

# 國際問題研究

双月刊      2019 年第 4 期（总第 192 期）      2019 年 6 月 15 日出版

- |     |                         |         |
|-----|-------------------------|---------|
| 1   | 美国“印太”基础设施投资竞争策略        | 刘飞涛     |
| 21  | 印日基建合作：进展与挑战            | 冯立冰     |
| 34  | 中国与北欧共建蓝色经济通道：基础、挑战与路径  | 郑英琴     |
| 50  | 中非共建“数字丝绸之路”：机遇、挑战与路径选择 | 黄玉沛     |
| 64  | 澳大利亚强化南太政策：措施、动因及制约因素   | 刘 卿     |
| 82  | “东进”遇上“西看”：印越海洋合作新态势及前景 | 邵建平     |
| 96  | 中东国家对非洲之角的介入与影响         | 张梦颖 李新烽 |
| 110 | 特朗普政府的经济单边主义及其影响        | 王玉主 蒋芳菲 |
| 123 | 美国贸易保护主义政策下的东亚经济融合      | 潘晓明     |

# Table of Contents

US Strategy of Infrastructure Investment Competition in the “Indo-Pacific”

*Liu Feitao*

India-Japan Infrastructure Cooperation: Progress and Challenges

*Feng Libing*

Joint Development of Blue Economic Passages between China and

Northern Europe: Basis, Challenges and Paths

*Zheng Yingqin*

China-Africa Joint Endeavor of “Digital Silk Road”: Opportunities,

Challenges and Path

*Huang Yupei*

Australia Stepping Up its South Pacific Policy: Measures,

Motives and Constraints

*SLiu Qin*

An Encounter between “Look East” and “Look West”: New Developments and

Prospects of the India-Vietnam Maritime Cooperation

*Shao Jianping*

Middle Eastern Countries’ Involvement in the Horn of Africa

and Its Implications

*Zhang Mengying and Li*

*Xinfeng*

Economic Unilateralism of the Trump Administration and Its Impact

*Wang Yuzhu and Jiang Fangfei*

East Asian Economic Integration under the US Trade Protectionist Policy

*Pan Xiaoming*

Abstracts

# 美国“印太”基础设施投资竞争策略

□ 刘飞涛

〔提 要〕自美国特朗普政府正式推出“印太”概念以来，为维护其在印太地区的战略和经济利益，美国通过改革对外投资和发展援助机制、加大投融资力度、构建基础设施投资国际伙伴关系等手段进行布局、造势，逐步形成了一套推进“印太”基础设施投资竞争的基本策略，核心目标是与中国“一带一路”合作倡议展开竞争。近期看，由于美国过度政治化操作以及竞争优势不足和私人资本承受风险意愿不高等主客观因素制约，美国“印太”基础设施投资竞争策略的政治影响将大于其经济效应；长远看，美国“印太”基础设施投资竞争策略与中国推进“一带一路”建设的互补性大于竞争性，中美在剧烈磨合之后仍有可能找到竞争与合作相对平衡的共处之道。

〔关键词〕特朗普政府、印太、基础设施投资、一带一路

〔作者简介〕刘飞涛，中国国际问题研究院美国研究所副研究员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 4 期 0001-20

自特朗普政府提出“印太”概念及至不久前发布《印太战略报告》，美国“印太战略”一直是国内外战略和学术界讨论和研究的热门议题，内容涉及美国推出“印太战略”的背景和意图、“印太战略”的地缘政治内涵及发展前景等重要问题，但总体上宏观定性研究较多，具体的实证分析偏少，而且内容

过多集中于政治及安全领域。作为美国“印太战略”框架下的重要经济支柱，美国“印太”基础设施投资竞争策略尚未得到足够重视，缺乏应有的深度探讨。本文试图聚焦美国“印太战略”框架下的基础设施投资竞争策略，分析其目标、路径及其发展前景，并就其对“一带一路”合作可能造成的影响作出尝试性评估。

## 一、基本策略

2017年11月，美国总统特朗普在亚太经合组织工商领导人非正式会议上推出“自由与开放的印太”概念，同时表示将支持世界银行和亚洲开发银行对“印太”地区进行高质量基础设施投资，并动员私人资本加大投资力度，作为该地区政府主导型投资的替代选择。<sup>[1]</sup> 尽管当时特朗普政府的“印太”战略概念尚不清晰，政策框架尚未成型，但已明确流露了推进“印太”基础设施投资的初步想法。其后，随着相关机制和投资政策陆续出笼，推进“印太”基础设施投资竞争遂成为特朗普政府推动“印太”战略走实并同中国开展战略竞争的一个的重要抓手。具体做法如下：

### （一）成立美国国际发展金融公司（USDFC）

长期以来，美国国际开发署（USAID）、千年账户公司（MCC）、美国贸易发展署（USTDA）和海外私人投资公司（OPIC）四家机构一直共同承担国际开发和投资援助任务。特朗普政府执政后着手推动美国对外援助体制改革。2018年，美国国会通过《更好地利用投资引导开发法案》（简称BUILD法案），授权将美国国际开发署的发展信贷管理局（DCA）和OPIC合并，成立新的美国国际发展金融公司（USDFC），由此形成USAID、MCC负责发展援助和USDFC、USTDA负责投资援助的双轨机制。USDFC除具备贷款、贷款担保、保险和再保险、

---

[1] The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.（上网时间：2019年5月5日）

提供技术援助等 OPIC 的传统职能外，新增对合资企业进行股权投资并可以使用当地货币进行投资和提供担保的权限，并把投资援助目标国家明确限定为中低收入国家以及向市场经济转型国家。<sup>[1]</sup> 此外，BUILD 法案还取消了以往 OPIC 所必须遵守的环境保护门槛及应对气候变化的相应责任，使 USDFC 可以更加自由和宽松地开展投融资活动。

## （二）搭建“印太”基础设施投资伙伴关系

特朗普政府主要以双边和三边的形式搭建基础设施投资伙伴关系网。在双边层面，2017 年特朗普访日期间，OPIC 与日本国际协力银行（JBIC）和日本出口投资保险公司（NEXI）签署《为“印太”提供高质量基础设施投资谅解备忘录》，USTDA 与日本经济产业省（METI）签署《为“印太”提供高质量能源设施合作备忘录》，两国结成战略能源伙伴关系，在“印太”地区致力于液化天然气项目及相关基础设施投资。此外，美国还与东盟建立了美国—东盟智慧城市新伙伴关系、美国—新加坡亚洲基础设施项目（Infrastructure Asia）、美印（度）基础设施合作平台等双边合作框架。

在三边层面，2018 年 7 月，美日澳三国宣布建立“印太”基础设施投资伙伴关系，同年 11 月美日澳三方进一步签署落实三国基础设施投资伙伴关系合作备忘录，三方将共同动员和支持私营部门在“印太”地区建设重大基础设施项目，加强数字互联互通和能源基础设施建设。三方还在 2019 年大阪 G20 会议上共同推动高质量基础设施建设倡议。<sup>[2]</sup> 此外，美日印（度）三国在三边对话框架下设立基础设施三边工作组，三方已就开发尼泊尔、孟加拉国、缅甸等南亚、东南亚国家基础设施建设达成意向协议，其中印度负责港口建设，

---

[1] “Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>.（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

[2] “Us-Japan-Australia Announce Trilateral Partnership for Indo-Pacific Infrastructure Investment,” <https://www.opic.gov/press-releases/2018/us-japan-australia-announce-trilateral-partnership-indo-pacific-infrastructure-investment>.（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

日本负责工业园区建设，美国负责电力设施建设。<sup>[1]</sup>

### （三）联手共建融资池子

美国国务卿蓬佩奥在美国商会举办的“2018 年印太商务论坛”上提出“数字联通与网络安全伙伴关系”“通过能源开发促进亚洲发展和经济增长”(Asia EDGE)“基础设施业务及辅助网络”三个“印太”基础设施投资倡议，宣布注入配套资金 1.13 亿美元。此后，美国国会又在 BUILD 法案下，为美国国际发展金融公司提供 600 亿美元发展融资基金。<sup>[2]</sup>日本在“印太”基础设施伙伴框架下承诺提供 100 亿美元资金，在“扩大的高质量基础设施伙伴关系”计划下 5 年内向全球基础设施建设注资 2000 亿美元，包括与印度联手共建“亚非经济增长走廊”。<sup>[3]</sup>澳大利亚政府宣布设立额度 20 亿澳元的澳大利亚太平洋基础设施融资基金，并向澳大利亚出口融资和保险公司(Efic)提供 10 亿澳元资金用于支持太平洋岛国基础设施建设融资。<sup>[4]</sup>

### （四）与日本共推高质量基础设施投资标准

2018 年 11 月，美日召开经济和结构政策工作组会议，承诺把透明度、市场化融资、开放性基础设施和债务可持续作为高质量基础设施投资的基本原则，并把推动修订亚太经合组织 2014 年通过的《基础设施建设和投资质量指南》（以下简称《指南》）作为两国优先目标，希望能够在亚太经合组织框架下首先达成共识。<sup>[5]</sup>两国还决定联合推广公共采购国际最佳实践，美国

---

[1] “Japan, India, U.S. Fund Indo-Pacific Infrastructure,” April 10, 2018, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/us-japan-and-india-fund-infrastructure-indo-pacific/>. (上网时间: 2019 年 5 月 5 日)

[2] BUILD Act of 2018, 115th Congress (2017-2018), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>. (上网时间: 2019 年 5 月 5 日)

[3] Prime Minister Abe, “Expanded Partnership for Quality Infrastructure,” May 23, 2016, [http://www.meti.go.jp/english/press/2016/0523\\_01.html](http://www.meti.go.jp/english/press/2016/0523_01.html). (上网时间: 2019 年 5 月 5 日)

[4] Prime Minister Morrison, “Australia and the Pacific: A New Chapter,” November 8, 2018, <https://www.pm.gov.au/media/address-australia-and-pacific-new-chapter>. (上网时间: 2019 年 5 月 5 日)

[5] APEC, “APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment,” November 2014, <http://publications.apec.org/Publications/2014/11/APEC-Guidebook-on-Quality-of-Infrastructure-Development-and-Investment>. (上网时间: 2019 年 5 月 5 日)

贸易发展署的“全球采购倡议”将同日本经济产业省的“日本优质基础设施伙伴关系”实现对接，双方将在“印太”地区开展合作，为第三国提供培训项目。<sup>[1]</sup>

### （五）多渠道打造旗舰型合作项目

在“印太”基础设施投资伙伴关系下，美日敲定的投资合作项目包括：印度尼西亚爪哇1号天然气发电项目、孟加拉液化天然气发电项目、阿拉伯联合酋长国沙迦燃气发电项目、日本—关岛—澳大利亚光纤海底电缆系统项目<sup>[2]</sup>，美澳共同扩建位于巴布亚新几内亚马努斯岛的海军基地，OPIC为印度可再生能源公司提供3.5亿美元融资建6座太阳能电站和风电场；在多边层面，美国、日本、澳大利亚、新西兰、巴布亚新几内亚五国宣布共建巴新电力基础设施，争取到2030年让巴新70%人口可以用到电。在双边援助框架下，2017年9月，美国MCC与尼泊尔政府签订《尼泊尔合同》，承诺提供5亿美元资助，用于尼电力传输和道路养护两大工程建设<sup>[3]</sup>；2018年9月，MCC与蒙古国政府签订《蒙古水发展合同》，出资3.5亿美元用于扩大首都乌兰巴托的水供应。<sup>[4]</sup>美国副总统彭斯宣称，特朗普政府执政前两年，美国企业已公布的“印太”投资项目超过1500个，投资额超过610亿美元。<sup>[5]</sup>

---

[1] The White House, “U.S.-Japan Joint Statement on Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Energy, Infrastructure and Digital Connectivity Cooperation,” November 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/u-s-japan-joint-statement-advancing-free-open-indo-pacific-energy-infrastructure-digital-connectivity-cooperation/>. (上网时间：2019年5月5日)

[2] *Ibid.*

[3] Millennium Challenge Corporation, “U.S. and Nepal Sign \$500 Million Compact,” September 14, 2017, <https://www.mcc.gov/news-and-events/release/release-091417-nepal-signing-event>. (上网时间：2019年5月5日)

[4] The Millennium Challenge Corporation, “U.S., Mongolia Celebrate Signing of \$350 Million MCC Compact to Address Impending Water Crisis,” September 20, 2018, <https://www.mcc.gov/news-and-events/release/release-092018-us-mongolia-joint-declaration>. (上网时间：2019年5月5日)

[5] Mike Pence, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>. (上网时间：2019年5月5日)

## 二、政策考量

特朗普政府通过创设机制、缔结伙伴、引领融资、合建项目等举措力推“印太”基础设施投资有其战略、经济以及政治等方面的考虑，其核心是全面对冲“一带一路”合作倡议的影响，抢占对华战略竞争的优势地位。其目标体系如下：

### （一）推动美国对外投资援助政策向“美国优先”原则转型

早在总统竞选时期，特朗普就一直强烈批评美国的对外援助政策，认为不应援助那些“憎恨”美国的国家，称“对伊拉克和阿富汗的投资援助纯属浪费，相关资金应当用于重建美国基础设施”。<sup>[1]</sup> 执政后，特朗普政府确定了美国对外援助政策转型的三个方向。

一是削减对外援助预算。特朗普政府 2018、2019 两个财年的预算案均建议削减超过 30% 的对外援助预算，最后虽遭到国会抵制，但对外援助预算逐年下降已是趋势，持续削减美对外援助已经成为特朗普政府的重要政策取向。<sup>[2]</sup>

二是对外援助更紧密服务于美国外交政策目标。特朗普在 2018 年联合国大会致辞时称，美国目前是世界上最大的对外援助国，但没有任何国家回报美国，未来将只对尊重美国的朋友提供援助。<sup>[3]</sup> 据此，美国已宣布削减对巴基斯坦、柬埔寨等国的援助。

---

[1] Addie Pazzynski, “3 Quotes from Donald Trump About Foreign Aid,” July 2016, <https://borgenproject.org/quotes-from-donald-trump/>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[2] Adva Saldinger, “Congress again Rejects Steep Cuts to US Foreign Assistance in New Budget,” March 22, 2018, <https://www.devex.com/news/congress-again-rejects-steep-cuts-to-us-foreign-assistance-in-new-budget-92403>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[3] The White House, “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly,” September 25, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)



三是压缩无偿援助并重点转向投资援助。USDFC 正式运转以后将在项目运作上与 USAID 保持密切合作，USAID 承担的发展援助项目一旦成熟将适时转由 USDFC 运营，由此将实现发展援助项目向投资援助项目的成功转型。在压缩无偿援助的同时扩大投资援助，可有效防止美国因减少对外援助规模而导致对发展中国家的影响力下降。

## （二）维护美在“印太”地区的经济利益及投资主导地位

首先，能否搭乘亚洲经济快车事关美国国内经济增长。亚洲在今后较长时间里仍将扮演世界经济主要发展引擎的角色。经济合作与发展组织（OECD）报告预测，由于中印两国经济的引领，未来 10 年亚洲仍将是世界经济增长最快的地区。<sup>[1]</sup>渣打银行的报告预测，到 2030 年亚洲国内生产总值（GDP）占世界 GDP 总量的比重将从目前 28% 上升至 35%，相当于美欧 GDP 总量之和<sup>[2]</sup>。另据《2013 年人类发展报告》，预计到 2030 年，超过 80% 的中产阶级人口将生活在南方国家，其中 2/3 的新增中产阶级来自亚太地区。<sup>[3]</sup>

其次，美国在“印太”地区的商业和投资利益巨大。彭斯在《华盛顿邮报》撰文把繁荣置于安全和法治、人权之前，作为美国“印太”战略的首要支柱。彭斯强调，美国在该地区的年贸易额超过 1.8 万亿美元，为美国创造 330 万个就业机会；美国在“印太”地区投资总额近 1 万亿美元，超过中、日、韩

---

[1] Anthony Fensom, “Asia To Stay World’s Fastest-Growing Region Through 2030,” December 4, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/asia-to-stay-worlds-fastest-growing-region-through-2030/>.（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

[2] “The world’s Economic Powerhouses Are Going to Look Very Different in Another Decade,” January 20, 2019, <https://www.news.com.au/finance/economy/world-economy/the-worlds-economic-powerhouses-are-going-to-look-very-different-in-another-decade/news-story/199662dd8be19f5874d9dab6668fa2b7>.（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

[3] UNDP, “Asia-Pacific to Comprise Two-thirds of Global Middle Class by 2030,” March 14, 2013, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/pr6-rbapregional-eastasia-2013hdr-eng.pdf>.（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

三国投资的总和。<sup>[1]</sup>

第三，亚洲基础设施投资市场对美国私人资本具有巨大的吸引力。据亚洲开发银行估计，到2030年以前，亚洲基础设施投资需要26万亿美元，年均1.7万亿美元，而目前本地区基础设施年度投资总额约为8810亿美元，资金缺口近乎年度需求的一半。<sup>[2]</sup>

最后也是最重要的是，中国通过“一带一路”倡议，在亚洲基础设施投资领域走在了美国的前面，美国作为“印太”地区的最大投资国，面对亚洲基础设施投资盛宴，既不甘心缺位也不甘心落伍。

### （三）削弱“一带一路”倡议的地区及国际影响

“一带一路”倡议是中国提出的发展倡议，遵循共商、共建、共享的合作原则，具有鲜明的平等性、开放性和普惠性。不过，美国保守势力更倾向于将其作为地缘战略工具进行解读，甚至视其为美国的战略威胁。美国国家安全事务助理博尔顿称，中国提出“一带一路”合作倡议的目的是建立数条进出中国的贸易路线，以达到提升其全球主导地位的最终目标。<sup>[3]</sup>

在美国看来，“一带一路”给美国带来的地缘战略挑战主要表现在以下几个方面：

一是“军事化”问题。随着“一带一路”建设持续推进，中国的海外利益迅速扩大，需要中国投入军事力量加以保护。中国计划在印度洋推进“珍

---

[1] Mike Pence, “The United States Seeks Collaboration, Not Control, in the Indo-Pacific,” November 9, 2018, [https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19\\_story.html?utm\\_term=.2de7f6bdeac5](https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19_story.html?utm_term=.2de7f6bdeac5). (上网时间：2019年5月5日)

[2] ADB, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs,” February 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>. (上网时间：2019年5月5日)

[3] John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration’s New Africa Strategy,” December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>. (上网时间：2019年5月5日)

珠链”<sup>[1]</sup>工程，即通过建设海上丝绸之路沿线的军民两用港口和码头，为中国向海外投送军事力量提供支持。中国海军在印度洋开展例行性巡航并在吉布提建立海军补给基地等行动都反映出这一动向。

二是“锐实力”问题。近年来，中国在对外关系中日益倾向于动用经济“大棒”以实现其对外政策目标，对违背其目标诉求的国家则予以惩罚，日本、韩国、菲律宾都曾成为中国的惩罚目标。同时，中国还凭借其强大的经济影响力，对相关国家进行政治和社会渗透。<sup>[2]</sup>

三是未来世界秩序问题。中国以“一带一路”倡议为平台，已经建立了亚洲基础设施投资银行和丝路基金等金融机制，这被视作中国一手打造的中国版的“世界银行”和“国际货币基金组织”，因此，中国推出“一带一路”倡议的终极目的是缔造一个以中国为中心的世界秩序。从经济意义上来说，这意味着中国将拥有控制价值链和产业链的地位；在政治意义上，中国将利用其控制产业链的地位，胁迫周边国家服务其外交政策目标。<sup>[3]</sup>

蓬佩奥曾就中国的全球战略意图称，中国的计划同5年前甚至2~3年前比已发生变化，这从中国在全球支出的能力即可看出，但通过金钱“购置帝国”的做法对相关国家有害，同时也给美国的利益带来威胁，“在此问题上美国准备与中国处处作对”。<sup>[4]</sup>由此可见，为对冲和削弱“一带一路”的国际影响力及发展吸引力，美国摆开了不惜恶性竞争的姿态。

---

[1] John Pomfret, “China’s Debt Traps around the World Are a Trademark of Its Imperialist Ambitions,” August 27, 2018, [https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?utm\\_term=.108e9ac14daf](https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?utm_term=.108e9ac14daf). (上网时间：2019年5月5日)

[2] Jeff Smith, “China’s Belt and Road Initiative: Strategic Implications and International Opposition,” August 9, 2018, <https://www.heritage.org/asia/report/chinas-belt-and-road-initiative-strategic-implications-and-international-opposition>. (上网时间：2019年5月5日)

[3] Henry Jackson Society, “Belt and Road: A Chinese World Order - Implications for ‘Global Britain’,” December 4, 2018, <https://henryjacksonsociety.org/event/belt-and-road-a-chinese-world-order-implications-for-global-britain/>. (上网时间：2019年5月5日)

[4] Michael R. Pompeo, “Interview With Hugh Hewitt of the Hugh Hewitt Show,” October 26, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/10/286926.htm>. (上网时间：2019年5月5日)

#### （四）抢占“印太”基础设施投资的规则主导权

与美日等国的“印太”基础设施倡议相比，中国“一带一路”合作倡议具有明显的先发优势。随着“一带一路”合作倡议从亚欧大陆向非洲及拉美国家延伸，中国基础设施建设的技术规范和质量标准开始呈体系性发展，对美西方长期主导的国际投资规则体系带来严重冲击。美国前国务卿蒂勒森在大西洋理事会演说时曾公开发难称，中国的对外发展援助应当在国际规则和规范体系内进行，但中国似乎在凭借“一带一路”建立自己的规则体系。<sup>[1]</sup>

对比2014年版和美日提议的2018年版《指南》可以发现，旧版指南把产品生命周期成本、安全保证、环境和其他影响列为衡量高质量基础设施的三个核心标准；在美日提议的修订版中，在原有指标基础上，新增开放性及透明度、经济及融资可持续、就业机会及能力建设等因素，使考察高质量基础设施的核心指标从原来三项增加到五项。美日共推的“高标准”体系实质上是把基础设施的高质量建设标准进一步扩大为充满争议的高质量“投资标准”，尤其是试图纳入“债务陷阱”概念，显示出针对“一带一路”量身定制规则，以捆住中国手脚的真实意图。<sup>[2]</sup>

#### （五）试图削弱中国的软实力影响

中美基础设施投资竞争涉及深层次的投资援助模式之争。OPIC称，“在中国以政府主导模式大举投资新兴市场之际，美国模式为推进国际开发提供了另一种选择，即财务稳健、坚持高标准和避免债务陷阱。”<sup>[3]</sup>美国传统基

---

[1] Rex Tillerson, “Meeting the Foreign Policy Challenges of 2017 and Beyond,” December 12, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/12/276570.htm>. (上网时间：2019年5月5日)

[2] “APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment,” November 2014, <http://publications.apec.org/Publications/2014/11/APEC-Guidebook-on-Quality-of-Infrastructure-Development-and-Investment>; “APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment,” November 2018, [http://mddb.apec.org/Documents/2018/SOM/CSOM/18\\_csom\\_014app11.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2018/SOM/CSOM/18_csom_014app11.pdf). (上网时间：2019年5月5日)

[3] OPIC, “House Sets Vote on the BUILD Act - The Administration’s Proposal to Bolster Development Finance,” September 25, 2018, <https://www.opic.gov/press-releases/2018/house-sets-vote-build-act-administrations-proposal-bolster-development-finance>. (上网时间：2019年5月5日)

金会亚洲中心研究员杰夫·史密斯认为，中美两国投资援助模式差异明显并形成鲜明对比。中国专注于国有企业和引人瞩目的基础设施项目，这些项目有时在经济上是不可行的，并让一些国家背负不可持续的债务；中国往往独占项目好处，体现为中国的银行从贷款中获得利息，而项目由中国企业和工人承建；合同缺乏透明度和问责制，容易助长腐败。美国的投资援助侧重于依靠私营部门驱动经济增长，以维持经济开发的可持续性、高标准和透明度等标准；美国政府一般只提供扫雷、文化保护、医疗保健、农业援助和执法培训等方面的无偿援助，而且援助方式更为“慷慨”，与受援国的关系更加“公平”。<sup>[1]</sup> 美国《2018 国家安全战略》称，中国通过拓展政府主导的经济模式并以对自身有利的方式重塑地区秩序，试图在“印太”地区取代美国。<sup>[2]</sup> 美国国会研究局的一份报告则称，美国通过 BUILD 法案的关键原因是应对中国“一带一路”在发展中国家日益扩大的影响，USDFC 的目标是通过激励私人投资作为政府主导型投资的替代模式以扩大美国在发展中国家的影响力。<sup>[3]</sup> 上述看法虽充满偏见，但也反映出中美对外援助模式的一些基本差异，比如，投资是由政府还是由企业主导，是国企还是私企主导，以及无偿援助与投资援助的界限是否清晰等。

事实上，中美投资援助模式竞争是“华盛顿共识”与“北京共识”竞争的延伸和扩大，美西方长期以来的制度优越感在世界更大范围内面临冲击。据统计，截至 2019 年 3 月，已经有 123 个国家和 29 个国际组织与中国签署

---

[1] Jeff Smith, “Sri Lanka: A Test Case for the Free and Open Indo-Pacific Strategy,” March 14, 2019, <https://www.heritage.org/asia/report/sri-lanka-test-case-the-free-and-open-indo-pacific-strategy>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[2] The White House, *National Security of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[3] Congressional Research Service, “BUILD Act: Frequently Asked Questions About the New U.S. International Development Finance Corporation,” January 15, 2019, [https://www.everycrsreport.com/files/20190115\\_R45461\\_ac581297e9c65235cb4c6a5e53c6694711e62fb5.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20190115_R45461_ac581297e9c65235cb4c6a5e53c6694711e62fb5.pdf). (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

了171份共建“一带一路”合作文件。<sup>[1]</sup>这意味着以“一带一路”为象征的中国投资援助模式展现了强大的竞争力和生命力。

### （六）安抚和笼络地区盟友和伙伴

特朗普政府执政两年多以来，在“美国优先”原则下，采取了一系列有损美国形象并伤及盟友信任的单边主义行动，包括：不顾日本、澳大利亚、新加坡等重要盟友和伙伴的挽留，坚决退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）；逼迫韩国重新谈判《美韩自由贸易协定》，在驻韩美军费用承担问题上一再向韩国施压；拉日本开展双边自贸协定谈判，对日本挥舞关税大棒；对《美澳难民安置协议》公开表达不满，粗暴中断与澳大利亚前总理特恩布尔的通话。2017年，特朗普在APEC工商领导人非正式会议期间提前离会，2018年则直接缺席东亚领导人系列峰会及APEC峰会。另外，美还单方面宣布退出《巴黎协定》、伊朗核协议以及联合国人权理事会等多边协议或国际组织。

特朗普政府的单边主义动作虽在短期内实现了美国利益的最大化，但也引起了其亚洲盟友的担忧。澳大利亚国际问题研究院院长金吉尔的新著《被抛弃的恐惧》提出，历史上曾被英国抛弃的澳大利亚，是否面临着再度被美国抛弃的战略困境。<sup>[2]</sup>澳大利亚是一向是美国的忠实盟友，一战以来悉数参加了美国发动的所有战争。澳大利亚主流学者对美态度的上述变化，在亚太地区具有代表性意义，这表明即使是最铁杆的盟友，也对美国的可靠性产生了怀疑。在此背景下，美国国会建制派相继推动出台了BUILD法案，也是在向亚洲盟友展示美国不放弃亚洲领导地位及其盟友和伙伴的决心。

## 三、影响评估

---

[1] “已同中国签订共建一带一路合作文件的国家一览”，中国一带一路网，2019年1月4日，<http://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。（上网时间：2019年5月5日）

[2] James Curran, “Gyngell’s Fear of Abandonment,” May 13, 2017, <https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-s-foreign-policy-explored-allan-gyngell-s-fear-abandonment>。（上网时间：2019年5月5日）



综合来看，特朗普政府力推“印太”基础设施投资虽有适应对外援助政策转型和谋取经济利益的内在逻辑，客观上对亚太基础设施建设具有积极作用，但抑制中国“一带一路”发展势头，削弱中国地区及国际影响力仍是其政策设计的核心诉求。换句话说，美国力推“印太”基础设施投资的目的虽不全是针对“一带一路”，但应对“一带一路”对美国构成的挑战显然是其重中之重。未来，中国推进“一带一路”合作倡议势必面临来自美国的竞争压力以及其政治干预造成的负面影响。

### （一）恶化“一带一路”建设的国际舆论环境

在中国提出“一带一路”倡议的最初几年，美西方媒体扮演了抹黑“一带一路”的主角，并为此罗织了“新马歇尔计划”“新帝国主义”“支票外交”“债务陷阱”等一系列罪名，给中国推进“一带一路”合作蓄意制造障碍。

特朗普政府执政以来，美国官方成为公然诋毁和赤裸裸打压中国“一带一路”合作的主角。彭斯发表演说时公开指责中国使用所谓“债务外交”扩大影响力，称中国正向亚、非、欧以及拉美提供数千亿美元的基础设施贷款，由于条件不透明，其中的好处无一例外地主要流向了中国。<sup>[1]</sup>他还在2018年APEC工商领导人非正式会议上公开贬低“有的国家”在“印太”及世界范围内提供基础设施贷款的条件不透明，工程质量差，称“美国将提供更好的替代选择，不会让伙伴国陷入债务困境，不会损害伙伴国自主权，不会提供‘约束性的带’或‘单向的路’。”<sup>[2]</sup>美国前国务卿蒂勒森也曾公开声称，中国在亚洲地区的基础设施投资让一些国家背负债务负担，这些投资不仅不能给

---

[1] Mike Pence, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” the Hudson Institute, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>. (上网时间：2019年5月5日)

[2] Mike Pence, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>. (上网时间：2019年5月5日)

当地创造就业机会，反而容易导致债务违约，并最终导致债转股的发生。<sup>[1]</sup>美国国务院南亚中亚司首席助卿帮办威尔斯在接待南亚记者访问团时称，在许多情况下，中国的投资给政府带来了不可持续的债务负担，没有创造具商业价值的就业机会，对社区经济福利不是有益而是有害。<sup>[2]</sup>

## （二）加大中国与其他国家开展“一带一路”合作的政治阻力

特朗普政府不仅公然污蔑“一带一路”相关合作，甚至还通过离间或胁迫方式公开阻挠第三国与中国开展合作。在印度有关“一带一路”态度上，美国前国防部长马蒂斯在参院军事委员会作证时曾称，“全球化的世界拥有多带多路，任何国家都不应该发出“一带一路”的指令。“一带一路”需要经过有争议的领土，这本身已经说明通过指令推进“一带一路”的脆弱性。<sup>[3]</sup>马蒂斯事实上重申了美国支持印度抵制中巴经济走廊的立场，这与莫迪访美时印美联合声明的精神完全一致。<sup>[4]</sup>

在意大利计划加入“一带一路”倡议问题上，美国国安会官员公开称意大利政府没有必要为中国的基础设施形象工程提供合法性。美国参议员卢比奥称，意大利加入“一带一路”讨好中国的幼稚做法令人吃惊。“中国的目标是通过窃取知识产权和商业机密以及以牺牲贸易伙伴为代价人为扶持国有企业等手段削弱外国竞争者。美国的经验是，长远的经济和国家安全风险远比中国投资或对华出口的增长都要重要。除非中国改变目标和做法，美国所

---

[1] Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Next Century’,” Center for Strategic & International Studies, October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/10/274913.htm>. (上网时间: 2019年5月5日)

[2] Rezaul Karim, “US Concerned about Chinese Investment in Indo-Pacific Region,” December 2, 2018, <https://www.thedailystar.net/business/news/us-concerned-about-chinese-investment-indo-pacific-region-1667881>. (上网时间: 2019年5月5日)

[3] James Mattis, “Politico and Security Situation in Afghanistan,” October 3, 2017, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-82\\_10-03-17.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-82_10-03-17.pdf). (上网时间: 2019年5月5日)

[4] HT Correspondant, “US Backs India’s Opposition to China’s One Belt, One Road Initiative,” October 4, 2017, <https://www.hindustantimes.com/world-news/us-backs-india-s-opposition-to-china-s-one-belt-one-road-initiative/story-mgOIpaVs3i65gtaNRxzMNI.html>. (上网时间: 2019年5月5日)



有盟国都应对与中国进一步加强经济合作保持谨慎。”<sup>[1]</sup> 在中国与巴拿马经济合作问题上，蓬佩奥公开警告巴拿马，中国国企的运营是不透明和非市场化的，其目的不是造福巴拿马人民而是中国政府。<sup>[2]</sup>

### （三）加剧中国周边以及其他地区发展中国家在中美之间的摇摆性

2008 年国际金融危机以来，中国日益成为亚洲经济增长的主要引擎，国际地位和地区影响力日益扩大。而与此同时，美国奥巴马政府力推“亚太再平衡”战略，战略中心不断向亚太转移，美国亚太同盟体系及其伙伴关系网络持续强化。亚太中小国家一度形成安全靠美国、经济靠中国的习惯性心理。特朗普政府上台以来，由于奉行“美国优先”原则并采取一系列单边主义政策，美国与亚太盟友间的信任关系备受冲击。

不过，东南亚国家对美国的信任下降并不意味着对中国的信任上升。事实上，这些中小国家对利用美国的力量来对冲和制衡中国仍抱有期待，它们主要担心对中国形成过度依赖，从而使该地区完全成为中国的所谓“势力范围”。新加坡尤索夫伊萨克研究所发布民意调查显示，68.1% 的受访者对美国作为战略伙伴和地区安全提供者缺乏信心，但与此同时，有 45.4% 的受访者认为中国会成为“修正主义”国家并有意把东南亚变为其势力范围；另外，仅有不到 10% 的受访者认为中国是一个“温和、慈善的大国”。在东盟国家的对外信任度上，从高到低的前五位依次是日本（65.9%）、欧盟（41.3%）、美国（27.3%）、印度（21.7%）、中国（19.6%）；不信任度从高到低依次为中国（51.5%）、美国（50.6%）、印度（45.6%）、欧盟（35.2%）、日本（17%）。<sup>[3]</sup>

[1] Matthew Boyle, “Exclusive—Marco Rubio Rips Italy for Desire to Curry Favor with Chinese,” March 8, 2019, <https://www.breitbart.com/politics/2019/03/08/exclusive-marco-rubio-rips-italy-for-desire-to-curry-favor-with-chinese/>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[2] Edward Wong, “Mike Pompeo Warns Panama Against Doing Business With China,” October 19, 2018, <https://ibexnews24.com/2018/10/mike-pompeo-warns-panama-against-doing-business-with-china/>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[3] ISEAS-Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report,” January 9, 2019, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TheStateofSEASurveyReport\\_2019.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TheStateofSEASurveyReport_2019.pdf). (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

中美两国在东南亚都面临着信任度下降的问题。

上述调查表明，在东南亚国家看来，中美两大不确定性是导致当前东南亚国家战略迷茫核心要素。一方面，中国作为地区领导的前景以及中国会成为什么样的地区领导尚有待历史证明；另一方面，美国在该地区的“领导”地位和方式已经验证，但目前最大的不确定性的是特朗普执掌的美国将在何种程度上退出亚洲。因此，东南亚国家真正的担忧是，在中国逐步走向地区领导地位的时刻，特朗普政府似乎对维持美地区领导地位的决心和意愿已不像往届政府那么强烈。

在此背景下，特朗普政府政策向奥巴马时代“再平衡”战略的任何回归，都会让地区国家感到这是特朗普式的美国“重返”，它们当然也希望借此可以在中美之间恢复左右逢源的舒适地位。正是出于这种考虑，东盟国家已推出以维护东盟中心地位和平衡美中两国为目标的东盟版“印太展望”。

#### （四）中国在基础设施投资标准问题上将持续面临来自美日等国的压力

2018 年 11 月，巴布亚新几内亚 APEC 峰会期间，美日一致主张把所谓“债务陷阱”写进 APEC《基础设施建设和投资质量指南》，美国还试图把所谓不公平贸易行为以及强制性要求国企与私企公平竞争等具有保护主义色彩的内容写入峰会最后宣言，最后导致 APEC 峰会历史上首次没有发表领导人宣言。<sup>[1]</sup>美国执意推进其优先议程并不惜牺牲亚太地区最大的区域经济合作机制，足见其推行所谓基础设施建设和投资高标准的坚定态度。2019 年 6 月，G20 大阪峰会通过了《G20 高质量基础设施投资原则》。由此可见，推动高质量基础设施投资标准的落实和执行由此有可能成为美日下一步挤压“一带一路”合作的发力点。

---

[1] John J. Xenakis, “World View: APEC Meeting Ends in Disarray After Harsh U.S.-China Disagreements,” November 19, 2018, <https://www.breitbart.com/national-security/2018/11/19/world-view-apec-meeting-ends-in-disarray-after-harsh-u-s-china-disagreements/>.（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

## 四、制约因素

美国以对冲“一带一路”影响为目的力推“印太”基础设施建设，但要推出真正具有竞争力的“替代选择”，仍面临诸多主客观障碍：

### （一）过度政治化适得其反

特朗普奉行“美国优先”原则，自竞选总统时期就多次批评美国的对外援助政策，出任总统后推出了大规模削减对外援助的方案。事实上，OPIC 在特朗普政府第一个财年预算案中，曾被列为 19 家拟裁撤机构之一，但结局不但未被裁撤，反倒升级为 USDFC，其职能和运营资金均得到进一步扩大。促成特朗普政府态度大转弯的关键原因是地缘政治考虑，尤其是为了满足与中国展开战略竞争的需要。

BUILD 法案的共同提案人、众议院外事委员会亚太小组委员会主席约霍表示，特朗普政策反转的真正原因并非是他反对对外援助的态度发生了变化，而是他希望借此阻止中国取得经济、科技和政治主导权。<sup>[1]</sup> BUILD 法案在其开篇的政策目标中也毫不掩饰其强烈的意识形态色彩，称法案的目的是“为各国提供一个强有力的替代选择，以取代威权政府和美国战略竞争对手提供的政府主导型投资，在透明度、环境保护和社会保障方面将采用国际最佳做法，并考虑伙伴国债务水平的可持续性”。<sup>[2]</sup>

美国把“印太”基础设施投资过度政治化，使原本经济意义或发展性质的投资援助变成了非此即彼的“零和”竞争。美国靠胁迫而非号召力来维系同盟的协调或合作，甚至把拒绝参与中国“一带一路”作为测试对美国忠诚度的试纸。美国的过度操作是对其自身霸权的透支，必将招致发展中国家乃至其传统盟友的反对和抵制。意大利顶住美国的压力参与“一带一路”合作、

---

[1] Glenn Thrush, “Trump Embraces Foreign Aid to Counter China’s Global Influence,” October 14, 2018, <https://yoho.house.gov/media-center/in-the-news/trump-embraces-foreign-aid-to-counter-china-s-global-influence>. (上网时间：2019 年 5 月 5 日)

[2] “Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018”.

英德在 5G 问题上拒绝随美起舞，均说明美国已经掉进了一手自掘的政治陷阱。

## （二）美国并不具备对发展中国家基础设施投资的比较优势

中美在非洲投资援助竞争的历史对当前美国在“印太”力推基础设施投资的发展前景或许具有指示意义。特朗普政府执政以前，美国曾长期位居对非投资第一大国地位，而中国在对非基础设施投资领域一枝独秀。从投资规模看，2017 年，世界对非基础设施投资承诺总额为 816 亿美元，其中来自中国 194 亿美元，占比 23.8%；来自原 G8 国家组成 ICA 集团（The Infrastructure Consortium for Africa）194 亿美元，占比 24.1%。<sup>[1]</sup>从投资领域看，美国对非投资集中在矿业、石油、金融、服务业、纺织业以及可再生能源等；<sup>[2]</sup>中国对非投资集中在建筑、交通、矿业、石油、天然气，即使在投资重合的领域，两国投资侧重点通常也会有所区别，比如在电力行业，中国往往投资化石燃料发电，而美国更多投资可再生能源发电。上述对比表明，中美对发展中国家的投资更大程度上是互补性的，美国在舆论上高调宣扬“高标准”，但实际上，美推“印太”基础设施投资并无实质性优势。

## （三）美国投资援助有规避政治和经济风险的明显偏好

美国传统基金会的布雷特·谢弗和詹姆斯·罗伯茨认为，从 OPIC 运营的历史可以看出，该机构同私人资本一样具有规避政治和经济风险的强烈偏好。在现实运营中，OPIC 的投资活动体现了规避风险的强烈倾向。分析显示，OPIC 参与的项目仅有 16% 属于低收入国家，截至 2018 年 3 月，该机构在中高收入国家在建项目 175 个，在低收入国家 94 个；在拥有 OPIC 项目总数超过 10 个的 20 个国家中仅有 4 个属于低收入国家，而中高收入国家有 6 个；对中高收入国家 16 个项目提供了 21 亿美元担保，但对低收入国家 94 个项目仅

---

[1] The Infrastructure Consortium for Africa, “Infrastructure Financing Trends in Africa – 2017,” [https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual\\_Reports/IFT2017.pdf](https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Annual_Reports/IFT2017.pdf).（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

[2] United States Trade Commission, “U.S. Trade and Investment with Sub-Saharan Africa in Certain Sectors Has Grown and Continues to Have Potential,” May 30, 2018, [https://www.usitc.gov/press\\_room/news\\_release/2018/er053011955.htm](https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2018/er053011955.htm).（上网时间：2019 年 5 月 5 日）

提供 15 亿美元，两者对比明显。<sup>[1]</sup> 由于 BUILD 法案并未明确将 USDFC 的投融资活动限定于中低收入国家，也未明文列出对抗中国“一带一路”的目标，因此 USDFC 没有理由改变 OPIC 时代投融资模式，也不可能轻易改变规避风险的倾向，能否为了与中国竞争而甘愿承担更大经济及政治风险仍有待验证。

此外，尽管美国推进“印太”基础设施投资的声势很大，但其融资额度仍然偏低。据测算，USDFC 融资规模 600 亿美元，加上 1.6 倍的民间拉动资本，潜在融资规模 1500 多亿美元，远不能满足亚洲基础设施投资的巨大需求缺口。

#### （四）美国私企参与美对外投资援助的积极性尚有待观察

USDFC 的运营管理机制蕴含政府与私企的利益冲突。美国官方一再声称，成立 USDFC 的目的是动员私人资本参与印太基础设施建设，以便为“印太”国家提供政府主导型投资的替代选择。但事实上，USDFC 纯属政府设立的机构，其董事会成员也主要由美国总统、参众两院两党领袖提名或任命；其项目获取方式主要通过缔结官方伙伴关系自上而下地开展合作。就此而言，USDFC 资助的项目很难说是私人企业项目，这也使得政府的投资援助目标很难与企业赚取利润的目标保持一致。新的投融资方式能否真正调动企业参与的积极性尚有待观察。

## 五、结语

美国“印太”基础设施投资竞争策略既是美国全面推进“印太战略”的重要经济支柱，也是美国对华展开全面战略竞争的重要抓手。客观上说，美国推出“印太”基础设施投资策略对满足亚洲基础设施投资需求具有一定的积极意义，但由于美过度战略化解读中国的“一带一路”，同时又过度政治

---

[1] Brett Schaefer, James M. Roberts, “The BUILD Act’s Proposed U.S. Development Finance Corporation Would Supersize OPIC, But Not Improve It,” May 2, 2018, <https://www.heritage.org/international-economies/report/the-build-acts-proposed-us-development-finance-corporation-would>.  
(上网时间：2019 年 5 月 5 日)

化运作其“印太”投资倡议，预期美国“印太”基础设施投资策略将对我国下一步推进“一带一路”合作产生两种趋势性影响。

近期看，其政治上的消极影响将显著大于经济上造成的竞争压力。美国全面阻挠“一带一路”的序幕已经拉开，蓬佩奥近来非常卖力地兜售其“印太”基础设施投资倡议，同时毫不掩饰地攻击和抹黑中国“一带一路”。美国不能容忍也不愿看到“一带一路”走向成功的心态暴露无遗。就此而言，在USDFC运行初期及以后较长一段时间内，中国“一带一路”面临的压力将主要来自政治层面的干扰破坏而非经济层面的竞争。

长期看，政治压力有可能递减而经济竞争压力有可能上升。美国为维护其国际主导地位，不会轻易放弃“零和”竞争的成见，伴随中国实力地位的继续上升，美国对中国进行遏制与打压的冲动将会更加强烈，美国对“一带一路”的围堵有可能进一步加码。不过，美国如果抱守你输我赢的信条，对中国“一带一路”一味围追堵截，美国将会面临来自中国以及其他发展伙伴的强力反弹，失去更多参与亚洲基础设施投资尤其是“一带一路”合作的机会。事实上，美国“印太”基础设施投资倡议与中国“一带一路”倡议的具有内在的互补性。中国总体而言擅长道路、桥梁、港口等基建工程而美国长于电力、能源设施以及智慧城市系统建设。中美避免双输重返建设性合作与竞争的前提是，美国需要认识到多样化的发展援助模式对广大发展中国家有利，对美国事实上无害。两国应当通过新一轮的战略磨合，找到竞争与合作相对平衡的大国共处之道，培育共生性的良性竞争秩序。

【完稿日期：2019-7-14】

【责任编辑：姜胤安】

# 印日基建合作：进展与挑战

□ 冯立冰

〔提 要〕印度和日本在南亚、东南亚、非洲乃至印度洋地区有一系列的基建合作项目，二者合作既有经济利益的驱动，也有地缘政治与安全方面的考虑。尽管两国基建合作面临战略分歧与现实困难，但总的来说两国逐渐探索出互补合作的机制，也日益打造出软、硬基建相配套的合作特色。印日基建合作推动印太地缘格局的调整，对中国“一带一路”倡议形成竞争。中国可探索与印日合作的对接，积极促进全球互联互通伙伴关系的形成。

〔关键词〕日本、印度、亚非增长走廊、基建合作、日印关系

〔作者简介〕冯立冰，云南大学国际关系研究院、周边外交研究中心助理研究员

〔中图分类号〕D835.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 4 期 0021-13

近年来，印度和日本基建合作日趋密切，印度试图通过印日合作对接“东向行动”“西联战略”“萨迦构想”等战略，日本则在“自由开放的印太战略”，特别是“高质量基础设施伙伴关系”下，加强对印合作，牵制与制衡中国在印太地区的影响力。总的来说，印日基建合作给中印日三国关系注入新内容，其影响波及整个地区的稳定与发展。因此，对印日基建合作予以系统深入的研究，无论从经验借鉴还是合作路径探索，都有必要。



## 一、印日基建合作的发展动向

2013 年日本制定了“基础设施体系输出战略”，2015 年提出“高质量基础设施伙伴关系”，2016 年提出“扩展的高质量基础设施伙伴关系”，大力加强在亚非国家的基建投资力度。<sup>[1]</sup> 另一方面，2014 年莫迪出任印度总理后，在国内推行经济改革，推动印度国内基建与跨境运输项目的开展，在外交上锐意进取。在此背景下，印日在南亚、东南亚、非洲与印度洋地区规划并推动一系列的基建合作项目。

### （一）南亚地区

印日在南亚有为数众多的基建合作项目。1. 日本积极投资参与印度工业走廊建设。印度正在规划五个工业走廊，分别是德里—孟买工业走廊、金奈—班加罗尔工业走廊、班加罗尔—孟买工业走廊、金奈—加尔各答工业走廊以及阿姆利则—加尔各答走廊，建成后将形成一个巨大的钻石型经济圈，产生极大的经济带动能力。印度为建设工业走廊寻求资金支持，而日本则在“高质量基础设施伙伴计划”下大力投资相关基建项目，包括西部专用货运走廊<sup>[2]</sup>、孟买—艾哈迈达巴德高铁、班加罗尔—金奈高速公路、金奈周边的工业园建设<sup>[3]</sup> 等项目。2. 日本参与印度东北部基建项目。近年来，印度加强东北部基础设施建设，将东北部开发与“东向行动”相挂钩，欲将东北部打

---

[1] Ministry of Economy, Trade and Industry, Government of Japan, “The ‘Expanded Partnership for Quality Infrastructure’ Initiative Directed Toward the G7 Ise-Shima Summit Meeting Announced,” May 23, 2016, [https://www.meti.go.jp/english/press/2016/0523\\_01.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2016/0523_01.html). (上网时间: 2019 年 7 月 5 日)

[2] “Dedicated Freight Corridor Corporation of India, Background,” [http://dfccil.gov.in/dfccil\\_app/Background](http://dfccil.gov.in/dfccil_app/Background). (上网时间: 2019 年 6 月 5 日)

[3] Embassy of Japan in India, “Japan to Cooperate on ‘Smart City’ Initiative in Chennai,” July 2017, <https://www.in.emb-japan.go.jp/files/000276846.pdf>. (上网时间: 2019 年 6 月 5 日)



造为通往东南亚的“东大门”。<sup>[1]</sup>印度对外资参与东北部建设予以严格限制，但鼓励日本投资合作，目前两国就米佐拉姆邦 54 号国道扩建、梅加拉亚邦 51 号国道建设、锡金邦与那加兰邦森林管理、梅加拉亚邦乌米亚姆（Umiam）水电工程、阿萨姆邦杜布里（Dhubri）桥梁等项目展开合作<sup>[2]</sup>，一些合作项目甚至延伸到中印领土争议地区与中印边境地区。3. 印日在南亚其他国家的基建合作。2018 年印度总理莫迪访日期间两国发表联合声明，指出两国将加强合作修建孟加拉国境内拉姆加尔（Ramgarh）到巴拉亚尔哈特（Baraiyarhat）路段的道路与桥梁，并修建跨越贾木纳河两岸的铁路桥梁；在斯里兰卡则围绕液化天然气开发相关的基建项目展开合作。<sup>[3]</sup>

## （二）东南亚地区

印日联手打造连接南亚与东南亚的海陆通道。1. 印日欲联手打造湄公河—印度经济走廊，通过陆上通道联系胡志明市、金边、曼谷和缅甸土瓦，在海上通过土瓦与印度金奈联系，整合地区经济资源。2. 印缅泰跨境公路计划。印度提出的建设连接印度莫雷、缅甸德穆、泰国的湄索的跨境公路，允许持印缅泰三国护照、通行证和三国认可的车辆通行。2014 年，印日共同提出“亚洲经济走廊”构想，日本提供日元贷款，推动印缅泰跨境道路改建、桥梁建设、港口建设等的进行。<sup>[4]</sup>3. 缅甸若开邦的开发合作。缅甸若开邦自然资源丰富，在“卡拉丹多模式过境运输项目”协议框架下，印度资助若开邦的实兑深水

[1] Ministry of Development of North Eastern Region, Government of India, “Look East Policy and the North Eastern States,” February 15, 2011, <http://www.mdoner.gov.in/content/aspects-of-lep>. (上网时间：2018 年 12 月 10 日)

[2] Takema Sakamoto, “For Promotion of Intra-Regional Connectivity: India-Japan Partnership for Economic Development in the Northeast,” Mars 20, 2018, [https://www.jica.go.jp/india/english/office/others/c8h0vm00009ylo4c-att/presentations\\_18.pdf](https://www.jica.go.jp/india/english/office/others/c8h0vm00009ylo4c-att/presentations_18.pdf). (上网时间：2018 年 12 月 10 日)

[3] Ministry of External Affairs, Government of India, “India-Japan Fact Sheets: India-Japan Development Cooperation in the Indo-Pacific including Africa,” October 29, 2018, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30544/IndiaJapan\\_Fact\\_Sheets](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30544/IndiaJapan_Fact_Sheets). (上网时间：2019 年 7 月 6 日)

[4] “日印拟打造‘亚洲经济走廊’，意在牵制中国”，商务部网站，2014 年 1 月 20 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201401/20140100465469.shtml>. (上网时间：2019 年 6 月 5 日)

港建设, 实兑港到印度加尔各答的海运航线促进了印缅贸易的增长。<sup>[1]</sup> 在此基础上, 印日将加强在缅甸若开邦住房、教育与电气化项目方面的合作。<sup>[2]</sup>

### (三) 非洲地区

在非洲地区的基建合作, 是印日合作的重点发展方向。1. 蒙巴萨走廊建设。蒙巴萨走廊是连接非洲大湖区内陆国家与肯尼亚蒙巴萨港的多模式联运贸易路线, 是在布隆迪、肯尼亚、卢旺达等国签订的《北部走廊交通与运输条约》基础上修建的, 包括港口建设、海关运营、铁路、公路、水路、管道运输等内容。<sup>[3]</sup> 日本对肯尼亚提供贷款用于蒙巴萨港的开发与扩建, 并支持“蒙巴萨经济特区发展总体规划”“蒙巴萨城市综合发展总体规划”“北方经济走廊物流总体规划”“蒙巴萨港区道路发展项目”。<sup>[4]</sup> 而自古以来蒙巴萨港与印度西部港口联系密切, 1895年东非铁路修建, 又有大批印度劳工涌入并在此定居。印度在肯尼亚的社会基础与经济地位成为印日在东非地区基建合作的有利条件。2. 东非区域国际贸易便利化能力发展项目。印日在非洲的基建合作, 不仅关注“硬”基础设施, 更重视“软”基础设施, 包括一站式注册、税务、金融、贸易等服务。目前印日试图针对非洲清关系统速度慢、耗时长、费用高的问题开展自动化海关数据管理系统的研发。<sup>[5]</sup>

---

[1] “Economic Opportunities in Rakhine State,” *Global New Light of Myanmar*, May 19, 2017, <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/economic-opportunities-in-rakhine-state/>. (上网时间: 2019年7月6日)

[2] Ministry of External Affairs, Government of India, “India-Japan Fact Sheets: India-Japan Development Cooperation in the Indo-Pacific including Africa”.

[3] “Northern Corridor Transit and Transport Coordination Authority, Background,” <http://www.ttcanc.org/page.php?id=11>. (上网时间: 2019年6月5日)

[4] JICA, “Signing of Japanese ODA Loan Agreement with the Republic of Kenya for Mombasa Port Development Project (Phase 2),” March 20, 2015, [https://www.jica.go.jp/english/news/press/2014/150310\\_01.html](https://www.jica.go.jp/english/news/press/2014/150310_01.html). (上网时间: 2019年6月5日)

[5] S. K. Mohanty, Priyadarshi Dash, Vaibhav Kaushik and Bhaskar Kashyap, “Trade Facilitation in Asia Africa Growth Corridor: Potential for India-Japan Cooperation,” Research and Information System for Developing Countries, November 2017, <http://www.ris.org.in/trade-facilitation-asia-africa-growth-corridor-potential-india-japan-cooperation-africa>. (上网时间: 2019年6月5日)

#### （四）印度洋

在印度洋上，印日加强基建合作并规划潜在新航线，以保障海上通道的安全。1. 印日在印度洋地区合作开发岛屿和港口。日本将在“自由的印太战略”下提供低息贷款，以保障印度洋航道通畅，并提高港口国家海岸防卫能力。<sup>[1]</sup> 印日合作建设的港口包括孟加拉国的马达尔巴里港（Matarbari）、斯里兰卡亭可马里港（Trincomalee）、伊朗的恰赫巴哈尔港等。另外，印日还合作开发离岛，包括安达曼·尼科巴群岛、拉克沙群岛等，其中安达曼·尼科巴群岛上有印度海陆空三军联合指挥部，具有重要地缘战略意义。2. 规划印度洋地区潜在新航线。目前印度洋上石油运输的航线主要有两条，一条是出波斯湾向西，绕过南非的好望角或通过红海、苏伊士运河，到欧洲和美国。另一条是出波斯湾向东，穿过马六甲海峡或龙目海峡到东亚国家。<sup>[2]</sup> 印日“亚非增长走廊”《愿景文件》中绘制了两条新的潜在航线，第一条航路将实现印度古吉拉特邦西部港口贾姆纳格尔与亚丁湾战略要冲的吉布提的海路连接，第二条航路将实现肯尼亚蒙巴萨港以及坦桑尼亚桑给巴尔港与印度泰米尔纳德邦马杜赖附近的港口相连，并通过印度的加尔各答和缅甸的实兑港相连。<sup>[3]</sup>

## 二、印日基建合作的动因

印日基建合作，既有经济利益的驱动，也有地缘政治与安全方面的考虑。

[1] Dipanjan Roy Chaudhury, “India, Japan to Develop Ports to Counter China,” *The Economic Times*, May 30, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-japan-to-develop-ports-to-counter-china/articleshow/64377787.cms>.（上网时间：2018年9月17日）

[2] 康德瑰、金永明：《日本海洋战略研究》，时事出版社，2016年，第167页。

[3] RIS, ERIA, IDE-JETRO, “Asia Africa Growth Corridor: Partnership for Sustainable and Innovative Development,” May 22-26, 2017, p.12; Neha Sinha, “Asia-Africa Growth Corridor: Can It Be A Game Changer?,” Vivekananda International Foundation, June 5, 2017, [www.vifindia.org/article/2017/june/05/asia-africa-growth-corridor-can-it-be-a-game-changer](http://www.vifindia.org/article/2017/june/05/asia-africa-growth-corridor-can-it-be-a-game-changer).（上网时间：2019年6月5日）

## （一）协同“印太”构想，推动地缘格局变革

随着“印太”作为一个整体地缘板块的战略重要性不断凸显，印日作为印太地区两大重要力量，正稳步提升在印太框架下的双边合作，并积极谋划与美国、澳大利亚等国的多边合作。<sup>[1]</sup>日本试图强化美日同盟来应对中国崛起带来的地缘政治变动，同时积极倡导价值观外交，加强与印度、澳大利亚、新西兰的关系，构建所谓的“自由与繁荣之弧”。近年来，美国在印太战略的背景下强调印度的战略重要性，而日本期待通过加强印日合作在印太秩序的构建中发挥建设性作用。另一方面，印度外交始终有着“大国心态”，长期以来，印度在不结盟外交传统下，小心避免与美国及其盟友日本走得过近，但是面对中国崛起对印边界和印度洋地区带来的威胁，在美国削减安全开支的情况下，印度重新审视同日本的关系。某种程度上，印日加强合作的重要动因是中国崛起带来的地缘政治变动，而印日的合作也将推动地缘政治更根本性的变革。<sup>[2]</sup>

## （二）对接两国发展政策，服务国内经济发展

日本“高质量基础设施伙伴关系”计划强调基础设施对于亚非发展的重要性，<sup>[3]</sup>这有助于日本拓展海外基础设施投资份额，对日本国内经济增长至关重要。<sup>[4]</sup>例如，根据地理模拟模型（GSM）的数据分析，湄公河—印度经济走廊建成后可以为日本2030年国内生产总值产生4.14个百分点的贡献。<sup>[5]</sup>

---

[1] 楼春豪：“‘亚非增长走廊’倡议：内涵、动因与前景”，《国际问题研究》2018年第1期，第73-89页。

[2] Harsh V. Pant, “China’s Rise Leads India and Japan to Wary Embrace,” <https://yaleglobal.yale.edu/content/chinas-rise-leads-india-and-japan-wary-embrace>.（上网时间：2018年12月10日）

[3] Ministry of Economy, Trade and Industry, Government of Japan, “The ‘Expanded Partnership for Quality Infrastructure’ Initiative Directed Toward the G7 Ise-Shima Summit Meeting Announced”.

[4] Prime Minister of Japan and His Cabinet, “The Prime Minister in Action: Meeting of the Management Council for Infrastructure Strategy,” May 23, 2016, [http://japan.kantei.go.jp/97\\_abe/actions/201605/23article5.html](http://japan.kantei.go.jp/97_abe/actions/201605/23article5.html).（上网时间：2019年7月5日）

[5] Nishimura Hidetoshi, “Connectivity between ASEAN and India and the Significance of the Dawei Development Project,” Research Institute of Economy, Trade and Industry, November 2013, [https://www.rieti.go.jp/en/special/p\\_a\\_w/036.html](https://www.rieti.go.jp/en/special/p_a_w/036.html).（上网时间：2019年6月5日）

印度方面，莫迪政府在国内进行大刀阔斧的经济改革，出台了“印度制造”“智慧城市”“数字印度”等改革措施。印度国内基础设施的改善与跨境道路联通对印度的发展计划与外交布局至关重要。

### （三）对接两国的对非政策，增强在非洲地区的竞争力

近年来印日两国都在加快步伐，增加对非投资与合作。日本在第六届非洲开发国际会议上，强调了加强对非基础设施投资的设想，2017年日本外务省国际合作司发布“发展合作的优先政策”，强调加强日本与非洲的联系。<sup>[1]</sup>印度也越来越重视非洲，非洲的油气资源、稀有金属以及印度“入常”的愿望，都促使印度加强对非合作。近20年来印度通过“非洲发展新伙伴计划”、“聚焦非洲”计划、印非峰会等加强与非洲的经贸合作，在电信、制药业、软件开发等方面已建立起密切合作关系。但客观而言，印日两国在非洲的经贸与投资体量都无法与中国媲美，在此情况下，印日选择联手合作，强调高质量、透明化、工人权利、环境保护、保护地方企业等方式，以加强在非洲的竞争力。

### （四）平衡中国海上影响力的拓展，保障海上通道的安全

印度防卫研究所东亚研究中心主任贾根纳特·潘达（Jagannath Panda）指出，印日在印度洋、非洲等地加强合作，一个重要驱动力是中国战略影响力的与日俱增，尤其是“一带一路”的影响。<sup>[2]</sup>印度对中国的“一带一路”及中国在印度洋的港口建设保持高度警惕，中巴经济走廊尤其是瓜达尔港建设让印度担忧其“能源生命线”的安全，斯里兰卡汉班托塔港的建设让印度担心中国潜艇可能随时出现在印度洋上。<sup>[3]</sup>与此同时，日本对中国提出的“21

---

[1] International Cooperation Bureau, MOFA, “Priority Policy for Development Cooperation, FY2017,” April 2017, p.4, <https://www.mofa.go.jp/files/000259285.pdf>.（上网时间：2018年12月10日）

[2] Jagannath Panda, “The Asia-Africa Growth Corridor: An India-Japan Arch in the Making?,” *Focus Asia*, No.21, August 2017, <http://isdpc.eu/publication/asia-africa-growth-corridor-aagc-india-japan/>.（上网时间：2018年12月10日）

[3] Patrick M. Cronin and Darshana M. Baruah, “The Modi Doctrine for the Indo-Pacific Maritime Region,” *The Diplomat*, December 2, 2014, <https://thediplomat.com/2014/12/the-modi-doctrine-for-the-indo-pacific-maritime-region/>.（上网时间：2018年12月10日）

世纪海上丝绸之路”的倡议以及海洋强国战略保持警惕，认为这可能会影响日本在印太地区的海上通道安全。近年来，印日在印度洋地区的港口建设、岛屿开发方面的合作以及印度洋新航线的规划，一个重要落脚点便是共同的安全利益。再结合两国强化双边安全合作、积极参与美印日三边对话、重启美日澳印四方机制<sup>[1]</sup>，以及日本提出“钻石菱形构想”<sup>[2]</sup>等行为，不难看出，印日试图通过基建合作牵制中国在海上的影响力的拓展，确保其海上通道的安全。

### 三、印日基建合作的成效与挑战

印日基建合作取得了一定的进展，突出表现在两个方面：其一，实现优势互补、推动经济合作。印日在基建合作的具体实践中，探索出了有效的互补机制，即发挥日本在基础设施建设上的资金与技术优势，结合印度在南亚、东南亚、非洲地区的社会基础与合作经验，扬长避短、互补合作。日本针对印度基础设施项目提供大量政府开发援助，提供贷款与技术培训。印日已经形成“升级基础设施与技术合作”机制<sup>[3]</sup>，并且就数字基础设施合作形成了“印日数字伙伴关系”，推动日本“社会 5.0”与印度“数字印度”“智慧城市”等发展计划的协同与互补。<sup>[4]</sup>在印度东北部基建合作过程中，印日通过“东向行动论坛（Act East Forum）”“山地铁路能力发展项目”“印日灾害风险管控工作坊”等机制开展合作。<sup>[5]</sup>在印太地区，印日通过“亚非增长走廊”

---

[1] Office of the Spokesperson, U.S. Department of State, “U.S.-Japan Security Consultative Committee 2019 Fact Sheet,” April 19, 2019, <https://www.state.gov/u-s-japan-security-consultative-committee-2019-fact-sheet/>. (上网时间：2019年7月5日)

[2] Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond”, *Project Syndicate*, December 27, 2012, <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>. (上网时间：2019年7月6日)

[3] Ministry of External Affairs, Government of India, “India-Japan Fact Sheets: India-Japan Cooperation in Railways,” October 29, 2018, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30544/IndiaJapan\\_Fact\\_Sheets](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30544/IndiaJapan_Fact_Sheets). (上网时间：2019年7月6日)

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*



提出联手打造亚非的“工业走廊”与“工业网络”，高度强调了“高质量”与“双向合作”的基建合作理念，强化了印日在亚非地区已有的合作机制。<sup>[1]</sup> 印日基建合作的增多，带动了印日两国经济增长与双边经济互动的升温。例如，随着日本参与印度德里—孟买工业走廊与金奈—班加罗尔工业项目，大量的日本制造业和汽车制造公司前来投资，到金奈居住的日本人陡然也迅速增加，在金奈的日本人聚居区俨然形成了一个“小东京”。<sup>[2]</sup> 目前，金奈大约有 300 多家日企，班加罗尔有将近 200 多家日企，在金奈—班加罗尔走廊地区的日企数量大约占了在印日企总数的 30%。<sup>[3]</sup> 随着孟买—艾哈迈达巴德高铁项目的启动，日本规划在艾哈迈达巴德所在的古吉拉特邦建设一个规模超过 1000 公顷的产业园，目前已有包括本田、铃木在内的很多日企前来投资，未来还将吸引更多的日企，尤其是咨询和工程采购方面的公司。<sup>[4]</sup>

其二，软硬设施相结合、用较少投入赢得民意支持。与中国相比，印日在投资大型基建项目时资金方面的竞争优势并不明显，因此印日均强调“软实力”，不仅关注道路、铁路、港口等“硬”设施建设，而且重视一站式清关、数字联通等“软”设施。同时，印日强调“高质量”“环保”“透明”“配套服务”等合作理念，希望通过“软实力”弥补资金方面的竞争力不足。例如，日本参与印度西部专用货运走廊建设，不仅投资铁路建设，而且提供“配套服务”，2017 年日本提供 600 亿卢比的特别贷款，用于购买 200 辆电力机车，

---

[1] RIS, ERIA, IDE-JETRO, “Asia Africa Growth Corridor: Partnership for Sustainable and Innovative Development”.

[2] Shalini Umachandran, “Little Tokyo in Chennai,” *The Times of India*, December 4, 2013, <https://timesofindia.indiatimes.com/city/chennai/Little-Tokyo-in-Chennai/articleshow/26819744.cms>. (上网时间：2019 年 6 月 5 日)

[3] Nippon Koei CO., LTD., East Nippon Expressway Co., LTD., Padeco Co., LTD., “Study on the Bangalore – Chennai Expressway Construction Project in the Republic of India,” February 2012, [https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/jetro/activities/contribution/oda/model\\_study/earth\\_infra/pdf/h23\\_saitaku\\_01e.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/jetro/activities/contribution/oda/model_study/earth_infra/pdf/h23_saitaku_01e.pdf). (上网时间：2019 年 6 月 5 日)

[4] Press Trust of India, “‘Delhi Mumbai Industrial Corridor’ to Help Japanese Investors,” *Business Standard*, August 3, 2016, [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/delhi-mumbai-industrial-corridor-to-help-japanese-investors-116080301476\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/delhi-mumbai-industrial-corridor-to-help-japanese-investors-116080301476_1.html). (上网时间：2019 年 6 月 5 日)

并在哈里亚纳邦建一个用于机车维护的仓库。<sup>[1]</sup>此外,日本还提供多模式物流处理系统,并派专家提升印度在维护铁路安全方面的能力。<sup>[2]</sup>这种策略逐渐形成了印日基建合作的“名片”与特色,用较少的资金投入,收获了民众的好评,在实现道路联通的同时,还促进了民心相通。

与此同时,印日基建合作也面临着现实困难,主要存在下列制约因素:第一,印日基建项目规划与对象国国情存在差距。印日基建合作经常使用东盟与东亚经济研究所与日本发展经济研究所—日本对外贸易组织联合开发的地理模拟模式(GSM),用来估算贸易和运输便利化措施带来的经济影响,“综合亚洲发展计划”与“亚非增长走廊”都使用了该模型进行数据分析,表面上看起来科学理性,但实践下来效果不佳。尤其是在东南亚和非洲等地区,当地社会、政治情况复杂多变,导致数据模型的分析遭遇现实变化后常常“水土不服”而被迫搁置。上文提到的湄公河—印度经济走廊是基于对 695 个基建项目可能带来的经济效果的综合分析之上的,数据显示土瓦港以及土瓦港到印度金奈的新航线,可以将东盟到印度的海运时间缩短 3 天,运输成本也将大为降低。<sup>[3]</sup>印日试图推动土瓦港、土瓦经济特区以及周边高速公路的修建,但实际建设过程中受到了缅甸、泰国政治与经济局势变化的影响,土瓦港的开发前景尚不明朗。<sup>[4]</sup>

第二,印日合作虽有共同基础,但内部分歧也成为合作隐患。印日在战略意图、国家利益等方面有着契合点,但两国在外交传统与战略重心上也存

---

[1] JICA, “JICA’s Cooperation Adds Powerful Electric Locomotives for ‘Western Dedicated Freight Corridor,’” September 15, 2017, [https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press170915\\_02.html](https://www.jica.go.jp/india/english/office/topics/press170915_02.html). (上网时间: 2019 年 6 月 5 日)

[2] *Ibid.*

[3] Takafumi Fujisawa, Kazuaki Yamamoto, eds., “2017 Progress Survey Report of Infrastructure Projects in CADP 2.0,” July 2018, pp.29-30, [http://www.eria.org/uploads/media/Research-Project-Report/ERIA\\_RPR\\_FY2017\\_01.pdf](http://www.eria.org/uploads/media/Research-Project-Report/ERIA_RPR_FY2017_01.pdf). (上网时间: 2019 年 6 月 5 日)

[4] Dipanjan Roy Chaudhury, “India, Japan to Develop Ports to Counter China,” *The Economic Times*, May 30, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-japan-to-develop-ports-to-counter-china/articleshow/64377787.cms>. (上网时间: 2019 年 6 月 5 日)



在明显分歧。日本“高质量基础设施伙伴关系”是其构建“印太战略”的重要组成部分，日本试图加强印日基建合作以牵制与平衡中国的影响力，然而印度长期以来奉行不结盟政策，更倾向于在中美日之间开展平衡外交与“多向结盟”<sup>[1]</sup>外交，借美日平衡中国，同时打“中国牌”抬高对美要价，提升自身国际地位。<sup>[2]</sup>从战略重心上来说，日本关于“印太”的建构强调保障印度洋地区安全与航行自由的安全意涵，意在构建“价值观共同体”，而印度对于本国基建以及与其他亚非国家的基建合作的主要期待是经济层面的，其关于“印太”架构的主要意图是打造“利益共同体”。<sup>[3]</sup>

第三，印日的文化传统与国民性格差异巨大，为两国基建合作增加潜在风险。印度多元文化赋予印度人好争辩、随性、甚至有些自由散漫的性格，与日本守纪律、守时、讲究细节的民族性格截然不同。而日本“和”文化造就日本人“内外有别”的思维模式，难以提升为一种全球意识和普遍的人类关怀，甚至不能以此为基础形成东亚的或亚洲的区域意识。<sup>[4]</sup>文化差异成为印日基建合作中不容忽视的制约因素。

第四，印日基建合作面临执行难的问题。这主要有两方面的原因，一方面是印日两国投入意愿与投入能力的问题，印度虽然在国内规划了宏大的“工业走廊”计划，并试图拓展海外基础设施合作，但其经济实力与财政预算有限，需要寻求外部资金的支持。与印度相比，日本在资金和技术上有一定优势，但日本“高质量基础设施伙伴关系”的资金主要来自官方发展援助（ODA）、亚洲开发银行与民间资本，随着国家整体经济实力的相对下降，加之基建项

---

[1] 李莉：“印度大国崛起战略新动向”，《现代国际关系》2017年第12期，第19-21页。

[2] 蓝建学：“印度‘西联’战略：缘起、进展与前景”，《国际问题研究》2019年第3期，第63-80页。

[3] 林民旺：“‘印太’的建构与亚洲地缘政治的张力”，《外交评论》2018年第1期，第16-35页。

[4] 李文：“‘和’文化与日本外交困局”，《当代亚太》2007年第12期，第14-19页。

目投资周期长、回报率低的特点，其投入能力也难于保障。<sup>[1]</sup> 另一方面，亚非国家普遍存在科层制效率迟缓与征地难等问题。大型基建项目从规划、勘测到建设通常需要不同部门层层审批，各国的法律和标准存在差异，征地更是普遍困难，导致很多基建项目规划了数年，却难于真正动工。

#### 四、印日基建合作对“一带一路”倡议的影响

印日试图通过在印太地区的基建合作，对接两国发展政策与外交战略，同时还密切关联美国的“印太战略”以及美印日澳四方机制，联手平衡中国在印太地区与日俱增的影响力。因此，印日的基建合作被赋予了与中国进行地缘政治竞争的涵义，对中国的“一带一路”建设形成挑战。

印日在“亚非增长走廊”框架下构建了连接亚非的宏大基建合作蓝图，这与“一带一路”倡议六大经济走廊建设以及海上丝绸之路建设有重叠之处。在南亚地区，中国提出建设孟中印缅经济走廊的倡议，该走廊途经印度东北部联通中国、印度、孟加拉和缅甸。但是，印度提防中国“渗透”东北部，对孟中印缅经济走廊始终持保留态度，同时印度在东北部开发以及印缅、印孟合作过程中积极寻求日本的帮助，力图借助日本的力量平衡中国。在东南亚，印日合作建设印缅泰跨境公路以及延伸至老挝、柬埔寨、越南的“东西走廊”以及“湄公河—印度经济走廊”，与中国在东南亚地区的合作项目有所竞争。在非洲，印日联手打造“亚非增长走廊”，重视肯尼亚蒙巴萨港、坦桑尼亚桑给巴尔港、亚丁湾战略要冲吉布提，日本还重点支持蒙巴萨港口的扩建及港区道路建设。中国在上述地区也有诸多合作，包括援助肯尼亚蒙巴萨到内罗毕的铁路、内罗毕到埃尔多雷特成品油大型管道建设工程、埃塞俄比亚到吉布提的铁路以及大量港口建设项目。未来在非洲基础设施建设与经济走廊

---

[1] 孟晓旭：“日本高质量基础设施合作伙伴关系的构建与前景”，《国际问题研究》2017年第3期，第76-86页。

项目推进过程中，中印日三国面临竞争。

在广大亚非地区，基础设施建设投资存在巨大缺口。无论日印出自何动机，其对地区国家的铁路、公路、港口等基础设施建设，客观上有助于促进亚非国家的经济发展，增强印太地区的互联互通。这与“一带一路”倡议的初衷相符，与中国构建全球互联互通伙伴关系、实现共同发展繁荣的目标有契合之处。中国、日本、印度三国如能抛弃政治成见，在亚非地区开展合作，必将形成双赢或多赢的局面。

印度虽然对“一带一路”倡议有疑虑和担忧，并联合日本提出“亚非增长走廊”等“平行倡议”，但应该看到，印日两国也在谨慎地、有选择性地参与中国“一带一路”倡议。此外，中印日三国在基建方面各有特色、各有所长，三国都强调“高质量”“可持续”的同时，中国在大型基建项目开发方面有着强大的资金、技术与价格优势，而日本更加重视基建项目的审核标准与环境标准，印度则相对更重视“软”设施建设。中印日三国基建合作，可以形成互补，既可以为目标国提供更多选择，也有利于中印日三国的切身利益。

【完稿日期：2019-7-14】

【责任编辑：姜胤安】

# 中国与北欧共建蓝色经济通道： 基础、挑战与路径<sup>\*</sup>

□ 郑英琴

〔提 要〕与北欧国家共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道是中国“一带一路”倡议的重要组成部分，其与共建“冰上丝绸之路”并行，符合各方长远利益。北欧国家对中国参与北极事务持积极态度，又有现实需求与共同利益的推动，并具有一定的合作实践为基础，因此中国与北欧国家共建蓝色经济通道具备现实可能性。但中国与北欧国家的合作也面临着价值观层面的分歧、北欧各国身份及利益差异、地缘政治博弈所带来的风险等种种制约。中国与北欧国家合作应探索互利共赢、协商共建的合作新模式，践行新型国际关系和共建人类命运共同体等创新理念。

〔关 键 词〕蓝色经济通道、一带一路、北欧、冰上丝绸之路

〔作者简介〕郑英琴，上海国际问题研究院助理研究员

〔中图分类号〕F125.553

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2019）4 期 0034-16

2017年6月，中国政府发布《“一带一路”建设海上合作设想》（下文简称《设想》），首次系统提出推进“一带一路”建设海上合作的思路和蓝图。

\* 本文系作者主持的外交部欧洲司2019年度中国—北欧合作委托研究课题（项目编号：NDKT201901）阶段性成果；本研究同时得到国家海洋局极地考察办公室政策研究课题资助。感谢《国际问题研究》编辑部老师和匿名评审专家对本文的宝贵修改意见。

《设想》提出重点建设三条蓝色经济通道。<sup>[1]</sup>蓝色经济通道建设是“一带一路”倡议的重要组成部分，是21世纪海上丝绸之路建设的具体举措，其以建设蓝色伙伴关系为载体，通过海上通道及基础设施、海洋经济、海洋文化和海洋科技等领域的互联互通与交流合作，实现资源的优化配置及海洋经济网络的发展。在三条蓝色经济通道中，“经北冰洋连接欧洲”这一通道颇为独特，一是因为北冰洋连接了亚洲、欧洲和北美洲，约90%的国际贸易发生在这三个大洲的北半球地区，该通道对国际贸易意义重大；二是该通道经过的北极地区沿线国家多为发达经济体，且地缘环境较为特殊，共建该通道需要处理与发达经济体的合作关系、严苛的环保要求、复杂的地缘政治干扰等。<sup>[2]</sup>因此，该通道建设除经济功能外，还特别担负着环境、生态、科研等领域的交流与合作的使命。

北欧地区是经北冰洋连接欧洲这一蓝色经济通道所经过的重要区域，中国与北欧合作的意义特殊且重要。北欧地区主要包括瑞典、丹麦、挪威、芬兰和冰岛五个向来被视为传统意义上的小国及其自治领地（省）法罗群岛（丹麦）、格陵兰岛（丹麦）和奥兰群岛（芬兰），中国与北欧国家的合作涉及的是大国与小国之间、最大发展中国家与最发达经济体之间的互动关系。北极地区的特殊性以及北欧国家在科研领域的前沿发展，意味着科技创新领域的合作将成为中国与北欧共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道的重要内容。鉴此，有必要对中国与北欧共建经北冰洋连接欧洲这一蓝色经济通道的可行性与推进路径展开更深入的研究。

---

[1] 三条蓝色经济通道分别是：共建中国—印度洋—非洲—地中海蓝色经济通道；共建中国—大洋洲—南太平洋蓝色经济通道；积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道。参见国家发展改革委员会、国家海洋局：《“一带一路”建设海上合作设想》，国家海洋局网站，2017年6月20日，[http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw\\_90/201706/t20170620\\_56591.html](http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201706/t20170620_56591.html)。（上网时间：2018年12月2日）

[2] 杨剑：“共建‘冰上丝绸之路’的国际环境及应对”，《人民论坛·学术前沿》2018年第11期，第13-23页。

## 一、共建蓝色经济通道的现实基础与动力

中国与北欧共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道具备一定的现实条件,特别是双方在海洋战略和海洋合作方面具备认知上的契合、需求上的互补、政策上的相互关切、实践上的经验积累以及良好的合作氛围等,为共建蓝色经济通道奠定了现实基础,提供了合作动力。

### (一) 共建的认知基础: 双方海洋发展理念的契合度高

认知共识是促成合作的深层动力。中国与北欧在发展海洋经济、倡导海洋可持续利用、推动全球海洋治理合作等方面具有高度共识,这从双方的海洋政策可以体现出来。

一是均强调海洋经济的重要性。2017年发布的《设想》指出“共享蓝色空间、发展蓝色经济”是共建21世纪海上丝绸之路合作的主线,并倡导蓝色经济新理念和新实践。北欧国家由于地理上皆为沿海国家,海洋经济在其国民经济发展中的地位显著。北欧各国在其海洋战略和政策文件中均突出强调发展海洋经济。例如,挪威政府2017年发布的海洋战略报告明确提出,挪威的海洋战略目标是“让挪威成为顶级的海洋经济体”<sup>[1]</sup>。

二是均重视海洋利用的可持续性,倡导海洋开发与保护之间的平衡。《设想》强调,海洋经济是可持续发展的“蓝色引擎”,“维护海洋健康是最普惠的民生福祉”,倡导保护和可持续利用海洋和海洋资源,通过保护海洋生态环境、共走绿色发展之路来共建蓝色经济通道。北欧各国的海洋战略均强调要对接联合国提出的可持续发展目标,提出“以绿色重组实现蓝色增长”<sup>[2]</sup>,提倡发展海洋创新产业以实现海洋的可持续利用。例如,瑞典政府在其海洋战略文件中指出:“海洋工业需要建立在经济、社会和环境可持续性的基础

---

[1] Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries & Norwegian Ministry of Petroleum and Energy, *New Growth, Proud History: The Norwegian Government's Ocean Strategy*, April 2017.

[2] *Ibid.*

之上。”<sup>[1]</sup> 挪威政府强调：“未来海洋经济的增长要求我们设法以可持续的方式获取资源，并且要求我们将海洋视为一个整体对待。”<sup>[2]</sup>

三是均倡导海洋治理的国际合作。《设想》指出，“加强海上合作顺应了世界发展潮流与开放合作大势”，明确提出要“加强与 21 世纪海上丝绸之路沿线国战略对接，全方位推动各领域务实合作，共同建设通畅安全高效的海上大通道，共同推动建立海上合作平台，共同发展蓝色伙伴关系”。中国倡导共建海洋命运共同体，以携手应对全球海洋治理问题。<sup>[3]</sup> 北欧向来倡导海洋领域的区域性和全球性多边合作。北欧五国在北极问题上致力于搭建多边合作平台，积极寻求利益攸关方的共同合作。例如，冰岛举办“北极圈论坛”（Arctic Circle），挪威举办“北极前沿”（Arctic Frontier）等国际论坛，皆欢迎包括亚洲国家在内的全球范围的北极合作。

## （二）共建的利益驱动：双方海洋合作的现实需求大

利益追求是推动合作的最强动力。共同的利益与现实的需求使得北欧国家成为与中国共建蓝色经济通道的天然伙伴。

对中国而言，与北欧共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道，有两大现实需求：一是海上运输通道的利益需求，二是海洋科技创新领域的合作需求。首先，作为世界第一贸易大国，中国的对外货物贸易总额约占全球的 10%，海上通道是中国对外经贸发展的重要影响要素。据估算，与经苏伊士运河的航线相比，如果利用北极航线将北欧与中国、韩国和日本连接起来，航行距

---

[1] *Strategy for Sweden's Global Development Cooperation in the Areas of Environmental Sustainability, Sustainable Climate and Oceans, and Sustainable Use of Natural Resources 2018–2022*, <https://www.government.se/49ae5f/contentassets/8d99ab613d4d476794495d6e4859c3aa/strategy-for-swedens-global-development-cooperation-in-the-areas-of-environmental-sustainability-sustainable-climate-and-oceans-and-sustainable-use-of-natural-resources-20182022.pdf>.（上网时间：2019 年 4 月 24 日）

[2] Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *The Place of the Oceans in Norway's Foreign and Development Policy*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b21c0734b5042e489c24234e9927b73/en-gb/pdfs/stm201620170022000engpdfs.pdf>.（上网时间：2019 年 4 月 24 日）

[3] “习主席海洋命运共同体理念引共鸣”，人民网，2019 年 6 月 9 日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0609/c1002-31126114.html>.（上网时间：2019 年 6 月 13 日）



离将缩短 40% 左右，燃料消耗同样会减少约 20%。有研究指出：“如果北极航线完全打开，用北极航线替代传统航线，中国每年可节省 533 亿至 1274 亿美元的国际贸易海运成本。”<sup>[1]</sup>而且，北极航线虽然有冰山、冰块和极寒问题等严峻自然环境的挑战，但仍是相对安全的航线，因为不存在海盗、恐怖主义等人为安全威胁。其次，中国面临着以科技创新引领海洋强国建设的需求，海洋开发需从粗放型转向以科技创新为主的可持续利用模式，并实现海洋资源的有效整合。北欧国家在海洋科技创新领域走在世界前列，特别是在海上可再生能源、绿色船舶技术、海洋可持续管理、海底矿物提取、蓝色生物经济、二氧化碳捕集等方面处于领先地位。中国与北欧国家共建蓝色经济通道，有利于中国在海洋科技创新方面对接世界最先进水平，有助于双方的优势互补。

对北欧而言，与中国合作共建蓝色经济通道也有现实的利益需求，一方面可以开拓中国市场获取更多经济利益，另一方面也有益于北极治理。首先，北欧国家属于出口导向型经济，面临扩大外部市场、争取更多国际投资的现实需求。中国坚持推动经济全球化，坚持深化改革开放，这为北欧企业提供了直接的市场机遇。据北欧理事会统计，中国是北欧第一大进口国，是北欧在非欧洲国家中的第二大出口国。2018 年，中国与北欧国家贸易额达 431.9 亿美元，北欧是顺差方。截至 2018 年底，北欧国家累计对华投资 3770 项，金额达 113.4 亿美元；中国对北欧国家投资 103.8 亿美元。<sup>[2]</sup>其次，随着北冰洋地区自然资源开发利用的可能性上升，北欧地区面临海洋基础设施建设赤字、投资需求扩大、开发成本高昂且资金不足等挑战。据古根海姆合伙公司（Guggenheim Partners）估算，未来 15 年北极地区的基础建设投资需要

---

[1] 张侠：“北极航线的海运经济潜力评估及其对中国经济发展的战略意义”，《中国软科学》2009 年第 2 期，第 35 页。

[2] “桂从友大使在中国—北欧智慧城市合作大会上的致辞”，中国驻瑞典大使馆网站，2019 年 3 月 26 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cse/chn/zrgxs/jmhz/t1648522.htm>。（上网时间：2019 年 5 月 24 日）



一万亿美元左右。<sup>[1]</sup> 因此，芬兰、挪威、冰岛等北欧国家对于争取域外国家对该地区的投资态度十分积极。中国凭借强大的经济实力，可以在这方面为北欧提供地区发展所必需的公共产品。

### （三）共建的政策基础：北欧支持中国参与北极事务

北欧国家支持中国参与北极治理，这奠定了双方共建的政策基础。建设经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道，其所涉内容涵盖了北极航道建设、北极地区的基础设施建设、北冰洋资源的开发利用、北极环境保护等，均是北极治理的重要内容。目前北极事务的主导权集中于八个北极国家，与美国、加拿大等对域外国家参与北极事务的排斥态度不同，北欧国家的态度较为积极。随着气候变化影响的加剧，北极地区的科研科考、资源利用、环境保护、地缘政治等问题交织在一起，而北欧国家的综合国力相对有限，以“一己之力”难以应对这些新挑战与新问题，是故支持在跨区域层面及全球层面进行合作解决。此外，引入更多域外国家参与北极治理，也有利于北欧国家平衡美、俄等大国在北极地区的主导权。中国在北极事务上的建设性参与对地区治理起到了积极作用，符合北欧国家的期待。中国倡议共建“冰上丝绸之路”，得到了冰岛、芬兰、挪威等国积极响应。芬兰总统尼尼斯托（Sauli Niinistö）表示，“冰上丝绸之路”是一个公路、铁路和航运的联通计划，更是一个促进不同地区人民之间相互了解的愿景。<sup>[2]</sup> 冰岛政府表示非常关注“冰上丝绸之路”，支持这一倡议以加强欧亚之间的互联互通。<sup>[3]</sup> 在多边领域，北欧也对深化与中国合作抱有期待。2016年2月，北欧部长理事会作出了“探

---

[1] Heidar Gudjonsson and Egill Thor Nielsson, “China’s Belt and Road: Where Does the Arctic Angle Stand?,” *The Diplomat*, September 22, 2017, <https://thediplomat.com/2017/09/chinas-belt-and-road-where-does-the-arctic-angle-stand/>.（上网时间：2019年4月24日）

[2] “China’s Arctic Policy in Line with International Law: Finnish President,” *Xinhuanet*, March 7, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/07/c\\_137021608.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/07/c_137021608.htm).（上网时间：2019年4月24日）

[3] Gudlaugur Thor Thordarsson, “Iceland-China Relations Will Continue to Strengthen,” *China Daily*, September 6, 2018, <http://usa.chinadaily.com.cn/a/201809/06/WS5b90702ba31033b4f465477b.htm>.（上网时间：2019年4月24日）

索实现北欧次区域与中国更大合作机遇”的决定,并开展一项为期两年的研究,以明确“如何将扩大对华合作纳入其自身活动范围”。<sup>[1]</sup>中国与北欧已将创业和营商、可持续发展、科研和教育、人文交流和社会福利等确立为未来双方合作的重点领域。<sup>[2]</sup>

#### (四) 共建的实践基础: 双方海洋合作现状良好

中国—北欧在涉北极、北冰洋的多个领域开展了广泛而有效的合作,为共建蓝色经济通道提供了经验。一是签署双边合作协议以规划并规范合作。例如,中国与冰岛早在2012年便签署“关于北极合作的框架协议”以及“海洋与极地科技合作的谅解备忘录”。中国与丹麦于2014年签署了“关于绿色海事技术和船舶工业领域的谅解备忘录”,以推动两国在绿色海事技术和造船、船舶智能化等领域的共赢发展。<sup>[3]</sup>中国与芬兰共同制定的《关于推进中芬面向未来的新型合作伙伴关系的联合工作计划(2019—2023)》包括北极科研合作、技术创新和北极可持续发展合作等。<sup>[4]</sup>二是共建海上基础设施及北极科研基地以推进互利合作。例如,由武昌船舶重工有限责任公司承建的“挪威海上渔场养鱼平台”,是世界上规模最大的半潜式智能海上渔场。<sup>[5]</sup>芬兰的阿克北极技术公司参与设计中国的极地科考破冰船;瓦锡兰公司为中国的

---

[1] “Nordic Prime Ministers: The Nordic Region to be the Most Integrated in the World,” *Norden*, September 28, 2016, <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/nordic-prime-ministers-the-nordic-region-to-be-the-most-integrated-in-the-world>. (上网时间: 2019年4月24日)

[2] “外交部副部长王超同北欧部长理事会秘书长赫布罗滕举行中国—北欧合作磋商”, 外交部网站, 2017年5月25日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1465214.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1465214.shtml). (上网时间: 2019年3月20日)

[3] “工业和信息化部与丹麦驻华使馆在上海联合举办中丹绿色造船论坛”, 工业和信息化部网站, 2016年5月23日, <http://www.miit.gov.cn/n1146290/n1146407/c4806018/content.html>. (上网时间: 2019年4月20日)

[4] “关于推进中芬面向未来的新型合作伙伴关系的联合工作计划(2019—2023)”, 中国驻芬兰大使馆网站, 2019年1月14日, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cefi/chn/xwdt/t1629339.htm>. (上网时间: 2019年6月15日)

[5] “中国造世界最大潜式海上智能渔场顺利交付挪威”, 中国驻挪威大使馆网站, 2017年6月6日, <http://no.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201706/20170602587442.shtml>. (上网时间: 2019年6月15日)

科考船提供主机、废气清洁设备以及动力解决方案等。<sup>[1]</sup> 2014 年，中国在挪威的新奥尔松建立首个北极科考站，中挪北极合作不断深化。2018 年，中国与冰岛合作共建的北极科考站正式运营，成为极光观测、气象预测、冰川监测、遥感等领域的综合研究基地。三是在传统及新兴海洋产业领域持续合作。例如，中海油与挪威、冰岛的企业合作进行联合化石燃料勘探。中国与挪威的海产品贸易额不断上升。中国与丹麦共建沿海风力发电场。中国与冰岛共同开发利用地热能源。中国与瑞典在绿色经济和智慧城市领域深入合作，已有中国多个城市与瑞典的生态城哈马碧天签订合作协议。四是通过共建北极科研智库、论坛等共商北极治理之策，实现政策沟通与对接。例如，中国与北欧各国科研机构共建“中国—北欧北极研究中心”。<sup>[2]</sup> 中国与冰岛合办“北极圈论坛——中国分论坛”。中国与瑞典通过中瑞创新创业论坛、中瑞科技创新合作对接会等平台，实现中国的“创新驱动发展战略”与瑞典的“创新合作伙伴计划”对接。<sup>[3]</sup>

### （五）共建的国际趋势：蓝色经济通道的发展动力强劲

目前，国际社会日益认识到，北极的开发和治理需要北极域内外国家的共同参与。2018 年，北极经济理事会通过了《2019—2021 新战略计划》，强调要将北极价值链与全球价值链联系起来。<sup>[4]</sup> 这为泛北极地区的经济合作提供了新的愿景和动力。面对北极治理的新挑战与新问题，北极国家积极寻求与中国、日本、韩国等域外国家开展合作。由于乌克兰危机后的西方制裁，

---

[1] “瓦锡兰获中国大洋协会两艘科考船订单”，中国驻芬兰大使馆网站，2017 年 8 月 8 日，<http://fi.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201708/20170802623146.shtml>。（上网时间：2019 年 6 月 15 日）

[2] 中国—北欧北极研究中心（China-Nordic Arctic Research Center, CNARC）成立于 2013 年底，是目前唯一一个由中国倡议设立的北极研究的多边合作与交流机制。该中心的创始成员涵盖了中国和北欧国家在北极研究领域有影响和协调能力的研究机构和智库，在促进中国与北欧国家间北极政策研究交流和北极合作研究方面发挥着积极作用。参见 CNARC 官网：<https://www.cnarc.info/organization>。（上网时间：2019 年 4 月 24 日）

[3] 张伟鹏、余潇枫：“促进中国—北欧次区域合作：机制化路径”，《国际问题研究》2019 年第 1 期，第 26—38 页。

[4] *Arctic Economic Council Secretariat's Annual Report 2018*, May 2019, <https://arcticeconomiccouncil.com/the-aec-in-2018/>。（上网时间：2019 年 6 月 20 日）

俄罗斯开发北极的迫切性日增,面临资金和技术缺口等问题,其对域外国家合作开发北极的态度日趋务实,并将中国视为北极合作的重要伙伴。中俄在北方海航道利用、北极能源开发、北极科考与生态保护、北极基础设施建设等领域已展开实质性合作,并取得了瞩目成果。<sup>[1]</sup>中国、日本、韩国等作为北极理事会观察员国,密切关注并积极参与北极商业、航运、科研等领域的国际合作。日本于2015年出台《日本北极政策》,突出以科技优势为基础,以环境保护和国际合作为依托,密切关注北极航线开发,并通过相关国际论坛谋求参与北极规制的制定。<sup>[2]</sup>韩国十分重视北极科研国际合作<sup>[3]</sup>,其2015年出台的《北极政策执行计划》提出通过扩大国际合作基础、扩大北极研究范围以及构建北极商务基础等路径,力图成为“创造北极可持续发展的极地领先国家”。<sup>[4]</sup>由上可见,北极地区的国际合作已成为发展大趋势,这为中国与北欧国家共建蓝色经济通道营造了有利的合作氛围,也为通道建设提供了强劲的发展动力。

## 二、共建蓝色经济通道面临的挑战

中国与北欧国家在北极地区及北欧地区的既有合作更多地集中于经贸、投资、科研等低敏感领域,这符合现阶段双方的现实需求,也构成了共建蓝色经济通道的坚实基础。然而,北极地区大国博弈日益加剧,在日趋复杂的地缘政治环境影响下,由于北欧各国的身份与利益偏好本就不同,其受地缘

---

[1] 钱宗旗:《俄罗斯北极战略与“冰上丝绸之路”》,时事出版社,2018年,第193-202页。

[2] Japan's Arctic Policy, October 16, 2015, <http://library.arcticportal.org/1883/>. (上网时间:2019年6月26日)

[3] 韩国成立了北极海域航线研究中心,与俄罗斯、日本等开展极地海域航线的培训与共同研究。参见叶艳华:“东亚国家参与北极事务的路径与国际合作研究”,《东北亚论坛》2018年第6期,第92-104页。

[4] 韩立新、蔡爽、朱渴:“中日韩北极最新政策评析”,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2019年第3期,第58-67页。

政治变化影响的程度及采取的立场也具有不确定性。这为中国推进与北欧合作共建蓝色经济通道带来一定挑战。

### （一）价值观差异及互信不足制约了双方合作的深度

整体上看，中国与北欧国家关系发展良好，例如中国与丹麦建立了“全面战略伙伴关系”，中国与芬兰确立了“面向未来的新型合作伙伴关系”，中国与冰岛已签署自由贸易协定。但毋庸讳言，中国与北欧进一步开展深层次合作，仍面临一些制约性因素。一是价值观的差异。北欧国家与中国在人权问题和民主、自由等“普世价值”相关议题上有不同认识。最典型的例子是，挪威政府对诺贝尔和平奖问题的不当处理曾一度引发与中国双边关系的危机。北欧国家一方面想深化与中国的经贸合作，另一方面则担忧中国会“侵蚀”其所推崇的以人权为核心的所谓自由准则。<sup>[1]</sup>二是双方的政治互信不足。由于双方的政治体制与社会文化环境存在较大不同，导致在政治议题上的对话一直隐有“暗礁”。近年来，随着双方互动的深入及中国日益强大，北欧国家对华态度也日趋务实，但“中国威胁论”在北欧地区时常沉渣泛起，阻碍双方合作。而且，由于发展阶段迥异，特别是北欧在技术标准、规范设置及环境保护等方面的高标准要求，为共建合作设置了相对较高的门槛。北欧国家出台了完备的环保法律及严格的执法程序，例如瑞典有专门的《环境法典》，丹麦颁布了《能源节约法》《低碳经济法》，这意味着参与该地区蓝色经济通道建设的中国企业需要较大的前期投入并承担一定风险。

### （二）北欧各国的身份和利益差异增加了政策协调的难度

有芬兰学者认为，北欧整体上具有“多元一体”（diversity in unity）和“一体多元”（unity in diversity）的两面性<sup>[2]</sup>，北欧五国存在很大的同质性，但也有较明显的异质性，特别是在国际身份属性方面。其中，

---

[1] Institute for Security and Development Policy, “Sino-Nordic Relations: Opportunities and the Way Ahead,” November 2016, <http://isdpeu/publication/sino-nordic-relations-opportunities-way-ahead/>.（上网时间：2019年4月24日）

[2] 芬拉塞·海宁恩：“‘北欧人’、北欧地区与北欧合作路径”，拉塞·海宁恩、杨剑编：《北极合作的北欧路径》，时事出版社，2019年，第一章。

丹麦、芬兰、瑞典为欧盟成员国，挪威和冰岛并未加入欧盟。丹麦、挪威、冰岛是北约成员国，而瑞典和芬兰在北约之外。身份的差异使得北欧五国在国际事务上的立场时有不同，在发展对华关系上也抱持不同的地缘政治倾向和利益偏好，各国所采取的政策或为“亲美”，或“亲欧盟”，或“相对独立”。以北极治理为例，其涉及北欧各国的核心利益，也是中国与北欧共建蓝色经济通道的重要内容。尽管北欧各国普遍欢迎中国参与北极治理，但各国的北极政策倾向有着较为明显的区别。挪威、冰岛在北极地区享有重大的经济利益，立场较为务实；芬兰也日趋务实，寻求更多的国际合作；瑞典在北极事务上则坚持一些所谓的“准则”，对北极的开发利用相对“游离”；丹麦对北极安全议题较为敏感。<sup>[1]</sup> 北欧各国不同的利益偏好使得政策协调的难度增加。而且，各国对于与中国开展北极合作的领域有所不同但也有所重叠，相近的市场需求使得各国在开展与中国共建合作中可能出现竞争。具体来看，丹麦侧重海洋可再生资源产业和造船，冰岛侧重渔业和航运，芬兰重视航运和造船，挪威侧重能源产业和海产品出口。此外，中国与北欧尚未建立正式的次区域合作机制，北欧国家在外交上并无“协同”传统，其各国之间也不易在次区域层面进行对华政策协调。

### （三）欧美俄地缘政治博弈可能造成干扰

随着北极开发热度升温，美俄欧等在北极地区的地缘政治博弈加剧，北极国家的内部分歧也越发明显。<sup>[2]</sup> 这不利于域外国家参与北极事务，也给中国与北欧合作带来更广泛的地缘政治风险。虽然中俄之间实质性的北极合作为中国参与北极治理奠定了基础，但是同时也意味着中国与北欧在该地区的共建合作不可避免会受到地缘政治的干扰。例如，美俄欧在北极的军事部署可能引发冲突，美西方对俄罗斯的经济制裁可能引发贸易冲突。不过，中国与北欧的共建合作虽或将受到地缘政治影响，但若细分其制约因素，应对欧

---

[1] Institute for Security and Development Policy, “Sino-Nordic Relations: Opportunities and the Way Ahead”.

[2] 2019年5月初举办的第11届北极理事会部长级会议上，由于美国的反对，本次会议未能发表共同宣言，这是北极理事会23年历史上首次出现该类情况。



盟与美国所起作用有清醒认知。

欧盟欢迎新兴国家在遵守国际规则的前提下和平崛起，其未将中国等新兴国家的群体性崛起视为安全威胁，而认为是一种价值观层面的挑战。<sup>[1]</sup> 基于此，欧盟对经济合作持积极态度，但对于中国与欧盟成员国合作建立正式的次区域合作机制抱有较大疑虑，认为这不利于欧盟一体化发展。有学者曾提议建立中国—北欧“5+1”对话平台，欧盟对此明确表示反对，认为这种次区域集团的发展可能使欧盟被“分而治之”<sup>[2]</sup>。而且，由于欧盟正在积极寻求扩大对北极事务的影响，并将自己定位为北极地区的公共产品提供者，欧盟担忧中国会成为其在该地区的竞争者，因此在相当程度上对中国与北欧的次区域合作持否定态度。但也不能夸大此种负面影响，特别是在共建蓝色伙伴关系方面，中欧有共同利益。2018年，中国与欧盟签署了《中华人民共和国和欧洲联盟关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣言》，这在一定程度上有利于中国与北欧国家推进共建蓝色经济通道合作。

美国高度警惕中国在北极地区日益上升的地缘政治影响，其一贯从地缘战略的视角看待“冰上丝绸之路”，对中国与俄罗斯、北欧国家开展共建蓝色经济通道合作十分警惕且焦虑，甚至认为中俄的北极合作意在削弱美国和北约在该地区的影响从而实现全球权力的重新布局。<sup>[3]</sup> 美国学界、政界对于中国的北极活动亦颇有微词，污蔑中国意图“掠夺”北极渔业资源、“为增强北极存在做准备”，质疑中国对北极的投资有碍当地环境保护，渲染北极

---

[1] Ole Waever, “A Post-Western Europe: Strange Identities in a Less Liberal World Order,” *Ethics and International Affairs*, No.1, 2018, pp.75-88.

[2] Bjørnar Sverdrup-Thygeson, Jerker Hellström, “Introduction: Quintet Out of Tune? China’s Bilateral Relations with the Nordic States,” in Bjørnar Sverdrup-Thygeson eds. *Dragon in the North: The Nordic Countries’ Relations with China*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 2016.

[3] Todd Royal, “How China and Russia are Teaming up to Degrade U.S. Influence in South America,” *The National Interest*, December 4, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/how-china-russia-are-teaming-up-to-degrade-us-influence-south-23458>. (上网时间：2019年4月24日)



地区的“中国威胁论”。<sup>[1]</sup>同时，美国还经常对北欧国家施以压力，阻碍其与中国在北极地区的相关合作。北欧国家中的北约成员国受美国影响较明显，在挪威受阻未向中国提供完整链条的海洋领域先进技术、中国企业参与格陵兰机场建设投标等事件中，皆能感受到似有美国“幕后黑手”的存在。

### 三、共建蓝色经济通道的推进路径

在当今国际格局变迁的背景下，北极地区虽难以避免地缘政治博弈的影响，但也累积了先进的治理理念以及可持续发展的实践，北极事务的国际合作充满了各种可能性。中国与北欧国家共建蓝色经济通道，应当一道探索互利共赢的新型合作模式，需要创新思维，更需要务实地面对挑战、共谋解决之道。

#### （一）以“蓝色经济”为抓手夯实双边层面的合作

经济合作是中国与北欧国家双边合作的最大驱动力，可重点推动双方在海洋科技创新、海洋绿色产业的合作，通过提供资金、基础设施建设等公共产品扩大共同利益面，减少北欧对中国的疑虑。

中国与北欧国家在传统海洋工业领域，如海运、船舶制造、海洋基础设施建设等领域的合作已有一定基础。今后，可根据实际需求，推进与北欧在海洋新兴能源的开发利用、海洋环保技术、海洋基础设施建设等领域的投资共建及项目合作。一是通过扩大投资参与北极基础设施建设和科技创新项目合作。海洋产业是资本密集型产业，获得资本是海洋产业发展的重要前提。目前，中国在北欧国家的投资只占到在欧洲地区总投资的 8% 左右，中国对北欧的投资尚有较大提升空间，且亦面临诸多机遇。例如，由芬兰、挪威等国

---

[1] Mark Rosen and David Slayton, “China is Seizing the Geopolitical Opportunities of the Melting Arctic,” *The Hill*, October 30, 2017, <http://thehill.com/opinion/international/357863-china-is-seizing-the-geopolitical-opportunities-of-the-melting-arctic>; “蓬佩奥对中俄北极活动指手画脚，声称美将加强在该地区的存在”，光明网，2019 年 5 月 7 日，[http://m.gmw.cn/2019-05/07/content\\_1300353642.htm](http://m.gmw.cn/2019-05/07/content_1300353642.htm)。（上网时间：2019 年 6 月 16 日）

提出的“北极走廊”（Arctic Corridor）建设项目（连接北欧北极与欧洲大陆的铁路）可成为未来双方共建蓝色经济通道的抓手之一。该项目的主导国芬兰和挪威均明确表示欢迎中国投资，且“北极走廊”建设与“一带一路”对接有利于拓展中国与欧洲的互联互通。此外，芬兰的连接赫尔辛基—塔林—爱沙尼亚的海底隧道项目（该项目尚在可行性论证阶段）、冰岛的北极航运港口建设计划、芬兰的跨北极海底光缆项目等对中国投资参与也持开放态度。在上述大型项目合作中，中国可作为参与方，以市场为导向，通过共商共建的方式增进交流，充分尊重北欧相关国家在这些项目上的主导权，从而降低其有关“中国威胁论”的忧虑。二是在双方均致力推动的海洋新兴产业进行合作，扩展共同利益。未来海洋治理的一大挑战是提高海洋生产力与加强海洋环境保护这两大需求之间的平衡问题。在双方共建蓝色经济通道进程中，可着重拓展清洁能源、海洋碳汇技术、绿色船舶制造等新兴产业的合作。北欧各国海洋产业优势不一，例如冰岛在海产品捕捞方面优势突出，芬兰在破冰船的设计和制造方面走在前沿，丹麦在绿色能源方面有所所长。中国可以根据北欧各国的不同优势和需求，在不同领域开展投资合作。

## （二）以“北极科研”为重点推动次区域层面的政策协调

在次区域层面上，着力推动北极科研、教育、人文等领域的合作，强化共识度较高领域的合作及其溢出效应，从而降低北欧各国之间差异带来的不确定性。

中国与北欧目前在次区域层面的合作主要集中在人文、教育、科研等领域，但其他领域的合作尚未建立正式合作机制。鉴于此，首先，可通过深化上述领域的合作，构建北极治理合作的知识平台和制度平台，通过制度效益的外溢逐渐拓展其他合作领域。例如，“中国—北欧北极研究中心”便可成为中国与北欧次区域合作的一个范例性的软性机制模式加以利用、复制和推广。其次，可通过加强多方协商对话，在北极环境保护、气候变化、绿色发展等共识度较高的领域深化次区域层面的合作，以智库交流、科研合作、政策协商等多种形式逐步深化合作。中国可以学习借鉴北欧各国在科研、气候、

环保等领域的制度经验，北欧国家则可通过合作获取更多的资金、市场、基建等公共产品。双方还可以在北欧国家普遍关切的保护原住民文化以及北极自然生态系统等领域展开更多的科研合作，特别是促进科技与保护原住民文化相结合，在“绿色北极”方面拓展更大的合作空间。最后，可借助“北极圈大会”“北极前沿”等平台推动双方共同研讨和协商合作机制。双方可通过举办“海洋日”、文化周和论坛等活动就共建蓝色经济通道的相关议题展开对话，增进双方的政治互信，逐渐实现政策的协调与对接。

### （三）以共同提供“公共产品”加强与欧盟在区域层面的协商

在区域层面上，可重点推动与欧盟及其相关成员在北欧和北极地区的科研、环保、航道安全等公共服务领域的合作，通过政策协调减少欧盟对中国与北欧国家合作的战略疑虑。

科研、环保、航道安全是中国参与北极治理的重要方面，欧盟亦将北极地区突出的环境保护、基础设施建设及原住民权利等视为其北极责任<sup>[1]</sup>。中国与欧盟在上述领域存在明显的共同利益，可以开展双赢合作，共同为北欧地区提供必要的公共产品。一是中欧可推动共建“绿色北极”。欧盟2017年发布的《北极利益攸关者论坛磋商总结报告》列举了对北极地区发展有利的投资领域，包括数字基础设施建设、可再生能源生产、生物经济、海洋旅游业等领域。<sup>[2]</sup>上述领域与中国关于共建蓝色经济通道倡议中所提出的“共走绿色发展之路”“共建智慧创新之路”等理念相契合，中欧可在北极可再生能源、生物多样性保护等领域展开区域层面的合作。二是中欧可在航道安全等北欧国家关切的核心问题上深化合作，共同提供海上安全公共产品。航道

---

[1] The European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps*, Brussels, June 20, 2012. p.6, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic\\_region/docs/join\\_2012\\_19.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/join_2012_19.pdf). (上网时间: 2019年4月24日)

[2] Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (European Commission), *Summary Report of the Arctic Stakeholder Forum Consultation to Identify Key Investment Priorities in the Arctic and Ways to Better Streamline Future EU Funding Programmes for the Region*, December 21, 2017, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6a1be3f7-f1ca-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-60752173>. (上网时间: 2019年4月24日)

安全是共建蓝色经济通道的重要内容，北欧国家都十分重视强化航道安全保障，欧盟也将提升北极地区的监测能力作为其北极政策的重要内容。欧盟的伽利略全球导航卫星系统可应用于北极海域的船舶领航、冰山定位等，其在建的高分辨率海底绘图数据平台也覆盖了北极部分海域。鉴于此，今后中国可进一步加强与欧盟和北欧国家在北极气象监测、海上救援、海上信息和数据共享等领域的合作，提供更多的海上安全公共产品。例如，中国可提出共享中国与冰岛共建的极光观测台监测数据，参与“北极太平洋扇区工作组”等发起的观测计划，以加强与欧盟及北欧的北极科研科考合作。此外，中国还可以在气候变化等北欧国家的核心关切议题上与欧盟及其成员国加强政策沟通和协调，降低合作的不确定性和风险。

### 四、结语

与北欧国家共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道是中国“一带一路”倡议的重要组成部分，符合各方长远利益。推进中国—北欧共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道，既有机遇，也有挑战，今后需要在加强有效互动的基础上，在机遇管理、分歧管理、预期管理等方面有所加强，在双边及多边的政策与规则对接、机制与平台建设上有所落实，以切实推动共建合作。在国际形势发生深刻变化的背景下，中国深化与北欧国家在海洋经济、北极治理、环境保护和创新发展等领域的合作，共同推动海洋的可持续利用、推动海洋互联互通、解决共同面临的全球气候与环境挑战，有助于落实海洋命运共同体建设，有利于推动形成以发展为导向的更加包容、公正的新型国际秩序。

【完稿日期：2019-7-5】

【责任编辑：曹 群】

# 中非共建“数字丝绸之路”：机遇、挑战 与路径选择<sup>\*</sup>

□ 黄玉沛

〔提 要〕非洲数字经济发展潜力巨大，主要表现在移动通信网络发展初显成效、智能手机市场快速发展、电子商务平台兴起、移动支付领域日趋活跃等。中非共建“数字丝绸之路”，既为非洲国家平等合理融入全球产业链和价值链提供了新契机，也为中国分享数字化转型的变革红利创造了便利条件。非洲国家落后的数字基础设施建设、不发达的网络信用安全保障、复杂的区域治理协调体系等，是中非共建“数字丝绸之路”面临的主要障碍。未来，中非双方应进一步加强需求对接、项目对接、人才对接与治理对接，促进中非“数字丝绸之路”建设行稳致远。

〔关 键 词〕“数字丝绸之路”、“一带一路”倡议、数字经济、中非合作

〔作者简介〕黄玉沛，浙江师范大学中非国际商学院讲师

〔中图分类号〕F125.54

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 4 期 0050-14

“数字丝绸之路”<sup>[1]</sup> 是“一带一路”倡议与数字经济发展的结合，既是

\* 本文系国家社科基金青年项目“当代非洲国家债务可持续问题及对中非关系的影响与对策研究”（项目批准号：19CGJ025）的阶段性成果。

[1] 关于“数字丝绸之路”概念的内涵、外延、维度和特性等方面的解释，可参见中国电子信息产业发展研究院：《数字丝绸之路：“一带一路”数字经济的机遇与挑战》，人民邮电出版社，2017年，第20-26页。

数字经济全球化的必然产物，又是推进“一带一路”倡议的有效动力。<sup>[1]</sup> 非洲在数字经济领域发展潜力巨大，《中非合作论坛—北京行动计划（2019-2021年）》提出，“（中非双方）分享信息通信发展经验，共同把握数字经济发展机遇，鼓励企业在信息通信基础设施、互联网、数字经济等领域开展合作。”<sup>[2]</sup> 为此，有必要探究中非共建“数字丝绸之路”面临的机遇与挑战，以为其稳妥推进明确方向。

## 一、非洲数字经济发展的现状

数字经济不仅在欧美、东亚等地快速发展，而且已经延伸到非洲地区，特别是伴随着非洲移动互联网逐步普及，数字经济的诸多形态逐渐被当地的政府和民众所接受。非洲的互联网基础设施发展迅速，智能手机开始普及，越来越多的群体可以充分享用移动互联网络，诸多利好因素推动非洲数字经济快速发展。

第一，移动通信网络发展初显成效。非洲大部分国家城市地区已基本覆盖 3G 网络，4G 网络覆盖部分核心区域。非洲国家快速增长的年轻人口数量带动了网络发展需求，据不完全统计，非洲拥有约 3.3 亿网民，约占非洲总人口的 27%，占全球互联网用户总数的比例为 9.2%。其中，肯尼亚、尼日利亚和南非的互联网用户数量排名前三位，分别占国家总人口数量的 69.6%、51.1% 和 49%，在撒哈拉以南非洲地区，居民移动互联网用户有望实现 20 倍

---

[1] 目前，数字经济尚未有绝对权威公认的定义，其内涵与外延十分广泛，并且数字经济本身也在快速发展与变化，对其描述和诠释可能会随时代的发展而改变。本文所指的数字经济，是广义范围内的、动态的、以信息技术起主导作用或作为核心要素的经济，它既包含信息技术产业（如计算机、互联网、云计算、大数据、物联网、金融科技、移动应用、通讯设备、通信网络、智能手机等），还包含信息技术在各行业、各领域的广泛应用、渗透与融合，乃至衍生发展出的各种新产品、新模式、新企业与新行业，以及配套的政策、资本与人才环境等。

[2] “中非合作论坛—北京行动计划（2019-2021 年）”，外交部网站，2018 年 9 月 5 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1592067.shtml>。（上网时间：2019 年 5 月 10 日）



的增长规模。<sup>[1]</sup>早在2013年11月,美国麦肯锡咨询公司就发布报告认为,2013年非洲约有1.67亿人口使用互联网,但是这一数字在不断增加,随着非洲互联网基础设施逐步完善以及上网成本不断下降,非洲开始步入数字经济时代。<sup>[2]</sup>

第二,智能手机市场快速发展。非洲拥有全球范围内增长速度最快的智能手机市场。随着廉价智能手机的推广以及上网费用的下调,越来越多的非洲民众开始使用智能手机上网。同时,非洲移动通信市场开发潜力逐步增大,移动信息通信基础设施条件明显改善,非洲年轻群体对移动通信服务需求不断增加,诸多利好因素促使非洲成为全球智能手机用户增长最为明显的地区之一。根据全球移动通讯系统(Global System of Mobile Communication, GSM)的数据,截至2017年底,撒哈拉以南非洲智能手机的用户达到2.5亿,约占该地区手机使用总人口的1/3。<sup>[3]</sup>

第三,电子商务平台兴起。非洲作为全球电子商务快速发展的新兴市场,具有极大的发展空间和用户需求。目前,越来越多的非洲供应商和采购商开始逐渐摆脱传统面对面的交易方式,新型的电子商务交易模式在非洲市场已经悄然盛行起来。从国家层面而言,尼日利亚、埃及、肯尼亚、南非等国家电子商务发展较快,分别出现了Jumia、Souq、Kilimall、Takealot等电子商务平台,但是其经营时间较短,平均约为3~4年,非洲其他本土电子商务

---

[1] ICTs, LDCs and the SDGs, “Achieving Universal and Affordable Internet in the Least Developed Countries,” January 2018, pp.1-22, [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ldc/D-LDC-ICTLDC-2018-SUM-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ldc/D-LDC-ICTLDC-2018-SUM-PDF-E.pdf). (上网时间:2019年5月10日)

[2] James Manyika et al., “Lions Go Digital: The Internet’s Transformative Potential in Africa,” McKinsey Global Institute, November 2013, p.1, [https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/high%20tech/our%20insights/lions%20go%20digital%20the%20internets%20transformative%20potential%20in%20africa/mgi\\_lions\\_go\\_digital\\_full\\_report\\_nov2013.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/high%20tech/our%20insights/lions%20go%20digital%20the%20internets%20transformative%20potential%20in%20africa/mgi_lions_go_digital_full_report_nov2013.ashx). (上网时间:2019年5月10日)

[3] Global System of Mobile Communication, “The Mobile Economy Sub-Saharan Africa 2018,” p.3, <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=809c442550e5487f3b1d025fdc70e23b&download>. (上网时间:2019年5月18日)



平台仍然处于酝酿期。尽管如此，非洲电子商务发展仍然呈现出惊人的潜力，如尼日利亚知名电子商务平台 Jumia 在非洲 14 个国家开展业务，2019 年 4 月 12 日，该平台在美国纽约证券交易所上市，首日市值达 39 亿美元。<sup>[1]</sup>

第四，移动支付领域日趋活跃。移动互联技术在全球层面的推广为非洲国家开展手机银行等金融业务提供了广阔空间，移动手机支付成为非洲新型的金融业务方式。以 M-PESA<sup>[2]</sup> 为代表的移动支付在肯尼亚、坦桑尼亚等东非国家发展迅速。据统计，在 2016 年 6 月至 2017 年 6 月之间，东非国家居民使用 M-PESA 完成的支付交易数量达 17 亿笔，M-PESA 对肯尼亚 GDP 增长的贡献率达 48.76%。<sup>[3]</sup> 同时，Jumia Pay、Konga Pay 则在西非尼日利亚开始流行，可以解决网络购物支付问题。根据 Comms MEA 发表的调查报告，非洲已成移动支付市场的新领域，多家非洲移动运营商超过 10% 的总收益来自移动支付，非洲移动交易额在 2020 年预计将达到 142.7 亿美元。<sup>[4]</sup>

尽管非洲数字经济增长潜力巨大，但其发展也面临诸多现实挑战。整体而言，当前非洲互联网普及率仍处于较低水平，只有部分非洲城市居民拥有数字交易账户，移动支付、网络购物、电子商务等数字经济服务尚未普及到广大非洲民众。<sup>[5]</sup> 同时，非洲数字经济发展面临治理困境，只有少数非洲国家政府对发展数字基础设施、服务与技能等进行战略性和系统性的投资，非

[1] “The ‘Amazon of Africa’ Soars More Than 75% on Its First Day of Trading,” *CNBC*, April 12, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/04/12/the-amazon-of-africa-soars-nearly-60percent-on-its-first-day-of-trading.html>. (上网时间：2019 年 4 月 28 日)

[2] M 是 “Move（移动）、Mobile（手机）” 的首字母缩写，PESA 在非洲斯瓦西里语中的意思是“钱”。

[3] Thomas McGath, “M-PESA: How Kenya Revolutionized Mobile Payments,” *N26 website*, April 9, 2018, <https://mag.n26.com/m-pesa-how-kenya-revolutionized-mobile-payments-56786bc09ef>. (上网时间：2019 年 5 月 12 日)

[4] “Mobile Money Transfer Revenues to Reach USD 4 Bln by 2018,” *IT News Africa*, June 25, 2015, <https://www.itnewsafrica.com/2015/06/mobile-money-transfer-revenues-to-reach-usd-4-bln-by-2018/>. (上网时间：2019 年 5 月 20 日)

[5] World Bank, “Africa’s Pulse, Special Sections: Fragility and the Digital Transformation,” No.19, April 2019, p.3, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31499>. (上网时间：2019 年 5 月 15 日)

洲金融科技初创企业融资困难，非洲大众消费群体面临网络欺诈问题，非洲国家缺乏精通数字经济的专门人才。非洲与发达国家、新兴经济体以及本地区内部的数字鸿沟仍十分明显。

## 二、中非共建“数字丝绸之路”的机遇

“数字丝绸之路”是数字经济时代推动人类共同发展的全球化新方案，已成为共建“一带一路”的重要组成部分。习近平主席指出，“我们要顺应第四次工业革命发展趋势，共同把握数字化、网络化、智能化发展机遇，建设数字丝绸之路、创新丝绸之路。”<sup>[1]</sup>当前，中非共建“数字丝绸之路”，既为非洲国家平等融入全球产业链和价值链提供了新契机，也为中国分享数字化转型的变革红利创造了便利条件，双方合作面临难得的历史性机遇。

### （一）非洲高度重视第四次工业革命

以大数据、云计算、人工智能等为代表的第四次工业革命开启了信息化发展的新阶段，数字经济开始逐步成为全球经济发展的新引擎。第四次工业革命既使非洲国家落后产业饱受冲击，可能加剧非洲区域内经济发展不平衡；但也为非洲国家消弭“数字鸿沟”，实现转型发展创造了新机遇。非洲国家领导人普遍认识到应抓住第四次工业革命的机遇，推动非洲大陆包容性增长与可持续发展。2018年7月，南非将新一届金砖国家领导人会晤的主题定为“金砖在非洲：在第四次工业革命合作进程中实现包容性增长与共同繁荣”。<sup>[2]</sup>随后，在中国的倡议下，南非峰会将“建设金砖国家新型工业革命伙伴关系”写入《金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言》，旨在深化金砖国家在

---

[1] “习近平在第二届‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲（全文）”，新华网，2019年4月26日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/26/c\\_1210119584.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/26/c_1210119584.htm)。（上网时间：2019年5月10日）

[2] “Full Text of BRICS Summit Johannesburg Declaration (Part 1),” *Xinhuanet*, July 27, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/27/c\\_137350398.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/27/c_137350398.htm)。（上网时间：2019年5月10日）

数字化、工业化、信息化等领域合作。<sup>[1]</sup> 2016年5月11日，世界经济论坛非洲峰会召开，卢旺达总统卡加梅（Paul Kagame）呼吁，“非洲应该最大程度地把握第四次工业革命的机遇，而不应该在第五次工业革命到来时仍在扮演追随者的角色”。<sup>[2]</sup> 2019年5月14日，第五届转型非洲峰会在卢旺达召开，峰会的主题是“推动非洲数字经济”，肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔（Uhuru Kenyatta）提出了“非洲数字经济蓝图”（Digital Economy Blueprint for Africa），呼吁非洲各国运用数字技术促进非洲大陆经济发展转型升级。<sup>[3]</sup>

## （二）“一带一路”倡议与非洲联盟《2063年议程》在数字经济领域契合

非盟制定的《2063年议程》是非洲本土制定的、关于非洲包容性增长与可持续发展的共同战略框架，<sup>[4]</sup> 明确了发展非洲信息通信技术与数字经济的愿景，旨在将非洲各国打造成整合型的数字经济体，促使非洲各国政府、商业经济体、个体经营户都能够享受到安全可靠的信息与通信技术服务。<sup>[5]</sup> 为进一步推动非洲数字经济发展，《2063年议程》制定了具体行动方案。其中，泛非数字网络（Pan-African E-Network）和网络安全（Cyber Security）是该议程的旗舰项目，聚焦非洲大陆宽带网络基础设施建设，旨在确保网络信息安全，希望改变非洲作为全球“数字洼地”的不利局面。<sup>[6]</sup>

[1] “金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言（全文）”，外交部网站，2018年7月27日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1580647.shtml>。（上网时间：2019年5月12日）

[2] “世界经济论坛非洲峰会呼吁非洲抓住第四次工业革命机遇”，新华网，2016年5月13日，[http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/13/c\\_1118861312.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/13/c_1118861312.htm)。（上网时间：2019年5月21日）

[3] “Kenya Launches Digital Economy Blue Print for Africa at Transform Africa Summit,” *Xinhuanet*, May 15, 2019, [http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/15/c\\_138061334.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/15/c_138061334.htm)。（上网时间：2019年5月23日）

[4] 王学军：“非洲发展态势与中非共建‘一带一路’”，《国际问题研究》2019年第2期，第36页。

[5] African Union Commission, *Agenda 2063: The Africa We Want*, September 2015, p.5, [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf)。（上网时间：2019年4月20日）

[6] African Union Commission, *Flagship Projects of Agenda 2063*, September 2015, <https://au.int/en/agenda2063/flagship-projects>。（上网时间：2019年4月20日）

“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》在数字经济领域具有广泛的契合点。截至2018年9月，中国与37个非洲国家签署共建“一带一路”政府间谅解备忘录，中国还与埃及等国家联合推出了《“一带一路”数字经济国际合作倡议》。2019年4月，中国举办“数字丝绸之路”分论坛，部分非洲国家积极参与并达成重要成果。例如，北京四达时代软件技术股份有限公司与尼日利亚国家电视台签署了《尼日利亚国家电视台（NTA）数字化整转项目合作意向书》。<sup>[1]</sup>同时，联合国非洲经济委员会、非盟等国际组织代表以“分享政策经验，促进共同繁荣”为主题介绍了非洲地区数字经济发展的经验。<sup>[2]</sup>

### （三）中国数字经济发展之路可供非洲国家借鉴

中国政府秉承“开放创新、包容普惠”的宗旨，追求“授人以鱼，不如授人以渔”的理念，推动中非共建“数字丝绸之路”。与西方社会更加注重商业化和由企业主导的发展路径不同，中国探寻更加尊重非洲各国国情和自主性的发展道路，旨在实现普惠性的产业链、服务链、供应链与价值链的建构，为非洲国家加快发展提供新的动能转换空间。在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上，习近平主席提出：“我们必须努力加强国际发展合作，为发展中国家创造更多的发展机遇和空间。”<sup>[3]</sup>

中国的互联网和电信建设水平在全球处于领先地位，而大多数非洲国家是数字经济的“洼地”，中国可通过分享数字化转型的变革红利，提升非洲国家的数字化建设能力，助力其在数字经济领域实现“弯道超车”。非洲国家在金融科技、电子商务、智慧出行等领域面临良好的投资机遇，而中国在科技商业模式创新方面积累了一定的成功经验，可以发挥中国互联网、数字

---

[1] “数字丝绸之路分论坛聚焦创新驱动数字经济等领域发展”，新华网，2019年4月26日，[http://www.xinhuanet.com/2019-04/26/c\\_1124417534.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-04/26/c_1124417534.htm)。（上网时间：2019年5月10日）

[2] “第二届‘一带一路’国际合作高峰论坛‘数字丝绸之路’分论坛在京举行”，新华丝路网，2019年4月25日，<https://www.imsilkroad.com/news/p/363657.html>。（上网时间：2019年5月10日）

[3] “习近平在第二届‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲（全文）”。

经济产业的优势，推动中国智能化产品服务非洲数字经济发展需求。未来，中非双方可进一步在“一带一路”和中非合作论坛框架内加强合作，对接发展战略，深化数字经济领域交流合作。联合国非洲经济委员会执行秘书维拉·松薇（Vera Songwe）指出：“数字经济是非洲与中国未来合作的亮点，我们需要弥合这类‘数字鸿沟’，迫切希望向中国学习这方面的经验。”<sup>[1]</sup>

### 三、中非共建“数字丝绸之路”的挑战

尽管“数字丝绸之路”的建设将为非洲大陆实现区域全方位跨越式发展注入强大动力，为非洲各国社会经济转型发展带来巨大机遇，但是也面临诸多风险与挑战。非洲国家落后的数字基础设施建设、不发达的网络信用安全保障、复杂的区域治理协调体系等，将成为中非共建“数字丝绸之路”的主要障碍。

#### （一）落后的数字基础设施建设

非洲国家数字经济水平与其工业化发展水平、经济发展阶段、全球产业分工密切相关。进入 21 世纪以来，尽管非洲大陆国际地位在不断提升，经济内生发展动力不断增强，外部投资日益增加，但是非洲整体工业化发展水平较低，非洲经济规模在世界经济中的比重较小，数字经济对非洲经济发展的贡献非常有限。当前，非洲数字经济尚在发展的早期阶段，大部分非洲国家数字基础设施比较落后，洲际光纤覆盖率较低，海底光缆连接水平较差，跨国跨区域通信网络不完善，宽带网络服务覆盖范围有限且接入成本较高。此外，物流供应链基础薄弱，成熟的电子商务平台体系缺乏，电力及配套设施发展相对滞后等也是导致非洲国家数字经济发展水平整体较低的重要因素。

---

[1] Ren Xiaojin, “Digital Silk Road Helping Developing Countries,” *China Daily*, April 27, 2019, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201904/27/WS5cc3a6e7a3104842260b8add.html>. (上网时间: 2019 年 5 月 10 日)

非洲国家数字经济基础设施建设不仅具有整体发展水平不高的特征，各个国家之间数字经济发展的现状也存在较为明显的差异。2018年，国家信息中心“一带一路”大数据中心制定了“一带一路”国家数字丝路畅通度指数，测评了“一带一路”沿线71个国家，其中南非（第11位）、埃及（第16位）、摩洛哥（第50位）、埃塞俄比亚（第60位）入围排名榜单。<sup>[1]</sup>然而，其他非洲国家数字基础设施建设发展相对滞后，并没有入围“一带一路”国家数字丝路畅通度榜单，这也反映了非洲数字经济发展的区域不平衡、碎片化严重，客观上为消除中国与非洲国家之间的“数字鸿沟”，共享数字经济的发展成果带来诸多困难与挑战。

## （二）不发达的网络信用安全保障

“数字丝绸之路”以互联网为基础，具有虚拟性、开放性、隐匿性、泛中心化等特点。中非共建“数字丝绸之路”，要求双方建立跨区域、跨文化、跨体制的完善的信用保障机制，以应对复杂的网络交易环境。然而，大多数非洲国家信息通信行业存在信用意识模糊、信用道德缺失、信用管理制度不健全、信用中介服务落后等问题，缺乏有效的法律保障和奖惩机制解决上述弊端，导致电子支付等数字经济业态短期内难以在非洲全面开展。以南非为例，大部分消费者对于电子商务交易缺乏足够的信心，对线上购物持更加谨慎的态度，更倾向于在实体店购物。<sup>[2]</sup>

“数字丝绸之路”带来的网络安全问题须得到足够重视。随着全球信息技术和互联网的进一步发展，网络攻击逐步渗透到不同类型的联网终端中，网络黑客、网络欺诈和网络暴力等问题日益猖獗。非洲国家地方政府治理能

---

[1] 国家信息中心“一带一路”大数据中心：《“一带一路”大数据报告（2018）》，商务印书馆，2018年，第107-108页。

[2] Joan Muller, “SA Consumers Swarm Online But Still Lag Way behind International Trends,” *Business Day*, November 25, 2018, <https://www.businesslive.co.za/bd/companies/retail-and-consumer/2018-11-25-sa-consumers-swarm-online-as-tech-enabled-shopping-makes-strides/>.（上网时间：2019年5月15日）



力有限、数字基础设施建设水平偏低，数字通信企业自身抗风险能力不足，中非之间在数字通信项目、远程数据传输服务、IT 系统“云端”等领域的安全问题显得尤为重要，一旦发生网络安全问题，其破坏力之大、传染性之强、损失之巨，都是无法估量的。因此，如何确保中非共建“数字丝绸之路”进程中数据的安全加密、存储和运输，如何提升区域内网络安全水平，都是双方未来亟须共同解决的问题。

### （三）复杂的区域治理协调体系

非洲各国政治制度、经济发展水平、社会治理、法律体系、语言文化传统和宗教信仰等存在较大的差异，大多数国家处于社会经济转型期，国家治理能力有限，国内政治派别与利益集团众多，政治版图“破碎化”，对外政策稳定性较差，政策延续周期性短，上述因素增加了“数字丝绸之路”建设在非洲区域治理协调层面的复杂性。

“数字丝绸之路”所涉及的项目争端和摩擦不仅发生在普通贸易层面，还会发生在大数据、物联网、云计算、跨境电商、金融科技、知识产权保护、海关监管等多个行业与领域，相关非洲国家治理措施不到位会产生诸多问题。以中非跨境电商为例，一方面，非洲国家从中国进口商品来源渠道多，或从中国品牌厂商购货，或从中国折扣店购货，或从职业中间商购货，或直接从中国在当地建立的“海外仓”购货，导致非洲国家海关监管较为困难，难以进行统筹管理；另一方面，非洲国家境内收货渠道复杂、利益分配不均、市场监管碎片化，这些现象会对非洲当地海关开展知识产权确权带来一定困难。同时，部分非洲国家对于知识产权保护重视程度不够，对国际商业惯例的认识不足，相关法律和政策不到位，都会对“数字丝绸之路”建设产生消极影响。

此外，中非共建“数字丝绸之路”，还面临非洲数字人才短缺、跨文化差异、地缘政治风险、西方大国干预等诸多方面的困难，如何采取有效措施应对或规避上述挑战，成为中非双方需要共同解决的时代命题。



## 四、中非共建“数字丝绸之路”的路径选择

当前，中非共建“数字丝绸之路”尚处于初始阶段，双方在数字经济发展需求、数字经济项目对接、数字人才培养、数字经济治理等方面具有广泛的合作点。

### （一）加强需求对接，共同确定发展合作的方向

围绕非洲国家数字经济发展的实际需求，中非双方进一步深化需求对接，共商数字经济合作计划，将非洲国家铁路、公路、电力、桥梁、大坝等传统的基础设施建设与网络基础设施建设相结合，实现网络基础设施与传统基础设施的协调发展。<sup>[1]</sup>同时，精准对接有效需求，明确非洲数字基础设施建设具体的时间表和路线图，尤其是有必要扩大面向非洲信息基础设施、通信技术、数字技能培训等领域的合作空间。此外，扩大宽带接入，提高宽带质量，推动非洲中产阶级接受并形成网络购物的消费习惯，带动物流、支付、通关与数据一体化发展，形成中非跨境电子商务生态体系，让双方共享数字经济发展所带来的福祉。

事实上，部分非洲国家已经开始探索在数字经济领域同中国进行需求对接的可行性路径，中国企业也在进一步探索非洲市场需求，寻求双方利益交汇点。2018年1月，卢旺达政府9个部门的12名负责人，在杭州学习阿里巴巴集团电子商务普惠金融发展思路，实地走访“中国淘宝第一村”，为中国数字化经验如何嫁接卢旺达特色寻找答案。<sup>[2]</sup>中国建材集团提出了面向非洲的“跨境数字贸易+共享海外仓”外贸综合服务运营模式，在传统国际贸易模式中融入电子商务元素，为南非、肯尼亚、苏丹等非洲国家提供一站式

---

[1] 方芳：“‘数字丝绸之路’建设：国际环境与路径选择”，《国际论坛》2019年第2期，第72页。

[2] 阿里研究院：《建设21世纪数字丝绸之路——阿里巴巴经济体的实践》，2019年4月，第30页，<https://i.aliresearch.com/img/20190423/20190423121119.pdf>。（上网时间：2019年4月30日）

的外贸综合服务。<sup>[1]</sup>

## （二）促进项目落地，形成优势互补的合作成果

在“一带一路”倡议、中非合作论坛、非盟《2063 年议程》以及非洲各国发展战略框架下，精准探寻中非双方在数字经济领域发展的契合点，以切实可行的项目合作，形成优势互补的合作成果。中非双方可以共同建设重要的数字基础设施，如跨境光纤、海底光缆、卫星导航等。同时，推动非洲地区和国家之间围绕电子政务、智慧城市、野生动物保护等方面落地一批务实合作项目。

在非洲各国数字化转型过程中，中国企业以促进项目落地为抓手，助力非洲国家数字基础设施建设，取得了部分合作成果。例如，华为在南非约翰内斯堡推出了非洲第一个信息通讯技术创新体验中心，当地人可以体验 5G 通讯技术、虚拟现实、智慧家居等研发成果；<sup>[2]</sup>中兴通讯的产品和服务已扩展至非洲 54 个国家，为政府、私营企业与运营商建立通信网络，帮助地方政府加强政务信息化建设；<sup>[3]</sup>阿里巴巴集团与肯尼亚动物保护部门联合开发了“肯尼亚野生动物智能保护项目”，旨在利用大数据、人工智能技术，形成一套专门针对野生动物进行保护的数字化系统。<sup>[4]</sup>

## （三）深化人才培养，打造坚实稳固的合作基础

针对非洲国家数字人才短缺的问题，可以鼓励中国科研机构、企业等同非洲国家加强人才交流合作，通过联合设立研发中心、创新平台等多种形式，提出综合性数字教育解决方案，共同培养专业性技术人才，打造坚实稳固的

---

[1] 第一届中国—非洲经贸博览会组委会秘书处主编：《中非经贸合作案例方案集（上）——非洲“跨境数字贸易+共享海外仓”案例》，湖南人民出版社，2019 年 6 月，第 108-109 页。

[2] “走进华为南非信息通信技术创新体验中心”，新华网，2017 年 8 月 11 日，[http://www.xinhuanet.com/photo/2017-08/11/c\\_1121470823.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2017-08/11/c_1121470823.htm)。（上网时间：2019 年 5 月 13 日）

[3] “打造‘信息丝绸之路’：中兴助力非洲国家现代化转型”，人民网，2015 年 12 月 8 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/1208/c1002-27901916.html>。（上网时间：2019 年 5 月 10 日）

[4] 阿里研究院：《建设 21 世纪数字丝绸之路——阿里巴巴经济体的实践》，第 19 页。

合作基础。截至 2019 年 4 月，阿里巴巴集团共邀请“一带一路”沿线数十个国家的 200 多位创业者来中国学习数字经济发展经验，其中 87 位创业者来自非洲。<sup>[1]</sup> 华为在非洲的 7 个培训中心培训了超过 3 万名信息和通信技术（ICT）专业人员，“未来种子”人才发展项目已在肯尼亚、赞比亚和津巴布韦等非洲国家成功实施，预计五年内将有 1000 名非洲学员受益。<sup>[2]</sup>

中国地方政府、高校与企业可以尝试共同构建若干个中非产学研育人平台，建立中非电子商务“卓越人才”培养计划，搭建有利于非洲创业项目孵化、人才培养强化和科研成果转化的多主体协同网络，通过一个集人才、商品、项目和教育等为一体的协同服务平台，高效匹配“非洲需求”与“中国供给”。同时，支持中非各类社会组织、企业开展多层次的交流培训活动，推动非洲国家数字技能的普及提升，让非洲人民充分利用数字化工具载体获取各类信息，促进文化交流与民心相通。

#### （四）强化治理沟通，营造公平正义的合作环境

非洲国家逐步认识到国家治理在发展数字经济领域的重要性，确保所有非洲国家各项治理措施应与其国际法律义务保持一致，并根据各自的历史与传统文化传统、国家法律体系、政府发展战略来规划治理路径。2019 年联合国非洲经济委员会发布的报告指出：“非洲各国政府应支持数字经济的发展，建立基础设施和法律框架，为应对复杂的数字经济运行做好准备，避免非洲国家因新兴经济业态而产生的治理困境”。<sup>[3]</sup>

中非双方强化治理对接，完善网络空间对话与协商机制，共同构建网络空间命运共同体。中国向非洲国家积极宣介互联网治理理念和实践，帮助非洲各国在知识产权、个人隐私保护、跨境数据流动等信息安全领域进行法规

---

[1] 同上，第 27 页。

[2] “华为为非洲培训通信技术人员逾三万名”，《经济日报》2015 年 12 月 6 日，第 2 版。

[3] United Nations Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*, 2019, p.70, <https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/era2019-en-final-30apr-web.pdf>.（上网时间：2019 年 5 月 10 日）

与政策的制定工作。同时，积极发挥双方政府的作用，在宏观治理层面加强规划与对接，形成治理政策的“顶层设计”，依据优先次序划分重点建设项目，进行分批与分类建设。

### 五、结语

数字经济的发展对提升非洲在全球价值链的分工、促进非洲减贫与社会经济转型、推动非洲有效参与经济全球化具有重要意义。依托数据和信息在网络世界的流动，中非共建“数字丝绸之路”，逐步成为数字经济时代构建共同发展繁荣的“命运共同体”和互利共赢的“利益共同体”的新型路径，有效推动中非在信息基础设施、贸易、金融、产业、科教文卫等各领域的全方位对接与合作，为非洲国家提供强有力的信息基础设施保障，助力非洲国家消弭“数字鸿沟”，实现包容性增长和跨越式发展。

【完稿日期：2019-7-14】

【责任编辑：姜胤安】

# 澳大利亚强化南太政策：措施、 动因及制约因素

□ 刘 卿

〔提 要〕澳大利亚全面加强对南太平洋岛国的介入和控制，从政治外交、经济援助、安全合作、人文交流等方面，提升同岛国的关系，强化对周边地区的经营。推动澳大利亚做出上述政策调整的主要原因在于，因应美国战略重心从反恐战争转移到“印太”地缘博弈的变化，重新审视南太地区对其地缘战略的重要性，力图在巩固这一传统势力范围的基础上，为其布局更大的战略提供稳固的后方。但澳大利亚的南太政策能否达到其预设目的，受到多种因素的影响，包括其同南太岛国的历史恩怨和利益矛盾、南太地区区域主义崛起和外交多元化的现实，等等。

〔关键词〕澳大利亚、南太政策、太平洋岛国、澳大利亚外交

〔作者简介〕刘卿，中国国际问题研究院亚太所所长、研究员

〔中图分类号〕D861.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2019）4 期 0064-18

澳大利亚视南太平洋地区为自己的后院，历来对该地区格外关注。但“9·11事件”后，澳大利亚追随美国卷入阿富汗、伊拉克战争，对南太地区的投入有所减少。近年来，随着美国将战略重心转向亚太/印太地区，澳大利亚也将战略重点收缩到自身周边地区。加之，中国在南太地区影响日益增强，澳大利亚重新审视对南太岛国政策，加强了对该地区战略谋划和资源投放。

## 一、强化南太政策的举措

澳大利亚近两年重新挖掘南太地区的战略价值，重置南太政策，加强对该地区外交、经济、安全等方面的投入。

### （一）加强高层交往

澳大利亚增加对南太地区的高层访问，彰显其地区领导力。2017年4月，时任澳大利亚总理特恩布尔访问巴布亚新几内亚（简称“巴新”）。2018年6月，时任外长毕晓普先后访问帕劳、密克罗尼西亚联邦和马绍尔群岛。2018年10月，莫里森政府上台后，频繁造访这一地区，誓言把南太岛国放在外交战略的“前沿和中心”。11月，莫里森访问巴新并参加在该国举行的亚太经合组织（APEC）第二十六次领导人非正式会议。2019年1月，莫里森访问瓦努阿图和斐济，成为澳大利亚近30年来首位访问瓦努阿图的领导人，更是首位出访斐济的该国总理。澳大利亚广播公司称，一定程度上讲，莫里森创造了历史，因为以前澳大利亚总理赴岛国只是为了出席年度的太平洋岛国论坛首脑会议，像这样正式的双边访问几乎从未有过。2019年5月，莫里森获得连任后，将首次出访安排在所罗门群岛，再次强调超越前政府，“谋求更具动力和战略性的地区目标”。<sup>[1]</sup>此外，澳大利亚扩大派驻太平洋岛国的外交机构，新增数个高级外交职位，包括向图瓦卢委派公使，承诺在帕劳、马绍尔群岛、法属波利尼西亚、纽埃和库克群岛设立外交机构。

### （二）增加经济援助

澳大利亚近三分之一的对外援助预算拨给了太平洋地区。近两年，在财政困难的情况下，澳大利亚依然加大对太平洋岛国的援助。2018财年预算对该地区援助增加了18%，跃升至13亿澳元，再创新高。<sup>[2]</sup>2018年11月，澳

[1] Mary-Louise O'Callaghan, "Stepping Out - and Up - in the Hot Mess of the Pacific," The Lowy Institute, June 5, 2019, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/stepping-out-and-hot-mess-pacific>. (上网时间: 2019年7月10日)

[2] Mary-Louise O'Callaghan, "Stepping Out - and Up - in the Hot Mess of the Pacific".

大利亚宣布将设立 20 亿澳元的基金，为太平洋岛国的基础设施建设提供贷款，包括通信网络、能源、运输和供水等工程。此外，澳大利亚政府还计划通过出口融资和保险公司向相关项目建设和商业发展提供 10 亿澳元的额外资金。<sup>[1]</sup>

美拉尼西亚地区地缘上离澳大利亚最近，是后者对外援助的主要投放地。巴新是南太岛国中最大的国家，曾经受澳大利亚托管，是其重点援助对象。2017—2018 财年，澳大利亚对巴新援助 5.46 亿澳元。<sup>[2]</sup>2018 年 11 月，澳大利亚与美国、日本、新西兰在 APEC 会议上，宣布一项 17 亿美元的基建投资计划，帮助巴新建设电力网。此外，2018 年 6 月，澳大利亚与瓦努阿图签署了海底电缆建设协议，负责连接瓦努阿图维拉港至所罗门群岛霍尼亚拉海缆费用。同年 7 月，澳大利亚与所罗门群岛和巴新就铺设三国间海底电缆签订谅解备忘录，承诺担负 1.37 亿澳元铺设费用。2019 年 5 月，澳大利亚宣布将为在所罗门群岛的援助计划出资 2.5 亿澳元。

扩大太平洋劳工计划规模。2018 年 11 月，澳大利亚颁布新的劳工计划，使从事某些行业季节性工作的太平洋岛民在澳逗留的时间，从原来的 6 个月延长至 9 个月，并且将一些国家打工度假签证持有人的年龄限制从 30 岁放宽至 35 岁。<sup>[3]</sup>澳大利亚与萨摩亚、所罗门群岛和瓦努阿图签署协议，允许这些国家的民众在澳大利亚农村和乡镇地区工作长达三年。

### （三）提升安全合作

加强双边防务安全合作。传统上，澳大利亚每年制定与岛国防务合作计

---

[1] Lisa Murray, "Australia's Pacific Play is All about China," *The Australian Financial Review*, November 8, 2018, <https://www.afr.com/news/policy/foreign-affairs/australias-pacific-play-is-all-about-china-20181108-h17nff>. (上网时间: 2019 年 7 月 10 日)

[2] “巴布亚新几内亚国家概况”，外交部网站，2019 年 3 月，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/dyz\\_681240/1206\\_681266/1206x0\\_681268/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681266/1206x0_681268/)。(上网时间: 2019 年 7 月 10 日)

[3] “澳放宽打工度假签证限制 逗留时间可延至三年”，澳广新闻网，2018 年 11 月 10 日，<https://www.abc.net.au/chinese/2018-11-10/new-backpacker-changes/10477944>。(上网时间: 2019 年 7 月 10 日)



划，主要在军事培训、军事基础设施升级和技术咨询等方面为岛国提供支持。近年来，澳大利亚与岛国安全合作向着升级和签署双边防务协议的方向发展。澳大利亚升级与巴新的防务合作，准备向巴新派驻更多军队，定期在巴新进行换防。目前大约有 30 名澳大利亚军官与巴新国防部队实现混编。2018 年 6 月，澳大利亚和所罗门群岛、图瓦卢和瑙鲁签署了双边安全协议，并与汤加展开军事对话。特恩布尔政府以援助为手段，与瓦努阿图展开双边安全条约谈判，表示将为其制定首个国家安全战略提供“技术支持”。澳大利亚还宣布将为瓦努阿图建立警察学校，助其训练 300 多名警员。2019 年 1 月，莫里森访问瓦努阿图期间，再度强调尽快推动澳瓦双边安全条约的谈判。

打造地区安全培训中心。2018 年 12 月，澳大利亚发布外交政策白皮书，承诺建立澳大利亚太平洋安全学院，为太平洋岛国提供国防和执法培训，以期建立一个强大的校友网络，让这些国家在需要安全保障的时候，本能地求助于澳大利亚而不是其他国家。澳大利亚承诺资助斐济重建黑石营地，将其打造成南太区域的国防部队训练中心，未来该基地可能成为澳大利亚太平洋安全学院所在地。2019 年 1 月，澳大利亚宣布，为强化区域内的法治与边境管理，将与南太各国商议在各地成立卓越训练中心，派遣警务官员协助训练，构建区域警务训练网络。澳大利亚将首先在巴新建立卓越训练中心。

强化地区机制的安全功能。澳大利亚长期把持太平洋岛国论坛事务，近两年该国在相关咨询过程中，反复就国防、警务、执法合作等地区安全议题提出建议。2018 年 9 月，澳大利亚在岛国论坛领导人会议上倡议，以 2000 年签订的《比克塔瓦宣言》为基础，签署更全面的安全协议，涵盖国防、法律和秩序、人道主义援助和救灾，限制非缔约国在本地区的军事活动。时任澳大利亚国际发展与太平洋事务部部长康斯塔·费拉万蒂一韦尔斯表示，《比克塔瓦宣言》升级版将指引太平洋岛国论坛成员国以及其他地区组织，将安全合作放在首位，并提供应对新威胁的框架。该升级版的重要程度高于澳大

利亚与各岛国签署的双边安全协议。<sup>[1]</sup>

将地区安全合作整合到美澳同盟体系。澳大利亚在南太岛国布局军事基地,将其纳入美国在太平洋第二岛链的安全体系。2018年11月,澳大利亚在巴新重建马努斯岛的隆布鲁姆海军基地,该基地位于美国关岛以南1060英里,二战期间曾被美军使用,为美国在菲律宾对日作战行动提供支持。马努斯岛可开发深水港,容纳大型海军舰艇和特遣部队。1975年巴新获得独立之前,澳大利亚国防军一直管理该基地。澳大利亚表示,与巴新安全合作是“我们长期合作性防务伙伴关系的自然延伸”<sup>[2]</sup>。

#### (四) 创新人文交流

发起“橄榄球魅力攻势”。利用南太岛国民众对橄榄球运动的喜爱,培养与澳大利亚人的共同爱好,强化文化纽带联系。2017年,澳大利亚全国橄榄球联盟拥有太平洋岛国或毛利人血统的球员占44%,该联盟还计划在太平洋地区进行一系列季前赛,邀请岛国橄榄球队参加澳大利亚全国橄榄球赛事的第二级别联赛,并提供旅行费用。

强化在南太的舆论引导能力。2018年,澳大利亚制定一项投资1700万澳元的电视广播计划,未来三年内每年向太平洋媒体网络发送1000小时的该国电视节目。澳大利亚自由电视协会将首先对岛国观众喜爱的节目进行调查,然后向其输送澳大利亚新闻、体育、戏剧和儿童节目。莫里森访问斐济时,澳大利亚与南太平洋大学签订为期6年预算8400万澳元的协议,助其提升教学培训标准。<sup>[3]</sup>

#### (五) 强化与其他西方国家的协调

---

[1] “Australia and New Zealand Eye New Pacific Security Framework,” *Nikki*, July 13, 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Australia-and-New-Zealand-eye-new-Pacific-security-framework>. (上网时间:2019年7月10日)

[2] “China Increases Surveillance near PNG,” *The Australian Broadcasting Corporation*, April 22, 2019, <https://www.abc.net.au/chinese/2019-04-22/china-increases-surveillance-near-png/11035700>. (上网时间:2019年7月10日)

[3] “澳洲将引进斐济劳工干农活!”, 澳洲新闻网, 2019年1月19日, <https://www.huaglad.com/aunews/20190119/340724.html>. (上网时间:2019年7月10日)

澳大利亚对南太岛国政策与西方国家密切互动，分三个层面：一是与新西兰合作。新西兰是离澳大利亚最近的以盎格鲁—撒克逊民族为主的西方国家，是澳大利亚在南太的重要依托力量。2018年3月，澳大利亚敦促新西兰与其紧密配合，重建澳新在该地区的战略优势地位，与岛国签署一项范围更为广泛的安全协议。第二个层面是与美日合作。在美澳同盟关系层面上，澳大利亚将南太事务纳入美澳战略对话框架。2018年7月，美澳2+2会议（外长与防长）重申了两国在南太军事领域的密切合作，包括派美军人员参与澳大利亚同南太岛国的互动。同年11月，澳日首脑在巴新APEC会议期间举行会晤，强调共同致力于推进“自由开放的印太”，承诺进一步加强与南太岛国接触，尤其是基础设施援助合作。<sup>[1]</sup>第三个层面是与英法合作。2018年4月，特恩布尔和毕晓普赴伦敦出席英联邦国家首脑会议期间，呼吁英国脱离欧盟后，将更多的援助转移到太平洋地区。随后，英国宣布将在瓦努阿图、萨摩亚和汤加开设新的特派使节职位。英国外交部在一份声明中称：“全球足迹的扩大将确保英国及其盟友有能力抵制那些试图削弱英国的有害影响力。”<sup>[2]</sup>法国是唯一在太平洋地区拥有属地的欧洲国家，成为澳大利亚的主要拉拢对象。2018年5月，法国总统马克龙访问澳大利亚，两国表示在2016年签署的一份价值380亿美元潜艇供应协议的基础上，继续加强防务合作。澳大利亚国立大学学者丹尼斯·费雪称：“澳大利亚战略分析家应该认清在南太平洋地区拥有一个西方盟友的好处，尤其是如今我们正面临中国势力发展所带来的地理战略变化。”<sup>[3]</sup>

---

[1] Ko Horano, “Australia and New Zealand Team up with Japan and U.S. to Curb China in South Pacific,” *The Japan Times*, November 18, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/11/18/world/politics-diplomacy-world/australia-new-zealand-japan-u-s-curb-china-south-pacific/#.XS-lNs4zbIU>. (上网时间：2019年7月10日)

[2] “澳日英新加强对南太国家外交 与中国争夺影响力”，参考消息网，2018年5月14日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20180514/2269823.shtml>. (上网时间：2019年7月10日)

[3] Stefan Armbruster, “Australia Could Soon Have a New Nation Next Door,” *SBS News*, October 28, 2018, <https://www.sbs.com.au/news/australia-could-soon-have-a-new-nation-next-door>. (上网时间：2019年7月10日)

## 二、加大政策投入的原因

澳大利亚视南太地区为传统后院，掌控南太安全与发展走向，使该地区不成为澳大利亚安全威胁源，是其主要的战略目标。澳大利亚力图在发展援助和防务合作问题上发挥主导作用，提高南太岛国应对安全威胁和自然灾害的能力，同时满足澳大利亚自身战略需要。澳大利亚通过调整南太政策，强化各个层面对该地区的渗透和控制，巩固这一传统的战略缓冲地带，为其布局更大的战略提供稳固的后方。

### （一）巩固传统“势力范围”

南太地区被澳大利亚视为通往亚洲的海上门户，战略位置十分重要。澳大利亚历来警惕域外国家在南太地区寻求不对称影响力，避免任何异己势力进入南太区域，从而削弱其在该地区的领导地位。

历史上，澳大利亚一直担心域外大国在其周边群岛地区建立势力范围。19世纪60年代，澳大利亚殖民地地方议会、政治精英和媒体强烈呼吁英国殖民当局兼并南太平洋所有“无人认领”的岛屿，以免落入敌对势力手中。澳大利亚尤其希望英国殖民当局兼并当时被称为“新赫布里底群岛”的瓦努阿图，以免其落入法国之手。1901年，澳大利亚组成联邦国家，部分原因也是担心英国保护不可靠，需要建立自己的安全力量，以确保澳版“太平洋门罗主义”。1906年，英法通过共同管治这一地区的协议，澳大利亚解决了法国在“新赫布里底群岛”的威胁。但之后，随着日本成为太平洋地区对澳大利亚的主要外来威胁，澳大利亚希望借助第三股力量来制衡日本，曾一度敦促英国将共管地完全割让给法国，以便在该地区建立起西方防线。

二战期间，由于英国在欧洲大陆抵抗德国入侵，自顾不暇，对太平洋地区鞭长莫及，澳大利亚被迫向美国靠拢，紧随美国在巴新等地抗日。二战使英国国力日衰，难以维持在南太地区的势力范围，战后不久南太岛国（如瓦努阿图、基里巴斯、马绍尔群岛）纷纷脱离英国殖民统治而独立。冷战开始后，

美国在太平洋建立安全同盟体系，进一步削弱了英国在该地区势力。1967年，英国宣布逐步撤出其在苏伊士运河以东的军力，南太地区成为权力真空，美国顺势填补。澳大利亚作为美国在南太的“副警长”，对该地区进行管理。因此，南太岛国在独立建国后的政治体制、政治治理及经济管理等，均仿照澳大利亚模式。<sup>[1]</sup>南太地区出现政局动荡和社会危机时，澳大利亚均及时介入，其国防军迅速做出反应。

澳大利亚视南太地区为其安全软肋，认为该地区国家可能因政府治理和种族关系紧张等问题而沦为“失败国家”，进而威胁澳大利亚本土安全。这就是澳大利亚2003年派军警前往所罗门群岛维稳、2006年派军舰前往斐济近海监视该国政变的原因。历史经验也不断提醒澳大利亚，需对南太地区出现的异己势力保持警惕，竭尽外交和战略手段，阻止、牵制和平衡其他力量的增长，防止南太群岛变成安全脆弱地带。<sup>[2]</sup>莫里森曾表示，澳大利亚在南太平洋有着持久的利益，也有着“特殊的责任”，“在我的领导下，澳大利亚政府正在努力恢复南太平洋地区在战略与外交关系中的中心地位”。<sup>[3]</sup>

## （二）推进“中等强国”战略

澳大利亚的“中等强国”梦由来已久。在1945年的联合国大会上，澳大利亚外长伊瓦特首次向世界宣示，澳大利亚将走一条更为独立的“中等强国”道路。1972年，惠特拉姆在就任总理后的第一次公开演讲中称，要把澳大利亚建设成在国际事务中更加独立、在亚太甚至全球具有显著特点、很受尊重的国家。2007年，陆克文出任总理后，雄心勃勃地提出了要以“首创精神”开展“中等强国外交”，“要引领前行，不尾随于后”，进一步明确了澳大

---

[1] Andrea Benvenuti, “The British Military Withdrawal from Southeast Asia and Its Impact on Australia’s Cold War Strategic Interests,” *Cold War History*, Vol.5, No.2, 2005, pp.189-210.

[2] Stuart Rollo, “China Military South Pacific Vanuatu US Bases Australia,” *The Australian Broadcasting Corporation*, May 23, 2018, <https://www.abc.net.au/chinese/2018-05-23/china-military-south-pacific-vanuatu-us-bases-australia/9792112>.（上网时间：2019年7月10日）

[3] “澳大利亚宣布南太平洋岛国援助计划”，《金融时报》中文网，2018年11月9日，<http://www.ftchinese.com/story/001080163?archive>.（上网时间：2019年7月10日）

利亚的战略抱负。<sup>[1]</sup>近年来,澳大利亚又开始筹谋“印太战略”,与美日印组建“四边安全对话”机制,要在更广泛的“印太”展现“中等强国”地位的意愿越来越强烈。

南太是澳大利亚推进“中等强国”抱负的战略后院,是其向西太平洋、东亚、东南亚乃至印度洋东岸辐射影响力的大后方。澳大利亚的综合实力决定了其无法像其他大国那样在全球范围进行全方位战略布局,而是非常现实地将战略重点定位于锁定“小周边”,辐射“大周边”。在拥有更大的“印太”战略构想之际,澳大利亚必须重新梳理南太政策,优先稳固后方。澳大利亚利用其经济和军事实力,影响南太地区的战略走势,牢牢树立起在这一地区政治、经济和安全领域的领导地位。

南太是澳大利亚塑造区域影响力的试验田。历史上,澳大利亚以南太地区作为其开展多边外交、构建国际机制的起航点。1971年8月,澳大利亚联合斐济、萨摩亚、汤加、瑙鲁、库克群岛,在新西兰首都惠灵顿召开南太平洋七方会议,正式成立“南太平洋论坛”,开启其率领地区国家构建本区域秩序的先河,该机制后改称“太平洋岛国论坛”。1985年,澳大利亚以反核试为旗号,网罗南太国家以“南太平洋论坛”名义,敦促有核国家签订《南太平洋无核区条约》,建立南太无核区。随后,澳大利亚“中等强国”的定位开始从南太向亚太转移。1989年1月,澳大利亚时任总理霍克倡议召开“亚洲及太平洋国家部长级会议”,在其推动下,首届“亚洲太平洋经济合作部长级会议”于同年11月在堪培拉举办,标志着亚太经济合作会议(APEC的前身)的成立。进入新世纪以来,澳大利亚的战略利益一直都在向亚太地区拓展。2005年,澳大利亚加入东亚峰会,作为正式会员参与讨论东亚政治、经济等地区事务,从一个南太国家转变为东亚国家。近年来,澳大利亚制定了“印太战略”,明确新的战略目标,视野更宽,雄心更大,包括加入区域全面经

---

[1] Kevin Rudd, "Leading, Not Following: The Renewal of Australian Middle Power Diplomacy, An Address to the Sydney Institute," Sydney Papers, Vol.19, 2007, <https://search.informit.com.au/documentSummary;dn=451103641374187;res=IELFSC>. (上网时间: 2019年7月10日)



济伙伴关系协定（RCEP）谈判，等等。

鉴于南太在澳大利亚“中等强国”战略布局中的基础作用，澳大利亚利用自身在地缘、历史等方面的优势下先手棋，谋求一个更加有利的位置。澳大利亚通过加强对各领域的投入，优化战略重点，弥补不足，以期稳基固本，为自己在更广泛的“印太”地区的行动提供支持。

### （三）配合美国“印太战略”

澳大利亚安全依靠美国，其国防白皮书和外交白皮书均把澳美同盟作为战略基石。在这一国策的指引下，澳大利亚对外战略很大程度上紧随美国。奥巴马政府上台后，美国收缩反恐战线，将战略重点向亚洲转移，澳大利亚随即成为美国“亚太再平衡”的战略支点，发挥美国太平洋战略的“南锚”作用，包括在达尔文为美军轮换提供基地。

特朗普执政以来力推“印太战略”，南太在美国战略中的地位上升，被视为第二岛链上的关键一环。美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿帮办马特·马修斯表示，不能把与太平洋岛国长期以来的友谊视为理所当然，需要增加投入。2018年，美国对太平洋岛国的援助超过3.5亿美元，协助执法和管理渔业等。在美国的主导下，过去三年间世界银行对太平洋岛国的发展预算增加了一倍多，2018年涨至8.08亿美元。<sup>[1]</sup>美国还正在太平洋岛国拓展军事存在。2018年12月，美军方与密克罗尼西亚联邦就开放新的海军设施和扩建机场跑道等问题进行了会谈，讨论在当地举行联合军演。

为强势进入南太寻找借口，美国煽动“中国南太威胁论”。2019年1月，美国发表《中国全球扩张对美国防务影响评估》报告，称中国试图在瓦努阿图修建军事基地，为中国海军部署后勤设施，这将对美军的海外部署、训练和后勤支持产生影响。美国还利用台湾问题牵制中国大陆在南太扩大影响力。同年2月，美国国务卿蓬佩奥在第19届“密克罗尼西亚地区总统峰会”上，

---

[1] Damien Cave, “A New Battle for Guadalcanal, This Time With China,” *The New York Times*, July 21, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/21/world/asia/china-australia-guadalcanal-solomon-islands.html>. (上网时间：2019年7月10日)

称赞台湾是“一个成功的民主故事、可依赖的伙伴，以及世界上一股良善的力量”，支持南太国家继续与台友好。<sup>[1]</sup>

澳大利亚受益于美国“印太战略”，可以借助美国力量，抵制异己势力向南太平洋地区影响力的“渗透”。为此，澳大利亚呼应和配合美国政策的调整。澳大利亚率先在外交贸易部成立“印太组群”（Indo-Pacific Group），下设 5 个司，国防军也设立“印太海军特遣部队”。自 2017 年以来，澳大利亚海军加强在第一、第二岛链的存在，每年举行大规模的“印太奋进”军演，借此与帕劳、密克罗尼西亚、巴新等国军人密切互动。

#### （四）推回中国对南太的影响

近年来，中国加强与南太岛国在政治、经贸、人文领域的合作，并取得显著进展。

一是中国与南太国家政治关系稳步提升。2014 年 11 月，习近平主席出席在澳大利亚举行的二十国集团（G20）峰会后访问斐济，与 8 个建交岛国举行集体会晤，一致同意建立相互尊重、共同发展的战略伙伴关系。2018 年 11 月，在巴新举行 APEC 非正式领导人会议前夕，习近平主席再次与建交岛国领导人举行会晤，共同决定将各组双边关系提升为相互尊重、共同发展的全面战略伙伴关系。

二是中国“一带一路”倡议得到南太岛国积极响应。2018 年 6 月，巴新总理奥尼尔访问中国，成为太平洋岛国地区首个与中方签署“一带一路”建设谅解备忘录的国家。目前，所有建交岛国都已加入“一带一路”倡议。这一集体行动正在南太地区产生涟漪效应，一些未建交国家也希望参加到“一带一路”项目中来。

三是中国对南太国家援助后来居上。2018 年 8 月，澳大利亚洛伊国际政策研究所发布报告称，过去七年，中国对南太岛国承诺了 59 亿美元的援助，

---

[1] 萧师言、王逸：“美国务卿喊话南太国家‘支持台湾’，台湾的反应却出乎意料”，环球网，2019 年 2 月 23 日，<http://taiwan.huanqiu.com/article/2019-02/14383484.html?agt=15438>。（上网时间：2019 年 7 月 10 日）

主要集中在 200 多个项目上。目前，中国对该地区的捐助和优惠贷款达 13 亿美元，占援助总支出的 8%，超过新西兰的 12 亿美元，仅次于澳大利亚的 66 亿美元。<sup>[1]</sup> 中国援建的每一个项目都事关国计民生，不仅为受援国带来了就业机会，还提升当地劳动力技能。国际货币基金组织副总裁利普顿称，中国的援助考虑到这些国家的能力建设、治理、可持续发展和环境保护，产生正面效应。<sup>[2]</sup> 中国近年来在南太地区影响力的扩展与澳大利亚援助减少同步。尽管澳大利亚目前对该地区的援助仍属最多，但其“家长式援助”经常遭到当地官员的批评。

四是中国加强与南太岛国的防务交流与合作。2018 年 8 月，中国海军“和平方舟”号医院船访问斐济。同年 10 月，中国向斐济海军交付一艘水文测量船，使斐济海军的水文监测和海上监视能力得到全面加强。中国还向斐济国防部赠送计算机，为巴新培训军官，为东帝汶国防和安全部修建办公楼。澳大利亚媒体巨头费尔法克斯传媒炒作中国援建瓦努阿图的一段码头，可能成为“中国海军基地”。虽然瓦努阿图政府极力否认，但这仍使得澳大利亚立即强化与瓦努阿图安全合作。

五是中国与南太国家人文往来增加。中国在南太地区的投资和移民正在稳步增长。赴南太的中国游客越来越多，年均超过 10 万人次。其中，赴斐济的中国游客数量增长最快，2018 年达 5 万人次。<sup>[3]</sup> 随着岛国景点开发与旅游基础设施升级，中国游客人数还有很大的上升空间。中国广播电台也在走向南太，澳大利亚广播电台取消的 10 多个频率被中国国际广播电台接管，被用于播报中国的节目，瓦努阿图、斐济、萨摩亚、所罗门群岛和新喀里多尼亚

---

[1] 奕含：“中国对南太平洋地区的援助才到位 1/5 但已经是第二大援助国”，观察者网，2018 年 8 月 9 日，[https://www.guancha.cn/economy/2018\\_08\\_09\\_467602.shtml](https://www.guancha.cn/economy/2018_08_09_467602.shtml)。（上网时间：2019 年 7 月 10 日）

[2] 徐海静：“南太岛国怒怼澳高官：中国援建路‘通向我们的家’”，环球视野网，2018 年 1 月 18 日，<http://www.globalview.cn/m/show.php?classid=16&id=22413>。（上网时间：2019 年 7 月 10 日）

[3] 赵珊：“南太岛国：中国游客新选择”，《人民日报海外版》2018 年 11 月 30 日，第 12 版。

均能接收中国的电台节目。

澳大利亚对中国这位后来者在地区影响力的增强有些无所适从，甚至焦虑与不安，其力图通过加强对这一地区管控的力度，抵消、削弱和推回中国在该地区正在形成的影响力。

### 三、制约澳大利亚南太政策的主要因素

澳大利亚将南太纳入“印太战略”大框架进行考虑，加快推进落实在外交、援助和安全等方面对该地区的投入，对南太地缘政治、经济发展等方面都将产生深远影响。但澳大利亚南太政策能否达到预设的战略目标，将受以下几方面因素的影响。

#### （一）澳大利亚与南太岛国之间的矛盾

一是岛国反对澳大利亚对其内政横加干预。澳大利亚在南太经常展现高高在上的“主人思维”，干涉岛国内政。前总理霍华德将南太地区称为“我们的小土地”，漠视南太国家主权。比如，斐济发生政变后，澳大利亚联合新西兰对其实施制裁，引发两国长期对立。2014 年 9 月，斐济大选后，澳大利亚同斐济关系有所改善，但两国就恐怖分子普拉卡什（Neil Prakash）的澳大利亚国籍问题发生外交争端。再如，南太岛国重要部门几乎都有澳大利亚顾问，这些顾问在进行献策的同时也掌控这些国家发展方向，对其认为不符合澳大利亚利益的项目横加干涉。2017 年 7 月，澳大利亚情报官员直接警告密克罗尼西亚，不要让中国公司为其铺设海底光缆，否则将发射鱼雷炸毁建设的海底光缆。<sup>[1]</sup>

二是双方在气候变化问题上分歧严重。作为全球人均碳排放量最大的国家之一，澳大利亚签署了《巴黎协定》并作出了相关减排目标承诺，但其近

---

[1] 李锋：“不看后悔！这是一篇揭澳大利亚老底的文章！”，环球网，2017 年 12 月 14 日，[http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-12/11447707\\_2.html?agt=15438](http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-12/11447707_2.html?agt=15438)。（上网时间：2019 年 7 月 10 日）

年的表现与《巴黎协定》精神背道而驰。澳大利亚支持美国等石油生产国反对政府间气候变化专门委员会报告的立场，还公开支持推广煤炭产业。气候变化直接威胁南太岛民的安全甚至国家生存，努力争取国际支持抗击气候变化、结束化石燃料时代，是这些国家重要的外交目标。岛国对澳大利亚在气候变化问题上的立场极为不满。图瓦卢总理索波阿加警告，澳大利亚政府的“重返太平洋政策”将被其气候变化政策削弱，称“如果澳大利亚政府不对气候变化采取更为积极的应对政策，我们不可能成为地区伙伴，更不可能成为真正和持久的伙伴”。瓦努阿图外长雷根瓦努表示，歪曲或掩盖气候变化事实不仅是在屠杀人类，而且是在消灭人类文明，瓦努阿图绝不允许这种行为肆无忌惮下去。2018年8月，地区国家在太平洋岛国论坛上向澳大利亚提交《比克塔瓦附加宣言》草案，敦促莫里森政府履行《巴黎协定》承诺。

三是难民问题。澳大利亚对难民实行离岸拘留措施，引发与岛国的矛盾。2013年以来，澳大利亚强化边境保护行动，对于乘船前往澳大利亚寻求避难的人，先将其转移到设在巴新、瑙鲁等国的收容所中，再慢慢予以“审核”，但澳大利亚法律并没有规定“审核”的明确期限。这在南太引发不小争议，岛国认为澳大利亚在输出问题。斐济外长昆布安博拉强烈批评澳大利亚政府傲慢蛮横，将自家的难民包袱转嫁给太平洋小岛国，迫使弱小邻国代为承担压力。<sup>[1]</sup>莫里森上台后，奉行更加强硬的难民政策，规定每年入境澳大利亚的难民数量限制在18750人，这与澳大利亚所主张的国际人权的价值观极不相符。2019年5月，约800名难民被送往瑙鲁难民中心和巴新的马努斯难民营，条件艰苦，多名难民试图自杀，在岛国引起强烈的批评。

## （二）南太岛国区域主义发展

南太岛国除了参加澳大利亚、新西兰主导的太平洋岛国论坛外，还加强自身一体化建设，塑造区域主义共识。这些国家从经济、文化、外交等方面加强了横向联系，抱团合作，形成各种区域或次区域机制，大大增强了内部

---

[1] “斐济外长强烈批评澳大利亚政府傲慢蛮横”，环球网，2013年7月30日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-07/4188698.html?agt=15438>。（上网时间：2019年7月10日）

凝聚力,进而减少对澳大利亚经济、外交等方面的依赖。

一是成立覆盖所有地区小岛国的组织。2013年,斐济抛开澳大利亚和新西兰,在太平洋岛国论坛之外,倡议成立太平洋岛国发展论坛,包括太平洋14个小岛国。该组织被确定为南南合作的平台,通过结构性的包容合作途径,实施可持续发展,推进经济、社会、环境多维度的一体化建设。2015年,太平洋岛国发展论坛举行第三次峰会,通过《太平洋岛国发展论坛宪章》,成立专项基金,资助太平洋岛国经济发展。会议讨论太平洋岛国应对气候变化措施,呼吁澳大利亚等西方发达国家在联合国气候大会上达成具有法律效力的减排协议,切实降低碳排放,应对全球变暖。

二是推动南太次区域组织发展。在南太地区,地理上相对接近、种族及其文化有更多渊源、经济和社会发展有较为一致诉求的国家,形成范围相对较小的次区域集团。1993年7月,斐济、巴新、所罗门群岛和瓦努阿图四个美拉尼西亚国家签署“局部自由贸易协议”。2007年3月,四国签署《美拉尼西亚先锋集团宪章》,成立正式的国际组织,每年举行一次会议,通过经济贸易联系推动地区经济发展,同时建立政治框架处理地区事务,协调在地区事务上的立场。目前,该组织在南太地区影响力逐步扩大,并讨论扩员,准备吸收印尼和文莱等东南亚国家。

三是依托《科特努协定》拓展外交关系。早在20世纪70年代中期,太平洋岛国便与非洲、加勒比地区的发展中国家建立了非加太集团(ACP),共同争取发展权益,成为南南合作的典范。2000年6月,太平洋岛国联合非洲和加勒比发展中国家,同欧盟签订《科特努协定》,建立伙伴关系,为期20年,主要合作内容包括共同应对气候变化、粮食安全和有效性援助。<sup>[1]</sup> 鉴于该协定将于2020年到期,2018年6月,南太岛国与欧盟重新修订伙伴关系协议,包括发展合作、政治对话和贸易三大行动领域,寻找应对全球挑战的新方法、

---

[1] The European Commission, “ACP - The Cotonou Agreement,” June 2000, [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en). (上网时间:2019年7月10日)



新途径，实现包容性增长和可持续发展等。<sup>[1]</sup>2019年2月，南太岛国再一次与欧盟就后《科特努协定》进行磋商，确认了太平洋岛国优先合作领域，包括进行海洋治理、应对气候变化、发展蓝色和绿色经济，等等。<sup>[2]</sup>

### （三）南太岛国外交多元化

随着全球化深入发展，南太地区越来越开放，与外界的政治、经贸和人文交往越来越密切，对外选择也越来越多。岛国国内存在多元利益集团，对外利益需求也在多元化。岛国人口少，但族群众多，政党林立，利益博弈激烈。各党派利益不同，选择的方向多元，澳大利亚只是岛国外交罗盘的一个优先方向，但绝不是唯一方向。

南太地区大国力争争取地区事务发言权，借助多边和域外力量对澳大利亚进行平衡。巴新自认为是南太地区大国，日益重视多边外交。巴新主办了第16届美拉尼西亚先锋集团大会、第5届南太旅游组织大会、第46届太平洋岛国论坛会议、第8届非加太集团峰会，还举办了2018年APEC领导人非正式会议。巴新在继续同澳大利亚和欧美国家发展传统关系的同时，对东亚和东南亚各国重视程度不断提高。巴新前总统奥尼尔称，“巴新的未来利益在亚洲。”<sup>[3]</sup>近年来，巴新进一步拓展与中国、印尼等亚洲国家的关系，希望借助其他力量，防范成为美澳附庸。

斐济在重视与澳大利亚关系的同时，也在积极发展多边合作。斐济现为太平洋岛国论坛秘书处所在地，是美拉尼西亚先锋集团、非加太集团、77国集团等组织成员，并倡导成立太平洋岛国发展论坛。2016年，斐济常驻联合

---

[1] The European Commission, “European Commission Ready to Start Negotiations for a New Ambitious Partnership with 79 Countries in Africa, the Caribbean and the Pacific,” June 22, 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3930\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3930_en.htm); [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-5225\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5225_en.htm). (上网时间：2019年7月10日)

[2] The Pacific Islands Forum Secretariat, “High Level Dialogue between Pacific ACP States and the European Union for ACP-EU Negotiations for a Post-Cotonou Treaty,” February 26, 2019, <https://www.forumsec.org/high-level-dialogue-between-pacific-acp-states-and-the-european-union-for-acp-eu-negotiations-for-a-post-cotonou-treaty/>. (上网时间：2019年7月10日)

[3] “巴布亚新几内亚国家概况”。

国代表汤姆森当选第71届联大主席，同年该国当选《联合国气候变化框架公约》第23次缔约方大会主席国。近年来，斐济还不断加强同亚洲国家关系。印度是斐济扩大外交影响的重要方向。斐济人口中37%是印度裔，历史上与印度联系紧密。2014年，印度总理莫迪访斐。2015年、2018年，斐济总理姆拜尼马拉马两次访问印度，出席印度—太平洋岛国领导人会议和国际太阳能联盟会议。

南太岛国积极推动多元外交，还因需要借助其他力量来增加与澳大利亚交往的筹码，减少对其援助和外交的依赖。岛国基础建设薄弱，面临着地缘隔离和经济规模、气候变化、生态脆弱等特殊挑战。其国内政治的主要议题是如何提高应对挑战的能力，发展经济、改善民生，接受外来援助是其外交的主要任务。澳大利亚离岛国近，又是发达的中等强国，自然是其在外援方面的主要求助对象。长久以来，澳大利亚对南太岛国的援助附加政治条件，岛国不得不放弃或失去某种程度的自主能力，造成了对澳大利亚的长期依赖。随着岛国逐渐意识到长期依赖澳大利亚援助的弊端，这些国家也在寻求多样化的投资方式。基于外交多元化考虑，岛国欢迎中国援助和“一带一路”倡议。在康斯塔·费拉万蒂—韦尔斯批评中国援助为“白象工程”时，岛国领导人纷纷对其进行驳斥。萨摩亚总理图伊拉埃帕表示，澳大利亚部长的话是对南太岛国领导人的“侮辱”，将会“毁掉”澳大利亚与太平洋岛国之间的友好关系。<sup>[1]</sup> 汤加司法大臣法奥图西亚认为，“澳大利亚指责中国帮助贫穷的、急需帮助的太平洋岛国，这令人感到悲哀。”汤加希望与中国和“一带一路”沿线国家互相学习。<sup>[2]</sup>

因此，不论澳大利亚还是其他力量企图在南太地区建立自己的势力范围，排斥他国进入，南太岛国都会进行抵制，将从自身利益出发，通过多元外交

---

[1] 徐海静：“南太岛国为何怒怼澳大利亚”，新华网，2018年1月17日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/17/c\\_1122274511.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/17/c_1122274511.htm)。（上网时间：2019年7月10日）

[2] “南太平洋朋友将访华，曾替中国仗义执言‘怒怼’强邻澳大利亚”，参考消息网，2018年2月27日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2018/0227/2256793.shtml>。（上网时间：2019年7月10日）

进行平衡，不会将所有鸡蛋装在一个篮子里。南太岛国外交多元化趋势使澳大利亚不得不反思南太政策，修正在该地区的战略目标。

### 四、结语

相对南太岛国，澳大利亚是一个地区大国，对地区事务有着举足轻重的影响。未来，澳大利亚依然会将该地区置于外交和战略优先地位，在评估既有政策有效性的基础上进一步增加投入，收紧同地区国家关系，防范其他大国进入。

但是，当今的世界形势已经发生深刻变化，全球化、区域化纵深发展，南太地区已经成为地球村里的重要一员，与世界各国的交往越来越多、越来越深。澳大利亚以过去传统模式去经营南太地区，不允许其他国家进入，也不允许岛国“走出去”，这种“家长式管理”可能会遭到地区国家的逆反，从而影响其在该地区的既有优势。面对南太岛国本身变化及其所引发的不确定性，澳大利亚应抛开传统思维，与南太国家一起推进开放、包容的区域主义。只有顺应这一趋势，澳大利亚才能继续赢得地区国家的尊重。

中澳双方在太平洋岛国问题上完全可以合作，不存在零和博弈。在帮助南太平洋岛国发展的问题上，双方各有所长，可以取长补短。中澳可以通过双边、多边平台，优先在基础设施、减贫扶贫、气候变化、地震灾害、环境保护等方面拓展合作，通过合作共赢的模式，与岛国一道，共同将南太地区打造成南南合作和南北合作的典范。

【完稿日期：2019-7-11】

【责任编辑：肖莹莹】

# “东进”遇上“西看”：印越海洋合作新态势及前景<sup>\*</sup>

□ 邵建平

〔提 要〕随着印越关系的全面深化，海洋合作已经成为印越全面战略伙伴关系的重要内容。近年来，印度和越南在海洋领域的合作不断升级，相互间的协调与合作不断加强。除了制衡中国的考虑以外，印越海洋合作的不断升级也与美国的支持和推动密不可分。印越两国海洋合作会对南海局势造成一定的影响。从趋势上来看，虽然两国合作面临一些制约因素，但是涉海合作今后仍将继续是印越关系的优先选择。

〔关键词〕印越关系、海洋合作、南海争端、印度洋

〔作者简介〕邵建平，红河学院教育部越南研究备案中心副研究员、中国社会科学院中国边疆研究所在站博士后、中国（昆明）南亚东南亚研究院特聘研究员

〔中图分类号〕D835.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2019）4 期 0082-14

印度和越南同属海洋国家，海洋合作是印越两国合作应有的题中之义。近年来，随着印度“东向政策”的不断推进并升级为“东进政策”，越南强化了大国平衡外交，印越两国间海洋合作不断深化，呈现出机制化、常态化、具体化等特点。印越在海洋领域的合作不断升温，对两国关系及地区形势发

<sup>\*</sup> 本文为2019年国家社科基金一般项目“新海洋观视角下的中国—东盟海洋合作研究”（19BGJ004）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》匿名评审专家对本文提出的意见和修改建议。

展均有一定影响，值得关注和研究。

## 一、印越海洋合作的进程及特点

印度和越南两国外交关系长期保持友好，并无历史包袱和现实利益纠葛。冷战期间，印度和越南的关系主要体现在政治和道义上的相互支持，两国在安全领域和海洋领域的合作几乎处于空白。二战结束之初，为了争取民族独立与解放，时任越南领导人胡志明向印度总理尼赫鲁求助。但印度当时没有给越南提供实质性的帮助，只给予了道义上的支持。越南民主共和国成立后，尼赫鲁总理于 1954 年访问了越南，成为第一个访问越南的外国元首。20 世纪 70 年代，尽管印越皆具反华立场，但两国安全合作并无进展，比如越南 1978 年曾向印度求助提升越南武器自给能力，但被印度婉拒。<sup>[1]</sup> 冷战结束后，印度和越南于 1994 年签署《防务合作谅解备忘录》，印度参与越南近海油气资源的勘探和开发合作。进入 21 世纪以来，印越关系进展迅速，两国开启海洋安全领域合作。2000 年，越南总理潘文凯访问印度，印度国防部长乔治·费尔南德斯称越南为“最值得信赖的伙伴和盟友”，表示将加强两国间安全合作，包括联合防务训练、为越南提供先进武器，并提议印度海军进驻越南金兰湾军事基地。<sup>[2]</sup> 随后，越南和印度在海洋安全领域的合作逐步展开。2007 年，越南总理阮晋勇访问印度，印越关系上升为战略伙伴关系，建立战略对话机制。总体来看，2011 年以前，印越海洋安全合作虽不断推进，但合作方式较为单一、进展不快。在 2011 年时任越南国家主席张晋创访问印度期间，时任印度总理曼莫汉·辛格表示：“印度和越南都是海洋国家，面临着共同的安全威胁，我们相信确保重要海上通道的安全与保障至关重要，我

---

[1] David Brewster, “India’s Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?,” *Asian Security*, Vol.5, No.1, 2009, p.26.

[2] David Brewster, “India’s Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?,” p.30.

们同意将加强在海洋领域的合作。”<sup>[1]</sup>此后，印度和越南在海洋领域的合作，特别是海洋安全方面的合作，成为两国关系中的优先发展方向。随着中国与缅甸、巴基斯坦和斯里兰卡等印度洋沿岸国家关系的提质升级，印度与越南在南海问题不断升温的背景下不断加快两国海洋合作进程。

### （一）印度军舰对越南港口的访问纵深化

因越南海军实力总体相对落后，印越海军往来主要是印度军舰单向度地对越南港口进行访问。随着两国海洋合作升温，印度军舰频繁访问越南港口，所访港口从最南部的胡志明市逐步延伸到中部和北部的芽庄、岘港、海防，甚至极为敏感的金兰湾。2011年7月，印度海军“埃拉瓦特”号坦克登陆舰应邀访问芽庄港，这是外国海军舰船首次获准进入芽庄港口。<sup>[2]</sup>此后，印度军舰分别于2013年6月、2015年10月、2018年5月三次访问越南海防港；2014年8月、2017年9月两次访问海防港；2016年5月访问金兰湾。<sup>[3]</sup>相比他国，印度海军近年来到访金兰湾的频率要高得多。<sup>[4]</sup>

### （二）印越两国海上力量联合军演常态化

联合军演是印越海洋合作的传统项目。早在2000年，印度和越南就开启海上联合军演。随着两国关系的升级，印越海上联合军演更趋频繁和常态化，而且在2013年6月、2015年8月和2018年5月在南中国海举行了联合军演。两国海上力量频繁举行联合军演是印度和越南海洋合作不断深化的表现。尽管越南自冷战结束之初就一直在谋求对外关系的多元化，尤其重视与域外大国发展关系，但在2016年2月与日本首次开展海军联合演习前，印度

---

[1] Elizabeth Roche, “India, Vietnam Sign Deal to Deepen Energy Cooperation,” October 12, 2011, <https://www.livemint.com/Politics/PWidvHmDW4EP1Pse28csFN/India-Vietnam-sign-deal-to-deepen-energy-cooperation.html>. (上网时间：2019年3月20日)

[2] “Paper Reports on India-Vietnam ‘Naval Cooperation’ in South China Sea,” *BBC Monitoring International Reports*, June 27, 2011. See Koh Swee Lean Collin, “ASEAN Perspectives on Naval Cooperation with India: Singapore and Vietnam,” *India Review*, Vol.12, No.3, 2013, p.197.

[3] 李群英：“‘东向行动’与印越防务安全合作”，《唯实》2016年第9期，第86页。

[4] 时宏远：“印度东进南中国海：意图、方式及影响”，《印度洋经济体研究》2015年第6期，第11页。



是唯一一个与越南开展例行性海军联合演习的国家。

### （三）印度不断强化帮助越南海军提升军力的支持力度

自 2000 年开始，帮助越南提升海上力量就一直是印越海洋合作的重要内容。随着近年来两国关系不断深化，印度对帮助越南海军提升军力方面的支持力度越来越大，主要包括为越南提供海上军事装备、帮助越南培训海军人才等。越南从俄罗斯采购基洛级潜艇后，印度根据与越南签署的《2011—2013 行动计划》同意帮助越南进行舰艇人员培训。<sup>[1]</sup>2013 年 11 月，印度海军宣布将对 500 名越南潜艇人员进行水下作战培训。在军备支持方面，印度目前已成为仅次于俄罗斯的越南第二大军事合作伙伴。其中，提升越南海军军备水平已经成为印越近年来武器和装备技术合作的重要领域。2014 年 9 月，时任印度总统慕吉克访越时承诺向越南提供 1 亿美元军购贷款，协助越南从印度采购四艘巡逻艇，并准备向越南提供印度海军最先进的“布拉莫斯”超音速巡航导弹。同年 10 月，时任越南总理阮晋勇访问印度，双方会谈的重要议题之一便是印度将向越南出售 4 艘海军巡逻艇。2016 年 9 月，印度总理莫迪在访越期间承诺为越南提供 5 亿美元的国防信贷额度，以简化有关国防设备的购买手续。同时，两国还签署了有关印度帮助越南建造海上巡逻艇的协议。<sup>[2]</sup>在 2018 年 3 月时任越南国家主席陈大光访印期间，印方重申继续加强与越南的防务合作，包括支持越南军队提升军力。印越两国同意加快落实印度为帮助越南建造高速巡逻舰而提供 1 亿美元贷款的协议，并尽早签署印方 2016 年承诺提供 5 亿美元国防信贷额度的框架性协议。<sup>[3]</sup>

---

[1] Rajat Pandit, “India to Help Train Vietnam in Submarine Operations,” *The Times of India*, September 15, 2011, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/India-to-help-train-Vietnam-in-submarine-operations/articleshow/9987596.cms>.（上网时间：2019 年 4 月 16 日）

[2] Jaishree Balasubramanian, “India, Vietnam Agree to Deepen Defense Cooperation,” *The Economic Times*, July 11, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-vietnam-agree-to-deepen-defence-cooperation/articleshow/53990873.cms>.（上网时间：2019 年 3 月 20 日）

[3] India-Vietnam Joint Statement during State Visit of President of Vietnam to India, Ministry of External Affairs, Government of India, March 3, 2018, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29535/IndiaVietnam+Joint+Statement+during+State+visit+of+President+of+Vietnam+to+India+March+03+2018>.（上网时间：2019 年 3 月 20 日）

#### （四）印越不断深化海上油气资源勘探和开发合作

印越海上油气资源勘探和开发合作是两国海洋合作的传统领域。近年来，印度与越南在南海油气资源勘探和开发的步伐更大，愈加触及南海争议水域。在2011年10月张晋创访印期间，两国签署《越南国家石油公司和印度国家石油天然气公司油气合作协议书》，表示要加强油气资源勘探和开发合作，其中包含印度和越南在越方划出的127区块和128区块（涉及争议水域）进行油气资源勘探和开发合作。此后，127区块虽因未勘探到油气资源而被放弃，但印越两国仍数次延长在128区块的勘探协议。在2018年3月陈大光访印期间，两国签署《联合声明》，其中越方强调欢迎印度企业扩大在“越南大陆架和专属经济区”的油气资源勘探和开发活动。<sup>[1]</sup>

#### （五）印越针对南海问题加强协调与合作

在2014年莫迪政府上台之前，印度对南海问题总体保持“低调”态度。莫迪政府上台后，南海问题成为印度“东进政策”的重要抓手。在印越双边互访中，南海问题成为两国高层会谈中出现频次益高，并以“航行自由、航行安全、尊重国际法”等华丽辞藻掩盖其地缘政治意图。2016年7月12日南海仲裁案裁决发布后，印度和越南均呼吁争端相关方依照《联合国海洋法公约》（下称《公约》）处理争端。在同年9月印度总理莫迪访越期间，两国联合声明提及南海仲裁案，并呼吁各方“尊重法律和外交程序”<sup>[2]</sup>。2018年3月，陈大光访问印度，两国联合声明强调：“维护南海航行与飞越自由，全面尊重法律和外交程序，基于国际法以和平方式解决争端，不使用武力或以武力相威胁等非常必要。”<sup>[3]</sup>

---

[1] India-Vietnam Joint Statement during State Visit of President of Vietnam to India, Ministry of External Affairs, Government of India, March 3, 2018.

[2] Joint Statement between India and Vietnam during the Visit of Prime Minister to Vietnam, Ministry of External Affairs, Government of India, September 3, 2016, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27362/joint+statement+between+india+and+vietnam+during+the+visit+of+prime+minister+to+vietnam>.（上网时间：2019年4月22日）

[3] India-Vietnam Joint Statement during State Visit of President of Vietnam to India, Ministry of External Affairs, Government of India, March 3, 2018.

## 二、印越海洋合作的动力

印度和越南在冷战后一直都重视相互间的战略协调。印越海洋合作能够顺利推展，与两国友好协作关系的深厚渊源密不可分。在越南战争中，印度不惜开罪美国给予越南道义上的支持和声援。1979年越南入侵柬埔寨后，印度也声援支持越南的行动。近年来，印度和越南不断强化海洋合作，这既是两国外交政策的延续，更是两国现实利益诉求使然。中国在西太平洋和印度洋地区影响力逐步增长，是印越进一步强化海洋合作的重要考量因素之一。此外，美国的支持客观上也对印越两国海洋合作起到一定推动作用。

### （一）印度意在牵制中国进入印度洋

随着印度“东向政策”在经济领域取得较大成果，印度升级“东向政策”为“东进政策”<sup>[1]</sup>，并逐步加强与东南亚国家的安全合作，包括海洋安全合作。印度将与东盟国家关系作为“东进政策”的重点，意图扮演地区“安全提供者”的角色，彰显其在西太平洋的影响力。其实，早在2000年，时任印度国防部长费尔南德斯即宣称“印度的海洋利益区域从阿拉伯海北部一直延伸到南海”<sup>[2]</sup>。印度的“东向政策”实施多年，愈益期望彰显其在该地区的影响力和实现大国梦。因越南具有特殊的地缘政治地位，尤其是与中国长期存在复杂的领土主权和海洋权益争端，自然逐步成为印度“东进政策”的首选。<sup>[3]</sup>印度看到了在南海拓展海权的机会，是故将越南视为其“东进政策”

---

[1] 印度外交部长斯瓦拉吉在2014年8月访越时隐晦地提出了“东进政策”：“现在不仅仅是向东看，还必须行动了。在莫迪政府时代，我们将推行‘东进政策’。”参见“Time to Change ‘Look East Policy’ to ‘Act East Policy’: Sushma Swaraj,” *NDTV*, August 25, 2014, <https://www.ndtv.com/india-news/time-to-change-look-east-policy-to-act-east-policy-sushma-swaraj-653063>.（上网时间：2019年4月26日）

[2] “India Challenges China in the South China Sea,” *Asia Times*, April 27, 2000.

[3] 印度总理英迪拉·甘地很早便点明了越南在印度亚太战略中的重要性，其曾表示：如果印度想要成为南亚地区的霸主，则必须竭力阻止中国势力进入东南亚，而由越南领导的一个反华的印度支那有利于印度维护在南亚地区的影响力。参见 John W. Garver, “Chinese-Indian Rivalry in Indochina,” *Asian Survey*, Vol.27, No.11, 1987, pp.1207-1208.

的核心国家和“钻石链”战略的重要一环，尤其是海洋安全合作伙伴的优先考虑对象。<sup>[1]</sup>自莫迪政府正式提出“东进政策”后，在与越南双边高层会晤时，印度几乎毫无例外地都会明确强调越南是印度“东进政策”最重要的一个支柱。如在2014年10月时任越南总理阮晋勇访印期间，印度总理莫迪重申“越南是印度东进政策的重要一极”。<sup>[2]</sup>2018年11月，印度总统拉姆·纳特·考文德在越南国会发表演讲指出：“所有邦交对印度来说都起着重要作用，但印度与包括越南在内的部分国家和地区之间的关系具有特别意义，越南对印度东进政策起着重要作用。”<sup>[3]</sup>

印度一直以来奉行“排他性”的印度洋战略，认为印度洋是“印度之洋”，尤其反对“中国拓展在印度洋的战略空间”。有学者认为：“印度洋是印度必争的势力范围，印度不会容许印度洋成为中国崛起成为海洋国家的通道。”<sup>[4]</sup>为了减缓中国进入印度洋的步伐，印度有借强化与越南等与中国存在争端之国开展海洋合作反制中国的盘算。随着中国和巴基斯坦、斯里兰卡、孟加拉国关系的深化发展，印度越发感到焦虑。印度一些战略学者认为：“中国海军加强在印度洋地区实际存在的目的就是要让印度专注于南亚事务，而印度可扩展在东南亚的海军存在以破解中国的‘珍珠链’战略，打造印度的‘钻石链’。”<sup>[5]</sup>近年来，随着南海局势紧张，印度战略界越发认为：“中国在南海占据主导地位后不断增加在印度洋的存在，因而印度应该在印太地

---

[1] David Brewster, “India’s Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?,” p.28.

[2] Joint Statement on the State Visit of Prime Minister of the Socialist Republic of Vietnam to India, Ministry of External Affairs, Government of India, October 28, 2014, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24142/joint+statement+on+the+state+visit+of+prime+minister+of+the+socialist+republic+of+vietnam+to+india+october+2728+2014>. (上网时间：2019年4月27日)

[3] “印度总统拉姆·纳特·考文德在越南国会发表重要演讲”，越南《人民报》2018年12月20日。

[4] 郑永年：《中国通往海洋文明之路》，东方出版社，2018年，第10-11页。

[5] David Brewster, “India’s Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?,” pp.34-35.

区与美日澳合作抗衡中国不断增长的影响力。”<sup>[1]</sup>对于印越海洋合作意在制衡中国，不少印度战略学界专家毫不避讳。如印度退役海军准将瓦萨（R. S. Vasan）表示：“近年来，在中越有争议的南海水域，印度加大了与越南进行油气资源勘探和开发的合作力度，这是一种对中巴经济走廊建设的回应。”

<sup>[2]</sup>印度学者巴拉达（Baladas Ghoshal）也认为，印度与越南在南海合作勘探和开发 127 区块和 128 区块有着强烈的政治动力，因为印度希望借此换得在印中其他问题上与中国的谈判筹码。<sup>[3]</sup>还有印度学者明确提出：“印度会发现其无法阻止中国海军进入印度洋，但其可进入中国自己的后院——南海对中国施压，这是一种简单但有效的回应。”<sup>[4]</sup>

## （二）越南试图在南海制衡中国

中国 1979 年被迫发动的自卫反击战对越南的安全观念和战略思维都产生了深刻影响。中越边境冲突爆发时，苏联只在道义和形式上给予越南象征性的支持，并没有完全履行《越苏友好合作条约》的义务。因此，1986 年革新开放后，越南不再将与大国结盟作为维护自身安全的手段，而逐步从“一边倒”转向多元外交。随着冷战结束，越南对外交政策进行了更大幅度的调整，开启全方位外交，不断加快融入国际社会的步伐。越南依据自身对国际形势的判断，逐步形成了“以大国平衡为核心、全方位、多样化”的外交政策。其中，借域外大国力量对中国进行“软制衡”，成为越南大国平衡外交的核心。1991 年与中国关系正常化以来，越南的对华政策是典型的对冲战略，一方面越南在政治稳定、经济发展上离不开中国的支持；另一方面，因中越两国

---

[1] Vivek Mishra, “India and the Rise of the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, September 30, 2013, <http://thediplomat.com/2013/09/india-and-the-rise-of-the-indo-pacific/>. (上网时间：2019 年 4 月 28 日)

[2] R. S. Vasan, “India’s Interests in South China Sea: Implications for Regional and Global Security and Stability,” *ISAS Insights*, No.334, June 1, 2016, p.4.

[3] Baladas Ghoshal, “China’s Perception on India’s Look East Policy and Its Implication,” *IDSIA Monograph Series*, No.26, Institute for Defense Studies and Analyses, October 2013, p.128.

[4] David Scott, “India’s Role in the South China Sea: Geopolitics and Geo-economics in Play,” *India Review*, Vol.12, No.2, 2013, p.54.

历史恩怨和现实利益纠葛，越南的对华政策充满了防范意味。

与越中关系相比较，越印没有历史包袱，在冷战时期都奉行与苏联交好的政策，使得两国具有天然的亲近感。因此，在越南“西看”过程中，具有大国抱负的印度成为越南倚重的主要力量。同时，越南深化与印度的关系，符合其整体外交政策中多样化的原则，尤其是与印度之间的海洋合作能够提高越南在与中国南海博弈中的地位。2009年以来不断发酵的南海议题使越印两国产生了一定“共振”，两国皆颇具对华防范意识，而且越南欲拉拢印度在南海制衡中国也恰与印度期望通过与越南加强海洋安全合作将自身影响力拓展到西太平洋的盘算不谋而合。相较而言，越南在与印度海洋合作过程中更加主动，不仅允许印度军舰访问越南敏感性港口，还不断鼓动印度参与南海争议海域油气资源的勘探和开发。

### （三）美国的支持和鼓动

印度总体上对美国采取战略适从的态度，而美国对印度在亚太地区扮演更为积极的角色持有显著的欢迎和支持态度。<sup>[1]</sup>在美国越发重视亚太地区的背景下，美国更加乐见并鼓励印度和越南加强海洋合作，也支持印度在亚太地区发挥更大的作用。早在21世纪初，美国就鼓励印度海军在波斯湾、东南亚等地区加强与美国海军的协调行动，增强印度的海上实力。<sup>[2]</sup>2011年7月，时任美国国务卿希拉里在访问印度时呼吁：“印度有潜力在亚太地区未来秩序的塑造方面发挥更加积极的领导作用，印度不仅仅是‘向东看’，而需要更多的实际行动。”<sup>[3]</sup>莫迪政府在2014年上台后宣布将“东向政策”升级为“东

---

[1] 葛红亮：“‘东向行动政策’与南海问题中印度角色的战略导向性转变”，《太平洋学报》2015年第7期，第20页。

[2] Ashley Trellis, “South Asia,” in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg, eds., *Strategic Asia 2001-02 Power and Purpose*, Seattle: National Bureau of Asian Research, 2002, pp.262-263. See David Brewster, “India’s Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?,” p.35.

[3] “Hillary Clinton Urges India to Take Leading Role in Asia,” *Times of Malta*, July 21, 2011, <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20110721/world/Hillary-Clinton-urges-India-to-take-leading-role-in-Asia.376587>. (上网时间：2019年5月7日)



进政策”，应当可以说，希拉里 2011 年的呼吁起了一定催化作用。因为越南在印度“东进政策”中占据着举足轻重的地位，毫无疑问，印度要配合美国的亚太战略，必然要与越南强化合作。美国也乐见并支持越南与印度大力开展海洋合作，希望印越合作能助力推进其意在遏制中国的所谓“印太战略”。2019 年 6 月 1 日，美国国防部发布《印太战略报告：未雨绸缪、伙伴关系深化、网络化区域建设》，其虽强调美日印澳四国同盟的核心重要性，但也将包括越南在内的部分东盟国家视为关键棋子。<sup>[1]</sup>

### 三、印越海洋合作的前景

随着印越关系的不断深化和亚太海洋地缘政治的变化，海洋合作必将继续是印越全面战略伙伴关系的最重要内容。当然，印越海洋合作的进一步推展也面临不少制约因素。

一方面，印越海洋合作将会继续高调推进。近年来，中国在南海维权能力的提升和在印度洋地区影响力的上升使得印度和越南在海洋合作领域产生了共振，印度本身的地区大国野心也助长了其深化与越南的关系。有学者甚至认为：紧张的南海局势已经成为观察印度与越南等域内国家关系的棱镜，在共同应对中国方面，印度和越南关系的深化已经不顾一切（thrown caution to the winds）。<sup>[2]</sup>从近几年越南允许印度海军舰艇访问的港口情况来看，从最南部的胡志明市逐步到中北部的芽庄、岘港和海防，印度海军在南海的活动范围越发扩展。此外，印度始终是越南谋求武器来源多元化的重要选择，因此未来印越两国海军装备技术领域的合作将会趋于明显。有关印度将向越南提供布拉莫斯反舰巡航导弹的新闻经常被媒体报道，而且在很多公开场合两国官员和发言人对此都没有否认。如越南外交部发言人被问及

---

[1] The U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p.36.

[2] Monika Chansoria, “Positioning Vietnam in India’s ‘Look East’ Policy,” *CLAWS Journal*, winter 2011, p.100.

该问题时含糊回答：“安全和防务合作是越印全面战略合作伙伴关系的重要组成部分，防御性武器的采购符合越南和平与自卫的国防政策。”<sup>[1]</sup> 印度防务官员也表示：“为越南提供防务设备是印越全面战略合作伙伴关系的重要方面。”<sup>[2]</sup> 从印越两国官员的表态来看，双方应该就印度为越南提供布拉莫斯反舰巡航导弹事宜保持着密切的磋商。因此，海洋合作尤其是海洋安全合作应会继续成为印越全面战略伙伴关系的重点。在2018年3月印越签署的《联合声明》中，双方表示将强化在反走私、航线安全等海洋领域的合作，并依据印度—东盟海洋合作战略对话的精神推进两国在海洋事务上的磋商。<sup>[3]</sup> 2018年8月，印度外交部长斯瓦拉吉在印越第16次联合委员会上表示：“印度和越南将加强海洋合作并决定在年内举行第一届印越双边海洋安全对话。”<sup>[4]</sup>

另一方面，印越南海合作也面临不少制约因素，使其更多地体现在舆论上热度颇高，而实际进程较为缓慢。首先，越南奉行的是大国平衡外交，其底线是不想彻底激怒中国，因此印度和越南不可能结成海洋联盟。澳大利亚学者大卫·布鲁斯特（David Brewster）认为越南是在“服从”中国的前提下谋求外交多元化和涉入东盟。<sup>[5]</sup> 这明显言过其实，越南对华政策介于制衡与合作之间，具有对冲的典型特点，正如越南总理阮晋勇所说——越南对华政策要坚持“合作与斗争相结合”。在印越海洋合作方面，从越南对印度希望进驻金兰湾海军基地的虚与委蛇态度可以看出，越南不会轻易同意任何域外国家在金兰湾驻军。此外，也有学者认为正是因为越南是南海争议相关

---

[1] “India not Selling Brahmos Missile to Vietnam, Says Govt,” *Hindustan Times*, August 18, 2017, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-not-selling-brahmos-missile-to-vietnam-says-govt/story-T0yg0y8ll1cFo5TWWRYNFK.html>. (上网时间：2019年4月30日)

[2] *Ibid.*

[3] India-Vietnam Joint Statement during State Visit of President of Vietnam to India, Ministry of External Affairs, Government of India, March 3, 2018.

[4] Press Statement by External Affairs Minister after Delegation-level Talks with DPM & FM of Vietnam, Ministry of External Affairs, Government of India, August 29, 2018, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/30331/press+statement+by+external+affairs+minister+after+delegationlevel+talks+with+dpm+amp+fm+of+vietnam+august+28+2018>. (上网时间：2019年5月2日)

[5] David Brewster, “India’s Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?,” p.40.

方,越南并不能像新加坡一样放开手脚与印度等域外大国全面开展海洋合作,尤其是海洋安全方面的合作,因为越南不想令中国认为其与域外大国或大国集团结成了紧密同盟,继而致使中国有可能对越南采取遏制政策。<sup>[1]</sup>

其次,越南海军装备相对落后,这在一定程度上限制了印越海上军事演习等合作项目的推进。印越两国军舰访问、联合演习等大多属于“单向度”,一般都只能在越南邻近海域举行演习。但囿于南海问题的敏感性,印越双方也不可能太过于密集和深入地在南海海域开展联合军事演习,而越南海军在短期内要到印度洋海域与印度海军进行联合演习则心有余而力不足。

最后,印度官僚阶层在政策执行方面的低效率将阻碍印越海洋合作进程。印度国内官僚阶层在执行政策上作风拖沓,尤其是涉及与外国的安全合作需要国防部、外交部和财政部相互协调,<sup>[2]</sup>这更大大降低了政策落实的效率。从印越海洋合作来看,其也深受印度官僚阶层“执行难”的困扰。比如,早在2014年印度总统访问越南时就承诺将向越南提供1亿美元军购贷款,但直到2018年陈大光访问印度时,该笔贷款仍然还停留在“口头”层面而并未得到真正落实。

#### 四、印越海洋合作对南海争端的影响

印越海洋合作若无涉他国,自无不妥,但其屡有牵涉南海争端,不论是对地区局势与中国—东盟海洋合作,还是对南海争端的降温和解决,皆无裨益。而且,印度插手南海事务不仅无益于域内各国和平解决争端与推进合作,也不利于中印关系的维护与发展。

2016年下半年以来,在中国和东盟国家的共同努力下,处理南海问题的“双轨思路”取得了重大进展,中国和东盟国家已经就“南海行为准则”单

---

[1] Koh Swee Lean Collin, “ASEAN Perspectives on Naval Cooperation with India: Singapore and Vietnam,” *India Review*, Vol.12, No.3, 2013, pp.199-200.

[2] 孙现朴:“印美海洋合作的进程及限制性因素——兼论中国印度洋政策的路径选择”,《南亚研究季刊》2018年第1期,第13页。

一磋商文本草案达成共识,南海局势日趋稳定。但是,越南和印度似乎并不乐见此种平稳之局。随着印度和越南海洋合作的推进,印度对南海问题的关注愈发密切。近年来,莫迪政府“东进政策”的重心更加强调海洋安全,且其海洋安全战略更为积极、富于进取心,在战略定位、战略视野、战略举措等方面都做出了相应调整,强调印太视域下以综合手段推进海洋安全战略,以更好地服从服务于印度崛起的大战略。<sup>[1]</sup>正因如此,印度对于南海争端的态度开始变得日益高调。印度不仅在双边层次上与美国、日本、越南等国联合就南海问题发声,将对南海争端的关切写入与这些国家的双边声明中,而且还在印度—东盟层面高调表达了对南海争端的关注。<sup>[2]</sup>随着印度利用印越关系的升级加深对南海问题的介入,印度在南海问题上的态度与美国、澳大利亚和日本等愈益相似,比如呼吁南海争端相关各方遵守《公约》以及维护南海航行与飞越自由。

尽管南海海上通道安全和航行自由事关印度的重要利益,但南海事务早前并非中印关系的焦点和核心问题。随着印越海洋合作的推进,尤其是印度军舰频繁访问芽庄等距离南沙海域不远的越南港口,这必然使中印角力的范围扩展到了南海。2011年7月,印方声称其军舰在从越南芽庄向海防港航行过程中遭到中方舰船袭扰,被中国海军警告称“你已进入中国海域”。印度外交部发表声明:“印度支持国际水域,包括南海的航行自由。”<sup>[3]</sup>2011年以来,中印两国多次因印度与越南合作勘探和开发南海争议水域油气资源而发生龃龉。中方表示:“一贯反对任何其他国家在中国管辖的海域进行油气

---

[1] 楼春豪:“战略认知转变与莫迪政府的海洋安全战略”,《外交评论》2018年第5期,第98页。

[2] 林民旺:“印度政府在南海问题上的新动向及其前景”,《太平洋学报》2017年第2期,第32-33页。

[3] Incident Involving INS Airavat in South China Sea, Ministry of External Affairs, Government of India, September 1, 2011, <http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/3040/Incident+involving+INS+Airavat+in+South+China+Sea>. (上网时间:2019年3月25日)

勘探开发活动，希望有关外国公司不要卷入南海争议。”<sup>[1]</sup>而印方认为：“根据《联合国海洋法公约》，印度与越南的合作勘探的区块位于越南专属经济区。”<sup>[2]</sup>印度和越南若如此不断在南海推展海洋合作，必然会使南海议题也成为影响中印关系的不良因素，增加中印两国发生摩擦的可能。

尽管印度有借通过与越南开展海洋合作将自身安全空间拓展到西太平洋地区的战略盘算，但印度综合实力与中国仍然存在较大差距，总体上对中国采取“软制衡”战略，不希望与中国产生直接性的对抗。而且，南海并非印度的战略核心区，在自身实力有限、国家战略能力与战略目标不匹配<sup>[3]</sup>的背景下，印度仍然会将印度洋作为其海洋战略的重点和首要利益区。因此，虽然印度与越南开展海洋合作，频繁在南海事务上互动，但是印度并无与中国因南海问题爆发直接冲突的战略意图和动力。

【完稿日期：2019-7-10】

【责任编辑：曹 群】

---

[1] 钟子娟：“印度称已获得越南许可拟进入南海开发油气资源”，人民网，2011年9月16日，<http://military.people.com.cn/h/2011/0916/c2226678-646000584.html>。（上网时间：2019年3月25日）

[2] S. D. Muni1, “The Turbulent South-China Sea Waters: India, Vietnam and China,” *ISAS Insights*, No.140, October 11, 2011, p.4.

[3] 王丽娜：“印度莫迪政府‘印太’战略评估”，《当代亚太》2018年第3期，第104页。

# 中东国家对非洲之角的介入与影响

□ 张梦颖 李新烽

〔提 要〕近年来，部分中东国家为扩大地区影响、争取地区盟友，积极介入非洲之角事务，扩大在该地区的军事存在，加大对地区国家的援助力度，在地区安全事务中扮演越来越重要的角色。中东国家的介入对非洲之角经济发展及部分地区冲突的缓解有一定帮助，但同时也使地区安全形势进一步复杂化。非洲之角国家应重点提升自主维护区域和平与安全的能力，以更好应对区域安全挑战。

〔关 键 词〕非洲之角、中东国家、非洲和平与安全

〔作者简介〕张梦颖，中国社会科学院研究生院博士研究生  
李新烽，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 4 期 0096-14

非洲之角地处非洲东北部、亚丁湾南岸，主要包括吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里等国，广义上的非洲之角还包括肯尼亚、苏丹、南苏丹和乌干达，区域总人口超过2亿。<sup>[1]</sup> 非洲之角与阿拉伯半岛共同扼守曼德海峡，分列红海两岸，战略位置重要，相关国家历史联系深厚。近年来，伊朗、土耳其、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔等国积极介入非洲之角事务，

[1] Kidane Mengisteab, *The Horn of Africa*, Cambridge: Polity Press, 2013, p.9.



对地区地缘政治走势产生重大影响，有可能重塑地区安全格局。

## 一、中东国家介入非洲之角新态势

由于地理邻近及历史上形成的政治文化联系，中东国家与非洲之角国家之间的交往存在已久。进入新世纪以来，中东主要国家对非洲之角的重视逐渐增强，也门冲突和卡塔尔断交危机促使相关国家加大了对非洲之角的介入力度。

### （一）加强在非洲之角的军事存在

伊朗是较早早在非洲之角谋篇布局的中东国家。早在 2008 年，伊朗同苏丹签订军事合作协议，为其提供军事和物资援助。同年，伊朗派军舰到亚丁湾打击索马里海盗。当时有报道称，伊朗与厄立特里亚达成协议，在厄立特里亚阿萨布港（Assab）派驻海军，以保护那里的炼油厂。2011 年，伊朗小型舰队通过苏伊士运河，其潜艇开始部署在红海。2014 年，伊朗组建亚丁湾反海盗编队。2015 年也门冲突爆发后，沙特联军与厄立特里亚、苏丹分别签署了安全协议，禁止伊朗船只在两国的港口停靠，但伊朗护航舰队依然保留了下来。<sup>[1]</sup>

土耳其对非洲之角的军事介入也相对较早。2009 年，土耳其开始参加在索马里海域的多国反海盗行动。自此以后，土耳其在红海、亚丁湾和阿拉伯海定期派驻海军。2017 年 9 月，土耳其在索马里摩加迪沙建设的军事基地投入使用，主要用于为索马里武装部队提供军事训练，约有 200 名土耳其军事人员驻扎在该基地。2018 年 12 月，土耳其总理埃尔多安访问苏丹，两国签署协议，土方租赁苏丹萨瓦金岛（Sawakin）作为旅游中心进行开发，租期 99 年。根据协议，土耳其将在萨瓦金岛修建码头用于维修民用和军用船舶。此外，土耳其还与吉布提达成协议，计划未来在该国建立军事基地。

---

[1] Neil Melvin, "The New External Security Politics of the Horn of Africa Region," *SIPRI Insights on Peace and Security*, No.2019/2, April 2019, pp.9-10.

也门冲突爆发后,沙特和阿联酋开始加大在非洲之角的军事存在。2015年,阿联酋同厄立特里亚签订协议,租借厄立特里亚阿萨布港及机场作为军事基地,租期30年。<sup>[1]</sup>2017年2月,“索马里兰共和国”<sup>[2]</sup>同意阿联酋在柏培拉港(Berbera)设立海军基地。2015年,沙特向吉布提赠送五艘先进的快艇,并派遣多位军事将领到访吉布提,共同商讨在吉布提建立军事基地、开展军事合作的可能性。2019年伊始,沙特领导的“红海联盟”在红海沿岸开展联合海军演习,以增强在该海域的联合作战能力,沙特军事力量进一步投射到非洲之角。<sup>[3]</sup>

除上述国家外,以色列自2012年以来在厄立特里亚派驻海军小队,并设立监听站,用以搜集情报和监视伊朗在红海的活动。

## (二) 积极斡旋非洲之角国家之间的争端

非洲之角国家之间存在复杂的边界和领土争端,关系长期紧张,部分国家还因边界争端发生军事冲突。中东国家利用其独特影响力,积极参与地区冲突调解。卡塔尔曾积极调解吉布提与厄立特里亚两国的边界冲突,促成两国在2010年签订和平协议。从2010年到2017年,卡塔尔一直在吉厄边界派驻维和部队。<sup>[4]</sup>此外,卡塔尔还积极参与调解苏丹达尔富尔冲突以及索马里与肯尼亚之间的海上领土争端。

近年来,沙特与阿联酋通过经济和外交手段,积极投资埃塞俄比亚与厄立特里亚的基础设施建设,推动两国关系缓和。2018年上半年,阿联酋官员频繁到访埃厄两国,努力推动两国和解进程。该年6月,阿布扎比王储访问埃塞俄比亚,与埃塞俄比亚签署合作协议,承诺提供30亿美元帮助推动埃厄

---

[1] “Arab Coalition Expands into the Horn of Africa,” Foreign Policy Diary, [http://www.liveleak.com/view?i=36a\\_1446820766#3k38s8SbpxAD0BVv.99](http://www.liveleak.com/view?i=36a_1446820766#3k38s8SbpxAD0BVv.99). (上网时间:2019年1月2日)

[2] “索马里兰共和国”位于索马里西北部、厄立特里亚以南。1991年1月,索马里陷入内战,多个政权并存。该年5月,索马里北部宣布“独立”,成立“索马里兰共和国”,该政权未获国际社会承认。

[3] Nabih Bulos, “Saudi Arabia Hopes Naval Exercises in the Red Sea Lead to Greater Clout in East Africa,” January 12, 2019, <http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-saudi-arabia-red-sea-20190112-story.html>. (上网时间:2019年1月26日)

[4] 2017年6月,卡塔尔宣布撤回其派驻在吉厄边界的400名维和人员。

关系发展，<sup>[1]</sup> 同时承诺为解除联合国对厄立特里亚制裁发声。7 月，埃塞俄比亚和厄立特里亚领导人签署《和平与友谊联合宣言》，结束了两国长达 20 多年的敌对关系。8 月，阿联酋表示计划修建连通埃厄的石油管道。9 月，在沙特国王萨勒曼主持下，埃厄两国元首在沙特红海港口城市吉达签署和平协议。

吉布提和厄立特里亚两国一直存在边界问题，2008 年曾因此爆发冲突。2018 年 9 月，在沙特国王萨勒曼的主持下，吉布提总统盖莱与厄立特里亚总统伊萨亚斯在吉达举行会晤，启动两国关系正常化进程。11 月，联合国安理会通过第 2444 号决议，解除对厄立特里亚实施的包括武器禁运在内的一系列制裁，以进一步加快推进吉厄双边关系正常化。联合国秘书长古特雷斯对沙特国王萨勒曼与王储穆罕默德·本·萨勒曼在促成相关国家开展对话的过程中所发挥的领导作用及付出的努力表示感谢。<sup>[2]</sup>

土耳其积极为解决索马里内部矛盾提供方案。自 2010 年起，土耳其多次在伊斯坦布尔举办“索马里问题国际会议”，调解索马里联邦政府与“索马里兰共和国”间的紧张关系。

### （三）扩大对非洲之角的投资与援助

非洲之角国家经济社会发展相对落后，资金短缺，这为中东国家发挥经济影响力提供了空间。据荷兰国际关系研究所报告显示，2000 年至 2017 年间，沙特、阿联酋、卡塔尔和科威特在非洲之角国家的投资项目共计 434 项，投资额约 130 亿美元。其中，沙特在非洲之角的投资额约 49 亿美元，阿联酋在非洲之角的投资额约 51 亿美元。<sup>[3]</sup> 国际货币基金组织（IMF）数据显示，仅

[1] Theodore Karasik, “Ethiopia Clears a Vital Path to the Red Sea,” *Arab News*, July 12, 2018, <http://www.arabnews.com/node/1337711>. (上网时间：2019 年 1 月 16 日)

[2] “吉布提与厄立特里亚总统举行会晤 联合国秘书长期待两国和平更进一步”，联合国网站，2018 年 9 月 18 日，<https://news.un.org/zh/story/2018/09/1017982>. (上网时间：2019 年 1 月 26 日)

[3] Jos Meester et al, “Riyal Politik: The Political Economy of Gulf Investments in the Horn of Africa,” The Clingendael Institute, April 2018, pp.1-49.

2015年至2016年间,海湾国家向苏丹央行存入约25亿美元资金。<sup>[1]</sup>阿联酋十分重视对红海沿岸港口的投资建设,通过迪拜港口世界公司(DP World)相继在吉布提港口、索马里兰的柏培拉港和索马里北部的博萨索港进行了投资。

2006年,卡塔尔红新月会在摩加迪沙成立,为当地民众提供医疗救助。2018年3月,卡塔尔与苏丹签署40亿美元协议,帮助开发萨瓦金港口。<sup>[2]</sup>2019年1月,卡塔尔向索马里军方捐赠了68辆装甲车,<sup>[3]</sup>并捐助建造学校、医院等基础设施。

伊朗、土耳其等国也在政治、金融、军事、医疗等领域向非洲之角国家提供了资金支持和人道主义援助。2000年至2017年间,伊朗对埃塞俄比亚投资额达2000万美元,重点帮助埃塞俄比亚的奥罗米亚州和首都亚的斯亚贝巴发展制造业和农业。2011年,伊朗人道主义组织——红新月会代表团进驻索马里首都摩加迪沙,为遭受干旱和饥荒的难民搭建救灾帐篷、建设移动诊所并提供医疗服务。<sup>[4]</sup>伊朗还对吉布提进行资金援助,两国央行为彼此货币提供信用额度。<sup>[5]</sup>

土耳其在非洲之角的援助以索马里为重点。2011年,索马里遭遇干旱和饥荒,土耳其开始向其提供大规模人道主义救援,输送了数亿美元的救灾物资。土耳其在索马里建设医院、学校等慈善机构,提供人道主义救援,得到

---

[1] IMF, "Sudan: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation - Debt Sustainability Analysis," IMF Country Report, No.17/364, November 13, 2017, p.3.

[2] Dominic Dudley, "East Africa Becomes a Testing Ground for UAE and Qatar as They Battle for Influence and Opportunity," *Forbes*, April 4, 2018, <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2018/04/04/uae-qatar-horn-of-africa-proxy-dispute/#2fbb55ec6ad2>. (上网时间:2019年4月16日)

[3] Matt Kennard, Ismail Einashe, "For Somaliland and Djibouti, Will New Friends Bring Benefits?," *Foreign Policy*, March 19, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/03/19/somaliland-somalia-horn-of-africa-djibouti-military-oil-uae-qatar-berbera-port/>. (上网时间:2019年4月16日)

[4] Iranian Red Crescent, "Actions Taken for the Benefit of Somalia Affected People by IRCS," January 9, 2013, <https://reliefweb.int/report/somalia/actions-taken-benefit-somalia-affected-people-ircs>. (上网时间:2019年4月16日)

[5] "Djibouti Severs Diplomatic Ties with Iran," *The Economist*, January 11, 2016, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=453833429&Country=Djibouti&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=International+relations>. (上网时间:2019年4月16日)

了索马里民众的普遍认可。<sup>[1]</sup> 2017年,土耳其为索马里政府培训军队和警察,并不断加大经济援助、商业投资、基础设施建设,设立联通两国首都的民用航空线路。<sup>[2]</sup> 土耳其对非洲之角的投资重点是吉布提和苏丹。2016年12月,土耳其与吉布提签署建立自贸区协议,该自贸区规划面积为12平方公里,潜在经济容量约1万亿美元。2017年10月联合国解除对苏丹制裁后,土耳其与苏丹签署6.5亿美元合作协议,其中包括对苏丹直接投资3亿美元。土耳其总理埃尔多安承诺,将把两国贸易额提高到100亿美元。<sup>[3]</sup>

#### (四) 尝试建立区域合作机制

2017年12月,埃及召集红海沿岸国家代表齐聚首都开罗,就沿岸国家在政治、经济、文化领域开展合作的基本原则达成了共识。<sup>[4]</sup> 2018年12月,首届红海和亚丁湾沿岸国家外长会议在利雅得召开。沙特、埃及、吉布提、索马里、苏丹、约旦和也门签署合作协议,建立红海安全委员会,即“红海联盟”。该联盟以东起非洲之角及亚丁湾海域、西至曼德海峡及红海为合作区域,以沿岸地区国家的安全协调、经济开发与环境保护为主要合作内容,是中东地区第一个海上安全合作机制和新的地区安全联盟雏形。红海安全委员会未就联盟机制达成最终协议,但沙特方面表示将派出技术专家组就相关问题继续研讨。

---

[1] Mehmet Özkan, *Turkey's Involvement in Somalia: Assessment of a State-Building in Progress*, Istanbul: SETA, 2014, pp.23-24.

[2] [索马里]卡迈勒丁·谢赫·穆罕默德·阿纳比:“索马里的土耳其军事基地及其对区域参与者的影响”(阿拉伯文),半岛电视台研究中心网站,2017年10月9日, [http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2017/10/9/7370824513eb441b97f5eebc4986baf4\\_100.pdf](http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2017/10/9/7370824513eb441b97f5eebc4986baf4_100.pdf). (上网时间:2019年1月16日)

[3] Mustafa Gurbuz, “Turkey’s Challenge to Arab Interests in the Horn of Africa,” February 22, 2018, [http://arabcenterdc.org/policy\\_analyses/turkeys-challenge-to-arab-interests-in-the-horn-of-africa/](http://arabcenterdc.org/policy_analyses/turkeys-challenge-to-arab-interests-in-the-horn-of-africa/). (上网时间:2019年3月10日)

[4] Habib Toumi, “Red Sea Bloc to Thwart Iran Expansionism,” *Gulf News*, <https://gulfnews.com/world/gulf/red-sea-bloc-to-thwart-iran-expansionism-1.60920631>. (上网时间:2019年3月10日)

## 二、中东国家加大对非洲之角介入的原因

中东国家对非洲之角的介入均从本国利益出发，期待实现各自的战略目标。这些目标虽存在差异，但也有一定的共性。

### （一）拓展地区影响力

非洲之角紧邻阿拉伯半岛，属于中东地区的“战略周边”。<sup>[1]</sup> 索马里、吉布提、苏丹是阿拉伯联盟成员国，埃塞俄比亚、厄立特里亚两国的穆斯林人口均占到半数。“阿拉伯之春”、叙利亚内战、也门冲突、卡塔尔断交危机等事件使中东政治格局不断发生变化，地区力量出现新的分化组合，形成两组主要势力。一派以沙特和阿联酋为首，另一派以伊朗、土耳其和卡塔尔为代表。各派势力均积极在非洲之角寻求盟友和伙伴。作为中东什叶派的领袖，伊朗在伊拉克战争后大力发展与伊拉克什叶派组织、叙利亚巴沙尔政权、黎巴嫩真主党、巴勒斯坦哈马斯和也门胡塞武装的关系，形成“什叶派新月带”。尽管如此，什叶派在中东多数国家毕竟是少数派，伊朗希望拓展战略空间甚至挖阿拉伯国家墙角，以壮大自身声势。非洲之角国家一度是伊朗外交频频得手的目标。进入21世纪以来，土耳其总理埃尔多安领导的正义与发展党（AKP）意欲打造“新土耳其”国家形象，推行“对非开放”政策。非洲之角是土耳其推行其“南下战略”、构建地中海—红海—印度洋战略走廊的重要一环，与此同时，土耳其还希望非洲国家未来能在土“入常”问题上给予支持。<sup>[2]</sup> 由于宗教和历史渊源，土耳其与穆斯林人口占多数的非洲之角国家互动往来较多，并将索马里视作其施展“软实力”、拓展地区影响力的重要合作伙伴。卡塔尔在2017年断交危机后处境艰难，积极在阿拉伯国家和伊斯兰世界中寻求支持，非洲之角国家成为其重要选择目标。面对伊朗、土耳其、卡塔尔在非洲之角的积极进取，作为阿拉伯国家重要成员的沙特、阿联酋不

---

[1] 王磊：“中东国家在‘非洲之角’动作频频”，《世界知识》第11期，第52页。

[2] 孙德刚、邹志强：“域外国家对东非加强军事介入：态势及影响”，《现代国际关系》2018年第12期，第43页。



甘被动，利用经济优势迅速反击，力图重新塑造地区政治安全格局。

## （二）寻求军事战略支点

非洲之角与阿拉伯半岛隔红海相望，沙特和阿联酋将非洲之角红海海岸线视作其“西部安全侧翼”。伊朗则一直希望在红海和亚丁湾海域部署海军力量，以形成对海湾国家的包围。土耳其渴望通过参与红海海域航道的安全保护，扩大在非洲之角的军事战略影响，进而对海湾国家形成威慑。

也门冲突爆发后，非洲之角红海沿岸港口的军事战略地位上升。冲突爆发以来，也门胡塞武装在盟友伊朗的支持下，利用反舰导弹、水雷等先进海防武器，使沙特联军在海上战线接连溃败，沙特被迫于 2018 年暂停了在红海货物运输。沙特联军认为，谁控制了也门西海岸和南部海岸，谁就会在也门内战中掌握主动权。为打击伊朗和胡塞武装，沙特联军在红海和亚丁湾海域部署了军力，主要驻扎在吉布提、厄立特里亚的阿萨布港和沙特红海港口吉达。为支持沙特联军在也门的军事行动，沙特和阿联酋利用阿萨布港以及附近的空军基地对也门实施海上和空中封锁。<sup>[1]</sup>

## （三）确保海运通道安全

位于红海南端、也门和吉布提之间、连接红海和亚丁湾的曼德海峡是欧、亚、非三洲间海上贸易的重要航道。美国能源信息局数据显示，每天约有 480 万桶原油和成品油经过曼德海峡，占世界石油供应总量的 4%。<sup>[2]</sup> 每年有超过 2 万艘船只经过亚丁湾水域，其中 20% 是商船。独特的地理位置使非洲之角与阿拉伯半岛石油生命线紧密相连。非洲之角的安全稳定不仅关乎中东石油的出口，也对红海国际航行安全具有重要影响。据世界银行估计，仅 2008 年至 2012 年四年间，全球每年因索马里海盜肆虐亚丁湾所遭受的经

---

[1] Dominic Dudley, “East Africa Becomes a Testing Ground for UAE and Qatar as They Battle for Influence and Opportunity”.

[2] Marco Malvestuto, “The Red Sea Route, A Strategic Junction,” May 11, 2018, [https://www.aboutenergy.com/en\\_IT/topics/red-sea-route-strategic-junction.shtml](https://www.aboutenergy.com/en_IT/topics/red-sea-route-strategic-junction.shtml). (上网时间: 2019 年 4 月 16 日)

济损失达 180 亿美元。<sup>[1]</sup>为此,中东国家均希望加强在非洲之角的安全存在,确保海上贸易通道安全畅通。2019 年 1 月,布鲁金斯学会报告显示,红海沿岸至少 8 个港口或基地已成为阿联酋运输航线上的重要支点。<sup>[2]</sup>

#### (四) 拓展商业利益

非洲之角国家虽然经济普遍落后,但市场潜力巨大。近年来,随着非洲之角安全状况好转、区域稳定性增强,经济发展潜力初步显现,特别是地区国家紧张关系得到缓解,联合国解除对苏丹、厄立特里亚的制裁,有望加速地区经济发展,对基础设施建设的需求也将明显上升。与此同时,非洲之角还是中东国家通往东部和中部非洲的大门。中东国家要拓展非洲市场,需要利用非洲之角国家的基础设施。以土耳其为例,自 2002 年正义与发展党上台执政以来,土耳其与非洲国家的贸易量已翻了 3 倍,达到 175 亿美元。港口建设对土耳其向非洲出口意义重大。对于部分中东国家尤其是海湾国家而言,非洲之角还具有确保其粮食安全的战略价值。近年来,沙特、阿联酋等国的主权财富基金加大收购非洲之角农业用地的力度,拥有丰富水资源和肥沃土地的埃塞俄比亚等地区国家成为海湾国家的关注重点。<sup>[3]</sup>

### 三、中东国家竞相介入非洲之角的影响

中东国家的介入给非洲之角和平与发展带来双重影响。从积极角度看,中东国家为非洲之角国家提供军事援助和培训,提升了这些国家的安全防御能力;中东国家积极斡旋非洲之角国家间冲突和争端,推动了相关国家关系

---

[1] Afyare Elmi and Said Mohamed, "The Role of the GCC Countries in Ending Piracy in the Horn of Africa," Arab Center for Research and Policy Studies, 2016, [https://www.dohainstitute.org/en/ResearchAndStudies/Pages/The\\_Role\\_of\\_the\\_GCC\\_Countries\\_in\\_Ending\\_Piracy\\_in\\_the\\_Horn\\_of\\_Africa.aspx](https://www.dohainstitute.org/en/ResearchAndStudies/Pages/The_Role_of_the_GCC_Countries_in_Ending_Piracy_in_the_Horn_of_Africa.aspx). (上网时间:2018 年 12 月 29 日)

[2] Elana DeLozier, "Seeing Red: Trade and Threats Shaping Gulf-Horn Relations," The Washington Institute, February 15, 2019, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/seeing-red-trade-and-threats-shaping-gulf-horn-relations>. (上网时间:2019 年 4 月 16 日)

[3] 王磊:“中东国家在‘非洲之角’动作频频”,第 52 页。

的改善和正常化，促进了地区和平与稳定；中东国家加大对非洲之角投资和基础设施建设力度，有助于地区国家基础设施状况的改善和经济发展。另一方面，中东国家在非洲之角开展的军事援助与安全建设，主要目的在于打击竞争对手，这无疑给该地区的长远安全稳定带来隐患。中东国家的“金融换同盟”行为，也可能损害非洲之角国家的主权独立，甚至导致这些国家被迫卷入中东纷争而得不偿失。<sup>[1]</sup>

### （一）加速地区军事化风险

重要的地理位置和复杂的国家关系使非洲之角一直是域外势力争夺的焦点。英、法两国自 20 世纪就在非洲之角设有军事基地。美国、德国自 21 世纪初也开始在非洲之角建立军事基地。2008 年索马里海盗猖獗一时，引发多国海军在亚丁湾采取护航行动。近年来，索马里海盗威胁明显缓解，但相关护航行动并未完全停止，只有部分国家将护航行动改为阶段性的。2011 年，日本也在吉布提设立了军事基地。中东国家对非洲之角的介入具有鲜明的军事存在特征，<sup>[2]</sup> 其在非洲之角设立军事基地或进行军事部署，进一步推动了非洲之角的军事化进程，使该地区成为“海上实验室”，每个大国在此或拥有军事基地或正在寻找基地。<sup>[3]</sup>

### （二）打破地区国家与中东国家原有关系格局

中东国家将中东的“新冷战”带到非洲之角，迫使非洲之角国家“选边站队”，<sup>[4]</sup> 改变了地区原有力量平衡。也门冲突爆发后，在沙特、阿联酋等

---

[1] Zach Vertin, “Red Sea Rivalries: The Gulf States are Playing a Dangerous Game in the Horn of Africa,” *Foreign Affairs*, January 15, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/east-africa/2019-01-15/red-sea-rivalries>. (上网时间：2019 年 5 月 7 日)

[2] Umer Karim, “How Turkey and UAE’s Involvement in the Horn of Africa is Changing the Region,” December 11, 2017, <https://eaworldview.com/2017/12/turkey-uae-involvement-horn-africa-changing-region/>. (上网时间：2018 年 12 月 26 日)

[3] Matt Kennard, Ismail Einashe, “For Somaliland and Djibouti, Will New Friends Bring Benefits?”

[4] James Jeffrey, “The Horn of Africa and the ‘Middle East Cold War’- A Deadly Game of Chess,” *New African*, December 19, 2018, <https://newafricanmagazine.com/news-analysis/the-horn-a-deadly-game-of-chess-2/>. (上网时间：2019 年 4 月 16 日)

国拉拢下，厄立特里亚、索马里、苏丹、吉布提与伊朗反目成仇。厄立特里亚曾是伊朗在非洲之角的亲密盟友，但2015年转而同沙特结盟，在也门行动中将阿萨布港作为沙特联军在也门行动的海空物流枢纽。<sup>[1]</sup> 苏丹与伊朗曾保持长期军事联系，苏丹请伊朗帮助对其情报部门进行培训，建立自己的军工企业。作为回报，苏丹允许伊朗在其境内生产武器。但在沙特压力下，苏丹于2016年初宣布与伊朗断交，并出兵协助沙特在也门作战。<sup>[2]</sup> 吉布提曾同意作为伊朗的中转港口，向也门胡塞武装运送武器。但在沙特施压之下，吉布提于2016年1月和伊朗断交，转而允许海湾国家使用其领空，并同意收容也门冲突难民。<sup>[3]</sup> 2015年4月，索马里外交部长表示，沙特联军可以使用索马里领空、领海和领土对也门胡塞武装进行袭击。2016年1月，索马里宣布与伊朗断交。2018年底成立的“红海联盟”旨在为沙特开辟地区安全合作新基点，强化其同伊朗争夺伊斯兰世界领导地位的能力，它的出现可能将中东乱象植入非洲之角，并严重挑战非盟对构建非洲和平与安全体系所作出的诸多努力。<sup>[4]</sup>

卡塔尔断交危机发生后，吉布提和厄立特里亚先后从卡塔尔阵营转向沙特阵营，但索马里联邦政府、苏丹与卡塔尔依然保持友好关系，两国随即遭到沙特阵营的报复。

### （三）引发非洲之角国家内部出现新危机

中东国家在非洲之角的渗透，导致非洲之角国家内部矛盾出现新的紧张。以索马里为例，中东国家的介入加剧了索马里内部派系斗争，削弱了索马里

---

[1] Alex Mello and Michael Knights, "How Eritrea Became a Major UAE Military Base," *Tesfa News*, September 2, 2016, <https://www.tesfanews.net/west-of-suez-for-the-united-arab-emirates/>. (上网时间: 2019年1月2日)

[2] The Economist Intelligence Unit, "Troop Deployment to Yemen Offers Economic Benefits," November 20, 2015, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1143686498>. (上网时间: 2019年1月2日)

[3] "KSRelief Opens Village for Yemeni Refugees in Djibouti," *Arab News*, November 2, 2018, <http://www.arabnews.com/node/1398146/saudi-arabia>. (上网时间: 2019年1月2日)

[4] Alex de Waal, "Pax Africana or Middle East Security Alliance in the Horn of Africa and the Red Sea?," World Peace Foundation, Occasional Paper No. 17, January 2019, pp. 13-14.

国家建设的能力。2017 年初，多个海湾国家被指通过索马里总统选举干涉该国内政。卡塔尔断交危机爆发后，保持中立的索马里联邦政府受到来自沙特和阿联酋阵营的巨大压力。阿联酋认为，索马里在此次危机中与卡塔尔关系紧密，指责索马里总统法马约当选前接受卡塔尔资助。<sup>[1]</sup> 索马里一些州政府发表声明，支持沙特和阿联酋联盟在卡塔尔断交危机中的立场，攻击索马里法马约政府的中立态度。<sup>[2]</sup> 为惩罚索马里联邦政府，阿联酋加紧同“索马里兰共和国”联系，在位于索马里兰的柏培拉港建立军事基地，并签署了价值 4.42 亿美元的港口升级协议；越过联邦政府直接与索马里各州打交道，如在索马里东北部的邦特兰地区培训海警；在索马里境内推销武器，支持索马里境内的恐怖主义活动。<sup>[3]</sup> 2017 年，联合国驻索马里和厄立特里亚特派团的评估报告显示，柏培拉军事基地的修建严重违反了联合国对索马里武器禁运的规定。

苏丹政权更迭是另一例证。近年来，苏丹严重依赖沙特、阿联酋和卡塔尔的资金援助以支撑其疲软的经济形势。在卡塔尔断交危机中，苏丹在名义上保持了中立。沙特和阿联酋认为苏丹对沙特阵营缺乏“忠诚度”，随之减少了对苏丹的资金援助，<sup>[4]</sup> 造成苏丹外汇短缺、汇率贬值和进口下滑等一系列问题，<sup>[5]</sup> 加剧了苏丹经济形势恶化，引起民众对商品价格飙升的强烈不满，进而促使苏丹局势巨变，巴希尔总统下台。

---

[1] “Qatar’s Resilience: A Model of Resisting Blockade and the Power of Small States,” Al Jazeera Centre for Studies, June 5, 2018, <http://studies.aljazeera.net/en/publications/2018/06/qatars-resilience-model-resisting-blockade-power-small-states-180605095522961.html>. (上网时间: 2019 年 1 月 7 日)

[2] “Somalia and the Gulf Crisis,” International Crisis Group, June 5, 2018, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/260-somalia-and-gulf-crisis>. (上网时间: 2019 年 1 月 17 日)

[3] [索马里] 卡迈勒丁·谢赫·穆罕默德·阿纳比: “索马里的土耳其军事基地及其对区域参与者的影响”。

[4] International Crisis Group, “Improving Prospects for a Peaceful Transition in Sudan,” January 14, 2019, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/b143-improving-prospects-peaceful-transition-sudan>. (上网时间: 2019 年 4 月 16 日)

[5] IMF, “Sudan: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation-Debt Sustainability Analysis,” IMF Country Report No.17/364, November 13, 2017, p.19.

#### （四）加剧地区非传统安全挑战

中东大国对非洲之角的军事介入，将中东大国间争霸与中东国家内部纷争的祸水引入非洲之角，给非洲之角恐怖主义分子、极端组织和海盗提供了非法武器装备、资金和新的生存空间，使非洲之角的恐怖主义和极端主义势力抬头，海盗问题复燃。自2015年以来，也门战火持续，造成了部分地区权力真空，为近年来藏匿在索马里山区的“青年党”提供了新的发展空间。全球恐怖主义数据库统计显示，2007年，索马里国内遭受了6起“青年党”恐怖袭击，到2016年，袭击事件上升至558起。“青年党”跨境袭击频率也在这一阶段迅速上升，肯尼亚成为最大受害国。2008年至2016年间，肯尼亚共遭受291起“青年党”发动的跨境袭击。近两年来，“青年党”愈来愈疯狂，在索马里、肯尼亚制造多起袭击事件。2019年1月，内罗毕西区一家五星级酒店遭“青年党”袭击，造成21人死亡、28人受伤；同日，非盟驻索马里特派团（AMISOM）营地的肯尼亚驻军遭“青年党”偷袭，造成100多人死亡。<sup>[1]</sup> 2018年发布的全球和平指数排名显示，在世界上163个被调查的国家和地区中，非洲之角国家和平指数整体排名较低，其中苏丹位列第153名、索马里位列159名、南苏丹居161名，属于世界上最不和平的国家。<sup>[2]</sup> 2018年全球恐怖主义指数排名也显示，非洲之角的索马里、肯尼亚等国家遭受恐怖袭击的频率较高。<sup>[3]</sup>

在21世纪第一个十年里，索马里海盗一度在亚丁湾海域疯狂肆掠，给途经该水域的船只和人员安全造成巨大安全威胁。在国际社会共同努力下，国际护航取得了显著成效，截至2016年10月，遭海盗劫持的人员和船只数量降为零。进入2017年以来，索马里海域海盗问题再度出现。该年3月，一艘

---

[1] NDTV, “14 Dead, All Terrorists Killed in Nairobi Hotel Complex Attack,” January 16, 2019, <https://www.ndtv.com/world-news/kenya-hotel-attack-president-kenyatta-says-all-nairobi-attackers-killed-1978437>. (上网时间：2019年1月16日)

[2] Institute for Economics & Peace, *Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World*, June 2018, <http://visionofhumanity.org/reports>. (上网时间：2018年12月26日)

[3] Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2018: Measuring the Impact of Terrorism*, November 2018, <http://visionofhumanity.org/reports>. (上网时间：2018年12月26日)



载满原油的轮船在从吉布提前往摩加迪沙途中，在索马里沿岸遭到海盗劫持。《2018年国际海事局海盗报告》显示，尽管2018年索马里海域没有船只遭劫持，但时有海盗向过往油轮和货轮开火。<sup>[1]</sup> 索马里海盗重现说明该地区海域面临安全风险，这是沙特联军介入也门冲突导致的溢出效应。<sup>[2]</sup> 伊朗曾指责索马里海盗背后的真正资助者来自沙特、阿联酋和也门，海盗分子所使用的武器也是从也门地区流出的。<sup>[3]</sup>

### 四、结语

中东“两大派系”在非洲之角的积极介入表明，中东国家日渐成为该区域事务的重要玩家。中东国家关注的是其自身的战略利益，忽视非洲之角国家的利益诉求，缺乏对非洲之角安全和发展进行“战略谋划”，其对非洲之角的介入未能触及非洲之角暴力频发、恐怖主义滋生的真正根源——贫困和社会经济发展不平衡。因此，非洲之角国家需加快自身经济建设和社会发展步伐，提升自主维护和平与安全的能力，提高人民群众的生活水平，才能从根本上解决非洲之角的安全与发展困境。

【责任编辑：李静】

【完稿时间：2019年7月10日】

---

[1] ICC, “IMB Piracy Report 2018: Attacks Multiply in the Gulf of Guinea,” <https://www.iccccs.org/index.php/1259-imb-piracy-report-2018-attacks-multiply-in-the-gulf-of-guinea>. (上网时间：2019年4月16日)

[2] Oceans Beyond Piracy, “Piracy and Armed Robbery against Ships in East Africa 2017,” <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/east-africa>. (上网时间：2019年4月16日)

[3] Anthony Chibarirwe, “Pirates from Somalia are Taking Advantage of a Diminishing International Security Presence in the Region,” May 19, 2017, <https://www.thetrumpet.com/15814-somali-pirates-are-back>. (上网时间：2019年4月16日)

# 特朗普政府的经济单边主义及其影响

□ 王玉主 蒋芳菲

〔提 要〕特朗普政府的贸易保护主义行为实质上是一种致力于重塑国际经济秩序的经济单边主义。它是特朗普政府对美国单边主义外交理念的一种继承，既反映了特朗普政府对国际收益分配格局的不满和对中美相对实力对比变化趋势的深层忧虑，也展现了其摆脱国内政治经济困境和推行国家安全战略的路径；既是美国对外经济政策“安全化”的一种表现，也是特朗普政府探索应对中国崛起的最新尝试。特朗普政府的经济单边主义行为对美国自身发展、全球经济增长、多边国际机制、中美关系以及整个国际政治经济秩序都将产生一系列深远的影响，既损害美国国际信誉、削弱其自身实力，也给世界和平与发展带来更多不确定和不稳定因素。

〔关键词〕特朗普政府、经济单边主义、国际经济秩序、中美关系

〔作者简介〕王玉主，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、博士生导师

蒋芳菲，中国社会科学院研究生院亚太系博士研究生

〔中图分类号〕F171.25

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 4 期 0110-13

特朗普政府自上台以来，打着“美国优先”（America First）和“让美国再次伟大”（Make America Great Again）的旗号，对美国外交政策进行

了一系列重大调整，这在经贸领域表现尤为突出：不仅高调宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），大幅减少对外援助，实行高关税，重启北美自由贸易区谈判，还强势挑起中美贸易摩擦，甚至扬言退出世界贸易组织（WTO）。<sup>[1]</sup> 正确理解特朗普政府对外经济政策调整的原因，分析其对中美关系、世界经济以及国际秩序的影响，积极探索中美良性互动之道，努力塑造一个更加顺应时代发展、符合各国共同利益的国际政治经济秩序将不仅关系到中国自身的发展，对亚太地区乃至全球发展都有重要意义。

## 一、经济单边主义的表现

“单边主义”（unilateralism）是冷战结束后出现的概念，主要是指国家按照自身意愿和方式开展外交活动，最低限度地与其他国家进行协商和吸收其他国家参与，并不惜以践踏其他国家主权、牺牲其他国家的利益、破坏多边国际机制来实现自身狭隘利益诉求的理念和行为。<sup>[2]</sup> 特朗普政府在经济领域，尤其是国际贸易领域采取了一系列举措，是一种典型的“经济单边主义”（economic unilateralism）。<sup>[3]</sup> 具体表现包括：

第一，援引美国国内法单边启动“232”、“201”和“301”等贸易调查。由于这几项条款本身与 WTO 的多边主义原则和有关规定相冲突，因此美国在

[1] 蒋芳菲：“从奥巴马到特朗普：美国对华‘对冲战略’的演变”，《美国研究》2018年第4期，第75-96页。

[2] 关于单边主义的定义参见：Pick & Joseph P (eds.), *The American Heritage Dictionary of the English Language*, Boston: Houghton Mifflin Co., 2000, p.1881；贾庆国：“单边主义还是多边主义？”，《现代国际关系》2003年第8期，第8页；王联合：“美国单边主义：传统、历史与现实的透视”，《国际观察》2006年第5期，第49页；袁征：“美国为何偏爱单边主义”，《人民论坛》2017年12月，第116-118页。

[3] 也有学者将特朗普政府的对外经济政策概括为“进攻性单边主义”（aggressive unilateralism）的回归，参见 Jagdish Bhagwati and Hugh T. Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, University of Michigan Press, 1991；Roland Rajah, “American Trade Policy Returns to Aggressive Unilateralism,” The Lowy Institute, April 9, 2018, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/american-trade-policy-returns-aggressive-unilateralism>.（上网时间：2018年10月20日）

WTO 成立后很少对其他国家使用。但 2017 年至今，特朗普政府绕开 WTO 的争端解决机制，多次单边启动贸易调查，范围波及包括中国和美国盟国在内的世界主要经济体。这是对 WTO 及其组织法所体现的国际法和多边贸易机制的背离，带有强烈的单边主义和贸易保护主义色彩。

第二，单边采取大幅提高关税和投资门槛、设置贸易壁垒等贸易保护主义措施。特朗普政府把美国贸易赤字、制造业外流以及失业等问题归咎于与其他国家“不公平”的贸易关系，并以美国国内法为基础的单边贸易调查为依托，单方面对钢铁等多个行业加征关税和设置贸易壁垒，试图将其他国家的產品阻挡在美国市场之外。<sup>[1]</sup>2018 年 1 月，特朗普宣布对进口光伏产品和大型洗衣机采取全球保障措施，并分别加征 30% 和 50% 的高额关税。同年 3 月，特朗普又以国家安全为由单方面宣布对所有进口钢铁和铝产品分别征收 25% 和 10% 的关税，并表示欧盟、加拿大与墨西哥可以得到豁免，但仍需受进口配额的限制。这些措施不仅违背了美国曾在《1994 年关税与贸易总协定》(GATT1994)中做出的减让承诺，也严重违反了 GATT1994 中的最惠国待遇原则。

第三，单方面挑起对华贸易摩擦。自 2018 年 3 月，特朗普政府以扭转对华贸易逆差和“重塑双方公平互惠经贸关系”的名义对中国进行了严厉的经济制裁和打压：从单边发起对华“301 调查”，到接连抛出加征关税清单，对中兴执行为期七年的出口禁令和要求 14 亿美元罚款，再到对中国高端制造业进行精准打击，特朗普政府步步紧逼，蓄意挑起中美贸易摩擦。2018 年 5 月 19 日，中美两国在华盛顿就双边经贸磋商成果发表联合声明。然而，同年 6 月 18 日，美国国务卿蓬佩奥不顾此前在谈判中形成的共识，否认谈判成果。7 月 6 日，美国宣布开始对 340 亿美元中国产品加征 25% 的关税，随后又对 2000 亿美元中国产品加征 10% 的关税。2019 年 5 月 5 日，在中美进行第十一轮经贸高级别磋商前夕，特朗普再次出尔反尔，在推特发文称美国计划在 5 月 10 日将 2000 亿美元中国商品的税率提高到 25%。

---

[1] K. Handley and N. Limão, “Trade under Trump Policies,” *Economics and Policy in the Age of Trump*, CEPR Press, 2017, p.141.

第四，单方面要求重启《北美自由贸易协定》（NAFTA）谈判和与韩国、日本等国的双边贸易谈判。特朗普曾多次表示，他认为NAFTA是美国签署的“最坏的协定”，并决心要重新谈判建立一个新的、美国认为“公平”的自由贸易协定。在美国的高压下，墨西哥和加拿大先后向美妥协。2018年9月，美加宣布达成协议，NAFTA也正式更名为《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）。USMCA体现了美国对于重塑区域价值链和推动制造业回流的期望，不仅包含了各种配额数量限制手段，区域性和歧视性也都非常明显，具有很强的贸易保护主义色彩，严重违背了WTO的多边与非歧视原则。同时，特朗普政府还重启美韩双边贸易谈判。2018年9月，美国通过钢铁和铝的高关税施压等方式逼迫韩国签署修正后协议，使美国的汽车、药品和农产品更容易进入韩国市场。USMCA签订后不久，美国又表示将与欧盟、日本和英国分别开展贸易谈判，与其实现“更公平”“更平衡”的贸易。

第五，频频退出和消极抵制既有的多边国际机制。<sup>[1]</sup> 特朗普就任美国总统第二天，美国便单方面高调宣布退出由奥巴马政府倡导签署的TPP。不仅如此，美国还消极抵制WTO的新规则谈判，阻挠其上诉机构成员的遴选，严重影响该机构正常审案，企图以双边贸易谈判取代多边贸易谈判和争端解决机制，以双边合作取代多边国际合作机制。<sup>[2]</sup> 特朗普还曾多次在公共场合表示，只要能谈成比奥巴马时期更好的条件，美国将考虑重新加入TPP。这充分说明特朗普继承了美国的单边主义理念和历来对多边主义的功利主义态度。

从上述行为可以看出，特朗普政府不是简单地想要扭转所谓的贸易逆差，而是采用以高压措施逼迫对方就范的方式建立符合美国自身利益的贸易体制，希冀重塑美国认为“公平”的贸易关系；不是简单地“退群”，而是以此来

---

[1] J. Harwood, “The Cost of Donald Trump’s Mission to Put America First and Abandon the Liberal World Order,” CNBC, July 26, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/07/26/donald-trump-disrupted-the-liberal-world-order.html>. (上网时间：2018年10月20日)

[2] Office of the United States Trade Representative, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report,” March 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>. (上网时间：2018年10月13日)

逃避其认为不必要的国际责任，增加其进行谈判的筹码。中国虽然是特朗普政府“经济单边主义”首当其冲的打击目标，但包括美国盟友在内的其他被认为“占了美国便宜”的国家也未能幸免。

从对双边贸易关系的破坏到对区域合作机制的重塑再到对WTO及其组织法和基本原则的藐视和践踏，特朗普政府一系列对外经济政策调整实质上是致力于按照美国的意愿改变和重塑整个国际经济秩序的经济单边主义。从这个角度来看，特朗普政府领导下的美国已成为当今国际秩序，尤其是国际经济秩序中的“修正性霸权”。<sup>[1]</sup> 特朗普政府的经济单边主义继承了美国的单边主义外交传统。无论是所谓的“美国优先”“让美国再次伟大”等旗号，还是特朗普政府的一系列经济单边主义行为都在很大程度上反映了特朗普政府“美国利益至上”的行为准则，其根本目的仍是维护美国的全球霸权地位。

## 二、政策动因

特朗普政府经济单边主义的形成并非一时兴起，也非纯粹因为看重经济利益，而是有着复杂的战略考量，是国际因素和美国国内因素<sup>[2]</sup>、客观条件和主观认知<sup>[3]</sup>综合作用的结果。

### （一）维护美国经济利益

近年来，中国已逐渐成为全球化进程和国际贸易收益结构的重要受益者。至2015年，中国进出口贸易总额比本世纪初增加了3.479万亿美元，是同期

---

[1] 辛翠玲：“特朗普政府经贸战略探析：‘美国优先’的新国际贸易秩序”，《当代美国评论》2018年第3期，第27页。

[2] Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jefferey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.4,43,56; Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, No.1, 1998, pp.144-177; Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization and Sino-American Conflict 1947-1958*, New Jersey: Princeton University Press, 1996, p.16.

[3] Ronald Jepperson, Alexander Wendt, and Peter Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture in National Security,” in Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996; [美] 罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，秦亚青译，世界知识出版社，2003年。



美国增加额的近两倍，中国在货物贸易进出口总额和出口额上都已领先于美国。<sup>[1]</sup> 国际分配格局中的相对失利地位和中美双方在国际贸易中日益激烈的竞争使美国对现有的多边贸易体系多有不满。特朗普对所谓“不公平”贸易关系的批判实质上表达了这种情绪。

然而，随着后冷战时期国际权力分配趋势的不断变化和以 WTO 为代表的多边贸易机制的约束力不断提升，美国在多边国际机制中已不再具有绝对的主导权，特朗普政府在既有国际贸易体系中按照其意愿改变目前国际收益结构的难度越来越大，利用 WTO 等多边国际机制来实现美自身利益诉求的交易成本已越来越高。<sup>[2]</sup> 加上 WTO 改革进程严重滞缓，对特朗普政府来说，采取单边主义行动来“另起炉灶”反而是一种成本更低、收益更大的选择。

## （二）应对中国崛起，力图扭转中美相对实力及权力分配变化趋势

2008 年金融危机和长期海外战争消耗使美国债台高筑，支配其他国家和调动全球战略资源的能力和意愿都在不断减弱，国际信誉也受到了很大冲击。与其形成鲜明对比的是，中国连续 40 年保持了经济的高速增长，国际影响力显著提升，并日益在东亚地区经济结构中占有核心地位。而且，中国经济红利已逐渐外溢到国防、科技等领域，中美双方在诸多领域的差距都在不断缩小。2017 年，按市场汇率计算，中国 GDP 总量已达美国 GDP 总量的 61.67%；按购买力平价计算，中国 GDP 总量已超过美国，居世界第一。2017 年，中国军费开支相当于美国军费开支的 37.4%，而位列第三的俄罗斯军费开支仅相当于美国的 10.8%。<sup>[3]</sup>

中美实力差距的不断缩小和中国崛起带来的地区经济结构和权力分配上

[1] 韩召颖、姜潭：“全球化背景下美国对外战略的转向”，《现代国际关系》2017 年第 4 期，第 14-22 页。

[2] Elisabeth Winter, “Trump’s Trade War: US Geo-economics from Multi- to Unilateralism,” *E-International Relations*, August 31, 2018, <https://www.e-ir.info/2018/08/31/trumps-trade-war-us-geo-economics-from-multi-to-unilateralism/>. (上网时间：2019 年 3 月 28 日)

[3] Stockholm International Peace Research Institute, “Data for All Countries 1988-2017 in Constant (2016) USD,” [https://www.sipri.org/sites/default/files/1\\_Data%20for%20all%20countries%20from%2019882017%20in%20constant%20%282016%29%20USD.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/1_Data%20for%20all%20countries%20from%2019882017%20in%20constant%20%282016%29%20USD.pdf). (上网时间：2019 年 4 月 12 日)

的变化使美国对其自身发展的前景和全球霸权地位的预期都变得十分悲观。在美国看来,中国已成长为东亚地区潜在的“地区霸权国”和美国的“主要竞争对手”。<sup>[1]</sup>因此,特朗普政府的经济单边主义在很大程度上是美国为了应对中国崛起所做出的一次最新尝试,甚至可以说有不少措施都是为中国“量身定制”。<sup>[2]</sup>例如,除了蓄意挑起中美贸易摩擦,USMCA中针对“非市场经济”的条款也主要是针对中国。其深远目的便是通过“绑架”墨西哥、加拿大等其他贸易伙伴,逐步在中国对外经贸关系上编织一张“封锁网”。此外,中国受“301条款”打压最严重的几个行业也正是《中国制造2025》规划要求实现重点突破的领域,特朗普政府的目的并不是简单地减少贸易逆差,而是希望通过对中国高端制造业的“精准打击”来延缓中国的崛起势头,遏制中国在全球科技和高端制造领域对美国领导地位的威胁。<sup>[3]</sup>

### （三）摆脱国内政治经济困境，争取民意支持

金融危机后奥巴马政府和监管当局推出的经济、金融改革措施虽然艰难地维持着美国经济的增长,但失业率居高不下,中产阶级空前萎缩,贫困人口大量增加,收入分配不均和社会不公现象更加严重。财富分配两极分化和社会不公的加深又进而导致了美国严重的党派分裂和阶级对立,使得保守的民粹主义盛行。<sup>[4]</sup>一方面,美国国内这种经济衰退、政治社会分裂状况使得美国政府正在遭受合法性危机和严重的信任危机。特朗普为了获得国内社会的支持,通过夸大国际威胁、强调中美之间的分歧与差异性来转移国内矛

---

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. (上网时间: 2018年3月2日)

[2] 蒋芳菲: “从奥巴马到特朗普: 美国对华‘对冲战略’的演变”, 第90页。

[3] Alicia Garcia-Herrero and Jianwei Xu, “What are the Targets in the US-China Trade War?,” *Bruegel*, April 10, 2018, <http://bruegel.org/2018/04/what-are-the-targets-in-the-u-s-china-trade-war/>. (上网时间: 2019年4月11日)

[4] 陶文钊: “‘特朗普现象’剖析”, 《国际关系研究》2016年第6期, 第3-15页。

盾，将美国国内困境归咎于中国和“不公平”的国际贸易体系。<sup>[1]</sup>另一方面，民意基础和社会舆论导向也在很大程度上影响和塑造着特朗普政府的对外政策。<sup>[2]</sup>在这样一种充满愤怒、更加分裂的政治社会氛围中，温和、合作的战略共识往往难以凝聚，特朗普政府强硬、功利、务实的经济单边主义反而更容易获得民意基础。

#### （四）落实国家安全战略

特朗普将经济利益和安全利益视为美国核心利益，而传统上被视为重要国家利益的所谓“普世主义”价值观和美国主导的国际规则与秩序则被其置于次要地位，甚至被有意忽略。<sup>[3]</sup>特朗普甚至认为“经济安全不仅仅是与国家安全相关，经济安全就是国家安全”。<sup>[4]</sup>在他看来，美国处于一个激烈竞争的世界中，这个世界极端危险和不值得信任，美国必须变得强大，并随时准备战斗，才可能真正确保安全，即“以实力求和平”。<sup>[5]</sup>从上述言论和2017年底公布的美国《国家安全战略报告》可以看出，特朗普政府已经把其对外经济政策调整置于美国国家安全战略的背景下考量。从这个角度来看，致力于改变和重塑既有国际经济秩序的经济单边主义实际上是特朗普政府对外经济政策“安全化”的表现。

#### （五）依仗自身实力优势逼迫其他国家就范

理论上，冷战后国家间复合相互依赖程度的不断深化对于美国肆意采取

---

[1] Robert Jervis, "Realism in the Study of World Politics," *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, p.988.

[2] 王文峰：“美国对华战略共识与特朗普政府对华政策”，《当代美国评论》2017年第2期，第9页。

[3] 宋国友：“利益变化、角色转换和关系均衡——特朗普时期中美关系发展趋势”，《现代国际关系》2017年第8期，第31-43页。

[4] “特朗普在越南APEC工商领导人峰会上的发言（中英对照）”，搜狐网，2017年11月13日，[http://www.sohu.com/a/204001120\\_166556](http://www.sohu.com/a/204001120_166556); The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.（上网时间：2017年11月17日）

[5] Dan P. McAdams, "The Mind of Donald Trump," *The Atlantic*, No.6, 2016, <https://theatlantic.com/magazine/archive/2016/06/the-mind-of-donald-trump/480771>.（上网时间：2018年1月4日）

单边主义行动有一定的制约作用。然而，当今国际政治经济格局中“一超多强”的基本状况仍未发生质变，美国与其他国家的复合相互依赖具有很强的不对称性，其他国家对美国的依赖往往超出了美国对其他国家的依赖，美国强大的物质实力和国际上有效制衡力量的缺失在很大程度上决定了其他国家对美国单边主义的制约是非常有限的。相反，这种非对称的复合相互依赖可以成为美国在经济上打压竞争对手的武器，也可以成为“逼迫”其他国家妥协退让、按照美国意愿来合作的筹码。这些是特朗普政府敢于肆无忌惮采取经济单边主义措施并且自信“贸易战对美国来说不仅是好的，而且容易打赢”的重要原因。<sup>[1]</sup>

### 三、特朗普政府经济单边主义的影响

特朗普政府的经济单边主义行为对世界经济增长、多边国际机制、中美关系以及整个国际政治经济秩序都将产生一系列深远影响：

#### （一）抑制世界经济增长，引发全球贸易保护主义潮

经济学家普遍认为自由贸易将提高社会的整体福利水平，而贸易壁垒的增加将减少经济总量和国民收入。<sup>[2]</sup> 对美国来说，单边采取贸易保护主义措施可能会给美国部分被保护行业带来暂时的提振，也可以为这些行业增加一定的就业机会，但将大幅减少美国跨国公司的海外利益，并有损美国经济的长期竞争力。<sup>[3]</sup> 高关税意味着进口商品价格的大幅提高和国内需求的减少，这将不仅导致民众收入水平的降低和生活成本的增加，给中低收入家庭带来

---

[1] Refer to Donald J. Trump's Twitter status on March 2, 2018, <https://twitter.com/realDonaldTrump>. (上网时间：2018年10月11日)

[2] L. Alan Winters, "Trade Liberalization and Economic Performance: An Overview," *The Economic Journal*, Vol.114, No.493, February 2004, pp.4-21.

[3] Song Guoyou, "The Trump Administration's Trade Policy and Sino-American Economic Relations," in Daniel Remler and Ye Yu (eds.), *Parallel Perspectives on the Global Economic Order: A U.S.-China Essay Collection*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), September 2017, pp.60-61.

更重的经济负担,<sup>[1]</sup>也可能造成整个社会更高的失业率和 GDP 的总体下滑。<sup>[2]</sup>

对全球来说,特朗普政府的经济单边主义措施不仅将降低世界贸易和投资的自由化便利化水平,破坏全球供应链、产业链和国际竞争的平衡,还将改变全球资源的分配方式,抑制全球经济增长。<sup>[3]</sup>更重要的是,美国的单边主义行为将引发中国等国家的一系列抵制行为,甚至是“以牙还牙”式的贸易报复,<sup>[4]</sup>从而导致国家间贸易冲突的不断升级和国际贸易投资环境的急剧恶化,在全球范围内带来严重的贸易保护主义风险,降低和损害世界各国企业和投资者的预期和信心,冲击整个国际经济秩序的稳定性的。<sup>[5]</sup>

## (二) 加速既有多边贸易机制的失效,“重构”国际经济秩序

很大程度上,愈演愈烈的美中贸易摩擦反映了 WTO 在维护其所倡导的多

---

[1] K. Handley and N. Limão, “Policy Uncertainty, Trade and Welfare: Theory and Evidence for China and the United States,” *American Economic Review*, Vol.107, No.9, 2017, pp.2731-2783; Erica York, “The Economic and Distributional Impacts of Trump Administration’s Tariff Actions,” The Tax Foundation, December 5, 2018, <https://taxfoundation.org/trump-tariffs-income-impact/>. (上网时间: 2019 年 3 月 17 日)

[2] Erica York and Kyle Pomeleau, “Tracking the US Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions,” The Tax Foundation, June 22, 2018, <https://taxfoundation.org/tracker-economic-impact-tariffs/>. (上网时间: 2019 年 3 月 17 日)

[3] Hugo Erken, Philip Marey and Maartje Wijnlaars, “Empty Threats: Why Trump’s Protectionist Policies would Mean Disaster for the US,” *CEPR Policy Portal*, August 15, 2017, <https://voxeu.org/article/why-trump-s-protectionist-trade-agenda-will-fail>. (上网时间: 2019 年 3 月 17 日)

[4] 关于各国对美贸易报复措施,请参考: Keith Bradsher and Cao Li, “China Threatens New Tariffs on \$60 Billion of U.S. Goods,” *The New York Times*, August 3, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/03/business/china-us-trade-tariffs.html>; Canada’s Department of Finance, “Notice of Intent to Impose Countermeasures Action against the United States in Response to Tariffs on Canadian Steel and Aluminum Products,” May 31, 2018, <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/cacsap-cmpcaa-eng.asp>; Motoko Rich, “Now Even Japan is Pushing Back against Trump’s Tariffs,” *The New York Times*, May 18, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/18/world/asia/japan-trump-tariffs-wto-.html>; Alanna Petroff, “Here’s How Europe is Punishing the US for Steel Tariffs,” *CNNMoney*, June 1, 2018, <http://money.cnn.com/2018/06/01/news/economy/trade-war-tariffs-eu-canada-mexico-response/index.html?iid=EL>; Darya Korsunskaya and Andrey Ostroukh, “Russia Hikes Duties on U.S. Imports, Pledges More Retaliation,” *Reuters*, July 6, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-economy-duties/russia-raises-duties-on-u-s-goods-in-response-to-trade-restrictions-idUSKBN1JW1SE>. (上网时间: 2019 年 3 月 17 日)

[5] 沈国兵: “‘美国利益优先’战略背景下中美经贸摩擦升级的风险及中国对策”,《武汉大学学报》2018 年第 5 期,第 91-99 页。

边贸易原则和敦促成员在WTO框架内解决争端等方面已“力不从心”。同时，美国的贸易保护主义措施和频频“退群”等行为也严重削弱了既有多边贸易机制和国际法的权威性和制约性。可以预见，USMCA可能会为美国进一步推动与其他国家的双边和多边贸易谈判提供经验和范本，也将对未来国际竞争规则的形成造成深远影响。尤其值得警惕的是，特朗普政府可能会通过“各个击破”的方式与日本、欧盟等签订类似协议，从而逐步建立一个比WTO更高水平、由美国主导、将中国排除在外的新多边贸易机制。<sup>[1]</sup>可以预见，一旦USMCA中关于“非市场经济国家”的歧视性条款也出现在美日、美欧、美英协定甚至新的多边贸易机制之中，不仅区域全面经济伙伴关系（RCEP）、中日韩自贸区等中国参与的双边和多边自贸区谈判都可能受到负面影响，中国与其他国家的对外经贸关系和国际战略空间都会受到很大的封锁和挤压。

### （三）损害美国的国际信誉，或使美元霸权地位受到重创

二战结束以来，美元霸权一直是美国全球霸权地位的重要支柱。目前，绝大多数国际贸易都以美元计价和结算。对很多国家来说，美元甚至被看作是世界储蓄货币和一种避险资产。然而特朗普政府肆无忌惮的单边主义行径可能会加速世界其他经济体对美国的信任流失，并进一步加强中国以及一些新兴经济体摆脱被美元和美国政府“绑架”的愿望。特朗普甚至多次在公共场合对美联储的货币政策口出恶言，这也可能会影响世界各国投资者对于美元稳定性以及美联储决策独立性的预期。尽管短期内美元霸权地位难以改变，但从长期来看美元的主导地位也并不是完全不可撼动的。一旦世界各国因特朗普的单边主义行为对美国 and 美元失去信任和信心，中、俄、欧盟等其他经济体纷纷致力于建立以人民币、卢布、欧元等其他货币为基础的支付体系，外国投资者也可能会大幅减少对美国债务工具的购买，甚至可能终结美元的世界储备货币地位。

---

[1] 沈国兵：“‘美国利益优先’战略背景下中美经贸摩擦升级的风险及中国对策”，第97-98页。



#### （四）加剧中美战略竞争

与其前任相比，特朗普政府对华政策最大的不同在于明确了中国是美国长期利益的最大威胁。<sup>[1]</sup> 该政府倾向于将对国际经济秩序的重塑与中美地缘政治竞争联系起来，并将中美贸易摩擦与台湾问题、朝核问题等中国特别关切的重大问题进行利益捆绑，甚至提升到就国际规则、秩序进行战略博弈的层面，这使得中美关系正在发生重大变化，双方的互动方式逐渐由良性互动转变为恶性互动。<sup>[2]</sup> 此外，特朗普政府一系列针对中国的经济单边主义行为将导致中美双方信任水平急速下降，从而进一步增加了整个亚太地区和全球安全局势中的不确定、不稳定因素。

#### （五）削弱美国自身实力，加速世界多极化进程

美国通过单边主义行为对中国等新兴经济体进行遏制和打压实质上是在试图阻止世界多极化趋势，这在短期内可以让国际权力分配的天平向美国倾斜。但从长期来看，特朗普政府的经济单边主义行为反而在客观上削弱了美国的实力，推动了多极化的进程。一是因为单边改变和重塑国际秩序是一种高成本、高风险的举措。特朗普政府不惜以伤害美国经济、践踏既有的多边国际机制等高成本的方式来破坏现有的国际经济秩序，短期内这个成本或许可以通过压迫其他国家签订新的贸易协定来弥补，但美国今后若要主导重建新的国际秩序，却需付出更大的代价，因此这对美国的硬实力可能是一种长期消耗。同时，这种经济单边主义行为也削弱了美国的软实力。特朗普政府为所欲为、出尔反尔的功利主义和单边主义行径也让美国的国际信誉受到了极大损害，激化了美国与其他国家的贸易冲突，加深了许多国家对美国的敌意和抵抗情绪。

二是因为美国长期以来不受制约的单边主义行径可能会使其他国家对美

---

[1] John Hannah, "Trump's Foreign Policy is a Work in Progress," *Foreign Policy*, February 14, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/02/14/trumps-foreign-policy-is-a-work-in-progress/>.（上网时间：2019年4月2日）

[2] 吴心伯：“特朗普执政与美国对华政策的新阶段”，《国际问题研究》2018年第3期，第80-93页；蒋芳菲：“从奥巴马到特朗普：美国对华‘对冲战略’的演变”，第93页。

国的霸权主义有更加清醒的认识，也会逐渐疏远美国与其盟国之间的关系。<sup>[1]</sup>其他相对弱势的国家出于维护本国利益和减少被美国支配的考虑，可能会加强彼此间合作。例如，在特朗普政府贸易保护主义和经济单边主义的背景下，中日韩加强三边合作的意愿明显增强。<sup>[2]</sup>2018年7月，三国领导人会议在日本东京成功举办，中日韩达成了加快推进三边自贸协定谈判的高度共识。2019年4月，中日韩自贸区第15轮谈判取得积极进展，目前谈判进程也已提速。鉴此，美国未来能否成功塑造一个有效的、为世界大多数国家所接纳的新的国际秩序仍有很大的不确定性。

#### 四、结语

致力于改变和重塑整个国际经济秩序的经济单边主义是特朗普政府对外经济政策调整的本质特征。尽管特朗普政府的经济单边主义在国内外已受到越来越多的反对和声讨，但根深蒂固的单边主义外交传统、难以摆脱的国内困境和“让美国再次伟大”的雄心可能会使特朗普政府在这条道路上越走越远。然而，从长期来看，特朗普政府的经济单边主义行为对美国硬实力和软实力是一种双重削弱，也强化了世界其他相对弱小国家之间增强合作、摆脱美国“绑架”的意愿，因此反而可能进一步推动世界多极化趋势的发展，这反过来又可以成为制约美国单边主义的结构因素。

【完稿日期：2019-6-28】

【责任编辑：肖莹莹】

---

[1] 黄仁伟：“损人也不利己——美国单边主义政策试析”，人民网，2002年4月11日，<http://www.people.com.cn/GB/guoj/24/20020411/707388.html>。（上网时间：2019年6月3日）

[2] “中日韩三国合作秘书处秘书长李钟宪在第九届10+3媒体合作研讨会上的致辞”，人民网，2018年10月29日，<http://media.people.com.cn/n1/2018/1029/c14677-30367567.html>；“第五届中日韩合作对话在海口召开”，中国日报网，2018年12月9日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1619357928103558601&wfr=spider&for=pc>。（上网时间：2019年4月3日）

# 美国贸易保护主义政策下的东亚经济融合

□ 潘晓明

〔提 要〕特朗普政府推行贸易保护主义政策，通过单边提高关税的方式对美国国内产业进行保护，对包括中国在内的主要贸易伙伴国进行施压，意图通过主导国际贸易新规则的制定，遏制中国快速崛起，维护美国在世界经济中的霸主地位。特朗普政府的关税措施将令东亚各国生产成本增加，扭曲具体产业的竞争秩序，给以出口为支柱的东亚国家经济带来冲击和挑战。面对美国贸易保护主义的逆流，中国和其他东亚国家应发挥自身优势，通过主动市场开放和深度区域经济融合，加快东亚地区消费市场的形成和发展，为本地区经济增长开辟新空间。

〔关 键 词〕美国贸易保护主义、东亚经济融合、自由贸易协定

〔作者简介〕潘晓明，上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员

〔中图分类号〕F757.120.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2019）4 期 0123-14

特朗普政府奉行“美国优先”，以贸易保护主义政策为手段强化美国企业的竞争优势，并利用其国内法对贸易伙伴增加关税，意图推动相关国家的贸易政策向有利于美国的方向进行调整。与此同时，特朗普政府还积极推动国际贸易规则修改，以实现美国利益最大化，维护和巩固美国的经济霸权。东亚经济深受美国贸易保护主义政策冲击，但也面临进一步融合的机遇。

## 一、特朗普政府的贸易保护主义政策

特朗普政府上台以来,积极推行贸易保护主义政策,以关税措施为手段,以争取双边竞争优势为目标,积极推动制定国际贸易“新规则”。

### (一) 以保护美国国内产业为目标的单边保护措施

为兑现竞选期间承诺,特朗普政府采取了一系列保护美国产业的限制贸易措施,且不惜启动此前历届美国政府较少使用的国家安全调查<sup>[1]</sup>。特朗普政府集中保护的是受到全球化发展冲击的美国传统优势制造业,包括洗衣机、太阳能电池、汽车、钢铁和铝产业。由于这些产业主要为影响社会民生的劳动密集型产业,特朗普对其进行保护以期创造就业和维护选举“票仓”的稳定。

对钢铁和铝产业的保护。2017 年 4 月,美国商务部对钢铁和铝产品进口开展“232 条款”调查。美国商务部 2018 年初提交的有关钢铁<sup>[2]</sup>和铝<sup>[3]</sup>进口的报告认为,钢铁和铝产品进口现状威胁美国国家安全。2018 年 4 月,美国政府决定对钢铁和铝产品分别加征 25% 和 10% 的进口关税<sup>[4]</sup>,日本、韩国和

---

[1] 美国《1962 年贸易扩展法》第 232 条(简称“232 条款”)授权美国总统基于保护国家安全而采取限制贸易措施的权力。根据“232 条款”之规定,利益相关方、机构负责人或美国商务部可以国家安全为由对进口产品进行调查。此前 50 多年中,美国政府基于“232 条款”提起的国家安全调查仅有 14 次,因为以保护国家安全为由的限制贸易措施往往有滥用之嫌,会在贸易伙伴国中产生巨大的“模仿效应”。

[2] U.S. Department of Commerce, “The Effect of Imports of Steel on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act Section 232, as Amended,” January 11, 2018, [https://www.commerce.gov/sites/default/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_steel\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180111.pdf](https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf). (上网时间: 2019 年 1 月 19 日)

[3] U.S. Department of Commerce, “The Effect of Imports of Aluminum on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act Section 232, as Amended,” January 17, 2018, [https://www.commerce.gov/sites/default/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_aluminum\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180117.pdf](https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf). (上网时间: 2019 年 1 月 19 日)

[4] Department of Commerce, “Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House,” February 18, 2018, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>. (上网时间: 2019 年 1 月 19 日)

中国等东亚国家皆属该关税加征对象。经协商，美国从 2018 年 6 月 1 日起给予阿根廷、澳大利亚的钢铁和铝产品加征关税豁免，而对巴西和韩国单就钢铁加征关税进行豁免。<sup>[1]</sup>此后，中国、日本、瑞典、比利时以及德国的 42 种钢铁制品亦获得高额关税豁免权。

对洗衣机和太阳能产业的保护。2018 年 1 月，特朗普政府以太阳能电池<sup>[2]</sup>和洗衣机<sup>[3]</sup>相关产业遭受进口产品实质损害为由，面向全球各国（包括中国和韩国），对价值 85 亿美元的进口太阳能电池和价值 18 亿美元的进口洗衣机加征保障性关税，使不少著名家电企业遭受严重冲击。

此外，特朗普政府拟对美国汽车产业进行保护。过去二十年间，美国的乘用车进口销售额占总销售额的比例已由 32% 上升到 48%。进口汽车及汽车零部件市场份额的快速上升引发美国政府对美国汽车产业竞争力的担忧。2018 年 5 月，特朗普政府宣布以国家安全为由对进口汽车及汽车零部件开展调查。<sup>[4]</sup>这一调查目的在于扩大美国国内汽车生产能力，以及缩小美国与其贸易伙伴国在汽车关税水平上的差异。截至 2019 年 2 月，美国商务部已将调查结果提交特朗普总统，但有关产品加征关税尚未公布决定。<sup>[5]</sup>

---

[1] U.S. Customs and Border Protection, “Section 232 Tariffs on Aluminum and Steel: Duty on Imports of Steel and Aluminum Articles under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962,” <https://www.cbp.gov/trade/remedies/232-tariffs-aluminum-and-steel>. (上网时间: 2019 年 1 月 19 日)

[2] “USITC Announces Remedy Recommendations in its Global Safeguard Investigation Involving Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or Not Partially or Fully Assembled into Other Products),” October 31, 2017, [https://www.usitc.gov/press\\_room/news\\_release/2017/er103111857.htm](https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2017/er103111857.htm). (上网时间: 2019 年 1 月 18 日)

[3] “USITC Announces Remedy Recommendations in Its Global Safeguard Investigation involving Imports of Large Residential Washers,” November 21, 2017, [https://www.usitc.gov/press\\_room/news\\_release/2017/er112111870.htm](https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2017/er112111870.htm). (上网时间: 2019 年 1 月 18 日)

[4] Rachel F. Fefer, Bill Canis and Brock R. Williams, “Section 232 Auto Investigation,” Congress Research Services, IF10971, October 24, 2018, p.1, <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10971.pdf>. (上网时间: 2019 年 1 月 21 日)

[5] Andrew Mayeda and Jenny Lenard, “Trump Receives Report on US Security Threat of Car Imports,” February 18, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-18/trump-receives-report-on-u-s-security-threat-of-auto-imports>. (上网时间: 2019 年 1 月 21 日)

## （二）推动制定对美有利的国际贸易规则

作为二战后国际经济秩序的缔造者，美国一直以来将维护多边贸易体系作为其对外经济政策的主要内容和实现国家利益的主要手段。<sup>[1]</sup>然而，特朗普上台后，美国政府高官多次抨击以世界贸易组织（WTO）为核心的多边贸易体制，还扬言要退出WTO，<sup>[2]</sup>意在争夺对未来WTO改革和国际贸易新规则制定的主导权。<sup>[3]</sup>

强化技术转移和知识产权保护。为维护美国在高科技领域的优势，美国联合其他发达国家进行新技术封锁<sup>[4]</sup>，通过加强知识产权保护和限制技术转移，遏制包括中国在内的新兴经济体在技术上的追赶。美国、欧盟和日本已表示将对强制技术转移的所有政策和实践进行仔细研究，在立法上予以禁止，并就其实施开展国际合作。<sup>[5]</sup>另外，美欧日还将就外国投资审查和出口管制等议题制定新规则，并开展多边合作以确保其所制定的新规则得到有效实施。<sup>[6]</sup>

积极参与数字贸易规则制定。在2017年的WTO部长级会议上，美国明确

---

[1] Hal Brands, *American Grand Strategy and the Liberal Order: Continuity, Change, and Options for the Future*, RAND Corporation, 2016, p.2.

[2] John Micklethwait, Margaret Talev and Jennifer Jacobs, "Trump Threatens to Pull US out of WTO If It Doesn't 'Shape Up'," August 31, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30/trump-says-he-will-pull-u-s-out-of-wto-if-they-don-t-shape-up?srnd=premium>. (上网时间: 2019年4月30日)

[3] 潘晓明: "变动中的国际贸易体系: 特朗普政府的调整策略及思路", 《国际关系研究》2018年第6期, 第139页。

[4] Nancy A. Fischer, Christopher R. Wall, Stephen E. Becker, Aaron R. Hutman and Matthew R. Rabinowitz, "US Commerce Department Releases Proposed Rule-Making for Export Controls on Emerging Technology," November 20, 2018, <https://www.globaltradeandsanctionslaw.com/u-s-commerce-department-releases-proposed-rulemaking-for-export-controls-on-emerging-technologies/>. (上网时间: 2019年4月30日)

[5] "Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union," September 25, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>. (上网时间: 2019年4月30日)

[6] "Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union," January 9, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting>. (上网时间: 2019年4月30日)



表示将和其他成员方一道继续参加电子商务工作小组，积极推动这一临时小组成为固定机制。<sup>[1]</sup> 在 2019 年 1 月的达沃斯世界经济论坛年会上，美国和其他 60 多个 WTO 成员表示，将共同致力于自由跨境数字贸易规则谈判，且谈判会对其他 WTO 成员同时开放。<sup>[2]</sup> 在 2019 年 6 月的二十国集团(G20)大阪峰会上，美国联合多国举行“贸易与数字经济”部长级会议，发表了有关数字贸易规则的声明，强调数字经济的安全性和建立可靠的数字自由传输体系。<sup>[3]</sup>

要求中国等发展中国家不得再享受“特殊而有差别的待遇”。美国以绝对平等竞争和贸易互惠为由，挤压中国等发展中国家的政策空间，限制其经济发展。<sup>[4]</sup> 为使美国能在国际经济竞争中处于主动地位，美国主张对中国等新兴经济体采取更为严格的规则约束。2019 年 1 月，特朗普政府向 WTO 提交文件，声称包括中国、巴西和印度在内的国家已是世界有影响力的经济体，应从发展中国家中毕业，不当再享受 WTO 为发展中国家提供的“特殊而有差别的待遇”<sup>[5]</sup>，要求建立“无差别的 WTO”<sup>[6]</sup>。

强化国际规则对国有企业的规制。为了强化美国企业的竞争优势，美国

---

[1] Office of United States Trade Representative, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Trade Report of the President of the United States on the Trade Agreements Agenda,” March 2019, p.64, [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Trade\\_Policy\\_Agenda\\_and\\_2018\\_Annual\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf). (上网时间: 2019 年 5 月 1 日)

[2] Kimberley Botwright, “Davos Participants Call for Digital Trade Deal,” January 23, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/davos-participants-call-for-digital-trade-deal/>. (上网时间: 2019 年 5 月 1 日)

[3] “G20 Ministerial Statement on Trade Digital Economy,” June 9, 2019, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157920.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157920.pdf). (上网时间: 2019 年 6 月 18 日)

[4] Communication from China, India, South Africa, The Bolivarian Republic Venezuela, Laos People’s Democratic Republic, Plurinational State of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic and Pakistan, “The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favor of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness,” March 4, 2019, para. 1.2.

[5] Office of United States Trade Representative, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Trade Report of the President of the United States on the Trade Agreements Agenda,” March 2019, p.102, [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Trade\\_Policy\\_Agenda\\_and\\_2018\\_Annual\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf). (上网时间: 2019 年 5 月 1 日)

[6] Communication from the United States, “An Differentiated WTO: Self-declared Development Status Risks Institution Irrelevance,” January 19, 2019, p.11.

主张在 WTO 框架下加强对国有企业的规制，加快 WTO 框架下相应规则的改革。目前，美国已联合欧盟和日本，推动尽快达成包含产业补贴议题在内的基本框架，以期严格限制政府对国有企业进行产业补贴，并寻求其他 WTO 成员参与。<sup>[1]</sup>

### （三）直接打压中国的贸易保护主义措施

中国经济的高速发展和在科技领域的快速崛起让美国倍感威胁。“美国似乎被这样一种判断驱动，即过去中美关系的轨道意味着在长期竞争世界领导权方面有利于中国，不利于美国。为了努力改变这一轨道，特朗普政府在过去两年中针对中美关系，逐步采取一种零和博弈、单边主义、保护主义和本土主义的手法。”<sup>[2]</sup>

为维护美国的高科技竞争优势，特朗普政府对中国采取有关知识产权和强制技术转移的“301 条款”调查。<sup>[3]</sup> 2018 年 3 月，美国贸易代表公布报告声称，中国存在强制技术转移行为，且对知识产权保护不力。<sup>[4]</sup> 基于此，美国政府对中美出口产品加征关税。而且，美国政府还针对中国高科技企业进行打压。2018 年 4 月，美国商务部宣布禁止美国企业向中国中兴公司销售元器件、软件以及技术，期限为 7 年。此后，美国商务部与中兴公司经磋商达成协议。2018 年 7 月，美国商务部“暂时、部分地”解除对中兴公司的禁令，条件是中兴公司缴纳 10 亿美元罚金，改组董事会，并缴纳 4 亿美元的保证金。2019 年 5 月，美国商务部把华为公司及其 68 家关联企业列入出口管制“实

---

[1] “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union,” January 9, 2019. (上网时间：2019 年 4 月 30 日)

[2] David Dollar, Ryan Hass and Jeffery A. Bader, “Assessing U.S.-China Relations 2 Years into the Trump’s Presidency,” Brookings Institute, January 15, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/01/15/assessing-u-s-china-relations-2-years-into-the-trump-presidency/>.

[3] 美国《1974 年贸易法》中的第 301 条规定，当美国企业受到他国不公平措施而遭受损害时可以要求美国政府进行调查。美国政府采取提高关税的措施以保护受到损害的相关产业。

[4] Office of the United States Trade Representative, “Findings of Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974,” March 22, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. (上网时间：2019 年 1 月 22 日)

体清单”，旨在禁止华为在未经美国政府批准之前向美国企业采购零部件和技术。<sup>[1]</sup> 为避免对美国企业的冲击，美国政府同时公布了 90 天的暂缓令，华为事件一时成为中美经贸关系的焦点。2019 年 6 月 G20 大阪峰会期间，习近平主席和特朗普总统举行会晤。大阪峰会闭幕后，特朗普表示将在不影响“国家安全”的情况下允许美国公司继续向华为出口部分零件和技术。

美国通过主导区域贸易协定划分“势力范围”，限制中国与其他国家的经济合作。2018 年 11 月，美国、墨西哥和加拿大三国签订《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）以替代《北美自由贸易协定》。USMCA 规定，当事国与非市场经济国家进行自由贸易协定（FTA）谈判时需要履行告知其他成员国的义务。<sup>[2]</sup> 不仅如此，如果当事国与非市场经济国家签订 FTA，其他成员国有权在 6 个月后退出现 USMCA 并建立其自己的双边贸易协定。<sup>[3]</sup> 这一“毒丸条款”的引入，被舆论普遍解读为“团结美墨加、孤立中国”。

## 二、美国贸易保护主义政策对东亚经济的挑战

特朗普政府推行贸易保护主义政策，提高了美国市场准入门槛，使越来越多的贸易出口国面临竞争优势被扭曲、比较优势减少的被动局面。东亚国家经济增长模式多以出口为驱动，难以避免成为美国贸易保护主义措施的主要对象，受美国关税措施影响严重。

### （一）东亚国家出口普遍下滑

美国加征关税措施给东亚各国国际贸易带来不同程度冲击。尤其是中美经贸摩擦，不仅对中美两国经济产生影响，更间接给东亚其他国家经济带来

---

[1] “US Designates Huawei to Entity List, Issues Temporary General License,” May 23, 2019, <https://www.whitecase.com/publications/alert/us-designates-huawei-entity-list-issues-temporary-general-license>.（上网时间：2019 年 7 月 5 日）

[2] USMCA 第 32.10.2 条和 32.10.4 条分别规定：当事国需要至少在 FTA 磋商开始之日三个月前履行告知义务，并应在 FTA 签署之日 30 天前将协议的所有内容提供给其他成员国审议。

[3] USMCA 第 32.10.5 条。

外溢性影响。

美国贸易保护主义措施直接冲击东亚各国进出口贸易。2019年5月,中国进口同比下滑8.5%,出口同比增长仅为1.1%。<sup>[1]</sup> 中国贸易增速回落通过区域产业链进一步传导至东亚其他原料和零部件的生产国,带动区域贸易整体下滑。其中,新加坡所受影响最为严重,出口贸易呈快速下降趋势,2019年4月新加坡出口同比下滑10%,5月同比下滑15.9%。<sup>[2]</sup> 新加坡电子产品出口下降尤为明显,其2019年4月电子产品出口同比下滑16.3%,5月同比下滑31.4%。<sup>[3]</sup> 日本和韩国的货物贸易也受到冲击,日本出口贸易已经连续数月负增长,其2019年5月出口贸易同比下滑7.8%<sup>[4]</sup>,同月进口贸易同比下滑1.5%<sup>[5]</sup>;韩国2019年5月进口同比下滑1.9%<sup>[6]</sup>,出口同比下滑9.4%<sup>[7]</sup>。此外,包括马来西亚、菲律宾和泰国在内的东南亚国家进出口贸易也遭受一定冲击,但由于这些国家积极进行政策调整,其进出口贸易正从负面影响中不断恢复。以马来西亚为例,其2019年4月出口同比增长1.1%,使2月以来的出口负增长趋势得以止步,恢复到1月的出口水平;其2019年4月进口同比增长4.4%,环比增长6.7%。但马来西亚的贸易顺差持续大幅度减少,其2019年4月贸易顺差同比下滑24.5%<sup>[8]</sup>,这主要是由于其出口增长慢于进口增长所致。

---

[1] “2019年5月进出口商品贸易方式总值表(当月)”,海关信息网, <http://www.haiguan.info/newdata/ndata8325.aspx>。(上网时间:2019年6月18日)

[2] Enterprise Singapore, “Singapore’s External Trade—May 2019,” June 17, 2019, pp.2-4, <https://www.enterprisesg.gov.sg/-/media/esg/files/media-centre/media-releases/2019/may-2019/monthly-trade-report--may-2019-final.pdf?la=en>。(上网时间:2019年6月18日)

[3] Enterprise Singapore, “Singapore’s External Trade—May 2019,” p.4.

[4] “Japan Exports,” the website of Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/japan/exports>。(上网时间:2019年7月2日)

[5] *Ibid.*

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

[8] Malaysia Trade Statistics Unit, “Trade Performance of Month April 2019 and the Period of January-April 2019,” June 3, 2019, p.1, <http://www.matrade.gov.my/en/malaysian-exporters/services-for-exporters/trade-market-information/trade-statistics/179-malaysian-exporters/trade-performance-2019/4619-trade-performance-april-2019-and-january-april-2019>。(上网时间:2019年6月18日)

## （二）东亚国家投资呈现转移

特朗普政府的贸易保护主义措施和中美经贸摩擦改变了东亚各国的经济预期和生产成本，引发东亚各国的投资呈转移态势。根据亚洲开发银行新公布的《2019 年亚洲经济发展前景》，韩国、新加坡、马来西亚等亚洲国家的投资增长动能正在减弱，经济在一定程度上遭受冲击。2018 年，这些国家的制造业职业经理人采购指数（PMI）等衡量制造业景气的指数都下跌至近两年的新低。经济的不景气还直接影响政府公共投资、基础设施投资和外国投资等。与 2017 年相较，东亚多国整体投资规模皆在缩小，韩国 2018 年投资水平下滑 3.7%，新加坡 2018 年投资水平下滑 3.5%，马来西亚 2018 年投资水平下滑 2.9%。就外国直接投资而言，与 2017 年相较，韩国 2018 年外国直接投资流入减少 19%，马来西亚 2018 年外国直接投资流入减少 14%。<sup>[1]</sup> 不过，印度尼西亚、菲律宾、泰国等国家和地区的投资略有增幅，较之上一年度，菲律宾 2018 年投资水平增长 1.4%，印度尼西亚 2018 年投资水平增长 1.0%，泰国 2018 年投资水平增长 0.9%。<sup>[2]</sup> 值得强调的是，与 2017 年相比，印度尼西亚和泰国 2018 年的外商投资流入皆实现增长，其中泰国的增幅高达 62%。<sup>[3]</sup> 随着投资转移效应的逐渐显现，东亚地区投资，特别是外国投资增长趋势，将会出现不断分化的局面。

## （三）东亚国家产业链面临重塑

特朗普政府的贸易保护主义措施给东亚产业链带来冲击，加速了东亚地区产业链重塑。首先，特朗普政府以加征关税为手段的贸易保护措施会增加他国产品成本及其企业竞争力。比如，因特朗普政府对进口洗衣机加征 20%

---

[1] UNCTAD FDI Statistics, <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Country-Fact-Sheets.aspx>.（上网时间：2019 年 7 月 5 日）

[2] Asian Development Bank, “Asian Development Outlook 2019: Strengthening Disaster Outlook,” April 2019, pp.4-5, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/492711/ado2019.pdf>.（上网时间 2019 年 7 月 5 日）

[3] UNCTAD FDI Statistics.

关税，韩国 LG 公司的洗衣机价格被抬升 4%~8%。<sup>[1]</sup> 其次，美国的贸易保护主义措施和中美经贸摩擦将使跨国公司不得不重新规划供应链安排以规避成本和风险，引发投资转移加速。在中国美国商会 2018 年针对在华美国企业的调查问卷中，关于“中美经贸摩擦对商业策略的影响”这一问题，受访 430 家企业中有 31.1% 表示将会延迟或取消投资项目，居所有选项之首。<sup>[2]</sup> 为了规避特朗普政府贸易保护主义关税措施带来的成本增加和投资风险，跨国公司会将其子公司转移<sup>[3]</sup>，而中国台湾、马来西亚、越南和菲律宾等皆系具有竞争力的投资替代地区或国家。<sup>[4]</sup> 最后，虽然美国关税贸易保护措施会加速东亚地区产业链的重塑，但是东亚产业链重塑将是一个漫长和复杂的演变过程，其在很大程度上将决定于东亚地区各国从生产能力到消费市场，从基础设施硬环境到制度政策软环境的综合竞争。美国关税贸易保护措施虽为东亚产业链重塑的重要外因，但各国企业产业链的重构仍然受诸多因素制约，如消费者和原料产地、重要的零部件供应商、工人技术熟练程度、经贸规章以及政策稳定性等。<sup>[5]</sup>

### 三、深入推进东亚经济融合的新机遇

美国推行的贸易保护主义和逆全球化虽使东亚地区经济发展压力空前，

---

[1] “LG Elec Plans to Hike US Washer Price by 4-8% after Tariff,” February 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-lg-elec-tariffs/lg-electronics-plans-to-hike-u-s-washer-prices-by-4-8-percent-after-tariffs-idUSKBN1FS0DA>. (上网时间：2019 年 6 月 30 日)

[2] American Chamber of Commerce in China, “Impacts of U.S. and Chinese Tariffs on American Companies in China,” September 5, 2018, <https://www.amchamchina.org/uploads/media/default/0001/09/7d5a70bf034247cddac45bdc90e89eb77a580652.pdf>. (上网时间：2019 年 1 月 22 日)

[3] Heather Lynne Taylor-Strauss, “Shifting Supply Chains: Foreign Direct Investment Likely to Expand in Southeast and South Asia in Response to Trade War,” October 16, 2018, <https://www.unescap.org/blog/shifting-supply-chains-foreign-direct-investment-likely-to-expand-in-southeast-and-south-asia-in-response-to-trade-war>. (上网时间：2019 年 1 月 22 日)

[4] Massimiliano Cali, “The Impact of US-China Trade War on East Asia,” October 16, 2018, <https://voxeu.org/article/impact-us-china-trade-war-east-asia>. (上网时间：2019 年 1 月 22 日)

[5] Emily J. Blanchard, “Trade War in GVC Era,” in Meredith A. Crowley, *Trade War: The Collapse of Economic Systems Endangering Global Prosperity*, CEPR Press, May 2019, pp.57-63, 60.



但东亚各国可借机加速经济融合,积极培育和促进东亚区域内部市场的发展,通过扩大区域“内需”来获得经济发展的稳定增长点。以地区经济融合带动东亚市场的成熟,将是东亚各国实现可持续增长的有效路径,更是其继续提升自身经济影响力、推动和塑造新一轮经济全球化进程的明智之举。

### （一）东亚区域内市场不断壮大，为地区经济发展开辟新空间

发达国家是东亚产品的重要出口市场,对东亚经济有着举足轻重的影响。由于 2008 年金融危机的爆发和发达国家经济陷入衰退,美欧消费市场急剧萎缩。面对外部市场的萎缩,东亚各国积极进行调整,寻找替代市场。截至 2017 年底,美欧等发达国家市场需求仅占东亚地区出口的 25.6%,而东亚地区内部市场需求上升到本地区出口(中国除外)的 40.3%,东亚地区内部市场已经发展成本地区最为重要的出口市场。布鲁金斯学会的研究报告指出,到 2030 年,亚洲地区将成为世界中产阶级增长最快的地区,其中中产阶级将占世界三分之二。<sup>[1]</sup>中国正成为东亚区域内部市场发展的重要推动力量。2017 年中国人均收入达到 8826.994 美元,是 2007 年的 2695.366 美元的 3.27 倍。<sup>[2]</sup>中国人均收入的提高直接带动了中国消费大市场的出现。2013 年以来,中国推行经济体制改革,经济增长模式从出口和投资驱动向内需驱动转变。这进一步释放了中国消费市场的动能。2007 年中国市场需求仅占东亚出口(中国除外)的 9%,同期美国市场需求则占到东亚出口的 28.9%。而 2017 年中国市场需求已占到东亚出口的 15.9%,已接近美国的 16.3%。<sup>[3]</sup>中国消费市场的快速成长以及东亚区域内部市场的不断壮大,正在改写东亚产品出口一直以来依赖西方市场的状况。东亚地区内部市场的形成不仅为东亚经济发展提供了更为广阔的空间和更多的自主性,更将成为推动东亚经济继续快速发展的核

---

[1] Homi Kharas, “The Unprecedented Expansion of the Middle Class: An Update,” Global Economy and Development Working Paper 100, February 2017, p.13.

[2] 根据世界银行中国历年人均 GDP(美元)测算, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>。(上网时间:2019 年 1 月 29 日)

[3] Roland Rajah, “East Asia’s Decoupling”.

心推动力之一。

## （二）中国继续加大开放力度，为地区经济发展提供新动力

在逆全球化和贸易保护主义席卷全球的今天，中国坚定不移地推进改革开放为东亚地区经济发展提供了新动力。习近平主席在2018年博鳌亚洲论坛开幕式发表主旨演讲指出：“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。”<sup>[1]</sup>中国的改革开放进入了新征程，一系列扩大开放措施相继推出。

首先，中国金融服务业大规模开放市场准入。潜力巨大的中国金融服务业市场正逐步向区域和世界敞开，具体措施包括：（1）取消对银行和金融资产管理公司的外资持股比例限制，内外资一视同仁；（2）向外资金融机构进一步开放证券、基金、期货和寿险等行业，将外资持股比例上升至51%，三年后取消限制；（3）允许外国银行在中国境内同时设立分行和子行；（4）不再要求合资券商的境内股东至少有一家证券公司等。

其次，中国加快推动《外商投资法》的出台，为外资企业提供更为公平的竞争环境。《外商投资法》已于2019年3月15日由全国人民代表大会表决通过，并将于2020年1月1日开始实施。《外商投资法》将原来的外资三法<sup>[2]</sup>合为一法，其重点内容包括：（1）《外商投资法》将原来由自由贸易区试行的准入前国民待遇加负面清单制度扩展至全国<sup>[3]</sup>，全面减少外商投资的准入门槛；（2）《外商投资法》推行外商投资信息报告制度，对外商投资进行规范化管理；（3）《外商投资法》加强保护外国投资者和外商投资企业的知识产权，明确禁止强制技术转让<sup>[4]</sup>，为外资企业在中国投资提供更稳定的制度环境。

最后，自2018年起，中国已经连续四次降低关税，涉及汽车、药品、

---

[1] 习近平：“开放共创繁荣，创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲”，新华网，2018年4月10日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/10/c\\_1122659873.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/10/c_1122659873.htm)。（上网时间：2019年1月29日）

[2] “外资三法”包括《中外合资经营企业法》《外资企业法》《中外合作经营企业法》。

[3] 《中华人民共和国外商投资法》第四条。

[4] 《中华人民共和国外商投资法》第二十二条。

日用消费品和工业品等众多品目，使中国的平均关税水平从 2017 年的 9.8% 降至 7.5%。中国的关税水平已经接近于《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）对成员国的关税标准。中国还宣布将定期举办国际进口博览会，“持续释放国内市场潜力，扩大进口空间”<sup>[1]</sup>。

中国不断扩大开放，为东亚地区经济的可持续增长注入新动能。中国金融服务业大规模开放市场准入，会带动中国金融体系的改革，推进中国与地区其他各国金融体系的融合，助益东亚地区抵御美元霸权体系下的各种国际金融风险。中国不断降低关税和扩大进口，与地区各国分享中国经济增长红利，将加速推动以中国为主要驱动力的东亚消费市场的发展和壮大，帮助东亚地区逐步摆脱对美欧发达国家市场的依赖，整体提升地区经济的自主性和抵抗外部经济风险的能力。面对世界经济发展动力不足，一个来自内部驱动的东亚区域市场将成为东亚经济增长的新引擎，为世界经济发展注入新活力。

### （三）地区 FTA 谈判有望继续推进

美国的贸易保护主义措施成为东亚各国加速 FTA 谈判的新动力。一方面，东亚各国经济增长模式多以出口为驱动，国际贸易在其经济增长中发挥着举足轻重的作用。美国的贸易霸凌主义在一定程度上促使东亚各国加深区域经济融合，以寻找新的贸易增长点。另一方面，2018 年 11 月签订的 USMCA 针对“非市场经济国家”（暗指中国）包含“毒丸条款”，这使东亚一些国家未来有可能面对在中美之间“选边站队”的两难选择——如果不迅速与中国达成协议，而先与美国签订贸易协定，那么将会失去与中国签订贸易协定的机会。<sup>[2]</sup>

东亚国家正在加速推进区域大型 FTA 的达成。旨在扩大市场开放、推动贸易和投资自由化的“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）协定谈判，对东亚

---

[1] 习近平：“共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲”，新华网，2018 年 11 月 5 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/05/c\\_1123664692.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/05/c_1123664692.htm)。（上网时间：2019 年 1 月 29 日）

[2] Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “The Case for RCEP as Asia’s Next Trade Agreement,” November 6, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/11/06/rcep-evidence-of-asian-leadership-on-trade/>.（上网时间：2019 年 1 月 28 日）

地区经济一体化进程非常重要。截至 2019 年 6 月底, RCEP 已进行 26 轮谈判。2018 年 11 月, RCEP 部长级会议宣布已就“关税措施和贸易便利化”“政府采购”“动植物检疫措施”“经济和技术合作”“中小企业”等七个章节达成协议。但关税减让等贸易开放议题仍然存在不小分歧, 包括印度在内的某些国家仍“固执己见”。日本和澳大利亚等国希望将 RCEP 打造为“高质量”的自由贸易规则, 也增加了谈判的难度。不过, 各国正积极开展磋商, 探讨以“早期收获”的方式推动并争取在 2019 年底达成协定。<sup>[1]</sup>

#### 四、结语

特朗普政府的贸易保护主义政策不仅给东亚各国对外贸易带来冲击, 还引发贸易和投资转移效应乃至重塑东亚区域产业链, 给东亚经济发展带来深远影响。尽管有不少挑战, 东亚地区经济发展也面临许多机遇。东亚各国应抓住地区内部市场正在形成这一大好趋势, 以扩大市场开放和经济融合来减少贸易成本, 培育形成地区“内需”, 从而创造东亚经济增长的内生推动力。东亚经济的可持续增长不仅可助推世界经济增长, 还将提升东亚地区的国际经济地位和国际话语权。

【完稿日期: 2019-7-10】

【责任编辑: 曹群】

---

[1] “Joint Leaders’ Statement on the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Negotiations,” November 2018, <https://dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/rcep/news/Documents/rcep-summit-joint-leaders-statement.pdf>. (上网时间: 2019 年 1 月 28 日)

# Abstracts

## US Strategy of Infrastructure Investment Competition in the “Indo-Pacific”

Liu Feitao

Since the rolling out the concept of “free and open Indo-Pacific”, with the aim to counter the influence of Belt and Road Initiative, the U.S. Trump administration took measures to participate and upgrade the Indo-Pacific infrastructure investment competition, including transforming U.S. development policy and agency, increasing the amount of investment and financing, establishing international partnerships for infrastructure investment, etc. □ to safeguard the U.S. strategic and economic interests in the Indo-Pacific. Due to the excessive politicization of the infrastructure investment, and the lack of competitive advantage and low willingness of private capital to bear risks, the U.S. strategy of Indo-Pacific infrastructure investment will have less economic effects than political impacts in the near term. But in the long term, the American indo-pacific infrastructure investment and China’s BRI are more complementary than competitive in essence, so the two great powers may still find a way to coexist after the fierce running-in period of time.

## China-Africa Joint Endeavor of “Digital Silk Road”: Opportunities, Challenges and Path

Huang Yupei

The “Digital Silk Road” is a combination of digital economic development and the Belt and Road Initiative (BRI), which is not only the necessary product of digital economic globalization but also an effective driving force behind the BRI. Africa has huge potential for digital economic development, with such manifestations as a budding telecommunication network, a rapidly growing Smartphone market, resurging e-commerce and an increasingly brisk mobile payment industry. The China-Africa joint endeavor of “digital silk road” not only provides new opportunities for African countries to integrate into the global industrial chain and value chain in an equal and reasonable manner, but also created conducive conditions for China to share the reform dividends of transformation toward digitalization. African countries’ backward digital infrastructure, under-developed cyber credit security guarantee, complicated regional governance coordination system and other problems pose major obstacles to the China-Africa joint

endeavor of “digital silk road”. In the future, China and Africa need to further strengthen coordination in terms of need, projects, personnel and governance, in an effort to promote the China-Africa joint endeavor of building a “digital silk road” onto a stable and lasting path.

### Australia Stepping Up its South Pacific Policy: Measures, Motives and Constraints

Liu Qin

Australia has been stepping up its involvement and control towards South Pacific island countries, and improving its relationship with the island countries in such areas as politics and diplomacy, economic aid, security cooperation and people-to-people exchanges, in an effort to strengthening its diplomacy in the neighborhood region. The primary reason behind Australia's above policy adjustment lies in the US strategic shift from “war on terror” to the “Indo-Pacific” geopolitical competition, which prompts Australia to reevaluate the importance of the South Pacific region to its geopolitical strategy and make the region a stable back stage for its bigger strategy in this region. But whether Australia's South Pacific policy would reach its desired goals is subjected to various factors, including its historical grievances and conflict of interests with South Pacific island countries, as well as the realities of a resurgence of regionalism and diplomatic diversification in the South Pacific region.

### An Encounter between “Act East” and “Look West”: New Developments and Prospects of India-Vietnam Maritime Cooperation

Shao Jianping

With the comprehensive deepening of the India-Vietnam relations, maritime cooperation has become an important part in the India-Vietnam comprehensive strategic partnership. In recent years, India and Vietnam have been continuously stepping up cooperation in the maritime domain, where coordination and cooperation have seen continued strengthening. Aside from considerations of balancing against China, the sustained upgrading of India-Vietnam maritime cooperation is closely related to the US support and promotion. The India-Vietnam maritime cooperation will leave impact on the situation in the South China Sea to some extent. Judging from the development trend, despite of some constraining factors on cooperation between the two countries, maritime cooperation would remain the priority in the India-Vietnam relations.



# 投稿注意事项

《国际问题研究》是中国创办最早的国际问题研究学术刊物之一。本刊以服务中国外交为宗旨，坚持战略性、前瞻性与政策性相结合，提倡从国际战略的高度来研究国际问题，在学术分析中体现中国外交战略思维，为外交实践提供理论支持。主要栏目有中国外交、地区与国别问题、经济与外交、全球治理等。欢迎有志于国际问题研究的学者向本刊投稿。

投稿者务请注意以下事项：

一、来稿请提供电子版。严格遵守学术规范，须有中英文内容摘要及关键词、完稿日期、作者简介。摘要应概括地反映文章的主要内容，不要与引言相混淆，字数在 200 ~ 300 字；关键词 3 ~ 5 个。来稿字数以 10000 字左右为宜，不得低于 7000 字。

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

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

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

五、本刊对来稿有权删改。如不同意，务请在来稿中注明。

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

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

八、本刊版权所有，未经同意，不得转载。

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

联系电话：010-85119952/65284305

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn

# 欢迎订阅

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

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

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

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

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

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

联系电话：010-85119952；85119638

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn

## 戚振宏院长率团赴柏林参加第十四届中国—欧盟智库圆桌会议并走访德国智库

6月2日至4日，我院与欧洲政策中心、欧亚中心及阿登纳基金会在柏林联合举办第十四届中国—欧盟智库圆桌会议，戚振宏院长率团与会。此次会议以“中国与欧盟：不确定性世界中的稳定力量”为主题，来自十二家中欧智库的学者就“中国改革开放与欧洲转型”“中欧关系：新共识、新动力”“地区议题：中欧共同提供稳定”“全球治理：携手捍卫多边主义”四项分议题进行了深入研讨。戚振宏院长致开幕词，并就中国新一轮改革开放及对中欧关系的意义作主旨发言。



6月5日，戚振宏院长一行走访了欧洲对外关系委员会和德国马歇尔基金会，双方就当前国际形势、大国关系及欧洲的战略选择等深入交换了意见。





## 我院举办《国际形势和中国外交蓝皮书 2019》 发布会暨国际热点问题研讨会

6月20日,《国际形势和中国外交蓝皮书 2019》发布会暨国际热点问题研讨会在我院召开,来自国内知名研究机构、国内外媒体及外国驻华机构共80余名代表与会。与会者就世界经济发展走势、中美经贸摩擦、中欧关系、中俄关系、朝鲜半岛问题、伊核问题等议题进行了交流探讨。



### 戚振宏院长会见厄瓜多尔驻华大使

6月25日,戚振宏院长会见来访的厄瓜多尔驻华大使卡洛斯·达维拉,双方就中厄关系、中国同拉美国家交流合作等进行交流。会后,厄瓜多尔驻华使馆向我院赠书40余册。

