

國際問題研究

2023 年第 2 期（总第 214 期） 双月刊 2023 年 3 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 中国的全球治理观：立论基础、内在逻辑与实践原则 朱 旭
- 26 网络空间命运共同体：核心要义与构建路径 袁 莎

■ 中美关系

- 42 探索中美战略博弈的边界 吴心伯
- 58 美国对华经贸政策与中美经贸关系新趋势 宋国友

■ 区域与国别

- 73 美国北极战略新动向及对北极治理的影响 匡增军
- 88 欧盟与印度深化合作：动因及制约因素 姜胤安
- 103 日本国家安全保障战略调整评析 孟晓旭

Table of Contents

China's Concept on Global Governance: Conceptual Basis, Constituting Elements
and Practice Principles *ZHU Xu*

Core Connotations of and Approaches to Building a Community with a Shared Future
in Cyberspace *YUAN Sha*

Exploring the Boundaries of China-US Strategic Rivalry *WU Xinbo*
US Trade Policy toward China and Uncertainties in China-US Economic and Trade
Relations *SONG Guoyou*

New Trends in US National Strategy for the Arctic Region and Their Implications
for Arctic Governance *KUANG Zengjun*

Deepening Cooperation between the EU and India: Motivations and Constraints
JIANG Yin'an

Japan's Adjustments to Its National Security Strategy *MENG Xiaoxu*

Abstracts

中国的全球治理观：立论基础、 内在逻辑与实践原则^{*}

□ 朱 旭

〔提 要〕进入新时代，中国秉持共商共建共享全球治理观参与全球治理体系变革和建设。全球化背景下各国利益与命运的“高度关联性”是共商共建共享全球治理观的时代背景和立论之基；多极化格局下国际秩序和力量对比变化的“结构性”是其得以践行的必要条件；安全以及发展利益的“非零和性”是其在国际交往中实践的根本性保障；国际合作的“扩散互惠性”是其实践动力；国际交往的“道德性”从观念层面为其提供了道义支撑。共商、共建、共享三者逻辑上互嵌、内容上互构、体系上互济，是一个体系严密、层次清晰的科学理论体系。共商共建共享全球治理观蕴含明确的实践原则，即以真正的多边主义坚定维护联合国宪章宗旨和原则，以公正合理为方向推动全球治理体系改革和建设，以增加全球公共产品投入为路径发挥大国在全球治理中的表率作用，以开放包容为特征打造全球治理多元叙事体系。

〔关键词〕习近平外交思想、全球治理观、共商共建共享

〔作者简介〕朱旭，西安交通大学亚欧研究中心副主任、马克思主义学院副教授、博士生导师

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0001-25

^{*} 本文是国家社会科学基金青年项目“人类命运共同体视阈下共商共建共享的全球治理观研究”（项目批准号：18CGJ012）的阶段性研究成果。感谢《国际问题研究》编辑部和评审专家提出的宝贵意见，文责自负。

党的十八大以来，中国秉持共商共建共享全球治理观参与全球治理体系变革和建设，彰显出宏阔的全球视野和深邃的战略眼光。共商共建共享全球治理观是基于中国参与全球治理实践而提出的重要理念，是习近平外交思想的重要组成部分。它契合新时代国际关系潮流，强调治理的多元主体、开放包容和公平公正，开创性地回答了“为何治理”“谁来治理”“怎样治理”的重大问题，是一个立论扎实、体系严密、层次清晰的科学理论体系。共商共建共享全球治理观的提出不仅从根本上创新了全球治理的理论学说，而且为人类社会的百年未有之大变局背景下变革全球治理提供了方法论依据，为构建人类命运共同体提供了新原则新动力，是新时代中国参与全球治理的智慧结晶，对人类文明进步和世界历史进程具有重大理论贡献和深远现实意义。

一、全球治理观的立论基础

共商共建共享全球治理观是中国顺应时代发展大势，把握人类社会发展的规律而提出的科学性、理论性与实践性理念，具备扎实的立论基础。

（一）全球化背景下各国利益与命运的“高度关联性”

全球化是人类社会发展历程中的主导潮流。作为一种历史进程，全球化并没有完成其历史使命，而是在曲折中前进和升级。冷战结束以来，人类步入新的历史阶段，全球化也呈现不同于往昔的崭新面貌。今天的全球化呈现出更强的多元性，商品、资本、人员、技术在更广阔的时空范围内自由流动，全球化与市场化、城市化、工业化、信息化紧密交织在一起，相互影响，相互推进。这种新变化意味着全球化进程中的各类行为体利益和命运高度关联。早在2013年，习近平就指出：“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。”^[1]世界正在变得越

[1] 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5页。

来越小，各个国家和地区正在以前所未有的速度和程度紧密地联系在一起，各国经济利益与发展命运相依，人类相互依存不断加深。

与此同时，全球联系的密切也使得政治、经济、安全、环境等各领域的治理难题溢出国家和地区边界，成为世界各国共同面临的挑战。随着全球化进程的高速发展，全球问题越来越严重，各种全球性挑战和威胁层出不穷。2017年1月，习近平在联合国日内瓦总部的演讲中指出：“人类也正处在一个挑战层出不穷、风险日益增多的时代。世界经济增长乏力，金融危机阴云不散，发展鸿沟日益突出，兵戎相见时有发生，冷战思维和强权政治阴魂不散，恐怖主义、难民危机、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延。”^[1] 这些全球问题超越国家疆界，事关人类福祉，将各民族国家的命运前所未有地联结在一起。习近平强调，“宇宙只有一个地球，人类共有同一个家园”，“珍爱和呵护地球是人类是唯一选择。”^[2] 没有哪个国家可以生活在与世隔绝的“孤岛”之上。因此，“面对严峻的全球性挑战，面对人类发展在十字路口何去何从的抉择，各国应该有以天下为己任的担当精神，积极做行动派、不做观望者，共同努力把人类前途命运掌握在自己手中”。^[3] 国家之间有利益分歧，也有利益汇聚；有冲突，也有合作，只有摒弃冲突，求同存异，才能实现共赢。

新冠疫情肆虐全球，构成了世界变局进程中的重大事变。作为全世界共同的敌人，新冠疫情带来的巨大冲击让人类开始警醒，人类是命运相连、福祸同担、休戚与共的命运共同体。疫情的蔓延使人类命运共同体理念更加深入人心。疫情已经昭示，除了同舟共济、并肩前进，人类没有其他选择。类似的全球问题绝不只会发生一次，今后还会出现类似的全球性挑战。全球化背景下各国利益与命运的“高度关联性”决定了破解全球治理的难度，是共商共建共享全球治理观提出的时代背景和立论之基。它意味着各国只有共同

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第538页。

[2] 同上。

[3] 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第460页。

努力，合作治理，才能有效应对全球性问题。正因如此，国际社会需要携手并肩巩固、完善和创新现有全球多边体系，进一步巩固全球化的进程，通过全球化机制把整个人类团结起来，促进更加密切和深入的全球合作，保证人类社会的可持续发展。

（二）多极化格局下国际秩序和力量对比变化的“结构性”

自西方开启工业化以后，世界的权势重心向西方转移，世界分为发达国家群体和发展中国家群体。长期以来，发达国家一直是世界力量的重心，曾占世界 GDP 的 80%。冷战结束后，国际格局形成了“一超多强”的局面，即美国作为唯一超级大国地位的凸显以及中、俄、欧、日诸强并存的格局。进入 21 世纪以来，美国在霸权独享的迷思中走入了困境。尤其是 2008 年国际金融危机之后，随着新兴经济体特别是金砖国家群体性崛起，美国的超强霸主地位受到挑战，阿查亚（Amitav Acharya）甚至认为，“美国霸权秩序已经终结。”^[1] 随着中国的快速崛起，“一超多强”这一后冷战时期的国际实力结构开始趋于弱化，中国从多强中脱颖而出，国际格局有了新的变化。如今，发展中国家的力量有了大幅度提升，按购买力平价计算，GDP 已经超过发达国家。从中美经济实力对比来看，外界普遍认为中国是世界上经济增长最快的国家之一，可能在 21 世纪上半叶替代美国成为世界第一大经济体。发展中国家长期以来积累的经济成就开始对国际秩序产生根本性影响。

当前，世界正经历百年未有之大变局，国际格局进入加速调整和演变期。西方特别是美国主导的国际秩序发生了结构性变动，标志着一个多极化时代的开始。国际格局有了真正意义上的转型，引发世界经济政治格局等多重变化。中国不仅成为新兴经济体的领头羊，而且成为捍卫自由贸易的旗手，并在全球治理中从积极参与者开始走向引领者。习近平在中央政治局第三十五次集体学习时的讲话中指出：“全球治理格局取决于国际力量对比，全球治理体

[1] 阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，袁正清、肖莹莹译，上海人民出版社 2017 年版，第 21-31 页。

系变革源于国际力量对比变化。”^[1] 为了适应国际力量格局和国际秩序的新变化，中国提出了构建新型国际关系，推动国际秩序朝向更加公正合理的方向发展。在可预见的未来，发达国家与发展中国家力量此消彼长的趋势仍将持续，以中国、印度为代表的新兴经济体在国际事务中的话语权和影响力将逐步增强，必然会推动现行国际秩序的变革。中国正在通过新的倡议和行动作出新的贡献，发挥重要或引领性作用，为共商共建共享全球治理观的践行提供了必要条件。

（三）发展与安全利益的“非零和性”

各国间的发展与安全利益并非此消彼长的关系，而是非零和的关系。一方面，一国发展并不必然导致其他国家难以发展。西方理论从对立的视角看待不同国家间发展与安全关系，将发展视为一种在丛林法则下进行资源争夺和资源利用率竞争的零和过程，放大了各国间的对抗特征，忽视了各国产业结构的互惠关系，从而得出一国发展将导致其他国家难以发展、一国安全导致其他国家安全丧失的谬论。这种以安全视角审视发展问题，将发展问题“泛安全化”的本质是为西方国家在全球的经济掠夺以及全球经济与安全治理体系的失衡背书。事实上，在全球化持续作用下，全球各国已经被整合进多元的发展共同体，各国凭借各自的经济禀赋在发展共同体中扮演不同角色，并从发展过程中受益。与此同时，在此结构中，一国经济发展不仅不会挤压其他国家的发展空间，反而会通过创造更多流动性要素资源、市场机遇以及社会需求，扩大发展共同体的互惠结构，从而为发展共同体的其他国家创造更多发展机遇，使其他国家在本国经济发展进程中获益，并在此进程中增进整体的安全利益。从此意义上说，发展与安全利益具有显著的“非零和性”。

另一方面，发展与安全利益在总量上并非恒定的，而是能够在特定条件下实现增长。正如习近平强调，“发展是安全的基础，安全是发展的条件。”^[2] 首先，在以实体经济为基础的真实价值生产中，生产和劳动作为价值的来源，

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第449页。

[2] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第114页。

是创造和扩大经济利益的根本动力。人口增长、物质资料的合理利用以及技术工具的持续进步作为物质性力量的外在表现形式，是推动各国经济发展的根本性力量。新航路开辟以来，科学技术水平的大幅提升以及全球市场规模的持续扩大促进了经济利益在全球范围的普遍增长，特别是，技术进步对于经济增长的贡献率持续提高，不仅西方发达国家经济得到快速发展，发展中国家也取得了一系列经济成就。其次，安全利益也可通过关系治理得到提升。二战后，联合国等多边机制如雨后春笋般涌现。相较于以力量平衡维系的地缘安全格局，以双边或多边形式构筑的互惠式安全利益关系使各国得以摆脱依靠绝对实力增长获取安全的传统模式，在整体上增加了安全利益。因此，综合来看，发展与安全利益并非西方国家所宣扬的“零和”，而是具有显著的非零和性质。近年来，由于西方国家主导的安全治理体系失能，国际和平正在面临日益严峻的威胁。乌克兰危机发生后，日益紧张的大国关系进一步动摇了西方国家主导的现行安全治理体系的合法性。因而，以“零和性”定义发展与安全利益的西方治理体系本质上脱离了国际社会发展的进步方向。也正是从这个意义上说，发展利益与安全利益的“非零和性”使得以“共商共建共享”形式推进全球治理变得可能。习近平提出“全球发展倡议”和“全球安全倡议”，为世界各国共同发展与解决当今安全困境提供了中国方案，也是共商共建共享全球治理观在全球发展治理和全球安全治理上的具体实践。

（四）国际合作的“扩散互惠性”

无论是东方还是西方视角下，国际合作都是国家发展的必要环节，而这根源于国际合作的“扩散互惠性”。所谓“扩散互惠性”，是指通过国家间合作，成员国预期它们所达成的协定随着时间的推移会为其带来大致平等的收益，亦即“国家间合作对各国发展所产生的大致平等的正外部性效应”。^[1]随着全球市场的逐步形成，各国发展摆脱了单纯依靠国内循环拉动的局面，成为全球经济体系中的一员。在此过程中，国际合作成为各国发展的必要环节。

[1] 约翰·鲁杰：《对作为制度的多边主义的剖析》，载约翰·鲁杰主编：《多边主义》，苏长和等译，浙江人民出版社2003年版，第12-13页。

一方面，国际合作是优化资源配置的必要途径。不同国家因为地理、技术等原因存在不同的资源禀赋，在全球产业链分工中占据不同位置，特别是资本的避险倾向要求产业分布趋向分散化而非集中化，这必然导致一个国家难以聚集起本国发展和产业升级所需求的大量资源。换言之，外部交往的缺失必然严重迟滞国家的发展进程，退出国际合作体系对一国而言更是百害而无一利。从全球化以来各国的发展经验看，没有一个国家能够在闭塞的国际环境中实现长远发展。相反，国际合作可在多边框架下编织以多国共同参与为前提的经济互惠网络，提升域内互联互通水平与各国市场开放水平。这一互惠结构不仅允许参与国从中获益，而且可以生成以“扩散互惠性”为原则的经济发展共同体关系，使多边机制的受益结构建立在“一致的发展承诺”基础上，进而实现各成员国间经济甚至安全利益的交叉互构。

另一方面，国际合作的“扩散互惠性”使得各国在合作中更倾向于遵守集体规则，从而有效解决无政府状态下各方所面临的利益困境，使各国追求长远利益变得可能。随着人类交往在地域空间上的不断扩大，人类对于国际合作必要性的认识也在不断加深。二战后，联合国等一系列多边组织的诞生基于一个共同目标，即抑制人类对于短期交易的偏好，特别是对战争的偏好，同时推动人类更多关注长远的发展利益。其中，脱贫减贫与生态保护是最具代表性的领域，如联合国制定了2030年可持续发展议程，国际绿色产业合作组织也在碳达峰、碳中和、碳汇增长等议题上积极协调各方，发挥积极作用。可以说，如果没有国际多边组织的参与，各国在涉及长远利益的议题上将难以达成合作。当前，越来越多的国家已经认识到这一点。正因如此，当特朗普政府宣布退出《巴黎协定》等多边机制时，绝大多数联合国成员国均表示反对。

“扩散互惠性”使各国对国际合作报以期待，特别是广大发展中国家迫切需要平等的多边合作机制以推动本国的持续发展，这使其成为共商共建共享全球治理观的内在动力之源。当前，由西方国家主导的国际合作机制，如国际货币基金组织、世界银行等，在实践中暴露出了显著的弱点。例如，世

界银行就被普遍指责为美国统治全球的金融工具。国际货币基金组织在对发展中国家进行经济与技术援助议题上的滞后性与偏见性也被广大发展中国家所诟病。可以说，西方国家主导的国际合作体系已经大幅偏离了国际合作“扩散互惠性”的基本要求，成为全球治理体系变革的内容之一。中国一直是国际合作的倡导者和国际多边主义的积极参与者。2019年3月，习近平在中法全球治理论坛闭幕式讲话中指出：“我们要继续高举联合国这面多边主义旗帜，充分发挥世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行、二十国集团、欧盟等全球和区域多边机制的建设性作用，共同推动构建人类命运共同体。”^[1]在此背景下，共商共建共享全球治理观所蕴涵的国际合作理念，契合了各国对于国际合作的现实需求。在国际实践中，共商共建共享全球治理观真正践行了多元、合作、平等进步理念，使广大发展中国家成为全球治理的真正主体而非客体，发挥了发展中国家的主体功能，从根本上超越了世界银行以及国际货币基金组织等现行机制，为全球各国尤其是广大发展中国家提供了参与全球治理的更优的替代性选择。

（五）国际交往的“道德性”

是否满足道德原则的要求，是衡量国际社会乃至人类文明发展水平的重要指标。二战后，道德原则被嵌入到国际交往的方方面面，成为约束各国行为的基本国际准则之一。在经济领域，国际交往的“道德性”要求重视发展中国家在全球经济增长体系中的作用与角色，并鼓励发达国家积极承担国际责任，拉动发展中国家经济增长，缩小全球发展鸿沟，提升发展中国家人民的整体生活水平。20世纪80年代以来，世界银行、国际货币基金组织以及亚洲开发银行等国际或区域多边金融实体在低息贷款、技术援助以及国家间宏观政策协调等领域做了大量工作，以此提升发展中国家的经济发展水平。有研究指出，进入21世纪以来，在国际多边经济组织的努力下，有序的国际资本流入已经对发展中国家的经济增长产生积极影响。

[1] 《习近平谈治国理政》（第三卷），第460-461页。

在政治与安全领域，国际交往的“道德性”要求重视集体规则与区域秩序构建，限制物质性力量发挥作用，构建“普遍安全”的交往模式。其中，主权原则与平等原则是核心。主权原则要求国际社会成员的各项活动以尊重其他国家主权为基本前提。平等原则则要求各国在交往中兼顾彼此间利益关切，否认大国利益之于小国利益的优先性，不以小国安全为代价维护本国安全，特别是要求大国关注小国的利益关切，重视并发掘弱小行为体在地区秩序构建中的独特优势，并尊重小国的发展道路。二战后，主权观念与平等观念已经深度嵌入到国际交往以及国际秩序构建的过程中，成为现代国际社会的基本特征。随着各国主权意识的不断提升，借助战争手段获取发展利益，或以国力优势欺压甚至吞并弱小国家的行为已经受到国际社会的普遍抵制。例如，近年来美国在叙利亚等地发动的战争便受到包括部分西方国家在内的国际社会的反对。值得一提的是，国际交往的“道德性”也体现为国际关系民主化，即要求各国在追求本国安全利益的同时不以损害其他国家的安全利益为代价。从某种意义上说，国际交往的“道德性”体现了现代政治的普遍准则。

在文化领域，国际交往的“道德性”体现为文明没有高下、优劣之分，只有特色、地域之别。“每种文明都有其独特魅力和深厚底蕴，都是人类的精神瑰宝。”^[1]在人类历史上，诞生于不同社会环境、融合于人们生活之中的各种文明，都对人类的文明进步作出过自己的贡献，具有各自的独特优势与存在理由，理应得到同样的尊重。正如习近平所言，“认为自己的人种和文明高人一等，执意改造甚至取代其他文明，在认识上是愚蠢的，在做法上是灾难性的！”^[2]当前，能否平等对待多样性文化已经成为衡量人类社会文明程度的重要指标。然而，在西方中心主义主导的全球治理观中，部分西方国家以“人类文明的代表者”自居，缺乏对其他文明应有的尊重，甚至将其

[1] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第421页。

[2] 习近平：《深化文明交流互鉴 共建亚洲命运共同体——在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲》，新华网，2019年5月15日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/15/c_1124499458.htm。

他进步文明视为西方文明的威胁，谋求通过解构其他文明甚至发动战争等形式维护西方文明的优势地位。显然，在文化与文明领域，“西方中心主义”主导下的文明观缺乏道德性。

近年来，国际交往的“道德性”观念已经深入人心，成为衡量国际合作体系进步性以及开放性的尺度之一。进步的文明观体现了国际交往的“道德性”。习近平于2015年首次提出“和平、发展、公平、正义、民主、自由，是全人类的共同价值”。^[1]全人类共同价值是唯一可以超越当今全球化背景下文化同质化与异质化对立逻辑的真正意义的共同价值。^[2]共商共建共享全球治理观就体现了守护全人类共同价值的道义自觉。在2023年3月举行的中国共产党与世界政党高层对话会上，习近平面向世界首次提出全球文明倡议，阐述文明与现代化之间的内在逻辑，“中国式现代化作为人类文明新形态，与全球其他文明相互借鉴，必将极大丰富世界文明百花园”。^[3]全球文明倡议的提出，体现了国际交往的“道德性”，进一步丰富和拓展了共商共建共享全球治理观的实践路径，为推动世界文明交流互鉴、促进人类文明进步提供了思想指引和启迪。

二、全球治理观的要素构成及其内在逻辑

共商共建共享全球治理观包含共商、共建与共享三个构成要素。一方面，三个要素具有各自的独特内涵。另一方面，三要素也并非孤立、并列的概念，而是存在着深刻的逻辑关系。上述两方面共同构成了共商共建共享全球治理观的基本内涵。

[1] 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，《人民日报》2015年9月29日，第2版。

[2] 徐步：《全人类共同价值的理论内涵及实践路径》，《现代国际关系》2022年第7期，第2页。

[3] 习近平：《携手同行现代化之路——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，新华网，2023年3月16日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2023-03/16/c_1310703020.htm。

（一）共商

共商，顾名思义，即共同商讨或共同商量。从纯粹的字面意义看，共商是指利益攸关方围绕特定议题进行沟通、交流和谈判的过程。在全球治理视域下，共商被赋予了特定含义，即各国围绕发展或安全等议题开展交流，表达己方观点诉求，集思广益，兼顾各方利益和关切，凝聚多方共识，进而达到一致意见的过程，正所谓“好事大家商量着办”，不搞“一言堂”。^[1] 习近平曾指出：“我们要坚持共商共建共享的全球治理观，坚持全球事务由各国人民商量着办，积极推进全球治理规则民主化。”^[2] “一带一路”倡议就充分彰显了共商理念的广泛性与平等性。参与到“一带一路”建设的沿线国家，无论大小、强弱和贡献多少，地位都是平等的。各国都是“一带一路”建设的参与者和受益者，都可以发挥重要作用。

在共商过程中，多元叙事的平等对接是核心。国家利益是任何国家外交活动的出发点与落脚点。这决定了各国倾向于从本国内政外交出发参与国际事务，促使国际议程以有利于本国的面向推进。因而，各国的利益诉求必然存在异质性，甚至存在尖锐对立。例如，长期以来，发展中国家就与发达国家在碳排放、国际税制改革以及气候治理等问题上存在较大矛盾。在此背景下，如何做到真正兼顾各方利益就成为实现共商的关键环节。一直以来，由西方国家主导的治理模式背离了共商原则。一方面，西方国家所倡导的自由、民主等价值观对广大发展中国家而言是先验性给定的，处于压制他国叙事的优势地位，带有明显的一元化取向；另一方面，在国际多边对话平台中，西方国家占据着主导地位，主导着国际规则的制定和国际议程的推进。例如，美国对世界银行的单方面控制就被广泛诟病。在气候治理问题上，西方国家对发展中国家的歧视也是国际共识难以达成的关键原因。可以说，在西方国家主导的现行全球治理体系中，发展中国家居于弱势的边缘地位，多元叙事

[1] 赵洋：《破解“全球治理赤字”何以可能？——兼论中国对全球治理理念的创新》，《社会科学》2021年第5期，第47页。

[2] 《习近平谈治国理政》（第三卷），第460页。

被一元叙事所压制，共商环节有名无实。

中国提出的共商理念真正实现了多元叙事的平等对接。其一，坚持以联合国为核心框架机制，坚持联合国宪章宗旨和原则，是平等对接多元叙事的核心所在。作为战后国际秩序的核心架构以及广大发展中国家参与国际事务的主要平台，联合国已成为现行国际秩序的主要载体。随着综合国力的不断上升，中国在联合国中的作用日益凸显。受惠于此，广大发展中国家也得以通过联合国这一平台表达诉求，维护本国利益。可以说，坚持以联合国为中心，就是坚持了发展中国家与发达国家在国际议程中的平等地位，从而为开展共商提供了现实的机制依托。其二，中国倡导的共商理念并不存在由西方大国集团构成的“规范倡导核心”，也不存在所谓的引领价值观的“指导性联盟”。相反，共商理念坚持以“去中心化”方式构建多边对话模式。除了利用联合国这一现有平台以外，中国积极推动平等对话模式的构建，重视各国合理关切，强调尊重并维护各国在发展与安全议程中的平等地位，以开放的姿态审视和接纳多元化利益表达与异质性诉求，强调各国并非被“嵌入”国际或地区议程，而是主动和平等参与，以自我认同为核心建构安全治理机制，^[1] 践行真正的多边主义。在此基础之上，共商理念主张重视弱小行为体在规则构建中的作用，^[2] 重视不同国家在地区叙事上的平等对接，特别是大国与小国间的叙事对接，并以对话协商等和平方式积极解决国家间分歧与矛盾，进而达成一致意见。其三，在具体实践中，中国积极倡导并加强同区域性叙事的有机对接，甚至在区域性叙事的基础上构筑合作范式，充分体现了共商理念的开放性、多元性以及进步性。以东南亚地区为例，尽管中国与东南亚国家存在不同的叙事体系与内容，但却具有“去中心化”的共同倾向，存在相互对接并整合为本土叙事的潜在优势。作为在实力上占据优势的一方，中国践行“亲诚惠容”的周边外交理念，重视东南亚中小国家在本土叙事中的主体性构建，尊重各

[1] G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol.44, No.3, 1990, p.292.

[2] Amitav Acharya, "Norm Subsidiary and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World," *International Studies Quarterly*, No.55, 2011, pp.95-123.

国参与地区安全治理的成就、价值以及历史经验，发掘中小国家在地区安全治理实践中的独特优势，明确包容性多边主义、“东盟中心”、“经济优先”以及“发展地区主义”等区域理念在本土叙事中的优先与主导地位。

（二）共建

共建，即共同建设。就其性质而言，共建理念与共商理念均为关系治理的环节。然而与共商理念不同，共建理念更加强调在实践中的务实合作，是共商理念的逻辑延续，体现了共同参与的本质特征。在全球治理视域下，共建理念包含两大特征与三大内涵，是共商共建共享治理观中的核心理念。

就特征而言，一方面，共建理念更加突出风险共担的内涵。应当看到，国际社会的无政府状态以及全球经济的不确定性使任何国际合作都面临一定的风险，如受到军事冲突与经济危机影响等。因此，相较于总体上停留在讨论阶段的共商，共建理念真正将风险要素纳入其中，各参与国都需要面临风险与收益不对称的问题。但与此同时，风险也预示着对互信关系的需求。进一步说，在共建环节，若参与国之间缺乏互信关系，“风险共担”则将难以实现。因而，共建理念的本质特征在于互信关系的建立与不断生成。正是在这一点上，共建理念比共商理念走得更远。另一方面，共建理念主张寻找和最大限度发挥各行为体的比较优势。由于禀赋不同，各行为体的比较优势也不同。例如，有的国家擅长“软性”基础设施建设，有的国家擅长“硬性”基础设施建设；有的国家擅长虚拟经济投资，有的国家擅长实体经济投资。因此，实现共建就需要参与各方发挥自身比较优势，充分调动相关资源以及建设能力，从而形成合作的最大成效。在共建“一带一路”倡议的实践中，中国与发展中国家以及部分发达国家广泛开展双边或多边合作，形成诸如第三方市场合作等灵活机制，最大限度地发挥了彼此优势，真正践行了共建理念。“‘一带一路’建设追求的是百花齐放的大利，不是一枝独秀的小利。”^[1]作为中国发起、各方共建、世界共享的优质公共产品，“一带一路”倡议迄今已吸引了世界

[1] 《习近平在埃及媒体发表署名文章》，新华网，2016年1月19日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/19/c_1117828196.htm。

上超过四分之三的国家 and 32 个国际组织参与其中。倡议提出十年，从蓝图变成实景，留下一个个“国家地标”“民生工程”和“合作丰碑”，^[1]这是共建理念在实践上结出的硕果。

共建理念的内涵主要体现在三个方面：其一，在国家层面，任何致力于促进本国发展的国家都可以参与。因此，不仅发展中国家可以参与“一带一路”倡议和全球发展倡议，发达国家同样可以参与。共建“一带一路”倡议提出后，各大洲发展中国家积极参与的同时，韩国、日本、新加坡乃至英国、法国、西班牙等发达国家也在不同程度上参与，使“一带一路”成为真正多元、开放、包容的国际合作平台。其二，在融资层面，国有资本与私人资本被共同鼓励参与项目建设。虽然在共建“一带一路”倡议中偏向于由国有企业和政策性银行主导的融资模式，但也并不排斥私人资本的融入。事实上，私人资本相较于国有资本，不仅具有庞大的动员潜力，而且更易与共同基金、养老金以及债券市场挂钩，具有潜在的社会治理功能。数据显示，世界银行每投入 1 美元的国际公共援助资金就能撬动 46 美元的私人融资。^[2]可见，私人资本在共建环节扮演着重要角色。近年来，随着共建“一带一路”倡议的持续深入推进，中国也逐渐将撬动私人资本投资作为一项重要议程加以推进。2019 年 6 月，亚投行副行长艾德明（Danny Alexander）表示积极动员私人资本加入，并将基础设施投资建设成为盈利性项目。此外，亚投行还计划到 2030 年动员私人资本相关项目融资占比 50%。目前，官方融资与私人融资并行的融资结构已经初步形成。其三，共建是全方位、全过程的共建。美日等国主导的经济合作倡议将建设重点侧重于项目实施。与此相反，中国倡导的共建要求参与方在设计、运营、规划、建设、评估等环节全程参与，以积极的姿态接纳各成员国的利益诉求，践行平等原则，充分尊重各成员国在项目建设中

[1] 《秦刚：“一带一路”倡议十年，铺就共同发展的康庄大道》，外交部网站，2023 年 3 月 7 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202303/t20230307_11036924.shtml。

[2] Caroline Crystal, “The G7’s B3W Infrastructure Plan Can’t Compete with China. That’s Not the Point,” Council on Foreign Relations, August 10, 2021, <https://www.cfr.org/blog/g7s-b3w-infrastructure-plan-cant-compete-china-thats-not-point>.

的主体性与比较优势，而非将弱小行为体排斥在项目进程之外。

（三）共享

共享，就字面意义而言，可以理解为“共同享受”。共享理念与共赢理念具有诸多相通之处，其重心在于倡导一种可视化的“结果正义”，努力让合作成果惠及沿线各国及国际社会，惠及广大民众，体现了包容性发展的理念。共享理念有三个方面的理论内涵。一是以人民性为根本特征。就其人民性而言，一方面，全球发展倡议强调确立以人民为中心的发展模式，即发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。^[1] 以人民为中心的发展模式要求压制新自由主义与金融投机的游戏规则，改革当前全球经济治理由资本驱动的底层逻辑，实现大多数国家而非少数国家的发展，实现绝大多数人而非极少数人的发展。另一方面，全球发展倡议的人民性还体现在发展成果在分配上的平等性，即在一个公平公正的全球治理体系中，发达国家与发展中国家应当拥有同等的发展权利，特别是，大国应积极承担责任，在基础设施、技术以及产业结构等领域扩大对发展中国家的投入与支持。

二是建立一种垂直或允许利益下沉的全球增长与分配结构。这一含义可从全球化与利益分配结构两方面解读。经济学家皮凯蒂（Thomas Piketty）指出，全球化中获益的群体是核心国家的技术工人与边缘国家的非技术工人，他们被卷入以技术为导向的国际生产外包环节，成为点对点全球化的中坚力量。^[2] 但与此同时，也有部分群体被排除在全球化受益结构之外，如发展中国家缺乏竞争力的农民。在此背景下，中国提出全球发展倡议，其本质正是通过优化全球化的受益结构，将更多群体，特别是曾经在全球化进程中受到冲击的群体以积极的姿态重新纳入全球化中来，推动发展成果更多地惠及全体人民。就利益分配结构而言，现行全球经济治理体系没有预留发展中国家的上升空间，先验性地拒绝任何下沉式分配结构。而随着综合国力的增长，

[1] 《2021 联大讲话 习近平以“中国倡议”回答时代课题》，新华网，2021 年 9 月 22 日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-09/22/c_1211379107.htm。

[2] Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014.

中国在全球治理方面的话语权显著上升。中国以务实行动践行全球治理民主化主张，为改善现行利益分配结构提供了可能。

三是以增量发展为目标导向，打破现行全球经济治理体系下利润分配的零和模式。在西方“零和主义”的裹挟下，全球治理体系被扭曲并逐步退化为片面受益的结构。资本的逐利性决定了资本家只关注短期利润分配而非长期利润的生产，导致在新自由主义转向后的几十年间，脱离工业生产结构且不以真实价值生产为目的的投机成为西方国家经济增长的主要动力。然而，与生产真正价值的工业生产结构不同，金融投机的扩张动力并不可持续。在利润增长停滞，西方国家为维持利润率，只能以牺牲发展中国家的增长为代价。因而，西方国家与发展中国家在发展利益上形成了此消彼长的“零和”关系。相比之下，面对被过度金融化所严重侵蚀的产业结构以及经济增长高度依赖银行信贷的现状，“一带一路”以生产与劳动为底层逻辑，立足于现实的生产结构，致力于创造新的增长可能，力求在做大“利润蛋糕”的同时，将更多发展利益与成果分享给广大发展中国家，这无疑是对现行全球治理体系“零和增长”的底层逻辑的根本超越，体现了共享的基本理念。

（四）共商共建共享三者间内在逻辑

共商、共建、共享三者并非彼此孤立的概念，而是存在紧密联系的逻辑体系，“共”是这一理念的关键核心价值。这是共商共建共享全球治理观的另一理论内涵。从整体上说，共商、共建、共享是彼此紧密联系的三个核心环节。“共商强调起点平等，共建突出过程合作，共享重在结果同当。”^[1]其中，共商是共建与共享的前提；共建是共商与共享的纽带。能否切实推进共建，决定了能否实现共享。共享一方面是共商与共建的逻辑终点；另一方面也是共商与共建的必要前提。总而言之，共商、共建、共享三者逻辑上互嵌，在内容上互构，在体系上互济，使共商共建共享全球治理观成为严谨的科学理论。

[1] 吴志成：《积极参与全球治理的中国视角》，《国外社会科学》2021年第5期，第28页。

首先，共商作为全球治理的起点，是共建与共享的前提。共商在本质上是利益表达与利益聚合环节，是决定各国合作能否真正开展的关键。由于国家制度、地缘政治环境以及发展模式等方面存在不同，各国对于合作存在异质性诉求。中亚地区安全治理合作就是一个典型案例。长期以来，由于中亚五国彼此间在合作侧重点、合作目标以及合作方式上存在一定分歧，地区安全合作始终受到制约，难以达到理想效果。因而，化解各国的异质性诉求就成为推动合作的必要前提。共商理念通过推进多元叙事的平等对接，构建整合各国彼此利益诉求的多元开放结构，缓和各国间结构性矛盾，从而将各国拉回到发展的轨道上，重拾合作信心，并以“去中心化”形式推进多边治理，为共建的推进奠定了基础，也间接为共享的实现创造了现实条件。“在发展的道路上，一个国家都不能少，一个人都不能落下，这正是全球发展倡议的朴素愿景，也是联合国倡导的努力目标。”^[1]近年来，随着南南合作、南北合作以及各种“之友小组”等多边对话平台的不断建立和完善，中国与广大发展中国家以及发达国家在多边问题协调、建立合作关系、凝聚发展共识以及共同应对挑战等领域加强了合作，彼此间发展分歧显著缩小。例如，近年来各国在解决发展中国家基础设施投资不足问题以及反恐问题上的共识显著增加，在此基础上，第三方市场合作等合作形式才得以真正落实。

其次，共建理念是连接共商与共享的纽带，具有枢纽作用。一方面，共建是共商理念的实践环节。各国通过共商环节达成共识，凝聚发展合力，确立发展目标。这一目标最终将通过共建环节加以落实。当前，高质量共建“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议就是拉动发展中国家经济增长、改善全球安全治理形势以及落实人类命运共同体理念的核心载体。因而，没有共建的支撑，共商将沦为纸上谈兵。从这个意义上说，共商与共建理念牢固联结，密不可分。另一方面，共建环节也是实现共享的

[1] 王毅：《携手推进全球发展倡议 合力谱写共同发展新篇章——在“全球发展倡议之友小组”部长级会议上的主旨发言》，外交部网站，2022年9月21日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202209/t20220921_10769127.shtml。

逻辑前提。共建的本质是各方共同参与的环节。各国依据各自优势与禀赋参与具体实践中，这就为最终的共享提供了合理性与合法性。与此同时，在共建过程中，各国的独特优势禀赋使之在合作成果分配过程中占据独特地位。进一步说，只有实现合作成果的合理分配，才能够使合作变得长期可持续。这使各国有意愿维护合理的分配结构，共同维护“共享”架构，以此获得长远的发展利益。从整体上看，共建环节通过连接共商与共享，使共商共建共享全球治理观“活化”，并真正付诸实践。特别是，共建环节使共商与共享之间的对接变得可能，使共商共建共享全球治理观具有自我生成、自我演绎的功能。因此可以说，共建在三者关系中占据核心与枢纽地位。

最后，共享理念既是共商、共建理念的逻辑终点，也是共商、共建理念的必要前提。一方面，共商、共建理念的推进必然促成共享的实现。在实践共商、共建理念的过程中，各国逐渐结合成紧密的治理共同体、责任共同体以及发展共同体，真正践行了人类命运共同体理念。这一点突出体现在发展议题上。共商、共建使各国重新凝聚发展共识，理性看待短期利益诱惑，着眼于长远利益，并推动形成涵盖各国的利益互惠网络结构。在这一结构下，各国间实质上形成“一荣俱荣、一损俱损”的发展关系。换言之，任何片面追求己方利益的行为都会因损害整体利益而受到其他国家的抵制。由此，真正的共享才得以实现。正是从这个意义上说，共享是共商、共建理念的逻辑终点。另一方面，共享也是共商、共建理念的必要前提。一个国家的国际行为必定基于一定的利益诉求，而对结果的预期是决定国家行为的关键变量。国际社会成员对“扩散的互惠性”抱有预期是多边主义原则与机制得以存在的原因。同理，对共享理念的认同作为一种理念上的驱动力，也是各国务实合作并实践共商、共建理念的必要条件之一。人类命运共同体理念提出以来，共享理念逐步深入人心，充实了共商与共建理念，成为各国在发展问题上彼此合作，推进“一带一路”倡议的重要动力。由此可见，共享是共商、共建理念的必要前提。

三、实践原则

共商共建共享全球治理观需要依托于“一带一路”这样的物质实践过程。从这个意义上来说，共商共建共享全球治理观不仅仅是系统完整的科学理论，而且具有鲜明的实践性，蕴含着明确的实践原则，指导着高质量共建“一带一路”倡议、全球安全倡议、全球发展倡议、全球文明倡议等理念的落地和推进，为百年变局下变革全球治理体系提供了扎实的方法论依据。

（一）以真正的多边主义坚定维护联合国宪章宗旨和原则

联合国是当今世界最具代表性的国际组织，承担着维护世界和平、促进全球共同发展的重任，在各类全球议题上发挥着持续广泛的影响力。联合国的诞生为人类团结与发展进步翻开了新篇章。联合国宪章宗旨和原则体现了人类对两次世界大战的深刻反思。习近平在第76届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话指出：“世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则，就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。”^[1] 冷战结束后，追求公平正义和多边主义的价值理念日益成为国际社会的普遍愿望。然而，近年来，随着西方主要国家单边主义、保护主义思潮的抬头，过去以西方为主导、以多边主义为依托的全球治理模式开始受到显著挑战。在各种全球性问题日益突出的形势下，长期自诩为世界领袖的美国却“卸责护霸”，推行单边主义的“美国优先”政策，采取“合则用，不合则弃”行为逻辑，动辄“退群”废约，以邻为壑，转嫁危机，造成深远的消极影响，也对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构成严重威胁。

多边主义势弱使得全球治理赤字进一步攀升，全球治理架构“碎片化”凸显。中国一贯相信只有秉持多边主义精神，携手共进、合作治理，才能克

[1] 《习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，人民网，2021年9月22日，http://www.xinhuanet.com/photo/2021-09/22/c_1127886760.htm。

服当今国际社会面临的四大赤字，最终实现各国互利共赢。习近平在多个场合提到，“世界上的问题错综复杂，解决问题的出路是维护和践行多边主义”，^[1]“要弘扬多边主义，其核心要义是，国际上的事应该由大家商量着办，不能由一国或少数几个国家说了算”。^[2]在中国共产党第二十次全国代表大会的报告中，习近平指出，“中国积极参与全球治理体系改革和建设，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。”^[3]真正的多边主义基于和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，体现了人类历史发展的正确方向。真正的多边主义需要恪守联合国宪章宗旨和原则，维护以联合国为核心的国际体系，同时推动以联合国为核心的多边机构进行渐进式改革。当今世界比以往任何时候都需要多边主义。坚持真正的多边主义是推进全球治理体系改革的当务之急，它不是一种选择，而是国际社会必须履行的一种义务。^[4]作为安理会常任理事国，中国一直是联合国事业的“行动派”。中国始终恪守联合国宪章宗旨和原则，高度重视联合国的地位和作用，支持联合国在全球治理体系改革中发挥更大作用。

（二）以公正合理为方向推动全球治理体系改革和建设

一直以来，西方国家主导的全球治理体系存在显著的“中心—边缘”结构。一方面，少数西方国家掌握着主导合作议程以及规则制定的权力，对外输出西方价值观，在全球经济与安全治理体系中居于排他性的中心地位；另一方面，作为弱小行为体的广大发展中国家则被驱逐出全球治理体系的中心，在全球治理体系中的独特优势被忽视，本土叙事亦被解构或者重新表达。发

[1] 《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲（全文）》，新华网，2017年1月18日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c_1120331545.htm。

[2] 《习近平在金砖国家领导人闭门会议上发表重要讲话》，人民网，2019年11月15日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1115/c1002-31458390.html>。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第62页。

[4] 朱旭：《全球治理体系改革需要真正的多边主义》，中国社会科学网，2022年10月28日，http://www.cssn.cn/gjgc/mhgj/202210/t20221028_5556560.shtml。

展中国家作为“被治理者”存在，充其量是受到关照的“第三方”，无法享受到与美国等西方发达国家同等的地位。当前“世界百年未有之大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变的特征更加明显”，^[1]但全球治理体系并未反映这种新变化新格局，不公正不合理的地方越来越多。“全球治理体系的走向，关乎各国特别是新兴市场国家和发展中国家发展空间，关乎全世界繁荣稳定。”^[2]正因如此，以公正合理为方向推动全球治理体系改革和建设就显得尤为重要。2017年12月，习近平在中国共产党与世界政党高层对话会开幕式的主旨讲话中指出：“中国将积极参与全球治理体系改革和建设，推动国际政治经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。”^[3]以公正合理为方向推动全球治理体系改革和建设是实践共商共建共享全球治理观的现实之维。“公正合理”的全球治理架构从根本上超越了传统的“中心化”模式。传统的“中心化”治理模式本质上是“西方中心主义”的外化，服务于西方发达国家的单方利益。从其产生、形成与发展过程看，这一模式仅仅是历史进程与权力秩序交互作用的结果，并不具备历史必然性与天然合法性。尤其是，在特定情况下，这一全球治理模式还会退化为“国际剥削结构”，将广大发展中国家嵌入到西方发达国家追求自身利益或挽救危机的进程中，强化发展中国家的边缘地位与不发达状态，因而具有强烈的保守性，与国际关系民主化、全球治理体系现代化以及人类文明发展的趋势背道而驰，无法适应国际政治经济形势的新变化，理应被更加合理的治理模式所取代。

共商共建共享全球治理观超越了传统的“中心化”治理模式，主张新的“去中心化”的全球治理模式。“去中心化”全球治理模式不存在由单个或少数国家集团组成的先验性“规范倡导核心”，也不存在具有天然优势的普世价值观，而是强调各国之间本质上是一个紧密的“责任共同体”，西方发达国家与广大发展中国家在全球治理体系中既无主客体之分，也无领导与被

[1] 《高举中国特色社会主义伟大旗帜 奋力谱写全面建设社会主义现代化国家崭新篇章》，《人民日报》2022年7月28日，第1版。

[2] 《习近平谈治国理政》（第三卷），第445页。

[3] 同上，第437页。

领导之分，更无文明与非文明之分。广大发展中国家并非被“嵌入”全球治理体系作为边缘者存在，而是有义务也有权利参与全球治理。在此基础上，共商共建共享全球治理观坚持以平等、多元、包容以及开放的价值观引领全球治理合作，主张以开放的姿态审视和接纳全球治理进程中的多元化利益表达与异质性诉求，以公正合理为方向推动全球治理体系改革和建设。特别是，要求作为在实力上占据比较优势的大国尊重弱小行为体在全球治理体系构建中的积极角色与独特优势，尊重域内国家在地区治理中的现有机制、路径以及历史经验，并鼓励各国以自己理解和支持的方式参与到全球治理体系现代化过程中，进而以自我认同为核心构建全球治理体系。习近平指出，“我们要推进国际关系民主化，不能搞‘一国独霸’或‘几方共治’。世界命运应该由各国共同掌握，国际规则应该由各国共同书写，全球事务应该由各国共同治理，发展成果应该由各国共同分享。”^[1]

（三）以增加全球公共产品投入为路径发挥大国在全球治理中的表率作用

21世纪以来，尽管全球治理的主体日益多元，非国家行为体发挥着越来越重要的作用，但国家在应对各类危机时的主导性作用毋庸置疑。几乎所有的全球治理规范和治理任务最终都要“落地”到民族国家。国家最有能力和实力推进全球治理，依然是全球治理最重要的主体。从推进人类共同利益的角度参与全球治理理应是大的责任与义务，要充分发挥国家，尤其是大国在全球治理中的重要作用。大国必须积极回应全球治理时代的要求，担当起全球治理的责任。习近平在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式的演讲中指出：“大国要有大国的样子，要展现更多责任担当。”^[2]只有提供充足和可持续的全球公共产品，全球性问题才能得到有效解决。当下全球治理的核心问题是要激励各国特别是核心大国的参与，增加主要关键大国的凝聚力和向心力，增强其提供全球公共产品的意愿。如果没有大国愿意为应对全球挑战提供全球公共产品，那这个世界将更加分化乃至无序。应对类似新冠疫情这

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），第540页。

[2] 习近平：《同舟共济克时艰，命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》，《人民日报》2021年4月21日，第2版。

种人类共同面临的重大危机，没有大国之间的合作是不可想象的。只有大国在全球治理中起表率作用，凝聚广泛共识，合作应对各种全球性挑战，积极推进全球治理进程，才能保障金融危机、气候变化和全球经济增长等全球性问题同时得到及时有效治理，人类社会才能实现可持续发展和可持续安全。

冷战结束后，作为西方世界的领头羊，美国一度信心满满，声称“历史已经终结”，要将“单极时刻”在 21 世纪转变为“单极时代”。作为全球最大发达国家的美国，本该在全球治理上发挥与其实力相称的作用。但是，随着其实力的相对衰弱，美国在全球治理上的能力和意愿明显下降，导致全球治理机制有陷入倒退、崩溃的风险。随着中国快速崛起，世界期待中国拾起全球化的大旗，回应世界期待，扛起“中国担当”。“大国有责任也有义务为维护国际和平与安全发挥更大作用。”^[1]自冷战结束以来，中国参与全球治理的自觉性逐渐提高，动力日益增强，范围明显扩大，在致力于国内建设的同时担负起一个发展中大国的国际责任。中国正在成为全球治理的有生力量，特别在全球经济治理中的作用尤为突出，在应对 2008 年国际金融危机中发挥了举世公认的作用，为世界经济的复苏作出了巨大贡献。作为一个崛起中的大国，中国正承担大国责任，带着对全人类共同前途与命运的关切，推动全球治理体系转型。中国积极推进“一带一路”倡议，提出构建人类命运共同体理念以及全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，推动形成更为公正合理的全球治理模式，为全球治理贡献着中国智慧和方案。中国从全球治理的参与者逐渐转变成领跑者，全球治理层面的“中国自信”正逐步转变为“中国自觉”。^[2]

（四）以开放包容为特征打造全球治理多元叙事体系

开放性与包容性是共商共建共享全球治理观的突出特征。这一特征反映在价值观上，就是开放包容的多元叙事体系。应当看到，全球各国经济发展

[1] 《携手建设持久和平、普遍安全的世界 推动构建人类命运共同体——杨洁篪在第七届世界和平论坛开幕式上的致辞》，人民网，2018 年 7 月 14 日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0714/c1002-30147166.html>。

[2] 钟声：《开辟共商共建共享的全球治理之道》，《人民日报》2017 年 12 月 5 日，第 3 版。

水平不尽相同，政治制度与意识形态各异。不同地区由于历史、文化以及区域一体化水平不同，形成了不同的发展模式。例如，中亚五国自独立以来以“平衡的多元外交”为原则推进地区治理。^[1]而东南亚各国则形成了以“东盟中心”“经济优先”为核心，倡导小国与大国平等合作的治理模式。总的来说，不同地区的治理模式存在着较大不同，特别是，不同治理模式彼此之间存在着结构性差异，因而并不存在所谓的普世价值观以及能够涵盖所有国家经验的“一元化叙事”。同时，文化帝国主义也并不符合全球治理的发展方向。正是在这一点上，共商共建共享全球治理观从根本上超越了由西方国家主导的现行全球治理观。

进一步说，打造开放包容的多元叙事是实践共商共建共享全球治理观的价值观之维。中国主张在推进和变革全球治理进程中必须坚持务实导向，尊重各国、各个地区在发展和治理过程中所形成的“本土叙事”。其中，最关键的是构建起多元、开放、包容以及灵活的多元叙事体系。应当看到，以东南亚、中亚、北非等地区为代表的“本土叙事”不仅更加贴合本地区发展实际，而且具有强大的路径依赖性，获得了域内各国的广泛支持。例如，“东盟中心”原则就被东南亚国家所普遍接受并遵循。同样地，多元平衡外交也是中亚五国的广泛共识。这使得任何一种区域治理思路都难以在抛弃上述共识的基础上进行。近年来，美国推行的“印太战略”就因缺乏对“东盟中心”原则的尊重而受到东盟各国的猜疑。因此，多元叙事的本质之一应当是开放性，即积极看待不同叙事产生的内在合理性及其应用于本地区治理实践的有效性，拒绝以一种治理观排斥甚至取代本土叙事。在此基础上，多元叙事还意味着重视包容、说服以及良性竞争的作用，形成一个开放的多元叙事架构，鼓励各国理性追求本国或本地区发展与安全利益，并从集体规则的角度定义和重构本土叙事，以此创造更大的包容空间，缓和不同叙事之间的结构性矛盾，

[1] Rachel Vanderhill, et al., “Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Powers,” *International Affairs*, Vol.96, No.4, July 2020, pp.975-993.

从而达到共存状态。在此过程中，大国还应主动参与进来，重视中小国家在本土叙事中的主体性构建，尊重各国参与地区安全治理的成就、价值以及历史经验，发掘中小国家在治理实践中的独特优势，明确包容性多边主义、“发展地区主义”等区域理念在本土叙事中的优先与主导地位，“打造能够穿透各种阴霾迷雾的正确话语叙事”^[1]，进而从根本上实现构建多元叙事的整体目标。

四、结语

面对当前和未来各种不确定性挑战，西方国家主导的现行治理体系已难以满足广大发展中国家的诉求。在此背景下，中国提出并倡导的共商共建共享全球治理观具备扎实的理论基础与严密的逻辑内涵，反映了中国参与全球治理以及推动国际关系民主化、构建和谐世界的美好愿景。同时，共商共建共享理念所蕴涵的实践原则也指导着全球治理体系的变革实践。当今世界各种问题的关联性决定了共商共建共享全球治理观是破解全球治理难题的有效途径，使得这一理念日益得到世界上更多国家的认可。作为推动全球治理变革的观念性力量，共商共建共享全球治理观为破解全球治理赤字提供了可能，是构建人类命运共同体的必由之路。共商共建共享全球治理观呼唤共识，更需要行动。未来，共商共建共享全球治理观必将推动各国通力合作，为建设一个更加美好的世界而携手努力。

【完稿日期：2023-3-8】

【责任编辑：姜志达】

[1] 王毅：《学思践悟习近平外交思想 坚守新时代外交使命担当——在习近平外交思想学习座谈会的讲话》，外交部网站，2022年7月24日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202207/t20220724_10726872.shtml。

网络空间命运共同体： 核心要义与构建路径

□ 袁 莎

〔提 要〕作为全球治理的新兴领域，网络空间面临发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等多重挑战。着眼于信息时代下的人类前途命运，习近平总书记倡导携手构建网络空间命运共同体，以“命运共同体”新范式超越“零和博弈”旧模式，为全球网络空间治理体系改革和建设贡献中国智慧和方案。践行网络空间命运共同体理念，须坚持发展共同推进、安全共同维护、治理共同参与、成果共同分享，以把网络空间建设成造福全人类的发展、安全、责任和利益共同体。

〔关键词〕网络空间命运共同体、全球网络空间治理、人类命运共同体

〔作者简介〕袁莎，中国国际问题研究院美国研究所副研究员

〔中图分类号〕D820；TP393

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2023）2 期 0026-16

当前，新一轮科技革命和产业变革深入发展，网络空间业已成为信息传播新渠道、经济转型新引擎、社会治理新形态和文明互鉴新平台。但随着世界百年未有之大变局加速演进，地缘政治冲突延宕，经济全球化遭遇逆流，全球网络空间的“发展不平衡、规则不健全、秩序不合理”现象日益凸显。如何汇聚网络空间的向上向善力量、弥合全球网络空间治理赤字，是横亘在国际社会面前的重要课题。着眼于信息时代下的人类前途命运，习近平总书记提出共同构建“网络空间命运共同体”的重要理念，以“命运共同体”新范式超越“零和博弈”旧模式，为推动全球网络空间治理体系改革和建设贡

献中国智慧和方案，也为构建人类命运共同体创造积极前景。深刻理解网络空间命运共同体理念的核心要义和构建网络空间命运共同体的现实意义，探索践行网络空间命运共同体理念的路径方向，有助于“推动构建更加公平合理、开放包容、安全稳定、富有生机活力的网络空间，让互联网更好造福世界各国人民”。^[1]

一、网络空间命运共同体理念的核心要义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，积极参与全球治理进程，并提出一系列新理念新政策新主张。着眼于全球网络空间发展的巨大机遇和诸多挑战，习近平总书记提出“构建网络空间命运共同体”的重要理念，为全球网络空间治理提供了思想指导和行动指南。

（一）网络空间命运共同体理念的核心内涵

作为全球治理体系的重要参与者、建设者和贡献者，中国积极参与全球网络空间治理进程，致力于推动构建多边、民主、透明的国际互联网治理体系以及和平、安全、开放、合作的全球网络空间新秩序。自习近平总书记2015年创造性地提出“构建网络空间命运共同体”以来，这一重要理念已经形成一套丰富的思想和理论体系，获得了国际社会的普遍赞誉和积极响应，其核心内涵可归结为以下三点。

其一，秉持“命运共同体”思想。“君子务本，本立而道生”，网络空间命运共同体理念是人类命运共同体理念在网络空间的延伸和发展。习近平在阐释网络空间命运共同体理念的深刻内涵时指出：“网络空间是人类共同的活动空间，网络空间前途命运应由世界各国共同掌握。各国应该加强沟通、

[1] 《习近平向世界互联网大会国际组织成立致贺信》，中国政府网，2022年7月12日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/12/content_5700649.htm。

扩大共识、深化合作，共同构建网络空间命运共同体。”^[1]这一重要论断是对网络空间作为“命运共同体”本质的深刻把握。人类命运共同体理念旨在解答“世界向何处去、人类该怎么办”的时代之问，其核心是将人类社会视为一个命运与共的整体，以人类福祉为根本，旨在建设“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。^[2]网络空间命运共同体理念将全球网络空间视为一个你中有我、我中有你的有机整体，人类在网络空间的机遇与挑战面前休戚与共，任何国家和群体都不能置身事外，也无法独善其身。从这个意义上看，构建网络空间命运共同体是推动构建人类命运共同体的应有之义。

其二，尊重“网络主权平等”原则。习近平提出“尊重网络主权、维护和平安全、促进开放合作、构建良好秩序”的全球互联网发展治理“四项原则”，其中，“尊重网络主权”是首要原则。^[3]“网络主权平等”是基于《联合国宪章》确立的“主权平等”原则，即坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等。中国发布的《网络主权：理论与实践》系列成果文件基于权利与义务相统一的原则，深入阐释了“网络主权平等”的内涵，指出“网络主权是国家主权在网络空间的自然延伸，是一国基于国家主权对本国境内的网络设施、网络主体、网络行为及相关网络数据和信息等所享有的对内最高权和对外独立权”，明确“独立权、平等权、管辖权和防卫权”等具体权利，并提出“各国在享有网络主权所衍生权利的同时，应遵守国际法一般原则和基本规则，切实履行国际法所规定的相关义务”。^[4]中国发布的《携手构建网络空间命运共同体》白皮书进一步指出：“应尊重各国自主选择网络发展道路、治理模式和

[1] 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话（全文）》，新华网，2015年12月16日，http://www.cac.gov.cn/2015-12/16/c_1117481112.htm?from=singlemessage。

[2] 《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2017年10月27日，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

[3] 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话（全文）》。

[4] 《网络主权：理论与实践（3.0版）》，世界互联网大会网站，2021年9月28日，https://cn.wicinternet.org/2021-09/28/content_36222995.htm。

平等参与网络空间国际治理的权利。各国有权根据本国国情，借鉴国际经验，制定有关网络空间的公共政策和法律法规。任何国家都不搞网络霸权，不利用网络干涉他国内政，不从事、纵容或支持危害他国国家安全的网络活动，不侵害他国关键信息基础设施。”^[1] 国际社会就“主权平等”原则适用于网络空间已达成基本共识，联合国信息安全政府专家组（GGE）在2021年通过的《国际安全背景下促进网络空间负责任国家行为》报告中再次予以确认，^[2] 这一原则已经成为构建网络空间命运共同体的国际法理基石。

其三，践行“共商共建共享”的全球治理观。“共商共建共享”原则是习近平倡导的全球治理观核心内涵，其本质是强调不同社会制度、不同意识形态的国家“坚持对话而不对抗、拆墙而不筑墙、融合而不脱钩、包容而不排他，以公平正义为理念引领全球治理体系变革”。^[3] 在全球网络空间治理中践行共商共建共享的全球治理观，重点体现在坚持“多边参与、多方参与”。^[4] “多边参与”是指政府间多边治理模式，在保障各国网络主权的基础上平等协商，凝聚共识，推进务实合作。“多方参与”则指要发挥互联网企业、技术社群、民间机构、公民个人等多元利益攸关方在网络空间治理中的积极作用。网络空间命运共同体理念主张各方“发挥与自身角色相匹配的作用”，“政府应在互联网治理特别是公共政策和安全中发挥关键主导作用，实现共同参与、科学管理、民主决策”。^[5] 共商共建共享的全球治理观源自正确义利观和公

[1] 《携手构建网络空间命运共同体》白皮书，国务院新闻办公室网站，2022年11月7日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1732898/1732898.htm>。

[2] United Nations General Assembly, “Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security,” July 14, 2021, p.17, <https://digitallibrary.un.org/record/3934214#record-files-collapse-header>.

[3] 《习近平在庆祝中国国际贸易促进委员会建会70周年大会暨全球贸易投资促进峰会上发表视频致辞》，中国政府网，2022年5月18日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/18/content_5691047.htm。

[4] 《习近平出席全国网络安全和信息化工作会议并发表重要讲话》，中国政府网，2018年4月21日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/21/content_5284783.htm。

[5] 《网络空间国际合作战略》，外交部网站，2017年3月1日，http://newyork.fmprc.gov.cn/wjtb_673085/zzjg_673183/jks_674633/zclc_674645/qt_674659/201703/t20170301_7669140.shtml。

平正义理念，是世界多极化和国际关系民主化的重要方面，得到国际社会的广泛认可。

网络空间命运共同体理念的三个核心支柱各有侧重，辩证统一，从目标、原则和路径三个方面，擘画了构建网络空间命运共同体的前景。

（二）网络空间命运共同体理念的主要特点

习近平总书记从人类命运共同体的高度出发，顺应信息化的时代潮流，提出构建网络空间命运共同体的重要理念，其中蕴含着人民性与人类性、规律性与能动性、科学性与实践性等特点。

首先，人民性和人类性的辩证统一。人民性是马克思主义最鲜明的品格，致力于实现“人自由而全面的发展”。人民至上是中国共产党作为马克思主义政党区别于其他政党的显著标志，致力于为人民谋幸福，为民族谋复兴，为世界谋大同。“以人民为中心”则是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。习近平总书记秉持“以人民为中心”的发展思想，站在整体性、全局性的高度关注世界人民的前途命运，提出构建网络空间命运共同体理念，致力于“发展好、运用好、治理好互联网，让互联网更好造福人类”。^[1]网络空间命运共同体理念把增进人民福祉作为出发点和落脚点，致力于让世界人民在共享互联网发展成果上拥有更多获得感、幸福感和安全感。

其次，规律性与能动性的辩证统一。习近平指出：“历史发展有其规律，但人在其中不是完全消极被动的。只要把握住历史发展规律和大势，抓住历史变革时机，顺势而为，奋发有为，我们就能够更好前进。”^[2]网络空间命运共同体理念将尊重事物发展的客观规律性与发挥人的主观能动性辩证统一。一方面，习近平总书记深刻把握世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展的趋势规律及其挑战机遇，做出“网络空间关乎人类命运”

[1] 《习近平向第六届世界互联网大会致贺信》，人民网，2019年10月20日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1020/c1024-31409640.html>。

[2] 《习近平：在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，中国政府网，2018年12月18日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/18/content_5350078.htm。

的重大论断。另一方面，习近平总书记思考构建什么样的网络空间、如何构建网络空间等重大课题，提出“推进全球互联网治理体系变革是大势所趋、人心所向”，号召国际社会把握新机遇，应对新挑战，描绘网络空间的“共享共治”共同愿景，将构建网络空间命运共同体作为构建人类命运共同体的重要组成部分。网络空间命运共同体理念尊重历史演进规律，抓住历史变革时机，符合人类共同期盼，具有强大的生命力，将随着时代发展而不断丰富演进。

最后，科学性与实践性的辩证统一。网络空间命运共同体理念基于马克思主义的世界观和方法论，强调求真务实，用科学理论指导实践，用实践检验和丰富理论。中国先后发布《携手构建网络空间命运共同体》概念文件、《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》和《携手构建网络空间命运共同体》白皮书等重要文件，从科学角度，全面阐释构建网络空间命运共同体理念的基本原则、实践路径和治理架构。在网络空间命运共同体理念指引下，中国发布《网络空间国际合作战略》，基于“和平、主权、共治、普惠”四项原则，积极开展网络空间国际合作。^[1]“推动构建网络空间命运共同体”也作为国家政策目标写入“十四五”规划和2035年远景目标纲要。^[2]一系列政策文件和倡议为构建网络空间命运共同体提供了行动指南。实践方面，中国积极参与联合国等多边政府间平台主导下的全球网络空间治理进程，建立了一系列高水平、宽领域、多层次的全球网络空间治理对话机制，如世界互联网大会、中国网络文明大会、数字中国建设峰会、中国国际大数据产业博览会、全球能源互联网发展合作组织、全球工业互联网大会等平台，广泛邀请各国政府、国际组织、工商界、技术社群等利益攸关方深度参与，发布联合声明和共同倡议。2022年，中国倡导的世界互联网大会在连续成功举办八届的基础上，宣布成立世界互联网大会国际组织，充分彰显了中国致力于推动全球网络空

[1] 《网络空间国际合作战略》。

[2] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，中国人大网，2021年3月13日，<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202103/bf13037b5d2d4a398652ed253cea8eb1.shtml>。

间治理改革的务实担当，为全球网络空间治理提供高质量的公共产品。

综上所述，网络空间命运共同体理念深刻阐明了网络空间对人类前途命运的重大意义，为全球网络空间治理的研究和实践提供了理论框架和行动方向，提升了中国在全球网络空间治理中的话语权。

二、网络空间命运共同体理念的现实意义

在世界之变、时代之变、历史之变的背景下，全球网络空间治理面临一系列赤字挑战，网络空间命运共同体理念的提出正当其时，为应对共同挑战、开辟共享机遇、推动构建人类命运共同体提供了思想指导和路径引领。

（一）全球网络空间治理面临严峻挑战

当今世界，全球秩序的和平赤字、发展赤字、安全赤字和治理赤字日益凸显，全球网络空间也面临发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等严峻挑战。

其一，全球网络空间的发展不平衡。由于信息化发展水平差异和世界经济数字化转型加速，国家间、区域间、行业间，以及一国内部的地域、族群、阶层、代际、性别等不同群体之间的网络发展失衡日益凸显。全球维度看，发达国家与发展中国家在网络普及率、网络基础设施水平、数字经济等方面的差距尤其显著，新冠疫情恶化了南北“信息鸿沟”和“数字鸿沟”。据联合国贸发会议《2021 年数字经济报告》，全球仍有近 30 亿人口从未使用过互联网，其中约有 29 亿人口来自非洲等地区的发展中国家，全球数据流动集中于北美与欧洲之间以及北美与亚洲之间的两条路线，而北美控制了“数据的访问、控制和使用”，在网络发展领域拥有更大权力。^[1] 西方互联网巨头掌控全球大量数据、信息等网络资源，在数字经济、数字产业、数字金融等领域占据支配地位，不仅引发“全球南方”的不满，也引发美欧间关于数字

[1] United Nations Conference on Trade and Development, “Digital Economy Report 2021: Cross-Border Data Flows and Development: For Whom the Data Flow,” December 2021, p.xvii, <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2021>.

服务税、数据安全、数据隐私等方面的争端。全球网络空间发展不平衡不仅会加剧全球发展中的不平等，还会深刻重塑国际行为体之间的权力关系，并抑制全球网络空间的充分发展。

其二，全球网络空间的规则不健全。随着信息技术不断迭代、数字经济迅猛发展，监管不到位、规则不健全、机制不完善等固有问题导致信息技术在促进信息跨境流动的同时，其负面效应也加速溢出，网络空间治理的复杂性、敏感性、挑战性与日俱增。近年来，网络空间的传统安全风险与非传统安全风险交织叠加。网络攻击、网络勒索、网络窃密、网络恐怖主义、网络虚假信息等网络安全事件频发，关键基础设施网络和产业链供应链安全受到威胁，与人工智能、数据挖掘、深度伪造、虚拟现实、机器学习等相关的新型威胁不断涌现。对于是否及如何监管网络空间的一系列新问题新挑战，国际社会难以形成共识。各国参与网络空间治理的理念、规则、方法等参差不齐，并呈现出碎片化的“意大利面碗效应”。^[1] 例如，美国凭借其网络信息技术的先发优势，主张“自由放任”的治理模式。欧盟提出“技术主权”“数字主权”概念，并颁布《一般数据保护条例》（GDPR）等法律法规强化数据保护。发展中国家则普遍主张“网络主权”，旨在维护网络空间的国家主权、安全和发展利益。正如约瑟夫·奈所指出的那样，全球网络空间的规范和制度呈现出“松散耦合”的形态，缺乏统一性和执行力。^[2] 鉴于全球缺乏统一的网络空间治理规则和标准，各国常常陷入网络司法管辖权冲突，亦容易滋生恶性竞争并导致垄断，抑制了网络空间的共同发展。

其三，全球网络空间的秩序不合理。全球网络空间治理赤字导致“赢者通吃”的霸权主义和强权政治横行，广大发展中国家的代表性和话语权明显不足，全球网络空间的“民主赤字”日益凸显。霸权国不仅不愿提供“全球公益”

[1] 中国信息通信研究院：《全球数字经贸规则年度观察报告（2022年）》，2022年7月，第30页，<http://www.caict.ac.cn/english/research/whitepapers/202208/P020220819523522724675.pdf>。

[2] Joseph S Nye Jr., “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities,” May 20, 2014, <https://www.cigionline.org/publications/regime-complex-managing-global-cyber-activities/>。

(public goods), 反而输出“全球公害”(public bads), 加剧全球网络空间治理进程的“公地悲剧”。“棱镜门”等一系列事件表明, 美国凭借强大的技术霸权和网络霸权, 先发制人地在全球实施大规模网络监控、网络间谍和网络攻击活动, 推动信息技术封锁和“脱钩断链”, 推行“数字殖民主义”, 以攫取经济、政治、意识形态影响力。^[1]美国还频繁将全球治理“工具化”和“武器化”, 从制定“清洁网络计划”到发布“互联网未来宣言”, 不断拉拢“志同道合”的盟友伙伴, 拼凑互联网阵营, 试图在信息技术、关键供应链、数字贸易等方面主导规则和标准。此类“伪多边主义”在网络空间煽动意识形态对立和集团对抗, 推高信息壁垒和数字壁垒, 加剧全球网络空间的分裂, 甚至有掀起“网络冷战”的风险。网络技术也成为地缘政治武器, 2022年乌克兰危机爆发以来, 网络空间成为冲突各方博弈的重要战场, “激进黑客”“星链”卫星等非国家行为体的“网络参战”进一步加剧局势的不确定性。网络空间的军事化极易造成网络武器泄露和扩散, 引发网络空间军备竞赛, 导致冲突螺旋升级, 有推高“战争迷雾”的失控风险, 破坏网络空间和平稳定。

(二) 网络空间命运共同体的积极意义

网络空间命运共同体理念从思想高度、实践厚度和人文温度出发, 为国际社会共同解决全球网络空间治理的赤字挑战提供遵循。

一是为应对共同挑战凝聚共识。全球性问题需要全球性的解决方案。网络空间命运共同体理念倡导“命运与共”的思想, 呼吁国际社会共同应对网络空间的诸多挑战, 摒弃“零和博弈”的窠臼, 指出这种以牺牲他国的网络安全和发展来满足自身对“绝对安全”“绝对利益”的追求只会侵蚀其他国家的网络主权、安全和发展利益, 恶化全球网络空间的信任赤字, 破坏全球网络空间的和平发展。信息技术革命日新月异, 互联网和数字经济高速发展的同时, 也对国际社会构成安全挑战。2022年世界经济论坛《全球风险报告》

[1] 迈克尔·奎特、顾海燕:《数字殖民主义:美帝国与全球南方的新帝国主义》,《国外理论动态》2022年第3期,第112-122页。

将“数字依赖性和网络脆弱性”列为全球重大风险之一。^[1] 网络空间命运共同体理念正是寻求国际社会在网络空间的利益最大公约数，要求在追求各自利益时兼顾他人合理关切，克服集体行动困境，实现共同安全和发展，为充斥冲突对抗的全球网络空间注入信心和力量。

二是为推动务实合作指明路径。网络空间命运共同体理念坚持“网络主权平等”原则，主张“共商共建共享”全球治理观，以平等协商、求同存异的实践原则，为促进全球普惠包容发展提供了路径。习近平指出：“各国应该推进互联网领域开放合作，丰富开放内涵，提高开放水平，搭建更多沟通合作平台，创造更多利益契合点、合作增长点、共赢新亮点，推动彼此在网络空间优势互补、共同发展，让更多国家和人民搭乘信息时代的快车、共享互联网发展成果。”^[2] 中国发起《全球数据安全倡议》和《共建数字命运共同体倡议》，为制定数据安全全球规则提供了蓝本。中国大力拓展网络伙伴关系，建立“中欧数字高层对话机制”“中俄网络媒体论坛”，打造“中日韩数据港”“中国—东盟信息港”，发起“中非携手构建网络空间命运共同体倡议”“中阿数据安全合作倡议”“中拉数字技术合作论坛”等。这些实践性举措为构建网络空间命运共同体提供了蓝本，获得国际社会尤其是发展中国家的普遍认同和广泛响应。

三是为维护公平正义擘画蓝图。全球网络空间发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等问题削弱了国际社会的公平正义。发展中国家尤其面临两难局面，由于在网络空间博弈中缺乏话语权，需要通过保持互联网开放以赶上全球数字经济转型时代的浪潮，而对全球互联网的依赖又加深其网络安全脆弱性。中国始终代表国际社会特别是广大发展中国家的根本利益，推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。网络空间命运共同体理念提供了以尊重网络主权平等原则为基础的全球网络空间治理新主张，更加平衡

[1] World Economic Forum, “The Global Risks Report 2022,” pp.45-56, https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf.

[2] 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话（全文）》。

地反映大多数国家意愿和利益，有助于维护广大发展中国家的利益，保障发展中国家的网络发展空间，提升发展中国家在全球治理中的代表权，超越了网络霸权主义旧模式，开辟了网络空间命运共同体新范式。

三、网络空间命运共同体构建的路径探索

行胜于言，以行践言。面对全球网络空间的诸多挑战，网络空间命运共同体理念提出了发展共同推进、安全共同维护、治理共同参与、成果共同分享的实践路径，把全球网络空间建设成为造福全人类的发展、安全、责任和利益共同体。

（一）发展共同推进，构建网络空间发展共同体

习近平总书记强调，网信事业代表着新的生产力和新的发展方向。把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，就要充分发挥网信技术的驱动作用，可在网络空间落实“全球发展倡议”，助力实现网络空间发展共同体。

深化网络赋能，促进高质量发展。习近平在“全球发展倡议”中强调“抓住新一轮科技革命和产业变革的历史性机遇，加速科技成果向现实生产力转化，打造开放、公平、公正、非歧视的科技发展环境，挖掘疫后经济增长新动能，携手实现跨越发展”。^[1] 信息时代下，数据已成为关键生产要素，数字经济也成为世界经济增长的新动能。根据《全球数字经济白皮书（2022年）》数据，2021年全球47个国家数字经济增加值规模达到38.1万亿美元，同比增长15.6%，占GDP比重为45.0%。^[2] 弥合全球网络空间的发展赤字，就要抓住网络和数字赋能经济发展。须推进数字产业化和产业数字化，释放大数据、人工智能、物联网、区块链等新兴技术的巨大潜力，强化全球产业链供应链，

[1] 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》，中国政府网，2021年9月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638596.htm?lsRedirectHit=20560931。

[2] 《中国信通院院长余晓晖解读〈全球数字经济白皮书（2022年）〉》，搜狐网，2022年8月1日，https://m.sohu.com/a/572772289_121124361/。

为全球经济复苏提供重要引擎。

弥合数字鸿沟，推动均衡性发展。新冠疫情和地缘政治博弈对全球化进程造成冲击，全球经济和产业数字化的分化风险上升。应积极推动全球信息基础设施加快普及，推动落实联合国宽带可持续发展委员会提出的“2025年降低宽带成本目标”。^[1]应打破发达国家的技术垄断和网络壁垒，加大对发展中国家和欠发达地区的信息技术援助，发挥各国和各地区在网络和数字领域的比较优势，促进国际信息技术和数字经济税收等方面的合作，增强全球数字经济的包容普惠。还应结合发展中国家的国情和需要，提升民众的网络能力和数字素养，加强防范个人数据、网络隐私、商业秘密等方面的风险，使各国民众更好地共享数字时代红利。

坚持统筹协调，实现可持续发展。坚持以人民为中心，统筹兼顾安全与发展、自由与秩序、效率与公平、民生与环保等关乎人类福祉的重要方面，促进网络空间的有序发展，助力全球可持续发展。加强数字公共卫生基础设施的建设，助力构建“人类卫生健康共同体”。加强信息产业与绿色产业的深度融合，助力构建“人与自然生命共同体”。推进“全球发展倡议之友小组”，在全球减贫、粮食安全、性别平等、防灾减灾等领域充分发挥互联网的乘数效应，加快落实联合国2030年可持续发展议程，助力构建“全球发展命运共同体”。

（二）安全共同维护，构建网络空间安全共同体

习近平总书记提出“树立正确的网络安全观”，强调网络安全是整体的而不是割裂的、是动态的而不是静态的、是开放的而不是封闭的、是相对的而不是绝对的、是共同的而不是孤立的。网络空间的安全须由国际社会共同维护，可在网络空间落实“全球安全倡议”，推动共建网络空间安全共同体。

强化网络安全保障，防范化解重大风险。习近平指出：“从世界范围看，网络安全威胁和风险日益突出，并日益向政治、经济、文化、社会、生态、

[1] 联合国宽带可持续发展委员会（Broadband Commission for Sustainable Development）提出，到2025年，要将入门级宽带服务的成本降至人均每月国民总收入的2%以下。

国防等领域传导渗透。”^[1] 网络空间已经成为继“陆海空天”之后的国家安全“第五疆域”。各国尤其是发展中国家应加强关键基础设施建设，堵住网络安全漏洞，树立网络安全意识，增强应对网络攻击的韧性。国际社会应共同反对网络监听、网络窃密、黑客攻击等恶意网络活动，缔结网络空间国际反恐公约，健全打击网络犯罪司法协助机制，有效应对日益多元的网络安全威胁。加强全球新兴技术治理，探讨制定规则规范，确保新兴技术的负责任研发和使用，遏制信息技术滥用。

摒弃网络空间对抗，和平解决网络争端。“天下兼相爱则治，交相恶则乱”。各国要尊重维护网络空间主权和网络空间平等的发展权、参与权、治理权，在追求本国利益时兼顾他国合理关切，反对网络空间对抗。须遵守联合国“不使用或威胁使用武力、和平解决争端”的原则，落实《联合国网络空间负责任国家行为框架和规范》等现有国际规则，在网络空间秉持“安全不可分割”原则，反对利用信息技术实施敌对行动和侵略行径，防止网络军备竞赛。须建立网络危机管理和争端解决机制，防范网络空间冲突失控。

反对网络空间霸权，塑造网络空间秩序。习近平强调：“我们应该尊重各国人民自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策、平等参与国际网络空间治理的权利。”^[2] 面对霸权主义、单边主义和“伪多边主义”的逆流，须遵守《联合国宪章》宗旨与原则，尤其是各国网络主权平等原则，反对以大欺小、恃强凌弱、肆意干涉别国内政，也须摒弃网络空间的“泛安全化”行为，抵制滥用单边制裁和“长臂管辖”，揭露所谓“以规则为基础的国际秩序”论调是以网络自由之名、行网络霸权之实。

（三）治理共同参与，构建网络空间责任共同体

习近平指出：“21世纪的多边主义要守正出新、面向未来，既要坚持多边主义的核心价值和基本原则，也要立足世界格局变化，着眼应对全球性挑

[1] 《习近平：在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》，中国政府网，2016年4月19日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/25/content_5067705.htm。

[2] 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话（全文）》。

战需要，在广泛协商、凝聚共识基础上改革和完善全球治理体系。”^[1] 治理共同参与，就要求践行“真正的多边主义”，实现公平正义、责任共担，推动形成多边、民主、透明的国际互联网治理体系，助力实现网络空间责任共同体。

发挥联合国的主渠道作用，推进网络空间治理规范化。全球网络空间治理亟待建章立制，须维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，推动研究制定更加平衡地反映各方利益关切的网络空间国际规则、规范和制度。支持联合国秘书长技术事务特使，以及联合国信息安全开放式工作组和政府专家组进程，协力共推包容公正的《全球数字契约》。避免联合国网络空间治理平台成为清谈馆，充分保障发展中国家的网络正当权益，促进南南合作与南北对话。

支持多边机制的建设性作用，推进网络空间治理民主化。可基于开放、合作、不针对第三方的模式，探索功能性和区域性的多边网络空间治理机制建设，作为联合国体系的有益补充。例如，二十国集团发起“数字经济发展与合作倡议”，亚太经合组织发布“互联网和数字经济路线图”，金砖国家提出“制造业数字化转型合作倡议”，上海合作组织着力打击“利用互联网等渠道传播恐怖主义、分裂主义和极端主义思想”，新加坡、智利、新西兰签署《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），中国同东盟共同推动“数字经济合作伙伴行动计划（2021—2025）”等。在这一进程中，要反对多边平台成为阵营对抗的角力场，充分释放网络空间在促进国际关系民主化方面的积极影响，警惕人为制造互联网分裂和碎片化风险的危害。

汇聚互联网产业和社群的参与性力量，推动网络空间治理主体多元化。网络空间打破了传统社会治理中国家行为体与非国家行为体的界限，应广泛

[1] 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》，商务部网站，2021年1月25日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/1/202101/20210103034347.shtml>。

邀请多元利益攸关方深度参与制定网络空间国际规则和标准，集思广益，通力合作，推动全球治理体系朝着更加公平、公正、包容、有效的方向发展。鼓励互联网产业、技术社群、智库、网民等积极参与联合国“信息社会世界峰会”（WSIS）和“互联网治理论坛”（IGF）等多边机制的交流和磋商，支持科技创新，鼓励社会责任，加强行业自律，培育网络空间的向善力量。

（四）成果共同分享，构建网络空间利益共同体

构建网络空间命运共同体，关键在于冲破零和博弈的思维桎梏，加强互利共赢的成果分享，塑造合作共赢的互信共识，助力实现网络空间利益共同体。

推进互利互惠，实现网络空间合作共赢。习近平提出：“中国愿同世界各国一道，携手走出一条数字资源共建共享、数字经济活力迸发、数字治理精准高效、数字文化繁荣发展、数字安全保障有力、数字合作互利共赢的全球数字发展道路，加快构建网络空间命运共同体，为世界和平发展和人类文明进步贡献智慧和力量。”^[1] 面向数字经济发展前景和共同挑战，各国可在数字治理方面聚力协调合作，可遵循先易后难、求同存异、循序渐进的路径，寻求并扩大利益契合点。

推进互联互通，促进网络空间利益交融。由于历史、文化、制度、发展水平等方面的差异，各国在网络空间的网络基础设施水平、规则标准、治理理念等方面存在较大差异。须大力推进各国在网络空间的互联互通，加强网络基础设施的“硬联通”，提升规则标准的“软联通”，推进全球网络空间的平衡充分发展。须大力推动“数字丝绸之路”倡议，通过政策沟通、设施联通、贸易畅通、民心相通，促进共建国的共同发展，发挥网络空间国际合作的示范效应。

加强互学互鉴，增进网络空间互信共识。习近平强调：“信任是国际关系中最好的黏合剂。”^[2] 应倡导各国平等对话，摒弃意识形态偏见，在网络

[1] 《习近平向2022年世界互联网大会乌镇峰会致贺信》，中国政府网，2022年11月9日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/09/content_5725580.htm。

[2] 《习近平在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话（全文）》，中国政府网，2019年3月26日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/26/content_5377046.htm。

空间治理中弘扬“和平、发展、公平、正义、民主、自由”的全人类共同价值，秉持求同存异、聚同化异的精神，跨越文化隔阂，汇聚不同国家、不同民族、不同社会以及不同政治制度的优秀价值。^[1]以文明互鉴打破“文明冲突”，将全球网络空间打造为增进互信、凝聚共识的纽带。

四、 结语

当今世界正经历百年未有之大变局，国际秩序面临多重危机，和平、发展、安全、治理赤字加重，全球治理体系亟待深刻变革。作为全球发展的新动能、大国博弈的新阵地和全球治理的新课题，全球网络空间的发展不平衡、规则不完善、秩序不合理日益凸显。如何汇聚互联网的向上向善力量，破解全球网络空间治理赤字，是横亘在全人类面前的一道课题。习近平总书记秉持天下胸怀，站在人类前途命运的战略高度，顺应时代潮流，审时度势，主动谋势，倡导共同构建网络空间命运共同体，为全球网络空间治理树立思想旗帜，擘画宏伟蓝图，注入坚定信心。展望未来，面对变乱交织的世界，中国从求和平、谋发展、促合作、图共赢的愿望出发，将加力践行网络空间命运共同体，携手国际社会凝聚理念共识，加强对话交流，深化务实合作，积极助力全球网络空间治理体系改革和建设，把全球网络空间建设成造福全人类的发展、安全、责任和利益共同体，推动网络空间国际秩序朝着更加公正合理的方向发展，为共同构建人类命运共同体作出积极贡献。

【完稿日期：2023-3-9】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 徐步：《全人类共同价值的理论内涵及实践路径》，《现代国际关系》2022年第7期，第1-3页。

探索中美战略博弈的边界^{*}

□ 吴心伯

〔提 要〕随着拜登政府执政进入第二年，中美战略博弈更加激烈。拜登政府处理对华关系思路更明确，行动更聚焦，手段更凶狠。中国保持战略定力，顽强应对美方的遏制打压，坚定反击美方的各种挑衅，加强对美国对华政策的引导与塑造。双边关系总体上消极互动态势突出，对抗性和不确定性上升。在此背景下，迫切的任务是确定中美战略博弈的边界：在何种程度上“脱钩”，以及在多大程度上对抗。明确这个边界将为管理日趋棘手的中美关系提供有益的框架，赋予具体问题的处理以分寸感，并增加整体关系的可预测性。对中美博弈边界的探索主要有两条路径：一是通过对事件与危机的处理总结经验，二是通过政策和战略对话获得启示。这一过程将极大地考验双方的政治魄力、远见与智慧。

〔关键词〕中美关系、战略博弈、美国对华政策

〔作者简介〕吴心伯，复旦大学美国研究中心教授、主任

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0042-16

2022年以来的中美关系，摩擦不断、持续紧张，并因台湾问题而爆发严重危机。与执政第一年相比，拜登政府在执政第二年里处理对华关系思路更

* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“中国崛起背景下的中美战略互动研究”（项目批准号：17JJDGJW002）的研究成果。

明确，行动更聚焦，手段更凶狠。中国保持战略定力，顽强应对美方的遏制打压，坚定反击美方的各种挑衅，加强对美国对华政策的引导与塑造。双边关系总体上消极互动态势突出，对抗性和不确定性上升，战略博弈的边界尚不清晰。与此同时，在中美各自战略和双边关系的基本格局难以发生重大变化的情况下，两国都有意加强对双边关系的管理，增加接触与对话，提升可预测性，避免严重冲突，并寻求在一定程度上开展务实合作。2022年11月习近平主席与拜登总统的首次线下会晤取得了积极成果，落实两国元首达成的共识成为2023年双方互动的核心课题，其中探索中美战略博弈的边界将是新的一年中美双方重要的共同任务。

一、动荡与冲突的中美关系

拜登政府执政第一年的外交政策重点是重振盟友关系，对华政策尚处于构想、探索和形成过程中。2022年，随着《美国国家安全战略》报告、《美国印太战略》报告的发布，以及国务卿布林肯发表对华政策演讲、商务部长雷蒙多就美国对华经贸关系发表演讲，^[1]拜登政府对华政策脉络更加明晰，政策行为风格更鲜明。中方在2021年与拜登政府打交道的基础上，形成了更加明确的对美政策思路，对美博弈更加坚定有力。此外，第三方因素也更加直接地作用于中美关系。总体来看，2022年的中美关系呈现出以下主要特点。

（一）美国强化对华遏制打压

拜登政府对华基本判断是，中国对美国构成“最重要的地缘政治挑战”，

[1] The White House, “National Security Strategy,” November 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>; The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>; Anthony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>; Gina M. Raimondo, “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge,” November 30, 2022, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china>.

中国是美国唯一既有意图，也越来越具备经济、外交、军事和技术力量来重塑国际秩序的竞争对手，未来十年的中美博弈将是决定性的。^[1]基于这一认知，拜登政府以战略竞争的名义对华实施外交围堵、经济施压、技术封锁、军事威慑等措施，其中最突出的是推进美国“印太战略”和在半导体领域的对华“脱钩断供”。

拜登政府认为印太地区是中美战略竞争的首要之地，因此积极实施以中国为主要目标的“印太战略”。2022年2月，拜登政府发布了《美国印太战略》报告，提出了美国“印太战略”的目标和行动方案。^[2]5月，拜登在东京宣布启动“印太经济框架”，企图借此将印太地区国家纳入美国的经济轨道，抵消中国在印太地区经贸领域日益增强的影响力，削弱中国推动的“一带一路”倡议的效果。美日印澳四国安全合作不断推进，其中美日澳三国聚焦台海的军事合作显著增强。外交上，拜登政府加大了拉拢东南亚和南太平洋岛国的力度，将美国—东盟关系从“战略伙伴关系”升级为“全面战略伙伴关系”，联手日本、英国、澳大利亚和新西兰打造“蓝色太平洋伙伴关系”，并召开首届“美国—太平洋岛国”峰会，发布首个“太平洋岛国伙伴关系战略”等。

美国强化对华遏制打压的另一抓手是在科技领域。拜登政府认为，维持对华科技优势是美国在对华战略竞争中保持经济和军事优势的关键。白宫国家安全委员会顾问沙利文称，未来十年至关重要的科技包括与计算相关的技术（如微电子、量子信息系统、人工智能）、生物技术与生物制造、新能源技术等。^[3]2022年美国对华科技打压的重点是半导体领域。10月7日，美国商务部工业与安全局正式宣布对华芯片出口管制新规定，全面限制超级计算、

[1] “National Security Strategy,” November 2022, p.8, p.11, p.14.

[2] “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022.

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

人工智能、量子计算芯片对华出口，这是迄今为止美国对华半导体产业最全面、最严厉的遏制政策。11月25日，美国联邦通信委员会以威胁“国家安全”为由，全面禁止华为等五家中企在美销售新的设备。12月中旬，美国又扩大对中国芯片产业的打击范围，将中国存储器芯片制造商长江存储等36家科技公司列入贸易黑名单。除了这些出口管制和市场封锁措施外，拜登政府还指示美国外国投资委员会进一步加强对外资的安全审查力度，防止美国对华投资导致相关技术外流。此外，美国还竭力向日本、荷兰等国施压，要其配合美国对华半导体产业的打压，日、荷两国也不得不对美国的压力做出让步。美国也在推动组建包括美国、日本、韩国和中国台湾在内的“芯片四方同盟”，以实现高端芯片产业链对华“脱钩”。值得注意的是，拜登政府对华科技封锁与打压越来越受到安全因素的驱动，这使得中美“技术冷战”的氛围越来越浓厚。

（二）中美在台湾问题上的对抗加剧

拜登政府从中美地缘政治竞争和科技竞争的角度看待美国在台湾问题上的重大利益，中国则坚定反对外部势力干涉和“台独”分裂活动，积极谋求把握两岸关系的主导权和主动权，中美在台湾问题上的交锋愈来愈激烈。在执政的第一年，拜登政府即谋求提升在台海的对华威慑。^[1]乌克兰危机爆发后，美国加大了介入台湾问题的力度，一是提升对台支持，二是强化对华威慑。华盛顿通过向台北派出高层级代表团传递安抚信号，同台湾开展“战略对话”讨论美台军事合作，向台湾出售更多的武器装备，为“台军”提供训练支持，密切美台经济联系，与台湾开展“21世纪贸易倡议”谈判，推动台湾芯片制造企业台积电赴美建厂，等等。此外，美国积极加强在西太平洋的军事部署和存在，拉拢盟友介入台湾问题，谋求提升台湾的“国际空间”，力推台湾问题的国际化。作为美国亲台势力大本营的美国国会在台湾问题上也动作不断。数十名美国参众议员联袂访台以显示对台湾的支持。其中众议院议长佩洛西在2022年8月初窜访台湾，是25年来美国访台最高级别官员，中方为

[1] 吴心伯：《塑造中美战略竞争的新常态》，《国际问题研究》2022年第2期，第39页。

反击美方这一严重挑衅行为，对佩洛西及其直系亲属实施制裁，对美采取八项反制措施，在台海举行大规模军事演习。美国参议院外交委员会通过“2022年台湾政策法案”，要取消美台官方交往限制，将“台北经济文化代表处”更名为“台湾代表处”，赋予台湾“主要非北约盟友”身份，在未来四年内向台湾提供45亿美元的安全援助等，这一法案等同于正式恢复美台官方关系和《美台共同防御条约》，颠覆美国“一个中国”政策框架，掏空中美建交的政治基础。虽然在中方强烈反对下该法案最终未能被参众两院通过，但国会在12月通过的《2023财年国防授权法案》要求美国国务院在未来五年向台湾提供总额100亿美元的军事援助和20亿美元的军事融资直接贷款，并呼吁邀请台湾参加2024年的环太平洋军演。在行政、立法部门的联手推动下，美国对台政策的挑衅性和冒险性大幅上升。中方则加大反制力度，大幅增加中国人民解放军舰机在台海的活动，并加强对台湾海峡的管控。^[1]中美在台湾问题上的对抗呈加剧之势。

（三）美国利用乌克兰危机加大对华压力

2022年2月爆发的乌克兰危机是冷战结束后在欧洲大陆发生的最大规模军事冲突，它不仅关系到北约东扩和欧洲安全结构的前景，也关系到世界战略格局的走向。面对乌克兰危机，拜登政府既要全力以赴对付俄罗斯，又要继续推进以中国为主要战略对手的既定战略，试图利用乌克兰危机服务于对华政策目标。俄罗斯对乌克兰发起“特别军事行动”后，美国首先是要求中国站在美国一边谴责俄罗斯，支持对俄实施国际制裁，在未能得逞后，华盛顿污称中方事先知晓俄罗斯对乌克兰采取“特别军事行动”的计划，指责中方在2022年2月普京访华期间与俄方达成的一系列合作协议是在为俄罗斯提供支持。在美国及其盟友不断强化对俄制裁后，美国施压中国不得帮助俄罗斯

[1] 中国外交部发言人汪文斌在2022年6月13日的记者会上表示，“中国对台湾海峡享有主权、主权利和管辖权，同时也尊重其他国家在相关海域的合法权利。”“此外，国际海洋法上根本没有‘国际水域’一说。有关国家声称台湾海峡是‘国际水域’，意在为其操弄涉台问题、威胁中国主权安全制造借口。中方对此坚决反对。”《2022年6月13日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2022年6月13日，http://switzerlandemb.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/202206/t20220613_10702387.shtml。

斯规避制裁，不得向俄提供军事支持。与此同时，美国通过宣扬“中俄轴心”挑战“自由国际秩序”的歪曲叙事，贬损中国的国际形象，离间其欧洲盟友与中国的关系，推动北约更多地关注所谓“来自中国的挑战”，呼应美国的“印太战略”。2022年6月举行的北约马德里峰会首次邀请日本、韩国等亚太国家领导人参会，并出台了新的战略概念文件，该文件首次提及中国，强调中国对北约的价值观、利益和安全构成了挑战，并对中国国防建设、经济政策、技术发展等领域横加指责。显而易见，在乌克兰危机的背景下，华盛顿竭力推动北约效力于美国对华战略博弈。此外，乌克兰危机也在一定程度上牵制了美国“印太战略”的实施，使其不得不把更多的精力和资源投向欧洲。

（四）中美沟通与交往的增加

拜登执政第一年，外交重点在于修复与盟友的关系，在对华关系上，为显示其对华强硬姿态和摒弃接触政策的决心，对中国采取冷淡态度，中美沟通交往有限。执政第二年，拜登政府越来越意识到加强对华沟通交往的重要性。在美方的邀请下，习近平主席与拜登总统两次通话、一次会晤。2022年11月，中美两国元首在出席巴厘岛20国集团峰会期间举行了拜登执政以来的首次线下会晤，双方就中美关系中的战略性问题以及重大全球和地区问题深入交换了看法。这次会晤有助于改善双边关系气氛，推动两国开展外交、经贸领域的高层对话，开展在一些具体领域的务实合作。^[1]其他高层互动包括：中央外办主任杨洁篪与美国总统国家安全事务顾问沙利文会晤两次、通话一次，国务委员兼外交部长王毅与美国国务卿布林肯会晤两次、通话五次，国防部长魏凤和与美国国防部长奥斯汀通话一次、会晤两次，中央军委委员、军委联合参谋部参谋长李作成与美军参联会主席米莱通话一次，央行行长易纲与美国财政部长耶伦、商务部长王文涛与美国贸易代表戴琪各举行了一次会晤。与2021年相比，2022年中美外交团队的沟通交往显著增加，两国经贸团队和军方高层也首次实现了线下会晤。根据中美元首巴厘岛会晤达成的共识，

[1] 《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》，外交部网站，2022年11月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202211/t20221114_10974651.shtml。

布林肯将在2023年访华，这是拜登政府执政两年后首次派国务卿访华。^[1]

二、拜登政府多维度推进对华战略

继2021年提出以竞争为主、兼顾必要的对抗与可能的合作这一对华政策方针之后，拜登政府在2022年进一步推出了包括“投资、协同、竞争”三部分内容的对华战略，其要旨就是在国内增强实力、与盟友和伙伴加强合作、对华强化竞争。^[2]拜登政府基于这一思路实施对华战略，虽有收获，更有挫折。

在国内层面，拜登政府对华战略推进较为顺畅。一是美国民主、共和两党在对华问题上形成了高度的政治共识，行政当局与国会亦同频共振。二是拜登政府强化美国实力的一些举措也取得进展。旨在重振美国半导体产业的《芯片与科学法案》以及支持电动汽车、关键矿物、清洁能源及发电设施生产和投资的《通胀削减法案》先后落地。于2021年11月生效的《基础设施投资和就业法案》在实施的第一年里，已投入1850亿美元资金，启动了6900个项目，其中包括2800个桥梁修复和更换项目。^[3]三是拜登政府继续为长期对华战略竞争提供制度支持。美国国务院成立“中国事务协调办公室”，在人员配备、层级和资源上都大大超过之前处理对华事务的“中国和蒙古事务处”，以更好地为美国对华政策和战略的实施提供人员、工具、资源保障。美国国务院还设立了“关键与新兴技术特使办公室”，以协助制定和协调关键和新兴技术外交政策，并与美国的盟友开展合作，该特使办公室无疑是美国开展对华“技术冷战”的重要工具。美国国家安全局也设立专注对华情报

[1] 布林肯原定于2023年2月5日至6日访华，后因发生中国气象飞艇因不可抗力误入美国空域事件，美方以“气氛不合适”为由推迟布林肯访华。

[2] Anthony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China.”

[3] The White House, “FACT SHEET: One Year into Implementation of Bipartisan Infrastructure Law, Biden-Harris Administration Celebrates Major Progress in Building a Better America,” November 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/15/fact-sheet-one-year-into-implementation-of-bipartisan-infrastructure-law-biden-%e2%81%a0harris-administration-celebrates-major-progress-in-building-a-better-america/>.

活动的“中国战略中心”及“中国事务小组”，加强对华情报工作。2023年1月，共和党控制的新一届众议院决定设立“美中战略竞争特别委员会”，针对中国经济、技术和安全发展及其与美国的竞争情况提交政策建议，以应对所谓中国对美国构成的“多方面威胁”。

在与盟友和合作伙伴的合作层面，拜登政府竭力打造三大遏华联盟。一是经济联盟，包括七国集团成员、“印太经济框架”参加国以及中国台湾地区，目的是要阻碍中国的技术发展，减少对华投资，限制中国海外投资，在重要产业链上“去中国化”。2022年以来，美国联合盟友和伙伴对中国的技术封锁大幅收紧，这突出表现在半导体芯片领域；对中国境外投资的限制不断加大，同时也在积极酝酿限制美国企业对华高技术投资；在重要产业链“去中国化”方面正在加紧布局。例如，美印双方于2023年1月宣布正式启动“关键和新兴科技倡议”，将重点推进在半导体、量子科技、国防制造、航空航天等高新科技领域的合作，此举是为了将某些关键零部件的制造业务从中国转移到印度。二是外交联盟，成员包括美国的盟友和重要伙伴，目的是要抑制中国的国际影响力，阻止中国通过国际机制促进自身的国家利益。外交联盟的核心是“新八国集团”（七国集团加澳大利亚）。七国集团的议程越来越聚焦中国，“新八国集团”加强在对华问题上的协调，在涉疆、涉港、台湾等问题上竭力对华施压，同时联手对抗中国的“一带一路”倡议，在国际机制中共同牵制中国。三是安全联盟，成员包括美国在亚太地区的盟友与合作伙伴以及北约，目的是在台海、南海和东海加强对华军事威慑。安全联盟的核心是美日澳三边合作，三国积极加强政策协调和联合军事行动，以打造在台湾问题上对华威慑的“三国轴心”。北约也加大了对亚太的关注，一些北约成员企图干预台海、南海事务。

在中美双边层面，拜登政府主要着眼于获取对华竞争优势，争取中方在美方关切问题上的合作，以及管控风险。为了在经济和地缘政治竞争中胜过中国，美国对华科技打压的冲动加剧，实施前所未有的对华科技打压措施，继续维持特朗普执政时期对华加征关税，不断提升在西太平洋对华军事威慑

水平。为了争取中方在美方关切的一系列问题上——如应对气候变化、公共卫生、粮食安全、乌克兰危机、朝鲜半岛问题、宏观经济协调等——的合作，美方加大了与中方的接触力度。在中美元首巴厘岛会晤中，双方同意在公共卫生、农业和粮食安全等领域开展合作。在不断加强对华遏制打压的同时，美方又表示要管控分歧，避免和防止由于误解误判或激烈竞争演变成对抗甚至冲突。^[1]中美两军高层在会晤和通话中也都强调要管控风险危机，并就海空安全问题交换了意见。^[2]双方还同意安排中美两军战区领导通话、举行中美国防部工作会晤以及中美海上军事安全磋商机制会议。但是由于佩洛西窜访台湾严重冲击中美关系，导致这些两军交流活动未能实现。

拜登政府对华战略与政策在实践中面临一系列问题。其一，美国视中国为最严峻的地缘政治挑战 and 最主要的竞争对手，以竞争的名义实施对华遏制打压政策，但中国又是世界经济的重要组成部分，对美国经济的稳定与发展至关重要，美国在处理气候变化、公共卫生等跨国挑战方面也离不开与中国的合作。如何处理这二者之间的张力是美国对华战略与政策的最大挑战。其二，美国基于经济和安全考虑，对华实施贸易保护、科技封锁、投资限制、产业链“脱钩”等措施，在打击中国的同时，也使其自身付出巨大代价，引起美国工商界和科技界的不满与反对。^[3]其三，美国在经贸、科技、外交、军事等领域全方位实施对华遏制打压，不断强化对华军事威慑，推升两国和两军间的敌

[1] 《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》。

[2] 《魏凤和同美国国防部长通电话》，中国政府网，2022年4月20日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/20/content_5686326.htm；《李作成与美军参联会主席米莱视频通话》，国防部网站，2022年7月8日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-07/08/content_4915002.htm。

[3] 例如，美国史带投资集团董事长、美中关系全国委员会副主席莫里斯·格林伯格于2022年7月在《华尔街日报》发表评论文章呼吁重建美中关系。他在文章中指出，美中经贸联系给两国带来巨大经济利益，美中事态恶化已经破坏世界上最重要的双边关系，尽可能改善美中关系比以往任何时候都更符合美国的国家利益。格林伯格宣布成立一个由美国资深商业和政策人士组成的小组，推动美中关系改善。该小组的创始成员包括美中贸易全国委员会会长克雷格·艾伦、前美国商会主席兼首席执行官托马斯·多诺霍、泛大西洋投资集团董事长兼首席执行官威廉·福特、威达信总裁兼首席执行官丹·格雷泽等。Maurice R. Greenberg, "We Want to Rebuild U.S. Relations with China," *The Wall Street Journal*, July 6, 2022, https://www.wsj.com/articles/we-want-to-rebuild-us-china-relations-trade-business-economic-growth-antony-blinken-foreign-policy-11657141306?mod=article_inline。

意与对抗，同时美方又表示“不寻求冲突或新的冷战”，要管控风险和危机，^[1]这在现实中是不可能的任务。实际上，美国对华战略正在导致中美之间的“冷战”气氛越来越浓、政治互信越来越低、对抗的风险越来越大。其四，由于美国国内在对华问题上的政治气氛极端消极、非理性，两党竞相打中国牌，国会在涉华问题上表现得空前活跃而强硬，加之拜登政府处理国内政治的能力较弱，严重制约了其所声称的“负责任地管理竞争”的努力。例如，2022年7月28日中美元首通话并就双边关系发展达成一些重要共识，然而三天之后，佩洛西就窜访台湾，给中美关系带来严重冲击。其五，拜登政府为阻挠中国力量的增长，积极拉拢盟友和其他国家随美国起舞，然而美国通过贸易战、科技战等方式打压中国，破坏了国际经贸规则，严重扰乱了全球产业链与供应链稳定；其“印太战略”过分依赖安全手段，加剧地区紧张局势；美国经贸政策中的保护主义倾向越来越突出，侵蚀着许多国家包括其盟友的经济利益。这些因素都影响了其他国家配合美国对华战略的意愿。

三、中国稳健开展对美博弈

2022年，中国对美博弈延续了上一年的风格，一是坚决斗争，二是积极引导美国对华政策，三是善于调动第三方因素。

过去的一年中，美国不断在台湾问题上挑战中国利益，中方坚决对美开展外交斗争。在佩洛西窜访台湾后，中方出台一系列重大反制措施。一是对佩洛西及其直系亲属实施制裁。二是对美采取八项反制措施：取消安排中美两军战区领导通话；取消中美国防部工作会晤；取消中美海上军事安全磋商机制会议；暂停中美非法移民遣返合作；暂停中美刑事司法协助合作；暂停中美打击跨国犯罪合作；暂停中美禁毒合作；暂停中美气候变化商谈。^[2]这

[1] Anthony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China.”

[2] 《外交部宣布针对佩洛西窜台反制措施》，外交部网站，2022年8月5日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202208/t20220805_10735604.shtm。

些反制措施使拜登政府对华外交严重受挫。三是在台海举行大规模军事演习。从8月4日到10日，解放军东部战区在台湾岛周围六个区域组织海空实弹演习，这是1996年以来我军最大规模的对台军演，突破了所谓“海峡中线”、台湾“领海”和“领空”等概念。军演展示了中国捍卫国家主权和领土完整的坚强意志和强大实力，打击了岛内“台独”分裂势力，对美国在台湾问题上的挑衅和冒险行为发出了严重警告。

中方在网络安全问题上也对美开展了有力斗争。美国长期以来在网络安全问题上不断指责中国，而中方由于技术能力的限制，难以发现美国对华的网络监视和窃密行为。2022年3月，中国网络安全企业360公司发布报告称，美国国家安全局（NSA）为达到情报收集目的，在全球发起大规模网络攻击，而中国是其重点攻击目标之一。360公司还首次对外界完全披露美国国家安全局针对中国境内目标所使用的代表性网络武器——量子攻击平台的技术特点，同时证明美国的网络攻击属于无差别攻击，连美国的盟友、伙伴都在美国的严密监控之列。9月，中国国家计算机病毒应急处理中心和360公司发布美国国家安全局下属部门对中国西北工业大学实施网络攻击的调查报告。报告显示，美方先后使用41种专用网络攻击武器装备，对西北工业大学发起攻击上千次，窃取了一批核心技术数据。美方还长期对中国的手机用户进行无差别语音监听，非法窃取手机用户的短信内容，并对其进行无线定位。中方强烈谴责美方严重危害中国国家安全和公民个人信息安全的行径，要求美方作出解释并立即停止不法行为。外交部美大司司长杨涛就美国对西北工业大学实施网络攻击窃密的行为向美国驻华使馆提出严正交涉，强调“美方行径严重侵犯中国有关机构的技术秘密，严重危害中国关键基础设施、机构和信息安全，必须立即停止”。^[1] 中国在网络安全领域的对美斗争，不仅

[1] 《2022年3月24日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2022年3月24日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202203/t20220324_10655050.shtml；《2022年9月5日外交部发言人毛宁主持例行记者会》，外交部网站，2022年9月5日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202209/t20220905_10762291.shtml；《外交部美大司司长杨涛就美国对我高校实施网络攻击窃密向美方提出严正交涉》，外交部网站，2022年9月11日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202209/t20220911_10765059.shtml。

向世界揭露了美国在网络空间的种种不法行为，也有利于改变中美在这一领域的博弈态势。

对美斗争也越来越多地在多边机制中展开。一是在国际经贸领域。2022年12月14日，在世界贸易组织举行的美国贸易政策审查会议上，中国代表李成钢对美国的一系列政策和做法提出批评，称美国是“多边贸易体制的破坏者”“单边主义霸凌行径实施者”“产业政策双重标准操纵者”“全球产业链供应链扰乱者”。^[1]在这次会议上，来自欧盟、加拿大、土耳其、俄罗斯等国家和地区的代表也对美国提出了批评。2023年1月27日，在世贸组织争端解决机构的会议上，李成钢再次谴责美国是“单边主义霸凌行径实施者、多边贸易体制的破坏者和全球产业链供应链扰乱者”。^[2]此外，针对美国在2022年10月实施的对华半导体出口管制措施，中国在世贸组织对美提起诉讼。二是在国际安全领域。2022年9月，国际原子能机构第66届大会审议美英澳三国核潜艇合作问题，美英澳强行推动在有关决议中写入修正案，意图为三国核潜艇合作谋求“合法化”。中方据理力争，打掉了三国的修正案，并在机构预算决议中成功写入“机构预算的使用需符合《国际原子能机构规约》所有相关条款，重申这些条款有效性和完整性”的修正案，获协商一致通过。美英澳旨在为三国核潜艇合作谋求“合法化”的企图未能得逞。^[3]在多边机制中的对美斗争，展现了中国作为国际机制和规则维护者的形象，更凸显了美国对国际秩序的破坏与侵蚀，削弱了美国的国际道义地位。

在坚决斗争的同时，中方也积极引导美国对华政策。习近平主席在与拜登总统的每次通话和会晤中，都围绕中方关切的问题同对方坦诚、深入地沟通。在2022年3月18日的视频通话中，习主席强调美方要落实两国元首达

[1] 《李成钢大使在世贸组织对美国第十五次贸易政策审议会议上的发言》，商务部网站，2022年12月14日，<http://wto.mofcom.gov.cn/article/hyfy/202212/20221203373784.shtml>。

[2] 青木、倪浩、任重：《美向世贸组织施压，中方对贸易霸凌说不，中美代表日内瓦激烈交锋》，环球网，2023年1月29日，<https://world.huanqiu.com/article/4BTdib9yZGr>。

[3] 《三国行径合法化企图无法得逞，机构政府间审议进程不可阻挡》，中国常驻维也纳联合国和其他国际组织代表团网站，2022年10月1日，http://vienna.china-mission.gov.cn/dbthd/202210/t20221001_10776268.htm。

成的共识，要兑现拜登关于对华关系的积极表态。在7月28日的通话中，习主席重点阐述了中方在台湾问题上的原则立场，要求美方言行一致，恪守一个中国原则，履行中美三个联合公报。在11月14日的会晤中，习主席系统阐述了台湾问题的由来以及中方原则立场，强调台湾问题是中国核心利益中的核心，是中美关系政治基础中的基础，是中美关系第一条不可逾越的红线，要求美方将拜登关于“不支持‘台独’、无意将台湾作为谋求对华竞争优势或遏制中国的工具”的承诺落到实处。^[1]除了元首外交外，中方也通过其他高层交往引导美国对华政策走向。例如，在两军高层交往中，中方重点强调台湾问题的敏感性。^[2]在7月9日王毅与布林肯的会晤中，中方向美方提出四份清单：要求美方纠正错误对华政策和言行的清单、中方关切的重点个案清单、中方重点关切的涉华法案清单、中美八个领域合作清单，^[3]既敦促美方解决中方的重要关切，又引导两国关系朝着增加合作的方向发展。在为两国元首首次线下会晤的筹备工作中，中方积极推动确立中美关系指导原则，并主张双方应坚持相互尊重、和平共处、合作共赢。中方强调，“有了原则，才有方向，有了方向，才能妥处分歧、拓展合作”。^[4]

面对中方引导两国关系健康稳定发展的努力，美方的反应虚多实少。虽然2021年9月成立的中美联合工作组在解决双边关系具体问题上取得了一些进展，但美方在对华关系上总体缺乏积极和建设性的姿态。拜登政府似乎满

[1] 《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》；《习近平同美国总统拜登视频通话》，外交部网站，2022年3月18日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202203/t20220319_10653187.shtml；《习近平同美国总统拜登通电话》，外交部网站，2022年7月29日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202207/t20220729_10729582.shtml。

[2] 《魏凤和同美国国防部长通电话》；《李作成与美军参联会主席米莱视频通话》；《魏凤和与美国国防部长奥斯汀举行会谈》，中国政府网，2022年6月10日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-06/10/content_5695178.htm；《魏凤和与美国国防部长会谈》，中国政府网，2022年11月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/22/content_5728253.htm。

[3] 《王毅同美国国务卿布林肯举行会晤》，外交部网站，2022年7月9日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202207/t20220709_10717967.shtml。

[4] 《王毅就中美元首会晤向媒体介绍情况并答问》，外交部网站，2022年11月15日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202211/t20221115_10975081.shtml。

足于以空洞的承诺和表态来应付中国。例如，在2022年3月18日中美元首通话中，拜登重申美国不寻求同中国打“新冷战”，不寻求改变中国体制，不寻求通过强化同盟关系反对中国，不支持“台独”，无意同中国发生冲突。^[1]在11月14日的巴厘岛会晤中，拜登除了重申上述承诺外，还表示美方无意寻求同中国“脱钩”，无意阻挠中国经济发展，无意围堵中国。^[2]然而，结合美国对华政策的实际，可以看出拜登的表态纯属口是心非。由于美国国内存在着强大而活跃的对华强硬势力，而拜登政府在对华问题上应对国内政治挑战的能力较弱，因此美方缺乏意愿和能力与中方相向而行，无法以实际行动推进双边关系的改善。

2022年，中国在对美博弈中继续调动第三方因素。尽管发生了乌克兰危机，中俄关系仍然保持了平稳发展的态势，两国高层交往密切，两军合作继续推进，两国经贸关系创新高。在中方的努力下，中欧关系在波动中趋稳向好。德国总理朔尔茨在中共二十大后访华，传递了德国在经济上不与中国“脱钩”、在政治上与中国保持接触的重要信号。欧盟理事会主席米歇尔在中国之行中，表达了要深化欧中各领域互利合作的意愿。2022年12月习近平主席对沙特的访问提升了两国在各领域的合作水平。2022年澳大利亚工党政府执政后，中澳关系出现改善契机，经过双方共同努力，两国关系有望重回正轨。2023年2月伊朗总统莱希的中国之行推动落实中伊全面合作计划，深化中伊全面战略伙伴关系。在美国实施全面对华打压政策的大背景下，中方积极调动第三方因素，有利于维护国际战略格局的稳定，拓展中国对外政治、经济、安全合作空间，提升中国的国际影响力，有效抵制美国的战略压力。

四、探索中美战略博弈的边界

从特朗普政府到拜登政府，美国以中国为主要战略竞争对手、以遏制打

[1] 《习近平同美国总统拜登视频通话》。

[2] 《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》。

压为对华政策主旨的战略设计在理念上不断强化，在实践中不断深化。针对美国对华战略的重大变化，中国也不断调整对美战略，中美战略博弈愈加激烈。在此背景下，中美两国相互认知越来越负面，针对对方的叙事越来越消极，行为上的对抗倾向越来越突出，走向恶性循环的趋势更加明显。不仅如此，中美战略竞争和对抗越来越受到国际和国内结构性因素的驱动。在国际层面，中美力量对比变化、两国利益分歧和冲突在进一步发展；在国内层面，两国国内政治演变强化了负面的相互认知和对抗性行为偏好。在结构性因素刺激下越来越紧张的中美关系还产生了明显的外溢效应，愈来愈多的国家感受到中美关系变化的压力，在立场选择和利益权衡上面临更大的挑战。

在强化对华战略竞争的思维指导下，美国不断限制在经济、科技、人文交流等领域的对华关系，不断加剧在外交、军事领域与中国的对抗。在仅仅数年里，中美两国几十年形成的总体双赢的互动模式转化为双输模式，彼此都没有从近年来不断恶化的双边关系中获益，而且还在继续为此付出代价。美国持续推动“脱钩”与对抗，对华施加经济、政治与安全压力，中国坚定而顽强地抵御来自美国的压力，中美关系正面临着巨大的不确定性和走向严重冲突的风险。由于趋势性和结构性因素的作用，期待在可预见的将来显著改善中美关系是不现实的，真正迫切的任务是确定中美战略博弈的边界：在何种程度上“脱钩”，以及在多大程度上对抗。明确这个边界将为管理日趋棘手的中美关系提供有益的框架：它赋予具体问题的处理以分寸感，并增加整体关系的可预测性。

对中美博弈边界的探索主要有两条路径：一是通过对事件与危机的处理总结经验，二是通过政策和战略对话获得启示。2022年佩洛西窜访台湾所引起的美中关系与台海局势的紧张，表明在处理双边关系中的重大问题上不能突破底线的重要性。2023年2月美方对中国气象飞艇因不可抗力误入美国空域反应过度，给双边关系造成不必要的负面冲击，凸显了在处理意外与偶发事件时保持冷静、在国内压力下行为克制的重要性。此外，评估美国对华贸易战以及技术“脱钩”、封锁的成本与效用，也有助于美方正确认识其在对

华经贸领域采取单边强制性手段的限度。而持续和高质量的政策与战略对话有助于两国就如何处理这一极端重要而异常复杂的双边关系形成原则共识。这一对话应基于以下基本认知：两国在经贸和人文领域不可能完全“脱钩”；中美战略竞争将是长期的，一方不可能完胜另外一方；两国在众多领域有合作与协调的必要；防止发生重大冲突符合双方的利益；其他国家主要基于自身利益的考虑处理与中美两国的关系，选边站不是多数国家的政策偏好。对话达成的共识将使双方更好地处理两国关系中的竞争与合作、交往与限制、对抗与妥协等。政策与战略对话可以通过多种渠道举行：政府层面的对话问题意识更强，更有实质性；1.5 轨或 2 轨对话能带来更大的灵活性；专家学者之间的对话有研究和学理支撑，有助于透过现象看本质。^[1] 鉴于中美关系的复杂性，两国之间常态化地开展多渠道、多层次的政策与战略沟通是非常必要的。

五、结语

动荡与冲突是当前中美关系的主要特征，是这一关系经历重大结构转型所带来的震荡效应。两国关系告别了以合作共赢为基调的模式，随着战略博弈的激化，它带有越来越多的“冷战”特征，然而又不可能是“冷战”的简单重演。时代条件和两国关系的现实状况决定了中美之间将会形成一种新的更加复杂的关系模式。这种新的关系模式不会自动生成，它需要双方不断地思考和探索，作出共同努力，而这一过程将极大地考验双方的政治魄力、远见与智慧。就当下来说，认识到这一探索的必要性与紧迫性，尽快开启这一进程，至关重要。

【完稿日期：2023-3-8】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 2022 年 11 月在美国纽约举行的中美前政府官员和工商界人士对话，是拜登执政以来中美之间一次重要的政策沟通，有助于增进相互理解。参见《中国人民外交学会代表团访问美国》，中国人民外交学会网站，2022 年 11 月 22 日，<http://www.cpifa.org/article/2337>。

美国对华经贸政策与 中美经贸关系新趋势

□ 宋国友

〔提 要〕在国际形势变乱交织的背景下，中美经贸关系发展更为复杂。美国谋求在对华战略竞争中塑造对华经贸关系，政策制定的经济逻辑有所弱化，非经济因素的塑造作用日益上升。通过提供高额产业补贴、继续征收高关税、强化高科技打压、构建遏华经济盟友体系等措施，美国谋求增加对华竞争优势。作为回应，中国推动降低对美依赖水平，对美国对华经济制裁进行反制裁，积极构建对己友好的经贸合作关系，取得积极效果。从双边贸易、金融、投资以及宏观经济政策协调等指标考察，中美经贸关系总体上仍在发展，但也出现下滑脱钩的趋势。当前中美经贸关系既面临美对华高关税后续发展、“脱钩断链”效果评估、经贸合作动力衰减等重大问题，也受到乌克兰危机的冲击。面对美国对华经贸政策的不确定性，中国要始终聚焦国内高质量增长，提升和强化经济逻辑在美国对华经贸政策制定中的作用，牢牢掌握中美经贸关系变化的主动权和塑造力。

〔关键词〕中美经贸关系、美国对华经贸政策、中美关系

〔作者简介〕宋国友，复旦大学美国研究中心教授、副主任

〔中图分类号〕F125.571.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0058-15

中美经贸关系是全球最重要的国家间双边经贸关系。拜登政府执政后，对华经贸政策出现新发展，经济因素的作用有所弱化，非经济因素的影响持

续凸显，中美经贸关系的发展逻辑面临调整。分析美国对华经贸政策内容，识别中美经贸关系的发展趋势，研判中美经贸关系中的重大问题，对于更好开展对美外交、制定有效应对策略、维护国家经济安全以及构建新发展格局具有重要意义。

一、美国对华经贸政策特点

经历特朗普和拜登两任政府，美国对华经贸政策已基本成型，可概括为“四高”，即以高额补贴的产业政策为基础，以对华征收高关税为前提，以对华高科技打压为核心，以高质量盟友协调为重点。“四高”政策糅合了两任政府的对华经济策略，服务于美国对华竞争，总体上获得国内战略界支持，成为当下美国对华经济政策的主线。^[1]

一是以高额补贴的产业政策为基础。在对华经济竞争中，美国大力推行其曾反对的产业政策，积极实施现代产业战略。在 2023 年度国情咨文中，拜登明确表示为了同中国竞争，美国要加大投资使自身更为强大，重点投资于美国的创新，投资于着眼未来的行业，投资于中国意图主导的行业。^[2]事实上，此前拜登政府就推行过产业政策。2021 年通过的《美国救助计划》（American Rescue Plan）和《两党基础设施法案》（Bipartisan Infrastructure Law）包含了大量公共补贴的产业政策内容。2022 年通过的《芯片与科学法案》（CHIPS and Science Act）和《通胀削减法案》（Inflation Reduction Act）更是为美国所认定的关键产业提供了巨额补贴。《芯片与科学法案》通过在五年内提供总额高达 760 亿美元的补贴，旨在鼓励半导体企业在美国投资，扩大美国国内芯片生产，扼制中国芯片产业升级发展。该法案还通过设

[1] Ro Khanna, “The New Industrial Age: America Should Once Again Become a Manufacturing Superpower,” *Foreign Affairs*, January/February 2023, pp.141-154.

[2] The White House, “President Biden’s State of the Union Address,” February 7, 2023, <https://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2023/>.

置护栏和贸易倡议，强化对华竞争，明确规定接受美国政府补贴的公司 10 年内禁止在中国扩大或升级先进芯片产能。^[1] 这属于典型的定向产业补贴，公开歧视和排除中国，迫使相关企业在中国和美国之间作出选择。《通胀削减法案》计划提供 3690 亿美元用于投资补贴清洁能源与气候变化产业，为购买电动车的美国消费者提供税收抵免，借此提升美国国内电池和电动汽车供应链和制造能力，减少从中国进口电池和电动车。^[2] 该法案打击中国的要害在于，为了获得税收抵免，消费者所购买的车辆最终组装必须在美国本土或在与美国签署自由贸易协定的国家进行，且电池中至少有 40% 的金属原料和矿物要在美国或与美国签署自由贸易协定的国家开采、提炼。

二是以对华征收高关税为前提。拜登政府把特朗普政府制定的高关税作为对华经贸关系开展的前提条件，不愿主动放弃这一手段。在 2021 和 2022 年国内严重通货膨胀的背景下，拜登政府内部曾数次讨论是否降低中国输美产品关税以减轻通胀压力，但最终仍维持了对华高关税政策。美国贸易代表戴琪作为主张继续征收高关税的官员，强调要从战略高度看待高关税的重要性，而不能仅仅将其作为解决通胀的手段。^[3] 美国国家安全顾问沙利文也持类似立场。由于内部意见分歧，拜登政府搁置了借减免对华关税缓解国内通胀压力的方案，只是排除了对部分中国产品的惩罚性关税。拜登政府延续特朗普政府对华高关税，还有借中美“第一阶段经贸协议”继续对华施压的考虑。美方主张中国未完全履行该协议，在后续对华经贸磋商中，可以此为抓手，继续施加谈判压力。此外，拜登政府的对华经贸政策具有高度的国内政治效应，大幅减免甚至取消对华高关税将会引发制造业等相关利益集团剧烈反弹，不利于其国内政治议程。

[1] US Congress, “H.R.4346: Chips and Science Act,” August 9, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346/text>.

[2] US Congress, “H.R.5376: Inflation Reduction Act of 2022,” August 16, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

[3] David Lawder, “USTR Tai Says Fighting Inflation More Complex than Cutting China Tariffs,” Reuters, June 7, 2022, <https://www.reuters.com/markets/us/ustr-tai-says-fighting-inflation-more-complicated-than-cutting-china-tariffs-2022-06-06/>.

三是以对华高科技打压为核心。在对华技术限制领域，美国明确了对华从保持相对竞争优势到保持绝对领先优势的理念转变，采取一系列措施打压中国高科技发展。^[1] 出口管制是美国限制中国技术进步的核心政策。为提升对华出口管制效果，美国商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security，简称 BIS）持续推出新政策，扩大管制名单，收紧对华技术限制。一些新内容包括：（1）增加对中国半导体产业发展的技术管制条目。在 2022 年 8 月的修订中，BIS 把氧化镓、金刚石、特定的计算机辅助软件以及压力增益燃烧技术列入管制目录。（2）突破原有以物项为对象的管控模式。在 2022 年 10 月的修订中，BIS 直接限制“美国人”从事支持中国集成电路开发和半导体制造的活动。“美国人”定义宽泛，任何美国公民、持有美国绿卡的外国人、位于美国的外国人以及在美国设立公司的法人都在管控范围。（3）在 2023 年 1 月的修订中，BIS 宣布对中国澳门实施与中国内地和香港相同的管制政策。美国紧锣密鼓地推出新的对华技术管制措施，意图加大对中国半导体和人工智能等技术的控制，增加对华竞争的技术优势。

四是以高质量盟友协调为重点。美国通过所谓“民主对抗威权”的叙事包装，渲染中国对国际经济体系和全球供应链的“威胁”，刻意突出价值观作用，加快推行“友岸外包”（friend-shoring），借此协调盟友打造针对中国的“盟友经济圈”，不惜撕裂全球正常的生产和贸易体系。在印太地区，美国加快构建印太经济框架。在 2022 年 5 月拜登政府宣布启动“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity）后，美国及其他成员国进行了多轮线上或线下部长级会晤，推进贸易、供应链、清洁经济和公平经济四大支柱谈判。在跨大西洋方向，美国继续借助美欧贸易和技术委员

[1] 美国国家安全顾问沙利文称，当前的战略环境已经改变，考虑到先进逻辑和存储芯片等基础技术的性质与特点，美国必须放弃之前与竞争对手保持“相对优势”的做法，转而寻求尽可能保持“领先优势”。参见 The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

会(Trade and Technology Council, 简称TTC)推动双边协调。2022年美欧TTC举行了两次会晤,讨论劳工权利、供应链韧性、新兴技术、半导体产业链、反对“经济胁迫”以及所谓中国“非市场经济政策与实践”等议题。半导体产业链是拜登打造对华技术同盟体系的重点。为强化对华半导体技术控制,美国积极推动与韩国、日本和中国台湾地区组成所谓“芯片四方联盟”(Chip 4)的构想,谋求在瓦森纳协定(Wassenaar Arrangement)下不断收紧对华多边半导体出口管制协议。此外,美国还对荷兰和日本不断施加压力,胁迫两国同意牺牲本国经济利益,限制对华出口先进制程芯片制造技术和设备。

二、中国对美经贸政策的回应

进入新发展阶段,中国加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,希望以平等尊重为前提,保持中美经贸关系稳定,同美方开展合作。^[1]对美方基于其对华战略制定的竞争性、限制性经贸政策,中方进行了有针对性的反击。在此过程中,中国努力把握自身利益和世界经济利益的平衡,积极维护全球产业链供应链稳定。

一是推动降低对美依赖水平,制衡美国单方面不顾后果地滥用其在双边相互依赖中的权力。中美经济相互依赖是全球化的产物。中美本可以在这个双赢结构中各取所需,共同发展,但美国把相互依赖关系权力化和武器化,借助其在中美经贸关系中的市场优势和科技优势,干扰和压制中国发展。为防止美国利用相互依赖关系攻击中国,让中国陷入被动,中国不断提升发展的自主性和安全性,减少对美依赖。为此,中国进一步推动出口市场多元化,提升产业链供应链韧性和安全水平,加快科技自主创新,增强抵御经济风险的综合能力。在降低对美市场依赖方面,美国在中国对外贸易中的比重近几年稳中有降。2022年,美国在中国对外货物总出口中的比重为16.2%,与拜

[1] 王毅:《中美新时代正确相处之道》,《国际问题研究》2022年第6期,第7页。

登就任总统前的 2020 年相比下降了 1.2 个百分点，与特朗普就任总统前的 2016 年相比下降了 2.2 个百分点。^[1] 在减少对美科技依赖、推动科技自立自强方面，2022 年中国研发经费投入达 30870 亿元，首次突破 3 万亿元大关，比上年增长 10.4%；中国的研发经费投入强度（即研发经费与 GDP 之比）达到 2.55%，比上年提高 0.12 个百分点，继续缩小与美国差距。^[2]

二是反对美国的经济胁迫，对美国对华经济制裁进行反制裁。美国对华制裁属单边行为，缺乏合法性和正当性，中国坚决反制。在具体政策实践中，中国进一步完善出口管制和反经济制裁措施，提升对美反制裁的力度和震慑力。在出口管制方面，2022 年 4 月，商务部为实施《出口管制法》，公布《两用物项出口管制条例》征求意见稿，完善出口管制执法协调机制。2022 年底，商务部发布《中国禁止出口限制出口技术目录》修订草案，新列入光伏硅片制备技术、激光雷达系统等中国具有相对优势的技术，限制其出口。^[3] 在反制美国单边制裁方面，中国有两大突破：一是 2022 年底，针对美国以所谓“西藏人权”问题为借口对中方官员进行非法制裁的行为，中国首次以外交部令形式作出反制裁决定，对美方相关人员采取反制措施，依据《中华人民共和国反外国制裁法》的第四、五、六条规定列出反制裁措施的内容、生效日期，并以附件形式列出反制裁清单。^[4] 二是 2023 年 2 月，中国依据《对外贸易法》《国家安全法》等有关法律，根据《不可靠实体清单规定》第二条等规定，将美国洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单并对其处以罚款。^[5] 中国依据反制裁相关法律采取的具体措施，使中国对美反制

[1] 《商务数据中心：货物贸易》，商务部网站，<http://data.mofcom.gov.cn/hwmy/imexyear.shtml>。

[2] 《2022 年我国研发经费投入突破 3 万亿元》，《人民日报》2023 年 1 月 23 日，第 1 版。

[3] 《关于〈中国禁止出口限制出口技术目录〉修订 公开征求意见的通知》，商务部网站，2022 年 12 月 30 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zqyj/zqjy/202212/20221203376695.shtml>。

[4] 《中方决定对余茂春、托德·斯坦恩采取反制裁措施》，《人民日报》2022 年 12 月 24 日，第 2 版。

[5] 《我国将洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单》，《新华每日电讯》2023 年 2 月 17 日，第 2 版。

裁更加规范化、常态化，也更具威慑力和操作性。

三是破解美国组建的对华经贸盟友封锁圈，积极构建对己友好的经贸合作关系，维护国际经济合作格局稳定。中国坚持经济全球化正确方向，推进双边、区域和多边合作，促进国际宏观经济政策协调，共同营造有利于发展的国际环境。^[1] 首先，保持中欧双边关系总体稳定，推动中欧经贸合作跃上新台阶。2022年，欧盟27国对华贸易额为8563亿欧元，同比增长22.8%。中国为欧盟第二大贸易伙伴、第一大进口来源地、第三大出口市场，占比分别为15.4%、20.8%和9.0%。^[2] 同年，中国对欧盟出口同比增长8.6%，远高于对美出口1.2%的增幅。^[3] 中国还支持欧盟反对美国《通胀削减法案》的立场，谴责该法案为典型的贸易保护主义做法，涉嫌违反世贸组织的非歧视等原则。其次，在亚太地区积极参与和引领区域经济一体化，提供更多公共产品，深入推动“一带一路”建设，提升与包括美国盟友在内广大地区国家的经贸合作水平。2022年1月正式生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）进一步密切了中国与区域内其他成员国的机制化经贸联系。中国继续积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）。最后，推进高水平对外开放，依托本国超大规模市场优势，继续扩大市场准入，降低外商准入门槛，压缩外资负面清单，全面优化营商环境，有针对性地做好外资企业服务工作。^[4] 中国坚持用自身对多边主义的追求、经济发展的增量和全球发展倡议的愿景，调动美国盟友的战略独立性和自主性。在中国积极作为下，不少美国盟友强调合作，反对拜登政府肆意

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第5版。

[2] 《2022年欧中贸易增长22.8%》，商务部网站，2023年2月17日，<http://eu.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tzwl/202302/20230203391446.shtml>。

[3] 《2022年12月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，海关总署网站，2023年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4807727/index.html>。

[4] 习近平：《当前经济工作的几个重大问题》，《求是》2023年第4期，第7-8页。

对华搞经济封锁和对抗，损害全球价值链和供应链，成为平衡中美经贸关系的重要力量。

三、中美经贸关系发展新趋势

市场力量在当前中美经贸关系中仍然发挥重要作用，有力推动其向前发展。但在美国服务于对华战略竞争的限制性经贸政策下，国家安全等干扰因素明显增多，中美经贸关系持续稳定发展的动力不足，部分指标已呈见顶下滑趋势。

在双边贸易方面，根据中国海关总署统计，2022 年中美两国货物贸易总额为 7594 亿美元，其中中国对美出口 5818 亿美元，自美进口 1776 亿美元。^[1] 根据美方统计，两国货物贸易总额为 6906 亿美元，美国对华出口 1538 亿美元，自华进口 5368 亿美元。^[2] 无论中方还是美方的数据都显示，中美货物贸易额创下历史新高，但从占两国相应指标总额的比重看，中美在彼此对外贸易中的重要性却在相对降低。从中国对外贸易相关指标看，2022 年中美货物贸易额、对美出口额和自美进口额的比重分别为 12.0%、16.2% 和 6.5%，均低于上一年度比值。美国数据变化大致类似，2022 年中美货物贸易额、对华出口额和自华进口额占美国相应指标总额的比重分别为 12.9%、7.4% 和 16.4%，也均低于上一年度。因此，中美双边贸易额虽仍在攀升，但从占各自外贸总量的比重看，已出现缓慢下降趋势。

在金融方面，中国持有美国国债金额大幅下降，从 2021 年底的 10403 亿美元降至 2022 年底的 8671 亿美元，降幅为 1732 亿美元。^[3] 从历史维度

[1] 《2022 年 12 月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，海关总署网站，2023 年 1 月 18 日。

[2] US Bureau of Economic Analysis, "U.S. International Trade in Goods and Services, December and Annual 2022," February 7, 2023, <https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-december-and-annual-2022>.

[3] US Department of the Treasury, "Major Foreign Holders of Treasury Securities," February 15, 2023, <https://ticdata.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>.

看，2022年中国持有美债变动情况有三点值得特别关注。一是2022年的降幅是中国加入世界贸易组织以来最大的降幅之一，仅次于2016年的降幅。二是2022年末中国持有美国国债金额，是自2010年稳定超过1万亿美元以来，首次跌至万亿美元以内。不仅如此，2022年中国持有美债的规模直接冲破9000亿至10000亿美元区间，快速回落至8000亿至9000亿美元区间。三是2022年中国持有美债占外国政府持有美债的比重为11.9%，是2004年以来最低。需要注意的是，中国持有美债大幅减少，并非中国外汇储备减少导致。2022年中国外汇储备规模仍稳定保持在3.2万亿美元左右。

中国企业赴美上市融资急剧减少。据统计，2022年全年共有12家中企赴美上市，募集资金4.03亿美元，同比分别下降71%和97%。导致中企赴美融资急剧下降的重要原因是美国证监会执行国会通过的《外国企业问责法》及其实施细则，要求在美国上市的外国企业遵守美国公众公司会计监督委员会（Public Company Accounting Oversight Board, 简称PCAOB）的审计标准，否则将予以强迫退市。虽然2022年8月中国财政部、证监会与PCAOB经过磋商达成了审计监管合作协议，^[1]后者因此获得了检查和调查中国在美上市企业的全部权限，进而消除了中国企业的退市风险，但《外国企业问责法》仍给在美上市中企带来巨大变数，产生重大不确定性，大大降低了中国企业在美上市的热情。美国资本市场对中国企业的吸引力大幅下降，中国国有企业已全部退出美国股市。

中美双边直接投资严重受限，双向流量缓慢下降，近几年持续低位徘徊，存量投资也大致维持之前水平，未有显著增长。虽然2022年中国利用美国外资的规模出现同比增长，但份额下降到1.6%，而2017年的份额是1.9%。与此同时，美国对华投资政策更加严厉。一方面，美国继续收紧外国对美投资审查。2022年9月，拜登发布总统行政令，扩展了外国投资审查委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, 简称

[1] 《中国证监会、财政部与美国监管机构签署审计监管合作协议》，国新办网站，2023年8月26日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/jjxwfyf/wz/Document/1729346/1729346.htm>。

CFIUS) 在审查国家安全风险交易时考虑的现有因素清单, 并明确要求 CFIUS 评估其审查的交易时必须对新增国家安全因素做出界定,^[1] 这是 CFIUS 自 1975 年成立以来的首次。白宫发布的关于该行政令的事实清单专门提到来自“竞争对手或敌对国家”的外国投资者带来的风险, 并列出了未来将加强审查的领域, 包括半导体、人工智能、生物技术、量子计算和先进清洁能源等技术领域, 针对中国意图明显。^[2] 另一方面, 美国还计划进一步限制本国公司对美国科技企业直接投资。在之前禁止投资与“中国国防或监控技术部门”有关联实体的行政令基础上, 拜登政府还试图进一步限制美国企业对中国投资, 要求对美国在中国等“竞争对手国家”的投资进行审查, 以避免所谓美国资本和技术“资助”中国发展。美国对中国高科技企业投资, 或将是重点审查对象。

中美双边经贸沟通尚未恢复到正常水平, 宏观经济政策相向性弱化。中美商贸联委会等曾有的重要磋商机制在特朗普上台后未能继续, 在拜登就任总统后也没有恢复。中美两国经贸团队其他交流也大幅减少。2022 年末, 得益于中美两国元首巴厘岛会晤, 双方经贸团队交流大幅增加。中国政府副总理、人民银行行长、商务部长等官员在不同场合和美方相应高级官员进行了面对面会晤。但 2023 年伊始, 受到“无人飞艇事件”冲击, 中美经贸团队沟通再次遭遇困难。此外, 双方宏观经济政策差异显著, 如在货币政策方面, 中国 2022 年多次降低利率, 而美国则多次大幅提高利率, 政策背离度增加。

[1] The White House, “Executive Order on Ensuring Robust Consideration of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states>.

[2] The White House, “FACT SHEET: President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states>.

四、当前中美经贸关系的重大问题

在国际形势日趋复杂的背景下，传统因素和突发事件交织，经济因素和非经济因素共塑，导致中美经贸关系存在若干重大问题，对两国经贸关系乃至世界经济产生影响。

第一，美国对华征收高关税的持续问题。特朗普政府以本国“301 条款”为理由发起的对华高关税已实施逾 5 年，至今未有明确的结束迹象，这不仅深刻影响了中美关系，而且产生了更为广泛的消极后果。首先，5 年多的美国对华高关税并未实现美国所宣称的预期目标，即大幅改善美国对华贸易逆差。与高关税实施前的 2017 年相比，2022 年美国对华贸易逆差反而有所扩大。美方数据显示，2017 年美国对华货物贸易逆差为 3743 亿美元，2022 年扩大到 3829 亿美元。如果排除中国根据双方第一阶段经贸协议自美额外增加的进口，美国对华货物贸易逆差将会更大。美国制造业也并未因为对华保持高关税而大幅回流，2022 年美国制造业占其 GDP 比重仍低于 11%，尚未回到 2018 年 11% 以上的水平。中国制造业也未因此出现大规模外流的情况。中国第二产业占 GDP 比重从 2020 年的 37.8% 上升到 2022 年的 39.9%。^[1] 其次，美国持续对华高关税造成了双输局面。美国消费者付出巨大代价，中国出口也面临额外成本。数据显示，截至 2023 年 1 月，美国已对中国商品征收了价值超过 1688 亿美元的关税，其中包括特朗普时期的约 770 亿美元和拜登执政以来的 830 亿美元。^[2] 这些关税主要由美国消费者和中国生产商一起承担。再次，其他经济体遭遇美国对华高关税冲击。例如，东亚作为全球生产链中心，不得不为美国对华高关税及中美经济对抗付出更多代价，面临潜在的生产链和价值链分裂。最后，全球经济遭受重大损害，不但原先中美经贸分工所带来

[1] 国家统计局：《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》，中国政府网，2023 年 2 月 28 日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm。

[2] US Customs and Border Protections, “Trade Statistics,” February 9, 2023, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade>.

的自由化福利效应急剧缩减，而且需要应对中美高关税所导致的脱钩风险。根据国际货币基金组织（IMF）数据，中美若分裂为对立的阵营，世界经济将萎缩 1.5%，损失超过 1.4 万亿美元。^[1] 如此大规模、高昂和异常的关税若长期存在，将是中美经贸关系发展的重大变量，也是全球经济发展的消极因素。

第二，美国在乌克兰危机中使用极端经贸政策的问题。乌克兰危机作为冷战结束以来最大的地缘政治事件，不仅在短期内给中美经贸关系带来扰动，更为重要的是，美国在冲突爆发后所采取的极端经济措施深刻塑造了中美经贸未来发展的可能路径。在很大程度上，美国大规模、广领域和超限度的经济手段使用可能成为极端情况下未来中美经贸关系发展的“预演”。在乌克兰危机爆发后，美国把国家安全扩大化，把经济要素武器化，把国际结算体系等国际公共产品私有化，把经济关系阵营化，极力通过各种极限经济手段消耗俄罗斯经济实力，挤压俄罗斯的国际经济活动空间。国际贸易、金融、能源以及技术合作遭遇严重的美国制裁后遗症，并波及中美经贸关系。一方面，中国对美国把经济关系武器化表达强烈担忧，认为这极大扰乱国际经贸秩序，影响包括中国在内的各国经济正常发展。事实上，2022 年全球能源价格和粮食价格高涨，与美国对俄实施制裁高度关联。另一方面，美在对俄制裁时压迫中国，要求中国在贸易、金融和能源等议题上遵守制裁条款，不向俄罗斯提供物质支持或协助其系统性规避制裁，威胁对中国实施“长臂管辖”。^[2] 这种经济霸权行为损害了中国的经济主权，干扰了中国对外经贸关系。更为重大的影响是，美国在乌克兰危机中对各种经济手段的使用，大大突破了以往的政策底线，刺激了其经济冒险。而美国大肆借乌克兰危机暗喻台海关系，促使中国更清醒地认识到美国对华经济制裁的可能性和严峻性，加速推出确保经济主权和安全的防范措施。这客观上强化了中美经贸脱钩的心理，加速

[1] “Trade Divide Could Cost Global Economy \$1.4 Trillion, Says IMF Chief Kristalina Georgieva,” Bloomberg, November 19, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-19/imf-s-georgieva-says-world-trade-divide-could-cost-global-economy-1-4-trillion>.

[2] Daniel Flatley and Christopher Condon, “US Treasury Warns Chinese Companies on Tech Supplies to Russia,” Bloomberg, February 21, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-21/us-treasury-warns-chinese-companies-on-tech-supplies-to-russia>.

了中美经贸脱钩的实际进程。

第三，美国对华“脱钩断链”的实际影响问题。美国不断加大高科技和产业链领域的对华脱钩力度，试图以“脱钩断链”打击中国技术和经济发展，确保自身经济优势和经济安全。美国对华脱钩历经数年，对中国确实构成一定挑战，但对中国科技和经济发展未能产生重大的实质性影响。在高科技方面，美国不断扩张其对华出口控制工具箱，把更多中国企业和机构列入各种清单。在美国打压下，中国科技进步困难增多，如光刻机等先进半导体设备进展缓慢。但与此同时，中国在新能源、卫星导航、量子信息等部分战略性新兴产业取得长足进步，载人航天、探月探火、深海深地探测、核电技术等关键核心技术取得重大突破。当前，美国在对华脱钩问题上面临战略上的两难选择。一方面，已有的脱钩措施未能取得实质效果。2023年2月，美国司法部和商务部宣布牵头设立“颠覆性技术打击小组”（Disruptive Technology Strike Force），加大调查和起诉违反出口法的犯罪行为，加强出口管制行政执法。新机构的设立固然说明美国对华出口脱钩更为严厉，但也说明此前对华出口控制未取得预期效果，只能诉诸更为严格的措施。另一方面，美国越是推进对华脱钩，其未来对中国经济和科技发展的重要性就越低，中国发展的独立性和自主性就会越强。即使美国进一步增加对华出口管制力度，新措施的边际效用仍将有限。在产业链方面，尽管美国在部分产品上的“友岸外包”和“近岸外包”（nearshoring）对中国输美产品有所替代，但从中国与世界产业链的关系看，中国占全球贸易比重更高，影响力更大，在全球产业链中的地位逐年上升。以出口为例，2017—2021年，中国货物出口占全球出口比重分别为12.8%、12.8%、13.2%、14.7%和15.1%。^[1]在对美出口比例下降的情况下，中国占全球出口比重稳步提升，表明中国整体产业链具有强大竞争力和韧性，经受住了美国对华产业链脱钩，并与美国之外的其他经济体形成更为紧密的联系。中国目前已是全球140余个国家的首要贸易伙伴，而反观美国，其在

[1] WTO, *World Trade Statistical Review 2022*, p.58, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtsr_2022_e.pdf.

全球贸易中的比重反而有所下降。

第四，美国对华经贸合作的动力衰减及其维系问题。随着对华战略竞争焦虑感增加，部分美国精英开始从相对收益角度考虑中美经贸合作，认为对华少合作或者不合作更有利于美国利益。此外，由于美国国内对全球化的反思和反对在增加，对华经济合作的国内阻力也在加大。^[1] 美国对华经贸合作的冷感增强，经贸合作动力有所衰减。然而，虽然美国对华鹰派试图用安全和政治因素干扰和抑制中美经贸合作，但两国经贸关系发展并不会因此立即陷入停滞，目前仍有其强大的经济逻辑。一是中国经济持续快速增长，能够为美国商界继续提供极具吸引力的市场利益。改革开放以来，中国历年经济增速都要高于美国。即便是遭受各种超预期因素挑战的2022年，中国GDP增速为3%，仍高于美国的2.1%。根据IMF预测，2023年中国GDP增速将达到5.2%，远高于美国的1.4%。^[2] 随着中国不断推出市场导向的改革举措，优化营商环境，中国超大规模市场的吸引力在增强而非在削弱。美国企业如不能正常对华开展经贸合作，将遭受巨大利益损失，美国企业界有意愿也有途径平衡非经济因素对中美经贸关系的干扰。二是为应对本国经济的现实挑战，美国政府有必要保持中美经贸关系的相对稳定。当前及未来一段时间，美国经济增长面临较大挑战，通货膨胀高位运行，联邦债务规模不断突破历史新高，债务上限问题不定期爆发，衰退可能性不能排除。在这样的国内经济状况下，美国政府需要和中国保持必要合作，防止中美经贸关系失控破裂使美国经济出现严重危机。此外，对美国政府而言，对华贸易还有重要就业创造效应。根据美中贸易全国委员会（US-China Business Council）的数据，对华出口带来的工作岗位规模在2021年首次超过了100万。^[3] 三是全球经济网络作为一种

[1] Rana Foroohar, "After Neoliberalism: All Economics Is Local," *Foreign Affairs*, November/December 2022, pp.134-145.

[2] IMF, *World Economy Outlook Update: Inflation Peaking amid Low Growth*, January 2023, p.6, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023>.

[3] US-China Business Council, "Export Report 2022: Services and Jobs Update," <https://www.uschina.org/reports/export-report-2022-services-and-jobs-update>.

客观的结构性存在对美国形成制约，要求其与中国保持经贸合作。中国已融入全球经济体系，和该体系形成有机联结。美国作为全球经济网络的一部分，短期内既难以打破各种国际经济规则交融形成的制度网络，也难以突破市场主体分工协作形成的交易网络。身处全球经贸网络当中，美国大部分盟友更不愿意坚决跟随美国对华采取系统性的竞争策略。

五、结语

美国对华经贸政策已进入新的历史阶段，其逻辑出现重大调整，经贸因素的自身塑造作用相对弱化，而国家安全考虑、地缘政治冲击等因素的影响在加大。中美经贸关系发展正处于十字路口，是在合作中解决问题还是在对抗中制造麻烦，是在良性竞争中向前发展还是在恶性竞争中下坠沉沦，是依靠多边化全球路径还是诉诸孤立式民族主义，不同道路选择将引向不同的前途命运。中国选择前者，但结果不完全取决于中国。美国如果沉迷于霸权心理，陷入零和博弈，认定中国是美国问题的源头，继续实施对华“脱钩断链”，对美国自身、对世界经济的成本极高，危害极大。中国要掌握中美经贸关系的主动权，加强对中美经贸关系的塑造力，不能任由美国强行主导其发展方向。从底线思维出发，中国不能排除美国选择极端经贸政策的可能性，必须予以认真应对。这要求中国始终聚焦国内高质量增长，用自身经济发展的确定性应对美国对华经贸政策的不确定性，提升和强化经济逻辑在美国对华经贸政策制定中的作用。这是稳住中美经贸关系的根本，也是赢得中美经贸竞争的关键。

【完稿日期：2023-3-2】

【责任编辑：吴劲杰】

美国北极战略新动向及对北极治理的影响^{*}

□ 匡增军

〔提 要〕在北极地缘形势复杂化背景下,美国北极战略在认知、议题、合作三方面呈现出新的特点。美国北极战略调整旨在应对北极地区日益凸显的安全风险,确保美国在北极区域和全球秩序中的领导地位,增强自身参与北极治理的能力建设。美国北极战略新动向将对北极安全治理、发展治理及以北极理事会为核心的区域治理机制走向产生关键性影响。中国应妥善处理与美在北极的竞合关系,维护在北极的合法权益。

〔关键词〕美国、北极战略、北极治理

〔作者简介〕匡增军,武汉大学中国边界与海洋研究院、国际问题研究院教授、博士生导师,国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员

〔中图分类号〕D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0073-15

随着北极在国际体系中的战略重要性不断提升,兼具全球霸权国和北极国家双重身份的美国也逐渐将北极视为应对安全威胁和开展大国竞争的重要场域。拜登政府发布新版《北极地区国家战略》,阐明未来十年在北极事务上的战略目标与行动纲要。^[1]在北极地区秩序加速演进背景下,美国北极战

^{*} 本文系作者主持的国家社会科学基金重大招标项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”(项目批准号:19ZDA140)的阶段性研究成果。武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生赵轩对本文有贡献。

[1] The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>.

略调整势必对北极地区地缘形态和治理前景产生关键性影响。

一、美国北极战略新特点

北极战略在美国国家战略中的优先地位日益凸显。拜登政府在2022年10月发布的《国家安全战略》中首度将“维护北极和平”列为重点关注的七大战略方向之一。^[1]美国曾先后于1971年、1983年、1994年和2009年出台四份“北极政策指令”，并于2013年发布首份《北极地区国家战略》^[2]（下文简称“2013版北极战略”）。新版《北极地区国家战略》则在承继美国以往北极战略布局的基础上作出明显调整，从国内、国际两个维度对新形势下美国在北极事务上的行动议程作出规划。^[3]基于对新版《北极地区国家战略》的解读，并结合拜登政府在北极事务上的最新实践，发现美国北极战略呈现以下新特点。

（一）认知转向：在战略竞争认知框架下平衡北极竞合

有学者在研究北极议题时曾提出“北极例外主义”（Arctic Exceptionalism），即把北极理解为“一个脱离全球政治变化的独特地区”，以及实现“区域治理、功能合作与和平共处的非政治空间”。^[4]这一论断在过去很长一段时期内符合包括美国在内的各北极国家的认知。在美国“2013版北极战略”中，北极就被定位为一个“和平、稳定、没有冲突”的地区。近年来，伴随大国竞争加剧，美国对北极地缘地位的认知与定位逐渐转向。

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

[2] The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” May 2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

[3] 新版《北极地区国家战略》提出美国北极战略的四大支柱（安全、气候变化与环境保护、可持续经济发展、国际合作与治理）和五项基本原则（联邦政府与阿拉斯加原住民部落和社区进行协商、合作和共同管理；深化与盟友和伙伴的关系；为北极长期投资制定计划；培育跨部门联盟和创新理念；美政府各部门和机构共同实施，并基于证据进行决策）。

[4] Juha Kämpylä and Harri Mikkola, “On Arctic Exceptionalism: Critical Reflections in the Light of the Arctic Sunrise Case and the Crisis in Ukraine,” Finnish Institute of International Affairs, April 2015, <https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/01/wp85.pdf>.

2019年美国时任国务卿蓬佩奥在访问芬兰时宣称，北极地区的性质已发生根本性变化，即从前的合作与低紧张态势已被大国对抗和竞争所取代。^[1]同年6月，美国《国防部北极战略》首次将北极定义为“潜在的战略竞争走廊”。^[2]当前，乌克兰危机外溢催动俄罗斯同其他北极国家在北极对峙分立，美国更加意识到北极对其安全的重要性，关于北极的“战略竞争”认知也得以存续，并在规划美国未来十年北极战略的文件中得以正式确认。新版《北极地区国家战略》认为“北极地区的战略竞争日益加剧”，并旨在通过出台系列措施让美国能够有效参与北极竞争和管理北极局势。

在美国构建的战略竞争语境下，中俄两国在北极活动的增多是致使北极形势发生转变的根源，而美国布局北极则是出于防御和应对。在对俄罗斯的关注上，美国主要聚焦过去十年间俄罗斯在北极的军事投入，以及对北方海航道的管控。而对于中国，新版《北极地区国家战略》认为中国“寻求通过扩大经济、外交、科学和军事活动来增加在北极的影响力”，妄称中国在北极开展科学研究等活动具有军事用途。^[3]与此同时，美国试图将中俄两国强行捆绑，渲染“中俄北极威胁论”，并将中俄不断走近以及加强北极合作的事实作为支撑该论点的说辞。例如有观点认为，中国在北极的投资与技术对于保护俄罗斯的安全利益至关重要，中俄在一些领域的合作将有助于俄罗斯对北约进行防御与挑战。^[4]

值得注意的是，虽然拜登政府的认知框架沿用了特朗普政府时期提出的

[1] Mikkel Runge Olesen and Tenna Nørup Sørensen, “Intensifying Great Power Politics in the Arctic—Points for Consideration by the Kingdom of Denmark: From an Analysis of Assessments and Strategies in Finland, Norway and Iceland,” Danish Institute for International Studies, January 1, 2019, https://www.jstor.org/stable/resrep21443.5#metadata_info_tab_contents.

[2] US Department of Defense, “Department of Defense Arctic Strategy,” June 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>.

[3] 2018年《中国的北极政策》白皮书指出，中国参与北极事务坚持科研先导，并致力于维护和平、安全、稳定的北极秩序。但是西方关于中国在北极的科学活动具有军事用途的质疑并不少见。有观点认为，中国在北极建立科考站对于发展北斗2号卫星导航系统、空间科学计划以及天气预报系统非常重要，认为这些系统均具有“军民两用”性质。Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.107–110.

[4] Liselotte Odgaard, “Russia’s Arctic Designs and NATO,” *Global Politics and Strategy*, Vol.64, No.4, 2022, pp.89-104.

“竞争”这一关键概念，将北极视为大国战略竞争的场域，但二者的实践路径并不相同。特朗普政府秉持以对抗为基调的竞争思路，在一些区域性和全球性治理议题上走单边主义。而拜登政府则认识到北极安全威胁的多元性及其成因与影响的跨区域性，因此在战略竞争认知框架下依然强调开展国际合作的可行性。拜登政府北极战略在一定程度上整合了美国以往在北极的战略布局，以期实现美国国家利益的最大化。

（二）议题重整：维护北极安全与实现北极发展复合交织

安全与发展是美国北极战略的两条主线。在新版《北极地区国家战略》和《国家安全战略》中，美国都提出其面临来自北极地区的严峻安全威胁，这既包括大国竞争背景下北极军事局势紧张给美国带来的挑战，也包括气候、生态等非传统安全议题导致的风险。2022年8月，泰德·史蒂文斯北极安全研究中心在美国国防部的支持下成立，该中心同时关注地缘政治和气候变化对北极安全的影响。^[1]这既有别于“2013版北极战略”的和平低调，也不同于特朗普时期对非传统安全议题的轻视。在应对北极传统安全风险方面，美国一方面提升其安全维护能力建设，另一方面也寻求在双多边框架下扩大其军事影响力，包括与盟国、伙伴在北极地区定期举行联合军演，以及支持北约在北极发挥更大作用。在非传统安全方面，美国特别关注气候变化导致的生态系统破坏、基础设施损坏等问题，并提出两条应对路径：一是促进阿拉斯加地区适应新的自然环境；二是通过提出减排倡议等行动为减缓全球变暖作出努力。此外，实现可持续经济发展是美国北极战略的另一支柱内容。海冰减少为北极地区提供更多发展机会，新版《北极地区国家战略》为此提出诸多发展保障措施，包括：投资电信、港口等基础设施；改善阿拉斯加社区获得医疗、教育等服务的机会；发展旅游业等新兴经济部门；与盟国、伙伴合作开展投资，等等。

由于安全与发展相互依存，美国关于安全议题与可持续发展议题的规划

[1] US Department of Defense, “Ted Stevens Center for Arctic Security Studies DoD’s Newest Regional Center,” November 17, 2021, [https://media.defense.gov/2021/Nov/17/2002894807/-1/-1/0/DOD-TSC-FACT-SHEET-\(FINAL\).PDF](https://media.defense.gov/2021/Nov/17/2002894807/-1/-1/0/DOD-TSC-FACT-SHEET-(FINAL).PDF).

呈现出复合交织的特征，这一特征在当前更趋明显。一方面，美国北极安全目标的实现依赖发展。美国规划加强阿拉斯加地区的基础设施投资建设，对港口、机场进行改造，改善通信设施，这些举措在完善经济发展条件的同时也有助于满足美国在该地区的国防需求，提升美国在北极地区的军事存在与影响力。例如，美国拟在阿拉斯加州的诺姆（Nome）建成一个深水港，将对美国海岸警卫队正在建设重组的破冰船队开放，^[1]进而服务于美国在北极的安全利益。为维护国家能源安全与经济安全，新版《北极地区国家战略》计划探索阿拉斯加地区矿产开发的潜力，以“加强美国供应链的弹性”。另一方面，有关北极发展的规划也包含对安全因素的考量。应对环境、气候等领域的非传统安全威胁与可持续发展理念相伴相生，美国为此出台诸多治理措施，如发展可再生能源、在矿产开采时采用高环境标准等，保护北极的生态安全。在经济合作问题上，新版《北极地区国家战略》也提出，出于国家安全目的，将同北极盟友共同保护关键设施，并加强投资审查。

（三）合作调适：围绕北极议题开展国内外合作的方式与态度发生转变

在国内层面，美国力图在政府引导下整合更加多元的治理主体，强调发挥阿拉斯加地区和原住民在北极治理中的特殊价值。其一，美国对国内涉北极事务的工作架构与合作方式进行调整，加强自身治理能力建设。新版《北极地区国家战略》提出，北极事务不仅仅要靠政府解决，还需要建立私营部门联盟，鼓励美国学界、社会以及州、地方参与者合作应对挑战，同时也应促进美国联邦政府各部门、各机构的共同努力。例如在北极投资方面，文件提出应“加强政府对战略投资的支持”“激励私营部门在北极投资”，即一方面发挥有关公共服务体系的作用，如推动美国进出口银行、美国国际发展金融公司及美国贸易和发展署等对北极投资积极引导并出台相关规划，另一方面也应扩大私营部门在投资中的能动性，寻求推动北极地区经济的可持续发展。其二，美国更加重视发挥阿拉斯加州政府和原住民在北极治理中的作用，

[1] Jeremy Greenwood, “Great Power Competition and Overseas Basing in the Arctic,” February 2023, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/02/FP_20230207_arctic_basing_greenwood.pdf.

并推动阿拉斯加地区的可持续发展。新版《北极地区国家战略》指出，将“联邦政府与阿拉斯加原住民部落和社区进行协商、合作和共同管理”确立为推进战略实施应当遵循的五项原则之一，同原住民的“共同管理”这一表述首度出现在美国北极战略文件中。同时，拜登政府在北极事务上的实践也体现出对发挥阿拉斯加地区作用的关注，在由其任命的北极研究委员会的六位委员中，有1/3是北极原住民，2/3是阿拉斯加居民。^[1]2021年9月重启的北极行政指导委员会（AESC）也强调同阿拉斯加原住民社区的合作伙伴关系，并利用科学和原住民知识为管理和政策提供信息。^[2]

在国际合作层面，拜登政府修正了特朗普政府时期的单边主义倾向，但其合作态度呈现以价值观为取向的特征。拜登政府倾向于通过多边合作应对一些国际治理议题，包括维持北极理事会等多边治理机制，以及加强同有关国家的互动。不同于“2013版北极战略”对非北极国家作用的关注，新版《北极地区国家战略》提及的国际合作对象主要限于美国的“盟友与伙伴”，文件明确列举的“盟友与伙伴”包括除俄罗斯以外的其他北极国家——加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典。美国致力于将同“盟友与伙伴”的合作拓展到政治、军事、经济、技术等诸多领域，构建全方位的互动关系从而深化其影响力。而对于非北极国家，美国却为之加上了合作的前提条件，即这些国家需要“维护国际法、规则、规范和标准”。国际法反映的是国际社会成员的共同利益，具有普遍约束力；但是除国际法以外的这些所谓“规则、规范和标准”含义并不明确，其更多的是包含由美国单方面制定和解释、符合美国国家利益与价值判断的内容，是极具模糊性的政治叙事。例如在对中国的合作态度上，美国渲染中国在北极的影响力扩张以及科学活动的军事用途，

[1] 北极研究委员会负责定期向美国总统和国会提交北极报告，并制定综合性的国家北极研究政策。The White House, “President Biden Appoints Commissioners of U.S. Arctic Research Commission,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/president-biden-appoints-commissioners-of-u-s-arctic-research-commission/>.

[2] The White House, “Biden-Harris Administration Brings Arctic Policy to the Forefront with Reactivated Steering Committee & New Slate of Research Commissioners,” September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/09/24/biden-harris-administration-brings-arctic-policy-to-the-forefront-with-reactivated-steering-committee-new-slate-of-research-commissioners/>.

显示出其对同中国合作保持警惕。而在实践中，美国也企图通过炒作“技术威权主义”，将意识形态因素嵌入经济、技术、安全等领域的对华竞争。^[1]

二、战略调整的动因

新版《北极地区国家战略》的出台“为美国政府如何应对该地区新出现的挑战与机遇提供了一个框架”。美国调整其北极战略主要有以下考量。

（一）应对北极地区日益凸显的安全风险

美国在北极地区面临的传统安全风险与非传统安全风险叠加，且风险升级的可能性大幅抬升，这给包括美国及其盟友在内的北极利益攸关各方的国家安全利益带来威胁。对美国而言，确保其对北极地区安全风险的整体可控，既是出于保护本土安全的需要，也是基于美国在同盟体系下践行对盟友安全保障的承诺。为此，美国逐渐开始从安全的视角审视北极的战略地位，美国北极战略考虑和应对的安全风险主要体现在以下两个方面。

其一，北极地区争端升级乃至冲突爆发的不确定性增加，对美国维护自身和盟友在北极的安全利益提出了更高要求。首先，北极军事化进程加快，地区安全稳定性受到冲击。俄罗斯同以美国为首的北约国家以军备竞赛和集团对抗的方式强化本国防御，缓解安全焦虑。乌克兰危机的爆发加速该趋势，瑞典和芬兰先后申请加入北约，寻求加强同美国防务关系，进一步动摇了北极地缘战略格局的脆弱均势。^[2]其次，北极资源争端持续发酵，搅动地区稳定。围绕大陆架划界、^[3] 北极航道的航行权利、《斯匹次卑尔根群岛条约》的解释与适用等问题，包括美国在内的各方长期存在未决争端，且在涉及国家主

[1] 秦亚青等：《全球治理新形势下大国的竞争与合作》，《国际论坛》2022年第2期，第17页。

[2] 肖洋：《芬兰、瑞典加入北约对北极地缘战略格局的影响》，《和平与发展》2022年第4期，第63页。

[3] 匡增军：《俄罗斯的北极战略：基于俄罗斯大陆架外部界限问题的研究》，社会科学文献出版社2017年版；Kamrul Hossain, “Russia’s Proposed Extended Continental Shelf in the Arctic Ocean: Science Setting the Stage for Law,” The Polar Connection, June 2, 2021, <https://polarconnection.org/russia-extended-continental-shelf-arctic/>。

权利益问题上互不相让。最后，北极地区和平解决国际争端的难度加大。目前来看，即使在北极爆发“热战”的可能性依然较低，但安全疑虑影响了北极各国的互信基础与合作氛围，加之北极理事会等现行北极治理机制陷入暂时失能状态，各方围绕争端解决进行对话与合作的空间被极大压缩。

其二，美国也亟需应对北极地区日益突出的非传统安全威胁，特别是非传统安全威胁同传统安全威胁交错影响，进一步加剧了治理的紧迫性并增大了治理难度。拜登政府《国家安全战略》认为，在国际社会面临的共同问题中，气候变化最为严峻。气候变化给美国阿拉斯加地区的自然系统以及美国在北极的活动带来重大风险，气候变化对国防安全的影响也为美国所关注。美国国防部副部长凯瑟琳·希克斯（Kathleen Hicks）曾在采访中表示，北极气候变化给美国在北极地区的军机飞行与军事设备使用带来挑战。^[1]此外，北极生态环境破坏给阿拉斯加原住民的传统生存空间与生活方式带来负面影响，新冠疫情影响下的供应链波动导致北极地区面临粮食安全、能源安全等问题，美西方同俄罗斯的安全对峙正向网络空间外溢，这些逐渐凸显的非传统安全议题也成为美国调整北极战略时不得不回应的焦点。

（二）确保美国在北极和全球秩序中的优势与领导地位

在冷战结束后的一段时期内，由于在北极治理方面的意愿与能力不足，美国曾被形容为一个“勉强北极大国”（the reluctant Arctic power）。^[2]近年来，美国对北极事务的关注日益增多，但其在北极的维权与治理工作仍面临着诸多劣势。例如，拥有较高的破冰能力是在北极开展军事与商业活动的前提，但在破冰船数量上，相较于俄罗斯的41艘，美国海岸警卫队目前只有两艘正在服役的破冰船，并且服役期限均已超过20年。^[3]美国

[1] Peter Martin and Roxana Tiron, “Climate Change Is Damaging Troop Readiness, Pentagon Official Says,” Bloomberg, October 22, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-22/climate-change-damaging-troop-readiness-pentagon-s-hicks-says>.

[2] Robert Huebert, “United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power,” *University of Calgary, The School of Public Policy – University of Calgary Publications Series*, Vol.2, No.2, 2009, p.2.

[3] Abbie Tingstad, et al., “The U.S. Coast Guard Is Building an Icebreaker Fleet,” Rand Corporation, December, 2020, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA702-1.html>.

在新版《北极地区国家战略》中从军事、经济、基建、科学、外交等多维度提出增强在北极综合影响力的目标，以提升美国在北极地区的竞争优势，为维护其在北极的权益和主导北极秩序提供支撑。

事实上，美国在北极的战略目标是内嵌于全球战略目标之中的，追求北极秩序主导地位的实质也是意在巩固美国在全球秩序中的领导地位。特朗普政府频繁的“退群”行为以及大肆推行“美国优先”的单边主义行动使美国的全球领导力遭受侵蚀，而重新成为国际体系的领导者并由美国主导构建“基于规则的国际秩序”成为拜登政府外交政策的基调。伴随北极正由边缘地带“缓慢但必然地”转变成“经济活动和投资中心、航运枢纽、战略利益交汇点以及军事阻塞点”，^[1]以及北极事务参与者的增多，特别是被美国视为战略竞争对手的中俄两国加大参与北极合作力度，确立在北极区域秩序中的主导地位对于护持美国全球霸权更加具有现实意义，强化美国在北极多边治理体系中的参与度和优势地位成为美国北极战略的重要诉求。拜登政府将“发挥领导作用”写入新版《北极地区国家战略》，一方面将气候、渔业等各国共同关心的治理议题视为增强与施展本国领导力的场域，推进同各国的合作，另一方面则通过渲染中俄两国的负面形象，试图将其盟友缚于美国的“战车”，加深对盟友的影响力与领导力。

（三）增强参与北极治理的能力建设

美国以往在北极的战略实践常因受制于各级政府之间以及各部门之间的立场分歧，而在执行贯彻方面存在诸多不确定性。为弥合北极战略规划与落实执行之间的鸿沟，美国政府试图统筹各方力量，提升参与北极治理的能力，进而匹配其在北极的战略目标需求。

第一，弥合阿拉斯加地区同美国联邦政府之间的分歧。美国对阿拉斯加地区拥有领土主权是美国得以成为北极国家的地理要件，也是美国在北极地区享有权利以及在北极区域秩序中寻求领导地位的前提。但受地理位置等

[1] Stephanie Pezard, “The New Geopolitics of the Arctic -- Russia’s and China’s Evolving Role in the Region,” Rand Corporation, November 26, 2018, <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT500.html>.

因素限制，阿拉斯加地区发展长期严重滞后于美国本土，维护民众的生存权和发展权成为阿拉斯加州政府的主要诉求。但对于美国联邦政府而言，其在北极治理方面追求的目标显然不限于美属北极地区的发展，而是将北极治理议题置于国家整体利益以及北极区域治理体系之中来进行通盘考虑。这导致美国联邦政府同阿拉斯加州政府之间在有关议题设置上长期存在不同看法。2015年美国担任北极理事会主席国期间，曾将气候议题置于北极理事会的最优先议程，阿拉斯加州的部分政治势力对此表示抗议，并主张应当对实现北极地区的经济发展、改善基础设施等议题给予更多关注。^[1]根据美国宪法，对外事务大权属于联邦政府，但对州和地方的参与也留有空间。^[2]阿拉斯加州政府同美国联邦政府之间的分歧与博弈给美国北极战略的执行带来阻力。为此，拜登政府在其北极战略中更加重视照顾阿拉斯加地区的发展诉求，给予当地居民更多话语权，寻求扩大联邦政府同州政府的共同利益目标。

第二，整合国内各部门在北极事务上的行动。北极议题错综复杂，美国国务院、国防部、国土安全部等各部门在涉北极事务上存在权责重叠的问题，在涉及北极的外交、安全、内政等问题上的立场有待协调。为解决上述问题，奥巴马政府曾设立北极行政指导委员会，统筹美国各部门、各机构以及各地方和各团体在北极事务上的立场，从而提高美国在北极事务上的决策效率。^[3]但该委员会在特朗普政府时期并未发挥有效作用，于2017年被解散。在特朗普政府时期，美国并未出台综合性的北极战略文件，但国防部和国土安全部等部门，以及包括陆军、海军、空军在内的各军种先后发布各自的北极战略。^[4]

[1] 孙凯、杨松霖：《美国北极事务中阿拉斯加州与联邦政府的合作与博弈》，《国际论坛》2016年第4期，第37页。

[2] 王健：《美国对华全面战略竞争：本质、特点与内在紧张》，《国际问题研究》2022年第2期，第63页。

[3] The White House, "Arctic Executive Steering Committee," <https://www.whitehouse.gov/ostp/ostps-teams/climate-and-environment/arctic-executive-steering-committee-aesc/>.

[4] 特朗普政府时期美国各部门出台的北极战略文件有：《国防部北极战略》（国防部，2019年6月）、《北极战略前景》（海岸警卫队，2019年8月）、《空军部门北极战略》（空军部，2020年7月）、《蓝色北极》（海军部，2021年1月）、《北极国土安全的北极路径》（国土安全部，2021年1月）、《重回北极主导地位》（陆军部，2021年1月）。

这些文件在单独发布之前并未得到充分协调与整合，在某些情况下只是美国国内政治压力作用的结果。^[1]拜登政府亟需改变有关各方在北极事务上各自为政的局面。2021年9月，美国重启北极行政指导委员会，以协调国家内部在北极事务上的立场。而在统筹外部事务方面，拜登政府提升北极事务协调员级别，宣布任命北极大使，并将其作为美国在北极事务中的全职外交代表，以促进与盟友、伙伴的合作。^[2]

三、美国北极战略调整影响下的北极治理前景

冷战后，在多元主体的协作治理下，北极曾成为国际对话与合作的高地，以北极理事会为代表的区域治理机制实现了长足发展，并取得诸多治理成效。伴随着北极地缘形势发生急剧变动，尽管北极本身不是大国严重冲突的发源地，但大国政治的影响正在蔓延到北极，^[3]北极治理的运作逻辑被置于大国博弈的影响下。作为参与和影响北极治理的关键行为体，美国的北极战略深刻影响北极治理。

（一）北极安全治理与发展治理更趋复杂

其一，北极安全治理面临新困局。一方面，北极地区传统安全治理形势更加严峻。近年来，美俄在北极区域内竞相升级军事存在，以建立军备优势构建战略威慑。在新版《北极地区国家战略》中，美国再度渲染俄罗斯的军事威胁，并规划增强在北极的军事部署，这无疑将进一步加剧北极的安全竞争与安全困境。与此同时，俄罗斯同美西方在北极构建安全对话合作机制的希望更加渺茫。当前，美国更加致力于推动北约提升在北极的影响力，在回

[1] David Auserswald, "A U.S. Security Strategy for the Arctic," War on Rocks, May 27, 2021, <https://warontherocks.com/2021/05/a-u-s-security-strategy-for-the-arctic/>.

[2] US Department of State, "Establishing an Ambassador-at-Large for the Arctic Region," August 26, 2022, <https://www.state.gov/establishing-an-ambassador-at-large-for-the-arctic-region/>.

[3] 奥兰·扬等：《新时期北极成为和平竞争区的发展逻辑》，《国际展望》2022年第3期，第2页。

应欧洲国家强化安全防御能力建设诉求的同时，借助军事同盟关系捆绑欧洲国家服务于美国的国家利益与战略布局。在欧方安全需求、北约战略转型、美国利益驱动等多重因素共同作用下，北约“入极”步伐将进一步加快，进而刺激俄罗斯同美西方的安全对峙态势走向升级。因此，即使主张在北极建立安全对话机制，弥补北极地区在传统安全领域治理空白的声音长期存在，但这一愿景在短期内更加难以实现。总体来看，“北极例外主义”所依托的现实基础已被极大削弱，北极地区传统安全治理或将面临更加棘手的困境，美俄两国围绕北方海航道“航行自由”等问题的争端存在升级为低烈度冲突的可能。另一方面，北极非传统安全治理进程面临阻滞。当前，北极治理呈现愈发显著的全球化特征，特别是在气候、环境等治理效果外溢的非传统安全领域尤其依赖多元主体的治理合作。^[1]建立多边治理体系下的领导地位是美国北极战略的重要目标，因此美国认可北极合作的重要价值，但其在北极的最新动向呈现以意识形态划分“小集团”和建立“排他性”合作阵营的特征。北极合作的阵营化趋向导致利益攸关各方就有关议题进行良性互动的可能性大打折扣，无助于从根本上解决北极地区在非传统安全领域面临的治理难题。

其二，北极发展治理面临的合作需求上升与合作空间压缩之间的矛盾更加突出。推动北极开发利用是北极国家实现经济复苏、改善原住民福祉的重要依托，包括俄、美在内的北极国家均将实现北极地区发展纳入本国发展战略。通航、采矿等开发活动的增多也对北极发展治理提出更多合作要求。与此同时，北极趋于激烈的对抗性却导致各方的发展合作受到政治化、安全化乃至军事化认知与操弄的侵蚀。俄罗斯北极理事会高级官员委员会主席科尔丘诺夫（Korchunov）公开指责北约越来越多地对北极地区的国际经济合作进行干涉。^[2]在俄罗斯北方海航道开发问题上，虽然俄罗斯意图将北方海航道建设成为俄罗斯“国家海上交通干线”与重要的“国际海上运输走廊”，并于

[1] 章成、顾兴斌：《论北极治理的制度构建、现实路径与中国参与》，《南昌大学学报（人文社会科学版）》2019年第5期，第67页。

[2] “Russian Envoy Points to NATO’s Increasing Interference in Economic Cooperation in Arctic,” Russian News Today, February 11, 2023, <https://tass.com/russias-foreign-policy/1575117>.

2022年8月出台《2035年前北方海航道发展规划》，但美国主导采取的全方位对俄制裁措施导致俄罗斯在外贸出口、船队建设、资源开发等方面面临多重困境，航道建设进程严重受阻。北欧北极国家同样面临经济开发上的窘境。虽然同中国在投资、基建方面开展合作可以满足其发展需求，但由于美国将同中国的地缘政治竞争视为其北极战略的重要内容，并对中国在北极的投资、科研等活动作“泛安全化”解读，阻挠中国同其他北极国家的正常合作，这无益于北欧北极国家实现有效的发展治理。当然，这也在一定程度上体现出美国同其北极盟友在一些议题上的利益目标远非完全一致，北极地区的治理实践在多大程度上能够体现美国主导下的区域治理设想尚存疑问。此外，美国的认知与行动若伴随大国竞争进一步趋向极端化，势必制约美国提出的诸多治理目标的实现，甚至对美国在北极区域内以及在全球性议题上的治理能力、领导能力和国家利益造成反噬。

（二）以北极理事会为主导的北极区域治理机制走向不定

北极理事会经过近三十年的实践运作，在北极的不同治理领域发挥了重要作用，占据北极区域治理机制的核心主导地位。乌克兰危机爆发后，北极理事会陷入运转困境。围绕北极理事会的存续与走向问题的讨论，当前主要存在两种观点。一种观点主张建立将俄罗斯排除在外的、新的北极治理机制。如有芬兰学者对由北极七国建立一个新的北极治理机制“北欧+”（Nordic Plus）这一设想作了讨论，倡导基于共同价值观开展北极合作。^[1]而另一种声音则主张继续维持北极理事会等现行北极治理机制的稳定运行。美国兰德公司在2022年5月发布的一份报告中提出，当前北极理事会陷入瘫痪状态的潜在不利后果是，俄罗斯可能会推动建立一个新的北极治理机制，而中国等其他对北极感兴趣的國家则可能会因此对北极治理拥有更大的话语权，建议美国政府应在乌克兰危机结束后恢复同俄罗斯在北极议题上的有限接触。^[2]

[1] Stefan Kirchner, “International Arctic Governance without Russia,” SSRN, March 3, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4044107.

[2] Stephanie Pezard, et al., “China’s Strategy and Activities in the Arctic,” Rand Corporation, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1282-1.html.

北极理事会的未来发展走向与美俄两国的立场密切相关。俄罗斯始终主张维持北极理事会正常运行，认为北极合作应同其他地区的紧张局势区别开来，并在担任轮值主席国期间积极推动各项活动开展与机制设立。^[1]这一立场显然是为了减少乌克兰危机风险外溢，降低俄罗斯面对的国际压力。而从美国的态度来看，拜登政府虽然认为同俄罗斯恢复北极事务的政府间合作在短期内并不现实，但其依然声明维持北极理事会等现行北极治理体系的稳定性，并提出在诸多领域的治理目标。美国关于这一问题的底层逻辑可以从两个角度进行理解：一是力图平衡其对俄政治目标以及在北极地区的治理目标；二是削弱俄罗斯在北极影响力的同时，依然维持北极国家在北极事务上的垄断性话语权——但要实现这样的平衡显然存在很大的难度与风险。

综合各方立场从中长期来看，北极理事会依然有其得以维继与发展的生命力，北极利益攸关各方仍将会在一定程度上逐步恢复在北极多边治理议题上的对话与合作。同时，鉴于北极七国同俄罗斯对峙分立的事实状态，特别是考虑到美国将北极视为“战略竞争”场域的认知转向，北极理事会的困境在短期内恐难有较大转圜。关于北极治理的一个可能进路是，国际海事组织、世界气象组织等全球性治理机制将会有更大空间在北极事务上发挥影响力。

四、结语

北极治理作为嵌入全球治理的重要区域治理，近年来在国际治理体系中的重要性不断提升，特别是包括中、美、俄在内的世界主要力量也大多是北极事务的利益攸关方与重要参与方，这要求我们从全局性视角认识美国北极战略的调整以及北极地区的互动与博弈。美国北极战略呈现出不同于以往的

[1] 2022年俄罗斯在其担任北极理事会轮值主席国的框架下推进建立由俄方倡导的科学研究合作的新机制包括“北极政策与法律研究大学间联盟”和“北极研究俄罗斯—亚洲联盟”等。Россия во главе Арктического совета провела в 2022 году свыше 40 мероприятий по ключевым направлениям арктической повестки, Арктический совет, декабря 23, 2022, [https://arctic-council-russia.ru/news/oficial/rossiya_vo_glave_arkticheskogo_soveta_provela_v_2022_godu_svyshhe_40_meropriyatiy_po_klyuchevym_napra/](https://arctic-council-russia.ru/news/oficial/rossiya_vo_glave_arkticheskogo_soveta_provela_v_2022_godu_svyshhe_40_meropriyatiy_po_klyuchevym_napravleniyam_arkticheskoy_povestki).

特点，是美国国内外多元因素共同驱动的结果，也预示着北极治理可能面临更复杂前景。北极正不可避免地受到大国竞争与博弈的影响，尽管如此，各方在北极开展治理合作的必要性与可行性同样不容忽视。

北极也正在成为中美两国的“竞合场”。拜登政府《国家安全战略》将中国定位为“最严重的地缘政治挑战”，同时强调同中国在全球性议题上开展合作的必要性。^[1] 基于这一思路与逻辑，美国确立其对中国在北极的角色认知以及同中国在北极事务上的互动策略。面对中美关系的“新常态”以及北极治理的新前景，中美两国应在可能条件下积极开展海洋法与极地事务的对话磋商，特别是可以围绕气候治理、中北冰洋渔业治理等议题开展良性互动，为中美缓解紧张关系提供窗口。同时，中方也应正视美国北极战略中的挑衅性内容，并认识到其局限性。

【完稿日期：2023-3-10】

【责任编辑：李静】

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

欧盟与印度深化合作：动因及制约因素

□ 姜胤安

〔提 要〕近年来，欧盟与印度在政治、经济、安全等领域日益呈现加速接近态势。其动因在于欧盟“战略自主”迎合了印度“亲西方”的外交转向，双方对加大“印太”地缘政治竞争存在共识，两者均有应对疫后全球产业链重构及对华竞合的需求。受制于欧印结构性矛盾以及大国关系挤压，特别是乌克兰危机后国际形势变化，双方战略分歧凸显，将制约欧印关系提升上限。中国应以开放、自信的态度应对欧印接近，积极运筹中欧、中印关系，携手深化中欧印三方间的共识，共同推动国际格局良性演变。

〔关键词〕欧盟对外政策、欧盟印度关系、印度外交、欧盟印太战略

〔作者简介〕姜胤安，中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员

〔中图分类号〕D814.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0088-16

近年来，欧盟与印度互动频繁，在政治、经济、安全等领域深化双边合作。在中美竞争加剧、美俄安全对立态势下，作为世界格局多极化中的两大重要力量，欧盟与印度关系发展将对国际格局发展演变及中国外部战略环境产生重要影响。

一、欧印深化合作态势

欧盟与印度关系在本世纪初曾快速升温。2000年双边峰会首次召开，开

启了欧印峰会的年度机制化。2004年，第五届峰会正式建立欧印战略伙伴关系，并于次年发布《欧印战略伙伴关系联合行动计划》，尝试对其后15年的欧印关系发展进行规划。2006年，峰会提出开启双边自由贸易协定(FTA)谈判，并于2007年正式展开。然而，此后十年欧印关系发展陷入了停滞，FTA谈判陷入僵局乃至于2013年中止，年度峰会也于2012年后停摆，期间还出现欧盟屡次攻讦印度人权问题、意大利海军杀害印度渔民等事件，造成欧印双边关系波动。除了难以弥合的人权、市场规则等分歧外，严重制约双方合作进度的主要原因在于国际关系重心集中于亚太，无论对欧盟还是印度而言，其战略空间及外交投入均受到美国、中国、日本等亚太国家挤压，对加大投入发展双边关系的需求并不十分迫切。

随着国际政治、经济格局加速转型，特别是英国脱欧、特朗普主义、“印太”热潮叠加冲击既有国际关系格局，欧盟与印度在对外战略上也作出了相应调整，双边战略伙伴关系回温。2016年，双方重启了暂停四年的欧印峰会，发布了《印欧2020年行动计划议程》；2017年，峰会加大了在伊核、朝核、利比亚、巴以等国际政治议题上的协调；2018年，欧盟发布了新版《对印度战略》，以民主等所谓“共同价值观”为对印外交基础，掩盖了此前欧印在人权等领域多年的龃龉。其后双边关系加速升温，特别是2020年以来，欧印关系在政治、经济、安全等多个领域呈现全面深化态势。

（一）战略伙伴关系加速提质升级

近年来，欧印双边交往频次及级别均达历史最高水平，合作的广度和深度也同步提升。就合作水平而言，欧印双边关系达到新高峰，峰会级别与规模当前已升级至每年一度及欧盟全体成员国元首与欧委会主席共同参与，仅有美欧峰会达此程度，彰显了欧印关系新高度。印度总理莫迪将2022年首次出访定于欧洲，密集访问德国、法国、瑞典等欧洲国家。同年，欧委会主席冯德莱恩也亲赴印度主持瑞辛纳对话(Raisina Dialogue)，大力支持印度主场外交。

就合作领域而言，双边对话机制不断扩充，除原有的人权对话、裁军与

不扩散对话机制外,近年来加速建立了包括贸易和投资高级别对话、政策对话、领事危机合作工作机制在内的多领域合作机制。尤为重要的是,欧印于2022年4月宣布建立欧印贸易和技术委员会(TTC),旨在强化双边就贸易、技术与安全间的协调,其重点集中在数字、绿色能源及价值链安全三个当前全球竞争最为激烈的新兴领域,欧印旨在借此以“应对贸易、技术和安全之间的挑战”为名,加强为双边技术、产业提供协调乃至融合的对话平台,以便在全球技术竞争中抢先结为“阵营”。欧印TTC是印度的第一个、同时也是欧盟继美欧TTC后建立的第二个TTC,^[1]凸显彼此在双边关系中的优先性。

就合作层次而言,欧印双边合作向次区域合作进一步细化。2018年,北欧区域国家与印度建立印度—北欧次区域合作机制。2022年,第二届印度—北欧峰会涵盖了经贸、气变、技术、北极等大量议题。欧盟也加大与环印度洋地区合作联盟(IOR)的合作力度,以域外第三方身份参与了印度主导的“环孟加拉湾多领域技术与经济合作倡议”(BIMSTEC)。

(二) 经济产业合作进一步深化

在疫情严重冲击全球经贸秩序的背景下,欧印双方重新审视双边贸易的重要意义,有意通过促进双边贸易的形式强化欧印经济纽带。欧印双方于2021年峰会后正式重启FTA谈判,2022年6月完成首轮谈判,覆盖贸易和投资关系、市场准入标准、WTO改革中的协调、地理标志协定,等等。^[2]为避免此前FTA谈判僵局再次出现,欧印双方均作出较大让步,就印度关税、市场保护、世界贸易组织(WTO)发展中国家差别待遇及欧盟对印人才签证等问题相互妥协,推动双边货物、服务、技术、人才的全方位交融。

在基础设施建设领域,欧印达成互联互通伙伴关系。在全球基础设施建设浪潮下,欧印均视对方为基础设施建设领域的优先伙伴,并于2021年

[1] “EU-India: Joint Press Release on Launching the Trade and Technology Council,” European Commission, April 25, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2643.

[2] 《搁浅9年后,印欧重启自贸协定谈判》,中国经济网,2022年7月7日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1737647826569859145&wfr=spider&for=pc>。

5月建立欧印互联互通伙伴关系，^[1]有意借基础设施建设合作之机，助力各自数字和绿色转型，并以此为引领深化产业合作，追求在国际产业标准制定权争夺中的联合。^[2]在数字领域，欧印高度重视在通讯基础设施建设中联手推动所谓符合全球标准的5G技术，欧盟还重点寻求印度在网络建设中支持与其强调数据和隐私安全为重心的《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR）相契合，借此提升其在全球数字规则制定中的话语权。在绿色领域，欧印加快在非洲、印度洋范围内可再生能源、智能电网和能量存储建设方面的合作，共同建设运输部门电气化等领域的可持续转型。^[3]欧盟还特意通过欧洲复兴开发银行（EBRD）与国际太阳能联盟（ISA，总部设在印度新德里）签署协议，为其与印度在东非进行的可再生能源项目提供资金。双方以此将非洲作为可再生能源产业的实验、建设基地，在可再生能源项目落地的进程中不仅反哺双方急切需求的新能源技术换代升级，而且可以深化双方在绿色领域包括投资、规则、产业等方面的交流与联系。

（三）传统安全与非传统安全合作双管齐下

欧印在长期开展的军事贸易基础上，近年来尝试推动双边安全合作机制化建设。在传统安全领域，印度在加大自法国购买军机的同时，还于2021年向空客购买56架C-295型运输机。^[4]乌克兰危机爆发后，欧委会主席冯德莱恩明确强调将加强欧盟对印度的军售以强化双边军事关系。近年来，欧盟国家对印度武器出口已远超美国，仅略少于俄罗斯。^[5]此外，欧盟机构还联合

[1] 这是继欧日之后欧盟对外建立的第二个互联互通伙伴关系。

[2] “EU-India Connectivity Partnership,” European Commission, May 8, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/49508/eu-india-connectivity-partnership-8-may-2.pdf>.

[3] “The EU and India Pledge to Collaborate More Closely on Climate Action,” European Commission, May 11, 2021, https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/eu-and-india-pledge-collaborate-more-closely-climate-action-2021-05-11_en.

[4] “India Formalises Acquisition of 56 Airbus C295 Aircraft,” Airbus, September 24, 2021, <https://www.airbus.com/en/newsroom/press-releases/2021-09-india-formalises-acquisition-of-56-airbus-c295-aircraft>.

[5] “Trends in International Arms Transfers,” SIPRI, March 2021, https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf.

法国和德国通过“亚洲安全合作文件”后续跟进计划，支持欧盟和印度加强安全与防务对话，通过务实合作、专业交流和能力建设，建立关系网络。^[1]

在非传统安全领域，欧印以海洋、反恐合作为重点出现突破性进展。在海上安全方面，双边实现机制性合作，于2021年1月开启首次欧印海洋安全对话，^[2]同年6月在亚丁湾进行首次以反海盗为主题的联合军演。2022年2月双方进行第二次欧印海洋安全对话，进一步深化双边海洋安全合作，并提议加强印度与欧盟“阿塔兰塔”护航行动的协调。^[3]在反恐合作方面，欧盟此前与印度就所谓“跨境反恐”问题长期存在龃龉，近年来欧盟加快立场转变，与印度达成协调并发布联合反恐声明，在对哈菲兹·赛义德、拉赫曼·拉赫维等暴恐分子点名问题上满足印度诉求，双方已明确就“虔诚军”“穆罕默德军”“伊斯兰国”及其附属组织等反恐议题达成合作共识，并建立欧洲刑警组织与印度国家调查机构在反恐问题上实现合作的工作机制。

二、欧印接近动因

欧印关系加速转暖深受国际形势加速转变的影响。双方在外交目标、政策重心、产业发展及对华关系领域呈现同向共振态势。

（一）欧盟“战略自主”与印度“亲西方”的外交转变形成“共振”

2016年发布的《欧盟外交与安全政策的全球战略》^[4]提出“战略自主”，强调欧盟的繁荣不仅要依赖于内部强大的市场，还需要推动建设外部开放的

[1] 王振玲：《欧盟对外战略转变及其东亚安全政策新动向》，《东南亚研究》2022年第6期。

[2] “India-EU Hold the First Maritime Security Dialogue,” INDIATIES, January 20, 2021, <https://www.indiaties.in/11859/india-eu-hold-the-first-maritime-security-dialogue/>.

[3] “Second India-EU Maritime Security Dialogue,” Ministry of External Affairs, Government of India, February 1, 2022, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/34781/second+indiaeu+maritime+security+dialogue>.

[4] “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” EEAS, June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

国际经济体系。该战略出台的背景之一是欧盟政治、经济、安全领域对中美依赖较高，随着其实力的相对衰落与特朗普主义带来的冲击，欧盟需要加大对新兴国家外交力度，调整对外关系结构，联合中美以外的“中等强国”(middle powers)来支撑新的国际秩序。印度作为新兴大国，在地区与国际事务以及全球多边机制中的参与和影响力与日俱增，加大对印外交投入是欧盟“战略自主”的必然选择。

与欧盟加大对印外交力度并行的是印度近年来呈现出的对外战略转型。莫迪政府上台后，在外交战略方面出现重大调整，摒弃部分传统外交思维和原则，构建具有“亲西方”倾向的大国关系。^[1]印度外长苏杰生对此描述为：“交好美国、应对中国、深耕欧洲、安抚俄罗斯、调动日本、整合邻国。”^[2]莫迪政府认为，加强与西方关系将进一步提高其综合国力，因此加大对欧盟等西方国家外交力度的政策转向迎合了欧盟“战略自主”的外交需求，为欧印接近奠定了基础。

(二) 地缘政治回潮塑造欧印“印太共识”

在大国陆续参与“印太”热潮下，欧印在加大“印太”区域投入方面存在共识。与美国、日本、澳大利亚等国早在2010年就多次使用“印太”概念^[3]并于2018年前后陆续出台“印太战略”不同，欧盟曾一度对“印太”问题持谨慎观望态度，倾向使用“亚太”一词。^[4]随着欧盟地缘政治认知变化，欧盟及其成员国自2019年起改变此前对“印太”的冷淡态度，从2019年法

[1] 林民旺：《大变局下印度外交战略：目标定位与调整方向》，《当代世界》2021年第4期，第24页。

[2] S. Jaishankar, *The India Way: Strategies for An Uncertain World*, Harper Collins Publishers, 2020, 转引自林民旺：《莫迪执政以来印度外交的三次转变》，《世界知识》2020年第10期，第22页。

[3] 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，《现代国际关系》2013年第7期，第15页。

[4] 邢瑞利：《欧盟的“印太转向”：动态与评估》，《印度洋经济体研究》2021年第1期，第35页。

国重视安全的“印太文件”^[1]开始,到2020年德国^[2]与荷兰^[3]分别推出关注经贸利益的“印太指针”,直至2021年4月,欧盟发布包含经贸、基建、海洋等多领域的综合性欧版“印太战略”,并在同年9月形成正式文件,标志着欧盟“印太”政策转向的完成,其对以“印太”为中心的地缘政治诉求急速提升。^[4]印度作为“印太”区域重要“支点”国家,是欧盟“印太战略”必然寻求的合作伙伴。此外,欧盟着力推动的基础设施建设合作倡议“全球门户”也以“印太”为重点区域,并在区域基础设施建设合作领域面临中国、美国、日本等国家的强力竞争,欧盟通过加强与印度的互联互通基础设施建设,有助其以印度为“全球门户”的重要支点伙伴,强化自身“印太影响力”。^[5]

印度对于“印太”地缘价值上升持积极态度。在印度看来,各国“印太”战略在地缘政治领域的竞合为印度在大国博弈中左右逢源提供了千载难逢的机遇,欧盟的“印太战略”对印度有额外的吸引力:一是与印度的“印太”范围认定更接近。与美国等“印太”区域不包含非洲而囊括美国西海岸的划分不同,欧印均将非洲东海岸划分到“印太”范围内且不包含美国西海岸,均强调重视东非和小岛国在“印太”战略中的重要地位。欧盟“印太”战略符合印度重点围绕印度洋的“印太”认知。二是欧盟区域内影响力有限,其“印太”战略对印度依赖度更高。相比于美国、日本、澳大利亚长期经略印

[1] “The Indo-Pacific Region: A Priority for France,” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, August 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/>.

[2] “Policy Guidelines for the Indo-Pacific,” Foreign Office of Germany, September 1, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.

[3] “Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia,” Government of the Netherlands, November 13, 2020, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.

[4] “Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” European Commission, September 16, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_4709.

[5] “Global Gateway: Up to €300 Billion for the European Union’s Strategy to Boost Sustainable Links Around the World,” European Commission, December 1, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433.

度洋不同，欧盟在南亚乃至“印太”区域的存在及影响力尚处于追赶者地位，不具备“独当一面”的实力，其“印太战略”的推进必然需要借助印度这一域内大国的支持，为印度运筹帷幄加大筹码。三是欧盟“印太”战略的“绿色”优势恰好是印度“印太”区域合作中亟需补充的短板。欧盟在基础设施建设领域具备绿色优势，在技术方面具备的能耗水平低、排放及污染少、材料的可循环性强等特性恰好是印度所缺，欧盟在“印太”重点投入的可再生能源、绿色农业等领域对印度也有额外吸引力，在知识产业和智能城市化方面更是印度长期仰慕的对象。^[1]四是欧盟的“印太”战略不会让印度产生安全焦虑。印度传统上长期对美国等域外大国过度介入其周边事务存在戒惧。相比之下，欧盟中除法国外在“印太”区域再无常备军力存在，欧盟对于域内安全事务的关注重点也主要是海洋安全、气候变化、环境及粮食安全等非传统安全领域，不易引发印度在军事方面的焦虑。因此印度对欧盟“印太战略”表现出积极态度，印度战略界高度评价欧盟的“印太”战略以非对抗性的方式强调包容性，^[2]符合印度的“印太”诉求。

（三）全球产业链重塑为欧印提供“共利”

新冠疫情暴发以来，欧盟产业链暴露出严重问题，包括自身对国际经济依赖度较深、内部生产能力不足，特别是在疫苗等抗疫产品生产过程中发现自身从原材料到生产过程等关键环节存在严重隐患，易受中国、美国等国的经济“胁迫”。^[3]为此欧盟在疫后全球产业链重塑的进程中除追求产业链的本土化外还强调供应链的多样化，即对于那些供应链体系复杂、难以在短期内降低依赖的国际供应链，要通过分散外部供应来源，减少对单一国家的集

[1] “Inaugural Address by Prime Minister at Second Raisina Dialogue,” New Delhi, Retrieved from [https://mea.gov.in/Speeches Statements.html](https://mea.gov.in/Speeches%20Statements.html).

[2] Girish Luthra, “An Assessment of the European Union’s Indo-Pacific Strategy,” ORF, November 10, 2021, <https://www.orfonline.org/research/an-assessment-of-the-european-unions-indo-pacific-strategy/>.

[3] 姜胤安：《欧盟“全球门户”：目标与制约》，《国际经济合作》2023年第1期。

中依赖，以降低供应链风险和最大限度地提高安全性。^[1] 印度凭借其独有的优势成为欧盟实现供应链多样化的优先伙伴对象：一是欧洲在印度有深厚产业沉淀。欧洲资本凭借历史、政治传统优势对印度贸易、文化等领域具备强大影响力，有较好的产业合作基础。二是印度丰富的人力资源及良好的人口结构额外受资本青睐。特别是相比部分其他新兴经济体政局往往多存不确定因素而言，印度尤为稳定的政治、社会秩序使其具备独有的优势。三是印度在数字、医药、航天等高科技领域具备较强的实力，在一众新兴经济体中科技水平较高，有益于欧盟当前致力于以高科技推动产业转型的方略。

对印度而言，新冠疫情同样暴露出印度在产业链方面存在缺陷，疫情初期全球产业紊乱导致印度经济2020年出现高达7.25%的衰退。印度认为对特定经济体的过分依赖，削弱了经济的抗风险能力，为此提出构建分散且具有灵活性的供应链。^[2] 作为世界第三大经济体的欧盟，是印度减轻对中、美经济依赖的最佳选择。此外，随着部分国际产业链从美国、日本、韩国甚至中国日益向新兴市场转移，印度也面临东盟、拉美乃至非洲国家的竞争。如越南经济在疫后的强势表现吸引了大量西方资本的关注，印度迫切需要获得欧盟的支持以赢得与其他新兴国家的竞争优势。特别是印度当前除世贸组织外再未参与任何大型区域贸易协定，在全球贸易秩序转型进程中已处落后地位，迫切希望通过欧印FTA谈判弥补自身贸易、产业劣势。

（四）对华竞争创造欧印“共需”

欧盟近年来对华认知出现重大调整，认为中国崛起给欧洲带来的挑战逐渐大于机遇，为此欧盟于2019年出台《欧盟—中国：战略展望》，对中国的定位由单一性转变为多面性：中国既是合作伙伴，也是经济竞争者以及制度

[1] 黄郑亮：《新冠疫情下欧盟对全球价值链参与路径的调整与结构重塑》，《国际关系研究》2021年第1期，第50页。

[2] 黄郑亮：《印度对“印太”的参与、局限与展望——全球价值链的分析视角》，《南亚研究》2022年第2期，第114页。

性对手，^[1]对华竞争乃至对抗考量增加。印度在领土、历史恩怨、科技竞争等诸多领域与中国存在竞争乃至纠纷，是欧盟对华政策伙伴的天然选择。政治上，欧盟近年来持续发起针对香港、新疆、台湾问题的挑衅，2021年初甚至冒着《中欧投资协定》搁浅的风险强行对中国发起制裁。而印度近年来重点在意识形态领域突出对华“制度之争”，在欧盟看来，其与欧盟对华意识形态竞争可形成协同。正因如此，欧盟近年来在对印外交中必谈民主、自由、法治、人权、基于规则的秩序等所谓的欧印共同价值观。^[2]经济上，欧盟认为其经济与中国融合过深，在面临疫情、乌克兰危机冲击下存在严重的经济安全隐患，为此欧盟重新审视中欧经贸的相互依赖，降低对华依赖日益成为其对华经贸政策辩论的核心议题。^[3]印度同样存在对华依赖度较高问题，印度近25%的汽车零部件、50%的耐用消费品零部件进口自中国。两者有意将对方视作中国的“替代品”，在加大双边经贸合作的同时，共同降低对华依赖。

与欧盟对华关系趋冷相似，印度近年来对华关系同样呈现下降态势。中国加速崛起放大了印度的焦虑，印度对华政策近年来也由此前的“竞合并存、总体稳定”转变为“突出竞争、淡化合作”。^[4]此外，中国同南亚其他国家积极发展双边关系引起印度高度警觉，特别是随“一带一路”倡议的持续推进，中国同巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、斯里兰卡等南亚国家的合作逐步深化，对莫迪政府“邻国优先”的周边外交政策形成了压力。印度深知由于中印实力差距大，难以独立抵抗中国影响力，因此加强同欧盟这一域外重要政治体的合作就成为印度现实的选择。

[1] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China — A Strategic Outlook,” European Commission, March 2019, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

[2] “Speech by President von der Leyen at the Raisina Dialogue,” European Commission, April 25, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_2647.

[3] 金玲：《欧盟对外战略转型与中欧关系重塑》，《外交评论》2022年第4期，第48页。

[4] 楼春豪：《印度对华政策的转变与中国的政策反思》，《现代国际关系》2020年第11期，第26-28页。

三、制约欧印接近的主要因素

尽管欧印双方加速提升双边合作，但受制于欧印关系的结构性矛盾及国际政治格局加速演变，双方合作的前景面临诸多挑战。

（一）双方关系结构性矛盾难以解决

欧印接近的内部制约因素是欧盟作为实力处于相对衰退的发达经济体与印度这一快速发展的新兴大国在合作中面临严重的结构性矛盾。一是意识形态事实上的差异远大于两者所宣扬的所谓“共同价值”。印度与欧洲国家在人权、民主、自由等问题上达成了表面的一致，但基于历史传统差异，双方在许多具体问题上的认知仍存在巨大分歧。如当前被欧盟夸赞为世界最大民主领导人而大肆进行吹捧的莫迪，在就任总理前曾长期因2002年古吉拉特邦暴力事件而被欧洲人谴责为种族主义者及激进分子。2019年莫迪政府取消印度克什米尔的自治地位也被欧盟舆论渲染为“专制”。二是欧盟与印度贸易政策转型制约双边FTA谈判。尽管印度自2021年以来对既往贸易保护主义态度有所调整，加大对外贸易协定谈判力度，但其国内强烈的保护主义氛围及与欧盟就市场准入等领域存在原则性分歧的现状难以短期内出现扭转，^[1]在当前全球性的贸易保护主义回潮之下，原先自由贸易的主要推动力量欧盟乃至美国都在自由贸易问题上出现严重的保守化倾向，均将影响欧印FTA前景。三是欧印双方在全球问题上存在诸多分歧点，未来可能成为冲击双边关系的隐患。如在防护散领域，印度“核国家身份”合法性问题上目前看难以达成一致；^[2]在气候问题上，印度在格拉斯哥气候峰会（COP26）最后一刻带头抵

[1] 汪金国、张立辉：《欧印自贸协定谈判重启的动因及其前景》，《亚太经济》2021年第5期，第39-40页。

[2] 王建党：《印度对国际核不扩散机制的政策现状及前景》，《江南社会学院学报》2020年第3期，第49页。

制协议初稿^[1]等表明印度作为新兴国家，在当前全球秩序变革过程中的诉求与欧盟为代表的传统既得利益集团仍存诸多难以调和的矛盾。

（二）大国关系制约欧印接近的稳定性及可持续性

由于欧印双方接近的动因不乏出于地缘政治回潮下对大国竞争重视，大国因素必然也将对双方接近的前景产生重要影响。从欧印内部来看，法、德两大国间的政策协调将对欧印接近的稳定性及政策重心的延续性产生重要影响。当前欧盟加大对印投入很大程度上是欧盟内部“法—德轴心”协调引导的。在“法—德轴心”内部，两国对于对印合作态度并不完全一致，法国出于在印度洋拥有领土及军事基地等考量，更为侧重对印安全合作，尤为重视独自对印展开军事合作的战略意义；相比之下，德国更为重视印度在“印太”区域经贸及国际合作竞争格局中的支点作用，强调推动欧盟统一对印外交。德、法对安全与经贸侧重的不同可能使得未来欧盟对印政策投入的重点出现摇摆。此外，德国与法国在“印太”伙伴的重视方面也存在差异。相比法国将印度视为“印太”的重中之重，德国更为重视美国在“印太”的伙伴作用，印度对于德国而言重要程度不仅弱与美国，甚至在评估中低于中、澳、韩、日四国。法、德对印度重视程度的不同步是欧盟对印外交前景的潜在制约。^[2]

从外部来看，大国竞争将持续冲击欧印接近的外交环境。一是在当前各国持续加大“印太”域内地缘政治竞争乃至对抗的背景下，欧印关系的接近可能会引发其与美国、日本、澳大利亚乃至中国之间关系产生张力变化。例如美英澳三边核潜艇合作就一度造成法国与美国、澳大利亚在“印太”的战略利益出现矛盾，未来随欧盟加大“印太”投入，其与美、澳等国同步加大对印投入的外交方向很有可能再次引发域内大国竞争的复杂化及相似矛盾，毕竟欧盟作为近年来才刚刚着手参与“印太”竞争的“后来者”，当前域内

[1] “COP26 Agreement: India Leads Resistance to Deal as it Demands the West Offers More Money to Poorer Countries,” INews, November 11, 2021, <https://inews.co.uk/news/environment/cop26-agreement-deal-india-resistance-west-money-poorer-nations-1295589>.

[2] 丁纯、罗天宇：《从亚洲战略到“印太战略”：欧盟全球战略重心的转移及逻辑》，《太平洋学报》2022年第11期。

已无太大战略空间供欧盟腾挪。二是欧盟对印外交在当前各国加大对印拉拢的背景下能否维持足够吸引力与竞争力仍有待检验。如欧盟重点对印推动的“互联互通伙伴关系”及其意图以“印太”为重点的“全球门户”基础设施建设计划，也同样正是当前大国“印太”投入的重点。相比于欧盟提供的“全球门户”而言，中国的“一带一路”倡议无论是在合作基础、新兴技术还是投资规模等方面均具备长期优势；即便是西方国家内部，欧盟的竞争力也相对有限。如日本于2017年联合印度推出“亚非增长走廊”计划（Asia-Africa Growth Corridor, AAGC）不仅已有数年基础，而且凭借日本技术、资金优势已获得印度认可。^[1]此外美国近年来加速推出的“蓝点网络”（Blue Dot Network）等“印太”基础设施建设合作，通过美国金融霸权优势及丰厚的伙伴盟友资源，在域内相关竞合中占据一定优势。^[2]无论是面对“一带一路”倡议还是西方内部基建合作的同质化竞争，欧盟对印基建合作前景都不乐观。

（三）乌克兰危机暴露欧印战略分歧

乌克兰危机爆发后，欧印态度的分歧暴露出双方对于国际政治变局的理解仍然存在重大差异，严重制约双边合作的上限。欧盟在乌克兰危机后坚持“援乌抗俄”，不仅向乌克兰输送大量武器，还通过不断加码制裁企图扼杀俄罗斯经济，即便是在制裁已经日益“反伤”欧盟自身的情况下，也依旧坚持大方向不动摇。相比之下，印度连续在安理会、联合国大会、联合国人权理事会投票时坚持不对俄罗斯投反对票，拒绝参加七国集团（G7）的俄油限价联盟，与欧盟立场相异。

乌克兰危机暴露出欧印战略的重大差异：一是在战略自主问题上，欧盟是在与美国结盟基础上追求“战略自主”，而印度是在坚持谋求自主大国进程中对西方“适度倾斜”。印度更喜欢一个多极的国际秩序，允许其

[1] 楼春豪：《“亚非增长走廊倡议”：内涵、动因与前景》，《国际问题研究》2018年第1期，第73-89页。

[2] 毛维准：《美国的印太基建攻势：演变、逻辑与局限》，《南开学报》2021年第2期，第91页。

在大国之间进行机动，而非永久结盟。^[1]二是在对俄罗斯问题上，俄罗斯与印度在战略、能源、军事等领域的深度合作否决了印度在欧俄对立态势下进一步倒向西方的可能性。对印度来说，俄罗斯是“特殊的战略伙伴”，印度所有进口的军事装备中俄罗斯武器的比例近年来即便是有所降低但依然还有49%。^[2]印度还与俄罗斯有许多科技合作领域，包括核能、太空以及联合生产布拉莫斯导弹等武器系统，印度不愿意离开也离不开与俄罗斯的合作。三是对乌克兰危机的认识上，与欧盟将其视作挑战不同，印度更强调其中的机遇，印度在乌克兰危机问题上表面“中立”的地位使得俄罗斯及美欧均花大力气对其拉拢，印度颇为“享受”当前在俄罗斯与西方之间“左右逢源”的地位，^[3]而不愿选边站队限制自身的战略选择。四是在外交战略重点上，印度战略重心在印度洋及印度周边的局限仍较为明显，不希望受欧美引导而过度投入涉乌克兰及其他地区事务。2022年3月“四边机制”（QUAD）视频峰会上，莫迪就反对过度讨论乌克兰危机，要求专注于在“印太”地区。当前欧印接近的主要落脚点也是“印重于欧”，印度在上述战略方面与欧盟的分歧使得印度在对欧盟合作中始终有较大保留，极大制约双方合作进展的限度。

四、结语

欧印深化合作对区域治理及经贸发展有一定推动作用，部分缓解当前国际多边治理体系渐现的溃散之势。但与此同时，欧印双方以地缘政治目的加大在“印太”区域的安全合作，将进一步增加区域内大国博弈的复杂化，升高区域秩序的不确定性，对大国关系及国际秩序产生冲击。

[1] Ashley Tellis, “What Is in Our Interest’: India and the Ukraine War,” Carnegie Endowment, April 25, 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/04/25/what-is-in-our-interest-india-and-ukraine-war-pub-86961>.

[2] 胡博峰、玉山禾：《“蜜月”70年，印俄情谊有多深》，环球网，2022年3月17日，<https://world.huanqiu.com/article/47DoFQStLYy>。

[3] “Russia-Ukraine Conflict Has Opportunities for India,” North Lines, March 15, 2022, <https://www.thenorthlines.com/russia-ukraine-conflict-has-opportunities-for-india/>.

此外，欧印双方在应对中国崛起问题上过度侧重地缘政治的视角忽视了欧印双方均与中国存在广泛的共同利益。如在贸易方面，中国对欧印双方的重要意义绝非中短期内所能替代。2021 年欧盟对华贸易总额 6950 亿欧元，^[1] 中国与印度贸易总额 1256.6 亿美元，且增长率高达 43.3%，^[2] 相比之下印欧双边 2021 年贸易总额仅 930 亿欧元左右。^[3] 此外，欧印以对华竞争为目的的合作不符合广大发展中国家的利益与立场。如非洲国家近年来在“一带一路”推进中多有受益，东盟国家在“印太”问题上就反对以针对中国为目标，而是追求“一带一路”倡议与“东盟印太展望”形成合力。^[4]

对中国而言，应以开放、自信的态度积极运筹中欧、中印关系。中印欧三方在贸易、海洋、全球气候变化等议题上共识多于分歧，在全球产业链重塑及国际多边体系改革中不可能“脱钩”“断链”，各方完全可以通过携手加深共识，以合作而非对抗的方式推动国际秩序向好发展。

【完稿日期：2023-3-11】

【责任编辑：李静】

[1] “China-EU - International Trade in Goods Statistics,” Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Recent_developments.

[2] “China-India Trade Hits Record High of \$126 Billion, Up 43.3% Y-O-Y despite Tension,” Global Times, January 14, 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202201/1245968.shtml>.

[3] “EU-India - International Trade in Goods Statistics,” Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=India-EU_%E2%80%93_international_trade_in_goods_statistics#Recent_developments.

[4] 《王毅出席中国—东盟（10+1）外长会》，中国政府网，2022 年 8 月 4 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-08/04/content_5704318.htm。

日本国家安全保障战略调整评析

□ 孟晓旭

〔提 要〕日本内阁会议通过《国家安全保障战略》《国家防卫战略》和《防卫力整備计划》，要求构建“对敌基地攻击能力”，提升防卫费，首次将经济安全保障明确纳入《国家安全保障战略》中，提出以集“外交力、防卫力、经济力、技术力、信息力”一体的综合国力实现国家安全利益，将中国定位为“最大战略挑战”。日本国家安全战略的重大转向是日本追求“大国化”的表现，也有配合美国战略需求和牵制中国的地缘安全考量。它突破了日本战后长期坚持的“专守防卫”原则，导致其成为新的危险性安全变量，这将加剧大国安全竞争和地区安全冲突风险，导致中日安全关系更为复杂。受内外因素的影响，日本国家安全战略也受到一定程度的制约。

〔关键词〕日本国家安全保障战略、日美同盟、中日关系

〔作者简介〕孟晓旭，中国社会科学院日本研究所研究员

〔中图分类号〕D731.3

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0103-19

2022年12月，日本政府在内阁会议上通过《国家安全保障战略》《国家防卫战略》和《防卫力整備计划》三份纲领性指导文件（统称“安保三文件”）。相关文件在设定日本国家利益和安保原则的基础上，评估战略安全环境，提出安全战略目标和优先战略举措，明确日本的防卫政策和方针，规定日本防

卫力量的规模和水平。“安保三文件”的出台意味着日本国家安全战略发生战后以来的最大转变，是日本走向“军事大国”的重要步骤，将决定着未来5至10年日本安保政策方向，需予以重点关注。

一、重点变化

“安保三文件”立足于“从根本上强化防卫力”，聚焦地缘安全竞争，主张运用更多的战略工具和综合性政策手段来维护和实现日本的安全利益，极大改变了战后日本的安保政策和防卫理念，使日本的防卫态势转守为攻。

（一）发展“反击能力”

“安保三文件”在主张发展“反击能力”的表述下决定拥有“对敌基地攻击能力”。打造“反击能力”是日本此轮强军扩武计划的核心内容。^[1]所谓“反击能力”，是指能够对敌国境内目标进行打击的能力。由于二战时期的对外侵略历史，战后以来日本在和平宪法下奉行“专守防卫”原则。为避免刺激周边国家，尽管日本通过“政府统一见解”的方式认可“对敌基地攻击”属于“必要最小限度的自卫措施”，但在政策上一直不拥有“对敌基地攻击能力”。^[2]“安保三文件”放弃了日本长期坚持的不拥有“对敌基地攻击能力”的安保政策，发展以所谓“自卫”为目的对敌方导弹基地等军事目标进行攻击能力，并将其作为强化新防卫力的支柱。“反击能力”主要针对的是弹道导弹攻击，强调当敌方发动导弹攻击时，必须具备有效反击的能力以阻止其进一步攻击。^[3]日本用来实施“反击”的武器强调具备远距离进攻能力，来源包括采购的美国制“战斧”巡航导弹、升级射程的日本国产“12式”陆基反舰导弹以及正

[1] 项昊宇：《日本“安保三文件”初析：战略转型与前景展望》，《和平与发展》2023年第1期，第7页。

[2] 1956年2月，自日本鸠山一郎政府发表“对敌基地攻击能力”问题的“政府统一见解”以来，此后日本政府均主张仅在“没有其他手段”的情况下打击敌方导弹基地才属于“自卫范围”。

[3] 「国家防衛戦略について」、2022年12月16日、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy.pdf>。

处于研发阶段的“高速滑翔弹”和“高超音速导弹”等。为行使“反击能力”，“安保三文件”还将日本之前的“综合导弹与防空能力”升级为“综合防空与导弹防御能力”，^[1]从“拦截导弹”的“防御型”战略转向至“拦截和攻击并重”的“攻守兼备型”战略。

（二）大幅增加防卫开支

1976年，日本确立年度防卫费占GDP1%以下的支出框架。1987年，尽管中曾根康弘政府废除了此方针，但仍提出“尊重1%框架限制的精神”。此后日本历届政府很少超过GDP1%的防卫费框架。GDP1%被视为日本奉行和平主义的关键指标，也是日本政府多年来在防卫政策上设定的一道红线。日本也以这个可以量化的指标塑造出和平国家形象，获得国际社会信任并在战后得以顺利开展对外关系。为达成扩军经武目的，“安保三文件”增强防卫财政支撑，将防卫费预算上调至占GDP2%，对标北约军费支出。根据《防卫力整備计划》，日本2023年至2027年的防卫费总额将达到43万亿日元，这是上一个五年（2019年至2023年）费用总额的约1.6倍。至2027年，计划防卫费将达到GDP的2%。日本2022年度的防卫费初始预算约为5.4万亿日元，按照上述计划，这一数字将在2027年度翻倍达到11万亿日元规模，届时日本防卫费支出规模也将跃升至全球第三位。与2022年相比，日本2023年度预算案中的防卫费增加至6.8万亿日元，增加幅度超过26%，这是战后日本防卫费用支出增幅最大的一年，达到GDP的1.19%左右。从防卫费用的具体支出来看，增加部分主要用于发展“反击能力”。

（三）利用“综合国力”维护安全利益

“安保三文件”设定的安全战略目标包括确保日本主权和独立，确保经济增长的国际环境，以及在印太地区实现国际关系的新平衡并强化“法治、自由、开放的国际秩序”等三方面。“安保三文件”强调，尽管从根本上强

[1] 所谓“综合防空与导弹防御”，指的是使用陆、海、空、天、网、电等一切手段应对攻击的体制，针对导弹、飞机等来自空中的威胁，根据指挥系统的指示选择最佳攻击和拦截手段。见「防衛力整備計画について」、2022年12月16日、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/plan/pdf/plan.pdf>。

化防卫力是应对安全挑战的核心举措，但由于安全目标多元及其所涉领域多样，主张要俯瞰地缘政治竞争及应对全球挑战，强调要充分利用包括外交力、防卫力、经济力、技术力和信息力在内的“综合力”来实现日本的安全利益。战略优先举措方面，“安保三文件”提出：外交力上，与各国建立信赖关系，谋求对日本的理解和支持，促进共存共荣；防卫力上，彻底强化防卫力，创造理想的安全环境；经济力上，对全球供应链提供高附加值商品和服务，实现经济增长；技术力上，利用技术改善安全环境，应对全球挑战；信息力上，尽早并准确掌握安全信息，在分享和利用的同时防止泄密。实际上，在制定《国家安全保障战略》的过程中，日本立足综合视角提出，国家安全保障战略不仅涉及外交和防卫，还要保障经济安全和韧性、防止战争和武装冲突、以及减少国民损失。立足“综合国力”，“安保三文件”还提出要重视构建军地关系、提升民防能力以及加强作战能力。^[1]

（四）首次明确纳入经济安全保障

尽管2013年版日本《国家安全保障战略》关注经济在安全中的作用，提出“加强经济实力和技术实力”“从安全保障的角度掌握科技动向”等，^[2]但并未在国家安全战略中定位经济安全保障问题。此次《国家安全保障战略》在战略路径上明确提出要促进经济安全保障政策，确保日本经济自主、技术优势和“战略不可或缺性”，主张通过安全保障政策确保日本经济增长的国际环境，实现安全与经济增长的良性循环。在国内战略路径上，提出推进经济安保相关法案；强化供应链；在关键基础设施领域采取政府采购和强化事前审查制度；加强敏感数据管理和确保信息和技术服务的安全性和可靠性；加大先进技术信息收集、加强投资审查和出口管制、加强应对强制技术转让、解决人才外流问题等。在国际战略路径上，提出维护自由、公正、公平的基于规则的国际经济秩序，主张与盟国和“志同道合”国家合作强化国际规范，

[1] 「国家防衛戦略について」、2022年12月16日。

[2] 「国家安全保障戦略について」、2013年12月17日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

扩大自由和公平的经济秩序，确保各国遵守国际规则 and 标准，支持发展中国家自力更生。^[1]

（五）将中国定位为“迄今最大战略挑战”

“安保三文书”提出，中国的对外姿态和军事动向是“日本与国际社会深刻担忧的事项”，是“迄今最大战略挑战”，并将中国排序在“地区安全挑战”的首位（其后是朝鲜和俄罗斯），强调要利用“综合国力”及与盟友和“志同道合”国家的合作应对中国的战略挑战。比较而言，2013年版《国家安全保障战略》对中国的定位是“国际社会的担忧事项”，将朝鲜排序在“地区安全挑战”的首位。关于中国安全动向，“安保三文书”指责，中国军事力量快速增强且缺乏充分透明性；中国多次试图在东海、南海等海域单方面通过实力改变现状；强化与俄罗斯的战略合作，挑战国际秩序；利用他国对中国的依赖施加经济压力；未否定对台湾地区行使武力的可能，在台湾地区周边的军事活动趋于活跃，等等。^[2]日本主流安保界甚至更倾向于将中国定位为更加严重的“威胁”级别。2022年4月，执政党自民党在提交给政府的建议书中就将中国定位为“地区与国际社会安全上的重大威胁”。^[3]但考虑到稳定中日关系以及执政盟友公明党的反对，日本政府权衡之下最终决定与美国《国家安全战略》中将中国定位为“挑战”的表述保持一致。而在《国家防卫战略》里，日本将中国导弹落入所谓“专属经济区”一事称为“对当地居民构成了威胁”，隐晦表达中国是“威胁”。

二、战略动因

日本国家安全保障战略严重背离战后长期以来基于宪法的和平主义，立

[1] 「国家安全保障戦略について」、2022年12月16日、https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf。

[2] 同上。

[3] 「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言」、2022年4月26日、<https://www.jimin.jp/news/policy/203401.html>。

意整军经武，谋求对外军事干预，具有复杂的战略考量。

（一）谋求实现“大国化”战略目标

战后日本国家战略中追求“大国化”的基因一直存在，而对安全政策的调整是日本国家战略转型的重点。^[1]为谋求“军事大国”身份和发挥主导性安全作用，日本追求突破“专守防卫”，成为可以对外进攻作战的国家。大国战略竞争特别是乌克兰危机背景下，日本进一步认识到成为“军事大国”的重要性。《国家防卫战略》认为，俄乌冲突表明“日本只有通过自主努力，才能维护主权和独立并发挥更大的作用”。^[2]为减少阻力，岸田政府复制2015年安倍政府通过“新安保法案”的政治操作，利用自民党一党独大的政治优势，同样以内阁决议的形式认可发展与宪法相违背的“对敌基地攻击能力”。通过安全领域的进一步“军事松绑”，试图以造就的既成事实打破“合宪”状况，进而反推修宪，逐步实现全面“大国化”战略目标。

在美国实力相对衰退的情势下，日本趁机谋求日美同盟实现关系“平等化”，在同盟内部从地位结构上摆脱战后体制，推动战略自主和提升“军事大国”地位。“安保三文件”强调“从根本上强化防卫力”，目的就是通过获得进攻能力以及持续性大规模增加防卫费，在日美同盟中担当“主攻者”以发挥更大的作用，改变日本在日美同盟中的不平等地位。日本具备“进攻之矛”之后，也能够以“军事大国”的身份与北约及其他“志同道合”国家基于“平等”和互助开展更为深入的安全合作并发挥主导作用，在国际秩序变革期提升大国地位和影响。

国民安保意识的变化助力岸田政府加速推进“军事大国化”。2022年5月，日本《每日新闻》实施的调查显示，2/3的受访者赞同日本应当拥有对敌基地“反击能力”，76%的人支持“大幅”或“某种程度上”增加军

[1] 杨伯江：《中日关系50年发展演变与未来走势——兼论日本战略因素及其规定性作用》，《日本学刊》2022年第4期，第19-31页。

[2] 「国家防衛戦略について」、2022年12月16日。

事开支。^[1]2022年12月,《朝日新闻》实施的全国舆论调查结果显示,有56%的调查者赞成在遭受外国攻击下拥有打击该国导弹基地的能力,反对者占比为38%。^[2]2023年1月,日本经济新闻公布“安保三文件”发表前实施的舆论调查结果显示,49%的人回答“日本应该(在同盟中)强化作用”,首次超过了“不应该增加”(46%)的回答比例。^[3]民意动向为岸田政府调整安全战略提供了政治正确性。岸田表示,“在国际社会分裂、安全保障环境急趋严峻的形势下,从根本上加强防卫力是保卫国民生命和生活刻不容缓的课题。”^[4]

(二) 积极回应美国增加防务责任的要求

拜登政府将中国定位为“具有改变国际秩序的意图和能力的唯一竞争对手”和“美国最重要的地缘政治挑战”。^[5]由于自身实力相对下降,拜登政府重视盟友体系并要求日本与自己保持战略一致,并承担更大的防务责任,发挥“力量倍增器”作用。日本是美国在亚太最重要和实力最强的盟友,围绕“台湾有事”,美国对日本的要求不仅是支持,而是要自卫队与美军一起作战。美国不断承诺对日本提供安全保护,强调钓鱼岛适用《美日安保条约》第五条。美国还承诺将安全保护扩大至太空,防止日本卫星遭到攻击,而此前这样的安全承诺美国只给予北约。美国一直要求日本增加防卫费。2020年9月,时任美国国防部长埃斯珀就提出了明确的要求,希望包括日本在内的同盟国“国防开支至少增加到占GDP的2%”。

[1] 遠藤乾「日本の安全保障戦略」、『毎日新聞』、2022年8月11日。

[2] 「朝日新聞世論調査質問と回答(12月17、18日実施)」、2022年12月19日、<https://www.asahi.com/articles/ASQDM5522QDMUZPS001.html>。

[3] 「日本人83%『日本が攻撃される不安感じる』…脅威はロシア・中国・北朝鮮の順」、2023年1月25日、<https://japanese.joins.com/JArticle/300264>。

[4] 「岸田内閣総理大臣年頭記者会見」、2023年1月4日、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0104nentou.html。

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

岸田政府将强化日美同盟作为国家安全保障的核心。2022年5月,在拜登首次访日的首脑会谈中,岸田向拜登表示,日本要从根本上强化防卫力、确保增加防卫费以及强化日美同盟的威慑力。^[1]2023年1月,岸田首次访美的最重要成果就是向拜登介绍“安保三文件”,并“与拜登总统确认,两国国家安全保障战略方向保持一致,并再次下定决心进一步强化日美同盟的威慑力和应对力”。^[2]“安保三文件”追求与美国对标,《国家安全保障战略》对标美国《国家安全战略》,《国家防卫战略》和《防卫力整備计划》对标美国《国防战略》。日本通过“安保三文件”后,美国在与日本的一系列会谈中,均对日本拥有“反击能力”和增加防卫费表示强烈支持和欢迎。美国国防部长奥斯汀强调支持日本获得加强地区威慑新能力的决定,包括反击能力。美国国务卿布林肯表示日本的这一战略“与我们的战略一致”。^[3]

(三) 牵制中国崛起

日本立足所谓民主价值观评估周边安全环境,并将之与国际秩序的走向挂钩,认为未来中国将会挑战现有国际秩序。《国家安全保障战略》认为日本正面临“战后最严峻、最复杂的安全环境”,宣称“一些不具有普遍价值的国家正在根据它们自己的历史观和价值观,努力修改现有的国际秩序”,强调不排除今后东亚会出现俄乌冲突那样的严重情势,主张要实现“新的国际关系平衡”。^[4]《国家防卫战略》认为,“不排除今后在印太特别是东亚发生严重情势的可能,这会动摇战后稳定国际秩序的基础。日本处于这些事

[1] 「日米首脳会談」、2022年5月23日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_003322.html。

[2] 「フランス、イタリア、英国、カナダ及び米国訪問等についての内外記者会見」、2023年1月14日、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0114kaiken.html。

[3] US Department of State, “Welcoming Japan’s New National Security Strategy, National Defense Strategy, and Defense Buildup Program,” December 16, 2022, <https://www.state.gov/welcoming-japans-new-national-security-strategy-national-defense-strategy-and-defense-buildup-program/>。

[4] 「国家安全保障戦略について」、2022年12月16日。

态发展的最前沿”。^[1]2022年版《日本外交蓝皮书》也针对中国提出，“迄今支撑国际社会的和平与繁荣的自由、民主主义、人权、法治等普遍价值以及国际秩序都面临严峻挑战。”^[2]

日本认为中国崛起带来的安全风险比起其他挑战更具战略性。因为俄罗斯的关注点基本在欧洲方向，受乌克兰危机影响，在长期经济制裁下实力将会持续下降。朝鲜自身实力不足，不可能成为永久性威胁。而崛起的中国将在未来数十年成为地区的主导国。2022年9月，日本国家安全保障局以美军的分析为基础绘制出中美力量变化示意图，认为到2025年中国的军事影响力将从1999年的仅限于东海和南海，发展成在西太平洋占据优势。日本更将“台湾有事”与自身安全联系，判定其涉及东亚秩序和日本运势。^[3]日本前首相安倍曾表示，台湾有事就是日本有事，就是日美同盟有事。^[4]

地缘政治竞争以及与中国的领土争端问题是日本视中国为挑战的现实因素。而为巩固权力基础和实现政权稳定运行，内阁支持率低迷、小派阀执政的岸田政府进一步迎合党内最大派系“安倍派”强化防卫力的呼声，并在保守派对华强硬论高涨和国民对华好感度下降的背景下加速煽动对华负面安全认知，针对中国崛起积极备战。2023年2月，日本内阁府公布的外交舆论调查结果显示，日本民众对华“没有亲近感”和“相对没有亲近感”的比例占81.8%，较上一年增长了2.8%。^[5]

[1] 「国家防衛戦略について」、2022年12月16日。

[2] 「外交青書2022」、2022年4月、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2022/html/chapter1_00_01.html#s10101。

[3] 吴怀中：《日本图谋军事介入台海态势分析》，《亚太安全与海洋研究》2021年第6期，第75页。

[4] 「『台湾有事は日米同盟の有事』安倍元首相が講演」、2021年12月1日、<https://www.sankei.com/article/20211201-DN4J2NJ5IRMUPBHZP44V7UL57A/>。

[5] 「『外交に関する世論調査』の概要」、2023年2月、<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-gaiko/gairyaku.pdf>。

三、地区影响

“安保三文件”将构建“反击能力”置于首位，表现出强烈的外向性和进攻性，相关文件的发布是日本走向“军事大国”的危险步骤。随着日本突破战后“专守防卫”原则，强化日美同盟威慑力，并基于价值观构建“小多边机制”应对“战略挑战”，将对地区安全形势走向带来消极影响。

（一）加剧大国安全竞争

日本进攻之“矛”的新角色以及在防卫领域的大量资源投入推动了“日美同盟的现代化”，成为相对衰弱的美国深度开展大国安全竞争的新增量资产，增强美国开展大国安全竞争的实力和信心。日本防卫研究所研究报告强调，日本不是“中美竞争中中立的第三方”，“无论是哪个领域的竞争，日本都与美国保持相同的战略立场，是大国竞争的当事方”。^[1]“安保三文件”将强化日美同盟作为核心，将增强自身军事实力作为提升日美同盟威慑力的优先方向。《国家安全保障战略》提出，“在大力强化日本防卫力的同时，与美国深化安全合作，加强日美同盟的威慑力和应对能力”，“在外交、国防和经济等所有领域加强日美同盟”。^[2]《防卫力整備计划》主张，“进一步加强日美综合威慑力，支持两国在各阶段的有效应对力。”^[3]而且，日本在“反击能力”下改变传统日美“盾”“矛”分工，将更深度融入并强化美军打造的“综合防空与导弹防御”（IAMD）体系，并将助力美军在日本部署中程导弹，进一步推动日美军事一体化和联合作战能力。通过摆脱“消极”的“专守防卫”安全角色和大幅增强自身防卫能力，日本还增强了美国持续开展大国安全竞

[1] 「日本—大國間競争の時代に求められる政治的選択—」、『東アジア戦略概観 2022』、2022年3月、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2022/j08.pdf>。

[2] 「国家安全保障戦略について」、2022年12月16日。

[3] 「防衛力整備計画について」、2022年12月16日。

争信心，吸引美国在印太地区持续强化安全存在和加大军事部署，助推美国开展大国竞争。《国家安全保障战略》就强调：“切实深化日美在印太地区的合作，对于维持和加强美国对该地区的承诺至关重要。”^[1]

在“综合国力”的战略视野下，日本配合美国构筑“综合威慑力”，其活跃的安全外交和随美型经济安全战略举措进一步密实了美国主导构建的“对华包围圈”，推动大国安全竞争走向深水区。《国家安全保障战略》提出的“综合国力”强调在日美同盟的基础上开展“多角度、多层次安全合作”。从安全外交上看，在拜登政府重视同盟体系的政策下，日本不再依靠组成集团来对冲特朗普政府时期“不确定”的美国，而变为美国在外交层面接触、插入和领导的伙伴关系的分遣队。^[2]日本基于所谓民主价值观与澳印英法等“志同道合”国家开展活跃的安全合作，“建立体制框架，如《互惠准入协定》(RAA)、《相互提供物资与劳务协定》(ACSA)以及《国防装备与技术合作转让协定》”，^[3]从次级层面辅助强化美国的“印太”军事同盟体系，增强美国在大国竞争中的战略优势。日本经济安全战略在强化自身的经济安全能力的同时，致力推动美国对印太经济的“再主导”，并配合美国对华在关键经济领域“脱钩断链”，增强美国对华经济竞争优势，帮助美国维持经济影响力。2023年1月，日美首脑会谈发表的联合声明称，美国和日本“将强化双方在经济安全方面的共同优势，包括保护与促进半导体等关键和新兴技术”。^[4]

（二）加剧地区安全冲突风险

“安保三文件”下，日本武力介入地区冲突的意愿和能力增强，而限制门槛变低。日本成为加剧地区安全形势紧张的新变量，将加大台海和朝鲜半

[1] 「国家安全保障戦略について」、2022年12月16日。

[2] Erik Brattberg, “Middle Power Diplomacy in an Age of US-China Tensions,” *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.1, 2021, pp.219-238.

[3] 「国家防衛戦略について」、2022年12月16日。

[4] 「日米共同声明」、2023年1月13日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_001474.html。

岛发生冲突的风险，使地区安全形势复杂化。“安保三文件”强调的“反击”不仅包括受到攻击时采取的“自卫”，还包括只要认定敌人“着手攻击”时可采取违反国际法的“先发制人”。2022年12月，防卫大臣滨田靖一表示，行使“反击”的时间点，是“他国‘着手’对日本进行武力攻击时”，“不必等待实际损害的发生”。^[1]这表明对日本而言，“反击”与“先发制人”并不矛盾，不排除实施违反国际法的“先发制人”。2023年1月，日美首脑联合声明强调，为实现日本决定拥有的“反击能力”的有效运作，将加深日美之间的合作。根据安倍政府时期日本通过的“新安保法案”，对与日本关系密切的其他国家的攻击也可成为日本“反击”的对象，日本有随美介入地区冲突的可能性。台海问题上，“安保三文件”干涉中国内政，明确提及台湾问题。基于“遏制周边有事”，日本在台海问题上不再限于对美后勤支援角色，武力介入台海和对中国实施“先发制人”打击的可能性增加。韩国认为，朝鲜半岛有事时，日本有军事介入的可能。2022年12月，韩国总统府就“日本若向朝鲜行使反击能力是否会与韩方协商”强调，对于直接关系到朝鲜半岛安全事宜，日本政府理应提前与韩方密切协商或征得韩方同意。^[2]

日本开展的安全外交将外部安全因素引入地区，将会挑发和激化地区矛盾与争端，加剧南海冲突风险，破坏地区经济安全秩序。“安保三文件”针对南海争端提出，与地区相关国家开展更有实操性的联合训练和演习，加强各国海岸警备能力建设，为各国海上保安机构提供了研修与训练支援，以帮助取缔南海区域的非法捕捞活动，并主张通过战略性使用政府开发援助（ODA）向各国提供防卫设备，这无疑使南海争端复杂化，提升争端国与中国对抗的底气，甚至会激化争端并引发冲突。日本国家安全战略倡导引入外部力量特

[1] 「浜田防衛相反撃能力行使のタイミングは『武力攻撃に着手した時』」、2022年12月23日、https://dailydefense.jp/_ct/17595134。

[2] 《韩总统府：日本对半岛行使反击能力须经韩国同意》，韩联社，2022年12月19日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20221219004500881?section=search>。

别是欧洲和北约军事力量介入亚太，也将进一步推动“亚洲北约化”和“北约亚洲化”双进程，破坏地区国家之间的安全互信，给地区增加更多的安全对抗和风险。

日本加大国防开支，购买和开发具有“防区外防卫能力”的导弹，提升武器装备性能，加固现有军事基地，筹划包括空网电等新质领域在内的“全域战”，以及加强科学技术的军事化运用，修改“防卫设备转移三原则”等，更会助推地区陷入军备竞赛。受日本发展“反击能力”的刺激，朝鲜或加快开发更高水平的弹道导弹甚至是高超音速导弹。日本与美国在“印太经济框架（IPEF）”这项“政治安排”下开展的合作旨在“摆脱对中国的依赖”，必将冲击现行区域经济合作架构，破坏地区良性运行的经济安全秩序。日本随美式“脱钩断链”型的经济安全战略也将会在引发地区经济分裂和“平行化”发展的同时，破坏地区的经济纽带。

（三）冲击中国政治安全互信与合作

在“迄今最大战略挑战”的定位下，日本着眼“台湾有事”和钓鱼岛争端，强化西南诸岛防卫和海上安保对抗能力，为与中国可能发生的冲突积极备战，冲击中日安全关系发展。《国家安全保障战略》认为，“有必要独立地加强日本的力量。我们面临台湾问题的风险，如果发生这种情况，受影响最大的地区将是冲绳和西南诸岛。”^[1]“安保三文件”写明最晚到2027年，拥有自卫队可在出现突发事态时迅速赶赴西南诸岛的能力，提出将陆上自卫队第15旅团升格为师团以组建“冲绳防御集团”。为强化在钓鱼岛海域与中国开展对抗，日本加强海上保安厅的能力建设，扩大系统，增加资产，引进新技术，确保足够的费用，更新船只等。“安保三文件”针对强化海上安保能力提出，加强海上保安厅和自卫队的合作，加强与美国海上执法机构的国际合作与协作等。

[1] 「国家安全保障戦略について」、2022年12月16日。

“安保三文件”背离了日本对中日关系的承诺及两国间政治共识，破坏中日安全互信。1978年签订的《中日和平友好条约》规定：“在相互关系中，用和平手段解决一切争端，而不诉诸武力和武力威胁。”^[1]2008年《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》规定“两国互为合作伙伴，互不构成威胁。双方重申，相互支持对方的和平发展”。^[2]日本寻求武力威慑的做法不利于中日构建建设性安全关系。日本渲染“中国威胁论”，炒作“台海有事”，加强同域外势力军事安全勾连，推动形成所谓“台湾海峡的和平与稳定是国际社会安全与繁荣的重要因素”共识，为“台独”分子撑腰打气，更是严重破坏中日关系的政治基础。

“安保三文件”与美国和北约对中国的定位趋同，联外合作抗华的色彩浓厚，日本成为“包围中国”最活跃的力量。《国家防卫战略》针对中国强调，要构筑“不能发生单方面改变现状”的安全环境，加强与“志同道合”国家合作，努力实现“印太愿景”。在维护“自由开放的基于规则的秩序”的口号下，日本对华实施集体威慑和联合施压，在“综合国力”下以“外交力+”来强化防卫力，构筑对华安全“包围圈”。日本积极配合美国强化尖端半导体技术的对华出口管制，以及在国际经济合作领域给中国贴上“经济胁迫”的标签更不利于中日经济安全关系的发展。

四、战略制约

日本国家安全保障战略仍将不断深化发展，包括在具体安全领域进一步强化战略举措，如制定《太空安全保障战略》及进一步深化日美在太空等领

[1] 《中日和平友好条约》，外交部网站，1978年8月12日，https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676836/1207_676848/201807/t20180726_7993017.shtml。

[2] 《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》，外交部网站，2008年5月7日，https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676836/1207_676848/200805/t20080508_7993021.shtml。

域的安全合作等，但受内外因素的影响，其战略将受一定程度的制约。

（一）在日美同盟中地位与实力不够，战略自主不足

日本国家安全保障战略的调整，本质上是日本在安全领域摆脱“战后体制”，追求“战略自主”和实现“军事大国化”的步骤。日本试图通过以自身作出“积极”贡献的方式强化日美同盟，增强在同盟中的发言权，谋求对美平等，最终实现战略自主。实际上，在日美同盟框架下，美国是不可能给予日本真正的平等，只会审时度势地加以“赋权”，目的是战略性操控日本为美国的地区战略服务。“美主日从”的不平等关系，决定日本在安全上只能服从美国的战略安排，只能在美国允许的范围内有限“自主”。同时，从安全能力上看，已具备“矛”的进攻功能的日本囿于地位和实力只能继续被美国当“枪”使。尽管《国家防卫战略》强调日美将建立一个合作结构，以更有效地发挥其能力，增强日本的反击能力，^[1]但在美国情报信息收集能力等具有压倒性优势的情况下，日本在目标探测和攻击效果评估等方面不得不依赖美国，不能够保持独立判断以确保“矛”按照日本的意志行动。2018年，日本在修订《防卫计划大纲》时就曾研究引进美国“综合防空和导弹防御系统”，最终还是放弃了“对敌基地攻击能力”。这背后的主要原因是日本认为，如果美军的情报出现错误或误导，日本将被迫承担责任，日本应自主掌握情报信息。在自身能力不足的情况下，日本追求的对美平等的“战略自主”难以实现。

（二）“军事大国”野心和经济低迷现实矛盾，经济实力不足

日本要从根本上强化防卫力，并将防卫费大幅提至占GDP2%的规模，这需要巨大的财政支持。仅2023年的防卫费预算就比2022年增加14214亿日元，而日本过去30年增长的防卫费总计不超过1万亿日元。日本经济现状是长期低迷，少子老龄化等需要加以紧急应对的经济课题层出不穷。日本2023年1

[1] 「国家防衛戦略について」、2022年12月16日。

月的贸易收支逆差达 3.5 万亿日元，创单月贸易逆差新高，这是日本连续第 18 个月出现贸易逆差。根据 2022 年 12 月日本内阁府发布的数据，在经济合作与发展组织（OECD）38 个成员国的排名中，日本的人均 GDP 已经下降至第 20 位。而据国际货币基金组织（IMF）预测，2023 年日本名义 GDP 为 4.3006 万亿美元，而德国预计为 4.311 万亿美元，经济体量排名第三的日本即将被德国超越。IMF 同时预测，即使日本在 2023 至 2027 年能勉强避免被赶超，但到 2023 年日德两国 GDP（预测值）差距将缩小至 6.7% 左右。^[1] 大幅增加防卫费不仅影响国家财政基础，也会迟滞其他急迫的经济议程。岸田政府主张的通过增税和发行国债等方式确保巨额财源的方法，只会加重自身的经济负担。这些连锁效应还会对支持率本就不高的政府产生负面的政治效应。即使自民党内，也存在很强的声音反对为强化防卫而增税。参议院干事长世耕弘成表示，有必要讨论彻底进行改革和有效利用财政盈余资金等，强调形势还不成熟。经济产业大臣西村康稔表示“此时增税应该慎重”。^[2] 另一方面，面对惨淡的经济现实，为尽快完成防卫费增幅的规定指标，日本政府内部正在讨论将海上保安厅的预算和支付给退役军人的养老金或抚恤金等也计入防卫费中来“凑数”，防卫费出现“掺水”现象。

（三）“反击”违背日本宪法和平主义理念，决定过程违背日本民主政治逻辑，合法性不足

日本现行宪法以国家最高法律形式承诺放弃战争、不保有武力，这是战后日本回归国际社会的前提，也是日本战后奉行和平主义路线的法律基石。但“反击能力”意味着攻击他国的领土，背离了和平宪法规定的“专守防卫”原则。“安保三文件”虽然声称坚守“专守防卫”原则，但显然是为了谋求合法性而在生硬套用“合法性”表述。日本国内的反战主义依然强大，大多

[1] 「日本の GDP、今年にもドイツに抜かれ 4 位転落の恐れ」、2023 年 1 月 22 日、<https://www.sankei.com/article/20230122-VJ5QOSMGZ5MSBERHDSODLM6VDA/>。

[2] 「安倍さんに顔向けできぬ一増税で党内抗争」、『産経新聞』、2022 年 12 月 20 日。

数国民认同宪法第九条。2022年11月，日本公益财团法人“新闻通信调查会”发布的调查结果显示，近8成日本受访者对台海形势抱持危机感，但有超过7成受访者反对派日本自卫队与美军联手对抗中国。^[1]对于事关日本民众生命和安全的重大问题，岸田仅通过内阁会议而未经过国会讨论、也未向国民做出详尽解释就决定大幅调整安保政策以及增税，也违背了日本的民主政治逻辑。日本立宪民主党代表泉健太就表示，防卫增税和从根本上强化防卫力都没有经过国会审议，也没有得到民众理解，根据主权在民原则，应该是首先向民众解释以及进行国会辩论。2022年12月，日本共同社实施的舆论调查结果显示，对于岸田文雄围绕“防卫增税”的说明，认为“不充分”的受访者比例高达87.1%。^[2]由于日本将安全保障战略的重心转向了西南诸岛，集中分布驻日美军基地的冲绳面临的安全风险增大，引发冲绳民众的反对。2023年1月，日本冲绳县政府就向外务省递交请愿书，要求中央政府就“安保三文件”中提及的强化西南地区防卫力量造成的影响等做出详细说明。冲绳县最大的报纸《琉球新报》实施的问卷调查结果显示，有半数的冲绳地方政府行政长官拒绝在自己的地区部署自卫队的导弹部队，表示愿意部署的为零。^[3]

（四）令邻国担忧和警惕，国际安全信任不足

“安保三文件”将维护和捍卫自由、民主、尊重基本人权和法治等普遍价值观作为基本原则，提出以日美同盟为核心，通过“四边机制”（QUAD）等深化与“志同道合”国家的合作，将安全合作的重点放在美欧澳印及奉行所谓民主价值观的国家方面，而忽视与中、俄、韩、朝等邻国开展安全合作，

[1] 「第15回メディアに関する全国世論調査（2022年）」、2022年11月13日、<https://www.chosakai.gr.jp/wp/wp-content>。

[2] 「増税『支持しない』64.9% 首相の説明『不十分だ』87.1% 共同通信世論調査」、2022年12月19日、<https://www.sponichi.co.jp/society/news/2022/12/19/k-ji/20221219s00042000014000c.html>。

[3] 「沖縄の市町村長、半数がミサイル隊配備を拒否防衛強化は支持14人、不支持9人」、2023年2月12日、<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1661831.html>。

这种“远交近攻”导致日本国家安全战略出现核心部分严重缺失的“甜甜圈”现象。更重要的是，基于历史原因，邻国对日本的军事安全动向更为关心和警惕。日本对“专守防卫”的抛弃及渲染周边威胁的做法，更令邻国担忧和不安。2022年12月16日，中国外交部发言人表示，日本行为“是对本地区和平稳定的最大挑战”。^[1]20日，朝鲜外务省谴责日本政府将“拥有反击能力”纳入国家安全保障战略是“公然的侵略路线”，认为日本实际上是在官宣可对他国发动先发制人的攻击，这将对朝鲜半岛和东亚地区构成严重的安全威胁，在强烈谴责日本不当行为的同时重申朝鲜拥有为维护国家主权和领土完整以及根本利益而采取果断军事措施的权利。^[2]22日，俄罗斯外交部发言人表示，“安保三文件”表明日本已经走上前所未有的军事化之路，有导致亚太地区局势升级的风险，表明岸田政府拒绝了前几代政治家宣布的和平发展之路。^[3]2023年1月5日，韩国外交部重申韩国既定立场，即日本的国防国安政策要朝着有利于地区和平稳定、坚持和平宪法精神的方向，公开透明地运行。^[4]在没有深刻反省过去侵略历史以及导致邻国充满警惕和担忧氛围中，日本追求的安全目标难以实现。

五、结语

“安保三文件”全面系统地呈现了日本在军事安全体系和国防能力建设领域的战略思维和政策趋向，极大改变了日本战后的安保政策，使日本成为

[1] 《外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2022年12月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202212/t20221216_10991336.shtml。

[2] 《详讯：朝鲜谴责日将拥有反击能力纳入国安战略》，韩联社，2022年12月20日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20221220002500881?section=search>。

[3] 《俄外交部批日本新安保战略三文件：已走上前所未有军事化之路》，环球网，2022年12月23日，<https://m.huanqiu.com/article/4AyzEzYcUjR>。

[4] 《韩政府：正就日本新安保战略与美保持沟通》，韩联社，2023年1月5日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20230105003100881?section=search>。

战争当事国的风险上升，具有浓厚的大国竞争和地缘博弈色彩。尽管“安保三文件”也提出构筑建设性、稳定的中日关系，但实际上，日本还是在亲美的冷战思维下谋求对抗，强化同盟对华施压。2023年1月，岸田访美期间在约翰斯·霍普金斯大学的演讲时称，“安保三文件”在日美同盟历史上可视为继吉田茂缔结日美同盟、岸信介修改日美同盟条约、安倍推动“和平安全法制”之后最重要的决定。^[1]中国在增强维护国家主权和领土完整的军事实力的同时，还要与日本加强对话沟通、增强安全互信，要求日本妥善管控和处理矛盾分歧，推动日本落实两国领导人关于构建契合新时代要求的建设性、稳定的中日关系的重要共识。同时，中国应拓展和深化外交战略布局，切实抓好周边外交，推动构建周边命运共同体，共同反对日本的危险行为。武力与威慑并不能实现安全，自身有侵略历史的日本更应顾及邻国的安全担忧，信守战后承诺，通过实际行动与邻国建立良好的安全关系，在亚太和平稳定及发展方面发挥积极作用。

【完稿日期：2023-3-1】

【责任编辑：肖子璇】

[1] 「岸田総理大臣のジョンズ・ホプキンス大学高等国際関係大学院（SAIS）における講演」、2023年1月13日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_001476.html。

Abstracts

China's Concept on Global Governance: Conceptual Basis, Constituting Elements and Practice Principles

ZHU Xu

Since entering the new era, China has participated in the reform and construction of global governance system, adhering to the concept of consultation, joint contribution and shared benefits. The “high correlation” of interests and destinies of various countries in the context of globalization is historical background and conceptual basis for this Concept. In a multi-polar configuration, the “structural nature” of the changes in international order and balance of power is a necessary condition for its implementation. The “non zero sum” of security and development interests is fundamental guarantee for its practice in international exchanges. The “proliferation reciprocity” of international cooperation is driving force for its practice. The “morality” of international communication provides moral support at the conceptual level. The Concept is logically embedded, mutually structured in content, and mutually supportive in system. It is a rigorous and clearly-structured scientific theoretical system. This Concept contains well-defined practice principles, namely, firmly upholding the purposes and principles of the UN Charter with true multilateralism, promoting the reform and construction of the global governance system with the direction of fairness and rationality, giving play to the exemplary role of major powers in global governance through the path of increasing global public goods supply, and creating a diversified

narrative system of global governance characterized by openness and inclusiveness.

Core Connotations of and Approaches to Building a Community with a Shared Future in Cyberspace

YUAN Sha

As an emerging area of global governance, cyberspace faces multiple challenges, including unbalanced development, unsound rules, and unfair order. The community with a shared future in cyberspace advocated by Chinese President Xi Jinping transcends the mindset of zero-sum game with a new paradigm, and contributes Chinese wisdom and Chinese solutions to the reform of global cyberspace governance. In practicing the concept of cyberspace community, we must pursue joint development, uphold common security, advocate inclusive governance, and ensure shared benefits to build the cyberspace into a community of development, security, responsibility and interests for mankind.

Exploring the Boundaries of China-US Strategic Rivalry

WU Xinbo

The China-US strategic rivalry has become more intense since the Biden administration entered its second year in office. With clear thinking of its China policy, the Biden administration has concentrated more on its actions and resorted to more aggressive tactics. China has maintained its strategic resolve, tenaciously responded to US containment and suppression, and firmly countered US provocations in order to shape the US policy toward China. As confrontation and uncertainty in bilateral relations are on the rise, the urgent need for the two countries is to define the boundaries of their

strategic rivalry: to what extent to decouple and to what extent to confront. It will provide a helpful framework for managing the increasingly tricky bilateral relations and handling specific issues, while injecting more certainty into the relationship. The process of exploring the boundaries, by drawing experience from past events and getting inspirations from strategic and policy dialogues, will be a great test to both sides' political courage, vision and wisdom.

US Trade Policy toward China and Uncertainties in China-US Economic and Trade Relations

SONG Guoyou

As the US intends to shape its economic and trade relations with China through the lens of strategic competition, non-economic considerations have been playing a larger role in its policy-making. To gain competitive advantages over China, the US has provided tremendous industrial subsidies, imposed high tariffs, suppressed China's high-tech sector, and built economic alliances targeting China. In response, China has worked to reduce its dependence on the US and launch counter-sanction measures, while promoting trade and economic cooperation with other countries. China-US economic relations are still developing, but have shown signs of deterioration and decoupling. The current bilateral economic relationship not only faces the challenges of US-imposed high tariffs on China, the US move to decouple from China, and the decaying momentum for bilateral cooperation, but is also impacted by the ongoing Ukraine crisis. While focusing on high-quality development domestically, China needs to restore the role of economic logic in the US policy-making on China, and always take the initiative amid the evolving economic relations with the US.

New Trends in US National Strategy for the Arctic Region and Their Implications for Arctic Governance

KUANG Zengjun

The US National Strategy for the Arctic Region presents new features regarding perception, issues, and cooperation amid the complicated Arctic geopolitical situation. The US adjusts its Arctic strategy to address the increasingly significant security risks in the region, ensure US leadership in the Arctic and global order, and enhance its Arctic governance capacity. The new trends in the US Arctic strategy will critically impact the security and development landscape in the region, and the regional governance mechanism with the Arctic Council as its core. China should carefully handle its competition and cooperation with the US in the Arctic while safeguarding its legitimate rights and interests in the region.

Deepening Cooperation between the EU and India: Motivations and Constraints

JIANG Yin'an

The EU and India have deepened cooperation in the political, economic, and security fields in recent years. The EU's "strategic autonomy" caters to India's pro-Western diplomatic shift, and the two sides have reached a consensus on increasing geopolitical competition in the Indo-Pacific region. The deepened cooperation between the EU and India will also help them address the restructuring of global industrial chains and the relations with China in the post-pandemic era. However, the structural contradictions between the two sides, the pressure from major-power relations, and their strategic differences over the international situation following the Ukraine crisis will determine

the upper limit of their relations. China needs to take an open and confident attitude toward the closer EU-India ties, actively manage its relations with the EU and India, and work to deepen the trilateral consensus on a better international landscape.

Japan's Adjustments to Its National Security Strategy

MENG Xiaoxu

The National Security Strategy, the National Defense Strategy, and the Defense Buildup Plan approved by Japan's Fumio Kishida government attempt to build attack capabilities against enemy bases, raise the defense spending to 2 percent of Japan's GDP, and position China as the most significant strategic challenge. Economic security is also explicitly incorporated into the National Security Strategy for the first time. The major shift reflects Japan's pursuit of becoming a great power, and its geopolitical consideration of supporting the US strategy to rein in China. It breaks through the exclusively defense-oriented doctrine long held by Japan in the post-war era, and makes Japan a new dangerous variable to regional security, further complicating the China-Japan relationship.