

國際問題研究

双月刊 2020 年第 6 期（总第 200 期） 2020 年 11 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 新时代中国海洋维权理念与实践 徐 萍

■ 全球治理研究

- 23 上海合作组织参与全球卫生治理：优势、挑战及路径选择
李雪威 王 璐
- 38 全球数据治理：挑战与应对 蔡翠红 王远志

■ 地区与国别问题

- 57 俄日关系的进展与限度 王海滨
- 77 法俄重启战略对话与合作：动因及局限 张 红
- 94 印度“重新重视”孟加拉湾：举措与制约 李益波
- 115 澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接：基础、挑战与路径
王 睿

Table of Contents

The Concept and Practice of China's Maritime Rights Protection in the New Era

XU Ping

The SCO's Participation in Global Governance:

Advantages, Challenges and Options

LI Xuwei & WANG Lu

Global Data Governance: Challenges and Approaches

CAI Cuihong & WANG Yuanzhi

The Progress and Limits of Russia-Japan Relations

WANG Haibin

The Strategic Restart of France-Russia Relations: Motives and Constraints

ZHANG Hong

India's "Rediscovery" the Bay of Bengal: Initiatives and Constraints

LI Yibo

The Synergy between Lancang-Mekong Cooperation and New International Land-

Sea Trade Corridor: Basis, Challenges and Paths

WANG Rui

Abstracts

新时代中国海洋维权理念与实践

□ 徐 萍

〔提 要〕 新时代中国海洋维权理念是以习近平同志为核心的党中央准确把握国际海洋政治发展规律，总结国内外海洋维权经验，结合中国海洋维权形势、任务以及国家发展战略而提出的，具有鲜明的时代特色。新时代的海洋维权理念将维护国家海洋权益视为建设海洋强国整体战略的重要组成部分，准确把握海洋维权与相关问题的辩证关系，坚定海洋维权决心与信心，坚持底线思维，坚持和平解决争端，坚持通过规则机制管控争议。新时代中国海洋维权理念丰富了坚持走和平发展道路的理论内涵和“搁置争议，共同开发”的政策主张，科学实现维权与维稳的动态平衡，拓展了海洋维权的内涵和外延，完成了对传统海洋维权思想的发展和超越，它不但指导了新时代中国海洋维权实践，对未来海洋维权亦将产生深远影响。

〔关键词〕 海洋维权、海洋强国、新时代中国外交、习近平外交思想

〔作者简介〕 徐萍，吉林大学文学院世界史系教授、国际关系研究所教授

〔中图分类号〕 D993.5

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2020) 6 期 0001-22

进入新时代，国际局势波谲云谲。面对纷繁复杂的周边海洋形势，以习近平总书记为核心的党中央高瞻远瞩，提出了建设海洋强国这一重要战略部署，同时有针对性地提出一系列海洋维权理念和举措。全面梳理、归纳新时代中国海洋维权理念和实践，对于我们正确理解习近平新时代中国特色社会主义思想

社会主义思想和习近平外交思想，更好地开展海洋维权斗争，具有重要理论价值和现实指导意义。

一、新时代中国海洋维权理念的基础

新时代中国海洋维权理念是党的十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人在准确把握国际海洋政治发展规律和趋势，总结国内外海洋维权经验的基础上，结合中国面临的海洋维权任务和国家发展战略，统筹国内国际两个大局提出的，符合时代发展潮流和中国的国家利益，具有现实性和前瞻性。

（一）国际海洋政治发展的规律

近代以来，凡是称雄一时的世界强国基本都走着靠海洋致富的道路，即控制海洋——繁荣商业——工业优势——经济强国。从 15 世纪末至 17 世纪中期，葡萄牙、西班牙、荷兰先后依靠控制海洋，成为世界商业帝国。此后，英国、法国、美国、日本基本都是从走向大洋、建立海权，逐渐成为称霸全球或地区的强国。21 世纪的世界已进入深度、高效和立体开发利用海洋的时代，各国均益发重视利用海洋发展经济并拓展战略利益。习近平敏锐把握世界历史发展大势，洞察国际海洋政治发展规律，指出：“纵观世界经济发展的历史，一个明显的轨迹，就是由内陆走向海洋，由海洋走向世界，走向强盛”^[1]；“向海之路是一个国家发展的重要途径”^[2]。他对海洋在 21 世纪国家发展中的重要性有清醒的认识：“海洋在国家经济发展格局和对外开放中的作用更加重要，在维护国家主权、安全、发展利益中的地位更加突出，在国家生态文明建设中的角色更加显著，在国际政治、经济、军事、科技竞

[1] 习近平：《干在实处 走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》，中共中央党校出版社，2014 年。

[2] 刘华新、庞革平、谢振华、王云娜：“牢记嘱托，谱写丝路新篇章——习近平总书记考察广西在当地引起热烈反响”，《人民日报》2017 年 4 月 23 日。

争中的地位也明显上升。”^[1]这种对海洋重要性的认识，自然延伸到对国家海洋权益维护和拓展的重视。

（二）近现代中国海权思想

中国传统海洋观重陆轻海，将海洋视为抵御外来侵略的天然屏障，对海洋的开发利用局限于“兴渔盐之利、通舟楫之便”。到了明代，由于郑和下西洋和抵御倭寇，中国海权意识开始萌芽。郑和强调：“欲国家富强，不可置海洋于不顾，财富取之海洋，危险亦来自海上，一旦他国之君夺得南洋，华夏危矣。”明朝抗倭将帅如俞大猷、戚继光、胡宗宪等曾提出过“御敌于海”和“御海洋、固海岸、严城守”等海防思想，具有积极进取的海权意识。乾嘉以降，以西方殖民者为主体的侵略势力东来，中国的国门首先从海上被打开。在应对西方殖民者的海上威胁过程中，中国被迫由背对海洋转为面向海洋，一些先进的中国人在寻求强国的进程中，认识到发展海权的重要性。作为近代中国“睁眼看世界”的首批知识分子的优秀代表——魏源提出创设新式海军，发展工业与航运，经营南洋作为藩镇，倡导海洋风气，转移国民观念等思想。^[2]自魏源之后，洋务派许多官员如李鸿章、沈葆楨、丁日昌等出于主权防卫的考虑，均主张大力发展海军。张之洞甚至提出：“中国无海不能立国，无海军则无海。”甲午战后，新的海权观念在阵痛与危机中诞生。1903年，梁启超发表题为《论太平洋海权及中国前途》的文章，指出“欲伸国力于世界，必以争海权为第一义”。1905年《东方杂志》转载了一篇当年《时报》刊发的文章《重兴海军议》：“十九世纪以降，海权竞争之大势，既自大西洋而渐趋注于太平洋矣。而各国之虎视鹰瞵，则尤以北太平洋为中心点。列国之东洋舰队，风驰云卷而来……东洋舰队之强弱即太平洋海权问题之所由解决者也。我国于太平洋上适当列国海权竞争之冲。”^[3]一些参与政策制定的官员也逐渐意识到了争夺制海权的重要性。1907年，清政府负责拟定重建海军

[1] “习近平在中共中央政治局第八次集体学习时的讲话”，《人民日报》2013年8月1日，第1版。

[2] 王宏斌：《晚清海防：思想与制度研究》，商务印书馆，2005年，第31页。

[3] “重兴海军议”，《东方杂志》1905年第10期，第327页。

方案的姚锡光指出,“我国海疆袤延七省,苟无海军控制,则海权坐失”。^[1]次年,他在《筹海军刍议》自序中进一步指出,“今寰球既达,不能长驱远海,即无能控扼近洋”,主张购置巡洋舰以为长驱远海之具。^[2]在20世纪初国内“海权热”中,中国民主革命的伟大先行者孙中山的海权思想可圈可点:“自世界大势变迁,国力之盛衰强弱,常在海而不在陆,其海上权力优胜者,其国力常占优胜。……何谓太平洋问题?即世界之海权问题也。……今后之太平洋问题,则实关于我中华民族之生存,中华国家之运命者也。盖太平洋之重心,即中国也,争太平洋之海权,即争中国之门户权耳。谁握此门户,则有此堂奥,有此宝藏也。人方以我为争,我岂能付之不知不问乎?”^[3]孙中山曾详细研究当时世界列强的海权竞争状况,他分析得出的结论是:“海军实为富强之基,彼英美人常谓,制海者,可制世界贸易,制世界贸易者,可制世界富源,制世界富源者,可制世界,即此故也。”^[4]在此认识的指导之下,孙中山提出了全面经略海洋的思想,把争取海权和加强海军建设有机地纳入国家发展战略全局中,力求通过发展海军控制海洋,进而大力开发利用海洋,以增强中国的国力。

中国近代历史发展表明,没有强大的海权就无法维护国家的海洋权益,国家的主权、安全和发展利益也将面临威胁。虽然近代以来不少中国人逐渐认识到海权的重要性,但由于面临内忧外患、积贫积弱的困顿局面,国家维护海洋权益力不从心,进步的海权思想难以得到落实,但这些海权思想无疑影响着怀抱振兴中华梦想的一代代中国人。

（三）新中国海洋维权思想的传承

新时代中国海洋维权理念是在继承和发展中国共产党历代领导集体的海洋战略思想基础上,准确把握新时代发展大势和全球海洋战略发展方向,并结合我国海洋维权形势而提出的。

[1] 张侠等:《清末海军史料》,海洋出版社,1982年,第800页。

[2] 同上,第798-799页。

[3] 《孙中山全集》,中华书局,1985年,第119页。

[4] “中山先生之海军观”,《海事月刊》1933年第2期,第89页。

中华人民共和国成立之后，几代领导人均重视海上力量建设和海洋权益的维护。1950年1月1日，毛泽东为《人民海军》创刊号题词：“我们一定要建设一支海军，这支海军要能保卫我们的海防，有效地抵御帝国主义的可能的侵略。”^[1] 1951年，针对美国主导损害中国主权利益的对日和约草案，周恩来总理兼外长发表声明：“中华人民共和国在南威岛和西沙群岛之不可侵犯的主权，不论美英对日和约草案有无规定及如何规定，均不受任何影响。”^[2] 1958年，根据联合国第一次海洋法会议通过的日内瓦海洋法公约等国际文件，结合中国国情，毛泽东提出12海里领海宽度的主张，并召集国际法专家研究领海等问题。^[3] 1958年9月4日，人大常委会决议批准《中华人民共和国政府关于领海的声明》。1974年，根据毛泽东的指示，中国海军对侵犯西沙群岛的南越军队进行自卫反击，收复了被越军侵占的西沙岛礁，维护了中国在南海的领土主权。

改革开放后，邓小平从加快国内经济建设的战略视角确定海洋发展战略。他指出：“海洋不是护城河。当前世界各国争相把科技重点、经济发展的重点、威慑战略的重点转向海洋，我们不可以掉以轻心。中国要富强，必须面向世界，必须走向海洋。”^[4] 在军事安全上，邓小平提出“近海防御”战略思想。他指出：海防力量一定“要搞大一点，要加强，要有一点力量才行”^[5]；“我们不需要太多，但要精，要真正是现代化的东西”^[6]。在经济上，邓小平提出了以“开放沿海地区、开发近海资源、开拓远海公土”为基本方针的海洋战略思想。

[1] 张序三：《海军大辞典》，上海辞书出版社，1993年，第1355页。

[2] “周恩来外长关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明”，人民网，2016年6月27日，<http://world.people.com.cn/n1/2016/0627/c1002-28481582.html>。（上网时间：2020年10月1日）

[3] 倪征燠：《淡泊从容莅海牙》，法律出版社，1999年，第150-155页。转引自贾宇、张小奕：“毛泽东、邓小平和习近平的海洋战略思想初探”，《边界与海洋研究》2018年第3期，第8页。

[4] “邓小平1979年8月2日视察105号导弹驱逐舰时的讲话，为了实践三代领导人的嘱托”，《中国海洋报》1997年4月25日。

[5] 《邓小平关于新时期军队建设论述选编》，八一出版社，1993年，第57页。

[6] 张炜：《国家海上安全》，海潮出版社，2008年，第445页。

为实现上述目标，邓小平批准“查清中国海，进军三大洋，登上南极洲”重要部署，为中国走出近海奠定基础。面对历史遗留的领土争端，邓小平创造性提出“搁置争议，共同开发”的新思路，为改革开放和经济建设赢得了宝贵的时间和有利的国际环境，也成为中国解决东海钓鱼岛争端和南海问题的基本方针。虽然邓小平强调争取和平的环境进行国内经济建设，但在维护领土主权和海洋权益上丝毫没有松动。他强调，“主权问题不是一个可以讨论的问题”^[1]；“我们绝不侵占别国一寸土地，也绝不容许别人侵犯我国的神圣领土、领海和领空”^[2]。1988年3月14日，为了打击越南的挑衅活动并显示中国维护主权的坚强决心，中国海军被迫自卫还击，重创越方多艘军舰，相继收复永暑礁、赤瓜礁、华阳礁、东门礁、南薰礁、渚碧礁等岛礁。进入20世纪90年代，江泽民从国家发展和国家权益的高度来认识海洋安全问题，认为海洋安全不仅仅是指传统安全问题如军事安全和政治安全，还包括非传统安全问题如海洋经济安全、海洋文化安全、海洋科技安全和海洋生态安全等，提出要提高海洋资源综合管理能力、完善有关海洋的法律法规，并强调“我们一定要从战略的高度认识海洋，增强全民族的海洋观念”^[3]。进入21世纪后，胡锦涛以构建和谐海洋为发展理念，他指出：“推动建设和谐海洋，是建设持久和平、共同繁荣的和谐世界的重要组成部分。”^[4]除强调要大力发展海洋经济外，他还提出了建设远海防卫的构想，即“努力锻造一支与履行新世纪新阶段我军历史使命要求相适应的强大的人民海军”^[5]。

（四）国际海洋维权的实践经验

海洋维权与海洋权益拓展密切关联。世界上各主要海洋国家均在积极进

[1] 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年，第12页。

[2] 中共中央文献研究室：《十二大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社，2011年，第212页。

[3] “春风鼓浪好扬帆——江泽民主席关心人民海军现代化建设纪事”，《人民日报》1999年5月28日，第1版。

[4] “胡锦涛会见29国海军代表团团长表示：共同应对威胁 建设和谐海洋”，《南方日报》2009年4月24日，第1版。

[5] “胡锦涛在会见海军第十次党代会代表时强调：按照革命化现代化正规化相统一的原则锻造适应我军历史使命要求的强大人民海军”，《解放军报》2006年12月28日，第1版。

取中维护并拓展海洋权益。自《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）生效以来，各国愈益重视研析和诠释《公约》相关条款，以获取支持其国家海洋权益主张的法律支持，在争夺“剩余权利”上表现尤为突出。所谓剩余权利就是法律未加明文规定或禁止的权利，海洋法中的剩余权利指现代海洋法，也就是《公约》中没有明确规定或明令禁止的那部分权利。^[1] 由于国际海洋法是动态的，是谈判折中、相互妥协和协商一致的产物，因而不可避免存在一些灰色地带。部分国家利用海洋法的灰色地带，积极拓展本国的海洋权益。21 世纪以来，先后有 20 多个国家发布海洋战略和政策，加强对海洋的控制和利用，以期在维护各自海洋利益的争夺中占据先机。值得注意的是，虽然一些国家利用《公约》相关条款模糊之处给中国海洋维权带来了挑战，但同时也提供了对海洋维权的启示和新思路。

二、新时代中国海洋维权理念产生的时代背景

一切伟大思想的产生都离不开其所处的特殊时代。新时代中国海洋维权理念是准确把握时代脉搏和中国所处发展阶段的产物。

（一）新世纪国际海洋斗争与合作发展态势

随着人类对海洋认识、利用和保护程度的加深，海洋空间的控制权和海洋事务的主导权日益成为各国争夺的对象，也日益成为影响 21 世纪国家综合国力消长变化的重要因素。因此，21 世纪被称为是海洋世纪，海洋正在成为国际战略竞争的新高地。虽然大国的海军仍在为大规模战争做准备，军事竞争，甚至是激烈的海上军备竞赛依然存在，然而大国间的有效核威慑抑制了热战的发生，通过军事手段改变现状的难度与日俱增，通过战争夺取制海权已非当前及未来海军的主要任务。^[2] 伴随国际政治与经济全球化的发展，海

[1] 周忠海：“论海洋法中的剩余权利”，《中国政法大学学报》2004 年第 9 期，第 175 页。

[2] 胡波：“国际海洋政治发展趋势与中国的战略选择”，《国际问题研究》2017 年第 2 期，第 96 页。

上军事力量的主要作用将在于威慑而非实战，威慑、海洋控制、力量投送和海上安保是未来海上力量的主要职能。“当今世界，围绕国家海洋权益的斗争，日益呈现出一些新的特点。即对海洋的争夺和控制由过去的以军事目的为主转变成了以经济利益为主；由争夺有战略意义的海区和通道为主转变成了以争夺岛屿主权、海域管辖权和海洋资源为主；由超级大国、海洋强国对海洋的争夺转变成了沿海国家，特别是发展中国家对国家海洋权益斗争的广泛参与。”^[1] 上述海洋权益斗争，虽然依然可能引发冲突甚至战争，但更多却可以通过谈判协商等渠道进行和平解决。从近年国际海洋政治实践看，尽管一些国家曾因海洋权益或领土争端走向对峙，但几乎没有出现大规模武装冲突事件，这说明和平解决或管控海洋争端是现实可行的。

海洋对于各国和全球经济健康发展至关重要，开展海洋合作已成国际潮流。在开发利用海洋过程中，各国之间存在发展水平差距大、能力不平衡等问题，需要在资金、技术、市场、人才等方面展开合作，实现优势互补。特别是对广大发展中国家而言，由于技术落后及资金短缺，在海洋开发利用过程中，亟需来自发达国家的相关支持。与海洋资源开发利用密切相关的是海上非传统安全挑战带来的威胁。在全球化时代，海洋自然灾害、海盗和海上有组织犯罪等威胁日渐复杂多元，单个国家没有能力独自应对这些挑战，各国合作应对是大势所趋。在打击索马里海盗、应对印度洋海啸等过程中，国际社会均展现了良好的合作精神。

当前，国际海洋秩序演化正在由共处规范向合作规范转移。首先，以调整国家之间政治关系为重心向注重经济关系扩展。当前海洋规范更加注重和强调经济活动和市场内容，如国际海底开发制度的确立及发展，体现了发达国家与发展中国家在资源开发领域艰难的但却是至关重要的开始；公海渔业制度也有了重要发展，尤其是在养护义务方面强调各国之间的合作。其次，海洋合作规范逐步统一化和系统化。当今海洋合作规范几乎涉及海洋问题的

[1] 赵成国：“我国建设海洋强国的基本要素”，曲金良主编：《中国海洋文化研究》（第三卷），海洋出版社，2002年，第9页。

各个方面，而且通过制定落实《公约》的原则及具体的实施规则，海洋合作规范呈现统一化、系统化趋势，不断推动国际制度和多边合作的健全与完善。鉴于国际海洋合作发展的大趋势，中国进行海洋维权似要注意“斗而不破”，争取以谈判协商的方式解决争端，为开展海洋合作创造有利环境。

（二）中国周边海洋维权压力上升

自近代以来，由于国力衰微和海洋观念淡薄，中国大量岛礁曾为外国侵占，至今仍有不少仍未收复。同时，中国与部分周边国家存在专属经济区与大陆架主张重叠的问题，由此引发海洋划界争端。在东海，中日之间存在钓鱼岛主权及大陆架划界之争。在南海，中国与部分东盟国家就相关岛礁领土主权及海域划界存在不小争议。进入 21 世纪第二个十年，一些周边国家利用美国“重返亚洲”之机，乘机巩固或扩大对中国岛礁的非法侵占，试图将其对相关岛礁的占据“合法化”。在此情况下，中国不得不对这些国家的侵权行为实施坚决反制。但美国等部分西方国家通过操纵国际舆论，片面歪解所谓“国际规则”，将中国正常的海上维权行动描绘成“扩张主义”“危害航行自由”。部分周边国家担心中国在海洋权益争端中用强，走国强必霸的老路。在此背景下，海上维权活动已成为影响中国周边外交及大国外交的重要问题。

由于美国的介入，中国与部分周边国家的岛礁主权和海洋权益争端演化为中美在西太平洋的海权竞争、海洋秩序之争和地区安全主导权之争。为预防中国挑战其霸权利益，美国一方面加强在亚太的前沿军事存在，从力量上对中国形成“威慑”；另一方面在舆论上攻讦中国的海洋主张，试图打压中国在国际海洋规则制定上的话语权。近年来，美国积极推进西太平洋海军基地和力量建设，频繁在南海实施“航行自由行动”，并通过军售、军援和联合军演来提升其亚太盟友和伙伴的军事能力及彼此联合作战的默契度。美国高调介入中国与部分周边国家的海洋争端，并鼓动这些国家采取对华示强举措，在很大程度上影响了争端的管控和解决，不但对中国海洋维权环境构成干扰，同时也破坏了中国与周边国家开展海洋合作、推进“21 世纪海上丝绸之路”建设的氛围。

（三）海洋强国战略及“21 世纪海上丝绸之路”倡议的提出与推进

党的十八大报告提出建设海洋强国，党的十九大报告强调坚持陆海统筹、加快推进海洋强国建设。海洋强国战略的提出是党中央对海洋事务高度重视的表现，维护海洋权益自然也随之上升到国家战略的高度。“21 世纪海上丝绸之路”是 2013 年 10 月习近平主席在访问印度尼西亚时提出的重大倡议。根据 2015 年 3 月发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，“21 世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口过南海到印度洋，延伸至欧洲；从中国沿海港口过南海到南太平洋”，“海上以重点港口为节点，共同建设通畅安全高效的运输大通道”。^[1] 2017 年 6 月，国家发改委、国家海洋局发布《“一带一路”建设海上合作设想》，指出“一带一路”海上合作“以海洋为纽带增进共同福祉、发展共同利益，以共享蓝色空间，发展蓝色经济为主线，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”。^[2] “21 世纪海上丝绸之路”倡议的提出与推进对我国海洋维权带来双重影响：一方面“21 世纪海上丝绸之路”建设需要中国与沿线国家保持良好的政治互信和安全互动，这对在海洋维权中如何与其他声索国保持关系稳定带来新的挑战；另一方面“21 世纪海上丝绸之路”建设将从经贸、人文等领域拉近中国与沿线国家的关系，其对缓解海洋争端所引发的矛盾冲突，推动谈判协商解决争议问题创造了有利条件。

三、新时代中国海洋维权理念的主要内容

新时代中国海洋维权理念重点指明了海洋维权在海洋强国建设中的定位，海洋维权与其他相关问题的辩证关系，海洋维权的原则、策略与途径。

[1] 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015 年 3 月。

[2] 国家发展改革委、国家海洋局：《“一带一路”建设海上合作设想》，2017 年 6 月。

（一）维护国家海洋权益是建设海洋强国整体战略的重要组成部分

海洋维权是海洋强国建设的重要目标和任务，有效维护和拓展海洋权益是建设海洋强国的前提。党的十八大报告将坚决维护国家海洋权益与提高海洋资源开发能力、发展海洋经济、保护海洋生态环境列为海洋强国建设的重要举措。2013年7月30日，习近平在主持中共中央政治局就建设海洋强国研究进行第八次集体学习时强调，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分。要进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动我国海洋强国建设不断取得新成就。在这里，经略海洋就包含了维护海洋权益，可以说维护海洋权益是海洋强国建设的应有之义。海洋强国战略的提出，使维护海洋权益被赋予新的战略内涵。

（二）正确把握海洋维权与相关问题的辩证关系

海洋维权涉及方方面面，推进海洋维权必须做好统筹兼顾，协调好各方面关系。

坚持陆海统筹。中国是陆海复合型大国，海权与陆权不可偏废。因此，在推动海洋维权过程中，不能忽视陆上的安全与防务建设，与陆上国家保持良好关系，对集中精力处理海上争端也大有帮助。此外，用好用足陆地稳定的良好局面，将我们成功处理边界问题的成果打造成处理周边争议问题的亮点，对外展示我国遵守国际法、平等友好对待邻国、通过谈判寻求公平合理解决争议的良好形象，增进国际社会对我国的理解，增强有关国家同我国谈判解决争议的信心，为我国妥善处理周边海上问题营造有利的外部环境。^[1]为处理好与陆上邻国关系，中国重视上海合作组织建设，并积极推进“丝绸之路经济带”建设。印度是中国陆上邻国，中印之间存在领土争端。近年来，印度不时在南海搞一些小动作，试图对中印陆上边界争端及中巴经济走廊建设施加影响。习近平主席高瞻远瞩，在中印洞朗对峙后，保持与印度方面的积极接触，最终促成两国元首武汉会晤，使两国关系回归平稳，印度

[1] 海民：“我国边界海洋问题与中国特色的边海外交”，《边界与海洋研究》2018年第6期，第14页。

在南海及参与美国“印太战略”方面明显保持谨慎。虽然自 2020 年 6 月加勒万河谷冲突事件发生以来中印边境陷入紧张局面，但是中国与印度已先后展开多轮沟通谈判，增进了对彼此立场的相互理解，双方表现趋于克制，不愿事态失控。

妥善处理维权与维稳的关系。习近平指出，要维护国家海洋权益，着力推动海洋维权向统筹兼顾型转变：“统筹维稳和维权两个大局，坚持维护国家主权、安全、发展利益相统一”。^[1] 中国在坚决维护领土主权与海洋权益的同时，始终坚持谈判解决争端。2015 年中韩启动两国海上划界谈判，向外界展示了中方谈判解决与邻国海上划界争端的诚意。2016 年菲律宾杜特尔特总统上台后改变了前政府在对华关系上的对抗做法，中国对此予以积极回应，推动南海问题重回对话协商解决的正确轨道。目前，中国已与东盟国家启动应对海上紧急事态外交高官热线平台，并与越南、菲律宾、马来西亚建立了涉海问题双边磋商机制，这为南海危机管控提供了必要的基础。

正确把握维权与合作关系。习近平指出，要坚持“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针，推进互利友好合作，寻求和扩大共同利益的汇合点。^[2] 尽管周边国家对中国倡导的“共同开发”应者寥寥，但中国从未放弃相关努力。2013 年 4 月 5 日，文莱苏丹哈桑纳尔访华期间，中文两国发表《联合声明》，同意支持两国有关企业本着相互尊重、平等互利的原则共同勘探和开采海上油气资源。同年 10 月，在李克强总理访问越南期间，中越双方就成立海上共同开发磋商工作组达成共识，宣布将加快北部湾湾口外海域工作组的工作，力争湾口外海域共同开发取得实质进展，为探索在更大范围开展海上共同开发积累经验。2016 年中菲关系转圜以来，两国设立了南海问题双边磋商机制，积极推进海上油气共同勘探与开发。2018 年 11 月，中菲两国签署《油气合作开发谅解备忘录》，尽管该备忘录并非油气开发合作协议，但表达了

[1] “习近平：进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就”，新华网，2013 年 7 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm。（上网时间：2020 年 10 月 1 日）

[2] 同上。

两国合作的政治意愿，将中菲海上合作开发推向了一个新的阶段。

协调近海与远海。中国的海洋权益不但包括我国管辖海域范围内的权利与利益，还包括根据国际法，我国在他国管辖海域、国际海底区域、公海享有的海洋权益。因此，在妥善处理周边海洋问题的同时，要积极拓展和维护中国在极地、深海等“新疆域”的权利和利益。协调近海与远海，一方面是指对非中方管辖海域的相关权益的重视，另一方面，则是对相关海域或区域有关权益的获取和保护能力的强化。这需要科技和远洋投送能力的提高。2015年5月发布的《中国的军事战略》白皮书指出：“海洋关系国家长治久安和可持续发展。必须突破重陆轻海的传统思维，高度重视经略海洋、维护海权。建设与国家安全和利益相适应的现代海上军事力量体系，维护国家主权和海洋权益，维护战略通道和海外利益安全，参与海洋国际合作，为建设海洋强国提供战略支撑。”^[1]

（三）海洋维权的意识、策略与途径

坚定海洋维权决心与信心。习近平同志强调，中国不觊觎他国权益，但决不放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。“中国人民不信邪也不怕邪，不惹事也不怕事，任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。”^[2]习近平在谈到南海问题时曾指出，南海诸岛自古以来就是中国领土，这是老祖宗留下的。任何人要侵犯中国的主权和相关权益，中国人民都不会答应。^[3]2016年7月18日，时任中国人民解放军海军司令吴胜利在会见来访的美国海军作战部长约翰·理查德森一行时强调，我们绝不会牺牲南海主权权益，这是中国的核心利益，事关我们党的执政基础、国家的安全稳定、中华民族

[1] “2015 中国国防白皮书《中国的军事战略》（全文）”，中国日报网，2015 年 5 月 26 日，http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiao/1138561/2015-5-28/cd_20821000.html。（上网时间：2020 年 10 月 1 日）

[2] “习近平：更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础”，新华网，2013 年 1 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/2013-01/29/c_114538253.htm。（上网时间：2020 年 10 月 1 日）

[3] “习近平接受路透社采访”，新华网，2015 年 10 月 18 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/18/c_1116859131.htm。（上网时间：2020 年 10 月 1 日）

的根本利益，不要指望我们在领土主权上作出让步。^[1]

坚持底线思维，对海洋维权斗争复杂性、长期性有清醒的认识。习近平指出，要做好应对各种复杂局面的准备，提高海洋维权能力，坚决维护我国海洋权益。^[2]要综合施策，树立底线思维，做好最复杂、最严峻斗争的各项准备，细化行动方案，加强海上力量保障。2012 年 12 月，习近平在广州战区视察时发表重要讲话：“我们必须充分认清我国海上安全面临的严峻挑战，增强忧患意识和使命感，有针对性地做好维护海洋权益军事斗争准备。”^[3]

坚持和平解决争端。习近平指出：“坚持通过对话协商以和平方式解决国家间的分歧和争端，反对动辄诉诸武力或以武力相威胁。”^[4]在南海问题上，应根据双边协议和《南海各方行为宣言》的规定，由直接当事方通过友好磋商和谈判，和平解决领土和海洋争议问题。2014 年 8 月，王毅外长提出解决南海问题的“双轨思路”，即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护，从而为维护南海和平稳定提供了建设性思路。2016 年 7 月，吴胜利在表达中国坚决捍卫领土主权决心的同时曾强调：“我们绝不会放弃和平解决南海问题的努力，尽管当前存在许多消极因素，但我们仍将坚持通过谈判协商和平解决争议，通过规则机制管控危机。”^[5]

通过规则机制管控争议。由于海洋争端的复杂性和敏感性，相关问题在短时期内难以得到根本解决。因此，防止海上意外事件发生及冲突升级应成为争端各方的优先政策考量。近些年中国一直在为稳定海上局势、避免发生

[1] “吴胜利会见美国海军作战部长 就南海问题深入交换意见”，《人民日报》2016 年 7 月 19 日，第 21 版。

[2] “习近平：进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就”。

[3] 贾宇、张小奕：“毛泽东、邓小平和习近平的海洋战略思想初探”，《边界与海洋研究》2018 年第 3 期，第 12 页。

[4] “习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话”，中国共产党新闻网，2014 年 11 月 30 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1130/c64094-26119225.html>。（上网时间：2020 年 10 月 1 日）

[5] “吴胜利会见美国海军作战部长 就南海问题深入交换意见”。

擦枪走火而努力。2012 年日本政府“购岛”事件发生以来，中日在东海出现紧张对峙局面，两国政治关系跌至建交以来的谷底。尽管如此，中国仍积极推动与日方共同努力防止海上事态进一步升级。2014 年 11 月，中日达成四点原则共识，同意通过对话磋商防止局势恶化，建立危机管控机制，避免发生不测事态。2018 年 6 月，经过多轮磋商，中日正式启动“海空联络机制”并探讨开展海上合作。在南海，中国积极推动东盟国家全面有效落实《南海各方行为宣言》并启动“南海行为准则”磋商。经过各方共同努力，2018 年 8 月中国与东盟国家已就“南海行为准则”单一磋商文本草案达成一致。同年 11 月，李克强总理在新加坡出席第 21 次中国—东盟领导人会议时表示，中方愿同东盟国家共同努力，争取未来 3 年完成“南海行为准则”磋商。

拒绝外部干涉。中国面临的周边海洋争议问题，与近现代史上外来侵略和干涉密切相关。近年来域外大国的介入使得中国周边海洋维权形势更趋复杂。党的十八大以来，对于周边海上争议问题，中国坚决反对外部势力的干涉和介入，主张争议问题由相关当事方协商解决。特别是在南海问题上，中国提出“双轨思路”和积极推进“南海行为准则”磋商，均反对域外国家的介入，得到了周边国家和国际社会的广泛理解和认可。

四、新时代中国海洋维权理念的理论价值和 实践指导意义

新时代中国海洋维权理念吸收中国传统战略思想的精华，继承和发展了马列主义及新中国几代中央领导集体的相关思想，并与时俱进予以创新，其不但在理论上实现了对传统海洋维权思想的发展和超越，同时与实践上对开展海洋维权具有现实和长远的指导意义。

（一）理论价值

丰富了坚持走和平发展道路的理论内涵。海洋和平需要各国共同维护。中国走和平发展道路是一种战略选择，但中国能否走得通和平发展的道路，也需要看其他国家的政策选择。只有大家相向而行，世界和平才能得以维护。

习近平主席强调，中国走和平发展道路，其他国家也要走和平发展道路。当前，国际政治中消极因素上升，地缘政治思潮回归，美国单边主义倾向加剧，这需要世界各国人民团结起来与消极因素做斗争。在非传统海洋安全领域，各国在面对海盗、海上恐怖主义、海上跨国犯罪等威胁的同时，更面临西方民粹主义抬头、不愿承担国际责任的挑战。在此背景下，各国的配合和参与对海洋和平的建设显得尤为重要。

丰富发展了“搁置争议，共同开发”的思想。习近平继承了邓小平提出的“搁置争议，共同开发”的主张，明确提出“主权在我”，显示出维护国家主权的坚强决心。周边国家对中方提出的“共同开发”反应消极，且撇开中国与域外国家搞合作开发。为打破这种局面，在新时代中国海洋维权理念指导下，中国开始了以独自开发推动共同开发的努力。2014年5—7月，中国“海洋石油981”钻井平台在西沙近海进行勘探活动，先后进行两口探井的钻探作业，并按计划顺利取全取准了相关地质数据资料。2019年7月，中国石油勘探船“海洋地质八号”进入南沙万安滩附近海域勘探作业。在东海，中国顶住日方的不断抗议和骚扰，继续在中方管辖海域进行油气开发，并取得显著进展，迫使日方积极推动重启东海油气田共同开发谈判。

超越传统海权思想，提出构建海洋命运共同体理念。习近平同志在中共中央政治局第八次集体学习时的讲话中指出：“中国建设海洋强国之路怎么走？对这个问题，不仅我们关心，国际社会也很关注。我们绝不会走历史上一些大国殖民掠夺的老路。那条路既与世界和平发展大势背道而驰，更不符合中华民族根本利益。我们坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，通过和平、发展、合作、共赢方式，实现建设海洋强国的目标。”^[1] 习近平总书记的讲话明确了中国海洋强国建设的路径，这是不同于传统海洋强国的一条新路，它符合中国和世界人民的共同福祉。中国在坚决维护海洋权益的同时，也将建立人类命运共同体理念贯穿于海洋强国建设。2014年6月20日，李克强总理在雅典出席中希海洋合作论坛时发表题为《努

[1] “习近平：进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就”。

力建设和平合作和谐之海》的演讲，阐释中国的海洋观，并表示中国“愿同世界各国一道，通过发展海洋事业带动经济发展、深化国际合作、促进世界和平，努力建设一个和平、合作、和谐的海洋”。^[1] 2015年3月，习近平主席在博鳌亚洲论坛年会上发表了主旨演讲，提出要通过海洋空间场域，把亚洲国家连接起来，把海洋打造成为和平、友好、合作之海。^[2] 2019年4月，习近平主席在会见应邀出席中国人民解放军海军成立70周年多国海军活动的外方代表团团长时首提构建“海洋命运共同体”，他指出：“我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共。国家间要有事多商量、有事好商量，不能动辄就诉诸武力或以武力相威胁。各国应坚持平等协商，完善危机沟通机制，加强区域安全合作，推动涉海分歧妥善解决。”^[3] 上述中国领导人的演讲或讲话所蕴含的海洋发展与海洋治理理念，向外界展示了中国推动建立开放、包容、和平、合作的全球海洋秩序的良好愿望。海洋是人类共同的遗产，海洋面临的问题是人类共同的问题。“海洋命运共同体”建设符合全人类共同利益，符合人类发展历史潮流。

科学实现维权与维稳的动态平衡。海洋维权是为了捍卫中国自身的合法

[1] 李克强总理在讲话中阐述了建设和平、合作、和谐之海的内涵：“共同建设和平之海。我们将坚定不移走和平发展道路，坚决反对海洋霸权，致力于在尊重历史事实和国际法的基础上，通过当事方直接对话谈判解决双边海洋争端和纠纷。对维护海上和平秩序的行为，我们都会坚定支持；对破坏海上和平秩序的行为，我们都会坚决反对。我们愿同相关国家加强沟通与合作，完善双边和多边机制，共同维护海上航行自由与通道安全，共同打击海盗、海上恐怖主义，应对海洋灾害，构建和平安宁的海洋秩序。共同建设合作之海。中国愿同海洋国家一道，积极构建海洋合作伙伴关系，共同建设海上通道、发展海洋经济、利用海洋资源、探索海洋奥秘，为扩大国际海洋合作作出贡献。共同建设和谐之海。各国都应坚持在开发海洋的同时，善待海洋生态，保护海洋环境，让海洋永远成为人类可以依赖、可以栖息、可以耕耘的美好家园。”参见李克强：“努力建设和平合作和谐之海——在中希海洋合作论坛上的讲话”，《人民日报》2014年6月21日。

[2] “习近平主席在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲（全文）”，新华网，2015年3月29日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c_127632707.htm。（上网时间：2020年10月1日）

[3] “人民海军成立70周年 习近平首提构建‘海洋命运共同体’”，中国共产党新闻网，2019年4月23日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0423/c164113-31045369.html>。（上网时间：2020年10月1日）

利益，其与维护周边国家关系和地区稳定并不存在本质上的矛盾。但在实际运行过程中，由于民族主义及域外大国的干扰，维权往往会导致国家间关系恶化及地区局势紧张。为解决这一矛盾，习近平同志没有拘泥于维权与维稳何者优先的问题，巧妙地处理了维权与维稳的辩证关系，从“维权维稳相统一”到“维权维稳积极动态平衡”^[1]，根据海上形势和与争端国双边关系的发展状况，该斗的时候斗，该合作的时候就合作，既最大程度维护了海洋权益，也实现了中国与菲律宾、日本、越南等国关系由低谷向好发展。

拓展海洋维权的内涵和外延。科技的发展及经济全球化使国家利益边界超越传统的地理疆界，深海、极地、网络、外空等领域对国家的安全与发展利益越来越重要。围绕深海、极地、网络、外空等“新疆域”的权益与安全，各主要大国展开明争暗斗，相关领域的规则规范制定已成为全球治理的重要增量领域，也是中国发挥大国作用的重要舞台。习近平同志高瞻远瞩，将海洋维权的视野拓展到深海和极地，改变了以往把海洋维权局限在近海海域和争议岛礁的狭隘观念。他指出，“要加大对网络、极地、深海、外空等新兴领域规则制定的参与”^[2]，“要秉持和平、主权、普惠、共治原则，把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域，而不是相互博弈的竞技场”^[3]。习近平的表态不但明确了中国参与全球公域治理的重点目标，同时也拓展了海洋维权的范围和未来努力方向。

（二）新理念指导海洋维权实践

在新时代中国海洋维权理念指导下，自2012年以来，中国政府坚决反制周边及域外国家的侵权行为，创新维权举措，取得显著成果。

1. 完善海上维权体制机制建设。习近平总书记在第五次全国边海防工作会议讲话中强调，要坚持发扬改革创新精神，着力解决制约边海防工作的体

[1] 海民：“我国边界海洋问题与中国特色的边海外交”，第14页。

[2] “习近平：加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业”，新华网，2016年9月28日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm。（上网时间：2020年10月1日）

[3] “习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲（全文）”，新华网，2017年1月19日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm。（上网时间：2020年10月1日）

制机制问题。^[1]为更好加强海洋事务管理和海上维权，2012年底中央成立海洋权益工作领导小组办公室，主要负责涉外维权，强化了海上维权的统一领导和统筹协调。2013年7月，国务院重组国家海洋局，将中国海监总队、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，成立中国海警局，结束了“五龙治海”执法分散的局面。2018年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，将中央外事工作领导小组改为中央外事工作委员会；将维护海洋权益工作纳入中央外事工作全局中统一谋划、统一部署，不再设立中央维护海洋权益工作领导小组，有关职责交由中央外事工作委员会及其办公室承担，在中央外事工作委员会办公室内设维护海洋权益工作办公室。2018年6月，按照党中央批准的《深化党和国家机构改革方案》和《武警部队改革实施方案》决策部署，海警队伍整体划归中国人民武装警察部队领导指挥，调整组建中国人民武装警察部队海警总队，称中国海警局，统一履行海上维权执法职责。涉海机制的改革与重组，对整合内部资源，提高维权效率具有十分重要的意义。

2. 加强行政和立法维权。对争议岛礁和海域实施行政和立法管辖，是一国政府宣示主权管辖的重要手段。在这方面，中国一度落后于周边国家。面对这种形势，2012年6月21日，国务院批准设立地级三沙市，管辖西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域。习近平同志指示，“要搞好三沙市政权建设、基础设施建设、生态环境保护、民生工作，履行好中央赋予的南海维权、维稳、保护、开发的重要使命。”^[2]2012年9月10日，中国政府根据《中华人民共和国领海及毗连区法》，宣布钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线，重申了中国对钓鱼岛及其附属岛屿的领土主权，维护了相关海域的海洋权益。通过国内立法，中国政府不但显示了对相关岛屿和海域的管辖权，同时也使相关部门执法有法可依，海上执法底气更足。2016年2月26日，第十二届

[1] “习近平：筑牢边防铜墙铁壁”，新华网，2014年6月27日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/27/c_1111357748.htm。（上网时间：2020年10月1日）

[2] “习近平总书记考察海南纪实：美丽篇章籍春风”，《南海日报》2013年4月13日，第1版。

全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》，该法有利于对我国深海海底区域资源勘探、开发活动的合理管控，促进其向科学、合理、安全和有序的方面发展；有利于规范我国深海海底区域资源勘探、开发的承包者全面履行勘探合同，加强深海海底区域环境保护，促进深海海底区域资源的可持续利用。2020年4月，为进一步规范有关地名的使用，自然资源部、民政部发布公告，将中国南海部分岛礁和海底地理实体的标准名称予以公布。

3. 实现争议海域常态化存在。中国海监自2007年以来在我国全海域开展定期维权巡航执法，但在初期，由于执法船舶、人员数量以及具体政策等局限，对部分敏感海域的巡航力度不足。2012年中菲黄岩岛对峙、日本政府宣布对钓鱼岛“国有化”后，中国政府加大了对相关海域的巡航力度。对钓鱼岛海域，中国持续保持有效常态化巡航，有效瓦解了日方长期以来的“单方面管控”，有力捍卫了国家主权。在黄岩岛海域，中国海警船实施有效值守，从而实现了对黄岩岛的有效管控。此外，中国海警船对仁爱礁、南康暗沙、铁线礁等外方觊觎的南沙相关海域进行了严密的值守，防止有关国家进一步侵占。

4. 推动南沙岛礁建设，打造海上维权前沿基地。为改善南沙驻岛人员生活条件并向国际社会提供更多公共产品，自2014年初开始，中国在南沙控制岛礁进行大规模填海造陆，并在永暑礁、渚碧礁、美济礁修建了机场。新建机场将为南沙群岛人员往来、紧急救助、医疗救护等提供便利，同时将为飞经南海地区的航班提供新的备降机场选择。中国陆续在南沙群岛有关进驻岛礁上开工建设五座大型灯塔。此外，中国还在西沙水域建成了晋卿岛、羚羊礁筐仔沙洲、南沙洲、北礁东等4座灯桩；在永兴岛、东岛、琛航岛、中建岛等地设置了4座船舶自动识别系统(AIS)基站，实现了西沙重点水域信号的全覆盖；开播了海上安全信息(NAVTEX)广播业务，实现了对西沙、中沙水域信号的覆盖。中国在南海诸岛礁进行扩建和改造，能够扩大海防与国土防御的战略纵深，有助于强化对岛礁的实际控制。在平时，能够对有关国家和地区产生威慑效应。在战时，改造岛礁能够在不同方面以不同程度加强军事

能力。在满足水深、通航、避风、场地、后勤等条件的前提下，南海扩建的岛礁网络可在战时起到多种节点作用，包括兵力火力、后勤补给、情报、监视和侦察（ISR）、力量投送等。^[1]

5. 打赢南海维权法理和舆论战。在海上维权斗争中，周边声索国及美西方国家常常批评中国不遵守国际法，渲染中国破坏“基于规则”的国际秩序。因此，批驳周边及域外国家有关涉海问题的不实指责，对维护中国海洋权益和国际形象十分重要。2013年1月，菲律宾不顾中国政府反对，单方面将中菲南海争端提交国际仲裁。中国对菲律宾将南海问题提交国际仲裁采取不参与、不接受的坚定立场，同时与菲方及其支持者在国际上打了一场法理与舆论战。2014年12月7日，外交部受权发表《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》，重申中国不接受、不参与该仲裁的严正立场，并从法律角度全面阐述中国关于仲裁庭没有管辖权的立场和理据。2016年7月，南海仲裁案裁决出炉，试图全面否定和侵蚀我国在南海有关主权和海洋权益。面对这一披着法律外衣的政治挑衅，外交部发布了《关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》，指出“该裁决是无效的，没有拘束力，中国不接受、不承认”。中国政府发布了《关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》，重申中国在南海的领土主权和海洋权益。习近平主席等中央领导人在各种双多边场合清晰表明严正态度，亲自做各方工作，中国的正当立场得到了来自近120个国家和240多个不同国家政党的理解和支持。^[2] 外交部会同国内相关部门多角度、多层次、多渠道积极发声，以法为据，以理服人，有力揭露了这一临时仲裁庭越权、扩权甚至滥权的非法行径，有效挫败了某些国家和势力借此压制抹黑中国的政治图谋。经中方外交斗争和做工作，除美日等少数国家拿仲裁裁决说事外，

[1] 祁昊天：“南沙岛礁建设报告：让中国成为千里眼”，凤凰网，2016年4月14日，http://pit.ifeng.com/dacankao/qianliyan2/1.shtml#_www_dt2。（上网时间：2020年10月1日）

[2] “外交部部长王毅在2016年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲”，外交部网站，2016年12月3日，<http://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/t1421108.shtml>。（上网时间：2020年10月1日）

几乎没有其他国家提及南海仲裁案，仲裁裁决形同“一张废纸”。中国取得了应对仲裁裁决的决定性外交胜利。

6. 积极拓展在深海极地的权利。2013 年 7 月，国际海底管理局核准了中国大洋矿产资源研究开发协会（简称“大洋协会”）提出的西太平洋富钴结壳矿区勘探申请，使中国成为世界上首个就 3 种主要国际海底矿产资源均拥有专属勘探矿区的国家。2015 年 7 月，国际海底管理局核准了中国五矿集团公司提出的东太平洋海底多金属结核资源勘探矿区申请。2019 年 7 月，国际海底管理局批准了北京先驱高技术开发公司提交的位于西太平洋国际海底区域的多金属结核勘探申请。中国已成为目前在国际海底区域拥有最多具有资源专属勘探权和优先采矿权的国家。中国积极参与联合国框架下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护与可持续利用（BBNJ）谈判与磋商。2018 年 1 月，国务院新闻办公室发表《中国的北极政策》白皮书，指出中国是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者，愿本着“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则，与各方一道，积极应对北极变化带来的挑战，共同认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极。

总体看，进入新时代以来，在新的海洋维权理念指导下，中国政府采取了一系列海上维权举措，有效捍卫了国家领土主权和海洋权益，强化了在争议海域的实际存在，震慑了相关国家的侵权野心，使中国在岛礁领土争端问题上由被动向主动转变，与周边国家及域外大国的新的海上互动模式正在形成。与此同时，中国积极参与深海、极地等领域的新规则制定，维护和拓展了自身合法权益。新时代中国海洋维权理念与实践，充分体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的强大力量，为加快建设海洋强国和中华民族伟大复兴中国梦的实现奠定了坚实的基础。

【完稿日期：2020-11-6】

【责任编辑：曹 群】

上海合作组织参与全球卫生治理： 优势、挑战及路径选择

□ 李雪威 王 璐

〔提 要〕 上海合作组织从地区和全球两个层面积极参与全球卫生治理，其出发点既有应对地区公共卫生威胁、扩展组织功能的地区层面动因，也有应对全球公共卫生威胁、缓解全球卫生治理机制功能失调困境、提升成员国及组织整体国际地位的考量。上合组织参与全球卫生治理具有共同的卫生治理价值目标、已逐步建立卫生治理规制、成员国积极参与等优势，也面临着公共卫生威胁趋向多样化、成员国“搭便车”现象、成员国履约开展集体行动具有局限性、卫生治理机制僵化和机构不健全、全球层面的公共卫生治理相对滞后等诸多挑战。放眼未来，上合组织应继续强化成员国卫生治理合作深度，加强组织凝聚力，着力构建上合组织命运共同体，建立健全卫生治理机制和机构，依托“一带一路”建设推进地区与国际卫生合作，深化与多边国际组织的卫生合作，从而为全球卫生治理做出更大贡献。

〔关键词〕 上海合作组织、公共卫生安全、全球卫生治理

〔作者简介〕 李雪威，山东大学东北亚学院教授，山东大学国际问题
研究院海洋战略与发展研究中心主任
王 璐，山东大学东北亚学院国际政治专业 2020 级博士
研究生

〔中图分类号〕 D814.1

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2020) 6 期 0023-15

作为一个不断成长壮大、以构建人类命运共同体为己任的跨政府组织，

上海合作组织（以下简称上合组织）高度关注公共卫生安全问题，积极参与全球卫生治理。^[1] 随着新冠肺炎疫情的持续发展，卫生议题在上合组织中的重要性不断提升。全面梳理上合组织参与全球卫生治理历程，分析其优势和挑战所在，对优化参与路径、更好发挥作用具有重要现实意义。

一、参与的具体举措

全球卫生治理具有多层次性，表现在国家层面、地区层面和全球层面。^[2] 作为区域性国际组织，上合组织聚焦地区层面卫生治理，同时，也努力在全球层面卫生治理中发挥作用。

（一）参与地区层面卫生治理

全球卫生治理的基本活动形式是卫生合作，^[3] 上合组织通过开展并强化地区卫生合作不断推进地区层面卫生治理进程，大致经历了三个阶段。

2004 年到 2007 年，上合组织开始关注地区卫生治理问题。2004 年 9 月 23 日，上合组织成员国政府首脑（总理）理事会（下称政府首脑会议）第三次会议发表《联合公报》指出，“六国总理认为，应加强本组织文化、教育、卫生和体育合作，以进一步巩固各成员国人民的友谊”。^[4] 这是上合组织首次明确提出开展卫生合作，是其参与全球卫生治理的起点。^[5] 2006 年 6 月 15

[1] 全球卫生治理是主权国家、跨政府组织和非国家行为体等根据正式和非正式的制度、规则和程序开展与健康相关的互动与合作，落实跨越国界的集体行动，有效应对全球卫生挑战。杨肖光、陈文：《全球卫生治理视角下的中国经验与策略（全球卫生绿皮书）》，复旦大学出版社，2017 年，第 17 页。

[2] 晋继勇：《全球公共卫生治理中的国际机制分析》，上海人民出版社，2019 年，第 26 页。

[3] 杨肖光、陈文：《全球卫生治理视角下的中国经验与策略（全球卫生绿皮书）》，第 25 页。

[4] “上合组织成员国政府首脑（总理）理事会联合公报”，外交部网站，2004 年 9 月 24 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cohk/chn/zt/2004zt/wjbjc/t160646.htm>。（上网时间：2020 年 4 月 20 日）

[5] 由于地区层面的卫生治理是全球卫生治理的重要部分，因此上合组织参与地区卫生治理的起点也可作为其参与全球卫生治理的起点。

日，上合组织上海峰会发布《上海合作组织五周年宣言》，明确表示将积极参与防治传染病的国际行动。此后，上合组织政府首脑第五次会议和第六次会议也相继表示尽快在本组织框架内开展卫生合作，授权本组织秘书处会同国家协调员理事会研究成立专家工作组，制订本组织成员国卫生部门合作计划，确定该领域优先合作方向。^[1]

2008 年到 2014 年，上合组织的地区卫生治理步入持续推进阶段。2008 年 6 月，上合组织北京秘书处召开了首次成员国卫生部门高官会，就成立卫生合作专家工作组、确定卫生合作优先方向达成一致，奠定了上合组织卫生治理的基本机制和框架。2009 年 10 月 14 日，上合组织政府首脑第八次会议通过《上海合作组织地区防治传染病联合声明》。2010 年 11 月，上合组织举办了首届成员国卫生部长会议，标志着地区卫生治理步入制度化阶段。2011 年 6 月，上合组织成员国第十一次峰会签署《上海合作组织成员国政府间卫生合作协定》，将地区卫生治理提升到成员国合作高度。2013 年、2014 年相继召开了成员国卫生防疫部门领导人第三次、第四次会议，持续推动成员国开展地区传染病联防联控新合作。

2015 年以来，上合组织有关卫生治理的机制和实践逐渐趋于成熟，卫生治理全面深化。2015 年 7 月，上合组织召开第二届成员国卫生部长会议，更加重视从整体联控的角度保障地区居民卫生安全。2018 年 6 月，上合组织青岛峰会发布《关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》，这一声明成为新时期上合组织地区卫生治理的指导性文件，也是上合组织全面参与全球卫生治理的指南。2019 年底暴发的新冠肺炎疫情不断蔓延，覆盖了上合组织成员国、观察员国及对话伙伴国所有地区。2020 年 5 月，上合组织发布《上海合作组织关于新冠肺炎疫情的声明》，为围绕新冠肺炎疫情展开全球卫生治理做出重要贡献。2020 年 7 月 24 日，上合组织成员国召开第三次卫生部长会议，通过《上合组织成员国应对新冠病毒肺炎传播的有效措施综

[1] “上合组织成员国政府首脑（总理）理事会会议联合公报”，外交部驻香港特别行政区特派员公署网站，2007 年 11 月 3 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cohk/chn/topic/zgwj/smgbhk/t377838.htm>。（上网时间：2020 年 4 月 20 日）

述》，各国代表一致表示要携手应对新冠肺炎疫情大流行。^[1]2020 年 9 月 18 日，上合组织正式发布《上合组织成员国抗击新冠疫情（COVID-19）采取的先进措施概述（文件）》，总结了上合组织成员国在应对新冠肺炎疫情过程中的先进经验，促进了组织内卫生治理信息交流与共享。^[2]

经过 16 年发展，上合组织在地区卫生安全治理的议题设置、推进卫生治理体制改革、提供地区公共卫生产品等方面取得积极进展。

第一，卫生议题在地区治理中的重要性得到提升。从上合组织历年发布的元首峰会宣言和政府首脑会议公报可以看出，卫生议题从最初与教育、体育等议题并列，发展到单段提起、多段叙述，重要性不断提升，逐渐成为上合组织的优先发展领域；卫生议题也从元首峰会和政府首脑会议的大框架中发展到召开专门性会议进行讨论。

第二，卫生治理体制改革得以推进。上合组织根据地区内卫生威胁和挑战的变化及时提出卫生治理的适应性举措，通过设立卫生部长会议机制、卫生防疫部门领导人会议机制等加强卫生治理合作制度化。同时，上合组织针对新发和突发公共卫生问题及时推出相应举措，推动地区卫生治理体制的健全与变革。

第三，积极向本地区提供公共卫生产品。2020 年 2 月，上合组织发布了《上海合作组织就支持中国抗击新冠肺炎疫情发表声明》，并向最早暴发疫情的中国捐赠药品、设备和防护物资，派遣医疗专家，全力支持中国抗疫。^[3]当疫情蔓延到本地区其他国家时，上合组织又快速行动，对中亚国家进行了医疗、财政和食品救助，为本地区新冠疫情管控做出了突出贡献。

[1] “SCO Health Ministers Advocate Combining Efforts of SCO Member States to Combat COVID-19 Pandemic,” July 25, 2020, <http://eng.sectsco.org/news/20200718/664411.html>.（上网时间：2020 年 8 月 12 日）

[2] “The Member States of the Shanghai Cooperation Organization Measures Taken in the Field of Healthcare to Counter the Spread of the Novel Coronavirus(COVID-19),” September 18, 2020, <http://eng.sectsco.org/news/20200918/677732.html>.（上网时间：2020 年 11 月 4 日）

[3] “诺罗夫：上合组织成员国全力支持中国抗击疫情”，中华网，2020 年 3 月 12 日，<https://news.china.com/internationalgd/10000166/20200312/37906693.html>.（上网时间：2020 年 4 月 26 日）

（二）对全球层面卫生治理的参与

随着地区卫生治理开展和治理意识不断成熟，上合组织积极参与全球层面卫生治理，主要表现在以下四个方面：

第一，支持联合国及世界卫生组织在全球卫生治理的中心作用。上合组织将与联合国及其各机构的合作作为优先发展事项，^[1] 在卫生领域同联合国及世界卫生组织展开积极合作。2020年5月13日，上合组织成员国外长特别会议通过了关于新冠疫情问题的联合声明，指出要在全球团结、包容、支持联合国系统的核心作用以及与世界卫生组织开展有效合作基础上共谋解决之道。^[2] 上合组织与世界卫生组织在艾滋病、麻疹、结核病、流感、新冠肺炎疫情等传染病防控与宣传、疫苗开发与医疗药品救助等领域开展了密切合作。目前，上合组织还计划与世界卫生组织拟订合作备忘录。^[3]

第二，与其他国际组织开展全球卫生治理合作。上合组织与独联体、欧安组织等综合性政府间国际组织开展卫生治理合作。2005年4月，上合组织就与独联体签署了《谅解备忘录》，双方就包括卫生领域在内的各领域合作达成共识。2016年9月，上合组织秘书长阿利莫夫出席独联体比什凯克周年纪念峰会，讨论进一步推动与独联体成员国在政治、人文和卫生领域合作发展的前景。^[4] 上合组织与欧安组织保持了良好交流与合作，尤其是自新冠肺炎疫情发生以来，两大组织通过定期沟通交流，共同携手应对疫情防控。上合组织与国际红十字会等卫生救助领域的非政府组织也加强卫生治理合作。2017年6月，上合组织秘书处与红十字国际委员会签署谅解备忘录，启动了

[1] “上合组织秘书长、联合国助理秘书长和联合国秘书长中亚事务特别代表共同参加视频会议”，上海合作组织网站，2020年6月8日，<http://chn.sectesco.org/news/20200608/656365.html>。（上网时间：2020年8月10日）

[2] “上海合作组织成员国外长关于应对新冠肺炎疫情的声明”，外交部网站，2020年5月13日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1778789.shtml>。（上网时间：2020年6月5日）

[3] “上合组织秘书长、联合国助理秘书长和联合国秘书长中亚事务特别代表共同参加视频会议”。

[4] “上海合作组织秘书长出席独联体比什凯克周年纪念峰会”，上海合作组织网站，2016年9月16日，<http://chn.sectesco.org/news/20160916/130646.html>。（上网时间：2020年4月26日）

人道主义救助合作。上合组织同东盟签署谅解备忘录，双方还在2015年会谈中就强化卫生领域等全方位合作达成共识。

第三，推进全球卫生治理体系变革。全球卫生治理体系以世界卫生组织为核心，主要由西方国家和发达国家主导。随着美国宣布退出世界卫生组织，欧洲等西方大国提供公共卫生产品意愿下降，全球卫生治理面临赤字风险。上合组织高度认可联合国和世界卫生组织核心作用，愿意尽可能地在全球卫生治理中贡献力量，促进全球卫生治理主体多元化，同时在一定程度上弥补全球卫生治理赤字问题。此外，上合组织成员国由新兴市场国家和发展中国家合作设立，代表着新兴市场国家和发展中国家利益，参与全球卫生治理有利于改善全球卫生治理体系力量对比不均衡局面，提升新兴市场国家和发展中国家的代表性和话语权。

第四，向国际社会提供公共卫生产品，搭建国际交流平台。上合组织在国际社会出现传染病疫情时及时提供资金和医疗援助，全力支持抗击疫情工作。2015年4月，上合组织三大成员国——俄罗斯、中国、哈萨克斯坦为抗击非洲埃博拉疫情捐款6000万美元，^[1]并为非洲国家提供医疗技术援助。新冠肺炎疫情蔓延全球后，上合组织基于成员国在传统医学领域经验，召开了“2020上合组织传统医学论坛视频会议”，邀请世界卫生组织代表、上合组织观察员国和对话伙伴传统医学专家学者交流分享传统医学在抗击新冠肺炎疫情中发挥的独特作用和防治经验。^[2]

二、参与的动因

上合组织参与全球卫生治理，既出于应对地区公共卫生安全威胁、扩展

[1] “上合组织成员国为抗击埃博拉疫情捐助6000万美元”，上海合作组织俄罗斯轮值主席国官方网站，2015年4月17日，<http://cn.sco-russia.ru/news/20150417/1013349978.html>。（上网时间：2020年4月26日）

[2] “上合组织秘书长弗拉基米尔·诺罗夫参加上合组织传统医学论坛”，上海合作组织网站，2020年8月1日，<http://chn.sectsco.org/news/20200801/666303.html>。（上网时间：2020年8月15日）

组织功能和巩固组织根基的需要，也有应对全球公共卫生威胁、缓解全球卫生治理机制功能失调困境、提升成员国及组织国际地位等现实考量。

（一）地区层面动因

第一，应对地区公共卫生安全问题。根据《国际卫生条例（2005）》规定，全球公共卫生安全涉及传染病、人类行为、气候、人为破坏事件、自然灾害等因素导致的健康问题。^[1] 上合组织成员国以新兴市场国家和发展中国家为主，人口分布密集，医疗条件有限，面临着严重传染性疾病的威胁。加之传染病暴发突然、传播速度快、管控难度大，需要成员国合力防治。此外，随着全球气候变暖影响森林火灾多发，工业发展导致雾霾天气增多，与之相关的呼吸道疾病对成员国居民健康构成威胁，亟需成员国合作加以应对。

第二，扩展组织功能和巩固组织根基的需要。上合组织是以打击“三股势力”、维护地区安全为初衷建立的地区组织。经过近 20 年发展，上合组织已经建立了相对成熟的组织机制，合作实践十分丰富，成为全球治理的重要力量。在此背景下，上合组织需要探寻和拓展新的合作领域，不断扩展组织功能，完善组织职能，使其为地区发展做出更大贡献。其中，卫生领域合作受到越来越多的重视，上合组织也强调在全球卫生治理领域贡献力量。2017 年 10 月 31 日，上合组织副秘书长阿·诺斯罗夫在卫生防疫领导人第五次会议上指出，“保障人口卫生防疫工作是上合组织的重要任务”。^[2] 更为重要的是，成员国在卫生合作过程中团结互助、增进友谊，不仅可以提升成员国政府间的纽带联系，还有利于本地区民心相通，促进民众之间的互信和情谊。

（二）全球层面动因

第一，应对全球公共卫生威胁。公共卫生威胁具有跨国家、跨地区等特征，随着地区化和全球化日益加深，贸易自由化、人口跨境流动大幅增长，

[1] 陈肖光、陈文：《全球卫生治理视角下的中国经验与策略（全球卫生绿皮书）》，第 23 页。

[2] “Aziz Nosirov: Efforts to Maintain the Population’s Sanitary and Epidemiological Wellbeing Is An Important SCO Task,” October 31, 2017, <http://eng.sectsco.org/news/20171031/341575.html>.（上网时间：2020 年 5 月 3 日）

没有任何一个国家、国际组织能够“独善其身”。公共卫生威胁又具有复杂性、多样性特点，需要大量财力支持、必要的医疗技术和管控技术，需要国际社会共同努力。上合组织作为世界上幅员最广、人口最多的国际组织，受到全球卫生威胁的深刻影响，需要加以应对。同时，作为负责任的国际组织，出于提供公共卫生物品的责任感和人道主义原则，上合组织有义务参与到全球卫生治理中。

第二，缓解全球卫生治理机制功能失调困境。全球卫生治理主体包括主权国家、跨政府组织和非政府组织等，这些主体在全球卫生治理中的困境和弊病逐渐显露。一方面，主权国家在管控国内疫情方面具有优势，但突发性全球卫生问题的防控非一国之力可为，需世界人民共同努力。自特朗普执政以来，美国对于国际公共产品的提供力度大幅缩水，欧洲大国对全球治理的参与意愿也有所下降；“国家主义”盛行对全球卫生治理推进形成巨大阻力。另一方面，全球性国际组织是全球卫生治理的主要组织者，但其对地区卫生治理发挥的作用有限，同时，在管控全球卫生威胁中也日渐显现出缺陷和不足。近年来，世界卫生组织在应对全球卫生挑战中的表现越来越“力不从心”。有专家表示，“世界卫生组织在全球公共卫生治理中变得无关紧要”，^[1]“世界卫生组织对2009年H1N1大流行和2014年西非埃博拉疫情的管控是无能的、功能失调的、甚至是粗暴的”，^[2]还有专家指出，“世界卫生组织必须改革以确保自身的良性发展”。^[3]基于此，地区性国际组织在全球卫生治理中的作用日益增强，它既可有针对性地在特定地区开展卫生治理，又可与其他国际行为体合作应对全球性问题，有效缓解全球卫生治理机制功能失调困境。

第三，提升成员国及组织国际地位。“国际机制具有强大的合法性和权

[1] Jack Chow, “Is the WHO Becoming Irrelevant?,” *Foreign Policy*, December 9, 2010, <http://archive.wphna.org/wp-content/uploads/2015/04/2010-12-Foreign-Policy-Jack-Chow-WHO-capacity-governance.pdf>. (上网时间：2020年11月5日)

[2] Kamradt-Scott A, “WHO’s to Blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola Outbreak in West Africa,” *Third World Quarterly*, Vol.37, No.3, 2016, p.401.

[3] Pang Tikki and Laurie Garrett, “The WHO must Reform for Its Own Health,” *Nature Medicine*, Vol.18, No.5, 2012, p.646.

权威性，参与其中的国家可使其受到国际社会赞誉”。^[1]经过多年发展，上合组织已在国际舞台上塑造了良好的国际形象。对成员国而言，借助上合组织平台提供公共卫生产品可以进一步参与全球卫生治理，有利于提升在全球治理领域的国际话语权，促进国际形象的塑造。^[2]具体来看，对于中国、俄罗斯、印度、哈萨克斯坦等在全球卫生治理中影响较大的成员国而言，通过上合框架参与全球卫生治理有助于进一步塑造良好的国际形象、提升国际地位；对于乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦等国际影响力相对较小的成员国而言，借助上合机制既可以为全球卫生治理做出贡献，又可以提升国家的国际形象和国际地位。此外，上合组织输出公共卫生产品，提供紧贴民生、需求紧急、保障生命的公共产品，可以在国际社会赢得更多民心，塑造负责任的组织形象，提高组织的国际影响力和国际地位。

三、优势及挑战

全球治理是国家（地区）、国际组织、各国公民为最大限度增加共同利益，通过协商与合作，在部分让渡权利后，为某一更高价值而建立和发展一整套维护全人类安全、和平、发展等秩序的全球规则和制度。^[3]据此，可以从上合组织参与全球卫生治理的价值目标、规制、参与主体、参与客体等方面评估上合组织参与全球卫生治理的优势及挑战。

（一）上合组织参与全球卫生治理的优势

第一，成员国就参与全球卫生治理形成共同价值目标。上合组织成员国坚持生命权和健康权至上原则，把保障人民生命健康作为最重要政治伦理。因此，上合组织成员国具有共同应对公共卫生威胁的利益诉求，在强化全球

[1] 江忆恩：“简论国际机制对国家行为体的影响”，《世界经济与政治》2002年第12期，第36页。

[2] 晋继勇、贺楷：“金砖国家参与全球卫生治理的动因、路径与挑战”，《国际观察》2019年第4期，第125页。

[3] 俞可平：“全球治理引论”，《马克思主义与现实》2002年第1期，第30页。

卫生治理方面达成高度共识，且一致支持上合组织参与全球卫生治理。在地区层面，上合组织成员国设立了诸多卫生机制、签署了一系列声明和文件，卫生治理已成为上合组织的重要议题；在全球层面，上合组织成员国支持上合组织作为全球卫生治理的参与主体在国际舞台发挥积极作用。从应对埃博拉疫情、寨卡疫情到新冠肺炎疫情，上合组织的反应不断加快、行动更加及时，在全球卫生治理中发挥的作用越来越大。

第二，逐步建立卫生治理规制，为进一步参与全球卫生治理打下坚实基础。上合组织设立了成员国卫生部长会议机制、卫生部门高官会、卫生防疫部门领导人会议机制等专门性机制，将卫生治理合作常态化、机制化。上合组织成员国通过这些机制开展了丰富的地区卫生治理行动。上合组织签署和发表了一系列声明和文件将卫生合作制度化，包括《上合组织成员国政府间救灾互助协定》（2005年）、《上合组织地区防治传染病联合声明》（2009年）、《上合组织成员国卫生专家工作组工作条例》（2009年）、《上合组织成员国卫生领域重点合作计划》（2010年）、《上合组织成员国政府间卫生合作协定》（2011年）、《上合组织成员国传染病疫情通报方案》（2013年）、《关于加强上合组织成员国应对传染病扩散的挑战与威胁能力的建议》（2014年）、《上合组织成员国元首关于在上合组织地区共同应对流行病威胁的声明》（2018年）、《上合组织关于新冠肺炎疫情的声明》（2020年）等。

第三，成员国积极参与全球卫生治理。成员国作为主权国家在全球卫生治理中发挥作用，为上合组织进一步参与全球卫生治理提供了经验和基础。中国是全球卫生治理的重要领导者、参与者。中国通过疫苗出口、医疗物品出口与捐赠、资金救助等方式向世界提供公共卫生产品。^[1]为抗击埃博拉疫情，中国向世界卫生组织捐款400万美元（2018年8月至2020年2月）；^[2]

[1] 汤蓓：“中国参与全球卫生治理的制度路径与未来选择——以跨国传染性疾病预防为例”，《当代世界》2020年第5期，第19页。

[2] “Funding for the Strategic Response Plans for the Ebola Virus Disease Outbreak in the Provinces of North Kivu and Ituri,” June 4, 2020, <https://www.who.int/emergencies/diseases/ebola/drc-2019/funding>.（上网时间：2020年5月25日）

为抗击新冠肺炎疫情，中国先后向世界卫生组织捐款 5000 万美元，用于支援发展中国家疫情防控。印度是全球卫生治理的重要力量，向国际社会提供高质量低成本的疫苗和药品。当前，印度已成为全球主要疫苗供应国之一，全球 150 个国际组织中三分之二以上的药品都产自印度。^[1] 俄罗斯在世界结核病防控中做出了重要贡献。2011 年俄罗斯与世界卫生组织共同举办首届有关非传染病部长级国际会议；^[2] 2017 年与世界卫生组织共同发起了“终结结核病计划”（End TB），^[3] 之后也一直为终结结核病做出积极努力。哈萨克斯坦在对抗瘟疫、霍乱和其他疾病方面积极作为，循序渐进地参与到流行病防控中来。^[4] 此外，吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦等成员国也为跨国传染病防控做出了积极努力。

（二）上合组织参与全球卫生治理面临的挑战

第一，地区和全球公共卫生威胁趋向多样化。随着全球化深入发展，人口跨境流动迅速增长，新型跨境传染病的出现往往使国际社会措手不及。上合组织覆盖地区广，人口和民族众多，跨境传染病防控工作难度很大，上合组织需要与国际社会共同加以应对。与此同时，随着人们生活方式改变，上合组织成员国民众在非传染病等健康领域状况也不容乐观，癌症、心脑血管疾病、肺部和支气管疾病等发病率和死亡率不断增长，这也给上合组织卫生治理带来了很大挑战。

第二，成员国参与全球卫生治理存在“搭便车”现象。上合组织成员国在全球卫生治理中的贡献程度差异较大。中国、印度、俄罗斯在参与全球卫生治理中发挥的作用较大，哈萨克斯坦发挥的作用次之，乌兹别克斯坦、吉

[1] “新兴国家在全球卫生治理中的作用——以巴西、印度、南非、俄罗斯为例”，<https://max.book118.com/html/2017/0604/111509223.shtm>。（上网时间：2020 年 5 月 29 日）

[2] 晋继勇、贺楷：“金砖国家参与全球卫生治理的动因、路径与挑战”，第 136 页。

[3] “UN-led Ministerial Conference in Moscow Agrees Universal Commitment to End Tuberculosis,” UN-News, November 17, 2017, <https://news.un.org/en/story/2017/11/636562-un-led-ministerial-conference-moscow-agrees-universal-commitment-end>。（上网时间：2020 年 5 月 30 日）

[4] Onishchenko GG, “Joining Forces in the Fight against Epidemics Priority Task in Cooperation between Russia and Kazakhstan,” *Gig Sanit*, No.3, 2012, p.4.

尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦在全球卫生治理中发挥的作用较小，各成员国在全球卫生治理中的贡献程度差异较大。这种差异可能引起成员国的“不平衡感”，导致贡献较大的成员国出现一定程度的“疲软”，贡献较小的成员国积极性不高，出现“搭便车”问题。

第三，成员国履约开展集体行动具有局限性。上合组织扩员以来，成员国之间在政治制度、经济发展等方面的差异性更加凸显，涉及的利益交织更加复杂，加大了上合组织集体行动难度。例如，以美国为首的西方国家长期对上合组织持有偏见，认为该组织地缘政治色彩浓厚，是“东方北约”，^[1]因而抱持“警惕”和“防备”态度。^[2]印度与美国关系紧密，是“四国对话”的核心国家，这可能导致美国为首的西方国家通过影响印度进而干扰上合组织相关议程，对上合组织卫生合作造成一定负面影响。再如，各成员国在上合框架下参与全球卫生治理，但也各有对本国利益的考量，这使得上合组织需要进行更多的协商和讨论达成卫生合作共识（尤其是提供公共卫生产品方面），对该组织参与全球卫生治理存在一定不利影响。

第四，卫生治理机制僵化、机构不健全等问题。上合组织的组织决策选用“协商一致”原则，即组织所做出的决策必须保证所有成员国同意才能通过。^[3]这导致上合组织在处理突发公共卫生事件时效率较低。同时，上合组织现有的卫生机制多为每年召开一次会议，缺乏专门机构管理日常卫生问题、应对突发公共卫生事件；缺乏负责卫生领域的信息交流、资金筹集、技术对接等方面机制，导致组织用于卫生领域的公共资金和物资资源短缺，可能成为其应对突发公共卫生事件的短板。此外，上合组织缺乏卫生领域的权力机制，可能导致卫生治理的落实监督与效果评估不足。

[1] Thomas Ambrosio, "Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia," *Europe Asia Studies*, Vol.60, No.8, 2008, pp.1321-1344.

[2] 陈小鼎、王翠梅：“扩员后上合组织深化安全合作的路径选择”，《世界经济与政治》2019年第3期，第125页。

[3] 邓浩：“新时期上海合作组织与全球治理”，《国际问题研究》2020年第3期，第91页。

第五，参与全球层面卫生治理相对滞后。相比经济治理、安全治理等领域，卫生治理仍是全球治理领域较薄弱的环节。多年来，上合组织参与全球卫生治理的重心主要在地区层面，在全球层面发挥的作用有待提高，尤其是在国际公共卫生产品提供、全球卫生合作方面存在进一步提升空间。从卫生治理内容来看，上合组织在传染病防控和主要非传染病防控领域取得了很大突破，但在卫生治理的新兴领域还有进一步拓展的空间。

四、未来的路径选择

基于上合组织在全球卫生治理中的优势与可能面临的挑战，该组织应在继续强化成员国卫生治理合作深度、加强组织凝聚力并构建上合组织命运共同体、建立健全卫生治理机制、依托“一带一路”建设推进地区与国际卫生合作、深化与多边国际组织卫生合作等方面加强行动，不断从地区层面和全球层面深化对全球卫生治理的参与。

（一）强化成员国卫生治理合作深度

首先，上合组织成员国应深化组织框架内的双多边卫生合作。卫生领域涉及民生，与所有成员国息息相关，成员国应强化合作深度，不仅要注重公共卫生物品的提供，还要从基本的国民医疗方面着手，将合作扩展到卫生领域的方方面面，确保所有成员国切实参与其中，提高成员国积极性。其次，上合组织成员国应加强在新兴领域，如打击医疗犯罪、医疗技术、医疗器械管理、医疗旅游、妇幼保健、生物安全等方面的卫生合作，在加强实验室能力建设、提高专业人员技能水平、开展联合科研、疫苗研发和有效治疗方法等方面深化合作，合力防控新型疾病，共同应对新出现的卫生威胁。最后，上合组织还应将经济合作与卫生治理相结合，如在地区内强化跨境电商平台建设，通过搭建跨境电商渠道推广线上服务，利用网络平台实现医疗物品和日常消费品的跨境购买与运输，减少人员流通，提高效率，服务卫生工作。

（二）加强组织凝聚力建设，构建上合组织命运共同体

上合组织应进一步加强组织凝聚力，促进成员国达成卫生治理共识、落

实共同行动。上合组织成员国应不断强化组织建设，以清晰的政策、协议、规范等约束成员国采取集体行动。与此同时，上合组织应强化组织集体身份构建，以“上海精神”为基础在组织内部营造共同的价值观氛围，提高成员国“自觉性”。在营造共同价值观过程中，可以积极推进构建上合组织命运共同体。2018年6月，习近平主席在上合组织峰会发表讲话，“我们要继续在‘上海精神’指引下，同舟共济，精诚合作，齐心协力构建上合组织命运共同体，推动建设新型国际关系”。^[1]随后，构建人类命运共同体写入《上海合作组织青岛峰会宣言》，成为成员国集体共识，这为新时期上合组织发展指明了奋斗目标和前进方向。未来，上合组织仍需不断凝聚共识，强化集体行动，为国际社会提供更多公共产品。

（三）建立健全卫生治理的机制和机构

上合组织需继续深化和完善现有机制，将卫生治理机制定期化、常态化，完善组织内沟通交流机制，包括搭建信息沟通平台和技术平台。在应对突发公共卫生事件时，组织可以通过这些机制加强沟通，定期通报疫情防控工作进展，提高组织工作效率。同时，应适时建立卫生领域新机构，尤其是应急性机构。由于上合组织元首峰会和政府首脑会议均为每年召开一次，且商议内容多为整体层面，导致组织日常卫生工作和突发公共卫生事件应对乏力。为此，可在秘书处下设卫生领域工作组，专门负责上合组织在卫生领域的指挥、宣传和协调工作，提高上合组织在卫生领域的应急反应能力和工作效率。上合组织还可以成立卫生基金会，用于上合组织成员国的医疗卫生保健工作，也为全球范围的卫生威胁提供应对方案和资金、技术等支持。

（四）发挥“一带一路”在推进地区与国际卫生合作中的作用

2018年5月，上合组织在北京召开了第一届上合组织医院合作论坛，成立了上合组织医院联盟，借鉴了2017年“一带一路”医院合作论坛成立的“一带一路”医院联盟。上合组织医院合作联盟也成为“一带一路”医院联盟的

[1] 习近平：“弘扬‘上海精神’ 构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话”，中华人民共和国中央人民政府网站，2018年6月10日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5301804.htm。（上网时间：2020年6月3日）

重要组成部分。^[1] 这表明“一带一路”倡议为上合组织的卫生工作提供了有效指导和示范，上合组织为“一带一路”倡议的实施提供了平台与支撑。上合组织成员国多为“一带一路”沿线重要国家，成员国一方面可以在组织框架下开展“一带一路”医疗卫生合作，如卫生基础设施建设合作、医疗机构合作、卫生教育合作等，还可以依托“一带一路”推进开展与其他沿线国家的国际卫生合作，积极提供药品、疫苗等公共卫生产品。

（五）深化与多边国际组织的卫生合作

除了世界卫生组织、国际红十字会等传统的全球卫生治理组织，金砖国家、二十国集团等诸多国际组织也都拓展了卫生治理功能，积极参与到全球卫生治理中来。中国、俄罗斯、印度等成员国也是这些国际组织的重要成员，上合组织及其成员国可通过积极强化与其他组织卫生合作，共同为全球卫生治理做出贡献。此外，上合组织还应加强同东盟、非盟等地区性国际组织沟通联系，在应对地区传染病疫情、非传染病管控等议题开展合作与交流。

【完稿日期：2020-11-5】

【责任编辑：李 静】

[1] “第一届上海合作组织医院合作论坛暨上海合作组织医院合作联盟成立仪式在京举办”，中国医院协会网站，2018年5月31日，<http://www.cha.org.cn/plus/view.php?aid=15600>。（上网时间：2020年6月2日）

全球数据治理：挑战与应对^{*}

□ 蔡翠红 王远志

〔提 要〕 全球数据治理已成为当前全球治理的重要内容，其主要面临两方面挑战：一是主权国家间在数据权属、数据跨境流动等数据治理议题上的主张相异，并竞相提出了各自的数据发展战略；二是个人、企业与主权国家间数据权益存在失衡，亟需有效机制进行协调。为有效应对这些挑战，推动全球数据治理体系走向有序、规范和协调，一方面，全球数据治理应当采取数据主权、数据保护与数字经济发展相统一的数据治理主张，鼓励各主权国家或区域组织参与全球数据治理并构建全球数据治理规则；另一方面，为协调个人、企业和主权国家之间的数据利益，全球数据治理应当构建数据协调治理机制，具体包括“人格权先行”数据协调治理机制、“财产化市场交易”数据协调治理机制和“匿名化战略利用”数据协调治理机制。

〔关 键 词〕 全球治理、全球数据治理、数据主权、数据协调治理机制

〔作者简介〕 蔡翠红，复旦大学美国研究中心教授、博导

王远志，复旦大学法学院研究助理

〔中图分类号〕 D81

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2020) 6 期 0038-19

当代社会，全球范围内的数据无处不在，正以无法察觉或不显著的方式

^{*} 本文为国家社会科学基金项目“构建全球互联网治理体系研究”（项目批准号：18BGJ022）的阶段性成果。衷心感谢匿名评审专家和编辑部老师对稿件提出的诸多建设性的修改建议。文中若有任何疏漏和不足皆由笔者承担。

嵌入日常生活结构甚至推动社会变革。^[1]人们渴望利用数据来解决问题，改善福祉，促进经济繁荣。^[2]数据逐渐成为当代社会重要的潜在资源之一，数据治理正成为全球治理的重要议题。但综观当前的全球数据治理，其不仅面临主权国家间数据治理不同主张的冲突，还面临个人、企业与主权国家间数据权益失衡等多重挑战。如何应对这些挑战并推动全球数据治理进程向前发展，已是学界和实务界亟待研究的重要问题。

一、全球数据治理的内涵与重要性

随着全球化的推进，治理已逐渐从局部的、领域的市场治理、地方治理、城市治理，走向全面的、综合的政府治理、国家治理；从国内治理走向全球治理。^[3]作为全球治理的细分治理领域之一，全球数据治理具有其独特内涵和意义。

全球数据治理指的是在全球范围内，各治理主体依一定的规则对全球数据的产生、收集、存储、流动等各个环节以及与之相关的各行为体的利益进行规范和协调的过程。例如，在各行为体参与全球数据治理的交往中，对数据权属的明确、对数据安全的保障、对数据交易的监管和对数据跨境流动的法律规制等等，都属于全球数据治理的范畴。

关于全球数据治理的具体内涵，有三点需要进一步厘清。其一，数据是全球数据治理的直接治理对象。广义的数据治理还包括“依靠数据的治理”，即利用数据创新社会治理思路，将数据治理与社会治理总体变革相联系。^[4]

[1] Barbara L. Cohn, “Data Governance: A Quality Imperative in the Era of Big Data, Open Data and Beyond,” *I/S: A Journal of Law and Policy*, Vol.10, No.3, 2015, p.811.

[2] Executive Office of the U.S. President, “Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values,” May 2014, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_may_1_2014.pdf.（上网时间：2019年6月5日）

[3] 蔡拓：“全球治理与国家治理：当代中国两大战略考量”，《中国社会科学》2016年第6期，第6页。

[4] 参见张康之：“数据治理：认识与建构的向度”，《电子政务》2018年第1期，第5页。

随着数据资源在社会生活中重要性的增加，以及其对传统社会治理模式变革的极大推动作用，“依靠数据的治理”也日益成为数据治理的重要内容。但由于要实现“依靠数据的治理”首先需解决“针对数据的治理”，且当前全球数据治理的主要问题仍集中于“针对数据的治理”，因此目前全球数据治理的内涵仍应限缩在狭义范围内，即“针对全球数据的治理”。

其二，全球数据治理是在大数据时代的背景下展开的，但“大数据”的概念与“数据”并不相同，不容混淆。一般而言，“数据”是指伴随人类生产、生活等各种行为产生并以某种方式记录下来的原始记录。而“大数据”指的是大规模数据的集合形成的一种数据形态。根据著名咨询机构麦肯锡（McKinsey）的定义，“大数据”为容量超出传统数据库软件获取、存储、管理和分析能力的数据集合。^[1]此外，“大数据时代”则指的是一个时间阶段，其时代特征表现为大数据的产生和应用十分广泛。因此，三者属不同概念，“数据”才是当前全球数据治理的直接治理对象。

其三，全球数据治理是对数据进行全局性、综合性的治理，所要达成的是一种整体善治的目标。早期数据治理被视为一种管理行为，强调对数据资产的决策制定和职责划分。^[2]但这种定义并未能体现“治理”的应有之义，因而其概念逐渐被界定为一个规划了特定组织中数据的角色、功能和程序以实现数据的妥善管理并作为一种战略资产使用的框架，认为其为组织内人员、流程、技术等协作提供了一种模式。^[3]因此，全球数据治理也应当并不局限于对数据的“管理”，而应以全局性的观念看待全球数据的价值，并尝试探索出一套相对全面和完善的全球数据治理规则。

[1] James Manyika, Michael Chui and Brad Brown, “Big Data: The Next Frontier for Innovation, Competition and Productivity,” McKinsey Global Institute, May 2011, https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/mckinsey%20digital/our%20insights/big%20data%20the%20next%20frontier%20for%20innovation/mgi_big_data_exec_summary.ashx. (上网时间：2019年12月5日)

[2] Alistair Donaldson, “Information Governance - A View from the NHS,” *International Journal of Medical Informatics*, Vol.73, No.3, 2014, pp.281-284; Vijay Khatri and Carol V. Brown, “Designing Data Governance,” *Communications of the ACM*, Vol.53, No.1, 2010, pp.148-152.

[3] Barbara L. Cohn, “Data Governance: A Quality Imperative in the Era of Big Data, Open Data and Beyond,” pp.813-814.

推行全球数据治理，一方面是回应全球数据发展之关切，另一方面更是因为推行全球数据治理本身具有重要的意义和极大的优越性。主要体现在以下四个方面：

第一，有助于促进数据跨境流动的规范化和有序化，进一步推进全球数据保护，防范全球性数据安全风险。全球经贸交易、技术交流、资源分享、共同打击数据犯罪都会带来跨境数据流动。然而，数据的跨境传输、存储和应用环节存在着各种安全风险，不仅可能被截获、篡改、伪造、泄露，而且不同国家或区域组织制定的不同的数据政策和法律的差异还可能导致数据所有者和使用者权限模糊，从而产生数据被滥用和数据合规等问题。全球数据治理的推进将进一步深化各国在全球数据安全保护方面的共识，增强全球性数据安全风险的对能力，加快形成全球范围内的跨境数据流动规则，促进全球数据资源的合作利用和开放共享。

第二，有助于促进全球数字经济的发展，为全球数据交往提供指引。《全球数字经济新图景（2019 年）》（国际数字经济白皮书）显示，2018 年全球 47 个国家数字经济总规模超过 30.2 万亿美元，占 GDP 总量的比重高达 40.3%，其中有 38 个国家数字经济增速显著高于同期 GDP 增速。^[1] 在全球数字经济发展已呈蓬勃之势的背景下，全球数据治理可以通过构建相应的全球数据贸易规则为人们提供较为明确的预期，有助于打通各国间的数据贸易壁垒，从而有利于进一步扫除数字经济发展的障碍，促进信息化产品和服务跨境运营和商业拓展，推动信息网络技术、产品和服务的创新发展。

第三，有助于促进全球治理体系的完善，推动全球善治的形成。数据作为第四次工业革命中最为活跃的技术创新要素，正在全面重构全球生产、流通、分配、消费等领域，对全球竞争、经济发展、产业转型、社会生活等方面产生全面深刻影响。数据治理已成为全球治理的重点领域。全球治理能力的提高有赖于全球各个领域尤其是重点领域的高效治理，全球治理体系的完善有赖于全球各个领域尤其是重点领域治理机制的统筹协调。因此，在全球层面

[1] 中国信息通信研究院：“全球数字经济新图景（2019 年）——加速腾飞 重塑增长”，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201910/P020191011314794846790.pdf>。（上网时间：2020 年 6 月 28 日）

对数据这一重点领域进行治理，将切实推动全球治理体系的完善。

第四，有助于促进协同治理，帮助发展中国家推进和完善国内数据治理。全球治理与国家治理互动融合的“整体性治理”正随着人类知识的发展和治理实践能力的提高而成为一种趋势。^[1]推动全球治理与国家治理的双向有效互动正逐渐成为共识，^[2]而全球数据治理能促进这种互动作用。一方面，发展中国家的国内数据治理在全球数据治理背景下展开，全球数据治理的部分规则会内化为国家数据治理。全球数据治理推进过程中所形成的相对成熟的治理机制、治理思路等可为发展中国家提供借鉴，用以完善国内数据治理。^[3]另一方面，当前部分发达国家和地区已经在国家数据治理上先试先行，并积累了一定的实践经验。而其中相对成熟的经验，可以在全球数据治理中予以推广、借鉴和移植。数据的国别式治理经验的形成和推广，将有效推进全球数据治理的进程，实现“国家治理的世界秩序意义”。^[4]

二、全球数据治理面临的挑战

认清当前全球数据治理的现状及所面临的挑战，是推行全球数据治理的第一步。综观当前的全球数据治理，作为治理对象的“数据”体量已十分庞大，与之相伴的消费者隐私和数据安全方面的风险正在进一步加大，^[5]全球范围

[1] 刘贞晔：“全球治理与国家治理的互动：思想渊源与现实反思”，《中国社会科学》2016年第6期，第44页。

[2] 参见刘雪莲、姚璐：“国家治理的全球治理意义”，《中国社会科学》2016年第6期，第29-35页；吴志成：“全球治理对国家治理的影响”，《中国社会科学》2016年第6期，第22-28页。

[3] 需要说明的是，一国的国内数据治理是其参与全球数据治理的重要基础。全球数据治理中，主权国家所提出的全球数据治理主张应与其国内数据治理主张和实践保持一致，而由此形成的全球数据治理主张才更有说服力，也更容易被全球其他国家所接受。因此，从一定意义上来说，全球数据治理与国内数据治理是相互贯通的，全球数据治理的挑战和应对方案将不可避免地涉及到相应的国内数据治理。

[4] 参见陈志敏：“国家治理、全球治理与世界秩序建构”，《中国社会科学》2016年第6期，第14-21页。

[5] Ginger Zhe Jin, “Artificial Intelligence and Consumer Privacy,” Working Paper, No.24253, National Bureau of Economic Research, January 2018, <https://www.nber.org/papers/w24253.pdf>. (上网时间：2020年6月28日)

内的数据泄露愈发普遍，所造成的损失也日益加剧。^[1]同时，现有的全球数据治理机制仍不完善，存在碎片化、滞后化等诸多现实困境，既缺乏专门的全球性数据治理机构，也未能在现有零碎治理机制之间达成协调，并引发了诸多具体的挑战。

具体而言，由于政府、私营部门和市民社会是网络空间全球治理的重要主体，相互间存在着不同的利益主张，导致了在治理机制构建进程中的多层次冲突。^[2]因此，在全球数据治理中，围绕个人、企业和主权国家这三大至关重要的主体，产生了诸多问题，从而使当前全球数据治理面临两方面挑战：一方面是个人与个人、企业与企业、主权国家与主权国家等同一主体之间的数据权益或主张冲突；另一方面则是个人、企业与主权国家等不同主体之间围绕数据权益产生的冲突。

个人与个人、企业与企业的数据权益冲突是现实生活中较为常见的数据治理议题，但其并非全球数据治理的重点问题。因此，本文在探讨同一主体间数据权益或主张冲突问题上，仅着重探讨不同主权国家间的数据治理主张冲突以及由此带来的挑战。

（一）主权国家间数据治理的不同主张及冲突

随着数据的跨区域流动日益频繁，主权国家谋求数据资源管理和控制的主张愈发强烈，“数据主权”（Data Sovereignty）这一概念因而逐渐兴起，也日益成为各主权国家提出数据治理主张的理论基础。本文对数据主权概念采用狭义理解，即数据主权仅指国家数据主权，为以国家为中心的公权力对本国数据进行控制、管理和利用的权力。^[3]在国家数据主权的理论支撑下，各主权

[1] “2018 Data Breach Investigations Report,” Verizon, <https://www.phishingbox.com/assets/files/images/Verizon-Data-Breach-Investigations-Report-2018.pdf>; “2018 Cost of a Data Breach Study: Global Overview,” Ponemon Institute LLC, July 2018, <http://www.justinholman.com/wp-content/uploads/2019/03/The-2018-Cost-of-a-Data-Breach-Study-by-Ponemon.pdf>.（上网时间：2020年6月28日）

[2] 鲁传颖：“网络空间中的数据及其治理机制分析”，《全球传媒学刊》2016年第4期，第9页。

[3] 关于“数据主权”的概念，广义的数据主权包括国家数据主权和个人数据主权。国家数据主权依赖个人数据主权的支撑和表达，是个人数据主权得以实现的前提，参见 Joel Trachtman, “Cyberspace, Sovereignty, Jurisdiction, and Modernism,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.5, No.2, 1998, p.566; 狭义的数据主权则指的是一国独立自主地对本国数据进行占有、管理、控制、利用和保护的权利，参见齐爱民、盘佳：“数据权、数据主权的确立与大数据保护的基本原则”，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2015年第1期，第67页。

国家纷纷依据各自不同的国情和利益诉求提出了自身的数据治理主张。因而，在全球层面就产生了数据治理主张的碰撞与冲突，进而为全球数据治理的推进带来了一系列挑战。

第一，各国对个人数据的权属认识不统一，导致全球数据治理中对个人数据采用何种保护路径争论不休。用词上，欧洲国家倾向于采用“数据保护”（Data Protection）一词，而欧洲以外国家往往采用“隐私保护”（Protection of Privacy）、“数据隐私”（Data Privacy）或“信息隐私”（Information Privacy）等词，但都是用来指代与个人数据相关的数据处理上的规制。^[1]措词上的差异反映出不同国家在数据保护路径上的差异。即欧盟国家^[2]将个人数据视作公民的基本权利，具有宪法意义，因此在立法上确立了较为严格的个人信息保护模式，并在一体化进程中不断推进个人数据保护立法。而美国等其他国家则倾向于将个人数据信息纳入隐私权保护框架内，试图通过隐私权的宽松解释解决个人数据保护问题，并在司法实践中逐步确立相应规则。^[3]在中国，个人信息权早期被纳入一般人格权保护，^[4]并获司法实践支持。^[5]随后个人信息权又被界定为一种具体人格权，意图通过构建人格权属保护体系以增强个人数据保护。^[6]随着《中华人民共和国民法典》（以下简称“《民法典》”）的颁布，人格权编独立成编，个人信息保护正式被立法纳入人格权保护的范畴，标志着中国对个人数据的保护仍主要采人格权保护路径。^[7]

[1] Lee A. Bygrave, “Privacy and Data Protection in an International Perspective,” *Scandinavian Studies in Law*, Vol.56, 2010, p.166.

[2] 需要说明的是，虽然欧盟并非主权国家，但欧盟成员国实际让渡了部分主权交予欧盟行使，欧盟在一定程度上行使了欧盟成员国赋予的主权权力。欧盟在数据治理议题上的主张，亦代表了欧盟成员国的整体主张。因此，本文在论述全球数据治理中所涉的主权国家治理主张和利益冲突中，将直接引用欧盟的相关主张，而不再对其成员国主张进行具体区分。

[3] 参见龙卫球：“数据新型财产权构建及其体系研究”，《政法论坛》2017年第4期，第65-68页。

[4] 参见谢远扬：“信息论视角下个人信息价值——兼对隐私权保护模式的检讨”，《清华法学》2015年第3期，第94-110页。

[5] 参见（2011）沪一中民一（民）终字第1325号判决书。

[6] 参见王利明：“论个人信息权的法律保护——以个人信息权与隐私权的界分为中心”，《现代法学》2013年第4期，第62-72页。

[7] 参见《中华人民共和国民法典》第1032-1039条（人格权编第六章之“隐私权和个人信息保护”）。同时，由于中国法学界多数学者对“个人信息”和“个人数据”两个概念持不区分态度，本文亦采此观点。

由此可见，不同主权国家对个人数据所采取的不同观点，导致了其保护个人数据路径的差异。

第二，各国所秉持的数据跨境流动规制理念与主张不同，导致全球范围内的数据跨境流动受限，数字经济活力难以充分发挥。2016年欧盟通过了《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation,以下简称“GDPR”),并于2018年5月正式实施,其中将个人数据权利视作基本人权。GDPR对数据的跨境流动做出了严格的限制,如第五章“向第三国或国际组织传输个人数据”的第四十五条所规定的“充分保护原则”,要求数据接收国/地区确保达到充分水平的保护标准,才允许数据进行跨境流动。这种“人权与隐私优先、自由流动保障居其次”的一般数据跨境流动规制思路,也成为了欧盟规制各类具体数据跨境流动的基础,^[1]更是欧盟在全球数据治理中所秉持的数据跨境治理主张。而与之不同的是,美国政府不希望采取诸如GDPR如此严格的措施,减损或扰乱美国与其他国家之间正常的贸易合作甚至制造贸易壁垒。立足于自身的信息优势地位并受自由经济观念的影响,在数据跨境流动的规制问题上,美国秉持在安全可控前提下最大程度促进数据自由流动的治理主张,并力求通过签订双边或多边协议形成自身的数据跨境流动规制体系,以充分促进数字经济的发展。例如,在美国与韩国达成的《美韩自由贸易协定》(KORUS FTA)以及美国与墨西哥、加拿大最新达成的《美墨加协定》(USMCA)中,美国均在其中主导加入了数据跨境自由流动的相关条款。

为缓和在数据跨境流动问题上的分歧及促进双边经贸发展,在《安全港协定》实质失效后,美欧于2016年7月就数据传输重新达成《隐私盾协议》,从而实现了从《安全港协定》到《隐私盾协议》的转变。^[2]2020年7月,实施近四年的《隐私盾协议》再次被欧盟法院裁决无效,美欧之间的数据跨境

[1] 王远志:“我国银行金融数据跨境流动的法律规制”,《金融监管研究》2020年第1期,第53-54页。

[2] 《安全港协定》由美国商务部与欧盟委员会于2000年11月达成,意在规范美国与欧盟贸易中涉及的隐私保护和数据流动问题,但该协定因2015年10月6日欧洲法院最终裁定2000/520号决议无效而失效。参见张继红:“个人数据跨境传输限制及其解决方案”,《东方法学》2018年第6期,第40-44页。

传输再度出现重大挑战，双方不得不重启谈判。从《安全港协定》和《隐私盾协议》的谈判历程和内容来看，两者都是美欧互相妥协的结果，其在数据跨境流动治理问题上的分歧并未消失。除美欧之外的其他主权国家，在数据跨境流动问题上也各有不同主张，如俄罗斯高度强调数据主权优先并通过要求数据本地存储的方式来限制数据跨境流动，澳大利亚采取分类管理、分级标识、强制性指南与推荐性指南相结合的折中措施来规制数据跨境流动。可见，不同主权国家在数据跨境流动主张上的分歧，为全球数据治理的协调统一带来了极大的困难。

第三，各国为谋求数据的战略价值，争相制定数据发展战略，从而导致全球数据开发竞争加剧，国家间不对称和不平等的权力结构进一步凸显。网络空间的数据已经、正在而且还将持续转变成为一种战略资源。^[1] 在奥巴马政府时期，美国就将数据定义为“未来的新石油”，并将大数据发展提升到战略高度。2012 年 3 月，奥巴马政府提出《大数据研究和发展计划》（Big Data Research and Development Initiative），宣布投入超过 2 亿美元以大幅改进数据访问、收集和汇总所需的工具和技术，旨在加快美国科学和工程领域发展的步伐，并加强国家安全。^[2] 特朗普政府亦致力于稳步推进数据挖掘和利用。2018 年 5 月，白宫行政管理和预算局联合开放数据中心共同主办了一场关于将数据用作战略资产的圆桌会议，意在制定改善联邦政府服务、为美国经济创造价值和就业机会的数据战略。^[3] 为了提升大数据信息挖掘和获取能力，英国政府 2010 年上线政府数据网站（Data.gov.uk），并在此基

[1] Brad Brown, Michael Chui and James Manyika, “Are You Ready for the Era of ‘Big Data’?,” *Mckinsey Quarterly*, Vol.4, 2011, pp.24-35. 转引自沈逸：“后斯诺登时代的全球网络空间治理”，《世界经济与政治》2014 年第 5 期，第 147 页。

[2] Tom Kalil, “Big Data is a Big Deal,” March 29, 2012, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/03/29/big-data-big-deal>.（上网时间：2020 年 6 月 28 日）

[3] Suzette Kent, Nancy Potok and Jack Wilmer, “White House Hosts Roundtable Discussion on Leveraging Data as a Strategic Asset,” <https://www.whitehouse.gov/articles/white-house-hosts-roundtable-discussion-leveraging-data-strategic-asset/>; The Center for Open Data Enterprise, “Roundtable on Leveraging Data as a Strategic Asset Key Takeaways,” <http://reports.opendataenterprise.org/OMB-Key-Takeaways-Report.pdf>.（上网时间：2020 年 6 月 28 日）

础上于 2013 年发布了新的政府数字化战略。2015 年，英国政府承诺将开放部分核心公共数据库，并将投资建立世界上首个“开放数据研究所”。^[1] 澳大利亚政府信息管理办公室（AGIMO）成立了“大数据工作组”，并于 2013 年 8 月发布了《公共服务大数据战略》，在国家层面提出了六条大数据指导原则。^[2] 日本于 2013 年提出新的信息通信技术（ICT）发展战略，以创造新的高附加值企业、解决社会问题、提高和增强 ICT 基础设施，并逐渐形成智慧日本 ICT 战略整体布局。^[3] 在 2019 年 6 月举行的二十国集团（G20）峰会上，日本首相安倍晋三再次表示将致力于推进数据流通，并与世界贸易组织（WTO）合作制定全球数据流通规则。继发布 GDPR 对一般数据保护作出整体规制后，欧盟又于 2020 年 2 月发布《欧洲数据战略》（A European Strategy for Data），指出要创建一个真正的数据单一市场且面向世界开放，并利用数据促进经济增长、创造价值。^[4] 可见，世界范围内的主要科技强国都在谋划布局相应的数据发展战略，并造成了全球范围内数据规制政策的差异，进而加剧了各国家或地区之间有关数据治理政策的冲突，为全球数据治理的统一和有序化带来了一定的挑战。

更深层次的挑战在于，世界已经进入网络政治的新阶段，世界各国陆续作出反应并逐渐形成“武器化的相互依存”状态。经济互动使得国家间处于相互依存的状态，并产生了新的权力结构。这种新的权力结构的表现是国家间的不对称和不平等加剧，占据网络等相关优势的国家能够将企业乃至整个国家从全球网络中剔除，从而产生深远的后果。^[5] 从全球数据治理的角度而言，

[1] 中国计算机学会大数据专家委员会等主编：《中国大数据技术与产业发展报告（2014）》，机械工业出版社，2015 年，第 8 页。

[2] 张勇进、王璟璇：“主要发达国家大数据政策比较研究”，《中国行政管理》2014 年第 12 期，第 114 页。

[3] Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, “Smart Japan ICT Strategy,” June 2014, http://www.soumu.go.jp/main_content/000301884.pdf.（上网时间：2020 年 6 月 28 日）

[4] European Commission, “A European Strategy for Data,” February 19, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf.（上网时间：2020 年 6 月 28 日）

[5] Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

全球范围内就数据流通、数据共享所导致的国家间相互依存的状态将越来越紧密，同时随着主要发达国家和技术强国持续推行数据发展战略，如何防范部分主权国家被剔除出全球数据网络、平衡各国的数据发展战略和国家利益，已经成为全球数据治理进程中所面临的巨大挑战，也是未来全球数据治理亟待解决的重点问题。

（二）个人、企业与主权国家间数据权益的失衡

全球数据治理中，个人享有个人数据权利，并寻求多种路径实现权利保护；企业对经过企业再加工的数据享有权利，以最大程度发挥数据的经济价值，谋求企业发展；主权国家获得了享有数据主权的应然状态，已经或者正在制定相应的数据发展战略，以维护国家安全并最大化国家利益。但三者的诉求存在失衡，甚至在实践中存在一定的冲突。

第一，个人数据权利易受不正当企业数据权利侵犯。个人与企业数据权利界限不明，导致企业侵犯个人数据权利的行为层出不穷。某些个人用户虽然意识到企业正在收集自身信息，但他们并不清楚自己的信息是否会被进一步处理，也不清楚这些信息将以何种方式被处理，最终流向何处。^[1]部分跨国公司在个人不知情的情况下采集了相关个人数据，并依托自身的信息优势对其进行跨境转移，它们极有可能对数据进行滥用，以谋求不正当的企业利益。全球范围内，部分商业巨头违规使用个人数据而遭受监管部门处罚的案例屡见不鲜。2019 年 1 月，法国国家信息与自由委员会便以违反数据隐私保护相关规定为由对美国谷歌公司开出了一张 5000 万欧元的罚单，其认为谷歌公司在处理个人用户数据时存在缺乏透明度、用户获知信息不便、广告订制缺乏有效的自愿原则等问题。^[2]2020 年 6 月，德国最高法院作出裁定，要求 Facebook 必须遵守德国反垄断监管机构颁布的一项限制收集用户数据的命令，即在没有特别许可的情况下，停止自动收集 WhatsApp 或 Instagram 等应

[1] Neil W. Netanel, "Cyberspace Self-Governance: A Skeptical View from Liberal Democratic Theory," *California Law Review*, Vol.88, No.2, 2000, p.476.

[2] “谷歌因数据保护违规遭法国重罚 5000 万欧元”，人民网，2019 年 1 月 23 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0123/c1004-30586053.html>。（上网时间：2020 年 6 月 28 日）

用程序使用者的数据。^[1] 这些侵犯公民隐私的企业行为层出不穷的原因，实际上是当前的全球数据治理中缺乏对企业使用个人数据体系化的规制。各主权国家对个人数据的保护路径意见不一，个人和企业数据权利未能实现利益协调与合理规范，导致全球数据治理进程中乱象不断，既不利于数据隐私的保护，也不利于数字经济的发展。

第二，主权国家与企业数据资源不对称，数据主权的实现困难重重，依托数据主权实现高效数据治理仍存在现实障碍。一方面，大量的数据被跨国互联网信息巨头实际占有和使用，^[2] 主权国家对部分关键甚至具有战略价值的重要数据缺少实际控制，无法在国家治理层面直接应用企业数据。另一方面，主权国家在不直接掌握部分重要数据的现实困境下，缺乏与企业就数据权利互动沟通的有效机制，从而一定程度上延缓了各主权国家数据战略目标的实现，也阻碍了全球数字经济的充分发展和繁荣。国际数据公司（IDC）2019年1月发布的白皮书显示，到2025年中国将拥有全球最大的数据圈，其中企业级数据圈将从2015年占中国数据圈的49%增长到2025年的69%。^[3] 可见，企业数据在整体数据中占据大部分比例。而这一资源不对称的现状，将使得主权国家在全球数据治理进程中无法切实掌握数据资源并对其展开有效治理。

第三，国家数据主权与个人数据权利不相协调，甚至产生冲突。个人数据权利依赖国家法律法规、政策和相关配套措施的保障，而国家基于保护人权和隐私的目的承担公民个人数据保护的国家责任。然而，国家在治理过程中需要使用大量数据，其中不乏众多个人数据。而个人数据中又含有大量隐私信息，国家调取、查阅个人数据的过程可能造成个人数据信息的频繁流动甚至带来泄露的风险，而且这种获取的过程极有可能是秘密的、信息不对称的，

[1] “德法院裁定 Facebook 需遵守监管命令：限制收集用户数据”，新浪财经，2020年6月24日，<https://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2020-06-24/doc-iircuyvk0121187.shtml>。（上网时间：2020年6月28日）

[2] 翟志勇：“数据主权的兴起及其双重属性”，《中国法律评论》2018年第6期，第197页。

[3] 根据 IDC 的定义，“数据圈”是指每年被创建、采集或复制的数据集合。相关数据和图表参见 IDC：“2025 年中国将拥有全球最大的数据圈”，2019年1月，<https://www.seagate.com/files/www-content/our-story/trends/files/data-age-china-regional-idc.pdf>。（上网时间：2020年6月28日）

存在侵犯个人数据权利的风险。再如,国家在特定的紧急情况下,为服务公共利益的需要,强制且未经同意地获取特定个人的数据信息,也极易造成国家数据主权与个人数据权利的对立。甚至实践中存在为保护一国的国家安全或重要利益,获取他国国民数据信息的行为。如美国在“9·11”事件之后颁布的《爱国者法案》中就规定,无需数据主体的事先同意,美国政府可以获取任何存储于美国数据中心的信息或者是美国公司所存储的信息。该法案下,政府获取相关信息后,数据主体极可能并不知情。^[1]2013年曝光的“棱镜门”事件更是反映了以美国为首的部分国家非法侵占他国个人数据、破坏个人隐私的事实。总之,当前全球数据治理中,国家数据主权的权力边界仍有待厘清,其与个人数据权利的关系仍有待协调。

三、推动全球数据治理的路径

面对全球数据治理的种种挑战,国际社会尚未形成成熟的治理机制。全球数据治理不仅在主体上呈现多元化,而且没有专门的全球性数据治理机构,已有的治理机制之间也缺乏明确的职能分配和统筹协调安排。有关数据治理的讨论大多被置于全球多边合作的框架之下,因此在探讨数据治理议题时可能会与其他相关议题穿插进行,从而导致有关数据治理的对话与合作趋于泛化,大大降低了全球数据治理的有效性。当前,有关全球数据治理的主张散见于与数据有关的各个具体领域,其中最为突出也最受关注的便是各主权国家在数据跨境流动治理主张上的差异。全球统一的数据跨境治理规则迄今未见雏形。因此,从整体上对全球数据治理体系进行建构,以应对全球数据治理的多重挑战,已十分迫切。具体而言,可以从以下两方面进行应对:

(一) 加强整体治理,推动建立全球数据治理规则

未来全球数据治理机制的形成,一定程度上取决于对全球数据治理路径和主张的选择。数字时代,算法和数字平台塑造并约束着相关主体的行为,

[1] Primavera De Filippi and Smari McCarthy, “Cloud Computing: Centralization and Data Sovereignty,” *European Journal for Law and Technology*, Vol.4, No.2, 2012, pp.15-16.

既成的法律往往难以执行，决策者对治理路径的选择将在一定程度上影响数据发展的走向，引导整体治理机制的形成。^[1]在借鉴和吸收已有的相对成熟的数据治理措施的基础上，面对全球数据治理中的不同主张，各主权国家应当充分结合自身国情，形成并完善自身的数据治理主张，以实现数据主权、数据保护与数字经济发展相统一。此外，各主权国家还可以通过积极参与全球数据治理，将自身数据治理主张推向全球并谋求完善，进而推动全球性数据治理规则的形成。

1. 妥善协调各主权国家的数据发展战略，实现数据价值的共享

在全球数据治理的实践中，不同主权国家或地区业已根据自身利益诉求，制定了相应的数据发展战略，以谋求实现对数据的战略利用，并进一步发挥数据的战略价值，由此导致国家间的不对称和不平等不断加剧。如何防范部分主权国家被剔除出全球数据网络、平衡各国的数据发展战略和国家利益，日益成为全球数据治理层面亟待解决的问题。而反观现实，目前零散的、未成体系化的治理机制并不能发挥协调各方、互助合作和实现价值共享的作用，因而需要重新构建。

具体而言，应推进将联合国及各区域组织作为全球数据治理的重要平台，由其妥善协调组织内各主权国家或地区的数据发展战略，化解各国在数据发展战略上的冲突，促进各方在互利合作的基础上实现战略数据的共享。其中，以联合国为首的全球性数据治理平台，可以更多关注全球各国、各地区数据战略的平衡发展，组织全球数据治理领域的多边洽谈并构建相关洽谈和磋商机制，协调各国、各地区的数据利益，力争使数据经济价值为全球所共享。在联合国整体治理框架下，各区域组织可以发挥其区域内紧密合作的优势，打造更加精细化、具体化的数据治理实施方案。

2. 加快形成全球数据治理整体框架，完善数据保护法律法规

由于借助互联网而获得不断发展的商业活动和国际市场的极大扩张，企业正在收集和传输比以往更多的跨境数据。其结果便是，全球各国政府都在

[1] See Martin Kenney and John Zysman, "The Rise of the Platform Economy," *Issues in Science and Technology*, Vol.32, No.3, 2016, pp.61-69.

积极地制定或完善法律法规以更好地保护公民的个人数据，无论这些数据是私人拥有还是政府拥有，是本地的还是境外的。^[1]自 1980 年经济合作与发展组织（OECD）率先出台《隐私保护与个人数据跨境流动准则》（Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data，以下简称 OECD 准则）这一首份有关信息化背景下隐私保护和数据跨境流动的法律文件以来，无论在国际交往还是国内治理层面，均已产生众多与数据治理有关的法律法规。其中，最具影响力的立法当属欧盟 GDPR 的颁布，其对数据保护采取的强有力规制，为世界范围内的数据保护立法提供了范本和借鉴思路。

但是，当前全球数据治理的规则机制大部分仍局限于国内或区域层面，全球数据治理的整体框架还未形成，全球层面统一的数据保护法规体系更是未见雏形。这不仅给数据跨境流动造成了障碍，更为全球范围内有关数据纠纷的法律适用带来了困惑。因此，为有效推进全球数据治理，各国除了应当在已有立法的基础上，不断健全和完善国内数据保护相关的法律法规之外，还应通过国际交流、对话和谈判的方式加快形成全球数据治理的整体框架，并发展出相对完善和健全的国际数据保护条约或相关适用机制，从而构建一个合理、协调、高效的全球数据治理体系。

3. 加强数据跨境治理交流与合作，推动全球数据治理规则的完善

数据跨境治理是全球数据治理中的重要内容，妥善处理数据跨境流动问题，既是捍卫数据主权和保护国民数据权利的要求，又是推动全球数据贸易和数字经济发展的关键所在。早在 2004 年，亚太经济合作组织（APEC）就通过了一项试图构建成员国数据与隐私保护的框架，随后逐渐构建形成了 APEC 跨境隐私规则体系（The APEC Cross Border Privacy Rules），这在一定程度上推动了亚太地区数据治理的进程。目前，联合国层面已有的关于数据治理的讨论仍散见于不同的重大议题中，比如数字经济、可持续发展、人权与

[1] Jeremy Berkowitz, Michael Mangold and Stephen Sharon, “Data Flow Maps - Increasing Data Processing Transparency and Privacy Compliance in the Enterprise,” *Washington and Lee Law Review Online*, Vol.73, 2016-2017, p.805.

平等、人道主义行动等，^[1]但是集中的、体系化的数据跨境治理机制尚未形成，全球范围内的数据跨境治理交流与合作仍存在障碍。

不过，在全球数据治理规则的构建上，国际合作和磋商已初步展开。2019年6月，在日本大阪举行的G20峰会发布了“大阪数字经济宣言”，标志着国际数字经济正式进入“大阪轨道”。在领导人数字经济特别会议上，日本首相安倍晋三提出应在数据自由流通可信规则 DFFT（Data Free Flow with Trust）的基础上，建立允许数据跨境自由流动的“数据流通圈”，意在强调推动建立全球数据流通的相应规则。^[2]

在现有的数据跨境合作方式和全球数据治理规则建构雏形的基础上，全球数据治理应当继续深化和完善。就数据跨境治理而言，一方面，各主权国家或区域组织可以进一步签订专门性的双边或多边协议、条约等，对各方的数据跨境流动问题进行规制；另一方面，各主权国家或区域组织也可以尝试在与其他主权国家或区域组织签订的双边或多边贸易协定中，加入相应的数据跨境流动条款，以规制双方经贸往来中所涉数据跨境流动问题。联合国等治理平台应充分关注数据跨境流动问题，积极引导和形成数据跨境流动国际合作机制。与此同时，随着全球数据领域的相关违法犯罪行为日益猖獗，增强数据跨境治理的交流与合作在一定程度上也是跨境打击数据犯罪、维护全球数据治理秩序的切实需要。就全球数据治理规则建构而言，当前已有的国际磋商与合作仍多局限于科技发达国家或数据强国，众多不发达国家仍未能参与其中甚至遭到排斥，既无法合理表达其对全球数据治理规则的意见，也无法脱离既定规则的影响。因此，下一步应继续拓宽各主权国家和区域组织深层次参与全球数据治理规则制定的渠道，平衡保障各国的数据权益。

（二）创新治理思路，构建多元主体数据协调治理机制

全球数据治理的推进，既要关注主权国家间数据交往矛盾的调和，也必

[1] “数据创新促进发展”，联合国网站，<https://www.un.org/zh/sections/issues-depth/big-data-sustainable-development/index.html>。（上网时间：2020年9月28日）

[2] “安倍总理在G20大阪峰会数字经济首脑特别活动上的演讲”，日本国首相官邸网站，2019年6月28日，https://www.kantei.go.jp/cn/98_abe/statement/201906/_00007.html。（上网时间：2020年6月28日）

须关注全球层面个人、企业和主权国家三者数据权益的协调，找到一条合理高效的数据协调治理路径。综合考虑当前全球数据治理的现状和挑战，全球数据治理的推进可以考虑采用以下三种具体的数据协调治理机制：

1. “人格权先行”数据协调治理机制

全球数据治理推进过程中，无论是企业的数据利用，还是国家层面主张的数据主权，都应当充分尊重个人对数据享有的人格权益，并将此作为全球数据治理的基本原则。这种协调治理主张在当前欧盟以 GDPR 为首的规范中得到了广泛认同，并可以衍生出一系列的数据协调治理规范。第一，主权国家对个人和企业的一般数据使用均应采取“知情同意”原则。这里的一般数据指的是除对一国的国家安全存在实质威胁或不立即强制获取将对社会公共利益造成重大损害外的所有数据。就知情同意的内涵，应理解为：主权国家基于行政管理职能、社会保障需要及其他现代国家机器运行所必须收集的公民个人数据信息，^[1] 应视为已获得“知情同意”。这是因为，若这些数据被视作未经“知情同意”而导致无法被主权国家第一时间使用，那么现代国家的组织管理职能将举步维艰。

但是，对于原本被各类企业收集、存储于一定载体之上且未经企业自主加工的数据，主权国家并不自然享有使用这些特定个人数据的权利，除非个人已经明示或者默示地同意其他主体对该等数据的使用。美国在“9·11”事件之后颁布的《爱国者法案》就实质性违反了上述“知情同意”原则，其结果是对个人数据隐私造成了重大的威胁。

第二，若存在对一国的国家安全产生实质威胁或不立即强制获取将对社会公共利益造成重大损害的特定数据，应当认可主权国家有权获取该等数据并作出处理。这是因为，当公共利益与个人利益发生冲突时，为了实现公共利益，在满足比例原则、利益补偿原则及正当程序原则的基础上，对个人权利进行一定的限制具有正当性。^[2] 因此在这种情况下，人格权和数据隐私需

[1] 例如，公民的姓名、年龄、住址、身份证号、社会保障号等已经被收入相关国家机关数据库中的数据。

[2] 参见范旭斌：“论公共利益与个人利益的平衡”，《云南社会科学》2009年第6期，第43-47页。

要暂时、有条件地让位于国家“数据主权”的行使，以保障国家整体安全。

2. “财产化市场交易”数据协调治理机制

全球数据治理应通过建构具体可行的数据市场化交易机制，以推动全球数字经济的发展。在充分尊重人格权和保障公民个人数据隐私的基础上，全球数据治理应注重数据的财产属性，正视数据所蕴含的经济价值，允许一般数据在市场上自由流动和交易，形成“财产化市场交易”数据协调治理机制。由于数据具有一定的经济价值，企业可以通过国际市场进行数据交易，获取企业生产、经营过程中所需要的数据；数据再加工业企业可以更加便利地利用原始数据进行数据分析，企业数字经济的活力将大大提升；主权国家在非紧急状态下使用个人或企业数据，也同等适用该协调机制，即通过市场化交易的形式获取和使用数据，个人或企业将其对数据享有的权益让渡给主权国家使用。

这种“财产化市场交易”协调治理机制的优势体现为三点。第一，在尊重个人和企业数据隐私的同时，它弥合了国家数据主权与个人及企业数据权利的鸿沟，并充分发挥了数据的经济价值，将有效推动数据流动，促进全球数字经济发展。第二，“财产化市场交易”数据协调治理机制为缓解当前企业与主权国家掌握的数据资源不对称的现实困境提供了重要思路。通过数据的市场化交易，企业所掌握的大量重要数据能够为主权国家所使用，后者利用这些数据能够更好地推进国家治理和全球治理，构建更加完善的公共服务体系。第三，从全球数据治理体系而言，全球范围内的数据交易将被市场化、规范化、透明化，有利于推动全球数据市场的形成和完善。并且从实践来看，在确保安全和不侵犯隐私前提下的数据市场化交易已经得到发展。^[1]WTO于2019年初首次推动制定数据贸易规则，也正是为了规范当前市场化的数据交易。^[2]

[1] 例如，2014年末，中国第一家大数据交易所——贵阳大数据交易所成立，截至目前该交易所的大数据交易量十分巨大。

[2] “WTO将制定数据贸易的国际规则”，中国国际贸易促进委员会网站，2019年1月8日，http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3673/2019/0108/1110574/content_1110574.htm。（上网时间：2020年9月28日）

3. “匿名化战略利用”数据协调治理机制

在信息化时代，战略优势将属于那些在信息的生产、传输、加工、存储和使用环节中占据主导地位的政府和行为体。^[1] 由于主权国家的数据发展战略需要强大的数据资源支撑，全球数据治理应当正视主权国家对数据资源的战略需求，并通过构建一项对主权国家获取相应战略数据的豁免机制——“匿名化战略利用”数据协调治理机制，以协调各主权国家数据主权与个人数据权利的矛盾。具体而言，主权国家可因特定战略需要，向个人和企业收集和使用匿名化的数据信息，组成统一数据以实现优化公共管理、统筹战略部署等目标。

所谓匿名化，指的是被主权国家所征用的数据必须是“去标识化”的，既不能通过单一数据信息精准定位到个人，也不能通过所征用的多种数据信息识别出特定个人。而且，在匿名化处理的过程中，若产生了相应的数据处理成本，应当由主权国家负担而不能转嫁于企业，否则将会不合理地增加企业运行成本。从实践上来看，个人数据的“匿名化”已经被多个国家和地区纳入数据治理体系内，^[2] 并被赋予相应的标准，^[3] 具有一定的实践基础。这种“匿名化战略利用”数据协调治理机制的优势在于，其既能有效保护公民的个人隐私，又充分发挥集合数据的战略价值，为主权国家提供了战略上的参考，能够一定程度上消解个人与主权国家在数据治理议题上的矛盾。

【完稿日期：2020-11-4】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著：《权力与相互繁荣》，门洪华译，北京大学出版社，2012年，第241-246页。

[2] 如欧盟 GDPR 在前言第26段、第28段以及正文第4条、第11条均就“匿名化”的个人数据问题进行了规定，明确数据保护的原则不应当适用于匿名化数据。

[3] 美国、日本、新加坡和英国的立法或监管机构也对匿名化数据设定了各自的标准。参见王融：“数据匿名化的法律规制”，《信息通信技术》2016年第4期，第40页。

俄日关系的进展与限度

□ 王海滨

〔提 要〕近年来，俄日在推进双边关系方面取得了一定进展：双方确认追求构建战略伙伴关系并致力于发展全领域的双边合作；以“行动对行动”平行推进经济合作与领土谈判；逐渐拓展和升级军事安全对话与协作；积极推进及活跃人文交流；就领土及和平条约问题的谈判基础达成初步共识。但是，俄日关系的进展与双方期待之间存在较大落差，这反映出两国关系发展的限度：俄日关系没有获得质的提升；经济合作的意向远多于实际落实；双方在领土及和约问题上真正达成协议仍然遥遥无期。在安倍时代，俄日关系具有明显的不稳定性与脆弱性，两国互动存在明显“温差”。展望菅义伟时代，俄日关系难有新的突破，甚至存在下滑风险；但同时，对发展相互关系的诸多需求将确保俄日关系“不脱轨”。长远来看，俄日将继续保持对话并探讨“无约”状态下推进双边关系的可能路径。

〔关键词〕俄日关系、领土争议、和平条约、日美同盟

〔作者简介〕王海滨，陕西师范大学哲学与政府管理学院副教授

〔中图分类号〕D851.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2020) 6 期 0057-20

2020年9月29日，日本新首相菅义伟与俄罗斯总统普京进行首次电话会谈，菅义伟“希望使日俄关系整体取得发展”，为领土争端“画上终止符，不把北方领土问题推给下一代”，普京回应称“将就所有双边问题展开对

话”^[1]；双方确认将“为了两国人民以及整个亚太地区，继续努力全面推进俄日关系”^[2]。展望菅义伟执政后的俄日关系，仍需回顾安倍时代的俄日关系，因为安倍政府曾为发展日俄关系作出积极的尝试，考察安倍时代两国关系发展的轨迹，有助于我们认清日俄关系的特征和症结，从而更好地研判两国关系的未来走向。

一、安倍时代的日俄关系

为松动和解开日俄关系中的“难解之结”并推动日俄关系的密切发展，安倍晋三2012年再次出任日本首相后以柔性外交手段与普京建立起较具特色的个人关系，双方利用“首脑外交”推动日俄关系取得了一定进展。但另一方面，日俄关系的发展在热络的表象下也拘囿于诸多限度。

（一）双边关系的进展

第一，俄日领导人保持了高频互动，双方以构建“战略伙伴关系”为目标，引领并推进两国在各领域的密切合作。从俄日两国的角度审视，双方地缘相近，在政治、外交、安全和经济等方面存在广域合作空间。近年来，俄日两国对挖掘双边关系的巨大潜力表现出日益浓厚的兴趣和积极意愿，双方领导人曾指出，俄日“在世界和远东地区是天然的伙伴”，^[3]“日俄两国关系充满无限潜力”，“日俄合作将改变整个地区，世界也将随之发生巨变”。^[4]俄日领导人的上述战略认知和意愿引领并推动着俄日关系的发展。2013年4月，安倍成为十年来首次访俄的日本首相，日俄关系由此“解冻”并在安倍时代

[1] 「日露首脳電話会談」、外務省、2020年9月29日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1_000878.html。（上网时间：2020年9月30日）

[2] Телефонный разговор с Премьер-министром Японии Ёсихидэ Сугой. 29 сентября 2020 года, <http://kremlin.ru/events/president/news/64110>。（上网时间：2020年9月29日）

[3] Интервью Владимира Путина телекомпания «Ниппон» и газете «Иомнури». 13 декабря 2016 года, <http://kremlin.ru/events/president/news/53455>。（上网时间：2020年7月13日）

[4] 「東方経済フォーラム全体会合 安倍総理スピーチ」、首相官邸、2019年9月5日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0905eef.html。（上网时间：2020年9月16日）

初期迅速“升温”。2016年普京时隔11年访问日本，日本成为乌克兰危机后普京访问的首个G7成员国。初步统计，安倍在2012年再次出任日本首相后与普京会晤达27次之多。在频繁的高层会晤中，俄日双方均确认“作为友邻在互信、互利原则基础上发展所有领域双边关系的决心”，并“追求建立战略伙伴关系”^[1]。在这一总的战略目标指引下，俄日两国开始积极推进各领域的交流、互动与合作，使双边关系呈现出较之以往更加“活跃”、“密切”的“崭新”气象。

第二，以“行动对行动”，平行推进经济合作与领土谈判。为突破俄日关系发展的桎梏，日本结合俄方主张，即“应首先构建友好互信关系，在此基础上，作为外溢效应和结果，逐渐过渡到领土问题的解决”，提出发展俄日关系的“新方法”，倡议双方不应拘泥过去的道路，而是面向未来，“由和目前为止不同途径的‘新方法’打破停滞，克服双方立场上不同”。^[2]至此，日本基本放弃了此前长期固守的首先解决领土问题才能发展日俄全面合作的政经不可分离的立场，转而采取经济合作与领土谈判平行推进的方针。在实践中，日本发展对俄经济合作的代表性举措是：安倍政府推出经济合作8点计划，包括能源、工业、卫生、农业、城市环境、中小企业合作、高科技和人文交流等务实合作领域。为展示诚意，安倍政府特别设置俄罗斯经济合作担当大臣，由时任经济产业大臣的世耕弘成兼任。作为对应行动，俄方任命经济发展部长奥列什金为俄罗斯总统对日经贸合作问题的特别代表。同时，作为善意回应，普京提议探讨在萨哈林州和北海道居民间实施自由往来制度。为落实经济合作计划，俄日还就“南千岛群岛”联合经济活动设立副外长级磋商机制。2019年4月，俄日在东京举行第五轮副外长级共同经济活动谈判，双方“将重点放在‘把处于协商最后阶段的合作项目具体化’，以

[1] Совместное заявление Президента Российской Федерации и Премьер-министра Японии о развитии российско-японского партнерства. 29 апреля 2013 года, http://news.kremlin.ru/ref_notes/1446. (上网时间：2020年9月30日)

[2] 孙承：“安倍解决‘北方领土’问题的‘新方法’及其战略考量”，《日本学刊》2017年第2期，第49页。

便构建相应的商业模式，制定真正互利的务实合作方案”^[1]，并商讨构建有关在争议岛屿开展共同经济活动的“特别制度”，以使彼此在经济合作中都不会感到主权受到威胁。以此为起点，推进两国在农林水产业合作、西伯利亚铁路使用、勘察加半岛液化天然气储存基地建设等具体措施的落实，并将这些项目有机结合起来，加强俄罗斯远东地区与北海道、日本海沿岸地区的互联互通，以便将其作为一个经济圈加以开发，^[2]并最终导向和平条约的签署。

第三，提高安全互动级别，拓展合作领域。俄日重视并积极推动军事安全关系与其他领域关系的协同发展，“不使防务联系的加强落后于政治联系的发展”^[3]。为加强双边战略关系及军事安全合作，2013年4月俄日设立由外长与防长参加的“2+2”会晤机制，安倍将其视为“改善两国在安全领域的信任关系和建立更牢固合作的重要里程碑”^[4]。2013年11月举行了日俄首届“2+2”会谈，其虽受乌克兰危机影响一度中断，但于2017年再次重启。俄罗斯是日本与之设立该机制的第三个国家，而日本成为俄罗斯第五个建设此类机制的对话国，体现了双方对深化战略关系及军事安全合作的共同意愿。在军事安全合作实践中，俄日开展了军舰互访、海上搜救联合演习、海军联谊表演、边防部队联合演习等活动，以逐渐培养和积累互信。此外，俄日联合军事演习也在不断拓展演练海域。2020年1月俄日首次在阿拉伯海开展了联合反海盗及海上救援演习。此外，俄日还致力于在应对毒品犯罪、网络盗窃和洗钱等非传统安全领域开展合作。

第四，俄日人文交流日趋活跃。为夯实俄日关系的民意基础，深化双方

[1] Заявление Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Японии Т. Коно, Москва, 10 мая 2019 года, https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3639995. (上网时间: 2020年5月10日)

[2] 张建墅:“日美同盟仍是日俄关系发展的‘拦路虎’”, 中青在线网, 2019年12月27日, http://news.cyol.com/yuanchuang/2019-12/27/content_18301120.htm. (上网时间: 2020年9月4日)

[3] “俄防长确认俄日关系取得进展”, 俄罗斯卫星通讯社中文网, 2017年3月20日, <http://sputniknews.cn/politics/201703201022131360/>. (上网时间: 2020年9月8日)

[4] 「日露首脳会談(概要)」, 外務省、2013年9月5日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page4_000169.html. (上网时间: 2020年10月8日)

民间相互了解和对对方文化的认知，在两国领导人推动下，两国民间人文交流也逐渐呈现出活跃态势。2013年4月，安倍在访俄期间与普京就举行“日俄武道交流年”纪念仪式达成一致，举行了日俄互派武道相关人员访问、学习、练习及比赛等活动。2016年普京访日期间，两国商定将2018—2019年确定为“俄日交流年”。2018年6月，普京出席大阪G20峰会期间与安倍共同主持了“俄日交流年”开幕式。交流年期间，俄罗斯举行了包括歌舞伎、流镞马（骑射表演）等日本特色传统文化活动在内的600多场活动；日本也举办了普希金美术馆的画展、马林斯基芭蕾舞团的访日公演等活动。在既有成果基础上，俄日确定2020—2021年为“地方交流年”。俄日间由政府积极筹划推动、民间落实的文化交流活动充实了两国关系的内容，为双边关系发展提供了正面的认知基础。

第五，俄日双方就领土及和平条约问题的谈判基础达成初步共识（以下简称“初步共识”）。2018年11月，两国领导人商定在1956年《苏日联合宣言》的基础上推进领土及和平条约谈判。为加快谈判进程，俄日成立和平条约问题特别代表工作机制，时任日本外相河野太郎和俄罗斯外长拉夫罗夫分别为双方负责人，日本外务审议官森健良和俄罗斯副外长莫尔古洛夫主推谈判。这意味着经过多年博弈，日俄终于就领土及和平条约问题的谈判基础达成初步共识，这是俄日关系阶段性变化的重要标志。

（二）两国关系发展的限度

安倍以放低身段的柔性外交手段谋求推进日俄关系发展，但直至2020年，经历“战后外交总决算”，日俄关系仍是未解困局之一，甚至可能成为日本外交棋盘中的“死局”。

第一，俄日关系并未得到实质性提升。俄日关系近年来虽然取得了一定进展，但总体而言，双方在政治关系、经济合作，以及领土及和平条约问题上均未取得重大突破，两国关系的质量、性质及水平都没有发生质变性变化。因此，双方关系并未得到实质性提升。虽然普京与安倍在2013年第一次会晤期间提出了构建战略伙伴关系的目标，并决心提升两国关系层级，但是直至安倍辞职的2020年，该目标仍停留在政治共识阶段，双方也没有就此达成任

何具有国际法意义的标志性文件。

第二，双方达成的经济合作意向、口头及书面协议远远多于得到落实的项目。安倍时代俄日关系的真相是，“语言上多次谈到与俄罗斯、远东地区的合作，但在实践方面……很少采取行动。”^[1]在日本以“新方法”为标签的对俄合作8点计划中，真正达成合作意向并得到落实的几乎仅限于政治低敏感领域的项目。在安倍宣布对俄合作8点计划后的3年里，“双方在原地打转并回到了原点，对彼此毫无兴趣”。“日本人现在对争议岛屿没有迫切投资愿望”。日本投资的目的在于收回“南千岛群岛”，“但这不会发生，所以目前合作议程严重萎缩”。^[2]俄罗斯外长拉夫罗夫明确指出，“日本首相和俄罗斯总统两年前达成的关于在南千岛群岛进行共同经济活动的协议正在实施”，但“拟定的5个项目远不在突破性领域”，“一系列大型协议文件处于商讨阶段，多年来无论如何不能具体化”。^[3]俄罗斯远东和北极发展部发言人也确认俄日在远东地区的大型联合项目数量依然不足，难以满足远东开发的战略需求。

第三，俄日在领土及和平条约问题上真正达成协议仍然遥遥无期。自2018年俄日领导人达成“初步共识”以来，双方在领土与和平条约问题的谈判程序、内容等问题上龃龉不断，没有在谈判框架和具体细节上达成一致。俄方坚持日本必须首先承认俄罗斯对“南千岛群岛”拥有主权，并一再强调：“必须迈出第一步的应当是东京方面，而不是我们。第一步应当是完全无条件承认二战结果，包括俄罗斯对南千岛群岛拥有主权。”^[4]同时，俄方还主

[1] “俄专家：安倍辞职不会影响俄日在远东地区的合作”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2020年8月28日，<http://sputniknews.cn/russia/202008281032049123/>。（上网时间：2020年9月20日）

[2] Павел Тарасенко, Михаил Коростиков, Елена Черненко «Два плюс два» ничего не решают без двоих. // Мир перемен. 1 августа 2018 г., <http://mirperemen.net/2018/08/dva-plyus-dva-nichego-ne-reshayut-bez-dvoix/>。（上网时间：2018年9月10日）

[3] Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Японии Т. Коно, Москва, 14 января 2019 года.

[4] “俄外长：日本应承认俄罗斯对南千岛群岛拥有主权”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2019年2月5日，<http://sputniknews.cn/politics/201902051027577501/>。（上网时间：2020年10月21日）

张和平条约的签署是俄日就双边关系其它相关问题谈判的前提，而和平条约的内容不仅要反映、承认和尊重二战的结果，还包括对二战结束迄今的现实情况的分析和认可，并应该能够规划和引领未来俄日关系的发展道路。而日本无法同意俄方上述主张。因此，时至今日，俄日仍未能就谈判基本框架与细节达成一致。安倍亦不得不承认日俄之间想要“拉近在复杂问题上的立场并不容易”^[1]。

二、俄日关系的特征

安倍时代的日俄关系既是日俄（苏）关系的历史继承，同时也有新的时代内涵。两国关系中的继承性因素与时代性因素，共同塑造了这一时期俄日关系的鲜明特征。

（一）互不信任是俄日关系的显著特征

俄日互不信任的战略心理，形成和积淀于两国长期交往的历史，并传承至安倍时代。历史上，俄罗斯以基辅公国为肇始，以军事实力为后盾不断向四周扩张。日本历史相传以“神武天皇建国”为开端，武力实现列岛统一后，开始谋求向外领土扩张。在明治维新后，日本加入到了帝国列强扩张行列。俄日在东北亚的战略扩张过程中“迎头相撞”，由此开启了双方彼此斗争的历程。在俄日关系史中，双方“争夺和疏远的历史远远长于平静和友好的历史，并且，这部历史成为影响两国相互看待对方的主要因素”。^[2]

从日方来看，俄罗斯近代向亚太地区扩张威胁了日本的安全，阻碍了日本对中朝的侵略和征服，苏联在二战临近结束时废弃 1941 年同日本签署的《苏日中立条约》并对日作战是“背信弃义”行为，而苏联在二战结束之际占领“北

[1] “日本首相称了解到与俄签署和平条约需要解决的问题概况”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2019 年 6 月 29 日，<http://sputniknews.cn/politics/201906291028887729/>。（上网时间：2020 年 10 月 21 日）

[2] 李勇慧：“‘疏远’的邻居——俄日之间的信任问题”，《俄罗斯中亚东欧研究》2005 年第 2 期，第 66 页。

方四岛”以及强迫大批日本战俘在苏联服役等事件，使日本逐步累积并固化了对苏（俄）的敌视、仇恨与不信任心理；二战后随之而来的冷战进一步强化了日本对苏（俄）的敌视、恐惧和不信任。这一战略认知和心理一经形成便具有恒久性与传承性，并延续至安倍时代。乌克兰危机爆发后，以美国为首的西方国家与俄罗斯的战略矛盾再次尖锐，明确将俄罗斯视为威胁并对其实施集体制裁，安倍执政下的日本作为美国的盟国也被裹挟其中。这使日本对俄敌视和不信任的战略心理与认知得到了新的现实支撑。根据 2018 年日本舆论年度调查结果显示，只有 17.7% 的日本受调查者对俄罗斯怀有友好感情，而认为俄罗斯不友好的比例高达 78.8%，从 2011 年到 2018 年，对俄罗斯表示反感或憎恶的比例徘徊在 74.8% 至 82.9% 之间的高位上。^[1] 在日本媒体关于日俄关系的评论留言中随处可见“俄罗斯是敌人”“俄罗斯实际不可信任”之类的言论。^[2]

从俄方来看，沙俄在 1904—1905 年日俄战争中惨败以及签署耻辱条约并割让领土，1918 年日本侵入俄罗斯远东地区干涉俄国革命并妄图将这一地区纳入日本势力范围，冷战时期日本作为资本主义阵营成员参与遏制苏联，这些历史事实令俄罗斯对日本同样怀有敌意、忌恨和不信任。俄罗斯学者尤里·塔夫罗夫斯基曾指出俄罗斯与日本有历史账要算，“从 1904 年日军对沙俄驻旅顺舰队发动突然袭击起，随后的一系列事件，不仅让俄军战败，而且造成数万名俄军人死亡，让俄国失去了远东地区大片土地。”^[3] 乌克兰危机爆发后，日本作为美国的盟国继续听命于美国，加入西方对俄集体制裁，进一步加深了俄罗斯对日本的怨恨与不信任。这使俄罗斯对日本的友好度处于极低水平。根据俄罗斯“列瓦德”分析中心 2019 年 6 月发表的调查结果，日本在俄罗斯

[1] Казаков О. И. Об отношении Японцев к другим странам и россиянам к Японии в 2018 году. // Восточная Азия: факты и аналитика. 2019. № 1. С.25.

[2] Kyodo News Россия укрепляет прибрежную оборонную мощь на «северных территориях» во избежание нападения - на островах будут развернуты танки. 31 октября 2020 г., <https://inosmi.ru/social/20201031/248443257.html>. (上网时间：2020 年 10 月 31 日)

[3] “俄专家：不光中国对日本不满 俄与日也有账要算”，人民网，2014 年 1 月 20 日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0120/c157278-24169316.html>. (上网时间：2020 年 10 月 20 日)

友好国家排名中仅列第 18 位，只有 6% 的俄罗斯人认为日本是俄罗斯的亲密好友。^[1]

日俄两国历史上的相互敌视、怨恨与不信任一直影响至今，并导致彼此好感长期处于极低水平，这是当前双方互不信任的主要根源。俄日互不信任既是两国关系的突出特征，同时也是主要问题，阻碍着两国关系的改善以及和平条约的签署。

（二）双边关系具有不稳定性和脆弱性

安倍时代，俄日关系的发展经历了“解冻—升温—冷却—转暖”的曲折过程。安倍二次执政后，以解决领土纠纷以及在此前提下缔结和平条约为目标，积极展开对俄亲善外交，推动俄日关系“解冻”并持续“升温”，在乌克兰危机前进入小高潮；但很快俄日关系的发展即因乌克兰危机、克里米亚并入俄罗斯等事件所打断，日本在美国及其它西方国家的压力下被迫地加入西方对俄制裁，致使俄日关系转向“冷却”，双方各领域的对话及合作被推迟或暂停，原定 2014 年秋季普京访日的行程也被推迟。尽管日本努力避免采取实质性对俄制裁措施并将其控制在最低水平，但仍然引发了俄方的不满以及对日本的反制措施。2016 年底，在美国总统换届交接的间歇，普京访日才最终成行，这标志着俄日关系走出拐点，再次“转暖”。

俄日关系发展呈现出的复杂曲线表明，两国关系具有明显的不稳定性与脆弱性，这是俄日关系最为突出的特征之一，其根源主要在于以下两方面。一是俄日互不信任。由于双方缺乏战略互信，因此，一旦在两国关系发展中遇到问题或者外部环境发生某些变化，就会诱发其中一方对另一方，或者双方彼此产生怀疑、猜忌，继而采取强硬立场及政策，使两国相关对话与合作进程被打断，并无法持续深入进行。这是俄日关系具有脆弱性与不稳定性主要内部根源。二是日本对外战略深受美国影响。日本无法独自掌控对俄政策，日俄关系受美国对外战略以及美俄关系的影响巨大。一旦美国大幅调整

[1] Казаков О. И. Об отношении Японцев к другим странам и россияне к Японии в 2018 году. // Восточная Азия: факты и аналитика. 2019. № 1. С.33.

对俄政策，或者美俄关系出现重大变化，日俄关系必将受到影响。这是俄日关系不稳定和脆弱性的主要外部根源。例如，在乌克兰危机爆发后，美国公开将俄罗斯视为重大安全威胁，特朗普政府明确将其定位为战略竞争对手，并对俄实施系统性遏制政策。作为美国盟友的日本，不得不追随美国的对俄政策，致使日本发展日俄关系的计划以及俄日关系受到严重影响。事实上，日本与俄罗斯战略关系提升到什么程度，基本上完全受制于美国的战略。俄方对日本无法独立掌控对外战略极其失望。比如，对于俄日和平条约问题将成为2019年5月美国总统特朗普访日期间谈判的主题之一，拉夫罗夫曾经感叹：“如果并非独立的日本显示到了这一水平，那么我已经没什么可补充的了。”^[1]

（三）两国互动“温差”明显

在俄日双边关系的发展中，日本展现出比俄罗斯更大的热情和更加积极主动的姿态，这主要是缘于日本在某些问题上对俄罗斯存在单向战略需求，而俄罗斯对日本则不存在不可替代的战略需求。

从日方的角度来看，日本在解决俄日领土争端和摆脱东北亚战略孤立的问题上，对俄罗斯存在单向的战略需求。首先，在日俄争议岛屿问题上，由于日本并不实际掌控争议领土，日本只有通过俄罗斯磋商和谈判才能解决岛屿争议问题。在实际交涉中，日本安倍政府表现出解决俄日争议领土问题的强烈决心和迫切性，安倍晋三曾指出，“解决北方四岛的归属问题和缔结和约是我们这代人的责任”，^[2]他还多次表示“在我任首相期间一定要与俄方解决领土问题”。^[3]其次，日本亟需通过发展俄日关系改善其在东北亚地区的孤立状态。在东北亚地区，日本因历史、领土等问题与隔海相望的朝鲜、

[1] Интервью Министра иностранных дел России С. В. Лаврова «Вьетнамскому телевидению» и китайским телеканалам «ЦТВ» и «Феникс», Москва, 24 февраля 2019 года, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3540803. (上网时间: 2019年2月25日)

[2] Синдзо Абэ Сакура непременно зацветет. // Российская газета. 26 апреля 2013.

[3] Майнити симбун Ну что, Премьер Абэ уходит? И оставляет «северные территории» в качестве прощального подарка Путину?. 26 августа 2020 г., <https://inosmi.ru/politic/20200826/248003780.html>. (上网时间: 2020年9月26日)

韩国以及中国的关系都不佳，而且，日本在 2012 年前后一度与俄罗斯在“北方四岛”问题、与韩国在独岛（日称竹岛）问题、与中国在钓鱼岛问题上几乎同时陷于领土争端加剧的状况，这加深了日本在东北亚地区的实际孤立。在此背景下，日本为了摆脱在东北亚的外交孤立，并防范中国、韩国以及俄罗斯在与日本的争议领土问题上建立针对日本的同盟，在考虑到与中、韩处理历史问题的复杂性以及同中国战略竞争日趋激烈的情况下，安倍政府将改善日俄关系作为重要外交方向。这是日本发展俄日关系具有很大热情和积极性的主要原因之一。

从俄方的角度来看，俄罗斯在发展俄日关系方面不存在单向的、刚性的战略需求。首先，由于俄罗斯实际掌控日俄争议岛屿，因此，俄罗斯没有解决领土问题的现实必要性，而且俄方甚至明确表示不认为俄日存在领土争端。^[1]在实际交涉中，俄罗斯并不“急于”解决这一问题，普京曾就俄日解决领土及和平条约问题指出，这不是说“我们明天就能解决所有问题，如果说这个问题在 67 ~ 68 年内都没有解决的话”^[2]，“未来需要长期的、耐心而细致的工作……”^[3]。这表明，俄日两国在处理领土问题上存在明显的“温差”。其次，相对日本而言，俄罗斯与东北亚邻国的关系较好，俄罗斯并没有类似日本的通过发展俄日双边关系摆脱其东北亚孤立处境的战略需求。再次，虽然俄罗斯在实施“向东转”战略以及破解西方对俄制裁方面需要发展俄日友好与合作，但是，日本在这方面价值有限，或并非不可替代。俄罗斯在实施“向东转”战略中，需要全面发展与亚太国家的友好合作，而在这一

[1] Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Эстонии У. Паэтом, Москва, 18 февраля 2014 года, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/76062. (上网时间：2014 年 2 月 18 日)

[2] Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-японских переговоров. 29 апреля 2013 года, <http://president.kremlin.ru/transcripts/18000>. (上网时间：2018 年 9 月 23 日)

[3] Заявления для прессы по итогам переговоров с Премьер-министром Японии Синдзо Абэ. 22 января 2019 года, <http://kremlin.ru/events/president/news/59714>. (上网时间：2019 年 1 月 23 日)

地区,除了中国外,日本并非是其余国家中唯一重要的力量,韩国、印度以及东盟国家都在快速发展,并在这一地区发挥日益重要的作用,俄罗斯近年来也在积极发展与上述国家的关系。另外,在俄罗斯发展远东地区方面,日本并非是与俄远东地区发展经贸投资合作的唯一或占有突出地位的亚太国家。事实上,中国、韩国等其他国家都在与俄远东地区发展日益密切的经贸投资合作。中国已连续多年保持俄远东地区第一大贸易伙伴地位,在至2019年的近4年间,俄远东地区共获外国直接投资约330亿美元,中方投资占比高达71%。^[1]因此,日本在俄罗斯远东发展方面的价值有限。在破解西方制裁方面,决定因素是美国的对俄制裁政策,而从贸易对象来看,欧洲是俄罗斯头号贸易合作地区。因此,发展日俄合作对缓解西方对俄制裁方面的作用有限。

对比俄日两国对对方的政策需求与战略价值可以看出,在解决领土问题和克服在东北亚的战略孤立方面,俄罗斯对日本具有单向性以及难以替代的战略价值;而在俄罗斯实施“向东转”战略及其内涵的发展远东地区,以及破解西方制裁等方面,日本对俄罗斯的战略价值有限或并非不可替代,这就从根本上决定了俄日两国在外交姿态上的“温差”。

另一方面,对中国的不同立场与态度,是日俄在发展相互关系中存在“温差”的另一主要原因。日本安倍政府自2012年上台以来积极配合奥巴马政府的“亚太再平衡”战略以及特朗普政府的“印太战略”,并主动拉拢澳大利亚、印度以及部分东南亚国家联合遏制中国。作为日本对华战略的重要一环,近年来日本安倍政府积极发展俄日关系的主要目的之一,是在中俄关系中打入楔子,可能的话,拆解中俄关系,甚至妄想联俄遏中。安倍晋三曾指出,“说到中国,不仅日本,许多国家都担心其在南海和东海的所作所为”,“我认为非常重要,推动日俄在安全领域的合作”。^[2]日本自民党主席特别顾问河井克行在美期间曾宣称:“美国应当乐见日俄条约签署,因为这将巩

[1] “近4年来俄远东地区外国直接投资中方占比71%”,中国经济网,2019年9月14日,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201909/14/t20190914_33147022.shtml。(上网时间:2019年9月15日)

[2] Синдзо Абэ Сакура непременно зацветет. // Российская газета. 26 апреля 2013.

固遏制中国的联盟。”^[1]

俄罗斯对日本拉俄制华的企图给予明确拒绝。拉夫罗夫针对河井克行的上诉言论指出，“这是令人愤怒的言辞”，“我们严正警告这一言辞是不可接受的”。^[2]“试图通过‘嵌入楔子’的棱镜审视我们彼此关系发生的一切，寻找机会依据不同的立场‘拆散’我们”，“俄罗斯和中国彼此友好不针对任何国家。我们友好是因为我们是邻居、是国际事务中的战略伙伴，我们有许多共同的利益”。^[3]由此可见，俄罗斯继续坚持对华友好与合作的方针。事实上，俄罗斯近年来在实施“向东转”战略中，一直将中国作为亚太地区的首要合作对象，与此同时，为了全面发展与亚太地区所有国家、特别是该地区重要大国的关系以及避免对个别国家的过度依赖，俄罗斯也致力于发展与日本的友好合作关系，但这并没有改变俄罗斯的对华友好政策。在乌克兰危机后、特别是在特朗普政府明确将中俄两国视为其战略竞争对手并加大对中俄战略遏制的背景下，中国对俄罗斯的战略借重意义更加凸显，远非日本所能比拟，因此，在中国坚持奉行对俄友好政策的条件下，俄罗斯这一时期没有且未来也不会为了结好不能掌控自己对外政策、实际听命于美国的日本，而主动疏远、恶化与中国的关系，或者联日遏华。

三、俄日关系的未来展望

日本政府的权力交接使俄日关系进入了菅义伟时代。目前来看，未来俄日关系不容乐观，难以取得突破性进展，甚至可能出现小幅倒退，但两国关系不会“脱轨”。

[1] Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Японии Т. Коно, Москва, 14 января 2019 года.

[2] Там же.

[3] Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам деятельности российской дипломатии в 2018 году, Москва, 16 января 2019 года, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3476729. (上网时间：2019年1月16日)

（一）未来俄日关系难有新的突破，甚至存在下滑可能

虽然菅义伟与普京的首次电话会谈展示出“稳”中求“进”的政治意愿，但在电话交谈的背后则是双方在领土问题上的新一轮博弈。为彰显“北方领土”是日本“固有领土”的立场，由前防卫大臣改任行政改革担当大臣的河野太郎于2020年9月27日对争议领土进行了“隔岸视察”。作为回应，在菅义伟与普京举行电话会谈的29日当天，俄罗斯太平洋舰队发布信息称在日本海举行了军事演习并进行迫击炮试射。10月初，俄罗斯又在千岛群岛举行了反登陆防御连级战术演习和综合战术特别训练。10月16日，俄罗斯总检察长克拉斯诺夫视察争议岛屿，成为菅义伟组阁后俄方登上争议岛屿的最高官员，引发日本外交抗议。菅义伟时代俄日互动的博弈性开局昭示了两国关系未来发展的不平坦之路。在新的历史时期，俄日关系难以实现突破性进展、甚至可能出现倒退，特别是在领土及和平条约谈判方面，主要原因如下：

第一，日本推动俄日关系发展的政治力量趋于弱化。菅义伟时代日本的政治态势不及安倍时代更有利于推动俄日关系的突破。一国外交在强有力的领导人及其领导的稳定政府操盘下更容易做出妥协或重大让步。安倍在长期执政期间保持了政府的相对稳定和权力的相对集中。“安倍经济学”拉动日本经济渐进性走出“失去的二十年”，取得了较之从前相对亮眼的经济成就，这些都赋予首相以巨大的权力和权威，来推动国内重要改革事项，并有可能在外交领域中做出相应“妥协”或“让步”。虽然安倍是一个较为强势的政治人物，具有坚定的政治意志，解决领土争端以及缔结和平条约均被列入其政治议程的重要事件清单，但是即便如此，安倍最终亦未能推动俄日关系取得质的突破，这也客观表明了俄日关系“限度”难解之程度。

安倍辞职将给俄日关系发展带来消极影响。安倍的积极姿态扮演了双边关系发展引擎的角色，“在他的领导下，我们有着良好的关系”^[1]，安倍“至少在语言、象征层面，是发展与俄罗斯关系的支持者，没有把握新首相会对

[1] Экс-посол в Японии: Абэ был двигателем отношений с Россией. 28 августа 2020 года, <https://nsn.fm/policy/eto-pipets-eks-posol-rf-v-yaponii-ob-otstavke-sidzo-abe>. (上网时间: 2020年8月28日)

俄罗斯充满热情。”^[1]虽然菅义伟政府表示将继续谈判以解决俄日关系中的相关问题，但很难期待两国能够就各种根本性问题达成突破性共识。日本很多专家认为，“如果俄日和平条约问题在安倍任内不能解决，那它永远无法解决”^[2]，甚至有学者认为安倍未能给俄日关系找到战略性出口或将导致俄日关系的“缓慢死亡”。^[3]

日本国内政治议程决定了菅义伟内阁难以做出重大让步。菅义伟作为新任自民党总裁，其任期时长是完成安倍剩余任期至 2021 年 9 月，其后将再次举行自民党总裁选举，而日本众议院大选将在 2021 年 10 月举行。日本新冠肺炎疫情出现反弹，国内经济受疫情冲击大幅下降。菅义伟内阁的主要任务是疫情应对及经济重振，并力促已推迟至 2021 年的东京奥运会如期举行。此外，菅义伟被普遍视为不擅长外交，其政治履历主要是面向国内政策的相关职务。菅义伟电话外交基调显示出延续安倍路线，强调以日美同盟为基础。在对俄关系上，菅义伟声称要与俄罗斯建立稳定关系，很难期待菅义伟内阁会在短期内做出促成俄日关系质变的政治决断。

第二，俄日双方在领土及和平条约问题上达成妥协的可能性更加渺茫。在普京与安倍晋三 2018 年达成“初步共识”后，俄日的立场都再次转向强硬或“后退”。克里米亚并入俄罗斯后，俄方不断强化对争议领土的控制力，并以立法形式排除了“割让”领土的可能性。2020 年 4 月普京签署法案，将二战结束日期由 1945 年 9 月 2 日改为 9 月 3 日，这被视为强化俄罗斯对争议岛屿主张的行为（1945 年 9 月 3 日，苏联占领包括日本称为“北方四岛”在内的千岛群岛）。俄罗斯萨哈林州州长瓦列里·利马连科表示：“9 月 3 日……

[1] “俄专家：安倍辞职不会影响俄日在远东地区的合作”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2020 年 8 月 28 日，<http://sputniknews.cn/russia/202008281032049123/>。（上网时间：2020 年 9 月 20 日）

[2] “日本意识到俄日和约谈判可能久拖后拟改变谈判战略”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2019 年 2 月 14 日，<http://sputniknews.cn/politics/201902141027660430/>。（上网时间：2020 年 10 月 21 日）

[3] Kazuhiko Togo, “Japan-US Relations with Extension to Japan’s Ties to Russia and China,” The Asan Forum, March 19, 2020, <http://www.theasanforum.org/japan-us-relations-with-extension-to-japans-ties-to-russia-and-china/>。（上网时间：2020 年 10 月 29 日）

对我们来说非常重要。第二次世界大战最后的战斗就是在这片土地上进行的。南萨哈林和千岛群岛被解放。”^[1] 更重要的是，2020 年 7 月通过的俄罗斯宪法修正案第 67 条规定，禁止割让部分俄罗斯领土的行为。^[2] 此后，普京于 8 月又签署法律，将破坏俄罗斯领土完整，包括割让部分领土的行为，等同于极端主义。^[3] 为明确宪法修正案在争议岛屿的效力，“伊土鲁朴岛”（日称“国后岛”）的“南库里尔斯克”已经将宪法修正案相关条款刻到石碑上。俄罗斯前总理梅德韦杰夫表示，宪法修正案将使俄日间有关和平条约问题的交涉更为简单，“因为对话应基于以下内容，即现行宪法包含关于保护俄罗斯联邦主权和领土完整的规定，还不允许对任何领土割让问题进行讨论。”^[4] 由上可见，俄罗斯业已以立法形式排除了向日本移交岛屿的可能性，俄罗斯在领土问题上向日本让步的“大门”似已封闭。另外，俄罗斯民众大多不支持向日本转让相关岛屿。全俄（社会）舆论研究中心针对“南千岛群岛”的民调显示，“南千岛群岛”居民有 96% 的受访者认为，“南千岛群岛”是俄罗斯领土。^[5] 全俄范围内，有 77% 的受访者反对向日本转交相关岛屿。^[6] 值得注意的是，几乎历次俄日关于和平条约及领土问题的交涉，都会引发俄罗斯国内反对移交相关岛屿的游行，当局难有“妥协”空间。

从日本方面来看，日本国内舆论对于 2018 年达成的“初步共识”并不满意。

[1] “纪念二战结束 75 周年阅兵式在南萨哈林斯克进行”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2020 年 9 月 3 日，<http://sputniknews.cn/society/202009031032078960/>。（上网时间：2020 年 9 月 23 日）

[2] Конституции Российской Федерации. Статья 67, <http://constitutionrf.ru/rzd-1/gl-3/st-67-krf>。（上网时间：2020 年 7 月 7 日）

[3] Уточнено правовое содержание понятия «экстремизм». 31 июля 2020 года, <http://kremlin.ru/acts/news/63831>。（上网时间：2020 年 7 月 31 日）

[4] Медведев отметил влияние поправок в Конституцию на переговоры по Курилам. 2 сентября 2020 г., <https://ria.ru/20200902/kurily-1576619653.html>。（上网时间：2020 年 9 月 2 日）

[5] “民调：南千岛群岛居民反对将岛屿交给日本”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2019 年 2 月 19 日，<http://sputniknews.cn/society/201902191027700263/>。（上网时间：2020 年 9 月 23 日）

[6] “民调：77% 的俄罗斯人反对向日本转交南千岛群岛”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2019 年 1 月 28 日，<http://sputniknews.cn/society/201901281027492461/>。（上网时间：2020 年 9 月 23 日）

民调显示, 61.6% 的日本受访者认为, 俄罗斯应一并移交“北方四岛”。^[1] 在此背景下, 安倍 2019 年 1 月再次回到“日本拥有对所有‘北方领土’的主权”^[2] 立场。日本 2020 年版《外交蓝皮书》再次恢复了 2019 年版本中删掉的关于“日本拥有北方四岛主权”的表述。在日本新首相菅义伟与俄罗斯总统普京首次通话后, 日本新任内阁官房长官加藤胜信的声明指出, “日本拥有北方领土的全部主权”。^[3]

综上所述, 俄日在领土问题上的态度都在变得日趋强硬, 双方在此问题上不仅不会取得突破, 反而正在倒退。这也必然对菅义伟时期的俄日关系带来负面影响。

第三, 美国在日部署反导系统、未来可能部署中短程导弹以及更为广泛的美日同盟协作, 将继续影响和限制俄日关系的改善。近年来, 美日在反导领域持续进行积极合作, 美国已于 2006 年和 2014 年在日本不同地区部署了两部 X 波段雷达, 并还推进在日部署陆基反导系统。对此, 拉夫罗夫表示, 美国在日部署反导系统给俄罗斯和中国制造了风险, 这是在美国宣布俄中是其主要敌人的条件下进行的, 严重恶化了俄日关系的质量。^[4] 事实上, 针对日本配合美国反导系统建设, “俄罗斯不止一次地指出, 日本的此类意图无助于改善地区战略稳定环境, 在与东京的和平条约谈判中将不得不考虑这一

[1] “民调: 愈三成日本人认为俄罗斯移交南千岛群岛中的两岛即可”, 俄罗斯卫星通讯社中文网, 2018 年 11 月 21 日, <http://sputniknews.cn/society/201811211026894301/>。(上网时间: 2018 年 11 月 22 日)

[2] Абэ заявил о суверенитете Японии над всеми Южными Курилами. 30 января 2019 г., <https://versia.ru/abye-zayavil-o-suverenitete-yaponii-nad-vsemi-yuzhnyimi-kurilami>。(上网时间: 2020 年 5 月 30 日)

[3] Япония заявила о полном суверенитете над российскими Южными Курилами. 30 сентября 2020 года, <https://eadaaily.com/ru/news/2020/09/30/yaponiya-zayavila-o-polnom-suverenitete-nad-rossiyskimi-yuzhnyimi-kurilami>。(上网时间: 2020 年 9 月 30 日)

[4] Интервью Министра иностранных дел России С. В. Лаврова «Вьетнамскому телевидению» и китайским телеканалам «ЦТВ» и «Феникс», Москва, 24 февраля 2019 года, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3540803。(上网时间: 2019 年 2 月 25 日)

问题。”^[1]此外，俄罗斯针对美国高层多次表态将首先在亚太地区、特别是在日本和韩国等地部署中短程导弹表示不安。2019年9月，普京指出，如果美国以缓和朝鲜威胁为借口，将中程导弹部署在日本或韩国，这会给我们造成明确的实质性威胁。^[2]事实上，俄罗斯关注的范围远超出美国在日部署反导系统和短程导弹的问题，还有更广泛的美日同盟问题。普京曾强调，“关于和平条约，还有很多问题。并非秘密，我们在这方面还应观察：在国防和安全领域，日本与其伙伴有哪些义务，这如何影响俄罗斯与日本关于和平条约的谈判进程……”。^[3]因此，俄罗斯对美日同盟的忌惮过去是、未来也仍将是俄日关系发展的突出障碍。

（二）俄日关系不会“脱轨”

俄日关系虽然难以取得突破，甚至在某些方面有下滑风险，但基本不会“脱轨”，两国应会继续保持接触并就相关问题进行磋商。

第一，稳定双边关系符合俄日共同的地缘政治需求。当前，俄罗斯在“西线”遭受以美国为首的西方国家的战略遏制，西方国家不断加强在欧洲一大西洋地区对俄罗斯的战略围堵。这进一步坚定了俄罗斯实施“向东转”战略的决心并使其更加重视与“东线”相关国家构建稳定的战略关系，以防出现腹背受敌、双线承压的不利局势。在此背景下，改善及发展与日本的战略关系，是维护俄罗斯东部方向稳定战略环境的重要组成部分。在日本看来，在近年来与韩国因历史问题陷入“僵局”以及对华外交难以大有作为的背景下，稳定与俄罗斯的战略关系，对于改善日本的地区战略环境、避免陷入“地区孤立”具有重要战略价值。因此，从地缘政治角度来看，俄日两国都有稳定相互关系的基本需求和战略意愿。

[1] “俄专家：日本放弃部署‘宙斯盾’系统是因不愿惹恼俄中两国”，俄罗斯卫星通讯社中文网，2020年6月15日，<http://sputniknews.cn/military/202006151031638533/>。（上网时间：2020年9月23日）

[2] Пленарное заседание Восточного экономического форума. 5 сентября 2019 года, <http://kremlin.ru/events/president/news/61451>。（上网时间：2019年9月5日）

[3] Во Вьетнаме завершился саммит АТЭС. 11 ноября 2017 года, <http://kremlin.ru/events/president/news/56049>。（上网时间：2017年11月11日）

第二，俄日均有更加深入、全面发展相互关系的意愿。对俄罗斯而言，深度发展俄日关系是其在亚太地区保持平衡多元外交的重要一环，以防对单一国家形成过度依赖；发展持续向好的俄日关系有助于巩固其作为欧亚大国的国际地位、提升其在亚太及国际事务中的影响力；更趋紧密的俄日关系还可牵制日本完全追随美国对抗俄罗斯，部分将日本从美国的亚太 / 印太战略部署中剥离开来。因此，俄罗斯对日采取“既打又拉”的策略，尽力避免彻底激怒日本，在对日本某些行为进行警示、打压的同时，也保持与日本的对话协商姿态。

俄日关系全面、深入发展对日本也具有重要的政治意义：获取作为联合国安理会“五常”之一的俄罗斯的支持，有助于日本达成“入常”的外交目标；日本还企图利用不断靠拢的俄日关系来对冲、消解中俄关系的影响力；在美国实力相对下降、弱化对盟国安全承诺并施压盟国承担更多同盟成本的背景下，日本需要为未来可能的独立外交与安全能力打造良好的关系网络，稳定的俄日关系是极为重要的一环；日本若有突破和平宪法限制谋求“军事化”的举动，也渴盼获得作为邻国的俄罗斯的理解。

此外，俄日在经济上具有很大的互补性：俄罗斯是能源资源大国和重要的市场，在“向东转”政策落地过程中需要资金和技术支持；日本是经济技术大国，在拉动经济发展过程中亟需能源资源的补充以及新市场的拓展。俄日两国具有经济合作的天然条件，双方都有进一步发展经济合作的共同意愿。这也是俄日进一步深入、全面发展双边关系的深层动力之一。

第三，为了继续推进领土问题的解决以及减轻制裁，日俄将继续保持对话与合作。尽管日俄解决领土问题的可能性日益变小，但是日本不会放弃相关努力与希望。普京“将就所有双边问题展开对话”的模糊性表述，留给日本广阔的想象空间，日本将其自身界定的“北方领土”问题纳入对话范畴，这给了日本与俄罗斯保持领土谈判并进行合作的动力。同时，西方国家对俄常态化制裁使日本认识到，制裁根本无法撼动俄罗斯在领土问题上的坚定态度，反而在某种程度上强化了俄罗斯民族的领土情节，促使俄罗斯不断强化对争议领土的控制。因此，日本将继续探索超越制裁框架，维持和发展对俄

友好政策的更大空间，从而为继续推进领土问题的解决营造相对宽松的交涉环境。对俄罗斯而言，日本的示好姿态使其可能成为俄罗斯与西方国家链接的媒介，渐进性推动相关国家放宽制裁，从而减轻或破解西方制裁。此外，在遭受制裁背景下，推进与日本的经济合作，有利于俄罗斯、特别是远东地区的经济发展，从而减轻西方制裁的影响。

综合来看，未来相当长的时期内，俄日关系仍将保持不温不火的象征性对话态势，并尝试探讨在“无约”状态下推进两国关系的可能路径。虽然俄日双边关系存在后退的可能，但短期内不会回到高层无对话的“冷冻”状态。

四、结语

作为日本宪政史上任职最长的一代强势首相，安倍晋三视发展日俄关系为“战后外交总决算”的核心任务，亲力亲为推动俄日关系“解冻”“升温”“转暖”，并推动俄日就领土及和平条约问题的谈判基础达成初步共识，部分落实了在争议岛屿进行联合经济活动的协议，为后安倍时代日俄关系的发展提供了前进的基础与方向。但是，安倍未能为日俄关系的提质升级找到战略性出口，未来两国关系仍将受制于多种因素的限制。更为切近现实的是：俄日两国国内政治发展态势都不利于俄日关系进一步深化，甚至可能驱使领土争议等相关问题从双边关系中的“症结”恶化为“死结”，俄日关系在“无约”保障的状态下将随时面临“漂流”的风险。但同时，俄日双方具有维持及发展相互关系的共同政治意愿与现实利益需求，这将起到双边关系制动阀的功能，确保其不会“脱轨”。可以判断，未来俄日关系仍可能处于不温不火的状态。

【完稿日期：2020-11-3】

【责任编辑：曹 群】

法俄重启战略对话与合作： 动因及局限^{*}

□ 张 红

〔提 要〕近年来，法国与俄罗斯两国高层互动频繁，重启外交与国防“2+2”战略对话机制，围绕如何增进经济往来及解决地区热点问题加强协调。法国接近俄罗斯，旨在提升其国际影响力、牵制美国的单边主义和建立欧洲的战略自主。俄罗斯改善与法国的关系，旨在缓解经济制裁和政治孤立、推动国内经济转型、抑制美国霸权和推动世界多极化发展。对两国战略关系重启构成制约的主要是美国的钳制、欧盟内部的意见分歧及法俄双边关系不对称等因素。

〔关键词〕法俄关系、法国外交、俄罗斯外交、俄美欧三边关系

〔作者简介〕张红，华东师范大学俄罗斯研究中心、周边合作与发展协同创新中心助理研究员

〔中图分类号〕D856.52

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）6 期 0077-17

建立“特殊伙伴关系”曾是后冷战时期法俄两国关系的基调之一。乌克兰危机重创法国对俄罗斯的政治信心，以“西北风”战舰军售合同的中止及法国参与对俄制裁为标志，法俄关系跌入低谷。马克龙执政后，在延续奥朗德“强硬与对话并举”路线的同时，对俄政策更趋务实和灵活，力求开启法

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“‘一带一路’与‘欧亚伙伴关系’对接中的中国定位与战略研究”（19JJD810001）的阶段性研究成果。在此特别感谢匿名评审专家及编辑部老师提出的修改意见和建议。

俄关系的新时代。而俄罗斯自乌克兰危机爆发以来从未放弃缓和与西方关系的努力，法国是它实现欧洲乃至西方突围的重要着力点。考察法俄战略重启对进一步理解俄欧乃至俄美欧关系具有一定参考意义。

一、法俄重启战略对话与合作

在马克龙和普京的亲自引领和推动下，法俄两国关系日趋回暖，在高层互动、安全防务、经济及地区合作方面均取得新进展。

（一）高层互动频繁

自马克龙执政以来，法俄两国高层互动频繁。截至2020年9月27日，在不到三年半的时间里，两国元首会面共十四次，其中，普京访法五次，马克龙访俄三次，国际会议期间及非正式场合会晤共六次。2017年5月，在俄罗斯与西方关系全面恶化、特朗普就任美国总统给国际局势增添不确定性的背景之下，马克龙邀请普京访问法国，两国元首就叙利亚局势、乌克兰危机及双边关系等议题进行交流。2018年5月，继法国因斯克里帕尔事件^[1]参与欧盟驱逐俄外交官、英法联军突袭叙利亚之后，马克龙出席圣彼得堡国际经济论坛，强调在国际热点问题上需加强与俄罗斯的合作。2019年8月，在法国会同其他欧盟国家投票延长对俄制裁之后，作为七国集团（G7）轮值主席国主席，马克龙与普京在G7峰会召开前举行“夏宫”会晤，就国际及地区热点问题进行讨论。2020年6月，受疫情影响，法俄两国元首举行视频会议，就双边及国际热点问题进行讨论，决定在双边关系领域继续保持良好的合作势头，在健康、环保、生物多样性和文化领域加强合作，增进两国民间往来。^[2]

[1] “斯克里帕尔事件”系指2018年3月俄罗斯前情报人员谢尔盖·斯克里帕尔和其女儿尤利娅在英国遭遇疑似神经毒剂攻击的事件。英国指责俄罗斯与此事有关，俄罗斯坚决予以否认。此后，西方多个国家驱逐共逾百名俄外交人员。

[2] “俄法领导人视频会晤讨论双边和国际问题”，新华网，2020年6月27日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/27/c_1126163845.htm。（上网时间：2020年7月9日）

在元首互动频繁的同时，法俄两国政府首脑间、部长级对话也显著增多。2018年以来俄罗斯总理梅德韦杰夫两次访法与法国总理菲利普会晤，恢复因乌克兰危机而中断的总理间对话，围绕两国在贸易、能源、经济、文化等领域的合作进行磋商。2020年4月，法俄德乌四国外长举行视频会议，就2019年12月巴黎四方会谈成果的进展情况及新冠疫情影响下的乌克兰东部局势进行讨论。此外，2020年法俄两国外长还多次就联合抗疫、军控等议题进行电话交流。

（二）重启安全对话机制

法俄两国重启安全对话机制，在传统安全及非传统安全领域谋求合作。乌克兰危机爆发后，两国间的外交与国防“2+2”战略对话机制被迫中止。2019年9月，法俄两国召开第12届法国-俄罗斯安全合作委员会（Cooperation Council on Security Issues, CCQS）会议。两国对此次会议高度重视，俄罗斯前驻北约特使罗戈津（Dmitry Rogozin）、法国负责国防及国家安全事务的秘书长朗代（Claire Landais）以及两国参谋总长均出席。两国防长和外长就乌克兰、叙利亚、伊朗、朝鲜等地区热点问题以及美国退出《中导条约》后欧洲的战略稳定进行讨论，并对马克龙提出的欧洲安全新架构、重启与俄罗斯对话的具体路线图进行交流，商讨避免在东地中海及网络安全领域冲突升级的有效途径。在北极安全问题上，两国军队计划交换海上信息。2020年，两国恢复军事互访，继续推进“2+2”战略对话，就地区及国际安全问题进行讨论。

在欧洲安全问题上，马克龙在2019年10月给普京的亲笔信中提出，应“详细研究”克里姆林宫关于暂停在欧洲部署中程核导弹的提议。^[1]在联合国安理会，法俄两国的默契度有所提升。2020年1月，在出席第五届世界大屠杀论坛时，普京提议召开五常峰会，当场即得到马克龙的响应，体现出两国元

[1] “France’s Macron Denies Accepting Putin’s Anti-Missile Proposal,” *Reuters*, November 28, 2019, <https://www.themoscowtimes.com/2019/11/28/frances-macron-denies-accepting-putins-anti-missile-proposal-a6895>.（上网时间：2020年3月12日）

首的统一立场。^[1]在军事合作方面,马克龙执政以来,两国侦察机进入对方领空执行侦察任务的频次增多,^[2]两国高级别的军事交流活动也有所增加。在非传统安全领域,2019年11月两国召开“国际情报安全机构间磋商会议”;在网络安全及毒品贸易领域,两国也积极合作、加强打击力度。面对2020年肆虐全球的新冠疫情,两国首脑互通电话,共商在联合国框架下合作抗疫事宜。

(三) 推进经济合作

马克龙执政以来,一方面维护欧盟的对俄制裁立场,另一方面又努力绕开制裁,恢复和推进与俄罗斯的双边经贸合作。普京依托圣彼得堡国际经济论坛、索契投资论坛^[3]推进两国经贸往来,定期与法国大企业高层会晤。在双方的推动下,法俄经济互动稳步上升,^[4]双边投资贸易额缓步增长,大公司成为推动双边经济关系的发动机,两国合作领域更趋多元化、地方合作显著增多。

马克龙积极推进政府间对话,为法俄两国经济往来创设交流平台;法国大公司积极参与俄罗斯项目建设;在法国政府的引领之下,两国地方合作得以推进。2017年5月,两国元首确立“特里亚农”市民论坛框架,下设“特里亚农初创企业国际论坛”等多个活动。^[5]2018年5月,马克龙率商业代表团访俄,出席圣彼得堡国际经济论坛,达成合作项目多个。2019年6月,两国总理会晤,商谈两国经济合作蓝图。在能源领域,法国能源巨头道达尔及

[1] “Macron Supports Putin’s Proposal to Hold Summit of UN Security Council Members,” *TASS*, January 24, 2020, <https://tass.com/world/1112413>. (上网时间: 2020年3月12日)

[2] 参见俄罗斯国防部官网: https://eng.mil.ru/en/results_of_search.htm, 以“observation flight”为关键词可搜到多条相关记录。

[3] “Press Review: SPIEF’s Global Guest List Grows and Sanctions May Hurt Butina’s US Lawyers,” *TASS*, June 7, 2019, <https://tass.com/pressreview/1062442>. (上网时间: 2020年3月11日)

[4] The European Commission, “Trade with Russia, Total Goods: EU Trade Flows and Balance, 2008-2018,” https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_russia_en.pdf. (上网时间: 2020年3月11日)

[5] “The Trianon Startups International Forum was Held in Moscow,” *The Munich Eye*, February 7, 2020, <https://themunicheye.com/the-trianon-startups-international-forum-was-held-in-moscow-3778>. (上网时间: 2020年3月11日)

Engie 均参与俄罗斯北极亚马尔天然气项目和北溪 -2 项目的建设。^[1] 法国施耐德电气公司、法国国家投资银行 Bpifrance 与俄罗斯直接投资基金 (RDIF) 在节能领域进行三方投资合作。全球最大的土木工程公司法国万喜集团 (Vinci Group) 与俄罗斯当地企业合作, 建设莫斯科至圣彼得堡的高速公路。此外, 两国也在恢复地方的经济往来, 比如圣彼得堡 - 尼斯友城合作^[2] 及 2021 年将举行的跨年度地方合作^[3] 等。

俄罗斯政府高度重视与法国的经贸关系, 在元首的顶层设计之下, 依托俄法经济财政与工商业委员会、圣彼得堡国际经济论坛和索契投资论坛等平台推进两国在经贸领域的全方位合作。2018 年俄罗斯经济发展部与法国经济金融部发表“致力于未来经济的法俄新型伙伴关系”的联合声明。^[4] 2019 年俄罗斯总统及副总统会见俄法经济财政与工商业委员会委员, 就俄法两国间重大贸易和投资问题进行磋商。2019 年在第 25 届俄法经济财政与工商业委员会会议上, 俄法两国在旅游、人工智能、能源效能、绿色金融以及医药领域共签署 7 份合作文件。在 2018 年和 2019 年的圣彼得堡国际经济论坛上, 俄罗斯与法国签署多份合同, 包括俄罗斯经济发展部与法国兴业银行间的合作等。在 2018 年和 2019 年索契投资论坛上, 俄罗斯接待了庞大的法国代表团。与此同时, 俄法两国在第三方市场上的销售也取得良好业绩, 俄法共同参与的亚马尔等液化天然气项目确保了五大洲天然气的供应; 俄法两国还联手在保加利亚等第三国建设核电站。俄罗斯已成为法国雷诺汽车公司的生产基地和销往蒙古和波斯湾国家的转销基地。

[1] Arnaud Dubien, Pascal Lorot, “France-Russie: faire vivre l’esprit de Versailles,” *Les Echos*, le 14 décembre, 2017, http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2017/12/14/cercle_177187.htm. (上网时间: 2020 年 3 月 11 日)

[2] Consulat général de France à Saint-Petersbourg, “Première visite de l’Ambassadeur Pierre Lévy à Saint-Petersbourg (7-9 février),” le 21 avril, 2020, <https://ru.ambafrance.org/Premiere-visite-de-l-Ambassadeur-Pierre-Levy-a-Saint-Petersbourg-7-9-fevrier>. (上网时间: 2020 年 5 月 13 日)

[3] Россия и Франция в 2020 году проведут год межрегионального взаимодействия. // ТАСС. 5 июня 2019, <https://tass.ru/politika/6509641>. (上网时间: 2020 年 3 月 13 日)

[4] Kimberly Marten, “Russ-Afrique? Russia, France, and the Central African Republic,” PONARS Eurasia Policy Memo, No.608, August 2019, p.2.

在两国政府的共同推动之下，法俄双边贸易额稳步回升，两国经贸合作空间广阔。2017年以来，法俄双边贸易额逐渐回升，2018年涨幅达27%，增至172亿美元，2020年第一季度同比增长8.02%。^[1]在双方的贸易构成中，俄罗斯对法出口最大的部分来自于矿产品（包含石油及相关衍生品），占比接近90%。而法国对俄出口的产品构成较为均衡，占比超过10%的三大门类为化学制品、机械产品（含汽车）和食品（含农产品）。

（四）围绕地区热点问题加强协调

围绕地区热点问题，法俄两国根据问题的层级和性质采取不同的合作形式。在乌克兰、叙利亚等问题上，采取“协调人－利益攸关方”的合作形式。在非洲，创新合作方式，包括联合反恐和及时沟通对话。在伊核问题上，两国在联合国的框架内积极合作。

在乌克兰问题上，法俄依托诺曼底模式^[2]和三方联络小组的模式寻求乌克兰局势的降温。两国对乌克兰的特殊敏感性有着共识，均认为乌克兰等前苏联国家不应成为俄罗斯与西方较量的前沿。马克龙抓住泽连斯基上台的机会窗口，推动恢复诺曼底四国领导人会晤机制，于2019年12月召开巴黎峰会。包括普京在内的四国领导人就解决乌克兰东部冲突达成多项共识，包括俄乌承诺在2019年底实现全面停火、释放所有战俘；乌方承诺落实新明斯克协议，各方达成永久停火协议，给予顿巴斯地区特殊的自治地位。2020年，法德俄乌四方努力将12月峰会达成的共识落到实处，^[3]7月27日乌克兰东部顿巴斯

[1] 2017年至2020年第一季度的双边贸易额情况，可参见俄罗斯外贸网：<https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-02/torgovlya-mezhdu-rossii-i-frantsii-v-2017-g/>，<https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossii-i-frantsii-v-2018-g/>，<https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossii-i-frantsii-v-2019-g/>，<https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-05/vneshnyaya-torgovlya-rossii-s-frantsii-v-1-kv-2020-g/>。（上网时间：2020年8月6日）

[2] “诺曼底模式”创立于2014年6月，当时法国借纪念诺曼底登陆70周年之机，邀请俄罗斯、德国、乌克兰三国首脑在诺曼底就乌克兰局势进行磋商。此后，四国多次举行“诺曼底模式”的各层级磋商。

[3] French Embassy in London, “Special Envoy Explains French Approach to Russia,” February 19, 2020, <https://uk.ambafrance.org/Special-envoy-explains-French-approach-to-Russia>。（上网时间：2020年8月2日）

地区开始全面停火。^[1]

在叙利亚问题上，法俄之间保持密切沟通，通过阿斯塔纳进程以及由当事各方组成的联络小组的形式予以推进。马克龙一改奥朗德时期的强硬态度，改变了阿萨德下台是解决叙利亚问题先决条件的立场。两国均强调设立宪法委员会的重要性，并为叙利亚提供人道主义援助，比如两国共同为叙利亚东古塔（Eastern Ghouta）运送 44 吨的救援物资。^[2] 在叙利亚战后重建问题上，法国提供金融援助和专业知识，俄罗斯参与工厂建设，两国形成相互补充的格局。^[3] 针对当前伊德利卜局势恶化的情况，法、俄元首多次通话，并与德、土两国召开视频会议共同寻求政治解决途径。

在非洲，法俄两国合作反恐、寻求对话。非洲在法国全球战略中占有特殊的地位，是法国争取“大国作用”的重要依托。^[4] 自新世纪尤其是乌克兰危机以来，随着俄罗斯与西方地缘政治关系逐渐恶化及非洲国际地位的迅速上升，俄罗斯逐渐重返非洲。^[5] 马克龙执政以来，针对法俄两国在非洲利益的交汇点，两国积极开展合作，包括在北非和萨赫勒地区联合反恐；2020 年，两国成立双边委员会力促利比亚问题在联合国框架内的和平解决。对于两国在非洲的利益摩擦和冲撞，法国努力谋求与俄罗斯的对话和沟通，比如，自 2017 年以来，在中非共和国，俄罗斯频频触及法国利益，法国努力寻求在欧洲安全与合作组织（OSCE）和联合国（UN）框架下与俄罗斯的对话。^[6]

对于伊核问题，法俄两国力求在多边框架中予以解决。自 2018 年 5 月美国宣布退出《伊朗核问题全方面协议》、恢复对伊制裁、伊朗宣布提高浓

[1] 祝洁：“乌东部全面停火仍存变数”，《中国国防报》2020 年 7 月 31 日，第 4 版。

[2] Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, “War in Syria: Understanding France’s Position,” <https://www.diplomatic.gouv.fr/en/country-files/syria/war-in-syria-understanding-france-s-position/>.（上网时间：2020 年 3 月 11 日）

[3] Margaux Nijkerk, “France’s Role in Syrian Reconstruction, and the Implications for Israel,” *Strategic Assessment*, Vol.21, No.4, January 2019, <https://israeled.org/frances-role-in-syrian-reconstruction-and-the-implications-for-israel/>.（上网时间：2020 年 3 月 11 日）

[4] 张宏明主编：《大国经略非洲研究》（上册），社会科学文献出版社，2019 年，第 2 页。

[5] 李新：“俄罗斯重返非洲：进程、动因和困境”，《当代世界》2019 年第 11 期，第 32 页。

[6] Kimberly Marten, “Russ-Afrique? Russia, France, and the Central African Republic,” p.1.

缩铀丰度以来,法国在美、伊之间积极扮演调停人,尝试将美、伊拉回谈判桌。^[1]2019年以来,法国外交部政治处主任与俄罗斯同行保持着密切的联系,^[2]力求通过俄罗斯劝说伊朗在多方框架中解决危机。^[3]俄罗斯支持法国、欧盟提出的贸易互换支持工具(INSTEX)以维护法俄在伊朗企业的利益,2020年7月,俄罗斯副外长、副防长与法国同行就伊核协议交换意见。^[4]对于2020年8月普京提出的召开有德国和伊朗参加的安理会五常峰会,马克龙持开放的态度。^[5]

二、法俄重启战略合作的原因

法俄重启战略对话与合作,既源自两国的战略考量,也与变化的国际秩序密切相关。马克龙奉行“戴高乐-密特朗主义”,独立自主、立足欧洲的对俄政策有利于维护欧洲安全,提升法国的国际影响力。俄罗斯重建与法国的“特殊伙伴关系”是基于国内经济转型及改善外部环境的考量。国际秩序的深刻转型在客观上也推动了两国的战略重启。

(一) 法国的动机和考量

法国推行对俄缓和政策,旨在建立欧洲战略自主、谋求欧洲安全和战略稳定,并缓解地区紧张局势、充实双边关系。首先,马克龙认为,欧美同盟关系不应是欧俄对话的障碍。2017年10月,法国国防部出台《国防及国家

[1] John Irish, “France Gives One Month to Get Iran-U.S. to Negotiating Table,” *Reuters*, October 4, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-france/france-gives-one-month-to-get-iran-u-s-to-negotiating-table-idUSKBN1WI20C>. (上网时间: 2020年3月11日)

[2] French Embassy in London, “Special Envoy Explains French Approach to Russia”.

[3] 王鲲:“马克龙执政以来法国对外战略特点探析”,《当代世界》2020年第1期,第60页。

[4] Россия и Франция проведут консультации по стратегической стабильности. // РИА-Новости. 15 июля 2020, <https://ria.ru/20200715/1574381114.html>. (上网时间: 2020年9月20日)

[5] “U.S. Loses Iran Arms Embargo Bid as Putin Pushes Summit to Avoid Nuclear Deal Showdown,” *Reuters*, August 14, 2020, <https://www.nytimes.com/reuters/2020/08/14/world/middleeast/14reuters-iran-arms-putin.html>. (上网时间: 2020年8月16日)

安全战略评估报告》，^[1]明确指出法国的战略目标是实现战略自主和欧洲雄心。基于此，马克龙奉行立足欧洲的平衡外交，周旋于大国之间，推进欧洲经济、金融及防务自主。2019年8月在法国外交部举行的驻外使节年度例会的讲话中，马克龙强调改善对俄关系是法国的外交重点之一。^[2]这是因为一方面，马克龙视欧洲安全架构的调整为优先任务，俄罗斯是有效解决欧洲安全困境的良方；另一方面，法国代表欧盟与俄罗斯对话可塑造欧盟的战略自主性。

其次，与俄罗斯合作既可有效反恐又可避免地区局势升级。2019年5月，中东事务经验丰富的博纳（Emmanuel Bonne）取代欧洲事务专家艾蒂安（Philippe Etienne）成为马克龙的外交顾问，体现出中东事务在马克龙外交中优先级的上升。近年来，俄罗斯在中东和非洲的影响力显著增强，^[3]与俄罗斯对话既可在反恐问题上寻求俄罗斯的支持，又可借力俄罗斯以缓解地区紧张局势。

再次，与俄对话可增进法俄在多边机构的合作。法国努力在国际组织中获得俄罗斯的支持，比如在经济合作与发展组织，俄罗斯表示支持法国有关数字税的提议。^[4]军控也是一个重要考量。作为核大国的法国希望在美俄之间扮演调停角色，以便在美国退出中导条约后恢复核武器控制体系。^[5]

[1] Ministère de la Défense, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017, p.60, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>. (上网时间：2020年1月2日)

[2] Eglantine Staunton, “Macron’s Risky Quest for Equilibrium via Rapprochement,” The Lowy Institute, September 2, 2019, <https://www.loyinstitute.org/the-interpreter/macrons-risky-quest-equilibrium-rapprochement>. (上网时间：2020年1月2日)

[3] Dominique Moisi, “What’s Right about France’s Overtures toward Russia?,” Project Syndicate, September 27, 2019, <https://www.project-syndicate.org/commentary/emmanuel-macron-france-russia-reset-by-dominique-moisi-2019-09?barrier=accesspaylog>. (上网时间：2020年1月2日)

[4] Benjamin Quenelle, “Pour relancer les relations économiques avec Moscou, Paris veut contourner les sanctions américaines,” *Les Echos*, le 28 décembre, 2019, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/pour-relancer-les-relations-economiques-avec-moscou-paris-veut-contourner-les-sanctions-americaines-1159309>. (上网时间：2020年1月2日)

[5] Łukasz Jurczyszyn, “Risky Strategy of Rapprochement: Russia in France’s Foreign Policy,” Bulletin No. 149(1395), The Polish Institute of International Affairs, October 24, 2019, p.2.

最后,改善法俄关系在法国国内得到相当广泛的支持。在美欧关系疏离的背景之下,法国政治光谱中几乎所有的政党均在转向积极看待俄罗斯。^[1]根据民意调查,法国民众对俄罗斯和普京的好感在回升,已超过对美国 and 特朗普的好感。另据莫斯科旅游委员会的统计,2019年法国赴俄罗斯的游客人数达到15.4万人次,较2018年增加32.4%。^[2]2019年12月,到访莫斯科的法国游客数量位居该市国际游客的第四位。^[3]而就法国国内经济及安全而言,重启法俄战略关系有助于缓解因对俄制裁所带来的经济损失,法国大企业尤其是能源巨头道达尔向马克龙持续施压,要求解除对俄制裁并加强与俄罗斯的合作。此外,无论是在铁路运输领域还是在旅游度假区建设方面,法俄两国都有着广阔的合作空间。^[4]

（二）俄罗斯的动机与考量

乌克兰危机以来,俄罗斯与西方的关系急转直下。为拓展战略空间,俄罗斯推出“东向”战略,提出以中俄伙伴关系为基础的“大欧亚伙伴关系”倡议,同时也向欧盟和东盟开放。与法国重启战略关系,既可促进俄罗斯国家经济社会发展目标的实现,又可提升俄罗斯的国际地位,抑制美国霸权,推动世界的多极化发展。

首先,缓和与法国的关系有助于俄罗斯减少因制裁蒙受的经济损失,加快国内经济现代化及数字化的转型,并实现国家经济社会发展目标。乌克兰危机爆发以来,俄罗斯受到来自欧盟的经济制裁,缓和同法国的关系有助于

[1] Lara Marlowe, “France’s EU Partners Question Macron’s Rapprochement with Putin,” *The Irish Times*, November 13, 2019, <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/france-s-eu-partners-question-macron-s-rapprochement-with-putin-1.4081913>. (上网时间: 2020年1月2日)

[2] Число иностранных туристов в РФ в 2019 году выросло на 20%. // ТАСС. 17 февраля 2020, <https://tass.ru/obschestvo/7776951>. (上网时间: 2020年3月5日)

[3] “Les Français parmi les touristes les plus nombreux à visiter Moscou durant les fêtes de fin d’année,” *Sputnik*, le 31 décembre, 2019, <https://fr.sputniknews.com/russie/201912311042687325-les-francais-parmi-les-touristes-les-plus-nombreux-a-visiter-moscou-durant-les-fetes-de-fin-dannee-/>. (上网时间: 2020年1月3日)

[4] “Coopération dans le domaine économique,” l’Ambassade de la Fédération de Russie en France, <https://france.mid.ru/fr/countries/bilateral-relations/trade-economic-cooperation/>. (上网时间: 2020年8月3日)

减小制裁的影响。根据 2018 年 5 月俄政府颁布的“新五月命令”以及 2020 年在新冠疫情冲击下出台的“七月政令”，调整经济结构、转变经济增长方式、提高人力资本的质量和实现数字化转型已然成为俄罗斯坚定不移的国家经济社会发展目标。与法国缓和关系，发展经贸往来，推进文化、教育及科技的合作，无疑契合俄罗斯的这些目标。俄罗斯希望借助法国的资本和技术来推动其经济的现代化、多样化发展、数字化转型及大型基础设施项目的建设。后疫情时期，原油价格暴跌加剧俄罗斯财政困难，使其更需推进经济多元化发展。同时，俄法两国在高等教育及科学研究领域的合作，将为俄罗斯提升人力资本质量助力。此外，作为俄罗斯的第三大科技合作伙伴，法国在民用核能、绿色能源等领域的先进技术也吸引着俄罗斯。

此外，依托俄法关系缓和，俄罗斯可以更好地抵制美国的全球霸权，构建泛欧洲安全体系及新型国际秩序。新世纪头十年尤其是乌克兰危机以来，俄罗斯逐渐拒绝认可美国的全球领导地位，欧洲不再被视为榜样而是邻居。法国是西方特殊的一员，同时也是外交强国。重启与法国的战略关系，有助提升俄罗斯在欧洲的地位，为改善俄与欧洲甚至西方的关系提供突破口，同时也可在一定程度上分化欧洲乃至西方。在 2018 年法俄两国议会共同起草的文件中，俄罗斯对法国作为欧洲政治领袖的地位表示尊重和欢迎；^[1] 在 2020 年两国议会共同起草的文件中，俄罗斯构想在解决乌克兰问题后，通过与法国乃至欧洲的合作来实现欧亚经济联盟与欧盟甚至“一带一路”倡议的对接。^[2] 在安全议题上，俄罗斯恢复与法国的双边“2+2”战略对话，而非在北约或者欧安组织的框架内进行对话，有助推进法国的战略独立性，稀释北约和欧安

[1] Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 387 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Session Ordinaire de 2017-2018, le 28 mars, 2018, p.22.

[2] Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 484 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Session Ordinaire de 2019-2020, le 3 juin, 2020, p.25.

组织的影响力，推动泛欧洲安全体系的构建。^[1] 面对核大国之间的战争威胁，与法国加强对话、增进互信，还有助于减少战争风险、防止核扩散并推进军控体系的现代化。此外，在俄罗斯外交新思想中，成为“新不结盟”的保障者^[2]是俄罗斯对其在新型国际秩序中的角色定位，重启与法国的战略关系可以充实“新不结盟”力量，壮大中间地带。

（三）国际地缘政治深刻转型的影响

当前，国际地缘政治形势正在发生深刻的变化。美国奉行的单边主义在特朗普时代变本加厉，美国从一系列协议的退出破坏着西方阵营的团结和稳定。^[3] 中国经由40余年的改革开放，正日益成为世界舞台上的重要参与者。中美之间的争议和摩擦迫使法俄两国做出自己的思考。

面对中美摩擦升级，自视为欧洲领袖的法国一直在思考应对之策及欧洲的定位。无论是2017年的索邦讲话还是在2018年法国外交部举行的驻外使节年度例会的讲话中，马克龙都明确指出，法国要巩固在联合国安理会中的永久席位，奉行“平衡外交”，在中美之间开辟“第三条道路”以提升法国的国际地位。乌克兰危机是美国打入欧俄之间的楔子，尽快解决危机、将俄罗斯拉回到欧洲的怀抱，既能让欧洲突破安全困境，还可宣示欧洲对于美国的战略自主。对此，法俄关系总统特使维蒙（Pierre Vimont）在出席法国参议院外交、国防和军队委员会听证会时进行了深度的阐释。^[4]

自乌克兰危机尤其是2017年以来，俄罗斯日益呈现全球强势复归的态势：

[1] 谢尔盖·卡拉加诺夫、德米特里·苏斯洛夫等：“俄罗斯外交政策新思想”，《俄罗斯研究》2020年第4期，第109-110页。

[2] 在俄罗斯高等经济大学2020年发布的研究报告“维护和平、地球和所有国家的选择自由：俄罗斯外交政策新思想”中，卡拉加诺夫等提出后疫情时代俄罗斯外交政策新思想的核心内容之一是成为“新不结盟”的保障者，即面对中美冲突加剧，俄罗斯积极支持各国自主选择政治和经济发展模式，而非在中美之间做出“非此即彼”的选择。参见：谢尔盖·卡拉加诺夫、德米特里·苏斯洛夫等：“俄罗斯外交政策新思想”，第89-116页。

[3] Yasmeen Serhan, “Is the U.S. Bringing Europe and Russia Closer Together?,” *The Atlantic*, May 25, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/05/is-the-us-bringing-europe-and-russia-closer-together/561008/>. (上网时间：2020年1月2日)

[4] French Embassy in the United Kingdom, “Special Envoy Explains French Approach to Russia”.

提升与中国的全面战略伙伴关系，推进与日本战略接近，^[1]加强与印度、南非和巴西的合作，推动上合组织扩员，并加大参与北极治理的力度。俄罗斯奉行的“东向”战略，从根本上改变了西方在政治和心理层面认为俄罗斯从属于欧洲的认知^[2]，促使法国寻求改善与俄罗斯的关系。当然，俄罗斯也清醒认识到其经济力量的不足，与实力相当、需求接近的法国进行战略重启，无疑能补充短板、有效增强欧洲力量，从而形成制衡中美两极的“第三极”。

三、法俄战略重启的制约因素

自马克龙执政，尤其是2019年8月他与普京“夏宫”会晤及9月两国重启战略对话机制以来，在两国元首的共同引领和推动之下，法俄关系稳步回暖，然而，2020年8月的纳瓦利内“中毒”事件^[3]却给两国关系带来严峻的考验。尽管法国外长勒德里昂及法国驻俄大使莱维（Pierre Lévy）均公开表示将坚持既定的“强硬与对话并举”的对俄政策，但一些重要的制约性因素将影响两国战略重启的进度和深度。

（一）美国的钳制

在法俄战略重启中，美国是最为重要的第三方。特朗普上台以来，尽管在马克龙的精心运作下，法美关系相较于德美关系略近一筹，但随着特朗普执意奉行单边主义，法美关系不断走低。无论在多边层面还是在技术领域，法国都体现出抵制和批评的态度。针对美国退出世界卫生组织（WHO）却仍想主导谈判，法国宣布退出WHO改革谈判。法国与德国联合推出“欧洲云”抗

[1] 阎德学、孙超：“日俄接近新态势评估”，《国际问题研究》2017年第5期，第75-87页。

[2] 谢尔盖·卡拉加诺夫、德米特里·苏斯洛夫等：“俄罗斯外交政策新思想”，第96页。

[3] 纳瓦利内系俄罗斯反腐基金会创始人，于2020年8月20日乘坐俄罗斯国内航班时感到不适，飞机紧急降落后，他被送往当地医院接受救治，随后被送往德国柏林接受治疗。德国政府发表声明表示纳瓦利内中了“诺瓦乔克”类型的神经毒剂，欧盟和北约盟友决定对此事采取集体回应措施。

衡美国，^[1] 批评美国退出国际数字服务税谈判的行为。^[2] 值得注意的是，尽管法美龃龉不断，但无论是作为欧洲安全的提供者还是关键性地缘政治盟友，美国对法国的影响力均不可低估。^[3]

美俄关系仍紧张。特朗普一直力推改善对俄关系，连续三年邀请普京重回 G8，并于 2020 年 4 月与普京为纪念“易北河精神”发表联合声明。俄罗斯也向美国提供抗疫物资，并尝试恢复两国对话。尽管如此，美俄关系仍在低位徘徊，具体表现包括美国考虑发展核动力武装破冰船以制衡俄罗斯在北极的战略能力，^[4] 北约如期举行针对俄罗斯意味浓厚的“波罗的海行动-2020”军演，^[5] 美国增加在波兰的驻军和挑唆乌克兰对俄示强^[6] 等。

拜登当选后，美国将努力修复跨大西洋伙伴关系，加强北约组织，美欧将更密切协调对俄政策。美国对俄政策如转向强硬，法国为维护西方的团结，可能跟随美国。这意味着，俄罗斯可能将再次面对较稳固的西方联盟，政治运作空间将受限。

（二）来自欧盟内部的质疑和反对

法俄战略重启牵动着欧盟内部反俄、疑俄国家的神经。对于波罗的海国家以及前华约国家而言，历史记忆叠加新世纪以来的俄格战争以及乌克兰危机，使得他们的疑俄情绪强烈。尽管马克龙和默克尔在努力推进明斯克进程，

[1] Janosch Delcker and Melissa Heikkilä, “Germany, France Launch Gaia-X Platform in Bid for ‘Tech Sovereignty’,” June 4, 2020, <https://www.politico.eu/article/germany-france-gaia-x-cloud-platform-eu-tech-sovereignty/>. (上网时间：2020 年 9 月 6 日)

[2] Véronique Le Billon, “Taxe numérique: les Etats-Unis stoppent les négociations, le Maire dénonce une ‘provocation’,” *Les Echos*, le 17 juin, 2020, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/taxe-numerique-les-etats-unis-evoquent-une-impasse-1216000>. (上网时间：2020 年 9 月 19 日)

[3] 周琪：“欧美关系的裂痕及发展趋势”，《欧洲研究》2018 年第 6 期，第 100 页。

[4] 张亦驰、柳玉鹏：“美考虑发展核动力武装破冰船？”，《环球时报》2020 年 6 月 11 日，第 8 版。

[5] “Russia, NATO Conduct Parallel Wargames over Baltic Sea,” *The Associated Press*, June 11, 2020, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/06/11/russia-nato-conduct-parallel-wargames-over-baltic-sea/>. (上网时间：2020 年 6 月 18 日)

[6] 张宁：“美挑唆乌克兰对俄示强”，《中国国防报》2020 年 7 月 13 日，第 4 版。

寻求乌克兰危机的解决，但如不能同俄罗斯在乌克兰问题上达成协议，法国与乌克兰、波兰、罗马尼亚和巴尔干国家之间的关系将陷入紧张。2019年12月，克里米亚大桥铁路的开通无疑让乌克兰以及欧盟东部成员国更为疑惧，同时给希望缓和欧俄关系的法国出了一道难题。^[1] 尽管诺曼底模式在逐步推进，乌克兰东部冲突问题可能取得进展，但在撤出重型武器等方面仍陷僵局，彻底解决危机困难重重。^[2] 2020年7月，波兰、乌克兰和立陶宛外长宣布将建立“卢布林三角”的新机制以对抗“俄罗斯侵略”。^[3] 2020年8月的纳瓦利内“中毒”事件更是给法俄战略重启带来巨大冲击，9月的“2+2”战略对话会议及马克龙访俄行程均被推迟。同时，一些疑俄国家给法俄战略重启也带来了不小的阻力，中欧和北欧国家尤其怀疑法国的外交新倡议。^[4] 2020年席卷全球的新冠肺炎疫情也考验着欧盟的团结。分裂的欧洲很难形成统一、温和的对俄政策。而且，新冠肺炎疫情可能会使欧洲出现更多的保护主义和民族主义情绪，对法俄战略重启将产生一定的负面影响。

另外，在硬安全领域，美国协同欧盟和北约中最倾向于大西洋主义的中东欧国家一起施加压力，将阻碍法俄之间的对话进程。对于德国及大多数欧盟成员国来说，大西洋联盟仍是欧洲安全的主要支柱，尽管马克龙有着将欧洲纳入法国核保护伞框架下的意愿，欧盟内部却应者寥寥。

（三）合作基础存在的问题

法俄战略重启还受到双边关系本质属性的制约。法俄双边关系更多关注于实现多边目标而非双边的关切。两国在国际上相互借重，法国借俄罗斯制衡美国 and 德国，而俄罗斯则借助法国削弱北约和动摇西方联盟。外部环境发生重大变化，如后疫情时代德俄关系回暖或美俄关系改善，均会对法俄战略

[1] “Putin Opens Railway Bridge to Crimea,” *The Associated Press*, December 23, 2019, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/putin-opens-railway-bridge-crimea-67892609>. (上网时间：2019年12月25日)

[2] Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 484 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, p.40.

[3] 于洋、青木：“波兰成为美俄对抗桥头堡？”，《环球时报》2020年8月5日，第16版。

[4] Dominique Moisi, “What’s Right about France’s Overtures toward Russia?”.

重启的力度和深度产生影响。

其次，两国相互认知存在显著差异。第一，两国精英对民主和专制的认识迥异。针对普京修宪，法国精英认为这是俄罗斯政府专制本质的赤裸裸的表现，并陷法国对俄外交于窘境。^[1]第二，两位总统在一些关键问题上立场迥异。在欧盟问题上，法国积极促进欧盟整合，而俄罗斯并不乐见强大的欧洲；在中国问题上，马克龙希望“拉俄入欧”以制衡中国，但俄罗斯并不认同。^[2]第三，在国际及地区安全问题上，法俄两国的认知存在较大的差异。比如在叙利亚问题上，法俄两国对于冲突根源、行动者的性质、它们所在的区域联盟及危机的规制都存在着截然不同的看法。

最后，法俄双边关系存在不对称性。第一，马克龙任期已过半，而普京可能长期执政。新冠疫情给马克龙执政带来较大冲击，^[3]2022年的选情将比2017年更为胶着。^[4]俄罗斯的修宪公投，为普京长期执政铺平道路。第二，在地区热点问题上，俄罗斯居于主导地位。无论是乌克兰危机、叙利亚冲突还是利比亚问题，法国均是顺势而为。^[5]在非洲事务上，俄罗斯近年来逐渐占据优势，尤其在新冠疫情的催化之下，非洲国家包括马里的反法情绪高涨，迫切希望加强与俄罗斯的合作。^[6]法俄两国在中非等地区问题上的矛盾是否

[1] Isabelle Lasserre, “L’infructueux ‘reset’ de Macron avec Moscou,” *Le Figaro*, le 24 juin, 2020, <https://www.lefigaro.fr/international/l-infructueux-reset-de-macron-avec-moscou-20200623>. (上网时间：2020年9月25日)

[2] Vladimir Frolov, “Macron is ‘Ours’ - but Does Russia Need Him?,” *The Moscow Times*, November 14, 2019, <https://www.themoscowtimes.com/2019/11/14/macron-ours-does-russia-need-him-a68156>. (上网时间：2020年1月2日)

[3] 法国民众对马克龙抗疫的满意度较低，仅为39%。参见潘亮：“《纽约时报》批法国百姓不知足”，《环球时报》2020年6月11日，第4版。

[4] “Présidentielle 2022: un sondage place Macron et le Pen au coude à coude,” *Le Point*, le 22 juin, 2020, https://www.lepoint.fr/politique/presidentielle-2022-un-sondage-place-macron-et-le-pen-au-coude-a-coude-22-06-2020-2381146_20.php. (上网时间：2020年9月24日)

[5] Ivan Timofeev, “Onslaught of French Diplomacy,” Valdai Discussion Club, September 19, 2019, <https://valdaiclub.com/a/highlights/onslaught-of-french-diplomacy/>. (上网时间：2020年1月2日)

[6] “The Great Anti-French Revolution in Mali: Françafrique Fails,” *United World*, June 12, 2020, <https://uwidata.com/11630-the-great-anti-french-revolution-in-mali-francafrigue-fails/>. (上网时间：2020年9月14日)

会激化，乌克兰问题、^[1] 叙利亚问题、^[2] 利比亚问题^[3] 是否会节外生枝，中东难民是否会更多地涌入欧洲等，这些都可能影响法俄战略重启的进程。

四、结语

尽管存在困难和制约，但受重要战略利益的驱动，法俄两国仍会继续努力，推进在安全领域、地区热点问题以及经济合作方面的对话，重建两国的特殊伙伴关系。在不针对第三国的前提下，法俄发展双边合作关系，对于改善目前的欧洲安全形势、构建长远的欧洲安全保障机制以及增进全球和平前景，都可能产生积极的影响。

【完稿日期：2020-11-5】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 在乌克兰问题上，法国并不满意于俄罗斯在乌克兰东部采取的“俄罗斯化”举措，包括发放俄罗斯护照、禁用乌克兰车牌等。参见：Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 484 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, p.40。

[2] 比如，在为叙利亚提供跨境人道主义援助问题上，法俄两国持有不同的观点，俄罗斯在联合国安理会对法国提出的这一决议草案投了否决票。参见：“Syria - Security Council Vote on the Renewal of Cross-border Humanitarian Assistance,” July 8, 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/syria/news/article/syria-security-council-vote-on-the-renewal-of-cross-border-humanitarian>。（上网时间：2020年10月2日）

[3] 在利比亚问题上，法国主张有欧盟国家及非洲域内国家参与的和平进程，而俄罗斯则主张建立全面、包容的利比亚内部对话机制。参见：Conseil de la Fédération et Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie, *Rapport Conjoint*, N° 484 SÉNAT RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, p.43, p.48。

印度“重新重视”孟加拉湾： 举措与制约^{*}

□ 李益波

〔提 要〕近年来，孟加拉湾在印度战略布局中的地位明显提升。印度与沿岸国家在高层互访、互联互通、安全合作及人文交流等领域取得突破。印度试图通过整合“邻国优先”和“东向行动”政策、提升与孟加拉湾沿岸国家的双边关系、推动并领导地区合作机制建设、积极提供区域公共产品、强化军事安全存在、改善区域互联互通水平、加强同域外国家的伙伴关系等措施，重塑孟加拉湾战略秩序，恢复和巩固印度传统优势地位。印度“重新重视”孟加拉湾的动力不仅与该地区地缘战略环境的巨大变化有关，也与印度自身的战略文化、实力变化、利益需求和威胁认知有着密切关系。尽管受制于自身实力、域内国家互信水平和域外大国介入博弈的不确定性等因素，但在可预见的一段时期内，印度在孟加拉湾地区的基础设施投入、海洋安全合作及多边机制建设方面还会继续发力，这将给环孟加拉湾地区安全秩序及“一带一路”倡议扎根当地带来多重影响。

〔关键词〕印度、孟加拉湾、印度外交、南亚形势

〔作者简介〕李益波，北京印刷学院马克思主义学院副教授

〔中图分类号〕D835.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2020）6 期 0094-21

孟加拉湾位于印度洋的东北部（也有学者称之为“东北印度洋”），

^{*} 本文受北京高校中国特色社会主义理论研究协同创新中心（北京工业大学）支持。部分内容曾在2018年3月的“国际海洋形势及应对策略”研讨会上宣读，感谢专家的批评指正。

面积约 217 万平方公里，是世界第一大海湾，沿岸国家包括斯里兰卡、印度、孟加拉国、缅甸、泰国、马来西亚和印度尼西亚。^[1] 长期以来，孟加拉湾远离国际事务的主流，但随着全球经济重心的东移、印度洋地区战略重要性的上升以及孟加拉湾沿岸国家政治经济变化，孟加拉湾逐步转变成“印太”视阈下新的“战略竞争要地或中心”，引发各国政府与学者的关注。^[2] 作为孟加拉湾地区综合实力最强的国家，印度对该地区的政策从“善意忽视”到“重新重视”、从重置双边关系扩展到全面加强次区域外交，这一变化趋势在莫迪任内表现尤为突出。本文通过梳理莫迪政府孟加拉湾地区政策的演变及其背后的战略动机，以研判其政策前景以及对该地区的区域经济合作、安全机制建设的影响。

一、印度的举措与特点

冷战结束前，印度经济上实行内向型、国家干预政策，国内市场与外界

[1] 这是孟加拉湾地区在地理意义上的界定，但在地缘政治、地缘经济领域，并没有一个统一的范围。例如，该地区唯一包含“环孟加拉湾”字样的多边组织——“环孟加拉湾多领域经济技术合作组织”，并不包括印尼、马来西亚和新加坡，而内陆国尼泊尔和不丹却被纳入其中。本文采取折中方案，兼顾地理和现实因素，孟加拉湾地区特指孟加拉湾海域及濒临的斯、印、孟、缅、泰和印尼六国。广义上的环孟加拉湾地区除上述六国外，还应包括其他地理临近及利益攸关的国家，如马来西亚、新加坡、中国、尼泊尔、不丹和马尔代夫。

[2] 澳大利亚和美国学者对这一区域的研究开展时间较早，近年来，印度、孟加拉国和斯里兰卡也涌现出一大批研究成果。参见 Robert. D.Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*, New York: Random House Publishing, 2010; Kent E. Calder, “The Bay of Bengal: Political-Economic Transition and Strategic Implications,” *The Sasakawa Peace Foundation (SPF) Report*, July 2018, p.78; David.Brewster, “The Bay of Bengal: A New Locus for Strategic Competition in Asia,” *Asia Pacific Bulletin*, No.263, May 15, 2014; David Brewster, “The Rise of the Bengal Tigers: The Growing Strategic Importance of the Bay of Bengal,” *Journal of Defence Studies*, Vol.9, No.2, April-June 2015; Mohd Aminul Karim, “21st Century Maritime Power-Politics in the Indian Ocean Region with Special Reference to the Bay of Bengal,” *Pacific Focus*, Vol.32, No.1, April 2017; Mohd Aminul Karim, *21st Century High Politics in the Indo-Pacific and the Bay of Bengal*, New York: Nova Science Publishers, 2017。《印度洋地区研究》(*Journal of the Indian Ocean Region*) 在 2019 年第 3 期上组发一系列关于孟加拉湾的文章，集中展现当前学术界的关注热点和研究成果。国内学者专门研究孟加拉湾的文章并不多，《南亚研究季刊》2019 年第 2、3 期分别刊发了两组有关孟加拉湾的研究文章，涉及海上安全治理、恐怖主义、区域合作机制等，但专门系统论述印度对孟加拉湾政策的成果尚付阙如。

分离；安全上专注于应对北部陆地边境的安全威胁而无法转向海洋；外交上实行强硬的“英迪拉主义”，与周边国家关系普遍紧张，孟加拉湾在印度的外交政策和经济关系中处于“边缘地位”。^[1] 随着拉奥政府提出“向东看”政策，印度战略目光超越印度次大陆开始投向东南亚，但是对濒临孟加拉湾的近邻仍然采取“善意忽视”。^[2] 在“古杰拉尔主义”指导下，印度于1997年发起了“环孟加拉湾多领域技术与经济合作倡议”（简称BIMSTEC），但多年来发展迟缓。1999年印巴卡吉尔冲突后，瓦杰帕伊政府对海上事务开始产生更大兴趣。2001年印度在安达曼-尼科巴群岛建立第一个三军联合指挥部，参与2004年印度洋海啸的救援活动。不过总的来说，冷战后孟加拉湾既不是亚太战略棋局的一部分，也不是印度战略关注的重点区域。

莫迪政府上台后，印度对大国地位的追求更加强烈，在远离印度本土和邻近区域的“大周边”开展主动进取的外交活动，对印度洋海洋安全事务的重视程度也大大提升。随着孟加拉湾战略环境的变化和亚太整体格局的转型，莫迪先后提出“邻国优先”和“东向行动”，逐渐打破把南亚与东南亚分开处理的思维定势，注重对孟加拉湾地区的系统整合，并改变西重东轻、陆重海轻的安全战略布局，全面提升对孟加拉湾海洋安全的重视程度和战略投入。2019年5月30日，莫迪在第二任期的就任仪式上，邀请了BIMSTEC全体成员国首脑作为嘉宾出席，有评论指出：这表明在莫迪2.0时期，印度将继续奉行“邻国优先”外交政策，同时也进一步加大与孟加拉湾沿岸国家的接触。^[3]

[1] Jayati Bhattacharya and Silvia Tieri, “India’s New Geopolitical Paradigm and Reintegration of the Bay of Bengal,” *ISAS Working Paper*, No.296, June 4, 2018, p.4. 这一时期，印度与濒临孟加拉湾的东南亚国家（缅甸、泰国、印尼和马来西亚）关系大都处于“疏远”和“不信任”状态。参见李益波：“印度与泰国战略伙伴关系：现状、动力与前景”，《东南亚南亚研究》2014年第1期；李益波：“印缅关系：从疏远到合作”，《东南亚研究》2006年第1期。

[2] 原因如下：其一，冷战结束后，美苏相继减少了对印度洋和南亚的干涉，印度在孟加拉湾方向的安全担忧减轻；其二，在干预斯里兰卡内战失败后，印度实施“古杰拉尔主义”的睦邻政策，缓和了与周边邻国的紧张关系；其三，冷战结束后初期，印度面临严重的经济政治危机而无暇他顾。

[3] Maha Siddiqui, “Invited for Modi’s Swearing-in, Are BIMSTEC Nations Now India’s Preferred Choice Over SAARC?,” May 30, 2019, <https://www.news18.com/news/india/invited-for-modis-swearing-in-bimstec-nations-are-indias-preferred-choice-for-engaging-with-neighbours-2164735.html>. (上网时间：2019年9月3日)

事实上，在莫迪第一任期里，印度在政治、经济、安全、人文交流等各领域就已经开始加强对孟加拉湾沿岸国家的外交力度。

第一，加强高层交往，全面提升与孟加拉湾沿岸各国的双边关系。2015年3月，莫迪访问斯里兰卡，这是自1987年拉吉夫·甘地后，印度总理时隔28年首次访斯。在此之后，莫迪又先后于2017年5月和2019年6月访问斯里兰卡，如此频繁的首脑访问在两国历史上不多见。印孟关系也有较大发展，两国妥善解决了边境飞地和海洋争端问题。印度外交部发言人库马尔(Raveesh Kumar)评论道：两国关系从未如此紧密。^[1]2017年9月和2018年12月，莫迪和印度总统科温德(Ram Nath Kovind)先后访问缅甸。印度这两次高层访问的时机恰恰是昂山素季政府因“罗兴亚人问题”而饱受批评之际，来自印度的理解和支持可谓是“雪中送炭”。2018年5月至6月，莫迪访问印尼、马来西亚和新加坡。莫迪出访印尼时，双方发表《加强印太地区海上合作的共同愿景》，强调印度“东向行动”外交、“萨迦”构想(SAGAR)与印尼“全球海洋支点”战略的对接，这是印度和东南亚国家之间首次共同发起此类文件。

第二，积极推动和引领区域多边机制建设。BIMSTEC自1997年成立以来，一直都没有什么起色。真正发生变化的起点是2016年的金砖国家领导人果阿峰会，峰会期间，印度邀请BIMSTEC成员国的领导人与金砖国家领导人举行一场扩大会议。2017年6月，莫迪在BIMSTEC成立20周年上讲话指出：它是印度实现“邻国优先”和“东向行动”外交政策的天然平台。^[2]在印度的主导和大力推动下，该组织在机制建设和合作水平方面都有明显提高，合作领域也由经贸合作扩大至安全合作。^[3]印度还在其他印度洋多边治理机制和

[1] “India-Bangladesh Likely to Ink 6-7 Pacts; Sheikh Hasina, Narendra Modi to Inaugurate Three Projects,” *Indian Express*, October 5, 2019, <https://www.newindianexpress.com/nation/2019/oct/05/india-bangladesh-likely-to-ink-6-7-pacts-sheikh-hasina-narendra-modi-to-inaugurate-three-projects-2043264.html>. (上网时间：2019年11月15日)

[2] Indian Ministry of External Affairs, “Prime Minister’s Message on 20th Anniversary of Establishment of IMSTEC,” June 6, 2017, http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/28514/Prime_Ministers_message_on_20th_anniversary_of_establishment_of_BIMSTEC. (上网时间：2019年10月11日)

[3] 戴永红、王俭平：“环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议：转型与前景”，《南亚研究季刊》2019年第3期。

二轨机制中扮演“驾驶员”角色，如环印度洋联盟（IORA）、印度洋海军论坛（INOS）、印度－印尼－澳大利亚三边合作机制、“瑞辛纳对话会”（Raisina Dialogue）和“印度洋会议”（Indian Ocean Conference）等。

第三，强化印度在孟加拉湾的军事存在，积极发展与孟加拉湾沿岸国家的安全合作。为了进一步强化对孟加拉湾和马六甲海峡的监控能力，印度加大力度提升安达曼－尼科巴战略司令部的港口设施和军备实力，新建科哈萨基地、扩建跑道及附属设施以备 Su-30MKI、P-8I 飞机的长期部署等。^[1] 印度为了提升其对孟加拉湾的掌控力，还积极与孟加拉湾沿岸国家开展双边和多边安全合作（尤其在海上安全领域）。近年来，印度防长和三军高官频繁访问相关国家，签署了一系列防务安全合作协定，其中值得注意的有：2018 年 5 月签署的《印度－印尼防务合作协定》和 2019 年 7 月签署的《印缅防务合作协定》；印度与斯里兰卡、孟加拉国、缅甸、泰国、新加坡和印尼在孟加拉湾都举行过年度双边海军军演；^[2] 印度还积极向相关国家提供巡逻艇、声呐、鱼雷甚至潜艇等装备，^[3] 向孟加拉国、缅甸提供海岸雷达监视系统；^[4]

[1] Sohini Bose, “The Andaman Sea: India’s Geostrategic Gateway in the Indo-Pacific,” *South Asia Voices*, July 3, 2019, <https://southasianvoices.org/andaman-sea-indias-indo-pacific-gateway>; Darshanam Baruah, “The Andaman And Nicobar Islands: India’s Eastern Anchor in a Changing Indo-Pacific,” *War on the Rocks*, March 21, 2018, <https://warontherocks.com/2018/03/the-andaman-and-nicobar-islands-indias-eastern-anchor-in-a-changing-indo-pacific/>.（上网时间：2019 年 8 月 28 日）

[2] 2018 年 3 月，印缅海军在孟加拉湾举行了第一次双边联合军演；2018 年 11 月，印度与印尼海军首次举行代号为 Samudra Shakti 联合军演，2019 年 11 月，这一演习移师到孟加拉湾举行；印新双边海军军演已开展二十余年，每年轮流在孟加拉湾和南海举行，2019 年 1 月，这一演习吸纳泰国参加，三国首次在安达曼海举行联合海军演习，据称该演习将成为年度例行演习；2019 年 10 月，印孟两国海军在濒临孟加拉湾的维沙卡帕特南军港举行首次双边联合演习。

[3] 2017 年 4 月孟加拉国总理哈西娜访印，两国签署安全合作协定，印度向孟加拉国提供 5 亿美元贷款，以帮助其从印度购买军事装备，这是印度首次向南亚邻国提供类似的防务贷款；2019 年 7 月，印度与缅甸签署重要防务合作协定，并于 2019 年底向缅甸提供一艘“基洛”潜艇，这是印度首次对外援助潜艇；印度果阿船厂分别于 2017、2018 年向斯里兰卡海军交付两艘先进的近海巡逻舰。

[4] 这套海岸雷达监测系统，印度在毛里求斯、塞舌尔、马尔代夫都有部署。通过这套系统，印度可以对进入印度洋的船只予以监控（特别是潜艇）。印度最早在 2015 年就有这个提议，但孟加拉国一直没有同意。2019 年 10 月，哈西娜访印正式敲定。印度下一步计划是在缅甸沿岸部署该系统。

此外，人员培训是印度军事外交的一个重要内容，斯里兰卡 80% 的海军军官有在印度受训的经历，印度还将帮助缅甸培训潜艇人员。在多边安全合作领域，印度每两年在安达曼－尼科巴群岛举行的“米兰”（MILAN）军演的规模逐年扩大，由最初的五个参演国扩大到 2018 年的 16 国，孟加拉湾沿岸 7 个国家全部参加。原定于 2020 年 3 月的“米兰”军演计划有超过 40 个国家参与，后因新冠肺炎疫情而取消。该军演体现了印度试图打造一个类似于“东盟防长扩大会议（ADMM+）海上联演”或“太平洋军演”的海上安全合作平台。机制化水平不断提高的 BIMSETC 正成为印度开展次区域多边安全合作的另一个抓手，如 2018 年 9 月在印度浦那举行首次 BIMSTEC 联合军演、BIMSTEC 国家军队首脑举行年度会晤（2017—2019 年先后在新德里、达卡和曼谷举行）、BIMSTEC 海岸安全工作组也正在筹建中。此外，印度还积极推动印－斯－马、印－澳－印（尼）小多边海洋安全合作。

第四，积极参与该地区的基础设施建设。莫迪上台以来，印度积极参与投资孟加拉湾沿岸国家的基础设施建设，推动区域互联互通，并取得了较大成效。在斯里兰卡，印度投入巨资参与该国的炼油厂、港口、机场和公路建设。2019 年 3 月，印度计划投资 38.5 亿美元在斯修建炼油厂，这将是斯里兰卡引入的最大外资建设项目；2019 年 5 月，印度、日本和斯里兰卡三国政府签署备忘录，印日联合出资在科伦坡港口东码头新建一个集装箱码头；2019 年 11 月，戈塔巴雅·拉贾帕克萨当选斯里兰卡新总理后首访印度，莫迪送上大礼包：向斯里兰卡提供 4 亿美元贷款用于基础设施建设，其中 1 亿美元用于帮助斯里兰卡发展太阳能。^[1] 印度与孟加拉国陆海相邻，取道孟加拉国是印度本土通往东北地区最经济的运输通道，也是相对封闭的印度东北各邦到孟加拉湾的最便捷路线。因此，孟加拉国成为莫迪政府推进周边基础设施联通的重要国家。从目前的情况来看，印度主导的“孟不印尼”倡议在孟加拉国落地的项目较多，推进的步伐也较快。2019 年 3 月，孟加拉国政府启动金额为 601.4 亿塔卡（约

[1] Archana Chaudhary, “India Offers Sri Lanka \$400 Million to Develop Infrastructure,” *Bloomberg*, November 29, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-29/india-offers-sri-lanka-400-million-to-develop-infrastructure>. (上网时间：2019 年 12 月 23 日)

合6.6亿美元)蒙哥拉港设施升级项目,印度提供445.9亿塔卡(约合4.9亿美元)贷款。^[1]2019年10月,哈西娜访问印度,双方签署了印度使用吉大港、蒙哥拉港口出口货物等多项协议。印度与缅甸基础设施合作的标志性项目就是“卡拉丹项目”和“印度-缅甸-泰国高速公路项目”^[2]。2016年9月,在万象峰会上,莫迪提出,把正在实施中的印度-缅甸-泰国三边公路项目扩展到柬埔寨、老挝和越南三国。2018年5月,莫迪访问印尼,两国宣布将共同开发具有重要战略意义的印尼西部港口城市沙璜。

第五,多渠道促进人文社会交流。由于地理及历史上的原因,印度文化在孟加拉湾地区有着较强影响。^[3]莫迪政府通过旅游、宗教、教育、电影等手段,积极加强与环孟加拉湾国家的人文交流。2018年共计有424887名印度游客赴斯里兰卡旅游,占斯里兰卡总旅游人数的18.2%,是其最大的旅游客源地。^[4]印度政府把佛教视为提升印度软实力的重要工具,参观佛教寺庙成为莫迪出访行程中的“标配”。2018年8月,印度宣布将于2020年举办国际佛教大会,并邀请所有BIMSTEC成员国首脑为会议嘉宾(受疫情影响改为线上举行)。2020年9月,莫迪和斯里兰卡总理马欣达·拉贾帕克萨视频会晤,印度宣布向斯里兰卡提供1500万美元援助以加强佛教交流。^[5]印度还注重利用高等教

[1] “印度将为孟加拉国蒙哥拉港升级项目提供贷款”,商务部网站,2019年3月28日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201903/20190302847465.shtml>。(上网时间:2019年10月9日)

[2] 关于卡拉丹计划的详细情况,可参考Anasua Basu Ray Chaudhury and Pratinashree Basu, “India-Myanmar Connectivity: Possibilities and Challenges,” *ORF*, December 2015, <https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2015/12/IndiaMyanmar.pdf>。(上网时间:2019年10月2日)

[3] 关于这一点,赛代斯在其《东南亚的印度化国家》和阿姆瑞斯在其《横渡孟加拉湾》都有详细论述。详见[法]赛代斯:《东南亚的印度化国家》,商务印书馆,2018年;Sunil S.Amrith, *Crossing the Bay of Bengal: The Furies of Nature and the Fortunes of Migrants*, Boston: Harvard University Press, 2013。

[4] “India-Sri Lanka Economic and Trade Engagement,” https://hccolombo.gov.in/Economic_Trade_Engagement。(上网时间:2019年8月29日)

[5] Dipanjan Roy Chaudhury, “India Extends \$15 Million Grant for Promotion of Buddhist Ties with Sri Lanka,” *The Economic Times*, September 26, 2020, https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-extends-15-million-grant-for-promotion-of-buddhist-ties-with-sri-lanka/articleshow/78334018.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst。(上网时间:2020年10月22日)

育合作、海外侨民、宝莱坞电影和瑜伽等渠道或方式来拓展其在该地区的软实力。

总体看，莫迪上台以来印度对孟加拉湾地区的外交经营力度明显加强，呈现以下突出特点。

第一，突出基建和安全合作，展示印度具有较强的公共产品提供能力。莫迪政府试图把孟加拉湾与亚太地区联通起来，其在该地区主导或参与的基础设施联通工程都体现这一目标，这也是印度强化“邻国优先”和“东向行动”政策的重要领域。此外，莫迪还格外重视海洋安全合作，积极扮演“净安全提供者”的角色，主要手段是展示其可信的海军力量存在、推动多边安全机制建设、帮助相关国家提升其海洋安全能力等。例如，印度军舰频繁开展港口访问和双边演习；向缅甸、斯里兰卡提供潜艇巡逻艇，推动 BIMSTEC 成员搞联合军演；积极在孟加拉湾打造海域感知系统系统（MDA），以监测进入孟加拉湾的潜艇和舰船；推动沿岸国家签署“白色航运协议”（WAS），各国海军对进出孟加拉湾的商船彼此交流信息。2018 年 12 月，印度成立“信息聚集中心—印度洋地区”（IFC-IOR），孟加拉湾国家全部参与其中分享信息。

第二，抓关键国家，双边与多边齐下，试图打造一个以印度为中心的次区域。在孟加拉湾沿岸诸国中，斯里兰卡、孟加拉国和缅甸是印度外交的重点对象。近年来，印度在政治、经济和安全各领域对上述三国投入了大量的精力和资源，签署了一些重要协定，妥善解决了一些海洋、领土争端及历史遗留问题，双边关系都处于一个快速上升状态。与此同时，印度自 2016 年以来积极推动 BIMSTEC 建设由“贸易主导”向“金融控制”、“经济实体”向“安全实体”、“设施联通”向“军事投射”的转型。^[1] 在印度看来，孟加拉湾诸国命运彼此相连，它是一个“共同空间”。^[2] 印度强调这个组织排除巴基斯坦，也拒绝未来吸纳中国的可能性，毫无疑问，印度试图在这个新兴次区域中扮演主导角色。

[1] 戴永红、王俭平：“环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议：转型与前景”。

[2] Indian Ministry of External Affairs, “Prime Minister’s Message on 20th Anniversary of Establishment of BIMSTEC”.

第三，采取“合作与相对温和”的方式，软硬结合，持续发力，注重实效。历史上，印度在这一地区一直以“老大哥”自居，在处理邻国关系时惯于居高临下，动辄武力干预（如对斯里兰卡）或者是民主干预（如对缅甸政策）。莫迪的外交相对更加灵活务实，不局限于局部利益和道德约束，例如与孟加拉国妥善处理飞地和海域争端（印度有所让步）；在“罗兴亚人问题”也尽量考虑缅甸政府的“难处”而尽量理解；在发展对斯关系时，对泰米尔人问题的关注也让位于对战略利益的追求。另一方面印度也注重提升自身实力，并特别是军事实力，并且不掩饰其动用硬实力来维护其区域主导权的决心和信心。

第四，与域外大国发展伙伴关系，以扩大印度在孟加拉湾地区的影响力。印度此前度长期对孟加拉湾区域外大国的渗透和军事介入都极度敏感，现在情况发生明显变化，印度把一些域外国家视为“志同道合”的伙伴，不断提升海洋安全合作水平及引入先进技术装备，以此来壮大其在该地区的影响力，主要包括美国、日本、澳大利亚、法国和新加坡等国家。印度与美国、日本、澳大利亚的海军频繁在孟加拉湾开展双边或三边军演；^[1] 对美日澳海军在孟加拉湾与周边小国的双边海洋合作活动“睁一只眼闭一只眼”；^[2] 与美日合作开展基础设施建设，例如印日共商建设“亚非增长走廊”，携手在孟加拉国、斯里兰卡开展基建合作，引入日资开发印度东北和安达曼-尼科巴群

[1] 2013年12月，印度海军和日本海上自卫队首次举行双边军演（JIMEX-13），地点就是在孟加拉湾；2017年7月，美日印在孟加拉湾举行“马拉巴尔”演习，美国和日本分别派出航母参加；2018年，印度和法国海军在阿拉伯海、孟加拉湾和西南印度洋举行代号为“伐楼拿-18”（VARUNA-18）演习；2019年4月，印澳海军在孟加拉湾举行代号为AUIEX-2019双边演习；2019年5月，法美日澳海军在孟加拉湾举行联合军演；2019年11月，美印在孟加拉湾首次举行代号“老虎凯旋”三军联演。这些演习对提升印度海军的战备能力尤其是反潜战力是大有助益的。

[2] 2017年10月，美国“尼米兹号”航母编队访问科伦坡；2019年3月，澳大利亚海军“印太奋进-2019”联合演习编队访问斯里兰卡，并举行联合演习；2020年9月，美国与马尔代夫签署了一项《防务安全关系框架协议》，印度一改之前的反对态度，对此表示欢迎。Suhasini Haidar, “India Welcomes U.S.-Maldives Defence Agreement,” *The Hindu*, September 14, 2020, <https://www.thehindu.com/news/national/india-welcomes-us-maldives-defence-agreement/article32601889.ece>.（上网时间：2020年10月12日）。

岛等。^[1]印度还和日本、美国合作联手干预相关国家的大选，其在马尔代夫、斯里兰卡大选中经常上演“双簧”戏码。^[2]2018年1月，印度海岸警卫队和日本海上保安厅在印度金奈港海域实施了海上联合演习，斯里兰卡和马尔代夫首次加入此次联合演习，未来这种印日（或印澳）+第三方的海上安全合作模式还将会进一步推广。

进入2020年，尽管出现新冠肺炎疫情，但印度与域外国家在孟加拉湾的安全合作呈加速之势。2020年7月，印度海军四艘舰艇与美国“尼米兹”号航母编队在安达曼-尼科巴群岛附近举行联合演习；9月，美国P-8A反潜巡逻机首次在安达曼-尼科巴群岛接受加油及后勤补给；10月，美国国务卿蓬佩奥访印，双方签署《地理空间合作基本交流与合作协议》（BECA），下一步将签署海上信息共享技术协议（MISTA）。2020年6月，印澳首脑举行视频峰会，发布了“印太海上合作的共同愿景”，并签署了相互后勤保障协议（MLSA）；9月，印澳海军在东印度洋举行防空演习；11月，澳大利亚时隔13年再次加入“马拉巴尔”联合军演。2020年9月，印度与日本签署《物资劳务相互提供协定》（ACSA），为两国相互使用彼此在印度洋的基地打开了方便之门。

二、动因分析

印度积极经营孟加拉湾地区，与印度战略文化、外交历史传统和国家利益定位息息相关，旨在维护和巩固其势力范围，确保其在该地区地缘政治、经济乃至文化中心主导地位。

（一）重塑孟加拉湾战略秩序，恢复和巩固印度传统优势地位。

自英国于1968年从苏伊士以东撤回之后，印度凭借其特殊的地理位置

[1] Vindu Mai Chotani, “India and Japan: Connecting in the Bay of Bengal,” *ORF Paper*, 2016.

[2] Constantino Xavier, “India’s ‘Like-Minded’ Partnerships to Counter China in South Asia,” *Carnegie India*, September 11, 2017, <https://carnegieindia.org/2017/09/11/india-s-like-minded-partnerships-to-counter-china-in-south-asia-pub-73079>.（上网时间：2019年12月12日）

及相对实力优势长期以来在孟加拉湾占主导地位。近年来，孟加拉湾地缘战略重要性日益凸显，各国在“印太”战略的指引下纷纷加大了对孟加拉湾事务的关注和参与。印度认为这些变化可能使得孟加拉湾成为“大国竞争时代”新的“角斗场”，而印度并没有做好充分准备，并为此感到担忧。印度学者莫汗较早就提出：辛格之后的下一届印度政府必须认识到孟加拉湾是一个战略枢纽（strategic hub），必须发挥坚强的领导力来整合国内发展战略、快速发展的周边区域和以印度为中心的经济地区主义。因为印度不做的话，其他势力会插手进来（chip in）。^[1]他还指出：印度在这一区域做些实事远比抽象地讨论印太概念更重要。^[2]

基于上述认识，印度迫切希望重塑孟加拉湾战略秩序，恢复和巩固印度在这一区域的传统优势地位。印度近年来经济发展迅速，自身信心满满。2015年2月，莫迪声称要带领印度发展成为“全球领导大国”（leading power），而不只是一支制衡力量（balancing power）。^[3]为实现这一目标，莫迪一方面强调基于印度教民族主义的现实主义外交原则。与尼赫鲁强调印度应发挥道义的力量不同，莫迪则更倾向于在提升实力的基础上发挥其安全作用，例如加大军力建设、确保航线安全和扮演“净安全提供者”角色等。特别是在美国实力相对衰退的背景下，野心勃勃的莫迪政府在孟加拉湾的行动模式兼具“搭便车者”和“治安官”的特点，而且后者的特点越来越突出。^[4]

[1] Raja Mohan, “Losing the Bay of Bengal,” *The Indian Express*, March 4, 2014, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/losing-the-bay-of-bengal/>. (上网时间: 2019年12月1日)

[2] Raja Mohan and A. A. Wagle, “Returning to the Andaman Sea”.

[3] Press Information Bureau Government of India, “PM to Heads of Indian Missio,” February 7, 2015, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115241>. (上网时间: 2019年11月12日)

[4] 根据詹姆斯·福尔摩斯的定义，“搭便车者”模式发生在以下场景：美国海军继续保护航行自由并且不对印度构成威胁却能提供大量公共产品，中国海军在印度洋的发展壮大还尚需时日。在这一模式下印度乐于与美国及其他国家海军合作，同时加紧提升海上实力，使用武力不是外交政策的优先选项；“治安官”模式则有以下特点：印度有足够信心去采取更加自信的区域政策以确保其主导地位，为维护次大陆周边海洋上的治安，印度将运用居中调解到出动蓝水海军的所有手段。福尔摩斯接着指出：如果出现切实证据表明外部势力想要与印度争夺地区主导地位，印度政府可能在刺激下向“治安官”甚至“铁腕强人”模式转变。[美]詹姆斯·R·福尔摩斯等：《印度二十一世纪海军战略》，鞠海龙译，人民出版社，2016年，第78-88页。

另一方面则重视周边区域外交，在实力基础上塑造有利的周边环境。印度传统的周边外交设计是：把周边小国彼此之间、与外部世界隔绝开来，让它们乖乖地听从印度的支配，“印度从未主动思考如何在周边实行积极主义以巩固自己在地区内的安全”。随着全球化的发展和相关国家的政治经济转型，印度发现这个思路行不通。在孟加拉湾地区，我们可清晰地看到：印度正在对“邻国优先”和“东向行动”进行整合，主动地提供各类区域公共产品，积极塑造一个对印度有利且以印度为中心的、排他的“次区域共同体”。以 BIMSTEC 为例，印度政府始终强调“先巩固而后再考虑扩容”，反对斯里兰卡提出的扩容建议，其意图是保持一人独大，防止其他竞争者以“观察员国”身份逐渐渗入从而稀释其领导权。

（二）推动孟加拉湾基建联通和区域合作助推印度经济发展

印度约有 3 亿人生活在濒临孟加拉湾的东海岸（包括泰米尔纳德邦、安得拉邦、奥里萨邦和西孟加拉邦），另有 4500 万人生活在相对封闭且发展落后的东北地区，如何推动这些地区的经济发展、加强其与亚太经济体的联系、摆脱贫困落后状态，是莫迪积极推动孟加拉湾地区一体化建设的重要内因。

孟加拉湾拥有丰富的能源、矿产和渔业资源，发展蓝色经济的潜力巨大。在孟加拉湾北部，油气资源的规模和密度都相当大，据埃士信咨询公司（IHS）的数据，截至 2017 年年底，共发现油气田 82 个，已发现石油可采储量 1000 万吨，天然气可采储量 1 万亿立方米，累计石油产量 200 万吨，天然气 1700 亿立方米。最近几年，在北孟加拉湾盆地多处接连发现大型油气矿，上述评估数量估计还会增长。2012—2015 年，先后有 6 个大型油气矿被发现。^[1] 该地区丰沛的油气资源吸引了大量国际能源公司的关注，作为主要能源进口国的印度也希望参与开发以保障其能源安全，特别是天然气的供应。^[2]

[1] 张功成：“全球深水油气重大新发现及启示”，《石油学报》2019 年第 1 期，第 19 页。

[2] 为应对气候和环境的变化，印度未来对天然气的需求将大幅度增加以减少原油的消耗，由当前的日消耗 1.45 亿立方米增长到 2030 年的每天 5 亿立方米，对能源的进口依赖将进一步加深。Aslam Jony, “How Energy Demand Affects the Bay of Bengal,” *Dhaka Tribune*, April 16, 2019, <https://www.dhakatribune.com/opinion/op-ed/2019/04/16/how-energy-demand-affects-the-bay-of-bengal>。（上网时间：2019 年 12 月 1 日）

孟加拉湾沿岸各国有着庞大的年轻人口，有着庞大的基建需求和市场发展潜力。印、孟、缅、印尼不仅人口众多，而且年龄结构趋于年轻，潜在的人口红利和消费市场巨大。近年来，斯、孟、缅、印等国的经济势头发展不错，2012—2016年间经济增长率都在3.4%~7.5%之间。美国智库 IHS Global Insight 把斯里兰卡列为最有吸引力的10大亚洲市场之一。据亚洲基础设施投资银行（AIIB）新近发布的《2019 亚洲基础设施融资报告》，孟加拉国要实现“2021 愿景”步入中等收入国家行列，其每年基础设施投资需求达240亿美元；走向开放的缅甸也被视为亚洲很有潜力的“下一只小虎”；印尼发展前景也十分看好，预计到2030年将成为世界第五大经济体。这些国家对提倡“印度制造”的莫迪政府而言是具有吸引力的，如何改善基础设施的区域联通、提升区内贸易水平、开发利用人力资本优势和加强与东南亚市场的联系，是印度重新重视孟加拉湾的重要原因。

受印巴矛盾的牵制，被印度一度寄予厚望的 SAARC 发展迟缓甚至停滞，这也迫使印度将区域合作的目光从南盟转移至 BIMSTEC 上。^[1]在经济全球化出现“回头浪”的大背景下，印度也急需在区域经济合作中经营自己的“小池塘”。2019年6月，印度外长苏杰生公开表示，在未来五年里，推动 BIMSTEC 合作是印度外交的优先事务。^[2]2020年新冠疫情的蔓延对印度经济冲击巨大，印度经济在4—6月大幅萎缩23.9%。印度迫切希望与 BIMSTEC 邻国加强合作，共同打造区域价值链，早日恢复经济活力并减少对中国产业链的过度依赖。^[3]

[1] Fizza Batool, “Why Dismissing SAARC’s Revival is Premature,” *South Asian Voices*, April 15, 2020, <https://southasianvoices.org/why-dismissing-saarc-revival-is-premature/>. (上网时间: 2020年7月8日)

[2] Dipanjan Roy Chaudhury, “SAARC Has Problems, BIMSTEC Full of Energy, Says Jaishankar,” *The Economics Times*, June 6, 2019, https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/saarc-has-problems-bimstec-full-of-energy-says-jaishankar/articleshow/69684367.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst. (上网时间: 2019年11月2日)

[3] Suparna Karmakar, “Reimagining India’s Engagement with BIMSTEC,” *ORF Issue*, No.404, September 30, 2020, <https://www.orfonline.org/research/reimagining-indias-engagement-with-bimstec/>. (上网时间: 2020年10月9日)

（三）应对孟加拉湾传统安全和非传统安全挑战

印度长期以来把孟加拉湾视作印度安全的第一道屏障。潘尼迦（K. M. Panikkar）的观点一直影响印度安全决策者：控制孟加拉湾和阿拉伯海对印度安全至关重要。拥有安达曼－尼科巴群岛可以为东海岸提供保护，确保对孟加拉湾进行充分控制。^[1] 澳大利亚学者布鲁斯特称这一地区是印度抵御来自或通过东南亚群岛形成的潜在威胁的关键空间。^[2] 因此，印度对该地区的力量结构变化及域外国家的任何存在十分敏感和警觉。在冷战期间印度主要担心美国（因此它引入苏联舰队予以制衡），现在它把目光集中放在中国身上。印度把中国与缅甸的经济安全合作、中国海军在孟加拉湾的正常活动以及拟议开凿的“克拉地峡”视作中国推行“珍珠链”、包围印度的证据。有学者写道：“尽管没有官方证实，但中国在东南亚的反拒止 / 介入完全有可能成为印度在孟加拉湾做出反应的催化剂”。印度战略评论家莫汉指出：对中国舰船和潜艇在北安达曼海执行任务的预期将给印度的投射能力造成严重影响。这势必会导致印度海军采取一些侵略性的反机动措施。例如，当中国向孟加拉国提供潜艇后，印度也向缅甸移交一艘“基洛”级潜艇作为应对；2019 年 12 月，印度海军就在孟加拉湾海域驱离了一艘中国海洋考察船“实验 1 号”；拟定于 2020 年 3 月举行的“米兰”军演也没有邀请中国。印度对中国的海上安全防范心理还是很强的，为此，印度一方面大力提升自己的航线控制与监查、远程投射和海上拒止作战的能力，一方面试图拉拢或压迫斯、孟、缅与其开展联合作战演练，建立以印度为主导的“辐轴式”双边安全合作体系。

印度也需要借此应对非传统安全挑战，如气候灾害、海盗、跨境难民、毒品犯罪等。孟加拉湾气候形势多变，重大自然灾害频发，例如 2004 年的印度洋海啸造成数十万人员伤亡（印度伤亡人数排第三）；孟加拉湾还是连接“金

[1] K.M. Panikkar, *India and the Indian Ocean: An Essay on the Influence of Seapower on Indian History*, London: G. Allen & Unwin, 1945, pp.92-96.

[2] [澳] 大卫·布鲁斯特：《印度之洋》，杜幼康、毛悦译，社会科学文献出版社，2016 年，第 169 页。

三角”到阿富汗的重要毒品“通道”。印度试图以非传统安全合作为突破口，拉拢濒临海湾的国家，培养合作习惯，为未来打造多边地区安全机制作准备。

总而言之，孟加拉湾地缘战略环境的新变化、印度在该区域的利益定位和决策层对该方向威胁认知的变化及由此产生的战略焦虑，是推动莫迪政府“重新重视”孟加拉湾的重要原因。此外，印太整体战略环境的变化及域外大国对印度的竞相拉拢也使得印度看到了“重塑并主导”孟加拉湾区域秩序的机遇。美国推行印太战略的一个关键因素就是拉拢印度，印度由此成为美国在孟加拉湾实施“离岸平衡战略”理想的责任承担者。美国许诺帮助印度提升其在孟加拉湾的军备力量以及鼓励其东进西太平洋，这对印度来说是一个巨大的诱惑。美国一方面极力渲染中国的“潜艇威胁”和“建港背后的军事目的”，意图利用印度对中国进入印度洋的天然敏感和警惕，主动干扰和反制中国；另一方面大力拉拢印度，提供先进装备和培养合作习惯，帮助印度增强对抗中国的实力和信心。美国积极帮助印度提升东部海军基地的反潜能力（如出售P-8I和MQ-9B）和水下预警系统的建设就是一个例子。在美国新安全中心的报告中还提出，如果中印未来在孟加拉湾开打，印度可依赖外国战略盟友以增强其海洋监视能力。^[1]还有美国学者煞有介事地从英国撤出苏伊士运河以东的历史教训来论证，如果没有一个占主导地位、大多数时候都亲善的海洋大国来阻止后起之秀争夺海域，竞争或冲突就会随之发生。^[2]印度也有学者唱和道，正是因为印度无法单独阻止实力雄厚且不守规矩的中国进驻这一海域，因此有必要借用美日澳的力量。莫汉曾撰文分析“印度为何必须把澳大利亚拉入孟加拉湾”。^[3]印日联手打造“亚非增长走廊”，在

[1] 该报告暗指，在关键时刻美国可向印度提供空基和海基监测信息。Daniel Kliman, Iskander Rehman, Kristine Lee and Joshua Fitt, “Imbalance of Power: India’s Military Choices in an Era of Strategic Competition with China,” *CNAS Report*, October 2019, p.19.

[2] [美]詹姆斯·R·福尔摩斯等：《印度二十一世纪海军战略》，第243页。

[3] C. Raja Mohan Darshanam M.Baruah, “Why India Must Draw Australia into the Bay of Bengal,” *Carnegie India*, June 7, 2017, <https://carnegieindia.org/2017/06/07/why-india-must-draw-australia-into-bay-of-bengal-pub-71193>. (上网时间：2019年12月12日)

孟加拉湾沿岸国家开展第三方合作，也有针对“一带一路”倡议的意图。^[1]概而言之，美国希望借助提升印度的海军实力以分担其在孟加拉湾“遏制中国”的战略负担，挑动中印之间的海上竞争从而扮演“离岸平衡者”角色；印度则乐于与美国及其他国家的海军合作，争取时间发展自己，以实现自己的“小目标”——加强对孟加拉湾地区的战略控制。

三、制约因素

相比较前任辛格而言，莫迪的孟加拉湾政策可谓是“奋发有为”，印度在政治、经济、军事、人文等领域多管齐下，这将对双边关系及地区秩序产生新的影响。莫迪推行以基建联通和多边机制建设为核心的“区域再整合”政策，客观上有助于改善和提升孟加拉湾的发展基础设施水平，为促进区域经济一体化的发展和人文交流创造有利条件；印度大力强化孟加拉湾方向的军事安全投入和对外援助，一方面有助于联手应对区域非传统安全挑战，但另一方面也可能加剧孟加拉湾“军事化”趋势；印度打着“民主”的旗号对孟加拉湾邻国的内政进行干预，其背后带有明显的地缘政治竞争的意图，以其对华亲疏与否实行“双重标准”，这并不利于改善双边互信；印度的多边机制外交带有明显的排他性和针对性，参与其中的小国将面临“选边站队”的压力，长期发展前景堪忧。印度能否与相关国家一道成功整合孟加拉湾，引导这一“破碎地带”转变成为一个繁荣稳定的、印度居于中心地位的“地区共同体”，这中间必然充满许多挑战和不确定性。印度的政策能否达到预设战略目标，将受以下几方面因素的制约。

（一）自身实力和战略意图存在差距

印度究竟愿意在该地区付出多少、政治与安全承诺到底有多坚定和持久，是主要问题。印度周边外交的一个最大特点就是缺乏连续性，说得多做得少，

[1] 关于印日在孟加拉湾地区的基建合作及其影响，参见李益波：“日本全面渗透环孟加拉湾地区：现状、动力与影响”，《南亚研究季刊》2019年第2期。

缺乏深耕细作的耐心和坚持不懈的投入。以基础设施的互联互通为例，孟加拉湾基础设施建设每年的资金缺口高达2500亿美元，单凭印度的实力根本无法满足这一需求，特别是在其经济增速明显减缓的困境下。斯里兰卡在印度的压力下推掉中国投资的项目但印度又无力填补；印度在孟加拉湾经济一体化的核心作用也并不突出（印度与周边小国的贸易都处于顺差地位），无法做到“多予少取”，因此该地区的一体化进程长期处于较低水平，彼此之间的经济联系弱于他们与区域外的联系；在区域安全公共产品提供上，印度的能力已大有改善，但离扮演好“净安全提供者”角色仍有不少差距。印度海军在三军中素有“灰姑娘部队”之称，在国防预算中的份额远低于陆军和空军。在印度最新的国防预算中，海军预算所占的比例仅为13%，比2012年下降5%。^[1]印度计划到2027年军舰数量达到200艘，而如今只有137艘，当前经济形势下该计划的实现有一定难度。^[2]孟加拉湾区域同样还存在多样而复杂的非传统安全挑战，单靠印度来承担公共安全产品也是不可持续的。

就战略意愿来看，莫迪东进孟加拉湾的决心很大，但受制于印度战略文化中轻视海洋的传统、以及来自巴基斯坦的陆上牵制而困难重重；印度国内也有不同声音，担心战线扩展造成东西、海陆不能兼顾。我们可以看到，莫迪第二任期以来把大量的精力放在处理边境争端及国内政治事务上，无暇东顾。此外，一旦政治强人莫迪的任期结束，印度是否能继续在孟加拉湾这一方向的投入，存在一定变数。再者，环孟加拉湾地区（特别是南亚部分）是个典型的“断裂带”，充斥着错综复杂的宗教、民族、区域内国家之间的矛盾等，印度能否去妥善处理，也是个问题。

（二）“印度优先”与“邻国优先”存在矛盾

印度与周边国家互信程度较低，且对区域秩序前景存在不同认知。历史

[1] Abhishek Bhalla, “Navy’s Modernisation Plans Take A Blow with Massive Fund Crunch,” *India Today*, December 3, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/navy-s-modernisation-plans-take-a-blow-with-massive-fund-crunch-1624872-2019-12-03>.（上网时间：2020年1月2日）

[2] Rajeswari Pillai Rajagopalan, “The Trouble with India’s Slow Naval Buildup,” *The Diplomat*, October 4, 2019, <https://thediplomat.com/2019/10/the-trouble-with-indias-slow-naval-buildup/>.（上网时间：2019年12月2日）

上对周边国家内政有过多次干预。莫迪政府虽然没有对邻国采取冷战时期惯用的军事干预手段，但是对孟加拉湾邻国的内政干预也毫不掩饰。正是出于这一考虑，这些国家在接纳印度投资时也保持一定戒心。例如在斯里兰卡，印度选择的投资地点都集中在泰米尔人相对聚居的贾夫纳地区，斯里兰卡政府担心印度的投资可能会影响其经济独立和民族问题等。印度石油公司下属的独立子公司 Lanka IOC 是斯里兰卡国内最大的润滑油供应商，市场份额占 17%。印度提议由该公司接管亨可马里的 99 个储油罐，但遭到了斯里兰卡工人的强烈抗议。^[1]类似的情况在孟加拉国也存在，特别是因为移民和水资源分配问题上的矛盾，印孟之间的猜疑还是很深的。孟加拉国因不满印度通过《公民身份法》修正案，其内政部长和外交部长先后取消了访印计划；莫迪原计划 2020 年 3 月 17 日访问孟加拉国，并参加纪念孟加拉国建国领袖拉赫曼诞辰 100 周年活动，因为孟加拉国穆斯林的强烈反对而取消。

此外，环孟加拉湾中小国家多有“不结盟或中立”外交传统，不愿意成为大国竞争的牺牲品，因而普遍采取“对冲策略”或“软平衡”。例如在 BIMSTEC 中，小国希望能效仿东盟中小国家，以多边机制和规范来制衡或者对大国进行“社会化”或“反向规范”，防止大国“公权私用”。而莫迪政府大力推动 BIMSTEC 建设的一个重要特点就是搞“孟加拉湾印度化”，这对于本来就对印度心存疑惧的国家而言是不可接受的。就具体国家而言，斯里兰卡试图在中印之间保持等距离平衡，并通过机制建设和规范塑造，在大国权力博弈中间扮演“地区规范引领者”，从而实现地区的整体稳定。^[2]斯里

[1] Avijit Goel, “Is India’s Sri Lanka Policy Working at all?,” *ORF*, August 28, 2017, <https://www.orfonline.org/expert-speak/india-srilanka-policy-working/>. (上网时间：2019 年 12 月 5 日)

[2] Prashanth Parameswaran, “Asanga Abeyagoonasekera on Sri Lanka’s Foreign Policy Challenges,” *The Diplomat*, February 12, 2019, <https://thediplomat.com/2019/02/asanga-abeyagoonasekera-on-sri-lankas-foreign-policy-challenges/>; Shakthi De Silva, “Trapped between the Dragon and South Asia’s Big Brother: The Case of Sri Lanka’s ‘Balanced’ Foreign Policy,” *Sri Lanka Journal of Social Sciences*, Vol.41, No.2, 2018; Barana Waidyatilake, “A New Role for Sri Lanka in Asia’s Changing Geopolitics?,” *The Lakshman Kadirgamar Institute*, January 7, 2019, <https://www.lki.lk/publication/a-new-role-for-sri-lanka-in-asias-changing-geopolitics/>. (上网时间：2019 年 11 月 22 日)

兰卡总统拉贾帕克萨在2019年底访问印度前表示,斯里兰卡实行等距离外交,在大国竞争中保持中立。孟加拉国与缅甸的想法也基本与斯里兰卡类似。孟加拉湾小国在面临印度这种“非对称性”合作伙伴时,更希望其扮演一个“和平、宽容和慷慨”的角色,而不是处处强调“印度优先”。至于中等国家印尼,它也不太可能接受莫迪设想的“印度洋领导者”角色。印度如果走不出对“门罗主义”的迷思和“印度优先”的执念,将很难消除邻国的疑虑,BIMSTEC的健康发展也将受到影响。

(三) 战略自主和“搭便车”存在矛盾

如前所论,印度对美、日、澳在孟加拉湾扩大势力存在,持默许甚至支持态度。印度的意图是通过“搭便车”方式来谋求自身力量的快速增长,并主动与所谓的“志同道合”国家合作来阻止或平衡中国。莫迪上台以来,印度在战略自主性的坚持上已有所松动,莫迪本人及其所在的印人党受不结盟传统政策束缚较少,认为不应该教条式地理解不结盟,而应根据国家利益遵循“战略自主”。^[1]当前美印军事安全合作水平不断提升,美国在印度下的赌注越来越大,印度则显得愈加小心谨慎,毕竟印美之间多年的宿怨并不是朝夕之间就能化解。伯科维奇(Gegorge Perkovich)指出,在行使海权的时间、地点和方式上,印度可能不会与华盛顿政府的判断完全保持一致,从而将令美国政府震惊、失望。^[2]印度拒绝或排斥中国进入孟加拉湾,并不等同于义无反顾地登上四国同盟战车去对抗中国。当前,印度以夸大中国威胁来取悦美国,欢迎美国海军提升在孟加拉湾的存在;美国则默许印度在孟加拉湾实施更为积极、干涉性更强的区域安全政策,这种貌似似良性的合作并不会持续太久。正如梅农(Shiv Shankar Menon)所言:“像印度和中国这样具有传统治国之道的新兴大国,它们会甘心被别国政策操控吗?不论这种政策讲

[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106页。

[2] 见[印]莫汉:《中印海洋大战略》,前言。

得如何巧妙。我认为答案是否定的”。^[1]一旦印度经济和军事实力继续增强，两者在印度洋上的结构性矛盾将重新凸显。

（四）推动区域合作和排斥中国参与存在矛盾

2018年6月，莫迪在香格里拉发表关于“印度印太战略”的讲话，“印度并不把印太地区视为一个战略，也不认为它是一个由有限成员组成的俱乐部，也不是一个试图占主导地位的集团。我们绝不认为它是针对任何国家的。”从莫迪的言论中，很多学者注意到其强调“包容”这一令人乐观的信号，这一点应该与“一带一路”的精神主旨是相通的。客观地讲，两国在孟加拉湾基础设施建设、经贸合作乃至应对非传统安全问题都有共同利益，这一点印度学者也不否认。^[2]再加上两国在孟加拉湾并不存在海洋权益冲突，完全有可能开展合作。但现实是，莫迪的孟加拉湾外交排他性十分突出，尤其是对中国（甚至是对印尼）的防范和排斥。最近印度将与孟加拉国联合搞“海岸雷达监视系统”，有对中国不信任的因素，这种不信任必将影响环孟加拉湾的发展与稳定。伴随中国实力的增长和“一带一路”倡议的稳步推进，中国必将成为成为环孟加拉湾地区一支不可忽视的力量，这是一个客观趋势，没有中国参与的环孟加拉湾区域合作是不现实的。

四、结语

莫迪政府从地缘战略和区域一体化的角度“重新发现”孟加拉湾的重要性，由之前的“被动适应者”转变为“主动塑造者”，其目的是建立以印度实力增长为基础、以印度为主导的孟加拉湾地区秩序。莫迪的孟加拉湾外交名为“打造地区共同体”而实为“巩固势力范围”，这一理念及规划与莫迪

[1] Shiv Shankar Menon, “Maritime Imperatives of Indian Foreign Policy,” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.5, No.2, Winter 2009, pp.15-21.

[2] Raj Mittal, “Sino-Indian Relations in the Indian Ocean: Conflict or Convergence?,” *Future Directions International*, November 26, 2019, <http://www.futuredirections.org.au/publication/sino-indian-relations-in-the-indian-ocean-conflict-or-convergence/>.（上网时间：2020年1月28日）

在香格里拉倡导的“开放、包容、非对抗”印太战略有明显矛盾。印度要想在环孟加拉湾地区赢得尊重和收益，并且维护稳定的周边海洋安全秩序，就应当秉持互利共赢、合作安全的理念，摒弃霸权的诱惑，与各利益攸关方平等合作，共商共建，扎实推动次区域一体化建设，为次区域治理贡献“正能量”。

中印作为影响环孟加拉湾地区秩序的关键国家，应尽力避免重复18世纪末欧洲列强竞逐印度洋和20世纪60年代伴随英国衰退、美苏恶斗印度洋“真空地带”的历史教训。中国在孟加拉湾拥有合法利益存在，中国应积极与印度在孟加拉湾开展非传统安全领域的合作，如打击海盗和灾害救援等，为建立海上安全信任措施打好基础；^[1]同时，中印可进一步探索两国在印太海权实现协调的新模式，在兼顾国际原则和历史依据的基础上，主动考虑对方的安全担忧，彼此尊重各自在特定临近海域的权利，以避免域外势力的挑拨和干扰。当前孟加拉湾有进一步军事化的趋势，但总的来说军事竞争对抗的现实压力是比较低的（比起东地中海、北极和波罗的海而言），求稳定谋发展是区域各国的共同愿望。在新冠肺炎疫情的冲击下，孟加拉湾沿岸各国迫切需要携起手来走出困境，中印两国应抓住这一“时机窗口”，从历史大局和长远战略目标出发，以首脑外交为引领，加强战略沟通与协商，以区域共同利益为最大公约数，尊重彼此的利益关切，妥善处理分歧，培育合作领域及机制，共同携手把孟加拉湾打造成“希望、繁荣和稳定之湾”。

【完稿日期：2020-11-8】

【责任编辑：姜胤安】

[1] 2017年11月，在印度洋海军论坛多边海上搜救演习中，代表中国海军参演的“运城舰”和来自孟加拉国、印度及印度尼西亚的另外5艘舰艇一起，参加了搜救失事飞机课目演练。

澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”

对接：基础、挑战与路径^{*}

□ 王 睿

〔提 要〕 “国际陆海贸易新通道”作为实现“一带一路”在澜湄地区有效衔接的战略通道，与澜湄合作对接具有广阔的空间与基础，但也面临战略诉求差异、域外大国干扰、通关便利化不足、基础设施互联互通水平限制、产业协同问题等诸多挑战。为此，应在凝聚各国合作共识、促进跨境设施联通、提升通关便利化水平、完善制度性国际机制等方面提高对接的有效性与精准度，促进澜湄地区高质量和可持续发展，共同打造澜湄国家命运共同体。

〔关键词〕 “国际陆海贸易新通道”、澜湄合作、“一带一路”

〔作者简介〕 王睿，重庆大学可持续发展研究院、公共管理学院副教授

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2020) 6 期 0115-18

“国际陆海贸易新通道”是在“一带一路”框架下，中国西部地区实现与东盟及其它国家区域联动和国际合作、有机衔接“一带一路”的复合型对外开放通道。^[1] 2020年8月澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议上，李

* 本文是国家社会科学基金一般项目“‘一带一路’倡议与沿线重要支点国家发展战略对接的机理与路径研究”（批准号：18BGJ018）的阶段性成果。

[1] 2015年11月6—7日，习近平主席对新加坡进行国事访问，期间发表了《联合声明》，双方选择重庆市作为第3个政府间合作项目运营中心，确定项目为“中新（重庆）战略性互联互通示范项目”。2017年8月，重庆、广西、甘肃等省市共同签署《关于合作共建中新互联互通项目南向通道的框架协议》。2018年11月12日，李克强总理访问新加坡，期间签订了《关于中新（重庆）战略性互联互通示范项目“国际陆海贸易新通道”建设合作的谅解备忘录》。2019年1月7日，重庆、云南等8个西部省份签署合作协议，共同推进“国际陆海贸易新通道”建设。

克强总理提出了澜湄合作同“国际陆海贸易新通道”对接^[1]，进一步拓展贸易和互联互通合作，推动协同发展的新设想，中国还与湄公河国家共同发表澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接合作的共同主席声明。这为澜湄各方深化务实合作、提质增效，探索实现澜湄国家命运共同体提供了重要抓手。随着当前世界政治经济不确定因素显著增加，中南半岛在我国周边乃至全球的战略地位愈发凸显，“国际陆海贸易新通道”对接澜湄合作的意义愈发重要。为此各方需要进一步创新合作手段，共同应对国际环境变化带来的新挑战，推进澜湄合作走深走实。

一、对接的意义

促进经济高质量与可持续发展是澜湄各国在“3+5+X”合作框架下的重要战略共识。“国际陆海贸易新通道”起源于中国与新加坡政府间合作项目中新（重庆）互联互通示范项目，它以重庆和新加坡为“双枢纽”，基于国际铁海联运、跨境公路运输和国际铁路联运等物流组织形式，向北通过中国西部省市的中欧班列连接丝绸之路经济带，向南连接 21 世纪海上丝绸之路和中南半岛，形成纵贯西北西南、联通中国西部与东盟国家（地区）的陆海通道主轴，并辅以各节点拓展支线体系。“国际陆海贸易新通道”在前期的中新互联互通项目推动下，已初步进入常态化、规模化、机制化运行阶段。澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接，将促进澜湄地区的贸易联通和畅通，加快区域一体化进程，推动全流域经济提质增效升级，助力澜湄流域经济发展带由愿景变为现实。

[1] 当前，“国际陆海贸易新通道”存有“国际陆海贸易新通道”和“‘西部’国际陆海贸易新通道”两种不同提法。国际陆海贸易新通道主要在新（重庆）互联互通示范项目下被使用，侧重于我国西部地区在“一带一路”框架下开展全方位对外合作，强调通道的开放属性与经济功能。而“‘西部’国际陆海贸易新通道”更多在国家发展改革委规划中使用，着眼于区域协调发展与新一轮西部大开发背景下通道建设的突出问题，从对内发展角度重点关注交通物流基础设施互联互通。两者虽提法不同但实则为同一条通道。2017 年 9 月，“渝黔桂新”铁海联运班列开行标志着“国际陆海贸易新通道”正式运行。

（一）助推澜湄合作走深走实

澜湄合作作为中国－东盟关系最为活跃的组成部分，是中国与湄公河国家合作跃上新台阶的重要标志。^[1]自2016年创设以来，澜湄合作得到了各方的积极响应与广泛支持，已成为澜湄地区最具活力、最富成果的合作机制之一^[2]。澜湄合作从“快速拓展期”步入“全面发展期”，将有效推动“国际陆海贸易新通道”由重庆与新加坡“点对点”合作扩大至中国西部地区 and 湄公河国家“面对面”合作，各方现有合作基础和成果将成为湄公河国家参与“国际陆海贸易新通道”建设的重要领域和优先方向。

澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接将进一步促进生产网络与要素资源的深度整合，通过加速释放中国经济发展对湄公河国家的“引力效应”，缩短中国西部地区与湄公河国家的“贸易距离”。以区域物流链推动产业链、供应链、价值链互补重构为特点的对接模式，将促进区域生产网络有机融合，强化中国西部与湄公河次区域生产网络的内部联系，促进彼此共同市场的形成，使包括湄公河国家在内的东南亚国家经贸联系更加紧密。随着不同贸易组织形式构成的立体化、复合型通道作用不断显现，“国际陆海贸易新通道”已成为中国西部地区有效联接湄公河国家最为便捷的贸易运输通道，这不仅为澜湄流域经济发展带建设提供了现实可能，也为澜湄合作由云南、广西等沿边省区向中国内陆地区扩展提供了空间。湄公河国家农产品、塑胶制品、矿物燃料等产品以及中国的装备制造、电子信息等产品快速便捷流动，进一步提升了双方中间品贸易比重，推动中国与湄公河国家由垂直型分工向混合型分工转变，实现产业间、产业内和产品内并存的多层次、多样化分工格局。与此同时，两者间的对接也将进一步推动各自贸易市场多元化，为各方在全球范围内实现资源优化配置以及经济平稳发展提供关键外部支撑。

[1] 刘卿：“澜湄合作进展与未来发展方向”，《国际问题研究》2018年第2期，第46页。

[2] “李克强：打造澜湄流域经济发展带 建设澜湄国家命运共同体”，新华网，2018年1月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/11/c_1122240849.htm。（上网时间：2020年3月15日）

（二）助推“一带”与“一路”有效衔接

澜湄地区是“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”相互连接的重要节点区域，随着交通运输空间组织形态的不断扩展，各方综合物流运输能力与贸易效率将显著提升，使跨区域协作能力与物流发展质量显著提高。中国与湄公河地区交通物流基础设施的互联互通有机连接和联动“一带”与“一路”^[1]，通过释放对接的叠加作用与整体效能，进一步优化中国与湄公河国家跨区域运输组织能力和贸易网络结构，提升基础设施互联互通水平，强化中国—中南半岛等国际经济走廊的联系互动，实现“一带”与“一路”在澜湄地区的无缝衔接，为推动澜湄流域经济发展带以及中国—中南半岛经济走廊建设注入强劲动力。“国际陆海贸易新通道”与中欧班列、中亚班列、南亚公铁联运班车等国际物流网络的无缝联接，使得中国直通东南亚的国际贸易大通道网络加速形成，有效联通东南亚、南亚、中亚、欧洲等市场。

（三）为区域关系持续向好注入新动力

当前，湄公河次区域合作存在“制度拥堵”和“合作困境”，澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接为区域提供了新的“公共产品”，其带来的陆海集聚、区域联动效应将创造出更多的合作红利和经济增长空间。进一步巩固澜湄合作制度化成果，将强化“一带一路”倡议与湄公河国家发展战略对接的战略匹配与价值融合，明晰澜湄流域经济发展带建设的发展图景、路线图与实施路径。基于“共商共建共享”理念，中国由公共产品单一供给者的角色逐渐转向促进和加强各方共同参与。各方战略认知契合，共同利益持续扩大，将进一步深化“一带一路”倡议框架下澜湄国家合作水平，逐步由经贸和互联互通合作扩展和外溢至科教文卫等其它领域。这也将为中国开展周边外交注入新的活力，全面提升中国与湄公河国家政治交往与战略互信，为双方关系持续向好发展注入新动力，助力东盟共同体建设，为区域合作提供新的范本。

[1] “China: New Land-Sea Corridor Construction Comprehensively Promoted and China-Singapore Econnectivity Project Cooperation Stpping Up,” *MENA Report*, January 11, 2019, <https://search.proquest.com/docview/2166221960?accountid=26785>.（上网时间：2019年12月15日）

二、对接的现实基础

当前，澜湄合作的示范效应日益显现，区域合作能级进一步提升，“国际陆海贸易新通道”建设也进入到全面拓展、纵深推进的关键阶段。随着澜湄流域经济发展带加速推进，全流域经济提质增效，各方在通道联通、贸易便利化、经贸合作、机制建设等领域具备了对接的现实条件。

（一）多双边关系持续向好

中国始终坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出亲、诚、惠、容的理念，不断推动与湄公河国家睦邻友好关系发展。“一带一路”倡议与湄公河国家构建了更为紧密的全面战略合作伙伴关系，彼此发展战略对接也持续向好。中国与湄公河各国均签订了全面战略合作伙伴关系。在《中国－东盟战略伙伴关系2030年愿景》框架下，依托大湄公河次区域合作（GMS）、东盟－湄公河流域开发合作（AMBDC）等多重机制以及“10+1”“10+3”等多边对话平台不断加强与周边国家的战略沟通。尽管当前世界格局深刻演变，发展的不确定与不稳定因素增多，单边主义、霸权主义持续上升，国际多边秩序和全球治理体系受到严重挑战，但中国与湄公河国家的合作日益稳固和持续深化。特别是新冠肺炎疫情发生以来，湄公河国家第一时间给予中国坚定支持，使得澜湄国家命运共同体更加牢固。

（二）通道建设构架日渐成熟

依托现有交通基础设施，中国与湄公河国家已基本建成立体互联互通网络体系。^[1]“国际陆海贸易新通道”形成了国际铁海联运、跨境公路运输和国际物流运输方式间互为补充、协同发展的复合运行格局。^[2]铁海联运从中国西部省市（区）出发至广西钦州港等北部湾港口，连接越南、泰国、柬埔寨

[1] 林文勋、郑永年：《澜湄合作新机遇与中国－东盟关系新篇章》，社会科学文献出版社，2017年，第216页。

[2] “‘国际陆海贸易新通道’国际铁海联运班列突破900班”，商务部网站，2019年4月21日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201904/20190402855028.shtml>。（上网时间：2019年12月10日）

寨等国港口。跨境公路运输以陆路为主,公铁、公海联运为辅,联通越南、老挝、缅甸等国家的东线、东复线、中线、西线、亚欧线等线路。^[1] 国际铁路联运依托现有铁路干线,经广西、云南等省区铁路口岸进出境,现已形成东线、中线、西线三条线路。^[2] 基于澜沧江—湄公河黄金水道,在航道开发上,中、缅、泰、老更是有疏浚湄公河上游航道、维护和改善航道通航条件、促进贸易和旅游的一致需求。^[3] 作为联系中国与湄公河国家天然的经济纽带,澜沧江—湄公河逐渐成为扩大双方经贸合作的重要通道。^[4] 为提升湄公河国家互联互通程度,东盟进一步加大了对该地区的基础设施投入,在《东盟互联互通总体规划 2025》2019 年优先项目清单中,其确定的 19 个优先基础设施项目中有 15 个布局在湄公河地区。^[5]

(三) 经贸合作全面深化

中国已经成为缅甸、泰国、柬埔寨、越南最大的贸易伙伴。2018 年,中国西部省市与湄公河国家贸易额达 565.5 亿美元,占西部省市与东盟国家贸易总额的 70.8%^[6]。其中,云南、广西与湄公河国家的贸易额分别达 128.8 亿美元、280.5 亿美元,占西部省市与湄公河国家贸易额的 22.8%、49.6%,

[1] 目前,东线、西线、亚欧线、中线、东线复线 5 条线路已实现常态化运行。一是东线线路:重庆南彭—广西凭祥或龙邦—越南河内—越南胡志明—柬埔寨金边,全长 3400 公里,主要采取全程陆运方式;二是东复线线路:重庆南彭—广西钦州港—新加坡,全长 4300 公里,主要采取陆海联运方式;三是中线线路:重庆南彭—云南磨憨—老挝万象—泰国曼谷,全长 2800 公里,整条线路采取陆运方式;四是西线线路:重庆南彭—云南瑞丽—缅甸仰光,全长 2700 公里,整条线路采取陆运方式;五是亚欧线路:欧洲—重庆团结村—重庆南彭—越南,全长 12400 公里,整条线路采取公铁联运方式。

[2] 东线线路为重庆—云南河口 / 广西凭祥—越南河内 / 越南海防港;中线线路为重庆—云南磨憨—老挝万象—泰国曼谷;西线线路为重庆—云南瑞丽—缅甸皎漂港 / 泰国曼谷等,尚处于规划阶段。

[3] 屠酥、胡德坤:“澜湄水资源合作:矛盾与解决路径”,《国际问题研究》2016 年第 5 期,第 55 页。

[4] Li Zhang, “Trust Crisis and Building Trust in Transboundary Water Cooperation Along the Lancang-Mekong River,” *Water and Power*, December 2018, pp.235-251.

[5] “ASEAN Identifies 15 Priority Projects in Mekong Countries,” Greater Mekong Subregion, June 21, 2019, <https://www.greatermekong.org/asean-identifies-15-priority-projects-mekong-countries>. (上网时间:2020 年 5 月 10 日)

[6] 由于数据的可获得性不一,此处主要选取了重庆、广西、云南、贵州、陕西、甘肃、新疆、四川、内蒙古、青海与东南亚国家的进出口数据进行统计,数据来源于中国统计年鉴和各省市统计年鉴。

缅甸与越南分别位列云南对外贸易伙伴的第一、二位，越南也是广西第一大贸易合作伙伴。2019年，东盟分别成为重庆和四川第一和第二大贸易伙伴，两省市与湄公河国家的贸易额分别占其与东盟国家贸易总额的48.4%和59.9%。2019年，中国与湄公河国家贸易进出口总额达到2861.8亿美元，占中国与东盟进出口总额的44.6%。新冠肺炎疫情发生以来，东盟在2020年第一季度历史性地成为中国第一大贸易伙伴，双边货物贸易总额达到9913.4亿元人民币，其中湄公河国家占比达到45%。^[1]在投资方面，中国分别于2017年和2019年成为柬埔寨、老挝、缅甸以及泰国最大投资来源国，湄公河国家对中国外商投资总额也从2015年的0.54亿美元上升至2018年的1.95亿美元^[2]。

（四）通关便利化水平有效提升

湄公河国家在2005年签订的《便利客货跨境运输协定》（CBTA）基础上，形成了《大湄公河次区域贸易投资便利化战略行动框架》（SFA—TFI）。在澜湄合作启动以及“国际陆海贸易新通道”运行以来，各方在通关一体化、标准互通、口岸设施功能衔接等方面通力合作，先后启动国际贸易“单一窗口”和“智慧口岸”建设。^[3]2017年澜湄合作跨境经济合作联合工作组成立，定期针对区域贸易便利化等议题展开讨论。2018年发布的《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》提出“推进签证、通关、运输便利化”，讨论实施“‘单一窗口’口岸通关模式”“提高农产品等货物通关速度”。^[4]2019年6月，中国在广西、云南新设立自由贸易试验区，提高中国与越南、老挝等国在口岸通关和跨区域通关协作的能力。在标准互通方面，包括澜湄各国在内的东盟实施的一致性评估相互承认协议（MRAs）涵盖了电子电器、通讯、

[1] 根据中华人民共和国海关总署网站公布的统计数据整理得出。

[2] 数据来源：2019年中国统计年鉴、2016年中国统计年鉴。

[3] 湄公河国家已加入东盟单一窗口（ASW），缅甸于2016年启用自动货物清关系统（MACCS）代替之现有的MCIS系统，并于2020年在中缅最大的边境口岸（木姐口岸）启用该系统。

[4] “澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）”，澜湄合作网，2018年1月11日，<http://www.lmcchina.org/zywj/t1524906.htm>。（上网时间：2019年12月12日）

药品、熟食及汽车等多个领域^[1]，为各国在卫生检疫、食品检验等领域开展合作提供了保障。为提高跨关区通关服务保障能力，2019年10月，重庆、青海、云南等省市海关签署了《区域海关共同支持西部“国际陆海贸易新通道”建设合作备忘录》，各方将开展国际多式联运试点，探索建立跨国陆路、陆海贸易新规则。特别是区域全面经济伙伴关系（RCEP）有望尽快签署，《中国－东盟自贸区升级议定书》已全面生效，这些将进一步提升贸易自由化和通关便利化水平。

（五）合作机制日趋完善

“国际陆海贸易新通道”在机制设计方面以中新（重庆）战略性互联互通示范项目下的双边机制为主，发挥重庆与新加坡的“双枢纽”作用，带动西部其它省市（区）和东盟各国积极参与“国际陆海贸易新通道”建设，强调国际、国内、省际三个层面机制协同，呈现出国际性与区域性相结合的特征。现已初步形成以政府管理层为主、以决策层为核心，由决策层、协调层和执行层共同组成“三级运作、统分结合”的合作机制^[2]，搭建起国内跨区域协作推进机制和跨国统筹协调合作机制为主的制度框架体系。2018年6月，澜湄合作跨境经济合作联合工作组第二次会议就编制《澜湄国家跨境经济合作五年发展规划》的框架安排以及《澜湄区域合作智能贸易网络倡议》达成原则共识，推动各国跨境经济合作迈向新台阶。^[3]2020年2月，在澜湄合作第五次外长会上，各方也明确提出通过“国际陆海贸易新通道”建设与澜湄流域经济发展带对接，连接中国中西部大市场与充满生机的东盟市场。^[4] 这为

[1] 李好：“中国－东盟（柬、老、缅、越）贸易便利化研究：基于企业视角”，《广西大学学报》（哲学社会科学版）2017年第5期。

[2] “促进‘国际陆海贸易新通道’沿线省市区共建合作”，《重庆日报》（数字报）2019年4月11日，https://www.cqrb.cn/html/cqrb/2019-04/11/007/content_229456.htm。（上网日期：2019年12月10日）

[3] “澜湄合作跨境经济联合工作组第二次会议在昆明举行”，商务部网站，2018年6月20日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201806/20180602757118.shtml>。（上网时间：2020年5月20日）

[4] “澜湄合作第五次外长会联合新闻公报”，外交部网站，2020年2月21日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1748082.shtml>。（上网时间：2020年9月1日）

加快推动对接机制建立提供了良好契机。目前，澜湄合作已形成“领导人引领、全方位覆盖、各部门参与”的机制框架，以及政府引导、多方参与、项目为本的运作模式，建立起领导人会议、外长会、高官会和各领域的工作组会等多层次、立体化的对话机制。^[1]随着合作机制不断完善，与机制相关的合作主体、合作框架以及合作领域产生的“叠加效应”将进一步夯实双方的对接基础。

三、对接挑战

澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接既受国际与地区形势、双边与多边关系影响，也受自身发展阶段、“硬件”设施与“软件”机制制约。

（一）利益诉求多元增加对接不确定性

湄公河国家对澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接普遍持欢迎态度，均希望通过参与以获得更多的外部资源和发展机会。^[2]由于各国在湄公河流域内所处区位不同，^[3]对于水资源开发和保护的目标、重点、利益诉求也存在差异，如湄公河上中游国家（如老挝）关注于水电开发，而下游国家（如柬埔寨、越南）更多关注渔业资源利用和环境保护，湄公河流域水资源开发的环境问题、水资源管理等问题一直是流域各国利益博弈和争论焦点。与此同时，同为发展中国家的湄公河国家在相互需求中存在较强的对外依赖性和

[1] 卢光盛、罗会琳：“从培育期进入成长期的澜湄合作：新意、难点和方向”，《边界与海洋研究》2018年第2期。

[2] 大部分湄公河大部分国家处于发展初期和转型期，根据世界银行统计，除泰国为中等收入国家外，缅甸、老挝、柬埔寨、越南均为中低等收入国家，其2018年人均GDP分别为：缅甸1326美元、泰国7273美元、老挝2542美元、柬埔寨1510美元、越南2566美元。

[3] 老挝、泰国、柬埔寨、越南、缅甸所占面积依次递减。澜沧江—湄公河全长4880公里，澜沧江约2160公里，占总长约44%，其中在老挝境内约1987公里，流域面积21.5平方公里；泰国境内976公里，流域面积18.2平方公里；柬埔寨境内502公里，流域面积16.1平方公里；越南段230公里，流域面积6.5万平方公里；缅甸境内265公里，流域面积2.1万平方公里。

对内竞争性，^[1]各国在重点领域、项目选择、资源投入、技术标准等方面存在非对称性。^[2]老挝关注产能合作与基础设施的互联互通，成为连接周边国家的陆上枢纽。泰国希望进一步推动本国东部经济走廊（EEC）建设，柬埔寨和越南则希望能更多地吸引外部投资和扩大出口。湄公河地区政治派别和利益群体众多，宗教文化等存在较大差异，长期面临种族冲突、民主冲突以及跨境环境和资源冲突。^[3]越南湄公河三角洲的高棉克罗姆人（下称高棉人）民族分离运动影响国内局势稳定。缅甸民族和解进程缓慢，“罗兴亚人问题”、民盟与军人力量之间的矛盾导致国内局部冲突和紧张。^[4]泰国国内政局受军人集团影响较大，长期存在不同地域、不同阶层以及代表不同阶层利益的政党间的激烈对立。尽管泰国于2019年如期举行全民大选，并从军政府统治转为民主政体，但泰国持续爆发大规模反政府抗议活动，为国内形势稳定又增添诸多不确定性。部分湄公河国家局势动荡和局部冲突将在互联互通、产能合作等方面影响新通道与澜湄合作对接。另外，“机制拥堵”导致湄公河国家通常采取“大国平衡”策略，现存区域内多个双边、多边合作框架，为湄公河国家在基础设施建设、产能合作等领域合作提供了诸多“备选方案”。

（二）美国、日本为主的干预加剧局面复杂性

在地缘政治格局剧烈变动和部分地区局势长期紧张背景下，澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接面临域外大国的干扰和破坏。美国通过“印太战略”高调介入湄公河地区，利用“湄公河下游倡议（LMI）”“美国－湄公河伙伴关系”等双边和多边机制，单独或与日本、澳大利亚等国联合，以制度化建设方式谋求对该地区的长期影响。2019年8月，美国国务卿蓬佩奥在

[1] 沈铭辉：“大湄公河次区域经济合作：复杂的合作机制与中国的角色”，《亚太经济》2012年第3期，第15页。

[2] 老挝提出了由“陆锁国”变成“陆联国”战略，越南提出了“两廊一圈”发展战略，柬埔寨提出了“四角”战略，泰国提出了“泰国4.0”战略，缅甸提出了“东西走廊和南向走廊”计划。

[3] Mikio Oishi, “Introduction: Current Conflicts in Southeast Asia and Their Management in the Region’s Globalization,” *Managing Conflicts in a Globalizing ASEAN*, November 2019, pp.1-15.

[4] 刘稚、卢光盛：《澜沧江－湄公河合作发展报告（2018）》，社会科学文献出版社，2018年，第19页。

第12次LMI部长级会议提出向湄公河国家提供1400万美元援助，并与日本共同建立“湄公河次区域能源伙伴”（JUMPP），旨在为该地区提供长期能源保障。近期美国高调介入南海事务，挑拨国家间关系，强迫东盟国家选边站队。美国通过增加南海“航行自由行动”的频率和范围，频繁开展军事行动，企图制造地区局势的紧张和不稳定态势，这可能会影响越南等国参与“国际陆海贸易新通道”建设，并增添对接的复杂性。湄公河地区是日本“战略性外交”和“价值观外交”的重点区域，作为该地区最大的援助国，日本不断增加对柬埔寨、老挝、缅甸和越南等国援助。^[1]近年来，日本向东南亚提供的发展援助中有70%以上流向了该地区。^[2]尽管中日两国在泰国东部经济走廊开展第三方市场合作，^[3]但实质是在经济上“联华御美”，也是在“亚洲雁阵模式”式微背景下，力图重新获得亚太经济主导权的主动作为。^[4]此外，印度、澳大利亚、欧盟和俄罗斯也通过不同形式对该地区施加影响，也增加了双方对接的复杂性。^[5]

（三）跨境交通物流基础设施存在明显短板

当前，中国与湄公河国家对湄公河航道的发展定位不清晰，建设规划的内容有待明确，湄公河国家对于航道建设的宽度、深度始终举棋不定影响了

[1] Keokam Kraisoraphong, “China, Japan, and the Greater Mekong Basin: A Southeast Asian Perspective,” *China-Japan Relations in the 21st Century*, September 2017, pp.155-183.

[2] “Japan, Mekong Countries Adopt 3-Year Cooperation Strategy,” Greater Mekong Subregion, October 10, 2018, <https://www.greatermekong.org/japan-mekong-countries-adopt-3-year-cooperation-strategy>.（上网时间：2020年5月4日）

[3] 2018年10月，在首届中日第三方市场合作论坛上，江苏嘉睿城建设管理有限公司、一般社团法人YOKOHAMA URBAN SOLUTION ALLIANCE、泰国安美德集团共同签署《关于在泰国春武里安美德工业园加快发展安美德智慧城市的合作备忘录》；2018年5月，连接泰国三大机场高铁项目由中日泰三国企业联合中标。

[4] 王竞超：“中日第三方市场合作：日本的考量与阻力”，《国际问题研究》2019年第5期，第81页。

[5] 印度提出了“湄公河-恒河”合作倡议和湄公河-印度经济走廊项目；韩国与湄公河国家建立了“韩国与湄公河合作外长会议机制”；日本建立了“日本与湄公河首脑会议”机制；欧盟提出了“多瑙河-湄公河”合作机制。除了上述机制外，日本等其它国家牵头成立了大湄公河次区域合作机制、柬老越发展三角区等双边和多边合作机制。

其作为物流运输通道的发挥。^[1]“国际陆海贸易新通道”与越南、缅甸等国出入境通道单一,尚未完全形成覆盖澜湄地区的多个出入境通道以及交通网络。跨境高速公路“断头路”“肠梗阻”问题突出,如曼昆公路老挝段因资金短缺,路况条件、配套设施仍比较落后。缅甸、柬埔寨、老挝等国物流发展滞后,物流体系与通道协同效果较差,越南同登、缅甸木姐等外方口岸场站建设滞后导致运输接驳不畅。^[2]与传统运输方式相比,“国际陆海贸易新通道”尽管减少了运输时间,但额外的中转过程降低了货物运输效率。^[3]中国对“国际陆海贸易新通道”境外基础设施和物流体系的规划尚处于初期阶段,基于产业链和供应链安全稳定角度,对中老、中泰铁路重要铁路沿线的境外集疏运场站、物流基地以及越南河内和胡志明市、老挝万象、柬埔寨金边和西哈努克、泰国曼谷、缅甸仰光等主要枢纽节点的物流园区、国际分拨中心、海外仓等跨境物流设施尚缺乏前瞻性布局。同时,各种运输方式的载具标准、单证标准不统一使得短期内难以实现对开直通,通道运输组织效率有待提高。^[4]此外,湄公河国家边界地带毒品贸易、偷渡、走私、非法赌博等跨境犯罪活动猖獗,非传统安全问题对跨境交通物流建设存有一定的安全隐患。

(四) 产业协同与通道带动能力尚需加强

“国际陆海贸易新通道”带来的产业集聚效应不明显,尚未完全由通道优势转化为贸易优势进而实现产业优势,基于供应链与产业链合作模式以及“物流+贸易+产业”运行模式需进一步探索。此外,“国际陆海贸易新通道”

[1] 卢光盛:“湄公河航道的地缘政治经济学:困境与出路”,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2017年第1期,第141页。

[2] 根据世界银行2018年《物流绩效指数和评价指标(LPI)》排名,在160个样本国家中,缅甸、柬埔寨、老挝的物流绩效指数分别为第137、98、82名。

[3] Yonglei Jiang, Guanying Qiao and Jing Lu, “Impacts of the New International Land-Sea Trade Corridor on the Freight Transport Structure in China, Central Asia, the ASEAN Countries and the EU,” *Research in Transportation Business & Management*, December 20, 2019, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210539519302263#s0075>. (上网时间:2019年12月30日)

[4] 例如中国主要使用的是标准轨距(1435毫米),而其他国家多使用米轨(1000毫米)。

对周边国际物流分拨中心、交易市场的辐射作用有限，依托通道加强国际产能合作，提升产业组织化水平，促进双方在产业、贸易分工协同与提档升级的作用尚未充分发挥，区域间和区域内的经济韧性有待进一步增强。与此同时，“国际陆海贸易新通道”处于培育期，在运营方面也面临货源组织能力薄弱、通道运营成本和物流成本居高不下、多式联运经营主体缺乏、品牌培育力度不足等问题，特别是部分线路对货源吸引集聚能力不足，货源进出不平衡现象较为突出。2019年“国际陆海贸易新通道”（重庆）运输总货值约101亿元^[1]，仅占其同期对外贸易总额的2%，占对东盟进出口总额的9.3%。截至2019年7月底，跨境公路运输东盟公路班车累计开行1460班，其中去程1353班，回程仅107班。^[2]

（五）通关效率及一体化水平有待提升

中国与湄公河国家物流枢纽间多式联运衔接不畅，物流组织联动性不足，物流设施集疏运体系运转效率偏低，境内外物流设施整体效能有待挖掘和提高。凭祥、磨丁等边境口岸作业能力趋于饱和，跨国多式联运监管协作机制的缺乏导致跨境公路班车在边境口岸未实现直通、直放。^[3]跨境运输、通关、金融、国际磋商等核心规则以及服务标准化体系仍处于探索阶段，通关一体化管理和互认机制尚未完全建立，细化到口岸与口岸、关与关、点对点的国际合作也处于推进过程中。“单一窗口”运行尚未全面展开应用，也未与东盟国际贸易“单一窗口”（ASW）互联互通开展对接。由于“国际陆海贸易新通道”所涉及的各种运输方式在市场组织、业务管理以及票据单证、保险理赔等方面的标准不统一，运有成品的集拼班车需在中国境内清关，额外增加掏箱作业，无法快速通关。口岸公共服务智能化以及单证电子化水平不高，

[1] “西部‘国际陆海贸易新通道’2019年运输货值突破100亿元”，视界网，2020年1月18日，<http://news.cbg.cn/cqxwlb/2020/0118/11471381.shtml>。（上网时间：2020年3月4日）

[2] “西部‘国际陆海贸易新通道’运行情况”，重庆市政府网，2019年9月20日，<http://www.cq.gov.cn/publicinfo/web/views/Show!detail.action?sid=4419979>。（上网时间：2020年3月4日）

[3] 例如，广西凭祥口岸设计日通行能力为800~1000车次，由于中越经贸合作不断深化，目前日通行已达1200~1500车次，处于超负荷运转状态。

缺乏跨境、跨区域、跨行业（企业）等公共信息共享平台以及联通铁路、港口、航运、海关的多式联运智能化、标准化物流信息平台。

（六）合作机制多方叠加增加对接难度

“国际陆海贸易新通道”作为一个开放共享、合作共赢的平台，前期主要由新加坡主导和推动，如何吸纳包括湄公河国家在内的东盟国家广泛参与，也需要有效的制度设计。与此同时，“国际陆海贸易新通道”国内合作与跨国合作机制在行为主体、重点领域和功能运行等方面的相互叠加进一步增加了协调成本，特别是国际合作机制探索尚不健全，其在组织机构、运行模式、决策机制等方面处于较低的组织化程度和制度化水平，缺乏具有开放灵活、协商一致且规范有效的制度安排。澜湄地区现有机制“过剩”以及在合作过程中“弱制度性”与“软约束”的特点，容易导致合作缺乏有效性。由于对接机制建设涉及多个国家、地区、省市、部门、平台与企业，多元化参与主体将形成较为复杂的机制网络关系，而主体的属性与定位不同使其利益出发点存在差异，各参与主体资源动员和整合能力将使得“国家—省市—企业”机制化程度呈现出依次递减特点。双方在对接过程中亟需加快在通关便利化、基础设施标准、检验检疫等功能性合作领域的“制度固化”。

四、路径选择

澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接是“一带一路”在东南亚走深走实的创新实践，要实现双方的有效对接，需积极应对上述各种挑战，以现有的双边和多边合作机制为依托，创新对接方式，深化可持续发展路径。

（一）以战略协同与价值融合凝聚对接共识

可以“澜湄国家命运共同体”理念引领对接的战略适应性，以目标对接、政策优化和项目设计为重点，强化对接的战略协同与价值融合；开拓战略合

作伙伴的关系协同，^[1] 利用“澜湄合作”机制，释放在对接过程中的包容性，积极回应双方在对接中的诉求和利益关切；探索“通道+”模式，围绕互联互通、产能合作、跨境经济合作等领域，加快制定“一带一路”倡议与越南“两廊一圈”、老挝“变陆锁国为陆联国”、缅甸“东西走廊和南向走廊”等发展战略对接的实施路线图与操作方案，形成一对一、一对多、多对多对接的网络化结构。基于“中国-东盟战略伙伴关系2030年愿景”和“3+5+X”合作框架，明晰《西部“国际陆海贸易新通道”总体规划》与《伊洛瓦底江—湄南河—湄公河流域经济合作战略（三河流域机制）总体规划（2019—2023）》重点合作领域与事项，围绕对接目标、政策优化和项目设计，编制“国际陆海贸易新通道”与湄公河国家投资贸易合作指南与产业指导目录，策划一批基础设施互联互通、物流设施建设、产业合作、园区运营等重大项目。

（二）推动合作对接机制建立与优化融合

探索建立“澜湄合作—国际陆海贸易新通道”对接机制，形成总理（副总理）级、部长+地方领导级，交通物流、关检、经贸、标准等各专业领域委员会的合作架构。在完善与优化现有合作对接机制的基础上，将澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接机制纳入RCEP、东盟“10+1”合作等会议议题，适时成立专门工作组，推动建立对话、联席会议等机制性平台，开展“数字化”对接。同时，应加强国内制度与国际规范的“兼容性”，探索运输、通关、金融等贸易便利化核心规则和国际磋商机制，健全跨国、跨区域通关协作、国际通关“三互”合作、海关执法联动等机制，促进国内制度与国际规则的联通、贯通、融通。加快建立规范有效的沿线省市（区）协同对外合作框架，利用中新互联互通项目三级合作机制，实现管理机制、运营规则和多边合作机制的有机协同。建立吸引湄公河国家参与建设“国际陆海贸易新通道”投资建设和运营平台机制，利用新加坡国际金融中心和重要离岸人民币交易中心的作用，扩大与湄公河国家进行双边本币互换、结算的范围和规模，搭建

[1] 于宏源、汪万发：“澜湄区域落实2030年可持续发展议程：进展、挑战与实施路径”，《国际问题研究》2019年第1期，第83页。

多方参与的供应链、产能合作等金融集成平台的多边金融合作机制。

（三）注重与区域内其他机制协调合作

应注意发挥澜湄合作机制包容性和开放性，开展与域外国家战略对话，寻求彼此间“最大公约数”和新的利益契合点。可探索建立制度化、常态化沟通与协调机制，妥善处理和管控分歧，避免战略对抗和冲突升级，形成由竞争向竞合转变的良性互动。此外，加快区域内双边、多边以及次区域等不同机制在合作议题、制度规则、运作方式等方面的战略调试，降低对接过程中政治敏感度和“摩擦系数”。条件成熟时可适时吸纳域外国家或国际组织参与澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”建设。进一步创新治理方式，强化对接的制度性建设，通过增加区域公共产品供给，拓宽不同机制间的合作领域；发挥不同机制各自优势与特点，促进澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接过程中与其他机制间的联动与“互联互通”，推动机制间功能性对接，加强各方在跨境走私、毒品交易、反恐、人口贩卖等非传统安全领域合作。

（四）促进跨境交通物流基础设施互联互通与协同发展

可通过推动设施跨境联通的必要条件和优先顺序，开展湄公河航运通道建设与“国际陆海贸易新通道”基础设施互联互通，发挥澜沧江—湄公河商业航运联合协调委员会（JCCCN）等不同参与主体作用，加快澜沧江—湄公河国际航道整治和疏通，提高航道等级。提升景洪港、关累港、思茅港等码头集装箱载货能力，积极参与金边港、清盛港等港口集装箱码头改造建设。以中南半岛中线为交通基础设施网络布局重点，结合泛亚铁路建设，制定“国际陆海贸易新通道”与湄公河国家基础设施互联互通规划，协同缅甸、老挝、越南等国推动云南河口至越南河内、越南河同铁路、河内至胡志明市南北铁路提速改造，加快建设中老铁路磨憨至老挝万象段、中泰铁路曼谷至呵叻段，结合皎漂港和中缅油气管道，进一步细化中缅铁路瑞丽经缅甸腊戍至皎漂港、仰光段，清水河至腊戍段建设的项目规划。培育具有国际网络运营能力的多式联运经营主体，通过特许经营、建设—运营—移交等模式参与港口集装箱码头、件杂货通用码头和临港物流园区等物流设施的开发建设和经营管理。利用中新（重庆）国际数据互联互通专用通道，以“中国—东盟数字经济合

作年”为契机，加大与湄公河国家数据通道合作。

（五）拓展与澜湄地区经贸合作的基础与空间

可通过构建以中国为主导的跨国生产网络、贸易网络和产业分工体系，通过“物流+贸易+产业”发展模式拓展产业与贸易调配空间；利用丝路基金、中国-东盟投资合作基金加强省市（区）与湄公河国家产业合作。探索“国际货运班列+加工贸易园区”建设模式，围绕农产品、机械装备、电子信息、纺织服装等产业，在泰国罗勇府、缅甸腊戍、柬埔寨暹粒、老挝磨丁经济特区等地设立海外产业贸易基地。扩大与柬埔寨、泰国、缅甸等国在植物、矿产等资源密集型产业合作，推动与越南、老挝、柬埔寨等国在服装、纺织品等劳动密集型产品的新市场拓展。进一步提升中国老挝磨憨—磨丁经济合作区、中国瑞丽—缅甸木姐跨境经济合作区等现有跨境经济合作区贸易和投资政策透明度，推动边境贸易转型升级。^[1]发挥广西、云南、重庆等省市（区）自贸试验区先行先试优势，在有条件的国家建设一批自贸区、国际陆港、保税区、铁路和航空口岸等开发开放平台，推动铁路、公路、水路等基础设施+境外经贸合作区的联动发展。

（六）持续提升通关一体化水平与通关效率

可以澜湄各国海关合作机制建立为重点，优化跨境海关监管模式与业务流程，开展物流信息共享互换，降低跨境运输时间和成本。探索建立国际多式联运中心，构建多式联运配套系统，推动多式联运“一单制”。加强与边境口岸部门合作，提升思茅、景洪等水运口岸与其他口岸数据交互能力，协助推进广西凭祥口岸中越“两国一检”试点以及进出口货物快速通关、快速提离。启动与澜湄各国在内的东盟“单一窗口”合作，探索不同国家间电子口岸系统互联互通和数据交换解决方案，争取国家“单一窗口”铁路运输项目试点。发挥新加坡作为东盟成员国身份的优势，推动建立统一的通道全程运输协调机制，促进国际通关、换装、多式联运有机衔接，探索检验检疫、

[1] 田昕清：“澜湄合作框架下的贸易和投资便利化研究”，《国际问题研究》2018年第3期，第65页。

认证认可、标准计量、统计信息等方面的双边和多边合作。推动国际公路运输（TIR）公约在通道各省市（区）口岸实施落地，将试点口岸拓展至凭祥、龙邦、磨憨、河口等边境口岸并逐步延伸至内陆口岸，帮助越南、缅甸等国家加入 TIR 公约。

五、结语

新冠肺炎疫情作为突发危机，不仅给全球公共卫生安全带来重创，还通过外溢效应使其他领域出现不同程度的全球性威胁，^[1]“经济区域化”极有可能取代现有的全球产业布局和分工，成为全球化未来的经济基础和形态。^[2]以新型次区域合作机制为主要特征的澜湄合作，是我国推进周边外交战略的重要举措和积极探索。通过澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接，提升国家间产业联系能力，积极维护全球和区域供应链产业链安全稳定，共同应对单边主义和保护主义挑战，显得尤为重要和迫切。当前，澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接正处于战略构想的初期阶段，进一步凝聚各方战略共识，促进澜湄地区产业分工与价值链延伸，助力澜湄流域经济发展带建设，应是当前对接的重点方向。长远来看，其作用不仅在提升物流运输效率以及拓展经贸合作交流，而且能探索设计出符合各方对接需求的制度框架，通过发挥“通道+”模式，加大区域公共产品供给力度，实现区域经济高质量与可持续发展，构建更为紧密的澜湄国家命运共同体。

【完稿日期：2020-11-9】

【责任编辑：姜胤安】

[1] 秦亚青：“合作：命运共同体的铁律”，《国际问题研究》2020 年第 5 期，第 31 页。

[2] 崔洪建：“疫情对世界格局变化的双重作用”，《国际问题研究》2020 年第 5 期，第 55 页。

《国际问题研究》2020 年总目录

【特 稿】

- 2019 中国外交：乘风破浪 坚定前行 王 毅（2020 年第 1 期）
- 中东安全挑战与中国的解决方案 陈晓东（2020 年第 1 期）
- 跨越东西差异，践行多边主义 王 毅（2020 年第 2 期）
- 推动中美关系回到协调、合作、稳定的正确轨道 郑泽光（2020 年第 5 期）

【习近平外交思想研究】

- 深刻领会习近平外交思想的理论与实践意义 阮宗泽（2020 年第 1 期）
- 人类命运共同体的形态、基本特征与核心要义 刘建飞（2020 年第 1 期）
- 新时代中国外交理论的创新性发展 阎德学 华桂萍（2020 年第 2 期）
- “一带一路”与国际合作理论创新：文化、理念与实践
孙吉胜（2020 年第 3 期）
- 中国的新国际秩序观与战后国际秩序 姚 遥（2020 年第 5 期）
- 新时代中国海洋维权理念与实践 徐 萍（2020 年第 6 期）

【中国外交】

- 大变局下的“中国－中东欧国家合作” 刘作奎（2020 年第 2 期）
- 新时代中国参与中东安全事务：理念主张与实践探索
孙德刚 吴思科（2020 年第 4 期）

中日执政党交流机制：时序分析与功能研究

刘骥跃 张 勇（2020 年第 5 期）

多边主义与中国的联合国外交

毛瑞鹏（2020 年第 5 期）

【“新冠肺炎疫情对国际秩序的影响与应对”专题】

疫情肆虐全球 中国当行“四个坚持”

于洪君（2020 年第 3 期）

合作：命运共同体发展的铁律

秦亚青（2020 年第 3 期）

疫情和当代国际关系互动初探

杨洁勉（2020 年第 3 期）

高度重视全球化发展的新调整及影响

张蕴岭（2020 年第 3 期）

一个世界 两种秩序

阮宗泽（2020 年第 3 期）

疫情对世界格局变化的双重作用

崔洪建（2020 年第 3 期）

【“一带一路”专题】

“中国债务陷阱外交论”的发展及其谬误

许少民 李 江（2020 年第 1 期）

中国－巴西基础设施建设合作：进展、挑战与路径选择

王 飞（2020 年第 1 期）

中拉“一带一路”合作：挑战与深化路径

中国现代国际关系研究院拉美研究所课题组（2020 年第 2 期）

中国与中亚国家共建数字丝绸之路：基础、挑战与路径

王海燕（2020 年第 2 期）

美国对“数字丝绸之路”的认知与应对

赵明昊（2020 年第 4 期）

中国 - 加勒比“一带一路”合作：进展、挑战与深化路径

步少华（2020 年第 5 期）

【地区与国别问题】

“主权欧洲”：欧盟向“硬实力”转型？金 玲（2020 年第 1 期）

欧俄能源合作中的大国博弈董一凡（2020 年第 1 期）

朝鲜半岛局势发展前瞻与中国的作用张 弛（2020 年第 1 期）

杜特尔特时期美菲防务合作的调整及其局限任远喆（2020 年第 1 期）

特朗普政府重构中美关系的抱负与局限吴心伯（2020 年第 2 期）

美国新中亚战略评析曾向红（2020 年第 2 期）

美国重返中东欧及其影响贺之杲（2020 年第 2 期）

韩国对中美贸易摩擦的评估和应对刘荣荣 孙 茹（2020 年第 3 期）

日菲关系新发展及其动因朱海燕（2020 年第 3 期）

印度对中美竞争的认知与应对吴 琳（2020 年第 4 期）

美国右翼保守主义势力与特朗普政府对华政策张继业（2020 年第 4 期）

利比亚代理人战争的跨地区影响及走向董漫远（2020 年第 4 期）

安倍“战后外交总决算”的思路及其困境吕耀东（2020 年第 4 期）

文在寅政府的自主战略：进展与挑战毕颖达（2020 年第 4 期）

美国东南亚政策转向及前景刘 卿（2020 年第 5 期）

战略分歧与日韩关系困局吴怀中（2020 年第 5 期）

叙利亚危机与美土关系的疏离宫小飞 石 斌（2020 年第 5 期）

俄日关系的进展与限度王海滨（2020 年第 6 期）

法俄战略重启：动因及局限张 红（2020 年第 6 期）

印度“重新重视”孟加拉湾：措施、动因及影响 李益波（2020 年第 6 期）

澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接：基础、挑战与路径

王 睿（2020 年第 6 期）

【全球治理】

国际数字经济竞争新态势与中国的应对 潘晓明（2020 年第 2 期）

新时期上海合作组织与全球治理 邓 浩（2020 年第 3 期）

二十国集团与全球卫生治理 晋继勇（2020 年第 3 期）

全球海洋治理进程中的联合国：作用、困境与出路

贺 鉴 王 雪（2020 年第 3 期）

全球发展赤字与中国的治理实践 吴志成 刘培东（2020 年第 4 期）

联合国维和的退化与出路 何 银（2020 年第 5 期）

全球数据治理：挑战与应对 蔡翠红 王远志（2020 年第 6 期）

上海合作组织参与全球卫生治理：优势、挑战及路径选择

李雪威 王 璐（2020 年第 6 期）

Abstracts

The Concept and Practice of China's Maritime Rights Protection in the New Era

XU Ping

The concept of China's maritime rights protection in the new era was put forward by the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping as the core, which accurately grasped the development law of international maritime politics, summarized the experience of maritime rights protection at home and abroad, and combined with China's maritime rights protection situation, tasks and national development strategy. It is of distinctive characteristics of the times. The concept guides us to regard the maintenance of marine rights and interests as an important part of the overall strategy of building a maritime power, strengthen the determination and confidence of maritime rights protection, and adhere to the principles of bottom line thinking, peaceful settlement of disputes and regulation and control of disputes through rules and mechanisms. The concept enriched the theoretical connotation of adherence to the path of peaceful development and the policy proposition of "shelving differences and seeking joint development", realized the dynamic balance between rights protection and stability maintenance in a scientific way, expanded the connotation and extension of maritime rights protection, and developed and transcended the traditional maritime rights protection thoughts. It not only guides the practice of China's maritime rights protection in the new era, but also will exert a far-reaching impact on the future development of China's maritime rights protection.

The Progress and Limits of Russia-Japan Relations

WANG Haibin

In recent years, Russia and Japan have made certain progress in promoting bilateral relations. The two sides affirmed their commitment to building a strategic partnership

and developing bilateral cooperation in all fields, advanced economic cooperation and territorial negotiations with parallel actions; gradually expanded and upgraded military security dialogues and coordination; actively promoted and invigorated people-to-people exchanges; reached a preliminary consensus on the negotiation basis of territory and peace treaty. That being said, there is still a huge gap between the progress of Russia-Japan relations and the expectations of both sides, which reflects the ceilings of the development of bilateral relations: Russia-Japan relations have no substantial improvement; the intentional economic cooperation outnumbers the actually implemented ones; there will still be no agreement truly reached between the two sides on territory and peace treaty issues within a foreseeable time. In the Abe Era, the Russia-Japan relationship was obviously volatile and vulnerable, with an apparent discrepancy in the interaction between the two countries. Looking forward to the Yoshihide Suga Era, it is difficult to make a new breakthrough in Russia-Japan relations, and there is even a risk of decline. But at the same time, the needs to develop mutual relations will keep Russia and Japan “never derail”. In the long run, Russia and Japan will continue to maintain dialogues and explore possible ways to advance bilateral relations under the treaty-free state.

India's “Rediscovery” the Bay of Bengal: Initiatives and Constraints

LI Yibo

In recent years, the Bay of Bengal's importance in India's strategic layout has increased significantly. Major breakthroughs have been made in high-level visits, connectivity, security cooperation and people-to-people exchanges between India and other coastal countries. India has tried to reshape the strategic order in the Bay of Bengal to restore and consolidate its traditional dominant position by integrating “neighbors first” and “act east” policy, enhancing bilateral relations with other coast countries in the Bay of Bengal, promoting and leading regional cooperation mechanism construction, providing regional public goods, strengthening military security presence, improving regional connectivity, and reinforcing partnerships with countries outside. The impetus for India to “refocus” on the Bay of Bengal has as much to do with India's own strategic culture, changing power,

interests and threats perception as with the dramatic changes in the region's geostrategic environment. In spite of uncertainties like its own power, mutual trust level among the Bay of Bengal countries, and outside powers involved in the game, India, in a foreseeable period, will continue its commitment to infrastructure construction, marine security cooperation, and multilateral mechanism building, which will exert multiple impacts on the security order in the Bay of Bengal region and China's Belt and Road Initiative intended to root in local areas.

The Synergy between Lancang-Mekong Cooperation and New International Land-Sea Trade Corridor: Basis, Challenges and Paths

WANG Rui

As a strategic channel to achieve effective connectivity of Belt and Road Initiative, the New International Land-Sea Trade Corridor has broad space and foundation for synergy with Lancang-Mekong Cooperation. However, it also faces many challenges, such as differences in strategic demands, interference from major powers outside the region, inadequate customs clearance facilitation, limitation of infrastructure connectivity, industrial synergy problems and so on. Therefore, to enhance the effectiveness and precision of the connectivity, we need to build cooperation consensus among countries, promote cross-border facility connectivity, improve customs clearance facilitation and institutional international mechanisms in an effort to promote high-quality and sustainable development in the Lancang-Mekong region and jointly build a community of shared future.

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

徐步院长履新

10月26日，我院举行新院长任职宣布会。外交部党委委员、副部长郑泽光出席会议并讲话，干部司孙祥华司长宣读部党委任命徐步同志为国研院院长、党委书记的决定。

郑泽光副部长代表部党委对戚振宏同志近三年来的工作给予充分肯定，希望徐步同志在部党委领导下，团结带领院领导班子和全院同志，认真贯彻落实党中央、部党委决策部署，不断强化党建引领，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，锐意进取，推动国研院各项事业迈上新台阶。



徐步同志感谢部党委对国研院工作的高度重视和亲切关怀，表示将在部党委坚强领导下，团结带领院领导班子和全院同志，深入学习贯彻党中央和部党委各项决策部署，围绕外交中心任务，干好工作，带好队伍，不负重托，为推进新时代中国特色大国外交作出应有贡献。



《上合组织命运共同体建设：机遇和挑战（2020）》 蓝皮书发布会在我院举行

11月9日，我院举办《上合组织命运共同体建设：机遇和挑战（2020）》蓝皮书线上发布会。中国上合组织研究中心主任、中国国际问题研究院院长徐步代表主办方致辞。来自外交部、中国社会科学院、世界知识出版社的代表以及国内上合组织研究智库的专家学者与会。



我院与美国外交政策全国委员会联合举办 中美关系视频对话会

11月10日，我院与美国外交政策全国委员会（NCAFP）共同举办中美关系视频对话会。徐步院长、美国外交政策全国委员会主席苏珊·艾略特致开幕辞。阮宗泽常务副院长、美国外交政策全国委员会亚太安全论坛主任董云裳作总结发言。来自中央党校（国家行政学院）、中国社会科学院、清华大学以及我院多位专家学者作为中方代表与会并发言。

