全面改革和转型倡议》，《国际研究参考》2021 年第 11 期，第 1-6 页。

发展过程中面临独特挑战，联合国迫切需要在能力建设、技术和财政方面加强对发展中国家的援助；决议促请会员国和其他利益攸关方采取行动，增强发展中国家特别是最不发达国家的能力，营造基于创新的国际环境，以提高发展中国家发展技术专长和实力的能力，帮助发展中国家应对主要的结构性障碍，消除其在获得人工智能创新惠益方面存在的障碍。^[1]

五、结语

回顾近年来的全球人工智能治理进程，联合国作为具有普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，以治理者和造法者的双重角色为全球人工智能治理作出了突出贡献，发挥了至关重要的引领作用。人工智能的多重议题属性引发了系统性、全球性的溢出风险，任何一方都无法以独善其身的思维有效应对，开展人工智能治理的国际合作尤显重要，符合全人类的共同利益。如今，全球人工智能治理已进入新阶段，联合国推进全球人工智能治理面临大国竞争和各方认知分歧等挑战，但人工智能治理的国际合作已是大势所趋，联合国亦应为缓解全球人工智能治理主体间矛盾提供一定的解决方案。中国积极支持在联合国框架下讨论成立国际人工智能治理机构，协调国际人工智能发展、安全与治理重大问题，推动构建更加公正合理的全球人工智能治理体系。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] United Nations General Assembly, A/78/L.49 (2024), p.4.

Abstracts

Building a Global Community of Shared Development: Core Connotations and China's Practice

LI Dan & LI Longlong

As an essential component of building a community with a shared future for mankind, fostering a global community of shared development addresses the challenges and contradictions facing global development in a changing world. It responds to the call of the times to bridge the North-South development divide, reflects the realistic requirements of building a community with a shared future for mankind, and embodies profound conceptual values. In terms of guiding principles, it emphasizes development as a priority, a people-centered approach, extensive consultation, joint contribution, shared benefits, and win-win outcomes. The goals are to accelerate global poverty reduction, advance global development governance, establish global development partnerships, promote balanced global development, and enhance the equity, effectiveness, coordination, and inclusiveness of global development. The path to building this community lies in actively implementing the Global Development Initiative to consolidate development synergy, establishing a community of shared responsibility and mutual benefit where participants engage equally and share outcomes, and collaborating with all countries to achieve global modernization for common prosperity. As the initiator of this concept, China is committed to guiding global development through a new type of economic globalization, innovating global development approaches through green and low-carbon cooperation, revitalizing global partnerships through the Belt and Road Initiative, and stimulating global development momentum through international cooperation in science

and technology. These are all practical actions by China to advance the global community of shared development.

Institutionalization of US-Japan-Philippines Trilateral Cooperation and Its Implications

ZHENG Xianwu & XUE Liang

The institutionalization of US-Japan-Philippines trilateral cooperation and its upgrade to comprehensive strategic coordination is regarded as a historical turning point in the relations among the three countries. By synergizing the US-Japan and US-Philippines alliances with the Japan-Philippines strategic partnership, and strengthening strategic coordination among the three countries, the institutionalized trilateral cooperation aims to create a new front for the advancement of Indo-Pacific strategy and integrated deterrence. However, the in-depth development of trilateral cooperation mechanisms will face many constraints, mainly from domestic political factors and differences in each other's priorities. Nevertheless, the increasingly tightened trilateral cooperation network, coupled with the advent of a US-Japan-Philippines-Australia quadrilateral arrangement, will have major implications for the situation in the Taiwan Strait, the South China Sea and the East China Sea, and bring more interference factors to China's maritime planning, its balance between upholding rights and interests and maintaining stability, and its relations with ASEAN.

The EU's New Eastward Enlargement: An Analysis of Drivers and Prospects

FENG Yiran

The European Union's decision to initiate a new wave of enlargement and kickstart

the accession process of Ukraine and two other countries marks a significant strategic move following the outbreak of the Ukraine crisis in 2022. This decision is primarily driven by three considerations: responding to geopolitical upheavals and competing with Russia for regional dominance; strengthening the EU's competence and promoting European strategic autonomy through expansion; and aiming for institutional restructuring of Ukraine and other potential new members in the long term. While the EU has started accession negotiations with Ukraine and Moldova and granted Georgia candidate status, the three countries are still far from becoming full EU members. The new round of EU enlargement faces numerous challenges including a high threshold for accession, the rise of far-right and populist forces in some member countries, and internal disagreements within the EU. This will make the enlargement process lengthy and complex.

Security Governance in the Horn of Africa and China's Initiative

ZHANG Mengying

The Horn of Africa is one of the most unstable and crisis-ridden regions in the world, facing various forms of intra-state and inter-state conflicts as well as international security threats for many years. Since the outbreak of the Red Sea crisis, the security challenges and risks in the Horn of Africa region have continued to intensify, further exposing the existing security issues in the region. Both at the international and regional levels, there is no shortage of governance measures to address the security dilemma in the Horn of Africa. However, the existing governance model has failed to identify the root causes of conflicts and ignored regional countries' demand for independent peacekeeping, thus unable to effectively address the security governance deficit in the region. Under the guidance of the Global Security Initiative, China's proposal of the Outlook on Peace and Development in the Horn of Africa responds to the needs of

regional countries, helping them enhance self-protection capabilities to confront the security, development and governance challenges, and providing them with a path for the peaceful resolution of regional disputes, the realization of long-term security in the Horn of Africa, and the building of an all-weather China-Africa community with a shared future for the new era.

Development Trends and Prospects of India's Semiconductor Industry

LOU Chunhao

By exaggerating the conflict of values and hyping up the issue of supply chain security, the United States is pushing forward the so-called “democratic technology alliance” based on a geopolitical agenda. As an important target of the US charm offensive, India has taken multiple measures to actively develop its own semiconductor industry. The moves aim to facilitate the country's industrial transition and strengthen the resilience of its supply chain, while taking advantage of the US strategic competition against China. India has made some progress in improving the ecosystem of its semiconductor industry, but due to constraints such as insufficient supporting conditions, uncertainties in the degree of assistance from the US, and its own supply chain dependence on China, India's semiconductor development still has a long way to go. Despite this, the US squeeze in the upstream of the supply chain and the catch-up of India in the downstream of the supply chain may put China's semiconductor industry under simultaneous pressure in both directions.

The United Nations' Role in Global Artificial Intelligence Governance

YAN Dexue

In recent years, the United Nations has adhered to a people-oriented approach and

the goal of sustainable development in leading the agenda of global governance on artificial intelligence (AI). By establishing specialized bodies and international forums and formulating a series of governance norms, it has become an important platform for promoting global AI governance. However, the emerging spillover risks due to existing international law lagging behind the AI development, along with the AI gap between countries, has limited the UN's progress. Additionally, competition among major powers has led to an increasingly fierce contest over the rules-making power in the UN's governance process. To address these challenges, the UN should further develop the coordinated governance model that includes multiple stakeholders, enhance the interoperability of different actors' AI governance frameworks, resolve the barriers to international cooperation in AI governance, increase the representation and voice of developing countries in this arena, and bridge the AI gap between nations.