

# 國際問題研究

双月刊 2019年第6期(总第194期) 2019年11月15日出版

## ■ 特稿

---

- 1 携手同心，同担责任，努力推动构建人类命运共同体 杨洁篪
- 7 深入学习领会习近平外交思想 开创国际问题研究新局面 郑泽光
- 11 人文交流与人类命运共同体建设 邢丽菊
- 25 大变局与中国外交的选择 高飞
- 41 创新伙伴关系：打造全球伙伴关系的新增长点 方晓
- 56 “新印度”愿景与中印更加紧密的发展伙伴关系构建  
荣鹰 张蕾
- 67 印度“连接中亚政策”：推进路径与成效 吴兆礼
- 84 “美国优先”对美韩、美日同盟的影响 韦宗友
- 99 马克龙政府的中东政策 母耕源
- 111 中新自贸协定升级及其影响 刘雅珍 朱锋

# Table of Contents

- Working Together to Meet Our Shared Responsibility and Build  
a Community with a Shared Future for Mankind *Yang Jiechi*
- Making New Advances in International Studies by Profoundly Studying and  
Comprehending Xi Jinping Thought on Diplomacy *Zheng Zeguang*
- People-to-people Exchanges and the Construction of a Community  
with a Shared Future for Mankind *Xing Liju*
- Profound Changes Unseen in a Century and the Options of China’s Diplomacy  
*Gao Fei*
- Cultivating New Growth Points in Forging Global Partnerships with Innovations  
*Fang Xiao*
- The “New India” Vision and the Construction of a Closer Sino-India Partnership  
*Rong Ying & Zhang Lei*
- India’s “Connect Central Asia” Policy: Implementation Approaches and Effects  
*Wu Zhaoli*
- Impacts of the “America First” Policy on the US-Korea Alliance and the  
US-Japan Alliance Relations *Wei Zongyou*
- Middle East Policy of the Macron Administration *Mu Gengyuan*
- The China-Singapore Free Trade Agreement: Upgrade and Influences  
*Liu Yazhen & Zhu Feng*
- Abstracts

# 携手同心，共担责任， 努力推动构建人类命运共同体<sup>\*</sup>

□ 杨洁篪

当今世界正经历百年未有之大变局，全球治理体系和国际秩序加速变革。各种思潮激荡碰撞，各方对世界变化的认识热烈争鸣。人类向何处去？各个国家、不同文明之间应该如何相处，选择开放还是封闭、合作还是对抗、共赢还是零和？是需要我们认真回答的时代课题。我们要透过变乱交织的表象，顺应历史潮流和时代要求，牢牢把握当今世界发展的本质和规律。

当今世界，经济全球化仍是时代潮流。经济全球化极大促进了经济发展和文明，使生产力与民众生活得到前所未有的提升。1990年到2010年，世界经济年均增速达到5.51%，本世纪以来11亿人口脱贫。一段时间以来，明显存在着“逆全球化”现象，原因复杂。但正如习近平主席指出的，让世界经济的大海退回到一个一个孤立的小湖泊、小河流是不可能的。经济全球化是不可逆转的时代潮流。新一轮科技革命和产业变革基于经济全球化，解决发展失衡、数字鸿沟、公平赤字等问题更离不开经济全球化。只有在理念上更加注重开放包容，方向上更加注重普惠平衡，效应上更加注重公正共赢，才是顺应大势的正确抉择。

当今世界，世界多极化显然是大势所趋。回望国际关系，世界多极化的发展始终曲折向前。冷战结束后世界从单极独霸日益走向多极化，特别是本世纪以来，新兴市场国家和广大发展中国家群体性崛起，极大地推动了世界多极化的进程，当前占世界经济总量比重已达40%，对全球经济增长的贡献率已经达到80%。国际力量对比的重大变化使世界政治格局更为均衡，有利于维护世界和平、促进共同发展。

---

<sup>\*</sup> 本文为中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪2019年11月1日在“北京论坛”（2019）开幕式上的主旨演讲。

当今世界，国际关系民主化更是人心所向。国际关系民主化本身就是世界多极化的应有之义。世界各国不分大小、强弱、贫富都是国际社会平等成员，全球事务应由各国共同治理，主权平等、对话协商、遵守法治应是国际关系公认准则，这些都是国际社会绝大多数成员长久以来的强烈愿望。第二次世界大战后，确立以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，建立了以联合国为核心的国际体系，为世界带来了70多年的和平稳定和发展繁荣。维护和发展以联合国为核心的多边合作，推进国际体系建设和改革，是世界绝大多数国家的共同选择。霸权主义、强权政治阻挡不了国际关系民主化的历史步伐，保护主义、单边主义改变不了各国扩大开放合作与维护多边主义的愿望和决心。

当今世界，文明多样化正是历史选择。2014年，习近平主席曾在联合国教科文组织以人类文明交流互鉴为主题发表重要演讲。正如习近平主席指出，文明因交流而多彩，文明因互鉴而丰富。文明是多彩的、平等的和包容的，一部人类发展史也是一部多元文明共生共进的历史。每一种文明文化都有其独特的价值，只有五颜六色之别，并无高低优劣之分。一切文明成果都值得尊重，各种文明成果都要珍惜。历史发展表明，文明交流互鉴，是推动人类发展进步的强大动力；文明和谐共生，是实现世界和平繁荣的重要保障。

与此同时，我们还要看到，历史的发展从来都不是一条直线，世界总是在曲折中前进。当前，世界大变局正在向纵深发展，国际形势中不稳定、不确定因素增多，国际关系中各种矛盾错综交织，各种力量分化组合加快，一些地区局势甚至出现动荡，这些都是国际体系调整时期不可避免的现象。总体而言：

——尽管单边主义与多边合作的矛盾有增无减，但全球力量对比更加均衡与国际体系持续增强的趋势不可逆转；

——尽管围绕经济全球化与开放发展的争论有增无减，但世界经济迈向开放、包容、平衡、普惠的步伐不可阻挡；

——尽管大国之间既有共同利益又有矛盾分歧的状况有增无减，但各国之间相互依存、彼此制衡的基本格局不会改变；

——尽管全球战略安全与地区热点问题的严峻态势有增无减，但国际安全环境总体稳定可控的局面不会动摇；

——尽管各国之间的意识形态分歧与制度文化差异有增无减，但各种文明之间应该交流互鉴、开放包容的国际共识不会削弱。

未来世界的发展何去何从，取决于我们共同的选择。面对百年未有之大变局，习近平主席着眼全人类发展进步，从中国人民和世界各国人民根本和共同利益出发，倡导构建人类命运共同体重要理念，指出世界各国应该共同建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，共同推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，受到国际社会的高度评价和热烈响应。这一重要理念被多次写入联合国文件。构建人类命运共同体为世界未来发展指明了正确方向，需要世界各国携手合作，共担时代使命、共尽历史责任。

**一要坚持平等互信，实现持久和平。**当今世界，和平与发展依然是时代主题。虽然世界仍不太平，一些国家和地区仍存在冲突和动荡，但和平始终是人类社会的普遍期待和殷切向往，摒弃冷战思维和强权政治是国际社会的强烈呼声。我们要坚持构建平等相待、互商互谅的伙伴关系，这样才能实现持久和平和共同发展，才能不断推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。

**二要坚持对话协商，实现长治久安。**主权和领土完整不容侵犯，各国应尊重彼此核心利益和关切。对待国家间存在的分歧和争端，要通过对话协商以和平方式解决，以对话增互信，以对话解争端，以协商化分歧。只有凝聚最广泛共识，契合各国人民最广泛利益，才能实现世界的普遍安全。

**三要坚持共赢共享，实现共同繁荣。**世界各国利益深度交融，可谓安危与共、命运共连，一荣俱荣、一损俱损。要坚决反对单边主义、保护主义行径，树立双赢、多赢、共赢的新理念，摒弃你输我赢、赢者通吃的旧思维，实现共赢共享。要构建开放型世界经济，推动全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，共同努力实现发展繁荣的目标。

**四要坚持相互尊重，实现文明共鉴。**要尊重文明多样性，秉持平等与谦虚，抛弃傲慢与偏见，推动不同文明相互交流互鉴。只有相互尊重与包容互鉴，

才能共同消除现实生活中的文化壁垒，共同抵制妨碍人类心灵互动的落后观念，共同打破阻碍人类交往的精神隔阂，让各种文明和谐共存。

**五要坚持与时俱进，实现创新发展。**当前，各国面临的新问题、新挑战层出不穷。要与时俱进，坚决摒弃落后于时代发展潮流的思想观念，勇于进行理念、体制、技术等各方面创新，才能突破困境，找到适应世界变局的相处之道，实现各国创新发展与和谐共处。

今年是中华人民共和国成立70周年，前不久，我们刚刚举行了隆重的庆祝活动。10月31日，中共十九届四中全会胜利闭幕，这次会议审议通过了关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定。这一决定将为把我国制度优势更好转化为国家治理效能、为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

70年披荆斩棘，70年沧桑巨变，中国特色社会主义进入新时代，中国迎来了从站起来富起来到强起来的伟大飞跃。中国在发展自己的同时，也为世界发展作出了重要贡献。多年来，中国对世界经济增长的贡献率一直在30%左右，已经成为130多个国家和地区的主要贸易伙伴和重要出口市场。共建“一带一路”取得了举世公认的巨大成就，促进了沿线各国的共同发展，为各国提供了开放共赢的合作平台。

70年来，我们始终坚持中国共产党领导、坚持走社会主义道路，始终奉行独立自主的和平外交政策，始终倡导以和平共处五项原则为核心的国际关系基本准则，始终反对霸权主义和强权政治，始终坚定地同广大发展中国家站在一起，始终坚持维护国家主权、安全、发展利益，始终坚持将维护自身利益与促进人类共同发展相结合，始终坚持实事求是、与时俱进、开拓创新，中国外交取得了一系列辉煌成就。

党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平外交思想指引下，我们进一步走出了一条中国特色大国外交新路。这条道路的实质，就是在当今世界百年未有之大变局中，中国通过全方位开放合作，通过走和平发展道路，在实现中华民族伟大复兴的同时，与世界各国一道推

动构建人类命运共同体。

中国人从来都是襟怀坦荡、以诚待人的。但总是有一些人接受不了中国发展，总是要颠倒黑白，大肆攻击和诬蔑中国的发展道路和内外政策，这种做法绝不可能得到国际社会支持，他们的目的也绝不可能得逞。中国将继续沿着中国特色社会主义道路阔步向前，为促进世界的和平、稳定、发展与繁荣作出新的贡献。

**第一，中国将毫不动摇走和平发展道路。**近现代史上，中国多次遭受外国侵略和战争磨难，最懂得和平的珍贵。中国自古就倡导“以和为贵”“和而不同”等理念，爱好和平融入了中华民族的文化基因。坚持走和平发展道路是中国根据自身国情和根本利益作出的战略抉择，同时和平发展也是世界各国人民的共同选择。

中国从积贫积弱的国家发展成为世界第二大经济体，靠的是和平发展而不是扩张侵略，历史经验反复证明世界稳定与繁荣也只能靠和平发展而不能诉诸武力。中国走和平发展道路，其他国家也都要走和平发展道路，只有各国都走和平发展道路，各国才能共同发展，国与国才能和平相处。

**第二，中国将毫不动摇促进共同发展。**习近平主席指出，“中国把自己的事情办好了，对世界而言就是贡献”。改革开放以来，中国通过融入世界实现自身发展。同样，中国的发展也促进了世界的发展，中国越发展带给世界的发展机遇就越大。世界银行报告认为，“一带一路”倡议全面实施可帮助3200万人摆脱中度贫困，使全球贸易额和全球收入分别增长6.2%和2.9%。中国将推动共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进，同世界各国齐心协力、守望相助，走出一条互利共赢的康庄大道。

**第三，中国将毫不动摇扩大开放合作。**以开放促进改革和发展，是中国现代化建设不断取得新发展新成就的重要经验。中国在开放合作中实现发展、惠及世界。11月5日，第二届中国国际进口博览会将在上海举行，这是世界上第一家以进口为主题的国家级博览会，是国际贸易发展史上的伟大创举。我们进一步放宽外商投资准入，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，《外商投资法》将于2020年1月1日正式实施，中国开放的大门不会关闭，

只会越开越大。我们也希望所有国家都能保持开放与合作，实现共赢与繁荣。

**第四，中国将毫不动摇坚持独立自主。**新时代的中国将继续奉行独立自主的和平外交政策，致力于同各国发展伙伴关系，推进大国协调合作，深化同包括东北亚、东南亚、南亚、中亚等在内的周边国家睦邻友好合作，加强同发展中国家团结合作。中国将坚持中国特色社会主义道路，尊重各国自主选择社会制度和发展道路的权利，坚决反对任何国家以任何形式干涉别国内政。中国发展不会对任何国家构成威胁，也绝不允许任何国家以任何形式威胁中国的主权、安全和发展利益。

**第五，中国将毫不动摇推动共商共建共享。**同舟共济才能乘风破浪，以邻为壑只会画地为牢。共商、共建、共享才能凝聚各国共识，推动各国通力合作，共同应对全球性挑战。中国将一如既往地积极践行合作共赢理念和正确义利观，坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，坚持多边贸易体制核心价值和基本原则，不断改革完善全球治理体系，让发展成果惠及更多国家和人民。

总之，面对纷纭变化的世界，中国将一如既往地承担起应有的责任和义务，秉持构建人类命运共同体重要理念，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

习近平主席在今年5月亚洲文明对话大会开幕式上指出，今日之中国，不仅是中国之中国，而且是亚洲之中国、世界之中国。未来之中国，必将以更加开放的姿态拥抱世界、以更有活力的文明成就贡献世界。面对世界大发展大变革大调整的新形势，不仅中国，各个国家都承载着推动文明包容互鉴、维护世界和平与发展的时代使命。希望我们大家都能顺应时代潮流，作出正确选择，携手同心，共担责任，共同创造人类更加美好的明天。

【责任编辑：肖莹莹】



# 深入学习领会习近平外交思想

## 开创国际问题研究新局面\*

□ 郑泽光

在举国上下隆重庆祝新中国成立 70 周年的喜庆日子里，我们举行研讨会纪念《国际问题研究》创刊 60 周年，这是一件很有意义的事。创刊以来，《国际问题研究》在跟踪分析国际形势、解读中国外交政策、宣介中国观点、促进国际学术交流方面发挥了重要作用。我谨代表外交部党委，对《国际问题研究》创刊 60 周年表示热烈祝贺！

70 年前中华人民共和国的诞生，开启了新中国外交波澜壮阔的历史征程。70 年来，在中国共产党领导下，中国外交紧紧围绕实现民族复兴、服务国家建设和改革开放，紧紧围绕捍卫国家主权、安全、发展利益，紧紧围绕维护世界和平、促进共同发展，接续奋斗，取得历史性成就。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央领导下，外交战线继往开来，开拓进取，攻坚克难，开创中国特色大国外交新局面。

**打造了遍布全球的伙伴关系网络。**70 年来，我国建交国从 18 个增加到 180 个，建立 111 对伙伴关系，构建起全方位、多层次、立体化的外交布局。我们同主要大国关系总体稳定、均衡发展。我们按照亲诚惠容理念增强同周边国家的战略互信与利益交融。我们坚持奉行正确义利观，增进同广大发展中国家团结合作。中国的“朋友圈”越来越大。

**服务了国家建设和改革开放。**70 年来特别是改革开放 40 多年来，中国外交始终以服务国家发展为己任，为促进同各国的互利合作作出积极贡献。习近平总书记总揽世界大势，提出共建“一带一路”重大国际合作倡议，为

---

\* 本文为 2019 年 10 月 31 日外交部副部长郑泽光出席“新中国外交 70 年——纪念《国际问题研究》创刊 60 周年研讨会”时所作讲话，部分内容有删节。

促进中国开放发展和增进各国民生福祉创造新机遇，也开创了中国与世界携手构建人类命运共同体的新实践。

**坚定捍卫国家主权、安全、发展利益。**我们坚定维护一个中国原则，坚决反对“台独”分裂活动。全面准确贯彻“一国两制”方针，实现香港和澳门顺利回归，坚决反对外国势力插手干预香港事务。我们坚定反对外部势力利用涉疆、涉藏等问题干涉中国内政。我国已同14个陆地邻国中的12个划定和勘定了边界，坚定捍卫领土主权和海洋权益，积极参与打击“三股势力”国际合作。

**显著提升了中国国际地位和影响。**经过长期努力，中国正日益走近世界舞台中央。我国已成为世界第二大经济体、联合国第二大会费国、第二大维和摊款国和安理会五常中派遣维和军事人员最多的国家。我国参与了几乎所有政府间国际组织和500多项国际公约。成功主办了二十国集团，亚太经合组织等多边峰会，创设了亚投行、金砖国家新开发银行，议程设置权、规则制定权和国际话语权全面提升。

**为世界贡献了中国智慧和方案。**新中国成立之后，我国提出了和平共处五项原则、和平与发展是时代主题等一系列重大外交理念和论断。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央勇立时代潮头，推进一系列重大外交理论和实践创新，形成并确立了习近平外交思想，成为新时代我国外交的根本遵循和行动指南。

**切实践行外交为民宗旨。**今日之中国同世界紧密相联。2018年我国出境人次达1.7亿，在国外的企业近4万家。中国外交为维护人民群众海外合法权益不懈努力，统筹推进海外中国平安体系建设。我们近年来成功组织10多次紧急撤离海外公民行动，累计处理领保案件超50万起，涉及近百万中国公民，确保“中国脚步”走到哪里、“中国的领事保护”就延伸到哪里，切实有力维护了中国公民和海外企业的合法权益。

70年风雨兼程。我国在错综复杂的国际形势中始终掌握主动，走出了一条中国特色大国外交之路。中国外交从胜利走向胜利的关键，是始终坚持党的领导，始终得到全国人民的支持，也和一代又一代外交人的奋力拼搏密不

可分。

当今世界正处于百年未有之大变局，新问题新情况不断涌现，机遇与挑战并存。在回顾新中国外交走过的70年，展望未来光明前景的时候，我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以十九大精神和十九届四中全会精神为指引，积极统筹国内国际两个大局，妥善应对和防范化解各种风险挑战，把新时代中国特色大国外交不断推向前进。

我们将坚持走和平发展道路，高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交宗旨，反对干涉别国内政，反对以强凌弱，推动构建新型国际关系和人类命运共同体。

我们将不断完善伙伴关系全球布局，全方位推进中俄新时代全面战略协作伙伴关系，在平等和相互尊重的基础上妥善处理中美经贸摩擦，致力于推动构建以协调、合作、稳定为基调的中美关系，与欧洲携手推进和平、增长、改革、文明四大伙伴关系建设，进一步增强与周边各国的战略互信与利益交融，同广大发展中国家不断加强团结合作。

我们将坚持高质量共建“一带一路”，继续秉持共商共建共享的“黄金法则”，坚持开放、绿色、廉洁理念，努力实现高标准、惠民生、可持续目标，积极打造全球互联互通伙伴关系。

我们将坚持引领全球治理体系改革，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，维护以世贸组织为核心的多边贸易体制，保持全球治理体系的健康稳定。

我们将坚决维护国家利益和民族尊严，坚决维护中国共产党领导和中国特色社会主义制度，坚决捍卫一个中国原则，坚决反对任何外部势力对中国内部事务的干预挑衅。

当前，中国外交站在新的历史起点上。我们从事国际问题研究的同志，面对着更加广阔的舞台，也肩负着更加繁重的任务。大家要抓住大有可为的重要机遇，以胸怀祖国、心系天下的历史担当，为中国特色大国外交贡献智慧和力量。

一要站稳政治立场，把握正确方向。我们要以习近平新时代中国特色社

会主义思想和习近平外交思想为指导，心系国家主权、安全、发展利益和我们重大的战略机遇期，坚持为民族复兴尽责、为人类进步担当，不断为推动构建人类命运共同体、促进世界和平发展贡献智慧和力量。

**二要坚持科学方法，注重去伪存真。**“工欲善其事，必先利其器”。我们要坚持运用马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法观察世界，端起“历史望远镜”，用正确的历史观、大局观、角色观分析问题。善于从瞬息万变的国际形势中去粗取精，增强定力和洞察力，透过现象看本质，透过偶然看必然，抓住主要矛盾，分清主流和支流，作出全面准确的判断，提出切实管用的建议。

**三要贡献中国智慧，发出中国声音。**面对大变局，我们不仅要为中国发展出谋划策，也要为解决全球性问题提出中国方案。当前，国际上还不时出现存在质疑中国的“杂音”、“噪音”。对不了解中国的人，要善于讲好中国故事，增进相互了解、相互信任。对别有用心诽谤中国的人，要发扬斗争精神，及时发声消毒，让造谣者无处遁形，让抹黑者没有市场。

**四要当好党中央参谋，更好服务大局。**要更好服务党和国家发展大局，围绕外交重点难点问题以及全局性、趋势性问题多提看法、多谋良策。要加强以习近平外交思想的学习领会，为丰富发展中国特色大国外交理论体系贡献力量，早日形成国际关系研究领域更有影响力的“中国学派”。

同志们，今天的社会主义中国巍然屹立在世界东方，没有任何力量能够撼动我们伟大祖国的地位，没有任何力量能够阻挡中国人民和中华民族的前进步伐。我们有坚定的自信，有习近平总书记把舵引航，有习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平外交思想的科学指引，中国外交一定能再创辉煌，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

【责任编辑：曹群】

# 人文交流与人类命运共同体建设<sup>\*</sup>

□ 邢丽菊

〔提 要〕人文交流是以人为主要载体的文化沟通和交流活动，它以增进国家及民众间的相互理解和信任为基础，以相互尊重、包容互鉴、创新发展为原则，以塑造良好的国家形象和奠定坚实的民意基础为目标，是构建人类命运共同体的重要支柱。当前人文交流面临西方国家对中国的警惕、新一轮“文明冲突论”、反全球化浪潮以及对象国现实需求不尽相同等诸多挑战。因此，中国需加强国际话语权建设，深入挖掘中华优秀传统文化优秀资源，积极探索官民并举的对外交流模式，大力拓展高校的对外人文交流职能，为全面提升国家文化软实力作出积极贡献。

〔关键词〕人类命运共同体、人文交流、中国外交

〔作者简介〕邢丽菊，复旦大学国际问题研究院教授、博士生导师，复旦大学中外人文交流研究中心研究员

〔中图分类号〕G125

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 6 期 0011-14

在新时代中国特色大国外交体系中，人文交流与政治安全合作、经济贸易合作一道构成中国对外政策的三大支柱。人文交流的核心是以人为本，关键平等互鉴，宗旨是合作共赢。加强中外人文交流是夯实中外关系社会民

\* 本文系教育部中外人文交流研究 2019 年度课题“中外人文交流的时代内涵”以及复旦大学亚洲研究中心 2018 年度课题的阶段性成果。

意基础、提高中国对外开放水平的重要途径。<sup>[1]</sup>党的十九大报告指出，在推动构建人类命运共同体过程中，要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。加强中外人文交流对构建人类命运共同体具有重要的理论和现实意义。

## 一、人文交流的基本内涵

人文交流是中国外交的独创性概念，是基于中国传统文化的一种理念创新。“人文”一词最早源于《周易》：“刚柔交错，天文也。文明以止，人文也。观乎天文，以察时变。观乎人文，以化成天下。”中国先贤们将人文置于与天文同等重要的位置，认为其作用在于“化成天下”。<sup>[2]</sup>

人文精神，即对人的尊崇和关怀，是中国传统文化的核心精神。中国在历史上出现了众多的学派和教派，但几乎都是将人本主义或人文精神放在重要位置。儒家“内圣外王”重视人的道德修养，体现的是以仁义礼智信为核心的人文情怀；道家的“形神兼养”“返璞归真”“道法自然”等是对人的健康、生命和生活环境的关注和关怀；佛家以慈悲为怀，提倡“众生平等”、不杀生以及“因果说”，这些都体现了对生命和人的关怀。

人文交流包含的内容十分丰富。从广义上讲，人文交流泛指人类社会的各种文化现象，涉及一切以人为载体的各个领域的社会活动。从狭义上讲，人文交流主要指的是文艺、哲学、政治、经济、教育、新闻及体育等领域的沟通和互动行为。具体到国家而言，人文交流主要是以人员交流、文化交流和思想交流为内容，以国家间民众的互动、互识和互知为目的，相互间思想文化的交汇、碰撞和吸引。

---

[1] “加强和改进中外人文交流工作”，新华网，2017年12月22日，[http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-12/22/c\\_136845210.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-12/22/c_136845210.htm)。（上网时间：2019年8月22日）

[2] 中文的“化”在《说文解字》中意为“教行也”，西方语言系统中的文化来自拉丁文 cultura，意为“耕作”。可见中西文化之“化”都不仅仅在于实现自己的欲求，而是志在构筑一个更加美好的世界，这与人类命运共同体理念高度契合。参见陈玉聃：“何以化天下：对软实力论的反思”，《世界知识》2017年第23期，第23页。

人文交流的活动形式已经存在很久。中国汉代的张骞在 2000 多年前出使西域，古丝绸之路成为东西方交流的重要通道。意大利的马可·波罗在 700 多年前来到东方，写成闻名于世的游记，向欧洲人展开了东方文明的多彩画卷。中国明代的郑和率领庞大船队七下西洋，给所到之处的人们带去了丝绸、茶叶、瓷器等产品，也进行了广泛的人文交流，传播了中华文化。印度尼西亚的港口城市三宝垄建有一座宏伟的三宝庙，其中供奉着郑和船队遗留的不少物品。由于郑和信仰伊斯兰教，他还向东南亚人介绍了伊斯兰教。类似例子很多，正因此才出现人类历史上丰富多彩的文化交流现象。

关于人文交流对外交关系的影响，西方学者有大量的研究。美国学者洛弗尔指出，人是在一定的文化氛围中成长的，受到其风俗习惯、价值观和信仰的熏陶……在每个国家，统治政策和外交政策的制定都是在某种特定文化背景中产生的。<sup>[1]</sup> 美国一些学者把文化实力概括为“软实力”，与以军事、经济和科技力量为标志的“硬实力”相对比。在他们看来，单靠硬实力无法解决许多深层次的矛盾，因为许多情况下需要依靠吸引力而非威逼或利诱的手段来达到目标。美国学者约瑟夫·奈指出，软实力主要由文化、政治价值观和外交政策三个要素组成，它不仅包括塑造人们喜好的能力，更重要的是吸引人心的能力。<sup>[2]</sup> 尽管他提出软实力论旨在维护美国的世界霸权，但这一理论为解读后冷战时期国际力量的变化提供了新的视角。

人文交流包含公共外交活动，但又远远超出公共外交活动的范畴。就内涵而言，公共外交主要以提供信息为渠道，以介绍本国国情为主要内容，以争取外国公众理解本国政策为目的，往往是一国官方向外国公众采取的行动。人文交流既有政府之间的行为，也有政府对民间、民间对民间的行为。就形式而言，公共外交更多是单向传播或宣介，政府、非政府组织和精英人士借助各自的领域和国际交往的舞台，从不同角度去宣传本国国情或政策。人文交流则是双向或多向沟通，旨在不同文明或不同制度国家间形成互动，着力

[1] 转引自李智：《文化外交：一种传播学的解读》，北京大学出版社，2005年，第7页。

[2] [美]约瑟夫·奈：《软实力》，马娟娟译，中信出版社，2013年，第12-14页。

通过文化的传播、思想的交流和文明的互鉴来增进相互了解，建立相互信任。人文交流具有渠道广泛、形式多样、反应灵活等特点，突出的是潜移默化的作用。

党的十八大以来，习近平同志多次在讲话中阐述人文交流的重要意义，将人文交流提升到服务于构建人类命运共同体的战略高度，指出要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，推动各国相互理解、相互尊重、相互信任。<sup>[1]</sup>中国政府于2017年发布了《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》，为开展并深入做好人文交流工作制定了具体的行动指南。意见指出，人文交流要以促进中外民心相通和文明互鉴为宗旨，坚持以人为本、平等互鉴、开放包容、机制示范、多方参与、改革创新等原则，并将其融入国家对外交往的各个领域。<sup>[2]</sup>

中国倡导的人文交流以增进国家及民众间的相互理解和信任为基础，以相互性、平等性、包容性为原则，以塑造良好的国家形象和奠定坚实的民意基础为目标，是现代国际关系的重要推动力之一。人文交流是人与人之间沟通情感和心灵的桥梁、国与国之间加深理解与信任的纽带。与其他对外交流方式相比，人文交流更具有基础性、广泛性、先导性和持久性的特征。<sup>[3]</sup>近年来，中国已经与俄罗斯、美国、英国、欧盟、法国、印尼、南非、德国和印度等建立了高级别人文交流机制，2019年年内还将启动中日高级别人文交流磋商机制。<sup>[4]</sup>在这些机制的推动下，各种形式的人文交流活动丰富多彩。

现有的公共外交、民间外交、文化外交、软实力等概念均难以界定人文交流的内涵，因为这些概念未能从本质上抓住当代中国外交对传统国际关系

---

[1] 习近平：“文明交流互鉴是推动人类文明进步和世界和平发展的重要动力”，新华网，2019年5月1日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/01/c\\_1124441319.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/01/c_1124441319.htm)。（上网时间：2019年8月22日）

[2] “加强和改进中外人文交流工作”。

[3] 刘延东：“深化高等教育合作 开创亚洲人文交流新局面”，《世界教育信息》2010年第12期，第11页。

[4] “习近平会见日本首相安倍晋三”，外交部网站，2019年6月27日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/t1676386.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1676386.shtml)。（上网时间：2019年8月22日）



的超越、中国特色大国外交所具有的创新性以及中国人民对国际关系的独特认知。<sup>[1]</sup> 随着中国综合国力迅速提升，当前中国与世界的关系发生了翻天覆地的变化。一方面，国际社会迫切希望加强与中国的交往和合作，了解中国文化哲学及中国人的思维观念，进一步分享中国发展给世界带来的巨大红利。另一方面，由于对中国的历史文化和国情民意缺乏全面了解，再加之意识形态、价值观念等差异，外部世界一些人对中国不乏误解、疑虑、偏见，甚至敌视。这就亟需大力开展对外人文交流活动，通过多种渠道、多种层次、多种形式的互动交流，争取并赢得世界对中国的理解和信赖。

## 二、人文交流的意义与原则

构建人类命运共同体是习近平外交思想核心理念。无论对中国的和平发展，还是对世界的繁荣进步，这一理念都具有重要意义。它总结历史的经验教训，站在人类发展的战略高度，体现了中国人民着眼于维护人类长远利益的远见卓识。<sup>[2]</sup> 构建人类命运共同体不仅被正式写入《中国共产党章程》和《中华人民共和国宪法》，而且被写入联合国大会、安理会、人权理事会等重要决议，已经成为凝聚中国智慧和中方方案的国际公共产品，对国际关系的走向及人类社会的发展具有重要而深远的影响。加强中外人文交流，既是构建人类命运共同体的重要途径，也是构建人类命运共同体的重要支柱。

人文交流是促进政治互信的基础。政治互信指一国政府或民众对另一国的政治体制、发展道路、政策取向、价值观念等有基本的理解或明显的认同，是国家之间构筑长期合作关系的重要条件。<sup>[3]</sup> 政治互信建立在持续相互了解、增信释疑的过程中。人文交流的特点就在于通过一系列内容丰富、形式多样的沟通来收获感化人心的力量，达到“感而遂通”的效果。1971年中美之间

---

[1] 张骥、邢丽菊主编：《人文化成：中国与周边国家人文交流》，世界知识出版社，2018年，第1页。

[2] “中国理念赢得世界认同”，《人民日报（海外版）》2017年7月10日，第10版。

[3] 邢丽菊：“何以人文：中外人文交流的意义”，《世界知识》2017年第23期，第19页。

的“乒乓外交”打开了隔绝22年之久的中美交往的大门，进而开启了中美关系40余年不平凡的历史。大力开展人文交流，有助于更好地展示本国的真实面貌和国民的精神风貌，让其他国家民众更好地了解本国的历史文化和体制观念。缺乏这样的深层互动了解，不能相互理解并欣赏对方的道路选择，政治互信就无从谈起。

人文交流是深化经贸合作的保障。经贸合作与人文交流相互促进，相得益彰。经济全球化成为大势所趋，区域经济一体化发展更为迅速，这不仅要求人们熟悉对象国的贸易、投资、环保、人员流动等法律政策，而且要深入了解对象国的发展需求、消费模式、文化理念等。随着经济全球化和社会信息化的发展，人们的经营、消费理念越来越个性化，这种个性化与每个人的知识结构、兴趣爱好、价值观念都有密切关系。只有通过广泛的人文交流，才能更好地抓住经贸合作的机会。人文交流带动的文化产业发展也可以为经贸合作带来巨大的收益，文化、教育、体育、旅游、卫生等领域已经成为日益重要的新兴产业。特别是“一带一路”倡议提出以来，中国先后与沿线国家签署了一系列教科文卫合作协议，人文交流与经贸合作的相互推动作用更加突出。

人文交流是推进民心相通的桥梁。国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。国家间的关系归根结底是人与人的关系。人是文明交流互鉴最好的载体，深化人文交流互鉴是消除隔阂、促进民心相通的重要途径。<sup>[1]</sup> 国家软实力最关键的是要塑造吸引人心的能力，主要通过以情动人 and 以理服人等相对温和的方式来赢得人心。<sup>[2]</sup> 人文交流以民众互动、互知为出发点，通过喜闻乐见的形式来动员更多的行为主体参与其中，通过面对面的交流和沟通来感知对方的思想，进而可能影响到政府决策并对国家间关系产生重要影响。当前中

---

[1] “习近平在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲（全文）”，外交部网站，2019年5月15日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1663571.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1663571.shtml)。（上网时间：2019年8月20日）

[2] 邢丽菊：“推进‘一带一路’人文交流：困难与应对”，《国际问题研究》2016年第6期，第6页。

国所倡导的人文交流机制大都涵盖教育、科技、文化、卫生、体育、妇女、青年、地方交流等领域，高层互访和民间交流齐头并进，这对促进文明交流互鉴、塑造良好国家形象并增强软实力建设至关重要。

在政治安全、经贸合作两轮驱动的基础上，进一步发挥好人文交流的国际关系稳定器、务实合作推进器、人民友谊催化剂之独特的支柱作用，形成三足鼎立的支撑结构，将会使中国特色大国外交的基础更加牢固，<sup>[1]</sup>从而使构建人类命运共同体的道路更加行稳致远。大体而言，人文交流的基本原则应包括如下几个方面：

一是平等尊重。每一种文明都有自己扎根生长的土壤，凝聚着一个国家、一个民族的非凡智慧和精神追求，都有自己存在的价值。<sup>[2]</sup>文明虽有差异，但不应“唯我独尊”，而应平等共存。“履不必同，期于适足；治不必同，期于利民”，世界上没有放之四海而皆准的文明标准，任何一种文明都不应该用自己的尺度来衡量他者，任何试图用强制性手段来解决文明差异的做法都无异于削足适履，都会给世界文明带来灾难性的后果。承认文明的平等性而予以尊重，这才是文明交流互鉴的基础。尊重文明就意味着，尊重文明产生的土壤及其独特性，尊重文明创造的主体及其思维方式，尊重文明在历史上所发挥的独特作用，尊重文明在现在和将来产生影响的合理性和持续性。更重要的是，尊重文明的多样性，深刻认识到每一种文明都是世界大家庭中不可或缺的一员，尤其要克服社会制度、意识形态、发展模式等差异带来的交流障碍。

二是包容互鉴。每一种文明都是一个国家或民族美的结晶，彰显着创造之美。不同文明没有高低贵贱优劣之分。面对不同文明的优秀成果，要有“美人之美，美美与共”的胸襟。针对不同文明的差异，法国汉学家朱利安提出了“间距”和“之间”的概念，主张用“间距”打开空间，让不同的文明面对面，

[1] “中外人文交流的新方向”，《光明日报》2018年2月8日，第6版。

[2] “习近平在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲（全文）”。

从相互的注视中发现、认识和欣赏对方。<sup>[1]</sup> 中华文明自古以来就蕴含着和谐共生的文明交往特质，中华文化的“和”包含和平、包容、开明、开放等多重内容，它要求既肯定事物的多样性，又包容事物的差异性，并将不同的事物融合到一个和合体中。因为差异性事物生长的前提，多样性的调和是万物生生不息的基本条件。<sup>[2]</sup> “智者求同，愚者求异”，追求不同文明的和谐发展是中华民族悠久的历史传统。

三是创新发展。人文交流既要继承本民族优秀的传统文化，又要与时俱进推陈出新。世界文明发展的规律告诉人们：任何一种文明都要与时偕行，不断吸纳时代精华。<sup>[3]</sup> 古希腊的神庙建筑离不开古巴比伦、古埃及等文明的启迪；公元8世纪开始的阿拉伯“百年翻译运动”融合了古希腊、罗马和印度的文化，为西欧文艺复兴奠定了坚实的基础。风靡一时的韩流文化正是在其传统音乐舞蹈的基础上融合了西方的说唱表演，再加以现代化的流行包装和演绎而成为韩国重要的文化产品。新时代的人文交流既要挖掘本国珍贵的历史资源，又要吸收他国不同的文明；既要对自身传统文化加以维护和继承，又要对其进行创造性转化和创新性发展；既要避免传统文化在现代化进程中遗失，又要运用现代的高科技创新手段来激发活力，实现传统文化“走出去”之传播方式的创新，增添文明发展的动力。

### 三、新形势下人文交流面临的挑战

人类命运共同体思想为构建全球化背景下的新型国际关系指明了方向，为建设人类社会的美好未来提供了中国方案。但是，当前国际关系的现实是，少数国家奉行霸权主义和强权政治，认为其文化、文明优于其他民族，将自

---

[1] [法]朱利安：《间距与之间》，卓立、林志明译，五南出版社，2013年，第55-59页。

[2] 邢丽菊：“新时期中国外交思想的传统文化内涵”，《国际问题研究》2015年第3期，第105-106页。

[3] “习近平在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲（全文）”。

身利益凌驾于他国利益之上，而不是本着相互尊重、平等协商、合作共赢的原则进行国与国之间的交往。总体来看，当前中外人文交流主要面临以下几大挑战。

### （一）以美国为首的西方国家对中国的警惕

二战以后，美国为维护其霸权地位，以遏制共产主义扩张为借口，发起针对包括中国在内的社会主义国家的冷战。尽管中美关系在 20 世纪七八十年代因共同反对苏联扩张主义而缓和，但美国出于意识形态考虑，分化、西化中国的企图一直存在。这种企图在新世纪随着中国综合国力的大幅提升而加强。随着中国成为世界第二大经济体，各种形式的“中国威胁论”沉渣泛起，“锐实力”论便是其中之一。该论调对近年来中国在维护现有国际秩序、提升国家形象与国际影响力等方面所做的努力横加指责，反映了西方国家一直以来对中国发展所持有的警惕态度，也是他们受中国迅速崛起这一现实因素激发的心态失衡的表现。

受此影响，中国在国际社会塑造国家形象、提升国际影响力的正当行为都被视为渗透与破坏。2014 年以来，美国接连关闭中国在美设立的“孔子学院”。2015 年瑞典也关闭欧洲第一所孔子学院，认为其有传播意识形态、限制学术自由的嫌疑。与此同时，美西方国家还借助其对国际媒体的掌控能力，对中国展开各种抹黑和诋毁，损害中国国际形象，破坏中国与西方国家乃至其他发展中国家人文交流的氛围。

### （二）新一轮“文明冲突论”的兴起

20 世纪 90 年代，美国学者亨廷顿曾预言，冷战后国际冲突的根源不再是经济因素，文明的冲突将会支配全球政治。<sup>[1]</sup> 这种“文明冲突论”在冷战后成为西方国家特别是美国推行文化霸权主义的理论依据。长期以来，西方国家主张西方文明的优越性，不断向广大发展中国家输出价值观念、生活方式甚至是意识形态，试图将世界纳入其文明体系之中。“文明冲突论”的特

---

[1] [美] 塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪等译，新华出版社，1998 年，第 63-65 页。

点是把文明差异的影响扩大化，认为文明差异是引发国际冲突的深层原因。这是一种为美国霸权主义寻找新依据的理论，对世界秩序的重建危害极大。这一论点错误的根源在于用西方排他性、对抗性、集团性的思维来看待中国以及当今世界。<sup>[1]</sup>

2019年4月，美国国务院政策规划主任斯金纳表示，美苏冷战是“西方家庭内部的斗争”，而中美冲突则是“前所未有的、真正不同文明和不同意识形态的斗争”，<sup>[2]</sup>掀起了新一股“文明冲突论”。在中美贸易摩擦僵持不下的情况下，斯金纳的观点一出即引发国际社会的轩然大波。值得注意的是，斯金纳的观点并非个例，美国众议院前议长金里奇认为美中冲突是长期的“文明冲突”。美国国务卿蓬佩奥的团队声称，在美中对抗中，若美国不为价值观而战，美国就无法取得上风。<sup>[3]</sup>

美国政客鼓吹的“文明冲突论”，实际上是“中国威胁论”的另一种表达。特朗普政府已经采取了一系列措施来阻挠或限制中美人文交流活动，如收紧从事高科技或敏感研究的中国学者及留学生签证；阻挠中国人文社科学者赴美调研或交流；强化对孔子学院的监管和调查；强化对有中国背景的华文媒体及传媒机构的监视；强化对中国企业的技术监督或投资审查等。<sup>[4]</sup>美国政府及一些人出于对中国崛起的担忧，不惜煽动“文明冲突论”，其对中美两国之间正常人文交流构成障碍，也为美国的追随者制造了恶劣的范例。

### （三）反全球化思潮严重泛滥

全球化在促进全球经济社会发展的同时，也导致一些国家经济发展失衡、社会贫富差距拉大、全球性问题蔓延等消极后果，由此引发反全球化思潮。

---

[1] 田德文：“文明冲突论错在哪里”，人民论坛网，2019年7月31日，<http://www.rmlt.com.cn/2019/0731/553300.shtml>。（上网时间：2019年8月1日）

[2] Joel Gehrke, “State Department Preparing for Clash of Civilizations with China,” *Washington Examiner*, April 30, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/state-department-preparing-for-clash-of-civilizations-with-china>。（上网时间：2019年8月1日）

[3] “蓬佩奥对华新策略开打‘文明战’”，星岛环球网，2019年5月3日，<http://news.stnn.cc/guojij/2019/0503/633620.shtml>。（上网时间：2019年8月1日）

[4] 韦宗友：“美国对华人文交流的看法及政策变化探析”，《美国研究》2019年第3期，第60-79页。

反全球化思潮包含严重的排外、封闭、不宽容、盲目自大等情绪，往往受到短视政治人物的操弄，这导致民粹主义思潮急剧上升。近年来，英国公投退出欧盟、特朗普赢得美国大选并接连推出一系列鼓吹“美国优先”的政策、意大利民粹主义政党上台等政治事件的背后都有民粹主义的影子。

民粹主义不仅对西方国家内部造成了冲击，也给世界政治和全球秩序带来了严重影响。随着全球化进程负面效应不断凸显和民粹主义在全球的兴起，世界更趋分裂，合作面临的挑战增多。这无疑给国家间正常的人文交流增添了障碍，无法让更多民众进行互动交流，更无法使他们感受到彼此间思想文化的碰撞和共鸣。<sup>[1]</sup>

#### （四）对象国现实需求不同

发展是人类社会共同面对的全球性问题。经济基础决定上层建筑，如果经济不能保持一定程度的稳定增长，各种社会问题就可能集中爆发。经济全球化并没有消除世界范围内经济发展不平衡的问题，世界各国由于历史、地缘政治等各种原因，发展水平存在巨大差异，因而其对人文交流的期待和需求不尽相同。对于广大发展中国家而言，它们希望更多借鉴中国在经济建设和治国理政方面的宝贵经验，并分享中国的经济发展红利。而对西方国家而言，其与中国开展人文交流，除了了解中国外，更希望影响中国，向中国传输其价值理念。经济发展水平的不同，也导致相关国家对人文交流的投入和热情。一些国家虽积极性高涨，但囿于人力、物力、财力等因素制约，对开展人文交流的需求并不迫切。特别是还有些沿线国家处于社会结构和经济发展的调整转型期，属于“战略不稳定弧”，它们的首要任务是发展国内经济并平衡国内政治矛盾，对人文交流的重视程度远远不够，与这些国家开展人文交流也面临诸多消极或不确定的制约因素。

---

[1] [美] 克莱斯·瑞恩：《异中求同：人的自我完善》，张沛、张源译，北京大学出版社，2001年，第24页。

## 四、深化中外人文交流的思考

人文交流已经成为新时代中国特色大国外交的三大支柱之一。如何扎实推进并着力加强中外人文交流，更好地服务于人类命运共同体建设，是中国外交面临的新的重大课题。中国应充分总结以往的经验教训，从内外两方面做起，排除干扰，化解偏见，增进互信，推动人文交流的持续发展。

第一，要进一步加强自身治国理政的能力建设。中国特色社会主义发展进入新时代，中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的飞跃性发展。在前进的道路上，我们要对内完善并加强自身治国理政的有效做法，全面提高国家综合治理能力，大力健全中国特色社会主义民主法治建设，充分发挥中国特色社会主义制度的优越性。“打铁还需自身硬”。只要我们切实把自身的事情办好，那些对中国的发展道路、发展理念和发展模式的疑虑和偏见就会不攻自破。

第二，要进一步挖掘中华优秀传统文化的资源。中华优秀传统文化是我们最突出的优势，是建设社会主义文化强国和中华民族精神家园的丰厚资源。和谐仁爱、海纳百川、自强不息、厚德载物等传统文化的核心要义直到今天仍具有重要的启示意义。传统文化是在古代农耕文明基础上发展起来的，难免受到当时的时代条件、经济水平、政治制度、认知水平等因素制约，因此要进行有鉴别性的对待，要以自我革新的勇气大胆创新。在当今世界文化竞争激烈且多元发展的大环境下，我们应当以传承为根基，以创新为要务，以交流为手段，勇于剔除传统文化中陈腐落后的内容，努力实现传统文化的创造性转化和创新性发展。要深入研究中华文化如何紧跟时代发展的步伐，如何既体现本国利益关切又体现对世界共同发展的人文关怀。要全面推动具有悠久历史积淀的中华文化走向世界，同时又要积极吸收各国优秀的文化资源为我所用，从多领域、深层次、全方位来加强文化沟通和交流，进一步丰富中华优秀传统文化的时代内涵。

第三，要进一步构建对外人文交流的话语体系。在中国文化走出去的过程中，要加强对外国历史、宗教、政治等问题的研究，着力打造国际化的话



语体系，努力实现本土化与国际化相统一。在传播内容上要接地气，既突出中国改革开放的巨大成就，也不回避中国社会发展面临的诸多难题和挑战；既积极展示历史上中国各个不同发展阶段的不同成果，也要以引人入胜、富有鲜明特点的手法宣介当代中国的面貌。在传播渠道上，既要充分发挥中国国内的媒体力量，也要积极借助国外媒体资源的传播优势，加强国内外媒体的有效合作，实现多种媒体立体传播的效果。要大力加强文化教育、新闻传媒、法律公关等领域国际化、复合型人才建设，提高中国对外人文交流传播者的综合素质。

第四，要进一步重视文化创意产业的发展。中华文明包含极其丰富的历史文化素材，但我们尚未形成一整套具有非凡国际影响力的文化创意产品。国家要进一步研究制定与国际社会相接轨的文化产业发展政策，构建多元渠道来整合中央及地方的传统文化资源，为中华文化走向世界提供更好的政策、资金及平台等综合支持。文化产品要在保留传统特色的基础上吸收国际社会的最新成果，实现民族性与世界性的有机统一。同时要根据对象国的实际需求来量身定做，真正做到目标明确，扣人心弦。要积极运用信息时代的多媒体以及高科技手段，大力提升文化产品的科技含量、产品质量以及品牌形象，努力增强在国际舞台的综合竞争力和影响力。

第五，要进一步探索官民并举的人文交流模式。人文交流的核心在于从根本上促进民心相通，这就需要全方位、深层次、多渠道来加强沟通和交流，需要广泛动员广大人民群众的力量。改革开放40年来，中国经济快速增长推动社会多元化发展，各种民间社团机构应运而生并日益活跃。不仅如此，中国公民对于开放的意义和中国融入世界必要性的认识空前提高，对于自身参与中外人文交流的态度也是热情高涨。<sup>[1]</sup>2018年中国公民出境旅游人次近1.5亿，每一个走出去的中国公民都是中国文化的传播者和中国形象的代言人，他们身上所承载的人文交流的作用不容忽视。这就需要我们加大力度探索对外交往中官民并举、齐头并进的模式，鼓励民间力量发挥更大的建设性作用。

[1] 俞新天：“论新时代中国民间外交”，《国际问题研究》2017年第6期，第44页。

与官方相比，民间机构具有政治敏感度低、组织形式灵活、持久力度强等多重便利条件，能更好地发挥人民的力量进行深入而广泛的交流。以中日关系为例，虽然两国的政治关系时常因历史问题陷入僵局，但中日民间友好组织交流一直为两国关系的正常化发展注入绵绵持久的力量，为增进两国人民的友谊作出积极贡献。为了更好地开展民间交流，官方应在政策、制度等层面广泛动员民间机构参与的积极性，并从资金层面给予大力支持并提供便利。民间力量要在官方的引导下，积极发挥自己的专业所长，通过多元渠道来实现资源的综合利用，同时要深入了解对象国的风土人情，在平等尊重的基础上做到互学互鉴，切不可傲慢自大。在对外交流的过程中，公民个人要提高素质修养，自觉维护国家形象，积极推动区域或城市间人文交流，通过广泛而深入的交流互动来消除国际社会对中国的误解或偏见。

【完稿日期：2019-11-3】

【责任编辑：肖莹莹】

# 大变局与中国外交的选择

□ 高 飞

〔提 要〕当今世界处于“百年未有之大变局”，经济社会文化大发展、国际秩序大变革、国家间关系大调整，世界面临的不稳定性、不确定性突出，多边主义面临危机，全球治理遭遇挑战。面对大变局，美国采取了逆全球化政策，欧盟、日本采取迂回多边主义政策，俄罗斯主张重构世界规则秩序。与之不同，中国坚持和平发展道路，践行合作共赢的开放战略，坚定维护多边主义。中国要继续加强研究世界正在发生的大变局，对外交往中保持务实、自信、低调，全面深化国内改革，顺应“大变局”塑造和延长战略机遇期，适应“大变局”构建更加公正合理的国际秩序。

〔关键词〕“百年未有之大变局”、中国外交、国际秩序

〔作者简介〕高飞，外交学院副院长、教授

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 6 期 0025-16

当今世界处于“百年未有之大变局”。从形式上看，经济社会文化的大发展、国际秩序的大变革、国家间关系的大调整，共同推动着世界体系的转型升级。从实质上看，世界面临的不稳定性、不确定性突出，多边主义面临危机，全球治理遭遇挑战，大国战略博弈日趋激烈，国际格局和国际秩序正在发生复杂深刻的变化。面对大变局，中国外交保持战略定力，加强顶层设计，

完善总体布局，在实践中奋发有为，有力地维护了世界秩序的基本稳定，成为变局中不可或缺的“正能量”。

## 一、世界处于“百年未有之大变局”

习近平同志多次指出，当今世界正处于“百年未有之大变局”，这是中国对国际形势和未来发展的科学研判和准确把握。“百年未有之大变局”既包含政治、经济、科技发展引发的世界结构性发展趋势的“变局”，也包括由现实世界不稳定性、不确定性上升而引发的“乱局”。

第一，权力转移引发国际力量对比的“大变局”。进入21世纪，美国及西方发达国家掌控世界的的能力持续下滑，新兴市场国家和发展中国家实现群体性崛起，中国、印度、俄罗斯、巴西等新兴市场国家在全球经济增长中发挥的作用越来越大，世界多极化加速发展，国际格局日趋均衡。其中，中国经济的崛起最为瞩目，从1979年至2018年，中国国内生产总值（GDP）年均实际增长超过9%，中国经济总量占世界经济的份额从1978年的1.8%上升到2018年的约16%。1978年，中国GDP仅相当于美国的6.3%、日本的14.8%，到2018年相当于美国的66.3%、日本的273.6%。根据联合国贸发会议的统计数据，从1990年到2017年，发达国家占全球GDP的比重从78.7%降至57.8%，而新兴市场国家占全球GDP的比重则由19.0%上升至38.5%。<sup>[1]</sup>2018年12月国务院发展研究中心发布的《未来国际经济格局变化和中国战略选择》报告预测，到2035年发展中国家的GDP将超过发达经济体，在全球经济和投资中的比重将接近60%，全球经济增长的重心将进一步从欧美转移到亚洲，并外溢到其他发展中国家和地区。<sup>[2]</sup>新兴市场国家和发展中

---

[1] 数据来源：<https://unctadstat.unctad.org>。（上网时间：2019年8月10日）

[2] 国务院发展研究中心课题组：“未来国际经济格局变化和中国战略选择”，《经济日报》2018年12月20日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201812/20/t20181220\\_31073415.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201812/20/t20181220_31073415.shtml)。（上网时间：2019年9月1日）

国家的群体性崛起从地理和文化上颠覆了“西方中心论”，改变了1648年近代国际关系体系形成以来西方居于主导、东方趋于从属的态势，世界更加平衡和多元。

**第二，科技革命引发国家间竞争形态的“大变局”。**技术创新一直是增进财富和福祉的最大驱动力。<sup>[1]</sup>在科技革新的推动下，人类正在走向第四次工业革命。在新一轮科技和产业革命中，重大颠覆性技术将不断涌现，科技成果转化速度明显加快，产业的组织形式和生产链条更具垄断性。在此背景下，世界主要国家都加大了以人工智能、大数据、物联网等为代表的新兴技术的投资研发，科技作为衡量一个国家综合实力的指标权重进一步加强，大国间科技竞争日趋激烈。自20世纪50年代以来，发达国家依托技术优势，主动转出低附加值产业，获取超额利润。1990年97.1%的专利由发达国家申请。2015年中国成为世界最大的专利申请国，专利申请占世界总量的比重达46.8%，<sup>[2]</sup>带动整个发展中国家专利申请总量超过发达国家。目前，中国已经在无人机、人工智能、云计算、区块链、纳米科技、生物医药等方面取得了领先世界的成果。截至2018年，中国研发人员总量达到418万人，居世界第一；国际科技论文总量和被引次数稳居世界第二；发明专利申请量和授权量居世界首位。高新技术企业达到18.1万家，科技型中小企业突破13万家，全国技术合同成交额为1.78万亿元。科技进步贡献率预计超过58.5%，国家综合创新能力列世界第17位。<sup>[3]</sup>近年来，以美国为代表的发达国家因科技优势造就的新经济奇迹和竞争优势逐渐减弱。随着科技进入智能时代，大数据和区块链等技术的共性是分布式，代表了一种从技术权威垄断到去中心化的

---

[1] [德]克劳斯·施瓦布、[澳]尼古拉斯·戴维斯：《第四次工业革命》，李菁译，中信出版集团，2018年，第7页。

[2] 胡鞍钢：“牢牢把握并主动创造我国重要战略机遇期”，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2019年第3期，第8页。

[3] 陈炜伟：“我国研发人员总量连续6年稳居世界第一位”，中国政府网，2019年7月23日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content\\_5413519.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content_5413519.htm)。（上网时间：2019年10月2日）

转变。有学者认为，在技术进步的推动下，国际政治层面的权威是“共识”，而不再是“强权”。<sup>[1]</sup>这同时也带来了新的挑战——伴随信息技术的进步，一个关乎各国生存和进步的领域却没有任何国际行为标准，美国人因此预言，“下一场战争将在网络空间打响”。<sup>[2]</sup>

第三，民粹主义引发全球秩序调整的“大变局”。冷战结束后，全球化在优化资源配置、提升经济增长速度、传播新技术新文化的同时，也冲击着传统经济模式、侵蚀传统文化、威胁社会稳定。制造业的自动化或流水线曾经创造了大量全新的就业岗位（比如工程师），而今天的数字化和人工智能在减少大量传统服务业岗位的同时，已极难创造出足够多的新岗位。<sup>[3]</sup>这使得一些国家内部贫富差距拉大，“富者愈富、贫者愈贫”的现象十分突出。诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾批评美国社会严重分化现象，认为在美国“1%的人拥有，1%的人治理，1%的人享受”（Of the 1%, By the 1%, For the 1%）。<sup>[4]</sup>经济上的挫败使中产阶级（尤其是年轻人和穷人）缺少机会和希望，导致民粹主义情绪不断上升。尽管全球化使资本摆脱了民族国家的控制，在全球范围优化资源配置，但也使一些国家取得了全球化进程中的优势地位，而另一些国家则滑向“边缘”地带，发展不平衡的现象日益显现，甚至加剧国内治理失灵，民族主义泛滥，出现“脆弱国家”和“失败国家”。这种情势不仅会导致西方二战后建立起来的“自由国际秩序”陷入困境，也可能使国际秩序进入一个再全球化、再意识形态化、再国家化的“逆周期”状态。网络信息技术的发展，更将加速这一进程。

第四，逆全球化引发全球治理结构的“大变局”。伴随全球化的深入发展，国家间的相互依存日益加深，全球性挑战不断增多，客观上要求不断提

---

[1] 赵磊：“从世界格局与国际秩序看‘百年未有之大变局’”，《中共中央党校学报》2019年第3期，第116页。

[2] Rex Hughes, “A Treaty for Cyberspace,” *International Affairs*, No.2, 2010, pp.523-541.

[3] 张宇燕：“理解百年未有之大变局”，《国际经济评论》2019年第5期，第11页。

[4] Joseph E. Stiglitz, “Of the 1%, By the 1%, For the 1%,” May 2011, <https://www.vanityfair.com/news/2011/05/top-one-percent-201105>. (上网时间：2017年2月5日)

升全球治理能力和水平。在国际金融领域，二战后建立起来的国际货币基金组织、世界银行曾发挥了重要作用。冷战结束以后，1997年亚洲金融危机和2008年全球金融危机的爆发，表明国际金融领域原有的制度安排已难以适应全球化快速发展的需要，亟需进行改革。2010年4月，世界银行发展委员会通过了新一阶段投票权改革方案，中国在世界银行的投票权从2.77%提高到4.57%，成为世界银行第三大股东国。同年11月，国际货币基金组织执行董事会通过改革方案，以中国为代表的发展中国家份额有所提升。然而，由于担心改革后新兴市场获得更大话语权，美国国会直到2015年才通过改革法案。2001年11月，世界贸易组织第四次部长级会议开启多哈回合贸易谈判，谈判原定于2005年1月1日前全面结束。然而，各成员不仅至今未达成一致，甚至世界贸易组织本身也陷入了严重的困境。在国际安全领域，“9·11”事件以后，以恐怖主义为代表的非传统安全威胁构成了国际安全的严峻挑战。以美国为首的西方国家，采用以暴制暴的方式，拓展自己的利益，导致世界面临“越反越恐”的局面。<sup>[1]</sup>2010年底，中东地区爆发了“阿拉伯之春”，突尼斯、埃及、利比亚等国政权更迭，也门、叙利亚发生内战；随后“伊斯兰国”借地区混乱崛起，沙特阿拉伯等国深陷也门内战，叙利亚战火持续，“阿拉伯之春”已经成为“阿拉伯之冬”。在大国关系上，美国固守冷战思维，把俄罗斯和中国设定为假想敌，通过北约东扩、制造“颜色革命”、发动“贸易战”使大国博弈不断升温。

当今的世界变局是体系性变局，在经济、政治、社会、文化各领域都有所体现。新兴市场国家崛起，传统西方大国的经济统治力下降，国家之间、国内社会阶层之间财富分配不平衡，引发严重的社会焦虑。贸易战在美墨、美加、美土、美欧、美中、韩日等经济体之间依次展开，围绕耶路撒冷地位的阿以冲突不断升级，美国与伊朗矛盾重启并成为焦点。伴随新技术的发

---

[1] 高飞：“‘逆全球化’现象与中国的外交应对”，《国际论坛》2017年第6期，第51页。

展，“外交政策不再是塑造未来的实践，有成为国内政治一部分的危险。如果大国都在本国内以这种方式推行政策，国际舞台上的大国关系将遭到相应的扭曲。交换看法很可能变成固化分歧，政治家风范变成装腔作势。随着外交变成迎合激情的态势，寻求均衡有可能变成试探极限”。<sup>[1]</sup> 政治领域各国矛盾激化，集中体现在国际体系结构的变化与国际关系的失序。冷战的结束，表面上看促成了美国独霸天下，但实际上大大增加了美国维持国际秩序的成本。<sup>[2]</sup> 此间，新技术革命日新月异，特别是网络信息等与数字相关的技术发展尤为迅速，引起了生产、流通、分配和就业等各领域的连锁反应，全球化席卷世界，权力全球范围转移，发展中国家集体崛起，国际格局出现大幅调整。尽管发生了“9·11”事件、美国入侵伊拉克和全球金融危机等重大事件，但从总体上看，当前国际社会对国际大格局的表述和定义尚未完全形成共识，<sup>[3]</sup> “一超多强”的“后冷战时代”成为描述冷战后世界最流行的用语。

## 二、大变局中主要国家的政策取向

国际秩序是一套长久性的规则，它们在国际体系中限制行为、创造期望和指明角色。<sup>[4]</sup> “权力越大，责任越大”，世界主要大国对全球事务需要承担更大的责任和义务。面对世界经济复苏乏力、国际贸易摩擦增多、地区热点升温、大国博弈加剧带来的全球失序，世界各主要国家采取何种政策对未来国际秩序的构建具有重要影响。

---

[1] [美]亨利·基辛格：《世界秩序》，胡利平、林华、曹爱菊译，中信出版集团，2015年，第470-471页。

[2] 郑永年：《大格局：中国崛起应该超越情感和意识形态》，东方出版社，2014年，第12页。

[3] 杨洁勉：“当前国际大格局的变化、影响和趋势”，《现代国际关系》2019年第3期，第1页。

[4] [日]星野昭吉编著：《变动中的世界政治》，刘小林、王乐理等译，新华出版社，1999年，第420页。



**美国的逆全球化政策。**面对日益增大的国际压力，美国逐步走上逆全球化道路，维护自己的既得利益。一是奉行贸易保护主义。从2008年到2016年，美国对其他国家采取600多项歧视性措施，仅2015年就采取90项。特朗普政府上台后，坚持“美国优先”，四处挥舞保护主义大棒，全球贸易摩擦骤然升温。二是推行规则修正主义。自2017年1月以来，美国已先后退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）、《巴黎气候变化协定》、联合国教科文组织、《全球移民协议》、《伊朗核协议》、联合国人权理事会、《中导条约》等国际组织和条约，威胁退出北约、《维也纳外交关系公约》、世界贸易组织、万国邮政联盟、国际货币基金组织甚至联合国等，按照美国的要求对《美韩自由贸易协定》《北美自由贸易协定》（NAFTA）等进行重新谈判，美国的“退群”行动使国际秩序进入了更加混乱和多变的时代。三是呈现政治孤立主义。近年来，美国孤立主义思潮再度涌起，强调减少国际义务，放弃扮演“世界警察”，专注解决国内经济与社会问题。美国减少国际干预，为多极化世界秩序的构建提供更多可能性。但与美国不负责任的干预一样，美国不负责任的收缩也导致国际金融市场动荡、地区冲突升级、恐怖主义蔓延等问题，给世界带来新的威胁。有人认为，美国民主政治体制长期失败所导致的实力衰落、中国的迅速崛起以及俄罗斯的复兴乃现存国际秩序垮塌的主因，但占主流地位的国际自由主义者认为，真正的原因是特朗普正在以单边主义和保护主义摧毁现代美国成功故事的关键支柱——国际同盟体系。<sup>[1]</sup>

**欧盟、日本等迂回维护多边主义的政策。**欧盟重视多边经贸合作，日本是以贸易立国的国家，二者对国际贸易摩擦极为敏感。欧盟认为，美国的贸易保护主义做法只能让全球其他地区团结，共同开放市场。然而，囿于英国脱欧、非法移民等问题，欧盟总体处于弱势地位，对中美贸易战采取“围观”态度。日本也对美国的做法不满，但因其其在政治和安全领域严重依赖美国，只好采取迂回政策，推动自身主导的贸易便利化措施。日本经济产业省

[1] Fareed Zakaria, “The Self-destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.4, 2019.

在2019年《通商白皮书》中对日益高涨的贸易保护主义表达了忧虑。白皮书援引世界贸易组织的估算称，主要国家新采取的提高关税等进口限制措施所涉及的贸易额，在2018年5月至10月超过50万亿日元（约合4600亿美元），环比增长了约5倍。尤其是二十国集团（G20）进口限制的贸易额，在2017年10月至2018年5月约为740亿美元，但2018年5月至10月增长至约4810亿美元，增加了约5倍。这其中一个重要原因是美国对进口钢铁加征了25%的关税。日本担心，“保护主义愈演愈烈，多边贸易体系可能会陷入瘫痪”。<sup>[1]</sup>2018年12月，由日本主导、其他10国参与的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）正式生效，日本对来自加拿大、澳大利亚、新西兰和智利等国家的进口农产品下调关税并放松配额限制。2019年2月，日本和欧盟签署的《欧盟-日本经济伙伴关系协定》生效，根据协定，欧盟将取消99%日本进口商品的关税，日本将取消94%欧盟进口商品的关税，包括82%针对农产品和水产品的关税，这将惠及法国、西班牙、意大利以及荷兰的农户——美国农业最有力的竞争对手。

**俄罗斯重构世界规则秩序的主张。**俄罗斯认为，当今的国际秩序出现了严重问题，本质上看，西方自由主义主导的发展模式谋求全球主导地位，而2008年的国际金融危机暴露了这一模式的深层次问题。俄罗斯战略研究所经济学家霍洛德科夫认为，“美国在传播高新技术和转让知识产权问题上采取限制措施”“全球共同的商品、资本、技术和劳动力市场愈发分崩离析”。对于世界贸易体系崩溃，他希望“中国的‘一带一路’倡议孕育出新贸易体系的萌芽”“围绕中国形成强大的发展中国家集团，按照新规则进行贸易”。<sup>[2]</sup>俄罗斯国家杜马前副主席弗拉基米尔·卢金认为，联合国效率低下，现有机

[1] “日本发布白皮书 对贸易保护主义敲响警钟”，参考消息网，2019年6月6日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635571579187504543&wfr=spider&for=pc>。（上网时间：2019年10月25日）

[2] Андрей Петров, “Новые правила мировой торговли станут ответом РФ и Китая на разрушительную политику США,” 07 Июня 2019, <https://rueconomics.ru/395717-novye-pravila-mirovoi-torgovli-stanut-otvetom-rf-i-kitaya-na-razrushitelnyuyu-politiku-ssha>。（上网时间：2019年8月12日）

制亟需中俄等大国推动升级。<sup>[1]</sup> 面对美国退出《中导条约》等挑战，俄罗斯积极推动俄中两国军事合作，以此来“试探亚太地区力量的反应”。<sup>[2]</sup>

### 三、大变局中的中国担当

面对当前“百年未有之大变局”，习近平同志从人类历史进程和国际格局演变的高度，精辟总结中国的成功经验，提出契合国际社会期待、符合各方共同利益的中国方案，为完善全球治理提供引领。四十多年来，中国经济的成功主要在于通过改革开放实现了国际国内两个市场的互联互通，“改革开放”与“全球化”进程相辅相成。<sup>[3]</sup> 在中国改革开放过程中，一方面，中国民族经济越来越外向化和国际化；另一方面，经济全球化日益成为推动中国经济发展和制度变革的重要外部力量。中国市场与世界市场的联系和互动，促使中国经济和世界经济相通和融合<sup>[4]</sup>。当前，中国自身处于近代以来最好的发展时期，而世界处于“百年未有之大变局”，两者同步交织。习近平同志因此指出，把握国际形势要树立正确的历史观、大局观、角色观。中国是一个拥有 5000 多年文明历史的古国，当代中国的崛起意味着中国进入了一个新的上升周期。世界体系正在发生结构性变化，矛盾冲突的发生有其必然性。看清中国在世界格局演变中的地位和作用，积极参与和主动塑造更加公正合理的国际秩序，展现大国的责任与担当。

**第一，中国是世界和平的建设者。** 纵观世界历史，自 15 世纪以来，西

---

[1] “卢金：当世界越来越乱，中美俄‘三角关系’平衡才能促进稳定和谐”，浙江网，2019 年 10 月 14 日，<http://www.zjw3.com/wap/79712-1.html>。（上网时间：2019 年 10 月 25 日）

[2] Михаил Коростиков，“Пять самолетов — три мнения: Южная Корея, Япония и Россия обвиняют друг друга во вторжении, неуважении и хулиганстве,” 24 Июля 2019, <https://www.kommersant.ru/doc/4040255>。（上网时间：2019 年 8 月 12 日）

[3] 高飞：“转型中的中国国家定位与国际责任体系”，《国际观察》2013 年第 5 期，第 37 页。

[4] [美] 兹比格涅夫·布热津斯基著：《大抉择——美国站在十字路口》，王振西译，新华出版社，2005 年，第 161-162 页。

方主要大国的现代化主要是通过海外殖民、对外掠夺、扩张乃至发动侵略战争的道路来实现的。与之不同，中国特色社会主义却是通过争取和平的国际环境来发展自己，又以自己的发展来维护世界和平。新中国成立70年来，中国始终坚持走和平发展道路，从未主动挑起过一场战争，从未侵占过别人的一寸土地。中国明确提出将始终不渝坚持走和平发展道路，强调决不会走历史上大国依靠侵略和扩张实现崛起的老路，而是致力于探索以和平方式实现国家发展和民族复兴的新路。党的十九大报告指出：“中国奉行防御性的国防政策。中国发展不对任何国家构成威胁。中国无论发展到什么程度，永远不称霸，永远不搞扩张。”这是新时代中国对世界的庄严宣示。

中国在坚持自身和平发展的同时，还积极为维护世界和平稳定贡献中国智慧、中国方案和中国力量。中国积极支持以联合国为核心的世界政治安全体系。目前，中国在联合国常规预算经费中的分摊比例为12.01%，在联合国维和预算经费中的分摊比例为15.22%，均为第二大出资国。中国积极参加国际维和行动，自1990年以来，中国军队已先后参加24项联合国维和行动，累计派出维和军事人员4万余人次，是联合国安理会5个常任理事国中派遣维和军人最多的国家。目前，中国军队共有2500余名官兵在联合国7个任务区和联合国总部执行任务。参与维和行动近30年来，中国为促进和平解决争端、维护地区安全稳定、加快有关国家经济和社会发展作出积极贡献。联合国秘书长军事顾问罗伊特中将高度评价了中国国家和军队为联合国维和事业作出的重要贡献，认为“中国在联合国维和事业中发挥着关键作用，这充分体现出中国对世界的责任感”。<sup>[1]</sup>

在地区热点问题上，中国坚持劝和促谈，反对动辄使用武力和武力威胁，有力维护了世界的和平稳定。近年来，中国在朝核、伊核、叙利亚、阿富汗、中东等热点问题解决中发挥建设性作用。在朝鲜半岛核问题上，中方坚持半

---

[1] 罗铮：“中国在联合国维和事业中发挥关键作用”，国防部网站，2019年6月28日，[http://www.mod.gov.cn/action/2019-06/28/content\\_4844653.htm](http://www.mod.gov.cn/action/2019-06/28/content_4844653.htm)。（上网时间：2019年8月12日）

岛无核化，坚持半岛和平稳定，坚持对话协商解决半岛核问题，与有关各方一道，持续推进半岛无核化和建立半岛和平机制，为早日实现半岛持久和平作出努力和贡献；在伊朗核问题上，中方主张所有各方从长远和大局出发，坚持政治外交解决方向，妥善管控分歧，共同维护伊核问题全面协议，尽快回到继续执行全面协议的正确轨道上来；在叙利亚问题上，中方主张叙利亚主权独立、领土完整应当得到维护和尊重，叙利亚的未来应该由叙利亚人民自主决定，政治解决是叙利亚问题的唯一现实出路；在阿富汗问题上，中方积极支持阿富汗和平重建，支持“阿人主导，阿人所有”的包容性政治和解进程；在中东问题上，中方衷心希望中东尽快恢复和平稳定，通过政治途径找到符合地区实际、兼顾各方利益的解决方案，维护当事国的主权和领土完整，坚持联合国主渠道作用，尊重地区国家的正当诉求。中国从理念到行动都对世界和平作出了巨大贡献。

**第二，中国是全球发展的贡献者。**经过四十多年的改革开放，中国经济取得了举世瞩目的辉煌成就。中国已成为世界第二大经济体、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国。世贸组织发布的数据显示，2018年中国占全球出口、进口的份额分别是12.8%、10.8%，在全球经济总体低迷的情况下成为全球贸易发展的“稳定器”。在减贫方面，联合国发布的《千年发展目标2015年报告》显示，全球极端贫困人口已从1990年的19亿降至2015年8.36亿，其中中国的贡献率超过70%。<sup>[1]</sup>国际金融危机爆发以来，中国经济增长对世界经济增长的贡献率年均均在30%以上。<sup>[2]</sup>国际货币基金组织亚太部副主任肯

---

[1] 常红、张志达：“对全球减贫贡献超过70% ‘中国奇迹’普惠世界”，人民网，2015年10月16日，<http://world.people.com.cn/n/2015/1016/c1002-27703507.html>。（上网时间：2018年5月12日）

[2] 李浩燃：“中国经济发展为世界作出巨大贡献”，人民网，2019年5月30日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2019/0530/c1003-31109664.html>。（上网时间：2019年10月20日）

尼思·康称，2019年中国对全球经济增长的贡献率将达到40%。<sup>[1]</sup>在周边地区，中国积极践行“亲诚惠容”的理念，全面有效执行《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言行动计划（2016—2020）》，推进“南海行为准则”协商谈判，与东盟的互利合作取得新进展。中国和印度坦诚对话，中国和巴基斯坦等国的基础设施建设合作不断深入，中国的南亚“朋友圈”正在不断扩大。在中亚，中国同所有中亚国家建立了战略伙伴关系，“一带一路”倡导的对接合作得到积极落实。面对广大发展中国家，党的十八大以来，中国秉持正确义利观和“真实亲诚”的理念，加强同非洲、拉美、中东等地区几十个发展中国家的领导人互访，推动中国与发展中国家之间的经济、政治、文化、战略和人文合作关系迈上新台阶。2018年中非贸易额达到2042亿美元，同比增长20%，中国连续十年成为非洲第一大贸易伙伴国。截至2018年底，中国在非洲设立的企业超过3700家，对非全行业直接投资存量超过460亿美元。在新兴合作领域，中国金融机构已在非洲设立了十多家分行，南非等8国将人民币纳入外汇储备。中国还与赞比亚建立了人民币清算安排，与摩洛哥等4国签署了本币互换协议。<sup>[2]</sup>中国企业在赞比亚、毛里求斯、尼日利亚、埃及和埃塞俄比亚建立了七个工业园区，大大带动了当地经济的发展。同样，中国也是南太平洋岛国经济发展的重要贡献者。据商务部统计，2018年，中国与当时8个建交太平洋岛国的贸易额达43.2亿美元，同比增长25.5%，中国对岛国直接投资从2013年底的9亿美元增至45.3亿美元，签订工程承包合同额达150.1亿美元，累计为这些国家创造约1.5万个就业岗位。<sup>[3]</sup>

2019年上半年，中国社会消费零售总额达195210亿元（折合约27659

---

[1] “专访 IMF 亚太部副主任：亚太对全球增长贡献率超70%，中国正向更可持续增长模式过渡”，新浪网，2019年10月18日，<http://news.sina.com.cn/o/2019-10-18/doc-iicezzrr3205577.shtml>。（上网时间：2019年10月20日）

[2] “中国连续十年成为非洲第一大贸易伙伴国”，《经济日报》2019年6月5日，第8版。

[3] “中国与太平洋岛国经济互补性强合作潜力大”，中新网，2019年10月22日，<http://www.chinanews.com/gj/2019/10-23/8987248.shtml>。（上网时间：2019年11月15日）

亿美元），首次超越美国同期 26998 亿美元的零售总额，这意味着中国已经成为世界上最大的单一消费市场。伴随自贸区改革和进口博览会制度的推进，中国市场正在成为带动世界发展的新动力。“中国愿意把自身发展同周边国家发展更紧密地结合起来，欢迎周边国家搭乘中国发展‘快车’‘便车’，让中国发展成果更多惠及周边，让大家一起过上好日子。”<sup>[1]</sup>

**第三，中国是国际秩序的维护者。**随着综合国力不断提高，中国日益走近世界舞台中央，世界期待中国在全球治理中发挥更大作用。按照共商、共建、共享的原则，中国积极推动构建更加公正合理的国际秩序。通过成功举办亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人杭州峰会、“一带一路”国际合作高峰论坛、金砖国家领导人厦门会晤、亚信峰会、上海合作组织青岛峰会等多场重要国际会议，中国有力展示了大国形象，为解决世界面临的难题提供了中国方案，在国际体系中的影响力、感召力、塑造力进一步提升。同时，新时代的中国外交也在努力打造多层次的全球伙伴关系网络，铺就国际合作的路径。目前，中国已经同 110 个国家和国际组织建立了不同形式的伙伴关系，全球“朋友圈”不断扩展。

当前全球治理体系变革正处在历史转折点上，推动全球治理体系向着更加公正合理的方向发展是世界各国的共同愿望。“我们应该共同推动国际关系民主化。世界的命运必须由各国人民共同掌握，世界上的事情应该由各国政府和人民共同商量来办。垄断国际事务的想法是落后于时代的，垄断国际事务的行动也肯定是不能成功的。”<sup>[2]</sup>中国不谋求在现有全球治理体制外建立对抗性或替代性国际机制，不谋求另起炉灶、推倒重来，而是要对现有体制中不公正、不合理的地方进行改革完善。中国坚持国际关系民主化，就是强调重大问题应由各国协商解决，努力实现与世界各国携手合作、共同治理。

---

[1] “习近平在新加坡国立大学发表的演讲”，新华网，2015 年 11 月 7 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/07/c\\_1117071978.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/07/c_1117071978.htm)。（上网时间：2019 年 10 月 20 日）

[2] “习近平在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话”，新华网，2014 年 6 月 28 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/28/c\\_1111364206.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/28/c_1111364206.htm)。（上网时间：2019 年 10 月 20 日）

中国坚定维护多边主义，坚持和平发展道路和互利共赢的开放战略，赢得世界各国的尊重。2017年2月，欧盟贸易执委玛姆斯托姆表示，欧盟准备同中国一道对抗全球范围的贸易保护主义，“如果世界上的其他人想利用贸易作为一种武器，我却想用它作为一种补品，一种繁荣和进步的关键要素”。<sup>[1]</sup>2018年7月，李克强总理同欧洲理事会主席图斯克、欧盟委员会主席容克共同发表《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》，强调双方坚定致力于打造开放型世界经济，提高贸易投资自由化便利化，抵制保护主义与单边主义，推动更加开放、平衡、包容和普惠的全球化。<sup>[2]</sup>2019年3月和11月，中法两国领导人在互访中重申共同维护多边主义，完善全球治理。2019年11月，《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)15个成员国宣布，文本谈判已经全部结束，市场准入谈判已经实质性结束。在美国“断网”“退群”的同时，中国的合作伙伴关系网络正在越织越大。

#### 四、中国与世界在大变局中共同成长

百年大变局中机遇与挑战并存，重要的是如何“化危为机”，实现中国与国际体系的良性互动，为中国赢得更好的发展机遇，使未来的世界秩序更加公正合理。面对世界“百年未有之大变局”，中国主张构建人类命运共同体是中国对国际关系发展态势的价值选择。统筹国内国际两个大局，统筹安全和发展两件大事，构建人类命运共同体和新型国际关系，是中国在世界大变局中解决自身问题和履行国际责任的主要路径。

第一，在“大变局”中全面深化国内改革。习近平同志指出，“面对复

---

[1] “欧盟：支持中国反对贸易保护主义”，新华网，2017年2月14日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/14/c\\_129479325.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/14/c_129479325.htm)。（上网时间：2019年10月20日）

[2] “第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明”，新华网，2018年7月16日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/16/c\\_1123133778.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/16/c_1123133778.htm)。（上网时间：2019年8月2日）



杂形势，最根本的还是要办好我们自己的事情。”<sup>[1]</sup>要统筹好国际国内两个大局，从预防、管控和应对各种外部风险入手，不断深化国内改革。进一步提升对外开放层次和水平，对接国际高标准经贸规则，推进自由贸易试验区和自由贸易港建设，构建全面开放新格局。利用新一轮技术革命与产业变革给中国带来的“变轨”超车机遇，重塑产业分工格局，实现产业结构的跃升。扩大对外开放，利用多层次国内市场引领全球数字化发展，通过推动新兴技术与传统产业融合，不断提升中国在国际产业链和价值链上的位置，使中国经济实现从“高速度”向“高质量”的发展。正如十九届四中全会所指出，当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期，必须在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上下更大功夫。必须统筹国内国际两个大局，高举和平、发展、合作、共赢旗帜，坚定不移维护国家主权、安全、发展利益，坚定不移维护世界和平、促进共同发展。

**第二，顺应“大变局”塑造和延长战略机遇期。**当前中国仍处于并将长期处于重要的战略机遇期，综合国力的增长为其主动塑造战略机遇期创造了条件。我们需要通过高超的战略谋划，充分运用自身的优势，科学制定应对危机的方略，寻找历史共识和现实利益的“最大公约数”，减少摩擦、增进互信、加强互利，化解与周边国家的历史问题和管控领土矛盾。我们需要巩固和发展中俄新时代全面战略协作伙伴关系，稳定中欧多边对话与合作，管控分歧，避免中美经贸摩擦扩大为中美全面对抗。我们应通过强调多边主义占领道义制高点，增强中国的国际话语权。不断实现转危为机，从而维护、延长并且积极塑造中国发展的重要战略机遇期。

**第三，适应“大变局”构建更加公正合理的国际秩序。**近年来，随着综合国力的增长，中国参与全球治理的积极性和主动性也在不断提高。中国正

---

[1] 中共中央文献研究室编：《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社，2016年，第221页。

在从全球治理中的“参与者”成长为“建设者”。中国将坚持包容互鉴，在人类命运共同体的理念引领下，谋定而后动，致力于国际体系的建设性改革。在增强自身制度性权力的同时，努力成为新世纪全球共同价值观体系的创新者、共同利益体系的创造者、共同责任体系的探索者。

总体上看，百年大变局中各种不确定性依然突出，世界政治领域的权力转移，经济领域的“发展模式转变”和新科技革命带来的巨大冲击将会持续。在新的历史起点上，中国外交将继续坚持走和平发展道路，践行合作共赢理念，维护国际体系的稳定。中国的“话语权”变得越来越强，“朋友圈”越来越大。我们要加强研究大变局，对外交往中保持务实、自信、低调，顺应国际格局演变的大势，积极倡导完善全球治理机制，构建更加公正合理的国际秩序，使中国最终成为“大变局”“新变局”的受益者，与世界共同成长。

【完稿日期：2019-11-10】

【责任编辑：肖莹莹】

# 创新伙伴关系：打造全球伙伴关系的新增长点<sup>\*</sup>

□ 方 晓

〔提 要〕“创新伙伴关系”是中国打造更加紧密的全球伙伴关系网过程中的最新实践，是中国外交践行新发展理念的重要举措。在世界转型过渡期与中国发展历史交汇期叠加的特殊背景下，以创新要素为推动各国、各地区和全人类的共同发展切入点，有助于突破现有南北差异、思想差异、制度差异、意识形态差异等传统伙伴关系指标体系，在国际政治权力范式中增加发展范式，将各国对发展的需求转化为应对共同挑战的集体行动和理念共识，从而增加对中国全球伙伴关系网络建设的外部认同。

〔关键词〕中国外交、创新伙伴关系、创新合作、全球伙伴关系

〔作者简介〕方晓，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员、博士

〔中图分类号〕D822

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 6 期 0041-15

近年来，创新在中国打造全球伙伴关系网的过程中扮演了重要角色。自

\* 本文系上海市软科学研究计划项目“上海面向‘一带一路’构建高水平创新网络研究——以中欧创新战略伙伴关系和‘一带一路’支点国家合作为例”和上海市社科规划中青班专项课题“人类命运共同体思想与新时代中国的全球治理观研究”的阶段性研究成果。感谢上海国际问题研究院杨剑研究员为本文撰写提供的宝贵建议，感谢匿名评审专家和《国际问题研究》编辑部提出的修改意见，文中疏漏之处由作者承担。

2013年起,中国先后与瑞士建立了“创新战略伙伴关系”<sup>[1]</sup>,与以色列建立“创新全面伙伴关系”<sup>[2]</sup>,与德国提出“建立互利共赢的创新伙伴关系”<sup>[3]</sup>,与英国提出“建立中英创新合作伙伴关系”<sup>[4]</sup>,与芬兰建立了“面向未来的战略伙伴关系”<sup>[5]</sup>,葡萄牙、西班牙、捷克、俄罗斯、巴西、阿联酋和新加坡等多国也积极回应中国对创新合作的期待,在伙伴关系联合声明中突出创新要素。中国以创新合作为重点,推动构建更加平等均衡的伙伴关系,丰富了全球伙伴关系的内涵,对构建新型国际关系和人类命运共同体具有重要意义。

## 一、创新伙伴关系建设的三种类型

党的十九大报告指出,“中国积极发展全球伙伴关系,扩大同各国的利益交汇点”。<sup>[6]</sup>在打造更加紧密的全球伙伴关系网这一重要外交议程的过程中,以突出创新要素和强调发展共识为主的伙伴关系建设理念应运而生。目前来看,中国的创新伙伴关系建设可归纳为三种主要类型。

**创新要素结合型。**主要指中国与对象国已经确认将“创新合作”作为双

---

[1] “中华人民共和国和瑞士联邦关于建立创新战略伙伴关系的联合声明”,新华网,2016年4月8日,[http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/08/c\\_1118572645.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/08/c_1118572645.htm)。(上网时间:2019年1月17日)

[2] “中华人民共和国和以色列国关于建立创新全面伙伴关系的联合声明”,新华网,2017年3月21日,[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/21/c\\_1120668765.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/21/c_1120668765.htm)。(上网时间:2019年1月17日)

[3] “中德合作行动纲要:共塑创新”,新华网,2014年10月11日,[http://www.xinhuanet.com/world/2014-10/11/c\\_1112772707.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2014-10/11/c_1112772707.htm)。(上网时间:2019年1月17日)

[4] “中英关于构建面向21世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言”,新华网,2015年1月22日,[http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c\\_1116911370.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_1116911370.htm)。(上网时间:2019年1月17日)

[5] “中华人民共和国和芬兰共和国关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明”,新华网,2017年4月5日,[http://www.xinhuanet.com/2017-04/05/c\\_1120756512.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-04/05/c_1120756512.htm)。(上网时间:2019年1月17日)

[6] 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》,人民出版社,2017年,第59-60页。

边关系的战略定位，包括中国与瑞士建立的“创新战略伙伴关系”<sup>[1]</sup>、与以色列建立的“创新全面伙伴关系”<sup>[2]</sup>。此种创新伙伴关系的对象国一般为世界公认的创新型国家，合作重点是促进创新要素的单向流入，包括创新性企业、人才、知识和机制等。以瑞士为例，该国在全球创新指数排行榜上多年稳居榜首，人均拥有专利数量名列世界前茅。而且，瑞士不仅是最早承认并同新中国建交的西方国家之一，也是最早承认中国完全市场经济地位、首个与中国签署自贸协定的世界经济前 20 强和欧洲大陆国家。从特点来看，作为中国推动建立的首个创新伙伴关系，中瑞创新战略伙伴关系以开拓性创新和共同提升创新能力为主要目标，追求在关键领域的示范性作用。两国创新战略伙伴关系建设的重点在于生态环保、金融合作、高端制造业等瑞士创新要素聚集领域。2016 年，瑞士合作发展署与烟台市政府签署《中瑞低碳城市项目合作备忘录》，以低碳城市项目促进中国城镇化实现可持续发展。2017 年，中国建设银行在苏黎世设立分行，成功在世界最大的离岸金融中心设立人民币清算中心。两国还建立了科技创新对接实务合作平台，积极推进中国制造业发展规划和“瑞士工业 4.0”对接合作，为智能制造、数字经济方面的技术对接提供重要创新平台。

以色列是世界领先的创新大国，其研发人员的全时当量为 82.5 万人年，民用研发开支占国内生产总值比重为 4.5%，是经合组织成员国人均研发支出最高的国家之一。<sup>[3]</sup> 与中瑞创新合作相比，中以创新全面伙伴关系追求多层级的平台构建。2013 年 5 月，中以建立政府间经济技术合作机制。2014 年 5 月，中以建立创新合作联委会机制，两国在生命科学、农业、新能源和水处理、环保等方面合作成果显著。2017 年，中国对以投资 160 亿美元，主要集中在

[1] “中华人民共和国和瑞士联邦关于建立创新战略伙伴关系的联合声明”。

[2] “中华人民共和国和以色列国关于建立创新全面伙伴关系的联合声明”。

[3] “以色列 2017 年民用研发支出占 GDP 的 4.5%”，新华网，2018 年 8 月 28 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/m.xinhuanet.com/2018-08/28/c\\_1123340976.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/m.xinhuanet.com/2018-08/28/c_1123340976.htm)。（上网时间：2019 年 3 月 22 日）

人工智能、计算机创新和精密制造等领域，相关中国企业也开始在以色列投资并建立研发中心。<sup>[1]</sup>2018年10月，国家副主席王岐山与内塔尼亚胡总理共同主持中以创新合作联委会第四次会议，共同签署了《中以创新合作行动计划（2018—2021）》。<sup>[2]</sup>该行动计划提出，“加强两国在青年科技人员交流计划、联合实验室、国际技术转移中心、创新园区、创新合作中心等民用领域的务实合作，探索一条从研发到产业，从创新到创业的合作新模式，搭建一系列创新创业的合作平台。”<sup>[3]</sup>近年来，中国不但推动与以色列搭建国家间的创新合作机制，还推动相关地方政府参与中以创新合作，以长三角地区为代表在常州、杭州、上海等地建设创新伙伴关系的次级合作平台，包括列入《中以创新合作行动计划（2018—2021）》的中以常州创新园和中以（上海）创新港，以及杭州经济技术开发区的中以跨境孵化器、中以IT创新园，浙江省筹划设立的国家级中以国际创新园等。截至2018年，中以常州创新园已集聚以色列及中以合作企业81家，不仅数量领跑全国，业态也最为丰富。<sup>[4]</sup>中以创新全面伙伴关系在探索合作模式和平台建设方面成果显著。

**合作领域提升型。**在这一类型中，创新合作在中国与相关国家关系中尚未占据核心地位，但已具备实质性内容和发展目标。此类创新伙伴关系建设主要面向具备科技领先优势的发达经济体，相关国家在科技创新的部分领域占据优势，但缺乏类似中国的具有规模效应的市场和场景应用环境，双方存在以协同联动为主要目标的创新合作空间。例如，中国与德国提出“建立互利共赢的创新伙伴关系”<sup>[5]</sup>，与英国提出“建立中英创新合作伙伴关系”<sup>[6]</sup>，

---

[1] “China-Israel Innovation Partnership Develops Fast,” *Global Times*, October 25, 2018, <http://www.globaltimes.cn/content/1124525.shtml>. (上网时间: 2019年3月22日)

[2] “王岐山访问以色列”，新华网，2018年10月25日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/25/c\\_1123615009.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/25/c_1123615009.htm). (上网时间: 2019年3月22日)

[3] “中华人民共和国和以色列国关于建立创新全面伙伴关系的联合声明”。

[4] “常州打造高质量工业城市 创新生态进入升级版”，人民网，2019年5月19日，<http://js.people.com.cn/n2/2019/0519/c360301-32953525.html>. (上网时间: 2019年6月22日)

[5] “中德合作行动纲要：共塑创新”。

[6] “中英关于构建面向21世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言”。

与芬兰建立的“面向未来的战略伙伴关系”<sup>[1]</sup>，中国与日本建立的“中日创新合作机制”<sup>[2]</sup>等。

中德两国于2014年共同发表以“共塑创新”为主题的《中德合作行动纲要》，提出在全方位战略伙伴关系框架下着力发展创新伙伴关系。2015年，德国推出首个科研合作国别战略——《中国战略（2015—2020）》。2016年，中国科技部发布《科技创新共塑未来·德国战略》，强调中德在应对全球挑战、迎接新一轮产业革命方面承担共同责任。2016年4月，德国举办中德创新大会，成为两国间规模最大、涉及领域最广的科技创新合作交流平台。近年来，沈阳市中德（高端）装备制造产业园、太仓中德先进制造技术国际创新园等多个创新合作平台相继建成。2018年，中德科技园作为中国首家科技离岸中心落地德国海德堡，为中国机构搭建对外招才引资的基地，从而实现跨国协同合作发展。<sup>[3]</sup>此外，中英两国于2017年正式发布《中英科技创新合作战略》，成为首个中国与外国联合制定的双边科技创新合作战略。<sup>[4]</sup>中英创新计划、“科学桥”计划、牛顿基金等在人才培养、合作研究等方面形成长效合作机制，其中牛顿基金已累计支持460多个科技创新合作项目。<sup>[5]</sup>此外，中国与欧盟的科技创新合作已经成为中欧全面战略伙伴关系中的核心部分。2017年6月，中欧签署《中国科技部和欧盟委员会关于依托共同资助机制实施2018—2020

---

[1] “中华人民共和国和芬兰共和国关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明”。

[2] “中日双方签署关于建立中日创新合作机制的备忘录”，商务部网站，2018年10月26日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201810/20181002800203.shtml>。（上网时间：2019年7月10日）

[3] “首家离岸科技中心落地德国海德堡”，经济参考网，2018年5月19日，[http://www.jjckb.cn/2018-05/19/c\\_137190556.htm](http://www.jjckb.cn/2018-05/19/c_137190556.htm)。（上网时间：2019年7月10日）

[4] “中英两国正式发布科技创新合作战略（附文本）”，中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆网站，2017年12月10日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceuk/chn/zygx/kjil/t1521410.htm>。（上网时间：2019年7月18日）

[5] 张敏：“中欧科技创新伙伴关系的新变化与新趋势”，《区域经济评论》2018年第5期，第30页。

年度中欧研究创新旗舰合作计划和其他类研究创新合作项目的协议》<sup>[1]</sup>，为双方开展政府间科技创新合作提供指导和依据。

**创新潜力开发型。**主要指中国与相关国家的合作具备部分创新合作内容，但发展水平在双边合作整体格局中并不具备优势，仍存在较大提升空间。此类创新伙伴关系建设的主要对象国为新兴市场国家，合作方式兼顾创新要素的双向和单向流动。比如，中国与俄罗斯建立的“中俄创新对话机制”，共同制定《2019—2024年中俄创新合作工作计划（路线图）》<sup>[2]</sup>；与巴西打造“巴西—中国创新对话”<sup>[3]</sup>等合作机制等。与北欧等传统高创新力地区相比，俄罗斯、哈萨克斯坦和乌克兰等“一带一路”欧亚支点国家在全球创新指数的综合排名中位列中游，但它们继承了苏联雄厚的工业技术和人才，相关国家在基础科学、航空航天、核能和生物技术领域的人才储备优势明显。俄罗斯科学家在重型磁场、数学千禧难题、超重元素等基础科学研究中扮演了引领角色，2013年以来在《科学》《自然》《美国国家科学院院刊》等国际权威期刊的刊文数量几乎增长了40%，占到上述出版物刊文总数的0.8%左右。<sup>[4]</sup>乌克兰科学家在生物医药、医疗器械、焊接基础科学和应用技术方面享有盛誉。<sup>[5]</sup>上述国家均将中国的市场潜力、技术和人才需求以及创新要素容纳能力视为发展的重要机遇，认为深化和丰富与中国的伙伴关系可以提高自身的全球影响力。

---

[1] “第十九次中国—欧盟领导人会晤成果清单”，新华网，2017年6月4日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c\\_1121081995.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c_1121081995.htm)。（上网时间：2019年1月22日）

[2] 栾海：“第二届中俄创新对话推动务实合作”，新华社莫斯科2018年10月16日电，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/17/content\\_5331568.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/17/content_5331568.htm)。（上网时间：2019年7月15日）

[3] “巴西—中国创新对话在里约热内卢举行”，新华网，2018年11月15日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/15/c\\_1123719320.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/15/c_1123719320.htm)。（上网时间：2019年7月15日）

[4] “俄科学家在国际权威科学杂志中刊文数量激增”，中华人民共和国驻俄罗斯联邦大使馆网站，2017年9月15日，<http://ru.china-embassy.org/chn/kjhz/elskjt/t1493426.htm>。（上网时间：2019年7月15日）

[5] “乌克兰焊接技术在华落地生根，双方科研成果服务100多家企业树立中乌科技合作典范”，《人民日报》2017年2月16日，第3版。



## 二、建设创新伙伴关系的动因

在新的历史条件下，如何丰富和发展全球伙伴关系建设的内涵，“在坚持不结盟原则的前提下广交朋友，形成遍布全球的伙伴关系网络”<sup>[1]</sup>成为外交工作的重点之一。习近平主席指出，要“充分利用国际创新资源，开辟多元化的合作渠道……强化创新伙伴关系”。<sup>[2]</sup>创新伙伴关系的构建不但符合中国“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，更是打造更加紧密的全球伙伴关系网的题中应有之义。

（一）顺应国际科技与产业发展新趋势。科学技术进步带来的新一轮产业革命推动全球生产链和价值链的变革。人工智能、大数据、量子科学、数字经济的发展深刻改变了诸多行业的业态，数字和计算能力的突破将人类推向了新的发展阶段。要跟上新科技革命的步伐，国家必须提升创新能力。而博采众长、吸收引进他人创新成果无疑是事半功倍的捷径。发展创新伙伴关系是优势互补、相互借力的双赢合作，对合作双方在新科技领域崭露头角大有助益。与此同时，新技术在对全球的政治、经济和社会结构进行再造的同时，也给世界各国主权、安全、发展利益带来新挑战，需要各国携手应对。

创新能力的提升可推动国家经济发展向分工更细化、结构更合理和形态更高级的阶段演进，它是国家竞争优势和综合竞争力的重要体现，而基础科学的探索和技术突破则可以改变国家间的力量对比和竞争格局。创新伙伴关系突出了国家间基于对未来创新发展的共同认知，将竞争引导至互补性或共同性行动，以应对未来发展、粮食安全、能源安全、人类健康和气候变化等人类共同挑战。创新伙伴关系建设有助于提升国家治理能力，提高国家在创新领域的资源规划、配置和投放比重，以激发科技碰撞与技术发明作为拓展

---

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

[2] 习近平：“提高关键核心技术创新能力 为我国发展提供有力科技保障”，新华网，2018年7月13日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/13/c\\_1123123961.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/13/c_1123123961.htm)。（上网时间：2019年1月22日）

国家战略利益的手段，把国家、次国家行为体、非国家行为体和个人对发展的基本向往转化为“共建”“共享”“共有”的心态，规避和淡化在政治、军事和经贸方面的现有矛盾，对国家间的竞争方式和合作方向进行再定义。

（二）建立创新型国家的需要。从历史上看，创新驱动了数次产业革命。在第四次工业（产业）革命前夕，科技再次成为生产力发展的第一要素。西方国家是创新要素的主要聚集地，主导全球经济、贸易、金融、技术、市场及其他新兴领域的规制权。随着知识驱动型创新作为经济增长要素的重要性日益增加，国家间为取得发展优势的竞争更为直接，具有技术优势、市场优势、环境优势和战略优势的全球性大国，可以通过创新要素建立全球性联系，引导大国间的博弈与竞争，重新塑造全球产业链、价值链和利益链，从而抢占发展先机和国际话语权。

2016年中国发布了《国家创新驱动发展战略纲要》，明确将创新驱动作为发展战略。<sup>[1]</sup>在中国分“两步走”建成社会主义现代化强国的过程中，与全球主要创新国家、城市及其他行为体之间构建网络联系，打造全球创新的聚集地和辐射地已是发展的必然要求。以创新要素加强国家间的伙伴关系建设，甚至推动地区性创新体系的构建，可直接提高国家发展的综合竞争力。<sup>[2]</sup>

（三）丰富全球伙伴关系的内涵。全球伙伴关系建设反映中国外交的时代主题和任务。在新中国70年的发展历程中，中国外交坚持独立自主原则，积极发展和建立各种伙伴关系。在不同的历史时期和战略布局中，伙伴关系的形式和内涵也经历了数次转型，体现了中国对时代主题的判断从“战争与革命”向“和平与发展”的转变。中国外交战略目标服从和服务于国家总体战略，当前就是为“两个一百年”奋斗目标保驾护航。构建新型国际关系是

---

[1] “《国家创新驱动发展战略纲要》政策解读”，国新网，2016年5月24日，<http://www.scio.gov.cn/34473/Document/1478594/1478594.htm>。（上网时间：2019年2月5日）

[2] The Royal Society, “New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power,” January 2010, [https://www.aaas.org/sites/default/files/New\\_Frontiers.pdf](https://www.aaas.org/sites/default/files/New_Frontiers.pdf)。（上网时间：2019年2月5日）

中国外交的重要战略途径，具体包括积极发展全球伙伴关系，坚持对外开放的基本国策和秉持共商共建共享的全球治理观。<sup>[1]</sup>

党的十九大报告强调，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。<sup>[2]</sup> 创新亦是世界各国未来竞争力所在。中国明确国家创新体系是开放的，要全方位提升科技创新的国际化水平。<sup>[3]</sup> 主动布局和积极利用国际创新资源，成为中国外交统筹国内国际两个大局、两个市场、两种资源、两类规则的重要任务，而创新伙伴关系建设是将国内议程中的创新发展战略延伸至全球伙伴关系之中，建设科技、信息、人才、经济以及知识产权之间紧密的联系通道。

### 三、创新伙伴关系建设面临的挑战

当前，世界正处于“百年未有之大变局”，美国等西方国家公开把中国当作主要竞争对手。<sup>[4]</sup> 西方文明在全球政治、经济、军事和思想方面的领先地位进入相对衰弱周期，在一个全球化背景下日益“分化”的世界中，人类社会的“心态秩序危机”导致各种极端政治思潮的兴起以及全球社会的“分裂”。<sup>[5]</sup> 全球范围内的民粹主义泛起、保护主义回潮、逆全球化思想得势、分离主义发展和恐怖主义上升，直接影响全球伙伴关系建设的内涵、水平和进度。那些兼具中国的“伙伴关系”和美国的“盟友关系”双重身份的国家，当前需要处理的主要问题之一是如何在二者间保持务实灵活的立场和政策。

---

[1] 杨洁勉：《中国特色大国外交的理论探索和实践创新》，世界知识出版社，2019年8月，第147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》，第31页。

[3] 王志刚：“加快建设创新型国家”，《人民日报》2017年12月7日，第7版。

[4] 张宇燕：《国际形势黄皮书：2018年全球政治与安全报告》，社会科学文献出版社，2019年1月，第2页。

[5] 李友梅、汪丹：“在‘分化’的世界寻求合作——构建人类命运共同体的一种转型社会学认识”，《社会科学战线》2018年第5期，第227页。

而我们也面临着更加清晰地定义“伙伴关系”内涵、对“伙伴”和“同盟”进行功能区分、塑造二者“共生”关系和“兼容性竞争”关系的考验。

第一，美西方对华的科技封锁。在中美两国实力对比变化和战略政策调整的大背景下，中美战略竞争的序幕已经拉开，摩擦的激烈程度和广泛程度在后冷战时代前所未见。<sup>[1]</sup>在这一过程中，美国不仅单方面限制与中国的科技创新合作，还就此施压相关盟友。2018年5月，美国贸易谈判代表与欧盟贸易委员和日本经济产业大臣发表三方声明，谴责针对外企的强制性技术转让以及通过网络入侵方式获取敏感信息和商业机密的行为，提出努力采取有效手段制止此类政策和做法。<sup>[2]</sup>此后，三方又举行多轮会谈重申相关立场和行动方向，提出就此与其他贸易伙伴达成共识。美国还向其盟友施压，要求对中国的科技企业进行围堵。例如，作为“五眼联盟”成员的澳大利亚和新西兰已在美国压力下宣布禁用华为公司的5G设备，<sup>[3]</sup>英国政府正在对华为公司的安全性进行评估。<sup>[4]</sup>日本也追随美国禁止华为和中兴公司参与政府合同。<sup>[5]</sup>此外，美国对中国正在推动的创新伙伴关系建设也进行直接干涉。美国政界学界多次对中以创新合作表示忧虑，特朗普甚至提出，如果以色列继

---

[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20页。

[2] Office of the United States Trade Representative, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union,” May 31, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/may/joint-statement-trilateral-meeting>. (上网时间：2019年4月23日)

[3] “New Zealand Joins Australia in Banning Huawei,” *The Sydney Morning Herald*, November 28, 2018, <https://www.smh.com.au/business/companies/new-zealand-joins-australia-in-banning-huawei-20181128-p50iz5.html>. (上网时间：2019年4月23日)

[4] “Where is Huawei Banned from Working on Critical Networks?,” *The Guardian*, April 19, 2019, <https://www.theguardian.com/technology/2019/apr/19/where-huawei-is-banned>. (上网时间：2019年4月23日)

[5] “Japan Effectively Bans China’s Huawei and ZTE from Government Contracts, Joining U.S.,” *The Washington Post*, December 10, 2018, [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/japan-effectively-bans-chinas-huawei-zte-from-government-contracts-joining-us/2018/12/10/748fe98a-fc69-11e8-ba87-8c7facdf6739\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.274e1c478fb3](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/japan-effectively-bans-chinas-huawei-zte-from-government-contracts-joining-us/2018/12/10/748fe98a-fc69-11e8-ba87-8c7facdf6739_story.html?noredirect=on&utm_term=.274e1c478fb3). (上网时间：2019年4月23日)

续加强与中国的合作，则美以安全合作将受到负面影响。<sup>[1]</sup> 针对中国公司投资海法港等中以合作项目，美国要求启动“协议审查”，甚至威胁取消美以情报分享。<sup>[2]</sup> 美国兰德公司在其报告中指出，以色列作为美国的重要盟友，应参考美国经验对中国的投资设立审查机制，并提出中以高科技合作对美国构成了挑战。<sup>[3]</sup> 在中美竞争常态化和复杂化的背景下，以色列相关高科技公司在开展对华合作时，将面临美国针对特定技术的项目审查、人员限制或技术禁令。如何使相关国家在中美博弈中保持务实立场，在伙伴和盟友间作出平衡成为创新伙伴关系建设的重点难题。

**第二，中国实际需求和供给能力的正确识别。** 创新伙伴关系建设的根本出发点是为中国宏观发展创造良好的外部环境，并借助自身的比较优势为具体领域正向引入相关国家的创新资源。在对外层面，虽然大多数国家认可中国创新伙伴关系建设的标准，但相关国家在意识形态、发展模式、国际角色和对外立场上与中国仍存在较大差异。瑞士、以色列等国虽具备较强的创新能力，但与中国的经济和政治体量差异巨大，可能担忧其核心利益诉求和资源优势在议程设定、模式设计等具体环节中被忽视。在对内层面，创新伙伴关系建设在落地过程中可能出现国内同类创新平台建设的排他性竞争以及在科技研发、技术转移、产品转化等方面的低效同质化，出现以规模和数量作为衡量其创新伙伴关系价值唯一标准的片面性认识，缺乏从实际条件出发、以实际利益为导向、以实际需要为标准的创新合作原则。

**第三，“技术孤岛”现象和创新碎片化。** “技术孤岛”现象是科技后发

---

[1] “Trump Said to Warn PM Security Ties Could Suffer due to Israel-China Relations,” *The Times of Israel*, April 14, 2019, <https://www.timesofisrael.com/trump-said-to-warn-pm-security-ties-could-suffer-due-to-israel-china-relations/>. (上网时间：2019年4月23日)

[2] Dan Arbell, “What do Israel’s China Ties Mean for Its Relationship with the US?,” May 8, 2019, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/05/israel-china>. (上网时间：2019年7月9日)

[3] “The Evolving Israel-China Relationship,” RAND Corporation, 2019, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR2600/RR2641/RAND\\_RR2641.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2600/RR2641/RAND_RR2641.pdf). (上网时间：2019年8月2日)

国家在创新发展过程中面临的普遍现象。2018年，中国发明专利申请量为154万余件<sup>[1]</sup>，但专利申请量并未带来直接的技术领先优势，造成科学意义上的技术创新与现实应用中的技术进步脱钩。而“知识和技术增长——创新产出和应用”之间的数据倒挂，也可能造成创新成果脱离实际需求的现象。同样，创新合作面临主体独立性和协同性的“选择困境”。企业作为主体在海外创新投资时常面临所在地行为体的非市场化介入、核心技术外溢等风险和障碍，而国家又难以发挥具体创新合作项目中的主体功能，也可能导致创新伙伴关系建设的创新碎片化。

#### 四、创新伙伴关系建设的路径选择

科学技术和知识在信息化和全球化时代是重要性显著上升的权力资源。在信息化时代来临之前，国际行为体对于自然资源、劳动力等权力资源的占有和控制往往采用边界控制或者武力控制的方法。而在当前，知识产权和技术标准成为知识和技术资源的控制边界。发达国家掌握着全球知识产权和技术标准机制，控制着技术分工体系和财富流动秩序。发展中国家在分工体系中被定位为“能源供应国”“装配工厂”“技术消费国”等等。其中部分国家通过二次创新和自主创新成为技术追随者。技术追随者参与产业分工的选择十分有限，一种方式是另建标准，另一种是接受体系权力约束。<sup>[2]</sup>

未来相当长的一段时间内，国际地缘政治力量强行扭曲中国与主要发达国家的科技合作和经济合作。当主要发达国家对中国的技术进步开始实施不同程度的遏制政策时，中国应根据国际创新链的内在逻辑及其环节、要素和

---

[1] “国家知识产权局：2018年中国发明专利申请量154.2万件”，中国新闻网，2019年1月10日，<http://www.chinanews.com/cj/2019/01-10/8725350.shtml>。（上网时间：2019年3月3日）

[2] 杨剑：《数字边疆的权力与财富》，上海人民出版社，2012年8月，第101页。

资源的分布特点，有效地以创新伙伴关系为内涵建设全球伙伴关系，形成多维立体的国际合作布局态势。

第一，用好国际项目和区域合作建设创新策源网络。提升创新策源能力和议题设置能力是创新伙伴关系产生落地效应的关键。创新策源能力体现在知识生产和积累、资源协调和配置、成果转化和推广、技术突破和引领、产业集聚和辐射五大方面，策源网络包括知识产权跨境交易和国际知识产权金融服务集聚能力，以及衔接国际通行规则的制度保障。

通过创新伙伴关系积极组织实施国际大科学计划和大科学工程，积极参与全球科技协同创新，以提升全球科技创新合作与竞争的话语权。个别创新领导型主体可以在全球产业竞争中发挥重要作用，但在以生物、物理、数字技术相融合的新产业革命中，创新越来越复杂，任何科研机构或企业都难以独自承担所有的创新环节和流程，需要通过国际分工合作才能完成，全产业链创新的体系优势具有决定性意义。

创新伙伴关系还是中国参与和发起国际规则谈判的主要渠道之一，有助于引导新技术、新产业朝着有利于解决全球性重大问题的方向发展。中国与主要创新国家建构了多边和双边的科技创新合作机制，如亚太经济合作组织(APEC)领导人会议科技创新政策伙伴关系机制(PPSTI)、金砖国家(BRICS)科技部长会议等。亚欧大陆国家是中国构建创新伙伴关系的主要对象，也是“一带一路”建设的主要区域。在积极参与构建地区“价值链”、“产业链”和“利益链”等基础上，可通过创新伙伴关系建设打造从基础研究到应用研究、技术开发、生产经营的“线性创新模式”，联通创新主体，构建“在一定时空范围内的创新主体与其所处的创新环境，通过物质循环、能量交换和信息流动等方式相互作用而形成的开放的动态平衡系统”。<sup>[1]</sup>

第二，用好市场优势吸引双边伙伴创新要素汇入。这包括熟悉掌握伙伴

---

[1] 赵程程、秦佳文：“美国创新生态系统发展特征及启示”，《世界地理研究》2017年第2期，第34页。

国的战略布局和优先发展方向，在建设对象上作出优先安排，为实现共同的创新目标确定立场和政策愿景，确定与国家、地区、创新枢纽城市等创新主体之间的角色定位、互动方式。

创新伙伴关系建设的重之一点是借助“高创新指数国家”创新发展的资源和经验，完善政府在战略引导、产业政策、信息整合、研发投入绩效评估、市场失灵机制纠偏、新经济市场垄断监管和打造开放式创新软环境方面的制度保障，推动编制国家“创新地图”等。例如，以北欧国家为代表的一批中小国家具有技术策源能力，但不完全具有工程能力、商业模式创造能力、产业和市场规模，中国是全球主导技术成熟和应用的主要推动者之一，二者的结合采用的是优势要素互补方式。

通过高层交往建立的双边创新伙伴关系以及通过顶层设计搭建的多边平台，拓展与现有创新伙伴之间的要素共享，与相关国家建立科技、信息、人才、经济以及知识产权之间的紧密联系，鼓励创新要素跨境流动，促进全球生产体系中产学研协同创新，促进科技与产业、金融深度融合，开展创新战略、创新趋势、国家创新体系建设、技术转移、大众创新创业等方面的对话，以科技人才、技术突破、科技金融、成果转化之间的相互协同打通科技创新链。

第三，用好科技外交打造创新生态系统。“创新生态系统”这一概念最早发源于企业创新发展的治理范畴，也就是打造“一种协同整合系统，并将系统中各主体的创新成果整合成协调一致、面向客户的解决方案”。<sup>[1]</sup>有学者认为，这一系统的范围可以扩大至全球，形成具有自然生态系统特性的基于专利许可、协作研发和技术合作标准化<sup>[2]</sup>，以企业或其他创新机构为主体打造协同配套、共同进化的创新体系。在创新生态系统构建过程中，对那些

---

[1] Adner Ron, “Match Your Innovation Strategy to Your Innovation Ecosystem,” *Harvard Business Review*, Volume 84, Issue 4, 2006, pp.98-107.

[2] 张利飞：“高科技产业创新生态系统耦合理论综述”，《研究与发展管理》2009年第3期，第70-75页。



可能引发爆炸性、连锁性、裂变性等革命性变化的创新要素进行识别，对离散的、零散的创新要素以系统的方式进行整理和组织，激发创新要素市场活力和创新组合、研究活动，从不同侧面促进全球范围内的知识技术扩散，成为推动全球化、造福所有国家的重要渠道<sup>[1]</sup>。

创新伙伴关系打造的创新生态系统超越了传统概念中对于创新的狭义化认识，整合科学家强调的知识创新、技术专家强调的技术创新、企业家强调的经济属性和政治家概念中的精神属性，明确创新要素在人类进步和国家发展中的驱动价值、在国际议程和制度建构中的引导价值、在大国博弈和竞争中的制约价值、在推动打造新型国际关系和人类命运共同体上的示范价值。

【完稿日期：2019-11-3】

【责任编辑：肖莹莹】

---

[1] IMF, “World Economic Outlook, Cyclical Upswing, Structural Change,” April 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>.  
(上网时间：2019年3月3日)

# “新印度”愿景与中印更加紧密的发展伙伴关系构建

□ 荣 鹰 张 蕾

〔提 要〕“新印度”愿景是莫迪本人的施政目标、行动计划和印度崛起的大国战略。莫迪“新印度”愿景重视经济增长、人民生活水平提高以及大力发展制造业，对内强化政府，对外推行“印度至上”大国外交，为莫迪政府赢得了国内支持，激发经济增长并在国际上提升了印度的国际地位。但如今也面临经济增速放缓、宗教民族主义上升等挑战，特别是受印度国情所限，在加快开放与保护国内弱势群体之间存在矛盾。伴随着中印构建更加紧密的发展伙伴关系的战略目标，下阶段中印关系的重要课题，就是要在两国领导人战略引领下，开展治国理政经验交流，加强发展战略对接，共同引领全球经济治理体系改革，推进安全及人文对话，使“龙象共舞”成为中印关系“唯一选择”。

〔关键词〕“新印度”愿景、中印更紧密发展伙伴关系、印度崛起

〔作者简介〕荣鹰，中国国际问题研究院副院长、研究员

张蕾，山东省委党校（山东行政学院）、山东省“一带一路”研究中心教授

〔中图分类号〕D822.335.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2019）6期 0056-11

“新印度”愿景是印度总理莫迪首次当选后提出的施政目标，其已转化为印度崛起的大国战略。该战略的实施，不仅将改变印度自身和印度与外部

世界关系，而且将影响甚至重构中印关系未来。

## 一、莫迪“新印度”愿景：从施政目标到大国战略

2014年5月，印度人民党(BJP)时隔十年后赢得大选，莫迪当选后提出“新印度”愿景，宣布要把印度建成一个“没有贫困、腐败、清洁的国家，没有恐怖主义、教派主义的‘新印度’”。莫迪随后对“新印度”愿景制定了详细规划并进行具体落实。2019年5月，印度人民党在选举中获得压倒性胜利，莫迪也因此实现连任，“新印度”愿景推进速度加快。同年10月，莫迪在甘地诞辰150周年纪念活动上发表讲话，再次向印度人民描绘了一个全新印度的美好愿景。<sup>[1]</sup>五年来，“新印度”愿景正从莫迪的施政口号，嬗变成印度崛起的大国战略和行动纲领，其具有以下特点。

第一，提出宏伟的增长目标。<sup>[2]</sup>莫迪认为，“新印度”愿景是助推印度民族崛起和伟大复兴的战略和规划，印度将在2030年以前成为全球人口第一大国，并有望成为第三大经济体；印度经济总量用了70年时间增长到2万亿美元，但从2万亿美元增长到3万亿美元只用了1年，未来5年印度经济总量再增加2万亿美元不是幻想。因此，莫迪在2019年8月15日印度独立日纪念大会上，宣布了其第二任期经济增长目标，即到2024年把印度国内生产总值(GDP)提升到5万亿美元。莫迪此前曾提出，如果印度经济能保持高速增长，2030年以前印度经济总量应该能够超过10万亿美元，甚至30年后达到20万亿美元的目标也不是不可能的，届时，印度人均GDP有望

---

[1] “Modi Vows to Build A New India of Mahatma Gandhi’s Dreams,” *The Hindu*, October 2, 2019, <https://www.thehindubusinessline.com/news/india-open-defecation-free-declares-narendra-modi/article29576798.ece#>. (上网时间：2019年10月10日)

[2] “The Long Road to A \$20 Trillion Economy,” *Livemint*, March 13, 2015, <https://www.livemint.com/Opinion/XyaxUu8DHV3NbhSfwnHSSK/The-long-road-to-a-20-trillion-economy.html>. (上网时间：2019年8月20日)

达到目前阿根廷或者智利的水平。<sup>[1]</sup>

第二，倡导莫迪式发展理念。为争取普通民众更多参与和支持，莫迪强调他心目中的“新印度”就是圣雄甘地心目中的印度，即“环境干净、清洁、友好，人人身体健康、母婴营养良好，人民生活无忧无虑”。莫迪表示，他要建设的“新印度”是一个社会没有歧视、人人和谐相处的印度，是一个“人人受助、人人发展，人人信赖”（Sabka Saath, Sabka Vikas, Sabka Vishwas）的新印度。<sup>[2]</sup>为此，莫迪推出了众多社会福利计划，如“莫迪医保计划”（Modicare），计划给5亿贫困人口提供优质医保服务，每年向符合条件的家庭提供最高50万卢比的补助；“免费煤气罐计划”（Ujjwala），面向印度贫困线以下家庭，旨在减轻印度贫困家庭妇女负担，该项目2016年5月推出，目前受益人口已达到7200万。

第三，大力发展制造业。莫迪的“印度制造”计划（Make in India）是其“新印度”愿景的旗舰项目，意在把印度打造成新的“全球制造中心”。为此，莫迪上台后创建了400多个特区，推出了“数字印度”“技能印度”“创业印度”等计划，表示要力争到2025年把印度制造业在GDP占比提升到25%以上，创造1亿个就业岗位。<sup>[3]</sup>莫迪宣布将不断加大政府投资，加快推进改革，大力发展基础设施，吸引更多的外资。他也希望更多国内外投资者充分利用印度巨大的“人口红利”，推动印度制造业发展。

第四，努力打造高效强势政府。一是提出“合作性联邦主义”（cooperative federalism），捋顺中央和地方关系，为推进“新印度”愿景建设减少体制

---

[1] “The Politics of Economic Growth,” *Livemint*, November 5, 2019, <https://www.livemint.com/politics/policy/the-central-contradiction-of-modinomics-11572950399039.html>.（上网时间：2019年11月5日）

[2] “‘Sabka Saath, Sabka Vikas Aur Sabka Vishwas’: PM Narendra Modi’s Message to Newly Elected NDA MPs,” *The Indian Express*, May 27, 2019, <https://indianexpress.com/photos/india-news/prime-minister-narendra-modi-addresses-newly-elected-nda-mps-in-parliament-5748983/>.（上网时间：2019年10月2日）

[3] 宁胜男：“莫迪政府‘印度制造’：效果评析与前景展望”，《印度洋经济体研究》2017年第3期，[http://www.ciis.org.cn/chinese/2017-07/07/content\\_9554166.htm](http://www.ciis.org.cn/chinese/2017-07/07/content_9554166.htm).（上网时间：2019年9月10日）

性障碍，其中标志性事件就是 2015 年印度国家转型委员会成立，取代了印度独立以来在宏观经济领域发挥重要作用的计划委员会。这一举措为莫迪协调中央和邦政府发展规划提供了重要平台。<sup>[1]</sup> 二是强化“一个印度”意识。莫迪提出了“一个印度、一个税率”“一个印度、一次选举”“一个印度、一个宪法”“一个印度、一个民族”，力图通过税制、选举、法律等层面的改革，强化联邦政府强势地位。<sup>[2]</sup> 三是借助印度人民党力量推进印度国内政治社会变革进程。<sup>[3]</sup> 莫迪上台以来，在推动落实印度人民党三大核心议程，即废止宪法关于克什米尔邦第 370 条款、重建阿约迪亚罗摩庙、推行统一民法典方面取得历史性进展，其中前两项议程已经实现。此外，莫迪还推出包括修改印度历史叙事、加快修订包括《国籍法》、打击暴恐活动等相关立法，希望通过优先照顾印度教群体利益和政治诉求，换取印度人民党内部保守势力对其施政目标，特别是重大改革举措的支持。<sup>[4]</sup>

第五，推进“印度至上”大国外交。2015 年 5 月，莫迪上台不到一年就明确提出，印度要成为全球“引领性”大国的目标。在这一战略目标指导下印度外交理念加快突破“不结盟”框架束缚，主动推行全方位大国外交。<sup>[5]</sup> 与此同时，印度外交重点开始转向谋求把良好外部环境转化为发展的有利因素，希望通过积极主动的经济外交助力印度全面崛起。印度不断优化调整外交布局，在积极周旋于大国之间的同时，重点维护强化在南亚的主导地位，

---

[1] “Words and Deeds: On Modi’s I-Day Vision,” *The Hindu*, August 16, 2019, <https://www.thehindu.com/opinion/editorial/words-and-deeds/article29103340.ece>. (上网时间: 2019 年 8 月 17 日)

[2] “One Nation, One Election? Perish the Thought,” *India Today*, June 22, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/one-nation-one-election-perish-thought-1553953-2019-06-22>. (上网时间: 2019 年 10 月 2 日)

[3] Milan Vaishnav, “The Strange Triumph of Narendra Modi, Can India’s Prime Minister Succeed Even as the Economy Plummets?,” *Foreign Affairs*, November 4, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2019-11-04/strange-triumph-narendra-modi>. (上网时间: 2019 年 11 月 5 日)

[4] “The Citizenship Bill Must Be Opposed,” *Hindustan Times*, October 31, 2019, <https://www.hindustantimes.com/columns/the-citizenship-bill-must-be-opposed/story-sxrqkgvM05hizuGxz784eI.html>. (上网时间: 2019 年 11 月 1 日)

[5] Prime Minister’s Office, “PM to Heads of Indian Missions,” February 7, 2015, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115241>. (上网时间: 2019 年 10 月 4 日)

加快东亚、东南亚、中东和非洲布局，并谋求多边外交实现新突破。1. 在南亚，推进由其主导的次区域和跨区域合作机制建设，同时坚持孤立打击巴基斯坦，防范排斥域外势力对其主导地位可能的挑战。2. 利用“东向行动”政策积极深化与东南亚国家和东盟关系，拓展和深化与日本、韩国及澳大利亚等中等大国的互动。3. 推出印度版“印太构想”，力图在印太海洋事务、印度洋军事安全合作方面发挥“引领性”作用，通过在印太大国博弈中彰显战略自主性谋求更多经济实利。4. 加快西进中东海湾地区步伐，积极参与地区事务显示存在感。莫迪近几年频繁造访沙特、阿联酋、以色列等地区大国，不顾美国制裁坚持与伊朗开展能源合作，努力维护自身能源安全和经济安全利益。<sup>[1]</sup>5. 积极参与全球治理改革进程，在应对气候变化、防灾减灾及人道主义救援等全球性和地区挑战上，印度积极参与并尝试推动创建新的多边合作机制。印度和法国合作创建的“国际太阳能联盟”，已经得到全球120多个国家的支持，提升了印度在应对气候变化问题上的影响力和话语权。

## 二、“新印度”愿景：成就与挑战

自1947年独立以来，当“有声有色的大国”、享有全球大国的地位和影响，一直是印度全民族的愿望和领导人的政治追求。<sup>[2]</sup>莫迪“新印度”愿景第一次把印度崛起的战略目标具体化、明确化，并制定了行动纲领及实施路径。“新印度”愿景提出五年来，总体效果明显，特别是社会民生项目，多有可圈可点之处。

政治上，“新印度”愿景为莫迪及其领导的印度人民党带来丰厚的回报，特别是印度普通民众因为享受到印度发展的具体成果而心怀期待，愿意继续支持莫迪和印度人民党。印度外长苏杰生公开承认，2019年5月印度人民党

---

[1] “The Reality Behind India-Saudi Arabia’s Growing Ties,” *The Economic Times*, November 3, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/the-reality-behind-india-saudi-arabias-growing-ties/articleshow/71871401.cms>. (上网时间：2019年11月3日)

[2] 郑瑞祥：《印度的崛起与中印关系》，当代世界出版社，2006年，第1页。

和莫迪赢得大选实现连任，就是因为莫迪推出的“新印度”愿景并及时兑现了廉价住房、清洁厕所、小额信贷、家用煤气等社会福利计划。<sup>[1]</sup>

经济上，莫迪为实现“新印度”愿景集中推出一大批重大改革举措，不仅激发了印度经济增长潜力，更提振了国内外投资者的信心。2014年以来，印度经济年均增速达到了7%以上，超越了新兴市场经济体同期增速。印度营商环境也持续改善。根据相关报告，印度是营商环境提升改善最快的全球10大经济体之一，2018年印度营商环境排名为第63位，而2013年时仅为第142位。<sup>[2]</sup>

国际上，“新印度”愿景加持了印度地缘战略地位。莫迪政府五年间的强势政府决断力，不仅受到西方战略界重视，也引起国际企业界的热烈追捧。2018年以来，中美经贸摩擦加剧，印度各界在密切关注中美经贸谈判进程同时，更多开始讨论如何从中渔利，印度企业界提出，政府和企业应积极做好承接转移产业及投资各方面准备。<sup>[3]</sup>

随着莫迪“新印度”愿景的推进，印度发展面临的困难和挑战也在增多，莫迪连任后，许多问题愈发突出。

一是经济增速开始放缓。2019年上半年以来，多个国际组织和机构开始调低对印度经济增速的预测。摩迪投资服务公司把印度经济展望从稳定调至负面，预测2019年印度经济实际增速为5.6%，将大大低于2018年的7.4%。

---

[1] “External Affairs Minister’s Remarks at Atlantic Council, Washington D.C. on 1 October 2019,” October 3, 2019, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31895/External\\_Affairs\\_Ministers\\_remarks\\_at\\_Atlantic\\_Council\\_Washington\\_DC\\_on\\_1\\_October\\_2019](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31895/External_Affairs_Ministers_remarks_at_Atlantic_Council_Washington_DC_on_1_October_2019). (上网时间: 2019年10月10日)

[2] “Improvement in Ease of Doing Biz Ranking Outcome of Modi Govt’s Reforms: India Inc.,” *The Economic Times*, October 24, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/improvement-in-ease-of-doing-biz-ranking-outcome-of-modi-govts-reforms-india-inc/articleshow/71739338.cms>. (上网时间: 2019年10月28日)

[3] “External Affairs Minister’s remarks on the Topic ‘Preparing for a Different Era’ at Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. (October 01, 2019),” October 1, 2019, [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31889/External\\_Affairs\\_Ministers\\_remarks\\_on\\_the\\_topic\\_Preparing\\_for\\_a\\_Different\\_Era\\_at\\_Center\\_for\\_Strategic\\_and\\_International\\_Studies\\_Washington\\_DC\\_October](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31889/External_Affairs_Ministers_remarks_on_the_topic_Preparing_for_a_Different_Era_at_Center_for_Strategic_and_International_Studies_Washington_DC_October). (上网时间: 2019年10月2日)

政府研究机构也认定印度经济增长将放缓，更加关注放缓到何种地步。<sup>[1]</sup> 经合组织（OECD）最新报告预测，印度2020—2024年GDP增速为6.6%，将低于2013—2017年的7.4%。印度经济增速放缓主要是结构性和周期性因素叠加的影响，一定程度上也受外部环境影响。在经济增速放缓同时，印度发展带来的环境恶化等可持续发展问题却日益严重，2019年入冬以来，新德里周边地区污染达到了令人无法承受的程度。更令国内外投资者担心是，莫迪政府对印度经济增速放缓似乎并无良策，现有刺激手段效果不彰，相关举措边际效应下降，改革进程也开始有所放缓，印度国内企业界普遍信心不振。<sup>[2]</sup>

二是国内宗教民族主义上升。印度国内教派族群间一直有矛盾纷争，滋生极端民族主义、宗教主义、分离主义。长期以来，印度各党派政府坚持世俗主义，奉行“多样性的统一”政策，一定程度上维护了社会和谐和国内稳定。但莫迪为推进经济改革出台了許多社会政策措施，具有较大争议性，其中计划推动印度议会制定禁止信教者改宗等法案，已引起印度社会精英担忧，担心会引发新的教派矛盾冲突。<sup>[3]</sup> 印度国内教派关系和社会政策仍是十分敏感的国内政治问题。<sup>[4]</sup> 近一段时间以来，莫迪政府借纪念甘地诞辰150周年活动倡导族群、教派相互尊重关爱的甘地精神，但效果如何仍有待观察。<sup>[5]</sup> 此外，由于宗教历史文化以及地缘政治原因，印度教派矛盾经常会外溢影响其与周

---

[1] “Moody’s Cuts India’s GDP Growth Forecast to 5.6 Percent for 2019,” *The Economic Times*, November 14, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/moodys-cuts-indias-gdp-growth-forecast-to-5-6-per-cent-for-2019/articleshow/72052306.cms>. (上网时间: 2019年11月10日)

[2] “India Inc is Growing Disenchanted with Narendra,” *The Economist*, August 17, 2019, <https://www.economist.com/business/2019/08/17/india-inc-is-growing-disenchanted-with-narendra-modi>. (上网时间: 2019年8月18日)

[3] “By Rewriting History, Hindu Nationalists Aim to Assert Their Dominance over India,” *Reuters*, March 6, 2018, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/india-modi-culture/>. (上网时间: 2019年9月20日)

[4] “Imran Khan: The World Can’t Ignore Kashmir. We Are All in Danger,” *The New York Times*, August 30, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/30/opinion/imran-khan-kashmir-pakistan.html>. (上网时间: 2019年10月2日)

[5] “The Ram Temple Struggle is over, Let’s Hope for Harmony for All Now,” *The Indian Express*, November 10, 2019, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/ayodhya-verdict-ram-mandir-supreme-court-bjp-babri-masjid-demolition-6112165/>. (上网时间: 2019年11月10日)



边邻国关系。近几年来，印度与巴基斯坦关系持续紧张，其中不乏宗教因素。

三是加快开放需求与保护弱势群体的矛盾加大。根据印度的政治制度，各政党和领导人必须定期参加选举、接受选民的考核，这给印度政府和领导人推进经济改革和平衡国内政治带来复杂挑战，成为印度经济改革进程缓慢且一直难有重大突破的主要原因之一。莫迪上台后强力推进包括“废钞”“改税”等重大举措，增加了国内外投资者的信心，期待莫迪能够再进一步解决土地、劳工等长期困扰印度经济发展的难题。但是，印度在包括“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）协定等区域及双边自贸协定上的谈判立场令人怀疑其改革能否持续。2019年11月初，印度没有能够与其他15国一起达成RCEP协议。莫迪表示，这是因为“无论是他个人良知还是甘地经济自主精神”都不允许他缔结协定。外长苏杰生在谈及RCEP时称“没协议比坏协议好”。印度人民党主席、内政部长沙阿专门撰文，认为莫迪此举维护了印度的国家利益，践行了其“印度优先”的理念，显示了印度不屈服于任何外来压力。他甚至称，印度正考虑要推动重新评估与东盟及美欧、日本签署的自贸协定。<sup>[1]</sup>

印度退出RCEP谈判是印度没有深化结构性改革的结果，这从反面印证了印度相关改革措施已经大大滞后，到了必须解决的程度。印度前总理曼汉·辛格的经济顾问巴鲁等批评莫迪政府对RCEP的立场，称此举不值得庆贺，更不是印度外交的胜利。有专家认为，印度应抓住时机尽快推进莫迪制定的发展战略规划，包括经济特区计划，从根本上提升印度的竞争力。<sup>[2]</sup>

应该看到，印度从1991年改革至今已近30年，在取得了重大进展同时也积累一些突出的结构性问题。在经济全球化和区域一体化进程加快背景下，这些问题很复杂，国内也缺乏共识。但是如果这些问题长期得不到解决则可能最终影响印度自身改革进程。莫迪“新印度”愿景是推动印度国内在这些

---

[1] “View: By Saying no to RCEP, PM Modi Has Kept India First,” *The Economic Times*, November 13, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/view-by-saying-no-to-rcep-pm-modi-has-kept-india-first/articleshow/72028437.cms>. (上网时间: 2019年11月3日)

[2] “View: Modi Govt Should Use the RCEP Pause to Take Tough Decisions,” *The Economic Times*, November 5, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/view-modi-govt-should-use-the-rcep-pause-to-take-tough-decisions/articleshow/71928789.cms>. (上网时间: 2019年11月3日)

问题上产生一定共识并有所突破的过程，最终也将有利于愿景的顺利实现。国际社会对印度退出 RCEP 谈判及国内争论反应强烈，一定程度体现出对莫迪开启的改革进程甚至印度发展模式存在争议。有的西方学者甚至开始怀疑印度是否真正能够面对和解决其国内政治体制制约因素。<sup>[1]</sup>当然，印度的国情不容忽视，国际社会也应该予以充分理解。但是，如果印度在参与区域一体化和国际地区治理体系变革进程中，一味坚持自己立场，坚持“印度优先”甚至“印度至上”，把经贸问题国内政治化，或者在谈判遇到困难时一味指责对手，指望别国让步，也不利于自身改革和发展进程。

### 三、构建中印更加紧密的发展伙伴关系：未来行动

莫迪“新印度”愿景目标和中国“两个一百年”奋斗目标重叠交汇。莫迪“新印度”愿景提出仅4个月，中印两国领导人就确立了构建更加紧密的发展伙伴关系的战略目标。<sup>[2]</sup>这是两国领导人着眼于中印关系现实需要做出的战略规划，体现了中印关系战略性与务实性、长远性与阶段性的统一，有利于两国各自发展进程的相互促进，实现优势互补。

五年来，中印关系虽经历过起伏和波折，但最终重回正轨，总体呈稳定向好势头。2018年4月和2019年10月，习近平主席和莫迪总理分别在中国武汉和印度金奈举行非正式会晤。“武汉精神”和“金奈沟通”已成为中印关系未来发展的顶层设计和战略指引，实现了中国梦与“新印度”愿景的对接。坚持中印共同崛起的战略愿景，坚定推进构建更加紧密的发展伙伴关系战略目标，按照相互尊重和互利原则，积极参与、支持各自的改革发展，充实合作内涵，提高合作效能，提升双边关系稳定性、成熟度和获得感，将是下阶段两国互动的重要议程。

---

[1] Ashley J. Tellis, “India as a Leading Power,” April 4, 2016, <https://carnegieendowment.org/2016/04/04/india-as-leading-power-pub-63185>. (上网时间：2019年9月20日)

[2] “中华人民共和国和印度共和国关于构建更加紧密的发展伙伴关系联合声明”，外交部网站，2014年9月19日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_677220/1207\\_677232/t1193043.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677220/1207_677232/t1193043.shtml). (上网时间：2019年9月20日)



中国国家主席习近平会见印度总理莫迪

一要积极开展治国理政经验交流，充实更加紧密的发展伙伴关系内涵。中印两国不同的历史文化和政治体制决定了中印发展的道路并不相同，但发展道路和模式并无优劣之分，更不妨碍两国的正常对话交流。中印两国国情相近，发展诉求相似，有充分的需求进行沟通交流。两国应充分利用好各种交流机制，深化治国理政交流，探讨积极主动参与彼此的新一轮改革发展。同时，也要积极推动两国主管部门就三农问题、扶贫减贫、基本医疗保障体系等社会发展问题交流合作，拓宽对话合作的领域。

二要以探讨制造业伙伴关系为契机，拓展中印务实合作内涵，提升合作实效。要加大两国政府对各自企业特别是中小企业在对方国家投资兴业的政策指导和帮扶，帮助相关企业了解把握有关法律政策，减少盲目性投资，提高风险管控能力。要充分发挥新建立的高级别经贸对话机制，继续推进双边贸易安排谈判进程，积极回应对方合理关切和诉求，力争在平等互利基础上，共同探讨解决双边贸易投资问题，以平等、互惠方式解决各自在市场准入问题上的关切。加快推进中印能源合作，共同有效应对气候变化，实现可持续

发展。

三要以“中印+”模式为抓手，共同引领全球经济治理体系改革。要强化中印在国际和多边机制中的协调合作，探讨成立“中印发展合作基金”，鼓励两国企业通过相互参股融资等方式，开拓第三方市场。通过拓展“中印+”合作模式，探讨共同制定符合相关国家地区实际的基础设施项目标准和原则，共同推进高质量基础设施和区域互联互通建设。要加快推进中印在南亚、非洲、印度洋等地区开展第三方合作，推进地区互联互通项目建设和生态保护。要充分发挥上海合作组织、中俄印及金砖合作机制作用，加快推进新工业革命伙伴关系。要合作引领和创设新机制，充实双边科技交流合作内涵，探讨在人工智能等领域加强合作，积极应对新一轮工业革命带来的机遇和挑战。抓住2022年印度将承办20国集团（G20）峰会契机，深化协调中印在全球经济治理体系改革问题上的合作，提升发展中国家话语权。深化中印在世界贸易组织（WTO）改革问题上的合作，共同维护多边主义，构建开放的世界经济体系。

四要深入开展安全对话，增进战略互信、管控分歧矛盾。双方要就各自的发展观和安全观开展深度对话，提升安全领域交流的效果。要充实军事安全交流对话内涵，不断增进军事安全互信和两国战略界的相互了解信任。坚决落实两国领导人的战略共识，加强边境地区安宁稳定，为最终公平合理地解决边界问题不断累积条件。

五要深化人文交流，营造良好的民意基础。要共同倡导亚洲文明对话，把中印两国国民对各自快速发展崛起的自豪感，转化为亚洲发展崛起的自豪感。两国政府要继续支持鼓励国内高校和研究机构积极开展对彼此国家基本国情，特别是社会、文化、宗教、政党、地方以及中印文化互鉴、互学历史等基础性研究。要推动两国媒体开展深度对话，促使其更加全面客观看待中印共同崛起的现实意义，为中印共同崛起、和平和谐共处，并引领亚洲及广大发展中国家实现可持续发展，营造良好的舆论环境。

【完稿日期：2019-11-6】

【责任编辑：姜胤安】

# 印度“连接中亚政策”：推进路径与成效

□ 吴兆礼

〔提 要〕印度的中亚政策从最初的“北向政策”到“扩展的邻国”再到“连接中亚政策”，由模糊逐渐走向清晰。安全、能源、潜在市场与大国角色是印度中亚外交的重要诉求。通过双边与集体双模式互动，印度“连接中亚政策”在反恐与防务合作、发展伙伴关系以及关键联通节点建设等领域收效显著，但囿于缺乏直接陆路通道，双边经贸合作未达预期。随着“莫迪 2.0”时代开启，可以预判莫迪政府将通过提升地区联通、深化反恐与安全合作、借力大国中亚政策以及借重多边机制等举措深入推进“连接中亚政策”。

〔关键词〕“连接中亚政策”、印度外交、印度 - 中亚关系

〔作者简介〕吴兆礼，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

〔中图分类号〕D835.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 6 期 0067-17

印度与中亚在地理上并不接壤，但其对中亚的外交却孜孜以求。“连接中亚政策”（CCAP）是近些年印度对中亚政策的主导理念，考察这一政策理念的实施对全面认识印度的中亚外交具有重要参考意义。

## 一、缘起

自中亚五国独立以来，印度的中亚政策大致经历了三个发展阶段。20 世

纪90年代，印度的中亚政策缺乏清晰的定位，奉行较为模糊的“北向政策”（Look North Policy）；<sup>[1]</sup>21世纪第一个十年，印度将中亚定位为其诸多“扩展的邻国”（Extended Neighbourhood）之一；2012年，印度正式提出包括12项具体政策路径的“连接中亚政策”。纵观印度对中亚政策发展历程，追求国家安全、能源安全、经济机会和大国地位始终贯穿其中，只是不同时期各有侧重。

### （一）模糊的“北向政策”：借传统人文纽带，挤压巴基斯坦战略纵深

中亚五国独立初期，印度对中亚国家并没有给予足够的重视。<sup>[2]</sup>与中亚国家积极展开对印外交形成反差，印度未能对中亚国家发展与印度关系的热情与期待给予积极回应。1993年以后，以时任印度总理拉奥先后访问哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦和吉尔吉斯斯坦四国为标志，印度对中亚的消极立场开始转变。拉奥高调宣称中亚对印度而言是一个高度优先的地区，指出印度对中亚地区的目标是保持长期接触，并在不损害任何第三国的情况下促进地区稳定与双边合作。<sup>[3]</sup>

到20世纪90年代中后期，印度对中亚地区重要性的认知有所提升，对中亚外交也趋于活跃。然而，印度的中亚政策仍较为模糊，只是将自身定位为中亚的“善邻”和“老友”，并没有明确给出中亚政策的愿景与实施路径。因此，拉奥政府的中亚政策被视为“有意愿但没深度”。<sup>[4]</sup>有学者将20世纪

---

[1] 相对于“东向政策”，印度对外政策文献中并无对“北向政策”的明确记述。“北向政策”是印度学者对20世纪90年代印度对外政策重点方位的解读。

[2] J. N. Dixit, “Emerging International Security Environment: Indian Perceptions with Focus on South Asian and Central Asian Predicaments,” in K. Santhanam and Ramakant Dwivedi eds., *India and Central Asia: Advancing the Common Interest*, New Delhi: Anamaya Publishers, 2004, p.19.

[3] S. D. Muni, “India and Central Asia: Towards a Cooperative Future,” in Nirmala Joshi ed., *Central Asia: The Great Game Replayed: An Indian Perspective*, New Delhi: New Century Publications, 2003, p.110.

[4] Bhavna Dave, “Resetting India’s Engagement in Central Asia: From Symbols to Substance,” RSIS Policy Report, January 2016, p.4.

90年代中后期印度对中亚政策定义为“北向政策”。<sup>[1]</sup>然而，客观来看，印度对中亚政策的调整更多是为了突出印度作为崛起大国的影响，并没有探索切实的合作与接触途径，<sup>[2]</sup>“北向政策”内涵空洞，印度外交文献中甚至没有明确的表述。

印度“北向政策”诉求中有两点是较为突出的，一是试图借重历史人文纽带重塑与中亚地区的关系，二是挤压巴基斯坦在中亚的战略空间。但客观来看，因缺乏切实的合作与接触，印度与中亚地区的接触水平远远低于其他大国，印度失去了因历史与文化联系曾形成的优势；<sup>[3]</sup>加之印度将巴基斯坦发展与中亚关系视为对其自身利益的威胁，专注于挤压巴基斯坦中亚战略纵深，导致印度“北向政策”并不成功。

## （二）宽泛的“扩展的邻国”：重视能源安全，强化反恐合作

21世纪初期，“扩展的邻国”成为印度对外战略的“关键词”，印度外交部发布的《2000—2001年度报告》第一次将中亚地区定位为“扩展的邻国”。<sup>[4]</sup>2003年印度外长辛哈甚至称中亚是印度的“近邻与战略邻国”。<sup>[5]</sup>

“扩展的邻国”框架下的印度对中亚政策是全方位和多维度的，政策诉求包括应对恐怖主义、能源安全、新出口市场以及大国博弈等政治、经济、安全与文化等多层面。这一时期，印度与中亚五国普遍建立起外交部门磋商

---

[1] Nirmala Joshi, “Central Asia: India’s Extended Neighbourhood,” *Dialogue*, July-September 2009, p.32.

[2] Bhavna Dave, “Resetting India’s Engagement in Central Asia: From Symbols to Substance,” pp.4-5.

[3] Ajay Patnaik, “Framing Indo-Central Asian Relations, 1990s-2000s,” in Marlène Laruelle and Sébastien Peyrouse eds., *Mapping Central Asia: Indian Perceptions and Strategies*, Surrey, England: Ashgate Publishing Ltd., 2011, p.91.

[4] Ministry of External Affairs (MEA), Government of India (GoI), “Annual Report 2000–2001,” p.33, [http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/163\\_Annual-Report-2000-2001.pdf](http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/163_Annual-Report-2000-2001.pdf). (上网时间：2019年2月10日)

[5] MEA, GoI, “External Affairs Minister Shri Yashwant Sinha’s Keynote Address at the Third India-Central Asia Conference Tashkent,” November 6, 2003, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/5536/external+affairs+minister+shri+yashwant+sinhas+keynote+address+at+the+third+indiacentral+asia+conference+tashkent>. (上网时间：2019年4月27日)

机制、政府间委员会机制以及针对特定问题的联合工作组等机制。概括地说，这一时期印度的中亚政策主要突出三个重要的优先事项：一是确保印度国家安全，二是实现政治经济利益，三是获取能源。<sup>[1]</sup>也有学者更为明确，认为这一时期的印度中亚政策是由安全与能源两个因素推动的。<sup>[2]</sup>在反恐领域，2002年6月至2003年2月的短短8个月时间内，印度先后与哈萨克斯坦（2002年6月）、塔吉克斯坦（2003年1月）和乌兹别克斯坦（2003年2月）建立反恐联合工作组，定期举行工作组会议，及时通报相关情况并交换情报。在能源领域，印度不仅致力于在中亚尤其是土库曼斯坦和哈萨克斯坦获取油气资源勘探与开采合同，投资竞购中亚国家油气公司股份，加入并推动土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度（TAPI）项目，还积极谋求来源于中亚的核燃料供应，<sup>[3]</sup>以形成稳定的多元化能源供应渠道，满足其不断增长的能源需求。可见，在“扩展的邻国”框架下，印度改变了对中亚政策的被动式应对，转而奉行较为积极主动的中亚政策。

### （三）“连接中亚政策”：诉求的扩大与驱动因素

在2012年6月举行的首轮二轨“印度—中亚对话”（India-Central Asia Dialogue）中，印度外交国务部长艾哈迈德第一次提出“连接中亚政策”，并提出涵盖政治、经济、安全和人文等领域的合作框架。2014年莫迪政府上台后，中亚在印度对外战略中的重要性显著提升，莫迪总理遍访中亚五国，“印度—中亚对话”级别也渐次提升，还设立了政府间“印度—中亚发展集团”，这些推动着印度“连接中亚政策”向多维度多层次发展。“连接中亚政策”

---

[1] K. B. Usha, “India’s Foreign Policy Priorities in Central Asia,” *Foreign Policy Research Centre Journal*, Vol.2, 2012, p.120.

[2] “Responses: Dr.Mushtaq Ahmad Kaw,” *Foreign Policy Research Centre Journal*, Vol.2, 2012, p.29.

[3] P. Stobdan, “India and Central Asia: Untying the Energy Knot,” *Strategic Analysis*, Vol.40, No.1, 2016, pp.14-25.



涵盖政治、经济、安全与文化四大领域，并细化为 12 项具体政策路径。<sup>[1]</sup> 印度外交部出版的年度报告称，“连接中亚政策”的核心要素包括高级别访问交流、加强战略和安全合作、提升多边参与、改善陆空互联互通、提升民间交流等。<sup>[2]</sup> “连接中亚政策”的出台表明印度并不满足于将中亚地区仅仅定位为宽泛的“扩展的邻国”，而是要将中亚升级为其诸多扩展邻国中的一个重点优先，给出针对中亚地区更清晰、更明确的政策路径。

“连接中亚政策”目标在于维护并促进印度在中亚的利益，并受到其对塑造地区安全格局、确保能源安全、拓展经济机会以及彰显印度大国影响与存在等战略考量的直接驱动。客观而言，印度升级中亚政策的动力主要来源于五个方面：

第一，“北向政策”总体上是失败的，针对中亚的“扩展的邻国”也未达预期，印度中亚政策需要“新范式”。在冷战结束后的二十多年里，尽管印度的中亚政策从模糊的“北向政策”过渡至宽泛的“扩展的邻国”，然而因缺少直接陆路通道，加之受地区与国际环境、自身对外战略重心、国家综合实力等因素影响，印度对中亚政策效果不尽人意，其在中亚的利益诉求远未实现，迫切需要调整与中亚国家的互动范式，找到与中亚国家合作的新切入点。

第二，能源领域的合作面临现实困境，印度迫切需要扩展与中亚在其他领域的合作以切实深化双边关系。中亚丰富的油气资源始终是印度在中亚的重要利益，但印度获取中亚油气以缓解对中东油气资源过度依赖的努力未达预期。一方面，TAPI 与伊朗—巴基斯坦—印度（IPI）油气管道项目受阻。美国对伊朗的禁运导致 IPI 面临美国压力，而阿富汗局势不稳定、印巴紧张局势以及各方在油气价格上的分歧，也导致 TAPI 项目受阻。另一方面，印度

---

[1] MEA, GoI, “Keynote Address by MOS Shri E. Ahamed at First India-Central Asia Dialogue,” June 12, 2012, <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/19791/keynote+address+by+mos+shri+e+ahamed+at+first+indiacentral+asia+dialogue>.（上网时间：2019 年 3 月 15 日）

[2] MEA, GoI, “Annual Report 2012-2013,” p.ii, [http://www.mea.gov.in/Uploads/Publication Docs/21385\\_Annual\\_Report\\_2012-2013\\_English.pdf](http://www.mea.gov.in/Uploads/Publication Docs/21385_Annual_Report_2012-2013_English.pdf).（上网时间：2018 年 12 月 10 日）

参与中亚油气资源勘探开发也明显落后于俄罗斯、西方国家以及中国。因此，在需要将中亚作为能源和自然资源领域长期合作伙伴的基础上，印度亟需发挥本国在信息技术、医疗保健、教育培训和建筑等领域的优势，扩展与中亚国家新的合作领域，夯实双边关系基础。

第三，印度需要巩固并强化与中亚的反恐与安全合作，推动阿富汗局势向有利于印度的方向演化。2011年以来，阿富汗局势出现新变化。一是2011年6月美国奥巴马政府宣布逐步从阿富汗撤军，同阿富汗塔利班的和谈也逐渐明朗化，美国的撤军计划使阿富汗安全形势面临巨大的不确定性。二是阿富汗局势仍在可控范围，但塔利班在阿富汗东部和北部扩大势力范围并有外溢之势。其中，向东扩大到靠近巴基斯坦部落区的边界地区，向北扩大到与中亚相连的北部。三是在阿富汗的中亚恐怖分子积极谋求重返中亚，中亚地区的恐怖势力与域外联系更加紧密并有合流之势。四是随着中亚国家参与阿富汗事务的不断深入，塔利班对中亚国家的敌意增加，在此背景下中亚国家十分关注阿富汗局势，积极参与阿富汗重建。<sup>[1]</sup> 以上四个变化促使印度迫切需要巩固与中亚在反恐与安全等领域的合作，以期影响阿富汗局势。

第四，缺少“陆路联通”严重制约了印度与中亚的经贸与投资关系，探讨多路径“连接”的重要性与紧迫性日益上升。着眼于中亚市场潜力和资源储备，深化与中亚地区的经贸合作是印度出台“连接中亚政策”的驱动之一。然而，因没有直接陆路通道，印度与中亚地区的贸易规模十分有限。印度2011—2012财年与中亚的进出口贸易总额只有6.77亿美元，<sup>[2]</sup> 而2011年中亚与中国、俄罗斯和美国的贸易总额分别达396亿美元、283亿美元和304亿美元，<sup>[3]</sup> 印度在经贸领域的合作已经明显落后于其他大国。在此背景下，

---

[1] 苏畅：“当前阿富汗形势对中亚安全的影响”，《俄罗斯中亚东欧研究》2012年第1期，第77-82页。

[2] “Economic Survey 2012-13: Statistical Appendix,” pp.A96-A101, <https://www.indiabudget.gov.in/budget2013-2014/es2012-13/estat1.pdf>. (上网时间：2019年9月28日)

[3] 根据联合国商品贸易数据库整理，参见 <https://comtrade.un.org/Data/>. (上网时间：2019年10月3日)

实现与中亚地区的“连接”成为印度中亚政策的核心目标。2000年9月，印度曾与伊朗和俄罗斯签署“国际南北运输走廊”（INSTC）框架协议，计划建设一条通过伊朗和中亚将印度和俄罗斯连接起来的多模式运输走廊。尽管协议于2002年5月生效，至2012年签署协议的正式成员达13个，<sup>[1]</sup>但走廊建设现状未达预期。在此背景下，接续国际南北运输走廊的“断点”、完善沿途其他节点的“硬连接”，促进对中亚地区直接投资以形成产业园区、通过网络建设提升服务贸易，成为印度出台“连接中亚政策”的重要推动因素。

第五，中亚大国博弈日益激烈，印度希望在中亚彰显自身存在与影响。中亚位于欧亚大陆的结合部，战略位置极为重要，尤其是阿富汗反恐战争以来，域外大国的中亚政策日益深化。俄罗斯在战略上视中亚地区为自己的传统势力范围和打造俄世界重要一极的战略依托，安全上将哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦纳入独联体集体安全条约组织，经济上推动建立独联体自贸区、成立欧亚经济委员会、倡议建立“欧亚联盟”。美国推动对中亚国家的“民主改造”，帮助中亚国家经济独立以摆脱对俄罗斯的经济依赖，推进大中亚地区多边机制建设，出台“新丝绸之路计划”，强化中亚与南亚的经济联系。<sup>[2]</sup>同时，中国与中亚国家的务实合作不断深化，日本和韩国对中亚地区的影响也在上升。在域外国家对中亚影响日益提升背景下，始终致力于追求大国地位的印度也将中亚视为彰显其大国地位的重要一环，有成为中亚“大国博弈”新成员的强烈愿望。

## 二、主要路径

2012年出台的“连接中亚政策”曾明确指出促进印度与中亚国家互动的12项政策路径。2014年莫迪政府上台后，除持续聚焦于反恐与安全合作机制

[1] 正式成员包括俄罗斯、伊朗、印度、阿塞拜疆、亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、乌克兰、白俄罗斯、阿曼和叙利亚，观察员国为保加利亚。

[2] 吴宏伟：“俄美欧中亚政策及其演变”，《俄罗斯学刊》2017年第2期，第45-48页。

化建设、加大对阿富汗战略投入以疏解其形成的制约、就中亚地区深化与美国战略沟通及重视与俄罗斯合作外，印度还以改善与中亚地区的互联互通现状为重要抓手，充分发掘中亚地区国家的区位优势与上海合作组织多边平台机遇，大力推进发展伙伴关系构建，鼓励并引导私营部门的参与。

第一，将互联互通上升到地缘政治的高度。对于改善地区互联互通现状以化解经贸合作瓶颈的紧迫性与重要性，印度学界和决策者有着深刻而清醒的认知，印度官方更是将互联互通上升到地缘政治的高度。推进与中亚地区的互联互通始终是印度中亚政策的重要诉求，尤其是在中国提出“一带一路”倡议后，印度推进与中亚地区互联互通的紧迫感上升。受多种因素推动，莫迪政府或将推动与中亚地区互联互通建设作为其“连接中亚政策”的重要抓手，在诸如推进 INSTC 倡议、恰巴哈尔港建设、《阿什哈巴德协定》的落实上寻求突破。

第二，重视土库曼斯坦在中亚地区的“内连外通”地位。土库曼斯坦在地区间联通上具有独特地理优势，它通过阿富汗将中亚与南亚连接起来，通过伊朗将中亚与西亚相连。土库曼斯坦议会于2014年9月通过决议，要创建以土库曼斯坦为中心的全方位交通互联基础，决议于2015年12月获得联合国大会肯定并通过。目前，土库曼斯坦是中亚地区内外联通倡议或计划的重要参与方，积极推进“里海—黑海”过境运输走廊和“青金石”运输走廊建设，推动土库曼斯坦—阿富汗—塔吉克斯坦铁路干线项目建设，土还是《阿什哈巴德协定》正式成员，并且正在探讨加入 INSTC 的可能性。鉴于此，莫迪政府极为重视土库曼斯坦作为通往其他中亚国家和里海区域门户的重要性，两国同意相互支持加强运输走廊和基础设施建设以促进地区联通的举措。因此，在地区间互联互通建设上，土库曼斯坦有可能成为印度倚重的对象国。

第三，以对外发展援助为抓手推动构建与中亚国家的“发展伙伴关系”。印度国家综合实力上升尤其是经济实力增长为其深化“发展伙伴关系”提供了重要支撑，加大经济外交投入已成为莫迪政府推动中亚政策的有力工具。

目前，莫迪政府倡导的“可持续的发展伙伴关系”涵盖的地理范围持续扩大，政策工具也包括信贷额度和赠款、技术咨询、教育奖学金以及一系列能力建设方案等。而且，印度还鼓励私营部门在发展合作中发挥更大作用。目前，印度与中亚国家已经就通过规划与实施具体的发展项目解决中亚国家发展问题达成共识，充分发挥“信贷额度”等诸多机制的作用，以“发展合作”为抓手，以“发展外交”促进“发展伙伴关系”构建，应是莫迪政府夯实“连接中亚政策”基础的主要路径。而印度倡议设立的“印度-中亚发展集团”和“印度-中亚工商理事会”，将成为印度探讨将“发展伙伴关系”扩展到中亚的具体方式。

第四，借助多边平台深化上海合作组织框架内合作。印度在2017年6月举行的上海合作组织阿斯塔纳峰会上被接纳为正式成员，上合组织成为印度深化与中亚地区互动的又一重要平台。借助上海合作组织机制，印度至少在三方面有所收获：一是通过改善地区间（南亚与中亚）互联互通加强与中亚地区的经贸联系，二是通过加强与其他成员的安全合作打击包括恐怖主义在内的“三股势力”，三是在阿富汗和平进程中发挥关键作用。长期以来，加强反恐合作与深化地区经贸联系始终是上海合作组织的重要目标，这也是印度“连接中亚政策”的两个“支柱”。实现与中亚地区的“连接”，是印度中亚政策的核心议题，上海合作组织无疑将助力印度“连接中亚政策”目标实现。

第五，鼓励私营部门参与中亚互动，寻求在优势领域深化合作。印度“连接中亚政策”面临的最大挑战是如何将计划和建议转化为现实，这不仅需要大量投资，也需要长期和持续地推进各种拟议项目。为此，莫迪政府在对外决策上需要进一步凝聚国内对中亚重要性的共识，在投资合作上鼓励并促进印度私营部门与中亚市场之间的更大互动，并推进中亚各国努力为印度私营部门创造更具吸引力的投资环境。

### 三、成效

印度“连接中亚政策”在政治与安全领域取得了显著成效，但同时也因存在“先天短板”导致在经贸合作与互联互通上的政策预期受到影响。

第一，印度与中亚高层互访增多，双边政治关系得到显著提升。双边层面，除土库曼斯坦保持中立政策外，印度已经先后与哈萨克斯坦（2009年）、乌兹别克斯坦（2011年）、塔吉克斯坦（2012年）和吉尔吉斯斯坦（2019年）建立起战略伙伴关系，与中亚五国普遍建立起双边副外长级外交磋商机制。吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦明确支持印度成为联合国安理会常任理事国，土库曼斯坦也表示支持联合国安理会改革。在多边层面，印度于2019年正式与中亚国家建立部长级的“C5+1”对话机制，这一机制同时也将阿富汗纳入到对话进程。

第二，经贸合作规模有限，政策成效未达预期。印度“连接中亚政策”出台已经七年有余，但印度与中亚地区的经贸合作现状未达彼此预期，其中影响双边经贸合作的主要障碍是印度与中亚缺少直接的陆路通道。<sup>[1]</sup> 据统计，2000—2001年度，印度与中亚地区贸易总额1.14亿美元，约占年度印度对外贸易总额（950.97亿美元）的0.12%。2018—2019年度，印度与中亚贸易总额13.05亿美元，而印度年度对外贸易总额则高达8441.57亿美元，印度与中亚国家的贸易只占印度对外贸易总额的0.15%。<sup>[2]</sup> 尽管在近20年中印度与中亚地区贸易增长11倍以上，但双边贸易规模仍极为有限，经贸合作潜力远未充分发掘。目前，地缘政治困境妨碍了印度和中亚之间的直接陆路连通，并且形成严重的贸易壁垒。

第三，反恐与安全合作不断深化，机制建设趋于成熟。反恐是莫迪政府

---

[1] K. Warikoo, "Central Asia and South Asia: Opportunities and Challenges," *India Quarterly*, Vol.72, No.1, March 2016, pp.8-9.

[2] 贸易数据来源：印度商工部进出口数据库，<https://commerce-app.gov.in/eidb/default.asp>。（上网时间：2019年10月28日）

对外政策的核心议题，借助“反恐联合工作组机制”（JWG-CT），目前印度已经与 23 个国家以及 3 个多边组织（或机构）建立起反恐磋商与对话。<sup>[1]</sup> 在中亚地区，印度先后与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦建立起反恐联合工作组，定期举行会议通报地区相关情况和交换情报。在防务合作领域，目前印度已与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦建立起防务合作联合工作组机制（JWG-DC）。截至 2018 年底，印哈防务合作联合工作组共举行了 5 轮磋商，印塔共举行了 7 轮防务合作联合工作组会议，2019 年 6 月莫迪总理访问吉尔吉斯斯坦期间，两国决定深化防务合作并设立防务合作联合工作组。目前，印度与哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦形成了年度反恐演习机制。此外，印度还与中亚四国参与上合组织框架内的反恐演练。

第四，发展伙伴关系建设开始提速。“发展合作”以及构建“发展伙伴关系”是印度外交的重要内容，印度的发展合作不仅聚焦近邻，也扩展到东南亚、东亚、中亚、加勒比、拉美以及太平洋岛国等诸多国家和地区。据印度官方数据，自 2005—2006 年度至 2019 年 7 月，印度共向 63 个国家提供了 279 笔总额达 279.1 亿美元的信贷额度，其中向亚洲国家提供 54 笔共 152.7 亿美元。<sup>[2]</sup> 同时，印度技术和经济合作项目（ITEC）下的技术援助以及印度文化关系委员会（ICCR）的奖学金项目，已经对中亚国家形成全覆盖，成为印度与中亚国家推进发展伙伴关系的基石。在 2019 年 1 月举行的首届部长级“印度 - 中亚对话”会上，时任印度外长斯瓦拉吉表示，印度希望探讨将“发展伙伴关系”扩展到中亚的具体方式。<sup>[3]</sup> “印度 - 中亚对话”通过的联合声明指出了印度

---

[1] MEA, GoI, “Annual Report 2018-19,” p.276, [http://www.mea.gov.in/Uploads/Publication Docs/31719\\_MEA\\_AR18\\_19.pdf](http://www.mea.gov.in/Uploads/Publication Docs/31719_MEA_AR18_19.pdf).（上网时间：2019 年 5 月 3 日）

[2] MEA, GoI, “Question No.1817 Development Cooperation with Foreign Countries,” July 3, 2019, <https://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/31525/question+no1817+development+cooperation+with+foreign+countries>.（上网时间：2019 年 8 月 23 日）

[3] MEA, GoI, “Statement by External Affairs Minister at the First Session of the India-Central Asia Dialogue,” January 13, 2019, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/30905/statement+by+external+affairs+minister+at+the+first+session+of+the+indiacentral+asia+dialogue>.（上网时间：2019 年 4 月 27 日）

与中亚国家构建发展伙伴关系的具体路径，包括以平等、互利和尊重彼此利益为原则制定并落实相关项目，协调解决中亚国家经济发展面临的问题和任务等。

第五，重要节点的“联通”项目初见成效，但与“连接中亚”的政策目标仍有很大距离。一是印度积极推动 INSTC 建设。印度于 2012 年主动承办成员国会议，并承诺完成伊朗境内尚未完工的公路和铁路项目，组织召开专家会议解决关税、基础设施和融资等相关问题。印俄伊三国也于 2018 年 4 月恢复了 INSTC 磋商。二是与伊朗合作开发恰巴哈尔港。印度与伊朗于 2015 年 5 月签署协议合作开发恰巴哈尔港，2016 年 5 月印度同伊朗和阿富汗共同签署了伊朗恰巴哈尔港过境协议，2019 年 2 月通过恰巴哈尔港进行货物过境运输的三方协议正式实施。三是加入多边《阿什哈巴德协定》（Ashgabat Agreement）。印度于 2018 年 2 月加入《阿什哈巴德协定》，试图与伊朗、阿曼、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦建设国际运输和过境走廊。四是投资建设地区公路与铁路连通线等项目。除伊朗与阿富汗两个关键节点国家外，印度已经与中亚国家就地区公路和铁路联通的重要性达成共识，决定通过双边与多边渠道推动互利的地区联通项目建设。目前，印度与土库曼斯坦建立起“联通联合工作组机制”，探讨两国间的各种联通选项。

## 四、优势与短板

印度推进“连接中亚政策”既有其优势也存在劣势。中亚国家对印度形象认知、印度与美俄两国关系、印度对外软实力塑造等是印度推进中亚政策的优势，但印度硬实力与印巴关系现状等也对印度推进中亚政策形成制约。

### （一）印度的优势

印度中亚政策的优势主要体现在三个方面：一是中亚国家对印度形象认知普遍正面积积极，二是印度与美国和俄罗斯的战略关系对其在中亚发挥作用形成利好，三是印度在软实力及某些领域有自身优势。



首先，从中亚国家视角来看，印度是一个受欢迎的战略平衡者与潜在的经贸伙伴。外交上，中亚国家自独立以来基本奉行务实的大国平衡外交政策，在各国的外交实践中均把深化与域外大国合作作为对外政策的重心。随着中俄美等域外大国影响力上升，中亚国家需要引入战略平衡力量，对域外大国形成牵制，提升自身博弈筹码。经济上，印度是潜在的能源消费大国，是崛起中的新兴经济体，这对中亚国家能源出口多元化以及布局未来经贸发展都具有现实意义。而且，印度与中亚国家的关系积极而相对简单，双方没有重大利益分歧，因此中亚各国对印度涉足中亚并不抵触，<sup>[1]</sup> 这为印度在中亚扩展存在与影响奠定了基础。

其次，从美国的中亚政策目标看，印度是平衡俄中影响的重要力量。美国特朗普政府 2017 年 12 月发布的《国家安全战略报告》指出，美国在中亚要寻求与威胁相对称的存在，防止敌对国家控制中亚地区。<sup>[2]</sup> 目前，俄罗斯对中亚地区的影响力最大，通过经济上打造欧亚经济联盟（EEU）和安全上塑造独联体集体安全条约组织等机制，将中亚国家纳入其欧亚一体化战略。而中国也通过“一带一路”倡议大力推动与中亚国家的务实合作，对中亚国家的影响日益提升。在中俄推进“一带一路”倡议与欧亚经济联盟对接，且上海合作组织合作机制日益完善的背景下，美国对中俄在中亚存在与影响的疑虑上升。特朗普政府认为中国和俄罗斯挑战美国的实力、影响和利益，为此欢迎印度崛起为全球领先大国和更强大的战略和防务伙伴，支持印度在印度洋安全领域的领导角色，鼓励中亚和南亚的经济一体化和增强互联互通与贸易。<sup>[3]</sup> 因此，美国强调中亚与南亚在地域与政策上的关联性，竭力在中亚引

---

[1] 张友国：“地区安全的‘新玩家’：印度与中亚国家有关系”，孙力主编：《中亚国家发展报告（2018）》，社会科学文献出版社，2018年，第199页。

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.50, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>. (上网时间：2019年9月22日)

[3] *Ibid.*, pp.2-50.

进印度势力，主要目的就是在其战略收缩期利用印度力量平衡中俄。<sup>[1]</sup>

再次，印度也是俄罗斯在中亚平衡其他大国影响的可靠伙伴。印度是俄罗斯的传统盟友，是俄罗斯武器出口的重要市场，是俄罗斯未来能源出口的潜在对象国，也是俄罗斯互联互通倡议的重要合作伙伴。印俄于2000年建立战略伙伴关系，2010年升级为“特殊和享有特权”的战略伙伴关系，两国2019年决定在第三国特别是中亚、东南亚和非洲国家探讨有益的合作领域，<sup>[2]</sup>尤其是铁路和能源领域，并多次强调要加强在INSTC项目上的合作。目前，印度启动了与欧亚经济联盟建立自贸区的谈判。鉴于中国在中亚地区的影响迅速提升，印度学者认为，印度和俄罗斯等大国都不希望在中亚地区出现霸权主导，并可能采取措施应对这种可能性。<sup>[3]</sup>因此，这也是俄罗斯对印度在中亚增强存在持积极立场的重要原因。

最后，印度在软实力及特定领域有一定优势。21世纪以来，印度积极发掘并提升自身软实力建设。目前，软实力成为莫迪政府推进中亚政策的重要手段，其中发展援助、教育与文化交流是印度对中亚软实力外交的重要载体。中亚国家的学者普遍认为，印度有一些“软实力”可以利用，包括印度一些大学和技术机构在全球具有相当的竞争力，在知识和文化上印度有坚实基础并成为不可忽视的力量。<sup>[4]</sup>印度学者也认为，软实力和非军事接触为印度发掘中亚政策潜力提供了机会。<sup>[5]</sup>因此，印度的中亚政策始终强调与中亚国家的历史与文化联系，致力于在IT、医药、教育与培训等优势领域拓展合作。

---

[1] 袁胜育、汪伟民：“丝绸之路经济带与中国的中亚政策”，《世界经济与政治》2015年第5期，第35页。

[2] MEA, GoI, “India - Russia Joint Statement during Visit of Prime Minister to Vladivostok,” September 5, 2019, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31795/india++russia+joint+statement+during+visit+of+prime+minister+to+vladivostok>. (上网时间：2019年9月28日)

[3] Uma Purushothaman and Nandan Unnikrishnan, “A Tale of Many Roads: India’s Approach to Connectivity Projects in Eurasia,” *India Quarterly*, Vol.75, No.1, 2019, p.70.

[4] “Responses: Dr. Richard Rousseau,” *FPRC Journal*, Vol.2, 2012, p.42.

[5] Lopamudra Bandyopadhyay, “India and Central Asia: Redefining Strategic Relations,” *FPRC Journal*, p.273.

## （二）印度的劣势

印度推进中亚政策有其自身优势，但也存在明显的劣势。一是硬实力相对不足；二是“新玩家”所处的“后发追赶”态势；三是印巴关系与阿富汗局势形成的制约。

首先，硬实力相对不足导致政策执行力与政策实效问题。印度是发展中经济体，对外投资能力还相对有限。据联合国贸发会议统计，截至2018年，印度对外直接投资（FDI）存量约为1662亿美元，而同期欧盟FDI存量高达11.5万亿美元，美国FDI存量6.47万亿美元，中国FDI存量约为1.94万亿美元，日本FDI存量1.67万亿美元，俄罗斯FDI存量3441亿美元。<sup>[1]</sup> 相较于其他大国，印度的对外投资能力明显不足。印度学者认为，印度发展INSTC的雄心因缺乏能力和资金而受到阻碍，甚至设想让韩国和日本作为合作伙伴加入该项目，因为这些国家的资金和技术可帮助快速开发大型基础设施项目。<sup>[2]</sup> 因此，尽管印度有意愿，但是否有能力投入大量经济、军事和外交资源推进“连接中亚政策”存在不确定性，而且印度“北向政策”和“扩展的邻国”两个阶段的表现平平，不仅导致政策目标大打折扣，也让中亚国家对印度能否成为未来区域安排的重要伙伴有所疑虑。

其次，印度是中亚的“新玩家”，无论是双多边合作机制建设还是现实合作成果，与美俄中欧等相比明显落后。美国多边上通过“C5+1”和“美国中亚贸易和投资框架协议”加大对中亚战略投入，俄罗斯依靠欧亚经济联盟和集体安全条约组织影响中亚，中国则通过“一带一路”建设深化与中亚国家务实合作。目前中亚地区博弈群体已形成三个梯队：第一梯队以中俄为主导力量，第二梯队以美欧为主要的博弈者，第三梯队是印度、土耳其和日本

---

[1] UNCTAD, “Country Fact Sheets 2019: Special Economic Zones,” [https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World Investment Report/Country-Fact-Sheets.aspx](https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Country-Fact-Sheets.aspx). (上网时间: 2019年9月29日)

[2] Uma Purushothaman and Nandan Unnikrishnan, “A Tale of Many Roads: India’s Approach to Connectivity Projects in Eurasia,” p.80.

等国。第三梯队国家尚未在中亚地区的某一方面如安全、能源、经贸等获得权威话语权，只是在大国博弈之下寻找机会实现自己的利益，<sup>[1]</sup>因此尽管印度成为上海合作组织正式成员并于2019年与中亚形成“C5+1”对话机制，但在未来相当长时期仍将处于“后发追赶”的态势。对此，诸多学者给予了客观评价，认为在扩大地缘政治空间和经济利益方面，印度落后于其他大国，<sup>[2]</sup>甚至由于硬实力不足导致印度未能将在中亚地区拥有的巨大软实力转化为真正的优势。<sup>[3]</sup>

最后，印巴关系与阿富汗局势对地区联通形成制约。“连接”是印度中亚政策的最直接目标，也是确保印度在中亚地区利益实现的基本前提。过境巴基斯坦和阿富汗到达中亚地区，是印度连接中亚最短和最直接的陆路通道，然而受印巴关系与阿富汗局势双重影响，过境巴基斯坦面临重大风险和不确定性，印度与中亚的“连接”因印巴关系而受阻。在印巴长期对抗的背景下，印度将中亚视为自己的“战略后方”，将巴基斯坦对中亚的影响视为对印度的安全威胁，将阿富汗视为阻止巴基斯坦影响外溢中亚的前沿。因此，巴基斯坦在地理上隔断与战略上阻隔印度与中亚地区的直接联系，导致印度连接中亚的能力极为脆弱，<sup>[4]</sup>如果阿富汗和巴基斯坦的安全和政治问题得到解决，印度与中亚的贸易额可能会增加约5至10倍。<sup>[5]</sup>

---

[1] 张淑兰、康静：“中印两国在中亚地区的存在与互动”，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2016年第1期，第54-55页。

[2] K. B. Usha, “India’s Foreign Policy Priorities in Central Asia,” p.105.

[3] Anita Sengupta, “India and Central Asia: Multidimensional Perspectives,” *FPRC Journal*, Vol.2, 2012, p.189.

[4] Ivan Campbell, “India’s Role and Interests in Central Asia,” October 2013, p.3, <https://www.saferworld.org.uk/downloadfile.php?filepath=downloads/pubdocs/indias-role-and-interests-in-central-asia.pdf>. (上网时间：2019年9月26日)

[5] Pradeep Agrawal and Seema Sangita, “Trade Potential between India and Central Asia,” *Marginal: The Journal of Applied Economic Research*, Vol.11, No.4, 2017, p.445.

## 五、结语

印度是中亚大国博弈的后来者，角逐中亚存在先天不足。随着美国特朗普政府对伊朗的极限施压政策影响到印伊合作，美国退出与塔利班谈判也导致阿富汗和平进程不确定性陡增，印度修宪改变印控克什米尔地位引发印巴对抗风险加剧，加之印度自身经济增长放缓等一些因素，印度“连接中亚政策”追求的“提升联通”“增进安全”“促进发展”等目标实现的难度显著提升。在此背景下，中印在中亚开展合作的机会增加。实际上，中国和印度早在2013年就举行了首次中亚问题对话，两国决策层对中印要以更大范围的开放拥抱发展机遇、以更宽领域的合作谋求互利共赢有基础性共识，而且“中印+”合作已经在阿富汗开展了有益实践。未来，借助上海合作组织多边机制，寻求印度“连接中亚政策”、“一带一路”倡议和欧亚经济联盟三方利益的最大公约数，在中亚地区形成“C5+N”合作机制，应是中印推进中亚合作的努力方向。

【完稿日期：2019-11-10】

【责任编辑：肖莹莹】

# “美国优先”对美韩、美日同盟的影响\*

□ 韦宗友

〔提 要〕特朗普政府大力推进“美国优先”外交政策理念，将“公平贸易”和“防务分担”作为解决与日韩等传统军事盟友“不公平”“不对等”关系的两大突破口，通过施压的方式，迫使后两者在经贸和防务开支两大议题上向美国让步。这种功利主义做法，引发了日韩的强烈不满，迫使其采取了一系列应对举措，激发自主性努力以期更好地维护本国经济与安全利益。尽管美韩、美日同盟不会因此受到根本性冲击，但未来必将面临更大的不确定性和更多挑战。

〔关键词〕美国优先、美韩同盟、美日同盟、亚太联盟

〔作者简介〕韦宗友，复旦大学美国研究中心教授

〔中图分类号〕D871.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 6 期 0084-15

特朗普政府大力推进“美国优先”外交政策理念，对东亚盟友韩国和日本采取了一系列施压措施，迫使韩日在防务开支及经贸问题上对美国大幅让步，由此导致韩国和日本对与美国联盟关系的可靠性产生担忧，美韩、美日同盟关系面临新考验。

\* 本文是教育部人文社会重点研究基地重点项目“美国亚太联盟战略新动向及发展趋势研究”（15JJD810007）阶段性成果。

## 一、“美国优先”视域下的“公平贸易”与“防务分担”

早在总统竞选期间，特朗普就抱怨美国长期将他国的利益置于美国利益之上，为他国提供安全保护，在遥远的地方进行“国家建设”，签署诸多让他国占便宜的经贸协议，而忽视了美国国内的就业、发展和安全。他表示将从“美国优先”视角重新审视美国对外政策，坚定捍卫美国利益。在联盟关系方面，特朗普认为北约、日韩等盟友都是富裕国家，完全有能力和义务在军事开支方面承担更多，不能一味指望美国的军事保护；在经贸方面，美国必须重新审视诸多双边和多边贸易协定，使之更加“公平与对等”。<sup>[1]</sup>

在就任总统后的首次国会演说中，特朗普明确宣布，“美国优先”将是本届政府对外政策的行动指南。他作为总统的首要职责是“服务、保护和捍卫美国公民”。在贸易问题上，特朗普表示，自由贸易必须建立在公平贸易基础之上；在联盟关系方面，他表示，“我们的伙伴必须履行他们的金融义务”，“无论是北约、中东或太平洋地区的伙伴，都必须在战略和军事行动中承担直接和重要职责，承担公平的军事开支”。<sup>[2]</sup>

不难看出，在“美国优先”理念下，“公平贸易”和“防务分担”成了特朗普政府处理与盟国关系的两大指导原则，同盟关系揭去了此前温情脉脉的“共同理念和价值观”面纱，暴露出赤裸裸的“胁迫”和“交易性”。

所谓“公平贸易”，用特朗普的话说，就是要将美国与盟国的自由贸易

---

[1] “Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views,” *The New York Times*, March 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html>; “Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech,” *The New York Times*, April 28, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>. (上网时间: 2019年3月25日)

[2] The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-address-congress/>. (上网时间: 2019年4月29日)

建立在“公平与对等”之上，不能再让盟国占美国便宜。<sup>[1]</sup> 特朗普在多个场合表示，美国与韩国、日本的经贸关系不公平。美国向日本、韩国等国的汽车等产品敞开了大门，但是日本、韩国等国却对美国的汽车、农产品等出口商品设置了“不公平”的关税，导致美国与这些国家的贸易出现了严重逆差。美国必须纠正与日韩等国“不公平”的经贸关系，对原先的经贸协定进行重新谈判。

“防务分担”，顾名思义就是要求盟国在军事开支上投入更多，不能一味搭乘美国的安全便车。美国与北约及日韩等国的“防务分担”矛盾由来已久，不是新问题。<sup>[2]</sup> 但是，特朗普上台后，不惜以解散北约或从日韩等国撤军相威胁，强迫后者提升联盟防务分担费用。特朗普政府对盟国的“防务分担”要求主要集中在两个方面：一是要求北约等盟国增加防务预算，为联盟的防务作出更大贡献。例如，特朗普要求北约盟友将国防开支提升到占国民生产总值（GDP）比重的2%甚至是4%。<sup>[3]</sup> 二是要求韩国、日本、德国等有美国驻军的盟国为美国驻军承担更多费用。

## 二、特朗普政府对韩国的“敲打”

韩国是美国在东亚地区的重要盟友，也是特朗普政府推行印太战略的重要支柱之一，在应对朝核和弹道导弹威胁等方面，美韩拥有共同利益。但是，这并没有妨碍特朗普政府在经贸和防务问题上“敲打”韩国。

---

[1] The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress”.

[2] Todd Sandler and Hirofumi Shimizu, “NATO Burden Sharing 1999—2010: An Altered Alliance,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.10, No.1, 2014, pp.43-60; FB. Weinstein, “United States Japan Relations and Fallacies of Burden-Sharing,” *Pacific Community*, Vol.9, No.1, 1977, pp.1-16.

[3] Ewen MacAskill and Pippa Crera, “Donald Trump Tells NATO Allies to Spend 4% of GDP on Defence,” *The Guardian*, June 22, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/11/donald-trump-tells-nato-allies-to-spend-4-of-gdp-on-defence>. (上网时间：2019年6月23日)



在经贸问题上，特朗普将奥巴马政府与韩国在 2012 年签署的《美韩自由贸易协定》称为“史上最糟糕协定”，认为是美国与韩国贸易逆差不断攀升的罪魁祸首。2017 年 4 月，特朗普向韩国发出威胁，要废除《美韩自由贸易协定》。7 月，美国贸易代表莱特希泽要求与韩国贸易部长在 30 天内举行特别联合委员会会议，讨论如何修改美韩贸易协定，实现更加“公平和均衡的贸易”。<sup>[1]</sup> 面对特朗普政府咄咄逼人的胁迫，加之朝核危机日益加剧，韩国总统文在寅被迫在 2018 年 1 月与特朗普政府就已经实施了 6 年的《美韩自由贸易协定》重新谈判。同年 3 月，美韩两国就重新修改《美韩自由贸易协定》达成一致。不过，此时恰逢特朗普政府对中国、欧盟等国出口美国的钢铁和铝产品加征关税之际，美国迫使韩国答应削减 30% 的对美钢铁出口，以此作为美国“豁免”韩国钢铁产品加征 25% 关税的条件。<sup>[2]</sup>

2018 年 9 月，美韩两国签署新协议。根据修改后的《美韩自由贸易协定》，韩国将采取措施进一步开放市场，增加从美国的商品进口，特别是美国汽车产品。协议规定，美国向韩国出口的汽车额度将由此前每个美国汽车制造商每年最多向韩国出口 2.5 万辆增加到 5 万辆；同时允许美国对韩国出口到美国的卡车继续征收 25% 的关税，直到 2041 年。此外，美韩两国将就禁止竞争性货币贬值和操纵汇率达成谅解备忘录。<sup>[3]</sup>

不仅是经贸问题，特朗普政府还在驻韩美军的费用分担上向韩国抡起了大棒。特朗普甚至威胁，如果韩国不大幅提升驻韩美军的军费分担，美国可能减少驻韩美军规模或者干脆撤出。此外，特朗普还一度对在韩国部署“萨德”反导系统向韩国“漫天要价”，要韩国承担在韩国部署“萨德”系统的 10 亿

---

[1] Jeffrey J. Schott and Euijin Jung, “18—22 KORUS Amendments: Minor Adjustments Fixed What Trump Called Horrible Trade Deal,” *PIIE Policy Brief*, April 23, 2019.

[2] *Ibid.*

[3] Office of the United States Trade Representative, “New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes With the Republic of Korea,” December 23, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>. (上网时间: 2019 年 4 月 30 日)

美元费用，甚至威胁要将所有已经在韩国部署的“萨德”系统运回国内。

从2018年3月开始，美韩两国就驻韩美军费用分担问题展开磋商与谈判，美国一度要求韩国将承担的驻韩美军费用增加50%以上。经过10多轮磋商，两国在2019年2月达成了协议。根据新协议，韩国对驻韩美军费用的分担由每年8.5亿美元提升到9.23亿美元，增长8.2%，占总费用（非人事费用总额）的41%。不仅如此，与此前每五年对驻韩美军费用分担进行磋商调整（即《特别措施协定》，SMA）不同，特朗普政府坚持要求此后每年对驻韩美军费用进行磋商调整，实际上为美国未来进一步提升“要价”埋下伏笔。<sup>[1]</sup>

实际上，在新协议实施不到半年，特朗普政府又开始“敲打”韩国。2019年7月，时任美国总统国家安全事务助理博尔顿在访问日本和韩国时，先后表示要大幅提升两国对美国驻军费用的分担，国际媒体一度传闻美国打算将日韩的费用分担增加五倍。<sup>[2]</sup>8月，特朗普通过推特宣布，韩国已经同意大幅提升驻韩美军费用承担，并表示“韩国是非常富裕国家，现在觉得有义务向美国提供的军事防务作出贡献”。<sup>[3]</sup>

### 三、特朗普政府对日本的施压

对于美国在亚太地区的另一个联盟支柱日本，特朗普也并没有“手下留

---

[1] Choe Sang-Hun, “US and South Korea Sign Deal on Shared Defense Costs,” *The New York Times*, February 10, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/10/world/asia/us-south-korea-military-costs.html>; Se Young Jang, “US-South Korea Military Negotiations Could Cost the Alliance,” *East Asia Forum*, February 13, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/02/13/us-south-korea-military-negotiations-could-cost-the-alliance/>.（上网时间：2019年3月15日）

[2] Shigeki Tosa and Yoshihiro Makino, “Bolton Suggests Fivefold Rise in Japan’s Spending on U.S. Military,” *The Asahi Shimbun*, July 31, 2019, <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201907310066.html>.（上网时间：2019年9月19日）

[3] Jesse Johnson, “Trump’s Push for South Korea to Pay More for U.S. Troops Puts Japan on Notice,” *The Japan Times*, August 8, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/08/asia-pacific/trumps-push-south-korea-pay-u-s-troops-puts-japan-notice/#.XYIndi2tZn4>.（上网时间：2019年9月19日）

情”。在经贸问题上，特朗普认为美日贸易关系十分不公平，日本向美国出口了大量汽车，而美国却“什么也没有得到”。在安保问题上，他对日本未能缴纳足够的“保护费”也心怀怨愤，甚至扬言，日本应该承担所有驻日美军的费用，否则美军就应该撤离日本。<sup>[1]</sup>

特朗普上台后，日本首相安倍晋三几次拜访，希望通过私人友谊减缓特朗普执政对美日同盟关系可能造成的冲击。尽管特朗普对待日本没有像对待韩国那般“步步紧逼”，给了日本较多准备时间，但这只不过是缓兵之计。在2017年4月举行的首次美日“高层经济对话”中，日本希望劝说特朗普政府对“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）回心转意，在多边框架下进一步拓展美日贸易，聚焦经济政策、能源、基础设施投资及贸易规则方面。但是，美国一口回绝了日本要求，表示对在多边框架下拓展美日贸易缺乏兴趣，美国更关注双边贸易中的农产品等问题，希望进一步打开日本农产品市场，为以后的美日双边自由贸易磋商探路。<sup>[2]</sup>

2018年3月，在《美韩自由贸易协定》基本达成修改协议后，特朗普政府以“国家安全”为由，对欧盟、中国等国出口到美国的钢铁加征25%的关税，日本并没有被豁免。特朗普政府此后进一步加大在经贸问题上对日本的施压力度。同年4月，在安倍晋三访美期间，特朗普在记者招待会上当面拒绝了安倍晋三劝说特朗普“回到TPP”的请求，并要求日本大幅购买美国军事装备来减少美日贸易逆差。<sup>[3]</sup>5月，特朗普下令对进口汽车展开调查，威胁以国家安全为由加征关税，目标直指日本和德国等对美汽车出口大国。

---

[1] “Anderson Cooper 360 Degrees,” *CNN*, April 25, 2019, <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1605/04/acd.01.html>. (上网时间: 2019年5月30日)

[2] Yoshifumi Takemoto, “U.S. Wants Trade to Dominate Economic Talks With Japan: Source,” *Reuters*, May 24, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-japan-usa-trade-idUSKBN17E2VH>. (上网时间: 2019年5月30日)

[3] Masaya Kato, “Trump Sees Big Arms Sales As Quick Fix for Japan Trade Deficit,” *Nikkei Asian Review*, May 12, 2019, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Trump-sees-big-arms-sales-as-quick-fix-for-japan-trade-deficit>. (上网时间: 2019年5月30日)

对此，安倍晋三在回答议员关于美国对日本钢铁加征关税及可能对日本出口美国汽车加征新的关税时表示，“我们对此无法接受”“从安全角度看，非常难以理解为什么对美国的军事盟国日本加征关税”。安倍晋三表示，一旦美国采取行动，“（日本）将考虑诉诸世界贸易组织”。<sup>[1]</sup>

2018年9月新版《美韩自由贸易协定》签署期间，特朗普与安倍晋三在纽约举行了双边首脑会晤，日本被迫同意与美国就双边自由贸易协议问题进行会谈。在两国发表的联合声明中强调，美日两国将在各自完成必要的国内程序后，展开谈判。<sup>[2]</sup> 2019年4月15日，美国贸易代表莱特希泽与日本贸易谈判代表经济再生大臣茂木敏充在华盛顿举行首轮美日双边贸易谈判，双方主要讨论了商品贸易、农业及建立高标准的数字贸易等问题。此外，美国还对2018年美日间高达676亿美元的贸易逆差表达了关切。双方同意未来就相关问题继续举行会谈。<sup>[3]</sup>

为获取更多谈判筹码，2019年5月17日，特朗普公布了美国商务部对源自日本和欧盟的汽车及零部件调查结果，认定欧盟和日本汽车及零部件出口对美国国家安全构成威胁。特朗普下令美国贸易谈判代表与日本及欧盟进行谈判，解决对美国构成的“威胁”，并在180天内汇报谈判结果。他表示，如果日本（和欧盟）未能在半年内解决这一问题，美国可能会对日本（及欧盟）

---

[1] “Japan’s Abe Hits Back at Trump’s Plan to Slap Tariffs on Ally,” *Newsmax*, March 28, 2019, <https://www.newsmax.com/t/newsmax/article/863122?section=politics>. (上网时间：2019年5月30日)

[2] The White House, “Joint Statement of the United States and Japan,” May 14, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-japan/>. (上网时间：2019年5月30日)

[3] Office of the United States Trade Representative, “Statement from USTR on Meetings to Discuss the United States-Japan Trade Agreement,” April 19, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/april/statement-ustr-meetings-discuss>. (上网时间：2019年5月30日)

的汽车及零部件加征 25% 的关税。<sup>[1]</sup>

在特朗普政府的不断施压下，日本政府被迫在农产品等问题上作出让步。2019 年 9 月 25 日，两国签署了初步协议。根据协议，日本将对约 70 亿美元的美国农产品开放市场，消除或大幅削减美国牛肉、猪肉、小麦、玉米、葡萄酒等农产品的关税。美国则对约 4000 万美元的日本农产品消除或大幅削减关税，同时对日本的机械设备、自行车、乐器等工艺品消除或大幅削减关税。此外，双方还按照《美墨加贸易协定》中关于数字贸易的“黄金规则”达成了一份单独的数字贸易协定，拓展两国间高达 400 亿美元的数字贸易。<sup>[2]</sup> 特朗普宣称，“这是美国农民的巨大胜利”“今天宣布的协议将会减少多年来一直困扰我们的贸易逆差”。<sup>[3]</sup> 但这只是美日之间的初步贸易协议，是美日全面贸易协议的“第一阶段”。对日本政府极为关心的汽车及零部件取消加征关税一事，此次贸易协议没有涉及。<sup>[4]</sup> 日本此前希望特朗普政府作出书面承诺，放弃以国家安全为由对日本汽车及零部件出口加征关税，作为日本在农产品等问题上让步的回报，但是特朗普政府一直没有应允。<sup>[5]</sup>

---

[1] “U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations,” *Congressional Research Service Report*, September 12, 2019, pp.1-2; Anna Swanson, “Trump Lifts Metal Tariffs and Delays Auto Levies, Limiting Global Trade Fight,” *The New York Times*, May 17, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/17/us/politics/china-auto-tariffs-donald-trump.html?module=inline>. (上网时间: 2019 年 10 月 11 日)

[2] Office of the United States Trade Representative, “Fact Sheet: U.S.-Japan Trade Agreement,” September 25, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement>. (上网时间: 2019 年 10 月 30 日)

[3] The White House, “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Signing of Joint Trade Agreement,” September 25, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-signing-joint-trade-agreement-new-york-ny/>. (上网时间: 2019 年 10 月 30 日)

[4] “Abe, Trump Sign Statement on U.S. Farm Products: Vague on Autos,” *The Asahi Shimbun*, September 26, 2019, <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201909260036.html>. (上网时间: 2019 年 9 月 26 日)

[5] Anna Swanson, “U.S.-Japan Trade Deal May Be Delayed Over Car Tariffs,” *The New York Times*, September 23, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/23/us/politics/us-japan-auto-tariffs.html>. (上网时间: 2019 年 9 月 25 日)

除了经贸问题，特朗普在驻日美军费用分担方面，也提出新的要价。2019年3月，特朗普政府内部讨论大幅提升德日等国承担美国驻军的费用，即所谓的“成本+50”计划。按照这一计划，美国将让美国海外驻军所在国承担美国驻军的所有费用，并额外支付50%，理由是这些国家从美国驻军中获得了好处。如果这一计划付诸实施，部分国家承担的驻军费用可能要增加5倍以上。<sup>[1]</sup>

2019年6月，特朗普在日本参加二十国集团（G20）领导人峰会期间，公开对美日同盟关系的不对等性表达了不满。他认为《美日安保条约》非常不公平，“如果日本受到攻击，我们将要打一场第三次世界大战”，“我们将用我们的生命和财富去保护他们，但是如果我们受到攻击，日本则不需要帮助我们。”<sup>[2]</sup>7月21—22日，博尔顿在访问日本期间，要求日本大幅增加驻日美军费用承担，据称博尔顿要求日本将分担费用增加5倍。对此，日本外务省官员表示，“（增加）5倍是绝不可能的”，“这将超出驻日美军的总费用”。<sup>[3]</sup>鉴于美日之间关于驻军费用分担的协议将于2021年3月到期，以及特朗普政府2019年以来的态度，未来日本政府将继续面临来自美国要求大幅提升费用分担的强大压力。

除驻军费用外，美日就美国驻冲绳军事基地的重新安排问题多年来也龃龉不断。尽管在安倍政府的强力干预下，美日两国政府最终就美国驻冲绳美军基地搬迁和建造新的军事基地达成协议，但是双方对于费用分担、建设速度及搬迁时间表仍有争议，特别是冲绳地方政府对大量美军驻扎冲绳一直心

---

[1] Kylie Atwood, “Trump Administration May Seek More Money from US Allies Hosting Military Forces,” *CNN*, March 16, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/03/09/politics/trump-admin-us-bases-more-money/index.html>. (上网时间：2019年5月30日)

[2] Jesse Johnson, “Trump’s Push for South Korea to Pay More for U.S. Troops Puts Japan on Notice,” *The Japan Times*, August 8, 2019.

[3] “Ignoring Facts, Trump Driven to Increase Japan’s Pay to U.S. Forces,” *The Asahi Shimbun*, August 1, 2019, <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201908010053.html>. (上网时间：2019年9月19日)

存不满。<sup>[1]</sup>

#### 四、“美国优先”对美韩、美日关系的影响

美日、美韩同盟，都是典型的非对称同盟。作为同盟中的“老大”，美国的综合国力，特别是军事实力，处于绝对优势地位。目前来看，特朗普的“美国优先”政策，特别是打着“公平贸易”和“费用分担”旗号的同盟施压举措，在三个方面对同盟关系产生了影响。

第一，加深日韩两国对美国的不满。对于特朗普政府关于韩国在安全问题上占美国便宜的指责，韩国人觉得很受伤害。韩国承认在面对朝鲜威胁方面确需美国安全保护，但是韩国已经通过直接的驻军费用分担及各种间接措施缴纳了足够的“保护费”，不存在占便宜的问题。韩国学者研究指出，韩国在驻韩美军费用的分担上远远不止协议里所规定的数额，此外包含韩国对驻韩美军提供的减免税，以及设施、基地搬迁及免费土地等间接支持等费用，仅2015年一年就将近50亿美元。例如美国在韩国建设的海外最大军事基地汉弗莱军营，韩国承担了108亿美元建设费用的90%以上。此外，2012—2016年间，韩国从美国购买了价值198亿美元的军事装备，占韩国国防装备进口的近80%。<sup>[2]</sup>

特朗普政府在经贸和驻军费用分担上对日韩两国的“敲竹杠”行为，让日韩民众也十分不满。据2018年底调查显示，日本只有39%的人认为美日关系处于“良好”状态，比上一年下降了17个百分点，创下了2000年以来的最大降幅；与此同时，有39%的人认为美日关系“糟糕”，比上一年上升

---

[1] Emma Chanlett-Avery and Christopher T.Mann, “U.S. Military Presence on Okinawa and Realignment to Guam,” *Congressional Research Service Report*, March 22, 2019, pp.1-35.

[2] Se Young Jang, “US-South Korea Military Negotiations Could Cost the Alliance,” *East Asia Forum*, February 13, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/02/13/us-south-korea-military-negotiations-could-cost-the-alliance/>. (上网时间：2019年3月15日)

了16个百分点；另有高达75%的日本人认为特朗普要求日本降低对美贸易逆差是不合理的要求。<sup>[1]</sup>2019年初针对韩国民众的一份舆论调查显示，尽管大多数韩国民众支持美国在韩国驻军，但是在费用分担方面，高达45%民众希望维持以前的费用分担，17%的民众认为韩国承担的费用应该下降，只有28%的民众认为韩国应该增加费用分担。此外，40%的韩国人支持韩国政府收回战时作战指挥权。<sup>[2]</sup>这从一个侧面反映出韩国民众对特朗普政府在军费分担等问题上向韩国“坐地起价”的不满。

第二，加剧日韩对美国可靠性的担忧。韩国学者认为，特朗普对盟友的恶劣态度与做法，是向韩国发出错误信号，会进一步阻碍美国与韩国的战略与军事联系。“如果美国不能令人信服地向韩国作出安全承诺，并威胁可能因费用分担而撤回驻军，韩国将会怀疑联盟的牢固程度。”尤其令韩国担心的是，将驻韩美军费用分担的磋商由此前的五年一磋商改为每年磋商，导致韩国每年都要面临美国“提高要价”甚至“漫天要价”的棘手问题，“会导致韩国逐渐不相信美国是韩国可以信赖的安全伙伴，为双边联盟打开了长期不稳定之门”。<sup>[3]</sup>

日本《朝日新闻》在社论中指出，“要求盟国大幅增加美国驻军的费用分担，只会让人觉得美国不再承认其安全同盟的价值。”日本政府用于驻日美军的费用远远高于其他国家，美国驻军不仅是为保护日本，同时也是维护美国领导的世界秩序战略的组成部分，“其全球联盟及友好国家网络是美国权力的关键要素，对捍卫美国国家利益至关重要。特朗普政府正在考虑的‘成

---

[1] “Japan’s View on U.S. Ties Worsens on Trump’s Trade Push: Yomiuri,” *Reuters*, May 23, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-japan/japans-view-on-u-s-ties-worsens-on-trumps-trade-push-yomiuri-idUSKBN1OI0B2>. (上网时间：2019年5月30日)

[2] Scott Snyder et al., “South Korean Attitudes Toward the U.S.-ROK Alliance and USFK,” *Issue Brief*, February 22, 2019, pp.1-14.

[3] *Ibid.*



本+50’计划将给美国联盟体系带来不稳定，削弱其自身国家安全的基础。”<sup>[1]</sup> 特朗普政府的一系列做法，既没有赢得日本对美国精明的尊重，更未能让东京相信美国的联盟承诺。<sup>[2]</sup>

第三，刺激日韩寻求自主性努力。作为美国在东北亚的两大军事盟友，日韩对与美国的同盟关系一直寄予厚望。从韩国角度看，面对朝鲜核武器及导弹威胁，只有美国的保护伞才是国家安全的坚强保障；从日本角度看，面对中国在亚洲的崛起、中日领土及海洋权益争端以及朝鲜威胁升级，美日同盟关系是日本国家安全坚强柱石。<sup>[3]</sup> 然而，特朗普政府从“美国优先”角度重新审视联盟关系，让日韩产生了极大疑虑。尽管在可见的未来，两国都不大可能脱离美国军事同盟体系，相反可能会进一步强化与美国的军事同盟关系，以此“绑住美国”。但是特朗普的言行，无疑会刺激日韩两国的自主性努力，以最大限度确保自身经济与安全利益。

由于朝核问题对韩国安全的决定性影响，韩国的自主性努力首先体现在对朝核问题上的“穿梭外交”，提升韩国在解决朝核问题上的作用。文在寅自2017年5月就职以来，已经与特朗普举行了9次首脑会晤，其中6次赴美；与金正恩在2018年一年中举行了3次会晤；与习近平进行了4次会晤，并多次派总统特使访问中国。通过这些“穿梭外交”，韩国一方面向特朗普政府显示韩国在解决朝核问题上的“独特贡献与作用”，另一方面也借此将朝核问题的解决引向外交轨道，防止美朝双方在朝核问题上“失去控制”。

文在寅政府在推进美朝直接会谈、降低朝鲜半岛紧张局势的同时，一直

---

[1] “Editorial: Trump’s ‘Cost Plus 50’ Strategy Could Undermine Its Own Security,” *The Asahi Shimbun*, March 24, 2019, <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201903160020.html>. (上网时间: 2019年4月30日)

[2] Walter Russell Mead, “China and Trump Are Making Japan Nervous,” *The Wall Street Journal*, September 16, 2019, <https://www.wsj.com/articles/china-and-trump-are-making-japan-nervous-11568673770>. (上网时间: 2019年9月19日)

[3] Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019*, pp.12-32, [https://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2019.html](https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2019.html). (上网时间: 2019年6月15日)

与中国保持较为频繁的外交接触和政策沟通，希望得到中国的理解和支持。此外，在“一带一路”问题上，尽管特朗普政府极力阻扰，但是文在寅政府依然积极参与“一带一路”倡议，甚至派特使访问北京，就推动韩国政府的“新北方政策”与中国“一带一路”倡议对接同中国展开协商。<sup>[1]</sup> 2019年6月，文在寅在日本大阪参加G20峰会期间再次向习近平表示，韩国愿同中国共建“一带一路”，合作拓展第三方市场；韩国愿同中国一道，维护多边主义、自由贸易和开放型世界经济，这对韩国利益攸关。<sup>[2]</sup>

在强调与中国“一带一路”倡议对接的同时，文在寅政府还注重发展与俄罗斯的经济关系，推出“新北方政策”，希望通过这一政策打造一个从朝鲜半岛到俄罗斯远东地区，再经北极，覆盖东北亚乃至欧亚大陆的广阔经济区域，推进韩国经济外交的多元化战略。2017年9月，文在寅在俄罗斯第三届远东经济论坛上发表演说，重点介绍了韩国的“新北方政策”，指出韩国的“新北方政策”与俄罗斯普京的“新东方政策”不谋而合，俄罗斯远东地区是两国政策的重要交汇点。文在寅还具体提出了实施“新北方政策”的“九桥战略”，希望在天然气、铁路、港湾、电力、北极航道、造船、农业、水产、工业园区等九大领域加强与俄罗斯的合作。<sup>[3]</sup> 韩国的提议得到俄罗斯的积极性回应，韩俄两国确定，每年举行两次定期会议来落实“九桥战略”规划。<sup>[4]</sup>

日本的自主性努力在经济、安全等领域都有显著体现。经济方面，日本并没有跟随特朗普放弃TPP，相反自行牵头与其他十国签署了《全面与进步

---

[1] 李理：“韩总统特使访华，欲推动‘新北方政策’与‘一带一路’接轨”，一带一路网，2018年4月24日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/53776.htm>。（上网时间：2019年6月29日）

[2] “习近平会见韩国总统文在寅”，外交部网站，2019年6月27日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxzt/xcx20jtlldrd14chy\\_697584/zxxxydlnmgfg\\_697586/t1676298.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xcx20jtlldrd14chy_697584/zxxxydlnmgfg_697586/t1676298.shtml)。（上网时间：2019年6月29日）

[3] 郭培清、宋晗：“‘新北方政策’下的韩俄远东一北极合作及对中国启示”，《太平洋学报》2018年第8期，第2页。

[4] 薛力：“韩国‘新北方政策’‘新南方政策’与‘一带一路’对接分析”，《东北亚论坛》2018年第5期，第60-61页。

跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)，表明日本决心维护多边自由贸易的决心。不仅如此，日本还与欧盟在2018年7月签署了《经济伙伴关系协定》(EPA)，承诺取消99%的关税。在发布的联合声明中表示，双方“将强调以世界贸易组织为中心的多边贸易体制的重要性，与保护主义作斗争”。此外，中日韩自贸区谈判、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)谈判也在紧锣密鼓推进。日本在多边自由贸易上的积极进取态度，是想以此对冲特朗普政府的贸易保护主义的负面影响。

日本对中国“一带一路”倡议的态度也发生了变化。2017年5月以来，日本政府逐渐改变了此前对亚洲基础设施投资银行的质疑和反对，采取了合作态度，甚至公开表示日本愿意在“一带一路”框架下与中国开展第三方市场合作。2018年10月，安倍晋三在访华时表示，“一带一路”是有潜力的构想，日本愿同中国在广泛领域加强合作，包括共同开拓第三方市场。<sup>[1]</sup> 2019年4月，在第五次中日经济高层对话期间，双方再次重申了推进两国在第三方市场合作的意向。6月，安倍晋三在G20峰会期间与习近平会谈时表示，日本希望扩大两国在经贸、投资、金融、创新等领域合作，愿为双方企业相互提供公平、开放、透明、非歧视的市场环境。<sup>[2]</sup>

安全方面，日本在强调美日同盟重要性的同时，继续加速推进日本的自身防卫能力，践行“积极和平主义”，并将其视为维护日本国家安全的基石。<sup>[3]</sup> 此外，日本还积极发展与澳大利亚、印度等国的安全伙伴关系，特别是加强在防务、海上安全等领域的合作，构建美日同盟之外的安全伙伴关系网络。

---

[1] “习近平会见日本首相安倍晋三”，外交部网站，2018年10月26日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1607459.shtml>。（上网时间：2019年6月30日）

[2] 同上。

[3] Ministry of Defense of Japan, *Defense of Japan 2019*, pp.30-32.

## 五、结语

在“美国优先”外交政策理念下，特朗普政府在经贸和防务分担两大议题上向韩国和日本施加了巨大压力，迫使两国在不同程度上向美国作出让步和妥协。特朗普政府的这种做法，尽管不会对美韩、美日军事同盟关系造成根本性冲击，但是无疑会促使日韩等盟国重新反思、审视与美国的同盟关系。毕竟，军事同盟关系不只是建立在纯粹的“交易”和“对等”基础之上，美国也一向声称，美国与日韩等亚洲国家的军事同盟关系是建立的“共同价值”和“共同利益”之上。但是如果特朗普政府斤斤计较于联盟关系的利益得失和对等，那么日韩等国也将反思，非对称军事同盟在新的时代条件下是否真的符合它们各自的国家利益，是否真的有助于地区的和平、稳定与繁荣。

日韩两国遭遇的窘境，还从一个侧面昭示这种建立在不平等基础上的非对称军事同盟，不仅有美国常抱怨的“搭便车”现象，更存在盟主对盟友的胁迫与“剥削”。一旦盟主的权力、利益与偏好发生变化，很可能会重新审视同盟关系，调整同盟内的责任与义务，强求盟友为同盟作出更大“贡献”。

【完稿日期：2019-11-6】

【责任编辑：姜胤安】

# 马克龙政府的中东政策

□ 母耕源

〔提 要〕在延续奥朗德政府中东政策主线不变的前提下，马克龙政府不再以叙利亚政权更迭为优先目标，对利比亚哈夫塔尔的支持更加公开化，修正了与沙特过于紧密的关系，加强与伊朗对话，在巴以问题上更加注意平衡与以色列的关系。马克龙政府调整中东政策的根本原因在于，原有政策在形势变化下已不能有效维护和扩大法国在中东地区的利益。然而，调整后的法国中东政策仍面临国内改革、欧盟分歧、美国霸权以及政策本身的负面影响等诸多制约，法国在中东的行动空间依然有限。

〔关键词〕法国中东政策、“实用主义平衡”、法国外交

〔作者简介〕母耕源，中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员

〔中图分类号〕D856.52

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 6 期 0099-12

西亚北非动荡以来，中东地区局势遭受严重影响。为了更好地维护法国在中东的利益和发挥法国的独特影响力，马克龙上台以来一方面尽力保证法国中东政策的延续性，另一方面也在某些具体问题上作出一定调整。作为联合国安理会常任理事国和欧盟大国，法国中东政策的调整对地区局势发展有较大影响，亦可能反作用于法国国内事务，值得跟踪研究。

## 一、马克龙政府对中东政策的调整

法国是中东近邻大国，也是地区重要的利益攸关方，其中东历来实行

“实用主义平衡”政策。但西亚北非动荡以来，法国的中东政策曾一度偏离“平衡”理念，比如支持武力推翻卡扎菲政府、呼吁叙利亚总统巴沙尔下台以及与沙特关系过密等。马克龙执政后，面对变化了的中东形势，主动调整中东政策，试图使其回到传统的“平衡”轨道。

### （一）不再以叙利亚政权更迭为优先目标

在叙利亚问题上，尽管马克龙仍希望发挥法国的影响力，实现其所希望的政权更替，但与奥朗德坚持的“巴沙尔政府必须下台并且排除在未来政治解决方案之外”的立场不同，马克龙明确表示法国不再以巴沙尔下台作为其外交和人道主义行动的先决条件。他认为叙利亚尚无替代巴沙尔的合法继任者，实际上可能已准备将巴沙尔纳入未来叙利亚政治解决大框架之中。

马克龙将反恐作为法国对外政策的首要目标，继续保持法国在叙利亚的军事存在，甚至还打算增加投入，同时争取与巴沙尔政府建立一定联系，以便法国在战后重建中占有一席之地。继2014年法国参加美国主导的打击伊拉克和叙利亚境内的“伊斯兰国”国际联盟和2015年法国对叙利亚境内的“伊斯兰国”目标进行首次空袭之后，2018年3月，马克龙公开表示将派军队进驻叙利亚曼比季，以协助当地库尔德武装对抗极端组织和土耳其的进攻。同年4月，法国与美英一起以叙政府军使用化学武器为借口对叙利亚实施空袭，之后又通过俄罗斯向叙政府控制地区运送救援物资。据报道，法国和英国同意在美军撤离叙利亚后增派10%~15%兵力以填补空缺。<sup>[1]</sup> 2019年10月，土耳其对叙利亚东北部的库尔德人采取军事行动。法国强烈谴责土耳其的军事行动，并声明将暂停向土耳其出口可能用于军事行动的物资。<sup>[2]</sup>

### （二）在利比亚“两面下注”更加公开化

法国参与了西方国家对利比亚的军事干预。在卡扎菲政府被推翻后，利

---

[1] « Paris et Londres pourraient renforcer leur présence militaire en Syrie », *Sputnik*, 9 juillet 2019, <https://fr.sputniknews.com/international/201907091041628468-paris-et-londres-pourraient-renforcer-leur-presence-militaire-en-syrie/>. (上网时间: 2019年10月22日)

[2] “德法等欧洲多国宣布暂停向土耳其出售军事物资”，新华网，2019年10月13日，[http://m.xinhuanet.com/2019-10/13/c\\_1125098763.htm](http://m.xinhuanet.com/2019-10/13/c_1125098763.htm). (上网时间: 2019年11月7日)

比亚陷入内战泥沼，而法国对此未能提出有效解决方案。马克龙执政后公开承认西方当年对利比亚采取军事干预行动是错误的，意味着法国在采取直接军事介入手段方面会显得更谨慎。

在对待利比亚两大对立派别的态度上，马克龙执政前的法国政府支持联合国承认的“利比亚民族团结政府”，但国防部却暗中支持“利比亚国民军”首领哈夫塔尔（这与时任国防部长勒德里昂的主张有关）。马克龙执政后，勒德里昂转任外交部长，法国在保持对“利比亚民族团结政府”支持立场不变的前提下，对哈夫塔尔的支持更加公开化，甚至试图为哈夫塔尔争取一定程度的政治合法性。例如，马克龙政府呼吁建立包括哈夫塔尔在内的联合国国民军抗击激进分子。<sup>[1]</sup> 2017年7月，马克龙主持利比亚两大对立派和平会谈，暗含为哈夫塔尔在利比亚和平进程中争得位置之意。2019年4月，在哈夫塔尔对的黎波里发起攻势后，法国在欧盟阻止了有关谴责哈夫塔尔并要求其撤离的决议草案通过。<sup>[2]</sup>

### （三）平衡与沙特及其他中东国家间关系

对于海湾国家，法国不同领导人所选择的优先发展关系国家有所差异。萨科齐时期，法国在与沙特保持双方友好关系的前提下，优先发展与卡塔尔、阿联酋、科威特的关系。<sup>[3]</sup> 奥朗德上台后，法国转而加强与沙特关系，尤其是在叙利亚和伊朗核协议等问题上配合沙特立场。马克龙执政后欲表现出与其前两任总统不同，在海湾国家之间以及对沙特与伊朗关系方面实行更“平衡”的政策。法国前外长于贝尔·韦德里纳（Hubert Védrine）指出，马克龙不

---

[1] “France under Macron Signals Shift in Libya Policy, toward Haftar,” *Reuters*, May 19, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-france-libya/france-under-macron-signals-shift-in-libya-policy-toward-haftar-idUSKCN18E2UU>.（上网时间：2019年9月22日）

[2] Patrick Wintour, “Europe Split over How to Respond to Haftar Assault on Tripoli,” *The Guardian*, April 11, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/11/europe-divided-over-how-to-respond-to-haftar-assault-on-tripoli-libya>.（上网时间：2019年11月7日）

[3] Aglaé Watrin-Herpin, « Les relations franco-saoudiennes sous le mandat de Nicolas Sarkozy : une amitié intacte mais concurrencée par le Qatar(2/3) », *Les clés du Moyen-Orient*, 11 octobre 2017, <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Les-relations-franco-saoudiennes-sous-le-mandat-de-Nicolas-Sarkozy-une-amitie.html>.（上网时间：2019年11月2日）

愿把自己限制在某个阵营，在他看来，萨科齐时期法国与卡塔尔走得太近，奥朗德时期法国又与沙特关系过密，他想与沙特、卡塔尔和阿联酋都保持联系，还考虑访问伊朗。<sup>[1]</sup>

对于2017年6月沙特引爆的卡塔尔外交危机，马克龙派外长勒德里昂前往中东，在美国调停未果的情况下继续斡旋。此后，他还专门任命了调停特使，并在沙特和阿联酋与卡塔尔断交的情况下陆续访问三国。2017年11月，马克龙在访问阿联酋期间宣布双方将在法国设立共同投资平台，阿联酋将从法国购买两艘轻型护卫舰。<sup>[2]</sup> 结束对阿联酋的访问后，马克龙临时决定访问沙特，并在黎巴嫩总理哈里里滞留沙特并宣布辞职的情况下，分别与沙特王储和哈里里会谈，劝说哈里里借道法国返回黎巴嫩，既保全了沙特的面子，又稳住了黎巴嫩局势。同年12月，马克龙访问卡塔尔，签下价值近120亿欧元的新订单和购买意向书，其中包括12架阵风战斗机和50架空客A321。<sup>[3]</sup>

马克龙在中东实行“更平衡”的政策，一方面是为了更好地维护法国在该地区的经贸利益，另一方面也是为了避免造成“选边站队”，但这并不意味着沙特受到法国的轻视。事实上，马克龙与沙特王储萨勒曼建立了深厚的个人关系，沙特与法国的武器交易仍然紧密。2018年4月，法国国防部官员称法沙两国已签署新军售协议。<sup>[4]</sup> “卡舒吉事件”发生后，法国并未表态向沙特停止军售，反而指责以德国为代表的主张停止向沙特军售的欧洲国家将

---

[1] Alissa J. Rubin, “Macron Steps into Middle East Role as U.S. Retreats,” *The New York Times*, December 9, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/09/world/europe/france-emmanuel-macron-middle-east.html>. (上网时间: 2019年11月6日)

[2] 周文仪: “法国总统马克龙访阿联酋签经贸大单”, 欧洲时报网, 2017年11月9日, <http://www.oushinet.com/europe/france/20171109/277258.html>. (上网时间: 2019年11月6日)

[3] “马克龙访问卡塔尔为法国企业赢得120亿欧元订单”, 商务部网站, 2017年12月14日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201712/20171202684707.shtml>. (上网时间: 2019年11月6日)

[4] “France, Saudi Arabia Agree New Defense Contracts Strategy,” *Reuters*, April 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-france-saudi-defence/france-saudi-arabia-agree-new-defense-contracts-strategy-idUSKBN1HF0DN>. (上网时间: 2019年10月5日)



这两件事联系起来是“蛊惑民心、煽动民众”之举。<sup>[1]</sup> 在布盖格和胡赖斯油田袭击事件发生后，马克龙与沙特王储通电话，重申对沙特安全以及地区稳定的承诺，并答应派专家参与调查。

#### （四）加强与伊朗对话，力保伊朗核协议

萨科齐和奥朗德时期，法国对伊朗态度曾很强硬。2010年，在伊朗不同意国际原子能机构的提案并且宣布将进行浓缩铀项目后，法国与美国一起推动联合国对伊朗实施“严厉”制裁。2013年，由于法国的反对，伊朗核问题日内瓦首轮谈判无果而终。此后，法国一直以伊朗无法充分保证不发展核武器为理由阻止达成伊朗核协议。但由于美国调整了对伊朗政策，协议最终达成。作为协议签署国之一，法国开始与伊朗进行能源和经贸合作。

特朗普就任美国总统后极力主张废除伊朗核协议。虽然法国也认为伊朗核协议并不完美，对伊朗导弹计划和地区影响力上升有所担忧，但是马克龙认为应在有所保留的基础上完善核协议，并不赞成对伊朗进行极限施压和制裁。因此，在特朗普发出退出伊朗核协议的最后通牒后，法国在签署该协议的欧盟三国中率先派外长访问伊朗。随后，马克龙访问美国，试图劝阻美国不要退出协议，并讨论制定新协议的问题。为了规避美国的金融制裁、将伊朗留在该协议中，2019年初，法国同英德两国一起建立了便于同伊朗进行贸易结算的“支持贸易往来工具”（INSTEX）。在美伊双方围绕核协议冲突不断升级的情况下，法国一直坚持不懈地进行斡旋。为此，法国没有参加美国组建的海湾“护航联盟”。2019年9月初，法国率先提出向伊朗提供数额不小的信用贷款以挽救伊朗核协议。马克龙还在2019年七国集团会议期间邀请伊朗外长访法，试图促成美伊两国领导人会面。虽然法国这一系列举措效果有限，但其积极作为有目共睹。

#### （五）巴以问题上更偏向以色列

奥朗德时期，法国曾经试图承认巴勒斯坦国家地位，一直致力于重启多

---

[1] “Macron Says Halting Saudi Arms Sale over Khashoggi Would be ‘Demagoguery,’” *France 24*, October 26, 2018, <https://www.france24.com/en/20181026-macron-france-halt-saudi-arabia-arms-sales-khashoggi-demagoguery>. (上网时间：2019年10月5日)

边谈判，但由于以色列的反对难有进展。时任法国外长法比尤斯曾称，如果巴以和谈最后失败，法国将“毫不迟延”地承认巴勒斯坦国。<sup>[1]</sup> 2017年1月，奥朗德在任期末于巴黎召开中东和平会议，重申对巴以问题的“两国原则”，敦促双方直接谈判解决问题。但以色列总理内塔尼亚胡对法国召开该会议并不认可，认为法国和巴勒斯坦一起向以色列强加条件。<sup>[2]</sup>

马克龙执政后明显表现出欲加强与以色列关系的愿望。内塔尼亚胡与马克龙联系紧密，在马克龙上任后多次访问法国，还受邀参加纪念1942年巴黎冬季自行车运动场（VEL D' HIV）大逮捕事件中犹太人受害者的仪式活动。在美国宣布“耶路撒冷是以色列首都”后，马克龙表示他不会以承认巴勒斯坦国作为回应，并强调法国对以色列安全的关切和法以关系的重要性。马克龙在巴黎会见巴勒斯坦总统阿巴斯时，也谈到法国不会单方面承认巴勒斯坦国，声称如此不会有效。<sup>[3]</sup> 事实上，马克龙是以一种务实态度对待以色列，力图不使巴以问题影响法以双边关系发展。法以两国在情报和反恐领域有合作需求，但法国更有求于以色列。<sup>[4]</sup> 需要指出的是，法国一直以来对巴以冲突的根本立场没变——马克龙仍坚持“耶路撒冷应是巴以双方共同的首都”，反对特朗普政府将驻以色列使馆迁往耶路撒冷和承认以色列对戈兰高地的主权。

## 二、马克龙调整中东政策的原因

总体来看，马克龙使法国中东政策重新回到“实用主义平衡”。所谓“实

[1] “法国：巴以和谈两年为期 失败便承认巴国”，人民网，2014年11月28日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1129/c157278-26115934.html>。（上网时间：2019年10月31日）

[2] Raphael Ahren and Toi Staff, “Hollande: World Cannot Impose Peace Deal on Israel, Palestinians,” *The Times of Israel*, January 15, 2017, <https://www.timesofisrael.com/hollande-world-cannot-impose-peace-deal-on-israel-palestinians/>。（上网时间：2019年10月1日）

[3] Barah Mikail, “France Should Take a Bold Step for Palestine,” *Middle East Eye*, June 6, 2018, <https://www.middleeasteye.net/opinion/france-should-take-bold-step-palestine>。（上网时间：2019年9月30日）

[4] Michaël Bloch, « Pourquoi Emmanuel Macron n'est pas en première ligne sur le conflit israélo-palestinien », *Le Journal du Dimanche*, 5 juin 2018, <https://www.lejdd.fr/International/Proche-Orient/pourquoi-emmanuel-macron-nest-pas-en-premiere-ligne-sur-le-conflit-israelo-palestinien-3672620>。（上网时间：2019年11月6日）

用主义”是指以利益为导向，政策手段务实，而人权、价值观等只是实现利益的工具。“平衡”则指不明显偏向任何一方，使法国能够“与所有人对上话”，可以自由游走于不同行为体甚至对立各方之间。马克龙对中东政策调整的主要原因是形势已变，原有政策已无法很好地维护法国在中东地区的安全、能源和经贸利益，有损法国的影响力。

### （一）应对和预防安全威胁

地缘政治安全是法国中东政策的首要关切。马克龙对叙利亚和利比亚政策的首要考虑在于其引发的难（移）民和恐袭问题对法国安全造成威胁。

利比亚陷入内战，导致其国民纷纷逃离本土，并成为非洲移民通往欧洲的中转站。2015年欧洲爆发难民危机，当年27%的避难申请者和50%的实际被接收的避难者都来自叙利亚。<sup>[1]</sup>大量难民的涌入给法国社会带来了意想不到的麻烦，比如法国北部城市加莱的“丛林”难民营因治安、卫生等问题不得不拆除。尽管政府不断出台应对措施，但法国社会对难民的安置和救助压力仍然很大。据调查，63%的法国人认为“在法国的外国人太多了”。在右派共和党选民中甚至有56%的民众认为移民问题是应优先处理的问题。<sup>[2]</sup>法国中下层民众对难（移）民问题的反应尤其强烈。对于力求在国内政治有所建树且期望连任的马克龙而言，这部分人群的选票非常重要。

中东局势不稳为恐怖主义提供了生长土壤，而恐怖主义会衍生更多的难民，一些极端分子可能趁难（移）民潮进入欧洲。不少法国人将《查理周刊》编辑部遇袭、巴黎“11·13”恐怖袭击事件、尼斯袭击事件等一系列发生在法国本土的重大恐怖袭击事件与难（移）民问题相联系。因此，马克龙政府将打击“伊斯兰国”确定为法国的优先任务，在叙利亚也不再将精力过多放在巴沙尔身上，并在利比亚给予哈夫塔尔更多支持，其背后皆暗含反恐和缓

---

[1] Gary Dagorn, « Asile: plus de 360000 réfugiés accueillis en 2015 en Europe », *Le Monde*, 20 avril 2016, [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/04/21/asile-plus-360-000-refugiés-accueillis-en-2015-en-europe\\_4906413\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/04/21/asile-plus-360-000-refugiés-accueillis-en-2015-en-europe_4906413_4355770.html). (上网时间：2019年11月9日)

[2] 周文仪：“马克龙移民政策突向右转？”“我们自以为是人道主义者，有时却太过纵容”，环球视野汪，2019年9月19日，[http://www.globalview.cn/html/global/info\\_33952.html](http://www.globalview.cn/html/global/info_33952.html). (上网时间：2019年10月5日)

解难民问题的需要。

## （二）分散风险

法国在中东有重要的能源和经贸利益，且此种利益并非集中于某个中东国家或某个阵营的国家，是故广泛发展与不同国家、派别甚至相互敌对的国家 and 派别的关系，符合法国利益。比如，沙特对法国固然很重要，但法国在其他中东国家也存在不同类别和程度的利益需求，法国不会因与沙特的关系就放弃或削弱其与卡塔尔或伊朗的关系。法国和卡塔尔自2014年以来双边年贸易额已突破20亿欧元。法国企业在卡塔尔投资领域广泛，包括基础设施、能源、环境以及新技术。<sup>[1]</sup> 法国2018年武器出口贸易额上升了30%，达91亿欧元，主要出口对象国除了比利时便是卡塔尔和沙特。2009—2018年，沙特和卡塔尔均位列法国武器出口国前三位。<sup>[2]</sup> 伊朗对法国也很重要。除了安全和外交意义外，伊朗核协议给法国带来了不可小觑的经贸利益。法伊贸易额从伊朗被制裁前的5亿欧元增长至2017年的38亿欧元<sup>[3]</sup>，两国在石油、天然气、飞机、汽车等多领域都开展了合作。法国对利比亚政策也有经贸效益考量。法国支持哈夫塔尔尽管有很多理由，但其中一个重要方面就是因为哈夫塔尔掌控了大量油田，包括法国石油巨头道达尔投资的油田。

## （三）维护和扩大法国的影响力

维护和扩大在中东的影响力是法国的重要关切。法国历来有大国情结，其不愿丧失在中东的影响力既体现了其维护安全和经贸等利益的考量，也与历史文化联系有关。以叙利亚为例，历史上叙利亚曾为法国委任统治领土，与法国的关系一直较为紧密。由于之前法国对叙利亚政策的失误，马克龙上

---

[1] « Relations bilatérales », Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 29 mars 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/qatar/relations-bilaterales/>. (上网时间: 2019年11月6日)

[2] « Les exportations d'armement français en hausse de 30% en 2018 », *France 24*, 5 juin 2019, <https://www.france24.com/fr/20190605-france-exportation-armement-bond-2018-proche-moyen-orient>. (上网时间: 2019年7月25日)

[3] “法国外长访问伊朗”，中国驻伊朗伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处网站，2018年3月13日，<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201803/20180302718967.shtml>. (上网时间: 2019年11月6日)

台时法国在叙利亚的影响力已越来越弱，难以在叙利亚问题上发挥主导作用。对法国而言，重点已非巴沙尔下台与否，而是如何保证法国不被排除在未来叙利亚重建进程之外以及在叙利亚问题上保有一定发言权。

由于法国在硬实力上不及美俄，在某些方面甚至比不上地区大国，因此发挥“调停”作用是其在中东事务中发挥优势、凸显独特影响力的最优选择。但这要求法国不能过度偏向任何一方。奥朗德时期法国极力发展与沙特关系，在一定程度上缩小了法国在叙利亚及伊朗核问题上的回旋空间。此外，海合会内部也存在矛盾。如果过度偏向沙特，法国也难以在诸如卡塔尔外交危机等事件中发挥“调停”作用。

#### （四）应对美俄中东政策的调整

美俄两国事实上是中东诸多热点问题对立方的幕后支持者，两国博弈很大程度上决定了中东局势的走向。近年来，中东事务中“俄进美退”的态势影响着马克龙的中东政策。马克龙在“站队”美国的同时也强调与俄罗斯的协调，既利用美国的“收缩”态势凸显其在中东的作用，又趁俄罗斯的上升势头加大与俄合作。

美国从奥巴马时期已开始在中东进行“战略收缩”，特朗普上台后这一态势愈益明显。“美退”为法国在中东发挥影响力提供了机遇，但也对其有一定负面影响，因为法国在中东事务中要发挥实质性作用离不开美国。有观点认为，美国从叙利亚撤军可能会迫使法国也随之撤离，因为法国非常依赖美国的后勤支持。与“美退”相反，叙利亚内战为冷战结束后在中东失去影响力的俄罗斯提供了“良机”。俄罗斯于2015年直接派遣军队介入叙利亚冲突，帮助巴沙尔政府军打击反对派武装和“伊斯兰国”极端组织，很快改变了叙利亚各方的力量对比。奥朗德执政末期已开始考虑与俄罗斯协同打击恐怖组织。马克龙上台后率先邀请普京访法，主动与俄罗斯接触，试图与俄罗斯在包括中东问题在内的各领域进行协调合作。特朗普宣布单方面退出伊朗核协议后，作为协议方之一又能对伊朗施加影响力的俄罗斯成为法国和欧洲维护伊朗核协议无法绕过的关键合作伙伴。

### 三、法国中东外交面临的挑战

尽管马克龙在中东事务中表现非常活跃，但法国作为中等大国实力有限，其行动受到诸多因素制约，难以实现其中东政策既定目标。

#### （一）改革牵绊和族群利益难协调

近年来，法国的经济社会问题不断，亟待改革。但改革势必会触动各类既得利益集团，困难重重。这迫使法国不得不将其注意力和资源更多分配于国内，影响了其外交活动的开展。事实上，法国国内已有不少声音批评马克龙将过多精力用于外交，耽误了对内政的研究和处理。一旦马克龙的内政改革出现问题，很可能再次引发“黄马甲运动”，而其中东政策的实施亦将难以为继。

法国社会的中东裔族群亦对马克龙政府中东政策产生制约，尤其是法国籍犹太人和阿拉伯人对巴以政策的影响。无论怎样调整法国对巴以政策，都难以令双方同时满意。法国犹太机构代表委员会（CRIF）极力宣扬由于阿拉伯人天生的反犹主义，以色列和法国的犹太人面临真实威胁；而阿拉伯人由于没有一个统一的代表组织，个人皆可自由表达观点和组织活动，更易造成事态纷乱。在此种情况下，法国政府的中东政策无论偏向哪一方都会被批评。<sup>[1]</sup>

#### （二）欧盟内部分歧

法国很清楚单靠自身力量无法与美国这样的超级大国在中东竞争。因此，它希望通过欧盟增强其政策效力，使其中东政策“欧洲化”，期望能领导或者至少引导欧盟对中东政策。但欧盟成员国众多，国情、利益各异，与中东地区国家和美俄等域外大国关系远近不同，内部要达成共识，困难重重。

欧盟内部在很多中东问题上都存在分歧。例如，维谢格拉德集团四国致力于同以色列发展经贸和政治关系，所以支持美国将其使馆迁往耶路撒冷，这使欧盟难以在该问题上形成统一立场。法德两国立场也不总是一致。“卡舒吉事件”后，以德国为代表的一些国家主张停止对沙特军售，而法英等国

[1] Barah Mikail, “France Should Take a Bold Step for Palestine”.

却持相反意见。在利比亚问题上，法国支持哈夫塔尔，这与意大利更支持民族团结政府的立场相异。<sup>[1]</sup> 欧盟内部在中东问题上的分歧不仅使法国难以得到其所期望的支持，甚至还不时面临其他欧盟成员的反对。

### （三）美国霸权与俄罗斯的阻力

美国不仅拥有他国无法与之相比的经济、军事优势，还在全球建立金融霸权，迫使与之有联系的大企业遵从其意志。这在伊朗核协议问题上有明显体现。在美国威胁退出伊朗核协议后，法国政府就同欧盟一起力求维护该协议并酝酿反制措施，但法国的一些大企业由于过多依赖美国市场和金融系统，难以顶住压力。例如，在伊朗投资规模较大的法国道达尔公司在美国第一轮制裁开始前就声明撤出伊朗，甚至不惜终止原有天然气田开发合同。“支持贸易往来工具”主要针对食品、药品等人道主义物资，对关系伊朗国计民生的原油贸易目前还无能为力，因此其政治意义大于实际意义。虽然法国已提出向伊朗提供信用贷款，但是若没有美国支持，也发挥不了太大作用。

随着俄罗斯在中东影响力增强，其与属于西方阵营的法国形成一定竞争关系，在诸多问题上存在分歧。例如，俄罗斯支持叙政府军在伊德利卜省打击恐怖主义的行动；而法国则认为该地区冲突会导致平民伤亡，呼吁各方遵守停火协议。<sup>[2]</sup> 2017年9月，马克龙曾建议创建一个国际联系小组解决叙利亚问题，但因俄罗斯欲控制阿斯塔纳和谈进程，而美国坚持将伊朗排除在外，未能成功。此外，欧俄之间还存在乌克兰问题等障碍。法国若在乌克兰问题上处理巧妙、发挥积极作用，有助于法俄在中东的合作，反之会加大困难。

### （四）“实用主义”政策的负面遗产

法国的“实用主义平衡”政策能带来一定好处，但也备受诟病。一些评论认为，马克龙的“实用主义”和“现实主义”是其继续或重新支持专制法

---

[1] Luigi Scazierrri, “A Troubled Partnership : The US and Europe in the Middle East,” *Center for European Reform*, July 10, 2019, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/troubled-partnership-us-and-europe-middle-east#section-summary>. (上网时间: 2019年8月25日)

[2] “法俄首脑会：鲜花难掩龃龉”，新华网，2019年8月20日，[www.xinhuanet.com/world/2019-08/20/c\\_1124899793.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/20/c_1124899793.htm). (上网时间: 2019年11月6日)

西斯、暴徒、暴君以及屠杀大众的刽子手的代名词。<sup>[1]</sup> 也有研究指出，法国这种不顾价值观而支持中东政治强人的政策，无法实现其政策目标。<sup>[2]</sup> 在利比亚问题上，当年萨科齐与卡扎菲具有良好的个人关系，推翻卡扎菲降低了法国政策的可信度，而法国扶植军事强人哈夫塔尔又与其推翻卡扎菲所宣称的价值观相悖。另外，法国一直向人权纪录很差的海湾君主国出售大量军火，其主要武器出口国沙特还介入了也门冲突，法国自然被认为是促成人道主义灾难的帮凶。

#### 四、结语

马克龙在继承法国中东外交传统的基础上，及时修正了已不合时宜的既有政策，充分发挥法国的优势，使中东外交再次成为法国外交的亮点，大大增强了法国在中东的影响力，甚至在一定程度上提升了欧盟在中东事务中的地位。从目前的形势看，马克龙会进一步加大在中东问题上的外交投入，并且会加强与美国和俄罗斯的协调合作，在叙利亚和伊朗核问题上继续探索解决方案。但由于实力等诸多因素制约，法国在中东的行动空间和未来成就仍将有限。

【完稿时间：2019-11-10】

【责任编辑：曹群】

---

[1] Alain Gabon, "The Middle East according to France's Emmanuel Macron," *Middle East Eye*, April 24, 2019, <https://www.middleeasteye.net/opinion/middle-east-according-frances-emmanuel-macron>. (上网时间：2019年10月30日)

[2] Manuel Lafont Rapnouil, "Alone in the Desert? How France can Lead Europe in the Middle East," April 2018, [https://www.ecfr.eu/page/-/alone\\_in\\_the\\_desert\\_how\\_france\\_can\\_lead\\_europe\\_in\\_the\\_middle\\_east\\_.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/alone_in_the_desert_how_france_can_lead_europe_in_the_middle_east_.pdf). (上网时间：2019年10月30日)



# 中新自贸协定升级及其影响

□ 刘雅珍 朱 锋

**〔提 要〕** 中国和新加坡签署《自由贸易协定升级议定书》，是两国在坚持自由贸易和多边主义原则的基础上，为促进自由贸易区建设，更新两国的贸易安排、进一步推动两国经贸关系的开放化和自由化所采取的重要行动。中新两国的经贸合作领域和合作空间将得到新的拓展和提升。这不仅将对于两国经贸关系向更高水平和更高层次迈进有积极的促进作用，而且还将对中国 - 东盟区域经济合作、中国与“一带一路”沿线国家的经济合作以及开放型世界经济建设的推进产生积极影响。

**〔关键词〕** 中新关系、中国 - 新加坡自由贸易协定、中国 - 东盟经贸关系

**〔作者简介〕** 刘雅珍，南京大学商学院博士研究生、南京大学中国南海研究协同创新中心博士研究生

朱锋，南京大学国际关系研究院院长、南京大学中国南海研究协同创新中心执行主任

**〔中图分类号〕** D822.333.9

**〔文献标识码〕** A

**〔文章编号〕** 0452 8832 (2019) 6 期 0111-11

自 2009 年《中国 - 新加坡自由贸易协定》正式生效以来，新加坡作为第一个与中国签署全面自贸协定的亚洲国家，不仅在促进两国经贸往来的过程中发挥着重要的作用，而且在促进中国 - 东盟经贸关系的过程中也扮演着不

可替代的角色。“中新双边经贸合作进入更为密切、成熟的新阶段，成为双边关系的‘压舱石’和‘推进器’。”<sup>[1]</sup>自2013年“一带一路”倡议提出以来，中新两国经贸关系在已有基础上进行了升级，双边经贸往来更加频繁，合作领域更加深入，也逐步凸显出原有经贸关系中所没有的优势和潜力。2015年，中新确立全方位合作伙伴关系，双边经贸关系有了新的突破和进展。2018年，中新签署《自由贸易协定的升级议定书》（以下简称《议定书》），更推动两国经贸关系进入新的发展阶段。中新两国这种经贸关系是在全方位伙伴关系的框架下，以《议定书》签订为“现实高点”<sup>[2]</sup>，以合作共赢为目标，以发展开放型经济和自由贸易为原则，以“一带一路”合作为新重点，面向未来，在继承并超越传统经贸关系的基础上，为适应经济全球化和区域经济协调发展的需要而探寻出的一种适合于中新两国可持续发展、合作层次更高、合作领域更广、合作潜力更大的新型经贸关系。通过梳理《议定书》签订后中新经贸合作领域和规则的变化与调整，分析中新签订《议定书》对两国经贸关系的促进作用，并探讨《议定书》签订后所产生的地区和国际影响，将有助于更全面地理解中新经贸关系。

## 一、《议定书》对中新经贸关系的调整和升级

中新《议定书》对原自贸协定进行了修订，由序言、八个章节、两个附件和一项换文组成，其主要调整和升级的内容包含以下几个方面：

### 1. 贸易便利化水平升级

《议定书》增加了海关程序与贸易便利化章节，主要包括法律法规公开透明、进一步简化通关手续、运用风险管理和信息技术等手段为双方企业提

---

[1] “中新经贸合作情况概述”，商务部网站，2017年5月23日，<http://sg.mofcom.gov.cn/article/ztjx/zxhzqk/201705/20170502580297.shtml>。（上网时间：2018年11月15日）

[2] 郑先武、封顺：“湄公河计划的区域合作实践与‘湄公精神’”，《东南亚研究》2018年第6期，第1-27页。

供高效快捷的通关服务、共同维护双边贸易秩序等内容。<sup>[1]</sup>相较于原自贸协定,《议定书》签订后中新双边贸易自由化和便利化将提升到更高水平。首先是法律法规更加公开透明。中新双方承诺在促进和保护市场公平竞争环境方面,实施国内竞争法律法规时,禁止反竞争商业行为;在竞争执法过程中,遵循透明、非歧视和程序公正原则。在反倾销调查方面,通过时限规定提高透明度和加强正当程序。法律法规的完善和升级将有效制止损害双边贸易和投资的垄断行为,提升贸易便利化和自由化水平。其次是通关手续进一步简化,例如单一窗口建设、约束性预裁定和货物放行具体时限承诺等。除此之外,还将实现原产地电子联网,通过实时传输优惠贸易原产地数据和未再加工证明等数据,实现无纸化操作,提升通关时效。再次是信息技术实现手段的升级,如通过采用电子认证和电子签名、在线消费者保护、个人信息保护、无纸化贸易等信息技术手段切实提升双边贸易便利化水平。最后是对原有的标准和规则进行了优化和升级,如原产地规则中对部分石化产品原产地标准的调整使得原产地规则更加科学灵活,提高了货物贸易的自由化程度。

## 2. 服务领域市场进一步开放

《议定书》在原自贸协定服务领域承诺的基础上,升级了速递、环境、空运、法律、建筑、海运等服务领域,将为两国服务领域合作开辟更大空间,促进双方相互提升服务领域自由化水平。在速递服务领域,中资速递公司可通过跨境设立商业存在等多种形式在新加坡开展速递业务,并享受国民待遇。在环境服务领域,中资企业可通过在新加坡设立商业存在的方式提供各类环境保护服务。在空运服务方面,中资计算机订座系统(CRS)企业可以在中国境内直接向新加坡消费者提供计算机订座服务。在法律服务方面,中方承诺允许已在上海自由贸易试验区设立代表机构的新加坡律师事务所在上海自贸区区内与中国律师事务所联营。在建筑服务方面,中方承诺对在上海自贸区、

---

[1] “商务部国际司负责人解读中国—新加坡自由贸易协定升级议定书”,中国自由贸易区服务网,2018年11月12日,[http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201811/39339\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201811/39339_1.html)。(上网时间:2018年11月15日)

苏州工业园区、中新天津生态城、中新（重庆）战略性互联互通示范项目内设立的新加坡独资建筑企业可承揽建设项目进行开放，并免除对新加坡建筑企业在此类项目中的外资投资比例限制。在海运服务方面，对新加坡海运服务提供者的服务范围、股权和双方合资的企业高层人选以及船舶登记事宜予以明确，双方海运服务合作将更加广泛和深入。<sup>[1]</sup>

### 3. 双边投资自由化程度提高

《议定书》生效后，中新此前签署的关于促进和保护投资协定终止适用。在《议定书》中，中新两国对投资保护、争端解决等作出了较为全面的规定，并将相互给予对方投资者高水平投资保护，纳入征收补偿、最低待遇标准、转移等条款；相互给予准入后阶段的国民待遇和最惠国待遇；设置金融审慎措施、根本安全、保密信息等例外条款以保护政府管理外资的政策空间，并纳入全面的投资者与东道国间争端解决机制，为两国投资者提供充分的权利保障和救济途径。<sup>[2]</sup>近年来，中新双方互为重要的投资目的地。据商务部统计数据，至2018年，新加坡已连续6年成为中国第一大新增外资来源国；同时，新加坡也成为中国第二大新增对外投资目的国。<sup>[3]</sup>中新双边投资已成为两国经贸合作的重要内容，《议定书》中对两国投资领域的保护措施和相关政策调整都将促进双边投资自由化发展。

### 4. 金融合作更加深入

在《议定书》项下，中新两国签署了关于金融服务的换文。在特许全面银行牌照（QFB）给予方面，目前，新加坡已经给予中国银行和工商银行2个QFB牌照。《议定书》生效后新加坡将增加1个特许全面银行牌照（QFB），届时中国将成为在新加坡拥有QFB数量最多的国家。此外，两国还在金融监管合作方面达成共识，中国银行保险监督管理委员会和新加坡金融管理局将

[1] “商务部国际司负责人解读中国—新加坡自由贸易协定升级议定书”。

[2] 同上。

[3] “新加坡连续六年成为中国第一大新增外资来源国”，商务部网站，2019年2月11日，<http://sg.mofcom.gov.cn/article/sxtz/201902/20190202833678.shtml>。（上网时间：2019年2月12日）

通过常规监管信息交流就各自审慎监管框架发展情况等双方共同关注的方面开展合作，推动两国监管机构更好地为金融机构服务，从而增强监管机构的交流和互信。<sup>[1]</sup> 2009年新加坡正式启动人民币跨境贸易结算业务，2010年中新两国签署货币互换协议，并于2013年首次续签，2016年再次续签。人民币业务是中新金融合作的重要组成部分，新加坡作为中国境外的首个离岸人民币清算中心，在促进人民币国际化和加强两国金融合作方面发挥着重要的作用。QFB牌照的获增和两国金融监管的加强，将为跨境人民币汇款业务提供更多便利，从而吸引更多的跨国企业在中国企业交易时使用人民币，进一步提升人民币的国际地位，为中资银行拓展在新加坡的业务和充分利用新加坡在区域金融中心的优势作用方面提供更加有利的条件，也为中新两国在“一带一路”框架下的金融合作奠定良好基础。

#### 5. 其他经济合作稳步推进

在《议定书》中，中新两国还根据双边经贸合作现状，对旅游、人力资源、地方经济发展等方面的合作进行升级。旅游合作方面，为深化对双方游客需求的理解并改进服务质量，两国将鼓励旅游公司参与旅游交易会、旅游展和旅游节增进双向交流合作。人力资源合作方面，两国将继续开展双边交流和官员培训项目，以加强人力资源培训和发展的合作。地方经济发展方面，双方强调以“一带一路”倡议实施为契机，加强互联互通，促进中国西部发展。此外，两国重申各自拥有确定其环保水平、环境发展的优先领域以及制定或修改其环境法律和政策的主权权利，将努力确保这些法律和政策有助于高水平的环境保护，并有效实施这些法律和政策。<sup>[2]</sup> 两国在环境议题方面的共识将有助于两国在发展经贸关系的同时加强环境保护，为可持续发展和全球治理做出相应贡献。

总的来看，《议定书》将推动中新两国经贸关系的合作领域进一步扩大、

---

[1] “商务部国际司负责人解读中国—新加坡自由贸易协定升级议定书”。

[2] 同上。

合作层次更加高端、合作内容更加开放、合作规模更加广泛、合作成果更加夯实、合作方式不断创新。

## 二、《议定书》对中新经贸关系的促进作用

中新两国签署《议定书》不仅是贯彻实施党的十九大报告中提出的“促进自由贸易区建设，推动建设开放型世界经济”<sup>[1]</sup>的重要举措，更是进一步加强中新两国经贸合作、促进两国新型经贸关系构建、推进中国与东盟国家区域经贸合作的重要行动。《议定书》对未来中新双边经贸关系的有序、高效和可持续发展将发挥重要促进作用。

### （一）促进多边贸易，为中新经贸关系发展提供更加便利的条件

在自由、开放的多边贸易体系遭受挑战的情况下，中新《议定书》明确宣示两国支持多边主义和自由贸易，两国将在自贸协定升级版框架下开展更多的贸易和投资合作。一方面，中新将开放更多的领域和部门，进行更多的合作与交流，相互减免关税，不断提高双边贸易便利化和投资便利化程度和水平，为双边经贸关系的可持续发展奠定良好基础。另一方面，中新在新型经贸关系下的合作，将带动东盟国家、亚洲其他国家乃至全球范围内其他国家之间开展国际经济合作，为开放型世界经济做出应有贡献。中新两国新型经贸关系的推进不仅有利于两国经济的发展，对于全球经济和贸易的复苏和发展也有着重要的推动作用。更为重要的是，多边贸易规则的逐步完善以及开放型经济的推进，也将为中新两国经贸关系的进一步发展提供重要的外部条件。

### （二）促进中新“一带一路”合作，提升两国互联互通水平

新加坡的地理位置、经济实力和区域影响力决定了新加坡在“一带一路”

---

[1] 习近平：“决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”，新华网，2017年10月27日，[http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm)。（上网时间：2019年2月12日）

倡议实施中将发挥重要的节点作用和协调作用。<sup>[1]</sup>《议定书》中明确凸显了“一带一路”合作内容的重要性，中新两国新型经贸关系将以“一带一路”合作为重点，以互联互通、金融支撑和第三方合作为主攻方向，更好地促进双边经贸合作与发展。尤其是在互联互通方面，目前正在推进的中新（重庆）战略性互联互通示范项目是“一带一路”示范性重点项目，未来双方将在金融服务、航空、交通和物流以及信息通讯技术等四个优先合作领域紧密合作。<sup>[2]</sup>2018年12月6日，重庆—新加坡东盟班车线路测试在重庆市巴南区重庆公路物流基地启动，满载超市专用设备货物的集装箱大卡车从南彭公路保税物流中心驶出，将途经越南、老挝、泰国、马来西亚四国和重要物流节点，最终抵达新加坡。<sup>[3]</sup>测试成功后，这条新线路将使重庆东盟班车的运输路径覆盖整个中南半岛。原来中国国内经海上通道到东盟国家的运输时间为21天，现在经南向通道只需要7天。未来，中新两国在互联互通基础上展开的经贸合作也可能有新的突破。一方面，在《议定书》框架下，新加坡在互联互通方面的丰富经验可以得到充分发挥，为中国在“一带一路”沿线国家设施联通方面的投资提供资金和技术支持。另一方面，中新在共同促进“一带一路”沿线国家互联互通的同时，更为两国发展战略对接提供了更加广阔的发展空间。

### （三）有利于双方政府抓住机遇，全面展示中新经贸关系的内在活力

《议定书》生效后，中新双边新型经贸关系将在自由贸易和多边主义体制框架下寻找到更多有助于未来经济发展的合作，进一步发挥双方经贸合作潜力。《议定书》超越了中新自贸区协定和中国—东盟自贸区协定的内容，对原有中新自由贸易协定的6个领域进行升级，并新增3个领域。《议定书》

---

[1] 王虎、李明江：“支持、参与和协调：新加坡在实施‘一带一路’倡议中的作用”，《南洋问题研究》2016年第4期，第43-52页。

[2] “商务部国际司负责人解读中国—新加坡自由贸易协定升级议定书”。

[3] “重庆—新加坡东盟货运班车线路测试启动”，新华网，2018年12月7日，[http://www.cq.xinhuanet.com/2018-12/07/c\\_1123823154.htm](http://www.cq.xinhuanet.com/2018-12/07/c_1123823154.htm)。（上网时间：2018年12月8日）

生效之后的中新双边新型经贸关系将实现全方位的合作，不仅涵盖经贸合作的内容，如贸易便利化水平的升级、服务领域市场的扩展、双边投资的自由化、金融合作的深化，还包含与经济合作相关的领域，如旅游合作、人力资源合作、地方经济发展等。中新两国总理在《议定书》签署时都表达了对《议定书》生效后的期待。李显龙总理说，自由贸易协定的升级将为两国人民和企业带来实实在在的利益，并发出进一步扩大贸易和投资的强烈信号。李克强总理表示，双方应加强沟通协调，积极拓展新的合作领域和升级已有的合作项目，进一步深化互利合作，将两国经贸关系提升到更高水平。<sup>[1]</sup> 鉴于中新各自的比较优势和互补性较强的现实，在《议定书》框架下，两国将在互补性较强的领域开展更多的合作，从而更好地发挥双方的比较优势，增强双边贸易结合度，促进双边经贸往来频率显著提高，从而为两国经济发展注入强劲动力。

可以预见，在《议定书》实施过程中，中新两国将推进更高水平、更高质量的经贸合作。两国经贸关系在动态调整的过程中，将逐步实现贸易结构升级和产业结构调整，并进一步探索深化中新经贸合作方面的新价值、新领域和新空间，发掘出两国全面合作、互利共赢和互惠互通的潜力，进一步充实中新两国新型经贸关系的内涵。

### 三、《议定书》对地区和国际经济合作的效益分析

《议定书》不仅将对中新两国经贸关系发展有良好促进作用，也会产生相应的溢出作用，为双边促多边、地区与全球经济合作提供“正能量”，对区域经济合作的开展以及开放型世界经济的建设提供重要的双边机制化合作样板。

首先，《议定书》不仅有助于进一步发挥中新双边经贸合作的潜力，而

---

[1] “Spotlight: China, Singapore to Deepen Cooperation on Free Trade, Regional Stability,” *Xinhuanet*, November 13, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/13/c\\_137603342.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/13/c_137603342.htm). (上网时间: 2018年11月15日)



且对于进一步深化中国与东盟区域经贸合作具有重要的意义。<sup>[1]</sup>《议定书》提升中新两国全方位合作,对深化中国—东盟经贸合作具有良好的示范作用。中新双方一致认为两国关系有着突出的与时俱进、前瞻性和战略性特点<sup>[2]</sup>,双方务实合作成果丰硕,具有示范效应,不仅为两国人民带来切实利益,也对地区和世界的繁荣与稳定作出了贡献。一方面,对于中国来说,中新两国合作成果可以带动、惠及中国欠发达地区经济的发展,新加坡与中国部分地区的合作经验可以推广或复制到其他地区;对于新加坡而言,不仅可以为整个国家经济发展带来新的活力,为产业转型和市场开拓提供新的动力,更能发挥新加坡的比较优势。另一方面,中新两国合作的国际经验可以为其他国家的国际合作提供借鉴,尤其是中国与东盟国家的经济合作。“一带一路”倡议实施过程中,很多东盟国家对中国市场是否真会扩大开放持谨慎态度,甚至存在顾虑和担忧。新加坡与中国的经贸合作成果位居东盟国家前列,会对其他东盟国家与中国的经贸往来起到示范效应和带动作用。中新《议定书》签署之后一天,中国—东盟自由贸易协定(CAFTA)“升级版”正式对所有成员全面生效,这将进一步提升中国—东盟经贸关系。

其次,《议定书》将引导地区合作的进程,为双边层面上的机制化、制度化合作树立新样板。中新两国在《议定书》框架下的合作成果将惠及和带动更多国家参与到区域经济合作中来。在区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)尚未最终达成的背景下,中新两国签署的《议定书》无疑将为地区双边经济合作升级提供样板,并推动地区经济未来一体化进程。未来,中新经贸关系在RCEP合作框架下的进一步协同,不仅能为中新两国经贸往来奠定良好的基础,也能为区域经贸合作注入新的活力。《议定书》生效后,中新两国发展新型经贸关

---

[1] “中国与新加坡签署《自由贸易协定升级议定书》”,中国自由贸易区服务网,2018年11月12日,[http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201811/39340\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/201811/39340_1.html)。(上网时间:2018年11月15日)

[2] “中华人民共和国和新加坡共和国政府联合声明(全文)”,外交部网站,2018年11月15日,<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1613229.shtml>。(上网时间:2018年11月15日)

系，不仅是两国共同发展的一种双赢局面，更有利于促进中国和东南亚区域以及“一带一路”沿线国家共同发展。中新两国在经贸合作方面的成果，尤其是在实现互联互通方面，将带动“一带一路”沿线国家和地区经贸往来和合作的发展，在提升沿线各国和地区贸易投资水平和整体经济实力方面创造相应的增长空间。实践将继续证明，中国的可持续发展和繁荣将为包括东盟国家在内的周边国家乃至世界各国带来重要机遇。<sup>[1]</sup>

最后，《议定书》对于构建开放、包容、自由、公正的世界经济合作机制也将产生重要的示范效应。当前国际政治经济形势错综复杂，不确定因素增多，全球经济增长疲软乏力，发达经济体复苏不确定性增强，且表现出不均衡性，新兴经济体发展进程也处于低速放缓的状态。本国优先的单边主义和自由贸易的多边主义，是全球贸易格局所表现出的两大突出动向。<sup>[2]</sup>本国优先的单边主义以美国为代表，特朗普上台后实施贸易保护主义，挑起中美经贸摩擦，对区域乃至全球的国际经济合作带来不利影响。现阶段，如何通过有效可行的国际经贸合作找到一条实现本国和地区经济持续增长的途径，是当前各国所面临的、亟待解决的重大问题。中新两国签署《议定书》正是在自由贸易和多边主义理念号召下的有力尝试。自由贸易和多边主义对中新双方来说都意味着互利共赢，这也是两国经贸关系良性发展的基础。随着全球价值链分工体系的逐步演化，中国“一带一路”倡议的提出和实施，中新两国经贸关系已嵌入区域乃至全球经济链条中。在《议定书》框架下，中新两国新型经贸关系的构筑将促进中新两国关系的可持续发展、区域全面经济合作伙伴关系的改善和全球治理结构的优化以及开放型世界经济的构建。

---

[1] Muhammad Saqib Irshad & Qi Xin, "A New Perspective of the China - ASEAN Free Trade Area and the Story of Top Ten Products," *European Journal of Business and Management*, Vol.6, No.18, 2014, pp.1-9.

[2] 贺平：“日本自由贸易战略的新动向及其影响”，《国际问题研究》2018年第6期，第32-44页。

## 四、结语

中新两国签署《议定书》是坚持自由贸易和多边主义，促进自由贸易区建设，推进开放型世界经济建设的重要行动，对进一步挖掘中新两国经贸合作潜力，深化中国与东盟区域经济合作具有举足轻重的作用。未来中新双边经贸关系将迎来更大的发展机会，双边经济合作的领域将不断扩大，双边新的合作潜力将被进一步发挥，双边合作的层次将不断提高，两国经贸关系也将继续朝着稳定、升级的方向不断迈进。在特朗普政府的保护主义、单边主义和霸凌主义的损害下，世界经济和政治秩序近年来出现了非常消极的“碎片化”趋势，中新两国用实际行动回击了美式霸权对世界经济繁荣的挑战和冲击。未来，随着中新《议定书》的生效落实和“一带一路”合作的推进，中新经贸关系将迎来巨大的机遇期和广阔的发展空间，不仅为中新两国产业升级和经济发展提供强劲动力，更为中国—东盟经济合作提供可借鉴的模式和参考，对推动区域经济一体化和新型区域经济合作亦有不小助力。

【完稿日期：2019-8-20】

【责任编辑：曹群】

## 《国际问题研究》2019 年总目录

### 【特 稿】

- 2018 中国外交：乘风破浪 砥砺前行 王 毅（2019 年第 1 期）  
倡导国际合作，维护多边主义，推动构建人类命运共同体  
杨洁篪（2019 年第 2 期）
- 中拉关系进入全方位发展的新时期 秦 刚（2019 年第 3 期）  
铭记历史，把准方向，共创中美关系未来 戚振宏（2019 年第 3 期）
- 中华人民共和国成立 70 年外交成就 郑泽光（2019 年第 5 期）  
携手同心，同担责任，努力推动构建人类命运共同体  
杨洁篪（2019 年第 6 期）
- 深入学习领会习近平外交思想 开创国际问题研究新局面  
郑泽光（2019 年第 6 期）

### 【习近平外交思想与中国特色大国外交】

- 国际法与中国特色大国外交 张晓君 魏彬彬（2019 年第 1 期）  
中国外交 70 年：实践创新和理论建设 杨洁勉（2019 年第 5 期）  
国际责任与中国外交 卢 静（2019 年第 5 期）  
新中国 70 年国际关系研究的发展与创新  
王亚琪 吴志成（2019 年第 5 期）
- 人文交流与人类命运共同体建设 邢丽菊（2019 年第 6 期）  
大变局与中国外交的选择 高 飞（2019 年第 6 期）

**【“一带一路”专题】**

- “一带一路”：塑造共享的 21 世纪 阮宗泽（2019 年第 2 期）
- 上海合作组织与“一带一路”的协同发展 韩璐（2019 年第 2 期）
- 非洲发展态势与中非共建“一带一路” 王学军（2019 年第 2 期）
- 中拉共建“数字丝绸之路”：挑战与路径选择 楼项飞（2019 年第 2 期）
- 中国与北欧共建蓝色经济通道：基础、挑战与路径  
郑英琴（2019 年第 4 期）
- 中非共建“数字丝绸之路”：机遇、挑战与路径选择  
黄玉沛（2019 年第 4 期）

**【WTO 改革专题】**

- WTO 改革：美国的角色 陈凤英 孙立鹏（2019 年第 2 期）
- 欧盟推动 WTO 改革：主张、路径及影响 石岩（2019 年第 2 期）
- 日本应对 WTO 改革的政策动向 倪月菊（2019 年第 2 期）

**【减贫合作与全球贫困治理】**

- 中国对非减贫合作：理念演变与实践特点 安春英（2019 年第 3 期）
- 参与全球贫困治理：中国的路径 张晓颖 王小林（2019 年第 3 期）

**【经济与外交】**

- 中非共建产业园：历程、问题与解决思路 王洪一（2019 年第 1 期）
- 英国的财政紧缩与福利制度改革 扈大威（2019 年第 3 期）
- 中日第三方市场合作：日本的考量与阻力 王竞超（2019 年第 3 期）
- 金砖国家海洋经济合作：着力点、挑战与路径 薛志华（2019 年第 3 期）
- 特朗普政府的经济单边主义及其影响 王玉主 蒋芳菲（2019 年第 4 期）
- 美国贸易保护主义政策下的东亚经济融合 潘晓明（2019 年第 4 期）
- 美欧经济制裁协作的特点、限度及其走向 刘建伟（2019 年第 5 期）

- 美欧强化外资安全审查及其影响 张怀岭 (2019年第5期)  
中新自贸协定升级及其影响 刘雅珍 朱 锋 (2019年第6期)  
创新伙伴关系: 打造全球伙伴关系的新增长点 方 晓 (2019年第6期)

### 【地区与国别问题】

- 特朗普的太空战略 何奇松 (2019年第2期)  
竞争导向的美国对华政策与中美关系转型 吴心伯 (2019年第3期)  
美国提升与斯里兰卡关系: 动因与制约 李益波 (2019年第3期)  
特朗普政府的联合国政策 毛瑞鹏 (2019年第3期)  
美国“印太”基础设施投资竞争策略 刘飞涛 (2019年第4期)  
美国“新非洲战略”: 变与不变 赵晨光 (2019年第5期)  
特朗普政府对俄罗斯政策的矛盾性 程可凡 (2019年第5期)  
“美国优先”对美韩、美日同盟的影响 韦宗友 (2019年第6期)
- 印度“西联”战略: 缘起、进展与前景 蓝建学 (2019年第3期)  
印日基建合作: 进展与挑战 冯立冰 (2019年第4期)  
“东进”遇上“西看”: 印越海洋合作新态势及前景  
邵建平 (2019年第4期)  
“新印度”愿景与中印更加紧密的发展伙伴关系构建  
荣 鹰 张 蕾 (2019年第6期)
- 印度“连接中亚政策”: 推进路径与成效 吴兆礼 (2019年第6期)
- 印度洋安全治理: 现状、挑战与发展路径  
李恪坤 楼春豪 (2019年第1期)  
促进中国—北欧次区域合作: 机制化路径  
张伟鹏 余潇枫 (2019年第1期)

- 《里海法律地位公约》的签署及其影响 焦一强（2019年第1期）
- 澜湄区域落实2030年可持续发展议程：进展、挑战与实施路径  
于宏源 汪万发（2019年第1期）
- 开放的区域主义与中澳在南太平洋岛屿地区的合作  
汪诗明（2019年第1期）
- 澳大利亚强化南太政策：措施、动因及制约因素 刘 卿（2019年第4期）
- 阿富汗和平进程新态势及前景 王世达（2019年第1期）
- 中东国家对非洲之角的介入与影响 张梦颖 李新烽（2019年第4期）
- 俄土伊组合的作用及前景 董漫远（2019年第5期）
- 马克龙政府的中东政策 母耕源（2019年第6期）
- 半岛无核化进程前瞻 虞少华（2019年第2期）

# Abstracts

## Working Together to Meet Our Shared Responsibility and Build a Community with a Shared Future for Mankind

Yang Jiechi

The world today is going through changes of a kind unseen in a century. However, in today's world, economic globalization is still the predominant trend, economic globalization remains irresistible, multi-polarity is clearly the order of our times, more democratic international relations is all the more what people aspire for and diversity of civilizations is exactly the choice of history. In response to the profound changes rarely seen in a century, President Xi has put forth his vision for a community with a shared future for mankind, pointing the way forward for our world. To translate it into reality, countries need to work together and they each do their part for the sake of future generations. First, we must uphold equality and mutual trust to realize lasting peace. Second, we must promote dialogue and consultation to achieve enduring stability. Third, we must pursue win-win results to deliver prosperity for all. Fourth, we must respect each other to promote mutual learning between civilizations. Fifth, we must advance with the times to achieve innovation-driven development. China will unswervingly continue the path of peaceful development, pursue common development, expand opening-up and cooperation, carry on its proud tradition of independence, and seek for extensive consultation, joint contribution and shared benefits with other countries. China is committed to be a promoter of world peace, contributor to global development, and upholder of the international order, making new contribution to the peace, stability, development and prosperity of our world.

## Making New Advances in International Studies by Profoundly Studying and Comprehending Xi Jinping Thought on Diplomacy

Zheng Zeguang

For the past 70 years, led by the Communist Party of China(CPC), China's diplomacy



has forged a global network of partnerships, promoted domestic development, reform and opening-up, firmly regards safeguarding China's sovereignty, security, and development interests, substantially improved China's international standing and influence, offered Chinese wisdom and Chinese approaches to the international community, served the interests of the Chinese people and therefore made great achievements of historical significance. To retrospect the past 70 years of China's diplomacy with the hope of a bright future, We should closely unite around the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core, follow the spirit of the 19th CPC National Congress and the spirit of the fourth plenary session of the 19th CPC Central Committee, actively coordinate domestic and international situation, properly respond to, guard against and defuse various risks and challenges, and advance major-country diplomacy with Chinese characteristics in the new era. Comrades engaged in the study of international issues need to take a clear political stand, and keep to the right direction, adhere to the scientific method, and focus on eliminating the false and preserving the true, contribute Chinese wisdom and make China's voice heard, and actively and better serve the central task and be good "advisors" and "consultants" for the central government.

## Profound Changes Unseen in a Century and the Options of China's Diplomacy

Gao Fei

With major economic, social and cultural developments, profound reconstruction of the world order and substantial shifts in international relations, the world today is "going through changes of a kind unseen in a century" featuring great unstableness and uncertainty. In addition, with multilateralism in the risk of collapsing, global governance is encountered with serious challenges. In response to the "change", the US reacts with anti-globalization policies while the EU and Japan adopt circuitous multilateralism policies. Russia asserts to reconstruct current international institutions and orders. On the contrary, China has unwaveringly adhered to the path of peaceful development, practiced an opening-up strategy of cooperation and mutual benefits and uphold the value of multilateralism. China shall continue to put efforts in conducting studies on the current change, and remain an attitude of real results oriented, self confidence and low profile. To deepen China's domestic reform through taking advantages of the "unprecedented change", to forge and extend the period of strategic opportunities via fitting in the

“unprecedented change”, and to build a more just and reasonable international order by complying to the “unprecedented change”, China is determined to become a beneficiary of the “unprecedented change” or “new change” and grow together with the world.

### The “New India” Vision and the Construction of a Closer Sino-India Partnership

Rong Ying & Zhang Lei

As Modi’s administrative goal, plan of action as well as India’s strategy for rising as a major power, the vision of “New India” attaches great importance on achieving economic growth, improving people’s living standards and developing manufacturing industry. Therefore, by strengthening the Indian government internally and promoting great power diplomacy of “India First” externally, the vision has not only granted the Modi Administration with domestic support, encouraged its economic growth and improved India’s international status. However, currently India is also facing the impacts of multiple negative trends including slower economic growth and the rising of religionism and nationalism and so on. Most significantly, India is constrained by its own national condition, namely the contradiction between accelerating openness and safeguarding vulnerable groups of its people. With the strategic goal of constructing a closer Sino-India development partnership being determined, the following main task for enhancing Sino-Indian relations is to follow strategies of the two leaders by conducting experiences exchanges on governance and strengthening the synergy between bilateral development strategies. China and India shall work hand in hand to jointly lead the reform on the global economic governance system, promote exchanges on security and cultures, making “the Dance of Dragon and Elephant” the ‘sole’ option for Sino-India relations.

# “新中国外交 70 年——纪念《国际问题研究》创刊 60 周年研讨会”在京举行

10 月 31 日，中国国际问题研究院在京举办“新中国外交 70 年——纪念《国际问题研究》创刊 60 周年研讨会”，外交部副部长郑泽光出席会议并致辞。来自中宣部、中央外办、外交部等有关部门负责人以及国内知名学者、国际问题研究期刊和多家媒体代表共 160 余人出席了研讨会。



郑泽光传达了王毅国务委员兼外长对《国际问题研究》创刊 60 周年的重要批示，并对新形势下加强国际问题研究提出了新的更高要求。



## 第五届中国－拉美和加勒比智库论坛顺利召开

2019年10月28日至29日，我院与中国人民外交学会、中国国际问题研究基金会联合主办的第五届中国－拉美和加勒比智库论坛在京召开。来自中央国家机关、国内研究机构、企业和媒体，27个国家的智库、媒体和国际组织的代表以及驻华使节共170余人参会。论坛围绕“高质量建设‘一带一路’：理念、实践及意义”“中拉互联互通伙伴关系：愿景、目标和路径”“共谋创新发展，培育中拉互利合作新增长点”“推动可持续发展，助力实现2030年发展目标”“深化文明对话和人文交流，促进民心相通”等五个议题展开讨论。



## 第二届中国国际问题研究院外籍特约研究员年会在昆明举行

11月4日，我院与云南大学周边外交研究中心在昆明联合举办第二届中国国际问题研究院外籍特约研究员年会暨“提升中国的地区影响力”研讨会。戚振宏院长主持会议并致开幕词，云南大学李晨阳副校长出席会议。杨易秘书长、云南大学周边外交研究中心首席专家卢光盛教授等中方代表和我院六名外籍特约研究员参加会议。

