

國際問題研究

2025 年第 6 期（总第 230 期） 双月刊 2025 年 11 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- | | | |
|----|--------------------|---------|
| 1 | 新时代中国推进金砖合作的理念与实践 | 杨 娜 |
| 22 | 相互成就：上海合作组织与四大全球倡议 | 曾向红 张 宇 |

■ 区域与国别

- | | | |
|-----|----------------------|---------|
| 42 | 美国关税战背景下东盟国家的困境与应对 | 查 雯 |
| 65 | 美国重振造船业的国家安全逻辑与现实阻力 | 崔 磊 |
| 86 | 欧盟共同债券的演进、影响与展望 | 王雪莹 翟东升 |
| 110 | 澳大利亚小多边政策：实施路径、动因及影响 | 沈予加 |
| 134 | 两极政治与韩国外交路线之争 | 张 弛 |

Table of Contents

China's Approach and Practice in Advancing BRICS Cooperation in the New Era

YANG Na

Mutual Empowerment: The Shanghai Cooperation Organization and the Four

Global Initiatives

ZENG Xianghong & ZHANG Yu

ASEAN Countries' Dilemmas and Policy Responses amid the US Tariff War

ZHA Wen

The National Security Rationale and Structural Constraints in the US Drive to

Revive Shipbuilding

CUI Lei

Crisis-Driven Evolution of EU Common Bonds: Impacts and Prospects

WANG Xueying & DI Dongsheng

Australia's Minilateral Policy: Developments, Drivers, and Implications

SHEN Yujia

Polarized Politics and Foreign Policy Debate in the ROK

ZHANG Chi

Abstracts

新时代中国推进金砖合作的理念与实践

□ 杨 娜

〔提 要〕中国理念与实践是引领金砖合作机制行稳致远、提质升级的持续动力。中国秉持“互尊互谅、主权平等、团结民主、开放包容、深化合作、协商一致”的金砖精神，落实金砖合作原则，锚定共同发展、共同安全、文明互鉴与公平正义的合作目标，提升机制的韧性、代表性与向心力，致力于将金砖打造为南南合作的关键平台，通过凝聚发展共识、汇集发展合力助推人类命运共同体建设。中国始终坚持参与、建设与引领金砖发展，以对话协商解决地区热点问题，以发展为主线拓展金砖成员的利益交汇点，以文化交流厚植金砖合作的社会根基，以金砖合作机制建设赋能全球治理体系改革完善。面对金砖内部差异性与外部干扰带来的挑战，中国将继续基于中国式现代化的经验，立足全球发展格局，以四大全球倡议为核心，深化金砖合作，带动全球南方，联手推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

〔关 键 词〕习近平外交思想、金砖合作机制、全球南方、全球治理

〔作者简介〕杨娜，南开大学周恩来政府管理学院教授、全球问题研究所所长

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）6 期 0001-21

当前，百年未有之大变局加速演进，世界进入新的动荡变革期，全球治理体系和国际秩序面临重塑。作为新兴市场国家和发展中国家合作的重要平

台，金砖合作机制的战略意义愈发凸显。作为金砖合作的发起者和建设者，中国持续为该机制发展提供理念引导与实践动力，推动金砖合作不断拓展领域、提升层次。因此，系统总结新时代中国推动金砖合作的政策理念与实践经验，不仅有助于深化对金砖合作内在动力与运行逻辑的认识，也为在当前形势下推动全球南方合作和全球治理体系改革提供重要参考。

一、推动金砖合作提质升级的中国理念

作为金砖合作机制的参与者、建设者与引领者，中国依据自身发展经验，在准确判断世界发展形势的基础上，持续为金砖合作克服阻碍、提质升级贡献中国方案。金砖精神的凝练总结、“四大伙伴关系”的首倡、“金砖+”模式的拓展等，都体现了中国深度参与塑造金砖合作机制的基本规范、合作架构与发展逻辑，促使其从最初的经济合作发展为集经济、安全、文明等为一体的全方位合作机制。

（一）金砖合作的基本原则

金砖精神为金砖各国凝聚共识、团结协作确立思想基础。随着合作范围的拓展，金砖精神的内涵在实践中不断丰富。2014 年，习近平主席将金砖精神提炼为“开放、包容、合作、共赢”。^[1]2017 年，结合国际格局的演变与金砖合作的进程，习近平主席将“金砖精神的具体体现”归纳为“一是平等相待、求同存异；二是务实创新、合作共赢；三是胸怀天下、立己达人”，认为“这些都是金砖精神的具体体现，是我们五国历经 10 年合作凝聚的共同价值追求”。^[2]在同年的金砖峰会上，习近平主席正式提出“金砖+”的合作模式，强调“金砖合作之所以得到快速发展，关键在于找准了合作之道。这就是互尊互助，携手走适合本国国情的发展道路；秉持开放包容、合作共赢的精神，

[1] 习近平：《新起点 新愿景 新动力——在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话》，《人民日报》2014 年 7 月 17 日，第 2 版。

[2] 习近平：《共同开创金砖合作第二个“金色十年”——在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》，《人民日报》2017 年 9 月 4 日，第 2 版。

持之以恒推进经济、政治、人文合作；倡导国际公平正义，同其他新兴市场国家和发展中国家和衷共济，共同营造良好外部环境”。^[1] 中国倡导金砖精神渐进式发展，既强调金砖合作机制维护联合国宪章宗旨和原则、遵从国际关系基本准则并推进其融入国际体系，也是为金砖外围对话、“金砖+”合作模式乃至后续正式扩容提供思想基础。2022 年，《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》在开篇即阐明“金砖国家秉持互尊互谅、平等相待、团结互助、开放包容、协商一致的精神”，并首次表明“我们支持通过讨论金砖国家扩容进程”，^[2] 正式将丰富后的金砖精神用以指导扩容实践。2023 年，《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》重申“对互尊互谅、主权平等、团结民主、开放包容、深化合作、协商一致的金砖精神的承诺”，^[3] 此后的宣言也一致沿用这一表述。中国理念推动金砖各国凝聚价值共识，并在具体合作过程中将其内化为成员一致遵守的合作原则，确保其得到贯彻落实。

一是以互尊互谅、主权平等为前提。“国家之间打交道，首先要把平等相待、互尊互信摆在前面。”^[4] 遵从联合国宪章和国际关系基本准则，互尊互谅、主权平等是金砖合作的起点。各国恪守主权平等的原则，寻求合作的最大公约数。一方面，金砖各国在历史文化、政治制度、发展程度等方面存在差异。这种差异具有客观性与长期性，但不应成为阻碍合作的理由，“我们要坚持开放包容，在交流互鉴中取长补短，在求同存异中共同前进”。^[5] 另一方面，

[1] 习近平：《深化金砖伙伴关系 开辟更加光明未来——在金砖国家领导人厦门会晤大范围会议上的讲话》，《人民日报》2017 年 9 月 5 日，第 3 版。

[2] 《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》，外交部网站，2022 年 6 月 23 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2022/jzgjldrdsschw/zxxx/202206/t20220623_10709036.shtml。

[3] 《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》，外交部网站，2023 年 8 月 25 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202308/t20230825_11132502.shtml。

[4] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体——在和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会上的讲话》，外交部网站，2024 年 6 月 28 日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202406/t20240628_11443295.shtml。

[5] 习近平：《共建伙伴关系 共创美好未来——在金砖国家领导人第七次会晤上的讲话》，《人民日报》2015 年 7 月 10 日，第 3 版。

金砖成员间是平等的合作伙伴关系。金砖合作机制利用灵活的对话平台确保各成员共商金砖事务，共同推动金砖合作。在金砖应急储备安排中，五个创始国各自持有 1% 的投票权，另外 95% 按照出资额分配，任何国家都不具有一票否决权。新开发银行的股权也由五国平均分配，确保各国享有同等话语权。将上述合作逻辑拓展至国际层面，金砖成员力图打破西方国家的话语霸权，倡导各国平等参与国际事务、共同享有发展机遇。各成员国相互理解、相互尊重，促使金砖国家之间能够超越意识形态分歧，形成高度的政治互信，即使面对扩员后更多元的利益诉求与更复杂多变的外部环境，也依然能够保证内核的团结与稳定。

二是以团结民主、协商一致为基础。遵循国际关系民主化的行为逻辑，金砖在对话沟通中考量各方利益，“金砖国家不搞一言堂，凡事大家商量起来”。^[1] 面对内部差异与外部压力，金砖各国坚持遵循协商一致的原则，强化战略共识，提升行动效力。金砖成员的团结是基于目标契合和责任共担的联合自强。区别于西方国家的结盟对抗，金砖战略伙伴关系从不代表“选边站队”，而是围绕经济发展、文化交流等议题凝聚发展合力，通过互利共赢的实际行动消解零和博弈、集团对抗的负面叙事。金砖合作机制中的民主是对内遵循协商一致的原则，对外倡导国际关系民主化。在金砖内部，各国相互尊重，设置共同议程，依托多层级的对话架构对相关事务展开系统讨论，围绕核心目标弥合潜在分歧。在对外事务上，金砖国家以集体身份参与全球治理议题，通过协调一致将内部共识转化为外部影响力。

三是以深化合作、开放包容为指引。金砖国家坚持深化合作、开放包容的指导思想，依托多边主义的具体行动实现合作的目标。习近平主席明确指出，“金砖国家不是封闭的俱乐部，也不是排外的‘小圈子’，而是守望相助的大家庭、合作共赢的好伙伴。”^[2] 近年来，单边主义、霸权主义盛行，

[1] 习近平：《共同开创金砖合作第二个“金色十年”——在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》。

[2] 习近平：《构建高质量伙伴关系 开启金砖合作新征程——金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话》，《人民日报》2022 年 6 月 23 日，第 2 版。

西方国家坚持二元对立的思维，推行封闭排他的集团政治致使地缘政治风险不断攀升，甚至将经贸科技问题政治化、武器化，加剧全球发展的不平衡。对此，金砖合作机制既要开放拓展合作范围，又要摒弃意识形态偏见促进包容，坚持务实共赢的合作模式。其所坚持的开放，跨越意识形态的藩篱，不搞阵营对抗与零和博弈，落实“对话而不对抗、结伴而不结盟”的行动准则，增进彼此交流、共享发展机遇。金砖合作机制坚持的包容，是承认各国差异，尊重其自主选择发展道路的权利，不附加政治条件，通过互尊互谅互助，回应各国合理关切。金砖合作机制坚持深化合作，“紧紧围绕经济务实合作这条主线，在贸易投资、货币金融、互联互通、可持续发展、创新和产业合作等领域拓展利益汇聚点”，^[1]切实回应各国现实需求，积累政治互信，增强互联互通，实现包容发展。同时，合作也进一步吸纳其他全球南方国家参与议题讨论与规则塑造，加快实现普惠包容的经济全球化。“只有相互合作、互利共赢，才能做大共同利益蛋糕，走向共同繁荣。”^[2]

（二）金砖合作的发展方向

“金砖国家不是碌碌无为的清谈馆，而是知行合一的行动队”^[3]，即金砖合作要把理念真正落到实处，凸显实效性。金砖合作机制将发展置于核心地位，营造和平发展的优良环境，厚植社会基础，锚定全球治理体系改革方向。

第一，共同发展是内生动力，通过共同发展，实现互惠繁荣。近代以来，殖民体系和国际旧秩序造成了不平等的国际分工，使得发展中国家长期处于全球经济体系的边缘位置，产业结构难以升级，技术创新能力有限。当前世界经济发展遭受地缘政治的掣肘，部分西方国家企图将相互依赖武器化，造成发展中国家依然缺乏产业升级的资本与技术，在新一轮科技革命中面临被

[1] 习近平：《深化金砖伙伴关系 开辟更加光明未来——在金砖国家领导人厦门会晤大范围会议上的讲话》。

[2] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第215页。

[3] 习近平：《共同开创金砖合作第二个“金色十年”——在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》。

边缘化的风险。因此，习近平主席强调，“发展是新兴市场国家和发展中国家的第一要务。”^[1] 共同发展是金砖合作的原初动因，也是增强金砖凝聚力与向心力的根本动力。金砖的发展，既务实考虑基础设施、能源、减贫等多领域的合作项目，也强调发展道路的独立自主、发展手段的可持续性以及发展成果的共享性。坚持发展，就是要通过优势互补与战略对接共促金砖成员之间产业链供应链的协同，并将技术转移、减贫等发展中国家最关心的议程重置于全球多边合作的核心，提升全球发展合作的有效性、平衡性与创新性。

第二，共同安全是金砖合作的重要保障，坚持和衷共济，维护世界稳定和平。当前，全球安全环境持续恶化。据统计，2024 年，国家间冲突事件增至 61 起，战争上升至 11 次，皆创下历史新高。^[2] 传统军事冲突的影响逐渐外溢为全球能源危机、产供应链断裂、粮食危机，使得传统安全威胁与非传统安全威胁相互叠加，造成全球安全形势更加复杂且严峻。加之现行全球安全治理机制功能失效，全球安全赤字加剧。西方国家却追求“排他安全”与“绝对安全”，继续沿用集团政治和阵营对抗的手段使世界重回丛林法则，加剧全球紧张局势。因此，金砖“要倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，通过协商和谈判化解分歧，反对干涉内政，反对单边制裁和‘长臂管辖’，共同营造和平稳定的发展环境”。^[3] 共同安全，从根源上区别于西方的绝对安全观，强调安全具有整体性、安全与发展紧密相连。以此为目标，金砖就是要走“对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路”^[4]，依托联合国及其他多边会议，在重大安全议题上注重对话沟通，统筹应对气

[1] 《习近平在新兴市场国家与发展中国家对话会上的发言》，外交部网站，2017 年 9 月 5 日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-09/05/content_5222820.htm。

[2] Shawn Davies, “Organized Violence 1989-2024, and the Challenges of Identifying Civilian Victims,” *Journal of Peace Research*, Vol. 62, No.4, 2025, p.1223.

[3] 习近平：《守望相助共克疫情 携手同心推进合作——在金砖国家领导人第十二次会晤上的讲话》，《人民日报》2020 年 11 月 18 日，第 2 版。

[4] 习近平：《构建高质量伙伴关系 开启金砖合作新征程——金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话》。

候变化、网络安全等非传统安全威胁，充分发挥集体影响力，为全球安全治理注入金砖智慧。

第三，文明互鉴是金砖合作的精神纽带，密切民间交往，促进民心相通。西方国家长期支配国际议程设置、主导国际规则制定以及操控国际话语场域，将西方价值观奉为“普世标准”，推行话语霸权排挤非西方叙事，企图削弱非西方发展道路的合法性，质疑甚至否认文明多样性。其一贯依据意识形态构建所谓价值观联盟，借口文化差异，实则推行“伪多边主义”。上述举动不仅迫使发展中国家面临“选边站”的压力，还挤压文明对话的空间，加剧全球信任赤字。文明互鉴，就是要承认成员的文明多样性，尊重各国有独立自主选择现代化道路的权利。“多样文明是世界的本色。我们要做文明互鉴的促进力量，增进沟通对话，支持彼此走符合本国国情的现代化道路。”^[1]具体而言，坚持求同存异的原则，不受限于价值偏好，将各国的合理关切纳入开放包容的合作框架，利用灵活弹性的合作机制拓展议题范围，共建高质量伙伴关系。金砖也应依托制度化合作，将文明多样性的共识转化为可持续的合作动力，让人文交流架起民心相通的桥梁，让治国理政的互学互鉴融合发展智慧，倡导文明交流、文明交融。“金砖国家合作的成功充分证明，不同社会制度可以相互包容，不同发展模式可以相互合作，不同价值文化可以相互交流。”^[2]

第四，公平正义是金砖合作的价值追求，坚持多边主义，推动全球治理改革。现行国际机制在处理当前全球性问题的过程中，存在代表性、权威性与有效性的短板。美西方国家将自身利益凌驾于全球公共利益之上，试图削弱、扭曲、架空现有国际制度体系，使得联合国框架下的国际合作逐步空心化，“许

[1] 习近平：《汇聚“全球南方”磅礴力量 共同推动构建人类命运共同体——在“金砖+”领导人对话会上的讲话》，外交部网站，2024年10月24日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202410/t20241024_11515585.shtml。

[2] 习近平：《共建伙伴关系 共创美好未来——在金砖国家领导人第七次会晤上的讲话》。

多多边议程议而不决、决而不行”。^[1]面对此类单边主义与霸权主义的行径，习近平主席指出，“历史昭示我们，恪守多边主义，追求公平正义，战乱冲突可以避免；搞单边主义、强权政治，纷争对抗将愈演愈烈。”^[2]因此，金砖国家通过践行真正的多边主义，共促“公正金砖”，从而构建一个更加尊重差异性、更能包容多样性的国际体系。金砖倡导的公平正义，不仅是坚持多边主义、国际关系民主化的理念，更是合力重置发展议题的中心地位，优化运行机制，共营全球治理新生态。一方面，金砖国家坚定维护以联合国为核心的国际体系，提升全球治理效能；另一方面通过创设国际新机制提升金砖乃至全球南方的话语权，确保各国共商全球事务、共担国际责任，将这一价值诉求转化为可持续的制度建设与可预期的合作成果，从而真正实现全球包容发展。

（三）金砖合作的主要模式

金砖成员在秉持金砖精神的前提下，将原则性共识进一步落实为具体的制度建设，引导金砖合作机制向全方位协调机制发展，从而形成可复制、可扩展的合作模式。

第一，推动金砖合作从政治、经济“双线并行”升级为政治、经济与人文“三轮驱动”。面对“金砖褪色论”“金砖破裂论”等负面论调，中国坚持深化金砖合作，围绕经济发展增进整体利益，完善制度框架，释放金砖合作潜能。2013 年，各成员就金砖定位达成共识，“我们致力于逐步将金砖国家发展成为就全球经济和政治领域的诸多重大问题进行日常和长期协调的全方位机制”。^[3]这一定位标志着金砖合作机制从“对话论坛”转向“政治经

[1] 王毅：《深刻领会全球治理倡议重大历史意义 为构建人类命运共同体凝聚磅礴合力》，外交部网站，2025 年 10 月 16 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbz_673089/zyjh_673099/202510/t20251016_11734399.shtml。

[2] 习近平：《守望相助共克疫情 携手同心推进合作——在金砖国家领导人第十二次会晤上的讲话》。

[3] 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言（全文）》，外交部网站，2013 年 3 月 28 日，https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/201303/t20130328_9868246.shtml。

济治理并重、务虚与务实相结合的全方位协调机制”^[1]。2014年习近平主席阐明金砖合作的目标：“我们应该建立更紧密经济伙伴关系，在贸易和投资领域探索建立一体化大市场，在货币金融方面构建多层次大流通，在基础设施建设领域形成陆海空大联通，在人文领域推动各国人民大交流。”^[2]随后，金砖合作机制日益拓展至政治、经济、金融、人文等多领域，形成以领导人会晤为中心，包含安全事务高级代表会议、外长会晤、商务部长会晤等在内的多层级对话机制。2017年，人文交流被正式确立为金砖合作的第三支柱。通过教育、科技、体育等领域的活动激发民众的情感共鸣，结合政府间对话与民间交往，减少因文化差异而造成的文化误解，从而打造更具韧性的金砖合作机制。

第二，从“四大伙伴关系”到“金砖+”，再到金砖扩容，稳步拓展金砖合作伙伴关系。2015年，习近平主席详细阐释“四大伙伴关系”，即“构建维护世界和平的伙伴关系、构建促进共同发展的伙伴关系、构建弘扬多元文明的伙伴关系、构建加强全球经济治理的伙伴关系”，^[3]为金砖发展指明方向，从安全、发展、文明与经济四个维度的具体项目入手，增强互联互通，深化战略伙伴关系。2017年，习近平主席指出：“我们应该扩大金砖合作的辐射和受益范围，推动‘金砖+’合作模式，打造开放多元的发展伙伴网络，让更多新兴市场国家和发展中国家参与到团结合作、互利共赢的事业中来。”^[4]2022年，金砖五国就扩员达成一致，正式开启金砖扩员的进程。在开放精神和包容精神的指引下，金砖形成了圈层式的互动结构，在稳固内部成员合作的同时，不断吸纳其他伙伴国，重视外围对话延伸合作空间，在保障议题多元化的同时，重点促成全球南方的有序参与。在2023年金砖国家领

[1] 朱杰进：《金砖国家合作机制的转型》，《国际观察》2014年第3期，第59页。

[2] 习近平：《新起点 新愿景 新动力——在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话》。

[3] 习近平：《共建伙伴关系 共创美好未来——在金砖国家领导人第七次会晤上的讲话》。

[4] 习近平：《共同开创金砖合作第二个“金色十年”——在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》。

领导人第十五次会晤上，金砖合作机制成功实现了历史性扩员，宣布埃及、伊朗、沙特阿拉伯等国家正式加入。2025 年，印度尼西亚成为首个加入金砖的东南亚国家。由此，金砖不断提升地区影响力，成为全球南方国家联合自强的多边平台。

第三，以金砖合作带动全球南方发展，共建人类命运共同体。习近平主席在 2025 年 9 月金砖国家领导人线上峰会的讲话中表示，“金砖国家作为全球南方第一方阵，要坚持弘扬开放包容、合作共赢的金砖精神，共同捍卫多边主义，维护多边贸易体制，推进‘大金砖合作’，携手构建人类命运共同体。”^[1] 这为金砖合作机制的未来指明了方向，即赋能全球南方、共促世界可持续发展。在经济上，凭借丰厚的资源与市场优势，金砖已成为世界经济增长的关键引擎。扩容后的金砖更具地域代表性与文化多样性，为全球南方自主选择现代化道路提供丰富经验。在价值诉求上，金砖与全球南方的成员身份高度重叠，核心诉求高度同向，寻求自主发展，呼吁构建更加公正合理的国际秩序。由此，金砖合作机制可成为全球南方维护经济利益的重要多边平台，全球南方也为金砖合作机制推动全球治理体系改革提供有力支撑。^[2] 在制度上，金砖合作机制已逐步演进为全方位的协调机制。相向而行的合作范式与开放包容的伙伴关系，有利于金砖进一步拓展辐射范围。其可发挥自身优势，在多边平台中回应并放大全球南方的合理诉求。这既是助力世界现代化进程，推动“平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化”^[3]，也是通过渐进改革提高全球治理效能，最终实现构建人类命运共同体的宏伟愿景。

[1] 习近平：《团结合作 砥砺前行——在金砖国家领导人线上峰会的讲话》，外交部网站，2025 年 9 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202509/t20250908_11704575.shtml。

[2] 杨娜：《金砖合作机制赋能“全球南方”的实践路径》，《当代世界》2024 年第 11 期，第 38 页。

[3] 《中央外事工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，外交部网站，2023 年 12 月 28 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202312/t20231228_11214409.shtml。

二、助推金砖合作高质量发展的中国实践

进入金砖合作的新时期，中国立足全球视野，承担大国责任，稳固金砖的价值底色，完善金砖合作机制，确保成员各施所长、共同进步。在人类命运共同体理念的指导下，中国同其他金砖成员整合发展战略、协商解决安全问题、共促文明交流、深化伙伴关系建设，确保其平稳扩员且提高合作质量，进而提升金砖成员在国际事务中的参与度和影响力。

（一）以机制建设为抓手，夯实金砖合作的制度根基

面对国际形势、文明格局和科技创新的三重变革，全球治理显现出失序、失衡和失能的问题。对此，中国发挥负责任大国的作用，以金砖为支点汇集南方合力，探索互利共赢的新模式，既持续优化既有机制，也驱动新增机制的渐进改革。

一是推广“金砖+”合作模式，保障金砖合作机制稳健有序扩员。顺应全球南方崛起大势，中国始终坚持金砖合作机制的开放性，结合务实行动与渐进实践，与全球南方协同发展。2017年，中国首创“金砖+”合作模式，邀请非成员国参与对话，扩大金砖“朋友圈”。2022年，中国举办首次“金砖+”外长对话会，邀请印尼、埃及、塞内加尔等九国外长参加，促成金砖成员国与潜在申请国之间的磋商，为金砖扩员奠定基础。中国强调金砖扩员是基于成员对国际环境变化与金砖合作机制发展趋势的高度共识，坚持清晰且公平的扩员原则、标准及程序，从而确保机制的稳健性与有序性。

二是搭建金砖专项合作平台，深化金砖国家新工业革命伙伴关系。2018年7月，中国率先呼吁建设金砖国家新工业革命伙伴关系，“加强宏观经济政策协调，促进创新和工业化合作，联手加快经济新旧动能转换和转型升级”^[1]。2020年，中国落实该伙伴关系下的首个合作项目，在福建厦门建立

[1] 习近平：《顺应时代潮流 实现共同发展——在金砖国家工商论坛上的讲话》，《人民日报》2018年7月26日，第2版。

金砖国家新工业革命伙伴关系创新基地。^[1]5 年来,金砖创新基地累计举办高规格国际交流活动 40 多场,开展线上线下人才培训活动 90 多场,签约促成项目 107 个,总投资超 506 亿元,^[2]助推金砖国家攻克技术难关、实现产业转型升级。此外,中国也大力推进“中国—金砖国家新时代科创孵化园”、金砖国家技术转移中心、金砖技术与技能标准化委员会等平台建设,强化跨国产业链的协同创新,打造兼具开放包容与经济韧性的新型数字化产业体系。

三是引导金砖成员在联合国框架下开展多边合作,使金砖具体规则与国际体系规则相匹配。中国始终坚持以国际法为基础,维护联合国的地位和权威,与其他金砖国家一起为联合国履行核心职能提供所需资源。中国还注重在经济、气候、安全等议题中提高金砖整体的合作与应对能力,融入现有制度框架。譬如,中俄支持在 2021—2025 年联合国开放式工作组框架下制定网络空间全球性法律框架,并在金砖机制中明确应由联合国发挥领导作用,对金砖机制下网络安全合作与联合国框架下网络空间治理的衔接作出了安排。^[3]

（二）以安全共识为驱动，筑牢金砖合作的安全屏障

面对传统地缘冲突频繁升级、非传统安全风险上升的国际安全形势,中国倡导并积极落实协商调解,遵循对话代替对抗、合作化解分歧的行动原则,使金砖合作机制成为动荡变局中的安全稳定器。

其一,搭建金砖国家安全对话机制,深化金砖成员间非传统安全合作。中国持续完善领导人会晤、安全事务高级代表会、外长会晤等制度安排,与成员国、伙伴国强化政策沟通,协调安全立场,拓展安全合作圈。考虑到成

[1] 《金砖创新基地建设五年来成效显著》,中国政府网,2025 年 9 月 16 日, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202509/content_7040999.htm。

[2] 《让“金砖”合作成色更足——2025 金砖国家新工业革命伙伴关系论坛观察》,福建省政府网,2025 年 9 月 18 日, https://www.fujian.gov.cn/zwgk/ztzl/lwlb/lsqk/202509/t20250918_7011082.htm。

[3] 新华社研究院:《“金砖合作”推动全球南方携手共进》,新华网,2025 年 7 月 17 日, <https://www.xinhuanet.com/world/20250717/472c006b3068409caaf947ddb4c0ce20/c.html>。

员及伙伴国的现实诉求，中国充分利用多层次政治安全对话平台，聚焦反恐、能源、网络安全等非传统安全议题，多次参与并主持反恐工作组和网络安全工作组，鼓励落实《金砖国家反恐战略》《金砖国家确保信息通信技术安全使用务实合作路线图》等，加强与联合国既有规范制度的衔接，在新兴安全领域中汇聚金砖合力。

其二，力促和平解决争端，以金砖整体身份参与调解地缘政治冲突。在2023年举行的金砖国家领导人巴以问题特别视频峰会上，中国重申劝和促谈的重要性，力促巴以冲突降温，为加沙人民提供人道主义援助。2024年，针对乌克兰危机，中国和巴西发表《中国、巴西关于政治解决乌克兰危机的共识》，并与巴西及其他全球南方国家成立乌克兰危机“和平之友”小组，为双方政治解决争端积累条件。上述实践证明，金砖合作机制通过对话与磋商，探索出一条区别于传统地缘政治博弈的争端解决方式，力求有效弥合全球信任赤字与安全赤字，提升全球南方在国际安全议程中的自主性与发言权。

其三，以整合安全需求、塑造行动焦点为目标，共护“和平金砖”。在历次峰会发言中，中国坚持恪守联合国宪章宗旨和原则，反对例外主义与双重标准。中国与其他金砖国家统筹维护地缘安全与发展安全，共塑行动焦点，妥善处理成员双边矛盾与地区威胁，保持战略定力，使金砖合作机制成为开展斡旋调解、维护世界和平的中坚力量。2023年11月，面对联合国安理会在解决巴以问题上的停滞不前，金砖成员共同呼吁停火止战，保障人道主义救援，落实解决方案，防止危机扩散。这标志着金砖合作机制初步具备政治协调地缘危机的能力，体现了金砖成员的责任担当。2025年4月举行的金砖国家外长会晤关注发展安全的议题，统筹维护传统与非传统安全。^[1]同年7月发布的《金砖国家领导人第十七次会晤里约热内卢宣言》再次重申金砖“秉持安全不可分割原则，坚持通过对话协商和外交途径以和平方式解决国家间

[1] 《金砖国家外长会晤主席声明（摘要）》，外交部网站，2025年4月30日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202504/t20250430_11614530.shtml。

的分歧和争端”^[1]，为解决地缘热点问题提供切实可行的行动路径。

（三）以共同发展为目标，拓展金砖合作的利益交汇点

共同发展是金砖合作不断深化的持续动能。发展中国家是金砖成员的主要构成，都面临现代化压力。同时，金砖人口超过世界总人口的 50%，经济总量约占世界的 30%，拥有强劲的发展潜力。^[2] 基于此，中国不但从始至终贯彻发展主题，增强金砖国家间的利益关联，还依靠创新驱动产业变革，坚持发展成果共享，主动破解全球发展赤字，缩小南北鸿沟。

一是以发展议题为核心，依托新开发银行和应急储备安排，深化金砖成员间的金融合作。区别于西方主导的国际金融机构的运行模式，新开发银行尊重成员国自主发展的权利，在不强加政治条件的同时，创新性提供本币融资，帮助借款国降低汇率风险，确保项目资金来源的稳定性。中国、阿联酋、泰国和沙特阿拉伯参与的多边央行数字货币桥项目已进入最简可行产品阶段，为金砖国家跨境结算提供新的解决方案。^[3]

二是以行动为导向，通过基础设施建设等具体项目，优化成员间物流、信息流、能源管道等物理连接条件，将资源优势升级为发展资本，从源头上破解“资源诅咒”的发展难题。在融资渠道方面，中国支持新开发银行为成员国的清洁能源、交通、城市发展等项目提供贷款。截至 2024 年，新开发银行已批准 120 个项目，总额达 390 亿美元，包括巴西电力分配基础设施现代化项目、印度西姆拉创新型城市交通项目、埃及基础设施发展融资项目等。^[4]

[1] 《金砖国家领导人第十七次会晤里约热内卢宣言——加强全球南方合作，促进更加包容和可持续的治理》，外交部网站，2025 年 7 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjtb_673085/zjzg_673183/gjjjs_674249/gjzzyhygk_674253/jzgj_674283/zywj_674295/202507/t20250708_11667461.shtml。

[2] 韩维正、王雯雯：《“把握发展机遇，合理克服挑战”》，《人民日报海外版》2025 年 7 月 26 日，第 1 版。

[3] 新华社研究院：《“金砖合作”推动全球南方携手共进》。

[4] 参见《新开发银行所有项目》，<https://www.ndb.int/projects/all-projects/page/4/#paginated-list>。

中国还强调合作项目应带动金砖国家整体发展。例如，中国和埃及联合打造的本班光伏产业园，总装机容量约2千兆瓦，预计每年减排200万吨二氧化碳，而且95%的工作人员来自当地居民，有效推动绿色产业链本土化，也培养了大量技术人才，实现了经济和环境效益的统一。^[1]

三是聚焦前沿技术领域，发挥金砖成员在数字技术、人工智能、清洁能源等方面的比较优势。面对新一轮科技革命和产业变革，金砖国家数字产业生态合作网络、金砖国家特殊经济区等平台挖掘成员的创新潜力，优先支持可持续发展项目，提升经济韧性。中国凭借自身的技术优势，促进与其他金砖成员之间的人才交流与产业协作，共建“创新金砖”“绿色金砖”。中国着眼于新工业革命伙伴关系，依托金砖国家工业部长会议、金砖国家科技创新部长级会议等多层次对话渠道，将人工智能、生物医药、半导体等新兴技术纳入议题中，培育金砖的新质生产力。例如，2024年7月，中方成立中国—金砖国家人工智能发展与合作中心，2025年牵头启动“金砖国家人工智能合作网络”。中国还发挥自身资源与技术优势，尽力促成成员间标准与规范的“软联通”。2015年，中国发起金砖国家遥感卫星星座合作倡议。2021年金砖五国航天机构签署合作协定，并于2022年正式成立金砖国家航天合作联委会，进一步推动了金砖遥感卫星星座合作的机制化。

（四）以人文交流为桥梁，拉紧金砖合作的精神纽带

“大金砖”成员分布的地理范围广，涵盖中国、印度、俄罗斯、西非、拉美等多元文明交汇地。一些西方国家智库或媒体将此种文明的多样性扭曲为对抗与冲突的根源，将文明具体化为价值观、治理模式等内容，制造“民主—威权”二元叙事，否认金砖部分成员国政治制度的合法性，断定金砖内部的异质性会削弱其影响力，将金砖合作机制异化为部分成员国“构建反西

[1] 《中埃携手打造阳光美好生活——访埃及沙漠里的中国光伏企业》，新华网，2024年12月7日，<https://www.news.cn/20241207/1ca2942bd3d64421ab923c3b36d72af5/c.html>。

方联盟”“推翻既有国际秩序”的工具。^[1]这种对金砖合作的曲解，本质上是将自身价值观奉为“普世标准”，既忽略了金砖成员的价值共识，也无视发展中国家寻求自主发展的客观需求。而中国则在尊重文明多样性的前提下，坚持和而不同、求同存异的行动理念，深化文明互鉴。

首先，完善人文合作架构，开展高频次多维度互动消解文化壁垒。中国与其他金砖成员合作举办“金砖机遇”青年交流对话会、金砖国家媒体智库高端论坛等活动，号召企业、媒体、智库等积极参与，增进交流沟通。2025年12月，厦门举办了金砖国家的科技交流系列活动，包括主题为“青年引领科技创新，携手创造共同未来”的金砖国家青年科技创新对话会、2025年“中国—金砖国家”新时代科创孵化园协作交流活动等，通过青年对话、专家交流、机构协作等形式拓宽交往维度，在航空、海洋科学、生物医药等领域开展联合研发项目，激发科技创新力，提高金砖整体竞争力。^[2]

其次，丰富人文交流内容，推动建立金砖大学联盟并举办多样文化活动。2015年，在中国与俄罗斯的倡导下，金砖国家网络大学和金砖国家大学联盟成立，力求实现教育资源的共享互补。在文化领域，由中国举办的电影节、金砖国家运动会、“国际青春诗会——金砖国家专场”等系列活动，为金砖成员国搭建跨国跨文化的对话桥梁，积极推动不同文明交流交融。

最后，凝聚文明共识，共塑“人文金砖”。“人类社会发展史是一部多元文明共生并进的历史。不同国家、地区、民族，不同历史、宗教、习俗，

[1] Stewart Patrick et al., “BRICS Expansion and the Future of World Order: Perspectives from Member States, Partners, and Aspirants,” Carnegie Endowment for International Peace, March 31, 2025, <https://carnegieendowment.org/research/2025/03/brics-expansion-and-the-future-of-world-order-perspectives-from-member-states-partners-and-aspirants?lang=en>; Cythia Rush, “Chatham House Charges Russia and China Dominate ‘Anti-Western’ BRICS,” EIR News, July 9, 2025, <https://eir.news/2025/07/news/chatham-house-claims-brics-is-an-anti-western-group-dominated-by-authoritarians-russia-and-china/>.

[2] 《2025年金砖国家青年科技创新对话会在厦门举行》，中青网，2025年12月4日，https://s.cyol.com/articles/2025-12/04/content_R4Mx54HL.html；《2025中国—金砖国家新时代科创孵化园协作交流活动在厦门举办》，新华网，2025年12月19日，<http://www.fj.xinhuanet.com/20251219/1e7469a16ae342d2a5ace469cb137406/c.html>。

彼此交相辉映、相因相生，共同擘画出这个精彩纷呈的世界。”^[1] 正因此，中国始终强调拉紧金砖国家的情感纽带，推动金砖国家从利益共同体发展为责任共同体，进而实现构建命运共同体。在实践中，中国联合其他金砖国家加强文明交流互鉴的机制化、常态化与品牌化，稳固民意基础，描绘和合愿景，积淀世界发展的人文底蕴。由中国牵头、东道国相关机构一同举办的“金砖国家治国理政研讨会”已固定成为金砖峰会的配套活动之一。该研讨会持续推出多份专题报告、纪录片、摄影展等，打造面向国内民众与国际社会的南方叙事，更通过分享现代化经验、聚焦发展议题等主题内容，增强金砖内部共识，助推成员探索符合自身国情的现代化道路。

三、深化金砖合作的路径选择

当前，金砖合作面临内外双重压力。就内部而言，金砖合作机制需要平衡扩员与提质增效之间的关系。一方面，金砖作为南南合作的重要平台，需要依据科学透明的标准稳健推动扩员进程，平稳联结与全球南方国家之间的关系。另一方面，金砖协商一致的议事原则在扩员背景下面临有效性与代表性之间的张力。议程扩充虽然在一定程度上标志着金砖合作机制的代表性增强，但部分领域的合作仍然停留在倡议层面，未能真正落实。就外部而言，金砖需凝聚内部共识，厘清与既有国际机制的互动逻辑。部分西方国家针对金砖成员围堵打压、分化拉拢。对此，如何保持战略定力，确保因利益多样性而产生的暂时性分歧不会外溢至多边合作议程，成为金砖合作机制亟待解决的难题之一。另外，金砖国家还聚焦全球治理体系改革，在保持自身开放性的同时，也需要寻求与联合国、二十国集团、上海合作组织等机制的有效对接与良性互动。

[1] 习近平：《携手努力共谱合作新篇章——在金砖国家领导人巴西利亚会晤公开会议上的讲话》，《人民日报》2019年11月15日，第2版。

第一，坚持共同安全，探索兼顾安全与发展的新范式。“坚持共同、综合、合作、可持续的安全观”作为全球安全倡议的核心要义，实现了安全与发展的辩证统一，精准回应了金砖国家的现实诉求，也为再次凝聚金砖安全共识锚定价值坐标。诚然，扩员后的金砖国家在地缘安全认知、政治互信等方面面临更大的挑战。为应对此类挑战，具体思路有以下几点。一是金砖合作机制应继续秉持安全不可分割的原则，超越零和博弈的冷战思维，坚持互惠互利巩固安全、切实合作稳定安全、坦诚对话促进安全，兼顾各方的合理关切，为维护世界和平与发展表明金砖立场，提振全球安全合作的信心。二是提升对话协商方式的效力。在以往回应地区热点问题的过程中，金砖各国已逐步落实“以对话解争端、以协商化分歧、以合作促安全”^[1]，在诸多场合发出集体声音。未来，中国可鼓励巴西、南非等国在各自所属地区发挥议题与资源优势，在遵循行动原则的前提下，增强对特定议题的协调效力。三是激活乃至加强金砖安全合作的预防性功能。目前，金砖通过领导人会晤、外长会晤、安全事务高级代表会议等机制统筹传统安全与非传统安全议题，涵盖能源、网络、生物等多个领域。但就效力而言，往往集中于安全问题的事后回应与治理，缺乏及时处理突发事件和危机预警的快速反应能力。中国可推动金砖合作机制增强相关制度的预防性与韧性，既增强金砖国家、金砖伙伴国乃至全球南方风险研判、风险管控和联合行动的能力，也为全球安全治理提供相应的公共产品。

第二，坚持务实合作，释放全球南方发展的新动力。顺应经济全球化趋势，金砖合作机制应继续推进务实合作，成为拉动区域乃至世界经济增长的建设性力量。一是拓宽发展议程的覆盖范围，确保发展成果的务实性与普惠性。发展议题是金砖的重心，也是加强金砖与全球南方联系的着力点。因此，扩员后的金砖依旧需要克服发展议程的碎片化与有效性问题。中国应与其他

[1] 《金砖国家同“全球南方”国家举行安全事务高级代表对话会》，外交部网站，2024年9月12日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/xgxw_679116/202409/t20240912_11489355.shtml。

金砖国家一同坚定践行多边主义，坚决反对任何“脱钩断链”和逆全球化行为，持续落实《金砖国家经济伙伴战略》，协力推进现代化事业。二是中国担当引领者角色之时，应充分考虑各成员的资源优势，加深金砖国家间的互补合作。中国可以在高质量共建“一带一路”的目标下，精准对接其他金砖国家的发展战略，统筹规划重大工程与“小而美”的民生项目，助推金砖国家实现政策沟通、设施互通、生产要素流通、贸易畅通。中国也应重视打消其他成员的政治疑虑，增强金砖内部的政治互信。一方面，中国可主动将数字化转型、减贫、绿色低碳等方面的现代化经验转化为国际公共产品，共享发展能力；另一方面，中国还应创新产业合作模式，注重产业链的本土化，提高其他成员国的参与度，与其他金砖国家乃至广大全球南方国家携手推进自主、可持续的发展道路。三是激活“金砖+”的区域发展潜力，扩大与全球南方的接触面。金砖发展的新动能，不仅仅是扩容后十国内部的互利融通，更在于外溢至全球南方从而实现“内外双循环”。巴西、南非、印度尼西亚等成员都是其所在地区或次地区的中心国家，具有天然的枢纽功能。金砖应发挥该地缘优势，以中心国家为节点拓展合作网络，既提高金砖与非盟、拉共体、东盟等区域组织接触的常态化与合作的制度化，也加强金砖与地区经贸合作制度的衔接，从而将金砖影响力辐射至全球南方。

第三，坚持求同存异，共筑和合共生基石。面对地缘冲突加剧、内部凝聚力不足的现实，金砖合作机制更应在尊重文明多样性的基础上，依托现有网络与渠道增强文化互动，打破西方的话语垄断，共建人类命运共同体。全球文明倡议通过“探讨构建全球文明对话合作网络，丰富交流内容，拓展合作渠道”^[1]，为金砖增进文明互鉴，加深文化交融提供行动路线。一是充分发挥元首外交的战略引领作用，在金砖国家领导人峰会中巩固文明议程的重要地位，通过“金砖+”模式加强与其他国家的人文合作，在联合国、二十

[1] 《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，外交部网站，2023年3月15日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202303/t20230315_11042301.shtml。

国集团、七十七国集团、上海合作组织等多边平台继续凸显文明议题，为全球文明治理贡献金砖方案。二是加强跨文化交流的顶层设计，完善并拓展全球文明交往的渠道。目前，金砖合作机制已在体育、传媒、卫生、旅游等多领域构建了较为完善的合作架构。基于此，其可充分利用现有的合作网络，继续开展成员间金砖青年交流论坛、金砖媒体论坛、金砖影视文化交流活动等具体项目，创新交流形式、丰富交流内容，消解西方国家对金砖合作的虚假叙事。三是弘扬平等、互鉴、对话、包容的文明观。金砖内部文化底蕴深厚但存在一定差异性，在带来交流动力的同时，也存在一定的内在张力。因此，金砖成员应秉持金砖精神，通过文化交流增进各国认知，为金砖合作厚植社会基础，提供强大的内生凝聚力。

第四，坚持多边主义，引领国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。中国提出奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向的全球治理倡议与“互尊互谅、主权平等、团结民主、开放包容、深化合作、协商一致”的金砖精神高度契合，也从理念、制度与具体行动上为金砖合作的未来发展指引方向。一是遵循金砖精神，凝聚全球治理的价值共识。中国应带动金砖成员乃至全球南方国家超越单一议题的基础性合作，将共同利益延伸至共同理念，形成改革与完善全球治理体系的集体立场。二是依托全球治理倡议，发挥金砖合作机制在加快南南合作制度化建设中的支柱作用。金砖成员可围绕新兴市场与发展中国家对话会等平台，广泛讨论金融、气候变化等关键领域的合作事宜，吸纳非成员非伙伴的全球南方国家参与议程设置，如2016年的金砖国家领导人同“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”成员国领导人对话会、2023年的金砖国家同非洲国家及其他新兴市场和发展中国家领导人对话会等，都充分延展了金砖的合作空间。这一实践也证明金砖成员及其伙伴可灵活利用自身在多边合作机制中的交叉身份，调动不同合作平台的资源与规则优势，融合金砖与区域发展议程，实现与全球南方的制度协同。三是金砖应坚持在具体行动中以“共商”协调立场，以“共建”凝聚合力，以“共享”确保发展成果普惠。依托新开发银行及现有的多

边金融机制，金砖可在基础设施建设、清洁能源转型等领域提供可及、可持续、可复制的国际公共产品，真正将发展共识转化为发展红利。

四、结语

金砖合作机制始于经济合作，逐步拓展为全方位、多层次、宽领域的协调机制。在每一个关键节点，中国都将金砖合作机制的凝聚力与制度韧性置于突出位置，立足于全球南方的发展诉求，完善合作框架，推动议题范围走深走实，以金砖为窗口，向国际社会展现不对抗、不结盟的新型合作路径。当前，金砖合作机制仍然面临着一定的内部差异性、偏低的执行效率、持续的外部干扰等方面的挑战。对此，中国也将继续秉持“互尊互谅、主权平等、团结民主、开放包容、深化合作、协商一致”的金砖精神，与其他金砖成员共谋发展大局，带动全球南方联合自强，构建多议题合作机制，塑造多渠道立体式国际传播格局，在多元中求共识，在合作中谋发展。

【责任编辑：宁团辉】

相互成就：上海合作组织与 四大全球倡议^{*}

□ 曾向红 张 宇

〔提 要〕国际组织积极参与推进四大全球倡议，有助于推动国际合作，汇聚发展合力；管控地区冲突，促进和平稳定；协调多元分歧，维护全球秩序。当前，上合组织为推进四大全球倡议采取了务实有效的行动：以“上合力量”突破安全困境，保障推进全球安全倡议；以“上合担当”激活增长潜能，保障推进全球发展倡议；以“上合示范”弘扬全人类共同价值，保障推进全球文明倡议；以“上合行动”维护多边合作，保障推进全球治理倡议。而四大全球倡议的推动，同样能为上合组织的发展提供诸多助力：有助于提升组织凝聚力，建立高层次地区认同；有助于注入系统性动力，提高行动效能；有助于拓展视野，夯实伙伴关系网络。四大全球倡议的推进与上合组织的发展之间具有双向赋能、相互促进的关系，将推动全球治理与地区治理取得更多实效。

〔关 键 词〕四大全球倡议、上海合作组织、全球南方、中国外交

〔作者简介〕曾向红，兰州大学上海合作组织研究中心兼职教授，

西南政法大学国际组织研究中心主任、教授

张 宇，兰州大学政治与国际关系学院博士研究生

〔中图分类号〕D814.1, D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0022-20

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“百年大变局下中国以‘积极有为’参与建构国际新秩序研究”（项目编号：21GBJ004）的阶段性成果。

当今世界，发展失衡、治理失序等多重风险交织，不确定、不稳定因素日益增多，全球治理面临重大挑战。在此背景下，中国相继提出了全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议（以下简称“四大全球倡议”），为推动世界各国凝聚共识、共同合作贡献了中国智慧和方案。四大全球倡议从理念转化为实践，离不开国际组织的积极参与和紧密合作。作为世界上最大的区域性国际组织，上海合作组织广泛的代表性与成熟的合作机制使其成为践行四大全球倡议的关键平台。因此，深入探讨上合组织在推进四大全球倡议过程中的角色定位与实践成效，以及四大全球倡议对上合组织发展的作用影响，对推动倡议落地、优化全球治理路径、深化上合组织合作具有重要的理论价值与现实意义。

一、四大全球倡议的推进需国际组织积极参与

作为化解全球困境的关键行为体，国际组织能够促进信息交换、降低沟通成本，通过建立信任机制解决可信度问题，并加速全球公共产品的演进。^[1]党的十八大以来，习近平总书记在国内外多个重要场合围绕国际组织、多边主义、全球治理等议题发表了一系列重要论述，勾画出国际组织工作的同心圆，即以联合国为核心圈层，以全球性国际组织为重要平台，以区域性机制为补充和支持的全球治理体系架构。^[2]因此，践行习近平外交思想，深化同国际组织的合作，将四大全球倡议的核心理念融入现有的全球治理体系，是推动“中国倡议”转变为“全球行动”、真正造福世界各国人民的必由之路。

（一）推动国际合作，汇聚发展合力

地缘政治冲突给粮食、能源等关键物资的产业链供应链带来重创。在全球经济增长乏力的当下，国际组织为区域经济合作注入了稳定性。例如，区

[1] Yves Schemeil, "The Making of the World: How International Organizations Shape Our Future," *Journal of International Relations*, Vol.21, No.84, 2024, pp.109-111.

[2] 周英：《习近平国际组织外交思想评析》，《现代国际关系》2023年第8期，第25页。

域全面经济伙伴关系协定（RCEP）自 2022 年 1 月 1 日生效以来，区域一体化的合作效应部分抵消了贸易限制措施带来的不利影响。2023 年，RCEP 区域对世界贸易总额为 13 万亿美元，高于 2021 年 12.8 万亿美元的水平。^[1]截至 2024 年，上合组织成员国 GDP 总和超过 20 万亿美元，占全球经济体量的 24%，比成立之初扩大了 13 倍多；对外贸易总额超过 8 万亿美元，相当于世界贸易总额的 1 / 4，较成立之初增加了 100 倍。^[2]

目前，众多国际组织参与了全球发展倡议的推进。倡议提出后，得到 100 多个国家及包括联合国在内的多个国际组织支持和参与，80 多个国家和国际组织加入了全球发展促进中心网络。^[3]因此，要推进四大全球倡议，推动联合国 2030 年议程落实，必须继续加强与联合国、亚太经合组织、金砖国家、上合组织等多边机制的合作，汇聚国际社会“发展优先”的共识与合力，以全球发展破解全球安全、全球文明和全球治理的困境。

（二）管控地区冲突，促进和平稳定

国际组织是管控国际危机的重要行为体。首先，联合国系统的核心机构发挥了重要作用。研究显示，自 20 世纪 90 年代以来，全世界冲突减少了约 40%，主要得益于联合国在缔造和平、维持和平及预防冲突领域的系统性实践。^[4]例如，联合国难民署等国际组织在罗兴亚、阿富汗等难民危机中，通过法律保护、物质援助等方式，为保护和救助难民作出了突出贡献。联合国维和部队在监督停火、隔离交战各方以及提供中立缓冲区等方面提供了不可或缺的支点。^[5]面对网络空间治理风险激增的新挑战，联合国主导的政府间

[1] 《数字盘点 RCEP 生效三周年“成绩单”：经济一体化加速 机遇增多》，中国自由贸易区服务网，2025 年 1 月 2 日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202501/56262_1.html。

[2] 《驻叶卡捷琳堡总领事罗世雄发表署名文章〈上合组织是推动构建人类命运共同体的光辉典范〉》，外交部网站，2025 年 8 月 13 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/1206x2_679130/202508/t20250814_11689773.shtml。

[3] 《全球发展倡议进展报告（2025）》，中国国际发展知识中心网站，2025 年 9 月 24 日，<https://www.cikd.org/detail?docId=1968211923320311809>。

[4] 《联合国有所作为的 60 种方式》，联合国网站，2011 年 1 月 17 日，<https://www.un.org/zh/un60/60ways/pk.shtml>。

[5] Bryce W. Reeder, “The Future of United Nations Peacekeeping in a Fragmenting World,” *International Organization*, Vol.79, No.S1, 2025, pp.S148-S161.

国际组织在维护网络空间秩序的稳定与发展方面发挥着关键作用。

区域组织在国际危机管控中也扮演着关键角色，尤其在当前联合国体系效能受限的背景下，区域组织的作用更为突出。相较于全球性组织，区域组织凭借其成员间更深厚的集体认同与共同利益，往往能更有效推动本地区的危机化解。^[1] 例如，东盟有效预防和化解成员国间争端，使这一历史上从未合作过的地区转变为和平与繁荣并存的合作区域。^[2] 上合组织管控危机的能力也极为显著。通过扩大数据共享、定期举办“和平使命”联合演习，该组织已限制超 10 万个极端主义互联网资源的访问，阻止数百起预谋袭击。^[3] 各成员国还在防务、执法安全等领域开展密切协作，定期举行“和平使命”联合反恐军事演习，严厉打击毒品走私、网络和跨国有组织犯罪，并逐步关注信息安全、数据安全、生物安全、外空安全等新型非传统安全挑战。^[4] 近二十年的维和行动数据显示，区域组织主导的维和行动在频率上也已超过了联合国。^[5]

相较于非政府组织，政府间国际组织管控冲突的能力更显著。当前，地缘政治冲突频发，全球正经历自 1945 年以来最多的国家间武装冲突。仅 2024 年全球各地就有 120 多场武装冲突，2023 年 7 月 1 日至 2024 年 6 月 30 日，全球因暴力冲突事件而死亡的人数接近 20 万人，同比上升 37%。^[6] 在此背景下，传统上活跃于冲突地区的非政府组织，如“红十字国际委员会”“人权观察”等，由于资金短缺、监督与协调能力有限等，正面临前所未有的压力。而政

[1] 王一帆：《第三方国际组织干预与国际危机和解——来自国际危机行为数据库的经验证据》，《国际关系研究》2025 年第 6 期，第 124 页。

[2] 王传剑、孔凡伟：《东盟在南海问题上的作用及其限度——基于国际组织行为能力的分析》，《当代世界与社会主义》2018 年第 4 期，第 151 页。

[3] 李萌、冯帆：《上合组织是区域合作构建者、联通者与守护者》，《环球时报》2025 年 8 月 28 日，第 5 版。

[4] 《驻叶卡捷琳堡总领事罗世雄发表署名文章〈上合组织是推动构建人类命运共同体的光辉典范〉》。

[5] Corinne Bara and Lisa Hultman, “Just Different Hats? Comparing UN and Non-UN Peacekeeping,” *International Peacekeeping*, Vol.27, No.3, 2020, pp.341-368.

[6] 王镭、张斌等：《2024—2025 年全球形势分析与展望》，社会科学文献出版社 2025 年版，第 40 页。

府间国际组织凭借更强的资源动员能力、更正式的协调机制与更高的政治信誉，在缓解冲突升级、搭建谈判平台、提供执行担保等方面的作用愈发凸显。

（三）协调多元分歧，维护全球秩序

国际组织是协调多元分歧、开展全球治理的核心平台与主导力量。在定规则、稳预期层面，联合国 80 年来通过的 4 万多项决议，构建起全球治理的规则体系，维持了世界的总体和平。^[1] 在整合资源、促进集体行动层面，即便面临执行力的现实制约，联合国在设定全球议程、塑造共同规范与提供价值引领方面的作用，仍是任何其他机制难以替代的。^[2] 在提供专业治理层面，联合国是人道、发展、气候等议题最具普遍合法性的协调者。世界卫生组织、联合国粮农组织、联合国和平利用外层空间委员会等众多专业性机构以科学与专业知识为驱动，在各自领域有效协调分歧，将全球共识转化为具体行动。

面对当前全球治理的失序，区域组织主动担当，逆势而为，展现出更大的能动性。金砖合作机制、上合组织等迈出扩员步伐，若干区域组织亦加速融入更具代表性的跨区域与全球治理平台。例如，非盟加入二十国集团，东盟国家陆续加入金砖机制等，进一步壮大了全球南方的力量。综合来看，尽管存在历史传统、宗教信仰、国家意识形态等差异，这些国际组织都突破了冷战思维等陈旧观念，以真正的多边主义世界观，制衡伪多边主义利己遏他的“小圈子规则”^[3]，追求各国权利平等、机会平等、规则平等，树立了相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系典范。

此外，国际调解院的成立，为全球治理提供了新平台。这个由中国发起的、世界上首个专门以调解方式解决国际争议的政府间国际组织，填补了国际调解领域的机制空白。它将成为强有力的多边工具，增强发展中国家的参与度，

[1] 《社评：联大激辩凸显全球治理倡议恰逢其时》，环球网，2025 年 9 月 24 日，<https://opinion.huanqiu.com/article/4OSXuFB5Qlv>。

[2] 赵婷婷、王梓：《80 岁的联合国，在动荡中寻找希望》，《中国青年报》2025 年 9 月 24 日，第 4 版。

[3] 中国国际问题研究院：《真正的多边主义：理念发展、核心要义和中国实践》，2024 年 11 月，第 12 页，<http://www.ciiis.org.cn/yjcg/zzybg/202411/P020241114459036831474.pdf>。

推动国际争端解决机制向公平普惠的方向发展，提升全球南方在国际治理中的代表性与发言权，并将“和”的共同理念转化为现实。^[1]

二、上合组织在推进四大全球倡议中的角色

上合组织的实践堪称史上首次尝试：在不同体量、不同影响力层级、不同经济政治潜力、不同文化文明特征的国家间构建真正平等的伙伴关系。^[2]上合组织目前已经成长为 27 国参与，地域范围横跨亚、欧、非三大洲，人口总数近世界一半，经济总量约占全球 1/4 的世界最大区域组织，^[3]其合作模式也已从单一安全机制拓展为安全、经济、文明、治理“四轮驱动”的全方位格局。习近平主席对上合组织的未来寄予厚望：“面对加速演进的世界百年未有之大变局，上海合作组织要发挥引领作用，当好践行全球治理倡议的表率。”^[4]

（一）合作共赢的理念融合者

理念共识是区域合作的基石。有研究指出，当前诸多区域合作项目的推进受阻，根源在于各方理念分歧显著，严重制约了项目协同。^[5]可见，理念之于发展的重要性。“上海精神”是上合组织历久弥新的根本，也是其成为“该地区最具韧性与影响力的区域主义项目”^[6]的核心原因。它不仅在制度上，

[1] 吴琼：《国际舆论积极肯定中方作用 称赞国际调解院是国际法治领域的创新之举》，《法治日报》2025 年 6 月 9 日，第 5 版。

[2] Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organization: Its Role and Place in the Development of Eurasia,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol.9, No.2, 2018, pp.114-124.

[3] 张志文、龚鸣、颜欢：《“中国永远是世界的和平力量、稳定力量、进步力量”》，《人民日报》2025 年 9 月 8 日，第 1 版。

[4] 习近平：《凝聚上合力量 完善全球治理——在“上海合作组织+”会议上的讲话》，《人民日报》2025 年 9 月 2 日，第 2 版。

[5] Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organization: Its Role and Place in the Development of Eurasia,” pp.114-124.

[6] Tang Shiping, “Regionalism in the Shadow of Extraregional Great Powers: A Game Theoretical Explanation of Central Asia and Beyond,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.14, No.3, 2021, pp.381-416.

而且在思想上创造了一种新的方法，为国际关系民主化、为国家间和地区内人民关系的改善，奠定了永久的可持续发展的基础。^[1]

“上海精神”与四大全球倡议理念高度契合，这种内在一致性使上合组织在推进倡议时具备天然优势。首先，“互信、互利”是组织平稳运行与实现合作共赢的重要基础，它能够有效化解成员国对合作过程中利益分配不均的担忧，这与全球发展倡议所倡导的包容性增长理念相契合。其次，“平等、协商”作为凝聚共识、推进多边合作的基本原则，有助于消弭中小国家对大国欺凌的担忧，这也符合全球安全倡议对持久和平与普遍安全的追求。再次，“尊重多样文明”体现为组织对成员国间不同文明、政治制度与发展道路的包容态度，此举不仅有助于成员国通过文明间的对话交流超越“文明冲突论”的预设，也将积极推动全球文明倡议的推进与深化。最后，“谋求共同发展”——而不是一部分国家的发展建立在他国不发展的基础上，捍卫的是国际公平正义，这也正是全球治理倡议的精神理念。全球治理是大家的事，关系到每个国家的切身利益，内蕴的宏大愿景决定了其不能是“独角戏”，而必须是“大合唱”，要共赢而非零和。基于此，上合组织可以始终与四大全球倡议同向同行，以合作共赢的理念融合，推动构建公正合理的全球治理体系。

（二）安全与发展的统筹维护者

安全与发展是一对辩证关系。上合组织设立之初是为了应对地区安全问题，但长久以来一直注重以发展促安全，不断提升应对安全威胁的能力。例如，成员国通过投资建设光伏、风电等可再生能源项目，合力应对气候变化；通过“数字丝绸之路”等协作平台推动供应链智能化升级，保障产业链供应链安全。这种发展导向的安全实践，与西方机构基于“民主价值观输出”的安全治理路径形成鲜明对比。研究显示，当民主制度作为主要治理形式在全球扩散时，或当国家在民主发展进程中经历“无政府状态”过渡期时，恐怖主义作为政治斗争形式很可能会加剧，甚至在原本不存在这种倾向的地方催

[1] 杨成：《上海合作组织转型的必要性及其前景论析》，《中国国际战略评论》2019年（上），第34页。

生暴力。事实上，目前对恐怖主义暴力具有免疫力的国家，恰恰都是西方视角下所谓的“威权政体”。^[1]

上合组织在维护地区安全的同时，也有力促进了区域经济发展。以上合组织数字经济合作为例，2024 年上合组织成员国网络零售市场规模超过 3.2 万亿美元，占全球总量半数以上。^[2] 而这一繁荣景象的背后，有赖于各成员国共同构建的“硬联通+软服务”立体合作网络作为支撑。^[3] 该体系以数字基础设施与共同安全规则为基础，在强化网络安全防护、维护区域网络空间稳定的同时，也为经济合作奠定了信任基石。在此基础上，通过加强政策协调与发展规划对接，推动数字技术创新成果互惠共享，并积极促进人才培养与文明交流，上合组织正逐步形成“以发展筑牢安全、以安全保障发展”的良性循环。这不仅有助于弥合全球数字鸿沟、推动全球治理体系向更加公正合理的方向演进，也是践行系列全球倡议理念的切实体现。

（三）包容互鉴的文明交流引领者

尽管幅员辽阔且成员国差异性明显，上合组织始终以开放包容和文明互鉴为重要使命。研究认为，上合组织开创了兼顾目标与价值观考量、推动文明对话、培育互利共赢交流文化的典范。^[4]

通过机制化平台，上合组织构建了多元文明交流网络，合作领域也从科技、文化等不断延伸至体育、旅游、媒体、智库、环保、减贫等众多方向。面对恐怖主义、极端主义等跨国威胁，上合组织在通过安全合作维护地区稳定的同时，还注重在不同国家间搭建民意沟通的桥梁。例如，通过“去极端化——对话与合作”国际研讨会、宗教领袖论坛等，推动不同文明背景的国

[1] Erica Chenoweth, “Is Terrorism Still a Democratic Phenomenon?,” *Journal of International Relations*, Vol.8, No.32, 2012, pp.85-99.

[2] 焦健：《上合组织数字经济合作：现状、挑战与展望》，《数字经济》2025 年第 22 期，第 21 页。

[3] 《中国—上合组织国家数字经济合作典型案例发布 共享数智成果 共赋区域发展新动能》，数字中国建设峰会网，2025 年 7 月 18 日，https://www.szzg.gov.cn/2025/xwzx/qwfb/202507/t20250718_5049233.htm。

[4] Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organization: Its Role and Place in the Development of Eurasia,” pp.114-124.

家共同探索善治之路。文明交流合作的内涵愈加丰富，合作成果也愈加丰硕，呈现出“官民并举，全面推进”的繁荣景象。^[1]秉持包容互鉴的理念，上合组织不仅成为具有显著吸引力的区域合作平台，更成为推动全球文明交流的引领者，不断为推进四大全球倡议注入新的精神动力。

（四）公正合理的秩序构建者

上合组织成立初期就在《上合组织宪章》中提出，要推动构建更加公正合理的国际政治经济新秩序。只有上合组织明确提出这种表述，在其他国际组织的章程或法律文件中没有类似表述。^[2]有学者认为，自成立以来，上合组织一直将自己定位为“国际新秩序”的代表，与美国主导的“旧秩序”形成鲜明对比。^[3]

当前，全球治理的失序使得特定区域组织的价值进一步上升，上合组织正成为重塑国际规范与秩序的中坚力量。从内部发展来看，上合组织以务实合作构筑了成员国之间的信任，提升了有效参与全球治理的能力。上合组织能够通过协议、成员国元首年会以及联合项目等维持互信，因而具备了区域主义的必要条件——信任。^[4]从国际组织间的互动来看，上合组织同联合国、东盟、阿盟、中西亚经合组织、亚投行等众多国际组织和多边机制加强合作，汇聚了更广泛的全球南方力量，推动世界多极化和国际关系民主化，践行真正的多边主义，已成为全球治理机制的重要组成部分。

（五）新型国际关系的先行示范者

新型国际关系之“新”，在于以合作取代对抗、以共赢取代独占。^[5]它

[1] 《上合组织人文交流与合作呈现四个新特点》，中国政府网，2025 年 8 月 30 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202508/content_7038401.htm。

[2] 李进峰：《上合组织是推动完善全球治理的重要力量》，中国经济时报网，2025 年 9 月 19 日，https://jjsb.cet.com.cn/show_540370.html。

[3] Eva Seiwert, “China’s ‘New International Order’: The Shanghai Cooperation Organisation in Afghanistan and Syria,” *Europe-Asia Studies*, Vol.76, No.3, 2024, pp.411-432.

[4] Arash Reisinezhad and Nasim Berenji, “Regionalism Model of Shanghai Cooperation Organization,” *Central Eurasia Studies*, Vol.15, No.1, 2022, pp.101-126.

[5] 王毅：《构建以合作共赢为核心的新型国际关系》，《国际问题研究》2015 年第 3 期，第 2 页。

着眼于构建国家间互动交往新路，涉及主权国家、区域组织等多种行为体，有助于为全球治理体系变革凝聚共识、厘定方向。^[1] 上合组织是这一探索进程的先驱力量。苏联解体后，欧亚国家面临国家间关系重构与转型道路选择的双重挑战。这些紧迫的现实问题促使该地区对传统国际关系的弊端进行了深刻审视。得益于这种反思精神与各国共同实践，上合组织不仅总结出构建新型国际关系的宝贵经验，更以此为基石确保了多年的平稳发展。对欧亚国家而言，上合组织是维护地区稳定与可持续发展的务实框架，是实现“安全合作，国家主导的可持续发展与经济多元化，基于多元主义原则的规范性趋同”这三大核心目标的制度化平台。^[2]

上合组织以伙伴关系与多边主义推动合作共赢的生动实践，形成了强大的示范效应。一方面，以伙伴关系保障成员国的平等权利。新型国际关系框架下国家间关系的定性是伙伴关系。^[3] 二十多年的发展过程中，上合组织始终坚持构建“平等协商”的伙伴关系，将保障成员国在本组织内拥有平等权利作为制度建设重心。^[4] 另一方面，以多边主义推动区域发展。上合组织以多边主义理念为指导，为成员国提供了更灵活的外交安排以及多样化的贸易机会。^[5] 例如，研究认为，上合组织使巴基斯坦加强了与邻国的关系，尤其是有机会深化与欧洲国家的联系并扩大贸易，这在过去只是纸上谈兵。^[6]

[1] 吴志成：《中国式现代化道路的世界内涵》，《国际问题研究》2022年第3期，第14页。

[2] Filippo Costa Buranelli and Eleonora Tafuro Ambrosetti, “The SCO: Geopolitical Bloc, Normative Order, or Pragmatic Platform?,” ISPI, 2023, https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/27842/Buranelli_ISPI_Report_2023_MultipolarityAfterUkraine_Ch5_SCO.pdf?sequence=1.

[3] 刘建飞：《新型国际关系基本特征初探》，《国际问题研究》2018年第2期，第27页。

[4] 许涛：《欧亚地区变局下对上海合作组织转型的思考（2024）》，载庞大鹏主编、李睿思副主编：《上海合作组织发展报告（2024）》，社会科学文献出版社2024年版，第42-43页。

[5] 王俊美：《金砖机制推动构建新型国际关系》，《中国社会科学报》2023年9月25日，第3版。

[6] Hameed Ullah Khan and Faraz Ali, “The Shanghai Cooperation Organization (SCO’s) Role in Stabilizing South Asia,” *International Journal of Social Sciences Bulletin*, Vol.3, No.5, 2025, pp.736-750.

而正是这种为每个成员国发展都带来的巨大推动力，铸就了该组织的强大影响力、感召力与吸引力。^[1] 上合组织在探索新型国际关系的进程中，以伙伴关系取代军事同盟，以多边主义推动交流融合，生动展现了四大全球倡议的理念，为全球治理体系变革提供了共识基础与合作动力。

三、上合组织推进四大全球倡议的努力

从短期来看，凭借当前的全球治理体系应对全球性问题的前景不容乐观。然而，正如习近平主席指出的：“人类社会发展和大自然一样，有阳光灿烂的日子，也有风雪交加的时刻……维护亚欧大陆和平与发展是本地区乃至世界各国的共同期盼，上海合作组织为此肩负着重要职责。”^[2] 当前，上合组织已成为推进四大全球倡议、完善全球治理体系的重要实践平台。

（一）以“上合力量”突破安全困境，保障推进全球安全倡议

上合组织的成立始于安全，其安全实践不仅体现了全球安全倡议的“六个坚持”，还反映了扩散新兴安全规范的制度偏好，摒弃了你输我赢的零和博弈思维，为促进全球安全稳定提供了启示。自 2023 年 2 月发布《全球安全倡议概念文件》以来，上合组织坚持将推进全球安全倡议和弘扬“上海精神”相融相通，统筹应对各类安全挑战，并在 20 个重点方向取得了突破性的成果，尤其在应对能源安全、粮食安全、供应链安全及气候变化这四种当下最紧迫的全球性挑战方面，上合组织已成为中流砥柱。

在能源安全方面，上合组织“以本币结算与产业链深度绑定筑牢金融韧性根基，以中俄技术协同与中亚产能释放突破项目落地瓶颈，以绿色能源合作与北极航道开发拓展增量空间，正成为区域能源安全‘多元化、低风险、

[1] 《为何能不断扩员、感召力持续提升？上合组织秘书长独家解读》，国际在线网，2024 年 12 月 9 日，<https://news.cri.cn/20241209/c4b04f7d-b90c-71a8-efca-8fe4c2a82500.html>。

[2] 习近平：《把握时代潮流 加强团结合作 共创美好未来——在上海合作组织成员国元首理事会第二十二次会议上的讲话》，《人民日报》2022 年 9 月 17 日，第 2 版。

可持续’保障体系的核心支柱”^[1]。亚马尔液化天然气项目本土化实践及清洁能源示范工程落地等成功经验，对冲了地缘冲突的不利影响，引领区域能源转型；与“一带一路”倡议的积极对接，则进一步强化了区域能源安全保障体系。在粮食安全方面，上合组织成员国的种植业、畜牧业在全球占据重要地位。放眼世界，在2020年全球主要种植业、畜牧业产品中，53.5%的大米、51.2%的小麦、31.6%的肉类、29.2%的糖和甜菜、甘蔗，以及27%的玉米等均产自上合组织国家。^[2]依托这一优势，上合组织通过政策协调与机制构建，推动成员国在粮食产量、进出口数据等领域自愿共享信息，并在农业技术推广、智慧农业应用、病虫害防治经验交流等方面深化协作，合力筑牢粮食安全防线。在维护供应链安全稳定方面，上合组织成员国积极实施基础设施互联互通、产业协作和数字化转型等一系列战略举措，构建起系统性合作框架。跨境铁路的持续升级成为上合组织区域联通与供应链高效协作的突出亮点。成员国建立的产业园、工业园形成众多产业集群，在中欧班列的高效串联下，相关产业链供应链愈发强健。^[3]在应对气候变化方面，上合组织逐步确立阶段性目标并予以推进。从2018年签署《上合组织成员国环保合作构想》，到2021年通过《上合组织绿色之带纲要》制订联合行动计划，2022年发表《关于应对气候变化的声明》提出八大合作方向，再到2024年签署《上合组织成员国政府间环保合作协定》、发布《上合组织成员国元首关于有效管理废弃物的声明》等文件，成员国在绿色可持续发展道路上积极开展合作并取得丰硕成果。

（二）以“上合担当”激活增长潜能，保障推进全球发展倡议

上合组织在激发经贸、能源、金融、科技等合作潜力方面，展现出强

[1] 孙璐：《为全球能源治理变革提供“上合方案”》，《光明日报》2025年8月30日，第8版。

[2] 《热解读 | 出席上合组织峰会 习近平强调这两个安全》，人民网，2022年9月18日，<http://politics.people.com.cn/n1/2022/0918/c1001-32528722.html>。

[3] 刘夏村、邹多为：《供应链合作成效如何？未来如何突破瓶颈？——来自上合组织工商论坛的观察》，新华网，2025年7月17日，<https://www.xinhuanet.com/world/20250717/dd2c8c77ada04c2d9b8182d0e90a504d/c.html>。

大的推动力，是保障推进全球发展倡议的强劲引擎。首先，上合组织推进陆海空全方位互联互通，持续激活区域经贸合作新动能。陆上，中欧班列截至 2025 年 6 月累计开行逾 11 万列，2024 年途经上合区域 1.9 万列，同比增长 10.7%；哈萨克斯坦—连云港过境通道年货运量已超 1500 万吨，较开通初期增长 3 倍，中亚对华货运时间减半。海上，中吉乌多式联运贯通波斯湾—中国西部，跨里海国际运输走廊货运量稳步上升。空中，成员国间直飞航线 130 余条，乌鲁木齐、西安与中亚五国首都实现“天天班”。随着互联互通提速，成员国贸易步入“快车道”。^[1] 中国与上合组织成员国贸易额也屡创新高，近五年里连跨三个关口，陆续突破了 3000 亿、4000 亿、5000 亿美元，走出一条强劲上扬的曲线。^[2]

其次，上合组织的能源合作成效显著。在传统的油气领域，上合组织成员国同时涵盖能源生产、消费、过境大国，形成能源供给与需求的互补，覆盖“勘探—开采—运输—加工”全链条。在可再生能源领域，截至 2024 年底，成员国可再生能源发电装机达 23.1 亿千瓦，是成立之初的 14.5 倍，约占全球 50%。其中，水电、风电和太阳能发电装机分别占全球的 43.9%、52.2% 和 55.3%。^[3] 上合组织正以实际行动，将共识转化为具体成果，为全球绿色发展作出“上合贡献”。

再次，上合组织的金融合作潜力巨大。自 2005 年首次提出银行间合作倡议以来，上合组织银联体不断发展壮大，现已有印度基础设施金融公司、中国国家开发银行等 9 家成员行和 1 家伙伴行，为区域发展提供了可靠稳定的资金保障。^[4] 数字化金融创新同样亮眼。以山东上合示范区为例，基于“数

[1] 傅小强：《全球经济治理的“上合方案”》，《学习时报》2025 年 9 月 5 日，第 2 版。

[2] 《今年前七个月中国与上合组织其他成员国货物贸易额达 2931.8 亿美元》，商务网站，2025 年 8 月 25 日，<https://data.mofcom.gov.cn/article/zxtj/202508/63555.html>。

[3] 王林：《“上合力量”为区域能源安全提供坚实保障》，《中国能源报》2025 年 6 月 30 日，第 8 版。

[4] 《服务建设更加美好的上海合作组织家园 国开行：金融纽带连上合 合作共赢谱新篇》，新华网，2025 年 8 月 30 日，<https://www.xinhuanet.com/money/20250828/20cb5ac9a01c45aa8c178ecbf8f7b848/c.html>。

字一单制”的供应链金融方案是其联合金融机构开发的10余种特色产品之一，截至2025年8月已累计完成跨境结算超5500亿元人民币。^[1]在撒马尔罕峰会通过的《上合组织成员国扩大本币结算份额路线图》指导下，成员国本币互换规模与跨境使用持续扩大。^[2]而天津峰会宣布成立上合组织开发银行的政治决定，将为银联体扩容升级注入持久动能，并显著提升地区抵御外部霸权的制度韧性。

最后，上合组织以数字化转型促进经济提质升级。数据显示，2023年上半年，巴基斯坦和塔吉克斯坦的互联网普及率分别提高5.4%和4.2%，塔吉克斯坦和中国的固定宽带网络速度分别提升93%和46.4%，吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦、中国、哈萨克斯坦的移动连接活跃度均超过100%。^[3]在天津峰会上，上合成员国元首理事会发布了《关于加强数字经济发展的声明》等成果文件，重申了加强数字经济合作的意愿，为进一步突破西方技术封锁、弥合数字鸿沟注入新动能。

（三）以“上合示范”弘扬全人类共同价值，保障推进全球文明倡议

上合组织是促进文明交流互鉴的重要纽带，“上合大家庭”始终践行尊重多样文明的“上海精神”和“和平、发展、公平、正义、民主、自由”的全人类共同价值。依托制度建构与平台赋能，上合组织为全球文明倡议的规范化、机制化落地提供了可持续的制度通道与公共产品。

上合组织通过成员国元首理事会会议宣言、政府首脑（总理）理事会联合公报等重要文件，强调以文明对话增进相互理解和信任的重要意义，并将文化、教育、科技等纳入合作议程，为各国平等开展文明对话提供了制度支撑。而且，上合组织通过搭建多样化平台，助推文明交流。近年来，上合组

[1] 《跨境结算超5500亿元！上合示范区构建对外开放强磁场》，中国服务贸易指南网，2025年8月4日，<https://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/difang/maoydt/202508/177953.html>。

[2] 林学军：《凝聚合力，谱写上合组织发展合作新篇章》，光明网，2025年8月29日，https://theory.gmw.cn/2025-08/29/content_38252294.htm。

[3] 李宏兵、翟瑞瑞：《数字经济开启上合组织经贸合作新征程》，中国服务贸易指南网，2023年8月7日，<https://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/yanjiu/pinglun/202308/151734.html>。

织先后推出成员国经典著作互译计划等一批重点项目和民间友好论坛、传统医学论坛等品牌活动，建立上合组织大学、上合组织数字教育联盟等。^[1]此外，上合组织定期举办“上合组织国家文明对话”系列活动，设立“上合组织旅游和文化之都”，推动成员国在旅游线路开发、文化遗产保护等领域建立常态化合作渠道。北京—杜尚别、乌鲁木齐—塔什干等新增航线使新产品、新线路落地成为可能，跨境旅游专列项目将铁路运输与沿线旅游资源创新结合，带来了跨境旅游的新供给。中俄蒙“万里茶道”跨境线路、中哈吉三国共建的“长安—天山廊道”世界遗产旅游带等项目也正在形成越来越大的影响力。^[2]这些合作交流，筑牢了民心相通的社会根基，为全球文明倡议的推进提供了坚实支撑。

2025 年 5 月发布的民调结果显示，全球治理的“上合贡献”获得上合国家民众的高度认可，超过九成受访者期待继续加强经济、科技、安全以及人文交流合作等方面的合作，^[3]展现出强大的民意基础。未来，上合组织将继续推动不同文明间对话，以“上合示范”弘扬全人类共同价值，推动全球文明倡议的推进。

（四）以“上合行动”维护多边合作，保障推进全球治理倡议

上合组织实现了“复合型区域治理平台”的功能升级，^[4]更多关注地区乃至全球治理问题，推动形成了一个全新的治理方式。^[5]它成功地将拥有不同政治制度、历史和文化传统以及经济发展水平的国家团结在一起，充分证

[1] 《驻叶卡捷琳堡总领事罗世雄发表署名文章〈<上合组织是推动构建人类命运共同体的光辉典范〉〉》。

[2] 杨劲松：《推动上合组织旅游交流合作高质量发展》，《中国旅游报》2025 年 9 月 3 日，第 3 版。

[3] 易佳、刘斯尹：《人民日报社国际部和环球时报研究院联合发布民调结果显示：全球治理的“上合贡献”获高度认可》，人民网，2025 年 5 月 27 日，<https://world.people.com.cn/n1/2025/0527/c1002-40488708.html>。

[4] 周秋君：《上合组织为真正多边主义提供样本》，中国贸易救济信息网，2025 年 8 月 13 日，<https://cacs.mofcom.gov.cn/article/gnwjmdt/db/dbqt/202508/185283.html>。

[5] 孙壮志：《中国的全球治理观与上海合作组织的功能定位》，《现代国际关系》2025 年第 7 期，第 23 页。

明了多边合作日益增长的潜力。^[1] 研究认为，当前，全球政治动态从欧盟向上合组织的转变，可能会使政策和外交的中心从欧洲转移到亚洲，从而创造国际关系的新范式。上合组织日益增长的影响力可能会使成员国在制定全球政策方面发挥更大的作用。^[2] 可见，上合组织在维护多边合作、保障推进全球治理倡议方面具有显著的优势。

当前，上合组织以联合国为核心坐标，同步完善内部制度，持续扩大区域影响力。一方面，上合组织始终坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序。从2004年12月2日取得联合国大会观察员地位，到2025年第79届联合国大会第95次全体会议通过“联合国同上海合作组织的合作”决议，上合组织始终强调与联合国系统加强对话、合作与协调的重要性，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。

另一方面，上合组织持续推动制度建设。四个安全机构（应对安全威胁与挑战综合中心、信息安全中心、禁毒中心以及打击跨国有组织犯罪中心）在天津峰会的正式揭牌，标志着上合组织在全球治理制度供给上的再升级。此外，中方提议成立的中国—上合组织能源、绿色产业、数字经济三大合作平台，以及科技创新、高等教育、职业技术教育三大合作中心，将推动上合组织成员国在经贸合作、技术标准、规则协议等领域开展常态化对话交流，为上合组织机制的运行和完善提供有力支撑。着眼于未来，上合天津峰会还通过了《上合组织未来10年（2026—2035年）发展战略》，为区域合作的可持续发展提供了坚实的机制保障。

四、推进四大全球倡议将助力上合组织发展

当前，百年变局加速演进，国际关系动荡变革。特朗普重新执政以来推

[1] 沙夫卡特·米尔济约耶夫：《为全球和平与繁荣而合作》，《人民日报》2025年8月30日，第2版。

[2] Fandy Afriyanto Putra et al., “Power Shifting Global Politics From the European Union (EU) To The Shanghai Cooperation Organization (SCO): A Critical Analysis of the Russian-Ukrainian War,” *Asian Journal of Social and Humanities*, Vol.2, No.9, 2024, pp.1899-1913.

行的掠夺性和破坏性外交政策，显著加剧国际秩序动荡，威胁欧亚秩序稳定。在此背景下，上合组织需要迎难而上，继续担负起为促进欧亚秩序稳定、推进成员国治理而贡献力量的重任，而四大全球倡议为上合组织提供了应对挑战、擘画未来的战略指引与行动框架。

（一）有助于提升凝聚力，建立高层次地区认同

上合组织扩员后，成员国间的内部矛盾，如相互竞争、有时甚至是冲突的利益诉求以及各种非传统威胁等，都可能带来新的挑战。^[1]有观点认为，上合组织在实质上仍只是安全共同体的雏形，因为其强调的是相互信任而非集体认同。^[2]上合组织亟待进一步提升组织凝聚力，建立高层次的地区认同。

四大全球倡议被多次写入国际决议并融入多边发展与治理议程之中，其传递的发展观、安全观、文明观、秩序观深度契合上合组织成员国的现实需求。以全球文明倡议为例，全球民意调查显示其“获得受访者高度认同，90.8%的受访者同意‘尊重多样性是国际社会应遵循的基本原则’，91.8%的受访者同意‘不同文化之间的关系应主要是合作而非对抗’。文明多样性、平等对话、合作共赢等核心理念已成为国际社会普遍共识”。^[3]因此，四大全球倡议的影响力和感染力有助于提升上合组织成员国的向心力、凝聚力，培育成员国之间及成员国和上合组织的情感联系，进而建立高层次认同。四大全球倡议有力回应了各成员国人民对进一步加强交流与合作的期待，将为上合组织构建高层次地区认同提供系统性支撑：以安全之力奠定认同的价值基石，以发展之力夯实认同的物质基础，以文明之力培育认同的情感纽带，以治理之力保障认同的制度框架，共同塑造一个稳固且可持续的地区认同体系。

（二）有助于注入系统性动力，提高行动效能

上合组织未来发展必须回应内外、大小、左右、前后四大关系：与周边

[1] Enayatollah Yazdani, “The Shanghai Cooperation Organization: An Emerging Venue For China’s New Diplomacy,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol.6, No.4, 2020, pp.451-475.

[2] *Ibid.*

[3] 《求是》杂志编辑部：《怎样理解四大全球倡议》，求是网，2025年10月15日，<https://www.qstheory.cn/20251015/c7d241edffb7453daadbce957e94966d/c.html>。

环境及成员国之间的互动关系、大国与小国之间的平衡关系、与其他国际组织的关系、经验积累与反思的关系。^[1] 这要求上合组织必须坚持系统思维、辩证思维、整体思维，否则就可能治标不治本，难以取得长久的治理成效。而四大全球倡议恰恰提供了这样一种思维方式，为上合组织的发展注入了系统性动力。

四大全球倡议共同构成了一个相互联系的有机整体。它有效增强了解决各类全球性问题的系统性、整体性、协同性，不仅为各国共同应对全球性挑战提供了具体思路，也实现了认识论、方法论上的系统突破。^[2] 上合组织作为重要的实践平台，其突破困境的过程将直接受益于四大全球倡议带来的系统性赋能。以倡议为行动指南，上合组织将统筹整合安全、发展、文明、治理各领域的议程，构建起网络协同效应，全面提升行动的效能。

具体实践中，上合组织秉持四大全球倡议的合作导向，不断提升组织的包容性，拓展多边合作新空间，并以机制改革推动四大关系的良好有序发展。从“内外”关系来看，天津峰会的一项重要突破就是取消观察员国和对话伙伴国的分级，统一称为“上合伙伴”，打破了层级壁垒，提升了扩员效率和组织包容性。从“大小”关系来看，上合组织建立了规避西方干涉的独特秩序体系，让区域内较小的成员国获得了提升自身福祉的契机。^[3] 因此，尽管存在批评声音，人们很难不认同上合组织的合作模式是国际关系实践中的一项极其重要的成就，因为它是少数从成立之初就以多边伙伴关系为基础构建的综合性国际组织。^[4] 可见，在处理“大小”关系方面，上合组织是走在世

[1] 曾向红：《上合组织未来发展，需要对内外、大小、左右、前后四大关系作出回答》，观察者网，2025年9月1日，https://www.guancha.cn/zengxianghong/2025_09_01_788476.shtml。

[2] 孙吉胜：《从系统和全局把握践行全球治理倡议》，《人民日报》2025年10月10日，第9版。

[3] Fazlı Doğan and Birol Akgün, “Rethinking the Regime Security and Democratic Development Through the Shanghai Cooperation Organization,” *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Vol.20, No.2, 2025, pp.400-415.

[4] Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organization: Its Role and Place in the Development of Eurasia,” pp.114-124.

界前列的。为适应扩员后的治理需求并提升决策效率，上合组织在坚持“全体一致”传统的基础上，引入分层决策机制：允许部分成员国就特定议题先行达成共识，再提交全体会议，其余成员可自主选择是否参与，从而实现制度刚性与灵活性的有机统一。从“左右”关系来看，“上海合作组织+”是上合组织引领多边主义合作的生动实践。除上合组织正式成员国外，伙伴国及对上合组织感兴趣的其他国家、国际组织等，都可以就特定领域、特定话题与上合组织成员国一起对话，寻求合作。^[1]而以上这些机制的改革与创新，也体现了上合组织对“前后”关系的思考与探索。上合天津峰会的全球治理、区域合作、机制改革三大创新，不仅是对上合组织发展经验的总结，更是对未来 10 年全球格局演变的前瞻。^[2]展望未来，四大全球倡议注入的系统性动力，将持续驱动上合组织在多个领域取得更为丰硕的成果。

（三）有助于拓展视野，夯实伙伴关系网络

上合组织作为国际组织中的新兴行为主体，其视野也必然要求进行全球化的拓展。实践层面来看，由于四大全球倡议回应的是全球南方对独立自主、发展振兴和公道正义的主张，作为践行四大全球倡议的核心平台，上合组织也必须完成从区域视野到全球视野的升华，通过带动广大发展国家，尤其是“一带一路”沿线国家构建更紧密的伙伴关系网络，有效回应全球治理的时代命题。

事实上，习近平主席在上合天津峰会上提出全球治理倡议，即意味着上合组织正从主要关注区域务实合作，向引领全球理念供给和规则制定的方向升级。上合组织在塑造国际秩序规范方面正在发挥关键作用，其影响涉及众多领域。这种良好的发展态势不仅让中亚地区，也让全世界对自由主义全球框架的现实性和持久性产生了重大质疑。^[3]此外，在四大全球倡议的指引下，上合组织正成为欧亚地区国家，尤其是与“上合组织伙伴国”增强战略自主、

[1] 陈建奇：《更好发挥上海合作组织功能》，《光明日报》2025 年 9 月 16 日，第 6 版。

[2] 栾建章、李迎迎：《从天津再出发，上合组织发展的三大突破》，环球网，2025 年 9 月 30 日，<https://opinion.huanqiu.com/article/4OWmanLbR5j>。

[3] Anadi Anadi, “New Regionalism and Norm Creation: A Case of Shanghai Cooperation Organization,” *Journal of Strategic Security*, Vol.17, No.1, 2024, pp.100-111.

实现可持续发展的重要平台。“上合组织+”模式为更多发展中国家提供了机遇，各方通过协同合作，在绿色经济、科技等领域不断推出创新合作方案。当前，美国退出多个多边国际机制的举动加速了广大发展中国家转向内部合作和区域合作的进程，在此历史性转折点上，四大全球倡议赋予的向心力与行动力，必将使上合组织成为凝聚发展中国家力量、维护欧亚乃至整个国际体系稳定的中流砥柱。

五、结语

自 2001 年成立以来，上合组织为推进成员国之间的合作、促进欧亚地区的稳定作出了重要贡献。上合组织的发展历程与“上海精神”内在地契合全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议的核心要义。2025 年 9 月，习近平主席在上合组织天津峰会上提出全球治理倡议既是对上合组织在促进全球治理和地区治理过程中所扮演重要角色的肯定，也是对其在未来推进全球治理和地区治理中再接再厉的期待。上合组织是推进四大全球倡议的先行示范者和关键平台。同时，四大全球倡议也为上合组织的发展注入了新的动力，为上合组织在变乱交织的世界中提升组织凝聚力、提高行动效能、拓宽合作网络指明方向和提供系统性支撑。总而言之，四大全球倡议的提出离不开对上合组织发展历程的提炼总结，而其推进同时又给上合组织的发展赋予全新动力。双方具有相互促进、双向赋能的关系，这种“相互成就”的格局将推动全球治理与地区治理协同共进、取得更多实效。

【责任编辑：肖莹莹】

美国关税战背景下 东盟国家的困境与应对^{*}

□ 查 雯

〔提 要〕特朗普政府以“公平贸易”为名推行“对等关税”政策，对东盟国家产生巨大冲击。东盟未能形成统一的谈判框架，部分成员国通过单方面让步达成对美贸易协议。虽然短期贸易困境得到缓解，但东盟国家依然面临对美贸易环境不确定、经济转型难度增加、“选边站”压力加大、东盟整体性与中心性受损等中长期挑战。“对等关税”政策不仅将影响特朗普第二任期“印太战略”在东南亚的实施，也将影响东盟与中国关系以及区域一体化建设。如果应对得当，“对等关税”冲击有望被转化为地区合作深入发展的催化剂。

〔关 键 词〕对等关税、区域一体化、东盟国家对外战略

〔作者简介〕查雯，外交学院国际关系研究所教授

〔中图分类号〕F114.46

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0042-23

2025年4月2日，特朗普签署第14257号总统行政令，宣布从2025年4月5日起，对所有国家加征10%关税，对特定国家从4月9日起，实施更高的“对等关税”。需要强调的是，“对等”并非指与贸易对象国对美关税税率保持一致。根据美国贸易代表办公室的说明，“对等关税”是基于美国与贸易对

^{*} 本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目“特朗普2.0时代东盟国家战略选择研究”（编号：3162025ZYKC02）的阶段性研究成果。

象国进出口总额、进口需求对价格的弹性、关税向价格的传导系数计算得出的，能够使美国与贸易对象国之间“双边贸易逆差归零的关税水平”。^[1]这一计算方法将美国贸易逆差简单地归因于关税水平，忽略了国家间技术差距、比较优势以及全球价值网络等结构性因素，引发了极大的争议。^[2]“对等关税”政策也将东盟国家推上了“火线”，东盟国家中仅有新加坡及东帝汶获得了10%的基准税率，其他国家则被加征了17%至49%不等的关税。^[3]

东盟各国旋即与特朗普政府进行了密集的双边贸易谈判，此后越南、印尼、菲律宾、马来西亚、泰国和柬埔寨先后宣布与美国达成共识。2025年7月31日，特朗普签署第14326号行政令，对部分国家重新设定关税标准。^[4]与美国达成贸易协议的东盟国家获得了19%至20%的税率，与4月2日相比有了明显下降。在特朗普政府的极限施压下，东盟国家作出了怎样的让步？背后又有何种考量？“对等关税”政策将给东盟带来什么样的长期影响？东盟国家又将如何应对？这是本文旨在回答的问题。

一、东盟国家对美国“对等关税”政策的认知与回应

东盟是美国贸易逆差的主要来源地区之一。根据美国贸易代表办公室发

[1] United States Trade Representative, “Reciprocal Tariff Calculations,” April 2, 2025, https://ustr.gov/sites/default/files/files/Issue_Areas/Presidential%20Tariff%20Action/Reciprocal%20Tariff%20Calculations.pdf.

[2] Robert Z. Lawrence, “‘Reciprocal’ Tariffs: What Are They Really for,” Peterson Institute for International Economics, August 2025, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/2025/reciprocal-tariffs-what-are-they-really>.

[3] The White House, “Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits,” April 2, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>.

[4] The White House, “Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates,” July 31, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates/>.

布的数据，2024 年美国对东盟国家货物贸易逆差为 2285 亿美元，较 2023 年增加了 12.3%，占美国货物贸易总逆差的 20.18%。虽然就服务贸易而言，美国对东盟保持顺差，但仅为 260 亿美元，且较 2023 年减少了 5.1%。^[1] 特朗普上任后，美国是否会对东盟商品广泛征收关税，成为地区国家关注的焦点。2025 年 3 月 18 日，美国财政部长贝森特在接受采访时使用了“肮脏 15”（Dirty 15）的表述，认为有 15% 的经济体与美国的贸易额庞大，同时对美国产品征收高额关税并设置非关税壁垒，^[2] 这一表态向东盟国家发出了预警。为此，一些东盟国家采取了预防措施，例如，越南早在 3 月 26 日就宣布削减美国液态天然气、汽车等产品关税。^[3]

尽管如此，东盟国家显然低估了特朗普政府的贸易保护主义倾向，及其可能对东盟国家产生的冲击。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所（ISEAS）在 2025 年 1 月 3 日至 2 月 15 日间针对东盟国家战略精英开展的调查显示，当被问及“在推动全球自由贸易议程方面，你最信任谁时”，依然有 19% 的受访者选择了美国，选择东盟和中国的受访者分别占 23.8% 和 20.6%。^[4] 当被问及“如果被迫在中美之间选边，东盟将如何选择”时，52.3% 的受访者选择了美国，而 2024 年调查中选择美国的受访者仅占 49.5%。调查还显示，东盟国家更担心“大国间的经济紧张关系升级”，^[5] 但并未预料到东南亚会成为受美国“对等关税”冲击最严重的地区之一。美国战略与国际问题研究中心（CSIS）的分析也指出，越南民众和精英曾认为特朗普回归后会对中国更

[1] Office of the United States Trade Representative, “Southeast Asia & Pacific,” <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific>.

[2] Kevin Breuninger, “The ‘Dirty 15’ Percent: Some Countries Will Take a Harder Hit from Trump’s Tariffs,” CNBC, March 31, 2025, <https://www.cnbc.com/2025/03/31/trump-tariffs-dirty-15-reciprocal-retaliation.html>.

[3] Khanh Vu, “Vietnam to Cut Duties on US Imports, Approve Starlink as Trump Tariff Decision Looms,” Reuters, March 26, 2025, <https://www.reuters.com/markets/asia/vietnam-says-cut-tariffs-several-us-products-2025-03-26/>.

[4] ISEAS Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report,” <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/03/The-State-of-SEA-2025-1.pdf>, p.38.

[5] *Ibid.* p.15, p.46.

严厉，对美越关系有利，但“对等关税”政策使越南感到自己遭到了“背叛”。^[1]

特朗普第 14257 号行政令规定的超出外界预期的关税税率，在东盟国家间引发了激烈回响和不满。^[2] 对于该政策的成因，东盟国家普遍认为“对等关税”不仅是贸易不平衡和美国国内政治的产物，也是大国竞争的产物。马来西亚总理安瓦尔就指出，关税、出口限制和投资壁垒已经成为地缘政治竞争的尖利工具。^[3] 新加坡总理黄循财也表示，美国推出“对等关税”政策的“主要关切”是中国。^[4] 在东盟国家看来，自己成为大国竞争的“附带伤害”，受到了不公平的惩罚。^[5] 正是基于这样的认知，东盟国家一致认为，通过谈判解决与美国贸易争端的可能性很大。同时，东盟国家也深刻认识到，美国关税政策不仅影响其经济增长，还将导致地区产业链重构，冲击东盟国家经济增长模式。“对等关税”政策出台后，马来西亚国家银行将 2025 年经济增长预期从 4.5%~5.5% 调低至 4%~4.8%，^[6] 新加坡也将经济增长预期从 1%~3% 下调到了 0%~2%。^[7] 近年来，随着产业链的转移，东盟国家从来自中国的直

[1] Gregory B. Poling, “Southeast Asia Navigates Trump’s Return: Quick Deals, Lasting Dread,” CSIS, October 6, 2025, <https://www.csis.org/analysis/southeast-asia-navigates-trumps-return-quick-deals-lasting-dread>.

[2] Hai Hong Nguyen, “Parsing ASEAN’s Response to President Trump’s ‘Reciprocal’ Tariffs,” The Diplomat, April 8, 2025, <https://thediplomat.com/2025/04/parsing-aseans-response-to-president-trumps-reciprocal-tariffs/>.

[3] John Power, “Malaysia’s Anwar Warns of Weaponised Trade as Trump’s Tariffs Loom,” Aljazeera, July 9, 2025, <https://www.aljazeera.com/economy/2025/7/9/malysias-anwar-warns-of-weaponised-trade-as-trump-tariffs-loom>.

[4] Lawrence Wong, “Ministerial Statement by PM Lawrence Wong on the US Tariffs and Implications,” Prime Minister’s Office Singapore, April 8, 2025, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/Ministerial-Statement-by-PM-Lawrence-Wong-on-the-US-Tariffs-and-Implication>.

[5] Ben Bland, “In Southeast Asia, Trump Reinforces Worst Fears about the US,” Chatham House, March 17, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/03/southeast-asia-trump-reinforces-worst-fears-about-us>.

[6] Bank Negara Malaysia, “Malaysia’s Economy Remains on a Strong Footing and Is Projected to Grow between 4%-4.8% in 2025,” July 28, 2025, <https://www.bnm.gov.my/-/gdp25f>; “Outlook and Policy in 2025,” March 24, 2025, https://www.bnm.gov.my/documents/20124/17523401/emr2024_en_ch2.pdf.

[7] Ministry of Trade and Industry Singapore, “Singapore’s GDP Grew by 3.8 Per Cent in the First Quarter of 2025. MTI Downgrades Singapore’s GDP Growth Forecast for 2025 to 0.0 to 2.0 Per Cent,” April 14, 2025, <https://www.mti.gov.sg/newsroom/singapore-s-gdp-grew-by-3-8-per-cent-in-the-first-quarter-of-2025--mti-downgrades-singapore-s-gdp-growth-forecast-for-2025-to--0-0-to-2-0-per-cent-/>.

接投资（FDI）以及对美出口的快速攀升中同时受益。然而，这一增长模式维系的前提是，相对于中国，东盟国家的产品可以以更低的关税进入美国市场。分析指出，特朗普第 14257 号行政令一旦实施，将动摇这一增长模式。^[1]虽然 4 月 9 日特朗普再次签署行政令，暂停了对多数国家原定于同日起生效的“对等关税”，为期 90 天。^[2]但对美出口关税的不确定依然对东盟国家产生了立竿见影的影响。虽然 2025 年越南吸引 FDI 依然保持了较为强劲态势，^[3]但在“对等关税”政策出台的当月，该国新增 FDI 环比下降 30%，同比下降 8%。^[4]更重要的是，“对等关税”的出台扰乱了基于规则的多边贸易体系。虽然新加坡仅被征收了 10% 的关税，但外长维文指出，“对等关税”政策“从根本上动摇了世界贸易体系的基本支柱”，如果多边贸易体系被双边贸易安排取代，这对小国将极为不利，像新加坡这种对全球贸易高度敏感的小国将首当其冲。^[5]

鉴于潜在的经济风险以及东盟国家与美国之间的实力不对称，“对等关税”出台后，东盟国家不约而同地放弃了对美国采取报复措施。4 月 10 日，东盟各国经济部长召开线上会议并发表联合声明，肯定了美国作为东盟全面战略伙伴在地区架构中发挥的重要作用，承诺不会对美国采取任何报复措施，并呼吁在《东盟—美国贸易和投资框架协议》以及《扩展经济合作工作计划》

[1] Susannah Patton and Robert Walker, “Trump Tariff Tilt Southeast Asia towards China,” East Asia Forum, September 23, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/09/23/trump-tariffs-tilt-southeast-asia-towards-china/>; Samady Ou, “Southeast Asian Nations Caught in US-China Tensions,” The Jakarta Post, February 17, 2025, <https://opinion.inquirer.net/180994/southeast-asian-nations-caught-in-us-china-tensions>.

[2] The White House, “Modifying Reciprocal Tariff Rates to Reflect Trading Partner Relation and Alignment,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-trading-partner-retaliation-and-alignment/>.

[3] “Vietnam’s FDI Disbursement up 8.9 pct in First 11 Month,” Xinhuanet, December 12, 2025, <https://english.news.cn/20251208/108464d54c3d49cb9b4f1354d0555ea6/c.html>.

[4] Laurie Chen, Emily Green and Francesco Guarascio, “US Tariff Pause on Beijing Puts Pressure on ‘China-Plus-One’ Countries,” Reuters, May 13, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-tariff-pause-beijing-puts-pressure-china-plus-one-countries-2025-05-13/>.

[5] Owen Walker, “Singapore Warns End of Free Trade Era ‘Very Hostile’ for Small Nation,” Financial Times, April 8, 2025, <https://www.ft.com/content/31dc3980-ef69-4046-a255-f9d6b67a36a2>.

的框架下，通过对话解决美国对贸易问题的关切。^[1] 尽管如此，据马来西亚投资、贸易和工业部透露，特朗普政府坚持双边对话，拒绝与作为地区集团的东盟谈判，^[2] 想借此对东盟国家分而治之、逐个击破。与此同时，东盟国家也未能协调或形成集体谈判框架。事实上，在4月10日东盟经济部长会议阐明上述立场之前，部分成员国已经分头宣布降低美国产品关税并寻求双边谈判。^[3] 经过与美国的双边磋商，柬埔寨、印尼、马来西亚、泰国、越南获得了较大幅度的关税下调，同时也对美国做出了大幅让步，主要体现在以下方面。

第一，承诺购买美国产品、扩大对美投资。根据越美2025年10月26日发布的联合声明，越南企业最终与美国公司签署了20份谅解备忘录，承诺采购总价值29亿美元的美国农产品，以及总价值80亿美元的50架波音飞机。^[4] 还有消息称，越南将采购至少24架F-16战斗机，一旦达成，这将是美越之间规模最大的军售协议。^[5] 印尼国家石油公司等企业也与美国企业签署了总价值340亿美元的商业合作协议，^[6] 其中包括32亿美元的飞机、45亿美元的农产品以及150亿美元的能源产品。^[7] 泰国承诺将在五年内把对美贸易顺

[1] “Joint Statement of the ASEAN Economic Ministers on the Introduction of Unilateral Tariffs of the United States,” ASEAN Secretariat, April 10, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/04/04-Special-AEM-Joint-Statement-Unilateral-Tariffs-Adopted.pdf>.

[2] “US Prefer One-on-One Talks, Refuses ASEAN Bloc in Tariff Negotiations-MITI,” Bernama, May 8, 2025, <https://www.nst.com.my/business/economy/2025/05/1213449/us-prefer-one-one-talks-refuses-asean-bloc-tariff-negotiations-miti>.

[3] William Jones, “ASEAN Unity Cracks under Trump Tariff Pressure,” East Asia Forum, August 27, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/08/27/asean-unity-cracks-under-trump-tariff-pressure/>.

[4] The White House, “Joint Statement on a United States-Viet Nam Framework for an Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-vietnam-framework-for-an-agreement-on-reciprocal-fair-and-balanced-trade/>.

[5] Mike Firn, “Vietnam Agrees to Buy US F-16 Fighters, Defense Website Says,” RFA, April 21, 2025, <https://www.rfa.org/english/vietnam/2025/04/21/us-f16-fighter-jet-sale/>.

[6] 《印尼美国达成协议，印尼企业将增加购买美国商品》，联合早报网站，2025年7月9日，<https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20250709-7111471>。

[7] The White House, “Joint Statement on Framework for United States-Indonesia Agreement on Reciprocal Trade,” July 22, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/07/joint-statement-on-framework-for-united-states-indonesia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

差缩减 70%，^[1] 其与美国达成的协议框架规定，泰国将采购总价值 188 亿美元的飞机，还将每年采购 26 亿美元的农产品和 54 亿美元的能源产品。^[2] 柬埔寨承诺采购 10 架波音 737 MAX 8 客机，并保留追加采购 10 架的选购权。^[3] 马来西亚的采购与投资承诺规模最大：采购 30 架飞机，同时保留追加 30 架的选购权；采购价值 1500 亿美元的设备，用于该国半导体、航空航天和数据中心领域；每年购买 34 亿美元的液化天然气；采购价值 2.041 亿美元的煤炭与通信产品服务；对美国进行 700 亿美元的投资。^[4]

第二，同意取消关税和非关税壁垒，改善美国企业的市场准入条件。越南和柬埔寨均承诺取消所有美国商品的进口关税，^[5] 其中柬埔寨已经落实完成。^[6] 印尼也同意取消 99% 美国进口商品的关税，降低对美国产品的非关税壁垒，具体措施包括承认符合美国联邦机动车安全和排放标准的汽车、接受美国食品药品监督管理局签发的认证以及药品和医疗器械的上市许可、取消美国食品和农产品的进口许可等。马来西亚承诺对美国工业制成品提供显著的优惠市场准入，对美国农产品提供开放市场，比如简化清真与工厂注册要

[1] “Thailand Details Concessions to US for Reduced Import Tariffs,” The Nation, August 1, 2025, <https://www.nationthailand.com/business/economy/40053429>.

[2] The White House, “Joint Statement on a Framework for United States-Thailand Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-a-framework-for-a-united-states-thailand-agreement-on-reciprocal-trade/>.

[3] “1 August 2025-Special Market Update-U.S. Modifies Tariff on Cambodia to 19%,” B2B Cambodia, August 1, 2025, <https://b2b-cambodia.com/news/1-august-2025-special-market-update-us-modifies-tariff-on-cambodia-to-19/>.

[4] The White House, “Joint Statement on United States-Malaysia Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-malaysia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

[5] Bill Hayton, “Vietnam’s Tariff Deal with Trump Reflects Balancing Act between US and China,” Chatham House, July 10, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/07/vietnams-tariff-deal-trump-reflects-balancing-act-between-us-and-china>.

[6] The White House, “Joint Statement on United States-Cambodia Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-cambodia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

求等。^[1] 泰国同样取消了 99% 美国商品的进口关税，并简化美国商品的卫生检疫、海关程序，实施“先放行后审查”制度，同时为美国企业投资提供快速审批通道与激励措施。值得注意的是，在数字经济领域，虽然东盟早已于 2023 年开启了《东盟数字经济框架协议》（DEFA）谈判，旨在为成员国在数字贸易、跨境数据流、电子商务等领域建立统一的规则框架。但由于协议尚未签署，东盟国家在对美谈判的过程中采取了单独行动。例如，马来西亚同意不再要求美国社交媒体平台和云服务提供商向该国普遍服务基金（USP）缴纳 6% 的加权净收入，^[2] 泰国承诺为亚马逊网络服务（AWS）和谷歌云等美国数字服务企业提供为期两年 5% 的税率减免。^[3]

第三，承诺打击转口贸易，严格执行原产地原则。特朗普 2025 年 7 月 31 日的第 14326 号行政令明确指出，经美国海关及边境保卫局认定的转口商品，将面临 40% 的额外关税及其他罚款或处罚。转口贸易也是美国与东盟国家谈判的重点内容之一，作为协议的一部分，上述五个东盟国家都在打击转口贸易和执行原产地原则方面对美国作出了承诺。泰国计划将区域价值含量门槛从通常的 40% 提高至 50%，以确保商品真正原产于泰国，泰国海关总署还将加强对重点商品的检查，尤其是太阳能电池板等被美国提示为高风险的产品。^[4] 马来西亚则宣布取消部分机构的授权，该国投资、贸易和工业部将成为唯一签发对美出口商品原产地证书的部门，以加强审核。^[5]

[1] The White House, “Joint Statement on United States-Malaysia Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-malaysia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

[2] “USP Fund Contribution Waived for Cloud Service Providers and Social Media Platforms from United States,” Lexology, August 6, 2025, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3f04c417-640f-4e64-a9ea-a97d23d1e5f8>.

[3] “Thailand Details Concessions to US for Reduced Import Tariffs.”

[4] “Thailand Agrees to US Terms, Adopts 50% RVC to Curb Chinese Goods,” The Nation, August 5, 2025, <https://www.nationthailand.com/business/economy/40053598>.

[5] Syafiqah Salim and Luqman Amin, “MITI to be Sole Issuer of Certificates of Origin for Exports to US Starting May 6,” The Edge Malaysia, May 5, 2025, <https://theedgemalaysia.com/node/753968>.

第四，承诺加强与美国在供应链安全方面的合作。印尼和马来西亚均明确承诺取消关键矿产对美出口限制。2025 年 10 月，特朗普访问马来西亚参加东盟峰会期间，美国还与马来西亚和泰国分别签署了“关于多元化全球关键矿产供应链与促进投资的合作谅解备忘录”，要求加强美马、美泰在关键矿产勘探、开采、加工、提炼、回收与再利用方面的贸易与投资。^[1] 有资料显示，马来西亚拥有 1610 万吨稀土储量，此前马来西亚一直禁止稀土原矿的出口，^[2] 而泰国也有 40 种矿产资源，包括稀有锂和石英，可用于太阳能电池板、电动汽车电池等高科技产品的制造。^[3] 可见，特朗普政府正试图通过“对等关税”政策改写东南亚的资源版图。

第五，地区政治与安全议题也被牵扯到贸易谈判之中。泰柬爆发边境冲突后，特朗普曾致电两国领导人，以暂停贸易谈判威胁两国实现停火。^[4] 马来西亚官方也承认，其在调解泰柬冲突中发挥的积极作用促进了马来西亚与美国的贸易谈判。^[5] 这说明，在暂停对外援助的背景下，关税胁迫已经成为

[1] The White House, “Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of Malaysia Concerning Cooperation to Diversify Global Critical Minerals Supply Chains and Promote Investments,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-malaysia-concerning-cooperation-to-diversify-global-critical-minerals-supply-chains-and-promote/>; “Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Thailand Concerning Cooperation to Diversify Global Critical Minerals Supply Chains and Promote Investments,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-kingdom-of-thailand-concerning-cooperation-to-diversify-global-critical-minerals-supply-cha/>.

[2] “Trump Strikes Deals on Trade, Critical Minerals in Southeast Asia,” Reuters, October 27, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-sign-trade-deals-with-cambodia-malaysia-trump-says-2025-10-26/>.

[3] “Thailand Sits on US\$1.20 Quadrillion Worth of Rare Minerals,” The Star, June 14, 2024, <https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2024/06/14/thailand-sits-on-us120-quadrillion-worth-of-rare-minerals>.

[4] Panu Wongcha-Um and Poppy McPherson, “Exclusive: Trump’s Call Broke Deadlock in Thailand-Cambodia Border Crisis,” Reuters, July 31, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/trumps-call-broke-deadlock-thailand-cambodia-border-crisis-2025-07-31/>.

[5] “Malaysia’s Role in Cambodia-Thailand Ceasefire Contributes Positively to US Tariff Talks,” Bernama, August 1, 2025, <https://www.bernama.com/lite/news.php?id=2452220>.

特朗普政府重塑在东南亚地区政治影响力的主要抓手，同时也是特朗普积累个人政治资本的重要手段之一，他在联合国大会的讲话中宣布自己终结了包括泰柬冲突在内的“七场战争”。^[1] 同时这也证明，东盟国家处于一场实力极不对称的博弈中，美方可以随时引入新议题影响谈判的走向和进度，东盟国家则迫切希望通过一切可能的让步达成对美贸易协议，柬埔寨首相洪玛奈甚至正式提名特朗普为诺贝尔和平奖候选人。

值得注意的是，“对等关税”政策给东南亚国家带来的影响是不均衡的。除了上述五个东盟国家，新加坡及东帝汶维持了 10% 的基准税率，而文莱的关税税率反而从 24% 增加至 25%，老挝和缅甸的税率则依然处于 40% 的较高水平。缅甸提出将现行 88% 的对美关税降至 0% ~ 15%，同时期待美国将对缅甸关税税率降低至 0% ~ 7%，但并未达到特朗普政府的要求。^[2] 让外界普遍感到意外的是，作为美国在本地区的重要盟友之一，美国对菲律宾的关税税率从最初的 17% 增加至 19%。菲律宾参议员潘菲洛·拉克森表示，鉴于美国 and 菲律宾数十年的盟友关系，这一税率是“最大的侮辱”。^[3] 特朗普政府的强硬立场也体现了其力图筑牢新关税体系，避免菲律宾等盟友利用输美关税优势从中渔利的考量。在处理与盟友的关系时，特朗普政府要获得安全与经济利益的“双赢”。

二、集体行动的困境：东盟国家的抉择与考量

美国“对等关税”政策出台后，马来西亚总理安瓦尔第一时间通过社交媒体表示，作为东盟轮值主席国，马来西亚将协调成员国就“对等关税”问

[1] Ivana Kottasova, “Checking in on the ‘Seven Un-endable Wars’ Trump Did (not) End,” CNN, September 25, 2025, <https://www.cnn.com/2025/09/24/world/seven-unendable-wars-trump-intl>.

[2] “Myanmar Remains Upbeat on Trade Talks Despite 40% Trump Tariffs,” Center for WTO and International Trade, August 4, 2025, <https://wtocenter.vn/tin-tuc/28405-myanmar-remains-upbeat-on-trade-talks-despite-40-trump-tariffs>.

[3] Raissa Robles, “Is Philippines Getting Short End of US Tariff Stick? 19% Rate Slammed as ‘Worst Insult’,” South China Morning Post, July 23, 2025, <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3319331/philippines-getting-short-end-us-tariff-stick-19-rate-slammed-worst-insult>.

题采取集体回应。但此后的发展证明，与美国的双边谈判成为东盟国家解决关税问题的主要手段。东盟国家之所以搁置集体行动，并不惜通过一系列让步快速与特朗普政府达成贸易协议，背后主要有四个原因。

第一，特朗普政府差异化的关税税率成功分化了东盟，削弱了其采取集体行动的基础。根据 2025 年 4 月 2 日公布的“对等关税”标准，菲律宾的税率仅为 17%，菲律宾政府乐观地认为，较低的对美出口关税有利于吸引外国投资，一些跨国公司也透露了将生产线从越南等东盟国家迁往菲律宾的意向，^[1] 该国经济区管理署甚至将“对等关税”政策称为菲律宾的“战略机遇”。^[2] 菲律宾还期待凭借盟友身份争取到美国的关税优待，总统马科斯于 7 月 20 日访问美国并与特朗普会面，但出乎菲律宾国内预料的是，谈判没有取得突破。此外，4 月 2 日的第 14257 号行政令明确对贸易对象发出威胁，称如果后者采取针对美国的报复措施，美国将进一步提高关税税率和征税范围，这也动摇了东盟国家据理力争的决心。

第二，不同东盟国家对美国的经济依赖程度不同，这加剧了成员国之间的利益分化。其中，越南和柬埔寨对美国市场的依赖程度最高。2024 年，越南对美出口占该国 GDP 的比例为 28.65%，柬埔寨也高达 27.18%。^[3] 特朗普签署第 14257 号行政令当天，越南单方面宣布取消美国产品关税，柬埔寨也将美国产品关税削减至 5%，以展现对美谈判诚意。^[4] 相比之下，马来西亚对美出口占该国 GDP 的比例较低（12.44%），泰国（12.02%）和新加坡（7.89%）次之，而老挝（4.86%）、菲律宾（3.08%）、印尼（2.01%）、文莱（1.54%）、

[1] Ayesha Rascoe, “Nike and Other Companies Manufacturing in Southeast Asia Consider Their Next Move,” NPR, April 6, 2025, <https://www.npr.org/2025/04/06/nx-s1-5352927/nike-and-other-companies-manufacturing-in-southeast-asia-consider-their-next-move>.

[2] “PEZA on US 17% Tariff on PH: Welcome Opportunity Despite Challenges,” GMA News, April 4, 2025, <https://www.gmanetwork.com/news/money/companies/941644/peza-on-us-17-tariff-on-ph-welcome-opportunity-despite-challenges/story/>.

[3] 对美出口数据参见 Office of the United States Trade Representative, “Southeast Asia & Pacific,” <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific>; GDP 数据参见 World Bank, “GDP (Current US\$),” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

[4] William Jones, “ASEAN Unity Cracks under Trump Tariff Pressure,” August 27, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/08/27/asean-unity-cracks-under-trump-tariff-pressure/>.

缅甸（0.88%）则更为有限。结合特朗普第 14257 号行政令下的不同税率，东盟国家与美国通过谈判解决关税争端的紧迫性不同。与此同时，东盟各国也因经济体量与贸易总量的巨大差异，具有不同的谈判筹码，因此无法在短时间内协调政策立场。值得注意的是，印尼对美国市场的经济依赖相对有限，却成为最早与特朗普政府达成关税协议框架的国家，双方还发布了联合声明。对特朗普政府而言，率先与印尼这一区域大国达成协议具有示范意义，既展示出美国贸易政策的可协商性，也可向其他东盟国家传导压力。对普拉博沃政府而言，该协议兼具外交象征意义与国内政治价值。普拉博沃上任后积极推动印尼参与全球事务，将快速与美国达成协议视为新政府外交能力的重要体现。^[1] 印尼政府也期望通过争取较低的输美关税，增强该国对国际投资的吸引力。^[2] 然而，谈判结果亦反映出印尼预判的不足。随着其他地区国家陆续与美国达成类似协议，19% 的关税水平逐渐成为区域内的普遍标准，印尼的领先优势迅速消解，反而因在关键矿产出口、技术标准等领域让步较多，而受到国内外批评。^[3] 此后，印尼提出要与美国就协议的具体内容重新开启谈判，^[4] 直至 2026 年 1 月才就最终协议达成共识。^[5]

第三，东盟国家均试图在区域竞争中保持优势，致使合作动力不足。一些东盟国家因产业和出口结构相似，在对外贸易中存在明显的竞争关系。以

[1] Lucas Myers, “Indonesia’s Foreign Policy Under Prabowo: Still Free But More Active?,” *The Diplomat*, March 19, 2025, <https://thediplomat.com/2025/03/indonesias-foreign-policy-under-prabowo-still-free-but-more-active/>.

[2] Maria Monica Wihardja and Siwage Dharma Negara, “What the Weak Must Suffer: Indonesia’s High-Cost Trade Deal with the US,” *Fulcrum*, July 31, 2025, <https://fulcrum.sg/what-the-weak-must-suffer-indonesias-high-cost-trade-deal-with-the-us/>.

[3] Riandy Laksono, “Signed, Sealed, Misunderstood: Indonesia’s Blind Leap into the US Trade Deal,” *Indonesia at Melbourne*, August 7, 2025, <https://indonesiatmelbourne.unimelb.edu.au/signed-sealed-misunderstood-indonesias-blind-leap-into-the-us-trade-deal/>.

[4] Andrea Shalal, “US Trade Deal with Indonesia at Risk of Collapse, US Official Says,” *Reuters*, December 10, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-trade-deal-with-indonesia-risk-collapse-us-official-says-2025-12-10/>.

[5] “Prabowo, Trump Expected to Sign Indonesia-US Tariff Deal by January End,” *Antara News*, January 7, 2026, <https://en.antaranews.com/news/398758/prabowotrup-expected-to-sign-indonesia-us-tariff-deal-by-january-end>.

柬埔寨为例，其对美出口中，超过半数为服装、鞋类和旅行箱包，同类产品
在越南等国的对美出口中也占显著比例。柬埔寨劳动与职业培训部部长兴索
（Heng Sour）指出，如果美国放松了对其他国家的关税，而柬埔寨没有获得
关税减免，那么柬埔寨就将面临挑战。^[1] 印尼对美国市场依赖程度相对较低，
但也担心如果美国市场关闭，廉价商品将大量涌入印尼市场，冲击本土产业。
2024 年底印尼纺织业巨头 Sritex 宣布破产，约 2 万名工人面临失业。印尼
媒体将之归因于“输入性通货紧缩”。^[2] “对等关税”出台后，印尼贸易部
颁布了四项应对措施，包括加强对美谈判，出口目的地多元化，优化现有贸
易协定，以及充分利用 WTO 的反倾销措施，加强对进口商品的监管，防止其
他国家产品因进入美国市场受阻而涌向印尼。就吸引投资而言，自 2017 年
中美贸易摩擦加剧以来，跨国企业普遍推行“中国 +1”战略，越南吸引 FDI 从
2017 年的 141 亿美元增加至 2024 年的 201.7 亿美元。同一时期内，新加坡
吸引 FDI 更是从 853.7 亿美元飙升至 1433.77 亿美元，柬埔寨、印尼、马来
西亚、泰国也实现了不同幅度的增长。^[3] 在这一背景下，东盟国家迫切希望
与美国就关税安排达成共识，以降低对美贸易环境的不确定性，继续保持自
身的投资吸引力。在应对美国关税胁迫时，东盟国家实际上陷入了“囚徒困境”，
彼此间合作的动力不足。

三、东盟国家面临的中长期挑战

东盟国家做出的政策调整，是在特朗普政府极限施压下的无奈选择。虽

[1] “Cambodian Labour Minister Responds to US Tariff Increase, Explains Impact on Workers and Citizens,” Khmer Times, April 3, 2025, <https://www.khmertimeskh.com/501664594/cambodian-labour-minister-responds-to-us-tariff-increase-explains-impact-on-workers-and-citizens/>.

[2] Revo M, “Sritex dan ‘Malapetaka’ Tekstil Dunia: Semua Gara-Gara China,” CNBC Indonesia, October 30, 2024, <https://www.cnbcindonesia.com/research/20241030075606-128-584081/sritex-dan-malapetaka-tekstil-dunia-semua-gara-gara-china>.

[3] “Flow of Inward Foreign Direct Investment (FDI) to ASEAN Countries (in Million US\$),” ASEANstats, <https://data.aseanstats.org/indicator/FDI.AMS.TOT.INF>.

然部分国家摆脱了眼下的贸易困境，但依然面临以下中长期挑战，这也将继续推动地区国家做出更深刻的变革。

第一，东盟国家的对美贸易环境依然面临极大的不确定性。其中，“对等关税”是否能减少美国对东盟国家的贸易逆差是最大的疑问。2025年1至8月，美国对越南货物贸易逆差为1129.96亿美元，较2024年同期反而增加了45.6%。^[1] 由于对美贸易协议不具有约束性，未来美国依然有上调关税的可能，特朗普政府也通过刻意创造不确定性来确保美国长期在贸易问题上处于优势地位。^[2] 此外，特朗普政府对“转口贸易”的界定标准并不清晰，美方强调的“转口贸易”不仅包括“绕道”出口美国的中国产品，还包括含有较高中国成分的产品，且标准不断调整。这不仅会严重扰乱中国与东盟国家之间的产业分工，还将把东盟国家长期置于美国政府的监管压力之下，^[3] 同时将增加企业的合规成本。

第二，作为权宜之计的对美贸易协议和东盟国家的长期发展目标之间存在矛盾。从国内经济发展来看，单方面削减对美关税和非关税壁垒，将加大东盟国家本土行业的市场竞争压力。以印尼为例，实现粮食自给自足是普拉博沃的标志性政策主张之一。^[4] 然而，一旦印尼取消对美关税和非关税壁垒，廉价美国农产品的涌入将冲击印尼农业，影响普拉博沃政策目标的实现。^[5] 对美贸易协议还给东盟国家的产业结构升级设置了障碍。印尼自2020年起开

[1] The U.S. Census Bureau, “Trade in Goods with Vietnam,” <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5520.html>.

[2] Matthias Marrihjs, “U.S.-EU Trade Deal Avoid a Tariff War, But Deepens European Dependence,” Council on Foreign Relations, July 30, 2025, <https://www.cfr.org/article/us-eu-trade-deal-avoids-tariff-war-deepens-european-dependence>.

[3] Rebecca Tan, Wilawan Watcharasakwej and Lyric Li, “Inside Thailand’s Frantic Effort to Close Tariff Loopholes to the U.S.,” The Washington Post, August 14, 2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2025/08/14/thailand-tariff-transshipment-us-china-trade-war/>.

[4] Salfulbahri Ismail and Louisa Tang, “Indonesia President Prabowo’s Quest for Food Security Faces Challenges,” February 24, 2025, <https://www.channelnewsasia.com/asia/indonesia-food-security-challenges-ageing-farmers-prabowo-agenda-4956151>.

[5] Klaus Heinrich Raditio, “Indonesia’s Trump Tariff Deal Reinforces the United States’ Old Image in Southeast Asia,” East Asia Forum, September 4, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/09/04/indonesias-trump-tariff-deal-reinforces-the-united-states-old-image-in-southeast-asia/>.

始禁止镍矿出口，以发展本土加工产业，同样受到出口管制的还有铜精矿和铝土矿。但作为对美贸易协议的一部分，印尼同意对美国取消关键矿产的出口禁令，这使印尼政府失去了一个吸引 FDI、促进技术转移的政策工具。就对外经济合作而言，对美贸易协议将在一定程度上阻碍东盟发展平衡且多元化的贸易关系。东盟国家承诺增加美国产品进口，必然形成替代和挤压效应，印尼就计划减少从中东的石油进口。^[1] 而其他国家与特朗普政府的贸易协议也在挤压东盟国家产品的市场份额。作为与美国贸易协议的一部分，日本承诺调整大米进口配额在不同国家间的分配，增加对美国大米的进口。2024 年，日本的免税大米进口配额中美国占 44.9%，泰国占 37.1%。但根据最新的美日协议，日本计划在保持总配额不变的前提下，将美国的配额再增加 75% 以上，泰国的配额则将被压缩。^[2]

第三，“对等关税”政策的实施将加大东盟国家在中美之间“选边站”的压力，威胁东盟国家的战略自主。除了纠正与东盟的“贸易不平衡”，加速制造业回流、重振美国经济，特朗普政府的“对等关税”政策具有明确的对华战略竞争考量。长期以来，大多数东盟国家在中美之间奉行对冲战略，即在与美国开展军事安全合作的同时，与中国保持密切的经济合作。^[3] 东南亚学者的研究也指出，在后冷战时期，东盟国家对地区自主的界定发生了明显转变，不再强调避免大国干预地区事务，而是要将所有大国“嵌入”地区合作，^[4] 在保障东盟中心地位的同时，东盟成员国力图与不同大国保持等距

[1] Sheany Yauko Lai, “Indonesia to Cut Middle East Oil Imports to Meet Trump’s Tariff Deal,” Arab News, February 12, 2025, <https://www.arabnews.com/node/2609879/world>.

[2] Miho Naganuma and Shodai Niki, “Increased Imports of U.S. Rice Likely to Have Limited Impact in Japan; Aircraft Agreement, LNG Project May Cause Issues,” The Japan News, July 26, 2025, <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/politics-government/20250726-271869/>.

[3] 参见王玉主：《对冲策略及对中国—东盟关系的意义》，《世界经济与政治》2021 年第 1 期；凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012-2017）》，《国际政治科学》2018 年第 3 期。

[4] Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, Vol.32, No.3, 2007, pp.120-124; Yuen Foong Khong, “Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia’s Post-Cold War Strategy,” in J.J. Suh, Peter J. Katzenstein, Allen Carlson, eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power and Efficiency*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, pp.198-203.

离外交，避免“选边站”或对某一大国产生过度依赖。^[1]然而，“对等关税”政策压缩了东盟国家实施这一战略的空间。

从经济层面来看，特朗普政府旨在通过“对等关税”政策推动东盟国家与中国的经贸“脱钩”。^[2]一方面，通过打击转口贸易和提高原产地门槛，堵住中国商品经东盟国家进入美国市场的途径，限制东盟国家对中国制造中间产品的需求。^[3]另一方面，马来西亚等国承诺对源自美国的高性能芯片等实行出口和转运许可，美国以此强化对中国的技术封锁，限制了东盟国家与中国在新兴领域的合作。^[4]从政治与军事层面来看，特朗普政府试图以关税政策胁迫东盟国家在对华竞争的相关议题上与美国协调立场。2025年7月31日的第14326号行政令明确要求谈判对象不仅要移除贸易障碍，还要在关系到美国经济与国家安全的问题上与美国保持一致。《华盛顿邮报》也援引特朗普政府的内部文件报道称，在与贸易对象的谈判中，美方将大量政治与安全议题纳入议程，比如要求印尼等国家提高国防开支以及购买美国军备，要求柬埔寨政府“禁止中国在云壤港进行军事部署”等。^[5]美国与东盟国家的贸易谈判甚至还触及了南海问题，比如印尼同意加强与美国在海上与军事领域的战略合作，提升“在南海敏感区域的边境监控能力”，特朗普政府还向

[1] Eugene R. L. Tan and Lye Liang Fook, “Assessing China’s Call for ‘Strategic Autonomy’ in Southeast Asia: Origins, Objectives and Outcomes, *Perspective*, No.22, 2025, p.5; Alice D. Ba, “Southeast Asia and China,” in Evelyn Goh, ed., *Betwixt and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the U.S. and China*, Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2005, p.102.

[2] Francesco Guarascio, “US Pushes Vietnam to Decouple from Chinese Tech, Sources Say,” Reuters, June 16, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-pushes-vietnam-decouple-chinese-tech-sources-say-2025-06-16/>.

[3] 沈国兵：《特朗普政府对等关税政策对中美经贸关系的影响及应对》，《国际商务研究》2025年第3期，第7页。

[4] “Malaysia Says Trade Permit Required for AI Chips of U.S. Origin,” Reuters, July 14, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysia-says-trade-permit-required-ai-chips-us-origin-2025-07-14/>.

[5] David J. Lynch and Hannah Natanson, “Trump Expands Use of Tariffs to Reach National Security Goals,” The Washington Post, August 9, 2025, <https://www.washingtonpost.com/business/2025/08/09/trump-trade-policy-national-security/>.

印尼施压,要求其加快批准与越南的专属经济区划界协议。^[1]对东盟国家而言,如何在获得美国市场准入的同时确保自身的战略自主,平衡好与中国的关系,这是一个严峻的挑战。

第四,贸易协议削弱了东盟的整体性和规范性影响力,将对其中心地位构成长期挑战。近年来,随着大国战略竞争的加剧以及美国主导下的印太小多边机制的兴起,东盟在地区架构中的中心地位已经受到了严重影响。^[2]而“对等关税”政策则进一步分化了东盟国家,伤害到东盟的内部统一性。成员国未能形成统一的对美谈判立场,以“分头猎兔”取代了“合作猎鹿”,反映出在面对重大外部压力时,成员国对东盟机制缺乏信心,东盟作为一个整体,缺乏政策协调和共同议价能力。此外,东盟成员国中经济欠发达的缅甸、老挝仍面临高达 40% 的输美关税,而经济最发达的新加坡输美关税仅为 10%,这将加剧东盟内部的发展鸿沟。自 2000 年首次提出缩小成员国发展差距的承诺以来,时至今日这依然是东盟一体化建设的重要障碍之一。随着东帝汶正式成为东盟成员国,这一问题将更加凸显。更重要的是,差异化的“对等关税”还将进一步加剧东盟成员国间的战略分化。邝云峰和廖振扬构建了衡量东盟国家战略选择倾向的指标体系,0 分代表完全倾向中国,100 分代表完全倾向美国。结果发现,东盟国家间存在明显的战略分化,菲律宾(60 分)向美国倾斜,缅甸(24 分)、老挝(29 分)、柬埔寨(38 分)等国则向中国靠拢。^[3]在“对等关税”的影响下,东盟国家对外战略的分化会更加明显,在涉及大国利益的议题上,东盟也将越来越难以达成共识。长期以来,东盟支持以世

[1] Aristyo Darmawan and Abdul Rahman Yaacob, “It Looks Like the US Has Just Pulled Indonesia into South China Sea Cooperation,” *The Strategist*, July 16, 2025, <https://www.aspistrategist.org.au/it-looks-like-the-us-has-just-pulled-indonesia-into-south-china-sea-cooperation/>.

[2] 刘艳峰:《东盟国家对美国“印太”小多边框架的认知及反应》,《现代国际关系》2024 年第 6 期,第 117-118 页;张洁:《东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展》,《国际问题研究》2021 年第 3 期,第 125 页;吴琳:《中美制度竞争对东盟中心地位的冲击——以东盟地区论坛(ARF)为例》,《外交评论》2021 年第 5 期,第 97-101 页。

[3] Yuen Foong Khong and Joseph Chinyong Liow, “Southeast Asia Is Starting to Choose: Why the Region Is Leaning Toward China,” *Foreign Affairs*, July/August, 2025, p.156.

界贸易组织为核心的多边贸易体系。而美国的“对等关税”政策严重违反了世贸组织最惠国待遇等根本原则，削弱了东盟在国际贸易秩序中的规范性话语权，违背了东盟所倡导的开放、包容、以规则为基础的区域经济一体化愿景。

四、“对等关税”政策的作用限度及东盟的长期应对策略

尽管面临上述挑战，但东盟国家谋求战略自主和长期发展，以及推进东盟共同体建设的整体目标不会改变。这也决定了美国的关税胁迫不会从根本上改变东盟国家的对外战略走向。

第一，就东盟与美国关系而言，“对等关税”是一把双刃剑。一方面，东盟国家深刻认识到美国在区域经济版图中依然具有不可替代的地位，愿意通过一系列让步确保美国市场的开放，同时保持对美战略接触。例如，在巴以冲突延宕、国内穆斯林选民不满的情况下，马来西亚总理安瓦尔依然坚持邀请特朗普出席东盟峰会。^[1] 马来西亚国家新闻社的评论认为，虽然东南亚不是特朗普对外战略的优先方向，但东盟依然应该本着务实主义的精神，以峰会为契机使特朗普认识到本地区的经济增长潜力与战略价值。^[2] 可见，东盟国家依然希望能够说服和引导美国在地区事务中发挥建设性作用。与此同时，“对等关税”政策也加剧了东盟国家对美国承诺与领导地位的怀疑。^[3] 特朗普政府上任后大幅度削减对“印太”国家的援助，“对等关税”政策的

[1] “Malaysia PM Anwar Defends Inviting Trump to ASEAN Summit after Mahathir Calls for It to be Revoked,” CNA, September 28, 2025, <https://www.channelnewsasia.com/asia/malaysia-pm-anwar-trump-asean-summit-mahathir-5373886>.

[2] Wong Chun Wai, “Why Inviting Donald Trump to ASEAN Summit a Pragmatic Move for Malaysia and the Region?,” September 28, 2025, ASEAN Bernama, <https://asean.bernama.com/news.php?id=247232>.

[3] Erin L. Murphy, “Trump Tariffs Likely Pushing Asia Elsewhere for Economic Partners,” CSIS, July 14, 2025, <https://www.csis.org/analysis/trump-tariffs-likely-pushing-asia-elsewhere-economic-partners>.

出台进一步说明，美国将更多地通过经济胁迫推动盟伴在政治与安全议题上保持对美协调，这引发了东盟国家的普遍担忧。

长期以来，一些东盟国家战略界人士将美国视为“仁慈的霸权”，认为美国既没有领土扩张的野心，同时又具备足够的军事和经济实力维持地区秩序，并且为东盟国家提供了经济援助和市场准入。^[1]然而，特朗普第二任期开启以来的一系列政策举措已经对“仁慈霸权”的基本假设构成了直接挑战。正如新加坡国务资政李显龙所言：“美国已经不再愿意为全球秩序背书，这使得国际环境变得更加混乱和不可预测。”^[2]新加坡时任防长黄永宏也指出，亚洲国家对美国的看法，已经从曾经的“道德合法性力量”，转变成了“收租的房东”。^[3]美国在东南亚地区的形象严重受损，未来东盟国家将更加积极地寻求多元伙伴关系，确保自身战略自主，降低被大国抛弃或被捆绑而卷入冲突的风险，^[4]这也将直接削弱特朗普政府“印太战略”在东南亚的实施基础。菲律宾学者就指出，美国强硬的贸易和防务政策将造成亚洲盟友的疏离，虽然美国为菲律宾提供了更多的军事援助，但损害了菲律宾的战略自主，并有可能将马尼拉卷入美国领导的对华冷战中。^[5]

第二，“对等关税”政策无法带动东盟国家的对华“脱钩”，反而为中国—东盟合作注入新的动力。“对等关税”政策将转口贸易作为主要打击目标，

[1] Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.5-6.

[2] Lee Chong Ming, “Singapore Must Adapt to ‘New Reality’ Where US Is No Longer Prepared to Underwrite Global Order: SM Lee,” CAN, February 8, 2025, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/singapore-adapt-new-reality-united-states-global-order-geopolitics-lee-hsien-loong-4925926>.

[3] Philip J. Heijmans, “Singapore Says Asia Now Views U.S. as a ‘Landlord Seeking Rent’,” The Japanese Times, February 17, 2025, <https://www.japantimes.co.jp/news/2025/02/17/asia-pacific/politics/singapore-asia-us-landlord/>.

[4] John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975*, Washington DC: Georgetown University Press, 2010, p.16.

[5] Richard Javad Heydarian, “Strategic Autonomy: Asian Allies Confront an Overbearing America,” China-US Focus, August 8, 2025, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/strategic-autonomy-asian-allies-confront-an-overbearing-america>.

但这并不能削弱中国与东盟国家的整体贸易联系，不仅是因为东盟国家本身就是中国产品的重要消费市场，更是因为中国与东盟国家制造业之间已经形成了深度互嵌。^[1] 研究发现，2018 年以来在中美贸易战、新冠疫情和地缘冲突的三重冲击下，中国在全球价值链中的参与度依然持续上升，东盟国家的对美出口高度依赖中国的上游投入。^[2] 《2024 年东盟投资报告》也显示，相较于 2006—2015 年，2016—2023 年中国流入东盟制造业的直接投资增加了 856%。^[3] 东盟国家难以找到足以替代中国的上游产品与投资来源。与此同时，东盟国家自身的经济体量、基础设施、劳动力成熟度等客观条件也决定了其无法取代中国在全球制造业中的位置。^[4] 作为应对美国关税政策的主要措施之一，东盟将积极拓展多元贸易伙伴，这不仅不会削弱反而有助于强化以中国为核心的东亚生产网络，减少地区生产网络对传统市场的依赖。最新数据显示，2025 年 1—10 月，中国与东盟贸易总额达 8627 亿美元，同比增长 8.2%。^[5] 最后，东盟亟需协助欠发达成员国加强能力建设，共同应对美国关税政策给东盟国家带来的差异化影响。在此过程中，中国和东盟可以在“一带一路”倡议及《东盟互联互通战略计划（2026—2035）》的框架下加强合作，弥补地区基础设施缺口，通过促进贸易便利化、供应链融合与可持续发展，为缩小成员国发展差距提供实质性支持，构建更加开放、包容和具有韧性的区域经济秩序。

第三，东盟国家关于战略自主以及东盟中心地位的焦虑加剧，这将推动

[1] Arendse Huld, “How US Tariffs on Southeast Asia Could Impact China’s Regional Exports,” China Briefing, July 28, 2025, <https://www.china-briefing.com/news/chinas-transshipments-through-southeast-asia-impact-of-us-tariffs>.

[2] Wei Luo et al., “Global Supply Chain Reallocation and Shift under Triple Crisis: A U.S.-China Perspective,” August 9, 2025, <https://arxiv.org/abs/2508.06828>.

[3] ASEAN, “ASEAN Investment Report 2024: ASEAN Economic Community 2025 and Foreign Direct Investment,” p.95, <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/10/AIR2024-3.pdf>.

[4] 杨悦：《美国对东南亚国家的诱拉与地区回应》，《国际问题研究》2023 年第 3 期，第 85、93—94 页。

[5] 《贸易规模创历史新高，中国与东盟连续 5 年互为第一大贸易伙伴》，央视网，2025 年 11 月 20 日，<https://jingji.cctv.com/2025/11/20/ARTI4Vb4v9dRjY2Oks5ZolSD251119.shtml>。

区域一体化建设的加速发展。“对等关税”政策不仅加大了东盟国家在中美间“选边站”的压力，也挑战了东盟长期以来支持的基于规则的多边贸易体系，美国的单边主义行动更是直接威胁到了东盟在地区架构中的中心地位。东盟未能形成统一对美谈判框架的现实，也在区域内部引发了批评与反思。有分析指出，东盟国家不能通过对美“贸易绥靖”购买战略自主，并呼吁东盟尽快落实已经达成的区域合作计划。^[1]调查显示，面对世界范围内贸易保护主义的兴起，“加快东盟成员国的经济一体化”是东盟国家战略精英首选的应对策略。^[2]“对等关税”的出台进一步增加了区域一体化建设的紧迫性。在 2025 年 5 月举行的第 46 届东盟峰会上，成员国通过了《东盟经济共同体战略计划 2026—2030》，指出东盟面临地缘政治紧张、全球贸易流向转变、技术变革、气候变化、人口结构变化五大趋势性挑战，《计划》提出了 6 项战略目标、44 个具体目标以及 192 项战略措施，包括升级《东盟货物贸易协定》应对新兴议题、依据国际标准提升海关效率、加强贸易便利化措施、加强成员国间标准协调等。^[3]尤其是在数字贸易领域，一些东盟国家被迫对美国作出让步，例如印尼同意向美国跨境传输个人数据，但类似举措也具有突破性意义。具体而言，虽然印尼已于 2022 年颁布《个人数据保护法》（第 27 号法律），但其在数据跨境流动的问题上仍存在模糊地带。第 27 号法律虽然在原则上允许将个人数据传输至“数据保护水平充分的国家”，但却未明确界定“充分性”的具体评估标准。与美国的关税谈判，将促使印尼进一步完善法律法规建设。此外，纵观整个东盟，各国在数据跨境流动上的监管尺度松紧不一。特朗普政府在数字经济领域的施压，凸显了东盟推进区域内数字经济一体化的紧迫性，第 46 届东盟峰会领导人联合声明要求加快《东盟货物贸

[1] Vu Lam, “Buying Trump’s Favour Won’t Save Southeast Asian Exports,” East Asia Forum, July 4, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/07/04/buying-trumps-favour-wont-save-southeast-asian-exports>.

[2] ISEAS Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report,” p.30, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/03/The-State-of-SEA-2025-1.pdf>.

[3] “ASEAN Economic Community Strategic Plan 2026-2030,” ASEAN Secretariat, May 26, 2025, <https://asean.org/asean-economic-community-strategic-plan-2026-2030/>.

易协定》升级以及《东盟数字经济框架协议》谈判。2025年10月24日，东盟经济共同体理事会宣布，《东盟数字经济框架协议》谈判已实质性完成，有望成为全球首个，也是最全面的区域数字经济协议。^[1]正如新加坡前驻联合国大使马凯硕所言，“对等关税”措施可能在短期内削弱东盟的经济增长，但会促使成员国加深合作，从而孕育一个更加繁荣和更具韧性的共同体。^[2]在单边主义和贸易保护主义抬头的背景下，东盟国家正在将外部压力转化为内部整合的驱动力，通过制度化合作维护东盟的整体性和地区自主。

第四，东盟国家将进一步深化已有的经贸合作，同时拓展多元贸易伙伴关系。东盟国家领导人联合声明呼吁升级东盟+1自由贸易协定和《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）。^[3]在此基础上，东盟也将作为一个整体持续深化与重要区域组织的对话，其与海合会的合作已明显加强。2023年双方在利雅得召开首次峰会，并发表《2024—2028合作框架》。2025年5月首届东盟—中国—海合会峰会在吉隆坡举行，三方联合声明承诺支持以世贸组织为核心的多边贸易体系，支持中国—东盟自贸区3.0版的生效以及中国—海合会自贸协定谈判，加强“一带一路”倡议下高质量合作等，为跨区域合作树立了典范。在同期举行的东盟—韩国对话会上，双方也承诺将升级自贸协定。此外，虽然RCEP已经正式生效，但其生效5年内仅有42%的区域内进口可以实现零关税，达到最终零关税目标则需要20年时间，RCEP带来的红利还有很大释放空间。^[4]部分东盟国家也相继采取行动，力图降低自身对美国市场

[1] “ASEAN Economic Community Council Statement on the Substantial Conclusion of the ASEAN DEFA Negotiation,” ASEAN Secretariat, October 24, 2025, <https://asean.org/asean-economic-community-council-statement-on-the-substantial-conclusion-of-the-asean-defa-negotiations/>.

[2] Kishore Mahbubani, “Trump vs. a United ASEAN,” Project Syndicate, June 5, 2025, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-tariffs-could-lead-to-deeper-asean-cooperation-by-kishore-mahbubani-2025-06>.

[3] “ASEAN Leaders’ Statement on Responding to Global Economic and Trade Uncertainties,” ASEAN Secretariat, May 26, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/05/Final-ASEAN-Leaders-Statement-on-Responding-to-Global-Economic-and-Trade-Uncertainties-1.pdf>.

[4] 匡贤明等：《以提升原产地规则利用率释放 RCEP 更大红利》，《开放导报》2024 年第 3 期，第 43-46 页。

的依赖。2025 年 9 月 23 日，印尼和欧盟在历经了近十年谈判后，签署了《全面经济伙伴协定》，预计将于 2027 年正式生效；9 月 24 日，印尼又与加拿大签署了《全面经济伙伴协定》，并完成了与欧亚经济联盟的自由贸易区谈判。

“对等关税”实施后，越共中央总书记苏林先后访问哈萨克斯坦、阿塞拜疆、白俄罗斯和俄罗斯。2025 年 8 月 11 日，苏林出访韩国，这也是 11 年来越共中央总书记首次访问韩国，双方宣布计划将双边贸易额从 2024 年的 868 亿美元提升至 2030 年的 1500 亿美元。^[1] 越南还计划与南方共同市场及海合会签署自由贸易协定，^[2] 其与欧盟围绕取消食品、药品、汽车等产品非关税壁垒的谈判也在加速推进。

五、结语

综上所述，特朗普政府推行的“对等关税”政策，暴露出东盟国家因过度依赖美国市场而累积的脆弱性。在美方分而治之的策略下，部分东盟国家做出大幅让步，随之而来的是对美贸易环境持续不确定、产业结构升级受阻、战略自主空间受挤压以及东盟中心地位被削弱等多重中长期挑战。外部压力的增加凸显了深化多边合作与加快自主经济发展的紧迫性，催生了变革动力。从长远来看，若东盟能够凝聚共识、协调政策，积极推动区域经济一体化并拓展多元经贸伙伴关系，则有望将“对等关税”带来的冲击转化为区域合作深入发展与自身经济转型的催化剂。这一转变不仅将强化东盟的整体抗风险能力，也将进一步推动世界经济多极化与全球化的历史趋势。

【责任编辑：宁团辉】

[1] 李讯典：《苏林对韩国进行国事访问，韩媒：系越共中央总书记 11 年来首次访韩》，环球网，2025 年 8 月 12 日，<https://world.huanqiu.com/article/4Ns5c7k7li9>。

[2] Khanh Van, “Vietnam Expects to Sign Trade Deals with Mercosur, GCC in 2025,” VnEconomy, November 9, 2025, <https://en.vneconomy.vn/vietnam-expects-to-sign-trade-deals-with-mercotur-gcc-in-2025.htm>.

美国重振造船业的国家安全逻辑与现实阻力

□ 崔 磊

〔提 要〕近年来，美国在政治、经济、军事、外交等领域采取诸多措施，试图重振造船业。重振造船业是中美战略博弈加剧的背景下，美国从军事安全、经济安全、本体安全三重国家安全逻辑出发，为缓解安全焦虑、财富焦虑、地位焦虑所采取的行动。美国战略界认为，作为国防工业、制造业、海事产业三者的交集，复兴造船业可在军事领域加强威慑、应对冲突，在经济领域维护供应链韧性、创造就业机会，并有助于恢复美国在海事领域的主导地位。但是，美国重振造船业面临多重现实阻力，如成本高企、供应链脆弱、劳动力匮乏等普遍存在于制造业的痼疾，保护主义法规抑制竞争，既得利益集团反对变革，内部存在优先方向分歧等。基于美国对华遏压的战略考量，打压中国造船业将不可避免成为美国复兴造船业的政策重心，中国应做好应对准备。

〔关 键 词〕美国造船业、国家安全、军事安全、经济安全、本体安全、中美关系

〔作者简介〕崔磊，中国国际问题研究院美国研究所副研究员

〔中图分类号〕F471.264

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0065-21

重振造船业是近年来美国朝野各界普遍关注的议题，也是观察美国“再工业化”和振兴国防工业政策的窗口。造船业处于国防工业、制造业和海事产业的交汇地带，涉及军事安全、经济安全和海权地位。本文将在考察美国

重振造船业政策举措基础上，阐释相关政策背后的国家安全逻辑，并多维度分析其面临的现实阻力。研究美国重振造船业的动向，有助于准确评估美国未来在全球特别是西太平洋运用海上军事力量的能力与决心，管窥美国复兴制造业的路径选择与实际成效，理解美国决策者执着于恢复海上主导地位的动因。

一、美国重振造船业的举措

美国造船业在帆船时代曾雄踞世界之首，但在进入蒸汽船和现代轮船时代后一蹶不振。除了在两次世界大战期间一度拥有世界最大的商船队，美国造船业规模一直与其世界大国地位不相称。冷战结束后，美国国防预算大幅削减，对军舰制造的投资萎缩，民间造船厂订单减少，基础设施因缺少投资而年久失修，船舶建造和维修延期成为普遍现象。据美国海事管理局统计，2021 年美国仍在运营的民间造船厂有 154 家，其中只有 25 家有能力建设军舰和远洋货轮，且主要靠海军订单维持，商船订单只占 21%。^[1] 由于供应链外迁和劳动力短缺，美国商船制造成本比中韩日等造船强国高出 2~4 倍，这种巨大的成本差距使美国船厂在国际市场上毫无竞争力。^[2] 目前，美国商船产量按吨位计算仅占世界 0.1%，远远落后于中国、韩国和日本。^[3] 据美国国会研究处估算，中国造船业产能是美国的 230 倍。^[4]

[1] US Maritime Administration, “The Economic Importance of the U.S. Private Shipbuilding and Repairing Industry,” March 30, 2021, <https://www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/2021-06/Economic%20Contributions%20of%20U.S.%20Shipbuilding%20and%20Repairing%20Industry.pdf>.

[2] William Henagan and Rebecca Pincus, “Getting Points on the Board,” Wilson Center, March 10, 2025, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/ShipbuildingPlaybook_0.pdf.

[3] Matthew Funaiole, Brian Hart, and Aidan Powers-Riggs, “Unpacking the White House’s Executive Orders on Restoring the U.S. Shipbuilding Industry,” CSIS, April 10, 2025, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-white-houses-executive-order-restoring-us-shipbuilding-industry>.

[4] Ronald O’Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” US Congressional Research Service, August 16, 2024, p.59, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>.

近年来，美国政府为重振造船业，主要采取了五方面的措施：

（一）加大对造船业的投资

特朗普第一任期以来，国会与造船业相关的提案都要求为重振造船业提供大量财政支持。2018—2024 财年，国会对造船工业基础的附加拨款比国防部的预算请求累计多出 100 多亿美元。2024 财年预算除拨款 160 亿美元采购弗吉尼亚级和哥伦比亚级核潜艇外，又追加 30 亿美元资助潜艇工业基础。^[1]2025 年 7 月通过的《大而美法》（One Big Beautiful Bill Act）投入 50 亿美元，用于强化造船工业基础。^[2]2024—2028 财年国会对造船工业基础的投资预估将大幅增加，总计约 126 亿美元。^[3]

美国政府还利用各种财政工具，推动私营部门对造船业的投资。拜登政府通过退税、贷款、担保等政策，鼓励民间企业投资造船业及其供应链。特朗普第一任期和拜登政府都曾通过《国防生产法》第三章授权机制，向造船业及相关产业提供政府补贴。^[4]特朗普重新执政后，于 2025 年 4 月签署《恢复美国海事主导地位》行政令，计划设立海事安全信托基金，利用港务费收入补贴造船业。^[5]

（二）着手扩大军舰采购规模

为刺激民间企业造船的积极性，推动资本市场投资造船业，美国政府通过制定扩建海军计划，向民用造船业释放需求信号。2017 年通过的《提升

[1] “Calvert Remarks at Oversight Hearing on Navy Shipbuilding,” US House of Representatives, September 19, 2024, <https://appropriations.house.gov/news/remarks/calvert-remarks-oversight-hearing-navy-shipbuilding>.

[2] “One Big Beautiful Bill Act,” <https://www.congress.gov/119/plaws/publ21/PLAW-119publ21.pdf>.

[3] US Government Accountability Office, “Navy Needs a Strategic Approach for Private Sector Industrial Base Investments,” February 2025, <https://www.gao.gov/assets/gao-25-106286.pdf>.

[4] “History of DPA Title III Presidential Determinations and Waivers,” US Department of Defense, <https://www.businessdefense.gov/ibr/mceip/dpai/dpat3/docs/DPA-TitleIII-Recent-Presidential-Determinations.pdf>.

[5] The White House, “Restoring America’s Maritime Dominance,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance>.

海上力量保护国土法》(SHIPS Act)制定了到2045年拥有355艘水面舰艇和潜艇的目标。2019年美国海军发布的《30年造舰计划》提出到2034年达成此目标,此后至2049年舰艇保有量不再增加,而2024年发布的新《30年造舰计划》将2049年目标上调至375艘,提出到2054年保有舰艇达到387艘。^[1]2024年8月,拜登政府将量产自动作战系统的“复制者”(Replicator)计划扩展到水下无人潜航器,以加速扩大舰队规模。^[2]2024年12月,两院跨党派议员提出《美国船舶法案》(SHIPS for America Act),要求设立“战略商船计划”(Strategic Commercial Fleet Program),支持发展由美国造、挂美国旗、美国船员操纵的商船队,在未来10年内将美国远洋船队规模扩大至250艘。^[3]

(三) 推动解决造船业短板问题

针对造船业长期存在的劳动力匮乏、供应链脆弱等问题,美国政府设立了一系列项目,试图改善现状。一是加强培训造船业劳动力。海事管理局的小型船厂贷款项目在2019—2023年间每年提供1900万~2100万美元资助,用于培训造船业劳动力。2025年起,劳工部开始实施一个为期四年的项目,每年资助美国造船工人到日本、韩国、芬兰等国培训。美国海军与密歇根州合作开展的“密歇根海事制造计划”(M3)预计投入5000万美元,帮助重建海军所需的造船工业基础劳动力。该计划将实施以焊接和机械加工为重点的

[1] US Office of the Chief of Naval Operations, “Report to Congress on the Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for Fiscal Year 2020,” March 2019, <https://www.secnav.navy.mil/fmc/fmb/Documents/20pres/PB20%2030-year%20Shipbuilding%20Plan%20Final.pdf>; US Office of the Chief of Naval Operations, “Report to Congress on the Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for Fiscal Year 2025,” March 2024, <https://s3.amazonaws.com/static.militarytimes.com/assets/pdfs/1710968056.pdf>.

[2] Brandi Vincent, “Second Replicator Tranche to Include Anduril’s Autonomous Underwater Drones,” *Defensescoop*, August 14, 2024, <https://defensescoop.com/2024/08/14/replicator-tranche-anduril-dive-ld-autonomous-underwater-drones/>.

[3] “Sen. Kelly, Sen. Young, Rep. Garamendi, Rep. Kelly Introduce SHIPS for America Act to Revitalize US Shipbuilding and Commercial Maritime Industries,” December 19, 2024, <https://www.kelly.senate.gov/newsroom/press-releases/sen-kelly-sen-young-rep-garamendi-rep-kelly-introduce-ships-for-america-act-to-revitalize-us-shipbuilding-and-commercial-maritime-industries>.

培训课程，最初将专注于潜艇生产，后续可能会扩展到其他类型的舰艇。

二是提升造船业供应链韧性。2019年7月，特朗普发布5项总统决定，援引《国防生产法》第三章，推动对造船业至关重要稀土的本土开采和加工。2021年12月，拜登发布3项总统决定，提升与弗吉尼亚级核潜艇生产相关供应链的产能。海军海事工业基础项目办公室在2023—2025年间与造船相关企业合作，在33个州发起751个倡议，资助了240多个项目，旨在实现热处理大型锻件产能加倍、扩大关键部件供货来源、提升船舶组装厂质检能力等目标。《大而美法》亦对造船业供应链新增多项投资，如投资2.5亿美元于涡轮发电机生产，投资4.5亿美元于增材制造、机械加工和线材生产等。^[1]

（四）与盟伴开展造船业合作

获取盟伴在造船领域的成熟技术和经验对美国发展造船业意义重大，特朗普和拜登政府都积极推动与盟伴开展相关合作。日韩和欧洲企业在全球造船业供应链中扮演重要角色，其中韩国和日本船企订单量分居全球第二和第三，韩国液化天然气（LNG）运输船订单量的全球占比长期领先，近年最低时也超过全球一半。^[2]2024年出台的《国防工业战略实施方案》强调与盟国和伙伴合作，提升造船业产能，增强技术与供应链韧性。2024年11月，美国与加拿大、芬兰签署《破冰船合作协议》（ICE Pact），计划合作建造极地破冰船。2025年10月，特朗普宣布美国将从芬兰采购4艘破冰船，利用芬兰技术生产7艘。国会亦积极立法，支持采购盟国船只。2025年5月，参议员迈克·李（Mike Lee）提出《确保海军战备法案》，建议在成本低于美国本土的情况下允许海军采购北约或印太盟国船只。同年7月，参议员达克沃斯（Tammy Duckworth）在《2026年国防授权法案》中加入条款，要求允许美军和企业与外国合作伙伴建立合资企业，合作生产军用辅助船只。

[1] “One Big Beautiful Bill Act.”

[2] Yang Beom-soo, “South Korean Shipbuilders Secure 14 of 16 LNG Orders, Chinese None,” Chosun Daily, September 29, 2025, <https://www.chosun.com/english/industry-en/2025/09/29/REUDW4NVZVGRLLCAAFOHPZOICHA/>.

对美方加强造船业合作的姿态，盟国政府和企业作出积极回应。政府层面，澳大利亚与美国、英国签署三边安全伙伴协议（AUKUS）后，承诺向美国投资 30 亿美元，以改善美国潜艇基础设施。韩国宣布向美国造船业投资 1500 亿美元，以“让美国造船业再度伟大”（MASGA）。日本承诺向美国造船业投入巨资，提高造船产能，引进先进造船技术，协助培训造船工人。企业层面，2024 年，韩国最大造船企业之一韩华海洋（Hanwha Ocean）收购美国费城造船厂，计划到 2028 年建成一艘 LNG 运输船。2025 年 6 月，韩国船企现代重工（HD Hyundai）与美国船企爱迪生·舒埃斯特海工集团（Edison Chouest Offshore）签署协议，计划合作建造双燃料 LNG 运输船。同月，加拿大戴维防务公司（Davie Defense）收购美国海湾铜业公司（Gulf Copper）造船厂，计划投资 10 亿美元用于升级和扩展船厂设施，以支持美国海军和海岸警卫队造船项目，在美加芬破冰船计划中分得一杯羹。7 月，韩华海洋宣布向费城造船厂追加 50 亿美元投资，采购 10 艘美制油轮，并再建造一艘 LNG 船。

（五）打压中国造船业

在美国将其全球战略重心转向大国竞争，并将中国视为最大竞争对手乃至“步步紧逼的挑战”背景下，^[1] 利用各类政策工具削弱中国在造船业的显著优势，成为美国在强化自身造船工业基础同时频频使出的手段。

近年来，美国政府通过设置交易障碍、对中国船只收取港务费等措施打击中国船企。2020 年 6 月，美国国防部将中国船舶、船舶重工等船企列入“中国军事公司清单”；12 月，美国商务部以“协助建造南海人工岛”为由，将中船集团下属的 25 家研究机构和 4 家中国船企列入“实体清单”。2024 年 4 月，拜登政府对在中国在海事、物流和造船领域的“非市场政策和做法”发起“301

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>; US Department of Defense, “2022 National Defense Strategy,” October 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.pdf>.

调查”。2025年1月，美国贸易代表办公室发布“301调查”报告，声称中国“20多年来实施广泛的支持性政策干预，包括向造船业投入数十亿美元，导致全球造船产能过剩，压低全球造价，抑制美国造船业及相关供应链的国内生产和就业，从而威胁美国经济和国家安全”。^[1] 同月，美国国防部将中船集团等多家船企列入“中国军事公司清单”，限制军方采购其产品和服务。4月，《恢复美国海事主导地位》行政令授权美国贸易代表对华采取推进“301调查”，对中国船只和设备加征税费，或采取限制或惩罚措施，还计划鼓动盟国和伙伴采取类似行动。^[2] 据此，美国贸易代表办公室宣布对中国制造、拥有或运营的船舶收取港务费，对使用外国船舶运输车辆和液化天然气收费或实施限制措施，宣称这些措施旨在“限制使用中国的航运服务和中国造船只，刺激对美制船舶的需求”。^[3] 作为中美吉隆坡经贸磋商的成果，美方在11月宣布暂停实施其对华海事、物流和造船业“301调查”措施一年，中方在美方暂停实施相关措施后，也相应暂停实施针对美方的反制措施一年。尽管美方暂时休战，但其遏压中国造船业的战略方向并未根本转变。

二、美国重振造船业的国家安全逻辑

造船业处于国防工业、制造业和海事产业三者的交汇地带。在美国战略界看来，造船业既事关军事安全，又攸关经济安全，还涉及美国的本体安全（ontological security），即海洋强国地位。这三种安全逻辑叠加作用，使重振造船业成为美国政府的关注焦点之一。

[1] Office of the US Trade Representative, “Report on China’s Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance,” January 16, 2025, <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/USTRReportChinaTargetingMaritime.pdf>.

[2] The White House, “Restoring America’s Maritime Dominance.”

[3] Office of the US Trade Representative, “FACT SHEET: USTR Takes Action to Bolster U.S. Shipbuilding,” April 17, 2025, <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/fact-sheets/2025/april/fact-sheet-ustr-takes-action-bolster-us-shipbuilding>.

（一）军事安全逻辑

一方面，美国试图通过扩大造船业产能，强化对中国等竞争对手的威慑。按照传统威慑理论，有效威慑需具备三个要素：能力、决心以及信息的传递。^[1]特朗普在第一任期沿袭了里根“以实力求和平”的路线，试图以强军威慑对手，其国家安全战略强调要加强国防工业基础。拜登政府时期的国防战略提出“综合威慑”概念，主张综合运用军事、政治、经济和外交手段维护国家安全和利益，进一步扩展威慑的形式。2024 年《国防工业战略》进一步强调，“生产威慑”是综合威慑的一部分，“现代化的国防工业基础将为综合威慑发挥巨大作用”。^[2]振兴造船业是强化美国国防工业基础的重要抓手。作为国防工业体系中不可替代的关键领域，造船业的发展直接关系到海军舰艇与潜艇的建造、维护与升级，关系到核潜艇等战略威慑平台的持续交付能力，以及海上力量投送与持续作战能力。稳定、可持续的造船能力意味着舰队可更新、可扩张、可修复；而对潜在对手而言，强大的造船工业基础本身就构成一种战略威慑信号。

当前，美国造船能力存在短板，使其威慑效能大打折扣。首先，造船业产能低，严重影响军舰的生产和维修速度，多个军用造船项目成本超支或延期交付。据国会预算办公室估算，首艘福特级航母的建造成本比原计划高出 27%，第二艘比原计划高出 40.7%。^[3]2025 年 4 月，海军官员在国会作证时表示，哥伦比亚级核潜艇将比原计划晚 12~18 个月交付，第三艘福特级航母将晚 28 个月交付。^[4]其次，造船业扩产幅度有限。据测算，即使按战时产能标

[1] Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1977, p.32.

[2] US Department of Defense, “National Defense Industrial Strategy (NDIS) 2024,” January 2024, p.47, <https://www.businessdefense.gov/docs/ndis/2023-NDIS.pdf>.

[3] Ronald O'Rourke, “Navy Ford (CVN-78) Class Aircraft Carrier Program: Background and Issues for Congress,” US Congressional Research Service, March 21, 2025, p.11, <https://www.congress.gov/crs-product/RS20643>.

[4] Hope Hodge Seck, “First Columbia-Class Sub, Two Aircraft Carriers Face Delivery Delays, Navy Officials Tell Senate,” USNI News, April 9, 2025, <https://news.usni.org/2025/04/09/first-columbia-class-sub-two-aircraft-carriers-face-delivery-delays-navy-officials-tell-senate>.

准加大马力生产，美国也需要超过 20 年时间才能实现现有军舰库存的全部更新换代，航母甚至需要 50 年。^[1] 美国战略与国际研究中心（CSIS）报告称，“美国及其盟国造船能力的衰退……将助长中国向全球投射力量的野心。缩小这些（与中国造船能力的）差距不仅对保持军事威慑，也对保持经济稳定和战略稳定至关重要。”^[2]

另一方面，美国试图最大程度地开发造船业本身的军事潜力。二战时期，美国共建造商船 5500 多艘，军舰 2700 多艘，远超轴心国总和；18 家造船厂共建造 2711 艘用于战时运输的“自由轮”（Liberty ship），平均每两天就有三艘下水，为美军物资运输和海上作战提供了重要支撑。^[3] 但目前，除了美国海军海运司令部的运输舰，美国海事管理局管理的“国防预备舰队”（NDRF）旗下只有不到 100 艘商船，“海事安全项目”（MSP）下只有约 60 艘接受政府补贴，参与运送军方物资。美军运输补给舰数量少、船龄长，与美国庞大的武装力量和遍布世界各地的军事基地不相称。到 2034 年，约 70% 的美军运输补给舰舰龄将超过 60 年。^[4]

造船业的军事潜力主要表现在以下几方面。第一，支撑长期冲突，补充战损。多位美国战略界人士认为，与既往其他大国冲突相比，中美冲突更有可能演化成旷日持久的消耗战，因为双方都不敢使用核武器以加速结束战争。因此，美国需要强大的国防工业基础，包括造船工业基础在内，为长期冲突

[1] Mark F. Cancian et al., “Industrial Mobilization: Assessing Surge Capabilities, Wartime Risk, and System Brittleness,” CSIS, January 8, 2021, <https://www.csis.org/analysis/industrial-mobilization-assessing-surge-capabilities-wartime-risk-and-system-brittleness>.

[2] Matthew Funaiole, Brian Hart, and Aidan Powers-Riggs, “Ship Wars: Confronting China’s Dual-Use Shipbuilding Empire,” CSIS, March 2025, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2025-03/250311_Funaiole_Ship_Wars.pdf.

[3] “Liberty Ships Built by the United States Maritime Commission in World War II,” American Merchant Marine at War, <http://www.usmm.org/libertyships.html>.

[4] Dan Goure, “The Military Sealift Is Essential to the U.S. Competing with China,” National Interests, October 24, 2021, <https://nationalinterest.org/blog/reboot/military-sealift-essential-us-competing-china-195341>.

提供源源不断的支持。^[1] 强大的舰船制造和维修能力有助于美军在海上冲突中快速弥补战斗损失，提升韧性。第二，提升战略投送能力。美军近年提出“对抗性后勤”概念，将其作为美国应对未来战争，尤其是大国战争的支柱性概念。这一概念认为，随着美国卷入与大国持久冲突的可能性越来越大，维持前沿部队的弹性保障能力以及满足跨战区和战区内部队的保障需求愈发重要，需要有更多的船只用于运送军人和军用物资。第三，商船在战时除用于海运，也可改装成军舰，参与海上作战。有建议指出，美国海军可开发“导弹商船”（missile merchant），在商船上加装集装箱式武器系统包，包括导弹、无人机和情报监视侦察（ISR）系统，以解决美国海军舰船数量不足，导弹射程不够的问题。改造过的商船成本很低，所需操作与维护人手也远少于在建舰只。^[2] 按照这一构想，武装大量商船将分散美军火力，使对手“疲于应对”；在和平时期，这些船只还可为军方提供海运支持。但是，实现这一目标的前提是有足够数量的商船供海军改造使用。

（二）经济安全逻辑

近年来，美国政府极力强调经济安全，通过技术封锁、供应链重构、投资限制、与盟友协调等手段，压制竞争对手发展。特朗普第一任期的《国家安全战略》专辟一章讨论经济安全，称“经济安全即国家安全”，强调经济实力是国家安全的基础，同时突出制造业对美国经济的意义。^[3] 拜登政府全盘接受“经济安全即国家安全”的表述，将经济政策与国家安全无缝对接。^[4]

[1] Iskander Rehman, *Planning for Protraction: A Historically Informed Approach to Great-Power War and Sino-US Competition*, IISS, November 2023, p.12, <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/publications/adelphi/planning-for-protraction/chapter-one-planning-for-protraction.pdf>.

[2] T. X. Hammes, “The Navy Needs More Firepower,” USNI, January 2021, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2021/january/navy-needs-more-firepower>; David Alman, “Don’t Buy Warships (Yet),” USNI, June 2022, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/june/dont-buy-warships-yet>.

[3] The White House, “National Security Strategy,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[4] The White House, “National Security Strategy,” October 2022.

造船业既是传统制造业，也是国防工业的一部分，是经济安全与国家安全的交集之处，自然被美国政府视为经济安全的重地。同时，对经济安全的强调顺应了美国国内沉渣泛起的经济民族主义思潮。在全球化和产业外包大潮中，美国制造业的升级转型使国内蓝领工人阶层利益受损，对经济前景充满焦虑，这是特朗普高举“美国优先”大旗两次当选的一大国内背景。经济民族主义的核心思想是，政府应当通过各种经济政策来维护和增强本国的经济利益，包括设置关税壁垒、补贴国内产业、限制外国投资等。造船业受惠于这股思潮，成为美国各界呵护的对象。在经济安全与经济民族主义意识形态的推动下，美国朝野为振兴造船业提出一系列经济依据。

第一，维护供应链安全。根据美国战略界人士的逻辑，美国必须有一支强大的船队，制造业供应链在危机和战争时才不会受制于中国。^[1]“相互依存武器化”也被用来论证造船业对美国供应链安全的战略意义。这一理论认为，当今世界的经济相互依存是以复杂网络形态存在的。复杂网络往往会产生非对称的网络结构，其中有的国家处于网络中心位置，掌控国际金融、信息和互联网、能源、产业链等网络的中心节点，可将这一网络武器化，阻断经济和信息的流动，以达到施压其他国家，强迫其改变政策的目的。^[2]有美国学者将上述理论套用到造船业，认为中国在造船业的压倒性优势会提升其对世界各地港口和航线的控制，而这种对海事网络节点的控制会被中国当成武器，威胁美国 and 盟国的国家安全。^[3]

第二，创造就业机会，推动上下游产业发展。美国政府极力强调造船业

[1] Hope Hodge Seck, “‘Make American Ships Again’: On Heels of Shipbuilding EO, Lawmakers Re-Introduce SHIPS Act,” USNI News, April 30, 2025, <https://news.usni.org/2025/04/30/make-american-ships-again-on-heels-of-shipbuilding-EO-lawmakers-re-introduce-ships-act>; Mark Kelly, “Strengthening US Shipbuilding: Congress’s Role in Maritime Revitalization,” Atlantic Council, May 1, 2025, <https://www.atlanticcouncil.org/event/strengthening-us-shipbuilding-congress-role-in-maritime-revitalization>.

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

[3] Mark A. DiPlacido, “Bringing Back America’s Shipbuilding Capacity,” *American Compass*, March 25, 2025, <https://americancompass.org/restoring-americas-shipbuilding-capacity>.

的经济意义。据美国海事管理局统计,2019年,美国私营造船和维修业直接提供10.7万个工作岗位,间接提供39万个工作岗位。工人平均工资约9.3万美元,比其他私营部门的平均工资高出近50%。该行业直接和间接创造424亿美元产值,占当年美国制造业产值近2%。^[1]船舶制造需使用大量钢和铝,发展造船业可带动金属冶炼、铸造和锻造等上游产业,使作为美国钢铝主要产地的东北部和中西部“铁锈带”传统工业州受益。造船业的下游产业,如航运、港口及相关服务业,也会因造船业的发展而受带动。

(三) 本体安全逻辑

本体安全概念原属社会心理学范畴,意指一个人对自身存在稳定而持续的感知,是建立在衣食住行、就业等物质性安全基础上的心理安全感。一个本体不安全的人不能接受外部事物、自身和他者状态的变化,通常表现出恐惧、怀旧、焦虑等情绪。这一概念被引入国际政治学,用于国家安全领域,将国家拟人化。国家的本体安全通常有两个维度:自传式叙事(*autobiographical narratives*)和自我—他者关系(*self-other relations*)。为了说服民众认同特定的政策,政治精英往往抓住集体记忆做文章,通过回顾自身历史创造出一种集体叙事。^[2]同时,本体安全强调国家与他者及外部环境之间的关系,国家在与他者的关系中锚定自我。决策者如果认为自身国家地位下降,就会产生焦虑情绪,担心未来的不确定性。^[3]

从这个角度看,美国战略精英认为造船业的衰落已超越经济安全和军事安全范畴,攸关国家的本体安全,不但危及美国的军事和经济地位,也威胁到其霸权地位。他们表现出怀旧情绪,反复强调美国国防工业、制造业和航海业曾经领先世界的历史叙事,又表现出焦虑情绪,担心美国被中国超越,

[1] US Maritime Administration, “The Economic Importance of the U.S. Private Shipbuilding and Repairing Industry.”

[2] Jelena Subotić, “Narrative, Ontological Security and Foreign Policy Change,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.12, No.4, 2016, pp.612-617.

[3] Catarina Kinnvall and Jennifer Mitzen, “Anxiety, Fear, and Ontological Security in World Politics: Thinking with and beyond Giddens,” *International Theory*, Vol.12, No.2, 2020, p.241.

失去全球主导地位。

政治人物热衷于塑造“强国叙事”，以唤起民众对美国曾是制造业大国和航海大国的美好回忆。特朗普宣称：“我们正在恢复美国制造业的荣光，正在重归一个崇尚建设的民族的高贵传统。”^[1]拜登在演讲中称“今天，爱国的美国工人就像在二战期间一样，建造一个民主兵工厂，为自由事业服务”，强调美国曾以强大的军工实力打赢二战。^[2]2024年《美国船舶法案》联署人、参议员托德·杨（Todd Young）宣称：“美国自建国以来就是一个海洋国家，海上力量对我们崛起成为地球上最强大的国家作出了重要贡献。”^[3]

在创造“强国叙事”的同时，美国政客和学者怀有强烈的地位焦虑。在强调美国重振造船业必要性的时候，中国是他们几乎必然提及的参照对象，渲染中美商船数量和产量差距的言辞不绝于耳。“地位焦虑”本是一个社会学概念，被引入国际关系研究后指“主导国害怕失去较高地位（包括经济、军事和威望）的一种倾向，努力抵制实力上升国与其竞争或超过它们”。^[4]这在美国对造船业落后于中国的态度上表现尤为明显，中美之间存在的意识形态差异更放大了美国的地位焦虑。而且，美国的地位焦虑已超出造船业范围。鉴于中国的造船业订单量早在2010年已跃居世界首位，当前美国战略界焦虑的根源不是中美造船业地位的变迁，而是对失去全球霸权地位的担心。

客观而言，美国在国防工业、制造业和海事领域的许多方面仍有显著优

[1] “Remarks by President Trump on American Energy and Manufacturing,” The White House, August 13, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-american-energy-manufacturing-monaco-pa/>.

[2] “Remarks by President Biden on the United States’ Response to Hamas’s Terrorist Attacks Against Israel and Russia’s Ongoing Brutal War Against Ukraine,” The White House, October 20, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/10/20/remarks-by-president-biden-on-the-united-states-response-to-hamass-terrorist-attacks-against-israel-and-russias-ongoing-brutal-war-against-ukraine/>.

[3] “Sen. Kelly, Sen. Young, Rep. Garamendi, Rep. Kelly Introduce SHIPS for America Act to Revitalize US Shipbuilding and Commercial Maritime Industries.”

[4] Tudor A. Onea, “Between Dominance and Decline: Status Anxiety and Great Power Rivalry,” *Review of International Studies*, Vol.40, No.1, 2014, p.125, p.135.

势。其一，中美海军舰队规模仍有较大差距。据统计，美国海军舰队总吨位高达 360 万吨，而中国为 200 万吨，只有美国一半多，^[1] 美国舰载武器系统的火力也远超中国。其二，美国的制造业并没有空心化，只是实现了进化升级，低端制造业转移到海外或萎缩，而航空、半导体、制药、先进机械等高端制造业发展强劲。美国的 LNG 运输船、破冰船等特种船舶的设计领先世界。其三，美国控制着国际航运规则和话语权，纽约是国际海事仲裁中心之一。美国还主导国际航运保险金融市场，华尔街提供大量船舶融资和航运衍生品。但是，美国战略精英选择性忽视这些自身优势，偏执地强调中国造船数量、成本和效率上的优势，背后是安全焦虑、财富焦虑和强权地位焦虑作祟。

三、美国重振造船业的现实阻力

导致美国造船业衰落的因素有很多，除了成本高企、供应链脆弱、劳动力匮乏等普遍存在于制造业的痼疾，还存在保护主义法规抑制竞争、既得利益集团反对变革、内部争议叠加制度性激励失灵等因素。若无法突破这些现实阻力，其复苏前景并不乐观。

（一）美国制造业的普遍困境

19 世纪后期开始，美国一度是世界第一大制造业强国。二战后，美国制造业开始向日韩转移，并在 20 世纪 90 年代后进一步向中国转移。与此同时，美国自身产业结构转型，脱实向虚，服务业、高科技、金融业成为主导产业。造船业是美国制造业的缩影，在产业升级的大背景下也难逃萎缩厄运。

第一，制造成本高。造船是劳动密集型产业，美国造船业人力成本占比高达三成，难以和中日韩等造船业大国竞争。据统计，2025 年，美国商船制造业人均年工资高达 44784 美元，而韩国为 26390 美元，日本为 34070 美元，

[1] Chris Dickert, “Who Rules the Waves? U.S. and Chinese Fleets, by Tonnage,” June 5, 2024, <https://www.visualcapitalist.com/cp/who-rules-the-waves-u-s-and-chinese-fleets-by-tonnage>.

中国为 10170 美元。^[1] 此外，受原材料成本拖累，美制船舶价格居高不下。美国历史上曾出台多部限制政府采购外国商品的法案，如《购买美国货法案》（Buy American Act）、《贝利修正案》（Berry Amendment）、《吉赛尔修正案》（Kissell Amendment）等，限制造船业采用进口廉价原材料的空间。2017 年特朗普政府发布的“买美国货、雇美国人”行政令和 2021 年国会通过的《建设美国、购买美国法》（BABA）都收紧了“购买美国货”政策，以扶持本土制造业。这些法规要求最大限度使用本土原材料，导致与造船业配套的钢铝、电子等原材料与零配件成本高于进口产品。

第二，供应链不完整且脆弱。冷战结束后的美国拥抱全球化，制造业大量外包，加之外部安全环境改善降低了造舰需求，导致造船业萎缩。制造船舶使用的高强度钢材、现代船舶的驱动系统、电子设备等都需要使用稀土材料，但美国稀土进口高度依赖中国等少数国家。^[2] 2025 年 4 月，特朗普政府宣布对华征收“对等关税”后，中国采取反制措施，对七种中重型稀土实施出口管制，给美国造船业造成沉重打击。此外，美国造船业配套设备的国产化率较低，仅为 41%，船用曲轴和推进系统等关键设备完全依赖进口。^[3]

第三，人力资源匮乏。过去 10 年，美国制造业劳动力流失严重，服务业收入普遍高于制造业，劳动力不愿进入工作条件差、工资低的制造业。根据卡托研究所和民调机构舆观（YouGov）所作调查，80% 的美国受访者希望制造业回流，但只有不到 20% 愿意在制造业工作。^[4] 造船业年轻工人的离职率达 20% 以上，而熟练工人平均年龄已高达 55 岁，接近退休，劳动力队伍青

[1] “Shipyard Laborer Salary,” Economic Research Institute, May 11, 2025, <https://www.eri.com/salary/job/shipyard-laborer>.

[2] Felix Richter, “The U.S. Relies Heavily on Rare Earth Imports from China,” Statista, April 14, 2025, <https://www.statista.com/chart/34301/us-rare-earth-imports>.

[3] Zhan Shuming, “Realities of China, US Shipbuilding Industries Show Absurdity of Section 301 Investigation,” Yicai Global, April 15, 2025, <https://www.yicai.com/opinion/zhan-shuming/china-us-shipbuilding-competitiveness-comparison-exposes-absurdity-of-section-301-investigation-conclusions>.

[4] “2024 Trade and Globalization National Survey,” CATO Institute, August 7, 2024, https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2024-08/Globalization%20Survey_2024.pdf.

黄不接。目前美国造船业雇佣大约 14.65 万人，但预计未来 10 年需要加倍，才能满足造船需求。^[1]

除上述问题外，特朗普第二任期的高关税政策与激励造船业发展的产业政策背道而驰，将加剧美国造船成本高昂问题。由于中美之间存在密切的经贸联系，征收高关税、港务费、港口维护费等对华措施在打压中国的同时，也将冲击美国的造船业和航运业。第一，高关税势必导致原材料和零配件成本上升。美国造船业成本原已居高不下，在国际竞争中处于下风，无法与中日韩等国竞争，征收高关税将是雪上加霜。造大船能节省人力、提高效率，但受关税战影响增加的材料成本将很可能抵消节省的人力成本。^[2] 第二，高关税政策将打击国际贸易，减少船只需求，使造船业市场进一步萎缩。联合国《世界经济形势与展望报告》显示 2025 年全球贸易增长率为 3.8%，但预计 2026 年将放缓至 2.2%，主要归因于美国关税政策引发的贸易紧张和地缘政治不确定性。^[3] 第三，制裁中国造船业可能引发航运成本上升，迫使航运公司出于价格考量将更多订单投向低成本国家，进一步挤压美国造船业的市场空间。

（二）保护主义法规抑制竞争

美国造船业萎缩的另一症结是保护主义法规的长期存在。首先是限制美国国内航运可用船只的《琼斯法案》。1920 年，美国国会以国家安全为由通过《琼斯法案》，规定在美国各港口之间运输货物的船只，必须挂美国旗、在美国制造、为美国公司或个人拥有、由美国公民担任船员。该法案几经修订有所放松，但仍规定船只至少 75% 产权由美国人拥有，至少 75% 船员是美

[1] Katherine Kuzminski and Laura Schmiegel, "A Workforce Strategy for America's Shipbuilding Future," War on the Rocks, July 3, 2025, <https://warontherocks.com/2025/07/a-workforce-strategy-for-americas-shipbuilding-future>.

[2] Ronald O'Rourke, "Statement Before Hearing on 'The State of U.S. Shipbuilding,'" US House of Representatives, March 11, 2025, https://armedservices.house.gov/uploadedfiles/03.11.25_spf_state_of_shipbuilding_orourke_statement.pdf.

[3] UN Department of Economic and Social Affairs, "World Economic Situation and Prospects 2026," January 2026, <https://desapublications.un.org/file/21554/download>.

国公民，龙骨和上层建筑的主要配件在美国制造，全船在美国组装。这些苛刻要求导致美国国内航运成本居高不下，水路运输货物量减少。航运公司为降低成本，不愿购置新船，又导致造船业的市场需求萎缩，并严重影响航运业在战时或危机时的响应与动员能力。

除了《琼斯法案》，美国还有一系列类似的限制性法规。1904年《军用货物优先法》要求美军优先使用美国船只运输货物。1965年《托尔弗森修正案》（Tollefson Amendment）和1968年《伯恩斯修正案》（Burns Amendment）禁止国会拨款用于在外国船厂生产海军舰艇以及龙骨或上层建筑等主要组件，以保护国内造船业。海军负责造舰的海事系统司令部（NAVSEA）规定，“任何未知是否为美国公民的人员不得进入海军舰艇、工作场所及相邻区域”，除非获得司令特许。这适用于军舰建造的全过程，包括设计、组装和测试。^[1]参议院在通过《2024财年国防授权法》时加入修正案，要求10年内逐步提高美国军舰零配件的本土内容比重，最终实现100%部件由美国生产。受这些保护主义色彩浓厚的法律限制，仰赖政府订单生存的造船业无法低成本采购国外零部件和原材料，雇佣外籍工人，产业竞争力大大降低。

此外，《国际武器贸易条例》（ITAR）^[2]对技术出口的限制严重制约了美国造船业与国外企业的技术合作。盟国的造船专家囿于繁琐的安全信息保密要求和条例的严格监管，难以为美国船厂提供技术支持或设计方案。例如，芬兰的破冰船技术全球领先，但由于条例的限制，美国船厂与芬兰专家难以深入开展技术合作，美国破冰船项目无法借鉴世界一流经验。这种自我设限不仅大幅增加项目成本，也拖长了开发周期。又如，亨廷顿—英格尔斯工业公司（HII）与现代重工开展的合作受保护主义法规限制，不能涉及造船业务，也只能局限于培训劳动力、提供零配件等领域。

[1] “NASSCO Military Shipbuilding Programs Purchase Order Special Terms and Conditions,” December 1, 2011, https://www.nassco.com/purchasing/purchasing_pdfs/MIL-GEN-Special-NAVSEA-TC.pdf.

[2] 《国际武器贸易条例》是美国为控制与军事有关的货物和服务进出口而制定的一套法规体系，其主要目的是严格规制与军事有关的技术和产品进出口，维护美国的国家安全利益，推进美国外交。

（三）既得利益集团反对变革

保护主义法规的长期存在，培养出一大批既得利益者。造船企业行会，如美国造船厂理事会（Shipbuilders Council of America）、潜艇工业基础理事会（Submarine Industrial Base Council）等代表造船商利益，希望继续靠政策保护垄断美国国内造船市场，反对引入国际竞争，声称外包美国造船业将“进一步削弱美国的工业基础，使更多工人失业，破坏美国主权”。^[1]涉及造船业保护主义政策的政府部门也往往倾向于维持现状。参与执行造船业限制性法规的联邦行政机构至少包括交通部海事管理局、海关与边境保护局、国土安全部、国防部和能源部，两院多个委员会也不同程度介入对法规执行情况的监督。这些机构形成复杂的特殊利益网络，任何试图削弱或重构造船业保护主义制度的政策调整将不可避免地冲击这些机构的既有权力配置与利益分配格局。

尽管造船业在美国宏观经济中的比重有限，但其广泛的产业关联性使其在国内政治尤其是选举政治中具有显著影响力。由于美国政治的极化，威斯康辛、密歇根、宾夕法尼亚等少数几州往往成为决定历次大选结果的关键。而与造船有关的金属冶炼、锻造和铸造等重工业部门，恰恰是这些摇摆州曾经的支柱产业。承诺振兴造船业，带动相关产业发展，创造更多就业机会，成为两党候选人为取悦当地选民争相祭出的法宝。在此背景下，近年来国会议员提出的新法案不仅没有否定《琼斯法案》，反而变本加厉，如《美国船舶法案》要求将美国政府货物由美国船只运输的比例由 50% 提升到 100%，15 年内实现 10% 自中国进口的货物由美国船只运输。2019 年波多黎各发生飓风灾害时，特朗普为提高救援效率，计划允许不符合《琼斯法案》规定的外国航运公司向波多黎各运送救援物资，但因来自国会的反对声音而被迫放弃。

美国政府借助盟友力量重振造船业的政策也遭遇国内利益集团的掣肘。2024 年，美国海军部长在访问日韩造船企业时呼吁其投资美国造船厂。特朗

[1] Matthew Paxton, "Outsourcing the US Shipyard Industrial Base Will Outsource American Sovereignty," Breaking Defense, August 5, 2024, <https://breakingdefense.com/2024/08/outourcing-the-us-shipyard-industrial-base-will-outsource-american-sovereignty>.

普也曾考虑将美国军舰的建造和维修业务外包给日韩船厂。但是，这些计划遭到国内造船业利益集团的强烈反对。美国机师和航空航天工人国际联合会主席表示“对任何将美国海军造船业务外包给外国的讨论深表担忧”，强调美国工人和国内造船厂有能力满足国家防务需求，政府应优先着力于重建美国工业基础，重点应对造船厂熟练劳动力短缺和生产积压，而不是转向外国建造者和供应商。^[1]

（四）内部存在优先方向分歧

尽管美国政界多年来反复强调要重振造船业，但围绕“是否有必要”“如何振兴”“优先发展何种造船能力”等问题，国内始终存在分歧。这些内部争议削弱了政府决策的力度与可持续性。

一方面，战略界对振兴造船业的国防意义存在分歧。围绕有限国防预算应优先投入船舶、飞机等“作战平台”还是弹药、导弹等“火力能力”，形成了长期争论。部分观点认为，在中国具备政府产业政策支持、军民融合体制优势以及低成本、完整供应链条件的情况下，美国在船只数量上追赶中国并不现实。与其扩大舰艇规模，不如优先解决弹药短缺问题。^[2] 相关研究指出，美国海军在高强度冲突情景下，鱼雷和导弹库存可能在短时间内被消耗殆尽，弹药生产能力成为制约作战持续性的关键瓶颈。^[3] 在这一逻辑下，振兴造船业被视为“性价比不高”的政策选项。

另一方面，即便认可振兴造船业的必要性，战略界也存在军舰和商船不可兼得，应优先发展军舰的主张。其核心理由包括：第一，美国商船制造成本远高于他国，若要通过补贴提升竞争力，将对财政形成沉重负担，并可能

[1] “IAM Union Continues to Champion Expansion of Domestic U.S. Navy Shipbuilding,” IAM, January 7, 2025, <https://www.goiam.org/news/iam-union-continues-to-champion-expansion-of-domestic-u-s-navy-shipbuilding>.

[2] David Alman, “Don’t Buy Warships (Yet)”；Jim Fein, “The U.S. Navy Is Running Dangerously Low on Munitions,” Heritage Foundation, August 15, 2024, <https://www.heritage.org/defense/commentary/the-us-navy-running-dangerously-low-munitions>.

[3] Stacie Pettyjohn and Hannah Dennis, “The Pentagon Isn’t Buying Enough Ammo,” Foreign Policy, May 21, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/05/21/united-states-defense-pentagon-military-industrial-base-ammunition>.

挤占军舰建造资源，而历史经验显示补贴未必能扭转竞争劣势；^[1] 第二，军舰与商船的建造流程、技术标准和质量要求存在巨大差异，商船产能难以自动转化为军舰产能，对增强海军实力帮助有限；第三，盟国造船效率更高、成本更低，应由盟国承担商船制造，美国集中资源发展军舰。^[2]

受市场逻辑驱动，美国造船企业普遍更倾向于承接军舰订单，而缺乏制造商船的动力。其一，军舰采购多采用成本加成合同模式，造船厂几乎无需承担成本超支风险，盈利相对稳定；而商船制造高度依赖成本控制和航运市场前景气度，在美国高成本环境下难以保证收益。目前美国主营商船制造业务的造船厂大多亏损，如规模最大的韩华费城造船厂在被收购前连续7年亏损，2010年以来已有至少三家美国大型造船厂停产。^[3] 其二，军舰建造周期长、系统集成度高，售后维护和升级服务可带来长期稳定现金流，形成对政府订单的高度依赖。其三，军舰制造受到严格的国内保护主义法规庇护，市场准入门槛高，有效隔绝了国际竞争。

四、结语

近年来，美国重振造船业的政策频出，尤以特朗普第二任期以来为甚。尽管美国重振造船业的更深层障碍来自国内，但基于其对华遏压的战略考量，打压中国造船业将是其政策重心。在美国看来，造船业不仅事关国防和经济，也是强国地位的象征，美国不能坐视中国在这一领域的领先地位。退一步说，

[1] Colin Grabow, "Subsidies and Misplaced Shipbuilding Nostalgia," CATO Institute, September 2, 2021, <https://www.cato.org/blog/subsidies-misplaced-shipbuilding-nostalgia>; Caleb Petitt, "Against Maritime Subsidies," Independent Institute, October 20, 2025, <https://www.independent.org/article/2025/10/20/against-maritime-subsidies/>.

[2] Sam Slocum and Peter Devine, "America Should Build Its Own Warships While Buying Tankers," War on the Rocks, November 5, 2025, <https://warontherocks.com/2025/11/america-should-build-its-own-warships-while-buying-tankers/>.

[3] Elizabeth J. Drake et al., "Petition for Relief Under Section 301 of the Trade Act of 1974, as Amended-China's Policies in the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sector," March 12, 2024, <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20Petition%20-%20Maritime%20Logisitics%20and%20Shipbuilding%20Sector.pdf>.

即使造船业不能回流美国，美国也将借力其主导的盟伴体系，通过与盟伴合作实现造船业复苏。当前，中美通过多轮经贸磋商，在港务费问题上暂时休兵，但未来美方仍可能在此问题上继续生事，干扰中美关系的稳定、健康、可持续发展。

美国打压中国造船业的一系列措施将不可避免地对中国造船业和航运业造成冲击，部分影响已可从中韩船企获取订单的比例看到。据统计，2025 年中国船厂新获订单的全球占比为 63%，低于 2024 年的 70%，为 5 年来首次下跌；韩国船厂新订单全球占比则从 2024 年的 17% 上升至 21%。^[1] 尽管中国航运公司可通过调整运力配置方案规避港务费，减少美方政策的冲击，中国造船业的成本优势和供应链韧性对国际航运业买家也有很大吸引力，但在美国政策压力下，国际航运界对采购中国船只将持观望态度。

针对美国遏压中国造船业的行径，中方果断采取反制措施，依法保护自身航运和造船产业，坚定捍卫合法权益；与此同时，通过经贸磋商成功延缓美国对华海事、物流和造船领域的限制措施，迟滞、对冲其不良影响。长远来看，中国应推动人工智能、工业物联网、数字孪生等新技术的应用，加速造船业的绿色化和智能化转型，以提升技术和生产优势，提高国际竞争力，同时优化全球产业链布局，减少对单一市场的依赖。

【责任编辑：吴劲杰】

[1] Carol Yang, "China's Shipyards Still Lead the World, but US Threats Took a Toll in 2025," South China Morning Post, January 9, 2026, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3339308/chinas-shipyards-still-lead-world-us-threats-took-toll-2025>.

欧盟共同债券的演进、影响与展望^{*}

□ 王雪莹 翟东升

〔提 要〕欧盟共同债券机制在危机驱动下持续演进，取得了突破性进展。欧债危机期间，欧元区成员国联合发债的尝试为共同债券奠定了认知与实践基础。新冠疫情推动欧盟委员会首次大规模发行共同债券，以促进经济复苏。防务压力促使共同债券的目标从经济复苏外溢至国防建设，催生出区域性和灵活性更强的债券工具。共同债券不仅为国际社会提供了新的安全资产，还在提高欧元国际化水平、提升欧洲央行货币政策效能及强化欧委会权力扩张等方面发挥着积极作用，但其长远发展仍面临规模有限、欧盟内北方国家质疑甚至反对、执行效率低等现实挑战。

〔关 键 词〕共同债券、欧洲一体化、欧洲主权债务危机、“下一代欧盟”计划、欧洲安全行动

〔作者简介〕王雪莹，中央财经大学政府管理学院助理教授

翟东升，中国人民大学区域国别研究院院长、

中国人民大学国际关系学院教授

〔中图分类号〕F830.91, D814.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0086-24

^{*} 本文是国家社会科学基金青年项目“‘去风险’背景下欧盟成员国对华科技限制政策的差异性及其中国应对研究”（项目批准号：25CGJ077）的阶段性成果；由“国家资助博士后研究人员计划”资助（编号：GZB20250579）。感谢《国际问题研究》编辑部和匿名评审专家提出的修改意见。

欧元诞生以来，与欧洲货币一体化的高歌猛进形成鲜明对比的是欧洲财政一体化的踟躇不前。新冠疫情暴发后，欧盟成功发行共同债券，以债务一体化有力推动长期进展缓慢的财政一体化^[1]。若将危机背景下欧盟债务政策的目标视作移动的“靶子”，共同债券便是欧盟追击“靶子”的重要财政工具。尽管它表现出一定滞后性，常落在“靶子”身后，但每一次追击都能有效缓解欧盟面临的政策难题，并在实践中推动制度持续迭代升级。在新冠疫情、乌克兰危机等多重因素冲击欧盟经济的背景下，现有研究多聚焦外部冲击对欧盟的影响及其具体应对措施，^[2]对与纾困措施相伴而生的债务一体化进程关注不足。本文在梳理欧盟共同债券演进过程的基础上，解析欧盟共同债券的影响、局限性及未来趋势，以期丰富关于欧洲财政一体化的讨论，并对深化中欧经贸合作提供有益参考。

一、欧债危机与共同债券的认知和实践基础

欧洲主权债务危机（简称欧债危机）背景下，以救助危机国家、防止欧元区解体为“靶子”，欧盟决策者首次尝试联合发债。欧盟（欧元区）共同债券具有以下特征：由欧盟超国家机构（如欧盟委员会）^[3]发行；所有欧盟（欧元区）成员国一致同意并都有资格从中获益；以欧盟（欧元区）共有经费作为担保。欧债危机期间的多数政策提案与早期发债尝试并非严格的共同债券，但为后来共同债券的发行奠定了有益基础。

[1] 除债务一体化外，财政一体化还包括税收一体化、预算与支出一体化、财政规则一体化等诸多内容。

[2] 张磊：《欧盟应对新冠肺炎疫情机制及其局限》，《国际论坛》2020年第4期，第116-132页；门镜：《欧盟与俄乌冲突：困境与出路》，《俄罗斯研究》2022年第6期，第87-106页；周云亨、吴宗翰：《欧盟能源转型与中欧能源合作》，《国际问题研究》2024年第2期，第71-90页。

[3] 超国家机构与政府间机构（如欧盟理事会）的差别是，前者拥有成员国让渡的主权，而后者只是成员国合作的平台。

（一）围绕联合发债的政策讨论

欧债危机是欧元区诞生后面临的最严峻考验，为帮助受困国家脱困，联合发债一度成为热议的制度变革方案。当时，政策界和学术界普遍认为，统一货币政策与分散财政政策之间的张力是欧债危机的主因，^[1]而联合发债可从根本上弥补这一制度缺陷，降低受困国家的融资成本，帮助危机国家脱困并防止欧元区解体。为此，政策界和学术界提出多种方案，其中代表性方案有三。

第一，激进方案，主张参与国将国债发行权完全让渡给欧盟机构。例如，2011 年 11 月，欧盟委员会（以下简称欧委会）发布《关于引入稳定债券可行性的绿皮书》，^[2]探讨了三种稳定债券（由欧元区国家共同发行）方案，其中第一种方案提议以稳定债券完全替代各国国债，并纳入连带担保条款，要求欧元区成员国对全部稳定债券承担连带责任。此种方案彻底剥夺了成员国的国债发行权，几乎不具可行性。

第二，保守方案，完全保留参与国的国债发行权。典型案例是优先级债券和次级债券方案，通过分层技术，将参与国国债打包重组为两种不同风险等级的证券：规模大、风险低的优先级债券和规模小、风险高的次级债券。^[3]该方案在不改变现有发债机制、不涉及连带担保的前提下，借助金融手段增加安全资产的供给，但未能从根本上为受困国家增信，危机国家国债大概率被归为次级债券，融资成本高，融资困境难以得到有效缓解。

第三，务实方案，将部分国债的发行权集中在新成立的政府间机构手中，

[1] Paul De Grauwe and Yuemei Ji, "How Much Fiscal Discipline in a Monetary Union?," *Journal of Macroeconomics*, Vol.39, 2014, pp.348-360; 周茂荣、杨继梅：《“欧猪五国”主权债务危机及欧元发展前景》，《世界经济研究》2010 年第 11 期，第 20-25 页。

[2] European Commission, "European Commission Green Paper on the Feasibility of Introducing Stability Bonds," November 23, 2011, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_11_820.

[3] Markus K. Brunnermeier et al., "ESBies: Safety in the Tranches," *Economic Policy*, Vol.32, No.90, 2017, pp.175-219.

但成员国政府仍保留剩余国债的发行权。多数方案属于这一类别，但不同方案对国债发行权的集中范围存在分歧。其一，部分方案主张风险债券联合发行，安全债券单独发行，意图帮助参与国消解不合理的债务负担，同时保留其合理的发债自主权。德国经济专家委员会提出的欧洲赎回契约方案便属此类。^[1]该方案将参与国债务划分为国内生产总值（GDP）60% 以内和超出 60% 两部分；超额部分通过赎回基金融资（融资总额等同于超额债务）。如此一来，各国单独承担的超额风险债务将转化为多国共同担保的安全债务。其二，另有方案支持安全债券联合发行，风险债券单独发行。因联合发行债券的成本低于多数欧元区成员国单独发债的成本，这类方案的核心逻辑在于，通过降低适度发债的成本并提高过度发债的成本，激励适度举债、约束过度负债。极具影响力的“蓝债券与红债券”方案即属于这类方案，也就是将参与国的主权债务分为两部分：不超过 GDP60% 的部分转化为由欧元区成员国共同担保、统一发行的“蓝债券”（融资成本低，违约时由参与国共同偿付）；超出 60% 的部分则仍由各国自行发行红债券（风险自担，融资成本高）。其三，个别方案允许参与国自主决定联合发债和单独发债的比例。例如，时任卢森堡首相让－克洛德·容克和时任意大利经济与财政部长朱利奥·特雷蒙蒂提出的电子债券（E-bonds）方案，^[2]便允许参与国自主决定是否将国债转化为超国家电子债券及转化比例。

以上三类方案在现实中均未落地，主要是因为面临以下阻碍：一是主权分享阻碍，许多联合发债提案试图将成员国的部分发债自主权集中在某一机构手中，这对多数国家而言是难以接受的；二是合法性阻碍，《欧盟运行条约》（TFEU）的第 125 条（亦被称为“无救助条款”）禁止欧盟或其成员国为其他成员国的政府债务承担责任，成员国联合发债天然存在违背该条款的风险；

[1] Peter Bofinger et al., “A European Redemption Pact,” VoxEU, November 9, 2011, <https://cepr.org/voxeu/columns/european-redemption-pact>.

[2] Jean-Claude Juncker and Giulio Tremonti, “E-bonds Would End the Crisis,” *Financial Times*, December 5, 2010.

三是团结性阻碍，“北方圣人”与“南方罪人”的对抗性叙事广泛流传，强化了北方国家对南方国家的仇视；^[1]四是道德风险阻碍，只要涉及成员国风险共担，即便有严格的财政纪律用于威慑“搭便车”者，也依然存在“搭便车”的可能性。^[2]

（二）联合发债的尝试与滞后性

为规避上述重重阻碍，欧元区成员国成立了欧洲金融稳定基金（EFSF）和欧洲稳定机制（ESM）开展债务融资活动，前者是临时性救助机构，后者是取代前者的永久性救助机制。EFSF和ESM以欧元区国家集体信用在公开市场融资，并将融资所得以贷款形式提供给危机国家。二者都是政府间机构，不要求成员国让渡主权，重大决策由各国财长做出，机构本身的决策权十分有限。

EFSF和ESM积极参与危机国家救助，有效遏制危机蔓延，防止欧元区解体。2011年至2019年九年间，二者累计向五个国家（爱尔兰、葡萄牙、希腊、塞浦路斯和西班牙）提供了2950亿欧元的贷款，是同期国际货币基金组织（IMF）为成员国提供的资金总额的近3倍。^[3]以希腊为例，到2018年8月第三轮救助结束时，EFSF和ESM已经成为希腊最大的债权人，持有其中央政府债务的55.5%。^[4]彼时，希腊国债收益率基本回到危机前水平，反映出市场投资者基本恢复对希腊的信心。

尽管EFSF和ESM发挥了积极作用，但其资金规模往往难以及时满足危

[1] 以荷兰为例，2014年，荷兰议会要求政府“强力反对任何形式的欧洲债务义务”。David Bokhorst and Magnus G. Schoeller, “Managing Constraint: Frugal Opposition to European Fiscal Solidarity,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.10, 2024, pp.3275-3298.

[2] 阿尔伯特·施魏因贝格尔、孙彦红：《欧债危机：一个德国视角的评估》，《欧洲研究》2012年第3期，第116-152页。

[3] Nicola Giammarioli, “How the ESM Helps Europe,” ESM, April 21, 2020, <https://www.esm.europa.eu/blog/how-esm-helps-europe>; “Past IMF Disbursements and Repayments for All Members from May 01, 1984 to June 30, 2025,” IMF, <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrepl.aspx>.

[4] “Explainer on ESM and EFSF Financial Assistance for Greece,” ESM, August 20, 2018, <https://www.esm.europa.eu/assistance/greece/explainer-esm-and-efsf-financial-assistance-greece>.

机国家的实际需求。在对希腊的第一轮救助中，EFSF 尚未成立，导致第一轮救助缺乏公开市场融资渠道，规模有限，未能在危机初期遏制其升级势头。在 2012 年启动的第二轮救助中，EFSF 提供了 1418 亿欧元贷款，但规模仍显不足，主要用于维持希腊偿债能力，还附加了严苛的财政紧缩政策，未能帮助希腊实现经济复苏。前两轮救助的乏力促使“三驾马车”^[1]于 2015 年启动第三轮救助，ESM 取代 EFSF 为希腊拨付 619 亿欧元贷款。若 EFSF 与 ESM 能在危机初期便对希腊施以大规模救助，及时阻抑危机升级，那么对希腊的救助进程很可能不会迁延至 2018 年。

（三）奠定共同债券的认知与实践基础

欧债危机期间，围绕联合发债的政策讨论与早期尝试，为后续欧盟共同债券的出台奠定了重要的认知与实践基础。

认知层面，第一，欧债危机加深了决策者对共同债券的系统性理解。危机期间广泛的政策讨论使得决策者对共同债券这一复杂的政策工具更为熟悉，也让他们清晰了解了推行共同债券可能面临的阻碍。因此，面对新冠疫情这一新的挑战，政策制定者能够自然联想到共同债券及其政策难点，并在制度设计初期主动规避潜在阻碍。

第二，欧债危机期间的发债尝试有利于欧盟决策者转变对财政赤字的认知。危机期间，为降低危机国家的财政赤字，欧委会曾将严格的财政紧缩政策作为施行救助的前提条件。然而，财政紧缩不仅没有帮助危机国家走出经济衰退，反而一定程度上削弱了救助政策的纾困效力。^[2]因此，新冠疫情暴发后，欧盟政策界和学术界有不少人呼吁通过财政赤字扩张缓和危机，而非

[1] 欧委会、IMF 和欧洲央行。

[2] Grégory Claeys, “The European Central Bank in the COVID-19 Crisis: Whatever It Takes, within Its Mandate,” Bruegel Policy Contribution, No.2020/09, 2020, <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-central-bank-covid-19-crisis-whatever-it-takes-within-its-mandate>; Emanuele Ferragina and Andrew Zola, “The End of Austerity as Common Sense? An Experimental Analysis of Public Opinion Shifts and Class Dynamics during the COVID-19 Crisis,” *New Political Economy*, Vol.27, No.2, 2022, pp.329-346.

复刻欧债危机期间严格的紧缩政策；而财政赤字的扩张，自然意味着需通过增发债务为政府融资。

实践层面，EFSF 和 ESM 的发债尝试具备了共同债券的早期特征，但又不需要获得全部欧盟成员国的同意，是一次宝贵的政策实践，从四个维度为欧盟共同债券奠定了基础：

第一，减轻了对道德风险隐患的顾虑。截至目前，受救助国家都能按时偿债并推行财政紧缩等结构性改革，没有任何一个成员国对 EFSF 和 ESM 违约。

第二，开辟了只做“增量”不动“存量”的发债道路。前述政策界和学术界提出的联合发债方案普遍提议成员国将部分发债自主权上交给欧盟机构，这对多数成员国而言是无法接受的。而 EFSF 和 ESM 的发债所得只作为对危机国家政府的增量财政支持，不侵蚀其既有发债空间。

第三，凸显了联合发债的政策效能及局限性。EFSF 和 ESM 的救助行动遏制了危机蔓延，帮助希腊维持了必要的偿债能力，避免其陷入无序债务违约；同时确保德国、法国的商业银行稳定收回希腊的债款，维系了两国国内金融体系的稳定。^[1] 但 EFSF 和 ESM 对希腊的救助介入较晚、规模较小，同时还附加了严格的财政紧缩条件，尽管起到了积极作用，但并未推动希腊快速实现经济复苏，还加剧了社会阵痛，引发了多轮社会抗议。EFSF 和 ESM 的尝试表明在危机初期施行更大规模且不附加财政紧缩条件的刺激方案至关重要。

第四，体现了国际市场对欧元计价安全资产的旺盛需求。举例而言，2011 年 1 月 25 日，EFSF 成功发行了首笔规模为 50 亿欧元的债券，获得了高达 445 亿欧元的认购订单，约为发行金额的 9 倍，^[2] 这表明在危机中依托集体信用进行市场融资是可行的。

[1] 杰罗姆·鲁斯：《主权债务简史》，黄名剑、张文婷译，中信出版集团 2020 年版，第 323-350 页。

[2] Ben Martin and Esteban Duarte, “EFSF Revives 3 Billion-Euro Bond Sale Amid Deepening Crisis,” Bloomberg, November 8, 2011, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-11-07/europe-s-bailout-fund-said-to-revive-3-billion-euro-sale-of-10-year-bonds?embedded-checkout=true>.

二、新冠疫情与共同债券的重大制度突破

新冠疫情大流行期间，欧盟债务政策的“靶子”从救助个别危机国家转变为全欧盟经济复苏，EFSF 和 ESM 难以追击这一新的“靶子”。因此，欧盟成员国历史上首次联合发行共同债券。^[1]

（一）制度突破及其滞后性

新冠疫情背景下，欧盟出台了两项以共同债券支持的经济复苏计划，一是“紧急状态下减轻失业风险援助”（SURE）计划，二是“下一代欧盟”（NGEU）计划，意味着欧盟实现重大制度突破，有力推动债务一体化和财政一体化进程。

2020 年 5 月，SURE 计划启动，以发行社会债券的方式为劳动者提供就业保障。该计划由双重担保机制保驾护航：一是总额为 250 亿欧元的成员国自愿担保体系，二是欧盟预算的可用余额。截至 2022 年 12 月，SURE 计划已完成最后一笔拨款，总融资规模为 984 亿欧元。

与 SURE 计划相比，NGEU 计划对财政一体化的推动力度更大，受到国际社会广泛关注。2020 年 7 月，欧盟成员国就规模为 8069 亿欧元的 NGEU 计划达成共识。^[2] 该计划致力于支持欧盟的长期经济增长，重点推动绿色化和数字化转型，绝大多数资金由欧委会发行共同债券筹集。欧盟以其预算的可用余额为 NGEU 计划提供担保。为确保欧盟预算中有足够的可用余额用于偿债，欧盟将其预算中占国民总收入（GNI）1.4% 的自有资源上限提高了 0.6% 至

[1] 事实上，欧盟共同债券的发行可以追溯到 1970 年代。彼时，为应对石油危机，欧盟前身——欧洲共同体成员国，在共同体贷款机制（CLM）框架下通过公开发行业债券和向大型商业银行借款两种方式融资，为国际收支结构失衡的成员国纾困。欧盟成立后，CLM 被归入欧盟国际收支便利（BoP Facility）机制，但是仅适用于欧盟内部的非欧元区国家，适用范围和规模都十分有限。

[2] 按 2018 年价格计算，NGEU 计划的规模是 7500 亿欧元；按照现价计算，规模是 8069 亿欧元。European Commission, “Recovery Plan for Europe,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en。

2%，这一上调措施的有效期至 2058 年。^[1]

NGEU 计划包含多个工具和项目，其中，复苏与韧性基金（RRF）占比最大，共计约 7238 亿欧元（含 3858 亿欧元贷款和 3380 亿欧元赠款）^[2]，赠款部分通过欧盟预算偿还，贷款部分由各贷款国偿还。RRF 向受疫情冲击严重、经济基础薄弱的国家倾斜：意大利是最大受惠国，获得 1944 亿欧元（占该国 2020 年 GDP 的 11.64%）；西班牙位居第二，获得 1630 亿欧元（占该国 2020 年 GDP 的 14.43%）；而德国却仅获得 303 亿欧元（占该国 2020 年 GDP 的 0.88%）^[3]。

尽管 NGEU 计划影响深远，被称为欧盟的“汉密尔顿时刻”^[4]，但仍显露出一定滞后性，资金拨付进程迟缓，为应对疫情设计的政策工具在能源危机面前渐显乏力。计划的初始目标是缓解疫情冲击，但当资金陆续到位时，欧盟经济复苏的首要阻碍已从疫情切换为乌克兰危机引发的能源危机。^[5]为此，欧盟自 2023 年 3 月起要求成员国修改复苏与韧性计划^[6]，新增专项章节应对能源危机。然而，利用为疫情设计的政策工具应对能源危机，存在天然的结构缺陷：RRF 的资金分配本就向西班牙、意大利等疫情重灾国倾斜，对德国等受能源危机重创的国家关注不足。这种政策错配助长了一种特殊的经济现象：欧洲经济“火车头”德国连续两年（2023 年和 2024 年）陷入经济衰退，而意大利、西班牙的经济却相对强劲。

[1] European Commission, “NextGenerationEU,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en#repayment-of-the-borrowing.

[2] European Commission, “Recovery Plan for Europe.”

[3] European Commission, “The Recovery and Resilience Facility: Country Pages,” https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_en.

[4] Luca Lionello, “Next Generation EU: Has the Hamiltonian Moment Come for Europe?,” *Eurojus*, Vol.4, 2020, pp.22-42.

[5] 乌克兰危机前，RRF 的资金拨付比例仅为 10%。European Commission, “Recovery and Resilience Plan Disbursements,” https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html.

[6] 该计划是成员国获得 RRF 拨款的前提条件。

（二）制度突破的表现与原因

前述疫情背景下的两项经济复苏计划，尤其是 NGEU 计划，标志着共同债券取得了重大制度突破，其突破性主要表现在以下五个方面：第一，融资模式方面，NGEU 计划意味着欧盟告别背对背融资^[1]，实现统一融资。二者的区别在于：背对背模式下，作为中间人，发债机构会在发债时明确列出受益成员国名单，并将融资所得以贷款形式拨付给成员国；贷款到期后，由成员国还本付息给机构，再由机构偿还投资者。而统一融资模式下，欧委会以单一名目“欧盟债券”筹资后进行资金分配，无需向市场特别说明资金用途，灵活性更高。第二，融资主体与受益范围方面，欧委会首次大规模发行令全体成员国受益的债券，突破了陷入国际收支困境或债务偿付困境的成员国优先受益的先例。第三，还款机制方面，NGEU 计划打破了受益国家自行承担偿债义务的传统，其赠款部分由欧委会以共同财政资源还款。第四，担保机制方面，NGEU 计划由欧盟预算担保，不再受制于成员国的担保意愿。第五，附加条件方面，SURE 计划和 NGEU 计划摒弃了财政紧缩政策这一资助前提，将附加条件从刚性财政约束转向投资计划的完成进度。

新冠疫情背景下，欧盟成员国就大规模共同发债快速达成一致，这一突破性进展的主要原因有以下四点：

第一，政治遗产方面，欧债危机为共同债券奠定了认知和实践基础，让决策者更加了解共同债券方案，改变了其对财政赤字的固有认知。此外，EFSF 和 ESM 的早期尝试验证了共同债券的可行性，还在一定程度上突破了《欧盟运行条约》第 125 条的限制，降低了欧盟法律层面的阻力。

第二，危机性质方面，新冠疫情的外生性和对称性推动各国团结一致，应对共同危机。新冠疫情将欧盟债务政策的“靶子”从救助危机国家转变为推动共同复苏，专注于应对个别危机的 ESM 显然无法完成这一使命。疫情暴

[1] 不论是 EFSF 和 ESM，还是 SURE 计划，均属于背对背融资。

发伊始，九个欧盟成员国^[1]的国家元首签署了一封致欧洲理事会时任主席米歇尔的公开信，强调新冠疫情是对称的外部冲击，没有任何一个成员国有义务对危机负责，但每个成员国都承担着危机造成的负面后果，提议发行共同债券。^[2]此外，德国立场的转向为共同债券的发行注入了关键动力。与欧债危机期间的谨慎立场不同，2020 年 5 月，德国总理默克尔与法国总统马克龙发布联合声明，表示支持发行 5000 亿欧元共同债券。^[3]

第三，机制设置方面，欧委会设置的发债机制从增量性、临时性、聚焦性和条件性等方面加快了成员国达成共识的进程。增量性方面，与 EFSF 和 ESM 类似，欧委会发债所得将转化为成员国的额外财政资源，各国固有发债自主权不受影响。临时性方面，SURE 计划和 NGEU 计划都是临时机制，这一特质缓和了欧盟成员国对永久性承担他国财政支出的担忧。聚焦性方面，两项计划均聚焦共同优先事项：SURE 计划保障就业，而 NGEU 计划主要支持多数成员国共同关注的绿色化和数字化转型。^[4]条件性方面，只有符合欧委会相关条件的成员国才能顺畅获得资金支持，资金滥用概率低。以 RRF 为例，成员国必须提交执行国家复苏与韧性计划并如期完成任务才能获得资金。^[5]

第四，国际竞争力方面，在新兴技术领域，欧盟已全面落后于中国和美

[1] 比利时、法国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、葡萄牙、斯洛文尼亚和西班牙。

[2] Waltraud Schelkle, "Fiscal Integration in an Experimental Union: How Path-breaking Was the EU's Response to the COVID-19 Pandemic?," *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, Suppl.1, 2021, p.44.

[3] "Alice Tidey, Macron and Merkel Back EU Bond to Raise €500 Billion for COVID-19 Recovery Plan," Euronews, May 18, 2020, <https://www.euronews.com/2020/05/18/macron-and-merkel-back-eu-bond-to-raise-500-billion-for-covid-19-recovery-plan>.

[4] RRF 要求成员国将至少 37% 的预算用于气候目标，20% 用于数字化措施。European Commission, "The Recovery and Resilience Facility," https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en.

[5] 这一约束条件并非虚设，2022 年底，因匈牙利和波兰被认为不尊重法治原则，破坏司法系统，欧盟启用了 RRF 的冻结程序。Zselyke Csaky, "Freezing EU Funds: An Effective Tool to Enforce the Rule of Law?," Center for European Reform, February 27, 2025, <https://www.cer.eu/insights/freezing-eu-funds-effective-tool-enforce-rule-law>; Sandor Zsiros, "MEPs Call on European Commission to Cut Hungary off from EU Funds," Euronews, May 22, 2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/22/meps-call-on-commission-to-cut-hungary-off-from-eu-funds>.

国，^[1] 这促使欧盟内部产生了强烈的危机感。在此背景下，以共同债券推动绿色化和数字化双重转型不仅被视为经济复苏的路径，更关乎其在大国竞争中的地位与经济安全。^[2]

三、共同防务压力与共同债券的功能外溢

在沉重的防务压力下，欧盟债务政策迎来了新的“靶子”——提升共同防务能力。对在美国安全保护下承平日久的欧盟而言，这一新目标带来了巨大挑战，聚焦绿色与数字领域的 NGEU 计划难以担此重任。因此，为追击新的“靶子”，欧盟成员国打破了共同债券的临时性限制，就再次发行共同债券达成共识。

（一）欧洲安全行动及其滞后性

当前，欧盟面临严峻的防务压力，此种压力主要源于三个彼此关联的因素。第一，乌克兰危机让欧盟国家，尤其是北欧和中东欧国家，加深了对国防安全的忧虑，^[3] 也促使决策层更加关注国防议题。第二，美国安全保护的缺位风险促使欧盟不得不强化自身防务建设。第三，欧盟的防务能力建设存在显著弱点：多年的防务开支削减导致了严重的投资不足和能力缺陷；^[4] 防务采购多来自非欧盟国家（以美国为主），防务供应链高度对外依赖，脆弱

[1] Mario Draghi, “The Future of European Competitiveness,” September 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

[2] Linda Monsees and Daniel Lambach, “Digital Sovereignty, Geopolitical Imaginaries, and the Reproduction of European Identity,” *European Security*, Vol.31, No.3, 2022, pp.377-394; 解楠楠、吴雨晴：《欧盟对华“去风险”战略逻辑、趋向及限度——兼论新一届欧盟委员会对华“去风险”战略态势》，《德国研究》2025年第1期，第4-25页。

[3] “欧洲晴雨表”2024年春季调查显示，77%的被调查者支持欧盟成员国建立共同的防务和安全政策，71%的被调查者认为欧盟需要加强其军事装备生产能力。European Union, “Standard Eurobarometer 101-Spring 2024,” <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>。

[4] 2024年，27个欧盟成员国的国防支出GDP占比平均值为1.98%，这一数值较历史水平已有所提升。2019年，也即乌克兰危机前，该值仅为1.45%。SIPRI, “SIPRI Military Expenditure Database,” <https://www.sipri.org/databases/milex>。

性强；^[1] 成员国的国防体系缺少配合，碎片化程度高，开展了诸多重复建设。

在此背景下，2024 年初，法国和爱沙尼亚提议发行共同债券为防务融资，且得到了意大利、西班牙、波兰等国的支持，^[2] 但成员国分歧使得债券发行进程被延宕：首先，德国和荷兰明确反对，主张共同债券仅是新冠疫情下的一次性工具，不应被再度启用；^[3] 其次，部分对俄罗斯威胁感知较弱的国家及欧盟中立国对共同债券持怀疑态度；再次，一些国家反对纳入“购买欧洲货”条款，因为该条款意味着联合采购资金将主要流向法国等拥有大型国防工业企业的国家，而对其他国家而言，采购欧洲之外的国防产品性价比更高；最后，成员国在共同债券方案的资金形式上存在分歧，法国、意大利、西班牙等国希望欧盟以赠款而非贷款的形式提供支持，但考虑到德国、荷兰等国的强硬态度，欧委会未采纳这一诉求。^[4] 成员国分歧导致的滞后性让欧盟错失了强化防务建设的部分宝贵时间。

经过激烈争论，欧盟成员国最终达成共识，同意出台新的共同债券工具加强防务建设。作为欧委会“欧洲重新武装”（ReArm Europe）计划的一部分，欧洲安全行动（SAFE）应运而生。2025 年 5 月底，该行动正式得到批准，这

[1] 2015 年至 2019 年期间，美国向北约欧洲成员国提供了 52% 的进口军事装备，而在随后的五年里，作为对乌克兰危机的响应，欧盟加大军事装备购买力度，导致这一比例上升至 64%。SIPRI, “Ukraine the World’s Biggest Arms Importer; United States’ Dominance of Global Arms Exports Grows as Russian Exports Continue to Fall,” March 10, 2025, <https://www.sipri.org/media/press-release/2025/ukraine-worlds-biggest-arms-importer-united-states-dominance-global-arms-exports-grows-russian>.

[2] Luigi Scazzieri and Sander Tordoir, “European Common Debt: Is Defence Different?,” Center for European Reform, November 5, 2024, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2024/european-common-debt-defence-different>.

[3] “Germany Sceptical of EU Bonds but Backs Joint Defence Projects, Finmin Says,” Reuters, March 10, 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-sceptical-eu-bonds-backs-joint-defence-projects-finmin-says-2025-03-10/>; “Dutch Parliament Urges Government not to Join EU Defence Plan,” Reuters, March 12, 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/dutch-parliament-urges-government-not-join-eu-defence-plan-2025-03-11/>.

[4] Gregorio Sorigi and Giovanna Faggionato, “Southern Europe Rebuffs von der Leyen’s Debt-based Defense Plan,” Politico, March 26, 2025, <https://www.politico.eu/article/southern-europe-ursula-von-der-leyen-defense-plan-debt-france-italy-spain/>.

意味着欧委会将以欧盟预算为担保，发行 1500 亿欧元的欧盟债券，用于支持防空、火炮、无人机等七个优先领域的联合采购，旨在强化欧洲的防务技术与工业基础。该行动是一项临时政策工具，其资金拨付的截止日期是 2030 年 12 月 31 日。

（二）SAFE 与 NGEU 计划比较分析

SAFE 是欧委会继 NGEU 计划之后，第二个以统一融资^[1]方式筹资的政策工具。二者所瞄准的“靶子”不同：NGEU 计划旨在以绿色化和数字化转型拉动欧盟经济复苏，而 SAFE 聚焦共同防务建设。除此之外，在制度设计层面，与 NGEU 计划相比，SAFE 展现出更为突出的区域属性和灵活性，但其债务一体化程度更低。

第一，SAFE 以联合采购条款增强区域内合作，而 NGEU 计划未能通过类似机制设计鼓励本土合作。SAFE 通常要求至少两个符合条件的国家开展联合采购，^[2]此规定可以从两方面强化国家间合作：一是增强议价能力，吸引更多国家联合起来，保证一定的规模以获得优惠的采购价格，改变以往欧洲小国被迫接受卖方定价的局面；二是能够降低各国国防设施的差异性，提高不同国家武装部队协同作战的能力，避免欧洲国家国防体系的重复建设。

值得一提的是，为将更多欧洲国家团结起来，联合采购的范畴不仅限于欧盟成员国，还包括符合条件的非欧盟欧洲国家^[3]，如欧洲经济区—欧洲自由贸易联盟（EEA-EFTA）国家^[4]、准成员国、候选国（如乌克兰）、潜在候选国以及与欧盟签署安全与防务伙伴关系的国家（包括英国）。不仅如此，SAFE 还计划与上述非欧盟欧洲国家缔结双边或多边协议，据此协议，可放宽采购资格审查。

[1] 即欧委会不会为 SAFE 单独发行国防债券，而是通过常规的欧盟债券发行来支持这一项目。

[2] 为应对当前的地缘政治形势和对国防装备进行大规模投资的迫切需要，SAFE 在有限时间内允许只涉及一个成员国的采购。

[3] 符合条件的非欧盟欧洲国家可以参与联合采购，但欧盟不会为其提供优惠贷款。

[4] EEA-EFTA 国家包括冰岛、列支敦士登和挪威。

第二，SAFE 以“购买欧洲货”条款支持本区域工业发展，而 NGEU 计划缺乏类似的条款。乌克兰危机背景下，欧盟加大防务投入力度，但大量防务资金被用于军事装备进口，无益于本区域防务工业的长足发展。SAFE 要求采购对象必须设立在欧盟、EEA-EFTA 国家或者乌克兰境内，来自这些地区以外的零部件成本不得超过最终产品价值的 35%。此规定排除了成员国使用 SAFE 贷款直接从美国进行大规模军事设备采购的可能性，旨在将投资留在欧洲内部，扶持本土防务工业。

第三，NGEU 计划根据各国受新冠疫情的冲击程度确定资金配额，而 SAFE 取消配额制度以强化政策工具的灵活性。乌克兰危机爆发时，NGEU 计划以新冠疫情为主要政策目标的设计显得较为僵硬，难以有效帮助深受乌克兰危机影响的国家。而 SAFE 不在成员国间设定固定配额，依据各国上报的采购需求确定贷款额度，灵活性强，能及时根据国际政治局势的变化调整对不同成员国的资金支持力度。

第四，SAFE 的债务一体化程度低于 NGEU 计划。这主要表现在两个方面：一是额度有限，仅提供 1500 亿欧元资金，相当于欧盟成员国 2024 年 GDP 的 0.8%，与 NGEU 计划相去甚远；二是以贷款而非赠款的方式为成员国提供国防采购支持，受益国需全额承担偿债义务，无任何债务由欧盟公共预算偿还。相对于 NGEU 计划，SAFE 债务一体化程度的“退化”主要是因为德国等欧盟内北方国家不愿意“支援”南方国家的国防建设。由此可见，共同债券的演进过程是曲折的、非线性的，面对不同类型的危机，成员国愿意让渡的利益也有差异，让渡意愿越强，相应政策工具的债务一体化程度越高。

（三）共同债券的功能外溢

尽管 SAFE 的债务一体化程度较 NGEU 计划有所弱化，但其在共同债券的演进过程中具有重要意义，它的问世标志着共同债券的功能正在发生深刻的外溢，主要体现在两个方面。

其一，尽管仍然遵循一事一议的原则，但共同债券正在从缓和新冠疫情

的临时举措演变为应对各类共同危机的常备工具。如前所述，新冠疫情的对称性促使各国同意以共同债券这一临时举措缓和危机的冲击。而防务压力则呈现非对称性，临近俄罗斯的、本国国防基础较差的国家所感受到的安全威胁明显强于其他国家。尽管如此，欧盟成员国仍然搁置分歧，同意发行共同债券。这意味着欧盟及其成员国正在对共同债券形成强依赖，当欧盟国家难以通过单一力量应对集体危机时，便自然而然地想到共同债券。

其二，共同债券的覆盖范围从较易实现联合的绿色和数字领域，外溢到难以达成共识的国防领域，适用场景日益广泛。NGEU 计划聚焦的绿色化和数字化转型，是欧盟长期以来重点推动的议程，一体化程度较高，已经拥有《欧洲绿色协议》《数字服务法》《数字市场法》等配套政策工具。相比之下，国防是国家主权的核心，多数成员国不愿意让渡国防主权，一体化进程十分缓慢。SAFE 的推出，表明欧委会正在利用其在财政方面的优势和共同防务压力的契机，推进和撬动高度主权敏感的欧洲防务一体化进程。

四、共同债券的影响、局限性及前景

共同债券的发行不仅增加了全球安全资产供给，亦有助于提升欧洲央行货币政策效力并助力欧委会权力扩张，但与此同时，共同债券的影响力仍受规模有限、成员国立场分歧及执行效率低等因素掣肘。未来，若欧盟能打破重重桎梏，推动既有发债计划加速落地并推出新的发债安排，共同债券的影响力将进一步增强。

（一）共同债券的影响

1. 增加全球安全资产供给

美国国债长期扮演全球首要安全资产的角色，^[1]这主要是因为其市场深

[1] 王晋斌、蒋冬雪：《美元信用边界与美国财政赤字货币化》，《国际金融》2021年第6期，第63-68页；陈卫东、熊启跃：《美国联邦政府债务风险及潜在冲击》，《国际金融研究》2025年第1期，第3-21页。

度和广度都是其他安全资产无法比拟的。^[1] 相比美国国债，其他安全资产市场都存在明显短板。市场深度（市场规模）方面，黄金市场总量有限，难以满足大规模投资需求。欧元计价的债券多由各欧元区成员国分散发行，安全性参差不齐，德国国债的安全性虽高，但其规模仅为美国国债的 5.3%，^[2] 而整个欧元区的国债总额也仅相当于美国的 30.6%。^[3] 中国国债规模亦有限，仅为美国的 13.3%，且可供国际投资者购买的份额极少，海外投资者持有的中国中央政府债务仅为其持有美国国债的 0.58%。^[4] 市场广度（证券多样性）方面，美国国债市场远不限于各类不同期限债券的买卖，其广度还体现在期货、期权、利率互换协议等多种衍生品，其他安全资产的证券多样性远低于美国国债。

欧盟共同债券尚处于起步阶段，但它为全球提供了一种极具吸引力的、非美元计价的安全资产选项，有助于削弱美元和美国国债的“嚣张特权”。^[5] 欧盟已经在 NGEU 计划框架下完成约 40 次债券发行，几乎每次都获得了超额认购，认购倍数常超过 10 倍。由此可见，国际投资者普遍将欧盟债券视作安全资产。假以时日，随着市场规模的扩张和衍生证券类别的丰富，再叠加特朗普对美元信用的破坏，共同债券有望抢夺美国国债全球安全资产的份额。

事实上，推动共同债券成为受国际市场欢迎的安全资产，也契合欧盟领导人提升欧元国际化水平的诉求。2025 年 6 月，欧洲央行行长拉加德在英国

[1] 本文借用金融学中市场深度和广度的概念，在本文中，市场深度主要指市场规模，而市场广度主要指证券多样性。

[2] 欧委会和美国财政部数据显示，截至 2024 年底，德国国债总额为 1.88 万亿美元，美国国债总额为 35.47 万亿美元。

[3] 欧洲央行数据显示，截至 2024 年底，欧元区成员国的中央政府债券未偿金额约为 10.84 万亿美元。

[4] 中国财政部和中国国家统计局的公开数据显示，截至 2024 年底，中国国债余额为 34.56 万亿元人民币（约折合 4.73 万亿美元），仅 3346 亿元人民币（约折合 501.5 亿美元）国外债务（包括国外投资者持有的国债和少量贷款）。而同期美国未偿国债总额为 35.47 万亿美元，其中 8.61 万亿美元由国际投资者持有。

[5] 翟东升、王雪莹：《美国国债的嚣张特权与新时代的中国选择》，《现代国际关系》2024 年第 4 期，第 5-25 页。

《金融时报》发文呼吁加速欧元国际化进程。她指出，美元主导地位岌岌可危，欧元由此迎来难得的国际化机遇窗口，欧洲应充分发挥欧元的潜力，提升其国际化水平。拉加德特别强调，高质量安全资产的匮乏是制约欧元国际化的重大瓶颈：在欧盟，评级为 AA 级及以上的未偿主权债券规模不足其 GDP 的 50%，而美国的这一比例超过了 100%。^[1] 因此，增加欧元计价安全资产的供给是提升欧元国际化水平的关键，国际投资者广泛认可的欧盟债券可担此重任。未来，随着欧盟债券发行规模的持续扩大，将有更多国际投资者买入、卖出欧盟债券，更多中央银行将其纳入储备资产，欧元的计价、结算和储备地位将提升，其国际化水平也自然随之提高。

2. 提升欧洲央行货币政策效力

与美联储相比，欧洲央行的货币政策空间更小、传导效率更低，易受代表各国利益的成员国央行掣肘。例如，全球金融危机爆发后，美联储迅速出台量化宽松（QE）政策，购入大量美国国债和抵押贷款支持证券（MBS）向市场注入流动性，推动美国金融市场和实体经济快速复苏。然而，受成员国央行的阻碍，欧洲央行直到 2015 年才正式施行 QE。在此之前，欧洲央行试图通过多种类似 QE 的政策工具提振市场信心，但面临双重阻碍，货币政策空间受到严重制约。具体而言，成员国层面，德国等成员国央行起初不愿意买入希腊债券，认为购买危机国家债券违背了《欧盟运行条约》；市场层面，即便欧洲央行提供了优惠条件，不少商业银行仍然不愿在危机期间铤而走险购买希腊等危机国家的债券。

尽管共同债券目前仍处于初始阶段，但若其规模大幅膨胀，将有效扩大欧洲央行的货币政策空间，提升其货币政策传导力度和危机应对能力。共同债券帮助欧洲央行免去了诸多合法性顾虑，购买共同债券不涉及直接为成员国政府提供财政资助，因而大概率不会违背《欧盟运行条约》。此外，共同债券的安全性接近德国债券、高于多数欧盟成员国国债，若发生危机，鼓励

[1] Christine Lagarde, "Europe's 'Global Euro' Moment," European Central Bank, June 17, 2025, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2025/html/ecb.blog20250617~7de14a39c3.en.html>.

成员国央行和商业银行购买共同债券的阻力明显小于鼓励其购买危机国家国债的阻力。换言之，共同债券让欧洲央行能够更为顺畅地在危机中为市场注入流动性。

3. 推动欧委会权力扩张

在欧洲一体化进程中，欧委会是欧盟“超国家性”的象征，但其职能与中央政府相比仍有显著差距。有限的财政资源是制约其权力扩张的关键因素。共同债券将为欧委会提供充裕的财政资源，使其无需严格受制于欧盟统一财政收入和各国上缴的经费，并从以下方面推动欧委会的权力扩张。

第一，欧委会获得了转移支付权。NGEU 计划的赠款部分由欧委会直接以欧盟预算偿还，受益国和偿债国不再严格对应。换言之，欧委会有权将成员国 A（如德国）缴纳的经费，用于偿还使成员国 B（如希腊）受益的债务。虽然转移支付力度仍有极大差距，但可近似类比于中国中央政府有权将上海、北京等发达省市的税收，用于支持青海、甘肃等欠发达地区的经济建设。

第二，欧委会能够借助充裕的财政资源制衡成员国政府，促使其按照自身意愿行事。手握可观财政资源的欧委会，不仅能够决定共有资金在成员国内部的分配，还能根据成员国项目执行情况决定是否追加资金，引导成员国大力投资欧委会指定的共同优先事项。基于此特权，欧委会能够直接影响成员国的部分国内改革议程和财政支出走向，这种对内政的介入程度是不容小觑的。

第三，共同债券助力欧委会的地缘政治化倾向。2019 年，初任欧委会主席的冯德莱恩在给同事的任务书中，明确将欧委会定义为“地缘政治委员会”。^[1] 在其两个任期内，这一定位始终是工作重点。为此，2024 年，欧委会历史上首次设立了主管防务和太空事务的委员。SAFE 的出台意味着欧委会以财政为依托，初步介入各国国防政策的决策过程，是其以共同债券强化欧委会地缘政治权力的重要表现。

[1] European Commission, “A Stronger Europe in the World,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/stronger-europe-world_en.

（二）共同债券的局限性

1. 规模有限

与主要大国的国债相比，欧盟共同债券现有规模仍十分有限，即便将其既有发债计划的预期发行规模考虑在内，其体量依然偏小。具体而言，截至 2024 年底，欧委会的未偿债券余额共计 5782 亿欧元，约合 6013.28 亿美元。^[1] 相比较而言，截至 2024 年底，美国、日本、中国和德国国债总额分别是 35.47 万亿、8.67 万亿、4.73 万亿和 1.88 万亿美元。倘若欧盟不出台新的共同债券计划，即便加上 NGEU 计划剩余约 9000 亿美元的发债额度和 SAFE1500 亿欧元（约合 1700 亿美元）的发债额度，以及欧盟在宏观金融援助（MFA）和乌克兰基金（Ukraine Facility）等其他机制下的少量发债额度，且不考虑债券到期偿还问题，到 2030 年底 SAFE 完成资金拨付时，欧盟共同债券总额大概率不会超过 2 万亿美元。

有限的规模制约着共同债券的影响力。尽管共同债券为国际社会提供了新的安全资产，但其体量不足，仍难以撼动美国国债作为全球主要安全资产的地位。此外，由于市场流通的共同债券规模依然偏小，其在提升欧洲央行货币政策效力和为欧委会权力扩张提供财政支撑方面，同样处于起步阶段。

2. 欧盟内北方国家的质疑与反对

发行共同债券意味着欧盟内信用较好的北方国家与信用较差的南方国家联合起来作为一个主体举债，这模糊了二者的信用边界，对北方国家的弊端至少有二：一是融资成本上升，市场基于成员国集体信用为共同债券定价，其收益率往往高于北方国家单独融资时的国债收益率，尤其高于德国国债收益率；二是存在加剧财政负担的潜在风险，发行共同债券往往伴随着共同担保，以 NGEU 计划为例，为给该计划提供担保，欧盟自有资源上限暂时提高，

[1] European Commission, “Half-yearly Report on the Implementation of Borrowing, Debt Management and Related Lending Operations Pursuant to Article 13 of Commission Implementing Decision, COM(2025) 70 final,” March 12, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/0db0a95c-ea56-449a-a78f-8f2470fb713f_en?filename=H2%202024%20Half-yearly%20report%20on%20the%20implementation%20of%20borrowing%2C%20debt%20management%20and%20related%20lending%20operations.pdf.

尽管这并不意味着成员国需立即追缴资金，但如果南方国家出现债务违约风险，且欧盟预算的可用余额无法填补资金缺口，北方国家可能需要追缴资金以协助欧委会按时偿债。

鉴于联合举债对北方国家存在上述负面影响，其对共同债券的态度往往较南方国家更为审慎，甚至持反对立场。欧债危机期间，荷兰、德国等北方国家曾明确反对发行欧元区共同债券，^[1] 其强硬的反对立场在一定程度上促使欧元区国家放弃发行共同债券，转而推动成立仅聚焦救助功能且财政纪律严明的政府间机构 EFSF 和 ESM。即便如此，德国国内仍有民众主张二者违反德国宪法。虽然法院最终驳回了针对 EFSF 和 ESM 的申诉，但也对其施加了严格的限制条件，使其受到更多来自成员国的制约。^[2] 此外，即便是面对新冠疫情这样的对称性冲击，荷兰、奥地利、丹麦和瑞典等北方国家起初对共同债务持强烈反对态度，随着危机蔓延，其立场才逐渐软化。不仅如此，如前所述，面对严峻的防务压力，德国和荷兰起初也明确反对以联合举债方式为共同防务融资。

北方国家对联合举债的质疑乃至反对，制约着共同债券的发展进程：一方面延缓了共同债券计划达成共识的进程；另一方面也限制了其政策力度，如 SAFE 仅包含贷款形式，未纳入法国等国所期待的赠款内容。

3. 执行效率低

NGEU 计划的执行效率远低于预期。^[3] 以主体 RRF 为例，原定的资金拨付最后期限是 2026 年 12 月 31 日，截至 2025 年 7 月初，拨款的时间进度条已

[1] Tony Czuczka and Brian Parkin, “Merkel Rejects Euro Bonds as Failed Auction Fans Crisis Concerns,” Bloomberg, November 24, 2011, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-11-24/germany-rejects-euro-bonds-after-failed-auction-wake-up-call>; Christian Reiermann, “We Are All Threatened by Contagion,” Spiegel, August 22, 2011, <https://www.spiegel.de/international/spiegel/dutch-finance-minister-on-the-debt-crisis-we-are-all-threatened-by-contagion-a-781622.html>.

[2] “The ESM on Trial: Green Light from Germany,” European Stability Mechanism, <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/esm-trial-green-light-germany>.

[3] SAFE 的执行效率也偏低，得到正式批准约两个月后，仍未拨付任何资金。

经仅剩约 25%，但仍有约 56% 的资金未拨付。如前所述，正是因为执行效率低，当这项为疫情设计的财政刺激计划大规模落地时，能源危机已经取代疫情成为经济复苏的首要阻碍，政策目标的错位使其在危机应对中显现疲态。

RRF 执行效率低的主要原因有二：一是资金拨付流程冗长。成员国需先行制定复杂的复苏与韧性计划，经审批后方能获得首笔拨款，后续资金又与计划完成度挂钩，若执行遇阻便难以获得追加支持。二是成员国的资金使用能力有限，即便获得拨款也难以按照约定完成计划。根据相关条例，各国复苏与韧性计划中设定的里程碑（定性成就）和目标（定量成就）需在 2026 年 8 月 31 日前达成，但截至 2025 年 6 月，仍有约 70% 的里程碑和目标尚未达成。^[1]以意大利为例，其国内资助与基金拨款存在重叠，都关注绿色化和数字化转型，而国内优质项目本就匮乏，导致资助过剩，^[2] 现有资金难觅合意项目，遑论尚未拨付的资金。

如前所述，无论是欧债危机期间联合发债的早期探索，还是新冠疫情及共同防务压力下欧委会正式发行的共同债券，欧盟的债券工具似乎每次都表现出一定滞后性。正是因为存在成员国立场分歧和执行效率低的局限性，债券工具落地时，待应对的公共危机往往已升级或转化。

（三）共同债券的未来前景

展望未来，共同债券将继续在危机驱动下不断演进，并深受欧盟机构与成员国政治博弈的影响。其发展前景可能呈现以下特点。

第一，共同债券难以引发欧元区系统性主权债务危机。德国和荷兰起初不同意发行共同债券为防务融资的重要理由，便是担忧此举会诱发一场新的

[1] The Brussels Times with Belga, “European Parliament Worried about the 2026 Deadline for the Post-Covid Recovery Plan,” The Brussels Times, June 19, 2025, <https://www.brusselstimes.com/1633847/european-parliament-worried-about-the-2026-deadline-for-the-post-covid-recovery-plan>.

[2] 备受争议的“超级补贴”事件（即通过 110% 的高额补贴推动住宅建筑节能改造）便是典型案例。Lorenzo Codogno, “Italy’s Superbonus 110%: Messing up with Demand Stimulus and the Need to Reinvent Fiscal Policy,” Working Paper 12/2024, July 15, 2024, <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/07/WP12.24-Italys-Superbonus-110.pdf>.

债务危机。^[1]但共同债券的发行并不会引发类似于 2010 年代的欧债危机。欧债危机不仅是因为希腊等危机国家债务率高企，还因为其无法及时通过独立的货币政策纾解财政困境。而共同债券的债务人是欧委会，可以通过财政货币化的方式化解债务，欧洲央行天然可以作为欧委会债务的最终购买人。因此，共同债券的累积并不会诱发与欧债危机类似的新一轮债务危机。

第二，共同防务压力或推动欧盟出台更大规模共同债券工具。当前，欧盟国家国防压力依然很大，若国内国际压力继续加剧，以更大规模发行共同债券可能是缓和防务压力的唯一选择。国内层面，不少欧盟国家，尤其是南欧国家，已经面临沉重的债务压力，难以依靠自身力量大规模提高国防支出。国际层面，共同防务压力有增无减。2025 年 6 月，除西班牙之外的北约成员国承诺到 2035 年将国防开支占 GDP 的百分比提高至 5%，其中 3.5% 用于核心国防支出，1.5% 用于网络安全等国防相关措施。尽管欧盟仍对美国的安全保护抱有一定期待，但这种期待越来越不切实际。在国内国际压力的共同作用下，有智库报告提议通过更大规模共同债券来强化防务建设，并激进地称“负债比死亡更好”。^[2]由此可见，尽管存在诸多掣肘因素，欧盟暂且难以找到共同债券之外的政策工具来疏解棘手的防务压力。倘若欧盟国家能够搁置分歧，出台更大规模共同债券计划，那么共同债券的全球安全资产地位将进一步提升，其提升欧洲央行货币政策有效性和欧委会政治影响力的能力也将进一步增强。

第三，与新冠疫情期间相比，在当前政治经济格局下，推行大规模共同债券工具面临的北方国家阻力有增无减。在新冠疫情和能源危机双重冲击下，南方国家政府实施积极的财政政策为居民和企业纾困，已导致其债务高企，

[1] Carl Deconinck, “Dutch Reject EC’s Debt-driven €800bn Rearmament Plan,” Brussels Signal, March 12, 2025, <https://brusselssignal.eu/2025/03/dutch-reject-ecs-debt-driven-e800bn-rearmament-plan/>.

[2] Jan Macháček, “European Defense: Debt or Death,” CEPA, June 24, 2025, <https://cepa.org/article/european-defense-debt-or-death/>.

而 SAFE 的推进将进一步加重南欧国家的偿债压力。^[1] 南方国家债务负担愈重，北方国家与之一同承担风险的意愿愈低，推动新共同债券计划的政治阻力便愈大。

五、结语

新冠疫情驱动欧盟首次就发行大规模共同债券达成内部共识，以债务一体化大力推动财政一体化。严峻的防务压力背景下，共同债券的职能从“高一体化”的绿色和数字领域拓展至“低一体化”的国防领域。共同债券的发行行为全球投资者提供了新的安全资产，既是欧洲央行提升货币政策效力的重要契机，也是欧委会强化财政权力的关键杠杆。但共同债券仍然面临规模有限、北方国家的疑虑甚至反对、执行效率低等多重挑战。未来，共同债券将继续充当欧盟应对公共危机的核心政策工具，若能突破重重限制实现规模大幅扩张，其影响力将进一步增强。

中国应审慎评估欧盟共同债券的发展态势，若其市场广度和深度得到实质性提升，可适当加大增持力度，推动外汇储备结构多元化，深化中欧金融合作。

【责任编辑：母耕源】

[1] 欧盟统计局数据显示，截至 2024 年底，法国、意大利和西班牙中央政府债务占 GDP 的百分比分别为 97.8%、132.5%、93.6%。中央政府债务占比已经远超《稳定与增长公约》建议的 60% 水平，遑论一般政府债务。

澳大利亚小多边政策：实施路径、 动因及影响^{*}

□ 沈予加

〔提 要〕随着地区格局的深刻变化，美国亚太同盟体系向网络化结构转型，澳大利亚采取双重策略积极拓展小多边合作：一方面积极参与并强化以美国为核心的排他性小多边机制，以巩固传统同盟关系；另一方面也主动参与构建不以美国为主导的小多边机制，以追求安全架构的多元化。这一政策的驱动因素包括中等强国的身份定位、对核心盟友的战略依赖，以及应对大国竞争与地区不确定性的考量。尽管该政策在一定程度上增强了澳大利亚的战略自主性和安全保障，但也使地区阵营化与军备竞赛的风险上升。小多边机制的地缘政治与排他属性与亚太国家追求和平稳定的愿景存在张力，给地区安全秩序及大国关系带来了新的挑战。

〔关 键 词〕澳大利亚、小多边机制、美澳同盟、印太战略

〔作者简介〕沈予加，四川大学国际关系学院副教授，四川大学—成都市“一带一路”教育协同创新中心主任

〔中图分类号〕D861.10

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0110-24

近年来，随着美国加快推进亚太同盟体系从双边“轴辐”结构向多边网络化结构转型，澳大利亚在积极参与美国组建的小多边机制的同时，也在推

^{*} 本文是国家社会科学基金一般项目“澳大利亚对华政策转向及其影响”（项目编号：22BGJ055）的阶段性成果。

动建立不包括美国的小多边机制，试图实现“多元化安全架构”^[1]构想。澳大利亚小多边政策的变化反映了其在依赖澳美同盟的同时，也试图通过参与和构建小多边机制影响地区秩序重塑、增加安全保障系数和提升地区安全事务话语权，并借此扩大本国的战略选择空间。因此，分析澳大利亚小多边政策的演进有助于更好研判澳大利亚对外政策变化及其对亚太安全局势的影响。

一、澳大利亚参与构建小多边机制的路径

二战后，澳大利亚先后加入澳新美同盟、东南亚条约组织、“五眼联盟”、五国联防等多边安全机制。随着时间的推移、地区形势变化及同盟内部的龃龉，除“五眼联盟”外，澳新美同盟因新西兰反核政策而破裂，东南亚条约组织因成员国缺乏文化和价值观认同以及共同安全目标而于1975年解散，五国联防虽延续至今但因活动较少几乎没有存在感。但无论上述机制存续期间、还是陷于停滞或解散之后，在澳大利亚安全战略中，澳美同盟一直发挥着至关重要的基石作用，是澳外交和安全战略的第一优先。随着亚太安全结构的演变，澳大利亚在不断强化澳美同盟的同时，^[2]也更加重视以安全为导向的小多边机制构建。^[3]

（一）积极参与美国主导的小多边机制

长期以来，澳大利亚主要是以追随者身份参与美国主导的具有排他性质和以安全为导向的小多边机制，以此保障自身安全、提高在亚太地区的军事影响力。早在2007年，澳大利亚就参加了美日推动的“四方安全对话”（Quad），

[1] “2017 Foreign Policy White Paper,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, November 23, 2017, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper>.

[2] 宁团辉：《中美战略博弈背景下美澳同盟转型的特征、动因及影响》，《太平洋学报》2024年第2期，第17-28页。

[3] 学界普遍公认对小多边机制的定义为：通常是三个但有时是四个或五个国家举行非正式会议，讨论涉及威胁其安全的问题或者与地区稳定和秩序有关的具体任务。参见 Wiliam T. Tow and H. D. P. Envall, “The US and Implementing Multilateral Security in the Asia-Pacific: Can Convergent Security Work?,” *IFANS Review*, Vol.19, No.2, 2011, p.62.

但在当时的国际环境下，澳大利亚尚不希望因为这一机制与中国交恶，对 Quad 有所保留，这也是该机制昙花一现、长期被搁置的重要原因之一。在特朗普第一任期，美国正式推出“印太战略”，重新激活了 Quad。^[1]拜登政府更是将该机制升级为首脑峰会层级，使其成为美日澳印协调印太事务的主要平台。^[2]但由于四国的利益冲突以及对亚太局势认识的不同，Quad 将理念转化为实际政策的能力非常有限。因此，在重组至今长达 8 年的时间中，该机制实质性合作进展有限，更多地成为四国政策沟通与理念交流的平台，而非具备实际威慑力的安全机制。^[3]

尽管 Quad 长期陷于停滞，澳大利亚对多元化安全保障的诉求并未消解，并一直在寻求以三边合作为代表的多边机制合作。在这一背景下，美日澳三边战略对话（Trilateral Strategic Dialogue, TSD）发展提速。TSD 以美国为轴心、澳日为支点，以安全合作为主要内容，是美国亚太双边安全同盟体系向机制化小多边拓展的开始。TSD 的主要目标是促进澳日战略目标协同并与美相协调，确保地区安全秩序向更有益于美日澳的方向演进，以期建立秩序的规范性。^[4]TSD 通过联合威慑达到这一目的，这也是 Quad 所缺少的关键内容。^[5]2007 年，美日澳开展三边联合军演，标志着军事合作的正式开始。^[6]

[1] 在 2017 年 11 月 10 日的亚太经合组织（APEC）岷港峰会演讲中，特朗普使用了“自由开放的印太地区”这一表述，标志着“印太战略”正式被提出。11 月 12 日东亚峰会（EAS）期间美日印澳四国举行了高级官员的会谈，标志着 Quad 重启。12 月特朗普政府发布《国家安全战略》报告，正式将“印太战略”纳入国家安全框架。

[2] 2021 年 9 月 24 日，拜登在白宫主办了 Quad 成员国首次面对面的领导人峰会，此前 3 月四国已经通过线上形式举行了首次领导人会谈。2022 年 10 月拜登政府发布《国家安全战略》报告，“印太战略”被置于美国全球战略的首要地位。

[3] Nick Bisley, “Minilateralism and the Dynamics of Great Power Competition in Asia: AUKUS and the Quad,” Japan National Institute for Defense Studies, 2023, pp.15-30, https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2022/e_01.pdf.

[4] Thomas Wilkins, “U.S.-Japan-Australia Trilateralism: The Inner Core of Regional Order Building and Deterrence in the Indo-Pacific,” *Asia Policy*, Vol.19, No.2, 2024, pp.159-185.

[5] William T. Tow, “The Trilateral Strategic Dialogue, Minilateralism, and Asia-Pacific Order Building,” *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, U.S. Stimson Center, 2015, pp.23-36.

[6] James L. Schoff, “The Evolution of US-Japan-Australia Security Cooperation,” *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, U.S. Stimson Center, 2015, pp.37-49.

TSD 的另一目标是提升澳大利亚与日本的战略和军事协调能力以及推进军事技术的合作。^[1]2007 年，澳大利亚与日本签署了《安全合作联合宣言》，强调加强两国的战略磋商，深化和扩大在安全和防务领域的双边合作。^[2]由于担心刺激中国及受到日本国内政治的约束，澳日并没有进一步签订正式的防务条约，仅停留在政治宣言层面。^[3]在此基础上，澳日军事合作不断升级。2022 年 1 月，双方签署《互惠准入协定》，为日本自卫队和澳大利亚国防军之间的互访和开展联合军事活动提供了行动框架。^[4]同时，该协定也为澳日开展联合军事演练、日本自卫队进驻达尔文港提供了极大便利。^[5]澳大利亚在三边合作的框架下更多地发挥自主性，积极与日本开展战略合作。2022 年 10 月，澳日更新了《安全合作联合宣言》，强调了深化与美国三边合作的重要性，“对于提升我们的战略协同、政策协调、互操作性以及联合能力至关重要”。^[6]此外，澳日还计划联合开发新型护卫舰，日本以“最上”级防卫舰为基础参与澳海军竞标，这不仅体现双方在国防工业领域的深度合作，也为未来的联合演训和技术共享奠定了基础。2024 年 11 月的美日澳防长级会议则首次明确提出“集体威慑”的合作目标，强调在 TSD 框架下，通过联合研发、情报互通、战术演练以及军备互操作等多层次举措，进一步提升双方

[1] Yuki Tatsumi, “US-Japan-Australia Cooperation in Defense Equipment: Untapped Potential or a Bridge Too Far?,” *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, U.S. Stimson Center, 2015, pp.77-90.

[2] “Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation,” Ministry of Foreign affairs of Japan, March 13, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0703.html>.

[3] Tomohiko Satake and John Hemmings, “Japan-Australia Security Cooperation in the Bilateral and Multilateral Contexts,” *International Affairs*, Vol.94, No.4, 2018, pp.815-834.

[4] “Australia-Japan Reciprocal Access Agreement,” Department of Defense, Australian Government, January 6, 2022, <https://www.defence.gov.au/defence-activities/programs-initiatives/australia-japan-reciprocal-access-agreement>.

[5] 宁团辉：《日澳强化军事合作为哪般？》，中国网，2024 年 11 月 22 日，http://news.china.com.cn/txt/2024-11/22/content_117564265.shtml。

[6] “Australia-Japan Joint Declaration on Security Cooperation,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, October 22, 2022, <https://www.dfat.gov.au/countries/japan/australia-japan-joint-declaration-security-cooperation>.

在亚太地区的联合作战能力和战略互信。^[1]

美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）是近年来对澳大利亚最具战略意义的小多边机制，有望从根本上重塑澳大利亚防务能力，也是其外交战略发生重大转变的标志。^[2] AUKUS 的核心内容是美英向澳大利亚提供核潜艇技术方面的援助，并整合美国核心盟友的科技战略资源。澳大利亚希望通过 AUKUS 获得现成的核潜艇装备、成熟的核潜艇操作人员，从而获得在地区进行战略威慑的能力。^[3] 在外交上，AUKUS 表明澳大利亚已经放弃“避免选边”的外交策略。冷战结束后的很长一段时间，由于在经济上依赖中国、在安全上依赖美国，澳大利亚一直在中美之间扮演“对冲者”的角色。随着亚太地区局势的深刻变化和美国对华战略竞争的愈发激烈，澳大利亚逐渐从“对冲者”转变为“制衡者”，选择与美国一道遏制中国，AUKUS 就是最明确的标志。^[4]

鉴于 AUKUS 的特殊战略意义，澳大利亚除了在合作框架下积极执行项目之外，还试图寻求扩大自身的能动性。^[5] 澳大利亚为 AUKUS 主动投入大量的资金，其预算高达 3680 亿澳元，用于向英美采购潜艇装备、升级潜艇基地以及开展技术研发。^[6] 巨大的资金投入使得澳大利亚 2024—2025 年度国防预算再创新高，其中海军预算达到 107 亿澳元，核潜艇项目支出占其中的 26%，

[1] “Australia-Japan-United States Trilateral Defense Ministers’ Meeting November 2024 Joint Statement,” the Defense Secretary and Ministers of the United States of America, Australia, and Japan, November 17, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2024-11-17/australia-japan-united-states-trilateral-defence-ministers-meeting-november-2024-joint-statement>.

[2] Korolev Alexander, “Transition from Hedging to Balancing in Australia’s China Policy: Theoretical and Empirical Explorations,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.77, No.5, 2023, pp.548-568.

[3] “Fact Sheet: Trilateral Australia-UK-US Partnership on Nuclear-Powered Submarines,” The White House, March 13, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/fact-sheet-trilateral-australia-uk-us-partnership-on-nuclear-powered-submarines/>.

[4] Korolev Alexander, “Transition from Hedging to Balancing in Australia’s China Policy: Theoretical and Empirical Explorations.”

[5] Nick Bisley, “Minilateralism and the Dynamics of Great Power Competition in Asia: AUKUS and the Quad,” pp.15-30.

[6] Tiffanie Turnbull and Katy Watson, “AUKUS: Could Trump Sink Australia’s Submarine Plans?,” BBC, June 14, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/ckg4jd7r7vro>.

较之前猛增近 5 倍。^[1] 澳大利亚在 AUKUS 的两大支柱中都处于实质性的执行地位，并提出构建第三支柱。除了在第一支柱进行核潜艇的建造之外，澳大利亚还参与研发海底能力、量子技术、人工智能和自动化、高超音速和反高超音速、电子战以及深空雷达等非核领域的尖端技术合作项目。澳大利亚在量子与太空合作议题上表现最为积极，已经率先提出了将太空领域作为第三支柱的战略构想，合作内容包括通过太空合作为核潜艇提供精确定位，并确保合作国在通信及情报方面的安全。澳大利亚作为 AUKUS 的参与者和推动者，通过制度建设、技术整合与战略扩展，以最大程度整合盟友的军事科技能力并强化印太同盟体系。

美日澳菲是澳大利亚最近积极参与的以安全为导向、以美传统盟友为成员的小多边机制。拜登政府上台后继续深化“印太战略”威慑中国，菲律宾在强化美菲军事同盟关系的基础上，配合美国不断在南海挑起事端，进一步激化南海问题。2023 年 6 月，美日澳菲四国防长于香格里拉对话会期间举行首次会晤，商讨在南海进行防务合作。该机制的主要目的是维护所谓的南海“航行自由”及“南海仲裁案”的结果，因此该机制的核心是美菲同盟，目标是利用军事安全合作、情报共享、网络安全合作等促进美菲与其他盟友的联动，其最重要的活动是不定期在南海区域举行“海上协作行动”。

作为美国传统盟友，澳大利亚以维护“基于规则、自由开放的印太秩序”为借口，选择与美国、日本积极介入南海问题。2024 年 4 月 5 日，美日澳菲发表联合声明，重申 2016 年“南海仲裁案裁决”的“最终性和约束力”。^[2] 两天后，澳大利亚皇家海军派出护卫舰参与该小多边机制在南海开展的“海上协作行动”。这一声明和行动不仅标志着美日澳菲四边合作机制的成形，也意味着澳大利亚对该机制及其相关立场的认可。随后，该机制快速发展，

[1] 朱丽：《澳大利亚公布创纪录国防预算》，新华网，2024 年 5 月 17 日，https://www.news.cn/mil/2024-05/17/c_1212362959.htm。

[2] “Joint Statement: Australia-Japan-Philippines-United States Maritime Cooperative Activity,” U.S. Department of Defense, April 5, 2024, <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/3733095/joint-statement-australia-japan-philippines-united-states-maritime-cooperative/>.

2024 年 5 月四国防长在夏威夷举行第二次会晤，继续表达其在南海问题的所谓共同立场。美日澳菲四边合作快速推进且多次开展军事活动，从 2024 年 4 月至 2025 年 9 月共开展 11 次“海上协作行动”，并在此过程中不断吸纳新成员，如 2024 年 6 月参与“海上协作行动”的加拿大，以及同年 9 月参与该机制的新西兰，11 月，美日澳菲联合韩国发表声明，再次申明要深化防务合作、维护“印太秩序”。

澳大利亚在该机制的平台化和制度化过程中发挥了重要作用，是除美国和菲律宾以外参与“海上协作行动”最多的国家，表明了其对菲律宾的支持。2025 年 5 月发布的美日澳菲四国防长联合声明鲜明体现出澳方的立场和角色，澳大利亚承诺继续支持菲律宾防务基础设施建设，并推动防务投资与信息共享同步化。^[1]

（二）推动构建更具自主性的小多边机制

作为太平洋地区的重要国家，澳大利亚在区域事务中发挥作用的能力在很大程度上依赖于小多边机制的运作。为提升在地区事务中的影响力与自主性，澳大利亚有推动建立具备自主驱动特征的小多边合作机制的内在需求。澳大利亚除了积极参与美国主导建立的小多边机制外，也努力尝试主动拓展与其他国家的小多边合作。澳大利亚主动构建的小多边机制在合作领域与自主程度上呈现显著差异，体现了其对国际环境和地区局势变化的适应性。

澳大利亚推动的小多边机制主要集中于人道主义援助、经济合作等低政治领域，本质上是在保持对美国高度安全依赖的前提下，在地区内寻求一定的战略自主空间。澳大利亚、法国和新西兰于 1993 年缔结的《南太平洋灾害救援合作联合声明》标志着法澳新三边合作安排（France, Australia, New Zealand, FRANZ）正式建立，这是澳大利亚在南太平洋地区率先发起的小多边合作，也是其向太平洋岛国提供人道主义援助的重要渠道。经过三十多年

[1] “Joint Statement on the Meeting of Defense Ministers From Australia, Japan, the Philippines, and the United States,” U.S. Department of War, May 31, 2025, <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/4202565/joint-statement-on-the-meeting-of-defense-ministers-from-australia-japan-the-ph/>.

的实践，该机制已形成包含灾害预警、应急响应及防灾能力建设的多边协作体系。2023年7月，三国最新发表的联合声明进一步明确，面对人道主义紧急情况日益加剧的问题，将加强合作的制度性安排，明确在太平洋岛国提出援助请求时，启动快速响应程序。成员国还承诺，在非紧急时期，三国将持续关注南太平洋地区国家的人道主义状况，与地区国家分享经验，并为应急管理规划和人员培训提供支持。^[1]

除此之外，澳大利亚还积极同地区内其他国家和组织构建经济领域的小多边机制。2009年12月，澳大利亚与新西兰、东盟签署《关于建立东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易区的协定》（AANZFTA）。该协定自2010年生效后成为澳大利亚与东盟经贸关系的核心支柱，大幅提升澳大利亚商品在东南亚市场的竞争力，同时通过简化原产地规则及通关程序提升贸易便利性，并使东盟成为澳大利亚第二大贸易伙伴。更重要的是，AANZFTA是澳大利亚参与区域经济一体化的重要贸易机制，提升了其与东盟国家的制度性联系。2023年8月，AANZFTA完成修订升级，引入数字贸易、可持续发展与中小企业等新领域规则，实现了自贸协定的“现代化”。2025年4月，修订升级后的AANZFTA正式生效，“强化了区域对开放、基于规则、非歧视性贸易体系的承诺”^[2]。

随着亚太地区战略地位的不断提升，美国逐步将全球战略重心转向太平洋地区。从奥巴马政府提出的“亚太再平衡”到特朗普第一任期内倡导的“印太战略”，以及拜登政府时期对“印太战略”的不断扩展，美国持续加大对亚太地区的战略投入。作为美国的重要盟友，澳大利亚在积极参与美国主导的小多边合作机制的同时，其自主推动的地区性合作也多以配合美国的地区

[1] “30th Anniversary of the FRANZ Trilateral Cooperation Arrangement—Joint Declaration by France, Australia, and New Zealand,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, July 10, 2023, <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/30th-anniversary-franz-trilateral-cooperation-arrangement>.

[2] “AANZFTA Upgrade Enters into Force,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, April 21, 2025, https://www.dfat.gov.au/news/aanzfta-upgrade-enters-force?utm_source=chatgpt.com.

战略为导向。

澳大利亚—印度—印度尼西亚三边合作（Australia, India, Indonesia, AII）是澳大利亚积极推动构建的重要小多边机制，其合作的动力在于三国“在海上安全、贸易和网络安全等问题上有着共同的关切，并秉持民主价值观和开放经济”^[1]。澳大利亚国防部助理部长彼得·哈利勒也指出，三国同为印度洋沿岸国家，共同的贸易路线和海上关系将其紧密联系在一起，而且当前不断加剧的战略竞争和印度洋地区军事力量格局的变化，以及气候变化、人口贩运、恐怖主义等跨国挑战，对三国利益都有直接的影响。^[2]AII肇始于 2017 年澳大利亚、印度、印尼三国举行的高级官员对话会，该对话会在 2018 年和 2019 年又连续举行了两次。2019 年 11 月，三国举行了首届海上安全研讨会。后来受新冠疫情影响，AII 合作进程一度放缓，疫情后，AII 合作明显提速。2023 年，三国首次开展了海上联合巡航活动。2024 年 5 月，三国举办了海上安全研讨会；7 月又举行了联络人会议，探讨在印太海洋倡议（IPOI）和环印度洋联盟（IORA）框架下开展合作的可能。^[3]可以看出，AII 比较关注海上安全、海洋治理和航行自由等议题，这也与美国“印太战略”倡导的“自由开放的印太”理念相契合。未来，AII 或将与 Quad 等机制协同，成为平衡大国竞争、推动印太海洋治理的关键平台。^[4]澳大利亚在该机制的创立和发展过程中发挥了重要作用，并推动核心议题围绕海洋环境治理与航行自由保障展开，同时积极拓展包含气候变化、反恐等方面的合作，其对议

[1] Shruti Godbole, “What about India, Indonesia, Australia: The New Trilateral?,” Brookings, September 19, 2018, <https://www.brookings.edu/articles/what-about-india-indonesia-australia-the-new-trilateral/>.

[2] Peter Khalil, “Address to the Australia India Institute Trilateral Maritime Security Dialogue,” June 24, 2025, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2025-06-24/address-australia-india-institute-trilateral-maritime-security-dialogue>.

[3] “India-Indonesia-Australia Trilateral Dialogue-Focal Points Meeting,” Ministry of External Affairs, Government of India, July 16, 2024, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl%2F37973%2FIndiaIndonesiaAustralia+Trilateral+Dialogue+Focal+Points+Meeting=&referrer=grok.com>.

[4] Jagannath Panda, “The Australia-India-Indonesia Trilateral: Fostering Maritime Cooperation Between Middle Powers,” The National Bureau of Asian Research, April 23, 2021, <https://www.nbr.org/publication/the-australia-india-indonesia-trilateral-fostering-maritime-cooperation-between-middle-powers/>.

题的设计也在一定程度上体现了对美国战略部署的配合和补充。

除了利用小多边机制配合美国的战略之外，澳大利亚在自主构建小多边机制的战略选择上也优先服从于美国主导的亚太安全布局。2018年5月，法国总统马克龙在悉尼提出建立“巴黎—德里—堪培拉轴心”（Paris-Delhi-Canberra axis）的倡议，以应对亚太地区的挑战和中国日益增强的影响力。^[1]这一提议得到澳方积极回应。2020年9月，法国、印度和澳大利亚三国外交部高官以视频会议的形式举行对话，重点讨论了地区和全球面临的挑战，并同意每年举行一次对话。^[2]2021年9月，澳大利亚宣布加入 AUKUS 并同时取消与法国的潜艇合同导致法澳关系急剧恶化，法印澳三边合作就此搁置。^[3]

随着美国孤立主义和单边主义的上升，澳大利亚追求战略自主的动力进一步增强，开始与美国的其他亚太盟友探索建立更具自主性的小多边机制，澳日韩三边对话（Australia, Japan, Korea, AJK）就是典型的代表。该对话的雏形可追溯至2014年美国推行“亚太再平衡”时期，^[4]但长期以来发展缓慢。近年来，澳日韩在双边合作的基础上加快推进三边合作进程。2024年6月，悉尼大学美国研究中心主办了澳日韩代表参加的首届1.5轨三方对话，旨在强化三国之间的直接联系，协调资源以支持共同的区域战略目标。^[5]同月，在新加坡香格里拉对话会期间，澳日韩举行了首次三边国防部长会议。与既有的三边机制不同，该对话是澳大利亚加强与美国盟友横向互动的重要举措。

[1] “Macron Wants Strategic Paris-Delhi-Canberra Axis Amid Pacific Tension,” Reuters, May 3, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-australia-france-idUSKBN1I330F/>.

[2] “First Australia-India-France Trilateral Dialogue,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, September 9, 2020, <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/first-australia-india-france-trilateral-dialogue>.

[3] “Statement by Jean-Yves Le Drian, Minister for Europe and Foreign Affairs,” France Diplomacy, September 17, 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-states/events/article/statement-by-jean-yves-le-drian-minister-for-europe-and-foreign-affairs-17-sept>.

[4] Melissa Conley Tyler, “A Possible Australia-Japan-Korea Trilateral is Gathering Momentum,” Australian Institute of International Affairs, February 3, 2025, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/a-possible-australia-japan-korea-trilateral-is-gathering-momentum/>.

[5] “Australia-Korea-Japan Trilateral Dialogue,” The United States Studies Centre at the University of Sydney, <https://www.ussc.edu.au/about/programs/australia-korea-japan-trilateral-dialogue?referrer=grok.com>.

澳日韩三方在接触过程中强调未来建立机制的基础应当是对美国及其可能行为的回应,并能够促使三方在没有美国参与的情况之下开展合作。澳日韩三方在一定程度上都强调要将对话机制的关注点从中国转移到对地区稳定和共同利益的追求。^[1] 尽管澳日韩三边合作还处在酝酿和接触的阶段,但在美国对外政策存在高度不确定性的情况下,三国对开展自主合作的诉求也在日益增强。

从澳大利亚小多边合作的内容和性质来看,其小多边政策呈现如下特点:

第一,以美国为核心的小多边机制主要开展传统安全合作,聚焦地缘政治竞争。除 Quad 外,美日澳三边合作机制、AUKUS、美日澳菲、“五眼联盟”均以美盟友为重要成员,聚焦军事、安全、情报等领域的合作,具有较明显的针对性,是美维系全球霸权的主要工具。澳大利亚将这些机制作为澳美同盟的拓展,并通过这些机制深化与美国其他地区盟友的安全合作。

第二,不包含美国的小多边机制,通常兼顾传统与非传统安全合作,但更多关注非传统安全议题。这些小多边机制由澳大利亚作为主要推动者,具有覆盖多领域、战略目标协同以及澳努力推进制度化的特点。澳大利亚通过多领域推进合作机制建构与制度化平台建设,为其对外合作提供制度支撑。这些机制所涉及的成员国基本是印太地区的国家。澳大利亚通过设计合作规则和长期维护经营,使其合作架构一经确立即具有显著的制度延续性。澳将其作为安全政策的重要补充和扩大地区影响力的重要途径。

第三,澳大利亚参与构建的小多边机制整体上呈现“核心+外围”的圈层式网络。这种圈层式网络的形成与扩展,源于澳大利亚在地区主动进行战略参与和布局的意图。与其所构建的圈层式结构一致,澳大利亚在小多边网络中同核心盟友开展核心领域合作,与非核心盟友展开外围合作,合作领域与合作盟友整体都呈现出排他且地缘政治色彩浓厚的特征。

第四,这些小多边合作大都有较为明显的“价值观外交”考量。澳大利

[1] Thomas Wilkins, “Middle Power Minilateralism: The Australia-Japan-Korea Trilateral,” The Japan Forum on International Relations, January 24, 2025, <https://www.jfir.or.jp/en/commentary/4547/>.

亚参与的小多边机制多以意识形态划线，合作伙伴的选取面向所谓的“志同道合”国家，声称旨在维护“基于规则的秩序”或推动建设“自由开放的印太”。

二、澳大利亚拓展小多边合作的动因

澳大利亚积极参与构建小多边合作网络，是基于内部对中等强国^[1]身份的认知和外部对中美在全球尤其是亚太地区战略博弈作出的调整与适应。其行为逻辑是在对中等强国身份认同和对美国长期依赖的基础上，对冲中美在亚太地区战略博弈加剧的风险。

（一）应对战略环境剧变的内在驱动

澳大利亚从政界精英到普通民众普遍接受中等强国的定位。这一定位意味着澳大利亚“无意对世界发号施令”^[2]，但对于自身在地区安全事务中的话语权和影响力有一定追求，倾向于通过多边机制而非单边行动影响并塑造区域安全环境。这一定位也意味着澳大利亚仅靠自身力量很难完全实现安全状态，必须依赖区域战略平衡以及保护这种平衡的规则和规范。因此，澳大利亚高度重视“地区”、“关系”和“规则”。^[3]

随着国际局势愈发动荡、国际秩序日趋脆弱，澳大利亚外交政策日益强调优先关注对其至关重要。“不仅要投资于传统关系，更要投资于更加多元化的关系”，以建设强大的全球盟友尤其是太平洋盟友网络；更加支持和保护“基于规则的全球和地区秩序”免受“侵蚀”和“挑战”，“希望建立一个没有哪个国家占据主导地位，也没有哪个国家被主导的世界”。^[4]作为一

[1] 中等强国通常是指那些综合实力居于国际等级体系的中间位置、具有参与国际事务的强烈意愿并追求独立政策目标的区域性大国。参见孙志强：《地位护持、角色扮演与澳大利亚“印太战略”实施》，《印度洋经济体研究》2024年第5期，第35-36页。

[2] “Australia in the World-2025 Snapshot,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, February 27, 2025, <https://www.dfat.gov.au/publications/international-relations/australia-world-2025-snapshot>.

[3] *Ibid.*

[4] “Australia in the World-2025 Snapshot.”

个中等国家，澳大利亚外交理念中长期存在着多边主义偏好，更倾向于以多边主义的方式解决问题。^[1]落实到具体操作上，就是以小多边机制为主要方式，能动、自主地在印太地区构建更具韧性的盟伴网络和规则秩序，以应对大国战略竞争加剧带来的震荡。澳大利亚外长黄英贤曾指出：“在全球局势动荡不安之际，为维护主权、保障国家利益，澳大利亚必须与其他中等强国及较小国家建立持久而全面的伙伴关系网络。”^[2]

然而，以东盟为中心的多边机制存在着成员复杂、决策机制僵化的问题，^[3]澳大利亚转而寻求具有排他性、议题集中的小多边合作，以兼顾安全诉求与经济发展。小多边合作给澳大利亚构建盟友网络提供了极大的便利，契合了其在印太地区与盟友展开弹性合作的需求。2019 年，澳外交贸易部官员曾指出：“这些小型团体，即所谓的‘小多边机制’，使我们能够在各种议题上灵活地与不同的国家开展合作。”^[4]机制化的小多边合作能够让澳大利亚与其盟友在面临重大问题时快速反应和决策，并提高实现共同目标的效率。同时，小型“联盟”合作在一定程度上避免了双边合作可能完全被大国支配的风险，让澳大利亚有更多的话语权。

相比其他地区，亚太地区国家之间安全共同体意识淡薄，很难形成类似于北约那样制度化的、稳定的多边机制来维护地区安全。亚太地区曾经有过建立大型多边安全机制的尝试，但均以失败告终。地区部分国家在军事安全上对美国有很强的依赖性，这些国家相互之间没有必要再展开大规模的多边合作。小多边给各国之间建立临时磋商机制、完善现存联盟体系提供了有效

[1] Nick Bisley, “Minilateralism and the Dynamics of Great Power Competition in Asia: AUKUS and the Quad,” 2023, pp.15-30.

[2] Penny Wong, “The Hawke Lecture in University of South Australia Location,” December 9, 2024, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/hawke-lecture>.

[3] Nick Bisley, “The Quad, AUKUS and Australian Security Minilateralism: China’s Rise and New Approaches to Security Cooperation,” *Journal of Contemporary China*, Vol.37, No.154, 2025, pp.564-576.

[4] “Australia-Japan-ASEAN: Strengthening the Core of the Indo-Pacific,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, March 22, 2019, <https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/australia-japan-asean-strengthening-the-core-of-the-indo-pacific>.

途径。澳希望借助小多边合作，以更加能动自主的姿态应对加速演变的地缘政治格局。

（二）迎合美国地区联盟网络化布局

澳大利亚在心理和安全上都高度依赖美国。一方面，澳大利亚自视为西方国家，但独特的地理区位使其实际远离欧美核心权力圈。心理和地理位置的错配，令澳大利亚长期存在被西方世界边缘化和抛弃的焦虑。另一方面，随着现代军事技术的发展，特别是远程投射能力的提升，澳大利亚失去了原有的战略预警时间，更加剧其地缘安全焦虑。^[1] 为了缓解这种安全焦虑，澳大利亚将自身与西方阵营领导者——美国高度绑定，将澳美同盟作为国防战略的基石。澳大利亚副总理兼国防部长马尔斯曾在公开场合对澳美同盟的重要性进行了直接描述：“澳大利亚与美国的同盟关系对我们的国家安全和世界视野至关重要，而且这一同盟现在比以往任何时候都更重要。”^[2] 在2024年的《国防战略报告》中，澳大利亚提到澳美同盟对其国家安全和国防军队建设至关重要，并且强调将会继续加强与美国的防务合作。^[3]

澳大利亚对美国的深层依赖，使其小多边合作的政策框架和内容设计都深受美国政策牵引。澳大利亚小多边网络的搭建在一定程度上受到美国的怂恿与引导，但也有主动嵌入美国“印太战略”布局的一面。^[4] 澳大利亚希望在维系传统联盟框架的同时横向扩展盟友网络，配合美国地区盟伴体系网络化的布局，借迎合美国来缓解“被抛弃”的焦虑。自奥巴马政府以来，美国

[1] “National Defense: Defense Strategic Review 2023,” Department of Defense, Australian Government, April 24, 2023, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

[2] “U.S., Australian Defense Leaders Stress Importance of Alliance System,” U.S. Department of War, October 1, 2022, <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/3176948/us-australian-defense-leaders-stress-importance-of-alliance-system/>.

[3] “2024 National Defense Strategy and 2024 Integrated Investment Program,” Department of Defense, Australian Government, April 17, 2024, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

[4] Brendan Taylor, “Australian Agency and the China-US Contest for Supremacy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.79, No.4, 2025, pp.618-635.

的战略重心逐渐从反恐转移到亚太地区，更加重视地区盟友的战略价值，将具有独特区位优势澳大利亚视为推行“亚太再平衡”与“印太战略”的重要支点。美国在提高对美澳同盟重视程度并加大对澳大利亚支持的同时也要求其承担更多责任。美国前副国务卿阿米蒂奇就曾告诫澳大利亚，不要将美国“重返亚太”视为“搭便车”的借口。^[1]为彰显自身战略价值，澳大利亚作出主动迎合姿态：积极配合美国主导的地区安全架构从“轴辐”式向网络化转型，如加入 AUKUS、Quad 等具有排他性的小圈子，并加强与日本等美国盟友的横向联动；在军事安全上主动为美国分担成本，如在 AUKUS 框架下将达尔文基地和斯特灵海军基地扩建为核潜艇维护中心，为美国潜艇舰队提供后勤保障。因此，澳大利亚扩展小多边合作的具体内容明显受到美国牵引，实际上是美国对美澳同盟的“逆向搭便车”。

（三）借助小多边机制对中国进行联合制衡

随着中国军事实力的日益增强和国际影响力不断提升，澳大利亚对华战略认知出现了明显的偏差，错误地将中国定位为“主要威胁来源”。尽管中国强调无意在亚太地区寻求主导地位，也无意与美国及其盟友在地区形成对抗，但伴随美国将中国界定为“战略竞争对手”，澳大利亚决策者的对华威胁感知显著上升，对华立场也从长期以来的“骑墙政策”转变为在各方面炒作“中国威胁论”。澳大利亚 2023 年《国防战略评估》声称，中国军事实力的增强是“二战结束以来世界上所有国家中规模最大、最具野心的”，“中国对南海的主权主张威胁到印太地区基于规则的全球秩序，从而对澳大利亚的国家利益产生不利影响”。^[2]2024 年《国防战略报告》进一步提到：“中国正在以近一个世纪以来世界上从未见过的速度和规模提高其在所有军事领域的能力，而这一切都是在其战略目的不透明的情况下发生的”；澳大利亚尤其担忧中国为实现其战略目标在太平洋地区采取“胁迫手段”（coercive

[1] 沈予加、喻常森：《特朗普时期美澳同盟发展趋势探析》，《当代世界》2019 年第 3 期，第 27 页。

[2] “National Defense: Defense Strategic Review 2023.”

tactics），认为此举会对其国家安全构成直接的威胁。^[1] 简而言之，对所谓“中国威胁”的战略认知已经成为澳大利亚对外战略的前提。

这种强烈的不安全感致使澳大利亚企图对中国进行制衡和遏制，并且通过小多边合作的方式威慑其所认为的“潜在对手”。^[2] 澳大利亚认为，通过构建和强化小多边合作对中国进行威慑是一种相对有效的路径。一方面，澳大利亚以实现“拒止战略”^[3] 为目的，配合美国组建具有浓厚地缘政治色彩的针对中国的小圈子。2021年9月，美国、英国、澳大利亚三国宣布成立AUKUS，标志着澳大利亚在美英的帮助下有望逐步掌握战略威慑能力。美日澳三边机制更加聚焦防务安全合作，以应对中国军事实力的发展和在南海、东海的行动。在2024年4月发布的美日澳国防部长会议联合声明中，三国对中国在东海和南海“单方面改变现状的行为”表示担忧，强调三方将继续就此加强合作。^[4] 另一方面，为消解中国在太平洋地区的影响力，澳大利亚与盟国一道大幅增加对太平洋岛国的经济援助。例如，澳大利亚外交贸易部及出口金融保险公司与美国海外私人投资公司、日本国际协力银行建立对标“一带一路”的印太地区基础设施投资三边伙伴关系。

（四）提升自身战略自主性

近年来，美国的联盟政策出现波动，并在特朗普二次入主白宫后呈现更大不确定性，这在一定程度上加剧了澳大利亚“被抛弃”的不安全感，使其

[1] “2024 National Defense Strategy and 2024 Integrated Investment Program,” Department of Defense, Australian Government, April 17, 2024, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

[2] Arzan Tarapore and Brendan Taylor, “Minilaterals and Deterrence: A Critical New Nexus,” *Asia Policy*, Vol.17, No.4, 2022, pp.2-7.

[3] 澳“拒止战略”旨在阻止潜在对手采取不利于澳大利亚利益和地区稳定的行动。“拒止战略”涉及与美国和主要盟友的合作，以确保没有国家试图通过军事行动实现其地区目标。通过表明有可靠的能力将潜在的对手部队置于危险之中，该战略还寻求阻止通过武力胁迫澳大利亚的企图。

[4] “United States-Japan-Australia Trilateral Defense Ministers’ Meeting (TDMM) 2024 Joint Statement,” Department of Defense, Australian Government, May 4, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2024-05-04/united-states-japan-australia-trilateral-defense-ministers-meeting-tdmm-2024-joint-statement>.

愈发寻求更具自主性、务实性、影响力的盟伴体系。面对美国的持续衰落和外交政策不确定性，澳大利亚虽然高度依赖美国但无法对其彻底信赖，期望借助小多边合作整合资源，搭建更具韧性的盟伴关系网络，以提升本国的战略自主性，并拓展维护国家安全的方式。

澳大利亚不同党派的领导层均认识到美国霸权的时代已经过去。莫里森政府时期，时任外长玛丽斯·佩恩指出，世界对美国能够在国际秩序出现问题时承担责任寄予厚望，印太地区的安全与繁荣需要美国的深度参与；但单一全球超级大国的时代已经结束，世界不能指望美国独自承担全球领导地位所需付出的代价。^[1] 澳大利亚 2023 年《国防战略评估》强调，美国不再是印太地区的单极领导者，中美之间的激烈竞争是印太地区和当下时代的决定性特征。^[2] 中美在亚太地区的战略竞争趋于激烈，美国无法维系在地区的单极霸权。面对战略环境的变化，澳大利亚需要更加自力更生并且更具韧性。^[3]

既然已无法通过完全仰赖美国获得充分的安全保障，澳大利亚便选择追求更多的战略自主，以“澳大利亚的未来和在世界上的地位为总体愿景”，投资于其“外交”和“威慑”。^[4] “外交”即与其他中等强国和更小国家建立持久而全面的关系网络。该关系网络主要通过小多边机制维系，以安全为核心，覆盖多领域。“威慑”即以“拒止战略”作为澳大利亚国防规划的指针，减少在关键能力方面对合作伙伴的依赖，提高自主部署和投送战斗力的能力，有效威慑任何潜在对手，并分担高昂的军事设备研发维护成本。^[5] 近年来，

[1] Marise Payne, “‘Ensuring Security, Enabling Prosperity’ - United States Studies Centre,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, October 29, 2019, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/speech/ensuring-security-enabling-prosperity-united-states-studies-centre>.

[2] “National Defence: Defence Strategic Review 2023.”

[3] *Ibid.*

[4] Anthony Albanese, “Australia in the World - 2023 Lowy Lecture,” Prime Minister of Australia, December 19, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/australia-world-2023-lowy-lecture>.

[5] Yuki Tatsumi, “US-Japan-Australia Cooperation in Defense Equipment: Untapped Potential or a Bridge Too Far?.”

AUKUS 是澳大利亚众多小多边合作中战略地位和投入最高的机制，这是因为拥有核动力潜艇被澳大利亚视为实施“拒止战略”和远程打击的关键资产，属于进攻性而非防御性战略部署，是澳大利亚提升战略自主性的重要工具。

与此同时，美国不稳定、不连续的亚太政策，令其提供的安全承诺可信度大打折扣，强化了澳大利亚对战略自主的诉求。虽然美国两党已达成“以中国为最大竞争对手，以印太地区为最重要竞争地区”的战略共识，但不同党派、不同领导人的执政风格和具体实施路径差异显著。拜登政府认为，应将盟友和伙伴关系置于美国外交政策的核心，主张联合亚太地区的盟友共同实行“一体化威慑”，积极推行多边主义协调和制度化建设，例如建立 AUKUS、强化 Quad、设立美日韩和美日菲三边协调机制。^[1] 在这一时期，美国主导的亚太安全架构呈现明显的网络化倾向。

但在特朗普时期，他提倡的“美国优先”在外交上呈现浓厚交易色彩，偏好“讹诈”与“收益—成本”计算。这一风格在其第二任期更加明显：特朗普发动关税战和在乌克兰危机中与乌克兰的利益交换，都体现出美国希望盟友承担更多义务、缴纳更多保护费并以减少安全承诺进行威胁的特点。有学者认为，未来特朗普可能更倾向于以美国传统的“轴辐”体系为核心进行双边交易式外交，偏重单边主义和强制手段，将小多边机制边缘化，亚太安全架构网络化进程可能会趋于停滞甚至倒退。^[2] 这是澳大利亚不愿意看到的。在地区事务中，澳大利亚更偏向于建立多边合作的框架，以便其拥有更大政策空间。因此，澳美同盟内部存在明显的“策略分歧”，这种“分歧”成为澳大利亚以小多边机制提升自身战略自主性的重要动因。^[3] 黄英贤强调，澳

[1] Ryan Hass, “How Will the Biden Administration’s China Policy be Remembered?,” Brookings, February 3, 2025, <https://www.brookings.edu/articles/how-will-the-biden-administrations-china-policy-be-remembered/>.

[2] 袁征、陈桂芸：《特朗普 2.0 版联盟战略与美国联盟体系的嬗变》，《国际安全研究》2025 年第 2 期，第 15-18 页。

[3] Andrew Carr, “A Model Alliance? The Strategic Logic of US Australia Cooperation,” *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.4, 2022, pp.51-66.

大利亚不需要在中美之间作选择,维护澳大利亚国家利益和国家地位的核心在于看到更多国家、获得更多关系,进而在不确定和不稳定的世界中拥有更多的选择和对未来更多的控制权。^[1]

三、澳大利亚小多边政策的影响

澳大利亚加入和推动构建的小多边机制,覆盖首脑对话、防长对话、外长会晤等多种形式,囊括军事安全、防务合作、新兴技术、海上安全、航行自由、基础设施、自由贸易、信息共享、人道主义救援等多个领域。通过运用不同小多边机制进行差异化合作,澳大利亚形成了辐射亚太区域并服务于本国利益的盟伴网络。通过支持和加入美国主导的各类对抗性、排他性小多边机制并在太平洋及印度洋地区推动构建暗含地缘竞争色彩的非传统安全合作小多边机制,澳大利亚不可避免地成为美国维护霸权地位的工具和棋子,此举不仅会损害澳大利亚的国家安全利益,也给地区局势带来了新的不稳定性因素。

(一) 助推美国亚太安全架构网络化

美国主导的亚太小多边机制是其地区霸权战略和安全战略的重要抓手。澳大利亚积极参与和配合这些机制的运作,加速了美国亚太安全架构的网络化进程。在此进程中,小多边尤其是三边机制构成美国亚太安全网络的核心框架,促进了美国盟伴之间的协调与合作。这些美国主导的地区小多边机制以军事安全合作为优先,提高了美国及其盟友之间的军事协调能力。以TSD为例,其在美澳同盟和美日同盟这两个双边同盟关系的基础上将美日澳三国连接起来,补充了美国的亚太安全架构的横向连结,深化了盟友间的协作关系,并在一定程度上缓和了美国与盟友间由单方依赖关系和资源付出差距引发的张力。在此基础上,三国之间的防务关系和战略互信进一步加强,澳大利亚和日本显著提升国防预算,展现出更强的安全责任分担意愿,^[2]有效降低了

[1] Penny Wong, "The Hawke Lecture in University of South Australia Location."

[2] Thomas Wilkins, "Allies Strengthen Trilateral Bonds in the Face of Strategic Competition," January 21, 2025, https://www.spf.org/iina/en/articles/thomas_09.html.

美国在区域集体防御体系中的战略负担。横向联合使得美国亚太安全架构中独立的“辐条”相互连接，形成美国盟友相互之间高度协调且互为支撑的多边安全网络。在 TSD 框架下，日本得以参与美澳“护身军刀”联合军演，逐步提升与澳大利亚等其他美国盟伴的军队互操作性。^[1] 澳大利亚也于 2012 年加入美日“对抗北方”空军演习，加强了三边机制下澳大利亚和日本的协同作战水平。^[2] 此外，澳大利亚和日本还分别与美日菲、美日韩、美澳印等其他小多边机制展开安全防务合作。通过多个支点国家的横向联合，美国亚太安全架构的稳定性和聚合力大为增强。

不能忽视的是，小多边机制推动了美国亚太安全架构下的“集体化”防务合作，进而助长地区的阵营化态势。美国虽推动小多边机制建设，但仍与传统盟友之间保持着“轴辐式”双边关系，使得同盟关系中的美国主导性在亚太安全架构中持续生效，增强了盟友以配合美国为目标的合作联动效率与成效，提高了美国及其盟伴通过双边和小多边等多层次关系整合军事资源的能力，进而加强在亚太地区的“集体威慑”。例如，在 TSD 框架下，通过澳大利亚和日本签订的《互惠准入协定》，美国与澳大利亚得以在日本的海陆空军事基地实现全面共享，从而实现美日澳三方在东北亚和亚太地区的军事合作与资源整合。^[3]

（二）加剧美国发起的对抗性竞争，恶化地区安全局势

美英澳的核潜艇技术合作利用了《核不扩散条约》（NPT）的漏洞，使作为无核国家的澳大利亚具有制造核武器的潜在能力。在规则上，《核不扩

[1] Alexandra Fisher and James Dunlevie, “Talisman Sabre: Top End Beach under Mock Attack by US, Japanese, Australian Troops,” ABC News, July 11, 2015, <https://www.abc.net.au/news/2015-07-11/talisman-sabre-exercise-nt-beach-under-mock-attack/6612506>.

[2] “Eleventh Japan-Australia 2+2 Foreign and Defense Ministerial Consultations (2+2),” Department of Defense, Australian Government, September 5, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2024-09-05/eleventh-australia-japan-22-foreign-and-defence-ministerial-consultations>.

[3] 周锡生：《日澳军事合作意图不善》，文汇报网站，2020 年 11 月 23 日，<https://www.tkww.hk/epaper/view/newsDetail/1330576539917619200.html>。

散条约》不限制无核国家获得军用核动力装置，美英利用 NPT 的这一漏洞，通过 AUKUS 向澳大利亚分享核燃料，使澳大利亚直接获得武器级高浓度铀，从技术层面大大降低了澳大利亚研制核爆炸武器或核爆炸装置的难度，开辟了无核国家从有核国家合法获得核燃料并借此拥核的可能路径。^[1]

美英澳核潜艇技术合作已经引起了其他国家尤其是亚太国家的核焦虑，导致核扩散的“多米诺骨牌”效应。以印度尼西亚和马来西亚为代表的东盟国家明确表达了对 AUKUS 的反对。印度尼西亚宣布“对该地区持续的军备竞赛和力量投射深表关切”，并呼吁“澳大利亚保持对地区和平、稳定和安全的承诺”。^[2] 马来西亚则警告称，“这将催化印太地区的核军备竞赛，激发其他大国在该地区采取更激进的行动。”^[3] 越南也有同样的担忧，强调核能的开发和利用必须服务于和平目的和各国的社会经济发展。^[4] 此外，AUKUS 也有可能刺激印度进一步升级其核动力潜艇。过去，印度的核潜艇从俄罗斯租借，但随着时间的推移，印度更希望能够自主拥有核潜艇。目前，印度政府已经批准建造两艘新型核动力潜艇的计划，预计耗资 54 亿美元。^[5] 虽然印度并没有加入该合作机制，但也可以在美国的协助下，复制其开创的第三国

[1] 相关判断参考：《危险的合谋：美英澳核潜艇合作的核扩散风险》，中核战略研究总院网站，2022 年 7 月 21 日，<https://www.cinis.com.cn/zhzlgghyzy/yjbg/1236785/index.html>；《美英澳核潜艇合作对核不扩散机制和全球安全的风险》，中国军控与裁军协会网站，2023 年 8 月 4 日，<https://cacda.org.cn/a/xiehuihuodong/20230804/4453.html>。

[2] “Statement on Australia’s Nuclear-Powered Submarines Program,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, September 17, 2021, https://kemlu.go.id/portal/en/read/2937/siaran_pers/statement-on-australias-nuclear-powered-submarines-program.

[3] K. Iwamoto, “Australia Seeks to Calm ASEAN Nerves over AUKUS, Nuclear Weapons,” Nikkei, September 21, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Australia-seeks-to-calm-ASEAN-nerves-over-AUKUS-nuclear-weapons>.

[4] Bo Ngoai GIAO VIET NAM, “The 17th Regular Press Conference,” September 23, 2021, https://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/nr140808202328/ns210924221703.

[5] “India Prepares to Build Two Nuclear-Powered Attack Submarines,” Reuters, October 10, 2024, <https://www.reuters.com/world/india/india-prepares-build-two-nuclear-powered-attack-submarines-2024-10-10/>.

技术转移模式，从第三方获得尖端技术，从而推动其核潜艇的发展。^[1]

美国与澳大利亚频繁组织小多边机制下的军事技术合作以及联合军事演习，对周边地区构成威慑，这不可避免地会引发周边国家的安全焦虑，促使各国纷纷增加国防投入，进而引发军备竞赛，导致地区安全局势恶化。澳大利亚核潜艇项目引发的军事焦虑已迫使东南亚国家增加防务投入。印度尼西亚在国防装备上投入巨资以应对地区局势紧张，分别从法国、土耳其、美国、英国等购买战斗机、无人机、潜艇等军备。^[2] 马来西亚国防开支出现明显增长，2023 年增幅达 8.4%，预计 2027 年国防开支将达 52 亿美元。^[3] 新加坡 2025 财年国防预算达 174 亿美元，较上一财年增长 12.4%，并且未来将会维持在 GDP 占比约 3% 的水平。^[4]

以美国为主导的小多边机制针对中国的意图十分明显，美国在不同的小多边机制中不断要求盟友表明立场。近年来，美日澳三边合作、美日澳菲四边合作明显加大对南海问题和台湾问题的关注。2011 年 6 月南海局势升温，美日澳三国随即在 7 月 9 日于濒临南海的文莱近海海域开展具有针对性的三边军事演习，防长级会议频次明显增多，进一步刺激了地区安全紧张局势，使南海地区的对抗风险逐渐上升。2013 年美日澳在联合声明中首次对南海争端表示关切，^[5] 此后多次提及南海问题。2024 年 4 月，美日澳菲四国首次在中国南海联合开展“海上协作行动”，自称以《联合国海洋法公约》为基础

[1] Joshy M Paul, "India and the AUKUS Pact: Pain or Gain for New Delhi," CAPS, September 20, 2021, <https://capsindia.org/india-and-the-aukus-pact-pain-or-gain-for-new-delhi/>.

[2] "Indonesia Approves Rise of 20% in Defense Spending Through 2024," Reuters, November 30, 2023, <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/364143>.

[3] 张小丽、董小超：《马来西亚加快军备建设步伐》，中国国防报网站，2023 年 2 月 13 日，http://www.81.cn/gfbmap/content/2023-02/13/content_333581.htm.

[4] 刘贝：《新加坡启动新一轮装备升级》，中国国防报网站，2025 年 5 月 9 日，http://www.81.cn/szb_223187/gfbszbqxq/index.html?paperName=zggfb&paperDate=2025-05-09&paperNumber=04&articleid=954645.

[5] "Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement," the Defense Secretary and Foreign Ministers of the United States of America, Australia, and Japan, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215133.html>.

维护“航行与飞越自由”，并重申2016年“南海仲裁案裁决”的“最终性和约束力”。^[1]针对这种对中国明显的挑衅行为，中国国防部进行了严肃回应，并表示“在捍卫国家主权安全问题上，中国军队一向说到做到”。^[2]2025年10月30日，美国总统特朗普在社交媒体披露韩国将建造核动力潜艇，这是继AUKUS以后美国第二次共享核潜艇技术，这一行为就是AUKUS的后遗症之一。这一系列的行动与表态显著加剧了地区国家的阵营对立，使地区安全呈现集团化趋势，冲击了亚太地区安全格局。

（三）进一步导致非传统安全合作的政治化

客观上讲，澳大利亚参与或推动构建的小多边机制在应对地区非传统安全挑战上发挥了一定的积极作用。例如，FRANZ在成立的30多年间提供了超过40次人道主义援助。最近的一次是2023年为瓦努阿图气象灾害提供的救援，法澳新三国一次性为受灾国家提供超过10吨的生活必需物资，并且帮助瓦努阿图进行灾后重建。同时，FRANZ长期以来还在非灾害时期为太平洋岛国提供灾害应急训练和人员培训。^[3]人道主义援助措施对于改善受帮扶国家民众的生活条件、提升太平洋岛国的抗灾韧性与可持续发展能力发挥了一定积极作用。除人道主义援助外，澳大利亚通过美日澳三边基础设施伙伴关系向太平洋岛国提供基础设施援助，并协助越南进行气候融资，为越南减少碳排放、能源转型以及应对气候变化提供了资金支持，这对于应对气候变化具有正向功能。但需要指出的是，随着亚太地区大国博弈的加剧，澳大利亚在战略上明显向美国靠拢，其推动的非传统安全合作带有明显的争夺地区影响力的意图，即通过相关合作巩固其在太平洋岛国地区的传统主导地位，并在东南亚地区拓展影响力、挤压中国的地区影响。在相关合作中，澳大利亚对中国采取排斥态度，影响地区国家在灾难救助、应对气候变化等问题上的整体合作。

[1] “Joint Statement: Australia-Japan-Philippines-United States Maritime Cooperative Activity.”

[2] 李晓明：《国防部新闻发言人就近期涉军问题答记者问》，新华社，2024年4月12日，<https://www.news.cn/world/20240412/8719b4f218d04b259d5f6221ba759a04/c.html>。

[3] “The FRANZ Arrangement,” New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/NZDRP-docs/Franz-Arrangement-Brochure.pdf>.

四、结语

澳大利亚强化小多边合作是对中美战略博弈加剧、地区秩序转型与安全架构重塑的主动应对，其相关政策既有强化自身中等强国地位的考量，更是为本国在动荡变革的世界中增加安全保障。澳大利亚一方面希望通过参与美国主导的小多边机制，巩固澳美同盟，并进一步拉拢美国；另一方面也通过构建其他小多边机制形成“多头下注”格局，对冲美国亚太政策的不确定性和美国实力的相对衰落。这种双重安全保障政策是澳在安全领域采取对冲战略的充分体现。

澳大利亚虽然声称要构建不受干涉、去霸权化的地区秩序，但其合作对象和领域都具有指向性，参与和主导的小多边机制的地缘政治属性和排他性明显。特别是主要的小多边机制合作都是以与核心盟友的军事与安全合作为主，过分强调提升军事威慑，容易引发周边国家不安与恐慌、亚太地区阵营化与军备竞赛化，长期来看不符合亚太国家的利益，给中澳关系以及地区秩序的稳定带来了更多的不确定性。澳扩展小多边机制的战略目标与亚太地区各国希望稳定与和平的目标存在明显张力，相关机制的深化发展将不可避免地面临诸多掣肘。

【责任编辑：王玉莹】

两极政治与韩国外交路线之争^{*}

□ 张 弛

〔提 要〕冷战结束以来，韩国国内围绕本国外交方向展开长达 30 余年的争论，这场争论与韩国“两极化”的政党政治之间存在密切联系。保守阵营高度依赖美韩同盟和美日韩合作，致力于形成对朝鲜施压的国际合力，积极谋求大国地位，高举“价值观外交”旗帜，主张走出一条带有亲美西方清晰倾向和鲜明全球主义底色的“全球国家”外交路线；进步阵营则强调战略自主，主张对朝接触与合作，清醒认知国力局限，讲求外交实利导向，提倡遵循一条充分发挥战略灵活性、在周边大国之间推行均衡外交、提升韩国在东北亚内部地位的“枢纽国家”外交路线。尽管两大阵营在外交方向上各执一词，但“全球”和“枢纽”两条路线之间存在重合与融通之处。李在明新政府谋求两条外交路线某种程度的融合，但受制于韩国内部政治极化、经济下行压力以及外部韩美、韩朝关系的不确定性，其能否成功融合“全球”和“枢纽”尚待进一步观察。

〔关 键 词〕韩国外交、全球国家、枢纽国家、两极政治

〔作者简介〕张弛，上海政法学院政府管理学院教授

〔中图分类号〕D831.26

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0134-22

^{*} 本文系上海市哲学社会科学规划一般课题“世界变局下东北亚地区格局演变及趋势研究”（项目编号：2025BGB006）的阶段性成果，并受上海市东方英才计划青年项目、上海政法学院高原学科“佘山学者”人才计划的资助。

2025年6月，李在明就任韩国总统，接替早前被宪法法院正式免职的尹锡悦。纵观尹锡悦执政的两年半，其外交最鲜明的标识便是打造所谓的“全球枢纽国家”(Global Pivotal State)。^[1]然而，韩国国内对“全球枢纽国家”外交的评价毁誉参半：既有盛赞其促进致力于“自由”的国际团结，提升与韩国地位相称的国际贡献之言，^[2]亦有批评其给韩国带来的好处不多，却大大增加成本之语。^[3]这从一个侧面折射出韩国国内在外交方向上的意见分歧。

“全球枢纽国家”这个词恰恰反映出分歧的两面。冷战结束以来，保守阵营政府往往倾向做一个“全球国家”——以韩美同盟为政策基石，加强与美日等西方国家的联系，积极参与国际事务、开展多边外交来提升国际地位，进而依托国际社会的压力实现朝鲜弃核与南北统一，最终成为一个“堂堂正正的大国”；而进步阵营政府则偏好做一个“枢纽国家”——坚持战略自主，根据不同议题在周边大国之间实施灵活的外交政策，进而自主地实现半岛和平与南北统一大业，最终成为能够左右区域格局的关键国家。围绕本国对外关系的方向到底是优先“全球”还是争做“枢纽”，韩国内部迄今为止未有定论，且这一争论与韩国“两极化”的政党政治之间存在密切联系。梳理“全球国家”外交和“枢纽国家”外交两条路线的演进历程，揭示这一路线之争背后的政治根源，并基于此展望李在明新政府的对外政策，不仅有利于更好地把握韩国外交走向，而且对重塑中韩关系具有重要意义。

一、“全球”还是“枢纽”：韩国外交路线的纷争

冷战结束以来，关于韩国外交究竟应走向何方，在国际社会中应扮演怎

[1] “全球枢纽国家”亦被翻译为“全球中枢国家”。

[2] 대한민국정부, 『자유민주주의와 시장경제 복원의 1년: 국정과제 30대 핵심성과』, 2023, p.72.

[3] 박민희, 「고장난 ‘윤석열 GPS 외교’…국익 대신 미·일만 보고 표류」, 『한겨레』, 2024년 5월 7일.

样的角色,历任总统领导下的政府都提出各不相同、具有鲜明个人标识的方案。整体而言,这些方案可归纳为两条基本路线:一条可称为“全球国家”路线,其特点是强调依赖美韩同盟与美日韩合作,重视依托与美西方国家的“共享价值”参与国际事务与多边合作,外交上带有鲜明亲西方色彩,突出韩国的“全球属性”,在处理对朝关系时秉持强硬态度,主张通过国际施压和军事威慑来遏制朝鲜;另一条可称为“枢纽国家”路线,其特点是强调战略自主,倡导在韩国的周边大国之间采取灵活而务实的政策,外交上带有鲜明的均衡色彩,突出韩国的“东北亚属性”,在对朝政策上主张南北接触对话,谋求自主实现统一大业。当然,“全球”和“枢纽”并非完全对立,两者存在交叉融合之处,但整体上差异大于共识,且分别为不同政党所遵循。自 1987 年政治体制转型以来,韩国尽管保持着多党制的形式,但整体上形成由保守和进步两大阵营主导的政党体系。两大阵营在意识形态、选民结构、政治理念等方面尖锐对立,呈现明显的“两极政治”特征。这一点反映在外交路线的选择上,表现为保守阵营对走向“全球国家”的渴望和进步阵营对成为“枢纽国家”的期盼。

（一）从“世界化”到“全球枢纽国家”：保守政府“全球国家”的外交实践

1993 年 2 月,金泳三正式就职,成为韩国民主化后的第一位文人总统。上任后不久,他便提出“世界化、多边化、多元化、地区合作、面向未来”的“新外交”理念,在“新外交”五点方针中,“世界化”居于首位。根据曾任金泳三政府外交部长的韩昇洲对五点方针的解释,“世界化”是指韩国外交不应仅局限于南北问题,还要积极为全球性问题作贡献。^[1]因此,金泳三在任内大力推动经济管理模式、金融体制、外汇体制、关税等领域的自由化、国际化改革,加快国内经济制度与国际接轨。同时,他还积极谋求在国

[1] 宋成有等:《中韩关系史·现代卷》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 199 页。

际事务中彰显韩国的存在，参加联合国在非洲等地区的维和行动，争取并当选联合国安理会非常任理事国，成功申办第三届亚欧首脑会议，加入经济合作与发展组织（OECD）等。诚然，金泳三政府的“世界化”外交在提升韩国国际影响力、拓展外交空间等方面取得较明显成效，但由于步伐过于急躁，特别是未就“世界化”带来的冲击做好充分应对，也给韩国带来严重后患。^[1]在1997年亚洲金融风暴中，韩国深陷危机，不得不向国际货币基金组织（IMF）申请纾困援助，被民众视为“国耻”，“世界化”外交也因金泳三下台而偃旗息鼓。

金泳三离任后，韩国经历金大中、卢武铉两任进步政府执政，在对外关系上更优先考虑南北关系，集中精力于东北亚。2008年，保守阵营出身的李明博就任韩国总统，再次将外交视线转向全球，提出“全球韩国”（Global Korea）口号。其外交有以下突出特点：一是强调韩美同盟在韩国外交中的基石地位，“为了国家利益，必须与美国并肩前行”；^[2]二是重视维护自由、市场、人权等“共同价值”，以此作为处理对外关系与国际合作的基点；三是提出一系列带有韩国特色的全球治理主张。在此背景下，“全球韩国”在多个领域成绩斐然：一是积极承办国际盛事，通过2010年G20峰会、2012年核安全峰会、2012年丽水世博会等主场外交，彰显韩国不断提升的经济实力和国际地位；二是推销绿色增长理念，引领全球绿色发展，通过增加对发展中国家的绿色技术援助、推动绿色气候基金（GCF）秘书处落户仁川、成立全球绿色增长研究所（GGGI）等举措，将韩国打造为全球“绿色强国”；三是利用韩流（K-pop）的影响力，开展全球公共外交，通过设立专门对外文化传播机构、提供各类专项资金支持等方式量身定制韩流出口策略，使K-pop在亚洲乃至欧美等地都拥有广泛受众，显著提升韩国的软实力和国际形象。相较于

[1] 김영호, 「김영삼 정권, 세계화의 덫에 스스로 걸려들다」, 『프레시안』, 2012년 7월 26일.

[2] 정용수, 「21세기 한·미 신동맹 추진 좋은 싫든 미국 잡고 있어야」, 『중앙일보』, 2008년 1월 11일.

金泳三的“全球化”，李明博的“全球韩国”更注重韩美关系的巩固，对全球治理的参与度也远胜前者，为之后朴槿惠、尹锡悦两任保守政府“全球国家”的外交实践奠定重要基础。

朴槿惠继李明博担任总统后，将韩国标榜为“对世界和平与发展作贡献的负责任‘中等强国’”。^[1]在执政的三年多时间内，朴槿惠政府首先增强对 G20、APEC 等多边合作机制的参与力度，在 G20 内扮演发达国家和新兴市场国家间桥梁的角色，在 APEC 中积极倡导域内贸易自由化、扩大基础设施建设市场和应对气候变化。其次，在李明博政府绿色增长理念的基础上，依托 GCF 和 GGGI 确立韩国在全球绿色治理中的领导角色。再次，将网络合作视为打造“全球国家”的新领域，在 2013 年首尔举行的全球网络空间大会上发表“关于开放和安全网络空间的首尔框架和承诺”，向国际社会提出维护网络安全的“韩国方案”。^[2]最后，与墨西哥、印度尼西亚、土耳其、澳大利亚共同组建“中等强国合作体”（MIKTA），通过“抱团取暖”在全球事务中发出独立的声音。朴槿惠政府的外交路线虽被称为“中等强国”外交，但实际上具有浓厚的全球主义色彩。美国半岛问题专家斯科特·斯奈德（Scott Snyder）认为，朴槿惠政府的外交政策属于一种“以联盟为主的国际主义”，仍是在强化韩美同盟的前提下参与国际事务，维护韩国利益并提升其国际影响力。^[3]

朴槿惠被弹劾下台后，保守阵营在野五年，直到尹锡悦代表保守阵营以微弱优势战胜进步阵营候选人李在明，重新掌握政权。尹锡悦政府外交政策的最鲜明标识即打造“全球枢纽国家”，其愿景主要包括三方面：一是基于自由、民主、人权等所谓“普世价值”，与共享“普世价值”的国家加强合作；

[1] 간건택, 「박근혜 정부 140 개 국정과제」, 『연합뉴스』, 2013 년 5 월 28 일.

[2] 임갑수, 「세계평화와 발전에 기여하는 책임있는 중견국 실현」, 한국정책학회, 2013 년 12 월 11 일, <https://kaps.or.kr/?p=29&page=231&viewMode=view&reqIdx=2112020207517745>.

[3] Scott Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Power*, New York: Columbia University Press, 2018, p.9.

二是在具有比较优势的全球性议题上，主动引导国际合作并构建国际规范；三是彰显发达国家地位，加大对外援助力度，提供更多国际公共产品。^[1]“全球枢纽国家”外交几乎是李明博政府“全球韩国”的升级版，但价值观念色彩更加浓厚，直面世界、谋求大国地位的姿态也更加鲜明。因此，“全球枢纽国家”外交尤为重视发展韩国与美西方国家的关系，融入美国主导的带有明显排他色彩的各种多边机制，借力美西方国家来展现韩国的“全球大国”地位。同时，“全球枢纽国家”外交通过增加对外援助、提供国际公共产品等方式大力在全球层面，特别是“全球南方”国家中争取支持，以尽可能孤立朝鲜。然而，“全球枢纽国家”外交虽在字面上包含“全球”和“枢纽”两层含义，但在实践上重“全球”而轻“枢纽”。为了实现韩国的“全球”属性，尹锡悦政府在路径上采取全面倒向西方的模式，似乎西方国家就代表“全球”，实际上加深了韩国对美国的从属关系。韩国国际问题专家黄载皓一针见血地指出，“全球枢纽国家”是指不是大国，但在国际社会中发挥核心作用的国家，不能让过度的角色和修辞破坏与其他国家关系的稳定。^[2]尹锡悦的“全球枢纽国家”外交恰恰是用“全球”束缚“枢纽”，使韩国与中俄朝等周边国家的关系恶化，外交空间反而变窄。

（二）从“四强协调外交”到“战略模糊”：进步政府“枢纽国家”的外交实践

1998年，金大中在亚洲金融风暴中临危受命，成为韩国进步阵营出身的第一位总统。他任内的主要外交亮点，除推动南北和解的“阳光政策”之外，便是致力于发挥韩国战略主动性，在美、中、日、俄所谓“周边四强”之间起平衡和联结作用的“四强协调外交”。金大中在其著作《21世纪的亚洲及

[1] 박진, 「제 5 회 국가현안 대토론회 축사」, 외교부, 2023년 7월 13일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20140/view.do?seq=302704; 조태열, 「제 22 대 국회 글로벌 외교안보포럼 창립총회 기념강연」, 외교부, 2024년 7월 15일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20140/view.do?seq=302759.

[2] 黄载皓:《韩国怎样成为一个全球枢纽国家》，中评社，2023年2月21日，<https://hk.crnrt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=106592450>。

其和平》中形容道：“我们一定要创造一个在东北亚能够发挥主导权的时代，创造只有一个姑娘却有四个小伙子来求婚的条件。”^[1] 因此，在金大中担任总统期间，韩美同盟得到巩固和升级；韩日两国绕开历史、领土等争议，建立“面向 21 世纪的新型战略伙伴关系”；韩中关系从“友好合作关系”升级为“面向 21 世纪的合作伙伴关系”；韩俄之间的相互信赖和交流关系也明显改善。与周边大国关系的融洽，一定程度上使中美日俄四方在朝鲜半岛形成某种势力均衡，有利于“阳光政策”的实施，推动朝核问题四方会谈和六方会谈的进程。金大中逝世后，“四强协调外交”的智慧仍被缅怀，连向以保守著称的美国国家安全委员会前亚太事务高级主任迈克尔·格林（Michael Green）亦称赞道：“金大中和周边四强都相当友好，是改善对朝关系、解决韩国必须面对却难以解决的问题的前所未有的领导人。”^[2]

卢武铉继金大中担任总统后，在“四强协调外交”基础上进一步提出“东北亚均衡者”论，主要内容包括价值与国家利益、同盟与多边合作、全球化与国家身份、国家与国家之间四个方面的均衡，具体就是要同时追求普世价值和国家实际利益，以韩美同盟为基石同步发展多边安全合作，在坚持国家认同的基础上主动应对全球化潮流，在对外关系上努力建立平等互惠关系。^[3] 根据这一思路，卢武铉在任内一方面积极争取韩国在韩美同盟中的平等关系，构筑“韩主美辅”的作战指挥体系，增强安全和战略上的自主性。另一方面，在与中、日、俄的关系方面，卢武铉政府在国家利益基础上，灵活增进与三国的合作，以此对冲“均衡外交”给韩美同盟带来的负面影响。诚然，“东北亚均衡者”的设想是美好的，但提出后引发了韩国内部的争议。许多批评者认为，韩国既缺乏平衡大国的实力，实施“均衡外交”和巩固韩美同盟也

[1] 金大中：《21 世纪的亚洲及其和平》，北京大学出版社 1994 年版，第 267 页。

[2] 姜赞昊：《民主党应从“金大中前总统外交”开始学习》，韩国中央日报中文版网站，2009 年 8 月 24 日，<https://chinese.joins.com/news/articleView.html?idxno=14032>。

[3] 국가안전보장회의, 『평화 번영과 국가 안보: 참여 정부 의 안보 정책 구상』, 국가안전보장회의 사무처, 2004 년, pp. 23-24.

难以兼容,追求“东北亚均衡者”角色相当程度上是卢武铉政府的一厢情愿。^[1]同时,韩国的“均衡者”角色也未受到东北亚各国的普遍认同。随着卢武铉任满和政党轮替的发生,韩国外交路线再次从“枢纽”向“全球”路径回调。

2017年春,文在寅以大幅优势当选第19任韩国总统,进步阵营时隔近十年重拾政权。文在寅上任后果断对朴槿惠政府后期的对外政策作出调整,特别是对过度依赖美国、敌视朝鲜和疏远中国的政策进行转向,提出一系列以鲜明提升国家自主性为特征的战略,^[2]其中比较有代表性的就是在中美竞争中奉行的“战略模糊”政策。他秉持不在中美间“选边站”原则,外交行动上坚持“一事一议”,避免发表有损美韩、中韩关系的言论与立场。^[3]“战略模糊”的本质是根据议题的不同,基于韩国自身的利益,具体问题具体分析地开展外交,在中美竞争中左右逢源,争取更大的利益和战略空间,某种程度上就是要成为中美间的“枢纽”。因此,在“印太战略”、贸易摩擦、科技竞争、新冠疫情舆论战等多个中美激烈博弈的领域,文在寅政府都尽力避免表达选边站队的立场,甚至在某些议题上还一定程度扮演了信息传递者和压力减震器的角色,总体维系了美韩、中韩关系的大致平衡。不过,受制于美国对华战略竞争的结构性压力,“战略模糊”相较“四强协调外交”和“东北亚均衡者”,韩国的战略主动性有所减弱,能起到的“枢纽”作用更加有限,以至于在文在寅执政后期,韩国外交又呈现加强韩美同盟和对华态度转变的倾向,一定程度上为尹锡悦政府的“亲美疏中”作了铺垫。

总而言之,后冷战时代的韩国外交在保守和进步两大阵营的交替执政下,大体上分别遵循了“全球国家”和“枢纽国家”两条路线:保守阵营渴望韩国能够走出东北亚、放眼全世界,成为一个“有声有色的大国”;进步阵营

[1] 조경근, 「노무현 정부의 ‘동북아 균형외교 정책’」, 『통일전략』, 2008년 제4호, p.71.

[2] 毕颖达:《文在寅政府的自主战略:进展与挑战》,《国际问题研究》2020年第4期,第124页。

[3] 金永皓、田德荣:《文在寅政府外交的“模糊性战略”:动因、内涵及影响因素》,《当代韩国》2021年第2期,第25页。

则期盼韩国能够在周边大国间发挥枢纽作用，成为对东北亚和平稳定产生重要影响的国家。不过，两条外交路线并非截然对立、泾渭分明，各保守和进步政权的外交政策实际上都带有或多或少的“路线混合性”。保守政权方面，金泳三政府的“新外交”五点方针虽以“世界化”为首，但也包含“多元化”和“地区合作”，倡导韩国做发达国家和发展中国家之间的桥梁，并谋求主导区域合作。^[1] 李明博政府的“全球韩国”外交尽管表现出强烈的重视同盟、追随美国的姿态，但也采取了“有限度”的平衡外交，积极发展对华关系并加强与俄能源合作。^[2] 朴槿惠虽在后半任期“亲美疏中”，但前半任期曾较好地平衡了美韩同盟和中韩关系，对促进东北亚稳定和合作发挥了积极的作用，被中国学者称为“韩国模式”。^[3] 尹锡悦的“全球枢纽国家”外交即使高擎价值观大旗，也兼顾一定的灵活性和“双轨”特点——在西方主导的国际多边场合中强调“共享价值”，而在与古巴、越南、沙特阿拉伯等国讨论合作时又淡化意识形态差异，讲求“利益优先”。进步政权方面，无论金大中、卢武铉，还是文在寅，均致力提升韩国参与国际事务的能力和多边外交的水平，展露出韩国的大国雄心。金大中与中日两国领导人首创“10+3”机制，发表《东亚合作联合声明》，成为东亚合作进程中的里程碑事件。卢武铉是韩国“全球自贸协定（FTA）外交”的奠基者，在他任内，韩国完成从 FTA 数量为零，到与东盟、美国等主要经济体都签署 FTA 的重大飞跃。文在寅政府大力推动“新南方政策”和“新北方政策”，将韩国的影响力从东北亚一隅向东南亚、南亚乃至更远的地区扩展。可见，围绕韩国外交究竟要走向何方，两大阵营虽各循一条主流路径，但“全球”和“枢纽”之间也存在支流联通。

[1] 김진수, 「김영삼 대통령 신 외교정책 발표」, KBS 뉴스, 1993년 5월 24일, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3728861>.

[2] 马建英、韩玉贵：《论李明博政府的实用主义外交》，《东北亚论坛》2009年第1期，第53页。

[3] 石源华、李宁：《告别“非此即彼”：韩国模式的亚太意义》，《人民论坛·学术前沿》2016年第10期，第34页。

二、“全球”与“枢纽”之争背后的政治根源

韩国保守和进步两大阵营在外交路线上分别选择了“全球国家”和“枢纽国家”两条不同路径，造成这种选择差异的根源可以从韩国的政党政治中寻找。作为一个政党政治带有鲜明“两极化”特征的国家，韩国外交路线的分歧与两大阵营在政治理念上的差异息息相关。具体而言，在如何看待美韩同盟和美日韩合作、如何与朝鲜相处、如何评判韩国实力、如何处理价值与利益之间关系等议题上，保守阵营和进步阵营秉持不同的看法，这种认知差异很大程度上决定了不同阵营执政时期韩国外交路线的偏好。

（一）安全政策认知差异：“同盟依赖”与“战略自主”

韩国保守政党的成长与冷战时期美国的扶持有着密切的关联，与日本亦有深刻联系。因此，保守阵营承袭了较为浓厚的反共色彩和冷战思想，强调优先强化韩美同盟，与西方国家站在同一战线。鉴于其部分精英与日本有深厚渊源，保守阵营对韩日历史争端亦保持相对克制的态度，这有助于美日韩合作向纵深甚至同盟的方向发展。后冷战时代，美国实力相对下降，难以独力支撑全球霸权，因而鼓励盟伴国家共同为其主导的国际秩序提供公共产品。韩国保守阵营基于巩固韩美同盟的考量，在一定程度上呼应和配合美国的全球战略，更加偏好倾向于美国的全球主义外交——如朴槿惠将韩美同盟提升为在东北亚地区和全球事务中进行合作的“全球伙伴关系”，尹锡悦将韩美同盟进一步升级为“全球全面战略同盟”，共建“基于规则的国际秩序”。在美日韩合作问题上，保守阵营在其执政期间亦取得签署《韩日军事情报保护协定》(GSOMIA)，形成戴维营精神、原则及承诺机制等美国乐见的重要成果。

韩国进步政党实际是保守势力中的“革新系势力”或“中道进步政党”，^[1]

[1] 曹中屏：《韩国政党政治史纵论》，《南开学报（哲学社会科学版）》2024年第3期，第69页。

兴起于反对威权政府的民主运动，自然带有较强的民族自主和社会正义情怀。对待韩美同盟，进步阵营的态度比较复杂：一方面不否认韩美同盟是韩国外交和安全政策的基石，另一方面希望建立更加平等的同盟关系，增强战略自主性。^[1] 在对日态度上，进步阵营更多受到民族主义和历史情结的驱动，主张日本先正视和反省侵略历史。因而在外交路线上，进步阵营主张在维持韩美同盟的前提下，寻求符合韩国国家利益的外交空间，呈现兼顾战略自主和实用性导向的特点；^[2] 在实践上则表现为带有诸如“协调”“均衡”标识的外交政策，努力在大国之间扮演桥梁纽带角色，借以提升自主地位。金大中、卢武铉时期韩国努力维持与“周边四强”关系的协调发展，文在寅政府一度中止持续多年的韩美战区级大规模机动联合演习等均是例证。

（二）对朝政策认知差异：“国际施压”与“南北对话”

保守阵营长期将朝鲜视为主要威胁：冷战期间，在推行反共政策的背景下，实行社会主义制度的平壤是首尔绝对的敌人；冷战结束后，或出于对朝鲜政权崩溃外溢后果的担忧，或出于对平壤开发核武器的恐惧，韩国保守阵营坚定地将朝鲜作为最大的外部威胁。^[3] 因此，保守阵营的对朝基本方针是采取强硬的遏制政策，即使是对话合作也要建立在化解安全威胁的基础上。为形成对朝鲜的有效威慑，历任韩国保守政府都依赖以美国为首的国际压力来遏制平壤，除强化韩美同盟、美日韩合作等机制外，还积极构筑支持韩国立场和孤立朝鲜的国际统一战线。合国际社会之力来施压朝鲜成为保守阵营奉行“全球国家”外交背后的主要诱因之一。

进步阵营基于强烈的民族主义和自主意识，主张通过和平手段在同一民

[1] Yul Sohn, “Polarized Politics, Fissured Diplomacy: How Partisanship Imperils South Korea’s Foreign Policy,” EAI, April 8, 2025, https://www.eai.or.kr/press/press_01_view.php?no=11257.

[2] 김준형, 「한국의 대미외교에 나타난 동맹의 자주성 - 실용성 텍스트: 진보정부 10 년의 함의를 중심으로」, 『동북아연구』, 2015 년 제 30 권 제 2 호, pp.28-29.

[3] 김용호·최연식, 「대북정책에 있어 보수·진보논쟁에 대한 고찰: 대외위협 인식의 역사적 고찰을 통한 현재의 조명」, 『한국과 국제정치』, 2007 년 제 23 권 제 3 호, pp.174-179.

族框架下解决南北分裂问题。诚然，进步阵营不否认与朝鲜在意识形态上的巨大差异以及朝鲜核武器的现实威胁，但他们认为国际施压等强硬手段并非问题的解决之道，倾向于以对话和接触等和平方式，不依靠外力、自主地实现半岛统一。另外，进步阵营领导人对美国对半岛的干涉也保持一定警惕，特别是对小布什和特朗普时期美国的单边主义倾向十分忧虑，担心其会削弱韩国的自主性，阻碍半岛和平进程。^[1] 因此，在推动对话与和解的同时，进步阵营希望依托与周边大国合作，促进半岛问题的解决，这也促使他们在中美日俄之间实施相对均衡的外交政策。纵观历任进步政府的对朝政策，无论是金大中、卢武铉时期的“阳光政策”，还是文在寅时期的“月光政策”，共同特点都是重视推动南北首脑对话，并通过多边沟通协调努力聚拢周边大国在半岛问题上形成合力，而这正是“枢纽国家”外交倡导的重要内容。

（三）国家定位认知差异：“中等强国”大国化与“中等强国”现实化

就实力等级而言，依据许多学术研究和指标评价的结果，韩国都被列为“中等强国”。^[2] 无论是保守阵营还是进步阵营，对此基本都不持异议。不过，关于韩国要做一个怎样的“中等强国”，以及韩国成为“中等强国”后的下一步目标，两大阵营存在一定分歧。

保守阵营倾向于进一步超越“中等强国”，成为一个“准大国”甚至是“大国”。他们认为，从经济、军事、文化、科技等诸多客观的发展指标看，韩国均位居世界各国前列：早在 1996 年便跻身 OECD，人均国民总收入（GNI）在 2018 年达到 3 万美元；在“全球火力网”的军力排名自 2005 年以来就稳

[1] 참고 김병문, 「한·미의 대북정책의 전개와 변화: 김대중 정부시기 클린턴 행정부와 부시행정부의 대북정책을 중심으로」, 『세계지역논총』, 2005 년 제 23 집 제 2 호, pp. 5-30; 박민희, 「‘트럼프 시대’ 한국, 자강전력 세우며 다자외교 확대 필요」, 『한겨레』, 2025 년 4 월 22 일.

[2] 关于韩国属于“中等强国”的分析和评价，参见戴维来：《韩国中等强国外交战略及其对中国的影响》，《当代亚太》2016 年第 2 期；James Cotton, “Middle Powers in the Asia Pacific: Korea in Australian Comparative Perspective,” *Korea Observer*, Vol.44, No.4, 2013; Lowy Institute, “Asia Power Index,” <https://power.lowyinstitute.org/>.

居世界前 15 位，2025 年更跃居世界第五；^[1] 软实力根据英国品牌评估机构 Brand Finance 的排名，居世界第 12 位。^[2] 所以，韩国不能仅满足于一般“中等强国”的地位，而要争取实现从“中等强国”向“大国”的跨越。李明博提出要做“全球韩国”，尹锡悦要打造“全球枢纽国家”，都是保守政府希望通过积极参与国际事务，依托与美西方国家的关系开展全球外交，谋求迈向大国之路，把韩国从“受影响的国家”变成“有影响力的国家”^[3] 的鲜明例证。

进步阵营对韩国的实力定位则有着更现实的认知：尽管从经济、军事、文化等各方面指标来看，韩国确属世界前列，但其周边却是大国环伺，相较于中美日俄这“周边四强”，韩国是“鲸鱼群中一只虾米”的比喻并非妄言。所以，进步阵营倾向于清醒认知韩国的现实窘境，避免高估自身实力而引发与大国之间不必要的矛盾。曾任金大中政府外长的洪淳瑛认为：“21 世纪的韩国必须成为亚洲强国和‘中等强国’……还必须清楚地认识到，作为一个介于世界最强大国家之间的‘中等强国’，自己能做什么和不能做什么。”^[4] 在政策实践上，历任进步政府的“中等强国”外交特征十分鲜明：金大中、卢武铉政府在维持韩美同盟的同时，也致力提升自主性，推动战时作战指挥权的收回；文在寅政府在中美之间实施对冲战略，避免在军费分担、萨德等敏感议题上与大国形成对立关系。可见，进步阵营认为韩国是一个具有重要影响但也有明显短板的“中等强国”，智慧的外交应是通过大国平衡、多边外交和保持自主性等方式来争取主动，进而在错综复杂的国际格局下成为东北亚的“枢纽”，切实维护本国利益。

[1] Global Firepower, “GlobalFirepower.com Ranks (2005-Present),” <https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php>.

[2] Penny Erricker, “Global Soft Power Index 2022: USA Bounces Back Better to Top of Nation Brand Ranking,” Brand Finance, March 15, 2022, <https://brandfinance.com/press-releases/global-soft-power-index-2022-usa-bounces-back-better-to-top-of-nation-brand-ranking>.

[3] 대한민국정부, 『윤석열 정부 120 대 국정과제』, 2022 년 7 월, https://www.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1452/view.do?seq=1347361.

[4] Andrew Yeo, “South Korea as a Global Pivotal State,” Brookings, December 19, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/south-korea-as-a-global-pivotal-state>.

（四）外交原则认知差异：“价值观外交”与“实利主义外交”

外交政策的制定要基于国家利益，保守阵营还是进步阵营对此都无异议。不过，到底是“价值观外交”还是“实利主义外交”才能真正维护韩国的国家利益，两大阵营存在意见分歧。

冷战时期，韩国属于以美国为首的“自由阵营”，但大部分时间处于威权统治下，这种反差使其在外交上更热衷于倡导自由、民主、人权等所谓“普世价值”，以展现与美国等“自由国家”之间的联结。冷战结束后，韩国保守阵营承袭了这种传统，倾向于践行“价值观外交”，在国际上展现“民主”的形象。在保守阵营看来，“价值观外交”实际上维护的是长期的国家利益，而注重短期利益的“实利主义外交”存在局限。^[1] 因此，保守政府的外交政策多带有较强的“价值观优先”色彩：李明博政府在“全球韩国”的口号下强调要作出基于价值观的国际贡献，^[2] 尹锡悦政府的“全球枢纽国家”更是将“普世价值”置于外交和安全政策的核心。^[3] “价值观外交”的主要内容包括在国际上彰显韩国与美西方国家之间的精诚团结，通过扩大对外援助和积极参与全球治理展现韩国的道德影响力和良好国际形象，带有更加浓厚的全球主义色彩。

进步阵营自韩国的民主化运动起家，对“普世价值”亦高度认同。不过，进步阵营认为过度强调意识形态差异的外交不利于维护半岛和平、实现民族统一大业目标的实现，还会增加与中俄朝等邻国的矛盾。所以，进步阵营倡导灵活地根据形势和议题的性质，采取有针对性的对外政策。这种“实利主义外交”的逻辑不难理解：一方面，他们对韩国的现实国力有着较清醒的认

[1] 반길주, 「신냉전 시대와 외교 유형론 정교화: 전통외교 vs. 가치외교」, 『신아세아』, 2024년 제 31 권 제 2 호, p.12.

[2] Sook Jong Lee, “Strengthening South Korean Value Diplomacy for U.S.-South Korean Normative Alignment,” Council on Foreign Relations, August 1, 2023, <https://www.cfr.org/blog/strengthening-south-korean-value-diplomacy-us-south-korean-normative-alignment>.

[3] Ha Chae Kyoung, “South Korea’s Global Vision: Opportunities for UK-South Korea Partnership,” RUSI, May 8, 2025, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/south-koreas-global-vision-opportunities-uk-south-korea-partnership>.

识，深悉身处大国竞争之中的韩国，若固守僵化的意识形态外交是没有发展空间的；^[1] 另一方面，鉴于强烈的民族意识，他们也反对因坚持“价值观外交”而对美国亦步亦趋，导致国家自主性的缺失。因此，在许多重大敏感的外交议题上，进步阵营多数情况下都展现出较为灵活和务实的一面：避免在人权问题上对朝、中等邻国指手画脚，引发外交摩擦；在中美战略竞争中规避“二选一”，左右逢源以维护自身利益等。这种外交模式鲜明地反映出“枢纽国家”外交的特点，一定程度上防止韩国被大国政治过度裹挟，并为其在部分国际和地区事务中争取更多的外交空间。

综上所述，韩国的保守阵营由于高度依赖同盟、强调对朝施压、谋求大国地位和坚持价值优先，在外交上选择了一条带有鲜明亲西方色彩的全球主义之路，试图通过西方国家走向世界，像日本一样成为西方大国集团的一员。而进步阵营因追求战略自主、主张对朝接触、清醒认识国力局限和奉行“实利主义外交”，其外交路线偏好灵活利用自身优势，在大国之间保持平衡，进而成为东北亚的“枢纽”。当然，对上述四个领域的认知，两大阵营固然分歧明显，但也不是完全对立。双方在美韩同盟的必要性、“普世价值”的重要性等方面都存有共识，只是由于侧重点差异，才使两者在“全球国家”和“枢纽国家”之间做出不同选择。

三、“全球”与“枢纽”之争的影响

冷战结束后，韩国保守、进步两大阵营围绕国家外交路线长达 30 余年的争论，对韩国国内政治、外交政策的持续性、南北关系的发展等均产生了深远影响。

其一，“全球”与“枢纽”之争加剧韩国内部的政治极化。韩国国会前

[1] 김홍규, 「대한민국의 새로운 대외정책을 찾아서」, 『경향신문』, 2025 년 5 월 2 일.

议长文喜相曾尖锐指出：“当前韩国最大的问题是政治极化……我们永远看不到对方的好，只会盼着对方垮台，诽谤对方，直至双方同归于尽。”^[1] 受冷战遗存、政党对立、地区分化和世代差异等多重因素的影响，韩国的政治极化现象由来已久，但近年来愈演愈烈。外交路线之争作为两大阵营政见上的主要分歧之一，成为双方彼此攻讦的重要理由，助长了政治极化的态势。根据韩国东亚研究院 2025 年的一项政治极化感知调查，韩国社会在许多外交议题上的内部差异显著。如在处理对日关系上，56.2% 的进步民众认为应先解决历史问题，而 55.5% 的保守民众主张建立面向未来的韩日关系。^[2] 在此背景下，保守和进步政党围绕彼此的外交路线展开激烈攻防。如李在明就曾因反对韩国在台海问题上指摘中国而被保守媒体批评为“中国牵制（尹锡悦）现政府的盟友”。^[3] 尹锡悦为打造“全球枢纽国家”而频繁出访海外，也被进步媒体指责成本过高。^[4] 2024 年底，尹锡悦突然宣布紧急戒严而引发韩国政局动荡，两大阵营在外交上的尖锐对立和相互拆台便是深层诱因之一。

其二，“全球”与“枢纽”之争严重阻碍韩国外交政策的持续性。根据韩国宪法规定，总统一任 5 年，不能连任。所以，自民主化以来，两大阵营轮流交替执政，每一阵营最长执政也未超过 10 年，朴槿惠、尹锡悦两届政府甚至一任未滿便遭政党轮替。每逢政权更迭，执政党和在野党常在外交、安全等领域的重大议题上展开激烈政争，新政府倾向于大幅甚至全盘否定前任政府的政策。例如，李明博执政后便改变卢武铉时期收回战时作战指挥权的决定，使韩国“自主国防”目标变得遥遥无期；尹锡悦还未上任便直斥文在

[1] 문희상, 「정치 양극화, 이대로 두면 국가 내전상태 될것」, 『조선일보』, 2023 년 1 월 5 일.

[2] 손열·송채린, 「2025 정치 양극화 인식조사」, 『EAI 여론브리핑』, 2025 년 3 월 10 일, https://www.eai.or.kr/press/press_01_view.php?no=9815.

[3] 이별찬, 「이재명의 ‘세세’ 발언, 중국서 대서특필... “李,尹에게 경고 내려”」, 『조선일보』, 2024 년 3 월 27 일.

[4] 하어영, 「650 억 + α, 대통령 순방 가성비 계산해보니」, 『한겨레』, 2023 년 11 월 25 일.

寅的“战略模糊”政策给人留下韩国倾向中国、远离长期盟友美国的印象，^[1]其任内的外交安保政策呈现明确倾向美国的“战略清晰”。类似情况频繁出现，不仅导致韩国与其他国家的关系容易出现大起大落，而且使韩国外交、安全等领域的政策可持续性备受外界质疑。韩国国内许多专家都指出本国外交的这一痼疾，并建议无论政府如何更迭，外交政策方向或内容不应发生变化，关注度也应保持一致。^[2]

其三，“全球”与“枢纽”之争使南北关系难以逃脱“对抗—对话”的恶性循环。自朝核危机爆发以来，保守和进步阵营轮流执政，使韩国的对朝政策在施压制裁和接触合作两个极端不断摇摆。特别是政党轮替后，新政府对前政府对朝政策往往进行大幅调整。例如，李明博上台后否定了金大中、卢武铉的“阳光政策”，几乎中断与朝鲜之间的高层接触和经济合作，使南北关系大幅倒退；文在寅继朴槿惠担任总统后，扭转了后者的对朝强硬姿态，在任内促成三次南北首脑会谈。因此，后冷战时代的南北关系始终难以走出“从对抗到对话，又从对话到对抗”的历史怪圈，不仅导致半岛无核化与和平进程长期步履维艰，而且消磨了朝鲜对韩国政府的期待。2024 年初，朝鲜修改其宪法和宣传方针，删除“和平统一”、“三千里锦绣河山”以及将韩国人称为“同胞”等说法，^[3]这既是朝鲜自身战略的调整，也是对韩国保守政府再次改变对朝政策的强硬反应。

总之，韩国国内围绕到底要做一个“全球国家”，还是成为一个“枢纽国家”产生的争论，不只牵扯国内政治，而且左右朝鲜半岛乃至亚太地区的局势。随着尹锡悦被弹劾下台，李在明入主总统府，韩国时隔仅三年多便再

[1] Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up,” *Foreign Affairs*, February 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>.

[2] 최강, 「한국 중심 외교의 부작용」, 아산정책연구원, 2017 년 8 월 8 일, https://www.asaninst.org/data/file/s1_3/f15af67c43af11afd7a990dc4f32fd2b_RChwAWXg_0e832b5172e862e1195cd37c5eddc3c5ac87cc0.pdf.

[3] Choe Sang-Hun, “North Korea Says It Is No Longer Interested in Reunifying with the South,” *The New York Times*, January 16, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/01/16/world/asia/north-korea-reunification-policy.html>.

次发生政党轮替。进步阵营重新执政，意味着韩国外交路线很可能再次改变，但在当前复杂的国际和地区局势下，李在明政府是会像过去的进步政府一样重回“枢纽国家”外交，还是开辟出一条新路，目前尚未有明确答案。

四、路线融合？——李在明政府外交政策展望

2025年6月4日，李在明成为韩国新一任总统，进步阵营时隔三年多重拾政权。早在此前选战中，保守和进步两大阵营围绕韩国外交的未来走向已展开激辩。在总统候选人首次辩论中，李在明便表示外交应根据形势作出灵活判断，判断的标准必须是韩国的国家利益。韩美同盟固然是外交和安全的基石，但韩国不能将筹码都押在这一关系上，与中国和俄罗斯的关系也十分重要。^[1] 因此，李在明政府任内预计将对尹锡悦时代过度倾向美西方的“全球国家”外交进行调整，使其向进步阵营倡导的“枢纽国家”外交回归，韩国和中国、俄罗斯，甚至是朝鲜的关系有望得到改善。

不过，“全球国家”外交和“枢纽国家”外交并非截然对立，而是有相互重合之处。特别是自文在寅政府起，两条外交路线呈现逐渐融合的迹象：2018年下半年，韩国便开始与美国探讨“新南方政策”与“印太战略”对接的可能性。2021年文在寅访美时，两国领导人发布的联合声明不仅表示美韩同盟的范围已远远超出朝鲜半岛，而且重申双方在全球和“印太”地区事务中的合作愿景。^[2] 可见，文在寅政府的“枢纽”外交已有向“全球”外交转型之势。尹锡悦提出的“全球枢纽国家”更是鲜明显示把“全球”和“枢纽”合二为一的愿望，但受限于他对“价值观外交”的执念和对成为“全球大国”的过度期待，“全球枢纽国家”外交的实践在多数情况下只彰显“全球”的

[1] 刘羽安：《韩大选人选首场电视辩论举行“亲华”成话题》，韩联社，2025年5月19日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20250519000300881>。

[2] “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, <https://kr.usembassy.gov/052121-u-s-rok-leaders-joint-statement/>。

一面,“枢纽”的特质少有体现。韩国国家安全战略研究院院长韩硕熙曾坦言,“全球枢纽国家”外交的本质是依托对“自由民主”价值观的强调,追随美国,在美西方世界抬升自身地位和扩大影响力,核心是加强美韩同盟和美日韩合作。^[1]因此,尹锡悦时代的韩国外交虽然表面风光,但内在却面临因过度追求“全球”外交而导致严重战略透支的问题。^[2]可以说,尹锡悦政府试图融合“全球”和“枢纽”两条外交路线的尝试偏离了方向,并未取得成功。

目前,李在明就任总统未久,但从他的政策宣示和实践看,新政府的对外政策可能将会继续在“全球”和“枢纽”两者之间探索一种平衡。李在明虽以“务实”为其外交政策的标签,也会对尹锡悦政府的外交政策作一定程度的折中继承。一方面,在政策表态上,5月28日,共同民主党发表了李在明的竞选纲领资料集,其中系统阐述了新政府的外交路线构想。尽管纲领中重申诸如“根据以国家利益为中心的实用主义外交来发展与‘周边四强’的关系”、“通过四方或六方合作来构建朝鲜半岛与东北亚和平”等“枢纽”外交的愿景,但“全球”外交所倡导的成为“G7+”国家、强化韩美全面战略同盟、美日韩合作等内容也赫然在列。^[3]在就职演说中,李在明既谈及要加强韩美日三边合作、拓宽外交视野、提高国际地位,又主张从国家利益和务实的角度处理与周边国家的关系。^[4]另一方面,在政策实践上,李在明上任后不久便与中国国家主席习近平通话,表示愿同中方一道推动双边睦邻友好关系深入发展,改善和增进两国人民之间的感情,让韩中合作取得更多成果,^[5]展现出有意扭转尹锡悦时代恶化的中韩关系的姿态。同时,李在明政府还暂

[1] 한석희, 「윤석열 정부의 對中정책: 글로벌 중추 국가 비전과 한중관계의 재정립」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2022년 10월호, p.37.

[2] 王生、杨思恩:《尹锡悦政府的“全球枢纽国家”战略构想与实践》,《东疆学刊》2025年第1期,第43-44页。

[3] 더불어민주당, 『이제부터 진짜 대한민국』, 2025년 5월 28일, <https://theminjoo.kr/main/sub/download.php?code=5533&brd=188>.

[4] 김태준, 「이재명 대통령 취임사 전문」, 『조선일보』, 2025년 6월 4일.

[5] 《习近平同韩国总统李在明通电话》, 外交部网站, 2025年6月10日, https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202506/t20250610_11644434.shtml.

停边境地区反朝宣传扩音器广播，禁止对朝空投传单，释出愿与朝鲜改善关系的信号。但是，在外交对象国排序上，李在明仍承袭尹锡悦时期“先美日，后中俄”的顺序，上任不到三个月便先后访问日美两国，与时任日本首相石破茂时隔 17 年再次发表韩日领导人联合新闻公报，与美国总统特朗普进行长达约 140 分钟的双边会谈。在 10 月底于韩国庆州举行的亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议期间，韩美领导人再次会晤，并在此后不久宣布敲定两国关税和国家安全磋商成果文件“联合事实清单”。综合以上情况，在李在明执政下，保守和进步两大阵营的外交路线有望在一定程度上融合，形成一种在“全球”和“枢纽”之间的“新中间路线”。

但是，受制于复杂的国内政治形势、经济下行压力以及动荡的国际格局，李在明能否实现“全球”和“枢纽”的融合存在不确定性。

首先，“整体社会保守化、保守势力极端化”成为近年来韩国国内政治的一个突出特点。特别是“紧急戒严事件”发生后，韩国围绕尹锡悦去留、经济民生政策走向等重要议题产生严重的民意分裂和政治极化。最大的保守政党国民力量党正向极右翼政党蜕变，^[1]并对李在明政府的施政进行掣肘。在李在明政府组阁过程中，国民力量党对国务总理等多名阁僚的任命进行了抵制，类似的朝野争斗若持续发酵，势必对李在明融合两大阵营外交路线的尝试产生不利影响。

其次，应对当前韩国较为严峻的经济衰退和民生压力是李在明政府的首要任务，但情况并不乐观。一方面，韩国财阀的影响力根深蒂固，而李在明推出的部分改革举措，如“青年雇佣配额制”已开始遭到财阀的抵制，并可能引发他们对政府的反扑。另一方面，改善民生的保障性住房建设、设立“青年创业银行”、提升基本养老金等方案因触及不同群体的利益而面临阻力。^[2]

[1] 이세영, 신민정, 「국힘 극우화 8년...두 번의 총선 참패와 윤석열이 ‘폭주 기폭제’」, 『한겨레』, 2025년 3월 17일.

[2] 郑继永：《韩国新政府“实用主义”政策面临何种挑战》，《光明日报》2025年7月4日，第12版。

国内经济改革若迟迟难见成效，将对政府外交政策产生负面效应。

再次，美国特朗普政府的政策不确定性是李在明政府面临的最大的外部变量。特朗普一直以来在驻韩美军军费分担、美韩贸易等议题上对韩国颇为不满，再次担任总统后持续对韩施加压力。尽管李在明政府与美方达成贸易协议，但韩国国内舆论批评政府对美让步过多，使国家利益蒙受损失。^[1]同时，特朗普政府以“美韩同盟现代化”的名义推动驻韩美军的“战略灵活性”，意在将其角色从防御朝鲜转向兼顾遏制中国。韩国国会议员郑慧京坦言，韩国可能因之卷入亚太地区不必要的冲突甚至战争。^[2]此外，特朗普重返白宫助推全球右翼保守主义形成“大合唱”，^[3]韩国右翼势力易与之应和，从而在体系层面对李在明政府造成较大压力。

最后，李在明政府虽有意改善韩朝关系、恢复南北对话，但朝鲜对此意兴阑珊。7月28日，朝鲜劳动党中央委员会副部长金与正发表谈话称，朝方对韩方制定何种政策、提出何种提议均不感兴趣，重申不会同韩方面对面坐下来协商的立场，^[4]这无疑给新政府浇了冷水。在9月下旬举行的朝鲜第十四届最高人民会议第十三次会议上，劳动党总书记金正恩亦表示，朝鲜“不会与韩国坐下来面对面，也不会一起做任何事”。^[5]长期以来，进步阵营一直以能够缓和半岛局势、改善南北关系作为重要的政治资本，李在明政府的对朝政策若迟迟难以打开新局，将面临反对阵营的巨大压力。

鉴于以上国内外阻力和障碍，李在明能否超越历任保守、进步政府围绕

[1] 陈怡、孙一然：《美韩贸易协议引发韩国国内质疑》，新华网，2025年8月1日，<https://www.news.cn/world/20250801/e86d6761a64343b8ac4150798924f33e/c.html>。

[2] 민주주의 4.0 연구원 등, 「한미 안보협상과 ‘동맹 현대화’의 쟁점과 과제 (2차 긴급토론회)」, 2025년 8월 6일, <https://docs.google.com/document/d/1FaQgUg6PPb7EUn80KiZRoCLg35hycb-l0diB9-6xbhY/edit?tab=t.0>。

[3] 赵可金：《特朗普冲击的世界效应》，《战略决策研究》2025年第4期，第13页。

[4] 全寅庆：《详讯：金与正发表谈话就韩新政府对朝政策表态》，韩联社，2025年7月28日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20250728001100881>。

[5] 王雪：《金正恩：若美国不再要求朝鲜无核化，则朝美存在对话可能》，新华网，2025年9月22日，<https://www.news.cn/20250922/d41bda1d9e3c4d2cb65f2682098ebc4a/c.html>。

“全球国家”外交和“枢纽国家”外交的路线之争，成功实现两条路线的融合，有待进一步观察。

五、结语

2025年是中韩建交33周年。6月10日，习近平主席与李在明总统通电话，两国领导人充分肯定中韩关系的重要性，并对双边关系向更高水平发展寄以期望。10月30日至11月1日，习近平主席赴庆州出席APEC领导人非正式会议并对韩国进行国事访问。习近平主席在同李在明总统会谈中指出，中方重视中韩关系，对韩政策保持连续性、稳定性，愿同韩方加强沟通，深化合作，拓展共同利益，携手应对挑战，推动中韩战略合作伙伴关系行稳致远，为地区和平与发展提供更多正能量。^[1]诚然，李在明政府的外交政策还在形成过程中，面临的变数依然存在，但其若能克服诸多困难，成功融合“全球”和“枢纽”两条外交路线，切实奉行“务实外交”道路，中韩关系实现峰回路转乃至转型升级便前景可期。

在此背景下，中国应抓住韩国政权更迭的契机，积极推动两国相向而行。一方面，全面恢复并提升两国间各层级的交流，在促进政府高层的沟通之外，更加重视民间交流，扭转尹锡悦时期韩国社会对华态度日趋消极的态势，重新培植中韩关系稳定、健康发展的社会土壤。另一方面，在萨德问题、海洋渔业纠纷等敏感议题上，两国应进一步完善危机管控机制，避免矛盾扩大化，使双方能够真正做到相互理解、相互尊重，共同携手将中韩战略合作伙伴关系向更高水平推进。

【责任编辑：吴劭杰】

[1] 《习近平同韩国总统李在明会谈》，新华网，2025年11月1日，<https://www.news.cn/world/20251101/c94b0fb75ca743daa308f01f1fb00433/c.html>。

Abstracts

China's Approach and Practice in Advancing BRICS Cooperation in the New Era

YANG Na

China's approach and practice provide enduring momentum for the steady and sustained development of the BRICS cooperation mechanism, and contribute to its qualitative upgrading and improved effectiveness. Guided by the BRICS spirit of mutual respect and understanding, sovereign equality, solidarity, democracy, openness, inclusiveness, collaboration and consensus, China earnestly implements the principles of BRICS cooperation, and focuses on the shared goals of common development, common security, mutual learning among civilizations, and fairness and justice, which has enhanced the resilience, representativeness, and cohesion of the mechanism. China is committed to building BRICS into a key platform for South-South cooperation, fostering consensus on development, and pooling collective efforts for the building of a community with a shared future for humanity. China has played an important role in the development of BRICS cooperation. It promotes the resolution of regional hotspot issues through dialogue and consultation, places development at the core to expand converging interests among BRICS members, strengthens people-to-people and cultural exchanges to consolidate the social foundation of BRICS cooperation, and empowers global governance reform through institutional development of the BRICS mechanism. In response to challenges posed by internal diversity within BRICS and external interference, China will continue to draw on the experience of Chinese modernization and take into account the global development landscape. With its four global initiatives as the guiding framework, China

will further deepen BRICS cooperation, strengthen solidarity with the Global South, and work jointly with relevant partners to promote the global governance system toward greater fairness and equity.

Mutual Empowerment: The Shanghai Cooperation Organization and the Four Global Initiatives

ZENG Xianghong & ZHANG Yu

The active engagement of international organizations in advancing the four China-proposed global initiatives contributes to promoting international cooperation and pooling collective development efforts, to managing regional conflicts and fostering peace and stability, and to coordinating diverse interests and safeguarding the global order. In the process of advancing the four global initiatives, the Shanghai Cooperation Organization (SCO) serves as a converging force for win-win cooperation, a coordinator and guardian of security and development, a leader in inclusive and mutually enriching civilizational exchanges, a builder of a fair and reasonable international order, and a pioneering model of a new type of international relations. The SCO has taken practical and effective actions to advance the four global initiatives: it overcomes the security dilemma with the “SCO strength” to push forward the Global Security Initiative, unlocks growth potential with the “SCO commitment” to prop up the Global Development Initiative, promotes the common values of humanity with the “SCO model” to facilitate the Global Civilization Initiative, and upholds multilateral cooperation with the “SCO actions” to support the Global Governance Initiative. In turn, the four global initiatives offer substantial impetus for the SCO’s development: they enhance the SCO’s cohesion and foster a high-level regional identity, inject systemic momentum to improve the SCO’s operational effectiveness, and broaden the SCO’s perspectives to consolidate its partnership network. The four global initiatives and the SCO constitute a relationship of mutual empowerment and reinforcement, a pattern which is expected to generate greater tangible outcomes in

both global and regional governance.

ASEAN Countries' Dilemmas and Policy Responses amid the US Tariff War

ZHA Wen

Under the banner of “fair trade,” the Trump administration has imposed “reciprocal tariffs” on a wide range of its trading partners, delivering a major shock to ASEAN countries. ASEAN has failed to establish a unified negotiation framework, and some member states have instead reached bilateral trade agreements with the United States through asymmetric concessions. Despite the temporary alleviation of immediate trade pressures, ASEAN countries continue to face a range of medium- to long-term challenges, including heightened uncertainty in their trade relations with the US, increased difficulties in domestic economic transformation, growing pressure to take sides between major powers, and erosion of ASEAN’s cohesion and centrality. The policy of “reciprocal tariffs” will not only affect the US implementation of Indo-Pacific strategy in Southeast Asia during Trump’s second term, but also have implications for ASEAN-China relations and the trajectory of regional integration. If managed effectively, however, the shocks created by “reciprocal tariffs” could be transformed into a catalyst for deeper regional cooperation.

The National Security Rationale and Structural Constraints in the US Drive to Revive Shipbuilding

CUI Lei

In recent years, the US has adopted a wide range of measures in the political, economic, military, and diplomatic domains to revitalize the shipbuilding industry. Against the backdrop of intensifying US strategic competition with China, the push to revive American shipbuilding reflects Washington’s response to mounting security

anxiety, wealth anxiety, and status anxiety, grounded in a tripartite national security rationale encompassing military security, economic security, and ontological security. Within the US strategic community, shipbuilding is widely regarded as the intersection of the defense industrial base, the manufacturing sector, and the maritime industry. Revitalizing shipbuilding is therefore expected to strengthen deterrence and enhance conflict preparedness in the military realm, bolster supply chain resilience and generate employment in the economic sphere, and help restore US dominance in maritime affairs. However, the US efforts to revive shipbuilding face multiple practical constraints, including persistently high costs, fragile supply chains, labor shortages, and other structural maladies common to the manufacturing sector. Additional obstacles include protectionist regulations that suppress competition, resistance to reform from vested interest groups, as well as internal disputes over the priorities. Driven by an overarching strategic imperative to contain and suppress China, curbing China's shipbuilding industry is likely to remain the focus of US efforts to revitalize its own shipbuilding sector, for which China should be well prepared.

Crisis-Driven Evolution of EU Common Bonds: Impacts and Prospects

WANG Xueying & DI Dongsheng

EU common bonds have continued to evolve under crisis-driven dynamics with significant breakthroughs. During the European sovereign debt crisis, initial attempts at joint debt issuance by eurozone member states laid the cognitive and practical foundations for the development of common bonds. The COVID-19 pandemic subsequently prompted the European Commission to initiate its first large-scale issuance of common bonds to support economic recovery. Growing defense pressures have further extended the objectives of common bonds beyond economic recovery to include defense building, giving rise to more localized and flexible bond instruments. Besides providing a novel category of safe assets for the international community, EU

common bonds have also played a pivotal role in advancing the internationalization of the euro, improving the effectiveness of the European Central Bank's monetary policy, and expanding the European Commission's authority. Nevertheless, their long-term viability is hindered by significant practical challenges, including limited issuance scale, skepticism from the "frugal states," and operational inefficiency.

Australia's Minilateral Policy: Developments, Drivers, and Implications

SHEN Yujia

Amid profound changes in the regional strategic landscape and the transformation of the US-led Asia-Pacific alliance system toward a more networked structure, Australia has pursued a dual-track strategy to expand its minilateral engagements. On the one hand, it has actively participated in and strengthened exclusive, US-centered minilateral mechanisms to consolidate its traditional alliances. On the other hand, it has sought to develop minilateral frameworks not dominated by the United States in pursuit of greater strategic space. This policy shift is driven by multiple factors, including Australia's identity as a middle power, its strategic reliance on core allies, and its efforts to navigate great-power competition and regional uncertainty. While this approach has enhanced Australia's strategic autonomy and security assurances to some extent, it has also heightened the risks of regional bloc formation and arms competition. The geopolitical and exclusionary nature of minilateral mechanisms generate tensions with Asia-Pacific countries' aspirations for peace and stability, posing new challenges to the regional security order and major-power relations.

Polarized Politics and Foreign Policy Debate in the ROK

ZHANG Chi

Since the end of the Cold War, the ROK has witnessed more than three decades of

debate over the direction of its foreign policy, which is closely intertwined with the country's polarized party politics. The conservatives place strong reliance on the US-ROK alliance and trilateral cooperation with the US and Japan, aiming to generate international pressure on the DPRK, pursue major-power status, and advance value-oriented diplomacy. This orientation underpins a foreign policy that calls for a "global" Korea, marked by a clear pro-US and pro-Western tilt and a distinct globalist outlook. The progressives, in contrast, emphasize strategic autonomy, advocate engagement and cooperation with the DPRK, acknowledge the limits of national power, and favor pragmatic, interest-driven diplomacy. The approach calls on the ROK to play a "pivotal" role, leveraging strategic flexibility, balancing among its neighboring great powers, and enhancing the country's position within Northeast Asia. While the two camps articulate divergent visions, there is overlap and potential convergence between the "global" and "pivotal" approaches. The new Lee Jae-myung administration is potentially seeking some degree of synthesis between the two approaches. However, whether the Lee administration can successfully integrate the "global" and "pivotal" paradigms remains uncertain, given the constraints posed by domestic polarized politics, economic pressures, and the volatility of both US-ROK and inter-Korean relations.

《国际问题研究》2025 年总目录

【特稿】

勇立时代潮头，展现责任担当 王 毅（2025 年第 1 期）

【习近平外交思想研究】

构建人类命运共同体：学理逻辑与实践发展
吴晓丹 张伟鹏（2025 年第 1 期）

构建上海合作组织命运共同体：内涵、进展与优化路径
陈小鼎 刘淑嵘（2025 年第 2 期）

推动命运共同体理念在南海落地生根：现实基础与路径选择
张 洁（2025 年第 2 期）

中国式现代化助力世界现代化：现实基础、行动逻辑与当代实践
朱 旭 韩文超（2025 年第 3 期）

构建中国—中亚命运共同体：内涵、进展与优化路径
汤中超（2025 年第 3 期）

论全球南方精神与中国的实践作为 吴志成 刘培东（2025 年第 4 期）

亚洲安全模式的文明根基与实践创新 刘 卿（2025 年第 4 期）

全球治理倡议：应对全球治理挑战的中国方案
任 琳 和怡然（2025 年第 5 期）

构建人类安全共同体的时代背景、核心要义与中国实践
朱中博（2025 年第 5 期）

新时代中国推进金砖合作的理念与实践	杨 娜 (2025 年第 6 期)
相互成就：上海合作组织与四大全球倡议	曾向红 张 宇 (2025 年第 6 期)

【中国外交】

大变局下国际思潮新动向与中国外交应对	卢 静 林怡娉 (2025 年第 1 期)
中国与东盟国家南海危机管控探析	刘 琳 (2025 年第 1 期)
“转型过渡期”的规律特征与中国应对	王 帆 (2025 年第 2 期)
地区韧性与中国参与全球治理	陈志瑞 山秀蕾 (2025 年第 2 期)

【区域与国别】

美国对华风险寻求政策取向的内生逻辑及战略效应	储永正 宋德星 (2025 年第 1 期)
欧盟的多极化认知和中欧多边合作	金 玲 (2025 年第 1 期)
日本关键矿产战略及其对中国的影响	束必铨 (2025 年第 1 期)
欧洲战略自主对美国对华政策的影响	严少华 (2025 年第 2 期)
欧盟寻求人工智能监管规则型领导地位：认知与路径	邢亚杰 李丹成 (2025 年第 2 期)
俄罗斯对“全球南方”外交：认知、举措与限度	韩 璐 (2025 年第 3 期)
欧盟太空安全战略新特点及走向	刘 莹 (2025 年第 3 期)
日本“全球南方”战略的政策实践及其限度	朱海燕 (2025 年第 3 期)
中东地区新格局的特点、成因及影响	牛新春 (2025 年第 4 期)
印度互联互通政策的升级：进展、动力与前景	吴 琳 (2025 年第 4 期)

特朗普 2.0 的施政逻辑与对华政策	宫小飞 (2025 年第 5 期)
印度参与全球数字治理：策略、制约与影响	
	杨文武 马桂彪 (2025 年第 5 期)
美国关税战背景下东盟国家的困境与应对	查 雯 (2025 年第 6 期)
美国重振造船业的国家安全逻辑与现实阻力	崔 磊 (2025 年第 6 期)
欧盟共同债券的演进、影响与展望	王雪莹 翟东升 (2025 年第 6 期)
澳大利亚小多边政策：实施路径、动因及影响	沈予加 (2025 年第 6 期)
两极政治与韩国外交路线之争	张 弛 (2025 年第 6 期)

【全球治理】

全球深海竞争态势、影响及治理	李雪威 于宗耀 (2025 年第 4 期)
私营军事公司的崛起及其对全球安全格局的影响	
	王高阳 刘辞源 (2025 年第 4 期)

【国际政治】

“全球南方”数字竞争力的双重约束与提升路径	
	徐秀军 靳奇轩 (2025 年第 3 期)
国际政治“泛地缘政治化”及其影响	徐若杰 (2025 年第 3 期)
联合国 2030 议程：进展、挑战和后续路径	
	李 佳 贡 森 (2025 年第 5 期)
美式“航行自由”法律评估	张海文 陈曦笛 (2025 年第 5 期)

投稿注意事项

《国际问题研究》是新中国创办最早的国际问题研究学术刊物之一。本刊以服务中国外交为宗旨，坚持战略性、前瞻性与政策性相结合，提倡从国际战略的高层次、宏观性、多角度来研究国际问题，在学术分析中体现中国外交战略思维，为外交实践提供理论支持。刊物追求严肃扎实的学风，提倡言之有据、言之有物，对理论探讨提倡宽容求进和学术民主。

投稿者务请注意以下事项：

一、来稿请提供电子版。严格遵守学术规范，须有内容摘要、关键词、作者简介。摘要应概括地反映文章的主要内容，不要与引言相混淆，字数在300~500字；关键词3~5个；有条件的作者请提供中文摘要和关键词的英文译稿。论文字数以12000字左右为宜。

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

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

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

五、本刊对来稿有删改权。如不同意，务请在来稿中注明。

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

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

八、本刊版权所有，未经同意，不得转载。

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

联系电话：010-85119558/85119653

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn

欢迎订阅

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

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

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

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

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

联系地址：北京市东城区台基厂头条 3 号，《国际问题研究》编辑部

邮政编码：100005

联系电话：010-85119558/85119653

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn