国际问题研究

双月刊　2020 年第 2 期（总第 196 期）　2020 年 3 月 15 日出版

特稿

1　跨越东西差异，践行多边主义　王　毅

习近平外交思想研究

7　新时代中国外交理论的创新性发展　阎德学　华桂萍

美国外交

20　特朗普政府重构中美关系的抱负与局限　吴心伯

33　美国新中亚战略评析　曾向红

53　美国重返中东欧及其影响　贺之杲

中国对外合作

65　大变局下的“中国－中东欧国家合作”　刘作奎

79　中拉“一带一路”合作：挑战与深化路径
中国现代国际关系研究院拉美研究所课题组

数字经济

93　国际数字经济竞争新态势与中国的应对　潘晓明

107　中国与中亚国家共建数字丝绸之路：基础、挑战与路径　王海燕

Table of Contents

Bringing the East and West Together in Shared Commitment to Multilateralism
Wang Yi

The Innovative Development of China's Diplomatic Theory in the New Era
Yan Dexue & Hua Guiping

Reconstructing China-US Ties: Trump Administration's Ambitions and Constraints
Wu Xinbo

A Review of the US New Strategy for Central Asia *Zeng Xianghong*

America's Return to Central and Eastern Europe and Its Implications
He Zhigao

China-CEEC Cooperation under Profound Changes Unseen in a Century
Liu Zuokui

Belt and Road: New Development of China-Latin America Cooperation
Institute of Latin American Studies(CICIR)

International Digital Economy Competition and China's Response
Pan Xiaoming

China-Central Asian Countries Joint Endeavor on the Digital Silk Road:
Basis, Challenges and Paths *Wang Haiyan*

Abstracts

跨越东西差异，践行多边主义*

□ 王　毅

今年中方的出席具有特殊意义，因为我和我的同事是从前线而来。中国政府正在习近平主席坚强领导下，全力抗击一场突如其来的新型疫情，14 亿中国人民团结一心，投身到这场没有硝烟的战争之中。我们决心守护武汉，守护湖北，守护与病毒抗争的每一位骨肉同胞，坚决打赢这场疫情阻击战。

在中国农历新年的第一天，习近平主席亲自作出指挥部署，向疫情全面宣战。中国政府迅速建立起联防联控的举国体制，李克强总理亲赴武汉指导抗疫。从中央到地方，从城市到农村，我们以壮士断腕的决心，果断采取最全面、最严格、最彻底的举措迎击疫情。

正如许多国家领导人所说，中国人民战胜疫情的决心令人惊叹，中方行动速度之快、规模之大，世所罕见，展示出的中国速度、中国规模、中国效率，显示了中国制度的优势。

防范疫情的重点地区在武汉，但武汉并不孤单，因为全中国人民都同武汉和湖北的兄弟姐妹坚定地站在一起。

科技人员不眠不休投入工作，不到 7 天就成功分离病毒毒株并研制出检测试剂。一百多支医疗队、两万多名医护人员从全国各地向湖北重灾区集结，被誉为当代“最美逆行者”。所有医护人员以高度的职业素养，夜以继日奋斗在救治一线，冒着被感染的危险拯救病人的生命，透支自己的健康守护他人的安宁。

数千名工程人员通宵达旦，在不到 15 天时间里建成 2500 张床位的两所专业化医院。基层社区人员在风雪中深入每一个街巷，为防控疫情不放弃任

---

* 本文为国务委员兼外交部长王毅在德国出席第 56 届慕尼黑安全会议发表的演讲，2020 年 2 月 15 日。

何一个家庭，不遗漏任何一个角落。千千万万志愿者日夜兼程为疫区运输物资、提供帮助。遍布海外的华人华侨感同身受，自觉为抗击疫情捐钱捐物。

没有一个冬天不可逾越，没有一个春天不会到来。

严格彻底的防控措施正在显现效果。截至 2 月 14 日，全国除湖北以外的确诊病例已经连续 12 天下降，治愈人数超过了 8000 人，全国病亡率控制在 2.29%，除湖北以外的病亡率则为 0.55%。这一事实和数据表明，这场疫情总体上是可控的，也是可治的。正像习近平主席所说，我们完全有信心、有能力、有把握战胜这场疫情。黎明，正在到来；曙光，就在前方。

疫情确实给中国的经济和社会发展带来了挑战，但这将是阶段性、暂时性的。中国经济有着强劲韧性、巨大潜力和丰沛活力，我们完全有条件抵御各种风险挑战，中国经济大势长期向好的基本面没有也不会改变。

风雨之后总会有彩虹。相信在疫情得到控制后，中国将会浴火重生，积压的消费和增长潜力将快速释放，中国的经济社会发展将在更加健康和可持续的轨道上阔步前行。

中华民族历史上曾经历过各种艰难困苦，这恰恰培育了我们百折不挠的民族精神。这场疫情同样将强健我们的筋骨，磨炼我们的意志，让中国以更坚实的步伐，实现全面小康，摆脱绝对贫困，迈向中华民族的伟大复兴。

人类文明史就是一场与疾病的抗争史。病毒没有国界，中方从一开始就高度重视国际卫生合作，本着公开透明原则，及时向各方通报疫情信息，分享病毒基因序列，与世卫组织密切合作，邀请国际专家并肩工作，积极为在华外国公民提供协助和便利。

目前，在中国境外确诊病例仅占所有病例的不足 1%。我们卓有成效地阻止了疫情在全球范围的扩散，为全球公共卫生安全做出了巨大努力，付出了代价和牺牲。

同时，中国并不是孤军作战，国际社会也给予了我们宝贵的精神支持和物质援助。各国人民同中国人民的友情在共同抗击疫情中得到了升华。

俄罗斯、白俄罗斯、韩国等国雪中送炭，迅速派专机将急需的医疗物资

送抵武汉。巴基斯坦作为中国的铁杆兄弟，送来了自己储备的几乎全部口罩。柬埔寨首相洪森在疫情最严重的时候专程来京，表达对中国的坚定支持。泰国总理巴育特意录制视频，传递中泰一家亲，携手抗击疫情的信念。斯里兰卡总理拉贾帕克萨亲赴科伦坡无畏寺，与全国大小寺庙的近百万信众为中国抗击疫情诵经祈福。意大利总统马塔雷拉访问华人小学，还在总统府举办支持中国抗击疫情专场音乐会。

在我们抗击疫情最艰苦的日子里，各国人民也和我们坚定站在一起。日本友好团体在送往中国的物资上写了一句中国古诗：“岂曰无衣，与子同裳”，表达一衣带水邻邦与中国人民的感同身受。美国社会各界踊跃捐赠医疗物资。印尼警察演唱“武汉加油歌”，英国小学生合唱“让世界充满爱”，阿联酋哈利法塔亮起中国红，德国拜仁慕尼黑足球俱乐部也专门为中国加油打气。

菲利普·克莱因，是一位在武汉工作的法国医生，在危难面前毅然留下，和中国人民并肩战斗。他还说已经准备好一瓶香槟，等疫情结束后再打开共同庆祝。一名叫蒙亚的津巴布韦留学生，在武汉学习生活了 3 年，疫情爆发后，他也选择留了下来，并且主动报名成了一名抗疫志愿者。

截至今天，全球共有 160 多个国家和国际组织的领导人专门发函致电中国，表达对中方的坚定支持。各国政要纷纷公开发声，为武汉加油，为中国加油。

中华民族是懂得感恩的民族，大家给予的每一份宝贵支持，我们都会铭记于心。在此，我谨代表中国政府，向所有支持中国抗击疫情的国家、国际组织和各国人民表示衷心的感谢！

突如其来的疫情再次提醒我们，这是一个传统安全与非传统安全相互交织的时代，也是一个局部问题和全球问题彼此转化的时代，任何一个国家都不可能独善其身，任何一个国家也不可能包打天下，各国的利益已经紧密地融合在一起。

今年慕尼黑安全报告的主题是“西方缺失”，这反映了欧美国家认识世界的一种视角。

中方的看法是，人类社会已进入全球化时代，我们有必要摆脱东西方的

划分，超越南北方的差异，真正把这个赖以生存的星球看作是一个生命共同体。我们有必要迈过意识形态的鸿沟，包容历史文化的不同，真正把我们这个国际社会看作是一个世界大家庭。

因为面对全球化，挑战是共同的，责任是共同的，命运也是共同的。我们需要找到有效的多边合作框架，共同应对层出不穷的各种挑战；我们需要树立正确的多边合作理念，真正做到大家的事情，大家商量着办。

关于如何建设多边主义，各国提出了很多有益看法。习近平主席指出，倡导和践行多边主义，应该以维护世界和平、促进共同发展为目标，以维护公平正义、推动互利共赢为宗旨，以国际法和公认的国际关系基本准则为基础。这是中国对于在全球化背景下如何践行多边主义的郑重回答。

第一，坚持多边主义，应当谋求共同发展。

多边主义不认同一国优先，主张各国都享有平等发展权利。如果只有西方国家保持繁荣进步，西方以外的国家永远落后，不是在真正践行多边主义，也无法实现人类的共同进步。中国著名社会学家费孝通先生曾倡导“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”。全球化时代，只有更多的国家发展起来，国际社会的力量才能更强，共同应对挑战的伙伴才会更多。

中国是一个拥有 5000 年文明的大国，中国人民凭借勤劳和智慧走向现代化，是历史演进的必然。中国自身的国情决定我们不能照搬西方的模式，中国的文化基因要求我们不应走国强必霸的老路。我们的选择是，坚持自身和平发展，坚持与世界合作共赢。中国特色社会主义道路已经取得巨大成功，并正在展现旺盛生命力和光明前景，中国共产党代表着最广大人民群众的根本利益，党的执政地位始终得到 14 亿人民的衷心拥护。

我们尊重西方国家的选择，愿意借鉴发达国家的有益经验，与各国实现共同繁荣。西方也应摒弃笃信自身文明优越的潜意识，放弃对中国的偏见和焦虑，尊重中国人民的选择，接受和欢迎一个与西方制度不同的东方大国的发展振兴，因为这一历史进程已经构成人类整体进步的重要组成部分，也呈现出多边主义给我们这个世界带来的丰富多彩。

第二，坚持多边主义，大国应当身体力行。

多边主义能否成功，大国的协作至关重要。在国际事务尤其是多边事务中，大国发挥着关键作用，承担着重大责任。因此，大国要有大国的担当，不应搞本国优先，而是要维护好各国的共同利益；不应热衷于划分势力范围，而是应努力保持世界的开放性；不应相互对抗拆台，而是要携手维护世界的和平稳定。

我们将同俄罗斯进一步深化战略协作，坚持两国元首的战略引领，全方位推进中俄新时代全面战略协作伙伴关系，为维护国际安全稳定与战略平衡注入更多正能量。

我们将同美国继续探寻和平共处、合作共赢之道。希望美方能以更开放包容心态看待中国的发展，本着平等和相互尊重精神，管控彼此之间的矛盾分歧，坚持协调、合作、稳定的总基调，推动中美关系沿着正确轨道向前发展。

我们将同欧洲全面深化合作，聚焦中欧关系提质升级，深化绿色和数字合作，推动中国与中东欧国家合作向更广领域拓展。我们将一如既往支持欧洲一体化进程，支持欧洲走团结自强道路，支持欧洲在多边事务中发挥积极作用。

第三，坚持多边主义，应当维护国际准则。

多边主义不接受单边行径，认为国际关系应实现民主化，而民主化应建立在遵守国际法治和维护国际正义的基础之上。《联合国宪章》确立的尊重国家主权、和平解决争端、不干涉内政等原则，构成了现代国际法的基石。

中国是第一个在《联合国宪章》上签下名字的联合国创始会员国。我们始终恪守初心，做宪章宗旨和国际法的坚定维护者。

正因为坚持国家主权原则，我们才一贯主张叙利亚问题应践行“叙人主导、叙人所有”，阿富汗问题也应践行“阿人主导、阿人所有”。

正因为坚持不干涉内政，我们才坚决反对任何对涉及中国台湾、香港、新疆等内部事务的粗暴干涉，也反对任何干涉其他国家内政的强权政治。

正因为坚持和平解决争端，我们才倡导通过对话解决朝鲜半岛核问题，

一并实现半岛完全无核化和建立半岛永久和平机制。同时坚持通过对话谈判妥善处理南海存在的争端，与东盟一道，尽快达成约束各方的“南海行为准则”。

正因为坚持国际公平正义，我们才坚定支持巴勒斯坦人民和一切受压迫人民的正义呼声，反对以强凌弱、反对以大欺小，反对没有国际法依据的单边制裁和长臂管辖。同时，在力所能及范围内向发展中国家提供不附加政治条件的援助，开展南南合作。

中国的外交政策立足于维护世界和平、促进共同发展的对外交往宗旨，源自于坚守国际法和国际关系基本准则，不受一时一事影响，没有自身的私利，因此呈现出高度的稳定性和连续性，经得起历史考验，赢得了各国信任。

第四，坚持多边主义，应当树立共同体意识。

这次疫情让人们再次认识到，各国命运休戚与共，紧密相连。加强全球治理，增进国际协调是当务之急，刻不容缓。

习近平主席提出构建人类命运共同体的重大倡议，号召各国超越社会制度、历史文化和发展阶段的不同，共同呵护好人类赖以居住的星球，共同建设好荣损与共的地球村。

这一倡议基于天下一家的中华文化传统，体现了对人类未来的深刻思考和人文关怀，既是全球治理的必由之路，也是多边主义的终极目标，不仅为解决当今世界面临的挑战提出了中国方案，也成为中国特色大国外交高举的一面旗帜，我们愿同各国一起，为此做出不懈努力！

【责任编辑：李　静】

新时代中国外交理论的创新性发展 *

阎德学 华桂萍

〔提　要〕从新时代中国外交实践中形成和确立的习近平外交思想，着眼实现“两个一百年”奋斗目标，深刻把握中国发展的历史方位和世界发展大势，提出了百年未有之大变局、人类命运共同体、全球伙伴关系、共建“一带一路”等新理念新主张新倡议，回答了新时代如何做好对外工作的重大理论和实践问题，对中国和平发展、世界繁荣进步具有重大而深远的意义，为当代中国外交和国际关系理论做出创新性贡献。

〔关 键 词〕习近平外交思想、国际关系理论、中国外交理论

〔作者简介〕阎德学，华东师范大学国际关系与地区发展研究院院长助理，俄罗斯研究中心、周边中心研究员

华桂萍，国防科技大学国际关系学院副教授

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）2 期 0007-13

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。站在新的历史起点上，习近平总书记着眼实现“两个一百年”奋斗目标，提出一系列外交新理念新主张新倡议，形成和确立了习近平新时代中国特色社会主义外交思想即习近平外交思想。[1] 习近平外交思想贯穿着历史唯物主义和辩证唯物主义思想，

＊ 本文为作者主持的国家社科基金后期资助项目“习近平外交思想与中国国际关系理论创新研究”（19FGJB001）的阶段性成果。

［1］ 杨洁篪：“在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交”，《求是》2019 年第 17 期，第 28 页。

蕴含着中华优秀传统文化哲学思想，在准确把握中国发展的历史方位和世界发展大势的基础上提出了百年未有之大变局、人类命运共同体、全球伙伴关系、共建“一带一路”等新理念，深刻揭示出中国特色大国外交的本质要求、内在规律和前进方向，极大丰富了中国外交和国际关系理论。

一、对国际形势与未来发展的新判断：百年未有之大变局

2018 年 6 月，习近平总书记在中央外事工作会议上发表重要讲话，指出“当前，我国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织、相互激荡”。[1]“百年未有之大变局”是中国领导人“对国际形势和未来发展的科学研判和准确把握”[2]，解决了如何看待当今世界这个“时代之问”，“为我们准确把握天下大势、抓住重要战略机遇期指明了方向”[3]。

对国际形势及其未来发展的研判始终是中国领导层制定中长期战略目标的重要基础。新中国成立后，在冷战国际形势下，面对西方国家的封锁，中国第一代领导人确立了独立自主的和平外交政策，倡导以和平共处五项原则为核心的国际关系基本准则，坚决反对殖民主义、霸权主义和强权政治，与广大第三世界国家建立了牢固友谊，奠定了新中国外交的基石。但另一方面，年轻的共和国也曾因为对国内外大势的误判而在一段时期之内失去了发展的战略机遇，教训不可谓不深刻。[4] 直到 20 世纪 70 年代末，在美苏冷战持续的情况下，邓小平作出了一个重大战略判断，指出和平与发展是全球性、战略性的两大突出问题，随后中国全面调整内外政策，利用外部环境推进改革

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

[2] 高飞：“大变局与中国外交的选择”，《国际问题研究》2019 年第 6 期，第 26 页。

[3] 阮宗泽：“深刻领会习近平外交思想的理论与实践意义”，《国际问题研究》2020 年第 1 期，第 16 页。

[4] 朱锋：“中国未来十年的战略机遇期：我们必须做出新的选择吗？”，《国际政治研究》2014 年第 2 期，第 10-11 页。

开放事业，中国才取得了如今举世瞩目的成就。“和平与发展两大主题”的表述自从在十三大报告中出现后直到十九大基本未变，十九大报告指出：“世界正处于大发展大变革大调整时期，和平与发展仍然是时代主题。”

自党的十六大以来，中国政府在研判外部发展环境时一直使用“战略机遇期”这一富有历史感的概念。十八大报告重申：“纵观国际国内大势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。”[1] 进入新时代，虽然战略机遇期的内涵和条件发生明显变化，但中国仍坚持这一论断。十九大报告再次提出：“当前，国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国发展仍处于重要战略机遇期，前景十分光明，挑战也十分严峻。”“战略机遇期”是几届中国领导人纵观过去、当下与未来的历史演进、把握各种国际现象的“本质和全局”、冷静分析我国在世界格局演变中的地位和作用而作出的战略判断，它不仅反映了中国对国内外发展形势的看法，更体现了党和政府把握国内国际两个大局、抓住发展机遇的战略自信。

但世界发展从来都是各种矛盾相互交织、相互作用的综合结果[2]，“战略机遇期”的论断是基于彼时的国际形势，同时更多立足于中国自身发展的视角，不能完全反映国际形势发展的新变化和人类共同面临的新挑战。当前，世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，第四次工业革命方兴未艾，人类在享受高度发达的物质文明的同时，也面临气候变化、生态环境恶化和恐怖主义等全球性问题的威胁。发展中国家，特别是以中国为代表的新兴大国群体性崛起，引发国际力量格局和秩序的变化与转型；与此同时，大国竞争日趋激烈，地缘政治回归，民族主义、民粹主义、保护主义等思潮抬头。未来的世界秩序仍然存在不确定性，反霸权联盟也面临新的挑战。[3] 中国已成为影响世界大变局走向的重要力量，同时也成为美西方重点打压的目标，这导致一些人质疑我国所处的战略机遇期还是否存在。在此背景下，习近平总书记指出，“当今世界正处于百年未有之大变局，这是任

[1] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2012 年，第 11 页。

[2] 习近平：“努力开创中国特色大国外交新局面”，新华社北京 2018 年 6 月 23 日电。

[3] 理查德·萨克瓦：“超越世界秩序的冲突”，《俄罗斯研究》2019 年第 5 期，第 3 页。

何国家都无法回避的”，“我们面临着难得的历史机遇，也面临着一系列重大风险考验”。[1] 可见，面对百年未有之大变局，中国领导人对历史机遇与风险考验有着极为清醒的认识和判断。世界处于百年未有之大变局的论断为我们观察世界，准确全面把握时代主题提供了新的理论视角，同时也为我国仍处于“重要战略机遇期”的判断做了发展和补充。根据习总书记对国际形势的看法，未来较长时期内，中国仍处于重要战略机遇期，所不同的是过去我们的机遇“主要来自比较有利的国际环境”，而今后将伴随更多的风险和挑战，能否维护好这一战略机遇期“取决于我国将外部压力转化为加快发展和改革开放的动力，以及主动塑造国际经济环境的能力”[2]。

“百年未有之大变局”包含着政治、经济、科技发展所引发的世界结构性发展趋势的“变局”，即：权力转移引发国际力量对比的“大变局”、科技革命引发国家间竞争形态的“大变局”、民粹主义引发全球秩序调整的“大变局”、逆全球化引发全球治理结构的“大变局”。[3] 大变局中蕴含了由不稳定性、不确定性上升而引发的“乱局”。在世界各国面对这一“变局”与“乱局”感到迷茫之际，习近平总书记的重要论断为国际社会观察世界形势发展变化、准确全面把握时代主题提供了新的理论视角，同时也对我们深化认识和抓住用好“重要战略机遇期”指明了方向。[4]

二、全球治理与人类共同发展理念的新建构：人类命运共同体

自从党的十八大明确提出倡导人类命运共同体意识以来，习近平总书记

[1] “习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话”，新华社北京 2019 年 9 月 3 日电。

[2] 王一鸣：“美国打贸易战改变不了我国所处的历史机遇期”，《求是》2018 年第 19 期，第 59 页。

[3] 朱锋：“近期学界关于‘百年未有之大变局’研究综述”，《人民论坛·学术前沿》2019 年第 7 期。

[4] 杨洁篪：“在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交”，《求是》2019 年第 17 期。

在多个场合强调：人类生活在同一个地球村，日益成为你中有我、我中有你的命运共同体，没有哪个国家能够独自应对人类所面临的各种挑战，世界各国需要开展全球性协作，共同构建人类命运共同体。习总书记站在人类历史发展进程的高度所提出的构建“人类命运共同体”思想，“是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是当代中国对世界的重要思想和理论贡献，已经成为中国引领时代潮流和人类文明进步方向的鲜明旗帜”。[1]

构建人类命运共同体思想是对全球化时代西方全球治理理念和政治经济制度的超越。全球化本质上是世界范围的互动体系，其最重要的原动力是资本对利润的追求和对市场的开拓。可是，最新一波的全球化出现了两大变化：一是工业资本主义转型为金融资本主义，二是制造业本身发展为后工业资本主义，结果造成经济结构失衡、经济和政治失衡，导致国家的经济主权严重流失。即便是美国，也很难控制其资本、技术和人才不流向全球，从而出现了资本外流、就业不足、社会不公、政府弱化等诸多问题，面临国家权力危机。[2] 在国际层面，国家间的政策协调又远远跟不上全球化进程，结果导致1997-1998 年的亚洲金融危机和 2008 年的世界金融危机。西方的治理理念、体系和模式暴露出种种弊端，美欧等西方国家为全球治理提供公共产品的动力和意愿明显不足，各国赖以生存发展的国际秩序和国际体系面临瓦解风险。

反观中国，自改革开放以来综合国力快速提升，社会主义的制度优势日益凸显。寰球同此凉热，面对全球治理危机，中国人相信“世界好，中国才能好；中国好，世界才更好”。为此中国积极推动人类命运共同体建设，主动引导经济全球化健康发展。构建人类命运共同体思想具体表现在以下五个方面：政治上，要相互尊重、平等协商，坚决摒弃冷战思维和强权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路；安全上，要坚持以对话解决争端、以协商化解分歧，统筹应对传统和非传统安全威胁，反对一切形式的恐怖主义；经济上，要同舟共济，促进贸易和投资自由化便利化，推动经

[1] 杨洁篪：“推动构建人类命运共同体”，《人民日报》2017 年 11 月 19 日。
[2] 郑永年：《中国模式：经验与挑战》，中信出版社，2016 年，第 3-20 页。

济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展；文化上，要尊重世界文明多样性，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越；生态上，要坚持环境友好，合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园。[1] 上述思想从人类共同利益和长远发展出发，提出综合性、标本兼治的方案，为解决全球化和全球治理面临的困境指明了方向。

构建人类命运共同体是对中国外交实践以及国际关系理论的新发展。当今世界，以中国为代表的新兴市场国家快速崛起，不断改变国际力量的对比，也日益重塑国际关系理论。国际关系理论以西方价值观为主要取向的“西方中心论”已无法破解当今世界面临的种种难题，诸如“文明冲突论”的鼓噪甚至加剧着世界的分化与分裂。国际社会迫切需要新的全球治理理念以及新的更加公正合理的国际体系与国际秩序。[2] 新中国成立后积极推动构建和平稳定的国际关系与公正合理的国际秩序，先后提出了“和平共处五项原则”“和平发展道路”“构建和谐世界”等重要外交理念。如今，面对百年未有之大变局，习近平顺应时代潮流，在继承和发展新中国各个时期重要外交思想的基础上，借鉴国际关系理论和实践成果（譬如欧盟和东盟等区域共同体），提出了构建人类命运共同体这一新理念，为陷入迷茫的国际关系和纷争不已的世界各国指明了共同发展、共同进步、共同安全、共同繁荣的前进方向和现实路径。[3] 人类命运共同体，顾名思义，就是认识到人类社会归根结底是命运相关、休戚与共的整体，人类文明本质上是彼此牵连、无法割舍和互通互鉴的，每个民族、每个国家的前途和命运都紧紧相连，应该风雨同舟，荣辱与共，努力把我们生于斯、长于斯的这个星球建成一个和睦的大家庭，把世界各国人民对美好生活的向往变成现实。为此，习近平提出，坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观，营造公平正义、共建共享的安全格局，努力建设一个远

[1] 杨洁篪：“推动构建人类命运共同体”。

[2] 同上。

[3] “人类命运共同体的思想创新与理论贡献——专访中共中央对外联络部原副部长于洪君”，《环球》2018 年第 10 期，第 76 页。

离恐惧、普遍安全的世界；坚持你好我好大家好的理念，推进开放、包容、普惠、平衡、共赢的经济全球化，努力建设一个远离贫困、共同繁荣的世界；坚持文明交流求同存异、开放包容、互学互鉴的理念，努力建设一个远离封闭、开放包容的世界；坚持人与自然共生共存的理念，努力建设一个山清水秀、清洁美丽的世界。[1]

构建人类命运共同体思想体现了习近平外交思想融通中外、兼济天下的世界情怀以及中国将自身发展同世界发展相统一的全球视野与大国担当。这一思想立足于中国传统文化的天下观，融通马克思主义和国际关系的共同体思想实践，继承新中国的外交实践精华，为国际社会提供了重要的公共产品，并通过“亚洲命运共同体”“中拉命运共同体”“中非命运共同体”“中阿命运共同体”“上合命运共同体”以及“中柬命运共同体”“中老命运共同体”“中缅命运共同体”等多边和双边的实践，得到了包括联合国在内的国际社会的认同与肯定，正逐步发展成为国际关系交往的基本原则，被学界评价为非西方世界提出的一种新的秩序观、价值观乃至哲学思想。

作为人类命运共同体的首倡者，中国正在稳步发挥构建人类命运共同体的引领作用。通过创新国际合作机制，中国同国际社会一道共同推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展，将人类命运共同体这一理念转化为人类共同的价值观或信仰。

三、全方位外交新布局：全球伙伴关系

所谓伙伴关系，是国家间为寻求共同利益而建立的一种合作关系，是一种互不以对方为敌、平等而相互尊重、互不干涉内政、相互寻求共同的政治经济利益、保持并推进双方关系发展的良好状态。[2] 伙伴关系没有国家联盟或是同盟那样的合作强度，但比普通的国家间关系更为密切，对于当事国而

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

[2] 苏浩：“中国外交的‘伙伴关系’框架”，《世界知识》2000 年第 5 期，第 11 页。

言，是在建构一种长期、互补、对等的协作关系。伙伴关系是冷战后国家间关系发展的一种趋势，自 1993 年中国与巴西建立第一个“战略伙伴关系”起，“伙伴关系”这一概念被中国用于定位双边关系。随着中国外交布局日益完善，建构全球伙伴关系成为中国全方位对外合作的重点任务和构建人类命运共同体的政治保障，也为国家间的交往之道提供了新的选择，对国际合作、一体化理论进行了有益的补充。

中国建立的伙伴关系包括合作伙伴、建设性合作伙伴、全面合作伙伴、战略伙伴、战略合作伙伴、全面战略合作伙伴等，有着不同层次、性质和功能上的区分，意味着与不同国家间关系的亲疏远近。伙伴关系同中国奉行的独立自主的和平外交政策相契合，选择了一条结伴而不结盟的新路。“伙伴关系”中“不设假想敌、不针对第三方”的理念，是中国外交经验总结的历史智慧，与 20 世纪 80 年代邓小平的对苏战略决策有着直接的继承关系。钱其琛回忆说：“小平同志深刻总结了几十年来国际共运的历史教训，强调无论是结盟，还是对抗，都是不成功的，中苏关系还是要以和平共处五项原则为基础。……中苏关系正常化不针对第三国，不损害第三国的利益。……是不结盟、不对抗、不针对第三国、睦邻友好的正常的国家关系。”[1] 其后，“不结盟、不对抗、不针对第三国”的外交理念被用于构建新型大国关系。

十八大以来，习近平总书记着眼世界各国相互依存日益加深的时代潮流，指导外交战线各部门推动构建新型国际关系，推进与不同类型国家关系全面发展，以更加积极的姿态打造覆盖全球的伙伴关系网络。十九大报告对中国外交作出了顶层设计：“中国积极发展全球伙伴关系，扩大同各国的利益交汇点，推进大国协调和合作，构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架，按照亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴周边外交方针深化同周边国家关系，秉持正确义利观和真实亲诚理念加强同发展中国家团结合作。”[2] 目前，中

[1] 钱其琛：“结束过去 开辟未来：回忆邓小平同志关于实现中苏关系正常化的战略决策”，《新中国外交风云》第五辑，世界知识出版社，1999 年，第 12 页。

[2] “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”，新华网，2017 年 10 月 27 日，http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

国已同 100 多个国家建立起不同形式的伙伴关系，并将其应用于国家联盟和区域合作，形成了全方位、多层次、立体化的全球伙伴关系网络。早在 2003 年，中国就与东盟 10 国领导人在巴厘岛共同签署《联合宣言》，宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。同年，又与欧盟建立了战略伙伴关系，并于 2006 年同非统组织确立了新型战略伙伴关系。2014 年中国 - 拉美和加勒比国家领导人会晤期间，双方一致决定建立“平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系”，共同打造中拉关系“五位一体”新格局。此外，中国还同阿拉伯国家致力于构建战略合作关系，同太平洋建交岛国建立战略伙伴关系，同上合组织构建起“不结盟、不对抗、不针对第三方的建设性伙伴关系”等。这些都是国际关系理论和实践的创举，开创了区域合作的新模式。同时，中国也在不断扩大同各方的利益汇合点，提升伙伴关系的含金量。譬如，推动中俄全面战略协作伙伴关系不断迈向更高水平[1]；共同建设中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系，确立中非全面战略合作伙伴关系新定位，等等。仅 2019 年 6 月至 10 月，中国外交话语中就出现了 5 种双边关系表述：中俄新时代全面战略协作伙伴关系、契合新时代要求的中日关系、中保战略伙伴关系、中哈永久全面战略伙伴关系、中尼面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系。[2]

中国在处理国际关系、构建全球伙伴关系网络的过程中，始终秉持合作共赢的理念。中国在处理国际关系时摒弃过时的零和思维，不追求你少我多、损人利己，更不搞你输我赢、一家通吃，而是坚持合作共赢，努力扩大同各国的利益交汇点，这是对“只有永恒的利益，没有永恒的朋友”等西方国际关系理念的超越，有助于推动各国走出一条结伴而不结盟、合作而不对抗的国与国交往新道路。

[1] 张德广：“中俄关系：回顾与前瞻”，《俄罗斯研究》2019 年第 4 期，第 11 页。

[2] “百年变局中的中国信心与担当——2019 年习近平主席引领中国特色大国外交深刻影响世界”，《新华每日电讯》2020 年 1 月 19 日。

四、全方位对外开放的新模式与国际合作的新平台：“一带一路”

习近平总书记准确把握中国对外开放的新趋势与国际合作的新需求，在 2013 年提出建设“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”合作倡议。“一带一路”不仅是我国今后相当长时期内对外开放与对外合作的管总规划，也是推动构建人类命运共同体的重要实践平台。[1] 关于跨国区域合作，现存各种理论与实践主要有两大类：一类强调大国主导或多数决定，主张强势推进、一致行动，采取制订条约和让渡主权的模式；另一类主张“小马拉大车”，要求协商一致，自主自愿，希望循序渐进和照顾各方舒适度，倾向采取非正式磋商和非机制化的合作模式。[2] 习近平总书记创造性地提出更大范围、更高层次、更高水平的区域合作与共同发展的新范式——“一带一路”倡议以来，“一带一路”建设已经从理念转化为行动，从愿景转变为现实。仅就 2019 年一年来看，共有 16 个国家和国际组织同中国签署了共建“一带一路”合作文件，相关文件总数达 199 份。

首先，“一带一路”建设是在新的历史条件下中国实行全方位对外开放的重大举措和各国互利共赢的重要平台。“一带一路”既是中国对外开放的时代产物，也是进一步扩大开放的新举措。四十年前的中国对外开放，属于“外引型”开放，即通过引进其他国家尤其是西方发达国家的资金、先进技术和管理经验，结合自身资源和劳动力优势，充分释放生产要素潜能，解放和促进生产力发展。今天的中国已成为全球第二大经济体、世界第一贸易大国、世界第一大吸引外资国和世界第二大对外投资国，已形成市场、资源 / 能源、投资“三头并进”，对外深度融合的新局面。“一带一路”倡议所代表的开放，更多是代表着中国“走出去”，就是扩大同沿线国家和地区间不同领域、不同层次互利共赢的务实合作，通过产能合作、战略对接、优势互补，以开放

[1] 杨洁篪：“在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交”。

[2] 张业遂：“共建‘一带一路’谋求合作共赢”，《求是》2015 年第 10 期，第 20-21 页。

实现有关国家的共同发展和可持续发展。中国是“一带一路”的倡导者和推动者，但“一带一路”建设不是封闭的，而是本着共商共建共享的原则，强调各国平等参与、协同推进，把中国同各参与国的利益结合起来，形成利益共同体、责任共同体和命运共同体。党的十九大将“一带一路”倡议写进党章，彰显了“一带一路”建设的重要性，体现了中国共产党坚定推进“一带一路”国际合作的决心、信心和勇气，意味着“一带一路”建设绝不是一个短期工程，而是造福各国人民的“世纪工程”。实践证明，“一带一路”建设有利于整合各参与国的产能、技术、资金、资源和市场优势，在更大范围开展更深层次的互利与区域合作，不仅为中国的改革开放和持续发展提供新动力，也为世界经济增长提供新动能。

其次，“一带一路”建设是克服经济全球化负面效应，为发展中国家争取更多发展空间的重要平台。当前的经济全球化是把“双刃剑”，一方面为世界经济增长提供了强劲动力，另一方面拉大了全球贫富差距，使得很多欠发达国家和地区被边缘化。发展中国家面临的最大挑战是基础设施建设的瓶颈，而“一带一路”以基础设施的互联互通为切入点，为发展中国家迎来现代化、富起来的时代，因此“一带一路”倡议深受发展中国家欢迎。[1] 按照现有全球产业链、价值链和供应链的分工布局，劳动密集型产业主要分布在广大发展中国家，也导致美欧等发达国家相关部门的失业工人不断增加并成为反全球化的主体之一。实际上，中国同全球三分之一到三分之二的国家通过中间品和最终消费品贸易紧密联系在一起，处于全球商品循环体系的中间节点，联通着发达经济体与发展中经济体的经济合作，促成了双环流的全球价值链分工体系。[2] 在这样的背景下，中国的“一带一路”建设，会让国际经贸投资体系更加公正、合理和包容，在更大的合作平台上，促进资源更加有效地配置，推动发展中国家间以及同发达国家间的经济合作，为发展中国家争取更多发展空间。

[1] 林毅夫：“‘一带一路’助推发展中国家现代化”，《人民日报》2015 年 9 月 18 日。

[2] 张辉：“一带一路：全球治理之中国方案”，中国社会科学网，2017 年 12 月 26 日，http://www.cssn.cn/zx/201712/t20171226_3793328.shtml。（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

再次，“一带一路”建设是推动构建人类命运共同体的重要实践平台。“一带一路”为构建人类命运共同体提供了落地平台、推进动力和支撑机制。中国提出打造中国－中亚、中国－东盟、中国－非洲、中国－拉美命运共同体等一系列主张，得到了发展中国家的普遍认同和支持。同时，“一带一路”倡议基于人类共同利益和文明共同进步的崇高理念，超越社会制度差异和意识形态分歧，超越资源秉赋障碍和自然地理阻隔，不从根本上打破现有的国际秩序，不颠覆现行金融合作机制和产能转移规则，更不是重划势力范围和重建集团政治，而是顺应全球化的历史大潮，引导世界各国探索相互尊重、相互支持、共担风险、共克时艰、互利共赢的新路，最终形成更为公正合理、更能得到广泛认同并使各国人民普遍受益的国际关系新体系。[1]

最后，“一带一路”是对国际关系理论与实践的重大创新。“一带一路”国际合作是中国发起和引领的塑造新型国际秩序、构建公正公平的新型全球治理的重要实践，为应对全球性威胁、解决全球治理失灵、世界失序、发展失衡提供了中国理念和中国方案。[2] “一带一路”植根于中华优秀传统文化，体现中国外交风格的“共商共建共享”理念，是新时代中国全球治理观的重要原则，能够有效应对区域合作中的几个突出问题。一是平等性问题。中国强调所有参与国在政治和法律地位上都是平等的，都是建设者和受益者。二是开放性问题。“一带一路”以政府间合作为主渠道，但各国地方政府、金融机构、跨国公司、国际组织、非政府组织都可参与其中。三是兼容性问题。“一带一路”打破了洲际和次区域间的藩篱，架设了东西方国家、南北方国家、不同文明国家间的桥梁。四是公益性问题。“一带一路”既是中国自身全方位开放和对外合作的总体布局，也是中国向国际社会提供的公共产品。[3] 通过推进“一带一路”，中国发挥了负责任大国作用，为全球治理体系改革

[1] 于洪君：“‘一带一路’的时代意义和历史价值”，环球网，2016 年 5 月 4 日，https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnJV9pG。（上网时间：2019 年 3 月 10 日）

[2] 秦亚青、魏玲：“新型全球治理观与‘一带一路’合作实践”，《外交评论》2018 年第 2 期，第 2 页。

[3] 张业遂：“共建‘一带一路’谋求合作共赢”，第 21 页。

和建设贡献了自己的智慧和力量。

五、结语

习近平外交思想是在中国进入伟大民族复兴的关键历史阶段，从新时代中国外交的实践中产生的重大理论成果，是新中国七十年外交理论与实践的结晶，是新时代中国对外工作的根本遵循和行动指南。在习近平外交思想指引下，我国对外工作攻坚克难，砥砺奋进，坚定维护国家主权、安全及发展利益，积极拓展全方位外交布局，开创了中国特色大国外交新局面。我国国际影响力、感召力、塑造力进一步提高，成为国际社会公认的世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。[1] 中国领导人深刻把握中国和世界发展的百年未有之大变局，提出推动构建人类命运共同体，倡导共建“一带一路”，引领全球治理体系变革，体现了全人类共同价值的追求，指明了国际社会的前进方向，对中国和平发展、世界繁荣进步具有重大而深远的意义，也为国际关系理论发展贡献了中国智慧。

【完稿日期：2020-3-4】

【责任编辑：姜胤安】

[1] 杨洁篪：“在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交”，第 26 页。

特朗普政府重构中美关系的抱负与局限 *

□ 吴心伯

〔提　要〕特朗普政府谋求从根本上重构中美关系，重置对华政策的前提与目标、框架与内涵、手段与方式，其所采取的一系列举措涉及面广、颠覆性强，严重削弱了中美战略互信，破坏了两国关系的重要基础，扭转了双边关系的发展方向，加剧了两国关系的紧张、摩擦与动荡，使两国走向对抗与冲突的风险显著上升。与此同时，特朗普政府重构中美关系的努力也受到多种因素制约，这使其实现对华政策目标的能力大打折扣。随着政治经济形势发展变化，美国对华政策还将出现新的调整，中美关系的发展仍然具有很大可塑性。对中国来说，以稳健的实力增长为支撑，以合理的利益交换为出发点，以适合时代潮流的对外政策为工具，致力于塑造良性竞争、互利共赢的中美关系，是当下和今后对美政策的基本思路。

〔关 键 词〕特朗普政府、重构中美关系、美国对华政策、美国外交

〔作者简介〕吴心伯，复旦大学国际问题研究院院长，美国研究中心主任

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）1 期 0020-13

特朗普政府是后冷战时代对中美关系最具颠覆性影响的一届美国政府。它以从根本上重构中美关系为使命，重置美国对华政策的前提与目标、框架

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

与内涵、手段与方式。在中美两国力量对比发生重要变化的大背景下，美国对华政策调整有其必然性，同时也带有鲜明的特朗普团队思维与行事方式特征，而特朗普重构中美关系的尝试又不可避免地受制于一系列内外因素。本文旨在考察特朗普重构中美关系行为的表现及其后果，分析制约其对华政策的主要因素，展望近中期美国对华政策走向。

一、重构中美关系

早在竞选期间，特朗普就多次公开表示对美国长期奉行的对华政策不满。入主白宫后，其执政团队于 2017 年夏天启动了美国对华政策全面评估，同年年底发布《美国国家安全战略报告》，标志着重构中美关系基本思路形成，并在随后的两年中得到积极实施。

特朗普重构中美关系的努力首先表现为重置美国对华政策的前提与目标，它包括一系列认知、判断和愿景，其主要内容是：后冷战时代美国应对中国崛起的接触政策宣告失败；中国全面挑战美国的力量、利益与影响力，已成为美国最主要的战略竞争对手；中国试图颠覆现有国际秩序，是一个“修正主义国家”；今后美国对华政策的主要手段是竞争而非接触；美国对华政策的基本目标就是尽力放慢甚至打断中国崛起进程，迟滞和阻止中国超越和取代美国。[1] 这与从克林顿到奥巴马的历届美国政府奉行接触加防范或接触加竞争、谋求有条件地与一个崛起的中国相处的对华政策大相径庭。

特朗普重构中美关系的重点是重新打造中美关系的框架与内涵，以经贸关系为突破口，同时在外交、安全、政治、人文等领域全面发力。目前来看，受冲击最大的是经贸关系、台湾问题、政治关系以及社会人文交流领域。

重构经贸关系包括两方面。一是谋求扩大美国在华商业利益。为此目的，特朗普政府对华发动关税战，以迫使中国解决美方关切的贸易不平衡、知识

［1］ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017; The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” The Hudson Institute, Washington, DC, October 4, 2018, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/.（上网时间：2020 年 2 月 2 日）

产权保护、所谓强制技术转让以及市场开放等问题。从 2018 年 7 月开始，中美贸易摩擦谈谈打打，相互加征关税所覆盖的商品数量升级到史无前例的规模。虽然双方在 2019 年 12 月份达成了第一阶段协议，但美方不愿放下关税大棒，依旧对价值数千亿美元的中国商品加征关税，作为继续从中国榨取经贸利益的筹码。二是谋求限制中国力量增长。特朗普政府内鹰派认为，限制中国力量上升的最重要途径就是迟滞和阻止中国技术进步。为此目的，华盛顿对华发起技术战，进一步收紧美国对华技术转让，严格限制中国对美投资，打压中国高科技企业。如果说特朗普政府并非是美国限制对华技术转让和中国对美投资的始作俑者（美国对华技术转让限制始于冷战时期，限制中国对美投资则始于小布什时期），打压中国高科技企业则是特朗普政府首开先河。为限制中国企业获取美国敏感技术，美国商务部将 200 余家中国企业列入管制“实体清单”，最为恶劣的就是打压华为公司。2018 年，美国“国防授权法案”禁止政府机构从华为和中兴等 5 家中国企业采购产品。2019 年 5 月和 8 月，美国商务部分别将华为公司及其 100 多家附属公司列入管制清单，限制美国企业对其出口产品。与此同时，特朗普政府积极向盟友和其他国家游说施压，要求禁止华为参与这些国家的 5G 建设，在全球范围内打压华为成为特朗普外交的重要内容。特朗普政府重构中美经贸关系的行为导致两国间贸易和投资下降、供应链与产业链调整、技术合作大幅减少。不仅如此，美国对华技术脱钩和中国自主创新可能导致世界上最大的两个经济体之间爆发“技术冷战”，加速隔断两国的科技生态系统，并波及全球技术供应链。以 5G 为代表的通讯技术将沿着不同的技术路线、法规和标准发展，以美国和迫于其压力拒绝中国技术的国家为一方，以中国和采用中国技术的国家为另一方，世界被这一技术断层线割裂，并可能延伸到投资、贸易甚至金融领域，技术的竞争由此产生广泛而深远的地缘经济和地缘政治影响。

调整美国对台政策框架也是特朗普政府重构中美关系的重要一环。台湾问题是中美关系最核心、最敏感的问题，两国建交后经过长期博弈形成了处理台湾问题的基本框架。然而特朗普政府通过立法、军事和外交等手段，加大对台湾支持力度，积极提升美台关系，试图突破这一框架。2018 年 3 月，特朗普签署了旨在鼓励和提升美台官方交往的《与台湾交往法案》。2019 年 8 月，特朗普政府宣布对台出售 66 架 F-16V 战斗机，总价值 88 亿美元，是

美国对台军售史上金额最大的一笔交易。美台军事交往日趋热络，层级不断提高。该年11月，负责东亚事务的美国助理国防部长帮办海诺·克林克（Heino Klinck）访台，这是十余年来前往台湾的最高级别五角大楼官员。美国还利用军舰通过台湾海峡、海军科研船只停靠台湾等形式展现对台支持。尤其值得注意的是，2019年5月，经美方同意，台湾驻美机构“北美事务协调委员会”（Coordination Council for North American Affairs，CCNAA）更名为“台湾美国事务委员会”（Taiwan Council for U.S. Affairs，TCUSA），将“台湾”与“美国”并列，旨在凸显“台湾”政治身份。同年6月，美国国防部发布《印太战略报告》，公然把台湾称作“国家”，且事后并无纠错之举。2020年1月台湾地方领导人选举期间，美国更是强力介入岛内事务，支持蔡英文连任。在国际层面，特朗普政府也加大了对台湾支持力度，竭力阻止台湾“邦交国”与台湾断绝“邦交关系”。在开展对华战略竞争大背景下，华盛顿重新发现台湾的战略价值，竭力对中国大陆打“台湾牌”，[1]台湾问题正在成为中美关系新的风暴点。

凸显对华政治竞争也是特朗普政府重构中美关系的一个突出特点。中美两国之间长期存在着政治制度和意识形态差异。冷战结束后，两国在政治领域摩擦对抗一度激化，但从20世纪90年代中期开始，华盛顿采取更加务实态度，中美政治纷争逐渐淡化。然而特朗普政府基于对中国国内政治变化的挫败感和动员美国国内政治支持的需要，强化对华政治和意识形态竞争。一是攻击中国政治制度和国内政策，渲染其“专制”性，声称美国与中国的竞争本质是“赞成专制体制者和赞成自由社会者之间的政治竞争”。[2]特朗普政府试图将中国人民与中国政府和执政党区分开来，公开表示其矛头针对的

[1] 美国中国问题专家罗伯特·萨特（Robert Sutter）认为，特朗普提升对台关系基于以下原因：美国认为北京对台施压改变了台海现状，美国不想看到；中国成为美国战略对手，台湾的地理位置对美国推行印太战略至关重要；台湾民主和自由经济对于正与中国进行价值观和国际秩序竞争的美国更显重要；美方高官觉得与台湾发展关系，可以给中国施加压力。余东晖：“美观台选后：美台关系提速驱动与刹车何在？”，中评社，2020年1月14日，http://www.crntt.cn/zpdx/78411.html。（上网时间：2020年2月5日）

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.25.

是中国政府和共产党，而非中国人民。[1] 二是指责中国向其他国家扩展政治影响力，尤其是推广“威权体制”的某些做法，如腐败、使用监视手段等。[2] 三是大肆污蔑、炒作所谓中国对美国“政治渗透”。2018 年 10 月，美国副总统彭斯在对华政策演讲中断言，“北京正在以全政府方式，使用政治、经济、军事工具以及宣传手段，促进其在美国的影响力和利益目标”。[3] 他声称，中国对美渗透的目标广泛，包括商界、影视界、大学、智库、学者、记者以及地方、州和联邦政府官员。四是以前所未有的力度介入涉港和涉疆问题。美国朝野一些势力深深卷入了香港动乱，美国国会还通过所谓“香港人权与民主法案”并经特朗普签署，为今后继续干预香港事务制造法理依据。美国竭力抹黑攻击中国政府在新疆去极端化的举措，商务部以所谓涉疆问题对 28 个中国实体实施出口限制，国务院宣布对相关中国党政官员及其家属实施签证限制，参众两院更是先后通过所谓“维吾尔人权政策法案”，以加大对华施压力度。

在社会和人文交流领域，特朗普政府采取了前所未有的限制措施。自中美建交以来，两国间社会人文交流得到了迅猛发展，它经历了两国关系的起起伏伏，成为联系两个社会的重要纽带和支撑两国关系的重要基础。然而，出于阻止中国获取美国先进技术和防范所谓中国对美政治渗透的需要，特朗普政府严厉打压两国间教育、科技、文化交流与合作，包括以签证手段限制中国学生、学者赴美，要求美国大学和科研机构警惕中方人员通过“间谍活动”获取先进技术，拒绝来自中方的资助，停止与中国企业和科研机构开展合作，调查、解聘、起诉与中方从事科研合作与交流的研究人员，特别是华裔人士。在此背景下，中美两国大学和科研机构间的科研合作受到严重冲击，中国学

[1] 美国国防部发布的《印太战略报告》写道，“虽然中国人民寻求自由市场、正义和法治，中华人民共和国，在中国共产党的领导下，却一面从国际制度中获取其好处，一面侵蚀以规则为基础的秩序的价值和原则，从内部来削弱国际制度”。U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report,” June 1, 2019, p.7。

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.25.

[3] The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China”.

生、学者赴美学习和交流遭遇更多障碍，越来越多中国在美孔子学院被关闭，两国间众多社会文化交流项目被叫停。特朗普政府的限制政策正在给两国社会人文交流领域带来自建交以来最严重的后果，其负面影响将极为深远。

特朗普政府还试图重构中美互动方式。特朗普政府认为，美国长期以来奉行的对华接触政策已经失败，接触必须让位于战略竞争，要以“全政府”行为与中国竞争；要迫使中国做出让步，最有效的方式不是对话和谈判，而是施压和对抗，美国要不惧对抗甚至冲突，要让中国为其“恶劣行为”付出更大代价；中美关系不应以追求合作为主要目标，应将合作降到最低限度。基于上述认知，特朗普政府改变既往以“接触加防范 / 牵制”为基调的对华互动方式，减少接触，降低合作，增加对抗性、冲突性行为。2017 年 4 月习近平主席和特朗普总统同意建立的两国间四大对话机制已完全停摆，美方公开表示对这些对话机制不感兴趣。在小布什和奥巴马政府执政时期先后建立的其他众多工作层对话磋商机制也大多停止运作，两国间高层和工作层接触降到最低限度。随着外交的功能大幅下降，美方更多地对华诉诸贸易战、技术战、金融战，使用制裁、施压和舆论攻击等手段。副总统彭斯、国务卿蓬佩奥 (Mike Pompeo)、总统贸易委员会主任纳瓦罗 (Peter Navarro) 等高级官员，家常便饭式地对中国进行连篇累牍的攻击、污蔑和谩骂，已到了令人震惊的地步，这在中美建交以来的两国互动中是罕见的。在美国官方涉华话语中，“合作”一词已变得罕见，“竞争”成为处理中美关系的主题词。不仅如此，当特朗普团队的一些鹰派人物口头上谈论中美竞争时，心里想的其实是对抗与冲突，他们谈论追求“公平”的对华经贸关系时，真实想法则是对华“脱钩”。

特朗普执政后，以谋求基于“公平、互惠”和“以结果为导向”的中美关系为名，大幅调整美国对华政策的基本前提、框架和互动方式，重构中美关系的一系列举措涉及面广、颠覆性强，出手刁钻凶狠、不计后果，严重削弱了中美战略互信，破坏了两国关系的重要基础，扭转了双边关系的发展方向，加剧了两国关系的紧张、摩擦与动荡，中美走向对抗与冲突的风险显著上升。

二、制约因素

毫无疑问，特朗普政府重构中美关系决心大、举措多、力度强，但问题是，重构之举能走多远？

首先取决于美国愿意付出的代价。竞争、脱钩、对抗以及降低合作诉求等，都必然要付出代价。特朗普政府发起对华贸易战严重冲击了美国农业、制造业，消费者支出增加；技术战则使美国高科技产业冒丧失巨大的中国市场风险，削弱美国的创新能力；限制中美人文交流会使美国的大学和科研机构在财务和人才方面遭受巨大损失；在军事上升级对华竞争意味着军费开支的大幅增加，进一步加剧联邦债务负担；在外交上减少与中国的合作意味着美国在解决其所关切的诸多国际问题上得不到中国的帮助，甚至面临来自中国的挑战。这些现实的或潜在的代价和风险，将决定特朗普对华政策获得国内支持的程度和持久性。

事实上，随着特朗普对华政策负面效应越来越明显，美国内部的不满和质疑声音也越来越大。加强对华竞争、强化对华立场，这在美国政策精英中大体已形成了共识，但应为此付出多大代价、谁来买单，重点为何、应采取何种手段，美国应塑造什么样的中美关系等等，似尚无定论。2019 年 7 月 3 日，美国百名“中国通”发表致特朗普和国会议员们的公开信，表示并不赞成视中国为美国必须从各个方面进行对抗的经济敌人或重大国家安全威胁，认为目前的美国对华策略从根本上会适得其反，强调美中关系的日益恶化不符合美国利益，也不符合全球利益。[1] 这是对特朗普对华政策最公开集中的一次抨击。事实上，特朗普政府夸大来自中国的威胁并做出过激反应，在处理中美关系上偏好竞争与对抗、无视合作的必要性等做法，受到了各界有识之士

[1] M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, “China is Not An Enemy,” *The Washington Post*, July 3, 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html .（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

的批评。[1] 一些国会议员公开指出，特朗普政府对华对抗性做法难以给美国带来安全和经济上的好处，警告美国与中国“脱钩”将是巨大错误。[2] 面对各界的批评，彭斯在 2019 年 10 月的一次对华政策演讲中不得不表示，特朗普政府不谋求与中国对抗，不寻求遏制中国，不试图与中国“脱钩”，也不因中美关系中面临的挑战而排除与中国的务实合作。[3] 虽然这一表态口惠大于实质，但也反映出特朗普政府感受到了来自批评者的压力。[4]

美国商界的态度于特朗普对华政策的影响尤为重要。近年来，美国商界虽然对中国营商环境啧有烦言，曾寄希望于特朗普政府以强硬措施迫使中国改弦更张，但特朗普实施的对华贸易战、技术战以及更广泛的对抗策略给商界利益造成了现实和潜在的冲击，美国的农场主、零售商、高科技公司、制造业等首当其冲，他们不仅公开表达不满，更以各种方式向特朗普政府游说施压。另一方面，中方所采取的改善营商环境、开放市场等积极举措也使美国商界看到了更多的利好，因而希望中美关系尽快稳定下来。可以说，美国对华贸易战越持久、技术战越升级、与中国的对抗越强化，美国内部的反对声就越大，在对华政策上的分歧就会进一步加剧。

其次取决于中国的应对。中美关系从来都是两国通过合作、协调、竞争、对抗等互动方式共同塑造的结果，而绝非美国单方面所决定的。特朗普政府意图构建一个既限制中国力量增长、又使美国利益最大化的中美关系，必然

[1] Orville Schell and Susan L. Shirk, “Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy,” Asia Society Task Force Report, February 2019; Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019.

[2] “Larsen Calls for Changes to China Strategy,” December 5, 2019, https://larsen.house.gov/press-release/larsen-calls-changes-china-strategy; Keynote speech delivered by Senator David Perdue at Fourth Annual China Power Conference, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, December 13, 2019, https://www.csis.org/analysis/morning-keynote-fourth-annual-chinapower-conference-chinas-power-debate.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[3] The White House, “Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture,” Washington, DC, October 24, 2019, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/.（上网时间：2020 年 2 月 15 日）

[4] Michael D. Swaine, “A Smarter U.S. Strategy for China in Four Steps,” January 8, 2020, https://carnegieendowment.org/2020/01/08/smarter-u.s.-strategy-for-china-in-four-steps-pub-80730.（上网时间：2020 年 2 月 15 日）

会受到中方的抵制和反制。事实上，面对特朗普对华竞争、施压的种种举措，中方也在探索更加有效的应对之道。在美方一意孤行发起贸易战后，中方奋起抵抗，精准打击，打和谈两手结合，经过 18 个月的较量，打破了特朗普政府“速胜”“易胜”的迷思，迫使美方采取较为务实的态度，不得不接受中方关于分阶段解决经贸纠纷、逐渐取消加征关税的立场。面对美方推动在产业链和科技领域对华“脱钩”的企图，中方发挥自身巨大的市场潜力优势，改善营商环境，使美国企业看好在华发展前景。面对美方在全球范围内对打压华为，中方积极应对，使华盛顿难以如愿。在台湾问题上，中国大陆在外交和军事上积极运筹，不断增强对台海局势的掌控能力。在南海问题上，面对美方挑衅和施压，中方坚决斗争，坚定捍卫主权和国家安全利益。总体来看，面对特朗普执政后美国对华政策的重大变化，中方不惧挑战，敢于反制，也能够做出必要的妥协，塑造中美关系的能力在增强，从而削弱了美国实现其政策目标的能力。

最后取决于国际社会尤其是美国盟友的态度。美国虽然相对于中国仍有总体力量优势，但要推进长期和重大的对华战略博弈则有赖于盟友的配合。在冷战时期，如果没有盟友的坚定支持，美国就不可能有效推进对苏战略目标。然而特朗普政府的对华政策以至整个对外政策，不仅追求狭隘的美国利益，更体现出对保护主义、单边主义的偏好，无视全球化和全球治理的时代大势，无视他国正当的利益关切，在国际社会和者甚寡。美国发动对华贸易战损害了全球产业链和价值链，令其他国家包括美国盟友利益受到冲击。美国迫使一些国家在中美之间选边站队，使相关国家左右为难。国际社会对特朗普政府的所作所为提出了直率的批评。2019 年 5 月，新加坡总理李显龙在“香格里拉对话会”上强调，不希望在本地区“制造阵营对立、加深矛盾或迫使各国选边站”，美国在本地区的盟国和伙伴都希望与中美两国继续维持友好关系。同年 10 月，来自澳大利亚、新西兰、瑞典、法国、意大利、墨西哥、韩国等国家的十位前领导人共同撰文，指出美国发起的关税战并非解决国际贸易和经济争端的有效办法，表达了对中美经济继续脱钩所产生更广泛战略影

响的焦虑，敦促美方撤销对华加征惩罚性关税。[1] 在华为问题上，尽管特朗普政府竭尽全力游说、威胁其盟友，但英国、德国、法国都表示不打算排除华为参与5G建设。面对美国百般阻挠，意大利仍然同中国签署了共同推进“一带一路”倡议谅解备忘录，成为七国集团中第一个正式加入该倡议的西方发达国家。美国盟友在一些重要问题上拒绝唯美国马首是瞻意味深长，表明“今天的国际关系高度相互交织，中国的力量具有强大吸引力，以至于它们（美国盟友）无法加入美国领导的联盟，以开创一个一分为二的冷战式世界。如果美国有意重建那样的世界，那么它将很可能发现自己基本上是孤立的”[2]。得道多助，失道寡助。特朗普政府凭借单边主义、霸凌主义重构对华政策的努力，越来越像一场无人喝彩的独角戏，缺乏来自国际社会尤其是盟友的支持，美国对华政策效果无疑将大打折扣。

在一定意义上，上述制约美国对华政策的因素是长期的和根本性的。从内部看，在全球化条件下，美国已与中国形成了高度的经济相互依赖。在后冷战时代，美国已经难以在国内实施冷战式动员，让国家安全考虑压倒对经济利益的追求，使国家安全鹰派的政策偏好成为全社会的共识。从外部看，在美国盟友并未面临来自中国的重大安全威胁情况下，要它们舍弃与中国现实和潜在的利益关系也是不可能的。更重要的是，中国对美博弈的资源在增加，手段和技巧在增强，美国对华政策的效果越来越取决于中国的能动反应。

三、未来政策走向

2020年是美国大选年，特朗普政府将继续推进重构中美关系目标，其对华政策延续性大于变化，一些政策趋向值得注意。

第一，在中美达成第一阶段贸易协定基础上，两国会启动第二阶段谈判，

[1] Keynote Address by Prime Minister Lee Hsien Loong at the 18th IISS Shangri-la Dialogue, May 31, 2019, https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019; Kevin Rudd, Helen Clark and Carl Bildt, “The Trade War Threatens the World’s Economy,” *The New York Times*, October 11, 2019, https://www.nytimes.com/2019/10/11/opinion/china-trade.html.（上网时间：2020年2月15日）

[2] Uri Friedman, “America Is Alone in Its Cold War With China,” *The Atlantic*, February 17, 2020, https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/02/us-china-allies-competition/606637/.（上网时间：2020年2月20日）

美方会在中国国企补贴、数字贸易、网络安全等问题上提出要价，而中方也应提出对美方加紧限制中国对美投资和对华技术合作的关切。第二阶段谈判涉及更多的结构性问题，博弈将十分激烈。与此同时，双方还可能在第一阶段协议的实施上产生分歧和摩擦，不排除美方再度加征关税以对华施压的可能性。

第二，美方会升级对华技术战，竭力阻挠中国技术进步。在 5G 领域，美方可能出台新的举措打压华为。按照美国商务部现行出口管制规则，如果某种在美国之外生产的产品包含的美国零部件达到该产品价值的 25%，美国政府即可阻止产地国对华出口该产品，或要求生产商向美国申请出口许可。美国商务部正在考虑降低现行“最低限额规则”门槛（如把 25% 的美国零部件比例下调至 10%），以加大对华出口管制力度。美方还可能扩大管制产品适用范围，涵盖那些不包含敏感芯片的消费电子产品，甚至那些直接基于美国技术或软件、但在美国之外生产、可能销售给华为的低技术含量产品。[1] 美国还可能通过加大对 5G 技术开发的支持、入股诺基亚和爱立信等方式强化与华为竞争。此外，特朗普团队的对华鹰派也在积极推动禁止对华出口飞机发动机，以迟滞中国商用大飞机的发展步伐。

第三，美方会采取更多的单边主义措施强化和扩大对华经济竞争。2020 年 2 月，美国宣布取消 25 个经济体的世界贸易组织（WTO）发展中国家优惠待遇，其中包括中国大陆和中国香港。今后美国在对华贸易中可能将不再让中国享受“特殊和差别待遇”，而是以发达国家标准对待。这意味着未来中国对美贸易将面临更严苛的条件。此外，美国还会升级对华金融战，以各种借口对中国企业实施金融制裁，限制中资机构在美上市，阻挠美国企业在华投资等。

第四，美方会加强与盟友协调以巩固对华统一战线。2020 年 1 月 14 日，在中美签署第一阶段贸易协议的前一天，美国贸易代表莱特希泽（Robert Lighthizer）与日本和欧盟负责贸易事务的高级官员会面，讨论中国非市场化贸易政策与政府补贴问题，同意共同推动 WTO 现行规则的改革与完善。美

[1] Alexandra Alper, Karen Freifeld, Stephen Nellis, “Trump Administration Moves toward Blocking More Sales to Huawei: Source,” *Reuters*, January 15, 2020, https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei/trump-administration-moves-toward-blocking-more-sales-to-huawei-sources-idUSKBN1ZD2VD.（上网时间：2020 年 2 月 20 日）

日欧已多次就 WTO 改革协调立场并达成重要共识。当前，美日贸易协议已经生效，如果美欧贸易谈判取得突破，美日欧三方协调将会增强。

第五，在价值观和台湾问题上加大对华压力。虽然特朗普本人在中美关系中并不热衷于突出价值观问题，但在大选年为了抵挡民主党抨击、争取共和党选民支持，美国将在涉疆、涉港、涉藏及宗教等问题上加大对华攻击力度。随着蔡英文在台湾岛内开始第二任期，其很可能在两岸关系上表现出更多的冒险性和挑衅性，中国大陆势必会加强反制台独力度，而特朗普执政团队和国会中亲台势力则会趁机推动更多“挺台”措施，进一步削弱“一个中国”政策。

中期来看，如果特朗普赢得 2020 年总统选举，其第二任期内的对华政策走向将主要受两方面因素影响。一是执政团队变化。当前，特朗普执政团队在对华问题上分成四派：[1] 以特朗普本人为代表的经济民族主义者，主要关心如何促进美国经济利益，尤其是解决对华贸易逆差问题；以莱特希泽和纳瓦罗为代表的经济现实主义者，主要关心如何防止中国经济实力超过美国，尤其是阻止中国获得美国先进技术；以财长姆努钦 (Steven Mnuchin) 为代表的经济自由派，主要关心中国市场（特别是金融市场）开放问题；以彭斯、蓬佩奥为代表的国家安全鹰派，关心的则是开展与中国的战略竞争并试图遏制中国。上述四派之间既有合作又有竞争，经济现实主义者和国家安全鹰派联手实施了最具遏制性和对抗性的对华政策，他们虽屡屡得手，但有时也受到特朗普的约束。鹰派推动禁止对华出口 C919 航空发动机即遭特朗普反对。[2] 在特朗普第二任期，这些鹰牌代表人物是否留任，他们在多大程度上受制于特朗普确定的对华竞争边界，都将影响到美国对华政策的具体内容。二是美国经济走势。在美国经济增长强劲的情况下，特朗普更有底气向中国叫板，但如果经济形势不佳，只能采取更加务实的态度。目前看来，这一轮美国经济增长虽创造了历史上最长的周期，但逐渐放慢并走向衰退似不可避免，而

[1] 吴心伯：“竞争导向的美国对华政策与中美关系转型”，《国际问题研究》2019 年第 3 期，第 16 页。

[2] Ted Mann, “Trump Supports Sales of High-Tech Products to China, in Blow to Hawks,” *The Wall Street Journal*, February 18, 2020, https://www.wsj.com/articles/trump-says-he-supports-selling-u-s-jet-engines-to-china-11582044922.（上网时间：2020 年 2 月 20 日）

且衰退势必会发生在特朗普第二个任期内，这将严重限制其对华博弈的手段。

如果民主党在 2021 年入主白宫，美国对华政策将不可避免地发生一定调整。在认知上，民主党政策精英总体上承认提升与一个越来越强大的中国竞争的必要性甚至紧迫性，但也会意识到在某些领域与中国合作的必要性，不会像特朗普政府那样厌恶对华接触。在政策内容上，民主党政府或许会减缓对华经济与技术竞争力度，但可能在价值观和地缘政治领域加大对华施压，同时在气候变化等问题上寻求与中国合作。在政策实施方式上，美国会适度开展与中国接触，更加注重与盟友协调和对多边主义手段的运用，更强调以规则约束中国以及构建多边或小多边的政治和经济安排，从而孤立、限制中国。中美战略竞争会继续，但在表现形式上将与特朗普执政有所不同。

四、结语

经过一年的精心谋划和两年的积极实施，特朗普政府重构中美关系的意图和目标、路径与手段已经清晰地呈现在世人面前。总体上，美国希望以竞争为基本手段、以经贸问题为突破口，打造一项有效限制中国力量增长、迟滞中国崛起步伐，同时又能促进美国利益的对华政策。中美达成第一阶段贸易协定标志着美方在经贸利益上有所斩获，对华技术限制也给中国企业发展带来了一定困难，但美国推进重构两国关系的努力远不如想象的顺利，未来走向也存在较大不确定性。美方的根本问题在于，其设定的对华政策目标缺乏合理性，推进政策目标的资源和手段又不充足。

在世界格局和中美力量对比发生重要变化的大背景下，中美战略竞争加剧会是一个长期的历史现象，中美关系转型不可避免。特朗普政府重构中美关系的尝试只是双方长期博弈的开始，两国将通过持续和激烈的互动来确定竞争边界、利益分配以及两国关系形态。对中国来说，以稳健的实力增长为支撑，以合理的利益交换为出发点，以适合时代潮流的对外政策为工具，致力于塑造良性竞争、互利共赢的中美关系，是当下和今后对美政策的基本思路。

【完稿日期：2020-3-5】

【责任编辑：李　静】

美国新中亚战略评析 *

曾向红

〔提　要〕美国公布新的中亚战略包含四方面调整，即将中亚地区视为独立的地缘政治板块、将阿富汗视为中亚一部分、明确将在中亚加强对俄罗斯和中国的遏制、重新界定美国在该地区的比较优势。新中亚战略的实施将会对中亚地区稳定和主要大国在该地区互动产生一定影响。但由于美国在实施该战略中投入力度有限、比较优势不明显，中亚国家不会轻易改变自身多元平衡外交政策、对阿富汗及其局势的认知与美有明显差异，以及美国在中亚地区的战略冒进可能引发大国反制，新战略的实施不会一帆风顺。

〔关 键 词〕美国中亚战略、中亚地区、地缘政治竞争

〔作者简介〕曾向红，兰州大学政治与国际关系学院副院长、教授

〔中图分类号〕D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）1 期 0033-20

2020 年 2 月 5 日，特朗普政府公布了《美国的中亚战略（2019-2025）：

＊ 本文系国家社科基金一般项目“‘颜色革命’的发生、扩散与应对研究”（项目编号：19BGJ051）与新疆智库项目“中亚安全形势的变化与‘丝绸之路经济带’建设”（项目编号：XJZK2018YW008）的阶段性成果，且得到 2019 年度兰州大学中央高校基本科研业务费（项目编号：2019jbkyjd005、2019jbkytd002、2019jbkyzx014）的资助。感谢《国际问题研究》审稿专家和杨恕、石泽、周明、沈晓晨等师友提出的宝贵修改建议。文责自负。

加强主权和促进经济繁荣》。[1] 有观察家认为该战略是“旧瓶装新酒”“以旧处方应对新形势”，[2] 但其调整力度仍值得关注。美国在加大对俄罗斯和中国遏制力度背景下出台该战略，反映了意欲借中亚地区提升对中俄压力的企图，该战略的实施可能对中亚及周边地区形势演变产生重要影响。

一、新中亚战略出台的背景

美国原本就是中亚事务的重要参与者。特朗普政府选择在 2020 年公布新中亚战略自有原因，美与中俄在中亚力量对比日趋失衡、中亚政局变化带来介入新机遇、稳定阿富汗局势，是促使美国出台该战略的重要因素。

（一）美国迫切希望增强在中亚地区影响力

特朗普政府上台伊始，美国调整了全球战略，明确将俄罗斯和中国视为竞争对手。这一立场在 2017 年 12 月公布的《美国国家安全战略报告》、2018 年 11 月公布的《美国国防战略报告》和 2019 年 1 月公布的《美国全球威胁评估》等重要政策文件中得到确认和重申。[3] 在“美国优先”战略指导下，美国奉行对中俄同时进行遏制的政策，加大对中俄施压力度。对俄罗斯，特朗普政府上台之初曾希望改善美俄关系，但由于俄罗斯在“乌克兰危机”中所扮演的角色引发西方对俄围堵制裁，美国会启动对特朗普“通俄门”调查，美国政界、学术界和舆论界存在强大反俄声浪，美俄在叙利亚、委内瑞

[1] “United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity,” https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/United-States-Strategy-for-Central-Asia-2019-2025.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

[2] Kang Jie, “Sour Wine in an Old Bottle: U.S. New Strategy for Central Asia,” China Global Television Network, February 7, 2020, https://news.cgtn.com/news/2020-02-07/Old-wine-in-an-old-bottle-U-S-new-strategy-for-Central-Asia-NTlYesaEyQ/index.html; Peter Leonard, “US Strategy for Central Asia: An Old Recipe for a New Situation,” Eurasianet, February 6, 2020, https://eurasianet.org/perspectives-us-strategy-for-central-asia-an-old-recipe-for-a-new-situation.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[3] “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United State of America,” November 2018, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf; Daniel R. Coats, “Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community,” https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

拉、北约东扩等问题冲突尖锐，致使两国关系再度陷于“冰点”和“新冷战”状态。[1] 对中国，美国提出“印太战略”，试图通过组建美国、日本、印度、澳大利亚参与的“四国机制”对中国进行牵制围堵；与此同时，美国还从科技、经济、意识形态等领域发起攻势，导致中美关系进入一个紧张的发展阶段。[2] 显而易见，美国决策者对中俄两国的认知充满威胁和偏见，为此不遗余力地在国际舞台上对两国进行打压。

美国将中亚地区视为遏制中俄不可或缺的前沿阵地。在美决策者看来，中亚地区是“欧亚大陆的心脏”（heart of the Eurasian），[3] 地缘战略位置重要，加之该地区与中俄毗邻，可作为削弱中俄地区影响力的首选之地。事实上，美国对于如何在中亚地区削弱俄罗斯影响力有着全面规划。在俄西翼，美国希望加强与乌克兰、白俄罗斯关系，以进一步削弱俄罗斯影响；在俄南翼，美国希望强化与中亚国家关系，以削弱它们对俄罗斯的支持。2020 年 2 月，美国国务卿蓬佩奥连续访问英国、乌克兰、白俄罗斯、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦，即反映了这种部署。[4] 对中国，美国在出台“印太战略”之后加强与中亚国家关系，显示其欲弥补对中国周边进行“围堵”的缺失环节。事实上，美国政客毫不掩饰新中亚战略针对中国的动机。蓬佩奥在访问哈乌期间，指责“共产党中国是我们时代的最核心威胁”，明确表示特朗普政府将继续在商业、科技、军事、外交等多个方面与中国进行对抗。不仅如此，蓬佩奥还不顾外交礼仪，在东道国面前谴责中国侵犯人权，诋毁“一带一路”，鼓

[1] 冯玉军、尚月：“美俄关系新发展与中国的政策选择”，《国际问题研究》2018 年第 4 期，第 19-33 页；Nicholas Ross Smith, *A New Cold War? Assessing the Current US-Russia Relationship*, Gewerbestrasse: Palgrave Pivot, 2019。

[2] 达巍：“美国对华战略逻辑的演进与‘特朗普冲击’”，《世界经济与政治》2017 年第 5 期，第 21-37 页。

[3] “Remarks about United States Strategy for Central Asia: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity,” Heritage Foundation, February 5, 2020, https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

[4] Olesya Astakhova, “Russia, Belarus to Continue Oil Talks after Fruitless Summit,” *Reuters*, February 8, 2020, https://www.reuters.com/article/us-russia-belarus-putin-lukashenko/russia-belarus-to-continue-oil-talks-after-fruitless-summit-idUSKBN2012IM.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

动中亚国家加强与美国在贸易、投资等领域的合作。[1] 结合蓬佩奥访问五国的行程路线、访问期间言行与新中亚战略文本可以发现，美国出台该战略的一个重要目的在于在中亚地区对抗中俄，扩大美国在中亚地区影响力。

事实上，美国与中俄在中亚地区实力对比变化，是刺激美国出台新中亚战略的更直接、更重要原因。近年来，中俄加强了双边层面合作，2019 年双边关系升级为新时代全面战略协作伙伴关系；两国加强了在中亚地区协调，2015 年签署“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟对接声明，2018 年在上海合作组织框架内公布了共建上海合作组织命运共同体宣言等。在美国决策者看来，中俄在双边和多边层面合作水平的提升，使美国在中亚地区权力格局中处于不利地位。因此，通过出台新中亚战略，加大对中亚地区投入，将有效提升美国在该地区影响力。事实上，近年来美国智库不断呼吁政府出台新的中亚战略，以扭转美国实力下降的局面。[2] 新中亚战略的出台，反映了美国战略界的呼声得到了特朗普政府的回应和认同。

（二）中亚地区形势变化提供了机遇

近年来，中亚各国努力依靠独立以来的国家建设经验和域外大国支持，有效地维护了国家稳定，使地区局势整体保持平稳。但与此同时，该地区也面临经济发展下行压力增大、中东地区的中亚激进分子回流、吉尔吉斯斯坦新老领导权力争夺等不利因素，这些问题的存在为美国介入中亚事务提供了抓手。在过去的近三十年里，美国与中亚国家在地区安全、民主推进、能源输出、边界防卫、反恐与禁毒、国际贸易和投资、社会发展、教育和文化交流等领域开展了不少合作。新形势下，中亚国家迫切希望加强与美合作，帮助本国、本地区发展经济、维护稳定，这为美国加强与中亚国家全方位合作、增强地区影响力提供了机遇。此外，2018 年 3 月和 2019 年 11 月中亚五国召开的两次中亚元首峰会，也给美国决策者留下深刻印象。他们认为，这是中

[1] Matthew Lee, “Pompeo Message in Europe, Central Asia Trip: Beware of China,” *AP News*, February 4, 2020, https://apnews.com/347c46f0fc802fa6ab8718d18558b1ea.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

[2] Eugene Rumer, Richard Sokolsky and Paul Stronski, *U.S. Policy toward Central Asia 3.0,* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2016; Stephen Blank, “Central Asia: Trump’s Newfound Ally?,” The Centre for Global Policy, January 17, 2018, https://cgpolicy.org/articles/central-asia-trumps-newfound-ally/.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

亚国家试图摆脱俄罗斯和中国影响的迹象，美国加强与中亚国家关系，有助于强化中亚国家对俄中的离心力，进而达到削弱俄中影响的目的。鉴于此，支持中亚国家自主开展地区合作进程，是实现美俄在该地区影响力“美长俄消”的有效途径。[1]

哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦两个中亚地区大国的政局变化，被美国视为促进在该地区影响力的良机。2018 年 1 月和 5 月，时任哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫、乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫先后访美，与美国签署了战略合作文件，意味着美与哈乌关系得到提升。蓬佩奥在新中亚战略公布前夕访问哈乌，进一步说明美国对两国的重视，甚至有意将两国打造为地区战略支点。就美哈关系而言，基于双方在禁核、能源开发、反恐等领域的良好合作历史，美国一向支持哈萨克斯坦的多元平衡外交政策。[2] 蓬佩奥访哈期间积极评价哈实施的政治经济改革，认为两国在经贸合作与维护世界和平方面是可靠的伙伴。托卡耶夫继任总统之后，美哈“加强型战略伙伴关系”得以延续。就美乌关系而言，米尔济约耶夫总统启动的一系列改革，为美乌关系的改善提供了机遇。米尔济约耶夫总统上台后，在内政外交方面启动了一系列具有开放性和自由性特征的改革。在外交方面，乌兹别克斯坦明确希望全面加强与中俄美等大国之间的合作关系，更加强调与各大国保持友好关系的重要性。此外，乌兹别克斯坦以“周边为中心”的外交政策，极大改善了与邻国的关系，甚至与哈萨克斯坦共同推动召开了两次中亚峰会。[3] 美国认为，积极参与乌兹别克斯坦的政策调整过程，不仅可以对乌兹别克斯坦的内外政策走向施以影响，还能对中亚地区产生辐射和联动作用，进而扩大美国在整个中亚地区影响。

---

［1］ “Remarks about United States Strategy for Central Asia: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity”.

［2］ Ariel Cohen, “Next Steps for Trump’s Strategy in Central Asia,” January 23, 2018, https://thehill.com/opinion/national-security/370279-next-steps-for-trumps-strategy-in-central-asia; Luke Coffey, “Why Trump’s Meeting With Kazakhstan President Was So Important,” The Heritage Foundation, January 17, 2018, https://www.heritage.org/asia/commentary/why-trumps-meeting-kazakhstan-president-was-so-important.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

［3］ Richard Weitz, *Uzbekistan’s New Foreign Policy: Change and Continuity under New Leadership*, Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Program, January 2018.

（三）促进阿富汗局势稳定

自 2001 年在阿富汗开展以打击“基地”组织和塔利班为目标的“持久自由行动”以来，美国始终无法实现根除“基地”组织、稳定阿富汗局势的预期目标。“基地”组织与塔利班负隅顽抗，阿富汗局势始终处于动荡状态，美国也遭受了沉重的财政负担和人员损失。[1] 美国在无法有效稳定阿富汗局势的情况下仓促撤军，不仅可能使阿富汗重新成为恐怖主义避难所，更重要的是，还将对其国际威望和声誉带来严重损害。在此背景下，美国无法采取一走了之的方式应对。特朗普政府上台后致力于从阿富汗、伊拉克等地撤军，但恶化的地区局势却迫使美国持续投入资源。为此，特朗普政府甚至启动与塔利班谈判；2019 年 11 月 28 日特朗普在感恩节当日突访阿富汗，提振军队士气，在访阿期间宣布将把驻阿美军人数从 1.2 万～ 1.3 万人削减至 8600 人，并表示将重启与塔利班谈判。美国希望通过与塔利班达成停战协议以实现撤军的迫切心理可见一斑。[2]

然而，即便与塔利班达成和解协定，稳定阿富汗局势仍将是美国面临的棘手任务。2020 年 2 月，特朗普在发表国情咨文时再次承诺致力于美军撤离阿富汗，但并未提供撤军时间表。美国参谋长联席会议主席马克·米利（Mark Milley）将当前阿富汗局势描述为“战略僵局”（strategic stalemate）。[3] 2 月中旬，美国与塔利班就实现部分停火达成初步共识，该计划也得到了阿富汗总统的同意。根据协议，美国给塔利班设置为期 7 天的“实验期”，需要后者证明有能力和意愿减少暴力活动；通过“实验期”后，美国将于 2 月底开始从阿富汗撤军，并与塔利班就全面停火继续进行谈判。[4]

---

［1］ Ayaz Gul, “Taliban Says Closing Afghan War Needs ‘Actions Not Words’ From Trump,” *VOA*, February 5, 2020, https://www.voanews.com/south-central-asia/taliban-says-closing-afghan-war-needs-actions-not-words-trump.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

［2］ Michael Crowley, “Trump Visits Afghanistan and Says He Reopened Talks with Taliban,” *The New York Times*, November 29, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/28/us/politics/trump-afghanistan.html.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

［3］ Jeff Schogol, “Trump Reiterates that he Wants to end the Afghanistan War and ‘Bring our Troops Back Home’,” February 4, 2020, Task & Purpose, https://taskandpurpose.com/trump-vows-end-afghanistan-war.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

［4］ “US-Taliban Talks: Pompeo Hails ‘Pretty Important Breakthrough’,” *BBC News*, February 13, 2020, https://www.bbc.com/news/world-asia-51494921; “US and the Taliban Agree on a Partial Reconciliation,” Media-Turkmen New Agency, https://orient.tm/en/us-and-the-taliban-agree-on-a-partial-reconciliation/.（上网时间：2020 年 2 月 19 日）

然而，考虑到美国与塔利班之间的谈判反复曲折，以及阿富汗政府希望加入谈判表达意见并达成全面停火协议，美国政府与塔利班短期内达成全面停火协议并得以顺利执行的难度较大。即便美国得以尽快启动阿富汗撤军进程，稳定阿富汗局势依然困难重重。美国须提前谋划如何在撤军后维持阿富汗局势稳定的问题。借助中亚国家力量、通过加强与中亚国家合作缓解各国对阿富汗动荡外溢的担忧，也是美国出台新中亚战略的重要考虑之一。[1]

二、新中亚战略的特点

相较于此前的美国中亚政策，新中亚战略既有延续、也有变化。延续性主要体现在四个方面：其一，在中亚地区的三个战略目标没有改变，即遏制俄罗斯、中国、伊朗，将中亚国家整合到西方自由主义秩序之中，塑造中亚国家的发展方向和地缘政治取向；[2] 其二，主要关注议题或政策目标没有明显变化，即民主、经济（能源）、安全议题；其三，中亚政策的指导理念始终未变，即“零和博弈”、“文明冲突论”和“民主和平论”三者的复杂混合；其四，奥巴马政府时期创建的 C5+1 机制的作用与意义得到认可，并被特朗普政府加以强化。[3] 除上述延续性外，新中亚战略的调整变化更加值得关注。

（一）提升中亚地区在美全球战略地位，并强调该地区独立性

特朗普政府上台后，大国之间地缘政治竞争重趋激烈，美国对中亚地区的地缘政治想象发生重要变化。自 2001 年在阿富汗开展军事行动以来，美国罔顾中亚地区与俄罗斯存在千丝万缕联系的事实，竭力推动中亚与南亚一体化。奥巴马政府时期延续了小布什政府将中亚、阿富汗与南亚整合考虑的思路，

[1] Todd Prince, “U.S. to Publish New Central Asia Strategy amid Russian, Chinese Competition, Afghan Threat,” December 14, 2019, https://www.rferl.org/a/us-to-publish-new-central-asia-strategy-amid-russia-china-competition-afghan-threat/30325681.html.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

[2] 曾向红：《遏制、整合与塑造：美国中亚政策二十年》，兰州大学出版社，2014 年。

[3] “C5+1 机制”即美国与中亚五国之间的外长对话机制，该机制最早出现于 2015 年。当年 11 月 1 日，美国国务卿与中亚五国外长于乌兹别克斯坦撒马尔罕第一次召开六国外长会议，标志着“C5+1 机制”的形成。特朗普政府上台后继承并发展了该机制。迄今，C5+1 机制已召开 5 次会议。

于 2011 年提出“新丝绸之路倡议”（New Silk Road Initiative），[1] 旨在以阿富汗为中心推进南亚与中亚一体化。[2] 由此可见，美国对中亚地区的定位，是随着其全球战略发展和在该地区优先政策目标变化而不断调整的。在加强对中俄遏制力度背景下，美国再次调整对中亚地区定位，并开始强调该地区独立性。新中亚战略中，只字未提中亚与南亚一体化，也未对前任政府的“新丝绸之路倡议”进行评论，而是强调“无论美国在阿富汗的参与程度如何，中亚都是对美国国家安全利益至关重要的地缘战略地区”。[3]

将中亚与南亚剥离至少有三方面考虑。其一，当前美国与俄罗斯、中国、伊朗三个中亚毗邻大国之间的关系均明显下滑，有必要提升中亚地区地位，以作为牵制俄中伊三国的前沿阵地，从而更好地实现“遏制”战略目标；其二，当前美国与巴基斯坦关系出现严重危机，印度已被纳入美日印澳四国机制，如再提推进南亚中亚一体化，或将在战略层面上产生混淆与重叠；其三，美国此前设计的诸多推进南亚中亚一体化项目迄今鲜有进展，或可证明中亚国家对推进与南亚一体化热情不高，在此背景下继续推动可能削弱中亚国家与美国的合作热情与信心。新中亚战略将中亚地区视为相对独立地区，一方面能产生提升中亚地区在美全球战略地位的印象，或可激发中亚国家与美合作的热情与信心；另一方面也能完善美国全球战略布局，便于集中精力在该地区与俄中伊进行竞争。在这一调整背景下，美国国务院下属机构是否做相应重组仍有待观察。

（二）将阿富汗视为中亚一部分，美国在中亚地区的地缘政治重点北移

从阿富汗撤军已是特朗普政府既定政策，因此美国须考虑撤军后阿富汗局势稳定问题。新战略既已将中亚地区视为相对独立的地缘政治板块，阿富汗的定位也更需认真定夺。在小布什政府和奥巴马政府时期，阿富汗是美国推动中亚南亚一体化的桥梁和枢纽。特朗普政府转而将阿富汗视为中亚地区一部分，力促阿富汗和中亚国家之间的互联互通与互利合作。这种规划虽未

[1] 赵华胜：“美国新丝绸之路战略探析”，《新疆师范大学学报》2012 年第 6 期，第 15-24 页。

[2] 邵育群：“美国‘新丝绸之路’计划评估”，《南亚研究》2014 年第 2 期，第 63-66 页。

[3] “United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity”.

出现在新中亚战略的文本中，但可从美国国务院、国家安全委员会、国际开发署三个机构负责人对新中亚战略的解读中窥见一斑。[1] 基于这一思路，新中亚战略不仅强调阿富汗和中亚国家加强合作的必要性和前景，还规划了促进双方一体化和融合的具体项目。除了小布什政府时期已启动的中亚—南亚电力合作项目 CASA-1000 外，美国还极力鼓吹“青金石走廊（Lapis Lazuli Corridor）”，[2] 赞扬乌兹别克斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦三国与阿富汗修筑沟通双方的铁路线和电网，考虑以观察员国身份将阿富汗纳入美国与中亚国家签署的《贸易和投资框架协议》中，并最终促使其成为正式成员，计划在杜尚别建立“联合边界安全学院”（Joint Border Security Academy in Dushanbe），筹备建立涵盖阿富汗与三个毗邻中亚国家的机制，促进各方经济、政治和人道主义合作，利用美国国际开发署和由美国掌控的多边机构支持阿富汗和中亚各国的基础设施建设。总的来看，美国设想：“中亚国家为阿富汗和平提供稳定基石（critical ballast），通过与中亚国家建立经济、教育、贸易、历史联系和促进互联互通，阿富汗事实上能有效回到其邻居的怀抱，这些联系也是该地区迫切需要重建的”。[3]

根据新中亚战略规划，阿富汗不再是中亚南亚的地缘政治中心，而只是中亚地区一部分。这种设计，首先意味着在美国地缘政治想象中，中亚及周边地区的地缘政治重心北移，阿富汗由“枢纽”变成中亚的组成部分和“附属物”。鉴于乌兹别克斯坦可能被美国设想为介入中亚事务的支点国家，加之乌兹别克斯坦的人口数量和军事实力，中亚、阿富汗地区的地缘政治重点很可能转移到乌兹别克斯坦。其次，美国不遗余力地推进阿富汗与中亚国家互联互通，满足阿富汗决策者希望成为中亚国家的身份追求。最后，也是最重要的，不再把阿富汗视为“枢纽”而是中亚的一部分，美国就可以尽快实

[1] 美国务院中亚和南亚局首席副助理国务卿艾丽丝·威尔斯（Alice Wells）表示，“当我听说阿富汗总统加尼在第一次访问乌兹别克斯坦说阿富汗是中亚国家时我相当震惊，然而这正是我们力促阿富汗和中亚国家加强联系时所坚持的原则”。“Remarks about United States Strategy for Central Asia: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity”。

[2] 该计划于 2018 年 12 月启动，主要目的是将阿富汗商品（如棉花、芝麻籽和矿物质等）通过土库曼斯坦出口欧洲市场。

[3] “Remarks about United States Strategy for Central Asia: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity”.

现从阿富汗脱身的目标。由于小布什和奥巴马政府均将阿富汗视为中亚、南亚地区一体化的中心和枢纽，地区各国均对美国寄予厚望，希望其为地区一体化方案进行大规模投入。然而，美国的口惠而实不至令地区国家大失所望。而在特朗普政府“美国优先”政策背景下，美国在该地区的政策优先目标是撤军，撤军之后阿局势如何演变，很难想象美国会予以高度关注。强调和促进阿富汗与中亚之间互联互通，可以由中亚国家承接部分稳定阿富汗局势的责任和负担，至于中亚国家是否有能力稳定阿富汗局势，并不是美国重点考虑的问题。

（三）地缘政治竞争意图更加明显，明确将中俄视为遏制对象

相较于美国此前的中亚政策或倡议，新中亚战略充斥着零和思维，肆无忌惮地排斥中俄等地区大国在中亚地区的影响。此前，美国往往含蓄地提醒中亚国家注意防范中俄伊影响，有时还强调与中俄合作对促进中亚地区稳定和发展的必要性。[1] 美国在介入中亚事务过程中，口头上一直强调推动和促进中亚国家独立或主权，这种表述蕴含着削弱俄罗斯影响的意图。落实在实际的政策行动中，美国也的确秉持零和思维对待其他大国在中亚地区的活动，尤其体现在塑造中亚国家的地缘政治取向上。中亚国家独立后的十年间，美国鼓动其加强与西部高加索和欧洲之间的联系；21 世纪以来，美国怂恿中亚与南亚地区一体化。美国对中亚国家与俄罗斯、中国、伊朗的密切联系视而不见，推动中亚国家先西向、后南向的整合举动无疑是赤裸裸的遏制。[2]

在新中亚战略中，美国对中俄在中亚地区活动的攻击和排斥进一步升级。新中亚战略一如既往地强调支持中亚国家主权，要“平衡地区邻国对中亚各国的影响”，延续了排斥中俄伊在中亚地区影响的思维。与此前战略或政策不同的是，战略文件中摒弃了语言上的尊重，直接将中俄伊界定为“邪恶势力”（malign actors），并明确表示将致力排斥“邪恶势力”在该地区影响。结合此前蓬佩奥的言行可以看出，美国眼中的头号“邪恶势力”是中国。西方

[1] Antony J. Blinken, “An Enduring Vision for Central Asia,” U.S. Washington, DC: Brookings Institute, March 31, 2015, https://2009-2017.state.gov/s/d/2015/240013.htm.（上网时间：2020 年 2 月 8 日）

[2] Marlene Laruelle, “The US Silk Road: Geopolitical Imaginary or The Repackaging of Strategic Interests?,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol.56, No.4, 2015, p.368.

媒体对蓬佩奥五国之行的报道中，使用了“反制中国”“警惕中国”“试图与中国在中亚和其他地方开展投资竞争”“集结中亚国家之力对抗中国”等表述来描述蓬佩奥此行目的。[1] 考虑到美国在全球层面加大对中国进攻态势，将中亚地区作为制衡中国的一个支点亦顺理成章。蓬佩奥一改此前奥巴马政府对中国在中亚地区活动所持的温和立场，摆出了企图在中亚地区与中国一争高下的姿态。

（四）重新界定比较优势

美国虽有意全面升级在中亚地区与中俄伊等国竞争，但也深知三国占据地利之便，如若不能扬长避短，美国将无法有效实现其战略目标。在此背景下，新中亚战略明确指出，美国将通过发挥比较优势实现目标。在介入中亚事务的早期，美国决策者和学者多强调美国在中亚国家独立之前与该地区并无历史瓜葛的事实，将之视为比较优势，认为这有助于其借助超级大国声誉、实力与形象，提升美国在中亚地区影响力。[2] 尽管在介入中亚事务过程中遭遇了明显挫折，尤其是在 2005 年之后，但美国对自身塑造和整合中亚国家的信心一直延续至今。如在 2001 年提出“丝绸之路倡议”时，美国对自身比较优势的信心得到鲜明体现。如该倡议的重要推动者斯塔尔曾说，“世界上没有哪个国家、国际机制或金融机构比美国更适合移除阿富汗及毗邻地区的现有洲际交通与贸易障碍”，“而与拟议中的转运走廊之间存在的物理距离，恰恰赋予美国以更多的比较优势”。[3] 事实证明，与中亚国家没有历史纠葛、美国独步天下的综合实力等比较优势，未能保证美国成为中亚地区首屈一指

[1] Matthew Lee, “Pompeo Message in Europe, Central Asia Trip: Beware of China”; Navbahor Imamova, “Pompeo, in Central Asia, Seeks to Counter China”; Todd Prince, “U.S. To Publish New Central Asia Strategy Amid Russian, Chinese Competition, Afghan Threat”; Jacob Mardell, “The US is All Talk When Trying to Compete with Chinese Investment in Central Asia and Elsewhere,” *South China Moring Post*, February 6, 2020, https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3049282/us-all-talk-when-trying-compete-chinese-investment-central-asia-and; Olzhas Auyezov, “Uzbekistan resists as U.S. seeks to Rally Central Asians against China,” *Reuters*, February 3, 2020, https://www.reuters.com/article/us-uzbekistan-usa-china-rights/uzbekistan-resists-as-u-s-seeks-to-rally-central-asians-against-china-idUSKBN1ZX1HQ.（上网时间：2020 年 2 月 9 日）

[2] Richard Giragosian, “The US Military Engagement in Central Asia and the Southern Caucasus: An Overview,” *Journal of Slavic Military Studies*, Vol.17, No.1, 2004, p.55.

[3] S. Frederick Starr, *Afghanistan beyond the Fog of Nation Building: Giving Economic Strategy A Chance*, Silk Road Papers, Washington, DC: Central Asia-Caucasus Institute, 2011, p.16.

的域外行为体。相反，美国在中亚地区扩大影响力的企图屡屡受挫，正是因为美国决策者或研究者认定的比较优势实为美国的比较劣势。

新中亚战略对美国所具有的比较优势进行了重新界定。一个是美国掌控的国际规范，另一个是盟友。对于国际规范这一比较优势，新战略谈到了私营企业对经济互动的参与、政府透明度、环境保护规范等，这契合美国自身对“典范式自由国家”和“民主的灯塔”等身份界定。根据这一比较优势，美国意在中亚地区宣扬西方价值观，籍此实现西方价值观在中亚地区传播，进而塑造各国发展方向。[1] 对于盟友这一比较优势，除了在战略中谈到的世界银行、国际货币基金组织等多边金融机构外，美国明确提及的伙伴只有欧盟。无独有偶，2019 年 6 月欧盟公布的《欧盟与中亚：更坚实伙伴关系的新机遇》的新中亚战略中，也提出加强与美国合作。[2] 更需注意的是，欧盟与美国的中亚战略均强调提升中亚国家应对各种短长期威胁的韧性（resilience），这是它们介入中亚事务的重要目标。美国总统国家安全事务副助理柯蒂斯（Lisa Curtis）透露，欧美双方在出台各自新战略过程中做了密切沟通，由此不难理解美国与欧盟在各自战略中均强调要加强与对方在中亚地区的合作和双方话语的趋同。[3]。

三、影响与前景

从中亚国家独立近三十年的历程看，美国对中亚政策的历次调整和变化，

[1] 这符合 20 世纪 90 年代以来西方国际关系理论中建构主义兴起后对“良性规范扩散”的研究热潮。参见 Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp. 887-917; Ewan Harrison, “State Socialization, International Norm Dynamics and the Liberal Peace,” *International Politics*, Vol.41, No.4, 2004, pp.521-542; Alexander Cooley, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*, New York: Oxford University Press, 2012。

[2] Council of the European Union, “The EU and Central Asia: New Opportunities for A Stronger Partnership,” May 15, 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 9 日）

[3] “Remarks about United States Strategy for Central Asia: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity”.

均对地区格局和中亚形势产生重要影响。此次新中亚战略的实施恐怕也不会例外，可能对如下三方面产生影响。首先，加剧大国在中亚地区的权力争夺。在中俄维持高水平合作背景下，美国新中亚战略难以立刻改变中亚地区权力分配，但排斥其他大国的思维和举动，极大地增加了大国之间爆发矛盾的可能。其次，削弱中亚地区的稳定。“9·11”事件后，美国强势介入中亚地区支持“颜色革命”，导致地区国家政权非正常更迭、社会运动兴起，整个中亚地区的稳定和发展局面遭受严重负面影响。美国试图塑造中亚国家发展方向的战略目标没有改变，一旦以促进地区国家“韧性”为名强化民主推进计划，中亚国家及整个地区稳定将难以保障。最后，提高中亚国家与美国合作的积极性。中亚国家的整体外交政策取向虽不会发生改变，但随着美国加大对中亚地区的重视，中亚国家与美合作的兴趣和热情有可能上升。目前，美国仅在言辞上做出了重视中亚地区的姿态，尚未明确相应的投入力度，双方合作前景仍有待观察。

尽管美国对新中亚战略充满期待，但受诸多因素制约，新战略的事实不会一帆风顺。

（一）美国对中亚战略投入力度有限且缺乏创新举措

虽然出台了新中亚战略，但美国尚未明确向该地区投入多少资源，而且缺乏新的政策举措。当前的美国政府具有明显“退群倾向”，减少海外投入意图明显，而中亚地区固然重要，但在美全球战略中不是最重要的区域，“印太”地区才是。在此背景下，美国向中亚地区进行大规模投入不太可能。资源投入的有限，导致美国无法在中亚地区提出新的大规模投资计划。正因如此，美国的新战略主要在重申加强与中亚国家在贸易、投资、环境、教育、安全等领域的合作，创新性举措不多。又如蓬佩奥在访问哈乌两国和参加 C5+1 会议期间，也只是反复强调美国致力于“促进中亚国家的主权和经济繁荣”，在抱怨中国的诸般不是后，也未能提供有效替代中国投资计划的方案。鉴于此，有西方评论指出，无论是发展面临诸多挑战的吉尔吉斯斯坦，还是发展相对较好的哈萨克斯坦，均渴望与中国在各个领域，尤其是基础设施建设领域进行合作。而蓬佩奥虽摆出了一幅重视中亚地区的姿态，但“行动胜于雄辩，

它肯定比发出空洞的、威胁性的絮叨更有效”。[1] 没有做出进行大规模的援助或投资承诺，没有提供有效助力中亚国家发展的替代性方案，很难真正说明美国对中亚地区的重视，更难保证这种重视能落到实处。

此外，美国介入中亚事务的历程也表明，美国向中亚地区的真正重视程度是有限的。从新中亚战略文本中可见，美国在近 30 年间向中亚五国提供了 90 多亿美元的直接援助。换言之，美国每年向 5 个中亚国家提供的直接援助仅约 3 亿美元。另据统计，2001 年至 2015 年，美国“加大”对中亚地区投入，共向五国提供了 32 亿美元的安全与经济援助，平均每年约 2 亿美元。[2] 与之相较，根据 2016 年美国和以色列达成的援助协议，美国将在 2019 年至 2028 年间向以色列提供 380 亿美元的军事援助，而此前 10 年的援助额也达到了 300 亿美元。[3] 又如埃及，自 1987 年以来，美国每年向埃及提供约 13 亿美元的军事援助。[4] 通过横向比较可以发现，与那些真正被美国视为战略支点国家相比，美国对中亚地区的投入微不足道。有学者曾指出，“中亚地区对于美国的意义，很大程度上并非来自该地区本身，而是取决于美国的政策、优先性及与该地区各国的关系状况”。[5] 至少就目前来看，美国新中亚战略将中亚视为一个相对独立的地缘政治板块，有助于表明美国重视该地区的姿态，但是，在美国内外政策遭遇诸多挑战的背景下，美国向中亚地区进行大规模投入的可能性非常小。

（二）美国难以在中亚地区发挥“比较优势”

美国新中亚战略中重新界定的比较优势并不明显，至少无法为美国迅速扩大在中亚地区影响提供有力支撑。

---

［1］ Jacob Mardell, “The US is all talk When Trying to Compete with Chinese Investment in Central Asia and Elsewhere”.

［2］ Mariya Omelicheva, “U.S. Security Assistance to Central Asia: Examining Limits, Exploring Opportunities,” Policy Memos, October 2017, http://www.ponarseurasia.org/memo/us-security-assistance-central-asia.（上网时间：2020 年 2 月 9 日）

［3］ Congressional Research Service, “U.S. Foreign Aid to Israel CRS Report RL33222,” https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 9 日）

［4］ Bruce Clingan, “Commentary: The U.S. is Right to Restore Aid to Egypt,” *Reuters*, July 31, 2018, https://www.reuters.com/article/us-clingan-egypt-commentary/commentary-the-u-s-is-right-to-restore-aid-to-egypt-idUSKBN1KK1YE.（上网时间：2020 年 2 月 9 日）

［5］ Eugene Rumer, Richard Sokolsky and Paul Stronski, *U.S. Policy toward Central Asia 3.0,* pp.3-4.

第一，盟友优势。美国明确表示需要借助欧盟力量。然而，欧盟在中亚地区的力量投射和影响面临不少困境。其一，欧盟自身面临不确定的内外形势。特朗普上台以来对同盟体系的调整导致美欧矛盾不断，此外，欧洲债务危机、中东难民危机、英国“脱欧”及部分东欧成员国出现的民粹主义浪潮等事件，对欧盟一体化及其内部凝聚力提出诸多挑战。在此背景下，欧盟对中亚这一相对边缘地区的关注无疑会受到严重限制。[1] 其二，欧盟自视为“规范性力量”（normative power），[2] 主要通过“软性介入”方式参与中亚事务，即关注政治性和敏感性较低的领域，致力于向中亚国家提供非传统安全类（如经济、民生、教育、环境等）公共产品。同时，欧盟的中亚战略具有较强的价值观色彩及塑造中亚国家发展方向的意图。由于投入有限与价值观产生作用需要长时期努力，欧盟在中亚安全和经济的影响力中短期内无法迅速扩大。[3] 此外，欧美存在利益和行事风格等方面差异。美国倾向于整合中亚与阿富汗，行事偏激和强势，不惜以零和方式对待中俄；欧盟关注中亚、高加索与欧洲互联互通，行事低调和谨慎，不刻意排斥中俄在中亚地区互动。美国新中亚战略虽然也鼓励中亚与欧洲之间联通整合，但双方在利益、行事风格等方面差异，难以短时期内联手改变中亚地区力量对比态势。

第二，规范优势。美国所主导的国际规范非但不是其比较优势，反而是可能成为其“比较劣势”。为避免刺激中亚国家，新中亚战略有意以“促进私营企业参与”“提高政府透明度”“遵守国际标准”“加强公民社会”“提高政府的韧性”“加强媒体监督”“提高记者技能”等表述包装向该地区传播民主价值观。然而，这些表述依然呈现了“民主推进计划”的图景。这意

[1] 如在 2014 年至 2020 年，欧盟向中亚地区共提供了 11 亿美元的援助，这一数额相对而言比较温和。考虑到欧盟面临的挑战较为严峻和中亚并非欧盟的直接毗邻地区，欧盟在下一个财政周期内大幅增加对中亚地区的援助力度的可能性较小。Council of the European Union, “The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership,” p.15。

[2] Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.235-258; Ian Manners, “Normative power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads,” *Journal of European Public Policy,* Vol.13, No.2, 2006, pp.182-199.

[3] Fabienne Bossuyt, “The EU’s and China’s Development Assistance towards Central Asia: Low Versus Contested Impact,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol.59, No.5-6, 2018, pp.606-631.

味着美国重新界定的比较优势非但并无新意，在宣扬和发挥这一比较优势过程中，还不可避免地面临两个困境：一是中亚国家对美国曾经煽动“颜色革命”记忆犹深，二是美国居高临下的态度令中亚国家难以诚服。面对中亚国家时，美国总是以“布道者”和“说教者”的面貌出现，这对于期望获得更多国际尊重的中亚国家而言无异于羞辱。新中亚战略文件充斥“该地区的新政府已承诺将更坚定地推进政治和经济改革”“每个国家都应实施改革”等表述，凸显了美国的自我优越感。蓬佩奥在访问中亚国家时，极力渲染“中国威胁论”，对中亚国家发展与中国关系指手划脚。而中亚国家对获得尊重非常敏感，这将是影响中亚国家支持和参与美国新中亚战略的重要心理因素。[1]

（三）中亚国家的多元平衡外交政策不会改变

美国新中亚战略明确指出，希望增强中亚国家的独立性，提升其“实现和保持经济独立做出明确选择的能力”。然而，考虑到当前中亚国家与美国所称的“邪恶势力”之间的历史联系和现实利益，很难想象中亚各国会单独加强与美国关系，拒绝与其他邻国发展关系提供的机会。多年来，中亚国家奉行大国平衡外交政策，积极发展与各大国之间友好关系，有力地维护了自身利益。在多元平衡外交政策指导下，各国均会强调与俄罗斯、美国、中国同时保持友好关系的必要性和重要性。即使是比较特殊的土库曼斯坦也不例外。土库曼斯坦于独立之初宣布奉行“永久中立”或“积极中立”的外交政策，这为其同时发展与中美俄等大国间友好关系提供了广阔空间。[2] 哈萨克斯坦致力于平衡发展与东方、西方、南方、北方之间关系，与中美俄等大国同时保持良好关系。[3] 哈金斯（Reuel R. Hanks）指出，哈萨克斯坦自其独立以

[1] 如欧盟注意给各国“留面子”，而美国不注意此点，这一行事区别曾导致乌兹别克斯坦对美欧在乌租借的军事基地采取不同的处理方式。详见 Bernardo da Silva Relva Teles Fazendeiro, “Keeping Face in the Public Sphere: Recognition, Discretion and Uzbekistan’s Relations with the United States and Germany, 1991-2006,” *Central Asian Survey,* Vol.34, No.3, 2015, pp.341-356。

[2] Luca Anceschi, *Turkmenistan’s Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime*.

[3] Golam Mostafa, “The Concept of ‘Eurasia’: Kazakhstan’s Eurasian Policy and Its Implications,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol.4, No.2, 2013, pp.160-170; T. Thomas Ambrosio and William A. Lange, “Mapping Kazakhstan’s Geopolitical Code: An Analysis of Nazarbayev’s Presidential Addresses, 1997-2014,” *Journal Eurasian Geography and Economics*, Vol.55, No.5, 2014, pp.537-559.

来并未显著偏离多角度或多元平衡的外交政策，只是在重点偏向上有一定变化。[1] 吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦资源相对匮乏、国力较弱，同样将发展与东西方大国之间友好关系作为捍卫国家独立、获得外部世界支持的重要条件。

基于中亚国家与俄罗斯之间存在的历史联系及俄罗斯在中亚的强大影响力，中亚五国均不可避免地要将维系对俄友好关系作为优先考虑的外交问题。维系对俄友好关系，可以获得俄罗斯的支持与帮助，也有助于最大程度避免俄罗斯的干预和可能带来的伤害。有学者在评论哈萨克斯坦外交政策时指出，哈萨克斯坦虽不愿轻慢任何一个大国，但又不得不将俄罗斯置于特殊和优越的位置上。[2] 这也是其他中亚国家外交政策的重要考量。面对中国，中国已与哈吉塔三国解决了边界问题，并通过双边关系与上海合作组织、“一带一路”倡议等机制或平台与中亚国家开展了有效合作。加之中国在与中亚国家交往时，始终恪守尊重他国主权、不干预他国内政等原则，得到中亚国家的欢迎和尊重。自 2013 年“丝绸之路经济带”倡议提出以来，中国加大对中亚地区基础设施建设、民心相通等工程投入，与各国的贸易额也在持续增加。在此背景下，中亚各国乐于进一步发展与中国的关系。“中亚各国政府和民众日益相信，美国在中亚地区的存在是短期和自利的，而俄罗斯和中国却来日方长（long-haul）”。[3] 在当前国际环境面临诸多不确定性的背景下——美国反复无常的政策正是引发诸多不确定性的重要因素，中亚五国不可能摒弃与中俄等大国友好关系，全面倒向美国。

（四）中亚国家对阿富汗局势的理解与美存在明显差异

将阿富汗与中亚国家捆绑在一起，不管从工具层面还是规范层面来看，都是美国新中亚战略的一个严重缺陷。

---

［1］ Reuel R. Hanks, “Multi-Vector Politics’ and Kazakhstan’s Emerging Role as a Geo-strategic Player in Central Asia,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.11, No.3, 2009, pp.259-260.

［2］ Sally N. Cummings, “Eurasian Bridge or Murky Waters between East and West: Ideas, Identity and Output in Kazakhstan’s Foreign Policy,” *Journal of Communist Studies & Transition Politics*, Vol.19. No.3, 2003, pp.139-156; Mariya Y. Omelicheva, *Counterterrorism Policies in Central Asia*, New York: Routledge, 2010.

［3］ Kathleen Collins, “The Limits of Cooperation: Central Asia, Afghanistan, and the New Silk Road,” *Asia Policy*, Vol.17, No.1, 2014, p.25.

就工具层面而言，中亚国家更多将阿富汗视为威胁，这一认知短期内不会改变。首先，中亚国家担心阿富汗局势动荡产生的外溢效应，包括“乌伊运”、“基地”组织、“伊斯兰国”等恐怖组织在中亚地区可能发动的恐怖袭击，以及阿富汗毒品种植经由中亚输出所衍生的健康、腐败等社会问题。在此背景下，中亚国家虽然也渴望阿富汗局势稳定给各国发展带来机遇，但当务之急是采取措施避免阿富汗局势动荡带来的各种风险外溢到本国。[1] 其次，中亚国家与阿富汗之间的互联互通涉及一系列政策（边界管理、税收、海关等）调整，而可能带来的经济收益有限，这导致中亚国家对与阿富汗发展互联互通和全面合作兴趣不大。[2] 最后，即便美国与塔利班之间谈判取得重大进展，阿富汗全面启动国家重建进程，但目前中亚各国经济实际上难以为阿富汗重建做出重大贡献。据世界银行估计，阿富汗每年财政支出约 110 亿美元，收入不足 25 亿美元，近 75% 的缺口需要国际社会弥补。[3] 囿于自身发展仍存在诸多困难，中亚国家向阿富汗所能提供的帮助非常有限。即使双方实现了经济领域全面合作，相对阿富汗重建所需的巨额资金，中亚国家的支持不过是杯水车薪。总的来看，虽然美国有意引导中亚国家重视阿富汗潜力并为解决阿富汗冲突和国家发展做出贡献，但在目前情况下，中亚国家并无能力扮演美国所期待的这一角色。

就规范层面而言，中亚国家自独立以来，更多地将阿富汗视为负向认同而非正向认同的对象。尽管新中亚战略明确表示，“鼓励中亚各国成为多民族、穆斯林占多数国家稳定治理的典范”，从而帮助中亚国家进一步获取国际社会认同肯定。然而，阿富汗局势长期动荡，难改中亚国家对阿富汗深层次的负面心理认同，美国对此亦无有效手段。强行将中亚国家和阿富汗捆绑在一起，可能会使中亚国家感觉受到美国轻视，导致它们采取无视甚至阻扰美国计划

[1] 周明：“中亚五国对阿富汗局势的应对：历史与趋势”，《南亚研究》2015 年第 2 期，第 115-138 页。

[2] Sebastien Peyrouse and Gaël Raballand, “Central Asia: the New Silk Road Initiative’s Questionable Economic Rationality,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol.56, No.4, 2015, pp.405-420.

[3] Mujib Mashal, “Afghanistan Needs Billions in Aid Even After a Peace Deal, World Bank Says,” *The New York Times*, December 5, 2019, https://www.nytimes.com/2019/12/05/world/asia/afghanistan-aid-world-bank.html.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

的方式加以应对，最终使美国整合中亚国家和阿富汗的期望落空。美国在此方面的错误存之多年，新中亚战略不过是重犯旧错。

（五）美国在中亚地区冒进可能引发大国反制

新中亚战略将其他域外大国界定为“邪恶势力”，意味着美国明确将其他大国置于自身对立面，极可能引发其他大国反弹。《新德里时报》在美国出台新中亚战略前分析指出，“特朗普的新中亚政策寻求在变幻不定的地区国际政治中获得更多利益。然而，俄罗斯与中国在中亚地区地位根深蒂固，且将该地区视为它们的软腹。美国的冒进（thrust）将引发更激烈的大国竞争”。[1] 尽管俄罗斯与中国等域外大国不会立刻对新中亚战略做出激烈反应，但一旦美国采取的行动损害到其自身利益，俄中有理由做出相应反制。

俄罗斯在中亚地区有着深厚的传统影响和现实利益，在俄罗斯看来，美国在中亚地区影响力的扩大是以牺牲俄罗斯的影响力为代价的，美国对中亚事务的介入侵蚀了俄罗斯在该地区利益。美国在参与中亚事务的过程中，虽也不乏与俄罗斯展开合作，但如果美国的行动严重威胁到俄罗斯在该地区“特权利益”，俄罗斯在采取反击行动时从未迟疑和犹豫。乌克兰危机以来，俄罗斯已加大了对中亚地区的关注和投入，组建欧亚经济联盟，强化集体安全条约组织，以巩固自身在中亚地区影响力。当前，俄罗斯与西方关系趋紧，双方关系改善困难重重，在此背景下，美国推出新中亚战略，表明在中亚地区以行动强势对冲俄罗斯的姿态，无疑会引发俄罗斯的反弹。

中国坚定不移地巩固上海合作组织、有条不紊地推进“一带一路”建设，是对美国试图在中亚地区牵制中国的最好回应。中国与中亚各国有着积极推进国家发展战略对接、致力于实现欧亚大陆互联互通、防止大国干预破坏地区稳定、共同打击“三股势力”等共同利益，共同秉持并维护尊重国家主权、不干涉他国内政等价值观，同为联合国、上海合作组织（土库曼斯坦除外）、亚洲相互协作与信任措施会议（土除外）等多边机制成员，这些都为中国与中亚国家从长远谋划友好关系发展提供了利益、制度、理念等方面基础。正

[1] NDT Special Bureau, “Trump’s Central Asian Strategy Evokes Enthusiasm,” *New Delhi Times*, January 13, 2020, https://www.newdelhitimes.com/trumps-central-asian-strategy-evokes-enthusiasm/.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

因如此，中亚各国并未将中国视为“邪恶势力”，也不可能支持美国将中国利益排除出中亚的企图。当然，中国无意与美国在中亚地区展开竞争，并不意味着中国会被动承受美国侵犯自身合理利益。

四、结语

美国新中亚战略是其全球战略调整在中亚地区的呈现，基于美国介入中亚事务的经验可以判断，此番政策调整将不可避免对中亚国家发展和该地区大国关系带来影响。但在诸多因素制约下，新战略难以实现预期目标。

可以预料，随着新战略出台，美国会加大力度在中亚地区进一步制衡中国。尽管如此，我们应对发展与中亚国家关系保持战略自信。中国与中亚国家之间合作有着良好基础，这一局面不会因美国在该地区战略调整而轻易改变。中国无需过分担心美国提高对中亚地区的重视将冲击中国与中亚国家间合作关系。通过共建“一带一路”和共同参与上海合作组织，中国与中亚国家之间形成了良好、稳定的关系。中俄在中亚地区的协调也为中国维护在该地区合理利益提供了条件。只要中国坚守不主动寻求与美对抗、不谋求建立势力范围、不干涉他国内政等原则，扎实推进上海合作组织发展、与中亚国家共建“一带一路”，同时加强中俄在双边、多边、全球层面的政策沟通与协调，中国就将继续在维护中亚地区稳定、促进中亚国家发展过程中扮演不可或缺的积极角色。

【完稿日期：2020-2-25】

【责任编辑：李　静】

美国重返中东欧及其影响

贺之杲

〔提　要〕特朗普政府将中东欧地区视为应对大国竞争的战略立足点，重返迹象明显，高层互访的频率提升，多领域合作强化，价值规范输出方式有所转变。美国重返中东欧既有应对欧洲内部秩序变迁的因素，也暗含巩固势力范围、对冲中俄影响力之意图，乃是美国大战略调整的延伸，其不仅弱化欧盟战略自主，还一定程度上损害跨大西洋纽带关系，阻碍中国与中东欧国家的合作。

〔关 键 词〕中东欧、美国外交、大国竞争

〔作者简介〕贺之杲，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员

〔中图分类号〕D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）2 期 0053-12

近几年来，中东欧地区的地缘战略重要性日益凸显。一方面，中国在“17+1合作”及“一带一路”建设中，与该地区国家合作的广度与深度不断提升；另一方面，美国将中东欧视为新的地区战略支点，有意将其打造为遏制中俄的战略抓手。在这一背景下，特朗普政府中东欧政策调整对中国与中东欧国家的合作将产生复杂影响，值得研究探讨。

一、美国重返中东欧的表现

过去十年，在奥巴马政府“重返亚洲”政策的影响下，美国在一定程度

上忽视了中东欧的存在。2009 年 7 月 16 日，中东欧国家 22 位著名人士联名向奥巴马政府呼吁美国不要忘记中东欧国家。[1] 中东欧在美国全球战略中的地位不断下降，成为美国新全球战略的“牺牲品”。[2] 美国与中东欧国家的关系处于相对疏远的状态。特朗普上台后，在战略重心东移的同时，美国重新回归中东欧地区，并将其视为美国应对大国竞争的战略立足点。美国对欧洲的外交政策也随之发生偏转，有意将中东欧打造为新的地区战略抓手和支点，利用相互依赖中的不对称性，与挑战美国利益的行为体竞争。美国“重返”中东欧是程度概念[3]，并不局限于军事战略，而是涉及对中东欧地区外交、战略、能源、安全等各方面的投入，其表现与政策如下：

（一）高层互访频繁

特朗普担任美国总统以来，美国高层重新发掘了中东欧地区的战略重要性，高层互访的频率、强度得到提升。2017 年 7 月，特朗普上任后首访的第一个欧洲国家选在波兰，并稍后于 9 月参加在罗马尼亚举行的“三海倡议”峰会。同年 10 月，负责欧洲和欧亚事务的助理国务卿韦斯·米切尔（A. Wess Mitchell）提出“重返中东欧”的构想，并强调美国竞争对手正在中东欧地区扩大政治、军事和商业影响力，而包括美国在内的西方国家没有认真对待中东欧地区的大国竞争。[4] 进入 2019 年以来，美国与中东欧国家的高层互访更为频繁。2019 年 2 月，美国国务卿蓬佩奥对中东欧三国匈牙利、斯洛伐克和波兰进行访问。这是 20 年来美国高层首次访问斯洛伐

[1] Matthew Rhodes, “Obama and the New ‘New Europe’,” *Occasional Paper Series*, No.23, November 2012.

[2] Nik Hynek, Vit Stritecky, Vladimír Handl and Michal Kořan, “The US-Russian Security ‘Reset’: Implications for Central-Eastern Europe and Germany,” *European Security*, Vol.18, No.3, 2009, pp.263-285.

[3] 目前主要存在两种观点：美国从未离开过中东欧，美国加速从欧洲撤离。*See* Federiga Bindi, *Europe and America: The End of the Transatlantic Relationship?*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2019。

[4] A. Wess Mitchel, “Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe,” October 18, 2018, https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/winning-the-competition-for-influence-in-central-and-eastern-europe-us-assistant-secretary-of-state-a-wess-mitchell/.（上网时间：2019 年 12 月 10 日）

克，也是 2011 年以来美国国务卿首次访问匈牙利。2019 年 3—6 月，捷克、斯洛伐克、匈牙利和波兰领导人受邀访问美国。[1]2019 年 7 月，匈牙利、波兰、斯洛伐克、捷克外交部长相继访美。波兰外交部长雅采克·查普托维奇（Jacek Czaputomicz）表示，如果没有美国的帮助和与美国的牢固联系，我们就无法提供安全保障。匈牙利外交和对外经济部长彼得·西雅尔多（Péter Szijjártó）指出，在经过几年的疏远后，美国与中欧国家的关系正在加强。斯洛伐克外交和欧洲事务部长米罗斯拉夫·莱恰克（Miroslav Lajčák）提出有必要强化美国与中东欧关系以及跨大西洋关系，并强调跨大西洋联盟在西方文明与其他力量竞争中的地位与作用。[2]2019 年 10 月，蓬佩奥访问希腊，呼吁谨慎考虑中国在敏感科技领域的投资。总的来说，美国此前在中东欧地区的存在感较低，近年来的高层互访频繁更似意在改变其在该地区参与力度不足之现状。

（二）多领域的合作强化

美国重返中东欧，提升安全合作，加强政治对话，促进投资和贸易，扩大人文交流。维持在中东欧地区的战略存在是特朗普政府重返中东欧的基本目标。2017 年 7 月，美国积极支持并加入“三海倡议”，这是一个旨在将波罗的海、亚得里亚海和黑海连接起来的区域合作倡议，比如建设连接地中海和波罗的海的高速公路（Via Carpathia），创建贸易运输和物流服务的数字平台，建设保加利亚—罗马尼亚—匈牙利—奥地利的天然气输送走廊，设立投资基金并确定优先项目清单等。[3]“三海倡议”成为美国重塑与中东欧国

[1] Emily Tamkin, “For Love or Money? Why Central European Leaders Are Visiting the White House,” *The Washington Post*, May 2, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/2019/05/02/love-or-money-why-central-european-leaders-are-visiting-white-house/?noredirect=on&utm_term=.49d354e89a4d.（上网时间：2019 年 12 月 10 日）

[2] David A. Wemer, “Central Europe Ready to Lead on Strengthening the Transatlantic Bond,” July 18, 2019, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/central-europe-ready-to-lead-on-strengthening-transatlantic-bond/.（上网时间：2019 年 12 月 4 日）

[3] 参与“三海协议”的欧洲国家包括奥地利、保加利亚、克罗地亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚。*See* Zsofia Bajnai, “Three Seas Leaders Must Overcome External Influence and Internal Disunity to Achieve Prosperity,” September 14, 2019, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/three-seas-leaders-must-overcome-external-influence-and-internal-disunity-to-achieve-prosperity/.（上网时间：2019 年 12 月 7 日）

家关系的战略工具之一，美国可借此加强与中东欧国家的贸易、能源、数字和交通基础设施合作。

美国对北约的军事承诺一直存在，但特朗普政府在此基础上加强了对中东欧国家的安全担保。2016 年，美国分别在罗马尼亚、波兰启用与建设导弹防御系统（宙斯盾系统），还推进 20 多年以来规模最大的美军人员与装备部署，加强在波兰、保加利亚、斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚和波罗的海三国的军事存在。[1] 波兰还邀请美国建立永久性军事基地（特朗普堡），采购美国作战装备，并与美国签署战略伙伴关系，安全与防务合作、能源、经贸投资是美波战略伙伴关系的核心议题。在 5G 问题上，美国向中东欧国家施压，将中东欧国家作为围剿华为在欧洲市场的突破口。波兰、罗马尼亚等国与美国签署联合声明，考虑将华为排除在 5G 建设之外。[2]

如果从经贸额与投资额来看，美国不是中东欧国家贸易和投资的主要对象国，美国对中东欧投资主要集中在维谢格拉德集团四国（包括波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克）。[3] 特朗普上台后，美国加大在中东欧的经贸投资力度，近几年来美国与波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克的货物进出口额呈现增长趋势，比如美波贸易额从 2016 年的 95.9 亿美元增长到 2019 年的 143.4 亿美元。[4] 在投资领域，美国在 2018 年 10 月通过《善用投资促进发展法案》（BUILD Act），将海外私人投资公司（OPIC）和美国国际发展署的发展信贷管理局（DCA）合并为一个新机构——美国国际发展金融公司（IDFC），将现有投资组合能力从 290 亿美元提高 600 亿美元，使美国能在中东欧等地区与其主要竞争对手

[1] Michelle Shevin-Coetzee, “The European Deterrence Initiative,” The Center for Strategic and Budgetary Assessment, January 25, 2019, https://csbaonline.org/uplpads/documents/EDI_Format_FINAL.pdf.（上网时间：2019 年 12 月 13 日）

[2] “Romania, US Sign Memorandum on 5G Technologies ‘In Line with Rule of Law Principles’,” *Romania Insider*, August 22, 2019, https://www.romania-insider.com/romania-us-5g-memorandum.（上网时间：2019 年 12 月 13 日）

[3] Balázs Szent-Iványi, *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Post-Crisis Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2017.

[4] U.S. Census Bureau, “U.S. Trade in Goods by Country,” https://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html#A.（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

抗衡。[1] 该法案被认为是美国抗衡“一带一路”倡议的直接回应。

特朗普政府将能源安全和能源出口作为美国经济安全的重要支柱。美国重返中东欧或将推进其能源供应的多样化，致力于将中东欧地区转变为欧洲的天然气枢纽，并加大美国在该地区能源领域的经济参与度。目前，大多数中东欧国家与美国的能源政策“不谋而合”。波兰和立陶宛将液化天然气作为其国家安全战略的一部分。[2]2018 年，波兰与美国签署为期 24 年的液化天然气进口合同，波兰天然气公用事业公司（PGNiG）将从 2022 年起自美国进口多达 94 亿立方米的液化天然气。[3] 美国认为德国与俄罗斯合作的“北溪二号”天然气管道项目加深欧洲对俄罗斯能源的依赖，故而公开反对“北溪二号”项目，并批评德国和其他西欧国家的大型能源公司。[4] 2019 年 12 月，美国政府签署 2020 财年《国防授权法案》，其中包含了对参与“北溪二号”项目的企业及个人的制裁条款。[5]

（三）转变价值观输出方式

美国对中东欧国家的价值观输出方式面临挑战，不仅体现在传播渠道，还体现在传播主体的改变。美国积极开展公共外交，向中东欧国家推广“普世价值”，宣传西方理念和价值观，致力于建立其与中东欧国家伙伴关系的“民主基础”。美国认为“民主”是维持西方竞争优势的关键，为夯实跨大西洋主义，保证中东欧国家与美国的价值观保持一致，有必要建立一个非正式的

[1] Daniel F. Runde and Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?,” Center for Strategic and International Studies, October 12, 2018, https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next.（上网时间：2019 年 11 月 15 日）

[2] Michal Bokša, “The United States and its New Allies in Europe,” *Georgetown Journal of International Affairs*, July 15, 2019, https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/2019/7/14/the-united-states-and-its-new-allies-in-europe.（上网时间：2019 年 10 月 15 日）

[3] Kai-Olaf Lang, “Polens unersetzbarer Partner: Warschau vertieft den sicherheitspolitischen Bilateralismus mit den USA,” *Stiftung Wissenschaft und Politik*, July 2019.

[4] “Pence Presses Merkel over Nordstream, Iran Deal,” *Reuters*, February 16, 2019, https://www.reuters.com/article/us-germany-security-merkel/pence-presses-merkel-over-nordstream-iran-deal-idUSKCN1Q50H9.（上网时间：2019 年 12 月 15 日）

[5] U.S. Department of State, “Fact Sheet on U.S. Opposition to Nord Stream 2,” December 27, 2019, https://www.state.gov/fact-sheet-on-u-s-opposition-to-nord-stream-2/.（上网时间：2019 年 12 月 20 日）

或“1.5 轨”外交平台来解决民主政治和价值观问题，比如中东欧国家青年交流计划[1]。

除了提升其在中东欧地区的正面形象，美国还通过非政府组织等向中东欧国家渗透“疑中”思维，破坏中国与中东欧国家合作的社会与民意基础。2017 年 7 月以来，美国国家民主基金会（NED）分别在捷克、斯洛伐克、匈牙利和波兰开展“中国影响力（Chinfluence）”项目，其对中国在上述四国的政治和经济影响力研究认为，中国通过与中东欧国家进行双边谈判以及通过“17+1 合作”和“一带一路”，已经与中东欧国家的政治家、企业、媒体、智库和大学等机构建立了联系网络。[2] 美国大肆渲染中国的“锐实力”和“影响力渗透”，试图唤醒中东欧对以往制度的历史记忆，并引导中东欧对中国投资和影响力的负面看法。

二、美国重返中东欧的动因

中东欧地缘政治的重要性吸引了世界主要大国的关注，该地区已成为美国地缘战略中的关键环节。美国重返中东欧有着复杂的战略考量，既有应对欧洲内部秩序变迁的因素，也暗含巩固势力范围、对冲中俄影响力之意图，乃是美国大战略调整的延伸。

（一）巩固传统势力范围

美国重返中东欧的前提假设是大国竞争的回归，这是更为单边、零和的战略构想。在韦斯·米切尔看来，美国的竞争对手正在中东欧扩大其政治、军事和商业影响力，但美国在很长时间内没有认真对待竞争，因为美国对战后秩序感到满意，并且认为历史已经终结。[3] 2017 年美国《国家安全战略报告》

[1] Daniel Fried, Jakub Wisniewski, Denise Forsthuber and Alena Kudzko, “The United States and Central Europe: Tasks for a Second Century Together,” GlOBSEC and Atlantic Council, June 2019.

[2] Ivana Karásková, Tamás Matura, Richard Q. Turcsányi and Matej Šimalčík, “Central Europe for Sale: The Politics of China’s Influence,” *AMO Policy Paper*, No.3, 2018.

[3] A. Wess Mitchel, “Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe,” October 18, 2018.

将盟友和合作伙伴定义为促进美国地缘战略愿景的角色。美国外交政策不再简单地以意识形态为唯一标准，注重外交政策中的“现实主义”。“美国优先”国家安全战略是基于美国的战略原则对美国利益的评估，以解决美国所面临挑战。这是一种原则性的现实主义战略，是以结果而不是单纯以意识形态为导向的。美国重返中东欧的目的不是维持国际秩序，而是通过遏制其他“替代权力中心”来维护美国的主导地位。尽管与部分中东欧国家存在分歧，美国仍继续与其保持接触，而不是加以孤立。特朗普认为：“在美国国家安全战略体系中，盟友与合作伙伴至关重要，不仅有利于维护地区权力平衡，而且可以增强美国的实力、扩大美国的影响力。”[1] 这意味着美国对盟友和合作伙伴角色的界定越来越有条件性，交易的前提也更为明显，如果期望获得美国的帮助或担保，必须按照美国利益去贡献相应份额。

（二）欧洲秩序变迁带来的机遇

在“疑欧”政党崛起、民族国家回归、差异性一体化和欧洲议会多元化的背景下，维持欧洲一体化所必需的“团结一致”和“共识政治”已经非常困难，欧洲极可能形成新的区域公共产品供给格局。目前，欧洲出现多个权力中心，没有一个欧洲国家在本地区拥有主导地位。美国的战略调整、俄罗斯的军事威胁、德国的经济霸权、中国的外交关系等多个因素内嵌于欧洲权力平衡。在欧洲区域公共产品供求失衡，特别是供给水平下降、需求水平上升以及需求差异性增强的情况下，区域公共产品就容易出现供给竞争，出现一种新的区域公共产品格局。

总的来看，中东欧国家在安全上依赖美国及北约，在经济上依赖欧盟。尽管欧盟仍然是全球重要经济体，欧洲一体化无法适应后金融危机时代的变化以及日益增长的和差异性的公共产品需求，也未能实现更大的团结一致和政治一体化，无法巩固欧盟内部利益、社会和经济福祉，欧盟成员国之间的

[1] 刘国柱：“美国国家安全战略的持续性与多变性——21 世纪《美国国家安全战略报告》比较研究”，《当代世界》2018 年第 2 期，第 27 页。*See also* The White House, *National Strategy of the United States of America*, December 2017.

政治分歧、经济差异和社会不平等将使中东欧国家特别容易受到外部行为体的影响，并带来消极的溢出效应。当美国无法为欧洲国家提供足够的公共产品并且欧洲一体化未能满足欧洲国家的需求时，欧洲地区最容易出现“金德尔伯格陷阱”。在中东欧地区，已有迹象显示“零和博弈”或将凌驾于“合作共赢”。美国希望通过“重返”中东欧地区，重新塑造多权力中心的中东欧地区，继而重塑欧洲地缘政治。

（三）抗衡中俄的影响力

在地缘政治竞争与合作复杂的欧亚大陆，美国希望确保在东亚和欧洲地区保持权力均衡，平衡或接触竞争者来实现地区权力平衡。美国指责俄罗斯和中国都是“修正主义者”和寻求改变国际秩序的力量，其“意图构建与美国的价值观和利益相对立的世界”[1]。美国认为中俄关系不断深化，两国外交政策已经以新的协同方式在欧洲融合，美国在欧洲面临严峻挑战。比如，俄罗斯在中东欧继续提升军事力量，并对欧洲带来“混合威胁”。[2] 中国通过中国－中东欧国家合作框架和“一带一路”倡议提升了在该地区的影响力。虽然中国不会对北约构成直接军事威胁，但中国是北约的潜在威胁——中国可利用港口和铁路等关键基础设施来干扰北约的机动能力，并且利用经济杠杆分化中东欧国家。[3]2019 年 10 月底，美国副总统迈克·彭斯（Mike

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 7 日）

[2] Nicole Ng and Eugene Rumer, “The West Fears Russia’s Hybrid Warfare: They’re Missing the Bigger Picture,” *Carnegie Endowment for International Peace*, July 3, 2019, https://carnegieendowment.org/2019/07/03/west-fears-russia-s-hybrid-warfare.-they-re-missing-bigger-picture-pub-79412.（上网时间：2019 年 11 月 14 日）

[3] Andrea Kendall-Taylor, “China’s Expanding Influence in Europe and Eurasia: Testimony before the HFAC Subcommittee on Europe, Eurasia, Energy, and the Environment,” Center for a New American Security, May 9, 2019, https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/chinas-expanding-influence-in-europe-and-eurasia.（上网时间：2019 年 11 月 16 日）

Pence）撰文指责中国投资建设的希腊比雷埃夫斯港口存在军事用途。[1] 为应对中俄影响力的冲击，美国或将采取更强硬的方式，在继承和发展其原有影响力的基础上，扩大对中东欧国家的支持力度并吸引新的伙伴，从而进行对抗性竞争并获取战略比较优势。

三、美国重返中东欧的影响

美国重返中东欧不仅对该地区地缘政治竞争态势有所影响，还反映了大国博弈与国际秩序变化之风向。美国重点介入中东欧地区，不仅会弱化欧盟战略自主，在一定程度上破坏跨大西洋纽带关系，还可能对中国与中东欧合作增添不确定性。

（一）提升中东欧国际影响力

苏联解体后，中东欧国家以“回归欧洲”或“回归西方”为首要目标，进行了全面的经济、政治和社会转型，并逐步符合加入欧盟的标准。在成为欧盟成员国后，中东欧国家融入欧洲和全球市场获得了巨大的收益，促使其国内生产总值上升、失业率下降和生活水平提高。但与此同时，中东欧国家一直处于两难境地。一方面，中东欧国家不想让渡过多权限给欧盟；另一方面，中东欧国家也想借助外部力量平衡欧盟对其渗透。因此，尽管中东欧是一个多元化的地区，但多数中东欧国家乐见美国的战略调整，毕竟该地区在此前一段时间并未真正得到美国外交战略的关注。在地缘政治回归和权力转移的过程中，中东欧国家的角色和战略选择比通常设想的更为多样化。中东欧国家更需要在国际秩序变迁中寻求平衡，最大限度地维护自身利益。但是，美国重返中东欧究竟是真正基于其长期利益所在，还是仅为达成短期目标，抑或美国未来在多大程度上仍会继续执行其重返中东欧的政策，皆系悬而未

[1] The White House, “Remarks by President Pence Frederic V. Malek Memorial Lecture,” October 24, 2019, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/.（上网时间：2019 年 12 月 7 日）

决之问题。

（二）弱化欧盟战略自主

尽管美国与欧洲一直有不同的利益和优先事项，跨大西洋关系经常受到经济竞争和政治困境的影响，但从杜鲁门、艾森豪威尔到奥巴马，二战以来的历届美国政府都大力支持欧洲一体化进程。[1] 可以说，强大、繁荣和统一的欧洲是美国推进战后秩序的有效伙伴，也是最重要的盟友。不过，“美国优先”外交政策给大国关系带来巨大冲击，美欧关系也不例外。从目前情况看，欧洲一体化将进入一个深度调整的时期，短期内欧盟作为一个整体的影响力很难明显提升。欧洲一体化调整是在地缘政治博弈加剧与美国单边主义冲击的背景下发生的，这无疑会加剧欧洲整体上的战略焦虑。一方面，欧盟在大国地缘政治竞争中难以独善其身。另一方面，大国竞争的复苏不利于欧盟推行其多边主义的世界秩序构想。欧盟的困境和分歧为美国提供了分而治之的机会。

美国重返中东欧是利用欧洲内部分歧，挑战欧盟战略自主地位。随着英国脱欧和欧洲一体化的“德法轴心”或“德法双轮”驱动，中东欧国家成为美国平衡法德领导权的主要力量。在地缘政治和安全议题上，欧盟的权限更容易受到外界的干扰，尤其是美国对欧盟成员国影响巨大。随着美国重返中东欧，“新欧洲”和“老欧洲”的分歧不断扩大，这种碎片化会削弱欧洲的行动力，因为欧盟成员国在很大程度上都比较在意其行使外交政策的能力，而大多数地缘政治议题仍属于国家权限。虽然欧洲一体化可以增强欧盟成员国在激烈的地缘政治竞争中获得有效竞争以及抵抗威胁和敌对行动的能力，但是欧盟分散的外交政策治理模式无法引导其成员国实现权力的共享和分配，继而无法有效地支持欧洲的利益和价值观。美国成为挑战欧盟战略自主的最不确定因素。

---

［1］ Geir Lundestad, *Empire by Integration, The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford: Oxford University Press, 1998; Winfried Loth, *Building Europe: A History of European Unification*, Berlin/Boston: De Gruyter/Oldenbourg, 2015.

（三）阻碍中国与中东欧合作

美国重返中东欧不仅改变了中东欧国家与域外大国之间的互动模式，还将催生一个新的欧洲地缘战略环境。美国的零和博弈思维倾向于将对中东欧地区的重塑与中美全面战略竞争联系起来，甚至提升到全球秩序和国际规则的战略博弈层面。美国希望在更宏大的地缘政治范围内来对冲中国崛起的影响力，各地区间的议题联动和互嵌效应将会影响“一带一路”倡议合作的进一步推进，增加各类风险。在美国看来，如果中国在中东欧地区的影响力继续增长，这将对美国的竞争力、治理模式、理念规范、战略利益构成直接威胁，因此中国与中东欧合作被纳入美国对华战略竞争的视野。

近年来，中国与中东欧国家的各领域合作取得丰硕成果。随着“一带一路”建设的推进和中国－中东欧国家合作框架的完善，中国的影响力成为美国重返中东欧的制衡对象之一。中国的经济投资满足了中东欧国家对基础设施的真正需求，但这与美国在中东欧的战略构想相冲突、违背。在美国看来，中国在欧洲日益增长的经济影响力将转化为政治影响力。于是，美国希望通过重返中东欧减少中东欧国家参与“一带一路”建设的动力。美国重返中东欧已成为深化“17+1 合作”与“一带一路”倡议在欧洲推进的新干扰因素。

美国重新加强与中东欧国家的对话与合作，特别是加强在商业、能源、安全和价值观领域对冲中国投资项目的优势和影响，引导中东欧国家对其参与“17+1 合作”和“一带一路”建设进行重新战略定位，其手段包括：其一，利用中东欧国家对“一带一路”的期望与合作成效之间的差距及期望未实现的挫败感，遏制其参与“一带一路”建设的积极性；其二，通过制定基础设施建设的高质量标准来向中国施压，并对中国与中东欧国家的合作设置各种障碍；[1] 其三，强调“一带一路”的弊端与风险，包括劳工标准与环境标准；其四，重视在高科技合作领域施压，逼迫中东欧国家在建设 5G 网络时不得使

[1] Andrea Kendall-Taylor, “China’s Expanding Influence in Europe and Eurasia: Testimony before the HFAC Subcommittee on Europe, Eurasia, Energy, and the Environment”.

用中国设备。美国上述举措一旦奏效，“一带一路”在中东欧地区的推进将面临更多阻碍和变数。

四、结语

美国重返中东欧的战略构想仍在演进过程中，美国很可能会继续强化其在中东欧的地缘政治作用，利用欧洲内部的分裂，削弱欧盟整体政策的有效性和连贯性。在全面对华竞争的背景下，美国重返中东欧更是为了挤压中国在该地区的合作与发展空间，给中国与中东欧合作增添不确定性。中国要保持战略定力，继续与中东欧国家深化合作，更加精准地提供中东欧国家真正需要的公共产品，使中东欧国家在与中国合作中有更多的获得感。同时，中国应重视与欧洲大国的合作，照顾欧盟的合理关切，就中国－中东欧合作与欧盟进行开诚布公的对话，减少欧盟的误解与误判。

【完稿日期：2020-2-7】

【责任编辑：曹　群】

大变局下的“中国－中东欧国家合作”

刘作奎

〔提　要〕“中国 - 中东欧国家合作”启动 8 年来，双方在经贸投资、人文交流、机制建设等方面的合作均取得积极进展。在百年未有之大变局下，“中国 - 中东欧国家合作”的固有基础依然存在，但面临欧盟强化干预措施、中美全面博弈以及合作步入“深水区”带来的挑战。为应对内外挑战，“中国 - 中东欧国家合作”应充分利用各种机遇，努力完善自身，积极厚植民意基础，推动企业先行，妥善处理贸易逆差等问题。

〔关 键 词〕“中国 - 中东欧国家合作”、中欧关系、中国外交

〔作者简介〕刘作奎，中国社会科学院欧洲研究所中东欧研究室主任，
中国 - 中东欧国家智库交流与合作网络秘书长

〔中图分类号〕D822.351

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）2 期 0065-14

“中国－中东欧国家合作”是中国因应国际形势变化和中东欧国家需要而主动设计和推进的一个跨区域合作机制。该机制启动 8 年来，取得了积极进展，积累了丰富经验，但在百年未有之大变局下也面临不少新的挑战。认真总结中国和中东欧国家合作的成就和经验，全面考察百年未有之大变局给“中国－中东欧国家合作”带来的机遇和挑战，对推动双方合作行稳致远十分重要。

一、基本成就与经验

8 年来，“中国－中东欧国家合作”砥砺前行，在务实合作等领域取得了一系列成就。

（一）经贸合作在实际增速和中欧合作占比上均取得进步

在计划经济时代，中国和（中）东欧国家的经贸合作范围和规模较为有限，国际化程度也相对较低，市场观念薄弱，意识形态和政治考量放在第一位，因此，冷战期间的经贸合作基本上是服务政治合作的工具。而“中国－中东欧国家合作”机制完全有别于过去的合作模式，坚持市场原则、需求导向、贸易引领，“政治搭台、经济唱戏”。

客观地看，“中国－中东欧国家合作”从一开始就是在克服各种困难的条件下起步的。2012 年中国企业进入中东欧市场面临中东欧各国的严厉紧缩政策以及欧盟经济发展不佳的大环境，同时也赶上中国国内“转方式、调结构”的新常态化发展阶段。如今，除面临欧盟的投资安全审查、中美贸易摩擦、欧盟对华政策出现转变的情况外，双方合作还面临全球和国内经济“双下行”压力。即使面临上述困难，中国和中东欧国家的经贸和投资合作一直处于稳步增长的态势。2012 年，中国同中东欧国家（不含希腊）贸易额为 520.6 亿美元。2014 年，双方贸易额首次突破 600 亿大关，达到 602.2 亿美元。2016 年，在中国对外贸易总额下降 6.8%、对欧洲贸易额下降 3.3% 的情况下，中国与中东欧 16 国贸易额逆势增长 9.5%。2019 年，中国同中东欧国家（含希腊）贸易额达到 954.52 亿美元，同比增长 6.91%；与 16 个中东欧国家（不含希腊）贸易额为 869.9 亿美元，较 2012 年增长 67.1%。2012 年，中国同中东欧国家贸易额仅占中国对外贸易总额的 1.35%，占中国对欧贸易额的 7.62%。时至 2019 年，中国同中东欧国家贸易额占中国对外贸易总额及对欧贸易额的比例分别上升至 1.9% 与 9.92%，虽然份额依旧偏低，但占比的逐年扩大反映出中东欧地区在中国贸易地位的上升。[1] 中国对中东欧国家投资额也从 2014 年的 30 亿美元达到 2018 年的 100 亿美元左右，涉及机械制造、化工、金融、

[1] 根据中国海关数据统计。

环保、物流、新能源等领域。[1] 大型投资项目纷纷落地中东欧国家，如匈塞铁路、黑山南北高速公路、中欧班列、佩列沙茨大桥、图兹拉火电站、博尔铜矿的投资等均取得成果。总体上，双方在互联互通、经贸金融、绿色环保、农业合作和电子商务等方面均取得积极务实的合作成果。

2020 年岁首，中国－中东欧国家联合商会和中国－中东欧国家智库交流与合作网络联手展开“中国企业对中东欧国家营商环境看法”问卷调查（问卷从 2020 年 1 月 1 日发放，1 月 10 日回收），共有 109 家在中东欧从事投资、承包和贸易活动的国有企业和私营企业接受了问卷调查，共搜集到涉及的投资项目 117 项，基本上涵盖了中国企业在中东欧的主要项目。[2] 调查显示，近 38% 的受调查企业是在“中国－中东欧国家合作”启动之前设立的，44% 以上的企业在“中国－中东欧国家合作”确立后设立，这表明近 8 年来在中东欧设立的中国企业的数量超过之前多年积淀的总和。这一结果部分说明，“中国－中东欧国家合作”机制对于推动中国企业走进中东欧的效果还是比较明显的。此外，调查还显示，有超过 80% 的企业希望继续扩大在中东欧的业务。[3]

（二）人文交流空前活跃，内容和形式丰富多元

人文交流是“中国－中东欧国家合作”的支柱之一，双方人文交流日趋紧密、成果显著，进入建交以来最活跃的时期。

人文交流的网络前所未有的丰富。中国相关机构已同中东欧国家设立了包括中国－中东欧国家文化合作论坛、中国－中东欧国家教育政策对话以及中国－中东欧青年政治家论坛在内的机制化论坛。媒体、体育、卫生、环保等领域的合作日益兴起。针对中国－中东欧国家人文交流领域的多样性与合作特殊性，中国外交部、教育部、科技部和文化部[4] 等出台多项推进人文交流的措施，包括设立专项基金、出台专项政策，等等。在官方的鼓励和支持下，

[1] 罗知之：“商务部：2018 年中国与中东欧 16 国贸易额为 822 亿美元”，人民网，2019 年 5 月 29 日，http://finance.people.com.cn/n1/2019/0529/c1004-31109445.html。（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

[2] 中国－中东欧国家联合商会、中国－中东欧国家智库交流与合作网络：《中国企业对中东欧国家营商环境看法问卷调查》，项目由联合商会和智库网络共同资助，2020 年 1 月。

[3] 同上。

[4] 文化部在 2018 年国务院机构改革后更名为文化与旅游部。

人文交流的网络迅速搭建起来。

智库交流进入历史上最活跃时期。中国与中东欧国家的智库虽然历史上有过密切交往，但机制化、规模化、系统化的交往并不多见。2015 年 12 月，中国与中东欧国家间智库协调机制与高端交流平台——“中国－中东欧国家智库交流与合作网络”正式揭牌成立。随后中国－中东欧国家全球伙伴中心也于 2019 年 4 月正式揭牌成立，这也是重要的智库间合作交流机制。在中国政府大力推动新型智库建设的大背景下，双方智库人员交流更具规模和系统化，交流的频率、合作的成果均超以往。

各种语言、文化教育机构、研究中心纷纷建立。“中国－中东欧国家合作”启动后，中国和中东欧国家教育合作覆盖面不断扩展。截至 2018 年，中国与中东欧 16 国互派留学生近万人，其中中东欧国家在华留学生人数超过 5500 人。[1] 中国地方各高校都纷纷设立中东欧国家小语种专业及其他相关专业。2012 年前，中国只有两家高校招收波兰语专业学生，平均每年毕业生不超过 15 个，而 2014 年以来，已陆续有超过 10 所大学开设波兰语专业。[2]

（三）各种专业性平台陆续落地，突出了合作的专业性和精细化

专业性平台的搭建原则是官方政策引领、民间自主自愿承接和参与，这也是中国和东欧国家合作过去所没有的，体现了在国际合作专业化和分工精细化时代双方共同推动合作的新思路。据不完全统计，“中国－中东欧国家合作”专业性平台（含在建的）已经有 37 个，涉及旅游、高校、投资促进、农业、技术转移、智库、基础设施、物流、林业、卫生、能源、海事、中小企业、文化、银行和环保等领域。[3] 专业性和精细化是这些平台运营的主要特点，它们都以某个专业领域为主要工作或服务目标。依托“中国－中东欧

[1] 相关数据源自中国－中东欧国家合作事务特别代表霍玉珍大使在“2018 中国－中东欧国家地方合作年闭幕式暨 2019 中国－中东欧国家教育、青年交流年开幕式”上的讲话。参见“中国－中东欧国家教育、青年交流年开幕，将合办系列活动”，新浪财经，2019 年 1 月 10 日，http://finance.sina.com.cn/roll/2019-01-10/doc-ihqhqcis4891991.shtml。（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

[2] 陈思扬：“中国－中东欧国家人文交流”，《欧洲发展报告 2018—2019》，社会科学文献出版社，2019 年，第 274-275 页。

[3] 中国－中东欧国家智库交流与合作网络：《“中国－中东欧国家合作”各领域合作平台建设现状与前景分析》，中国－中东欧国家关系研究基金 2019 年课题。

国家合作”的总体框架，专业性平台的落实与推进得到了有力的支撑，很好地配合和推动了“中国－中东欧国家合作”的发展，使其跳出了单纯的政府间合作范式，更突出不同行为体的专业化参与。

（四）中央和地方合作“双轮驱动”，激发出地方参与合作的积极性

“中国－中东欧国家合作”采取中央和地方的“双轮驱动”，多个地方政府以前所未有的热情参与到同中东欧国家合作中来，中国和中东欧国家地方合作也步入史上最活跃时期。为了推动地方企业“走出去”步伐、实现更高程度的国际化并提升地方的知名度和开放水平，浙江、辽宁、山东、河北等省份均出台了参与“中国－中东欧国家合作”的方案并开展了具体活动。据中国－中东欧国家智库交流与合作网络从各地与中东欧国家的设施联通水平、经贸合作水平、政策对接水平、人文交流水平以及智库参与水平五个方面所做的量化评估，宁波、天津、北京、厦门、深圳、上海、杭州、成都、大连、郑州的总体水平排名前十，成为“中国－中东欧国家合作”领跑者和重要参与者。[1] 截至2018年12月31日，中国和中东欧16国共结好173对友好城市，遍布除爱沙尼亚外的其他15国。而且，从20世纪80年代到2012年的30多年时间里，双方总共结好94对友好城市，而2012年至2018年就结好79对。[2]

（五）首次扩员拓展了合作网络，展示了合作的吸引力和生命力

2019年杜布罗夫尼克峰会上，希腊受邀正式加入“中国－中东欧国家合作”，成为第18名成员。希腊是巴尔干和东南欧区域的一部分，它的加入在地域上并没有超越“中国－中东欧国家合作”框架初建时的范围，但其多元身份，尤其是欧洲文明的发源地、老欧洲国家和发达国家、与中东欧国家不一样的资本主义发展轨迹等，无疑进一步丰富了“中国－中东欧国家合作”的形式和内容。希腊的加入提升了“中国－中东欧国家合作”本身的吸引力，也使得对“中国－中东欧国家合作”的一些质疑得到了回应，中国不是在搞“前社会主义国家俱乐部”，而是秉承开放包容精神的合作。希腊是文明古国，也是海上运输和海洋文明强国。希腊参与后，在文明交流互鉴以及海上丝绸

[1] 中国－中东欧国家智库交流与合作网络：《地方参与“中国－中东欧国家合作”绩效评估》，中国社会科学院智库建设专项课题2019年研究报告。

[2] 陈思扬：“中国－中东欧国家人文交流”，第271页。

之路建设上为“中国－中东欧国家合作”提供了新的动力和支撑。

对于“中国－中东欧国家合作”取得成功的经验，国内外学者从不同角度做了阐释和总结。

一是合作采取务实灵活导向。有国外学者称它是一种务实制度主义，[1] 即“中国－中东欧国家合作”不拘泥于严格的、强约束力的规则和僵化的制度形式，以务实议程、自愿参与和灵活合作为特征，以经济社会可持续发展和发展安全利益为动力，在国际实践中实现务实合作制度化，培育制度行为体的积极合作习惯。在达成的诸多合作领域和项目中，各国自愿选择参与的领域和方式。

二是坚持“共商共建共享”原则。有中国学者认为它是中国特色大国外交中整体合作外交[2] 的一个重要尝试（又称“1+N”外交），核心是中国引领，但秉承“共商共建共享”原则。“中国－中东欧国家合作”以中国－中东欧国家领导人峰会为引领，每年制定一个纲领性指导文件。中方设立的合作秘书处扮演了核心角色，对内负责各相关部委、单位之间的协调、配合，对外负责同各合作伙伴国的沟通与协调。在合作过程中，双方平等协商，依靠协商一致的方式就集体行动作出决策。项目的最终成果，也不是一家独享而是共赢共享。

三是坚持开放包容办平台。开放包容对“中国－中东欧国家合作”维持发展动力至关重要，通过不断吸收新的合作因素和动力，不排斥第三方和利益相关者，秉承开放精神，达到了合作行稳致远的目的。[3]“中国－中东欧国家合作”框架自 2012 年建立以来，框架外的国家和组织——希腊（后成为正式成员国）、奥地利、欧洲复兴开发银行、白俄罗斯、瑞士等表现出极大的兴趣，希望能够参与进来。在历届中国和中东欧国家领导人峰会上，欧盟机构代表都受邀参加会议，中方也欢迎欧盟机构提出可行性合作建议并参与实际项目，强调要遵守欧盟规则。合作全程对各种行为体、第三方保持开放

[1] 娜塔莎·马里奇、魏玲：“务实制度主义：中国与中东欧国家的合作”，《世界经济与政治》2018 年第 7 期。

[2] 扈大威：“中国整体合作外交评析”，《国际问题研究》2015 年第 6 期。

[3] 刘作奎：“中国和中东欧合作是中国构筑新型国际关系的新尝试”，《当代世界》2016 年第 12 期，第 36-39 页。

态度，各利益攸关方可以选择合适的时机以灵活的方式加入合作进程。

“中国－中东欧国家合作”是一项前所未有的事业，墨守成规无法确保合作的可持续性。它通过一系列制度、思想和行为的创新，不断丰富和完善合作平台。这种合作开创了全球化时代不同社会制度、文化传统和发展阶段的国家相互尊重、和谐相处、合作共赢的国际关系新模式。

二、合作面临的新机遇和挑战

在任何历史时期，国家间合作都避免不了国际政治大环境的影响。百年未有之大变局的体现之一是包括中国在内的新兴经济体作为一种力量的发展壮大以及美欧作为一种力量的相对下降，国际格局和大国力量出现明显的结构性调整。这种变化造成各种区域合作分化组合加剧，既给区域合作创造了机遇，也带来了新的挑战。

（一）百年未有之大变局为“中国－中东欧国家合作”带来的机遇

首先，中国与中东欧国家政治关系不断深化。2016 年，中塞（尔维亚）、中波（兰）从战略伙伴关系升级为全面战略伙伴关系，中捷（克）从合作伙伴关系升级为战略伙伴关系；2017 年，中匈（牙利）从合作伙伴关系升级为全面战略伙伴关系；2019 年，中保（加利亚）从合作伙伴关系升级为战略伙伴关系，都表明了合作的紧密程度在加深。政治关系的加强为“中国－中东欧国家合作”的进一步发展提供了政治保障。

其次，中东欧国家与中国开展具体合作的诉求旺盛。在投资、产业、旅游、科技、人文等方面，中国和中东欧国家仍有很大的合作空间，需要深度挖掘和探索。尤其在农产品出口、绿地投资、港口建设、基础设施更新改造、能源开发、创新合作等方面，中东欧国家仍有很大的需求缺口，与中国合作的愿望强烈，历届峰会各国领导人的高出席率和为峰会提出的诸多期待就是具体体现。

最后，欧盟仍看好中欧合作，坚持挖掘双方合作的机遇和潜力。尽管欧盟日益将中国视为挑战其利益的新兴国家，但欧盟的政策比较务实，在判断中欧关系时，也强调多重定位，即中国仍是欧盟的“合作伙伴”和“协商性

伙伴”而不完全是竞争性关系，坚持“两条腿”走路：一方面提出利益关切，比如与美国联手要求中国在市场准入、知识产权保护、国有企业补贴、强制技术转移等方面做出改革和让步，另一方面加强与中国务实合作，比如针对“一带一路”倡议，欧盟和几个成员国均采取灵活务实做法，虽未与中方签署“一带一路”合作备忘录，不做政治表态，但深度参与多个“一带一路”建设项目。在涉及具体利益时，欧盟也会基于自身利益作出抉择。如针对美国强烈抵制华为 5G 的做法，欧盟并不跟随美国，一方面坚持市场原则，一方面坚持由成员国根据自身情况自主选择。随着中国在市场准入、知识产权保护、营商环境等方面的持续改革，不断释放利好，欧盟提出与中方对等互惠的诉求逐步得到缓解，中欧合作的基本面仍是机遇大于挑战，合作也会更加紧密。中欧合作向好有助于推动“中国－中东欧国家合作”走向深入。

无论欧盟还是欧洲大国，均看重同中国开展第三方合作。与中国在中东欧地区开展第三方合作，双方可以将资本、技术和经验等进行完美结合，扩大共赢面。中国与欧盟及欧洲大国之间的第三方合作已经在中东欧国家展开。2019 年 11 月，中国建筑股份有限公司和中国电力建设集团有限公司承建的波黑泛欧“5C 走廊”高速公路查普利纳（Čapljina）段项目正式开工，工程总造价约 1 亿欧元，由欧洲投资银行提供融资，这是中国企业首次在波黑同欧盟开展三方合作项目。中国在保加利亚从事的代夫尼亚水泥厂项目，由意大利水泥集团投资、中材建设总承包，为当地提供 4000 多个就业岗位。由中国路桥集团承包的佩列沙茨大桥工程是中克（罗地亚）合作最大项目，总价估计为 3.57 亿欧元，该项目由欧盟“聚合政策基金”提供资金支持，也成为三方合作共赢的典范。

（二）百年未有之大变局给“中国－中东欧国家合作”带来多重挑战

一是“中国－中东欧国家合作”自身存在的问题有待解决。中国－中东欧国家合作进入第 8 年后，由于内外部环境均发生深刻变化，合作进入“深水区”，很多新问题浮出水面，已有的老问题在某种程度上也被放大。

1. 贸易逆差问题。中国对中东欧国家的贸易顺差问题一直存在。据中国商务部统计数据，2019 年，中国和中东欧（17 国）的贸易进口额为 248.2 亿美元，出口额为 706.0 亿美元，中国对中东欧国家的总体贸易顺差为 457.8

亿美元。17 国中，斯洛伐克对华贸易顺差约 30.5 亿美元，北马其顿对华贸易顺差约 0.1 亿美元。其他中东欧国家均对华贸易逆差，其中波兰、捷克和希腊三国对华贸易逆差额分别约为 199.3 亿美元、83.4 亿美元和 70.1 亿美元，其余 12 个中东欧国家的对华贸易逆差均在 30 亿美元以下。[1] 波兰和捷克等国对一些产品无法进入中国市场表示不满，认为“中国－中东欧国家合作”只对中国有利。[2] 有波兰智库发表文章称，中国和波兰的贸易是不对等的，波兰的产品很难进入中国市场；在纺织品和服饰、金属制品、皮革以及其他日用品行业，从中国进口的产品在质量和价格上对波兰本土产品构成竞争，损害了波兰产业，更影响到波兰相关产业的出口能力。[3]

2. 农产品输华问题。农产品输华本身也涉及到对中国市场准入问题的关切，但因中东欧国家大都是农产品生产国，对农产品输华有着较为迫切的需求，因此它们的关切又超越了中国市场准入这一问题，被提升为中东欧国家改善同中国合作的核心关切之一。从中方看，中东欧国家农产品虽然有一定的特色，但产品数量分散且量产不够、知名度不高，中国尽管也通过中欧班列和电商平台等适度引入了一些中东欧国家农产品，但这些产品持续和定量进入中国市场存在较多困难。

3. 国内政局变动致项目推进难。中东欧国家众多，政情复杂多变，对很多大项目合作造成干扰，造成项目落地不均：政局稳定并致力于推动对华合作的国家，项目落地就多一些，反之则项目落地少一些。比如，罗马尼亚因政局变动导致项目持续流产。一是中罗能源领域重大合作项目——罗马尼亚切尔纳沃达核电站项目。中国广核集团（简称中广核）自 2010 年 9 月开始跟

[1] 参见中华人民共和国商务部欧洲司统计数据：“2019 年 1—12 月中国与欧洲国家贸易统计表”，2020 年 3 月 2 日，http://ozs.mofcom.gov.cn/article/zojmgx/date/202003/20200302941074.shtml。（上网时间：2020 年 3 月 7 日）

[2] Xu Yixiang, “From 16+1 to 17+1: The EU’s Challenge from the Rebranded China-CEEC Initiative,” American Institute for Contemporary German Studies, April 26, 2019, https://www.aicgs.org/2019/04/from-161-to-171-the-eus-challenge-from-the-rebranded-china-ceec-initiative/.（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

[3] Łukasz Sarek, “Poland and the EU: Seeking a Two-way Street with China,” The Warsaw Institute, March 30, 2018, https://warsawinstitute.org/poland-eu-seeking-two-way-street-china/.（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

进该项目，但因罗马尼亚政局变动频繁，政党之间出于不同的利益考量，导致该项目不断被搁置，直至 2020 年 1 月新政府总理卢德维克·奥尔班公开表示放弃该项目与中广核的合作。二是中罗的交通基础设施合作项目。2018 年 7 月，中国国家发展改革委与罗马尼亚交通部签订了关于开展交通和基础设施合作的谅解备忘录。2019 年中国交通建设集团联合土耳其、法国和罗马尼亚本土公司，与罗马尼亚政府就普洛耶什蒂至布拉索夫高速公路项目进行谈判，并取得了积极进展。2019 年 10 月，当公路合作合同准备就绪时，罗马尼亚再一次陷入政治危机，社民党政府下台，国家自由党政府上台后宣布终止该项目。

4. 民心相通仍任重道远。中国和中东欧在意识形态和价值观方面存在差异，一些国家对中国发展模式和合作倡议的提出方式认同度不高。从东欧剧变到加入欧盟这十多年时间里，中东欧国家与中国的民众处于相互忽视进而缺乏了解阶段，加上发展道路和模式的不同，双方存在一定的疏离感。在波兰、捷克等中欧国家，民间舆论时常出现一些对华不友好的声音，中国－中东欧国家合作的民心相通建设受到干扰。

二是欧盟强化干预措施对“中国－中东欧国家合作”形成挑战。近几年，欧盟对中国疑虑加重，对华政策消极面有所上升。2016 年欧盟宣布不承认中国在世界贸易组织（WTO）的完全市场经济地位，对中欧政治互信产生严重的负面影响；2017 年欧盟大国开始对中国开展投资安全审查行动并最终在 2019 年生效，2020 年实施，中国企业在中东欧的投资受到明显影响；2019 年欧盟又发布《中欧关系战略展望》，[1] 将中国列为“协商性伙伴”、“合作性伙伴”、“经济的竞争者”和“体系性对手”。总的来说，欧盟最近两年频频调整对华政策，除了强调双方在全球治理、气候变化、地区冲突等领域的合作机遇外，也坚持对华政策要“告别幼稚”，日益突出双边关系的竞争性。

双方关系趋紧还因为欧盟在涉“一带一路”倡议和“中国－中东欧国家合作”重点领域不断提出干预性政策。一方面，针对“一带一路”倡议，

[1] European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

2018 年 9 月，欧盟首次发布联合通信《沟通欧亚：欧盟战略要素》，全面阐释欧盟推进欧亚互联互通的新战略，[1] 强调“可持续的、综合的和基于规则的互联互通”，应对中国倡议的意图较为明显。2019 年 9 月，欧盟与日本签署《日欧可持续和高质量互联互通伙伴关系协定》，[2] 强调互联互通在环境和财政上的可持续性，致力于推动基于规则和价值观的互联互通，促进自由和开放等。欧盟意图联合日本并提升在互联互通领域话语权的意图较为明显。另一方面，欧盟通过“扩大政策”规制中国同西巴尔干国家合作空间。“中国－中东欧国家合作”8 年来，中国的基建和能源等领域投资在西巴尔干取得明显进展，也引起欧盟关注。在 2020 年 2 月 5 日发布的新版西巴尔干“扩大政策”文件《强化入盟进程——西巴尔干可信的入盟前景》中，欧盟对西巴尔干国家入盟又增加了新的条件，强调了入盟协商中地缘政治因素的重要性，并注明了西巴尔干国家需要处理好第三国的“不良影响”，西巴尔干国家在应对这些不良影响时必须让欧盟看到它们做出了“可信”的努力。“第三国”实际指的是中国和俄罗斯等国家。[3]

三是中美全面博弈对“中国－中东欧国家合作”造成压力。美国不再避讳同中国的竞争关系，将中国定性为竞争对手或意识形态和价值观上的最大威胁。[4] 美国同中国开打有史以来规模最大的贸易战、遏制中国高技术发展，

[1] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee: Of the Regions and the European Investment Bank: Connecting Europe and Asia-Building Blocks for an EU Strategy,” Brussels, September 19, 2018, JOIN (2018) 31 final.

[2] EEAS, “The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure between European Union and Japan,” October 9, 2019, https://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyz-republic_en/68544/The%20Partnership%20on%20Sustainable%20Connectivity%20and%20Quality%20Infrastructure%20between%20the%20European%20Union%20and%20Japan.（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

[3] European Commission, “Enhancing the Accession Process - A Credible EU Perspective for the Western Balkans,” February 5, 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 20 日）

[4] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf; Edward Wong, “U.S. Versus China: A New Era of Great Power Competition, but without Boundaries,” June 26, 2019, https://www.nytimes.com/2019/06/26/world/asia/united-states-china-conflict.html.（上网时间：2020 年 2 月 1 日）

在涉及“一带一路”倡议、5G 等方面直接把中东欧乃至欧洲作为战场来对中国进行压制。基辛格也认为“中美关系再也回不到从前”，双方全面竞争的新时代已经开始。美国诋毁“一带一路”倡议和“中国－中东欧国家合作”正在制造“债务陷阱”，并诱发腐败问题和不透明合作。美国以信息和经济安全为由，向中东欧国家“施压”，极力拉中东欧国家排斥中国企业华为。2019 年 2 月美国国务卿蓬佩奥访问中东欧的匈牙利、斯洛伐克、波兰等国，展开游说活动，抹黑俄罗斯和中国构成安全威胁，强调促进民主、法治和人权的重要性。受相关因素影响，爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克等国在政策文件中将中国视为“安全威胁”。中美贸易战发生后，部分中东欧国家在美国影响下以“安全问题”为由，排斥中国企业参与通信和基建项目。波兰、捷克、罗马尼亚等国在 5G 问题上或明或暗地采取排斥华为的立场，立陶宛因担心资产安全问题，推迟中国企业参与投标建设克莱佩达港项目。

三、对深化中国－中东欧国家合作的思考

在百年未有之大变局下，“中国－中东欧国家合作”应立足务实，让互利合作深入人心，使得中东欧国家切实有获得感。

（一）进一步夯实民意基础

“中国－中东欧国家合作”启动 8 年来，中国同中东欧国家各对双边关系起起伏伏，有的国家对华政策历久弥新。追溯其中的根源，民意基础至关重要，比如希腊、塞尔维亚等大部分中东欧国家对华民意基础良好而牢固，不因哪个政党、哪个政府上台导致双边关系出现起落。

中东欧国家与中国建交最早，双方民间友好交往历史悠久。随着冷战结束和该地区国家转向西方，中国在该地区的人文交流影响已明显存在诸多空白点，但民间友好基础仍好于老欧洲。中国应积极学习欧美国家经验，构建“政府引导，社会（含企业）为主”对欧人文交流新格局，加强民间友好往来，在厚植民意基础上多下功夫。

（二）发挥企业引领作用

“中国－中东欧国家合作”强调务实性，经贸和投资合作占据重要位置。

推动中国企业到中东欧投资兴业，是务实合作走向深入的保证，也是维持双方友好关系的最基本保障。中国应该继续激发企业“走出去”热情，推动企业本土化发展，遵守欧盟规则，履行社会责任，开展好第三方合作，并积极促进企业发挥民意沟通作用，增加务实合作的含金量。

务实合作还应更多体现为追求高质量和可持续发展，企业应致力于在绿色、低碳、节能和数字化等方面寻求发展机会，使得“中国－中东欧国家合作”真正成为中欧关系的有益补充。同时，应发挥广大中小企业、民营企业的积极性，推动到中东欧国家开展绿地投资或者特色投资，丰富中国－中东欧国家务实合作。

（三）有理有据有为地解决贸易逆差问题

贸易逆差是多数中东欧国家的核心关切之一，解决贸易逆差问题既要坚持说理也要付诸行动。在“理”和“据”上，应实事求是地指出贸易逆差的根源和中方的立场，也就是“三点论”：第一点，贸易逆差主要是全球产业分工造成的结果，不完全取决于政府采取什么措施。尽管如此，中国政府仍愿意同中东欧各国具体问题具体分析来处理贸易逆差问题，欢迎中东欧国家通过参与中国持续改革和开放进程来获取利益。第二点，要客观看待贸易逆差问题，贸易逆差并没有给中东欧国家经济发展造成负面影响，中国适销对路、物美价廉的产品给中东欧各国人民带来极大便利。第三点，贸易逆差不是绝对的，现有的贸易计算方法并不科学全面，服务贸易就没有列入统计。如中国赴中东欧国家旅游人数大幅增长，推动当地服务业发展，中东欧国家游客赴华增长不明显，中东欧国家在旅游方面对华是“顺差”。

具体的“为”上，宜提议双方加强政策协调，通过实际举措缓解贸易逆差：进一步推升赴中东欧旅游人数，拉动当地服务业发展；加强双方在动漫、游戏、影视剧等领域的合作，实现文化产业和社会效益的“双赢”；加强双方数字、机械、高精等产业的交流与合作，推动与中东欧国家相关产业“隐形冠军”对接，充分挖掘双方市场、知识和资源互补的潜力；推动双方的地方层级、非政府部门参与“中国－中东欧国家合作”积极性。

（四）加大多边领域合作力度

中国与中东欧国家积极推动在联合国、世界贸易组织、亚洲基础设施投

资银行等平台的合作，提升双方命运与共、互利互惠意识。有意识参与中东欧国家发起或感兴趣的地区组织、论坛和倡议，如多瑙河地区战略、黑海合作体、东部伙伴计划等，积极参与杜布罗夫尼克论坛、布莱德战略论坛、布加勒斯特论坛、里加论坛、卡托维茨欧洲经济论坛等中东欧地区有影响力的论坛以及一些专业性博览会、交流会等，密切合作网络，形成多维度的合作纽带。

（五）做好专业性合作平台

中国和中东欧国家目前设立的近 40 个专业性协调机制或平台发挥了重要作用，尤其是旅游、地方、农业、林业、智库等平台的作用突出，是中国和中东欧国家发挥多样性优势的综合性体现。但随着各种协调机制或平台的增多，内容和特色的多元化，管理和引导也日益复杂化。政府要对各协调机制加强引导，避免无序发展或各行其是。各协调机制或平台要坚持自主、自愿经营为主，政府服务为辅的原则，坚持“放、管、服”相结合的办法，努力激发各个平台的活力，强调落地成果的务实性和合作沟通的效率性。同时，应积极推动平台间取长补短，鼓励平台之间建立复合型平台，加强功能整合，联合做大做强。

【完稿日期：2020-3-7】

【责任编辑：肖莹莹】

中拉“一带一路”合作：挑战与深化路径*

中国现代国际关系研究院拉美研究所课题组

〔提　要〕近年来，中国提出的“一带一路”倡议吸引了大批拉美国家加入，成为中拉合作的“新平台、新抓手”，中拉合作不断提质升级。当前，拉美地区正处于政治左右拉锯、经济复苏艰难、社会形势恶化的特殊困难期，美国借机加大对拉美控制，中拉“一带一路”合作面临新挑战。在此背景下，中拉应坚定以共建“一带一路”为引领，扎实推进“全产业合作”“多维度合作”“高质量合作”，努力构建经济大融合、发展大联动、成果大共享的互利共赢关系。

〔关 键 词〕中拉合作、“一带一路”、中拉关系

〔中图分类号〕D822.373

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）2 期 0079-14

当今世界正处于百年未有之大变局，国际局势动荡复杂，大国竞争日益激烈。拉美作为最大的发展中地区之一，是中国拓展南南合作的重要伙伴。近年来，中拉合作不断深入发展，取得重要阶段性成果。中拉关系已发展成为平等、互利、创新、开放、惠民的新型合作关系，拉美成为了中国外交的重要方向。在新形势下，中拉有必要以共建“一带一路”为引领，带动合作

* 本文由中国现代国际关系研究院拉美所课题组完成，课题组成员为曹廷（主持人）、吕洋、陈晓阳、严谨、刘婉儿。本文还得到中国现代国际关系研究院拉美所所长杨首国、副所长孙岩峰、院长特别助理吴洪英研究员的指导。

优化升级、创新发展。中国既要看到在拉美拓展“一带一路”合作的潜力，也要清醒认识各种困难和挑战，扩大战略对接与政策创新，扎实推动“五通”工程在拉美落地。

一、中拉“一带一路”合作进展

2017 年以来，拉美地区逐渐成为“一带一路”倡议的重要参与者、受益方。中国与拉美国家在政策沟通、贸易畅通、设施联通、资金融通和民心相通领域的合作日益加强，推动中拉关系朝着优化升级、创新发展的目标迈进。

（一）政策沟通持续加强

中国视拉美为多极化世界中的重要力量以及中国外交的重要基础之一，始终从战略高度和长远角度规划并发展与拉美国家关系。2012 年以来，拉美在中国外交中的地位不断上升，习近平主席亲自设计擘画中拉关系发展蓝图，上任以来五次访问拉美，足迹覆盖该地区 11 个国家，与拉美国家领导人政治互信不断深化，共同确立了中拉全面合作伙伴关系的新定位。在此基础上，中拉在“一带一路”框架下的政策沟通不断加强。目前，中国已经与多个拉美国家在“一带一路”合作上达成共识，19 个拉美国家[1]与中国签署“一带一路”合作谅解备忘录。其中，苏里南与中国签署“一带一路”建设合作规划。巴西、阿根廷等国也正在加快与中国的发展战略对接。2019 年 10 月，巴西总统博索纳罗访华期间，两国发表《联合声明》，称“中国的发展政策和‘一带一路’等国际倡议与巴西的发展政策和‘投资伙伴计划’等投资规划可能实现对接”。[2]

[1] 包括秘鲁、牙买加、巴巴多斯、厄瓜多尔、多米尼加、格林纳达、古巴、萨尔瓦多、智利、苏里南、委内瑞拉、圭亚那、哥斯达黎加、乌拉圭、多米尼克、玻利维亚、特立尼达和多巴哥、安提瓜和巴布达、巴拿马。参见赵忆宁：“‘一带一路’与拉美十国调研报告”，新浪财经，2019 年 10 月 19 日，https://finance.sina.com.cn/world/gjcj/2019-10-19/doc-iicezzrr3320782.shtml。（上网时间：2019 年 12 月 8 日）

[2] 《中华人民共和国和巴西联邦共和国联合声明（全文）》，新华社，2019 年 10 月 25 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/25/content_5444954.htm。（上网时间：2019 年 11 月 25 日）

（二）贸易合作提质升级

2014 年，习近平主席访问拉美期间提出构建“1+3+6”务实合作框架的倡议，[1] 2015 年，李克强总理访问拉美时进一步提出中拉产能合作“3×3”模式。[2] 随着中拉经贸合作机制不断推进和完善，双方经贸合作步入提质增效转型期，贸易畅通取得明显进展。

双边贸易“质”与“量”同步增长。2018 年，中拉贸易额达 3074 亿美元，超过 2014 年历史峰值，较 2017 年同比增长 18.9%。其中，中国对拉美地区出口 1487.9 亿美元，同比增长 13.7%；自拉美地区进口 1586.1 亿美元，同比增长 24.1%。[3] 2019 年前 11 个月，中拉贸易额达 2868.3 亿美元，同比增长 1.8%，其中中国出口 1364.8 亿美元，同比增长 0.2%；进口 1503.5 亿美元，同比增长 3.4%，[4] 中国成为拉美地区第二大贸易伙伴（仅次于美国）。同时，中拉贸易结构不断优化，拉美对华出口产品种类日益多样化，高附加值产品出口不断增加，从原油、矿石、粮食等初级原材料为主向包含冷冻肉类、水果、花卉、烟酒及其他精加工食品等高附加值产品在内的多样化方向转变。

中国对拉美的投资由倚重能源资源转向促进多元化生产的国际产能合作。2017 年，中国对拉美地区投资达 140.8 亿美元，占对外直接投资流量的 8.9%。截至 2017 年底，中国对拉美地区直接投资存量为 3868.9 亿美元。[5]

---

[1] “1”是“一个规划”，即《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015-2019）》；“3”是“三大引擎”，即以贸易、投资、金融合作为动力，推动中拉务实合作全面发展，力争实现 10 年内中拉贸易规模达到 5000 亿美元，力争实现 10 年内对拉美投资存量达到 2500 亿美元；“6”是“六大领域”，即以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术为合作重点，推进中拉产业对接。

[2] 主要内容是：契合拉美国家需求，共同建设物流、电力、信息三大通道；遵循市场规律，实行企业、社会、政府三者良性互动的合作模式；围绕中拉合作项目，拓展基金、信贷、保险三条融资渠道。

[3] “2018 年 12 月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）”，中国海关总署网站，2019 年 1 月 23 日，http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302276/2278978/index.html。（上网时间：2019 年 12 月 10 日）

[4] 马玲：“商务部：中拉贸易投资自由化便利化水平大幅度提高”，中国金融新闻网，2019 年 12 月 26 日，http://www.financialnews.com.cn/hg/201912/t20191226_174220.html。（上网时间：2019 年 12 月 29 日）

[5] “中国和拉美国家经贸关系简况”，中国商务部网站，2019 年 8 月 12 日，http://mds.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200210/20021000042975.shtml。（上网时间：2019 年 10 月 8 日）

截至 2019 年 11 月，中国对拉美地区直接投资存量超过 4100 亿美元。[1] 拉美成为中国海外投资第二大目的地（仅次于亚洲）。中国对拉美地区的投资领域也拓展到智能制造、电力、通讯等新兴领域。同时，拉美在中国的累计实际投资超过 2200 亿美元，累计设立外商投资企业 33188 家。[2]

（三）设施联通不断推进

近年来，中国不断加快与拉美国家的基础设施建设合作，在交通、能源、信息化建设等领域取得较大进展。在交通基础设施方面，中资企业加大对拉美国家的港口、桥梁、铁路、公路建设投资，包括巴拿马玛格丽特岛港口、巴拿马运河第四大桥、阿根廷贝尔格拉诺铁路改造等重要项目。在能源基础设施方面，中资企业投资力度进一步加大，在厄瓜多尔参与了多个水电站建设，为厄瓜多尔解决能源短缺问题发挥了重要作用；在巴西参与了圣保罗朱比亚和伊利亚水电站升级改造、美丽山水电站特高压输电二期项目、圣诺伦索供水项目等建设。在信息畅通方面，华为在 5G 领域的技术领先优势为中国与拉美电信运营商之间的合作创造了新机遇，巴西、墨西哥等国纷纷欢迎华为共建 5G 网络。

（四）金融合作网络初步形成

在“一带一路”倡议推动下，中拉金融合作领域不断拓宽、方式不断创新。人民币跨境贸易和投资使用加速拓展，截至 2018 年，中国已分别与巴西、阿根廷、苏里南、智利签署了本币互换协议，在阿根廷和智利设立了人民币清算行，巴西等拉美七个国家加入了亚洲基础设施投资银行。2019 年 4 月，中国国家开发银行牵头成立了中拉开发性金融合作机制，成为中国与拉美地区之间首个多边金融合作机制。[3]

（五）民心相通进一步加强

近年来，中国与拉美国家在媒体、智库、教育、旅游等各领域各层级的

[1] 马玲：“商务部：中拉贸易投资自由化便利化水平大幅度提高”。

[2] 同上。

[3] 郭子源：“国开行牵头成立‘中拉开发性金融合作机制’”，《经济日报》2019 年 4 月 22 日，http://www.cdb.com.cn/rdzt/ydyl/201904/t20190422_6075.html。（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

交流全面铺开。迄今，中国已在拉美地区开设了 44 所孔子学院和 12 家孔子学堂，拉美的“汉语热”持续上升；[1] 拉美来华留学、交流和考察人员数量逐年增加；大量中文作品被翻译成西班牙语或葡萄牙语在拉美发行；《中国日报》《今日中国》等报刊杂志及中国国际电视台卫星节目在拉美“落地”；目前，已有 24 个拉美国家成为中国公民出境旅游目的地国，拉美多国对华有条件免签，甚至实行五年多次入境签证；中拉之间开辟了多条直航航线，极大地便利了民众往来。近年来，中国赴拉美国家旅游的人数持续增加，2017 年达到近 130 万人次。[2]

二、中拉推进“一带一路”合作的动因

“一带一路”倡议凭借其开放包容的合作理念与创新务实的制度设计，不断引领中拉关系深入发展。推进“一带一路”合作，符合中拉双方发展需要，也是推进中拉关系深入发展的新抓手、新动力。

（一）助力中国经济转型升级

在中美经贸摩擦加剧和国内经济下行压力增大背景下，推进“一带一路”合作将为中方推进供给侧结构性改革、深化改革开放、保持经济运行在合理区间提供有力外部支撑。“一带一路”合作可推动中拉政策对接、互学互鉴，中国可借鉴拉美国家污染防治经验和金融“风控”教训等，更好地打赢三大攻坚战；可进一步密切双边经贸关系，有助于中国优化国际市场布局、实现外贸“稳规模、提质量、转动力”；可通过双方产能合作助力中国深入实施创新驱动发展战略，为企业创造更多外部机遇；可利用双方农业合作机遇，丰富中国农产品进口来源，保障粮食安全和经济安全；可通过秉持创新、绿

[1] 邱冰清、张源培、张拓：“文明互鉴促民心相交：迈向新时代的中拉交流与合作”，新华社，2019 年 9 月 22 日，http://api.xinhua-news.com/newroute/newsdetail/1010020190922000001013?dest=A4x__rqw0LYxDWKgRn7sC7z0cIiQFcuqS7j5as_VIKAI。（上网时间：2019 年 12 月 10 日）

[2] Anabel González, “Latin America-China Trade and Investment amid Global Tensions,” Atlantic Council, December 3, 2018, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/latin-america-china-trade-and-investment-amid-global-tensions/.（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

色、廉洁、可持续的合作理念，推动电子商务、跨境物流、金融等领域合作，加速经济转型升级。

（二）助力拉美国家走出发展困局

“一带一路”倡议有望促进拉美国家与中国及其他沿线国家贸易对接，进一步拓展拉美国家对外贸易；有望通过产能合作推进拉美国家互联互通建设，通过产业链对接升级实现创新发展；有望助力拉美国家吸引投资，加快经济改革，尽早实现经济复苏腾飞。据美洲开发银行统计，未来二十年，拉美需在交通和能源领域投资 2 万亿美元。同时，“一带一路”建立的多层级全领域合作平台为拉美国家多边合作打开了新窗口。“一带一路”通过地区基础设施建设打破阻碍拉美一体化的地理藩篱，加强商品、资本、服务和劳动力的自由流动水平；其发展导向型区域合作理念为拉美国家摒弃政治分歧、共谋发展提供了全新支持，可促进拉美国家的向心力和凝聚力，使拉美一体化重新加速。

（三）破除中拉合作阶段性难题

中拉经贸合作的“质”“量”均有所提升，但转型升级速度和深度仍有待提高。首先，拓展中拉贸易空间。2018 年，中国对外货物贸易额达 4.62 万亿美元，同比增长 12.6%，创历史新高。其中，中拉贸易额为 3074 亿美元，仅占 6.7%，且中拉贸易结构仍不够合理。据统计，拉美国家对华出口产品中 72% 为大豆、铁矿石、石油等大宗商品，自华进口产品中 91% 为制成品。同时，中国对拉美投资有待多元化。目前，中国对拉直接投资领域技术层次仍然较低，大多集中于资源矿产领域和劳动密集型产业，对计算机、软件等高新技术产业投资较少。从长远看，全面提升中拉合作水平，需要双方通过全方位互联互通形成制度性融合与深层互动。随着中拉“一带一路”合作走深走实，合作中的各项短板有望补齐。沿着“政策沟通”目标，中拉合作正转向更加具体的政策协调，合作进一步落实；通过打造“廉洁丝路”，有助于规避“腐败陷阱”；遵循“设施联通”规划，打造“绿色丝路”，探索负责任、低风险、高质量、可持续的基建合作方案，可打造一批促进当地经济发展、保护当地自然生态、使拉美民众受益的样板工程，破除外界对中国在拉美投资的不实

指责；通过加强“贸易畅通”，可破除贸易壁垒，加快中拉贸易便利化，让拉美更多高附加值产品进入中国市场；加快“资金融通”，可为中拉合作提供多元化、可持续的融资支持；推动“民心相通”，通过人文交流与文明互鉴，可为中拉开展更多战略性、基础性、长期性合作奠定坚实的民意基础。

（四）应对世界复杂局势变化

随着美西方发达国家经济社会结构性矛盾凸显，贸易保护主义、民粹主义和反全球化思潮沉渣泛起。“一带一路”倡议构建“开放、包容、联动、可持续”的世界经济，有力反击了保护主义、孤立主义和“逆全球化”思潮，对维护开放包容、可持续发展的国际经济秩序具有重大意义；通过促进包容性和高质量经济增长来改善民生，有力阻遏了民粹主义迷思向拉美等发展中国家蔓延。“一带一路”倡议可推动拉美与欧亚大陆互联互通建设，加强中拉各领域合作，有利于拉美国家促进贸易伙伴多元化、投资来源多元化、融资渠道多边化，发展更加独立自主的美拉关系，让中拉在开展国际合作时有更多底牌、底气应对外部的干扰和冲击。

此外，尽管美国对中拉合作进行公开干扰，但美国与拉美之间的基本矛盾未变，这一矛盾客观上促使拉美国家更加看重“一带一路”合作。美国一贯以霸权主义手法处理与拉美国家关系，特朗普上台后重拾“门罗主义”，加大对拉美国家干涉。尽管部分拉美右翼国家与美国的关系有所巩固甚至强化，但美国对拉美政策的“利己性”决定了双方关系的不平等性依然存在，部分拉美国家对美国的不满有所上升。加之拉美并非美国的外交重心，且美国在经贸问题上不会放弃贸易保护主义，美拉关系短期内不会有实质性改善。中国继续推进与拉美共建“一带一路”在拉美将得到越来越多的响应。联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会执行秘书阿莉西亚·巴尔塞纳称，“一带一路”是具有远见的国际合作倡议，已成为拉中提升互联互通能力的合作范本。[1] 2019 年 12 月，萨尔瓦多总统布克尔访华，两国共同发表《联合声明》，萨

[1] “Alicia Bárcena: La iniciativa china de la Franja y la Ruta puede contribuir al gran impulso ambiental propuesto por la CEPAL para la región,” *CEPAL*,11 de abril de 2019, https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-la-iniciativa-china-la-franja-la-ruta-puede-contribuir-al-gran-impulso.（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

方表示愿积极参与共建“一带一路”。[1] 墨西哥驻华大使何塞·路易斯·贝尔纳尔称，历史上墨西哥是“海上丝绸之路”的关键节点和中转地，未来将在共建“一带一路”上发挥举足轻重的作用。[2]

三、中拉“一带一路”合作面临的挑战

近年来，拉美地区发展的内外环境趋紧，在中美战略博弈加剧背景下，中国拓展与拉美的“一带一路”合作也面临诸多挑战。

（一）中方相关工作有待完善

拉美与中国地理相距遥远，文化差异较大，话语体系和思维方式亦存在较大区别，相互理解和认知不足。一些拉美国家对“一带一路”倡议认识不全面，甚至存在误解。有些拉美国家认为该倡议的定义、内涵和外延并不明晰，对何种项目属于“一带一路”范畴、签署“一带一路”合作备忘录能否带来实际利益等抱有困惑，不清楚该倡议与其他中国对拉美政策宣示有何内在关系。巴西智库“巴西国际关系研究中心”曾提出类似疑虑，主张对“一带一路”倡议有所保留。[3] 一些拉美国家注重倡议带来的短期利益，对其长远意义认识不足。此外，“中国威胁论”“殖民掠夺论”“债务陷阱论”等在拉美仍有市场，“破坏环境”“侵犯人权”等言论不时见诸报端，并被部分媒体、非政府组织炒作，厄瓜多尔等国曾发生针对中资企业的抗议游行。如何化解上述认知隔阂，讲好“一带一路”的“中国故事”，是中方面临的一大挑战。

此外，中方对拉美国情、制度认知不足。从国内层面看，中方政府、企业、智库三方联动机制尚待加强。“一带一路”倡议坚持政府引导、企业主体、

[1] 《中华人民共和国和萨尔瓦多共和国联合声明（全文）》，外交部网站，2019 年 12 月 3 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1721149.shtml。（上网时间：2019 年 12 月 29 日）

[2] “Embajador mexicano en China prioriza conectividad en II Foro de la Franja y la Ruta,” *Xinhuanet*, 22 de marzo de 2019, http://spanish.xinhuanet.com/2019-03/22/c_137915780.htm.（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

[3] “Brasil-China: por uma parceria estratégica global sustentável para o século XXI,” *Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, October 2018, http://midias.cebri.org/arquivo/Livreto_Position%20Papers%20Trilingue_FINAL.pdf.（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

市场运作，但中资企业普遍对拉美国情认识不足，国内智库对企业的海外运营情况缺乏了解，难以精准荐策，三方缺乏交流，对推进“一带一路”形成制约。从中拉对接层面看，“软联通”是短板。拉美国家税收、劳工、环保制度繁复，法律规范与中国标准差异很大，中方缺乏了解拉美国家相关制度的专业人才，导致不少中资企业“水土不服”，双方对接面临困难。此外，次区域合作机制相对匮乏。目前，中拉合作顶层设计主要集中在地区层面，而“一带一路”合作机制建设主要停留在双边层面，缺少与地区组织的对接。

（二）拉美多重风险交织

拉美国家政治风险较高。部分拉美国家政局不稳定影响对外合作。近年来，拉美国家政局不稳，加之经济低迷、腐败严重，民众不满情绪滋长。近期，拉美多国出现局势动荡，其中秘鲁国会反对派与总统矛盾加剧，智利和厄瓜多尔社会矛盾集中爆发，反政府示威游行不断，“一带一路”推进处于较为复杂的政治环境，在拉美地区的中资企业经营面临挑战。此外，多数拉美国家大选后政权更迭，部分新上台的政府大幅调整内外政策，对华政策出现摇摆。尽管这些国家并未脱离与华合作主航道，但其凸显的两面性对中拉合作形成不小困扰。

拉美国家的经济风险依然存在。联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会认为，全球经济下行、中美贸易战等因素将持续影响拉美出口和吸引外资，加之拉美多国产业结构单一，经济依赖外部推动，内生动力不足，预计 2019 年该地区经济增长率仅为 0.1%，低于 2018 年的 0.9%。拉美经济增长将继续低于全球及新兴经济体平均水平。[1] 巴西、墨西哥、阿根廷等国将继续受低增长或衰退困扰，配套资金难以跟进，或导致中拉合作项目搁浅。经济衰退导致拉美各国中央财政状况显著恶化，外债压力陡增。阿根廷遭遇金融危机，欠下国际货币基金组织巨额款项。委内瑞拉等左翼国家经济形势堪忧，在美

[1] “Persiste la desaceleración generalizada en América Latina y el Caribe en 2019 y se espera un bajo crecimiento para 2020,” *CEPAL*,11 de noviembre de 2019, https://www.cepal.org/es/comunicados/persiste-la-desaceleracion-generalizada-america-latina-caribe-2019-se-espera-un.（上网时间：2019 年 12 月 10 日）

国严厉制裁下偿债能力较低，爆发债务危机风险加大。此外，拉美多国经济结构脆弱，抗风险能力差，汇率风险随之加大。2018 年美联储数度加息加剧新兴市场资本外流，阿根廷发生“汇兑风暴”。汇率风险已成为中资企业向拉美拓展面临的主要风险。部分拉美国家为改善出口贸易，或对中方产品、投资设置壁垒，发起反倾销调查，贸易摩擦风险亦不容低估。

拉美国家治安风险增加。2008 年全球金融危机爆发后，大多数拉美国家受到一定冲击，经济复苏乏力，治安形势有所恶化。特朗普上台后，美国加大遣返非法移民力度，并中断对中美洲三国（危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多）援助。[1] 这些国家的治安压力与日俱增。委内瑞拉局势难以缓解，更多难民涌向哥伦比亚、巴西等邻国，加剧相关国家治理压力、治安风险。“一带一路”在拉美推进的安全风险有所加大。

（三）域外因素影响加大

特朗普政府上台后，将中国列为“战略竞争对手”，采取多重手段公开干扰中拉合作。一方面，美国政府在拉美事务上发表“反华”言论，指责中国“利用经济影响力将拉美纳入势力范围”，妄称中国投资具有“腐蚀性”，离间中拉关系。另一方面，美国重拾“门罗主义”，加大对拉美事务干涉，强力打压委内瑞拉、古巴等左翼政权，拉拢巴西、阿根廷等右翼国家，重塑在拉美影响力。2019 年以来，美国加大介入委内瑞拉，挑拨中拉合作，甚至直接出手干扰美洲开发银行年会及系列配套的中拉合作会议。[2] 此外，美国直接介入拉美地区基础设施合作，针对中国意图明显。2019 年 12 月，美国公布“美洲增长倡议”，鼓励美国企业参与拉美基础设施建设，[3] 这一倡议被外界视

[1] Beatriz Pascual macías, “Trump suspende ayuda a Centroamérica ‘por no hacer nada’ frente a migración,” *El Espectador*, 30 de marzo de 2019, https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/trump-suspende-ayuda-centroamerica-por-no-hacer-nada-frente-migracion-articulo-847787.（上网时间：2019 年 8 月 10 日）

[2] Lesley Wroughton and Roberta Rampton, “Exclusive: IADB Cancels China Meeting after Beijing Bars Venezuela Representative,” *Reuters*, March 23,2019, https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-china-iadb-exclusi/exclusive-iadb-cancels-china-meeting-after-beijing-bars-venezuela-representative-idUSKCN1R32NU.（上网时间：2019 年 6 月 23 日）

[3] “Growth in the Americas,” December 18, 2019, https://www.state.gov/growth-in-the-americas/.（上网时间：2019 年 12 月 29 日）

为对“一带一路”倡议的反制。

与此同时，其他大国“抢滩”拉美亦使中国面临更大竞争压力。欧洲与拉美有着深厚的历史文化渊源，在经贸、文化、安全、社会治理等领域合作先发优势明显。目前，欧盟是拉美第三大贸易伙伴及第一大投资来源地。2018 年 8 月，欧盟与拉美签订“数字化数据高速公路”新协议，计划共建海底光缆。[1] 2019 年 6 月，欧盟与南方共同市场就签订自贸协议达成一致，欲推广欧盟在电子商务、劳工、环保等方面的标准，[2] 未来将成为中方“一带一路”项目的有力竞争对手。俄罗斯与古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜合作密切，强力支持委内瑞拉马杜罗政府，双边关系不断巩固。日本凭借技术优势和日裔侨民影响力拓展与拉美关系，未来有可能配合美国打压中拉“一带一路”合作。印度与拉美合作力度不断加大，超过中国成为拉美最大石油输出对象国，其庞大的人口、技术服务优势和英语语言传统对拉美具有巨大吸引力。在大国“逐鹿”拉美背景下，“一带一路”在拉美推进或面临更加激烈的竞争。

四、深化中拉“一带一路”合作的路径

第二届“一带一路”国际合作高峰论坛为中拉合作绘制了“一个中心、三大重点”的全新发展蓝图，进一步指明了前进方向。中方宜放眼长远，全盘谋划，秉持谨慎、务实的理念，遵循共商共建共享原则，继续推进与拉美在“一带一路”框架下合作，带动中拉关系优化升级、创新发展。

（一）总体原则和思路

着眼互利共赢，以构建“中拉命运共同体”为长期目标。中拉合作以南南合作为主基调，在互利共赢和优势互补的基础上，共同实现发展振兴，推动构建“中拉命运共同体”。作为中拉合作的重要抓手，“一带一路”将为

[1] “New Data Highway will Bring Europe and Latin America Closer,” European Commission, January 8, 2019, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-data-highway-will-bring-europe-and-latin-america-closer.（上网时间：2019 年 7 月 1 日）

[2] “EU and Mercosur Reach Agreement on Trade,” European Commission, June 28, 2019, http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039.（上网时间：2019 年 10 月 8 日）

中拉构建命运共同体提供强大支持。中拉将继续支持多边主义，致力于维护以世界贸易组织为核心、以规则为基础的多边贸易体系，促进自由开放的贸易和投资。中拉可从双边合作入手，开拓多边合作舞台，通过深化发展政策和规划对接，共同挖掘经济增长新动力，最终使拉美成为“一带一路”国际合作的成功案例，朝着构建人类命运共同体伟大目标迈出坚实一步。

（二）全面推进“五通”工程

加强政策沟通是“一带一路”建设的重要政策保障，不断拓展中拉“一带一路”合作的深度和广度，既能为传统双边合作提供有益补充，也可增强“一带一路”对潜在合作伙伴的吸引力。首先，推动中拉多层级合作。加强同拉美各国、区域和全球层面的发展战略或规划对接，更好利用现有合作框架，发展与拉美在区域和次区域组织中的战略合作，形成以高峰论坛为引领、各领域多双边合作为支撑的“一带一路”国际合作架构，推动中拉经贸合作。加大与联合国拉美经委会、美洲开发银行、太平洋联盟等区域和次区域组织的对话磋商，助力拉美地区经济一体化发展。其次，推动中拉多领域合作。通过将中拉双方的经济、社会、金融和环境可持续目标与联合国 2030 议程紧密相连，加强协同对接，引领中拉在推动减贫、应对气候变化和拓展融资渠道等方面合作，推动其成为中拉落实 2030 议程的重要合作范例。最后，推动中拉多主体合作。通过拓展第三方市场合作，实现优势互补、资源共享，中拉之间有望打造更广泛的伙伴关系，加强各领域专业合作，为拉美国家参与“一带一路”带来更大的灵活性和更广阔的空间。

深化贸易与投资合作。未来，需要聚焦“全产业合作”，通过加强价值链、产业链、供应链合作，促进中拉工业化和经济增长。抓住数字经济和新工业革命机遇，完善中拉“数字基础设施”对接和高端制造业产业链融合，加快各领域高水平合作，引导中拉市场、技术、产业融合，帮助拉美国家实现可持续的工业化，为中拉经济合作良性发展提供源动力。具体而言，可加强高附加值农产品和食品加工业合作，为更多拉美国家农产品颁发卫生和检疫认可，扩大与拉美农业部门技术、资金合作力度，帮助拉美国家农产品在华推广和营销；视情升级部分双边自贸协定和贸易安排，研究与南方共同市

场、太平洋联盟签署自贸协定的可行性；对接拉美国家参与新一轮“工业革命”期望，加大科技合作；与拉美国家分享电商经验，开放更多拉美产品登陆中方电商平台，实现货币支付便利化，打通中拉农业、服务业合作面临的时空藩篱，开拓广阔市场“蓝海”。

将设施联通打造为“一带一路”合作的优先及重点方向。未来，应重视基础设施的“高质量合作”。一是加强中拉合作制度建设，力争实现双方标准规则和法律法规对接，采用国际通行做法、规则和技术标准，进一步激发基础设施联通潜能。二是提高项目质量。以高质量、抗风险、可持续的基础设施建设和产业合作为重点，解决好金融支撑、投资环境、风险管控等关键问题，催生新的产业价值链和供应链，创造更多就业，培育人力资源，促进经济可持续发展。三是提升合作的惠民质量。努力打造一批示范项目，既包括促进拉美社会经济发展的标志性项目，也包括一些速效项目，让拉美国家民众在短期内感受到“一带一路”合作带来的切实好处。四是创新合作模式，推动合作从工程承包向项目建设、后期运营拓展，推广 PPP、BOT 等融资模式。以“点对点”模式与部分枢纽国家加强港口、铁路、公路等交通设施对接。可重点针对拉美国家实际情况，为中方物流、基建企业走进拉美创造条件，并为其提供配套营商环境、投资风险咨询和预警。推进跨太平洋海底光缆建设计划，架设中国与拉美之间的“无形之桥”。

进一步加强资金融通。适时接纳更多拉美国家加入亚投行等“一带一路”金融合作体系以及由国家开发银行牵头的“中拉开发性金融合作机制”。继续推进人民币国际化在拉美的步伐，探索与更多国家签署本币互换协议，可效仿金砖合作机制探索中拉双、多边本币结算体系和以人民币为支撑的“应急储备安排”。向拉美企业推介人民币投资、债券发行规则，为各国参与人民币原油期货、铁矿石期货交易创造条件，为中拉经贸合作提供稳定可靠、高效可持续的融资支持。

促进民心相通，巩固“一带一路”合作的社会根基。应秉持不同文明间对话交流、互学互鉴精神，加强与拉美国家的教育和职业培训合作；促进科技、文化、艺术、创意经济、农村发展、卫生、旅游、体育等领域交流；通过与

拉美国家民间团体加强交往，加深中拉民众相互了解，为中拉合作构筑广泛民意基础；调整援助方式，借鉴美欧日等在拉美进行援助的成功案例，增加对拉美国家的医疗卫生、防灾减灾等领域培训；加大与拉美华人社区的联络，鼓励华人华侨成为中拉关系发展的推动者。

（三）加强其他配套工作

重点是深化政府、智库和企业三方的对话交流，帮助企业把握机遇、规避风险，同时鼓励企业为政府决策和智库研判提供更多实际案例。推动中方使馆经商处与企业形成良好对接机制，确保企业在确定项目前充分做好可行性调研，避免中资企业无序进军拉美，形成恶性竞争。

五、结语

中国与拉美合作是南南合作的重要组成部分，具有坚实的基础与广阔的发展空间，为推动构建新型国际关系提供了样板，也为发展中国家走出治理困境提供了重要参考。在当前形势下，“一带一路”倡议可成为中拉深化合作的重要平台和抓手。中国应坚持“共商、共建、共享”原则和“开放、绿色、廉洁”理念，加强与拉美国家在政策沟通、贸易畅通、资金融通、设施连通、民心相通五大领域的合作，进一步巩固和扩大中拉之间的共同利益。在“一带一路”合作推进过程中，中国和拉美国家应聚焦高水平和高质量合作，通过共同挖掘经济增长新动力，为广大发展中国家可持续发展提供良好范本。

【完稿日期：2020-3-2】

【责任编辑：李　静】

国际数字经济竞争新态势与中国的应对

潘晓明

〔提　要〕数字经济的发展打破了已有的竞争秩序，加速国际经济竞争格局的重塑，跨国公司与非跨国公司、发达经济体和发展中经济体的竞争优势有可能出现重大变化。西方发达经济体从抢占国际数字市场、争夺数字科技优势地位、主导数字贸易规则制定等方面强化自身的竞争力，谋求在国际数字经济竞争中抢得先机。中国应通过“数字一带一路”建设助力其他发展中经济体的数字经济发展，与其他发展中经济体一道积极参与数字贸易国际规则的制定，妥善处理与西方发达经济体在数字经济领域的竞争与分歧，推动各国共享数字经济红利。

〔关 键 词〕数字经济、数字贸易规则、国际经济竞争格局

〔作者简介〕潘晓明，上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员

〔中图分类号〕F062.5

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）2 期 0093-14

当今世界，科技革命和产业变革日新月异，数字经济蓬勃发展，深刻改变着人类生产生活方式，对各国经济社会发展、全球治理体系产生深远影响。数字经济及其所带来的国际分工变革正重塑原有的全球价值链，重新定义各国竞争优势，给世界各国经济发展带来新的机遇和挑战。考察国际数字经济竞争新态势及发达经济体的应对，对我国更好地应对新一轮国际经济竞争具有现实的参考价值。

一、数字经济重塑国际经济竞争格局

数字经济是指以云计算、大数据等数字科技为媒介开展的各种经济活动的总称，特别是基于互联网进行的各种商业活动。[1] 以互联网为基础的数字经济不仅提供了更为便捷的服务，更革命性地改变了原有的生产方式，释放出巨大经济动能。在过去十年，数字技术的迅速发展推动国际贸易以更低的成本和更便捷的方式在世界展开。首先，电子商务平台作为交易的媒介，能够将众多的生产者和消费者进行连接，不仅减少了交易的中间环节，极大地节省了交易成本，更使得一些位于边远地区的企业能够超越地理限制，参与全球市场竞争。其次，由于交易中间环节的减少，消费者和生产者可以进行更为直接和有效的沟通，推动以消费者需求为导向的商品生产和服务结合，从而推动多元化生产时代的到来。再次，数字科技为企业价值链的重塑带来了新契机。数字技术和物联网（Things of Internet）的出现，使得企业不必完全控制产品的全部生产步骤，可以将生产过程分解成若干任务，将部分生产外包给其他国家的企业，通过物联网来监控生产过程，并且通过跨境数字贸易来实现产品的最终生产。[2] 数字贸易成为推动企业重塑生产网络的重要工具。最后，数字贸易正在重新定义传统的货物贸易和服务贸易。3D 打印技术等高科技的出现，拓宽了传统的国际贸易边界，并通过减少成本来进一步推动国际贸易增长。[3] 因此，数字技术正改变原有的生产和消费模式，推动全球化进入以数据流动传播信息、观念和创新为特色的新时代。[4]

大卫·李嘉图的“比较优势”国际贸易理论曾指出，国家之间不同的比

[1] UNCTAD, “Rising Product Digitalization and Losing Trade Competitiveness,” 2017, p.7, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d3_en.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 23 日）

[2] Susan Lund et al., “Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains,” McKinsey Global Institute, 2019, p.25.

[3] Caroling Freund, Alen Mulabdic and Michele Ruta, “Is 3D Printing a Threat to World Trade? The Trade Effects You didn’t Hear about,” World Bank Policy Research Working Paper, No.9024, 2019, p.27, http://documents.worldbank.org/curated/en/152701569432061451/pdf/Is-3D-Printing-a-Threat-to-Global-Trade-The-Trade-Effects-You-Didnt-Hear-About.pdf.（上网时间：2019 年 11 月 24 日）

[4] James Manyika et al., “Digital Globalization: The New Era of Global Flows,” McKinsey Global Institute, 2016, p.2.

较优势是国家之间进行贸易的重要基础。然而，在数字经济时代，各国的“比较优势”被重新定义。数字技术的出现和广泛应用使得沟通和交易的成本大幅度降低，企业在国际市场的竞争更为激烈，从而影响各国的竞争力重新分配。数字经济推动的全球化与高科技相结合，将会对二十一世纪国际经济竞争格局产生重要影响。

（一）重塑跨国公司和非跨国公司的竞争优势

20 世纪 80 年代以来，跨国公司利用自身资本和技术优势与发展中经济体的廉价劳动力和资源结合，推动了全球经济的快速发展。而随着数字经济时代的到来，电子商务平台作为媒介将企业和消费者更为直接和有效地连接在一起，企业通过互联网可以与世界各地的消费者进行交易。公司占领国际市场，不再以大量资本和规模生产为前提条件。许多非跨国公司，乃至中小企业，通过网络建立广泛的客户群，同样能够参与国际市场竞争。数字贸易为更多企业参与全球竞争开辟了新空间。

非跨国公司的广泛参与使得国际市场竞争更为激烈。许多初创公司利用后发优势，将云计算服务等为自身发展所用，并通过互联网在世界范围内建立合作伙伴体系和消费者体系[1]，从而打造其核心竞争力。[2] 此外，阿里巴巴等电商平台还通过提供小微金融贷款等金融服务以及物流服务为中小企业赋能，进一步强化中小企业竞争力。大量非跨国公司参与国际市场竞争，打破原有的竞争格局，使跨国公司面临由此带来的价格压力和数字全球化对其商业模式的挑战。因此，数字经济改变了企业微观层面的竞争秩序，加速国家竞争格局的调整。

（二）重塑发达经济体和发展中经济体的竞争优势

随着数字科技以及人工智能的发展，国际市场的生产要素定价也发生变化，这将会带动各国在国际贸易中比较优势的变化。在上一轮全球化中，发达经济体跨国公司的资本与发展中经济体的廉价劳动力相结合成为全球化的主要动力。而在数字全球化时代，由于自动化和人工智能的普及，发展中经

［1］ Jim Bell and Sharon Loane, “‘New Wave’ Global Firms: Web 2.0 and SME Internationalization,” *Journal of Marketing Management*, Volume 26, Issue 3-4, pp.213-229, p.213.

［2］ James Manyika et al., “Digital Globalization: The New Era of Global Flows,” p.46.

济体的廉价劳动力优势在国际竞争中的重要性被削弱，发达经济体的投资不再以寻找廉价劳动力为主要目标，消费市场成为投资的重要考虑因素。[1] 全球价值链分工正在经历调整，价值链的分布更加集中在北美、欧洲和东亚这三个主要消费市场。因此，发展中经济体的廉价劳动力优势并不足以实现融入世界经济，还需与周边国家的大市场结合，使其竞争优势得以发挥。这要求发展中经济体之间加快经济合作的步伐，实现优势互补，互利共赢。

更为重要的是，数字经济时代带给许多新兴经济体“弯道超车”的机会。以互联网为基础的信息科技高速发展，使得信息传播速度实现质的飞跃，传播成本也大幅削减。不同于前几次工业革命，信息科技革命极大地缩短了发展中经济体与发达经济体在获得新科技和新信息方面的时间差距。发展中经济体，特别是新兴经济体不再满足于中低端生产制造，在推动高科技发展的同时，积极探索数字经济的创新和发展。以第三方移动支付为例，2018 年，中国第三方移动支付交易规模达到 190.5 万亿元人民币，同比增长 58.4%。[2] 不仅中国，包括肯尼亚和哥伦比亚在内的发展中经济体都在积极推动移动支付。这些发展中经济体跨越了发达经济体的信用卡支付阶段，直接进入移动支付时代。而移动支付不仅带来更为便捷的支付方式，更重要的是，它与其他数字服务相结合，创造出更多的商业机会和经济发展空间，为这些国家在新一轮经济全球化中打造自身竞争优势提供机遇。

二、发达经济体参与国际数字经济竞争的举措

随着数字经济时代的到来，世界各国加快了数字战略布局的步伐。西方发达经济体为了谋求在数字经济时代的竞争优势，通过双边和区域合作抢占数字共同市场，以技术垄断和封锁维护其在数字科技领域的优势地位，积极主导数字贸易规则的制定。

---

［1］ Susan Lund, James Manyika and Michael Spence, “The Global Economy’s Next Winners: What it Takes to Thrive in Automation Age,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.4, 2019, pp.121-130, p.124.

［2］ IResearch, “China’s Third-Party Mobile Payment Market Soared 58.4% in 2018,” May 6, 2019, http://www.iresearchchina.com/content/details7_54345.html.（上网时间：2019 年 11 月 26 日）

（一）抢占国际数字市场

与历史上资本主义争夺资源和劳动力市场相似，国际数字市场是西方发达经济体争夺的焦点。发达经济体的数字经济起步较早，相关产业发展相对成熟，已经进入寻求扩张海外市场来推动自身发展的阶段。为了满足国内互联网产业不断发展的需求，美国、欧盟和日本不断开拓海外市场，以扩大外部需求带动内部企业和数字经济产业发展。一方面，以美欧日为代表的发达经济体积极与贸易伙伴将数字贸易规则纳入双边贸易协定，寻求建立共同数字经济市场，实现数字经济的有效扩张。另一方面，发达经济体以参与数字基础设施建设的方式换取发展中经济体数字经济市场的准入机会，并积极参与这些国家数字技术的发展和数字产业的培育。在这一过程中，以美欧日为代表的发达经济体不仅输出数字技术标准，更重要的是帮助各自互联网企业率先进入发展中经济体，占领这些国家的市场。

美国将开辟国际数字市场作为数字海外战略的重要内容，其基本策略是以打造自由贸易安排来实现贸易伙伴数字市场开放。美国还积极与发展中经济体通过双边合作开辟新的数字市场。比如，美国推动与东盟加强数字经济联系，“与东盟分享最佳实践和知识，讨论美国公司促进数字领域增长的机会，推动建立一个更加开放和创新的氛围，使得东盟国家本土公司和美国中小企业都能在一个不断进步的数字经济空间繁荣发展”。[1]

欧盟通过双边自由贸易协定的数字贸易条款，推动与贸易伙伴建立数字共同市场，已与日本和加拿大约定相互开放数字贸易市场。与此同时，欧盟积极与发展中经济体进行政策合作，寻求建立数字共同市场。其中，拉美和加勒比地区是欧盟推动数字合作的重点区域之一。欧盟与这一地区的重要国家（如巴西和墨西哥）共同推进基础设施建设、云计算和 AI 等科技及政策方面的合作。[2] 另外，东盟也是欧盟数字经济合作的重要伙伴。欧盟和东盟已

[1] “U.S. - ASEAN Connect Digital Economy Series,” 2017-2018, https://asean.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/77/Digital-Economy-Series-One-Pager.pdf.（上网时间：2019 年 12 月 31 日）

[2] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council—European Union, Latin America and the Caribbean: Joining Forces for a Common Future,” April 16, 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_european_union_latin_america_and_the_caribbean_-_joining_forces_for_a_common_future.pdf.（上网时间：2019 年 12 月 31 日）

达成工作计划，共同推进东盟数字经济和社会发展，以实现互惠共赢。[1]

日本以双边贸易协定方式推进“以日本为中心，连接主要贸易伙伴国”的数字共同市场建立。除与美国和欧盟等发达经济体合作外，日本还着眼新兴经济体市场，推动印度等国的数字基础设施构建，[2] 加强与中国、韩国的数字经济合作，推动东亚数字市场的建立和发展。[3]2019 年 12 月，在中国成都举行的第八次中日韩领导人会议上，三国一致同意加强数字经济合作。日本政府既以双边经贸合作机制等顶层设计方式推动日本电子信息产业进入国际市场，同时通过基础设施建设来挖掘发展中经济体数字经济市场潜力，为日本企业深入参与全球数字经济竞争提供全面支持。

（二）极力维持数字科技优势地位

数字科技的发展能够拓宽数字经济边界，为数字经济发展提供更多动力。研究表明，数字科技对发达经济体和发展中经济体的经济增长都起到了重要推动作用。[4]“数字科技已经崛起成为经济增长、国家安全和国际竞争力的关键决定性因素。”[5] 因此，围绕数字科技的争夺成为发达经济体谋求数字经济竞争优势的重要方面。面对中国等新兴经济体科技力量的蓬勃发展，美国联合欧盟、日本等盟友，以国家安全为由对包括中国在内的新兴经济体进行数字高科技封锁，围堵和打压后者的数字技术发展，维护自身在高科技领域的竞争优势，其主要举措有两点：一是设置数字技术出口限制。美国把对

[1] “The Joint Media Statement of the 19th ASEAN Telecommunications and Information Technology Ministers Meeting and Related Meetings,” October 25, 2019, https://asean.org/storage/2019/10/ADOPTED-TELMIN-19th-TELMIN-JMS-.pdf.（上网时间：2019 年 12 月 31 日）

[2] “Japan and India Boost Cooperation on Digital Infrastructure for New Technology Era,” January 4, 2020, https://www.japantimes.co.jp/news/2020/01/04/business/japan-india-boost-cooperation-digital-infrastructure-new-technology-era/#.XhrRPS2Q3BI.（上网时间：2020 年 1 月 12 日）

[3] “中日韩未来十年展望”，新华社，2019 年 12 月 24 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/24/content_5463712.htm。（上网时间：2019 年 12 月 31 日）

[4] Thomas Niebel, “ICT and Economic Growth: Comparing Developing, Emerging and Developed Countries,” *World Development*, Vol.104, April 2018, pp.197-211.

[5] Makada Henry-Nickie, Kwadwo Frimpong and Hao Sun, “Trends in Information Technology Sector,” The Brookings Institution, March 29, 2019, https://www.brookings.edu/research/trends-in-the-information-technology-sector/#footref-26.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

具体公司的出口限制提高到立法层面。[1] 2018 年美国国会通过《出口管制改革法案（Export Control Reform Act）》，限制美国向外国公司出口、再出口和转移商品、软件或技术。[2] 从 2018 年起，美国政府对中国包括中兴和华为在内的主要数字科技公司进行打压和封锁。[3] 日本政府也正在考虑制定政策，限制包括人工智能和机器人在内的数字高科技出口。[4] 二是限制外国公司在数字技术领域投资。2018 年 8 月，特朗普政府签署了《外国投资风险审查现代化法案（FIRRMA）》。2019 年 9 月，美国财政部推出 FIRRMA 的实施细则草案，经过征询各方意见，于 2020 年 2 月生效实施。FIRRMA 及其实施细则赋予美国外国投资委员会（CFIUS）更广泛的权力，严格审查针对美国企业敏感和关键的“技术”、“基础设施”和“数据”的投资是否威胁到美国国家安全。[5] 2019 年 4 月，欧盟《外国投资审查框架（Foreign Investment Screening Framework）》生效。该法律为成员国的投资审查机制设置了最低要求，鼓励欧盟成员国就投资审查进行合作，并就某一外国投资项目进行信息沟通；该法律允许欧盟和成员国采取并行的审查程序；当某一投资项目对欧盟多个国家的安全和公共秩序构成威胁时，欧盟有权从“欧盟的利益”角度发表意见。[6] 这一法律使外国公司在欧洲进行数字技术投资

[1] 2020 年 1 月，美国众议院通过了《促进美国 5G 国际领导力法案（Promoting United States International Leadership in 5G Act）》、《促进美国无线领导力法案（Promoting United States Wireless Leadership Act）》以及《保障 5G 安全及其他法案（Secure 5G and Beyond Act）》。

[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.（上网时间：2020 年 1 月 13 日）

[3] 潘晓明：“美国贸易保护主义政策下的东亚经济融合”，《国际问题研究》2019 年第 4 期，第 126 页。

[4] Takashi Tsuji, “Japan Weighs Export Controls on Cutting-Edge Tech: Expansion of Security-Related Restrictions Would Follow US Curbs against China,” May 20, 2019, https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/Japan-weighs-export-controls-for-cutting-edge-tech.（上网时间：2020 年 2 月 28 日）

[5] Martin Chorzempa, “New CFIUS Regulations: More Powerful, Transparent and Complex,” October 10, 2019, https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/new-cfius-regulations-more-powerful-transparent-and-complex.（上网时间：2020 年 1 月 13 日）

[6] European Union, “Foreign Investment Screening: New European Framework to Enter into Force in April 2019,” March 5, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1532.（上网时间：2020 年 1 月 13 日）

时面临从成员国内部到欧盟的多重限制和门槛。日本效仿美国和欧盟，提高对外国投资审查标准。2019 年 11 月，日本参议院通过了重新修改的《汇率及外国贸易法》。修改后的法律规定，任何外国企业投资日本的半导体等与国家安全相关的公司，当所持股份占到日本上市公司股份比例的 1%（由原法的 10% 修改为 1%）时将面临投资审查。[1] 这意味着受到投资审查的外国公司范围将大幅扩大。投资日本数字技术公司的外国企业将面临严格审查。

（三）争夺数字贸易规则制定主导权

随着数字贸易成为引领国际贸易规则制定新方向的重要议题，争夺数字贸易规则制定的主导权成为西方国家数字战略的重中之重。从世界贸易组织（WTO）多边贸易体制改革到二十国集团（G20）政策协调平台，从达沃斯世界经济论坛到经济合作与发展组织，数字贸易规则都是焦点议题，西方国家积极协调立场，试图推行符合其诉求的数字贸易规则。

美国试图通过主导数字贸易规则制定，使其国家利益最大化，从而维护美国在世界范围内的经济霸权。为了强化在数字贸易规则制定方面的主导权，美国联合欧盟和日本，希望在发达经济体中就数字贸易规则先达成一致。欧盟和日本也希望与美国形成统一立场，在数字贸易规则制定上拥有更多的主动权，以维护自身在新一轮竞争中的优势地位。美国寻求世界范围内的数字贸易自由化、数据跨境自由传输以及数字贸易免于征税，发挥美国互联网公司在国际数字经济竞争中的优势，巩固这些公司在世界竞争中的有利地位，进而形成美国在数字经济时代的核心竞争力。在数字贸易规则上，美国与其西方盟友总体立场相近，但也存在微妙差别。在数字贸易自由化问题上，美国主张数字贸易全面自由化 [2]，欧盟主张贸易自由化应在政府干预和监管下进行。在数据跨境传输问题上，美国主张数据跨境自由传输，并坚决反对数字本地化；[3] 欧盟基本同意美国的立场，但强调数据跨境自由传输的条件，

[1] Jeremy White et al., “Japanese Government Revises Rules on Foreign Investment,” November 14, 2019, https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2019/11/japan-rules-on-foreign-investment.（上网时间：2020 年 1 月 13 日）

[2] WTO, “Working Programme on Electronic Commerce—Non-Paper from the United States (JOB/GC/94),” July 4, 2016, para.2.4.

[3] WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from the United States (INF/ECOM/23),” April 26, 2019, p.4.

即政府要进行监管，并应对数据和消费者隐私进行保护。[1] 欧盟制定的《一般数据保护条例（General Data Protection Regulation）》已于 2018 年 5 月生效实施。它在协调欧盟各成员国数据保护规定的同时，对电子商务的数据保护和数字公司的数据管理及保护进行了更为严格的规定。日本提出“可信赖的数据跨境自由传输”，主张在数据跨境自由传输的基础上，加强各国法律法规协调以及监管机关合作，以此弥合美欧在数据跨境自由传输上的分歧。在数字贸易税收问题上，美国、日本和加拿大等国主张对数字贸易免于征税；欧盟原则上支持这一主张，但一些成员国 [2] 为了扩大税源，要求对电子商务服务进行征税。目前，美国与欧盟继续就数字服务税问题进行谈判，而日本的立场 [3] 与欧盟相近。

三、应对国际数字经济竞争的思考

西方发达经济体为赢得数字经济竞争优势而采取的种种举措加剧了各国的竞争和磨擦，使中国数字经济发展面临的挑战增加。中国应在加强自身数字技术研发和数字经济建设的基础上，推进与其他发展中经济体的数字经济合作，妥善处理与西方国家在数字经济领域的分歧与竞争，共同推动国际数字经济在竞争中良性发展。

---

［1］ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—EU Proposals for WTO Disciplines and Commitments Relating to Electronic Commerce (INF/ECOM/22),” April 26, 2019, para. 2.7.

［2］ 包括法国、意大利和西班牙在内的欧洲国家已经开始对电子商务进行征税。参见 “French Senate Passed Amended Digital Tax despite Le Maire Warning,” *Bloomberg,* May 22, 2019, https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/french-senate-passes-amended-digital-tax-despite-le-maire-warning; Robert Sledz, “Italy Expands VAT Reporting Requirements to Include E-Commerce Facilitators,” *Thomson Reuters,* May 9, 2019, https://tax.thomsonreuters.com/blog/italy-expands-vat-reporting-requirements-to-include-e-commerce-facilitators/; Guadalupe Díaz Súnico, “Insight: The New Spanish Digital Services Tax—A Strange Combination of Value Creation and Geolocalization,” *Bloomberg,* May 10, 2019, https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-the-new-spanish-digital-service-tax-a-strange-combination-of-value-creation-and-geolocalization。（上网时间：2019 年 11 月 30 日）

［3］ National Tax Agency of Japan, “Revision of Consumption Taxation on Cross-border Supplies of Services,” December 2016, https://www.nta.go.jp/english/taxes/consumption_tax/cross-kokugai-en.pdf.（上网时间：2020 年 2 月 28 日）

（一）以“数字一带一路”建设加强与发展中经济体的数字技术合作

在数字经济时代，发展中经济体要抓住发展机遇，不仅要有公路、铁路、港口和桥梁这样的大型基础设施，还需要互联网等必要的数字基础设施。大多数发展中经济体的数字化程度较低，不论在数字基础设施硬件设备，还是互联网服务等软件设施上都需要提升。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的研究表明，在众多发展中经济体中，中高收入发展中经济体的互联网渗透率在 50% 至 60% 之间，而低收入发展中经济体和欠发达经济体在 40% 以下，一些国家只有 10%~20%。[1] 大多数发展中经济体要融入数字经济浪潮，通讯技术和无线网络是其亟需的基础设施。

经过二十年的发展，中国的数字技术已经在 5G 通信等领域形成了自身的竞争优势。面对发展中经济体巨大的数字技术需求，中国应以“数字一带一路”为抓手，为广大发展中经济体提供发展数字经济的公共产品。习近平主席曾多次表示中国愿意在数字经济领域加强与各国的合作。在 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上，习近平主席指出，“我们要坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成 21 世纪的数字丝绸之路。”[2] 在 2018 年亚太经合组织第二十六次领导人非正式会议上，习近平主席强调，“数字经济是亚太乃至全球未来的发展方向。我们应该牢牢把握创新发展时代潮流，全面平衡落实《互联网和数字经济路线图》，释放数字经济增长潜能。同时，我们应该加强数字基础设施和能力建设，增强数字经济可及性，消弭数字鸿沟，让处于不同发展阶段的成员共享数字经济发展成果，让亚太地区人民搭上数字经济发展快车。”[3] 在 2019 年第二届“一带一路”国际合作高

[1] UNCTAD, “Rising Product Digitalization and Losing Trade Competitiveness”.

[2] “习近平：携手推进‘一带一路’建设——在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”，新华社，2017 年 5 月 14 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm。（上网时间：2020 年 1 月 1 日）

[3] “习近平出席亚太经合组织第二十六次领导人非正式会议并发表重要讲话”，新华社，2018 年 11 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/18/c_1123730699.htm。（上网时间：2020 年 1 月 1 日）

峰论坛的开幕式上，他再次指出，“我们要顺应第四次工业革命发展趋势，共同把握数字化、网络化、智能化发展机遇，建设数字丝绸之路、创新丝绸之路。”[1]

为深化与发展中国家在数字经济领域的合作，中国可将数字基础设施建设与传统基础设施建设相结合，根据各国需求寻找双方合作的契合点。例如，中国可以将包括 5G 技术在内的先进技术与合作伙伴的传统基础设施项目进行打包，共同推进，让数字高科技以较低成本进入合作对象国，帮助其实现数字技术创新、数字化转型。中国还可就发展数字经济经验与其他发展中经济体分享交流，降低其他发展中经济体在数字经济发展中的试错成本，帮助这些国家有效打造符合本国需要的电商平台、移动支付、物流网络等数字经济平台，实现数字经济良性和有效发展。此外，中国可以在人才培养方面帮助发展中国家建立自己的专业技术和管理人才队伍。

（二）与其他发展中经济体携手参与数字贸易规则的制定

由于经济发展水平和竞争实力不同，新兴经济体与发达经济体在数字贸易规则上的立场存在巨大差异。在数字贸易自由化问题上，中国和巴西等新兴经济体主张从建设“开放的贸易环境”入手。巴西提出“应消除变相限制数字贸易的壁垒”[2]，中国强调成员国应提升海关程序，在可能的范围内建立和采取电子支付手段，并利用自由贸易区和海关仓库促进跨境电子商务。[3]在数据跨境传输问题上，中国和俄罗斯等新兴经济体不同意发达经济体主张的数据跨境自由传输，强调数字市场的开放以及数据跨境自由传输给社会和国家安全带来的不确定性和威胁，主张数据跨境自由传输等问题应由各国自行规定，要求实行数据的本土化。中国、印度和越南均已通过国内立法，限

[1] “习近平：高质量共建‘一带一路’——在第二届‘一带一路’国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞”，人民网，2019 年 4 月 27 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0428/c64094-31053841.html。（上网时间：2020 年 1 月 1 日）

[2] WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from Brazil (INF/ECOM/27),” July 9, 2019, p.2.

[3] WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from China (INF/ECOM/19),” April 24, 2019, p.3.

制数据跨境自由传输，筑起数据保护的防线。在数字贸易税收问题上，以印度和南非为代表的新兴经济体明确支持对数字贸易征税，认为免于征税将影响发展中经济体的财政收入。[1] 印度和南非更在 G20 大阪峰会等多个场合公开反对发达经济体关起门来制定数字贸易规则。[2] 发展中经济体在国际数字贸易规则制定中有更多的共同利益。如果发达经济体主张的数字贸易自由和数据跨境自由传输等规则真正成为国际规则，大多数发展中经济体不但在数字贸易发展上会受到制约，在国际数字经济竞争中处于被动地位，相关规则还将给这些国家的经济、社会和安全带来潜在的负面影响以及高昂的规则适用成本。

中国应加强与其他发展中经济体合作，凝聚共识，在数字贸易规则制定中发挥更大影响力。一方面，中国应与其他发展中经济体，特别是新兴经济体加强沟通与协调，在国际贸易规则磋商中形成统一立场。另一方面，中国应和其他发展中经济体密切合作，利用美欧发达经济体在数字贸易规则上的立场分歧和利益摩擦，在磋商中推动有利于发展中经济体的数字贸易规则。欧盟内部各国对数字市场开放的态度不尽相同，这使得欧盟在数字国际贸易规则磋商中难以过度妥协。中国与其他发展中经济体可利用美欧之间的分歧，在数字贸易规则谈判中推动形成“三足鼎立”的局面，从而摆脱发达经济体主导国际经贸规则制定的局面。

（三）妥善处理与发达经济体在数字经济领域的分歧与竞争

中国与发达经济体在数字贸易规则制定等领域的分歧，属于数字经济治理或数字经济秩序之争，由于理念和利益不同，双方的分歧短期内难以弥合，但这不应成为双方开展合作的障碍。中国与发达经济体在解决全球“数字鸿

[1] WTO, “Working Programme on Electronic Commerce—The Commerce Moratorium and Implications on Developing Countries—Communication for India and South Africa (WT/GC/W/774),” June 3, 2019.

[2] Kirtika Suneja, “India to Oppose Global Rules on E-Commerce at G20 Meet,” June 4, 2019, https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-south-africa-asks-wto-to-revisit-moratorium-on-customs-duties-on-e-commerce-trade/articleshow/69655080.cms.（上网时间：2019 年 12 月 30 日）

沟”、帮助发展中国家提高数字基础设施接入和提升数字素养方面有共同的责任，在加强数字治理、网络安全保障、数字经济标准与规则制定等领域有共同需求，有必要加强沟通、协调和合作。

除少数西方国家出于战略和政治目的对中国的封锁和打压，中国与发达经济体在数字贸易市场、数字技术领域的竞争本是正常的现象，发达经济体内部也存在这样的竞争。2019 年 3 月欧盟以“滥用市场主导地位”为由对美国谷歌公司进行 14.9 亿欧元（约合 17 亿美元）的处罚。[1] 这是欧盟继 2017 年对谷歌开出 27 亿美元罚单后的又一次处罚。2019 年 12 月，欧盟对脸书展开反垄断调查。[2] 而美国的另一家互联网巨头——亚马逊公司也被欧盟 [3] 和日本 [4] 的竞争法委员会分别提起反垄断调查，而这已经是日本对亚马逊公司提起的第二次反垄断调查。2019 年 12 月，美国政府公布的调查报告称，法国的数字服务征税措施对美国数字公司构成歧视，违反美国《1974 年贸易法案》的“301 条款”，美国政府可能会对法国采取单边加征关税的措施。因此，应正确看待和处理与发达国家在数字贸易领域的某些摩擦，以商业和法律的手段予以解决。

目前，中国是全球最重要的数字经济市场。中国有近 8 亿网民，有全球最大的智能手机、移动支付、网络零售市场，连续 6 年成为工业机器人第一消费大国，人工智能市场规模年均增长率超过 40%。截至 2018 年，中国数字

[1] European Commission, “Antitrust: Commission Fines €1.49 Billion for Abusive Practice in Online Advertising,” March 20, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[2] Foo Yun Chee, “Fackbook in Antitrust Crosschairs over Data Collection,” *Reuters*, December 3, 2019, https://www.reuters.com/article/us-eu-facebook-antitrust/facebook-in-eu-antitrust-crosshairs-over-data-collection-idUSKBN1Y625J.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[3] European Commission, “Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anti-competitive Conduct of Amazon,” July 17, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_4291.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[4] Mayumi Nigeshi, “Japan Antitrust Watchdog Probes Amazon—Again,” *The Wall Street Journal,* March 15, 2018, https://www.wsj.com/articles/japan-antitrust-watchdog-probes-amazonagain-1521109888.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

经济规模达到 31.3 万亿元人民币，占 GDP 的比重为 34.8%。[1] 随着科技创新投入不断加强，中国已经成为推动世界数字高科技发展的重要国家，[2] 将在世界数字科技发展进程中扮演愈发重要的角色。中国不仅是西方高科技企业的重要市场，也是其重要合作伙伴。对中国高科技企业采取围堵和孤立的政策不仅会损害全球价值链的稳定性，还会给西方各国企业带来巨大的利益损失。正因为如此，美国为保护自身数字高科技优势限制和孤立中国的政策正遭到其盟友的反对。2020 年 1 月，英国政府明确表示将允许华为 5G 技术在英国通信网络的非核心部分使用。[3] 英国对华为公司 5G 技术的明确支持，不仅是作为重要盟友对美国打压中国数字高科技政策上的公开反对，更将是推动许多“摇摆国家”作出明确表态的重要催化剂。因此，在与发达经济体开展数字经济合作时，应因国施策，排除政治因素对经贸合作的干扰，争取团结大多数发达国家，做大共同利益蛋糕。

【完稿日期：2020-3-4】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 罗华、唐胜宏：《中国互联网报告 2019》，社会科学文献出版社，2019 年，第 5 页。

[2] Jonathan Woetzel et al., “Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness,” McKinsey Global Institute, 2017, p.17, https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/digital-china-powering-the-economy-to-global-competitiveness.（上网时间：2020 年 2 月 12 日）

[3] Nic Fildes, “Huawei Executives Greet UK 5G Approval with Relief,” *Financial Times,* January 29, 2020, https://www.ft.com/content/4b830f80-41ec-11ea-bdb5-169ba7be 433d.（上网时间：2020 年 2 月 12 日）

中国与中亚国家共建数字丝绸之路：基础、挑战与路径 *

□ 王海燕

〔提　要〕中国与中亚国家共建数字丝绸之路对“一带一路”建设和提升中亚国家现代化发展水平意义重大。中亚国家数字经济发展潜力巨大，各国纷纷出台数字经济发展战略，电子商务发展方兴未艾，电子政务能力不断提升，但各国数字经济发展差距较大。中国与中亚国家共建数字丝绸之路有着良好的基础，双方已建立起较为稳定持久的互信关系，都提出了数字经济发展战略，已有多层次合作机制，中亚国家对双方合作的内在动力较强。但双方合作也面临不少挑战，中亚国家数字基础设施建设较为薄弱、数字人才紧缺，网络安全和地缘政治风险亦不断增加。中国和中亚国家可从数字基础设施建设、数字治理、电子商务、数字人才培养等路径入手展开合作，因国施策，共建数字丝绸之路。

〔关 键 词〕“一带一路”、数字经济、数字丝绸之路、中国与中亚合作

〔作者简介〕王海燕，华东师范大学国际关系与地区发展研究院，教育部人文社会科学重点研究基地俄罗斯研究中心副研究员

〔中图分类号〕F125.536

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）2 期 0107-27

近年来，中亚国家普遍将数字经济作为建设现代化经济体系、推动本国

* 本文系作者主持的国家社科基金项目“我国与中亚区域经济整合研究”（12BGJ015）和中国科学院战略性先导科技专项（A类）“泛第三极环境变化与绿色丝绸之路建设”子课题“绿色丝绸之路建设的科学评估与决策支持”（XDA20010000）的阶段性成果。

经济高质量发展的新动力和新方向，积极开展对外合作。习近平主席在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上首倡共建数字丝绸之路后，中亚国家积极响应。数字经济合作有可能成为中国与中亚国家共建丝绸之路和提高区域经济发展水平最具潜力的新领域。因此，有必要对中国与中亚国家共建数字丝绸之路的合作基础、面临的挑战进行深入探讨，以更好地推进双方合作。

一、中亚国家数字经济发展的特点

数字经济是指以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化重要推动力的一系列经济活动。[1] 以计算机、网络、通信为代表的现代信息技术革命催生了数字经济，数字经济的本质在于信息化。数字经济的主体主要包括个人、企业和政府，最能体现信息技术创新、商业模式创新以及制度创新的要求。[2] 其中，电子商务和电子政务都是数字经济最重要的组成部分，是推动数字经济发展的最主要推动力。[3] 数字经济还包括云计算和大数据的数字基础设施，也包括基于数据、算法、信用的数字金融及其他新模式、新业态。高上网率是发展数字经济的必要条件和基础。“数字丝绸之路”是数字经济发展和“一带一路”倡议的结合，是数字技术对“一带一路”倡议的支撑，它依托互联网技术，以跨境电商为基础推进数字基础设施、智能支付和物流体系建设，进而推动合作机制建立，成为“一带一路”国际合作的新引擎。[4]

[1] 李仪、徐金海：“数字经济的内涵、特征与未来”，中国金融新闻网，2019 年 1 月 7 日，http://www.financialnews.com.cn/shanghai/201901/t20190110_152745.html。（上网时间：2019 年 6 月 5 日）

[2] 张新红：“数字经济与中国发展”，中国网信办官网，2016 年 9 月 29 日，http://www.cac.gov.cn/2016-09/29/c_1119648649.htm。（上网时间：2019 年 6 月 5 日）

[3] “国家电子商务示范城市专家组组长柴跃廷：电子商务与数字经济”，艾瑞网，2018 年 5 月 25 日，http://news.iresearch.cn/content/2018/05/274676.shtml。（上网时间：2019 年 6 月 6 日）

[4] 顾阳：“‘数字丝路’建设将成全球发展新引擎”，《经济日报》2019 年 9 月 9 日，第 3 版。

21 世纪以来，世界进入以信息产业为主导的经济发展时期，为更好地满足本国公民日益增长的信息需求，并融入全球信息社会，中亚国家开始分阶段发展信息和通信设施建设，在越来越多的领域运用现代信息和通信技术、计算机技术，为各国数字经济的初步发展奠定了基础。近年来为提升经济现代化水平，顺应世界经济数字化发展潮流，中亚各国采取多项措施催生数字经济全面可持续发展。

第一，中亚各国纷纷出台数字经济发展战略，侧重点各有不同。哈萨克斯坦于 2017 年 12 月通过了《“数字哈萨克斯坦”国家规划》[1]，2019 年 12 月又出台了关于该规划的修改和补充决议。该规划实施期限为 2018—2022 年，中期目标是通过使用数字技术加快哈萨克斯坦经济发展速度，提高人民生活质量；长期目标是为哈萨克斯坦经济走上创新发展道路创造条件，拟实施 17 项任务，包括工业和电力数字化、运输和物流数字化、农业数字化、发展电子商务和电子政务、发展金融技术和非现金支付、建设智慧城市、扩大通信网络和通信技术基础设施的覆盖面、保障信息和通信技术安全、提高居民教育水平以及数字识字率、支持建立创新发展平台等；最终目标是使哈萨克斯坦在全球通信技术发展中的排名（2016 年排名第 52 位）到 2022 年上升至第 30 位，到 2025 年上升至第 25 位，到 2050 年上升至第 15 位。[2]

乌兹别克斯坦 2018 年 7 月颁布“关于发展数字经济措施”总统令[3]。2019 年 11 月，发布《数字乌兹别克斯坦 2030 国家战略构想》草案讨论稿与实施路线图，拟在 2020 年 10 月 1 日之前制定《2030 年国家数字战略》，确

[1] Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан». Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827., http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827.（上网时间：2019 年 6 月 8 日）

[2] Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.12.2019 г.), https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37168057.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[3] Постановлуние Президента Республики Узбекистан. О мерах по развитию цифровой экономики в Республики Узбекистан. 3 июля 2018 г., https://lex.uz/docs/3806048.（上网时间：2020 年 1 月 11 日）

定短期、中期和长期的优先项目，以及 2030 年之前的数字发展目标。根据该草案，乌兹别克斯坦数字战略的主要目标包括：确保数字经济、电子政务、信息和通信技术以及创新技术的系统发展；提高居民的数字识字率，培养高素质的数字人才；推广远程工作方法；扩大电信基础设施和数据处理中心，并实施创新项目；完善有关数字经济的法律法规；提高数据的收集和加工效率；采用现代化的 IT 项目和公司融资形式；提高政府电子订单的透明度和可及性；建立风险基金和技术园区，吸引外国投资，促进面向出口的产品研发；加强数字发展领域的国际合作。乌兹别克斯坦期望到 2030 年可提供高质量、安全、便宜和智能的高速互联网和移动通信，建立稳定和有竞争力的通信和电信市场，减少城乡之间的数字鸿沟。[1]

土库曼斯坦总统于 2018 年 11 月批准了《土库曼斯坦 2019—2025 年数字经济发展构想》，将分 2019 年、2020—2023 年、2024—2025 年三个阶段实施[2]，目的是在国家、企业和公民的参与下，为有效发展数字经济创造有利的体制和法律条件，并改善数字生态环境。主要任务包括：在全国所有经济部门采用包括数字技术在内的创新技术；完成向电子文件和电子身份识别系统的过渡；建立竞争性数字经济；建立协调一致的电子工业；消除城乡之间的数字鸿沟。土库曼斯坦经济领域数字化主要包括两个方向：一是工作流程电子化；二是确保机关、企业和其他非国有机构向数字化过渡。主要目标是通过数字应用提高科学、技术和创新活动的效率，加强数字领域的国际合作，保障科学、教育和生产之间更加紧密的相互联系，为经济数字化转型提供科技和智力支持。[3]

[1] Представлен проект Концепции цифрового развития. 28 ноября 2019, https://www.gazeta.uz/ru/2019/11/28/e-transformation/.（上网时间：2019 年 12 月 11 日）

[2] Утверждена Концепция развития цифровой экономики в 2019-2025 годах. 30 ноября 2018, https://www.tfeb.gov.tm/index.php/ru/2013-09-20-04-46-10/802-2018-11-30-10-53-29.（上网时间：2020 年 1 月 11 日）

[3] Туркменскую науку цифровизируют для повышения ее эффективности. 28 ноября 2019, https://www.hronikatm.com/2019/11/science-digitalisation/.（上网时间：2019 年 12 月 6 日）

吉尔吉斯斯坦 2018 年 12 月通过《2019—2023 年吉尔吉斯斯坦数字化转型构想》决议[1]，并于 2019 年 2 月出台实施路线图[2]，期望加速本国数字化转型和社会经济发展。吉尔吉斯斯坦数字化转型的基础包括发展数字技能、改善规范性法律框架、发展数字基础设施和平台、发展数字化国家、发展数字经济和管理体系等方面。[3] 吉尔吉斯斯坦拟发展三个重要领域：一是商业生产的数字化转型，将创新技术引入金融和银行业，提供合格的专业人员并提高国内公司的效率和竞争力，在优先经济部门发展数字基础设施和数字平台；二是利用伙伴国数字经济发展战略，即利用欧亚经济联盟 2025 年数字议程，参与共建数字丝绸之路，并支持其他有关发展区域数字基础设施的国际倡议；三是减少发展和开发数字技术的障碍。[4]

塔吉克斯坦政府于 2019 年 1 月通过《关于塔吉克斯坦 2018 年社会经济发展的结果和 2019 年任务》决议，要求制定本国数字经济发展构想并在社会经济部门引入数字技术。2 月，根据经济发展和贸易部《关于编制塔吉克斯坦数字经济构想成立管理和技术工作组》命令，成立管理和技术工作组。[5] 塔吉克斯坦总统于 12 月 30 日批准《塔吉克斯坦数字经济构想》，拟分 2020—2025 年、2026—2030 年和 2031—2040 年三个阶段，且必须在数字中亚 -

[1] Совбез одобрил Концепцию цифровой трансформации на 2019–2023. 14 Декабря 2018, https://elgezit.kg/2018/12/14/sovbez-odobril-kontseptsiyu-tsifrovoj-transformatsii-na-2019-2023-gody-2/.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[2] Правительство Кыргызской Республики. Распоряжение. от 15 февраля 2019 года № 20-р., http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/216896?cl=ru-ru#P.（上网时间：2020 年 2 月 11 日）

[3] Концепция Цифровой Трансформации «Цифровой Кыргызстан» - 2019-2023., http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fsanarip&cid=27.（上网时间：2020 年 1 月 12 日）

[4] Три направления развития цифровой экономики Кыргызстана назвал Жээнбеков. 22 апреля 2019, https://economist.kg/2019/04/22/tri-napravleniya-razvitiya-cifrovoj -ekonomiki -kyrgyzstana-nazval-zheenbekov/.（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

[5] В Таджикистане внедряется концепция цифровой экономики. 23 февраля 2019, https://tajikistan24.com/v-tadzhikistane-vnedrjaetsja-koncepcija-cifrovoj-jekonomiki/.（上网时间：2019 年 6 月 10 日）

南亚项目（Digital CASA）[1] 框架下实施该构想。塔吉克斯坦拟从以下主要方向发展数字经济：发展数字基础设施；优先以可负担得起的价格为国内所有人提供宽带接入服务；向数字政府过渡；关键行业数字化；保障信息安全和网络安全；发展人力资本；建立创新生态系统。[2]

第二，电子商务发展方兴未艾。一是电子商务增长迅猛。比如，哈萨克斯坦 2013—2014 年电子商务年增长率为 26%，2015 年以来年均增长加速到 30%。2018 年哈萨克斯坦网购人数达到 230 多万，网购交易量达到 2595 亿坚戈（约合 7.53 亿美元 [3]），比上年增长 50%，有 1700 多家独立的网上商店和大约 20 个电子商务平台为 100 多万中小企业提供产品销售服务。[4]

二是纷纷出台有关电子商务的政策。哈萨克斯坦制定的《2025 年前电子商务发展路线图》于 2019 年获批，其明确三个主要发展方向：扩大电商出口规模；吸引企业参与电商发展和基础设施建设；加强消费者权益保护并推动电商发展。[5] 哈萨克斯坦政府还为电子商务从业者制定了税收优惠政策，并

[1] Digital CASA 项目是世界银行信息通信团队（World Bank ICT Team）与中亚、南亚国家联合开发的数字合作项目，旨在通过促进私营部门的基础设施投资，优化相关政策和监管框架，以改进中亚和部分南亚国家互联网的跨境方式，完善这些国家之间互联网的连接。该项目的参与国有吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、阿富汗和巴基斯坦。参见 Rajendra Singh, *Digital Central Asia South Asia (CASA) Program*, November 1-2, 2017, Sixth session of the Asia Pacific Information Superhighway (AP IS) Steering Committee, https://www.unescap.org/sites/default/files/Digital%20Central%20Asia%20South%20Asia%20%28CASA%29%20Program%2C%20World%20Bank.pdf.（上网时间：2020 年 1 月 8 日）

[2] Концепция Цифровой Экономики в Республике Таджикистан. Утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан. от «30» декабря 2019 года, №642., https://medt.tj/images/news/2020/15-01-2020-konsepsiya-rusi.pdf.（上网时间：2020 年 1 月 8 日）

[3] 2018 年美元兑坚戈平均汇率为 1：344.71，参见 Официальные обменные курсы иностранных валют в среднем за период с 2013 по 2020 годы., https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=3015 7076&doc_id2=30157076#activate_doc=2&pos=5;-98&pos2=5;-98.（ 上网时间：2019 年 9 月 21 日）

[4] Одного триллиона тенге может достигнуть объем e-commerce в Казахстане к 2025 году. 28 Октябрь 2019, http://academy.kz/it-v-kazakhstane/item/7834-odnogo-trilliona-tenge-mozhet-dostignut-ob-em-e-commerce-v-kazakhstane-k-2025-godu.（上网时间：2019 年 12 月 4 日）

[5] “哈萨克斯坦将通过电商平台出口商品”，商务部网站，2019 年 9 月 10 日，http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201909/20190902897766.shtml。（上网时间：2019 年 12 月 6 日）

通过法律形式予以保障。乌兹别克斯坦早在 2015 年 12 月便已通过《2016—2018 年在乌兹别克斯坦发展电子商务的构想》[1]。2018 年，乌兹别克斯坦出台“关于加速发展电子商务措施”总统令，并确定 2018—2021 年乌兹别克斯坦电子商务发展方案，其涉及六大领域，包括：改进电子商务发展的法律、规章和管理框架；为电子商务创造有利环境；加强出口能力和国际电子商务合作；发展电子商务物流基础设施；发展电子商务领域的人力资源；促进和提高公众和企业界对电子商务的认识。[2]

三是开始注重物流平台建设。比如，哈萨克斯坦通过改善邮政服务，大幅提升物流速度。目前，乌兹别克斯坦约有 120 家公司从事国际快递业务，其电子商务和服务业已取得很大进展。[3] 吉尔吉斯斯坦拟根据商品供应情况制定农产品储存和加工设施方案，并吸引投资者发展农产品贸易和物流中心系统。[4]

第三，电子政务[5]发展能力不断提升。一是电子政务范围不断扩展，应用水平逐步提高。中亚各国电子政务已逐步扩展到各级政府行政机关、国家立法、司法机关以及其他一些公共组织，既包括政府各部门之间内联网的电子化与网络化办公，也包括基于外联网的信息共享、实时通信与协同办公，以及政府与社会各实体之间基于互联网的双向信息交流。国家行政机关电子政务的普及大大提高了中亚各国政府的行政效率和透明度。以哈萨克斯坦为

[1] “乌兹别克斯坦出台多部法律大力发展电子商务”，商务部网站，2016 年 4 月 22 日，http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201604/20160401303356.shtml。（上网时间：2019 年 9 月 2 日）

[2] Постановлуние Президента Республики Узбекистан. О мерах по ускоренному развитию электронной коммерции. 14 мая 2018 г., № ПП-3724., https://lex.uz/docs/3744601.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[3] Что может помешать развитию в Узбекистане перспективной сферы электронной коммерции и услуг?. 2 октября 2019, https://uzdaily.uz/ru/post/46512.（上网时间：2019 年 10 月 6 日）

[4] Президент Кыргызской Республики Сооронбай Жээнбеков подписал Указ об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны. 11 января 2019, http://gamsumo.gov.kg/ru/press-center/news/517.（上网时间：2019 年 10 月 6 日）

[5] 电子政务是指基于网络且符合互联网技术标准，面向政府机关内部、其他政府机关、企业及社会公众的政务信息服务与政务信息处理体系，是各类行政管理活动的信息化、电子化、自动化与网络化。

例，其 2016 年通过电子形式在门户网站上提供公共服务约 4000 万次；截至 2017 年 7 月，哈萨克斯坦已经实现 740 多项电子化服务、83 项移动服务。[1] 哈、乌、吉三国的政府门户网站为其本国公民提供了与政府机构互动的机会，但塔、土两国由于信息和通信技术基础设施不足、计算机识字率低和因特网接入有限等问题难以解决而电子政务发展缓慢。[2]

二是电子政务水平不断提高。联合国关于所有成员国电子政务发展状况的电子政务发展指数（EGDI）报告从在线服务的范围和质量、通信基础设施的地区合作以及人力资源的开发三个重要方面评估各国电子政务绩效水平。按其 2018 年报告[3]，在 2016—2018 年期间，哈萨克斯坦作为中高收入国家，在线表现和服务得到了显著改善，从高级 EGDI 值上升到极高 EGDI 值，2018 年排名居 193 个国家中的第 39 位，成为 40 个极高值国家之一；乌、吉两国的排名分别为第 81 位和 91 位，均从中级分值上升到高级分值；塔、土两国的排名分别为第 131 位和 147 位，从低分值上升到中级分值。[4] 尽管中亚五国数字化建设水平不一，但各国电子政务能力水平皆呈持续上升的积极趋势，进步较大。

第四，经济数字化发展差异较大。在中亚国家中，哈萨克斯坦数字经济起步最早、发展最快，乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦次之，塔吉克斯坦和土库曼斯坦发展最慢。

2018 年是“数字哈萨克斯坦”实施的第一年，对信息和通信投资涨幅

[1] Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.12.2019 г.).

[2] Электронное правительство в Таджикистане: миф или реальность. 2 октября 2019, https://stanradar.com/news/full/36500-elektronnoe-pravitelstvo-v-tadzhikistane-mif-ili-realnost.html.（上网时间：2020 年 1 月 10 日）

[3] EGDI 分值 1.00 ～ 0.75、0.75 ～ 0.5、0.5 ～ 0.25、低于 0.25 分代表极高、高、中、低四个等级，参见“全球电子政务发展现状与趋势——《2018 年联合国电子政务调查报告》解读之一”，国脉电子政务网，2019 年 6 月 28 日，http://www.echinagov.com/news/ 256794.htm。（上网时间：2019 年 10 月 11 日）

[4] Рейтинг электронного правительства ООН. 20 июля 2018, http://www.tadviser.ru/index.php/.（上网时间：2019 年 10 月 11 日）

达 40.3%，哈萨克斯坦接入互联网的机构占比从 67.7% 上升到 75.1%，拥有互联网资源的机构占比从 21.7% 上升到 22.3%，2018 年哈萨克斯坦数字化总经济效益为 5.78 亿美元。截至 2019 年 11 月底，哈萨克斯坦有 250 万固定互联网用户，同比减少 1.8%；因特网用户逐渐转向移动电话，到 2019 年 12 月，哈萨克斯坦全国共有 1520 万移动电话用户[1]，约占其总人口[2]的 83%。由于实行经济数字化，预计 2019 年哈萨克斯坦年生产率增加 2%~10%，油田产量将增加 3%，生产成本将减少 10%~20%，通过精确耕作农业产量将增加 25%~50%。[3]

2018 年，乌兹别克斯坦电信和信息技术服务出口额和进口额分别为 1.545 亿美元、4710 万美元，分别占服务出口和进口总额的 5.1% 和 2.1%。2019 年，乌兹别克斯坦有 2250 万用户上网，约占其总人口的 68% 以上；乌兹别克斯坦第三代和第四代移动电话用户超过 1600 万，约占其总人口的 48% 以上；乌兹别克斯坦通信技术支出 780 万美元，仅占其国家总支出的 1.5%。[4] 为将全国不同机构的不同信息系统和资源整合成单一、受保护的信息空间，乌兹别克斯坦正在与俄罗斯合作实施若干项目，涉及增值税合法化、商标以及收银机自动化等领域。[5] 截至 2019 年 10 月，吉尔吉斯斯坦的互联网用户数量已达到 250 万人，占总人口的 40%，每年增长 18%，约有 70% 的成年公民使用互联

[1] Рейтинг стран мира по скорости и стоимости интернета за 2019 год. 19 декабря 2019, https://www.zakon.kz/4999466-reyting-stran-mira-po-skorosti-i.html.（上网时间：2019 年 12 月 22 日）

[2] 2019 年初，乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦人口数量依次为 3266 万人、1828 万人、884 万人、650 万人和 513 万人。参见 Население стран мира, https://ru.aznations.com/。（上网时间：2019 年 12 月 11 日）

[3] Цифровизация экономики Республики Казахстан за 2019 год. 11 ноября 2019, https://www.zakon.kz/4994177-tsifrovizatsiya-ekonomiki-respubliki.html.（上网时间：2019 年 12 月 8 日）

[4] Представлен проект Концепции цифрового развития. 28 ноября 2019, https://www.gazeta.uz/ru/2019/11/28/e-transformation/.（上网时间：2019 年 12 月 22 日）

[5] Премьер: Развитие инфраструктуры— одно из условий роста цифровой экономики. 22 октября 2019, https://www.gazeta.uz/ru/2019/10/22/challenges/.（上网时间：2019 年 10 月 28 日）

网，其中约有 200 万人注册使用社交媒体。[1] 吉尔吉斯斯坦 40% 的人口拥有银行账户，15% 的人口拥有互联网银行，5% 的人在网上买卖。[2]

截至 2019 年 10 月 1 日，塔吉克斯坦的互联网用户超过 298 万人，约占其总人口的 46%；移动通信用户 618.69 万人，其中 446.8 万是活跃用户。[3] 土库曼斯坦 2016 年移动设备互联网接入的份额增长了 32%，而固定电话网络接入份额下降了 56%。[4] 土库曼斯坦全国网络用户数量稳步增加，仅 2017 年 10—12 月网民数量就增加了 1.2 倍。[5] 为推进数字经济转型，土库曼斯坦拟创建里海创新技术中心，在其中建立“数字经济园区”，以确保里海国家的主要经济活动实现数字化。[6]2018 年，土库曼斯坦投资总额达 115 亿美元，主要投向油气、数字经济、农业和交通通信等领域。[7]

二、中国与中亚国家共建数字丝绸之路的基础

中国与中亚国家共建数字丝绸之路并非空中楼阁，经过多年磨合，已具备开展数字合作的良好基础。

[1] Мехриниса Сулайманова Количество интернет пользователей Кыргызстана ежегодно растет – Догоев. 4 октярбя 2019, http://kabar.kg/news/kolichestvo-internet-pol-zovatelei- kyrgyzstana-ezhegodno- rastet -dogoev/.（上网时间：2019 年 10 月 30 日）

[2] В Кыргызстане растет число пользователей интернета. 6 октября 2019, https://sng.fm/12250-v-kyrgyzstane-rastet-chislo-polzovatelej-interneta.html.（上网时间：2020 年 2 月 10 日）

[3] Количество пользователей Интернета в Таджикистане составило около 3 млн. Абонентов. 20 ноября 2019, http://avesta.tj/2019/11/20/kolichestvo-polzovatelej-interneta-v-tadzhikistane-sostavilo-okolo-3-mln-abonentov/.（上网时间：2019 年 11 月 25 日）

[4] “中亚国家互联网使用情况分析”，商务部网站，2018 年 4 月 4 日，http://kz.mofcom.gov.cn/article/scdy/ 201804/20180402728232.shtml。（上网时间：2019 年 7 月 18 日）

[5] За последние три месяца минувшего года количество интернет-пользователей в Туркменистане увеличилось в 1.2 раза. 11 января 2018, http://tdh.gov.tm/news/articles.aspx&article10810&cat15.（上网时间：2019 年 7 月 18 日）

[6] “土总统别尔德穆哈梅多夫提议建立创新技术中心”，商务部网站，2019 年 8 月 2 日，http://tm.mofcom. gov.cn/article/ jmxw/201908/20190802893319.shtml。（上网时间：2019 年 9 月 10 日）

[7] “土库曼斯坦正在启动数字经济发展构想实施工作”，商务部网站，2019 年 1 月 2 日，http://tm.mofcom. gov.cn/article/ jmxw/ 201901/20190102823879.shtml。（上网时间：2019 年 9 月 11 日）

（一）数字经济合作已初步展开

一是已开展多项互联互通合作。硬件设施方面的基础良好，比如从中国上海到德国途经中亚等 20 多个国家的亚欧陆地光缆已经开通，成立了面向中亚、西亚的乌鲁木齐区域性国际通信业务出入口局，中国电信、中国联通和中国移动参与建设的中国—中亚光缆对接。[1] 这些都大幅提高了中国通往中亚乃至欧洲的数据通信能力和速度，改善了中国电信国际通信出入口的分布格局，有效提升了中国与中亚国家跨境通信网络质量与网络安全。中国电信与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和阿富汗的合作伙伴 2017 年启动了“丝路光缆项目”，并将延伸至中亚、南亚、西亚其他国家，通过海、陆方式通达中东、非洲和欧洲，创新陆缆合作模式，解决传统跨境陆地光缆“连而不通”和“通而不畅”的问题 [2]，这将整体提升亚欧区域的网络互联互通水平，加强区域内跨境信息服务能力。中哈两国 2019 年签署的中国政府向哈萨克斯坦捐赠超级计算机的协议 [3] 将促进哈萨克斯坦数字研发水平的提高。网络建设方面，华为、中兴等企业已是乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等中亚国家数字经济的参与者以及重要的电信设备供应商，并与中亚国家开展了多项合作。[4] 从 2007 年起，华为积极参与哈萨克斯坦“村村通”工程，独家提供技术设备，解决了哈萨克斯坦偏远地区 30 多万人的通讯问题；在 2013—2015 年两年内建成覆盖哈萨克斯坦全境的 4G 网络，哈萨克斯坦 5000 人以上的农村都已可使用 4G 网络 [5]；浪潮威海海外服务有限公司与哈萨克斯坦国家铁路电信公司已签

[1] “乌鲁木齐区域性国际通信业务出入口局正式揭牌 中国—中亚光缆正式对接”，人民网，2012 年 5 月 21 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/17945846.html。（上网时间：2020 年 1 月 12 日）

[2] “中国电信与阿富汗电信启动‘丝路光缆项目’”，国资委网站，2017 年 11 月 7 日，http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c8183197/content.html。（上网时间：2020 年 1 月 16 日）

[3] *Асель Муканова* Казахстан – Китай: новый уровень всестороннего стратегического партнерства. 12 сентября 2019, https://kazpravda.kz/articles/view/kazahstan--kitai-novii- uroven-vsestoronnego- strategicheskogo-partnerstva.（上网时间：2020 年 1 月 13 日）

[4] 徐惠喜：“中亚国家搭上‘一带一路’快车”，《经济日报》2018 年 6 月 4 日，第 16 版。

[5] 黄文帝：“推进经济发展 实现共同繁荣——习近平主席访问哈萨克斯坦推动中哈务实合作”，人民网，2015 年 5 月 14 日，http://cpc.people.com.cn/n/2015/0514/c83083-26999118.html。（上网时间：2019 年 10 月 15 日）

署《哈萨克斯坦全国数据中心合作协议》[1]。

二是跨境电子商务合作发展较快。21 世纪以来，中国与中亚国家已跨境互建多个电子商务平台和物流基地，新模式、新业态不断涌现，跨境、第三方电子商务合作呈快速增长的态势，跨国、跨机构、跨领域的电商布局扩展到亚欧广阔的区域。首先，政府推动电子商务合作。如 2019 年 11 月中国商务部与乌兹别克斯坦投资和外贸部签署了《关于建立投资合作工作的谅解备忘录》和《关于电子商务合作的谅解备忘录》，双方商定，在做大传统贸易的同时，积极打造电子商务、矿产资源合作等新的增长点，提升便利化水平。[2]其次，企业间合作规模不断扩大。中国大型电商企业几乎都与中亚国家开展了多领域、多种模式的合作。如 2018 年 9 月哈铁快运公司与华为、伊犁百特兴商贸有限公司签署了《关于共同开展跨境电商业务的战略合作协议》，各方将充分利用哈铁快运公司现有的阿腾科里无水港、霍尔果斯经济特区、运输物流中心、机场、阿克套港等基础设施，开展中欧之间的跨境快递物流业务，预计年货运量可达 100 万吨。[3] 中国与中亚国家的一些企业建立了专门面向中亚市场的电子商务体系，如阿里旗下的全球速卖通很早就已进入哈萨克斯坦，现已成为当地排名第一的网上交易平台，其中服装、家居、数码产品等最受哈萨克斯坦消费者欢迎。[4] 最后，中国与中亚国家电子商务合作的模式不断创新，如 2016 年哈萨克斯坦国家主权财富基金 Samruk-Kazyna 领衔哈萨克电信、哈萨克邮政与阿里巴巴集团签署了合作备忘录，阿里巴巴推动哈萨克电信旗下的支付业务与支付宝合作，推动哈萨克邮政和菜鸟网络合作，

[1] 王晓涛：“数字丝绸之路分论坛聚焦创新驱动数字经济等领域发展”，《中国经济导报》2019 年 4 月 26 日，第 2 版。

[2] “中乌签署电子商务合作谅解备忘录”，商务部网站，2019 年 11 月 5 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_dsgjhz/hzdt/201911/20191102910106.shtml。（上网时间：2019 年 10 月 15 日）

[3] “哈铁公司将与中方合作开展跨境电商业务”，中国驻哈萨克经商参处网站，2018 年 9 月 25 日，http://kz. mofcom.gov.cn/article/jmxw/201809/20180902790323.shtml。（上网时间：2020 年 1 月 3 日）

[4] “哈萨克斯坦主权基金同阿里巴巴签署战略合作备忘录”，中国财经网，2016 年 5 月 27 日，http://finance.china.com.cn/roll/20160527/3742739.shtml。（上网时间：2020 年 1 月 3 日）

加快在俄罗斯、中亚和东欧地区跨境电商的物流发展。[1] 电子商务合作正在成为中国与中亚国家共建数字丝绸之路的重要引擎。

三是多渠道开展人才培养合作。中亚国家独立以来，尤其是 21 世纪以来，中石油、中石化、华为、中兴及其他企业越来越注意所在国的需求，对中亚五国的一些中小学或大学赠送或援助计算机等教辅设施，为中亚国家提升全民“数字化”和“智能化”能力与素质作出一定贡献。专业人才培养方面，中国对庞大数字人才的培养有着校企合作、产教融合等多种模式和丰富的经验，并与中亚国家展开了长期合作。其中，通过上海合作组织、中国政府奖学金及其他渠道来华学习计算机、信息与通信技术、大数据、云计算、人工智能等高新技术的中亚国家留学生越来越多。在中亚国家的中国企业不断为东道国培养专门的数字人才，如 2011 年华为率先与哈萨克斯坦国际信息技术大学设立联合奖学金，支持当地培训通信人才，不仅为进入行业的中亚当地公司提供相关运营和技术培训，还与哈、乌两国高校合作培养创新人才 [2]；阿里巴巴帮助哈萨克斯坦开展中小企业电商培训，促进当地电子商务的发展 [3]。这些都为中亚国家的数字经济发展提供了更有效的帮助与支撑。

（二）中亚国家有着与中国开展数字合作的多方面诉求

中亚国家数字经济的发展亟需借助外力，而中国数字经济发展的优势突出，中亚国家对数字中国的发展充满期待，希望能搭上中国数字经济发展的快车，通过与中国的数字合作对本国经济提质升级，实现弯道超车的梦想。

中亚国家需要借鉴中国数字经济发展的经验。中国数字经济发展逐步上升至国家战略高度，党的十九大作出建设数字中国、加快建设创新型国家的具体决策部署。过去几年来，中国密集出台了一系列政策文件，涉及互联网 +、

[1] “哈萨克斯坦总统对话马云：阿里用了 17 年来到这里 需联手”，凤凰科技网，2016 年 5 月 27 日，http://people.techweb.com.cn/2016-05-27/2339227.shtml。（上网时间：2020 年 1 月 13 日）

[2] Вице-президент Евразийского региона компании Huawei Хоу Тао: ИКТ-база цифровой экономики Узбекистана будет прочной. 27 сентяря 2019, http://uza.uz/ru/society/vitse-prezident-evraziyskogo-regiona-kompanii-huawei-khou-ta-27-09-2019.（上网时间：2019 年 10 月 15 日）

[3] 王萌、卢泽华：“数字经济规模位居全球第二 中国迈向数字大国”，《人民日报海外版》2018 年 4 月 27 日，第 10 版。

大数据、电子商务、智慧城市、创新发展战略等多个方面，构建了既有顶层设计又有具体措施的政策支持体系，形成了上下各方推动数字经济发展的强大合力。[1] 中亚国家近两年开始从国家战略角度出台关于数字经济发展的规划措施，不断借鉴中国的经验，以调动各方力量形成共同发展数字经济的合力。除政策设计规划外，中亚国家也需要借鉴中国企业发展数字经济的经验和技术。毕马威和阿里研究院对全球数字经济发展进行了研究，从数字基础设施、数字消费者、数字产业生态、数字公共服务、数字科研等五个维度对全球主要经济体的数字经济发展水平进行了比较，美国、中国领先世界，排名前两位。[2] 中国的电子商务、移动支付、云服务、智慧物流等不仅能使中小国家、欠发达地区、小微企业、普通人得到更多发展机会，还将改变传统商业模式，不受地域、规模和时间限制，支持不同规模的商家建立系统的数字化商业模式。中亚国家目前经济增速普遍放缓，很希望借鉴中国“互联网 +”行动计划中整合了传统产业与数字技术的成功经验 [3] 和技术，创造本国经济发展的新动力。

中亚国家亟需中国的市场和投资，构建面向未来的新型数字经济合作模式。21 世纪以来，中亚国家对中国的贸易和投资依存度不断上升，中国已连续多年成为中亚国家前三位的贸易伙伴国和投资国。中国形成了有 14 亿多人口的庞大市场和世界上人口最多的中等收入群体，截至 2019 年 10 月，中国网民规模达 8.54 亿 [4]，居全球第一，已形成网上消费、共享经济、信用支付等数字生活的模式。中亚国家越来越关注中国的巨大市场潜力和数字社会形态，更有着需要顺应中国数字社会模式才能参与中国市场竞争的紧迫感和危

[1] 张德勇：“数字经济成为中国高质量发展的重要推动力”，中国网，2019 年 5 月 6 日，http://opinion.china.com.cn/opinion_52_205852.html。（上网时间：2019 年 12 月 2 日）

[2] “中国经济的韧性丨毕马威康勇：数字经济是中国创新发展的重要动力”，新华网，2019 年 8 月 23 日，http://www.xinhuanet.com/tech/2019-08/23/c_1124911102.htm。（上网时间：2019 年 12 月 25 日）

[3] Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.12.2019 г.).

[4] “中国互联网发展报告 2019：中国网民规模达 8.54 亿”，证券时报网，2019 年 10 月 20 日，http://kuaixun.stcn.com/2019/1020/15440196.shtml。（上网时间：2019 年 12 月 3 日）

机感[1]，近年来明确将中国作为其出口导向型经济发展的重要市场，通过数字合作大力开拓对中国的农产品贸易、工业产业、旅游业等多领域市场。

面对中美贸易摩擦升级，中亚国家主动采取增加大豆、果蔬、畜产品生产和出口中国等举措，通过多种数字合作模式积极扩大对华出口，创造了更多就业和机会。比如，2019 年浙江菲什娜电子商务有限公司首次将乌兹别克斯坦的车厘子引入中国，在天猫网开售 3 小时，中方顾客就下单 4700 多笔[2]，不仅通过数字合作开拓了新商机，也满足了中国老百姓对美味食品的需求。未来，中亚国家将把数字合作作为优先领域，积极发展与中国数字贸易与数字创新的合作[3]，为本国经济注入新动能。

（三）良好双边关系利于推进数字合作

首先，中国与中亚各国已建立起较为稳定持久的互信关系。经过 20 多年的发展，中国与中亚国家关系不断提升。21 世纪以来，中国与中亚国家均已建立战略合作伙伴关系，中哈已上升到永久全面战略伙伴关系，中乌、中塔、中吉皆提升到全面战略伙伴关系。中亚各国都将发展与中国的关系视为本国对外合作的优先方向，这为双方数字合作提供了基本政治保障。2020 年初新冠病毒疫情爆发以来，哈萨克斯坦[4]和乌兹别克斯坦[5]都向中国紧急援助医疗物资，向中国提供道义和实际支持，体现了与中国紧密的伙伴关系。

其次，中亚国家是“一带一路”合作的积极参与者。“一带一路”合作首倡于哈萨克斯坦的纳扎尔巴耶夫大学，中亚各国将其视为机遇积极响应，

[1] Вице-президент Евразийского региона компании Huawei Хоу Тао: ИКТ-база цифровой экономики Узбекистана будет прочной. 27 сентяря 2019.

[2] “30 吨乌兹别克斯坦车厘子抵达天猫 618 第一批 5000 人已经吃到”，经济观察网，2019 年 5 月 30 日，http://www.eeo.com.cn/2019/0530/357439.shtml。（上网时间：2019 年 12 月 8 日）

[3] Казахстан и Китай: новая веха взаимовыгодного сотрудничества. 4 Сентября 2019, https://www.inform.kz/ru/kazahstan-i-kitay-novaya-veha-vzaimovygodnogo-sotrudnichestva_a3562530.（上网时间：2019 年 12 月 15 日）

[4] МИД КНР поблагодарил Казахстан за гуманитарную помощь в борьбе с коронавирусом. 3 Февраля 2020, https://www.inform.kz/ru/mid-knr-poblagodaril-kazahstan-za-gumanitarnuyu-pomosch-v-bor-be-s-koronavirusom_a3610464.（上网时间：2020 年 2 月 15 日）

[5] 李遥远：“乌兹别克斯坦援助中国医疗物资启运”，中国经济网，2020 年 2 月 13 日，http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/202002/13/t20200213_34257664.shtml。（上网时间：2020 年 2 月 15 日）

并主动将本国经济发展战略与“一带一路”倡议相对接。比如，2016 年中国与哈萨克斯坦签署了《“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》[1]，2019 年 9 月哈萨克斯坦新任总统托卡耶夫访华期间又签订了中哈两国政府《关于实施“光明之路”新经济政策与建设“丝绸之路经济带”合作计划的谅解备忘录》。中国与中亚国家在“一带一路”合作上达成的高度共识为共建数字丝绸之路奠定了良好基础。

最后，数字丝绸之路倡议与中亚各国数字经济发展战略相契合。中亚国家近年来出台的数字经济发展战略，正好与习近平主席提出的共建数字丝绸之路倡议同步。2019 年哈萨克斯坦新任总统两次访华时都着重提到要与中国共同发展数字经济等领域合作，乌、吉、土、塔等国领导人也都提出与中国发展数字合作的愿望。同为发展中国家、转型国家的中国与中亚国家可通过共建数字丝绸之路，对接数字经济发展战略，深化数字设施互联互通、数字技术创新、数字化转型等多领域务实合作，优势互补，共同抢抓第四次工业革命带来的机遇，实现跨越式发展。

（四）多层合作机制为数字经济合作提供平台

中国与中亚国家已建立了稳定交流的多层机制合作平台，常态化的多层交流机制将促进中国与中亚国家数字经济合作走深走实。

中国与中亚各国首脑多边与双边会晤机制可发挥重要的顶层设计和实质性推动作用。上海合作组织成员国元首理事会、亚信峰会及领导人互访等，成为推动中国与中亚国家数字合作的重要平台。比如，2019 年哈萨克斯坦新任总统托卡耶夫在访华期间签署的《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明》指明两国要“加强跨境电商合作，建立电商合作机制，打造合作新业态和新模式，促进两国‘数字经济’发展规划对接”[2]。托卡耶夫总统还

[1] 《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》，一带一路网，2016 年 10 月 24 日，https://www.yidaiyilu. gov.cn/yw/qwfb/ 2163.htm。（上网时间：2019 年 8 月 10 日）

[2] “中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明（全文）”，新华网，2019 年 9 月 12 日，http://www. xinhuanet.com/politics/2019-09/12/c_1124990997.htm。（上网时间：2019 年 10 月 12 日）

邀请阿里巴巴集团技术委员会主席王坚担任哈萨克斯坦高科技顾问[1]，开启了借鉴中国经验的务实合作。

中国与中亚国家建立了多种区域和次区域合作机制、诸多专业领域的多边对话合作平台促进合作落到实处。近年来，中国倡导主办的世界互联网大会、世界人工智能大会、中国国际智能产业博览会、数字中国建设峰会、中哈跨境电商合作论坛[2]等专业平台影响越来越大，中亚国家参加的机构越来越多，成为中国与中亚国家数字经济高端对话、交流合作、成果展示的重要平台。

此外，“一带一路”高峰论坛亦为双方合作提供了高规格平台。中国与中亚国家代表可在高峰论坛上共同规划合作重点，形成共同合作的多项多双边协议。比如，在首届“一带一路”高峰论坛，中哈签署支持中国电信企业参与“数字哈萨克斯坦 2020”规划合作的框架协议，中哈产能合作基金投入实际运作。[3]

三、面临的挑战

由于中亚国家的数字经济发展刚刚起步，各国国力、推进的力度与合作伙伴的选择存在差异，中亚国家之间、行业之间、城乡之间数字鸿沟差异巨大，普遍存在宏伟战略和严峻现实之间的差距，实现数字化转型的目标困难重重。因此，中国与中亚国家开展数字经济合作将面临多方考验。来自外部国家的竞争，也将给中国与中亚国家共建数字丝绸之路带来一定的挑战。

（一）中亚国家数字基础设施建设滞后

互联网信息化以“电子化”的技术或设备为基础，洲际之间以海底光缆

[1] “哈萨克斯坦总统到访阿里 与董事长张勇对谈普惠发展”，新浪科技，2019 年 9 月 12 日，https://tech.sina.com.cn/i/2019-09-12/doc-iicezzrq5443638.shtml。（上网时间：2019 年 12 月 3 日）

[2] “2018 中哈跨境电商合作论坛在阿拉木图成功举办”，商务部网站，2018 年 5 月 22 日，http://tdb.mofcom.gov.cn/article/d/201805/20180502746869.shtml。（上网时间：2020 年 1 月 3 日）

[3] “‘一带一路’国际合作高峰论坛成果清单（全文）”，外交部网站，2017 年 5 月 16 日，https://www.fmprc. gov.cn/web/ zyxw/t1461873.shtml。（上网时间：2019 年 10 月 8 日）

作为连接手段，网络通信速度、质量和成本等是制约数字经济发展的重要因素，因此提高数字基础设施服务的质量和效率，首要任务是网络带宽和网络性能的大幅提升，但中亚国家和亚欧区域普遍存在网络等硬件基础设施建设滞后问题。如乌兹别克斯坦缺乏能够确保数字经济稳定运作的现代技术和基础设施，城市光纤设备质量不高，电信网络稳定性不够，难以确保数字设备连续运行，无线宽带覆盖率和传播速度很慢，边远地区难以利用网络基础设施。[1] 吉尔吉斯斯坦没有一个用于全国定向的国家地理空间数据系统，地址寄存器 GPS 不能正常工作，居民点地图不准确，无法在地图上提供准确地址，也无法准确计算出租车运费。[2] 土库曼斯坦的互联网覆盖面较有限，其刚开始建立先进的通信系统，增加通信服务的数量、质量和种类，并将宽带接入该国最偏远地区。[3] 中亚国家内部数字基础设施建设的滞后影响网络覆盖范围和运行速度，将影响参与中亚国家与中国数字合作的用户数量以及合作效率。

中亚国家数字金融[4]等基础设施软件发展缓慢，影响电子商务发展。如乌兹别克斯坦移动互联网经常出现故障，互联网本身速度也很慢，银行卡现金补充困难，占垄断地位的乌兹卡（UzCard）支付系统本身不完善，70% 的公民在网上购买货物仍然喜欢支付现金，而不是银行卡或支付系统。[5] 吉尔吉斯斯坦的公共门户网站无法移动支付，而且国家支付系统不接受不同货币的付款，也很难从国外账户转账。[6] 土库曼斯坦的数字金融服务范围很有限，

[1] *Абдурашидов Ж. Ф., Толибов И. Ш.* К проблеме формирования цифровой экономики в Узбекистане. // Молодой ученый. №29(267) / 2019. С. 42-44.

[2] Ключевые аспекты развития электронной коммерции в Кыргызстане. 4 февраля 2019, https://kaktus.media/doc/386152_kluchevye_aspekty_razvitiia_elektronnoy_kommercii_v_kyrgyzstane.html.（上网时间：2019 年 12 月 25 日）

[3] Цифровизация: интегрированная модернизация экономики Туркменистана. 9 сентября 2019, http://turkmenistan.gov.tm/?id=19449.（上网时间：2019 年 12 月 25 日）

[4] 数字金融，即通过互联网及信息技术手段与传统金融服务业态相结合的新一代金融服务，包括互联网支付、移动支付、网上银行、金融服务外包及网上贷款、网上保险、网上基金等。

[5] Что препятствует инициативам?. // Правда Востока. 19 *марта* 2019. №53 (29016), https://www.pv.uz/ru/newspapers/e-commerce-assosiation-uzbekistan-muzaffar-azamov.（上网时间：2020 年 1 月 3 日）

[6] Ключевые аспекты развития электронной коммерции в Кыргызстане. 4 февраля 2019.

刚开始电子汇款、网上购物和购买铁路车票等服务。中亚国家数字金融发展缓慢难以与中国的电子支付、银行钱包等多种新型支付手段对接，加上跨境电子汇兑不畅和跨境电商税收协调等问题，会影响双方的合作成效。

（二）数字治理规则和监管水平存在差异

数字经济的发展需要强有力的法律框架和规则体系来保护各方利益。在跨境数字服务和贸易方面，建立和执行国家法律法规的难度不断增加，各国政府需要政策空间来规范数字经济，以实现各种合法的公共政策目标[1]。中亚各国数字化发展快于相关立法和规则制定（比如关于数字竞争、电子税收、跨境数据流、知识产权、数字贸易和数字使用政策等立法），中国与中亚区域数字治理和监管水平差异较大，还缺乏明晰统一的治理规则和监管政策，双方需要共同确定跨境电子商务支付方式、海关电子口岸、跨境税收监管等多领域的数字治理和监管标准与规则。

中亚区域数字规则尚未建立和统一，网络安全的隐患和担忧较大。中亚区域在立法层面缺乏信息和通信技术的基本规定和原则，立法缺乏一致性，信息和通信技术监管支离破碎。中亚区域法律保障体系存在几组不同差异。第一组，仅有哈萨克斯坦，其拥有打击网络犯罪的全面法律保障，已颁布数据保护和保密法。第二组，在乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦的主要立法领域中，至少有一项关于电子交易的法律草案。第三组，塔吉克斯坦和土库曼斯坦的相关法律还在酝酿，消费者信心仍然很低，这限制了其电子商务的增长。[2]此外，中亚国家网络诈骗和网络犯罪时有发生，网民面临垃圾邮件、网络病毒和网络攻击等风险，普遍存在涉及消费者隐私、个人数据保护、电子政务信息安全等多方面的网络安全担忧。这些都会影响中国与中亚国家数字经济合作的安全和有效监管。

---

[1] 联合国：《2019年数字经济报告》，2019年9月18日，第12页，http://www.cbdio.com/image/site2/20190911/f42853157e261ee2da463e.pdf。（上网时间：2020年1月6日）

[2] Развитие электронной коммерции в Центральной Азии - «Финансы». 25 января 2016, https://piv-bank.ru/finansy/17968-razvitie-elektronnoy-kommercii-v-centralnoy-azii-finansy.html.（上网时间：2020年1月7日）

（三）中亚国家数字人才不足

中亚国家数字人才严重缺乏，更缺乏既懂技术又精通外语，能够对外畅通交流与合作的复合型人才，这成为制约中国与中亚国家数字合作的瓶颈。比如，在“数字哈萨克斯坦”框架内，计划到 2022 年公共服务的电子化率达到 80%，但由于哈萨克斯坦信息和通信技术专业人员严重不足，势必影响该框架实施。[1] 乌兹别克斯坦是中亚地区人口最多的国家，超过 60% 的人口是年轻人，平均年龄不超过 29 岁，而 2019 年，乌兹别克斯坦信息通讯技术专业人员在就业人口中所占比例为 0.5%，远低于欧盟平均水平 3.7%。[2] 吉、塔、土三国数字人才严重不足的问题更加突出，有大量普通民众缺乏基本的网络技能，急需“数字扫盲”。这一方面是由于中亚国家数字发展刚刚起步，各类大学培养数字人才的师资和水平有限。另一方面，数字人才期望进入私营企业获得更高收入，不少人才更倾向于到俄罗斯或欧美等国工作。[3] 中亚国家亟需培养更多的数字专业人才，同时也需要提高本国民众的数字能力。[4] 中亚国家民众数字识字率不高会影响中国与中亚国家数字合作的广度，中亚国家数字人才缺乏会影响双方合作的深度。

（四）多国在中亚竞争或将增加中国与中亚国家数字经济合作的不确定性

中亚各国独立近 30 年来，一直是多国竞争的对象，多国竞争的复杂性给投资者增加了政治和安全风险。中亚地区地缘政治的“中央性”以及本地区国家对外部援助的需求[5]，招致不少邻国和域外国家积极介入该地区事务，这种趋势在未来仍将延续。多国在中亚地区的博弈会影响中亚国家对数字经

---

［1］ *Марина Попова* «Цифровому Казахстану» не хватает специалистов. 1 октярбя 2019, https://kursiv. kz/news/ekonomika/2019-10/cifrovomu-kazakhstanu-ne-khvataet-specialistov.（上网时间：2020 年 1 月 8 日）

［2］ *Абу-Али Ниязматов* Узбекистан и цифровая экономика: нужны реформы. 10 апреля 2019, https://regnum.ru/news/economy/2609448.html.（上网时间：2020 年 1 月 9 日）

［3］ Ключевые аспекты развития электронной коммерции в Кыргызстане. 4 февраля 2019.

［4］ 数字能力被视为数字时代重要的生存技能和知识资产，是指在工作、职业、学习、娱乐以及社会参与中自主及创造性地使用信息和通信技术的能力。

［5］［俄］C·比留科夫：“‘丝绸之路’与欧亚一体化——两大战略项目相结合的前景”，《俄罗斯研究》2015 年第 6 期，第 53 页。

济合作伙伴的选择。除“丝绸之路经济带”构想和欧亚经济联盟之外，美国、日本、欧盟等均曾提出在这一地区的经济发展计划，如美国的“新丝绸之路计划”、日本的“丝绸之路外交”战略及其经济走廊构想、欧洲学者提出的“欧洲丝绸之路”设想[1]等，并建立了“中亚五国 + 美国”（C5+1）、“日本—中亚外长会议”等多种机制。目前，虽然中国的“一带一路”倡议因其开放性、普惠性而得到了中亚国家广泛的响应和欢迎，但由于各国利益诉求不同，存在多国对中亚地区的诸多经济合作构想间的竞争。尤其是美国推出“中亚新战略”[2]，在中亚地区以推进民主、经济合作等为借口，干预中亚国家自主发展，阻挠中亚国家与俄罗斯、中国等邻国发展友好合作关系[3]，使用经济、法律杠杆阻挠中国在中亚招标基础设施项目。[4]在 5G 技术世界市场份额争夺战中，美国甚至试图培养能够排挤华为产品的竞争对手。[5]中亚部分“中间地带国家”的行为具有多变性、短期性和低可预测性[6]，其与中国开展数字经济合作也不可避免出现不确定性。

（五）中亚投资环境复杂

中亚地区一直存在安全挑战。“三股势力”的威胁、阿富汗问题的外溢以及地区的毒品走私、跨国犯罪、非法贩售武器等都影响中亚地区的社会安

[1] 青木：“借鉴‘一带一路’倡议，欧洲学者提‘欧洲丝绸之路’”，环球网，2019 年 4 月 3 日，https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKjuJn。（上网时间：2020 年 1 月 28 日）

[2] *Эльвира Кадырова* Белый Дом готовит новую стратегию по Центральной Азии. 15 декабря 2019, https://orient.tm/belyj-dom-gotovit-novuju-strategiju-po-centralnoj-azii/.（上网时间：2020 年 1 月 28 日）

[3] “遏制中国无所不用 美国拟怂恿中亚国家反华 外交部强势回应”，长江新闻号网站，2020 年 1 月 6 日，https://military.china.com/news/37481018.html。（上网时间：2020 年 1 月 26 日）

[4] Центральноазиатская стратегия США – быть или не быть конкуренции между супердержавами. 30 декабря 2019, https://orient.tm/centralnoaziatskaya-strategiya-ssha-byt -ili-ne-byt-konkurencii-mezhdu-superderzhavami/.（上网时间：2020 年 1 月 28 日）

[5] “俄专家：美国试图扶植竞争对手排挤华为”，参考消息网，2019 年 3 月 1 日，http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20190301/2373182.shtml。（上网时间：2020 年 1 月 26 日）

[6] 王鸣野：“中间地带的通道政治与中间地带国家的国际行为——以吉尔吉斯斯坦玛纳斯空军基地为例”，《俄罗斯研究》2019 年第 3 期，第 123 页。

全稳定，其对中国与中亚国家数字经济合作项目的影响不容忽视。

中亚国家营商环境差强人意。按照世界银行公布的 2020 营商环境报告，哈萨克斯坦排名第 25 位，相对较好；乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分别排名第 69 位、第 80 位和第 106 位。[1] 同时，中亚各国腐败问题比较严重，按照透明国际 2019 年 1 月发布的全球清廉指数排名 [2]，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦分别排名第 124 位、132 位、152 位、158 位和 161 位。[3] 近年来，中亚有些国家民族主义或地区主义抬头，其在数字经济相关项目的选择和实施过程中可能会优先选择本国企业或中亚国家企业，这可能会提高中国对中亚数字项目投资的成本和不确定风险。

四、中国与中亚国家共建数字丝绸之路的路径选择

中国与中亚国家已就深化数字经济合作、共同推动数字丝绸之路建设达成广泛共识。中国可根据中亚国家数字经济发展的不同阶段，因国施策，通过政策支持和国家战略对接，共同推进中亚各国数字化转型进程和现代化发展，提升亚欧数字经济发展水平，打造美好共赢的数字丝绸之路。

（一）共建数字基础设施，促进中国与中亚国家互联互通

中国在数字产业、互联网金融等领域领先全球，具备成功的经验和良好的商业模式。中亚国家正处于数字经济发展的初期阶段，中国可利用自身优势，积极参与到中亚国家数字基础设施建设当中，实现与中亚国家在数据信息服务、互联网业务和国际通信业务领域的互联互通。

[1] “哈萨克斯坦计划进入全球营商环境排名前 20 位”，外交部网站，2019 年 9 月 2 日，http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201909/20190902900071.shtml。（上网时间：2019 年 11 月 10 日）

[2] 全球清廉指数采用百分制，得分越高，表示腐败程度越低：80~100 之间表示比较廉洁；50~80 之间为轻微腐败；25~50 之间腐败比较严重；0~25 之间则为极端腐败。

[3] “乌在 2018 年度全球清廉指数排名中位列第 158 位”，商务部网站，2019 年 1 月 2 日，http://uz.mofcom. gov. cn/article/jmxw/ 201901/2019 0102831719.shtml。（上网时间：2019 年 11 月 13 日）

一是数字基础设施硬件建设合作。中国的相关企业可利用自身优势，积极参与到中亚国家拟建的多个互联网、物联网、光纤光缆等硬件设施项目当中。中亚国家数字基础设施建设的需求很大。如哈萨克斯坦计划到 2022 年为 1800 万人口提供宽带互联网[1]，并将互联网用户比例从 2019 年的 81.3% 增加到 2022 年底的 82.3%[2]。乌兹别克斯坦计划到 2020 年底在全国所有 2 万多所社会设施，包括学校和医疗机构接入光纤互联网，将智能手机用户数量提高到 2300 万。[3] 为此，中方企业可与中亚国家共建光纤光缆、人造卫星、电话线、有线电视线等网络设施，为中亚国家提供路由器、阅读器、中继器和其他控制传输途径的硬件设备，促进中亚国家数字基础设施和服务的可获得性，推动双方网络高速率、广普及、全覆盖、智能化。

二是数字基础设施软件建设合作。中国企业可持续参与中亚国家数字软件设施的建设，与中亚国家一道建立高质量的软件和硬件相结合的基本信息和通信技术基础设施。[4] 目前，哈萨克斯坦数字发展部已制定 5G 发展路线图，正在研究制定 5G 移动通讯新技术标准，并在努尔苏丹、阿拉木图和奇姆肯特实施了 5G 试点项目，计划于 2021 年底前在努尔苏丹市纳扎尔巴耶夫大学和世博园引入 5G 技术，自 2023 年起在全国范围内推广。[5] 乌兹别克斯坦正处于建设 5G 网络的初期阶段，已在 2019 年完成了对 5G 移动通信网的测试，定下了 2020 年在塔什干组织商业网络启动的目标。[6] 上述项目，华为等企业都

[1] *Асель Шайхынова* Реализация цифрового Шелкового пути. 9 февраль 2018, https://railnews.kz/ru/news/2823/.（上网时间：2020 年 1 月 14 日）

[2] *Мария Галушко* Цифровой Казахстан: что изменилось в стране за год. 4 января 2020, https://365info.kz/2019/02/slabye-tochki-tsifrovogo-kazahstana-obnarodoval-ekspert.（上网时间：2020 年 1 月 15 日）

[3] Премьер: Развитие инфраструктуры— одно из условий роста цифровой экономики. 22 октября 2019.

[4] Вице-президент Евразийского региона компании Huawei Хоу Тао: ИКТ-база цифровой экономики Узбекистана будет прочной. 27 сентяря 2019.

[5] Внедрить 5G планируется до 2021 года в Нур-Султане. // Казахстанская правда. 1 Октября 2019, https://kazpravda.kz/news/tehnologii/vnedrit-5g -planiruetsya-do-2021-goda-v-nur-sultane.（上网时间：2020 年 1 月 15 日）

[6] Премьер: Развитие инфраструктуры— одно из условий роста цифровой экономики. 22 октября 2019.

可积极参与。中国还可在中亚国家经济数字化的不同阶段参与其数字产业化建设，如与中亚国家共同建设中亚数字管道等油气行业信息化项目，将 5G 技术和物联网技术应用到中亚国家的能源开采领域之中；参与中亚国家产业数字化、数字医疗、数字教育等多领域建设，将中国“互联网 +”、云计算、区块链等的技术和经验推广到中亚国家。在中亚国家培育更多适应当地数字经济发展水平的新业态和新模式，促进中亚国家的数字化转型，发展繁荣当地数字生态系统。

（二）共同推进数字治理，营造公平良好的数字经济发展环境

数字经济的跨国性和流动性要求在国家间开展更多的对话、建立共识和决策[1]，随着中国与中亚国家数字经济合作的快速发展，中国可与中亚国家秉持共同参与、共享红利、共担责任的原则，在数字治理领域开展多方与多边对话与交流，打造数字治理的样板区域，共同提高中亚区域数据治理的水平。

积极参与构建面向未来的数字共同体框架。在数字经济全球治理启动之初，争取获得更多的数字经济全球治理权力[2]，共同创造发展中国家掌握“话语权”的机会。充分利用中国与中亚国家都参与的互联网治理论坛 +、区域通信联合体、“一带一路”高峰论坛“数字丝绸之路”分论坛等机制，以及上海合作组织、亚信会议等区域性合作机制，逐步建立中亚区域数字合作的定期交流机制，共同设立中亚数字经济治理网，分享数字治理经验，探讨建立统一的数据标准、数据使用原则，并共同制定相关的治理规则、协调政策、竞争政策、跨境数据交流政策、跨境税收政策、监管政策等。

共同构建规范有序、开放安全的数字世界。中国和中亚国家应加强数据法制建设交流合作，推进数据保护法规建设[3]；规范中国与中亚国家个人出入境、海关商品进出口、电子支付、跨境物流、跨境运输等数据的收集、处理、

[1] 联合国：《2019 年数字经济报告》，2019 年 9 月 10 日，第 8 页。

[2] 韩博、金文恺：“加强跨国合作 实现全球数字经济治理”，《经济参考报》2019 年 7 月 31 日，http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2019-07/31/content_55824.htm。（上网时间：2020 年 1 月 18 日）

[3] 王俊、彭子洋：“如何实现数据治理合作交流？国家网信办副主任提 4 点建议”，新京报网，2019 年 10 月 20 日，http://www.bjnews.com.cn/feature/2019/10/20/639114.html。（上网时间：2019 年 12 月 19 日）

交流等活动；加强在数据保护领域的协商，促进数据风险防范交流，共同维护网络空间安全和公平竞争的环境，打击侵犯个人信息等危害数据安全的跨境犯罪行为，共同构建中亚数字经济领域的法律法规保障体系。

（三）大力开展电子商务合作，共创区域经济合作新机会

中国电子商务发展速度居世界前列，10 年前中国的零售电商交易额不到全球总额 1%，而到 2019 年中国电商交易额已居世界第一，占全球电商交易额 40% 以上。[1] 中国可与中亚国家分享电子商务的发展经验，大力推动促进双方在该领域的合作。

中国与中亚国家可共同开拓彼此的跨境电子商务市场。中国电商市场居世界第一，2016 年中国跨境进口电商交易规模已跨入“万亿时代”[2]，2018 年中国跨境电商交易规模达到 9.1 万亿元，预计 2019 年将突破 10 万亿元，2020 年达到 12.7 万亿元。[3] 中亚国家可充分挖掘中国 14 亿人口巨大市场的潜力，通过电子商务将中国作为其出口的重要目的地以及农业、制造业产品的主要输出国。中亚国家数字贸易市场潜力巨大。以哈萨克斯坦为例，预计到 2025 年，哈萨克斯坦互联网平台购物交易额将增至 5000 亿坚戈（约合 13 亿美元），占其总零售额的 5%；物流公司从哈萨克斯坦电子商务过境运输中获得的收入将增至 1.3 万亿坚戈，并将创造多达 28 万个新的就业机会。[4] 另外，中国加强与中亚国家的合作，不仅在于其 7000 多万人口的巨大市场，还在于其过境运输通往欧洲、南亚、西亚等第三方市场的巨大潜力。

不断创新中国与中亚国家电子商务合作的模式。目前，中国与包括中亚国家在内的沿线各国共同推出中欧班列多式联运“一单制”跨境区块链平台、

[1] “中国创新发展的全球位势：积极谋划，加强数字基础设施建设”，电子说网，2019 年 4 月 26 日，http://www.elecfans.com/d/922935.html。（上网时间：2019 年 12 月 15 日）

[2] “中国跨境进口电商 交易规模跨入万亿时代”，《南京日报》2017 年 8 月 4 日。

[3] “2019 年我国跨境电商市场交易规模与用户数量不断增长”，中国报告网，2019 年 11 月 11 日，http://free.chinabaogao.com/lingshou/201911/1111460b12019.html。（上网时间：2020 年 1 月 28 日）

[4] Объем онлайн-покупок в Казахстане достигнет 500 млрд тенге. 15 июля 2019, https://profit.kz/news/53489/Obem-onlajn-pokupok-v-Kazahstane-dostignet-500-mlrd-tenge/.（上网时间：2020 年 1 月 19 日）

跨境电商报通关结算一站式服务，中国乌鲁木齐国际陆港区跨境电子商务试点产业园区为跨境电商企业提供全方位的清关、保税等服务，探索“商贸 + 互联网 + 物流”融合发展新模式。中国可与中亚国家共同探索试点境内制造企业至其境外分支机构至境外消费者（M2B2C）业务模式、境内外贸企业至其境外分支机构至境外消费者（B2B2C）业务模式，在跨境电商 B2B2C 出口业务模式认定规范、业务流程、技术标准和监管模式等方面取得突破，提高运营效率。

共同为跨境电商营造良好环境，促进区域贸易便利化。目前，哈萨克斯坦正在逐步提升边境检查站的现代化，计划利用创新科技在中哈边境建设新的“光明之路”过境点，以简化通关流程和过境运输手续。[1] 中国与中亚国家可以共同提高海关监管服务水平，简化检验检疫流程，放宽进出口税收和支付结算政策限制，协商完善跨境电商支付、检疫、物流等方面的政策，降低双方跨境电商企业的政策风险和法律风险。

（四）加强数字人才培养合作，提供人力资源保障

数字化人才的质量决定着数字化转型的质量。中国与中亚国家可从全民数字基础能力的培养和数字专业人才的培养两个方面进一步推进双方的数字人才培养合作。

对中亚国家全民数字基础能力的培养重点在于提供计算机等数字培训设施和从中小学开始的学校基础教育，提高民众的数字应用能力。中亚国家受教育率普遍较高，但由于人口年龄、缺乏计算机、地处偏远等多种原因，依然有相当数量的人需要数字扫盲，即学会使用电脑和互联网。2019 年，中亚国家中数字化率最高的哈萨克斯坦接受数字扫盲培训的总人口为 53.2 万人，比计划人数多了 6 万多人。[2] 中国可与中亚国家合作，参与到中亚国家的社

[1] Аскар Мамин встретился с Генсеком Всемирной таможенной организации. 5 марта 2019, https://www.zakon.kz/4960555-premer-ministr-rk-provel-vstrechu-s.html.（上网时间：2020 年 1 月 28 日）

[2] В 2019 году в рамках реализации госпрограммы «Цифровой Казахстан» создано 8 тыс. рабочих мест. 15 января 2020, https://primeminister.kz/ru/news/reviews/v-2019-godu-v-ramkah-realizacii-gosprogrammy-cifrovoy-kazahstan-sozdano-8-tys-rabochih-mest.（上网时间：2020 年 1 月 20 日）

区 IT 培训计划、数字扫盲培训班等多种合作项目当中，协助中亚国家在不同层级的教育机构中开展数字教育和发展数字技能，为中亚各国信息技术行业大规模培养高级信息技术人才。[1] 只有越来越多的公民具备基本的信息通信技术技能，中国与中亚国家的数字经济合作才能进一步推进。

采取多渠道多模式对专业人员进行培养，提高中亚国家从业人员的数字专业能力。随着中亚国家数字经济的快速发展，人工智能、物联网、机器人、虚拟现实等被中亚国家认为是技术革命之后最需要学习的职业技术。[2] 近年来，中亚国家已开始通过多种渠道与多国合作培养专业数字人才，如乌兹别克斯坦和阿联酋在 2019 年启动了一个含纳 100 万程序员的联合培训项目。[3] 中国可与中亚国家联合培养数字人才，可以双方的大学和企业为媒介，通过政府间项目、校企联合项目、定向培养项目等多种方式协同育人、产教融合，在数字新型学科建设、相关科研课题、实训基地建设等多领域开展全面合作，使数字课程设置与各国需求形成对接，推进中亚国家数字产业发展与人才培养模式的有效衔接。随着中亚国家数字能力的提升，还可联合培养中亚国家电子商务、区块链、人工智能、大数据、物联网、云计算等新一代信息技术复合型人才，推动形成院校、学生和企业的人才培养链、供给链，为中亚国家的产业输送所需的数字化应用型人才，助力中亚国家的数字化转型和经济发展。

【完稿时间：2020-2-15】

【责任编辑：曹　群】

［1］ Концепция Цифровой Трансформации «Цифровой Кыргызстан» - 2019-2023.

［2］ 10 технологических профессий будущего,которым нужно учиться сейчас. 17 октября 2017, https://rb.ru/list/ne-prospi/.（上网时间：2020 年 1 月 20 日）

［3］ *Абу-Али Ниязматов* Узбекистан и цифровая экономика: нужны реформы. 10 апреля 2019.

Abstracts

Bringing the East and West Together in Shared Commitment to Multilateralism

Wang Yi

Under the strong leadership of President Xi Jinping, the Chinese government is engaged in a vigorous effort to combat the sudden outbreak of a novel virus. This sudden outbreak reminds us once again that in the context of globalization, the fate and interests of countries are closely inter-connected. In order to build a community with a shared future for mankind, we should aim to safeguard peace and development for all, and uphold fairness, justice and mutual benefit; we should pursue shared development and realize common prosperity under the framework of international law and widely recognized norms of international relations. Major countries should set a good example and work together to maintain world peace and stability. We should uphold international norms and promote democracy in international relations based on international rule of law and justice. We need to see the world as one community and jointly preserve Mother Earth, our common home, and work for a prosperous global village in which we all have a stake.

Reconstructing China-US Ties: Trump Administration's Ambitions and Constraints

Wu Xinbo

The Trump administration seeks to fundamentally reconstruct China-US Relations, and reset the premise and objectives, framework and connotation, means and ways, of its policy towards China. Measures taken by the Trump administration involve a wide range of areas and are highly subversive, seriously weakening the strategic mutual trust between China and US, destroying the important foundation of the relationship between the two countries, reversing the development direction of bilateral relations, and aggravating

tensions, frictions and turbulence. The risk of confrontation and conflict between the two countries increased significantly. At the same time, Trump Administration's efforts to restructure the China-US relations have been hampered by a number of factors, which undermined the ability to achieve its goals on China policy. With the evolvement of the political and economic situation, new adjustments will be made to US policy towards China, and Sino-US relations will still be very malleable. For China, the basic thinking of its current and future policy towards the US is to build a pattern of benign competition and win-win relationship with the support of its steady growing power, on the basis of reasonable exchange of interests, and by means of foreign policies suitable for the trend of the times.

A Review of the US New Strategy for Central Asia

Zeng Xianghong

The U.S. government announced a new Central Asia strategy which has four big changes, treating the region as an independent geopolitical area, seeing Afghanistan as part of Central Asia, clearly strengthening its containment of Russia and China in Central Asia, and redefining America's comparative advantage in the region. The implementation of the strategy will exert a certain impact on the stability of Central Asia and the interaction among major powers in the region. However, the implementation of the strategy will not go smoothly with several factors at play: America has limited investment and no obvious comparative advantage in implementing the strategy; Central Asian countries will not easily change their pluralistic and balanced foreign policies; Central Asian countries' cognition of Afghanistan and its situation is significantly different from that of the United States; America's aggressive strategy in Central Asia may provoke a backlash from other major powers.

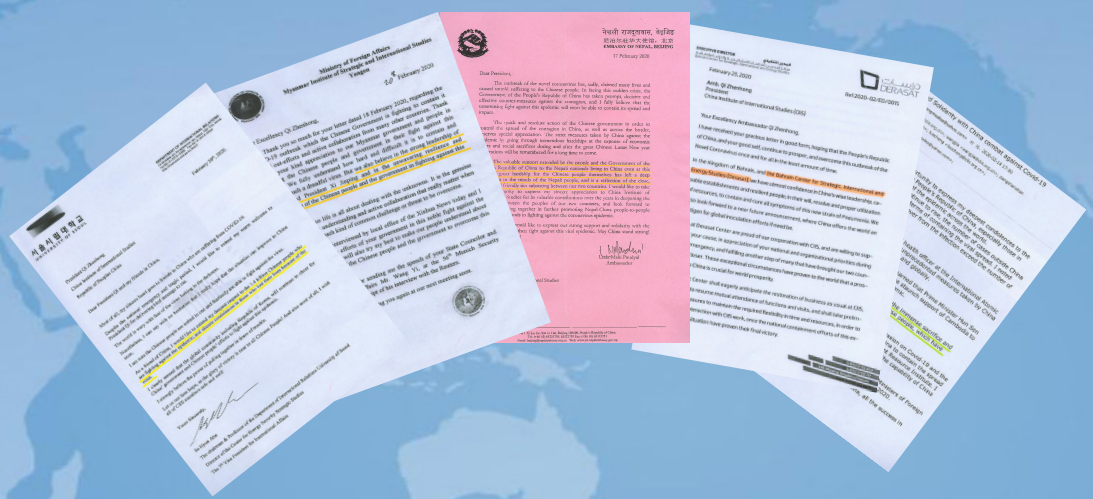
China-Central Asian Countries Joint Endeavor on the Digital Silk Road: Basis, Challenges and Paths

Wang Haiyan

The Digital Silk Road jointly built by China and Central Asian countries is of great significance to the Belt and Road Initiative and the modernization of Central Asian countries. Central Asian countries have great potential for the development of digital economy, and many countries have introduced digital economic development strategies. The development of e-commerce is in the ascendant, and the ability of e-government is constantly improving, but there is a wide gap among these countries in the development of digital economy. China and Central Asian countries have good foundations for building the Digital Silk Road: the two sides have established relatively stable and lasting mutual trust relationship, put forward digital economic development strategy and established multi-level cooperation mechanism. However, the two sides also face many challenges in their cooperation as Central Asia is weak in digital infrastructure and is short of digital talents. Moreover, cyber security and geopolitical risks are increasing as well. China can conduct cooperation with Central Asian countries on the basis of their national conditions to build the Digital Silk Road in digital infrastructure construction, digital governance, e-commerce and digital talent training.

多家国外研究机构对中国抗击新冠肺炎疫情表达支持和慰问

新冠肺炎疫情发生以来，我院收到了来自柬埔寨、韩国、泰国、缅甸、沙特、阿联酋、巴林、吉尔吉斯斯坦、加拿大、挪威等国驻华使馆及研究机构的来电、来函，向中方表达最深切的问候，向在疫情中不幸去世的医护人员和患者表示深切哀悼，同时对中方的疫情防控工作表示赞赏，表示将向本国民众积极介绍中方防控努力和成果。亚太安全合作理事会（CSCAP）日本、韩国、美国委员会等机构负责人表示，愿意同我院巩固原有框架下合作，继续深化沟通和交流。



Government of Nepal
Embassy of Nepal
Beijing, China

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

IPIS
INSTITUTE FOR POLITICAL & INTERNATIONAL STUDIES

RASANAH
المعهد الدولي للدراسات الإيرانية
International Institute for Iranian Studies

Institute of Chinese Studies
ICS 50
中国研究所 DELHI 1969 - 2019

UBC

VERITÉ RESEARCH

CDRI
Cambodia Development Resource Institute

Emirates Policy Center
مركز الإمارات للسياسات

THE UNIVERSITY OF SEOUL
서울시립대학교

CAMBODIAN INSTITUTE FOR COOPERATION AND PEACE

TOWARDS MUTUAL UNDERSTANDING FOR COOPERATION AND DEVELOPMENT
Myanmar - ISIS

CSCAP

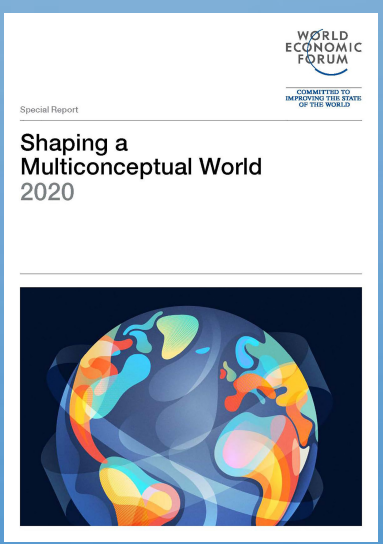
دراسات
DERASAT
Bahrain Center for Strategic, International and Energy Studies

РЕСПУБЛИКАСЫ

CIC
CANADIAN INTERNATIONAL COUNCIL
CONSEIL INTERNATIONAL DU CANADA

委内瑞拉外交部长在“国研论坛”发表演讲

1月17日，委内瑞拉外长阿雷亚萨在我院“国研论坛”发表主旨演讲，并同中方学者举行座谈。戚振宏院长致辞，阮宗泽常务副院长主持会议，双方就委内瑞拉局势和中委关系发展进行了深入交流。

戚振宏院长应邀为世界经济论坛特别报告撰稿

为纪念世界经济论坛创办50周年，应论坛总裁布伦德先生邀请，戚振宏院长为《塑造多元概念世界2020》特别报告撰稿，围绕“文化与认同”主题，阐述了百年未有之大变局下，人类社会携手合作，加强全球治理，妥善处理文明、文化多样性，努力构建人类命运共同体的必要性和紧迫性。