

國際問題研究

2023 年第 6 期（总第 218 期） 双月刊 2023 年 11 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 习近平外交思想的天下情怀 魏志江
- 15 走向真正的多边主义 卢静 张甲英

■ 区域与国别

- 35 基于优势理念的美国霸权战略及其局限 王帆
- 51 美国制造业回流政策：实施效果与制约因素 宫小飞 袁征
- 71 美日韩三边合作机制的建立及影响 杨延龙 张蕴岭

■ 全球治理

- 85 全球气候治理新动向与中国应对 胡彬 董文娟
- 98 联合国与全球网络安全治理 张蛟龙

Table of Contents

The Global Vision of Xi Jinping Thought on Diplomacy *WEI Zhijiang*

Towards True Multilateralism *LU Jing & ZHANG Jiaying*

American Hegemony Strategy Based on the Superiority Concept and Its Limitations
WANG Fan

US Manufacturing Reshoring Policy: Effects and Constraints
GONG Xiaofei & YUAN Zheng

US-Japan-ROK Trilateral Cooperation Mechanism: Establishment and Implications
YANG Yanlong & ZHANG Yunling

New Trends in Global Climate Governance and China's Options
HU Bin & DONG Wenjuan

The UN and Global Cybersecurity Governance *ZHANG Jiaolong*

Abstracts

习近平外交思想的天下情怀

□ 魏志江

〔提 要〕坚持以维护世界和平、促进共同发展为宗旨推动构建人类命运共同体，坚持以共商共建共享为原则推动“一带一路”建设，坚持以相互尊重、合作共赢为基础走和平发展道路，坚持以公平正义为理念引领全球治理体系改革，习近平外交思想蕴含着立己达人的天下情怀。这种天下情怀来源于马克思主义的远大理想、中国传统文化和中国共产党的国际主义使命感。在新时代中国特色大国外交实践中，中国在国际发展与安全领域的卓越贡献充分展现了习近平外交思想的天下情怀。

〔关 键 词〕习近平外交思想、天下情怀、中国外交

〔作者简介〕魏志江，浙江工商大学公共管理学院特聘教授、中山大学韩国研究所所长

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 6 期 0001-14

党的十九届六中全会将“坚持胸怀天下”作为中国共产党百年奋斗的十条历史经验之一。党的二十大报告提出，“不断谱写马克思主义中国化时代化新篇章，是当代中国共产党人的庄严历史责任。继续推进实践基础上的理论创新，首先要把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法

论，坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法。”^[1]做到“六个必须坚持”，其中第六条是“必须坚持胸怀天下”。习近平外交思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分，其作为中国对外政策的根本遵循和行动指南，最能体现“胸怀天下”这一世界观和方法论。认真体会习近平外交思想中的天下情怀不仅有助于深入理解这一思想的承继性、时代性和先进性，更有利于贯彻落实习近平外交思想，推动中国特色大国外交行稳致远。

一、习近平外交思想蕴含天下情怀

进入新时代，以习近平总书记为核心的党中央勇于探索，开拓创新，准确把握世界格局变化和中国发展大势，加强统筹国内、国际两个大局，立足国内、放眼国际，提出了一系列外交新战略、新理念、新方案，丰富了中国特色大国外交理论，夯实了习近平新时代中国特色社会主义思想的外交理论基础。2018年中央外事工作会议确立了习近平外交思想的指导地位，其核心内容为“十个坚持”，其中饱含为人类谋进步、为世界谋大同的天下情怀。

（一）坚持以维护世界和平、促进共同发展为宗旨推动构建人类命运共同体

和平与发展是人类社会的永恒诉求。自改革开放以来，中国准确把握时代主题和世界人民的普遍诉求，将维护世界和平、促进共同发展作为中国外交的宗旨。进入新时代，中国外交守正创新，依然坚持维护世界和平、促进共同发展这一宗旨。习近平总书记强调，中国共产党和中国人民从苦难中走过来，深知和平的珍贵、发展的价值，把促进世界和平与发展视为自己的神圣职责。^[2]“我们坚定站在历史正确的一边、站在人类文明进步的一边，高

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第21页。

[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第41页。

举和平、发展、合作、共赢旗帜，在坚定维护世界和平与发展中谋求自身发展，又以自身发展更好维护世界和平与发展。”^[1]

基于这一外交宗旨，习近平总书记深刻洞察世界历史大势，为解决人类前途命运重大问题，提出构建人类命运共同体这一重要理念。构建人类命运共同体的核心内涵是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。具体来说，在政治上，要互相尊重、平等协商，坚决摒弃冷战思维和强权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路；在安全上，要坚持以对话解决争端、以协商化解分歧，统筹应对传统和非传统安全威胁，反对一切形式的恐怖主义；在经济上，同舟共济，促进贸易和投资自由化便利化，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展；在文化上，要尊重世界文明多样性，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越；在生态上，要坚持环境友好，合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园。^[2]“人类命运共同体是基于 21 世纪世界发展中各种新要素的思考，本着回答‘人类向何处去’这一哲学和历史命题的担当，从改革和完善国际秩序的角度，针对世界格局和全球治理的发展变迁提出的愿景”，充分彰显了中国共产党的大党担当和天下情怀。^[3]

为推动构建人类命运共同体，习近平总书记提出要坚守和弘扬全人类共同价值。“中国共产党将继续同一切爱好和平的国家和人民一道，弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，坚持合作、不搞对抗，坚持开放、不搞封闭，坚持互利共赢、不搞零和博弈，反对霸权主义和强权政治，

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第 23 页。

[2] 石斌：《新时代中国国际秩序观：认知、政策去向与实践路径》，《国际问题研究》2021 年第 2 期，第 28 页。

[3] 傅莹：《坚持合作安全、共同发展、政治包容，携手构建人类命运共同体》，《人民日报》2017 年 5 月 16 日，第 8 版。

推动历史车轮向着光明的目标前进！”^[1] 全人类共同价值是构建人类命运共同体的基础价值指向，只有立足全人类共同价值，人类命运共同体的理念才能转化为现实实践，真正为人类发展进步作出贡献。

（二）坚持以共商共建共享为原则推动“一带一路”建设

“一带一路”倡议旨在实现中国与参与国的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，是新时代中国对外开放、推动全球化向前发展的重要举措。作为“参与全球开放合作、改善全球治理体系、促进人类共同发展、推动构建人类命运共同体”^[2]的中国方案与实践平台，“一带一路”以面向未来的视野，基于全球治理的哲学理念和人类命运共同体的终极目标，本质上是通过有效的国际供给，催生新的国际需求，实现世界经济再开放，进而造福于全球发展，帮助改善全球治理结构和水平。^[3] 为了“把大家的优势和潜能充分发挥出来”，“一带一路”秉持共商共建共享原则，倡导多边主义，大家的事大家商量着办，推动各方各施所长、各尽所能。与此同时，“一带一路”坚持开放、绿色、廉洁理念，不搞封闭排他的小圈子，把绿色作为底色，推动绿色基础设施建设、绿色投资、绿色金融；坚持一切合作都在阳光下运作，共同以零容忍态度打击腐败。“一带一路”坚持以人民为中心的发展思想，聚焦消除贫困、增加就业、改善民生，让共建“一带一路”成果更好惠及全体人民，为当地经济社会发展作出实实在在的贡献。^[4] 习近平主席表示：“我提出‘一带一路’倡议”，就是要实现共赢共享发展。”^[5]

[1] 习近平：《在庆祝中国共产党成立一百周年大会上的讲话》，《习近平著作选读》（第二卷），人民出版社2023年版，第485页。

[2] 习近平：《共同绘制好“一带一路”的工笔画》，《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第486页。

[3] 王晶：《“一带一路”重塑全球化的新时代格局》，人民政协网，2020年6月3日，<https://www.rmzxb.com.cn/c/2020-06-03/2588242.shtml>。

[4] 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，中国政府网，2019年4月26日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5389301.htm。

[5] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第546页。

共建“一带一路”为各国提供发展机遇，已经成为促进开放合作、改善全球经济治理、实现共同发展繁荣的中国方案，充分展现了习近平外交思想致力于增进全人类共同福祉的天下情怀。

（三）坚持以相互尊重、合作共赢为基础走和平发展道路

坚持走和平发展道路是中国从历史、现实和未来的深刻思考中作出的战略抉择。习近平主席指出：“我国不走一些国家通过战争、殖民、掠夺等方式实现现代化的老路，那种损人利己、充满血腥罪恶的老路给广大发展中国家人民带来深重苦难。”^[1] 偏见和歧视、仇恨和战争，只会带来灾难和痛苦。相互尊重、平等相处、和平发展、共同繁荣，才是人间正道。^[2] 习近平强调，中国过去是、现在是、将来也必将是世界和平的维护者、共同发展的促进者、国际合作的推动者。^[3]

坚持走和平发展道路，本质上是如何处理与其他国家的关系问题，中国坚持相互尊重、合作共赢的原则。相互尊重强调要摒弃传统的以强凌弱的丛林法则，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，各国主权范围内的事情只能由本国政府和人民去管，尊重各国根据各自国情选择发展道路，坚决反对外部势力干涉国家内政，尊重彼此关切、照顾彼此利益，推动制定平衡反映各方利益和关切的国际规则，确保各国发展权利平等、机会平等、规则平等。合作共赢强调双赢、多赢、共赢的新理念，摒弃我赢你输、赢者通吃的旧思维。世界各国无论大小，都要在追求本国利益时兼顾他国合理关切，把本国利益同各国共同利益结合起来，努力扩大各方共同利益的汇合点，增进人类共同利益。在谋求自身发展的同时，积极促进其他各国共同发展，让各国和

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第 23 页。

[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第 446 页。

[3] 《习近平接受路透社采访》，新华网，2015 年 10 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/18/c_1116859131.htm。

各国人民共同享受发展成果。^[1] 在构建新型国际关系中，以相互尊重为前提，以合作共赢为核心，不断深入合作，增强政治互信，如此和平发展道路才能走得通、走得顺。快速发展的中国由“富起来”转入“强起来”新阶段，但中国并未因自身实力提升而改变和平发展战略，而是秉承不称霸、反对霸权主义和强权政治的庄严承诺，坚持不搞侵略扩张，不谋求势力范围，推动国际关系民主化法治化合理化，致力于在和平共处五项原则基础上同所有国家发展友好合作。中国坚持走和平发展道路，为世界和平与发展提供了重要保障，体现了为人类谋大同的天下情怀。

（四）坚持以公平正义为理念引领全球治理体系改革

当今世界的许多全球性挑战难以解决，固然与相关问题复杂性有关，但也与全球治理体系部分“失灵”密不可分。特别是一些西方大国，出于国内政治或地缘政治考虑，搞本国优先、保护主义，推卸其本该承担的国际义务。针对这种情况，习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话中指出：“大国更应该有大的样子，要提供更多全球公共产品，承担大国责任，展现大国担当。”^[2] 他强调：“要坚持对话而不对抗、拆墙而不筑墙、融合而不脱钩、包容而不排他，以公平正义为理念引领全球治理体系变革。”^[3]

许多现行全球治理体制是在美西方国家主导下建立的，代表着西方国家的利益，对广大发展中国家而言存在不公正不合理之处。对此，习近平主席强调，要推动变革全球治理体制中不公正不合理的安排，推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推进全球治理规则民主化、法治

[1] 石斌：《新时代中国国际秩序观：认知、政策去向与实践路径》，第 31 页。

[2] 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，新华网，2020 年 9 月 22 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm。

[3] 习近平：《在庆祝中国国际贸易促进委员会建会 70 周年大会暨全球贸易投资促进峰会上的致辞》，观察者网，2022 年 5 月 18 日，https://www.guancha.cn/politics/2022_05_18_640366.shtml。

化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。^[1]为了“不断完善全球治理体系，推动国际政治经济秩序朝着更加公正合理有效的方向发展”^[2]，习近平主席指出，我们要坚持共商共建共享的全球治理观，坚持全球事务由各国人民商量着办，积极推进全球治理规则民主化。关于如何构建一个更加公正合理的全球治理体系，习近平主席号召各国合力破解全球治理“四大赤字”。“坚持公正合理，破解治理赤字；坚持互商互谅，破解信任赤字；坚持同舟共济，破解和平赤字；坚持互利共赢，破解发展赤字。”^[3]习近平主席所倡导的全球治理观体现了一种超越对抗的新价值观和方法论，将世界作为一个不可分割的整体进行治理路径设计，超越了国家、民族、文化、意识形态界限，彰显了中国的天下情怀。

二、天下情怀的渊源

习近平外交思想中所蕴含的天下情怀与中国共产党的特性和中国的文化传统密切相关。

（一）根植于马克思主义的远大理想

马克思主义创造性地揭示了人类社会发展的规律，指出了人类社会最终走向共产主义的必然趋势。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中指出：“各民族的原始封闭状态由于日益完善的生产方式、交往以及因交往而自然形成的不同民族之间的分工消失得越是彻底，历史也就越是成为世界历史。”^[4]

[1] 《习近平主持中共中央第二十七次集体学习》，央广网，2015年10月14日，http://china.cnr.cn/news/20151014/t20151014_520138694.shtml。

[2] 习近平：《弘扬“上海精神”，构建命运共同体》，《习近平谈治国理政》（第三卷），第441页。

[3] 习近平：《共同努力把人类前途命运掌握在自己手中》，《习近平谈治国理政》（第三卷），第460-462页。

[4] 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社2012年版，第168页。

立足于世界历史，通过揭示人类社会发展规律，马克思主义为无产阶级和全人类解放谋求出路，指引人民改造世界的行动，推动人类从“必然王国”走向“自由王国”，实现人的自由而全面发展。在《共产党宣言》中，马克思、恩格斯指出，代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个共同体，在那里，每个人的自由发展是一切人自由发展的条件。“无产者在这个革命中失去的只是锁链。他们获得的将是整个世界。”^[1] 习近平总书记指出：“马克思主义博大精深，归根到底就是一句话，为人类求解放。”^[2] 中国共产党作为马克思主义政党，用马克思主义指导和武装自己，用这一科学世界观和方法论指导中国革命、建设和改革实践，将自身的使命、人类的命运和世界的历史紧密结合起来。党的二十大报告指出，中国共产党是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的党，也是为人类谋进步、为世界谋大同的党。我们要拓展世界眼光，深刻洞察人类发展进步潮流，积极回应各国人民普遍关切，为解决人类面临的共同问题作出贡献，以海纳百川的宽阔胸襟借鉴吸收人类一切优秀文明成果，推动建设更加美好的世界。^[3] 习近平外交思想中的天下情怀，是对马克思主义远大理想的丰富发展，焕发出21世纪马克思主义时代光辉和国际主义光辉。

（二）传承自中华优秀传统文化的进步价值观

中华民族历来讲求“天下一家”，追求“天下大同”的美好理想，主张“己欲立而立人，己欲达而达人”。“达则兼济天下”“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”“为生民立命”“为万世开太平”“天下兴亡，匹夫有责”无不体现了中国古代仁人志士的政治抱负和责任担当精神。家国情怀是中国传统文化的基本内涵之一，其包括家国同构、共同体意识和仁爱之情。天下

[1] 《马克思恩格斯文集》（第二卷），人民出版社1995年版，第201页。

[2] 习近平：《在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》，人民网，2018年5月5日，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0505/c1001-29966346.html>。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第21页。

情怀是家国情怀的自然延展。深厚的文化土壤、独特的文化资源，代代相传、生生不息，塑造了中华民族以天下为己任的民族精神与文化基因。天下情怀汲取了中华优秀传统文化的智慧和营养，承载着中华文明鲜明的精神与价值。习近平总书记指出：“中华民族历来讲求‘天下一家’，主张民胞物与、协和万邦、天下大同，憧憬‘大道之行，天下为公’的美好世界。”^[1] 习近平外交思想继承和弘扬中华优秀传统文化的精华，并进行创造性转化，把中国发展与世界发展联系起来，把中国人民利益同世界各国人民共同利益结合起来，彰显并弘扬了中华传统文化的天下情怀和责任担当精神。

（三）秉承中国共产党的国际主义使命感

“为人类不断做出新的更大的贡献，是中国共产党和中国人民早就作出的庄严承诺。”^[2] 中国共产党自成立之日起，就把党和人民的事业看作人类进步事业的重要组成部分，以推动人类进步为己任。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出：“党始终以世界眼光关注人类前途命运，从人类发展大潮流、世界变化大格局、中国发展大历史正确认识和处理同外部世界的关系。”“重视道义与责任，是我国优秀传统文化的重要内容，也是新中国外交的一个鲜明特色。”^[3] 新中国成立后，毛泽东曾指出，“我们的总任务是：团结全国人民，争取一切国际朋友的支援，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗，为保卫国际和平和发展人类进步事业而奋斗。”^[4] 1956年11月，毛泽东在《纪念孙中山先生》一文中指出：“中国应当对于人类有较大的贡献。而这种贡献，在过去一个长时期内，则是太少了。这使我们感到惭愧。”^[5] 在社会主义革命和建设时期，中国共产党坚持独立自主的和平

[1] 习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，人民网，2017年12月2日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1202/c1024-29681216.html>。

[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第41页。

[3] 王毅：《坚持正确义利观 积极发挥负责任大国作用》，《人民日报》2013年9月10日。

[4] 《第一届全国人民代表大会第一次会议开幕》，《人民日报》1954年9月16日。

[5] 毛泽东：《纪念孙中山先生》，《人民日报》1956年11月12日。

外交政策，提出和平共处五项原则，作出中国永远不称霸的庄严承诺。改革开放以来，中国共产党提出和平与发展是当今时代的主题，倡导建立公正合理的国际政治经济新秩序，提出新安全观、世界文明多样性理念，旗帜鲜明地反对霸权主义和强权政治，坚定维护广大发展中国家利益。

进入新时代，中国人民与世界各国人民的前途命运更加紧密地联系在一起，中国的发展离不开世界，世界的发展也离不开中国。“我国已经进入了实现中华民族伟大复兴的关键阶段。中国与世界的关系在发生深刻变化，我国同国际社会的互联互动也已变得空前紧密，我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深，世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。”^[1]在此背景下，习近平总书记将中华民族伟大复兴的中国梦与世界人民对美好未来的共同梦想更加紧密地联系在一起，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，以更加远大的眼光、更加恢弘的格局、更加开阔的胸襟，提出构建人类命运共同体等重要理念，探索解决人类向何处去这一现实和长远问题，充分体现了大国的天下情怀和国际视野。

三、新时代中国外交实践彰显天下情怀

习近平主席多次强调中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。多年来，中国以实际行动践行着为人类谋进步、为世界谋大同的天下情怀。

（一）中国是世界和平的建设者

中国不但自身坚持走和平发展道路，为世界和平稳定提供最大的确定性，更是积极投身世界和平建设，成为重要的国际安全公共产品提供者。自1992年中国派出首支成建制“蓝盔部队”参加联合国维和行动以来，中国已派出

[1] 《中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话》，《人民日报》2014年11月30日。

维和人员 5 万余人次，赴 20 多个国家和地区参加联合国维和行动。目前，中国是联合国第二大维和摊款国和安理会常任理事国中第一大出兵国，共有 2200 多名中国官兵在 8 个维和任务区执行任务，中国“蓝盔”成为联合国维护和平的关键力量。^[1]

为应对国际和平与安全面临的挑战，习近平主席继 2014 年在上海亚信峰会上提出共同、综合、合作、可持续的“亚洲安全观”，又在博鳌亚洲论坛 2022 年年会开幕式上提出全球安全倡议。2023 年 2 月，中国正式发布《全球安全倡议概念文件》，进一步阐释了倡议的核心理念与原则、重点合作方向及合作平台与机制。这一重大倡议得到国际社会的广泛赞誉和积极响应，已有 100 多个国家和国际组织对倡议表示赞赏、支持。^[2]

中国是全球安全倡议的提出者，更是落实这一重大倡议的行动派。^[3]中国积极开展斡旋外交，为推动伊朗核、朝鲜半岛、叙利亚、巴勒斯坦等热点问题的政治解决不懈努力。中国发布了《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》、《关于阿富汗问题的中国立场》文件。2023 年 3 月，沙特和伊朗在北京的对话取得重大成果，两国宣布恢复外交关系，这是中国推动地区和平的一次成功实践，为地区国家通过对话协商化解矛盾分歧、实现睦邻友好树立了典范。

中国积极推进国际安全对话交流，推动非洲地区国家举办首届“中国—非洲之角”和平会议，就促进地区和平、发展和治理达成重要共识，为维护非洲安全稳定注入正能量。中国成功主办第二届中东安全论坛，就国际社会共同推动构建中东安全新架构提出四点建议。中国还在上海合作组织、亚信

[1] 《2023 年 5 月 30 日外交部发言人毛宁主持例行记者会》，外交部网站，2023 年 5 月 30 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202305/t20230530_11085939.shtml。

[2] 《习近平在 2023 年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞（全文）》，外交部网站，2023 年 8 月 23 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202308/t20230823_11130476.shtml。

[3] 《2023 年 4 月 21 日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2023 年 4 月 21 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202304/t20230421_11063331.shtml。

会议、东亚合作各机制等多边平台积极推动各方开展安全领域交流合作，汇聚国际社会应对安全挑战的共识与合力。

（二）中国是全球发展的贡献者

过去十年是“一带一路”建设不断开拓进取的十年。中国已同 150 多个国家、30 多个国际组织签署了 200 余份共建“一带一路”合作文件，拉动近万亿美元投资规模，形成了 3000 多个合作项目，为共建国家创造 42 万个工作岗位，让近 4000 万人摆脱贫困。^[1]

作为最大的发展中国家，中国积极推进南南合作，力所能及地支持广大发展中国家消除贫困。2015 年，中国宣布设立南南合作援助基金。截至 2021 年，该基金已在 50 多个国家实施了 130 多个发展合作项目，超过 2000 万人受益。2022 年 6 月，为加大对全球发展合作的资源投入，中国政府决定将南南合作援助基金升级为“全球发展和南南合作基金”，并在已有 30 亿美元基础上再增资 10 亿美元。在南南合作框架内，中国积极向其他发展中国家提供力所能及的帮助以期落实 2030 议程。中国已为发展中国家提供 180 个减贫项目、118 个农业合作项目、178 个促贸援助项目、103 个生态保护和应对气候变化项目、134 所医院和诊所，以及 123 所学校和职业培训中心。^[2]

为了有效凝聚共促发展的国际共识，推动国际社会对全球发展“再聚焦”，对 2030 年议程“再承诺”，中国于 2021 年 9 月提出全球发展倡议并积极推动倡议的落实。在 2022 年 6 月举行的全球发展高层对话会上，中国提出共创普惠平衡、协调包容、合作共赢、共同繁荣的发展格局，就落实全球发展倡议提出一系列务实举措，为倡议推进指明方向。截至 2023 年 6 月，《全球发展高层对话会成果清单》中的 32 项务实举措已有一半实施完成或取得早期成

[1] 俞子荣：《国际观察：全球发展倡议引领中国持续深化国际发展合作》，人民网，2022 年 7 月 4 日，<http://world.people.com.cn/n1/2022/0704/c1002-32465058.html>。

[2] 《中国关于联合国成立 75 周年立场文件》，外交部网站，2020 年 9 月 10 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjlb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/xwlb_673895/202009/t20200910_7653009.shtml。

果；全球发展倡议项目库务实合作项目总数已突破 100 个，近 40 个发展中国家正从中受益；立项安排 1000 期人力资源开发合作项目，已提供 2 万个培训名额。^[1] 全球发展倡议的八大重点领域全面覆盖了 2030 年议程所有 17 项可持续发展目标。近两年来，中国与各方合作伙伴一道，围绕八大重点领域打造合作平台、构建伙伴关系、加大资金支持、开展能力建设、实施民生项目，并通过发布《全球发展报告》等，持续与各方伙伴加强知识的交流和分享，成为实现 2030 年议程目标的有力助推器。

（三）中国是国际秩序的坚定维护者

“现行国际秩序”是源于“战后国际秩序”并经过不同力量博弈而逐步在全球发挥实际作用的机制与规范。^[2] 现行国际秩序在形成过程中深受美西方主导性影响，未能充分反映广大发展中国家的诉求，随着国际格局变化和全球性挑战增多，现行国际秩序亦出现改革完善的需求。习近平主席也强调，“现行国际秩序并不完美，但不必推倒重来，也不需另起炉灶，而是应在悉心维护的基础上改革完善。”^[3]

中国认为，“联合国宪章宗旨和原则是处理国际关系的根本遵循，也是国际秩序稳定的重要基石。”^[4] “时至今日，《联合国宪章》的宗旨和原则并没有过时，仍是解决各种国际问题的善策良方；当今世界很多动荡和乱局，其根源都是因为没有落实甚至违背了这些宗旨和原则。”^[5] 习近平表示，“中国坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为基石的国际关系准则，坚定维护联合

[1] 《〈全球发展倡议落实进展报告〉在北京发布》，新华网，2023 年 6 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/2023-06/20/c_1129709227.htm。

[2] 石斌：《新时代中国国际秩序观：认知、政策取向与实践路径》，第 21 页。

[3] 《习近平会见出席“2019 从都国际论坛”外方嘉宾》，人民网，2019 年 12 月 4 日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1204/c1002-31488485.html>。

[4] 习近平：《在联合国成立 75 周年纪念峰会上的讲话》，新华网，2020 年 9 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126522721.htm。

[5] 《王毅：联合国也应不忘初心，坚定维护宪章宗旨和原则》，新华网，2016 年 11 月 28 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/28/c_1120008043.htm。

国权威和地位。”^[1] 基于联合国宪章的多边主义体现了人类社会从战争到和平、从特权到平等、从垄断到协商的历史进步。^[2] 中国一再强调坚定维护多边主义，坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护以国际法为基础的国际秩序。为此，中国身体力行，率先垂范，全方位参与多边事务，加入了几乎所有普遍性政府间国际组织和600多项国际公约，对外缔结超过2.7万项双边条约，认真履行自身国际义务。^[3]

四、结语

大时代需要大格局，大格局呼唤大胸怀。^[4] 习近平外交思想继承和发扬了中国共产党人为人类进步事业做贡献的使命担当，顺应时代潮流和国际社会的普遍呼声，表达了中国人民与世界各国人民共命运、愿意为世界和平与发展做出贡献的良好意愿，体现了中国的责任担当和天下情怀。新时代中国特色大国外交实践彰显天下情怀，推动构建人类命运共同体。在习近平外交思想指引下，秉承天下情怀的中国外交必将为人类进步事业作出新的更大贡献。

【责任编辑：肖子璇】

[1] 2017年1月18日习近平在联合国日内瓦总部的主旨演讲。

[2] 杨洁篪：《坚定维护和践行多边主义 坚持推动构建人类命运共同体》，《人民日报》2021年2月21日，第6版。

[3] 王毅：《为和平发展尽力 为团结进步担当——在第77届联合国大会一般性辩论上的演讲》，外交部网站，2022年9月25日，https://www.mfa.gov.cn/wjbjzd/202209/t20220925_10771110.shtml。

[4] 习近平：《加强党政合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》，中国政府网，2021年7月6日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5625991.htm。

走向真正的多边主义^{*}

□ 卢 静 张甲英

〔提 要〕现行国际体系和国际秩序的重要基石是多边主义。然而，近年来随着世界百年未有之大变局加速演进，美西方国家开始违背多边主义精神，公开破坏甚至抛弃多边主义，以联合国为核心的一系列多边制度面临严重困境，多边主义陷入危机。在此形势下，中国积极倡导并践行真正的多边主义。真正的多边主义以构建人类命运共同体为核心价值，尊重多样性是其精神的精髓，共商共建共享是其基本原则。真正的多边主义为解决当前多边主义危机提供了中国方案。为更好地推动落实真正的多边主义，中国应着力加强话语实践，筑牢人类命运共同体意识；推动制度实践，完善以联合国为核心的多边制度；强化国际实践，推动多边合作走深走实。

〔关键词〕多边主义、真正的多边主义、人类命运共同体

〔作者简介〕卢 静，外交学院国际关系研究所教授

张甲英，外交学院国际关系专业 2021 级博士研究生

〔中图分类号〕D81

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 6 期 0015-20

近年来，随着百年未有之大变局加速演进，大国地缘战略竞争异常激烈，单边主义和强权政治观念不断强化，以联合国为核心的一系列多边制度

* 本文系国家社会科学基金项目“人类命运共同体视域下全球公域治理路径研究”（项目编号：21AGJ006）的阶段性成果。

功能明显弱化，国际协调与合作面临严重困境。与此同时，美西方极力组建排他性“小圈子”，鼓动阵营对立。在此背景下，习近平主席指出，“世界上的问题错综复杂，解决问题的出路是维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体”。^[1]面对各种伪多边主义，中国积极倡导并践行真正的多边主义，为维护国际秩序和公平正义作出自己的贡献。

一、多边主义遭遇挑战

多边主义作为一种国际实践早已有之。从1648年威斯特伐利亚和会通过多边谈判确立以主权为核心的一系列国际关系准则，到1814—1815年维也纳会议后的欧洲协调，再到第一次世界大战后国际联盟的建立，以及第二次世界大战后联合国的建立和一系列多边制度的产生，多边主义实践不断发展。作为一个学术概念，多边主义直到20世纪80年代才出现在西方国际关系研究中。罗伯特·基欧汉将多边主义定义为“在三个或以上国家组成的集团内部，通过专门安排或制度方式来进行国家政策协调的实践”。^[2]约翰·鲁杰进一步深入系统阐释了多边主义概念，认为多边主义是“一种基于普遍的行为原则来调节三个或以上国家间关系的制度形式”，这是一种具有不可分割性、普遍的行为准则、扩散的互惠性等特征的“要求极高的制度形式”。^[3]也有研究指出，多边主义既然被称为“主义”，就必然包含某种信念、价值观或意识形态，詹姆斯·卡帕拉索指出，多边主义是“一种为促进多边活动而‘设计’出来的意识形态。它兼有规范性原则和现实信念”。^[4]综上所述，多

[1] 《习近平在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞（全文）》，中国政府网，2021年1月25日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/25/content_5582475.htm。

[2] Robert Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Autumn 1990, p.731.

[3] John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, pp.10-12.

[4] James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, pp.53-54.

多边主义既是理念，也是制度安排，还是国际实践。它是三个或以上国家基于合作共赢的信念，通过专门的制度安排来促进国家间协调与合作的实践。

二战后，美国凭借超强的综合实力主导建立了联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织（WTO）等一系列多边机构。但随着冷战的爆发，上述多边机构并未真正成为落实多边主义的平台，反而成为美苏博弈的角力场和美国维护霸权的工具。20世纪80、90年代，以美国为首的西方国家通过其主导的主要国际经济组织将新自由主义全球化推广至全球，促进了西方多边主义的大发展。然而，进入21世纪后，随着国际权力结构发生深刻变化，大国战略竞争日益激烈，美西方国家开始公开破坏甚至抛弃多边主义，使多边主义面临严重的实践困境。

（一）西方国家背离多边主义精神

进入21世纪后，新兴经济体和发展中国家的群体性崛起，深刻改变了世界政治经济版图。传统大国将新兴国家崛起视为严重的国际挑战，发起对新兴国家的战略竞争，多边主义理念受到严重破坏。美国有些人将多边主义视为损害美国利益的源头之一，其理由主要有二：一是多边主义鼓励了一些免费搭便车的行为，有的新兴国家充分享受了国际多边安排带来的好处但却无需也没有承担任何责任，造成了西方国家与新兴国家之间在现有多边机制中的“获益不均”和多边制度事实上的不公正；二是原本有利于主导国的多边制度，随着时间的推移，其红利分配逐渐倾向于新兴经济体，主导国难以在其主导的多边制度中继续成为最大获益者，^[1]并面临丧失主导权的危险。在此形势下，美国开始公开破坏甚至抛弃多边主义。

在气候变化领域，特朗普政府公开指出，联合国气候变化《巴黎协定》让美国处于不利位置，使美国经济受损，让工人遭受低收入和失业，却使其他国家获益，这对美国而言极其不公平，^[2]美国因此宣布退出《巴黎协定》。

[1] 汪海宝、贺凯：《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》，《外交评论》2019年第3期，第59页。

[2] “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” U.S. Embassy & Consulates in Italy, June 1, 2017, <https://it.usembassy.gov/statement-president-trump-paris-climate-agreement>.

在贸易领域，美国认为世界贸易组织没有按照最初设计的那样发挥作用，没有使美国利益最大化，反而使中国等其他新兴经济体获得了优势，这显然违背了美国的预期。^[1]特朗普政府甚至公开指责WTO是一场“灾难”，让美国几乎没法做生意，^[2]因此多次威胁要退出WTO，并通过阻止提名法官加入WTO上诉机构，导致该机构由于法官持续空缺，无法受理案件。^[3]此外，特朗普政府还宣布退出联合国教科文组织、联合国《全球移民协议》、伊朗核问题《联合全面行动计划》、联合国人权理事会等一系列不符合其眼前利益的重要多边制度，公然以单边主义对抗多边主义。

拜登政府执政后宣布“回归多边主义”，但并非真正的多边主义，而是根据自身利益采取的“有选择的多边主义”或“有限的多边主义”。为修复和强化战略盟友体系，美国以意识形态划线，构建所谓“民主国家联盟”，搞具有浓厚小圈子色彩的“多边主义”。为打击、遏制竞争对手，美西方国家将国际多边平台“武器化”。乌克兰危机爆发后，一些西方国家借由多边平台对俄罗斯发起包括贸易、金融、能源、航运等领域的多轮制裁，将冷战结束以来俄罗斯参与自由经济秩序所取得的成果扫荡一空。^[4]与此同时，为打击国际贸易领域的竞争对手，美国将国内法凌驾于国际规制之上，滥用“长臂管辖”，对他国实体和个人实施域外制裁，侵蚀以联合国为核心的国际体系。

欧盟作为多边主义的产物，自诩为“多边主义领导者”，一直积极倡导建立一个包容全球公民社会的开放的、基于普遍规范的“有效多边主义”。然而，在国际权力结构变化与欧盟内部危机等多重因素影响下，欧盟事实上

[1] Office of the United States Trade Representative, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report,” <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>.

[2] 《让美国几乎没法做生意！特朗普：WTO是场灾难》，新华网，2018年2月27日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-02/27/c_129818131.htm/。

[3] “WTO Chief: ‘Months’ Needed to Fix Disputes Body,” December 10, 2019, <https://www.bbc.com/news/business-5073634>.

[4] Hamdan Khan, “What Does the Ukraine Crisis Entail for the Liberal International Order?,” April 18, 2022, <https://strafasia.com/what-does-the-ukraine-crisis-entail-for-the-liberal-international-order/>.

将多边主义更多地作为服务自身利益的工具，有时甚至公然违背多边主义原则，实行单边主义和保护主义。欧盟认为多边主义最重要的“功能性”价值在于其能够为欧盟战略利益服务，如果做不到这一点，欧盟甚至为了自身利益，不惜以双边，甚至以单边行动代替多边主义。^[1]

（二）多边制度功能弱化

国际社会现行的主要多边制度基本建立于二战后初期，反映了当时国际权力结构，符合当时国际形势发展需要。如今，制度运行的内外环境都已经发生深刻变化，尽管这些制度也经过了一些改革和调整，但仍不能有效回应环境变化的要求，制度功能明显弱化。加之美欧等西方大国对多边制度的破坏和对多边主义原则的背离，使得多边制度的功能性危机进一步加重，甚至呈现“失能”现象。

WTO作为多边贸易体系的核心，近年来陷入前所未有的困境，整体呈现瘫痪状态。曾被誉为“皇冠上的明珠”的WTO争端解决机制的上诉机构，因美国阻挠法官遴选导致法官数量不足而停摆。WTO的多边贸易与投资规则体系由于仍停留在反映传统贸易模式的阶段，难以回应当前全球数据流动和数字贸易发展带来的新问题、新变化，许多规则有待更新和完善。WTO的决策机制，虽然基于“一致同意”原则的决策模式在形式上保证了成员国平等，但在实践中却很难取得164个成员国的一致同意，各国为了争取自身利益无限拖延谈判进度，从而陷入“议而不决”的僵局，导致WTO决策效率低下，全球多边贸易谈判严重受阻。WTO的制度缺陷严重影响了成员国及国际社会对WTO的认同与信心，使其威望和影响力大大下降，这也会引发全球贸易体系的“制度危机”。^[2]

乌克兰危机、巴以冲突等持续未决反映出联合国安理会在维护国际和平与安全问题上话语权的不足，也暴露出其存在的制度性缺陷。联合国安理会是二战后国际安全秩序的核心制度安排，安理会常任理事国的分配赋予了作

[1] 金玲：《欧盟对外政策转型：务实应对挑战》，世界知识出版社2015年版，第1页。

[2] Aseema Sinha, “Understanding the ‘Crisis of the Institution’ in the Liberal Trade Order at the WTO,” *International Affairs*, Vol.97, No.5, 2021, pp.1521-1540.

为二战胜利者的五大国在维护国际和平与安全上的特殊责任和权力，安理会表决实行的大国一致原则建立在大国协调的核心战略价值基础上。^[1]然而，近年来随着大国战略竞争不断加剧，国际协调陷入严重困境，乌克兰危机、巴以冲突等进一步凸显安理会常任理事国一票否决权的制度缺陷，联合国安理会在危机处理方面的“失能”使其面临合法性和公信力的危机。

在公共卫生领域，新冠疫情也暴露出世界卫生组织（WHO）的部分功能不足。WHO作为全球公共卫生治理的核心机构，在判断疾病大流行的潜力方面以及向地区部署调度资源以控制疫情方面的能力极为有限，^[2]其行为还受制于大国影响。疫情肆虐之时，由于特朗普政府做出断供WHO资金甚至退出的决定，进一步影响了WHO参与全球公共卫生治理的能力。由此可见，目前“多边体系承受着巨大压力且有可能失去应对跨国挑战的合法性和有效性”。^[3]

随着世界政治多极化和碎片化的趋势，各种多边制度之间存在的不协调不统一问题也凸显出来。有的“国家、多边组织和非国家行为体在国家战略推动下，使用现有或新创建的多边制度来挑战既有多边制度的规则、实践或职责”，通过替代性多边主义安排挑战既有多边主义成为当前国际关系的重要特征。^[4]这种被称为“竞争性多边主义”（contested multilateralism）的现象使国际制度逐渐成为国家间竞争的工具，国家通过改革、创设或退出国际制度等手段争取收益，获得比较优势，对多边主义形成较大冲击。

（三）多边主义国内基础动摇

美欧等西方大国对多边主义的态度和政策转变，也与其国内社会政治生态变化有着直接关系。近年来，西方民粹主义、狭隘民族主义崛起，逆全球化风潮涌动，多边主义运行的国内社会政治基础发生动摇。二战后国际经济

[1] 夏国涵：《安理会改革与联合国的未来》，《世界文化》2022年第7期，第5页。

[2] “Second Report on Progress,” Prepared by the Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response for the WHO Executive Board, January 2021, https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/Independent-Panel_Second-Report-on-Progress_Final-15-Jan-2021.pdf.

[3] “After Russia’s War Against Ukraine: What Kind of World Order?,” <https://carnegieeurope.eu/2023/02/28/after-russia-s-war-against-ukraine-what-kind-of-world-order-pub-89130>.

[4] 罗伯特·基欧汉：《竞争的多边主义与中国崛起》，《外交评论》2015年第6期，第20页。

秩序的基本特征是“内嵌的自由主义”（embedded liberalism），这是一种将国家、多边主义和国际秩序结合起来的秩序。其中，多边主义与国内稳定相辅相成、互为前提。^[1]在“内嵌的自由主义”经济秩序中，多边主义在促进全球贸易复苏与繁荣的同时，亦关注国内社会需求与就业需求，这就需要国家发挥关键性作用，通过采取有效政策手段使国内市场与国际社会之间达成平衡，以此换取民众对多边主义和自由主义国际秩序的支持。^[2]然而，自20世纪80、90年代后，新自由主义全球化大行其道，西方国家政府全力服务于资本全球扩张，通过资本力量提升自身国际地位，严重忽视了国内社会需求，“内嵌的自由主义”出现了“脱嵌”问题，新自由主义全球化加剧了社会财富的分配不公，使不少国家面临社会问题增多、政治纷争加剧的困境。

在美国，经济衰退、社会分裂和政治极化使其发展日益内顾化，参与多边主义的能力和意愿大大降低。新自由主义全球化使美国的大型跨国公司、金融集团等获得了巨大收益的同时，并没有改善普通民众的生活，反而加剧了国内贫富分化状况，导致社会矛盾重重、群体裂痕扩大、族裔矛盾激化。同时，政治上两党极化现象严重。国内困境使得美国政府开始将工作重心放在国内政治议题上，将恢复经济、应对疫情、解决族裔矛盾等作为执政要务，^[3]在外交上采取收缩策略，参与多边合作和全球治理的能力和意愿都严重不足。比如，在公共卫生领域，特朗普政府大幅削减向世界卫生组织、联合国艾滋病规划署等多边卫生机构的资金供应，将美国的全球卫生支出降至至少十年来的最低水平。^[4]

在欧洲，主要国家也面临民粹主义崛起与国内社会、经济、政治等困境相互交织、相互影响的局面。欧洲右翼民粹主义政党强势崛起，将主权政

[1] John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p.398.

[2] 孙伊然：《全球化、失衡的双重运动与“内嵌的自由主义”——基于微观层面的探讨》，《世界经济与政治》2010年第5期，第104-107页。

[3] 达巍、黄婷：《拜登政府执政后的美国对外政策：继承与转向》，《当代美国评论》2021年第3期，第18页。

[4] Jeremy Youde, “The Securitization of Health in the Trump Era,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.72, No.6, 2018, p.5.

治、身份政治、族群政治等议题引入政治议程，导致欧洲国家内部的价值冲突日益严重，^[1]也进一步激化了欧洲多国的经济与社会困局，激烈的社会运动、盛行的公投运动和碎片化的政党政治愈演愈烈。尤其是乌克兰危机后，欧洲通胀持续攀升，民众生活负担加重，社会矛盾进一步升级，民粹主义政党的意见分歧更加凸显，不但使欧盟自身的多边主义实践陷入困境，也对以联合国为核心的国际体系运行带来挑战。

综上所述，21世纪多边主义的实践困境主要来自美国等西方国家的破坏，美国转而将曾经最大程度维护其自身利益的多边主义视为使其“利益受损”的源头之一。事实上，此观点根本站不住脚。以WTO为例，有研究表明，仅在2016年，WTO成员身份为美国带来的收益高达870亿美元，在世界各国中排名第一。^[2]然而，国际权力格局发生的深刻变化，使得权力政治和冷战思维在西方再次活跃，严重破坏了西方多边主义的社会政治基础。

二、真正的多边主义：理念与原则

在人类社会相互依存空前加深的今天，多边主义是指导人类应对共同挑战和实现互利共赢的重要途径和方式，坚持和维护多边主义已经成为重要国际共识。不同的国家或国家集团也提出了各自的多边主义理念及主张。联合国秘书长古特雷斯呼吁建设一个网络化和包容性的21世纪的多边主义，主张使各行业、各地域的全球机构，从开发银行到区域组织和贸易联盟，都彼此相连，也要利用民间社会、地区和城市、企业、基金会以及学术和科学机构的能力不断扩大参与圈。他还于2022年设立“有效多边主义高级别咨询委员会”，就加强多边主义治理效率等问题提出建议。2021年2月，欧盟在发布的《加强欧盟对基于规则的多边主义的贡献》中重新定义了欧盟的多边主义立

[1] 林红：《欧洲民粹主义政党对国家治理的影响》，《教学与研究》2023年第10期，第124页。

[2] “The World Trade Organization at 25,” December 30, 2019, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-world-trade-organization-at-25>.

场和战略重点，强调多边主义的有效性、公平性和服务欧盟及全球的利益与价值的结果导向。^[1]2022年9月，欧盟在发布的《重建多边主义议程》报告中再次强调，致力于建设一个适合21世纪的基于规则的多边主义。印度也提出了“改革的多边主义”概念，强调联合国体系尤其是安理会改革要包容像印度这样的新兴大国。莫迪总理指出，当今相互关联的世界需要一个反映当今现实、让所有利益攸关方都有发言权、应对当代挑战并注重人类福祉的改革的多边主义。^[2]

面对多边主义的实践困境和国际上各种多边主义主张，中国在坚定维护多边主义的同时积极倡导真正的多边主义。2018年9月，习近平在会见联合国秘书长古特雷斯时指出，“多边主义最基本的道理，就是国际上的事情，要由各国商量着办，要按大家同意的规矩办，要兼顾各国利益和关切”。^[3]2021年4月，习近平在博鳌亚洲论坛年会开幕式上首次提出“真正的多边主义”概念，强调应秉持共商共建共享原则，坚持真正的多边主义，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。真正的多边主义体现出一种全新的价值理念，是中国国际秩序观的重要支柱。

（一）核心价值理念：构建人类命运共同体

从当前多边主义危机可以看出，以自由主义为核心价值理念的西方多边主义已经不符合时代潮流和现实需要，多边主义需要进行一场观念革命。作为西方多边主义核心价值的自由主义，是顺应资本主义发展的一种意识形态。它从个体本位出发，崇尚个体理性和自由，关注个体如何使自身效用最大化，将最大化自身利益作为一切行为的出发点和归宿。在自由主义理念指导下，多边主义成为主导国实现本国利益最大化的主要工具，也成为资本向

[1] “Joint Communication to the European Parliament and the Council,” February 21, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf.

[2] “PM Modi Calls for ‘Reformed Multilateralism’ to Reflect Global Realities,” Hindustan Times, January 27, 2022, <https://www.hindustantimes.com/india-news/pm-modi-calls-for-reformed-multilateralism-to-reflect-global-realities/story-vnio0kum4WFnasQBGMH1N.html>.

[3] 《习近平分别会见出席中非合作论坛北京峰会的部分非洲国家领导人和国际组织负责人》，《人民日报》2018年9月3日。

世界进行扩张的重要手段。这导致一系列多边安排并没有真正反映世界各国人民的利益和诉求，也带来全球治理规则的严重不平衡。“一方面，有利于市场扩张的规则越来越强大且可执行性不断提高（例如WTO关于软件和医药公司的知识产权保护，对本地含量条款和出口业绩要求的限制）；另一方面，关于其他正当社会目标的规则，如人权、劳工标准、环境可持续性以及减少贫困等，则远远落在后面。”^[1]这样的多边主义不可能实现真正的普惠平衡、互利共赢，只会加剧社会财富分配的不公，从而带来社会和政治的危机，威胁世界的和平与发展，最终使自身陷入困境。

当今世界，一大批新兴市场国家和发展中国家的群体性崛起，正在从根本上改变世界版图，这些国家要求国际公平正义、各国共享发展的呼声日益强烈。与此同时，全球化进程使“各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体”，^[2]“在全球性危机的惊涛骇浪里，各国不是乘坐在190多条小船上，而是乘坐在一条命运与共的大船上”。^[3]所以，全球化时代，不应该是一部分人反对另一部分人，而应该是所有人造福所有人。“任何单边主义、极端利己主义都是根本行不通的，任何脱钩、断供、极限施压的行径都是根本行不通的，任何搞‘小圈子’、以意识形态划线挑动对立对抗也都是根本行不通的。”^[4]树立人类命运共同体意识是时代潮流和世界发展的必然要求。“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

[1] 加里·杰里菲等：《全球价值链和国际发展：理论框架、研究发现和政策分析》，曹文、李可译，上海人民出版社2017年版，第72页。

[2] 习近平：《顺应时代前进潮流 促进世界和平发展——在莫斯科国际关系学院的演讲》，《人民日报》2013年3月24日。

[3] 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》，《人民日报》2021年1月26日。

[4] 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来——在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2022年4月22日。

世界各国人民对美好生活的向往变成现实。”^[1]这就要求各国应从全人类共同利益出发，正确处理本国利益与全人类共同利益的关系，要强化整体主义和系统思维，通过人类集体理性和共同行动，来建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。

以人类命运共同体理念为核心价值，是多边主义回归其本质属性的体现。多边主义是国家间相互尊重、平等协商、合作共赢的有效途径，其核心要义是国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握。在各国利益深度交融、人类命运休戚与共的今天，构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在，多边主义则是构建人类命运共同体的重要方式。在人类命运共同体理念指导下，国家间合作应该以服务全人类为宗旨，而不应以小集团政治谋求世界霸权。^[2]多边主义应该成为重要的国际公共产品，而不是最大化自身利益的工具。为此，各国要以天下之利为利、以人民之心为心，要发扬大家庭精神，同舟共济、守望相助，从“本国优先”的角度看，世界是狭小拥挤的，时时都是“激烈竞争”，从命运与共的角度看，世界是宽广博大的，处处都有合作机遇。^[3]国际社会要倡导和平、发展、合作、共赢，团结就是力量，分裂没有出路，要让团结代替分裂、合作代替对抗、包容代替排他。

（二）多边主义精神的精髓：尊重多样性

文明多样性是人类社会的客观现实，也是当今世界的基本特征。人类社会历史充分证明，没有哪个国家天生独领风骚，也没有哪种文明注定高人一等。“各种人类文明在价值上是平等的，都各有千秋，也各有不足。世界上不存在十全十美的文明，也不存在一无是处的文明，文明没有高低、优劣之分。”^[4]推动文明交流互鉴，是文明发展的本质要求。然而，在过去500

[1] 习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，《人民日报》2017年12月2日。

[2] 习近平：《加强政党合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》，《人民日报》2021年7月7日。

[3] 同上。

[4] 《习近平谈治国理政》（第一卷），外文出版社2018年版，第259页。

年中，西方文明一直主导世界，特别是随着18世纪欧洲启蒙运动确立了理性主义在西方思想中的统治地位，在普遍理性法则支配下，自由、平等、人权成为一种“普世价值”。新兴资产阶级高举“普世价值”的大旗，反对封建等级制度，建立起资本主义制度。随着资本主义在世界确立统治地位，自由、平等、人权成为了超越于国家、民族、宗教之上的“真理”。二战后，美国作为西方“普世价值”的捍卫者，“笃信自己的道路将塑造人类的命运”，“深信自己国内的原则放之四海而皆准”，对外大力实施“传播价值观的工程”，^[1]力求以自己为楷模来构建一个同质化的世界。西方“普世价值”在本质上是西方文化价值观的扩张主义，是实现自身政治目的的手段。一方面，西方的“普世价值”实际上建立在双重标准基础上，合则用，不合则弃；另一方面，西方常常打着自由、民主、人权等“普世价值”旗号，试图改变他国的发展道路，甚至不惜以武装、战争的方式来干涉他国内政。西方对外传播“普世价值”往往借助其主导的多边机构和机制，使得多边主义成为西方推行文化霸权主义的重要工具。这也造成了文明的隔阂与冲突，加剧了世界的分裂和动荡。

多边主义的要义是国际上的事由大家共同商量着办，这体现出尊重多样性的多边主义精神精髓。尊重多样性，就是要平等相待、开放包容。国家间的合作，只有建立在平等相待、彼此尊重的基础上，才能真正持久；只有坚持开放包容、互学互鉴，才能实现互利共赢。各国要坚持文明平等、互鉴、对话、包容，要以宽广胸怀理解不同文明对价值内涵的认识，不将自己的价值观和模式强加于人，不搞意识形态对抗；要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；要弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值。全人类共同价值反映世界各国人民普遍认同的价值理念的最大公约数，凝聚了人类不同文明的价值共识，体现出各国人民的共同追求。正如习近平指出的，“各国历史、文化、制度、发展水平不尽相同，但各国人民都追求和平、发展、公平、正义、民主、自由的

[1] 基辛格：《世界秩序》，胡利平等译，中信出版社2015年版，第126、305页。

全人类共同价值”。^[1]

（三）基本原则：共商共建共享

共商共建共享是多边主义的基本原则。为此，就要坚持开放包容，不搞封闭排他；坚持以国际法为基础，不搞唯我独尊；坚持协商合作，不搞冲突对抗；坚持与时俱进，不搞故步自封。^[2]习近平强调指出：“我们要推进国际关系民主化，不能搞‘一国独霸’或‘几方共治’。世界命运应该由各国共同掌握，国际规则应该由各国共同书写，全球事务应该由各国共同治理，发展成果应该由各国共同分享。”^[3]

坚持共商原则，就是坚持大家的事由大家商量着办，“什么样的国际秩序和全球治理体系对世界好、对世界各国人民好，要由各国人民商量，不能由一家说了算，不能由少数人说了算”，^[4]“国际上的事应该由大家共同商量着办，世界前途命运应该由各国共同掌握，不能把一个或几个国家制定的规则强加于人，也不能由个别国家的单边主义给整个世界‘带节奏’。世界要公道，不要霸道”。^[5]要充分尊重各国发展水平、政治制度、文化传统等的差异，国家不分大小、强弱、贫富，都是国际社会平等成员，理应平等参与决策、享受权利、履行义务。因此，在公共政策制定过程中，要广泛征求各方意见和建议，加强协商对话，坚持求同存异的方针，不断集思广益，最大程度凝聚国际共识。总之，坚持共商原则，就是要在主权平等基础上，推动各国权利公平、机会公平、规则公平。

坚持共建原则，就是要在各国共同参与的基础上，充分发挥各自优势，积极调动相关资源以及建设能力，推动各方各施所长、各尽所能，以形成

[1] 习近平：《加强政党合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》。

[2] 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》。

[3] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第540页。

[4] 习近平：《论中国共产党历史》，中央文献出版社2021年版，第131页。

[5] 习近平：《同舟共济克时艰，命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》，《人民日报》2021年4月21日。

合作的最大成效。“国际社会发展到今天已经成为一部复杂精巧、有机一体的机器，拆掉一个零部件就会使整个机器运转面临严重困难，被拆的人会受损，拆的人也会受损。”^[1]面对共同挑战，任何人、任何国家都无法独善其身，各国只有加强协调和合作，共担风险和责任，自觉把本国人民利益同世界各国人民利益统一起来，才能建设一个更加美好的世界。走多边主义道路，不能搞一言堂，也不是独角戏，而是大合唱。国际规则应该是世界各国共同认可的规则，由各国共同商定，不应由少数人来制定。为此，就要提升发展中国家在多边体系中的代表性和发言权，国际社会也要帮助发展中国家加强参与共建的能力建设。积力之所举，则无不胜也；众智之所为，则无不成也。只要汇聚集体的力量和智慧，就一定能把这个世界建设的更加美好。

坚持共享原则，就要秉持互利共赢的合作观，寻求各方利益交汇点和合作最大公约数，对接各方发展需求、回应人民现实诉求，努力让合作成果惠及各国及国际社会，惠及广大民众，实现各方共享发展机遇和成果，不让任何一个国家掉队。习近平多次强调，“在人类追求幸福的道路上，一个国家、一个民族都不能少。世界上所有国家、所有民族都应该享有平等的发展机会和权利”。^[2]坚持共享原则，就要坚持以人民为中心的发展观，“做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，不断增强民众的幸福感、获得感、安全感，实现人的全面发展”，^[3]“要把人民利益作为出发点和落脚点，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力让人民过上幸福生活，这才是最大的人权”。^[4]为实现共享，大国要有国际担当，要坚持道义为先、义利并举，向贫困落后国家提供力所能及的帮助。

由此可见，真正的多边主义秉持人类命运共同体的核心价值理念，尊重多样性，坚持共商共建共享的基本原则，是对西方以自由主义理念为指导的

[1] 习近平：《论党的宣传思想工作》，中央文献出版社2020年版，第36页。

[2] 习近平：《加强政党合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》。

[3] 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，《人民日报》2021年9月22日。

[4] 《习近平会见联合国人权事务高级专员巴切莱特》，《人民日报》2022年5月25日。

多边主义的一种超越，这也使多边主义回归了其本质属性，为解决多边主义危机提供了中国方案。

三、真正的多边主义的实践路径

多边主义是国际社会应对共同挑战和加强全球治理的重要途径和方式。习近平指出，多边主义践行得好一点，人类面临的共同问题就会解决得好一点。^[1]要“践行多边主义，不能坐而论道，而要起而行之，不能只开药方，不见疗效”。^[2]

（一）加强话语实践，筑牢人类命运共同体意识

当前国际上出现的各种多边主义理念和主张，虽然为解决多边主义危机提供了不同方案，但也反映出多边主义话语权的争夺。话语扎根于社会实践，既是现实世界的反映，也是建构现实世界的力量。在全球化和信息化背景下，谁能掌握国际话语权，谁就能在激烈的国际竞争中占据主动地位。而掌握话语权的关键，就是要使体现其价值理念的话语被理解、认同和接受。因此，推动真正的多边主义落地实施，就要着力加强以人类命运共同体理念为核心价值的多边主义话语实践，增进国际社会对人类命运共同体理念的理解和认同，筑牢人类命运共同体意识。为此，中国要着力从共情话语和知识话语两个方面推进构建人类命运共同体的话语实践。

共情话语在于以情动人，通过增进心灵上的相通达到相互理解、相互支持、相互包容。共同体是古今中外各国人民高度认同的一种价值，不论是以何种纽带连接起来的共同体，在人们的心中总是“一个温暖而又舒适的场所”，^[3]共同体成员之间“相互扶持、相互慰藉、相互履行义务”，^[4]

[1] 习近平：《加强政党合作 共谋人民幸福——在中国共产党与世界政党领导人峰会上的主旨讲话》。

[2] 习近平：《在联合国成立 75 周年纪念峰会上的讲话》，《人民日报》2020 年 9 月 22 日。

[3] 齐格蒙特·鲍曼：《共同体》，欧阳景根译，江苏人民出版社 2003 年版，第 1-2 页。

[4] 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，北京大学出版社 2010 年版，第 59 页。

所以，共同体是国际社会的一个共通的意义空间。构建人类命运共同体是共同体发展的时代要求。当今世界，一方面，经济全球化和社会信息化的深入发展，已经使全人类结成了一个你中有我、我中有你、一荣俱荣、一损俱损的利益共同体和命运共同体，任何一个国家都不可能做到独善其身。另一方面，人类面临的全球挑战数量之多、规模之大、程度之深前所未有。“人类也正处在一个挑战层出不穷、风险日益增多的时代。世界经济增长乏力，金融危机阴云不散，发展鸿沟日益突出，兵戎相见时有发生，冷战思维和强权政治阴魂不散，恐怖主义、难民危机、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延。”^[1]在此形势下，构建人类命运共同体，倡导一种超越种族、文化、国家和意识形态的界限，着眼全人类福祉和人类前途命运的价值理念，是具有感染力的共情话语。推动构建人类命运共同体的共情话语实践，要强调“宇宙只有一个地球，人类共有一个家园”，主张只有人类整体命运得以关照，每个国家、每个民族、每个人的美好希望才能实现，不断强化人类命运与共的情感和心理，使国际社会牢固树立人类命运共同体意识。

知识话语在于以理服人，通过建立在人的理性基础上的系统说理和交往行动，既创造一个理性对话、平等交流的公共空间，也达到熏染、教化的目的。人类命运共同体理念是中国自主知识体系的集中体现，它以马克思主义为理论之源，汲取了中华优秀传统文化精华，体现了中国式现代化的本质要求。人类命运共同体理念是马克思主义的当代实践，马克思的世界历史理论、“真正的共同体”思想、“人的解放”学说等为人类命运共同体理念提供了坚实的理论来源。人类命运共同体理念是中华优秀传统文化的创新性转化和创新性发展，协和万邦、万国咸宁、世界大同、天下为公、民胞物与、天下一家、修齐治平、天下和乎等中华文明的思想精华和道德精髓，为构建人类命运共同体提供了文化根基。构建人类命运共同体是中国式现代化的本质要求，中国式现代化是走和平道路的现代化，既造福中国人民，又促进世界共同发展，它借鉴吸收一切人类优秀文明成果，开创了人类文明新形态。全

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第538页。

球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议紧扣人类发展进步的三大主题，是构建人类命运共同体的重要依托。推动构建人类命运共同体的知识话语实践，就要不断完善其理论体系，加强对其思想内涵的交流对话，增进对其价值理念的理解和接受，引导世界各国自觉将自身发展和世界发展统一起来，把本国人民利益同各国人民共同利益结合起来，共同建设一个“各美其美、美美与共”的美好世界。

（二）推进制度实践，完善以联合国为核心的多边制度

多边主义作为一种国际安排和制度设计，本身就是一项制度实践。以联合国为核心的多边体系是真正的多边主义的体现。联合国作为合作处理国际事务的核心机制，是践行多边主义的主要平台和维护多边主义的基本框架，各国应坚定维护联合国权威和地位。习近平指出：“对联合国，世界各国都应该秉持尊重的态度，爱护好、守护好这个大家庭，决不能合则利用、不合则弃之。”^[1]然而，在当前大国战略博弈激烈的情况下，国际协调尤其是大国协调的困境严重影响到联合国的工作成效，也使得联合国在处理各类全球事务中日益边缘化、空心化，其权威受到极大削弱。在此形势下，增强联合国的权威成为一项十分重要和紧迫的任务。

增强联合国的权威，首先，要坚定维护联合国宪章。联合国宪章是国际社会共同制定、普遍公认的国际法则，如果没有这样的基本法则，世界最终将滑向弱肉强食的丛林，人类将面临灾难性后果。世界各国应毫不动摇地维护恪守联合国宪章宗旨和原则。“国际规则要依据联合国宪章宗旨和原则，由大家共同书写、共同维护，不能谁的胳膊粗、嗓门大，谁就说了算。更不能拉帮结伙，把自己的‘家法帮规’包装成国际规则。”^[2]其次，要完善联合国协调机制，使联合国成为各国共同维护普遍安全、共同分享发展成果、共同掌握世界命运的核心平台。^[3]促进联合国着眼于全球性挑战，积极从寻

[1] 习近平：《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上的讲话》，《人民日报》2021年10月26日。

[2] 习近平：《团结协作谋发展 勇于担当促和平——在金砖国家领导人第十五次会晤上的讲话》，《人民日报》2023年8月24日。

[3] 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》。

求各国共同利益的最大公约数出发汇聚国际共识。主张联合国在面对国家间分歧时要引导各国秉持审慎态度，遵守承诺和保持克制，并推动有效的国际协商来达成共识并形成行为规范。最后，要提高联合国的工作效率。“联合国要以解决问题为出发点，以可视成果为导向，平衡推进安全、发展、人权，特别是要以落实《2030年可持续发展议程》为契机，把应对公共卫生等非传统安全挑战作为联合国工作优先方向，把发展问题置于全球宏观框架突出位置，更加重视促进和保护生存权和发展权。”^[1]联合国也要利用现代科学技术来提高工作效能。古特雷斯建议，联合国应通过采取数据、分析和传播能力建设，创新与数字化转型，加强战略前瞻力，应用行为科学，业绩与成果导向的“变革五重奏”以及推动机构改革等举措，提升联合国的敏捷性、一体化与凝聚力，从而将联合国变革为灵活的、反应迅速的“联合国2.0”。^[2]

完善以联合国为核心的多边制度，就要使联合国在推动多边主义制度实践中发挥引领政治方向、统筹多边机制、动员全球资源、协调全球行动的作用。一方面，要推动联合国积极建设全球协商民主。作为民主的重要形式，协商是实现世界政治民主化的重要方式。联合国要积极引导国际社会形成尊重差异、包容多元、互商互谅的价值共识；要提供一个具有代表性和权威性公共论坛，使各行为体能共享信息、平等交流、理性对话，以形成共同行为的规范和规则，从而获取共同行动的动力；要建立健全协商民主制度的规范和程序，根据各行为体参与协商的意愿、能力等因素加以统筹，明确各自的权利与义务；要加强民主监督，为国际社会中更多行为体提供其对全球公共政策提出意见、批评、建议等的渠道。另一方面，促进联合国与地区组织和其他各类国际组织的积极对接，将区域一体化合作机制及其他各种多边合作机制与联合国体系挂钩，使联合国的规范与行动深入全球各个地区、各个议题领域，避免各种区域主义、小多边主义、竞争性多边主义使全球治理“碎

[1] 习近平：《在联合国成立75周年纪念峰会上的讲话》。

[2] United Nations, “Our Common Agenda,” September 10, 2021, <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.

片化”。

（三）强化国际实践，推动多边合作走深走实

践行真正的多边主义，就要加强沟通交流、深化务实合作，以实际行动推动多边合作走深走实。

高质量共建“一带一路”，是践行真正的多边主义的重要国际实践。“一带一路”倡议提出十年来，中国同150多个国家、30多个国际组织签署了200多份共建“一带一路”合作文件，遍布全球五大洲，涵盖贸易、投资、科技、民生、人文等各领域，拉动近万亿美元投资规模，形成3000多个合作项目，为共建国家创造42万个工作岗位，让近4000万人摆脱贫困。未来，中国应与“一带一路”共建国家继续坚持共商共建共享原则，坚持大家的事由大家商量着办，坚持各方共同参与，秉持开放包容、合作共赢精神，将“一带一路”打造成各方共享机遇、共谋发展、共同繁荣的国际合作平台。

创新实践平台建设，助力上海合作组织、金砖国家等新型多边合作机制的高质量发展。中国对自身推动创建的多边合作机制一直持开放态度。近年来，随着印度、巴基斯坦、伊朗先后加入，上海合作组织已经从最初的“上海五国”发展到9个成员国、3个观察员国、14个对话伙伴，成员国人口占全球近一半、经济总量约占全球四分之一。2023年8月，金砖国家领导人第十五次会晤宣布邀请沙特、埃及、阿联酋、阿根廷、伊朗、埃塞俄比亚正式成为金砖大家庭成员。上合组织和金砖机制的扩员，为更多国家参与合作提供了机制平台，体现了开放包容精神，为多边主义发展注入了正能量。

推动全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议“三大倡议”的落地实施，带动多边务实合作。“三大倡议”坚持行动导向，鼓励各国参与，成为推进多边务实合作的全球行动。2022年1月，中国在联合国发起成立全球发展倡议之友小组，已得到100多个国家和国际组织支持，70多个国家加入，41个国家、地区和国际组织共同推动“全球发展促进中心网络”建设，近30

个国家和国际机构同中方签署合作谅解备忘录。^[1]全球安全倡议提出以来，得到国际社会积极响应，已经获得100多个国家和国际组织支持。^[2]2023年2月，中国发布《全球安全倡议概念文件》，表示将在全球安全倡议框架下开展与世界各国和国际、地区组织的双多边安全合作，积极推进安全理念对接和利益共融，这将汇聚起更广泛支持倡议的国际共识与行动合力。中国坚持文明平等、互鉴、对话、包容，面向不同国家、区域和组织，积极搭建开放包容的文明对话平台和人文交流机制，举办博鳌亚洲论坛、亚洲文明对话大会、中国共产党与世界政党高层对话会等活动，积极促进文明间对话交流、互学互鉴。相关活动既是中国践行真正的多边主义的体现，也将推动多边主义的发展和精神的传播。

四、结语

当前，人类社会正面临前所未有的挑战，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字更加严重，维护和发展多边主义，既是国际社会应对共同挑战和加强全球治理所必需，也是对“建设一个什么样的世界、如何建设这个世界”这一人类社会永恒话题的回答。坚持真正的多边主义，就要守正出新、面向未来，既要坚持多边主义的核心价值和基本原则，也要立足世界格局变化，着眼应对全球性挑战需要，在广泛协商、凝聚共识基础上改革和完善全球治理体系。^[3]中国积极倡导并践行真正的多边主义，完善全球治理，以实际行动体现出大国责任与担当。

【责任编辑：李静】

[1] 《推动人类发展的巨轮驶向更加光明的未来》，人民网，2023年9月22日，<https://world.people.com.cn/n1/2023/0922/c1002-40082756.html>。

[2] 《习近平在2023年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞（全文）》，外交部网站，2023年8月23日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202308/t20230823_11130476.shtml。

[3] 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》。

基于优势理念的美国霸权战略及其局限

□ 王 帆

〔提 要〕基于优势理论的美国霸权战略，其实质是为了美国优势的谋取、维持和延续。美国的优势战略立足于其在军事、科技和制度等领域不容挑战的领先地位，进而形成排他性的独特权力。美国通过主导国际秩序、运用联盟力量、利用离岸平衡术的借力打力、制造和利用危机以及充分运用软实力等手段来达到维持和延续霸权的目的。美国基于优势的霸权战略有其局限性：“离岸平衡”战略将最终导致美国主导权丧失与联盟解体，甚至促成反美霸权合作力量的形成；目标分散与战略失衡问题将导致美国无法集中战略资源；构成美国战略优势根源的地缘、生产、金融、信息与军事等众多要素正在不断流失。这些局限使美国基于优势理论的霸权战略难以长久维持，导致美国不断调整其对外战略。

〔关键词〕美国对外战略、优势理念、霸权战略、中美关系

〔作者简介〕王帆，外交学院院长、教授

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2023）6期 0035-16

拜登政府上任以来，反复提出“从实力地位出发”与中国交往，这一表述与美国长期以来基于优势理念的霸权逻辑密切相关。美国霸权战略是基于其在核心或关键领域的优势而确立和维持的。为了达到延续霸权的目标，美国不惜使用各种手段和策略维持全方位的优势地位和影响。深入分析美国霸

权逻辑及其优势理念，加强对美国维持和谋求优势具体措施的认识，具有十分重要的现实意义。

一、美国霸权战略中的优势理念及核心优势支柱

优势就是一国具有别国所不具有的独有能力。美国战略的“优势论”从思想渊源上来说，来自于美国文化中的种族优越论，与“美国例外论”、“美国特权”和“美国优先”相关。19世纪末至20世纪初，随着美国经济优势地位的崛起，“优势论”成为美国霸权战略的一个重要思想来源。经济成就是美国通过两次世界大战完成霸权转移的重要基础。二战后，美国人口占世界的6.3%，但却拥有世界50%的财富，在此背景下，乔治·凯南（George F. Kennan）认为，必须“设计一种在不危及我们国家安全的情况下，允许我们保持这种差距的关系模式”。^[1]由此，保持、扩大美国在经济优势基础上对其他国家的优势地位，成为二战后美国霸权战略的主轴。梅尔文·莱弗勒（Melvyn P. Leffler）认为，美国二战后滑向冷战的主导思想便是优势战略。通过遏制共产主义的传播和苏联的扩张，美国官员希望能永久保持美国的优势地位。杜鲁门政府的国务院政策规划办公室指出，“美国和苏联正在进行一场争夺优势力量的斗争……寻求低于优势地位的力量将是选择失败。优势力量必须是美国政策的目标”。^[2]

自二战末期以来，随着实力的增长，美国能够扩大其影响力并对国际体系做出重新安排，因而逐渐形成了一个维持“首要地位”（或称“领导地位”）的大战略。该战略有四个相互关联的部分：军事上保持优势；安抚和遏制盟国；将其他国家纳入美国设计的制度和市场；抑制核武器的扩散。这一过程产生

[1] Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State, “Review of Current Trends of U.S. Foreign Policy -- Report by the Policy Planning Staff,” February 24, 1948, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v01p2/d4>.

[2] Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford: Stanford University Press, 1992, pp.15-19.

了美国外交政策建制派精英，他们的思维惯性导致追求至高无上战略的延续，只有在足够大的冲击动摇对现状的认识才能变化。^[1] 基于优势理念，美国从力量对比的角度来看待其权力是否衰落。罗伯特·阿特 (Robert J. Art) 认为，国际环境中有一个特点会严重地影响到美国的大战略，即美国相对其他大国的权力急剧下降。它包括以下几种情况：出现一个全球挑战者或者势均力敌的竞争者；美国经济力量崩溃；美国失去其技术竞争的优势地位；以及出现全球范围内的反美大联盟或者几个地区范围内的反美同盟。^[2] 史蒂芬·沃尔特 (Stephen M. Walt) 指出，“美国大战略的中心目标应当是尽可能长时间地保持自身的首要地位”，“他们更喜欢身为不可或缺的力量所带来的无限风光和优势角色，他们一直不愿放弃无从挑战的首要地位”。^[3] 美国维持帝国地位是出于三个强大的动机：荣誉、恐惧和利益。^[4] 这其中就包含独一无二的霸权地位和无可替代的优势能力。

美国认为只有拥有优势才能确保霸权。作为当今体系的霸权国，霸权护持与彰显本身即构成了美国国家利益的核心部分。霸权的前提是美国须在所有核心关键领域和地区保持绝对优势；如果绝对优势地位受到威胁或与挑战国差距缩小了，美国必然会全力压制挑战国以维护其原有不可替代之地位。美国优势战略的核心保障是军事实力的一超独霸，核心基础是科技领域的高维领先，重要依托是国际规制的主导权。

自二战以来美国一直是世界第一军事强国，军费开支总额占世界第一，在全球拥有 800 多个海外军事基地。斯德哥尔摩国际和平研究所的报告显示，美国 2021 年军费开支达 8010 亿美元，远远超过其他任何国家。美国军费总

[1] Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment,” *International Security*, Vol.42, No.4, 2018, pp.9-19.

[2] 罗伯特·阿特：《美国大战略》，郭树勇译，北京大学出版社 2005 年版，第 52 页。

[3] Stephen M. Walt, “America Is Too Scared of the Multipolar World,” March 7, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/03/07/america-is-too-scared-of-the-multipolar-world/>.

[4] 劳伦斯·弗里德曼：《战略：一部历史》，王坚译，社会科学文献出版社 2016 年版，第 31 页。

额连续多年高居全球第一，相当于其后 9 个国家的军费开支的总和。^[1] 美国与代表世界人口约 25% 的多个国家签有防御协议^[2]，并在 80 个国家和地区拥有军事基地^[3]。美国的特种部队部署在全球 140 多个国家。^[4] 美国还于 2019 年 12 月建立了所谓“天军”，其终极目标是在 24 小时内对全球范围内的任何威胁做出反应^[5]。所有这一切，使美国在军事实力上形成了碾压式的优势，也为美国以各种名义不断发动针对中小国家的局部战争提供了基本保障。

美国的全球战略优势是建立在科技尤其是高科技优势基础之上的。科技是核心竞争力，也是军事实力的关键所在。美国格外强调科技在市场和军事方面的转化能力，并寻求和维持这些优势以保证其国家利益以及在国际上的主导地位。肯尼迪政府时期，美国把众多资源用在一个看起来不切实际的登月计划上，其目标在于确保美国在每一次科技新浪潮中领先，并通过探索太空来推进下一波科技研发，继续追求科技领先的国家目标^[6]。对科技领先的追求贯穿于战后美国各届政府的政策中并延续至今。美国认为维护、利用和发挥好仅有的技术优势，就必须在高科技领域毫不留情打压任何竞争对手，在技术层面严控对手的发展成为其短中期的重点。2022 年 3 月 28 日，美国

[1] Nan Tian, et al., “Trends in World Military Expenditure 2021,” <https://www.sipri.org/publications/2022/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2021>; Alexandra Marksteiner, Diego Lopes da Silva and Nan Tian, “Trends in World Military Expenditure 2020,” <https://www.sipri.org/publications/2021/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2020>.

[2] Adam Taylor, “Map: The U.S. is bound by treaties to defend a quarter of humanity,” May 30, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/05/30/map-the-u-s-is-bound-by-treaties-to-defend-a-quarter-of-humanity/>.

[3] Doug Bandow, “750 Bases in 80 Countries Is Too Many for Any Nation: Time for the US to Bring Its Troops Home,” RBN, October 4, 2021, <https://republicbroadcasting.org/news/750-bases-in-80-countries-is-too-many-for-any-nation-time-for-the-us-to-bring-its-troops-home/>.

[4] Nick Turse, “Will The Biden Administration Shine Light On Shadowy Special Ops Programs?,” The Intercept, March 20, 2021, <https://theintercept.com/2021/03/20/joe-biden-special-operations-forces/>.

[5] George Dvorsky, “Space Force Wants to Launch Satellites Faster Than Anyone Has Ever Attempted,” Gizmodo, November 11, 2022, <https://gizmodo.com/space-force-rapid-launch-victus-nox-tacrs-1849773369>.

[6] 王嘉陵：《决策思维》，东方出版社 2019 年版，第 72 页。

参议院以 68 票赞成、28 票反对，表决通过了参议院版本的《美国竞争法案》，其标榜的目标是增强美国在关键技术、产业等领域的竞争力，实质是以中国为假想敌，在中国科技力量崛起之时，强行打压中国的发展势头。^[1] 美国国家安全事务助理沙利文 2022 年 9 月在全球新兴技术峰会上支持这一观点。他解释说：“我们需要检讨过去长期奉行的在某些关键技术上对竞争对手维持‘相对领先’的做法，过去我们认为保持一定代差就可以。这种做法在今天新的战略环境下需要修正，在某些基础技术领域，比如先进逻辑和存储芯片，我们要维持最大可能的领先优势。”^[2] 2023 年 4 月，沙利文在布鲁金斯学会演讲时强调，“美国公司向中国出口半导体、生物技术、清洁能源技术，等等，政府并没有要一刀切。但在最先进的半导体、存储芯片技术上，美国不会允许将某些类别的技术出售给中国，因为美国将其视为国家安全。美国要保持对每个国家的技术领先地位，成为世界领先的技术创新强国，在这一点上美国不会感到任何歉意。”^[3] 总体看，科技优势不仅是美国自身实力的关键，还是其保持竞争优势的基础。

制度霸权是美国确保自身优势地位的关键途径，其核心是通过规范、规则、制度、话语权和在国际事务的影响力来达到美国对外战略的目标。与以往的霸权国不同，通过规制和制度来维持自身优势是美国二战后的独有战略。相较而言，苏联只是在区域阵营内部进行管理，而美国则在全球范围内制定

[1] 陈建奇：《“2022 年美国竞争法案”以竞争之名行霸权之实》，新华网，2022 年 5 月 24 日，<http://news.cn/sikepro/20220524/9c99d767fb9c4153a3685ae3833b0680/c.html>。

[2] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

[3] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

了国际贸易和金融的规则，谋取了经济金融等优势。某种程度上，制度霸权可以视为美国软实力的一部分。一个国家软权力的来源可以包括两个方面：一是文化的普世性；二是设置一系列有利于自身且能够主导国际活动领域的规则和制度。^[1]正如贝特兰·巴蒂（Bertrand Badie）和玛丽·克洛德·斯穆茨（Marie Claude Smouts）所言：“现在，实力的定义是在国际竞争中一个或数个领域中，控制规则的能力。”^[2]

规则制定是战略能力的重要一环，在国际机制的规则制定上发挥更大作用，不仅有助于自身利益的追求，也有助于增进他国对本国的理解和认同，形成更加有利的互助合作模式。美国帮助建立的国际机构不仅影响了其他国家追求利益的方式，而且影响了他们界定自身利益和理解自身行为的方式。^[3]

美国所拥有的制度霸权是前未所有的。从布雷顿森林体制到雅尔塔体制，从世界银行到国际货币基金组织，再到联合国下设的一些机构，这些机制使美国在全球事务中的支配地位得以制度化，从而强化了一种令其地位可以持续存在的框架。^[4]国际制度本身具有“锁定”和“限制”效应。美国通过其建立的西方秩序增加了潜在对手的竞争成本。

二、美国维持和谋求优势的对外战略举措

基于优势理念的霸权逻辑，美国认为要保持优势无以匹敌，才能压制任何对手，才能使霸权真正长久。为维持美国的霸权地位，美国在对外战略中通常采取以下举措维持和谋取优势。

[1] 约瑟夫·S·奈：《美国注定领导世界？——美国权力性质的变迁》，刘华译，中国人民大学出版社2012年版，第28页。

[2] 帕斯卡尔·博尼法斯：《透析分解当代世界》，许铁兵译，天津人民出版社2005年版，第62页。

[3] 约瑟夫·S·奈：《美国注定领导世界？——美国权力性质的变迁》，第161页。

[4] 兹比格涅夫·布热津斯基：《战略远见：美国与全球权力危机》，洪漫等译，新华出版社2012年版，第8页。

（一）主导建立国际秩序，利用国际制度打压对手

从历史上看，美国大国地位的形成与发展与其在国际秩序中的规则制定和控制能力密切相关。二战后美国主要依据两大支柱来控制霸权：其一是安全领域的联合国，其二是经济领域的世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织。制度霸权区别于以往靠枪炮打开世界的“炮艇外交”，它依靠的是软性手段，更具有渗透性和持续性。美国霸权表现为由其主导培育的一系列国际合作及其相关机制。

自1940年代末以来，美国的优势战略的关键要素包括：创造和维持美国领导下的世界秩序，而这一秩序建立在“美国卓越的政治、军事、经济力量 and 美式价值观之上”；通过阻止欧洲和东亚的竞争性大国的出现，从而最大化美国对国际体系的控制；将维护经济相互依赖作为美国的核心安全利益。这一战略的逻辑是：促成全球体系中处于“生产核心区”“技术核心区”“资源核心区”的重要国家与美国之间形成非对称的相互依赖关系，并以此作为该战略瞄定的首要利益；权力结构的不稳定或实力的非主导性力量的出现被视为美国主导的相互依赖体系的威胁。^[1]在非对称相互依赖的关系中，会形成一种“顺我者昌，逆我者亡”的奖惩逻辑，进而促成追随偏好并打压挑战的前景，最终有助于美国巩固霸权地位并向体系长期征收霸权红利。当前，拜登政府正在实行一套“非对称”的竞争战略，即采取各种措施“削弱”中国的实力（限制中国将实力转化为地区及全球秩序的影响能力），并“打造”美国的实力（“强化”美国秩序的各个基本要素——特别是联盟关系、生产能力、金融实力、军事实力、技术领导力、在全球机构中的作用以及对信息流的影响力）。^[2]

近年来，随着国际格局深刻演变以及中美战略博弈的加剧，中美两国在

[1] Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol.22, No.1, 1997, pp. 88-97.

[2] Rush Doshi, *The Long Game: China’s Grand Strategy to Displace American Order*, New York: Oxford University Press, 2021, p.315.

国际制度领域的竞争也逐渐显现。特朗普政府试图通过有选择性的“退群”来以较低的成本维持美国制度霸权，拜登政府则致力于构建排他性的多边组织阻止中间国家采取对冲战略，但无论是特朗普政府奉行的单边主义，还是奥巴马和拜登政府的排他性多边主义，其目的都是借助国际制度制衡中国，维护美国的国际领导地位，维护美国制度霸权的逻辑从未发生改变。^[1]

（二）联盟战略，充分利用盟伴的力量

联盟战略的实质是让盟国或准盟国承担更多责任，而由美国发挥整合、主导和凝聚作用。战略联盟的思想贯穿于美国霸权战略的始终，美国绝不将自身置于孤立无援的地步，即使要成就霸业，也拉拢盟友的帮持，绝对不搞单打独斗。

整体而言，二战后的美国一直是强强联手，这充分体现了美国优势战略思想。美国在1947年发起“马歇尔计划”，并于1949年成立北大西洋公约组织。强强联手的目的在于通过联盟的强大使抗衡美国联盟的成本加大，而且无法形成有效的对抗力量。美国通过制造敌人，继而一拉一打，形成了力量优势。总之，美国通过联盟制造分裂，凝聚盟友，同时以阵营的方式维持美国的主导地位，既减少了成本，又维持了其优势地位。美国与其盟国的战略交易带有明显的利己性特征，比如“马歇尔计划”绝非经济援助那样简单，至少有多重战略目的，从凯南的设计初衷就可以得到证实。对欧援助是为美国战略大目标服务的，通过援助扶植盟友，培育市场，让他们成为美国的强大帮手。

联盟战略遵循强强联手的思路，联盟的目的也是为了保持美国在国家间力量对比的绝对优势。维持优势需要巨大的成本代价，联盟战略可以实现成本分担。由于美国是主导国，联盟的力量可以较大程度为美国所用，美国可以将盟国的力量捆绑在其战车上。一方面形成美国所能主导力量的优势，另一方面尽可能减少美国的成本过度流失，避免美国为盟国的利益买单。扩大

[1] 凌胜利、王彦飞：《中美国际制度策略取向比较——基于议题领导权视角的分析》，《国际展望》2021年第5期，第67-88页。

比较优势，减少成本都是保持美国领先地位和维持霸权可持续的基本需求。联盟战略的前提也是建立于美国优势主导的基础之上的。对于盟国，美国以保护为名，行主导控制之实。美国对其盟国都保持优势地位，保持不平等性。美国之所以热衷于联盟，是因为美国能够主导联盟进程，能够使联盟为美国的优势地位服务。倘若美国无法主导联盟，而出现所谓平等或对等的局面，美国对于联盟的投入必然大打折扣。美国力图通过对盟国的控制保持其对于盟国在经济科技等方面的比较优势，并借美国的主导地位巧取豪夺，进一步扩大和维持优势。美国将台湾地区视为“准盟友”，通过一系列手段，实现包括台湾核心企业和军事力量的美国化，比如将台积电变成为美积电就是明证。显然，当前美国联盟战略的实质仍是让盟国和伙伴承担更多责任，并由美国发挥整合、主导和凝聚的作用，以维护美国的优势地位。

（三）离岸平衡、借力打力

离岸平衡战略的关键法则在于避免成为冲突直接当事方，而是当旁观者，时机成熟再成为促裁者以坐收渔人之利。美国充分利用了大国战略冲突，把握了战略机遇。美国对乌克兰危机的政策比较典型地体现了其离岸平衡的做法。史蒂芬·沃尔特和克里斯托弗·莱恩（Christopher Layne）等学者认为，美国最根本的大战略目标是确保在西半球的霸权地位，尽快摆脱冷战期间在欧亚大陆承担的国际承诺和义务，在没有美国干预的条件下，东亚、欧洲和中东等区域内大国自动形成权力均衡，防止出现区域霸权。只有当欧亚大陆再次出现区域内国家无法制衡的大国，美国才有必要干预。一旦制衡目标达到，美国就应退出该地区。这一战略可使美国处于其他区域大国需要倚重但又不会畏惧的有利地位，在提升美国安全的同时大量节省美国的经济军事资源和政治资本。正如沃尔特指出的，离岸平衡手最大的成功在于让别人应对麻烦问题，而不是急于将负担揽到自己身上。^[1]

[1] 赵明昊：《迈向“战略克制”？》，《国际政治研究》2012年第3期，第150页；吴志成、王亚琪：《国际战略研究的历史演进及其当代启示》，《世界经济与政治》2016年第10期，第30页。

美国的离岸平衡战略还体现在借力打力上，即有效利用他国间的权力斗争发展壮大自己。美国实力上升期就利用矛盾，衰落期就制造矛盾。美国在面对中国实力飞速上升而自身实力相对下降的情况下，不断在中国周边尤其是东亚强化或制造危机的做法则是明证。同时，还有另外一种倾向，那就是以盟国来牵制对手国，比如以日、澳制华。

（四）利用或制造危机

利用危机是美国对外优势战略的手段之一。基于优势论的设计，美国在竞争与热点冲突中需要居于主导地位，以主导和控制热点问题的解决过程。美国并不排斥危机，也无意根本性解决危机，关键是利用危机使其为美国所用。对于美国而言，有些冲突是需要制造并保留的，利用冲突比解决冲突更重要。显然，使别国长期陷入难以解决的危机，美国就能够具有安全上的主动权和优先权。美国的目的是将局部争端置于掌控之中，而使自身不会卷入一场系统性战争。只要将危机排斥在美国本土之外，美国就乐于利用和制造危机。历史上，美国多次利用危机，并把危机变成美国的机遇。二战后，在希土危机中，美国推出杜鲁门主义，加速了霸权转移的进程。朝鲜战争爆发，美国又强化了在亚洲的存在。在印支战争中，美国又利用对法国军事援助之机，介入东南亚事务，一方面以遏制中国为借口，另一方面将势力范围扩大到法国的势力范围之内。在随后的中东战争中，美国也是如法炮制。通过一系列危机的利用，美国成功地扩张了地盘和全球影响力，不断强化了霸权地位。

美国的地区战略时常体现出其利用危机维持霸权。在所谓“旧金山和约”中，就有意留下有关领土等历史遗留问题，为后来东亚国家间的矛盾和危机埋下种子，而美国坐收危机红利。在危机中，美国一方面充当救火队员，抑制热点，另一方面又在利用热点煽风浇油，比如作为第一大军火推销商出售军火。

美国利用危机一方面可以推进其既定战略，另一方面也可以在实力总体下降的情况下利用危机确保其优势地位。在实力和影响力下降的大趋势下，美国面临战略上总体收缩的态势，但这并不意味着美国会迅速地全面撤退，

反而会以进为退，在局部地区甚至呈现咄咄逼人之势。美国承袭当年大英帝国殖民撤退时采取的分而治之的方式，通过分化而制造动荡，搞乱地区关系，以当地人打当地人，形成有利于美国的制衡。从根本上说，美国是利用可控的危机来形成其优势主导的影响力。美国战略学者托马斯·谢林（Thomas C. Schelling）强调要突破羁绊，创造性地利用冲突的不确定性。当危机演变成局部冲突时，不确定性会随之增强，进而发展成为全面战争，“逐步”失控。让“局势多少有点失控”是完全值得的。^[1]

美国在竞争与热点冲突中需要居于主导地位，美国的战略模糊具有多义性、可变性。模糊是为了保持更多选项，是为了在合适的时候谋取到有利的优势结果。比如在中日钓鱼岛争端上，一方面美国表示不选边站，另一方面又说钓鱼岛适用于《美日安保条约》。美国的地区战略并不是立足于解决危机，而是利用危机，甚至是延长危机。无论是中东、中亚还是东北亚均是如此。

（五）注重软实力，占据道义制高点

为了维护美国的优势，除了军事经济等硬实力之外，美国还特别注意道义和价值观的推广，通过抢占道义高地，展现美国的道义形象，形成软实力的优势地位。美国的全球声望在 20 世纪两次达到顶峰。第一次是一战刚刚结束时，第二次则在冷战结束后。美国的理想主义在威尔逊总统的“十四点计划”中得到体现，该计划与欧洲的帝国主义和殖民主义传统形成鲜明对比。国际政治的参与者们清楚地认识到，美国在一战中的强大军事干预，和在民族自决新原则指导下重新划分欧洲版图的过程中发挥的突出作用，标志着一个具有独特思想和物质吸引力的强国已经屹立于国际舞台上。^[2]艾森豪威尔政府的国务卿约翰·杜勒斯（John Foster Dulles）就认定，东西冲突是一个道德议题，极力避免与苏联就任何问题谈判，除非态势发生重大转变——与英国长久以来的观点迥然不同。^[3]阿萨德·拉蒂夫（Asad-ul Iqbal Latif）认为，

[1] 劳伦斯·弗里德曼：《战略：一部历史》，第 217 页。

[2] 兹比格涅夫·布热津斯基：《战略远见：美国与全球权力危机》，第 41 页。

[3] 亨利·基辛格：《论中国》，胡利平等译，中信出版社 2015 年版，第 460 页。

美国在对外战略中立足通过两个实力根基以保住其地位：正统性和必然性。美国通过构筑其国家意识形态的价值观所具备的吸引力——让其在国际上具备了正统性。^[1]冷战期间，西方将“人权”“自由”等观念影响引入中欧和东欧，对苏联采取意识形态攻势。冷战结束时，美国和西方世界将自己与人类尊严、自由和繁荣等原则联系在一起，^[2]俨然成为人类崇高价值的“保护者”。

三、美国优势战略的局限性

美国作为霸权国有其先天优势，但也有软肋。第一，“离岸平衡”战略将最终导致其主导权丧失与联盟解体，甚至促成反美霸权合作力量的形成。第二，目标分散与战略失衡问题将导致美国无法集中战略资源。美国作为实施全球战略的大国，始终面临战略重点与目标多元的平衡难题。全球范围各类危机与战略重点的持续投入将不得不分散其战略资源，从而出现成本大于收益的霸权难题。第三，构成美国战略优势根源的地缘、生产、金融、信息与军事等众多要素正在不断流失。

（一）离岸平衡下的众怨所归

美国的霸权战略建立在优势的基础之上，而美国的优势则是建立在别国永远处于劣势的前提之下，为此，美国不惜使用各种手段削弱任何它所认定的挑战国家，这在现实中是不符合多数国家发展利益的。这就形成了美国霸权优势战略的悖论。霸权需要维持优势，而维持其优势的手段却是损害他国利益。从长期看，这必然对他国的战略自主和发展空间造成极大的伤害，也必然引发多数国家的反对。因此，美国哲学家乔姆斯基强调，“美国的许多优势来自于可怕的历史罪行”^[3]，这种以盟友“为柴取暖”的优势是难以长

[1] 阿萨德·拉蒂夫：《美国实力的吸引力》，《海峡时报》2011年11月9日，第31版。

[2] 兹比格涅夫·布热津斯基：《战略远见：美国与全球权力危机》，第9页。

[3] 《美国哲学家乔姆斯基接受〈环球时报〉专访：让中国停滞和服从？美国想法多么愚蠢》，环球网，2023年6月7日，<https://world.huanqiu.com/article/4DChyLvgYzA>。

期维系的。一旦对盟友利益的伤害超出了其容忍度，美国就可能面临西罗马帝国晚期“众怨所归”的命运。

美国所仰赖的地区均势本质上是“离岸平衡”+“推卸责任”，通过在幕后制造危机，拉拢地区盟友与潜在的战略敌手进行对抗。看似是美国为地区盟友提供了安全，其实这种地区安全问题本身就是美国制造的，而盟友却成为冲突时首当其冲并为其火中取栗的战略抓手。因此，不论在地区盟友还是战略对手眼里，美国的这种算盘其实并不高明。盟友之所以愿意表面臣服于美国，主要原因在于，如果不配合或者假装笃信这种罗马式的和平恩赐，就会被划为美国需要“改造”的敌人行列。这也使得美国不仅要时刻提防地区性大国的崛起，也要时刻警惕同盟内部的反对。因此，这种优势战略因长期成本居高不下而难以为继。美国优势战略是建立在实力优势基础之上的，当美国处于衰落走势时，它只能全力打压其所认为的挑战者。然而，所引发的问题在于，美国打压挑战者不仅使对手实力受损，美国自身实力也会受损，因此维持优势和由此导致的实力衰落成了美国难以破解的难题。

（二）平衡性问题的持久干扰

当前美国对外战略面临着比历史上任何时期都更为复杂的国内外情势。美国在决策时始终面临着东西两线战略的平衡、盟友内部的平衡以及国内政治与社会的平衡性三个具体难题，这些难题不可避免地受到更大范围的、具有整体效应的一系列事件的影响。

第一，东西两线战略平衡主要指美国既因战略承诺可信性问题而在亚欧大陆西部不断向乌克兰输血，同时也要在亚欧大陆东部全力遏制中国的崛起。美国实施以中国作为最大战略竞争对手的“印太战略”，这是其战略重点，但受乌克兰危机、美俄矛盾升级等各种干扰，美国如果以俄罗斯为战略目标做出战略性调整，其“印太战略”就会削弱。虽然美国官方多次强调，美国不会为乌克兰危机而转移战略重点，然而，美国还需要应对来自世界各国的各种挑战。从长期来讲，战略资源的分散将导致美国无法凝心聚力解决任何一个地区问题，从而损害其战略信誉。

第二，美国全球同盟体系并非铁板一块。维系军事同盟的根本因素在于共同的威胁感知。但由于中国始终奉行“结伴不结盟”以及“亲诚惠容”的周边外交政策，包括美国军事盟友在内的绝大多数中国周边国家并未感受到来自中国的明显威胁。美国若要强行绑架其盟国出钱出力为自己的霸权“买单抬轿”，必然会引发同盟内部的不满与分歧。在当前中美矛盾虽在加剧但仍然总体可控的前提下，一些美国盟友更愿意选择“模糊战术”在中美之间赢得好处，一旦中美之间战略冲突风险急剧上升，多数国家都会采取规避风险的政策。

第三，美国国内问题的持续牵制。美国是一个高度复杂且多元的社会体系。其多元社会整合成本愈发高昂，不仅导致决策难度大，更使得执行过程阻力重重。美国面临着因国内政治分化、移民问题带来的人口构成变化、产业链转移带来的失业、发展不平衡导致的贫富分化而带来政治上的潜在危机，近年来这些矛盾持续加剧。同时，在国内政党纷争以及军工复合体的综合影响下，美国易于导致其夸大战略对手，且在知觉警觉的敏感度问题上阈值降低。目前美国对中国在全球范围内的任何举措都持高度敏感和竞争心态。所有这一切，都可能使美国以优势为基础的霸权战略面临巨大的压力和阻力。

为了确保其战略优势，美国经常把自己的国家利益界定过宽，把威胁界定过多、过于严重，在战略上过度扩张都是这个国家非常容易出现的现象。^[1]当前，美国综合实力在下降，力量被中俄以及其他地区热点问题所牵制。美国面临的主要矛盾是力量相对下降，但外部威胁上升，无形对手增多，非传统威胁仍然存在，亟需防范地理范围广泛、应对不暇的多元威胁。美国还存在卷入多重战争风险的可能性。美国始终需要解决其战略分散化与集中化的矛盾。

（三）技术领先优势正在不断丧失

国内既得利益集团打压和拒绝新技术会导致原有强国的技术优势逐步丧

[1] 周建明：《美国国家安全战略的基本逻辑：遏制战略解析》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 382 页。

失。历史上，新的科技革命会快速拉大国家间的权力位差，进而催生出一个时代的新强国。但随着新技术在新强国的广泛应用，就会出现与之相伴相生的产业和利益集团。在一种技术产业的后期，面对庞大的前期沉没成本与资源投入，利益集团并不鼓励创新，而更倾向于通过垄断性地位获取稳定收益。为了维护相关利益集团的经济利益，他们甚至会影响国家对新兴科技与产业的战略规划。这就使得世界历史中反复出现曾经国际体系中的先进国家，逐渐被没有前期投入而广泛推广新技术的后发国家超越的情况。

今天的美国作为第二次和第三次科技革命的受益者，其国内已经出现了大量的既得利益集团。这些利益集团正在将美国从一个技术产业立国的国家引向金融资本主导的国家。这种在先进技术上吃“老本”的方式从根本上导致美国与新兴大国之间的技术差距正在逐年减小。随着第四次产业革命的加速出现，一个基础设施逐渐破败的美国——正如其曾经的辉煌——可能因此而面临战略优势的不断流失。与之相对的则是其军事与科技力量一超独霸局面的终结。

为了实现全球主导，打压对手以维持优势成为美国霸权护持的常用手段。然而，在各个领域全方位保持优势对于美国这样的国家也具有极大难度。二战后，美国重视优势战略是因为有三个方面的大战略背景发生了改变：第一，美国本身在战略上的不易受伤害性已经一去不返，超远程轰炸机和洲际弹道导弹的问世已使美国遭受重挫；第二，美国在技术、制造和金融方面无可争议的显赫优势慢慢销蚀，与富兰克林·罗斯福政府时期相比，所谓“民主国家的兵工厂”已不再明显；^[1] 第三项改变在很多方面与第二项有关（并且是其反面），那就是自冷战初期以来全球经济甚而战略力量对比业已发生的变化。先前是一种本质上两极的国际体系，已经转变为一个多极体系。^[2] 随着百年未有之大变局的到来，新兴国家在全球经济、科技与安全问题中的能力与话

[1] 时殷弘主编：《战略二十讲》，天津人民出版社 2008 年版，第 328-329 页。

[2] 同上，第 330 页。

语权比重正在逐年提升，而以美国为首的西方国家的相对优势则呈现出明显式微的现状和趋势。

四、结语

美国战略界从现实主义出发，敌视任何一个可能对其霸权地位产生冲击的新兴国家，不论这个国家是什么社会制度。2008年在美国率先出现的全球金融危机使美国更加强调和担心美国的竞争机制和发展模式不再具有优势，且金融危机揭示了美国模式的内在运行压力。这使得美国加大了对快速崛起的中国进行全方位、全领域和全政府的打压力度。美国试图让其他国家永远跟其保持一定“安全距离”，使自身永远保持领先优势，以便能够攻击、压制和剥夺其他国家。

美国基于优势的霸权战略并非可以长久持续。人类社会的发展自有其内在规律，不平衡性始终存在。霸权战略由于其违背世界绝大多数国家的意愿，必然举步维艰。当霸权国自身内部治理出现问题时，其原有的优势必然会逐步丧失，这不是仅靠对外战略的调整就能挽回的。

【责任编辑：姜志达】

美国制造业回流政策： 实施效果与制约因素

□ 宫小飞 袁 征

〔提 要〕自 2008 年国际金融危机以来，美国政府逐渐意识到制造业的重要性，通过推行产业立法、收紧“买美国货”条款、优化创新生态、实施保护主义政策等措施推动制造业回流。美国制造业回流政策旨在解决制造业空心化等经济问题，创造就业以缓解国内政治和社会分裂，提升美国经济竞争力以应对大国竞争，增强供应链韧性维护国家安全。相关政策取得了初步成效，加速了制造业回流进程，改善了美国国内就业状况，增加了美国供应链韧性。但受民主、共和两党在回流路径上的分歧、劳动力短缺、本土生产成本高以及产业配套不完善等因素制约，美国制造业回流政策未达预期。

〔关键词〕美国产业政策、制造业回流、美国经济、大国竞争

〔作者简介〕宫小飞，中国社会科学院美国研究所助理研究员

袁 征，中国社会科学院美国研究所副所长、研究员

〔中图分类号〕F471.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2023）6 期 0051-20

近几届美国政府均把制造业回流作为经济政策的重要内容。从奥巴马政府的“再工业化”，到特朗普政府的“把制造业带回美国”，再到拜登政府的“重振制造业政策”，尽管在形式和手段上有所区别，但核心目标均是激励制造业回流。目前，学界围绕美国制造业回流政策进行了深入分析，但仍有进一

步深化的空间：在内容上，现有研究分析政策路径和影响较多，进行效果评估的研究较少；在视角上，基于产业政策、贸易政策等经济学视角的研究居多，从国内政治、国际关系出发的分析较少；在时段上，聚焦某一时期的研究居多，长时段考察的成果较少。^[1] 从国内政治和外交政策互动的视角出发，探究美国制造业回流政策的实施动因，分析其实施效果和制约因素，对于理解美国经济和外交政策的互动关系，研判二者发展走向具有一定参考意义。

一、美国激励制造业回流的路径

2008年国际金融危机爆发后，美国政治精英开始反思制造业外包的弊端，逐渐意识到制造业对国家经济增长和就业的重要性，自奥巴马政府以来，均将制造业回流作为施政重点，多管齐下推动制造业回流美国。

（一）推行产业立法

为重振本土制造业，近几届美国政府积极推动产业立法，通过歧视性补贴、税收抵免及减税等方式吸引制造业回流。从法案内容可以看出，民主党

[1] 蒋瑛、谢勇、常群：《美国制造业回流对中国供应链安全的影响研究》，《亚太经济》2023年第2期，第75-86页；桑百川、王绍逾：《美国制造业回流政策对竞争力的影响——基于显示性比较优势指数的分析》，《社会科学研究》2022年第5期，第71-82页；杨水清、孔颖：《美国制造业再回流，提升美国竞争力了吗》，《世界知识》2022年第23期，第57-59页；高敬峰、王彬、宋玉洁：《美国制造业回流对中国国内价值链质量的影响研究》，《世界经济研究》2020年第10期，第121-134页；王昌林、盛朝迅、苑生龙：《特朗普“制造业回流”政策对我国产业政策的影响及应对》，《全球化》2017年第8期，第62-68页；胡峰、王芳：《美国制造业回流的原因、影响及对策》，《科技进步与对策》2014年第9期，第75-79页；宗永建、阎恬冬：《美国制造业回流的影响因素分析》，《国际经济合作》2014年第1期，第53-55页；Spencer Fraseur and Abdul Rasheed, “From Offshoring to Reshoring: The Pendulum Swings,” *Rutgers Business Review*, Vol.8, No.1, 2023, pp.39-56; Nurullah Gur and Serif Dilek, “US-China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.16, No.1, 2023, pp.61-83; Pan Hui and Zhu Di, “The ‘Manufacturing Reshoring’ Strategy in the United States and Its Implications to China,” *Eurasian Journal of Economics and Finance*, Vol.7, No.3, 2019, pp.1-14.

与共和党在制造业回流的具体路径上存在差异。

奥巴马政府和拜登政府通过大规模公共投资为本土制造业提供补贴或税收抵免，刺激制造业企业在美国投资。2009年2月，奥巴马总统签署《美国复兴和再投资法》，其中拨款23亿美元为清洁能源技术相关制造业设施投资提供税收抵免，刺激该领域的私人投资。^[1] 拜登执政后，加大了补贴和公共投资力度，先后签署《基础设施投资和就业法》《芯片与科学法》《通胀削减法》等法案，为基础设施、半导体、清洁能源等关键产业提供大量补贴，限制接受补贴的企业在美国之外新增投资，要求享受补贴的产品必须达到美国制造含量的要求，以吸引关键制造业回流美国。比如，《芯片与科学法》拨款390亿美元设立“制造激励计划”，为在美国建造、扩建或升级半导体生产设施的企业提供补贴，同时限制接受补贴的企业在美国之外的特定国家投资，吸引先进半导体制造业回归美国本土。^[2] 《通胀削减法》对美国消费者购买新能源汽车提供最高7500美元的补贴，但要求所购车辆的最终组装必须在美国本土或与美国签订自由贸易协定的国家完成。^[3]

与民主党政府偏爱补贴和公共投资不同，特朗普政府通过大幅度减税推动制造业回流，降低国内制造业的生产成本，削弱企业离岸生产的意愿。2017年12月，特朗普签署《减税和就业法》，将企业所得税税率从35%降至21%，对美国企业留存海外的利润一次性征税，其中现金利润的汇回税率从35%降至15.5%，再投资的汇回税率从35%降至8%，对跨国公司推行“属地制”征税原则，即美国企业的海外利润将只需在利润产生的国家缴税，将

[1] The White House, “Fact Sheet: \$2.3 Billion in New Clean Energy Manufacturing Tax Credits,” January 8, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-23-billion-new-clean-energy-manufacturing-tax-credits>.

[2] U.S. Senate Committee on Commerce, Science & Transportation, “The CHIPS Act of 2022,” p.1, <https://www.commerce.senate.gov/services/files/592E23A5-B56F-48AE-B4C1-493822686BCB>.

[3] “Inflation Reduction Act 2022: Sec. 13401 Clean Vehicle Credit,” May 25, 2023, <https://www.iea.org/policies/16277-inflation-reduction-act-2022-sec-13401-clean-vehicle-credit>.

利润转回美国无需缴税。^[1] 特朗普的减税政策旨在鼓励投资和海外利润回流美国，刺激本土制造业的发展。

（二）收紧“买美国货”条款

“买美国货”条款发端于1933年大萧条时期美国国会通过的《购买美国货法》。该法案要求联邦政府在采购中优先购买“美国货”，以扶持本土制造业，增加美国工人就业机会。

为激励制造业回流美国，近三届政府通过收紧“买美国货”条款，要求联邦机构增强采购“美国货”力度，不断提高政府采购商品中美国制造含量的要求，倒逼企业在美国本土设置生产线。2009年，奥巴马政府在《美国复兴和再投资法》中加入“买美国货”条款，要求该法案资助的所有公共建设项目必须使用美国国内生产的钢、铁和其他制成品。^[2] 2017年，特朗普政府签署“买美国货、雇美国人”行政令，要求联邦机构严格遵守和执行“买美国货”条款，最大限度采购美国国内生产的制成品及钢、铁、水泥等建筑材料；要求相关部门系统性评估与“买美国货”法律相关的执行漏洞和给予贸易伙伴的例外情形，防止外国产品通过制度漏洞在美国政府采购市场获得“不公平竞争优势”；制定更为严格的技术移民签证规则，防止企业通过滥用技术移民签证规则低薪雇佣外国工人，以增加美国工人就业机会。^[3] 拜登执政后，进一步收紧“买美国货”政策。2021年1月25日，拜登上任仅5天便签署“确保未来由美国工人在美国制造”的行政令，要求联邦机构加大对美国制造的采购力度，计划在未来4年内以4000亿美元的预算购买美国产品和服务；同

[1] “Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act,” December 18, 2017, <https://taxfoundation.org/research/all/federal/final-tax-cuts-and-jobs-act-details-analysis/>.

[2] “American Recovery and Reinvestment Act of 2009,” February 17, 2009, p.303, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf>.

[3] The White House, “Presidential Executive Order on Buy American and Hire American,” April 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.

时加强监管力度、修补政策漏洞，让离岸生产的企业无法进入联邦政府采购名单。^[1]2022年3月，拜登政府宣布将分阶段逐步提高联邦政府采购中美国制造零部件的比重，计划当年从55%提高至60%，到2024年、2029年分别提高至65%和75%。^[2]拜登政府称此举是《购买美国货法》出台以来的最大变化，鼓励企业在美国本土投资和制造。^[3]

（三）优化创新生态

先进制造业是美国制造业回流政策的重点对象。为吸引先进制造业回流，美国政府通过推动政府部门、大学、研发机构、企业等公私部门之间的合作来打造跨界创新生态系统，解决基础研究和商业化之间的“死亡之谷”问题，加强制造业创新研发和成果转化，增强美国对先进制造业的吸引力。

奥巴马政府制定了以创新驱动先进制造业回流的基本路径。2012年3月，奥巴马政府宣布由联邦政府与产业界共同出资10亿美元，设立“国家制造业创新网络”（NNMI），计划在全国范围内创建由15家制造业创新研究院组成的网络，每个研究院都由企业、大学、研发机构等公私部门联合组成，并对应一个特定的先进制造技术，促进从创新开发到商业化前这一阶段的研发支持。^[4]2016年，这一计划更名为“制造业美国”（Manufacturing USA）。

[1] The White House, “President Biden to Sign Executive Order Strengthening Buy American Provisions, Ensuring Future of America is Made in America by All of America’s Workers,” January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/25/president-biden-to-sign-executive-order-strengthening-buy-american-provisions-ensuring-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas-workers/>.

[2] The White House, “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Delivers on Made in America Commitments,” March 4, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/04/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-on-made-in-america-commitments/>.

[3] The White House, “Remarks by President Biden on Delivering on Made in America Commitments,” March 4, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/04/remarks-by-president-biden-on-delivering-on-made-in-america-commitments/>.

[4] The White House, “President Obama to Announce New Efforts to Support Manufacturing Innovation, Encourage Insourcing,” March 9, 2012, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/03/09/president-obama-announce-new-efforts-support-manufacturing-innovation-en>.

截至 2023 年 5 月，美国已建立 17 个制造业创新研究院，涵盖生物制药、智能制造、清洁能源、网络安全等先进制造业领域。

特朗普政府同样鼓励公私部门合作驱动技术创新路径。2018 年 10 月，特朗普政府发布《美国先进制造业领导力战略》，提出建立制造业创新生态系统，鼓励研发机构、大学、企业、政府部门等公私部门之间合作，充分发挥多方力量，通过跨界协同推进技术从实验室到市场的转化能力。^[1]此外，特朗普政府继续为“制造业美国”提供支持，其任内成立了网络安全制造业创新研究院和生物工业制造和设计生态系统创新研究院。

拜登政府通过塑造新的国家创新主体来优化创新生态，鼓励先进制造业回流美国。在半导体领域，拜登政府组建国家半导体技术中心，该中心是由产业界、大学、政府部门和国家科学基金会联合组成的公私联盟，通过产学研协同创新提高芯片研发和商业转化的效率，确保美国在关键制造技术领域的领先地位。^[2]在清洁能源领域，拜登政府建立由公私部门合作的国家能源创新生态系统，推动清洁能源领域的技术创新和市场转化。在该系统中，美国能源部及其 17 个国家实验室负责提供专业知识；《通胀削减法》提供资金支持；私营企业负责推广清洁能源新技术并扩大其应用范围；高等院校负责创造新知识，培养清洁能源转型所需的技术工人。^[3]

（四）实施保护主义政策

近年来，美国经济政策中的保护主义色彩日趋浓厚。美国政府通过设置贸易壁垒、收紧原产地规则、实施投资限制等保护主义政策，增加企业离岸

[1] The White House, “Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing,” October 2018, pp.26-28, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/10/Advanced-Manufacturing-Strategic-Plan-2018.pdf>.

[2] U.S. Department of Commerce, “Chips for America: A Strategy for the CHIPS for America Fund,” September 6, 2022, pp.11-12, <https://www.nist.gov/system/files/documents/2022/09/13/CHIPS-for-America-Strategy%20%28Sept%206%2C%202022%29.pdf>.

[3] The White House, “National Innovation Pathway of the United States,” April 2023, p.22, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-National-Innovation-Pathway.pdf>.

生产的成本，推动制造业回流美国。

奥巴马执政期间，美国贸易政策的保护主义色彩越来越浓厚，美国通过贸易壁垒提升外国商品进入美国成本。比如，奥巴马政府频繁向中国征收反倾销税，企图借此削弱中国制造的成本优势，保护美国本土制造业免受中国廉价商品冲击，推动制造业从中国回流美国。

特朗普政府通过增加关税、收紧原产地规则等方式抬升企业离岸生产成本。在增加关税方面，特朗普政府以“不公平贸易”为由对包括中国在内的多个国家发起“贸易战”，通过大幅提高进口关税增加企业离岸生产成本。在收紧原产地规则方面，在特朗普的威逼利诱下，墨西哥和加拿大被迫接受美国提出的重启《北美自由贸易协定》（NAFTA）谈判要求。2018年9月，三国宣布达成协议，NAFTA正式更名为《美国—墨西哥—加拿大协定》，协定包含十分严格的汽车原产地规则^[1]条款，要求享受关税减免优惠的汽车必须满足北美制造的最低门槛，此举旨在保护和发展美国国内汽车制造业，推动汽车制造业向美国本土或北美地区转移。

拜登政府综合使用关税、投资限制等保护性政策增加企业离岸生产成本和难度，推动制造业回流美国。在关税方面，拜登政府延续了特朗普政府时期对华商品加征的关税，以保护本土制造业免受“中国制造”冲击；在投资限制方面，拜登限制企业在半导体和微电子、人工智能、量子信息技术等领域对华投资，迫使高技术领域的先进制造业从中国回流美国。此外，拜登政府还推出“美国制造税收计划”，试图通过取消对离岸投资的激励措施、推动设定全球最低企业税率等方式降低企业离岸投资与生产的动机，减少美国跨国企业向海外的利润转移。^[2]

[1] 协定收紧了汽车制造行业的原产地规则，规定当每辆汽车75%（高于原规定的62.5%）的零部件、70%以上的钢铝材料原产于协定的成员国时，才能享受关税减免待遇。此协定可防止其他国家产品经由墨西哥和加拿大简单加工后间接出口到美国，吸引制造业向美国、墨西哥或加拿大回流。

[2] U.S. Department of the Treasury, “The Made in America Tax Plan,” April 2021, https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf.

二、美国制造业回流政策的实施动因

在地缘政治回归、美国国内贫富差距扩大、政治极化现象严重的背景下，美国推进制造业回流政策有着经济、政治、战略和安全多重考量。

（一）解决制造业空心化引发的经济问题

在经济全球化和金融化的双重影响下，美国企业为追求利润最大化，将附加值低的制造环节向生产要素低、优惠政策力度大的国家或地区转移，美国本土制造业逐渐衰落，美国经济“脱实向虚”现象严重，带来制造业空心化、制造业就业人数减少和贸易逆差持续扩大等一系列经济问题。据美国经济分析局统计，从1980年到2009年，美国制造业增加值占GDP比重从20%降至11.8%，此后一直维持在12%以下的低位水平，而美国金融业增加值占GDP比重从16%增加至19.8%，此后维持在19%以上的高位。美国制造业的衰落导致其吸纳就业能力逐步下降和失业率增加。从1980年到2009年，美国制造业就业人数从1900万人减少到1160万人，仅2000—2009年的九年间，美国制造业就业人数便减少了约500万人；^[1]在金融危机后的三年间，美国失业率维持在7.7%~10%的高位区间。同时，由于制造业转移到海外，美国国内所需商品大量依赖进口，而制造业产品的出口下降，美国出现巨额贸易逆差问题。从2000年到2008年，美国货物贸易逆差从4467亿美元攀升至8324亿美元。^[2]因此，美国制造业回流的直接目的在于缓解制造业空心化、高失业率、巨额贸易逆差等经济问题。

[1] Katelynn Harris, “Forty Years of Falling Manufacturing Employment,” November 2020, <https://www.bls.gov/opub/btn/volume-9/forty-years-of-falling-manufacturing-employment.htm>.

[2] Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “U.S. Trade in Goods and Services, 1960-Present,” <https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-september-2023>.

（二）创造就业以重建中产阶级，维护美国政治和社会稳定

制造业的衰败不仅给美国带来经济问题，也冲击了美国中产阶级，加剧了国内政治和社会分裂。中产阶级在美国政治和社会发展中扮演着至关重要的角色，被视为“民主政治的坚强柱石”“社会稳定的稳压器”，以及美国生活方式和价值观的集中体现。^[1] 伴随美国本土制造业的衰落和制造业就业人数大幅缩减，依赖制造业的中产阶级规模日渐萎缩、收入份额持续降低。据统计，生活在中等收入家庭的美国成年人口占比从1971年的61%降至2011年的51%；中等收入家庭在美国总收入中所占的份额从1970年的62%降至2011年的45%；从2000年到2010年，中等收入阶层的净资产中位数下降了28%，从129582美元降至93150美元。^[2] 中产阶级的衰落侵蚀了美国政治和社会稳定的基础，诱发了民粹主义崛起和美国政治和社会的分裂。2009年“茶党运动”、2011年“占领华尔街”运动和2016年特朗普的上台均是民粹主义崛起的体现，是因制造业衰败而利益受损的群体通过政治抗议和手中选票发泄不满的结果。

美国制造业回流政策的目的是创造就业机会，重建中产阶级这一社会中坚力量，维护政治和社会的稳定。奥巴马总统在2013年国情咨文中表示，中产阶级是美国繁荣的基础和美国力量的源泉，强调要通过振兴制造业为中产阶级创造就业机会，为所有愿意进入中产阶级的人建立新的机会阶梯。^[3] 特朗普任内多次批判自由贸易和离岸外包，认为这些政策导致了美国制造业岗位流失和巨额贸易逆差，让少数人以牺牲中产阶级为代价而变得富有，强调

[1] 韦宗友、张歆伟：《拜登政府“中产阶级外交政策”与中美关系》，《美国研究》2021年第4期，第94页。

[2] “The Lost Decade of the Middle Class,” Pew Research Center, August 22, 2012, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2012/08/22/the-lost-decade-of-the-middle-class/#fn-14586-2>.

[3] The White House, “Remarks by the President in the State of the Union Address,” February 12, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>.

通过公平贸易来吸引制造业回流，将工厂和工作机会带回美国。^[1]拜登政府更是声称自己是“为重建中产阶级而竞选总统”，承诺通过制造业回流来创造就业机会，使中产阶级在全球经济竞争中取得胜利。^[2]

（三）提升美国经济竞争力，应对大国竞争挑战

国际金融危机以后，国际格局多极化趋势日渐明朗，美国的权力优势遭到削弱，美国政治精英更多从竞争视角看待中美关系和国际秩序的主题。奥巴马政府时期，美国推出“亚太再平衡”战略，通过增加在中国周边的军事存在来围堵中国，将中国视为主要经济竞争对手，试图通过商签“跨太平洋伙伴关系协定”限制中国经济影响力。特朗普执政后，美国国家安全战略重心进一步转移至印太地区，在经贸、科技、地缘政治等领域打压中国，正式拉开了大国竞争的序幕。拜登政府明确以大国竞争界定国际秩序，更加聚焦“中国挑战”，将中国作为主要战略竞争对手，提出“竞赢”中国的战略目标。

在美国政府看来，制造业回流不仅能够增强美国经济竞争力，还能削弱中国等竞争对手实力，从而维持美国的竞争优势，确保美国在大国竞争中最终获胜。2023年4月27日，美国国家安全顾问沙利文在布鲁金斯学会发表演讲，强调美国长期奉行的自由贸易、“涓滴经济学”、经济金融化政策掏空了美国的工业基础，加剧了不平等并损害了美国的民主制度，损害了美国的经济竞争力，而中国正是承接了美国的制造业转移，才实现经济快速发展。^[3]推动制造业（尤其是先进制造业）从中国回流美国本土，可增强美国的经济

[1] The White House, “Remarks by President Trump at the World Economic Forum,” January 21, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-world-economic-forum-davos-switzerland/>.

[2] “The Biden Plan to Invest in Middle Class Competitiveness,” November 14, 2019, <https://www.politico.com/f/?id=0000016e-69e5-daa0-a3ee-79ef04130000>.

[3] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

竞争力，同时削弱中国的经济实力和动力，确保美国对华竞争优势。里根研究所研究报告强调，制造业关乎美国经济竞争力，美国需要振兴制造业来巩固经济领先优势，更好地与中国进行竞争。^[1]

（四）增强供应链韧性，维护美国国家安全

在美国政治精英看来，制造业不仅仅是一个经济议题，也是关乎美国生存与独立的国家安全议题。1791年12月，美国首任财政部长亚历山大·汉密尔顿在《关于制造业的报告》中指出，制造业的繁荣不仅关乎一国财富，而且与国家的独立和安全休戚相关，每一个有着宏大目标的国家都应努力在国内建立保障其必需品供应的能力。^[2]近年来，受金融危机、新冠疫情、乌克兰危机等重大地缘事件或突发事件影响，美国政府更多从经济安全和国家安全视角审视制造业议题。尤其是近两届美国政府认为，美国本土制造业的衰落，导致在关乎国家安全的制造业供应链上高度依赖其他国家，一旦发生军事冲突或其他突发事件，将威胁美国的供应链稳定和国家安全。

与汉密尔顿主张在国内建立完整制造业体系的建议类似，当前美国政府试图通过制造业回流来补齐国内供应链中制造环节的短板，降低对竞争对手的依赖，增强关键制造业的供应链韧性，维护经济安全和国家安全。在奥巴马政府期间，美国便开始关注制造业衰落带来的供应链韧性问题，2012年发布《全球供应链安全国家战略》，提出“促进商品高效与安全流动”和“培养有韧性的供应链”两大战略目标，在强调供应链效率的同时，将供应链安全上升为国家战略。^[3]特朗普政府将供应链韧性同国家安全挂钩，认为美国

[1] “A Manufacturing Renaissance: Bolstering U.S. Production for National Security and Economic Prosperity,” Ronald Reagan Institute, November 2021, p.7, https://www.reaganfoundation.org/media/358068/task_force_report_2021_manufacturing_renaissance.pdf.

[2] “Alexander Hamilton’s Final Version of the Report on the Subject of Manufactures,” <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007#ARHN-01-10-02-0001-0007-fn-0123>.

[3] “National Strategy for Global Supply Chain Security,” January 2012, p.1, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/national_strategy_for_global_supply_chain_security.pdf.

制造业的衰落增加了供应链脆弱性，导致国内制造商无法生产满足国防工业发展需要的产品，试图通过制造业回流巩固国防工业基础。^[1]拜登政府更是将增强供应链韧性作为重振美国制造业的行动指南，将对供应链的审查从国防工业领域扩大到半导体、大容量电池、关键矿物和医疗用品等民用或军民两用领域。2021 年 6 月，拜登政府发布的《百日供应链评估报告》明确指出，美国在关键制造业领域严重依赖特定国家或地区，主张通过振兴美国的工业基础，减少在制造业原材料及市场方面对竞争对手的依赖，增强供应链韧性。^[2]

三、美国制造业回流政策的效果评估

经过十余年的持续推进，美国制造业回流政策取得一定进展，但远不及预期。

（一）制造业回流速度加快，但空心化等问题依旧严重

近年来，美国制造业持续衰退的趋势有所扭转，制造业回流取得初步成效，这在拜登任内表现得更为明显。第一，美国制造业领域投资显著增加。据统计，2009 年美国制造业外国直接投资额为 6982 亿美元，占美国外国直接投资总额的 33%；2022 年达到 2.23 万亿美元，占外国直接投资的比重上升至 42%。^[3]在拜登政府高强度产业政策刺激下，美国先进制造业投资增速尤为明显。据统计，《芯片与科学法》《通胀削减法》实施一年多来，全球企业宣布的在美国半导体和清洁技术领域的投资已超过 2240 亿美元。^[4]第二，

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp.29-30.

[2] The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, And Fostering Broad-Based Growth,” June 8, 2021, pp.10-12, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

[3] Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “Foreign Direct Investment in the U.S Country by Industry Detail (Cross-Classified by Selected Country and Selected Industry),” <https://www.bea.gov/international/di1fdibal>.

[4] “Inside the \$220bn American Cleantech Project Boom,” August 16, 2023, <https://www.ft.com/content/3b19c51d-462b-43fa-9e0e-3445640aabb5>.

美国制造业增加值对 GDP 的贡献有所提升。从 2009 年到 2022 年，美国制造业增加值从 1.7 万亿美元增加至 2.79 万亿美元。其中，从 2009 年到 2020 年，美国制造业增加值从 1.7 万亿美元增长至 2.24 万亿美元，平均年增长率 2.6%。2021—2022 年，制造业增加值从 2.24 万亿美元增长到 2.79 万亿美元，平均年增长率为 12%。^[1] 这说明拜登政府制造业回流的政策效果较前两任政府更加显著。第三，制造业建设支出显著增加。制造业建设支出是衡量制造业增长水平的领先指标。从 2009 年 1 月至 2021 年 1 月，美国制造业建设支出低速增长，从 430 亿美元增长至 767 亿美元。在拜登执政的两年多时间里，美国制造业建设支出增长了 2.61 倍，从 2021 年 1 月的 767 亿美元增加至 2023 年 5 月的 2002 亿美元。^[2]

尽管相关政策刺激了美国本土制造业发展，但制造业空心化并未得到有效缓解，贸易逆差不降反升，制造业劳动生产率呈现持续下降态势。自 2009 年实施制造业回流政策以来，美国制造业增加值占 GDP 比重整体上仍呈下降趋势，目前处于金融危机以来的历史低位。2023 年第 1 季度，美国制造业增加值占 GDP 比重为 10.9%，甚至低于 2009 年金融危机最严重时期 11.6% 的最低值。^[3] 相比之下，从 2009 年第 1 季度到 2023 年第 1 季度，美国金融业增加值占 GDP 比重从 19.7% 增长到 20.1%，专业和商业服务业增加值占 GDP 比重从 11.8% 增长至 13.2%，艺术娱乐业增加值占 GDP 比重从 3.7% 增长至 4.4%。^[4] 这表明美国经济“虚拟化”问题依旧存在，美国制造业的发展速度落后于其

[1] “Value Added to the Gross Domestic Product by the Manufacturing Industry in the United States From 2000 to 2022,” <https://www.statista.com/statistics/1262893/value-added-us-manufacturing/>.

[2] “Total Construction Spending: Manufacturing in the United States,” <https://fred.stlouisfed.org/series/TLMFGCONS>.

[3] “Value Added by Industry: Manufacturing as a Percentage of GDP,” <https://fredstlouisfed.org/series/VAPGDPMA>.

[4] “Value Added by Industry as a Percentage of Gross Domestic Product,” <https://fred.stlouisfed.org/release/tables?rid=331&eid=211&od=2009-01-01#>.

他经济部门。同时，美国的货物贸易逆差不降反升，从2008年的8325亿美元增至2022年的11830亿美元。^[1]此外，自制造业回流政策实施以来，美国制造业劳动生产率不升反降。以2017年为基准，从2000年至2010年，美国制造业劳动生产率增加了33%，自2011年至2023年第3季度，美国制造业劳动生产率下降了6.8%。^[2]

（二）就业状况有所改善，但重建中产阶级效果不佳

实施制造业回流政策以来，美国国内就业状况得到较大改善。一是制造业就业人数显著增加。据美国劳工统计局数据，美国制造业就业人数从2009年9月的1159万人增至2019年12月的1280万人，在经历新冠疫情冲击而跌至2020年4月的1140万人后，制造业就业人数在疫情后迅速攀升至2023年9月的1299万人，达到金融危机以来的历史新高。拜登政府推行的产业政策使其任内的制造业就业人数在2021年和2022年分别增加38万人和35万人，增速远高于前两任政府。^[3]二是失业率明显降低。美国失业率从2009年10月的10%降至2020年1月的3.5%，虽受新冠疫情冲击一度激增至2020年4月的14.7%，但在疫情缓解后迅速回落，自2022年1月以来维持在3.4%~3.9%区间，为2009年以来的低位水平。^[4]三是制造业工人的工资水平有所提高。从2009年1月至2023年9月，美国制造业工人的平均时薪从23美元增至33美元，拜登任内制造业工人的工资增速略快于前两任政府，呈现显著上升态势。^[5]

[1] Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, "U.S. Trade in Goods and Services, 1960-Present," <https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-september-2023>.

[2] U.S. Bureau of Labor Statistics, "Productivity," <https://www.bls.gov/productivity/tables/>.

[3] U.S. Bureau of Labor Statistics, "Employment by Industry," <https://www.bls.gov/charts/employment-situation/employment-levels-by-industry.htm>.

[4] U.S. Bureau of Labor Statistics, "Civilian Unemployment Rate, Seasonally Adjusted," <https://www.bls.gov/charts/employment-situation/civilian-unemployment-rate.htm#>.

[5] U.S. Bureau of Labor Statistics, "Average Hourly Earnings of All Employees, Manufacturing, Retrieved from FRED," October 15, 2023, <https://fred.stlouisfed.org/series/CES3000000003>.

尽管制造业回流政策改善了美国就业状况，但在重建中产阶级方面效果不佳。从2011年至今，美国中产阶级规模总体保持稳定，其人数占总人口比重维持在50%左右，但中等收入家庭的收入份额持续下降，从2011年的45%降至2020年的42%，而同期美国高收入家庭的收入份额从46%增至50%，低收入家庭的收入份额从9%降至8%，高收入群体与中等收入群体的收入差距持续扩大。^[1] 这表明制造业回流产生的利润多被高收入群体占有，相关政策对稳定中产阶级规模起到一定作用，但对提升中产阶级收入份额效果不佳。

（三）供应链韧性有所增强，但对华依赖仍较高

美国制造业回流的目的之一是增加供应链韧性，减少对竞争对手的供应链依赖。目前，美国供应链韧性战略初见成效。一是美国制造业出货量增加，制造业产品的进口量下降。2023年9月，美国制造业出货量为5881亿美元，^[2] 为1992年以来的历史新高，而美国制造业产品的进口额从2022年10月的2450亿美元降至2023年9月的2275亿美元。^[3] 这说明美国制造业回流增强了国内制造业产能，逐渐弥补国内供求间的缺口。二是美国货物进口来源地更加多元化。一方面，美国从中国的货物进口额呈下降趋势，从2022年第2季度的1380亿美元降至2023年第2季度的1074亿美元；另一方面，美国从墨西哥、加拿大、越南等国的货物进口额显著增加。从2021年到2022年，美国从墨西哥货物进口额从3890亿美元增至4632亿美元，增幅达19%；从加拿大货物进口额从3647亿美元增至4460亿美元，增幅达22%；从越南货

[1] “How the American Middle Class has Changed in the Past Five Decades,” Pew Research Center, April 20, 2022, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/04/20/how-the-american-middle-class-has-changed-in-the-past-five-decades/>.

[2] United States Census Bureau, “Monthly Full Report on Manufacturers’ Shipments, Inventories, & Orders,” November 2, 2023, <https://www.census.gov/manufacturing/m3/current/index.html>.

[3] “United States Imports of Manufactured Goods,” <https://tradingeconomics.com/united-states/imports-of-manufactured-goods>.

物进口额从 1019 亿美元增至 1275 亿美元，增幅达 25%。^[1]2023 年上半年，墨西哥、加拿大分别成为美国第一、第二大货物进口来源国，中国位列第三。

尽管美国的供应链韧性有所增强，但对中国依赖仍然较高。一是美国从中国货物进口额仍较大，部分关键制造业依赖对华进口。2023 年上半年，美国从中国进口较上一年同期下降，但仍高达 2190 亿美元，与疫情之前的 2019 年同期情况相比变化不大。就特定行业而言，尽管拜登政府的产业补贴政策刺激了美国国内新能源汽车领域投资，但锂电池高度依赖对华进口。2023 年第 1 季度，美国从中国进口锂电池数量占其进口总额的 87.9%，较上一年同期增长 10.4%。^[2]二是中美之间的间接联系增强。尽管美国从墨西哥和越南等国的进口份额增加，但这些国家从中国的货物进口也在大幅增加。从 2020 年至 2022 年，墨西哥从中国货物进口额从 735 亿美元增至 1187 亿美元，^[3]越南从中国货物进口额从 842 亿美元增至 1176 亿美元。^[4]同时，中国对墨西哥等国的投资呈现激增态势。2022 年，中国对墨西哥投资额为 25 亿美元，是 2018 年的两倍多，并呈快速增长态势。^[5]有评论称，为规避美国对华加征关税，一些中国企业把墨西哥等国作为中转站，借道墨西哥把部分或大部分仍在中国制造的商品销往美国。^[6]这表明，美国的制造业回流政策可

[1] Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “U.S. Trade in Goods and Services by Selected Countries and Areas, 1999-Present,” <https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-september-2023>.

[2] “Lithium-Ion Wars: US Battery Imports Soar by 66%, Setting New Record as Domestic Production Ramps Up,” May 31, 2023, <https://carboncredits.com/lithium-ion-wars-us-battery-imports-soar-by-66-setting-new-record-as-domestic-production-ramps-up/>.

[3] “Imports and Exports of Mexico With China from 2015 to 2022,” <https://www.statista.com/statistics/1105881/mexico-trade-value-china/>.

[4] “Value of Goods Exported from China to Vietnam from 2007 to 2022,” <https://www.statista.com/statistics/525352/china-export-of-goods-to-vietnam/>.

[5] “Why Chinese Companies Are Flocking to Mexico,” November 23, 2023, <https://www.economist.com/business/2023/11/23/why-chinese-companies-are-flocking-to-mexico>.

[6] 《“脱钩”不易：研究发现美国供应链仍高度依赖中国》，纽约时报中文网，2023 年 8 月 31 日，<https://cn.nytimes.com/business/20230831/china-us-trade-supply-chain/>。

能会小幅改变本国对华贸易和投资状况，但无法彻底摆脱供应链的对华依赖。

四、美国制造业回流政策的制约因素

美国制造业回流政策效果不及预期，主要由于以下因素的制约。

（一）两党在制造业回流路径上存在分歧

尽管民主、共和两党在制造业回流的政策目标上达成共识，但在制造业回流的具体路径上存在严重分歧。民主党偏爱大政府理念，主张加大政府干预，通过公共性投资和政府补贴等方式刺激本土制造业发展。共和党秉持小政府理念，反对增加政府支出，认为这会导致通货膨胀、增加财政赤字，主张通过减税、贸易保护等方式降低本土生产成本，吸引制造业回流。

美国严重的政党极化及两党经济治理观念的分歧将破坏制造业回流政策连续性，影响制造业回流效果。当前，拜登政府的制造业回流政策已初见成效，这主要得益于其推行的高强度产业政策。然而，拜登政府能够推动相关立法的前提是民主党在第117届国会两院同时占据优势，从这些法案的投票情况可以看出两党之间存在的分歧。比如，2022年8月，《通胀削减法》在参议院以51：50的微弱优势通过，共和党全体50名议员均投了反对票，法案最终依靠美国副总统、参议院议长哈里斯的关键1票勉强获得通过。在众议院，法案以220：207表决通过，共和党全体207名众议员均投了反对票。在2022年11月举行的美国中期选举中，民主党丢失了众议院多数席位，在参议院也仅占微弱优势。拜登总统在余下任期不可避免地面临一个“分裂”的国会，其增加联邦开支以补贴制造业的举措必将受到共和党保守派的阻挠。2023年10月，共和党籍众议长麦卡锡被弹劾下台，其中一个重要原因是麦卡锡在大幅削减联邦开支方面与民主党进行妥协，引发共和党保守派议员的强烈不满。在拜登余下任期内，共和党极不可能就联邦开支问题同民主党达成妥协，这意味着拜登政府补贴制造业的做法可能面临资金短缺问题。2024年美国大选

的结果同样将影响“以补贴吸引制造业回流”政策的连续性。共和党总统候选人特朗普明确表示，他上任的第一天将废除《通胀削减法》中补贴电动汽车的税收抵免条款，^[1]这无疑将影响美国电动汽车制造业的发展。

（二）劳动力短缺的掣肘

美国制造业长期受劳动力短缺问题困扰。据美国劳工统计局数据，截至2023年9月，美国私营部门的劳动力缺口为857万人，其中制造业劳动力缺口为62.7万人，建筑行业劳动力缺口为43.1万人。^[2]导致劳动力短缺加剧的原因主要有以下几点。第一，在拜登政府高强度产业政策刺激下，国内制造业劳动力需求激增。就具体行业而言，《通胀削减法》实施一年来，企业宣布的在美大规模清洁能源项目创造约40.3万个工作岗位。在《芯片与科学法》刺激下，美国半导体晶圆厂建设掀起高潮，大约需要9万名技术工人和10万名建筑工人来完成这些建设。^[3]第二，技能差距加剧了制造业工人短缺问题。随着美国高技术制造业向外转移，美国相应的技术工人数量大幅减少。而美国政府重点支持的半导体、清洁能源、人工智能、先进医疗、下一代通信等行业均需要拥有相似学历或技能背景的熟练工人，这些行业正在激烈争夺原本就人数有限的熟练工人。据估计，到2030年，美国将新增385万个需要熟练技术的工作岗位，有140万个岗位面临空缺风险。^[4]熟练工人的短缺影响了企业在美国投资进度。比如，台积电在亚利桑那州的新工厂因缺乏熟练的安装工人和技术工人，被迫将其新工厂量产4纳米芯片的时间从2024年延

[1] Alexander Rifaa, "I'll Scrap IRA Tax Credits on Day 1, Trump Says," September 29, 2023, <https://www.taxnotes.com/featured-news/ill-scrap-ira-tax-credits-day-1-trump-says/2023/09/28/7hdjq>.

[2] "Job Openings Levels and Rates by Industry and Region, Seasonally Adjusted," November 1, 2023, <https://www.bls.gov/news.release/jolts.t01.htm>.

[3] Gina Raimondo, "Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo: The CHIPS Act and a Long-term Vision for America's Technological Leadership," February 23, 2023, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2023/02/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-chips-act-and-long-term-vision>.

[4] Semiconductor Industry Association, "Chipping Away: Assessing and Addressing the Labor Market Gap Facing the U.S. Semiconductor Industry," July 2023, p.5, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/07/SIA_July2023_ChippingAway_website.pdf.

至 2025 年。第三，美国人对制造业的负面认知加剧了制造业劳动力短缺问题。大多数美国人认为，制造业是一个衰落的行业，且缺乏技术含量，工作环境恶劣，工作不稳定。调查显示，52% 的美国青少年对制造业职业缺乏兴趣，仅有十分之三的父母考虑让孩子从事制造业。^[1] 对制造业的负面认知影响了美国制造业工人的供给，难以为制造业回流美国提供充足的劳动力支持。

（三）本土生产成本低，产业配套不完善

尽管美国政府试图通过财政补贴、税收优惠、税制改革等措施弥补本土生产成本劣势，但美国制造业回流进程仍将面临生产成本高的制约。在 2022 年制造业成本最低国家排行中，印度占据首位，中国位居第二，墨西哥排名第 15 位，美国在 87 个国家中处于第 78 位。^[2] 以劳动力成本为例，尽管美国采取行政手段限制企业在华投资，可能迫使部分企业从中国迁出，但这并不必然导致制造业回流美国，制造业企业仍将向生产要素低的国家或地区转移。数据显示，在美国从中国进口制成品占其制成品进口总额比重下降的同时，美国国内制造业出货量增速仍低于从墨西哥和从亚洲 14 个低成本国家进口制成品的增速。其中一个重要原因可能是，相当一部分美国制造业企业从中国迁出后并没有回流到美国本土，而是迁至亚洲低成本国家或墨西哥。这说明，基于成本等因素考量，美国制造业企业更倾向于选择近岸外包、友岸外包而非回流本土的方式来调整其生产组织方式。

除了生产成本低以外，产业配套不完善也掣肘美国制造业回流进程。制造业的发展需要完善的产业配套，特别是良好的基础设施、稳定的原材料和零部件供应、紧密的上下游供应商网络。科尔尼咨询公司发布的 2023 年《美国制造业回流指数》显示，配套体系不完善问题及其引发的产品质量问题是制造业企业回流美国的首要顾虑，多数企业管理层担心企业回流美国后，当

[1] “Reimagining Manufacturing: A Culture Makeover,” July 29, 2019, <https://www.grantthornton.com/insights/articles/manufacturing/2019/reimagining-manufacturing-culture-makeover>.

[2] “These Countries Have the Cheapest Manufacturing Costs,” <https://www.usnews.com/news/best-countries/rankings/cheap-manufacturing-costs>.

地缺乏相应的产业配套体系，使其难以产出符合质量标准的产品。^[1]

五、结语

冷战结束后，美国经济一枝独秀，为扩大美国优势产品的国际市场，美国政府推行经济自由化政策，鼓励自由贸易和跨国投资，推动美国制造业向生产要素低的国家或地区转移。近年来，伴随国际格局的变迁，美国的相对实力优势减弱，美国调整先前的经济自由化政策，加大对贸易和投资的限制，通过出台高强度产业政策激励制造业回流，以期达到增强自身实力和削弱竞争对手的双重目标。

鉴于美国在全球供应链中的分工地位，美国制造业回流政策不仅关乎自身，也将产生全球性影响。对美国而言，制造业回流政策短期内缓解了国内就业压力、部分扭转了制造业衰败颓势，但该政策以牺牲经济效率的方式来强化国家安全，长远看不具有可持续性，最终将损害美国的经济竞争力。对全球化进程而言，受美国制造业回流政策影响，世界主要经济体纷纷出台产业政策，鼓励制造业企业在本土投资，这无疑将加剧主要经济体之间的竞争关系，推动供应链合作网络从全球化走向碎片化，降低制造业生产效率。

美国制造业回流政策的根本目的在于维护美国的竞争优势和霸权地位，其深层思想根源是经济民族主义，不利于经济全球化的发展。对此，中国应坚持经济全球化正确方向，对内深化改革，进一步优化营商环境，依托完整的制造业体系和完善的基础设施，增加中国市场对外资的吸引力；对外深度参与全球产业分工与合作，维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系，化解美国制造业回流政策带来的负面影响，降低供应链断裂的风险。

【责任编辑：李静】

[1] Kearney, "America is Ready for Reshoring, Are You?," p.7, <https://info.kearney.com/5/7484/uploads/america-is-ready-for-reshoring-are-you.pdf>.

美日韩三边合作机制的建立及影响

□ 杨延龙 张蕴岭

〔提 要〕在美国推动下建立的美日韩三边合作机制及其常设化，被认为是三国关系的一个历史转折点。通过对接美日、美韩两个同盟，加强三国协同，三边合作机制对朝鲜半岛和东北亚局势以及美国推动“印太战略”将产生重要影响。三边合作机制的深化面临诸多制约，其中主要来自三国国内政治变动和彼此认知分歧。三边合作机制有着遏制中国的战略意图和实际部署，但日韩与中国存在密切利益联系，美日韩三边合作机制难以完全排除或替代中日韩三国对话合作机制。

〔关键词〕美日韩三边合作、印太战略、中日韩合作

〔作者简介〕杨延龙，山东大学国际问题研究院专任研究员、

亚洲研究中心副主任

张蕴岭，山东大学讲席教授、国际问题研究院院长，

中国社会科学院学部委员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 6 期 0071-14

2023年8月，美日韩三国领导人在美国戴维营举行会晤，会后发表名为《戴维营精神》的联合声明，并签署《戴维营原则》《美日韩磋商承诺》两份文件，明确三边合作的机制框架。三国在联合声明中承诺在应对共同安全威胁上加强协商，扩大联合军事演习，对导弹威胁实现情报即时共享，并在构建

印太地区有韧性的供应链和经济安全等领域开展合作。^[1]在美国全面布局“印太战略”的关键时刻，这标志着美日韩三边合作机制构建取得实质性进展。对于此次峰会，三国领导人都给予了很高评价，认为这是一个“开辟了新时代”的“历史性转折点”。^[2]尽管三国政府都否认这是在构建三国同盟，但三国承诺在军事安全、经济技术以及区域战略上密切协商与合作，其含义和影响都值得重视。

一、美日韩三边合作机制的形成

二战后，美国与日本、韩国分别建立了军事同盟关系，两个同盟成为美国在东北亚地区军事存在的主要支柱。由于日韩关系的原因，两个同盟之间长期缺乏直接联系。冷战期间，美国在强化两个双边同盟关系的同时，积极推动两者协调，以实现共同的行动目标；冷战结束后，美国依托两个同盟，维护其在东北亚地区的优势地位，共同实施对朝战略，特别是应对朝核问题，并且努力推动两者在部分领域协调。当前，在美国重新聚焦大国竞争背景下，其推进美日韩三边合作机制的构建，转变为服务其“印太战略”实施和遏制中国崛起的战略目标。

冷战时期，美国主要以遏制苏联社会主义阵营为目标构筑美日韩三边同盟。在美国的强力撮合下，日韩两国虽然实现了邦交正常化，但未能达成真正和解，缺乏同盟所需的政治互信，这导致长期以来美日、美韩同盟之间并没有直接的机制对接，主要依靠美国的中心作用得以维系。在两个同盟关系中，美国一向更为重视美日同盟的作用，将其视为整个东亚、亚太以及印太安全

[1] The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states>.

[2] *Ibid.*

政策的基轴。日本拥有较强的经济实力和军事能力，是美国在西太平洋军事部署的集结点。美日安全战略定位和部署更趋协同，其他领域的合作也在快速推进，全面同盟的特征更为突出。相比之下，美韩同盟是军事同盟，主要针对朝鲜和朝鲜半岛安全。因此，美日韩三边安全合作基本沿着倚重美日同盟、巩固美韩同盟，促进日韩关系改善，避免日韩“准同盟”短边萎缩的思维演进。^[1]

冷战结束后，美日韩三边机制主要围绕朝核问题开展合作。由于东北亚局势走向缓和，和平与发展成为各国共识，日本开始谋求在亚太合作中发挥大国作用，韩国则积极推行“北方政策”等打开与社会主义国家交往的窗口，这使得“美日韩”不再是两国外交的唯一选择。^[2]但第一次朝核危机的出现，使美日韩三边合作机制重焕生机。1993年1月，三方启动协商机制，加强在朝核问题上的协调。为了更好执行1994年签订的《美朝框架协议》，美日韩于1995年3月成立了朝鲜半岛能源开发组织（KEDO），计划在朝鲜建设两个轻水反应堆，由日韩两国提供主要建设资金。1999年4月，美日韩成立了三方协调监督小组（TCOG），标志着三边安全合作联系机制开始建立。1999年5月，连接日韩两国的陆海空司令部热线开通；同年8月，两国海军举行首次海上搜救联合军事演习。虽然在此期间两国就独岛（竹岛）归属问题发生激烈冲突，但整体来看，美日韩三边军事合作的机制化构建并未受到影响。

进入21世纪，美国小布什政府的主要关注点在全球反恐及伊拉克战争，需要东北亚地区保持稳定。^[3]因此，美国积极推进六方会谈和美朝双边对话，使朝核问题取得一定进展。但美朝在申报、验证等问题上的双边对话使日韩感到被“忽视”，继而美日在申报、将朝鲜从“支持恐怖主义的国家”名单

[1] 王鹏飞、黄忠：《冷战时期日韩安保合作历程述考》，《北华大学学报（社会科学版）》2022年第6期，第38-46页。

[2] 蒲传：《新形势下的韩国外交》，《当代亚太》1997年第1期，第51页。

[3] 李开盛：《东北亚安全机制建构过程中的美国因素》，《世界经济与政治》2007年第9期，第9-11页。

除名的问题上出现裂痕。^[1]与此同时，韩国国内政治对立严重，保守党派和进步党派在对朝政策上分歧巨大，增加了美韩同盟的不稳定性。2000—2001年间，韩日关系因“日本新编教科书”问题跌入谷底，韩国政府以此为由暂停了与日方的所有军事交流活动。在2003年第二次朝核危机爆发时，美日韩仅召开局长级会议对朝施压。小布什政府执政后期，美国开始把战略目光转移到亚太地区，希望在东北亚拉拢日韩盟友共同针对中国，但卢武铉政府提出了“东北亚均衡者论”，将韩国定位为东北亚地区“调停者”或“协调者”，不愿参与美国的地区安排。2006年，韩日围绕独岛（竹岛）问题再次爆发激烈冲突，虽然时任日本首相安倍晋三访韩使两国关系有所好转，但两国首脑互访机制因此被搁置。

奥巴马执政后，伴随美国“重返亚太”以及朝鲜半岛出现新的紧张局势，美国开始重新强化与日韩的军事同盟关系，并将其视为维护美国在东亚利益的基石。同时，朝鲜施行的“边缘政策”也刺激了美日韩加强三边合作。朝鲜第一次核试验后，美日韩三方一致拒绝接受朝鲜为有核国家；朝鲜第二次核试验后，美日韩三方均主张对朝进行严厉制裁，逼迫其重返弃核进程。美日韩对朝核威胁的认知趋同、分歧减少，使三边合作进入新一轮发展。尤其是李明博政府放弃了前几任政府的对朝缓和政策，提出了“无核、开放、3000”对朝政策构想，推动韩国对朝政策立场向美日靠拢，使韩国再次回归美日韩三边安全合作的内圈。李明博执政后，即着手修复并强化同日本的关系。2008年2月，两国恢复了每年一次的首脑互访机制；同年4月，李明博在访日期间决定将双边关系提升为“成熟的合作伙伴关系”，并恢复停滞3年的自由贸易协定谈判；2009年，两国签订首个双边安全协议《韩日国防交流意向书》。

2010年，朝鲜半岛接连爆发“天安舰事件”和“延坪岛炮击事件”，东

[1] 孙茹：《美日韩重整“铁三角”》，《世界知识》2009年第15期，第32-33页。

北亚局势急速升温。以此为契机，美国加大推动美日韩三边安全合作的力度。在当年举行的美韩联合军演中，美韩军方首次邀请日本以观察员身份进行现场观摩，意在强化美日韩三边军事协作能力。2011年，日韩两国防长就签署《军事情报保护协定》（GSOMIA）和《相互提供物资劳务协定》（ACSA）达成一致，前者是同盟关系才具备的情报互换机制，后者使日本自卫队和韩国军队在参加国际合作活动时能够相互提供物资劳务，两项协定几乎从形式上将日韩两国关系定义为“同盟关系”。但在国内强烈反对压力下，李明博政府最终于2012年5月两国着手签约之际放弃签字。朴槿惠政府上台后，虽然日韩关系因历史问题麻烦不断，但两国并没有中止在朝核问题上的安全合作机制。2014年，为实现日韩情报互通，美国主导三方签订了《美日韩关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》。从2015到2016年，朝鲜接连试射潜射导弹并进行第四次核试验，直接促成日韩两国正式签署《军事情报保护协定》。通过该协议，两国建立了不通过美国直接共享朝鲜乃至东北亚地区军事情报的机制。到2017年，美国先后在日本和韩国部署了末端高空导弹防御系统（THAAD），标志着美日韩三边安全合作机制具备了军事同盟的内核。但文在寅执政后，韩国再次调整了对外政策方向。韩日围绕慰安妇、日本二战强征劳工、领土争端等问题龃龉不断，甚至爆发激烈的贸易争端，两国关系迅速遇冷，美日韩三边合作再次陷入停滞。

特朗普政府时期，美国与朝鲜进行了三次领导人会晤，但由于双方在无核化方式等问题上存在巨大分歧，美朝关系陷入僵持状态。同时，由于特朗普政府坚持“美国优先”的外交方针，美国与日韩两国的同盟关系出现了不同程度的裂痕。不仅如此，面对日韩外交摩擦，特朗普政府缺乏有效调解，导致三边关系受损。^[1]直到2019年韩国宣布不续签《军事情报保护协定》触及美国底线，特朗普政府才开始介入调解，但成效甚微。

[1] 李柁：《东亚同盟的修补与重塑：美日韩三边关系的再构筑》，《世界知识》2021年第10期，第28-30页。

拜登政府上台后，改变了特朗普时期的“单打独斗”做法，转而大力推动地区和全球同盟和伙伴体系的构建，力图修补和强化盟伴体系，重塑美国在地区和全球事务中的主导地位，构建美日韩三边合作机制的紧迫性和必要性因此凸显。在这种情况下，美国不仅需要日本和韩国紧密跟随其战略部署，而且需要两个同盟进行协同，通过三边合作机制施行统一战略、加强综合优势构建。不过，尽管美日韩三国首先启动了参谋长会议，商讨朝鲜核导问题，并开展了“红旗-阿拉斯加”联合军演，但日韩关系的僵局使美国协调日韩关系的努力未能取得更大进展。2021 年 6 月，在英国召开的七国集团（G7）峰会上，时任日本首相菅义伟单方面取消了日韩首脑会谈；同年 11 月，日本因岛屿争端拒绝参加美日韩副外长联合记者会。由于日韩关系持续紧张，美国推动美日韩正式建立三边合作机制的图谋一时难以实现。

美国推动美日韩三边合作机制的构建，主要围绕“印太战略”的实施，着眼于三边对接和全面关系的发展。拜登政府 2022 年 2 月发布的《印太战略报告》将加强美日韩合作列为未来一两年实施“印太战略”的十大优先事项之一，凸显对三边合作的重视。同年 5 月，拜登访问韩日两国，美韩、美日首脑发表的共同声明均强调三国强化合作、密切联系的重要性。11 月，三国领导人签署《关于印太美日韩三国伙伴关系的金边声明》，一致强烈谴责朝鲜核导挑衅，承诺通过“印太经济框架”（IPEF）保持紧密合作。

尹锡悦当选总统使韩国政府对日、对美日韩三边合作的政策发生重大转变。尹锡悦政府有着拉近韩日关系的强烈意愿，为此，韩国政府制定了第三方赔偿方案，以解决二战时期日本强征韩国劳工的赔偿问题，并于 2023 年 3 月撤回终止履行《军事情报保护协定》的程序。日本对此给予积极回应，解除了对韩国的出口限制措施。在此背景下，美日韩利用 G7 峰会等多边场合举行三边首脑会晤，全力推进三边军事合作，除密集举行联合反潜、反导、搜救、海上拦截等联合军事演习外，还推进情报共享机制的建立。在此基础上，美国不失时机地推进美日韩三边合作机制的构建。三国领导人在戴维营举行

会晤，正式宣布建立三边合作机制，可以说是美国长期策划推动的结果。

二、美日韩三边合作机制的特点

美日韩首脑会晤所确立的“戴维营原则”重点是三边合作机制化、机制常态化与合作全面化。尽管拜登政府明确表示三边合作机制不是三边同盟，而是在美日、美韩双边同盟基础上的全面合作，但值得注意的是，美国方面明确表示三边合作机制具有“对一方威胁就是对所有方威胁”（a threat to one is a threat to all）的含义，^[1]意味着三边合作机制已具有“准同盟”性质。此外，跨军种常态化联合演习、“采取实质性步骤应对共同威胁”等表述，尤其是“一方遭攻击后，三方联合磋商”的内容，引入类似《北大西洋公约》第五条的集体防御条款，使美日韩三边合作接近集体防御同盟。美日韩三边合作机制是美国构建其“印太战略”体系的重要一环，但意义已远超三边机制本身。

第一，美国通过机制化构建，推进美日韩三边一体化合作。在日本和韩国军事能力大幅提升的情况下，如仍保持两个同盟分散行动，一旦有事，不仅难以协调，反而可能因一方单独行动对另外一方，特别是对美国行动造成伤害或破坏。从这个角度，美国有必要推动三边的一体化合作。^[2]美国对三边合作的机制化构建，不仅有助于日韩关系实现“不可逆的和解”，而且使其突破双边框架，被置于更广阔的地缘空间，与美国的区域和全球战略进一步绑定。为弱化政权更替对三边合作的影响，尤其是避免未来的韩国领导人轻易翻盘，拜登政府希望构建制度化的“防火墙”机制，确保三边合作不会

[1] “US, Japan and South Korea Agree to Expand Security Ties at Summit amid China, North Korea Worries,” The Associated Press, August 19, 2023, <https://apnews.com/article/camp-david-summit-biden-south-korea-japan-0bc36bb3705a3dc1b69dc8cd47b35dd3>.

[2] Christopher B. Johnstone and Jeffrey W. Hornung, “Separate US Alliances in East Asia Are Obsolete,” Foreign Policy, September 11, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/09/11/japan-south-korea-us-alliance-china-security-east-asia-defense-geopolitics-biden-kishida-suk-yeol>.

因双边关系生变而中断。美日韩三边合作机制所要打造的是由美国主导、以两个同盟为基础的三国集团。借助该机制，三国会进一步加强在朝鲜半岛和东北亚的综合布局，以获取战略优势，服务其“压朝”“遏华”“抗俄”的三重战略目标。这个转变，将对朝鲜半岛、东北亚乃至东亚地区的力量格局产生重要影响。

第二，美日韩三边合作机制的构建，意味着美国从以双边为基础的同盟体系，全面转向以三边为基础的多点化、网络化盟伴体系。制度重构既是美国领导其支点国家的重要依据，也是在经济外交过程中规范他国行动的工具。^[1]美国针对大国竞争积极推进“一体化威慑”，更加重视运用自身与盟友的综合力量，构建多个小多边机制，以完善其“印太战略”部署。美国大力推动印太框架下的多重小多边机制构建，先后打造美日澳印“四方安全对话”（Quad），升级美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS），推出“印太经济框架”，并重启美菲合作机制，构建美日韩三边合作机制被认为是在此基础上一个符合逻辑的步骤。有了这个机制，美国的“印太战略”部署大架构方得以确立。^[2]美日韩三边合作机制化后，将与其他小多边机制联动，构建多个“小多边+”机制。这些机制将按拜登政府的战略意图连接起来，形成由美国主导的多点化、网络化的盟伴体系。

第三，美日韩三边合作机制以领导人峰会和多个部长级常设性会晤机制为支撑，以多领域广泛合作为内容，与印太和全球合作项目挂钩。美日韩三边合作机制不同于传统军事同盟关系，尽管以安全合作为重点，但涵盖经济、政治、军事、技术各个领域以及高质量基础设施、供应链韧性等议题，具有明显的全面关系构建特征；其范围亦不只局限于朝鲜半岛和东北亚，而是扩

[1] 赵善、李巍：《霸权护持：美国“印太”战略的升级》，《东北亚论坛》2022年第4期，第24-46页。

[2] Ivo Daalder, “Deepening the US-Japan-Korea Trilateral Partnership,” Politico, August 23, 2023, <https://www.politico.eu/article/deepening-us-japan-korea-trilateral-partnership-camp-david-summit-china>.

大至包含台海、南海、印太乃至北约的广阔区域。

第四，美日韩三边合作机制有很强的对华战略设计和具体部署，是拜登政府针对中国构建的“小院高墙”的重要组成部分。美国推出对华全面战略竞争，在尽可能多的领域和范围构建“遏华”“排华”“反华”的合作机制和网络，本身力不从心。^[1]因此，拜登政府希望借助多方面力量，利用多重网络，在保持美国主导地位的前提下实现其战略目标。^[2]通过美日韩三边机制化合作，美国意在特定的安全、经济、科技议题上得到日韩两国支持与配合，同时保有其主导优势。

对于美日韩三边合作机制的未来发展，白宫印太事务协调员坎贝尔曾公开表示，戴维营峰会只是第一步，“我们可以想象一个更加雄心勃勃的未来”。^[3]这表明，随着形势的发展和需要，美国会继续推动三边合作机制做实做大，与美国构建的其他机制相连接。

三、美日韩三边合作机制的影响

戴维营峰会是美日韩在军事、经济、安全领域密切合作的重要分水岭，将三边合作提升到前所未有的制度水平。美日韩三边合作机制将以服务美国战略目标为导向，协调三国在朝鲜半岛、东北亚、亚太、印太乃至全球的互动。

在美国的战略策划中，美日韩三边合作机制既可以稳定日韩关系，又可以实现美日、美韩两个同盟的对接，使美国更容易落实其战略和政策。长期以来，由于韩国国内两党对立，美国难以把控韩国对朝鲜政策的连续性，更

[1] 赵祺、罗圣荣：《拜登政府“印太战略”的集团化研究：基于小多边主义理论视角》，《东北亚论坛》2023年第2期，第65-79页。

[2] 周方银：《美国的亚太同盟体系与中国的应对》，《世界经济与政治》2013年第11期，第15页。

[3] “US Summit with South Korea, Japan, Will Seek to Lock-In Progress - US Official,” Reuters, August 16, 2023, <https://www.reuters.com/world/us-summit-with-south-korea-japan-will-seek-lock-in-progress-us-official-2023-08-16>.

难以掌控与日韩两个同盟的政策协同。拜登政府希望推动日韩和解，为三边合作排除障碍。尹锡悦上任后调整对日政策，决心结束韩日历史纷争，推动两国构建基于合作的伙伴关系，这为美日韩三边合作机制的建立创造了机会。有了美日韩三边合作机制，即便未来韩国政局发生变化，也可以通过三边合作机制拉压韩国“服从大局”。

日韩两国在三边合作机制下从和解转向全面合作是一个重要发展，可视为新形势下的重大历史性转折，具有改变东北亚乃至东亚地区力量格局和结构的意义。三边合作机制为日韩两国在安全领域的协作提供了平台。在加强自主防卫能力的同时，两国均强调扩大与美国的全面安全合作，并且积极融入北约安全机制。在戴维营峰会召开之前，日韩两国相继出台政策，使本国的安全战略与美国战略对接，借助美国战略在更大区域范围和世界事务中发挥“中等强国”的作用。在经济和科技领域，日韩将围绕三边合作机制进行更多协商与合作，避免2019年那样的相互贸易限制与制裁再次发生，并在半导体高技术开发方面与美国协作。

美日韩三边合作机制构建是美国推进“印太战略”和全球战略的重要举措，将加重地区阵营对抗色彩，破坏地区安全稳定。在朝鲜半岛，一旦美国通过三边合作机制加强三国军事力量的协同部署和行动，拥有核武器的朝鲜将不会示弱，只会通过提升硬实力进行对抗，由此可能导致半岛“阵营对抗”色彩凸显，增大发生冲突的风险。在台海、南海等地区，美国通过渲染“中国威胁”，将在三边合作机制下推动与其综合战略相协同的安保运作体系，对中国施加更大压力。值得关注的是，美国意图借助乌克兰危机，通过美日韩三边合作机制，协同G7、AUKUS、Quad等“小多边”平台发挥联动作用，将北约拉入美国构建的“印太战略”体系。事实上，北约与日韩、美日印澳等国家的外长和防长会晤、联合军演、防务合作的频次和力度都在不断上升，在印太地区开展军事行动的次数也明显增加。

在经济技术领域，美国打着经济安全、“去风险”旗号，推动与中国“脱钩”，

降低对华依赖，与日韩重点加强在芯片半导体、关键矿产、新能源、人工智能、生物医药、网络安全等战略产业和尖端技术领域的合作，联手打造在高端产业链和高新技术领域的优势地位，同时通过“印太经济框架”等机制争夺地区经贸规则和技术标准主导权。^[1]

美国开启全面对华战略竞争后，一直希望日韩两国紧密跟随其战略部署。拜登政府对三边合作的机制化构建进一步拉紧了美国与日韩之间的纽带，将日韩与美国的遏华战略深度捆绑。不仅如此，通过美日韩三边机制，美国意图重新塑造地区安全格局，取代以谋求经济发展为主的地区发展逻辑，中国将面对复合型的“泛安全化”和“阵营化”的周边环境。与此同时，美日韩三边合作机制也有针对中日韩三国合作的意图，中国将面临难以提升对日、对韩合作的困境。中日韩三国对话合作机制源起于亚洲金融危机后由东盟推动的“10+3”合作机制，在2008年成为独立对话合作机制，尽管运行中因多种因素走走停停，但并未彻底停摆。在多年停滞后，目前中日韩三国均表示出尽早恢复这一机制、努力改善三国关系、推动合作的意愿。然而，美国并不乐见中日韩三国的走近。一旦美日韩结成难以退出的“三方同盟”，就意味着日韩对外战略与美国“印太战略”深度捆绑，而这势必压缩两国自身的外交空间，影响其与中国的关系发展。美日韩三边合作机制将成为中日韩三国推进合作过程中一道挥之不去的阴影。

四、美日韩三边合作机制发展的制约

美日韩三边合作机制虽已在多年酝酿基础上正式宣布建立，但其全面深入发展面临诸多制约因素。

从美国自身能力来看，拜登政府一改特朗普时期奉行的单边主义政策，

[1] 项昊宇：《美日韩同盟协作的“戴维营时刻”》，《世界知识》2023年第17期，第26-28页。

大力推行同盟体系安全战略，在地区和全球范围构建“同盟+”体系。这种雄心勃勃的大战略无论从思维方式还是从实际能力看，都是不切实际的。世界力量对比格局在变，美国实力相对下降，缺乏重塑霸权或主导地位的能力。此外，美国国内两党政策取向分歧严重，如果共和党在 2024 年大选中获胜，特别是特朗普重新胜选执政，美国的战略与政策导向将不可避免出现调整，拜登政府推行的政策也将难以顺利持续。就美日韩三边合作机制而言，目前美国设定的打造持久和全面关系的构想，都可能生变，这不可能不令日韩担忧。特别是，美国具有压倒性实力的时代已经终结，拜登政府能否为其扩张性战略投入充足资金，将考验其战略严肃性。^[1] 在这种情况下，如何实现盟伴间协调，使之附和印太与全球战略的推行，特别是与美国携手对华遏压，都存在巨大挑战。

从韩国方面来看，韩国国内政治存在严重分裂。尹锡悦以微弱多数胜选，而反对党在国会拥有多数席位，朝野在对日政策上存在巨大分歧，反对党和不少民众对尹锡悦政府的亲日政策并不认同。随着历史遗留问题和福岛核污染水排海等热点议题的发酵，韩国国内的反日浪潮可能随时反弹。对于三国组建与朝鲜对抗的集团，使朝鲜半岛矛盾进一步激化，多数民众也并不赞成。

从日本方面来看，尽管日本政府的政策具有相对稳定性，但国内不少民众和政治势力反对日本卷入地区军事对抗和大力提升军事进攻能力的做法，维护和平宪法与地区和平仍是日本国内主流民意。目前，岸田政府支持率低迷，民众关注的重点仍以国内经济社会问题为主，并不希望美日韩三边合作给本国外部安全环境带来负面影响。

日韩关系仍是制约美日韩三边合作机制全面和深度构建的主要阻碍因素。日韩两国长期存在战略认知上的差异，双边安全互信基础薄弱，尹锡悦的对日政策并未得到国内高度支持；而日本精英对韩国存在不信任感，在双

[1] Kori Schake, "America Must Spend More on Defense: How Biden Can Align Resources and Strategy," *Foreign Affairs*, Vol.101, March/April 2022.

边关系改善过程中总是保留余地，对历史问题亦缺乏深刻反省。不仅如此，日本的和平宪法仍限制集体自卫权的行使，韩国则在向美国靠拢时为对华关系留有余地，这使得两国在扩大军事合作方面存在现实困难和政治风险，特别是实现军事上的三边有效互动，操作起来困难不小。此外，两国对于在三边合作机制下“一方与第三方发生冲突时，另两方有义务参战”的原则都持有异议，在围绕延伸威慑、涉朝网络安全情报共享等具体议题上也存在温差。因此，尽管美国宣称要使美日韩三边合作机制不可逆，但实现这个企图仍面临不小挑战。

美国企图利用美日韩三边合作和其他机制，发动盟伴孤立、围堵、排斥与削弱中国，实现“小院高墙”布局，将遇到多方面制约。日韩两国对中国市场具有很高依赖度，其企业与中国有着紧密供应链关系，美国利用三边合作机制强推半导体、新能源等领域与中国“脱钩”，将使日韩企业陷入困境。尽管目前日韩政策都具有“亲美防中”取向，但两国与中国都有着密切联系，也都尽可能避免与中国完全对立。中国是日本的最大贸易伙伴，对华贸易占日本外贸总额近 20%，两国难以“脱钩”。岸田首相明确表示，日中关系密不可分，两国要保持稳定与建设性关系。韩国与中国的利益关系更为紧密，中国是韩国的最大贸易伙伴，对华贸易占韩国外贸总额的 22%。尹锡悦总统也强调，要与中国建立友好合作关系。2008 年发表的中日韩《三国伙伴关系联合声明》亦曾明确表示建立面向未来、全方位合作的伙伴关系。尽管三国合作重点在经济领域，但从以往会晤看，领导人的对话话题和推动的合作领域涉及环境、核安全以及地区稳定和平等内容。尽管美日韩都有加强三边合作机制的利益需要，日韩紧靠美国参与三边合作机制在一定程度上也有制衡中国的考量，但美日韩三边合作机制还是难以拒阻或者替代基于现实利益考量的中日韩三国对话合作机制。从这个角度来看，二者既是竞争关系，也是制衡关系。此外，韩国深知中国在实现半岛和平与解决朝核问题中的重要性。没有中国的支持和参与，半岛长治久安将难以实现。对中国的外交与安全需

求将牵制韩国在“亲美防中”的道路上走得太远。

五、结语

拜登政府大力推动以美国为主导的地区和全球同盟体系，构建美日韩三边合作机制是重要举措之一，具有综合性影响。美国长期努力推进美日韩三边合作机制化、常态化和全面化，为的是将机制化的三边合作与其他“小多边”机制进行联动，并在未来发展成网络化的盟伴体系。尹锡悦政府积极推动韩日和解，使两国关系出现转圜，为美国推动三边合作机制提供了契机。美日韩三边合作不再局限于朝鲜半岛问题，已扩大至包含台海、南海在内的整个印太地区。三边合作领域的扩展使之超越军事与政治同盟，演化为包括经济、技术、供应链在内的新型合作关系。尽管美国希望三边合作机制在未来持续推进，但韩日关系的不确定性和各自国内政治变化依然制约着其发展前景。

在美国针对大国竞争积极推进“一体化威慑”的背景下，美国竭力打造美日韩三边合作机制，有着遏制中国的战略意图。日韩对中国综合实力的大幅提升有强烈担心，已采取不少应对措施。但两国与中国间毕竟有着难分难解的利益纽带，维护与中国关系的基本稳定、保持与中国合作仍将是其理性选择。依托《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）所建构的区域合作框架，中日韩与其他亚太国家之间有着频繁的商业往来和重要的经济利益基础；同时，中日韩也都有恢复三国对话合作机制的强烈诉求。从这些因素看，多重机制的竞争与平衡是亚太大趋势。作为该地区主要国家，中国在此复杂格局中具有充分影响力和广阔活动空间。

【责任编辑：吴劭杰】

全球气候治理新动向与中国应对

□ 胡 彬 董文娟

〔提 要〕气候变化影响的紧迫性和严峻性正在加速显现。与此同时，全球地缘政治局势持续紧张，叠加经济下行、能源危机、发展中国家债务危机、大国竞争加剧等挑战，使全球气候治理面临多重困境，《联合国气候变化框架公约》下多边气候治理主渠道进入低潮期。随着碳中和在全球形成广泛的政治共识，各国围绕绿色科技和产业、发展中国家能源转型和基础设施建设等领域展开新一轮的竞争与合作。大国博弈从多年来在《联合国气候变化框架公约》主渠道下争夺碳排放空间和发展权，转向争夺经济、科技、贸易等领域中的气候规则、绿色标准制定以及绿色产业链的主导权。温室气体减排范围进一步扩大到国际航空与航运业，非国家行为体在气候治理中的角色越来越重要。未来中国应继续坚持《联合国气候变化框架公约》下的全球气候治理多边进程，积极参与并主动引领绿色规则制定，坚持“共同但有区别的责任”原则，主动承担与国情、发展阶段和能力相符的国际义务，与各方携手共同推进全球气候治理，构建人类命运共同体。

〔关键词〕全球气候治理、气候变化、人类命运共同体

〔作者简介〕胡 彬，清华大学气候变化与可持续发展研究院副研究员
董文娟，清华大学气候变化与可持续发展研究院副研究员

〔中图分类号〕P467；D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2023）6期 0085-13

经过 30 多年的谈判，全球已经形成以《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）及其框架下《京都议定书》和《巴黎协定》为主渠道的多边治理机制，推动各方在可持续发展框架下携手应对气候变化挑战，保护人类赖以生存的地球家园。习近平主席 2015 年在气候变化巴黎大会开幕式讲话中指出，“作为全球治理的一个重要领域，应对气候变化的全球努力是一面镜子，给我们思考和探索未来全球治理模式、推动建设人类命运共同体带来宝贵启示。”^[1] 气候变化既是全球现实危机又是长期挑战，应对气候变化成为全球共识和大国竞争的焦点。因此，掌握全球气候治理的最新进展，分析其现实困境，对中国参与全球气候治理有着重要的现实意义。

一、全球气候治理的新困境

当前，全球政治经济局势仍持续恶化，安全、发展和气候治理赤字更加凸显。各国政治议程短期内趋向于关注能源安全和供应链安全，气候议题优先级被迫降低，国家间合作和区域合作的意识形态色彩浓厚，国际气候合作面临很大挑战。与此同时，气候变化影响的紧迫性和严峻性正在加速凸显。《公约》下多边气候治理主渠道进入低潮期，其理念和构成要素也在逐步演变。气候议题则更加泛化，不同国家围绕不同议题进一步分化成多个小集团，加剧了全球气候治理的复杂性和合作难度。

（一）大国冲突和竞争阻碍全球气候治理进程

乌克兰危机的爆发不仅改变了全球能源供应格局，引发了欧洲能源危机，还使各国对能源安全的关注程度大幅提升，发达国家正在将可再生能源和其他非化石能源的生产转移到本国或盟友国家，进一步影响全球供应链、贸易和清洁能源供应格局，并将显著增加全球能源转型成本。全球能源转型路径

[1] 《习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话（全文）》，新华网，2015年12月1日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/01/c_1117309642.htm。

进一步分化，欧美对能源低碳转型的政策支持加强，而发展中国家对煤炭等化石能源的依赖加剧，从而给《巴黎协定》的落实带来不确定性。此外，乌克兰危机使得欧盟与美国在全球治理议题上进一步深度绑定，当下基于价值观和“站队”思维的大国关系更具脆弱性。^[1]

拜登政府在全球气候治理和中美战略博弈两大格局中定位中美气候合作，气候合作服务于其对华战略。一方面实施限制性的气候合作策略，通过应对气候变化保持与中国对话窗口的同时，在中国的发展中国家地位、减排和出资等议程上施加更大压力。另一方面，在新能源制造、绿色供应链、绿色科技创新等领域与中国展开全面竞争。美国以国家安全名义对中国实施科技脱钩，并拉拢盟友组建各种小集团对中国实施技术封锁。中国强大的制造能力是实现低碳技术成本大幅下降和规模化生产的重要环节，曾经对光伏、风电等技术的全球扩散起到了关键作用。对华技术封锁将严重影响低碳技术的国际分工与合作，延缓技术成本下降和全球扩散的速度，进而影响全球低碳转型进程。在气候谈判中，美国将大国竞争置于全球气候治理的公共利益之上，务实合作的意愿不强，仅从议题、舆论等各方面对中国施压，消解中国在全球气候治理的正向影响力，导致全球气候治理难以取得实质性的进展。

全球气候治理体系稳定的基础在于大国关系，中国、美国、欧盟等主要经济体的共识与合作在历次气候大会上都发挥了关键的引领作用。回顾巴黎气候大会，中美、中欧、中法、中印等携手发表了气候变化联合声明，为之后的《巴黎协定》奠定了主基调和框架体系。作为最大的发达经济体，美国退出《京都议定书》和《巴黎协定》的行为对全球气候治理进程造成了严重影响，当前美国发起的对华战略竞争再一次将全球应对气候变化合作置于危机之中。

[1] 于宏源：《能源转型的市场嬗变、大国竞合和中国引领》，《人民论坛·学术前沿》2022年第13期，第34-44页。

（二）南北政治互信不断削弱

多年来，发达国家和发展中国家在《公约》各议题下均存在较大分歧，加上《公约》下发达国家对发展中国家的支持机制进展缓慢，导致双方政治互信不断被削弱。由于发展中国家缺乏足够的资金、技术和能力，气候变化对其国民生产和生存有着重大影响。因此，适应气候变化^[1]和来自发达国家的支持是发展中国家的优先事项和核心关切。而发达国家在工业革命时期经济飞速发展，早已超越了气候变化不利影响会威胁到生存的阶段，其核心关切是减缓领域，即通过新技术应用等减少温室气体排放，并借机在新一轮清洁技术生产革命中打造核心竞争力和产业优势。此外，发展中国家和发达国家在气候变化领域前沿认知、科技水平、实践经验、治理能力、舆论影响等方面均存在较大差距。发达国家基于其领先优势，在全球气候治理的优先事项、重点领域、实施手段等关键问题上常提出新的框架和方法，在顶层设计、谈判议程设置上长期占有话语权优势。因此，在《公约》下长期以来都存在着“重减缓而轻适应”的情况，发展中国家关注的重点议题均进展缓慢。

为了支持发展中国家履约，《公约》建立了发达国家对发展中国家的支持机制，也称为合作机制，包括资金、技术和能力建设三个方面。在资金方面，发达国家曾在2009年哥本哈根联合国气候变化大会上承诺，到2020年每年向发展中国家提供1000亿美元气候资金支持。《巴黎协定》提出，2020—2025年发达国家每年向发展中国家提供的气候资金支持不低于1000亿美元，以后在此基础上有所增加。然而，行动进展并不理想，截至2022年，发达国家每年提供1000亿美元的资金承诺均未兑现^[2]，也没有为2025年之后制定一个新的且更具雄心的气候资金目标。多年来，发达国家与发展中国家的技术合作主要以经验交流、信息对接的形式开展，缺少技术开发转让和扩散的

[1] 适应和减缓气候变化分别为发展中国家和发达国家的核心关切。适应是指采取合理调整措施，减少气候变化对自然和人类系统的不利影响。减缓是指通过人为干预减少温室气体排放或增加温室气体吸收，减少温室气体排放是减缓的最主要途径。

[2] 相关数据来自中国气候变化事务特使解振华在2022年11月举行的《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会（COP27）上的发言。

真正落实。技术转让的成本如何得到有效的分担，目前仍是技术合作机制没有解决的问题。此外，加强发展中国家能力建设是全球应对气候变化的重要前提条件。《巴黎协定》提出加强能力建设的措施包括执行适应和减缓行动，技术开放、推广与部署，气候资金获得，教育培训与公共宣传等。但是《公约》下能力建设长期聚焦于帮助发展中国家提高编制信息通报、两年更新国别报告的能力，在切实推动发展中国家执行适应和减缓行动、技术推广和资金获取等方面仍然进展缓慢。

（三）《公约》下多边主渠道进入低潮期

随着《巴黎协定》实施细则谈判的完成，全球气候治理的重点转向《巴黎协定》的落实和监测，《公约》下多边气候治理主渠道进入低潮期，而主渠道外的双边和多边合作机制与倡议层出不穷，“退煤”、甲烷、毁林、公正转型以及零排放标准与审查等关键议题被各国关注，并且有逐渐渗透进入主渠道多边进程的趋势，使得气候变化议题更加泛化和碎片化。同时《公约》主渠道下全球气候治理也向小国赋权，这改变了2015年以来形成的大国主导的局面，使得决策过程进一步颗粒化、多标量和分散化。例如，在COP27大会上，加勒比海小岛国成为气候资金议题的领导者，巴巴多斯总理提出的“布里奇顿倡议”成为解决方案的核心，气候脆弱国家的领导力、欧盟的支持共同塑造了气候资金议题的优先级，并促成建立了标志性的“损失损害基金”。

尽管《公约》下的气候治理多边机制在不断演变，其减排效果和效力却受到越来越多的质疑。联合国环境规划署对2020—2022年提交的共166份国家自主减排贡献报告进行了评估，结果却表明现有的减排承诺和措施离将全球变暖控制在显著低于2摄氏度的目标还很遥远。^[1] 联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)的第六次评估报告指出，气候变化已经从人类面临的长期、深层次的挑战转变为现实危机，严重威胁全人类生存安全，2020—2030年是

[1] United Nations Environment Programme (UNEP), “Emissions Gap Report 2022,” October 27, 2022, <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.

决定未来变暖趋势的关键十年。全球气候变化带来的不利影响持续加剧，各个区域均面临着前所未有的气候系统变化。^[1]2023 年 6 月的平均温度比 1991—2020 年同期的平均温度高出 0.5 摄氏度，成为有记录以来最热的 6 月份。进入 7 月后，全球地表两米以上的平均温度又分别于 7 月 4 日、7 月 7 日两次刷新历史最高极值。^[2]同时，气候移民的问题也日益显现，由此带来的冲突和安全问题也开始受到重视。联合国估计，全球平均每年约有 2150 万人因气候变化带来的突发性灾害而被迫移民。世界银行的研究表明，到 2050 年全球受气候变化严重影响的六个地区气候移民可能多达 2.16 亿人，尽早采取减少温室气体排放的全球行动可以将气候移民的规模减少 60%~80%。^[3]

二、全球气候治理的新特点

截至 2023 年 8 月，全球已有 150 个国家提出到本世纪中叶左右实现碳中和目标，这些国家覆盖了全球 88% 的排放，92% 的国内生产总值，以及 89% 的人口。^[4]实现碳中和已经在全球层面取得政治共识，并被各国视为新的经济增长机遇，但同时也加剧了大国围绕基于绿色规则和标准的产业、科技和贸易竞争。全球温室气体减排的范围进一步扩大，从各国扩展至国际航空与航运行业。越来越多的城市、企业和非政府组织等非国家行为体参与到全球气候治理中，并扮演越来越重要的角色。

[1] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “Summary for Policymakers,” in Core Writing Team, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Geneva: IPCC, 2023, p.4.

[2] World Meteorological Organization (WMO), “Preliminary Data Shows Hottest Week on Record. Unprecedented Sea Surface Temperatures and Antarctic Sea Ice Loss,” July 10, 2023.

[3] World Bank, “Climate Change Could Force 216 Million People to Migrate within Their Own Countries by 2050,” September 13, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/13/climate-change-could-force-216-million-people-to-migrate-within-their-own-countries-by-2050>.

[4] Energy and Climate Intelligence Unit, <https://zerotracker.net/#companies-table>.

（一）应对气候变化被视为新的经济增长机遇，围绕绿色低碳产业和科技竞争力的博弈加剧

全球正在步入将应对气候变化视为经济增长机遇的新时代。碳中和经济具有资金和技术密集型的特点。根据国际能源署的估算，要实现 2050 年能源系统碳中和的愿景，2030 年前全球仅能源领域投资就需要达到年均 5 万亿美元的规模，其中清洁能源投资占比 80%，约为 2020 年水平的 3 倍；到 2050 年全球近一半的减排量将来自目前还处于示范或原型阶段的技术，这要求各国政府迅速增加清洁能源技术研发、示范和部署，并在全球范围内大力推动和加速创新。^[1]

主要经济体已经敏锐地察觉了全球碳中和背景下蕴藏的经济机会和巨大商机，欧盟、美国、英国、日本、中国等都推出了长期碳中和战略并积极部署科技研发和产业政策，试图在新一轮清洁技术生产革命中打造核心竞争力和产业优势。当前各国的气候政策重点正在从控制碳减排的管制手段转向促进公共投资、技术研发、就业增长、绿色产业培育的经济手段，对清洁技术研发、供应链、产业链和配套基础设施进行布局。^[2] 例如，美国的《通胀削减法案》着力重塑其光伏、电动汽车等低碳产业的竞争力和全球供应链。印度出台鼓励制造太阳能光伏和电池的生产挂钩激励计划。英国、日本等外向型经济体依托低碳技术、产业和金融优势，积极推动发展中国家低碳转型，与发展中经济体签订了能源与基础设施领域的双边和区域合作协议。

中国主动拥抱清洁能源转型的重要机遇，积极布局新能源和可再生能源发展与制造，目前已经成为全球清洁技术制造的主导者、全球清洁能源转型的引领者，创造了新经济增长点和大量新增就业。2022 年我国生产了全球三分之二以上的太阳能电池板、约一半的风力涡轮机、70% 的精炼钴，贡献了

[1] International Energy Agency, “Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector,” May 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

[2] 张锐、洪涛：《清洁能源供应链与拜登政府的重塑战略：基于地缘政治视角》，《和平与发展》2022 年第 1 期，第 16-37 页。

全球三分之一的新能源汽车出口量。^[1]为打破中国在新能源制造方面的领先优势，欧盟的《净零工业法案》、《关键原材料法案》以及美国的《通胀削减法案》、美国主导的“矿产安全伙伴关系”都强化了对本土新能源制造的支持力度以及新能源产业链的韧性。此外，美国和欧盟成立美欧贸易和技术委员会，并宣布成立10个工作组，其中气候变化、清洁技术以及供应链安全是重点合作领域，在此之下可能形成新的绿色贸易和技术壁垒，加剧与我国在绿色低碳产业的博弈和技术竞争。

（二）“气候俱乐部”崛起，基于国际碳价的贸易规则成为焦点

2009年哥本哈根气候大会遇挫引发国际学术界，特别是西方学术界对《公约》体制的质疑和对更有效气候治理体制的探讨。美国学者罗伯特·基欧汉和大卫·维克多在2010年发表论文，正式将俱乐部作为一个制度类型引入气候治理研究。^[2]2015年诺贝尔经济学奖得主威廉·诺德豪斯提议建立以“国际目标碳价”为核心的“气候俱乐部”，对非会员国出口商品征收统一碳关税，迫使其提高减排水平。随着全球部分区域和国家碳交易市场机制的成熟，构建基于国际碳价的贸易机制成为博弈焦点，气候变化合作集团化趋势明显。七国集团领导人2022年6月表示将建立一个“气候俱乐部”，以便协调并加速各国应对气候变化的努力。2022年12月，G7发布“气候俱乐部”的目标及职权文件，计划建立以“国际目标碳价”为核心的气候同盟。这些都会对全球贸易体系和规则产生重大影响，改变全球贸易格局。

欧盟在“减排55%”（Fit for 55）一揽子立法提案下力推碳边境调节机制（CBAM），作为解决本土企业竞争力受损和碳泄漏问题的关键措施，也使得绿色化、低碳化成为全球价值链分工体系升级的战略方向。2023年5月，CBAM法案文本正式刊登在欧盟公报上，这标志着CBAM已经成为欧盟的正式法

[1] 王家强、王有鑫：《美国〈2022年通胀削减法案〉影响评析》，《中国外汇》2022年第17期，第40-43页。

[2] 张海滨：《关于全球气候治理若干问题的思考》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2022年第5期，第31-38页。

律，并将于 2026 年正式实施。CBAM 本质上是对进口商品征收碳关税，在初期将覆盖电力、钢铁、铝、水泥和化肥行业，实施过程中将给贸易伙伴，尤其是减排力度较弱、产品碳排放强度较高的国家带来冲击。中国是欧盟的第一大贸易伙伴，受能源结构、生产技术和出口贸易结构等的影响，中国对欧出口产品的碳强度总体较高。因此，欧盟碳边境调节机制将对我国高耗能行业的出口竞争力造成直接冲击，进而对上下游产业甚至整个宏观经济产生影响。

（三）温室气体减排范围进一步扩大，国际航空与国际航运达成行业减排目标

《公约》框架下的各国温室气体排放清单不包括国土之外的国际航空与国际航运，但这两个行业的排放量不容小觑，合计占 2021 年全球能源相关碳排放总量的 4%，并且都属于难减排行业。^[1] 因此，在《公约》框架之外，1997 年的《京都议定书》授权国际民航组织和国际海事组织分别负责减少或限制国际航空和国际航运排放。

在国际民航组织和国际海事组织的推动下，国际社会达成行业减排目标并吸引越来越多的行为体自愿加入减排计划。2016 年召开的第 39 届国际民航组织大会正式通过“国际航空碳补偿和减少计划”（Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA），形成了第一个全球性行业的减排市场机制。近些年，自愿参加 CORSIA 的国家数量不断增加，从 2021 年的 88 个增加到 2023 年的 115 个。^[2] 2022 年 9 月，国际民航组织第 41 届大会达成历史性决议，来自 193 个成员的代表在大会闭幕当天达成了到 2050 年实现净零碳排放的长期目标。

2018 年，国际海事组织通过了全球航运业首个温室气体减排战略，明确 2050 年前至少减少 50% 的国际航运温室气体排放。2021 年，国际航运公会和

[1] International Energy Agency, “Transport Sector Overview,” September 2022, <https://www.ica.org/reports/transport>.

[2] The International Civil Aviation Organization, “CORSIA States for Chapter 3 State Pairs,” July 2022, <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/state-pairs.aspx>.

国际干散货船东协会首次联合提议，制定全球碳排放征税计划，对参与全球贸易、总吨位超过 5000 吨的船舶排放二氧化碳收取费用。所征收的资金将投入“国际海事组织气候基金”，用于在世界各地的港口部署基础设施，以供应氢气和氨气等清洁燃料。2023 年 7 月，国际海事组织海上环境保护委员会第 80 届会议召开，通过最新的船舶温室气体减排战略，指出要尽快使国际航运的温室气体排放量达到峰值，并在 2050 年前后实现温室气体净零排放。

（四）非国家行为体在全球气候治理中扮演越来越重要的角色

近些年，越来越多的城市、企业 and 非政府组织等非国家行为体参与到全球气候治理中。2020 年 6 月 5 日的世界环境日当天，联合国正式启动“奔向零碳”行动倡议。倡议提出后，全球 1049 个城市、67 个地区以及 5000 多家企业联合 441 个投资人和 1000 多个教育机构，共同成立了净零碳倡议联盟，该联盟覆盖了全球 25% 的二氧化碳排放量以及拥有超过 50% 的 GDP。^[1] 在地方政府层面，地方政府永续发展理事会（International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI）是由 200 个地方政府发起、2500 多个地方政府组成的全球网络，通过设立气候保护城市计划，在全球专家团队的支持下，推动全球可持续城市发展。

非国家行为体还在发起多边倡议、气候变化评估、监测和政策建议方面发挥着越来越大的作用。例如，格拉斯哥净零金融联盟倡议致力于推动全球在 2050 年实现净零排放，汇集了来自全球 50 多个国家的 550 多家金融行业成员，这些机构管理资产总规模超过 130 万亿美元。^[2] 气候行动追踪组织曾预测，若目前的政策继续执行，到 2100 年全球平均气温将升高 2.7 摄氏度。^[3]

[1] 肖兰兰：《碳中和背景下中国首脑外交与国家绿色战略能力建设》，《南京理工大学学报（社会科学版）》2023 年第 2 期，第 7-15 页。

[2] “Glasgow Financial Alliance for Net Zero,” <https://www.gfanzero.com/membership>.

[3] Climate Action Tracker, “Glasgow’s 2030 Credibility Gap,” November 2021, <https://climateactiontracker.org/press/Glasgows-one-degree-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action>.

国际网络“未来地球”、“地球联盟”和“世界气候研究计划”在历届 COP 会议上发布《气候科学的 10 个新见解》，介绍了气候变化最新研究并给出政策指导。同时，非政府组织与私营企业之间的合作也成为发展趋势之一。气候披露标准委员会是由商业、环境和社会非政府组织组成的国际联盟，致力于将气候变化信息融入全球主流企业的报告模式，其发布的两份国际财务报告可持续披露准则已经被欧盟、英国、美国等多个经济体的监管机构引入。

此外，多样的非国家团体（尤其是妇女团体和青少年团体）参与气候讨论，有助于推动气候讨论进程自身更加包容。来自亚洲、非洲和拉丁美洲的 40 多个基层妇女组织结成“全球南方国家妇女保有权和气候联盟”，要求各国政府增加对当地妇女运动的气候融资，督促全球南方国家的妇女成为气候行动的“领导者”。COP27 青年主导的气候论坛上，高层决策者和青年大会的青年代表发表了《全球青年声明》，强调了世界青年为参与 COP27 讨论而汇编的政策要求。

三、对中国参与全球气候治理的思考

中国倡导共商共建共享的全球治理新理念，把应对气候变化作为践行人类命运共同体的先行领域，促进各方互惠合作与共同发展。中国在气候变化治理理念和合作方式上展现出的新型领导力，正越来越被世界各国所认同，中国已经是全球气候治理领域重要的参与者、贡献者和引领者。当前世界面临百年未有之大变局，南北政治互信进一步下降，全球气候治理陷入多重困境。中国应继续发挥在发展中国家主心骨作用，坚持多边主义，坚持合作共赢，加速绿色低碳转型，为全球气候治理注入信心。

（一）坚持《公约》下的全球气候治理多边进程，积极推动《巴黎协定》落实

尽管《公约》下多边气候治理主渠道进入低潮期，考虑到《公约》依然

是目前参与国家最多、政治地位最高、合作机制最成熟的气候治理平台,《巴黎协定》展现了最大的包容性,中国应继续支持《公约》主渠道下的多边进程,坚持以“共同但有区别的责任”原则推动全球气候治理。继续团结广大发展中国家,适当考虑不同发展中国家的特殊情况,协调不同谈判集团立场,推动《公约》主渠道下各议题取得平衡、有效进展,推动《巴黎协定》的落实。此外,主渠道外双边和多边机制与合作倡议的重要性与日俱增,其调动的利益攸关方不断增加,在未来有望产生较大影响力。对于国际社会普遍关注的议题和相关进程,中国应以积极主动的姿态尽早介入,主动发起双多边讨论机制,为贡献中国方案创造良好条件。

（二）积极参与并主动引领绿色规则制定,拓展国际合作,持续为发展中国家应对气候变化作出中国贡献

中国在可再生能源、绿色金融、低碳交通等领域拥有显著优势,应主动发起讨论,分享最佳实践,积极参与和引领相关国际标准制定。对于国际航空和航运业减排目标与倡议,中国应以积极态度呼应,但坚持“共同但有区别的责任”原则,即具有资金、技术优势的发达经济体须更早实现碳中和,发展中国家在发达国家支持和帮助下努力减排但较晚实现,共同推动全球公正平稳地逐步实现航空和航运减排目标。

对于美国,应继续在气候领域与之进行多层次、多主体对话交流,促进双方开展一些务实对话。由于政治上对于技术等争议问题的担忧,中美目前直接进行双边合作依然存在较大困难,但是双方可以与第三方国家合作共同实现气候治理目标。中美可以协调向贫穷国家提供应对气候变化的财政和技术支持,之前两国各自主动提供类似的援助,但是协调起来将使相关援助最大限度地发挥作用。对于欧盟,应基于双方已经建立的中欧环境与气候高层对话,加强与欧方在低碳技术发展、绿色标准制定以及绿色产业链安全方面的对话与合作,使其成为维系中欧关系的稳定之锚。对于广大发展中国家,中国应继续通过共建“一带一路”绿色发展、南南合作等多边合作机制,

不断完善与发展中国家的气候对话与合作机制，为广大发展中国家应对气候变化提供急需的解决方案和公共产品。截至 2022 年 6 月，中国已在南南合作框架下累计安排资金超过 12 亿元人民币，与 38 个国家签署 43 份气候变化合作文件，为 120 多个国家培训约 2000 名气候变化领域的官员和技术人员。^[1]

（三）对内坚定不移地推进低碳转型，系统评估国外主要经济体碳中和相关政策对我国低碳转型的潜在影响

中国是全球少数几个建立了全面气候政策体系的国家，未来需要全方位推动“双碳”政策的落实，切实推动绿色低碳转型，采取多层次气候治理行动，展开各项能力建设。培育新的产业和就业机会，动员私营部门投资，鼓励国内企业与海外企业合作和参与国际标准规则制定，将国内气候政策部署和行动转化为产业、贸易和出口优势。以国内坚实而稳步推进的“双碳”行动，作为提升国际治理中影响力和话语权的基石。系统评估欧盟碳边境调节机制、“气候俱乐部”等对我国产业低碳转型升级的潜在影响，同时进一步完善国内碳市场建设，为中国以更高标准应对绿色贸易壁垒奠定基础，同时积极开展多双边对话磋商，将其对中国贸易和经济的潜在负面影响降至最低。

（四）积极支持民间力量参与全球气候治理

中国应积极支持学术专家、企业代表、行业协会、环保组织等民间力量参与全球气候治理，打通气候谈判与研究、实践的连接渠道，邀请民间力量参与《公约》主渠道下各类论坛和会议，从不同的视角讲述中国在能源转型、绿色发展、减污降碳等方面的成就，突出发展中国家在绿色低碳转型上面临的挑战，纠正国际社会对“退煤”等议题的片面认知，增加中国在绿色低碳转型、多边规则制定过程中的参与度。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 孙金龙：《为全球气候治理贡献中国智慧中国方案中国力量》，《当代世界》2022 年第 6 期，第 4-9 页。

联合国与全球网络安全治理^{*}

□ 张蛟龙

〔摘要〕联合国通过建立包容性治理框架，制定网络规范，纾解网络空间安全困境，实现了对全球网络安全治理的协调性引领，已成为推动全球网络安全治理的主要场所。然而，对联合国在全球网络安全治理中的角色，发达国家与发展中国家认知不同。受大国战略博弈影响，联合国网络安全治理进程面临激烈的制度竞争和规范冲突。这说明国际社会尚未确立统一的网络空间秩序愿景，地缘政治竞争有向网络空间渗透的趋势。各国应践行真正的多边主义，加快联合国网络安全常设机制建设，提升联合国网络安全规范有效性，推动联合国在全球网络安全治理中发挥更大作用。

〔关键词〕网络空间治理、联合国、全球治理、国际秩序

〔作者简介〕张蛟龙，中国国际问题研究院国际战略研究所助理研究员

〔中图分类号〕D81

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 6 期 0098-21

随着全球数字化加速，人类社会的发展高度依赖网络空间。由信息与通信技术（简称信通技术）驱动的网络成为现代社会的关键基础设施。国家和非国家行为体恶意使用信通技术的范围、规模、严重性和复杂性与日俱增，

* 本文是国家社会科学基金重点项目“人类命运共同体视域下的全球公域治理路径研究”（项目编号：21AGJ006）的成果。

如何维护网络安全成为全球治理的核心议题之一。联合国^[1]已经成为解决网络发展不平衡、理念不一致、规则不健全等全球网络安全治理矛盾的主要平台。评估联合国在全球网络安全治理进程中的作用，对中国参与联合国网络安全治理、推动构建网络空间命运共同体、维护以联合国为核心的国际体系具有重要意义。

一、联合国对全球网络安全治理的协调性引领

为应对网络安全领域的挑战，联合国已建立诸多网络安全治理机制，推动达成了一系列网络安全规范，促进了全球网络空间的稳定性，为世界各国和各类行为体参与全球网络安全治理作出重大贡献。

（一）建立多层多元的网络安全治理机制

机制是治理的基础，也是治理效果的保障。联合国网络安全治理机制主要分为三个层次：第一层是政府间谈判机制，负责制定具有国际软法功能的网络安全规范规则；第二层是多种行为体共同参与并分享经验、专门知识及最佳实践的论坛机制；第三层是联合国本身能动性引发的治理机制，旨在调和不同行为体的网络空间治理诉求。联合国通过举办全球峰会、设立主题论坛、任命工作组等多种方式，逐渐建立起多层次、多行为体参与共治的包容性全球网络安全治理机制，起到了设置议程、促进对话、凝聚共识的作用。

1. 政府间谈判机制

一是政府专家组。2004年，联合国大会通过第53/70号决议，成立“从国际安全角度看信息和电信领域发展政府专家组”（GGE），目标是探讨网络空间威胁以及国际合作。2004年至2021年，联大成立了六届GGE，形成了四份经联大审议通过的共识报告，成为联合国网络安全规范的基础。2021年GGE共识报告通过后，联合国网络安全政府间谈判转移到了不限成员名额工

[1] 此处泛指包括专门机构在内的联合国系统。

作组。

二是无限成员名额工作组。2018 年，联大通过第 73/27 号决议，设立“信息和通信技术安全和使用问题无限成员名额工作组”（OEWG），不仅邀请所有联合国会员国参加，还举行了与行业、非政府组织和学术界的磋商会议。2020 年 12 月，联大第 75/240 号决议提出设立第二届 OEWG（2021—2025），确保包容、透明的联合国网络安全政府间治理进程的延续。2021 年，OEWG 达成第一份共识报告，为未来机制建设明确了方向。^[1]

三是无限成员名额特设政府间专家委员会（Open-ended Ad Hoc Intergovernmental Committee of Experts, OECE）。这一专门针对网络犯罪问题的谈判机制源于 2010 年 4 月第 12 届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《萨尔瓦多宣言》。2010 年 12 月，第 65 届联大通过第 65/230 号决议，成立对网络犯罪问题进行全面研究的无限成员名额政府间专家组（简称网络犯罪政府专家组），就网络犯罪的立法、定罪、国际合作、预防等进行研究讨论。在此研究基础上，2019 年联大第 74/247 号决议设立 OECE，计划在 2024 年 2 月之前起草一份新的网络犯罪公约，并向第 78 届联大提交公约草案。相关谈判于 2022 年 1 月启动，截至 2023 年 5 月已经举行了五次会议。

四是致命自主武器系统领域与新兴技术相关的政府专家组。以信通技术为基础的人工智能加速在军事领域应用，致命自主武器系统（LAWS）对国际安全以及战争伦理的影响受到国际社会的极大关注。^[2]与人工智能相关的网络武器引入联合国裁军进程就成为了重要议题。2016 年，联合国《特定常规武器公约》（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）第五次审查大会决定建立无限成员名额的 LAWS 领域新兴技术政府专家组（CCW-GGE），

[1] 晓安：《联合国网络安全进程取得重要进展》，《中国信息安全》2021 年第 9 期，第 72 页。

[2] Katharina E. Höne, et al., “Mapping the Challenges and Opportunities of Artificial Intelligence for the Conduct of Diplomacy,” DiploFoundation, January 2019, <https://www.diplomacy.edu/resource/mapping-the-challenges-and-opportunities-of-artificial-intelligence-for-the-conduct-of-diplomacy/>.

审查包括人工智能在内的 LAWS 领域新兴技术带来的国际安全挑战。^[1] 2023 年 CCW 缔约方会议决定继续通过 CCW-GGE 探讨 LAWS 领域新兴技术的运作框架，并发布了两次会议的备忘录。^[2]

2. 多利益攸关方机制

联大信息社会世界峰会 (The World Summit on the Information Society, 简称 WSIS) 对联合国构建包容性的多利益攸关方网络安全治理机制具有决定性意义。2002 年联大通过第 56/183 号决议, 要求国际电信联盟 (ITU) 牵头召开 WSIS。^[3] 2003—2005 年, WSIS 先后通过了《日内瓦原则宣言》《日内瓦行动计划》《突尼斯承诺》《突尼斯议程》, 确定了互联网治理的 11 条行动方针, 形成了 WSIS 论坛和联合国互联网治理论坛 (IGF) 两个多利益攸关方机制。

一是 WSIS 论坛。2006 年 WSIS 授权成立论坛机制, 由 31 个联合国机构组成的联合国信息社会小组负责组织, 重点是协调联合国系统落实 WSIS 成果。作为《突尼斯议程》行动方针 C5 的主要内容, 网络安全一直是 WSIS 论坛的主要议题之一, 主要关注能力建设、网络犯罪以及新兴技术前沿等。WSIS 委托 ITU 作为 C5 行动方针的协调机构, ITU 于 2007 年启动全球网络安全议程 (Global Cybersecurity Agenda, GCA), 作为网络安全领域的国家合作框架。2022 年, ITU 理事会批准 GCA 使用指南, 不定期发布全球网络安全指数, 助力各国加强网络安全。^[4]

二是联合国互联网治理论坛。与 WSIS 论坛的重点是联合国各机构的网

[1] “GGE on Lethal Autonomous Weapons Systems,” Digital Watch, July 14, 2023, <https://dig.watch/processes/gge-laws>.

[2] United Nations Office for Disarmament Affairs, “Convention on Certain Conventional Weapons—Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems(2023),” <https://meetings.unoda.org/ccw-/convention-on-certain-conventional-weapons-group-of-governmental-experts-on-lethal-autonomous-weapons-systems-2023>.

[3] The World Summit on the Information Society, “Basic Information: About WSIS,” <https://www.itu.int/net/wsis/basic/why.html>.

[4] 《全球网络安全指数 GCIV5 参考模型 (方法)》, 国际电联电信发展部门 (ITU-D) 网络安全项目, https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/GCIV5/513560_2C.pdf.

络安全议程协调不同，IGF 主要推进包括政府、非政府组织、企业、学术界等各类行为体间的对话交流和共识建构。2022 年 IGF 共举行 24 场网络安全活动，虽然它没有决策功能，但每年通过 IGF 网络安全最佳实践论坛（BPF）促进全球对网络安全最佳实践的理解，并将这些理解输送到 GGE、OEWG 等联合国政府间谈判机制中去。^[1]

3. 联合国秘书长发起的网络安全治理机制

联合国秘书长设立的一系列网络安全相关机制，旨在协调国际社会有关网络空间的不同战略利益诉求，推动联合国网络安全治理进程取得更大成果。2018 年，联合国秘书长古特雷斯将网络安全纳入其裁军议程“保护我们的共同未来”，成立数字合作高级别小组（UNHLPDC），发布报告《数字相互依存的时代》。在该报告基础上，2020 年 6 月秘书长发布《数字合作路线图》，提出改革 IGF、建立“全球人工智能合作多方咨询机构”等网络空间治理举措。^[2]2021 年，秘书长任命技术特使，成立秘书长技术特使办公室，加强和统筹联合国在数字空间领域的领导能力。同年 9 月，秘书长发布《我们的共同议程》报告，提出改革联合国网络空间治理机构，推进人工智能监管，制定《全球数字契约》。2023 年，联合国秘书长技术特使就《全球数字契约》的网络安全、人工智能等八个主题与国际社会不同行为体进行协商，为未来峰会作准备。

（二）多个网络安全议题形成了初步治理规范

在联合国框架下的网络安全治理进程中，规范建设取得了初步成果，各方就一些大的规范原则和框架达成了初步共识。

一是网络安全规范。联合国网络安全规范建设是一个渐进累积共识的过程。2002—2010 年间，联大通过多份关于全球网络安全文化的决议，确立了

[1] “IGF 2022 Best Practice Forum on Cybersecurity Output Document,” IGF 2022 Best Practice Forum on Cybersecurity, January 2023, https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/56/24125.

[2] UN General Assembly, “Roadmap for Digital Cooperation: Implementation of the Recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation: Report of the Secretary-General,” A/74/821(2020), May 29, 2020, <https://digitallibrary.un.org/record/3864685>.

保护关键基础设施、尊重主权等一系列网络安全规范的基本要素。^[1] 这些共识与要素后来成为 GGE 等联合国网络安全政府间进程共识的重要组成部分。联大第 70/237 号决议将 2015 年 GGE 报告作为使用信通技术的指南，确立了网络空间规范的四个支柱：11 条非约束性《网络空间负责任国家行为规范》（简称《行为规范》）、现存国际法适用性的共同理解、信任建设措施以及能力建设。这四个支柱成为后来 GGE、OEWG 等进程制定网络安全国际规范的主要框架。2021 年 GGE 报告则对这四个支柱进行了更加详细的解释，尤其是细化了 11 条《行为规范》。2021 年 OEWG 报告重申了 GGE 报告所确立的网络空间规范框架，也增添了新的构成要素，包括细化网络威胁、指派国家联络点、制定能力建设具体原则等。第二届 OEWG（2021—2025）正在进一步细化网络空间规范框架，在国际法网络空间适用问题上寻找国际共识。

二是网络犯罪规范。2011 年 1 月，网络犯罪政府专家组授权联合国毒品和犯罪问题办公室编撰《网络犯罪问题综合研究报告（草案）》。草案于 2013 年初完成，对网络犯罪定义、类型、应对措施等进行了全面研究并提出了诸多建议，成为《联合国打击网络犯罪公约》谈判的规范基础。2020 年设立 OECE 的联大第 74/247 号决议明确强调，在拟定新的网络犯罪条约时应充分考虑到现有国际规范，特别是网络犯罪政府专家组的工作和成果。OECE 已经发布了合并谈判文件，标志着网络犯罪规范制定进程向前迈进了一步。

三是网络人权规范。联合国人权理事会有关网络人权的决议成为联合国网络安全规范的重要组成部分。2012 年人权理事会通过关于在互联网上增进、保护和享有人权的第 20/8 号决议，确立国际人权法在网络空间的适用。在此之后，人权理事会先后通过了相同主题的第 26/13 号、47/L.22 决议，要求各国根据国际人权义务解决互联网安全问题。^[2] 2013 年斯诺登事件发生后，

[1] 参见联大决议：A/RES/57/239；A/RES/58/199；A/RES/64/211。

[2] United Nations General Assembly, “The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet,” A/HRC/47/L. 22(2021), July 7, 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/173/56/PDF/G2117356.pdf?OpenElement>.

联大先后通过“数字时代的隐私权”等多项决议，要求所有国家尊重国际法，包括《宪章》和人权规范中规定的义务。^[1]2015年GGE共识报告确立的11条负责任国家行为规范中，第五条专门规定了网络人权规范，并在2021年GGE报告中进行了细化。2021年OEWG共识报告中，有关“能力建设”部分也强调了尊重人权的重要性。

四是网络新兴技术规范。在OEWG谈判过程中，各国积极商讨新兴技术对网络安全的挑战及国际合作方式。2021年联合国教科文组织大会通过的《人工智能伦理问题建议书》是联合国框架下通过的首份人工智能国际规范。而新兴技术在军事领域引起的风险更受重视。CCW-GGE迄今达成了5份共识报告，促进了成员国对人工智能在军事国防领域影响等方面的共识。2019年，CCW缔约方会议根据CCW-GGE报告，通过了11项指导原则，为人工智能等网络新兴技术在军事领域的应用确立了重要框架。^[2]联合国CCW第六次审议大会上，中国提交了《中国关于规范人工智能军事应用的立场文件》，是CCW下首份关于人工智能安全治理问题的立场文件。^[3]

（三）降低网络空间秩序的不稳定性和竞争性

联合国网络空间治理机制有助于缓解网络空间碎片化、阵营化的趋势，纾解网络空间安全困境，缓和大国之间出现的数字冷战势头。^[4]通过GGE、OEWG等联合国网络安全机制，确保大国间的高频度和机制化互动，联合国推动了大国双边之间的网络外交，促进了大国间信任措施的建设，降低了大国网络空间竞争激烈度。例如，2013年的GGE报告，确立了联合国网络空间规范

[1] 联合国大会：《数字时代的隐私权》，UNGA Res 68/167，2013年12月18日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/46/PDF/N1344946.pdf?OpenElement>。

[2] 《特定常规武器公约》缔约方会议：《致命性自主武器系统领域新兴技术问题政府专家组确认的指导原则》，2019年12月13日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/343/63/PDF/G1934363.pdf?OpenElement>。

[3] 《中国首次就规范人工智能军事应用问题提出倡议》，中国政府网，2021年12月14日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/14/content_5660614.htm。

[4] 徐培喜：《解读联合国两份网络问题共识报告的五个视角》，《中国信息安全》2021年第9期，第77页。

讨论的基本框架，推动了美俄网络关系的缓和。同年，八国集团峰会上，奥巴马和普京签署了一系列美俄在网络空间建立信任措施的协议，涉及建立工作组和美俄总统热线等。^[1]2015 年中美两国达成了一系列网络空间共识，包括欢迎联合国达成 2015 年 GGE 报告，建立中美高级专家小组，继续推动制订国际社会网络空间国家行为准则等。^[2]

联合国网络安全治理进程降低了网络空间无政府状态的负面效应。联合国大会、各专门机构等通过决议、举行专题会议、设立专业论坛（如 IGF）和多个政府间谈判机制（如 GGE、OEWG 等）在不同层次上应对网络安全议题。^[3]这些联合国网络安全机制本身就是建立信任措施，因为它们推动了各国在网络空间威胁认知、国家和其他行为体的负责任行为、国际法在网络空间适用等议题上交流意见，达成多份共识报告，从而降低各国在网络安全上的信息不对称，最终支持集体制定和实施网络安全国际规范。例如，在 2023 年 3 月举行的第二届 OEWG（2021—2025）第四次实质性会议上，各国对数字供应链中断风险、基于人工智能的网络工具对国际安全的影响等议题进行了详细讨论，提出了诸多建议，增加各国对彼此关切的理解。

二、对联合国在网络安全治理中角色的不同认知

由于所处发展阶段和利益诉求的不同，各国对联合国在网络安全治理中的角色持不同认知，形成不同的国家集团。但无论是发达国家还是发展中国家，都认识到推进自身网络安全利益、维护网络空间和平稳定离不开联合国。

[1] The White House, “FACT SHEET: U.S.-Russian Cooperation on Information and Communications Technology Security,” June 17, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/17/fact-sheet-us-russian-cooperation-information-and-communications-technol>.

[2] 《习近平访美期间中美关于网络空间的共识与成果清单》，中国网信网，2015 年 9 月 28 日，http://www.cac.gov.cn/2015-09/28/c_1116702255.htm。

[3] 徐龙第：《联合国与网络安全：动力机制、可能前景和中国角色》，载中国联合国协会编：《联合国 70 年：成就与挑战》，世界知识出版社 2015 年版，第 387 页。

（一）西方发达国家战略上降低联合国在全球网络安全治理中的作用

长期以来，西方发达国家在全球治理体系中处于中心地位，是治理者，而发展中国家处于边缘地位，是被治理者。以美国为首的一些西方国家不愿放弃在国际秩序中的优势地位，其国际组织战略由“全球模式”转型为“俱乐部模式”，成员参与方式则由基于多元化的鼓励加入转变为根据其战略需求有条件准入，^[1] 战略上降低联合国作用，重构所谓“以规则为基础”的国际秩序，增强有利于西方国家的全球治理体系。

美国网络空间战略倚重自身实力地位和联盟体系，打压其他国家，抑制联合国在网络空间治理中的作用。不论是2022年发布《国家安全战略》、在其国务院成立网络空间和数字政策局，还是2023年发布《网络安全战略》，美国始终强调盟友体系在其网络空间战略中的重要性，联合国被放在无足轻重的地位。^[2] 2022年4月，美国联合60多个国家签署并发布《互联网未来宣言》，将网络空间作为大国竞争的新疆域，抢占网络空间治理主导权，挑起网络空间对抗。美国甚至对联合国秘书长设立的技术特使办公室保持高度警惕。

西方发达国家作为现存全球网络空间秩序的既得利益者，有意降低联合国在网络安全治理中的作用，只是将联合国视为向国际社会“教授”“自家帮规”的工具；而在治理路径上，它们强调以多利益攸关方为主导，即以西方跨国科技企业为主体的私人监管机制为主，不愿意将网络安全治理置于联合国体系下。^[3] 2011年的“伦敦进程”、2018年的《网络空间信任与安全巴黎倡议》、“网络空间负责任行为的日内瓦对话”等，都是西方国家试图在

[1] 高程：《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》，《世界经济与政治》2013年第12期，第81-97页。

[2] The White House, “The United States’ National Security Strategy,” October 2022, p.34, <https://www.state.gov/bureaus-offices/deputy-secretary-of-state/bureau-of-cyberspace-and-digital-policy/>; The White House, “National Cybersecurity Strategy,” March 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/National-Cybersecurity-Strategy-2023.pdf>.

[3] 李艳：《美国强化网络空间主导权的新动向》，《现代国际关系》2020年第9期，第5-6页。

联合国体系外把持网络安全全球治理话语权和规则主导权的具体表现。^[1] 北约先后发布两份《塔林手册》，七国集团在数据合作、人工智能、国际法适用等网络安全议题上建立诸多机制，提出统一立场。^[2] 美欧等发达国家坚持多利益攸关方模式是为了巩固现有西方国家在数字经济领域的垄断地位、在网络空间国际治理机制的主导角色，干涉发展中国家主权、安全和发展的行动自由。^[3]

（二）新兴市场和发展中国家主张联合国在全球网络安全治理中发挥核心平台作用

进入新世纪以来，新兴市场和发展中国家群体性崛起，要求扩大它们在全球治理体系中的话语权和代表性，维护以联合国为核心的国际体系，实现真正的全球治理。对于网络能力与话语权处于弱势的新兴国家和发展中国家而言，联合国是保障它们充分参与全球网络安全治理的最佳途径，有效缓解了全球网络安全治理的民主赤字。^[4]

俄罗斯、中国等新兴市场国家主张在联合国框架下治理全球网络安全。2021年俄罗斯发布《国家安全战略》，强调要在联合国框架下制定一项全球公约，分配国家、社会和技术公司的角色和责任。^[5] 2022年中国发布《携手构建网络空间命运共同体》白皮书，主张尊重网络主权，维护网络空间和平、安全、稳定，营造开放、公平、公正、非歧视的数字发展环境，坚持多边参与、多方参与，支持联合国在网络空间全球治理中发挥主渠道作用，构建更加紧

[1] 黄志雄：《2011年“伦敦进程”与网络安全国际立法的未来走向》，《法学评论》2013年第4期，第57页。

[2] “G7 Digital and Technology-Ministerial Declaration,” April 28, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/g7-digital-and-technology-ministerial-declaration>.

[3] 郎平：《网络空间国际秩序的形成机制》，《国际政治科学》2018年第1期，第44页。

[4] 耿召：《政府间国际组织在网络空间规治中的作用：以联合国为例》，《国际观察》2022年第4期，第129页。

[5] 于淑杰：《俄罗斯新版国家安全战略评析》，《俄罗斯东欧中亚研究》2022年第1期，第39页。

密的网络空间命运共同体。^[1]

联合国为发展中国家充分参与全球网络安全治理提供了最包容的平台。从行为体参与数量上，联合国网络安全治理进程经历了从少数国家参与到全体会员国参与的转变。GGE 成员国数量从第一届的 15 个增加到第六届的 25 个，而 OEWG 则面向联合国全体会员国开放。对于处于全球网络安全治理边缘的非西方国家而言，联合国是其最主要的网络安全治理参与平台。它们主张加强联合国在全球网络安全治理中的作用，实行多边主义治理模式，制定新的、符合国际现实的网络安全规范与规则，以便发展中国家能够掌握网络空间主权，缩小南北数字鸿沟，实行受监管的信息跨国流动。

（三）不同集团均认可联合国在网络安全治理中的合法性与权威性优势

联合国具有的合法性优势能够应对全球网络安全治理的复杂性。数字技术作为新科技革命的代表，对人类社会现有经济增长方式、社会互动模式以及政治治理范式产生了全局性、复杂性影响。全球网络安全治理必然需要一个综合性、民主性和包容性的制度平台。作为最具普遍性、权威性、代表性的国际组织，联合国是最恰当的平台。^[2] 联合国在全球网络安全治理中的领导力增强，根源于其权威性和合法性，产生于其能动性和包容性。联合国为各国政府、其他国际组织和非政府组织充分参与全球网络安全治理提供了最包容的平台。联合国网络安全治理进程在促进网络空间国际合作、化解分歧、提升国际法治方面发挥着其他国际机制难以取代的桥梁作用。联大通过各类决议、设立 GGE、OEWG 等政府间网络治理平台，有助于降低国家适用国际法的主观性、私益性和矛盾性。^[3] 例如，联大决议虽然没有法律约束力，但其

[1] 国务院新闻办公室：《携手构建网络空间命运共同体》，中国政府网，2022年11月，https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/07/content_5725117.htm。

[2] 钱文荣：《联合国应在全球治理中发挥核心作用——纪念联合国成立70周年》，《和平与发展》2015年第3期，第78页。

[3] 刘碧琦：《联合国“双轨制”下网络空间国家责任认定的困境与出路》，《电子政务》2021年第2期，第102页。

决议能够影响国际规范内容及其合法性，能够影响国际习惯产生方式。^[1]

联合国的权威性使其成为全球网络安全治理中的规范制定者和倡导者。联合国网络安全规范成为地区多边机构和其他国际组织参与全球网络安全治理的基础性规范。联合国专门机构如 ITU、联合国教科文组织等也将 GGE 等机制中通过的共识报告作为它们制定相关网络空间规则的重要参考。在《欧盟数字十年网络安全战略》中，欧盟将 GGE 共识报告确立的《行为规范》框架纳入其战略规划中，强调联合国网络安全规范（尤其是其中建立信任措施的相关条款）对降低网络空间发生冲突的可能性至关重要。东盟也在《东盟网络安全合作战略》（2021—2025）中制定了相关措施，推动地区国家实施《行为规范》。^[2]

三、围绕联合国网络安全治理的博弈

当前国际局势正发生深刻复杂变化，全球秩序正在进入转折期。网络空间秩序是全球秩序的重要组成部分，不同国家集团围绕权力博弈、制度偏好和价值观的博弈日益激烈，竭力争夺全球网络安全治理的主导权，试图重塑于己有利的全球新秩序。

（一）不同集团对网络空间秩序的认知差异凸显

西方国家认为，现存网络空间秩序是自由主义国际秩序下的产物，新兴市场国家群体性崛起推动了全球网络空间的“非自由主义”发展，削弱了自由主义国际秩序。^[3] 西方国家是网络空间秩序建设中的“保守派”。它们主

[1] 黄志雄：《网络空间负责任国家行为规范：缘起、影响和应对》，《当代法学》2019年第1期，第60-69页。

[2] H. E. Noor Qamar Sulaiman, “Statement on Behalf of ASEAN at the First Substantive Session of the OEWG (2021–2025),” December 13, 2021, <https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2021/12/ASEAN-Statement-OEWG-First-Substantive-131221.pdf>.

[3] Constance Duncombe and Tim Dunne, “After Liberal World Order,” *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, p.25; André Barinha and Thomas Renard, “Power and Diplomacy in the Post-liberal Cyberspace,” *International Affairs*, Vol.96, No.3, 2020, pp.755-756.

张现有国际法适用于网络空间,以现存西方国家制定的相关规范为主要规范,反对在网络空间制定新国际条约,主张信息跨境自由流动。^[1]西方大国基于通信技术的先发优势和市场优势,试图通过维护原有网络空间治理安排,追求网络空间的绝对行动自由,维护对新兴市场和发展中国家的战略优势。

新兴市场和发展中国家寻求改革网络空间国际秩序,以适应新的政治经济格局。^[2]随着技术传播和创新,互联网基础设施、用户、数据以及大的通信技术公司越来越多地产生于新兴市场和发展中国家。它们认为,应在联合国框架下制定全新的国际条约,维护网络空间主权,监管信息跨境流动,构建更加公平合理、开放包容的网络空间新秩序。^[3]

两种对网络空间秩序的根本性认知差异在 GGE 和 OEWG 等机制中一再体现出来,使联合国网络安全治理进程缓慢,甚至停滞不前。例如,六届 GGE 只产生了四份共识报告,其中 2004 年和 2017 年的 GGE 报告皆因各国在主权与人权、保护与开放等方面的分歧无疾而终。

(二) 不同集团之间的制度竞争加剧

全球网络安全治理中的制度竞争反映了不同国家和国家集团对网络空间战略利益的争夺。西方降低联合国在网络空间中的功能,并不代表其放弃对联合国网络安全机制影响力的争夺。从双轨制到 OEWG 的制度化,联合国网络安全治理机制的成员资格、授权和进程主导权成为不同阵营国家争夺的对象。2017 年由于各国无法就国际法的适用问题达成共识,GGE 没能向联大提交报告。在此背景下,联合国出现了两个网络安全平行进程。2018 年,中俄等国

[1] Henry Farrell and Abraham L. Newman, "The Janus Face of the Liberal International Information Order: When Global Institutions Are Self-Undermining," *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.333-358.

[2] Michael Cox, "Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West?," *International Relations*, Vol.26, No.4, 2012, pp.369-381.

[3] Mark P. Lagon and Theresa Lou, "The Dragon in Turtle Bay: The Impact of China's Rise in the UN on the United States and Global Governance," *World Affairs*, Vol.181, No.3, 2018, pp.239-255; Andrey Krutskikh and Veronika FilatKina, "New Horizons of Russian Cyber Diplomacy," *International Affairs*, Vol.67, 2021, pp.72-82.

在联大提出了“国际安全背景下信息与电信领域发展”草案获得通过，设立了 OEWG。^[1] 这遭到西方国家反对，因为 OEWG 获得了“在联合国主持下定期开展机构对话的可能性”以及对所有国家开放等 GGE 没有的新授权，进而可能在联合国建立网络安全治理常设机制。

与此同时，美国为了与中俄引领的 OEWG 竞争，向联大提交“国际安全背景下促进网络空间负责任国家行为”的提案，并获得通过，组建第六届 GGE。^[2] 第六届 GGE 的名称已从原来的“信息和电信领域发展”变为“推进网络空间负责任国家行为”，显示美西方国家要在联合国专注推进“网络空间负责任国家行为”规范框架，而不是建立联合国网络安全常设机制或是谈判新的网络安全法律文书。^[3] 在谈判过程中，为了抑制联合国在网络空间治理中的作用，西方国家坚决反对 OEWG 机制化。在联大 2020 年围绕建立第二届 OEWG 机制展开讨论的阶段，西方国家甚至施加程序性压力，对草案第一条进行了单独表决。^[4] 从西方国家组建新的 GGE 到反对 OEWG 的机制化，其目的都是削弱联合国在网络安全治理中的核心作用，防止西方国家塑造网络安全规范规则的能力受到限制。

新兴市场和发展中国家主张将 OEWG 作为网络安全治理唯一平台，而西方国家只愿将 OEWG 作为对 GGE 规范的社会化机构。随着 OEWG 成为联大唯一设立的网络空间规范谈判机制，且在联合国设立单一机制处理网络安全问题的趋势得到越来越多国家的支持，西方国家又向联大提交设立具有不同授权

[1] United Nations General Assembly, “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” A/RES/73/27(2018), December 11, 2018, <https://digitallibrary.un.org/record/1655670>.

[2] United Nations General Assembly, “Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security,” A/RES/73/266(2019), January 2, 2019, <https://digitallibrary.un.org/record/1658328>.

[3] 戴丽娜、郑乐锋：《联合国网络安全规则进程的新进展及其变革与前景》，《国外社会科学前沿》2020 年第 4 期，第 41 页。

[4] Andrey Krutskikh and Veronika FilatKina, “New Horizons of Russian Cyber Diplomacy,” *International Affairs*, Vol.67, 2021, p.75.

的新提案，意在反对 OEWG 作为联合国网络安全治理常设平台。2020 年 10 月，在 OEWG 起草报告的过程中，欧美提出《促进网络空间负责任国家行动纲领》（PoA）提案，核心是它们要主导联合国网络安全制度建设，以取代 GGE 和 OEWG，对非国家行为体更加开放，以与 OEWG 竞争。^[1] 而在 2021 年 3 月 OEWG 第三次实质性会议期间，围绕“定期机构对话”的讨论最激烈，因为这将决定未来联合国网络安全谈判机制的走向。西方国家在会议期间要求 OEWG 授权任期结束后引入 PoA 机制。2022 年 11 月，尽管中俄等国反对，联大仍通过决议，提出在 OEWG 的授权任期于 2025 年结束后将 PoA 作为永久性、包容性、行动导向的机制。^[2]

联合国内部的网络安全制度竞争从 OEWG 和 PoA 授权内容和范围的不同可见一斑。最重要的不同是 PoA 的授权范围比 OEWG 窄，限制了联合国在全球网络安全治理中的功能空间。因为 PoA 主要是为了落实“网络空间国家负责任行为”规范框架，一些新的网络安全议题无法被纳入。这实际上就排除了一些新兴市场和发展中国家提出的要为网络空间制定新的有约束力的国际规范的可能性。另外，OEWG 对网络人权的强调只在“能力建设”一部分中提到，而继承 GGE 的 PoA 规范框架中第五条专门论述了网络人权，可能为西方国家对发展中国家实施“信息干政”提供正当性。这种制度竞争仍在 OEWG 谈判中继续，2025 年 OEWG 授权结束后才能决定竞争结果。^[3]

（三）不同集团角逐宪法性规范在网络空间适用的解释权和执行权

网络空间的特殊性、国际规范生成规律以及各国不同的利益考量，致使

[1] 王蕾：《自下而上的规范制定与网络安全国际规范的生成》，《国际安全研究》2022 年第 5 期，第 145 页。

[2] United Nations General Assembly, “Programme of Action to Advance Responsible State Behavior in the Use of Information and Communications Technologies in the Context of International Security,” A/C.1/77/L.73(2022), October 13, 2022, <https://digitallibrary.un.org/record/3991743>.

[3] Andrijana Gavrilović, et al., “What’s New with Cybersecurity Negotiations? OEWG 2021-2025 Fourth Substantive Session,” Diplo Foundation, April 6, 2023, <https://www.diplomacy.edu/blog/whats-new-with-cybersecurity-negotiations-oewg-2021-2025-fourth-substantive-session/>.

联合国网络安全治理面临严重的规范冲突。在规范制定上，西方国家通过七国集团、北约等排他性俱乐部建立符合自身偏好的网络空间规范，试图充当国际规范的倡导者，垄断对《联合国宪章》等宪法性国际规范在网络空间的解释权，以巩固自身在网络空间的有利地位。^[1] 新兴市场和发展中国家认为网络空间是一个新兴领域，应在联合国框架下制定新的国际规范，其内容需体现包括降低“信息干政”风险、缩小南北数字鸿沟在内的诉求。这两种不同的观点是联合国网络安全进程产生规范冲突的根本原因。

一是宪法性规范如何适用于网络空间。当前的国际法律秩序是以《联合国宪章》（简称宪章）为基础建立起来的，宪章是国际法普遍性的根本体现，而网络规范制定离不开对宪章的解释。西方国家与发展中国家围绕宪章适用性问题的第一个冲突点是在开战正义方面，各国争论的是宪章中的自卫权、武装攻击、主权等在网络空间如何定义。^[2] 西方国家倾向于在网络空间扩大解释自卫权，降低网络空间中触发国家自卫权的武装攻击门槛。美国在 2015 年发布了与《塔林手册》相呼应的《美国国防部战争法手册》，扩大解释了网络空间自卫权，允许其受到网络攻击时以任何方式（包括常规武器）作出反应。^[3] 2016 年，七国集团发布《网络空间原则和行动》，将网络攻击和武装攻击等同起来，以激活《联合国宪章》第 51 条关于自卫权的条款，为使用传统武力进行反击寻求合法性。^[4] 此后，西方国家一直在联合国网络安全治理谈判中坚持在网络空间扩大自卫权的规范解读。然而，新兴市场和发展中国家强调捍卫网络空间国家主权，不能任意扩大网络空间的自卫权触发条件，

[1] 江天骄：《全球网络空间的脆弱稳定状态及其成因》，《世界经济与政治》2022 年第 2 期，第 142 页。

[2] 王铮：《联合国“双轨制”下全球网络空间规则制定新态势》，《中国信息安全》2020 年第 1 期，第 43 页。

[3] The United States Department of Defense, “Office of General Counsel Department of Defense, Department of Defence Law of War Manual,” June 2016, <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Law-of-War-Manual-June2015.pdf>.

[4] The Ministry of Foreign Affairs of Japan, “G7 Principles and Actions on Cyber,” <http://www.mofa.go.jp/files/000160279.pdf>.

反对网络空间军事化。俄罗斯认为使用武力不是对网络攻击的合法回应。古巴认为网络攻击不等同于武装攻击，因此在这种情况下不应行使自卫权。

第二个冲突点是交战正义如何在网络空间适用。具体表现在国际人道法是否适用于网络空间，必要性、区分性、相称性等原则如何适用等，这些问题尚无国际共识。北约率先发布《塔林手册》等，主张国际人道法完全适用于网络空间，试图抢占网络战规则制定权。^[1]发展中国家反对将国际人道法适用于网络空间，认为一旦国际人道法自动适用于网络空间，将使网络空间军事化和在任何领域诉诸冲突合法化。2021年GGE报告在这一问题上仍然处于模糊的搁置状态，指出国际人道法仅适用于武装冲突局势，需要进一步研究这些原则如何以及何时适用。在2023年OEWG谈判中，国际人道法在网络空间的适用性讨论占据主导地位，上文提到的这两种分歧仍然存在。

第三个冲突点是推出新的网络犯罪国际规范的必要性。西方国家反对制定“联合国打击网络犯罪公约”，认为网络犯罪规范已经存在，即2001年达成的《布达佩斯网络犯罪公约》，现在的任务是将其“国际化”，不需要制定新的国际规范。《网络犯罪问题综合研究报告（草案）》一直无法通过就是这种抵制的表现。然而，一些新兴市场和发展中国家要求推出新的国际规范，以应对网络犯罪的新变化。2019年联大决定启动“联合国打击网络犯罪公约”的谈判后，西方国家也并没有严肃对待。欧盟在2020年发布的《欧洲数字十年网络安全战略》中坚称，不需要任何新的、联合国层面的网络犯罪规范，因为联合国层面的谈判可能会扩大分歧，阻碍有效的网络犯罪国际合作。^[2]网络犯罪规范的冲突源于西方国家与中俄等国在主权保护与人权保护的平衡取舍方面存在根本分歧，具体表现在跨境数据流动、司法协助、数字证据等

[1] 王孔祥：《评〈国际法适用于网络战的塔林手册〉》，《现代国际关系》2015年第5期，第59-60页。

[2] The European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication: The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, December 16, 2020.

方面，这在 2023 年 OECE 第五次会议上表现得尤为明显。^[1]

二是如何落实网络安全规范。这种冲突的实质是围绕网络安全规范有效性的主导权竞争。虽然西方国家不愿意在联合国制定有约束力的网络安全规范，但却强调现有网络规范的有效性。换言之，它们既要垄断网络安全规范的解释权，也要主导这些规范的实施权。西方国家试图主导归因、问责、制裁这些具体议题的规范制定。^[2] 例如，美国企图通过北约、五眼联盟、欧美贸易与技术理事会（TTC）等将美国主导的归因标准国际化，抢占网络归因主导权。有评论指出，联合国网络空间治理规范的最重要贡献，是为西方国家对不遵守网络空间“规则”的国家采取共同行动提供正当性。^[3] 这是西方国家持续在联合国参与网络安全规范谈判的动力所在。2019 年 9 月，美国及其盟友在联合国发表了《关于推进网络空间负责任国家行为的联合声明》，开始就所谓对违反网络空间规范的国家“集体追责”展开协商。^[4] 然而，新兴市场和发展中国家坚持归因仅仅是指向性的，无直接证据归因不应被允许。鉴于这种分歧，2021 年 OEWG 报告和 GGE 报告均强调指控网络攻击来源需要证实，呼吁谨慎归因。

四、推动联合国在网络安全治理中发挥更大作用

面对全球网络安全治理的诸多矛盾，开放、包容的联合国网络安全治理

[1] “Countries Clash over Cybercrime Negotiations at the UN,” April 24, 2023, <https://dig.watch/updates/countries-clash-over-cybercrime-negotiations-at-the-un>.

[2] Jürg Lauber and Lukas Eberli, “From Confrontation to Consensus: Taking Stock of the OEWG Process,” The Global Commission on the Stability of Cyberspace(GCSC) and The Hague Centre for Strategic Studies, September 2021, p.34, <https://hcss.nl/report/from-confrontation-to-consensus-taking-stock-of-the-owwg-process/>.

[3] James Lewis, “Private Actors’ Roles in International Cybersecurity Agreements – Unlearned Lessons,” *The Cyber Defense Review*, Vol.7, No.1, 2022, pp.33-40.

[4] 《关于在网络空间促进负责任的国家行为的联合声明》，美国驻华大使馆和领事馆网站，2019 年 9 月 26 日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/joint-statement-on-advancing-responsible-state-behavior-in-cyberspace-zh/>。

进程最符合国际社会整体利益，有望获得更大的发展动力。

（一）践行真正的多边主义，维护联合国在网络安全治理中的核心地位

推动全球网络安全治理，离不开对联合国权威和地位的维护。大国能否维护联合国的核心地位，能否坚持真正的多边主义，对联合国在网络安全治理中的功能空间起着关键作用。正如 GGE、OEWG、PoA 等联合国网络安全治理机制所展现的，大国权力关系动态一定程度上决定着联合国网络安全制度安排架构（平台数量及其关系、任务授权、行为体参与数量与类型等），决定着网络空间规范演进速度（什么时候达成共识），决定着网络规范的有效性。

充分发挥联合国在全球网络安全治理中的潜能，需要世界各国维护以联合国为核心的国际体系。当前，美国等将网络空间视为大国博弈的新领域，纷纷加强网络外交能力建设，发布网络安全战略，将价值观冲突和自身战略利益置于网络空间稳定性和统一性之上，在网络空间硬件（数字基础设施）方面实行“脱钩”战略，在网络空间软件（规范规则）方面依赖自身主导的国际机制制定网络空间规范，排挤联合国主导的政府间磋商模式，削弱联合国网络安全治理的有效性。^[1] 国际社会应坚持以联合国为核心平台的全球网络安全治理体系。各国应秉持共商共建共享理念，创新合作模式，捍卫和提高联合国的权威与作用，推动全球网络安全治理体系向着更加公正合理有效的方向改革完善。

（二）加快联合国网络安全常设机制建设，提升联合国的引领力

建立开放包容、授权广泛的联合国网络安全常设机制。OEWG2023 年的年度进展报告（简称年度报告）确立了未来网络安全常设机制的要素：由国家牵头、由联合国主持的单一轨道的常设机制，向联合国大会第一委员会报告，促进开放、安全、稳定、无障碍、和平和可互操作的信通技术环境，以 GGE 和 OEWG 以往报告的共识协议作为工作基础，能够根据各国的需要以及技术环

[1] 姚琨、韩一元：《联合国面临的困难与挑战》，《现代国际关系》2020年第12期，第44-50页。

境的发展而演进等。^[1]与此同时，年度报告也列出了未来联合国网络安全机制的不同方案，供以后的会议讨论。新兴市场和发展中国家应加大对 OEWG 进程的参与，在未来常设机制的制度设计、议程设置、行为体类型等多方面提出自身诉求，努力在未来联合国网络安全机制中增强自身话语权，提高联合国在全球网络安全治理的主渠道地位。

加强联合国与区域性组织和非政府行为体的合作。区域性组织和非政府行为体已经成为全球网络安全治理的重要组成部分。联合国网络安全机制应通过制度化安排加强与它们的互动，提升联合国在全球网络安全治理体系中的地位，利用其合法性和包容性优势增强引领力。第六届 GGE 和 OEWG 都组织了与非盟、欧盟、美洲国家组织、欧安组织等区域性组织的一系列磋商。^[2]OEWG、PoA 和 IGF 都体现出联合国网络安全治理机制中多利益攸关方与多边治理模式的混合与妥协特征。^[3]未来的联合国网络安全常设机构应更好地设计与区域性组织、非政府行为体的互动方式，不断提升联合国网络安全进程的包容性和代表性。

（三）把握联合国网络规范建设主方向，提升网络安全规范有效性

坚持网络和平与网络主权的国际规范建设主方向。无论围绕网络安全规范的争论如何激烈，主权规范与和平规范都是国际社会的共同诉求，网络主权规范是实现网络和平的根本途径。只有维护网络空间和平，人类才能真正利用信通技术带来的利益。和平是促进开放、安全、稳定、无障碍和可互操作的信通技术环境的前提和基础。如果不坚持这两个规范建设方向，只会加剧网络空间武器化趋势，促使网络空间的所有要素都成为新的武器，并导致

[1] 联合国大会：《2021—2025 年信息和通信技术安全和使用问题不限成员名额工作组报告》，2023 年 8 月 1 日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/227/58/pdf/N232758.pdf?OpenElement>。

[2] The United Nations Office for Disarmament Affairs, “Group of Governmental Experts,” <https://www.un.org/disarmament/group-of-governmental-experts/>。

[3] Jürg Lauber and Lukas Eberli, “From Confrontation to Consensus: Taking Stock of the OEWG Process.”

更多的行为体参与到网络冲突中来。^[1] 各国政府应遵守《联合国宪章》的宗旨与原则，和平利用网络，以和平方式解决争端。

建立网络军控国际机构，提高联合国网络安全规范的有效性。网络空间的特殊性之一是其开发和使用的门槛较低，网络行为的透明度低、虚拟性和跨国性强，导致参与的行为体较多，技术溯源难度大，难以确定国家和非国家行为体是否遵守网络安全规范。无法衡量对网络规范的遵守情况，削弱了联合国网络安全规范的有效性，也降低了各国继续推动规范建设的动力。因此，可以参照核武器等军控领域经验，建立国际网络安全领域的实体性国际机构，履行第三方机构监督与核实机制，开展溯源行动，为判断网络攻击等事件的性质提供依据。^[2] 这一机构的建立，长远看也有助于推动自愿性的联合国网络安全规范向具有政治约束力和法律约束力的网络安全国际法转变。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 郎平：《从俄乌冲突看网络空间武器化倾向及其影响》，《中国信息安全》2022年第6期，第69页。

[2] 鲁传颖：《全球网络安全形势与网络安全治理的路径》，《当代世界》2022年第11期，第51-52页。

《国际问题研究》2023 年总目录

【特稿】

胸怀天下，勇毅前行 谱写中国特色大国外交新华章

王 毅（2023 年第 1 期）

【习近平外交思想研究】

中国式现代化创造人类文明新形态的世界意义

邢丽菊 鄢传若澜（2023 年第 1 期）

新时代中国国际经济合作理念探析

张玉环（2023 年第 1 期）

中国的全球治理观：立论基础、内在逻辑与实践原则

朱 旭（2023 年第 2 期）

网络空间命运共同体：核心要义与构建路径

袁 莎（2023 年第 2 期）

推动自主发展：全球文明倡议下中国对非洲治理援助

宋 微（2023 年第 3 期）

核安全命运共同体：内涵、时代价值与中国的实践

高望来（2023 年第 3 期）

全球安全倡议对全球人权治理的启迪及意义

刘 卿（2023 年第 4 期）

全球文明倡议的核心要义与推进路径

吴志成（2023 年第 4 期）

习近平外交思想指导构建大国关系新格局

杨洁勉（2023 年第 5 期）

全球文明倡议：缘起、内涵与中国实践

朱中博（2023 年第 5 期）

- 习近平外交思想的天下情怀 魏志江（2023 年第 6 期）
走向真正的多边主义 卢 静 张甲英（2023 年第 6 期）

【中国外交】

- 乘势而上：中国斡旋沙特伊朗复交及其影响
牛新春 李绍先（2023 年第 3 期）
中印关系嬗变及出路 蓝建学（2023 年第 3 期）

【中美关系】

- 探索中美战略博弈的边界 吴心伯（2023 年第 2 期）
美国对华经贸政策与中美经贸关系新趋势 宋国友（2023 年第 2 期）
地缘技术视角下的美国对华芯片遏压 赵明昊（2023 年第 5 期）

【区域与国别】

- 澜湄水合作的守正创新与包容性次地区秩序构建
翟 崑 张 添（2023 年第 1 期）
东盟网络安全政策与中国—东盟合作 王 睿（2023 年第 1 期）
法国介入印太安全：路径、动因与制约因素 赵怀普（2023 年第 1 期）
韩国深化与北约关系：动因与影响 詹德斌（2023 年第 1 期）
美国北极战略新动向及对北极治理的影响
匡增军 赵 轩（2023 年第 2 期）
欧盟与印度深化合作：动因及制约因素 姜胤安（2023 年第 2 期）
日本国家安全保障战略调整评析 孟晓旭（2023 年第 2 期）
美国对东南亚国家的诱拉与地区回应 杨 悦（2023 年第 3 期）

欧盟经贸立法：动向、特点与对华影响	邹磊	(2023年第3期)
“全球南方”视域下的日本对非洲政策	马汉智	(2023年第3期)
拜登经济民族主义：形态、根源及影响	刘飞涛	(2023年第4期)
“新华盛顿共识”与美国经济战略的转型	李巍	(2023年第5期)
美日在东南亚的联手拓展：战略协同与影响限度	项昊宇	鲍志鹏 (2023年第5期)
日本与北约安全合作的突进及其影响	朱海燕	(2023年第5期)
基于优势理念的美国霸权战略及其局限	王帆	(2023年第6期)
美国制造业回流政策：实施效果与制约因素	宫小飞	袁征 (2023年第6期)
美日韩三边合作机制的建立及影响	杨延龙	张蕴岭 (2023年第6期)

【国际政治】

权利政治：国际政治的现代性转化	徐坚	(2023年第4期)
“全球南方”崛起与世界格局演变	徐秀军	沈陈 (2023年第4期)
新一代通用人工智能对国际关系的影响探究	余南平	(2023年第4期)
乌克兰危机下美西方与俄罗斯的舆论战及其启示	林斯娴	(2023年第4期)

【全球治理】

全球气候治理新动向与中国应对	胡彬	董文娟 (2023年第6期)
联合国与全球网络安全治理	张蛟龙	(2023年第6期)

Abstracts

The Global Vision of Xi Jinping Thought on Diplomacy

WEI Zhijiang

Xi Jinping Thought on Diplomacy, holding a global vision of helping others to succeed while pursuing one's own success, seeks to build a community with a shared future for mankind with the purpose of safeguarding world peace and promoting common development, promotes the Belt and Road Initiative under the principle of pursuing shared growth through discussion and collaboration, follows the path of peaceful development based on mutual respect and win-win cooperation, and guides the reform of the global governance system with fairness and justice. This global vision stems from the lofty ideals of Marxism, the excellent traditional Chinese culture and the internationalist mission of the Communist Party of China. In the practice of major-country diplomacy with Chinese characteristics in the new era, China's outstanding contributions to international development and security fully demonstrate its global vision.

Towards True Multilateralism

LU Jing & ZHANG Jiaying

Multilateralism is an important way to address common challenges and strengthen global governance for international society. However, in recent years, with the accelerated evolution of the world's great changes unseen in a century, western countries, including the U.S. and European countries, have begun to undermine or even openly abandon multilateralism. As a result, a series of multilateral institutions

with the United Nations at the core are facing serious difficulties, and multilateralism is sliding into crisis. Against this background, China actively advocates and practices true multilateralism, which takes the concept of building a community with a shared future for mankind as its core value, respecting diversity as its essence, pursuing shared growth through discussion and collaboration as its basic principles. True multilateralism offers a Chinese solution to the current crisis of multilateralism. To better put the true multilateralism into practice, China should focus on strengthening its discourse effort so as to promote the awareness of building a community with a shared future for mankind, promoting its institutional effort in order to improve the multilateral system with the United Nations at its core, and enhancing its international effort in a bid to deepen and expand global partnerships.

American Hegemony Strategy Based on the Superiority Concept and Its Limitations

WANG Fan

The essence of American hegemony strategy is to seek, maintain and extend American superiority. The superiority of the United States is based on its unchallenged position and leadership in military, science and technology, institutions and other fields, thus forming a unique exclusive power. In order to maintain and extend its hegemony, the US achieves its goals by dominating the international order, utilizing the power of alliances, using the leverage of offshore balance, creating and exploiting crises, and making full use of its soft power. American hegemony strategy based on the superiority concept also has its limitations: the offshore balancing strategy will eventually lead to the loss of its hegemony and the disintegration of the alliance, and even foster the cooperation against American hegemony; the problem of target dispersion and strategic imbalance will lead to the inability of the US to concentrate strategic resources; many

factors, such as geography, production, finance, information and the military, which constitute the source of America's strategic advantage, are constantly being lost. These limitations make it difficult for the US to maintain its hegemony strategy based on the superiority concept, and force it to adjust its foreign strategy constantly.

US Manufacturing Reshoring Policy: Effects and Constraints

GONG Xiaofei & YUAN Zheng

Since the global financial crisis in 2008, the US government has gradually realized the importance of manufacturing industry and promoted the reshoring of manufacturing by implementing industrial legislation, tightening "Buy America" provisions, optimizing innovation environment, and formulating protectionist policies. The US manufacturing reshoring policy aims to solve economic problems such as manufacturing hollowing-out, create jobs to ease political and social divisions, improve its economic competitiveness to cope with great power competition, and enhance the resilience of the supply chain to safeguard national security. Relevant policies have accelerated the manufacturing reshoring, eased the pressure on unemployment and strengthened the resilience of the US supply chain. However, due to the divergences between the Democratic and Republican parties on manufacturing reshoring policy, labor shortage, high local production costs, and imperfect industrial supporting facilities, the US manufacturing reshoring policy has not reached expectations.

US-Japan-ROK Trilateral Cooperation Mechanism: Establishment and Implications

YANG Yanlong & ZHANG Yunling

The trilateral cooperation mechanism and its permanent body among the United States, Japan and the Republic of Korea, which has long been promoted by the US, marked

a historic turning point in trilateral relations. By synergizing the US-Japan and US-ROK alliances and strengthening tripartite collaboration, the US-Japan-ROK trilateral cooperation mechanism is expected to have profound implications for the situation on the Korean Peninsula and the broader Northeast Asia, and influence the future trajectory of the US Indo-Pacific strategy. However, deepening the trilateral cooperation mechanism is subject to multiple constraints, including the respective political changes in the three countries and their perceptual differences. While the mechanism has the strategic intention to contain China and has seen some substantial deployment in this regard, the close ties and interlinked interests that both Japan and the ROK share with China determine that the US-Japan-ROK mechanism cannot disregard outright, let alone replace, the existing China-Japan-ROK dialogue and cooperation mechanism.

New Trends in Global Climate Governance and China's Options

HU Bin & DONG Wenjuan

The impact of climate change is becoming increasingly urgent and severe. Meanwhile, global geopolitical situation remains tense, fueled by challenges such as economic downturn, energy crisis, debt crisis in developing countries, and intensifying competition among major powers. Against this backdrop, global climate governance faces multiple difficulties, and the leading channel for multilateral climate governance under the *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) has seen setbacks. With carbon neutrality forming a broad political consensus around the world, different countries have launched a new round of competition and cooperation on green technology and industry, energy transformation and infrastructure construction in developing countries. Major country competition has shifted from competition on carbon emission space and development rights under the UNFCCC over the years to competition for climate-related rules, green standards, and the dominant position in the green industry chain. The scope of greenhouse gas emissions reduction has

been further expanded to the international aviation and shipping industry, and non-state actors are playing an increasingly important role in climate governance. In the future, China should continue to adhere to the multilateral process of global climate governance under the UNFCCC, actively participate in and lead the formulation of green rules, advocate the principle of “Common but Differentiated Responsibilities”, proactively assume international obligations commensurate with its national conditions, development stages, and capacities, and work with all parties to promote global climate governance in an effort to build a community with a shared future for mankind.

The UN and Global Cybersecurity Governance

ZHANG Jiaolong

By establishing inclusive governance frameworks, formulating cyber norms, and alleviating cyberspace security dilemmas, the United Nations has achieved coordinated leadership in global cybersecurity governance, and has become the main venue for promoting global cybersecurity governance. However, developed and developing countries have different perceptions of the role of the United Nations in global cybersecurity governance. Affected by the strategic game between major powers, the UN cybersecurity governance process is facing fierce institutional competition and normative conflicts. This shows that the international community has not yet established a unified vision of cyberspace order, and geopolitical competition has a tendency to penetrate into cyberspace. Countries should foster the governance concept of a community with a shared future for mankind, practice true multilateralism, accelerate the establishment of the UN permanent mechanism for cybersecurity, enhance the effectiveness of UN cybersecurity norms, and promote the UN to play a greater role in global cybersecurity governance.