

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2020年7/8月 第4期 总第67期

2020年7月15日出版

目 次

美国问题研究

- 1 美国的全球战略枢纽建设及其影响 刘宗义
24 美军推进“印太”海上安全战略新动向:影响与挑战 蔡鹏鸿

非传统安全与公共卫生合作

- 42 全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”与中国的战略应对 晋继勇
60 公共卫生合作与中国—东盟命运共同体构建 罗圣荣 马晚晨
79 非传统安全视域下中日公共卫生安全合作及其治理 魏志江 魏 珊
94 基于人类安全理念的全球卫生治理升级 李 佳 赵艺林
李 媛

“一带一路”、发展合作

- 111 “一带一路”高质量发展观的建构 张 春
132 “双轨制+”: 中国农业多边对外援助治理结构探索 于浩淼 徐秀丽

- 149 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 12 No.4 July/ August 2020

Published on July 15, 2020

Contents

American Studies

- 1 Geostrategic Pivots and U.S. Hegemony: Implications in the Asia-Pacific Region

LIU Zongyi

- 24 U.S. Indo-Pacific Maritime Security Strategy: Effects and Challenges

CAI Penghong

Nontraditional Security Risks and International Health Cooperation

- 42 The Kindleberger Trap in Global Health Governance and China's Response

JIN Jiyong

- 60 Public Health Cooperation and the Building of A China-ASEAN Community with a Shared Future

LUO Shengrong and MA Wanchen

- 79 Sino-Japanese Cooperation and Public Health Governance: A Nontraditional Security Perspective

WEI Zhijiang and WEI Shan

- 94 Upgrading Global Health Governance: A Human Security Perspective

LI Jia, ZHAO Yilin, and LI Yuan

Belt and Road Initiative and Development Cooperation

- 111 Toward A High-Quality Development Theory for the Belt and Road Initiative

ZHANG Chun

- 132 Managing China's Agricultural Aid: A "Dual Track Plus" Model

YU Haomiao and XU Xiuli

- 149 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

美国的全球战略枢纽 建设及其影响

刘宗义

【内容摘要】 从美国走上全球争霸道路以来的地缘政治实践来看，努力维持欧亚大陆势力均衡，争夺和控制地缘战略枢纽，以及防止地缘战略枢纽被竞争对手控制，一直是其核心目标。美国的全球战略枢纽建设经历了从“点”的建设到“线”的连接，再“结网”建立地区和全球秩序的过程，其主要是通过具有战略价值的国家建立约束性关系和流动性关系，并以此为基础构建、主导国际体系和国际制度，但美国也从未放弃过战争手段。美国建设全球战略枢纽的目的是维持和延续其霸权地位，本质上是冷战思维。进入 21 世纪以来，随着中国、印度等新兴经济体的崛起，“历史的地理枢纽”及“枢纽国家”也随之发生转移。当前，美国正加紧重构其全球战略枢纽，建设重点也已明确转向亚太。美国全球战略枢纽及其网络建设将加剧地缘政治对抗，并刺激一些枢纽国家和地区的战略投机心理，对地区和全球安全与稳定构成挑战，阻碍全球和地区经济合作与发展，促使一些地区大国和国家集团提出自己的“印太”构想或愿景。美国全球战略枢纽建设对中国妥善处理与周边国家关系、坚持和平发展道路、避免陷入地缘政治对抗，既是挑战，也是机遇。

【关键词】 全球战略枢纽 地缘政治 美国 印太战略

【作者简介】 刘宗义，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D871.20

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0001-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004001

地缘政治学理论在美国的发展引人注目，马汉（Alfred Thayer Mahan）最早提出了海权论。在20世纪40年代之后，随着二战的结束和美国对“世界蓝图”构思的调整，马汉的海权论和麦金德（Halford John Mackinder）的陆权论以及斯皮克曼（Nicholas John Spykman）的“边缘地带学说”融合在一起，构成了战后美国对外战略的地缘政治思维。从英、美等全球霸权国家的角度看，地缘政治之争就是对“枢纽地带”（Pivot Area）或“心脏地带”的主导权和控制权之争。^①自奥巴马政府提出“转向亚洲”（Pivot to Asia）（或称“重返亚太”）政策以来，“枢纽”（pivot，或称“支点”）^②以及美国全球战略枢纽建设再次成为国际关系学者和国家政策制定者关注的话题。本文在对“战略枢纽”的理论演变及美国建设全球战略枢纽的实践进行考察的基础上，分析其当前全球战略枢纽建设的主要目标、手段及影响，并对中国如何妥善处理与周边国家的关系，最大限度地坚持走和平发展道路，尽量避免陷入大国地缘政治对抗进行探讨。

一、战略枢纽概念的演变

1904年，英国地理学家麦金德首次提出“枢纽国家”（pivot state）和“枢纽地带”概念，认为欧亚大陆中心的那片由内陆和冰洋水系覆盖的地区是世界政治的“枢纽地带”，指出“所有国家都围绕着枢纽国家转”。^③虽

① 强世功：《陆地与海洋——“空间革命”与世界历史的“麦金德时代”》，《开放时代》2018年第6期，第102—126页。

② “Pivot to Asia”国内一般翻译为“重返亚太”，这一译法有意削弱了其地缘政治色彩。在英语中，Pivot一词同时具有名词和动词含义。作为名词，可以翻译成中文的“枢纽”或“支点”，引申为“关键的”；作为动词，可以翻译成中文的“转向”或“围绕某个支点旋转”。有学者将奥巴马政府的“Pivot to Asia”战略直接翻译为“枢纽”战略，参见钟飞腾：《超越地缘政治的迷思：中国的新亚洲战略》，《外交评论》2014年第6期，第16—39页。在汉语中，“枢纽”具有连接点的意思，战略枢纽是指对战争有决定意义的中心环节或对战争全局有较大影响的地点。战略家集中精力抓住战略枢纽指导战争，对夺取胜利具有决定作用。参见毛泽东：《以锦州地区为战略枢纽布置工作》，载中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第四卷），人民出版社1996年出版，第81页。在本文中，“枢纽”与“支点”基本是同一个意思。

③ H. J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History,” *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, 1904, pp. 436-437.

然麦金德在 1919 年将“枢纽地带”扩展为“心脏地带”，^① 但是将欧亚大陆作为世界政治“枢纽”的思想在欧美国家已深入人心。斯皮克曼在“大陆枢纽学说”的基础上发展出“边缘地带学说”，认为“谁控制边缘地带，谁就统治欧亚大陆；谁统治欧亚大陆，谁就掌握世界之命运”^②。我们可以看到，后来的二战、“冷战”，以及朝鲜战争、越南战争、海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争、叙利亚内战等都围绕麦金德所划分的大陆与海洋、大陆心脏地带与边缘地带展开，而且战争都会直接或间接地指向全球统治权。^③

冷战结束后，随着美国“单极时刻”的到来以及随之而来的北约东扩和美国在中东等欧亚大陆边缘地带权势的扩展，“枢纽”概念得到进一步发展。

第一，概念本身的层次化、具体化和政策化，“枢纽”不再局限于地理范围比较模糊的“枢纽地带”，人们用到“枢纽”时通常谈论较多的是更加具体的“战略枢纽”或“战略支点”，可以具体指某些国家或某个国家。^④ 荷兰海牙战略研究中心（The Hague Centre for Strategic Studies, HCSS）的学者认为，所谓“枢纽国家”就是那些要么位于“枢纽地带”之内，要么在其周边，被大国看中并希望控制的拥有军事、经济、理念方面战略资源的国家。这些国家位于以约束性关系（通过军事和经济协定以及文化的相似性相联系）和流动性关系（通过武器和商品贸易相联系）界定的大国势力范围的重叠地带。这些枢纽国家或地区是大国用以争夺和控制“枢纽地带”的“支点”。枢纽国家对外关系的变化将对地区和全球安全带来重要影响。^⑤

关于枢纽国家的这一定义是基于“Pivot”一词所具有的名词和动词的双

① [英]哈·麦金德：《历史的地理枢纽》，商务印书馆 2010 年 10 月版，第 67 页。

② N.J. Spykman, *The Geography of the Peace*, New York: Harcourt & Brace Co., 1944, p. 43.

③ 强世功：《陆地与海洋——“空间革命”与世界历史的“麦金德时代”》，第 102—126 页。

④ Robert Chase, Emily Hill, and Paul Kennedy, “Pivotal States and US Strategy,” *Foreign Affairs*, January/February 1996, pp. 33-51.

⑤ Tim Sweijts, Willem Theo Oosterveld, Emily Knowles, and Menno Schellekens, “Why Are Pivot States So Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security,” The Hague Centre for Strategic Studies, July 9, 2014, https://www.hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Why_are_Pivot_States_so_Pivotal_The_Role_of_Pivot_States_in_Regional_and_Global_Security_C.pdf.

重意义来理解的。因此，一方面，枢纽国家可以是大国围绕其开展活动的重要支点，从这个意义上说，没有一个国家愿意被“枢纽化”或“支点化”；另一方面，由于枢纽国家既可以被动地充当大国的帮手，也可以主动地通过其自己的政策塑造安全环境，因此能够“转向”，或者从一个大国“摇摆”向另一个大国。^① 枢纽国家不仅可以是处于关键地位的小国和中等国家，而且也可以是某些地区大国。同时，对枢纽国家的称谓也呈多样化，其不断以“碎裂带”（shatter belts 或 crush zones）、“关键国家”（lynchpin states 或 hinge states）、“非对称国家”（asymmetrical states）、“门户国家”（gateway states）、“裂缝国家”（cleft countries）、“中间层国家”（middle tier states）和“二级国家”（second-order states）等各种不同的形式出现在亨廷顿（Samuel P. Huntington）、科恩（Saul B. Cohen）、布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）等美国和其他西方地缘政治学者的论著中。^② 在布热津斯基 1997 年出版的《大棋局》中，他使用“pivot”（即“枢纽”或“支点”）这个词将欧亚大陆上的一些国家称作“地缘政治支轴”（geopolitical pivots）。^③

第二，“枢纽地带”的范围不再限于“欧亚大陆中心那片由内陆和冰洋水系覆盖的地区”，而是随全球政治经济重心和技术进步、大国竞争格局及大国争夺的内容而转移。冷战期间和冷战结束后很长一段时间，以基辛格和布热津斯基为代表的欧美政治家和学者将欧亚大陆作为“枢纽地带”。但进入 21 世纪以后，随着中国、印度等新兴经济体的崛起，各国学者和官员关于“枢纽地带”的看法发生了一些变化。他们的看法虽有重合，但也因各自国家利益和出发点不同而存在差异。一些国外学者和政府官员认为，“历史的地理枢纽”已经转移到亚太地区。^④ 美国学者罗伯特·卡普兰认为印度洋地区是“21 世纪的地理枢纽”。^⑤ 中国的张文木教授也持这一观点，认为

① Tim Sweijts, Willem Theo Oosterveld, Emily Knowles, and Menno Schellekens, “Why Are Pivot States So Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security.”

② Ibid.

③ [美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海世纪出版集团 2007 年版，第 34—40 页。

④ Monika Chansoria and Paul Benjamin Richardson, “Placing China in America’s Strategic ‘Pivot’ to the Asia-Pacific: The Centrality of Halford Mackinder’s Theory,” *CLAWS Journal*, Summer 2012, pp. 78-87.

⑤ Robert D. Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*, New

印度洋是世界地缘政治体系中的“心脏地带”，也就是“枢纽地带”。他认为在新的地缘政治视野中，麦金德的“心脏地带”理论被注入资源政治的内容，而作为世界现代工业动力基础的矿物资源分布相对比较集中的印度洋沿岸地带在世界地缘政治体系中的关键意义，在战后进一步得到大国政治家的高度重视。^① 俄罗斯学者则认为，21世纪欧亚“心脏地带”位于麦金德所说的“内新月地带”，首先指的是中国和印度。中国和印度崛起是国际关系体系结束“西方阶段”的最重要表现。目前，两国正处于漫长的经济和文明上升期，是欧亚乃至全世界经济增长的强大驱动器。^②

关于“枢纽地带”的认识成为美国政府相继提出“转向亚洲”或“亚太再平衡”（Rebalance toward Asia-Pacific）战略和“印太”（Indo-Pacific）战略的理论依据。“枢纽地带”的转移带来的是“战略枢纽”或“战略支点”转移、“枢纽国家”变化，以及全球和地区大国外交政策的变化。

二、美国地缘战略枢纽建设的历史实践、特点与趋势

二战后美国对外决策中的地缘政治思维主要体现在两方面：一是遵循海权对抗陆权的历史规律，在欧亚大陆边缘地带寻找遏制心脏地带的“点”（point），将这些“点”连成“线”建构遏制体系；二是利用全球地缘政治结构中的主要力量构建地缘政治均势。^③ 这些遏制心脏地带的“点”和全球地缘政治结构中的一些主要力量，特别是欧亚大陆的一些主要力量，都是美国决策者眼中的战略枢纽。

（一）冷战期间美国地缘战略枢纽建设的政策演变及成效

二战结束后，希腊、土耳其等国的政治危机引起美国政府的担忧。在杜

York: Random House, 2010.

① 张文木：《“麦金德悖论”与英美霸权的衰落——基于中国视角的经验总结》，《国际关系学院学报》2012年第5期，第3页。

② 《俄媒文章：中印是21世纪欧亚“心脏地带”》，《参考消息》2019年2月20日，第14版。

③ 刘从德、孔小惠：《美国遏制战略的地缘政治思维》，《江汉论坛》2003年第12期，第39—41页。

鲁门等人看来，希腊、土耳其是大陆边缘地带的主要“点”，如果美国听任这一地区的共产党势力壮大，那么边缘地带众多的“点”将会发生连锁反应。因此，美国要在这些“点”上施加影响，防止这里政治边界的变更和位于欧亚大陆边缘地带的某些国家政权发生变化。^①在这一背景下，乔治·凯南（George Kennan）提出了遏制理论，为杜鲁门主义提供了理论依据。

为防止苏联控制整个欧亚大陆，尤其是欧亚大陆的工业生产能力，美国以中欧、西欧为重点，推出马歇尔计划。该计划成功将德国的美、英、法三国占领区与西欧经济交织在一起，比较完美地解决了德国问题。^②在此基础上，1949年3月，美国建立了北大西洋公约组织，并在德、比、荷、意、希等国驻军，这是一个以西欧和德国为战略支点而建立的集体同盟防御体系，是麦金德1943年提出的“地中洋”概念的现实版本。^③

在亚洲，新中国成立后，中苏结盟。为了围堵中国和苏联，防止出现多米诺骨牌效应，美国在亚洲大陆边缘地带的战略要点和薄弱点多方插手，拼凑军事同盟体系。这些“点”是朝鲜半岛、日本、菲律宾、中南半岛、澳大利亚、新西兰等，美国与其签订了一系列军事防御条约，构建轴心—轮辐体系。为争夺桥头堡，美国在朝鲜半岛和中南半岛还发动了两场战争。

以美国国家安全委员会68号文件和朝鲜战争为转折点，遏制由“要点防御”变为“周线防御”。^④在美国授意下，欧亚大陆边缘地带还建立了巴格达条约组织和东南亚条约组织，与北大西洋公约组织连在一起，形成了在边缘地带对大陆心脏地带的遏制堤坝。^⑤虽然巴格达条约组织和东南亚条约组织形同虚设，但它们的建立表明美国确实希望在苏联和中国外围构筑水泄

① 刘从德、孔小惠：《美国遏制战略的地缘政治思维》，第39—41页；Harry Truman, *The Truman Doctrine Speech to Congress (1947)*, <https://alphahistory.com/coldwar/truman-doctrine-congress-speech-1947/>。

② 是指“既将德国的巨大潜力动员起来服务于加强西方，又使一个复兴了的德国不致再度成为西方的灾祸。”见时殷弘：《现当代国际关系史》，中国人民大学出版社2006年版，第233页。

③ 吴征宇：《重新认识“心脏地带理论”及其战略涵义》，《现代国际关系》2005年第3期，第55—61页；Srdja Trifkovic, “Russia and China: Beyond the Axis of Convenience,” January 29, 2020, <https://baumannjoelnachshon.wordpress.com/2020/02/02/russia-and-china-beyond-the-axis-of-convenience-chronicles-magazine/>。

④ 时殷弘：《现当代国际关系史》，第244页。

⑤ 刘从德、孔小惠：《美国遏制战略的地缘政治思维》，第39—41页。

不通的全线遏制体系。^① 在中东地区,为应对苏联势力的增长,美国借 1967 年的中东战争而与以色列建立起特殊关系,以色列成为美国在中东的战略资产。美国为了与苏联进行冷战而建立起来的由“点”到“线”的地缘战略枢纽网络,其基本架构一直延续至今。

20 世纪 60 年代,美国深陷越南战争泥潭,内外交困,力量衰落,对苏联的硬遏制战略难以为继。1969 年尼克松就任美国总统后,实行全球收缩战略。尼克松和基辛格舍弃了冷战年代的地缘政治术语“点”和“线”,而代之以“地区权力结构”和“地区大国”,尼克松承认世界存在“五大力量中心”,提出以“谈判时代”取代“对抗时代”。^② 基辛格的“均势战略”成为尼克松政府的主导外交思想。在基辛格均势战略的实践中,对华关系的改善起到了“单兵突破,激活全局”的目的。^③ 对美国来说,中国成为其在欧亚大陆制衡苏联的战略枢纽。俄罗斯学者认为中苏关系破裂是促使苏联解体的重要原因之一。^④ 但中美关系改善后,美国并没有显著缩减其在亚太地区尤其是在“第一岛链”的军事部署,也没有减弱其对中国的战略围堵态势。

(二) 冷战后美国地缘战略枢纽的扩展

1993 年,克林顿政府推出“接触和扩展战略”,标志着冷战后美国战略的重大调整。美国的战略着眼点仍然集中在欧亚地区。布热津斯基提出,美国为了建立“全球至高无上的地位”和“新型霸权”,不仅要控制世界“心脏地带”,而且要控制世界“边缘地带”;不仅要控制欧亚大陆,还要控制世界上所有的大国和“地缘政治支轴国家”。美国要发挥“离岸制衡者”的作用,既让地缘战略棋手之间相互竞争、相互制衡,同时又用地缘政治支轴国家牵制和制衡地缘战略棋手。^⑤ 实际上,无论是地缘战略棋手,还是地缘

① 时殷弘:《现当代国际关系史》,第 244 页。

② 何春超等主编:《国际关系史资料选编(1945—1980)》(修订本),北京法律出版社 1988 年版,第 83 页;刘从德、孔小惠:《美国遏制战略的地缘政治思维》,第 39—41 页。

③ 徐萍:《基辛格均势外交论析》,《西南师范大学学报(人文社会科学版)》,2003 年第 2 期,第 129—133 页。

④ 栾景河:《“中苏关系破裂原因”研究述评》,《当代中国史研究》2007 年第 11 期,第 33—44 页。

⑤ 参见[美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》,《卷首语》第 iii 页、第 26—46 页、第 158—169 页。

政治支轴，都只是美国实现其全球地缘政治野心的“战略枢纽”。

西欧国家与美国有共同的价值观和政治经济制度，仍然是美国最可靠、最强大的盟友。通过推动北约和欧盟东扩以及北约职能的转变，美国希望达到多重目标，包括维持与欧洲的战略盟友关系，通过北约盟国分担美国在地区安全和应对全球威胁方面的负担，确保美国在北约的领导地位，防止欧洲出现挑战美国地位的大国或国家联盟，压缩俄罗斯战略空间等。北约不断向俄罗斯边界推进，甚至准备吸收乌克兰加入。^① 最终，美国和北约的行为引起俄罗斯在格鲁吉亚、乌克兰等地的强力反击。^②

亚太地区经济发展非常迅速，是美国大陆战略和海洋战略的结合点，也是其全球战略中的关键地区。美国希望保持在这一地区的主导地位，防止出现威胁其利益的大国，也不允许该地区形成一个排他集团，将其排除在外。美日军事同盟是美国亚太战略的一个支柱，冷战结束后，美国一直在加强美日同盟关系。此外，美国还继续巩固和韩国、澳大利亚、新西兰等其他传统盟国的关系。

从克林顿政府后期开始，美国日益将中国视为潜在威胁和主要战略竞争对手。^③ 1995—1996年台海危机的发生使美国加速对华政策调整。1997年初，美国外交委员会提交《美国对印巴的新政策》报告，要求同印度建立战略关系，以便在遏制中国的后冷战体系中把印度作为抗衡中国的筹码。2000年3月，时任总统克林顿访问印度时，美、印建立了“战略伙伴关系”^④。

“9·11”恐怖袭击事件后，小布什政府进一步加强与印度的关系，将印度与巴基斯坦作为阿富汗战争和全球反恐战争的战略枢纽。同时，美国政

① 乌克兰的地缘战略地位非常重要，可以限制俄罗斯进入黑海，并威胁俄西南地区。见 Srdja Trifkovic, “Russia and China: Beyond the Axis of Convenience,” <https://baumannjoelnachshon.wordpress.com/2020/02/02/russia-and-china-beyond-the-axis-of-convenience-chronicles-magazine/>.

② Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, “Russia’s Got a Point: The U.S. Broke a NATO Promise,” *Los Angeles Times*, May 30, 2016, <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-shiffrin-russia-us-nato-deal--20160530-snap-story.html>.

③ William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997, <https://www.bits.de/NRANEU/others/strategy/qdr97.pdf>.

④ 母晓临：《说服印度恢复印巴谈判，劝说印度签署核禁条约，谋求建立“战略伙伴关系”，促进对印度贸易和投资，克林顿印度之行目的何在》，《人民日报·华南新闻》，2000年3月23日，第2版。

府强化了关于“中国的崛起是美国利益面临的最严重的迫在眉睫的挑战”的认知，并开始“致力于亚洲政策的重新定向（reorientation）”^①。从2006年左右开始，美国对其亚洲兵力部署进行重大调整，并对其轴心—轮辐联盟体系进行实质性调整，以提高美国及其盟国和地区伙伴的整体能力，在轮辐之间建立更紧密的防务关系，印度成为这一安排的重要新伙伴。^②2007年3月，时任美国副总统切尼提出将印度纳入美、日、澳三方防务协议的构想。同年5月，美、日、澳、印四国官员举行首次会晤，并在当年9月与新加坡一起在孟加拉湾举行大规模联合海上军事演习，这表明四国建立战略对话的倡议开始付诸实施。^③美印关系的迅速拉近，也是印方努力的结果。1998年，印度以所谓“中国威胁”为借口进行了核试验，^④由此使美国更客观地审视印度的战略地位。印度学者曾明确提出，印度应该向美国示好，向其提供一个可供选择的地缘政治方案，即建立一个以印度为“战略支点”，包括以色列、日本、东盟等在内的“亚洲安全体系”，应对中国的威胁和塔利班化的伊斯兰“原教旨主义”的蔓延。^⑤这与美国希望把印度作为美国在亚洲的一个新型伙伴，纳入其战略轨道之中的想法是契合的。

除了亚欧大陆的东西两端，美国在中东也加强了军事存在。海湾战争后，美国在中东长期保持军事存在的战略意图基本得以实现。“9·11”恐怖袭击事件后，美国占领阿富汗这一战略要地有控制中亚及牵制中国、俄罗斯、印度、伊朗等周边国家的战略考虑。此后美国又通过伊拉克战争进一步加强了对中东和波斯湾的控制。按照新保守主义者的计划，伊拉克将成为美国向

① Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” *International Security*, Vol. 40, No. 4, Spring 2016, pp. 45–88.

② Ibid.

③ 蓝建学：《美、日、澳、印四国战略对话：动机及潜在影响》，载张蕴岭、孙士海主编：《亚太蓝皮书：亚太地区发展报告（2007）》，社会科学文献出版社2008年版，第285页。

④ Atal Bihari Vajpayee, “Nuclear Anxiety: Indian’s Letter to Clinton on the Nuclear Testing,” *New York Times*, May 13, 1998, <http://www.nytimes.com/1998/05/13/world/nuclear-anxiety-indian-s-letter-to-clinton-on-the-nuclear-testing.html>.

⑤ Chietigj Bajpae, “The ‘China Factor’ in India’s Maritime Engagement with Southeast Asia,” Atlas Institute for International Affairs, January 25, 2019, <https://www.internationalaffairshouse.org/the-china-factor-in-indias-maritime-engagement-with-southeast-asia/>.

中东地区推广美式民主的桥头堡。^①

通过在中东和南亚建设新的战略枢纽，并强化与原先就存在的“支点”的政治、经济和军事关系，美国力图形成一个环绕欧亚大陆的战略围堵圈，即将两洋战略转化为连接大西洋、印度洋、太平洋的三洋战略，以建立美国主导的世界新秩序。

（三）美国建设全球战略枢纽的目的、手段与趋势

第一，美国建设全球战略枢纽的目的非常明确，就是争夺和控制欧亚大陆的“枢纽地带”，防止一个敌对的国家统治欧亚大陆。乔治·凯南说得更明确：“我们的目标就是防止整个欧亚大陆的军事—工业潜力集中于一个对世界岛屿和大陆构成威胁的大国之手。”^②从第二次世界大战结束一直到苏联解体，美国建设全球战略枢纽的目的主要是遏制苏联。在其实践中，美国最初强调从“点”到“线”建立战略枢纽网络，在欧洲建立了以北约为主导的地区安全架构，在欧亚大陆边缘建立“周线防御”体系，对苏联进行“硬遏制”。但随着时间推移，美国力有不逮，基辛格后来转向对地区均势的强调。其实质是利用地区大国相互制衡，从而实现美国在地区和全球的战略优势。冷战结束后，在布热津斯基的地缘战略构想中，让地缘政治棋手国家之间相互竞争和制衡，以及利用地缘政治支轴国家牵制地缘政治棋手国家，仍然是建立美国“全球至高无上地位”的重要途径。^③

在苏联解体之前，美国的战略重点一直在欧洲，其次才是东亚，其主要原因是欧洲以及东亚的日本是除美、苏之外最重要的工业地带。而中东和东南亚的重要性主要在于其资源和能源方面的优势。苏联解体后，随着世界经济重心的转移和大国力量对比的变化，尤其是中国作为“世界工厂”的崛起和21世纪以中国为中心的泛亚洲经济板块的形成，“历史的地理枢纽”也发生了转移，亚太和印度洋地区的重要性显著提高，由此带来的是美国全球战略重心的东移以及全球战略枢纽建设重点向亚太和印度洋地区的转移。

① 李强：《新保守主义与美国的全球战略》，《书城》2003年第5期，第34—38页。

② 刘从德、孔小惠：《美国遏制战略的地缘政治思维》，第39—41页。

③ 参见[美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，第158—169页。

第二，在建设全球地缘战略枢纽的手段方面，理论上美国是经济和军事并重。二战后，美国主要通过具有战略价值的国家签订经济贸易协定、军事条约，利用语言、宗教、政治制度和意识形态方面的相似性，以及经常性的军事装备输出和商品交易、外交及战略对话等途径建立战略枢纽，并以此为基础构建、主导国际体系和国际制度来实现对全世界的控制。^①在建设战略枢纽的过程中，乔治·凯南一开始主张主要运用经济和政治手段，但美国政府在执行过程中军事手段的地位日益突出。^②作为主导性海洋国家，美国对必要时干预大陆事态很少有过犹豫，但其内部对干预的方式总是存在激烈争论。在后冷战时代，尤其体现在关于“离岸制衡”和“选择性干预”的争论中，争论的核心在于是否应承担相应的大陆义务。^③但是美国从来没有放弃过战争手段。二战后，由于美苏两强并立和殖民地纷纷独立，美国不可能像英国那样凭借实力永久占领他国领土，建立殖民帝国。但在20世纪五六十年代直至七十年代前半期，美国曾先后投入朝鲜战争和越南战争，试图实现对这两处的“英国式”占领。^④进入21世纪后，美国也发动过阿富汗战争和伊拉克战争。

第三，美国的全球战略枢纽建设在欧洲和亚洲采取了不同模式。美国在欧洲选择了多边主义的安全架构，但在亚太地区却选择了双边主义。美国在亚太地区建立的轴心—轮辐体系，不对称性非常显著，美国与亚太盟友一般签有内容准确、措辞严密的双边条约，这些条约对盟友之间的权利与义务进行了明晰的界定，美国占据绝对优势。^⑤但是这种轴心—轮辐体系呈条块状，如果对手集中战略资源向美国的单个盟友施压，压力最终会转移到美国身上，其他盟友难以进行战略支援。在这种制度设计下，安抚盟友需要美国在

① Tim Sweijts, Willem Theo Oosterveld, Emily Knowles, and Menno Schellekens, “Why Are Pivot States So Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security.”

② 时殷弘：《现当代国际关系史》，第235—237页。

③ 吴征宇：《作为一种大战略理论的地理政治学》，《史学月刊》2018年第2期，第13—16页。

④ 张文木：《“麦金德悖论”与英美霸权的衰落——基于中国视角的经验总结》，第1—15页。

⑤ 左希迎：《美国亚太联盟体系会走向瓦解吗？》，《世界经济与政治》2019年第10期，第48—73页。

领土争端和其他议题上有更大的意愿对抗挑战者。考虑到未来中国的发展前景,美国面对的压力将非常大。^①因此,美国试图弥补亚太联盟体系的缺陷。从小布什政府时期美国就打算在轴心—轮辐体系的基础上构建一个联盟网络,即一个由更强大的盟友和伙伴组成的网络,它们彼此之间有着更紧密的联系,美国将在其中发挥领导作用。如果这一战略取得成功,美国将维持该地区的势力均衡,并仍将占据主导地位。^②

三、当前美国建设全球战略枢纽的目标、手段与政策

2008年国际金融危机之后,美国的全球战略开始大幅度调整,奥巴马政府实施“战略收缩”^③,主要体现在中东地区。2011年,美国从伊拉克撤军。与此同时,美国开始战略东移,并调整其亚太战略,美国全球战略枢纽建设进入以亚洲为重点的新阶段。

(一) “转向亚洲”和“亚太再平衡”与战略枢纽的加强与重构

2009年奥巴马执政后,先后抛出“重返亚洲”“转向亚洲”等概念,为其亚太战略调整造势。“Pivot”一词具有浓厚的地缘政治意味。为避免刺激中国,2012年6月,奥巴马政府将其亚太政策更名为“亚太再平衡”战略。所谓“再平衡”就是通过采取内外两方面的措施来制衡中国:内部平衡主要是指加强军事建设,增强美国在亚太地区的行动能力;外部平衡则主要是指改造美国在亚太地区以双边联盟为基础的轴心—轮辐联盟体系,构建一个联盟网络。外部平衡包括两个相互关联的部分:一是提高盟国和伙伴国的军事能力,并加强美国与盟国和伙伴国的双边互操作性;二是鼓励盟国和伙伴国发展更紧密的军事关系,加强彼此的互操作性。后者属于战略创新。^④

奥巴马政府竭力利用军事、政治、贸易与投资、发展和价值观等各种手

① 左希迎:《美国亚太联盟体系会走向瓦解吗?》,第48—73页。

② Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” pp. 45-88.

③ Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, April 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

④ Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” pp. 45-88.

段来实现其战略目标。在军事上，其宣称到 2020 年把美国 60% 的海、空力量及相同比例的网络空间能力部署到亚太地区，为“空海一体战”投子布局。在政治上，希拉里·克林顿（Hillary Clinton）将日、韩、澳、菲、泰等国称为“向亚太转向的支点”，宣布加强与它们的双边安全联盟。^① 同时，积极发展新伙伴关系，特别是发展同印度、印尼、缅甸和越南等国的关系。^② 在经济上，由于中国经济快速崛起，东亚国家和中国建立了更为紧密的经贸联系，因此奥巴马政府大力推进《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（TPP）的谈判，^③ 企图从经济上孤立中国，由美国主导亚太地区经济合作。而在外交和价值观方面，美国企图通过宣扬所谓民主价值观，改善与东盟、越南、缅甸的关系，并推进与印度、印尼、菲律宾、蒙古等中国周边国家的关系，在外交上向中国施压。

在美国的“亚太再平衡”战略中，日本、澳大利亚和印度是最重要的战略枢纽。2010 年 11 月，奥巴马政府公开宣称钓鱼岛适用《美日安保条约》。2015 年，美日出台新版《日美防卫合作指针》，强化日美军事同盟，扩大了日本军事行动的范围和内涵。在对印关系方面，2010 年 11 月，奥巴马政府正式推出“美印关系 3.0 版”。在奥巴马访印期间发表的联合声明中，两国把双边关系定义为“21 世纪全球战略伙伴关系”。2011 年 2 月，美国发布《2011 年美国国家军事战略》，声称要在亚太地区“扩大多边演习的范围和参与度”，与印、菲、泰、越等国开展军事合作，并将印度置于更高的战略层面。^④ 印度成为美国新的亚洲战略的“关键”（linchpin）。^⑤ 2012 年

① Willian Moraes Roberto, and João Arthur da Silva Reis, “Disengagement from the Middle East and the Pivot to Asia: An Assessment of Changes within US Grand Strategy between 2003 and 2014,” *I Reflect*, Vol. 2, No. 2, 2015, pp. 167-185.

② Matteo Dian, “Japan and the US Pivot to the Asia Pacific,” London School of Economics and Political Science, January 2013, <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/LSE-IDEAS-Japan-US-Pivot.pdf>.

③ 陈积敏：《从“重返亚洲”到“亚太再平衡”再到“亚太再平衡新阶段”》，2009 年至今，美国的亚太战略尽管在措辞上不断变化，可骨子里的霸权心态却从未减弱》，人民网，2015 年 4 月 22 日，<http://military.people.com.cn/n/2015/0422/c172467-26883072.html>。

④ CJCS, “The National Military Strategy of the United States 2011: Redefining America’s Military Leadership,” Joint Chiefs of Staff, http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf.

⑤ Gautam Datt, “US Defence Secretary Leon Panetta Identifies India as ‘linchpin’ in US Game Plan to Counter China in Asia-Pacific,” *India Today*, June 7, 2012,

8 月，美国借澳大利亚时任国防部长史密斯（Stephen Smith）之口，提出了“印太”（Indo-Pacific）概念，认为“印太”地区的安全与稳定取决于华盛顿与北京、华盛顿与新德里以及新德里与北京的关系。^① 美国之所以提出“印太”概念，主要是为拉拢印度，建立一个包括日本、澳大利亚与印度在内的大联盟来更有效地制衡中国的崛起。2015 年 1 月，美、印发表《美印亚太和印度洋地区联合战略愿景》（U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region），表明印度接受了美国对其在“亚太再平衡”战略中的角色定位。2016 年 6 月莫迪访美，与奥巴马明确了美印关系的新定位，印度成为美国的“主要防务伙伴”，两国将彼此视为“亚太和印度洋地区的首要伙伴”。在美国的支持和鼓动下，美、日、澳、印四国之间互动频繁，双边、三边军事合作以及与美国等其他国家的小多边军事合作逐步深化，建立起一个复杂的双边、三边和多边关系网络。

（二）通过“印太”战略加强战略枢纽建设

虽然特朗普毫不掩饰对奥巴马的厌恶，执政之后废止了由其主导加入的谈判和通过的多个协议和法令，包括 TPP、《巴黎协定》《伊朗核协议》等，但特朗普的外交政策与奥巴马之间有着明显的连续性，原因就在于特朗普很难忽视地缘政治。^② 2017 年 12 月，特朗普政府发布的《国家安全战略报告》明确把中国和俄罗斯一起界定为“战略竞争对手”“修正主义国家”及“规则和秩序破坏者”。尽管中国和俄罗斯都被特朗普政府视为美国的主要威胁，但它对中、俄两国的看法有所不同：俄罗斯虽然仍维持着庞大的核武库，但其经济体量较小，只是一种近期威胁；中国则是一种长期和全面的挑战。特朗普认为“中国要取代美国在‘印太’地区的地位，扩张其国有经济模式，重新建立对中国有利的地区秩序……中国的基础设施投资和贸易战略强化了其地缘政治抱负。中国在南海建立前哨基地并将其军事化的努力危及自由

<http://indiatoday.intoday.in/story/leon-panetta-identifies-india-as-linchpin-to-counter-china/1/199505.html>.

① 《澳防长谈美中澳三国关系，首提“印太”概念》，环球网，2012 年 8 月 10 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-08/3011681.html>。

② Dominic Tierney, “Obama and Trump: Foreign Policy Opposites or Twins?” Foreign Policy Research Institute, December 13, 2019, <https://www.fpri.org/article/2019/12/obama-and-trump-foreign-policy-opposites-or-twins/>.

贸易，威胁其他国家主权，破坏地区稳定。”^① 2018年《美国国防战略报告》认为，中国正在利用军事现代化、影响力的运作和“掠夺性”经济迫使周边国家重新调整“印太”地区秩序，以获得有利地位；认为中国在近期谋求的是“印太”地区的霸权，在未来将取代美国，确立全球优势地位。^②

为应对中国崛起，特朗普政府正式提出“自由开放的印太”战略。特朗普选择“印太”这个词有意凸显与奥巴马政府的不同，该战略主要吸收并延续了日本首相安倍晋三的设计。^③ 2017年12月特朗普政府发布的《国家安全战略报告》明确提到了“印太”地区，但并未阐释“印太”战略。2018年6月，美国时任国防部长马蒂斯（James Mattis）在参加香格里拉对话时首次全面公开阐述了美国的“印太”战略。该战略包括四个方面：加大海上力量建设，强化与盟友和伙伴国（包括域外的英国、法国和加拿大等）的军事协作，加强与伙伴国在规则、秩序、法治与透明度方面的合作，提倡市场引领的经济发展。“印太”战略所涵盖的地区包括东北亚、东南亚、大洋洲、南太平洋岛国、南亚。马蒂斯将这一战略概括为：深化与同盟和伙伴国关系，支持东盟的中心地位，以及所谓欢迎在任何可能的情况下与中国合作。马蒂斯突出强调共享价值观和美国支持的国际秩序原则：国家主权与独立，航行自由，和平解决争端，自由、公平与互惠的贸易与投资，以及有助于地区和平与繁荣的规则和规范。马蒂斯宣称，这一地区有许多“带”和“路”，^④ 因此针对“一带一路”的意图显而易见。2019年6月，美国国防部发表的《印太战略报告》则对美国“印太”战略进行了详细阐释。^⑤

① White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ Brahma Chellaney, "Toward an Indo-Pacific Concert of Democracies," *Japan Times*, January 14, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/01/14/commentary/japan-commentary/toward-indo-pacific-concert-democracies/#.Xm5aENa-uQI>; "Trump Gives Glimpse of 'Indo-Pacific' Strategy to counter China," *Financial Times*, November 11, 2017, <https://www.ft.com/content/e6d17fd6-c623-11e7-a1d2-6786f39ef675>.

④ James N. Mattis, "Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue," Department of Defense, June 2, 2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

⑤ Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and*

到目前为止,美国及其盟国和伙伴国为实现其“印太”战略采取了很多政策措施,主要集中在军事领域。一是美国国防战略重心东移,并将美军“太平洋司令部”改名为“印度洋—太平洋司令部”;^①关岛作为战略枢纽的地位进一步加强;加强在东亚和太平洋地区的军事力量,包括核力量与导弹防御能力,2017年萨德系统入韩,2019年美国退出《中导条约》;美国潜艇、战略轰炸机、航空母舰在西太平洋地区和南海出现的频次显著增加。二是美国积极加强与盟国和伙伴国的双边、三边或多边军事防务合作,几乎囊括中国周边所有国家和地区;^②美国还试图加强与台湾地区的防务关系,2018年3月,美国国会参议院通过“与台湾交往法案”;美国还试图强行拉拢斯里兰卡、尼泊尔等国加入其“印太”战略;^③2017年11月,美国重启了2007年建立的美、日、澳、印四国安全对话这一所谓的“主要民主国家之间的沟通机制”,这是一个排他性军事联盟,是美国“印太”战略的核心。

特朗普的“印太”战略进一步强化了印度在军事战略方面的重要性。特朗普上台后在白宫声明中首次出现“印太”的字眼就是在印度总理莫迪2017年6月访美之际。^④2017年10月,时任美国国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)在美国战略与国际问题研究中心(CSIS)的演讲中用“印太”来指称美国从西太平洋到印度洋广阔的地缘政治区域。蒂勒森高调宣扬美印“下一个世纪”的战略伙伴关系,把美印军事关系提升到战略高度。^⑤2020年2月,特朗

Promoting a Networked Region, June 1, 2019.

① 美国印度洋—太平洋司令部(United States Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)简称美国印太司令部,原称美国太平洋司令部(United States Pacific Command, USPACOM)。2018年5月30日,时任美国国防部长詹姆斯·马蒂斯宣布将太平洋司令部改名为印度洋—太平洋司令部。见《美军太平洋司令部更名为印度洋—太平洋司令部》,2018年5月31日, http://www.xinhuanet.com/2018-05/31/c_1122917112.htm。

② Ibid.

③ “US Notes Strategic Importance of Sri Lanka in Indo-Pacific Region,” *Colombo Gazette*, January 26, 2020, <https://colombogazette.com/2020/01/26/us-notes-strategic-importance-of-sri-lanka-in-indo-pacific-region/>; Anil Sigdel, “Is MCC part of Indo-Pacific Strategy?” *Nepal Matters for America*, January 16, 2020, <https://nepalmattersforamerica.org/us-indo-pacific-strategy-mcc-and-nepal/>。

④ White House, *United States and India: Prosperity Through Partnership*, June 26, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-india-prosperity-partnership/>。

⑤ Rex Tillerson, “Defining Our Relationship with India for the Next Century,” Center for Strategic and International Studies, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>。

普总统将访问印度作为其上任以来的第一次国事访问，美印双方决定建立“全面全球战略合作伙伴关系”。^① 美国对印度的关注，反映了美国和日本相对衰落、对中国崛起的焦虑及印度地位的提高。美国试图复制基辛格 20 世纪 70 年代构建欧亚地缘政治三角的成功经验，因此美国坚持不懈地努力将印度拉入美国及其盟友日、澳参与的多边联盟。^②

在美国的支持和鼓动下，美、日、澳、印四国之间互动频繁，双边、三边和小多边军事合作逐步深化。2018 年 9 月，美、印两国建立外交部长、国防部长“2+2”部长级会晤机制。同年 10 月，日、印间的“2+2”部长级会晤机制也随之建立。美国此前与日、澳都建立了“2+2”部长级对话机制，日、澳也已建立“2+2”对话机制。印、澳两国于 2019 年 12 月正式建立外交秘书和国防部长的“2+2”对话机制。^③ 2018 年 11 月，美、日、印三国举行第一次首脑峰会，重申三边合作对“印太”地区稳定和繁荣的重要性，三国同意加强在海上安全和促进地区互联互通方面的合作。^④ 2019 年 9 月，美、日、澳、印四国安全对话在印度的建议下从司长级升为部长级。^⑤

在经济和金融方面，美国与日本、印度和澳大利亚讨论在“印太”地区建立替代性的贸易和航运计划以及金融框架。2018 年，美国国会两院通过了《建造法案》(BUILD Act)，设立美国国际发展金融公司(U.S. International Development Finance Corporation)，与日、澳等国合作对那些可能影响美国

① White House, *Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership*, February 25, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/>.

② 《俄媒文章：中印是 21 世纪欧亚“心脏地带”》，《参考消息》，2019 年 2 月 20 日，第 14 版；Brendon J. Cannon, and Ash Rossiter, “The ‘Indo-Pacific’: Regional Dynamics in the 21st Century’s New Geopolitics Center of Gravity,” *Rising Power Quarterly*, Vol. 3, No. 2, 2018, pp. 7-17.

③ Rezaul H Laskar, “India, Australia Set to Hold 2+2 Dialogue on December 9,” *Hindustan Times*, December 4, 2019, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-aus-set-to-hold-2-2-dialogue-on-dec-9/story-840msAx6qykSpGl3ddwvSP.html>.

④ “G20 Summit: PM Modi Terms Japan- America-India Meet as ‘JAI,’” *Hindustan Times*, December 1, 2018, <https://www.hindustantimes.com/videos/world-news/g20-summit-pm-modi-terms-japan-america-india-meet-as-jai/video-n0M4dyNyjjPflMIcP5CarJ.html>.

⑤ Shubhajit Roy, “Quad to Meet: Foreign Ministers of India, US, Japan and Australia,” *Indian Express*, September 23, 2019, <https://indianexpress.com/article/world/quad-to-meet-foreign-ministers-of-india-us-japan-and-australia-6019411/>.

国家安全的国家提供援助。这被认为是一项直接针对中国“一带一路”倡议的国际发展投资法案。^① 2019年11月，美国海外私人投资公司（OPIC）宣布启动“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划。美国政府称该计划是与澳、日等国政府、企业和民间社会“根据共同标准”组成的联盟，将提供“全球公认的印章”，对抗“低质量的、使国家陷入债务陷阱”的项目。^② 2020年2月，特朗普访印期间，与印度总理莫迪发表联合声明，莫迪表达了对“蓝点网络”的兴趣。^③ 印度很可能将参与美、日、澳三国主导的“蓝点网络”计划，“印太”战略将因此而真正开始拥有经济支柱。

特别引人注目的是，特朗普对俄罗斯及普京的态度与以前历任美国总统有很大不同。有报道认为，特朗普之所以选择蒂勒森为首任国务卿是因为他与俄罗斯和普京关系密切。^④ 美国有报道称基辛格曾建议特朗普联俄制华，而特朗普的一些高级顾问以及国务院、五角大楼和国家安全委员会的官员也在考虑拉近美俄关系来牵制中国。^⑤ 尼尔·弗格森（Niall Ferguson）认为，美国当前的战略目标是将俄罗斯和中国分开，并将俄罗斯拉入西方阵营。^⑥

四、美国建设全球战略枢纽的影响及中国应对

从历史上看，美国的全球战略枢纽建设经历了从点的建设到线的连接，然后再结网建立地区和全球秩序的过程。美国建设全球战略枢纽的目的是为了维持和延续其霸权地位。就本质而言，其全球战略枢纽建设是一种冷战思

① Daniel F. Runde and Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” Center for Strategic and International Studies, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

② 《为抗衡“一带一路”倡议，美国启动“蓝点网络”计划》，观察者网，2019年11月6日，https://www.guanca.cn/internation/2019_11_06_524140.shtml。

③ White House, *Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership*.

④ 张松：《蒂勒森或成国务卿引发争议》，文汇网，2016年12月12日，<http://www.whb.cn/zhuzhan/kandian/20161212/78356.html>。

⑤ 王慧：《基辛格向特朗普提出“联俄抗中”？难成现实》，观察者网，2018年7月26日，https://www.guanca.cn/internation/2018_07_26_465761.shtml。

⑥ Niall Ferguson, “Cold War II Has America at a Disadvantage as China Courts Russia,” *Boston Globe*, January 20, 2020, <https://www.bostonglobe.com/2020/01/20/opinion/cold-war-ii-has-america-disadvantage-china-courts-russia/>.

维。当前，美国的全球战略枢纽建设重点已经很明确地转向亚太地区，不可避免会对本地区乃至全球格局产生影响。

（一）美国建设全球战略枢纽对亚太地区的影响

第一，美国全球战略枢纽及其网络建设将加剧地缘政治对抗，对地区和全球安全与稳定构成挑战。亚太地区缺乏一个统一的地区安全架构。长期以来，美国在亚太安全事务中占据主导地位。现在美国试图以其亚太安全联盟为基础，增加新的战略枢纽，推进联盟体系网络化，掌握规则制定权，构建所谓以规则为基础的亚太安全秩序。虽然美国声称要尊重东盟的中心地位，但事实上其要建设的所谓以规则为基础的安全秩序是由美国领导，以其盟友和伙伴国为辅助，将中国、俄罗斯等国家作为对手和敌人，并将它们排除在外的秩序。这一秩序与中国、俄罗斯、东盟国家所希望的统一、包容、民主、平等的地区安全架构不符。而且，美国意欲建立的这一秩序也并非以实现地区安全为目标，其推进联盟体系网络化的过程也是打破现有安全格局的过程，将引发地缘政治冲突。美国利用朝核问题、钓鱼岛、台海、南海等地区热点作为推进其战略枢纽和安全网络建设的手段，是在激化矛盾。

第二，美国的战略枢纽建设也刺激了一些枢纽国家和地区的战略投机心理。美国竭尽全力扶持日本，使其为美国“印太”战略冲锋陷阵，牵制中国的发展。而对安倍晋三来说，则要抓住这一机会，不断进行自我“松绑”，解禁集体自卫权，应对中国崛起，同时为最终彻底摆脱美国的束缚创造条件。印度则要求美国给予其某些特殊待遇，除在贸易问题上的优惠外，还希望成为联合国安理会常任理事国和核供应国集团成员，在克什米尔问题上得到美国的支持等。印度的很多要求将破坏现有国际规则，使国际局势更加复杂。同时印度也以美印关系为筹码要挟中国满足其要求。而美国所推动的地区国家双边、三边或多边军事安全合作在一定程度上鼓励了一些行为体的政治及军事冒险行为，2017年发生了洞朗对峙事件，台海地区今后发生突发事件的可能性也在上升。

第三，美国建设战略枢纽的企图阻碍了全球和地区经济合作与发展。随着以中国为中心的泛亚洲经济板块的形成，亚太地区许多国家希望从中国经

济发展中获益。美国在中国周边和“一带一路”沿线发展战略枢纽、加强政治和军事合作，并且推出口惠而实不至的所谓替代性贸易和航运计划以及金融框架，相当于逼迫地区国家在中、美间选边站队，这使很多国家左右为难。地区国家希望中、美能够开展经济合作，或者中美之间的竞争能够限定在经济、金融领域，以使它们能两头获益。美国及其盟友和伙伴国对“一带一路”建设的抵制、对冲和破坏，严重阻碍了亚太和印度洋地区基础设施互联互通建设和经济发展，并且对地区国家国内政治造成严重干扰。这种现象对位于特殊地缘战略位置的小国特别明显。由于斯里兰卡参与“一带一路”建设，印、美等国介入了 2015 年的斯里兰卡大选。印度媒体称，印、美试图将斯里兰卡从“中国制造的债务陷阱”中拉出来，日本也发挥了巨大作用。^① 尼泊尔希望得到美国“千年挑战集团”（MCC）的发展援助，但美国的条件是要求尼泊尔政府加入其“印太”战略，这使得迫切希望与中国进行“一带一路”合作的尼泊尔政府左右为难。^②

第四，美国的全球战略枢纽建设和“印太”战略促使一些地区大国和国家集团提出自己的“印太”构想或愿景。虽然日本、印度、印尼等被美国视为战略枢纽的地区大国确实担心中国崛起之后将主导地区秩序，因此希望与美国开展战略与军事合作，以便拉住美国，通过政策互动影响或塑造美国的亚太政策，进而深化与美全面合作制衡中国。但是这些国家又都有各自的“大国雄心”，并不情愿充当美国遏制中国的“小伙伴”而与中国发生正面对冲。二战后美国的历史表明，建设战略枢纽不仅需要军事投入，而且需要经济付出，特朗普要求盟国自行负责防务开支的做法使这些枢纽国家独立性增强。由于中美地缘竞争的加剧和特朗普政府的不确定性，印度以及以印尼为代表的东盟国家正式提出了自己的“印太愿景”（Indo-Pacific vision）^③ 或者“印

① Indrani Bagchi, “China, ISIS Threats Get India, US Together in Sri Lanka and Maldives,” *Times of India*, November 6, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/china-role-in-indian-ocean-region-india-discusses-maldives-turmoil-with-us/articleshow/61514665.cms>.

② Kamal Dev Bhattarai, “The Indo-Pacific Vs. the Belt and Road: Nepal’s Great MCC Debate,” *The Diplomat*, January 30, 2020, <https://thediplomat.com/2020/01/the-indo-pacific-vs-the-belt-and-road-nepals-great-mcc-debate/>.

③ Dipanjan Roy Chaudhury, “India Hopes to Maximise Opportunities under Indo-Pacific Vision,” *Economic Times*, February 4, 2020, <https://m.economictimes.com/news/politics-and-nation/india-hopes-to-maximise-opportunities-under-indo-pacific-vision/articleshow/73939044.cms>.

太展望”（*Outlook on the Indo-Pacific*），^① 要求其他国家支持，试图按照自己的谋划引领地区甚至全球的政治经济走向，并在此过程中实现其大国崛起或地区崛起。随着中日关系回暖，日本也在 2018 年将其“自由开放的印太战略”改称“愿景”，以显示与特朗普政府“印太”战略的差异。^②

（二）中国如何应对

美国确实在逐步推进其全球战略枢纽建设，但这个过程并不顺利，其主要原因在于中国与苏联不同。美、苏之间的矛盾既是霸权之争，也是两种社会制度和意识形态之争，苏联在此问题上奉行扩张政策，因此欧洲和日本都愿意与美国站在一起，捍卫它们的制度和价值观。更关键的是美苏两国的经济体系几乎完全割裂，资本主义阵营和经互会之间泾渭分明。而中国已经深度融入全球化之中，中国与美国及其盟友之间的经济联系非常密切，是一种你中有我、我中有你的关系。美国国内有一批人确实希望中美两国经济“脱钩”，并与中国开展一场冷战。但中美签署第一阶段贸易协议表明，两国经济“脱钩”面临很多限制。^③ 而且，美国的传统盟友并不急于与华盛顿结盟反对北京。从对待中国企业华为的态度就能明显看出这一点。^④ 但我们必须认识到，美国确实在通过建设战略枢纽等措施围堵中国，以将中国纳入它所主导的秩序之中。中国应多措并举，打破美国的地缘战略设计。

第一，中国应坚持和平发展道路，避免陷入美国“印太”战略所图谋的海陆竞争的地缘政治对抗窠臼。麦金德和斯皮克曼的地缘政治理论表明，位于欧亚大陆边缘地带国家任何形式的扩张企图，不仅将受到海洋国家的遏

^① “Asean Outlook on the Indo-Pacific,” ASEAN, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>; Ministry of Foreign Affairs of The Republic of Indonesia, “Asean Summit Adopts Asean Outlook on Indo-Pacific,” June 23, 2019, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/388/berita/asean-summit-adopts-asean-outlook-on-indo-pacific>.

^② Yoshihide Soeya, “Japan and the Indo-Pacific: from Strategy to Vision,” Australian Strategic Policy Institute, January 22, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/japan-and-the-indo-pacific-from-strategy-to-vision/>.

^③ 詹姆斯·波利提：《中美经济“脱钩”不可逆转？》，英国《金融时报》，2020年1月23日，<http://www.ftchinese.com/story/001086081?full=y&archive>。

^④ Harry G. Broadman, “Forced U.S.-China Decoupling Poses Large Threats,” *Forbes*, September 30, 2019, <https://www.forbes.com/sites/harrybroadman/2019/09/30/forced-u-s-china-decoupling-poses-large-threats/#4eb86fba598e>; Robert D. Kaplan, “Why the U.S.-China Cold War Will Be Different,” *National Interest*, January 19, 2020, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/why-us-china-cold-war-will-be-different-114986>.

制，而且也将受到其他边缘地带国家及心脏地带国家的围堵，即任何边缘地带强国的崛起必须且只能以和平方式进行。^① 特朗普政府为遏制中国，不仅要拉拢日、印等国，甚至希望改善美俄关系，联合俄罗斯对付中国。美国的行为促使中国必须认真思考如何处理与周边国家的关系，尤其是与俄罗斯、印度和日本的关系。中、俄、印三国是欧亚地缘政治的核心。历史经验表明，中、俄两国如果和平合作，对两国都有好处，如果不能和平共处，对两国都极为不利。中、印两国关系也是如此。但同时，面对地区军事集团对抗的趋势，中国也必须做最坏的打算。特别是在台湾问题上，应做好斗争准备。2019 年 6 月，习近平主席与俄罗斯总统普京共同签署了《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，将两国关系提升到一个全新的水平，宣示对世界的未来承担更大、更重要的历史责任。中俄两国成为全球和平、稳定、发展的“压舱石”，对两国和对世界的意义十分重大。^②

第二，中国应努力推动“一带一路”建设。美国建设地缘战略枢纽的主要目的包括试图阻断中国对外经贸通道，而“一带一路”倡议的通道和走廊建设旨在实现海陆联通，因此中国应认真思考如何进一步推进“一带一路”高质量建设。首先，中国应推动“一带一路”倡议与东盟等国的“印太展望”对接。虽然“印太”概念具有强烈的地缘政治意涵，但它毕竟只是一个词汇，关键在于我们赋予它什么样的内容。东盟“印太展望”强调的重点合作领域在经济、社会领域，与“一带一路”倡议有颇多相似之处。中国应就此问题与东盟磋商，努力推进。其次，中国应做好准备与美、日、印等国在“一带一路”沿线区域在国际规则和国际标准的制定权、话语权方面的竞争。另外，中国推进“一带一路”项目宜稳不宜急，应充分尊重沿线国家的发展战略，先从沿线国家的民生和民心入手，创新外交手段，着眼于精细化操作和管理，多推动一些深入沿线国家基层、深入民心的民生工程 and 减贫项目，让中国的发展理念真正在当地落地。

① 吴征宇：《重新认识“心脏地带理论”及其战略涵义》，第 61 页。

② 徐贻聪：《中俄新时代全面战略协作伙伴关系意义深远》，新华网，2019 年 6 月 9 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/09/c_1210154013.htm。

第三，中国亚太外交政策的努力方向，应在发挥经济优势的同时，将重点放在安全政策这一难点上。基辛格认为，一个地区的秩序由两部分组成：一是合法性，可以理解为一个普遍接受的规则集；二是权力平衡，构成这种秩序存在的物质基础。^① 建立平等、民主、开放、包容的地区安全架构是亚太地区大部分国家的追求，也是顺利推进“一带一路”建设的必要保障。中国应与俄罗斯、印度等国家和东盟等地区组织协调，推动地区安全合作架构建设。安全合作可以遵循先易后难的原则，从非传统安全领域向传统安全领域扩展。特别是在南海和印度洋方面，中国必须进一步加强与沿岸国家在海上通道安全、反恐、救灾和打击海盗等领域的对话与合作，让澳大利亚等国认识到中国崛起给亚太地区带来的安全红利，从而建立战略互信。另外，中国应主动加强与美、日、澳、印等国的海上军事力量交流，积极争取加入印度洋海军论坛等多边机制。在东亚峰会等现有多边机制内，中国则应增强议题设置能力，抑制美日等国炒作“中国威胁论”造成的影响。

第四，印度、日本是美国“印太”战略的支柱，如果能够处理好与这两个国家的关系，则美国“印太”战略将面临严峻挑战。目前，中日关系已经开始改善。中印关系仍比较脆弱，印度战略界对中国的犹疑态度难以根本改变。目前两国关系的走势仍由两国领导人引领。印度对华政策仍希望遵循战略安全与经济分开的“两手”策略，但中国与印度在加强经济合作的同时，特别应防范其外交冒险，做好应对突发事件的预案。在涉及中国领土主权完整等核心利益及中巴经济走廊等海外利益的问题上，中国应划定红线。

[责任编辑：孙震海]

^① Henry Kissinger, *World Order*, New York: Penguin Press, 2014, p. 9.

美军推进“印太”海上安全战略 新动向:影响与挑战

蔡鹏鸿

【内容摘要】 2019年12月20日,美国国防部长埃斯珀在五角大楼讲话时把中国列为美军首要作战目标。这是美国国防战略的重要转折,对美国“印太战略”及海上安全政策产生直接影响。在此背景下,美军在印太地区的行动呈现一系列新动向:海上安全战略和政策制订无不以中国为目标,海军舰队建设重视高精尖科技装备、出现了美军可能介入南海局部地区武装冲突的迹象等。这些新动向中,美军特别关注中国海军走出马六甲海峡的行动走向、中国海军对高新技术的追求和军民融合行动,重视拉拢濒海地区的中小国家,企图以武力威慑和武装干预手段介入海上冲突。美军“印太”海上安全战略转型给中国带来挑战,包括中国的地缘安全环境进一步恶化,中国推动建设具有亚洲特色的安全架构遭遇挑战,中国的海洋权益遭受侵蚀等。面对挑战,中国应采取措施塑造周边安全环境、建设强大的海军,保卫岛屿主权和管辖海域不受侵犯。此外,中国还须加强军事前沿科技研究,特别是人工智能、量子信息、大数据、云计算等前沿科技,争取尽快改变国际军事竞争格局。

【关键词】 海上战略 美国“印太战略” 亚太海上安全 中国海上安全

【作者简介】 蔡鹏鸿,上海国际问题研究院研究员(上海 邮编:200233)

【中图分类号】 D871.22 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0024-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004002

美国国防部长埃斯珀（Mark Esper）2019年12月宣称，美国将军事重点排序从“俄罗斯第一”修改为“中国第一”。^①这是对美国军方推动实施以大国战略竞争为基调的国家防务战略做出的最新政策调整，对美国“印太战略”及海上安全政策产生了直接影响。本文研究美军“印太”海上安全政策的最新发展及其对中美关系的影响和挑战，首先分析在国际格局变动背景下美军“印太”海上安全战略的变化和演进；其次分析美国“印太”海上安全战略的最新动向和特点，把握其未来可能的军事行动走向；最后讨论美军战略变动造成的影响和挑战，以及中国的应对之策。^②

一、美军“印太”海上安全战略调整的大背景

太平洋和印度洋（可简称“印太”）地缘战略地位及其形成的美国同中国等大国复杂多变的安全外交关系，具有深刻的冷战背景。美国从西北太平洋边缘沿日本列岛向南构建的第一岛链，是西太平洋岛屿及海洋区域连接亚洲大陆的结合部，是美国设法控制亚洲海洋并抑制中国的濒海地区（the littoral），同时又是中国所界定的国家利益所在并一直在坚决维护的海洋门户。中国维护马六甲海峡以外的国家利益也已经成为进入21世纪以来的重大使命，而美国规划印度洋濒海地区同西太平洋濒海地区的衔接和战略部署，则至少提前30年，凸显“印太”在美国海上安全战略中的重要地位。

^① “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” Department of Defense, December 20, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2045725/departments-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

^② 为更加清晰地论述相关问题，需要对几个概念加以界定。一是本文论及“印太”海上安全关系主要涉及美国和中国，也涉及美国的部分盟国和伙伴国家，它们既是美国在“印太”地区海上安全活动的利益相关者，也是当前“印太”地区由海上安全问题触发地缘政治互动的参与者。二是本文侧重于研究美国海上力量在“印太”地区调整的最新动态及其对中美关系的影响，论及的中美关系是基于亚太及印度洋海上安全问题引发的中美关系，不是全球范围内的中美关系。三是全文议题设定在海上安全领域，除非必要，有关经济、文化等领域内容不进入研究视域。四是论文内容涉及的时间节点，除简述美国“印太”海上安全战略的历史因素外，着重于美军政策和行动的最新动向，时间范围大体上从2019年初美国制定《亚洲再保障倡议法》（Asia Reassurance Initiative Act, ARIA）开始，以及2019年6月《印太战略报告》发布以来，截至2020年2月10日美军对太平洋和印度洋海上安全政策的调整。资料使用基于其官方文件和军政高官言论。

美军“印太”海上安全战略是美国海军战略调整的重要组成部分，具有深刻的历史印记。二战后，美国自诩拥有“美国治下的世界秩序”，拥有大洋公海的制海权。然而，在核武器决定一切的思维下，美国军方和战略界的海上战略决策呈现一定程度的迟滞，甚至出现了一段“海上战略”空窗期。1970—1974年间出任美国海军作战部长的海军上将朱姆奥尔特（Admiral Elmo Zumwalt）重视海军战略理论研究和海上军事行动，启动了具有深远意义的海上战略研究，名为“2000年项目”（Project 2000）；其中包括两项研究计划，一是“未来海上战略研究”，另一是“20世纪70年代美国对太平洋/印度洋地区的战略”（U.S. Strategy for the Pacific/Indian Ocean Area in the 1970s.）。后者是美军战后第一次涉及所谓的印太地区海上安全战略研究课题，最后产生了具有历史意义的政策成果：首先，太平洋和印度洋是一个不可分割的战略实体（strategic entity）；其次，美军必须重视濒海地区；再次，把迪戈加西亚岛建成美海军基地，该岛在印度洋上具有重要的地缘战略价值。^①在朱姆奥尔特海上战略研究的推动下，美国冷战时期第一份海上战略《1986海上战略》（Maritime Strategy of 1986）于1986年正式公布，其头号军事对手是苏联。制订过程中，其战略研究小组成员认为，美海军在太平洋战区的任务除了保卫美国领土、海上交通线之外，就是击沉苏军舰艇，从军事上压制苏联。^②美国军方及战略学者认为，《1986海上战略》是里根政府打造600艘军舰击败苏联海军的一份“战争计划”，为赢得冷战、促进苏联解体发挥了突出作用。^③

冷战结束后，在俄罗斯从太平洋和印度洋地区战略收缩的背景下，美国在海上面临的威胁不再来自超级大国，而是由散落在狭窄海域边缘的小国、“失败国家”、恐怖主义分子引发的低烈度冲突，它们大多来自濒海地区的非国家行为体，包括海盗。同时，在《联合国海洋法公约》正式生效的背景下，亚太地区以及南亚印度洋地区的沿岸国家纷纷提出并扩大领海主权和海

① John B. Hattendorf, *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986*, Newport: Naval War College Press, 2004, pp. 8-9.

② Ibid., p. 60.

③ Frank C. Pandolfe, "The Evolution of Modern U.S. Naval Strategy," *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 4, 2016, pp. 13-14.

域管辖范围的主张,致使美国自由航行的公海空间受到挤压。为应对新形势下趋于复杂的海上安全环境,美国从1992年起将海上战略由大洋转向濒海地区。^① 美军濒海战略承袭早年“印太”濒海政策思维,1996年《海军作战概念》(Naval Operational Concept 1996)文件规定,海军增加部署新型F/A-18E/F超级大黄蜂攻击型舰载机以及弗吉尼亚级攻击型潜艇,作战方向为波斯湾一直到朝鲜半岛的濒海地区。^② “9·11”恐怖袭击事件后,美国军方把海上安全的不稳定地区划定在波斯湾到印度洋—西北太平洋濒海沿线。濒海战略赋予美国海军的重要使命之一是“前沿存在”,以针对濒海地区国家的反介入/区域拒止(A2/AD)策略。^③ 尽管没有指明要用濒海战略来对付中国,但美军初现防范中国海上崛起的战略考量。濒海战略是美军自信有能力对大洋实施控制,即确保传统制海权前提下,对转向“印太”地区的海上安全战略做出的调整。

奥巴马政府构筑“印太”海上安全弧形概念,为美国出台“印太”海上安全政策做出战略铺垫。时任国务卿希拉里·克林顿(Hillary R. Clinton)在2010年10月第一次提到“印太战略”^④,次年11月,奥巴马总统在日本提出“亚太再平衡战略”,美国军方于2012年1月旋即提出“从西太平洋到东亚再进入印度洋和南亚这一弧形地带”的海上安全弧形概念。^⑤ 军方提出的“印太海上安全弧形链”是一条连接关岛和印度洋迪戈加西亚岛的海上威慑线,此线成为美军在太平洋和印度洋实施前沿部署的基本使命线。

以上说明,一方面,美国长期重视太平洋和印度洋地区;另一方面,其海上安全战略的军事重点排序则根据国际政治格局和海上安全环境变化而

① 美国20世纪90年代海上战略转型文件包括: *From the Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century* (1992); *Forward...From the Sea* (1994); and *Naval Operational Concept* (1996)。

② Peter D. Haynes, *Toward a New Maritime Strategy, American Naval Thinking in the Post-Cold War Era*, Annapolis: Naval Institute Press, 2015, p. 112.

③ Sam J. Tangredi, ed., *Globalization and Maritime Power*, Washington, D.C.: National Defense University Press, 2002, p. xxxi.

④ Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Speech at Kahala Hotel, Honolulu, HI, October 28, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>.

⑤ Department of Defense, *Staining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2, https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

变动。在冷战时期，美国军事上的头号对手是苏联。冷战结束后，美国先后发布若干“海上战略”报告，军事上以濒海地区的“失败国家”、恐怖主义为重点对象。进入 21 世纪以来，在中国周边海上安全问题上，美国欲以推动“南海问题国际化”来干扰中国的维权维稳措施。2014 年克里米亚事件之后，美军方以俄罗斯破坏战后国际秩序为由，再次把俄罗斯定位为首要军事对象。^① 特朗普政府 2017 年底和 2018 年初先后发布的《美国国家安全战略》和《国防战略报告》虽然把中国和俄罗斯列为“修正主义国家”，^② 但美国军方和战略界依然将俄罗斯视为挑战美国海上安全秩序的首要国家。^③ 这一排序观在 2019 年发生了变化。2019 年 12 月，新任国防部长埃斯珀在五角大楼正式宣称，美国防务的主要挑战是中国，其次为俄罗斯。^④ 尽管埃斯珀上任后在其他场合做过类似的政策表达，^⑤ 但是他在五角大楼郑重宣布，则是第一次。在 2019 年 6 月发布的《印太战略报告》中，中国被定位为“对手”（rival），而不是敌手（adversary），而此时埃斯珀特意把中国列为首要军事目标，是否具有更新原有的政策定位的意图？埃斯珀以中国在西太平洋海域“肆无忌惮”地挑战美国建立起来的海上安全秩序为由，直白地把中国列作了美国首要军事目标。^⑥ 可以认为，美国军方借此调整美国海

① 美国国防部长卡特 2016 年在国会作证时认为，美国面临的安全威胁“俄罗斯第一”。Ash Carter, “Submitted Statement--Senate Appropriations Committee-Defense (FY 2017 Budget Request),” Department of Defense, April 27, 2016, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/744066/submitted-statement-senate-appropriations-committee-defense-fy-2017-budget-requ/>; 2017 年 9 月 27 日，参联会主席邓福德在参议院作证时把俄罗斯视作美国最大的军事威胁。

② White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

③ “A Conversation With Chairman Of The Joint Chiefs Of Staff General Joseph F. Dunford,” Transcript, The Brookings Institution, May 29, 2019, p. 9, <https://www.brookings.edu/events/a-conversation-with-chairman-of-the-joint-chiefs-of-staff-general-dunford/>.

④ “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” Department of Defense, March 2, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2045725/department-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

⑤ “U.S. Defense Priorities and Policies: A Conversation With Secretary Mark T. Esper,” Council on Foreign Relations, December 13, 2019 <https://www.cfr.org/event/us-defense-priorities-and-policies-conversation-secretary-mark-t-esper-0>.

⑥ “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2045725/department-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

上安全战略，旨在强化美军在亚太至印度洋海域的军事部署。

二、美国“印太”海上安全战略调整的动向和特点

美国军方把“俄罗斯第一、中国第二”的军事重点排序调整为“中国第一、俄罗斯第二”，第一次提出“中国第一”的重点排序，这是美军对其军事战略方针做出的重要修正，也为美军海上战略及“印太”海上安全战略确定了方向。特朗普执政以后，美国海上战略调整受到国内外战略界的密切关注。由于特朗普政府和美国国防部至今没有正式发布新的海上战略报告，也没有宣布终止《21世纪海上力量合作战略》（2015），因此从理论上讲其2015年版海上战略文件依然是现行美军海上战略。^① 不过，该文件同特朗普政府的国家安全战略、国防战略思维及政策实践存有冲突，调整并更新海上战略势在必行。从国家战略政策制订程序上看，美军涉海军事战略必须依据国家安全战略、国防战略和国家军事战略确立的政策方针加以制订。据此，尽管目前尚未公布解密版文本，但是除了国家安全战略、国防战略之外，“国家军事战略”和“海上战略”也是“印太”海上安全战略的政策指南。当前，美军已逐步公布一些军种的战略报告（解密版）。^② 其海上力量各兵种也在积极制订相关战略和规划，比如，美国海军和空军共同建设“联合全域指挥和控制网”（Joint All Domain Command and Control, JADC2）的战略报告即是最新一例。^③ 由上述报告可以窥见当前美军“印太”海上安全战略调整的相关动向和特点。

第一，在军事对象的关注点上，第一次提出“中国第一”的重点排序，中国的海上军事能力和战略意图也成为美军海上战略调整的关键影响因素。美国“印太”海上安全政策既同国家安全战略和国防战略报告提出的“修正

^① Sam J. Tangredi, *Running Silent and Algorithmic: The U.S. Navy Strategic Vision in 2019*, *Naval War College Review*, Vol. 72, No. 2, Spring 2019, p. 129.

^② 包括: *Commandant's Planning Guidance-38th Commandant of the Marine Corps* 和 *Strategic Outlook for the Arctic*。

^③ Sam LaGrone, "Navy, Air Force Reach Handshake Agreement to Develop Joint Battle Network," U.S. Naval Institute, November 13, 2019, <https://news.usni.org/2019/11/13/navy-air-force-reach-handshake-agreement-to-develop-joint-battle-network>.

主义”提法保持一致，也是对“俄罗斯第一”排序做出的一次政策修正。这是对“印太”海上安全战略做出的重大调整，不仅承接了奥巴马政府的亚太再平衡战略及海上安全政策的基本要素，也是对里根政府海上战略中涉“印太”海上安全政策的回望和重塑。美国调整“印太”海上安全战略目标，是其动用国家力量应对中国崛起的一个方面，反映出美国在全球力量收缩之际尽可能将军事聚焦点放在“印太”地区，为维护“印太”乃至全球海上秩序的主导权而竭尽全力。冷战结束后，美军制订的海上战略有防范中国的成分，但是大多没有把中国作为主要因素加以考虑，因为美军认为中国的海上军事力量尚不能同美国相匹敌。但现在尽管美国海军依然认为自己拥有“绝对优势”，却必须务实地“面对一个更加强大、更加自信的中国海军”，因为中国的海上军事力量已今非昔比，作战能力已经大大提高。^① 美国参议院军事委员会和海军高官们评估认为，中国正在努力打造一支赶超美国的现代化海军，有可能在 2030 年超越美国，对美军构成挑战。^② 从政府层面看，美国认定中国短期战略目标是寻求在“印太”地区的海上霸权，在地区层面取代美国的地位；长远目标是设法主导全球海洋事务，全面取代美国。^③ 美国对中国战略“短期目标”的研判，是美国军事排序“中国第一”的战略指引。以美国人的思维判定，随着中国海上力量的日益强大，中国同历史上的海上霸权一样，将来也会向远海实施力量投送、攻击美国及其盟友，重新构建有利于中国的“印太”海上安全秩序。如同冷战时期美国战略制订建立在对手能力和战略意图加以研判的基础之上那样，现在美国在军事上确立中国为首要对手，中国也愈益成为美国“印太”海上安全战略调整的关键因素。

第二，在对中国亚太海上战略意图和军事行动的关注点上，特别重视中

① [美]詹姆斯·R·霍尔姆斯、吉原俊井：《21 世纪中国海军战略》，闫峰译，上海交通大学出版社 2015 年版，第 3 页。

② Senate Armed Services Committee, “Advance Policy Questions for VADM Michael M. Gilday, USN Nominee for Appointment to be Chief of Naval Operations Duties and Responsibilities,” July 31, 2019, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Gilday_APQs_07-31-19.pdf.

③ Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, pp. 21-24, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>; and Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p. 8, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

国海军在印度洋甚至更远海域的行动走向,欲在印太海域构筑围堵中国的海上连线,阻断中国海上丝绸之路的点线连通布局。中国成为美军战略制订的关键变量,比以往任何时候更具指向意义。“中国第一”是美国军方在国会两院和白宫对华政策变动下做出的决定。美国会两院制定的《亚洲再保障倡议法》自2019年1月1日起生效。该法案是当前“面向印太地区的美国政策”,美国政府相关部门必须在限定的时间内提交实施报告。^①2019年6月,美国国防部发布《印太战略报告》,是军方落实上述法案的行动方案,军事色彩浓厚,不仅承袭奥巴马政府“亚太再平衡战略”的海上力量东移政策,欲阻止中国海军走出第一岛链,而且试图将第一岛链向南延伸,阻遏中国经由马六甲海峡走向印度洋及更远海域。美军更加关注中国海军在印度洋地区的行动,跟踪和监视中国海军舰艇在印度洋甚至更远海域的航行。美第一岛链向南延伸,可以在军事上构筑一条连接印度洋海域围堵中国的海上连线,并通过夯实盟友和伙伴关系网络,阻断海上丝绸之路的点线连通布局。

第三,美国在海军舰队构成中重视高精尖科技装备,并强化海军的作战功能。特朗普政府在计划增加海军舰艇数量的时候,强调海军装备必须具有高科技含量,认为没有高精尖武器装备舰队,军舰再多也只能是数量上的叠加而已,无法超越对手或压倒对手。^②在对中国特色海上军事力量变革和升级的关注点上,美国特别重视中国海军追求高新技术和军民融合行动。美海军高官深切感知中国正在打造一支与其一样的蓝水海军,认识到自身竞争优势已经收窄,甚至认为有些领域已经没有竞争优势。^③美方还认为中国海军掌握并应用尖端技术的能力也已今非昔比,认为中国海军的海底作战能力已经提高,掌握了海底早期预警和探测系统,建成了先进的一体化空中防御体系以及形成了电磁战和网络战能力。^④为此,美军加快提升研发能力,并设

^① White House, “Bill Announcement,” December 31, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/bill-announcement-12/>.

^② John M. Richardson, “The Future Navy,” U.S. Navy, May 17, 2017, p. 1, <https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Resource/TheFutureNavy.pdf>.

^③ U.S. Navy, *A Design for Maintaining Maritime Superiority, Version 2.0*, December 2018, <https://www.documentcloud.org/documents/5633091-A-Design-for-Maintaining-Maritime-Superiority.html>.

^④ Senate Armed Services Committee, “Advance Policy Questions for VADM Michael M. Gilday, USN Nominee for Appointment to be Chief of Naval Operations Duties and

法将人工智能、无人系统、导航定位、传感器、新型潜水作战系统等应用于海军能力建设中。现任海军作战部长吉尔岱（Michael M. Gilday）曾担任美海军信息网络舰队司令，2019 年 8 月上任以来，其将信息化、网络化建设置于海上力量作战功能的首要地位。新公布的 2021 年美国国防预算的科技投入总额达 1 066 亿美元，为历史之最，经费主要用于上述相关高精尖技术开发和太空、网络攻防等新疆域战场能力开发，谋求美国海军继续维持绝对优势地位。^① 较之过去的海上战略，美军更加强调整海军的作战功能，设法剔除其中的非军事要素，如海上救助、打击海盗等，以适应大国战略竞争的要求。吉尔岱在 2019 年 12 月发布的《修订版作战命令》中提出，海军战略须聚焦于大国战略竞争，海军“要准备打仗、打胜仗”^②。

第四，提前完成“印太”地区军力转移。特朗普政府的安全外交政策立足于“以实力追求和平”，通过“让美军再次强大”，达到为“美国再次强大”保驾护航的目的。特朗普政府在继承“亚太再平衡战略”安全核心要素的同时，提出了更具挑衅性的“印太”安全战略，《国防战略报告》提出了建设“杀伤力更强、更灵敏的一体化联合部队”这一国家军事竞争战略。其实施措施之一是调整机构，把太平洋司令部改建为印太司令部，获取军事竞争优势。美国国防军费预算保持高位，2018 至 2021 财年军费总额分别达到 6 390、7 160、7 046 和 7 054 亿美元。^③ 从军力结构和人员配备看，美国部署在“印太”地区的海军和海军陆战队水面舰艇和潜艇达 200 艘之多，^④ 是美国现有 293 艘军舰总数的 68%。^⑤ 美国在“印太”地区驻军总兵力达 37.5

Responsibilities,” pp. 35-36.

① “DOD Releases Fiscal Year 2021 Budget Proposal,” Department of Defense, February 10, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2079489/dod-releases-fiscal-year-2021-budget-proposal/>.

② Michael M. Gilday, “FRAGO 01/2019: A Design for Maintaining Maritime Superiority,” U.S. Navy, December 2019, https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=111584.

③ DOD Releases Fiscal Year 2021 Budget Proposal, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2079489/dod-releases-fiscal-year-2021-budget-proposal/>.

④ Department Of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report, Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 19, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

⑤ 根据上一注释的数据计算。

万人，远超驻欧军力。^① 美军原计划于 2020 年实现 60% 的军力转移任务，实际已提前超额完成。

第五，推动改变亚太双边安全合作架构，朝“小三边”和多边合作结构方向发展。为实施“印太”海上安全战略，美国设法调整战后由美国建立并发挥主导作用的亚太安全架构。这种称为“轮辐轮毂”式的双边安全合作模式，以美日、美澳、美韩、美菲、美泰军事同盟为基础，以美国为军事后盾，面向亚洲大陆呈扇形展开。奥巴马执政时期，美国在努力强化亚太盟国双边合作架构的同时，还试图扩大三边及更多边的安全合作，甚至有“小北约”建设的动作，但成效欠佳。“印太战略”更加重视多边安全合作，扩大盟国和伙伴国家间的军事合作，2019 年新举措新动向频出。美、日、澳三国海军当年 2 月在关岛举行“对抗北方演习”，7 月在澳大利亚海域进行“护身符军刀”海上联演；美、日、印三国海军同年 5 月在南海进行所谓演练。与此同时，美国推动的美、日、印、澳四边合作取得进展，2019 年 9 月，四国在纽约举行了第一次部长级咨商会议，四国承诺要在“印太”海上安全和网络安全领域加强合作。美方认为，这是四国机制建设走向新的里程碑。^② 美国突破长期的双边军事合作模式，推动三边及多边海上军事合作，旨在建设新型海上安全合作模式，围堵中国海军走出第一岛链、走向印度洋，构建美国主导下的“印太”海上安全秩序。

第六，在亚太地区部署中程导弹和战术核武器。美国“印太”海上安全战略调整是否包括中程导弹和小型核武器，一直是地区安全研究关注的重点。2019 年，在大规模杀伤性武器领域令人忧虑的重大事件中，首推美国退出《中导条约》。美国的行动似乎针对俄罗斯，但在亚太地区更是针对中国。现在美国毫不讳言正在进行中导试验并欲向亚太地区部署，目前的判断是，部署地点可能将在关岛或南太地区。日本政府斥巨资购买马毛岛后，不排除美国借机在该岛部署中程导弹的可能性。^③ 与此同时，美海军开始在潜

① 同前一脚注。

② Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*, p. 9.

③ 文威入：《日本巨资购岛为美军提供训练场地》，《中国国防报》2019 年 12 月 9 日，第 4 版。

艇上装备低当量核武器（low-yield nuclear weapons）。2019年12月，特朗普总统签署通过《2020年国防授权法》，其中没有禁止美军部署低当量核武器，也没有阻止在潜艇上部署此类核武器。^① 2020年2月，美国国防部对外报告，美国海军已在潜射弹道导弹上装备低当量核弹头。^② 尽管当前美军只在巡航于大西洋的核潜艇上配备了装载低当量核弹头的潜射弹道导弹，但是在东亚海域出没的美海军核潜艇上的配备前景不可排除。可以认为，美军部署低当量核武器不只是针对俄罗斯，在亚太地区更是针对中国。^③ 这是中国周边海上安全亟须关注的新动向。一旦美国在亚太地区、特别是东亚海域部署中程导弹和低当量核武器，不仅可能引发新一轮核军备竞赛，也会破坏亚太地缘战略平衡态势，对中国周边海域和本土构成直接威胁。

第七，重视印度、新加坡在印太海上地缘战略中的作用，同时更加重视澜海中小国家的作用。美国“印太”海上安全战略落地的重点之一是构建伙伴关系圈。美国声称与盟国和伙伴国家共同站在“‘印太’前沿战线”，为“维护自由开放的地区秩序”而斗争。^④ 美国发展伙伴关系的重点对象是印度和新加坡。对印度，特朗普政府自2017年11月提出“印太战略”以来，一直试图将其拉入自己的核心伙伴圈，安全政策上向印度倾斜。2018年后，美国全面放开印度采购美制武器的限制，使印度可以获得一些美国盟国难以得到的高精尖武器。现在美印双方在军事合作上已实现三军接轨。2019年11月中旬，美印两国进行“老虎胜利”（Tiger Triumph）海上两栖演习，首创美印两国三军海上联演；预计2020年此类军演将继续，这将进一步深化两国三军合作关系。^⑤ 美国拉拢印度，根本动机是要在“印太”海上安全领域遏制中国。至于新加坡，美军视之为海上地缘战略重镇，其已成为美国海

① *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, House of Representatives, pp. 3143-3148, <https://docs.house.gov/billsthisweek/20191209/CRPT-116hrpt333.pdf>.

② “Statement on the Fielding of the W76-2 Low-Yield Submarine Launched Ballistic Missile Warhead,” Department of Defense, February 4, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2073532/statement-on-the-fielding-of-the-w76-2-low-yield-submarine-launched-ballistic-m/>.

③ “US Navy Deploys Low-yield Trident W76-2 Nuclear Submarine Warhead,” *Naval Technology*, January 30, 2020, <https://www.naval-technology.com/news/us-navy-deploys-low-yield-trident-w76-2-nuclear-submarine-warhead/>.

④ Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision*, p. 4.

⑤ *Ibid.*

军和空军重要的后勤保障基地，其实质上发挥着军事基地的作用。2015—2018年，美国在新加坡轮换驻军人数累计达1500名。新加坡也是美军最早部署濒海战斗舰的地方，美濒海战斗舰往往从新加坡出发到南海实施所谓“航行自由”任务。2019年，美新军事合作达到新高度，新加坡同意美军未来15年继续使用樟宜海军基地，新加坡在美国关岛建立空军训练基地，同美军共同训练，提升两军共同作战的契合度。^①美国同新加坡是一种特殊的伙伴关系，双方对保障自由开放的“印太”地区持有共同的观点。^②有鉴于此，新加坡同美国已建立了非同一般的军事合作关系。此外，美国重视同其他中小国家的伙伴关系。根据《印太战略报告》，美国可使用各种手段拉拢相关国家，在中国与东南亚及印度洋中小国家合作中打入楔子，制造紧张关系，进而防止这些国家向中国倾斜，为美国实施的大国战略竞争服务。美方认为，中国要在印太地区恢复所谓的“朝贡体系”，取代美国建立以中国为主导的地区国际秩序。为保持地区主导地位，美国2018年在“印太”地区重拾胡萝卜加大棒政策，欲使中小国家不受中国影响，并将其纳入美国主导的“印太”伙伴关系网络。在“美国优先”口号下，一度出现了特朗普政府疏离亚太及印度洋中小国家的倾向，但是“印太战略”出笼后，美国重新向东南亚和南亚中小国家伸出橄榄枝，更新经济和军事援助项目。美国推出“蓝点网络”计划就是最新一例，它试图以援建基础设施为名拉拢被疏远的“印太”国家。2019年以来，美马、美越和美印尼之间的双边海军合作继续以多种形式推进。在印度洋海域，美国则特别重视斯里兰卡在海上地缘政治上的作用，注意改善同斯里兰卡关系，设法牵制或抵消中国的影响力。同时，凡不服从美国旨意者，又都被排除在受援国家之外，并从外交和军事上施压。比如，对于同中国关系愈发密切的柬埔寨、缅甸和老挝等，《亚洲再保障倡议法》明确要求美国援助项目必须排除这些国家。

^① Singapore Government, “Singapore and the US Renew Memorandum of Understanding,” September 24, 2019, https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/September/24sep19_nr.

^② “Readout of Meeting Between Secretary of Defense Mark T. Esper and Singapore Minister for Defence Ng Eng Hen,” Department of Defense, December 6, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2034641/readout-of-meeting-between-secretary-of-defense-mark-t-esper-and-singapore-mini/>.

第八,美军特别关注南海地区海上争议,图谋以武力威慑和武力干预手段介入冲突,并欲使南海成为大国战略竞争的试验场。美国长期以来一直否认中国对南海相关岛屿及周边海域拥有主权和管辖权,试图以中间人角色介入南海问题,包括召开南海问题国际会议、在海上安全问题上发挥平衡作用、支持菲律宾搞所谓“南海仲裁案”等。特朗普政府提出大国竞争战略,把美国战略重点由“9·11”恐怖袭击事件后的反恐转向大国战略竞争,现在为推行其“印太”战略,又将中国确立为首要目标,将中美安全关系事实上定调为美国的首要战略竞争关系。在此背景下,美国试图通过“印太”海上安全政策调整寻找在中、美战略竞争中胜出的突破点,欲抓住南海海上争议这一热点问题,使之成为大国战略竞争的舞台。美国认为,中国在南海争议问题上使用武力或武力威慑手段,不利于中国的大国政治形象;认为中国不执行“仲裁庭”裁决,不是一个大国遵守国际法和国际秩序的应有行为。美国据此认定,以南海问题为抓手,就足可在国际政治舞台上击败中国,并认为自己有充分理由压服中国,如若无果将采用强硬手段,逼迫中国退出南海。为此,2019年以来美国海军在南海的行动愈加强硬。首先,增加“航行自由”行动次数,并拉拢更多盟友加入南海“航行自由行动”。美海军2019年进行了7次“航行自由”行动,超过2017年的6次和2018年的5次。2020年1月25日,美海军濒海战斗舰进入南海展开“航行自由”行动,在农历新年中国抗击新冠肺炎疫情期间对中国挑战,这也是进入2020年后的第一次。预计未来美军将每2个月进行至少一次“航行自由行动”。美国不仅将澳、日、印等拉入南海及周边海域进行军演,而且还鼓动远在欧洲的法、英等北约盟友进入南海。^①美国鼓动域外海军进入南海地区,既有谋求国际认同的目的,也是对中国施加压力。同时,美国欲更强硬地在相关地区对华实施军事威胁行动。吉尔岱不仅对中国在南海岛礁推进所谓“军事化”表示反对,而且甚至宣称如果香港和台湾地区“出问题”,也不排除派兵干预的可能,美军要随时准备上战场……战争不会事先发通知。^②此外,美军将中国海警

① 南海战略态势感知:《2019年美军在南海及周边地区的军事演习》,北京大学南海战略感知规划,2019年12月11日, <https://scspi.pku.edu.cn/dtfx/500611.htm>。

② Michael M. Gilday, “USMC Executive & General Officer Offsite Symposium,” U.S. Navy,

和海上民兵在南海地区的非军事行动归纳为“灰色行动”，即不穿军装的军事行为，宣称美军不会熟视无睹，会以应对“海上违规”的中国海军采用的军事手段加以反击。^①另外，美国欲通过修订《美菲共同防御条约》，扩大美菲南海共同防务圈，这预示美军有意介入南海地区可能发生的局部海上冲突。2019年11月，美国国防部长埃斯珀在会晤菲律宾国防部长洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）后称，1951年签订的《美菲共同防御条约》适用于包括南海的整个太平洋地区；美国国务卿蓬佩奥2019年3月在访问马尼拉时也做过类似的承诺。这是多年来美国高级官员第一次就《美菲共同防御条约》是否适用南海做出的公开表态。^②该条约实际适用范围只限于菲律宾本土及岛屿领海三海里范围，2014年奥巴马总统访问菲律宾时不肯承诺《美菲共同防御条约》适用于南海海域。^③蓬佩奥2019年讲话后，预计美菲两国可能在某个时候修订《美菲共同防御条约》，以确认美军可以在所谓菲律宾管辖的南海海域展开军事活动。如果条约修订完成，美菲南海海域防务合作圈势必扩大，对中国南海维权维稳、建设南海和平之海，以及对中国推进海上丝绸之路建设带来挑战，加剧中美间的战略竞争。

美军依照《国防战略报告》推进“印太”海上安全战略，以中国为主要敌手进行战略思考、军事部署，并出现了大步迈进的迹象。美国海上战略和政策制订无不以中国为目标，包括海军力量组合、舰队结构建设及高精尖技术的开发和应用、美军可能介入东海和南海地区海上争议和冲突的可能性等。这些新动向中，有的是第一次出现，有的则是在新的历史条件下重拾过去的外交和军事工具，从中可以预见美军在印太地区的行动走向。

September 19, 2019, <https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Gilday/Speech/CNO-190919-Gilday-USMC%20Off-site.pdf>.

① Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “US Warns China on Aggressive Acts by Fishing Boats and Coast Guard; Navy Chief Says Washington Will Use Military Rules of Engagement to Curb Provocative Behavior,” *Financial Times*, April 28, 2019, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>.

② “Philippines, U.S. Joint Defense Statement,” Department of Defense, November 19, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2020089/philippines-us-joint-defense-statement/>.

③ Thomas Lum and Ben Dolven: “The Republic of the Philippines and U.S. Interests-2014,” Congressional Research Service R43498, May 15, 2014, p. 12, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43498/7>.

三、影响、挑战与应对

在特朗普政府大国竞争战略导向下，美国国家安全战略和防务战略已基本调整到位，“印太”地区已经成为美国国防和军事的主要方向，中国成为美国“印太”海上安全战略方针的首要目标。在提出“修正主义”概念两年之后，美国在军事重点上抹去了“俄罗斯第一”这一排序，似乎是对战略目标做出的微调，却是在美国权势衰落的现实形势下对中国定位的“重新判定”。这样做，既是调动本国力量应对中国，又是要通过价值观一致的“印太”盟友和伙伴进一步遏制中国。

（一）美国的行动对中国构成严重影响和挑战

第一，美国“印太”海上安全战略方针恶化了亚太及印度洋地区的海洋地缘安全环境。在美国总体国家安全战略的谋划下，美国强化“印太”地区盟友的军事合作关系，军事部署和干预力度加大。美国在韩国部署“萨德”反导系统之后，进一步酝酿在西太平洋地区部署中程导弹系统，甚至要在核潜艇上加载低当量核武器，破坏地区战略平衡，恶化了地区海上安全环境，严重损害地区国家安全利益。错综复杂的周边海上安全形势，对中国主权、安全和经济建设形成严重影响和挑战。

第二，对中国的区域安全政策和建设中的亚洲特色安全架构带来消极影响和挑战。美国推进双边、三边及多边安全合作政策，对亚洲国家共同推进建设上海合作组织等区域合作架构带来不利影响，挑战中国支持建设的具有均衡稳定、开放包容特点的亚洲特色安全架构。

第三，对中国海洋权益构成威胁。在中国进入全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键阶段，美国调整国家安全战略和国防战略，制定针对中国的“印太”战略，挑起和加剧大国竞争。美国军事上视中国为第一对手，使中国在国土安全领域面临威胁，即在东亚海域尚未解决的岛屿领土争端、海洋划界问题依然存在的情况下，美国强化所谓海上航行自由行动，定期派遣舰船、飞机等实施抵近侦察，多次非法闯入中国领

海及有关岛礁邻近海空域，严重危害中国的领土主权与海洋权益。

第四，中国在高新军事技术领域面临进一步被限制和封锁的前景。美方不仅将“科技偷盗”等不实之词强加于中国，阻止中国高科技企业进入美国，限制两国人文交流，而且特朗普政府为抑制中国高新军事技术领域的赶超步伐，阻碍中国战略目标的实现，会进一步限制甚至禁止中美科技交流，尤其会包括涉海军事技术和太空技术的交流，推进科技“封锁”行动，使中国参与国际科技交流和合作面临更多困难。例如，美国为应对中国的“军民融合”政策，采取相应行动，并将更多中国相关企业纳入了技术封锁名单，这些都是明显的例证。

（二）应对策略

面对美军“印太”海上安全战略及其行动所带来的诸多挑战，中国应将其置于世界百年未有之大变局下的中美关系大格局以及亚太和印度洋地区海上安全秩序调整的大背景下进行考量，从全球、区域、双边及我自身等层面制定应对之策。

第一，从运筹大国关系高度对待美国大国战略竞争的战略思维和政策。美国认定中国是首要对手，正是其面临权力相对衰落的情况下做出的一种战略冒险，美国试图以“军事优势”弥补其他，似有孤注一掷确保主导地位之势。但是，世界正处于百年未有之大变局中，从历史规律看，全球和区域层面的发展大势正朝着有利于中华民族伟大复兴的方向发展，美军虽可利用既有安全秩序的布局做出压制甚至铤而走险的动作，但是中国应坚持维护国家主权、安全和发展利益的底线，有能力也有底气同美方周旋，坚持协调、合作、稳定的总基调，妥善处理中美关系，管控大国摩擦、冲突和危机。

第二，塑造周边安全环境，共建亚洲命运共同体。美国利用冷战时期已经形成的盟友关系及其同这个地区部分国家的交往传统，形成了以美国为主导的地区安全秩序。但是，冷战结束以来，这个地区逐渐出现了若干多边合作机制，如上海合作组织、亚洲相互协作与信任措施会议、东盟地区论坛等，以及如六方会谈、东亚峰会等对话机制。此外，还有多边经济合作机制。这些组织和机制促进了亚太和印度洋地区的安全、稳定与繁荣。不可忽视的是，

中国在推动上海合作组织、亚信机制建设，促进朝鲜半岛六方会谈以及推动“南海行为准则”谈判上发挥了重要作用。中国提出“21 世纪海上丝绸之路”建设，推动建立亚洲基础设施投资银行，是中国为应对地区变化而倡议建立的多边机制。当然，中国还可以更加积极有为，主动塑造地区安全环境。当前情况下，中国应该以建设亚洲命运共同体为抓手，争取有所突破，取得进展。中国宜从中国近邻入手，特别是同中国接壤的国家开始，推动建设周边命运共同体，让命运共同体意识首先在周边地区培养起来，并让人类命运共同体首先在亚洲落地生根。

第三，建设强大海军，积极进入印度洋，推进维和护航行动，为国际社会提供公共产品。为使中国海洋权益不再受损失，中国应继续建设强大的国防力量，建设世界一流海军。中国不参与军备竞赛，但是拥有强大的海上力量是保卫国土安全和海洋权益不受侵犯的首选途径。中国是东亚海域和平的捍卫者，是周边海洋安全秩序的维护者和建设者，维护各国依据国际法所享有的航行和飞越自由，维护海上通道安全是中国应尽的职责，但是反对美国借“航行自由”之名擅自进入南沙、西沙岛礁及邻近海域和空域。同时，中国海军为维护国家海外利益提供战略支撑，肩负着维护海外利益的重任。

第四，对于美军高官渲染南海地区“军事化”以及准备介入南海地区可能发生的海上军事冲突或局部摩擦问题，中国要保持必要的警惕，也应保持随时能打击来犯之敌、保卫国家主权和安全的状态。在全球战略重心转移的背景下，中国周边海域已成为大国博弈的焦点。但是也应看到，由于中国在南海问题上保持克制和理智，积极维护南海海上通道畅通，没有挑战历史形成的海上利益格局，也经常考虑中小国家争端方的利益诉求，使得美国无法在南海地区煽动对抗性军事活动或建立小集团，这有利于南海争端方搁置争议共同开发的合作前景。同时，在这样的背景下，中美两军也应根据两国国防部签署的两个谅解备忘录行事，^① 防止出现局部冲突事件。稳定中美两军的关系，有利于中国，有利于美国，也有利于地区国家。

^① 即 2014 年两国国防部签署的谅解备忘录“建立重大军事行动相互通报信任措施机制”和“海空相遇安全行为准则”，以及 2015 年双方签署的“军事危机通报”“空中相遇”附件。

第五,积极应对日趋激烈的海上军事竞争,紧盯美军及其他国家新一轮海上军事革命,推进具有中国特色的军事革新,要加强军事前沿科技研究,特别是包括人工智能、量子信息、大数据、云计算等前沿科技研究,争取尽早形成中国在改变国际军事竞争格局中的有利态势。

结 束 语

美军推进“印太”海上安全战略并提出军事排序“中国第一”的新政策,是美国推行国家安全战略和国防战略要求下的产物,根本原因就是中国力量迅速壮大并可能动摇美国主导下的地区海洋安全秩序。美国认为自己依然具有军事优势,但是需要确保绝对优势。美国最新国防预算向太空、网络攻击和防卫、增强人工智能和联网作战能力倾斜,旨在提高“用于太平洋地区的高端作战能力”^①,保持自己对“印太”海洋的控制权。

观察美国“印太”海上安全战略方针走向,在政策层面上必须关注美国海上战略调整。值得重视的问题包括三个方向。首先,如何理解美国海军“回归制海权”的战略转型?美国的海上战略如何处理大洋制海权同濒海战略关系?其次,回归制海是否意味着增加大型舰艇,大力建造航空母舰?再次,对美国海上战略的学术研究,应重视战略理论、海上运作的历史和现状,仅根据美国《水面部队战略》报告“回归海上控制”^②,是否就可以认定美军海上战略转型?美国即使在强调制海权的冷战时期,也没有放弃过印度洋到西太平洋的濒海地区。现在,美国“印太”海上安全战略更加重视南海、东海地区的濒海海域,甚至在南海增加部署濒海战斗舰。这些都是本文主张进一步追踪研究的重要方向。

[责任编辑:樊文光]

^① “FY2021 OUSDC Budget Rollout Briefing,” Department of Defense, February 10, 2020, p. 16, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2021/FY2021_OUSDC_Budget_Rollout_briefing.pdf.

^② Thomas S. Rowden, “Surface Force Strategy: Return to Sea Control,” U.S. Navy, December 2016, <https://www.navy.mil/strategic/SurfaceForceStrategy-ReturntoSeaControl.pdf>.

全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”与中国的战略应对*

晋继勇

【内容摘要】 新冠肺炎疫情触发了全球安全危机，这也是对全球卫生治理的一场未曾有的压力测试。有效的全球卫生治理取决于全球卫生公共产品的供应。一般而言，霸权国家通过其全球领导力在全球卫生公共产品的供给中发挥关键作用，从而促进全球卫生安全体系的发展和稳定。但是，当霸权国既无能力、又无意愿维护全球卫生安全体系时，全球卫生治理将陷入“金德尔伯格陷阱”。当前全球卫生治理体系的失序以及日益恶化的全球新冠肺炎疫情危机，本质上就是“金德尔伯格陷阱”风险的体现。因此，在双边层面促成中美卫生合作，在区域层面提升东盟与中、日、韩和“一带一路”沿线国家的卫生合作机制化，在全球层面优化世界卫生组织和二十国集团的全球卫生治理功能，应当成为中国全球卫生治理战略的多维图景。另外，推动卫生治理的区域化合作更具操作性和现实性，也是国际社会跨越全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的必由之路。

【关键词】 新冠肺炎疫情 全球卫生治理 全球公共产品 金德尔伯格陷阱

【作者简介】 晋继勇，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D81 R511 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0042-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004003

* 本文系 2020 国家自然科学基金“新冠”专项项目“重大突发公共卫生事件下的全球卫生治理和国际合作机制研究”（72042014）和上海外国语大学“全球新冠肺炎疫情治理的‘金德尔伯格陷阱’及中国的战略应对”的阶段性成果。

一百年前的全球性甲型流感疫情，造成世界上 1/3 的人口感染，5 000 万人死亡。^① 一百年后的新冠肺炎疫情，在短短几个月内扩散到全球约 200 个国家和地区，成为二战以来国际社会面临的最严重安全威胁，并且可能引发自 20 世纪 30 年代大萧条以来最具破坏性的全球经济危机。^② 如何通过推动全球卫生安全治理体系建设来应对新冠肺炎疫情危机，已成为国际社会迫在眉睫的政治经济问题。二战之后，美国摆脱孤立主义转向国际主义，推动多边国际组织的建立和发展。在 1950 年召开的第三届世界卫生大会上，美国代表团团长强调美国对卫生治理多边主义的承诺，“美国政府和人民坚定地支持世界卫生组织的理念。”^③ 美国利用霸权地位，发挥全球领导力，通过提供全球卫生公共产品（global public goods for health），促进了全球卫生治理。无论是世界卫生组织（WHO）发起的全球根除天花运动，还是 2014 年国际社会应对西部非洲的埃博拉疫情，都体现了美国在全球卫生治理中的领导作用。在新冠肺炎危机面前，没有任何一个国家可以独善其身。作为当今国际社会中最强大的国家，美国理应通过发挥其全球领导力来协调全球抗疫行动，然而实际上其却退回到狭隘的孤立主义和民族主义。“由于美国政府的狭隘、自私和无能为力，美国将不再被视为国际领导者。”^④ 国际社会期待大国发挥领导力和影响力，通过有效的多边机制来提供全球卫生公共产品，然而现实中的全球抗疫行动却充斥着单边主义、国家主义甚至以邻为壑的行为。正如约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）所言，在全球疫情危机之中，“除了民族主义、大国对抗、战略脱钩等类似的趋势得到强化之外，很难看到其他任何东西。”^⑤ 全球卫生治理体系面临着陷入“金德尔伯格陷阱”（The Kindleberger Trap）的风险。

① Jeffery Taubenberger and David Morens, “1918 Influenza: the Mother of All Pandemics,” *Emerging Infectious Diseases*, Vol. 12, No. 1, 2006, p. 15.

② Nicholas Burns, “How to Lead in a Time of Pandemic,” *Foreign Affairs*, March 25, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-25/how-lead-time-pandemic>.

③ Marcos Cueto, Theodore Brown, and Elizabeth Fee, *The World Health Organization: A History*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 64.

④ Robin Niblett, “The End of Globalization as We Know It,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coroanvirus-pandemic/>.

⑤ John Ikenberry, “Democracies will Come out of Their Shell,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coroanvirus-pandemic/>.

一、全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的理论来源

金德尔伯格 (Charles P. Kindleberger) 在《1929—1939 年世界经济萧条》中认为, 那些在政治、经济、军事和科技等各方面占据绝对优势的霸权国家可发挥领导力, 为国际社会提供国际金融体制、贸易体制、安全体制和援助体系等全球公共产品, 来获得其他国家对霸权国所建立的国际秩序的认同。20 世纪 30 年代之所以出现经济大萧条, 其中一个重要原因是没有霸权国家提供诸如开放的贸易体系和最后国际贷款人这样的全球公共产品。^① 随着霸权国家的过度扩张或国内政治经济问题的出现, 其会随之衰落, 从而导致霸权国家提供全球公共产品的主观意愿弱化和客观能力下降。若无新兴霸权国家来承担领导责任继续提供全球公共产品, 则将造成国际发展、经济和安全体系动荡。这一观点被罗伯特·吉尔平 (Robert Gilpin) 发展为“霸权稳定论”, 即只有在霸权国存在的特殊条件下, 才能促成国际协调合作。^② 2017 年, 约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye) 提出, 若曾拥有领导地位的霸权国家既无意愿、又无能力提供必要的全球公共产品, 而新兴大国也无力提供, 那么会造成全球治理领域出现领导力的真空, 使全球治理体系处于混乱状态, 导致全球安全危机, 这就是“金德尔伯格陷阱”。^③ 也就是说, 如果全球公共产品的最大受益国没有能力或意愿发挥领导力, 也无法引导更多资源投入到全球公共产品的供应中, 那么其他国家不可能提供这种公共产品, 因为涉及诸多行为体, 这些国家并不具备协调集体行动的能力。正如托德·桑德勒 (Todd Sandler) 所言, “当没有能在其中发挥主要作用的主导国家出现时, 全球集体行动的困境就难以克服。”^④ 全球治理领域也将陷入全球公地的悲剧。

① Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1973.

② Robert Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

③ Joseph S. Nye, “The Kindleberger Trap,” *Project Syndicate*, January 9, 2017, <https://www.belfercenter.org/publication/kindleberger-trap>.

④ Todd Sandler, *Global Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.7.

全球化使本来存在于一国之内的“公共劣品”（public bads）走向全球。全球治理本质上就是如何通过全球协调来管制“公共劣品”，提供全球公共产品。英吉·考尔（Inge Kaul）认为，如果一种公共产品的受益国家、群体和世代具有很大普遍性（strong universality），这种产品即全球公共产品。^①如同其他社会制度，国际机制在很大程度上会表现出公共产品的特性。“国际机制和协议常以全球公共产品为对象，”^②亦即国际机制本身是一种全球公共产品，也是全球公共产品的重要供应机制。根据供应阶段，全球公共产品可以分为中间全球公共产品和最终全球公共产品。前者是指全球公共产品的提供机制，后者则是指全球公共产品提供的结果。全球公共产品供应的状况取决于全球治理的效率，全球治理的效率取决于国际机制的运作，而国际机制的运作效率取决于其中的大国领导协调能力。

有效的全球传染病防控具有全球公共产品性质。联合国开发计划署已将传染病控制列为七类全球公共产品之一。^③联合国“千年发展宣言”将全球卫生安全列为十类全球公共产品之一。^④全球公共产品国际任务组（International Task Force on Global Public Goods）秘书处也将传染病控制归为六类全球公共产品之一。^⑤在全球卫生治理领域，世界卫生组织是一种中间全球公共产品，有效的传染病控制或卫生治理是最终全球公共产品。全球卫生治理绩效决定了卫生公共产品的供应状况。如果主导国家既无能力单独提供全球卫生公共产品，又无意在全球卫生治理机制中发挥全球领导力，推

① Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 509-510.

② [美]英吉·考尔：《全球化之道——全球公共产品的提供与管理》，张春波等译，人民出版社2006年版，第227页。

③ 其他六类分别为：国际金融稳定、多边贸易体制、全球通信网络和互联网、消除过重的疾病负担、气候稳定、和平与安全。详见[美]英吉·考尔：《全球化之道——全球公共产品的提供与管理》。

④ United Nations, *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, Report of the Secretary-General, September 6, A/56/326.2001. <https://digitallibrary.un.org/record/448375#record-files-collapse-header>.

⑤ 其他五类分别为：和平与安全、全球公地、金融稳定、开放贸易、知识，详见：*Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Working Paper Prepared by the Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods, January 14, 2005, https://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/meeting_global_challenges_global_public_goods.pdf.

动国际合作并提供全球卫生公共产品，那么全球卫生治理中的集体行动困境将难以避免，传染病控制这样的全球卫生公共产品也必然处于严重的供应不足状态，从而导致全球卫生安全危机恶化。这就是全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”。在当前的全球新冠肺炎疫情危机中，尽管存在全球抗疫合作，但更多的是因全球领导力缺位而造成的各自为战，全球疫情也出现近乎失控的风险。如何维护全球卫生治理体系，共同提供全球卫生公共产品，进而跨越全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”，已成为国际社会面临的严峻挑战。

二、全球卫生治理中的“金德尔伯格陷阱”

全球卫生治理问题本质上是如何解决全球卫生公共产品的供应问题。鉴于国际社会中的大国的主导地位和影响力，其外交理念和行为对全球卫生治理体系会产生深远影响。当占主导地位的大国无意或无力承担领导责任时，就会造成全球卫生公共产品赤字，导致全球卫生治理体系失序，“金德尔伯格陷阱”也将成为国际社会面临的潜在风险。新冠肺炎疫情对全球卫生安全体系构成的挑战前所未有，全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”风险端倪显现，这种风险主要表现在以下两个方面。

（一）全球卫生安全面临严峻挑战

新发和复发传染病对全球卫生安全构成日益严峻的挑战。2003 年的“非典”为全球疫情防控体系拉响了警报。自 WHO《国际卫生条例（2005）》生效之后，其突发事件委员会已经宣布了六次“国际关注的公共卫生突发事件”（Public Health Emergency of International Concern）。但迄今为止国际社会的全球卫生安全危机应对能力仍令人担忧。2019 年 10 月，美国约翰斯·霍普金斯大学卫生安全中心对全球 194 个国家的“全球卫生安全指数”（Global Health Security Index）进行评估。结果显示，若全球整体卫生安全满分为 100 分，则每个国家的平均得分仅为 40.2 分；广大发展中国家的重大传染病疫情防范能力尤其薄弱。^① 在传染病威胁面前，发达国家和发展中

^① Center for Health Security, *Global Health Security Index: Building Collection and Accountability*, October 2019, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019>

国家面临共同的脆弱性。2020 年的新冠肺炎疫情，已演变为“联合国自成立以来遭遇的最严重的考验”^①。截至 2020 年 6 月中旬，仅在美国，新冠肺炎疫情就已造成 200 多万人感染，超过 11 万人死亡。此前有研究预测，美国最终将有 10 万—24 万人死于新冠肺炎疫情。^②除了造成人员病亡之外，全球疫情对经济和社会造成的影响更是不可估量。根据国际货币基金组织 6 月下旬发布的《世界经济展望》报告预测，2020 年的新冠肺炎疫情将使全球经济萎缩 4.9%，造成自 20 世纪 30 年代大萧条以来最严重的经济衰退。^③

（二）有效的全球卫生治理协调机制的缺位

世界各国在传染病威胁面前的共同脆弱性决定了全球卫生治理协调机制的必要性。“一个主导国家的存在有助于克服全球公共产品提供方面的集体行动问题”^④。也就是说，国际社会主导国家的全球领导力的发挥，对于国际机制协调作用的有效发挥非常重要。然而，新冠肺炎疫情暴发后，传统的全球卫生安全协调行动却比较鲜见。

第一，联合国安理会失语。根据《联合国宪章》规定，安理会负有维护国际和平与安全的首要责任。在维护全球卫生安全方面，安理会在 2000 年 1 月首次专门讨论了艾滋病对国际安全的影响，并分别在 2000 年 7 月和 2011 年 6 月通过了安理会 1308 号和 1983 号决议。决议强调，“如果得不到遏制，艾滋病可能会对国际稳定和安全构成威胁，”并呼吁各国作出政治承诺，落实安理会相关决议，应对艾滋病疫情威胁。^⑤针对 2014 年在西非出现的埃博拉疫情，安理会先后通过 2177 号和 2439 号决议，认为埃博拉疫情对国际和平与安全构成威胁，并要求各国立即采取行动应对危机，并敦促各国在孤

-Global-Health-Security-Index.pdf.

① United Nations, “UN Launches COVID-19 Plan That Could ‘Defeat the Virus and Build a Better World.’” March 31, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060702>.

② Michael Shear, et. al., “Coronavirus May Kill 100,000 to 240,000 in U.S. Despite Actions, Officials Say,” *The New York Times*, March 31, 2020.

③ IMF, *World Economic Outlook Update*, June 2020, <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.

④ Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, p. 138.

⑤ UN Security Council, Resolution 1308 (2000), July 17, 2000, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1308>; and UN Security Council, Resolution 1983 (2011), June 7, 2011, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1983>.

立受疫情影响的国家方面保持克制。^①由此可见，安理会的国际协调在帮助非洲各国有效应对埃博拉疫情方面发挥了重要作用。无论是在影响范围、严重程度以及人员伤亡等方面，新冠肺炎疫情都远远超过了埃博拉疫情。但是，自疫情暴发以来，联合国安理会却一直保持沉默，毫无作为。甚至有专家认为，新冠肺炎疫情已经使联合国安理会处于瘫痪状态之中。^②

第二，世界卫生组织的功能需要强化。世界卫生组织《组织法》规定，该组织“充任国际卫生工作之指导及协调机构”^③。然而在新冠肺炎疫情防控中，WHO 的协调作用受到严峻挑战。诚然，WHO 在宣布该疫情为“国际关注的公共卫生突发事件”，大力倡导全球抗疫合作，引导全球抗疫舆论的健康发展，以及为世界各国的防疫措施提供全球标准和指导建议等方面均发挥了积极作用。但总体而言，WHO 在履行其《组织法》授权方面的表现仍有待加强。WHO 拥有的财政资源和动员能力与《组织法》所赋予的全球领导角色难以匹配。WHO 是一个有效的全球合作平台，但缺乏一个“全球麦克风”来领导全球抗疫。^④一方面，WHO 评定会费零增长严重制约了其项目预算；另一方面，过度依赖具有指定用途的自愿捐款导致其全球领导地位受损。特别是自 2002 年以来，自愿捐款在 WHO 总预算中的比例日益上升（见图 1），对其过度依赖侵蚀了 WHO 决策的独立性和公共性。在新冠肺炎疫情被宣布为“国际关注的公共卫生突发事件”后，由于财政预算有限，WHO 在 2 月 5 日启动了“战略准备和应对方案”，向各国募捐 6.75 亿美元，以支持新冠肺炎疫情防控风险较高的国家。^⑤然而截至 2020 年 5 月 11 日，

① UN Security Council, Resolution 2177 (2014), September 18, 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2177>; and UN Security Council, Resolution 2439 (2018), October 30, 2018, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2439>.

② Colum Lynch, “UN Security Council Paralyzed as Contagion Rages,” *Foreign Policy*, March 27, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/27/un-security-council-unsc-coronavirus-pandemic/>.

③ 世界卫生组织：《世卫组织组织法》，第 2 页，<https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/CH/constitution-ch.pdf?ua=1>。

④ Nicholas Burns, “How to Lead in a Time of Pandemic,” *Foreign Affairs*, March 25, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-25/how-lead-time-pandemic>.

⑤ “US \$ 675 Million Needed for New Coronavirus Preparedness and Response Global Plan,” World Health Organization February 5, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan>.

WHO 未能实现其预期的募捐目标。^① 在疫情发生之初，WHO 建议各国不要采取任何旅行和贸易限制措施，但是一些国家仍然采取过度的措施，甚至相互关闭边界、截留抗疫物资。这说明 WHO 难以发挥实质性的协调作用。

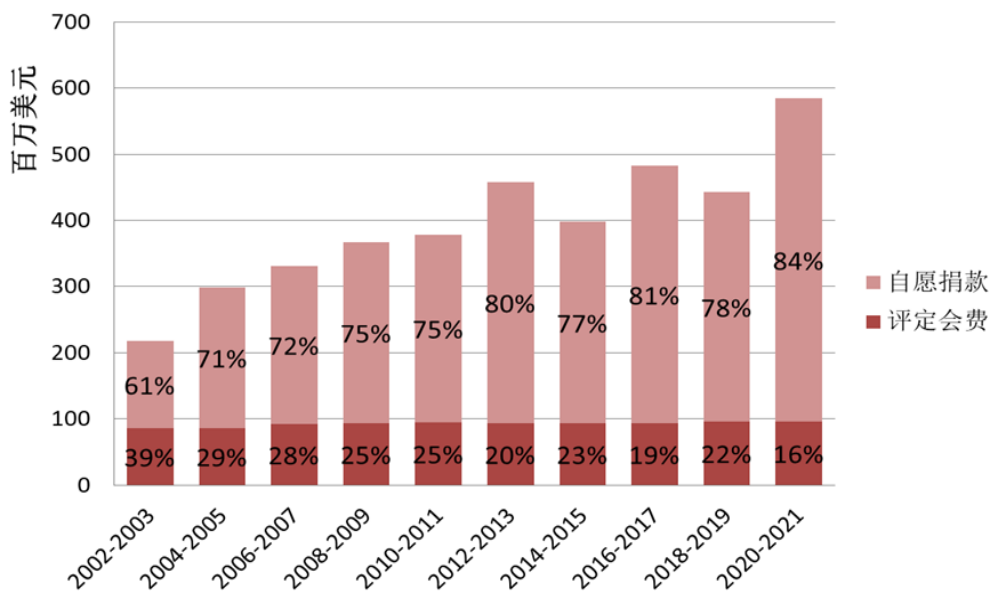


图 1 2002—2021 年世界卫生组织预算中评定会费和自愿捐款的比例

资料来源：评定会费详见 <http://www.who.int/about/finances-accountability/funding/assessed-contributions/en/>，自愿捐款详见 <https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/voluntary-contributions/en/>。

第三，二十国集团（G20）的全球治理功能失灵。作为应对全球危机的重要平台，二十国集团曾在应对 2008 年国际金融危机中发挥了关键作用。面对前所未有的全球卫生安全威胁，国际社会期待 G20 能够再次发挥全球协调作用。G20 在 3 月 26 日就新冠肺炎疫情专门举行峰会，并发表了《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》，承诺向全球经济注资超过 5 万亿美元，抵消疫情对社会、经济和金融的影响。3 月 30 日，G20 专门举行应对新冠肺炎疫情的贸易部长特别视频会议，呼吁加强防疫国际合作、维护全

^① “Contributions to WHO for COVID-19 Appeal,” World Health Organization, April 9, 2020, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners>.

球产业链、供应链稳定。然而作为一种非正式对话机制，G20 发表的声明只是起到引导合作方向的作用，各成员国的承诺能否落实还有待观察，而且声明并没有谈到如何通过新的机制化合作来推动全球疫情防控。因此有专家认为，《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》只是在宣传各国正在做的事情，并没有提供一个多边的全球愿景。^① G20 在 4 月 19 日召开的卫生部长视频会议本来要发表联合公报，以支持和承诺进一步赋权 WHO 来协调全球抗疫，并敦促各国向 WHO 应急项目注资，但是由于美国的强烈反对，该会议发表联合公报的计划落空，仅发表了一个简短而空洞的联合声明。^②

作为一个传统的大国协调机制，七国集团在 3 月举行了以全球疫情防控为主题的外长视频会议，然而由于分歧严重未能发表联合公报。全球协调机制的失灵或低效，凸显了通过多边协调机制提供全球卫生公共产品的困境。

三、全球卫生治理出现“金德尔伯格陷阱”的根源

二战结束后，为巩固霸权地位，美国通过“马歇尔计划”和“第四点计划”等，在国际发展体系中发挥了领导作用，并将国际发展体系作为推动自由国际秩序的重要工具。特别是在 20 世纪 70 年代，美国通过大力支持 WHO 发起的全球根除天花项目，促进了全球卫生公共产品的提供，推动了全球卫生发展。进入 21 世纪以来，尽管美国的霸权地位受到冲击，但是其在全球卫生公共产品提供方面仍发挥了领导作用。无论是小布什政府的“总统艾滋病紧急救援计划”（President's Emergency Plan for AIDS Relief）和奥巴马政府的“全球卫生倡议”（Global Health Initiative），还是“全球抗艾滋病、结核和疟疾全球基金”（The Global Fund to Fight AIDS, TB, and Malaria）和“全球卫生安全议程”（Global Health Security Agenda），都体现了美国对

① Stephen Kalin and David Lawder, “G20 Leaders to Inject \$ 5 Trillion into Global Economy in Fight against Coronavirus,” Reuters, March 26, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-g20-saudi/g20-leaders-to-inject-5-trillion-into-global-economy-to-fight-coronavirus-idUSKBN21D0XL>.

② Patrick Wintour, Fiona Harvey, and Peter Beaumont, “U.S. Scuppers G20 Coronavirus Statement on Strengthening WHO,” *The Guardian*, April 20, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/20/us-scuppers-g20-coronavirus-statement-on-strengthening-who>.

全球卫生公共产品的重要贡献和在全球卫生治理中的领导、协调作用。小布什甚至因其在全球卫生领域的投入而赢得“全球卫生总统”声誉。^① 随着美国霸权相对衰落，其在全球卫生公共产品提供方面的意愿和能力逐渐下降。早在 2009 年，约翰·伊肯伯里就认为，后霸权自由国际秩序的一个特点是美国在公共产品供应、稳定市场、促进合作等功能性服务提供方面的核心作用将会下降。^② 特别是自特朗普执政以来，美国在全球卫生治理领域奉行狭隘的国家主义观，提供全球卫生公共产品的意愿急剧下降。美国在全球卫生治理领域的领导、协调能力也江河日下。正如德国国际与安全事务研究所研究员克劳娅·梅杰（Claudia Major）所言，“新冠肺炎疫情危机表明，美国的政治领导力已经出现了结构性变化，没有美国的全球领导力，也没有美国模式为全球提供公共产品和组织全球的应对措施，美国没有意愿和能力去发挥领导作用。”^③ 同时，新兴国家也尚未具备全球领导力来协调全球抗疫行动。全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”成为潜在的风险。

（一）美国发挥全球领导力的意愿丧失

约瑟夫·奈认为，美国应该在三个层面推动提供全球公共产品，首先，美国应该发挥领导力，维护国际机制，协调集体行动；其次，美国应当将国际发展置于更高的地位；最后，作为一个占主导地位的大国，美国可以通过扮演协调者或召集者，为国际社会提供全球公共产品。^④ 然而，特朗普政府的“美国优先”成为二战结束以来最接近 20 世纪 30 年代民族主义的国际政治观。“美国优先”和全球卫生治理所需要的多边主义毫不兼容，冲击了现有的全球卫生安全治理体系。

“美国的大战略首先是必须确保生存，然后要聚焦于提供全球公共产

① Jack C. Chow, “The Global Health President,” *Foreign Policy*, February 28, 2012 <https://foreignpolicy.com/2012/02/28/the-global-health-president/>.

② John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 80.

③ Steven Erlanger, “Another Virus Victim: The U.S. as a Global Leader in a Time of Crisis,” *The New York Times*, March 20, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/20/world/europe/trump-leadership-coronavirus-united-states.html>.

④ Joseph S. Nye, “America and Global Public Goods,” *Project Syndicate*, September 11, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-and-global-public-goods?barrier=accesspaylog>.

品，美国必须要将国际发展置于一个较高的优先地位，因为它是一项重要的全球公共产品。”^① 无论是军事实力还是经济实力，美国依然是当今世界最强大的国家，没有任何其他国家能够对其生存构成威胁。卫生治理是重要的全球发展议题，通过发挥其全球领导力来提供全球卫生公共产品理应是美国的重要战略之一，然而特朗普政府的政策却回归到民粹主义。有关美国的全球新冠肺炎疫情应对政策，《外交政策》杂志对美国国内 982 位国际关系学者进行了问卷调查。结果显示，高达 34.4% 的学者认为美国不愿意提供全球公共产品，58.2% 的学者认为美国最不愿意提供全球公共产品。^② “新冠肺炎疫情是一项全球挑战，美国必须发挥全球领导力，没有孤立主义或退缩的空间。”^③ 然而特朗普政府的防疫政策却恰恰相反。随着美国疫情形势日益严峻，美国国务院命令其外交官对东欧国家和欧亚国家施压，要求它们生产并向美国出口相关医疗防护设备，以满足美国医疗系统的迫切需要。^④ 在新冠疫苗尚未研究成功之际，特朗普政府却出价 10 亿美元向一家德国制药公司购买一种可能对新冠病毒有效的疫苗的专卖权，^⑤ 意图将全球公共产品私有化。当 WHO 通过募捐全力帮助 13 个疫情防控能力令人担忧的非洲国家之时，特朗普政府却削减对 WHO 的资助。^⑥ 4 月 14 日，特朗普政府又宣布停止对 WHO 的所有资助。^⑦ 上述做法充分说明，美国试图逃避其国际责任。

① Joseph S. Nye, “American National Interest and Global Public Goods,” *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, 2002, pp. 241-242.

② Emily Jackson, et. al., “Snap Poll: What Foreign Policy Experts Make of Trump’s Coronavirus Response,” *Foreign Policy*, May 8, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/08/snap-poll-what-foreign-policy-experts-think-trump-coronavirus-response-election/>.

③ Ronald Klain, “Testimony before the Asia, Pacific, and Non-Proliferation Subcommittee of the House Committee on Foreign Affairs,” February 5, 2020, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20200205/110450/HHRG-116-FA05-Wstate-KlainR-20200205.pdf>.

④ Robbie Gramer, and Colum Lynch, “U.S. Appeals to Aid Recipients for Help in Fighting Coronavirus,” *Foreign Policy*, March 23, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/23/us-medical-supplies-coronavirus-appeal-aid/>.

⑤ David Sanger, et.al, “Search for Coronavirus Vaccine Becomes a Global Competition,” *The New York Times*, March 19, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/19/us/politics/coronavirus-vaccine-competition.html>.

⑥ Robbie Gramer and Colum Lynch, “Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages,” *Foreign Policy*, February 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/trump-world-health-organization-funding-coronavirus-state-department-usaid-budget-cuts/>.

⑦ Besty Klein and Jennifer Hansler, “Trump Halts World Health Organization Funding over Handling of Coronavirus Outbreak,” CNN, April 15, 2020, <https://www.cnn.com/2020/04/14/>

（二）美国全球卫生治理能力的弱化

美国权力的式微使其提供全球卫生公共产品的能力弱化。全球公共产品的供应有四种方式，其中“最优环节”（best shot）是最重要的供给方式之一。^①所谓“最优环节”是指全球公共产品的供应程度由最大贡献者决定。最大贡献者国内公共产品的有效供给不仅是对全球公共产品的重要补充，而且会对世界各国产生一种榜样示范作用，从而促进全球公共产品的整体供应。随着美国实力的相对衰落，其卫生治理能力也在弱化。特别是自特朗普政府执政以来，美国提供全球卫生公共产品的能力下降，主要体现在国内卫生安全治理和全球卫生治理机制的投入两个方面。就前者而言，特朗普政府对国内疫情的治理能力显然令国际社会大跌眼镜。在奥巴马政府时期，美国的卫生安全应对机制由国家安全委员会负责，在国家安全委员会设有专门的职位来负责卫生安全事务，保证了各部门之间的有效协调。但是特朗普执政后，撤销了国家安全委员会中所有与全球卫生安全相关的部门，因此在国家安全委员会内部，没有专门的部门来协调疫情应对措施。疫情暴发后，美国临时成立了由卫生与公共服务部牵头的新冠肺炎疫情特别工作组，但是该部门根本无力协调各部门的统一行动。特朗普政府被迫改由副总统负责协调抗疫行动，但是为时已晚，美国已经错过了疫情防控的最佳时机，导致美国成为新冠肺炎疫情的“震中”。在全球卫生治理的投入和协调能力方面，特朗普政府公布的 2018 财政年度预算草案已将美国全球卫生活动资助削减了 26%，2020 年提交的 2021 财政年度预算草案则将对外援助的全球卫生项目预算削减 30%。^②正如美国学者所言，“在过去几十年中，美国的全球领导地位并非完全基于其财富和权力之上，也源自美国在国内治理、全球公共产品的提供、动员和协调全球应对危机的能力和意愿等方面的合法性，新冠肺炎疫情在上述三个方面正在考验美国的领导力，然而美国都没有及格。”^③甚

[politics/donald-trump-world-health-organization-funding-coronavirus/index.html](https://www.politics/donald-trump-world-health-organization-funding-coronavirus/index.html).

① 其他三种方式分别为：简单累加、最弱环节和加权总和，详见：Jack Hirshleifer, “From Weakest Link to Best-Shot Correction,” *Public Choice*, Vol. 146, No. 2, 1985, pp. 221-223.

② Robbie Gramer and Colum Lynch, “Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages.”

③ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “The Coronavirus Could Reshape the Global Order,”

至有学者认为，美国的领导力已经终结。^①

（三）新兴国家的全球领导力尚未形成

作为新兴经济体，“金砖国家成为全球卫生领域的新力量。”^② 世界卫生组织前总干事陈冯富珍曾谈到，金砖国家“为全球卫生带来了新鲜而生机勃勃的治理之道”^③。金砖国家通过举办领导人峰会和机制化的金砖国家卫生部长会议，在全球卫生议程设置、全球卫生治理机制的变革以及医疗技术合作方面，推动了全球卫生治理的发展。甚至有专家认为，金砖国家“对于西方国家主导的全球卫生治理体系而言是一个冲击性的力量”^④。尽管如此，在美国提供全球卫生公共产品意愿降低和能力弱化的背景下，无论是作为整体的金砖国家集团，还是其中的某一个国家，都不具备全球性的领导力来推动全球卫生公共产品的供应。此外，金砖国家的领导人峰会或卫生部长会议有关全球卫生治理的宣言也不具有约束力，因此可执行性较低。例如，2015 年召开的金砖国家领导人第七次会晤发表的《乌法宣言》强调，金砖国家将在药品研发、生产和供应方面开展合作，以更好地预防和治疗传染病。^⑤ 然而截至 2020 年 5 月 14 日，金砖国家并没有落实和开展相关合作。在本次疫情暴发后，金砖主席国俄罗斯在 2 月 11 日发表主席声明，代表金砖国家对中国抗击新冠肺炎疫情的努力表示支持；4 月 28 日，金砖国家举行了应对新冠肺炎疫情特别外长会议，并一致呼吁携手抗疫。然而，除了上述呼吁之外，再无其他任何实质性的集体抗疫行动。中国和巴西之间甚至因为巴西总统之子有关疫情的不当言论引起两国的外交争端。^⑥ 由此可见，期待新兴国

Foreign Affairs, March 18, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>.

① Stephen Walt, “The Death of American Competence,” *Foreign Policy*, March 23, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/23/death-american-competence-reputation-coronavirus/>.

② Andrew Harmer, “The BRICKS Countries: A New Force in Global Health,” *Bulletin of World Health Organization*, No. 92, 2014, p. 394.

③ Margret Chan, *WHO Director-General Addresses First Meeting of BRICS Health Ministers*, Beijing, July 11, 2011. https://www.who.int/dg/speeches/2011/BRICS_20110711/en/.

④ Andrew Harmer, Yina Xiao, Eduardo Missoni, and Fabrizio Tediosi, “BRICS without Straw? A Systematic Literature Review of Newly Emerging Economies’ Influence in Global Health,” *Globalization and Health*, Vol. 9, No. 15, 2013, p. 10.

⑤ 《金砖国家领导人第七次会晤发布乌法宣言》，新华网，2015 年 7 月 11 日。
http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c_1115889581_3.htm.

⑥ Tom Phillips, “Bolsonaro’s Son Enrages Beijing by Blaming China for Coronavirus

家通过集体行动来提供全球卫生公共产品也不太现实。

四、中国的应对战略

美国推动全球卫生治理意愿和能力的不足，意味着霸权国家主导全球卫生公共产品供给模式的终结。中国现在不具备主导全球卫生公共产品供给的实力，但作为世界第一人口大国和第二大经济体，中国既是全球卫生治理的对象，又是全球卫生治理的贡献者。中国通过向非洲派遣医疗队、与 WHO 签署《关于“一带一路”卫生领域合作的谅解备忘录》以及大力支持 WHO 改革等活动，促进了非洲和“一带一路”沿线国家的公共卫生能力建设和全球卫生治理体系优化。正如盖茨所言，“中国在促进全球卫生安全和贫困人口健康福祉方面已经展现出非凡的领导力。”^① 新冠肺炎疫情暴发后，中国为全球疫情防控分享经验，提供力所能及的支持。“在很多方面，中国为全球疫情防控确立了新的标杆。”^② 在全球卫生治理面临“金德尔伯格陷阱”风险的背景下，中国应在以下几个方面做出努力。

（一）在双边层面，重点争取中美抗疫合作

在冷战期间，美、苏这两个在地缘政治和意识形态领域相互竞争的敌手通过开展卫生合作，共同参与 WHO 发起的根除天花运动，在全世界彻底消灭了天花病毒。目前，在经贸和安全领域如此相互依赖的中美两国，无论是出于利己还是全球公益，更应该携手抗疫。历史上中美两国也曾开展了卓有成效的卫生合作。在 2003 年“非典”疫情时期，美国时任财政部长访问北京，显示了美国对中国抗击“非典”疫情的支持；2009 年美国暴发“甲流”，中美两国疾控中心开展了密切合作；2014 年埃博拉疫情暴发后，中美两国

Crisis,” *The Guardian*, March 19, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/coronavirus-bolsonaro-son-china-row>.

① 《中国在促进全球卫生安全方面展现出非凡领导力——访盖茨基金会首席执行官苏珊·德斯蒙德·赫尔曼》，人民网，2017 年 1 月 20 日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0120/c1002-29039283.html>。

② “WHO Director-General’s Statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus,” World Health Organization, January 30, 2020, [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-er-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-er-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

迅速携手帮助西非国家抗击疫情，展现了两个大国对世界的责任和担当。

面临新冠肺炎疫情危机，中美两国本应合力应对，共克时艰，但是由于特朗普政府的政治化操作，疫情反而导致了双边关系进一步走低。美国对外关系委员会主席理查德·哈斯（Richard Haass）甚至认为，新冠肺炎疫情很可能会加剧中美关系的持续恶化，削弱世界应对危机的意愿和能力。^① 传染病大流行遵循的是生物和物理法则，而非政治法则；在传染病控制领域，权力是一种正和博弈（positive-sum game），而非零和博弈。因此，中美两国应该搁置政治争议、排除干扰，在疫苗研发、诊疗经验分享、医疗防护设备供应链等方面开展合作，共同加强全球疫情防控。也只有双方积极合作共治，才能共同带领国际社会跨越全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”。

（二）在区域层面，推动区域卫生公共产品的提供

一些学者认为，区域性公共产品的优势在于其能够更直接地反映本地区不同类型的国家需求，从而使其机制和制度更契合该地区稳定和发展的需要，更具针对性。^② 而中国提出的共商共建共享治理模式，能够充分发挥区域卫生公共产品的优势。中国的区域卫生合作战略可重点在两个方面展开。

一是强化东盟与中、日、韩（“10+3”）卫生合作机制。在多边主义举步维艰的背景下，文化相似、地理位置相邻、社会发展程度相近以及经济发展的相互依赖，使中、日、韩与东盟各国在推动区域卫生合作机制化方面具有可行性。中国作为世界大国，应该更主动地推动“10+3”合作机制，构建体系化、常规化和长期可操作的联合预警、联防联控机制，打造区域卫生治理体系的新典范。2020年4月14日举行的“10+3”抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议，应当成为建构东亚区域卫生治理平台的良好开端。

二是提升与“一带一路”沿线国家的卫生合作，为“一带一路”建设提供健康保险。2015年3月，国务委员兼外交部长王毅强调，“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品。”^③ 同样，“一带一路”的卫生合作也

① Richard Haass, “More Failed States,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>.

② 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品》，《世界经济与政治》2010年第1期，第147页。

③ 王毅：《“一带一路”构想是中国向世界提供的公共产品》，新华网，2015年3月

必将是全球卫生公共产品的重要组成部分。早在 2015 年 10 月，中国发布了《关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案（2015—2017）》。^① 然而迄今为止，该方案除了开展中药走出去的个别活动之外，在传染病监测和其他方面并无具体行动。中国应以此为契机，发挥主导作用，与“一带一路”沿线国家共同建立传染病监测体系，为传染病防控提供预警信息。

（三）在全球层面，积极推动全球卫生治理机制建设和改革

2015 年 10 月，《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》强调，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高中国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。^② 应对新冠肺炎疫情表明，疫情危机不但严重威胁人的生命安全，而且造成全球经济衰退、全球产业供应链脱钩、全球金融市场动荡等风险。甚至有专家认为，新冠肺炎疫情将会导致一个不再那么开放、繁荣与自由的世界。^③ 鉴于中国的经济发展与全球卫生安全形势息息相关，应重点通过以下两个全球平台来促进全球卫生治理。

一是世界卫生组织。WHO 是最具合法性和专业性的全球卫生治理机制。WHO 总干事谭德赛认为，“在我们这个支离破碎的世界中，卫生是少有的能让各国为一项共同事业开展国际合作和共同奋斗的领域。”^④ 早在 2017 年的联合国大会上，习近平主席也强调，“禽流感、埃博拉、寨卡等疫情不断给国际卫生安全敲响警钟，世界卫生组织要发挥引领作用，加强疫情监测、信息沟通、经验交流、技术分享。”^⑤ WHO 所倡导的治理理念与中国的构建人类命运共同体理念高度契合。新冠肺炎疫情暴发后，中国在抗疫经验分享、病毒信息提供、应急资金募捐、国际抗疫舆论引导等方面与 WHO 密切

23 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/23/c_1114735852.htm。

① 《国家卫生计生委关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案（2015—2017）》，2015 年 10 月 23 日，<http://www.nhc.gov.cn/wjw/ghjh/201510/ce634f7fed834992849e9611099bd7cc.shtml>。

② 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网，2015 年 11 月 2 日。http://www.moe.gov.cn/s78/A21/A21_ztzt/ztl_sbjwz/201511/t20151102_217013.html。

③ Stephen Walt, “A World Less Open, Prosperous, and Free,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>。

④ Tedros Adhanom Ghebreyesus, “Remarks on Munich Security Conference,” WHO, February 15, 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference>。

⑤ 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，新华网，2017 年 1 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm。

合作,推动了全球疫情防控。支持 WHO 改革以进一步强化其专业规范功能,促进 WHO 融资体系建设,从而提升其应急能力,这将是中国的努力方向。

二是二十国集团。G20 成员的经济总量占全球的 80%,^① G20 在全球公共产品提供中发挥着举足轻重的作用。发达国家支持成立 G20 的一个目的就是让新兴经济体为其分担提供全球公共产品的责任。^② G20 实现了全球卫生治理从“西方独治”向“西方和非西方共治”的转变,从而使发达国家和发展中国家共同提供全球卫生公共产品成为可能。2016 年, G20 领导人就埃博拉疫情发表《布里斯班声明》,宣布将采取必要行动,确保能够应对这一疫情,并解决疫情导致的经济与人道主义问题。^③ 这是 G20 成立以来首次以领导人声明的形式发表全球卫生治理宣言。针对新冠肺炎疫情, G20 在 3 月 26 日和 3 月 30 日分别举行领导人应对新冠肺炎特别峰会和贸易部长会议,并发表联合声明,承诺共同抗击疫情; 4 月 19 日, G20 召开了卫生部长视频会议讨论全球抗疫合作。如此频繁的互动是 G20 过去所没有的。这说明 G20 已经成为不可替代的全球卫生治理平台。鉴于 G20 还没有作出明确的应对疫情的机制化安排,中国应联合其他成员国共同倡议成立常设的“疫情应对特别小组”来协调全球抗疫行动,并设立对所有国家开放的“G20 全球疫情基金”,为疫苗研发和 WHO 的应急能力建设提供可持续的筹资平台。

结 束 语

罗伯特·吉尔平认为,当霸权体系出现危机时,霸权国就会减少所承担的国际义务,国际体系将进入失衡状态。^④ 目前全球新冠肺炎疫情防控中各自为战的混乱状态,实际上就是国际体系失衡状态在全球卫生治理领域的表

① Patrick Wintour and Jennifer Rankin, “Global Leaders Issue Pledge to Do ‘Whatever it Takes’ on Coronavirus,” *The Guardian*, March 26, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/g20-leaders-issue-pledge-to-do-whatever-it-takes-on-coronavirus>.

② 杨洁勉:《G20 的转型选择和发展前景》,《国际问题研究》2011 年第 6 期,第 52 页。

③ “G20 Leaders’ Brisbane Statement on Ebola,” Brisbane, November 15, 2014, <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1115-ebola.html>.

④ [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,上海人民出版社 2019 年版,第 190—191 页。

现和缩影。在失衡和失序的全球卫生治理体系下，国际社会将难以摆脱全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”。如何推动全球卫生治理体系的健康发展，将全球卫生治理机制从失衡、失序转向平衡、有序，成为国际社会的当务之急。如果历史已经让人类学到了什么，那就是致命的全球疫情大流行未来还会出现。因此，本次新冠肺炎疫情也为国际社会提供了一个纠偏和重塑全球卫生治理体系的契机。作为国际社会中的负责任大国，坚持构建全球卫生安全命运共同体的理念，中国全力支持 WHO、积极协调 G20 合作机制、大力推动“10+3”卫生合作机制以及向“一带一路”沿线国家提供力所能及的抗疫援助，不但彰显了中国致力于维护全球卫生安全体系稳定的责任担当，也反映了中国帮助国际社会跨越全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的不懈努力。

毋庸置疑，中国的上述应对措施面临的潜在挑战也不容低估。其一，当前中美之间紧张的政治关系给双方卫生合作的前景蒙上了阴影。全球卫生问题是深层次的国际政治问题，只有将全球卫生问题去政治化，有效的全球卫生治理才有可能实现。特朗普政府将全球疫情防控工具化、妖魔化甚至“甩锅”的做法，严重削弱了中美共同夯实全球卫生安全体系的国际政治基础，加大了提供全球卫生公共产品的难度。其二，全球层面民粹主义的沉渣泛起，使全球卫生治理举步维艰。中国通过 WHO 和 G20 等多边机制推动全球卫生治理的努力将遇到诸多障碍。2020 年 4 月 19 日 G20 卫生部长视频会议发表联合公报的计划流产，取而代之的联合声明对 WHO 只字未提，都充分说明当前全球卫生治理的集体行动困境。由此看来，在区域层面提升“10+3”和“一带一路”沿线国家的卫生合作机制，对中国的全球卫生治理战略而言更具操作性和现实性。更为重要的是，努力弥补国内卫生治理体系的短板，将其打造成全球卫生治理的样板，将是中国向国际社会贡献的最好的全球卫生公共产品，也是中国跨越全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的关键一步。

[责任编辑：石晨霞]

公共卫生合作与中国—东盟 命运共同体构建*

罗圣荣 马晚晨

【内容摘要】 新冠肺炎疫情正在全球蔓延，不断升级的疫情对全球公共卫生安全形成重大挑战，灾难面前凸显人类命运共同体理念的时代价值。人类命运共同体理念是公共卫生合作的指导思想，公共卫生合作是构建人类命运共同体的具体实践。中国与东盟在这一理论指导下开展公共卫生合作，强化“命运与共”意识，可以推动双方命运共同体建设的进一步发展。此次共同防控新冠肺炎疫情的合作，反映显示出中国与东盟双方在公共卫生合作中存在着治理能力有待提升、资金匮乏、合作意识不强、互信不足等问题。但共克时艰的信念强化了双方对中国—东盟命运共同体的责任意识，有利于在共同抗疫中推动中国—东盟命运共同体的建设。中国与东盟双方应从加强政治互信、培育区域公共产品、建立公共卫生合作机制等方面出发，加强公共卫生合作，推动更为紧密的中国—东盟命运共同体建设。

【关键词】 公共卫生合作 中国—东盟命运共同体 新冠疫情 全球治理

【作者简介】 罗圣荣，云南大学国际关系研究院暨周边外交研究中心研究员（昆明 邮编：650091）；马晚晨，云南大学国际关系研究院硕士研究生（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D822.233 R511 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0060-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004004

* 本文系国家社科基金“中老越接壤地区国际减贫开发合作研究”（17@ZH023）和云南大学人文社会科学研究基金“东南亚区域性公共产品与中国的供给研究”的阶段性成果。

在全球化时代，人类社会和自然环境都在不断改变，使全球公共卫生安全形势面临巨大的挑战。^① 公共卫生安全是关系到全人类福祉的大事，与人类命运共同体建设息息相关。新冠肺炎疫情是 21 世纪以来全球最严重的公共卫生危机，^② 面对突如其来的疫情，中国与东盟加强合作，共克时艰。2 月 20 日，中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会议于老挝万象召开，双方紧急磋商以加强公共卫生合作。东盟各国全力支持中国抗疫，共同应对新冠肺炎危机。在疫情的冲击下，中国与东盟的相互依存度加深，双方再次体现出“休戚与共”的命运共同体意识，进一步推动了中国—东盟命运共同体建设的进程。

目前，学界对公共卫生与构建人类命运共同体进行了一定讨论，但是现有的公共卫生合作研究多集中在国内或全球层面，鲜有在地区层面讨论公共卫生合作，^③ 尤其是尚未与人类命运共同体建设相关联。有鉴于此，本文尝试从公共卫生合作出发，探讨公共卫生合作与中国—东盟命运共同体构建之间的关系，以及如何以此次共同抗疫为契机为推动构建更为紧密的中国—东盟命运共同体提供借鉴。

一、全球公共卫生与人类命运共同体的关系

当前，全球公共卫生问题凸显，传染病疫情、环境污染等全球危机接踵而至，影响社会稳定与经济发展，引起全球严重关切。人类正处在一个传统安全问题与非传统安全问题交织的时代，包括重大传染性疾病在内的各种公共卫生突发事件，对人类社会构成日益严峻的挑战。^④ 随着全球化的发展，

① 程春华、杨久华：《未来中长期全球公共卫生安全：发展趋势及其国际政治影响》，《中国社会科学》2012 年第 11 期，第 20 页。

② 道义现实主义认为，国际社会的无政府状态导致各国不可能出台统一的防疫措施，并且目前没有任何大国的领导力足以领导全球的防疫工作，公共卫生领域需要各国加强跨国合作互救。

③ Mark W. Zacher and Tania J. Keefe, *The Politics of Global Health Governance: United by Contagion*, New York: Palgrave Macmillan, 2008; David Fidler, *SARS, Governance and the Globalization of Disease*, New York: Palgrave Macmillan, 2004; Andrew T. Price-Smith, *Contagion and Chaos*, Cambridge: MIT Press, 2009, p. 9.

④ 王毅：《坚决打赢抗击疫情阻击战，推动构建人类命运共同体》，《求是》2020 年

公共卫生^①的研究对象逐渐发生变化，成为“全社会的卫生问题”。例如，目前肆虐的新冠肺炎疫情不仅使人们意识到各国人民命运相连、利益相关，还使人们体会到协同共建人类命运共同体^②的重要意义。^③人类命运共同体理念为公共卫生合作提供了指导思想，公共卫生合作彰显了构建人类命运共同体的具体实践。

（一）人类命运共同体理念是公共卫生合作的指导思想

人类命运共同体理念是习近平基于对全球化时代的全球性问题深思熟虑提出的人类世界理想图景。^④随着第三次经济全球化浪潮的兴起，各国之间交往日益频繁，蝴蝶效应愈加明显。2020年3月，习近平在二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会上指出，“重大传染性疾病是全人类的敌人，给全球公共卫生安全带来了巨大的挑战”^⑤。首先，共同的挑战需要各国共同应对。重大传染性疾病不分种族和国界，无论哪一国暴发都可能会迅速扩散到其他国家，形成“多米诺骨牌效应”。各国应从构建人类命运共同体这一目标出发，携手合作，维护公共卫生安全。其次，共同的目标需要各国团结合作，共同面对。面对突如其来的公共卫生危机，各国应携手共渡难关。一方面，处理公共卫生危机需要理性、客观的科学态度，确定传播途径、优化诊疗方案、完善信息公开机制等需要依靠专业化手段，坚持依法有序推进是前提；另一方面，还需要各国坚定信念，发扬同舟共济、守望相助精神，

第5期，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-03/01/c_1125641671.htm。

① 目前，国内学界对公共卫生的研究主要沿用美国公共卫生研究领域专家温斯洛教授的观点，他在1920年提出了“公共卫生”的定义，即公共卫生是预防疾病、延年益寿、促进身心健康、提升效率的科学与艺术。它主要通过组织化的社区努力推动实现，包括——改善环境卫生；控制社区传染；展开个人卫生原则教育；提供医护服务以便对疾病进行早期诊断和预防性治疗；发展社会机制，确保社区中每个人都能够享有保持健康的生活水平。参见 C. E. A. Winslow, “The Untilled Fields of Public Health,” *Science*, Vol. 51, No. 1306, January 9, 1920, pp. 22-32。

② 2011年中国在国防白皮书《中国的和平发展》中首次提出人类命运共同体这一概念。

③ 王寅：《人类命运共同体：内涵与构建原则》，《国际问题研究》2017年第5期，第23页。

④ 徐国亮：《全球抗疫：践行人类命运共同体理念的生动实践》，《光明日报》2020年4月9日，第16版。

⑤ 《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》，新华网，2020年3月27日，http://www.xinhuanet.com/2020-03/27/c_1125773916.htm。

团结合作，这是战胜公共卫生危机的关键。^①再次，共同的命运需要各国同舟共济。^②全人类是一个休戚相关的命运共同体，克服各种传统安全与非传统安全问题是全人类的共同使命，各国应树立人类命运共同体意识，同舟共济，携手共建美好家园。人类命运共同体理念为公共卫生合作奠定了思想基础和合作路径，在客观上已成为全球公共卫生合作的指导思想。

（二）公共卫生合作是构建人类命运共同体的具体实践

习近平指出，“加强疫情防控国际合作是发挥我国负责任大国作用、推动构建人类命运共同体的重要体现”^③。公共卫生合作凸显了人类命运共同体中“命运与共”的理念，各国加强合作，共同治理公共卫生问题，是构建人类命运共同体的具体实践。

美国学者罗伯特·彼格利赫里认为，“全球公共卫生治理是指在世界范围内为促进健康和卫生公正而采取的集体行动”^④。集体行动需要各国联合开展，即全球公共卫生合作。全球公共卫生合作具有以下三个明显的特征：一是跨国性，即在公共卫生合作中需要跨越国家地理边界；二是跨部门性，须从多部门的角度应对及解决健康问题；三是非排他性，公共卫生合作要摒弃各种不利于合作的排他性思想，囊括尽可能多的国家与非国家行为体。这些特征不可避免地要求各国在开展公共卫生合作时要让渡部分国家主权，以构建人类命运共同体为目标，共同加强公共卫生治理。

二战后尤其是 20 世纪末以来，公共卫生合作不断强化。首先是建立了推动公共卫生领域合作的国际组织。1948 年，世界卫生组织（WHO）成立，作为联合国专门负责人类健康领域国际合作的重要机构，它的出现使国际公共卫生合作出现统一的局面，结束了二战前多个国际卫生组织并立的乱象。其次是贸易机制在公共卫生合作尤其是在传染病防治国际合作中的作用愈

① 许利平：《秉持人类命运共同体理念抗击疫情》，《人民日报》2020 年 3 月 19 日，第 9 版。

② 教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心：《秉持人类命运共同体理念凝聚起战胜疫情强大合力》，《光明日报》2020 年 4 月 7 日，第 6 版。

③ 王毅：《以习近平外交思想为指引在全球抗疫合作中推动构建人类命运共同体》，《求是》2020 年第 8 期，第 30 页。

④ Robert Beaglehole and Ruth Bonita, “Global Public Health: a Scorecard,” *The Lancet*, Vol. 372, No. 1, December 6, 2008, p. 198.

益增大。^① 1995 年成立的世界贸易组织 (WTO)，出台了许多有关规范国际贸易中公共卫生合作的法律文件，如《实施卫生与植物卫生协议》等，使得贸易机制在公共卫生合作中的地位日益突出。最后是公共卫生援外逐渐兴起。人类命运共同体首先是健康共同体，公共卫生援外是建设健康共同体的关键措施，意在支持和帮助医疗条件较差的发展中国家避免或减少传染病的危害，增进全人类健康福祉。

二、中国—东盟公共卫生合作的进展与问题

中国—东盟共同面临诸多公共卫生威胁。例如，2003 年的“非典”(SARS) 病毒以及 2020 年的新型冠状病毒等，共同的公共卫生威胁需要各国共同携手应对。2003 年 SARS 疫情过后，中国—东盟逐步建立公共卫生合作机制。但在广泛开展的公共卫生合作中，难免会遇到一些具体问题，阻碍合作的深入推进，这些问题有待各国协同解决。

(一) 中国与东盟面临的公共卫生威胁

作为典型的非传统安全问题之一，公共卫生安全在冷战后逐渐受到关注。全球化时代，国与国、人与人之间的相互依存程度不断加深，这在便利人类生活的同时，也为各种传染疾病的流行提供了机会（见表 1）。

表 1 全球主要的公共卫生威胁

| | 公共卫生威胁 | 全球感染人数 (例) |
|--------|----------|------------|
| 1998 年 | 革登热病毒 | 120 万 |
| 2003 年 | SARS 病毒 | 8422 |
| 2009 年 | H1N1 猪流感 | 7—14 亿 |
| 2014 年 | 埃博拉病毒 | 28637 |

^① 陈颖健：《公共卫生问题的全球治理机制研究》，《国际问题研究》2009 年第 5 期，第 52 页。

| | | |
|-------|------------|------------------------|
| 2016年 | 寨卡病毒 | 150万 |
| 2020年 | 新型冠状病毒 | 802万 (截至2020年6月15日) |
| 长期流行 | 霍乱 | 每年300—500万 |
| 长期流行 | 疟疾 | 每年2亿多 |
| 长期流行 | 自然灾害引发的疫情 | 每年数百万 |
| 长期存在 | 营养不良、食物中毒等 | 每年数千万以上 |

资料来源：WHO 官网数据。

东亚是典型的季风气候区，尤其在东南亚地区，气候湿潮，终年高温，植被密集，为细菌、病毒乃至疾病的传播提供了温床，致使重大公共卫生事件频发。中国与东盟各国紧密相邻，经济上互相依存，文化上相近相亲，复杂交织的流动性加剧了传染病的传播与蔓延。再加上同属发展中国家，受限于经济发展水平，医疗卫生条件难以与发达国家比肩，本地区公共卫生防控能力总体有限。在上述因素共同制约下，中国—东盟长期面临着巨大的公共卫生威胁。这些公共卫生威胁作为负面的国际交往产物，对各国人民的生产、生活造成巨大影响，严重威胁本地区的经济发展与社会稳定。

（二）中国—东盟公共卫生安全合作进程

2003年“SARS疫情后，中国与东盟各国正式开展公共卫生合作，并在禽流感疫情、甲型H1N1流感、新冠肺炎疫情的协调合作中逐渐完善合作机制。中国—东盟公共卫生合作也逐渐由在亚太经合组织与“10+3”（东盟+中日韩）框架范围内的多边合作，转向更加独立和成熟的中国—东盟“10+1”卫生合作。

第一，中国—东盟多边卫生合作。自2001年“10+3”机制确立后，在亚太经合组织与“10+3”框架下，中国—东盟卫生合作机制不断完善。首先，亚太经合组织在中国—东盟乃至整个亚太的公共卫生合作上发挥着主导作用，是中国—东盟间重要的公共卫生合作平台。为解决禽流感问题，亚太经合组织第十三次领导人非正式会议表示，各成员国将在既有的卫生及备灾合

作基础上加强公共卫生合作力度，从源头遏制禽流感并防止人际大流行。^①新冠肺炎疫情肆虐全球时，亚太经合组织在吉隆坡召开卫生高级官员会议，讨论防御新冠肺炎的应对措施，共同抵抗新冠肺炎。^②其次，“10+3”框架诞生于1997年东亚金融危机结束后，这一原本为解决东亚地区经济与金融安全问题而确立的机制，在东亚公共卫生合作中也扮演起越来越重要的角色，在应对东亚公共卫生危机中发挥了重要作用。例如，为联合应对甲型H1N1流感，东盟与中、日、韩各国卫生部长齐聚曼谷，讨论有关预防和控制亚洲甲型H1N1流感的有效措施，发表甲型H1N1流感特别会议联合声明，再次强调加强区域公共卫生安全合作，共同抵御甲型H1N1流感。^③中国—东盟间的公共卫生合作在多边合作机制的实践中不断提到提升，并逐步迈向双边卫生合作。

第二，中国—东盟间的双边卫生合作。在亚太经合组织与“10+3”框架等多边合作机制引领下，中国—东盟卫生合作逐渐成熟，形成了东盟与中国“10+1”合作框架，通过中国—东盟卫生部长会议、卫生发展高官会等机制，双方开始进行比较独立的合作。例如，在非典疫情暴发时期，中国与东盟各国召开非典问题特别会议，强调“将通过强有力的领导、政治意愿、跨部门合作以及国家和区域层面的伙伴关系来共同应对疫情”^④。非典疫情暴发期间，中国与东盟在曼谷举办SARS疫情特别会议，并发表联合声明，宣布建立“中国—东盟公共卫生基金”，并启动“中国—东盟卫生部长会议”机制，强化双方在抗击疫情方面的合作，中国—东盟双边卫生合作初见雏形。^⑤非典之后，中国与东盟又出台一系列公共卫生合作举措，包括：中国—东盟发

① “2005 APEC Ministerial Meeting,” APEC, November 15, 2005, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2005/2005_amm.

② “APEC Health Working Group Statement on COVID-19,” APEC, March 23, 2020, https://www.apec.org/Press/News-Releases/2020/0323_HWG.

③ “Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Health Ministers Special Meeting on Influenza A (H1N1), Bangkok, May 8, 2009,” ASEAN, May 9, 2009, <https://asean.org/joint-ministerial-statement-of-the-asean3-health-ministers-special-meeting-on-influenza-ah1n1-bangkok-8-may-2009-2/>.

④ 《中华人民共和国与东盟国家领导人特别会议联合声明》，外交部网站，2003年4月29日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t24702.shtml。

⑤ “ASEAN, China Issue Joint Statement on Fighting SARS,” Chinese Embassy in the United Kingdom, April 30, 2003, <http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/zt/fzfd/xw/t29499.htm>.

表《防治禽流感会议联合声明》，加强中国—东盟边境检疫合作；召开卫生部长和农业部长联席会议，完善中国—东盟公共卫生合作；启动“中国—东盟公共卫生基金”等措施；这使双方公共卫生合作日臻完善。^① 2012年的第四届中国—东盟卫生部长会议，确定了双方卫生合作的优先领域，逐步建立起双边公共卫生合作机制。^② 2020年初，正值新冠肺炎在中国周边蔓延之际，中国与东盟在老挝万象召开关于新冠肺炎问题的特别外长会议，发表联合声明，宣布中国与东盟将共同应对疫情。双方通过分享防控、诊断、治疗和监测技术，加强风险沟通和社区应急响应合作，准确传播疫情信息等措施，共同抵抗新冠肺炎疫情，中国—东盟公共卫生合作逐步走向完善。^③

（三）中国—东盟公共卫生合作存在的问题

中国—东盟卫生合作已成为双方非传统安全合作的重要内容之一，并取得了显著成效。但受不同的政治、经济、文化等因素影响，中国—东盟卫生合作仍然存在一些困扰各国的问题。

第一，各国公共卫生治理能力存在差距。中国—东盟内部经济水平参差不齐，一些国家整体经济发展水平不高，贫富分化严重，部分国家公共卫生合作难以持续。一方面，少数国家公共卫生治理能力较强。例如，中国公共卫生网络逐渐完善，卫生投入不断提高，2018年公共卫生支出占GDP比重为6.6%，医疗服务水平持续增强，并积极参与全球的公共卫生治理工作。^④ 另一方面，大部分国家仍然发展维艰，公共卫生治理能力孱弱。例如，老挝仍为联合国定义的欠发达国家，受经济水平限制，公共卫生投入低，医疗保险覆盖率较低，对外来的卫生援助较为依赖。^⑤ 由于治理能力存在差异，各

① “Joint Press Statement China-ASEAN Special Meeting on HPAI Control, Beijing, China,” ASEAN, March 2, 2004, <https://asean.org/joint-press-statement-china-asean-special-meeting-on-hpai-control/>.

② 《2012中国—东盟合作》，外交部网站，2012年11月19日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t990371.shtml。

③ “Statement of the Special ASEAN-China Foreign Ministers’ CMeeting on the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),” ASEAN, February 20, 2020, <https://asean.org/statement-special-asean-china-foreign-ministers-meeting-coronavirus-disease/>.

④ 《去年我国卫生总费用占GDP比重达到6.6%》，新华网，2019年9月27日，http://www.xinhuanet.com/finance/2019-09/27/c_1210294535.htm。

⑤ 祝雯珺等：《老挝卫生系统现况及其对中老卫生合作的启示》，《医学与社会》2019年第6期，第13页。

国应对公共卫生事件的措施也各有不同。从 2003 年的 SARS 疫情开始，中国—东盟公共卫生信息系统就逐渐暴露出某些缺陷，例如疫情报告、疾病监测时效性差，卫生信息网络覆盖面小，医疗救治系统信息不灵，卫生执法监督信息系统建设难以适应卫生执法监督工作的需要，缺乏统一的公共卫生信息平台导致信息整合能力弱等。^①

第二，中国—东盟公共卫生合作资金匮乏。贫穷加剧传染病的传播，全球绝大部分发展中国家公共卫生支出占 GDP 比重偏低，导致医疗卫生基础设施落后，缺乏基本的公共健康护理条件。中国—东盟受经济发展水平的局限，各国公共卫生支出占 GDP 的比重始终较低（见表 2）。以泰国为例，2017 年泰国的公共卫生支出占 GDP 的比重只有 3.7%，仅为美国的五分之一。^② 发达国家的公共卫生投入水平远高于发展中国家，中国与东盟仍需加大公共卫生领域的资金投入。

表 2 有关国家卫生支出占 GDP 的比重 (%)
(2000—2017 年)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 柬埔寨 | 7.5 | 7.3 | 7.1 | 6.7 | 6.2 | 6.1 | 5.9 |
| 文莱 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 2.4 | 2.5 | 2.4 |
| 老挝 | 1.9 | 2.1 | 2.4 | 2.3 | 2.5 | 2.4 | 2.5 |
| 越南 | 5.9 | 6.3 | 6.3 | 5.8 | 5.7 | 5.7 | 5.5 |
| 缅甸 | 1.8 | 2.3 | 3 | 4.1 | 5.2 | 4.8 | 4.7 |
| 泰国 | 3.6 | 3.5 | 3.5 | 3.7 | 3.7 | 3.8 | 3.7 |
| 马来西亚 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 3.8 | 3.9 | 3.8 | 3.9 |
| 新加坡 | 3.2 | 3.4 | 3.7 | 3.9 | 4.2 | 4.4 | 4.4 |

① 齐峰、朱新光：《中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制问题的探讨》，《东南亚研究》2006 年第 1 期，第 90 页。

② ถ้าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้น. (泰国人均健康成本上升) มิถุนายน 2552, https://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2009/thai2009_6.pdf.

| | | | | | | | |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| 菲律宾 | 4.2 | 4.4 | 4.5 | 4.1 | 4.3 | 4.4 | 4.4 |
| 印尼 | 3.0 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 3.0 | 3.1 | 3.0 |
| 中国 | 4.3 | 4.5 | 4.7 | 4.8 | 4.9 | 5.0 | 5.2 |
| 美国 | 16.4 | 16.4 | 16.3 | 16.5 | 16.8 | 17.2 | 17.1 |
| 英国 | 8.4 | 8.3 | 9.8 | 9.8 | 9.7 | 9.7 | 9.6 |
| 德国 | 10.7 | 10.8 | 10.9 | 11 | 11.1 | 11.1 | 11.2 |
| 法国 | 11.2 | 11.3 | 11.4 | 11.6 | 11.5 | 11.5 | 11.3 |

资料来源：WHO 官网数据。

第三，部分东盟国家公共卫生合作意识不强。尽管国际公共卫生合作非常重要，但囿于客观条件，部分东盟国家既无心亦无力承担公共卫生合作成本，被动应对疫情威胁，合作的主动意识不强。首先，这些国家公共卫生治理能力普遍不足，在一定程度上只能“搭便车”，由牵头国家提供以免费为主的公共卫生产品。但这种现象不利于合作机制的长远发展，致使中国—东盟公共卫生合作面临重重阻碍。合作意识主动性不强的国家，难以及时发现疫情，并采取有效措施进行隔离集中治疗，通常在防止疫情扩散、出入境防疫检查、防控疫情宣传方面有所不足。其次，未启动对地区疫情的监控网络，无法提供可能暴发疫情的早期警示、快速应急系统，导致疫情暴发后难以在短期内得到控制。再次，在疫情信息共享、疾病控制、治疗、研究以及出入境管理方面未能建立规范的交流、磋商与协调机制，不重视与相关国际组织的联系和沟通，参与全球或地区公共卫生合作的意识淡薄。^①

第四，中国—东盟公共卫生合作互信有待进一步提高。中国—东盟公共卫生合作之所以存在种种问题，在很大程度上与双方互信度不够有关。^② 一

① 朱新光、苏萍、齐峰：《东亚公共卫生合作机制探略》，《东北亚论坛》2006年第6期，第11页。

② 作为一例，新加坡尤索夫研究院调查显示，东盟受访人员中，45.4%的人认为中国将成为一个修正主义大国，意欲将东南亚变为中国势力范围；35.3%的人认为中国想要替代美国在东南亚的领导权。而对于是否信任中国为全球和平安全与繁荣做出贡献这一点，51.5%的受访者表示信心不足（35.5%）或不相信（16%），信任中国的受访者仅占19.6%，尚不足五分之一。参见：Tang Siew Mun, et al., “The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report,” ASEAN Studies Centre at ISEAS-Yusof Institute, January 29, 2019, <https://www.aseanstudies.org/>

方面，各国实力差距影响公共卫生合作互信。东盟地理上毗邻中国，中国自 2010 年成为世界第二大经济体以来，愈发展示出大国风范，让一些东盟国家十分矛盾。从利益角度来看，中国经济实力增强，中国—东盟自由贸易区建设长足发展，“海上丝绸之路”建设等促进了东盟国家经济发展；从影响方面来看，紧邻一个崛起大国，不免担心其是否会推行霸权政策、未来牵制自身发展。^① 另一方面，政治互信不足导致公共卫生合作难以深入。从目前来看中国与东盟在各项合作中发展势头较好，但调查数据表明双方政治互信度并不高，容易干扰公共卫生合作。在上述因素制约下，东盟与中国开展各项公共卫生合作的同时难免心存芥蒂，在信息与先进技术的分享上缺乏互信基础，涉及核心技术或关键信息时一些国家仍有所保留，双方在构建互信合作伙伴的道路上还有诸多信任赤字。

三、新冠肺炎疫情对中国—东盟命运共同体构建的影响

2020 年初爆发的新冠肺炎疫情影响了中国—东盟命运共同体的构建，对中国—东盟短期内互联互通、人文交流及经贸往来等都造成了一定程度的冲击。但同时也进一步强化了双方对中国—东盟命运共同体的责任意识，增强了内部凝聚力。

（一）新冠肺炎疫情对中国—东盟命运共同体的冲击

第一，管控措施影响中国—东盟短期内互联互通与人文交流。由于新冠肺炎具有人传人的特性，疫情扩散至东南亚国家后，各国政府高度重视，为加强疫情防控，减少人员跨境流动，出台了各种严格的管控措施。例如，暂停既有签证政策，实施严格的入境防控措施；暂停往返中国的部分航班，致使往来人数呈断崖式下跌。这不仅影响中国—东盟间互联互通，还影响了中国—东盟命运共同体建设的推进。此外，对东盟而言，如果新冠肺炎疫情得

iseas.edu.sg/。当然，这毕竟是诸多调查中的一家，其样本的广泛性、代表的全面性、结果的准确性等，也是可以商榷的。

^① 武香君：《中国—东盟安全合作研究：现状、问题与未来》，《东南亚纵横》2017 年第 2 期，第 65 页。

不到有效控制，东盟一体化进程也将同样遭受重大冲击。

人文交流是中国—东盟互联互通的一个重要体现，也是中国—东盟关系继政治安全、经济贸易之后的第三大支柱，已成为中国—东盟关系健康发展的重要基石。长期以来，中国—东盟在教育合作、文化合作、科技合作、旅游合作等方面成就斐然。2020 年对中国与大多数东盟国家而言，具有特殊的纪念意义。如中越、中缅、中印尼之间都迎来了两国建交 70 周年，中菲、中泰迎来两国建交 45 周年，中新两国也迎来建交 30 周年。^① 围绕两国建交周年，各国都筹备了不少庆典活动及人文交流项目。此外，2020 年还是中马文化旅游年，2020 年 1 月已在吉隆坡举行了文化旅游年开幕式。^② 中马两国原本可借此机会深化文化及旅游合作，但受疫情影响，此前确定的相关人文交流活动均被迫取消或推迟。例如，马来西亚自 3 月 18 日起全国封闭、禁止集会，“中马文化旅游年”相关活动纷纷延期，“中国—东盟自贸区建成十周年”庆典也被迫取消。

第二，管控措施影响中国—东盟经贸往来。东盟作为中国第二大贸易伙伴，对华经济依存度不断提升。受疫情影响，若中国经济增幅下降 1.0%，中国对东盟的直接投资总额预计将下降约 2.8%，东盟经济将直接损失约 24—34 亿美元，占东盟国内生产总值的 0.07—0.11%；同时，来自中国游客的旅游收入和东盟对中国的出口总值将分别下降约 1.5% 和 1.2%。^③ 以泰国为例，若中国经济增幅下降 1.0%，泰国将面临 5—7 亿美元的经济损失，约占泰国全年 GDP 的 0.09—0.13%。因中国是仅次于美国的泰国第二大出口市场，泰国出口部门遭受的损失最大，约为 3—4 亿美元；其次为旅游业，近期赴泰中国游客同比减少 200 万人次，预计泰国将遭遇近 500 亿泰铢的损失，约为泰国 GDP 的 0.3%。^④ 中国—东盟经贸关系密切程度由此可见一斑。

① 《疫情之下，中国—东盟合作会受哪些影响》，中国—东盟博览会，2020 年 2 月 10 日，<http://www.caexpo.org/index.php?a=show&c=index&catid=119&id=239420&m=content>。

② “2020 China-Malaysia Culture and Tourism Year Kicks Off,” Chinese State Council, January 19, 2020, http://english.www.gov.cn/news/photos/202001/20/content_WS5e251e9dc6d0db64b784cda9.html。

③ 《由新冠疫情看中国与东盟、东盟 10+3 的经贸联系》，中国—东盟博览会，2020 年 2 月 28 日，<http://www.china-asean-media.com/show-12-22207-1.html>。

④ ‘โคโรน่า’ พ่นพิษเศรษฐกิจไทยปี 63 เข้าขั้นวิกฤติพาณิชย์เร่งกู้ส่งออก. (2020 年新型冠状病毒

因此，在类似新冠肺炎等全球疫情的冲击下，中国—东盟相关经贸行业必然遭受巨大影响。最先受影响的是旅游业，贸易、投资、会展和其他服务行业也将受到影响。全球 GDP 总值下降高达 3.9%，发展中国家受到的冲击最大，平均 GDP 下降 4%，有些国家甚至超过了 6.5%（见表 3）。^①

表 3 新冠肺炎疫情对各国 GDP 的累计影响评估（%）

| | 疫情下各国 GDP 衰退值 | 疫情扩大化 ^② 下各国 GDP 衰退值 |
|-------|---------------|--------------------------------|
| 中国 | -3.9 | -4.31 |
| 新加坡 | -2.08 | -4.45 |
| 马来西亚 | -2.09 | -4.23 |
| 印度尼西亚 | -1.74 | -3.51 |
| 菲律宾 | -2.46 | -4.80 |
| 泰国 | -3.03 | -6.21 |
| 越南 | -2.65 | -4.49 |
| 柬埔寨 | -3.21 | -6.57 |
| 老挝 | -2.15 | -4.05 |
| 发展中国家 | -2.49 | -4.00 |
| 发达国家 | -1.84 | -3.77 |
| 全球平均值 | -2.09 | -3.86 |

资料来源：根据世界银行发布的相关数据汇总，<http://documents.shihang.org/curated/zh/295991586526445673/pdf/The-Potential-Impact-of-COVID-19-on-GDP-and-Trade-A-Preliminary-Assessment.pdf>。

冲击泰国经济，商贸危机关键期急需出口贸易）23 กุมภาพันธ์ 2563, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/867333>.

① World Bank Group, “The Potential Impact of COVID-19 on GDP and Trade,” April 2020, <http://documents.shihang.org/curated/zh/295991586526445673/pdf/The-Potential-Impact-of-COVID-19-on-GDP-and-Trade-A-Preliminary-Assessment.pdf>.

② 疫情扩大化指 2020 年 3 月初起，疫情开始在全球范围内暴发。

由于中国国内的消费水平下降，国内需求不振也将累及对华外贸依存度较高的东盟国家。同时，从产业链方面看，中国是东南亚原料和产品的主要供应国，本次疫情使中国国内供给能力下滑，进而导致与东盟之间的原材料和中间产品的进口贸易锐减。此外，中美贸易摩擦还可能进一步影响中国产业链与东盟产业链的对接，加速中国—东盟产业脱钩和转移。例如，越南等国一直试图减少与中国在产业链上的衔接，若不能及时匹配其对工业原辅料及零配件等进口需求，欧美国家企业或将趁机打入越南市场，取代中国的产业链地位，影响东南亚地区产业链、供给链的正常运转。此外，对于广西、云南等边境省区，在疫情防控期间，边境贸易几乎停摆。中缅木姐口岸的边贸基本陷入停滞，造成巨额损失。^①

（二）新冠肺炎疫情强化了双方的命运共同体意识

面对疫情逐渐蔓延的严峻形势，中国与东盟各国相互援助，出台相关措施共同应对疫情。在此次疫情中，中国—东盟命运共同体的构建虽然受到一定程度冲击，但同时也激起社会各界对人类命运共同体的责任意识，提高了中国与东盟各国的凝聚力与互信度，使之守望互助，共克时艰。

第一，在官方层面上，中国与东盟各国共克时艰。疫情暴发初期，中国与东盟各国就迅速展开合作，出台相关措施，防止疫情进一步扩散。2020年2月3日，东盟与中日韩举行了应对新冠肺炎疫情的卫生发展高级官员特别视频会议，分享各国预防及应对疫情的相关措施、技术信息和对当前挑战的认识。各国还讨论了有关风险评估、风险沟通及公众意识的管理措施。随着新冠肺炎疫情的不断发展，各国同意继续进行技术交流和经验分享，以及进一步加强与东盟公共卫生应急行动中心网络（EOC）在公共卫生紧急情况下的协调与合作。^② 中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会议于同年2月20日在老挝万象召开，这次会议是疫情发生以来，地区国家间首次聚焦公共卫生安全的多边外长会，极具特殊意义。会后发表了《中国—东盟关于新

^① 《疫情之下，中国—东盟合作会受哪些影响？》，<http://www.caexpo.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=119&id=239420>。

^② “ASEAN Plus Three Senior Health Officials Reaffirm Cooperation to Stop Spread of 2019-nCoV,” February 4, 2020, <https://asean.org/asean-plus-three-senior-health-officials-reaffirm-cooperation/>.

冠肺炎问题特别外长会联合声明》，双方达成了重要共识，一致强调中国和东盟应加强团结合作、经验交流，保持双方正常交往与合作，共同提高地区公共卫生安全治理能力。^① 中国—东盟联合抗疫不仅促进了双边公共卫生合作水平的提高，东盟各国对华援助与联合抗疫的决心还增强了双方的凝聚力与责任意识，这将推动中国—东盟命运共同体建设更上新台阶。

第二，在社会层面上，中国与东盟各国守望互助。自新冠肺炎疫情爆发以来，东盟各界人士主动援助中国，在抗击疫情的斗争中与中国守望相助。越南民众捐赠医疗物资及设备^②，老挝各界多次为中国筹款，泰国积极收治中国病患^③，柬埔寨首相洪森更是在疫情最危急的时刻亲自访华^④。东盟各国与中国同舟共济，筹款赠物的情谊使中国—东盟命运共同体更加紧密。中国始终铭记和珍视东盟各国在中国危难时给予的真诚帮助与支持。因此，疫情在全球范围内大暴发时，中国立即向东盟各国提供大量抗疫物资，分享疫情防控经验，并进行科研指导等。尤其是在中国国内疫情逐渐稳定后，面对疫情在东盟的蔓延，中国一边继续抓紧国内防疫工作，一边对东盟各国提供力所能及的技术帮助。中国与东盟在公共卫生危机面前守望相助，强化了双方对中国—东盟命运共同体的意识，推动命运共同体建设迈上新台阶。

第三，在媒体层面上，中国与东盟各国媒体积极支持抗疫。中国暴发新冠肺炎疫情后，一些西方国家趁机抹黑中国，散播辱华言论，甚至诬称新冠病毒为“中国病毒”^⑤。但是东盟各国媒体并未盲目跟风，而是较为客观地

① “Statement of the Special ASEAN-China Foreign Ministers’ Meeting on the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),” ASEAN, <https://asean.org/statement-special-asean-china-foreign-ministers-meeting-coronavirus-disease-2019-covid-19/>.

② “Việt Nam bắt đầu trao trả thiết bị và vật tư tặng Trung Quốc để phòng virus corona,” (越南向中国移交抗疫物资，联手应对新型冠状病毒) February 9, 2020, <https://tuoitre.vn/viet-nam-bat-dau-trao-trang-thiet-bi-va-vat-tu-tang-trung-quoc-doi-pho-virus-corona-20200209200649504.htm>.

③ หมอจีนติดเชื้อไวรัส โควิด-19 รักษาตัวเกือบเดือนซาบซึ่งทีมแพทย์ไทยช่วยชีวิต. (感染新冠肺炎的中国医生被治愈，感谢泰国医疗队挽救生命) 27 กุมภาพันธ์ 2563, <https://www.sanook.com/news/8041422/>.

④ “Friend in Need is Friend Indeed— President Xi on Hun Sen’s Visit,” Thai PBS World, February 6, 2020, <https://www.thaipbsworld.com/friend-in-need-is-friend-indeed-president-xi-on-hun-sens-visit/>.

⑤ Dylan Scott, “Trump’s New Fixation on Using a Racist Name for the Coronavirus is Dangerous,” Vox, March 18, 2020, <https://www.vox.com/2020/3/18/21185478/coronavirus-usa-trump-chinese-virus>.

报道中国为抗疫所做的努力、牺牲与成效，公正地评价了中国的制度优势，明显有别于欧美一些媒体刻意污名化中国的行为。例如，东盟秘书长公开表示，“中国政府在应对新冠肺炎疫情时采取了一系列有效措施，东盟高度赞赏这些举措”^①。此外，泰国的《民生日报》和印度尼西亚的《雅加达邮报》都积极评价中国在抗击疫情中的努力，并认为中国高效的管理体系值得其他国家学习，各国应支持中国的防疫措施。^② 在如 YouTube、脸书、抖音国际版等一些自媒体平台，也有众多东盟人士赞扬中国为抗疫所做的努力，表现出对中国的理解与敬佩。总体上说，面对共同的公共卫生威胁，东盟媒体展示出支持中国的态度，充分体现了命运与共的精神，增强了双方构建中国—东盟命运共同体的共识。

四、以公共卫生合作构建更为紧密的中国—东盟命运共同体

历史地看，未来在全球范围内类似新冠肺炎疫情的非传统安全威胁很可能还会发生。面对共同威胁，中国与东盟可以将此次共同抗疫作为契机，总结经验，吸取教训，加快推进中国—东盟命运共同体建设。展望未来，中国—东盟公共卫生合作应在联合国框架下，以政治互信为基础，以培育区域公共卫生产品、建立公共卫生合作机制等措施为具体路径，深化公共卫生合作，将合作红利与中国—东盟各国人民共享，厚植中国—东盟命运共同体意识。

（一）以政治互信为基础，深化公共卫生合作，推动命运共同体建设

政治互信是深化国际交流，开展公共卫生合作的前提。首先，中国、东盟首先可以从培养中国—东盟区域认同感入手，增进相互了解。通过强调中国和东盟许多国家共处儒家文化圈、佛教文化圈，开展历史文化交流与媒体报道，树立彼此的积极形象，逐步建立“友善”而非“敌对”的认同感。其次，双方应进一步加强多渠道交往。这种交往可通过政治、经济、文化等多

^① Prime Sarmiento and Kelly Yang, “ASEAN Supports China & Embraces Solidarity in Virus Battle,” February 17, 2020, <https://www.chinadailyhk.com/article/121445>.

^② WHO ยกย่อง “สีจิ้นผิง” มีความเป็นผู้นำ. (世卫组织称赞中国主席习近平) 29 มกราคม 2563, <https://www.prachachat.net/world-news/news-415549>.

层面进行。政治上利用双方已建立的高官磋商机制,通过各种场合强调中国崛起是东盟的机遇而非威胁,中国坚持走和平发展道路等理念。经济上加强经贸来往,定期召开中国—东盟博览会,鼓励跨境旅游等。文化上增强交流,鼓励各国以多种形式促进民俗文化“走出去”与“引进来”,取长补短,推陈出新,为更紧密的中国—东盟命运共同体建设增添动力。再次,坚持以协商谈判方式解决分歧,妥善处理双方存在的争端和冲突。在敏感问题上避免域外大国插手,防止冲突扩大进而影响双方的公共卫生合作,进而阻碍中国—东盟命运共同体构建。在建立良好的政治互信基础之后,方可更有效地开展公共卫生合作等各类国际合作。

(二) 培育区域公共卫生产品,推进中国—东盟命运共同体构建

随着中国—东盟公共卫生合作的推进,中国可以在力所能及的情况下,主动向东盟提供更多的公共卫生援助。中国—东盟既可以在联合国、世界卫生组织或东盟与中日韩的“10+3”框架下加强双边、多边合作,也可以在“10+1”中国与东盟框架下积极培育区域公共卫生产品。中国作为东亚地区大国,始终坚持“睦邻、安邻、富邻”的周边外交理念,秉持以经济促安全的外交路径,有责任有义务与东盟各国共享发展红利,提供更多的区域公共产品,共同促进区域和平与稳定。习近平主席曾表示,“借助‘一带一路’建设,践行亲、诚、惠、容的理念,通过互联互通为亚洲邻国提供更多公共产品,欢迎大家搭乘中国发展的列车。”^①

公共卫生产品是东亚区域公共产品中供应水平最低的领域之一,公共卫生产品的提供机制不可能一蹴而就。首先,应在诸多细分卫生领域与东盟建立合作,提供公共卫生产品,利用合作的外溢效应扩大影响力,扩大合作领域,提高公共卫生产品的数量及质量。其次,应看准形势,化危为机。例如,本次肆虐全球的新冠肺炎疫情引发的公共卫生危机席卷东亚各国,但危机的发生也使各国产生最为强烈的合作意愿,中国可借助东盟的合作意愿提升中国—东盟公共卫生合作的广度与深度,在合作中培育发展公共卫生产品。再次,要坚持一切从实际出发的原则,根据各国不同的国情提供相应的公共卫

^① 习近平:《联通引领发展伙伴聚焦合作》,《人民日报》2014年11月9日,第2版。

生产品。例如，对老挝医疗基础设施差以及公共卫生物品不足的情况，中国可向其提供以基础卫生物资为主的援助，改善基础卫生条件；但针对泰国已基本实现全民医保，且医疗基础设施较为完备的情况，可提供医疗技术指导与交流，促进其医疗卫生事业更上新台阶。通过与东盟各国加强公共卫生合作，提供公共卫生产品这一路径，既可以加强与东盟各国的友好伙伴关系，维护地区和平与稳定，亦能推进中国—东盟公共卫生合作的可持续发展，加快中国—东盟命运共同体的构建，促进中国—东盟人民共享发展红利，实现守望相助、和睦相处的愿景。

（三）建立公共卫生合作机制，打造事实上的中国—东盟命运共同体

中国—东盟应以长远利益为着眼点，建立平等、有序、实用、科学的公共卫生合作机制，以满足中国—东盟间日益增长的公共卫生安全需求。通过中国与东盟的公共卫生合作，逐步建立起包含平时监控预警机制与危机防控机制于一体的中国—东盟公共卫生合作机制，进一步完善在亚太经合组织、世界卫生组织、“10+1”框架以及“10+3”框架内的合作机制，加强制度建设，打造事实上的中国—东盟命运共同体。^①首先，中国—东盟可从组建以理事会、科技发展委员会、秘书处、疾病防治中心为基本主体的中国—东盟公共卫生合作机制入手，协调各国立场，出台相关公共卫生政策、方针和措施，预防、减少甚至消除突发性公共卫生事件，逐步将中国—东盟公共卫生合作纳入正轨。其次，建立平时监控预警机制，最重要的是建立健全公共卫生信息共享系统。如跨国预警监测系统、各国信息共享平台等，及时有效地完成信息的收集、整理与使用，保证各国间公共卫生信息畅通透明，预防传染病的蔓延。再次，建立危机防控机制。加强口岸检疫检验基础设施建设，保证疫情期间卫生检疫工作的正常开展，及时有效地阻断疫情的跨境传播；加强医疗基础设施建设，提高对突发性公共卫生危机的资金投入，保证疫情期间有能力收治大量病患并提供足够的卫生设施及产品；提高中国—东盟对抗各种疫情的集体应变能力与公共卫生治理能力，有效打造事实上的中国—东盟命运共同体。

^① 张云：《知识—认知共同体与东亚地区公共卫生治理》，第62页。

在建立中国—东盟公共卫生合作机制的过程中，要把成员国互相平等、互不干涉内政、互相尊重主权、促进共同发展作为基本原则，将功能整合、互相协调、机制高效、全面合作作为行动准则，以此展示合作机制的公正性和广覆盖性，从而推动中国—东盟公共卫生合作机制的可持续发展。

结 束 语

病毒无国界，新冠肺炎疫情作为人类的共同敌人，其爆发是对全球公共卫生安全的巨大挑战，各国团结合作才是应对危机的唯一出路。公共卫生合作已是非传统安全合作中的重要一环，中国—东盟公共卫生合作应以政治互信为基础，以培育区域公共卫生产品及建立公共卫生合作机制等措施为具体路径，提升中国—东盟公共卫生合作。新冠肺炎疫情是全人类共同面临的重大公共卫生威胁，在共同抗击疫情的实践中，中国—东盟公共卫生合作将被赋予新的时代内涵，通过公共卫生合作构建人类命运共同体的目标愈加重要和迫切。迅速蔓延的疫情让各国人民意识到，维护人类健康福祉、保障全球公共卫生安全必须秉持人类命运共同体理念。我们不仅要与世卫组织保持合作，从信息和经验分享到开展联防联控，从加强病毒溯源和传播机理研究到加强药品疫苗、检测试剂研发，更要与东盟各国加强信息共享合作、防控合作、科研合作，向出现疫情扩散的国家提供及时有效的援助，体现负责任大国的担当，为构建更为紧密的中国—东盟命运共同体夯实实践基础。

[责任编辑：樊文光]

非传统安全视域下 中日公共卫生安全合作及其治理

魏志江 魏 珊

【内容摘要】 公共卫生安全是中日非传统安全合作的重要领域之一。双方通过全球、区域、双边层面的合作路径，在卫生制度建设、技术交流等方面合作成果丰富，对大规模传染性疾病的扩散等公共卫生安全威胁展开了全方位、多层次的应对与治理。虽然两国还未能建立完善的公共卫生安全合作机制，合作主体相对单一，内在动力有待提升，而且双方主要以相互援助为合作内容，对疫情的预警、抗病毒疫苗和治疗药物的联合研制和开发、应对疫情的联防联控机制等尚缺乏实质有效的合作内容，但是双方应秉持“共享安全”的公共卫生安全合作理念，通过公共卫生安全合作进一步建立战略互信，实现“多元一体”的主体间合作，建立“联防联控”的安全合作机制和疫情信息共享以及大规模传染性疾病预防机制，在疫苗和防治新冠肺炎的药物研发以及联合疫情防控与恢复经济发展等领域建立联合协调机制，并进一步构建“多元一体”的中日公共卫生安全合作体系。双方应通过公共卫生安全合作充实两国战略互惠关系的内涵，为建构中日公共卫生安全“命运共同体”奠定基础。

【关键词】 非传统安全 公共卫生安全 新冠肺炎疫情 中日合作 共享安全

【作者简介】 魏志江，中山大学国际关系学院教授（广州 邮编：510275）；魏珊，中山大学国际关系学院博士研究生（广州 邮编：510275）

【中图分类号】 D822.231.3 R511 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0079-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004005

习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上表示,公共卫生安全是人类面临的共同挑战,应扩大国际和地区合作,要继续同有关国家分享防疫经验,加强抗病毒药物及疫苗研发国际合作,向其他出现疫情扩散的国家和地区提供力所能及的援助,体现负责任大国担当。^① 公共卫生作为非传统安全的重要领域,与传统安全相比有很大差异。首先,传统安全主要目的是保卫领土免遭外来威胁,大规模传染性疾病虽然不会发生传统上侵犯领土的情形,但病毒无国界。其次,传统安全防卫对象直观可见,但病毒传染却难以察觉,任何人或者动物都有可能被传染或成为传染源,全社会性预防有很大难度。再次,主权国家是传统安全保障的唯一主体,但是传染病防治无法由单一主权国家进行,必须发动其他行为主体共同合作,甚至有非国家主体主导的可能性,即所谓防疫无国界。公共卫生问题具有的超国家、跨地区性质和传染病蔓延扩散的风险,使得任何一个国家都不具备单独应对公共卫生事件的能力,需要国家间的合作。中日公共卫生合作,既是共同应对疫情威胁的需要,也是两国非传统安全合作的重要组成部分。虽然中日两国在非传统安全领域的合作由来已久,但是,涉及中日公共卫生安全的研究却相对薄弱,且相关研究成果主要集中于单边公共卫生管理机制和公共卫生法律层面,部分文献虽有所针对性涉及,但也仅存在于中日韩三边、东亚等多边公共卫生安全合作框架内。迄今为止,国内外学术界并无对中日公共卫生合作的全面性论述,着眼于充实两国非传统安全领域合作的研究。因而,本文基于非传统安全合作视角,从全球、地区、双边等多维度出发,探讨中日公共卫生安全合作及其趋势。

一、中日两国公共卫生安全合作的层次分析

中日两国一衣带水,来往密切,每年都有大量人员往来和货物贸易量,人和物的大规模流动使传染病较易跨国扩散。新冠肺炎疫情迅速在中日两国

^① 习近平:《在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话》,新华网,2020年2月23日,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/23/c_1125616016.htm。

乃至其他国家蔓延，对中日两国公共卫生安全构成了重大威胁，中日两国因此在应对公共卫生安全威胁上具有共同利益。而且，中日两国自 1972 年邦交正常化以来，在公共卫生安全方面一直有着全球和多边等层次上的合作。

（一）在全球层面展开卓有成效的公共卫生安全合作

世界卫生组织（WHO）是目前全球层面最权威的专门性政府间国际组织，也是最大的政府间卫生组织，通过每年的世界卫生大会及两年一次的程序预算进行最高决策。在“非典”（SARS）暴发期间，中日通过 WHO 和其他八个国家共 13 个实验室（或研究机构）组成 SARS 研究协作网络，^① 仅用了 1 个月左右时间就发现了 SARS 的病原体，成为中日两国在全球层次进行公共卫生安全合作的经典案例。WHO 的《国际卫生条例（2005）》

（International Health Regulations 2005, IHR）是目前唯一全球性应对传染病相关法规，强调通过国家核心能力的加强，各国携手共同应对跨国公共卫生突发事件，并规定缔约国有通报在其国境内暴发疾病的义务，保证国际社会共享相关信息，这一条例为中日合作提供了基本的政策性框架。在 IHR 体制下建立统一和高效的“最低核心要求”^②，能够在短时间内把来自边远地区的疫情资料及时反馈给中央行政机关，便于其尽快做出决策。此外，WHO 制定了一系列应对公共卫生危机的具体行动文件，如《世界流感准备计划》《逐步控制高致病性禽流感的全球战略》《应对禽流感大流行的威胁—建议的战略行动》等，为中日两国防止疫情大规模蔓延提供了法律规范和依据。这一系列全球层面的公共卫生合作机制和规范，使中日两国将共享本国疫情信息作为一种国际义务，为两国应对国际层面的公共卫生安全威胁提供了国际卫生法律依据。

（二）积极开展地区层面的公共卫生安全合作

第一，中日两国主要通过亚太经合组织（APEC）等地区合作平台展开地区层面的公共卫生安全合作。中日两国通过不定期举行各种会议，如 APEC

① 其中包含的中日两国实验室有：中国香港公众卫生实验中心病毒研究所、中国广东疾病预防控制中心、日本感染疾病国家中心病毒与疫苗处、中国香港大学医学系病理实验室、中国疾病预防控制中心病毒研究所、中国香港大学威尔士亲王医院微生物系病毒实验室。

② 指缔约国应当利用现有的国家机构和资源，满足本条例的核心能力要求，包括监测、报告、通报、核实、应对和合作活动以及指定机场、港口和陆地过境点的活动。

框架下的卫生部长会议、新发传染病研讨会等加强对病毒的共同研究，并通过发布卫生部长宣言、共同签署《APEC 新发传染病防控北京共识》《APEC 防控禽流感行动计划》《健康亚太 2020》等加强新发传染病防控合作，缓解流感对中日两国和其他地区的冲击。其中，《健康亚太 2020》由中国首倡，奠定了卫生合作在 APEC 合作机制中的重要地位。^① 中日两国还通过共同参加 APEC 举行的应对流感大流行演习，进行公共卫生预警演习，这测试了双方对流感大流行的反应和沟通能力，并考验了信息共享和参与区域合作以及向相邻经济体和其他区域伙伴提供支援的能力。

第二，中日两国在东盟与中日韩“10+3”框架下也积极展开公共卫生安全合作。一方面，中日两国积极推动“10+3”传染病疫情的信息沟通。2007年，中国卫生部提交传染病疫情信息沟通的项目书，与东盟秘书处在北京联合召开传染病疫情信息沟通机制研讨会，起草《东盟—中日韩传染病疫情信息交流与沟通方案》，并得到日本等国的积极响应，并于“10+3”高官会通过。2008年“10+3”传染病信息通报网站正式开通，实现了在新发传染病领域的疫情信息共享，促进了各国更好地开展传染病控制工作。^② 另一方面，随着禽流感、猪流感、埃博拉等传染病的流行，“10+3”卫生部长会议成为中日公共卫生领域合作的主要对话机制之一。为应对甲型 H1N1 流感，2009年“10+3”卫生部长特别会议表示各国应建立出境筛检机制，并增加抗病毒药物库存，建立信息共享系统，开通卫生机构间交流热线；2010年批准“10+3”各国分别建立医疗卫生实验室，推动本地区卫生保健实验室监测和网络化建设。埃博拉疫情暴发后，在2014年召开的“10+3”卫生部长会议上，中国表示将进一步加强在“10+3”卫生合作机制下的卫生务实合作，利用这一合作平台，在传统医药、人口老龄化、健康应对、全民健康覆盖、新发再发传染病、灾害卫生应急、慢性病防控和艾滋病7个重点合作领域与东盟、日本和韩国开展交流与合作。^③ 同年12月，中日两国卫生部长参加“10+3”卫

① 尹慧：《中日韩卫生合作的现状、挑战与启示》，《当代韩国》2017年第2期，第17页。

② 《中国—东盟合作：1991—2011》，新华网，2011年11月15日，<http://mnc.people.com.cn/GB/16259013.html>。

③ 《马晓伟副主任参加第5届中国—东盟和第6届中日韩—东盟卫生部长会议》，国家

生部长特别会议，希望在“10+3”框架下进一步加强区域卫生合作，共同开展信息共享和疫情监测，携手应对埃博拉疫情。新冠肺炎疫情暴发后，2020年2月，来自东盟及中国、日本、韩国卫生部门的高级别官员及专家召开应对新型肺炎疫情特别电视电话卫生发展高官会议。中国和其他国家代表介绍了各自疫情防控信息和相应措施，并分享了中方提供的相关诊疗指南。^①2020年4月14日，东盟与中日韩以视频会议的形式举行了抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议，发表了《东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议联合声明》，在防止疫情扩散蔓延、提高公共卫生治理水平、推动本地区尽快恢复经济发展等方面达成共识。通过“10+3”卫生部长会议机制，中日两国采取步调一致的行动，一定程度上增强了本地区防御、监控和及时有效应对新发传染病的能力。

第三，中日两国在中日韩三国合作机制下尤其注重开展公共卫生等非传统安全合作。经过十多年发展，中日韩三国形成了部长年度会晤机制和高官不定期会晤机制，^②增强了中日公共卫生合作的凝聚力和内生发展动力，是东亚卫生合作的重要组成部分。2006年5月，中日韩卫生部长在日内瓦签署《关于共同应对流感大流行合作意向书》，将应对流感大流行确定为优先合作领域，并以此为契机正式开启三方合作。2007年4月，在韩国召开首届中日韩卫生部长会议并形成年度对话机制。^③此外，三国卫生部门于2008年10月在韩国举行联合防治禽流感 and 流感大规模桌面演练。截至2019年底，三方共举办了十二次卫生部长会议，签署了《中日韩三国卫生部关于共同应对流感大流行的合作备忘录》《中日韩三国卫生部关于食品安全的合作备忘录》《中日韩共同应对流感大流行和新发再发传染病的合作备忘录》《中日

卫生健康委员会国际合作司，2014年9月22日，<http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3582/201409/879de2f9c4e54ed8b095d5db6f4ca37d.shtml>。

① 《东盟—中日韩召开应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情特别电视电话卫生发展高官会议》，国家卫生健康委员会网站，2020年2月4日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/fkdt/202002/e9ac8e39b4e64ef0a63d8046bf919e56.shtml>。

② 魏志江，孟诗：《试析中日韩三国2011年以来的非传统安全合作》，《中共浙江省委党校学报》2012年第4期，第25—31页。

③ 《中日韩合作（1999—2012）白皮书》，中国政府网，2012年5月9日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-05/09/content_2133457.htm。

韩关于共同防范和应对流感大流行和新发再发传染病的联合行动计划》以及《中日韩三国卫生部关于食品安全的合作备忘录》共 5 个合作协议。2020 年 3 月 20 日，中日韩新冠肺炎问题特别外长会议以视频会议的形式召开，三国就联防联控、政策协调、交流合作达成共识，共同防止疫情跨境传播，并将进一步利用现有的信息共享机制加强信息分享以及合作共享药物、疫苗研发信息。

（三）通过制定国内和双边公共卫生安全合作政策，推动合作交流

中国由省、市、县三级疾病预防控制中心、专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构等组成公共卫生机构体系，各级疾病预防控制中心和配套机构的建立为疾病预防和控制提供了组织保障。日本传染病管理体系由厚生劳动省负责建立，形成中央、都道府县、市村町三级卫生行政管理机构，以及由检疫所、国立医院、疗养院、研究所等医疗卫生体系构成的国家突发公共卫生事件应急系统。中日两国各自公共卫生体系的建立，为双边公共卫生交流合作提供了坚实基础和保障。此外，中日两国政府都制定了一系列旨在防范和应对大规模传染性疾病的公共卫生法律和规范。中国于 1989 年颁布、并于 2013 年修订的《传染病防治法》，是中国目前传染病防治的基本法。中国还陆续制定了《国境卫生检疫法》《食品安全法》等公共卫生法律和《突发公共卫生事件应急条例》《疫苗流通和预防接种管理条例》等 30 余项法规。原国家卫生计生委（及原卫生部）还制定了 400 多项规章和 2 000 余个卫生标准。^① 2020 年 2 月，国家卫生健康委员会 2020 年第 1 号公告将新型冠状病毒感染的肺炎纳入《传染病防治法》规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施。^② 而日本颁布的《关于感染症预防及感染症患者医疗的法律》，由《传染病预防法》《性病预防法》《艾滋病预防法》三法整合而成，将传染病分为五大类别，是日本预防、处理、治疗以及紧急应对大规模传染病的主要法律依据，该法从整体上规范了国家和地方政府（自治体）

① 王坤等：《我国公共卫生体系建设发展历程、现状、问题与策略》，《中国公共卫生》2019 年第 7 期，第 801—805 页。

② 《依法战疫——透过法律看病毒防治》，新华网，2020 年 2 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/2020-02/10/c_1125554144.htm。

的传染病政策，特别是对传染病的的信息收集、患者诊断、消毒以及医疗费用的负担等进行了详细的规定。^① 2020年1月28日，日本宣布将新型冠状病毒感染肺炎列为“指定传染病”。其他公共卫生相关的法律有《结核病预防法》《狂犬病预防法》《地区保健法》等。中日两国的这一系列法律法规，在双方公共卫生领域构成应急法律体系，从法律上有效地保障了双边公共卫生安全合作的顺利进行。

在两国公共卫生安全防控的有关法律规范下，中日两国以政府间签署的卫生、医学科学合作备忘录为政策指导文件，积极开展相关公共卫生交流合作。2018年5月，在李克强总理访问日本期间，双方签署《中国国家卫生健康委员会和日本厚生劳动省关于卫生及医学科学合作的备忘录》，涉及公共卫生政策、传染病对策、非传染性疾病对策、医院管理、人力资源开发、抗生素耐药性对策、卫生应急管理和紧急医学救援、健康老龄化及家庭保健等领域，中国国家卫健委和日本厚生劳动省致力于发展合作关系。^② 2019年11月25日，中国外交部长王毅同日本外相茂木敏充出席中日高级别人文交流磋商机制首次会议，表示中日已经签订关于动物卫生及动物检疫的合作协定。《动物卫生检疫协定》将加强两国在跨界动物疾病管理方面的合作，该协定规定两国应共享有关疾病发生的信息，这有望为建立更可靠的边境检疫系统作出贡献。^③ 以日本国际协力机构（JICA）和中国疾病预防控制中心为代表，双方通过技术项目合作、日元贷款、无偿资金支持、签署备忘录等形式，在地区卫生、传染病对策、突发性或重大传染病应对等方面展开了比较广泛的合作。^④

① 王德迅：《日本危机管理体制研究》，中国社会科学出版社，2013年版，第177页。

② 『日中間の衛生及び医学科学に関する協力覚書の署名式』，日本厚生労働省ホームページ，2018年5月9日，<https://www.mhlw.go.jp/photo/2018/05/ph0509-01.html>。

③ 『日中動物衛生検疫協定の署名』，日本外務省ホームページ，2019年11月25日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008052.html。

④ 2006年，中国卫生部与JICA签署了“疫苗可预防疾病监测与控制合作项目”，覆盖四川、宁夏、甘肃、新疆和江西等5省（自治区），由中国疾病预防控制中心主要负责具体实施。中国疾控中心与日本国立感染症研究所也签署了传染病控制合作备忘录，合作内容包括传染性疾病的合作研究、人力资源开发与培训、传染病有关信息的共享以及两机构间与传染病控制和机构发展等相关的内容。参见：日本独立行政法人国际协力机构（JICA）<https://www.jica.go.jp/china/>网站的中国相关项目；《中国疾病预防控制中心与日本国立感染症研究所

综上所述，中日公共卫生从全球、地区和双边等路径展开了多层次、全方位的合作，在全球、地区层面形成了较为成熟的中日公共卫生安全合作机制。在双边层面，中日两国也以合作备忘录的形式在合作理念、合作形式、合作内容方面达成共识，为两国公共卫生安全合作指明了方向。

二、影响中日公共卫生安全合作的主要因素

中日两国开展公共卫生合作 40 余年，虽然建立了全球、地区和双边的全方位合作体系，在卫生制度建设、技术交流等方面合作成果丰硕，但由于双方在传统安全领域始终存在结构性矛盾，特别是对主权问题等的敏感性使中日双方在公共卫生安全方面的合作也屡受影响。中日两国迄今未能建立完善的公共卫生安全联防联控机制，而两国的公共卫生安全共享共建理念也需要进一步增强。

第一，中日两国虽然在全球和多边框架下积极开展公共卫生安全合作，在双边层面也进行了一系列交流合作，但迄今未能建立完善的公共卫生安全合作机制。约翰·鲁杰将国际机制定义为“某些国家集团已经接受了一套符合共同期望的规则、规定以及能源和财务相关组织性的政策承诺”^①。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈基于相互依存理论，认为国际机制是一套影响相互依存关系的治理形式，即一套规定行动和行动效果的规则、规范和程序。^② 哈斯认为国际机制是“制定一套公认的规则，通过共同期望、规范、规则和程序同意对某个问题领域进行规范”^③。目前，关于国际机制定义认可度较高的是斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen D. Krasner）的“机制是特定国际关系领域的一整套明示或默示的原则、规范、规则以及决策程序，行为体的预期以之

签署合作备忘录》，中国疾病预防控制中心网站，2006年8月28日，http://www.chinacdc.cn/zxdt/200608/t20060828_29383.htm。

① John G. Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” *International Organization*, Vol. 29, No. 3, 1975, pp. 557-583.

② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown, 1977.

③ 转引自 John G. Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” pp. 557-583.

为核心汇聚在一起”^①。约翰·鲁杰对此定义又进行了补充，将期望的趋同作为机制的结构基础，认为“国际制度一般被定义为社会性制度，并且（通过这些社会性制度）提高或降低对国际问题领域的期望，汇集行为体的期待是构建机制的基础”^②。由此可见，国际机制一般必须具备共同期待、共同规则和政策承诺三要素，因此，中日公共卫生合作机制就是中日两国对彼此共同卫生安全利益的共同期待和维护两国国民健康安全所制定或认同的规则、规范以及遵守有关决策程序和政策。虽然中日两国具有维护双方民众健康安全利益的共同期待，但是两国并未制定应对大规模传染性疾病的共同规则，而且未能建立公共卫生安全合作的预警机制。即便双方已就涎液化糖链抗原（KL-6）快速病毒检测技术、紫外线安全高效杀菌技术项目等展开合作，但仍未能就大规模传染性疾病的疫苗和药物研发建立规范化的合作机制。在大规模传染性疾病威胁的情况下，截至2020年5月，两国没有建立人员和物品流动的联防联控机制。与此相对比，中韩两国在疫情防控常态化背景下于2020年5月已建立面向核酸检测为阴性的商务人士的快捷通道机制。^③由于中日两国共同应对公共卫生安全威胁“共同规则”的缺失，使得双方卫生安全合作尚缺乏机制化保障。此外，在应对公共卫生安全威胁中，中日两国均通过多边国际机制遵守相应的规则和条例，而双边公共卫生安全合作不仅缺乏规范化的机制保障，而且基本上是各自为政，在公共卫生安全威胁的应对方面也缺乏“共同决策”。中日两国迄今未能建立机制化和可持续发展的公共卫生安全合作机制，双方的公共卫生安全合作面临重大挑战，也严重影响了两国对大规模传染性疾病的共同治理。例如，双方公共卫生主管部门虽然签署了有关合作备忘录，^④成为两国保持公共卫生领域交流合作的纲

① Stephen D. Krasner, “Structural Cause and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, (Spring 1982), p. 186, 转引自徐能武：《国际安全机制理论与分析》，中国社会科学出版社，2008年版，第2页。

② 森川裕二：『アジア食糧安全保障のレジーム論的考察—日本・ASEAN の事例検証—』，『ソシオサイエンス』，早稻田大学社会科学総合学術院編，2006年版，第108页。
Friedrich Kratochwill and John G. Ruggie, “International Organization: A State of the Art on the Art of the State,” *International Organization*, Vol. 40, No. 4 (Autumn 1986), pp. 753-755.

③ 《中韩举行联防联控合作机制第二次会议，商定建立人员往来“快捷通道”》，外交网站，2020年4月29日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1774810.shtml。

④ 即2008年11月2日的《中国卫生部和日本厚生劳动省关于卫生及医学科学合作的备

领性文件，但仅具有 5 年的合作期限，且缺乏具体的共同规范、决策程序和约束力，难以成为两国常态化公共卫生安全合作机制。因此，中日双边公共卫生合作呈现紧密度较低，联防联控机制尚待建立，公共卫生合作中决策沟通机制也有待进一步建立和完善。

第二，中日公共卫生安全合作以政府合作为主，合作主体相对单一，内在动力不足。国际公共卫生合作的主体主要有三类：各国中央政府、政府职能部门及地方行政当局，联合国、世界卫生组织等正式的国际组织，非政府组织和公民社会。目前中日双边公共卫生合作主要是政府层面的合作，缺少其他非国家行为体的共同参与。实际上，全球化不仅是社会、经济、文化的全球化，也是公共卫生问题的全球化。公共卫生领域跨境影响因素增长的同时，也削弱了国家仅通过内部行为保护本国公共卫生安全的能力。中日两国都将公共卫生的重心放在改善国内公共卫生现状，尚缺乏多元主体的参与，社会合作意识和动力有待提高。由于非政府组织不受国界限制和主权让渡约束，相关组织拥有大批公共卫生领域的专家，因此应动员非政府组织积极参与中日公共卫生安全合作。通过政府系统合理的法律监管和规制，利用非政府组织活动内容、活动地域、疫情监测、卫生专业性等多样化内容，形成政府与其他多元合作主体的相互交流网络，不仅有利于增强公共卫生安全领域的监测预警水平，而且也有助于进一步全方位加强中日公共卫生安全合作。

第三，中日双边公共卫生合作的内容和形式单一，主要以相互援助为主要内容，而对疫情的预警、抗病毒疫苗和治疗药品的联合研制和开发、应对疫情的联防联控机制等均缺乏实质的合作内容。当然，疫情发生后两国政府和民众均向对方国家提供了力所能及的援助，但是，以相互援助为主的合作，不仅缺乏机制化的保障，而且极易受到两国战略互信不足、领土和海洋权益争端以及历史问题等因素的影响，不具有可持续性。因此，中日两国如何在构建公共卫生安全合作机制的基础上，进一步深化和拓展合作内容，丰富合作形式，不仅是充实战略互惠关系的重要方面，也是构建“人类卫生健康共同体”的重要内容。

忘录》和 2018 年 5 月 9 日的《中国国家卫生健康委员会和日本厚生劳动省关于卫生及医学科学合作的备忘录》。

三、中日公共卫生安全合作的基本原则与对策

“共享安全”原则在公共卫生等非传统安全领域强调共建、共享。随着近代主权国家观念的兴起，形成了以个体主权国家为单元的国际安全体系，而每个国家对自身安全的保障，导致国家间互为安全威胁，因而为了解决西方国家间的安全困境，不得不以均势体系或军事同盟体系、霸权体系维护国家安全。但是，“共享安全”的原则，不仅超越了霸权稳定体系的安全困境，而且也是自由主义相互依赖的安全理论和建构主义有关区域安全复合体理论的进一步升华。“共享安全”原则建立在国家间安全的普遍性基础之上，共同认知安全威胁、共同建构安全框架、共同享有安全利益，它不仅具有充分的历史哲学和政治思想的渊源，而且也具有东亚传统的以及新中国成立后外交实践的基础。因此，“共享安全”原则是国际社会打破西方世界的安全困境，从而避免陷入所谓“修昔底德陷阱”的安全理论的创新。在公共卫生等非传统安全领域，“共享安全”体现了国家间不冲突、不对抗、相互尊重、良性互动、合作共赢以及兼顾他国的安全关切和合理利益，追求安全环境的“共存”才能实现安全的“共治”“共享”“共赢”。在中日公共卫生安全合作中，只有秉持“共享安全”原则，才能实现中日公共卫生安全的“共享”和“共赢”。

（一）中日公共卫生安全合作应该以“共享安全”为基本原则

“共享安全”是非传统安全研究的重要范式之一，也是中日公共卫生安全合作的核心理念和基本原则。非传统安全所谓“共享安全”的理论原则，其内涵是指行为体之间安全的相互共存、共建、共赢与和平、和合状态的相互保持与享有。^①

第一，以人类命运共同体作为安全的中心立场，体现安全的社会共有性。冷战结束后，伴随全球化和区域一体化，人类社会的相互依赖日益增强，安

^① 关于“共享安全”的定义，据2014年8月23日余潇枫教授在中山大学荣光堂与魏志江教授的讨论议定，并参见余潇枫《共享安全：非传统安全研究的中国视域》，《国际安全研究》2014年第1期，第4—34、157页。

全已经超越了国家领土和主权边界，从对国家的主权威胁转化为对人类生存和发展的共同威胁，尤其是在工业化、城市化、市场化和国际化的进程中，金融危机、能源危机、生态环境恶化、食品问题、公共卫生问题、难民、海盗、毒品走私和恐怖主义以及其他跨国境犯罪等，已经对国际社会以及人类的生存和发展构成了威胁，因此，“共享安全”理论以人类共同体作为安全的基本主体，体现了人类共同安全是国际社会任何国家和民族都必须关注和应对的共同威胁的理念。

第二，以保护人的生命作为安全的价值基点。“共享安全”原则强调安全的重心由单一的国家安全转变为人的安全、社会安全与国家安全、全球安全并重，安全的价值强调国民生存状态与国民的人身安全，凡是对人的权利、生命健康、尊严、生命价值以及生存状况构成的威胁，都应该纳入“共享安全”研究的范畴，从而将人的生存和发展作为安全的根本中心，这不仅体现了人的安全的价值立场，而且也体现了安全主体范围的拓展与转换，揭示了人的安全才是国家安全的本质和基础，更体现了国民安全作为国家安全核心的非传统安全思维。

第三，以社会的安宁和繁荣作为安全的优先目标。安全的目标不仅是为了摆脱传统的国家军事和政治的主权性威胁，而且超越了传统安全的国家政治和军事安全的边界，将安全目标提升到了社会平等、安宁和繁荣的高度，强调消除贫困以及两极分化的生存性威胁，强调社会文明以及价值观的多元性和普适性。

第四，以和谐共建与合作共赢，作为国家间安全互动的原则。“共享安全”理论主张非传统安全的普遍性、复合性、多维性、广义性以及与传统安全相互交织的特点，使得非传统安全问题更多地与风险、危机、灾难、紧急状态以及其他生存性威胁相关联，也使得国家安全与人的生命安全、社会安全、全球安全相互联系与转换。“非传统安全成了全球紧缺的公共产品，这一公共产品的生产需要共建，而这一公共产品的使用则是共享的。”^①因此，“要超越当前国际社会在安全共识不足、安全观念冲突、安全战略矛盾、安

① 余潇枫：《共享安全：非传统安全研究的中国视域》，第30页。

全策略竞争以及应对影响人类生存环境和生存状态的全球性非传统安全挑战的体制滞后等现实困境，就必然需要通过共建以达成共享。”^①

（二）中日公共卫生安全合作的对策

中日两国地缘上紧密联系、利益上相互依存，这使公共卫生安全成为两国重点合作领域，加强公共卫生安全合作不仅符合两国的国家利益，而且有助于两国树立负责任的国际形象，也有助于加强亚洲和全球公共卫生安全合作。面对严峻的公共卫生安全风险及挑战，进一步加强中日公共卫生安全合作符合两国利益，也是构建人类命运共同体的应有之义。

第一，应加强公共卫生安全合作的机制化建设，提升中日公共卫生安全合作的机制化水平。应从公共卫生预警、危机管理、疫情联防联控、疫苗和药品共同研发以及信息共享、预防和治理相结合等领域全方位构建中日公共卫生常态化、专门性的长效合作机制。值得注意的是，外交部长王毅在2020年5月24日第十三届全国人大三次会议记者会上高度评价了中日韩在共同抗击新冠肺炎疫情期间的合作，三国民众守望相助，谱写了“山川异域，风月同天”“道不远人，人无异国”的篇章。中日两国在共同抗疫过程中，理应秉持“共享安全”的理念，建立富有成效的应对疫情的联防联控机制，这样才能真正体现中日两国的“人类健康命运共同体”意识，并应在此价值观引领下，在全球、地区和双边框架下通过两国高层互访和中日卫生部长定期会议机制等，为两国公共卫生安全合作提供政治保障与基础。同时，应充分发挥政府引导统筹作用，促进中日卫生领域多层次对话与交流，为双方公共卫生合作的总体规划和顶层设计提供专门的合作通道，应将合作以协议、宣言、纲领等规约性文件方式确定下来，为两国公共卫生安全合作提供制度和机制保障。

第二，建立中日公共卫生信息共享与预警反应平台。该平台宜由中国国家卫生健康委员会和日本厚生劳动省主导，两国检疫检验机构、食品药品监督管理机构、媒体等部门相互配合。公共卫生信息共享与预警反应平台的建设无疑也是强化“共享安全”理念的重要举措，该平台承担着两国公共卫生

^① 余满枫：《共享安全：非传统安全研究的中国视域》，第30页。

预警、防控职责，具有专一性、针对性，能更高效地提供公共卫生预警信息，进行专业指导，减少中日两国点对点机构的繁复工作，系统化、一站式解决公共卫生信息工作。此外，中日公共卫生信息共享与预警反应平台可以利用全球、地区性公共卫生合作机制中已经存在的公共卫生预警网络，并将其有效整合。其主要内容应该包括：定期发布中日公共卫生安全信息年度报告，编制公共卫生宣传、疾病预防控制、突发性公共卫生事件应急对策等相关材料；疫情后第一时间发布权威性公共卫生危机预警信息，及时公开并更新中日各地疫情最新动态、双方出入境政策变化、提供个人防护指南，确保信息通畅；提醒民众切实采取防护措施，从而实现中日公共卫生安全信息的互联互通；搜集公共卫生相关数据和最新科研成果，进行整理归档。通过该平台一方面可以加强两国民众对公共卫生安全的认知，对特定种类的传染性疾病预防形成客观准确认识，另一方面则可以建立民众对相关机制的信任。

第三，强化“多元一体”的中日公共卫生安全合作体系。中日公共卫生的合作主体应进一步向“多元一体”的良性互动模式转变，鼓励民间多元化主体共同参与合作，将“多元一体”合作作为中日公共卫生安全合作的主要形式，为两国合作提供充足的内在动力，全方位加强两国政府、国际组织及非政府组织之间的多主体、多层面合作。在中日两国政府主导的基础上，充分发挥各行为主体在公共卫生合作中的作用。如中日两国可成立公共卫生基金，通过域内企业团体资助、争取国际社会资助与支持、从国际金融机构贷款等方式筹集基金，并负责相关物资的统筹调配。在公共卫生技术合作方面，应进一步发挥科技人员的主体合作地位，宜设置中日医学专家组，不定期组织双方公共卫生行业协会、医疗机构、科研人员交流，为两国公共卫生合作储备人才资源，推动各类传染性疾病预防病毒疫苗的研发。在媒体方面，应发挥其在突发性公共卫生事件中的预警作用，包括稳定民众情绪，实现行政机构与社会间的信息有效沟通。此外，综合以上公共卫生安全合作的行为体，还可建立有效的公共卫生安全风险数据库，由政府机构、食品医疗行业机构、科研学术机构等联合构建，主要内容包含风险评估、风险管理和风险沟通三个方面。可以通过中日公共卫生信息共享与预警反应平台及时获得全球疫情

信息，在两国疫情发生之前进行风险评估，科学预测疫情发生的可能性和程度，根据专业评估意见，实行相关管理，以尽可能降低疫情风险。在风险评估之后，政府、公共卫生相关行业部门、非国家行为体在风险管理中可发挥重要作用，这些行为体相互配合，进行风险沟通。实际上，风险分析是一种主动确保公共卫生安全的方法，对疾病控制、传染病预防、传染源筛查、隔离、公共卫生防控计划的制定以及具体落实行动等能起到重要的指导作用。中日两国通过官、产、学、研多元、多边的公共卫生合作，显然可以进一步实现合作的系统化和深入发展。

结 束 语

中日公共卫生合作作为两国非传统安全合作的重要领域，已经建立起既包含全球、区域性的合作机制，也包括双边合作的全方位公共卫生合作交流平台，一定程度上保证了公共卫生安全合作的稳定与可持续发展。同时，中日两国加强公共卫生领域多方位的交流合作，已经成为中日战略互惠关系的重要内涵之一，通过中日公共卫生安全合作，尤其是最近的联合应对新冠肺炎疫情的合作，极大地改善了两国官方及民间关系，初步形成了两国在非传统安全领域的良性互动，有助于推动中日关系进一步发展，为改善双边关系营造良好氛围。双方应秉持构建人类命运共同体和“人的安全”的共同理念，维护两国、地区以及全球的公共卫生安全，并以公共卫生等非传统安全合作为契机，大力推动中日两国“人类卫生健康共同体”的构建。

[责任编辑：杨立]

基于人类安全理念的 全球卫生治理升级^{*}

李 佳 赵艺林 李 媛

【内容摘要】 当前全球卫生治理中以人类安全为价值基点的理念缺失造成治理低效、滞后和错位，新冠肺炎疫情的全球暴发进一步凸显全球卫生治理体系的脆弱性。全球卫生治理面临着挑战的全球性与治理的国别性、普遍性与机制的非均衡性、紧迫性与行动的迟缓性、严峻性与治理理念的欠缺性四个现实困境。中国在参与全球卫生治理的实践中，以人类安全理念为引领，发展与保护维度并重，积极参与国际合作。基于此，全球卫生治理需要在三个方面升级，即形成治理共识，推动国际社会在危机中形成共同体意识；改革治理机制，充分释放各个治理主体的平台优势；优化治理方式，注重综合性全链条治理。由此可以形成理念、机制、行动一体的全球合作。

【关键词】 人类安全理念 新冠肺炎疫情 全球卫生治理 中国实践

【作者简介】 李佳，浙江大学外国语言文化与国际交流学院副教授（邮编 杭州：310058）；赵艺林，浙江大学外国语言文化与国际交流学院硕士研究生（邮编 杭州：310058）；李媛，浙江大学外国语言文化与国际交流学院教授（邮编 杭州：310058）

【中图分类号】 D81 R511 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0094-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004006

* 本文系国家社科基金重点项目“中国特色国际组织外交的理论与实践创新研究”（20AZD099）和浙江省高等教育“十三五”第二批教学改革研究项目“跨学科融合视角下国际组织专业研究生培养体系研究”的阶段性研究成果之一。

公共卫生问题被纳入安全化进程后，国家安全（National Security）迅速成为各国防范、管控传染病的中心议题与主导思维，造成了一种基于“人类安全”（Human Security）的命运共同体意识的选择性缺失，进而导致全球卫生治理陷入无法与公共卫生议题的低政治性相匹配的低效治理、滞后治理甚至错位治理。作为全球性的非传统安全议题，全球公共卫生治理似乎一时无法同时顾及公共卫生危机在个人、国家、国际三个层次上构成的威胁与挑战。以新冠肺炎疫情为例，疫情由重大突发事件上升为跨地区的传染病后又迅速升级为全球性流行病，不仅引发了交通中断、外贸停滞和全球石油及资本市场动荡等现实危机，还引发了地区性民族主义、排外主义情绪的普遍上升与发生社会危机的潜在可能。理想状态的安全治理中个人、国家、国际三个层次间的协调明显不够，反而进一步凸显了这三个层次间的紧张关系，在频频出现的“黑天鹅”事件面前，现有全球卫生治理的全球领导力缺失、治理框架松散、国际组织效力不足、大国合作匮乏、国别治理差异大、碎片化措施成效低的弊端暴露无遗。“人类安全”理念可以为全球卫生治理提供价值基础，吸收公共卫生治理中的有效做法并探索能够强化全球卫生治理的行动力，超越全球卫生治理的现实困境必须依托高效的国际合作，这样才能有效应对全球性威胁，实现治理升级。

一、全球卫生治理的现实困境

早在 19 世纪，人类社会就出现了以世界卫生会议（International Sanitary Conference）为代表的国际卫生治理（International Health Governance）。这种强调以生物学为中心、以民族国家为治理行为主体的方式已经无法满足全球卫生挑战，由此全球卫生治理的概念与机制应运而生。^① 通过梳理沃尔夫冈·何因、戴尔瑞·贝克福德、理查德·道格森、晋继勇等中外学者的定义，^② 本文认为全球卫生治理指国际社会各行为体在生物学和其他领域通

① Richard Dodgson, Kelley Lee, and Nick Drager, “Global Health Governance, A Conceptual Review,” in John J. Kirton ed., *Global Health*, London: Routledge, 2009, pp. 436-444.

② 参见：Wolfgang Hein, Sonja Bartsch, and Lars Kohlmorgen, *Global Health Governance*

过合作等方式的互动来共同减缓或消除全球性公共卫生危机及其负外部性，防止其他领域的次生灾害。其宗旨是捍卫人类健康，重点是消除、防范和应对各种能够跨境传播、严重危害公众健康或具有潜在灾难性杀伤力的威胁，这些威胁主要是传染病、抗菌素耐药性、空气污染和核生化事件。^① 上述威胁催生出公共卫生领域的全球依赖关系，要求国际社会充分发挥国际合作机制的作用来实现有效治理。全球新冠肺炎疫情的严峻形势及其与各种因素交织形成的复杂局面，更加凸显了全球公共卫生治理所面临的四大困境。

（一）挑战的全球性与治理的国别性

全球化产生了过往人类历史任何阶段都无法比拟的巨大流动性，生物个体的高度流动也带来了公共卫生威胁和挑战的全球性。公共卫生危机能否得到有效治理，既取决于各国的认知和应对，更要求全球合作，特别是在当前公共卫生技术水平和能力建设体系两极分化的现实下，发达国家站在全球体系的顶端，发展中国家生存环境差、防控能力弱、话语权不强，是全球公共卫生链条上的薄弱环节。进入 21 世纪以来，疫情大规模暴发的地区往往是卫生设施状况堪忧的亚非拉地区，而医疗强国是否最终面临疫情全球传播后的本土传播风险往往与其依据传染病病理特征所采取的治理方式有关。医疗大国往往以传统的国家安全战略考虑是否参加国际合作或者援助他国。以埃博拉疫情为例，由于致死率高、致死时间短、感染症状显著且往往随着宿主死亡失去继续传播的能力，该病毒在进入 21 世纪前主要以村庄集聚感染的形式在非洲快速暴发和消失。2014 年埃博拉病毒肆虐西非主要城市，但暴发一个月内并未扩散到非洲大陆之外。六个月之后，美国才出现首例通过旅行输入的病例。^② 其间，美国疾控中心虽然了解到非洲大陆的疫情，但认为

and the Fight Against HIV/AIDS, London: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 12-17; Delroy S. Beckford, "Global Health Governance in the WTO: Assessing the Appellate Body's Interpretation of the WTO SPS Agreement and Implications for SPS Measures in RTAs," *Trade Gateway*, Vol. 4, No. 1, June 2008, p. 6; 晋继勇: 《全球公共卫生治理中的国际机制分析》, 复旦大学博士学位论文, 2009 年, 第 16 页; Richard Dodgson, Kelley Lee, and Nick Drager, "Global Health Governance, A Conceptual Review," pp. 436-444.

① 徐彤武: 《当代全球卫生安全与中国的对策》, 《国际政治研究》2017 年第 3 期, 第 15 页。

② 《美国本土发现的首例埃博拉患者死亡》, 新华网, 2014 年 10 月 9 日, http://www.xinhuanet.com/photo/2014-10/09/c_127074555.htm。

其未达到卫生战略的高度，直到本土输入病例出现，美国意识到自身面临疫情风险且国际环境面临更大的挑战时，才将该议程安全化，并采取大规模的卫生外交行动——美国国际开发署、疾控中心和国防部全面参与，利用各种外交工具支持美国政府的海外行动。

新冠肺炎疫情凸显了全球公共卫生链条的脆弱性。国际社会在医疗援助、物资共享、疫苗攻关等领域展开了卓有成效的合作，G20等多边机制也在发挥积极作用。但国际合作依然是在各国的治理路径之后，发达经济体依然延续此前以国家安全为中心的防疫策略。疫情在亚太地区暴发初期，欧美等医疗发达国家和地区基于本土安全战略考虑就是否开启国际合作和援助卫生治理能力弱的国家和地区展开了争论。当疫情在欧洲暴发时，欧盟成员国不但未能携手共治，还屡屡出现诸如截留他国救援物资的自私行为。不恰当的策略和做法使欧洲和北美相继丧失了控制疫情蔓延的最佳时机，各自为政的治理策略将其自身卷入了全球性的威胁之中并扩大了威胁的蔓延规模。又如，非洲国家在2020年3月中旬相继出台不同的边境管制和隔离措施，却无法做到整体管控一致，加之从索马里、南苏丹到刚果的动荡局势一直存在，强烈的国家意识也阻碍了在非盟合作框架内应对新冠肺炎疫情的进程。

（二）挑战的普遍性与机制的非均衡性

全球卫生治理涉及的治理主体和治理方式众多，经过长时间的法规演变和组织协调，形成了目前的基本框架。按参与全球卫生治理主体的重要性和活跃度划分，当前的治理主体包括：由世界卫生组织、世界银行、七国集团、二十国集团、金砖国家组织、盖茨基金会、全球疫苗免疫联盟（GAVI）以及美国等具有既定卫生外交战略、制定影响力较大的双边措施的卫生强国和机构所组成的核心圈；第二层由国际货币基金组织、联合国艾滋病规划署（UNAIDS）、国际劳工组织（ILO）等其他联合国组织以及工业化国家和其他发展中国家组成；最外层由大多数非政府组织、跨国公司、研究机构、社区和个人组成。^①

^① 综合道格森、米索尼等的研究进行汇总，参见：Richard Dodgson, Kelley Lee, Nick Drager, “Global Health Governance, A Conceptual Review,” in John J. Kirton ed., *Global Health*, London: Routledge, 2009, pp. 436-444; Eduardo Missoni, Guglielmo Pacileo, and Fabrizio Tediosi,

治理方式主要包括四种形式。一是民族国家之间的双边和多边合作。这不仅为全球卫生治理提供了大量的资金支持，也通过贸易、知识产权等其他领域的拓展实现药品检测的有效治理。二是民族国家参与国际组织的多边合作。这些政府间国际组织既包括世界卫生组织之类的医疗卫生领域的国际组织，又包括贸易、人权等领域的组织。这种方式的治理更中立，同时兼具专业性，可以在相关领域提供全球卫生治理所需的国际公共产品。三是公私合作伙伴关系，指政府间国际组织同至少一家企业或基金会开展三方合作。与企业建立伙伴关系有利于政府间组织在卫生治理条件较差的地区获得治疗资源并开展行动，比如阿苯达唑捐赠计划、疟疾药物投资和国际艾滋病疫苗行动都是公私合作的成果。四是非政府组织、个人、跨国公司等行为体自发运作。这种方式具有灵活、效益相对较高、分布广的特点，可以在更具体的方面产生影响。

面对突发公共卫生挑战，现有的治理机制呈现明显的滞后性。这不是指遵循医学等科研探究规律所需要的“滞后时间”，而是指机制本身非均衡的架构和运作无法有效缓解及降低全球范围内的威胁或危机。首先，美国等西方强国依然占据话语权和规则制定权，低收入国家或中低收入国家的公共卫生体系脆弱并缺乏灵活有效的公共卫生反应机制，不但难以为本国民众提供卫生保障，而且在全球卫生治理中缺少话语权。其次，多主体的核心层无法形成有效的全球卫生治理领导力，世界卫生组织在执行决策时也往往受到多重压力。再次，在领导力缺失的情况下，各行为体遵循其自身行为方式，双边与多边合作往往出于自利而凌驾于全人类健康安全和全球合作之上。同时，世界卫生组织和联合国系统其他相关组织的一些条例存在重复管辖的问题；政府间国际组织在选择伙伴关系的企业时也会通过资源、合作能力、政治等方面进行多重考量，由于资源能力等的差异，也必然带来某种不平等。

（三）挑战的紧迫性与行动的迟缓性

正如世界卫生组织总干事谭德赛（Tedros Adhanom Ghebreyesus）指出，因疫情丧失的是人不是数字。^① 传染病疫情等往往因其来势汹涌以及人类认

Global Health Governance and Policy, London: Routledge, 2019, pp. 77-81。

① “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” WHO,

知的局限而表现出更大的紧迫性。行动的迟缓则主要受制于三个方面，首先，人类认知的客观局限性。例如，艾滋病由于其特殊的传播途径，常常和个人道德、殖民主义、种族主义等联系在一起，引发的是社会政治与医学治疗的双重难题，但全球范围内艾滋病的有效治疗方法和疫苗在过去相当长的时间内仍然未能解决。^①其次，认知的主观性和人为性。例如，新冠肺炎疫情在一些国家并未被作为科学问题得到客观对待。以美国为例，在疫源不明、疫情全球暴发亟须国家间合作的情况下，美国政客为了自身政治利益而公然无端指责中国。事实上，美国虽然在2020年1月初即收到中国方面的疫情通报，但是其较长时间“经济第一”的惯性应对思路忽视了疫情挑战的紧迫性及其可能带来的重大连带性伤害，导致行动力不足和应对措施迟滞。再次，各种原因导致对疫情的应对滞后。例如，将新冠病毒视为武器导致治理错位，将其等同于流感导致行动力不足，将意识形态纳入争端导致共识缺失。美国的“大号流感”、英国的“群体免疫”等都是行动迟缓的表现，不但使疫情在全球进一步蔓延，也对世界经济稳定和国际合作带来重大消极影响。

（四）挑战严峻与共识欠缺

综合上述三个困境的分析，我们可以得出若干结论。首先，作为超越国界的全球挑战，公共卫生问题既考验一国的治理模式和治理能力，又考验全球治理体系的治理能力。国别性的治理路径所带来的治理碎片化、状态无序化、目标差异化、权力分散化无法应对公共卫生问题的全球性、外溢性和普遍性。其次，由于全球卫生治理的效率最终取决于国际机制的运转情况，^②非均衡的机制无法有效解决全球公共卫生问题对各国和全人类的普遍挑战，容易造成治理的低效、不公平、滞后与错位。再次，面对公共卫生危机的紧迫挑战，由于客观上的认知局限、主观上的动机欠缺、实践上的行动滞后，导致治理迟缓与低效。而全球卫生治理之所以容易成为一盘散沙，根本原因是

March 23, 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---23-march-2020>.

① 汤蓓：《安全化与国际合作形式的选择：以美国的艾滋病援助问题为例（1999—2008）》，上海人民出版社2014年版，第60—63页。

② 晋继勇：《全球公共卫生治理中的国际人权机制分析——以〈经济、社会和文化权利国际公约〉为例》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2010年第4期，第48—57页。

无法达成共识和以人类为共同取向的治理理念缺失。

美国学者大卫·费德勒直接用“微生物世界一体化”来强调病毒微生物对人类挑战的严峻性。^①目前,全球卫生安全在病毒抗药性普遍增强、传播途径更多以及气候变化等条件下显得不堪一击。^②形成共有理念和达成共识是改革全球卫生治理体系、升级现有治理框架的基础,也是在危机中引领国际社会共同行动的起点。但在有增无减的零和博弈思维以及民粹主义的驱动下,公共卫生领域在某种程度上成了全球政治经济和安全领域的结构性矛盾的映射,治理体系改革完善遇到明显阻力,国际合作面临诸多难题。以新冠肺炎疫情为例,一些国家并未与国际社会就全球卫生合作的基本道德和伦理原则达成某种程度的共识,世界卫生组织的呼吁也未能引起全球共鸣,各国在治理措施和策略上则完全是各行其是。一些国家将疫情政治化和意识形态化,而忽视了全球公共卫生威胁的跨国性、低政治性、非意识形态性。显然,治理理念和共识缺失会导致治理权威分散、边界模糊、责任主体缺位。

二、全球卫生治理的价值基础

全球治理的五个要素是全球治理的价值、规则、主体或基本单元、对象或客体、结果。^③在全球卫生治理的价值上,越来越凸显安全指涉对象即“谁的安全”的争议,其中最大的张力体现在超越国家主体的人类安全和国家安全及政治安全之间。如果说人类社会在“非典”时期体现出一种人类议程置于国家议程之上的乐观性,新冠肺炎疫情则暴露出人类安全议程的明显弱化。“人类安全”并非一个新概念,其源于面向新千年的联合国《人类发展报告(1994年版)》的专章《人类安全的新维度》。该报告明确指出人类安全是对国家安全的重要补充,并对人类安全的两个主要方面、七项内容和

① David P. Fidler, “Microbialpolitik: Infectious Diseases and International Relations,” *American University International Law Review*, Vol. 14, No. 1, 1998, pp. 1-53.

② World Health Organization: “World Health Report 1996,” https://www.who.int/whr/1996/en/whr96_en.pdf?ua=1.

③ 俞可平,《全球治理的趋势及我国的战略选择》,《国外理论动态》2012年第10期,第7—10页。

本质特征进行了系统阐述，^① 强调公共卫生安全是人类安全七项内容之一。此后，围绕着人类安全的共性，^② 日本、加拿大等国都予以了积极响应。人类安全观对传统的现实主义安全观和安全实践提出了批评，关注对人类生存和生活质量的威胁，强调非国家行为体也是安全治理的主体。

全球卫生治理是对全球卫生安全和人类安全的一种积极回应，是在降低全球范围内各国人民所面临的共同脆弱性，^③ 由此而获得的卫生安全指的是人民免受健康损害威胁的状态。^④ “国家”与“人类”两者始终既有一致性也有矛盾性。当“国家”与“人类”矛盾时，究竟谁是优先的指涉对象？谁是安全要保护的终极指向对象？“全部人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人的存在”^⑤，所以“人”和“人类”本身才是安全的终极归属，全球性疫情大规模蔓延更是凸显一种超越国家本位主义的“人类安全观”^⑥ 确立的必要性。人类安全应该是全球卫生治理的价值基础或者治理共识。在治理所要保护的對象上，它包括作为个体的人、作为群体的人民和作为整体的人类。在威胁和议程上，它承认威胁来源的广泛性并强调跨国因素与国内脆弱性及外部发展不平衡的互动，承认军事、政治议程之外的健康、经济、环境等领域的非传统安全议程。在治理框架上，它既强调保护的维度也强调发展

① 两个方面指：第一，免于饥荒、疾病、压迫等慢性威胁；第二，免于家庭、工作和社区等日常生活场所中的危害性和突发性干扰。这些威胁可以存在于不同发展阶段和不同收入水平的各个国家。七项内容指：经济安全（基本收入有保障），粮食安全（确保粮食供应充足），公共卫生安全（相对免于疾病和传染），环境安全（能够获得清洁水源、清新空气和未退化的耕地），人身安全（免遭人身暴力和威胁），共同体安全（文化特性的安全），政治安全（基本人权和自由得到保护）。本质特征指免于匮乏的自由、免于恐惧的自由；参见：United Nations Development Programme (UNDP), “Human Development Report 1994,” <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>。

② 普遍性指人类面临安全的威胁，无论对于强国还是弱国都是真实存在且不断增长的。相互依存性指当世界某地的人的安全受到威胁时，所有国家均有可能卷入其中。前期预防重于事后干预，如艾滋病等早期预防往往具有更好效果。以人为中心，关切人类在社会中如何生存（诸多选择的自由度如何，获得市场和社会的机会如何，以及生活于冲突中还是和平中等）。

③ 苏长和：《全球公共问题与国际合作——一种制度的分析》，上海人民出版社 2000 年版，第 118 页。

④ Ali S Khan and Nicole Lurie, “Health security in 2014: building on preparedness knowledge for emerging health threats,” *The Lancet*, Vol. 384, July 2014, p. 93.

⑤ 《马克思恩格斯选集（第 1 卷）》，人民出版社 1995 年版，第 67 页。

⑥ 余满枫：《非传统安全概论：世界为什么不安全（第 3 卷）》，北京大学出版社，2020 年版，第 5 页。

的维度，既强调消极的治理也强调积极的建构，包括强化全球治理机制的改革和公共卫生安全网络建设、推进社会保障，形成一种超越国家本位主义、注重全人类权利及利益保护的机制。

当然，强调重新审视人类安全的价值并非要抛弃国家安全，某种程度上人类安全恰恰是对国家安全的强化。^① 人类安全这一概念的价值也正是存在于其整体性和包容性之中，它更应当被视为一种价值理念而不只是安全的政策议程，甚至更应将其作为一种安全理论的至高视野加以重新审视和运用。它既体现了深度全球化时代人类对卫生安全的新诉求，也体现了人类社会的基本发展方向，并可为全球卫生治理的升级确立正确的价值导向。

在以往的全球卫生治理实践中，普遍将传染病等公共卫生问题描绘为国家安全威胁，但事实上当卫生安全被纳入一个国家的安全战略之后，将可能降低救助和国际合作的有效性与及时性。^② 公共卫生的全球性威胁不但使各国客观上产生了“人类”利益的共同需求，也使整个国际社会在追求人类卫生安全上形成了不可分割的整体。各国在追求自身安全的同时必须考虑全球化情境下国际社会的整体利益。生命与健康已经超越了一切地理的、政治的、经济的和文化的壁垒。^③ “非典”、禽流感和埃博拉等疫情一再证明，只有当人类安全作为全球卫生治理的共有价值时，国际社会的共同利益与整体意识才会被进一步强化，各国间相互依赖和合作才会进一步增强。

三、全球卫生治理的中国实践

进入 21 世纪以来，2003 年“非典”疫情的暴发使得突发性重大公共卫

① 《人的安全现状》强调，人的安全与国家安全互为强化、相辅相成，没有人的安全，国家安全不可能实现，反之亦然。参见联合国人类安全委员会 2015 年《人的安全现状》报告，<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>。

② 汤蓓：《安全化与国际合作形式的选择：以美国的艾滋病援助问题为例（1999—2008）》，第 192—196 页。

③ Richard L. Guerrant and Brownyn L. Blackwood, “Threats to Global Health and Survival: The Growing Crises of Tropical Infectious Diseases—Our Unfinished Agenda,” *Clinical Infectious Diseases*, Vol. 28, May 1999, p. 966.

生事件被纳入中国行政主管部门的重要议程，并且以此为起点开始公共卫生治理体系的全面建构和完善，加强对内治理和对外合作两条路径的升级。应对“非典”的经验主要体现在对内和对外两个方面。对内而言，从无到有建立起了突发公共卫生事件管理和应急体系，这一体系包括法律、机构、队伍、预案、^① 技术平台建设、干部和群众意识培养、科学研究等；建立了公共卫生的日常管理、危机预警、危机决策和指挥机制；基本形成了重大突发公共卫生危机管理的法治保障框架与应急程序，形成了包括信息发布、物资保障、社会心理建设、日常演练、应急财政等在内的配套机制；同时，通过大规模的人员培训，极大地提高了相关人员的领导能力、危机管理实务能力和专业化水平。对外而言，一是主动学习他国治理机制和经验以构建和完善国内治理机制。二是重视卫生领域的国际合作交流，积极融入和参与全球卫生治理。通过卫生外交，中国广泛开展各种形式的单边、双边、多边国际交流合作，加强与世界卫生组织等国际组织的合作。如 2004 年中国卫生部与世界卫生组织就加强卫生合作与交流签署谅解备忘录，并将公共卫生优先事项与主要传染病包括新发传染病的控制作为重点合作领域。亚洲 HIN5 禽流感暴发后，中国同 13 个亚太国家签署有关强化控制禽流感危机的联合宣言，在中国—东盟公共卫生合作框架下进行病例信息通报，并向世界卫生组织提供分离获得的人禽流感毒株。2014 年非洲埃博拉疫情期间，中国加大医疗援非力度，并派专家支援西非三国。2016 年制定《健康中国 2030 战略规划》，与 WHO 签署《中国—世界卫生组织国家合作战略（2016—2020）》，2017 年与 WHO 签署了《“一带一路”卫生领域合作谅解备忘录》。三是开展公共卫生领域的国际援助。通过援建医院、提供药品和医疗设备、派遣医疗队、培训医疗

^① 法律方面包括：《中华人民共和国突发事件应对法》（2007 年通过，将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类事件纳入该法）、《中华人民共和国传染病防治法》（于 2004 年、2013 年两次修订）。另有《中华人民共和国食品卫生法》《中华人民共和国职业病防治法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《突发公共卫生事件应急条例》《国内交通卫生检疫条例》等。机构方面包括：2005 年成立国务院应急办公室，纵向下沉至县级政府应急办公室；2018 年升级为应急管理部，成为国务院组成部门。队伍方面包括：包括政府管理队伍、应急救援队伍、专家队伍、社会组织、志愿者队伍、企业和媒体相关队伍等。预案方面包括：2005 年以来编制了《国家突发公共卫生事件应急预案》、省级直至县级的《突发公共卫生事件应急预案》及各类专项预案，并且每年根据实际情况不断修订完善。

人员、与发展中国家共同开展疾病防治交流合作等形式，支持受援国改善医疗卫生条件，提高疾病防控水平。

正是得益于“非典”疫情以来的重视和加强公共卫生领域国内治理和国际合作两条路径的持续升级，新冠肺炎疫情暴发后，在“生命至上，人民至上”^①理念的指引下，中国建立了横跨 30 多个部门的联防联控机制，整合全国优质医疗资源支援湖北，在全国范围内实行隔离、排查以及确诊患者免费治疗政策，以强大动员能力实现纵横双向的多层次综合治理，同时与世界卫生组织和国际社会密切合作，迅速于 2020 年 3 月中旬首次实现本土病例零增长，并且后续又对武汉近 1 000 万人口开展全民核酸检测，以进一步巩固前期抗疫成效。^②总体而言，进入 21 世纪以来，中国的公共卫生治理实践和探索取得积极进展。

第一，在对公共卫生议题的认知上，将重大公共卫生议题安全化，纳入非传统安全议程。2008 年，《中国的国防》白皮书明确“传统安全威胁与非传统安全威胁”^③交织的观点，体现了中国从那时起已经对非传统安全和传统安全同等重视。而且，中国还与东盟等积极开展非传统安全领域的治理合作。在治理的价值宗旨上，确立了“人民至上、生命至上”的理念，^④即在安全价值的排序中，将“人民”和“生命”置于首要地位。2014 年确立的“总体国家安全观”首次明确“以人民安全为宗旨……既重视国土安全，又重视国民安全”^⑤。这可以说是一次安全理念上的重大转型，即将“人的安全”纳入与“国土安全”并重的总体国家安全之中。新冠肺炎疫情暴发后，习近平总书记再次强调“人民安全是国家安全的基石”^⑥。也就是说，在安

① 《人民日报评论员：人民至上 生命至上——抗疫斗争伟大实践的思考之二》，人民网，2019 年 4 月 27 日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0427/c1003-31688796.html>。

② 《武汉市开展全员核酸筛查》，中新网，2020 年 5 月 16 日，<http://www.chinanews.com/tp/hd2011/2020/05-16/940256.shtml>。

③ 《国务院新闻办发布〈2008 年中国的国防〉》，国防部网站，2011 年 1 月 6 日，http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249949.htm。

④ 2017 年党的十九大报告首次明确了公共安全领域树立“生命至上、安全第一”的理念。

⑤ 《习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，人民网，2014 年 04 月 16 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>。

⑥ 《人民安全是国家安全的基石——习近平总书记在专家学者座谈会上的重要讲话在医

全指涉对象上，中国开始采用一种“国家安全”和“人类安全”议程并重并且逐渐把“人民安全”“人类安全”置于优先地位的安全观和全球观。在对外方面，中国更是提出了“人类命运共同体”理念，以强调形成人类休戚与共的共识，倡导国际社会关切人类的整体发展和安全，使人民和人类拥有免于诸如饥饿、疾病、恐惧等的自由。

第二，在治理框架上，注重国际、国内两个场域的平衡和协调，以“共商共建共享”的全球治理理念，^① 强调发挥共同安全、合作安全在统筹应对非传统安全威胁中的作用。这体现出中国谋求合作来实施全球卫生治理的努力，中国积极预防和合作治理可预见和不可预见的重大传染性疾病，维护世界卫生组织在全球卫生治理中的地位和作用，积极与意大利等欧洲国家、日本、韩国以及其他地区国家交流合作，及时共享信息、加强技术合作。在实现治理目标上，注重安全领域的多维性，重视公共卫生和粮食、经济、社会等多元目标的关联性，并倡导和力求通过国际合作将疫情带来的全球经济衰退负效应最小化。这凸显了卫生安全的全球普遍性，提示任何一个国家在公共卫生威胁面前都无法脱离普遍性而独善其身，倡导和践行全球共治。

第三，在治理主体上，强调发挥国家、国际组织、国际治理机制和非政府组织等多行为体的作用，^② 并积极配合世界卫生组织的工作，在经费等方面予以支持。在治理路径上，无论对内对外都强调“安全”与“发展”的并行路径，既注重在应对公共卫生危机期间在安全维度上加强诸如医疗援助、疫苗合作攻关、信息共享等的国际合作，也强调危机期间和危机后在发展维度上强化诸如国内经济、国际经济和贸易、全球价值链、产业链恢复等的国际合作。例如，中国在疫情得到控制后迅速推动复工复产，在国外应对急速蔓延的疫情所需的应急和防护物资方面给予了极大支援。

药卫生界引起强烈反响》，《人民日报》，2020年6月4日，第二版。

① 《中国首次明确提出全球治理》，新华网，2015年10月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/14/c_1116824064.htm。

② 人类的共同安全既有赖于民族国家政府层面的共同努力，也需要借助国际治理机制、国际组织和非政府组织等各类非国家行为体的作用。参见石斌：《人的安全与国家安全——国际政治视角的伦理论辩与政策选择》，《世界政治与经济》，2014年第2期，第110页。

第四，在治理条件建设上，中国在物资保障、技术赋能、全民合作三方面体现出了明显成效。如在疫情前期国内应急和保障物资紧缺的情况下，中国迅速调动国内外资源，通过国际采购、国际合作，国内突击生产和调运等手段，迅速形成有效的应对能力；后期则在全球应急物资紧缺的情况下，“中国制造”迅速反应和行动，为国际社会提供了急需的物资补给。中国内部社会治理中的网格化管理和城市管理中的智慧城市建设等，为疫情期间人员的流动和隔离、信息发布、公共服务等提供了技术平台。在疫情应对中，更多体现的是中国人民面对危机时良好的公共素养和全民合作的精神特质，无论是从受政府调派前往一线救援的专业医护人员或“封城”状态下的普通百姓身上，还是从广大公务员、志愿者身上，都能明显体现出这种特质。

进入 21 世纪以来，中国已经从公共卫生治理的新手成为行家里手，无论是中国的对内治理实践还是积极倡导的国际合作，都可以为全球卫生治理提供有益的实践探索和治理经验，其对全球卫生治理的贡献将是持久的。中国在全球卫生治理实践中的角色不断提升，特别是 2007 年《世界卫生条例（2005）》通过后，中国以更积极的姿态参与全球卫生治理，已经从旁观者转变为主动参与者和建设者，进而又努力成为积极倡导者。

四、全球卫生治理的升级

面对严峻的全球公共卫生安全威胁及其治理困境，全球卫生治理亟待升级。如果人的生命健康得不到基本保障，那么安全挑战的客观存在与非传统安全威胁的全方位衍化势必引起严重的“全球性休克”——国际贸易、物流、人流、资金流甚至信息流全面停摆，其影响将直接冲击经济、金融等各个方面，并可能波及地缘政治和国际关系。全球卫生治理不是单纯的“自扫门前雪”式的各国内部治理，也不是简单的国家间合作治理，这两种治理形式都无法应对全球性公共卫生危机的冲击，需要创设一个新的全球卫生治理结构来促进全球行动的协调。本文认为，升级后的全球卫生治理结构有两大核心要素。一是需要通过联合国“人类安全”议程中的“公共卫生安全”、国际

人权机制中的健康权，给全球不同层次各类行为体应对公共卫生安全威胁和危机奠定全球性的价值基础。二是需要完善和建构一种被普遍认可的国际法规则来促进多主体参与的合作协调机制，并以在全球范围内实现全民健康覆盖为目标，将世界卫生组织及其他平台通过的国际条例和指导意见本土化、规范化，以保证所有人能够获得有效保护。进而言之，就是要通过确立治理理念、改革治理机制、优化治理方式，形成“理念—机制—行动”一体的治理新图景。

（一）理念升级：确立以人类安全为价值引领的治理理念

全球卫生治理共识缺失的困境在于民族国家容易扩大“国家”与“人类”、“安全”与“发展”的矛盾性，割裂其一致性。人类安全理念是以人类最基本的价值、需求和尊严为中心，是具有普遍意义和道德说服力的综合性理念，注重人类有尊严的生活和社会的公正公平。^① 人类安全注重“免于恐惧的自由”^② 和“免于匮乏的自由”^③ 并行，即注重安全和发展的并行。在经济已经深度全球化的当下，不只是公共卫生危机本身，危机引发的对全球价值链、产业链的损伤，同样会危及人的安全。因此，将人类安全作为全球卫生治理的价值基点，从人最基本的生命健康权、公共卫生安全出发，全球卫生治理既可以纳入非传统安全议程，也能保持其在发展领域中的重要地位，实现包含免于匮乏和免于恐惧的自由的全球卫生安全。^④ 国家之间的相互依赖既可以成为民族国家合作共赢的纽带，也可以成为对抗的催化剂。公共卫生治理领域如果没有一个超越国家本位主义的基于全人类考虑的理念框架，大国之间继续强化零和博弈甚至借机将其政治化，进而加剧地缘政治博弈，相对稳定的世界政治经济秩序或面临颠覆性风险。

人类安全理念推动的是国际社会应对共同危机的命运共同体意识的建

① 崔顺姬：《人的发展与人的尊严，再思人的安全概念》，《国际安全研究》2014年第1期，第76页。

② 免受传染病、社会动荡等带来的恐惧侵害、避免突发性事件的发生与危害、防止弱势群体被忽视等。

③ 制止饥荒、改善不合理的政治结构、避免物资短缺等。

④ [加]阿米塔夫·阿查亚：《人的安全：概念及应用》，李佳译，浙江大学出版社2010年版，第41页。

立，强调人类整体意识，强调安全和危机并非相互孤立，强调安全领域特别是非传统安全领域的共担共治以及发展领域的共建共享。确立旨在保护人类安全的公共卫生治理理念，就是割裂“国家”和“人类”的关联性、安全议程和发展议程的互动性；就是既不忽视国家间利益的协调，又强调对人和全人类的共同保护，并引领各行为体付诸行动。以人类安全为价值基点，可以为全球卫生治理提供共同的价值规范和指导原则，提供全球卫生治理语境下的安全话语规范，从而促进人类可持续安全的实现。

（二）机制升级：改革、完善、创新全球卫生治理机制

现有的治理机制依据行为体对获取卫生安全的能力和重要性划分，使得核心圈中涉及的行为体随时间推移而增多，一些治理能力较强的主体均被寄予领导全球卫生治理的期望。虽然以美国为主的医疗发达国家依托其全球卫生安全战略设立全球性的检测追踪机构，但往往由于政治和经济利益使其卫生治理措施滞后、全球卫生治理难以及时推进。^① 全球卫生治理机制升级总体上要求解决治理碎片化、状态无序化问题，需要协调好国际体系与国际机制、国际组织与主权国家、国家间权利与义务、政府机构与社会参与、公共产品投入与产出等关系和矛盾，^② 建立和完善国际法体系、国际机制和相应的国际政策、全球性的机构和组织，重点和难点仍然是国家间的协调。需要采用一种全球模式下的多层次治理机制，超越“国家外的世界”和“世界中的国家”两者间的孤立和矛盾，实现两者的协调。

第一，强化政府间国际组织特别是联合国及世界卫生组织的领导力。卫生治理具有很强的专业性，治理决策需要科学研究的支持，要加强和发挥世界卫生组织的专业性优势，并维护其权威和领导地位，在《世界卫生条例（2005）》之外涉及的分歧可以在 G20 等平台协商，以解决全球化背景下国别治理的问题。

第二，强化国际组织的多边机制作用，同时也要发挥全球公私伙伴关系、

① 晋继勇：《美国全球卫生治理的战略、实质及问题》，《美国研究》2011 年第 1 期，第 103—106 页。

② 孙东方：《推动全球公共卫生安全治理》，求是网，2020 年 4 月 3 日，http://www.qstheory.cn/llwx/2020-04/03/c_1125809345.htm。

慈善资金、非政府组织与双边合作平台的作用。多维度、跨领域整合全球卫生治理，强化卫生治理的公共物品供给机制。例如，国际红十字会等组织可以针对特殊的全球卫生公共产品和全球行动给予支持或贡献创意；慈善资金可以在全球范围内整合供给商业价值较低廉的医疗资源，全球公私伙伴关系可以发挥全球公私部门在疾病研制资金等方面的比较优势。

第三，大国要承担更多的治理责任。流行病学上的相互依赖是不对称的，但医疗大国将其作为战略武器而拒绝合作，则需要面对因战略收益不确定产生的巨大风险。过去近两个世纪的经验表明，世界上主要的经济大国、医疗强国虽然倾向于双边合作，但其在全球卫生治理中的大量输出往往对危机的缓和、国际秩序的稳定产生极大影响。

第四，最大化各大治理主体的优势，加强合作，并以有序、多元的方式参与。应以道德原则、规范、规则以及决策程序等来约束和规范世界各国和其他行为体的行为，努力克服单一国家合作平台中的集体行动困境，减少“公地悲剧”和“搭便车”行为在全球卫生治理公共物品供给中的出现频率，并促使世界各国重视其国民的公共健康问题。应重视公民个体（个人）的价值和作用，个人既是卫生治理所要保护的对象，也可在卫生治理中发挥积极作用或产生消极影响，这需要注重面向个人的意识培养、精神塑造和相关能力体系建设。

（三）治理方式升级：综合性全链条治理

为改变现有国别单一化、治理体系碎片化、发达国家和发展中国家水平不均衡的治理现状，需要在人类共同命运、共同安全和共同福祉的理念框架下，强调综合治理和全链条治理，即注重全球网络化、多维度、多领域共同治理，注重事前、事中、事后全链条治理。这不仅要求国家间沟通制定相关的多边政策框架和国际规则，也要求全球性机构和组织发挥作用，还要求国家内的相关制度改革以及提升公众参与程度。由此可实现人类发展免于匮乏的自由和免于恐惧的自由。首先，要继续强化以世界卫生组织为中心的公共卫生危机防范和预警平台的构建和维护，支持全球公共卫生领域主要的大数据共享平台建设，提供跨国监测数据用以制定国际公共卫生政策。其次，要

注重食品安全供给、物流体系、流行病、自然灾害防治技术领域的合作和重大公共卫生问题的联合应对。再次，要设立全球公共卫生基金和加大区域性公共卫生基金的共同投入，培养公共卫生领域的全球化人才。目前，双边国际援助总体上大幅下降，在这样的情况下，国际组织中的自愿出资可以成为官方援助的重要方式，可以整合卫生安全评估和经济评估，加强世界卫生组织和世界银行、国际货币基金的合作，并激发国际非政府组织的自主性和灵活性，促使其对卫生治理领域投入更多的资金和技术资源。最后，要加大对全球脆弱性地区和弱势群体的保护，创设公平的国际环境，加大对全球公共卫生安全网特别是发展中国家的投入，积极推动促进发展中国家和地区的传染病防控、环境治理以及卫生事业发展。专业性和权威性的国际组织和国际机构可以每年依据评估结果，一方面鼓励发展中国家之间的合作和互助，另一方面敦促大国在资金和技术合作上承担更多责任。如中国正在推进的与世界卫生组织、联合国粮农组织、世界动物卫生组织等国际组织的合作，建立“疫情国—国际交通工具—口岸国”三道联控防线，并在“一带一路”倡议下推动构建口岸检疫合作机制，帮助发展中国家提高疫情防控能力。^① 这些都将是治理方式升级及综合性、全链条治理的重要内容。

[责任编辑：孙震海]

^① 《全国政协常委、提案委员会副主任支树平：筑牢国门疫情的“防控网”》，人民政协网，2020年4月18日，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2020-04-18/2557417.shtml>。

“一带一路” 高质量发展观的建构*

张 春

【内容摘要】 尽管推动共建“一带一路”高质量发展已成为国际社会的努力方向，但“一带一路”高质量发展观的理论建构仍有待深化，新冠肺炎疫情更凸显了其紧迫性。“一带一路”高质量发展观的建构，应结合其短期、中期、长期使命和国内、国际发展既有努力和长远愿景，并理论化为共建“一带一路”的行动指南。在百年未有之大变局背景下，共建“一带一路”首先应确保国际社会特别是共建方的共向发展和共同发展，在此基础上尽可能放大共建国和国际社会的既有发展努力的效应，并培育和创新的国际发展动力。为实现上述两个目标，共建“一带一路”需要通过机制化来确保其可持续。共建“一带一路”高质量发展观涵盖三个方面，即共生发展观、增益发展观和制度化发展观，从而为国际发展提供稳定器、放大器和制度公器。共建“一带一路”更要确保国际发展的正确方向、放大既有发展努力成效，追求可持续性，在实现高质量发展的同时为国际发展提供中国理念、中国方案和中国实践。

【关键词】 一带一路 高质量发展 共生发展 增益发展 可持续发展

【作者简介】 张春，云南大学非洲研究中心研究员（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D81 F125 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0111-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004007

* 本文系国家自然科学基金“一带一路”建设研究重大专项课题“共建‘一带一路’高质量发展路径研究”（19VDL005）的阶段性成果。

在 2018 年“一带一路”建设工作五周年座谈会上，习近平主席首次提出推动共建“一带一路”向高质量发展转变；^① 随后，他又在 2019 年 4 月的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上向全世界宣布，将推动共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进，强调要把共商共建共享原则落到实处，要本着开放、绿色、廉洁理念，追求高标准、惠民生、可持续目标，核心是让各国受益，实现共同发展。^② 至此，推动共建“一带一路”高质量发展的国内和国际共识均已形成，并持续转化为国际社会的共同努力方向。尽管此后有诸多讨论，^③ 但围绕共建“一带一路”高质量发展的理论指导、具体内涵和实践方法等的讨论仍不够充分，因此有必要建构更为全面、科学和前瞻的“一带一路”高质量发展观。而 2019 年底暴发的新冠肺炎疫情（COVID-19）可能对共建“一带一路”产生全方位的影响，使构建“一带一路”高质量发展观的紧迫性进一步凸显。本文认为，“一带一路”高质量发展观的建构，需以习近平主席所强调的原则、理念、目标和核心等为内核，同时结合共建“一带一路”的短期、中期和长期使命、机遇及挑战，虑及国际发展和共建方的既有努力、现实挑战及长期远景，最后理论化为共建“一带一路”的行动指南。在百年未有之大变局下，共建“一带一路”高质量发展首先要确保国际发展的道路正确，即促进整个国际社会的共同发展，在此基础上使共建方和国际社会的既有发展努力效果最大化，培育和创新国际发展动力，为实现上述目标，还需要有系统和完善的体制机制确保共建“一带一路”的高质量发展。也就是说，共建“一带一路”高质量发展观应涵盖共

① 《习近平出席推进“一带一路”建设工作 5 周年座谈会并发表重要讲话》，中国政府网，2018 年 8 月 27 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm。

② 《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛官方网站，2019 年 4 月 27 日，<http://www.beltandroadforum.org/n100/2019/0427/c24-1307.html>。

③ 可参见王毅：《开启“一带一路”高质量发展新征程》，《求是》2019 年第 9 期，第 19—24 页；宋涛：《党的对外工作与共建“一带一路”高质量发展》，《求是》2019 年第 16 期，第 53—58 页；武芳：《推进“一带一路”高质量发展的若干思考》，《中国远洋海运》2020 年第 2 期，第 58—59 页；李进峰：《中国在中亚地区“一带一路”产能合作评析：基于高质量发展视角》，《欧亚经济》2019 年第 6 期，第 1—22 页；赵会荣：《“一带一路”高质量发展与境外经贸合作区建设——以中白工业园为例》，《欧亚经济》2019 年第 6 期，第 46—63 页；等。

生发展观、增益发展观和制度化发展观三个要素。共生发展是国际发展的稳定器，增益发展是在稳定基础上推动国际发展的放大器，而制度化发展则为共生发展和增益发展提供持续的保障，是国际发展的制度公器。

一、共生发展观：国际发展的稳定器

无论是危机期间，还是增长时期，国际发展的基本特征始终是“环球同此凉热”：危机时期极少有国家能置身事外，增长时期也极少有国家不受益。在百年未有之大变局背景下，国际发展面临的最大挑战并非资源、能源或技术创新等的不足，而是各国团结与否。1929—1933年的经济大萧条的最大教训是面临危机冲击各国的选择不是团结和合作，而是分裂与对抗，后果被证明是灾难性的。因此，共建“一带一路”高质量发展首先应促进国际社会的团结，通过确保各国面临危机时的相向而行，实现共向发展和共同发展，使共建“一带一路”成为国际发展的稳定器。

（一）共向发展

自1997年亚洲金融危机起，每隔10年左右世界经济就遭受一次较大规模的危机冲击，包括2008年的国际金融危机及当前的新冠肺炎疫情冲击。但与1929—1933年经济大萧条不同的是，国际社会在很大程度上仍积极、主动地通过合作共克时艰，保证了国际发展的基本态势和国际和平与稳定。尽管如此，但也始终存在与合作相悖的各种尝试，其典型代表是特朗普政府的“美国优先”及其相应的经济民族主义、保护主义、贸易摩擦、推卸责任等行为，并产生了恶劣的国际影响。因此，共建“一带一路”高质量发展观首先要与各种消极倾向进行斗争，确保整个国际社会发展的积极态势和方向的一致性，实现共向发展而非反向竞争。

确保国际社会的共向发展，核心在于各国、各层次的战略对接。“一带一路”倡议是由中国首倡的发展议程，与联合国2030年可持续发展议程相比，无论是从地理覆盖范围还是从资源保障来看都相对有限。因此，中国逐渐提出“四个对接”理念，即共建“一带一路”倡议、各国发展战略、区域

发展议程及联合国 2030 年议程的对接。^① 为实现发展共向性，共建“一带一路”就必须充分顾及不同共建国的具体国情，确保战略对接的适配性、灵活性及协同性。

第一，共建“一带一路”高质量发展观要求战略对接的适配性。高质量共建既不意味着质量标准的单一性，也不意味着质量标准的静态性。换句话说，高质量共建所遵循的质量标准应当是系统和动态的，应当依据不同共建国的具体国情而定。如《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》所强调的，“相关合作将遵守各国法律法规、国际义务和可适用的国际规则标准。”^② 必须指出的是，“一带一路”倡议的共建国高度多元化，其发展水平存在明显差异，因此对质量的要求也存在多样性。例如，截至 2020 年 3 月，共有 138 个国家与中国签订共建“一带一路”合作文件。其中非洲的低收入国家和中低收入国家达到 36 个，占有签约国中这两类国家的 57%，而高收入国家主要集中于欧洲和亚洲。^③ 共建国发展水平和地区分布的多样性，要求共建“一带一路”的战略对接必须具备较高的适配度，能依据不同共建国的发展水平、地区分布等采用更符合当地国情的高标准，而非单一的但极可能不能适用的高标准。

第二，共建“一带一路”高质量发展观也要求战略对接的灵活性。由于不同共建国的具体情况不同，战略对接既要实现合作的持续推进，也要注重合作的动态调整。其一，依据合作深度差异来灵活推进持续合作。迄今为止，中国与绝大多数共建国都只签订了一份合作文件，但也有不少共建国已开始升级或细化合作文件。因此，在不同的国家，共建“一带一路”的进度并不相同，其推进节奏、战略对接步骤等都需要灵活处理。其二，依据共建国发

① 例如，在 2018 年 9 月的中非合作论坛北京峰会上，习近平主席强调，要用好共建“一带一路”带来的重大机遇，把“一带一路”建设同落实非洲联盟《2063 年议程》、联合国 2030 年可持续发展议程以及非洲各国发展战略相互对接，开拓新的合作空间，发掘新的合作潜力。《中非合作论坛北京峰会隆重开幕 习近平出席开幕式并发表主旨讲话》，2018 年中非合作论坛北京峰会网站，2018 年 9 月 4 日，<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1591475.htm>。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，中国一带一路网，2019 年 4 月 27 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/88222.htm>。

③ 笔者根据中国一带一路网数据计算得出，参见 <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

展预期和发展战略调整等来动态调整的灵活性。例如，马来西亚在 2018 年政府换届后调整了自身发展预期和规划，因此，中国与马来西亚通过对话协商调整了多个“一带一路”项目，继续推动共建倡议的高质量发展。^①

第三，共建“一带一路”高质量发展观也要求战略对接的协同性，即实现纵向对接、横向对接及二者间的相互配合。习近平主席提出的“四个对接”是纵向对接的典型，即“一带一路”倡议与全球、区域、次区域及国别战略的垂直对接；而横向对接则可理解为“一带一路”五通领域与相应的全球、区域、次区域及国别的领域性战略的平行对接。战略对接的协同性事实上要求纵向对接和横向对接内部及其相互间的协调配合。

（二）共同发展

共同发展是在全球大变局下的一种基础性努力，主要致力于避免经济民族主义、保护主义、贸易战等不良影响。相比之下，共同发展是共生发展内部的更高追求，同时追求中国与共建国及非共建国的发展。

一方面，实现中国与共建国的共同发展的核心是“先富带动后富，最终实现共同富裕”理念的国际实践。

联合国 2030 年议程的核心理念之一是“不让任何人掉队”，其最直接的体现是目标 1，即到 2030 年“在全球世界消除一切形式的贫穷”^②。虽然详列了 7 个具体目标和 12 个衡量指标，但 2030 年议程对“不让任何人掉队”的具体实现路径并未进行深入讨论，而将这一任务留给了各个国家。共建“一带一路”倡议的共建国中有大量的低收入和中低收入国家，其减贫任务相当艰巨。例如，根据世界银行 2018 年的数据，以 1.9 美元/天的标准衡量，马拉维的贫困发生率高达 29.4%，安哥拉为 21.5%，卢旺达为 20.2%、坦桑尼亚为 12.5%，整个撒哈拉以南非洲（含高收入国家）为 16.2%；尽管东南亚地区远较撒哈拉以南非洲发达，但其贫困发生率仍达 7%。^③ 因此，要实现到 2030 年消除一切形式的贫困或“不让任何人掉队”的宏伟目标，有效的

① 《2018 年 9 月 12 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，外交部网站，2018 年 9 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1594451.shtml。

② 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，联合国大会决议，A/RES/70/1，2015 年 9 月 25 日，第 3 页。

③ 数据来源于世界银行开放数据库，<https://data.worldbank.org/>。

发展理念不可或缺。

对中国而言, 尽管目前尚未完全实现共同富裕的目标, 但邓小平在 1978 年 12 月提出的“先富带动后富, 最终实现共同富裕”的理念不仅为中国自身发展作出实质性贡献, 也具有明显的国际可推广性。共建“一带一路”倡议在很大程度上便是这一理念在新时期的国内延伸和国际推广相互结合的典型。就国内而言, “一带一路”倡议解决的是在东部沿海地区发展起来之后, 如何带动中西部地区发展的问题。共建“一带一路”倡议将构筑新时期中国对外开放的新格局, 推进西部地区和沿边地区对外开放步伐, 为西部地区跨越式发展提供契机, 其中最为重要的是为国内相对后富的地区开辟新的国土空间, 并形成国内的东部—中部—西部联动发展^①和跨国界的中国与共建国的联动发展。就国际而言, 共建“一带一路”倡议特别是其“六廊六路多国多港”计划, 事实上是先通过基础设施互联互通计划, 使“六廊六路多国多港”沿线区域得到发展, 然后再以这些沿线区域的发展向外辐射带动更多地区发展, 最终实现“一带一路”沿线国家的发展。换句话说, 共建“一带一路”事实上是通过点、线、面结合, 由点到线及面的方法提高发展辐射效应, 从最初的点尤其是境外工业园区、港口等, 到交通运输线如亚吉铁路、蒙内铁路、大马铁路等, 再到沿交通线打造发展走廊或经济带。这样, 共建“一带一路”倡议事实上是“先富带动后富, 最终实现共同富裕”理念的有益尝试, 并可为“不让任何人掉队”目标的实现作出重大贡献。

另一方面, 共建“一带一路”高质量发展观还应有助于利益攸关方的发展, “欢迎所有感兴趣的国家参与合作”“努力建设包容多元、普遍受益的全球价值链”^②, 在中国、共建国与利益攸关方之间实现积极的共生发展。

客观衡量共建“一带一路”高质量发展对其他利益攸关方发展的影响, 可比较中国、利益攸关方与共建国在同一领域是否实现了共向发展。例如, 东盟一些国家往往被认为在中国与美国之间采取骑墙主义, 或者说是“经济

① 刘慧、叶尔肯·吾扎提、王成龙:《“一带一路”战略对中国国土开发空间格局的影响》,《地理科学进展》2015 年第 5 期, 第 545—553 页。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》, 中国一带一路网, 2019 年 4 月 27 日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/88222.htm>。

上靠中国、安全上靠美国”的二元政策。^①那么，是否共建“一带一路”会对东盟与美国及其他利益攸关方产生消极影响？

这里仅以共建“一带一路”的贸易效应为例加以考虑。根据东盟自身的数据，共建“一带一路”与东盟的对外贸易存在明显的共向发展和共生发展效应。尽管有所波动，但总体上东盟对外贸易总额从2013年的25 331亿美元增长到2018年的28 253亿美元，增长了11.5%，年均增长接近2%。同期，中国与东盟的双边贸易额从2013年的3 516亿美元增长到2018年的4 838亿美元，增长了36.6%，年均增长6%以上（见表1）。同时，中国与东盟的双边贸易增长，并未对其他国家特别是东盟的重要经贸伙伴产生消极影响。

表1 2013—2018年东盟对主要国家贸易额（单位：亿美元）

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 全球 | 25 331 | 25 352 | 22 729 | 22 386 | 25 713 | 28 253 |
| 中国 | 3 516 | 3 667 | 3 635 | 3 687 | 4 409 | 4 838 |
| 法国 | 323 | 298 | 272 | 283 | 317 | 380 |
| 德国 | 600 | 602 | 564 | 563 | 615 | 655 |
| 日本 | 2 404 | 2 291 | 2 028 | 2 024 | 2 188 | 2 317 |
| 英国 | 318 | 299 | 292 | 282 | 304 | 348 |
| 美国 | 2 053 | 2 115 | 2 106 | 2 118 | 2 338 | 2 630 |
| 6国占比 | 36.37% | 36.58% | 39.14% | 40.01% | 39.56% | 39.53% |

资料来源：笔者根据东盟数据库（<https://data.aseanstats.org>）数据统计制作。

首先，尽管总量增长明显，但中国、日本、美国、英国、德国和法国6个重要贸易伙伴在东盟对外贸易总额中的份额并未发生明显变化。比较2013年和2018年，6国所占比重仅上升3个百分点。也就是说，尽管共建“一带一路”对中国与东盟贸易有积极促进作用，但并未对东盟的其他贸易伙伴特别是中小伙伴产生消极影响。

^① 相关讨论可参见张春：《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》，《当代亚太》2014年第6期，第52—72页。

其次，仅以中国、日本、美国、英国、德国和法国六个重要贸易伙伴看，中国在六国对东盟贸易中的比重从2012年的35.2%增长到2018年的43.3%，增长了8.1个百分点；美国也从2012年的22%增长到2018年的23.5%，增长了1.5个百分点；除日本明显下降了约8个百分点外，英、法、德三国的下降均不明显（见图1）。需要指出的是，除日本外，其余五个伙伴国对东盟的贸易总额都有不同幅度的增长。可以认为，共建“一带一路”对塑造中国、共建国及其他利益攸关方的共生发展有着积极意义。

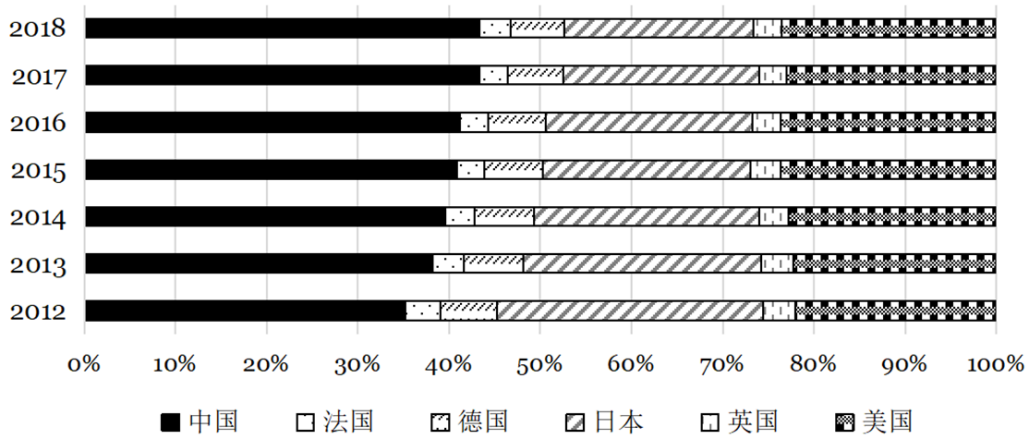


图1 2012—2018年中、日、美、英、德、法六国与东盟的贸易结构

资料来源：笔者根据东盟数据库（<https://data.aseanstats.org>）数据统计制作。

主观衡量共建“一带一路”高质量发展对其他利益攸关方发展的影响，可观察国际社会对“一带一路”倡议的认知或接受度的变化。尽管客观数据已经证明共建“一带一路”对整个国际社会共生发展具有积极作用，但国际社会最初主要担心该倡议对部分国家的利益构成潜在威胁，往往从地缘政治或地缘经济的角度对其进行解读。^①然而随着共建“一带一路”的持续推进，

① 可参见科林·弗林特、张晓通：《“一带一路”与地缘政治理论创新》，《外交评论》2016年第3期，第1—24页；汉斯·希尔佩特等：《“一带一路”背后的地缘经济与地缘政治》，《环球财经》2015年第8期，第90—93页；François Godement, “One Belt, One Road: China’s Great Leap Outward,” European Council on Foreign Relations, June 2015,

国际社会的认知正逐渐从地缘政治猜疑转向对高质量发展的怀疑。^① 伴随这一认知转向的是，尽管仍有质疑，但国际社会更多倾向于接受甚至参与共建“一带一路”，并设法利用该倡议带来的机会实现共生发展。这也正是与中国签订共建“一带一路”合作文件的国家数量持续增加，并在 2018 年达到创纪录水平的重要原因。当然，随着共建“一带一路”高质量发展的推进，对“一带一路”的认知和接受可能转向更加微观和技术性的层面。

二、增益发展观：国际发展的放大器

2008 年国际金融危机爆发后，尽管二十国集团（G20）迅速凝聚了国际共识共同应对，但 2009 年提出的实现全球强劲、可持续和平衡增长的目标迄今仍未实现。正是在全球经济增长基础不稳固、发展和投资低迷、经济全球化遭遇波折的背景下，中国提出了共建“一带一路”倡议。在大力夯实自身的稳定器作用的基础上，共建“一带一路”高质量发展观应强化其增益发展或放大器的功能。中短期内是基于投资“额外性”（*additionality*）和“催化剂”（*catalytic*）逻辑放大中国和共建国既有发展努力的效应；中长期则是通过共建“一带一路”汇聚众智，培育和创新全球经济的新动能。

（一）放大发展效应

习近平主席在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上致开幕辞时指出，要建立政策协调对接机制，相互学习借鉴，并在这一基础上共同制定合作方案，将有关规划协调起来，产生“一加一大于二”的效果。^② 换

https://www.ecfr.eu/page/-/China_analysis_belt_road.pdf; 等。

^① See “China’s Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape,” in OCED, *OCED Business and Finance Outlook 2018*, Paris: OCED, 2018; John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” CGD Policy Paper, No. 121, Center for Global Development, March 2018, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>; Elizabeth Losos, Alexander Pfaff, Lydia Olander, Sara Mason, and Seth Morgan, “Reducing Environmental Risks from Belt and Road Initiative Investments in Transportation Infrastructure,” Policy Research Working Paper, No. 8718, World Bank, January 2019, <http://documents.worldbank.org/curated/en/700631548446492003/pdf/WPS8718.pdf>.

^② 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞》，中国政府网，

句话说，共建“一带一路”高质量发展就是要实现增益发展，即以共建“一带一路”高质量发展助推共建国的既有发展努力，其实现方式主要基于国际投资所坚持的额外性和催化剂原则。^①

第一，投资额外性原则即投资于其他投资者尚未进入或不愿进入的国家、部门、地区、资本工业或商业模式。共建“一带一路”高质量发展的额外性表现为地理额外性（发展中国家）和领域额外性（基础设施）两个方面。

从地理额外性看，共建“一带一路”聚焦发展中国家，并带动整个国际社会重视发展中国家。从整体上看，2001 年，除中国外的发展中国家所获得的对外直接投资（FDI）仅占全球总量的 14%，随后逐渐增长并在 2015 年达到 40% 的峰值，此后有所反复，2018 年维持在 37% 的水平上。^② 更具体地讲，共建“一带一路”的额外性主要体现在东盟和撒哈拉以南非洲。从对外直接投资流量看，2005 年，中国对撒哈拉以南非洲的投资额为 2.01 亿美元，对东盟的投资额为 1.58 亿美元；到 2018 年，中国对撒哈拉以南非洲的直接投资额达到 59.4 亿美元，占中国对外直接投资总量的 4.16%，是 2005 年的两倍多；对东盟的投资额达 136.9 亿美元，占中国对外直接投资总量的 9.57%，是 2005 年的近 8 倍。^③

比较同期国际社会的对外直接投资，更能识别共建“一带一路”的地理额外性，特别是在撒哈拉以南非洲和东盟地区。其一，在 2005—2018 年间，中国对撒哈拉以南非洲和东盟的对外直接投资占全球的比重持续增长。2005 年，中国对撒哈拉以南非洲的投资仅占全球的 1.13%，对东盟投资仅占全球的 0.37%；尽管就绝对值而言，中国对撒哈拉以南非洲的投资在 2016 年和 2018 年、对东盟的投资在 2013 年和 2015 年明显下降，但其全球占比却在

2017 年 5 月 15 日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/15/content_5194130.htm。

① 有关国际投资的额外性和催化剂原则的讨论，可参见 Daniel Runde, Conor M. Savoy, Paddy Carter, and Alberto Lemma, “Development Finance Institutions Come of Age: Policy Impact, Engagement, and New Directions,” Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, October 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/161021_Savoy_DFI_Web_Rev.pdf。

② 笔者根据联合国贸发组织的数据计算得出，参见 <https://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>。

③ 笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》（<http://hzs.mofcom.gov.cn>）数据计算得出。

持续上升，在“一带一路”倡议提出之后尤其如此。到 2018 年，中国对撒哈拉以南非洲投资的全球占比达到创纪录的 18.7%，对东盟的投资也达到 9.2%。需要指出的是，这一时期中国在全球对外直接投资中的占比也在快速增长，但表现远不如上述两个地区（见图 2）。其二，从相对增速角度看，中国在 2012—2014 年间的对外直接投资与全球相比呈下降态势，但 2015 年以后逐渐领先，尽管差距并不是太大，中国对外直接投资的增速平均为全球增速的 50% 左右，但具体到撒哈拉以南非洲则约为 1 倍，在东盟地区增速略低，但也快于整体平均水平。^①

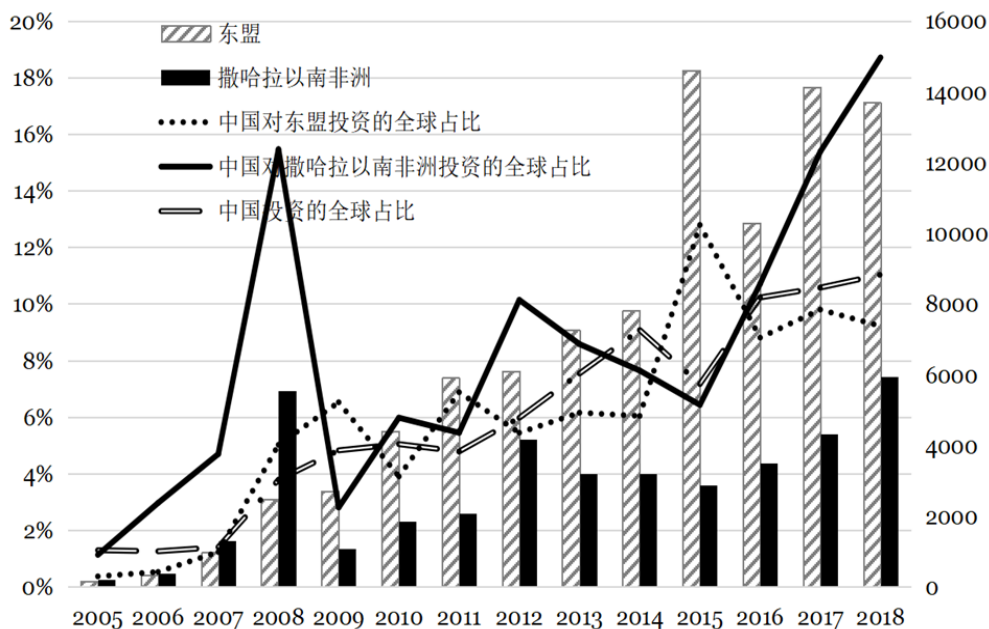


图 2 2005—2018 年中国对撒哈拉以南非洲、东盟的投资（单位：百万美元）

资料来源：笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》和联合国贸发组织数据统计制作。

从领域额外性看，共建“一带一路”聚焦基础设施领域投资。鉴于相关数据难以获取，这里主要观察两组数据。其一，中国作为主要倡导方创设的

① 笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》和联合国贸发组织数据计算得出。

亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）和金砖国家新开发银行（以下简称“新开发银行”）的投资实践。无论是亚投行还是新开发银行，都旨在动员资源以支持相关国家的基础设施与可持续发展项目，与传统国际金融机构形成互补。^① 与传统国际金融机构相比，以交通、能源、城市建设等为代表的“硬”基础设施建设在亚投行和新开发银行迄今为止的项目中所占的比重在 95% 以上，^② 而世界银行下属两大机构国际发展协会和国际复兴开发银行分别为 27% 和 37%，在地区性国际金融机构中，美洲发展银行也仅为 31%，亚洲开发银行相对较高为 66%，最高的伊斯兰发展银行为 74%。^③ 其二，中国对东盟各国基础设施的投资实践。东盟数据显示，在 2012—2018 年间，除中国和日本对东盟基础设施领域投资保持较为稳定的增长之外，法国、德国、英国和美国均出现大幅波动，美国在 2018 年对东盟基础设施领域的投资暴跌近 300%、法国也在 2018 年下跌 30% 以上。^④ 需要指出的是，日本对东盟基础设施领域的投资在 2016 年后有较大幅度增长并保持相对稳定，这很大程度上与共建“一带一路”在东盟地区的落实有关，进而印证了共建“一带一路”高质量发展的投资额外性。

第二，投资催化剂原则即涌入商业投资者特别是当地投资者中聚集的领域从而提升资本利益效率，有时也可能是通过其投资吸引其他投资者加入，从而发挥一种杠杆作用。

仍以亚投行和新开发银行为例加以说明。自亚投行和新开发银行创设以来，其孵化器功能日渐明显。一方面，尽管亚投行和新开发银行的路径并不相同，但二者迄今为止的投资项目动员了大量的额外资金。亚投行是从与传

① 《亚洲基础设施投资银行协定》，2015 年 6 月 29 日，https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_chinese_bank_articles_of_agreement.pdf；NDB, *Agreement on the New Development Bank-Fortaleza, BRICS*, July 15, 2014, <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>。

② 以上数据是笔者根据亚投行和新开发银行的项目列表计算，数据截至 2019 年 12 月 31 日。AIIB, “Approved Projects,” <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>；NDB, “Projects,” <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>。

③ Raphaelle Faur, Annalisa Prizzon, and Andrew Rogerson, “Multilateral Development Banks: A Short Guide,” ODI Paper, December 2015, p. 10, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10650.pdf>。

④ 笔者根据东盟数据库（<https://data.aseanstats.org>）数据计算得出。

统国际金融机构合作开始的，因此其投资资金与动员资金的比重呈上升态势。2016年，亚投行的投资额相当于贷款方和其他伙伴方的出资额的22.5%，2017年迅速上升至43.3%，2018年为69.6%，2019年达到103.9%，首次超过其所动员的资金。而新开发银行的路径则完全相反，投资额占贷款方和其他伙伴方的出资额比重2016年为150.4%，2017年为160.7%，2018年降至23.7%，2019年回升到89.5%。^①另一方面，尽管亚投行和新开发银行的总投入并不多，但却激发了全球对基础设施投资的新兴趣，其具体体现是美国2018年10月通过的所谓《建造法案》（BUILD Act）^②和日本与印度共同提出的“亚非增长走廊倡议”（Asia-Africa Growth Corridor, AAGC）等。

（二）培育发展动力

如果说共建“一带一路”高质量发展的中短期效应是通过投资的额外性和孵化器功能而放大共建国既有发展努力的成效的话，那么其中长期效应就是通过夯实发展基石，逐渐培育和创新发展动力，从而为当前世界经济增长动力不足提供潜在出路。

2008年国际金融危机的爆发凸显了世界经济增长动力不足的长期性挑战，而2019年的新冠肺炎疫情更是因封锁限制了经济增长动力的培育。导致这一困境的是更深层次的技术创新周期和经济增长周期的互动关系。正如习近平主席所强调的，“世界经济增长需要新动力，发展需要更加普惠、平衡，贫富差距鸿沟有待弥合。”中国与共建国不仅要将其建成繁荣之路，更要将其建成创新之路。“一带一路”建设本身就是一个创举，搞好“一带一路”建设也要向创新要动力；要坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成21世纪的数字丝绸之路；要促进科技同产业、科技同金融深度融合，优化创新环境，集聚创新资源。^③这事实上指明了共

^① 笔者根据亚投行（<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>）和新开发银行（<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>）的项目列表计算得出。

^② 有关分析可参见：范和生、王乐瞳、李博：《美国“建造法案”论析——基于中美大国博弈视角的分析》，《国际展望》2019年第4期，第98—114页。

^③ 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，2017年5月14日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/>

建“一带一路”高质量发展的方向，即创新发展、培育发展动力，实现世界经济强劲、可持续和平衡的增长。共建“一带一路”高质量发展对世界经济增长动力的培育和创新主要体现为两个方面。

第一，在中短期内聚焦基础设施改善，营造更有利的创新环境。亚洲开发银行的研究指出，多国实证研究发现在创新与经济增长之间存在着积极联系。尽管人力资源对创新而言更为重要，但基础设施特别是道路、电力设施、供水设施、信息与通信技术互联互通等的覆盖率和质量，也是创新得以实现的重要前提条件。^① 的确，正是由于基础设施的全面改善，亚洲各国特别是中国的创新能力得到明显提升。2018 年，亚洲在专利、实用新型、商标和工业品外观设计申请活动方面继续领先其他地区，占全球专利申请总量的 66.8%。过去十年，亚洲在这四项知识产权的全球申请总量中所占的比例均实现了增长，而亚洲增长的绝大部分是由中国贡献的。2018 年，全球有 1 400 万件有效专利，其中美国最多（310 万件），中国居第二位（240 万件）；在全球 4 930 万件有效商标注册中，中国最多达 1 960 万件；同样，有效工业品外观设计注册数量最多的也是中国，占全球总量的 40.4%。此外，中国在有效实用新型总量中的占比高达 93%。^② 从研发角度看，2016 年，尽管发达经济体的研发投入占其国内生产总值的 2.5%，但亚洲发展中国家正奋起直追，从 20 世纪 90 年代末的 0.9% 上升到 2.1%。除 4 个新兴工业化经济体外，亚洲发展中国家的研发投入为 1.9%，远超拉丁美洲的 0.8%。^③

第二，通过中长期努力，提升发展中国家的人均产出，进而扩大创新基础，形成全球性的“万众创新”局面。长期以来，创新不仅需要大量资本和能源聚集，更需要有优质的基础设施及网络、熟练工人、较高信用以及复杂产品等支撑。这可能意味着发展中国家的创新能力较弱，甚至可能因技术革命而拉大与其他国家的发展差距。^④ 因此，共建“一带一路”聚焦发展中国

c_1120969677.htm。

① Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2020: What Drives Innovation in Asia?* Manila: ADB, 2020, p. 81.

② 《2019 年产权组织事实与数据》，世界知识产权组织 2019 年版，第 9 页，https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/zh/wipo_pub_943_2019.pdf。

③ ADB, *Asian Development Outlook 2020, What Drives Innovation in Asia?* pp. 66-67.

④ Jo Chataway, Rebecca Hanlin, and Raphael Kaplinsky, “Inclusive Innovation: An

家和基础设施的交叉区域，进而可拉动发展中国家的发展，特别是帮助发展中国家提高人均产出水平，从而增强其创新能力，使其能更为有效地参与全球性的技术创新并从中获益。从世界历史的宏大视野看，在第一次工业革命或主权国家出现前，世界范围内的权势分配很大程度上与人口数量或规模相关，即人口大国往往是权势大国。但随着主权国家诞生、工业革命启动，这一相关性逐渐消失，人均产出的高低成为决定国家权势大小的关键因素。进入 20 世纪以来，大国的人口规模、地理覆盖范围等再度变得重要，其中一个重要原因在于技术或更广泛的知识扩散导致人均产出差异缩小。^① 因此，就世界经济增长的动力培育和创新而言，惠及更多人口或普惠型的技术创新将更具潜力，而这恰好是共建“一带一路”高质量发展的追求。

三、制度化发展观：国际发展的制度公器

要实现共建“一带一路”对国际发展的稳定器和放大器功能并确保其长期可持续，就需要强化共建“一带一路”的制度建设，实现制度化发展。共建“一带一路”的制度化发展不仅有助于实现其稳定器和放大器功能，更能为当前面临严峻挑战的全球发展治理提供制度公器。共建“一带一路”高质量发展的制度化首先是落实习近平主席所强调的共商共建共享理念，但在百年未有之大变局背景下需要强化风险意识，同时也需要改进绩效评估方法，以适应高质量发展的要求。

（一）共商共建共享机制

共建“一带一路”自提出之日起，就高度强调共商共建共享机制的重要性。尽管已签订 200 多份合作文件，建立了多层级的共商共建共享机制，但相关机制仍有巨大的提升空间。

Architecture for Policy Development,” *Innovation and Development*, Vol. 4, No. 1, 2014, pp. 33-54.

^① 从数据上看，麦迪逊历史统计数据（Madison Historical Statistics）完全支持这一结论，其最新数据更新至 2016 年，<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>。抽象的历史和理论总结可参见，时殷弘：《新趋势、新格局、新规范》，法律出版社 2000 年版，第 88—90 页。

第一，要致力于提升共商共建共享机制的系统化。其一，应构建与共建方政策沟通的系统化模型。在签订的共建“一带一路”合作文件中，绝大多数都停留在“备忘录”的层次。因此，需要思考政策沟通的基本路径或更具体的合作文件的升级与细化路径，大致可从最初步的合作备忘录，逐渐升级至国家或领域性的合作战略规划，再到更为详尽的技术实现路径的规划。其二，应完善共建方的准入、退出及调整机制。在与中国签订共建“一带一路”合作文件的国家和国际组织的规模已相对较大的情况下，应将重心转向合作的动态管理上，其重点应是预先构想、设定合作的阶段性目标体系，在与特定共建方的合作满足具体阶段性目标后可升级至下一阶段目标的合作，如果发生倒退则及时调整退回至上一阶段目标的合作；如果发生重大系统性倒退，则可考虑临时或永久性退出；针对临时性退出，也需设定合理的再进入门槛。其三，要重点完善利益共享机制建设。共商与共建机制相对而言更易实现和管理，但利益共享机制往往面临挑战，特别是如果共建国存在地缘政治关切的话，对相对收益与绝对收益的衡量就可能发生变化。例如，随着一国发展水平的提高，对投资保护、跨国公司税收、外汇管制等的考虑均可能发生重要变化，相应的机制调整也会随之发生。因此，在共建“一带一路”高质量发展过程中，应根据具体共建国的具体情况、“一带一路”建设的发展阶段及正确义利观，设置发展成果共享的阶梯性管理机制，提升共建“一带一路”的可持续性，这在新冠肺炎疫情结束之后将更加重要。

第二，要致力于提升共商共建共享机制的网络化。实现可持续发展目标的重要机制性保障之一是“打破条块分割”^①（breaking silos）；对共建“一带一路”的高质量发展而言，政策协调和政策一致性的重要性不言而喻。其一，要着力实现垂直机制与平行机制的网络化。在垂直方向上，中国与共建国应建立完整的从中央直至地方的合作机制；在平行方向上，中国与共建国应依据部门、行业等建立相应的合作机制。迄今为止，垂直机制与平行机制的建设都取得了一定的进展，但其网络化建设很不充分。例如，中国国内各

^① Barabara Adams and Karen Judd, “Silos or System? The 2030 Agenda Requires an Integrated Approach to Sustainable Development,” *Global Policy Watch*, No. 12, September 2016, https://www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2016/09/GPW12_2016_09_23.pdf.

地方参与共建“一带一路”存在明显的重复性甚至竞争性，同时也未与各地方同共建国的既有合作尤其是友城关系、医疗队派遣等实现协同增效。就此而言，垂直机制与平行机制的网络化事实上要打破既有的层级限制和条块分割，实现政策机制的整合和协同。其二，要推动共建国的层次结构和网络效应。“一带一路”共建国的发展水平和地区分布等均存在明显差异，有必要依据战略对接的适配性和灵活性原则，发展共建国的共商共建共享机制的网络化体系。例如，可考虑依据发展水平、产业导向、市场类别等特征对共建国进行分类，进而结合境外经贸合作区和交通基础设施建设合作，在条件具备的共建国形成单个的发展走廊，条件不具备的情况下由多个共建国形成区域性发展走廊，并由国内多个地方或地区经济带，如长三角一体化示范区、粤港澳大湾区或其他经济带与之进行对接。这样，就可将对共建国的劳动分工与国内地方的劳动分工相结合，进而最大限度地结合国内与国际两个市场、调动国内国际两种资源，推动共建“一带一路”高质量发展。

第三，要致力于实现共商共建共享机制的利益—责任—命运“三位一体化”。共商共建共享三原则事实上将利益共同体、命运共同体和责任共同体紧密结合起来。尽管如此，现实中，共建方往往更多强调利益共同体，对共商共建共享中所体现的责任共同体要求（特别是共商与共建过程中的共建方贡献）及命运共同体理念（先有共商共建才能有共享）等的关注意识明显不足。因此，在制度设计中不仅需要保障共建方的贡献空间，更要激励共建方的贡献意愿，缓解共建方的贡献“惰性”。一方面，可考虑适度降低自愿性贡献机制的比重，强化条件性贡献的机制设置；另一方面，适度降低事前鼓励机制的比重，强化事后奖励的机制性设置。

（二）伙伴关系机制

共建“一带一路”高质量发展首先是要遵循共商共建共享原则，其核心在于“共”字；落实到制度建设上，共建“一带一路”高质量发展要求发展全面、完善的伙伴关系。

第一，应进一步巩固和强化公共伙伴关系建设。公共伙伴关系即各国政府间及国家政府与国际组织间的伙伴关系。共建“一带一路”高质量发展的

公共伙伴关系建设大致包括三个层次。一是中国与共建国的公共伙伴关系，最为直接地体现为中国与共建国围绕共建“一带一路”合作文件的签署及其深化与细化，下一阶段重点是设置有助于其升级、优化、调整等的动态机制。二是中国与非共建国的公共伙伴关系，其中最重要的是与在特定共建国有着重要利益关系的非共建国的公共伙伴关系，其重点在于三方合作或第三方市场合作。三是中国与国际组织的公共伙伴关系，由于“一带一路”倡议与联合国 2030 年议程高度相通，这一公共伙伴关系不仅对“一带一路”建设有重要意义，更对推进 2030 年议程的落实有重要意义。巩固和强化共建“一带一路”高质量发展的公共伙伴关系建设有必要设定由高到低的优先次序，最优先的是与共建国共同推动“一带一路”建设，其次是与国际组织合作推动全球发展议程的落实，最次是与非共建国的三方合作/第三方市场合作以减少非共建方的地缘政治疑虑。

第二，大力强化公私伙伴关系和民间伙伴关系。“一带一路”倡议很大程度上聚焦发展中国家和基础设施领域，投资额大、投资周期长，但回报率相对较低且资金回收周期长。对更关注盈利的私营部门而言，参与意愿相对较低，而公共资源并不足以推动共建“一带一路”高质量发展。因此，共建“一带一路”高质量发展需要大力发展公私伙伴关系。一方面，公共资金在共建“一带一路”高质量发展中可扮演积极的铺路者角色，并通过其额外性和催化剂功能吸引私营部门资金的参与，如公共资金在基础设施建设中的先期投入或建设境外合作园区等；另一方面，公共部门还可为私营部门参与创建平台，如“一带一路”国际合作高峰论坛框架下的企业家大会或其他类似平台，也可为私营部门参与提供政策或机制保障，如通过与共建方签署有关投资保护、收益回国、税收合作等协议。在公私伙伴关系建设的同时，民间伙伴关系也相当重要，特别是随着“一带一路”建设的推进，公共部门的资金投入应逐渐减少，将重点置于政策或机制保障上。由于单个私营企业的实力相对较弱、聚焦领域相对较窄，民间伙伴关系有利于私营部门“抱团出海”。需要强调的是，迄今为止“一带一路”框架下中国企业的“抱团出海”战略仍存在明显不足，因此迫切需要全方位的战略改进，尤其要避免当前存在

的自我孤立、内部竞争以及由此带来的其他消极效应。

第三，积极推动三方合作/第三方市场合作的机制建设。共建“一带一路”高质量发展面临的重要挑战之一是非共建国对“一带一路”倡议的地缘政治疑虑。因此，与非共建国的伙伴关系的核心是通过三方合作/第三方市场合作的制度化发展，同时实现推动共建“一带一路”高质量发展和减少非共建国疑虑的双重目标。但是，从欧洲于 2007 年针对中非合作提出涉非三方合作，到 2015 年《中法政府关于第三方市场合作的联合声明》首次正式提出“第三方市场合作”，再到联合国及其他国际组织早已倡导的三方乃至多方合作，有关三方合作/第三方市场合作的理念、范畴、机制等仍存在诸多亟须厘清之处。当前对第三方市场合作的倡导，更多类似一种中国和非共建国的公私伙伴关系与共建国的公共伙伴关系的复杂结合，并体现为中国与非共建国的企业在共建国的民间伙伴关系，需要进一步完善和发展。

（三）风险管理与监督评估机制

在当前百年未有之大变局背景下，共建“一带一路”高质量发展势必面临各种潜在风险，由此产生了前所未有的风险管理和监督评估需求。风险管理与监督评估事实上是共建“一带一路”高质量发展过程中应对各类风险的保障性机制的两个相辅相成的方面。从预知风险的角度看，必须要有对各类现实和潜在风险的评估，其中有相当一部分可能与共建“一带一路”本身高度相关。从监督评估的角度看，由于共建“一带一路”的推进必然会对共建国和非共建国产生各种直接、间接的影响，因此可能诱发新的风险。

共建“一带一路”高质量发展的风险管理与监督评估机制建设，应主要包括三个方面。一是外部环境风险评估，主要涉及国际体系或区域性风险、共建国内部风险、非共建国风险等方面。二是内在风险，主要涉及五通领域推进过程中的风险，如战略对接与政策沟通中的风险，设施联通、贸易畅通和金融融通中的风险，民心相通的风险，以及“一带一路”建设对当地发展的溢出性风险，如潜在受益不均导致的不满、环境与社会标准匹配度不高带来的风险等。三是风险管理的理念、体制、机制、举措等存在的风险。

在针对上述三类风险建设相应的体制、机制的同时，也应发展针对上述

风险的评估衡量指标体系，以更好地完善和优化风险管理与监督评估机制。由中国作为最大的发展中国家且正持续崛起的形势所决定，共建“一带一路”高质量发展的风险评估指标体系不能采用简单的绩效评估模式，而应在借鉴联合国 2030 年议程的影响评估方法的基础上，将前述共生发展、增益发展等纳入，进而建立“三位一体”的评估指标体系。首先是对共建国可持续发展的影响评估，主要可分为经济发展影响、政治安全影响和社会进步影响，分别设立多个指标予以衡量；其次是对中国与共建国共同发展的溢出影响，核心是考察共建“一带一路”对双边关系的整体性促进效应，主要分为政治、经济和人文溢出三个方面，同样设立多个指标予以衡量；再次是对国际社会共生发展的溢出影响，核心是考察共建“一带一路”的全球、地区和第三方溢出，主要分为国际经济合作影响与对第三方利益影响两个方面，也设立多个指标予以衡量。对共建“一带一路”高质量发展进行系统全面的影响评估，有助于前瞻性地辨别共建“一带一路”过程中的潜在风险和新兴议题。

结 束 语

共建“一带一路”的高质量发展应涵盖三个层次：在最基础的层次上，通过确保国际发展的相向而行实现共生发展，为国际社会提供应对百年未有之大变局的稳定器；在此基础上，通过“一带一路”倡议的额外性和催化剂效应、培育发展动力而实现增益发展，为国际社会提供既有发展努力的放大器；在更高层次上，通过共建“一带一路”的机制化建设和制度化发展，为国际社会提供解决全球治理缺失问题的制度公器。

随着新冠肺炎疫情延续，“一带一路”高质量发展观的建构更加紧迫，共建“一带一路”的稳定器、放大器和制度公器功能更加重要。从短期看，疫情可能严重冲击世界经济。世界银行预测，2020 年全球 GDP 将收缩 5.2%，人均 GDP 将下降 6.2%，新冠肺炎疫情也意味着全球性经济衰退。^① 更大的

^① World Bank Group, *Global Economic Prospects*, June 8, 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>.

挑战在于疫情的经济冲击迫使各国特别是面临选举政治压力的国家匆忙解除封锁，并出台大量救市政策，甚至形成某种救市竞赛，这不利于全球经济复苏。尽管封锁也会对共建“一带一路”造成冲击，但在各国政策协调困难的情况下，共建“一带一路”的稳定器功能尤其珍贵。

从中长期看，新冠肺炎疫情更大的经济影响在于封锁导致的产业链、供应链、价值链等的临时中断和中长期重构压力。为更好地应对未来的类似危机，国际社会需要反思既有的产业链、供应链、价值链的全球性布局模式，探索建立距离更近、规模更小、效率更高的区域性布局模式。换句话说，疫情对产业链、供应链、价值链等的巨大冲击，更进一步凸显了共建“一带一路”深化战略对接、强化放大器效应的重要性。

从更长时期来看，疫情一方面凸显了全球治理机制的不充分，特别是推动全球团结一致抗疫方面的困难，另一方面也凸显了以穷人、病人为代表的弱势群体发展难题。前者呼吁共建“一带一路”的全球制度公器功能，而后者则凸显了共建“一带一路”在确保“不让任何人掉队”、推动可持续发展等方面的潜力。

因此，在百年未有之大变局的大背景下、特别是当前新冠肺炎疫情冲击下，共建“一带一路”高质量发展观的建构及其内部平衡变得更为迫切和重要，必须同时在三个层次上实现底线维护与积极进取的有机结合。作为稳定器，它一方面追求与共建国的共向发展，另一方面也追求对非共建国发展的间接贡献；作为放大器，它一方面聚焦中短期投资拉动效应，另一方面关注长期发展动力培育和创新；作为制度公器，在建设更为积极的共商共建共享与伙伴关系机制的同时，也格外注重风险管理和监督评估的托底机制建设。因此，“一带一路”高质量发展观的建构，远超共建“一带一路”本身的高质量发展，着眼于国际发展和发展治理。它不仅是中国为国际社会提供的发展或经济性公共产品，也是理念和制度性公共产品，但要真正实现这一目标仍有很长的路要走。

[责任编辑：石晨霞]

“双轨制+”：中国农业多边对外援助治理结构探索

于浩淼 徐秀丽

【内容摘要】 自进入 21 世纪以来，随着中国参与对外援助主体的多元化，对外援助治理模式逐渐从传统的以政府为单一主体的垂直管理模式转变为纵横交错的多元主体互动模式。经过实地调研并结合中国—FAO 南南合作项目的案例，综合考察中国农业多边对外援助中多元主体的治理结构，可以发现中国农业多边对外援助治理具有“双轨制+”的特点。一方面，政府、实施单位及个人等主体遵循以科层制为中心的垂直权力机制；另一方面，一线管理机构、社会组织及个人等主体形成横向扁平化的网络合作机制。这两方面共同形成纵横双向的双轨合作治理结构。同时，“+”为选择的第三方，即国际组织平台，架起了援助方、受援方合作的桥梁，实现了援助治理的资源优化与整合，提高了援助效率和有效性，并促进了中国通过对外援助治理参与全球治理的国际化进程。研究“双轨制+”结构将既有利于提高中国对外援助的宏观规划和管理能力，也为理解发展援助有效性这一问题提供新的视角。

【关键词】 农业对外援助 双轨制 发展援助 南南合作

【作者简介】 于浩淼，中国农业大学人文与发展学院博士研究生、农业农村部对外经济合作中心副研究员（北京 邮编：100125）；徐秀丽，中国农业大学人文与发展学院教授（北京 邮编：100194）

【中图分类号】 D822.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0132-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004008

一、问题的提出

20世纪90年代“良治”（Good Governance）概念的提出，在国际发展领域引发了对受援国治理结构与援助有效性的关注。同时，作为一种反向的思考，援助国的援助治理结构也是一个值得研究的重要议题。

有关援助治理的研究，主要涉及宏观的全球层面、中观的国家层面、微观的具体项目三个层面。从全球层面看，自20世纪60年代起，国际发展援助的多边机构和发达国家各自的援外机制性框架逐渐建立起来。基于“如果缺乏普遍适用的统一援助标准，援助质量的保障将会是一道难题”等考虑，发展援助委员会（OECD-DAC）作为国际发展援助的协调机构，确定了官方发展援助占国民总收入（Gross National Income, GNI）0.7%^①的目标，同行评议（Peer Review）等项目评估方法，几次援助有效性、发展有效性的高级别论坛所产生的成果文件，以及联合国千年发展目标（MDG）、联合国可持续发展目标（SDG）等全球发展目标的设定，等等，建构了援助治理的全球秩序，也建构了各国的国内援助治理秩序。

从国家层面看，兰卡斯特（Carol Lancaster）重点从美国等西方国家发展援助的组织方式、治理结构、动态机制等层面探究援助治理及其效果。^②赵剑治等学者对巴西、印度等金砖国家的援助治理结构进行了系统比较。^③

随着中国等新兴经济体的崛起，对中国对外援助治理能否突破援助有效性陷阱的探讨日渐成为国际焦点。周弘、黄梅波等重点研究了中国对外援助治理结构，分析了中国对外援助管理机构、对外管理体制及援助执行机构的

① 经济合作组织发展援助委员会于1961年采用了发达国家应提供占其国民生产总值（GNP）1%的资金用于发展援助的标准，该比例在1969年采纳《皮尔森报告》的建议后更改为0.7%，1970年联合国决议通过了官方发展援助占GNP0.7%的目标。1993年，GNP概念又被国民总收入（Gross National Income, GNI）概念所取代。

② Carol Lancaster: *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007.

③ 赵剑治、敬义嘉、欧阳喆：《新兴援助国对外发展援助的治理结构研究：基于部分金砖国家的比较分析》，《中国行政管理》2018年第2期，第132—138页。

演变。^①在此基础上,王泐分析了中国对外援助管理体制、机制运行存在的问题,并提出了改革中国对外援助管理体制、机制的建议。^②刘方平认为中国的援助治理体系与国家治理体系之间是同向、同步发展的,援助治理是国家治理的重要组成部分。^③在援助治理上,将援助与贸易、投资相结合的“一揽子”方式日益成为重心。^④

农业是中国对外援助的重要领域之一,在中国农业对外援助治理机构的研究中,唐丽霞等认为,21世纪以来,中国对非农业援助逐渐形成了多元主体共同参与援助管理的基本特征,并指出中国在不同部门发展框架下和具体援助项目两个层面形成了多部门共同参与的对非农业援助治理结构。^⑤陈燕娟和邓岩强调中国的农业援助要以企业为主体,坚持市场化运作才有生命力。^⑥但中国对非援助也面临企业和国家、市场化和公益性的艰难平衡。^⑦在农业领域,“友谊农场”既是外交活动,也是对外投资的一部分。^⑧但是,援助项目中这种由企业管理的特殊的公私合营模式被视为“长期可持续发展的要求”^⑨,也是“生存与可持续经营之道”^⑩。

① 周弘:《中国对外援助与改革开放30年》,《世界经济与政治》2008年第11期,第33—43页、第5页;周弘:《中国对外援助的政策与机制》,载周弘主编:《中国援外60年》,社会科学文献出版社2013年版,第1—33页;黄梅波、胡建梅:《中国对外援助管理体系的形成和发展》,《国际经济合作》2009年第5期,第32—39页。

② 王泐:《关于改革我国对外援助管理体制机制的思考》,《人民论坛·学术前沿》2018年第4期,第76—83页。

③ 刘方平:《建国70年中国对外援助治理体系现代化:脉络与走向》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019年第6期,第31—40页。

④ 黄超:《全球发展治理转型与中国的战略选择》,《国际展望》2018年第3期,第29—49、153—154页。

⑤ 唐丽霞、李小云、齐顾波:《中国对非洲农业援助管理模式的演化与成效》,《国际问题研究》2014年第6期,第29—40页。

⑥ 陈燕娟、邓岩:《中非农业合作可持续性研究》,《世界农业》2008年第1期,第63—64页。

⑦ 张海冰:《中国对非援助的战略平衡问题》,《西亚非洲》2012年第3期,第39—52页。

⑧ Duncan Freeman, Jonathan Holslag, and Steffi Weil, “China’s Foreign Farming Policy: Can Land Provide Security?” *BICCS Asia Paper*, Vol. 3, No. 9, 2008, pp. 3-27.

⑨ Deborah A. Brautigam and Tang Xiaoyang, “China’s Engagement in African Agriculture: Down to the Countryside,” *The China Quarterly*, Vol. 199, 2009, pp. 686-706.

⑩ 徐秀丽、李小云、齐顾波:《中国涉农企业在非履行CSR的三大特点》,《WTO经济导刊》2014年第10期,第57—58页。Xu Xiuli, et al., “Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China’s Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa,”

从微观项目层面看，一些研究通过案例分析总结中国农业援助治理结构的优势和劣势。莫斯（David Mosse）一方面指出中国的农业援助治理在政策中体现的进步与实践中的效果可能存在巨大差异，另一方面又指出自下而上的参与式发展是真正实现社会发展与进步的有效路径。^① 巴克利（Lila Buckley）采用行动者为导向的研究方法，研究了中国农业援助项目中微观层面的中国专家与当地官员共同管理农业技术项目的主要特点。^② 诺德特维特（Bjorn Harald Nordtveit）指出，从中国的农业援助项目看，更多是通过回应受援国的需求来展示自身的发展经验，而非建立体系化的援助治理模式。^③ 李小云认为中国的发展代理人更多是一个“利益的调节者”和不同发展知识和经验的“融合者”，是将政治与国家层面的高度契合与农业援外专家的技术捆绑在一起。^④ 从既有研究看，对中国援助治理的研究，在全球、国家或项目层面，大多是以双边援助为主，对多边援助的专门研究并不多见，少数的研究涉及以下几个方面。熊厚梳理了 1949—2007 年间中国对联合国等多边发展机构提供援助的历史情况，^⑤ 叶玉认为，中国有望在原有的多边发展机构中更多地创新援助方式。^⑥ 在研究援助治理的主体方面，既有成果以研究宏观的政府主体或微观的个人为主，而对多元化主体共同参与多边援助治理的研究较少。为此，本文主要研究中国的多边援助治理。

目前，政界、学术界、媒体对中国的多边对外援助的定义有所不同。本文的多边对外援助特指通过国际组织等第三方平台^⑦来协调资源供给和分

World Development, Vol. 81, 2016, pp. 82-91.

① David Mosse, *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London: Pluto Press, 2005.

② Lila Buckley, “Chinese Agriculture Development Cooperation in Africa: Narratives and Politics,” *IDS Bulletin*, Vol. 44, No. 4, 2013, pp. 42-52.

③ Bjorn Harald Nordtveit, “Western and Chinese Development Discourses: Education, Growth and Sustainability,” *International Journal of Educational Development*, Vol. 29, No. 2, 2009, pp. 157-165.

④ 李小云：《中国援非的历史经验与微观实践》，《文化纵横》2017年第2期，第88—96页。

⑤ 熊厚：《中国对外多边援助的理念与实践》，《外交评论》2010年第5期，第49—63页。

⑥ 叶玉：《中国与多边发展体系——从受援者到贡献者》，《国际展望》2013年第3期，第45—62页。

⑦ 第三方平台包括国际组织、发达国家、科研机构、非政府组织等主体，但本文特指

配事宜的援助活动。这种援助方式在传统的双边援助模式的基础上，引入国际组织平台。国际组织作为全球治理的重要主体之一，具有长期开展援助与发展合作项目的经验，并在全球设有分支机构，了解受援国当地的情况。另外，国际组织在援助国与受援国双方之间充当协调员的角色，更有利于各方建立良好的伙伴关系。同时，通过国际组织平台，可提高中国开展对外援助的规范性与透明度，推动中国对外援助的国际化进程。本文以中国在联合国粮农组织（FAO）框架下开展的南南合作项目（以下简称“中国—FAO 南南合作项目”）为案例，^① 探讨中国农业多边援助治理如何发挥多元主体的作用，从组织方式、治理结构、动态机制等层面探讨援助治理及其效果，分析中国构建的多元主体参与、互利共赢的多边对外援助治理结构如何回应国际发展援助有效性及可持续性等问题。

二、“双轨制+”：理论分析框架

无论是基于“精神鸦片”与“援助陷阱”^② 的援助无效论，还是援助有效且必要，但前提是“良治”的捆绑式援助，都应集中于援助目标的实现。

一方面，需要高效运转的科层制组织安排，科层组织“仿佛是一架精心设计的现代大机器，执行着特定的任务，机器上的每个部件都能够发挥最大的功效与作用”^③。韦伯（Max Weber）将其称为“不示好恶”，即“没有憎恶或激情，因而没有爱或狂热。不管个人有什么考虑，严格履行义务的概念就是最高标准。”^④ 诺贝尔经济学奖获得者西蒙（Herbert A. Simon）教授认为，有效发展社会资源的首要条件是有效的组织架构，^⑤ 其合理性和科学性

国际组织。

① 该项目也是中国在农村领域以国际组织为平台开展多边对外援助的典型实例。

② William Easterly, “Can Foreign Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 3, 2003, pp. 23-48.

③ 袁明旭：《官僚制视野下当代中国公共政策冲突研究》，中国社会科学出版社 2009 年版，第 28—33 页。

④ [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会（第二卷 上册）》，上海人民出版社 2010 年版，第 1097—1098 页。

⑤ Herbert A. Simon, “Models of Thought,” *The American Journal of Psychology*, Vol. 93, No. 4, 1980, p. 730.

将直接影响组织的运转效率。

另一方面，扁平化的网络结构积极倡导将人的主体性纳入治理框架，朱晓红在社会治理主体及其结构的历史考察研究中，将网络结构定义为“对线性结构和中心—边缘结构的扬弃和发展，是在平等、独立和相互信任基础上的沟通和合作中形成的非中心的结构框架，它打破了组织的界限，使社会治理主体具有渗透性和模糊性、密集的多边联系和充分合作”^①。

本文针对中国在农业领域开展的多边对外援助中纵横交错的多元主体，提出了“双轨制+”的援助治理分析框架，以提炼中国多边对外援助的治理特点，并探讨其对援助效果的影响。

第一，纵向科层制。在中国农业多边对外援助治理中，不同类型的组织承担着不同的角色，有利于形成一体化、有机整合的状态。在中国农业多边对外援助项目中，纵向上依靠自上而下的科层制的权威调控，形成了中央政府—主管部委—政府执行机构—地方政府—地方政府执行机构整体嵌入到援外场域的结构，完成了科层制嵌入，发挥并优化了组织权利配置的作用，提高了援外项目的执行效率，这也是援助治理的宏观制度安排。

第二，横向网络制。横向机制存在于援外一线现场，由援外专家、受援国农业部门、农民组织、科研机构、私营部门等主体形成扁平化的网络结构。

第三，纵横轴交汇点。纵横合作中轴的交汇点是作为科层组织一员的中央政府执行机构——援外项目事业单位，其在纵向国家行政体制中发挥着承上启下和配置经济社会资源的作用和角色。

第四，“+”的概念。援助国与受援国的利益时常发生彼此牵制与掣肘的情况，本文试图在援助国与受援国之间，通过第三方国际组织平台架起合作的桥梁。在传统的纵向科层制与横向网络制的双轨基础上，增加国际组织这一第三方，以提高援助效率，实现多方共赢。

综上所述，本文提出“双轨制+”的中国农业多边援助治理结构的理论分析框架，即以科层制为中心的垂直权力机制以及横向扁平化网络合作机制，通过第三方合作平台，共同形成双轨纵横交错的合作治理结构。

^① 朱晓红：《浅析社会治理体系的网络结构》，《“构建和谐与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会》，2007年，第2188—2191页。

三、“双轨制+”个案研究：以中国—FAO 南南合作项目为例

本文以中国—FAO 南南合作项目为研究对象,该项目是中国在联合国系统内开展农业领域多边对外援助的一种合作模式。中国政府先后于 2008 年、2014 年共向 FAO 捐赠 8 000 万美元设立信托基金,这既是借助国际组织平台支持开展南南合作,也是将知识、经验、政策、技术和专业资源等发展解决方案在发展中国家之间相互分享和交流的一种合作方式,其作用是提高受援国的农业生产力和粮食安全水平。截至 2019 年 10 月,中国已向非洲、亚洲、南太平洋、加勒比海 30 多个国家和地区派出了近 1 100 名农业专家技术人员,占 FAO 南南合作项目派出总人数的 60%,约 100 万发展中国家的人口在小型农业政策法规、水产养殖、杂交水稻、农村能源、热带作物、加工储存、市场信息和农业文化遗产等领域受益,被誉为联合国系统南南合作的典范之一。

这种项目操作模式不同于传统的中国对外双边援助,即以项目为主导的基础设施“硬援助”,^①也不同于西方国家开展的南北援助,即体现西方发展援助话语及科层制特点;^②而是以中国政府向 FAO 捐款设立信托基金,选派中国农业专家赴受援国开展技术援助为主要方式推进。通过这种方式,使中国在基金的使用方向等方面具有平等协商的主动权,反映了中国开展对外援助的主动性与发展经验,兼具南南合作与南北合作的双重特点。

2009—2019 年,笔者以中国—FAO 南南合作项目一线工作人员身份,深入包括项目规划立项、组织实施、专家选拔及派出、境外管理、监测评价、总结宣传等一线场域,进行了十年参与式实地调研。^③研究发现,中国—FAO

① 张效民:《联合国 2013 年〈人类发展报告〉对中国对外援助的启示》,《当代世界与社会主义》2014 年第 2 期,第 124—130 页。

② Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford: Oxford University Press, 1947.

③ 2009—2019 年,笔者以中国—FAO 南南合作项目一线工作人员的身份 12 次赴蒙古、斯里兰卡等亚洲国家,乌干达、马拉维等非洲国家开展规划与实地调研;参与了 30 次受援国来华培训,并参与对外援助与中国农业企业赴受援国“走出去”调研活动。这期间,考察中国—FAO 南南合作项目生产、种植、加工、运营及可持续发展情况,观察 FAO 驻受援国

南南合作项目具有纵横多元主体的特点（见图1），纵向上包括中央政府、主管部委、政府执行机构、地方政府、地方政府执行机构、援外专家，横向上包括中国政府执行机构、受援国农业部门、国际组织、农民组织、科研机构、私营部门、援外专家等主体，纵横交错、相互依赖，形成网络结构。

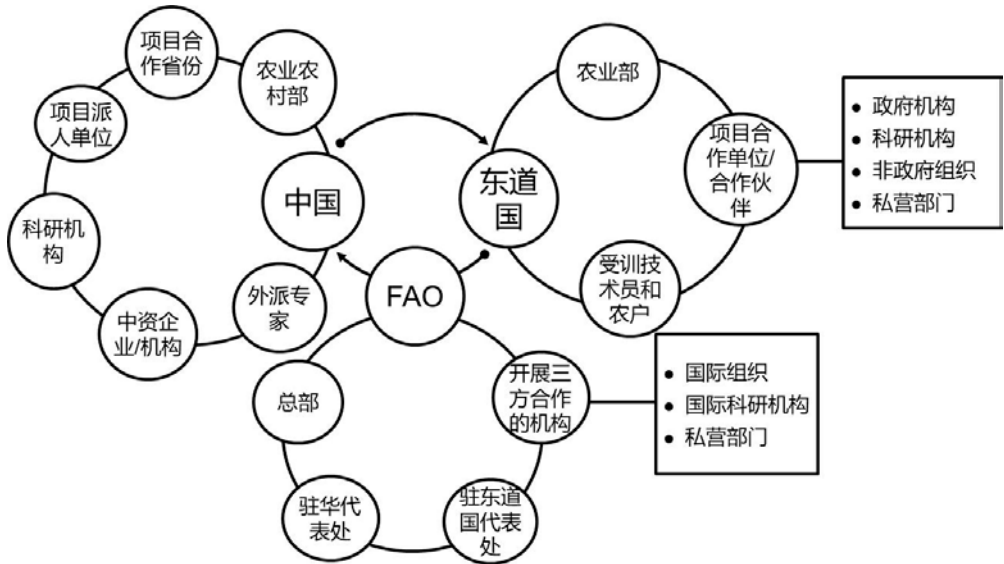


图1 中国—FAO 南南合作项目多元主体

资料来源：作者根据中国农业农村部对外经济合作中心提供的资料自制。

本文以中国—FAO南南合作项目为案例，分析中国农业多边对外援助治理结构及其效果。

（一）纵向的科层制

科层制是现代国家和社会管理中有效的组织结构模式，遵循严格的劳动分工制度和规则。现实中，科层组织的理性与科层组织成员的理性之间会产生冲突，理想状态与实际表现之间也会存在矛盾。科层制既是组织中具

代表处以及受援国农业部项目管理现场（包括项目运行、培训组织、与专家互动、项目资金管理等方面情况），观察中国外派专家与FAO驻受援国代表处、受援国农业部及当地合作机构的互动场景，观察专家与当地农民的交流/培训过程，关注不同的行为者对环境 and 实践做出的不同认知和回应。

有不同职能和级别的部门和人员的具体结构，也是体现在组织行动和互动关系中的管理方式。按照斯科特（W. Richard Scott）的研究，如果权力过于分散，每个部门都不能对项目的结果产生决定性的影响，反而会加强对过程和规则的控制，出现项目的目标取向和科层的规则取向之间的张力，并使项目统一规划与条线分散传递之间产生张力。^①

贝尔（Daniel Bell）提出的支配“后工业社会”的“中轴原理”，^② 其最关键的分析方法是在特定的社会现象中，要把握中心机制，这样才能把握社会现象的本质属性。这一核心概念同样适用于中国农业对外援助治理，即自上而下的纵向科层制是其运行的中心机制。中国国家国际发展合作署是中国对外援助的窗口，处于中国对外援助传统中轴的最顶端，发挥顶层设计的引领作用，负责制定统一的对外援助战略、方针、规划、政策等。但援外的具体执行工作仍由相关部门按分工承担，其中农业领域的对外援助主要由农业农村部负责，援外项目一般采用“以省包国”的形式，如中国与 FAO 在乌干达执行的南南合作项目主要由四川省承担，在纳米比亚执行的南南合作项目主要由湖北省承担等。这种形式可以发挥地方的主观能动性，发挥各地基层农业科学院、农业技术推广中心等机构的作用，方便选派合适的农业专家赴受援国执行技术援助任务。这样就形成了中央政府—主管部委—政府执行机构—地方政府—地方政府执行机构—专家选派的纵向科层制体系，也体现了国家权力在基层社会的延伸。

第一，治理结构的塔尖：顶层感召。在中国—FAO 南南合作项目的治理结构中，位于金字塔塔尖的是中央一级管理单位——农业农村部，其负责在项目的立项、规划设计、管理实施、组织协调和监测评价等方面建立中央一级统一的标准和实施方法，确保中国—FAO 南南合作项目在改善受援国家粮食安全、农村生计和减贫等方面发挥作用。农业农村部设立了中央一级的项目管理团队，其下的国际合作司是中国—FAO 南南合作项目的具体管理部

^① W. Richard Scott, "Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory," *Theory and Society*, Vol. 37, No. 5, 2008, pp. 427-442.

^② 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》，高锟等译，新华出版社 1997 年版，第 7 页。

门，其下属事业单位是完成中央项目管理的实际载体，负责具体开展中国—FAO 南南合作项目，扮演科层制组织的政策执行者角色。

第二，治理结构的塔体：以省包国。科层制的核心是自上而下的等级制体系，上级对下级进行监督和管理，下级听从上级的命令，而“这种体系给被治理者提供了上诉的可能性，即按照严格规定的方式、针对低级官员的决定向有关上级权威提起上诉”^①。在纵向科层组织管理中，中国—FAO 南南合作项目虽然在管理体制和机构的设置上具有森严的等级，但可通过权力下放，将具体管理环节的决策权授权给下级组织，使科层制焕发出新的活力。

中国—FAO 南南合作项目一般采取“以省包国”的模式进行权力下放，各省作为项目的承包方，能够对本省选派的专家进行更好的管理和协调，提高基层的积极性和创造性，提升组织的发展活力。每个国别项目所对应的省份，是根据援外经验、地方特色、气候条件、经济发展方向等因素综合考量，以优中选优的方式予以确定。

中国—FAO 南南合作项目对专家的首要要求是具备良好的技术实践能力，省级和县级农业部门的积极参与和配合是能够选派合适专家的制度优势。地方政府可以依据项目情况，推荐援外专家并进行管理，而且在境外开展的援外活动中具有一定的管理权和话语权，这既保证了科层制的严谨性，又实现了项目的既定目标，体现了“科层为体，项目为用”的特征。

中国农业多边对外援助治理结构使中央政府—主管部委—政府执行机构—地方政府—地方政府执行机构嵌入援外场域，形成了科层制嵌入的宏观制度安排。纵向的科层制通过自上而下的适度集中与适当分权，体现了中央顶层设计的作用与发挥地方主观能动性的特点和优势，优化了组织资源配置的作用。但需要指出的是，中国目前虽然已成立了部际对外援助协调机制，但其对多边援助的影响有限。中国多边援助行政体制分散于各个对口的部委，但各部委之间缺乏有效的协调机制。例如，中国—FAO 南南合作项目的归口部门在农业农村部，其任务是在农业口的垂直机构中完成的，缺乏一定的部委间以及各级政府机构中各分管部门间的协调与合作。

^① [德] 马克思·韦伯：《经济与社会（第二卷 上册）》，阎克文译，上海人民出版社 2010 年版，第 1095 页。

（二）横向的网络制

扁平化网络治理结构中的各个主体之间存在密切联系与合作。在科层制的垂直管理结构中纵向管理层级较多，但横向部门之间的沟通较少，而网络结构缩短了每一个节点即每一个社会主体之间的距离，“治理过程中的每个成员都是治理网络中的必要节点，并且与其他节点进行交互，每个节点的任何微小变化，都会反映在整个治理网络中。”^①

我们可以通过分析中国—FAO 南南合作项目各主体参与援助治理的具体过程，来理解多元主体参与援助治理的形成过程及其微观实践机制。对援外的具体工作而言，影响援外项目有序或失序的关键是如何发挥一线基层管理机构、援外专家的作用，以及受援国如何发挥主观能动性，配置好各方面资源。在中国—FAO 南南合作项目中，中国的援外专家作为援助国的代理者，一般派遣周期为两年到三年，主要实施方式是通过与当地农民组织、农户的互动来实施技术推广、试验、示范，达到技术转移的目的，推动受援国实现粮食增产，提高粮食安全水平。在援外一线现场，存在援外专家、当地政府机构/科研机构、农民组织等主体，因此，与多元治理主体并存的条件相适应的治理模式应该是合作治理，其中相互交织的网络关系可以分为协作—共生、供需—粘性的双重逻辑关系。^②

第一，协作与共生：受援国与援外专家的合作关系。在发展问题上，如果没有受援方的积极主动努力，进行有效的配合，那么要达到理想的援助效果、实现发展合作的目标非常困难。因此，在对外援助方面，受援国参与援助的主动性对项目的有效性至关重要。总体来看，在中国—FAO 南南合作框架下，并非每个国别项目都实现了预期的目标，这与受援国是否发挥了主观能动性以及受援国参与的程度和质量有关。例如，在中国与 FAO 在乌干达实施的南南合作项目中，乌干达积极发挥主观能动性，从上到下高度配合，提供了配套的人、财、物支持，不仅建立了科研机构间的农业技术交流与合

① 朱晓红：《浅析社会治理体系的网络结构》，《“构建和谐社会与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会》，2007年，第2188—2191页。

② 粘性是管理学科中衡量用户忠诚度的指标，这里借用此概念用于表示受援国农民对中国传授的农业实用技术的依赖与期望度高。

作机制，而且通过中国援外专家“零距离”的技术援助，将技术向受援国全国推广覆盖，提高了技术转移的规范性和针对性，^①并依托中国—FAO南南合作项目建立了中乌农业合作产业园，促进了援助项目的可持续发展。而中国与FAO在马拉维执行的南南合作项目，由于马拉维当地的不主动、不作为，中国援外专家在当地开展援助活动较为困难，援助效果一般，在中国援外专家完成援外任务回国后，很多技术与示范基地被废弃或处于半瘫痪状态，影响了援助的可持续性 & 当地民众对中国援助的认识。

第二，供需与粘性：援外专家与当地农民组织、农民的互动关系。援外现场治理的过程是一种需要协调各种资源的交换活动，不同的组织化治理方式会有不同的资源协调方式，这与其协调成本紧密相关。^②援外专家具备专业知识和技能，但作为外来者，并不具有较强的动员能力。农民组织/协会在人力资源、财力、物质资源等方面表现出突出的资源分配优势和强大的组织能力和动员能力，而且熟悉农民，可以发挥较强的动员能力。因此，依靠农民组织（如协会等）可降低成本，顺利开展培训示范活动，而且推动农民组织吸引和组织农民，也是农业部门和援外专家的工作任务及目标之一。

农民组织、地方农业部门与援外专家在合作中保持目标的一致性、利益的相似性，有益于提升援助治理的效益。农民组织不需要与其他组织竞争资源和权力，也可以分担地方农业部门的部分工作，能够组织地方农民提高农业实用技术的应用能力，在提高当地粮食安全与营养水平等方面发挥积极作

① 笔者在调研中了解到在中国与FAO在乌干达执行的南南合作项目中，乌干达当地农民萨古拉·罗伯特（Sagula Robert）的情况。其家里有10口人，其中有6个儿子，他是2016年8月开始接受中国专家的生产技术培训并种植杂交水稻的。中国专家“手把手”教他早育秧苗床、播种、苗床管理、水稻宽窄行规范移栽、配方施肥、病虫害防治等杂交水稻配套技术。由于具有长期的水稻种植经验，又善于接受新事物、新技术，萨古拉很快掌握了全套技术。每天一早，他都会骑自行车来到田里，仔细观察秧苗长势，病虫害发生情况，并和中国专家讨论对症管理。收获期临近，萨古拉的水稻田里一片金黄，密密麻麻地缀满了沉甸甸的谷穗，与相邻稻田里的当地水稻形成鲜明对比，吸引了许多农户参观学习。萨古拉说，“这个工具是中国专家教他们的，我们都叫他‘水稻博士’（Dr. Rice）。我相信中国派来的专家，我希望有机会去中国学习杂交水稻和其他农业技术，改善自己的生活。”乌干达农牧渔业部南南合作项目协调员詹姆斯·图穆万（James Tumuwine）说，“中国的专家不是以一种‘高高在上’的姿态对待他们，这与西方的援助模式是不同的，这种‘手把手’的技术援助方式体现了一种基于平等的帮助。”

② 闫臻：《城市社区组织化治理：自上而下的科层制嵌入与横向联系的扁平化合作》，《人文杂志》2018年第5期，第120—128页。

用，两者之间的关系是相互支持和相互依赖的，并在需求与目标上达成了共识，这是一种供与需的合作。通过这种方式，中国农业援外专家结合中国农业技术推广的成功经验，将成熟、实用的技术有效推广给受援国的农民。^① 由此，当地农民基于对中国农业技术的信任与良性体验，形成了对中国农业援外专家的依赖与继续合作的期望，这体现了援外专家与当地农民之间的合作粘性，依赖感与合作期望值越高，合作粘性越大。

横向的网络合作主体，包括当地农业部门、农民组织、科研机构、私营部门间建立的以分工、合作为导向的援助治理模式，分工是对外援助治理结构可持续变化的方式之一，是合作的前提和基础；合作是对外援助治理结构转型和治理机制创新的基本实践原则，也是一体化治理主体差异性和多样化的结果，由此产生受援国与援外专家间的协作—共生、援外专家与当地农民组织、农民间的供需—粘性的双重治理秩序。中国农业多边对外援助治理结构通过纵横合作的援助治理中轴，一定程度上达到了双轨并行治理的效果。

（三）纵横轴交汇点

纵横合作中轴的交汇点是作为科层组织一员的中央政府执行机构——援外项目事业单位，其发挥着承上启下和配置经济社会资源的作用。

第一，纵向：自上而下指令传达的节点。作为科层组织一员的援外项目事业单位扮演着科层制组织的政策执行员的角色，以实现政府指令自上而下的逐级落实，农业对外援助治理离不开这类纵向科层制组织的枢纽作用。首先，在制度设计方面，援外事业单位协助上级主管部门出台了《南南合作项目管理办》等一系列政府文件，^② 成为开展农业领域南南合作项目的指导性文件。同时，援外事业单位也对内完成了组织功能的设计，并将国家意志

① 在中国与 FAO 在乌干达执行的南南合作项目中，中国水稻专家在乌干达水稻传统种植区布塔雷加（Butalija）进行技术推广示范时，寻求与当地农民组织的合作，谈到“农民组织的优势在于，我们把培训计划告诉农民组织，他们会根据实际情况来组织培训。通过农民组织的召集，不仅参加培训的农户人数很多，而且农户们的态度都很认真，培训效果很好。”

② 在制度设计方面，援外事业单位协助上级主管部门出台了《南南合作项目管理办》《南南合作项目前期准备工作细则》《南南合作项目人员选派管理细则》《南南合作项目培训管理细则》《南南合作项目监测评价管理细则》等政府文件，并与 FAO 联合出台了《中国—FAO 南南合作项目操作指南》等。

通过政策文件的形式进行传递。除了正式的文件授权外，援外事业单位通过内部程序的上请下示等形式履行项目管理职责，还为援外专家提供培训、经费、资源等方面的支持。

第二，横向：拉开扁平活动序幕的起点。以援外项目事业单位为起点，与援外一线的主体建立横向扁平化合作网络，通过横向联系的互助机制参与援助治理，运用社会化、市场化手段而非单纯的行政权力，实现了组织间的有机联系并强化了凝聚力。由此，科层组织与援外一线主体实现了对接，使援外项目多元协同治理成为可能。

援外项目事业单位通过信息传递、对话与沟通等方式，将部分功能在援外一线“自我消化”或让渡于援外一线主体，对外援助项目可以分担传统单位制的全能职责，为对外援助项目管理提供高效和优质的服务，而不是陷入繁杂、琐碎的行政事务之中，有利于逐步提升援外一线项目管理的效率，也符合多元主体共生、协同治理机制的新发展趋势。

作为纵横合作中轴的交汇点以及科层组织中的中央政府执行机构，援外项目事业单位发挥着承上启下的作用和功能。一方面，作为纵向科层组织的一员，援外项目事业单位的节点作用有助于落实政府从上到下的逐级安排；另一方面，以援外项目事业单位为起点，与援外一线的主体建立起横向的扁平化合作网络，通过横向的互助机制参与援外项目治理，运用社会化、市场化手段而非单纯的行政权力，实现了组织间的有机联系。由此，科层组织与援外一线主体实现了对接。援外事业单位代表国家具体执行援助项目，通过不断地主动摸索和实践，持续提高项目的执行与管理效率，在此过程中也提高了其自身的能力水平。

（四）“+” 第三方平台

援助国与受援国之间并不完全是友好关系，而是存在利益与矛盾冲突的关系，援助国与受援国利益时常发生彼此牵制与掣肘的情况。国际体系的变化与调整为国际组织作用的发挥提供了更为广阔的空间，也为中国等新兴发展中国家提供了难得的发展机遇。国际组织这一第三方平台在受援国与援助国之间架起了合作的桥梁。

第一，推动参与全球治理的国际化进程。作为联合国在粮食和农业领域的专门机构，FAO 是全球粮食及农业政策的制定者、推动者、协调者、行动者和合作伙伴。FAO 重视技术和知识，推广国家、区域和全球层面的良好做法，充分运用自身的网络和伙伴关系，重视发挥在粮食、农业、渔业、林业等领域提供公共产品和政策建议方面的主要参与者角色。农业领域的南南合作是实现全球农业发展目标的重要途径，虽然 2030 可持续发展议程对农业目标的描述非常复杂，但目标的关键是发展中国家的粮食安全问题。依托 FAO 平台，中国通过国际组织的国际化运行规则实施援助项目，一方面为受援国提供了农业发展的经验和解决方案，另一方面可以提高中国开展农业对外援助的影响力和国际化水平。中国从原来的南南合作参与者，即从仅派遣技术专家或技术员的角色转变为捐赠者和技术提供者的双重角色，并由此专门设置了管理部门、管理岗位和人员梯队，直接参与对外援助项目的磋商、管理和协调等。中国农业农村部与 FAO 建立了完善的南南合作工作机制。在项目的日常运行中，中国的援外项目管理团队与 FAO 总部、FAO 驻受援国代表处沟通与合作，有助于中国培养熟悉中国国情、了解国际规则，并能够与国际社会交流、对话、沟通与合作的国际化人才队伍。

第二，降低管理成本，提高援助效率。依托 FAO 平台，可以降低中国对外援助项目的管理成本，弥补中国在受援国缺乏专门援外管理和协调机构的不足。中国开展的对外援助，其国内管理部门的大部分职能是在中国国内进行的，在受援国的援助管理主要依托中国驻外使馆和经商处，随着对外援助项目的增加和规模的扩大，使馆和经商处因人力资源有限难以对援助项目提供专业化的管理。中国—FAO 南南合作项目依托 FAO 来进行管理，具有明显的优势。以中国与 FAO 在乌干达执行的南南合作项目为例，中国驻乌干达使馆经商处有关人员表示，FAO 有一套成熟的管理机制，也有完善的管理方式，并且有足够的管理和专业人员，而经商处在管理援外项目上还面临着人员不足、专业人员有限等问题。^① 依托 FAO 平台，我们可以更好地与受援国沟通和磋商，督促受援国兑现承诺，确保项目活动按照行动计划顺利

① 2018 年笔者在乌干达实地调研时，赴中国驻乌干达使馆经商处的访谈记录。

进行。项目从合作意愿的提出、前期规划设计、协议签署、选派专家、行前准备到最终项目开始实施，通常都需要一到两年的时间，一些受援国政府部门的工作人员流动频繁。以中国与 FAO 在刚果（金）执行的南南合作项目为例，从项目提出到项目实施，刚果（金）更换了四个农业部长，每个部长都有自己对项目的想法，如果通过双边渠道和受援国直接对接讨论，协商成本会陡然增加，但是 FAO 驻受援国代表处可以依托联合国系统在该国的影响力促使当地政府履行合作协议。

在援助国与受援国间加入第三方平台，可以避免援助国和受援国双方直接的利益矛盾与冲突，进而避免彼此掣肘。通过国际组织的平台可以架起援助国和受援国双方的合作桥梁，通过国际组织的国际化运行规则实施对外援助项目，能建立对各方都具有一定舒适度的合作环境。当然，由于历史原因，在过去相当长一段时期内，中国主要关注国内农业发展与粮食安全问题，偏重于“引进来”。在全球治理体系中，中国作为后来者在国际组织中的作用还有待提升，参与全球粮食治理的内在动力尚有待提高，在通过国际组织平台开展对外援助中尚缺乏总体战略框架的引领，在国际规则制定等方面也缺乏一定的主导权，对国际组织的捐资及提高使用效果总体上还缺乏经验，一定程度上导致参与有关政策、协定、规则、标准等制定的步伐滞后，难以掌握战略制高点，也很难从技术上保障自身权益。

结 束 语

对现阶段的中国对外援助而言，尚未形成或者具备系统性分享自身发展理论和发展模式的能力，且在短期内难以突破。^① 在此背景下，本文以中国—FAO 南南合作项目为例，尝试通过“双轨制+”的概念探讨多元主体参与的中国对外援助治理结构。这样的治理结构有利于形成一体化、有机整合的连带状态，促进中国多边对外援助治理的国际化进程。

中国对外援助话语体系的构建为南南合作注入了新的内涵和动力，在探

^① 张海冰、周太东：《老挝与“一带一路”》，时事出版社 2018 年版，第 11 页。

索与发展中国家共同发展方面具有示范效应。当今的中国已经成为积极参与全球治理、维护世界和平与安全的重要力量。^① 崛起的中国不是全球治理的威胁者而是积极的建设者。^② 在这一过程中,中国不仅要积极参与现行国际机制,而且要不断学习和适应新的机制,逐步向积极进取、有所作为和谋求主导的全球治理目标转换。^③

提高中国参与全球治理的能力,既要了解国际发展话语体系,也要充分认识议程设置的重要性,重点提高规则制定、议题设置、宣传倡导、统筹协调等方面的能力。中国应继续坚持以开放包容的态度,积极拓展与国际组织等第三方平台的合作,建立多边全球伙伴关系。应发挥好国际组织在知识中心、筹资能力、投资中心等方面的职能,同时发挥好国际组织中间协调人的作用,促使受援国政府明确自身的责任和义务,做好内部协调与统筹安排,共同创新农业南南合作模式,并结合各参与方的比较优势,提高援助的效率。应以多元主体治理为基本立足点,在积极融入全球治理进程中努力探索多元主体间的协调与合作路径,构建具有高度灵活性及弹性化的用以解决农业多边对外援助治理问题的体制、机制,既符合南南合作共性又体现中国特色,为解决援助有效性问题提供新思路。在此基础上,应与现行的西方发展援助主导的国际援助理论与实践进行对话与互动,通过中国对外援助治理的路径来探索中国参与全球治理的路径,为进一步推动构建人类命运共同体和实现2030可持续发展目标贡献中国智慧与中国方案。

[责任编辑:杨立]

① Sarah Lengauer, "China's Foreign Aid Policy: Motive and Method," *Culture Mandala: Bulletin of the Center for East-west Cultural & Economic Studies*, Vol. 9, 2011, pp. 35-81.

② 苏长和:《中国与全球治理——进程、行为、结构与知识》,《国际政治研究》2011年第1期,第35—45、7—8页。

③ 石晨霞:《全球治理机制的发展与中国的参与》,《太平洋学报》2014年第1期,第18—28页。

ABSTRACTS

Geostrategic Pivots and U.S. Hegemony: Implications in the Asia-Pacific Region

LIU Zongyi

ABSTRACT: The core objective of U.S. strategy of global hegemony involves maintaining the Eurasian balance of power, grabbing and controlling geostrategic pivot areas, and preventing those areas from falling into the hands of strategic rivals. In building its global strategic pivots, the U.S. has focused on connecting the “points” into “lines,” in order to build a network to shape regional and global order. The United States has achieved its global dominance in the international order and system mainly through building binding and unbinding relations with countries of great strategic value. With the rise of emerging economies like China and India, the “geographical pivot of history” and “pivot states” have shifted to the Asia-Pacific region. Accordingly, the United States is accelerating the restructuring of its global strategic pivots and networks, which will intensify geopolitical confrontation and fuel the strategic opportunism of some pivot states and regions. Renewed focus on strategic pivots will pose challenges to regional and global security and stability, hinder global and regional economic cooperation and development, and prompt some regional powers and group of states to put forward their own “Indo-Pacific” visions and policies, which will present both challenges and opportunities for China. China should properly handle its relations with neighboring countries, adhere to the path of peaceful development, and avoid falling into geopolitical confrontation with regional powers.

KEYWORDS: strategic pivot, geopolitics, the United States, China, Indo-Pacific strategy

U.S. Indo-Pacific Maritime Security Strategy: Effects and Challenges

CAI Penghong

ABSTRACT: In a policy speech at the Pentagon in late 2019, Secretary of Defense Mark Esper labeled China as the United States' principal military challenge—a major shift in U.S. defense strategy that will shape U.S. military posture and local security dynamics in the Indo-Pacific region. China is now the imaginary adversary in the formulation and implementation of U.S. maritime strategy. Advanced and sophisticated weapons systems have been given priority to prepare U.S. navy for possible intervention in conflicts in the South China Sea. Washington is closely watching Beijing's growing power projection capabilities, accelerating military modernization, and the implementation of civil-military fusion strategy. U.S. strategic shifts for the Indo-Pacific region is presenting significant challenges for China, including undercutting Beijing's attempt to erect a pan-Asian security architecture, creating difficulties for Beijing's efforts to protect its maritime interests and rights, and threatening China's maritime strategic environment. To cope with an increasingly competitive regional landscape, Beijing needs to build up a world-class navy and increase investment in military research and development, especially in such new frontiers as artificial intelligence, quantum information, big data, and cloud computing.

KEYWORDS: maritime strategy, Indo-Pacific strategy, Asia-Pacific maritime security, China's maritime security

The Kindleberger Trap in Global Health Governance and China's Response

JIN Jiyong

ABSTRACT: The Covid-19 pandemic is both a public health crisis and a stress test for global health governance. Effective health governance hinges on the provision of global public goods for health. Generally, the hegemon underwrites the operation and stability of the global public health regime by ensuring the

sustained supply of global public goods for health. But when the hegemon is unable or unwilling to shoulder this responsibility, global health governance may run the risk of falling into the Kindleberger Trap. The leadership vacuum that is opening up amid the coronavirus pandemic is accelerating the process. At present, China should adopt a three-pronged approach to promote bilateral health cooperation with leading countries like the United States, strengthen regional institution-building with ASEAN, South Korea, Japan, and Belt and Road countries, and improve the performance, credibility, and integrity of global organizations like the WHO and G20. The Kindleberger Trap in global health governance can be overcome by adapting regional health coordination to make it more agile and effective.

KEYWORDS: Covid-19, health governance, global public goods, Kindleberger Trap

Public Health Cooperation and the Building of A China-ASEAN Community with a Shared Future

LUO Shengrong and MA Wanchen

ABSTRACT: The Covid-19 pandemic presents a major challenge to global public health security. The growing health crisis has highlighted the urgency of building a community with a shared future in a globalized world. China has been working together with its Southeast Asian neighbors to mitigate the economic and social impacts of the coronavirus crisis under the framework of China-ASEAN health cooperation. But the unprecedented public health emergency has also exposed major vulnerabilities in regional public health governance, such as incompetence, funding shortfalls, lack of strategic mutual trust, and differing security perceptions. Facing a common, invisible enemy, China and ASEAN members should foster a broad-based regional health consensus to strengthen political trust, increase the supply of public goods for health, and establish a robust cooperative mechanism for public health security.

KEYWORDS: public health cooperation, China-ASEAN community with a shared

future, Covid-19, global governance

Sino-Japanese Cooperation and Public Health Governance: A Nontraditional Security Perspective

WEI Zhijiang and WEI Shan

ABSTRACT: Public health security is an important area for nontraditional security cooperation between China and Japan. Beijing and Tokyo have made remarkable achievements in improving health systems and facilitating technical exchanges through global, regional, and bilateral cooperation, especially in terms of rapid response and comprehensive governance amid public health security threats such as an epidemic. However, there is still much progress to be made. The two countries have not yet established a robust cooperative mechanism for public health security. More practical cooperation should be pursued in such areas as early warning, joint research and development of vaccine and therapeutics, and joint prevention and control mechanisms. Moving forward, the two sides should increase strategic mutual trust by strengthening closer public health cooperation among diverse actors and establishing mechanisms for joint prevention and control, information sharing, and early warning. As neighbors, Beijing and Tokyo should also further strengthen their bonds by forging a community of shared health security.

KEYWORDS: nontraditional security, public health emergency, Covid-19, Sino-Japanese cooperation, shared security

Upgrading Global Health Governance: A Human Security Perspective

LI Jia, ZHAO Yilin, and LI Yuan

ABSTRACT: The many problems that have long plagued global health governance can be attributed to the absence of a human security-centered approach to health crises. The outbreak of the Covid-19 pandemic only underscores the longstanding deficiencies, contradictions, and shortfalls in the current global health regime.

Infectious diseases in a globalized world rarely stay within the country where they originate. But prevention and control efforts across the world remain country-specific. Nations respond to pandemics with varying senses of urgency, making global consensus and coordination extremely difficult if not impossible. Human security, both as a concept and an approach, has guided China's response to major infectious diseases over the past decades. In practice, Beijing has attached equal importance to development and protection as the most important dimensions of human security. The reform agenda that will enable the global health regime to better handle future health crises must involve three lines of efforts: building a broad-based consensus that humanity is a large health community; strengthening various health institutions at the bilateral, regional, and global levels; and forming a comprehensive health resource network that can facilitate coordinated, effective, and flexible global responses.

KEYWORDS: human security, Covid-19, global health governance, Chinese practice

Toward A High-Quality Development Theory for the Belt and Road Initiative

ZHANG Chun

ABSTRACT: While promoting the high-quality development of the Belt and Road Initiative has been an established international consensus, the urgent need for further theorization has been underscored by the outbreak of the Covid-19 pandemic. To construct a high-quality development theory for the initiative, one should combine the short-, mid-, and long-term missions of the BRI and existing development efforts and visions at both domestic and international levels, and translate the theory into the guidelines for joint construction of the BRI. Joint construction of the BRI should first of all ensure joint development and then maximize development effects of existing efforts and foster momentum for future development of the international community and the BRI partners, with institutionalization as the guarantee of its sustainability. The theory of

high-quality development has three core concepts, namely, joint development that act as the “stabilizer,” augmentative development that serves as the “amplifier,” and institutionalized development that provides an “institutional instrument.” In the post-coronavirus era, joint construction of the BRI is more important as the project of the century is expected to provide a new impetus for world economic growth and contribute Chinese ideas, plans, and programs for global sustainable development.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, high-quality development, joint development, augmentative development, sustainable development

Managing China’s Agricultural Aid: A “Dual Track Plus” Model

YU Haomiao and XU Xiuli

Abstract: With more and more actors participating in foreign aid programs since the beginning of the 21st century, the traditional horizontal model of aid management is now giving way to a more sophisticated and interactive model. Field research and case studies have shown that China’s management of agricultural aid programs represents a “Dual Track Plus” model in which two parallel mechanisms, i.e., a horizontal, bureaucratic one and a vertical one involving frontline agencies, social groups, and individuals, develop side-by-side, complete with a plus: support from and coordination with international organizations. This emerging model has improved the allocation of aid resources, increased aid effectiveness, and helped align China’s aid programs with global governance initiatives. Studies on how to improve this model have both theoretical and practical value as they provide a fresh perspective on aid effectiveness evaluation and help strengthen macro-planning and management in the conduct of foreign aid.

KEYWORDS: development aid, agriculture, dual track, South-South cooperation