

國際問題研究

2023年第3期（总第215期） 双月刊 2023年5月15日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 推动自主发展：全球文明倡议下中国对非洲治理援助 宋 微
- 22 核安全命运共同体：内涵、时代价值与中国的实践 高望来

■ 中国外交

- 38 乘势而上：中国斡旋沙特伊朗复交及其影响 牛新春 李绍先
- 55 中印关系嬗变及出路 蓝建学

■ 区域与国别

- 74 美国对东南亚国家的诱拉与地区回应 杨 悦
- 97 欧盟经贸立法：动向、特点与对华影响 邹 磊
- 117 “全球南方”视域下的日本对非洲政策 马汉智

Table of Contents

Promoting Independent Development: China's Governance Assistance to Africa
under the Global Civilization Initiative *SONG Wei*

Building a Community with a Shared Future for Nuclear Security: Connotations and
China's Practice *GAO Wanglai*

China's Role in the Resumption of Saudi Arabia-Iran Diplomatic Relations and Its
Implications *NIU Xinchun & LI Shaoxian*

Changes in China-India Relations and the Way Forward *LAN Jianxue*

The United States' Charm Offensive in Southeast Asia and the Local Response
YANG Yue

The EU's Economic and Trade Legislation: New Developments and Implications for
China *ZOU Lei*

Japan's Policy Towards Africa from the Perspective of the "Global South"
MA Hanzhi

Abstracts

推动自主发展：全球文明倡议下 中国对非洲治理援助^{*}

□ 宋 微

〔提 要〕全球文明倡议作为中国为国际社会贡献的又一重要公共产品，核心是尊重各国自主选择的发展模式，以平等的方式推动文明间互鉴，尊重现代化发展的人民性。中国对非援助的核心与全球文明倡议的内核相契合。长期以来，中国把提升非洲自主发展能力作为对非援助的核心主题，在技术和治国理政方面为非洲提供援助，助推非洲实现自主发展。面对百年变局与世纪疫情叠加的冲击，中国对非治理援助也面临新的挑战。全球文明倡议为新时代中国开展对非治理援助提供了新思路，未来应在尊重文明多样性基础上，积极支持非洲走自主发展之路；在倡导平等互鉴基础上，优化治理援助项目评估；在坚持人民至上的前提下，重视培育非洲治理根基，提升非洲治理效能，助其实现自主发展。

〔关键词〕全球文明倡议、对非治理援助、中非关系、自主发展

〔作者简介〕宋微，北京外国语大学国际关系学院教授

〔中图分类号〕D822.34

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0001-21

全球文明倡议是继全球发展倡议、全球安全倡议后中国为国际社会贡献的又一重要公共产品，从根本上回答了广大发展中国家对于前两个倡议如何

^{*} 本文为国家社会科学基金一般项目“对外援助促进中非共建‘一带一路’的理论与实践研究”（项目批准号：21BGJ033）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》编辑部提出的修改意见，感谢高滨熙、晏玥同学在写作过程中提供的帮助，文责自负。

实施的核心关切。作为发展领域的公共产品，三大倡议主要惠及对象是发展中国家，以推动发展中国家发展为引擎，进而带动全球复苏与增长。当前国际发展领域的主流观点认为治理能力低下是欠发达国家落后的根源。因此，从20世纪80年代开始，西方主导的援助体系在发展中国家强制推行了一系列经济、政治改革。随着中国对非援助的规模和影响力逐步扩大，关于中国援助与非洲治理能力的关系一直被广泛讨论，主要研究路径有两个：一是从地缘政治和意识形态竞争角度将中国援非动机妖魔化，如“共产主义扩张论”“漠视人权论”“新殖民主义论”等；^[1]二是从回应质疑的角度，对中国对非援助政策和实践进行归纳和总结，研究方法主要是田野调研和比较分析。^[2]然而，上述两种研究路径都无法回答中国如何认知非洲欠发达问题的根源，也无法回应以非洲为代表的欠发达国家对于中国提出系列发展倡议后的核心关切，即中国是否会通过援助对非洲进行模式输出。全球文明倡议不仅在理念上解读了中国对发展中国家发展模式的核心主张，而且在实践中为中国对非治理援助提供了指导。

[1] 代表性研究包括：Alan Hutchison, *China's African Revolution*, Boulder CO: Westview Press, 1976; Ian Greig, *The Communist Challenge to Africa: An Analysis of Contemporary Soviet, Chinese and Cuban Policies*, Richmond: Foreign Affairs Pub, 1977; Warren Weinstein and Thomas H. Henriksen, *Soviet and Chinese Aid to African Nations*, New York: Praeger, 1980; Bartke Wolfgang, *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries*, München: K.G. Saur, 1989; Tull Denis, *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*, Hamburg: Institute of African Affairs, 2005; Gill Bates and Yanzhong Huang, "Sources and Limits of Chinese 'soft Power'," *Survival*, No.2, 2006, pp.17-36; Ian Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise*, London: Routledge, 2006; Fareed Zakaria, *The Post-American World*, London: Penguin Books, 2011; Jeremy Garlick, "Michael Pillsbury. The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower," *Asian Affairs*, No.3, 2015, pp.543-544.

[2] 代表性研究包括：Giles Mohan and Marcus Power, "New African Choices? The Politics of Chinese Engagement," *Review of African Political Economy*, Vol.35, No.115, 2008, pp.23-42; Brautigam Deborah, *The Dragons Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford: Oxford University Press, 2011; Carmody Pádraig Ristead, *The Rise of the BRICS in Africa: The Geopolitics of South-south Relations*, London: Zed Books, 2013; 李安山：《为中国正名：中国的非洲战略与国家形象》，《世界经济与政治》2008年第4期，第6-15页；罗建波：《中国与西方国家的对非外交：在分歧中寻求共识与合作》，《世界经济与政治》2009年第4期；贺文萍：《中国援助非洲：发展特点、作用及面临的挑战》，《西亚非洲》2010年第7期；张忠祥：《试析中国对非外交中的不干涉内政原则》，《西亚非洲》2010年第1期；周瑾艳：《中英非和平安全合作的前景与挑战》，《国际展望》2016年第6期；张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，《西亚非洲》2017年第3期。

一、尊重自主选择：全球文明倡议的理念内核

在全球发展赤字、治理赤字日益加剧的背景下，非洲受援国的治理问题再度成为国际关注的焦点。在此背景上，如何提升非洲国家治理能力成为新时代中国对非援助必须面对的课题。全球文明倡议立足于“现代化之问”的中国方案，从根本上阐述了中国对世界发展的看法，同时也为新时代中国对非治理援助提供了理念指引。

（一）现代化的核心是自主选择

治理水平低下是非洲欠发达的最主要原因，这已成为国际发展领域的共识。西方文明在崛起过程中，自觉将西方与非西方区隔，认为西方文明天然高人一等，制造了血腥的殖民灾难。20世纪80年代，国际发展援助的主导机构——联合国、世界银行、国际货币基金组织等国际机构就二战后对发展中国家投入大量资金和技术但仍收效甚微的原因进行反思后，认为对发展中国家的援助不能帮助其发展起来的原因主要是政府贪污腐败和监管机制不健全，并提出“结构调整论”^[1]。随后，西方国家开始大规模推动附带条件的援助模式，相关条件涉及政治体制改革、市场经济改革以及政府绩效等方方面面。冷战结束后，非洲国家被“第三波民主化”强行带入选举政治，不但没有实现预期的发展效果，反而深受部族冲突、军事政变、恐怖袭击、宗教矛盾等不稳定因素的困扰，甚至出现了索马里等“失效国家”和“脆弱国家”。

针对如何提升非洲治理能力，全球文明倡议强调尊重非洲国家的自主选择。习近平主席强调，“我们不‘输入’外国模式，也不‘输出’中国模式，不会要求别国‘复制’中国的做法。”^[2]党的二十大报告指出，“坚持国家

[1] “结构调整论”认为在经济上实行市场经济政策，在政治上推行民主是发展中国家获得发展的基础，参见 Giles Mohan, *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*, New York: Routledge, 2000。

[2] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，中国政府网，2017年12月1日，https://www.gov.cn/govweb/xinwen/2017-12/01/content_5243852.htm。

不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度，坚决反对一切形式的霸权主义和强权政治，反对冷战思维，反对干涉别国内政，反对搞双重标准。”^[1] 全球文明倡议强调“要秉持独立自主原则，探索现代化道路的多样性”。^[2] 并再一次明确，依据中国自身的发展经验，成功的发展模式必须符合本国国情和历史文化，国际社会应该尊重各国自主探索发展模式的权利。

（二）平等互鉴是文明交往的方式

在价值判断方面，文明之间应该是平等的。国际发展援助起源于宗主国对殖民地的控制，因此对于如何看待受援国的文明形态，就不可避免地打上了“西方中心论”的烙印。在经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD/DAC）成员国看来，以非洲为主的广大发展中国家只有按照西方探索的发展路径进行自我改造，才能走出蒙昧、实现发展。^[3] 特别是冷战结束后，美国利用世界霸主地位，将西方价值观和制度包装成“普世价值”向第三世界发起攻势。^[4] 而中国认为，“每一种文明都扎根于自己的生存土壤，凝聚着一个国家、一个民族的非凡智慧和精神追求，都有自己存在的价值。人类只有肤色语言之别，文明只有姹紫嫣红之别，但绝无高低优劣之分。”^[5] 每一种文明都是独特的，在文明问题上，生搬硬套、削足适履是有害的。因此，发达国家没有任何借口对发展中国家的发展模式横加指责，进行模式和价值观输出。

在交往方式上，文明之间应该相互学习。“文明交流互鉴，是推动人类

[1] 《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》，求是网，2022年10月16日，http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-10/25/c_1129079926.htm。

[2] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话（全文）》，新华网，2023年3月15日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-03/15/c_1129434162.htm。

[3] Cheryl McEwan, *Postcolonialism and Development*, London: Routledge, 2009, p.122.

[4] 田文林：《百年大变局呼唤“新文明观”》，《当代世界》2023年第4期，第37页。

[5] 《深化文明交流互鉴 共建亚洲命运共同体——在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲》，新华网，2019年5月15日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/15/c_1124497022.htm。

文明进步和世界和平发展的重要动力。”^[1] 习近平强调，“以文明交流超越文明隔阂，文明互鉴超越文明冲突，文明包容超越文明优越。”^[2] 基于此，全球文明倡议提出要尊重不同文明探索出的不同发展道路，鼓励互相借鉴，搭建平等对话的平台和网络，推动多层次、多领域的交流与合作，以共同发展塑造人类文明新形态和新格局。

（三）尊重文明发展的人民性

文明的终极表现是尊重自主选择，不将自己的意志强加于人。然而，长期以来，是否接受和实施以“华盛顿共识”为代表的新的自由主义政策，已成为西方国家衡量发展中国家是否“文明”的标尺，也是能否获得西方援助的关键考量。接受西方政治改革条件的非洲国家就能获得大量的资金支持，有独立发展规划的非洲国家或是被迫与西方交恶，或被归类为“失败国家”“流氓国家”。福山提出“历史终结论”，直接反映出西方对自身发展模式的超级优越感——西方模式是唯一正确的模式，非西方模式是造成落后的根源。然而近年来，西方在非洲强势推进民主造成的动乱，促使一些非洲国家和政党在批判西方模式的同时，开始重新发掘早在 20 世纪民族解放运动过程中就逐渐形成的、与传统非洲社群主义相结合的社会主义理念和模式。^[3] 在此背景下，中国始终立足于自身探索现代化的经验，将强调特殊性的“中国式”与强调一般性的“现代化”有机结合，鼓励非洲国家结合本国发展的挑战和诉求借鉴中国发展经验，强调“中国坚持不干涉别国内政原则，不会把自己的意志强加于人，即使再强大也永远不称霸”。^[4]

文明的终极关怀是以人为本，是否增进人民的福祉是衡量治理效能的根

[1] 《习近平在联合国教科文组织总部的演讲》，新华网，2014 年 3 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-03/28/c_119982831_2.htm。

[2] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话（全文）》。

[3] 邓延庭：《非洲去西方化转型发展中的社会主义探索》，《世界社会主义研究》2022 年第 5 期，第 79-91 页。

[4] 《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》，中国共产党新闻网，2014 年 6 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0629/c64094-25214109.html>。

本标准。冷战结束后，世界爆发的战争和冲突大多发生在发展中国家，能否确保安全稳定的内外环境体现了一个国家的治理效能，而且对于该国人民的生存权和发展权至关重要。中国以人为本的发展道路证明了战争和掠夺不是实现发展的要件，“我们要共同倡导重视文明传承和创新，充分挖掘各国历史文化的时代价值，推动各国优秀传统文化在现代化进程中实现创造性转化、创新性发展。”^[1] 全球文明倡议倡导弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，“只要坚持兼容并蓄、开放包容，人类文明就能不断发展繁荣”。^[2] 鼓励发展中国家以发展惠及人民为出发点，探索符合本国国情的减贫与现代化发展路径。

二、提升自主发展能力：中国对非援助的核心主题

根据受援国经济社会发展需要与中国自身发展经验，中国对非援助呈现鲜明的阶段性特征，但尊重非洲国家主权、支持自主发展能力是贯穿始终的主题。

（一）帮助新独立的非洲国家探索工业化（1956—1977年）

1955年4月召开的万隆会议增进了中国与其他发展中国家的相互了解，中国开始通过援助支持亚非拉民族解放事业。毛泽东直接将是否支持国际反帝运动上升到是否是合格共产党员的高度。^[3] 周恩来也指出，中国愿意在自身经济建设的同时，尽量帮助刚独立的非洲国家发展经济。^[4] 随后，周恩来于1964年首次访问非洲时宣布了中国对外援助八项原则，明确提出了中国援助充分尊重受援国主权，目的是帮助受援国走上自主发展道路的基本原则。

[1] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话（全文）》。

[2] 《习近平复信希腊学者》，新华网，2023年2月21日，http://www.news.cn/politics/2023-02/21/c_1129382028.htm。

[3] 中共中央文献研究室：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社1994年版，第531页。

[4] 《周恩来总理兼外长关于目前国际形势、我国外交政策和解放台湾问题的发言（之二）》，《人民日报》1956年6月29日，第2版。

1964年12月，周恩来在第三届全国人大《政府工作报告》中指出，中国在无产阶级国际主义指引下，向（非洲）国家提供无偿援助、无息或者低息贷款，支持他们的民族解放运动和民族经济发展。^[1]

因此，在援助领域的选择上，中国着重强调帮助非洲受援国建立工业体系。万隆会议后，中国领导人就对如何帮助非洲实现经济独立有了最初的想法。针对援助领域，周恩来着重强调，首先要帮助他们解决吃、穿、用问题，要重点援助农业和工业领域，既要满足眼前急需，也要着眼长远的发展规划。^[2]1958年，中共中央首次明确指示，要帮助受援国建立工业体系。^[3]对此，周恩来着重强调，中国援建的工业项目要以中小型规模为主、尽量加快施工，快速收获发展效应。^[4]1960年9月，几内亚总统杜尔访华，中、几两国政府签订了《经济技术合作协定》，这是中国同非洲国家签订的第一个经济技术合作协定，规定中国向几内亚提供2250万卢布无息贷款，用于支持火柴厂、卷烟厂、水电站等项目。^[5]当时中国与几内亚对于贷款的使用也曾产生过不同意见，中方希望援助用于支持生产性项目，而几内亚希望中国也能支持建设议会大厦。后来双方经过多轮交涉，几内亚取消了议会大厦项目，得到了中国领导人的赞赏。^[6]同期，中国以无息贷款形式支持了其他非洲国家建设工业项目。中国支持建设的坦桑尼亚姆巴拉利农场机械化程度很高，中方专家采取边干边教的方式在生产实践中培训当地员工，获得坦桑尼亚人民的高度赞扬，他们认为：“农场为坦桑尼亚农业发展做出了榜样，不仅是粮食生

[1] 《政府工作报告》，《人民日报》1964年12月31日，第1-3版。

[2] 中华人民共和国外交部外交史研究室编：《周恩来外交活动大事记（1949—1975）》，世界知识出版社1993年版，第377页。

[3] 《中共中央批转陈毅、李富春〈关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告〉》，中国经济网，2007年6月11日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/11/t20070611_11690814.shtml。

[4] 《方毅文集》，人民出版社2008年版，第61页。

[5] 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社1989年版，第41页。

[6] 《李先念接见几内亚政府经济代表团时的谈话记录》，1963年4月27日。转引自李红喜：《20世纪60年代初中国对非援助述论——以几内亚为例》，载中央文献研究室科研管理部主编：《中共中央文献研究室个人课题成果集（2013年）》，中央文献出版社2014年版，第384页。

产的基地，也是一所培养人才的学校”^[1]。

中国援助为新独立的非洲国家建立了最基础的工业体系，有助于提升非洲的自主发展能力，赢得了非洲国家的支持。例如，中国援建的坦赞铁路项目有力地推动了非洲的民族独立自强，被非洲人民称为“友谊之路”^[2]。

（二）从微观层面提升非洲的技术水平（1978—2011 年）

党的十一届三中全会把工作重心由阶级斗争转移到经济建设上来，作出实行改革开放的重大战略决策。同时，广大发展中国家基本完成了民族解放运动，发展经济、摆脱贫困成为广大发展中国家亟待解决的问题。

为此，中国进一步明确了推动非洲受援国自主发展、降低其对援助国依赖的指导思想。1979 年 7 月，邓小平在第五次驻外使节会议上强调，对外援助要继续坚持八项原则，但具体的援助办法要根据实际情况有所改动，使受援国真正从援助中受益，而不是加重其对援助国的依赖。可以把部分无偿援助给成低息贷款，受援国自己要进行经济核算，从而提高援助资金的效用。^[3]

关于援助方式，中国重点强调技术援助，提升受援国的造血能力。一是特别针对以往援建的基础设施项目在“交钥匙”之后，由于受援国缺乏管理经验导致项目运营不佳的问题，中国启动了全面的技术合作，提升受援国的运营管理能力。二是中国开始以开放的态度与联合国等国际机构开展三方合作，为非洲受援国提供技术培训。1983 年至 1994 年有 99 个发展中国家和 9 个国际组织得到了中国与联合国发展机构共同提供的多、双边结合的援助，累计培训 1500 多名技术人员。^[4] 三是为了确保优惠贷款项目的偿还能力，中国加大对项目运营能力的支持。为拓展援助资金来源，1995 年中国启动了优惠贷款的援助资金方式。与无息贷款不同，优惠贷款由政府贴息、不能免债，

[1] 石林：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社 1991 年版，第 230-233 页。

[2] Wei Song, “Seeking New Allies in Africa: China’s Policy towards Africa during the Cold War as Reflected in the Construction of the Tanzania–Zambia Railway,” *Journal of Modern Chinese History*, No.1, 2015, p.59.

[3] 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，第 70 页。

[4] 戴伦彰主编：《走向 21 世纪的中国对外经济关系》，中国物价出版社 1997 年版，第 141 页。

因此为保障贷款能够按期收回，对项目预期经济效益要求较高。为此，中国开始推动中资企业与受援国企业间的深度合作，为当地培训了大批的管理和运营人才，提升了项目的收益能力。四是中国不断扩大与其他发展中国家的人力资源开发合作。到20世纪80年代末，共有43个非洲国家向中国派遣了留学生，总人数达2245人。^[1]自1998年开始在华举办多种类型的短期培训班或研修班，2000年中国设立了非洲人力资源开发基金，2004年中国在该基金基础上增加资金投入，设立对外人力资源开发合作部际协调机制。同年启动了派遣援外青年志愿者计划。2005年中国首次派出12名志愿者赴埃塞俄比亚工作。^[2]

中国对外援助在经济层面推动了中国与其他发展中国家的深度合作。随着中国技术和管理经验的外溢，中国的经济发展模式也获得了广泛认可。“北京共识”^[3]受到了非洲国家的普遍好评，甚至在同美国结盟的非洲国家中，人们也赞赏中国发展模式的亮点。^[4]

（三）从宏观层面加强治国理政交流（2012年至今）

党的十八大以来，中国积极推进国家治理体系和治理能力现代化，并将加强治国理政交流作为发展对外关系的重要内容，积极推动中国与其他发展中国家的交流互鉴，推动构建人类命运共同体。

中国将真实亲诚理念和正确义利观作为中非治国理政经验交流的指导思想。2013年3月，习近平主席在访问坦桑尼亚期间发表重要讲话，他用“真、实、亲、诚”四字箴言来诠释中非关系的真谛。关于“真”字，习近平主席指出，文明具有多样性，各国有着多样化的发展模式，应尊重多样的文明和

[1] 牛长松：《中国与非洲教育合作的新范式》，《比较教育研究》2010年第4期，第23页。

[2] 杨光主编：《中东非洲发展报告（2006—2007）》，社会科学文献出版社2007年版，第251页。

[3] “北京共识”是由《时代》杂志前外交事务编辑乔书亚·库珀·拉莫首先提出的，泛指中国不同于西方的对外投资、贸易和援助模式，特指中非之间特殊的发展合作模式。资料来源：Joshua Cooper Ramo, “The Beijing Consensus,” *Foreign Policy Centre*, 2004, pp.1-78.

[4] Karima Brown, “Mladlana Trumpets Chinese Labour Model,” *BD*, May 26, 2005; “China’s Growth Debunks Capitalist Myth,” *The Nation*, January 3, 2006.

发展模式而不是以特定标准将其统一。中国支持非洲国家走独立自主的发展道路，探索适合本国国情的发展模式，中国愿意在治国理政方面同非洲国家经验共享，同时汲取中非双方古老文明的智慧和发展实践中的经验，实现中非共同繁荣。^[1]随后在南非出席金砖国家领导人第五次会晤时，习近平主席在主旨发言中指出，实现金砖国家人民对美好生活的向往还有很长的路要走，各国既要自力更生，又要团结协作。中国会继续增强与金砖五国的政治互信，共享治国理政经验，深化与金砖国家人民的传统友谊，实现互利共赢。中国与金砖国家在发展过程中要充分认识发展规律，坚持创新与科学发展，努力解决发展过程中的困难，推动现代化进程。同时，中国与金砖国家还应在联合国、二十国集团、世界银行等多边框架内加强配合与协调，维护共同利益。此后，习近平主席在“中阿合作论坛”“中拉合作论坛”上都表达了“分享治国理政经验，从各自古老文明和发展实践中汲取智慧”的愿望。^[2]

在指导思想上，对非援助更加强调受援国的国家治理能力建设。2015年9月，习近平在联合国成立70周年系列峰会上宣布成立南南合作与发展学院。该学院于2016年4月在北京大学挂牌成立，旨在总结分享中国及广大发展中国家的治国理政成功经验，帮助发展中国家培养政府管理高端人才，这是中国推动南南合作、促进共同繁荣的重要举措。

在执行上，中国对非洲治理能力建设覆盖了国际上关于非洲治理评价体系^[3]的所有领域。在安全与法治领域，中国重视通过官员培训与非洲国家分

[1] 《习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心发表演讲——中非永远做可靠朋友和真诚伙伴》，外交部网站，2013年3月25日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201303/t20130325_322189.shtml。

[2] 习近平：《弘扬丝路精神 深化中阿合作——在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话》，《人民日报》2014年6月6日；习近平：《努力构建携手共进的命运共同体——在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话》，《人民日报》2014年7月19日。

[3] 针对如何评估非洲治理，国际社会发布了《易卜拉欣非洲国家治理指数》（Ibrahim Index of African Governance）对非洲国家的治理能力进行了全面评估。该指标体系将治理能力细分为四方面内容，“安全与法治”“参与和人权”“可持续经济发展机遇”“人类发展”等四个方面，又分别在这四大类别项下细分100个指标。资料来源：“2020 Ibrahim Index of African Governance: Key Findings,” November 25, 2020, <https://mo.ibrahim.foundation/news/2020/2020-ibrahim-index-african-governance-key-findings>。

享法治与问责经验。中国举办的“中非法律人才交流项目研修班”“非洲国家审计长研讨班”等项目为非洲国家更好适应时代发展需要提供中国的经验借鉴。在参与和人权领域，中国通过议会交流和参政能力培训，来提升非洲政党和少数族裔以及妇女等脆弱群体的参政议政能力。在2016年各国议会联盟第134届大会上宣布，中国正式签署面向议联的150万美元现汇援助协定^[1]，未来也将陆续启动多项专题研讨项目，其中包括中国全国人大一议院“发展中国家议会能力建设”项目^[2]，旨在分享中国经验，“进一步发展同亚非国家的南南合作，共同提升其自主发展能力”。同时，中国邀请非洲多元化政党团体来华参加政党高层干部研修班，帮助非洲国家净化政治生态，推动政党政治与国家统一相互促进。^[3]中国也格外注重非洲妇女权益的保障，专门举办“非洲英语国家女官员参与社会管理能力建设研修班”等项目，分享中国在推进性别平等、妇女参与社会管理、保护妇女儿童权益方面的成果与经验。在培训内容上，中国也注重分享民族政策制定经验，推动非洲国家保护少数族裔利益、防止歧视。在可持续发展机遇领域，中国举办的“坦桑尼亚地方首长执政能力研修班”“‘非洲绿色长城’建设研修班”“非洲法语国家区域经济合作研修班”“2017年肯尼亚经济贸易研修班”“东南部非洲国家海关高级官员研修班”以及“港口规划建设与管理国际培训班”“南非地方政府治理能力研修班”等项目，真诚无私地与非洲官员分享中国的专项治理经验，帮助非洲官员拓宽专业领域视野、打造服务型政府。^[4]在人类发展领域，中国举办“坦噶尼喀湖共有水资源监管能力培训项目”“废水再

[1] 张德江：《共商合作 共促民主 共谋发展——在各国议会联盟第134届大会上的主旨发言》，《中国人大》2016年第7期，第4-5页。

[2] 《在对外交流研讨中描绘全过程人民民主画卷——全国人大对外专题研讨回眸》，中国人大网，2021年12月13日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/f60ac081d20945629812cad102e7f81a.shtml>。

[3] 罗建波：《中非治国理政经验交流与中非关系的全面提升》，《非洲研究》2016年第2期，第227-243页。

[4] 《新时代的中国国际发展合作》，国务院新闻办公室网站，2021年1月10日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1696685/1696685.htm>。

利用于森林培育项目”“干旱提前预警与适应系统项目”等环境相关主题培训，以及“中国与非洲国家医疗卫生公共管理标准化合作官员研修班”等公共卫生领域的相关培训，提升非洲技术官员在相关领域的治理能力，增进人民福祉。

三、中国对非治理援助面临的挑战

对非援助是中非关系的重要组成部分。中国坚持在谋求自身发展的同时，为非洲提供力所能及的援助，将对非援助视为南南合作的重要实践，充分体现了中国负责任的大国担当。中国对非援助包括在治理领域提供的支持助推非洲国家改善社会经济发展条件和提高自主发展能力。然而，随着百年变局和世纪疫情交织共振，冷战思维和零和博弈重新抬头，中国在非洲的治理援助也面临新的挑战。

（一）西方持续抹黑中国对非援助

随着以美国为代表的西方国家将中国定位为战略竞争对手，中非关系和中国对非援助日益成为美西方国家攻击中国对外政策的靶子。为牵制中国发展与非洲国家关系和遏制中国在非洲影响力的扩大，西方国家在舆论上对中国对非治理援助进行持续的污蔑、抹黑和攻击。西方国家认为，中国不附加条件的援助压缩了西方对非援助的空间，降低了西方援助在提升非洲治理能力方面的正外部性。例如，中国对非援助可能会与 DAC 的部分援助产生冲突，使得 DAC 国家对援助资金的监管难度增加，交易成本提高，降低 DAC 国家的交易效率。^[1] 再如，不少西方国家批评中国不仅没有加入对津巴布韦的制裁反而继续向其提供大量援助，影响了津巴布韦的和平进程，不利于该国实现政治民主和良治。^[2] 美国参议院外委会竟然把“中国在非洲：新殖民主义？”

[1] 叶成城：《从分歧到理性：西方学界眼中的中国对非洲援助》，《当代世界与社会主义》2021 年第 1 期，第 164 页。

[2] Shuresh Moradi, “Hegemony and the Chinese Non-Interference Policy in Africa—a Friend or Foe?,” *Chinese Studies*, No.3, 2019, pp.156–173.

作为听证议题，^[1] 集中讨论中国援助对美国提升非洲治理能力效果的冲击。一些西方媒体对中国对非援助大肆渲染，把中国的对外援助曲解为“新殖民主义”，妄称中国通过实施有针对性的经济援助来对受援国进行经贸乃至政治绑定。^[2] 甚至有西方学者认为中国对非援助以自身利益为导向，以获取更多自然资源为目的，侵犯了非洲的人权并且无视非洲的法律法规。^[3]

西方国家还指责中国援助助长了非洲的腐败。有西方学者称，中国对非洲的基础设施建设项目破坏了当地存在的规范，助长了腐败，^[4] 且中国援助项目数量较多的地区与较高的腐败认知度之间存在着强烈的关联。^[5] 中国援助易受到非洲受援国的政治俘获，从侧面阻碍了非洲的治理改善。西方抨击，乌干达总统穆塞韦尼利用中国的援助来巩固权力，对反对派进行武力镇压，^[6] 同时穆塞韦尼还利用中国的参与和肯尼亚、卢旺达组成“自愿联盟”，在没有坦桑尼亚和布隆迪的情况下开展了备受瞩目的但有争议的区域一体化项目，以此在非洲区域治理中发挥主导作用。^[7]

（二）中国援助模式在非洲受到部分质疑

中国对非外交始终坚持互不干涉内政的原则，对非援助不附加任何条件，

[1] “China In Africa: The New Colonialism? Hearing before the Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Fifteenth Congress, Second Session,” Serial No.115-117, Washington: U.S. Govt. Print.Off., March 7, 2018.

[2] 《德语媒体：谁来抗衡中式新殖民主义？》，德国之声中文网，2022年4月18日，<https://p.dw.com/p/4A4VA>。

[3] T. L. Deych, “China in Africa: Neo-Colonial Power or ‘Win-Win’ Strategy?,” *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, Vol.11, No.5, 2018, pp.119–141.

[4] Ann-Sofie Isaksson and Andreas Kotsadam, “Chinese Aid and Local Corruption,” *Journal of Public Economics*, Vol.159, No.3, 2018, pp.146–159.

[5] Gina Kelly et al., “The Dragon’s Curse? China, the World Bank, and Perceptions of Corruption in Tanzania,” May 2016, <https://www.aiddata.org/publications/the-dragons-curse-china-the-world-bank-and-perceptions-of-corruption-in-tanzania>.

[6] David Whitehouse, “Uganda-China: Museveni Calls the Shots, Makes Civil Society Vanish,” December 29, 2022, <https://www.theafricareport.com/271374/uganda-china-museveni-calls-the-shots-makes-civil-society-vanish>.

[7] Barney Walsh, *Ugandan Agency within China-Africa Relations: President Museveni and China’s Foreign Policy in East Africa*, London: Bloomsbury Academic, 2022, pp.73-91.

在平等互惠原则下与非洲国家发展经贸关系。这种援助模式得到非洲多数国家和民众的肯定。但随着国际和地区形势的发展变化，这种援助模式正受到部分非洲人的质疑。一方面，在西方舆论渲染下，中国援助不干涉内政的原则被描绘成非洲国家提高治理能力的障碍。一些非洲民众受西方蛊惑认为中国不干涉内政原则不利于改善当地的治理环境，有非洲学者希望中国可以改变不干涉内政的对非政策，在不干涉内政的基础上适当增加“积极参与”的成分。^[1]另一方面，中国向非洲国家分享发展和治理经验被解读是改变不干涉内政原则，试图扩大在非洲的政治影响。

为帮助非洲国家改善治理能力，中国通过举办多边和双边培训项目等方式向非洲国家分享治理经验，但实际效果受到质疑。由于在培训项目的招生环节主要依托受援国政府推荐，经常出现同一官员多次参训的情况；^[2]有些非洲官员虽明确表示在中国学到的宏观经济治理经验非常适合本国并已应用，^[3]但实际情况是该国根本没有出台相关政策。^[4]同时，由于培训项目主要针对当地官员，受众面有限，导致很多非洲青年对中国治理模式和发展道路了解十分有限。根据非洲民调机构“非洲晴雨表”（Afrobarometer）2020年11月发布的一项研究显示，非洲年轻人（18岁到35岁之间）更偏爱美国及其发展模式，在塞拉利昂喜欢美国模式的受访者达到55%，喜欢中国的只有13%。^[5]

（三）新冠疫情导致非洲治理能力透支

新冠疫情大流行对非洲造成了严重冲击，导致一些非洲国家固有矛盾凸显，治理危机加剧。西非地区军事政变发生频繁，政治不稳定加剧。突然暴发的新冠疫情导致非洲本已稀缺的公共资源骤然紧张，对于矿产资源的控制

[1] 《中国对非经济外交面临的挑战及政策工具创新》，中非合作论坛网站，2013年4月16日，http://www.focac.org/lhyj/yjcg/201304/t20130416_7877485.htm。

[2] 访谈中国商务部援外司官员，2018年3月。

[3] 在赞比亚首都卢萨卡访谈赞比亚官员，2017年6月。

[4] 在赞比亚首都卢萨卡访谈中资企业负责人，2017年6月。

[5] “AD407: Africans Regard China’s Influence as Significant and Positive, but Slipping,” November 17, 2020, <https://www.afrobarometer.org/publication/ad407-africans-regard-chinas-influence-significant-and-positive-slipping>.

权和外国财政的支持争夺成为部族矛盾、宗教矛盾以及边境冲突的爆发点。2021年初至今，非洲发生的政变和未遂政变相较于此前平均水平明显变多，2021年苏丹、马里、尼日尔、几内亚均发生过军事政变，^[1]布基纳法索在2022年1月和9月相继发生军事政变。^[2]频繁的军事政变加速了政权更迭，使得非洲国家的政治不稳定加剧，面临着更加严重的政治治理危机。另一方面，非洲大陆恐袭活动频率不断增加，给政治安全带来隐患。受疫情影响，国际社会对非洲恐怖主义势力的关注度降低，对反恐的投入有所减少，非洲恐怖主义势力有所回潮。马里、布基纳法索和尼日尔等国发生多起恐怖袭击事件，非洲大湖区和莫桑比克北部成为新的暴恐重灾区。^[3]恐怖主义给国家安全带来严重隐患，为非洲国家实现政治秩序稳定和良的治理带来更大挑战。

疫情使非洲宏观经济环境遭到破坏，激化经济治理危机。受疫情影响，非洲宏观经济呈衰退趋势，疫情还暴露了非洲国家治理不善的问题，许多非洲国家面临严重的财政和外部失衡，公共债务负担加剧。^[4]非洲经济衰退进一步反映出非洲经济治理能力薄弱的问题。疫情还在多个方面给非洲经济治理带来挑战，非洲农业、石油以及工矿业等领域均出现治理危机。由于一些国家实施了边境封闭措施，限制人员以及农业物资的流动，使得农业产业链中断，加剧粮食危机的风险。^[5]石油和能矿领域受到严重冲击，因国际油价持续下跌，非洲石油出口国的原油收入损失约650亿美元。^[6]

[1] 《中西部非洲今年政变频发，是“历史惯性”还是疫情放大了危机》，澎湃新闻，2021年11月12日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15347639。

[2] 《布基纳法索国家概况》，外交部网站，2023年4月，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_677462/1206x0_677464/。

[3] 刘桓：《新冠疫情下的中非合作》，《中国外资》2021年第23期，第59页。

[4] Tarek Ben Ali and Ahmed Zidi, “Institutional Quality and Public Debt Accumulation: An Empirical Analysis,” *International Economic Journal*, Vol.31, No.3, 2017, pp.415-435.

[5] Dianiel Kyalo Willy, Yacouba Diallo and Hippolyte Affognon, “COVID-19 Pandemic in Africa: Impacts on Agriculture and Emerging Policy Responses for Adaptation and Resilience Building,” May 1, 2020, https://www.aatf-africa.org/wp-content/uploads/2021/02/TAAT-Policy-Working-Paper-on-COVID19_FINAL-for-Dissemination_May-2020.pdf/.

[6] “Economic Report on Africa 2020,” United Nations Economic Commission for Africa, December 15, 2020, <https://www.uneca.org/era2020>.

疫情还导致非洲一体化进程停滞，区域治理遭到重创。一方面，新冠疫情使区域内贸易及人员流动受到阻碍，区域内贸易额下降，放缓了非洲大陆自贸区的发展进程。为遏制病毒在非洲大陆传播，各国采取了关闭边界、限制人员和投资流动等措施，跨境贸易中断，约占非洲贸易总额 16.6% 的内部贸易额大幅降低。^[1] 另一方面，受疫情影响，一些非洲国家对出口进行限制，使得区域内保护主义、单边主义势力抬头，区域内贸易自由化严重倒退。此外，一些非洲国家通过取消食品增值税和对粮食出口进行限制以保证本国的粮食安全，如 2020 年 3 月肯尼亚将所有商品的增值税从 16% 降至 14%，2020 年 4 月苏丹颁布了高粱出口禁令，以确保国内供应。^[2] 这些贸易保护主义政策可能加剧区域内成员国的矛盾，对区域一体化造成消极影响。

四、全球文明倡议下中国对非治理援助实施路径

全球文明倡议以“四个共同倡导”为主要内容，即共同倡导尊重世界文明多样性、共同倡导弘扬全人类共同价值、共同倡导重视文明传承和创新、共同倡导加强国际人文交流合作，为推动文明交流互鉴、促进人类文明进步提供中国方案。全球文明倡议源于中国式现代化的探索与实践，并汲取各种文明的经验与教训，蕴含着人类文明进步的历史规律和实践逻辑，是新时代中国为应对人类共同挑战提供的又一重要科学解决方案。^[3] 立足于新时代中国推动非洲治理能力领域的成就与经验，结合当前中国在该领域面临的挑战，全球文明倡议为中国援助提升非洲治理效能提供了新的思路。

[1] 姚桂梅：《非洲大陆自贸区与中非经贸合作：影响与对策》，《当代世界》2021年第3期，第59-64页。

[2] Paul A Kiwumi, “COVID-19: A Threat to Food Security in Africa,” UNCTAD, August 11, 2020, <https://unctad.org/news/covid-19-threat-food-security-africa>.

[3] 高翔：《揭示文明兴衰规律 擘画文明发展路径——全球文明倡议的理论意涵与实践价值》，《当代世界》2023年第4期。

（一）在尊重文明多样性基础上，积极支持非洲走自主发展之路

全球文明倡议强调不同文明没有优劣之分，只有特色之别，不同文明所孕育出的不同发展模式，可以在比较中取长补短，在交流互鉴中共同发展，绘就百花齐放的人类社会现代化新图景，从而不断丰富人类文明新形态，塑造世界文明新格局。^[1]文明的多样性决定了选择发展道路的多样性。因此，对非治理援助要尊重非洲文明的独特性，支持非洲国家走自主发展之路。然而，西方国家经常以傲慢的姿态要求非洲国家套用西方发展模式，以援助为条件要求非洲国家采用西式民主。事实证明，强势推进和移植西方发展模式不仅没有使非洲国家走上现代化道路，反而带来了动荡不安的局面，由此产生的不满情绪还助长了恐怖主义滋生蔓延。

在探索现代化的道路上，非洲国家更加重视中国的经验。南非前总统卡莱马·莫特兰蒂表示，非洲与中国在经济、政治和社会等很多领域可以互相学习、互相借鉴；中国消除绝对贫困为世界作出巨大贡献，激励非洲国家为此努力。加蓬民主党总书记办公室主任马丁·埃德齐马也表示，中国是非洲可靠的朋友，加蓬渴望学习中国式现代化的经验。^[2]从政策实践角度，许多非洲官员提出了学习中国经验的重要性。例如，赞比亚商贸工部官员认为，中国的经贸合作区建设经验值得非洲国家借鉴学习；^[3]安哥拉工商部官员认为，中国吸引外资的经验值得安哥拉借鉴，但是要结合安哥拉的实际进行修改和实施。^[4]

中国愿意与非洲国家交流发展经验，但绝不将自己的发展模式和价值理念强加于人。习近平主席指出，一个国家走向现代化，既要遵循现代化一般规律，更要立足本国国情，具有本国特色。什么样的现代化最适合自己的，本

[1] 李远：《以深化交流互鉴开创全球文明发展新时代》，《当代世界》2023年第4期，第25页。

[2] 万字、刘军国：《“中国是非洲探索现代化发展道路上的好伙伴”》，《人民日报》2023年6月6日，第3版。

[3] 在赞比亚首都卢萨卡访谈赞比亚官员，2017年6月。

[4] 在安哥拉罗安达访谈安哥拉工商部官员，2018年6月。

国人民最有发言权。^[1]在开展对非治理援助时也要注意非洲国家国情的特殊性，尊重非洲国家的自主性，要以尊重和平等的原则与非洲国家进行交流，开展真诚、客观的文明和发展模式探讨，从而解锁非洲变革治理模式的内驱力。中国的做法也赢得了非洲国家的认可。刚果（金）总理顾问姆文当卡·穆森戈认为，非中友谊历久弥坚，一个重要原因是，中国尊重非洲自主选择的发展道路，不将自己的价值观和发展模式强加于人，在平等互利的基础上与非洲国家开展交流合作。^[2]未来中国应坚持这一基本政策，鼓励非洲国家独立探索自身发展道路。

（二）在平等互鉴的基础上，优化治理援助项目的评估

开展对非治理援助要在平等的基础上了解非洲国家的需求，在交流互鉴过程中不断提升援助项目的针对性和有效性。非洲国家普遍治理能力较弱、缺乏政务公开机制，加强信息共享和交流，可以提高援助有效性和评估可信度，有助于中方了解非洲治理需求的同时更好地评估非洲接受经验转移的效果。特别是，对于能力建设项目而言，中国与非洲存在着社会历史、治理环境等差异，中国设计的培训方案在实施中会遇到各种各样的问题，即便是对非农业技术援助，也存在技术转移难题，^[3]而对治理能力培训效果的评估更是难上加难。

因此，中国对非治理援助要取得良好的效果，必须对培训项目进行专业而完整的评估。在设置培训项目时要设立科学完备的评估标准，确立独立的项目评估机制，并加强评估结果的实际应用，弥补评估发现的不足之处。^[4]首先要明确中国在治理能力培训项目上的权责分配。中国面向非洲国家的治理能力研修班主要由社会组织或事业单位承办，存在着权责划分不明或碎片

[1] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话（全文）》。

[2] 万宇、刘军国：《“中国是非洲探索现代化发展道路上的好伙伴”》。

[3] 袁晓慧：《中非合作论坛框架下中非农业合作回顾与展望》，《国际经济合作》2022年第6期，第43-51页，第87-88页。

[4] 《新时代的中国国际发展合作》。

化的情况，可能导致项目招投标、培训过程甚至监管出现权责不明的问题。明确培训项目管理职权分配，能够更好地确保培训效果，减少因责任分配造成的资源浪费和培训效果不佳。

针对评估中发现的具体问题进行及时调整，保证项目的长期性和有效性。一是在培训项目设计层面加强对实施主体的问责，发挥受援国的主观能动性，提高受援国参与度和自主发展与自我监督意识。二是重视对培训项目招生环节的监督，与当地项目管理部门共同设置项目评估指标，加强受援国在接受援助过程中的责任意识。三是注重引入更多利益攸关方参与评估，采取不同层级不同主体不同平台的多角度联合评估，避免培训项目流于形式和项目进程中出现违规操作。同时在建立完善的培训项目评估机制过程中也要注意兼顾当地社会现状和文化特点，避免以国内治理能力指标为基础，简单复制评估标准，导致实际培训和应用中的适应性不足。

（三）在坚持人民至上的前提下，重视培育非洲的治理根基

全球文明倡议坚守人民至上理念，突出现代化方向的人民性，“人民是历史的创造者，是推进现代化最坚实的根基、最深厚的力量”。^[1]因此，对非治理援助要高度重视非洲人民作为治理主体的力量。治理主体包括国家和社会，国家治理以制度建构和政府管理为主要方式，而社会治理则离不开社会组织的形成和完善。但无论是政府还是社会组织，人的力量都是核心。为提升政府能力建设，非洲成立了包括非洲行政培训和发展研究中心(CAFRAD)^[2]在内的国际组织，中国可加强与 CAFRAD 等非洲本土机构的合作，支持和推进其为提高非洲政府治理能力进行的行动。非洲国家社会结构复杂多元，国家对于社会的治理能力有限，社会治理成为弥补国家能力不足的重要手段。相

[1] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话（全文）》。

[2] 泛非政府间组织(CAFRAD)于1964年在联合国教科文组织的支持下由非洲国家政府创建。它是非洲大陆第一个旨在改善非洲公共行政和治理系统的泛非培训和研究中心。CAF RAD 目前有36个成员国，其总部位于摩洛哥的丹吉尔。资料来源：“PRÉSENTATION,” CAFRAD, <https://cafrad.international/presentation/>。

对于政府而言，社会组织代表的人群和参与的活动更具包容性，对于解决非洲经济和政治不平等有着更大的优势。基于此，中国对非治理援助可与非洲社会力量合作，推动和帮助中非民间组织建立友好关系，帮助非洲社会组织提升治理能力。

对非治理援助应格外重视非洲青年治理能力的提升。非洲拥有世界上最年轻的人口，非洲青年不仅是中国对非援助项目的主要参与者，更是推动非洲社会发展的重要主体。习近平主席指出：“青年是中非关系的希望所在。”^[1]关注非洲青年的成长不仅是构建更高水平中非命运共同体的要求，更是加强非洲治理能力的必要条件。因此，中国对非治理援助应在教育层面为非洲青年赋能，助力非洲青年担当起国家治理和现代化建设的重任。通过教育领域的深度合作，中国可帮助非洲培养一大批具有全球化视野的青年，进而更好地为非洲发展提供人才支持。

中国对非治理援助从根本上是为了帮助非洲国家尽早摆脱贫困和加快现代化进程，让非洲人民过上好日子，这是中国对非治理援助的出发点和落脚点。通过优化对非治理援助，赋能青年、激发青年的治理和创新意识，这不仅可以帮助非洲夯实推进现代化的根基，还可以帮助非洲在提升治理能力过程中将守正和创新有机结合，从而让治理现代化真正内化为非洲人民的精神内核，持续、自主地推动国家治理效能的提升，增进人民福祉，提升人民的幸福感和获得感，为人类文明的百花园贡献非洲现代化的新图景。

五、结语

对于非洲的自主发展而言，加强对治理能力的培育是至关重要的一环。从历史视角出发，殖民者的到来为非洲历史发展进程打上了西方烙印。从奴

[1] 习近平：《携手共命运 同心促发展——在二〇一八年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，中国政府网，2018年9月3日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5323084.htm。

隶贸易、殖民统治到资源掠夺，非洲历史被西方话语不断地改写和扭曲。随后在民族独立解放浪潮与“第三波民主化”的进程中，西方宗主国又以西式发展路径和政策道路为非洲国家“铺路搭桥”。然而历经百年，非洲并未在西方道路引导下走出发展困境并实现减贫。因此，非洲国家将目光转向东方，对中国这一快速成长起来的新兴大国寄予厚望，希望从新的合作伙伴那里借鉴有别于西方的发展经验。党的十八大以来，中国将加强治国理政经验交流视为中国发展对外关系、参与全球治理的重要内容，希望通过交流互鉴和治理援助助推非洲现代化进程。在百年变局和世纪疫情冲击下，非洲治理能力面临更严峻的考验。作为被非洲国家寄予厚望的发展合作伙伴，中国将在全球文明倡议的指引下，继续坚持在平等基础上与非洲国家进行治理经验交流，在对象选择上更加注重培养非洲治理根基，在技术上优化评估和监督模式。相信在中非政治互信日益增强的背景之下，中国对非治理援助必将演化为非洲改革的内生动力。

【责任编辑：宁国辉】

核安全命运共同体： 内涵、时代价值与中国的实践^{*}

□ 高望来

〔提 要〕当今世界正处于百年未有之大变局，习近平主席深刻把握核安全治理赤字、核恐怖主义威胁、各国低碳转型需求以及核安全的战略定位，创造性地提出了核安全命运共同体理念。建设核安全命运共同体的目标是构建公平、合作、共赢的国际核安全体系。理性、协调、并进的核安全观是构建核安全命运共同体的指导原则。强化政治投入、国家责任、国际合作及核安全文化是构建核安全命运共同体的实践路径。核安全命运共同体理念展现了全球治理的中国智慧和方案，推进了联合国可持续发展目标与中国式现代化实践，服务于中华民族伟大复兴全局，具有重大时代价值和深远历史意义。中国坚持增强自身核安全能力，参与构建国际核安全体系，推动核安全国际合作，努力消除核恐怖主义和核扩散存在的根源，为推进全球核安全治理作出了重要贡献。

〔关键词〕核安全命运共同体、核安全观、全球核安全治理

〔作者简介〕高望来，外交学院国际关系研究所副教授

〔中图分类号〕D815.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0022-16

在世界进入动荡变革期的背景下，全球核安全领域不确定因素增多，国际核不扩散体系面临严峻挑战。大国核安保合作进展缓慢，核恐怖主义的阴

^{*} 本文为国家社会科学基金一般项目“人工智能时代中美国际安全危机管控研究”（项目批准号：20BGJ033）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》编辑部老师提出的宝贵意见。

霾挥之不去，核国家庞大的核武库与零散核材料构成潜在安全威胁，各类核电站事故均可能酿成危及生态环境与人类安全的巨大灾难。如何化解核安全领域的治理赤字，是关系到世界和平稳定与人类前途命运的重大课题。面对不断增多的核安全挑战，习近平主席创造性地提出了核安全命运共同体理念，为推进全球核安全治理贡献了中国智慧和方案。在人类命运共同体理念提出十周年之际，研判核安全领域的机遇与挑战，总结中国在核安全领域做出的贡献，有助于明确核安全在总体国家安全体系中的定位，深刻理解人类命运共同体理念的丰富意蕴和重大价值，推进中国参与和引领全球核安全治理的进程，为中华民族伟大复兴营造良好国际环境。

一、核安全命运共同体理念提出的背景

人类命运共同体理念是一个在实践中不断丰富发展的科学思想体系，包括双边、地区和全球等不同层次，分为政治、经济、文化、安全和生态五个维度，涵盖核安全命运共同体、网络空间命运共同体、人类卫生健康共同体、全球发展共同体等诸多领域，倡导建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。在这一宏大的思想体系中，核安全命运共同体属于针对特定议题领域的理念，是人类命运共同体理念在核安全领域的创新发展。核安全命运共同体理念的提出与以下时代背景密不可分。

第一，全球核安全领域出现严重的治理赤字。世界百年未有之大变局带来前所未有的全球核安全治理挑战。根据国际原子能机构事故和非法交易数据库（ITDB）统计，从1993年到2022年，共发生了4075起案件。^[1] 尽管历经2010至2016年四次核安全峰会，世界各国已采取多项举措深化核安全合作，然而核材料的管控仍存在漏洞。2022年共发生146起涉及核材料和其他放射性物质的非法和未经授权活动事件，比2021年增加了26起。习近平主席指出：

[1] “IAEA Incident and Trafficking Database (ITDB), 2023 Factsheet,” <https://www.iaea.org/sites/default/files/22/01/itdb-factsheet.pdf>.

“人类要更好利用核能、实现更大发展，就必须应对好各种核安全挑战，维护好核材料和核设施安全。”^[1] 随着全球地缘形势恶化，国际核不扩散体系的结构矛盾日益突出。美俄核裁军谈判陷入僵局，美英澳开展核潜艇合作，日本倡议“核共享”，这些事态对核不扩散机制构成了挑战。大国竞争的加剧使世界正处于数十年来核战争风险最高的时期。联合国秘书长古特雷斯在 2022 年《不扩散核武器条约》审议大会上警告：“人类距离核毁灭的深渊只差一个误判。”^[2] 2023 年 1 月，美国《原子科学家公报》宣布将“末日之钟”拨快 10 秒，距离象征世界末日的“午夜 12 点”仅剩 90 秒。这是自 1947 年以来“末日之钟”的指针最接近午夜的时刻，警示人类正面临严峻的生存危机。

第二，核恐怖主义成为随时可能发生的国际安全威胁。美国学者弗格森(Charles Ferguson)和波特(William Potter)指出，核恐怖主义有四种类型，分别是获取完整的核武器、用核材料制造简易核武器、用放射性材料制造脏弹以及攻击核设施。^[3] 对于恐怖组织而言，突破核国家严密的安防体系获取一枚完整的核武器并不具有现实可行性，然而另外三种恐怖活动却是恐怖组织完全有能力完成的。进入 21 世纪以来，恐怖组织已经多次策划并实施了类似恐怖活动。“曼哈顿计划”的参与者、诺贝尔物理学奖得主阿尔瓦雷茨(Luis Alvarez)指出，如果恐怖分子能得到纯度达 90% 以上的高浓缩铀，他们“只需将其分为两份并相互撞击，就可能释放出强大爆炸力”。^[4] 与核材料相比，制造脏弹的放射性材料随处可得，因其杀伤面广和成本低廉而更具威胁性。恐怖分子倘若对核电站进行物理袭击、网络攻击抑或其他形式的破坏，均可能酿成类似切尔诺贝利事件的安全灾难。2021 年 7 月，国际原子能机构在奥

[1] 习近平：《加强核安全既是我们的共同承诺也是我们的共同责任》，《习近平外交演讲集》第一卷，中央文献出版社 2022 年版，第 91 页。

[2] “Humanity’s Just One Misunderstanding Away from ‘Nuclear Annihilation’ Warns UN Chief,” UN News, August 1, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/08/1123752>.

[3] Charles D. Ferguson and William C. Potter, *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, New York: Routledge, 2005, p. 3.

[4] Thomas B. Cochran and Matthew G. McKinzie, “Detecting Nuclear Smuggling,” *Scientific American*, April 1, 2008, <https://www.scientificamerican.com/article/detecting-nuclear-smuggling/>.

地利塞伯斯多夫实验室筹建核安保培训与演示中心，旨在向成员国提供核安保培训与演示服务，提升各国防范核恐怖主义的能力。^[1]

第三，发展核能的新高潮增加核安全风险。2011年日本福岛核事故后，德、法、意等国爆发反核游行，多个国家倡议减少核能运用，全球和平利用核能事业一度陷入低谷。但随着应对气候变化所带来的碳减排压力增加，世界各国提升清洁能源在能源消费中所占比重，全球核电发展又呈上升之势。法国计划在2050年前新建6至14座反应堆，英国筹备在2030年新建8座反应堆，印度筹划到2030年新建21座核电站，美国将增加对小型模块反应堆的投入。波兰、土耳其、巴西、阿根廷等30多个国家均提出新的核电建设计划。^[2]根据2022年世界核协会《世界核电厂运行实绩》报告，2021年世界核能发电量达到2653亿千瓦时，比2020年增加了100亿千瓦时。亚洲、欧洲、非洲及南美洲的核能发电量均有所增加。^[3]国际原子能机构正在大力推进“原子能促进净零排放”“核协同和标准化”“希望之光”“核技术用于控制塑料污染”等倡议，旨在深化和平利用核能领域的合作，以应对世界各国面临的气候变化与能源安全双重挑战。核能的广泛利用，必然增加核材料与核设施带来的风险。

第四，中国已将核安全纳入总体国家安全体系加以推进。核安全是核能与核技术利用事业发展的生命线，与国家经济安全、社会安全、科技安全和生态安全休戚相关。中国长期高度重视核安全，自核工业诞生之日起，中国就严格管控核材料，已形成一套行之有效的全国核材料管制体系，至今保持着核材料“一件不丢、一克不少”的良好记录。^[4]中国核电安全运营指标居

[1] “IAEA Breaks Ground on Training Centre to Counter Nuclear Terrorism,” IAEA, July 12, 2021, <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-breaks-ground-on-training-centre-to-counter-nuclear-terrorism>.

[2] 《全球能源凛冬将至，各国对核电不再“举棋不定”》，中国核电信息网，2022年9月27日，<http://www.heneng.net.cn/index.php/home/hd/infotwo/id/68006/sid/9/catId/176.html.html>。

[3] World Nuclear Association, *World Nuclear Performance Report 2022*, Report No. 2022/003, July 2022, p. 4.

[4] 张建华：《促进中国核能可持续发展，共创世界核能发展美好未来》，《中国核电》2019年第5期，第497页。

世界前列,核技术利用安全水平不断提升,公众健康和环境安全得到充分保障。从2000年到2016年,国际原子能机构对中国开展了4次核与辐射安全监管综合评估,充分肯定中国核安全监管的良好实践和经验做法。^[1]2014年4月,习近平主席在中央国家安全委员会第一次会议上提出应坚持总体国家安全观,构建集政治安全、国土安全、军事安全、核安全等于一体的国家安全体系。^[2]中国“已经将核安全纳入国家总体安全体系,写入国家安全法,明确了对核安全的战略定位”。^[3]党的二十大报告明确指出,要强化“经济、重大基础设施、金融、网络、数据、生物、资源、核、太空、海洋等安全保障体系建设”。^[4]核安全命运共同体理念是中国统筹国内国际两个大局、发展与安全两件大事而提出的核安全治理理念,旨在为核能利用和维护人类安全提出解决方案。

二、核安全命运共同体的内涵

2016年4月,习近平主席在华盛顿核安全峰会呼吁,“所有国家都要参与到核安全事务中来,以开放包容的精神,努力打造核安全命运共同体”。^[5]2017年12月1日,习近平主席在中国共产党与世界政党高层对话会上指出:“人类命运共同体,顾名思义,就是每个民族、每个国家的前途命运都紧紧联系在一起,应该风雨同舟,荣辱与共,努力把我们生于斯、长于斯的这个星球建成一个和睦的大家庭,把世界各国人民对美好生活的向往变成现实。”^[6]在核安全领域,中国倡导各国秉持共同、综合、合作、可持续的安全观,构

[1] 国务院新闻办公室:《中国的核安全》,《人民日报》2019年9月4日,第17版。

[2] 《坚持总体国家安全观》,《习近平著作选读》第一卷,人民出版社2023年版,第234页。

[3] 习近平:《加强国际核安全体系,推进全球核安全治理》,《习近平外交演讲集》第一卷,第384页。

[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》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

[5] 习近平:《加强国际核安全体系,推进全球核安全治理》,第383页。

[6] 习近平:《携手建设更加美好的世界》,《人民日报》2017年12月2日,第2版。

建均衡、有效、可持续的安全架构，呼吁世界各国协力应对核安全挑战，并肩守护地球家园的和平安宁，共同开创人类更加美好的未来。通过梳理和总结习近平主席在不同场合有关核安全的重要论述，核安全命运共同体理念主要包括以下内涵。

（一）目标

核安全命运共同体的目标是构建公平、合作、共赢的国际核安全体系。关于公平、合作、共赢的三者关系，习近平主席强调以公平促合作、以合作求共赢。具体来说，各国要承担同本国实际情况相符合的义务，在确保权利和责任相符前提下，加强核安全能力建设；世界各国和国际组织应以国际原子能机构为核心平台，有关多边机制和倡议为补充，合作构建全方位、多层次、网络化的国际核安全体系；始终坚持核能发展不动摇，坚持核安全不放松，促进各国共享和平利用核能成果，实现各国普遍安全和持续发展，以共赢前景坚定信心，共同应对全球核安全挑战。

（二）指导原则

习近平主席在海牙核安全峰会上提出了理性、协调、并进的核安全观。核安全观与共同、综合、合作、可持续的新安全观一脉相承，它既是核安全治理领域的重大理论创新，也是构建核安全命运共同体的指导原则，具有全局性、战略性和持久性，其核心是做到四个“并重”。^[1]

其一，发展和安全并重，以确保安全为前提发展核能事业。发展和安全是人类和平利用核能的基本诉求，犹如车之两轮、鸟之双翼，相辅相成，缺一不可。^[2]作为低碳清洁的能源，核能的经济和环保效益显著，然而其发展也伴随着风险。发展核能必须坚持安全第一的原则，秉持为发展求安全、以安全促发展的理念。

其二，权利和义务并重，以尊重各国权益为基础推进国际核安全进程。各国应严格履行核安全义务和政治承诺，支持和加强在核安全领域的多边努

[1] 习近平：《加强核安全既是我们的共同承诺也是我们的共同责任》，第91-93页。

[2] 国务院新闻办公室：《中国的核安全》。

力。应着眼于各国共同安全利益，从低敏感领域入手，不断扩大合作领域，创新合作方式，打造合作新亮点，将核安全进程纳入健康持续发展的轨道。

其三，自主和协作并重，以互利共赢为途径寻求普遍核安全。核安全首先是国家课题，首要责任应由各国政府承担。各国政府应加强团结协作，对自己也对世界负责，从中受益也作出贡献。要推动更多国家加入国际核安全进程，实现核安全进程全球化。

其四，治标和治本并重，以消除根源为目标全面推进核安全努力。为应对核恐怖主义、核走私等跨国性威胁，各国应深化国际合作，坚持核材料供需平衡，加强防扩散出口控制，深化打击核恐怖主义的国际合作，共同营造和平稳定的国际环境。对核恐怖主义采取零容忍态度，综合运用政治、经济、文化和外交等手段标本兼治，铲除滋生恐怖主义的土壤。

（三）构建路径

核安全命运共同体致力于解决在核安全领域迫切的现实问题，需要各国充分参与核安全进程，深入开展对话，扩大利益交汇点，为促进世界和平、安全与发展作出贡献。习近平主席在华盛顿核安全峰会上指出，可以通过四个“强化”来构建核安全命运共同体。

一是强化政治投入，把握标本兼治方向。各国领导人要使核安全得到充分重视，对国际反核恐怖主义形势进行经常性审议。要凝聚加强核安全的国际共识，对核恐怖主义零容忍、无差别，推动全面落实核安全法律义务及政治承诺，有效应对新挑战新威胁。

二是强化国家责任，构筑严密持久防线。发展核能是各国自主选择，确保核安全是各国应尽之责。各国要结合国情，从国家层面部署实施核安全战略，制定中长期核安全发展规划，完善核安全立法和监管机制，并确保相关工作得到足够投入和支持。针对核恐怖主义威胁要日常预防和危机应对双管齐下。一方面，要做到见之于未萌、治之于未乱，筑牢基本防线，排除恐怖分子利用国际网络和金融系统兴风作浪等新风险。另一方面，要制定全方位、分阶段的危机应对预案，准确评估风险，果断处置事态，及时掌控局势。

三是强化国际合作，推动协调并进势头。核恐怖主义是全人类的公敌，

核安全事件的影响超越国界。在互联互通时代，没有哪个国家能够独自应对，也没有哪个国家可以置身事外。在尊重各国主权的前提下，所有国家都要参与到核安全事务中来，以开放包容的精神，努力打造核安全命运共同体。现有国际组织和机制可作为未来核安全国际合作的坚实平台。各国要以国际原子能机构为核心，协调、整合全球核安全资源，并利用其专业特长服务各国。联合国作为最具普遍性的国际组织，可继续发挥重要作用。其他组织和机制也可以提供有益补充，促进执法等领域务实合作。在此过程中，要照顾广大发展中国家合理诉求，向他们提供援助。

四是强化核安全文化，营造共建共享氛围。法治意识、忧患意识、自律意识、协作意识是核安全文化的核心，要贯穿到每位从业人员的思想和行动中，使他们知其责、尽其职。要重视树立学术界和公众的核安全意识。鼓励各国智库密切关注国际反核恐怖主义形势，积极开展核安全学术研究，并就加强国际核安全体系、促进各国核安全工作提出更多有价值的建议。要做好核安全知识普及，增进公众对核安全的理解和重视。^[1]

三、核安全命运共同体理念的時代价值

人类命运共同体理念既继承和发展了马克思的共同体理论，也展现了中华优秀传统文化的精华，是马克思主义中国化的创新成果。习近平主席关注海洋、极地、网络、外空、核安全、反腐败、气候变化等新兴领域，提出中国将积极参与制定这些领域的治理规则，推动改革全球治理体系中不公正不合理的安排。^[2]核安全命运共同体旨在深化全球核安全合作，破解核安全领域的治理赤字，体现出大国领袖深邃的战略眼光和科学的系统思维，具有重大时代价值和深远历史意义。

[1] 习近平：《加强国际核安全体系，推进全球核安全治理》，第382-384页。

[2] 习近平：《提高我国参与全球治理的能力》，《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第383页。

第一，改变了西方零和博弈的传统思维，展现了全球治理中国智慧和中方方案。英国社会科学院院士马丁·阿尔布劳（Martin Albrow）指出，习近平主席提出的构建人类命运共同体理念汲取古老的中国智慧，倡导全人类不同文化间和而不同，是非常出色的理论创新。^[1] 人类命运共同体理念不仅超越了意识形态藩篱，而且超越了社会制度对立以及发展水平差异。构建人类命运共同体在实践中取得的一系列成果，充分证明中国和平发展道路对西方现实主义权力逻辑的全面超越。^[2] 核安全命运共同体是人类命运共同体理念应用于核安全领域的成果。中国的核安全外交以元首外交为引领，在双边、地区和全球层次上推进全球核安全治理的进程，彰显了中国负责任大国的良好形象，提升了中国的国际话语权。构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在，有助于促进全球战略稳定，实现持久和平；有助于消除核扩散与核恐怖主义风险，增进普遍安全；有助于促进各国核工业发展，推动共同繁荣；有助于保障发展中国家的权益，彰显开放包容精神，有助于推动世界低碳转型，构建清洁美丽的世界。

第二，推动落实联合国可持续发展目标，让核能造福人类的前景更加光明。联合国《2030年可持续发展议程》确定了“确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源”的目标。针对某些国家提出的剥夺发展中国家和平利用核能权利的歧视性做法，第十六届不结盟运动首脑会议最后文件呼吁：“发展中国家在和平利用核能的研究、生产和使用方面享有不可剥夺的权利，不应遭到歧视性对待。”^[3] 中国一贯主张应平衡处理防扩散与和平利用核能的关系，既不应以防扩散为由妨碍成员国和平利用核能的权利，也要防止成

[1] 《“非常出色的理论创新”：英国社会学家阿尔布劳谈构建人类命运共同体理念》，新华网，2022年10月28日，http://www.news.cn/world/2022-10/28/c_1129084874.htm。

[2] 高祖贵：《人类命运共同体理念的丰富意蕴和重大价值》，《人民日报》2023年5月22日，第9版。

[3] “Final Document of the 16th Summit of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement,” August 31, 2012, p.64, [http://cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/16thSummitFinalDocument\(NAM2012-Doc.1-Rev.2\).pdf](http://cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/16thSummitFinalDocument(NAM2012-Doc.1-Rev.2).pdf).

员国以和平利用核能为借口从事扩散活动。^[1]核安全命运共同体理念在强调加强核安全的同时,尊重各国平等利用核能的权利,为各国应对气候变化挑战、解决能源危机提供了出路。

第三,推动中国式现代化实践,助力发展中国家走向共同繁荣。2012年以来,我国以年均3%的能源消费增速支撑了年均6.6%的经济增长,绿色低碳转型成效举世瞩目。^[2]根据国际能源署、联合国统计司、世界银行等机构对联合国《2030年可持续发展议程》进行的阶段性评估,中国对全球能耗降低的贡献率达35%,远远高于美国的13%和印度的8%。^[3]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。”^[4]巴拿马学者比利亚拉斯指出:“中国的现代化事业取得伟大成就,这增强了广大发展中国家推进自身现代化建设的信心。”^[5]在核安全观引领下,中国致力于从技术保障、人才支撑、文化引领和国际合作等多方面构筑核安全治理体系,走出了一条有中国特色的核安全现代化道路,为实现本国绿色低碳转型和经济发展提供了安全保障。这些宝贵经验对广大发展中国家有重要启示意义。

第四,服务于中华民族伟大复兴全局,为建设现代化核工业强国提供战略支撑。2015年1月,习近平主席在核工业创建60周年之际作出重要指示:“核工业是高科技战略产业,是国家安全重要基石。”^[6]核工业应以创新推动发展,担负起中华民族伟大复兴的历史使命,全面建设核工业强国。

[1] 《和平利用核能》,外交部网站,2023年4月,http://newyork.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/jks_674633/zclc_674645/hwt_674651/200705/t20070521_7669075.shtml。

[2] 程庆民等:《贯彻新发展理念,助力实现“双碳”目标》,《人民日报》2023年4月11日,第11版。

[3] 龚鸣、吕强:《国际能源署等机构联合发布的最新报告认为:中国对全球能源发展贡献突出》,《人民日报》2018年5月22日,第21版。

[4] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日,第1版。

[5] 胡利奥·比利亚拉斯:《增强了发展中国家推进现代化建设的信心》,《人民日报》2023年5月4日,第3版。

[6] 《坚持安全发展、创新发展、和平利用,续写我国核工业新的辉煌篇章》,《人民日报》2015年1月16日,第1版。

2020 年《中国的能源发展》白皮书勾勒出“继续坚定不移推进能源革命，加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系”的发展蓝图。^[1] 中国已将开发利用核能作为促进经济社会快速发展、建设美丽中国的重要战略，纳入国民经济和社会发展中长期规划。^[2] 中国核工业已建成自主可控的完整核电产业链，三代核电自主化成果“国和一号”已研发完成，推动我国核电产业和技术整体升级换代，向建成核电强国迈出重要一步。

四、中国推动核安全命运共同体建设的实践

突破全球核安全治理困境，需要世界各国秉持共商共建共享的全球治理观，推动全球核安全治理体系的变革。习近平主席在海牙核安全峰会上从以下四方面论述了中国推动核安全命运共同体建设所作出的努力。时至今日，中国在这四方面的实践均取得了丰硕成果。

其一，增强自身核安全能力，培育和发展核安全文化。中国以自身发展为全球治理贡献中国力量，注重发挥核技术先进国家的引领和示范作用。中国在核能发电能力、生产效率和安全性能等方面均处于世界领先水平。根据世界核电运营者协会发布的 2022 年业绩指标，在中国满足该协会综合指数计算条件的 51 台机组中，有 37 台机组达到满分 100，占世界满分机组的 50%，综合指数满分比例和平均值均高于美、俄、法、韩等主要核电国家，也优于全球机组的平均水平。^[3] 2023 年 3 月，中国国家原子能机构副主任刘敬在国际原子能机构理事会上指出，当前中国大陆在运核电机组 55 台，总装机容量 5700 万千瓦，2022 年又创纪录核准 10 台新建核电机组，在建机组达到 22 台，

[1] 《新时代的中国能源发展》，中国政府网，2020 年 12 月 21 日，https://www.gov.cn/zhengce/2020-12/21/content_5571916.htm。

[2] 国务院新闻办公室：《中国的核安全》。

[3] 《积极安全有序发展核电》，国家能源局网站，2023 年 6 月 11 日，http://www.nea.gov.cn/2023-06/11/c_1310726492.htm。

规模全球领先。^[1]近年来，在世界核电运营者协会同类机组综合排名中，中国80%以上指标优于世界中值水平，70%以上指标达到世界先进值。^[2]中国在核能利用领域开拓创新，探索出一条适合发展中国家和平利用核能的新路径，为世界带来了新的发展机遇。

中国重视核安全文化建设，大力倡导先进的核安全文化。2015年1月14日，国家核安全局、国家能源局和国家原子能机构联合发布《核安全文化政策声明》，指出核安全文化“是核能与核技术利用实践经验的总结，是核安全大厦的基石，是社会先进文化的组成部分，必将随着核事业与核安全事业的不断发展进一步得到弘扬、创新和发展”。^[3]培育、倡导和传播核安全文化，提升核安全从业人员的安全意识，有助于避免核事故，化解核安全风险。习近平主席在华盛顿核安全峰会上倡议：“法治意识、忧患意识、自律意识、协作意识是核安全文化的核心，要贯穿到每位从业人员的思想和行动中，使他们知其责、尽其职。”^[4]专业人士和普通民众均应树立核安全意识，将核安全文化内化于心，外化于形，筑牢安全发展基石。

其二，参与构建国际核安全体系，共享和平利用核能事业的成果。自2010年以来，中国积极开展元首外交，大力推进全球核安全体系建设。习近平主席出席了海牙核安全峰会开闭幕式和4次全体会议，还参加了“峰会后时代核安全进程讨论会”以及“核危机应对讨论会”等多场互动式专题讨论，推动达成了凝聚国际共识的《海牙公报》。在华盛顿核安全峰会上，习近平主席提出强化政治投入、国家责任、国际合作、核安全文化四项主张，得到与会各国普遍认同，对会议进程起到重要引领作用。华盛顿核安全峰会公报纳入了中国“核安全观”和构建国际核安全体系等重大原则主张，并重申国

[1] 《中国愿与国际原子能机构和成员国共同开发可持续、惠民核能核技术项目》，中国驻维也纳代表团网站，2023年3月7日，http://vienna.china-mission.gov.cn/chn/hyyfy/202303/t20230308_11037672.htm。

[2] 《积极安全有序发展核电》，国家能源局网站，2023年6月11日。

[3] 《核安全文化政策声明》，生态环境部网站，2014年12月23日。

[4] 习近平：《加强国际核安全体系，推进全球核安全治理》，第384页。

际原子能机构在国际核安全体系中的核心作用。^[1] 习近平主席在峰会期间会见了美国总统奥巴马，促成签署《中美核安全合作联合声明》。他还出席了伊朗核问题六国机制领导人会议并发表讲话，为推进伊朗核协议执行提供政治指引。

在和平利用核能方面，中国已先后与巴西、阿根廷、英国等30个国家签订双边核能合作协定。^[2] 作为核技术先进国，中国积极践行“减少高浓缩铀使用”政治承诺。习近平主席在华盛顿核安全峰会上指出，中国注重推广减少高浓缩铀合作模式，本着自愿务实的原则，愿在“加纳模式”基础上协助有关国家改造从中国进口的高浓缩铀微堆，并将总结其多方合作模式，供有兴趣的国家参考。^[3] 2016年3月，中国顺利完成中国原子能科学研究院高浓缩铀微堆低浓化改造。中国与有关国家合作，相继完成加纳和尼日利亚高浓缩铀微堆的低浓化改造工作，降低了微堆的防扩散风险，为和平利用核能事业作出了贡献。^[4]

其三，推动核安全国际合作，支持国际原子能机构发挥主导作用。在双边合作领域，2015年9月，中美两国元首宣布建立核安全年度对话机制，并于2016—2018年连续举行三次对话。中美合作建设的核安保示范中心是全球规模最大、设备最全、设施最先进的核安保交流与培训中心，也是全球最大的核安保合作平台。时任美国能源部长莫尼兹（Ernest Moniz）表示，中美两国在核安全领域有“共同愿景”，两国合作对全世界来说都有重要意义。^[5]

[1] 《积极拓展互利共赢合作，坚定推进全球安全治理：外交部长王毅谈习近平主席访问捷克并出席第四届核安全峰会》，中国日报网，2016年4月3日，http://china.chinadaily.com.cn/2016-04/03/content_24258158.htm。

[2] 国纪平：《构建人类“核安全”命运共同体：写在习近平主席出席第四届核安全峰会之际》，《人民日报》2016年3月31日，第1版。

[3] 习近平：《加强国际核安全体系，推进全球核安全治理》，第386页。

[4] 《关于中华人民共和国履行〈不扩散核武器条约〉情况的国家报告》，外交部网站，2021年12月28日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/fywj_674643/202112/t20211228_10476386.shtml。

[5] 刘平：《中美核安全合作对全世界来说都有“重要意义”》，《中国青年报》2016年4月2日，第4版。

中国在打击核材料非法贩运领域同俄罗斯和哈萨克斯坦等国开展合作。在地区核安全合作方面，中国与日韩两国于 2008 年启动中日韩核安全监管高官会机制，2011 年签署“中日韩核安全合作倡议”，确定将在地区核安全标准、区域应急响应机制和监管能力等领域开展合作。^[1] 中国通过亚洲核安全网络、亚洲核合作论坛、亚太地区核技术合作协定等机制，在地区合作交流中发挥建设性作用。^[2]

中国积极推进在国际原子能机构框架下的多边合作。中国是国际原子能机构第二大会费国，也是技术合作基金第二大贡献国，与该机构在核能和平利用、核安全、核应急、核保障以及标准体系等领域开展全方位合作。2019 年以来，双方合作设立“核安保技术协作中心”“核安保一线官员能力建设协作中心”等多个协作中心，签署全球首个核与辐射安全协作中心合作协议，向广大发展中国家提供核安全领域的公共产品。^[3] 2021 年 9 月，中国国家原子能机构主任为国际原子能机构出版的《核能促进零排放世界》报告撰写署名文章，宣介中国核能发展政策与实践，扩大了“中国模式”的影响力。^[4] 中国已和国际原子能机构合作，为 70 余个发展中国家培训和利用核能与核技术领域从业人员 2000 余名。^[5] 2023 年 3 月 6 日，中国常驻维也纳联合国和其他国际组织代表李松大使在国际原子能机构理事会上宣布，中方捐款 20 万欧元用于保障乌克兰核设施的安全。在人才培养方面，中国国家原子能机构和教育部联合设立“中国政府原子能奖学金”项目，该项目已为 20 余个发展中国家培养核专业硕士博士研究生 150 余名。中国国家原子能机构通过培

[1] 国纪平：《构建人类“核安全”命运共同体：写在习近平主席出席第四届核安全峰会之际》。

[2] 国务院新闻办公室：《中国的核应急》，《人民日报》2016 年 1 月 28 日，第 12 版。

[3] 寇江泽：《核与辐射安全协作中心成立》，《人民日报》2023 年 5 月 24 日，第 14 版。

[4] IAEA, “Nuclear Energy for a Net Zero World,” September 2021, <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/10/nuclear-energy-for-a-net-zero-world.pdf>.

[5] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，《人民日报》2021 年 1 月 11 日，第 14 版。

训研讨、科访交流等方式已为东盟培养核能与核技术人才近千人次。^[1]

其四，努力消除核恐怖主义和核扩散存在的根源，维护地区和世界和平稳定。习近平主席高瞻远瞩地指出：“核恐怖主义威胁非对称性和不确定性突出，日常预防和危机应对要双管齐下。一方面，要做到见之于未萌、治之于未乱，筑牢基本防线，排除恐怖分子利用国际网络和金融系统兴风作浪等新风险。另一方面，要制定全方位、分阶段的危机应对预案，准确评估风险，果断处置事态，及时掌控局势。”^[2] 中国实行国家、核设施所在地省级地方人民政府、核设施营运单位三级核应急管理体系。2016年1月，中国发表首部涉核领域白皮书《中国的核应急》，全面介绍中国核应急方针政策、核应急能力建设、核事故应对措施和核应急国际合作与交流等。^[3] 中国批准了核安全领域所有国际法律文书，先后加入《及早通报核事故公约》《核事故或辐射紧急情况援助公约》《核材料实物保护公约》《核安全公约》《制止核恐怖主义行为国际公约》《乏燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约》等国际公约。^[4]

中国主张从根源上消除核恐怖主义，与国际刑警组织、核安全问题联络小组、打击核恐怖主义全球倡议等国际组织与多边机制展开密切合作。早在1984年，中国就组建了国际刑警组织中国国家中心局，与该组织加强情报信息交流，开展国际执法合作，配合各国警方协查案件、追捕在逃人员，参与重大专项联合行动等。^[5] 中国注重加强防扩散出口控制，消除核安全隐患和核扩散风险。2004年4月，联合国安理会通过第1540号决议，要求各国加强对大规模杀伤性武器及相关材料和技术的国内管理和出口管制，防范和打

[1] 白宇：《中国东盟在核技术领域已开展卓有成效合作：访国家原子能机构秘书长邓戈》，中国能源新闻网，2022年9月19日，https://www.cpnw.com.cn/news/hy/202209/t20220919_1553362.html。

[2] 习近平：《加强国际核安全体系，推进全球核安全治理》，第383页。

[3] 国务院新闻办公室：《中国的核应急》。

[4] 国务院新闻办公室：《中国的核安全》。

[5] 《中国同国际刑事警察组织关系》，外交部网站，2023年4月，http://switzerland.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682062/zghgzz_682066/。

击非国家实体获取上述物项。中国积极推动安理会第 1540 号决议全面审议进程，支持安理会 1540 委员会等联合国框架下的防扩散工作。为推进该决议在亚洲的执行，中方与安理会 1540 委员会先后在中国青岛、西安、厦门举办了三届“亚太地区防扩散国家联络点培训班”。^[1]

五、结语

为破解在核安全领域的治理赤字，习近平主席开创性地提出了核安全命运共同体理念。在该理念指导下，中国为推进全球核安全治理，构建公平、合作、共赢的国际核安全体系作出了不懈努力。基于已有的经验，未来中国可从以下几方面深化国际核安全合作，为推进全球核安全治理作出更大贡献。首先，继续通过元首外交引领核安全合作，通过主办高峰论坛为各国政、商、学界精英搭建交流合作平台，发挥主场外交优势，展示新时代大国外交风采。其次，在夯实国家综合实力的基础上，提升中国在核安全领域的国际话语权、议程设置权和规则制定权，并有效利用“一带一路”等现有合作平台，推动更多中国倡议和中国方案成为全球共识。再次，加强核安全学术研究，总结中国在确保核安全、核电安全运营、人才培养等方面的成功经验，并提炼《中国的核安全》《核安全文化政策声明》等政策文件中的中国理念，使之成为国际社会普遍接受的国际规范。最后，加快科技创新成果转化速度，从根源上消除核安全威胁，筑牢打击核恐怖主义的国际防线。

【责任编辑：姜志达】

[1] 国务院新闻办公室：《中国的出口管制》，《人民日报》2021年12月30日，第18版。

乘势而上：中国斡旋沙特伊朗 复交及其影响

□ 牛新春 李绍先

〔提 要〕中东权力格局进入多极化时代，地区国家争相改善外部环境，以发展经济为首要任务，主要大国间关系有所改善，中东进入以政治缓和、经济发展为主要特征的新时代。以2022年12月中阿峰会为标志，中国中东政策从以经济为中心向融合经济、政治、安全等维度的综合性政策转变。中国适时抓住中东变化机遇，成功斡旋沙特与伊朗建交，既为中东和平作出重大贡献，也为中国的新中东外交开了好头。

〔关 键 词〕中东政治、中国对中东政策、沙特与伊朗关系

〔作者简介〕牛新春，宁夏大学中国阿拉伯研究院研究员

李绍先，宁夏大学中国阿拉伯研究院院长、研究员

〔中图分类号〕D822.337

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0038-17

2023年3月10日，中国、沙特阿拉伯和伊朗在北京发表三方联合声明，沙特与伊朗同意恢复双方外交关系，在至多两个月内重开双方使馆和代表机构。沙伊矛盾曾是中东地区影响最广泛的矛盾之一，两国在北京宣布复交，是天时、地利、人和等多重因素共同作用的结果，有望带来积极、正面的连锁效应，为也门、叙利亚、伊拉克和黎巴嫩等多个地区热点问题降温。

斡旋沙特与伊朗复交是中国对中东和平的一项重大贡献。国际大环境发生深刻变化，中东小环境亦进入新阶段，地区大国主动出击，形成大范围的“和

解潮”和“外交之春”。中国外交敏锐捕捉到时机，利用多年来积累的良好信誉，发挥了临门一脚的关键作用。这或将激励中国未来在中东采取更加积极主动的政策，助力中东和平与稳定，助推中国的中东外交进入新时代。

一、沙伊复交的国际背景

近年来，大国关系进入冷战结束以来最紧张的时期，美国想方设法迫使其他国家选边站，中东国家则竭尽所能在大国间保持平衡，中东权力格局进入多极化时代。同时，美国在中东持续战略收缩，中国等其他大国则更加重视中东，中国与中东关系日益密切。在全球能源转型压力下，中东国家的战略重心从地缘政治竞争转向经济发展，迫切需要改善外交环境。在政治和经济双重驱动下，中东结束 2011 年以来“阿拉伯之春”的动荡时代，正在进入一个以政治缓和、经济发展为主要特征的新时代。

第一，大国关系空前紧张，中小国家面临选边站压力。2017 年以来，美国对华政策经历了两国建交以来最剧烈、最复杂和最混乱的转变，中美关系从合作与竞争并存转向以战略竞争为主轴，标志着全球最重要的一对双边关系发生实质性变化。2022 年乌克兰危机爆发后，本已处于“冷和平”状态的美欧与俄罗斯关系骤然恶化。美欧全面制裁俄罗斯，源源不断地向乌克兰提供武器，离直接参战仅有一步之遥，双方关系进入“准战争”状态。短短几年时间，美、欧、俄、中等主要国家和地区之间的关系发生剧变，出现冷战结束以来从未有过的紧张局面。中国共产党的二十大报告指出，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，人类社会面临前所未有的挑战。美国拜登政府的《国家安全战略》更直接宣布，“后冷战时代结束，大国竞争时代开始”。^[1]

伴随着大国竞争新时代的到来，主要国家均大幅调整外交政策，意图塑

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

造对已有利的国际格局。美国一方面夯实美日、美韩、美澳、七国集团、北约等传统联盟体系，另一方面激活美国、日本、印度、澳大利亚“四边机制”（Quad），构建美国、澳大利亚、英国“三边安全伙伴关系”（AUKUS）等新联盟。中国一方面呼吁“中美关系不应该是你输我赢、你兴我衰的零和博弈，21世纪的世界必须避免重蹈‘冷战’的覆辙”，^[1]积极改善中美关系，另一方面努力防范美国构建反华同盟体系，争取其他西方国家和第三世界国家的支持，力图避免国际关系出现阵营化趋势。

大国竞争具有全球性，但多数国家并不愿选边站队，而是尽可能保持本国独立自主性。以乌克兰危机为例，根据“经济学人智库”（The Economist Intelligence Unit）的分析，全世界有127个国家不愿明确选择支持任何一方，远多于以美西方国家为主、谴责和制裁俄罗斯的52个国家以及支持俄罗斯的12个国家。而在127国中经济规模最大的25国，有8个（摩洛哥、阿尔及利亚、以色列、土耳其、卡塔尔、埃及、沙特、阿联酋）位于中东。^[2]这些国家多认为全球权力结构具有不确定性，而发展中国家影响全球政治的资源有限。面对不可预测的环境，它们不愿绑定任何一方，渴望拥有随时转向的空间。^[3]实践中，它们奉行实用主义，采取对冲战略，未形成稳定的组织或同盟，因时因事调整自身外交立场，摇摆、游走于主要大国之间，极大增加了国际关系的复杂性。

第二，全球能源转型明显加速，中东各国经济转型压力大增。近年来，各主权国家、跨国公司争先恐后提出雄心勃勃的新能源愿景，竞相在政策、投资和新技术等领域先行先试，能源转型的全球态势蔚然成风。有研究表明，乌克兰危机引发的能源短缺不仅没有迟滞能源转型的步伐，反而让能源转型

[1] 《王毅就中美元首会晤向媒体介绍情况及答问》，外交部网站，2022年11月15日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202211/t20221115_10975081.shtml。

[2] “How to Survive a Superpower Split,” The Economist, April 11, 2023, <https://www.economist.com/international/2023/04/11/how-to-survive-a-superpower-split>。

[3] Matias Spektor, “In Defense of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging,” Foreign Affairs, May/June 2023, <https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>。

加快 5—10 年时间。^[1]

全球能源转型必然带动全球权力格局、经济格局的变化，对中东地区影响尤其重大。能源同中东国家的命运息息相关，不仅直接决定中东在全球格局的权力地位，也影响中东国家的经济布局。20 世纪 40 年代，正是因为石油，中东这个贫穷、落后的地区在短时间拥有了全球性权力、财富和影响。随着能源转型的推进，石油的重要性不可避免地下降，石油市场亦发生天翻地覆的变化：20 年前，人们曾担心石油产量达到峰值，产能枯竭；如今，人们开始忧心石油消费量达到峰值，需求不旺。若这种趋势持续下去，经济严重依赖石油的国家将是最大受害者，而在新能源领域领跑的国家则是受益者。因此美国石油问题专家耶金（Daniel Yergin）认为，中国将成为全球能源转型的最大赢家，俄罗斯和中东产油国是最大输家，而美国则介乎其中。^[2]

但是，能源转型是一个长期、曲折的过程。未来一段时期，中东能源的重要性可能不降反升。在国际能源格局中，沙特、美国和俄罗斯三国石油总产量约占全球 1/3，是当之无愧的大玩家，形成“三国演义”的格局。但自乌克兰危机以来，受美西方制裁的影响，俄罗斯的份量大幅下降，“三国演义”变成美沙“双雄博弈”。近半年来，沙特不顾美国的强烈反对，联合俄罗斯两次大幅调低石油目标产量，显示出沙特在国际油价博弈中不断上涨的影响力。

第三，中东在美国全球战略中的重要性持续下降，而中国、俄罗斯则更加重视中东。因应大国关系质变和能源转型，全球性大国纷纷主动调整其全球战略重心。“9·11”事件后，中东一度成为美国全球战略重心。以反恐为其全球战略重点的美国先后发动阿富汗和伊拉克两场大规模地区战争，推出“大中东民主计划”，中东对美国的重要性可谓空前绝后。最终，两场战争成为越南战争以来美国全球战略的最大灾难，美国中东战略被迫回调、克制

[1] “War and Subsidies Have Turbocharged the Green Transition,” *The Economist*, February 13, 2023, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/02/13/war-and-subsidies-have-turbocharged-the-green-transition>.

[2] Daniel Yergin, “The New Geopolitics of Energy,” *The Wall Street Journal*, September 11, 2020, <https://www.wsj.com/articles/the-new-geopolitics-of-energy-11599836521>.

或收缩。^[1]2011年美军撤出伊拉克后，中东在美国全球战略中的地位不断下降，奥巴马政府更是提出“重返亚洲”的“亚太再平衡”战略。2018年美国首次成为石油净出口国后，中东的重要性进一步下滑。根据2023年“美国情报界年度威胁评估”报告，目前美国认定中国是其“最长远、最重大的挑战”，视俄罗斯为“最紧迫威胁”，中东在美国全球战略中的排序还在后移。^[2]

当中东在美国全球战略中的位置后移时，其在中国与俄罗斯全球战略中的地位却在上升。近年来，中国与中东国家经济上的相互依赖不断加强。2010年，与中东国家贸易占中国外贸的比重为6.6%，2019年上升到7.1%；与中国贸易占中东国家外贸的比重也从2010年的9.2%上升到2019年的13.1%。2010年，中国占中东原油出口额的3.9%，2019年达到31.2%。2010年，中东外国直接投资存量中仅有2.4%来自中国，2019年这一数字达到5%；中国在中东外国直接投资流量中的比重也从2010年的3.3%上升到2019年的10.1%。^[3]值得一提的是，中国与中东在新旧能源领域都有诸多共同利益。在传统能源领域，中国是全球最大石油进口国，中东是中国最大的石油进口来源地。在新能源领域，中东国家产能需求巨大，中国则拥有全球最大的太阳能、风能、锂电池等新能源及其相关产品的产能。在此背景下，双方政治互动日趋热络。2022年12月以来，习近平主席对沙特进行国事访问，出席中国—阿拉伯国家峰会和中国—海湾阿拉伯国家合作委员会峰会，邀请伊朗总统对中国进行国事访问。成功斡旋沙特与伊朗复交，是中东在中国外交全局的重要性明显上升的体现。

俄罗斯在乌克兰危机爆发后受到美西方进一步制裁，迫切需要寻找替代的政治、经济和军事合作伙伴，中东成为其战略主攻方向之一。在俄罗斯看

[1] Robert E. Kelly, "US Foreign Policy: Restraint without Retrenchment," The Lowy Institute, August 6, 2019, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/us-foreign-policy-restraint-without-retrenchment>.

[2] Office of the Director of National Intelligence, "Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community," February 6, 2023, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2023-Unclassified-Report.pdf>.

[3] 牛新春：《中国中东政策：想像与真相》，《西亚非洲》2021年第4期，第46页。

来，同美西方的冲突具有长期性，中东的重要性将不断上升。^[1]在此背景下，俄在叙利亚的塔尔图斯港和赫梅米姆空军基地新增了威慑北约的功能，它对土耳其、伊朗、沙特等地区内主要国家的借重也在持续上升。土耳其对俄罗斯和乌克兰都有较大影响，不仅是俄罗斯经济通往世界的重要通道，而且可以向俄罗斯提供紧缺的工业品。乌克兰危机爆发以来，俄罗斯同伊朗的关系提升到前所未有的高度，两国联手突破西方经济制裁：俄罗斯从伊朗购买无人机，未来还可能购买导弹，而俄罗斯则有意向伊朗出售先进战斗机。因受美西方制裁，俄罗斯影响国际油价的能力大幅下降，需联手沙特以拉抬油价。

二、沙伊复交的进程

沙特与伊朗是中东地区的两个大国。面对快速变化的国际环境，两国积极调整内外政策，希望在变局中占据先机。“阿拉伯之春”后的十年，沙特与伊朗展开地区影响力竞争，介入中东几乎所有热点问题，既消耗了自身国力，也破坏了经济发展的外部环境。近三年来，两国都同时在全球和地区层次上寻找新的合作伙伴，以适应中东国际关系多极化的趋势。沙特把“2030 愿景”作为首要国家战略，发展经济被摆到前所未有的高度，对外战略服务和服从于经济发展战略。伊朗为反制美国经济制裁，也高度重视发展经济和改善民生，千方百计同周边国家发展关系，希望以地区经济合作抵消美国封锁。因此，两国从一开始就把复交作为调整对外政策的重要任务。

2019 年，石油设施被袭促使沙特下决心改善同伊朗关系。第二次世界大战后，美国与沙特形成以“石油换安全”为基石的同盟关系。沙特根据美国的战略需求提供适量石油，换取美国向沙特提供安全保障。但随着美国逐渐实现石油自给，这块基石出现动摇。2019 年 9 月，沙特国家石油公司两处重要石油设施遭到无人机袭击，导致沙特原油供应每日减少 570 万桶，占全球

[1] “Russia in the Middle East After Ukraine,” CSIS, January 24, 2023, <https://www.csis.org/analysis/russia-middle-east-after-ukraine>.

日供应量 5%。对此，时任美国总统特朗普表示：“这是对沙特的袭击，不是对美国的袭击。”^[1] 这个表态完全背离“石油换安全”原则，让沙特不得不重新思考本国安全战略，提升安全保障自主性。

近 20 年来，沙特一直依靠美国制衡伊朗地区影响的增长。美国 2003 年入侵伊拉克，替伊朗打垮了最主要的地区对手，让伊朗势力渗入伊拉克。奥巴马执政时期，美国同伊朗搞缓和，解除制裁，劝说沙特同伊朗共享中东权力。^[2] 特朗普执政时期，美国从叙利亚、伊拉克撤军，任由伊朗势力发展壮大。在叙利亚、伊拉克和黎巴嫩三国，伊朗拥有决定性、战略性影响力，形成事实上的“什叶派新月”。在此期间，沙特坚持传统安全政策，强化同美国的军事关系，全力遏制伊朗。对于美国同伊朗的核谈判，或美国同伊朗缓和关系的行为，沙特多数时候都持反对意见，其反对伊朗的态度比美国还要坚决。

然而，随着美国保护盟国安全的态度越来越模糊，伊朗的影响不断扩大，沙特的安全战略出现重大调整。在继续依赖美国支持的前提下，沙特有意主动改善同伊朗的关系，从根本上解决本国安全威胁，争取在处理对美关系时有更大回旋空间。在 2019 年 9 月石油设施被袭后，沙特保持克制冷静，未直接指责伊朗，反而同伊朗接触，甚至对伊朗在波斯湾船对船私下交易石油也睁一只闭一只眼。^[3] 据传，当时沙特通过伊拉克总理向伊朗传达缓和关系的信息，2020 年 1 月伊朗伊斯兰革命卫队“圣城旅”司令苏莱曼赴巴格达接收信息，结果遭遇美军空袭丧生。^[4] 这是 2016 年沙特与伊朗断交后的首次间接接触，以失败告终。

[1] Dion Nissenbaum, “Response to Saudi Attack Poses Test for Trump’s Mideast Strategy,” *The Wall Street Journal*, September 27, 2019, <https://www.wsj.com/articles/response-to-saudi-attack-poses-test-for-trumps-mideast-strategy-11569595891>.

[2] Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, April 2015, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525>.

[3] Karen Young, “Are We Seeing the Calm before the Storm in the Gulf?” *Al Monitor*, January 22, 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/01/gulf-states-iran-us-maximum-pressure-gcc-qatar-saudi-uae.html>.

[4] Summer Said, Stephen Kalin and Benoit Faucon, “China Plans New Middle East Summit as Diplomatic Role Takes Shape,” *The Wall Street Journal*, March 12, 2023, <https://www.wsj.com/articles/china-plans-summit-of-persian-gulf-arab-and-iranian-leaders-as-new-middle-east-role-takes-shape-357cfd7e>.

2020年，中东“外交之春”加速沙特和伊朗复交步伐。随着中东国际关系的多元化，中东政治敌友阵营的界线日趋模糊，“多交友，少树敌”成为地区国家的基本共识。“阿拉伯之春”后，沙特、伊朗均曾奉行进攻性、扩张性的外交政策，深度介入叙利亚、也门、利比亚、伊拉克、黎巴嫩等国的内部冲突，甚至把战略博弈的战场延伸到苏丹和索马里。

但从2020年开始，相关国家的政策均有所回调，政治斗争出现缓和迹象，中东开启了“缓和潮”和“外交之春”。2020年9月，阿联酋、巴林与以色列签署“亚伯拉罕协议”，拉开阿以关系缓和的序幕。2021年1月，卡塔尔埃米尔应邀访问沙特，标志着2017年断交以来两国外交关系的恢复。2022年8月，土耳其与以色列宣布全面恢复外交关系。在这一波被称为“外交之春”的和解潮中，沙特和伊朗都未缺席。2021年4月9日，沙特和伊朗在巴格达举行断交以来的首次直接会谈，双方事后都未承认此次会谈，可见当时两国关系仍较紧张。同年5月7日，沙特首次承认同伊朗直接谈判，三天后伊朗也做出同样宣布。2022年4月21日，两国在伊拉克举行第五轮会谈。此后，两国在阿曼又举行三轮会谈。2022年10月伊朗国内出现大规模示威游行，伊朗政府指责沙特卷入其中，两国复交会谈再次中断。

2022年12月中阿峰会后，沙特与伊朗复交进程骤然加速。沙特和伊朗缓和关系既是沙特整体外交战略的重要组成部分，也是伊朗“抵抗经济”的重要构想之一。沙特2016年公布的“2030愿景”有三大目标，分别是阿拉伯与伊斯兰世界中心、全球投资强国、亚欧非三大洲枢纽。此后，沙特国家战略的重心转向经济建设，表现出前所未有的决心、投资力度和政策优惠。《纽约时报》专栏作家弗里德曼（Thomas Friedman）说，当全球退出化石能源的时候，当阿拉伯国家30岁以下年轻人口暴涨的时候，当气候变化议题日益紧迫的时候，国家领导人的政绩取决于他们应对这些问题的能力，而不是他们参与地区国家或大国竞争的能力。^[1]

[1] Thomas L. Friedman, “Biden and Mother Nature Have Reshaped the Middle East,” *The New York Times*, October 26, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/10/26/opinion/middle-east-climate-change.html>.

经济建设成为沙特国家战略的重中之重，政治、安全和意识形态的位置相应后移。经济合作和竞争取代或弱化了原来的意识形态、教派、权力争夺；相反，经济建设需要良好的外部环境，成为沙特改善同周边国家关系的主要动力。沙特外交大臣费萨尔（Faisal bin Farhan Al Saud）2021年10月谈及同伊朗的接触时说：“国家领导人的政策非常清晰：经济繁荣、国家建设是第一位的，没有地区稳定你不可能实现这些目标。”^[1]

虽然前两次谈判受挫，但沙特与伊朗都在寻找时机恢复谈判。2022年12月，中国国家主席习近平对沙特进行国事访问，出席中阿、中海峰会，成为沙特与伊朗恢复谈判的一个好时机。据《华尔街日报》报道，在中海峰会期间，沙特领导人提出由中国出面斡旋的请求。此后，中方就此事同伊朗接触，得到积极回应，伊朗还派核谈判代表赴北京商讨细节。2023年2月16日，中国邀请伊朗总统访华。2023年3月10日，沙特和伊朗在北京宣布两个月内恢复外交关系。4月6日，两国外交部长在北京宣布正式复交。

三、为何是中国？

沙特与伊朗的复交谈判突然间取得突破，令人意想不到。更令人想不到的是，此次突破是在北京完成的。沙伊复交有大国关系、地区格局变化的原因，也是两国政策调整的结果，但中国发挥了临门一脚的关键作用。这可能是中东新变局的开始，也是中国新中东外交的预演。

第一，中国的中东外交愈发积极有为，更具综合性。冷战时期，中国视中东为全球政治的“中间地带”，从大国博弈的视角看待中东问题。安全是中国中东政策的首要关切，中国要“防止敌对大国控制中东，对中国构成间接军事威胁”。^[2] 冷战结束后，全球性大国对中国的安全威胁减缓，经济建

[1] Andrew England, “Saudi Arabia ‘Serious’ about Talks with Iran,” *The Financial Times*, October 15, 2021, <https://www.ft.com/content/8665b1d2-b0ca-4dd0-8a18-837e3ad5b110>.

[2] Yitzhak Shichor, *The Middle East in China's Foreign Policy 1949-1977*, Cambridge University Press, 1977, p.115.

设成为中国国家战略的中心。经济成为中国中东政策的首要关切，中国对中东事务保持相对超脱的态度。以 2022 年 12 月中阿峰会为标志，中国中东政策从以经济为中心向融合经济、政治、安全等维度的综合性政策转变。可以说，斡旋沙特与伊朗复交是中国新中东外交的首次尝试。

第二，中国及时抓住中东格局转变的关键时机。近十年来，中国明显加大了对中东政治事务的参与力度：2013 年提出解决巴勒斯坦问题的“四点主张”，2014 年提出解决巴以冲突的“五点和平倡议”，2015 年提出解决利比亚问题的“三点基本原则”；在叙利亚问题上先后提出“六点主张”“四点倡议”“五个坚持”和“四步走”等思路和举措。2020 年 10 月，时任国务委员兼外长王毅提出搭建海湾地区多边对话平台，以集体协商方式管控危机。这些倡议得到相关国家的好评和欢迎，但在当时没有找到切实落实的机遇。

沙特与伊朗复交成为中国切入中东政治事务的一个重大机遇。同中东其他热点问题不同，近三年来沙特与伊朗均有复交的强烈愿望，此前双方已在伊拉克和阿曼举行过八轮会谈，取得一些积极成果。近几个月来，沙伊复交的紧迫感进一步加强。对沙特而言，也门问题日益成为其经济发展的重要障碍。2015 年以来，也门胡塞武装共向沙特发射 1000 多枚导弹和火箭弹，发动至少 350 架次无人机攻击。^[1] 这些袭击虽未造成大量人员伤亡，但严重损害投资者信心，破坏沙特的经济规划。同时，伊朗核问题谈判破裂，伊朗与美国、以色列关系再度紧张，海湾地区爆发军事冲突的可能性上升，也让沙特深感不安。对伊朗而言，近年来美西方借口人权、核问题、伊朗与俄罗斯军事合作等议题，加大对伊朗的经济制裁力度，伊朗迫切希望在周边外交中寻找突破口。沙特与伊朗“两厢情愿”，但复交谈判需要一个可靠、可信的大国斡旋，而中国既有意愿也有能力扮演好这个角色。

第三，中国同所有中东国家保持平衡关系，得到沙伊两国共同信任，为

[1] “A Prisoner Swap Is a Symbolic Step Towards Ending the Saudi-Led War in Yemen,” *The Economist*, April 20, 2023, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/04/20/a-prisoner-swap-is-a-symbolic-step-towards-ending-the-saudi-led-war-in-yemen>.

成功斡旋奠定基础。中国长期坚持和平共处五项原则，不干涉中东国家内政，从未把任何国家称为“失败国家”“专制国家”“流氓国家”，更没有对任何国家实施过经济制裁；中国不在地区冲突中选边站队，是联合国安理会常任理事国中唯一在中东没有军事基地、驻军的国家。相反，中国一直秉持平等对待沙特和伊朗的基本原则。2016年习近平主席首次出访中东，就同时访问沙特与伊朗，尽管当时两个国家刚刚宣布断交。2022年12月习近平主席对沙特进行国事访问，隔年2月就邀请伊朗总统对中国进行国事访问。中国不是在中东具有重要影响的唯一大国，但却是对沙特和伊朗保持平衡外交的唯一大国。正是长期积累的外交信誉，让中国成为最可靠的斡旋者。

第四，沙特等阿拉伯国家同美国的关系明显疏远，为中国斡旋创造机会。冷战结束后，美国一度独霸中东，地区国家依照亲美和反美立场站队，沙特站在美国一边。但随着2011年美军撤出伊拉克，2015年俄罗斯军队进驻叙利亚，2022年中国与阿拉伯国家在利雅德召开首届峰会，如今美国独霸中东的时代已然结束。全球性大国没有能力或意愿独力主导中东事务，地区出现美、中、欧、俄、印等多极鼎立态势。美国的优势在安全领域，同海湾阿拉伯国家、以色列结盟；欧洲的优势在经济社会领域，同北非、黎凡特等地理上邻近的国家关系密切；俄罗斯的优势在军事领域，立足点在叙利亚，同伊朗、土耳其、以色列和埃及等地区强国均有合作；中国的优势在经济领域，与各地区国家均保持良好关系。

随着美国影响力的相对下降和其他大国影响力的相对上升，中东国家不再依据亲美或反美立场站队，而是尽可能利用各大国优势，增强本国独立自主的能力。当大国关系前景不明时，地区国家尤其不愿意完全追随任何一个大国，而是尽可能保持自由选择权，确保自己能够随机转换赛道。这是中东政治的一个新现象：以往，不管是冷战时期的美苏争霸，还是后冷战时期的美国独霸，中东国家的阵营分野是比较清晰的。大国干预、控制和影响中东事务的能力消减后，地区大国独立自主、合纵连横的能力显著上升。沙特、阿联酋、土耳其、伊朗、以色列等国家的主动性明显增强，共同构成地区政

治多极化力量。这些地区强国游走于美、欧、俄、中等全球性强国之间，外交回旋空间空前扩大。中东政治舞台从未出现如此众多旗鼓相当的主角，也从未见到如此复杂的阵营分化组合。作为美国盟友的沙特新不顾美国强烈反对，在2022年10月和2023年4月两度同俄罗斯联手大幅调低原油目标产量。即便尚不能断定沙特意在对抗美国，至少可以说沙特没有把美国利益放在重要位置上。在石油价格问题上，沙特愿意与俄罗斯合作，共同抗衡美国的反制措施；在能源出口问题上，中国是沙特最大的石油出口市场，沙特对中国多有依赖；但在安全问题上，美国仍是沙特安全最大的提供者。沙特不愿意过度依赖美国，而是希望与各大国维持更平衡的关系，这为中沙关系提供了更大空间。

第五，中国在中东的影响力处于上升期，为落实复交协议提供了保障。历史上，冲突双方都渴望大国担当和解协议的见证方、担保方或签署方，就是想借助大国的信誉和影响力，为协议的落实创造良好环境。对沙特和伊朗而言，只有中国能同时得到两国的信任，并对两国拥有一定影响力。中国是两国最大的贸易伙伴，也是两国最大的石油进口国。相比之下，美国与欧洲同伊朗的贸易额很少。卡内基国际和平基金会的中东问题专家加塔斯（Kim Ghattas）说，中国是唯一（对沙特和伊朗）拥有足够影响力的保证人。^[1] 沙特与伊朗都珍视同中国的关系，这有助于双方全面落实协议内容。沙特时事评论员谢哈比（Ali Shihabi）认为，过去同伊朗签署的协议往往“一文不值”，但这次达成的协议包括中国，伊朗同时向沙特和中国作出了承诺。^[2]

随着4月6日沙特与伊朗宣布即日起恢复两国外交关系，中国斡旋的沙伊复交划上完美句号。历史上沙伊外交关系曾三断三复，此次复交对两国关系而言是一小步，但对中国中东外交而言，这是一大步，是中国首次斡旋万

[1] Kim Ghattas, "Saudi Rapprochement with Iran Is an Exercise in Buying Time," *The Financial Times*, March 16, 2023, <https://www.ft.com/content/d48de469-f930-438a-b1c7-6471dd332aed>.

[2] Andrew England, Samer Al-Atrush and Najmeh Bozorgmehr, "Saudi Arabia-Iran Detente: Old Foes Stay Cautious after Decades of Mistrust," *The Financial Times*, March 13, 2023, <https://www.ft.com/content/47e26a9f-0943-4e65-b8a0-604da6289153>.

里之遥的两个中东大国的矛盾。2016 年，时任美国总统奥巴马曾希望沙特和伊朗克服困难，共享海湾，达成某种“冷和平”，^[1] 却招致沙特的愤怒反应。当时，奥巴马恐怕难以想象沙特和伊朗在数年后实现“热和平”。中沙伊北京联合声明发表后，沙特新闻社的评论称，双方致力于增加两国的安全、稳定与繁荣。^[2] 伊朗最高国家安全委员会秘书沙姆哈尼 (Ali Shamkhani) 说，沙特与伊朗消除误解，面向未来，将给地区带来稳定与安全。^[3]

四、中东外交和解的趋势与影响

中东此波和解潮始于 2020 年，但在中沙伊三方联合声明发表后速度加快，范围也不断扩大。沙特与伊朗的矛盾曾是中东政治最根本的矛盾之一，牵一发而动全身。“阿拉伯之春”后沙伊矛盾激化，其负面影响迅速扩散，也门战争、叙利亚内战和黎巴嫩内乱因此而恶化。此次沙伊复交，正面影响的扩散同样迅速而广泛。短短一个多月时间，沙特与也门胡塞武装关于永久停火的谈判取得积极进展，沙特与叙利亚外长实现十年来首次互访，土耳其与埃及外长也时隔十年首度会面，伊朗与巴林准备复交，伊朗与约旦外长通电话，沙特邀请 Hamas 访问。仅在 4 月 12 日一天之内，突尼斯与叙利亚、巴林与卡塔尔就分别宣布复交。未来，沙伊复交的正面扩散效应有望继续增强。以色列如果不被排除在这波和解潮外，可能也要采取新动作。有以色列专家就批评，当地区多数国家视对话为同伊朗打交道的最佳方式时，只有以色列还执迷于军事手段。^[4]

[1] Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, April 2016.

[2] “Saudi, Iran Restore Ties, Say They Seek Mideast Stability,” CTV News, April 6, 2023, <https://www.ctvnews.ca/world/saudi-iran-restore-ties-say-they-seek-mideast-stability-1.6345237>.

[3] “Iran and Saudi Restore Ties,” United States Institute of Peace, April 6, 2023, <https://iranprimer.usip.org/blog/2023/mar/10/iran-and-saudi-arabia-restore-ties>.

[4] Tovah Lazaroff, “Saudi-Iran Deal Destroys Israel’s Defense Wall against Iran, Lapid Charges,” *The Jerusalem Post*, March 11, 2023, <https://www.jpost.com/middle-east/article-733960>.

对于饱受战乱与动荡的中东而言，此波和解潮是个难得的积极信号，一段时期内，其正面效应有望持续。但此波和解潮能持续多久，能否实质解决当前的矛盾和问题，是否预示一个新中东的来临，还是一个未知数。在中东的几对主要矛盾中，伊斯兰国家与以色列的矛盾整体缓和，伊斯兰国家中的阿拉伯国家、土耳其同以色列的关系均有所改善，但伊朗与以色列的关系却在恶化；在支持穆斯林兄弟会与反对穆兄会的矛盾中，因穆兄会在中东政治中的重要性下降，相关国家的关系都有所改善，但近期非石油出口国的经济形势恶化，国内政治问题再次浮出水面的可能性不能排除；在逊尼派与什叶派的矛盾中，沙特与伊朗关系开始改善，但迄今为止沙特一直要求西方向伊朗施加更大压力，伊朗想通过缓和与沙特的关系减轻西方制裁，复交能起到多大作用有待观察；在亲美派与反美派的矛盾中，沙特与伊朗的矛盾缓和，但美国与伊朗的关系在恶化。

沙伊复交并不意味着两国权力竞争的结束，而只是以另一种方式展开。伊朗正在巩固与哈马斯、真主党、伊拉克民兵和叙利亚民兵的合作，以形成更有效率的什叶派联合。沙特更是野心勃勃。一位沙特官员甚至称，沙特正在从一个地区大国发展成一个全球玩家。^[1]利用手中庞大的主权财富基金，沙特正逐步扩大在逊尼派国家的影响力。《经济学人》文章指出，20年前，当海湾财富基金初具规模时，很多西方人担心它将成为一个政治工具，彼时这种说法有点言过其实；如今，当这种担心成为现实，却少有人关注。^[2]

长年存在的若干消极因素仍在演变，也给地区政治前景增加了不确定性。其中，伊朗核问题值得高度关注。沙特与伊朗关系有所缓和，但伊朗同美国的关系却在恶化，美国对伊朗的制裁不断加码，伊核谈判久拖不决，美国、以色列与伊朗因核问题发生冲突的概率在上升，这将直接影响沙特与伊朗的关系。伊朗过去曾多次暗示，如果美国或以色列对其核设施发动袭击，伊朗

[1] Kim Ghattas, "Saudi Rapprochement with Iran Is an Exercise in Buying Time".

[2] "Welcome to a New Era of Petrodollar Power," The Economist, April 9, 2023, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/04/09/welcome-to-a-new-era-of-petrodollar-power>.

将袭击沙特或阿联酋作为报复。^[1]

对全球大国而言，中东国际关系进入多极化时代，总体上是正面积极的，但其发展趋势和影响仍具有不确定性。一方面，美国在中东的影响力下降，欧洲、中国、俄罗斯、印度的影响上升，中东国家独立自主性增强，中东政治呈现多极化态势，这总体上是国际政治的积极信号。另一方面，尽管“多极世界是21世纪国际秩序稳定的基石”已成为广大发展中国家的主流观点，^[2]但美国对世界多极化始终保持警惕。近年来，美国在中东的军事部署不减反增。^[3]对此波中东外交和解潮，美国虽表示欢迎，却对中国通过斡旋扩大自身影响、伊朗因和解受益感到不安甚至恐慌。中沙伊北京联合声明发布后，美国就对中国在中东影响力的不断扩大，对伊朗不断突破美国的制裁与孤立，公开表达关切。^[4]不过，中国在中东的影响力上升是一个长期态势，继成功斡旋沙伊复交后，中国或将推动建设海湾安全对话平台。阿联酋大学政治学教授阿卜杜卡勒克（Abdulkhaleq Abdulla）认为，海湾国家对美国的信任正在流失，中国影响力的上升和美国影响力的下降，不仅体现在经济领域，而且体现在政治、军事和战略等各方面。^[5]可以预见的是，两国在中东地区的竞争将愈发激烈。

对中东国家而言，地区大国独立自主性的增强以及各国间关系的缓和，总体上有利于地区和平与稳定，但其前景亦存变数。地区局势将进入一个相

[1] “Tehran Sends Threatening Message to Abu Dhabi Crown Prince,” February 12, 2020, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-threatens-to-strike-uae-in-case-of-us-attack-mee/2063005>.

[2] “How to Survive a Superpower Split,” *The Economist*, April 11, 2023.

[3] Christopher K. Kolley, “A Post-American Middle East? US Realities vs. Chinese and Russian Alternatives,” *Middle East Policy*, Volume 30, Issue 1, p.7.

[4] John Hudson, Yasmeeen Abutaleb and Dan Lamothe, “China Brokers Iran-Saudi Arabia Detente, Raising Eyebrows in Washington,” *The Washington Post*, March 10, 2023, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/03/10/china-saudi-iran-deal>.

[5] Andrew England and Simeon Kerr, “More of China, Less of America: How the Superpower Fight Is Squeezing the Gulf,” *The Financial Times*, September 20, 2021, <https://www.ft.com/content/4f82b560-4744-4c53-bf4b-7a37d3afeb13>.

对和平，但更复杂多变的新阶段。一方面，沙特奉行“零问题”外交政策，^[1]同伊朗、土耳其、叙利亚、卡塔尔、胡塞武装、哈马斯、真主党等多方势力改善关系，甚至有意扩大与以色列的接触。另一方面，沙特外交又被称为“极端平衡”或“极端对冲”，^[2]有意在中美之间保持平衡，既邀请中国主持沙伊复交，又宣布购买美国价值 370 亿美元的波音客机，同意加入美国主导的 5G 和 6G 网络。沙特甚至想在伊朗与以色列之间搞平衡，在与伊朗复交的同时，提出同以色列建交的前提条件。在巴勒斯坦问题上，沙特还想在哈马斯与法塔赫之间搞平衡，同时邀请双方领导人访问。对伊朗而言，缓和与沙特关系，也有在沙特与美国、以色列之间搞平衡的考量。地区大国间涌动的合纵连横，部分国家采取的“极端平衡”政策，将使中东多极化进程更加变化莫测。

五、结语

中国斡旋沙特与伊朗复交，以及与之相伴的中东和解潮，对中东和平有积极意义，甚至对世界和平也所启迪，得到包括西方学界在内的广泛认可。美国前国务卿基辛格认为，这是中东战略格局的实质性变化，改变了国际外交的基本框架，中国成为和平缔造者，美国不再是不可或缺的国家；近年来中国想要参与建设国际新秩序，现在他们迈出了关键一步。^[3]欧洲对外关系委员会报告指出，中沙伊北京联合声明显示出中国愿意为国际和平承担更大责任，在全球零和博弈的大背景下，这给国际社会为共同利益而合作带来了

[1] “Saudi ‘Zero Problems’ Policy Extends to Hamas as Riyadh Hosts Palestinian Talks,” The Arab Weekly, April 17, 2023, <https://thearabweekly.com/saudi-zero-problems-policy-extends-hamas-riyadh-hosts-palestinian-talks>.

[2] Kim Ghattas, “Saudi Rapprochement with Iran Is an Exercise in Buying Time”.

[3] David Ignatius, “How China Is Herald the Beginnings of a Multipolar Middle East,” The Washington Post, March 16, 2023, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/16/china-saudi-arabia-iran-middle-east-change>.

新希望。^[1]

对于饱受战争冲突蹂躏的中东而言，沙特与伊朗在中国斡旋下复交，预示着合力谋发展的新时代到来。长期以来，中东在国际政治中是战争和动荡的代名词。冷战时期，中东爆发过四次阿以战争。冷战结束后，美国先后发动或参与海湾战争、阿富汗战争和伊拉克战争。近十年，利比亚、叙利亚、也门、伊拉克、黎巴嫩、苏丹等国家纷纷陷入内乱。此波和解潮难能可贵，值得相关国家倍加珍惜。

对于以丛林法则、西方意识形态为底色的国际政治而言，沙伊复交代表着相互尊重、平等对待的新气象。古往今来，大国以结盟分治为基础、以军事干预为手段参与中东事务，不仅给地区留下无穷后患，自身也逃脱不了黯然收场的结局。英国、法国、苏联、美国的中东战略都有过潮起潮落的相似轨迹。可以说，外国干预是中东悲剧的重要根源之一。此波中东和解潮显示，平等协商正成为中东国家间交往的基本规则。中国斡旋沙伊复交，就是新规则的一次重要尝试。

沙伊复交不可能解决两国之间的所有问题，阿拉伯国家的经济改革亦不会一帆风顺，中东缓和潮或许还会有反复。但是，美国中东战略收缩，阿拉伯国家把发展经济作为首要任务，中东人民的自主意识增强，种种积极态势预示着中东更大、更深刻、更实质性的变局，将形成 20 世纪初中东民族国家形成以来最重要的一次历史性变革。中东形势的新变化，将为中国与中东国家关系发展带来更多的机遇，也将为中国的中东外交提供更广阔的空间。

【责任编辑：吴劲杰】

[1] Julien Barnes-Dacey, Cinzia Bianco and Ellie Geranmayeh, "The Shoots of Stability: What the Saudi-Iran Deal Means for the Middle East and Europe," European Council on Foreign Relations, March 14, 2023, <https://ecfr.eu/article/the-shoots-of-stability-what-the-saudi-iran-deal-means-for-the-middle-east-and-europe>.

中印关系嬗变及出路

□ 蓝建学

〔提 要〕加勒万河谷事件后中印关系进入“低位震荡、摩擦频仍”新阶段。印度逐渐放弃不结盟外交传统，在“多向结盟”基础上联美制华态势日益明显。印度对华政策的投机性、冒险性突出，对华合作的政治意愿及内在动力均呈递减。鉴于中印关系内涵与外延、内在动力与外部环境均已发生重大变化，两国应尽早适应摩擦增多、合作递减的双边关系新常态，拓展友好合作与敌意对抗两端之间的战略模糊空间，共同探索新阶段两国相处之道：重温初心，坚持弘扬和平共处五项原则；共同演进，在和平竞赛中实现战略稳定；务实合作，绑牢经贸投资利益纽带；畅通沟通渠道，防范战略误判与擦枪走火；面向未来，重振文明对话，积极培育社会联系网络。

〔关键词〕加勒万河谷事件、印度教特性、中印关系

〔作者简介〕蓝建学，中国国际问题研究院亚太研究所所长、副研究员

〔中图分类号〕D822.335.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0055-19

2020年6月加勒万河谷事件后，中印关系遭受1988年关系正常化以来的最严重冲击，长时间陷入“低谷徘徊不前、摩擦此起彼伏”状态。印度对中国国家主权、安全、发展核心利益及战略环境的消极影响日益突出。值得注意的是，在美国纠集其少数盟伴对华实施全面打压遏制战略的大背景下，

印度对华强硬、冒险、对抗政策无疑受到美国遏华政策“激励”，这将导致未来中印关系的形态和走向更加不可控。一旦印度沦为美西方反华势力的延伸和跳板，中印双边矛盾的结构将更加突出，两国关系持续“低位震荡、摩擦频仍”态势恐将难以遏逆。鉴于近年来印度内外政策和中印关系的政治经济基础已发生不同程度的质变，中国需要立足底线思维和长远视角，重新发现和认识“新印度”，分析印度总理莫迪上台尤其是2020年以来中印关系的嬗变及走势，找准应对中印关系的着力点，积极引导中印关系健康发展。

一、印度外交战略的调整与转型

2014年5月莫迪领导的印度人民党政府执政后，印度外交政策发生了重大调整，用现实主义政治的逻辑取代了尼赫鲁时代外交留下的“政治浪漫主义”。早在2013年，莫迪的一篇演讲就突出阐述了印度人民党国际及战略思维的核心原则，宣称“印度在与其他国家打交道时，要在和平（Shanti）与权力（Shakti）、让步与坚持、合作与力量之间找到平衡”；“这种平衡深深扎根于印度文化，但独立后印度领导人往往在应该敏感时表现得麻木不仁，在应该强大时表现得薄弱”。^[1]印度人民党政府外交团队强调，印度应与合作伙伴扩大接触面，勇于向战略对手划定红线，更加果断地坚持“基于印度利益的实用主义”，极力凸显印度已是“多极化世界中的一极”形象；淡化印度外交政策的不结盟色彩，转向“多向结盟”，与全球主要大国灵活交易。^[2]2015年印度人民党召开全国执委会后，莫迪政府宣称其外交政策遵循“5S原则”，即“尊重（Samman）、对话（Samvad）、繁荣（Samridhhi）、安全（Suraksha）及文明（Sabhyata）”，欲将印度打造成“一个崛起的、强

[1] Kanti Bajpai, “Modi’s Foreign Policy of Shanti and Shakti,” Seminar, Issue 677, January 2016, https://www.india-seminar.com/cd8899/cd_frame8899.html.

[2] Harsh V. Pant, “Out with Non-Alignment, in with a ‘Modi Doctrine,’” *The Diplomat*, November 13, 2014.

大的、受人尊敬的世界大国”。^[1]

2019年莫迪连任总理后，印度的自我战略定位及对国际环境的认知进一步发生质变。在“看好印度崛起”的心理预期下，全球主要国家及国际组织竞相拉拢印度，导致印度大国雄心爆棚，对外主动进取、险中求胜的倾向更加明显。莫迪政府摒弃了此前“维持现状的保守思维”，转而采取更加积极大胆的姿态，在全球地缘战略环境剧变中积极推进印度国家利益。一是拓宽印度国际视野，不再局限于印巴冲突与不结盟视角看待世界，而是“同时有效地与全球所有主要权力中心打交道”。二是“灵敏预测世界秩序变化，更好利用新的地缘政治态势结盟”，巩固印度在国际社会中应有的地位。三是“以最有效的方式驾驭多重利益”，并将“印度制造”“韧性供应链”等更加引人关注的经济目标纳入外交政策。^[2]

（一）高举印度教民族主义大旗，并将这种思潮渗透到外交实践中

印度独立后保留两种相互竞争、完全对立的民族主义思想，其一在印度国大党带领印度人民进行独立斗争时期形成，强调建立一个多样性、世俗的、复合的印度；其二以印度教民族主义（Hindutva，亦称“印度教至上主义”或“印度教特性”）运动为代表，力争建立一个排外的、印度教主导的印度，“鄙视外国文化和思想，却渴望得到外国人的承认与善待”。^[3]“多元、统一、世俗化的印度”与“作为印度教国家的印度”两种思潮长期相互激荡，并与印度国大党、人民党的政党缠斗相互强化，深刻塑造了印度内外政策。近二十年来，印度教民族主义势力开始占据上风，逐渐压制了主张“世俗印度”的声音。莫迪政府执政以来，印度政党政治已“由民族民粹主义转变为选举

[1] Eram Agha, “Modi’s Messenger: S Jaishankar as the Voice of India’s Hindu Nationalist Foreign Policy,” *The Caravan*, March 1, 2023.

[2] See Suha Murty, Sadhguru, eds., *Modi@20: Dreams Meet Delivery*, New Delhi: Rupa Publications India, 2022, 转引自隋雪濛：《拉近梦想与现实：莫迪的新印度叙事》，北京大学区域与国别研究院报告《燕南66战略务虚》2022年第207期。

[3] 爱德华·卢斯：《不顾诸神：现代印度的奇怪崛起》，张淑芳译，中信出版社2007年版，第114-118页。

威权主义”，“行政部门控制关键机构（包括选举委员会）、裙带资本家控制主流媒体”，^[1]印度教民族主义正是这种政治转变的思想根源。莫迪政府修建供奉戈瓦尔卡（MS Golwalkar）、海德格瓦（KB Hedgewar）、萨瓦尔卡（VD Savarkar）等印度教民族主义领袖的圣殿，不断通过“印度教特性”视角重新书写印度文明史。^[2]

莫迪成功连任后愈发强调印度外交的“印度教特性”。印度政府借高调维护海外印度教徒宗教权利，宣扬“印度教徒国际主义”（Hindu internationalism），将“印度教特性”意识形态推向全球。如2023年3月澳大利亚总理阿尔巴尼斯访印期间，莫迪向其提出澳境内印度教寺庙遭袭、锡克教分离主义问题，这是印度首次在总理层级向澳大利亚提出有关印度教的关切。2023年5月莫迪访问澳大利亚期间，再度“关切”其境内印侨社区中心和寺庙遭到破坏以及“反印”“反莫迪”涂鸦等现象。^[3]几乎同时，莫迪主导修建的印度新议会大厦举行揭幕仪式，大厦内置一幅描绘“大婆罗多帝国”的构想地图，其地理范围覆盖了当今阿富汗部分地区以及整个巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国、斯里兰卡和缅甸等国，招致了尼、孟、巴三国强烈抗议。^[4]值得注意的是，印度社会的“藏红花化”（Saffronization，在印度藏红花系印度教的象征）也带来了印度外交精英的内部新循环：曾经占主导地位的英语外交官阶层逐渐被那些沉醉于印度教、印地语和更狭隘的民族主义自豪

[1] Christophe Jaffrelot, “Why Rahul Gandhi’s Disqualification May Be a Turning Point,” *The Wire*, March 27, 2023.

[2] Eram Agha, “Modi’s Messenger: S Jaishankar as the Voice of India’s Hindu Nationalist Foreign Policy”.

[3] Pranay Dutta Roy, “PM Narendra Modi Concludes 3-Day Visit to Australia,” *The Quint*, May 24, 2023.

[4] “大婆罗多帝国”（Akhand Bharat）系印度教民族主义势力固守的核心执念之一，地理范围从阿富汗一直延伸到缅甸，囊括阿富汗、巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔、不丹、斯里兰卡和马尔代夫，并将中国西藏地区纳入其中。2022年4月，印度教右翼组织“国民志愿服务团”（RSS）领导人帕格瓦特（Mohan Bhagwat）在公开集会上宣称，印度将在10到15年内实现“大婆罗多”理想。

感的新印度精英所取代。^[1] 世界各地的印度外交官不断输出“莫迪是印度国家利益的守护者”“莫迪提升印度民族自豪感、软实力”等形象，以便加持印度人民党在中央和地方各级选举中获胜。^[2] 换言之，印度教民族主义热潮逐渐浸染了印度外交层面的趋势，亦反向塑造了印度国内政治，巩固了莫迪领导的印度人民党政权。

与此同时，为修复印度教民族主义色彩浓烈的外交政策带来的排外激进、敌视国内外穆斯林、与邻国关系麻烦不断等负面形象，莫迪政府借助举办二十国集团峰会等契机，在国际场合不断宣扬“天下一家”（Vasudhaiva Kutumbakam）、“人人幸福”（Sarve Bhavantu Sukhinah）等理念，宣称所有人类和所有生物都属于同一个大家庭，鼓励人们超越狭隘的身份认同和偏见，培养宽容、友爱和合作的心态，共同应对气候变化、贫困、战争等全球性挑战。^[3] 印度外长苏杰生在《印度之路：不确定世界中的战略》一书中，试图通过界定莫迪总理的政治愿景、经济议程以及印度安全和地缘政治挑战，来协调右翼的倾向与左翼的期望，并借此推进舆论造势，欲将印度塑造成“负责任的新兴大国”。^[4]

（二）尊奉“考底利耶主义”，奉行“印度优先”和“现实主义政治”

印度人民党政府核心决策层的世界观深受印度古代孔雀王朝哲学家考底利耶现实主义思想的影响。考底利耶在《政事论》中宣称，世上的国家行为体都彼此防范，时刻备战，权力和成就是国家追求的最高目标，强国应优先

[1] Eram Agha, “Modi’s Messenger: S Jaishankar as the Voice of India’s Hindu Nationalist Foreign Policy”.

[2] Nachiket Deuskar, “Why Indian Diplomats are Now Raising Hindutva Issues across the World,” *Scroll*, April 9, 2023.

[3] “天下一家”系印度教的重要理念，传达了印度教关于整个宇宙的统一性和和谐性的信念。该理念源自印度最古老的诗歌集《梨俱吠陀》的梵文格言，声称无论来自神界婆罗门阶层、刹帝利阶层及学者阶层，还是来自商人阶层、劳动者阶层的人类，对终极目标的追求是一致的。“人人幸福”是梵文中的一句祝语，意为“愿所有的人都能幸福平安”，体现了梵语文化中的共情和慈悲精神。

[4] Patrick Mendis, “China’s ‘Blue Dragon’ Strategy in the Indo-Pacific Makes America and India Restless,” *National Interest*, May 25, 2023.

通过战争增进权力；在“曼荼罗”（同心圆）世界体系中，大鱼吃小鱼，强者胜弱者，潜在“征服者”渴望开疆辟土，国家之间存在敌对、友好、中间、中立四种关系状态，并受地理位置、实力对比和战略意图影响；邻国是天然敌人，邻国的邻国则是潜在盟友，各国可对外执行媾和、作战、静待、备战、结盟及两面（与一方媾和并与另一方作战）政策。苏杰生称，近年来全球战略环境正发生重大变迁，在一个亦敌亦友、力量均势、价值观冲突的多极世界，印度须强调“印度优先”，摒弃早期“政治浪漫主义”路线，转以“更加积极、冒险、富有创造力的现实主义姿态”参与国际事务；印度已跻身世界主要经济体之列，承担更大责任的能力也更加显著，它应该重新审视不结盟传统，“向考底利耶式的现实政治转变，展现决心和责任感，强调联盟（Sama）、补偿（Dana）、武力（Danda）和欺骗（Bheda）作为应对政治挑战的方式的重要性”；^[1]“在一个更加赤裸裸的自私自利的世界里，各国均按本国需要行事，印度不能让其他国家对其政策选择行使否决权，没有任何证据表明印度保持谦逊的全球形象会得到那些本质上渴望实力的政治实体的回报；现实主义将占据主导地位，即使合作伙伴之间也会始终力争更好的交易条件”。^[2]在“考底利耶主义”影响下，莫迪政府奉行“实力至上、大国均势”外交，强调印度要用好全球战略环境，清晰认识、有效主张自己的利益，以不同策略与不同对象国打交道，“结交美国，管控中国，培养欧洲，安抚俄罗斯，引入日本，吸引邻国，拓展周边，拓宽支持印度的传统群体”，“积极承担全球责任，展示印度独特个性”。^[3]

（三）利用中美战略博弈和“平行秩序”，为印度崛起营造有利的腾挪空间与集体安全网络

苏杰生称，中美摩擦对抗将把世界带入一个未知的领域，两国将打造“两

[1] S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for an Uncertain World*, Harper Collins Publishers India, 2020, p.56.

[2] *Ibid.*, pp.33-34.

[3] *Ibid.*, p.19.

套平行的世界秩序”，考验其他国家的应对能力；由于全球化时代的相互依赖、相互渗透与技术扩散，中美不会走向两极世界，更可能在技术、商业、金融、互联互通等方面走向平行的二元性；美国可能已经衰弱，但中国崛起还远未成熟，这两个进程将共同为印度等中等强国带来更大的辗转空间，中美之间互动可能会加速世界多极化进程，全球将呈现一个更加复杂的架构，以不同程度的竞争、融合和协调为特征；由权力平衡驱动的多极世界并非没有风险，无约束的竞争往往会在区域和全球层面形成螺旋升级，此时集体安全被视为安全阀，即使并不总是奏效，通过磋商形成的更广泛共识也能成为应对中美战略竞争的备用计划。^[1] 印度防长拉杰纳特·辛格亦称，印度拒绝接受“少数国家比他国高人一等的世界秩序”，主张强化集体安全模式，坚信“多向结盟”政策，通过不同利益攸关方的共同参与，讨论和解决所有攸关方的观点和关切，最终实现共同繁荣。^[2]

（四）立足于四重战略定位，寻求“领导型世界大国”的标配与形象

一是自称为“领导型大国”。莫迪政府频频强调要在新一轮国际秩序重塑中追求“全球领导性力量”，主办 G20 峰会让印度“有机会成为全球领导型国家，在世界剧变时刻发挥全球大国作用，从而成为全球治理和秩序的关键参与者”。^[3] 苏杰生多次谈及莫迪总理提出的“未来 25 年使印度成为全球主要大国的愿景”。^[4] 二是自封为“全球南方国家的领头羊”。莫迪政府称，印度可在广阔的“全球南方”舞台上施展拳脚，走有别于中美的“第三条道路”，作为 G20 峰会轮值主席国能“为印度提供一个窗口，代表全球南方承担和平

[1] S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for an Uncertain World*, pp.37-39.

[2] Manjeet Negi, “India doesn’t Believe World Order Where Few Considered Superior: Rajnath Singh,” *India Today*, November 25, 2022.

[3] Harsh V. Pant and Sameer Patil, “India’s G-20 Presidency Is a Golden Opportunity,” ORF, November 26, 2022, <https://www.orfonline.org/research/indias-g-20-presidency-is-a-golden-opportunity>.

[4] S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for an Uncertain World*, p.93; Shishir Gupta, “What India’s Muscular Foreign Policy Means for the World,” *Hindustan Times*, June 10, 2023.

缔造者责任”，并将中国排除在“全球南方”之外。^[1]三是自诩为“全球南方”与“全球西方”的联络员。苏杰生专门为印度制造了一个“兼具西方国家、南方国家特性的西南大国（Southwest Power）”形象，声称印度能调和这两大集团矛盾。^[2]苏杰生声称，基于天生的多元主义，印度有在民族主义与全球参与之间实现和解的传统，印度民族主义并非由“受害者心态”驱动，印度有潜力成为“既存秩序和新兴秩序之间的桥梁”。^[3]四是自视为南亚次大陆霸主和“印度洋净安全提供者”。长期以来，印度赤裸裸地奉行“门罗主义”，把南亚及印度洋地区视为本国“禁脔”，以“印度洋主人”及多版“印太战略”最大公约数自居，宣称外部势力进入需征得印度“同意”，尊重印度在印度洋的“特殊安全关切”。

二、中印关系的嬗变与走势

加勒万河谷事件是近年来印度外交战略及对华政策调整的必然后果，也是中印关系朝负面方向嬗变的顶点。此后，印度进一步调整对华战略和政策，从政治、经济、军事、外交等方面祭出“全政府”“全领域”的报复性、对抗性、脱钩性政策，加剧中印关系“合作效应递减、竞争博弈加剧、持续漂移变形”的危险趋势。

（一）明确将中国视为印度崛起进程“最大外部阻力”

长期以来，印度的大国梦始终笼罩着浓重的“中国情结”，即中国是印度追求大国地位的参照底线，也是其大国地位的竞争者或超越对象，同时还是影响其崛起的关键外因。^[4]印度人民党政府本就深受其母体组织“国民志

[1] Sujan R Chinoy, “G20 Presidency: An Opportunity for India to Assume Leadership of the Global South,” *The Indian Express*, November 17, 2022.

[2] “How India Can Act as a Global Bridge,” ORF, July 21, 2020, <https://www.orfonline.org/research/how-india-can-act-as-a-global-bridge>.

[3] S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for an Uncertain World*, p.102.

[4] 蓝建学：《印度大国梦中的中国情结》，《当代亚太》2004年第12期，第37-38页。

愿服务团”（RSS）“仇巴（基斯坦）反华”意识形态影响。2020年后，印度朝野政治势力同步淡化巴基斯坦对印度威胁感，转向煽动民意聚焦反华，频频围绕涉华问题作文章。一是鼓噪中国系印度国家安全“头号安全威胁”。2020年后，印度公开宣称“中国是印度战略自主的最大威胁”，并加速向中印边界方向调配军事部署和战略资源。二是宣称中国是印度崛起“最大外部阻力”。莫迪政府宣称，过去三十年印度安全状况逐渐恶化，与中国实力对比落于下风，未来较长时期内，印度外交政策须聚焦如何“确保印度不受中国强势崛起带来的力量投射的影响”。三是研判中国是印度全球影响力的竞争者。为了凸显印度作为国际秩序重塑的“领导性力量”，莫迪政府高举“基于规则的、透明的、有改革的多边主义”大旗，对中国在其中发挥重要作用的小多边机制热情明显减退，不愿让中国在任何多边机制里“出风头”的心态突出，在上海合作组织、金砖国家峰会、东亚峰会、G20峰会等平台上策应美西方立场，对与其共推多边机制建设兴趣明显增强，竭力防范“多边机制成为中国大国崛起的助推器”。^[1]四是自视为美西方搞“对华替代”战略的“理想选择”。莫迪政府拟借所谓“生产挂钩激励计划”（PLI）补贴国内制造业，伺机从西方对华日益增长的疑虑中渔利，最终取代中国在全球产供应链中的位置。印度经济智库“梵门阁”（Gateway House）负责人宣称，“全球制造业供应链高度依赖中国，印度推进与以美国为首的印太国家伙伴关系，攸关全球制造业供应链的多元化和韧性”；“美国、日本和澳大利亚拥有强大经济和技术实力，印度可成为新的全球政策工具及可持续制造和服务行业方案的良好测试市场”，亦可成为“三国对抗中国地区冒险主义”的平台。^[2]

（二）对华政策投机性及冒险性突出，日益鼓噪中印“脱钩断链”

在全球地缘政治紧张关系与国内印度教民族主义勃兴的叠加作用下，莫

[1] 胡仕胜：《印度对多边机制的心态明显生变》，《环球时报》2020年12月15日。

[2] Manjeet Kripalani and Michael Mandel, “A New World for India and the United States,” Gateway House: Indian Council on Global Relations, July 30, 2020, <https://www.gatewayhouse.in/new-world-india-u-s/>.

迪政府的外交安全团队对华秉持“风险越大、收益越大”理念，对华政策的机会主义色彩非常强烈。2014年印度人民党政府执政以来，印度接连在中印边界、涉藏、涉台、南海、中巴经济走廊等问题上挑战中方利益和关切。2017年洞朗对峙事件标志莫迪政府“怼华战略”达到新顶点。值得注意的是，早在2017年8月，印度退役上校、军事分析人士舒克拉(Ajai Shukla)就“颇具预见性”地预测称，“洞朗对峙期间中印边防部队虽配有枪支但都没开火，但双方不能指望此类克制一直保持，早晚有些士兵会因受伤或身体冲撞开枪打死或打伤对方士兵，造成事态升级”。^[1]2020年6月起，印度在加勒万河谷、班公湖南北两岸等中印边境地区发起与中方军事对峙，导致两国边防部队爆发严重流血冲突。加勒万河谷事态发展与舒克拉上校的“预测”如出一辙，本质上是印度军政势力自认为在洞朗对峙中“初尝甜头”、企图复制类似对峙的必然后果。

从事后分析可以发现，加勒万河谷事件系印度政府依据本国、地区及国际形势新变化采取的冒险动作，其根源是印度始终未放弃对华争控领土的“前进政策”。2019年5月，印度人民党在议会下院人民院选举中获得一边倒胜利，此后印度政府对外政策的“险中求胜”取向更甚。2019年8月，在中国香港地区发生暴乱冲突事件时，印度政府铤而走险，将原来所谓“查谟和克什米尔邦”拆分成“查谟和克什米尔中央直辖区”和“拉达克中央直辖区”。前者引爆印度与巴基斯坦的尖锐对峙，后者则激化了中印之间的领土纠纷。与此同时，印度与尼泊尔之间也爆发领土争端，导致尼印关系创新低。2019年11月，苏杰生总结印度独立后七十多年外交的经验与教训时称，印度外交政策话语的传统弱点是“形式和过程往往被认为比结果更为重要”，而莫迪政府带来的外交创新是“挑战传统的做法和静态的叙述”；由于承担风险是外交固有方面，低风险外交政策只会带来有限回报，因此印度外交不能被教

[1] Ajai Shukla, “Doklam Stand-off: We are Human Too, India and China have to Start Talking and Stop Using Us Soldiers as Cannon Fodder,” *The South China Morning Post*, August 23, 2017.

条束缚，必须在快速变化的全球秩序中便宜行事，要避免过于审慎，要有冒险精神，在冒险中获取高回报。^[1]2020年4—5月，在新冠疫情仍持续威胁世界各国的背景下，印控克什米尔地区的印军第三步兵师违反中印双方协定，在什约克河搭建简易桥梁，企图在中印边境西段加勒万河谷地区越线进入中国领土构筑工事、设置障碍，谋求单方面改变边境管控现状，最终导致双方重大人员伤亡。加勒万河谷事件后，印度进一步强化对中印边境地区的争控力度。印度外交部在“莫迪政府执政九年外交成果特别简报”中透露，2014年莫迪上台前印度边境基础设施平均预算尚不足400亿卢比，目前预算已猛增至1400亿卢比，无论边境道路、隧道、桥梁建设，还是印军军事装备方面，“预算都涨了两倍、三倍甚至四倍”。^[2]

在加勒万河谷事件和新冠疫情阻隔效应共同催化下，印度政府在经贸投资方面接连出台针对中国的歧视性政策，政客和媒体鼓吹与中国“脱钩断链”。莫迪政府一方面鼓动西方跨国公司从中国向印度转移产能，另一方面极力泛化中印经贸合作中的安全因素，提出“印度制造”“自力更生运动”“产业替代”等多项“去中国化”倡议与经济策略。^[3]一是“数字打压”中国。印度政府打着“维护国家安全”旗号，封杀数百款中国应用程序，刻意拖延对小米、OPPO等中国品牌手机零部件审批流程，罚没小米等中资公司巨额资产。二是限制中国投资和设备。印度政府出台歧视中国投资的外资政策，对中国太阳能电池设备征收基本关税，还借“内部指导”要求印度国营电信企业拒用中国设备，禁止进口中国生产的发电、输电和配电设备。三是抵制中国商品和服务。印度借所谓“原产地规则”对中国商品和服务围追堵截。四是刻意阻

[1] S Jaishankar, “Beyond the Delhi Dogma: Indian Foreign Policy in a Changing World,” *The Indian Express*, November 25, 2019; C.Raja Mohan, “Beyond Non-alignment: S Jaishankar’s Reflections on Indian Foreign Policy,” *ISAS Insights*, National University of Singapore, November 25, 2019.

[2] “Transcript of Special Briefing by External Affairs Minister on 9 years of Modi Government,” June 9, 2023, https://mea.gov.in/media-briefings.htm?49/Media_Briefings.

[3] 苑基荣：《印度转向领导型大国外交？》，《环球时报》2022年12月1日。

滞两国人文交流，对华发动舆论战。印度外交部长期无理打压中国媒体记者，教育部门审查孔子学院等中印教育合作项目。“欧盟虚假信息实验室”发布报告称，总部在新德里的“斯里瓦斯塔瓦集团”以日内瓦、布鲁塞尔为基地，遥控全球116个国家和地区的750家虚假媒体、冒牌智库及虚构NGO，借由印度亚洲国际新闻社(ANI)洗白，大肆散播诋毁中国、巴基斯坦的虚假信息。^[1]五是操弄涉藏、涉台等中国核心关切问题，挑拨中国与尼泊尔、不丹、斯里兰卡等近邻关系，极力抹黑“一带一路”等中国合作倡议。印度上述动作意在迫使中国在边界问题上让步，将后加勒万时代的中印关系恢复到印度所界定的“现状”，必将对印度自身利益和中印关系长远发展产生难以评估的反噬效应。

（三）加紧与美国战略捆绑，联手牵制乃至遏制中国态势凸显

近年来印度外交政策调整最明显的部分体现在印美关系层面。印度学者斯瓦兰·辛格认为，“中国崛起使印度成为美国主导的自由世界秩序中主张维持现状的大国的首选伙伴。这为印度打开了技术转让和防务合作的大门，使印度成为凸显对抗中国能力的唯一中方邻国”。^[2]

在美国全力对华打压遏制背景下，印度自认为处于战略机遇期，着手以“深耕美国、管控中国”为大国战略核心，主动迎合美国遏华战略诉求。苏杰生宣称，印美关系是印度与西方整体关系的核心，印度历史上从未以反西方情绪进行国内动员，其在“自由民主政体、治理实践、市场化和法治化方面”与西方多有共同之处，彼此利益日渐趋同；印度和西方均应融入彼此世界蓝图中，并将印度实力增长视为符合西方更大利益的战略机遇。印度前国家安全顾问梅农亦认为，印度正试图为自身转型创造有利环境，如果没有与美国

[1] Gary Machado and Alexandre Alaphilippe, “Bad Sources: How Indian News Agency ANI Quoted Sources that do not Exist,” EU Disinfo Lab, February 23, 2023; Abid Hussain & Shruti Menon, “The Dead Professor and the Vast Pro-India Disinformation Campaign,” *BBC*, December 10, 2020.

[2] Tom O'Connor, “Why India, China’s Bitter Foe, Won’t Become a U.S. Ally,” *Newsweek*, April 11, 2023.

的良好关系，就不可能完成这项大工程。美国和平研究所南亚高级顾问马基认为，从美国角度看，华盛顿将印度视为“在日益由美中竞争定义的世界秩序中的一个战略摇摆国”，双方“一拍即合”，“印度存在的人权问题退居地缘政治考量之后”。^[1]

印度在军事防务方面加速与美国捆绑，某种程度上已成为美国准军事盟友。尽管对美国犹存戒备猜忌，但印度军政部门权衡利弊，逐渐以牵制甚至遏制中国为“战略优先”，在安全、防务、战略领域加速亲美。2002年印美签署《一般军事信息安全协议》(GSOMIA)，成为两国深入展开军事合作的起点。2016年两国签署《后勤交换协议备忘录》(LEMOA)，在基地共享、武器装备生产、联合军演方面开展实质性合作。2018年印美签署了《通讯兼容与安全协议》(COMCASA)，为美国向印度出口通讯安全和数据设备搭建法律框架，有力提高两国在指挥、控制、通讯、计算机情报、监控和侦察相关的实时数据共享水平。2020年10月，印美军事关系再获突破，两国签署了《地理空间合作基本交流与合作协议》(BECA)，允许双方交换高度机密地理空间情报，打开印美全面军事合作大门。为推动更广泛的“军事互操作性”，印度还参与运作了“美日印澳+”一系列军事演习，包括与加拿大的“海龙”演习、与法国“拉彼鲁兹”联合军演等。通过与美国、日本、澳大利亚、法国等国在涉及共同利益的问题上保持密切合作，印度可以超越自身经济和军事实力的局限性，获得更大的战略优势。^[2]此外，值得关注的是，2023年6月印美公布两国国防工业合作路线图，美国有意“将印度打造成更接近一个令人畏惧的盟友的国家”。^[3]美国驻印度使馆发布声明称，该路线图意在改变印美防务部门合作“范式”，将在空战和陆地机动系统、情报、监视和侦察、

[1] Rhea Mogul, “How Modi Went from being Banned to Embraced by the United States,” CNN, June 20, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/06/20/india/india-narendra-modi-united-states-white-house-visit-intl-hnk/index.html>.

[2] Brahma Chellaney, “The Quad: Hype vs Reality,” *India Today*, March 21, 2021.

[3] Alex Travelli and Mujib Mashal, “One Accomplishment of Modi’s Visit? Greater Defense Cooperation between India and the U.S.,” *The New York Times*, June 22, 2023.

弹药等领域加快技术合作和共同生产。^[1]

印美协调推进在经济技术层面“去中国化”倡议。美西方着力扶持印度在基础设施与传统产业领域的“对华替代”能力，兜售印美“关键与新兴技术倡议”(iCET)、日澳印“韧性供应链倡议”等，试图从压制中国、转投印度两个维度，同时削弱“中国制造”优势和中国在全球供应链中的地位。印度积极策应甚至借势夸大美西方“去中国化”倡议，意在借力架空以中国为核心的地区产业链、供应链布局，最终取代中国在地区乃至全球生产供应领域的中枢地位。印度前驻华大使康特称，尽管印度认为中国发展无法遏制，亦无意与中国在经济上脱钩，但更倾向于针对中国采取某种“去风险化”战略，“与美国及其他志同道合国家开展合作将成为并实际上已成为该政策重要组成部分”。^[2]

未来，美国将继续全方位打压遏制中国，印度亦将进一步迎合美国相关动作，印美在涉华战略层面将不断相互强化。这一趋势将持续怂恿印度对华冒险示强、抬高要价倾向，增加中印管控分歧难度，甚至固化、锁定中印关系长期对抗状态。部分印度政策精英甚至将中印“适度紧张”视为深化印度与美国及其同盟体系战略合作的润滑剂，希望维持中印关系“适度紧张”状态。^[3]随着美国逐渐渗透印度战略文化及对外决策，印度的战略自主能力将不可避免地受到侵蚀，长远看，印度或将不断“日本化”“英国化”，对亚太地区战略稳定的负面影响不容忽视。

（四）中印在发展中国家团结合作及全球治理等领域的合作动能明显衰减

中印曾在不结盟运动、应对气候变化、可持续发展、南南合作、新兴经济体抱团取暖、全球治理体系改革等方面“对标”“对表”，多边舞台合作

[1] “US, India Agree Roadmap for Defence Industry Cooperation,” *Reuters*, June 5, 2023.

[2] Tom O'Connor, “Why India, China’s Bitter Foe, Won’t Become a U.S. Ally”.

[3] 胡仕胜：《如何看待中国，检验印度大国心态》，环球网，2023年2月9日，<https://opinion.huanqiu.com/article/4BcoKBSEdP>。

一度是中印关系的亮点和增长点。但近年来，印度刻意在地区及全球治理、可持续发展等方面突出与中方分歧，意图将中国从“全球南方”阵营中排挤出去，在安理会改革、核供应国集团扩员等议题上与中方展开激烈交锋。近年来，在上合峰会、金砖峰会上，印度与中国“互别苗头”更趋凸显，甚至不惜从内部让上合、金砖两大合作机制“失能”“失效”。从根源上看，中印双方发展落差的不断拉大导致两国身份认同差异不断扩大，继而导致两国利益诉求分歧日趋明显，使得中印双方多边合作特别是在地区和全球治理上开展多边合作的基础日益遭受侵蚀。^[1]从大势看，随着中印关系竞争性趋于突出，印度加快向美西方靠拢，多边机制及全球治理领域对中印关系的加分润滑作用势必逐渐递减。

三、中印应积极探索新时期两国相处之道

印度主动寻求对华“对冲、对抗、对等”战略取向已渐趋常态化，成为中国“非主要战略方向”上的重大干扰因素。印度既是少有能与中国体量、级别相提并论的新兴大国，又是与中国存在领土争端、地缘战略结构性矛盾的邻国；印度不时在双多边场合中与中国保留合作，又在战略上视中国为“头号安全威胁”和战略竞争对手；印度既想加力借助美西方之手防范中国扩大影响力，又不甘放弃在东西方之间左右逢源、多头谋利的传统外交优势。未来，中国将经历一个“重新发现印度”的过程，要摒弃对印度刻板印象和思维窠臼，对长期以来对印度战略思维及方针政策进行相应调整。

尽管中印关系属性多重、竞合并存局面短期内难以根本改变，但中印关系已然步入新的历史阶段。两国关系内涵与外延均发生质变，支撑中印关系向前发展的原有基础性条件、推进双边合作的内在动力均已明显弱化。中印

[1] 胡仕胜：《印度对多边机制的心态明显生变》，环球网，2020年12月15日，<https://3w.huanqiu.com/a/de583b/416gifQa6DE>。

关系更易受到第三方因素干扰甚至颠覆性破坏，双边关系的波动性和脆弱性更加突出。随着两国海外利益不断拓展，双方利益重叠与摩擦博弈增多在所难免，在能源资源、市场、制度和发展模式等方面竞争亦将如影随形。尽管如此，中印都是高度强调战略自主的非西方大国，都把21世纪前50年看作实现本国民族复兴、实现“百年梦想”的战略机遇期，都有稳定管控两国关系、维持正常经贸投资合作与外交互动的内在需求，在维护总体稳定且可预期的国际秩序、塑造世界格局多极化与全球战略稳定方面的共同利益犹存。鉴于此，中印需探索新时期互动的新模式，在竞争博弈一面不断上升的背景下，维持或发掘共同或共享利益，拓展友好合作与敌意对抗之间的战略模糊空间。

（一）重温初心，弘扬和平共处五项原则

1954年中印签署了《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》，一致同意把“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利与和平共处”五项原则列入公报和协定中，把它们作为指导两国关系的准则。和平共处五项原则最初适用于处理中国同周边民族独立国家的关系，随后发展为不同性质国家交往的普遍原则，成为正确处理国际关系和解决国际争端的基本准则，从而具有了持久的生命力和广泛的世界影响力。^[1]在中印关系复杂性、挑战性增加时，两国曾共同倡导的和平共处五项原则对指导两国关系的价值更加突出。

关于中印边界争端问题，1988年印度总理拉吉夫·甘地访华时曾提出“平行作业”思路，即在中印解决边界问题的同时开展其他合作，为此拉·甘地提出建立有关小组的建议，最后双方商定建立关于边界问题的联合工作小组及经贸、科技等其他联合工作小组。^[2]尽管拉·甘地访问结束时中印发表的

[1] 罗建波：《和平共处五项原则的提出及其历史意义》，《学习时报》2022年7月8日，第7版。

[2] 吕聪敏：《从拉吉夫·甘地访华说起——简述20年来中印关系的发展历程》，《观察与思考》2009年第11期，第47页。

联合新闻公报中未使用中方提出的“互谅互让”措辞，“不过拉·甘地与中方会晤时同意将此作为解决边界问题的原则之一，但希望不写入公报，以便他回国后做议员和党派的工作，形成广泛共识”。^[1]拉·甘地访华既是中印关系改善的重要标志，也是开启两国关系进程中的新起点，重温此访中的史实有助于两国把边界争端放在双边整体关系中的恰当位置。

（二）共同演进，在和平竞赛中实现战略稳定

基辛格在《论中国》一书中提出，中美两国应该奉行“共同演进”（co-evolution）的相处之道，“追求各自国内的紧迫任务，在可能的领域进行合作，调整双边关系以实现冲突最小化”。^[2]2012年，基辛格明确称中美关系最合适的标签与其说是“伙伴”，不如说是“共同演进”；双方根据自身逻辑执行各自政策，各自政策并存；“共同演进”的基础不是法律共识，而是两国执行共存政策的事实；两国关系应从危机管理转向界定共同目标，从战略矛盾的解决转向战略矛盾的避免。^[3]董云裳亦认为，21世纪国家力量主要来自“经济活力、社会团结、调整能力以及治理的灵活性，而非仅仅来自地缘优势或军事力量”；中美关系路线图应是“共同演进”，共同规避“修昔底德陷阱”。^[4]尽管中印关系与中美关系有不同的性质和状态，但“共同演进”思路对处理新时期中印关系也有一定启发。作为世界上仅有的两个10亿人口级别的新兴市场国家，未来较长时间内中印两国势将“双雄并立”、长期战略共存，外部势力亦很难阻断两国崛起或复兴进程；两国只能长期和平竞赛，在相互磨合中不断认识对方和调整自己，务实接受对方发展壮大，在共同演进过程中维护双边关系的稳定性与可预见性。

[1] 吕聪敏：《从拉吉夫·甘地访华说起——简述20年来中印关系的发展历程》，第47页。

[2] Vincent Ni, “US and China: From Co-Evolution to Decoupling,” *Yale Global Online*, December 11, 2018.

[3] 宰飞：《基辛格：中美关系应“共同演进”》，新华网，2012年5月4日，http://www.xinhuanet.com/world/2012-05/04/c_123075852.htm。

[4] 冯黛梅：《美国学者提出中美“共同演进”路线图》，《中国社会科学报》2019年3月8日，第1648期。

（三）务实合作，绑牢经贸投资利益纽带

加勒万河谷事件后，莫迪政府虽视中国为“严重安全威胁”，但基于经济利益考量难以公开承认边界上所谓的“中国挑战”。以印度2021—2022财年为例，中国对印度出口占其进口总额的15.4%，但仅占中国出口总额的2.8%，如果新德里对华搞经济制裁，它将面临比北京更大的损失。^[1]印度经济成长部分受益于中国质优廉价的产品和服务。印度战略利益与商界利益越来越不匹配，在处理中印边界问题时，印度政府内部也明显缺乏共识。与印度国防部或外交部相比，印度商务部、铁道部、科技部因经济利益不愿破坏与中国的关系。^[2]根据印度对外贸易研究所（IIFT）报告，2020年以来，除钢铁行业以外，印度所有行业自中国进口量均实现增长，而这实际上显著提振了无机化学品、药品等印度关键行业的出口。^[3]尽管印度政府在搞所谓的“对华脱钩”“去风险化”动作，但经贸投资领域的务实合作仍将是中印关系的压舱石，也是绑牢两国利益关系的关键纽带。

（四）畅通渠道，维持战略沟通，防范误判与擦枪走火

近几年，印度一些政客不断重复“如果边境争端不解决、中印关系回不到从前”的逻辑，人为干扰两国之间基本的正常交往，实质上是企图用边界问题绑架中印关系。这种做法既不可能达成印方的目标，也令印度政府陷入骑虎难下、难以自拔的境地，还容易诱发印方危险的战略误判。当前中印关系的关键不在于能否“回到从前”，而在于能否顺畅沟通管控分歧。越是在双边关系面临困难的时候，两国政府和各界人士越要加强沟通，共同防范关系“随波逐流”。冷战后中印关系的发展表明，高层战略沟通是稳定两国关系的利器，两国各层级官员之间需维持最基本的正常交流，两国军方亦需保

[1] Tom O'Connor, "Why India, China's Bitter Foe, Won't Become a U.S. Ally".

[2] Happymon Jacob, "Why India Downplays China's Border Threat," *Foreign Policy*, April 4, 2023.

[3] Kunal Purohit, "India's Bid for Self-reliance Takes a Hit as Chinese Goods Found to be Critical across Industries," *South China Morning Post*, April 12, 2023.

持高质量的定期对话。

（五）面向未来，重振文明对话，培育社会联系网络

由于历史背景特殊和相互了解欠缺，中印关系极易受到媒体和公众舆论的左右。情绪性波动是中印关系长期面临的重大挑战之一。在新兴媒体迅猛扩张、幂级多点互动的信息大爆炸背景下，参与和塑造中印关系的利益攸关方和行为体更加多元，中印之间的相互认知和民间感情更容易发生逆转。要从根本上推动中印关系重回健康和可持续发展轨道，构建新时期的“中印互动模式”，离不开两国相对客观平衡的舆论环境和准确评估对方言行的思维习惯。中印人文交流已有两千余年历史，留下了丰富的物质与精神遗产，即便在两国关系严重受挫时，双边人文往来都未曾中断。两国应有魄力携手展示东方文明与文化魅力，打造平等、双向、互惠的两国社会联系网络，在深厚人文交流基础上重构稳健可靠的战略互惠关系。

【责任编辑：李静】

美国对东南亚国家的诱拉与地区回应

□ 杨悦

〔提 要〕为更好地开展对华战略竞争，拜登政府从政治、安全、经济、人文等方面对东南亚国家实施全方位诱拉。出于维护国家政权安全、推动经济发展、平衡大国关系、维护地区安全与促进区域合作的考量，东南亚国家一方面积极对接拜登政府提出的各项合作倡议，另一方面也对美国诱拉产生的负面影响以及诱拉的可持续性问题的担忧加剧。从东南亚国家的回应来看，拜登政府在塑造对美有利的地区环境方面取得了一些突破和进展，但对中国的实质性影响有限，尤其是极力诱拉并未改变地区国家大国平衡的战略取向，美国诱其遏华的战略目标难以实现。

〔关键词〕拜登政府、美国—东盟关系、美国东南亚政策、中美战略竞争

〔作者简介〕杨悦，外交学院亚洲研究所（国家安全学院）教授

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2023）3期 0074-23

东南亚是大国博弈的核心区域。特朗普政府重安全轻经济、重双边轻多边的东南亚政策在该地区留下不少负面遗产。相比较而言，拜登政府更加关注东南亚国家的关切与需求，运用政治、安全、经济、人文等复合手段迎合地区国家，企图全方位拉拢东南亚国家，实现诱其遏华的战略目标。目前，拜登第一个任期已经过半，其对东南亚的诱拉效果如何？在多大程度上，实现或接近了诱其遏华的战略目标？本文通过分析地区国家对美政策、政府官

员讲话、权威研究和民调机构数据以及相关研究成果探察东南亚国家对拜登政府诱拉的回应,评估其诱拉成效,并借此把脉美国与东南亚关系的动态变化。

一、拜登政府对东南亚国家的诱拉

冷战结束以来,美国对东南亚的政策被冠以“缺乏战略、暧昧接触、片段性外交、承诺失衡”^[1]等标签。东南亚国家对美国地区政策的普遍认知也是在过度军事化和“系统性忽视”这两个极端之间交替变化。^[2]特朗普政府虽然将东南亚视为美国“印太战略”的核心,但其政策实践进一步固化了地区国家对美政策的负面认知。拜登上任后延续了特朗普政府对东南亚的战略定位,但在政策手段上作出大幅调整。同时,拜登政府继续将中国视为竞争对手,明确将中国作为“一体化威慑”战略的首要目标,声称美国要与盟伴共同通过塑造中国的外部环境来影响中国的行为。^[3]鉴于东南亚是美国塑造中国外部环境和实施“一体化威慑”战略的核心一环,拜登对东南亚国家实施了全方位诱拉,希望借此改善地区国家对美政策的负面认知,更好地助其开展对华战略竞争。

(一) 迎合东南亚国家政治关切,提升地区国家与美发展关系的舒适度

维护东盟中心地位和保持战略自主是东南亚国家最大的政治关切。在特朗普执政时期,美国降级参加东盟系列峰会,创造了自奥巴马政府以来参会官员级别最低纪录,东盟国家也面临选边站的巨大压力。为扭转这一局面和提升东南亚国家与美国发展关系的舒适度,拜登政府重拾对东盟的重视,承

[1] Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2017; Prashanth Parameswaran, *Elusive Balances Shaping U.S.-Southeast Asia Strategy*, Palgrave Macmillan, 2022.

[2] Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.3, 2009, p.368.

[3] The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, p.9, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

诺支持东盟中心地位。对比特朗普和拜登发布的《国家安全战略》和《印太战略》，可以看到两届政府都充分认识到东南亚对美国有着重要的地缘战略价值，但相较而言，拜登政府更加重视东盟。在两份《印太战略》文件中，两届政府都宣称东南亚是美国“印太战略”的核心，强调要深化与地区盟伴的关系。不同之处在于拜登政府承诺对东盟中心地位的支持，而特朗普政府对此只字未提。美国—东盟特别峰会联合愿景声明、第九届和第十届美国—东盟峰会主席声明都提到支持东盟中心地位。为了表达对东盟的重视，拜登两次亲自出席东盟峰会及东亚合作领导人系列会议、首次在华盛顿举办美国—东盟特别峰会，多次承诺支持东盟中心地位。

在中美竞争这一地区国家最为关切的议题上，拜登政府则刻意淡化中美发生直接冲突的可能性，不要求东盟国家选边站，在照顾东南亚国家政治敏感性的同时重塑美国负责任的大国形象。副总统哈里斯、国务卿布林肯以及国防部长奥斯汀等高级官员在访问地区国家时所发表的讲话也都强调了这些内容：一是承诺美国会负责任地管控中美竞争，避免冲突；二是突出美国作为地区政治安全稳定器的作用；三是强调与东南亚国家共同维护“基于规则的国际与地区秩序”，不要求选边站。2021年12月，布林肯在印尼雅加达发表演讲时提到“美国肩负着确保中美竞争不会演变成冲突的重大责任，外交是我们履行这一责任的首选工具，它将确保最大限度地减少、管理并最终阻止该地区发生冲突的可能性”^[1]。在淡化中美直接对抗的同时，布林肯还避免直接谈及中国，但称要与地区盟伴共同维护“基于规则的国际秩序”，确保南海“航行自由”。

拜登政府还考虑到东南亚国家政治体制的多样性和特殊性，对以价值观为核心的对外政策作出一定程度的调整，淡化美国东南亚政策的价值观色彩。在与东盟共同发布的联合声明等文件中较少提及“民主”“人权”等表述。

[1] U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Remarks on a Free and Open Indo-Pacific,” December 13, 2021, <https://www.state.gov/fact-sheet-secretary-blinkens-remarks-on-a-free-and-open-indo-pacific/>.

在处理一些东南亚国家未受邀参加首届全球民主峰会的问题上，也能看出东南亚国家在拜登政府的价值观外交中受到了“特殊对待”。国务院负责东亚事务的助理国务卿康达（Daniel Kritenbrink）在解释新加坡未在受邀国之列时称，“民主峰会并非旨在让与会者对未受邀国进行评判，未受邀请也并非对其与美国双边关系的控诉”，^[1]淡化未能受邀的重要性。2021年7月27日，防长奥斯汀在新加坡国际战略研究所发表的演讲中坦承美国民主的缺陷。^[2]对民主价值观采取更温和的态度有助于拜登政府改善与东南亚国家的关系。^[3]

（二）力挺关键盟友，加大军事投入，深化地区盟伴对美安全依赖

南海是拜登政府诱拉东南亚盟伴的战略性筹码。拜登政府通过妖魔化中国，渲染地区安全焦虑，支持部分国家的南海立场，增加军事存在，扩大在南海的巡弋、航行和军演的规模，增加军事援助，将自己塑造成帮助地区国家应对所谓中国威胁的“保护者”，使东南亚国家深化对美安全依赖。拜登政府发布《海洋界限第150号报告——中华人民共和国在南海的海洋主张》^[4]，妄称中国在南海的合法海洋主张不符合1982年《联合国海洋法公约》，企图将自身框定为国际法的维护者，污蔑中国是国际法的破坏者。拜登政府在《印太战略》中声称用“基于规则”的方法来处理南海问题，^[5]以维护“基于规则的海洋秩序”之名，拉拢地区国家与美共同维护南海航行秩序。国务

[1] Dewey Sim, “Singapore’s Non-invite to Biden’s Democracy Summit ‘Not a Judgment’: U.S. Diplomat Daniel Kritenbrink,” December 2, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3158195/singapores-non-invite-bidens-democracy-summit-not-judgment-us>.

[2] U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture,” July 27, 2021, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2708192/secretary-of-defense-remarks-at-the-40th-international-institute-for-strategic/>.

[3] Derek Grossman, “Biden’s Southeast Asia Policy still has Much to Prove,” December 17, 2021, <https://www.rand.org/blog/2021/12/bidens-southeast-asia-policy-still-has-much-to-prove.html>.

[4] U.S. Department of State, “Limits in the Seas No.150, People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea,” January 2022, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>.

[5] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p.8, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

卿布林肯分别在菲律宾南海仲裁案判决五周年和六周年之际，发表声明力挺菲律宾，为 2016 年所谓“南海仲裁案判决”背书，重申对菲安全承诺，指责中国胁迫和恐吓东南亚沿海国家、威胁南海航行自由，要求中国遵守“判决”。^[1]截至 2022 年底，拜登政府分别为菲律宾和泰国两个地区盟友提供了 1 亿美元和 3900 万美元的军事援助，承诺为泰国军队现代化发展提供支持，^[2]还在南海高调加强军事威慑，航行自由行动和抵近侦察依旧频繁，实战化演练规模显著上升，试图以此增加地区盟伴对美国安全保障的信心。

相较于特朗普政府，拜登政府更多关注东南亚国家的内在安全需求，利用美国海警的“准军事部队”和“执法力量”的模糊属性，以打击非法捕捞、提升执法能力为名，诱拉东南亚国家与美深化海警合作。在美国—东盟特别峰会上，拜登宣布斥资 6000 万美元，用于新的区域海事计划，其中大部分计划由美国海岸警卫队牵头执行。拜登政府将向东南亚派出更多人员和提供更多设备，以满足地区国家对海事执法培训和能力建设的需求，承诺向美国驻东盟使团派一名海警专员，美国海警队与国务院和劳工部为地区国家打击非法捕捞提供帮助，美国海警队部署一艘快艇到东南亚，作为训练平台运作。美国海警队还会将退役船舰优先转移至东南亚，帮助地区国家提升海上执法能力。美国海警队与国务院首次在东南亚设立培训团队，扩大对东南亚海事执法机构的支持，将提供有关能源保障、关键海上基础设施保护和灾害应对

[1] Antony J. Blinken, “Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea,” July 11, 2021, <https://www.state.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>; Antony J. Blinken, “Sixth Anniversary of the Philippines-China South China Sea Arbitral Tribunal Ruling,” July 11, 2022, <https://www.state.gov/sixth-anniversary-of-the-philippines-china-south-china-sea-arbitral-tribunal-ruling/>.

[2] “U.S. Grants Philippines \$100 Million in Foreign Military Financing,” Reuters, October 14, 2022, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-10-14/u-s-grants-philippines-100-million-in-foreign-military-financing>; U.S. Department of State, “Fact Sheet: U.S. Security Cooperation with Thailand,” October 31, 2022, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-thailand/>; U.S. Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting with Thailand Prime Minister and Minister of Defense 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/>.

的新培训。^[1]

（三）试图弥补经济政策短板，全面诱拉东南亚国家

美国的东南亚政策因缺乏经济内容而广受诟病，加之疫后经济复苏是东南亚各国的优先政策议程，为了迎合东南亚国家经济发展需求，拜登政府以产业链转移为诱饵，承诺加大对贸易便利化、技术创新、基础设施建设、数字经济、产业绿色转型、能力建设等方面的支持，帮助东南亚国家提升供应链韧性。在多边层面，拜登政府提出经济未来倡议，计划提供 1000 万美元的贷款，并有意额外再增加 1000 万美元支持美国与东盟在贸易和创新方面的合作。美国国际开发署将扩大对东盟单一窗口的支持，为企业降低成本；美国国际开发金融公司将为专注于做东南亚投资的风险投资基金（Integra Partners Fund II L.P.）提供资金，帮助东南亚国家解决金融服务和保险等领域的资金缺口；启动美国—东盟科技创新合作计划，支持东盟国家的创新项目和数字经济发展。^[2] 拜登政府还在支持东盟中小企业和女企业家方面提出新的项目计划，推出东盟中小企业学院 2.0，将以四种语言（英语、泰语、印尼语和越南语）为中小企业复苏提供新资源，美国国际开发金融公司将向东南亚金融机构提供 2.15 亿美元的贷款，支持女企业家和女性拥有的中小企业。美国贸易和开发署还将启动 1300 万美元的新基础设施项目准备计划，为东南亚开发价值超过 70 亿美元的高质量可持续基础设施项目融资提供支持。美国商务部还将召集美国行业领袖与“东盟数字贸易标准和一致性工作组”合作，为东盟制定数字经济和数字贸易标准提供支持。^[3] 在双边层面，拜登

[1] The White House, “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC,” May 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

[2] The White House, “Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership,” October 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/26/fact-sheet-new-initiatives-to-expand-the-u-s-asean-strategic-partnership/>.

[3] The White House, “Fact Sheet: President Biden and ASEAN Leaders Launch the U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership,” November 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/12/fact-sheet-president-biden-and-asean-leaders-launch-the-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership/>.

政府承诺加大投资，并在供应链韧性、绿色经济、金融、数字经济等方面扩大合作。^[1] 此外，为了拉拢越南，拜登政府将其从货币操纵国名单中删除。拜登政府还豁免了柬埔寨、马来西亚、泰国和越南的太阳能电池关税，此举虽然是为了缓解美国国内通胀压力和振兴美国太阳能产业，但关税豁免对东南亚国家来讲也是一大利好。拜登政府还邀请新加坡和印尼参加其召集的两次“全球供应链韧性峰会”。

拜登政府还推出印太经济框架，向 7 个东南亚国家发出了邀请，拜登称其是一项重要贸易举措，希望以此向东南亚国家表明美国再次关注与地区的贸易联系。^[2] 印太经济框架包含联通经济、韧性经济、清洁经济和公平经济四大支柱。框架谈判拟定在 2023 年 11 月完成。除劳工和环境标准是美方谈判的首要任务之外，供应链也是重点努力的方向。拜登政府在鼓励地区国家减少对中国依赖的同时，劝说它们以更安全和更具弹性的供应链促进绿色转型。商务部长雷蒙多表示，各方很可能在供应链方面签署早期收获协议。^[3] 拜登政府也提出举措，激励地区国家继续参与谈判进程，比如印太经济框架

[1] Murray Hiebert, “The United States Makes up Critical Terrain in Thailand,” September 2, 2022, <https://www.csis.org/analysis/united-states-makes-critical-terrain-thailand>; “United States and Laos Hold 10th Comprehensive Bilateral Dialogue,” October 17, 2022, <https://la.usembassy.gov/united-states-and-laos-hold-10th-comprehensive-bilateral-dialogue-2/>; U.S. Department of Commerce, “Joint Statement: U.S. Department of Commerce and Singapore Ministry of Trade and Industry Celebrate Inaugural U.S.-Singapore Partnership for Growth and Innovation Annual Dialogue,” October 27, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/10/joint-statement-us-department-commerce-and-singapore-ministry-trade-and-industry>; U.S. Department of Commerce, “Joint Press Release: U.S. Department of Commerce and Malaysian Ministry of International Trade and Industry Sign Memorandum of Cooperation to Strengthen Semiconductor Supply Chain Resiliency and Promote Sustainable Growth,” May 11, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/joint-press-release-us-department-commerce-and-malaysian-ministry>.

[2] The White House, “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 23, 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/>.

[3] “U.S. Wins Near-Unanimous Support for IPEF’s Four Pillars; Only India Opts out of Trade,” September 9, 2022, <https://insidetrade.com/daily-news/us-wins-near-unanimous-support-ipef%E2%80%99s-four-pillars-only-india-opts-out-trade>.

能力提升倡议将重点关注性别平等和数字技能提升。^[1]

（四）支持东南亚国家应对全球性挑战，扩大人文交流，意欲赢得人心

卫生安全和气候变化是东南亚国家面临的重大挑战，也是其重点关切议题。为笼络人心，拜登政府在加大对既有项目投入的基础上，与东盟建立卫生与环境与气候领域的高官会议机制，并提出诸多新合作计划。拜登政府还用“未来”命名新合作倡议，即健康未来倡议、气候未来倡议，向地区国家传递美国将致力于与地区长期合作的信号，希望借此打消其对美国政策不确定性的忧虑。

拜登将东南亚作为美国疫苗供应的优先区域。截至2023年2月15日，在接受美国疫苗数量最多的前五个国家中，东南亚国家就有三个，分别是印尼、越南和菲律宾。^[2]拜登政府还通过“四边机制”为东南亚国家提供疫苗援助，并加强与地区国家在抗击新冠疫情、公卫人才培养、突发公共卫生事件的协同应对、新发传染病的早期预警、联合研究、卫生体系建设，以及信息共享与技术交流等方面的合作。在气候变化方面，拜登政府增加了对旨在提升东南亚国家气候适应能力的SERVIR^[3]倡议的投资。美国商务部决定“贸易风商务论坛”（Trade Winds Business Forum）将于2023年在东南亚举办，鼓励美国公司在东南亚寻求新的商业和贸易机会，并重点关注清洁能源、医疗保健和先进制造业等领域。^[4]拜登政府还推出了旨在加强联合研究以及帮助地区国家脱碳和完善电力体系建设的合作倡议，如森林未来倡议、电动汽车倡议、东南亚智慧电力计划等。在人文交流方面，拜登政府扩大了品牌项目在

[1] U.S. Department of Commerce, “Commerce Department Launches the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Upskilling Initiative,” September 8, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/09/commerce-department-launches-indo-pacific-economic-framework-prosperity>.

[2] “U.S. International COVID-19 Vaccine Donations Tracker,” February 15, 2023, <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/u-s-international-covid-19-vaccine-donations-tracker/>.

[3] SERVIR 是美国国家航空航天局和美国国际开发署以及亚洲、非洲和拉丁美洲主要地理空间组织的联合倡议，合作应对在气候变化、粮食安全、水和相关灾害、土地利用和空气质量方面的重大挑战。

[4] The White House, “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC”.

东南亚的规模，同时重点加大对地区教育和英语培训的支持，比如将为东南亚地区提供1600万美元的教育相关贷款，为英语语言教师培训计划投入150万美元，为推动性别平等增加400万美元的投入，以及通过“英语教师培训+”倡议提升东盟国家英语教学水平。^[1]拜登政府还在美国—东盟特别峰会上宣布了7个新的人文交流计划，在未来三年将东南亚青年领袖计划规模扩大一倍，富布莱特项目在东南亚的规模也将扩大一倍。^[2]

二、东南亚国家对拜登政府的回应

处于大国博弈核心区域的东南亚国家必然会对如何管理与大国的关系进行审慎考量。自20世纪60年代以来，面对大国关系的变动，东南亚国家对外战略经历了“一边倒”到有限调整再到大国平衡的转变。地区国家主要的战略选择依据有维护国家政权安全、推动国家经济发展、谨慎平衡大国关系、维护本地区安全与促进区域合作等。^[3]在大国竞争背景下，面对拜登政府的诱拉，东南亚国家也必然会对以上因素进行综合考量。从目前东盟以及东南亚国家出台的政策、政府官员的表态以及权威机构的民调结果来看，东南亚国家对拜登政府诱拉的回应大致可分为两个类型：积极迎合与忧虑质疑。

（一）积极迎合

东盟对美国的重视和支持也投桃报李，在2022年5月发布的美国—东盟特别峰会联合声明中承诺将与美国建立富有意义、实质性、互利共赢的全面战略伙伴关系。^[4]2022年底，美国成为继中国、澳大利亚、印度之后第四

[1] The White House, “Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership”.

[2] The White House, “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC.”

[3] 参见陈奕平、王琛：《大国关系变动下东盟国家的战略选择—基于20世纪60年代末以来历史演变分析》，载杨静林、庄国土主编：《东盟发展报告（2017）》，社会科学文献出版社2018年版。

[4] “ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement,” May 2022, p.2, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>.

个与东盟建立全面战略伙伴关系的国家。出于平衡大国的战略需求，东南亚国家普遍欢迎美国在地区的存在。根据新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院（以下简称 ISEAS）2022 年和 2023 年发布的《东南亚地区态势》民调结果，六成左右受访者对美国增加在本地区的政治和战略影响力持欢迎态度。^[1] 此前，特朗普政府对东盟的忽视引发了地区国家的不安和担忧。拜登上任后向东盟抛出橄榄枝，可以说既迎合了东盟地缘战略需求，关照了地区国家的政治关切，又满足了其疫后复苏发展的需求，东盟也因此迅速地对美国作出积极回应。双方还共同宣布了抗疫、维护卫生安全和共同复苏、加强经济联系和互联互通、促进海洋合作、加强人员交流、支持次区域发展、利用技术和促进创新、应对气候变化、维护和平与建立信任等 28 项合作计划，同时，双方也将在《东盟印太展望》中提到的海洋、互联互通、联合国可持续发展目标与经济四大支柱领域加强对接。^[2]

面对拜登政府的安全诱拉，美国在东南亚的重要盟伴回应积极。在特朗普时期，面对不断恶化的大国关系，部分东南亚国家在与美军事合作特别是处理南海问题上相对警惕，不愿意过分挑衅中国。^[3] 然而，相较于前任，拜登政府则关照了地区国家的政治敏感性，还更多关注了地区国家的安全需求。拜登政府提出敏感性相对较低的海事合作计划，同时不要求地区国家在中美之间选边站，这些都相对缓解了地区国家与美国开展安全合作的忧虑情绪。对于地区国家而言，与美国加强安全合作既有内在需求也有外在驱动力。内在需求包括应对恐怖主义、非法捕捞、海盗袭击等安全威胁，外在驱动力主要是海上边界争端，特别是南海声索国希望利用“南海行为准则”谈判的窗

[1] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 9, 2023, p.26; “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 16, 2022, p.22.

[2] The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement”; The White House, “Fact Sheet: President Biden and ASEAN Leaders Launch the U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership”.

[3] 杨悦：《东盟对中美竞争的认知与应对》，《国际问题研究》2021年第4期，第51页。

口期，巩固其在南海的实际存在。加之地区国家应对这些安全挑战的能力又较为有限，因此亟须借助外力来应对。鉴于此，东盟对拜登政府提出的海事合作计划给出正面回应，在2022年美国—东盟特别峰会联合愿景声明中，与美方共同宣布将加强双方海上执法机构的合作与协调，通过信息、最佳实践和专业知识共享共同提高海域态势感知、搜索与救援、海上安全以及打击非法捕捞的能力。^[1]

在双边层面，地区重要盟伴与拜登政府也积极对接安全合作。菲律宾与美恢复了《访问部队协议》，加快推进美菲《加强防务合作协议》的落实，在执行已有5个军事基地建设计划的同时，又增加了4个基地供美军使用。菲律宾还与美国启动了新的海上安全对话。2023年4月，菲律宾与美国时隔七年重启外长、防长“2+2”对话。4月11日至28日，菲方与美国举行“肩并肩2023年联合军演”，演习规模创该军演自1991年首次举行以来之最。2022年7月10日，泰国与美国签署了延续双边战略联盟和伙伴关系的公报，将深化军事同盟关系。2023年美泰金色眼镜蛇军演恢复到了疫情前的规模，新增了太空和网络安全的演习项目。^[2]2022年3月，新加坡总理李显龙在访美时表示“支持美国在亚洲的军事存在”，并与美国防长奥斯汀商讨扩大在网络安全、人工智能与联合培训等方面的合作。^[3]2021年8月，印尼陆军与美国陆军举行了2007年以来最大规模的“加鲁达盾牌”军演。2021年12月，印尼与美国签署了海洋合作谅解备忘录，将加强海军联合演习和打击非法捕捞等方面的合作。^[4]越南与美国也将加强海上执法能力作为合作重点。

[1] The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement,” p.4.

[2] “Thailand, U.S. Resume Cobra Gold Military Exercise at Full Scale,” February 28, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Thailand-U.S.-resume-Cobra-Gold-military-exercise-at-full-scale>.

[3] U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Remarks at a Meeting Welcoming Singapore’s Prime Minister Lee Hsien Loong to the Pentagon,” March 28, 2022, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2980686/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-remarks-at-a-meeting-welcoming-singapor/>.

[4] “The United States and Indonesia Sign Agreements on Maritime Cooperation, Education, and People-to-People Exchanges,” December 14, 2021, <https://id.usembassy.gov/the-united-states-and-indonesia-sign-agreements-on-maritime-cooperation-education-and-people-to-people-exchanges/>.

在经济方面，东南亚国家更是热情回应。ISEAS2022年和2023年的民调结果显示，近七成受访者欢迎美国增加在本地区的经济影响力。^[1]拜登政府加强了在供应链方面对东南亚国家的诱拉，地区国家也对此表现出了极大热情。在大国竞争背景下，地区国家希望能够获得美国产业链转移的机会，借此推动自身经济发展。在特朗普时期，东南亚国家就已经从中美贸易摩擦导致的产业链转移获益。在2018年至2021年间，中国对美电子产品出口下降了10%，而下降的部分基本上是由东南亚国家来填补的，其中越南占到了一半。^[2]越南工贸部副部长杜胜海（Do Thang Hai）表示美越两国经济互补性较强，希望与美国建立优质价值链和生产链。^[3]泰国与美国签署了旨在推动双方在关键行业和技术革新方面合作的“供应链合作备忘录”。^[4]马来西亚与美国签署了“加强半导体供应链韧性与促进可持续增长的合作备忘录”。^[5]新加坡与美国将过去签署的“合作平台谅解备忘录”提升为“增长与创新伙伴关系计划”，希望与美国加强数字经济和先进制造业等领域的合作，开展供应链对话，扩大合作范畴。^[6]东南亚国家对印太经济框架的参与度也很高，

[1] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.25; “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” p.20.

[2] Rita Rudnik, “Supply Chain Diversification in Asia: Quitting China is Hard,” The Paulson Institute, March 31, 2022, <https://macropolo.org/analysis/supply-chain-diversification-quitting-china-is-hard/>.

[3] Ministry of Industry and Trade of the Socialist Republic of Vietnam, “Expanded Trade Opportunities with U.S.,” December 31, 2022, <https://moit.gov.vn/en/news/business-opportunities/expanded-trade-opportunities-with-us.html>.

[4] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and Thai Deputy Prime Minister and Foreign Minister Don Pramudwinai Remarks to the Press,” July 10, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-thai-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-don-pramudwinai-remarks-to-the-press/>.

[5] U.S. Department of Commerce, “Joint Press Release: U.S. Department of Commerce and Malaysian Ministry of International Trade and Industry Sign Memorandum of Cooperation to Strengthen Semiconductor Supply Chain Resiliency and Promote Sustainable Growth”.

[6] Ministry of Trade and Industry of Singapore, “U.S.-Singapore Partnership for Growth and Innovation: A Joint Statement by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo and Singapore Minister for Trade and Industry Gan Kim Yong,” November 17, 2021, <https://www.mti.gov.sg/Newsroom/Press-Releases/2021/11/US-Singapore-Partnership-for-Growth-and-Innovation-A-Joint-Statement>.

受邀的 7 个国家悉数参加。它们对供应链的谈判也高度热情，希望增加对美出口，并在数字经济、清洁能源、应对气候变化等领域获得美方更多的技术和资金支持。^[1]

东南亚国家对拜登政府支持其应对全球性挑战之举表示认可，积极对接美方提出的相关合作倡议。越南、老挝等国家在美提供的抗疫支持表达感谢，并希望与美加强卫生合作。^[2] 美国疾病控制与预防中心在越南河内成立了东南亚区域办事处。^[3] 新加坡将与美国在基因组测序和流行病情报方面开展合作，印尼将与美国扩大公共卫生系统能力建设方面的合作。^[4] 在应对气候变化领域，东盟与拜登政府启动了智慧城市创新基金，为东盟城市实现“低碳化”提供资金支持。泰国与美国建立了新的清洁能源合作伙伴关系。印尼、越南和美国建立公正能源转型伙伴关系。泰国政府还与美国企业签署了清洁能源需求倡议意向书，根据该意向书，泰国将向美国企业提供政策便利和支持。^[5] 印尼与美国启动总值 6.98 亿美元的“千年挑战计划”协议，支持印尼 5 个省发展具有气候适应能力的交通基础设施等项目。^[6]

[1] Premesha Saha, “The Indo-Pacific Economic Framework (IPEF): An ASEAN Perspective,” June 25, 2022, <https://www.orfonline.org/research/the-indo-pacific-economic-framework/>; Aidan Arasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, and William Alan Reinsch, “IPEF Advances at Negotiations in Brisbane,” December 16, 2022, <https://www.csis.org/analysis/ipef-advances-negotiations-brisbane>.

[2] “Deputy Prime Minister Receives U.S. Deputy Secretary of State Wendy Sherman,” June 12, 2022, <https://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=67198#>; “Vietnam-US Relations during the Covid-19 Pandemic,” August 15, 2021, <https://vietnamnet.vn/en/vietnam-us-relations-during-the-covid-19-pandemic-765240.html>.

[3] “Vice President Kamala Harris Opens New CDC Southeast Asia Regional Office in Vietnam,” August 25, 2021, <https://www.cdc.gov/media/releases/2021/p0825-new-cdc-office.html>.

[4] Ministry of Foreign Affairs of Singapore, “Official Visit of Vice President of the United States of America Kamala D. Harris, 22 to 24 August 2021,” August 23, 2021, <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/08/20210823-US-VP-Visit-Post-JPC>.

[5] U.S. Department of State, “Joint Statement on the 2nd United States-Thailand Energy Policy Dialogue,” February 18, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-2nd-united-states-thailand-energy-policy-dialogue/>.

[6] The White House, “Marking One Year since the Release of the Administration’s Indo-Pacific Strategy,” February 13, 2023, <https://www.state.gov/marking-one-year-since-the-release-of-the-administrations-indo-pacific-strategy/>.

（二）忧虑质疑

出于大国平衡的战略需求、确保东盟团结以及维护地区安全等因素的考量，东南亚国家对拜登政府的诱拉也表达了忧虑和质疑。首先，地区国家对美国承诺和行动的不一致表示担忧。拜登政府口口声声向地区国家承诺要负责任地管理大国竞争，然而，其对华政策的强硬程度与特朗普政府相比有过之而无不及，^[1]甚至在《国家安全战略》中指出未来十年是大国竞争的“决定性十年”，^[2]增加了竞赢中国的紧迫感。地区国家官员也对不断加剧的大国竞争态势表达担忧，呼吁中美关系恶化能够得到遏制。^[3]印尼外长雷特诺表示，作为2023年东盟轮值主席国，印尼将在应对大国竞争带来的地缘政治挑战等方面积极发挥领导作用。^[4]与特朗普时期相比，东南亚国家对大国竞争态势的感知和忧虑也并未改变。ISEAS2020年的民调结果显示，73.2%的受访者担心东南亚成为大国竞争场所或代理人，而2023年的数据仍高达73%。^[5]拜登政府还以共同维护所谓“基于规则的地区和南海航行秩序”的名义诱拉东南亚国家在南海问题上对抗中国，此举也遭到地区国家的质疑。东南亚国家普遍反对美国对“航行权”的宽泛解释，认为此种宽泛解释会引发沿海国家担忧，令沿海国家感到其海洋安全政策受到威胁。^[6]在东南亚有观点认为，美国在维护基于规则秩序方面缺乏诚意，拜登政府一再强调基于规

[1] 参见周琪：《拜登政府对华政策显现全貌》，《当代美国评论》2022年第4期。

[2] The White House, “National Security Strategy,” p.24.

[3] “Intensifying Geopolitical Rivalries Dominate ASEAN Summits,” November 14, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/11/14/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/asean-china-us-japan-analysis>; “A Conversation with Singapore Prime Minister Lee Hsien Loong,” March 30, 2022, <https://www.cfr.org/event/conversation-singapore-prime-minister-lee-hsien-loong>.

[4] Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, “Annual Press Statement of the Minister for Foreign Affairs 2023 ‘Leadership in a Challenging World’,” January 11, 2023, <https://kemlu.go.id/portal/cn/read/4361/pidato/annual-press-statement-of-the-minister-for-foreign-affairs-2023-leadership-in-a-challenging-world>.

[5] “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, January 16, 2020, p.4; “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.2.

[6] Tony Milner, “Rules-Based Order: What does the Region Think?,” May 3, 2021, <https://asialink.unimelb.edu.au/insights/rules-based-order-what-does-the-region-think>.

则的秩序,但其还在延续上届政府的加征关税、限制出口等贸易保护主义政策,同时,对于谁违反了规则的判断也是有选择性的。^[1]此外,尽管拜登政府刻意减少了东南亚政策的价值观色彩,但其用体系和意识形态竞争来框定印太秩序,地区国家对此也并不买账。^[2]

其次,地区国家质疑美国对东盟中心地位支持的诚意。拜登政府在各类政策文件和外交场合均表态支持东盟中心地位,然而东盟国家认为拜登政府实际行动是在分裂和边缘化东盟。有地区国家认为拜登政府未邀请东盟国家整体加入印太经济框架就破坏了东盟团结。^[3]拜登政府对东盟各国外交资源投入的不均衡也引发了地区国家的不满。拜登在《印太战略》中将菲律宾、泰国、印尼、马来西亚、新加坡和越南列为重要盟伴。即使在这些重要盟伴中,拜登政府在外交接触上也作了优先排序。在拜登上任的第一年,其政府官员先到访菲律宾、新加坡和越南,引发印尼、马来西亚和泰国的不满和焦虑。^[4]拜登政府对文莱、老挝和柬埔寨等国的资源投入更是有限。有观点认为,虽然美国对东盟国家的区别对待符合其自身利益,但不利于东盟内部协调,会分裂东盟,也不符合其在《印太战略》中“欢迎一个能够领导东南亚的强大和独立的东盟”的表态。^[5]此外,地区国家认为拜登政府热衷于通过“四边机制”和“美英澳三边安全伙伴关系”等小多边机制与中国硬抗衡,这不但

[1] Huong Le Thu, “Biden’s Indo-Pacific Strategy: Traps to Avoid in Southeast Asia,” *Global Asia*, Vol. 16, No. 4, December 2021, p.51.

[2] *Ibid.*

[3] Seun Sam, “Indo-Pacific Economic Framework Threatens ASEAN’s Centrality,” May 30, 2022, <https://www.khmertimeskh.com/501084323/indo-pacific-economic-framework-threatens-aseans-centrality/>.

[4] Toru Takahashi, “Subtle Threat to ASEAN: U.S. Indifference to Indonesia and Thailand,” *Nikkei Asia*, August 11, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asiapolicy/Subtle-threat-to-ASEAN-US-indifference-to-Indonesia-and-Thailand>; “Snubbed again, Joe?,” *The Jakarta Post*, August 3, 2021, <https://www.thejakartapost.com/academia/2021/08/02/snubbed-again-joe.html>; Cheng-Chwee Kuik and Abdul Razak Ahmad, “Malaysia’s Resilient (but Ambiguous) Partnership with the United States: The Dilemmas of Smaller States in the Indo-Pacific Era,” *Asia Policy*, Vol. 16, No. 4, October 2021, pp. 86-95.

[5] Hoang Thi Ha, “Southeast Asia Holds Mixed Perceptions of the Biden Administration,” February 23, 2022, *ISEAS Perspective*, No.17, 2022, p.9.

威胁地区安全，也损害东盟中心地位。^[1] 拜登政府在《印太战略》中将东盟定位为“主要区域组织（leading regional grouping）”^[2]，而“四边机制”为首要区域组织（premier regional grouping）^[3]，相比之下孰轻孰重显而易见。《印太战略》还提到要拓展“四边机制”与东盟的合作^[4]，显然也是要将东盟置于“四边机制”主导的框架之下。拜登政府将“四边机制”而非东盟作为其印太战略支点的意图十分明显。^[5] 鉴于东盟中心地位不断受到挑战，东盟近年来将提升自身韧性和确保东盟团结作为重要议程，印尼更是将此作为2023年东盟轮值主席国的首要任务，强调维护东盟中心地位才能使东盟成为地区的“和平之锚”，带来“地区繁荣”。^[6]

再次，东南亚国家对拜登政府安全诱拉的负面影响担忧加剧。虽然东南亚国家为提升防务水平和满足对外战略需求，希望加强与美国安全合作，但拜登政府频繁开展的航行自由行动、针对中国的抵近侦察、怂恿关键盟友在南海问题上对抗中国等行动对地区安全造成的潜在威胁还是引发了它们的普遍担忧。ISEAS2022年和2023年的民调结果显示，认为东南亚将面临军事紧张局势加剧的受访者比例已经逐步接近特朗普在任时的水平。^[7] 东南亚国家一直对军舰出现在南海以及美国频繁的航行自由行动表示不安，担心海上的一小失误就会引发战争，破坏地区安全。美国使用军舰来维护自身所谓

[1] Hoang Thi Ha, “Southeast Asia Holds Mixed Perceptions of the Biden Administration”; “ASEAN Responses to AUKUS Security Dynamic,” East Asia Forum, November 28, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/11/28/asean-responses-to-aukus-security-dynamic/>.

[2] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” p.9.

[3] *Ibid.*, p.16.

[4] *Ibid.*, pp.9-10.

[5] Xirui Li, “Is the Biden Administration Serious about ‘ASEAN Centrality’?,” The Diplomat, May 14, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/is-the-biden-administration-serious-about-asean-centrality/>.

[6] Julia Lau, “Indonesia as ASEAN Chair: Great Expectations for Southeast Asia’s Middle Power,” January 19, 2023, <https://fulcrum.sg/indonesia-as-asean-chair-great-expectations-for-southeast-asias-middle-power/>.

[7] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.2; “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” p.9.

合法立场的做法也遭到了地区国家官员的批评。^[1] 东南亚国家正在寻求解决南海问题的外交方案，美军的干预并不是解决问题的首选手段。^[2] 地区国家对美国开展的航行自由行动也很警惕，有些国家甚至是美国行动实施的对象国。^[3] 根据美国国防部发布的《2021财年航行自由行动年度报告》，越南、马来西亚和印尼都是美国实施航行自由行动的对象国。^[4] 对于快速升温的美菲关系，东盟作为一个整体也表达了担忧。2023年初，在菲律宾宣布新增4个基地供美军使用之后，印尼迅速作出回应，称将推动东盟与中国加紧进行《南海行为准则》的谈判。^[5] 印尼此举表明东盟不希望美国诱拉个别东盟国家在南海问题上对抗中国来搞乱南海的和平稳定局面。2023年2月初召开的东盟外长闭门会议也发表联合声明，指出期待早日达成符合国际法的、有效的、富有实质性内容的“南海行为准则”。^[6]

最后，东南亚国家担心拜登政府的诱拉不可持续。美国长期与东南亚国家的暧昧接触使后者对美政策的不确定性有着强烈的认知，特别是近年来美国对外政策的内政化更加强了这种认知。^[7] 新加坡国父李光耀在美国传统基金会演讲时提到，“东南亚是最能够敏锐地意识到美国政策不确定

[1] Denny Roy, “Are U.S. FONOPs Upholding Freedom or Stirring up Trouble?,” October 30, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/10/30/commentary/world-commentary/u-s-fonops-upholding-freedom-stirring-trouble/>; Mark J. Valencia, “Should the U.S. Put its Military Muscle where its Mouth is on the South China Sea?,” August 5, 2020, <https://www.aseantoday.com/2020/08/should-the-us-put-its-military-muscle-where-its-mouth-is-on-the-south-china-sea/>.

[2] David C. Kang, “Still Getting Asia Wrong: No ‘Contain China’ Coalition Exists,” *The Washington Quarterly*, Vol. 45, Issue 4, 2022, p.98.

[3] Mark Valencia, “Maintaining US FONOPs in South China Sea is a Bad Idea,” *Asia Times*, March 1, 2021, <https://asiatimes.com/2021/03/maintaining-us-fonops-in-south-china-sea-is-a-bad-idea/>.

[4] U.S. Department of Defense, “Annual Freedom of Navigation Report: Fiscal Year 2021,” April 1, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2986974/dod-releases-fiscal-year-2021-freedom-of-navigation-report/>.

[5] “ASEAN Chair Indonesia to Intensify Talks on Code for South China Sea,” *Reuters*, February 4, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-chair-indonesia-intensify-talks-code-south-china-sea-2023-02-04/>.

[6] “Press Statement by the Chair of the 32nd ASEAN Coordinating Council (ACC) Meeting and ASEAN Foreign Ministers’ Retreat,” February 3-4, 2023, p.8, <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/02/CHAIRs-PRESS-STATEMENT-32nd-ACC-AMM-RETREAT.pdf>.

[7] Southgate Laura, “Explaining the United States’ Foreign Policy Failure in Southeast Asia since 2008,” *Asia Policy*, Vol. 28, No. 4, 2021, pp. 195-215.

性的地区。”^[1] 根据 ISEAS2020 年至 2023 年的民调结果，受访者不信任美国的最主要原因是美国外交会受到国内事务的掣肘。^[2] 目前，拜登对地区的诱拉仍大多停留在承诺层面，地区国家对美国未来能否履行承诺仍不确定。^[3] 鉴于此，拜登也多次强调对地区的援助将是实实在在地投入资源，然而，基建等拜登政府的国内优先议程都需要斥巨资来推进，这势必会对美国对外投入资源造成冲击。从 2019 年至 2022 年的官方数据看，美国对东南亚国家的援助已经在大幅减少。^[4] 此外，从东盟参与国在印太经济框架启动时发布的官方表态来看，它们仍对美国具体的承诺、真正的战略意图以及框架的可持续性表示担忧。为了避免成为中美竞争的棋子，它们还向拜登政府申明印太经济框架应该是开放和包容的，不应该阻碍地区发展计划以及它们与其他国家的现有合作机制。^[5] 这些国家对美国提出的有关劳工、环境、腐败和监管等内容也有质疑，甚至有地区国家认为美国对劳工标准和绿色贸易标准等议题的关注只是虚伪的口号和贸易保护主义的借口。^[6]

三、拜登政府对东南亚国家诱拉的实施效果

早在 20 世纪 90 年代，克林顿政府发布的《东亚太平洋安全战略报告》

[1] Lee Kuan Yew, “Message from Prime Minister Lee Kuan Yew to the Heritage Foundation,” April 22, 1986, <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lky19860422.pdf>.

[2] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 10, 2021, p.51; “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.53.

[3] Charles Dunst, “Biden has not Lived up his Promises for Southeast Asia,” July 2, 2021, <https://www.thinkchina.sg/biden-has-not-lived-his-promises-southeast-asia>; Phelim Kine, “Why it will be Hard for Biden to Woo Southeast Asia,” November 11, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/11/11/biden-southeast-asia-00066594>.

[4] 美国对外援助官网, <https://foreignassistance.gov/>.

[5] Claude Barfield, “U.S. Indo-Pacific Policy Prioritises Security over Economics,” February 10, 2023, <https://www.eastasiaforum.org/2023/02/10/us-indo-pacific-policy-prioritises-security-over-economics/>; Matthew P. Goodman and Aidan Arasasingham, “Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework,” April 11, 2022, <https://www.csis.org/analysis/regional-perspectives-indo-pacific-economic-framework>.

[6] *Ibid.*

就指出，维护美国在亚太地区的支配性地位，防止出现任何霸权或霸权集团是美国在该地区恪守不渝的战略目标。^[1]美国推出“亚太再平衡”之后更加明显地将中国视为潜在地区霸权。2017年版美国《国家安全战略》明确指出大国竞争是其首要关切。2018年版美国《国家防务战略》将大国竞争代替反恐视为国家安全的首要威胁。为了应对大国竞争，拜登政府提出要与盟伴共同塑造中国的外部环境。由于所处的地缘战略位置，东南亚国家成为拜登政府上台后极力诱拉、助其应对大国竞争的重要对象。从地区国家的回应来看，相较于特朗普时期，在东南亚地区目前已经发生了一些于美国有利的变化，“一体化威慑”战略也在该地区开始落地实施，但对中国的实质性影响有限。对于本质上希望诱拉地区国家实现遏华的战略目标而言，拜登政府则尚未实现。

首先，拜登治下的美国信誉有所修复，但东南亚国家对美信心仍明显不足。东南亚国家普遍认可拜登政府支持其应对全球性挑战。根据 ISEAS 民调结果，在向东南亚提供最多抗疫援助的对话伙伴排名中，美国从 2021 年的第四名上升为 2022 年的第二名，仅次于中国。^[2]根据拜登上任后 2021 年至 2023 年的 ISEAS 民调结果，分别有 55.4%、42.6% 和 47.2% 的受访者对美国作为一个战略伙伴和地区和平的提供者抱有信心，较特朗普时期约三成的数据有较为明显的提升。^[3]然而以上三年的结果显示，拜登执政两年后，受访者对美国的信心出现了一成左右的回落。地区国家对美国全球领导力的信心也较特朗普时期有所恢复，但对美支持全球自由贸易议程以及维护基于规则的秩序和国际法方面的信心仍明显不足，2023 年 ISEAS 民调结果显示，只有将近三成的受访者对此抱有信心。^[4]

其次，“一体化威慑”战略得到较为全面的落地实施，但能否达到围堵

[1] “U.S. Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,” February 27, 1995, <https://nautilus.org/global-problem-solving/us-security-strategy-for-the-east-asia-pacific-region/>.

[2] “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” p.13.

[3] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.4; “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.39.

[4] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.30.

中国的实际效果仍受东南亚国家国内政治、大国竞争态势、地区国家与中国关系等诸多因素影响。拜登政府提出“一体化威慑”战略新概念，主要有四层含义，一是国家力量手段的一体化，充分利用军事和非军事力量，形成全政府合力；二是作战领域的一体化，从传统作战领域威慑拓展到网络、太空等领域；三是全球战区的一体化，打破各战区地理界限，加强各战区联动；四是作战范围的一体化，将威慑贯穿于和平、危机和战争全过程，应用于“灰色地带”等各种挑战和冲突场景。^[1] 拜登政府与东南亚盟伴的防务合作也体现了该战略的核心内容，比如加大海事合作，有助于增加美国海警的前沿部署和提升美国前沿海域态势监控水平，以此应对所谓中国“灰色地带”的挑战；联合军演增加了网络、太空等演习项目，将威慑拓展到非传统作战领域；美菲同盟关系有所突破，特别是美军在菲新获四个基地，有望加大美军在第一岛链的力量部署。然而，菲律宾总统马科斯在2023年5月初访美时表示，美国不能利用在菲军事基地对中国采取“进攻行动”。^[2] 此外，菲律宾不允许美国在这些基地永久驻军，美军只有轮流驻扎、建造设施、预制装备等使用权限，而且相关行动必须事先得到菲方的同意。可见，美国后续能否顺利推进基地建设以及最终完成军事部署仍有很大不确定性。

再次，拜登政府积极打造“亚洲替代供应链”，保障美国自身的产供应链安全，却在短期内无法撼动中国在全球供应链中的地位。大国竞争和新冠疫情凸显了美国供应链的脆弱性。为了应对美国供应链危机，拜登政府加紧拉拢盟伴构建“去中国化”的全球供应链，提升自身的供应链韧性。新加坡、越南、印尼、马来西亚、泰国等都是拜登政府实施“供应链韧性”战略的重要支点国家。^[3] 新加坡和印尼还参加了拜登政府召集的两次“全球供应链韧性峰会”。

[1] U.S. Department of Defense, “National Defense Strategy 2022,” October 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

[2] “A Conversation with President Ferdinand Marcos Jr. of the Philippines,” May 4, 2023, <https://www.csis.org/analysis/conversation-president-ferdinand-marcos-jr-philippines>.

[3] 李巍、王丽：《拜登政府“供应链韧性”战略探析》，《当代美国评论》2022年第2期。

近年来，美国一直鼓动在美国的企业向东南亚转移，部分东南亚国家也因此获益。拜登政府承诺加大对地区供应链支点国家的支持，帮助它们提升供应链韧性。然而，美国主导的产业链向东南亚转移对中国的影响较为有限。在近些年产业链已经向东南亚转移的情况下，中国制造业在全球制造业的份额一直居高不下，在2018年至2021年间，该占比一直在30%左右。^[1]在此期间，亚洲的电子和机械供应链结构也基本没有变化。自2017年至2021年间，在美国苹果公司将其全球的供应商减少1/4的情况下，在中国的供应商数量占全球数量的比例也从47.9%下降到42.4%，而苹果在东南亚的供应商份额则从11.6%上升到15.1%。然而，中国仍然是全球拥有苹果供应商数量最多的国家。值得注意的是，苹果从中国转移到东南亚的大多是劳动密集型产业链，2021年苹果还在中国新增注册了14家供应商，其中许多是价值更高、知识密集型的产品制造商。^[2]此外，以半导体为例，美国对中国的供应链依赖主要是依靠中国满足其对成熟节点芯片的需求，而美国对东南亚的依赖则是技术相对低的后端半导体生产。^[3]美国希望将东南亚国家培育成为中国的替代，则需较长时期的资金、人力和技术等方面的投入。近年来，中国主导的产业链也在向东南亚国家转移，地区国家在基础设施、海关服务、劳动力成熟度等方面面临巨大的提升压力。加之东南亚国家产业规模有限，是否在美国扶持下就能够成为中国的替代仍然存疑。可见，拜登政府通过加大对东南亚国家供应链的扶持，有望在一定程度上为美国提供低端供应链的安全保障，但很难在短时间内改变根深蒂固的地区与全球供应链结构。

最后，拜登政府并未改变东南亚国家大国平衡的战略取向，诱其遏华的战略目标尚未实现。面对拜登政府的全面诱拉，地区国家仍然希望通过加强

[1] The World Bank, "Manufacturing, Value Added (% of GDP) – China," <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=CN>.

[2] Rita Rudnik, "Supply Chain Diversification in Asia: Quitting China is Hard".

[3] The White House, "Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth, 100-Day Reviews," June 2021, pp.22-23, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

东盟韧性和团结、寻求第三方合作拓展战略空间以及不在大国间选边站等积极主动的政策来消解大国竞争带来的战略压力。根据 ISEAS2023 年的民调结果,选择以上三个应对政策的受访者比例高达 94.1%。^[1]从地区国家的回应看,它们还是希望发挥中小国家的施动性,尽量避免与中美一方走得过近而激怒另一方,尽可能与中美实现最大限度的合作,从中美双方受益获利。只要中国自身继续稳步发展,持续扎实推进与东南亚国家的务实合作,东南亚国家的大国平衡战略恐难以改变。在拜登政府的诱拉之下,美国与东盟以及地区国家的关系得到了一定程度的修复和改善。然而执政两年多以来,拜登与地区的接触表现却远低于东南亚国家的预期。^[2]地区国家对拜登诱拉承诺与行动的不一致、诱拉给地区安全带来的负面影响、支持东盟中心地位承诺的诚意,以及诱拉的可持续性等方面的担忧都在加剧。尤其是东南亚国家希望美国能够提出一项包含具有约束力的贸易承诺的地区经济战略,^[3]拜登政府也未能做到。拜登政府对地区国家诱拉的成效有限不但是美国外交政策受到国内政治严重掣肘的结果,也是美国追求排他性印太战略目标的结果。为了实现竞赢中国的战略目标,拜登政府不可能真正支持致力于发展包容性地区架构的东盟。

四、结语

冷战结束以后,美国对中国威胁的认知、总统个人偏好和国内政治是影响其东南亚政策制定的重要因素。自冷战结束到奥巴马时期,美国国内一直没有对中国威胁形成共识,所以东南亚政策的制定更大程度上受到总统个人偏好和国内政治的影响,由此产生的政策结果是美国地区政策出现钟摆效应、

[1] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.36.

[2] *Ibid.*, p.42.

[3] Kevin Rutigliano, “Biden must Build Stronger Trade Ties with ASEAN,” December 8, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/12/08/biden-must-build-stronger-trade-ties-with-asean/>.

陷入一种不确定状态。东南亚地区也因此成为美国亚太军事、外交和经济战略的短板。然而，自美国提出“印太战略”以来，美国国内对中国威胁已经形成两党共识，加之东南亚所处的重要地缘战略位置，美国在东南亚加紧进行战略填补和追赶中国。从特朗普和拜登两届政府的地区政策来看，安全政策有很大的延续性，外交和经济方面则有很大的差异。拜登上任后从政治、安全、经济和人文等领域全面发力，诱拉东南亚国家，在修复美国信誉、巩固同盟关系、深化地区国家对美安全依赖、保障美国供应链安全等方面取得了一些进展。然而，由于美国长期缺乏东南亚战略，地区政策的不确定性也难以在短期内得以解决，未来拜登对东南亚国家的全面诱拉仍有可能因为美国的政府更迭而难以维系。除了美国东南亚政策自身的缺陷会影响拜登政府诱拉的效果，东南亚国家大国平衡的战略取向及其与中国持续向好的关系也会使美国诱其遏华的战略目标难以实现。

【责任编辑：宁国辉】

欧盟经贸立法：动向、特点与对华影响^{*}

□ 邹磊

〔提 要〕自 2020 年以来，欧盟接连以“安全”“人权”“环保”“公平竞争”等名义制定或实施一系列经贸立法，并将中国企业、实体和供应链作为重点限制对象，在相当程度上塑造了中欧经贸关系的新常态。这些法案均以保护和增强欧盟产业竞争力为核心目标，凸显政治和意识形态考量，单方面赋予欧方“长臂管辖权”和自由裁量权，是欧盟应对大国经济竞争的重要手段。相关法案将大幅提高中国企业对欧出口合规成本和投资准入门槛，阻碍欧洲企业对华投资和技术溢出，限制中国参与国际经贸前沿议题规则制定。对此，中国需以更加精准有力的措施综合应对，维护本国企业、实体合法权益和供应链安全稳定，推动中欧经贸关系健康发展。

〔关键词〕欧盟、经贸立法、中欧经贸关系、国际经贸规则

〔作者简介〕邹磊，上海市委党校开放战略研究中心主任、副研究员

〔中图分类号〕D996.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0097-20

作为中国重要的贸易伙伴、外资来源地与投资目的地，欧盟对外经贸战略的调整对中欧经贸关系和中国开放型经济有着直接而深刻的影响。自 2020 年以来，欧盟接连制定或实施覆盖外资安全审查、外国补贴、国际公共采购、

^{*} 本文为 2022 年国家社会科学基金一般项目“美欧全球基建计划协调对‘一带一路’的影响与我国应对研究”（项目批准号：22BGJ071）的阶段性成果。

供应链尽职调查、反“强迫劳动”产品、碳边境调节机制、两用物项出口管制、反“经济胁迫”等领域的一系列经贸法案。这些以立法形式出现的欧盟经贸工具看似归属于不同议题，却是一个相互补充的有机整体；表面上虽然不针对特定国家，实际上则把中国作为主要限制、防范或竞争对象。目前，学界围绕欧盟外资安全审查、外国补贴、碳边境调节机制等经贸立法的内容、影响和对策进行了深入分析，但仍有进一步深化的空间。^[1] 例如，在内容上，聚焦欧盟某一特定法案的研究较多，贯通各部经贸立法的系统性和整体性分析极少。^[2] 在视角上，“就经贸谈经贸”的研究较多，将欧盟经贸立法与其产业政策、内部政治、对外关系相结合的分析较少。这就无法完整呈现欧盟经贸战略调整的全景图，难以清晰展示中欧经贸关系重塑的新常态。对此，本文将建立统一的分析框架，阐述欧盟加强经贸立法的新动向，分析不同议题领域的法案所体现的共同特点，评估其对中国特别是中欧经贸关系的深刻影响。

一、欧盟加强经贸立法的新动向

面对国际经贸格局和地缘政治格局的双重变动，欧盟持续充实和完善经

[1] 关于欧盟外资安全审查条例，参见李军：《〈欧盟外资审查条例〉对我国的影响及因应》，《国际商务研究》2021年第2期，第90-98页；邢政君、程慧：《欧盟外资安全审查制度改革与中国的战略应对》，《国际经济合作》2022年第1期，第68-75页。关于欧盟外国补贴条例，参见张生、李妮：《欧盟外国补贴立法：发展、影响及中国的应对》，《国际贸易》2022年第3期，第51-58页；张怀岭：《欧盟外国补贴监管改革趋势及影响》，《国际贸易》2022年第2期，第74-81页。关于欧盟碳边境调节机制，参见杨超等：《欧盟碳边境调节机制的实施要点、影响与中国应对》，《国际贸易》2022年第6期，第28-33页；郭敏平、周杰保、崔莹：《欧盟碳边境调节机制的内容、影响及对策》，《金融纵横》2022年第8期，第59-65页。

[2] 胡子南：《欧盟强化对华经贸防御工具的动因、举措、影响及中国应对》，《太平洋学报》2022年第3期，第53-63页；Fredrik Erixon et al., “The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects,” *ECIPE Occasional Paper*, No.4, 2022, pp.1-142.

贸法律工具箱，试图借此增强欧盟经济竞争力，实现所谓“开放的战略自主”，体现了极强的议题设置和规则制定能力。随着中欧力量对比的变化和欧盟对华认知的调整，特别是欧盟将中国定位为“系统性竞争对手”，中国已成为欧盟一系列立法起草过程中未被直接点名却又难以绕开的重要因素。

（一）以“安全和公共秩序”为由强化外资安全审查立法

在大国竞争加剧的背景下，近年来欧盟及其成员国日益从安全视角出发看待外资并购。中国国际竞争力的快速提升和“一带一路”倡议的顺利实施，尤其是中国企业在欧多项标志性并购交易（如美的并购德国库卡、吉利入股戴姆勒、中远收购希腊比雷埃夫斯港和入股德国汉堡港等），加剧了欧方对境内关键产业和基础设施的不安全感。德国、法国、意大利等国政府、公众和经济界对中资的态度出现重大调整，直接体现为强化本国的外资安全审查制度。^[1] 欧方还担忧，一旦中国国企通过并购掌握欧洲先进的军民两用技术，将对其造成安全隐患。在此背景下，欧盟及其成员国积极推动建立统一的外资安全审查机制。欧委会副主席兼贸易委员东布罗夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）表示，“欧盟现在和未来将继续对外资开放，但开放不是无条件的，如果我们想实现开放的战略自主，就必须在欧盟范围内开展高效的投资审查合作。”^[2] 《欧盟外国直接投资安全审查条例》于2019年获得通过，并在2020年10月全面实施。从权限归属看，欧委会有权对可能有损欧盟整体利益或成员国安全和公共秩序的投资提出意见，成员国保留对某项外国直接投资的最终决定权。从审查范围看，主要涉及关键基础设施（包括能源、运输、水资源、卫生、通信、数据处理或存储、航空航天、国防、金融和其他敏感设施）、关键技术和军民两用技术（包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空航天、国防、核技术、生物技术等）、关键物资（包括能源、

[1] 张怀岭：《美欧强化外资安全审查及其影响》，《国际问题研究》2019年第5期，第78页。

[2] “EU Foreign Investment Screening Mechanism Becomes Fully Operational,” European Commission, October 9, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1867.

原料、粮食等)、敏感信息以及媒体等五大类。从审查标准看,主要包括外资并购是否直接或间接被外国政府控制,是否威胁到成员国安全或公共秩序,是否存在从事非法或犯罪活动的严重风险。^[1]在欧委会的推动下,德国、法国、意大利、西班牙、波兰等国纷纷出台或修订本国外资审查法律,总体倾向是扩大审查范围和降低审查门槛。截至 2022 年底,欧盟 27 国中仅有保加利亚和塞浦路斯尚未宣布建立外资安全审查机制。由于《中欧投资协定》设置了“例外”条款,即便其最终获批生效,也无法解除欧方以“安全和公共秩序”为由施加的投资限制。

(二) 以“公平竞争”为由推动外国补贴和国际采购工具立法

自新冠疫情和乌克兰危机发生以来,欧盟对于外国企业并购境内核心资产和外国政府吸引欧洲企业转移的焦虑感进一步上升,将之视作外国国家战略和政府补贴的结果。在此背景下,欧委会于 2021 年 5 月发布“关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例”草案,并从 2023 年 7 月 12 日起开始实施。条例的实质是限制外国企业利用政府补贴获取市场竞争优势,对欧盟本土产业实施保护。从适用范围看,主要针对外国国有企业,也涉及受公共部门支持或资助的私营企业,中国国企以及美国《通胀削减法案》受益企业将成为重点审查对象。欧委会主席冯德莱恩在 2023 年达沃斯论坛年会上宣称,“中国一直在公开鼓励欧洲和其他地区的能源密集型企业转移,大力补贴国内产业并限制欧盟公司进入其市场,我们将使用包括‘外国补贴条例’在内的所有工具来处理‘非公平竞争’做法。”^[2]针对在欧盟境内开展投资并购(三个财政年度内接受外国政府补贴至少 5000 万欧元、被收购的欧盟公司营业额超过 5 亿欧元)和政府采购(参与公共采购的企业接受第三国至少 400 万欧元

[1] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2019/452 Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” *Official Journal of the European Union*, March 21, 2019, L79, pp.1-14.

[2] European Commission, “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” January 17, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232.

财政资助、采购合同价值超过 2.5 亿欧元) 的大型企业, 欧委会有权强制要求其申报; 针对低于申报标准的中小企业, 欧委会可启动依职权(ex-officio) 调查, 三年内低于 400 万欧元的外国补贴可予以豁免。从处罚方式看, 欧委会有权否决“受补贴企业”的并购项目或宣布其政府采购合同作废, 还可以要求该企业退还政府补贴并做出不影响公平竞争的补救性承诺, 违者最高可被处以全球范围内总营业额 10% 的罚款。^[1] 同时, 为了打开第三国政府采购市场大门, 欧盟还制定了国际采购工具条例, 于 2022 年 8 月正式生效。条例规定, 一旦欧委会认定第三国在公共采购中对欧盟企业存在限制, 可对该国企业参与欧盟及成员国公共采购的竞标报价上调 50% 甚至取消竞标资格, 而加入 WTO《政府采购协定》或与欧盟签订政府采购协议的国家或地区可予以豁免。^[2]

(三) 以“人权”“环保”为名推动供应链尽职调查、反“强迫劳动”产品和“碳关税”立法

近年来, 欧盟致力于在经贸政策中纳入“人权”“环保”议程, 多个成员国为推动企业履行社会责任、实现可持续发展出台法律, 但一直缺乏整个欧盟层面统一的立法和执法框架。为此, 欧委会接连制定涉及供应链尽职调查、反“强迫劳动”和“碳关税”的法案。2022 年 2 月发布的《关于企业可持续发展尽职调查的指令》要求, 欧盟境内相关企业应采取所有适当措施, 调查并消除其上下游供应链中侵犯人权和破坏环境的问题, 否则将面临行政处罚和民事问责。指令于 2022 年 11 月获得通过, 各成员国需在 18 个月内转化为国内法后正式实施。在涉疆问题被持续炒作的背景下, 供应链尽职调查指令在相当程度上被视为针对中国。从适用范围看, 主要涉及在欧盟境内运

[1] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2022/2560 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market,” *Official Journal of the European Union*, December 23, 2022, L330, pp.1-45.

[2] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2022/1031 on International Procurement Instrument,” *Official Journal of the European Union*, June 30, 2022, L173, pp.1-16.

营的两类大型企业，无论其注册地是否在欧盟。第一类是拥有 500 名以上雇员且全球净营业额达 1.5 亿欧元以上的欧盟有限责任公司；第二类是虽未达到上述门槛条件，但拥有超过 250 名雇员且全球净营业额达 4000 万欧元以上的其他有限责任公司。^[1] 与之相互补充，欧委会于 2022 年 9 月发布《关于禁止在欧盟市场上使用“强迫劳动”产品的条例》草案，拟禁止在欧盟市场销售和出口所谓“强迫劳动”产品。条例的法律基础是欧盟“共同商业政策”，生效后由各成员国具体实施，确保“强迫劳动”产品不会进入欧盟内部市场。为了不违反 WTO“非歧视待遇”原则，条例覆盖所有在欧盟制造和从欧盟进出口的货物，不针对特定公司或行业。欧委会将建立名为“欧盟‘强迫劳动’产品网络”的公共数据库，以确保各成员国间的协调。^[2] 此外，为了占据全球碳减排的产业优势和道德高地，欧委会于 2021 年 7 月推出“碳边境调节机制”立法草案，要求进口商在进口时申报货物的碳排放量，并按照欧盟碳排放交易系统项下的价格购买相应证书，等于变相对外国出口企业征收“碳关税”。2023 年 4 月，欧洲议会、欧盟理事会先后批准“碳边境调节机制”，定于 2026 年正式启动和 2034 年全面实施，受影响的进口产品范围涉及钢铁、水泥、铝、化肥、电力、氢及数量有限的下游产品。

（四）以“安全”“人权”为名修订两用物项出口管制条例

出口管制是限制外国获取先进技术的重要途径，也是近年来美欧日等发达经济体开展对华经济竞争的关键手段。2021 年 9 月，新修订的《建立欧盟两用物项出口、中介、技术援助、过境和转让管制机制的条例》正式生效。新条例引入了所谓“人类安全”（human security）的概念，强调通过加强网络监控技术出口管制保护人权，并以涉港、涉疆问题等为由把中国列为重

[1] European Commission, “Just and Sustainable Economy: Commission Lays Down Rules for Companies to Respect Human Rights and Environment in Global Value Chains,” February 23, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1145.

[2] European Commission, “Commission Moves to Ban Products Made with Forced Labour on the EU Market,” September 14, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5415.

点关注对象。时任欧盟理事会轮值主席、德国经济部长阿尔特迈尔（Peter Altmaier）表示，“新规则在加强欧盟竞争力、确保我们的安全利益和促进人权之间取得了适当的平衡。”^[1]多位欧洲议会议员在辩论中宣称，“尊重人权”将成为今后的出口标准，欧盟的最新技术不应被中国等“违反欧盟价值观的国家”利用。^[2]从管制对象看，新条例将“出口商”的定义扩展为任何从欧盟携带两用物品出境的自然人、法人和企业；将“中介”的定义修订为任何从欧盟向第三国提供中介服务的自然人、法人或合伙企业，无论是否在欧盟境内居住或设立；增加“技术援助提供者”概念，涉及从欧盟向第三国或在第三国境内提供技术援助的自然人、法人或合伙企业。从管制内容看，《欧盟两用物项清单》涵盖的物项包括核材料、设施和设备，特种材料及相关设备，电子，计算机，电信和信息安全产品，传感器和激光器，导航和航空电子设备，航海产品，航天器和推进系统等十大类产品及相关软件和技术。从管制方式看，清单内的物项若要出口到欧盟境外，需向成员国当局申请出口许可证。一旦违反规定，将受到罚款、行政处罚、监禁、取消公司董事资格、扣押货物、暂停或吊销出口许可证、暂时或永久禁止从事相关经济活动、没收货物和非法交易所得利润等处罚。^[3]此外，条例未采取美国出口管制规定中的“最小占比规则”和“外国直接产品规则”，对欧盟境外生产的物项不具有管辖权。

（五）以反“经济胁迫”为名开展反外国经济制裁立法

欧盟内部对所谓反“经济胁迫”议题的讨论由来已久，特朗普政府对欧盟出口产品加征关税是最初的触发点，中国对立陶宛实施贸易反制措施则加

[1] “New Rules on Trade of Dual-use Items Agreed,” Council of the EU, November 9, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/09/new-rules-on-trade-of-dual-use-items-agreed>.

[2] European Parliament, “Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-use (Debate),” March 25, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-03-25-ITM-013_EN.html.

[3] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2021/821 Setting Up a Union Regime for the Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-use Items (Recast),” *Official Journal of the European Union*, June 11, 2021, L206, pp.1-461.

速了立法进程。^[1]2021年12月,欧委会发布《关于保护欧盟及其成员国免受第三国经济胁迫的条例》草案,将“经济胁迫”定义为“第三国通过运用或威胁运用影响贸易投资的措施,迫使欧盟或其成员国做出特定的政策选择”,宣称“这是对近年来欧盟及其成员国被蓄意施加经济压力的回应,将强化欧盟的法律工具箱,以更好地在全球层面保护自己”。^[2]条例的法律基础是欧盟“共同商业政策”,生效后由欧委会贸易总司具体负责。从适用范围看,条例不仅针对第三国在本国境内采取的行动及其产生的影响,也针对第三国或受第三国控制和指导的实体在欧盟境内采取的行动及其造成的损害。从反制措施看,一旦认定第三国存在“经济胁迫”行为,欧委会将直接与其接触。在双方多次接触均未能达到欧方预期效果后,欧委会可针对具体情况采取向第三国产品加征关税、限制从第三国进口、禁止采购欧盟出口管制商品、限制进入欧盟政府采购市场、被排除在欧盟金融市场外、暂停科学合作等行动,也可适时通过授权等方式增加其他应对措施。^[3]在草案公布当天,欧委会副主席兼贸易委员东布罗夫斯基斯和欧盟外交与安全事务高级代表博雷利还就所谓“中国海关拒绝立陶宛通关申请”发表联合声明,宣称“欧盟已准备好反击施加在任何成员国身上的各种政治压力和胁迫措施”。^[4]

[1] Jonathan Hackenbroich, *Defending Europe's Economic Sovereignty: New Ways to Resist Economic Coercion*, European Council on Foreign Relations, October 2020, https://ecfr.eu/publication/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion/; Luisa Santos, "EU-China Opinion Pool: What Should the EU's Anti-coercion Instrument Look Like?," MERICS, March 3, 2022, <https://merics.org/en/opinion/eu-china-opinion-pool-what-should-eus-anti-coercion-instrument-look>; Marcin Szczepański, "China's Economic Coercion: Evolution, Characteristics and Countermeasures," European Parliament Research Service, November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219).

[2] European Commission, "EU Strengthens Protection Against Economic Coercion," December 8, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6642.

[3] European Commission, "Questions and Answers: Commission Proposal for An Anti-Coercion Instrument," December 8, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6643.

[4] European Commission, "Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Executive Vice-President Valdis Dombrovskis on China's Measures Against Lithuania," December 8, 2021, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-borrell-and-dombrovskis-chinas-measures-against-lithuania-2021-12-08_en.

二、欧盟经贸立法的共同特点

虽然欧盟推出的一系列经贸立法分别针对不同议题领域，但其背后却有着诸多共同特点。这些共性集中体现了现阶段欧盟对外经贸战略的基本思路，也预示着今后一段时期欧盟进一步出台和强化经贸立法的重点方向。

（一）以保护和增强欧盟产业竞争力为核心目标

当前，产业和科技已成为大国竞争的焦点。在美欧看来，以投资贸易自由化为基础的传统经济全球化模式不再总是于己有利，不但引发了“产业空心化”“供应链脆弱”等问题，更使其难以有效应对与中国等新兴大国的产业竞争，必须通过重设议程、重订规则、重组圈子等方式予以调整。在此背景下，美欧持续出台经贸立法或政策与产业政策之间呈现出密切联动、相互配合的态势，经贸工具直接服务于重塑产业竞争优势这一核心目标。对欧盟而言，一系列经贸条例不仅可以用于调整与其他国家的经贸关系，也可以直接影响与其他国家的产业竞争关系。

一方面，可以防止境内关键产业受到外资并购或冲击，避免被外国优势产业和供应链“卡脖子”。在新冠疫情和能源危机双重冲击下，许多欧洲企业成本骤增、经营困难，成为外资并购的目标。通过出台外资安全审查条例和外国补贴条例，欧盟及其成员国对外国企业特别是国企的投资并购活动设置了“防火墙”，大大增加了后者获取欧盟境内核心资产的难度。面对中国企业在电动汽车、太阳能电池板、风力涡轮机等绿色产业领域的优势，冯德莱恩将之归咎于所谓“巨额隐性补贴”导致的“不公平竞争”，扬言将通过外国补贴条例等工具予以调查。^[1] 该条例不仅适用于中国企业，也将对欧盟境内的美资企业具有约束力，可以和《净零工业法案》、《关键原材料法案》、欧洲主权基金等相互配合，共同应对美国《通胀削减法案》的补贴条款所带

[1] European Commission, “Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with Prime Minister Kristersson on the Occasion of the College Visit to the Swedish Presidency,” January 13, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_205.

来的产业竞争压力。^[1]这也意味着，欧盟在极力反对外国政府补贴的同时，也正加速制定自身的补贴计划，体现了明显的双重标准。

另一方面，可通过制定高标准经贸规则限制竞争对手，获得在特定产业领域的比较优势。近年来，欧盟及其成员国在人权、环保等领域的高标准既促进了本土企业的可持续发展，也相应增加了企业的经营成本，削弱了它们的国际竞争力。为此，欧盟接连出台制定供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品条例、碳边境调节机制、两用物项出口管制条例等，大幅提高外国竞争对手的准入门槛和经营成本，以期达到所谓“公平竞争”的目的。欧洲议会研究服务处刊文坦言，“与其他公司相比，欧盟企业因履行社会责任而处于竞争劣势，解决这一问题的方法就是要求所有活跃在欧盟市场的企业都开展尽职调查。”^[2]这意味着，欧盟一系列经贸立法表面上是以中国为重点限制对象的经贸防御工具，实质上是以增强竞争优势为目标的产业政策法律化。

（二）凸显政治和意识形态考量

近年来，欧盟对外经贸战略的“政治化”“安全化”“道德化”色彩日益鲜明，政治和意识形态因素在经贸立法过程中的作用愈加突出。在“安全”“人权”“环保”“价值观”等名义下，欧盟持续推出了一系列经贸条例。这些举措集中反映了新形势下欧盟对外经贸战略的两个突出取向。一方面，面对全球地缘政治格局的快速变动，欧盟更加注重开放与安全的平衡。在2021年2月公布的贸易战略中，欧盟表达了对所谓“战略依附”的担忧，提出以“开放的战略自主”和打造一个多元、灵活、可持续的全球供应链加以应对。^[3]从制定外资安全审查条例、两用物项出口管制条例、反“经济胁迫”

[1] Kim Mackrael, “EU Foreign-Subsidy Limits Target China but Also Hit U.S. Companies,” *The Wall Street Journal*, December 28, 2022, <https://www.wsj.com/articles/eu-foreign-subsidy-limits-target-china-but-also-hit-u-s-companies-11672234980>.

[2] Ionel Zamfir, “Towards a Mandatory EU System of Due Diligence for Supply Chains,” *European Parliament Research Service*, October 2020, p.6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI\(2020\)659299_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI(2020)659299_EN.pdf).

[3] European Commission, “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” February 18, 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.

条例等来看，欧盟及其成员国的关切既涉及产业安全，也关乎政治军事安全，旨在防止外国政府及其掌控的企业通过并购和进口威胁欧盟安全利益，限制外国对欧盟成员国、企业和实体实施经济制裁措施。另一方面，受到内部政治议程的影响驱动，欧盟也更加注重经贸利益与价值观的平衡。作为人权和环保领域的急先锋，欧盟持续将自身的价值观偏好纳入到与其他国家的政治和经贸关系中。从制定供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”条例、碳边境调节机制等来看，欧盟及其成员国既希望获取经济利益，也试图占据道德高地，在全球层面掌握高标准经贸规则的制定权和主导权。正如欧洲理事会主席米歇尔所宣称的，“作为主要贸易大国之一，我们正在制定反映我们价值观的全球标准。”^[1]

值得关注的是，在当前欧盟机构的决策机制中，历来最热衷“人权”“环保”“价值观”等议题的欧洲议会对内部经贸立法和涉外条约审批的影响力和话语权正在快速提升，而权力的相对扩张又反过来激励其将经贸问题政治化和意识形态化。在此背景下，欧盟对外经贸战略的复杂性和不确定性大大增加，开放与安全、经贸利益与价值观的微妙平衡面临被破坏的风险。

伴随着欧盟经贸立法凸显政治和意识形态考量、中欧实力对比变化以及“安全”“人权”“价值观”议题对双边关系影响日深，欧方也进一步将中国作为立法和执法的重点目标。这不仅反映在欧方不断以所谓涉疆、涉港“人权”问题进行对华经贸施压和限制，还体现在其大力渲染中国国有企业、“一带一路”倡议、军民融合战略等对欧洲经济和安全的威胁。一旦政治和意识形态因素被嵌入欧盟经贸条例中，很容易变成“政治正确”，难以在短期内被剥离或削弱，将在相当程度上塑造欧盟与其他国家特别是中欧经贸关系的新常态。

（三）赋予自身“长臂管辖权”和自由裁量权

欧盟推出的一系列经贸立法既是保护主义政策工具，也是依托市场优势

[1] European Council, “Going big for EU industry - Op-ed article by President Charles Michel,” January 16, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/16/going-big-for-eu-industry-op-ed-article-by-president-charles-michel>.

和规则门槛限制其他国家产业发展的进攻性武器。通过复杂的立法程序和执法流程，欧盟为实质上违反“市场经济”“公平竞争”原则的限制性经贸措施披上了合法性外衣，大大充实了其在对外经贸博弈时的政策工具箱。

欧盟外资安全审查条例、外国补贴条例、供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品等虽然以在欧盟境内运营活动的企业或实体为直接管辖对象，但都延伸至其供应链上下游的外国企业、实体、自然人，从而单方面赋予了欧盟超出其地理范围的“长臂管辖权”。无论是投资或出口欧盟市场的外国企业，还是欧盟跨国公司在其他国家设立的独资或合资企业，都有可能受到其约束和影响。在此过程中，欧盟能否有效实施其“长臂管辖权”在很大程度上取决于外国企业、实体对欧盟市场的依赖度和脆弱性。对欧盟市场依赖度越高、替代性选择越少的外国企业、实体和供应链，越容易受到欧盟经贸法案的实质性管辖和制约。

同时，这些条例对管辖对象和适用范围的认定标准通常较为模糊，不具有法律上的确定性，使欧委会或成员国在执法对象和力度的选择上拥有很大的自由裁量权。例如，外资安全审查条例的审查标准中涉及外资并购“是否直接或间接被外国政府控制”“是否威胁到成员国安全或公共秩序”，但事实上两者均缺乏客观而明确的判断依据，完全依赖于成员国政府的主观认识。在此过程中，一旦外国企业的正常并购活动被贴上政治化标签，就很容易被欧盟内部的负面舆论裹挟，进而遭到成员国政府的从严审查。又如，外国补贴条例涉及的“政府补贴”属于广义范畴，补贴来源不局限于外国政府部门，还涵盖外国金融机构、国有企业以及政府授权的私营企业，形式包括免息贷款、注资、赠款、税收优惠或抵免等。这一定义具有极强的伸缩性，几乎可以覆盖所有在欧盟境内活动的外国大型企业，等同于变相要求其切断与本国公共部门的经济往来，否则就有可能遭到欧委会的审查。再如，反“经济胁迫”条例对于所谓外国“经济胁迫”的认定具有很强的主观性，几乎可以涵盖外国对欧盟成员国、企业、实体和个人施加的各类经贸限制措施。这就抹杀了合理合法的“经济反制”和蛮横霸道的“经济胁迫”之间的区别，等同于欧

委会有权以自身的政治偏好介入各种经贸争端之中，凭空增加了欧委会的对外博弈筹码。

三、欧盟经贸立法的对华影响

欧盟推出的一系列经贸立法大大充实和完善了经贸法律工具箱，可同时用于保护自身关键产业和打击削弱竞争对手。这些条例正式出台前在欧盟内部经历了反复的博弈和妥协，反映了欧盟机构（欧委会、欧盟理事会和欧洲议会）和各成员国的“最大公约数”，具有较强的代表性和稳定性。在未来一段时期，这些立法对中欧经贸关系、中国与其他国家经贸合作以及中国参与国际经贸规则制定等都将产生深远影响。

（一）增加中国企业对欧出口合规成本

欧盟是中国第二大（仅次于美国）出口目的地，中国则是欧盟最大进口来源地。按 2021 年计，对欧货物出口额约占中国出口总值的 15.4%，自华货物进口额约占欧盟进口总值的 22.4%。^[1]但欧委会的《贸易防御工具执行报告》也显示，中国已成为欧盟贸易救济措施的最主要对象。在 2021 年欧盟实施的 140 项反倾销调查中，针对中国的案件高达 96 项，远高于俄罗斯（10 项）和美国（5 项），远超过保护欧盟自身产品和市场的合理范围。^[2]随着欧盟一系列涉华经贸立法的相继落地，中国企业对欧出口将面临更多的制度性壁垒。

欧盟供应链尽职调查指令和反“强迫劳动”条例实施全链条监管，管辖对象表面上是欧盟境内注册或运营且具有一定规模的企业，实际上将审查压

[1] 海关总署：《2021 年 12 月进出口商品主要国别（地区）总值表（人民币值）》，2022 年 1 月 14 日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4122133/index.html>；Eurostat，“China-EU - international trade in goods statistics,” February 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

[2] European Commission, *Commission Staff Working Document: 40th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defense Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2021*, September 19, 2022, p.5.

力和成本传导到供应链上下游的所有企业。这使欧盟及其成员国通过内部立法的方式变相获得了针对中国对欧出口企业的“跨境调查权”和“长臂管辖权”。在上述法案正式实施后，中国出口企业将不得不遵守欧方在人权、环境方面的合规要求，调查权、解释权和裁量权则完全属于欧方。特别是欧盟在反“强迫劳动”条例草案中提出，如果成员国政府无法收集到需要的所有证据，可以根据既有事实进行认定，从而赋予了成员国巨大的自由裁量权。由于中欧人权、环境标准存在一定差异，欧盟经贸条例实施后势必将大幅增加中国出口企业的合规成本，乃至给企业带来动辄得咎的政治风险。事实上，已有一些中资企业对此表示忧虑，担心由于关联供应商可能存在的问题而受到牵连。

随着美欧持续炒作所谓“强迫劳动”议题，中国涉疆供应链企业对欧出口也将面临更多的不公平对待。尽管与美国“涉疆法案”相比，欧盟供应链尽职调查指令和反“强迫劳动”条例并未明确针对特定国别、区域和产品，也未采取“有罪推定”的美式执法方式，但未来仍有可能在美国政府和所谓“人权组织”的政治压力下对中国出口产品从严审查。由于欧盟市场是中国光伏、服装、棉花、番茄产品的重点出口目的地，相关产业也容易受到欧盟法案的冲击。如果欧洲进口商不得不配合接受成员国政府的调查，中国境内相关企业可能需要提供采购订单、发票、物料清单、原产地证、付款记录、买卖双方库存记录、发货和物流记录、生产记录以及员工身份信息等各类数据。这些数据有可能全部或部分涉及中国国家安全、企业商业秘密和公民个人隐私，一旦被提交给欧方，可能违反中国在反外国制裁、国家安全、数据安全和个人信息保护等方面的法律规定，进而引发中欧司法监管冲突。

值得关注的是，在欧委会的《2021年贸易防御工具执行报告》中，特别提及中国出口商通过第三国“逃避”欧盟关税的问题，甚至将此归结为“中国‘一带一路’倡议带来的挑战”，声称将进一步堵住监管漏洞。^[1]这意味着，

[1] European Commission, *Report From the Commission to the European Parliament and the Council: 40th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defense Instruments by Third Countries targeting the EU in 2021*, September 19, 2022, pp.6-7.

今后中国企业转道第三国或在第三国设厂生产后出口欧盟，也将面临欧方更严格的审查。同时，在欧盟反“经济胁迫”条例通过生效后，未来中国对立陶宛等国实施正当反制时也将面临来自整个欧盟层面的政治和经贸施压。

（二）提高中国企业对欧投资准入门槛

欧盟是中国企业重要的投资目的地。截至 2021 年末，中国对欧盟 27 国直接投资存量为 959 亿美元，占对外直接投资总存量的 3.4%，主要分布在制造业（30.2%）、采矿业（19.9%）、金融业（14%）、租赁和商务服务业（8%）、信息传输 / 软件和信息技术服务业（6.1%）等行业。^[1] 但欧盟中国商会和罗兰贝格 2022 年的问卷调查显示，基于政治环境、经济环境和商务服务环境三个指标，在欧中企对欧盟营商环境的总体评价连续三年下降，普遍担忧欧盟一系列经贸立法将演变为保护主义工具。^[2]

欧盟外资安全审查条例聚焦的关键基础设施、关键技术和两用技术、关键物资等领域与近年来中国企业对欧投资重点高度重合，通过设置复杂、严格的审查程序，使市场准入门槛大幅提高。随着各成员国纷纷收紧外资准入政策，中国企业面临审批被拒或追溯审查的风险变大。一旦触发投资审查程序，将面临来自欧委会和成员国的多轮质询，合规和时间成本上升，项目不确定性增加。由于条例将外资控股的欧盟企业在欧投资也认定为“外商直接投资”，未来沃尔沃、倍耐力等拥有中资股权背景的企业也可能成为审查对象，中资在欧“再投资”模式将面临挑战。^[3]

与欧盟外资安全审查条例一样，外国补贴条例也隐含着中国国企对欧投资系“国家战略”和“政府控制”的“有罪推定”。由于欧方对“政府补贴”的标准认定模糊，执行机构自由裁量权大，中国企业特别是国企将面临更严苛的审查，投资风险大幅上升，舆论环境更趋恶劣。在欧中国企业担忧，未

[1] 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2021 年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社 2022 年版，第 37 页。

[2] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《欧盟中国商会 2022 年中国企业在欧盟发展报告》，2022 年，第 38-52 页。

[3] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《中国企业在欧发展报告（2019）》，2019 年，第 42-50 页。

来投资并购将同时面临反垄断、外商投资和外国补贴三重审查。^[1]同时，一旦被迫遵守欧盟条例，在欧中国企业可能陷入左右为难的困境，引发中国相关主管部门与欧委会的监管冲突。

外国补贴条例、国际采购工具条例、反“经济胁迫”条例等也将给中国企业参与欧盟公共采购项目带来重重阻力。此前，已有许多中国企业遭受欧盟及其成员国额外的歧视性待遇，如要求出具“不涉疆”“不存在‘强迫劳动’”等声明。同时，部分国家公共采购文件规定模糊，自由裁量权大，经常以不合理手段设置隐形壁垒，经常通过歧视性标准将中资企业排除在外，甚至在中企中标后采取拖延、不授标等方式逼迫企业主动放弃。^[2]鉴于欧盟公共采购的招标程序复杂，一旦欧委会对中国企业开展政府补贴调查或其他惩罚性措施，将使其难以正常参与投标，未来很可能被实质性排除在欧盟公共采购市场之外。

随着一系列经贸立法的相继实施，欧盟将对中国企业构筑起长期性、制度性的投资壁垒。即便《中欧投资协定》最终获批生效，欧盟从法理上赋予中国企业的市场开放权利也已在相当程度上被取消。

（三）阻碍欧洲企业对华投资和技术溢出

欧盟是中国重要的外商投资和先进技术来源地。从欧盟对华投资行业分布看，2021年排在前五位的分别是制造业、租赁和商务服务业、科学研究和技术服务业、批发和零售业以及采矿业，其中制造业占比超过50%。^[3]从欧盟对华出口结构看，2021年排在前三位的分别是机械和车辆（52%）、其他制成品（20%）和化学品（15%），中国市场占欧盟对外总出口的10%。^[4]这些投资和出口不仅为欧盟带来了巨大的经济回报，也促进了中国经济增长、就业稳定和技术进步。但随着一系列经贸立法的出台，欧盟企业对华投资和

[1] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《欧盟中国商会2022年中国企业在欧盟发展报告》，第46页。

[2] 中国贸促会研究院：《欧盟营商环境报告2021—2022》，2022年，第50—51页。

[3] 商务部：《中国外资统计公报2022》，2022年9月，第11页。

[4] Eurostat, “China-EU - international trade in goods statistics,” February 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

技术溢出面临许多阻碍。

供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品条例等立法不仅可以约束欧盟境内企业的行为和偏好，也将对欧洲企业在中国投资经营的逻辑和预期产生深刻影响。例如，为了规避欧委会和成员国政府潜在的调查和处罚风险，一些在华欧洲企业不得不考虑排除供应链上下游中的涉疆成分，或考虑减少对涉疆产业的投资。这不仅意味着许多欧洲企业事实上将在中国境内接受欧盟法律的“长臂管辖”，也意味着欧盟正通过内部经贸立法的方式破坏中国积极吸引利用外资及其先进技术的努力。与之同步，作为欧盟经济引擎和对华投资主力的德国也宣称，将大幅收紧对在德华资企业提供政府投资担保。德国经济部甚至试图效仿美国，对在中国投资关键行业、希望在中国开设新基地或与中国伙伴建立合资企业的德国公司引入申报和披露要求，进而为后续实施对华投资审查和干预提供依据。^[1]

外资安全审查条例和新版两用物项出口管制条例则对中国获取欧盟关键和新兴技术设置了新的壁垒。长期以来，引进欧盟国家的先进技术对中国企业开展技术创新有着积极作用。两部条例所涉及的关键技术与中国产业升级的总体方向一致，限制中国企业对欧技术并购、进口将阻碍跨国技术传播、交流和溢出。在欧盟发布的第七号、第八号《欧盟通用出口许可证》中，中国均未被列入“出口目的地国家”名单，出口商必须向成员国当局申请出口许可证，由此增加了中国技术进口的成本和不确定性。^[2]特别是在新版两用物项出口管制条例中，“技术援助提供者”被定义为从欧盟向第三国或在第三国境内提供技术援助的自然人、法人或合伙企业，扩大了欧方的打击面和自由裁量权，提升了中欧开展技术交流合作的难度。未来，随着美欧加快推动对华高科技出口管制政策协调，欧盟限制对华出口的新兴技术清单很可能

[1] Bojan Pancevski, “Germany Debates Naming Businesses with Large China Exposure,” *The Wall Street Journal*, November 23, 2022, <https://www.wsj.com/articles/germany-debates-naming-businesses-with-large-china-exposure-11669057478>.

[2] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《欧盟中国商会 2022 年中国企业在欧盟发展报告》，第 52 页。

进一步增加，审查和执法也将更趋严格。

（四）限制中国参与国际经贸前沿议题规则制定

当前，国际经贸规则正在加速重构，各方关注和博弈的焦点已从关税等传统议题延伸至劳工、环境、补贴、国有企业等“21世纪新议题”。欧盟推出的一系列经贸立法反映了其对国际经贸前沿议题的立场主张和规则安排，不仅试图给外国对欧投资贸易设置新壁垒，还旨在全球层面对包括中国在内的发展中国家订立新规则，进而增强和固化自身的竞争优势。

围绕劳工权利、环境保护议题，尽管欧盟曾在双多边自由贸易协定和投资协定中要求经贸伙伴达到相应的企业社会责任标准，但都是基于谈判达成或不具有强制性。结合所谓“全球体面劳动”和“欧洲绿色新政”议程，欧盟持续出台供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品条例和碳边境调节机制等立法。这些欧式规则旨在通过设置新的产业标准，提高中国等发展中国家的制造业成本，塑造有利于欧盟的全球供应链格局。围绕补贴、国有企业议题，欧盟以“公平竞争”为旗号持续出台外国补贴条例、国际采购工具条例、反“经济胁迫”条例等法案，并与外资安全审查等条例相互配合，寻求将其竞争法律体系国际化。特别是外国补贴条例，欧盟的关注点已不再局限于国有企业，而是扩展到了被其认定为受国家战略支持和政府投融资导向补贴的民营企业，这一趋势与当前美国政府对中国企业的打击手法已非常接近。

值得关注的是，除了大力推动欧式经贸规则国际化之外，欧盟还持续与美国开展对华经贸政策协调。自拜登政府上任以来，美欧跨大西洋政治关系得到修复，对华政策协调日益频繁。欧盟的外资安全审查条例、两用物项出口管制条例、反“强迫劳动”产品条例、反“经济胁迫”条例等均提出，要加强与第三国的对话合作，为美欧共同实施对华投资审查、出口管制、进口限制等措施提供了基础。通过七国集团峰会、美欧“贸易与技术委员会”、美欧“中国问题对话”等平台，双方正在积极围绕涉华经贸政策开展协调。特别是美欧“贸易与技术委员会”下设投资筛选、出口管制、贸易和劳工合作等十个工作组，针对中国的意味非常明显。例如，投资筛选工作组的重点

任务就是交换影响国家安全的投资趋势信息，讨论与特定敏感技术、关键基础设施相关的安全风险，并全面评估应对风险的政策工具。^[1] 美欧协调可以与欧盟内部立法形成补充，帮助欧盟堵上执法过程中可能出现的监管漏洞。这意味着，欧盟推动自身经贸规则国际化正呈现出“单边化”和“阵营化”相结合的倾向。一旦 WTO 规则或其他多边规则中纳入欧美版本的劳工、环境、补贴、国有企业等规则标准，将使中国等发展中国家在规则重构中陷入被动，并不可避免地对中国现有的产业和贸易优势造成冲击。

四、结语

为应对大国经济竞争，欧盟推出一系列内部立法，在国际经贸规则各个前沿议题都提出了欧式方案，并依托内部市场优势和对外盟友协调，大力推动单边规则国际化。在此过程中，欧盟频繁使用“安全”“人权”“环保”“公平竞争”等名义，将中国企业、实体和供应链作为重点限制对象，单方面赋予自身“长臂管辖权”和自由裁量权，设置了新的贸易投资规则壁垒，以期增强欧盟产业的竞争优势。这背后反映了全球地缘政治格局和经贸格局的双重变动，特别是中欧实力对比和欧盟对华认识的最新变化。随着法案相继生效实施，其挑战并不局限于双边经贸领域，也将对中国的国家安全、产业发展和科技创新产生消极影响。

对此，中国需持续关注欧盟经贸立法和美欧对华经贸政策协调的最新动向，以更精准、灵活、有力的措施综合应对，维护中国企业、实体合法权益和供应链安全稳定，推动中欧经贸关系健康发展。一是充实完善涉外经贸法律工具箱。特别是要细化完善中国有效反制欧盟“长臂管辖权”的执行机制，为受到欧盟经贸法案影响的中国企业提供具体的救济办法，对严重损害中国利益的欧洲企业和实体予以坚决打击，形成明确的奖惩预期。二是充分利用

[1] European Commission, “EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council,” December 5, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7516.

欧盟决策和执法机制的“弹性空间”。可根据欧盟各部经贸条例的权限归属，有针对性地与欧方立法者和执法者开展沟通协调。在条例出台前，敦促欧盟删除或修改对华歧视性限制条款。在条例生效后，帮助中国企业灵活应对。三是引导中资企业加强风险排查和合规体系建设。通过整合各方渠道和资源，及时提供欧盟各项经贸立法的准确信息和最新进展，动态评估欧盟及其成员国营商环境状况，帮助企业在对欧业务中加强底线思维和风险意识，避免卷入东道国内部政治纷争，成为欧洲舆论的众矢之的。四是优化欧盟企业在华投资经营环境。进一步放宽市场准入，稳定欧盟企业对华投资预期和信心，鼓励其深度融入中国市场生态。在此过程中，需高度重视当前欧盟对华投资呈现出的国别、行业和企业高度集中化趋势（即德国汽车和化工领域的大型跨国公司成为对华投资主力），^[1]积极回应企业关切，引导其在中欧经贸关系中发挥建设性作用。五是及早提出国际经贸规则重构的中国方案。可加强与上合组织、金砖国家、“一带一路”参与国的协调，在双多边经贸谈判和其他多边场合积极发声，避免美欧日等发达经济体在中国未参与的情况下抢先形成全球统一规则。对于欧盟经贸立法中包含的一些合理成分，应予以客观看待和酌情吸收，增进中欧在国际经贸规则重构中的共同认识与利益。

【责任编辑：宁国辉】

[1] 数据显示，2018—2021年，德国占欧洲对华投资的平均份额约43%，汽车、化工、食品加工、制药/生物技术和消费品制造五个行业占欧洲对华直接投资近70%（2008—2012年为57%，2013—2017年为65%），其中汽车行业约占三分之一左右。由于2022年宝马将其在中国合资企业中的股份从50%增加到75%，这一比例进一步升高。See Agatha Kratz et al., “The Chosen Few: A Fresh Look at European FDI in China,” Rhodium Group, September 14, 2022, <https://rhg.com/research/the-chosen-few>.

“全球南方”视域下的日本对非洲政策

□ 马汉智

〔提 要〕非洲作为“全球南方”重要组成部分，成为日本实现其“政治大国”夙愿的重要依托。日本在战略上，诱拉非洲国家进入其“印太构想”，拓展战略空间；政治上，紧密团结非洲，推动联合国改革；经济上，完善对非经济外交，夯实日非务实合作根基；安全上，优化制度设计，确保非洲供日能源安全；软实力建设方面，注重理念引领和实践，提升日本在非影响力。由于日本对非政策长期以来的外生性、日非合作民间基础薄弱等原因，日本实现对非战略目标的掣肘多。“全球南方”崛起背景下，日本对非政策给中非合作带来的负面影响开始显现。展望未来，日本只有摒弃对“全球南方”的错误认知，才可能使其对非洲的政策调整收获预期的效果。

〔关键词〕“全球南方”、日非关系、日本“印太构想”、中非合作

〔作者简介〕马汉智，中国国际问题研究院发展中国家研究所助理研究员

〔中图分类号〕D831.32

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0117-21

自2022年2月以来，“全球南方”^[1]话题在日本逐渐升温，并上升为主流外交政策话语。日本2023年版《外交蓝皮书》首次引入了“全球南方”一词，认为国际社会正处于历史性转折期。事实上，日本针对“全球南方”的

[1] 迄今为止，研究者们对“全球南方”的内涵尚未达成共识。一般认为，“全球南方”泛指拉丁美洲、亚洲和非洲等地区，由于在地理范围上大多位于南半球而得名。乌克兰危机以来，“全球南方”的概念被注入更多政治内涵，被视为不追随西方甚至是反西方的政治力量。事实上，“全球南方”并非新概念，也并非新现象。21世纪以来，英文学术文献和媒体用语中用“全球南方”描述世界政治和经济形势新变化的情况显著增加。

战略谋划和政策调整早在安倍晋三第二次执政以来就逐步形成,并延续至今。本文将从“全球南方”视域出发,考察日本的对非政策调整。

近年来,关于日本对非政策调整的研究或集中在对非援助领域,^[1]或置于中日竞争框架,^[2]抑或在日版“印太构想”框架下谈及对非政策。^[3]概言之,上述研究未能结合以非洲为代表的“全球南方”崛起的大背景,也没有从日

[1] 参见 Purnendra Jain, “Japan’s Foreign Aid: Old and New Contests,” *The Pacific Review*, Vol.29, 2016, pp.93-113; Pedro Amakasu Raposo, *Japan’s Foreign Aid Policy in Africa: Evaluating the TICAD Process*, Springer, 2014; Yasutami Shimomura, John Page, and Hiroshi Kato, eds., *Japan’s Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Springer, 2016; 王一晨、吕耀东:《基于“发展—安全关联”观的日本非洲政策》,《西亚非洲》2022年第2期;潘万历、白如纯、吕耀东:《战后日本对非洲政府开发援助的战略性演进:从1.0到3.0》,《现代日本经济》2021年第3期;张梅:《从日本对非洲援助看其软实力外交》,《现代国际关系》,2022年第4期;高橋基樹「TICADの変遷と世界—アフリカ開発における日本の役割を再考する—」、『アフリカレポート』(Africa Report)2017年55号、47-61頁;金子七絵「TICADプロセスと日本のアフリカ開発協力」、『立法と調査』、451号、2022年11日、66-82頁;六辻彰二「日中の『援助競争』はアフリカの自助努力を損ないかねない」、『ニューズウィーク日本版ホームページ』、2022年09月02日、<https://www.newsweekjapan.jp/mutsuji/2022/09/ticad8.php>。

[2] 参见 Jagannath Panda, “The Asia-Africa Growth Corridor: An India-Japan Arch in the Making?,” *Focus Asia: Perspective & Analysis*, No. 21, August 2017; Claire Amuhaya and Denis Degterev, “Foreign Aid as Foreign Policy Tool: Competition of Projects Aid Allocation to Kenya between Japan and China,” *Asia and Africa Today*, 12, 2019, pp.68-74; Anas Elochukwu, “Strategies of China and Japan’s Rivalry in Africa,” *Journal of Chinese and African Studies*, Vol.1, No.1, 2020, pp.68-78; Brendon J. Cannon, “Grand Strategies in Contested Zones: Japan’s Indo-Pacific, China’s BRI and Eastern Africa,” *Rising Powers Quarterly*, Vol.3, 2018, pp.195-220; 张永蓬:《日本对非外交:从实用主义平衡到战略重视》,《西亚非洲》2018年第5期;国晖:《日本对非政府发展援助研究——基于对华制衡视角》,《日本学刊》2022年第6期;藤生将治「対アフリカ外交を取り巻く国際情勢とTICAD一岐路に立つTICADと今後の方向性—」、『立法と調査』452号、2022年12日、80-95頁;高橋恵子、米村耕一、平野光芳「日本は『人』で勝負 岸田流アフリカ支援、狙うは中国式の“穴”」,『毎日新聞ホームページ』、2022年8月28日、<https://mainichi.jp/articles/20220828/k00/00m/030/158000c>;武居秀典「中国対抗で膨らんだアフリカ支援『4兆円』の意味 グリーンやスタートアップへの投資効果に疑問」,『東洋経済ホームページ』、2022年9月7日、<https://toyokeizai.net/articles/-/616341>。

[3] 参见 Srabani Roy Choudhury, ed., *Japan and Its Partners in the Indo-Pacific: Engagements and Alignment*, London and New York: Routledge, 2023, pp.186-201; Brendon J. Cannon, “Japan’s Indo-Pacific Operationalizing Tokyo’s Vision in Eastern Africa,” in Ash Rossiter and Brendon J. Cannon, eds., *Conflict and Cooperation in the Indo-Pacific: New Geopolitical Realities*, London: Routledge, 2020, pp.115-132; Yuichi Hosoya, “FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Review*, Vol.26, 2019, pp.18-28; 乔亮:《日本“印太”战略的生成、演变和发展的新趋势》,《东北亚论坛》2022年第4期;田中明彦「『自由で開かれたインド太平洋戦略』の射程」、『外交』2018年47号、36-41頁。

本对外战略全局讨论其对非政策调整的时代性和战略性。因而，本文从“全球南方”视域出发，考察日本如何调整对非政策、服务总体战略，分析其对中非合作的影响，具有明显的现实意义。

一、日本提升“全球南方”在外交战略中的地位

2008年国际金融危机后，日本对国际格局的认知更加清晰，这突出体现在其《外交蓝皮书》对国际力量的相关表述中。21世纪以来，“全球南方”国家中以金砖国家为代表的新兴市场国家快速崛起，推动国际力量对比“东升西降”的趋势加速演进。同时，在国际格局中占主导地位的西方国家普遍遭遇战略困境，实力地位明显下降。美国经济高度虚拟化，政府对市场的监管形同虚设，最终导致国际金融危机爆发，目前仍深陷危机泥潭。欧洲则接连遭遇债务危机、难民危机、恐怖主义等，经济陷入停滞。当前，新兴市场和发展中国家经济总量占全球GDP的比重已接近40%，对世界经济增长的贡献率已达到80%，成为全球经济增长的主要动力。

随着经济体量的日益成长、政治上的成熟以及国家治理能力的提升，“全球南方”正在成为新的战略资源，^[1]这也推动日本加速转向“全球南方”。一向对国际态势变动敏感的日本主动依靠非洲在内的“全球南方”国家，实现其“政治大国”的愿景。^[2]安倍之前，日本内阁对其外交的“边疆地区”（如拉美、非洲）相当忽视，安倍第二次执政重新激活了日本在这些地方的外交活动，其“俯瞰地球仪”外交实质上就是拓展日本外交的空间，将非洲在内的“全球南方”纳入其战略视野。整个安倍时期，日本政府对非洲等广大“全球南方”

[1] 李小云、徐进：《全球南方能否成为中国新的战略纵深？》，《文化纵横》2023年第2期，第44页。

[2] 经过20世纪80年代以来的长期酝酿，日本要“在经济大国的基础上成为政治大国”的战略目标在冷战后最终确立，其核心诉求包括参与主导国际新秩序构建、成为联合国安理会常任理事国、着手政治行政体制改革、酝酿修改和平宪法。“政治大国”的战略和政策体系在安倍时期逐步完善。

国家的重视超过以往。岸田文雄就任日本首相后,进一步继承和发展安倍路线,提出“新时代现实主义外交”,全力推介“全球南方”,为日本拓展活动空间。2023年的日本《外交蓝皮书》指出,“全球南方”在日本外交战略中日益重要,但这些国家与美西方在乌克兰危机等问题上分歧明显,日本需要找到一种弥合分歧的、包容的多边主义路径。2023年1月,岸田文雄在访问华盛顿期间发表演讲,声称“如果西方被‘全球南方’抛弃,将会沦为少数派,不利于解决政策性课题”。在其后的施政方针演说中,岸田文雄强调:“为了与整个国际社会合作应对全球面临的课题,将加大对‘全球南方’事务的介入力度”。对于日本而言,努力推广“全球南方”概念,一方面彰显日本外交的自主性,通过拉拢和依靠“全球南方”力量,实现其“政治大国”的目标。另一方面,通过打造新的外交话语,增加西方世界对于“全球南方”国家的号召力,努力维系“以法治为基础的国际秩序”。

作为“全球南方”重要组成部分的非洲是日本实现“政治大国”目标的重要依托。21世纪以来,随着“非洲发展新伙伴计划”的实施、非洲联盟的成立、非盟《2063年议程》的出台,泛非主义与非洲复兴的愿景交相呼应,非洲作为“全球南方”重要力量,开始在国际舞台展现其战略自主。2014年的日本《外交蓝皮书》指出,非洲对日本愈发重要,原因在于:非洲作为日本重要进口来源、制造中心和消费市场,发展潜力巨大,扩大日非之间的贸易和投资,可以帮助日本振兴自己的经济;为解决非洲的贫困、不平等、冲突和恐怖主义作出贡献,将有助于日本赢得国际社会的信任和尊重;加强与非洲的关系,非洲影响力在国际社会日益增加,将提高日本在国际舞台上获得支持。^[1]日本政府认为,非洲成为“21世纪最后边疆”的潜力正吸引国际社会前所未有的关注,进一步深化日非合作至关重要。岸田指出,2050年非洲人口将占世界总人口的约四分之一,非洲是一个年轻、充满希望、有望实

[1] Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 2014 Summary,” October 15, 2014, https://www.mofa.go.jp/fp/pp/page22e_000566.html.

现强劲成长的大陆。^[1] 在各大国加紧布局非洲的背景下，非洲成为日本谋求战略自主的重要依托。

二、日本对非政策的调整

日本外交战略既定的基本路线是，在日美同盟框架内不断提高外交的自主性，在地区甚至全球范围内谋求话语权和主导权。^[2] 随着作为“全球南方”重要组成的非洲在国际事务中日益重要，日本兼具战略、政治、经济、安全等色彩的“非洲外交新战略”正式形成。

（一）诱拉非洲国家接受日版“印太构想”，积极拓展战略空间

非洲是日本“自由开放的印太构想”（以下简称“印太构想”）的首倡之地。2016年8月，安倍在第六届“东京非洲发展国际会议”（TICAD）上正式提出“自由开放的印太”战略，标志着日本一项新的综合性对外战略正式出台。日本的外交传统并不以明确的指导原则为基础，但“自由开放的印太”战略提供了一种更清晰的理解日本战略思维的方式。^[3] 安倍强调，“要将亚洲至非洲建设成增长与繁荣的大动脉”，并呼吁日本与非洲加强政治和海洋安全合作，“将连接两个大陆的海洋建设为以‘法治’维护的和平大洋”。^[4] 日本有意将非洲大陆打造为“自由开放的印太”战略的支点。2016年9月，日本政府在安倍访问印度的外交公报中使用“自由开放的印太战略”表述，明确标定日本对外战略的核心取向。在2019年第七届TICAD的“宣言”中首次写入“自

[1] 《岸田总理在第八届非洲开发会议（TICAD 8）开幕式上的演讲》，日本国首相官邸网站，2022年8月27日，https://www.kantei.go.jp/cn/101_kishida/statement/202208/_00007.html。

[2] 中国社会科学院日本研究所课题组：《从政局变动看日本内政外交走向——以自民党总裁选举与第49届众议院大选为中心》，《日本学刊》2021年第6期，第16页。

[3] Ryo Sahashi, “The Indo-Pacific in Japan’s Foreign Policy,” April 2, 2019, <https://www.wita.org/atp-research/the-indo-pacific-in-japansforeign-policy>.

[4] 《安倍总理在第六届非洲开发会议（TICAD VI）开幕式上的演讲》，日本国首相官邸网站，2016年8月27日，https://www.kantei.go.jp/cn/97_abe/statement/201608/1218963_11159.html。

由开放的印太构想”（之前称为战略）的表述，凸显日本既配合美国战略调整，同时推进自身“印太战略”的用意。^[1] 在2022年第八届TICAD开幕式上，岸田文雄再次强调，为推进“印太构想”，实现包括安理会改革在内的加强联合国整体机能的目标，日本将从各个等级加强与非洲的合作。^[2] 非洲大陆是日版“印太构想”的重要组成部分，肯尼亚、莫桑比克、乌干达、坦桑尼亚、埃塞俄比亚等非洲国家是该构想的重要支点。

日本将非洲纳入其“印太构想”，意在紧密配合美国“印太战略”前提下，拓展其战略自主。美国“印太战略”的核心目标是围堵和遏制中国，美日印澳“四边机制”是该战略的核心平台。美国“印太战略”目标剑指中国符合日本国家利益，但该“印太战略”具有封闭性和排他性，一定程度上束缚日本的手脚。美国将非洲排除在其“印太战略”框架之外，并不符合日本的利益。日本的“印太构想”具备融汇渗透多个领域、交叉贯穿多个层次的综合性特征，其核心支柱包括：促进和建立法治、航行自由和自由贸易等；追求经济繁荣（改善互联互通等）；致力于地区的和平与稳定。显然，拓展日非在上述方面的深入合作对日本至关重要。日本将非洲纳入其“印太构想”，一是可以丰富其战略内涵，拓展日非合作，拉拢非洲一大片；二是增加其外交自主性，避免被美国牵着鼻子走；三是在非洲尤其是东非海岸遏制中国的政治、经济、军事影响力。

日本在非洲推进“印太构想”的具体举措包括：与印度合作，推进“亚非增长走廊”建设；^[3] 将日本长期参与建设的“东非北部走廊”、“纳卡拉走廊”、肯尼亚蒙巴萨港、马达加斯加图阿马西纳港作为其“印太构想”的重要内容；利用TICAD等机制，加大外交攻势，向非洲国家推介其构想，目

[1] 白如纯：《日本对非洲外交的新动向——以第七届“非洲发展国际会议”为中心》，载杨伯江主编：《日本蓝皮书：日本研究报告2020》，社会科学文献出版社2020年版，第152页。

[2] 《岸田总理在第八届非洲开发会议（TICAD 8）开幕式上的演讲》。

[3] “亚非增长走廊”的建设进展非常缓慢。具体参见：Takuya Taniguchi, “Should We Forget about the Asia-Africa Growth Corridor?,” *Lettre du Centre Asie*, No.87, October 19, 2020.

前已确认与南非等非洲六国在“印太构想”框架下合作；为配合“印太构想”的实施，日本还以反海盗、反恐、国际贡献等名义，向相关国家派遣自卫队，充实日非关系的政治和安全内涵；不断加大对相关国家的援助力度。岸田承诺，日本到2030年前通过民间投资和日元贷款等，官民总计对印太地区动员750亿美元的资金，致力于实现与各国的共同发展。

（二）依托非洲，推动联合国改革

成为联合国安理会常任理事国是日本外交的最大夙愿。非洲国家占联合国193个会员国中的54个，而联合国安理会常任理事国的改革必须获得现常任理事国的同意，再加上三分之二以上会员国的同意，因此在这一问题上获得非洲国家支持显得至关重要。除了追求常任理事国的席位，日本还依赖非洲这个票仓保障其成为联合国非常任理事国的“常客”。安理会10个非常任理事国席位，任期两年，每年通过选举更换五个席位。按规定，至少需要获得联大三分之二的支持票才能当选安理会非常任理事国。除联合国安理会之外，非洲在国际组织中形成的体量可观的投票集团，均能对结果产生重要影响。非洲大陆是日本谋求政治大国地位无法忽略的力量。

近年来，日本依靠非洲推动联合国改革的步伐明显加快。1993年，日本发起成立TICAD，借西方无暇顾及非洲，拉拢广大非洲国家，服务其“大国化”战略。但由于TICAD主要聚焦传统的援助等议题，且受制于美欧主导的官方发展援助的条框等，日本利用TICAD实现政治目标的努力受到严重束缚。在2008年第四届TICAD期间，虽然一些非洲领导人支持日本的联合国外交，其他非洲领导人表示，提供政治支持的条件是TICAD产生更快和更具体的结果。^[1]受其影响，在2013年第五届TICAD会议上，安倍高调宣布在未来五年为非洲提供320亿美元的援助，以支持非洲基础设施、农业和人力资源开发，同时为实现千年发展目标和支​​持非洲的和平与稳定作出贡献。第五届TICAD

[1] Matsuo Watanabe, “Japan’s Foreign Aid Policy in Transition: An Interpretation of TICAD IV,” *Japan Aktuell Journal of Current Japanese Affairs*, 2008.

还专门举行“日本与非洲关于联合国改革首脑会议”，显示出日本在这一问题上争取非洲支持的强烈愿望。2015年，日本政府总结出探讨联合国安理会改革新方案的主要内容，包括将常任理事国由现在的5个扩大至11个，将非常任理事国由现在的10个扩大至14个或15个。与2005年的“日德印巴四国计划”相比，此次新方案增加了非常任理事国名额，并以非洲国家为对象。^[1]2016年，在第六届TICAD上，安倍明确表示，推动联合国安理会改革是日非的共同目标，日本将全力支持非洲《2063年议程》提出的“2023年之前争取让非洲国家成为联合国安理会常任理事国”的目标，并呼吁日非为实现安理会改革携手并进。^[2]2019年第七届TICAD通过的《横滨宣言》指出，日本支持非洲在安理会的充分代表权，非洲应获得不少于两个常任理事国席位，以及所有与该席位相关联的特权和优待，包括一票否决权。日本还支持非洲获得五个非常任理事国席位。这符合非洲国家在《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》中表达的共同立场。^[3]2022年第8届TICAD《突尼斯宣言》再次重申日本和非洲国家加大在联合国改革等议题上合作的强烈意愿。2023年4月底，岸田走访的加纳和莫桑比克均为联合国安理会非常任理事国，岸田强调将同两国一道推动安理会改革、强化联合国职能等。

（三）完善战略经济手段，夯实日非务实合作根基

重振经济是安倍执政以来日本内政外交的重要目标。只有建立一个经济上强大的日本，才能挑战战后的禁忌和限制，确保日本的大国地位，促进日本发挥更积极和强大的安全作用。^[4]鉴于非洲社会发展需要外部援助、非洲

[1] 吕耀东：《从〈内罗毕宣言〉看日本在非洲利益的深化及其战略意图》，《西亚非洲》2016年第6期，第72页。

[2] 《安倍总理在第六届非洲开发会议（TICAD VI）开幕式上的演讲》。

[3] African Union, “Yokohama Declaration 2019 - Advancing Africa’s Development through People, Technology and Innovation,” August 30, 2019, http://www.mofa.go.jp/region/Africa/scad/ticad7/PDF/Yokohama_declaration_en.PDF.

[4] Hugo Dobson, “Is Japan Really Back? The ‘Abe Doctrine’ and Global Governance,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol.47, No.2, 2017, pp.199-224.

大陆未来发展的潜力、特朗普上台后美国提出“印太战略”以及中国在非洲影响力迅速扩大等事态，日本政府适时调整对非洲经济外交政策。在 2013 年第五届 TICAD 闭幕时，安倍就敦促日本私营部门更多关注非洲。他说：“在本世纪中叶之前的几十年里，非洲将成为一个增长中心。现在是我们投资非洲的时候了。”由于安倍内阁发出强有力的信息以及日本政府宣布总额达 320 亿美元的一揽子重大经济合作计划，有迹象表明日本私营部门对非洲越来越感兴趣。^[1]而系统的调整从 2016 年第六届 TICAD 开始，到第七届 TICAD 基本成形。调整的核心框架包括：对非洲经济外交由政府主导转向官民并举；单边经济援助转向战略性合作；以中国为竞争对手，扬长避短巩固日本优势地位；配合美国的战略调整，在“印太构想”框架下致力于实现成为政治大国的目标。^[2]为密切日非经济联系，TICAD 由五年一届调整为三年一届。

推动 TICAD 从援助平台向商业开发平台转换是日本对非经济外交的重要内容。在第五届 TICAD 结束后的 2014 年初，安倍成为首位率领由 29 家公司组成的商业代表团访问非洲的日本首相，凸显日非合作从援助到贸易、投资合作的转向。2016 年第六届 TICAD 通过以“促进非洲可持续发展”为目标的《内罗毕宣言》，明确把“经济多元化与产业化、医疗保障体系建设、繁荣共享的安定社会”作为日非合作的“三大支柱”，日本计划在 2017—2019 年间提供 300 亿美元，用于对非洲高质量基础设施建设的投资。安倍在 2019 年 1 月的施政演说中提到，蓬勃发展的非洲不再是援助的对象，而是共同成长的伙伴。^[3]2019 年第七届 TICAD 通过的《横滨宣言》把商业合作放在非洲开发的中心位置，改善非洲营商环境，支持非洲在经济结构等方面的调整，为日本企业进入非洲创造有利条件；设立非洲商务协议会、创立合作基金，推进国

[1] Hiroshi Kato, “Japan and Africa: A Historical Review of Interaction and Future Prospects,” *Asia-Pacific Review*, Vol.24, No.1, 2017, pp.95-115.

[2] 白如纯：《从内罗毕到横滨：日本对非洲经济外交新布局》，《现代日本经济》2020 年第 6 期，第 29 页。

[3] 第 198 回国会参议院本会議録第 1 号 8 頁（2019.1.28）。

内中小企业在非洲开展业务；首次宣布私营公司为论坛正式合作伙伴，未来三年吸引 200 亿美元的私人投资进入非洲，这代表着日非合作的重要转变。在 2022 年第八届 TICAD 开幕式上，岸田文雄宣布，未来三年，日本将汇集官与民的力量，向非洲提供规模达 300 亿美元的投资。目前，日本已同南非、尼日利亚、肯尼亚等非洲七大重要经贸合作伙伴建立双边营商环境改善委员会，为更多日企赴非投资搭桥铺路。

（四）突出经济安全理念，确保非洲供日能源安全

近年来，日本对能源安全更加重视。从内因看，2011 年福岛核事故后，日本国内核能发电处于低位徘徊状态，不得不继续依赖传统的化石能源发电，国内对化石能源的依赖度提升。而对中东石油天然气依赖的脆弱性导致日本将目光转向非洲。从外因看，随着地缘经济和政治重大变化，如何保证自身经济安全成为各国首要政策目标。各大国比以往更加重视将国家安全和经济视为一体，纷纷以本国产业为中心制定相关政策。2018 年以来，美国、德国、韩国、经济合作与发展组织、欧盟等国家和国际组织纷纷制定相关法律、法规和政策，强化从经济安全的视角对外国直接投资进行管理。日本正是在这一背景下，加速构建其经济安全保障机制。另外，新冠病毒变异与疫情反复造成物流不畅甚至被阻断，供应链紊乱，众多国家和地区的生产、经济活动放缓，暴露出全球化背景下产业、经济对外依存的弊端。作为一个岛国，日本能源极度匮乏，保障经济安全遇到的掣肘多，平衡安全与发展的任务更艰巨。

非洲是日本能源安全供给的重要依托。非洲的锰、钛、磷等矿藏的储藏量位居全球前列，一直是日本重要的进口来源地。以 2018 年为例，日本共进口锰矿石 1081002 公吨，其中自非洲进口 854339 公吨，占比高达 79%，在其他稀有金属方面，日本也对非洲保持着较高的依赖度。虽然目前日本从非洲进口原油的比重较低，但在矿产资源，特别是稀有金属方面，非洲为其提供了稳定的资源供应。日本在非洲谋求构建的经济体系，首要目标就是要确保能源的长期、稳定和廉价供应，以尽快打破能源高度依赖中东地区的局面，

为国内经济发展创造稳定的能源环境。^[1]

日本推出系列举措保障非洲供日能源安全。日本加快发展与非洲的能源合作关系。2013年5月,日本召集非洲15个国家的能源资源部长在东京召开了第一次日本非洲能源部长会议,出台了《日本与非洲促进能源资源开发倡议》。日本还在肯尼亚、尼日利亚、南非等18个非洲国家任命了能源矿物资源专门官员,以确保供日能源安全。为确保能源供应,日本石油天然气和金属矿物资源机构(JOGMEC)加大在南非等国布局。JOGMEC参与了南非的铂族金属和铬项目以及非洲多个国家的矿产资源勘探合资项目,同时在资金和技术上支持日本公司的矿业投资。除矿产资源领域外,JOGMEC还参与莫桑比克煤炭和天然气开发以及肯尼亚石油地质和地球物理调查。^[2]

(五) 重视对非合作理念的创新与实践,拓展在非软实力

软实力外交是日本把非洲打造成“印太构想”支点的重要路径。^[3]日本对非洲的软实力外交突出表现在独具特色的对非援助方面。在经济低迷时期,日本不仅没有削减其政府发展援助的投入,而且还反其道而行之,加大对非洲提供发展援助的力度。相比其他西方发达国家,日本对非援助坚持“政经分离”原则,不附加政治性条件。日本提出的尊重受援国的“主事权”、与受援国构建“伙伴关系”、重视“人类安全”等理念在非洲有一定市场。在第八届TICAD上,岸田文雄提出与非洲成为“共同成长的伙伴”等理念,这使其对非发展合作理念颇具新意。在抗击疫情过程中,日本积极宣传其对非健康卫生援助的“全民健康覆盖”理念,充分体现了其对外援助的草根性特点,提升了日本在非洲的软实力。

[1] 潘万历、宣晓影:《冷战后日本的非洲政策:目标、特点以及成效》,《战略决策研究》2020年第4期,第61-83页。

[2] JOGMEC,“JOGMEC Establishes Johannesburg Office as a Base for Natural Resource Development in Africa,” January 28, 2019, https://www.jogmec.go.jp/english/news/release/news_10_000067.html.

[3] 张梅:《从日本对非洲援助看其软实力外交》,《现代国际关系》2022年第4期,第33-41页。

除理念输出，日本还高度重视理念的落地。在第五届 TICAD 上，日本就提出“全民健康覆盖”理念要在非洲落地，并推动出台支援非洲“全民健康覆盖”框架。在第七届 TICAD 会议上，日本继续倡导“扩大全民健康覆盖”，推动“非洲健康构想”。安倍政府承诺，要使非洲实现“全民健康覆盖”范围新增 300 万人。^[1] 作为日本推进全球卫生外交战略的核心内容和安倍外交的重要方向，“全民健康覆盖”已成为日本对发展中国家，特别是对非洲国家开展卫生医疗援助的“管总”理念和框架。自 2020 年新冠疫情暴发以来，非洲各国受疫情严重冲击，日本作为世界卫生医疗及对外援助大国，为增加自身在非影响力，着眼后疫情时代日非合作，不断加大对非洲紧急卫生医疗援助力度，着力开展“抗疫外交”。^[2] 2020 年 4 月，日本国会批准总额高达 25.69 万亿日元的 2020 年度第 1 次补充预算案以应对新冠疫情，被称为“史上最大规模补充预算案”，其中划拨了 840 亿日元作为对包括非洲在内的全世界发展中国家的抗疫资金支持。显然，这些努力有助于提升日本国家形象，使其在国际对非合作中形成自己的优势和特色。

三、日本对非政策的局限性

尽管日本政府将非洲作为其实现“大国化”目标的重要抓手，且在战略和策略上都进行了全面优化，但“战后体制”等因素掣肘日本实现其既定目标。

（一）日本对非外交具有强烈的外生性

纵观历史，日本对非政策的结构和内容严重缺乏内生性、自主性。20 世纪 60 年代，日本的援非政策被定义为其亚洲政策的翻版。70 年代，日本对非洲的重视源于其与中东、东南亚关系的恶化，而不是出于发展日非关系的需要。80 年代，由于日本对美欧贸易存在巨大顺差，美欧要求日本将国际贸

[1] 《安倍总理在第七届非洲开发会议开幕式与全体会议上的基调演讲》，日本国首相官邸网站，2019 年 8 月 28 日，https://www.kantei.go.jp/cn/98_abe/statement/201909/_00001.html。

[2] 王一晨：《日本对非洲抗疫援助外交》，《东北亚学刊》2021 年第 4 期，第 117-130 页。

易盈余、外汇储备和国内私人资本，通过政府发展援助和商业贷款等渠道回流发展中国家，从而达到削减日本国际收支顺差的目的。迫于美欧压力，日本加大对非援助，甚至一段时间引领美西方对非援助。20世纪90年代和21世纪初，日本对非援助从经济导向型转向关注人类安全的政策，这也主要是美西方集体施压的结果。有学者指出，日本一直是一个大国，但从未表现出典型的大国行为。日本与非洲大陆的关系既是战略性的，也是机会主义的，但在目标是规范性的。^[1]

日本对非外交的“外压反应式”特征充分体现出其整体外交政策的依附性。“全球南方”崛起的时代背景下，维护、强化日美同盟，配合美国区域与全球战略是日本对外政策的轴心。日本对非政策难以突破对美依附性这一主要矛盾，日美同盟加速嬗变导致日版“印太构想”日趋美国化、封闭化。2023年3月，岸田在访问印度期间，公布了以东南亚、南亚、太平洋岛国为重点的“印太构想”新计划，表明其战略重点地区正逐步与美国趋同，依靠非洲拓展其战略自主的努力进一步受制于日美同盟。日本尾随美国在非洲与中国搞大国竞争甚至对抗，这显然不是非洲乐见的，也必然对其非洲政策的效果产生不利影响。

（二）官方热络与民间冷落形成反差

一方面，非洲是日本开展经济外交乃至整体外交战略的重要地区，日本政府始终对其高度重视，颇有进取精神。另一方面，从进出口贸易、投资的增量和存量、官方援助等基础数据的角度来看，日本在非洲的存在感和影响力又似乎在逐渐下降。这一悖论在与其他国家的横向比较中更为明显。^[2]

完善对非经济外交是日本政府的重要目标，尤其是鼓励更多私人资本进入非洲，从而推动日非关系由发展援助转向贸易与投资驱动，但这一努力成

[1] Scarlett Cornelissen, “Selling Africa: Japan’s G8 Politics and Its Africa Diplomacy,” *Global Governance*, Vol.18, No.4, 2012, pp.461-470.

[2] 贺平、鄢宇濛：《日本在非洲的“第三方市场合作”——模式、特征与启示》，《复旦公共行政评论》2021年1期，第9页。

效不彰。日本对非直接投资存量在2013年达到121亿美元的峰值后，一直呈下降趋势，到2019年下降到61亿美元，到2020年进一步下降到48亿美元；对非投资占日本海外直接投资的比例从2013年的1.1%，下降到2020年的0.2%。^[1]再以日本在非洲最重要的合作伙伴南非为例，2013年，日本在南非的直接投资存量达87.9亿美元，2020年只有31.8亿美元。^[2]疫情冲击下，日本企业在非洲的经营状况受到巨大冲击。根据日本贸易振兴机构的调研，2020年日本在非洲的公司中预计盈利者所占比例较2019年下降13.8个百分点，降至36.5%。而“盈亏平衡”和“亏损”的企业在大幅增加。^[3]显然，日本政府极力推动日本企业进入非洲，但效果并不理想。2023年1月日本贸易振兴机构的调查显示，过半数的日企认为非洲大陆“不安定的政治、社会环境”影响其投资愿望。有研究指出，日本政府的目标似乎没有实现，政治言论与当地现实之间存在着巨大的差距。日本公司非常不愿意在一个他们不熟悉、对他们来说似乎遥远且有风险的大陆投资。^[4]

（三）日版“印太构想”存结构性阻碍

美国暂不打算将非洲纳入其“印太战略”。2017年12月，特朗普政府出台的《国家安全战略报告》明确将“印太”划定为“从印度西海岸到美国西海岸的地区”，^[5]排除了印度洋西部、中东和非洲东部地区。拜登政府2022年2月发布的《美国的印太战略》报告将“印太”地区定义为从美国太

[1] 藤生将治「対アフリカ外交を取り巻く国際情勢と TICAD 一岐路に立つ TICAD と今後の方向性—」、『立法と調査』452号、2022年12月、80-95頁。

[2] “Japan’s Foreign Direct Investment (FDI) Stock in South Africa from 2011 to 2020 (in billion U.S. dollars),” *Statista*, June 24, 2021, <http://www.statista.com/statistics/811265/japan-outward-fdi-stock-south-africa/>.

[3] “2020 Survey on Business Conditions of Japanese Affiliated Companies in Africa,” JETRO, December 21, 2020, HTTP://WWW.metro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/PDF/Africa2020en.PDF.

[4] Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa Between Strategic Priorities and Local Realities”.

[5] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp.45-46.

平洋海岸线延伸到印度洋，^[1]显示美国照顾印度关切且为未来向非洲东海岸拓展留下了空间。虽然两任政府对印太地区的地理范围界定有所不同，但关注的核心区域是东北亚、东南亚、南亚和大洋洲、太平洋岛屿，其范围与美国印太司令部辖区一致，非洲暂不是美国“印太战略”的优先方向。反观日本的“印太构想”不仅有牵制中国的一面，且很大程度上亦旨在加强与非洲的合作关系。更重要的是，日本通过在印太地区拉住非洲，可凸显其“印太构想”与美国“印太战略”的不同，通过打“非洲牌”缓解美国“印太”诉求所形成的战略压力。^[2]显然，美日印太战略内容的不一致将掣肘日本在非洲投入大量精力，尤其是在非洲政治和安全领域。

日本“印太构想”与非洲本身的愿望也不一致。对于日本强推的“印太构想”，非洲的反应相当冷淡。第七届 TICAD 通过的《横滨宣言》写入了日本提倡的“印太构想”，强调维护基于规则的海洋秩序，但是非洲国家与日本加强海洋安全合作的初衷是借助日本的援助来提高海上执法能力，打击海盗。而日本则希望通过构建“自由开放的海洋秩序”来达到牵制中国的战略目的。对此，非洲国家难以与日本完全保持一致。尤其在中美战略博弈加剧、日本加紧向美国靠拢的背景下，任何排华的地缘政治安排都会引起非洲国家的高度警觉。第八届 TICAD《突尼斯宣言》只是提到，双方充分注意到日本在第六届 TICAD 上宣布的“自由开放的印太”战略。显然，日本通过 TICAD 拉拢非洲国家进入其“印太构想”充满未知数。

（四）日本与非洲的国际秩序观分歧明显

当前，非盟积极申请加入 G20，以提升其国际话语权，中国对此坚定支持，日本却表现得相对冷淡。^[3]这是因为日本是全球经济治理传统机制（以 G7 为

[1] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p.4, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

[2] Céline Pajon, “Japan’s Economic Diplomacy in Africa Between Strategic Priorities and Local Realities”.

[3] 日本政府直到 2022 年 12 月才跟随美国，提出支持非盟加入 G20。

代表)的受益者和维护者,非盟加入G20会进一步扩大其影响力,从而弱化G7的作用。而且,日本一直在G7框架内为非洲代言,优越感十足,非盟加入G20,无疑将削弱日本利用G7平台拉拢非洲的能力。上述分歧背后是美西方发达国家和广大发展中国家在推动全球治理改革上的巨大差异。

这种分歧也体现在联合国安理会改革上。非洲国家通常从代表性原则的角度审视联合国安理会改革的必要性,这与日本等西方国家强调候选国实力的立场形成鲜明对比。2022年底,在联合国安理会举行的部长级会议上,非盟提出增加六个常任理事国、五个非常任理事国的安理会改革方案,并要求增加两个非洲国家席位。对此,日本并未给予支持。同样,在世界贸易组织(WTO)框架内,美欧日三个主要发达经济体特别强调“对等贸易”,甚至可能对“关税约束”“特殊与差别待遇”等WTO现有条款做出颠覆性的改变。这种不顾WTO全体成员发展水平差异及整体利益诉求的改革主张,很容易影响WTO内部的团结,甚至可能使成员分裂成发达国家与发展中国家两大阵营,进而导致WTO改革方案的流产。^[1]为谋求自身利益最大化,博取“盟友”欢心,日本并未提出独立于欧美的改革方案,这也导致包括非洲国家在内的广大发展中国家与美欧日等发达国家的矛盾愈发突出。

尽管日本借助首脑外交与经济援助、TICAD等渠道在相当程度上提升了本国在非洲的国际形象,在参与联合国维和行动方面获得了非洲国家一定的支持,但日本近年来日益明显的扩张性战略动向依然刺激了不少非洲国家和国际组织的敏感神经。如第六届TICAD会议上,针对安倍政府提出的要保证连接日本和非洲之间的太平洋和印度洋通道的“航行自由”,“在三天的高官会议上,所有发言的非洲国家一致反对、拒绝使会议政治化,最终日方不得不妥协,把相关内容从他们的建议草案中拿了出來”。^[2]另外,日本近年

[1] 倪月菊:《日本应对WTO改革的政策动向》,《国际问题研究》2019年第2期,第99-109页。

[2] 《中国副外长就“东京非洲发展国际会议”相关问题表明立场》,国际在线网站,2016年8月30日,<https://news.cri.cn/uc-eco/20160830/ea1ae45d-ce5d-58c9-5524-85e53dd22112.html>。

在南苏丹等地的维和行动体现出明显的扩张性战略倾向，^[1]已引起非洲国家的疑虑。未来，日本以进一步扩大在非洲的维和行动范围、解除自卫队行动束缚为手段，不断挑战《和平宪法》底线的做法将很难获得非洲国家的认同。

四、对华影响

在许多方面，中国和日本代表着两种截然不同的、在某些方面互不相容的世界观。^[2]在中国崛起和奋进、美国对华战略博弈加剧的背景下，日本已成为美国的头号盟国。随着拜登政府强化和升级对中国的戒备、围堵和反推，日本在战略军事路线上对美予以最密切配合，甚至有过之而无不及。^[3]中美关系走向竞争乃至对抗导致中日关系也遭受巨大冲击，日本对非政策的对华针对性和影响性显著提升。

（一）抹黑中非务实合作实际效果。在世界历史中，很少有国家像日本这样容易受到国际环境的影响且反应迅捷、适应能力强。无论是 TICAD 由 2013 年前的五年一届转变为 2013 年后的三年一届，还是 TICAD 的议题从援助逐步扩展到政治、经济等全面合作，日本始终根据国际对非合作的态势和进展调整自己的节奏。在中非合作论坛引领国际对非合作的态势日益明显时，

[1] 近几年在南苏丹维和问题上，日本自卫队的一些做法引发了国际舆论。根据日本 1992 年通过的《协助联合国维持和平活动法案》（简称 PKO 法案），日本向战乱地区派遣自卫队属违法。2016 年 7 月，南苏丹已发生战斗，日本政府却称是“小摩擦”，并拒绝撤回自卫队。但自卫队驻南苏丹的维和部队在其行动日志中保留了南苏丹发生激烈战斗的记录，后为配合政府，自卫队刻意隐藏了其日志，防卫省声称资料已销毁。“瞒报门”事件对安倍内阁造成了不小的冲击，2017 年 5 月底，日本参与联合国南苏丹维和项目的陆上自卫队员全部撤回，结束了五年多的行动；同年 7 月底，时任防卫相稻田朋美被迫引咎辞职。引自胡芳欣、张利华：《日本参与联合国维和行动及其大国化战略剖析》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 6 期，第 1-10 页。

[2] Cobus Van Sta den, “Japan and China’s Summit Competition in Africa,” South African Institute of International Affairs, January 2020, <http://saiia.org.za/research/japan-and-chinas-summit-competition-in-africa/>.

[3] 时殷弘：《拜登的头号盟国：日本对华新态势》，《日本学刊》2021 年第 6 期，第 27-44 页。

日本及时调整和设计其论坛举措、理念及宣传。日本政府强调，TICAD 与联合国开发计划署（UNDP）、世界银行和非盟等机构共同组织，是所谓的“真正的多边论坛”。由于日本对非洲基础设施建设的投资额无法与中国相比，它转而宣称日非合作重视的是基础设施的质量和财务透明度。日方还认为，日本对非洲的基础设施投资过程中邀请当地人员参与建设，并对其进行维护等方面的培训，故而其基础设施投资更优质且具有可持续性。

在标榜自己的同时，日本不忘抹黑中非合作。在2019年第七届 TICAD 上，安倍对部分非洲国家陷入“资不抵债”状态表示“担忧”。他声称：“中国对非洲的援助是积极的，同时在非洲开发过程中扮演重要角色。不过在进行援助时，必须避免被援助国陷入过重的债务负担。能够进行可持续发展尤为重要，因此必须提升援助的开放性、透明性以及债务可持续性。”^[1]2022年3月，日本外相林芳正与非洲国家代表举行会谈后称，日本承诺加强同非洲国家合作，防止非洲发展中国家陷入债务陷阱。2022年8月，在第八届 TICAD 期间，岸田文雄多次拿中国说事，炒作所谓“中国债务陷阱”，并鼓吹其合作措施将帮助实现一个“有韧性的非洲”，与中国的做法“不同”。

（二）挤压中非合作空间。日本通过强化与其他西方国家的战略协作，构建排华小圈子。与第三方的合作是未来日本向非洲扩张的关键，日本一国无法与中国在非洲抗衡，如果与其他国家联手，它将成为一支强大的力量。^[2]2017年11月，日美战略能源伙伴关系（JUSEP）建立，其重点是开发全球天然气市场、推广先进核技术、部署高效低排放煤炭技术，以及改善发展中国家的能源基础设施。日美战略能源伙伴关系涵盖的地理范围极广，包括印太和撒哈拉以南非洲。在2018年和2019年期间，包括日本国际协力银行、日本国际协力机构等开发机构和美国国际开发署在内的美国多个部门签署了

[1] 《为加强日非合作安倍拿“债务陷阱”说事，非洲官员驳斥》，环球网，2019年8月31日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKmyGF>。

[2] 「影響力増す中国 日本のアフリカ戦略は」（時論公論），2018年10月4日，<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/306619.html>。

谅解备忘录，以便在项目上进行具体合作。2019年11月，日本国际协力银行、美国海外私人投资公司及澳大利亚外交贸易部三方共同发起高质量基础设施投资的“蓝点计划”，强调以开放、包容的姿态将全球基础设施建设的标准提升至高质量、可信赖的程度，旨在打造高质量基础设施项目的“米其林指南”。2021年6月，G7峰会提出“重建更美好世界计划”，力图加强彼此合作，挤压中国的“一带一路”倡议。美日还积极利用G7首脑会议、G20领导人峰会和亚太经合组织等论坛和会议，推广“高品质基础设施”等国际标准，从而达到排挤中国的目的。

日本还积极与印度合作，对抗“一带一路”倡议。2017年5月，印度总理莫迪在第52届非洲开发银行会议上表示，将和日本联手推进“亚非增长走廊”，旨在构建从“海上亚洲”到非洲的产业走廊，且聚焦于非洲。根据日本亚洲经济研究所开发的“地理模拟模型”（GSM），首批合作对象以非洲东海岸国家为主，包括埃塞俄比亚、索马里、肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚、莫桑比克和南非等国。毋庸讳言，“亚非增长走廊”计划有很强的针对性，意在取代中国的“一带一路”倡议。尼赫鲁大学国际关系学院教授施瓦兰·辛格直言不讳地指出，“亚非增长走廊”可以被视为印度对中巴“一带一路”合作的反制。^[1]

（三）解构中非合作理念。“中非合作论坛”和TICAD是当今世界“1+非洲”峰会外交较成功的典范。两个会议通常相隔一年举行，如2015年举办中非合作论坛约翰内斯堡峰会，2016年第六届TICAD在肯尼亚内罗毕举行。2018年举办中非合作论坛北京峰会，2019年第七届TICAD在日本横滨举行。2021年中非合作论坛第八届部长级会议在塞内加尔首都达喀尔举行，2022年第八届TICAD在突尼斯举行。因为时间上前后错开，两个会议的规模、参会嘉宾规格、融资规模等都成了国际社会和中日民众热烈讨论的焦点。由于对

[1] “Countering OBOR: India, Japan to Launch Asia-Africa Growth Corridor this Week,” Sputnik, September 13, 2017, <http://sputniknews.com/20170913/india-japan-corridor-launch-africa-1057356145.HTML>.

非发展合作理念、路径等都存在差异，中日各自的对非峰会事实上也形成了竞争关系。2019年第七届 TICAD 期间，日方没再提出具体的援助计划或投资金额，有日媒认为这是因其忌惮中国在援助与投资方面的优势。^[1]

日本利用 G7 和 G20 等平台，根据中非合作理念与实践，“优化”和“完善”对非合作理念。由于中国在非洲基础设施建设领域强大的影响力，中国关于加强非洲基础设施互联互通的方案在 G20 等多个国际场合受到关注。2016年通过的《G20 领导人杭州峰会公报》承诺，G20 将致力于提高基础设施项目的数量和质量，同时与各国国家发展议程协调，确保环境可持续性。对非洲基础设施的重视在 2017 年 G20 德国汉堡峰会的“非洲契约”及 2018 年 G20 阿根廷布宜诺斯艾利斯峰会得以延续。对于中国的方案，日本有针对性地提出“补充”意见。2016 年，日本推动 G7 峰会确认了“高质量基础设施”等原则。随后，上述原则在 2019 年日本担任 G20 轮值主席国期间，被提升为 G20 核心优先事项之一，这被认为是日本外交的重大胜利。有分析指出，G20 采纳的这些原则呼吁提高基础设施贷款的透明度，采取更有力的反腐败措施，并更加关注基础设施项目的整个生命周期，这是暗示中国提供的基础设施交易质量较低，可持续性较差，而且更不透明。^[2]在日本推动高质量基础设施建设的同时，美西方对中国施加了越来越大的压力。2018 年，美国污蔑中国实行“债务陷阱外交”，促使 G20 呼吁更可持续、更透明的基础设施贷款——这一举动被解读为对中国全球基础设施互联互通项目“一带一路”的无端指责。^[3]

[1] 白如纯：《从内罗毕到横滨：日本对非洲经济外交新布局》，第 30 页。

[2] Tomohiro Osaki, “In Blow to China, Japan’s ‘Quality Infrastructure’ to Get Endorsement at Osaka G20,” June 25, 2019, <http://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/25/business/economy-business/blow-china-japans-quality-infrastructure-getendorsement-osaka-g20/#.Xbw6kOgzBIW>.

[3] Tetsushi Kajimoto, “World’s Top Economies Lay Out Principles on Debt Sustainability at G20 Meet,” June 9, 2019, <http://www.reuters.com/article/us-g20-japan-infrastructure/worlds-top-economies-lay-out-principles-on-debt-sustainability-atg20-meet-idUSKCN1TA09U>.

五、结语

在“全球南方”崛起和美西方主导的国际秩序出现重大危机的背景下，日本努力调整对非政策，体现了日本对非洲的重视，也一定程度上拓展了日本外交的视野。但在日本的世界观中，世界是西方阵营和中俄阵营对抗的二元对立，“全球南方”是两大阵营争夺势力范围的权力政治舞台。事实上，美西方极力将中国排除在“全球南方”之外正是此用意。在这种错误认知的支配下，日本无法真正聚焦日非关系本身，阻碍日本看清发展中国家自主解决地区安全问题和聚焦发展的内生需求，使其无法真正成为非洲的“伙伴”。说到底，日本将“全球南方”的概念政治化、工具化，是要将非洲变成大国博弈的战场，这与非洲的利益和自主愿景严重不符。同样，在这种错误认知的支配下，日本对中日在非洲关系的判断更具零和性和竞争性，这一定程度上会导致两国在非洲合作空间收窄、竞争的一面上升。而经历冷战阴云的非洲大陆并不希望卷入大国竞争，它们坚决反对阵营对抗，反对选边站队。中国是“全球南方”的重要一员，也是非洲的重要合作伙伴，日本要争取包括非洲在内的“全球南方”，不应该也无法绕过中国。中日在非洲应该尽可能开展合作，以共同推动非洲的和平与发展。

【责任编辑：肖莹莹】

Abstracts

Promoting Independent Development: China's Governance Assistance to Africa under the Global Civilization Initiative

SONG Wei

China's Global Civilization Initiative is an important public good to the international community. The initiative respects the development models chosen by different countries, promotes mutual learning among civilizations, and honors people-centered development. China's development assistance to Africa aligns with the core of the Global Civilization Initiative. China has focused on improving Africa's independent development capability and provided technical and governance assistance to Africa. Amid profound changes unseen in a century and the COVID-19 pandemic, China's governance assistance to Africa is facing new challenges. The Global Civilization Initiative offers new ideas for China's governance assistance to Africa in the new era. In the future, China should actively support the independent development of African countries based on a respect for the diversity of civilizations, optimize the evaluation of assistance projects under the principle of equality and mutual learning, and foster the foundation of African governance that puts people first, so as to enhance the effectiveness of governance on the continent.

Building a Community with a Shared Future for Nuclear Security: Connotations and China's Practice

GAO Wanglai

Taking into account the deficit in nuclear security governance, the threat of nuclear

terrorism, the global trend of low-carbon transition, and the strategic significance of nuclear security, President Xi Jinping has innovatively proposed the concept of building a community with a shared future for nuclear security. With a goal of constructing an international nuclear security system characterized by fairness, cooperation, and mutual benefit, building such a community is guided by the concept of rational, coordinated and balanced nuclear security, and requires strengthened political investment, national responsibility, international cooperation, and nuclear security culture. This idea demonstrates the Chinese wisdom and Chinese approach to global governance, promotes the UN Sustainable Development Goals and the Chinese path to modernization, and serves the great rejuvenation of the Chinese nation. China insists on enhancing its nuclear security capabilities, participating in the international nuclear security system, promoting international cooperation in nuclear security, and eliminating the root causes of nuclear terrorism and proliferation, thus making important contributions to global nuclear security governance.

China's Role in the Resumption of Saudi Arabia-Iran Diplomatic Relations and Its Implications

NIU Xinchun & LI Shaoxian

The Middle East is entering an era of multipolarity characterized by political détente and economic development. Countries scramble to improve their external environment and focus on domestic economic development, and the relations between major powers in the region have witnessed a significant improvement. Since the China-Arab States Summit in December 2022, China's Middle East policy has shifted its focus from economics to multiple dimensions involving economy, politics and security. Seizing the changes in the regional landscape, China successfully brought Saudi Arabia and Iran to the negotiating table and played a mediating role in the resumption of their diplomatic

relations, which has significantly contributed to peace in the conflict-ridden region and marks a good start for China's Middle East diplomacy in the new era.

Changes in China-India Relations and the Way Forward

LAN Jianxue

Since the Galwan Valley incident in June 2020, China-India relations have generally remained at a low level featuring frequent frictions. India has deviated from its non-aligned diplomacy and joined hands with the United States to contain China based on its Multi-Alignment strategy. India's China policy has become more speculative and adventurous, while its political willingness and inherent momentum to cooperate with China is on steady decline. Given the significant changes in bilateral relations, India and China should adapt to the new normal and explore new ways to get along: remaining true to their original aspiration with the Five Principles of Peaceful Coexistence in mind, achieving strategic stability in the process of peaceful competition, strengthening economic ties through pragmatic cooperation, ensuring smooth communication to prevent miscalculations and conflicts, and cultivating inter-societal networks while reactivating future-oriented dialogue between the two civilizations.

The United States' Charm Offensive in Southeast Asia and the Local Response

YANG Yue

The Biden administration has launched a comprehensive charm offensive toward Southeast Asian countries in terms of politics, security, economy and people-to-people exchanges, in a bid to well engage in its strategic competition with China. Out of the consideration of maintaining political security, boosting economic growth, balancing major-power

relations, and enhancing regional security and cooperation, Southeast Asian countries have positively responded to US cooperation initiatives, but have also become more concerned about the negative impact of the US moves and the sustainability of US policy. The Biden administration has made some progress and breakthroughs in shaping a favorable regional environment for America, but is unable to substantially undercut China's influence in Southeast Asia. The US offensive has not induced changes in regional countries' strategy to balance between major powers, and can hardly achieve its strategic goal to contain China.

The EU's Economic and Trade Legislation: New Developments and Implications for China

ZOU Lei

Since 2020, the EU has enacted or implemented a series of economic and trade legislation on the grounds of security, human rights, environmental protection, and fair competition, with Chinese companies, entities, and China-related supply chains being the primary targets. To some extent, this has shaped a new normal of China-EU economic and trade relations. As an important means for the EU to cope with the economic competition among major powers, these regulations aim to enhance the competitiveness of EU industries, highlight the EU's political and ideological considerations, and unilaterally grant the EU long-arm jurisdiction and discretionary power. The regulations will notably increase the compliance costs for Chinese exports to Europe, raise the access thresholds for Chinese investments in Europe, impede the investment and technological spillover of European enterprises in China, and limit China's participation in the rules-making on cutting-edge global economic and trade issues. In this regard, China needs precise and powerful measures to safeguard the legitimate rights and interests of Chinese enterprises and entities, and ensure the security and stability of its supply chains, to facilitate the healthy development of

China-EU economic and trade relations.

Japan's Policy Towards Africa from the Perspective of the "Global South"

MA Hanzhi

As an important part of the "Global South," Africa has become a crucial support for Japan to realize its long-held dream of becoming a "political power." Strategically, in order to expand its strategic space, Japan has tried to lure African countries into its Indo-Pacific vision. Politically, Japan has united African countries closely for the purpose of pushing for UN reform. Economically, Japan has improved its economic diplomacy with Africa to consolidate the foundation for pragmatic cooperation. In terms of security, Japan has optimized its institutional design to ensure secure African energy supplies. With regard to soft power, Japan values the guiding role of concepts and stresses on-the-ground practices to enhance its influence in Africa. Due to the long-held exogenous nature of Japan's Africa policy and the weak civilian foundation of Japan-Africa cooperation, there exist many constraints for Japan to realize its strategic objectives towards Africa. Against the backdrop of the rise of the "Global South," the negative impact of Japan's Africa policy on China-Africa cooperation has begun to emerge. Looking to the future, Japan's policy adjustments towards Africa will only have its desired effects if it abandons its mistaken perception of the "Global South."