

國際問題研究

2022年第6期（总第212期） 双月刊 2022年11月15日出版

■ 习近平外交思想研究——中国式现代化与构建人类命运共同体

- 1 中国式现代化的世界意义 胡文丽
- 8 中国式现代化助力构建人类命运共同体 孙吉胜
- 15 中国式现代化为世界创造新机遇 刘飞涛
- 22 人类文明新形态：内涵、特性和意义 吴晓丹

■ 中国外交

- 30 西方对华认知战的威胁与中国民间外交的提升 俞新天

■ 全球治理

- 47 全球数字治理：发展、困境与中国角色 戚凯 周祉含
- 65 美欧数据跨境流动的规则博弈及走向 刘文杰
- 79 印度对全球经济治理的认知及政策取向 杨文武 黎思琦

■ 区域与国别

- 100 东南亚国家军事现代化：动因、制约与影响 刘琳
- 119 “印太经济框架”展望及其对亚太经济融合的影响 潘晓明

Table of Contents

The Significance of Chinese Modernization	<i>HU Wenli</i>
Chinese Modernization Contributing to Building a Community of a Shared Future for Mankind	<i>SUN Jisheng</i>
Chinese Modernization Creating New Opportunities for the World	<i>LIU Feitao</i>
The Meaning, Features and Significance of the New Form of Human Advancement	<i>WU Xiaodan</i>
The Threat of Cognitive Warfare against China and the Upgrade of China's People-to-People Diplomacy	<i>YU Xintian</i>
Global Digital Governance: Development, Dilemmas and China's Role	<i>QI Kai & ZHOU Zhihan</i>
The US-EU Game in Making Rules of Cross-Border Data Flows and Its Direction	<i>LIU Wenjie</i>
India's Perception and Policy Preferences of Global Economic Governance	<i>YANG Wenwu & LI Siqi</i>
Military Modernization in Southeast Asian Countries: Motives, Constraints and Impacts	<i>LIU Lin</i>
The Indo-Pacific Economic Framework and Its Impact on Asia-Pacific Economic Integration	<i>PAN Xiaoming</i>
Abstracts	

中国式现代化与构建人类命运共同体

【编者按】为深入学习贯彻党的二十大精神、深刻理解把握习近平新时代中国特色社会主义思想，11月初中国国际问题研究院举办“中国式现代化与推动构建人类命运共同体”研讨会，邀请资深外交官及专家学者就中国式现代化的科学内涵、世界意义及其与构建人类命运共同体的关系等议题展开深入探讨。现选登部分与会专家学者的发言，以飨读者。

中国式现代化的世界意义

胡文丽*

中国共产党第二十次全国代表大会是一次具有里程碑意义的大会。习近平总书记向大会作重要报告，明确强调要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，并将推动构建人类命运共同体作为中国式现代化的一项本质要求。这充分展现了中国共产党在推进现代化进程中始终把自身置于世界的坐标系中，在追求自身利益时兼顾他方利益，在寻求自身发展时促进共同发展，既从世界汲取发展动力，也让中国发展更好惠及世界，推动构建人类命运共同体。

一、中国式现代化的特征及其世界情怀

中国式现代化道路是在新中国成立后，特别是改革开放以来长期探索和

* 胡文丽，中国联合国协会副会长兼总干事。

实践基础上，经过过去十年来理论和实践上的不断创新突破，逐步推进和拓展的。它基于中国经济社会条件和历史文化传统，又顺应世界发展趋势和人类文明进程，是一条切合中国实际、蕴含鲜明特点、彰显显著优势、具有世界意义的现代化道路，不仅深刻改变着中国和中国人民的面貌，也为人类文明和进步事业作出巨大贡献；既具有鲜明的中国价值，也具有普遍的世界意义，为广大发展中国家实现现代化提供了新的选择。

（一）中国式现代化是人口规模巨大的现代化，追求的是稳中求进、循序渐进的现代化

当今世界，实现工业化的发达国家和地区的人口总和不到10亿人。我国14亿多人口要整体迈入现代化社会，其规模超过现有发达国家的总和，在人类历史上是一件有深远影响的大事。作为体量巨大、人口众多、国情复杂、治理难度前所未有的最大发展中国家，中国推动中国式现代化的艰巨性和复杂性前所未有，但同时也意味着拥有广阔的市场空间、丰富的人才资源、强劲的发展动能，这为中国式现代化注入源源不断的强大动力。中国历史性地解决了绝对贫困问题，全面建成小康社会，创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，靠的就是始终从国情出发，既不好高骛远，也不因循守旧，坚持稳中求进、循序渐进、持续推进。事实充分证明了中国式现代化道路走得对、走得通，它不仅彻底改写了现代化的世界版图，也为世界其他国家实现现代化提供参考和借鉴。

（二）中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，追求的是更加公平的现代化

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，这是由中国特色社会主义制度的本质决定的。我们追求的发展是造福人民的发展，要让所有人都有机会凭自己的努力参与现代化进程，凭自己的贡献分享国家发展的成果。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴，都反映了中国式现代化“不让任何一个人掉队”的鲜明特征。中国式现代化扎实推动共同富裕，首先通过全国人民共同奋斗把“蛋糕”做大做好，然后通过合理的制度安排把“蛋糕”切好分好，使发展具有强劲的内驱力。它能有效避免一些发达国家因放任资本扩张而导致的贫富极化、中产阶级塌陷、社会撕裂、民粹主义泛滥等深层次问题。共同富

裕不仅是中国人民的愿望，也是国际社会的共同呼声，坚守共同富裕理念，有助于一国通过兼顾国内各个阶层与团体的利益推进共同致富，也有助于国际社会聚焦发展不平衡、不公平问题，加强南北对话、推进南南合作，帮助广大发展中国家摆脱贫困、迈向富裕、共享繁荣。

（三）中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化，追求的是更加全面的现代化

中国式现代化发展的本质是为了实现人的全面发展，而实现人的全面发展既离不开物质生活的改善，也离不开精神生活的丰富。如果只追求物质享受，没有健康的精神追求和丰富的精神生活，多彩的人性将蜕变为单一的物质欲望，实现人的全面发展将无从谈起。习近平总书记指出：“物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求。物质贫困不是社会主义，精神贫乏也不是社会主义。我们不断厚植现代化的物质基础，不断夯实人民幸福生活的物质条件，同时大力发展社会主义先进文化，加强理想信念教育，传承中华文明，促进物的全面丰富和人的全面发展。”^[1] 只有物质文明建设和精神文明建设都搞好，国家物质力量和精神力量都增强，全国各族人民物质生活和精神生活都丰富，中国式现代化才能顺利向前推进。因此，中国式现代化是坚持物质文明和精神文明并重的现代化，是更为全面、更加协调的现代化。一个现代化的世界，并不简单等同于科技高度发达、物质极度丰富，还需要与之相匹配的发达的社会文明程度和人的精神文明素养，包括国与国之间的文明相处方式。坚持开放包容，构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，就是国际层面的精神文明。中国式现代化追求两个文明相协调，也为世界层面的现代化开拓了新境界。

（四）中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，追求的是更可持续的现代化

中国式现代化把生态文明建设纳入中国特色社会主义建设的总体布局，创造性提出人与自然是生命共同体的绿色发展理念，在推进现代化进程中更

[1] 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，新华网，2022年10月25日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

加尊重自然、顺应自然、保护自然，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。以传统工业化为主要推动力的现代化在给世界带来大发展的同时，也造成了环境恶化、生物多样性减少等问题，这警示人类必须走可持续发展的现代化新路。近期受世界能源危机影响，一些发达国家在减碳问题上摇摆不定，而中国仍坚定稳妥地推进碳达峰碳中和，展现了负责任大国的担当。中国走人与自然和谐共生的现代化道路，其影响不仅限于自身，对世界可持续发展也具有重要意义，为后现代化国家在推进现代化过程中处理好生产和生态的关系、推进世界可持续发展提供了中国方案。

（五）中国式现代化是走和平发展道路的现代化，追求的是合作共赢的现代化

中国走和平发展道路，不是权宜之计，不是战略模糊，而是思想自信和实践自觉的有机统一，是坚定不移且值得信赖的人民选择和国家承诺。中国用几十年时间取得了现代化建设辉煌成就，一个重要原因就是坚定高举和平、发展、合作、共赢旗帜，坚持走和平发展道路。当前，百年变局和世纪疫情交织叠加，世界经济复苏乏力，局部冲突和动荡频发，逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义势头明显上升，全球性问题加剧，世界进入新的动荡变革期。然而，和平、发展、合作、共赢的时代潮流没有改变，各国人民对美好生活的向往更为迫切。只有在历史前进的逻辑中前进，在时代发展的潮流中发展，才能把握历史主动。走和平发展道路的现代化，就是坚定站在历史正确的一边、站在人类文明进步的一边。只有各国行天下之大道，和睦相处，合作共赢，繁荣才能持久，安全才有保障。

二、中国式现代化为推动构建人类命运共同体提供助力

党的十八大以来，面对“建设一个什么样的世界，如何建设这个世界”的时代之问，习近平总书记深入思考人类前途命运，提出以建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界为核心的人类命运共同体重要理念。党的二十大报告将“推动构建人类命运共同体，创造人类文明新

形态”^[1] 写入中国式现代化的本质要求，表明中国在现代化建设过程中，将致力于推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展，中国人民将同世界人民携手开创人类更加美好的未来。

（一）推进中国式现代化必须协调发展“五个文明”

习近平总书记提出，“我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。”^[2] 这一论断集中体现了中国式现代化的本质要求，深刻揭示了在推进中国式现代化进程中，我们始终把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，坚持以物质文明为中心、以政治文明为核心、以精神文明为重心、以社会文明为保障、以生态文明为靶点，按照稳中求进、循序渐进的方式，推动实现更加公平、更加文明、更加协调、更可持续、更为安全的现代化。

（二）构建人类命运共同体必须做到“五个坚持”

习近平总书记指出，“构建人类命运共同体，关键在行动”，“坚持对话协商，建设一个持久和平的世界；坚持共建共享，建设一个普遍安全的世界；坚持合作共赢，建设一个共同繁荣的世界；坚持交流互鉴，建设一个开放包容的世界；坚持绿色低碳，建设一个清洁美丽的世界”。^[3] “五个坚持”体现了人类命运共同体的深刻内涵，归结起来就是以和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值为引领，以构建新型国际关系为前提，坚持真正的多边主义和共商共建共享的全球治理观，推动国际关系民主化，实现更加强劲、绿色、健康的全球发展。

（三）中国式现代化与人类命运共同体具有多维契合性

从内容来看，中国式现代化与人类命运共同体都围绕政治、经济、文化、

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

[2] 《习近平：在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，中国政府网，2021年7月1日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/15/content_5625254.htm。

[3] 《共同构建人类命运共同体——习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲（全文）》，中国共产党新闻网，2017年1月19日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0119/c64094-29034230.html>。

社会、生态等方面，全面规划美好未来愿景；从实现路径看，两者都坚持循序渐进原则，通过合作实现共赢；从价值追求看，两者都遵循全人类共同价值，以推动实现所有人的全面发展为依归。中国式现代化与人类命运共同体的共通性很好地诠释了中国顺应世界各国求和平、谋发展、促合作、要进步的时代潮流，在实现自身发展的同时为世界发展提供机遇，为解决世界面临的共同问题提供中国智慧和方案。中国式现代化道路不仅体现了中国共产党的全球视野、世界胸怀和大国担当，也为推动构建人类命运共同体提供了基础性的路径选择。在推进中国式现代化道路进程中，中国将继续秉持人类命运共同体理念，不断以坚实的脚步、务实的行动，为世界谋大同、为世界人民谋幸福。

三、中国式现代化为发展中国家提供启迪

中国式现代化生动阐释了中国道路和中国理念，也彰显了中国精神和中国担当。在实践层面，它以中国的发展和中华民族伟大复兴为人类社会发展进步作出重要贡献；在理论层面，它为解决人类社会面临的共同问题提供了中国智慧和方案。我们应从主体自主性、历史演进性、开放包容性等角度，全面深入理解和把握中国式现代化给世界，尤其是给广大发展中国家推动实现现代化带来的重要启示。

（一）立足国情，大胆探索

中国式现代化科学地解决了人与人、人与自然、人与社会以及本国与世界之间的关系，不仅揭示了中国特色社会主义现代化建设的独特规律，而且体现了人类社会发展的普遍规律。中国式现代化道路的成功在于坚持“两个结合”，也就是把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，使之在实践中不断解决不同发展阶段的具体问题。中国式现代化的成功实践，也充分说明了通向现代化的道路不止一条，世界上既不存在定于一尊的现代化模式，也不存在放之四海而皆准的现代化标准。只要锚定自己的现代化目标，立足本国国情，遵循经济社会发展的普遍规律，就一定能够成功探索出适合本国发展的现代化道路。

（二）与时俱进，不断完善

新中国成立后，中国共产党团结带领全国人民不断探索完善中国式现代化理论与实践，从早期提出实现物质文明的“四个现代化”，物质文明、精神文明“两个文明”一起抓，到经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”，再到协调推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明建设，逐步形成了“五个文明”协调推进的发展理念和总体布局。在实践探索中，中国共产党不断深化对执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，使中国式现代化道路既符合本国的发展，又体现了人类文明进步方向，指引全面建设社会主义现代化国家、推进中华民族伟大复兴不断取得新成就、迈向新征程。

（三）交流互鉴，携手共进

中国式现代化给世界上那些希望加快发展、同时保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，但我们不会对外输出中国模式，也不要求别国复制中国的做法。中国传统文化提倡“和而不同”“兼收并蓄”，以开放促进交流，以包容促进互鉴，既主张在求同存异中和合共生，又重视在交流合作中汲取人类文明的一切有益养分，推进自身更好发展。中国坚持走自己的现代化道路，也始终以开放的姿态拥抱世界，主动学习借鉴其他优秀文明成果和各国先进发展经验。中国愿在相互尊重、平等相待基础上同各国就各自现代化理念、经验和举措加强交流，丰富走向现代化的路径，实现共同发展繁荣。

四、结语

登高望远天地阔。新征程上，中国将继续立足国家发展新方位，把握同世界关系的新变化，坚定不移走和平发展道路，坚持以中国式现代化推进中华民族伟大复兴，推动构建人类命运共同体，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者，以中国新发展给世界带来新机遇，为世界和平发展和人类文明进步贡献智慧和力量。

中国式现代化助力构建人类命运共同体

孙吉胜*

新中国成立特别是改革开放以来，中国在长期探索和实践的基础上，经过党的十八大以来在理论与实践上的创新突破，成功推进和拓展了中国式现代化。中国式现代化既体现了现代化的一些共同特征，同时也是中国基于本国国情和自身与世界关系的发展变化而作出的选择，不仅深刻改变了中国人民的命运，也为世界上更多国家实现现代化提供了新的选择，为推动人类的整体发展和进步提供了中国智慧。中华民族自古以来就有“天下大同”“协和万邦”的天下胸怀。党的十八大以来，中国全面推进中国特色大国外交，提出了构建人类命运共同体的目标。构建人类命运共同体是中国发展到现阶段实现中国式现代化的一个本质要求，是中国胸怀天下和大国责任的体现，是为人类谋进步、为世界谋大同的体现，也是中国坚持走和平发展道路的体现，符合人类发展进步潮流，体现了中国携手各国推动建设更加美好世界的决心。

一、反思西方现代化历程，走符合中国国情的现代化道路

现代化是政治、经济、文化、社会、科技等的综合发展和变化过程，体现在多个层次和维度。纵观人类的现代化发展历程，尽管在不同社会发展阶段、不同国家有不同的表现、标志和内涵，但整体而言，人类追求现代化的实践、话语和理论还主要以西方现代化为主导。然而实践证明，盲目照搬其他国家的发展道路和模式经常会产生一系列问题。中国正处于不断推进和实现现代化的过程中，反思和总结西方现代化历程和当前西方各国现代化发展现状，可以为自身更好地实现现代化提供借鉴和启示。

一方面，西方现代化在人类发展和进步中发挥了重要作用。西方现代化

* 孙吉胜，外交学院副院长、教授，北京市对外交流与外事管理基地首席专家。

历程不断推动人类生产工具的变革，不断提高社会生产力，推动了经济发展和繁荣。无论是18世纪以蒸汽机的发明和运用为标志的英国工业革命，19世纪末20世纪初以德国化工革命和美国电力革命为标志的化学合成与电器化新时代，还是20世纪中后期以原子能利用、电子计算机和空间技术发展为主要标志的现代化历程，人类生产工具不断改进，生产力不断解放，推动了整体经济发展，也对人们的生活方式产生了深远影响。当前，世界进入以智能化为引领的第四次工业革命，人类现代化发展也在不断迈向更高更新阶段。此外，西方现代化历程在推动生产方式变革、创造物质文明的同时，也推动了人类在科技、教育、社会、文化、思想等各领域的发展和进步，创建了西方现代文明形态，推动了人类文明向前发展。

另一方面，西方现代化历程发展至今也暴露出一些问题。回顾过去，西方各国在追求现代化过程中，既有西方国家对殖民地国家的直接掠夺和压榨、西方国家之间为争夺财富和权力而发动的战争，也有西方国家通过现代化暴力手段打开东方市场。尽管这一过程给西方国家带来了利益，助力了其自身发展，但给其他国家带来了深重的痛苦和灾难。西方现代化也造成了对生态环境等的严重破坏，如大气污染、土壤污染、水资源污染、全球变暖以及土地沙漠化等问题，上述各类环境问题都与过去200多年工业化过程的历史累积密切相关，使今天的人类可持续发展面临严峻挑战。近年来，以资本为中心、实现资本逐利最大化的现代化道路逐渐暴露出资本主义制度本身无法克服的局限，2008年金融危机可见一斑。贫富悬殊、两极分化、社会分裂、阶层对立、政党畸形竞争等问题也在发达国家中此起彼伏，进而引发了思潮领域的混乱，如逆全球化、反全球化、民粹主义等思潮迭起、碰撞不断，威胁社会稳定。

尽管人类在追求现代化过程中存在很多共性，但因各国发展条件、历史传统和基本国情各不相同，推进现代化的道路和方式也必然存在差异，简单照搬其他国家的现代化模式很容易出现水土不服的问题，这也是一些国家发展到一定阶段后难以避免西方现代化模式各类陷阱的原因所在。中国作为最大的发展中国家，实现现代化既要吸收其他国家的成功经验，也要汲取其深刻教训，基于中国理念、中国传统、中国实践和中国国情，以及与世界不断变化发展的关系，探索符合本国国情的现代化道路。

二、基于中国国情，努力推进和拓展中国式现代化

1840年鸦片战争以来，中国多次遭受西方列强侵略，在落后挨打的过程中不断受到西方现代化的强烈冲击，也自此开始苦苦探寻中国的发展道路。然而，无论是洋务运动、维新变法，还是清末新政、辛亥革命，中国的努力尝试均以失败告终，与西方国家的现代化发展差距越来越大。

新中国成立后，中国共产党带领全国人民开启了建设“四个现代化”的新征程。根据当时中国所处的国际环境以及国内一穷二白、亟待发展的现实，毛泽东在1954年第一届全国人民代表大会第一次会议上提出了“准备在几个五年计划之内，将我们现在这样一个经济上文化上落后的国家，建设成为一个工业化的具有高度现代文化程度的伟大的国家”目标。^[1]在1954年《政府工作报告》中，周恩来对中国实现“四个现代化”的战略目标作了概括，要“建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防”。^[2]1956年“四个现代化”被写入新修订的党章。毛泽东明确将建成社会主义工业化国家作为现代化建设的重要目标，并在社会主义建设初期将工业化摆在首要位置。

在这一阶段，受制于国际环境与国内现实，中国对世界的贡献和影响非常有限。在国际体系中，中国更多处于相对孤立和封闭的状态。在国内现代化建设中，尽管中国自觉倒向了苏联模式，但更多是在坚持独立自主基础上的自力更生，探索适合中国国情的现代化道路。

从实行改革开放到党的十八大之前，中国努力学习、借鉴、探索中国特色社会主义道路和中国式的现代化建设道路。改革开放后，邓小平作出了“和平与发展是当今世界的两大主题”这一重要判断，对“四个现代化”也有了更清晰的认识。1980年12月，邓小平在中央工作会议上正式提出，经过二十年的时间，使中国现代化经济建设的发展达到小康水平，然后继续前进，

[1] 毛泽东：《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第350页。

[2] 周恩来：《周恩来选集》（下），人民出版社1984年版，第132页。

逐步达到更高层次的现代化。他强调，“我们定的目标是在本世纪末实现四个现代化。我们的概念与西方不同，姑且用个新说法，叫做中国式的四个现代化，走的是‘中国式的现代化建设道路’”。^[1]

2000年10月，党的十五届五中全会提出，从新世纪开始，中国进入了全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。2002年11月，党的十六大把全面建设小康社会定为中国在21世纪头20年的奋斗目标，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。在“两手抓，两手都要硬”的基础上，中国还引入了政治文明概念，对现代化建设的总体布局确定为经济、政治、文化建设“三位一体”。同时，中国还提出了“可持续发展能力不断增强、生活环境得到改善、资源利用率显著提高，促进人与自然的和谐”的新要求。中国制定了到21世纪中叶分三步走、基本实现社会主义现代化的发展战略。2003年10月，党的十六届三中全会强调科学发展观，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。

在这一阶段，中国探索中国式现代化的过程是在国内不断推进改革开放、国际上积极参与的大背景下进行的，也是中国作为国际体系的积极参与者，不断向其他国家学习、借鉴的过程，努力融入国际社会、融入全球化的过程。在此过程中，中国发展了自己，也以自己的发展促进了世界的和平与稳定，为世界和平与发展贡献了中国力量。

党的十八大以来，中国成功推进和拓展了中国式现代化。中国坚持加强党的全面领导，全力推进全面建成小康社会进程，完整、准确、全面贯彻新发展理念，着力推动高质量发展，主动构建新发展格局，完成脱贫攻坚，全面建成小康社会，以中国式现代化推进中华民族伟大复兴。随着中国综合国力和国际影响力不断提升，中国经济总量占世界经济比重达到18.5%，稳居世界第二位，成为140多个国家和地区的最大贸易伙伴。中国的发展变化不

[1] 张博卡、刘靖北：《论中国式现代化的内涵演进与内在逻辑》，《理论视野》2022年第9期，第47页。

仅改变了自身，也对世界产生了直接影响，成为影响世界的重要稳定力量和塑造力量。中国全面推进中国特色大国外交，大国责任和大国意识不断增强，中国主张和中国政策更体现大国意识、世界眼光、天下胸怀。

在这一阶段，中国式现代化展现了一系列新特点，也逐渐肩负起新的使命与任务，这也更加决定了新时代中国式现代化的内涵和重点。正如党的二十大报告所强调的，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化。在推进中国式现代化过程中，中国努力推动和引领了新一轮全球化进程，发挥了更大的世界影响力和塑造力。

三、构建人类命运共同体是中国式现代化的本质要求

由于中国式现代化不仅影响中国本身，也影响世界，因此，中国式现代化除了具有各国现代化的共同特征外，必须突出自己的特色和内涵，不仅要着眼于国内，也要放眼于人类的未来。构建人类命运共同体就是要构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，也是中国式现代化的本质要求。

中国式现代化是走和平发展道路的现代化，推动构建持久和平的世界。回顾人类现代化进程，很多国家通过扩张、掠夺、殖民甚至战争推进和实现自己的现代化，这种模式已经无法为继。中国传统文化一直强调“以和为贵”，中华民族一直热爱和平。中国历史上没有殖民史，也没有发动过侵略战争。新中国成立以来，中国一直坚持独立自主的和平外交政策，坚持各国相互尊重、平等协商，以对话弥合分歧，以谈判化解争端，反对一切形式的霸权主义、强权政治。中国通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展促进世界和平，不依附别人，不掠夺别人，永远不称霸，推动各国走和平发展道路。改革开放以来，中国一直高举和平、发展、合作、共赢旗帜，在努力实现自身发展的同时，为维护世界和平贡献力量。党的十八大以来，中国推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，积极同各国发展全球伙伴关系，构建

全球伙伴关系网络，成为名副其实的世界和平的建设者。在推进中国式现代化过程中，中国必将继续为构建持久和平的世界贡献更多中国力量。

中国式现代化是走共同发展、共同繁荣的道路，推动构建普遍安全、共同繁荣的世界。中国式现代化的一个本质要求是实现高质量发展，实现全体人民的共同富裕，这也和构建普遍安全、共同繁荣的世界相一致。统筹发展和安全是我们党历经磨难、不懈奋斗积累的宝贵经验。在发展方面，中国努力实现自身发展，从发展是硬道理，到让一部分人先富起来，再到实现全体人民的共同富裕都是如此。中国坚持以人民为中心的发展思想，注重提高发展的平衡性、协调性、包容性，坚决防止两极分化。在国际层面，中国以自身发展促进世界共同发展，高质量推动“一带一路”建设，推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度性开放，以中国新发展为世界提供新机遇。中国提出全球发展倡议，坚持发展优先，坚持以人民为中心，坚持普惠包容，坚持创新驱动，坚持人与自然和谐共生，坚持行动导向，为各国制定可持续发展政策、推动构建全球发展共同体提供了新思路，为推动全球发展，共创普惠平衡、协调包容、合作共赢、共同繁荣的发展格局指明了方向。在安全方面，中国贯彻总体国家安全观，提出共同、综合、合作、可持续的新安全观，坚持共建共享，共同维护世界和平和安全，推动建设一个普遍安全的世界。中国提出全球安全倡议，为弥补人类和平赤字贡献了中国智慧，为应对国际安全挑战提供了中国方案。

中国式现代化强调物质文明和精神文明相协调，推动构建开放包容的世界，创造了人类文明新形态。物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求。在国内层面，中国在改善本国物质条件的同时，大力发展社会主义先进文化，加强理想信念教育，传承中华文明，促进物的全面发展和人的全面发展。在国际层面，中国强调树立平等、互鉴、对话、包容的文明观，以文明交流超越文明隔阂，以文明互鉴超越文明冲突，大力弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值。同时，中国推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，不断丰富和发展了人类文明的新形态，为建设一个更加美好的世界提供了理念和价值基础。

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，推动构建清洁美丽的世界。人类在追求现代化的历史进程中，对自然造成了极大破坏。中国式现代化必须推动绿色发展，促进人与自然的和谐共生，坚持可持续发展，不能再走先污染后治理的老路。因此，尊重自然、顺应自然、保护自然是全面建设社会主义现代化国家的内在要求，尤其要平衡好发展与环境保护的关系。近年来，中国坚持可持续发展，践行“绿水青山就是金山银山”的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，给自然生态留下休养生息的时间和空间。在国内层面，中国加快发展方式绿色转型，深入推进环境污染防治，提升生态系统多样性、稳定性、持续性，积极稳妥推进碳达峰碳中和。在国际层面，中国提出共建地球生命共同体，强调以生态文明建设为引领，协调人与自然关系；以绿色转型为驱动，助力全球可持续发展。中国率先出资15亿元人民币，成立昆明生物多样性基金，支持发展中国家生物多样性保护事业。中国正加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系，构建起碳达峰、碳中和和“1+N”政策体系，以实际行动推动实现碳达峰碳中和，与各国携手推动构建地球生命共同体。

四、结语

中国式现代化是中国基于本国国情，在学习和借鉴他国现代化历程的基础上，经过不断探索创新而开拓的符合自身发展特色的现代化道路。中国式现代化的推进和拓展具有实践与理论意义。在实践层面，中国式现代化给世界上很多国家，尤其是广大发展中国家提供了新的借鉴和选择，西方现代化实践和模式不再是唯一选择。与此同时，中国式现代化也使现代化的内涵、理论、话语、知识体系进一步丰富、完善，打破了现代化知识体系的西方中心和西方唯一，彰显了中国式现代化的世界影响和世界意义。当今世界不确定和不稳定性明显增加，针对“世界怎么了”“我们怎么办”这一时代之问，中国给出的方案就是构建人类命运共同体，这也是中国式现代化的一个本质要求，中国式现代化也为构建人类命运共同体提供了新的理论与实践路径。

中国式现代化为世界创造新机遇

刘飞涛*

党的二十大报告明确提出，从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。中国式现代化是一个充满能动性的历史进程，体现为理论上的科学性、实践中的超越性和推进实施的目标规划性。中国式现代化还蕴含立己达人的天下情怀，在解决中国发展问题的同时，致力于回答世界共同面临的难题。中国式现代化将以回答世界之间的方式为世界贡献中国方案，并以自身的新发展为世界创造更多新机遇。

一、中国式现代化的能动性

理论科学性、实践超越性和目标规划性共同赋予了中国式现代化的能动性，使以人民为中心的中国现代化进程显著区别于遵循资本自我扩张逻辑的资本主义现代化进程。

（一）马克思主义的指导地位使中国式现代化真正具有理论上的科学性

中国式现代化的本质属性是其社会主义的道路属性。在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上，习近平指出：“中国共产党为什么能，中国特色社会主义为什么好，归根到底是因为马克思主义行！”^[1]以马克思主义为认识工具，中国共产党在百年现代化探索实践中立足于本国实际，坚持马克思主义指导地位，科学引领中国式现代化新道路不断前进。也就是说，中国式现代化是马克思主义现代化理论与中国现代化实践相结合的理论结晶和实践创新。

（二）始终在探索实践中发展体现了中国式现代化的实践超越性

新中国成立后，中国共产党带领人民开启社会主义工业化和经济现代化

* 刘飞涛，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所所长。

[1] 《习近平：在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》，中国政府网，2021 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/15/content_5625254.htm。

的伟大探索。1956年党的八大将实现“四个现代化”的任务写入党章，即建立强大的现代化工业、现代化农业、现代化交通运输业和现代化国防。改革开放以来，我们党深化对于现代化的认识，从强调农业现代化、工业现代化、国防现代化和科学技术现代化逐步转向建设“社会主义现代化强国”的伟大目标。党的十八大明确提出全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设，统筹推进“五位一体”总体布局，促进现代化建设各方面协调发展。党的二十大将十八大以来我国现代化实践概括为，对新时代党和国家事业发展作出科学完整的战略部署，提出实现中华民族伟大复兴的中国梦，以中国式现代化推进中华民族伟大复兴，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，明确“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，确定稳中求进的工作总基调，统筹发展和安全，明确我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，并紧紧围绕这个社会主要矛盾推进各项工作，不断丰富和发展人类文明新形态。

从上述中国现代化建设的探索历程可以看出，党的二十大已经从人类文明的新高度来衡量中国现代化建设进程所处的历史新方位，这宣告了中国式现代化道路的巨大成功，同时也昭示，正是基于中国现代化建设的长期实践，中国式现代化也将在未来发展中继续展现强大的生命活力。

（三）始终沿着科学的蓝图稳步推进体现了中国式现代化实践的目标规划性

改革开放新时期，我国提出了“三步走”的现代化发展战略，并明确提出建设小康社会的现代化目标。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央领导我国取得全面建成小康社会的伟大胜利，开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。从第一个“五年计划”到第十四个“五年规划”，从小康到全面建设小康再到全面建成小康社会，从“四个现代化”到“三步走”再到“两个一百年”，我国现代化建设正是在环环相扣的目标指引下，从胜利走向更大的胜利。

新形势下，党的二十大为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴作出新的战略部署，总的战略安排是分两步走：从二〇二〇年到二〇三五年基本实现社会主义现代化；从二〇三五年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在基本实现现代化的基

基础上，我们要继续奋斗，到本世纪中叶，把我国建设成为综合国力和国际影响力领先的社会主义现代化强国。尤其强调，未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，并据此提出了经济高质量发展取得新突破、改革开放迈出新步伐、中国国际地位和影响进一步提高等一系列目标任务和具体要求，清晰刻画了新时期全面推进社会主义现代化国家建设的宏伟蓝图和实现路径。

二、中国式现代化为世界之问提供中国方案

中国式现代化以构建人类命运共同体为愿景，致力于建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，体现了中华优秀传统文化的天下情怀。党的二十大对当今国际局势的总体判断是，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，何去何从取决于各国人民的抉择，世界又一次站在历史的十字路口。一方面，和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡，人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面，恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战。面对“世界怎么了，我们怎么办”的世纪之问，中国的抉择是“坚定不移推进中国式现代化，以中国式现代化推进中华民族伟大复兴，不断为人类作出新的更大贡献”。

（一）走和平发展道路，致力于促进和维护世界和平、破解全球和平赤字

中国式现代化是走和平发展道路的现代化，中国力量的壮大是世界和平力量的壮大。二十大报告强调，我国不走一些国家通过战争、殖民、掠夺等方式实现现代化的老路，那种损人利己、充满血腥罪恶的老路给广大发展中国家人民带来深重苦难。我们坚定站在历史正确的一边、站在人类文明进步的一边，高举和平、发展、合作、共赢旗帜，在坚定维护世界和平与发展中谋求自身发展，又以自身发展更好维护世界和平与发展。当然，中国走和平发展道路，其他国家也都要走和平发展道路，只有各国都走和平发展道路，各国才能共同发展，国与国才能和平相处。^[1]

[1] 《习近平谈治国理政》（第一卷），外文出版社2018年版，第249页。

（二）推动包容、普惠和有韧性发展，削减全球发展赤字

百年变局下，全球发展进程正在遭受严重冲击。联合国《2021年可持续发展目标报告》显示，2020年全球共有1.19亿至1.24亿人重新回到极端贫困状态，全球极端贫困率出现20多年来的首次上升，联合国2030年消除贫困的目标面临重挫。^[1]在此背景下，习近平主席在第七十六届联合国大会上提出全球发展倡议，主张坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向，呼吁国际社会在减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、互联互通等领域加强合作。^[2]2022年11月，习近平主席在二十国集团领导人第十七次峰会上进一步提出推动“更加包容、更加普惠、更有韧性的全球发展”。“更加包容”强调的是，人类生活在同一个地球村，面对各种风险挑战，应该同舟共济，而以意识形态划线，搞集团政治和阵营对抗，只会割裂世界，阻碍全球发展和人类进步；“更加普惠”强调的是，各国共同发展才是真发展，世界繁荣稳定不可能建立在贫者愈贫、富者愈富的基础之上；“更有韧性”是指，基于经济全球化遭遇逆风，世界经济面临衰退风险，发展中国家首当其冲，呼吁建设全球经济复苏伙伴关系，坚持发展优先、以人民为中心，始终想着发展中国家的难处，照顾发展中国家关切。^[3]籍此，进一步丰富了全球发展倡议的理论内涵，彰显了中国直面全球发展赤字问题的大国责任担当。

（三）全面贯彻总体国家安全观，弥补世界安全赤字

当前，世纪疫情影响深远，逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义明显上升，世界经济复苏乏力，局部冲突和动荡频发，全球性问题加剧，世界进入新的动荡变革期。世界各国实现共同安全、普遍安全还有曲折漫长的道路要走。习近平主席系统性地思考上述长期困扰人类的问题，创新性地提出

[1] 《联合国报告：实现可持续发展目标的努力因疫情受重挫》，新华网，2021年7月7日，http://www.xinhuanet.com/2021-07/07/c_1127632370.htm。

[2] 《习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，中国政府网，2021年9月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638597.htm。

[3] 《习近平在二十国集团领导人第十七次峰会第一阶段会议上的讲话（全文）》，外交部网站，2022年11月15日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202211/t20221115_10975346.shtml。

了总体国家安全观理念：既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系；既重视发展问题，又重视安全问题，发展是安全的基础，安全是发展的条件，富国才能强兵，强兵才能卫国；既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。^[1]

总体国家安全观实现了国内安全与国际安全的逻辑统一。习近平主席强调，贯彻总体国家安全观要坚持推进国际共同安全，高举合作、创新、法治、共赢的旗帜，推动树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观，加强国际安全合作，完善全球安全治理体系，共同构建普遍安全的人类命运共同体。基于国家安全和国际安全的系统化和理论化思考，习近平主席在 2022 年 4 月博鳌亚洲论坛上正式提出了全球安全倡议，呼吁构建均衡、有效、可持续的安全架构，反对把本国安全建立在他国不安全的基础之上；坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全，共同应对地区争端和恐怖主义、气候变化、网络安全、生物安全等全球性问题。为破解全球安全难题，给出了中国答案。^[2]

（四）践行共商共建共享的全球治理观，平抑全球治理赤字

近年来，世纪疫情、乌克兰危机、大国竞争等因素不断叠加，积聚效应不断加大；民粹主义、保护主义、逆全球化思潮泛滥，全球治理体系不断受到冲击蚕食，治理赤字日益严重。世界贸易组织争端解决机制长时间停摆；二十国集团因地缘政治裂痕而日益失焦；国际货币基金组织、世界银行等全球经济治理平台被政治化、工具化的压力骤增；数字治理严重碎片化；全球气候治理和经济绿色转型动力不足。在治乱角力的历史节点，习近平主席提出了共商共建共享的全球治理观，并写入党的一大报告。二十大报告进一步提出，中国将积极参与全球治理体系改革和建设，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化；坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的國際秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，反对

[1] 《习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议》，央广网，2014 年 4 月 16 日，http://china.cnr.cn/news/201404/t20140416_515302148.shtml。

[2] 《习近平在博鳌亚洲论坛 2022 年年会开幕式上的主旨演讲（全文）》，外交部网站，2022 年 4 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202204/t20220421_10671052.shtml。

一切形式的单边主义，反对搞针对特定国家的阵营化和排他性小圈子。中国的态度和立场为全球治理体系改革和建设提供了动力，推动全球治理变革朝着更加公正合理的方向发展。

三、中国式现代化将为世界创造并提供新的发展机遇

能动性不仅在于抓住机遇的能力，更在于创造机遇的能力。党的二十大指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，全面建成社会主义现代化强国，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持高水平对外开放，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。新时期，推动中国式现代化建设将为世界孕育并创造更多发展机遇。

（一）为世界孕育现代化道路新选择，增强非西方国家基于本国国情自主走向现代化的信心

新中国成立以来的现代化进程虽经历波折但始终向前。改革开放尤其是党的十八大以来，中国现代化强国建设历程已经形成一部成功历史叙事。习近平总书记指出，我们党领导人民不仅创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹，而且成功走出了中国式现代化道路，创造了人类文明新形态。这些前无古人的创举，破解了人类社会发展的诸多难题，摒弃了西方以资本为中心的现代化、两极分化的现代化、物质主义膨胀的现代化、对外扩张掠夺的现代化老路，拓展了发展中国家走向现代化的途径，为人类对更好社会制度的探索提供了中国方案。^[1]中国式现代化的成功打破了近代以来只有西方资本主义才能成功走向现代化的神话，彻底终结了“历史终结论”“依附性发展论”，最终也必然打破困扰众多发展中国家的“中等收入陷阱论”。正是基于中国式现代化的成功及其在世界现代化进程中的历史方位，《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出，中国式现代化道路“拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快

[1] 习近平：《以史为鉴、开创未来 埋头苦干、勇毅前行》，求是网，2022年1月1日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-01/01/c_1128219233.htm。

发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择”。^[1]

（二）担当世界经济发展引擎，为世界经济持续增长提供动力

国家统计局报告显示，2013年至2021年，我国经济年均增长6.6%，大大高于2.6%的同期世界平均增速，也高于3.7%的发展中经济体平均增速，经济增长率居世界主要经济体前列；我国对世界经济增长的平均贡献率达到38.6%，超过G7国家贡献率的总和，是推动世界经济增长的第一动力。^[2]未来，随着全国统一大市场的构建和高水平对外开放的持续推进，中国对世界经济增长的拉动效应还将持久释放。

（三）引领全球化转型变革，为建设开放型世界经济提供坚定支撑

当前，全球化正经历复杂演变，呈现出前进与回摆交织、包容发展与排他性安排并存、转型需求扩大与治理赤字矛盾突出等复杂特征。未来一段时间，在民粹主义、保护主义、地缘冲突、大国竞争等因素冲击下，全球化与逆全球化的交锋博弈势必愈演愈烈，维持开放型世界经济面临日益严峻的挑战。作为全球第二大经济体、世界第一贸易大国、世界第一制造业大国，中国的抉择对经济全球化的未来有着不可估量的影响。在此背景之下，党的二十大向世界明确宣告，中国将坚持经济全球化正确方向，坚定奉行互利共赢的开放战略，不断以中国新发展为世界提供新机遇，推动建设开放型世界经济，更好惠及各国人民。

（四）共建高质量“一带一路”，为沿线国家提供更多优质公共产品

自2013年习近平主席提出“一带一路”倡议以来，中国已与149个国家、32个国际组织签署了200多份合作文件。“一带一路”建设取得举世瞩目的成就。截至2022年6月，我国与共建“一带一路”沿线国家货物贸易额累计约12万亿美元，对沿线国家非金融类直接投资超过1400亿美元。^[3]中老铁路、匈塞铁路、雅万高铁、吉布提港铁路场站、瓜达尔港物流枢纽等一系列旗舰

[1] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，中国政府网，2021年11月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm。

[2] 《综合实力大幅跃升 国际影响力显著增强——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十三》，国家统计局网站，2022年9月30日，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220930_1888887.html。

[3] 《迎二十大·数说十年 | 近十年中国引资规模稳居全球前三》，中国网，2022年9月29日，http://news.china.com.cn/2022-09/29/content_78444267.html。

项目成为见证“一带一路”成功的重大民生工程。世界银行有关报告认为，到2030年，共建“一带一路”有望帮助全球760万人摆脱极端贫困、3200万人摆脱中度贫困。^[1]新时期，高质量共建“一带一路”将成为中国构建新发展格局的重要载体，“一带一路”建设将朝着数字化、绿色化的方向转型升级。习近平主席强调，面向未来，中国将同各方继续高质量共建“一带一路”，践行共商共建共享原则，弘扬开放、绿色、廉洁理念，努力实现高标准、惠民生、可持续目标，建设更加紧密的卫生合作伙伴关系、互联互通伙伴关系、绿色发展伙伴关系、开放包容伙伴关系，把“一带一路”建成“减贫之路”“增长之路”，为人类走向共同繁荣作出积极贡献。^[2]

人类文明新形态：内涵、特性和意义

吴晓丹*

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中指出：“我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。”^[3]党的二十大报告进一步明确中国式现代化的九个本质要求，其中之一就是创造人类文明新形态。^[4]人类文明新形态是中华文明的当代形态、

* 吴晓丹，习近平外交思想研究中心特约研究员。

[1] 《“一带一路”经济学——交通走廊的机遇与风险》，世界银行网站，2019年6月18日，<https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors>。

[2] 习近平：《同舟共济克时艰，命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》，中国政府网，2021年4月20日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5605100.htm。

[3] 《习近平：在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，中国政府网，2021年7月1日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/15/content_5625254.htm。

[4] 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，新华网，2022年10月25日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

社会主义文明的中国形态、世界文明的崭新形态。创造人类文明新形态是中国式现代化对文明形态的本质要求，也为推动人类文明进步作出巨大的世界性贡献。

一、人类文明新形态的科学内涵

任何一种文明形态的创造，既依赖于其创造者对自身历史条件和历史境遇的把握，更依赖于其对自身发展方向和道路的认定与选择。坚定不移走中国特色社会主义道路，是中国共产党和中华民族百年奋斗的选择，也标注了中国共产党和中华民族百年奋斗的文明指向。

党的十八大以来，习近平总书记以伟大的历史主动精神、巨大的政治勇气、强烈的责任担当，对关系新时代党和国家事业发展的一系列重大理论和实践问题进行了深邃思考和科学判断，就新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义，建设什么样的社会主义现代化强国、怎样建设社会主义现代化强国等重大时代课题，提出一系列原创性的治国理政新理念新思想新战略，带领中国人民推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，谱写了人类文明谱系的中国篇章。

一是创造了以新发展理念引领经济高质量发展的物质文明新形态。没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出坚持以高质量发展为主题、以供给侧结构性改革为主线、建设现代化经济体系等重大决策。贯彻新发展理念是关系我国发展全局的一场深刻变革，致力于实现创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的高质量发展，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。在新发展理念指引下，中国实现了国家经济跨越式发展、消除绝对贫困、十四亿多人口实现全面小康的奇迹。经济迈上更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展之路，创造了物质文明新形态。^[1]

[1] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议（全文）》，中国政府网，2021年11月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm。

二是创造了发展社会主义民主政治的政治文明新形态。以习近平同志为核心的党中央从国内外政治发展成败得失中总结经验教训，着眼于党长期执政和国家长治久安，对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出总体擘画，重点部署坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度。“全面发展全过程人民民主，社会主义民主政治制度化、规范化、程序化全面推进，社会主义协商民主广泛开展，人民当家作主更为扎实，基层民主活力增强”，^[1]我国社会主义民主政治制度化、规范化、程序化全面推进，中国特色社会主义政治制度优越性得到更好发挥，生动活泼、安定团结的政治局面得到巩固和发展，创造了政治文明新形态。

三是创造了以社会主义核心价值观为引领的精神文明新形态。意识形态工作是为国家立心、为民族立魂的工作，文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信，是一个国家、一个民族发展中最基本、最深沉、最持久的力量。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，注重用社会主义先进文化、革命文化、中华优秀传统文化培根铸魂，弘扬以伟大建党精神为源头的精神谱系，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量。新时代党的创新理论深入人心，社会主义核心价值观广泛传播，中华优秀传统文化得到创造性转化、创新性发展，文化事业日益繁荣，网络生态持续向好，意识形态领域形势发生全局性、根本性转变。^[2]全党全国各族人民文化自信明显增强，全社会凝聚力和向心力极大提升，为新时代开创党和国家事业新局面提供了坚强思想保证和强大精神力量，创造了精神文明新形态。

四是创造了以人民为中心的社会文明新形态。以习近平同志为核心的党中央以保障和改善民生为重点加强社会建设。组织实施人类历史上规模最大、力度最强的脱贫攻坚战，提前十年实现联合国二〇三〇年可持续发展议程减贫目标，^[3]历史性地解决了绝对贫困问题，创造了人类减贫史上的奇迹。坚

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

[2] 同上。

[3] 《人民幸福生活是最大的人权》，《人民日报》2021年3月2日，第3版。

持统筹疫情防控和经济社会发展,最大限度保护了人民生命安全和身体健康,抗疫斗争取得重大战略成果。不断加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,完善社会治理体系。在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续用力,人民生活全方位改善,共同富裕取得新成效,续写了社会长期稳定奇迹,创造了社会文明新形态。

五是创造了经济与环境保护协调发展的生态文明新形态。生态文明建设是关乎中华民族永续发展的根本大计。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,坚持绿水青山就是金山银山理念,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,自觉推进绿色发展、循环发展、低碳发展,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。全方位、全地域、全过程加强生态环境保护,划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线,确保绿色成为新时代中国发展的底色。全国推动绿色发展的自觉性和主动性显著增强,美丽中国建设迈出重大步伐,我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,^[1]创造了生态文明新形态。

中国式现代化道路走出的“五位一体”新格局指引党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,为实现中华民族伟大复兴提供了更为完善的制度保证、更为坚实的物质基础、更为主动的精神力量。五大文明形态是一个有机整体,各方面相互联系、相互促进、不可分割,统一于我们建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标,展示了中国式现代化道路和人类文明新形态的理论内涵和实践基础,也为推动构建人类命运共同体绘就了宏阔图景。

二、人类文明新形态的基本特性

中国式现代化成功开创了人类文明新形态,以全新视角扩展了人们对文明形态的认知,向世界展现了人类文明发展的新模式与新选择。这种文明新形态体现了社会主义建设规律,也体现了人类社会发展规律,有着深刻的历

[1]《奔赴永续发展美好未来》,光明网,2022年3月1日,https://news.gmw.cn/2022-03/01/content_35553441.htm。

史逻辑、理论逻辑、实践逻辑，具有显著区别于其他文明形态的基本特性。

第一，先进性。中国式现代化道路是中国共产党成功运用辩证唯物主义认识世界、改造世界的伟大实践，是马克思主义实践性在新时代的具体体现。其所创造的人类文明新形态，超越意识形态、社会制度、发展阶段差异，不是任何其他文明形态的简单模仿或“再版”“翻版”，具有鲜明的中国特色、中国气派。所谓人类文明新形态，新就新在它展示了一种在超大规模人口的国家，以高质量发展，不断解放和发展生产力的新路径，一种以全过程人民民主为特征的社会主义民主政治新模式，一种以社会主义核心价值观为引领的精神文明新风尚，一种满足人民对美好生活的向往并推动全体人民共同富裕的新道路，一种人与自然和谐共处、经济发展与环境保护协调并进的新愿景。

第二，人民性。“民本”思想是中国古代重要的治国理政思想，中华优秀传统文化里自古就有“民惟邦本，本固邦宁”，强调治国理政要畏民重民、注重民生，重视人民在国家治理中的重要位置。中国共产党领导人民创造的人类文明新形态，始终坚持以人民为中心的发展理念，是对“民本思想”的继承与发扬。人类文明新形态，坚持发展为了人民，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标；坚持发展依靠人民，紧紧依靠人民创造历史伟业；坚持发展成果由人民共享，让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。实现了最终社会发展规律和尊重人民历史主体地位的一致性，为崇高理想奋斗和为中国人民谋利益的一致性，完成党的各项工作和实现人民利益的一致性，这与以资本为中心的西方文明形态有本质不同，以“人本逻辑”超越了“资本逻辑”，使人民真正成为新文明形态的创造者和共享者。

第三，整体性。中国式现代化统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设协调发展，形成了系统协调的现代文明新形态。这种文明新形态是一种整体性的文明形态，体现在物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的协调发展，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的同步发展，区域之间、城乡之间的平衡发展，人与自然的和谐共生，实现人的全面发展、全体人民共同富裕等。这种整体性源自于中华优秀传统文化里的和谐共生理念，彰显了其不同于西方文明、更符合人的全面发展和社会全面进步要求的先进性与优越性。

第四，包容性。资本主义文明是按照资产阶级“自己的面貌为自己创造

出一个世界”，“使农村从属于城市”，“使未开化和半开化的国家从属于文明的国家”，“使东方从属于西方”。^[1]中国开创的人类文明新形态秉持协和万邦、和衷共济的精神追求，超越国强必霸、零和博弈的陈旧逻辑，推动形成共建美好世界的最大公约数，倡导不同文明交融互鉴、多元共生。在人类文明谱系中，人类文明新形态与西方文明有诸多不同：从性质上看，主张人类文明多元性、多样性和平等性，反对西方中心主义文明观、历史终结论；从方式上看，主张人类文明交流、互鉴、共存，反对文明优越论、文明冲突论；从原则上看，主张共商、共建、共享，反对文化霸权主义，充分体现了中华文化兼收并蓄的胸怀格局和对人类文明发展正确路径的积极建构。正如英国学者马丁·雅克所说，中国提供了一种“新的可能”，^[2]开辟了一条合作共赢、共建共享的文明发展新道路。

三、人类文明新形态的世界意义

人类文明新形态赋予中国特色社会主义以新的文明内涵，体现了中国共产党的“新文明观”。同时以全新视角扩展了人类对文明形态的认知，向世界展现了人类文明发展的崭新模式与选择，具有深远的世界意义。

（一）发展了马克思主义文明观，开辟了世界社会主义运动全新境界

马克思恩格斯创立了科学社会主义，使社会主义实现了从空想到科学的历史性跨越，他们预见未来共产主义社会新的文明形态的一般特征，认为共产主义社会“将是古代氏族的自由、平等和博爱的复活，但却是在更高级形式上的复活”，^[3]将是“能给所有的人以幸福的文明”。十月革命一声炮响，在推动社会主义由理论走向实践的同时，也开启了为人类探索新型文明形态的历史进程。苏联等一些社会主义国家探索的失败，使世界社会主义运动一度陷入低潮，甚至出现了“社会主义失败论”等论调。而中国共产党成立百年来，在领导革命、建设、改革的长期实践中，坚持把马克思主义同中国具体实际

[1] 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版。

[2] 《马丁·雅克：中国式现代化为世界提供新理念、新思维和新目标》，中新网，2022年10月26日，<http://www.chinanews.com.cn/shipin/cns-d/2022/10-26/news941346.shtml>。

[3] 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版。

相结合，同中华优秀传统文化相结合，通过对中国特色社会主义道路的不懈探索和奋斗，创造了中国式现代化，创造了人类文明新形态，社会主义开始作为一种超越资本主义的崭新文明形态出现在人类历史舞台上。这实际验证并进一步发展了马克思主义文明观，以无可辩驳的实践成果映照出科学社会主义的真理光辉，使世界社会主义运动焕发出新的强大生机和活力。

（二）谱写了中华民族伟大复兴的壮丽篇章，塑造了人类文明崭新格局

数千年的人类发展史孕育了璀璨绚烂的多种文明。中华文明、古巴比伦文明、古埃及文明、古印度文明、古希腊文明、古罗马文明等在各个区域引领人类发展，成为文明之光。文艺复兴后，西方国家率先开启并实现文明现代化，推动人类社会进入工业化、现代化的文明阶段，客观上为人类进步作出了贡献。但此后几百年间，由于内在矛盾和自身局限性，西方国家对全球霸权开展追逐，西方文明的侵略性使各大洲许多古老文明遭到毁灭性打击。中华文明是世界上唯一没有中断、绵延传承至今的文明，是东方文明的重要代表，是世界文明宝库的瑰宝。近代以后，中国逐步沦为半殖民地半封建社会，国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘。中国共产党领导中国创造人类文明新形态，使古老的中国和辉煌的中华文明凤凰涅槃、浴火重生，在21世纪再次迸发出强大精神力量，打破了西方资本主义文明是“人类文明的终极形态”的神话，改变了“东方从属于西方”的格局，成为世界文明史上开天辟地的大事件，对推动世界文明版图实现历史性重塑具有极其重大的历史意义。

（三）打造了实现现代化的中国样本，拓展了发展中国家走向现代化的途径选择

长久以来，西方资本主义国家依靠现代化发展早期红利，控制了现代化话语霸权。国际社会存在将现代化等同于西方化，甚至认为现代化只能在西方文化土壤中发生的错误倾向与认知。中国式现代化实践证明，现代化不是单选题，历史条件的多样性决定了各国选择发展道路的多样性，进而又决定了现代化理论的多样性。世界上既不存在定于一尊的现代化模式，也不存在放之四海而皆准的现代化标准。中国式现代化作为一条现代化新道路，既有民族性，也有世界性。它指引中国从“现代化的迟到国”跃升为“世界现代化的增长极”“最大的经济和社会变革的实验室”，也打破了偏颇自负的“西方中心论”，摒弃了西方以资本为中心的现代化、两极分化的现代化、物质

主义膨胀的现代化、对外扩张掠夺的现代化老路，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给那些希望加快发展同时保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为人类对更好社会制度的探索提供了中国方案，为其他文明实现现代化跃升提供了借鉴，展现了人类社会现代化的光明前景。

（四）昭示了人类社会发展的趋势前景，彰显了引领时代前进的磅礴伟力

百年来，中国共产党始终以世界眼光关注人类前途命运，从人类发展大潮流、世界变化大格局、中国发展大历史认识和处理同外部世界的关系，不断为人类文明进步贡献卓越智慧和坚实力量。当前，世界正经历百年未有之大变局，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。一方面，和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡，人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面，恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重，和平、发展、安全、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战。在这个充满挑战也充满希望的时代，人们对未来既寄予期待又感到困惑，“世界怎么了，我们怎么办”成为时代之问。

习近平总书记贯通创造中国式现代化道路伟大实践和世界各国的普遍愿望，贯通中国梦与世界梦，提出弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，推动建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，为处于历史十字路口的世界指明了前进方向。人类命运共同体理念是马克思主义普遍联系的辩证思维在社会历史领域的具体运用，揭示了世界各国相互依存和人类命运紧密相连的客观现实和发展规律，深刻彰显了人类文明新形态的时代引领价值和深远的世界历史意义。正如历史学家汤因比曾断言，作为“一直以和平主义和世界主义为取向的天下文明”，中华文明将“为未来世界转型和 21 世纪人类社会提供无尽的文化宝藏和思想资源”。^[1]

【完稿日期：2022-11-10】

【责任编辑：李静】

[1] 《书写人类文明谱系的中国篇章》，新华网，2022 年 10 月 11 日，http://www.news.cn/2022-10/11/c_1129060720.htm。

西方对华认知战的威胁 与中国民间外交的提升

□ 俞新天

〔提 要〕认知战已成为国家间对抗的新形式和新安全威胁，它运用新科技手段，设置议题，散布假消息，改变人的认知进而改变认同。发动对华认知战是西方反华势力攻击、抹黑中国的重要手段。在美西方操弄下，“中国威胁论”持续发酵，中国被抹黑成“反民主的专制国家”，由此造成一些国家民众对华好感度下降。为了反击对华认知战，中国民间外交必须升级。中国人民必须充分认识对华认知战的危险性和隐蔽性，坚持中国意识形态，抵御敌对思想的入侵；必须坚持开放的态度，坚信得道多助，去争取天下人心；必须强调各种文化的共通性，弥合文化差异，弘扬全人类共同价值；必须充分运用新技术新手段，增进各国人民对中国的了解。

〔关键词〕对华认知战、意识形态、中国民间外交

〔作者简介〕俞新天，上海国际问题研究院研究员

〔中图分类号〕D822.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0030-17

认知战是全面综合广泛的意识形态战争，旨在摧毁他国人民的主导思想和共同意志，已成为 21 世纪国家间对抗的新形式和安全新威胁。近年来，美西方国家视中国为首要竞争对手，对华认知战达到前所未有的程度。美西方反华势力在“所有人”对“所有人”的网络对话隐蔽下，设置议题，散布假新闻，推出形形色色的“中国威胁论”“中国是反对民主的威权国家”等谬论，

导致不少外国民众对华好感下降、恶感上升。对华认知战对中国外交构成了新挑战，不仅政府外交应当重视，民间外交也必须提升自己。

一、认知战威胁的上升及其特点

认知战，也被称为心智战，已经成为国家间思想竞争和安全斗争的新战场。总部设在加拿大的国防卓越与安全创新项目（IDEAS）被称为北约的“创新中心”，其近期的主要研究即认知战。2020年底该中心发表研究报告指出，“认知战是一场意识形态战争，旨在侵蚀社会建立的信任……虚假信息利用其目标的认知弱点，尤其是焦虑或信仰，使其目标将各种虚假信息视为真实。所有这一切都要求侵略者对敌人的社会政治动态有广泛的了解，并利用对手的弱点确定何时以及如何进行攻击。”^[1] 俄罗斯国防部顾问安德烈·伊利尼茨基则提出“心智战”的概念，定义它的“目标是摧毁敌方社会的自我意识，改变其心智和文明基础”。^[2]

认知战是一场意识形态战争，旨在通过改变他国社会的自我意识、世界观、价值观，来破坏和摧毁他国，使他国人民失去主导思想和共同意志，从思想认识、心理情感上去影响敌国决策者和人心。自古以来战争中不乏其例，楚汉战争时期的“四面楚歌”就是经典案例。然而，历史上的攻心战与今天的认知战根本无法比拟。认知战的根本特点是使用一切手段，去改变目标国人民对特定问题的看法，认知改变，可视敌为友，反之亦然。把认知战定义为一种意识形态战争，并非等同于冷战时期社会主义与资本主义你死我活的斗争，而是在更广义背景下的理解。思想、观念、意识，以及表现于政治、法律、道德、宗教、哲学和习俗的精神都属于意识形态，而人们的认知显然都与特定的意识形态相关联。认知战包含社会主义与资本主义之争，但比它更广泛。人们一般都将认知理解为理性思考与判断，但这并不完整，认知是一个理性思考与非理性情感相结合的过程，其中非理性的情感和情绪起的作

[1] Leonid Savin, “NATO Developed New Methods of Cognitive Warfare – Leonid Savin Geopolitica.ru,” Kolozeg.org, November 4, 2021, <https://kolozeg.org/?p=230375>.

[2] 参见 <https://amicable.ru/news/2021/08/02/19513/russia-mental-war/>.

用也不容忽视。当人们对某国或某国人有恶感时，则对其言行容易给予消极评价，反之亦然。因此认知战要取得成效，必须关注目标国的社会心理特别是焦虑、恐惧、厌恶等负面情绪，有针对性地释放虚假信息。认知战必然也是心理战、社会战。全球化使世界联为一体，新科技手段特别是网络、手机、人工智能改变了人们的交往方式和思维习惯，使认知战的广度、强度和深度达到空前未有的程度。广播、电视和电脑毕竟还有较大的接受局限，而手机则以其廉价便利，实现了网络传播、接受和互动的最大化，形成了“所有人”对“所有人”网络对话的奇迹。初步总结，认知战有以下特点。

第一，认知战是集网络战、信息战、社会战、心理战和人工智能战大成的综合体。尽管它的目标极其宏大，但是做法上却具体而微，涉及社会生活的各种议题，因而难以被察觉。网络战和信息战并非局限于新闻和各种媒体，而是全方位地对信息、知识、事实和消息重新格式化，在此过程中，一切都重新调控，加以改变，从新闻分析到社会学数据，从教学课程到电视节目，从经济形势到国际事件，以便不知不觉、潜移默化地影响人们的认知和心理。例如，谷歌搜索引擎是人们最常用的信息工具，不仅其提供的貌似客观中性的信息已经经过重组和重释，而且在搜索时将“不受欢迎”的信息来源和出版物置于底部，让人难以搜寻和使用。在社交媒体中，已有数以百万计的社交机器人“居住”其中，模仿人类用户行为习惯，制造舆论“共识”，散布虚假信息，与人类用户进行交互，影响人们的选择。在美国大选、英国脱欧、新冠肺炎疫情、乌克兰危机等重大事件中，社交机器人均发挥了很大作用。

各种势力通过基金会、股份、项目等方式影响网络传媒跨国公司信息，而公司又以“客观”的商业面貌隐蔽地影响受众。科赫基金会领导人理查德·芬克在20世纪80年代曾总结过，第一阶段对知识分子进行投资，让其出思想成为“原材料”；第二阶段对智库进行投资，把思想变为政策；第三阶段对公民组织进行投资，让它们形成来自“公民社会”的巨大压力。它就像制造产品一样来制造“政治变革”或“颜色革命”。^[1] 尽管今天的情况更为复杂，

[1] Jane Mayer, *Dark Money: The Hidden History of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right*, New York: Anchor, 2017.

但万变不离其宗，某些势力通过政治经济手段在背后操控，促成上述“流水线”运转。美国的媒体、基金会、智库的数量在世界上首屈一指，对世界的影响力不容小觑。这些机构多标榜其与政府无关，属于“自由”市场经济条件下的“独立”行为体，实际上有美国财团在幕后运筹帷幄，政界领袖、经济大鳄和各界精英默契配合。美国政界的一句俗语道破机密，“人们需要真相吗？那我们就来制造真相”。德国的基金会和智库发达程度接近美国，但德国以政府资助为主，而且认为这可确保智库“独立性”，免受私人利益影响，这种方式使政府的协调作用更强。

第二，认知战以技术操纵人们的意识、情感和情绪。在大数据时代，个人的头脑无法处理海量数据，主导数字经济领域的公司，掌握人工智能的力量将为认知战提供操纵人类思想甚至改变行为的能力。人们对大数据的依赖，有意识和无意识产生地大量数据行为，使人类越来越像机器一样行事，也越来越易被操纵。人们在工作、生产、生活和休闲娱乐中都越来越离不开网络。因此，认知战便具有很强的隐蔽性和渗透性，随时随地影响着人们的思想、观念和情感。

认知战与常规战争不同，它不宣而战，平战结合，军民一体，全时累积，常态在战，随时在战，平时塑造影响更加重要，战时效能逐步释放。率先发声的认知叙事策略具有很强的进攻性，压制对方形成话语主导权，就能够塑造对方受众的思维习惯，引导对手跟风追随，从而实现认知打击。认知战中的网络战也出现了变化，从个体黑客到网军出击，从攻击单个领域到多个领域，手段从木马、病毒到漏洞、后门、仿冒服务器等，从窃取情报、破坏重要设施到影响人心等，危害性更大。

当前民众中的两种思想倾向使认知战更易渗透侵入。一是民粹主义的反理智反理性主义。在2008年美国金融危机引发的全球金融和经济危机之后，民粹主义席卷全球，其摒弃批判思考和理性思考，为认知战中的虚假信息打开大门。二是满足于观点和情感的“舒适区”，进入思想“茧房”，不再努力探求真相。正如尼采所说，人对真理不感兴趣，他需要的是舒适。信息空间完全被“所需”内容充满。个人、群体和社会被间接灌输意见、评价和情绪时，会不知不觉地全盘接受，而且还认为是自己独立思考的结果。进入思

想“茧房”，只看自己喜欢的信息，只相信自己愿意相信的事情，才最舒适。因此形成了两个悖论，在教育普及、科学昌明的条件下，反理智和反理性达到了空前的程度；在信息多元、网络通达的条件下，不求真相和只凭感觉却占了上风。

第三，大众自我传播造成人们主动参与认知战。社会化网络通过有机网络运行，数字传播已成为许多人日常生活的一部分。个人直接参与复杂的传播行为，人际传播、大众传播和大众自我传播三种方式共存、互动和互补，已经成为当代社会的新特征。如果运用得好，它确实具有社会批评、监督民主和改善法治治理的潜力，而且也在一定范围和一些事件中见到成功案例。然而大众自我传播总体上所具有的弱点却更加突出，为认知战提供了无比巨大广泛的温床。首先，参与者对社交媒体的使用非常不平衡。有关推特的研究发现，10%的用户生产了90%的内容，而它们多为名人或CNN之类的主流媒体，因此这实际上是少数人和主流媒体所主导的领地。其次，社交媒体并未拓宽交流的范围，反而强化了既定的社会等级和封闭的社会群体。再次，大众自我传播所强调的自主性往往要实现个体化，过于分散强烈的个性化恰恰不利于社会的现代化和政治变革。最后，因为互联网有参与性和互动性，使参与者感到自己与技术相连，成为宏大事业的一部分，由此产生了对抗运动的可能性。^[1] 认知战利用大众自我传播和自我组织进行颠覆活动和“颜色革命”的事例比比皆是，如“阿拉伯之春”“天鹅绒革命”，等等。如果缺乏正确的领导，大众参与的个性化造成思想和行动的多样化、碎片化、分散化和极端化，只能造成混乱和动荡。哈贝马斯认为广义多元主义是协商民主的威胁，而非救星。大众自我传播往往造就了大量激进的网站和讨论小组，只和观点类似的网站链接，观点变得更加极端。它使群体甚至社会观点两极分化，认同撕裂，难以达成共识。这正是认知战能乘虚而入的原因，也是它千方百计要达成的结果。

第四，从改变认知到改变认同。美西方的认知战企图使各国人民失去自

[1] 詹姆斯·柯兰等著：《互联网的误读》，何道宽译，中国人民大学出版社2014年版，第190页。

己的文化精神和自信，认同和顺应西方的价值观，维持西方的全球统治地位。西方国家常见的历史叙述掩盖或淡化殖民暴行、战争罪行和种族灭绝，甚至将这些行径宣扬为“建设文明带来自由”的善举。“思想殖民”并非限于历史叙述，而是继续于认知战中。例如，2003年美国非法入侵伊拉克，以“洗衣粉”作为萨达姆拥有生化武器的罪证，把伊拉克说成“邪恶帝国”，而美国则是去解救其人民的“先知”。即使在真相暴露的今天，美西方也从未道歉，从未对至今陷入混乱的伊拉克承担罪责和进行赔偿。中国、俄罗斯、伊朗等国家更是西方认知战的重点目标。德国左翼政党的罗莎·卢森堡基金会对德国主流媒体作了综合分析，认为其对华报道“日益充斥着部分仍源自殖民时代的陈词滥调和刻板印象”，“负面阐释几乎在所有议题中都能找到”。^[1]

全球未来研究所创始人钱德拉·奈尔指出，西方势力正在构建对立的身份认同，以便让西方受益。对西方人来说，身份认同建立在优越感的基础上，相信自己的文化比别人好，西方目前的全球主导地位与对世界的殖民掠夺无关。对非西方人来说，身份认同建立在顺从的基础上，相信西方人及其文化比自己的好，应该效仿，因为它们代表进步和平等。^[2] 认知战要改变目标国人民的认同，是比和平演变更高端更深刻的做法。认同不仅让非西方人民赞扬西方的政治制度和价值观，而且要进一步把自己的身份改变为西方的，把本国本民族的命运与西方国家联结在一起，失去自己独立的文化精神。

二、西方发动对华认知战

认知战作为一种新的国家间竞争形式和意识形态斗争方式，具有普遍性、长期性和综合性的特点。由于美西方把中国定位为主要战略对手，对华认知战将成为其长期的主要任务。美西方凭借其在国际体系中的主导地位和强大

[1] “Feindbild China,” <https://www.german-foreign-policy.com/news/detail/8741>.

[2] Chandran Nair, “Remember Mao’s Famine, Forget Churchill’s: How the West Captured Asian Minds,” *South China Morning Post*, August 22, 2021, https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3145649/remember-maos-famine-forget-churchills-racism-how-west-colonised?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3145649.

话语权，编造了形形色色涉及中国共产党、中国政府、中国社会和中国人民的虚假信息，通过各种渠道和方法散布到全球，企图以此改变和塑造全球公众的对华认知。对华认知战让西方公众对华好感度下降，并开始支持其政府的反华政策；让中国公众憎恨自己的身份，去认同西方文化；让各国人民疏远中国和中国人，顺从西方的做法。美西方发动对华认知战，主要有以下动机。

首先，美西方无法接受中国崛起，试图阻遏中国发展势头。冷战后，国际体系曾一度出现美国一家独大的局面，在所谓的“单极时刻”美国颐指气使，主导着国际秩序。然而，随着新兴大国的集体性崛起，美国在国际体系中的主导地位逐渐丧失。从1990年到2016年，中国的GDP增长了12倍，军费开支增长了10倍，而从1998年到2014年，俄罗斯的实际GDP翻了一番，军费开支翻了两番，这就打破了力量平衡。而且中俄“痛恨美国行使霸权”，阻挠美国主导的秩序。^[1]对美国来说，捍卫霸权地位是其对外战略的核心目标，它无法接受中国等国对其主导地位的冲击，也不接受世界的多极化走向。自特朗普政府开始，美国正式开启对中俄的大国竞争。2022年10月美国《国家安全战略报告》更是将中国视为“唯一有意图重塑国际秩序且日益有经济、外交、军事和技术实力去实现这一意图的竞争者”。竭尽全力对中国的发展进行遏制和打压已成为美国两党高度一致的对外政策。受美政策影响，北约将中国视为“体系性挑战”，欧盟对华定位也是合作伙伴、竞争者和对手并列。

其次，美西方国家内政外交陷入困境，需要把中国作为假想敌和替罪羊。在过去30年里，美国是唯一一个50%的底层人口平均收入下降的主要发达国家，实行社会主义制度的中国却让八亿人摆脱了绝对贫困，有三、四亿人成为中等收入者。^[2]正如美国学者弗朗西斯·福山所说，美国衰落的长期根源更多的是国内因素而非国际因素，这个国家的大国地位还将维持多年，但影响力如何将取决于其解决内部问题的能力而非外交政策；美国全球地位面临的更大挑战来自国内——美国社会严重两极分化，在几乎所有问题上都难以

[1] Hal Brands, “America’s War for Global Order Is a Marathon,” *Foreign Policy*, January 25, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/25/americas-war-for-global-order-is-a-marathon/>.

[2] 《美国：“富人有富人治富人享”之国》，新华丝路网，2021年12月27日，<https://www.imsilkroad.com/news/p/472903.html>。

达成共识，在全球疫情大流行的情况下，保持社交距离、佩戴口罩等不被视为公共卫生措施，而被视为政治标志。^[1] 美国《大西洋月刊》撰稿人乔治·帕克在其新著中分析，美国存在四种类型的美国人和四个美国，右翼自由主义“自由美国”，白人基督教民族主义的“真正美国”，左翼支持精英统治的“智识美国”和进步主义者的“公正美国”。^[2] 它们互相对立，无法协调。美国著名经济学家杰弗里·萨克斯一针见血地指出，在美国无法协调一致治理本国时，它无法领导全球改革，或许唯一能将美国人团结起来的，就是海外的中国威胁。在美国国内一片混乱之际，两党政界人士的反华调门都升高了，好像一场新冷战可以通过某种方式缓解美国国内的焦虑情绪；可叹的是，华盛顿两党的好斗性只会导致全球紧张局势加剧和新的冲突危险，而不会带来安全或真正解决我们面临的任何紧迫的全球问题。

最后，挽救西方民主政治在全球的颓势。美西方把民主、自由、人权等说成如宗教般的神旨，谁不按西方道路走谁就被划为另类。实际上，皮尤调查发现，全球对美式民主和美国政治体系的评价已经有所下降。皮尤调查在2021年2月初对美国2500名成年人进行了调查，3月至5月对16个发达经济体的1.6万多名成年人进行了询问，结果显示，57%的全球受访者认为，美国民主曾是良好榜样，但近年已经不是了，72%的美国受访者也持同样观点。而且，82%至95%的全球受访者对美国的种族和民族歧视表达了“严重的担忧”。^[3] 美西方国家出现的民粹主义、民族主义和精英统治，都与真正的民主大相径庭。据哈佛大学的调查，美国18岁至29岁的年轻人，只有7%的人认为美国是一个“健康的民主国家”。^[4] 美国“Z世代”（18岁至24岁）中

[1] Francis Fukuyama, “Francis Fukuyama on the End of American Hegemony,” *The Economist*, August 18, 2021, <https://www.economist.com/by-invitation/2021/08/18/francis-fukuyama-on-the-end-of-american-hegemony>.

[2] George Packer, *Last Best Hope: America in Crisis and Renewal*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2021, p.240.

[3] Jacob Fromer, “Respect for US Democracy in Decline around the World, Pew Survey Finds,” *South China Morning Post*, November 1, 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3154501/respect-us-democracy-decline-around-world-pew-survey-finds?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3154501.

[4] 《2021年12月3日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》，外交部网站，2021年12月3日，http://sg.china-embassy.gov.cn/fyrth/202112/t20211203_10462100.htm.

有54%的人对资本主义持负面看法。^[1]美西方不遗余力地发动认知战，其实在很大程度上是以攻为守，转移内部困局和外部不满，祸水东引，继续维持其“西方中心论”的意识形态。由于国际形势和力量对比出现了很大变化，美西方对中国实施“和平演变”政策已不能奏效，因此现在升级为对华认知战。

对华认知战与和平演变政策的最终目标都是影响中国人对道路和命运的选择，在国际体系中从独立自主到依附于美西方，但实现目标的方法途径有了相当大的改变。从途径上看，和平演变主要通过物质财富和生活方式的引诱，实现政治制度的转变，让中国站队到西方“民主”阵营。现在中国人民的生活水平有了很大提升，中等收入人群迅速增长，人民对美国生活方式已经不再仰慕。这时中国人民更重视思想和文化的进步。因此，对华认知战试图通过在各种问题上改变中国人的思想认知，让中国人在身份上认同西方，在国际关系中认同与美西方的联系。从方法上看，和平演变旨在俘获部分社会精英，以和平夺权或发动“社会革命”造成政权更迭。然而在中国共产党领导下，中国政权十分稳固，中国人民相信和支持自己的政治制度。美西方便转换手法，以对华认知战全方位地改造信息、知识和事实，利用自己的优势不断散布假消息，影响全世界人的认知，包括中国人的认知，达到不战而胜。从手段上看，和平演变运用电台、电视、报刊、书籍等，其传播手段比较有限单向，也较易查出其消息根源。而对华认知战则运用网络、智能机器人等全新技术，覆盖各领域，渗透深层次。它更利用网络手机的互动性，推波助澜，达到更大的跨界全面传播势能，同时又隐蔽匿名，难查其根源。

由于美西方在国际体系中仍占据主导地位，并且在媒体舆论等意识形态上长期掌握话语权，对华认知战产生了相当的负面影响。

第一，“中国威胁论”持续发酵，造成不少国家民众对华好感度下降。美国盖洛普公司2022年3月公布的最新调查称，美国人普遍认为，恐怖主义、不友好国家发展核武器和中国军事力量是对美国核心利益最严重的威胁。美国人开始把中国视为比过去更大的威胁。67%的受访者认为中国军事力量

[1] Jason Lemon, "Majority of Gen Z Americans Hold Negative Views of Capitalism: Poll," Newsweek, June 25, 2021, <https://www.newsweek.com/majority-gen-z-americans-hold-negative-views-capitalism-poll-1604334>.

是严重威胁，达历史新高，57%的人认为中国的经济实力是严重威胁。49%的受访者认为中国是美国最大的敌人，2021年这一比例为45%。^[1] 尽管美国共和党与民主党有所差异，但是在反华情绪上却是超党派增长，在2018年至2021年间对华恶感分别增长了22个百分点和23个百分点。美国的亲台情绪因反华情绪而变得更强烈，据芝加哥全球事务理事会2021年3月的调查，美国人对中国大陆的感情温度为33度，而对台湾则达57度，为历年来最高。^[2]

反华浊流在世界横行。据皮尤研究中心于2021年春季对17个经济发达国家进行的问卷调查，除希腊和新加坡外，其他国家的对华非好感度均超过50%，其中，日本、瑞典、澳大利亚、韩国和美国的对华非好感度超过75%以上。^[3] 一些国家的某些政治势力追随美国，鼓吹“中国威胁论”，号召抵抗中国的“战狼外交”，起了相当大的作用。2022年是中日邦交正常化50周年，但在北京冬奥会前，日本内阁府公布的外交问题民意调查显示，日本民众对美国的好感和对中国的恶感分别达到近年来的顶峰。“北京—东京论坛”的新调查表明，仅有19.6%的日本受访者认为日本媒体在涉华报道中发挥积极作用，而中国83.7%的受访者认为中国媒体在涉日报道中作用积极。^[4]

第二，把中国抹黑为“反民主的威权国家”，使外国民众误解中国。近年来对中国误解最大的若干议题，都是被美西方认知战炒作出来，使不明真相的各国民众产生了日益增长的负面情绪。例如，新疆被美西方媒体说成少数民族的“集中营”，甚至骇人听闻地说中国正在进行“种族灭绝”政策。中国政府邀请了许多国家的大使、媒体代表去实地考察，多国（其中不少是伊斯兰教国家）的访问者回来后撰文，认为新疆的职业技能教育培训中心既有助于反恐，又致力于脱贫致富。又如香港的“一国两制”成为敌对势力攻击的靶子，西方长期向香港人民和青年灌输“普世价值”，使有些人恨不得成为外国人。在幕后黑手的挑动下，一些香港青年上街，“占中”“拉布”，

[1] 王逸：《美民调渲染所谓“中国威胁”》，《环球时报》2022年3月8日，第3版。

[2] 金智云：《全球反华情绪的形成和原因》，《成均中国观察》2022年第1期。

[3] 同上。

[4] 刘庆彬：《日本民间对华好感为何被遮蔽》，环球网，2022年2月17日，<https://opinion.huanqiu.com/article/46qVcnYVbUm>。

让东方之珠成为动荡之所。但西方反华势力却为香港暴恐叫好，把它描绘成“人权争斗”“民主反对威权”的行动，蒙蔽了普通民众。更匪夷所思的是，西方认知战不断指责中国的抗疫政策，连戴口罩、封城都被政治化为“威权”措施，甚至散布“阴谋论”，诬蔑中国在实验室中制造新冠病毒，以便掩盖美国在全球成百实验室不可告人的秘密。饱受疫情煎熬的外国民众很容易听信这些谬论。

纽约大学历史和国际关系学者詹姆斯·派克在接受《环球时报》采访时说，美国鹰派人物认为，人权是美国软实力、民主化和法治的思想核心。人权可以脱离特定的经济、文化背景，由美国来评判。这在西方看来是普世主义，而在其他国家眼中则是帝国主义。^[1]美西方的“西方中心论”仍然以公开或隐蔽的方式出现，企图继续主导世界。世界上很多国家对中国的疑虑，不仅由于中国迅速崛起，本国与中国经济上不对称的联系，也由于政治体制的差异。日本早稻田大学樋口直人教授指出，“憎中”主要源于对“新型强国崛起”的反感，具有某种意义上“国际支持”的“普遍性”。美西方的对华认知战夸大和歪曲中国政治体制的不同，在很多国家都有“憎中”情绪下，“打压”中国便有确保国际“正当性”的潜力。^[2]

第三，利用网络发布假消息等手段，制造中国人民与别国人民的恶感甚至仇恨。美西方敌对势力一贯或明或暗地设置议题，激发中国强烈反应，再以此攻击中国具有“侵略性”。然而，现在的认知战却不是数量上的扩大，而是实质性的升级，它不仅有着周密的战略策划，实施步骤，而且竭尽所能地利用网络的快速性、广泛性和互动性，将其功用发挥至极致。从“大翻译运动”使用的伎俩就可见一斑。在乌克兰危机中，它首先在微博、B站、知乎、豆瓣等网络社区炒作接受“乌克兰小姐姐”等看似调侃、戏谑的话题，短时间内吸收了海量关注。凭借类似饭圈评控等手段，在其中隐秘设置涉及性别和激进民族主义等极端议题，并以“双簧”“苦肉计”等手段有意引战，制

[1] 夏温新：《纽约大学学者詹姆斯·派克揭露：操纵对华议题，美国将人权武器化》，环球网，2022年3月25日，<https://world.huanqiu.com/article/47KOiCtS6Us>。

[2] 樋口直人：《日本的“排外主义”与厌韩·憎中情绪》，《成均中国观察》2022年第1期。

造争端，从而使中国网民释放出大量激烈极端言论。敌对势力再精挑细选激烈极端言论，进行多语种翻译，发布在Meta、推特、抖音、Telegram等国外社交平台 and 移动互联网应用上，煽动国外网民对华情绪。在过去五六年中，敌对势力在新疆棉、抗疫、香港、南海、台湾等议题上，都采用了类似手法，在各国民众中散布对华恶感，迅速点燃舆情，操纵民众情绪，使其成为不支持对华友好政策的“民意”基础。认知战不同于中心化的“和平演变”路径，而具有多点开花、快速迭代、深度伪造、跨媒介联动的基本特征，也拥有传统和平演变所不具备的媒介势能。^[1]

中国与一些邻国存在着历史问题、领土与海洋争端、经济利益交叉和广义文化问题（民族、宗教等），容易引发民众的情绪，某些敌对势力利用这种情况，暗中策划，推波助澜，火上浇油，坐收其利，事例屡见不鲜。其中最突出的是韩国民众的“嫌华”情绪发酵。韩民众近三年对中国的负面印象从51.5%上升至73.8%，其中不少人认为中国对韩国构成“安保威胁”。以往的研究只是就青年的认识差异寻找根源，今后还必须从认知战角度揭示其幕后黑手。例如，美国逼迫韩国在中美之间选边站，韩国政府在压力下向美靠拢，右翼势力抬头，改变了社会气氛。又如在涉及台湾问题时，台湾岛内的民进党当局把持的绿色媒体、绿色“网军”兴风作浪，美国、日本和韩国的右翼势力挑衅和挑唆，蒙蔽了许多外国民众和青年。

三、中国民间外交的升级应对

中国已经挫败了美西方和平演变的阴谋，现在面临着对华认知战的新攻势，这将是一场长期较量。在百年不遇动荡变革的冲击下，冲破思想的混沌，建立正确的认知，已是迫在眉睫的任务。只要中国政府和人民深化对认知战的认识，尝试各种新科技新方法新手段，真相终会战胜谎言，理智理性能克服情绪蛊惑。从整体上阐述中国应对美西方认知战的战略和对策，显然非本文所能包容。本文将重点分析中国民间外交的升级应对。因为认知战借助于

[1] 孙佳正：《“大翻译运动”就是对中国的认知战》，《环球时报》2022年3月30日。

现代科技手段，能够前所未有地对绝大多数中国人施加影响，仅靠官方外交阻挡是不够的。过去讲民间外交的使命和作用，更多强调各国人民的友好互动，这在今天仍然应是民间外交的核心要旨。但是，中国民间外交已面临全新的威胁与挑战，要意识到自己是抗击对华认知战的重要力量，必须让中国人民正视认知战的危险和危害，这样才能以崭新的面貌开展民间外交。

第一，坚持中国意识形态，抵御敌对势力的入侵。美西方国家一直宣传，它们没有意识形态，只有“威权”国家才用意识形态来束缚人的思想，有些中国知识分子和民众也大上其当。实际上，每个国家都有自己的意识形态，即政府和社会认定的思想、原则和价值观，用以凝聚人们共同生活，达到国家和民族发展的目标。美西方国家将其意识形态乔装打扮成“普世价值观”，输出到外国。当代中国的意识形态即习近平新时代中国特色社会主义思想，它是马克思主义中国化的最新成果，是21世纪的马克思主义。

学习和掌握习近平新时代中国特色社会主义思想，就能坚持正确的世界观和方法论，无论敌对势力散布什么谬论，都能以火眼金睛识破其鬼魅伎俩。美西方的对华认知战是领域全覆盖、人群深渗透、议题多样化，要识别并不容易。例如，在经济领域，西方势力开始把多边经济体系改为“基于价值观的经济体系”，要求中国企业实行西方的人权、劳工和环保标准，等等。美欧指责中国在许多国家开展的“一带一路”项目是“经济霸凌”。中国在抗击疫情等方面进行的数据采集和治理，被西方攻击为“数字集权化”，为中国参与国际数字合作制造障碍。西方还把“主权债务危机”和“提高透明度”的压力甩给中国。^[1]即使在生活休闲领域，对华认知战也设置了各种陷阱，诬蔑丑化中国，每个中国人必须时时提高警惕。

用习近平新时代中国特色社会主义思想武装自己的头脑，中国人民在开展民间外交时才会形成理性客观正确的观点，不会走向忽左忽右的极端主义。近年来，全世界特别是发展中国家都在关注和纠正西方的“思想殖民”。中国在这方面相当成功，既彻底地批判西方列强侵略、压迫和剥削中国的罪行，

[1] 此处参考上海国际问题研究院王中美在2021年上海管理科学研究院与《上海思想界》编辑部联合举办的“百年未遇之大变局——如何让世界读懂中国”学术座谈会上的发言《美欧对华战略竞争中的概念制造》。

同时也客观地认识它们不自觉的历史作用，即传播了资本主义先进的科学技术和思想文化理念。面临西方认知战中的“新殖民化”，中国人民仍然要坚持辩证唯物主义的两分法，既要坚决批判“新殖民化”，也要坚持开放态度和理性精神，学习和吸收人类一切文明成果，不把政治和思想之争变为非理性的“宗教战争”“民族种族战争”，这样才能站在思想和道德的高地上。

第二，坚信得道多助，以积极的民间外交去争取人心。近年来，对华认知战来势汹汹，使很多人气馁沮丧。但是放眼全球，喜欢中国的国家并不少，说明中国外交努力和软实力建设取得了相当的成绩。据俄罗斯勒瓦达中心（Levada Center）的民意调查，要俄公民在40个国家中选择最喜爱的5个国家，选择中国的从2013年的20%猛增至2014年的40%，并一直保持至今，仅次于选择白俄罗斯的58%。而60%的人选择美国为最不友好的国家。阿拉伯国家对中国的友好感度也不低。位于卡塔尔的阿拉伯中心（Arab Center）于2019年至2020年对13个阿拉伯国家进行的民意调查，55%的受访者对中国持肯定态度，29%持否定态度。这与对美国的肯定和否定评价为32%和58%形成了鲜明对比。非洲各国对中国的好感度更高。总部设在加纳的泛非民意调查网络“Afrobrometer”在2019年至2021年对34个非洲国家公民进行的问卷调查中，63%的人对中国影响力持积极态度。拉美国家曾被称为“美国后院”，现在却纷纷谴责美国的霸权行为和强权政治。据皮尤中心2019年在阿根廷、巴西和墨西哥的调查，约有一半的受访者对中国有好感。根据日本外务省委托益普索集团2021年对东盟国家民众所作的民调，56%的东盟国家受访者将中国视为“现在重要的合作伙伴”，选择日本和美国的分别有50%和45%。当被问及哪个国家或组织“最值得信赖”时，19%的受访者选择中国，仅次于选择东盟的比例（20%），日本（16%）和美国（14%）排名第三和第四。“东盟今后最重要的合作伙伴”，中国仍占首位。^[1]

发达国家的民众虽然受到美欧政治风向的影响，但也并非铁板一块。据澳大利亚《卫报》的“基础民调”显示，61%的澳受访者认为，澳中关系是“需要管理的复杂问题”，仅有26%的人认为中国是澳“面临威胁”，13%认为

[1] 邢晓婧：《日本民调：东盟视中国为最重要伙伴》，环球网，2022年5月27日，<https://world.huanqiu.com/article/48AjiJ9ly64>。

中国对澳是积极的机遇。^[1]在欧洲，大部分民众并不认同“民主 VS 威权”的说法。^[2]而且大多数外国人主要关心本国的情况，从媒体得到的中国信息不是暂付阙如就是带有偏见，因此当他们得知中国的真实故事时，反而会更加充满好奇心和求知欲。

即使对中国的好感度居高的国家，其人民对中国的认知仍有相当大的提升空间，亟需中国民间外交继续深入地进行工作。美国学者在采访埃塞俄比亚人时发现，许多人支持中国的经济成功和共同发展理念，但同时也表示支持美国的价值观。^[3]调查也显示，中亚青年受教育程度越高，对与中国开展经贸合作抱有越积极的态度，但大多数受访者对本国可能欠中国的债务表示担忧。而2020年对哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦4500人进行民调发现，超过70%的人对中国人在他们国家购买土地“非常担忧”。^[4]这说明即使在中国有优势的经贸领域，也还有不少问题需要解决。而在政治和文化领域，对中国的信任赤字更大。

第三，强调文化的多样性和共通性，促进对全人类共同价值的认同。应对认知战首先要深入认识和了解其新特点，这一探索在理论和实践上都才刚开始。有一种观点强调战斗，要培养战斗型人才。^[5]对于认知战散布的谬论必须坚决回击，但与政府外交中的唇枪舌战不同，认知战更多体现在日常生活中。从认知战的角度看，网络战对思想的危害远大于其对硬安全的影响。由于美西方长期在国际体系占据主导地位，掌握着强大的媒体工具，对中国形成了巨大压力。对于不理解中国的人，除了极少数反动死硬分子外，都要以各种方法去沟通，不能以“道不同，不相往来”而隔离，也不能以“光荣孤立”而自傲。

[1] 达乔、于文：《澳民调：不支持莫里森反华政策》，《环球时报》2022年2月23日，第3版。

[2] 青木：《欧洲媒体掉入美国叙事陷阱》，《环球时报》2021年7月21日，第7版。

[3] Maria Repnikova, “The Balance of Soft Power: The American and Chinese Quests to Win Hearts and Minds,” *Foreign Affairs*, July/August 2022, pp.44-51.

[4] “What Central Asia’s Young Elites Think of China,” Eurasianet, April 4, 2022, <https://eurasianet.org/what-central-asias-young-elites-think-of-china>.

[5] 秦安：《应对认知战，不可忽略人才培养》，《环球时报》2020年7月8日，第14版。

以合作共赢创造和分享共同经济利益，培植人心相通的基础。追求经济利益是人的基本需求，中国已成为世界多数国家的主要贸易伙伴、投资者和援助者。虽然美国要各国与中国“脱钩”，但大部分国家都不愿选边站。

坚信价值观之间有很多共性，不同价值观可以互相学习、借鉴和分享。中国民间外交批判西方强制输出价值观的殖民行径，促进人民之间的友好交往，价值观的交流和碰撞是题中应有之义。人们感受到价值观的不同，心悦诚服地自愿互相学习。而且，价值观并非如美西方所歪曲的，只有政治上“民主对专制”的你死我活，而是体现在生活的各个方面，极其丰富多彩。无论在哪里生活，人们都热爱和平，重视家庭，珍惜亲情友情，关心教育，希望下一代过得更好，等等。无论处于何种政治制度下，共同的价值观可以拉近人心的距离。

坚信全人类共同价值能够促进各国人民的认同，共同为世界团结与进步作贡献。二战以来，尽管在实践中还有一定的问题，但是联合国原则上承认了民族独立国家的地位。中国与发展中国家在维护民族独立和国家主权领土完整上感同身受。美国千方百计地拉拢印度、印度尼西亚等国反对中国，却难以如愿。正如《华尔街日报》所观察到的，很多印度人对西方设计国际秩序十分担心，希望俄罗斯和中国来制约西方的秩序。印度更希望加强和发展自身国力，与西方平起平坐。^[1] 印尼国防部长普拉博沃说，东南亚国家“被殖民化、被剥削的经历总是存在于我们的潜在意识中”，中国“一直是印尼的好朋友”，印尼“总是努力尊重所有的大国”。习近平主席提出和平、发展、公平、正义、民主、自由是全人类共同价值，把联合国确定的价值观更向前推进，适用于当前和未来的世界，相信世界大多数人民也能认同。

第四，充分运用新技术新手段，让更多外国人摆脱对华认知战的蛊惑。网络发展和手机普及使得民间外交真正实现了“所有人”对“所有人”的交流。尽管中国在网络上的影响比西方还略逊一筹，但近年来网络社交平台发展迅速，部分平台应用已走出国门，受到国外用户的喜爱和信赖，这也给中国民

[1] Walter Russell Mead, “Handle the India-U.S. Relationship With Care,” *The Wall Street Journal*, June 6, 2022, <https://www.wsj.com/articles/india-handle-with-care-modi-china-russia-narendra-democracy-hindu-america-blinken-11654539987>.

间外交强化传媒影响以启示。传媒应当有所分工，各展其长，既有新华网和人民网等宣示中国政府立场的媒体，也必须有抖音、Instagram等轻松活泼生活化的平台。在对华认知战的气氛中，改变人们头脑中的固有印象和偏见，是极其困难的。首先从外围突破，以美食、美景、旅游、文化等切入，引起人们的兴趣，使他们很自然地抛弃部分刻板印象，甚至产生更深入了解中国和中国人的愿望。李子柒效应是民间外交的成功案例。部分受众也可能由此出发，希望探究真相，自己选择理性分析的政治性媒体。这时，媒体的中心说服可以提供更多思想素材，帮助人们思考分辨，增进对华了解。

认为年轻人倾向于民族主义和排外主义的观点是不正确的。中国全面深入地开放，吸引世界各国人民来华学习、工作、旅游，而中国每年超过一亿人次出国出境，也是中国人与全国各地人民交流交往的机会。通过到中国访学，与中国学生交流，日本的高中生和大学生都对产生了积极友好的认知，很多人希望将来到中国深造或求职。无论是专业精英，还是普通民众，都可能在民间外交中焕发光彩，作出贡献。

【完稿日期：2022-11-8】

【责任编辑：宁困辉】

全球数字治理：发展、困境与中国角色^{*}

□ 戚 凯 周祉含

〔提 要〕伴随着全球数字技术与数字经济的加速发展，国际社会面临的风险与挑战也在不断增加，全球数字治理已成为全球治理的前沿议题与重点工作。在经历了早期纯科技性质的协调之后，国际社会先后在数字基础设施建设、数字经济框架、数字税改革、区域性数字合作等领域取得了若干成就。中国在这个过程中积极引领和参与相关工作，作出了一系列重要贡献。不过，受国际局势复杂多变的影响，全球数字治理在基础、规则、方式、主体和客体等五个层面均面临诸多挑战。中国对当前的全球数字治理困境有客观理性的认识，始终坚持在根本理念、制度平台、科技创新、前沿应对等层面发力，不断为全球数字治理提供新的实践成果与理论指引。

〔关键词〕全球数字治理、人类命运共同体、数字经济、中国外交

〔作者简介〕戚凯，中国政法大学全球化与全球问题研究所副教授

周祉含，中国政法大学国际教育学院讲师

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0047-18

当前，互联网、大数据、云计算等数字技术加速创新，数字经济蓬勃发

^{*} 本文是国家社会科学基金重点项目“中美科技竞争背景下美国对华数字产业遏制动向及反制策略研究”（项目编号：22AGJ007）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》匿名审稿专家提出的宝贵意见，文中可能的错漏由作者负责。

展，数字化日益融入全球发展的各领域全过程，数字全球化趋势明显。然而，风险与发展如影随形，尤其是新冠肺炎疫情暴发以来，实体线下活动受到影响，数字领域的无序扩张进一步加剧，涉及各国政府、数字企业、跨国组织、公民个人等多元主体的数字难题层出不穷，有关数字主权、数字福利、数字壁垒、数字安全乃至数字战争的新问题、新挑战大量出现。

在此背景下，国际社会开展并加强全球数字治理已经成为时代的必然要求。全球数字治理已成为全球治理的前沿与关键内容，也是全球治理转型与升级的迫切任务。中国是全球治理实践的重要参与者，更是全球数字发展的主要力量之一。中国高度重视、积极参与全球数字治理，在其中扮演了重要角色，作出了巨大贡献，并且正在进一步发挥中国智慧，提出中国方案，助力破解全球数字治理困境。

一、全球数字治理的关键要素

数字化发展是当前人类社会政治、经济与文化等诸领域发展的主要特征与前进方向，数字议题天然具备跨国性、复杂性、全球性色彩，^[1]因此全球数字治理自然也就是全球治理在数字领域的延伸与体现。全球数字治理包含基础、规则、方式、主体和客体五个关键要素，其具体体现是：

第一，全球数字技术与数字经济的迅速发展是开展全球数字治理的根本物质基础与前提。近三十年来，半导体、计算机、互联网、光纤通信、移动通信不断实现大规模商业应用及革新升级，信息技术的发展深刻影响了人类社会的生产与生活方式。当前，人类所处的信息科技时代正在向更加先进与具体化的数字阶段演进，数字科技、数字产业、数字经济、数字生活正处于蓬勃发展的时期：2020年全球范围内产业数字化占数字经济比重达到84.4%；2021年全球47个国家数字经济增加值规模达到38.1万亿美元，同比名义增长15.6%，占GDP比重为45%；2021年底，全球上网人口达到49亿，大约占全球人口的63%；到2023年，数字经济产值将占全球GDP的62%；至

[1] 薛晓源、刘兴华：《数字全球化、数字风险与全球数字治理》，《东北亚论坛》2022年第3期，第3-11页。

2035年，全球数字科技所发掘的数据量将达到47ZB，^[1]人类正加速进入数字时代。没有数字全球化的现存事实与继续迅猛发展，全球数字治理就无从谈起。

第二，全球数字治理需要更加具体的基础原则。詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）专门指出，治理是规则体系，只有被多数人接受，或者至少是被它所影响的最有权势的人接受时，才能够产生效果。^[2]全球数字治理是全球治理的一部分，因此当然适用全球治理的根本性共同原则，即大小国家主权一律平等，以自愿合作方式参与治理，参与过程中要确保共商、共建与共享。与此同时，全球数字治理又亟需一些更加具体的基础原则，包括数字空间的国家主权平等与安全应该得到实质性的尊重与保障，跨国数字基础设施的技术中立地位必须得到确立，数据标准因国而异的严重分歧必须得到弥合，跨境数据流动的基础性规则共识必须尽快建立等。

第三，推进全球数字治理需要既有路径与创新方法相结合。一方面，世界各国需要就普遍面临的数字风险与挑战进行充分沟通，寻找各方关切的最大公约数，努力形成有约束力的国际公约及施程序，建立起共商、共建、共享的国际合作制度及运转平台。另一方面，要与时俱进，充分发掘数字技术本身的优势与潜力，力争实现全球数字治理手段的现代化、智能化。譬如，基于区块链与大数据技术，可以在全球化背景下高效地建立起国际数字经济领域信息统计与交换制度，提升相关数据的可信度与入库效率，减少重复工作，使得国际社会可以高效、精准、联动打击数字金融欺诈、网络洗钱等违法行为；基于数字虚拟空间与人工智能技术，可以在线下会议之外建立跨时区、跨语种的沟通渠道，极大减轻全球数字治理相关国际组织工作人员的长途旅行负担，提升沟通效率，同时也能减少碳足迹，更好贯彻绿色发展理念；基于量子计算与通讯技术，可以搭建高度安全可信、防窃听、防间谍的跨国

[1] ZB为字节计量单位，1ZB=10¹²GB。上述数据参见《全球数字经济白皮书（2022年）发布 数字经济为世界经济发展增添新动能》，中国工信产业网，2022年7月30日，https://www.cnii.com.cn/rmydb/202207/t20220730_400751.html；《2022移动互联网蓝皮书：2021年底全球“网民”数量达到49亿》，人民网，2022年6月29日，<http://finance.people.com.cn/n1/2022/0629/c1004-32460894.html>；《2020年我国数字经济规模位居世界第二，增速全球第一》，商务部网站，2021年8月6日，<http://xkzj.mofcom.gov.cn/article/myszh/myszhdt/202108/20210803184332.shtml>；中国信息通信研究院：《大数据白皮书》（2020年），2020年12月，https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202012311445567246_1.pdf，第1页。

[2] James N. Rosenau and Ernst Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.4.

政府间数字治理通讯平台，将国际合作中最关键的国家安全与保密风险降至最低。这些创新手段也可以应用于全球治理其他子领域，实现全球治理手段全方位的升级。

第四，各国政府、政府间国际组织、非政府组织、产业巨头、科研机构等都是全球数字治理的重要主体，其中政府依然是核心力量。尽管一些学者早期提出的全球治理思想强调去国家化，但随着实践的演进，国际社会普遍认识到离开民族国家与政府的参与去推进全球治理是不现实的。^[1]当前，在数字治理领域，各国政府很显然掌控最高权力，它们负责制定数字贸易规则、数字监管法规、数字外交政策等。不过，跨国数字企业巨头的力量也不容忽视，它们在全球数字领域中拥有巨大的技术性权力，并且直接控制数据、算法、服务器等数字资源本身，全球数字治理需要它们的深度参与。近年来，脸书、谷歌等跨国数字企业巨头侵权丑闻不断，显示出它们对一国内部经济社会活动的掌控力可能会超越当地政府，继而给政治安全、社会安全带来跨国挑战，^[2]这就使得跨国数字企业巨头在某种情境下又是全球数字治理的客体。

第五，全球数字发展过程中面临的诸多挑战与困难是全球数字治理的客体。在这当中，国际社会对如下重点领域的棘手挑战尤为关切：其一，全球数字发展依然极不平衡，西方发达国家与广大亚非拉国家存在巨大的数字鸿沟；其二，数据不安全问题极为严峻，个人信息遭滥用、产业级网络攻击、个别霸权国家开展数据窃取与攻击等重大安全风险层出不穷；^[3]其三，数字企业跨国监管与征税难度加大，跨国数字企业巨头掌控大量数据资源与计算

[1] 高奇琦：《国家参与全球治理的理论及指数化》，《社会科学》2015年第1期，第5-7页。

[2] Fernando Filgueiras and Virgilio Almeida, *Governance for the Digital World: Neither More State nor More Market*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021, p.2.

[3] 中美两国作为世界上最重要的数字经济体，所面临的数据安全挑战最为严重，近年来两国产业级数据攻击事件频发。美国是数据黑客行动的主要受害者，但同时也是对华开展数据侵害的主要行动者。譬如2021年上半年以来广受关注的Colonial Pipeline、JBS、Kaseya等工业平台级网络勒索案均发生于美国，参见美国司法部与国土安全部联合设立的新网站<https://www.cisa.gov/stopransomware>；同时，美国及其北约盟国屡屡对华发动网络攻击，中国政府对此予以强烈谴责，参见《外交部发言人回应西北工业大学遭美国网络攻击》，新华网，2022年9月5日，http://www.news.cn/2022-09/05/c_1128978360.htm；《外交部：中方再次强烈要求美国及其盟友停止针对中国的网络攻击》，新华网，2021年7月20日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/20/c_1127675665.htm。

能力，政府监管不易，^[1] 营业地分布广泛，营业方式多样化，导致税基侵蚀和利润转移问题突出；^[2] 其四，数字虚拟空间违法犯罪与道德问题突出，网络极端暴力、恐怖主义与数字化洗钱、种族主义等痼疾对全球公共安全造成了巨大的威胁，^[3] 但由于数字虚拟空间具有跨国跨境、主体多元、议题繁杂等特点，监管与惩治面临明显的协调困难。

总的来看，尽管全球数字治理仍在发展与变化之中，但大致轮廓已经能够确定：全球数字治理是以各国政府、政府间国际组织为主导，非政府组织、产业巨头、科研机构等各类主体共同参与，为解决人类社会数字发展过程中各类挑战（特别是发展差距、利益冲突、公共安全等难题）而开展的各种行动的集合；它是一个动态发展的结构确立的过程，其中主权平等、共商共建共享是治理根本原则，建章立制是重要抓手，解决各种数字挑战是核心内容，促进人类社会共同的数字福祉是根本归宿。

二、全球数字治理的发展与中国贡献

全球数字治理与人类数字化发展的进程紧密相关，最早可以回溯到 20 世纪 90 年代前后。近年来，世界主要大国与政府间国际组织均高度重视全球数字治理，中国作为世界上最重要的数字发展力量之一，也付出大量努力，向国际社会作出应有的贡献。

（一）全球数字治理的成就

20 世纪 90 年代前后，即美国率先提出“信息高速公路计划”之际，互联网在全球范围内迅速拓展。在这样的背景之下，包括联合国机构在内的一些群体或组织开始寻求在相关领域的技术协调与治理推进。总的来看，这些早期治理尝试多有不足，或者是基本上保留着“技术至上”的纯粹特征，较少关注人类数字发展过程中面临的政治、经济、社会道德等问题的挑战；或

[1] 刘晗：《平台权力的发生学——网络社会的再中心化机制》，《文化纵横》2021 年第 1 期，第 31-39 页。

[2] 白彦锋、湛雨潇：《欧盟税改与国际税收发展新出路——针对互联网巨头跨国避税问题的分析》，《公共财政研究》2018 年第 2 期，第 5 页。

[3] Michael Chertoff, “A Public Policy Perspective of the Dark Web,” *Journal of Cyber Policy*, Vol.2, No.1, 2017, pp.6-38.

者是以年会清谈的形式开展，对具体的挑战与解决办法难以触及，缺乏真正的建章立制成果。

近十年来，随着数字科技突飞猛进，5G高速移动通信、云计算、人工智能、大数据科技等实现大规模民用化、产业化，对人类社会的生产生活产生巨大重构效应。尤其是新冠肺炎疫情全球大流行以来，数字全球化取得了更加显著的发展，但数字风险与挑战也更加明显，引起了全球广泛关注。在此背景下，全球数字治理的重要意义更加凸显，相关治理实践也取得了较大进展。

第一，主要大国与政府间国际组织积极布局全球数字治理。与早期仅有科技类群体或组织关注全球数字技术协调的情况相比，近年来美国、中国、欧盟、东盟、经济合作与发展组织、世界贸易组织、二十国集团、七国集团、金砖国家等主要大国与政府间国际组织均把参与乃至引领全球数字治理视为重要方略。2021年3月，欧盟发布《2030数字指南针：欧洲数字十年之路》，在人才培养、数字基础设施建设、企业与公共服务数字化等方面确立了十年目标，并宣称将以此确立欧洲全球数字领袖的地位，强调建立国际数字伙伴关系，加强互联互通。^[1]美国拜登政府上台以来，强化所谓“价值观外交”，积极拉拢西方世界盟友，致力于推进美国主导的数字科技标准，一方面与欧盟共同建立聚焦数字科技领域的“贸易和技术委员会”，^[2]另一方面在“印太经济框架”中专设数字经济框架，加强对印太区域的数字规则渗透。^[3]除此之外，经合组织、二十国集团、七国集团等都是推动数字治理的重要发力者，包括数字监管、区块链与加密货币、电子商务、人工智能在内的众多数字议题都是它们的常设主题，^[4]数字经济部长会议等已经成为二十国集团年度峰

[1] European Commission, “2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade,” March 9, 2021, <https://eufordigital.eu/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>.

[2] European Commission, “EU-US Trade and Technology Council: Commission Launches Consultation Platform for Stakeholder’s Involvement to Shape Transatlantic Cooperation,” October 18, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_5308/IP_21_5308_EN.pdf.

[3] Andreyka Natalegawa and Gregory B. Poling, “The Indo-Pacific Economic Framework & Digital Trade in Southeast Asia,” May 2022, <https://www.csis.org/analysis/indo-pacific-economic-framework-and-digital-trade-southeast-asia>.

[4] Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan, “Digital Agreements: What’s Covered, What’s Possible,” October 2021, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/digital-agreements-whats-covered-whats-possible>.

会的重点内容之一。

第二，数字经济概念得到广泛接受。数字经济是国际社会数字发展的最主要载体，推动数字经济增长，继而拉动其他经济部门乃至全社会的增长，也是世界各国高度关注数字发展的最根本原因之一。2014年亚太经合组织峰会期间，“互联网经济”的概念首次被引入亚太经合组织框架，峰会通过了《促进互联网经济合作倡议》；2016年二十国集团领导人第11次峰会首次将“数字经济”列为二十国集团创新增长蓝图中的一项重要议题。^[1] 这些举措在全球范围内引起广泛关注，此后，诸多大国或国际组织纷纷推出与数字经济相关的文件、宣言、框架或工作组计划。直至今日，数字经济已经成为联合国大会、贸易和发展会议、经济和社会事务部、教科文组织、国际电信联盟等各类联合国重要场合或机构的关键议题，其概念与意义已获得国际社会的广泛认可，这为各国发展数字经济提供了鲜明指向。此外，对数字经济的进一步概念化、分类化与测算研究等也都在积极推进中。^[2] 美国与经合组织对数字经济核算的研究具有一定的权威性与影响力，核算方法相对比较成熟，包括中国在内的许多国家，一方面在积极完善自己的统计方法与方案，另一方面也利用国际官方统计协会年会等重要场合，加强相互学习与借鉴。^[3] 因此，国际社会在未来有可能较快地实现对数字经济分类与测算的统一化目标。

第三，全球数字税改革实现重要突破。随着数字科技发展、产业勃兴与平台崛起，跨国数字企业巨头利用生产经营活动以线上为主的优势，实施了大量而隐蔽的利润转移行为，使得世界各国的数字发展收益被少数跨国数字企业巨头侵占，公共利益受到了极大的损害。实现更加合理而公平的数字税征收，成为国际社会推进全球数字治理的重要任务。2017年，二十国集团委托经合组织通过“税基侵蚀与利润转移”（BEPS）包容性框架开展应对经济

[1] 国务院新闻办公室：《携手构建网络空间命运共同体》，新华网，2022年11月7日，http://www.news.cn/politics/2022-11/07/c_1129107067.htm。

[2] 参见 Rumana Bukht and Richard Heeks, “Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy,” *Development Informatics working paper 68*, 2017, pp.1-24; Yuliia Chaliuk, “The Digital Economy in a Global Environment,” *AD ALTA-Journal of Interdisciplinary Research*, No.1, 2021, pp.143-148。

[3] 参见刘晓雪：《国际上数字经济的界定与核算》，《中国统计》2021年第4期，第74-75页；刘伟、许宪春、熊泽泉：《数字经济分类的国际进展与中国探索》，《财贸经济》2021年第7期，第32-48页。

数字化税收挑战共识性解决方案的研究。2019年，经合组织提出了“双支柱”方案，至2021年10月，国际社会达成了里程碑式的成果：140个框架成员中，136个司法管辖区共同发布了应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案的声明，^[1]使得国际社会在数字时代迎来了百年来最重要的国际税收规则改革，数字税治理翻开了新篇章。

第四，各类区域性数字合作框架逐步诞生。如前所述，欧盟、东盟、亚太经合组织等政府间国际组织都在积极布局数字治理，考虑到地缘政治经济的背景因素，它们的主要努力方向都是各类区域性数字合作框架。2021年10月，美国彼得森国际经济研究所发布报告统计了若干数字协定的情况，包括《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》第14章、《美墨加协定》第19章、《美日数字贸易协定》、《新澳自由贸易协定》第14章、《区域全面经济伙伴关系协定》第12章及新加坡、新西兰、智利之间达成的《数字经济伙伴关系协定》。报告还对正在谈判中的“印太协定”充满期待，这一协定由澳大利亚主导，包含澳大利亚、新加坡、日本、韩国、加拿大、新西兰、智利7国，并正在积极邀请美国加入。^[2]总体来看，这些协定都具有很强的区域性，特别是亚太区域相关成果最多，这也反映了该区域较高的数字发展水平。

（二）中国对全球数字治理发展的重要贡献

中国始终秉持共商共建共享的全球治理观，积极参与全球治理。习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会报告中专门指出，十年来，中国展现负责任大国担当，积极参与全球治理体系改革和建设，赢得广泛国际赞誉。^[3]在全球数字治理不断发展的进程中，中国作为世界上规模最大、发展最快的数字大国之一，积极引领，敢于担当，作出了一系列重大而具体的贡献。

第一，积极参与全球数字基础设施建设，努力弥合数字发展鸿沟，促进数字发展公平。数字基础设施是世界各国各地区发展数字产业、利用数字经

[1] 《G20/OECD包容性框架136个辖区就应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案达成共识》，国家税务总局网站，2021年10月9日，<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5169582/content.html>。

[2] Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan, “Digital Agreements: What’s Covered, What’s Possible”。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第13页。

济提升本国本地区发展水平与民众福祉的根本前提。在相当长的一段时期，广大亚非拉发展中国家网络通信设施奇缺，却又无力负担西方国家昂贵的设备购买与服务费用，因此成为信息孤岛。近年来，中国一些数字设备设施企业，逐步打造出较为强大的产业规模与高品质的服务质量，走向广大发展中国家，以优质低价的产品与完善的运维服务，帮助这些国家的数字基础设施实现了跨越式发展，从落后的有线网络、2G 通信时代直接跨入智能移动设备、4/5G 移动网络的数字新时代，极大提高了它们的数字便捷性，也打开了它们通往全球经济发展的大门。^[1] 数字产业化与产业数字化是数字经济的重点领域，也是世界各国，特别是欠发达国家提升产业规模、劳动生产率、整体经济水平的关键步骤。中国数字企业在世界各地开展了各种各样的投资、运营、改造升级业务，譬如在东南亚设立智能物流仓储港，在南非建设非洲首个 5G 智能矿山，在阿富汗帮助当地农户将产品引入全球电商平台。^[2]

第二，以高度责任感引领性与创造性地促成数字经济倡议、数字税改革等全球数字治理重大成果。数字经济概念与内容规范的里程碑式落实，要归功于中国作出的开创性努力。2016 年二十国集团杭州峰会召开之前，中国本着开放、透明、包容的精神与各成员方密切协作，在半年的时间内组织召开了各类多双边国际视频会议及面对面会议共计 30 多场，通过千余封邮件往来，征求了十几轮意见，最终形成了成果文件《二十国集团数字经济发展与合作倡议》并在峰会上获得共同签署，使其成为全球首个由多国领导人共同签署的数字经济政策文件，受到各成员方的普遍欢迎和高度赞赏。^[3] 另外，全球数字税“双支柱”方案的成功落地，也离不开中国的深度参与和坚定支持。2017 年起，经合组织开始加速研究解决方案，中国全程深度参与多边方案的设计与谈判，推动形成符合处于不同发展阶段经济体利益诉求的多边解决方案。同时，中国作为全球第一大贸易国与第二大经济体，始终坚定认同解决经济数字化税收挑战的最佳路径是通过多边谈判达成广泛共识，在数字税谈

[1] The Council on Foreign Relations, “Assessing China’s Digital Silk Road Initiative,” December 2020, <https://www.cfr.org/china-digital-silk-road/>.

[2] 作者综合人民网、新华社、环球网等权威资讯平台报道。

[3] 《G20 杭州峰会通过〈G20 数字经济发展与合作倡议〉为世界经济创新发展注入新动力》，国家互联网信息办公室网站，2016 年 9 月 29 日，http://www.cac.gov.cn/2016-09/29/c_1119648535.htm。

判过程中发挥了重要的模范生效应。^[1]除此之外,中国积极申请加入《数字经济伙伴关系协定》,在全球数字治理领域也产生了重大影响。该协定由新加坡、智利、新西兰于2020年6月共同签署,2021年1月生效,它对国际数字经济活动和交流提出了比较全面的规则安排,同时又较为灵活,是近年来全球数字治理领域难得的普遍性成果。^[2]然而,由于发起国为中小型国家,西方主要国家均未表现出参与兴趣,该协定还缺乏较大的影响力。2021年10月,习近平主席宣布中国申请加入该协定,^[3]在国际社会引起重要反响,对于提振这一治理成果在全世界范围内的影响力与生命力产生巨大的促进作用。

第三,积极创建和参与区域性数字合作框架。多年来,中国在亚太、中东、东南亚、中东欧、中亚、金砖国家等区域范围内,实现了诸多数字合作成果。亚太经合组织之所以能在2014年峰会上成功通过《促进互联网经济合作倡议》,中国作为东道国发挥了领导作用。^[4]2017年,中国与埃及、沙特阿拉伯、阿联酋等国共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》;2020年7月,中阿合作论坛部长级会议又决定加强双方在互联网和数字经济发展领域的合作与互鉴;2021年3月,中国外交部同阿拉伯国家联盟秘书处召开中阿数据安全会议,宣布共同发表《中阿数据安全合作倡议》,阿拉伯国家成为全球范围内首个与中国共同发表数据安全倡议的地区。^[5]2020年11月,第23次中国—东盟领导人会议发表《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》。^[6]2021年6月,中国启动中国—中东欧国家电子商务合作对话机制。^[7]2022年6月,“中国+中亚五国”外长第3次会晤通过《“中

[1] 孙红梅:《“双支柱”方案将启全球税收治理新篇章》,《经济参考报》2021年10月12日,第8版。

[2] Ministry of Trade and Industry, Singapore, “Digital Economy Partnership Agreement,” June 12, 2020, <https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>.

[3] 《习近平在二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议上的讲话》,中国政府网,2021年10月30日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/30/content_5647892.htm。

[4] 冯雪珺等:《把握科技创新机遇 共促数字经济合作》,《人民日报》2021年8月2日,第6版。

[5] 和音:《开启全球数字治理新篇章》,《人民日报》2021年3月30日,第3版。

[6] 《中国—东盟合作事实与数据:1991—2021》,外交部网站,2021年12月31日, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/202201/t20220105_10479078.shtml。

[7] 俞懿春等:《为全球数字治理贡献中国智慧》,《人民日报》2022年1月9日,第3版。

国+中亚五国”数据安全合作倡议》。2022年6月，金砖国家领导人第14次会晤通过了《金砖国家数字经济伙伴关系框架》。

三、全球数字治理的现实困境与中国智慧

近年来国际局势风云变幻，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战，这也给全球数字治理造成了巨大的负面影响。在这样的困难时期，中国坚持走和平发展道路，积极发展全球伙伴关系，推动构建新型国际关系和人类命运共同体，以中国智慧为全球数字治理突破僵局指明方向。

（一）当前全球数字治理面临的现实困境

全球数字治理取得的上述阶段性成果，离不开中国、新西兰、智利、东盟、东盟、阿盟、中东欧国家、中亚五国等负责任的国际社会成员的努力与贡献，但也要冷静认识到，全球数字治理面临着严重的现实困境。当前，百年未有之大变局加速演进，世界进入新的动荡变革期，和平更加脆弱，发展更加不均衡，信任赤字剧增，国际形势的不确定性与不稳定性明显上升，霸权主义、单边主义、保护主义、排外主义等在一些国家明显抬头，使得全球政治、经济与社会秩序出现明显混乱，新冠肺炎疫情全球大流行更是放大了上述不确定、不稳定因素。在这样的时代大背景下，全球数字治理从根本原则到具体领域协商，都面临着更严峻的挑战。

第一，治理所需的物质基础仍然薄弱，数字发展鸿沟难以弥合。当前，数字发展呈现出极大的不均衡与两极化特征。在国家内部层面，普遍存在因城乡、族群、受教育水平差异而导致的数字贫困问题；从全球层面来看，国与国之间的数字发展鸿沟问题更为严重，出现了明显的分层断代现象，特别是广大亚非拉地区的欠发达国家极度缺乏数字发展所必需的物质基础。联合国贸易和发展会议2022年4月的一份报告披露，新冠肺炎疫情暴发以来，全球各地的电子商务活动都出现了增长，但数字基础设施严重不足仍然是发展中国家面临的重大挑战，全球仍然没有连通互联网的29亿人口中，有96%生

活在发展中国家；^[1] 联合国教科文组织与国际电信联盟2020年4月也曾指出，新冠肺炎疫情驱动了远程在线学习，但全球大约有5600万学生生活在没有移动网络服务的地方，其中几乎一半生活在撒哈拉以南非洲，该区域89%的学生家中没有电脑，82%的学生无法上网。^[2] 尽管以中国华为、中兴为代表的电信设备企业多年来为发展中国家的数字基础设施建设事业作出了令人瞩目的贡献，但全球数字鸿沟的背后是根深蒂固的发展差距，短期内几无弥合的可能。^[3]

第二，治理原则理念对抗趋紧，个别国家霸权主义立场强硬。当前全球数字治理中尚不存在获得广泛认可的权威共识理念，弥合分歧、寻求共识也正是全球数字治理的根本目标之一。然而，在根深蒂固的冷战思维和政治偏见的影响下，以美国为首的一些西方国家将各种全球治理问题与大国竞争联系起来，对中国等非西方国家施加压力，^[4] 给全球数字治理的理念争鸣与选择打上政治化、阶层化的烙印，严厉打压非西方的数字治理理念与提议，并不断推进建立数字霸权，实行数字霸凌。它们的主要做法包括：强烈抵触对数字空间既有制度的改革；给西方世界与新兴经济体的数字发展差异强行贴上“民主与独裁、自由与专制、人权与侵权”的意识形态对立标签；全面加强针对新兴经济体数字产业的隔离与挤压行动，等等。^[5]

第三，治理方式选择争议严重，治理碎片化风险上升。由于各国数字发展水平极不均衡，治理理念各有侧重，使得国际社会对于开展全球数字治理的方式选择存在严重的分歧对立。譬如美国力主尽可能的数字自由流动，以充分发挥美国的既有优势；^[6] 欧盟则主要关注推进个人信息保护与数据安全

[1] United Nations Conference on Trade and Development, “Recovering from COVID-19 in an Increasingly Digital Economy: Implications for Sustainable Development,” April 27-29, 2022, https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_cde5d2_en.pdf, p.7.

[2] UNESCO, “Startling Digital Divides in Distance Learning Emerge,” April 21, 2020, <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>.

[3] Najeh Aissaoui, “The Digital Divide: a Literature Review and Some Directions for Future Research in Light of COVID-19,” *Global Knowledge, Memory and Communication*, February 2021.

[4] 戚凯：《美国“长臂管辖”与全球经济治理》，《东北亚论坛》2022年第4期，第68-72页。

[5] 参见 U.S. Department of State, “The Clean Network,” <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>.

[6] 蔡翠红、王远志：《全球数据治理：挑战与应对》，《国际问题研究》2020年第6期，第45页。

问题，特别强调以立法形式确立国家对跨国数字企业巨头的至高统治权，希望树立欧盟权威典范，成为全球数字治理的标杆与被模仿对象；^[1] 俄罗斯则高度重视“主权互联网”问题，是当前全球范围内坚持数字空间内贯彻主权原则最为坚决和彻底的国家之一；^[2] 此外，欧美跨国数字企业巨头一直在推动建设所谓“去政府化”的跨国协调机构，声称要维护“言论自由权利”，减少国际关系与国家内政对自身全球数字业务发展的负面影响。^[3]

在这样的情况下，超越地区合作层面的全球性数字治理几乎处于全面停顿状态。联合国框架内的信息社会世界峰会与互联网治理论坛虽然仍在定期召开，但无论是在总体原则思路还是具体阶段性成果上，都乏善可陈，每届会议都只能重复一些空洞的、带有理想主义色彩的宣传口号。治理机制设计也是碎片化严重，譬如美国高度重视推广数字领域的美国标准、建设美国数字霸权，因此在经合组织、北约、美加墨三国贸易协定、“印太经济框架”、英美自贸协定、美洲峰会等全球或地区治理平台中都塞入数字贸易或数字合作相关条款，但这些机制设想却又基本停留于政治表态层面，且遭到盟友们的多种质疑与反对。^[4]

第四，治理主体过于分散，矛盾冲突明显。在国家（国家联盟）间博弈层面，尤其是美国与欧盟都流露出了强烈的主导欲望，且相互对冲迹象明显。美国有心利用仍然保有的世界头号大国地位，力推美式数字发展标准，以期成为全球数字治理的执牛耳者。而欧盟则认为自身内部没有超级垄断性质的跨国数字企业巨头，因而主导全球数字治理更具有中立性权威，同时自视在公民权利保护等领域具有道德高地优势，因此也有心成为全球数字治理的唯一领导者。二者根本目的矛盾明显，且在经合组织、七国集团、北约等各种国际组织中利益与矛盾交叉重叠，这就使得美欧双方对全球数字治理主导权

[1] 薛岩、赵柯：《欧盟数字治理：理念、实践与影响》，《和平与发展》2022年第1期，第95-99页。

[2] 封帅：《主权原则及其竞争者：数字空间的秩序建构与演化逻辑》，《俄罗斯东欧中亚研究》2022年第4期，第114页。

[3] John S. Davis II et al., *Stateless Attribution: Toward International Accountability in Cyberspace*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017, p.26.

[4] 王晓文、马梦娟：《美国对华数字竞争战略：驱动因素、实现路径与影响限度》，《国际论坛》2022年第1期，第94-96页。

的争夺更加复杂。

除此之外，全球数字治理与防核扩散、公共卫生、减贫援助等其他治理领域的情况大有不同。多年来，全球治理，特别是与社会经济相关的治理合作，往往只需要各国政府、国际组织与专业性技术力量参与，而全球数字治理却牵涉政府、数字企业、消费者个人、非政府利益团体等各个类型的主体，各方主体都有自己独特的权力与首要利益关切。相比于政府在其他治理领域天然的强势地位，全球数字发展有着更复杂的权力相互依赖结构：跨国数字企业巨头的“私权力”膨胀明显，政府对此往往无法忍受，倾向于选择强化监管；^[1]但政府又依赖本国的跨国数字企业巨头参与国际竞争，加强本国经济权力；^[2]数字行业广大的消费者虽然名义上处于弱势地位，但由于数字行业同质性极高，服务更换成本更低，因此消费者所掌握的消费端权力也成为参与全球数字治理博弈的重要筹码。^[3]

第五，待治理难题纷繁，盲点空白不断增加。由于治理参与方众多，所处的行业与境况差异极大，各方利益出发点不同，所关注的治理难题也各不相同。对各国政府而言，它们主要关注确立全球数字发展的基本权力秩序、合作与竞争原则、减少数字安全威胁等根本问题。譬如，西方国家更强调当前数字空间可能存在的恐怖主义、洗钱、黑客勒索等重大威胁，也关注本国的数字企业巨头通过跨国经营、注册离岸企业公然避税逃税的问题。对数字企业，特别是跨国数字企业巨头而言，它们往往更关注寻求破除传统属地主义管辖原则，提出数据无法跨境自由流动极大影响了全球数字行业的更好发展，尤其影响数字欠发达国家享受更好的数字福利。对普通消费者而言，个人隐私与数据遭到企业滥用以及黑客盗窃行动，是其最关注的问题。另外，数字科技迭代演变迅猛，各种新发明、新应用层出不穷，使得新挑战、新风险也随时出现，频繁突破传统国家法律法规所能规范管理的范围，治理的盲

[1] 周辉：《技术、平台与信息：网络空间中私权力的崛起》，《网络信息法学研究》2017年第2期，第96-99页。

[2] 戚凯、朱思思：《国家安全视域下的大国技术竞争——以美国对华政策为例》，《外交评论》2021年第6期，第104-105页。

[3] 陈兵：《人工智能场景下消费者保护理路反思与重构》，《上海财经大学学报》2019年第4期，第142-145页。

点空白不断增加。譬如元宇宙概念被热炒以来，数字虚拟工作场所的劳资纠纷、员工虚拟化身的身份性质与合法权益保障等新议题，都完全超出了现有法律的规定范畴，属于暂难界定的空白领域。^[1]

（二）为破解全球数字治理困境贡献中国智慧

中国对全球治理的坚定支持态度是一以贯之的。以习近平同志为核心的党中央对我国参与引领全球治理体系改革作出顶层设计和战略谋划，坚定维护以联合国为核心的国际体系，在全球治理领域作出一系列重要理论创新和实践创新，展现负责任大国担当。这些伟大功绩同样体现在全球数字治理领域当中，为破解全球数字治理困境贡献大量的中国智慧、中国方案与中国力量，为推进国际社会数字安全与发展作出重大贡献。

第一，以人类命运共同体理念、全球发展倡议、全球安全倡议筑牢全球数字治理的根本原则基础。2015年9月联合国成立70周年系列峰会上，习近平主席全面论述了打造人类命运共同体的主要内涵，指出人类命运共同体关照的是人类的根本共同利益。^[2]2021年9月第76届联大会议上，习近平主席提出全球发展倡议，推动发展问题回归国际核心议程，发出了实现共同发展繁荣的时代强音。^[3]2022年4月博鳌亚洲论坛年会开幕式上，习近平主席明确提出了促进世界安危与共的全球安全倡议，回答了“世界需要什么样的安全理念、各国怎样实现共同安全”的时代课题。^[4]这些重要的战略思想为全球数字治理的健康发展指明了方向。具体来看，要破解数字全球化的时代进程给人类社会带来的诸多挑战，归根结底需要从发展和安全的角度出发：于前者而言，数字技术与经济的发展既包括一国发展、区域发展、全球发展三个层次，也包括经济效益、社会福利、环境保护等多个领域的和谐共进；于后者而言，既有高政治意义层面的数字主权安全、情报信息安全、军事网

[1] 戚凯：《西方国家对数字虚拟空间扩张管辖的动向及挑战》，2022年9月24—25日，香港中文大学（深圳）人文社科学院“新时代下的数字经济发展与治理”研讨会发言报告。

[2] 刘建飞：《人类命运共同体的形态、基本特征与核心要义》，《国际问题研究》2020年第1期，第31页。

[3] 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》，《人民日报》2021年9月22日，第1版。

[4] 吴晓丹、张伟鹏：《全球安全倡议：内涵、意义与实践》，《国际问题研究》2022年第4期，第53页。

络安全等，也有低政治意义上的数字科技安全、数字产业安全、网络舆情安全等。全球数字治理的最高目标是增进全人类的数字福祉，以数字技术与经济发展带动人类社会各方面的可持续发展；最低目标则是保证国际社会在数字领域享有共同、综合、合作、可持续的安全。任何一个国家，特别是大国，如果在参与全球数字治理的过程中固守霸权护持、“零和博弈”、“绝对安全”的观点，必然会成为阻滞乃至摧毁治理成果的逆流。^[1]

第二，始终坚持共商共建共享、平等开放的治理合作精神。尽管中国自身的数字发展成就以及参与全球数字治理的多边合作成果屡屡遭到美国等西方国家的污蔑与打压，但中国始终本着相互尊重、相互信任的原则，积极搭建各类治理对话平台，广泛邀请全球数字治理的各领域、各层级主体展开深度包容的对话。2014年，中国在浙江乌镇召开了首次世界互联网大会；2018年，在上海引领创办了世界人工智能大会；2020年，在深圳举办了首届中国国际数字经济大会；2022年，在北京举办了全球数字经济大会。全球政商学研等各界人士广泛参与了上述活动，并对数字经济、数字政府、数字伦理、数字媒介、数字规则、数据流动等议题进行了深入探讨。^[2]特别是世界互联网大会永久落户乌镇，成为国际社会重要的数字治理对话平台。它所提出的推进全球互联网体系变革的“四项原则”与构建网络空间命运共同体的“五点主张”，具有重要的普遍指导意义。

第三，高度重视创新与发展对推进全球数字治理的前提性意义。“发展是硬道理”，人类社会普遍的数字发展水平是开展全球数字治理的根本物质基础与前提。全球数字鸿沟不缩减，广大发展中国家的数字基础设施建设不追赶，真正公平公正公开的全球数字治理就无从谈起。人类社会的发展经验证明，创新是解决全球性问题的工具，也是人类社会进步的根本动力，许多棘手的物质、认知与制度障碍，最终要依靠科技的进步去破除。中国对

[1] 既往事实证明，安全困境、修昔底德陷阱、霸权稳定等西方安全理念的零和博弈特征明显，极不利于全球和平、稳定与发展；共同、综合、合作、可持续的安全观，有利于国际社会破解安全难题、走出安全困境。参见王功、刘军：《全球安全倡议的核心要义、理论创新与世界意义》，《国际问题研究》2022年第3期；《落实全球安全倡议，促进世界安危与共》，《人民日报》2022年4月23日，第1版。

[2] 资料来源为世界互联网大会、世界人工智能大会等官方网站。

此有深刻认识，因此一直大力支持数字科技与产业的发展创新，依靠其创造更多的社会财富，积累更多的数字原材料，为解决数字发展难题与困境提供重要物质与科技保障。中国政府高度重视发展数字经济，已经将其上升为国家战略。近年来，中国政府、科研行业、企业界共同携手，在 5G 通信、物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等数字领域均取得了重大的科研进展与商业化落地成果。

第四，在数字金融与数据安全等关键领域率先建章立制。数字产业绕不开金融运行与融资发展问题，数字经济在全球取得重大发展以来，一些金融投机势力借机炒作互联网概念，大肆发行各类所谓“数字代币”，对全球金融秩序稳定造成严重冲击。一些国家视其为洪水猛兽，还有一些国家听之任之，中国则采取了鼓励创新、先行先试、严密监管的理性政策，取得了良好的效果。与此同时，中国政府也在积极研究试行法定数字货币，在顶层设计、标准制定、安全防范、功能研发等领域走在全球各国的最前列。^[1]

第五，提出《全球数据安全倡议》与“构建更加紧密的网络空间命运共同体”的中国主张。近年来，跨境数据安全问题频发，各国深感挑战重大，全球数字治理僵局与数据安全困境也颇有关联。2020 年 9 月，中国在“抓住数字机遇，共谋合作发展”全球数字治理研讨会上正式发布《全球数据安全倡议》，提出客观看待数据安全、反对数据窃取、防范信息隐私侵害、尊重数据管辖权等 8 大原则。^[2] 这一倡议得到全球许多国家，特别是广大发展中国家的热烈赞赏。^[3] 2020 年 11 月，习近平主席在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上专门指出，中方愿以《全球数据安全倡议》为基础，同各方探讨并制定全球数字治理规则。^[4] 2022 年 11 月，国务院新闻办公室发布《携手构建网络空间命运共同体》白皮书，在第 4 章专门提出“构建更

[1] 巴曙松、姚舜达：《央行数字货币体系构建对金融系统的影响》，《金融论坛》2021 年第 4 期，第 5-8 页。

[2] 《全球数据安全倡议（全文）》，中国政府网，2020 年 9 月 8 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/08/content_5541579.htm。

[3] 《国际社会点赞中国〈全球数据安全倡议〉》，国务院新闻办公室网站，2020 年 9 月 11 日，<http://www.scio.gov.cn/37259/Document/1687026/1687026.htm>。

[4] 《习近平在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话》，新华网，2020 年 11 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/21/c_1126770364.htm。

加紧密的网络空间命运共同体”，包括尊重网络主权、营造开放数字发展环境、加强国际合作、促进数据开发利用、共建网上美好精神家园等10项内容，全面而系统地阐述了中国对人类数字发展的期许与实践路径，庄严强调了互联网的发展成果要惠及全人类的高尚目标。^[1]

四、结语

人类社会迅速步入数字时代，既有历史发展的必然性，也有一定的意外性，因此数字科技、产业与经济的发展超出既往认知，出现挑战与风险是不可避免的。在人类命运休戚与共的时代背景之下，加强合作交流、推动治理是应对数字风险挑战的必由之路。

一段时间以来，国际社会成员，特别是数字大国与政府间国际组织为推进全球数字治理发展进行了各种各样的努力，也取得了一些成就。然而，值得关注与警惕的是，以美国为首的西方国家盲目狭隘地将新兴经济体在数字领域的迅速发展视为对自己的必然威胁，将广大发展中国家促进全球数字领域公平公正发展的合理诉求视为对自身霸权的挑战，对全球数字治理横加阻碍破坏，导致其陷入严重困境。这种自私自利又短视的做法，既影响其自身的数字发展，更严重损害了整个国际社会的共同利益。

中国对全球数字治理实现良治与善治的目标是深刻认同的，对当前的治理困境既有客观理性的认识，也从未在主观上放弃。中国始终在根本理念、制度平台、科技创新、前沿应对等层面持续发力，为全球数字治理提供新的实践成果与理论设计。未来，中国将继续同世界各国一道，为构建更加公平合理、开放包容、安全稳定、富有生机活力的数字发展新局面，解决人类共同面临的数字难题贡献更多的中国智慧、中国方案、中国力量，为全球数字治理作出更大贡献。

【完稿日期：2022-11-8】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 国务院新闻办公室：《携手构建网络空间命运共同体》。

美欧数据跨境流动的规则博弈及走向

□ 刘文杰

〔提 要〕在数字经济时代，各国围绕数据跨境流动的合作与竞争成为全球治理领域的焦点议题。数据跨境流动引发的权力争夺、法律较量等问题日益突出，数据保护标准尤其是数据跨境流动规则主导权之争更趋激烈。美国与欧盟在数据跨境流动领域长期开展密切合作，但围绕数据跨境流动标准的确定，美欧均希望取得主导权，这导致双方发生多轮激烈博弈。欧盟以立法为数据跨境传输规定了严格条件，基本宗旨是确保其数据保护水平不会因数据向第三国或国际组织传输而下降，为此不惜宣告构成跨大西洋数据流动法律基础的“安全港决定”和“隐私盾决定”无效。造成美欧数据跨境流动协议失效的表层原因在于美国的数据收集制度偏离了欧盟秉持的个人数据保护原则，深层原因是双方对数据流动所持立场的差异以及美国将其国家安全诉求凌驾于他国利益之上的单边霸权思维。

〔关键词〕个人数据保护、数据跨境流动、隐私盾决定、全球治理

〔作者简介〕刘文杰，中国政法大学比较法学研究院教授

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0065-14

进入数字经济时代，对数据跨境流动的规制在全球治理中所占分量越来越重。国家及国际组织在这一领域开展的合作与竞争成为近几年来全球治理领域的重要议题。综合来看，由于制度、文化、经济发展水平等方面的差异，

不同国家对数据保护的理解不同，围绕数据保护尤其是数据跨境流动存在着规则主导权之争。美国与欧盟是全球两大主要经济体，相互间存在着政治、经济、社会、文化等诸多领域的紧密联系。伴随着大西洋两岸货物和服务贸易的开展，数据跨境流动已经成为常态。但围绕数据跨境流动标准的确定，美欧均希望取得主导权，这导致双方发生多轮激烈博弈。深入探析美欧之间的数据保护标准之争，有助于更加清楚地认识围绕数据跨境流动形成的全球治理格局，为争取这一领域的规则创建权提供有益参考。

一、全球治理中的数据跨境流动议题

随着全球化和数字经济的发展，数据跨境流动已经成为全球治理领域的重要议题。围绕这一议题，各国及国际组织提出一系列治理方案，并致力于达成稳定的双边和多边安排。^[1]然而，基于不同的国情和利益诉求，这些治理方案不尽一致，相互间甚至存在较大的差异。总体而言，在数据跨境流动的治理领域，各国、地区之间将会长期呈现合作与竞争并存的态势。

（一）数据跨境流动的重要性和特殊性

电子化个人数据出现空前规模的增长并在全球范围频繁传输，是人类进入数字时代的一个标志性现象。包括电子商务、快递物流、地图导航等在内的现代服务诸多领域是以个人数据的采集和传输作为支撑的。个人数据的跨境流动在全球化时代已经变得不可或缺，其不但便利了个体，更有力推动了国际贸易与投资的发展。个人数据的跨境流动也是技术和商业模式创新的内在要求。各国企业、组织、个人广泛采用的云存储服务就是将服务器部署在不同的国家和地区，从而实现数据存储和传输的最优化，这其中也包含个人数据的跨境流动。在美国白宫2022年3月发表的声明中，数据跨境流动的重要性得到高度强调，“数据流动对跨大西洋经济关系和所有经济部门的大小公司都至关重要。事实上，在美国和欧洲之间流动的数据比世界上任何其他

[1] 参见孙南翔：《CPTPP数字贸易规则：制度博弈、规范差异与中国因应》，《学术论坛》2022年第7期，第1-10页；王欢雪：《从东盟数据跨境流动治理机制展望与中国的跨境流动合作》，《中国标准化》2022年第10期（下），第38-40页，第50页。

地方都多，这促成美国和欧盟之间的经济关系达到 7.1 万亿美元”。^[1]

同时，个人数据跨境流动也具有特殊性，表现在个人数据涉及人格利益，这种利益并不因为信息“交割”而消失。与货物的流动相比，个人数据的流动通常采用电子传输方式，在瞬间完成，很容易转移到陌生人手中。由于个人数据是可以识别特定自然人的信息，是对自然人活动及行踪轨迹的记录，因此影响到数据主体的安全与自由。此外，个人数据流动往往由数据主体以外的人（数据控制人、数据处理人）实施，数据主体无法加以控制，甚至对自身数据的流动茫然不知，使其暴露在违法犯罪行为之下的风险大增。20 世纪 70 年代，计算机开始广泛应用于个人数据处理领域，导致存储、比较、选择和获取个人数据的可能性得到极大扩张。个人数据可以同时处于地理上分散的、成千上万的使用者支配之下，这一现象引发了公众对计算机处理个人数据所蕴含危险的关注。个人数据保护由此迎来第一波立法浪潮。

进入 21 世纪，互联网应用席卷全球，个人信息收集的普遍化和自动化、个人信息存储的无限量和无限期、个人信息转移的瞬间性和低成本，加之消费者与信息采集者在力量上的不对等，导致过度采集、长期存储而又缺乏安全措施之下的个人信息泄露风险、滥用风险较之以往大大增加。公众的诉求已经不限于简单的停止收集或者删除信息，而是希望对个人信息被利用的过程施加有效控制。因此，本世纪以来，全球掀起新一轮的个人数据保护立法浪潮。欧盟《一般数据保护条例》的出台即为代表，美国也有议员在联邦层面提出统一个人数据保护法案，中国继《民法典》规定有关个人信息保护条款之后，《个人信息保护法》及《数据安全法》也相继出台，反映出各国对新时代个人数据保护诉求的积极回应。

（二）围绕数据跨境流动的国际角力

鉴于个人数据跨境流动的重要性和特殊性，制定调整数据流动的国际规则有显著必要性。虽然双边协定是解决这一问题的选项之一，但其在实践层

[1] The White House, “FACT SHEET: United States and European Commission Joint Statement on Trans-Atlantic Data Privacy Framework,” March 25, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>.

面耗时耗力，收效也不明显，原因在于人员流动以及为人员提供的相关服务往往跨越多国，数据流动需求不限于两国之间。考虑到这一情况，更为现实的解决方案是多边规则进路，即通过区域贸易协定（专门的数字协定或包含在贸易协定中的数据流动条款）解决数据跨境流动问题。

美国作为世界最大经济体，拥有最发达的数字经济和数字产业，在数据的全球流动体系中，更多地扮演输入方和受益方的角色。例如，Statista 的统计数据表明，自 2017 年至今，在全球云基础设施服务市场排行榜上，美国的亚马逊、微软和谷歌公司所占有的市场份额始终名列前三。^[1] 不受限制的数据流动更符合美国利益，推行数据本地化则会妨碍美国科技产业和信息产业的发展。因此，在数据跨境流动问题上，美国持一种相对自由的立场，不赞成他国以限制数据跨境的法律政策设置贸易壁垒。^[2] 美国认同的数据跨境隐私规则体系建立在亚太经合组织隐私框架的基础上，而后者又以经济合作与发展组织的《隐私与个人数据跨境流动保护指南》为基础。该指南最初发布于 1980 年，更强调企业遵守个人数据保护诸项原则的承诺。2013 年，指南发布新版，增加了“建立数据保护机构”、“发生数据安全事件后通知数据保护机构和数据主体”以及“问责原则”，但其相对较低的个人数据保护门槛尤其是针对数据跨境流动相对宽松的立场并无改变。^[3]

与美国立场不同，欧盟致力于更高水平的个人数据保护和对数据跨境流动的更严格监管。2016 年通过的《一般数据保护条例》确立了大数据时代数据跨境流动规则框架，目的是使数据主体在欧盟享受到的保护水平不因数据跨境流动而降低。通过《一般数据保护条例》，欧盟向全世界传递了个人数据保护和跨境流动规则应向欧盟看齐的意图。该条例规定，欧盟应对目标国进行个人数据保护充分性评估，评估对象包括目标国法律制度尤其是公权力

[1] “Cloud Infrastructure Services Vendor Market Share Worldwide from 4th Quarter 2017 to 1st Quarter 2022,” August 25, 2022, <https://www.statista.com/statistics/967365/worldwide-cloud-infrastructure-services-market-share-vendor/>.

[2] 戴恩·罗兰德、伊丽莎白·麦克唐纳：《信息技术法》，宋连斌等译，武汉大学出版社 2004 年版，第 308 页。

[3] 洪延青：《推进“一带一路”数据跨境流动的中国方案——以美欧范式为背景的展开》，《中国法律评论》2021 年第 2 期，第 30-42 页。

部门访问个人数据的可行性和条件，实际上涵盖了目标国价值观、意识形态和政治制度等方面。^[1]

在个人数据跨境流动的全球角力场上，还有其他相对折衷的方案。如中国加入的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）第12章“电子商务”只是要求缔约方应当在可能的范围内合作，以保护从一缔约方转移来的个人信息。就“通过电子方式跨境传输信息”，协定认可缔约方对通过电子方式传输信息有各自的监管要求，允许缔约方采取或维持其认为实现合法公共政策目标所必要的措施。协定还强调，此类合法公共政策的必要性由相关缔约方自己决定，从而更加尊重缔约方的主权和各自特点，给缔约方留出了较大政策设计空间。当然，这并不意味着RCEP忽略了个人数据安全。协定第12章第8条是关于线上个人信息保护的规定，要求每一缔约方在制定保护个人信息的法律框架时，应当考虑相关国际组织或机构的国际标准、原则、指南和准则。

此外，中国积极申请加入的《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）在数据跨境流动问题上，对缔约方同样采取了一种相对灵活的态度。^[2]该协定第4章“数据问题”要求每一缔约方应允许为开展业务目的通过电子方式跨境传输信息，其中包括个人信息；与RCEP表述相同，协定认可缔约方有各自的监管要求，可以采取或维持合法公共政策目标所要求的措施。DEPA同样设有个人信息保护规定，强调了个人信息保护的收集限制、数据质量、用途说明、使用限制、安全保障、透明度、个人参与以及责任原则，并敦促每一缔约方致力于制定机制，促进不同个人信息保护体制之间的兼容性和互操作性。

二、美欧数据跨境流动的博弈进程

2022年10月，美国总统拜登签署《关于加强美国信号情报活动保障措

[1] Nigel Cory, Daniel Castro and Ellyse Dick, “‘Schrems II’: What Invalidating the EU-U.S. Privacy Shield Means for Transatlantic Trade and Innovation,” Information Technology & Innovation Foundation Foundation Program, December 3, 2020, <https://itif.org/publications/2020/12/03/schrems-ii-what-invalidating-eu-us-privacy-shield-means-transatlantic/>.

[2] 周念利、于美月：《中国应如何对接DEPA——基于DEPA与RCEP对比的视角》，《理论学刊》2022年第2期，第55-64页。

施的行政命令》，以实施该国3月与欧盟最新达成的数据隐私框架协议——《跨大西洋数据隐私框架》。这是美欧围绕数据跨境流动监管开展的第三次尝试，此前双方已就该问题博弈多年，曾于2000年和2016年先后签订《安全港协议》和《隐私盾协议》，但二者均以欧盟法院认定无效告终。

（一）“安全港决定”和“隐私盾决定”的相继失效

1998年，欧盟《关于个人数据处理及其自由流动的个人保护第95/46/EC号指令》（以下简称《个人数据保护指令》）正式生效，禁止将个人数据传输到未提供“充分保护”的第三国。出于商业利益考虑，美国与欧盟2000年12月达成有关个人数据跨境传输的《安全港协议》，欧盟委员会在此基础上作出第2000/520号决定（“安全港决定”），确认美国能够为欧盟公民的个人数据提供充分的制度保障。

2013年，“安全港决定”的效力遭遇来自欧盟内部的挑战。这一挑战不是来自双方行政部门的质疑，而是通过个案受到欧盟法院的司法审查。斯诺登“棱镜门”事件同年曝出后，奥地利国民马克西米利安·施雷姆斯（Maximillian Schrems）^[1]向爱尔兰个人数据监管机构提出申诉，认为美国关于个人信息保护的强度远低于欧盟，请求禁止脸书爱尔兰公司将其个人信息传输至美国境内。监管机构依据欧盟委员会“安全港决定”，认为美国确保了足够的保护水平，驳回了投诉。施雷姆斯随即向法院起诉。经过层层审理，欧盟法院2015年10月作出判决，宣布欧盟委员会“安全港决定”无效（“Schrems I判决”）。^[2]

“安全港决定”被判无效后，美国与欧盟展开紧急磋商。美国政府向欧盟委员会出具书面承诺，保证将对其“出于公共利益获取和使用个人数据”的行为加以限制并提供救济措施，建立独立于美国情报部门的“隐私盾监察员”等。同时，《一般数据保护条例》于2016年4月经欧洲议会投票通过。在此背景下，美欧于2016年7月达成第二份数据跨境传输协议，即《隐私盾协议》。

[1] 施雷姆斯自2008年以来一直是脸书公司的用户。与居住在欧盟国家的其他用户一样，施雷姆斯的部分或全部个人数据被脸书爱尔兰公司转移到位于美国的脸书公司服务器上，并在那里进行处理。

[2] “Case: C-362/14 – Schrems I,” <https://www.europeansources.info/record/judgment-in-case-c-362-14-maximillian-schrems-v-data-protection-commissioner/>.

欧盟委员会据此再次作出美国可以对传输至美国的个人数据提供充分保护的 2016/1250 号决定（“隐私盾决定”）。考虑到上述新情况，审理施雷姆斯与脸书公司诉讼的爱尔兰法院请求欧盟法院裁决第 2016/1250 号决定是否有效。

2020 年 7 月，欧盟法院作出判决，宣布第 2016/1250 号“隐私盾决定”无效。^[1] 法院的审查主要围绕“隐私盾决定”第 1 条第 1 款进行，欧盟委员会在该款中认定美国为欧盟个人数据提供的保护水平实质上等同于欧盟的保护水平。但欧盟法院认为，美国对外国人数据的情报收集制度不符合欧盟法律规定的比例原则。^[2] 一方面，美国《外国情报监视法》第 702 条没有对其赋予的、为获取外国情报目的实施监视计划的权力有任何限制，也没有对可能成为这些计划目标的非美国人给予保障，因此没有满足比例原则要求。另一方面，基于美国第 12333 号行政命令开展的监控允许情报机关对流动到美国的数据进行“批量”收集，且不受任何司法审查的限制。因此，该行政命令也不符合比例原则。

欧盟法院还认为，尽管“隐私盾决定”规定了美国当局在实施有关监视计划时必须遵守的要求，但美国《外国情报监视法》第 702 条和第 12333 号行政命令都没有赋予数据主体可在法院起诉美国当局的权利，数据主体没有获得有效救济的机会。“隐私盾决定”中的美方隐私盾监察员虽然被描述为“独立于情报部门”，却是由美国国务卿任命的，是美国国务院的一个组成部分。“隐私盾决定”中也没有任何内容表明监察员相对于行政部门的独立性。^[3] 因此，“隐私盾决定”提到的监察员机制并没有提供相当于《欧盟基本权利宪章》第 47 条所要求的保障。^[4]

[1] “Case: C-311/18 - Schrems II,” <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=228677&pageIndex=0&doclang=en/>.

[2] 《欧盟基本权利宪章》要求，对行使基本权利的任何限制必须由法律规定，必须特别指出在什么情况和什么条件下可以对个人数据保护进行减损和限制，并规定最低限度的保障措施，以便数据主体在其个人数据免受滥用方面获得足够的保障。

[3] “Case: C-274/14 - Banco de Santander,” <https://ec.europa.eu/newsroom/comp/items/667196/en>.

[4] 《欧盟基本权利宪章》第 47 条第 1 款要求，每个受欧盟法律保障的人有权在权利和自由受到侵犯时向法庭获得有效救济。根据该条第 2 款，每个人都有权得到一个独立和公正的法庭的审理。

（二）围绕《跨大西洋数据隐私框架》的磋商

由于“安全港决定”和“隐私盾决定”归于无效，美欧不得不就个人数据跨境流动开展新一轮磋商。2022年3月，美欧发表联合声明，承诺建立一个新的跨大西洋数据隐私框架，并解决欧盟法院在2020年“隐私盾决定”无效判决中提出的关切。美方承诺推行新的保障措施，以确保其在追求国家安全目标时开展的信号情报活动是“必要”和“成比例的”，并为欧盟个人建立新的针对信号情报活动的救济机制。^[1]

根据《跨大西洋数据隐私框架》，美方的承诺包括加强对美国信号情报活动中的公民隐私和自由的保障、建立独立和有约束力的新救济机制以及加强对信号情报活动的分层监督。新的框架旨在确保：美国只有在为达到合法的国家安全目标所必需的情况下，才可以进行信号情报收集，并且不得对个人隐私和自由造成不成比例的影响；欧盟公民可以向多层新救济机制寻求法律救济，该机制包括一个独立于美国政府的数据保护审查法庭，其将有充分的权力对索赔进行裁决并根据需要指导补救措施；美国情报机构将实施程序，监督公民隐私和自由新标准得到有效遵守。同时，参与到该框架中的公司和组织将被要求继续遵守隐私盾原则，可通过美国商务部对其遵守该原则进行自我认证。欧盟公民将继续拥有多种救济渠道，包括通过替代性争议解决方案和有约束力的仲裁来解决其对参与方的投诉。2022年10月，美国总统拜登签署行政命令，将上述承诺落实于纸面，作为欧盟委员会进行保护充分性认定的评估基础。^[2]

三、美欧数据跨境流动之争的原因

无论在欧洲还是美国，个人数据保护都起源于隐私权制度，在数据保护

[1] The White House, “United States and European Commission Joint Statement on Trans-Atlantic Data Privacy Framework,” March 25, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/united-states-and-european-commission-joint-statement-on-trans-atlantic-data-privacy-framework/>.

[2] The White House, “FACT SHEET: President Biden Signs Executive Order to Implement the European Union-U.S. Data Privacy Framework,” October 7, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-implement-the-european-union-u-s-data-privacy-framework/>.

规则的创建上，美国甚至呈现出某种向欧洲靠拢的态势。尽管如此，双方仍然就数据跨境流动问题发生了激烈的冲突，乃至出现两次政府间协议被欧盟法院否决的结果，个中原因需深入探究。

（一）数据跨境保护在欧盟内部的制度定位

1. 个人数据保护：从隐私权到独立的基本权利

梳理历史可以发现，在个人数据保护兴起之初及以后的相当长时间里，其在欧洲都被视为隐私保护在新技术条件下发展出的新维度，或者隐私权制度向信息处理尤其是自动化信息处理领域的延伸。欧洲理事会 1981 年《关于个人数据自动化处理的个人保护公约》（又被称为欧洲《第 108 号公约》）规定了个人数据质量、敏感数据、数据安全、数据保护与限制、个人数据跨境传输等个人数据保护制度。欧盟 1995 年《个人数据保护指令》第 1 条第 1 款即明确，在符合本指令规定的前提下，成员国应当对自然人的基本权利和自由，尤其是对与处理个人数据相关的隐私权加以保护。指令强调，调整个人数据处理国内法的目标是保护自然人的基本权利和自由，特别是《欧洲人权公约》第 8 条所确认的隐私权。隐私权的使命是捍卫个体生活的自主决定权，而个人数据保护所捍卫的信息自决权乃是其中不可或缺的组成部分。^[1]

本世纪以来，伴随着互联网的高速发展，人工智能与大数据技术应用日益普及，欧盟立法者对个人数据保护的态度进一步强化。2000 年《欧盟基本权利宪章》第 8 条在第 7 条“隐私权”之外，单独将个人数据保护确认为一项基本权利。该条规定，任何人享有就与其相关的个人数据获得保护的权力；个人数据必须基于本人同意或法定事由得到公平处理，任何人有权查询其个人数据，并有权要求更正；个人数据处理的合规应当由一个独立机构负责。取代《个人数据保护指令》的《一般数据保护条例》指出，自然人在个人数据处理方面获得保护属于一种基本权利。该条例第 1 条第 2 款规定，保护自然人的基本权利与自由，尤其是其个人数据受保护的权力。

2. 欧盟的数据跨境流动调整机制

《一般数据保护条例》第 5 章对欧盟向第三国或国际组织转移个人数据

[1] “BVerfGE 65, 1 - Volkszählung,” https://www.datenschutz.rlp.de/fileadmin/lfdi/Dokumente/Gerichtsurteile_und_-beschluesse/bverfge_65_1_-_volkszaehlung.pdf.

作出规定,基本宗旨是确保自然人的数据出境后受到的保护水平不会被减损。为实现这一目标,条例作了详细规定,创立了复杂的机制。

在这套机制中,“保护充分性认定”居于首要位置。如果欧盟委员会认定第三国、该国的一个或多个特定部门或有关国际组织可确保充分(即与《一般数据保护条例》水平相当)的保护水平,则数据处理人可将个人数据从欧盟转移到该第三国或国际组织。这种基于“保护充分性认定”发生的数据流动不再要求任何具体的授权。为作出认定,欧盟委员会应当对目标国或国际组织进行全面评估并定期审查,评估时应特别考虑以下因素:相关领域的一般性和部门立法以及这些立法的实施、包括数据跨境流动规则在内的数据保护规则、专业守则和安全措施、判例法等,有效和可执行的数据主体权利、个人数据转移场合对数据主体的有效行政和司法救济;负责确保和强制遵守数据保护规则的一个或多个独立的监督机构的存在和有效运作,具有充分的执法权协助和建议数据主体行使其权利,并与欧盟成员国的监督机构合作;目标国或国际组织已作出的国际承诺,或因参加的有法律约束力的公约或文书、多边或区域机制而产生的其他义务,特别是在保护个人数据方面。

如果未获取欧盟委员会的“保护充分性认定”,那么只有在提供了适当保障措施的情况下,数据控制者或处理者才可以将个人数据转移到第三国或国际组织,且要满足数据主体权利可执行以及存在有效法律救济的条件。适当保障措施存在多种形式,最为重要的是依据《一般数据保护条例》第47条所规定的有约束力的公司准则、欧盟委员会或监管机构审核、采用的标准数据保护条款或根据《一般数据保护条例》第42条批准的认证机制进行的认证。

“隐私盾决定”的无效意味着欧洲企业不能以“保护充分性认定”为依据向美国传输欧盟的个人数据,美欧双方均难免受到负面影响。美国跨国科技企业无法自由传输欧盟客户的数据,而欧盟企业在利用境外服务方面也可能遭遇明显障碍。早在“安全港决定”无效判决作出时,就有研究认为,因此导致的数据流通受阻会造成欧盟区内的国内生产总值下降0.8%~1.3%。^[1]美欧双方存在努力寻求(例如通过《跨大西洋数据隐私框架》方式)重新达

[1] Yann Padova, “The Safe Harbour Is Invalid: What Tools Remain for Data Transfers and What Comes Next?,” *International Data Privacy Law*, Vol.139, 2016, p.140.

成合作的动力。

（二）美国个人数据保护制度的特点及问题

在美国，无论是立法还是司法审判层面，无论在公法还是私法领域，个人数据保护都是隐私权制度的组成部分。进入计算机与电信时代，个人数据保护被单独提上立法议程。在美国联邦和州一级的立法中，个人数据保护大多被冠以隐私保护之名。在晚近的司法判决中，诸如手机定位信息等个人数据被美国联邦最高法院认定为隐私信息。^[1]迄今为止，美国并不存在类似于欧盟《一般数据保护条例》或成员国个人数据保护法那样的联邦统一立法，有关个人数据保护制度分散于联邦或州的部门性法律中。近些年来，在个人数据保护的制度设计尤其是保护强度上，美国一定程度上显现出向欧盟看齐的态势。

在数据跨境流动领域，美国以《澄清境外合法使用数据法案》（简称CLOUD法）规定，美国企业在境外的经营活动只要与美国有足够的联系，执法部门即可以在一定条件下调取企业存储在境外的数据。如果外国监管部门想要调取美国本土数据，则需要达到法案规定的“适格外国政府”标准。对外国政府发出的调取数据的命令，CLOUD法案有严格限制，包括不得侵犯言论自由、向美国提供相互访问数据的准入权利等，且美国保留停止外国政府调取数据命令的权力。简言之，该法案为美国本土监管部门调取他国数据规定了宽松的条件，却没有给予外国监管部门调取美国境内数据的同等权力，实际上是单边主义的霸权思维在数据跨境流动领域内的扩张。^[2]

此外，在电子数据的监视和调取方面，美国存在着两套法律体系，即以1978年通过的《电子通信隐私法》（ECPA，后经过多次修正）为核心、适用于一般执法情形下的数据调取规定，以及以《外国情报监视法》（FISA）和第12333号行政命令（里根总统签署）等为核心、面向国家安全的数据监视和调取制度。后一套制度与数据跨境流动关系更为密切，因而成为欧盟法院“隐

[1] Carpenter v. United States, “138 S.Ct. 2206 (2018),” <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/585/16-402/>.

[2] 许可：《数据主权视野中的CLOUD法案》，《中国信息安全》2018年第4期，第40-42页。

私盾决定”诉讼的审查对象。

《外国情报监视法》与第12333号行政命令等构成美国获取外国情报的制度框架。执法部门广泛援引的《外国情报监视法》第702条来源于该法2008年的修正法案，其授权美国情报机构出于保障国家安全目的，向美国企业收集、查阅外国人的通信，而提供信息的企业无需通知受影响的用户。该条同时规定了定位程序和伤害最小化程序，以确保监视仅针对外国公民，减少对美国公民数据的附带收集。美国政府称，第702条对保障国家安全、打击恐怖主义至关重要。^[1]第12333号行政令则授权美国国家安全局访问大西洋海底电缆，在数据抵达美国之前收集和保留传输的数据；根据该行政命令开展的活动不受成文法的约束。

《外国情报监视法》第702条没有对其赋予的、为获取外国情报目的实施监视计划的政府权力施加限制，也没有对可能成为这些计划目标的外国人提供充分的法律保障。第12333号行政命令和第PPD-28号行政命令（奥巴马总统签署）均未赋予数据主体在法院起诉美国当局的权利。因此，这两项行政命令给予外国人的保护亦未达到《欧盟基本权利宪章》所要求的水平。事实上，《外国情报监视法》及第12333号行政命令对数据监视和调取的规定相对宽泛和不透明，且缺乏司法监督，这一点即使在美国国内也受到人权组织的诟病。^[2]例如，依据《外国情报监视法》创设的外国情报监视法庭（FISC）负责批准情报部门的监视计划，但该法庭对监视项目进行年度整体性批准，而非个案审批，年度计划里只需说明监视的数据类别而非具体的目标个人的信息，且年度计划内容和FISC裁决均默认保密。据统计，FISC从1979—2019年间共批准了42947项年度监视计划，仅否决了135项，其中123项还是在2013年“棱镜门事件”后予以否决的。^[3]

[1] The Federal Bureau of Investigation, “Defending the Value of FISA Section 702,” October 13, 2017, <https://www.fbi.gov/news/speeches/defending-the-value-of-fisa-section-702>.

[2] American Civil Liberties Union, “Warrantless Surveillance under Section 702 of FISA,” November 1, 2022, <https://www.aclu.org/issues/national-security/privacy-and-surveillance/warrantless-surveillance-under-section-702-fisa>.

[3] The Administrative Office of the U.S. Courts, “The U.S. Courts Statistics & Reports,” November 30, 2020, <https://www.uscourts.gov/statistics-reports/analysisreports/directors-report-foreign-intelligence-surveillancecourts>.

由于上述法律和行政命令给予情报部门的宽泛授权，美国政府实施了数项大规模数据监听计划。按照《外国情报监视法》第 702 条开展的情报监视包括“上游计划”和“下游计划”（原“棱镜计划”）等。“上游计划”涉及美国情报部门对全球互联网骨干网的数据复制和过滤，包括元数据和通信内容；“下游计划”则要求美国企业向情报部门披露目标账户接收和发送的通信和数据。根据第 12333 号行政命令，美国情报部门也开展了大规模监视计划，收集数以亿计的移动电话位置记录、个人电子邮件中的通信录和地址簿等。此外，无论《外国情报监视法》第 702 条还是第 12333 号行政命令对情报的定义都相对宽泛，造成收集、保存和使用大量与国家安全无关信息的风险。^[1]

综上，造成欧盟方面否定美国个人信息安全保证的原因，并不在于双方制度或价值观有所差异。恰恰相反，二者在这些方面并不存在本质区别。美欧个人数据跨境保护协议遭到否定也并非源于经济竞争中相互排挤的冲动，而是在于美国方面在保护个人数据免于来自公权力部门的不当干预上存在制度缺陷，尤其是对于境外个体数据保护的歧视性对待，基于惯有的霸权思维，将所谓美国国家安全片面地置于境外个体的基本权利之上。

四、美欧数据跨境流动之争的走向

结合欧盟法院作出的两次无效判决来看，美方关于数据跨境保护的新承诺仍然不无问题。虽然新的行政命令使用了欧盟法律的措辞即《欧洲基本权利宪章》第 52 条中的“必要”和“成比例的”，而不是第 PPD-28 号行政命令第 1（d）中使用的“尽可能量身定制”，以此向欧盟方面表明向其靠拢的诚意，但新行政命令并没有从制度上改变美方电子监控法律的内容，正在实施的大规模电子监控计划恐难有所改变。尽管欧盟法院两次宣布美国有关监控的法律和做法不构成“合比例”，然而新的行政命令并不禁止所谓的“批量监视”，从境外发送给美国网络服务商的数据仍将最终进入“棱镜计划”

[1] 参见张春飞、杨筱敏：《从〈欧美隐私盾〉协议失效看美国政府电子数据调取体系》，《信息通信技术与政策》2021 年第 1 期。

或“上游计划”收集范围。此外，行政命令中的“法院”也不是欧盟方面期待的真正意义上的法院。按照新行政命令的规定，个人数据救济机制将是一个两步程序，第一步由国家情报总监的官员进行处理，第二步由“数据保护审查法庭”加以裁决。但是，两者均非《欧洲基本权利宪章》第47条或美国宪法意义上的法院，而只是美国行政部门内的一个机构。新系统只是以前的“监察员”机制的升级版，后者已被欧盟法院否定。基于以上理由，作为个人数据保护社会活动家的施雷姆斯表示，如果欧盟委员会对新行政命令给予肯定，可能再次引发诉讼。^[1]

综观美欧围绕数据跨境流动议题博弈的全过程，可以得到的启示是，在数字全球治理领域，围绕数据跨境流动规则主导权而展开的各方博弈将日益突出，并将在较长一段时间内存在。在围绕数据跨境流动展开的美欧博弈中，欧盟一方握有一定的主导权，从每一次协议失效后美方均积极作出新的承诺即可看出。美国哥伦比亚大学法学院教授布拉德福德于2012年提出著名的“布鲁塞尔效应”理论。该理论认为，总部设在比利时布鲁塞尔的欧盟通过一系列调整市场经济的指令、规定，例如竞争政策、环境保护、食品安全、隐私保护或者社交媒体仇恨言论监管等领域的立法，使其影响力向全球市场渗透，相当程度上实现了单方面为国际商业环境确立标准的效果。所谓“布鲁塞尔效应”，就是全球商业市场的诸多重要方面呈现出行为标准欧洲化。这一现象也显示出欧盟依然拥有重要和独特的影响全球经济规制政策的力量。^[2]2020年2月，欧盟委员会连续发布了《塑造欧洲数字未来》、《欧洲数据战略》和《人工智能白皮书》三份数字转型战略文件，显示出争取国际数字经济规则主导权的强烈愿望，从一个侧面印证了“布鲁塞尔效应”的存在。

【完稿日期：2022-11-10】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] “First Reaction: Executive Order on US Surveillance Unlikely to Satisfy EU Law,” NOYB Organization, October 7, 2022, <https://noyb.eu/en/new-us-executive-order-unlikely-satisfy-eu-law>.

[2] Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, p.14.

印度对全球经济治理的认知及政策取向

□ 杨文武 黎思琦

〔提 要〕印度认为，由西方国家主导的全球经济治理体系机制僵化，深陷失灵困境，导致稳定全球经济发展、实现合作共赢的治理目标无法实现，而新兴全球经济治理主体虽然力量弱小、运行低效和治理缺位，但这些问题正在逐步改善。因此，印度选择为全球经济治理价值取向提供“印度构想”，为完善全球经济治理体系提供“印度方案”，为全球经济治理实践提供“印度经验”，从而推动全球经济治理体系朝着更加有利于印度国家利益的方向发展。未来印度将在全球经济治理体系中扮演重要角色并引导整个体系向好发展。然而，囿于自身实力和复杂政治关系，印度推进变革受到明显制约。中印在推进全球经济治理体系改革中存在共同利益，但具体合作必然存在摩擦，中国可引导印度共同维护发展中国家在全球经济治理中的利益诉求。

〔关键词〕印度外交、全球经济治理、印度方案

〔作者简介〕杨文武，四川大学南亚研究所研究员、博士生导师
黎思琦，四川大学国际关系学院博士研究生

〔中图分类号〕F135.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0079-21

随着全球经济格局不断演化，全球经济治理的失灵困境凸显。为构建更加公平合理的全球经济治理体系，发展中国家将承担起越来越重要的责任和义务。而作为正在崛起的发展中大国，印度以实现本国经济利益最大化为目标参与全球经济治理，极有可能成为全球经济治理体系变革的重要推手之一。在全球经济治理体系改革进入深水区之际，探究印度对全球经济治理的认知，

把握其政策取向，对于加强中印双方的沟通合作，共同推动改革，提升发展中国家处理复杂全球经济治理问题的博弈水平，具有十分重要的现实意义。

一、印度对全球经济治理的认知

2008年金融危机后，诸多逆全球化事件反映了当前全球经济治理体系已经不再能有效实现全球经济治理的目标，新冠肺炎疫情、乌克兰危机等事件进一步冲击了全球经济秩序，全球经济治理体系改革和建设面临新挑战。印度基于对发达国家主导的全球经济治理体系弊端的洞察，形成了自己的认知，提出了自己的观点。

（一）西方霸权主导传统治理主体，新兴治理主体势孤力薄

全球经济治理的主体是国家和具有超越国家单一主体优势的各个国际组织。传统全球经济治理体系由西方霸权国家主导建立，布雷顿森林体系机构（国际货币基金组织和世界银行）和世界贸易组织就是传统全球经济治理主体。印度自认为的传统全球经济治理主体的主导者甚至是重要参与者的身份并不被认可，于是对传统全球经济治理体系产生信任危机。印度在1945年成为国际货币基金组织的第一批成员国，于1948年成为关贸总协定成员国。因此，印度认为其作为国际组织奠基者的身份应为其带来极佳的全球经济治理体验与影响，但事实上“布雷顿森林体系机构的结构和任务是按照西方市场导向设计的”，并“效忠于数量非常有限的国家，其中只有美国拥有对任何决定的否决权”，特别是国际货币基金组织，已经成为了“美国全球政策的有力臂膀”。^[1]

相应地，印度感到包括自己在内的发展中国家在传统全球经济治理主体的代表性严重不足。印度财政部长西塔拉曼（Nirmala Sitharaman）认为，如今的国际组织已“不再代表那些几十年来一直无人关注的国家”，“‘南北对话’也似乎正在变得无关紧要”。^[2] 一个具体的表现是，印度等发展中

[1] Ajit Muricken, "India and the Bretton Woods Institutions," Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, March 10, 2005, <http://cadtm.org/India-and-the-Bretton-Wood>.

[2] "UN, World Bank, IMF in Need of Urgent Reforms: Finance Minister Nirmala Sitharaman," The Economic Times, October 13, 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/un-world-bank-imf-in-need-of-urgent-reforms-finance-minister-nirmala-sitharaman/articleshow/86985302.cms>.

国家在世贸组织的人员代表量停滞不前。^[1]同时这种“忽视”还表现在印度与G7（或G8）的关系中。印度认为参与G7（或G8）峰会是“扩大与西方关系的机会”。^[2]因此，自2003年首次应邀参加G8非正式峰会后，印度就多次表达对G7（或G8）的关注与认可，希望借此机会表达自己在全球经济治理等方面的战略诉求和提高自身话语权。2021年莫迪在G7峰会外展会议上热切地表示，印度是G7国家的“天然盟友”。^[3]然而，时至今日，印度仍无法以代表身份参与G7。

这意味着，印度不仅没有获得自己认为因历史原因而应得的全球经济治理地位，也没有取得因积极靠近传统西方价值同盟而应得的经济与战略联系。这与印度参与全球经济治理的经济自利性目标产生了偏差，进而使其对传统全球经济治理体系产生了信任危机。

印度认为新兴全球经济治理主体的出现可以满足其自利性需求。新兴全球经济治理主体源于发展中国家对全球经济治理体系产生的普遍信任危机，G20和金砖国家机制就是为应对全球和区域性金融危机的现实需求而产生。因此，仍是出于经济自利性，印度积极成为新兴全球经济治理主体的重要成员，渴望全球经济治理的新兴主体取代传统主体，从而使自己能更好地参与甚至主导全球经济治理体系。2008年印度总理辛格在出席G20峰会时表示，“这次峰会清楚地表明（国际）权力的平衡正日益向有利于新兴经济体的方向转变”。^[4]对于金砖国家机制，辛格表示，该机制可以“为全球治理结构的改革作出贡献”。^[5]莫迪也认为金砖国家机制是“世界新兴经济体的一个有影

[1] “Staff Representation of India in WTO Secretariat Stagnant in Past 25 Years,” *The Economic Times*, October 25, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/staff-representation-of-india-in-wto-secretariat-stagnant-in-past-25-years/articleshow/78855922.cms?from=mdr>.

[2] Shubhajt Roy, “Explained: The G-7 Agenda This Year, and What Is in It for India,” *The Indian Express*, June 17, 2021, <https://indianexpress.com/article/explained/explained-the-g-7-agenda-this-year-india-7353336/>.

[3] Suhasini Haidar, “Fight against Authoritarianism, Extremism, Says PM Modi at G7 Meet,” *The Hindu*, November 18, 2021, <https://www.thehindu.com/news/national/india-a-natural-ally-of-g7-narendra-modi/article34805604.ece>.

[4] Gautam Chikermane, “Transcript of PM’s Press Meet,” *Hindustan Times*, November 16, 2008, <https://www.hindustantimes.com/india/transcript-of-pm-s-press-meet/story-4fnWW6Vi0ibSO80yhoemPN.html>.

[5] “BRIC Must Create a New World Order: Lula,” *Indian Express*, April 16, 2010, <https://indianexpress.com/article/india/latest-news/bric-must-create-a-new-world-order-lula/>.

响力的声音，这个平台有助于关注发展中国家的优先事项”。^[1]

印度本质上希望以G20和金砖国家机制为依托，提升自己在全球经济治理体系中的话语权与影响力，但它认为新兴全球经济治理主体的力量不够强大仍需努力发展。例如，莫迪2021年9月在金砖国家领导人第十三次会晤上表示，“我们不要过于自我满足，必须要确保金砖国家在未来15年内更加注重结果。”^[2]印度科技部长辛格（Jitendra Singh）进一步指出，“需要努力使金砖国家在全球创新指数中占有一席之地。”^[3]

（二）全球性经济问题层出不穷，全球经济治理体系深陷困境

全球经济治理的客体，指需要解决的全球性经济问题，一般包括全球货币、贸易、价值链和监管等问题。印度认为自己是传统全球货币体系的受害者，一系列货币问题使其积极推进“去美元化”进程。2008年卢比经历大幅贬值，印度认为原因在于金融危机在高度一体化的世界中的传导。^[4]2013年卢比再次贬值的部分原因同样被认为是全球资本市场环境的变化。^[5]2018年的卢比波动，印度认为原因是“特朗普宣布的贸易战增加了市场压力和不确定性”^[6]以及“美联储持续收紧货币政策导致投资突然停止流入新兴市场”。^[7]新冠肺炎疫情暴发后，卢比又经历了多次下跌，印度认为下跌原因仍是“美

[1] Anindita Sanyal, “BRICS Influential Voice For Emerging Economies: PM Modi At Summit,” NDTV, September 9, 2021, <https://www.ndtv.com/india-news/brics-influential-voice-for-emerging-economies-pm-modi-at-summit-2535452>.

[2] “PM’s Opening Remarks at 13th BRICS Summit,” PMINDIA, September 9, 2021, https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-opening-remarks-at-13th-brics-summit/.

[3] “India Calls for BRICS to Work towards Rightful Place in the Global Innovation Index,” Government of India, November 29, 2021, <https://dst.gov.in/india-calls-brics-work-towards-rightful-place-global-innovation-index>.

[4] Arvind Subramanian, “Self-insurance -The Debate India Must Have,” Business Standard, January 29, 2013, https://www.business-standard.com/article/opinion/arvind-subramanian-self-insurance-the-debate-india-must-have-108112601069_1.html.

[5] Shankar Acharya, “5 Policy Missteps That Have Led India to Economic Crisis,” Business Standard, August 8, 2013, https://www.business-standard.com/article/opinion/5-policy-missteps-that-have-led-india-to-economic-crisis-113080701462_1.html.

[6] Zeenat Saberin, “Indian Rupee Crisis: ‘Worst Is Not Yet Over’,” ALJAZEERA, September 15, 2018, <https://www.aljazeera.com/economy/2018/9/15/indian-rupee-crisis-worst-is-not-yet-over>.

[7] Hugo Erken, “An Assessment of the Indian Rupee Crisis,” Rabobank, September 27, 2018, <https://economics.rabobank.com/publications/2018/september/an-assessment-of-the-indian-rupee-crisis/#f3335966-f664-4b42-8a4a-95a54803d529>.

联储逆转宽松货币政策”等国际金融市场因素。^[1] 因此,为稳定本国金融货币,印度支持“去美元化”进程,推动新型全球货币体系来制衡美国利用美元霸权“吸血”。印度前总理辛格曾表示,“大家(金砖国家)一致认为……有必要适当审查‘使用其他国家或构成特别提款权价值的一篮子货币中的某种货币来取代美元’这一高度复杂的问题”。^[2] 有印度学者指出,“滥用美元霸权的做法对美国来说并不是全新的”,^[3] “即使撇开地缘政治因素,减少美元风险敞口对于新兴市场降低金融脆弱性也具有经济意义”。^[4]

印度认为发达国家的强权行径造成了自己与其他发展中国家在贸易博弈中处于“被剥削”的弱势地位,导致了一系列全球贸易问题。在农业领域,印度对发展中国家向关键农业领域提供补贴的议题表示关切,主张维护发展中国家的利益以确保本国数亿人的生存安全。^[5] 但发达国家认为这种“扭曲市场的补贴”会影响市场运作,故采取贸易制裁等措施进行制止。^[6] 因此,印度常因贸易关税和补贴问题与传统全球经济治理主体发生冲突。时任印度贸易部长纳特(Kamal Nath)曾就制造业和农业关税、农业补贴等议题抨击发达国家,“欧盟试图利用谈判来拯救因全球化而受损的‘高成本,非竞争性行业’”“美国所寻求的农业商业收益,牺牲了世界各地贫困地区的生计和粮食安全”。^[7] 而且,印度对美国将其列入“特别 301 调查”深感不满,

[1] Bhaskar Dutta, “Rupee Weakens 12 Paise to 75.14 against US Dollar,” *The Economic Times*, December 27, 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/markets/forex/rupee-weakens-12-paise-to-75-14-against-us-dollar/articleshow/88516724.cms>.

[2] “India PM: Replacing Dollar Highly Complex Issue-paper,” *Reuters*, June 18, 2009, <https://www.reuters.com/article/india-dollar-pm-idUSBOM45324020090618>.

[3] Anuradha Chenoy, “Bypassing the Dollar: The Rise of Alternate Currency Systems,” *The Wire*, May 25, 2020, <https://thewire.in/trade/dollar-currency-trade>.

[4] Kavaljit Singh, “Letter: Reducing Dollar Exposure Makes Economic Sense,” *Financial Times*, April 1, 2022, <https://www.ft.com/content/bd1b3c7a-a652-4cff-82a0-354fa0623d62>.

[5] Sachin Kumar Jain, “For India, the Fight at WTO Will Be about Food Security,” *DownToEarth*, December 9, 2017, <https://www.downtoearth.org.in/news/economy/why-india-needs-to-fight-for-food-security-at-wto-59310>.

[6] *Ibid.*

[7] “Bush Calls Manmohan on WTO Talk,” *The Economic Times*, July 24, 2008, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/bush-calls-manmohan-on-wto-talk/articleshow/3276437.cms?from=mdr>.

因而渴望“建立和加强发展中国家的联盟以击退美国政府非法制裁的威胁”。^[1]

印度认为当下的全球经济治理体系存在监管空缺，加大了各国经济发展所要面临的不确定性和风险。随着世界经济的波动程度不断加深，传统领域出现了许多亟待解决的新问题。“乌克兰的长期战争、高通胀、不断上升的公共债务、货币战争、贸易紧张局势、商品短缺、不确定性和资产价格波动加剧等因素，可能导致金融不稳定。各国央行正在将其货币政策从超宽松转向紧缩，这增加了经济衰退的风险。”^[2]对于全球经济治理体系存在的治理缺位问题，印度外交官杜比（Sneha Dubey）在联合国发表讲话称：“如果冲突不能立即让位于有意义的对话和外交道路，全球经济将受到严重影响”。^[3]另外，随着科技发展而涌现的新技术新领域也受到印度的关注，例如区块链技术衍生出的加密货币。印度财政部长西塔拉曼对此曾评价，加密货币“是有风险的领域，不在完整的监管框架内”，^[4]“政府担心洗钱和诈骗等潜在风险”，^[5]故提出急需“加强保护投资者的措施，直到可以禁止或严格监管它们”。^[6]其根本原因在于，印度渴望在全球经济治理的新问题和新领域中，以弥补原有治理体系的不足或推动治理规则的完善优化为契机，在尚未定型的国际事务博弈中占有先机，争取话语权。

（三）传统治理机制程序僵化，新兴治理机制运行低效

为推动全球经济治理体系的正常运行，各个治理主体形成了特殊的运行

[1] “Prime Minister Manmohan Singh Urged to Reject US Pressure Tactics on Trade and Business Policies,” The Economic Times, March 28, 2014, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/prime-minister-manmohan-singh-urged-to-reject-us-pressure-tactics-on-trade-and-business-policies/articleshow/32837692.cms?from=mdr>.

[2] Puja Mehra, “India’s Vulnerability in the Global Economic Tumult,” The Hindu, May 11, 2022, <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/indias-vulnerability-in-the-global-economic-tumult/article65403521.ece>.

[3] “Unresolved Ukraine Crisis Can Derail Global Effort to End Hunger: India,” Business Standard, July 19, 2022, https://www.business-standard.com/article/current-affairs/unresolved-ukraine-crisis-can-derail-global-effort-to-end-hunger-india-122071900101_1.html.

[4] Mehab Qureshi, “A Look at Cryptocurrency’s Journey So Far in India,” The Indian Express, November 30, 2021, <https://indianexpress.com/article/technology/crypto/cryptocurrency-in-india-a-look-at-the-regulatory-journey-of-cryptocurrencies-7648767/>.

[5] Abhinav Ranjan, “Cryptocurrency: Why Is the Government Worried?,” IndiaTVNews, November 30, 2021, <https://www.indiatvnews.com/business/news-cryptocurrency-bitcoin-digital-currency-india-rules-investment-crypto-bill-modi-government-rbi-747451>.

[6] Srihath Sridharan, “Crypto Policy and India: The Spectacle Continues,” ORF, March 5, 2022, <https://www.orfonline.org/expert-speak/crypto-policy-and-india-the-spectacle-continues/>.

机制，为全球提供公共物品纠正市场失灵。印度认为国际货币基金组织、世界银行等传统全球经济治理主体中存在的合理制度和程序造成了印度等发展中国家处于不平等地位。以份额分配制度为核心的国际货币基金组织涉及成员国的提款权和投票权，以及贷款、储备和决策等功能。^[1]同样，世界银行各成员国的表决权也是由认缴的股本份额决定。印度前总理辛格认为，美欧基本上在国际货币基金组织和世界银行占主导地位，不合理的制度和程序安排，使印度有理由怀疑其难以胜任监督全球宏观经济和金融稳定的任务。^[2]而基于协商一致运作的基本原则的世贸组织也同样遭受霸权国家的强权行径冲击，面临失灵危机。为改变不公境遇，印度长期呼吁对此进行改革。莫迪提出“国际货币基金组织应是一个基于配额的机构，而不是依赖借来的资源（份额）”。^[3]印度财政部长西塔拉曼也提出，“应着力解决新兴市场和发展中经济体以及充满活力的经济体在国际货币基金组织中的配额不足这一长期悬而未决的问题。”^[4]

印度认为美国等西方国家故意忽视和拖延传统全球经济治理主体的治理机制改革，使成员国之间的矛盾愈益增多。一方面，印度认为美国不仅故意忽视和拖延“解决包括印度在内的新兴国家在国际货币基金组织中投票权不足”的问题，而且还导致“贸易争端解决机制处于崩溃的边缘”，“世界贸易即将进入许多国际争端没有官方解决方案的阶段”。^[5]另一方面，发

[1] 葡捷：《全球金融治理下 IMF 份额改革及对亚投行的启示》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 2 期，第 120-125 页。

[2] “Statement by the Prime Minister Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G-20 countries on Financial Markets and the World Economy,” Government of India, November 15, 2008, <https://www.mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?1747/Statement+by+the+Prime+Minister+Dr+Manmohan+Singh+at+the+Summit+of+the+Heads+of+State+or+Governments+of+the+G20+countries+on+Financial+Markets+and+the+World+Economy>.

[3] Shubhajt Roy, “G20 Endorses India’s Concerns over Delays in Implementation of IMF Reforms,” The Indian Express, November 17, 2015, <https://indianexpress.com/article/india/india-news-india/g20-endorses-indias-concerns-over-delays-in-implementation-of-imf-reforms/>.

[4] “India Expresses Disappointment over Lack of Support for IMF Quota Increase,” The Economic Times, October 20, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/india-expresses-disappointment-over-lack-of-support-for-imf-quota-increase/articleshow/71671512.cms>.

[5] “Explained: The WTO’s Dispute Settlements Mechanism Is All but Dead. This is why India should worry,” The Indian Express, December 9, 2019, <https://indianexpress.com/article/explained/explained-the-wtos-dispute-settlements-mechanism-is-all-but-dead-this-is-why-india-should-worry-6158502/>.

家在传统机制中仍享有差别待遇。在2020年10月的世贸组织会议上，印度发表声明称，“很明显，一些发达国家在世贸组织招聘中继续享有某种特殊和差别待遇，但却指责和诽谤发展中国家在世贸组织协议中合法享有的特殊和差别待遇权利”。^[1] 印度呼吁对世界银行和国际货币基金组织的招聘程序进行改革，确保通过公开和择优录取的程序进行甄选，并指出，“只有通过建立更加民主的治理结构和加强其财务能力，才能发挥世界银行和国际货币基金组织的真正潜力”。^[2]

印度主张新兴全球经济治理主体的治理机制需进一步完善。G20 仰赖上届、本届和下届峰会主席所形成的“三驾马车”，以及“成员国驱动”的运行机制，但由于没有常设机构，这种非正式性导致了不稳定与低效问题。莫迪在 G20 杭州峰会上表示，“G20 需要一个以行动为导向的、具有集体性的、协调性的和有针对性的议程”，表达了印度希望通过 G20 实现改善全球金融体系、促进国内生产、加强基础设施投资和创造人力资本储备等目标的诉求。^[3] 同时，莫迪也指出，“我们必须考虑金砖国家的方向，以及如何在未来 10 年更有效率地合作。我们必须以结果为导向，使金砖国家的机制和进程更加高效，以应对全球经济的挑战”。^[4] 这些主张表明印度认为金砖国家机制^[5] 同样存在制度设计不完善和低效合作的问题。与推进传统全球经济治理主体的改革不同，印度在新兴全球经济治理主体尚未成形时期就将本国发展理念引入其中，为的是率先取得重点领域的话语权，创造有利于印度国家利益的环境。

（四）全球经济治理目标尚未实现，改革之路道阻且长

全球经济治理体系的目标在于实现公平公正、高效高质且稳定可持续

[1] “Staff Representation of India in WTO Secretariat Stagnant in Past 25 Years”.

[2] “BRICS Joint Statement on Strengthening and Reforming the Multilateral System,” Government of India, June 1, 2021, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33888/brics+joint+statement+on+strengthening+and+reforming+the+multilateral+system>.

[3] Zafri Mudasser Nofil, “G20 and India,” Employment News, <http://employmentnews.gov.in/newemp/MoreContentNew.aspx?n=SpecialContent&k=109>.

[4] “Translation of Prime Minister’s Remarks at Plenary Session of 11th BRICS Summit in Brasilia,” Government of India, November 15, 2019, https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32039/Translation_of_Prime_Ministers_remarks_at_plenary_session_of_11th_BRICS_Summit_in_Brasilia.

[5] 金砖国家目前是成员国轮流举办政要峰会的定期会晤机制，辅以金砖国家开发银行、应急储备等机制进行合作的经济运行机制。

的全球经济发展与合作共赢。印度认为，传统全球经济治理体系没有取得振兴全球经济的成效。在世界经济进入震荡调整阶段的当下，印度认为传统全球经济治理主体应当积极应对和提振世界经济，“希望世贸组织在处理全球通胀等问题方面可以发挥作用”。^[1]但实际上，“许多（国际经济）机构都承受了压力，它们失去了合法性、活力和效率”，^[2]致使全球性经济问题频繁发生。传统全球经济治理体系的治理成效遭到印度的质疑，因而极力主张进行改革。2011年，时任总理辛格认为，“布雷顿森林机构的改革在发展中国家的议程上处于优先地位。”^[3]而时任财政部长穆克吉（Pranab Mukherjee）也表示，“为了确保国际货币基金组织的合法性和有效性，一个动态的改革过程是必要的，改善治理、确保其合法性的最佳手段是确保关键改革不会出现滑坡”。^[4]之后，莫迪也“重申了多边组织改革的重要性，以确保更好的全球治理，加快疫情后的复苏”。^[5]

印度认为全球经济治理体系的改革是不充分和进展缓慢的。2008年，时任总理辛格在G20会议上发言表示：“国际货币基金组织配额改革是改变投票权的普遍方式，但它一直充满争议，进展缓慢。”^[6]2014年，时任印度央行行长拉詹（Raghuram Rajan）也表示，“新兴经济体不能等待国际货币基

[1] “India Wants WTO to Play Its Role in Containing Global Inflation,” The Economic Times, May 12, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-wants-wto-to-play-its-role-in-containing-global-inflation/articleshow/91523599.cms>.

[2] “External Affairs Minister’s Remarks on the Topic ‘Preparing for a Different Era’ at Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. (October 01, 2019),” Government of India, October 1, 2019, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31889/external+affairs+ministers+remarks+on+the+topic+preparing+for+a+different+era++at+center+for+strategic+and+international+studies+washington+dc+october+01+2019>.

[3] PR Ramesh, “PM Questions IMF Practice of Selecting European Head,” The Economic Times, May 26, 2011, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/pm-questions-imf-practice-of-selecting-european-head/articleshow/8576729.cms>.

[4] “India Concerned over Slow Pace of IMF Quota Reforms,” The Economic Times, April 21, 2012, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/finance/india-concerned-over-slow-pace-of-imf-quota-reforms/articleshow/12801873.cms>.

[5] “PM Narendra Modi at G20 Calls for Reform in Multilateral Organisations to Ensure Better Global Governance,” The Economic Times, November 22, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/pm-narendra-modi-at-g20-calls-for-reform-in-multilateral-organisations-to-ensure-better-global-governance/articleshow/79356392.cms?from=mdr>.

[6] “Statement by the Prime Minister Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G-20 countries on Financial Markets and the World Economy”.

金组织份额改革太久。”^[1]2021年，印度财政部长西塔拉曼仍在坚持“联合国、世界银行和国际货币基金组织等机构需要紧急改革”^[2]，印度也将“重新审视国际货币基金组织份额的充分性，并在第十六次份额总审查下继续改革进程”。^[3]

与此同时，印度认为新兴全球经济治理主体需要能扮演重要“变革者”的角色。辛格在第二次金砖峰会上曾指出：“金砖国家处于独特的地位，可以为全球治理结构的改革作出贡献”。^[4]印度认为金砖国家取得的改革成就还远远不够，新兴全球经济治理主体还需要加大改革力度、提升改革速度。莫迪强调，“为了使新冠疫情后的世界实现包容、有韧性和可持续的复苏，需要有效的全球治理，通过多边机构的治理改善、程序完善和性质提升来改革多边主义是当务之急”。^[5]在金砖国家峰会上，莫迪也强调，“可以考虑我们（金砖国家）未来努力的方向”，并提出要求金砖国家“研究必要的商业举措，以充分利用由此产生的机会（指商业环境变得简单）”。^[6]

二、印度对全球经济治理的政策取向

印度对全球经济治理的政策取向以“经济自利性”为根本驱动力。自20世纪90年代拉奥政府开启经济自由化以来，印度将经济利益最大化视为外交的首要目的。^[7]历届政府相继延续了以“自由化、市场化、全球化和私有化”

[1] “G20 Regrets IMF Reforms Delay, India Says Can’t Wait for Long,” Hindustan Times, February 24, 2014, <https://www.hindustantimes.com/business/g20-regrets-imf-reforms-delay-india-says-can-t-wait-for-long/story-u8I2CWKYgpRONVQUAwfvI.html>.

[2] “UN, World Bank, IMF in Need of Urgent Reforms, Says Nirmala Sitharaman,” The Hindu, October 13, 2021, <https://www.thehindu.com/business/un-world-bank-imf-in-need-of-urgent-reforms-says-nirmala-sitharaman/article36978341.ece>.

[3] “G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué,” U.S. Department of The Treasury, February 18, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0601>.

[4] “BRIC Must Create a New World Order: Lula”.

[5] “15th G20 Leaders’ Summit,” Indian Prime Minister’s Office, November 22, 2020, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1674987>.

[6] “India Is World’s Most Open, Investment-friendly Economy: PM Modi at BRICS Summit,” The Print, November 14, 2019, <https://theprint.in/economy/india-is-worlds-most-open-investment-friendly-economy-pm-modi-at-brics-summit/320784/>.

[7] Shashi Tharoor and John Koshy, “PV Narasimha Rao: In Praise of an Internationalist,” OPEN, October 9, 2020, <https://openthemagazine.com/essay/pv-narasimha-rao-in-praise-of-an-internationalist/>.

为特色的新经济政策，并开始“饶有兴致”地参与全球经济治理事务。进入21世纪后，印度对全球经济治理表现出更加“责无旁贷”的积极态度。正如前总理辛格所说，“印度应该且确实能够成为全球经济治理事务的重要‘参与者’，而不仅是‘请愿者’或‘抗议者’”。^[1]2014年莫迪政府上台后，印度更是不愿在国际层面上被西方国家的想法和目标所支配，^[2]积极推动全球经济治理体系朝着更加有利于印度国家利益的方向发展。

（一）为全球经济治理价值取向提供“印度构想”

维护“基于规则和多边主义”的全球经济治理体系。印度认为，自由的、多边的全球经济秩序对自身是有利的，因此经常发表维护“基于规则和多边主义”的全球经济治理体系的声明。例如，2017年，印度与意大利发表联合声明，表示要“维护基于规则的国际治理体系”。^[3]2018年，印度同金砖国家发表联合声明，“重申对多边主义和基于规则的国际秩序的承诺，维护联合国、世贸组织和国际法的核心地位”。^[4]2020年，印欧峰会联合声明中表示，“促进有效的多边主义，维护以联合国和世贸组织为核心的、基于规则的多边秩序”。^[5]这些声明所提倡的“规则性”和“多边性”将使印度在未来国际博弈中获得更多的合法性和主动性。

推动全球经济“实现包容性和相互关联”的发展。莫迪认为“民主价值观与包容性经济发展可以弥合所有差距”^[6]，因此他强调全球经济要“实现

[1] Sanjaya Baru, “India and the World – Economics and Politics of the Manmohan Singh Doctrine in Foreign Policy,” *ISAS Working Paper*, No.53, 2008, pp.1-24.

[2] Deepa M. Ollapally, “India and the International Order: Accommodation and Adjustment,” *Ethics and International Affairs*, Vol.32, 2018, pp.61-74.

[3] “India-Italy Joint Statement during the Visit of Prime Minister of Italy to India (October 30, 2017),” Government of India, October 30, 2017, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29068/indiaitaly+joint+statement+during+the+visit+of+prime+minister+of+italy+to+india+october+30+2017>.

[4] “Media Statement on Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs/ International Relations,” Government of India, September 27, 2018, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30442/media+statement+on+meeting+of+brics+ministers+of+foreign+affairs+international+relations>.

[5] “Joint Statement of the 15th India-EU Summit (July 15, 2020),” Government of India, July 15, 2020, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32827/joint+statement+of+the+15th+indiaeu+summit+july+15+2020>.

[6] “Prime Minister’s Statement on the Subject ‘Creating a Shared Future in a Fractured World’ in the World Economic Forum (January 23, 2018),” Government of India, January 23, 2018, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29378/Prime+Ministers+Keynote+Speech+at+Plenary+Session+of+World+Economic+Forum+Davos+January+23+2018>.

包容性和相互关联的发展”。^[1] 具体来说,印度一方面明确支持《2030年可持续发展议程》《G20行动计划》等国际发展计划,其内容涵盖了可持续的税收制度、供应链建设和具有包容性的金融等发展政策。另一方面,印度也在向全球经济治理主体提出强调“包容性”的政策提案。例如,在2013年的G20峰会上,相关的协调政策得以出台,以“避免印度和其他发展中经济体受到美联储所采取的刺激措施的干扰”。^[2] 又如,印度在2015年提出了一系列政策措施,以解决“较高的资本要求对发展中国家造成制约”等问题。^[3] 2019年,印度、南非和其他7个国家在世贸组织总理事会会议上提交了以“包容性和公平性原则”为前提的联合提案。^[4] 2020年,印度与南非向世贸组织提交了推动全球电子商务包容性发展的联合文件。^[5] 由此可见,印度努力促进全球经济治理体系朝着多边的、更加公平和更具包容性的方向发展,以保障包括印度在内的广大发展中国家在全球经济治理中的权利。

(二) 为完善全球经济治理体系提供“印度方案”

积极推动全球经济治理规则的变革向有利于印度的方向发展。自2001年多哈回合谈判以来,印度便带头要求世贸组织对《农业协定》进行修改,利用其特殊和差别待遇条款,采取一系列保护本国农业和农产品市场的措施。2008年金融危机后,印度参与制定了世界金融体系监管结构的基本规则,推动金融稳定论坛(FSF)和巴塞尔银行监管委员会成为制定标准的关键机构。^[6]

[1] “PM Modi’s Remarks on Inclusive and Interconnected Development at G20 Summit Working Lunch,” Narendra Modi, September 5, 2016, <https://www.narendramodi.in/pm-modi-s-remarks-on-inclusive-and-interconnected-development-at-g20-summit-working-lunch-522296>.

[2] “Prime Minister Manmohan Singh’s Statement Prior to His Departure for Russia for G20 Summit,” NDTV, September 4, 2013, <https://www.ndtv.com/business/prime-minister-manmohan-singhs-statement-prior-to-his-departure-for-russia-for-g20-summit-326705>.

[3] “PM Modi Calls for One Voice Against Terrorism at G20 Summit: Live Updates,” NDTV, November 16, 2015, <https://www.ndtv.com/world-news/g20-summit-in-turkey-live-updates-1243588>.

[4] D. Ravi Kanth, “India’s Proposal for WTO Reforms Supported by a Large Majority of Countries,” Mint, July 26, 2019, <https://www.livemint.com/news/india/india-s-proposal-for-wto-reforms-supported-by-a-large-majority-of-countries-1564144186373.html>.

[5] Amiti Sen, “At WTO, India and South Africa Call for Inclusive Development of Global E-comm,” The Hindu Business Line, November 10, 2021, <https://www.thehindubusinessline.com/news/national/at-wto-india-and-south-africa-call-for-inclusive-development-of-global-e-comm/article37426016.ece>.

[6] “Statement by Prime Minister Dr. Manmohan Singh to the Press at London,” Government of India, April 2, 2009, <http://www.mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?1020/Statement+by+Prime+Minister+Dr+Manmohan+Singh+to+the+Press+at+London>.

印度在努力使自身不再像前总理辛格评价的那样，“不是危机的根源，但却受影响最严重的受害者之一”。^[1]2016年，印度向世贸组织提交了《服务贸易便利化倡议概念说明》的提案，主张消除对服务贸易的各项边界瓶颈和程序壁垒。^[2]此举同样是印度为促进对发展中国家有利的服务贸易所采取的措施。由此可见，印度正在引导全球经济治理规则朝着更加符合印度利益的方向发展。

实质性地推进国际组织改革。印度首先关注国际货币基金组织的份额改革，同时要求赋予印度等新兴市场国家更大的发言权，^[3]寻求解决配额中代表性不足的问题。^[4]2010年，印度同中国、巴基斯坦与俄罗斯成功要求国际货币基金组织向新兴市场国家和发展中国家转移投票权。^[5]生效时，印度的投票权从2.3%增加到了2.6%。此后，印度仍坚持要求国际货币基金组织进一步提升其投票比重。2021年，印度倡导并推动的《金砖国家关于加强和改革多边体系的联合声明》发布，敦促国际货币基金组织及时完成第十六次份额总审查。^[6]其次，印度也呼吁国际货币基金组织与世贸组织取消对发展中国家的歧视，坚持国际货币基金组织高管的遴选不应考虑国籍，要增加发展中国家的参与度。^[7]在印度提交的《关于世贸组织改革的部长级决定草案》中也有“促进发展中国家和最不发达国家成员有效参与决策（重点在于特殊和差别待遇中）”的要求。^[8]最后，印度还十分关注世贸组织贸易争端解决

[1] “Statement by the Prime Minister Dr. Manmohan Singh, at the Summit of the Heads of State or Governments of the G-20 Countries on Financial Markets and the World Economy”.

[2] “Communication from India, Possible Elements of a Trade Facilitation in Services Agreement,” WTO, November 14, 2016, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=232684.

[3] “Modi Says India Won’t Join Currency Devaluation Race to Boost Trade,” Business Standard, March 12, 2016, https://www.business-standard.com/article/economy-policy/modi-says-india-won-t-join-currency-devaluation-race-to-boost-trade-116031200869_1.html.

[4] “India Expresses Disappointment over Lack of Support for IMF Quota Increase”.

[5] “Press Release: IMF Board of Governors Approves Major Quota and Governance Reforms,” IMF, December 16, 2010, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10477>.

[6] “BRICS Joint Statement on Strengthening and Reforming the Multilateral System”.

[7] 胡艳萍：《中国推动全球治理体系变革的动因、制约因素及实现路径》，《学术界》2020年第9期，第143页。

[8] “North-South Divide on WTO Reforms – South faces ‘Herculean’ Task,” TWN, December 22, 2021, <https://www.twn.my/title2/wto.info/2021/ti211212.htm>.

机制的恢复，在《关于世贸组织改革的部长级决定草案》中要求“对世贸组织的争端解决系统所面临的挑战进行应对”。^[1]同时，印度还与其他金砖国家发布联合声明，提出“确保恢复和维护世贸组织争端解决机制的正常运转，包括尽快遴选上诉机构成员”等要求。^[2]印度试图通过这些措施，使世贸组织发挥职能，推动“发展中国家更有效的贸易自由化和全球化”。^[3]

提出全球经济治理新议题与新倡议。针对利润来源与征税司法管辖区之间的不匹配问题，印度积极推动全球企业税的制定与实施。^[4]近期该国更是与129个国家一起签署了只有全球前100家公司接受的数字税收协议。^[5]此举将客观上增加印度政府的收入，解决印度国内的大量避税问题。针对数字经济，印度提出“5-I”愿景，以最大限度地利用数字技术促使印度成为更大的经济体，甚至造福全球。^[6]针对加密货币问题，印度提出“共享技术”议题，以防止任何“不法”活动，确保资产安全。^[7]为了促进基础设施建设和调动可持续发展资源，印度提议建立了金砖国家新开发银行（NDB）。^[8]同时，印度还倡导设立了应急储备安排（CRA）、信用评级机构以及预警系统，为金砖

[1] “North-South Divide on WTO Reforms – South faces ‘Herculean’ Task”.

[2] “BRICS Ministers Reiterated the Important Role of the United Nations Conference on Trade and Development in the Integrated Treatment of Trade and Development,” India News, June 1, 2021, <https://bd.indianewsnetwork.com/20210601/brics-foreign-ministers-call-for-reform-of-wto>.

[3] “WTO Chief Calls on PM Narendra Modi,” The Economic Times, March 19, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/wto-chief-calls-on-pm-narendra-modi/articleshow/63370554.cms?from=mdr>.

[4] “PM Narendra Modi Pitches India as Partner for G20 Economic Revival,” The Economic Times, October 31, 2021, https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/pm-narendra-modi-pitches-india-as-partner-for-g20-economic-revival/articleshow/87413818.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

[5] “India Shifts International Tax Deal Stand with an Eye on Revenue,” Business Standard, July 3, 2021, https://www.business-standard.com/article/companies/india-shifts-international-tax-deal-stand-with-an-eye-on-revenue-121070300075_1.html.

[6] Dipanjan Roy Chaudhury, “PM Modi Presents ‘5-I’ Vision to Maximise Tech for Social Benefits at G20,” The Economic Times, June 29, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/pm-modi-presents-5-i-vision-to-maximise-tech-for-social-benefits-at-g20/articleshow/69997726.cms>.

[7] Shubham Batra, “After Taxing Crypto, PM Modi to Ask G20 Leaders for Joint Effort to Regulate Crypto Assets,” The Print, February 3, 2022, <https://theprint.in/economy/after-taxing-crypto-pm-modi-to-ask-g20-leaders-for-joint-effort-to-regulate-crypto-assets/819937/>.

[8] Ritika Passi, “India and China in Multilateral Economic Governance: Worldviews, Approaches, and IFIs,” ORF, September 6, 2019, <https://www.orfonline.org/research/india-and-china-in-multilateral-economic-governance-worldviews-approaches-and-ifis-55184/>.

国家提供了一个应对未来可能遭受冲击的安全网。^[1] 印度还表示会提供更多资源，积极创造和提供更多全球公共产品。^[2] 2022年12月起，印度将担任G20轮值主席国，届时将围绕“疫情后复苏”来制定议程，其方向将主要包括制定“暂停债务偿还倡议（DSSI）的债务处理共同框架”、回收特别提款权给需要经济复苏的国家、确保关于利润重新分配和全球最低税收的协议等事项的落地。^[3]

主张建立多元化的全球价值链体系。印度认为“可以利用印度廉价、熟练劳动力的比较优势改善本国制造业、降低贸易逆差”。^[4] 因此，为实现本国利益最大化，印度着力提升自身在全球价值链的地位。在新冠肺炎疫情暴发后，印度积极推动全球价值链重构。莫迪在2021年9月的联大会议上强调，传统全球价值链单一化是化解危机的一大障碍，“疫情告诉世界，全球经济现在应该更加多样化”。因此，印度认为“全球价值链的扩张非常重要”。^[5] 印度主张改革传统的、单一化的全球价值链体系，其原因还在于，印度认为自己在构建“多样化的”全球价值链中具有不可取代的地位，是替代中国的最优选择。“印度在吸引跨国企业投资方面有很大潜力和机会，因为这些企业现在可能正在寻求多样化，计划从中国转移出生产设备”。^[6] 为此，2020年9月，莫迪提出要将印度从“被动的市场转变为主动的、全球价值链的制

[1] Ritika Passi, “India and China in Multilateral Economic Governance: Worldviews, Approaches, and IFIs”.

[2] Harsh V. Pant, “Rising India and Its Global Governance Imperatives,” *Rising Powers Quarterly*, Vol.2, No.3, 2017, pp.7-17.

[3] Gauri Khandekar, “India’s G20 Presidency – Prioritising an Equitable Post-pandemic Recovery,” Euractiv, March 2, 2022, <https://www.euractiv.com/section/eu-india/opinion/indias-g20-presidency-prioritising-an-equitable-post-pandemic-recovery/>.

[4] Swaminathan A Aiyar, “Why Being a Part of the Global Value Chain Matters for India,” *The Economic Times*, January 15, 2020, [\[5\] “UNGA: PM Modi Pitches for Diversification of Global Economy, Value Chain Expansion,” ANI, September 25, 2021, <https://www.aninews.in/news/world/us/unga-pm-modi-pitches-for-diversification-of-global-economy-value-chain-expansion20210925221349/>.](https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/why-being-a-part-of-the-global-value-chains-matters-for-india/articleshow/73256703.cms?from=mdr; Surjith Karthikeyan, “Global Value Chains and trade statistics: Why do they matter?,” Business Standard, November 19, 2021, https://www.business-standard.com/article/opinion/global-value-chains-and-trade-statistics-12111901150_1.html.</p></div><div data-bbox=)

[6] Rajesh Chadha, “Fractured Global Value Chains Post COVID-19: Can India Gain Its Missed Glory?,” Brookings, May 11, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/05/11/fractured-global-value-chains-post-covid-19-can-india-gain-its-missed-glory/>.

造中心”。^[1]2022年1月,莫迪再次强调:“印度致力于成为全球供应链中值得信赖的合作伙伴”。^[2]

(三) 为全球经济治理实践提供“印度经验”

通过对外援助等方式推动贫穷国家的可持续发展。印度长期本着“南南合作”的精神,推动贫穷国家的可持续发展。这主要表现在其经常通过建立发展伙伴基金和实施对外援助等措施,用实际行动帮助贫穷国家提升在全球经济中的地位。尤其在对非洲的帮助中,印度以赠款、贸易、信贷以及技术、金融和知识共享来促进非洲贫穷国家的可持续发展。^[3]印度还计划通过公私伙伴关系(PPP)支持非洲的基础设施建设。^[4]在疫情期间,印度也保证不会过早撤回对这些“最脆弱群体”的支持。^[5]此外,印度还弥补了G7在疫苗供应方面的不足,通过投资生产和分销来扩大疫苗的接种^[6]。此举不仅使印度获得了相应的经济利益,还扩大了其在全球经济治理中的影响力,获得了更多的国际支持。

出台的经济治理政策能给其他国家带来启示。印度在结构改革和社会保障等方面的持续创新使其成为2005—2015年间减贫率最高的国家^[7],《圣雄

[1] “PM Modi Pitches India as Hub for Global Supply, Value Chains in Post-Covid-19 World,” Hindustan Times, September 4, 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/pm-modi-pitches-india-as-hub-for-global-supply-value-chains-in-post-covid-19-world/story-2hyIxnXZ7HJdQzCYowaFI.html>.

[2] “Prime Minister’s ‘State of the World’ Address at World Economic Forum, Davos Summit,” Government of India, January 17, 2022, https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34754/Prime_Ministers_State_of_the_World_address_at_World_Economic_Forum_Davos_Summit.

[3] Renu Modi, “South-South Cooperation between India and Africa: Advancing the 2030 Agenda for Sustainable Development,” December 22, 2016, <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/south-south-cooperation-between-india-and-africa-advancing-2030-agenda>.

[4] Chandrajit Banerjee, “A Makeover for the India-Africa Economic Partnership,” The New Indian Express, August 17, 2021, <https://www.newindianexpress.com/opinions/columns/2021/aug/17/a-makeover-for-the-india-africa-economic-partnership-2345542.html>.

[5] “PM Narendra Modi Pitches India as Partner for G20 Economic Revival”.

[6] T K Arun, “Does G7 Matter? Does it Make a Difference to India? A 7-step Quick Guide to the 7-country Summit,” The Times of India, June 14, 2021, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/cursor/does-g7-matter-does-it-make-a-difference-to-india-a-7-step-quick-guide-to-the-7-country-summit/>.

[7] “India Lifted Record 273 Million Out of Poverty in 10 years, Says UN Report,” Business Standard, July 18, 2020, https://www.business-standard.com/article/current-affairs/at-273-mn-india-recorded-largest-reduction-in-poverty-over-10-years-un-120071700468_1.html.

甘地国家农村就业保障法（MGNREGA）》、政府的公共分配系统（PDS）、其他中央赞助计划（CSS）和直接福利转移方案（DBT）等实践为其他国家提供了减贫经验。^[1] 商品和服务税（GST）、生产挂钩奖励计划（PLI）、“印度制造”、“数字印度”等政策同样可供其他国家借鉴。得益于疫苗接种进展迅速和有效的财政货币政策，印度经济正在从疫情中复苏，^[2] 相关治理经验的分享扩大了印度的影响力。

三、印度参与全球经济治理的前景与影响

印度参与全球经济治理的目标是实现本国利益的最大化，提升在国际经济领域的话语权。为了实现这个目标，印度需要积极参与多边的全球经济治理体系，推动传统全球经济治理体系的改革，保障全球经济的稳定和可持续发展。但目前来看，印度的参与效果并不理想，推动改革方面也收效甚微。例如，国际货币基金组织的改革步伐缓慢；关于世贸组织改革的诉求，也未能在 2021 年第十二次部长级会议的小组磋商中达成共识。^[3] 囿于自身实力和国际政治现实，印度参与并推进全球经济治理体系改革仍受到一定制约。

印度本身的特点决定其难以在更大的范围内推进全球经济治理体系的实质性改革。印度是个保守型经济体，在全球经济中所占份额与影响力有限。在地缘政治上，印度的国际参与度较高，但在地缘经济上则相反。^[4] 随着经济增速放缓，印度国内保守主义势力增强，排外情绪持续上升。^[5] 同时，印

[1] Kumar Das and Bijeta Mohanty, “Poverty Eradication in India: Successes and Shortcomings of Social Protection,” IGC, October 15, 2020, <https://www.theigc.org/blog/poverty-eradication-in-india-successes-and-shortcomings-of-social-protection/>.

[2] “India’s Economy Recovery on ‘Solid Path’ amid Rapid Vaccination Progress, Forecast to Grow 6.5 Percent in FY 2022: UN,” The Economic Times, January 13, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/finance/indias-economy-recovery-on-solid-path-amid-rapid-vaccination-progress-forecast-to-grow-6-5-per-cent-in-fy-2022-un/articleshow/88883041.cms?from=mdr>.

[3] “Discussions on Fundamental WTO Reforms Fail to Garner Consensus,” TWN, November 11, 2021, <https://www.twn.my/title2/wto.info/2021/ti211111.htm>.

[4] Akshay Mathur, “India Must Build the Capacity to Make Its G20 Presidency in the Future a Success,” The Indian Express, January 29, 2019, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/g20-summit-2020-india-narendra-modi-5558463/>.

[5] 吴健：《印度“经济奇迹”的背后》，《新民周刊》2021年第21期，第52-55页。

度推进全球经济治理体系改革也受到自身能力的限制。“印度的智囊团或学术界专业知识有限”，“这使印度成为一个规则接受者，而不是规则制定者或全球经济规则设计者”。^[1] 尽管历届印度政府经常在国际舞台上表达自己对全球经济治理问题的主张和看法，但印度实际采取的改革政策与行动有限。改革政策限制在自己的传统势力范围中，影响力整体较小。

复杂的国际政治关系成为印度参与全球经济治理的桎梏。印度虽然拥有“制度红利”和“盟友优势”，但如果其改革倡议触及西方国家既得利益，仍会受到阻碍和拖延，产生摩擦和争议。例如，印度在2010年要求国际货币基金组织增加投票权，但美国国会延迟批准，直到2015年才得以实施。由于西方国家需要保护自身既得利益，印度的改革呼声必然会受到压制。

但从长期来看，印度将成为影响全球经济治理的关键国家。印度同时具备“西方国家认可的制度”和“与第三世界的联系”。美国等西方国家对部分承袭了英国政治架构的印度有天然的“亲近感”，认为印度作为世界上最大的民主国家，是进行民主合作不可或缺的对象。^[2] 而且，早先印度通过不结盟运动在第三世界赢得了声誉。同时，印度有巨大的经济发展潜力。印度的人口红利和鼓励创业创新的企业家精神成为推动其经济增长的关键因素。尽管新冠肺炎疫情使印度经济遭受挫折，但其不断增长的市场依然得到了其他国家的认可。^[3] 此外，印度还有新兴领域的科技治理优势。未来全球经济治理将涉足创新含量更高的尖端科技领域，因此在新科技方面投入最多和进步最快的国家，将在这些领域的治理上具有更高的权威。^[4] 印度有发展高科技所需的人才优势，并制定了一系列吸引优秀人才的政策，良好的科研环境

[1] Akshay Mathur, “India Must Build the Capacity to Make Its G20 Presidency in the Future a Success”.

[2] Constantino Xavier, “Interpreting India at the Summit for Democracy,” Brookings, December 6, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/06/interpreting-india-at-the-summit-for-democracy/>.

[3] “Elephant on the Move: India’s Economy Gathers Momentum,” DHL, February 1, 2022, <https://www.dhl.com/global-en/delivered/globalization/elephant-on-the-move-indias-economy-gathers-momentum.html>.

[4] 王中美：《全球经济治理结构变动趋势三阶段预测与影响分析》，《世界经济研究》2016年第3期，第3-11页。

为未来的新兴领域治理提供了支撑。因此，对印度的潜在影响力不容低估。

第一，印度将有可能进入全球经济治理体系化建设的核心决策层。主观上讲，印度意识到自己需要“一个清晰的愿景来领导可持续发展议程”，同时印度还将自己定位为“一个利益超越其近邻的全球大国”。^[1]可见，提升在国际经济领域的话语权是印度的目标。客观上讲，新冠肺炎疫情和乌克兰危机使全球经济受益不均的矛盾再次激化，岌岌可危的国际经济秩序到了不得不重新调整的地步。化解矛盾的路径是把新兴发展中国家实质性地纳入到核心决策层，激发多边参与的活力。^[2]可见，客观的全球经济环境要求提升印度等发展中国家在全球经济治理中的话语权与参与能力。在2001年多哈回合谈判中，印度在协调谈判成员、确定谈判议程等方面发挥了领导角色，最终成为“新五方”的成员，这标志着印度已然进入WTO的核心决策层。在国际货币基金组织和世界银行中，虽然印度目前的地位与投票权力尚不足以支撑其进入核心决策层，但对份额改革的长期呼吁正在缓慢改变这两个国际组织的等级秩序特征，尤其印度在G20和金砖国家等新兴全球经济治理主体中所作的努力，将形成对全球经济治理体系中的霸权力量的有效抗争，使印度逐步参与到国际货币基金组织和世界银行建设的核心决策过程中。因此，在多边秩序全面升级时印度的努力将使其有可能进入全球经济治理体系化建设的核心。

第二，客观上创造出更符合包括印度在内的发展中国家利益的全球经济治理环境。印度认为对现有的发展合作体制架构进行改进的方法中包括了“多边主义 (Multilateralism)”和“诸边主义 (Plurilateralism)”，即“为了在全球范围内坚持自己的观点，印度必须采用发展合作目标，并通过战略计划利用多边和诸边论坛”。^[3]这表明印度的行为将客观上使全球经济治理的变革趋势向治理权力的分散化和治理格局的多极化方向发展，从而使全球

[1] Vikrom Mathur, “Institutional Architecture for India’s Development Cooperation: A 2030 Vision,” ORF, May 2, 2021, <https://www.orfonline.org/expert-speak/institutional-architecture-india-development-cooperation-2030-vision/>.

[2] 王中美：《全球经济治理结构变动趋势三阶段预测与影响分析》，第10页。

[3] Vikrom Mathur, “Institutional Architecture for India’s Development Cooperation: A 2030 Vision”.

经济治理环境更符合发展中国家和新兴市场国家的利益。

第三,进一步提升G20、金砖国家机制等新兴全球经济治理主体的话语权。印度在传统全球经济治理主体中的发言机会少、话语权力小、决策能力低,这也是印度等发展中国家在推动世贸组织和国际货币基金组织进行改革时进程缓慢、收效甚微的主要原因。因此,对印度来说,拥抱舞台更大的新兴全球经济治理主体是更优的选择,在G20、金砖国家机制中推广自己的治理认知、开展经贸合作、增加全球公共产品的生产与供应等措施更能提升自己的话语权。可以预见,未来新兴全球经济治理主体的话语权将因此进一步得到提升。

第四,全球经济治理体系的结构将向多层次、立体化转变。印度倡导全球经济治理体系改革的政策和行为,正在推动区域和跨区域的经济治理体系趋于稳定。全球经济治理体系的领导核心会因此逐渐向多层次、立体化转变,“区域与全球多边体系不是谁将消灭谁的情形”。^[1]这种治理结构将在未来长期维持,发达国家和发展中国家将在全球或区域的不同范围内、不同的层级中,担任不同的治理核心,层级相互叠加,形成针对同一全球经济治理问题的对话、协调和处理机制。

四、结语

全球经济治理体系进入深度调整阶段,印度是不可忽视的重要力量。考虑到中印在提升发展中国家话语权方面存在共识,两国应努力合作,在重塑全球经济治理体系中发挥更加积极和更具建设性的作用。然而,两国在更具体的目标上会存在差异,甚至冲突。因此,中国需要高度关注印度的全球经济治理动向及其连锁反应,警惕印度政策不确定性可能带来的外溢效应,维护中国在全球经济治理中的正当权益。

一方面,关注政治因素对印度全球经济治理政策取向的不良影响。印度非常重视对美关系,加之近年与中国的边境问题升温,导致印度采取对华经济脱钩的政策。这表现为效仿美国对华实行贸易保护主义,想方设法对进入

[1] 王中美:《全球经济治理结构变动趋势三阶段预测与影响分析》,第11页。

印度市场的中国产品设置障碍，以及新冠肺炎疫情以来进一步的经济“去中国化”措施。^[1] 因此，可以预见未来在具体推进对全球经济治理的改革时，政治因素必然会成为掣肘中印全球经济治理合作的一大障碍。如何求同存异地共同追求国家繁荣需要双方共同探讨。

另一方面，关注印度全球经济治理政策取向的摇摆性。印度的全球经济治理认知与行动完全基于自利动机，因此其经济战略选择必然导致国际经济关系中的高冲突性。2020年疫情暴发期，为了使发展中国家可以顺利参与国际贸易，各国要求国际货币基金组织以特别提款权的形式发行大量新流动性，但印度选择支持美国——“拒绝创建和分配针对疫情的特别提款权”，这一行为背叛了其他发展中国家，^[2] 放弃了承担其选择的“包容性和相互关联”的全球经济治理的价值责任。防范印度政策与行为的不确定性是与印度共同推进全球经济治理体系改革中必须注意的问题。

为了中印两国及其他广大发展中国家的共同利益，中国应尽力引导印度，增强双边互信，发扬“以长远眼光看待双方关系，以共赢思维看待彼此发展，以合作姿态参与多边进程”的精神，加强双方的合作韧性，开展务实的经贸交流，一起维护发展中国家在全球经济治理中的利益。

【完稿日期：2022-11-10】

【责任编辑：宁团辉】

[1] 吴琳：《印度对中美竞争的认知与应对》，《国际问题研究》2020年第4期，第62-81页。

[2] Jayati Ghosh, “Why India Should Support an SDR Issue by the International Monetary Fund,” *The Wire*, April 17, 2020, <https://thewire.in/economy/india-sdr-issue-international-monetary-fund>; CP Chandrasekhar and Jayati Ghosh, “The US and India have failed the developing world,” *The Hindu Business Line*, April 21, 2020, <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/the-us-and-india-have-failed-the-developing-world/article31390227.ece>.

东南亚国家军事现代化： 动因、制约与影响

□ 刘 琳

〔提 要〕近十年来，基于地区安全形势的新发展，东南亚各国纷纷加快了军事现代化建设。国际和地区安全环境的变化、地区内部的矛盾分歧、军事技术的发展、国际军火市场的刺激等是东南亚国家推进军事现代化重要驱动因素。尽管军事现代化建设水平参差不齐，但总体看，东南亚各国都逐渐将军队建设重点向海空军倾斜，注重加强部队联合作战和快速反应能力，加紧采购先进武器装备，重视地区内外军事合作。虽然东南亚国家军事现代化仍面临一些制约，如国防预算不足、军事战略传统的掣肘、装备来源多元化造成兼容性不够等，但总体看将推动其军事能力和作战方式实现大幅升级，并可能对南海安全形势带来更多复杂影响。

〔关键词〕东南亚安全、军事现代化、南海问题

〔作者简介〕刘琳，军事科学院战争研究院研究员

〔中图分类号〕E33

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0100-19

近十年来，基于地区安全形势的新发展，东南亚国家军事现代化建设进一步提速。乌克兰危机爆发以来，东南亚各国对自身主权和安全更为关注，更积极地推进军队建设，以提高战略、安全上的自助能力，应对日益复杂严峻的全球战略和安全环境。深入了解东南亚国家的军事现代化建设，对准确研判地区国家的安全政策演变和地区安全形势走势具有重要的现实意义。

一、东南亚国家军事现代化的主要特点

东南亚各国推进军事现代化建设^[1]进程始于20世纪80年代，虽然1997年亚洲金融危机一度使各国放慢军事现代化步伐，2020年以来新冠肺炎疫情导致的经济衰退对东南亚军费投入也带来不利影响，但总体趋势没有改变。由于国内安全、经济发展、政治制度、国防实力等方面的差异，东南亚各国军事现代化建设推进的速度和程度有所不同。总体来看，新加坡正在向高技术军队转型，马来西亚虽表现出对新军事革命的浓厚兴趣，但由于军种竞争和预算限制，没有取得实质性进展。^[2]越南、印尼、泰国、菲律宾等国在某些领域，如网络安全、无人装备、水下装备等方面开始展现出对高新技术的追赶趋势，但军事现代化建设总体上仍以采购和更新常规武器装备以及对军队条令、编制进行适度改革和调整为主。柬埔寨、缅甸、老挝等国军队建设起点较低，虽也启动了军事改革，但进展缓慢。因此，一般称东南亚国家正在推进军事现代化（military modernization）或军事改革（military reform），而非军事转型（military transformation），因为它们并没有从根本上改变军队的诸多要素。东南亚各国军事现代化建设水平参差不齐，但也表现出一些值得关注的共性特点和趋势。

（一）关注外部安全特别是海上安全，军队建设重点向海空军倾斜

冷战时期，东南亚国家为应对内部叛乱活动，除越南外，军事战略基本上都是内向性的，军队建设重点是陆军。冷战结束后，东南亚大多数国家对内部安全问题的关注度下降，转而认为安全威胁将主要来自外部，且各国经济、贸易和资源越来越依赖海洋和海上通道，因此对海上安全高度关注，纷

[1] 军事现代化主要是指通过对外采购或自主研发新型武器系统及支援设备，引入新的条令，建设新的组织机构，以及实现新的人力管理和作战训练体制的机制化，实现对现有军事能力的升级或完善。参见 Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, US: The National Bureau of Asian Research, 2005, p.15.

[2] Sheldon W. Simon, "Southeast Asia's Defense Needs: Change or Continuity?," in Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, p.285.

纷把战略重心从陆地转向海洋。“9·11”事件后，恐怖主义、海盗等非传统安全威胁凸显，东南亚国家面临的海上安全形势更加严峻，保护本国的领海、专属经济区和重要海上通道的安全及利益，成为各国国防政策、军事战略和军队建设的重点。基于此，东南亚国家强调加强海空力量建设，大力采购先进舰艇、飞机等装备，以显示对维护国家海洋权益与主权的决心。例如，近年来越军提出集中精力建设“革命化、正规化、精锐化、逐步现代化，部分军兵种和力量直接走向现代化的人民军”，“部分军兵种”就包括海军和防空一空军，海空军在军队建设中的优先地位日益突出。马来西亚武装部队强调从发展反叛乱作战能力转向发展常规作战能力，加大对海空军建设的投入。印尼、泰国也更为侧重海空军力量建设。

由于国情军情和经济发展水平不同，各国海空军建设步伐存在明显差异。新加坡海空军的现代化水平在东南亚首屈一指，越南、菲律宾、印尼等国基于南海问题的凸显，海空军也发展较快。马来西亚、泰国军力本处于东南亚地区前列，但由于近年来国防投入不足及国内政局动荡，军队建设速度放缓。柬埔寨由于军队建设起点较低，加之国防预算不足，难以采购造价高昂的海空军装备，海空军力量薄弱。至于缅甸军队，由于主要任务仍是应对国内少数民族地方武装问题，海空军建设虽有所进展但仍处于比较落后水平。2021年缅甸军政府再度上台后，为应对国内反抗运动，缅军加大了空中力量采购力度，但由于受到国际社会制裁，目前只能向俄罗斯采购军备，难以保持动力。

（二）优化体制编制，注重加强部队联合作战和快速反应能力

在推进军事现代化建设进程中，东南亚国家不断对部队体制编制进行调整和完善。这些调整虽不是颠覆性的，但体现了世界军事发展的一些总体趋势，包括缩短指挥链条、注重联合作战、强调快速反应等。例如，印尼提出组建8个主要作战司令部（包括联合地区司令部）以及1支由国民军总司令直接指挥的救灾快反部队。^[1] 马来西亚2006年正式成立联合部队司令部，负责在联合或联军作战时策划、协调、指挥编配部队，以及规划和实施国内外所有联合训练。新加坡空军2007年初启动大规模重组，陆续成立了5大新的司令

[1] Evan A. Laksmana, “Indonesia’s National Defence Forces: Recent Strategic Changes and Implications,” *RSIS Commentaries*, August 26, 2010, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO10101.pdf>.

部（防空与行动司令部、空中作战司令部、参与作战司令部、空中战斗力生成司令部和无人机司令部），取代过去以基地为主的体制，对各基地、战术司令部以及防空师作战力量进行整合，更便于实施一体化、全频谱作战行动。新加坡还组建了一些由各军种或兵种混合编成的特遣部队或司令部，由以往面向类型的编组转变为面向任务的编组模式。此外，东南亚各国在军队编制体制调整中，着力改变以往陆军为主的格局，加强海空军力量，甚至组建新的兵种。例如，印尼海军 2018 年提出将现行的由西部舰队和东部舰队组成的两大舰队司令部体制改编为三大司令部体制，即第 1 舰队（雅加达）负责西部，第 2 舰队（泗水）负责中部，第 3 舰队（巴布亚）负责东部。空军方面，印尼计划到 2024 年组建 8 支战斗机中队，6 支轻型、中型和重型运输机中队。^[1] 印尼还考虑成立直升机飞行大队和无人机部队。越南组建了海军航空兵和潜艇部队，使海军具备立体作战能力。马来西亚成立潜艇部队，并加强东马力量部署和基地建设，在哥打基纳巴卢建立了一个潜艇基地。2018 年马来西亚空军还组建了一个无人机中队。泰国在作战舰队成立了潜艇办公室，实施筹建潜艇部队工作。

总体来看，经过多年的建设发展，新加坡、马来西亚军队基本形成了适应联合作战需要的较为完善的体制编制，新加坡军队的编制更是可满足未来高技术、全频谱作战行动要求。作为美国的盟国，菲律宾、泰国在和美军实施联合演训的过程中，也具备了一定的联合作战能力。但东南亚大多数国家军队的体制编制尚不能满足联合作战的需要，仍处于完善各军种内部兵种建设以及兵种协同作战的阶段。

（三）大力采购先进装备，武器装备技术含量不断提升

为推进军队现代化建设，东南亚各国都将武器装备发展放在突出位置。冷战结束之初，东南亚地区就曾出现“逆裁军”现象。当时，裁军和军备控制成为国际社会大势所趋，东南亚各国却纷纷增加国防开支，购买先进武器装备。这主要是由于冷战结束时，东南亚各国装备仍然以 20 世纪 60、70 年代的老旧装备为主，技战术性能落后，无法适应现代战争的需要。同时，两

[1] Prashanth Parameswaran, "What's in Indonesia New Air Force Squadrons?," *The Diplomat*, June 18, 2019, <https://thediplomat.com/2019/06/whats-in-indonesia-new-air-force-squadrons/>.

极格局的解体凸显了东南亚国家自身的安全问题,使得军备采购更具紧迫性。1997年的亚洲金融危机一度对东南亚各国的装备采购造成较大影响,但进入21世纪以来,东南亚各国又掀起新一轮装备采购热潮,并延续至今。一方面,各国经济发展保持良好势头,许多搁置的装备采购计划得以重新启动;另一方面,东南亚地区面临的安全挑战更趋复杂多元,急需加强军备建设。

印尼空军从俄罗斯采购了十余架苏-27、苏-30、米-35等先进战机。此外,印尼空军2009年与韩国签署谅解备忘录,联合研发和生产KFX/IFX战机。^[1]2021年底印尼再次决定升级空军战斗机群,计划采购42架法国“阵风”多用途战斗机和36架美国波音F-15EX战斗机。^[2]印尼空军还打算采购15架C-130J“超级大力神”战术运输机、2架A330多用途加油机、30个地面管制拦截雷达站和3架无人机。^[3]印尼海军2003年以来采购了4艘“西格玛”级轻型护卫舰、4艘“望加锡”级两栖船坞登陆舰^[4]和11架M-28海上巡逻机。2012年,为加强水下力量,印尼海军决定从韩国采购3艘“张保皋”级(印尼称为“纳迦帕萨”级)潜艇。由韩国建造的2艘已分别于2017年和2018年交付印尼海军,另1艘由印尼本土造船厂PT PAL建造,2020年4月下水。2021年6月,印尼海军又向意大利订购了6艘“贝尔加米尼”级护卫舰和2艘退役的“西北风”级护卫舰。^[5]根据印尼“海军蓝图2013”和“绿水海军2024”计划,印尼计划到2024年达到拥有274艘舰艇的海军规模。^[6]

越南空军2009年向俄罗斯购买8架苏-30MK2型战机,2013年8月又增

[1] “Indonesian Air Force Modernization,” GlobalSecurity.org, April 5, 2019, <https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/auri-modernization-fighter.htm>.

[2] A. B. Abrams, “Indonesia’s \$22 Billion Purchases of US, French Fighter Jets: How Russia’s Su-35 Lost Out,” The Diplomat, February 12, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/indonesias-22-billion-purchases-of-us-french-fighter-jets-how-russias-su-35-lost-out/>.

[3] 《英媒:印尼将大批采购美法先进战机》,参考消息网,2021年2月24日, <https://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20210224/2435624.shtml>.

[4] Evan A. Laksmana, “Rebalancing Indonesia’s Naval Force: Trends, Nature, and Drivers,” in Geoffrey Till and Jane Chan, eds., *Naval Modernization in South-East Asia: Nature, Causes and Consequences*, London: Routledge, 2014, pp.175-203.

[5] Tom Kington, “Indonesia Orders Six FREMM Frigates from Fincantieri,” DefenseNews, June 10, 2021, <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/06/10/indonesia-orders-six-fremm-frigates-from-fincantieri/>.

[6] Andrew Drwiega, “The Politics of Defence,” Asian Military Review, August 10, 2020, <https://asianmilitaryreview.com/2020/08/the-politics-of-defence/>.

购12架该型战机。越南海军从俄罗斯采购了6艘“基洛”级潜艇、4艘“猎豹”级护卫舰和2艘“萤火虫”级巡逻舰，从波兰等国引入12架M-28型海上巡逻机、4架W-3RM海上搜索救援直升机和8套MSC-400海上侦察系统。

菲律宾2012年制定新的“武装部队现代化计划”，在此后十五年内分三个阶段推进，^[1]包括采购大批先进装备。菲空军从韩国采购了12架FA-50“金鹰”战斗机，2020年又与土耳其签署协议购买6架T129攻击直升机。2022年2月，菲从美国获得4架全新的CESSNA 172S教练机。同月，菲还与波兰签订合同采购32架S-70i直升机，菲先前已经从波兰采购了16架该型直升机。菲海军制定了“战略航行计划2020”“舰队预期兵力组合”等发展规划，决定采购新型护卫舰、巡逻舰、海上巡逻机、战略运输舰等装备。近年来，菲从美国获得3艘二手“汉密尔顿”级巡逻舰，从印尼采购2艘两栖支援舰，从韩国接收2艘“黎刹”级护卫舰，并计划再采购2艘吨位更小的新型护卫舰，这些舰艇都将装备反舰、反潜导弹等武器系统，从而扭转菲律宾没有导弹护卫舰的局面。菲律宾还打算将现代化计划第三阶段的潜艇采购项目提前至第二阶段实施。

马来西亚空军从俄罗斯采购了18架苏-30MKM多用途战斗机，从空中客车公司购进5架A400M运输机，^[2]2020年3月又接收了从美国采购的6架MD-530G轻型攻击直升机中的首架。^[3]马海军提出“15至5舰队转型计划”，未来将通过淘汰老舰，集中采购和制造五种类型的新舰（濒海任务舰、多功能支援舰、濒海战斗舰、新型巡逻艇、潜艇），实现海军舰艇现代化和国产化转型的目标。^[4]为此，马从法国购买了2艘“鲐鱼”级潜艇，从中国采购

[1] 这三个阶段的划分是：2013—2017年为第一阶段，2018—2022年为第二阶段，2023—2028年为第三阶段。

[2] Malaysia Ministry of Defense, “RMAF Gain Recognition as The Fleet Leader of A400M,” February 12, 2020, <http://mod.gov.my/en/mediamenu-2/news/638-tentera-udara-diraja-malaysia-terima-anugerah-peneraju-fleet-pesawat-a400m-2>.

[3] “Malaysia Confirms Delivery, Training Schedule for Light Attack Helicopters,” DefenseNews, March 2, 2020, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2020/03/02/malaysia-confirms-delivery-training-schedule-for-light-attack-helicopters/>.

[4] Theodore Bazinis, “Malaysian 15 to 5 Armada Transformation Program - Meeting Mahan’s Perspectives while Adjusting to the Fiscal Environment,” Naval Analyses, May 21, 2017, <https://www.navalanalyses.com/2017/05/malaysian-15-to-5-armada-transformation.html>.

4艘濒海任务舰，并以法国“追风”级轻型护卫舰为基础设计，在本国建造6艘新一代濒海战斗舰。^[1]马来西亚还计划采购空中预警机、无人机、多任务支援舰等装备。

新加坡海军从法国采购了6艘“拉斐特”级隐形护卫舰，从瑞典先后采购了4艘“挑战者”级和2艘“射手”级潜艇，2013年和2017年又决定从德国采购4艘新型218SG型潜艇，以替换“挑战者”级。^[2]此外，2019年，新加坡国防部长黄永宏在国会拨款委员会表示，新加坡现役的导弹快艇将逐步淘汰，由多用途舰取代，逐渐老化的登陆舰也将替换成多任务舰。^[3]新加坡空军2009年至2011年陆续接收了从波音公司采购的24架F-15SG新一代多用途战机，2019年宣布将在2030年后以先进的F-35战机全面替换现有的F-16战斗机。

面对军事技术的迅猛发展，东南亚各国还加大了对信息化武器系统和基础设施的投资，特别是那些与精确打击、隐形以及C4ISR相关的系统和对实施新军事革命至关重要的关键硬件。例如，新加坡实施“第三代武装部队”（3G SAF）转型，通过对情报、侦察、监视、指挥、控制以及精确制导武器系统的采购、研发和集成，使信息的收集、处理、分析、共享和决策过程更快速、直接。新加坡武装部队还开发出网络化师指挥所和战场管理系统，可以整合空中和地面作战平台，实施一体化精确火力打击，加强战场指挥和控制能力。在信息化建设方面，越军亦不遗余力，2009年组建军队电信集团，2011年建立了东南亚规模最大、设备最先进的互联网数据中心，从而为军队信息通信技术发展创造了良好条件。2019年9月，越南军队电信集团宣布在胡志明市建成首个5G通信系统。^[4]2020年2月，越南互联网数据中心获得美国通信工业协会签发的数据中心建设与运行证书，使得越南成为东南亚5个拥有达到国

[1] 《马来西亚海军加速打造未来舰队：将不乏中国制造》，新浪网，2017年9月20日，<http://mil.news.sina.com.cn/china/2017-09-20/doc-ifykymue7502284.shtml>。

[2] 《新加坡首艘218SG新一代AIP潜艇在德国启动！命名“无敌”》，腾讯网，2019年2月19日，<https://new.qq.com/omn/20190219/20190219A0L83U.html>。

[3] 《海陆空陆续更新武器装备 部队为2030年后需求做准备》，联合早报网，2019年3月2日，<https://www.zaobao.com/znews/singapore/story20190302-936181>。

[4] 《越南军队电信集团宣布建成首个5G通信系统》，商务部网站，2019年10月8日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201910/20191002901924.shtml>。

际标准的数据中心的国家之一。^[1]越共十三大决议进一步提出，要推进中央军委和国防部的数字化转型，认为这将为建国卫国事业注入动力，是全军三大突破之一，需要军队技术部门深入把握，协调有效地落实。^[2]此外，越南、新加坡等国近年来注重加强网络作战能力，组建了专门的网络战机构。例如，新加坡武装部队2017年组建国防网络机构，2022年3月又宣布将成立“第四军种”——网络部队，以整合和提升其在网络安全领域的防卫能力，将成为“下一代武装部队”重要组成部分。^[3]同年10月，新加坡武装部队“数字和情报军种”正式成立。^[4]当然，由于经济资源、军事预算和技术水平的限制，东南亚不少国家仍难以采购和研发相当完备的高技术装备，但各国普遍意识到军事技术的重要意义，特别是信息收集和侦察监视能力对应对非法移民、海盗、走私等非传统安全威胁的作用，因此正在力所能及的范围内加大对先进信息技术的投资。

（四）重视地区内外军事合作，以合作促进军力提升

东南亚各国在推进军事现代化进程中，高度重视与域内外国家的军事合作。从内部来看，东南亚各国在东盟框架内建立了诸多防务合作机制，如东盟国防部长会议（ADMM）、武装部队司令非正式会晤、海军司令会议、空军司令会议等，各国之间的双边合作更是非常频密。东盟在ADMM框架下的合作不断扩展，取得了一系列成果，如《东盟人道主义援助和救灾待命部队概念文件》《建立东盟军事医学中心概念文件》《在东盟灾害管理与应急响应协定框架下在人道主义援助和救灾中使用军事资产的标准操作程序》《东盟国防部长会议教育培训交流原则》《军机空中相遇行为准则》《海上互动指导方针》《东盟国防部长关于抗击新冠肺炎疫情中防务合作的联合声明》等。

[1] 《越南拥有达到国际标准的数据中心》，越南之声广播电台对外部，2020年2月10日，<https://vovworld.vn/zh-CN/越南社会生活/越南拥有达到国际标准的数据中心-824732.vov>。

[2] 《军队技术行业推动数字化转型》，越南全民国防杂志网站，2022年9月30日，<http://tapchiquptd.vn/zh/研究与交流/军队技术行业推动数字化转型/19286.html>。

[3] 《新加坡拟组建“第四军种”》，人民网，2022年3月16日，<https://military.people.com.cn/n1/2022/0316/c1011-32375924.html>。

[4] “Fact Sheet: The Digital and Intelligence Service,” Singapore Ministry of National Defense, October 28, 2022, https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2022/October/28oct22_fs。

对外方面，东南亚各国与域外国家的军事合作呈现不断扩展和深化的态势。菲律宾、泰国作为美国的盟国与美军事关系密切，尽管近年来由于国内政治因素，合作受到一定影响，但与美国的同盟关系依然在两国军事战略中占据重要地位。菲律宾和美国自1998年以来签署了《访问部队协议》《后勤互助协议》《强化防务合作协议》等军事协议，每年开展上百项军事合作活动。美泰常年举行东南亚地区规模最大的“金色眼镜蛇”演习，2019年签署《美泰防务联盟联合愿景声明2020》，表示将继续加强同盟关系，致力于在教育训练、能力建设、互操作性及防务和安全机构现代化等领域开展可持续安全合作。^[1]2022年5月，美泰举行了首次战略与防务对话。6月，美国国防部长奥斯汀访泰，双方同意通过建立新的工作组拓展双边训练和演习，加强互操作性，以及在网络、太空和国防工业领域加强合作。^[2]新加坡、马来西亚、印尼、越南等国与美国的军事关系也不断提升，不仅签署了一些双边防务合作协议或备忘录，建立了高层防务对话机制，还开展舰艇互访、联合演习、人员培训等合作活动。

近年来，东南亚国家与中国、俄罗斯、日本、韩国等国的军事合作发展迅速。菲律宾从中、俄获得了一些轻型装备，舰艇互访也明显增多。泰国则从中国采购了坦克、潜艇等装备。菲律宾、印尼、泰国等与日本签署了防务装备和技术转让协议，并从日本接收了巡逻艇、巡逻舰等装备，菲、印尼与韩国的装备和国防工业合作也引人关注。除此之外，东南亚国家与英、法等欧洲国家的防务合作迅速推进。例如，越南和法国早在2009年就达成《防务合作协议》，2018年又签署了《2018—2028年阶段防务合作共同愿景声明》和《关于在海道测量、海洋学和海洋制图领域合作的技术协议》。两国在军事医学、海道测量、联合国维和行动、法国对越军官法语培训等领域开展多

[1] US Embassy in Thailand, “Joint Vision Statement 2020 for the U.S. – Thai Defense Alliance,” November 17, 2019, <https://th.usembassy.gov/joint-vision-statement-2020-for-the-thai-u-s-defense-alliance/>.

[2] US Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting With Thailand Prime Minister and Minister of Defence Prayut Chan-o-cha,” June 13, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3060226/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-meeting-with-thailand-prime/source/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-meeting-with-thailand-prime/>.

项合作，近年来又提出推进国防工业、战略问题交流及环境等领域合作。越英 2017 年 4 月签署双边防务合作谅解备忘录。2021 年 7 月，英国国防大臣华莱士访越，双方同意继续推进在防务政策对话机制、代表团互访、为越南干部进行英语培训、英海军舰艇访问越南、交流和分享联合国维和行动经验等方面合作。^[1] 新加坡、马来西亚还是“五国联防”组织成员国，与英国、澳大利亚、新西兰在此框架下有不少合作项目。东南亚各国与地区内外国家的军事合作，使其可以获得更多的资金、装备、技术、职业化等方面的支持，为其军事现代化提供了外部助力。

二、东南亚国家推进军事现代化的主要动因

东南亚国家积极推进军事现代化建设有着复杂的动因。国际和地区安全环境的变化、地区内部的矛盾分歧、军事技术的发展、全球武器市场的供应情况等都是重要驱动因素。

（一）国际和地区战略安全形势的变化

东南亚国家作为中小国家，对安全环境的变化高度敏感。同时，其安全政策更多是反应性而不是主动性的，是对大国地区安全政策的回应，而不是率先发起行动。^[2] 因此，国际安全格局的演变，以及由此导致的地区安全形势变化，是东南亚各国军事现代化建设的主要推力，这在不同时期均有所体现。

冷战结束后，东南亚摆脱了两大阵营对立的束缚，但由此带来的不确定性使地区各国更为强调军事自助。1992 年美国从菲律宾军事基地完全撤出，在东南亚国家中引发了出现地区权力真空以及其他大国趁机填补真空的担忧。在不能主导外部安全环境的情况下，东南亚各国除运用外交手段营造区域对话与合作的氛围外，还加快了军事现代化建设。另外，1982 年《联合国海洋

[1] 《英国国防大臣本·华莱士对越南进行正式访问》，（越）人民报网，2021 年 7 月 22 日，<https://cn.nhandan.vn/friendshipbridge/item/8969901-英国国防大臣本·华莱士对越南进行正式访问.html>。

[2] Sheldon W. Simon, “Southeast Asia’s Defense Needs: Change or Continuity?,” in Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, p.269.

法公约》的通过，使得大多濒临海洋的东南亚国家更为关注海上权益的维护，冷战时期掩盖的一些领土海洋争端逐渐浮现出来。

进入21世纪以来，随着海上安全问题的凸显，东南亚国家的军事现代化越来越与其对地缘政治环境变化的战略担忧联系在一起，而不是曾长期主导地区国家军事采购决策的内部考虑。^[1]地区地缘战略环境的变化，主要体现在三个方面。一是中国崛起及其带来的地区影响。有学者认为，中国不断增长的能力及在南海的权益主张，给地区国家制造了一种安全困境。^[2]除了领土主张外，中国崛起使得亚太地区潜在的热点问题更为突出，可能导致地区局势的不稳定。^[3]对南海周边国家军事现代化的分析更是经常与中国的军力增长联系在一起。例如，在谈到越南的军事现代化时，有学者指出，自21世纪初以来，中国海军力量的快速增长引发了越南的担忧。越南意识到，中国新的能力不仅将越南在南沙群岛的前哨置于更大的风险之中，而且威胁到其整个海岸线。为此，越南以建设更为强大的海军作为应对。二是美国实力的相对下降及东南亚国家对美疑虑的上升。美国对东南亚地区的政策从属于其更大的亚太或全球战略目标，因此对东南亚的关注总是时断时续。近年来，东南亚国家对美能否履行地区安全承诺的疑虑进一步增加。它们认为，在经历了长期的反恐战争后，美国已不愿意更多卷入外部事务，特别是在国防预算削减的情况下。^[4]特朗普上任后推行“美国优先”政策，要求盟友伙伴承担更多安全责任，加剧了东南亚国家的担心。拜登政府重拾对东南亚的关注，展开“外交攻势”，并将“加强一个赋权和统一的东盟”作为新版“印太战略报告”十大行动计划之一。但是，乌克兰危机的爆发，使外界再度质疑美国能否保持对印太的关注。美国虽然通过召集美国—东盟特别峰会等竭力证

[1] Felix K. Chang, “Comparative Southeast Asian Military Modernization-I,” *The Asan Forum*, October 1, 2014, <http://www.theasanforum.org/comparative-southeast-asian-military-modernization-1/>.

[2] Carlye Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, ASPI Strategy Series, Australia Strategic Policy Institute, 2010, p.8.

[3] Evelyn Goh, “Southeast Asian Perspectives on the China Challenge,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.30, No.4, 2007, p.814.

[4] Felix K. Chang, “Resist and Reward: Vietnam’s Naval Expansion,” *Foreign Policy Research Institute*, November 6, 2019, <https://www.fpri.org/article/2019/11/resist-and-reward-vietnams-naval-expansion>.

明其对印太和东南亚的关注，但无法完全消除东南亚国家的担心。实际上，东南亚各国普遍强化了如下认知，即“需要发展新的军事能力，以便对日趋不确定的未来两面下注”。^[1]三是随着大国竞争加剧，美国在印太构建了美日印澳“四边机制”（QUAD）和美英澳三边伙伴关系（AUKUS）等小多边机制，并帮助盟友发展军力，如根据 AUKUS 协议，美英两国将支持澳大利亚建造至少 8 艘核动力潜艇。这些举措导致印太地区安全形势更趋复杂，刺激各国加速对自身军备的更新换代，从而进一步为地区加速军事现代化推波助澜。

（二）安全概念的拓展及对安全威胁的新判断

冷战时期，东南亚多数国家主要担心的是内部分离主义运动和叛乱活动。冷战结束后，东南亚各国面临的安全威胁更为复杂和多元。除边界领土争端、外敌入侵等传统安全问题之外，还包括各种非传统安全威胁，如非法、未报告和不加管制的捕鱼（IUU fishing）、海盗、恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等。基于地理、地缘特点及错综复杂的民族、历史纠葛造成的国内矛盾，东南亚国家一直是非传统安全威胁的重灾区，“9·11”事件后这里曾经被视为“反恐第二战场”，印尼、菲律宾、泰国都是恐怖主义活动猖獗的地区。此外，东南亚地震、台风、泥石流等自然灾害频发，2004 年印度洋海啸造成数十万人死亡，气候变化进一步加剧了上述挑战。传统和非传统安全挑战相互交织，相互影响，每个国家都无法单独应对。东南亚各国以应对国内反叛为主要导向的军队建设已无法满足维护国家安全的需要，必须推进全方位的军事现代化，强化军队实施战争行动和非战争军事行动的能力，以应对多样化安全威胁。

（三）地区内部的矛盾和冲突

基于历史恩怨和现实利益冲突，东南亚各国之间同样存在各种矛盾，这也是地区各国加强军事力量建设的主要动因之一。虽然各方大多采取低姿态以及和平解决争端的态度，但这些潜在矛盾仍是影响东南亚区域安全的一个变数。例如，马来西亚和印尼的岛屿海洋争端、泰国和柬埔寨之间的边境问

[1] T. Huxley, “Defence Procurement in Southeast Asia,” in Maj Ooi Tjin-Kai, “Interpreting Recent Military Modernizations in Southeast Asia: Cause for Alarm or Business as Usual?,” *Pointer* Vol.38, No.1, 2012, https://www.mindef.gov.sg/oms/content/dam/imindef_media_library/graphics/pointer/PDF.

题近年来不时显现，甚至发展为短暂的对峙或小规模冲突。印尼学者指出，印尼与马来西亚在安巴拉特海域的争端，是印尼国内促使政府加强海上防御的原因之一。^[1]

（四）军事技术发展及其带来的战争形态变化

每一次军事技术的重大突破及由此带来的作战概念、作战方式的转变，都会对军队建设带来深刻影响。1991年海湾战争中美军高技术装备的运用，使人们开始关注新军事革命。2001年的伊拉克战争和2003年的阿富汗战争，再次让世人看到了新军事变革的威力以及战争方式的改变。^[2]近年来，随着第四次工业革命的迅速发展，人工智能、量子计算、超音速武器、无人技术等颠覆性技术越来越多地运用到军事领域，使战争形态从信息化向智能化进一步演进。这些不可避免地影响到东南亚国家军队的建设与发展。

同时，军事转型不仅仅是指采购现代化武器装备，还包括形成一体化的后勤、制定新的联合部队条令和发展指挥、控制、侦察、情报、监视（C4ISR）能力等。东南亚各国受到军队实力和国防预算的制约，不可能像发达国家那样对高新军事技术进行全方位大规模投入，并迅速实现军事转型，但它们在装备采购、编制体制、部队训练等方面也在逐步融入最新的军事成果和理念。近年来，东南亚各国在推动军队建设向信息化乃至智能化方面发展的步伐不断加快。例如，不少国家采购了先进舰艇和飞机以及精确制导导弹，部分国家还积极发展无人机等装备，并重视信息技术在作战、训练中的运用以及网络战的影响。东南亚军队组织体制也因应战争形态的变化而进行了重组与调整，部分国家成立了网络作战部队。越南2019年国防白皮书提到，现代武器装备的发展从根本上改变了军事组织和作战方式。网络空间已经成为除陆、海、空、天之外的第五个作战域，深刻影响着各国、地区的国防与世界安全。^[3]

[1] Ristian Atriandi Supriyanto, "Indonesia's Naval Modernization: A Sea Change?," *RSIS Commentaries*, No.020/2012, January 2012, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO12020.pdf>.

[2] Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, p.18.

[3] Vietnam Ministry of Defense, *2019 Vietnam National Defense*, December 10, 2019, <http://www.mod.gov.vn/wps/wcm/connect/08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455/2019VietnamNationalDefence.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455>.

（五）国际军火市场的刺激

冷战后较长一个时期，欧美和俄罗斯的武器制造商面临国内国防预算削减与武器需求减少的问题，因此高度依赖海外市场支撑其军事工业的发展。这不仅使东南亚各国得以用低廉的价格获得先进武器装备，而且在谈判中处于有利的地位，可获得技术转让和补偿等额外的优惠。东南亚地区成为美国、西欧、俄罗斯和以色列重要的武器出口市场。近年来，东南亚国家从中国、韩国、日本、印度、土耳其、东欧等国进口的武器装备也日益增多。

其他一些因素也对东南亚国家的军事现代化，特别是装备发展有着重要影响。部分国家在采购武器装备时并非完全出于军事上的考虑，而是为了提高国家威望或与邻国进行竞争。例如，东南亚不少国家将先进武器装备作为国家地位的象征，认为拥有现代化装备（如航母、潜艇等）对于提高执政者威望和人民信心都有重要作用。马来西亚在新加坡采购 F-16 战斗机和 A12 潜艇后决定购买苏-30 战斗机和“鲉鱼”潜艇，泰国在周边的越、马、印尼等国拥有潜艇后决定从中国采购潜艇，一定程度上都是出于相互竞争的考虑。

三、东南亚国家军事现代化面临的挑战

尽管在诸多领域取得明显进展，东南亚国家军事现代化仍面临一些挑战。

（一）国防预算不足造成现代化建设目标与能力之间的差距

近年来，得益于经济的快速发展，东南亚各国国防预算水平总体呈上升趋势，但基于 GDP 总体有限以及国防预算占 GDP 的比例仍明显偏低，各国国防预算基本上处在几十亿美元的水平，预算最高的新加坡也只是略超过 100 亿美元。而海、空军现代化建设，特别是武器装备采购耗资巨大，一艘潜艇造价动辄达数亿美元，如果再安装反舰、防空导弹等武器系统，价格更高。护卫舰、两栖舰艇、第四代战斗机也造价不菲，这导致东南亚国家在海空军装备采购数量上仍非常有限，有时部分舰艇或飞机只有平台，而无力配备先进武器系统，使其作战能力大打折扣。2020 年以来，由于新冠肺炎疫情冲击，东南亚各国经济形势欠佳，不少国家不得不削减国防预算，以将更多资金投入抗疫，用于国防建设的资金缺口进一步扩大。例如，2020 年印尼和泰国

分别宣布将国防预算削减 5.88 亿美元和 5.55 亿美元，^[1] 新加坡由于经济萎缩 5.4%，实际国防预算也减少了 9.5%。^[2] 预算的削减影响到装备采购。泰国 2017 年与中国签署采购 3 艘 S-26T 潜艇合同，分两批启动，首艘潜艇 2018 年已开始建造。但 2020 年 8 月 31 日泰国总理巴育下令暂停后 2 艘 S-26T 潜艇的建造，首艇交付时间也从 2023 年推迟到 2024 年 4 月，主要原因是疫情造成泰国旅游业崩溃，经济疲软，整体资金紧张。

（二）陆军主导的军事战略传统影响海空军现代化的推进

冷战期间，东南亚国家的军事战略以“安内”为主，军队建设以陆军为核心，加之陆军在各国民族独立运动中发挥了重要作用，因此大多数国家形成了陆军占主导地位的军事战略传统。在印尼，陆军甚至在苏哈托“新秩序”时期形成了与地方各级行政机构相平行的国土防卫司令部体制，其影响一直延续至今。早在 2004 年，印尼立法机构就提出对国土防卫司令部体制进行重组。印尼防务学术界认为，该体制过去主要是为应对国内安全问题和低强度冲突而设计的，体现了以陆军为中心的思想，已不能适应新的形势。因此，应将现有的兵力结构转变成能适应三军联合作战行动的模式，即建立若干“联合地区司令部”。苏哈托下台后，印尼国民军着手进行军事改革，试图建立各军种联合的地区司令部，但进展比较缓慢。泰国陆军也在军队中占据主导地位，陆军司令是军中最具实权的人物，具有“远超过武装部队总司令的权威”。在成为泰国总理的军人当中，除一位以外全部来自陆军。基于难以根除的陆军为大的思想，尽管东南亚不少国家在冷战后面临的主要威胁来自外部，特别是海上，但海空军所得到的经费预算比例却始终难以超过陆军，阻碍了海空军的现代化进程。正如有学者在分析东南亚海军现代化时指出，在那些陆军主导已形成机制化且对军队民事控制较弱的国家，政府不愿意或不能够将划归陆军的预算转拨给海军。若国家经济形势欠佳，国防投入不被视为优先

[1] “Downward Trend: Southeast Asian Countries Cut Defense Spending,” DefenseNews, May 26, 2020, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2020/05/26/downward-trend-southeast-asian-countries-cut-defense-spending/>.

[2] Tom Waldwyn and Fenella McGerty, “How COVID-19 has Impacted South China Sea Defense Spending and Procurement,” DefenseNews, May 10, 2021, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2021/05/10/how-covid-19-has-impacted-south-china-sea-defense-spending-and-procurement/>.

事项，将进一步阻碍海军的现代化。^[1]

（三）装备采购来源的多元化带来军事装备兼容性、后勤保障等方面的一系列问题

东南亚国家国防工业能力不足，大多数装备只能依靠外购。同时，由于担心过分依赖某个国家会造成一旦遭受制裁将无法获得零部件的局面，东南亚国家一直强调武器装备来源的多元化。此举固然可以规避风险，但也造成装备在作战、训练方面难以兼容的问题，且给后勤保障带来更大压力。例如，2022年初印尼宣布从法、美两国采购两款不同的三代半战斗机，这有助于提升印尼空军实力，但在后勤保障、融合作战等方面对于印尼空军来说将是一个巨大挑战。如果考虑到之前印尼还曾从俄罗斯采购部分苏-30和苏-27战斗机，情况就更不容乐观。因为法、美、俄三国战斗机的机载武器和后勤设备不兼容，这意味着印尼空军要设立三套不同的后勤保障体系，而且三者的数据链无法相互通信。此外，东南亚国家由于国防预算限制，不得不采购一些二手装备，容易造成安全隐患，例如2021年菲律宾从美国采购的2架C-130运输机，其中1架入役后不久即发生事故坠毁。一些国家还会先从某国采购舰艇、飞机等作战平台，再从其他国家采购发动机、舰载或机载武器系统等，也会造成采购进程拉长的情况，且多方协调难免出现波折。

四、对地区安全的影响

对于东南亚军事现代化对地区安全的影响，各界存在不同看法。澳大利亚新南威尔士大学名誉教授卡尔·塞耶 (Carlye Thayer) 认为，军事现代化既是一种主要的地区趋势，也是国家间紧张关系的根源，同时该地区不断增加的军备采购，尽管是出于防御目的，也可能会对地区安全带来不稳定因素。^[2]但更多的学者主张，东南亚地区的军事现代化，包括其备受关注的装

[1] Gregory Vincent Raymond, "Navy Modernization in Southeast Asia: Under the Shadow of Army Dominance?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.39, No.1, 2017, pp.149-177.

[2] Carlye Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, ASPI Strategy Series, Australia: Australia Strategic Policy Institute Limited, 2010, pp.2-3.

备采购活动,并不构成军备竞赛 (Arms Race),而最多只是一种军备竞争 (Arms Competition), 或者说是军备动态 (Arms Dynamic)。新加坡学者毕青格 (Richard A. Bitzinger) 认为, 东南亚的军备采购是克制的和可控的, 是为了保持现有的军事平衡。他还引用科林·格雷 (Colin Gray) 关于军备竞赛的定义, 指出判断是否构成军备竞赛必须同时符合四个条件: 第一, 存在两方或多方, 意识到彼此的敌意, 并处有一种敌对关系中; 第二, 双方在考虑军队的编制体制时, 有意识地主要关注另一方的政治和军事行为; 第三, 双方军事装备采购在数量和质量上存在 (明显) 竞争; 第四, 任何一方必须“快速”增加或改善装备。毕青格认为, 东南亚的军备采购进程不同时满足上述四个条件, 因此不构成军备竞赛。^[1] 美国学者麦德伟 (Michael McDevitt) 也主张, “并非每一个与军事现代化有关的举动都值得担忧或预示着军备竞赛。相反, 购置具有明显防御性质的系统或能力, 并且在数量和质量上有所约束, 实际上有利于地区稳定”。^[2]

尽管如此, 东南亚国家的军事现代化毕竟会对军事行动的方式和后果带来一定影响。东南亚各国获得的新型装备和能力将使其作战方式实现大幅升级和现代化。目前, 几乎每个东南亚国家都拥有能够发射远程制导空空导弹的第四代战机, 不少国家还已经装备或正在采购巡航导弹、弹道导弹和终端寻的制导弹药, 大大加强了其作战火力和效能。对潜艇、护卫舰、两栖攻击舰、空中预警机、空中加油机等装备的采购, 则不仅扩大了东南亚各国的兵力投送范围, 而且使其立体作战能力和生存能力得到很大提升。更重要的是, 一些东南亚国家正在采购可以从根本上改变战争实施方式的军事装备, 具备了进行信息战和网络战所需的核心能力。因此, 如果这一地区发生冲突, 很可能更具高技术性, 也就是说战争进程更快, 作战距离更远, 作战精度更高, 而且将造成更具破坏性的后果。^[3]

[1] Richard A. Bitzinger, “A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.32, No.1, 2010, p.60, p.67.

[2] M. Mcdevitt, “Asian Military Modernization: Key Areas of Concern,” *Adelphi Papers* 48, No.400, 2008, p.125.

[3] Richard A. Bitzinger, “A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions,” p.64.

东南亚国家军事现代化的推进，以及由此带来的军事行动能力提升，还引起其处理地区安全问题的态度和方式的变化，东盟更强调在地区安全问题上的自主性，加强依靠自身力量主动适应和快速应对各种挑战的能力。例如，马来西亚积极倡导东盟开展国防工业合作，以实现部分装备的自造，加快地区装备现代化。东盟还组建了人道主义援助和救灾待命部队，利用各国武装部队组织、装备、指挥优势，提升地区灾害响应能力。新冠肺炎疫情发生以来，东盟各国防务部门注重充分发挥军队在应对疫情中的作用，加强了在防疫、疫苗等方面的军事医学合作，开展了东盟新冠肺炎疫情防控线上模拟演练以及东盟生物、化学和放射科专家网络视频会议等务实合作活动，成为各国抗疫的支柱性力量。此外，东盟更加重视对国际维和行动的参与，成立了维和中心网络，2022年4月东盟国防高官会议通过了关于促进女性维和人员支持机制的文件。^[1] 东盟各成员国在全球冲突地区执行维和任务也日趋增多。越南近年来将维和作为对外军事合作优先事项，不仅向南苏丹派遣多支维和部队，组建了符合联合国要求的二级野战医院，还与日本共同主持了东盟国防部长扩大会（ADMM+）维和合作专家组（EWG PKO）2021—2023年第四周期框架内多项活动。^[2]

同时，东南亚国家特别是南海周边国家加强与美、日、澳、印等域外国家的军事合作，为外部势力更多介入南海事务创造了条件。例如，越来越多域外国家频繁参与东南亚防务合作，大量舰机过航南海或在南海活动，使得中国在处理南海争端时遭遇更多“杂音”。美国及其西方盟友通过向东南亚国家提供海上巡逻舰、海上巡逻机等装备，以及加强与这些国家情报共享，将显著增强美西方对南海海域侦察监视能力，有利于其平时跟踪掌握中方军兵力部署动向，战时获得有力情报支持。

[1] “ASEAN Adopts Three Conceptual Documents on Defense Cooperation”, Vietnam+, April 22, 2022, <https://en.vietnamplus.vn/asean-adopts-three-conceptual-documents-on-defence-cooperation/227411.vnp>.

[2] 《越日两国在联合国维和行动加强合作》，越南政府新闻网，2022年10月12日，<https://cn.baochinphu.vn/> 越日两国在联合国维和行动中加强合作 -116221012171852412.htm。

五、结语

东南亚国家军事现代化的推进，受到多种复杂因素的综合作用，既有各国的内驱力，也有外部环境的影响。作为中小国家，东南亚各国无法引领军事革命和军事技术发展，主要是追随和追赶型的，军事现代化推进程度与各国军队建设起点、国家实力密切相关，呈现明显差异化。东南亚国家军队建设的总体路径是追踪世界新军事变革的发展，借鉴先进军事理念和成果，对作战概念、武器装备、组织编制等进行适应本国国情和未来作战需要的调整和改革，总体仍以实现现代化为导向，而非彻底的变革与转型。尽管如此，经过二十多年的改革与建设，各国军事实力有了明显提升，维护国家和地区安全的能力有所增强，地区防务合作也不断取得进展，东盟推出的各项防务合作倡议及活动，也在一定程度上有利于维护地区安全，并使东盟政治安全共同体建设获得动力。

同时也要看到，虽然东南亚各国军力仍相对弱小，军事战略总体是防御性的，不会从根本上改变地区军事态势，但各国军事现代化的发展，使其具备了新的能力，未来该地区的军事冲突或战争具有不同于以往的高技术性。此外，东南亚国家军事现代化主要支柱是装备现代化，尽管尚不构成军备竞赛，但随着各国持续对先进装备加大投入，以及美国和盟国在本地区加强先进军力部署，可能会导致地区走向军备竞赛的趋势加强。

东南亚国家与域内外大国加强军事合作，将增加地区安全中大国因素的比重，使地区安全形势更趋复杂。在大国地缘政治竞争日趋激烈的背景下，东南亚国家成为大国竞相拉拢的对象和博弈竞争的焦点，不仅考验其“大国平衡”战略，一些大国构建的小多边机制也对东盟主导的地区架构造成冲击。东南亚国家能否在与大国加强合作的同时保持自身独立性和中心性，将关系到东南亚地区的稳定及东盟的团结和韧性。

【完稿日期：2022-11-8】

【责任编辑：李静】

“印太经济框架”展望 及其对亚太经济融合的影响

□ 潘晓明

〔提 要〕拜登政府提出的“印太经济框架”，是其“印太战略”的经济支柱，旨在加强与亚太地区国家经济合作，重塑和引领地区经济融合发展进程，提升其在亚太地区的战略动员能力，以“围堵”的方式限制中国经济发展，迟滞中国崛起进程。虽然“印太经济框架”的磋商和实施面临不确定性，但其作为由美国主导的以非市场开放为目的的经济合作，不仅将干扰和破坏地区供应链体系，更将会冲击和阻碍亚太地区经济融合发展趋势，为地区长期稳定和繁荣带来挑战。

〔关键词〕印太经济框架、供应链、地区经济融合

〔作者简介〕潘晓明，上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员

〔中图分类号〕F171.25

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0119-16

2022年5月，拜登政府推出“面向繁荣的印太经济框架”（IPEF），包括美国、日本、韩国、澳大利亚、印度、印尼、新加坡等14个国家加入。^[1]IPEF作为美国“印太战略”的经济支柱，是美国完善亚太地区战略布局、凝聚地区盟友伙伴力量、强化在地区政治经济秩序主导权的核心工具之一。国内相关研究集中在对IPEF的主要内容、推出动因、内在缺陷以及其对中国的影响

[1] 2022年5月23日IPEF启动时有13个国家参与，后斐济申请加入。IPEF现有美国、日本、澳大利亚、韩国、印度、印度尼西亚、新加坡、泰国、越南、马来西亚、菲律宾、文莱、新西兰、斐济14个创始成员国。

等角度分析。^[1] 本文侧重从 IPEF 给亚太地区长期形成的分工协作融合模式带来的影响角度, 分析其可能带来的复杂挑战。

一、IPEF 主要内容及特点

IPEF 是继特朗普政府 2017 年退出跨太平洋伙伴关系协定 (TPP) 后, 美国为维护在亚太地区经济影响力、争夺地区经济秩序主导权的重要举措。拜登政府强调, IPEF 将致力于提升“韧性、可持续性、包容性、经济增长、公平和经济的竞争力”, 并为地区内的合作、稳定、发展、繁荣和和平作出贡献。^[2] 其主要目标是在未来几十年更好地利用创新, 特别是在清洁能源、数字和科技领域的转型中强化经济韧性和活力, 使成员国免受脆弱的供应链、腐败和避税天堂等一系列问题带来的威胁。^[3] 具体而言, IPEF 主要包含四个支柱。

第一, 公平和有弹性的贸易。IPEF 积极推动“高标准”数字经济规则制定, 帮助中小企业利用数字技术, 并对网络隐私以及人工智能利用进行监管;^[4] 强调劳工和环境等新贸易议题的规则磋商, 力图提高相关保护标准以及细化程序规定, 实现拜登政府“保护工人”的承诺。^[5] IPEF 还将农业、竞争政策

[1] 张超:《“印太经济框架”的分析及中国的应对》,《印度洋经济体研究》2022年第4期,第114-138页;邢瑞利:《拜登政府推出“印太经济框架”的动因及前景分析》,《国际经济合作》2022年第4期,第44-54页;洪风:《“印太经济框架”先天不足的三大短板》,《当代世界》2022年第6期,第74-75页;陈积敏:《美“印太经济框架”与中国的应对》,《中国投资》2022年第13期,第20-23页。

[2] The White House, “The Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

[3] The White House, “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

[4] *Ibid.*

[5] USTR, “Remarks of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s ‘Worker-Centered’ Trade Policy,” June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/june/remarks-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-worker-centered-trade-policy>.

以及贸易便利化等议题纳入贸易支柱谈判框架，^[1] 推动成员国更为广泛的经济合作。

第二，提升供应链弹性。美国力求通过 IPEF 在亚太地区范围内加强对包括半导体芯片、战略原材料生产等关键领域的成员国间合作，通过推出成员国的“早期警报系统”，绘制关键原材料供应链地图，提升关键领域追踪能力，以实现推进供应链弹性和多元化。^[2] IPEF 还将对供应链中的关键领域、产品以及原材料进行识别，并发展出相应的程序对供应链从原材料到生产、加工以及仓储等环节进行识别。不仅如此，IPEF 还将在成员国之间建立信息共享系统以及强化供应链物流以应对供应链中断和脆弱性问题。^[3]

第三，清洁能源、低碳和基础设施。美国将在 IPEF 框架下推动与成员国国家“具体而具有高远志向”的努力共同应对气候风险，寻求与成员国在可再生能源、脱碳、能源的基础设施建设和在制定有效标准等议题方面达成协议。^[4] 在 IPEF 框架下，成员国将推动有利于气候的科技创新合作，推动投资和碳减排的产品与服务，并鼓励包括私人领域、工人和地方社区在内的更多利益攸关方参与能源转型。^[5]

第四，税收和反腐败。美国将推动 IPEF 对已签订的多边税收和规则的执行，强化以国际协定为基础的国家义务实施。美国期待通过延伸反贿赂等“长臂管辖”规定，在地区建立符合自身利益的“公平经济”保护网络。IPEF 成

[1] USTR, “Ministerial Text for Trade Pillar of Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” [https://ustr.gov/sites/default/files/2022-09/IPEF%20Pillar%201%20Ministerial%20Text%20\(Trade%20Pillar\)_FOR%20PUBLIC%20RELEASE%20\(1\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2022-09/IPEF%20Pillar%201%20Ministerial%20Text%20(Trade%20Pillar)_FOR%20PUBLIC%20RELEASE%20(1).pdf).

[2] “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity.”

[3] USTR, “Ministerial Statement for Pillar II of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-II-Ministerial-Statement.pdf>.

[4] Jay Smith et al., “Biden Administration Hosts the First Indo-Pacific Economic Framework Ministerial: Updates, Outlook, and Remaining Questions,” Covington & Burling LLP, August 5, 2022, <https://www.globalpolicywatch.com/2022/08/biden-administration-hosts-the-first-indo-pacific-economic-framework-ministerial-updates-outlook-and-remaining-questions/>.

[5] USTR, “Ministerial Statement for Pillar III of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-III-Ministerial-Statement.pdf>.

员国将“通过在防止和消除腐败、控制逃税和提升各国国内资源利用方面的合作，为企业和工人建立公平的竞争平台”。^[1]

IPEF 具体内容还需要成员国通过谈判确定，目前初步看有以下特点。

一是排他性。IPEF 具有明显的“去中国化”特征。中国是亚太地区重要的经济体，美国并没有邀请中国参加。不仅如此，IPEF 将成员国范围限定在以东盟为核心的亚洲国家，对于拉美国家则另起炉灶。^[2]而对东盟国家，美国也采取区别对待的态度。美国对经济相对较好的国家积极游说拉拢，对柬埔寨、老挝和缅甸等欠发达国家予以排斥。

二是垄断性。作为美国主导的地区经济合作平台，IPEF 的成员参加程序、议程设定以及机制设计等关键议题都由美国决定。为提高 IPEF 的吸引力，美国宣扬成员国可以选择内容参加谈判，强调的是成员国“自主和选择”。^[3]但这只是美国推动成员国最大限度参与相关谈判的幌子。美国出于自身考虑主张 IPEF 无需通过国内立法程序批准。这意味着各成员国政府及立法机构将被动接受 IPEF。

三是选择性。IPEF 成员国可以选择内容参加谈判，而不必接受 IPEF 所有议题谈判。另外，IPEF 不是国际法意义上的对成员国具有法律约束力的协定。^[4]与世贸组织以及地区自由贸易协定的一揽子协议不同，IPEF 以赋予成员国参加具体谈判内容的选择权来吸引地区国家参与，扩大其规模。美国以这种弱约束力来体现 IPEF 的灵活性，并以此声称是推动地区国家经济合作的新方式。然而，国际社会的各种软约束机制的运行实践表明，这种灵活性将成为 IPEF 生效后执行不确定性的重要来源。

[1] USTR, “Ministerial Statement for Pillar IV of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-IV-Ministerial-Statement.pdf>.

[2] Peter J. Meyer, “2022 Summit of the Americas,” Congressional Research Report, June 24, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11934>.

[3] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” p.7, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

[4] Mary E. Lovely, “A US Indo-Pacific Framework That Tries to Build out China Is Unrealistic,” East Asia Forum, April 10, 2022, <https://www.eastasiaforum.org/2022/04/10/a-us-indo-pacific-framework-that-tries-to-build-out-china-is-unrealistic/>.

四是非传统性。拜登政府多次重申 IPEF 不是传统的自由贸易协定，^[1] 各成员国将不会就市场准入进行磋商，亦无需将协定付诸立法程序使之生效，协定只对各国政府有约束力。不仅如此，与美国以往通过自由贸易协定协调与其他成员国的关系不同，IPEF 推动的是包括但不限于贸易，其涵盖供应链弹性、清洁能源以及基础设施等广泛议题。

二、推出 IPEF 的动因

冷战结束后，美国高度重视并积极推行自由经济竞争。1993 年 11 月，美国主办首次亚太经济合作组织（APEC）领导人非正式会议，大力推动地区贸易投资自由化和便利化，推动以美国为主导的地区经济合作进程。进入 21 世纪，美国在继续倡导“自由贸易”同时，国内贸易保护主义和单边主义抬头，开始转向所谓的“公平贸易”，并逐步突出地缘政治因素。2009 年 11 月，美国总统奥巴马宣布参加 TPP 谈判，强调要建立一个高标准、体现创新思想、涵盖多领域和范围的亚太地区一体化合作协定，为制定 21 世纪贸易协定标准作出重要贡献，并将以此促进美国就业和经济繁荣。2011 年，奥巴马政府推出“亚太再平衡”战略，宣布把全球战略重心转向亚太地区，TPP 成为“亚太再平衡”战略在经贸领域的重要抓手。但是，2017 年特朗普政府上台后退出该协定，迫使剩下的 11 国于 2018 年重新谈判并签署批准了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）。拜登政府上台后，美国并未像日本等国呼吁那样重返 CPTPP，而是另起炉灶提出 IPEF。IPEF 渗透着美国在国际自由经济体系失序背景下对新重点经济议题的提炼和推进，反映美国在亚太地区乃至全球经济布局的策略转变和重心重构。

（一）探索经济合作新模式

全球化虽然推动实现了美国经济繁荣，但也导致美国各阶层之间利益分

[1] The White House, “On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework,” May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/>.

配不均衡，贫富分化加剧，社会矛盾激化。通过传统自由贸易协定推动国家间经济合作在美国国内不再具有相应的民意基础。受到全球化冲击的中产阶级成为反对贸易自由化的核心力量。

拜登政府上台后，为保护受冲击的美国中产阶级，稳定美国社会基础，推出“中产阶级外交”。^[1]与二战后通过强化外交政策来实现国家利益的扩张政策不同，拜登政府的外交政策明确将服务国内中产阶级作为政策目标，是“对后冷战时期美国外交政策的过度扩张（overextension）进行纠正”。^[2]拜登政府的“中产阶级外交”政策强调，贸易只是对外经济议题中的一个重要内容，美国将“对国际贸易议程进行修正以符合国内包容性发展的政策议程”；对于自由贸易协定，美国应优先贸易协定中有利于强化中产阶级的条款。^[3]正是基于这种考量，美国《贸易促进授权法》（TPA）在2021年7月失效后，拜登政府并未动用政治资源寻求国会为TPA更新来推动自由贸易谈判。美国在放弃原有的通过自由贸易协定谈判协调国家间经济关系的同时，需要寻找新方式推进与其他国家经济合作，争取自身利益最大化。IPEF成为美国在新时期探索多边国际经济合作的新模式。

（二）深度参与亚太经济以重振美国竞争力

过去几十年经济全球化浪潮的发展，美国经济累积的结构性问题不断突显。20世纪80年代以来的美国跨国公司生产的大规模外包造成了美国本土制造业“空心化”。1997年美国制造业增加值占GDP的16%，而2020年这一比重下降为11%。^[4]美国对世界制造业的整体贡献也呈快速下滑趋势，在世

[1] 所谓“中产阶级外交”是指“将外交政策更好地融入国内政策议程，目的在于强大中产阶级，提升经济和社会的流动性”。参见 Salman Ahmed and Rozlyn Engel, “Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class,” Carnegie Endowment for International Peace, 2020, p.1.

[2] Salman Ahmed and Rozlyn Engel, “Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class,” p.4.

[3] *Ibid.*, p.2, p.35, p.38.

[4] “World Bank Data, Manufacturing Value Added (% of GDP)-United States,” <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=US>.

界制造业占比从 1997 年的 25% 下滑至 2019 年的 17%。^[1] 制造业“空心化”直接造成美国生产力水平下降。1980 年代到 2010 年，美国劳动生产率年平均增长 2.1%，而 2010 年以后则只有 0.9%。^[2] 另一方面，美国短期经济风险上升，国内通胀水平不断高企，经济陷入衰退的可能性不断增加。自 2022 年 3 月以来，美国消费者指数在同比增长 8% 以上的高区间运行，6 月该指数上升至 9.1%。高通胀已经开始侵蚀美国消费者的购买力，对经济产生重要负面影响。美国经济高速增长拐点已经到来，经济衰退阴影笼罩美国。拜登政府需要深度参与亚太地区这一世界经济增长引擎的经济活动，加强与地区国家经济合作，推动美国经济结构性调整，并以提升供应链弹性避免“供应链瓶颈带给消费者的高价格”，^[3] 减少美国国内的通胀压力。

（三）助力美国“印太战略”的推进

面对印太地区的巨大经济动能和不断上升发展趋势，美国意识到“印太国家将定义国际秩序的核心本质”。^[4] 印太地区占有世界经济总量的 60%，世界增长的三分之二来自于这个地区。^[5] 美国在印太地区有着广泛的商业和经济利益。正如白宫印太事务协调员坎贝尔所言，“印太地区本身对美国的繁荣与增长至关重要”。^[6] 美国推出 IPEF 旨在加强美国 and 地区盟友和伙伴的经济合作，以重振其在印太地区的政治经济实力，助力“印太战略”整体目标实现。

首先，美国意在通过 IPEF 推动与地区国家的广泛经济合作，提升其在

[1] James Mayika et al., “Building a More Competitive US Manufacturing Sector,” McKinsey Global Institute, April 2021, p.8.

[2] Salman Ahmed and Rozlyn Engel, “Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class,” p.15.

[3] “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity.”

[4] The White House Indo-Pacific Strategy of the United States, p.7.

[5] *Ibid.*, p.5.

[6] Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore up Asian Order?,” Foreign Affairs, January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>.

地区的经济影响力。IPEF 不仅包括贸易、数字经济和技术的标准制定，还包括以脱碳、清洁能源和数字技术在内的基础设施建设等广泛议题。拜登政府希望以“多管齐下”的方式与地区国家的经济和科技形成深层次捆绑，提升美国在印太地区的经济影响力，强化美国在该地区的战略动员能力。

其次，美国意在重构以其为中心的印太地区生产体系。从特朗普时期的美国制造业回流到拜登政府的提升供应链弹性，美国力图重构以其为中心的全球生产体系。美国以 IPEF 推动供应链弹性为名，联合亚太地区盟友推动地区技术保护主义，以“小院高墙”的方式强化美国在半导体芯片等关键高科技领域的竞争优势，从而强化美国在印太地区的高端生产和制造的绝对垄断地位。

最后，美国意在利用 IPEF 围堵和排除中国参与地区经济竞争，巩固美国对地区及全球经济秩序的领导权。“我们将改变北京周边的战略环境以推进开放、包容的国际体系。”^[1] 中国在亚太地区已经建立了以自身为中心的各国分工协作生产体系。美国以 IPEF 为抓手，以提升供应链弹性为名在成员国之间推动“供应链外交”，^[2] 目的是动摇中国在地区生产体系的中心地位，削弱中国在地区经济影响力，限制中国经济的快速发展。

（四）重夺国际经贸规则制定的主导权

国际自由经济秩序的失序导致以世贸组织为代表的国际经贸规则制定一直以来未能有实质性进展。美国正失去长期以来形成的以主导规则制定来对国际经济秩序进行“掌控”的能力。与此同时，受制于国内政治，美国无法通过传统的自由贸易协定磋商来推进美国的国际经济议程。因此试图加快增加制度弹性以重树对地区乃至世界的领导权威。“美国也许不能从经济、政治及军事的卓越地位决定结果，但它仍然可以就共同挑战来动员合作及针对

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

[2] Heidi Crebo-Rediker and Douglas Rdiker, “A Real Foreign Policy for the Middle Class: How to Help American Workers and Project U.S. Power,” *Foreign Affairs*, Vol.101, No.3, pp.105-116, p.109.

关键规则塑造共识。”^[1]

在亚太地区已生效实施的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）和 CPTPP 的地区自由贸易协定中，美国都不是成员国。由于国内政治掣肘，美国短期内重新加入 CPTPP 前景渺茫。美国不甘心被排除在地区贸易规则制定进程之外，希望通过 IPEF 重掌地区规则制定的主导权。面对亚太地区以数字经济为代表的新经济不断加速发展趋势，^[2] 美国希望抓住数字经济发展契机，以主导亚太地区数字经济规则以及数字技术标准制定来强化自身在数字领域的竞争优势、重塑有利于其自身的地区经济秩序以及垄断对国际数字经贸规则制定的主导权。IPEF 是美国通过创造有效机制抓手实现其对“从掌控到领导的过渡”的重要实践，^[3] 也是在新形势下美国强化其对地区乃至全球经济秩序主导的机制创造。

三、IPEF 的实施前景

自 2022 年 5 月宣布启动以来，IPEF 已于 6 月在巴黎举行第一次非正式会议。7 月，IPEF 第一次部长级会议以线上的方式举行，标志着相关谈判正式启动。^[4] 9 月，IPEF 首次线下部长会议在美国洛杉矶举行。尽管美国宣称努力推动 IPEF 谈判在未来 12 或 18 个月，即在 2023 年美国主办 APEC 峰会前

[1] Jack Sullivan, “The World After Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.2, 2018, pp.10-19, p.11.

[2] “How COVID-19 Has Pushed Companies over the Technology Tipping Point and Transformed Business Forever,” McKinsey & Company, October 2020, p.2, <https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Business%20Functions/Strategy%20and%20Corporate%20Finance/Our%20Insights/How%20COVID%2019%20has%20pushed%20companies%20over%20the%20technology%20tipping%20point%20and%20transformed%20business%20forever/How-COVID-19-has-pushed-companies-over-the%20technology%20tipping-point-final.pdf>.

[3] *Ibid.*

[4] “U.S. To Host Virtual Meeting on Tuesday of Indo-Pacific Trade, Economic Ministers,” *The Reuters*, July 25, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-host-virtual-meeting-tuesday-indo-pacific-trade-economic-ministers-2022-07-24/>.

签订协定，^[1]但由于谈判面临诸多制约，IPEF 未来走向仍存在不确定性。

（一）IPEF 谈判的制约因素

IPEF 虽受到美国亚太盟友追捧，但其自身存在的制度缺陷和美国国内政治掣肘却成为其推进和实施的重要制约因素。

首先，成员国达成协定的动力不足。美国意图将 IPEF 塑造成为高标准规则，并在 2022 年 9 月的部长会议声明中将各框架的议题加以细化，但美国如何在不同发展水平的成员国之间形成有效的“动机框架”仍然不得而知。^[2]拜登政府已明确表示，IPEF 不会包括市场准入，^[3]IPEF 成员国扩大美国市场准入的诉求将因此落空。虽然 IPEF 成员国期待美国在基础设施建设或脱碳等能力建设方面的投资，^[4]但现实中，美国投资规模以及具体国家可得的份额却是个未知数。^[5]一方面，在经济滞胀环境下，美国财政支出将会面临更多限制；另一方面，在地缘政治风险上升的背景下，美国企业将谨慎参与融资规模巨大的基础设施投资。这样一来，IPEF 成员国，特别是发展中成员国期待的数字和清洁能源等基础设施投资将会面临如何成功落地的现实难题。

其次，存在成员国利益平衡设计缺陷。尽管美国希望通过 IPEF 来推动重置地区经济平衡，但首先面临的是如何在成员国之间实现利益平衡的问题。IPEF 成员国可以灵活选择其参加的条款并作出相应的承诺，由此产生的不同门槛，不仅增加各国对权利义务分配是否公平的质疑，更可能会引发各成员

[1] Demetri Sevastopulo and Kana Inagaki, “Joe Biden Launches Trade Agreement with 12 Asian Countries,” *Financial Times*, May 23, 2022, <https://www.ft.com/content/e2634c2a-3709-4a31-a419-1e30aflfc607>.

[2] Minwoo Kim et al., “IPEF Partners Adopt Ministerial Negotiation Objectives,” *Covington & Burling LLP.*, September 21, 2022, <https://www.globalpolicywatch.com/2022/09/ipef-partners-adopt-ministerial-statement-and-negotiation-objectives/#more-13362>.

[3] Kenneth Rapoza, “Katherine Tai Hammered in Hearings on Free Trade, Market Access,” *Coalition for Prosperous America*, March 31, 2022, https://prosperousamerica.org/katherinetai_ustr_globalization_biden_trade/.

[4] Emily Benson, William A. Reinsch and Grant Reynolds, “The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: Recommendations for delivering a decarbonization agenda,” *Center for Strategic and International Studies*, June 2022, p.2.

[5] CSIS, “Press Briefing: Previewing Biden’s Trip to Asia,” May 17, 2022, <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-previewing-bidens-trip-asia>.

国对 IPEF 对成员国之间利益分配不平衡的不满。这将给成员国日后对 IPEF 框架下承诺的履行埋下隐患。尽管美国加快推进 IPEF 磋商，力图尽快达成权利义务约束的约束，然而 IPEF 机制安排的合理性将是其作为地区机制赖以生存和发展的根本条件，是关系到 IPEF 成败的关键性议题之一。

最后，面临着美国国内政治的种种限制。在反自由贸易的政治氛围中，美国民众对 IPEF 的谈判和签订保持高度关切，众多民众团体要求提高 IPEF 磋商的透明度，公布 IPEF 谈判进度以及相关提案草案，并征询公共意见。^[1]2022 年 9 月公布的部长会议声明显示，在贸易支柱下，企业将在劳工和环境议题上承担更多的责任。这将使更多产业和企业更加密切关注 IPEF 具体磋商以及美国作出的具体承诺，其不仅将影响拜登政府推动 IPEF 谈判的时间表，还使相关敏感议题的讨论和磋商更为复杂。一些国会议员也质疑拜登政府，表示 IPEF 未能充分与国会及利益攸关方沟通，并强调国会将有对 IPEF 中有关对外贸易的强制性规定批准或否决。^[2] 尽管拜登政府试图通过避免国会批准程序来加快推动 IPEF 的生效，但 IPEF 谈判仍然受到美国国内政治博弈的牵制，从而增加谈判的复杂程度和难度。

（二）IPEF 实施的不确定性

尽管美国意图通过加速推动 IPEF 来建立和强化“印太战略”的经济支柱，但作为地区经济合作机制能否有效实施仍然具有不确定性。

首先，IPEF 能否在短期内完成谈判存在不确定性。拜登政府提出将在 2023 年美国主办 APEC 峰会前完成谈判，但以往国际贸易协定磋商的经验表明，具体议题磋商和最终文本确定需要各国大量的沟通和努力，通常耗时数年。IPEF 成员国国情不同，发展阶段和水平各异，在成员国之间能否形成共识，

[1] “100+ U.S. Civil Society Organizations Call for Transparent and Participatory Negotiating Process for the Indo-Pacific Economic Framework and Future Trade Negotiations,” Public Citizen, July 22, 2022, <https://www.citizen.org/article/100-u-s-civil-society-organizations-call-for-a-transparent-and-participatory-negotiating-process-for-the-indo-pacific-economic-framework-ipef-and-future-trade-negotiations/>.

[2] Rosa L. DeLauro et al., “Letter to Ambassador Katherine Tai, Gina Raimondo, Antony Blinken and Jack Sullivan,” United States House of Representatives, https://delauro.house.gov/sites/delauro.house.gov/files/DeLauro_Warren_IPEF%20Letter%20Final_8.1.22.pdf.

在尊重其他国家灵活选择参加内容和作出承诺的同时，自身作出积极承诺，具有不确定性。IPEF 成员国“只是承诺参加最初回合的讨论，在正式磋商开始之后，对框架的最初热情能否持续仍然是个问题”^[1]。

其次，IPEF 能否形成有效约束具有不确定性。在 IPEF 部长会议中，成员国未能对 IPEF 的履约制度安排加以明确。在这种情况下，IPEF 能否对成员国进行有效约束、成员国是否将充分履行其义务也将充满悬念。美国主张 IPEF 作为行政协定，对承诺的政府具有约束力。然而，政权更迭和政府换届都会对各国对 IPEF 义务的履行带来重要的影响。尤需强调的是，IPEF 是否会像特朗普退出 TPP 那样，被美国下一届政府抛弃，也是未定之数。这不仅将会削弱成员国在谈判中在相关议题，特别是具有挑战性的议题，作出承诺的动力，更会影响成员国国内立法程序批准和通过。IPEF 在推进谈判的挑战之外，更面临着协定履行的根本性难题。

最后，IPEF 面临着地缘政治风险上升和世界经济增长前景暗淡带来的不确定性。以乌克兰危机为代表的地缘政治事件的不断发酵正在从根本上改写国际经济格局。全球供应链正在经历多重力量冲击下的根本性调整。而以 IPEF 协定为代表的以自身利益为出发点，通过国家干预对地区供应链进行重组的努力在这一历史趋势中犹如抽刀断水。不仅如此，在欧美经济衰退趋势日趋加强的背景下，亚太国家经济将会感受到深深的寒意。美国以 IPEF 排除中国，人为设置发展障碍进而限制各国发展潜力的政策思路将会愈发不合时宜，地区各国将会再次重新审视 IPEF 的地区经济合作。

四、IPEF 对亚太经济融合进程的可能冲击

近年来，经济全球化发展势头放缓，亚太地区经济一体化却逆势推进。以 RCEP 和 CPTPP 为代表的地区自由贸易协定生效实施，不仅大大消除成员国

[1] Aidan Arasasingham et al., “Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch,” Center for Strategic and International Studies, May 23, 2022, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>.

贸易藩篱，加深地区经济融合，更为地区经济发展注入新动力。同时，地区经济一体化进程也面临各种挑战。地区内众多自由贸易协定叠加产生“意大利面条碗”效应，地区经济一体化进程深受贸易保护主义政策冲击。新冠肺炎疫情加速地区供应链重构，贸易新议题和新领域在助推地区各国贸易格局变化同时，也给地区带来新的机制和合作架构竞争。美国借 IPEF 突出地区经济中的地缘政治竞争因素，人为制造地区经济的分割和对立，推动“去中国化”，将给亚太经济一体化进程带来严重冲击。

（一）加剧各种形式的贸易保护主义

IPEF 回避市场准入磋商折射出美国贸易保护主义立场并未改变，其所推动的是美国贸易保护主义 2.0 版。拜登政府虽出于地缘政治考量，宣扬 IPEF 有助于推动地区国家应对共同挑战，但却避而不谈地区其他国家共同关心的美国市场开放问题。这反映出美国封闭自身国内市场的基本立场没有变，限制外国公司参与本国市场竞争的基本态度没有变，其保护自身产业和工人的根本出发点没有变。美国囿于国内政治氛围，在不开放国内市场的前提下，利用 IPEF 强化自身在数字经济和清洁能源等领域新优势，并通过推行自身有关数据规则和新能源技术标准，意在巩固在亚太地区新经济领域中的主导地位。但是，IPEF 其他成员国却并不能通过获得美国市场准入而获得贸易增长的机会，也无法期待由此带来的经济增长红利。IPEF 成员国反而将会沦为美国规则和标准的“接受者”。作为地区经济合作机制，IPEF 无法在地区国家之间建立对等（reciprocal）和平等（equal）的有效合作关系。在以保护美国竞争力为指针的议题设定和规则磋商中，其他成员国，特别是发展中成员国，无法从根本上实现自身利益保护以及自身利益最大化。这是 IPEF 的致命性“先天缺陷”。

（二）破坏地区供应链稳定

地区经济融合最重要的贡献之一是推动各国基于比较优势而建立地区生产分工网络。以东亚为中心的地区供应链体系，是跨国公司在利用各种自由贸易协定所形成的投资开放、关税减让、贸易便利化安排中得以实现自身生产的地区布局。商业主体追求自身利益优化成为不断推动地区经济发展和经

贸合作机制升级的最根本动力。然而，美国出于自身利益考量推动 IPEF，漠视地区经济一体化的内在核心逻辑，以维护国家安全名义对高科技和关键生产原料进行保护，企图遏制中国科技和经济的快速崛起，对中国进行“管理脱钩”。^[1]这不仅将冲击跨国公司已有的供应链布局，给地区供应链体系带来混乱，也会给全球经济带来巨大负面影响。

IPEF 以国家行为影响和干预供应链，破坏供应链体系稳定。跨国公司的地区供应链是其以成本和效率为核心指标的长期布局结果。尽管新冠肺炎疫情带来的供应链瓶颈推动跨国公司对其供应链的调整，但 IPEF 并未提供关税减让和市场准入相关规定，跨国公司无法通过相关措施来降低生产成本。美国联合日本等亚太地区国家以提升供应链弹性为名推动“友岸外包”，以政治手段影响跨国公司供应链重构决策，“这将制造不确定性和高昂的成本”。^[2]跨国公司的外包考量不仅基于政策，更多的是作为商业主体，其要实现成本、协调和弹性的平衡。^[3]它们不得不考虑资本集中度和经济规模、知识集中度和专业供应商生态系统、可获得自然资源、需求增长以及贸易集中度等基于产业特征的关键因素。^[4]地区供应链是个复杂的渐进性系统，美国试图以 IPEF 强化地缘政治因素来推动地区供应链的“去中国化”，不仅造成跨国公司短期经营风险上升和成本增加，^[5]更将以牺牲跨国公司长期积累的国际竞争力为代价，从而给美国国际经济竞争力的重构带来更多的挑战。

IPEF 强调所谓的提升供应链弹性，将提高供应链运行成本，加剧世界经济中已出现的通胀之痛。新冠肺炎疫情导致的供应链瓶颈不仅损害了跨国公司的运行效率，更推高了以发达国家为代表的各国消费品价格，助推全球范围内的通胀浪潮，使世界经济笼罩在“滞胀”阴云之下。IPEF 以国家安全为名提升供应链弹性和高科技保护将会进一步加剧通胀，增加发达国家经济衰

[1] Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore up Asian Order?.”

[2] Martin Wolf, “In an Era of Disorder, Open Trade at Risk,” *Financial Times*, June 28, 2022, <https://www.ft.com/content/df62d58c-e864-4e3b-9aa6-5587e8ef1667>.

[3] Susan Lund et al., “Risk, Resilience and Rebalancing in Global Value Chains,” p.59.

[4] *Ibid.*, p.60.

[5] Oliver Tonby et al., “The Future of Asia: How Asia Can Boost Technological Leapfrogging?,” *Mckinsey Global Institute*, December 2020, p.24.

退的风险。IPEF 虽宣称美国带领地区国家“应对共同挑战”和“实现共同繁荣”，但其精于地缘政治算计而违背地区经济运行内在逻辑的制度设计注定这些目标只能停留在愿景层面。而美国自身经济衰退和社会动荡不仅将会引发成员国对 IPEF 推进的担忧，更将会从根本上削弱其对亚太地区的领导力。

（三）IPEF 推行“去中国化”与地区经济一体化发展趋势背道而驰

中国作为亚太生产、市场和消费中心，在亚太地区经济融合中发挥着不可或缺的作用。中国占亚太地区贸易比重从 1990 年的 5.8% 上升至 2020 年的 26.6%。^[1] 中国在过去 20 年中对亚太地区整体生产的贡献也从 32.6% 增长到 65.3%。^[2] 以中国为代表的东亚正成为全球供应链核心组成部分。不仅如此，中国正成为亚太乃至世界的重要消费市场。2000—2005 年，中国占世界消费增长的比重为 9%，而到了 2013—2018 年，这一比例达到 23%。^[3] 中国已经成为购买力平价意义上的世界最大经济体。中国作为亚太地区经济的核心贡献力量正以自身的开放和发展推动地区经济融合进程。

IPEF 推行“去中国化”干扰亚太地区融合进程，阻碍地区经济可持续增长，为地区各国所警惕。在 IPEF 的启动仪式上，印度尼西亚贸易部部长穆罕默德·鲁特菲（Muhammad Lutfi）明确表示，“IPEF 必须是对亚太地区所有国家都包容的和开放的，这样才能带来长期的积极影响”。^[4] 以东盟国家为代表的地区国家明确表示加入 IPEF 应不与其与中国的贸易关系带来损害。^[5] 这些国家力图避免在中美之间选边站队、成为大国博弈的牺牲品。受新冠肺

[1] ADB, “Asian Economic Integration Report 2022: Advancing Digital Services Trade in Asia and the Pacific,” p.30, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/770436/asian-economic-integration-report-2022.pdf>.

[2] *Ibid.*, p.32.

[3] Daniel Zipser et al., “China Consumer Report 2021: Understanding Chinese Consumers: Growth Engine of the World,” Special Edition, Mckinsey & Company, November 2020, p.27.

[4] Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents and Translation, “Trade Minister Highlights Four Issues on IPEF Launching,” Cabinet Secretary of The Republic of Indonesia, May 24, 2022, <https://setkab.go.id/en/trade-minister-highlights-four-issues-on-ipef-launching/>.

[5] Premesha Saha, “The Indo-Pacific Economic Framework (IPEF): An ASEAN Perspective,” Observer Research Foundation, June 25, 2022, <https://www.orfonline.org/research/the-indo-pacific-economic-framework/>.

炎疫情冲击，亚太各国面临经济复苏的挑战，经济增长是各国首要经济任务。正如马来西亚前总统马哈蒂尔所言，IPEF“意图孤立中国，但没有北京，地区经济增长则无法受益”。^[1]

五、结语

亚太地区经济一体化，凝聚地区各国内生力量，经过几十年的发展才取得了今天的经济融合发展的繁荣景象。出于贸易保护主义和地缘政治竞争考虑，美国借 IPEF 裹挟和绑架地区其他国家，将亚太地区经济一体化进程置于地缘政治博弈之中，严重损害亚太地区国家利益，使亚太地区经济一体化进程受到干扰和损害。

过去几十年亚太地区长期合作的历史表明，各国超越意识形态、制度差异，促进国家之间经济融合是地区经济发展和社会稳定的基石。站在亚太经济一体化十字路口，亚太地区各国应珍惜今天来之不易的地区和平稳定和经济繁荣，积极抓住“亚洲世纪”以及数字科技革命带来的历史性发展机遇，以“用对话合作取代零和博弈，用开放包容取代封闭排他，用交流互鉴取代唯吾独尊的襟怀和气度”，^[2]排除干扰和障碍，齐心协力共同深化亚太一体化进程，推动地区经济发展再上新台阶。

【完稿日期：2022-10-18】

【责任编辑：肖子璇】

[1] “Mahathir: IPEF Intended to Isolate China, Manila Times,” Associate Press, May 29, 2022, <https://www.manilatimes.net/2022/05/29/news/world/mahathir-ipef-intended-to-isolate-china/1845364>.

[2] 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来——在博鳌亚洲论坛上的主旨演讲》，中国政府网，2022年4月21日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/21/content_5686424.htm。

Abstracts

The Threat of Cognitive Warfare against China and the Upgrade of China's People-to-People Diplomacy

YU Xintian

Cognitive warfare has become a new confrontation between countries and a new security threat. It uses new technological means, sets issues, spreads disinformation, and changes people's perceptions. Cognitive warfare against China is an important means for anti-China forces to attack and discredit China. Under the manipulation of the United States and the West, the "China threat theory" continues to ferment. China has been tarnished as an "anti-democratic autocracy," which caused people in various countries to misunderstand China and decline their favorable rating of China. Thus, China must upgrade its people-to-people diplomacy. The Chinese people must be fully aware of the danger and concealment of the cognitive warfare against China, adhere to the Chinese ideology and resist the invasion of hostile ideas. We must have an open attitude, firmly believe that a just cause is supported by many, and win the support of the world. We must emphasize the commonality of different cultures, bridge cultural differences and promote the common values of mankind. We must fully use new technologies and means to make people from the periphery understand China better.

Global Digital Governance: Development, Dilemmas, and China's Role

QI Kai & ZHOU Zhihan

Along with the accelerated development of digital technology and the digital economy, the international community faces more risks and challenges. Global digital

governance has become a frontier issue and a critical task in global governance. After early coordination purely on technology, the international community has progressed in digital infrastructure construction, digital economy framework, digital taxation reform, and regional digital cooperation. China has actively led and participated in this process, making a significant contribution. However, under the complex and changing international situation, global digital governance faces many challenges at five levels: foundation, rules, methods, subjects, and objects. China understands the current dilemma in global digital governance and has been making efforts on fundamental concepts, institutional platforms, scientific and technological innovations, and forefront responses based on its experiences and theoretical guidance.

The US-EU Game in Making Rules of Cross-Border Data Flows and Its Direction

LIU Wenjie

In the era of the digital economy, cooperation and competition on the cross-border flow of data have become a focus in global governance. The battle for data protection standards is increasingly intense, especially on cross-border data flows. The US and the EU have long cooperated in this area, but they both want to lead the standards for cross-border data flows, causing several rounds of intense games. The EU has legislated strict conditions for cross-border data transfers to keep its data protection standard when transferring data to third countries or international organizations. It even invalidates the Safe Harbor and Privacy Shield Decisions, the legal basis for transatlantic data flows. The failure of the US-EU data flow agreement is because the US data collection system deviates from EU principles, while the deeper reason is their different positions on data flow and the hegemonic mindset of the US that puts its national security demands above the interests of other countries.

India's Perception and Policy Preferences of Global Economic Governance

YANG Wenwu & LI Siqu

India believes that the global economic governance system dominated by Western countries has rigid mechanisms and is mired in dysfunction, which makes it impossible to achieve the governance goals of stabilizing global economic development and achieving win-win cooperation. Although the emerging global economic governance players are weak, inefficient and lacking in governance, such status quo is changing. Therefore, India has chosen to provide the “Indian idea” for the value orientation of global economic governance, the “Indian plan” for the improvement of global economic governance system and the “Indian experience” for the practice of global economic governance, so as to promote the development of the global economic governance system in a direction more conducive to India's national interests. In the future, India will play an important role in the global economic governance system and guide the whole system for better development. But India, given its strength and complex political relationships, has significant constraints on pushing change forward. China and India have common interests in advancing the reform of the global economic governance system, but there are bound to be frictions in specific cooperation. China could guide India to jointly safeguard the interests of developing countries in global economic governance.

Military Modernization in Southeast Asian Countries: Motives, Constraints and Impacts

LIU Lin

In the last decade, Southeast Asian countries have accelerated their military modernization, which has been underway since the 1980s. There are complicated

motives behind their military modernization, including changes in the international and regional security environment, intra-regional conflicts, the development of military technology, and the stimulation of the global arms market. Although the level of military modernization varies, Southeast Asian countries focus more on navy and air forces, emphasize joint operations and rapid response capabilities, step up the procurement of advanced weapons, and attach great importance to military operations within and outside the region. Despite existing problems such as budget shortfalls, army-dominated military strategy, and the lack of compatibility due to weapon diversification, on the whole, military modernization allows Southeast Asian countries to upgrade military capabilities and operational methods and hence poses greater challenges to the military and security situation in the South China Sea.

The Indo-Pacific Economic Framework and Its Impact on Asia-Pacific Economic Integration

PAN Xiaoming

The “Indo-Pacific Economic Framework” proposed by the Biden administration is the economic pillar of its Indo-Pacific Strategy. The framework aims to strengthen economic cooperation with countries in the Asia-Pacific region, reshape and lead regional economic integration, enhance its strategic maneuver, restrict China’s economic development and contain China’s rise. Despite many uncertainties, the “Indo-Pacific Economic Framework” is not a free trade agreement. It will disrupt the regional supply chain, hinder the development of economic integration in the Asia-Pacific region, and pose challenges to the long-term stability and prosperity of the region.

《国际问题研究》2022年总目录

【特 稿】

- 2021年中国外交：秉持天下胸怀，践行为国为民
大疫情背景下中国对外援助和国际发展合作
人民外交助力新时代中国特色大国外交
积极开创新时代民间外交工作新局面
关于中美关系的几点思考
和平、发展、自主、包容 坚定践行开放的区域主义
大变局、大格局、大胸怀——中美必须找到新时期正确相处之道
中美新时代正确相处之道
- 王 毅（2022年第1期）
罗照辉（2022年第1期）
王 超（2022年第1期）
林松添（2022年第1期）
崔天凯（2022年第1期）
王 毅（2022年第4期）
秦 刚（2022年第4期）
王 毅（2022年第5期）

【习近平外交思想研究】

- “两个确立”是中国外交再创辉煌的根本保障
全人类共同价值：理论内涵、特征与弘扬路径
新时代中国周边外交的理论创新与实践
中国外交能力建设：内涵与路径
中国式现代化道路的世界内涵
- 阮宗泽（2022年第1期）
邢丽菊 鄢传若澜（2022年第1期）
刘 卿（2022年第2期）
凌胜利（2022年第2期）
吴志成（2022年第3期）

全球安全倡议的核心要义、理论创新与世界意义

王 玠 刘 军 (2022 年第 3 期)

全球安全倡议的重大理论意义与实施路径笔谈

徐步 唐永胜 傅梦孜 吴志成 林利民 孔令杰 刘丰 郑安光 (2022 年第 4 期)

全球安全倡议：内涵、意义与实践

吴晓丹 张伟鹏 (2022 年第 4 期)

深刻理解全人类共同价值的丰富内涵

吴志成 (2022 年第 5 期)

全人类共同价值的中华文化渊源

邢丽菊 (2022 年第 5 期)

全人类共同价值是时代精神的精华

徐 坚 (2022 年第 5 期)

从世界政治看全人类共同价值

杨光斌 (2022 年第 5 期)

当“普世价值”遇上全人类共同价值

谢 韬 (2022 年第 5 期)

全人类共同价值是全球治理改革之基

赵可金 (2022 年第 5 期)

全人类共同价值的时代意义与国际传播

杨小茸 (2022 年第 5 期)

全人类共同价值国际传播的重点和难点

杨洁勉 (2022 年第 5 期)

全人类共同价值国际传播的机遇与挑战

于运全 (2022 年第 5 期)

中国式现代化的世界意义

胡文丽 (2022 年第 6 期)

中国式现代化助力构建人类命运共同体

孙吉胜 (2022 年第 6 期)

中国式现代化为世界创造新机遇

刘飞涛 (2022 年第 6 期)

人类文明新形态：内涵、特性和意义

吴晓丹 (2022 年第 6 期)

【中国外交】

中国对中亚外交：进展、经验与未来方向

邓 浩 (2022 年第 4 期)

全球发展倡议下的中国对外粮食安全合作

张 帅 (2022 年第 4 期)

新形势下的中韩关系：挑战与选择

张蕴岭 (2022 年第 5 期)

欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响

吴昊 杨成玉（2022年第5期）

西方对华认知战的威胁与中国民间外交的提升

俞新天（2022年第6期）

【国际关系】

欧美对华政策协调及其局限

严少华（2022年第1期）

英国脱欧对欧美关系的影响

张蓓（2022年第1期）

“价值观外交”：德国新政府的外交基轴？

熊炜 姜昊（2022年第1期）

塑造中美战略竞争的新常态

吴心伯（2022年第2期）

美国对华全面战略竞争：本质、特点与内在紧张

王健（2022年第2期）

【国际政治】

乌克兰危机下的世界秩序变局和发展中国家的使命担当

杨洁勉（2022年第4期）

全球安全倡议与构建周边安全新架构

韩爱勇（2022年第4期）

【区域与国别】

拜登政府“印太战略”及对中国的影响

韦宗友（2022年第3期）

日本经济安全保障战略及其对中国的影响

朱海燕（2022年第3期）

韩国对中美战略博弈的认知、因应与中韩关系走向

张弛（2022年第3期）

欧洲大国介入印度洋：特点、动机及影响

曾祥裕（2022年第3期）

美英澳三边安全伙伴关系：特点、影响与前景

陈晓晨 陈弘（2022年第3期）

- 日本全球卫生战略评析 阎德学 (2022年第5期)
- 印度卫生外交: 新特点及其局限 关培凤 万佳 (2022年第5期)
- 东南亚国家军事现代化: 动因、制约与影响 刘琳 (2022年第6期)
- “印太经济框架”展望及其对亚太经济融合的影响
潘晓明 (2022年第6期)

【全球治理】

- 新时代中国参与全球经济治理: 进展、挑战与努力方向
张雪 (2022年第2期)
- 数字时代全球经济治理变革与中国策略 徐秀军 林凯文 (2022年第2期)
- 人类卫生健康共同体理念与全球卫生治理体系的完善
何丹 (2022年第5期)
- 全球数字治理: 发展、困境与中国角色 戚凯 周祉含 (2022年第6期)
- 美欧数据跨境流动的规则博弈及走向 刘文杰 (2022年第6期)
- 印度对全球经济治理的认知及政策取向 杨文武 黎思琦 (2022年第6期)

【南海问题】

- 拜登政府的南海政策: 地区影响及其限度
鞠海龙 林恺铖 (2022年第2期)
- 美国海岸警卫队部署南海: 动因与影响 郑安光 (2022年第2期)
- 美国海岸警卫队在南海实施随船观察员项目的可能性及法理分析
闫岩 (2022年第2期)