

國際問題研究

2024 年第 6 期（总第 224 期） 双月刊 2024 年 11 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 周边命运共同体建设：进展、启示与深化路径 王俊生
- 18 构建海洋命运共同体：思想意蕴与中国实践 李欣

■ 区域与国别

- 32 美国对华经济制裁：趋势与影响 蔡翠红 尹佳晖
- 53 美国对太平洋岛国战略：地缘政治意图与局限 陈晓晨 吕桂霞
- 70 欧盟贸易政策范式转型及其影响 程卫东

■ 全球治理

- 89 西方国际气候合作理念与全球气候治理困境 王瑞彬
- 107 拉美“债务换自然”实践的新进展与效果评估 付丽媛

Table of Contents

Building the Community of Shared Future with Neighboring Countries: Progress,

Implications and Deepening Paths

WANG Junsheng

Building the Maritime Community with a Shared Future: Conceptual Implications

and China's Practices

LI Xin

US Economic Sanctions Against China: Trends and Implications

CAI Cuihong & YIN Jiahui

The Essence of the US Pacific Partnership Strategy and Its Implementation Paths

CHEN Xiaochen & LYU Guixia

Transformation of the EU's Trade Policy Paradigm and Its Impacts

CHENG Weidong

Western Concepts on International Climate Cooperation and Dilemma in Global

Climate Governance

WANG Ruibin

Development and Evaluation of Debt-for-Nature Swaps in Latin America

FU Liyuan

Abstracts

周边命运共同体建设： 进展、启示与深化路径

□ 王俊生

〔提 要〕进入新时代，周边命运共同体建设取得了巨大成就，中国与周边国家的政治外交关系更为稳固，经济纽带更为紧密，人文交流更为密切，中国的安全主张愈发得到周边国家认同。中国周边外交理念的先进性与相关合作倡议的落地生根是周边命运共同体建设取得巨大成就的根本动力。在动荡变革期，周边命运共同体建设既需要处理好美国对华战略打压引起的地区风险，更要协调好中国和周边国家之间的战略需求与外交诉求，发挥周边国家自主性。中国应利用和创设多边合作议题及相关平台推动周边区域合作，统筹发展和安全，坚持不懈地推动周边命运共同体构建。

〔关键词〕习近平外交思想、动荡变革期、周边命运共同体、周边外交

〔作者简介〕王俊生，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、
中国周边战略研究室主任

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）6期 0001-17

“周边是中国安身立命之所，发展繁荣之基。”^[1]进入新时代，中国率先推动周边命运共同体建设，在2013年的周边外交工作座谈会上，习近平总

[1] 《新时代中国的周边外交政策展望》，外交部网站，2023年10月24日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202310/t20231024_11167069.shtml。

书记强调要“让命运共同体意识在周边国家落地生根”^[1]，在2014年召开的中央外事工作会议上，习近平总书记正式提出周边命运共同体概念。^[2] 周边命运共同体的提出为中国周边外交提供了理念依托与方向指引，推动周边外交不断取得新成就。认真评估周边命运共同体建设取得的进展与经验，厘清面临的机遇及挑战，有助于更好地谋划未来中国周边外交。

一、周边命运共同体建设取得的巨大成就

党的十八大以来，周边命运共同体建设在政治、经济、文化以及安全等方面均取得了巨大成就。

（一）中国与周边国家的政治外交关系更为稳固

截至2023年底，中国与巴基斯坦、老挝等14个周边国家以及两个地区组织宣布建设命运共同体。^[3] 从关系定位看，中国与周边18个国家建立了“战略关系”，其中与日本、韩国、印度、越南以外的14个国家的战略关系是党的十八大以来建立的。^[4] 同时，自党的十八大以来召开到新冠疫情暴发前的七年间，中国与周边国家元首互访达到218次，平均每年高达31次，其中周边国家赴中国进行的元首访问为163次，占到互访总数的75%。^[5] 中国领导人高度重视与周边国家的战略互动。习近平主席在党的十八大、十九大、二十大后的首次出访地均是周边国家，在党的十八大后首访俄罗斯，在党的十九大后首访越南与老挝，在党的二十大后首访印尼和泰国。2024年7月，习近平在哈萨克斯坦阿斯塔纳出席首次“上海合作组织+”峰会，并同上海合作组织成

[1] 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67页。

[2] 同上，第201页。

[3] 《中越双方宣布两党两国关系新定位》，新华网，2023年12月12日，http://www.news.cn/world/2023-12/12/c_1130023232.htm。

[4] 王俊生：《中美在中国周边竞争对中日韩合作的影响》，《日本学刊》2023年第2期，第81页。

[5] 同上。

员和观察员国领导人会晤。^[1]

疫情暴发之初蒙古总统和巴基斯坦总统先后访华。2020年2月，在新冠疫情蔓延与美西方抵制的背景下，俄罗斯总统、哈萨克斯坦总统、吉尔吉斯斯坦总统、塔吉克斯坦总统、新加坡总统等出席北京冬奥会开幕式。2023年10月，第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上，俄罗斯、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、印度尼西亚、老挝、巴基斯坦、越南等周边国家均派出主要领导人出席。2024年，中国与周边国家的互动更加频繁。周边多个国家实现政权交接的同时，也掀起了访华热潮。印尼当选总统普拉博沃在胜选仅十天后就首访中国，正式就任总统后又将首访国家定为中国。^[2] 苏林在当选越共中央主席后，也将首访国家定为中国。^[3] 中国与周边国家的关系定位以及频繁互动，显示出周边命运共同体理念与相关政策受到了周边国家的广泛欢迎。

（二）中国与周边国家的经济纽带更为紧密

当前，亚洲地区共有14个多边机制，其中2013年以来新增加的四个机制全部是由中国倡议建立的。^[4] 中国是除了阿富汗、不丹、文莱、老挝、尼泊尔等少数几个国家外的所有其他周边国家的第一大贸易伙伴，中国与周边国家的经贸总额超过中国外贸总额的三分之一。^[5] “澜湄合作”与中国—中亚合作机制有效推动中国与周边次区域间经贸合作，而“一带一路”倡议与亚洲基础设施投资银行直接助力中国与周边地区的整体性经贸合作。2015年6月，习近平主席在会见出席亚洲基础设施投资银行协定签署仪式的各国代表团团长时指出，中方提出“一带一路”设想和亚洲基础设施投资银行倡议，

[1] 《习近平出席“上海合作组织+”阿斯塔纳峰会并发表重要讲话》，中国政府网，2024年7月4日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6961296.htm。

[2] 《习近平同印度尼西亚总统普拉博沃会谈》，新华网，2024年11月9日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20241109/18be37d63c72489498ffc8154faee765/c.html>。

[3] 《习近平同越共中央总书记、国家主席苏林会谈》，新华网，2024年8月19日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20240819/8460074204fc428dbb1e4a13da0e6c04/c.html>。

[4] 此前十个多边机制中，中国参与倡议的仅有两个机制，即中日韩合作和上海合作组织。

[5] 相关数据参照中华人民共和国商务部“亚洲国家（地区）贸易统计”计算而得，2023年11月21日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/>。

就是本着亲诚惠容的周边外交理念，致力于同亚洲国家一道解决本地区面临的现实问题，共同发展。^[1]目前，中国已同周边 25 个国家签署共建“一带一路”合作文件。作为共建“一带一路”的主体框架，先期合作国家与多个港口参与的“六廊六路多国多港”的互联互通架构已初步形成，其中，“六廊”是指新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴和孟中印缅六大国际经济合作走廊，“六路”是指铁路、公路、航运、航空、管道和空间综合信息网络。^[2]中国还高度重视以东盟为中心的东亚合作机制、中日韩合作机制等，率先批准《区域全面经济伙伴关系协定》并推动协定生效实施。

2012 年，中国国内生产总值为 8.53 万亿美元，2023 年中国国内生产总值约为 17.79 万亿美元，增长超过了一倍。2015 年 11 月，习近平主席在新加坡国立大学发表演讲时强调，中国愿意把自身发展同周边国家发展更紧密地结合起来，让中国发展成果更多惠及周边，让大家一起过上好日子。^[3]过去十年来，中国与周边国家成功建设了一批标志性项目。比如，2023 年 10 月正式开通运营的雅万高铁让印尼乃至东南亚拥有了第一条全长 142.3 公里的高铁。中国—中亚天然气管道是中国首条跨国输气管道，全长 1833 公里，每年输气能力达 600 亿立方米，自投产以来，输送的天然气惠及沿线 5 亿多民众。^[4]老挝作为全球最不发达的国家之一，是东南亚唯一的内陆国家，交通极不顺畅，过去全国铁路总里程不到 4 公里，由中国投资兴建的全长 1035

[1] 《习近平会见出席“亚洲基础设施投资银行协定”签署仪式各国代表团团长》，中国政府网，2015 年 6 月 29 日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-06/29/content_2886409.htm。

[2] 《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献（全文）》，中国网，2017 年 5 月 11 日，http://www.china.com.cn/news/2017-05/11/content_40789833.htm。

[3] 《习近平在新加坡国立大学发表演讲时强调欢迎周边国家搭乘中国发展“快车”、“便车”》，外交部网站，2015 年 11 月 7 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677076/xgxw_677082/201511/t20151107_9305763.shtml。

[4] 《中亚天然气管道已累计向我国输气超 3000 亿立方米》，商务部网站，2020 年 3 月 2 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202003/20200302940812.shtml>。

公里的中老铁路于2021年12月全线正式通车，从此老挝一下子进入动车时代，变成了“陆联国”，不仅大大带动了赴老挝的旅游人数，也极大带动了老挝的进出口，2023年以来，全线累计完成货运量1110万吨，同比增长94.7%。^[1] 中国对周边地区多边与双边合作机制的重视以及与周边国家的经贸深度合作，已成为周边命运共同体建设的坚实支撑。

（三）中国与周边国家的人文交流更为密切

进入新时代，中国与周边国家相继成立了一系列人文交流合作机制，包括中俄教文卫体合作委员会、中国—印尼人文交流机制、中国—哈萨克斯坦合作委员会文化和人文合作分委会、中国—土库曼斯坦政府间委员会人文合作分委会、中国—乌兹别克斯坦政府间委员会人文合作分委会、“中国—东盟人文交流年”、中日高级别人文交流论坛等。2019年5月，中国推动召开亚洲文明对话大会，旨在加强亚洲国家间青少年、民间团体、地方和媒体等各界交流。中国与周边国家还合拍了一系列影视剧，比如与越南合拍《河内，河内》，与泰国合拍《爱尚泰国》，与缅甸合拍《舞乐传奇》，与柬埔寨合拍《圣地曙光》、与老挝合拍《占芭花开》、与哈萨克斯坦合拍《音乐家》等。2014年，中哈吉跨国联合申报“丝绸之路：长安—天山廊道的路网”在第38届世界遗产大会上被列入《世界遗产名录》。新冠疫情暴发后，中国主动向周边国家伸出援手，与周边国家患难始终、休戚与共，用实际行动诠释周边命运共同体的丰富内涵。中国的疫情援助覆盖了全部周边国家，其中，抗疫物资无偿援助集中在2020年3月、4月和5月，这是周边国家疫情防控最吃力的时刻，中国的援助可谓雪中送炭。^[2] 这与同期某些西方国家囤积居奇、唯利是图形成鲜明对比。截至2021年11月底，中国几乎向所有亚洲国家捐赠了疫苗。^[3]

[1] 《中老铁路开通20个月 国际黄金大通道动能澎湃》，人民网，2023年8月7日，<http://yn.people.com.cn/n2/2023/0807/c378439-40522266.html>。

[2] 王俊生、田德荣：《正确义利观与中国周边外交：理念与实践》，《太平洋学报》2022年第7期，第60页。

[3] 《中国已向国际社会提供超过18亿剂新冠疫苗》，国家国际发展合作署网站，2021年11月26日，http://www.cidca.gov.cn/2021-11/26/c_1211463550.htm。

人文交流目的在于促进人心相通。从2023年下半年至2024年11月，中国开放免签的国家已经扩大到38个，其中就包括韩国、日本、哈萨克斯坦、马来西亚、新加坡、文莱、泰国等周边国家。^[1]

中国与周边国家人文交流取得的成就与习近平主席的亲自推动密不可分。在出访周边国家时，习近平主席常说的是“到邻居家串串门，看看朋友”“就像到亲戚与邻居家串门一样”等，饱含感情与亲情。^[2] 习近平主席尤其注重做周边国家青年工作。据不完全统计，习近平主席先后在俄罗斯莫斯科国际关系学院、韩国国立首尔大学、新加坡国立大学、哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学等发表演讲，向青年学生强调周边合作重要性，描绘周边命运共同体美好蓝图。中国对与周边国家人文交流的重视以及交流现状，显示出中国与周边国家地缘相近、文缘相似、血缘相亲的独特优势，已成为周边命运共同体建设的有效途径。

（四）中国的安全主张愈发得到周边国家认同

党的十八大以来，中国在周边安全事务上主动担当作为，为有关问题的解决创造了有利条件。在朝鲜半岛问题上先后提出“双暂停”倡议与“双轨并进”思路，在相关国家里，中国提出的解决方案最多，而且事实证明所提方案最符合问题解决出路。朝美历史性首脑会晤得以举行的重要前提即是美韩暂停联合军演与朝鲜暂停核武器与导弹开发。在阿富汗问题上，中国不仅任命特使，而且在2022年3月提出帮助阿富汗重建发展的《屯溪倡议》，随后中国又于2023年4月发布《关于阿富汗问题的中国立场》文件，全面系统阐释中方在阿富汗问题上的公正立场。中国支持阿富汗重建的方案得到了阿富汗与地区国家的认可。面对变乱交织的中亚地区安全形势，中国倡议召开了首届中国—中亚峰会。中亚国家支持中国提出的全球发展倡议、全球安全倡议和全球

[1] 《关于进一步扩大免签国家范围并优化入境政策的通知》，外交部网站，2024年11月22日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbwfwpt/kzx/tzgg/202411/t20241122_11531285.html。

[2] 《习言道 | 从16个字，看中越“同志加兄弟”的友谊》，中国新闻网，2023年12月13日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2023/12-13/10127331.shtml>。

文明倡议，共同捍卫多边主义，在涉及彼此核心利益问题上坚定相互支持。^[1]乌克兰危机爆发后，尽管冲突主要发生在欧洲地区，但是考虑到对亚洲以及全球的影响，中国不仅任命了特使进行斡旋协调，而且于2023年2月发布《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》文件，得到联合国以及冲突当事方俄罗斯与乌克兰的积极回应。中国对周边安全问题的高度重视与积极作为，显示出中国致力于走和平发展道路以及深化与周边国家友好合作的决心，已成为周边命运共同体建设的重要保障。

二、周边命运共同体建设取得成就的根本原因

周边命运共同体建设取得巨大成就的根本原因在于中国周边外交理念先进性以及相关合作倡议在周边国家的落地生根。

人类命运共同体重要理念超越了西方国际关系理论，为国家在无政府状态下的互动指明了方向。西方国际关系理论基于其国际关系经验，普遍认为国家间关系注定是基于私利的零和博弈，大国主导国际秩序的建立与发展，^[2]并基于实力不对称影响其他国家内外政策。^[3]其中，现实主义认为，国家间关系是基于权力的博弈；^[4]新自由制度主义虽然认为国家之间能够合作，但对合作路径与前途的论证乏善可陈；^[5]建构主义认为，无政府状态是国家建构的，提出了国际社会的霍布斯文化状态、洛克文化状态与康德文化状态，

[1] 《中国—中亚峰会西安宣言（全文）》，外交部网站，2023年5月19日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202305/t20230519_11080194.shtml。

[2] 赫德利·布尔：《无政府社会：世界政治中的秩序研究（第四版）》，张小明译，上海人民出版社2015年版，第190页。

[3] 布兰特利·沃马克：《非对称与国际关系》，李晓燕、薛晓梵译，上海人民出版社2020年版，第47-48页。

[4] 参见约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧（修订版）》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2014年版，第33-53页。

[5] 参见罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2012年版，第33-36页。

却把如何过渡到康德文化的永久和平状态交给了国家，针对国家应如何具体“建构”又语焉不详。^[1]由此可见，西方国际关系经验与理论并不能看到国家间关系的光明前途，认为历史不过是权力斗争背景下和平与冲突交替摇摆的“摆钟”而已，不仅中小国家几乎不能单独掌控自己命运，大国也常处于安全匮乏状态。人类命运共同体理念淡化了国家间权力竞争要素，将合作视为国家间互动的基础，追求实现持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容与清洁美丽的世界，其先进性突出表现在一系列具体的外交理念上，包括亲诚惠容、正确义利观、新安全观、新型国际关系等。

习近平总书记在周边外交工作座谈会上明确提出了亲诚惠容理念。^[2]党的十八大以来，中国周边外交的基本方针是坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出体现亲、诚、惠、容的理念。^[3]党的二十大报告关于周边外交明确指出，坚持亲诚惠容和与邻为善、以邻为伴周边外交方针，深化同周边国家友好互信和利益融合。^[4]《新时代中国的周边外交政策展望》强调，坚持亲仁善邻、讲信修睦；坚持以诚相待、守望相助；坚持互惠互利、合作共赢；坚持包容互鉴、求同存异。^[5]2023年10月，习近平主席进一步指出亲诚惠容与中国式现代化的关系，“我们将推动亲诚惠容理念新的发展，让中国式现代化更多惠及周边，共同推进亚洲现代化进程，使中国高质量发展与良好周边环境相互促进、相得益彰。”^[6]亲诚惠容理念是中国在新时代

[1] 参见亚历山大·温特，《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社2014年版，第300页。

[2] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第65-66页。

[3] 同上，第65页。

[4] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2022年10月25日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

[5] 《新时代中国的周边外交政策展望》。

[6] 《习近平向纪念亲诚惠容周边外交理念提出10周年国际研讨会发表书面致辞》，外交部网站，2023年10月24日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202310/t20231024_11166845.shtml。

倡导的一种国际关系和地区合作新模式，旨在通过战略对话、经贸合作、人文交流等方式，弘扬以和平、合作、包容、融合为核心的亚洲价值观，是对西方大国崛起时以邻为壑狭隘经验的超越。中国与周边国家地缘相近、人缘相亲、文缘相通，新中国成立以来一贯坚持各国相互尊重、平等相待，中国与周边国家具有落实亲诚惠容理念的广泛基础。

习近平主席在周边外交上还提出正确义利观理念。“做周边国家和发展中国家工作一定要坚持正确义利观。只有坚持正确义利观才能把工作做好，做到人的心里去。”^[1] 正确义利观包含以义为先的理念。习近平主席明确指出，“我们有义务对贫穷的国家给予力所能及的帮助，有时甚至要重义轻利、舍利取义，绝不能惟利是图、斤斤计较。”^[2] 2014年8月，习近平主席访问蒙古时指出，“欢迎大家搭乘中国发展的列车，搭快车也好，搭便车也好，我们都欢迎，正所谓‘独行快，众行远’。”^[3] 2023年12月，习近平主席访问越南时指出，“亚洲是我们共同的家园，周边是搬不走的邻居，成就邻居就是帮助自己。”^[4] 正确义利观是中国发展起来后积极承担大国责任、发扬国际主义传统、处理与周边国家和发展中国家关系的指导方针。中国自古以来推崇“舍生而取义”“先义而后利者荣，先利而后义者辱”等，新中国成立以来积累了丰富的先义后利外交实践，中国对周边国家外交具有落实正确义利观的价值基础。

习近平主席在周边外交上还提出了新安全观，强调在周边外交中要“坚持互信、互利、平等、协作的新安全观”^[5]，并结合亚洲自身特点，将新安全观细化为倡导共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的亚洲新安全

[1] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社2021年版，第138页。

[2] 同上，第138页。

[3] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第153页。

[4] 《习近平在越南媒体发表署名文章》，国家国际发展合作署网站，2023年12月12日，http://www.cidca.gov.cn/2023-12/12/c_1212313960.htm。

[5] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第67页。

观^[1]。历史上的大国崛起都对周边国家产生了直接影响，其中，采取战争方式的案例屡见不鲜。例如，英国在崛起过程中采用“离岸平衡”频繁介入欧洲大陆战事，美国在崛起过程中发动了美西战争等。面对历史上的有关案例以及某些域外大国极力渲染“中国威胁论”，习近平主席明确指出，“我们将坚定走和平发展道路”。^[2]2022年4月，习近平主席在出席博鳌亚洲论坛时提出全球安全倡议，其中特别指出“人类是不可分割的安全共同体”^[3]。新安全观旨在强调一国的安全不能建立在其他国家不安全基础上，秉持安全不可分割原则，强调合作安全，是对西方国家追求单边安全与绝对安全的超越。中国与周边国家有长期和平共处的历史传统，自古以来便推崇“君子和而不同”“己所不欲，勿施于人”等，新中国成立以来已同多个国家通过协商和平解决了领土争议，中国与周边国家具有落实新安全观的历史基础。

习近平主席还明确提出致力于构建新型国际关系。2013年3月，习近平在俄罗斯莫斯科国际关系学院发表演讲，强调要建立以合作共赢为核心的新型国际关系。此后，习近平主席在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话中明确指出，“我们要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体”^[4]，这不仅进一步明确了合作共赢是新型国际关系的核心要义，也是构建人类命运共同体的必由之路。2017年10月，党的十九大报告明确指出，要建立基于相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。^[5]2022年10月，党的二十大报告指出，中国坚持在和平共处五项原则基础上同各国发展友好合作，推动构建新型国

[1] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第111页。

[2] 同上，第217页。

[3] 习近平：《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社2023年版，第325页。

[4] 《习近平出席第70届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》，外交部网站，2015年9月29日，https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/xpjdmgjxgsfw_684149/zxxx_684151/201509/t20150929_9282264.shtml。

[5] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第58页。

际关系。^[1] 新型国际关系理念旨在推进全球化背景下各国之间实现合作共赢，为中国发展与周边国家关系提供了明确方向，是对西方国际关系中动辄以意识形态划线、搞强权政治与阵营对抗的超越。中国与许多周边国家在近代沦为西方国家的殖民地或者半殖民地，对于相互尊重与合作共赢有着强烈诉求。中国自古以来推崇“平等相待”与“和合与共”等，新中国成立以来一贯践行和平共处五项原则，中国与周边国家具有构建新型国际关系的共同诉求。

除了先进的周边外交理念以外，中国构建周边命运共同体取得的成就还与相关合作倡议在周边国家的落地生根密不可分。一是“一带一路”倡议的引领作用。习近平主席最早提出“一带一路”倡议是在哈萨克斯坦和印度尼西亚这两个周边国家。“一带一路”以中国为起点延伸和连接了周边的诸多国家和地区，历经十多年发展，从倡议转化为行动，从经济发展愿景转变为经济发展现实。许多周边国家与中国签订了共建“一带一路”文件，也达成了许多实质性成果，中国周边的发展中国家在“一带一路”倡议框架下与中国的合作，使这一地区越来越成为“一带一路”倡议的示范区。

二是三大全球倡议的地区实践。面对全球治理不断扩大的赤字，习近平主席相继提出全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议。三大全球倡议凝结了中国为解决全球治理问题进行的政策实践经验，受到了世界大多数国家的欢迎。全球发展伙伴关系强调“不让任何一个国家、任何一个人掉队”^[2]。在《中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会联合声明》《中国同中亚五国领导人关于建交 30 周年的联合声明》《中国—中亚峰会西安宣言》等声明和宣言中，东盟十国与中亚五国均表示积极加入“全球发展倡议之友小组”。^[3]

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

[2] 《习近平：共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系，不让任何一个国家、任何一个人掉队》，外交部网站，2022年6月24日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202206/t20220624_10709708.shtml。

[3] 《全球发展倡议落实进展报告（2023）》，外交部网站，2023年6月21日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/gjjs_674249/xgxw_674251/202306/P020230620670372006993.pdf。

当今世界正处于新的动荡变革期，中东地区冲突不断，乌克兰危机延宕不休，世界的和平与发展受到威胁。全球安全倡议回应了国际社会维护世界和平、防止冲突与战争的迫切需要，为消弭国际冲突根源、应对国际安全挑战、实现世界和平发展提供了新方向。^[1] 中国周边是大国竞争激烈、安全问题突出的地区。全球安全倡议的提出，受到了周边大多数国家的欢迎，成为构建周边命运共同体的重要依托。东南亚地区多数国家和中亚国家均认同中国提出的全球安全倡议。^[2] 关于全球文明倡议，习近平主席指出，提出全球文明倡议，就是要推动国际社会解决物质和精神失衡问题，共同推动人类文明不断进步。^[3] 全球文明倡议为世界各国和人民的文化交流提供理念引领与机制平台。而中国周边是文化多彩、文明多样的地区，已经成为全球文明倡议的重要实践区。^[4] 中国周边国家积极响应全球文明倡议，进行文明交流互鉴。中国周边地区正在成为全球发展倡议先行区、全球安全倡议实验区以及全球文明倡议首善区。

三是区域多边合作机制的逐步落地。美国挑起对华战略竞争以来，妄图通过在中国周边地区构建一系列排他性机制达到遏压中国与分裂地区的目的。尽管如此，亚洲区域多边合作机制在中国和周边国家共同努力下取得积极进展。上海合作组织由2001年成立时的六个成员国扩大到2024年的十个成员国，此外还有阿富汗和蒙古两个观察员国，以及阿塞拜疆、柬埔寨、尼泊尔、斯里兰卡、缅甸等十四个对话伙伴国，影响力与日俱增。2014年，中国倡议推动成立澜湄合作机制，成员国涵盖中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南等。《区

[1] 《栗战书在集体安全条约组织议会大会全体会议上发表视频致辞》，央广网，2022年6月7日，https://china.cnr.cn/news/sz/20220607/t20220607_525854466.shtml。

[2] 张洁：《全球发展倡议和全球安全倡议的地区实践与历史经验——关于中国—东盟推动区域合作与治理南海问题的考察》，《亚太安全与海洋研究》2023年第4期，第63页。

[3] 《推动文明交流互鉴 凝聚全球合作共识——写在全球文明倡议提出一周年之际》，中国政府网，2024年3月15日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939500.htm。

[4] 孔金磊：《从周边地区主义到周边命运共同体理念——中国周边地区合作的新范式与新路径》，《国际论坛》2024年第3期，第19页。

域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）经过长时间谈判，最终于2020年底达成协议，并于2022年1月1日正式生效，已成为中国与周边国家进行区域多边合作的重要平台。中国还积极推动东盟与中国“10+1”领导人会议、东盟与中日韩“10+3”领导人会议、中日韩领导人会议等区域合作机制，并正在积极申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），加快自贸区建设以及规则、规制、标准等方面的对接等。区域多边合作机制已经成为推动中国与周边国家经济合作的重要平台，周边地区也成为中国推动区域多边合作的集聚区。

三、周边命运共同体建设新形势与深化路径

周边命运共同体建设事关中国外交全局。当前，百年未有之大变局加速演进，面对国际关系中层出不穷的各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件，尤其是某些国家外交政策的不确定性，中国外交最大的特点恰恰是确定性，中国将继续坚持亲诚惠容、正确义利观、新安全观等理念，致力于构建新型国际关系，这将为周边国家与中国相向而行共同建设命运共同体持续提供可预期的理念与政策保障。王毅外长在纪念周边外交理念十周年研讨会上明确提出四点继续努力方向：“携手打造‘一带一路’示范区、携手打造全球发展倡议先行区、携手打造全球安全倡议实验区、携手打造全球文明倡议首善区。”^[1]“世界好，中国才会好；中国好，世界会更好。”^[2]在“一带一路”倡议、三大全球倡议与区域多边合作机制在中国周边地区逐步落地生根的背景下，中国的发展将继续首先惠及周边国家。《中国进口发展报告》显示，中国货物进口规模

[1] 王毅：《弘扬亲诚惠容理念，共建美好亚洲家园》，外交部网站，2023年10月24日，http://newyork.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zjyh_674906/202310/t20231024_11167148.shtml。

[2] 《习近平出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲》，中国政府网，2023年10月18日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909921.htm。

呈现连续增长态势，^[1]从2001年加入世界贸易组织时的2435.53亿美元增加到2022年的27159.99亿美元，年均增长率达12.17%，是全球增速最快的国家，远高于同期全球货物进口6.83%的年均增速。2001年，中国进口占世界进口贸易的比重仅为3.8%，2022年，这一数字达到10.58%，仅比美国低2.6个百分点。2018年11月，中国首次举办国际进口博览会是向世界其他国家主动开放中国市场的创新性举措，这也是世界上第一个以进口为主题的国家级展会，迄今已经举办了六届。其中，周边国家不仅是中国进口的最主要来源区域，而且占比呈现增长趋势，在2001—2022年期间，中国自周边国家进口占中国自全球总进口的比例在50%左右，2001年中国自周边国家进口占中国自全球总进口的比例为47.94%，2022年该比例为51.53%。同时，随着中国市场规模的扩大，中国自周边国家的进口规模也在迅速增长，从2001年的1167.66亿美元增长至2022年的13996亿美元，2022年大约是2001年的12倍。^[2]

进入新的动荡变革期，周边命运共同体建设也面临一些挑战，主要表现为美国加大对中国周边事务的介入力度，以及极少数周边国家对中国态度发生微妙变化。一方面，美国采用“安全—经济—外交”多元一体的方式加大力度打压中国。在安全上，渲染“中国威胁论”恐吓中国周边国家，采取提供安全产品和组建盟友与伙伴体系等手段企图对中国形成绝对优势。在经济上，唱衰中国，以经济安全为由推动中国周边国家对华“脱钩断链”。在外交上，以价值观外交为借口、以小多边机制为手段，通过误导国际舆论妖魔化中国政治体制与强化中西方价值观分歧，以及散布冷战思维与推动阵营对抗，企图将中国孤立。美国的动因在于妄图通过重塑中国周边环境阻断中华民族复兴之路。另一方面，极少数周边国家对中国态度也发生了微妙变化。在东北

[1] 《中国进口发展报告：中国是44个国家和地区的第一大出口市场》，中国经济新闻网，2023年11月7日，<https://www.cet.com.cn/wzsy/ycxw/3472564.shtml>。

[2] 魏浩、杨明明：《中国“增加自周边国家进口”的事实、问题与建议》，《国际贸易》2024年第4期，第5页。

亚地区，日本多次与驻日美军开展有针对性地联合军事演习，还多次邀请英、法、德、澳等国进行联合军演。在东南亚地区，个别国家要求中国遵守“南海仲裁案裁决”的呼声有所上涨，对“南海行为准则”磋商态度迟疑。^[1]在南亚地区，印度近年来不仅与美国在靠近中印边境地区举行联合军演，而且加强与北约对话，接受北约窥探中印边界问题。^[2]极少数周边国家对华态度变化的背后动因非常复杂，某些国家与中国存在领土争端，希望借助美国向中国提出无理要求，某些国家则把中国视为竞争对手，妄图借助美国遏制中华民族伟大复兴，某些国家的动机则与价值观外交和唱衰中国有关。

展望未来，动荡变革期仍将延续，面对周边命运共同体建设的挑战，中国需要在习近平外交思想指引下进一步深化建设周边命运共同体的路径。

第一，凝聚和扩大中国与周边国家的共识。习近平主席曾指出，亚洲人民越来越深刻地认识到，只有共同践行亲诚惠容理念，弘扬和平、合作、包容、融合的亚洲价值观，才能融入人类和平、发展、进步的潮流。^[3]受后疫情时代世界经济发展低迷、逆全球化与全球贸易保护主义加剧以及地区冲突外溢效应凸显的影响，周边各国的经济发展均出现一定困难，互联互通受到阻碍。2023年12月，中央外事工作会议指出，要坚决反对逆全球化、泛安全化，反对各种形式的单边主义、保护主义，坚定促进贸易和投资自由化便利化，破解阻碍世界经济健康发展的结构性难题，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、均衡的方向发展。^[4]周边区域合作是破解阻碍周边地区经济发展结构性难题的重要抓手，对地区各国的经济复苏与经济发展都至关重要。同时，从美国对中国周边的介入来看，其背后逻辑在于分裂中国周边地区，

[1] Arrizal Jaknanihan, “Stiffening the ASEAN Spine in the South China Sea,” *The Interpreter*, March 25, 2022, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/stiffening-asean-spine-south-china-sea>.

[2] 李青燕：《印度融入美国“印太战略”新动向：驱动因素与局限性》，《国际论坛》2021年第5期，第142-143页。

[3] 《习近平在越南媒体发表署名文章》。

[4] 《中央外事工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，新华网，2023年12月28日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20231228/27cf6e7328174edaad94aeb083369616/c.html>。

企图分而治之并主导周边地区秩序构建的进程与方向。中国应在区域合作推进过程中以共赢的区域主义对冲单边主义的干扰。中国应旗帜鲜明地以共商共建共享为原则推动周边区域合作，积极探索建立有利于区域合作的新议题与新平台，用好、用活以及强化亚太经合组织、金砖国家、上海合作组织、“10+1”、“10+3”、中日韩领导人会议、“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行、澜湄合作等机制。

第二，统筹发展和安全，提高周边国家对中国的信任度。二十大报告明确指出，中国提出了全球发展倡议、全球安全倡议，愿同国际社会一道努力落实。^[1]中国在继续夯实与周边国家经济合作及人文交流的基础上，应进一步扩大安全合作。为了将亚洲打造成全球安全倡议实验区，中国应坚持走和平发展道路，稳妥解决中印边界争端与中日钓鱼岛争端等领土争议问题；扩大双边军事安全合作与交流，建立两军重要情况及时沟通机制；积极推进周边安全秩序构建，比如，以“南海行为准则”磋商为基础，尝试构建南海沿岸国安全合作机制等；^[2]加大与周边国家在打击犯罪、网络安全、防震救灾、疫情防控等非传统安全领域合作。

第三，加大对外传播话语体系建设，塑造周边国家对华正确客观认知。美国在中国周边地区对华战略打压越来越倚重意识形态和价值观叙事，企图借此孤立中国。中国在批驳美国介入中国周边地区的主要叙事基础上，应向周边国家主动讲清楚人类命运共同体、全人类共同价值、亲诚惠容、正确义利观、新安全观、新型国际关系等理念的核心内涵，进一步强化与周边国家的人文纽带，尤其要结合文化与历史传统，与周边国家深入探讨彼此间“价值观共通性”。

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

[2] 徐进：《中美战略竞争与未来国际秩序的转换》，《世界经济与政治》2019年第12期，第37页。

四、结语

随着周边命运共同体理念与具体政策进一步落地生根，周边命运共同体建设将迎来更多机遇。与此同时，周边命运共同体建设也面临一些不容忽视的挑战，尤其是美国对华战略打压，中国继续推动周边命运共同体建设不得不排除相关干扰。传统大国博弈视角无法解释周边国家对华战略的差异与变迁，很大程度上忽视了周边国家战略自主性，无法真正回应周边国家的个性化需求。^[1] 周边命运共同体建设尤其要充分发挥周边外交主动性与周边国家自主性。中国推动建设周边命运共同体需要立足于与周边国家是搬不走的邻居、命运与共的现实，这与美国将中国周边国家视为遏华手段截然不同，这恰恰是党的十八大以来周边命运共同体建设取得巨大成就的根本原因，也是中国持续建设周边命运共同体的底气与信心所在。

【责任编辑：肖子璇】

[1] 陈小鼎、王翠梅：《周边国家应对中国崛起的战略选择：一种基于制衡能力和制衡意愿的解释》，《当代亚太》2019年第1期，第57页。

构建海洋命运共同体： 思想意蕴与中国实践^{*}

□ 李欣

〔提 要〕海洋命运共同体是人类命运共同体在海洋领域的延伸和体现。海洋命运共同体理念蕴含以新安全观为指导维护海洋的和平安宁，以新合作观为指导实现海洋开发利用的互利共赢，以新文明观为指导构建开放包容的海洋文化观念，以新发展观为指导实现人海和谐，它是中国着眼百年变局下全球海洋政治、海洋安全、海洋治理领域面临的风险与挑战而提出的中国方案。中国自觉践行海洋命运共同体理念，在维护全球海洋和平与安全、建设海上丝绸之路、推进海洋文明交流互鉴和推动海洋生态治理等领域持续发力，为全球海洋治理注入新的动力。

〔关键词〕海洋命运共同体、海上丝绸之路、海洋秩序、海洋治理

〔作者简介〕李欣，中国社会科学院中国边疆研究所海疆研究室副主任、副研究员

〔中图分类号〕P74

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 6 期 0018-14

海洋是人类社会赖以生存和可持续发展的公共空间，它“孕育了生命、联通了世界、促进了发展”^[1]。2019年4月23日，中国国家主席习近平在

* 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划资助重点学科“中国边疆安全学”（DF2023ZD06）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》编辑部老师提出的宝贵意见。

[1] 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》，《人民日报》2019年4月24日，第1版。

集体会见出席中国人民解放军海军成立 70 周年活动外方代表团团长时，首次提出构建海洋命运共同体，倡导世界各国走互利共赢的海洋安全之路，携手应对各种海上共同威胁和风险挑战，共同致力于维护全球海洋的和平安宁与发展繁荣。^[1] 全面梳理分析海洋命运共同体理念的内涵、时代背景及中国实践，对于深刻理解新时代中国海洋观及习近平外交思想，更好地参与全球海洋治理具有重要现实意义。

一、海洋命运共同体理念的思想意蕴

海洋命运共同体理念蕴含着丰富的中国海洋思想，是人类命运共同体理念在海洋领域的拓展与实践。^[2] 只有全面把握习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平外交思想，深刻理解人类命运共同体重要理念的理论体系，才能真正掌握海洋命运共同体的基本内涵。

（一）以新安全观为指导维护海洋的和平安宁。习近平主席指出，我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共。^[3] 海洋安全包括传统安全问题和非传统安全问题，前者与地缘政治竞争、岛礁主权争端相关，后者则与海上恐怖主义、海盗行为以及海洋环境污染、海洋灾害等相连。进入 21 世纪后，随着海洋作为综合性战略空间的地位日益提升，海洋领域的国际竞争和争夺明显加剧，传统安全威胁变得严峻，国家间岛屿主权争端、海洋划界分歧以及海上军事威胁时有发生。与此同时，海洋领域的非传统安全挑战也日益增多：围绕海洋资源开发利用问题的国际纠纷不断；海洋科考、环境保护等公共事业发展面临一系列挑战；海盗及其他海上犯罪行为不断增加；海外贸易和海

[1] 《习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长》。

[2] 薛桂芳：《海洋命运共同体构建：条件准备与现实路径》，《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2023 年第 3 期，第 1 页。

[3] 《习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长》。

洋航运等面临的安全风险也呈上升态势。在全球海洋安全秩序方面，中国始终坚信，“人类是紧密关联的安全共同体，维护海洋和平与安宁是国际社会的共同责任”^[1]。面对海洋安全复杂形势，各国应摒弃零和安全思维，树立共同、综合、合作、可持续的安全观，强化海洋安全共同体意识，深化安全合作。具体来说，就是“共同维护海上航行自由与通道安全，共同打击海盗、海上恐怖主义，应对海洋灾害，构建和平安宁的海洋秩序”^[2]；“重视各国的合理关切，坚持以对话解决争端、以协商化解矛盾，完善危机沟通机制，加强区域安全合作，构建基础牢固、真正持久的海洋安全”^[3]。习近平主席高度重视海军在维护海洋和平安宁和良好秩序方面的作用，主张各国海军“加强海上对话交流，深化海军务实合作，走互利共赢的海上安全之路，携手应对各类海上共同威胁和挑战，合力维护海洋和平安宁”^[4]。

（二）以新合作观为指导实现海洋开发利用的互利共赢。海洋占地球表面积的71%，是人类共同的家园，也是人类共有的财富，它为生产要素和资源的优化配置提供了广阔空间，是经济可持续发展的有力支撑和强大引擎。历史反复昭示人们，向海而兴，背海而衰，为开发海洋而进行合作，给各国带来发展；为争夺海洋而发生的战争，则给人类带来灾难。随着以海洋为载体和纽带的市场、技术、信息、文化等合作日益紧密，各国应以开放、融通、互利、共赢的新合作观为指导，共建蓝色伙伴关系，在海洋经济发展、海洋科技创新、海洋能源开发利用、海水淡化、南北极合作等方面保持合作，让海洋为全人类造福。海洋命运共同体包含着各国共同享有良好国际海洋秩序

[1] 《和谐共生，携手前行 推进全球海洋治理迈向更高水平——王毅在第五届“海洋合作与治理论坛”开幕式上的致辞》，外交部网站，2024年11月26日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202411/t20241126_11533256.shtml。

[2] 李克强：《努力建设和平合作和谐之海——在中希海洋合作论坛上的讲话》，中国政府网，2014年6月21日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2014-06/21/content_2705486.htm。

[3] 《王毅向第四届“海洋合作与治理论坛”发表致辞》，外交部网站，2023年11月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202311/t20231108_11175745.shtml。

[4] 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》。

所带来的利益，也包含着各国共同承担海洋治理的责任。人类在大规模开发利用海洋的同时，也要在海洋生态保护、海洋垃圾和海洋酸化治理、海洋防灾减灾、海岛保护和管理以及与之相关的国际重大议程谈判中开展国际合作。

（三）以新文明观为指导构建开放包容的海洋文化观念。海洋文明是人类文明的重要组成。文明因交流而多彩，文明因互鉴而丰富。^[1] 习近平主席多次强调，要以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明包容超越文明优越。^[2] 海洋的连通性和开放性，决定了海洋文化必然具有开放性和包容性特征。只有让海洋向全世界开放，才能让世界各国都能平等享有走向海洋、利用海洋、开发海洋的权利，让各国人民都能在国际法框架下充分享有海洋权益。海纳百川，有容乃大。人类应该像海洋一样，拥有宽广的胸怀，以平等、互鉴、对话、包容的新文明观为指导，推动不同文明、不同文化在海洋的联通下相互借鉴和激荡，避免因文化差异产生海洋冲突。只有培育开放包容的海洋观念，海洋才不会成为隔断各国沟通联系的障碍，而是成为不同文明间开放兼容、交流互鉴的桥梁和纽带，为人类文明共同繁荣增添内生动力。

（四）以新发展观为指导实现人海和谐。海洋是全球生命支持系统的基本组成部分，是全球气候的调节器，是自然资源的宝库。海洋虽然资源丰富、水域广阔，但过度开发利用会大大降低海洋的生产力，并最终危及人类的生产和生活。随着经济全球化和人类认识、开发、利用海洋能力的提升，海洋资源成为各国高质量发展的战略要地。由于人类的过度开发利用，海洋环境污染严重、渔业资源枯竭、生物多样性面临危机。由于海洋的整体性以及海洋活动的国际性，海洋生态系统受到破坏必然对整个人类的生存和可持续发展产生重要影响，任何一个国家都无法独立保护海洋生态环境，需要所有国家协力解决。只有各国在减少碳排放、禁止过度捕捞、控制陆地向海洋排污

[1] 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76页。

[2] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，中国政府网，2023年3月15日，https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746950.htm。

等方面采取切实措施，海洋生态环境才可能得到持久维护和改善。为从根本上保护海洋生态环境，各国应以创新、协调、绿色、开放和共享的新发展观为指导，开发利用海洋经济必须与加强海洋治理和加大海洋生态保护同时进行，要打造蓝色经济发展模式，依托科技创新将海洋经济发展与生态文明建设有机结合起来，使海洋经济走上可持续发展之路。习近平总书记指出，要保护海洋生态环境，着力推动海洋开发方式向循环利用型转变。^[1]人海合一是一人与自然和谐相处的大道。“各国都应坚持在开发海洋的同时，善待海洋生态，保护海洋环境，让海洋永远成为人类可以依赖、可以栖息、可以耕耘的美好家园。”^[2]

二、构建海洋命运共同体的时代背景

构建海洋命运共同体具有深刻的时代背景和现实需求，是中国着眼百年变局下全球海洋政治、海洋治理领域长期存在的风险与挑战而提出的中国方案。

（一）构建海洋命运共同体是应对全球海洋地缘政治博弈加剧的需要

近代以来，海权论在西方海洋大国占据主导地位，使海洋领域充斥着海权竞争、敌对乃至冲突与战争。《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的达成虽然限制了海上武力发展和海洋霸权行为，但并没有根本改变海权论对国际海洋事务的影响。美国作为一个海洋大国，一直游离于《公约》之外，长期秉持海权论思想推行海洋霸权战略，打压任何可能对其海洋优势地位构成挑战的国家或国家集团。随着新兴大国海上实力的发展，美国海军战略向“回归控制海洋”发展，不断扩大舰队规模，提出一体化全域海军作战理论，旨在威慑、遏制潜在竞争对手，尤其加大在印太、北极地区的军事部署，构筑

[1] 《习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调 进一步关心海洋认识海洋经略海洋，推动海洋强国建设不断取得新成就》，《人民日报》2013年8月1日，第1版。

[2] 李克强：《努力建设和平合作和谐之海——在中希海洋合作论坛上的讲话》。

军事安全合作网络，应对中俄海上力量的发展。与此同时，美国长期以来以其强大的海军力量为后盾实施“航行自由”行动，通过众多国家难以有效应对的平时常规性军事活动推行其主张的航行权利与自由，迫使国际社会在事实上接受其主张。^[1]受美国影响，世界主要海洋国家纷纷加强和调整海洋政策，以海权角逐为核心的海洋地缘战略争夺不断加剧，海洋安全秩序面临重大威胁。美西方将地缘政治竞争推向公海、国际海底区域、南北极等战略新疆域，导致国际海洋规则秩序主导权之争异常尖锐。海洋命运共同体理念旨在改变各国基于本国利益优先的视角看待海洋事务，强调人类在海洋的整体利益、共同责任，并以合作的方式实现利益共享和可持续安全。

（二）构建海洋命运共同体是促进全球海洋合作的需要

进入 21 世纪以来，海洋作为人类所需重要资源能源来源地的意义持续攀升，各沿海国家纷纷向海洋要资源、向海洋要财富、向海洋寻求生存空间。^[2]海洋大规模开发和沿海国无序扩张管辖权的冲动使得有关海岛主权、海域划界、资源权益的争议呈爆发性增长，以控制、开发与制衡为特征的西方海权论仍然主导着国际海洋政治的议程。但依靠海洋霸权和国家实力对海洋资源进行攫取的体系机制不但无法实现共赢的局面，还可能引发冲突和战争而导致双输的局面。在当代，任何国家在海上从事军事、经济等活动时，都不得不更多地考虑海洋公益和海洋责任，国际海洋政治和国际海洋制度的中心任务也将由管辖海域的规则制定转向对人类在公共海洋空间活动的规范。^[3]与此同时，在开发利用海洋过程中，各国之间存在发展水平差距大、能力不平衡等问题，需要在资金、技术、市场、人才等方面展开合作，实现优势互补。与海洋资源开发利用密切相关的是海上非传统安全挑战带来的威胁。在经济

[1] 郭中元、邹立刚：《美国南海航行自由行动的国际法和国际政治视角剖析》，《海南大学学报》（人文社会科学版）2019 年第 6 期，第 5 页。

[2] 郭擎：《构建全球化时代国际海洋新秩序》，《理论月刊》2008 年第 3 期，第 150-153 页。

[3] 胡波：《从霸权更替到“多极制衡”——16 世纪以来的海上格局演变》，《中国社会科学》2023 年第 2 期，第 80 页。

全球化时代,来自海洋自然灾害、海盗和海上有组织犯罪等威胁日渐复杂多元,单个国家没有能力独自应对这些挑战,各国合作应对是大势所趋。中国提出海洋命运共同体理念,为的就是在海洋领域构建平等互信、公平正义、共建共享的合作格局。

(三) 构建海洋命运共同体是应对全球海洋生态治理赤字的需要

近年来,海洋生态领域面临的风险挑战与海洋治理供给不足之间的矛盾日益突出。一方面,区域层面全球海洋环境问题与日俱增,打击非法捕捞、保护海洋环境和生态系统、推动海洋可持续发展等治理任务叠加,已经大大超出某个国家行为体或国家集团的治理能力,不少海洋生态问题的恶化趋势至今未得到根本扭转。例如在备受关注的海洋生态环境领域,由于全球海洋环流圈的影响,海洋污染的风险无法被局限在某个特定海洋区域,其影响很快波及全球海洋系统,并通过大气循环影响内陆国家,更不用说全球对海洋生态依赖度最高的近50个岛屿国家了。

另一方面,面对前所未有的复杂局面,海洋领域现有国际治理与机制建设进展迟缓,治理主体的多元化与不平衡性、治理对象的多样化与跨国性、治理规则的规范性与“软性”,^[1]以及海洋治理领域传统安全威胁和非传统安全威胁联动叠加并互相影响等因素,^[2]都给海洋生态治理增加了难度。由于不同国家的海上能力及所涉经济利益的差异,要达成较为全面的海洋安全治理共识非常困难。同样是面对海上非法捕捞问题,拥有较大专属经济区的国家可能会因为自身监督和管控能力不足而将其视为海洋安全治理的优先事项,而专属经济区较小但捕鱼船队规模庞大的国家则可能会反对将海上非法捕捞活动列入海洋安全风险范畴。^[3]经济全球化时代的海洋生态问题复杂多

[1] 郑苗壮:《全球海洋治理呈现明显复杂性》,《中国海洋报》2018年2月28日,第2版。

[2] 王玟、刘军:《全球安全倡议的核心要义、理论创新与世界意义》,《国际问题研究》2022年第3期,第20页。

[3] 关孔文、闫瑾:《全球海洋安全治理困境及其应对策略》,《国际展望》2022年第3期,第119页。

元，海洋命运共同体理念顺应时代发展潮流，符合国际社会长远利益，理应成为全球海洋生态治理的重要指针。

三、构建海洋命运共同体的中国实践

在中国特色大国外交视域下，推动构建海洋命运共同体的目标与构建人类命运共同体这一外交工作主线是一致的。中国始终坚持正确的世界观、历史观、大局观，自觉践行海洋命运共同体理念，为百年变局下全球海洋治理不断注入新的动力。

（一）努力维护海洋和平与安全

对于与有关国家之间存在的领土和海洋争端，中国主张直接由当事方通过友好协商解决，反对外来干涉和阵营对抗。中国持续推进与日本^[1]、韩国^[2]、越南^[3]、马来西亚^[4]、印尼^[5]、菲律宾^[6]等海上邻国的涉海双边磋商机制，定期就加强合作、管控分歧、增进互信、共同维护周边海洋安全稳定等问题展开交流。其中，近年来中国与印尼海上合作取得重要进展，两国从全方位战略合作的角度看待海上合作，就两国主张重叠海域开展共同开发合作达成重要共识，并决定设立政府间联合指导委员会，以“相互尊重、平等互利、灵活务实、协商一致”为原则探讨和推进合作。^[7]

南海是中国推动构建海洋命运共同体的重要场域。中国南海政策的出发

[1] 中国与日本海洋事务高级别磋商机制启动于2012年。

[2] 中国与韩国海洋事务对话合作机制启动于2021年。

[3] 中国与越南海上低敏感领域合作专家工作组和北部湾湾口外海域工作组均于2012年启动磋商，海上共同开发磋商工作组启动于2013年。

[4] 中国与马来西亚的海洋机制合作始于2011年。

[5] 中国与印度尼西亚的海洋机制合作始于2007年。

[6] 中国与菲律宾于2017年建立南海问题双边磋商机制。

[7] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明（全文）》，中国政府网，2024年11月9日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6985901.htm。

点和落脚点都是维护南海地区和平稳定，主张将解决南海问题的主动权和主导权牢牢掌握在地区国家自己手中，走出一条兼顾各方诉求、包容各方利益的南海治理之路。^[1]《南海各方行为宣言》是中国与东盟国家在南海问题上签署的首份政治文件，其达成与落实，凝聚了地区国家共同维护南海稳定的政治共识，指明了通过对话协商解决南海争议的基本路径，为南海构建持久和平、合作共赢、规则治理的海洋秩序奠定了基础。2022年11月，中国与东盟国家发表《纪念〈南海各方行为宣言〉签署二十周年联合声明》，重申共同致力于维护和促进南海和平、安全与稳定，并使各方保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动。^[2]

在全球海洋安全领域，中国自2020年开始在北太平洋渔业委员会注册执法船，正式启动北太平洋公海登临检查工作，切实履行成员国义务。2021年起，中国海警舰艇编队在北太平洋实施公海登临检查，逐步推进按程序向其他区域渔业管理组织管辖区域派遣执法船，为国际社会共同打击公海非法渔业活动作出积极贡献。^[3]截至2024年3月，中国海军已连续派出46批护航编队、150余艘次舰艇、3.6万余名官兵执行亚丁湾、索马里海域护航任务，累计安全护送1630余批7200余艘中外船舶。^[4]

（二）推进高质量共建“21世纪海上丝绸之路”

“21世纪海上丝绸之路”作为中国“一带一路”倡议的海上发展部分，对于推动形成将欧亚大陆与太平洋、印度洋和大西洋联通起来、海陆一体的

[1] 《继承〈宣言〉精神，凝聚地区共识，共建和平、友谊、合作之海——王毅国务委员兼外长在“纪念〈南海各方行为宣言〉签署20周年研讨会”开幕式上的致辞》，外交部网站，2022年7月25日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202207/t20220725_10727038.shtml。

[2] 《纪念〈南海各方行为宣言〉签署二十周年联合声明》，外交部网站，2022年11月14日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202211/t20221114_10974207.shtml。

[3] 《〈中国的远洋渔业发展〉白皮书（全文）》，中国政府网，2023年10月24日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202310/t20231024_775861.html。

[4] 《乘和平之舟 行共赢之路——写在构建海洋命运共同体理念提出5周年之际》，国防部网站，2024年5月4日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/sy/rt/16305676.html>。

全球发展新格局和开放型世界经济具有重要意义。中国提出共建“21世纪海上丝绸之路”倡议，就是希望促进海上互联互通和各领域务实合作，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉。^[1] 围绕这一目标，中国提出以沿海经济带为支撑，深化与周边国家涉海合作，^[2] 加强沿线港口和国际海运合作，完善沿线国之间的航运服务网络。^[3] 在蓝色合作方面，中国专门发布《蓝色伙伴关系原则》，提出挖掘蓝色经济未来发展潜力，促进全球蓝色经济高质量可持续发展的蓝色增长目标。^[4] 2023年10月，中国发布《“一带一路”蓝色合作倡议》，明确提出要推进有韧性和包容性的蓝色经济发展，挖掘蓝色经济发展潜力，构建顺畅互惠的国际产业链、供应链，提升蓝色产业交流合作水平。^[5]

互联互通是当今时代的元模式，^[6] 也是“21世纪海上丝绸之路”的优先发展领域。东南亚是“21世纪海上丝绸之路”的核心共建区。在中南半岛经济走廊和国际通道建设部分，中老铁路和雅万高铁的开通为促进区域联通和沿线发展作出了重要贡献，成为“21世纪海上丝绸之路”建设取得的标志性成果。中国通过不断深化与共建国家间港口航运合作，提升全球海上互联互通水平。2023年10月发布的《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》白皮书对海上互联互通建设取得的进展进行了概括。截至2023年

[1] 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》。

[2] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，中国人大网，2021年3月13日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202103/t20210313_310753.html。

[3] 《“一带一路”建设海上合作设想发布》，中国政府网，2017年7月3日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-07/03/content_5207621.htm。

[4] 《〈蓝色伙伴关系原则〉在2022联合国海洋大会期间发布》，中国海洋信息网，2022年7月11日，<https://www.nmdis.org.cn/c/2022-07-11/77137.shtml>。

[5] 《〈“一带一路”蓝色合作倡议〉及蓝色合作成果清单发布》，中国政府网，2023年11月4日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202311/content_6913613.htm。

[6] 帕拉格·康纳：《超级版图：全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》，崔传刚、周大昕译，中信出版社2016年版，第6页。

6月底，“丝路海运”航线已通达全球43个国家117个港口，300多家国内外知名航运公司、港口企业、智库等加入“丝路海运”联盟。^[1]其中，作为中欧门户港的希腊比雷埃夫斯港年货物吞吐量已增至500万标箱以上，跃升为欧洲第四大集装箱港口、地中海领先集装箱大港；中巴经济走廊的“龙头项目”瓜达尔港建设取得重大进展，朝着物流枢纽和产业基地方向迈进；缅甸皎漂深水港项目签署了补充协议，正在开展地勘等前期工作。^[2]海上联通方面的最新进展是，2024年11月，作为中国与秘鲁高质量共建“一带一路”重点项目，钱凯港开港运营，成为新时代亚拉陆海新通道。^[3]

（三）促进全球海洋文明交流互鉴

多年来，中国积极促进世界海洋文明多样性，弘扬全人类共同价值，加强人文交流合作。中国已与南海周边、印度洋和南太平洋多国签署了50多个政府间、部门间海洋领域合作协议，与东盟、太平洋岛国论坛两大重要地区组织集体推进蓝色伙伴关系建设。此外，在亚太经合组织、东盟以及环印度洋地区合作联盟等框架下，中国还推进建立了蓝色经济论坛、海洋合作论坛、联合海洋合作中心等机制。

在《“一带一路”蓝色合作倡议》中，中国提出打造区域和全球海洋教育工作网络，加强涉海智库、社会团体交流合作，推动各国特色海洋文化互鉴，促进海洋文化传播、海洋文化遗产保护、水下考古与发掘等方面交流合作。^[4]2020年12月，由中国、马来西亚联合提名的“送王船——有关人与海洋可持续联系的仪式及相关实践”被列入人类非物质文化遗产代表作名录。这是中国与“21世纪海上丝绸之路”共建国家联合申报成功的首个项目，展

[1] 《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》，国新办网站，2023年10月，<http://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/49518/32678/index.html>。

[2] 同上。

[3] 《习近平同秘鲁总统博鲁阿尔特以视频方式共同出席钱凯港开港仪式》，外交部网站，2024年11月15日，https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680998/xgxw_681004/202412/t20241218_11497854.shtml。

[4] 《〈“一带一路”蓝色合作倡议〉及蓝色合作成果清单发布》。

现了中马两国人民历史悠久的文化渊源，成为中国与周边国家和地区共同挖掘海洋文化的典范。^[1] 推动与海洋邻国合作发展海洋领域世界遗产，有利于形成更加包容的海洋治理、更加有效的多边机制、更加积极的区域合作。^[2] 近年来，中国国家海洋博物馆不断拓展国际海洋文化交流合作，积极参加了联合国“海洋十年”项目，还与西班牙联合举办了“浮天沧海 万里风樯——中国航海技术文化展”，并先后与意大利、西班牙、法国、美国、阿联酋等国达成合作，推动中外海洋文明交流合作。^[3]

（四）参与海洋治理变革，推进全球海洋生态保护

中国积极参与全球治理体系改革和建设，主张维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。^[4] 在全球海洋治理领域，《公约》发挥着“四梁八柱”的支撑作用，其最终达成是国际社会践行多边主义的重要成果，奠定了当代国际海洋秩序的法律基础。1996年5月，中国批准加入《公约》，此后一直积极参与《公约》框架下有关全球海洋治理机制和规则的制定进程。2023年6月，历时近20年谈判磋商进程的《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（简称“BBNJ协定”）获得通过，成为21世纪以来全球海洋生态治理和国际海洋法治领域最具里程碑意义的国际协定。中国代表团全程参加了“BBNJ协定”所有重要磋商，并多次提交评论意见和案文建议，^[5] 对协定的最终达成发挥了建设性作用。2023年9月20日，

[1] 耿羽、陈耕：《中马“送王船”：合作保护非遗的典范》，《光明日报》2024年12月5日，第13版。

[2] 疏震娅：《推进我国海洋领域世界遗产发展与保护》，《中国发展观察》2024年第7期，第109页。

[3] 《国家海洋博物馆与阿联酋中国文化中心签署交流合作谅解备忘录》，文化随行网，2024年9月11日，<http://www.bhwh.gov.cn/home/content/detail/id/38508.html>。

[4] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民出版社2021年版，第60-61页。

[5] 郑苗壮、刘岩、裘婉飞：《中国政府参与国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定谈判预委会发言及国家立场文件汇编》，社会科学文献出版社2019年版。

中国在该协定开放签署的首日即签署这一重要法律文件，彰显了践行共商共建共享的全球海洋治理观的果断性与行动力。此外，中国还长期参与世界贸易组织渔业补贴谈判进程，秉承“促谈、促和、促成”原则，照顾各参与方的利益和发展中成员的诉求，提出案文修订建议，为最终达成《渔业补贴协定》作出了积极贡献。^[1]2023年6月，中国完成《渔业补贴协定》的国内审批程序并将接受书递交世界贸易组织。

中国将参与全球海洋治理合作写进了“十四五”规划，提出要积极发展蓝色伙伴关系，深度参与国际海洋治理机制和相关规则制定与实施，推动建设公正合理的国际海洋秩序，深化与沿海国家在海洋环境监测和保护、科学研究和海上搜救等领域务实合作。^[2]中国专门成立了“联合国海洋科学促进可持续发展十年（2021—2030）”国家委员会，通过《“海洋十年”中国行动框架（草案）》作为参与联合国“海洋科学促进可持续发展十年”计划的指导性文件。^[3]由中国发起的“数字化深海典型生境”大科学计划被纳入联合国“海洋十年”倡议，推动深海生物多样性养护与可持续利用。^[4]2024年11月，全国人民代表大会常务委员会批准《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书〉污水污泥修正案》，^[5]在更广泛、更细化领域展现中国海洋保护的决心和担当作为。国际上，中国注重在多边平台开展对话交流，推动在海洋生态保护修复、海洋灾害监测预警、海洋塑料污染防治

[1] 《〈中国的远洋渔业发展〉白皮书（全文）》，中国政府网，2023年10月24日，https://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202310/t20231024_775861.html。

[2] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，中国人大网，2021年3月13日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202103/t20210313_310753.html。

[3] 《“联合国海洋科学促进可持续发展十年”中国委员会成立会议在京召开》，中国政府网，2022年8月23日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-08/23/content_5706488.htm。

[4] 《乘和平之舟 行共赢之路——写在构建海洋命运共同体理念提出5周年之际》。

[5] 《全国人民代表大会常务委员会关于批准〈〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书〉污水污泥修正案〉的决定》，中国政府网，2024年11月8日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6985744.htm。

治等一系列领域合作取得新进展。^[1] 中国已与近 50 个国家在海洋环保、防灾减灾、应对气候变化、蓝碳、海洋酸化、海洋垃圾治理等方面开展交流与合作，签署了 30 余个双边合作协议，承建 8 个国际组织在华机构和平台。^[2]

四、结语

海洋命运共同体是在世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命与升级版全球化相互交织，海洋安全、海洋生态等全球治理难题带来重大不确定性等背景下，中国向世界提供的关于维护海洋和平与安全、可持续利用海洋、建设新海洋秩序、构建新海洋文明的重大思想理念。海洋命运共同体理念的提出以及中国为构建海洋命运共同体所付出的努力将推动全球海洋治理朝着更加公正合理的方向发展。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 《中国的海洋生态环境保护》，中国政府网，2024年7月11日，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6962503.htm。

[2] 胡德坤、晋玉：《新时代中国海洋观及其对国际海洋治理的影响》，《国际问题研究》2021年第5期，第86页。

美国对华经济制裁：趋势与影响^{*}

□ 蔡翠红 尹佳晖

〔提 要〕 美国为维护其全球霸权地位，不断强化对华竞争力度，其中经济制裁是其遏制打压战略最为突出的表现之一。对华经济制裁在美国对华战略竞争的诸多手段中扮演着长期性、系统性、全局性角色，充分展现其在产业、科技、军事领域限制中国的目标。近年来美国对华经济制裁呈现绝对数量激增、目标转向科技、覆盖领域扩张、国际协同增强的趋势特征。美国对华经济制裁将对中国产业升级、中美双边关系、全球产业链供应链造成消极影响，但其效果也必将受到诸多限制。

〔关键词〕 对华经济制裁、制裁清单、中美关系、实体清单

〔作者简介〕 蔡翠红，复旦大学美国研究中心教授、博士生导师

尹佳晖，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

〔中图分类号〕 F125.571.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 6 期 0032-21

随着百年未有之大变局加速演进，美国从其霸权主义与强权政治立场出发，保护主义倾向抬头，泛政治化、泛安全化思潮蔓延，“小院高墙”“脱

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“总体国家安全观视域下的数字主权研究”（项目编号：23AZZ002）的阶段性成果。

钩断链”“去风险”等论调层出不穷。^[1]受上述错误认知影响，美国加紧推行全方位对华遏制打压战略，将经济制裁作为对华遏压战略的着力点，并将其中最具强制性、最具主体歧视性的清单制裁作为核心。^[2]党的二十大报告提出要反对保护主义，反对“筑墙设垒”“脱钩断链”，反对单边制裁和极限施压。^[3]通过研究美国对华制裁清单可深入认识美国对华经济制裁特征，对妥善应对美国在经济领域的遏华图谋具有重要现实意义。

一、美国对华经济制裁的历史与现实

冷战结束后，大国之间爆发直接武装冲突的可能性进一步降低。经济制裁作为成本相对低廉的强制手段，逐渐成为大国推行自身意志、强迫对方屈服的重要手段。^[4]美国作为冷战结束后单极体系中的霸权国，是最具备将自身经济资源转化为经济制裁手段的国家，也是最有意愿凭借经济制裁手段推行其霸权主义和强权政治的国家。为强化制裁烈度、提升制裁精准度，美国不断调试其制裁制度、完善其制裁体系，推动其经济制裁逐渐从覆盖范围广、打击力度大的全面制裁转向以清单制裁为核心的“聪明制裁”。^[5]

[1] 王毅：《自信自立、开放包容、公道正义、合作共赢》，《国际问题研究》2024年第1期，第1-11页。

[2] 美国国务院的经济制裁政策与实施办公室（The Office of Economic Sanctions Policy and Implementation）依据其对外经济制裁实践，将强制程度最高、歧视色彩最鲜明的出口管制与资产冻结作为美国对外经济制裁的核心手段，清单制裁是代表出口管制和资产冻结的表现形式。参见美国国务院网站：<https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-and-implementation/>。

[3] 《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2022年10月16日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

[4] 柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁与军事打击的成本比较分析》，《国际问题研究》2003年第3期，第31-36页。

[5] 聪明制裁（Smart Sanctions）指有选择性地确定制裁目标、制裁手段、制裁策略，以确保制裁能够实现预期结果，同时最大限度地减少对美国其他利益的附带损害。参见奥巴马政府第一任期美国国务院助理国务卿何塞·费尔南德斯（Jose Fernandez）于2012年7月在旧金山参加世界事务理事会（World Affairs Council）会议时的讲话记录。Jose W. Fernandez, “Smart Sanctions: Confronting Security Threats with Economic Statecraft,” July 25, 2012, <https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/rm/2012/196875.htm>。

美国对华经济制裁始自20世纪50年代初，并始终伴随中美关系的变化而变化：从冷战初期的全面禁运，到冷战后期的部分解禁，再到近年由于贸易和技术竞争加剧的制裁升级。美国对华经济制裁的发展脉络、阶段趋势、历史走向在中美关系中具有重要的象征意义。自朝鲜战争爆发以来，美国即对中国实施严厉的经济制裁。20世纪70年代初，随着国际局势和中美关系的变化，美国对华经济制裁有所松动，双边经贸往来逐渐增加。进入90年代后随着两极格局的瓦解，中国再度成为美国经济制裁的目标，但上述经济制裁并未深度影响两国贸易、投资往来，也未成为两国技术、人才交流的主要障碍。

然而，由于特朗普政府将中国视为战略竞争对手，并强力推动对华战略竞争，中美关系呈现显著下行趋势。在这一下行趋势当中，最突出的表现之一是美国对华经济制裁的恶性回潮。在美国国会、商务部、财政部、国土安全部、国务院、国防部等多个主体的共同支持和参与下，特朗普和拜登政府先后大幅扩充各领域制裁清单内中国相关实体的数量。在美国政府看来，对华经济制裁既是新形势下美国遏制打压中国崛起的重要手段，也是中美两国技术竞争中的核心战场。^[1]受上述错误认知影响，美国对华经济制裁表现出长期性、系统性、全局性特征。

（一）新形势下美国对华经济制裁具有长期性

随着特朗普和拜登两届政府均将中国认定为“唯一一个既有意愿也有能力重塑国际秩序的竞争者”，^[2]巩固对华强硬立场已成为美国两党为数不多的共识，双方均积极鼓吹将对华经济制裁视为推动对华战略竞争的优先手段，并支持对华经济制裁常态化、长期化，以遏制中国的技术崛起、产业竞争与“安全威胁”。

[1] US-China Economic and Security Review Commission, “2024 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission,” November 20, 2024, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2024-11/2024_Annual_Report_to_Congress.pdf.

[2] Department of State, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

具体而言，美国国内推动对华经济制裁长期化的因素有三：第一，国家安全与技术焦虑。两党都认为中国的崛起对美国的国家安全构成了严重威胁，尤其是中国在 5G 网络、人工智能、量子计算等领域的进步，不仅直接挑战了美国的全球科技主导地位，还对美国网络安全等造成巨大冲击。对美国政界而言，延缓中国科技进步这枚硬币的另一面即是保障美国自身安全。第二，意识形态偏见与冷战思维。在美国看来，中国所取得的成就不仅仅在经济领域对美构成竞争压力，更是对西方意识形态的挑战。中国以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，走出一条迥异于西方国家的发展道路，为广大“全球南方”国家展示了现代化理念与道路的多样性。美国两党一致认为，必须采取措施防止中国威胁其主导的自由主义国际秩序。第三，选民和企业的政治压力。随着中国经济的崛起，美国部分产业受到来自中国企业竞争的现实压力不断增强，尤其是科技行业、先进制造业等领域的利益受到影响。两党政治精英都感受到来自选民、企业和劳工组织的压力，要求政府采取更加强硬的对华政策，以保护美国的就业、科技优势和经济利益。

此外，除国内因素外，国际因素也决定美国必将推动对华经济制裁长期化。随着百年未有之大变局加速演进，以中国为代表的“全球南方”国家在国际舞台上的影响力日益增强，话语权不断提升。经济制裁被美国各界视为推进对华战略竞争的首要选择，加强制裁的趋势不仅在短期内不会改变，反而会随着全球政治经济格局的深刻变革持续强化。在这一进程中，美国为维护其霸权地位，必然会长期运用经济制裁手段试图遏制中国在产业、科技和军事领域的持续发展，以此减缓中国崛起的速度，强化其以遏制为底色的多维度大国竞争政策导向，并占据大国博弈主动权，同时应对经济、安全和意识形态挑战，在时代变局中护持其霸权地位。^[1]2023 年 4 月，美国右翼智库传统基金会发布《领导使命：保守派承诺之 2025 计划》（Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025），其中第 21 章涉及美国

[1] 王浩：《拜登主义与美国外交政策的转型》，《国际问题研究》2024 年第 1 期，第 53-73 页。

商务部的内容由特朗普第一任期商务部首席财务官托马斯·吉尔曼（Thomas Gilman）撰写，他提出美国应继续通过各类制裁清单严格限制对华高科技产品和军民两用产品出口，防范中国企业参与关键供应链、新兴技术和重要原材料的开发应用，限制两国间学术合作、科学交流与技术转让。^[1] 上述情况表明，两党已在对华经济制裁上实现接力，意在通过强化政策的延续性保障制裁的有效性。

（二）新形势下美国对华经济制裁具有系统性

美国对华经济制裁的系统性体现在其主体间协作性、层次性、制度化三方面。对华经济制裁不仅是短期内强化对华竞争的应急措施，更是着眼于构筑长期结构化的制度安排，具有深远影响。

第一，主体间协作性。美国在长期的对华经济制裁实践中逐渐形成居于决策层面的国会与联邦政府二元主体，以及居于执行层面的由商务部、国土安全部、财政部等制裁清单主管部门会同国务院、国防部等相关部门共同构成的多元主体。国会是美国对华经济制裁清单的重要决策发起主体及相关法律依据的制定者。国会方面通过的经济制裁法律依据包括一般性法律、针对特定目标的专项法律和其他相关法律规定。^[2] 一般性法律依据包括《国家紧急状态法》和《国际紧急经济权力法》，这两项法律赋予总统宣告国家紧急状态并实施金融管制类经济制裁的权力。专项制裁法律依据包括为出口管制类制裁清单提供法律依据的《2018年出口管制改革法》、为进口管制类制裁清单提供法律依据的《1930年关税法》及所谓“维吾尔强迫劳动预防法”等。这些法律确保了制裁措施的长效性和灵活性，使美国能够在不同的国际环境下调整制裁对象和强度。联邦政府方面，随着总统在实施对外制裁方面的行政权力不断延展，总统通过一般性法律依据制定涉及对外经济制裁清单的总

[1] The Heritage Foundation, “Project 2025 Publishes Comprehensive Policy Guide, ‘Mandate for Leadership: The Conservative Promise’,” April 21, 2023, <https://www.heritage.org/press/project-2025-publishes-comprehensive-policy-guide-mandate-leadership-the-conservative-promise>.

[2] 郑联盛：《美国金融制裁：框架、清单、模式与影响》，《国际经济评论》2020年第3期，第123-143页。

统行政令的频率不断提升，进而使其日渐成为同国会比肩的决策发起主体。通过上述决策方式，联邦政府在划定制裁范围、指定制裁目标等方面的权能不断增强，日益成为美国在贸易领域实施保护主义和在技术领域实施“小院高墙”战略的始作俑者。

第二，制裁的层次性。受冷战思维影响，美国无论是联邦政府、各州政府等行政部门还是国会、州议会等立法部门，均广泛存在进一步强化对华经济制裁的声浪。在联邦层面，联邦政府作为行政部门频繁出台各种经济制裁措施，国会则积极配合，制定相关法案为制裁措施提供法律依据。尽管美国各州在政策制定上有自主性，但许多州在对华制裁上与联邦政府保持高度一致。这些州的议会通过了独立的立法措施，进一步限制中国的投资与合作，特别是在高科技、金融及基础设施建设等敏感领域。2024年2月，堪萨斯州众议院养老金、银行和州投资委员会的主席尼克·霍黑塞尔（Nick Hoheisel）提出法案，要求堪萨斯州政府从与所列国家有关系的公司撤资。^[1]这种多层次的合作形成一股强大的制裁推动力量，表明美国对华经济制裁政策并不仅仅是联邦政府的“政策命令”，而是跨越多个层级的政治共识。

第三，制裁的制度化。通过前述国会和联邦政府之间在法律框架、总统行政令等方面的互动，美国对华经济制裁形成了一个系统的、动态的实施体系。在这种体系下，制裁不仅能应对中国在某一时段的挑战，还能随着国际局势的变化而灵活调整。2018年，特朗普政府发动对华贸易战，通过加征关税、实施出口管制等措施，施压中国改变贸易政策。这一制裁措施起初是针对所谓的贸易不平衡问题，然而，随着对华贸易战迅速扩张为全方位对华遏制打压，美国铺开制裁措施的逻辑就彻底由点对点的精准狙击变成全方位制度化的遏压。拜登政府延续了这一政策，并在一些领域加大对中国的制裁力度，特别是在贸易和金融领域。这表明，美国对华经济制裁已从短期应急响应转变为

[1] HB 2739, “Enacting the Countries of Concern Divestment and Procurement Protection Act, Requiring State-managed Funds to Divest from Investments with Countries of Concern with Exceptions, Prohibiting Investments,” Kansas 2023-2024 Legislative Session, https://www.kslegislature.gov/li/b2023_24/measures/hb2739/#.

长期战略部署，且具有跨政府和跨党派的连续性，通过商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）、财政部外国资产控制办公室等行政机构打造坚实制度基础，确保经济制裁得以制度化运转，并维持其破坏力和威慑性。^[1]由此可见，美国对华经济制裁的系统性不仅体现在其战略性布局上，还体现在法律、行政和外交等层面的精细化操作。制裁措施不是仅对中国单一领域的打击，而是涵盖从技术到贸易、从企业到个人的多维度制裁，形成一个兼具系统性和针对性的制裁体系。

（三）新形势下美国对华经济制裁具有全局性

美国推动全方位对华战略竞争的进程当中，经济制裁扮演着关键角色。在各类制裁形式中，制裁清单被认为是美国对华经济制裁的核心和最具针对性的工具。制裁清单具有高度的灵活性和可调整性，能够根据政策或国际形势的变化，随时增加或删除制裁对象。这种精准的打击方式相比全面的贸易禁运或关税措施，更具策略性与效果。此外，由于许多跨国企业和金融机构在遵守美国制裁的同时，也减少了与中国的业务往来，制裁清单的“长臂管辖”效应进一步增强，成为美国在全球范围内施加压力和影响力的重要工具。美国通过打造出口管制类、进口管制类、金融管制类三种制裁清单，将经济制裁的影响渗透到中美关系中的各个领域。

在出口管制方面，美国通过将众多中国科技企业列入商务部工业与安全局主管的各类制裁清单，严格限制中国企业获取美国的先进技术、零部件以及科研资源，试图阻碍中国科技产业的创新与发展，进而影响中国在全球科技竞争中的地位。BIS在其部门介绍当中宣称，该部门的任务是“通过确保有效的出口管制和条约合规体系以及促进美国继续保持战略技术领先地位来推进美国的国家安全、外交政策和经济目标”。目前BIS负责制定和维护四个主要清单：实体清单、未经核实清单、军事最终用户清单、被拒绝人清单。^[2]

[1] 穆睿彤：《霸权的“獠牙”：美国经济制裁制度的生成与进化》，《外交评论》2024年第5期，第85-125页。

[2] 美国商务部及其下属的工业与安全局是出口管制类清单的执行主体。参见美商务部网站：<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern>。

在进口管制方面，美国不断通过国土安全部移民与海关执法局（Immigration and Customs Enforcement, ICE）主管的“涉疆法案实体清单”等制裁清单阻挠中美两国企业之间的进出口活动，严重扰乱中美正常的贸易秩序，影响两国企业正常经营以及全球产业链供应链的稳定。国土安全部设立强迫劳动执法工作组，负责维护“涉疆法案实体清单”，并由 ICE 具体执行，目的是“防止将全部或部分在中国境内通过强迫劳动开采、生产或制造的商品进口到美国”。^[1]

在金融管制方面，美国利用财政部外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）主管的特别指定国民清单等制裁清单，严格限制中国企业在美融资和金融交易，干扰中国企业的海外资金运作，对中国金融稳定产生一定冲击。目前 OFAC 负责制定和维护两类主要清单：特别指定国民（SDN）清单、非特别指定国民综合制裁清单。前者作为财政部管理的最大单一综合清单，包括被指定的个人、实体和团体，以及被封锁的船舶和飞行器等物项。后者则包括中国军工复合体企业清单等重点清单。^[2]

随着美国持续强化遏制打压中国的态势，维护其全球霸权体系，对华经济制裁的全局性影响必将进一步凸显。一方面，美国对华经济制裁将影响两国经济领域往来的全局，进一步冲击和颠覆经贸关系作为中美关系压舱石的地位；另一方面，美国对华经济制裁的影响还将超越经济领域，对两国在军事安全、全球治理等其他领域的关系造成恶劣影响。

二、美国对华经济制裁的多重考量

美国国务院在其针对特别指定国民清单的制裁除名指南当中提出，美国

[1] 美国国土安全部及其下属的移民与海关执法局是进口管制类清单的执行主体，参见美国国土安全部网站：<https://www.dhs.gov/uflpa-strategy>。

[2] 美国财政部及其下属的外国资产控制办公室是金融管制类清单的执行主体。参见美国财政部网站：<https://sanctionslist.ofac.treas.gov/Home/ConsolidatedList>。

实施制裁的最终目的不是惩罚，而是带来制裁客体行为的积极变化。^[1] 与这一逻辑一脉相承，美国推行完整而系统的经济制裁政策的目标不仅是对中国采取所谓的“违背美国意愿、损害美国利益、威胁美国霸权”的具体行为进行“惩罚”，更是企图通过削弱中国在产业、科技、军事领域长期同美国开展战略竞争的能力，从而实现“竞赢”（Outcompete）中国的目的。

（一）限制中国产业升级

为维护美国在关键产业的主导地位，限制中国在特定产业领域的发展，美国对华实施经济制裁的对象以中国在特定产业领域具有国际竞争力的企业为主。第一，通过金融管制削弱中国相关企业进入美国金融市场并获取融资的能力。根据美财政部对特别指定国民清单的说明，美国公民被禁止与该清单上的任何个人或实体进行交易，且任何出现在该清单上的个人或实体在美国的资产都将被冻结，^[2] 这也就意味着中国企业在美获取融资的能力将受到严格限制。第二，通过贸易管制类清单切断中国企业同美欧等重点市场的正常往来。美商务部通过出口管制，系统性削弱中国相关实体融入全球产业链、价值链、创新链的动能，降低其提升全球市场份额和维持增长潜力的能力，从而实现限制中国相关产业发展升级的目标。

除了限制中国，美国推动对华经济制裁也旨在强化自身相关产业发展能力。随着大国地缘政治竞争重回美国政府视野的核心，对企业投资的争夺已不仅仅局限于对税源、就业的争夺，更在于对以企业为载体的技术、人才的争夺。美国通过出口管制限制中国企业获取关键零件和技术，给中国企业带来巨大的挑战。中国企业为了维持生产，不得不寻求其他替代供应商，但往往面临成本增加、质量不稳定等问题。尤其是中国部分先进制造业企业在生产过程中依赖美国的某些关键零部件，受制裁影响这些企业不得不花费更高

[1] US Department of State, “Delisting Guidance for Those Designated for Sanctions by the Department of State,” <https://www.state.gov/sanctions-delisting/>.

[2] OFAC, “Sanctions List Search,” October 11, 2024, <https://sanctionslist.ofac.treas.gov/Home/SdnList>.

的成本从其他渠道采购，或者自行投入大量资源进行研发，这不仅增加生产成本，还分散企业用于核心技术研发和产业升级的精力。

（二）延缓中国科技进步

在科技竞争占据大国竞争核心地位的背景下，美国为维系其日渐式微的技术霸权，竭力削弱中国在高科技领域的发展能力与潜力，实施经济制裁清单就成为其达成上述技术竞争目标的核心手段。美国精心选取中国处于领先地位的高科技企业，并将其列入实体清单等经济制裁清单，从根源上切断中国企业与美国技术供应商之间业已构建的合作纽带。被列入制裁清单意味着企业将被迫寻求其他途径，或在全球范围内艰难寻觅替代供应商，或投入巨额资源自行开展研发工作。但不论何种选择，均极大增加技术发展的难度与成本，削弱技术创新的能力与潜力。当前美国将中国具有较强发展潜力的半导体、人工智能等产业作为制裁重点，未来还意图将中国具有比较优势的新能源汽车、光伏发电等领域的企业纳入制裁清单当中。

美国政府官员毫不讳言利用对华经济制裁作为延缓中国科技进步的手段。例如，美国商务部负责出口执法的助理部长马修·阿克塞尔罗德（Matthew Axelrod）表示，如果中国阻碍商务部工业与安全局针对最终用途的核查，被调查实体可能会被直接列入未经核实清单或实体清单。^[1]上述威胁言论对中美两国企业构成的“寒蝉效应”，给中国企业的正常运营带来极大的不确定性。美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）在布鲁金斯学会发表演讲时强调，美国“已对关键技术实施精心制定的出口限制，并特别关注先进的半导体制造设备”。^[2]

[1] 《美国商务部对中华人民共和国实施先进计算和半导体制造的出口管制新规》，美国驻华大使馆和领事馆网站，2022年10月11日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/commerce-implements-new-export-controls-on-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items-to-the-peoples-republic-of-china-prc/>。

[2] The White House, “Remarks and Q&A by National Security Advisor Jake Sullivan on the Future of US-China Relations,” January 30, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/01/30/remarks-and-qa-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-future-of-u-s-china-relations/>.

除上述官员表态外，美国相关政策文件同样表明延缓中国科技进步、维护自身技术霸权是推动对华经济制裁的动因。例如，2018年版《出口管制改革法案》表示，美国修订该法的重要目标是通过实施以制裁清单为核心的出口管制措施，强化美国工业基础，并保持美国在科学、技术、工程和制造业领域的领导地位。美国商务部工业与安全局于2022年10月和2023年11月先后发布两项《关于对中国实施先进计算和半导体制造产品出口管制的公开信息》，进一步明确其延缓中国科技进步的目标。^[1]美国上述政策文件为其对华经济制裁行径提供了所谓“依据”，使其得以有计划、有步骤地对中国高科技企业实施打压，延缓中国科技进步。

（三）遏制中国军事发展

二战以来，美国实施各类对外经济制裁的核心目标是维护国家安全。然而其国家安全的内涵并非一成不变，而是随美国所面临的战略环境变迁、竞争压力来源而不断演变。在美国对华经济制裁的语境下，其所谓的“国家安全”类别目标涵盖多个层次，其中最为突出的是在军事上保持对华绝对领先优势，以此实现绝对安全。美国推动对华经济制裁的一个重要出发点就是扩大中美两国在军事领域方面的差距，以遏制中国军事发展，维护自身军事霸权。

2018年版《出口管制改革法案》明确提出，对该法案进行修订的首要目标就是严格限制相关实体进口美国相关物项，从而消除对美国国家安全可能产生的各种潜在威胁。这一法案为美国后续实施一系列对华出口管制措施提供了重要的法律依据和政策导向。^[2]拜登政府在2023年8月出台的对华投资限制行政令中着重强调，中国在敏感技术和产品方面取得的进步，对于发展军事、情报、监视或网络能力起着至关重要的作用，已经对美国国家安全构

[1] US Bureau of Industry and Security, “Public Information on Export Controls Imposed on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC),” November 6, 2023, <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items-controls-to-prc>.

[2] US Congress, “H.R.5040 - Export Control Reform Act of 2018,” February 15, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>.

成极为严重的威胁。^[1] 美国商务部负责工业与安全事务的副部长艾伦·埃斯特维兹（Alan Estevez）在 2024 年 5 月宣布将 37 个中国实体纳入实体清单后表示：“今天的行动是应对中国及其军事现代化带来的挑战的又一决定性步骤。我们必须保持警惕，防止这些实体获取可能用于危害我们国家安全的美国技术。”^[2]

美国通过实施对华经济制裁，从侧面限制中国持续性地获取关键技术和资源，对中国军事发展形成遏制之势。航空航天是冷战后美国最早对华实施出口管制的领域。美国通过将中国企业、研究机构列入实体清单，限制它们获取先进的航空发动机技术和高性能航空材料，试图延缓中国航空航天事业的发展进程。在新兴技术领域方面，美国对华经济制裁同样不遗余力。在对军事通信、加密、探测等具有重要应用价值的量子技术领域，拜登政府对中国高校、科研机构频繁实施制裁措施，以期阻止中国在这一前沿科技领域取得突破，遏制中国军事发展。

三、美国对华经济制裁的特点

无论是特朗普政府还是拜登政府，都将强化对华经济制裁作为与中国开展战略竞争的核心手段。随着美国加大经济遏华力度，以清单为例的对华经济制裁呈现出以下几个显著特点。

（一）绝对数量持续激增

从绝对数量来看，美国对华经济制裁清单所涉实体数量经历了从基本平

[1] The White House, “Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” August 9, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

[2] US Bureau of Industry and Security, “Commerce Adds 37 PRC Entities to Entity List for Enabling PRC Quantum and Aerospace Programs, Aiding Russian Aggression in Ukraine,” May 9, 2024, <https://www.bis.gov/press-release/commerce-adds-37-prc-entities-entity-list-enabling-prc-quantum-and-aerospace-programs>.

稳到加速激增的过程。以实体清单为例，自1997年2月该清单建立到2017年1月特朗普上台之间的20年，该清单仅累计纳入95个中国实体。在这一时期，被纳入实体清单的实体高度集中于航空航天等与安全密切相关的领域，波及范围较小。但自特朗普政府发动对华贸易战以来，美国政府大幅度扩充实体清单，2018年至2020年新增中国实体数分别为48个、95个和136个，远超前特朗普时代，在其第一任期最后一年，被纳入实体的数量更超过此前几届政府的总和。

拜登政府在制裁中国的力度上更是胜过前任。仍以实体清单为例，2021年至2023年该清单新增中国实体数分别为71个、55个和153个。^[1] 彭博社报道称，2024年2月，拜登在上台仅3周年之际即超越特朗普第一任期，成为将中国实体纳入实体清单最多的一届政府。^[2] 此外，拜登政府不仅加速将更多中国实体列入到各类制裁清单中，还炮制新的制裁清单，扩展既有制裁清单矩阵。进口管制类制裁清单是美国对华经济制裁的各类清单当中最新的一类，是对美国长期以来以出口管制为核心的贸易类制裁的创新举措。2022年6月，“涉疆法案实体清单”正式生效。截至2023年底，该清单已纳入41家中国实体，较初设清单时增幅达32.26%。受制裁实体绝对数量的激增，是美国对华经济制裁演变的首要趋势。

（二）重点目标转向科技

从重点目标上来看，美国对华经济制裁的关注点经历了从军事安全到科学技术的转移。在特朗普之前的历届美国政府中，中国相关实体被纳入经济制裁清单的主要原因是军事现代化，美国主要关注的是防止中国通过获取美国的军事或两用技术和设备来增强其军事能力。在特朗普第一任期内，美国

[1] US Code of Federal Regulations, “Supplement No. 4 to Part 744—Entity List,” October 2, 2024, <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>.

[2] Bloomberg, “Biden Surpasses Trump’s Record for Blacklisting Chinese Entities,” April 12, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-12/biden-surpasses-trump-s-record-for-blacklisting-chinese-entities>.

不断强化经济领域遏压中国的力度，单方面挑起对华战略竞争。特朗普政府一方面继续维持对涉军实体制裁的关注度，另一方面对科技企业的制裁关注度陡增。

拜登政府执政后，美国对中美科技竞争的关注明显压倒其他一切因素，制裁的重点也从传统的军事领域转向包括技术转移、网络安全和经济竞争在内的更广泛领域。以实体清单为例，2021年及此前被列入实体清单的中国实体共388个，其中被纳入原因为“支持中国军事现代化”的实体179个，占46.13%。^[1]2024年6月众议院国土安全委员会主席马克·格林（Mark Green）与众议院中国问题特别委员会主席约翰·穆莱纳尔（John Moolenaar）及其他三名参众两院议员联名向国土安全部致信，以国轩高科、宁德时代两家全球领先的汽车电池企业供应链中包含原产地为新疆的原料为由，要求立即将两家企业纳入“涉疆法案实体清单”，阻止其向美国出口。^[2]上述方向变化表明，美国制裁的重点正在转向遏制中国在全球科技和经济领域的崛起，试图通过限制中国获取关键技术和市场资源来保持其在全球科技竞争中的领先地位。

（三）覆盖领域范围扩张

从覆盖领域上来看，美国对华经济制裁经历了从单领域到多领域的过程。在冷战后初期，美国制裁中国实体时所开列的原因较为单一，一般以安全、人权等为由。但随着美对华战略竞争的全方位展开，不同部门、不同领域的制裁开始产生耦合效应，军事和安全领域的制裁逐渐与科技、贸易、人权等其他议题合流，形成对华经济制裁的聚合之势，制裁覆盖领域也越来越广泛。例如，特朗普政府时期美国多次以“科技监控”和“侵犯人权”为理由，将中国人工智能和半导体领域的企业纳入实体清单，同时不忘向盟友施压，以

[1] 陶士贵、仇欣雨：《中国实体受美国经济制裁的影响及其应对策略》，《福建论坛（人文社会科学版）》2023年第10期，第95-109页。

[2] 参见美众议院国土安全委员会网站：<https://homeland.house.gov/2024/06/06/house-homeland-republicans-join-chairman-moolenaar-in-uncovering-shocking-new-evidence-of-slave-labor-links-at-chinese-battery-companies-gotion-catl-demand-immediate-blacklist/>。

达到全面减少或彻底停止使用中国企业相关产品与技术的目的。

拜登政府上台后，在特朗普政府制裁领域扩张的基础上进一步细化、深化制裁覆盖的领域。自2022年6月至2024年5月，美国海关与边境保护局（Customs and Border Protection, CBP）依据“涉疆法案实体清单”对7566票进口货物展开审查，案值28.7亿美元，其中拒绝通关3096例。尽管该清单重点关注服装、棉花、硅制品和番茄四个高优先级行业，但在实际运行当中受到审查影响最大的产品种类为电子产品，被审查数达3703例。^[1]这就表明，该清单名义上以“人权”和“宗教自由”为借口，实质上是打击中国企业持续参与电子和半导体领域产业链条的能力，在科技和产业链的关键环节上对中国形成遏制打压，从而实现制裁领域的全方位覆盖。

（四）与盟伴互动协同增强

从国际互动上来看，美国对华经济制裁经历了从单打独斗到协同制裁的过程。特朗普第一任期内，美国在对华制裁方面更多依靠单边行动，较少与其他国家进行协调。特别是特朗普使美国处于二战后国际信誉低谷，很难调动盟国参与对华经济制裁。

相比之下，拜登政府则试图通过“俱乐部式”制裁手段限制中国高精尖技术的发展，并尤其注重同欧盟之间的制裁协作，意在遏制中国产业升级与科技崛起。^[2]2021年，美国与欧盟共同成立美欧贸易和技术委员会（US-EU Trade and Technology Council），其重要任务是协调对中国科技企业的制裁和出口管制。美欧在2023年6月发表的联合声明中称：“美欧在制裁和出口管制方面的深度协调表明，双方持续加强合作以应对非市场政策、做法和经济胁迫。”^[3]2024年3月，商务部副部长埃斯特维兹在BIS出口管制和政

[1] US Department of Homeland Security, “Uyghur Forced Labor Prevention Act Statistics,” June 21, 2024, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade/uyghur-forced-labor-prevention-act-statistics>.

[2] 刘建伟：《美欧经济制裁协作的特点、限度及其走向》，《国际问题研究》2019年第5期，第48-64页。

[3] US Mission to the European Union, “US-EU Trade and Technology Council Deepens Transatlantic Ties,” June 1, 2023, <https://useu.usmission.gov/u-s-eu-trade-and-technology-council-deepens-transatlantic-ties/>.

策更新年度会议上发表讲话，指出美国正以加强出口管制为目的，强化同盟国之间沟通协调。他还提出，美国将在打造共同威胁认知、更新管制协调方案、强化针对新兴技术等方面继续更新其推动联合制裁的政策工具箱。^[1]拜登政府通过强化在七国集团（G7）、美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）、美日印澳“四边机制”（QUAD）内部的领导力，打造更为广泛而有效的对华制裁网络。多边制裁策略强化了美国在相关产业中的既有地位，便于其利用不对称相互依赖开展对华经济制裁。

四、美国对华经济制裁的影响

美国对华经济制裁从多个维度恶化中国相关产业和技术的升级环境，冲击中美政治与经贸关系，挑战世界产供应链条的稳定。

（一）导致中美战略博弈加剧

第一，从政治角度来看，制裁降低了中美战略互信水平。经由特朗普和拜登两届美国政府的政策实践，对华经济制裁业已成为美国联邦政府和国会所倚赖的常规对华遏压战略手段。美国实施对华制裁往往将中国在科技发展、知识产权、军民融合等领域的相关政策作为其出台制裁措施的理由，明确表现出遏制中国的战略意图。美国以自己的霸权历史、霸权思维镜像中国，不断强化“竞赢”中国的动机，通过制裁行为和政治话语单方面激化中美矛盾，导致中美双边关系难以持续稳定发展。美国对华经济制裁已超越其作为短期的经济遏压手段的原本属性，成为长期的、政治经济复合型的战略武器。美国每推动新一轮次的对华经济制裁措施，特别是涉及中国科技、安全、金融等领域的制裁，都会引发双边关系显著波动，致使中美关系处于周期性紧张状态。

[1] 参见美商务部网站：<https://www.bis.gov/speeches/under-secretary-commerce-industry-and-security-alan-f-estevez-keynote-remarks>。

第二，从经济角度来看，制裁削弱了中美经济互动水平。美国对华经济制裁直接干扰两国企业在贸易、金融和技术等领域的正常往来，阻碍中国企业在技术和融资等领域对美合作，也影响美国企业在产能和市场等领域对华合作。美国对华经济制裁并未使双边经济关系中的竞争性因素减少，反而导致互补性因素受到冲击。美国此举单方面破坏了双边既有的经济合作基础与动能，动摇了经贸关系作为中美关系压舱石的地位。

第三，从外溢影响来看，制裁破坏了中美其他领域合作。尽管美国通过对华经济制裁直接作用于经济与技术领域，但其影响不可避免地外溢到中美之间的各个议题领域。制裁行为突出美国对华战略中的非理性一面，强化美国对华战略中的极端性因素，也由此限制了美国自身在其他关键领域，特别是外交、军事等高政治领域对华合作的选项。

（二）恶化中国产业升级环境

第一，制裁将切断中国企业的对美交流。美国企图通过限制对华出口高科技产品和技术，干预中国高科技产业的正常发展。大量遭到美国经济制裁的中国相关实体因处于各类清单之中，无法正常自美进口相应产品与服务，对企业生产、技术更新、竞争能力造成潜在冲击，进而影响中国在半导体制造、5G、人工智能等前沿领域的技术进步。

第二，制裁将挤压中国企业的市场范围。美国对华经济制裁恶化了中美科技类产品与服务的贸易环境，叠加美国对华贸易战的影响，使中美贸易额占中美各自对外贸易额的比重出现下跌。^[1]此外，美国还拉拢欧盟、日本等在美国关注的产业领域共同实施对华制裁，迫使部分欧盟国家弃用中国相关实体生产的高科技产品，导致中国企业市场份额加速流失。尽管上述实体通过加强同“全球南方”国家的贸易、加强对国内市场的开发力度，得以部分弥补美欧市场份额，但仍不能完全解决市场范围缩小的问题。

[1] “Mexico Unseats China as Top Exporter to US,” VOA News, January 12, 2024, <https://www.voanews.com/a/mexico-unseats-china-as-top-importer-to-us/7438109.html>.

第三，制裁将削弱中国企业的融资能力。美国对华经济制裁特别是金融制裁严格限制中国相关实体在国际金融市场上的活动，尤其是迫使部分中国企业从美国资本市场退市，影响其通过股、债市场融资的能力。上述制裁一方面限制相关实体通过融资扩大研发、销售支出从而做大做强，另一方面也引发国际资本对中国市场与相关实体发展可持续性的担忧，不利于外资持续流入和金融市场形成稳定预期。

第四，制裁将强化同中国企业的人才竞争。美国通过经济制裁清单尤其是特别指定国民清单迫使中美两国相关产业的高端人才二选一，抑制中国产业升级的后发动力。一方面，现有人才在美国制裁政策下被迫放弃在中国企业的高薪工作而回流至美国或其盟国的有关企业，造成人才的直接流失。另一方面，通过制裁的“指挥棒”效应和美国对相关产业人才教育补贴的加码，处于培养和储备阶段的人才将不得不考虑发展路径受限的问题，造成潜在的人才流失。

（三）破坏全球产供应链条稳定

第一，制裁加剧供应链的不稳定性。美国对华制裁实体多集中于美西方国家占据资本和技术优势的高科技领域，美国制裁行动势必影响盟友行为，推动相关产业出现“半球化”趋势，从而引致全球供应链面临断裂的风险。以半导体产业为例，美国对中国半导体企业的制裁不仅影响中国与美国相关实体，也对依赖中国制造的全球半导体产供应链条构成连锁反应。各国政府受美国制裁的“寒蝉效应”影响，纷纷改变其半导体产业链条的发展战略，强行扭曲过去几十年间以比较优势为基础的半导体供应链布局，使供应链不稳定性达到后冷战时期的最高峰。

第二，制裁加速供应链的重整进度。美国对华相关实体的制裁压力将快速传导到全球相关产业的产供应链条，从而迫使企业重组、重构、重塑自身的与上下游企业之间业已形成的稳固链条，尤其是注重减少对中国产供应链条的依赖，并在美国相关产业政策的鼓励下推行友岸外包、近岸外包，从而威胁既有投资与生产的稳定性预期。

第三，制裁加剧供应链的碎片化程度。美国不断加码对华经济制裁只会增加双边经贸摩擦，且拜登政府任内大力推动构建多边协调下的对华制裁体系，^[1]使得欧盟、日本、韩国等美国盟友也部分加入到遏华产业联盟当中，采取或可能采取类似美方的措施。这种风险扩散不仅加剧全球产供应链条的不稳定性，也对全球贸易、世界经济的复苏构成巨大威胁，从而导致风险持续外溢，累及各方。

第四，制裁打击供应链的创新协同。美国对华经济制裁的持续加码，削弱了跨国技术交流、资源整合、市场协同，从而直接冲击供应链上下游的协作创新能力。此外，从间接角度而言，美国出口管制和技术封锁措施影响中美两国在人工智能、5G通信、新能源等新兴技术标准方面的协调，导致技术交流受阻和市场准入受限，不仅减缓相关技术的全球推广速度，也阻碍全球创新生态的完善，使得新兴技术领域规范与治理出现“巴尔干化”，从而损害全球产业链的整体竞争力。

五、美国对华经济制裁面临的制约

在实践中，美国实施对华经济制裁也面临诸多挑战。上述制裁清单受美国国内、中美双边、全球多边等三个层次诸多制约因素的影响与限制，其制裁效力必将大打折扣，难以实现预期效果。

首先，美国对华经济制裁受到其国内产业界、消费者等利益集团的质疑与挑战。第一，美国科技企业在华拥有其不愿放弃的庞大市场份额，这就使其一边以游说等方式影响联邦政府制裁决策，一边采取规避措施维持在华业务，以此减轻美国对华经济制裁的破坏性影响。第二，美国消费者同样受惠于中国相关企业对美出口，使得普通民众对于可能提高生活成本的经济制裁

[1] US Department of Treasury, “The Treasury 2021 Sanctions Review,” October 2021, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.

持反对态度。第三，美国能源、农业等传统出口部门将中国视为重要的出口市场，但中国的反制措施使得这些部门利益受损，因而他们对美国政府的对华制裁措施尤为反对。由此可见，中美之间广泛、密切的双边贸易、投资、金融联系，为美国企业创造财富、为美国社会创造就业、为美国消费者降低生活成本。受上述三方面因素影响，美国企图通过实施对华经济制裁完全切断中美之间客观存在的经济联系不仅不现实，且必将严重影响美国国内的经济运行秩序，进一步推动其本已严峻的诸多经济、社会议题持续发酵。

其次，美国对华经济制裁与其在应对全球性挑战时有求于中国相悖。美国当前面临地缘冲突、气候变化、公共卫生、跨国犯罪、毒品管控等复杂的全球议题，远远超出其单个国家的治理能力范围。一方面，其长期推行的霸权主义和强权政治手段在解决上述问题时显得力不从心，引发众多“全球南方”国家乃至其盟国的反感；另一方面，中国在诸多全球性问题上发挥着越来越重要的作用，美国不得不强化与中国沟通协调，以满足其在相关议题领域的利益关切。美国对华实施经济制裁轻则会动摇双方在上述领域的合作基础，重则导致当前既有各项对话措施中止。中美双边互动领域的广度和深度决定了美国在实施经济制裁时，不得不考虑其对中美整体关系的深远影响，这在一定程度上限制了美国对华经济制裁的激进性、破坏性、野蛮性，使其在推出制裁措施时不得不有所顾忌。

最后，其他西方国家并非对美国对华经济制裁亦步亦趋，“全球南方”国家更是与美国上述举措保持距离。拜登政府一改特朗普政府的单边对华经济制裁策略，尝试拉拢盟友形成多边联合制裁的局面。然而，各国在对华政策上存在广泛的利益分歧和各自的战略考虑，并非无条件完全配合美国的制裁措施。一方面，欧盟、日本、韩国等美国重点拉拢的盟友在华拥有庞大经济利益，在对华经济制裁领域有自己的考量，并不愿事事配合美国。另一方面，绝大多数“全球南方”国家秉持独立自主的外交政策，不愿在中美之间选边站。这些国家对中国的投资、技术、贸易有着强烈的需求，中国在发展援助等领域的支持使其更倾向于维持与中国的良好关系。这就导致美国更加难以打造

全面、统一的对华制裁阵营。即使美国能够在某些具体的制裁领域通过压服、利诱等手段争取到部分盟友的支持，但要建构一个长期稳定、全面一致的对华制裁联盟仍面临巨大挑战。

六、结语

美国对华经济制裁已成为其强化对华战略竞争的重要手段之一，出口管制、进口管制、金融管制三类清单则是经济制裁中的核心手段。美国对华经济制裁系统性地表现出美国在产业、科技、军事等领域遏制打压中国发展的祸心。面对美国对华经济制裁持续加强这一趋势，中国政府要加强对外反制裁法律体系和能力建设，持续推动科技创新能力建设，采取有效措施提升企业、科研机构、高校等科创主体积极性，维护产业链供应链的稳定性。受经济制裁影响的中国实体要未雨绸缪，一是要加大自主研发投入，推进自主知识产权与供应体系建设，从根本上提升抗制裁风险能力；二是要建立和完善合规体系建设，密切关注美国对华制裁相关主体的潜在制裁动向，强化内部涉制裁风险管控；三是要积极运用向制裁清单主管部门行政申诉的权利或向美国相关法律机构申请司法救济的权利，完善自身法务能力建设，以便应对相关制裁措施。

【责任编辑：姜志达】

美国对太平洋岛国战略： 地缘政治意图与局限^{*}

□ 陈晓晨 吕桂霞

〔提 要〕 作为美国历史上首份太平洋岛国整体战略，“太平洋伙伴关系战略”基于一百多年来的“岛链”认知，本质是“扩大的岛链战略”。虽然美声称的战略目标是强化伙伴关系、支持地区主义、推动地区治理和促进繁荣，但在实施过程中却暴露其加强对华外交遏压、打造对华制衡体系、嵌入美式安全议题、提升美国综合影响等真实意图。“太平洋伙伴关系战略”的实施使美国地区存在感增强，南太地区受地缘政治影响加深，对中国同岛国合作产生一定冲击。然而，这种“多边形式为表、战略竞争为里”的战略实际效果受限，太平洋岛国亦有自身议程，中国同太平洋岛国能够经受考验，保持强劲合作势头。

〔关键词〕 印太战略、岛链、太平洋伙伴关系战略、太平洋岛国

〔作者简介〕 陈晓晨，华东师范大学外语学院国别与区域研究所副所长、
研究员

吕桂霞，中国社会科学院大学教授、中国社会科学院世界
历史研究所研究员

〔中图分类号〕 D81, D822.3

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2024) 6 期 0053-17

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“太平洋岛国地区秩序之变对中国的影响及对策研究”（项目编号：24BGJ011）的阶段性成果。

近年来，太平洋岛国^[1]（Pacific Island Countries, PICs）在美国“印太战略”中的地位不断加强。尤其是自2022年9月发布美国历史上首份针对太平洋岛国地区的整体战略——《太平洋伙伴关系战略》^[2]以来，美国从外交、安全、经济、社会等多方面加大对太平洋岛国的战略投入。^[3]研究美国对太平洋岛国战略的本质和进展，对准确把握岛国地区形势、深化中国与太平洋岛国合作具有重要现实意义。

一、美国对太平洋岛国战略的本质

美国的太平洋岛国战略植根于一百多年来的“岛链”认知，其本质是新形势下“扩大的岛链战略”。

以美西战争为标志，美国全面进入太平洋腹地的一百多年来，美国战略界对太平洋岛国的地缘价值已有稳固认知：太平洋岛国构成护持“美国湖”（American Lake）、阻遏欧亚大陆竞争对手的“岛链”。早在19世纪末，美国军事理论家马汉（Alfred Mahan）就已经系统阐述了太平洋岛屿的地缘战略价值，认为“通过保有太平洋岛屿并将其建设为军事基地……不仅（美国）海军战斗力得以提升，而且机动性得以增强”，主张美国海军要控制从夏威夷

[1] 指已经独立的14个太平洋岛国，包括帕劳、密克罗尼西亚联邦（简称“密克联邦”）、马绍尔群岛、基里巴斯、瑙鲁、巴布亚新几内亚（简称“巴新”）、所罗门群岛、瓦努阿图、斐济、图瓦卢、汤加、萨摩亚、库克群岛与纽埃。亦称“南太平洋岛国”或“南太岛国”。

[2] The White House, “Fact Sheet: President Biden Unveils First-Ever Pacific Partnership Strategy,” September 29, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-president-biden-unveils-first-ever-pacific-partnership-strategy/>.

[3] 在《太平洋伙伴关系战略》出台后，已有学者总结其动因，包括中国在太平洋岛国影响力上升、美国对太平洋岛国重视程度上升、拜登政府“印太战略”升级等，参见梁甲瑞：《地缘政治结构、印太战略升级与拜登政府的“蓝色太平洋伙伴”》，《世界经济与政治论坛》2023年第3期，第45-69页；王剑峰：《美国与太平洋岛国伙伴关系的最新进展》，《现代国际关系》2023年第6期，第105-123页；周士新：《美国的蓝色太平洋伙伴关系——动因、特征和影响》，《国际展望》2023年第6期，第119-134页等。与这些研究相比，本文更侧重分析美国“太平洋伙伴关系战略”的深层原因、付诸实施两年后的进展和效果。

夷群岛延伸到关岛的“海上领土之链”^[1]。这是美国“岛链战略”的思想源头之一。美国地缘政治学家斯皮克曼（Nicholas Spykman）则认为，欧亚大陆“边缘地带”（rimland）战略价值非凡，要防止其被欧亚大陆单一势力控制，因而美国要改变马汉式海权思维，转而在“边缘地带”建立影响力，为此需要在太平洋托管岛屿上建立海空军基地作为支撑。^[2]由此，强调制海权的“马汉传统”与强调“由海向陆”的“斯皮克曼传统”二者交替主导美国对太平洋岛国战略与政策。

二战结束后，以时任驻日盟军总司令麦克阿瑟（Douglas MacArthur）提出构筑“太平洋战略防线”和“美国湖”为标志，美国“岛链战略”正式形成，此后美国的太平洋岛国政策呈现出两大鲜明特征。第一，护持霸权是美国对太平洋岛国政策一以贯之的行为逻辑，旨在以军事手段巩固和支撑“第二岛链”和“第三岛链”、阻遏拒止竞争对手进入太平洋腹地的“岛链战略”贯穿始终。第二，美国对太平洋岛国的战略投入时强时弱，主要取决于该时期竞争对手威胁大小：当竞争威胁较小时，例如二战结束后相当长一段时间以及冷战结束后，美国倾向于“斯皮克曼传统”，将战略重心放在欧亚大陆，对岛国尤其是南太平洋岛国采取战略忽视，支持其盟友维持地区秩序；当竞争者（苏联或中国）威胁上升时，比如20世纪80年代“南太平洋冷战”高峰期以及近年来，美国重回“马汉传统”，重视太平洋岛国的制海权价值，通过加大对太平洋岛国的战略投入确保对“岛链”和地区秩序的控制。这是美国太平洋岛国战略的历史规律。

当前美国的太平洋岛国战略可以概括为“扩大的岛链战略”，主要体现在：

第一，地域仍以“第二岛链”为基础，但扩大到“第二岛云”（The Second Islands Cloud）地带。与传统的“岛链战略”相比，近年来最大的

[1] A. Mahan, *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations Naval and Political*, Boston: Little, Brown, and Company, 1902, p.42.

[2] 尼古拉斯·斯皮克曼：《和平地理学：边缘地带的战略》，俞海杰译，上海人民出版社2016年版，第74、79页。

变化之一就是这些“岛链”之于美国的角色从“大后方”变为“新前沿”。由此，近年来，美国学界出现“第二岛云”新概念，旨在扩大“第二岛链”战略纵深，对“第二岛链”形成网状的后方支撑。^[1]事实上，美国已经在进行网状化军事部署，突破狭义的“第二岛链”，分别沿帕劳—密克罗尼西亚联邦—马绍尔群岛一线和巴布亚新几内亚—所罗门群岛—瓦努阿图—斐济一线打造“第二岛链”及以外的网状支撑体系，构筑“分布式战线”，特别是试图将美国在巴新的马努斯、密克联邦和帕劳三个海军基地对关岛构成网状支撑，并强调攻防一体。

第二，场域虽仍以海军基地为基础，但已扩大到海洋、空天、网络空间等立体场域。在美国海洋战略出现“重返制海权”转向的背景下，美国全方位强化对太平洋岛国地区的海洋安全介入，主要手段可概括为“三位一体、多维支撑”：海上军事部署、海上执法合作与海域态势感知构成“三位一体”，相互配合，意在维护前沿地带制海权；涉海舆论炒作、海洋安全机制和海洋治理合作构成多维支撑，意在争夺影响力。^[2]此外，“岛链战略”还向海底、空天、网络等立体场域全面扩展。

第三，对象仍以岛屿实体为基础，但扩大到抽象的地区秩序。太平洋岛国地区格局变化是美国出台对太平洋岛国整体战略的背景，变化主要体现在三个方面：中国影响力上升、太平洋岛国自主性提升与澳大利亚、新西兰对地区秩序的控制力下降，冲击传统上以西方为中心的地区秩序。这加剧了美国的焦虑，刺激美国从幕后走到台前，加强对太平洋岛国的直接介入，试图维护以西方为中心的地区秩序。

第四，主体仍以美国及其盟伴为基础，但扩大到太平洋岛国。与传统的“岛链战略”主要依赖美国或其盟友军事力量、完全将太平洋岛屿当作客体不同，

[1] Andrew Rhodes, “The Second Island Cloud: A Deeper and Broader Concept for American Presence in the Pacific Islands,” *Joint Force Quarterly*, Vol.95, No.4, 2019, p.46.

[2] 陈晓晨：《美国海洋战略转变背景下对太平洋岛国地区的海洋安全介入》，《当代世界与社会主义》2023年第3期，第133-141页。

新的“扩大的岛链战略”重视与太平洋岛国的协作，试图以“伙伴关系”为名将更多太平洋岛国拉上美国战车。其中，巴新因其在“第二岛云”的地缘战略重要性尤为突出，成为美军“一体化威慑”在太平洋岛国的重要合作对象。此外，美国还拉拢斐济、瓦努阿图、汤加和所罗门群岛等岛国开展军事合作。

第五，手段仍以军事安全为基础，但扩大到“混合战略”（Hybrid Strategy）^[1]。美国有意识地在太平洋岛国实施“混合战略”，融合使用外交介入、信息传播、军事部署和基建外交等多领域手段，以“全政府方式”展开全方位对华竞争，扩大“岛链战略”的手段外延，增加“岛链战略”的多维性、融合性、对抗性和模糊性。

不过，虽然在地域、场域、对象、主体和手段等维度均有新变化，但在本质上，美国太平洋岛国战略的内核仍然是“岛链战略”，在深层次上仍然体现了美国的战略文化和战略叙事，^[2] 强调在所谓“中国威胁”下“重返制海权”。

二、战略意图

《太平洋伙伴关系战略》是美国“扩大的岛链战略”淡化乃至隐去军事色彩后的产物。作为一份公开文件，它宣示美国在太平洋岛国的四项战略目标：第一，强劲的美国—太平洋伙伴关系；第二，团结的与世界连接的太平洋岛国地区；第三，有韧性的为气候危机和其他 21 世纪挑战做好准备的太平洋岛国地区；第四，赋能和繁荣的太平洋岛民。自实施以来，该战略在上述

[1] “混合战略”是指国际体系中的行为体融合使用多种军事或非军事手段以非战争形态实现竞争性政治目标的方略，概念来源于时任美国海军陆战队作战发展司令部司令、后曾任特朗普政府国防部长的詹姆斯·马蒂斯，参见 James N. Mattis and Frank Hoffman, “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars,” *Proceedings Magazine*, Vol.132, No.11, p.233。

[2] 参见张颖、于鑫洋：《战略文化视阈下美国对太平洋岛国的策略与路径》，《太平洋学报》2024年第2期，第71-83页；梁甲瑞：《战略叙事、本体安全与奥巴马政府以来美国对太平洋岛屿地区政策的演变》，《世界经济与政治论坛》2024年第4期，第60-82页。与这些研究相比，本文更侧重分析“太平洋伙伴关系战略”背后体现的“岛链战略”及其新变化。

四个方面均取得进展，但在此过程中，其公开目标与实际举措之间的张力逐渐暴露其通过对华遏压最终服务于“扩大的岛链战略”的真实意图。

（一）以伙伴关系为名加强对华外交遏压

强化伙伴关系是《太平洋伙伴关系战略》设定的首要战略目标，宣称将满足并增加对太平洋岛国承诺，完成与美国自由联系国（FASs）^[1]的《自由联系协定》续约谈判，准备承认纽埃和库克群岛的主权国家地位，达成新版《南太平洋金枪鱼条约》谈判，等等。该战略还表示将在所罗门群岛、基里巴斯和汤加开设大使馆，在斐济苏瓦重建美国国际开发署太平洋岛国地区办公室，并整合美国各部门在太平洋岛国的外交人员配置。^[2]

实际上，美国的真实意图是加强在太平洋岛国地区的外交对华遏压。有美方评估认为，外交能力是美国在太平洋岛国地区对华制衡最亟待提升，也最能迅速提升的领域。^[3]因此，这是四项战略目标中落地进度最快的一项，有六项主要进展。第一，美国明显加大对岛国高层交往力度。2023年内两次举行同岛国领导人的会议，包括2023年5月美国国务卿布林肯代替拜登与太平洋岛国领导人在巴新集体会晤，以及2023年9月在华盛顿举办第二届美国—太平洋岛国论坛峰会，并在会上宣布于2025年召开第三届峰会。值得注意的是，峰会名称从第一届的“美国—太平洋岛国峰会”改为“美国—太平洋岛国论坛峰会”。这一词之改至少有三点变化：对话主体从作为主权国家的太平洋岛国变更为作为地区组织的太平洋岛国论坛，突出后者的角色；澳大

[1] 包括密克联邦、马绍尔群岛和帕劳。原为二战后美国的太平洋岛屿托管地。20世纪80年代到90年代，美国分别与三国签订《自由联系协定》，后者成为主权国家并加入联合国，但仍与美国保持自由联系关系，特别是密切的防务联系，其中包括拒绝第三方对该地区的军事利用。

[2] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States,” September 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/Pacific-Partnership-Strategy.pdf>.

[3] 首任美国太平洋岛国谈判特使尹汝尚（Joseph Yun）有过类似表述，他认为美国在太平洋岛国的外交能力已经落后于中国，并认为外交能力是美国最应该在太平洋岛国地区加速追赶中国的领域，参见 Sam Kim, “US Lags Behind China in Push for Sway in Pacific, Envoy Says,” Bloomberg, April 28, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-28/us-lags-behind-china-in-push-for-sway-in-pacific-envoy-says>.

利亚和新西兰作为太平洋岛国论坛成员加入峰会，抬升澳新在美太关系中的作用；太平洋岛国的角色被弱化。2023年7月，美国三个现任部长（国务卿、国防部长、内政部长）同时访问太平洋岛国，这一局面前所未见。这些都从高层明确发出“美国将加大战略投入”的信号。第二，美国于2023年与帕劳、密克联邦、马绍尔群岛续签《自由联系协定》。第三，拜登于2023年9月宣布承认纽埃和库克群岛为主权国家并表示将与其建交。第四，美国2023年重新开设驻所罗门群岛和驻汤加大使馆，2024年7月增设驻瓦努阿图大使馆，还与基里巴斯商谈重开使馆——这已超出《太平洋伙伴关系战略》的设定目标。若这些大使馆均得以开设，加上可能开设的驻库克群岛和驻纽埃使馆，美国将可能成为在太平洋岛国设立大使馆最多的域外国家。第五，美国国际开发署在斐济苏瓦重建地区办公室，在巴新开设国家代表处，并扬言将把驻该地区职员数扩大一倍，从而超额完成《太平洋伙伴关系战略》的设定目标。第六，美国大力推进军事安全合作，2023年5月与巴新签订《防务合作协定》（DCA）并签订《随船观察员协定》，美国海军和海岸警卫队舰机得以借此进入巴新海域开展海上执法行动。

通过这些举措，美国在所有中国设有大使馆的太平洋岛国都已设或将设大使馆，在外交使团和人员方面都超过中国，而且有针对性地扩大美国国际开发署的规模，提升外交对华遏压的能力。仅用一年多时间，美国就已经完成《太平洋伙伴关系战略》设定的关于强化伙伴关系的多项目标，甚至在驻外机构等方面超额完成目标。相比之下，关乎太平洋岛国切身渔业利益的新版《南太平洋金枪鱼条约》截至2024年中尚未被美国国会批准，这已经给太平洋岛国利用渔业资源带来不确定性。这种实施层面的“冷热不均”显示出美国对华外交遏压高于对太平洋岛国利益的关切。

（二）以地区主义为名打造对华制衡体系

《太平洋伙伴关系战略》提出支持地区主义的战略目标，表示将向太平洋岛国论坛（PIF）、太平洋共同体（SPC）、太平洋地区环境规划署（SPREP）

等相关地区组织以及这些地区组织组成的太平洋地区组织理事会（CROP）提供支持，通过美日印澳“四边机制”（QUAD）和“蓝色太平洋伙伴”（PBP）与美国盟友伙伴一道满足太平洋岛国需求。^[1]

实际上，美国企图混淆“小多边主义”盟伴体系与“地区主义”，以地区主义为名行对华制衡之实，积极打造由各种“小圈子”构成的机制体系。第一，美国—太平洋岛国论坛峰会承担元首级集体会晤和发布顶层官方文件的职能，峰会的定期举办标志着该峰会机制化。^[2]第二，美国、澳大利亚、日本、新西兰和英国2022年6月组建的“蓝色太平洋伙伴”是美国与其盟伴在太平洋岛国问题上联动的主要机制。加拿大、法国、德国、印度、韩国等国和欧盟等作为观察员参加“蓝色太平洋伙伴”会议，显示美国有意打造一个尽可能多主体参加的对华集体制衡联盟。^[3]第三，若干由美国主导的不完全针对太平洋岛国地区的“小圈子”构成外围机制群，主要包括：美日印澳“四边机制”，通过“四方气候变化适应与减缓一揽子方案”（Q-CHAMP）和“四方人道主义和救灾机制”（Q-HADR）等抓手渗入太平洋岛国，企图通过气候治理和防灾减灾推动“QUAD+太平洋岛国”机制化；美国、澳大利亚、新西兰和法国组成的“太平洋四边机制”（P-QUAD），聚焦中西太平洋海洋安全，是美国在太平洋岛国事务中拉住法国的重要机制；美国、澳大利亚和新西兰组成的“太平洋安全合作对话”（PSD），这是未将太平洋岛国代表纳入在内的安全机制；美国发起的“印太经济框架”（IPEF），斐济是首个加入的非创始成员国和太平洋岛国，美国有意吸引更多太平洋岛国加入；美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）有助于提升澳大利亚对太平洋岛国的军事投射能力，美国还有意将

[1] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States.”

[2] The White House, “U.S.-Pacific Islands Forum Leaders Statement on Reaffirming U.S.-Pacific Partnership,” September 25, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/u-s-pacific-islands-forum-leaders-statement-on-reaffirming-u-s-pacific-partnership/>.

[3] Office of the Spokesperson, “Joint Statement on Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting,” U.S. Department of State, September 22, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-partners-in-the-blue-pacific-foreign-ministers-meeting/>.

太平洋岛国地区纳入 AUKUS 辐射范围。^[1] 第四，若干功能领域机制涉及太平洋岛国，主要包括“印太海域态势感知伙伴关系”“太平洋岛国战略性基础设施倡议”（PISII）“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）等。以上这些机制虽然成员、领域、形式各异，但是都由美国主导，都在既有的太平洋岛国地区机制架构以外，主要决策权都掌握在美国及其盟友手中，无一例外地排除中国参加，其目的都或直接或间接针对中国。它们共同构成美国在太平洋岛国地区打造的对华制衡体系。

（三）以地区治理为名嵌入美式安全议题

“太平洋伙伴关系战略”做出支持太平洋岛国地区气候治理、海洋治理和良治的姿态。为此，该战略提出将通过美国总统适应和韧性紧急计划（PREPARE）提高太平洋岛国应对气候变化灾害的适应能力和韧性，还表示将与盟伴及国际机构协作为太平洋岛国提供气候融资。该战略表示将支持太平洋岛国的“蓝色太平洋”倡议，在太平洋岛国海域实施“印太海域态势感知伙伴关系”，还要“支持良治与人权”。^[2]

实际上，美国将安全议题“嵌入”地区主义，以支持地区主义为名，实则推行美国主导的安全议题。一方面，美国将其关注的安全议题直接带入太平洋岛国地区安全治理。尤为突出的是海洋安全领域。2023年9月，美国宣布有意依托“蓝色太平洋伙伴”出资500万美元发起“渔业与海洋科学船只倡议”。2023年10月，美国海岸警卫队（USCG）建立海洋环境应对地区活动中心（MER RAC）和“非法、不报告和不受管制”（IUU）渔业专业中心（IUU-FCOE），前者旨在开发和维护各太平洋岛国国家层面应对海洋污染的应对方案，后者旨在促进太平洋岛国通过提升海域态势感知打击 IUU。美国国务院已投

[1] Antony J. Blinken, “Secretary and Acting Fijian Prime Minister Aiyaz Sayed-Khaiyum at a Joint Press Availability,” US Department of State, February 12, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-acting-fijian-prime-minister-aiyaz-sayed-khaiyum-at-a-joint-press-availability/>.

[2] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States.”

入500万美元培训太平洋岛国海事管理部门如何辨别目标船只所属船籍，避免其逃避制裁，为“印太海域态势感知伙伴关系”服务。网络安全与“数据安全”是另一个重点。2023年10月，美国出资支持的太平洋网络安全能力与协调会议（P4C）在斐济楠迪举办，美国在会上宣布将与澳大利亚共同发起为太平洋岛国政府数据云存储的试验项目。在美国政府支持下，谷歌、帕洛阿尔托、飞塔等相关美国公司纷纷开展针对太平洋岛国的网络安全业务。

另一方面，美国通过支持太平洋岛国地区气候、海洋和公共卫生治理，在此过程中渗入美国的安全观、安全利益和安全议题，间接服务于对华制衡。例如，2023年3月，美国承诺出资580万美元支持太平洋共同体开展“韧性太平洋蓝色经济”项目，实则企图为中国与太平洋岛国的蓝色经济合作寻找替代方案。

在此过程中，美国也一定程度上支持太平洋岛国气候治理。2023年5月，美国承诺出资200万美元支持太平洋岛国论坛建立太平洋韧性基金（PRF）。同年9月，美国农业部表示为美国自由联系国出资850万美元进行城市社区绿化和入侵物种科研管理活动，美国国际开发署表示为密克联邦增资630万美元支持台风灾后重建。不过，这些出资多为承诺或计划，而非实质成果，出资额重复计算多，项目更偏向美国自由联系国；而被《太平洋伙伴关系战略》列为重要气候治理项目的美国总统适应和韧性紧急计划尚未见实质进展。

（四）以繁荣发展为名提升美国综合影响

“太平洋伙伴关系战略”提出与盟伴一同驱动太平洋岛国经济繁荣的战略目标，以海底电缆、信息技术、私营部门、海空交通等为重点领域，还表示将与盟伴继续支持太平洋岛国加强疫苗接种，强化公共卫生安全，以准备应对“未来的疫情爆发”。此外，该战略还计划加强美国与太平洋岛国民间交流，将太平洋岛国作为派遣“和平队”的优先方向。^[1]

实际上，美国力推的经济项目政治色彩浓厚，着力美国关注的“供应链

[1] The White House, “Pacific Partnership Strategy of the United States.”

韧性”“经济安全”“数据安全”和“去风险”等议题，重点包括：第一，渔业合作，主要是完成新版《南太平洋金枪鱼条约》谈判。与此前版本相比，新版条约政治色彩更浓，明确将支持海洋安全行动、打击 IUU 等具有特定政治指向的条款与经济援助绑定。^[1] 推动该修正案的主要利益集团之一美国金枪鱼协会（ATA）在美国众议院作证时特别强调该修正案在应对中国在太平洋岛国影响力增长中的作用。^[2] 第二，海底电缆。美国政府先是以“数据安全”为名阻挠打压华为海洋网络有限公司（现华海通信）竞标连接瑙鲁、密克联邦和马绍尔群岛的东密克罗尼西亚海缆线（EMC），致使该项目流标；而后，美国与日本、澳大利亚合作承担该项目，宣称将打造“安全而可靠的本地区数字互联互通”，但该项目至今尚在勘察阶段。^[3] 在美国政府支持下，谷歌公司大举进入南太平洋地区海缆市场，发起“南太平洋连接”（South Pacific Connect）海底电缆倡议。2023年9月，美国贸易发展署（USTDA）出资300万美元发起预计由谷歌主要承建的计划连接关岛、斐济与法属波利尼西亚的中太平洋海缆项目可行性研究。同年10月，美国国务院宣布将出资1500万美元支持由美国电信咨询公司 APTelecom 承担该项目的可行性研究。谷歌还接手2023年10月美澳联合发起的太平洋岛国政府数据云存储试验项目，并负责在太平洋岛国宣介培训网络安全与“数字韧性”。第三，贸易投资与基础设施建设。2023年2月，美国国际贸易委员会（USITC）按照《太平洋伙伴关系战略》的要求举办首届美国—太平洋岛国贸易投资对话，同年10月发布《美国—太平洋岛国贸易与投资：阻碍与机遇》报告，其中将中国对太平洋岛国的所谓“经济胁迫”称为太平洋岛国贸易投资的阻碍因素，强

[1] “Amendments to the Treaty on Fisheries between the Governments of Certain Pacific Island States and the Government of the United States of America,” U.S. Congress, July 19, 2022, <https://www.congress.gov/treaty-document/115th-congress/3>.

[2] “Full Committee Hearing: Treaties,” U.S. Senate Foreign Relations Committee, April 6, 2022, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/treaties-040622>.

[3] “East Micronesia Cable Survey Ship Makes Port of Call,” East Micronesia Cable System, November 2, 2023, <https://www.eastmicronesiacable.com/news/east-micronesia-cable-survey-ship-makes-port-of-call>.

调所谓“供应链安全”和“去风险”议题，还表示计划与太平洋岛国论坛线下举办美国—太平洋岛国贸易投资对话。美国国际开发署也表示将寻求太平洋岛国贸易机会“多元化”。2023年1月，美国贸易发展署发布“太平洋岛国战略性基础设施倡议”，宣称将为太平洋岛国提供“安全可靠的基础设施”，实则为美国相关企业提供商业机会。同年9月，拜登宣布发起“美国太平洋岛国基础设施倡议”，宣称将提供超过4000万美元支持“安全、可持续、有韧性的基础设施”。美国还联合澳大利亚于2023年10月发起太平洋银行论坛（PBF），明确表示要“集合公私部门解决去风险问题”。第四，作为以经济手段实施“印太战略”的“先锋”，美国千年挑战公司（MCC）加大对太平洋岛国业务拓展，精准选择所罗门群岛和基里巴斯这两个2019年与中国建交/复交的岛国为首选合作国家，首批项目包括在所罗门群岛开展价值为2000万美元的林业与旅游业减贫项目，在基里巴斯开展价值为2910万美元的就业机会与技能提升等项目。相比之下，《太平洋伙伴关系战略》承诺的“交通运输伙伴关系”、清洁水资源等项目目前尚无实质进展。

与此前美国的太平洋岛国政策相比，“太平洋伙伴关系战略”更注重通过社会项目在太平洋岛国推广民主、良治、舆论等“软性”议题，传播美式价值观，提升美国“软实力”。其中，美国“和平队”重返太平洋岛国最引人关注。“和平队”曾在冷战期间广泛活跃于太平洋岛国，但在冷战后一度撤出该地区。《太平洋伙伴关系战略》发布以来，“和平队”已重回斐济、汤加、萨摩亚和瓦努阿图，还考虑进入所罗门群岛。2023年9月，“和平队”发起“蓝色太平洋青年倡议”（BPYI），美国国际开发署为此出资40万美元。2023财年，美国国务院投入300万美元促进太平洋岛国民主和良治建设，增加太平洋青年领导人项目（YPLP）资金，还支持太平洋岛国“降低对外国干涉、宣传和虚假信息的脆弱性”，培训调查记者，“打击虚假信息”，支持“独立媒体”，促进“自由表达”。美国还将其与气候变化等太平洋岛国关心的议题形成“绑定”。例如，2023年10月，美国承诺出资150万美元支持太

太平洋共同体发布《太平洋能源与性别战略行动计划》（PEGSAP），宣称将“促进女性的气候和清洁能源领导力和经济安全”；同月，首届美国—太平洋岛国峰会宣布建立的“美国—太平洋新锐领袖奖学金研究所”组织处在职业成熟期的太平洋岛国各界人士赴美国进修，聚焦海洋、气候适应和公共卫生等议题；同月，美国国务院宣布向南太平洋大学（USP）资助 500 万美元设立“太平洋新锐领袖韧性 with 适应奖学金”；2024 年 5 月，美国海军学院橄榄球队访问太平洋岛国。美国退役海军上校图安·法姆（Tuan Pham）称，响应“太平洋伙伴关系战略”需要“与中国竞逐太平洋岛民的心灵和思想（hearts and minds）”。^[1]

三、实施效果

“太平洋伙伴关系战略”的实施取得一定成效，然而该战略的内在张力使其成效受限，难以达到预期目的。

（一）美国存在感增强，但实际作用有限

美国长期视太平洋岛国地区为大后方，满足于位居幕后的状态。“太平洋伙伴关系战略”出台以来，美国不仅继续加大对太平洋岛国的投入力度，而且更大程度地从幕后走上台前，主导构建一系列合作机制，做出一系列出资承诺，发起一批项目，存在感增强。

以美国的衡量标准看，“太平洋伙伴关系战略”实施后，美国在太平洋岛国的影响力在增长。以美国战略界惯用的 DIME 影响力评估模型衡量，在外交上，美国的外交覆盖面和外交使团规模都显著扩大，外交能力和对华针对性显著加强，“小圈子”数量显著增长；在信息情报上，美国以地区主义、地区治理为名推动“印太海域态势感知伙伴关系”在太平洋岛国落地，扩大

[1] Captain Tuan N. Pham (Ret.), “Assessing the U.S. Pacific Partnership Strategy for a Free and Open Blue Pacific,” Center for International Maritime Security, January 25, 2023, <https://cimsec.org/assessing-the-u-s-pacific-partnership-strategy-for-a-free-and-open-blue-pacific/>.

海上执法行动，这提升了美国在太平洋岛国海域的信息情报收集能力，并且不断制造针对中国的舆论议题；在军事上，美国通过防务合作协定等途径扩大军事存在；在经济上，美国一手打压中国的经济合作项目，一手发起美国主导的经济项目，还力推美国企业进入太平洋岛国。这些都看似提升了美国的影响力。

但是，美国所谓“影响力”的真实作用有限。考察真实影响力，除了看承诺外，更要看实际落地与实际作用。截至目前，“太平洋伙伴关系战略”四大方向上，扩大外交机构方面落地推进较快，构建“小圈子”已初步成型，但在支持地区治理和促进繁荣发展两个方面，除了对华针对性强的海洋安全介入、海底电缆承建等推进较快外，其他项目出资承诺多、落地落实少。美国对太平洋岛国的承诺有口惠而实不至的“传统”，拜登政府对太平洋岛国的出资承诺超过前任历届政府，但落实程度到底如何，目前看还是未知数。“美国必须把钱放到嘴巴所及（put its money where its mouth is），不再过度承诺和未能兑现，减少说与做的错配。”^[1]如果相关承诺未能落实，或仅表面落实，势必削弱美国在太平洋岛国的可信度。

（二）地区受地缘政治影响加深，但太平洋岛国亦趁机推动自设议程

对华遏压是美国对太平洋岛国战略的出发点，太平洋岛国受地缘政治博弈的影响加深：在领域上，从军事安全等零和性较强的领域扩展到气候海洋治理等合作性较强的领域；在地域上，从美国自由联系国扩展到整个太平洋岛国地区；在方式上，以单独行动为主演变为与盟伴机制化协同开展对华竞争，而且将对华竞争带入太平洋岛国地区组织里。特别是美日印澳“四边机制”渗入太平洋岛国地区，有可能进一步对该地区安全秩序造成冲击。太平洋岛国“与所有人为友、不与任何人为敌”理念的实现难度增大。

此外，美国将“蓝色太平洋”话语本身做地缘政治化解构：解构“蓝色

[1] Captain Tuan N. Pham (Ret.), “Assessing the U.S. Pacific Partnership Strategy for a Free and Open Blue Pacific.”

太平洋”的多重内涵，仅强调功能领域合作；解构“蓝色太平洋”的独立自主内涵，实则由美日英澳新五国尤其是美国设置议题；更重要的是，解构“蓝色太平洋”的开放合作内涵，将其链接相反含义，试图建构一套“对抗中国”叙事，这与太平洋岛国发起“蓝色太平洋”倡议的初衷南辕北辙。而由于具有一定迷惑性，这种“反叙事”^[1]还将在一段时期内影响太平洋岛国地区叙事，甚至对太平洋岛国对华政策也产生一定负面影响。

面对美国的诱拉，太平洋岛国的总体策略是：一方面参与美国主导的“蓝色太平洋伙伴”，一方面对美国推动地缘政治议题持谨慎态度，还在太平洋岛国论坛峰会等场合针对美国在太平洋岛国的核试验遗留与核废料倾倒等问题发出“太平洋声音”，^[2]并敦促美国尽快批准《南太平洋无核区条约》。^[3]大多数太平洋岛国不希望被美国拉入反华阵营，不希望“选边站队”；对太平洋岛国来说，应对气候变化、加强海洋治理等是切身的根本利益。域外大国对太平洋岛国事务的重视，客观上给这个曾长期处在边缘的地区接近国际舞台中心、推动自设议程的更多机会。例如，2023年11月，太平洋岛国论坛领导人在库克群岛发布《蓝色太平洋2050战略实施计划（2023-2030）》，制定落实《蓝色太平洋2050战略》的第一期路线图，推进太平洋岛国主导的“蓝色太平洋”议程。^[4]

（三）中国同岛国合作受干扰，但仍保持强劲

美国“太平洋伙伴关系战略”对中国与太平洋岛国的合作增添干扰因素。由于该战略的融合性、迷惑性与隐蔽性等特征，在一些领域造成比以往更大

[1] “反叙事”是指对抗主导叙事的叙事，通过解构目标叙事的原有含义并链接新的相反含义发挥作用。参见赵一衡：《美国的新冠肺炎疫情叙事与霸权护持》，《世界经济与政治》2021年第6期，第147-148页。

[2] “Fifty-Third Pacific Islands Forum, Vava’u, Tonga, 26-30 August, 2024, Forum Communiqué,” Pacific Islands Forum Secretariat, August 30, 2024, https://forumsec.org/sites/default/files/2024-08/53rd%20Pacific%20Islands%20Forum%20Communique_FINAL.pdf.

[3] “Fifty-Second Pacific Islands Forum, Rarotonga, Cook Islands, 6-10 November 2023, Forum Communiqué,” Pacific Islands Forum Secretariat, November 9, 2023, <https://www.forumsec.org/2023/11/09/reports-piflm52-communicue-of-the-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023/>.

[4] *Ibid.*

的阻碍，主要表现有：第一，一些太平洋岛国与中国合作的顾虑增加；第二，中国同美国盟伴开展涉岛国三方合作难度加大；第三，太平洋岛国地区组织与中国的关系受到影响；第四，渔业等中国同岛国的重点合作领域被重点攻击；第五，部分岛国政客和人士产生托大和投机心理，试图利用美国因素对中国“要价”，一些关键国家在涉华关键问题上出现反复。

美国的遏压并没有阻止中国与太平洋岛国发展关系。2023年以来，中国同岛国合作恢复强劲态势。2023年，时任所罗门群岛总理索加瓦雷访华，巴新总理马拉佩访华并出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，斐济副总理加沃卡访华并出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛和第六届中国国际进口博览会。2024年1月，瑙鲁顶住内外压力与台湾当局“断交”、与我国复交。2024年3到7月，瑙鲁总统阿迪昂、瓦努阿图总理萨尔维和所罗门群岛总理马内莱相继访华。需要强调的是，这是在美国近几年直接“下场”施压阻挠相关太平洋岛国与中国建交或复交的情况下发生的，显示出美国的霸权施压已经不得岛国人心。

美国对华遏压与太平洋岛国推动自设议程之间的根本利益冲突，是制约美国“太平洋伙伴关系战略”取得实效的根本因素。有美国学者指出，拜登政府提出的政策“主要为对抗中国而设计，漫无目的，不可能解决太平洋岛国自身的优先事项。”^[1]还有学者认为，美国缺乏考虑太平洋岛国的安全利益与价值观，“中国威胁南太平洋地区”论调否认太平洋岛国的能动性，太平洋岛国仍然将美国视为一个“不可靠的伙伴”。^[2]大多数太平洋岛国希望同中国发展友好关系，“与所有人为友，不与任何人为敌”。这是对美国实现对华遏压战略意图的限制因素。

[1] Terence Wesley-Smith and Gerard A. Finin, “US-Pacific Engagement and the Biden Presidency: The Limits of a China-Centred Approach,” *The Journal of Pacific History*, Vol.56, No.4, 2021, p.437.

[2] Manon Leprince, “Shifting Security Narratives in Oceania: Pacific Island Countries and the ‘New Pacific Diplomacy’,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol.5, No.7, 2022, pp.131-132.

四、结语

美国以“伙伴关系”“地区主义”“地区治理”“繁荣发展”为名包装“太平洋伙伴关系战略”，以貌似贴近太平洋岛国的话语掩饰其真实意图，更加隐蔽地将对华遏压“嵌入”具体措施中，比以往更具欺骗性，对中国来说更具挑战性。但由于相关战略仍然植根于“岛链”认知，服务于新形势下“扩大的岛链战略”，其真实意图与太平洋岛国追求的和平、发展、合作的时代潮流相悖，其难以真正赢得岛国的人心，难以获得岛国的持久支持。

2023年7月，习近平主席在会见来华访问的所罗门群岛总理索加瓦雷时指出，中国的太平洋岛国政策秉持“四个充分尊重”。中国在应对美国“太平洋伙伴关系战略”的过程中，最根本的就是要以“四个充分尊重”推进同岛国合作，紧紧抓住岛国民众的核心关切，在应对气候变化、海洋合作、新兴产业和多元化发展等方面推进务实合作。要用好与岛国的多边合作机制，支持岛国的地区主义与自主外交，推进真正的多边主义，彰显“蓝色太平洋”的初衷。在IUU等美国集中攻击中国的敏感问题上，要更加充分地利用中国—太平洋岛国渔业合作发展论坛开展机制化的渔业对话，增信释疑，通过媒体正本清源，携手太平洋岛国共建蓝色伙伴关系。

【责任编辑：肖子璇】

欧盟贸易政策范式转型及其影响^{*}

□ 程卫东

〔提 要〕为应对国际格局演变带来的新形势与新挑战，欧盟自 2015 年以来出台一系列贸易政策文件，表明欧盟已从传统的自由主义贸易政策范式转向多元目标贸易政策范式。新的政策范式将非贸易事项与贸易联结起来，追求多元化贸易政策目标；同时，欧盟开始试图通过单边政策工具实现贸易政策目标。欧盟新贸易政策范式将导致国际贸易发展的不平衡，并影响国际关系的走向。但该政策范式能否持续、欧盟能否实现其贸易政策目标，还会受到欧盟内外诸多因素的制约。在欧盟贸易政策范式发生转型的情况下，中欧应以双方共同的战略利益为基础，同时充分利用国际多边体制，共同探讨经贸合作的新模式，促进中欧关系健康发展。

〔关键词〕贸易政策、政策范式、欧洲联盟、中欧关系

〔作者简介〕程卫东，中国社会科学院欧洲研究所研究员

〔中图分类号〕F471.261

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 6 期 0070-19

欧盟自 2015 年发布《惠及所有人的贸易：迈向更负责任的贸易与投资

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“欧盟涉华经贸规则的转型与应对研究”（23&ZD165）阶段性成果。

政策》^[1]以来,其贸易政策发生了一系列重大变化。欧盟2021年发布的《开放、可持续和坚定自信的贸易政策》^[2]和2023年发布的《欧洲经济安全战略》^[3],进一步确认并强化了欧盟贸易政策变化的方向与趋势,近些年欧盟新的贸易措施和立法也反映了这种新动向。很多学者注意到了这一现象,并试图以概括性术语对此作出定性和解释,比较典型的有:政治化、安全化、地缘政治工具、贸易保护主义等。^[4]这些术语虽然在概括欧盟贸易政策某些方面的变化是成立的,但不能适用于其他方面,不同的概括只是反映了欧盟贸易政策变化的局部特征。实际上,欧盟近年来贸易政策的变化表明其贸易政策范式已经发生重大转型,这不仅对欧盟贸易政策本身,而且对国际贸易、国际贸易规则及国际关系的走向都有重大影响。

一、欧盟贸易政策范式转型的背景

贸易政策范式体现了国家对于如何处理贸易问题、通过贸易要实现的目标,以及实现贸易目标的工具与措施等问题的基本认知与立场。^[5]贸易政策

[1] European Commission, "Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy," 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0497>.

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

[3] European Commission, "European Economic Security Strategy," 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

[4] 相关观点与文献如: Luca Cabras, "Explaining the Politicization of EU Trade Agreement Negotiations over the Past 30 Years," *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol.54, No.2, 2024, pp.1-16; Viktor Szép, "The Geopoliticization of EU Trade Policy: Exploring the Growing Links Between the Common Foreign and Security Policy and the Common Commercial Policy," *European Foreign Affairs Review*, Vol.29, No.4, 2024, pp. 427- 446; 张丽英、巩文昊:《欧盟贸易政策“武器化”的逻辑解构与法律回应——以〈反经济胁迫条例〉为例》,《欧洲研究》2024年第3期,第83-110页;程卫东:《欧盟新一轮贸易保护主义的新动向》,《人民论坛》2021年第34期,第92-96页。

[5] Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State," *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, 1993, p.275.

范式在很大程度上决定一国的对外贸易关系，大国的贸易政策范式通常会对国际贸易关系甚至整体国际关系都产生重大影响。

一个国家的贸易政策范式是在特定的国际格局以及国内政治、经济和社会情势背景下形成并发挥作用的，是多重因素综合作用的结果。如同其他政策范式一样，贸易政策范式包括四个基本维度：价值、问题、政策目标和实现目标的路径。^[1] 这四个维度不是固定不变的，因此政策范式也不是一成不变的。范式变化有局部和根本性变化之分，只有当政策范式遇到重大挑战、不能应对所面临的问题或者产生不利后果时，才会发生转型。

二战后，国际社会普遍认同国际贸易在经济发展中的重要作用，在实践上贸易自由化也得到了美国的支持，再加上战后欧洲一体化是建立在经济一体化基础之上，经济一体化离不开欧洲国家间的自由贸易，因此自欧洲经济共同体成立之始，贸易自由化一直是欧盟（及其前身欧洲共同体）贸易政策范式的核心与基础。虽然在实践中欧盟贸易政策范式也会经常作出调整，主要表现为贸易防御措施不断增加，非贸易目标不断冲击、影响既有的贸易政策范式，条件性日益成为欧盟对外贸易协议的重要条款，欧盟在其内部政策与双边贸易协议中开始不断强调可持续发展目标等。^[2] 但是欧盟的整体贸易政策目标一直是推动市场开放和贸易自由化。

自2008年金融危机以来，国际格局发生很多重大变化，欧盟也经历了多重危机，原有的自由主义贸易政策范式在结构性要素方面不断受到冲击，推动了欧盟贸易政策范式的转型。

第一，国际格局及国际贸易力量对比发生重大改变。国际社会正在经历百年未有之大变局，这一变局最突出的特征是包括中国在内的“全球南方”群体性崛起，按照实际汇率计算，目前“全球南方”的GDP占比已经接近世

[1] Pierre-Marc Daigneault, “Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies,” *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.3, 2014, p.461.

[2] Katharina L. Meissner and Lachlan McKenzie, “The Paradox of Human Rights Conditionality in EU Trade Policy: When Strategic Interests Drive Policy Outcomes,” *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.9, 2019, p.1275.

界总量的一半。^[1] 随着国际力量对比的变化，“全球南方”在国际事务中发挥的作用越来越大，在国际经济交往中也越来越有竞争力，这引发了西方国家关于地缘政治与地缘经济的讨论与担忧，地缘政治与地缘经济日益成为国际贸易中的重要考虑因素。^[2]

国际大变局深刻影响各国的利益与国际力量对比，引发欧盟对制度与规则体系的反思。欧盟 2021 年贸易政策文件在对形势分析中认为中国的崛起从根本上改变了全球经济与政治秩序，并对全球经济治理体系和欧盟在全球及欧盟之内的公平竞争形成了挑战。^[3] 不仅如此，欧盟对于贸易日益发展导致各国经济相互依赖的局面感到担忧，认为这会给欧盟带来经济风险。欧盟 2023 年《欧洲经济安全战略》中明确肯定了欧盟已经开始实施的“去风险”战略，并提出要使用贸易政策工具解决第三国“不公平竞争”以及“经济胁迫”等问题。^[4]

第二，国际贸易的影响远超经济范畴。贸易是商品与服务的跨国交换，与贸易相关的利益主要是经济利益。长期以来，关注贸易政策的主要是进出口商和生产商，在 20 世纪 90 年代之前，关于贸易政策的争论、博弈主要发生在代表不同经济利益的群体之间，公众很少参与其中。随着经济全球化发展与贸易的不断扩大，贸易逐渐成为社会各界关注的热点，对贸易及其影响关注的社会力量也不断增加，他们不断对贸易问题发声，加入影响贸易话语权的阵营中来。不同群体将自身关切与贸易关联起来，贸易问题日益政治化。^[5] 对贸易的不同关注也反映在贸易认知上，贸易政策与法律要考虑、平衡的因素不断增加，非贸易因素在贸易中占有越来越重要的地位。

[1] 张蕴岭、张丽娟：《百年大变局下“全球南方”国家的战略选择》，《国际问题研究》2024 年第 5 期，第 46 页。

[2] Viktor Szép, “The Geopoliticization of EU Trade Policy: Exploring the Growing Links Between the Common Foreign and Security Policy and the Common Commercial Policy,” p.427.

[3] European Commission, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” p.2.

[4] European Commission, “European Economic Security Strategy,” pp.7-8.

[5] Luca Cabras, “Explaining the Politicization of EU Trade Agreement Negotiations over the Past 30 Years,” p. 2.

欧盟较早认识到这一现象，并试图在贸易政策中作出回应。其2015年贸易政策文件直接以“惠及所有人的贸易”为标题，就是认识到现在已有更广泛的公众在关注贸易政策，欧盟因此提出贸易政策在致力于增长、就业与创新的同时，还要与欧洲模式的原则相一致，在创造经济机会的同时捍卫欧盟的价值观。^[1] 2021年的贸易政策文件将贸易与战略自主相结合，明确将贸易与安全联系起来。欧盟系列贸易政策文件提出的贸易政策重点反映了欧盟对贸易问题政治化的新认知，这一新认知必然会引导欧盟贸易政策范式的变化与重塑。传统以经济目标为主要关切的政策范式所代表的曾经的共识受到了现实的挑战，欧盟需要一种包括各种声音在内的新共识。

第三，美国贸易政策立场发生转变。自由主义贸易是二战后以美国为首的西方国家率先支持的贸易政策范式，并成为战后国际主流范式。但在国际格局发生百年未有之大变局的情况下，美国的贸易立场也发生了变化。两个因素的叠加促使美国改变了自由主义贸易的立场。一是美国国内贸易政策不断政治化。早在20世纪90年代美国与加拿大、墨西哥缔结《北美自由贸易协定》时，就引发了关于经济和社会权利、国内与国际问题的贸易政策辩论，贸易政策政治化开始出现。^[2] 随着贸易对美国弱势产业特别是制造业的冲击，因自由贸易而受损的阶层与追求环境保护和劳工保护等目标的社会运动结合起来，在美国汇聚成一股反自由贸易势力，对美国自由贸易政策形成巨大牵制。二是美国从国际贸易中获得的收益相对下降。2008年全球金融危机重创美国经济，加上中国、印度等国的崛起，美国认为这些国家从自由贸易中获得了大量的收益，同时担心自己在贸易中的利益受到侵蚀，试图采取不同的贸易政策，以求扭转自身在国际贸易中的不利局面。^[3]

[1] European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy,” p.3.

[2] 塔玛拉·凯伊、R.L. 伊文思：《美国贸易政策变局》，杨培雷译，上海财经大学出版社2023年版，第15页。

[3] 徐崇利：《美国贸易政策及法律策略之变：样态与机理》，《中国法律评论》2023年第2期，第130页。

美国从两个方面入手限制自由主义国际贸易体系作用的发挥。一是以实力为基础，采取单方面措施或对其他国家施压修改与美国的贸易协议。2017年特朗普上台后，不仅迫使其他国家单方面向美国进一步开放市场，频繁利用国内法对其他国家采取贸易措施，如利用“337条款”对中国高技术企业发起一系列调查等，^[1]而且强迫加拿大、墨西哥重新签订《美墨加协定》。特朗普在第一任期内还多次提高一些产品的关税，拜登政府的贸易政策更加重视国内的公共目标，注重国家安全，出台了很贸易保护措施。^[2]二是冲击维护自由主义贸易秩序的世界贸易组织，削弱该组织在维护国际贸易秩序中的作用。2019年12月，美国阻挠世贸组织争端解决上诉机构遴选新法官，使得该上诉机构因缺员正式停摆。时至今日，美国仍然拒绝批准新法官人选，使得上诉机构无法运作，解决争端的部分功能无法发挥作用。作为世界上实力最强大的国家和西方世界的领头羊，美国的贸易政策走向对包括欧盟在内的其他西方国家都产生了重要影响。

第四，贸易在欧盟对外政策中的地位发生重大变化。在《里斯本条约》于2009年12月生效之前，欧盟对外关系一直由不同部门使用不同的方法来处理，贸易政策与其他对外政策是各自独立的。但《里斯本条约》对此进行了改革，强调要加强欧盟对外关系与政策的一致性与协调性，贸易成为欧盟整体对外关系中的一部分，承担了推行欧盟价值观和实现整体外交政策目标的职能。《里斯本条约》的这一改革在实践中越来越引导欧盟贸易政策的走向。2010年欧盟贸易政策文件主要还是强调欧盟贸易政策应追求和支持欧盟的经济利益，^[3]2015年政策文件则对贸易及其功能的定位有了重大转变，明确提出贸易政策不只是关涉利益，而且关涉价值，并提出有效的贸易政策应符合

[1] 关于美国对中国企业发起“337调查”情况，详见中国贸易救济信息网“337调查”案件公告，<https://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/view/notice/ssqdc#>。

[2] 徐崇利：《美国贸易政策及法律策略之变：样态与机理》，第135-139页。

[3] European Commission, “Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy,” 2010, p.15, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:EN:PDF>.

合欧盟发展与更广泛的外交政策。^[1]2021年政策文件将贸易与欧盟战略自主联系起来，提出开放战略自主的原则，将贸易政策置于地缘政治条件之中，考虑全球挑战与欧盟的地缘政治战略，这是一份欧盟最公开的地缘政治贸易战略。^[2]这些都表明，贸易对于欧盟来说不再只是单纯的经济活动，更重要的是它成为欧盟对外关系战略的一部分，贸易的经济属性从属于欧盟的对外关系需要。

在新形势下，欧盟认为其经济受到了来自多方面、多种形式的安全威胁以及不公平竞争。虽然自由贸易在总体上仍符合欧盟利益，但原有的自由主义范式不再能够帮助欧盟应对各种挑战。为应对新形势、新变化，欧盟在过去十多年中不断调整其贸易政策，贸易政策范式也处于不断重塑之中。欧盟贸易政策范式的渐变最终导致了它的质变，偏离了自由主义传统，形成一种新的政策范式。

二、欧盟贸易政策范式转型的方向与特征

欧盟贸易政策范式重塑的过程是一个探讨在贸易领域如何应对新形势、新挑战的过程，在摸索、探讨、对话过程中，欧盟逐渐确定了新贸易政策范式的发展方向，其核心内容是从自由主义贸易政策范式向多元目标的贸易政策范式转型，新范式也逐渐呈现新特征。

（一）贸易政策目标多元化

在2015年之前，贸易自由化一直是欧盟追求的主要目标，此后逐渐发生了变化。据一项关于欧盟贸易政策范式关键词统计的研究，在2010年贸易政策文件中，与自由贸易相关的关键词比例为54%，与非贸易因素相关的关

[1] European Commission, "Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy," 2015, pp.5-7.

[2] María J. García, "Implementation of EU Trade Agreements Under an Assertive, Open, and Sustainable Trade Policy," *Politics and Governance*, Vol.11, No.4, 2023, p.212.

关键词（包括公平竞争、可持续发展及外交政策等）占比为 46%；而在 2015 年的贸易政策文件中，二者的比例分别为 22% 和 78%；到 2021 年贸易政策文件，自由贸易范式相关的关键词占比进一步下降到 16%，非自由贸易的关键词则上升到 84%，其中与对外关系相关的关键词占比从 2010 年政策文件中的 11% 上升到 2021 年政策文件中的 39%。^[1] 这一变化表明，在经济维度，欧盟不再只将贸易作为获取贸易利益的经济活动，而且逐步将之视为加强欧盟竞争力的一个重要工具，二者并重，竞争力有时甚至成为更优先的目标。在非经济维度，欧盟日益将贸易作为整体对外政策的一部分，服务于对外政策目标，^[2] 特别是安全目标。

在 2023 年《经济安全战略》出台之前，欧盟已经开始在实践中通过贸易政策维护其经济安全，代表性的行动是 2019 年通过了《外国直接投资审查条例》。2023 年的战略更清晰地提出了要使用各种贸易工具维护欧盟的经济安全，包括贸易防御、外国补贴、对外投资审查、出口控制、反经济胁迫等工具；该战略还进一步指出，欧盟应评估现有工具箱的有效性，在必要时发展新的工具以应对新的风险，特别是新技术如量子技术、先进半导体、人工智能等用于军事目的风险等。^[3] 该战略表明欧盟将经济安全提高到前所未有的高度，在欧盟贸易政策中，在涉及战略与核心利益时，经济安全实际上已成为首要目标。

在新贸易政策范式下，贸易不再只是一种具有经济意义的对外经济活动，贸易本身具有了广泛的目标。当然，欧盟贸易政策范式重塑并不是完全抛弃原有的自由主义贸易政策范式，而是对该范式的扬弃。在新贸易政策范式中，自由贸易仍然占有一席之地，但受到越来越多的其他贸易目标的限制。欧盟贸易政策范式重塑，实质是为了维护欧盟的自主权，利用贸易实现欧盟的重

[1] L. Johan Eliasson and Patricia Garcia-Duran, "New Is Old? The EU's Open, Sustainable and Assertive Trade Policy," *Global Policy*, Vol.14, No.S3, 2023, p.12.

[2] Jacques Pelkmans, "Linking 'Values' to EU Trade Policy—A Good Idea?," *European Law Journal*, Vol.26, No.5-6, 2020, p.392.

[3] European Commission, "European Economic Security Strategy," pp.2-3.

大对外政策目标，并从贸易中获得更大的战略利益。^[1]

（二）通过联结方法将非贸易事项不断纳入贸易政策之中

新贸易政策范式的政策目标涉及的很多事项原本不属于贸易领域，要在贸易领域实现非贸易目标，一个基本前提是将非贸易事项纳入贸易领域之中，将传统上不属于贸易的事项与贸易联系起来，并反映在贸易政策之中。欧盟所使用的方法被称为“联结”（linkage）。^[2] 联结不是简单地将非贸易事项与贸易联系在一起。在欧盟情形中，非贸易事项进入贸易政策领域需解决两个问题：一是联结的合法性，否则有可能被认定为违反欧盟法或国际贸易法而受到质疑和挑战；二是联结的非贸易事项属于欧盟的权能，否则欧盟无权对该事项进行决策。欧盟通过两个路径来解决这两个问题，从而将非贸易事项与贸易联系起来。

第一个路径是利用《欧洲联盟条约》第2条（关于联盟建立在价值观基础之上）及第21（2）条（关于联盟在对外关系中维护欧盟价值观等）的规定，将与价值观相关的事项纳入贸易政策之中。2015年的贸易政策文件明确提出欧盟贸易政策必须促进和捍卫欧盟价值观，该文件9次提到价值观，并在文件第4部分专门阐述了“基于价值观的贸易与投资政策”。2021年的政策文件继续强调欧盟的贸易政策是建立在价值观和利益基础之上，共有11次提到价值观。欧盟条约中规定的价值观范围广泛，如人类尊严、自由、民主、平等、法治及人权等，可持续发展既是一个独立目标，同时也被归于价值观范围之内。利用该策略，在2015年的贸易政策文件中，欧盟重点突出了社会公正、人权、劳工与环境标准、健康与安全保护等，并特别强调贸易政策中的可持续发展问题。^[3] 2021年政策文件一方面强调了价值观在发展双边贸易关系（特别提到了跨大西洋关系与中欧贸易关系）中的影响，另一方面继续强化欧盟已有

[1] L. Johan Eliasson and Patricia Garcia-Duran, “New is old? The EU’s Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” p.14.

[2] Jacques Pelkmans, “Linking ‘Values’ to EU Trade Policy—A Good Idea?,” p.392.

[3] European Commission, “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy,” p.16.

的联结实践，特别是可持续发展、人权和劳工标准，此外还将一些新事项通过价值观纳入贸易政策之中，如将数字转型与贸易联系起来，提出贸易政策在实现欧盟数字转型目标中要发挥关键作用。^[1] 由于欧盟价值观涉及范围广泛的事项，因此，只要认为有必要，欧盟都可以将非贸易事项与贸易联结起来。

第二个路径是欧盟通过对有关术语的重新解释，改变一些术语原有的含义与性质，将其与贸易联系起来，为其取得制定政策的权能提供了可能性。在这方面突出的事例是对安全话语的重新塑造，并将之与贸易联系起来。1993年11月正式生效的《欧洲联盟条约》将共同外交与安全政策纳入欧盟框架内，但该条约规定的安全事务限定在传统安全领域，欧盟没有采取行动的权能。欧盟采取重新打造安全话语的策略。这一进程起始于2003年欧盟出台的第一份《欧洲安全战略》，该战略重新诠释、扩大了欧盟的安全观，将安全从传统安全扩大到非传统安全。在安全与贸易联结方面，欧盟关键一步是关注、识别贸易中的风险。2015年贸易政策文件特别提到全球供应链风险；2021年政策文件中安全成为重要关键词之一，多个领域如供应链、外国直接投资等的安全问题成为贸易政策关注的重点。2023年《经济安全战略》标志着欧盟打造安全话语已经完成，将安全与经济紧密联系在一起，提出了经济安全的概念。该战略中的经济安全不仅包括运用经济工具实现具体领域的安全，如投资领域，而且包括欧盟整体经济的安全。^[2] 这使得欧盟可以根据需要确定经济安全的性质、范围和拟采取的措施。以供应链安全为例，该事项上的安全既包括经济性质的安全，可以采取经济措施加以解决，如供应链多样化、再工业化等；也包括地缘政治性质的安全，可以使用非经济工具应对，如“去风险”等。欧盟通过安全话语的打造，将与经济相关的广泛问题安全化，使得安全与贸易紧密关联。上述两个路径都具有开放性，欧盟未来可以根据

[1] European Commission, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” p.14.

[2] Guri Rosén and Sophie Meunier, “Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe,” *Politics and Governance*, Vol.11, No.4, 2023, p.127.

战略需要，将更多事项与贸易联结起来，欧盟贸易政策范式和政策内容因而也具有某种不确定性。

（三）贸易政策工具单边化趋势不断加强

欧盟一直宣称自己是多边主义者，在自由主义贸易政策范式下，欧盟主要通过国际谈判和缔结国际协议来实施共同贸易政策，内部贸易立法主要是将国际贸易协议的内容转化为欧盟法。随着多哈回合进展缓慢以及国际地缘政治的变化，欧盟开始强调战略自主，主张在政策选择和打造世界秩序上的自主性。在此背景下，欧盟新的贸易政策范式在贸易目标确立与贸易问题的认知方面具有鲜明的自身特色，与现有的以世界贸易组织为代表的国际贸易法体系渐行渐远。欧盟难以通过多边机制推动其贸易政策目标的实现，因此越来越多地以单边措施来实践其新的贸易政策新范式，^[1] 在涉及非贸易事项与目标时更是如此。

欧盟近年来的贸易措施单边化集中体现在新立法上。在经济安全方面，欧盟通过了《外国直接投资审查条例》（2019年）、《反胁迫工具条例》（2023年）、《关键原材料条例》（2024年），修订了军民两用品控制条例（2021年）等；在公平竞争方面，通过了《国际政府采购工具条例》（2022年）、《外国补贴条例》（2022年）等；在可持续发展和价值观方面，通过了《碳边境调节机制条例》（2023年）、《零毁林条例》（2023年）、《公司可持续发展尽责指令》（2024）、《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》（2024年）等。其中很多新立法兼顾了多重贸易目标，如投资审查条例、碳边境调节条例、公司尽责指令等，在其各自的主要政策目标之外，都旨在维护欧盟的国际竞争力。

欧盟不仅通过大量单边立法，还根据这些立法采取了很多单边措施，如对中国电动车进行政府补贴调查、荷兰限制光刻机对华出口、德国出台限制

[1] Thomas Verellen and Alexandra Hofer, "The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 28, Special Issue, 2023, p.6.

中国在德投资芯片技术与产业的措施等。欧盟新的单边立法及其相关实践在范围上大大超过了世界贸易组织通过的国际协议的范围，很多新规则没有国际贸易规则上的依据，体现了欧盟贸易措施的单边性质。综上所述，欧盟新的贸易政策范式已经呈现出与原有自由主义贸易政策范式根本不同的发展方向与特征。

三、欧盟贸易政策范式转型的影响

欧盟是国际贸易格局中的重要力量，是国际贸易规则发展与实践的重要参与者，欧盟贸易政策范式的转型不论对国际贸易及贸易规则本身的发展，还是对国际关系的走向，都将会产生不可忽视的重大影响。转型后的欧盟贸易政策范式追求的目标远远超出了经济领域，包括了广泛的价值观与目标，其影响也相应地将超出经济领域，在国际层面、双边关系层面甚至企业层面，都将产生诸多影响。

（一）导致欧盟与各国贸易关系不平衡发展并进而影响国际关系走向

欧盟贸易政策范式强调价值观，包括了地缘政治与地缘经济因素，隐含了对不同贸易伙伴的不同待遇，对不同国家采取不同的规则或者在规则适用时区别对待，在法律上偏离了国际贸易法上确立的非歧视原则，在实践中则会对欧盟与不同国家的贸易产生不均衡影响。

欧盟强调与所谓的“志同道合”国家开展更多的合作。^[1]2021年贸易政策文件有7处提到与“志同道合”国家加强合作，2023年《经济安全战略》将与“志同道合”国家的合作作为实现经济安全目标的三个工具之一，对在政治制度与意识形态上与欧盟差异较大的国家则采取更多的限制性贸易措施，其结果必然是将贸易伙伴分为不同的国家阵营，对欧盟与不同国家的贸易产生直接的影响。以欧盟《公司可持续发展尽责指令》为例，根据瑞典全国贸

[1] Yelter Bollen, Ferdi De Ville and Jan Orbie, “EU Trade Policy: Persistent Liberalisation, Contentious Protectionism,” *Journal of European Integration*, Vol.38, No.3, 2016, p.57.

易委员会发布的一项研究报告，受该条例影响程度最高的行业里，欧盟进口的产品有 42.5% 来自所谓的在可持续发展方面存在高风险的国家，其中中国占 10.1%，^[1] 这些国家有关产品对欧出口将会受到严重影响。由于欧盟贸易措施对不同国家产生的影响不同，将会引起被歧视国家的不满或者采取针对性的限制性措施。瑞典全国委员会的报告在对欧盟《关键原材料条例》评估后指出，该法案对欧盟与第三国合作及原材料的供应将产生消极影响，可能会引起其他国家的反制措施。^[2] 可以预测，欧盟新贸易政策范式将导致欧盟与很多国家间的贸易摩擦与争端不断增加，进而引起其他方面的争端、冲突与对抗。

在双边关系层面，欧盟贸易政策范式转型对中欧贸易关系的影响值得特别关注。中欧互为重要贸易伙伴，在传统自由主义政策范式下，中欧关系在过去五十年中取得了飞速发展，为中欧全面战略伙伴关系奠定了坚实基础。但在新的贸易政策范式下，中欧经贸关系将会越来越复杂。事实上，在贸易与投资方面，欧盟对中国采取了很多针对性措施，如对中国投资的审查、限制中国 5G 设备在欧洲的使用、对中国投资与贸易的补贴调查等。欧盟贸易政策范式转型对中欧经贸关系的影响已经开始显现。据欧盟的统计数据，2023 年中欧双边货物贸易额 7400 亿欧元，较 2022 年减少了 14%，其中中国对欧出口减少了 18%；^[3] 据中国商务部网站的消息，2024 年 1 至 9 月，中欧双边货物贸易额（未经季节调整）为 5415 亿欧元，同比下降 3.3%，其中中国对欧出口 3792 亿欧元，下降 3.4%。^[4]

由于贸易越来越多地与复杂的非贸易事项联系起来，在中国经济与技术

[1] Kommerskollegium, “The Cumulative Effect of EU Regulations on External Trade,” 2024, p.14, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2024/cumulative-effect-regulations-external-trade.pdf>.

[2] *Ibid.*, p.21.

[3] European Commission, “European Union, Trade in Goods with China,” May 16, 2024, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf.

[4] 《2024 年 1—9 月欧中贸易下降 3.3%》，商务部网站，2024 年 11 月 22 日，https://eu.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2024/art_3dc17081ef6748d490635fb296667926.html。

日益发展且不断与欧盟形成竞争的情况下，欧盟对中国贸易的限制性措施将会更多。虽然欧盟一再强调其贸易政策不针对特定国家，但由于中欧在制度与实践上的差异，这些政策对中国都产生了直接重大影响，包括贸易政策中的安全措施、可持续发展措施等。欧盟中国商会 2024 年 12 月发布的报告指出，欧盟经济安全政策使中欧经贸合作承压，欧盟外国补贴法及相关调查严重打击了中企在欧洲运行的信心，担忧欧盟在数字领域的进一步泛政治化安全化。^[1] 如果欧盟继续对中国采取针对性措施，将不仅影响中欧经贸关系，还可能进一步影响中欧在其他领域的合作。

（二）制约国际贸易的发展

贸易政策的目标直接影响国际贸易的走向，自由主义贸易政策范式为贸易自由化保驾护航，引导、督促国家的贸易实践向自由化方向发展，但新的欧盟贸易政策范式所追求的目标将对自由贸易产生经常性的制约。从欧盟近几年的实践来看，在很多情况下，非贸易目标如安全对欧盟更具重要性，它所产生的实际效果将是限制贸易的发展。

不论欧盟贸易政策范式转型的初衷是什么，限制贸易发展的措施很容易被其他贸易伙伴认定为具有保护主义性质。一旦如此，它将在贸易领域产生两个直接后果。其一，如果被认为具有保护主义性质的贸易政策所产生的问题不能在世界贸易组织框架下得到解决，欧盟的贸易政策转型会引起镜像反应，引起其他国家采取同等或类似的立法措施，从而使得现行的以自由贸易为目标的国际贸易秩序发生动摇，贸易规则重新回归国家控制，贸易规则单边化将成为新趋势，为各种形式的贸易保护主义大开方便之门。其二，国际贸易将受到越来越多的限制，贸易自由化进程走向终结，贸易将受更多的国内经济形势、政策与目标的制约。这种贸易走向对全球经济合作与经济增长必然会产生消极影响。据欧洲国际政治经济研究中心 2023 年的一项研究，考

[1] 欧盟中国商会：《直面挑战 砥砺前行——中国企业在欧盟发展报告 2024/2025》，2024 年 12 月，第四、五、六章，<http://www.ccceu.eu/flagshipreports.html>。

虑到欧盟贸易措施本身对贸易的限制性影响及贸易伙伴可能采取的反措施的影响，欧盟贸易措施导致欧盟自身进出口的年损失将高达300亿美元到650亿美元之间，^[1]由此可以推算，它对整个国际贸易的影响将更大。

欧盟贸易政策范式转型在实践上具有贸易保护主义效果，考虑到欧盟在全球贸易中的地位及影响力，欧盟贸易政策范式转型及其实践，必将引起其他国家采取类似的措施或反制措施，全球贸易保护主义将因此全面上升，贸易对全球经济增长的贡献将会大大降低。这方面的历史教训是深刻的，贸易保护主义不仅导致国际贸易量的下降，而且也波及各国经济增长，导致各种经济、政治与社会问题出现。

（三）加重贸易相关企业的负担与成本

欧盟新的贸易政策范式赋予了企业越来越多的责任。传统自由主义贸易政策范式下，贸易主要与国家的关税、进出口措施、贸易待遇等政策问题相关，贸易政策及规制主要是国家和政府的责任，企业只是贸易中的一个经济行为体。在自由主义贸易体系中，私人企业不承担实现公共政策目标方面的直接责任。^[2]但是，在新政策范式下，贸易目标多元化，涉及的主体更加广泛，涉及的贸易规制也更加多样化，企业也承担了越来越多的责任。在这方面，一个突出的现象是，欧盟越来越多地将传统上属于政府责任的规制实施职能赋予企业。如欧盟《公司可持续发展尽责指令》规定，欧盟企业有责任对其交易对手履行可持续责任的情况进行尽职调查并承担相应的责任，企业不能再只根据市场情况做出交易决策，不再只是考虑效率与成本，而是还必须考虑非市场因素。同时，从非欧盟企业角度来看，与欧盟企业开展交易，将不得不根据欧盟相关法律的要求，提供大量的企业信息，包括可持续发展履责情况、企业独立性与自主性、与政府关系等方面的情况，这无疑将加重企业

[1] Matthias Bauer, Oscar du Roy and Vanika Sharma, "A Forward-Thinking Approach to Open Strategic Autonomy," *Policy Brief*, No.13, 2023, p.28, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2023/11/ECI_23_PolicyBrief_13-2023_LY02.pdf.

[2] Csongor István Nagy, "The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?," *Journal of World Trade*, Vol.57, No.6, 2023, p.907.

的负担，也导致企业不得不披露大量内部信息，这些都将显著地增加企业的责任与成本。欧盟中国商会 2024 年的报告也指出，欧盟企业可持续发展相关立法相继出台，企业担心成本可能会大幅增长。

另外，具体贸易中交易内容的政治影响评估也将进入企业的决策视野。虽然政治一直是商业的一部分，但企业通常只需遵循政府在政治上的明确要求，无须承担积极义务。新贸易政策范式下，欧盟部分贸易政策及相关的法律将政治影响评估的责任交给了企业。如在两用技术及其产品出口方面，欧盟相关法律规定，除了清单中的技术与产品外，对于非清单中的技术与产品，由企业承担影响评估的责任，要确保出口的技术与产品不得用于军事目的。

新的贸易政策范式使得企业交易对手的选择受到越来越多的限制。在成本方面，企业不仅要考虑自身与交易情况，还要考虑承担社会职责、规制职能方面的成本，这必然会影响企业的行为。在微观层面这将会影响到欧盟企业与具有特定制度特色与国情国家开展贸易的动力与积极性，间接影响到欧盟与这些国家的贸易。

总体来看，欧盟贸易政策范式转型虽然保留了自由主义贸易范式的核心要素，这为欧盟对外正常贸易关系提供了基础。但是，由于新的贸易政策范式中非贸易目标在很多情况下对自由贸易形成了重大限制，再加上欧盟不断采取单方面的贸易政策与措施，欧盟的贸易政策范式转型对国际贸易、国际关系及企业层面的影响更多将是消极的。

四、欧盟贸易政策范式转型的制约

从过去十多年欧盟关于贸易的讨论、出台的贸易政策文件以及对外贸易关系的发展来看，欧盟贸易政策范式转型已经成为现实，但新范式能否成为主导未来欧盟贸易政策稳定的主流范式，还存在着变数，受制于欧盟内外部的很多因素。

从外部因素看，欧盟贸易政策范式能否取得成效，在很大程度上取决于

国际社会特别是其主要贸易伙伴的反应。^[1]从欧盟贸易政策单边化走向及其限制贸易的效果来看，欧盟新的贸易范式将会受到其他国家的批评与压力。虽然新范式中的一些目标关切有其合理性，但是，对于这些目标是否属于贸易领域的主要目标，或者对于贸易如何帮助实现这些目标，目前国际社会并没有形成共识。贸易自由化仍然是主流，得到了大多数国家的支持。欧盟一方面希望从其他国家市场开放和贸易自由化中获得经济利益，又不愿意承担贸易自由化的成本与相应的责任，这种以自我利益为导向的贸易政策范式必将受到其他国家的批判。再者，如果其他国家都效仿欧盟的贸易政策范式，则为二战后带来繁荣与和平的国际贸易体系将会解体，国际社会将会陷入新一轮的争端与冲突，危及国际和平、安全与繁荣，这是国际社会所不愿看到的。欧盟贸易政策范式转型带来的单边主义措施越多，对国际贸易与国际关系的负面影响也将越大，导致的贸易冲突也将越来越多，欧盟贸易政策范式确立的目标不仅不能实现，反过来还会损害欧盟自身核心利益。

从欧盟内部因素来看，贸易政策范式转型及其在实践中作用发挥，也不可能一帆风顺。欧盟贸易政策范式转型将诸多非贸易事项纳入贸易政策中来，贸易政策的政治化程度将会越来越高。在这种情况下，贸易政策范式的共识性和稳定性就会受到影响，欧盟内部的各种力量、各利益团体都将加入关于贸易政策的讨论与争论之中，都试图影响贸易政策的制定与实践。这种发展趋势将会导致欧盟内部关于贸易政策的分歧加剧，贸易政策范式将会不断遇到各种挑战和危机，政策范式在实践中的指导作用和效用也将会受到影响。同时，欧盟内部支持贸易自由化的力量仍然强大，对欧盟逐渐偏离自由主义贸易的倾向也会形成制约。^[2]

[1] Guri Rosén and Sophie Meunier, "Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe," p.127.

[2] Fabienne Bossuyt, Jan Orbie and Lotte Drieghe, "EU External Policy Coherence in the Trade-Foreign Policy Nexus: Foreign Policy through Trade or Strictly Business?," *Journal of International Relations and Development*, Vol.23, No.1, p.45.

此外，欧盟贸易政策范式也将会受到以世界贸易组织法为核心的国际贸易法的制约。^[1] 非歧视原则是现代国际贸易法的核心原则之一，欧盟新贸易政策范式下的贸易政策与实践，已对该原则构成挑战。在新贸易政策范式下，欧盟对广泛的贸易与非贸易因素进行权衡，因各贸易伙伴在国情、竞争力、政治制度、意识形态等方面的差异，针对这些差异，欧盟在不同领域、不同方面对其采取不同的贸易措施或实施不同的贸易条件，特别是在安全方面。随着安全的泛化与政治化，同样的贸易情形，欧盟将赋予不同的安全意义，对贸易伙伴国给予不同程度的待遇。“志同道合”这一术语越来越多地出现在欧盟官方和学术语境中，与这些国家开展更多合作，已成为新贸易政策范式下欧盟实践的一个突出的现象与特征。这些实践显然违反了非歧视原则，在世界贸易组织体系下受到挑战将是必然的。

欧盟贸易政策范式虽然已经发生转型，但还需经受实践的检验。检验来自两个方面，一是新的范式能否在欧盟内部成为一种共识，不仅是官方层面，而且在社会层面、市场层面能否成为一种共识；二是欧盟新的贸易政策范式能否得到国际社会的认同与接受。如上所述，在这两个方面，欧盟新的贸易政策范式都将面临诸多挑战。基于这些制约因素，欧盟贸易政策范式在转型与实践过程中，将不得不持续调整具体内容及政策范式诸要素之间的关系，以期通过对话与实践，包括双边与多边的交流与对话，形成一个内外部均认可的欧盟贸易政策范式。这将是一个艰难的过程。虽然欧盟贸易政策范式转型还有进一步调整的空间，但在贸易目标多元化与贸易与非贸易事项相联结这一核心要素上，在可预见的将来，欧盟将会继续坚持，并影响欧盟具体的贸易政策。

[1] Fabienne Bossuyt, Lotte Drieghe and Jan Orbie, “Living Apart Together: EU Comprehensive Security from a Trade Perspective,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.18, Special Issue, 2013, p.81.

五、结语

在国际格局演变和形势发展带来新挑战的情形下，欧盟的贸易政策范式作出相应的调整合乎常理，问题的关键是这种调整是否合理，能否解决欧盟所面临的问题，对国际贸易与国际关系将会产生什么样的影响。

欧盟新贸易政策范式关注贸易的公平性，关注可持续发展和安全等非贸易目标，这有其自身的合理性。但是，一方面，欧盟将经济安全泛化，把越来越多的非贸易事项纳入贸易政策，对贸易产生诸多限制性影响；另一方面，在贸易中应如何考虑非贸易目标、如何平衡贸易与非贸易目标、应采取什么样的措施支持非贸易目标，都还是悬而未决的问题，应在考虑各方利益的前提下由国际社会共同协商达成一致，而不能由少数国家以单边行动方式来确定。从上述两个方面来看，欧盟的贸易政策范式转型对全球贸易和国际贸易规则的发展来说都不是个好现象，也不可能帮助欧盟实现其预期的政策目标。

在非贸易事项上，由于欧盟与中国存在很多差异，欧盟贸易政策范式转型对中欧贸易将会产生较大负面影响，中国需要做好应对这种局面的准备。中欧双方应以相互之间更多的共同战略利益为基础，在加强互利合作的同时，充分利用国际多边体制，共同探讨经贸合作的新模式，防止或减少欧盟新贸易政策范式对中欧贸易现实或潜在的负面影响，促进中欧关系在新形势下健康发展。

【责任编辑：宁团辉】

西方国际气候合作理念与 全球气候治理困境

□ 王瑞彬

〔提 要〕全球气候政策与行动的累积进展难以实现 1.5°C 温升控制目标,这一现实揭示全球气候治理实践已深陷困境,表现为温室气体减排未见成效、国际气候合作进程面临割裂风险、发达国家抢夺全球气候治理新制定权等。其根源在于长期指引全球气候治理实践的西方国际气候合作理念的悖论和无法克服的固有缺陷。全面变革国际气候合作理念的必要性、紧迫性空前增强,其方向包括坚持构建“人与自然生命共同体”理念、坚决落实共同但有区别的责任原则、坚持构建绿色发展方式。中国作为全球最大的发展中国家,应立足“全球南方”,借助各种双多边机制加强与广大发展中国家的协调配合,维护、增强其代表权、话语权,携手共建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系,推动人类社会迈向可持续发展。

〔关键词〕人与自然生命共同体、国际气候合作、全球气候治理

〔作者简介〕王瑞彬,中国国际问题研究院世界经济与发展研究所研究员

〔中图分类号〕P467

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 6 期 0089-18

2024 年 11 月召开的《联合国气候变化框架公约》第 29 次缔约方会议在气候资金“新集体量化目标”、碳交易等关键问题领域虽取得进展,但远不及预期。而从全球气候政策与行动的累积进展看,实现《巴黎协定》所设 1.5°C

温控目标的前景渐趋渺茫，气候风险日益上升，全球气候治理实践深陷困境，全面暴露出当前国际气候合作理念的固有缺陷。

由于历史原因，这一理念主要由西方先发资本主义工业化国家提出并推动。基于科学、社会、历史等维度对其全面梳理与反思，进而深刻理解和把握气候变化问题的性质及演变趋势，对于变革国际气候合作理念具有重要的理论价值和现实意义，并将从根本上决定人类社会应对气候变化问题的前景。

一、西方国际气候合作理念的悖论与固有缺陷

20世纪60年代末，气候变化问题逐步进入国际政治议程，从所谓“低级政治”转为“高级政治”，并成为国际合作的重要领域，其标志性事件为1968年联合国首次讨论并决定召开专门的人类环境会议，国际气候合作进程由此正式开启。相应地，引导国际社会应对气候变化政策与行动的合作理念开始出现。

国际气候合作理念的形成与演变依赖于人们对气候变化现象及其原因的认识。其主要来源为特定时期国际体系主导国家所主张的政治、经济理论，是以推进全球气候治理为目标、主要体现西方意识形态、具有系统性特征的一系列思想观点和政策主张。半个多世纪以来，随着国际形势及国际关系理论范式的演变，西方国际气候合作理念先后经历了三个时期，即现实主义和新现实主义理念主导时期、新自由主义理念主导时期、当前的新自由制度主义与建构主义理念主导时期。这些理念对于推动特定时期的全球气候治理具有积极意义，国际社会先后达成《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》等重要合作成果。

2009年《哥本哈根协议》发布以来，国际气候合作主要由新自由制度主义与建构主义理念主导。这段时期，各方矛盾全面尖锐化，利益诉求、政策主张呈现多元、分裂样态。气候合作的核心要义是寻求谈判各方最大公约数，继续支持以联合国为核心的多边合作框架，探索并确立京都机制的替代模式。

（一）当前西方国际气候合作理念的悖论

在全球气候治理领域，新自由制度主义与建构主义理念在发挥国际制度作用、构建规范规则等基本主张方面具有共同取向，都认为国际合作是可行、可持续的，有助于减少冲突与竞争。二者相互借力，发挥了缓和国际矛盾、调和各方冲突的作用，推动达成以各国“国家自主贡献”方案为核心要素的《巴黎协定》，正式宣告国际气候合作巴黎机制时代的开启。但是，其悖论与固有缺陷使得全球气候治理实践举步维艰。

一是主张依靠国际制度促进气候合作，但未设计出高效运行的执行机制。

国际制度有助于降低交易成本、提供信息、促进履约、解决争端。而建立和遵循共同的原则、规范，可培养国际社会行为体之间的互信，增加行为透明度，即使相关各方存在利益、能力差异，也能够推动全球治理取得进展。

达成《哥本哈根协议》《巴黎协定》维护、加强了《联合国气候变化框架公约》作为国际气候合作制度基础的重要地位，为国际社会成员就气候变化议题开展对话、互动、谈判、合作提供了必要平台。《巴黎协定》在机制、规则设计等方面体现了新自由制度主义理念以制度或机制塑造和约束行为的基本原则。作为《巴黎协定》核心构成要素的定期“国家自主贡献”方案即为典型。各缔约国不仅必须设定和上报方案目标及行动，且需每五年更新一次，以此鼓励形成各国渐次提高目标和行动力度的激励机制，即所谓“棘轮效应”，促进全球合作减排。但是，《巴黎协定》并未设计确保参与者共同履行的有效履约机制，履约高度依赖国际行为体自身的意愿和选择。虽然《巴黎协定》第15条规定设立合规委员会，但这一机制的作用在于促进缔约方行为合规和便利实施《巴黎协定》。类似弹性机制虽然维持了更为广泛的参与性和灵活性，但也导致成员责任感缺乏、互信弱化，乃至将国家利益置于全球共同目标之上，增加了国际气候合作政策协调难度及行动碎片化倾向。

二是假定国际行为体会遵循理性主义，优先考虑气候合作带来的绝对收益，但各国却常根据相对收益的评估作出决策。

国际气候合作的绝对收益指国际社会所有成员从参与气候合作行动中获

得的正向总收益，即避免气候灾难、维护地球生态、实现人类社会可持续发展。

《巴黎协定》将这一绝对收益具体化为全球温升控制目标，即到本世纪末“把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内”^[1]。唯此，才可避免气候变化风险对“健康、生计、粮食安全、供水、人类安全和经济增长”带来的灾难性后果。^[2]而获得绝对收益要求国际社会专注于合作行为指向的共同利益，即同意减少温室气体排放、改善生态环境及减轻气候负面影响的政策行动将给所有成员带来益处；推动各国树立长远战略思维，将气候合作作为人类社会从根本上转变能源消费结构、实现绿色低碳发展的理性选择；鼓励开放多赢合作路径，提升发达国家和发展中国家之间在技术转让、气候融资等领域的合作水平，促使各国优先考虑互惠互利而非竞争优势，以更充分地调动各种既有资源实现气候目标。

但是，部分大国在应对气候变化的名义下布局争夺相关产业的国际竞争优势。例如，美国在拜登政府时期先后通过《两党基础设施法》（Bipartisan Infrastructure Law）、《芯片和科学法》（CHIPS and Science Act）、《通胀削减法》（Inflation Reduction Act），以气候政策驱动经济发展，空前加大对清洁能源、气候变化相关领域的长期投资力度，金额总计约5800亿美元。同时，以国家安全等为由，运用高额关税等手段排斥他国光伏、风电、电动汽车等产品进入美国市场，持续破坏国际气候技术、资金等领域深化合作的氛围。

三是强调非国家行为体可推进国际气候合作，但在实践中仅将其置于国际气候合作机制的边缘。

当前西方国际气候合作理念仍然聚焦民族国家、正式国际机构在全球气

[1] 《巴黎协定》，联合国气候变化框架公约秘书处，2015年，https://unfccc.int/sites/default/files/chinese_paris_agreement.pdf。

[2] “IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C ,” IPCC, 2018, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf。

候治理中的作用。但是，非国家行为体^[1]作为国际社会的有机组成部分，在全球气候治理方面可与各国政府、国际组织的气候政策行动形成呼应与协作，发挥补益作用，如提高民众科学认知和对政策的支持水平、督促和落实政府协议执行、倡导和达成更为有力的合作目标和路线图。如“气候行动网络”（CAN）由分布于全球130多个国家和地区的1300多个环境非政府机构组成，在游说《巴黎协定》谈判代表并确立1.5℃温升目标方面均发挥了积极作用。而在阿塞拜疆巴库召开的第29届联合国气候变化大会上，经正式注册程序于现场和线上参会的非政府组织就超过14000家。^[2]如今，全球气候治理主体已经是一个由国家、国际组织和非国家行为体组成的密集机制综合体。^[3]

但是，长期以来，西方国际气候合作理念低估了这些实体在资源整合、协同创新、填补治理盲区等方面的潜力与能力，并未真正解决其有效参与国际气候合作决策的问题。同时，对于部分非国家行为体破坏国际气候合作原则、促进小集团私利行为的后果及影响也并未给予充分评估、认真对待。

四是试图引入文化性、观念性因素塑造合作行为，但无法解决国际气候合作仍主要由物质利益驱动的问题。

全球气候治理中，在塑造国际社会成员相互期待、激励相互协作方面可发挥作用的并不限于权力、经济等物质性因素。《巴黎协定》本身就是体现这一建构主义理念的国际气候合作成果。其一，借助社会化过程促进合作。建构主义认为，要求国家履约守规不能仅靠强制性力量，还需通过国际社会成员间的互动，如定期评估和分享行动进展、协调应对危机方案等社会化过程，将相关规范内化，形成持续的政策与行动驱动力。巴黎机制并不完全依靠严格的、具有法律约束力的履约监督惩罚机制，而是寄望于美誉激励等促进履约，

[1] 非国家行为体包括非政府组织、跨国企业、跨国政策行动支持联盟、智库及研究机构、基金会及慈善组织、各国地方政府及机构。

[2] “List of Participants,” UNFCCC, IPCC, December 5, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2024_inf02.pdf.

[3] Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23.

并作出更高水平的承诺。其二，支持国际气候合作方式更具灵活性和包容性。建构主义主张，国际规范和协议必须顾及国家之间不同的身份、观念和诉求。所以，巴黎机制未设强制、统一的量化目标，而是承认各国应对气候变化能力差异的现实，允许各自定义自身的政策行动，即所谓“国家自主贡献”方案。其三，鼓励构建跨国认知协调网络。建构主义认为，强化共同威胁、建立集体身份、倡导道德伦理等可影响合作行为，通过传播、倡议、施压等手段可促进形成共同的合作规范。

但是，物质利益而非文化或伦理因素仍是决定合作行为的根本力量。如在气候资金问题上，发达国家于2009年哥本哈根会议上作出承诺，至2025年，每年向发展中国家提供1000亿美元的资金支持。但是，十几年来，发达国家从未真正足额落实这一承诺。而且，在巴库气候大会上，作为这一承诺继承者的“新集体量化目标”也仅为每年3000亿美元，远低于发展中国家要求的、为适应气候变化所必需的每年1万亿美元的合理诉求。

（二）西方国际气候合作理念的固有缺陷

西方国际气候合作理念客观上为维持合作作出了贡献。但是其固有、内在缺陷导致以其为基础和指引的合作实践的成效大打折扣，与全球气候治理的现实和要求长期分离。

从更深层面看，上述西方国际气候合作理念所表现出的一系列悖论也正是这些固有、内在缺陷的必然结果。这些缺陷根深蒂固，具有结构性特征，难以实现自我克服或超越。

一是服从资本逻辑，始终为资本利益服务。

西方资本主义国家将资本视为世界的本质，资本逻辑贯穿始终。20世纪60—70年代，随着关于气候变化的科学共识增加，气候变化议题进入垄断资本的视野。气候变化是人类社会发展的产物，是人类改造自然界的副产品。历史地看，西方国家的资本主义生产方式空前地释放了资本的逐利本性，不断向全球扩张，占有生产资料，开拓商品市场，不仅破坏了人与自然共生的平衡关系，导致气候危机，而且以掠夺性积累方式不断强化对发展的垄断权，

导致发展危机。

应对气候变化涉及全球范围的能源生产和消费变革、产业结构转型与升级、科学技术的应用与扩散、国际分工的变动与整合。西方国家的垄断资本借力环保主义运动，成功塑造了气候变化议题，并意图利用资金、技术、规则、话语等优势，主导国际社会关于议题的讨论与解决，以持续巩固资本的强势地位。

应对全球性气候变化危机对生产的社会化水平提出了更高要求，其涉及的问题空前广泛复杂，客观上必然要求不同国家和地区、不同社会部门、不同产业及行业开展更为紧密的协调合作。从本质上，就是要变革资本主义社会生产要素的组织方式，势必触及生产资料的私人所有制。但是，资本不仅不会自动放弃，而且要尽可能地延续资本主义生产关系。西方资本主义国家选择以倡导、推动国际气候合作作为回应，继续拒绝生产社会化的必然要求，争取尽可能大的转圜空间，从而缓和资本主义生产方式的矛盾。

西方国家借全球气候变化危机主导制定于己有利的“游戏规则”，形成由公约、条约、协定、协议等组成的国际法规网络，在全球层面树立起具有权威性的制度性力量，“自上而下”将其所期待的行为规范推销、施加给他国，进而实现对其经济社会深度干预的合理化、合法化。在推进国际气候合作的名义下，西方国家意图将减缓和适应气候变化内化为这些发展中国家自身的责任和义务，从而减少因利益分歧导致的相互碰撞与对立。

二是掩盖气候变化问题的社会性质，拒绝承担历史责任。

关于气候变化的科学认知是气候变化问题形成的前提和原点。经过二百多年跨学科研究的积累，科学界形成最基本的共识，即温室效应导致全球变暖，而“人类活动是过去两百年来全球变暖的最主要原因。人类活动产生温室气体排放，造成世界变暖的速度比过去两千年的任何阶段都要快”^[1]。对于气

[1] 《什么是气候变化？》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/climatechange/what-is-climate-change>。

候变化的社会历史原因，最先进入工业化进程的西方国家难辞其咎也成为广泛共识。这一共识在《联合国气候变化框架公约》中通过共同但有区别的责任原则得到集中体现，即“各缔约方应当在公平的基础上，根据它们共同但有区别的责任和各自的能力，为人类当代和后代的利益保护气候系统。因此，发达国家缔约方应率先应对气候变化及其不利影响”^[1]。

但是，在国际气候政治中，西方国家却在如何理解气候变化的社会历史过程时，表现出典型的历史虚无主义特征，其目的在于通过回避、扭曲导致气候变化的社会历史原因，推卸自身本应承担的更多责任，不仅拒绝对广大发展中国家长期遭受的气候损失与损害给予赔偿、补偿，而且意图迫使其接受不应该承担的减排责任，阻碍其实现经济社会发展、迈向现代化的正当权利，极端自私地维护垄断资本的利益。

西方国家罔顾客观事实，从自身价值观念出发，预设立场，选取和强调于己有利的材料作为向发展中国家提出不合理要求的依据。在国际气候谈判中，美国等发达国家为施压中国、印度、巴西等新兴经济体接受更为严苛的减排目标，刻意强调这些后发国家温室气体排放量短期内快速上升的现象，甚至宣称“如果十多亿中国人的生活模式与澳大利亚人和美国人相同，那么我们所有人都会经历一段非常悲惨的时期。这个星球根本无法承受……”^[2]，既无视西方国家自身历经一个半世纪为实现工业化大量消耗地球能源资源、须为全球约79%的历史温室气体排放负责的事实，也完全不虑及新兴经济体刚刚步入工业化进程、尚无法完全摆脱化石能源依赖的发展困境，而有意混淆是非。

西方国际气候合作理念虽然声称崇尚科学主义、实证主义，但应用到国际气候政治实践中因逐一己之私出现扭曲，丧失了理性的价值维度，无视事

[1] “United Nations Framework Convention on Climate Change,” UN, 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

[2] “Face to Face with Obama,” ABC News, April 15, 2010, <https://discover.abc.net.au/index.html?siteTitle=news#/query=obama&refinementList%5Bsite.title%5D%5B0%5D=7.30&page=6>.

物运动的因果逻辑，以想象虚构历史，成为实现资本目的的工具。

三是固守博弈思维，专注利益争夺。

在西方国际气候合作理念主导下，全球气候治理几乎仅被视为各国循个体主义或集体主义路径追求利益最大化、风险最小化的博弈行为，政策主张均围绕增进合作博弈、减少非合作博弈、避免零和博弈甚至负和博弈的问题。在多边气候谈判中，常见以对方或其他行为体的特定行动作为自身采取行动的前提条件，也就是“有条件承诺”或“附加条件承诺”。欧盟2010年表示，若他国采取更有力行动，则将自身2020年前在1990年排放量的基础上削减20%的减排目标升至30%。在巴黎机制下，120多个国家所作承诺也以他国提供气候资金等为前提条件。^[1]各方运用“有条件承诺”策略的基本目的在于避免他人的“搭便车”行为，进而可借联盟策略争取利益并在内部加以分配。

在应对气候变化危机的过程中，各国有共同的利益诉求，也广泛存在不同的利益取向。因此，各国参与国际气候合作的历史就是一个主张和维护自身利益，同时追求实现共同利益的复合博弈过程。在特定时期或条件下，国家利益与共同利益并不完全一致。因此，国家利益之间的互动、调和成为推进共同利益的基本前提和现实任务。根据国际气候谈判实践，各国及其组成的谈判集团由于政治互信基础薄弱，在权衡、抉择合作博弈或联盟博弈策略时，往往依据自身理性，追求所谓最优决策。然而，各自选择的所谓最优决策无法摆脱陷入“囚徒困境”的结局，导致深度合作难以推进。

巴黎机制下，西方国家期望通过制度、机制力量，为促进合作建立规范框架、提高互动透明度、降低交易成本等。“国际机制通过降低被欺骗的可能性，使合作成为更加明智的选择。”^[2]但是，不同国家各自的最优决策累加起来，并不必然导致超可加性。集合效应反倒可能加剧国家或谈判集团之

[1] Michaël Aklin, Mark T. Buntaine and Matto Mildenerger, “Conditionality and the Politics of Climate Change,” August 2023, <https://ucigcc.org/wp-content/uploads/2023/08/Buntaine-Working-Paper-8.24.23.pdf>.

[2] 贾烈英：《国际制度的有效性：以联合国为例》，《国际政治科学》2006年第1期，第87页。

间的矛盾对立，对实现共同利益构成更大阻碍。

国际社会围绕气候合作展开的政治经济博弈是长期、反复、多维度的。博弈思维未能摆脱以个体、小集团利益为核心的成本收益思维，局限于相对利益与绝对利益的算计，并不足以观照气候变化这样决定人类前途命运、需要统筹各国自身利益与人类共同利益的全球治理议题。

二、全球气候治理深陷困境

无论基于何种理念推进国际气候合作，效果均为核心评价标准。只有在有限时间框架内达成温室气体减排目标、提高全球气候治理效率、实现生产生活方式的绿色转型，人类社会才有可能免于气候灾难。

西方国际气候合作理念的固有、内在缺陷使各国气候承诺及行动的效果无法获得保证，不仅难以回应各方真正关切、促成分歧解决，反而使矛盾复杂化、尖锐化，以致全球气候治理深陷困境。

（一）全球温室气体减排长期未见成效

从1972年召开联合国人类环境会议至今，全球二氧化碳年排放量从162.2亿公吨升至374.1亿公吨。^[1]2023年3月，联合国政府间气候变化专门委员会发布题为《气候变化2023》的第六次评估报告，结论是气候变化对人类及地球生态系统的负面影响已经远超预期，在多个方面正在突破人类社会适应能力的极限，“实现气候适应型发展的机会窗口正在迅速关闭”。^[2]根据目前各国既有“国家自主贡献”方案的承诺，至2030年，即使所有减排努力得到全面实施，距实现2℃目标的差距还有140亿吨二氧化碳当量，距实现1.5℃目标的差距为220亿吨二氧化碳当量。^[3]如果循高排放路径推演，

[1] “Annual Carbon Dioxide (CO₂) Emissions Worldwide from 1940 to 2024,” November 21, 2024, <https://www.statista.com/statistics/276629/global-co2-emissions/>.

[2] “AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023,” IPCC, 2023, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

[3] 《2023年排放差距报告》，联合国环境规划署网站，2023年，<https://www.unep.org/interactives/emissions-gap-report/2023/zh/#section-5>。

至 2100 年，全球平均气温上升幅度将达 $3.3^{\circ}\text{C}\sim 5.7^{\circ}\text{C}$ 。^[1] 在 2025 年巴西气候大会之前，各国须提交包含 2035 年减排目标的新版“国家自主贡献”方案。截至 2024 年 9 月 9 日，《联合国气候变化框架公约》秘书处登记了来自 195 个缔约方的 168 份更新版“国家自主贡献”方案，其中印度、欧盟等并未提高贡献力度。强化减排承诺主要依赖各国的“自觉性”“责任感”，国际社会施加有效干预的能力日益下降。此外，甲烷等非二氧化碳温室气体排放问题日益突出，国际社会尚未通过广泛参与的谈判建立起有效的约束机制。

（二）部分西方国家出于私利试图割裂国际气候合作进程

近年来，全球地缘政治经济格局发生剧烈变化，气候变化议题也遭到绑架。七国集团等发达国家将气候议题纳入自身的国际竞争战略，试图在联合国框架之外组建俱乐部式的小团体，并迫使各国选边站队。就性质而言，这些俱乐部式的小团体并非传统国际气候谈判进程中因利益诉求相近而结成的谈判集团，如伞形国家、小岛屿国家联盟。其显著特点包括：意图从根本上否定联合国框架下国际气候谈判确立并遵循的共同但有区别的责任等基本合作原则；强调成员之间价值观念的一致性，事实上是试图在气候变化领域以狭隘的社会制度和意识形态划线，制造政治对立；推动符合自身经济利益和产业竞争战略的能源转型路线。

值得关注的是，美国作为全球第一大经济体和历史排放国，其气候与能源政策因政府更替等原因反复摇摆，不仅一度退出《巴黎协定》，甚至可能退出《联合国气候变化框架公约》，严重冲击国际社会关于持续深化气候合作的信心。

（三）发达国家竞相争夺全球气候治理新规则制定权

绝大多数发达国家制定了以“零碳”为目标的经济社会发展战略，与气候变化相关的贸易投资规则、标准纷纷出台，给当前推进国际气候合作造成更为复杂的局面。一方面是西方国家加快构建与气候变化相关的基础立法。

[1] “AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023,” IPCC, 2023.

例如，欧盟在“绿色新政”（Green Deal）框架下，提出“Fit for 55”等至少17个方面的法律、法规、指令制定计划，进而推出《欧洲气候法》（European Climate Law）、《欧盟电池与废电池法》（EU Regulation 2023/1542）等。这些法规不仅能规范欧盟国家内部行为，也深刻地影响到国际层面。随着美国、加拿大、澳大利亚等国的跟进，西方国家理念所主导的相关法规网络初步成形。另一方面，西方国家不断推出气候与能源经济领域的新规则、新标准，并为其域外适用进行准备。当前，世界贸易组织协调各国经贸活动的功能大受抑制，同时具有较强法律约束力的国际气候协议缺位，使欧盟推出的“碳边界调节机制”（CBAM）等对国际贸易投资等领域的规则、标准产生巨大影响，客观上发挥着重塑国际经贸秩序的作用。从其进展看，相关规则要求将远超广大发展中国家的社会经济发展阶段，使其减缓和适应气候变化面临更大压力。

据联合国公布的关于《巴黎协定》履约进展“全球盘点”的结果，全球气候行动力度不足，碳排放量攀升势头不减，气候适应能力建设滞后，发达国家的气候援助资金承诺远未落实，既有进展完全不足以缓解人类当下面临的气候风险。这一结论预示了巴黎机制的黯淡前景，揭示了继京都机制之后，国际气候合作进程正陷入更为严重的失范危机。而长期由西方主导的国际气候合作理念的固有、内在缺陷正是导致这一危机的根源。

三、变革国际气候合作理念 破解全球气候治理困境

当前，气候变化问题与大国博弈、地缘冲突、能源转型、粮食危机等重大挑战相互交织、渗透，使其性质、结构、范畴等更趋复杂，各国单凭一己之力根本无以应对。既有国际合作理念及治理体系已不能满足新形势的需要，全面变革的必要性、紧迫性空前增强。

（一）坚持构建“人与自然生命共同体”理念

面对日益严峻的全球生态危机，习近平主席站在人类社会前途命运和文明发展进步的高度，开创性地提出“人与自然生命共同体”理念，深刻阐释

了关于人与自然关系的规律性认识，为建设清洁美丽世界提供了科学指引，有助于重塑国际气候合作理念，破解当前全球气候治理困境，推动人类社会实现可持续发展。

“人与自然生命共同体”理念承认自然界的先在性，赞同“外部自然界的优先地位仍然会保持着”^[1]，但聚焦的并非先于人而存在的自然界，而是人类观照和改造的自然界，即马克思所言之人化自然。“人直接地是自然界存在物”^[2]，是自然进化到一定阶段的产物。在人与自然的协同进化过程中，贯通二者关系并使之实现统一的就是生产劳动等实践活动。

“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山”^[3]，所阐明的不仅是人与自然的辩证关系，更揭示出实践活动及其能动性在处理人与自然关系时发挥着不可替代的作用。人类实践活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然，而不能以实现人的意志、目的为尚。大自然是人类赖以生存发展的基本条件，尊重自然是顺应自然、保护自然的基本前提。顺应自然，即人类在从事改造世界的实践活动时必须认识、把握自然界运动变化的客观规律，以与自然法则相适应的方式进行。保护自然，就是人类在生产生活等活动中应贯彻科学的自然伦理观，合理开发利用自然资源，共同承担保护地球生态环境的责任。

如前所述，西方气候合作理念坚持资本逻辑，推动国际气候合作的出发点及落脚点皆为服务资本扩张、攫取剩余价值，欲将国际气候合作机制构建为维护、强化资本全球霸权的工具，意图通过制度性力量迫使发展中国家继续长期处于国际产业分工、能源消费、财富分配等方面的从属地位。削减温室气体排放、实现碳中和、建设清洁美丽世界并非其真正目标。

应对气候变化本质上是作为主体的人类能动地改造作为客体的自然界。

[1] 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第77页。

[2] 《马克思恩格斯全集》第42卷，人民出版社1979年版，第167页。

[3] 《习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲（全文）》，新华网，2013年9月8日，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-09/08/c_117273079.htm。

但是，资本逻辑导致气候变化问题全面异化，人的主体性、能动性遭到扭曲、抑制，从底层绑架了国际气候合作进程，全球共同气候利益难以推进，事实上遭到弃置。

“人与自然生命共同体”理念坚持实践导向，不仅科学地解释世界，而且指导实践，积极地改变世界，“站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”^[1]，有力地推动国际气候合作校正方向、回归本质。“面对生态环境挑战，人类是一荣俱荣、一损俱损的命运共同体，没有哪个国家能独善其身。”^[2]所以，国际社会谁也无法置身事外，必须克服障碍、携手同行、开展合作、积极应对。“人与自然生命共同体”理念不仅明晰了全球共谋生态文明建设的方向，而且更新并丰富了开展国际气候合作的内涵，从减少温室气体排放、打造多元共生的生态系统以实现“人与自然的和解”，再到实现“人与自然和谐共生”，进而迈向每个人自由而全面发展的理想社会。

“人与自然生命共同体”理念坚持源于实践、服务实践、在实践中发展，以实现合规律性、合目的性的统一作为处理人与自然矛盾关系的指导原则，团结广大发展中国家阻止气候问题异化，超越了西方国际气候合作理念所遵循的资本逻辑，克服了从博弈视角理解气候变化、各国政策行为的狭隘性与局限性。

（二）坚决落实共同但有区别的责任原则

共同但有区别的责任原则是《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》的重要基石，必须坚决维护和落实。全球气候治理遭遇困境的重要原因之一就是西方国家出于私利对自身历史责任和现实责任的错误认知。这一情形导致发达国家与发展中国家之间形成激烈路线之争。

近些年，西方发达国家对待共同但有区别的责任原则出现新动向，强调

[1] 《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2022年10月25日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

[2] 《习近平在2019年中国北京世界园艺博览会开幕式上的讲话》，中国网，2019年4月28日，http://news.china.com.cn/2019-04/28/content_74732537.htm。

“共同”而淡化“区别”，强调资金技术而淡化道义责任，强调承诺而淡化约束。在具体气候行动上，有意疏远联合国框架，对目标承诺、气候资金与融资、气候损失与损害赔偿等诸多关键问题态度消极，与发展中国家的迫切诉求形成尖锐对立，严重制约构建兼顾公平与效率的全球气候治理体系。

实现气候公正与正义是全球气候治理的核心信条。作为国际气候合作基础性文件的《联合国气候变化框架公约》所规定的共同但有区别的责任等原则是这一信条的具体体现。但是，西方国家在实践中扭曲和利用相关原则，不仅以各种策略推脱自身责任，而且强求新兴经济体承担不合理的减排及资金援助义务。直至 2022 年，在埃及沙姆沙伊赫举行的第 27 届联合国气候变化大会上，西方国家才开始正视气候变化造成的损失和损害补偿与赔偿问题，在气候正义领域迈出重要一步。^[1] 但是，真正落实相关措施仍待时日。西方国家强调发挥气候与环境友好型技术、提高能源使用效率的积极作用。究其实质，这样的技术主义路线不过是“以术代道”的一种策略，其基本动因仍是拖延国际谈判进程，回避发达国家自身减排和援助发展中国家的责任。在气候行动承诺方面，西方国家虽然不断作出量化减排、气候援助等方面的各类承诺，但是明确拒绝就承诺的法律约束力作出讨论。

在此情势下，广大发展中国家必须更为坚定地维护联合国框架下国际气候谈判及合作进程的基础与核心地位，更为坚定地落实共同但有区别的责任原则，以此作为深化气候合作的伦理基础，实现气候公平与正义。

一是强调西方国家的野蛮工业化历史是造成气候变化的主因，责任不可推卸。西方国家进入工业化阶段已经 200 多年，长期的工业增长、能源消耗和高消费生活方式导致其仍将是位居前列的历史排放国。二是强调不同国家适应和减缓气候变化的能力不同。作为先发国家，西方国家在技术和资金等方面具有强大优势，目前所作的资金承诺水平虽有所提高，但远远不够满足发展中国家减缓和适应气候变化所需，应拿出更大政治诚意，承担更多责任

[1] 《第 27 届联合国气候变化大会特别报道》，联合国网站，2022 年 11 月 6 日，<https://news.un.org/zh/events/cop27/date/2022-11-06>。

和义务，而非横生枝节。三是强调气候正义原则，将西方发达国家的“奢侈排放”和发展中国家的“生存排放”严格区分开来，不能片面地以“全球问题需全球解决”为借口，混淆二者的本质区别。

此外，还应设计更为务实、灵活的合作减排方案。当前国际气候合作的执行力薄弱，推动任何“大而全”的应对方案都面临巨大困难。可考虑并建立多元复合气候目标体系，将减排任务予以分解，如设立不同温室气体减排目标、可再生能源部署目标、特定重点行业产能限制目标等。各国在坚持共同但有区别的责任原则下，基于自身政治经济情况，承担不同的责任目标，促进差异化承诺，有助于将其他重要原则落到实处，为提高国际气候合作承诺履约率创造有利条件，推动实现公平和可持续的全球气候行动。

（三）坚持构建绿色发展方式

深化国际气候合作要求加快构建绿色发展方式，即实现发展方式的绿色转型，对社会生产要素的配置进行结构性优化与创新。具体而言，“必须改变过多依赖增加物质资源消耗、过多依赖规模粗放扩张、过多依赖高能耗高排放产业的发展模式”^[1]，同时必须推进节能减排、提高能效以优化能源消费结构，发展绿色低碳产业以升级产业结构，建立循环经济等。

当今国际社会所讨论的气候变化问题是人类生产力整体水平大幅跃升过程中出现的社会历史现象。适应和减缓气候变化、构建绿色发展方式当然不能寄望于生产力发展停滞或倒退，但依赖化石能源驱动的生产力发展模式已不可持续，唯有在生产力迈向高质量发展的过程中寻求出路。“绿色发展是高质量发展的底色”^[2]，必须发展绿色生产力，也就是将可持续发展理念与生态、环境及气候科技创新等全面融入社会生产要素配置，在促进经济高效增长的同时，最大限度地减少对生态、环境、气候系统的负面影响。从“发

[1] 《习近平主持中共中央政治局第四十一次集体学习》，人民网，2017年5月28日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0528/c64094-29305569.html>。

[2] 《习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调：加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展》，中国政府网，2024年2月1日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm。

展生产力”到“发展绿色生产力”意味着人类社会发展范式的历史性转变，将从根本上缓解和消除人与自然关系的紧张与对立，促进生态系统与经济、社会系统协同进化，形成更具包容性、均衡性、可持续性的和谐共生体系。

西方国际气候合作理念虽然关注到人与自然矛盾运动带来的社会后果，但几十年来在全球层面寻求解决路径时却往往片面强调技术路径的重要性，试图忘却或拒绝反思造成气候变化问题的深层社会根源，以逃避自身气候责任和维护资本主义生产方式，也就无法真正激发绿色生产力，实现发展方式的绿色转型。

随着越来越多的国家和地区加入工业化进程，人与自然、人与人的双重矛盾空前激化，生态与社会层面的双重危机也日趋严重。二者相互影响、相互交融，成为威胁人类文明生存和发展的危机。具体表现包括：全球财富分配不公，不同国家之间的贫富差距呈扩大趋势；南北分歧巨大，发达国家与发展中国家在政治、经济、文化等方面持续对立斗争；掠夺式占有与迈向可持续发展之间的发展模式竞争有增无减。

要真正有效构建绿色发展方式、应对全球气候变化问题必须从生态和社会层面统筹谋划推进。一方面是解决人与自然的矛盾，实现经济、社会、环境之间的平衡，迈向可持续发展；另一方面是解决人与人的矛盾，实现人的全面发展。

四、结语

“地球是个大家庭，人类是个共同体，气候变化是全人类面临的共同挑战，人类要合作应对。”^[1]气候危机的全球性特点内在地要求开展更为广泛的国际合作。国际社会在讨论气候变化问题、加强国际气候合作、寻求解决方案时，必须将其置于国际体系正在发生历史性变革的宏观背景下。国际力

[1] 《习近平就气候变化问题复信英国小学生》，人民网，2022年4月22日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2022/0422/c64094-32405607.html>。

量对比发生深刻变化，经济全球化向更高水平演进，广大发展中国家，特别是新兴经济体的国际影响力不断上升，推动旧的国际关系发生全方位变革，各国之间的政治、经济权利分配从失衡到再平衡，形成新的国际政治经济格局。

在此背景下，国际气候合作理念应更加真实、全面地反映形势的变化，体现绝大多数国家的意志和诉求。一是与其他全球性问题联系起来全面统筹，客观评估其与气候变化问题之间的关系，探究它们相互作用的逻辑，以客观、准确地把握事物发展变化的全貌，而非不顾时代潮流、国际体系变革趋势，孤立、片面地就气候变化看气候变化，就气候合作谈气候合作。二是维护联合国框架在国际气候合作中的权威地位，确立新的共同谈判目标，如设定适应气候变化的目标及措施，避免国际气候合作长期“空心化”以致分裂。三是切实支持发展中国家享有公平、合理的气候权益，当前亟待解决的一个尖锐矛盾是占全球经济总量约四成的发展中国家在气候合作领域的话语权与其发展水平不相匹配。中国作为全球最大发展中国家，应立足“全球南方”，借助各类双多边机制加强与广大发展中国家的协调配合，维护、增强其代表权、话语权，携手共建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

【责任编辑：肖莹莹】

拉美“债务换自然”实践的新进展与效果评估

□ 付丽媛

〔摘要〕在新冠疫情及气候变化冲击下，拉丁美洲和加勒比国家面临的债务压力及环境问题日益凸显。为降低债务违约风险、缓解外部气候融资困境、减轻气候变化带来的经济下行压力，拉美国家开展新一轮“债务换自然”实践。新一轮实践呈现三大趋势性特征：热带森林保护导向性、延续性较强，三方模式规模及数量渐超双边模式，“全球南方”气候正义意识不断增强。从效果来看，拉美“债务换自然”新实践撬动更大规模的国际融资投入其债务减免及环境保护活动，避免部分国家出现主权债务违约，提高了其主权信用评级，符合条件的地区国家有望继续开展相关实践。长期来看，减债数额占总体债务规模过小、项目周期长、自然资源主权、“漂绿”风险以及特朗普上台引发“绿色霸权”担忧等问题仍将制约拉美国家“债务换自然”实践的前景。

〔关键词〕债务换自然、拉丁美洲、债务危机、气候治理

〔作者简介〕付丽媛，中国国际问题研究院拉美和加勒比研究所助理研究员

〔中图分类号〕F817.36, P467

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 6 期 0107-17

“债务换自然”（Debt-for-Nature Swaps）系债转发展（Debt-for-Development Swaps）的一种，其基本运作模式以债务方承诺投资等值本币开展国内环境保护项目为前提，债务双方商定减免部分债务。“债务换自然”

起源于20世纪80年代，^[1]以统筹处理拉美国家债务危机及热带森林保护问题为研究及实践起点，按交易方式分为双边模式、三方模式以及21世纪以来出现的现代增信担保模式。在全球范围内统筹处理债务与气候问题共识不断加深，拉美国家主权债务违约风险日益升高、实现可持续发展目标更为迫切的背景下，评估拉美“债务换自然”新一轮实践的特点及效果对减轻发展中国家债务与环境问题压力、在全球范围内探索创新债务处理和扩大气候融资的方案具有一定启示意义。

一、拉美“债务换自然”实践的趋势性特征

拉美是全球“债务换自然”实践最为集中的地区，全球首个试点国及处理最多债务金额的国家均在拉美。1987—2021年，全球共达成145项“债务换自然”交易，处理债务规模约为37亿美元，其中81项交易及24亿美元集中在拉美。^[2]研究显示，全球“债务换自然”实践已产生约10亿美元环保投资，^[3]其中拉美约占60%。截至2024年10月，拉美共有21个国家参与“债务换自然”实践，总计开展84项交易。^[4]

拉美“债务换自然”实践主要分为三大阶段。

第一阶段，20世纪80年代，拉美国家共开展8项实践。主要通过三方模式集中处理美国商业银行的债务，大自然保护协会、世界自然基金会和保

[1] 1984年，世界自然基金会(WWF)时任执行副总裁洛夫乔伊博士首次提出这一概念。参见 Ross P. Buckley and Steven Freeland, *Debt-for-Development Exchanges: History and New Applications*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.9。

[2] African Natural Resources Management and Investment Centre, “Debt for Nature Swaps – Feasibility and Policy Significance in Africa’s Natural Resources Sector,” African Development Bank, October 2022, <https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/debt-for-nature-swaps.pdf>.

[3] Elizabeth C. Losos and Alexander Pfaff, “Tackling Debt, Biodiversity Loss, and Climate Change,” *Science*, Vol.384, No.6696, 2024, pp.618-621.

[4] 相关数据由作者根据非洲开发银行及国际货币基金组织的报告整理得出。

护国际是主要债务回购方。以1987年全球首笔“债务换自然”交易为例，保护国际出资10万美元从二级市场折价购买玻利维亚政府65万美元的主权债务，并在玻政府承诺出资25万美元成立环境基金管理贝尼生物圈保护区后豁免该债务。^[1]除购买硬通货债务外，非政府组织也会低价购买债务国公共债务并同其商讨偿债转化模式。如1989年大自然保护协会密苏里植物园同厄瓜多尔达成协议，出资42.4万美元回购厄360万美元债务，交易产生的利润投入厄国家公园保护管理。

第二阶段，20世纪90年代到21世纪初，拉美国家共开展72项实践。在此期间，巴黎俱乐部国家纷纷采取双边模式同拉美国家开展“债务换自然”合作，双边模式项目的数量和规模逐渐取代三方模式，美国、德国和加拿大成为三大债权国。减债规模最大的两笔交易是1993年及1997年秘鲁分别同瑞士及美国开展的双边交易，先后涉及1.31亿、1.77亿美元债务并产生3270万、2280万美元的环境投资。^[2]20世纪末到21世纪初，重债穷国减债倡议（HIPC）及多边债务减免倡议（MDRI）^[3]的出台为发展中国家减免超过1000亿美元的债务。加之“布雷迪债券”的发行大大降低了发展中经济体的减债需求，^[4]全球“债务换自然”项目数量整体下降。2010—2020年期间，拉美几乎没有开展新的“债务换自然”实践。

第三阶段，2021年至今，拉美国家共开展4项增信担保模式的“债务换自然”实践。其主要模式为债务国通过资本市场发行债券进行融资，大型金

[1] 王林亚：《“债务换取自然”与塑造绿色话语霸权：美国对热带森林的保护政策及评析》，《历史教学》2021年第7期，第13-24页。

[2] “Bilateral Debt-for-Environment Swaps by Creditor,” WWF Center for Conservation Finance, December 9, 2003, p.18.

[3] 1996年及2005年，国际货币基金组织和世界银行等多边机构先后发起重债穷国减债倡议和多边债务减免倡议，要求国际社会为主要位于非洲的重债穷国实施债务减免。国际货币基金组织2016年发布的数据更新报告显示，两大倡议减免的债务已覆盖36个国家，其中主要为非洲国家，同时也包括玻利维亚、洪都拉斯、尼加拉瓜、圭亚那及海地等拉美国家。

[4] 益言：《“债务换自然”：运作模式、发展历程及对我国启示》，《中国货币市场》2022年第12期，第68-73页。

融服务机构回购债券并成为其债权方，多边金融机构及开发银行负责为债务国信用增级和担保提供背书。例如，伯利兹政府2021年与大自然保护协会达成3.64亿美元的海洋保护债务重组协议，美国国际发展金融公司提供担保。萨尔瓦多政府2024年完成最大规模的“债务换自然”交易，节约资金用于保护和恢复萨国内伦帕河流域生态，并为本国及危地马拉和洪都拉斯提供用水安全保障。摩根大通担任唯一贷款方及交易经理，以折扣价回购萨尔瓦多发行的约10.3亿美元债券，美国国际发展金融公司提供10亿美元政治风险保险，拉丁美洲和加勒比开发银行提供2亿美元备用信用证实现增信。^[1]

总体上看，拉美“债务换自然”实践的投入转化规模不断扩大，各国项目类型及参与方虽不同，但呈现出一些趋势性特征。

第一，热带森林保护导向性、延续性较强。这一特征主要有两方面原因。一方面，美国将保护热带森林作为同拉美国家开展“债务换自然”交易的主要目标之一。20世纪80年代，拉美国家在债务压力下加大森林开发力度，导致热带森林急剧减少，引发美西方国家的批评。由于美国为拉美国家最大债权国，90年代拉美“债务换自然”交易主要以推进热带森林保护国际化为目标。^[2]另一方面，拉美自然资源禀赋决定了森林保护为其“债务换自然”实践的主要目标。拉美占全球森林覆盖面积的24%，该地区约46%的土地被森林覆盖。^[3]全球最大的亚马逊热带雨林横跨包括巴西在内的8个拉美国家。1990—2020年，拉美森林覆盖面积占地区总面积的比例从53%下降到46%，

[1] “Financing a More Sustainable Future for El Salvador’s Lempa River,” JP Morgan, November 19, 2024, <https://www.jpmorgan.com/insights/banking/investment-banking/el-salvador-debt-for-nature-transaction>.

[2] 美国国会研究服务局资料显示，1991—1998年，拉美国家同美国在美洲事业倡议（EAI）下签署的11份“债务换自然”双边协定均为热带森林保护项目，涉及约19.7亿美元债务。1998年美国国会通过美洲事业倡议拓展的《热带森林保护法》（TFCA）后，美国又同拉美国家签署了15份相关保护协定。参见“Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and Implementation,” Congressional Research Service, July 24, 2018。

[3] William F. Hyde, “Latin America: A Regional Perspective on Its Forest Policy and Economics,” *Forest Policy and Economics*, Volume 141, August 2022.

敲响保护地区热带森林的警钟。^[1]近年来，部分拉美国家也为保护热带森林开展小规模“债务换自然”实践或筹备相关交易。2023年9月，美国与秘鲁签署价值2000万美元的“债务换自然”项目，保护亚马逊热带雨林。^[2]作为拉美森林砍伐率最高的国家之一，厄瓜多尔正加紧研究新的亚马逊雨林“债务换自然”协定。^[3]哥伦比亚总统佩特罗在出席第28届联合国气候变化大会（COP28）以及2024年9月会见德国总理朔尔茨期间，也曾就亚马逊雨林形势以及“债务换自然”发表看法。^[4]

第二，三方模式规模渐超双边模式。在拉美国家开展的84项“债务换自然”交易中，48项双边交易处理的债务金额占总债务规模的41%，36项三方交易处理的债务金额占59%。而在1990—2010年的72项交易中，三方交易处理的债务金额仅占地区18.8亿美元总债务规模的8%，表明在新一轮实践中，三方交易的贡献率显著提升。此外，拉美处理债务规模最大的三项交易也均为2021年以后的增信担保三方模式。^[5]从环境融资的规模来看，拉美“债务换自然”实践共产生约14.7亿美元气候资金，2021年以前总额约为6亿美元，三方交易贡献率从2021年以前的13%提升到65%，增长52个百分点，全部交易中产生环境融资最高的三笔同样为增信担保的三方模式。^[6]通过增

[1] Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), “Statistics and Indicators: Environmental—CEPALSTAT Statistical Databases and Publications,” ECLAC Statistical Briefings, July 2021, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3840dd1c-ed48-4c0c-a0b9-a3461f3cd3f6/content>.

[2] “United States Signs \$20 Million Debt Swap Agreement with Peru to Support Amazon Conservation,” US Department of the Treasury, September 11, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1724>.

[3] “Climate Finance: What Are Debt-for-Nature Swaps and How Can They Help Countries?,” April 26, 2024, <https://www.weforum.org/stories/2024/04/climate-finance-debt-nature-swap/>.

[4] “Colombia in Talks with Germany over Debt-Nature-Swaps, Minister Says,” October 8, 2024, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2024-10-08/colombia-in-talks-with-germany-over-debt-nature-swaps-minister-says>.

[5] 分别是2021年伯利兹、2023年厄瓜多尔以及2024年萨尔瓦多的三笔“债务换自然”交易。

[6] 分别是2022年巴巴多斯、2023年厄瓜多尔以及2024年萨尔瓦多的实践项目。本段数据系作者根据非洲开发银行、国际货币基金组织、美国国会研究服务局的“债务换自然”工作文件统计整理。

信担保的三方模式开展“债务换自然”正在逐渐成为拉美新一轮实践的主导模式。

第三，从北方国家主导到“全球南方”强调争取生态和气候正义。整体来看，拉美新一轮“债务换自然”实践中环保融资目标更加平衡、多元。热带森林保护项目的长期延续，一定程度上表明在环境与发展议题上出现南北利益分歧时，结果通常以北方国家推进的议程为主。但伴随“全球南方”国家在气候融资问题上更加强主权和主体意识，新一轮拉美“债务换自然”实践逐渐向保护海洋环境、生物多样性以及加强生态建设等综合性项目倾斜，更加符合债务国自身经济环境条件和发展诉求，以提高地区国家气候适应能力为目标的项目渐居主流。此外，“债务换自然”的相关研究及政策也更加注重生态和气候正义。拉美学界认为，经济、生态与气候正义同等重要，南方国家必须向北方国家历史上过度消费产生的生态债务和区别责任提出索赔，并就谁该为地区绿色转型提供资金展开讨论。^[1]拉美各国政府在推进“债务换自然”交易的过程中，资源主权及气候正义意识也不断上升，如洪都拉斯国会2023年通过《气候正义森林碳交易特别法》，允许洪政府在气候正义、可持续性、公平参与和透明等原则的指导下开展“债务换自然”在内的碳交易。

二、拉美国家开展新一轮“债务换自然”实践的动因

新冠疫情后，由于债务压力显著上升、气候治理赤字不断扩大以及获取气候融资日趋困难，拉美国家开始寻求利用外部支持缓解主权债务危机、增加气候融资、提高气候韧性的综合性方案，将债务处理与环境保护相结合的“债务换自然”方案由此重获关注。

[1] “Canjes de Deuda por Clima, ¿Pueden Alinearse con Un Enfoque Justo de Resolución de Deuda y Acción Climática?,” Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social(Latindadd), Noviembre de 2023.

（一）债务压力迫使拉美探索新的债务减免路径

新冠疫情后，拉美国家普遍面临社会医疗救助需求急剧上升和财政收入不足的问题，政府增加主权融资导致主权债务规模迅速攀升，偿债压力随之增大。2020—2022年，全球30个新兴市场国家中，拉美国家主权债务规模增长至2.92万亿美元，占比11.6%，增幅为29.4%，仅次于亚洲国家。^[1]2022年近60个面临高债务风险的发展中国家当中，10个在拉美。^[2]2019—2022年，阿根廷、墨西哥及哥伦比亚主权债务增幅分别为52.7%、43.9%及36.5%，远高于新兴市场及发展中经济体15%的平均水平。^[3]2012—2021年拉美公共债务占国内生产总值的比率持续增长，债务支付利率平均为7.7%，高于富裕国家3.1%的利率水平，利息占用大量财政支出。此外，拉美多国主权融资资金用于疫情防控、弥补国际收支缺口等非生产性项目，严重制约气候韧性投资，形成债务压力与气候危机的恶性循环。叠加拉美国家外债美元比重大的因素，部分地区国家的主权债务风险迅速攀升。

在传统银行收紧贷款标准的背景下，拉美对另类债务融资的需求不断上升，投资者对气候战略的兴趣大增。^[4]2022年国际货币基金组织在“债务换自然”文件中指出，当政府宣布主权违约、气候适应项目有效，且该国财政风险较高时，“债务换自然”可扩大政府财政空间，避免债务重组导致的声誉下降和经济混乱。^[5]因此，选择“债务换自然”实践符合创新处理拉美债

[1] 中国银行研究院课题组：《本轮发展中国家主权外债危机的形成机制与我国风险应对》，《国际金融》2024年第4期，第19-26页。

[2] “Informe Ambiental 2024, Contra la Corriente Perspectivas para Garantizar el Derecho al Ambiente Sano,” Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Mayo de 2024.

[3] 中国银行研究院课题组：《本轮发展中国家主权外债危机的形成机制与我国风险应对》，第22页。

[4] WIPO GREEN, “WIPO GREEN Hosts Webinar on Financing Solutions for Climate-Smart Agriculture in Latin America,” December 14, 2023, https://www.wipo.int/cooperation/zh/funds_in_trust/japan_fitip_global/news/2024/news_0004.html.

[5] “Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation,” IMF working papers, August 12, 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>.

务问题的内在逻辑。

（二）拉美需加快弥补气候治理赤字扩大导致的资金缺口

拉美是最容易受到气候变化影响的地区之一。与1981—2010年相比，2019—2021年地区国家地表温度平均上升约0.6摄氏度。^[1]联合国拉美经委会报告称，仅平均气温上升便可导致拉美国家人均GDP到2030年降低0.8%~6.3%，到2050年降低2.4%~23%。^[2]在加勒比地区，气候变化导致的自然灾害将导致GDP下降3.6%。^[3]联合国教科文组织2023年的报告显示，按照当前趋势发展，到2100年拉美地区平均气温预计将上升3~7摄氏度。^[4]

气候变化给拉美带来的直接经济损失不断增加。在农业领域，2022年阿根廷大豆、玉米和小麦三种主要农作物产量至少减少5000万吨，损失超过140亿美元。墨西哥国立自治大学的研究表明，受气候变化导致的降雨减少等现象影响，到2035年墨西哥玉米、大豆、小麦和高粱等农作物减产预计造成380亿美元的经济损失，约为2012年墨西哥农业总产值的两倍。^[5]基础设施层面，巴拿马运河因严重的干旱问题被迫减少通航船只数量。2024年玻利维亚、巴西遭遇暴雨引发的洪水及山体滑坡等自然灾害，导致大规模社会经济损失。

拉美气候脆弱性突出，但开展气候治理却面临资金短缺问题。在拉美中

[1] “Climate-Related Hazards: Extreme Temperature,” OECD, Environment Statistics, <https://oe.cd/dx/4TF>.

[2] “The Economics of Climate Change in Latin America and the Caribbean 2023: Financing Needs and Policy Tools for the Transition to Low-Carbon and Climate-Resilient Economies,” United Nations ECLAC, 2023, <https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2023/12/INFORME-CEPAL.pdf>.

[3] Inter-American Development Bank, “Climate Change and Latin America and the Caribbean,” March 6, 2024, <https://www.iadb.org/en/news/climate-change-and-latin-america-and-caribbean>.

[4] “Climate Change Vulnerability and Risk in UNESCO Global Geoparks and Biosphere Reserves in Latin America and the Caribbean: Executive Summary,” United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, December 2023, <https://www.unesco.org/en/articles/climate-change-vulnerability-and-risk-unesco-global-geoparks-and-biosphere-reserves-latin-america?hub=348>.

[5] 吕洋、张瑞婷：《拉美经济的绿色转型及其前景》，《现代国际关系》2024年第10期，第70-91页。

低收入国家财政资源及外汇储备相对有限、偿债压力及流动性困难加大的背景下，多国为避免信用破产倾向于优先将收入用于偿付本息，而非投资环保相关的公共事业。加勒比海国家极易受到气候灾害的影响，但其公共收入的30%~70%都用于偿债，国内气候融资更为不足。开展“债务换自然”实践有助于引导地区国家将资金投入长时段、注重发展效益和提高气候韧性的项目，加快其实现2030年可持续发展目标。

（三）气候融资困境倒逼拉美扩大融资渠道

当前，新兴市场和发展中经济体的气候融资主要来自国际渠道，但拉美获取国际气候融资的比重低、难度大。2016—2020年间，拉美年均气候融资占全球总量的17%，其中81%以贷款而非赠款形式获得，进一步加剧地区债务问题。^[1]2013年以来，同东亚和太平洋地区年均约2920亿美元的气候融资相比，拉美仅获约200亿美元。从获取气候融资的标准来看，世界银行仅根据人均GDP排名决定受援国和援助程度，忽略单一指标无法反映社会和气候脆弱性的现实，拉美土著社区、妇女、儿童、残疾人等脆弱群体更难获得气候援助。有观点指出，2024年第29届联合国气候变化大会（COP29）谈判达成的3000亿美元协议无法满足发展中国家提出的1.3万亿美元气候融资需求，而“债务换自然”可以发挥关键补充作用。^[2]

气候融资失衡问题同样给拉美带来负面影响。减缓和适应是应对气候变化的两大支柱，但气候适应融资长期不足。联合国环境署《2024年适应差距报告》指出，全球发展中国家的气候适应融资需求缺口年均3590亿美元。^[3]

[1] “Climate Finance Flows in Latin America and the Caribbean,” Reglobal, December 2, 2024, <https://reglobal.org/promises-and-reality-of-climate-finance-flows-in-lac/>.

[2] Pallavi Ghosh, “Decoding Debt-for-Nature Swaps: Can They Be a Game Changer for Climate Finance?,” Outlook Business, December 5, 2024, <https://www.outlookbusiness.com/planet/sustainability/decoding-debt-for-nature-swaps-can-they-be-a-game-changer-for-climate-finance>.

[3] United Nations Environment Programme, “Come Hell and High Water: As Fires and Floods Hit the Poor Hardest, It Is Time for the World to Step Up Adaptation Actions,” November 7, 2024, <https://www.unep.org/adaptation-gap-report-2024>.

全球最大的气候基金——绿色气候基金中大量资金集中在非洲及小岛屿国家，且只有27%的资金用于适应性项目。此前COP28讨论成立的“损失与损害基金”几乎只针对最不发达经济体，拉美只有海地一国具有受援资格。

鉴于拉美难以从国际主流渠道获取气候融资，部分国家开始另辟蹊径，开展“债务换自然”实践撬动环境保护资金。同直接援助或捐赠相比，“债务换自然”一是可以利用金融杠杆产生大于实际捐赠的资金，二是能够通过结构性融资确保资金连续性，弥补直接援助缺乏财政拨款或政治保障性不足的问题，^[1]不失为增加气候融资尤其是气候适应融资的替代方案。^[2]此外，允许债务国利用低价回购债务节省的资金以本币形式投资环保项目，也有助于减轻拉美债务的外部依赖性。

三、新实践的初步效果评估

理想状态下，“债务换自然”能够降低债务国总体债务负担、服务当地社会经济发展和重要生态系统保护，实现债务方、当地社会和自然环境三赢目标。从实施效果来看，一方面，拉美“债务换自然”新实践缓解了地区中低收入国家短期偿债及流动性压力，扩大了当地环保项目融资规模。另一方面，新一轮实践减债数额占债务国整体债务规模的比例较低，项目周期长、透明度低等结构性问题仍在，对保护自然环境的贡献难以量化。各方普遍认可拉美本轮实践的有效性，但也有观点认为资源主权以及原住民问题仍将影响实施效果。

（一）减债及环境融资规模不断扩大

1987年至今，拉美“债务换自然”实践的减债及环保融资规模增长实现“二

[1] Jared E. Knicley, “Debt, Nature, and Indigenous Rights: Twenty Five Years of Debt-For-Nature Evolution,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol.36, 2012, pp.80-121.

[2] Santiago Jaramillo, “COP28: Five Key Issues for Latin America,” Institute of Development Studies, December 12, 2023, <https://www.ids.ac.uk/opinions/cop28-five-key-issues-for-latin-america/>.

级跳”。2021年以来增信担保产生的大规模资金显示出“债务换自然”在减债和可持续发展领域的巨大潜力。20世纪80年代，拉美平均每个项目处理债务规模及产生环境资金规模分别为989万和537万美元；20世纪90年代到21世纪初分别为2506万和776万美元；2021年至今，两项数值分别为6亿和2.18亿美元。^[1] 具体来看，新实践取得以下几方面成效。

第一，部分缓解债务国政府的债务压力，提高其主权信用评级。2021年，伯利兹通过“债务换自然”交易减少相当于当年GDP约10%的外债存量，避免了全面违约，主权信用评级上升。2022年巴巴多斯开展“债务换自然”交易后，美洲开发银行给予巴AAA信用评级，大幅改善该国融资条件。2023年厄瓜多尔将合计16亿美元的中长期债券出售给瑞士信贷银行，后者将其统一展期并置换为“加拉帕戈斯债券”，折抵近11.26亿美元的债务。^[2] 2024年萨尔瓦多通过摩根大通实现10.3亿美元的外债回购，折抵其2027至2052年到期债券的14%。^[3]

第二，扩大债务国环境及气候融资规模。增信担保模式下，保证债务国按期还款的参数化巨灾保险加大对沿海及小岛屿国家的气候敏感性考量，有利于提高环保融资的长期性和稳定性，也产生远高于前两个阶段的环保融资。^[4] 2021及2022年，伯利兹和巴巴多斯通过开展“债务换自然”实践，

[1] “Barbados Places Climate Financing Firmly on Agenda with IDB,” Nature Conservancy Support, September 21, 2022, <https://www.iadb.org/en/news/barbados-places-climate-financing-firmly-agenda-idb-nature-conservancy-support>.

[2] “Financial Close Reached in Largest Debt Conversion for Marine Conservation to Protect the Galápagos,” US International Development Finance Corporation, May 9, 2023, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/financial-close-reached-largest-debt-conversion-marine-conservation-protect>.

[3] “World’s Largest Debt Conversion for Conservation of a River and Its Watershed Completed in El Salvador,” US International Development Finance Corporation, October 16, 2024, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/worlds-largest-debt-conversion-conservation-river-and-its-watershed-completed>.

[4] 蒋小翼、曹昊：《可持续发展目标导向下的主权债务与自然互换：发展趋势、演变动因及运用建议》，《湖北社会科学》2024年第6期，第121-129页。

分别承诺在未来15~20年利用获得的1.8亿美元及5000万美元保护本国30%的海域面积。2023年，厄瓜多尔政府承诺在未来20年支出4.5亿美元支持加拉帕戈斯群岛的环境保护。2024年萨尔瓦多“债务换自然”交易预计为萨政府节省3.52亿美元的偿债成本。萨政府还将创建监督机构并提供水资源数据监测服务，在2044年前建设7.5万公顷的含水层补给区。^[1]

（二）减债成效有限，资源主权等结构性挑战仍在

一是减债规模较小且环保收益难以量化。尽管近年来拉美“债务换自然”交易规模不断扩大，但实际减债效果并不理想。据欧洲债务与发展网络估算，“债务换自然”只能抵消1987年至2023年间中低收入国家债务总额的约0.11%。伯利兹、巴巴多斯和厄瓜多尔三国近年来的“债务换自然”交易分别减少各自占GDP比重8.7%、0.1%及0.8%的债务。^[2]此外，新一轮实践中，环境保护项目平均周期为15年，实际收益和保护效果难以量化，腐败问题导致项目透明度低也将影响融资有效性，给潜在非西方债权方带来隐忧。整体来看，拉美新一轮“债务换自然”实践仍难摘掉“太少、太迟”（too little, too late）的标签。

二是债务国资源主权问题依旧突出。从债务国与债权方的关系来看，“债务换自然”无法逆转美西方凭借出资及担保身份实际主导该模式的现实。自然资源商品化引发的资源主权问题并未在新模式中得到解决。有拉美学者指出，2023年厄瓜多尔加拉帕戈斯“债务换自然”交易中，海底采矿及港口建设活动可能对海洋生态系统造成损害，并影响沿海社区获取其传统食物来源。厄前环境部长奥尔特加称，“债务换自然”不是坏事，但债务并没有消失，而是被条件非常严苛的新贷款取代；11%的贷款利率“剥削性”较强，将严

[1] Nic Wirtz, “El Salvador: Historic Debt-for-Nature Swap,” *Global Finance*, October 31, 2024, <https://gfmag.com/economics-policy-regulation/el-salvador-green-debt-swap/>.

[2] International Monetary Fund, “Debt-for-Nature Swaps in Latin America and the Caribbean,” October 2023, <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9798400238918/9798400238918.xml?BookTabs=booktoc>.

重推高厄交易成本。包括奥尔特加在内的 260 名支持债务和气候正义的学者曾签署联合声明，指责该交易赋予外国私营公司对加拉帕戈斯未来过大的发言权。^[1] 哈佛法学院相关研究指出，开展“债务换自然”实践必须考虑给债务国维护自然资源主权、实现自身经济社会发展以及土著居民生存带来的负面影响。限制原住民使用土地导致的流离失所，也可能敲响小规模土著文化的丧钟。^[2]

四、拉美“债务换自然”实践的前景

伴随国际社会对“债务换自然”的认知不断深化、投入不断增多，“债务换自然”的商业价值不断提升，拉美地区新一轮实践有望继续扩大。但面对“债务换自然”机制性问题、地区形势不稳定以及特朗普再次执政可能带来的冲击等挑战，该实践的有效性仍有待提高。

（一）“债务换自然”受到各方认同和支持

国际社会的支持不断加大。近年来，国际货币基金组织、世界银行及联合国开发计划署等多边机构逐渐就气候风险及债务问题的正相关性达成广泛共识，并就利用“债务换自然”统筹解决两大问题开展大量调研评估。国际货币基金组织支持拉美国家出台可持续的宏观经济政策，推动“债务换气候”等创新性债务重组机制发展，加强同债权方对话。^[3] COP28 成立“与可持续性相关的自然和气候主权融资工作组”，吸纳拥有数万亿美元储备的全球多边贷款机构，世界银行、欧洲投资银行、亚洲开发银行、亚洲基础设施

[1] Sally Jabiel, “Debt-for-Nature Swaps: A Solution to Crisis in Latin America?,” Dialogue Earth, January 3, 2024, <https://dialogue.earth/en/climate/387269-debt-for-nature-swaps-a-solution-to-crisis-in-latin-america/>.

[2] Jared E. Knicley, “Debt, Nature, and Indigenous Rights: Twenty Five Years of Debt-for-Nature Evolution,” pp.80-121.

[3] “Chair’s Summary from High-Level Dialogue on Climate Action in the Americas,” Argentina Government, <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/americas-climate-ambition/summary>.

投资银行等大幅增加对“债务换自然”的资金支持。2024年联合国生物多样性大会期间，大自然保护协会同保护国际、皮尤慈善信托基金会、重返原野（ReWild）、野生动物保护协会和世界自然基金会宣布成立联盟，预计释放高达1000亿美元的气候资金，通过“债务换自然”扩大气候保护成果。联盟创始成员均表示，该组织不具有排他性，期待其他志同道合的成员加入。^[1]

“债务换自然”的商业价值不断提升。尽管“债务换自然”仍属于债务市场的利基领域，但伴随融资规模增长以及增信规模扩大，其对商业银行的吸引力也逐渐加大。几年前，瑞士信贷是唯一开展“债务换自然”的商业银行，如今高盛、汇丰银行、花旗集团、巴黎银行、渣打银行及巴克莱银行均已表明参与意向。目前，约有9家商业银行正在争夺拉美环境、社会和治理（ESG）债务市场份额。巴克莱银行预估拉美地区这一债务市场规模将增长至8000亿美元。^[2]

拉美地区机构和政府对“债务换自然”的投入和认可不断增加。2017年，联合国拉美经委会成立推动“债务换自然”的相关机制工作组，包括加勒比共同体（CARICOM）、东加勒比国家组织（OECS）、东加勒比中央银行（ECCB）等地区组织。2021年美洲气候行动高级别对话上，拉美和加勒比开发银行计划到2026年将气候融资在总投资组合的占比从23%增加到40%，并承诺到2027年在绿色行动上投入250亿美元。美洲开发银行承诺根据《巴黎协定》制定的国家贡献提供资金，中美洲经济一体化银行承诺发行绿色债券，扩大国际融资以鼓励气候行动。阿根廷、哥伦比亚及巴巴多斯环境部长均提出要利用债转模式加大气候融资。2023年南美洲国家联盟峰会上，哥总统佩特罗表示，在全球范围内将公共债务转化为气候行动，是处理气候变化问题真正

[1] “Six Global Environmental Organizations Unite to Scale Climate and Conservation Outcomes through Sovereign Debt Conversions,” The Nature Conservancy, October 29, 2024, <https://www.nature.org/en-us/newsroom/new-debt-coalition-for-climate-and-conservation/>.

[2] Natasha White, “Interest in Credit Suisse-Pioneered Debt Swaps Is Soaring,” Bloomberg Law, January 23, 2024, <https://news.bloomberglaw.com/banking-law/interest-in-credit-suisse-pioneered-esg-debt-swaps-is-soaring>.

重大的第一步。全球环境基金主席、哥斯达黎加前环境部长卡洛斯称，从当前形势看，“债务换自然”是通过资本市场弥合气候融资缺口的关键工具。^[1]

（二）拉美推进“债务换自然”面临多重挑战

首先，“债务换自然”机制性挑战仍存。正如联合国贸发会议秘书长丽贝卡·格林斯潘所言，“债务换自然”难以解决发展资金匮乏同及时纾解债务危机的结构性不对称问题。伴随拉美“债务换自然”交易中私人债权方的不断增多，贷款协议及债务谈判的复杂性显著上升，叠加“债务换自然”的结构性机制瓶颈，研究及监管困难将进一步加大。^[2]

债权结构的变化未能改变发达国家主导的现实。增信担保模式下债权方与债务国的关系并未出现实质性改变。以2021年伯利兹项目为例，美国国际发展金融公司参与增信及政治担保，意味着伯一旦出现债务重组或违约，不仅自身政治声誉受损，实际债权方也将由私营部门变为美国国际发展金融公司及美国政府。在拉美“债务换自然”新实践中，大部分信用增级机构和债券购买方依旧来自巴黎俱乐部成员国，表明拉美债务国仍将在交易中处于被动地位。作为在国际货币基金组织和世界银行中拥有最大投票份额的国家，美国也将继续通过现行“债务换自然”机制巩固美元和拉美国家债权国的地位，不会交出交易主导权。

缺乏监管机制和地区腐败问题加大“漂绿”风险。由于缺乏有效的国内及地区监管惩罚机制，拉美经常出现气候融资并未投入环保项目的“漂绿”现象。拉美长期面临社会不公及贫困问题，民众在政治庇护主义下沦为政治

[1] “Joint Declaration and Task Force on Credit Enhancement for Sustainability-Linked Sovereign Financing,” United Nations Framework Convention on Climate Change, December 4, 2023, <https://climatechampions.unfccc.int/joint-declaration-and-task-force/>.

[2] 自伯利兹互换实践开始，法律关系变得更为复杂。该互换协议不仅关涉债权方、债务国、非政府组织在债务国设立的特殊目的机构（Special Purpose Vehicle）、债券发行商及债券投资人间的借贷协议、债券发行协议、债券回购协议以及保护基金协议，更涉及为发行新债券提供增信的政治风险保险关系和保证债务国政府按期还款的参数化巨灾保险关系。参见蒋小翼、曹昊：《可持续发展目标导向下的主权债务与自然互换：发展趋势、演变动因及运用建议》，第121-129页。

精英推进议程、攫取利益的工具，社会纵向问责能力与国家机构间横向制衡缺失造成的系统性腐败，加大“漂绿”风险。拉丁美洲经济和社会正义网络指出，由于缺乏透明度和问责制，难以评估2023年厄瓜多尔“债务换自然”交易的潜在违约风险。^[1]2024年厄政府提出通过非政府组织“亚马逊保护直接空气捕获”（Amazon Conservation DAC）回购商业银行债务，但并未透露实际购买方。大西洋理事会气候韧性中心学者何塞·阿亚拉表示，由于“债务换自然”并无唯一定义，其操作方案及附加条件多种多样，相关政府或企业通常对细节讳莫如深，不明确披露收益情况，部分已落地项目因透明度问题仍存“漂绿”嫌疑，难以有效推广生态意识。而在迫切需要获得资金的拉美，这样的操作越来越多。^[2]

其次，地区不稳定因素增加。一方面，拉美政坛左右博弈加剧，政局轮动加快，难以就应对气候变化达成共识。尽管当前拉美国普遍由左翼政府掌权，但右翼及极右翼势力仍在持续反扑。秘鲁、厄瓜多尔、玻利维亚等国受府院之争、党内恶斗及社会治安等因素影响，政局持续动荡，极大影响其政策连续性及政府治理效能。多数左翼执政国家积极制定和实施绿色发展规划和政策，如哥伦比亚总统在双多边场合多次谈及“债务换自然”倡议，洪都拉斯总统希奥玛拉·卡斯特罗在COP28上，提议将52个雨林国家联盟成员国外债转化为环境投资。但阿根廷极右翼总统米莱大幅削减应对气候变化的投入并退出COP29，拒不参加气候融资关键对话，加大地区国家协调应对气候变化的困难。此外，部分国家对“债务换自然”的金融模式存疑，担忧交易金额过大可能导致债务国出现破坏性通胀。

最后，特朗普重返白宫引发“绿色霸权”担忧。拜登任内曾承诺年均提

[1] “Initial Assessment of Galapagos Debt-for-Nature Swap: A Look from Civil Society after One Year of Operations,” Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), <https://latindadd.org/wp-content/uploads/2024/05/initial-assesment-of-galapagos-debt-for-nature-swap.pdf>.

[2] Sally Jabiel, “Canjes de Deuda por Naturaleza, ¿Una Solución a Las Crisis en América Latina?,” January 8, 2024, https://www.eldiarioar.com/sociedad/medio-ambiente/canjes-deuda-naturaleza-solucion-crisis-america-latina_1_10816538.html.

供 114 亿美元的气候援助，但直到 2024 年，美国会批准的援助金额仅为 10 亿美元。^[1] 鉴于美两党在应对气候危机以及对外援助领域的立场几乎相反，在特朗普第二任期内，美拒绝履行向发展中国家提供气候资金支持和向绿色气候基金注资义务的可能性明显上升，或将给《联合国气候变化框架公约》下的融资机制带来极大负面冲击。

五、结语

开展新一轮“债务换自然”实践，是拉美国家为避免主权债务违约及应对环境、生物多样性问题作出的统筹性政策选择。尽管取得了阶段性成果，但在当前国际及地区形势下，推进“债务换自然”实践仍需综合评估债转模式改革前景、债务国债务违约风险以及双多边政策协同难度等多重因素。伴随“全球南方”力量日益壮大，拉美多国高度期待非巴黎俱乐部的新兴市场及发展中国家参与相关实践，这不仅有利于推动国际货币基金组织和世界银行的功能向公共债券持有和减债服务方向发展，也为探索“债务换自然”的国际合作路径提供了机会窗口。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] Chetan Hebbale and Johannes Urpelainen, “Debt-for-Adaptation Swaps: A Financial Tool to Help Climate Vulnerable Nations,” Brookings, March 21, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/debt-for-adaptation-swaps-a-financial-tool-to-help-climate-vulnerable-nations/>.

《国际问题研究》2024年总目录

【特稿】

自信自立、开放包容、公道正义、合作共赢 王 毅（2024年第1期）

【习近平外交思想研究】

新时代中国的国际秩序观 马新民（2024年第1期）

新时代中国海洋外交：政策内涵与实践路径
余敏友 倪 瑶（2024年第1期）

倡导平等有序的世界多极化：理论基础与实践路径
刘 卿（2024年第2期）

倡导普惠包容的经济全球化：内涵、逻辑及时代意义
刘飞涛（2024年第2期）

全球安全赤字治理与中国的担当作为 吴志成 李文桦（2024年第2期）

和平共处五项原则的国际法内涵与时代价值
黄惠康 白晓航（2024年第3期）

和平共处五项原则体现的亚洲智慧和当代使命
蓝建学 唐 晓（2024年第3期）

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（2024年第4期）

构建全球发展共同体：核心要义与中国实践
李 丹 李龙龙（2024年第4期）

构建澜湄国家命运共同体：理念与实践路径

潘晓明 荣 鹰（2024 年第 5 期）

周边命运共同体建设：进展、启示与深化路径

王俊生（2024 年第 6 期）

构建海洋命运共同体：思想意蕴与中国实践

李 欣（2024 年第 6 期）

【中国外交】

大趋势与小周期作用下的中美关系

吴心伯（2024 年第 2 期）

欧盟能源转型与中欧能源合作

周云亨 吴宗翰（2024 年第 2 期）

全球发展倡议下的中拉绿色合作：进展、挑战与路径

曹 廷（2024 年第 2 期）

【区域与国别】

拜登主义与美国外交政策的转型

王 浩（2024 年第 1 期）

俄罗斯太空政策调整与中俄太空合作

刘 莹（2024 年第 1 期）

印度强化与“全球南方”关系：战略雄心与制约

张 杰（2024 年第 1 期）

中日韩合作的发展、困境与前景

巴殿君 左天全（2024 年第 1 期）

日本准同盟战略：实践、动因及制约因素

王竞超（2024 年第 2 期）

美日菲三边合作机制化及其影响

郑先武 薛 亮（2024 年第 4 期）

欧盟新东扩：动因与前景

冯怡然（2024 年第 4 期）

印度半导体产业发展态势与前景

楼春豪（2024 年第 4 期）

技术—安全复合体与美国对华战略

赵明昊（2024 年第 5 期）

中非数字合作：进展、挑战与深化路径

贺 鉴 王筱寒（2024 年第 5 期）

美国对华经济制裁：趋势与影响

蔡翠红 尹佳晖（2024 年第 6 期）

美国对太平洋岛国战略：地缘政治意图与局限

陈晓晨 吕桂霞（2024 年第 6 期）

欧盟贸易政策范式转型及其影响

程卫东（2024 年第 6 期）

【国际关系】

新形势下的俄美关系走向

柳丰华（2024 年第 3 期）

美菲特殊关系的回归：动因、影响及制约

刘阿明（2024 年第 3 期）

美国对华关键矿产战略布局及其制约

惠春琳（2024 年第 3 期）

澳大利亚深化与北约关系：动因与影响

沈予加（2024 年第 3 期）

【全球治理】

非洲之角安全治理与中国方案

张梦颖（2024 年第 4 期）

全球人工智能治理：联合国的角色

阎德学（2024 年第 4 期）

全球人工智能治理：进展、困境与前景

叶淑兰 李孟婷（2024 年第 5 期）

西方国际气候合作理念与全球气候治理困境

王瑞彬（2024 年第 6 期）

拉美“债务换自然”实践的新进展与效果评估

付丽媛（2024 年第 6 期）

【国际政治】

北约太空政策的调整及其影响

何奇松（2024 年第 3 期）

北约强化韧性建设：动机、影响及制约

张 雪（2024 年第 5 期）

“全球南方”的历史轨迹和时代使命

杨洁勉 沈若豪（2024 年第 5 期）

百年大变局下“全球南方”国家的战略选择

张蕴岭 张丽娟（2024 年第 5 期）

Abstracts

Building the Community of Shared Future with Neighboring Countries: Progress, Implications and Deepening Paths

WANG Junsheng

In the new era, China has made great stride in building the Community of Shared Future with Neighboring Countries. The political and diplomatic relations between China and neighboring countries are getting more solid, the economic bonds closer, the humanistic exchanges more frequent, and China's security propositions are well-recognized by the neighboring countries. The progressiveness in the concepts of China's neighboring diplomacy and the impementation of relevant cooperation initiatives in neighboring countries serve as the fundamental driving forces for the great achievements in building the Community of Shared Future with Neighboring Countries. During the period of turbulence and transformation, the building of the Community of Shared Future with Neighboring Countries needs to handle the regional risks from U.S. strategic suppression of China, and coordinate the divergent strategic and diplomatic goals of neighboring countries, with a view to giving full play to the autonomy of the neighboring countries. China should utilize and put forward multilateral cooperation topics and related platforms to promote cooperation in neighboring areas, coordinate development and security, and persistently push the building of the Community of Shared Future with Neighboring Countries.

Building the Maritime Community with a Shared Future: Conceptual Implications and China's Practices

LI Xin

The Maritime Community with a Shared Future is an extension and display of the Community with a Shared Future for Mankind in the field of the ocean. The concept of building the Maritime Community with a Shared Future contains the guidance of the new security concept to maintain peace and tranquility in the ocean, a new cooperation concept to achieve mutual benefit and win-win results in ocean development and utilization, a new civilization concept to build an open and inclusive ocean culture concept, and a new development concept to achieve harmony between humanity and the ocean. It is a solution proposed by China to address the risks and challenges for global maritime politics, maritime security, and ocean governance in the context of great changes unseen in a century. China consciously practices the concept of the Maritime Community with a Shared Future, and continues to make efforts in maintaining global maritime peace and security, building the Maritime Silk Road, promoting exchanges and mutual learning between marine civilizations, and advancing ocean ecological governance, thereby injecting new impetus into global ocean governance.

US Economic Sanctions Against China: Trends and Implications

CAI Cuihong & YIN Jiahui

To safeguard its global hegemony, the United States has increasingly intensified its competition with China. Economic sanctions are one of the most prominent tools in its broader strategy of containment. These sanctions play a critical, long-term, and

systematic role in the strategic competition between the US and China, underscoring the US' goal of restraining China's progress in such key areas as industry, technology and military. In recent years, the trends of US economic sanctions against China have been marked by a substantial increase in the number of sanctions, a shift toward technology-related targets, an expansion of affected sectors, and greater international coordination. While these sanctions are likely to hinder China's industrial upgrading, strain China-US relations, and disrupt global supply chains, their effectiveness will also be subject to many limitations.

The Essence of the US Pacific Partnership Strategy and Its Implementation Paths

CHEN Xiaochen & LYU Guixia

As the United States' first-ever overall strategy on Pacific island countries, the Pacific Partnership Strategy is in essence an expanded island chain strategy based upon the "island chains" understanding established in more than 100 years. Apparently, the strategy sets four strategic goals--strengthening partnership, supporting regionalism, promoting regional governance, and promoting prosperity and development, but in reality, its implementation has exposed its true intention--strengthening diplomatic containment against China, building a system of balancing against China, embedding US-style security issues into the region, and enhancing the comprehensive influence of the United States. The implementation of the Pacific Partnership Strategy has consolidated the US presence in the region, expanded geopolitical influence in the region, and exerted negative impact on China - Pacific Islands cooperation. However, The strategy, which is blamed for "strategic competition under the form of

multilateralism” will have limited practical effect. The Pacific island countries have their own agenda, and China - Pacific Islands cooperation will overcome risks and challenges, and maintain vibrant momentum.

Transformation of the EU's Trade Policy Paradigm and Its Impacts

CHENG Weidong

In response to the new situations and challenges arising from the evolution of international configuration, the EU has adopted a series of trade policy documents since 2015, which represents a shift in the EU's trade policy paradigm from classic liberalism to a multi-objective approach. The EU's new policy paradigm links non-trade issues with trade in order to pursue multiple objectives; meanwhile, the EU attempts to employ unilateral policy tools to achieve trade policy objectives. The EU's new trade policy paradigm will lead to an imbalance in international trade and exert negative impacts on international relations. However, the sustainability and effectiveness of the EU's new trade policy paradigm will be constrained by numerous factors both within and outside the EU. In the context of the transformation of the EU's trade policy paradigm, China and the EU should work together to explore a new model of bilateral trade and economic cooperation and to promote the healthy development of China-EU relations based on shared strategic interests and a full use of the multilateral international systems.

Western Concepts on International Climate Cooperation and Dilemma in Global Climate Governance

WANG Ruibin

The reality that cumulative progress in global climate action is difficult to keep

world's temperature rise below 1.5°C reveals that global climate governance is in deep trouble, manifested in the lack of results in greenhouse gas emission reductions, the fragmentation of the international climate cooperation process, and the developed countries' scramble for setting rules for global climate governance. The root cause lies in the paradox of the Western international climate cooperation concepts that has long guided the practice of global climate governance and its insurmountable inherent flaws. The necessity and urgency of an all-round reform on the concepts of international climate cooperation have never been greater. The direction includes adhering to the concept of building a “community of life for man and nature”, adhering to the principle of “common but differentiated responsibilities”, and adhering to building a green development model. As the world's largest developing country, China should base itself on the “Global South” and strengthen coordination and cooperation with the vast number of developing countries through bilateral, multilateral and other mechanisms, and maintain and enhance its representation and discourse power, work together to build a global climate governance system that is fair, reasonable, cooperative and win-win, and promote human society towards sustainable development.

Development and Evaluation of Debt-for-Nature Swaps in Latin America

FU Liyuan

Latin American and Caribbean countries have faced increasing debt pressures and environmental challenges under the impact of the COVID-19 pandemic. To lower the risk of debt default, alleviate the external climate financing difficulty and the reduce the pressures from the downturn in the economy, they have initiated a new round of “Debt for Nature” practice. The current round of practice has displayed three significant

trends: tropical forest protection has gained orientational momentum and continuity, the scale and quantity of tripartite cooperation model are gradually surpassing bilateral model, and the awareness of climate justice in the “Global South” is consistently increasing. In effect, the new practice of “Debt for Nature” in Latin America has attracted larger-scale international financing to fund environmental protection activities, avoided some countries’ sovereign debt default, and improved their sovereign credit rating. Eligible regional countries are likely to continue implementing relevant practices. In the long run, the limited debt reduction scale, lengthy project cycle, natural resources sovereignty, risk of “greenwashing” and fear for “green hegemony” caused by the incoming Trump government will dampen the prospects of “Debt for Nature” in Latin American.

投稿注意事项

《国际问题研究》是新中国创办最早的国际问题研究学术刊物之一。本刊以服务中国外交为宗旨，坚持战略性、前瞻性与政策性相结合，提倡从国际战略的高层次、宏观性、多角度来研究国际问题，在学术分析中体现中国外交战略思维，为外交实践提供理论支持。刊物追求严肃扎实的学风，提倡言之有据、言之有物，对理论探讨提倡宽容求进和学术民主。

投稿者务请注意以下事项：

一、来稿请提供电子版。严格遵守学术规范，须有内容摘要、关键词、作者简介。摘要应概括地反映文章的主要内容，不要与引言相混淆，字数在300~500字；关键词3~5个；有条件的作者请提供中文摘要和关键词的英文译稿。论文字数以12000字左右为宜。

二、引用的文献、观点和重要事实要注明来源。注释采用当页脚注，每页单独编号。网上资料的引用应做到可核查。

三、文中首次涉及的外国人名、地名、重要职务和职称、机构名称及其他专用名称（常见和约定俗成的除外），请在中文译名后括号标注原文。

四、来稿请注明作者姓名、工作单位、职称、通讯地址、联系电话、邮政编码和电子信箱，以便联系。

五、本刊对来稿有删改权。如不同意，务请在来稿中注明。

六、请勿一稿多投。稿件寄出一个月后未被采用或未接确认采用通知的，可自行处理。来稿一经刊用即致稿酬，并赠样刊两本。未被采用的稿件恕不退还。

七、本刊已许可中国学术期刊（光盘版）电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中，以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该著作权使用费与本刊稿酬一并支付（或：相关稿酬不再另行支付）。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意上述声明。

八、本刊版权所有，未经同意，不得转载。

通讯地址：北京市东城区台基厂头条3号，《国际问题研究》编辑部
邮政编码：100005

联系电话：010-85119558/85119638

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn

欢迎订阅

《国际问题研究》是由中国国际问题研究院主办的国际问题研究综合性学术期刊。刊物系国家社科基金资助期刊，长期被列入中文核心期刊（国际政治类）、中文社会科学引文索引（CSSCI）来源期刊、中国人文社会科学核心期刊要览、中国学术期刊网络出版总库（CAJD）全文收录期刊和中国人文社会科学引文数据库，中国人民大学报刊复印资料亦以本刊文章作为重要参考来源。本刊以服务中国外交为宗旨，坚持战略性、前瞻性与政策性相结合，旨在为外交实践提供理论支持。主要栏目有：习近平外交思想研究、中国外交、区域与国别、全球治理等。

本刊英文版 *China International Studies* 面向国内外读者，在外国驻华机构及国外智库媒体中具有较强的影响力。

《国际问题研究》及 *China International Studies* 可在全国邮局订阅：

- 《国际问题研究》 国内代号：82-1；国外代号：Q523
- *China International Studies* 国内代号：80-477；国外代号：BM4946

《国际问题研究》每期定价 15 元，*China International Studies* 每期定价 30 元，本刊编辑部常年办理零售、订阅服务，欢迎来电咨询。

联系地址：北京市东城区台基厂头条 3 号，《国际问题研究》编辑部

邮政编码：100005

联系电话：010-85119558/85119638

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn