

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2020年1/2月 第1期 总第64期

2020年1月15日出版

目 次

大变局与外交战略

- 1 专家笔谈：大变局中的中国与世界
秦亚青 宋德星 张燕生
张晓通 朱 锋 鲁传颖
- 27 中国外交全球战略环境的新特点与新趋势
王存刚
- #### 国际秩序、大国问题
- 46 从转型到危机：“美国优先”对国际秩序的影响
丑则静
- 66 美国草根运动兴起：现实还是神话
魏琢艺 李庆四
- #### 债务治理
- 85 发展中国家债务问题政治化的影响与反思
周玉渊
- 108 斯里兰卡外债问题的生成逻辑与争议辨析
李艳芳
- 131 马来西亚债务问题政治化：“债务陷阱论”凸显的根源
张应进
- 153 英文摘要

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 12 No.1 January/February 2020

Published on January 15, 2020

Contents

Transformed World and Grand Strategy

- 1 China in A Transformed World—Panel Discussion on China’s Strategic Options
QIN Yaqing, et al
- 27 A Changing Strategic Environment for China’s Diplomacy: New Features and Trends
WANG Cungang

International Order and Great Power Politics

- 46 From Transition to Crisis: The Impact of “American First” on the International Order
CHOU Zejing
- 66 The Rise of Grassroots Movements in the United States: Reality or Myth?
WEI Zhuoyi and LI Qingsi

Debt Governance

- 85 Politicization of Debt in Developing Countries: Influence and Reflection
ZHOU Yuyuan
- 108 Sri Lanka’s External Debt: Controversy and Causes
LI Yanfang
- 131 Politicization of Malaysia’s Debt Issue: the Root Cause of “Debt Trap Theory”
ZHANG Yingjin

153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

专家笔谈：大变局中的中国与世界^{*}

秦亚青 宋德星 张燕生 张晓通 朱 锋 鲁传颖

【内容摘要】 这组专家笔谈主要包括中国特色大国外交思想及战略思考、大变局中的中国经济与世界经济、国际贸易摩擦、网络空间对国际关系的影响、中国在有关领域的应对策略等。对于中国特色大国外交的思想体系，可以从国际秩序观、国际责任观和国家利益观三个方面思考。在外交战略层次上，对外工作需要统筹国内国际两个大局，并加强战略缔造工作。面向未来，中国的国际战略要体现中国作为世界大国的理性定位，符合战略缔造的基本逻辑，彰显人类命运共同体价值取向。在大变局时代，我们既要关注中国的变化，也要加强对国际环境的分析，并加强对国际经贸新形势的研判。中国今后的内外政策选择，将对未来国际秩序演变和调整产生深刻影响。

【关键词】 大变局 外交思想体系 外交战略 国际经济环境 网络空间

【作者简介】 秦亚青，外交学院教授（北京 邮编：100037）；宋德星，国防科技大学国际关系学院教授（南京 邮编：210039）；张燕生，中国国际经济交流中心首席研究员（北京 邮编：100050）；张晓通，武汉大学政治与公共管理学院教授、武汉大学经济外交研究中心研究员（武汉 邮编：430072）；朱锋，南京大学国际关系研究院教授（南京 邮编：210023）；鲁传颖，上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心秘书长（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0001-26

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001001

* 本辑专家笔谈是2019年8月和10月上海国际问题研究院举办的“新中国外交70年：回顾、启示、前瞻”和“世界大变局与新中国外交理论创新”两场研讨会上部分专家的发言内容，由编辑部根据速记稿等整理形成，并约请专家校订。笔谈内容依照各部分的逻辑关系排列，专家署名按照笔谈在文中出现的顺序排列，排名不分先后。

在大变局时代，中国正在重新认识自己、重新认识世界、重新认识国际政治。在外交战略层次上，对外工作需要统筹国内国际两个大局，需要注重从国内形象和国际形象两个方面进行国家形象的双重再造，同时还需要加强战略缔造。面向未来，中国的国际战略思考要顺应当今世界权力政治的内在逻辑，体现中国作为世界大国的理性定位，彰显人类命运共同体的价值取向。

一、中国特色大国外交的思想体系^①

对中国外交思想的发展和内涵的思考，主要集中在外交理念上。回顾中国外交 70 余年的历程，有聚焦、有创新，在思想理论方面也同样如此，包括在每一个时期都有其非常明显的时代特点。十八大以来的中国外交更多表现出主动进取的意识和顶层设计的风格，大国外交的形态和内容开始显现并全面展开。比如在理念上我们提出了新安全观与正确义利观，利益共同体、责任共同体与命运共同体，新型国际关系与新型大国关系等一系列重要思想，并相应提出了不同的政策、方针；在实践中提出并开始实施和推进“一带一路”倡议，发起建立了由金砖银行、亚洲基础设施投资银行等共同组成的多边金融机制，在世界范围内也构筑起了广泛的伙伴关系网络。

我们可以从国际秩序观、国际责任观和国家利益观三个方面思考中国特色大国外交思想体系的重要内容。

（一）国际秩序观

中国外交在 70 余年的不断发展中形成了一个重要思想，即中国特色国际秩序观，形成了以坚持《联合国宪章》基本准则为立足点，以维护国际秩序总体稳定和可持续发展为出发点，以基于规则的多边主义为全球治理的支撑点，以推动新型国际关系为着力点的中国特色国际秩序观。

中国国际秩序观的立足点是坚持《联合国宪章》的宗旨和原则。这包括以主权为国际秩序原则、以《联合国宪章》为国际秩序准则、以和平共处五项原则为国家间关系规范。二战后建立的联合国制度体系成为战后国际秩序

^① 秦亚青，外交学院教授。

的基石，这一体制对维护战后 70 多年的基本和平与稳定起到了重要作用，避免了世界再次出现重大的体系性战争。维护联合国体制以及《联合国宪章》的基本原则，符合世界大多数国家和人民的利益和诉求。虽然现在出现了国际行为体多元化和国际利益诉求多元化的现象，出现了主权原则不同的质疑，但当今世界的基本秩序仍需增强联合国的权威，维护《联合国宪章》的精神，维护联合国体系确立的制度，这是中国国际秩序观非常重要的方面。

中国国际秩序观的出发点是维护国际秩序总体稳定和可持续发展。维护世界和平与稳定是大国的责任所在，也是世界经济、社会、文化发展的重要前提。世界各领域的秩序是由国际制度和国际规则维持的，中国积极参与现行国际体系和进程，已经加入了几乎所有的多边国际条约，并且认真履行这些条约的规定。目前中国已经成为世界第二大经济体，也正式开始实施大国外交，但是中国对国际制度的基本立场是不谋求推倒重来，不另起炉灶，主张对不合理、低效率的制度和机制进行合理改革和完善，强调合作和可持续的安全理念，构建包容性安全关系，重视构建新型大国关系，从而维护世界的整体稳定和可持续发展。

中国国际秩序观的支撑点是以基于规则的多边主义为全球治理的主要机制。习近平主席在多个场合强调中国坚决支持多边主义，坚决反对单边主义。在 70 多年的发展历程中，中国对多边主义的认识是逐步变化的，过去曾经表现出批判、怀疑的态度，现在则积极参与，坚定支持，适当引领。当前主要的全球治理机制呈现全球性、多边化趋势，取得了重大进展。但是可以清楚地看到，多边主义正遭遇重大挑战，尤其是目前美国在很多问题上采取单边主义行径，这样一个世界超强大国施行单边主义，采取退群等一系列与国际社会不合作、与国际制度不合作的行动，使得多边主义困难重重。在这种情况下，中国坚定不移地坚持多边主义，在全球层面对多边机制给予充分支持，在地区层面坚定支持以东盟为代表的多边主义，积极参与中国与东盟“10+1”合作、中日韩与东盟“10+3”合作以及中日韩合作等地区多边合作，同时还倡导建立上海合作组织、金砖国家合作机制等多边机制并推动其发展。中国已经成为多边治理体系的重要参与者、推动者和引领者。

中国国际秩序观的着力点是推动新型国际关系的构建，推动国际关系民主化进程。中国一再强调国际事务不能由少数国家说了算，需要世界各国和各种不同行为体的普遍参与和民主协商，国际规则也不能由少数几个国家代为制定，需要共同协商。尤其是在“一带一路”倡议中提出了共商共建共享的原则，这已经成为新型国际关系的重要思想，也成为新的全球治理观。新型国际关系提倡相互尊重、合作共赢，支持国际秩序的稳定和国际机制的运行，强调改变霸权和强权政治等不合理现象，重视国际法和国际规则的重要作用，主张不同文化和价值观念的多元融合、互学互鉴。

（二）国际责任观

中国的国际责任观以公平、平等、正义为基础，以维护发展中国家的利益为重点，以建立人类命运共同体为目标，以内外统筹、量力而行的方针为特色，目的是推动国际社会的和谐、发展和进步。

中国国际责任观以公平、平等、正义为国际社会发展的基础。维护世界和平繁荣和均衡发展，强调发达国家和发展中国家的相互依存以及对世界事务共同但有区别的责任。维护全球和地区稳定，增进人类共同利益，解决全球面临的共同难题，这已成为中国义不容辞的责任。中国更加积极地参与联合国维和行动，更加负责任地介入全球热点问题的谈判和解决，更加主动地提出中国理念、中国方案，重建和平、繁荣的世界梦也是中国梦的重要内容。

中国国际责任观的重点是高度关注发展中国家的正当利益和合理诉求。发展中国家面临诸多重大问题，在安全、发展、福利、环境等各方面都面临巨大挑战。针对这些基本情况，中国以正确义利观为指导，对周边国家提出“亲、诚、惠、容”的原则，大力支持欠发达国家的经济建设；在发展与非洲国家关系中提出“真、实、亲、诚”的原则，对非洲发展给予力所能及的帮助。中国倡导“一带一路”建设、设立丝路基金等金融支持机制，涉及的国家大多是发展中国家，不少国家仍然处于贫困状态。在中国倡议和推动下成立的亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行及其运转，体现了中国对发展中国家基础设施建设和发展经济、稳定金融的特别关注。

中国国际责任观以建设人类命运共同体为目标。在全球治理面临严峻挑

战、诸多全球性问题无法解决的情况下，中国以负责任大国的身份对重要的全球性问题提出中国方案，积极参与全球治理。一方面，中国支持维护全球和平、稳定的原则和制度体系，积极评价现有治理体系对和平与发展作出的重要贡献，同时本着权责相适应的原则力所能及地承担更多的国际责任；另一方面，中国在一些现有制度体系低效的领域发挥了主动倡导、积极参与的作用，提出合理的解决方案，以塑造支撑国际秩序的规则和规范。中国国际责任观的目标是在安全共同体、利益共同体、责任共同体的基础上建立人类命运共同体。

中国国际责任观以统筹内外、量力而行为方针。中国已是世界第二大经济体，但仍然是一个发展中国家，中国已承担了比以往任何时候都更多的责任。中国依照统筹内外的方针承担国际责任，切实保证中国不陷入战略透支的“肯尼迪陷阱”，也不会采取全球争霸的战略，从根本上摒弃强强必争、国强必霸的意识，使中国行稳致远、真正成为世界稳定的压舱石。

（三）系统的国家利益观

中国特色大国外交思想发展的第三个重要方面是提出了以捍卫主权、安全、发展三大国家核心利益为重心的三位一体的国家利益观。中国国家利益观的宗旨是维护国家核心利益，而维护国家利益是大国外交不可分割的组成部分。2019年以来中国外交更加明确地提出主权、安全、发展是中国的核心利益，明确了捍卫国家利益的坚定决心。自中共十八届三中全会以来，中国健全了公共安全体系，设立了国家安全委员会，制定了新的《国家安全法》，形成了以维护国家核心利益为重心的国家利益观。

中国国家利益观的根本点是维护基本政治制度和社会大局稳定。在中国核心利益的若干重要方面中，维护基本政治制度和社会大局稳定是根本前提，并明确指出中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导。中国的基本政治制度是中国国家利益的集中体现，中国的制度优势是中国道路和中国发展的基本保障，因此政治安全这一核心利益是其他利益的必要前提和根本保证，没有这个前提，其他利益也就无从谈起。中国国家利益观是以政治安全为前提的主权、安全、发展三位一体的形态，这三个方面不可分割、

相互支撑、相互作用，共同构成了中国的国家利益观，充分体现了中国大国外交中国家利益内涵的鲜明特色。

二、对中国外交的战略思考： 对外工作要统筹国内和国际两个大局^①

在大变局时代，当我们讨论一个国家的对外战略时，外交思想显得非常重要。美国著名的地缘战略理论家布热津斯基于 20 世纪 90 年代初在《大失控和大混乱》一书中特别强调思想的重要性。他指出，动员一个国家采取政治行动进而塑造世界主要靠思想。这些思想可以是简单的，也可以是复杂的；可以是好的，也可以是坏的；可以是深刻理解得来的，也可以是本能地感觉到的；有时候被超凡魅力的人物表达出来，有时候只不过流行、盛行罢了。^②他特别强调，冷战结束后，我们正在迈入“全球政治觉醒的时代”，在这样的时代中，政治思想特别重要。今天，中国进入了新时代，其中很重要的一点就是产生了新思想，即习近平新时代中国特色社会主义思想，其中包括习近平外交思想。实际上，党的十八大以来，中国外交领域出现了思想理念上的创新并实现了与时俱进，正如习近平总书记所讲，要“构建融通中外的新概念、新范畴、新表述。”^③

（一）为什么要在新时代强调新概念、新范畴、新表述

这主要是由于以下三大变化。

第一，当今中国再度重新认识自己。客观科学地认识中国自己是治国理政的第一个重要维度，甚至可以说是战略规划的重要起点。对此，中国共产党人始终予以高度重视。1963 年 9 月，毛泽东主席在接见外宾时就强调指出，我们认识中国花了几十年的时间，中国不懂中国的情况，这怎么行？今天同样存在一个重新认识中国的问题。可以说，每一个历史阶段都有如何认

^① 宋德星，国防科技大学国际关系学院教授。

^② 参见[美]兹比格涅夫·布热津斯基：《大失控与大混乱》，潘嘉玠、刘瑞祥译，中国社会科学出版社 1995 年版，序言，第 2 页。

^③ 《习近平出席全国宣传思想工作会议并发表重要讲话》，中国网，2013 年 8 月 20 日，http://www.china.com.cn/news/politics/2013-08/20/content_29776139_2.htm。

识中国的问题。那么，党和国家是如何重新认识迈入 21 世纪第二个十年的中国的呢？用习近平总书记的话讲，就是三个“前所未有”，即新时代的中国前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具备了实现这个目标的能力和信心。^①当然，新时代中国的这三个“前所未有”是基于历史传承的有序发展进步，即由“站起来”到“富起来”再到“强起来”是一个历史发展过程。因此，中国领导人特别强调，正确认识中国，不能脱离中国的历史，不能脱离中国的文化，不能脱离中国人的精神世界，不能脱离当代中国的深刻变革。正是基于历史发展的逻辑，当代中国开始对自身进行全新的身份认知和定位——“新时代”的中国。

第二，当今中国再度重新认识世界。如何客观科学地认识外在世界，是治国理政的第二个重要维度。在不同的历史阶段，我们对世界的认识也有很大的区别。党的十八大、十九大报告以及国家领导人在其他诸多重要场合发表的讲话中，均反映了新时代的中国对整个世界有了一整套新的认知，其核心是世界力量对比发生了深刻变化，国际体系、国际秩序出现了深度调整，结论是世界正处于大发展大变革大调整时期，世界面临的不稳定性、不确定性突出。当代中国对世界的这一全新认识，既是基于对大趋势的把握，也是基于对大问题的洞悉，更是对大战略的透视，这一认知和以往相比同样变化巨大，即强调了不确定性这一世界主基调。换言之，如果说新时代的中国对自身的认识体现出了历史发展逻辑、折射出的是战略自信的话，那么对世界的认识则体现出了历史变化的逻辑、折射出的则是战略忧虑。

第三，当今中国再度重新认识国际政治。关于国际政治，邓小平指出，和平与发展是时代主题，这个主题至今仍没有变。当然，无论是和平问题还是发展问题，一个都没有解决。基于这一主题，中国强调维护国际秩序的重要性，强调中国既是国际秩序的受益者，也是维护者，但这并不意味着中国不重视国际体系和国际秩序深度调整、变化的趋势。关于当前的国际政治，学术界很难找到一个具有高度共识性的概念来予以界定，习近平总书记提出

^① 参见：《习近平在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》；习近平：《2017 年元旦献词》；习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

的百年未有之大变局尽管不指涉时代主题变化，但却是十八大以来中国对当今时代国际政治的全新理解和认识。也就是说，我们正处在一个历史发展的大转折时期，一个国际政治演进的大变革时期。在这样的时期，要维护国家主权、安全和发展利益，促进世界和平与发展事业，很重要的一点就是要构建新型国际关系和新型大国关系，运筹好大国外交、周边外交、发展中国家外交和多边外交。

（二）国家形象的双重塑造

当今中国对自身、世界、国际政治的认识，具有鲜明的时代特征，由此催生了国家形象的双重塑造。习近平总书记在 2018 年 6 月的中央外事工作会议上强调对外工作要坚持统筹国内国际两个大局。一般而言，外交工作主要是从外向维度来理解的，但当今的外交工作还必须基于内向维度来理解和把握，其中很重要的一点就包括对十九大精神的深刻领会。正是在这个意义上，对外工作要统筹国内和国际两个大局，必然催生出了当今中国外交的双重形象重塑使命。

一是国内形象塑造。从外交棱镜看中国是全球化时代中国人民的必然反应之一。也就是说，人民心目中全新的国家形象塑造，一方面，基于经济、军事视角，如经济领域中国的 GDP 增长情况怎样，中国处于怎样的世界地位；军事领域有哪些先进武器装备，在全世界处于什么水平；等等。另一方面，基于外交视角，所谓新时代中国外交要反映中国特色、中国气派、中国风格，就是其题中应有之义。近年来，我们能够明显地感觉到中国外交的变化，不仅有外交理论和实践的创新，而且有战略谋划和全球布局上的大手笔。由此，一个全新的中国形象通过外交棱镜得以塑造。

二是国际形象塑造。当今中国在由大向强的发展过程中，外交面临的挑战和压力更为艰巨。这也是中国为什么反复强调，要掌握外交话语权，要重视软实力建设，包括构建融通中外的新概念、新表述。对于新时代的中国而言，国际形象塑造是中国外交的应有之义，特别是在美国把中国视为“战略竞争对手”、中美关系日趋紧张的情形下，这个任务更加艰巨。对外工作既能合作共赢和义利相兼，又能捍卫国家核心利益和重大利益，还能维护国际

和平与正义，对中国国际形象的塑造可谓意义重大而深远。

无论是国内形象塑造还是国际形象塑造，其核心价值取向都是实现中华民族伟大复兴的中国梦。当然，国内形象塑造和国际形象塑造，就各自的功能、作用而言，其价值取向也有所区别。在国内形象塑造方面，外交的使命、任务是要通过维护国家利益为国内的经济社会发展创造和平、稳定的外部环境，并服务于实现强国目标，以此彰显新时代中国的外交新风貌；在国际形象塑造方面，中国作为非西方崛起大国，必然要参与国际权势斗争以维护自身的正当权益，同时中国作为发展中大国，必然要关切广大发展中国家的利益以维护国际公平正义。因此，这一过程既是现实主义的，又是理性主义的。这集中体现在构建人类命运共同体、构建新型国际关系中。

（三）加强战略缔造工作

上述认知的变化、使命任务的变化，必然要反映到战略缔造之中。就不同历史时期的战略指导和战略缔造而言，有两个群体的作用非常重要。第一个群体可称之为决策者群体。中国的国际战略特别是国际战略思想指导，从根本上讲是由国家提出，也就是决策者来缔造和实施的。第一代决策者群体即毛泽东主席这一代中国共产党人，更多的是从战争与革命问题的角度来思考中国的国家大战略和外交战略，当时中国提出“一边倒”“两个拳头打人”“三个世界”等战略指导思想，并据此推行对外工作。第二代决策者群体即邓小平这一代中国共产党人，主要是基于和平与发展这个世界主题来思考和提出中国的国际战略。改革开放后特别是在 20 世纪 80 年代初，中国提出实行独立自主的不结盟外交政策，强调外交为经济建设这个中心服务；到 20 世纪 90 年代初，中国强调韬光养晦、有所作为。不管国际风云如何变化，中国始终强调和平与发展是时代主题，始终强调中国要在维护和平、推动发展方面作出应有的贡献。如果说第一代决策者群体更多的是基于战争与革命来思考对外战略，第二代决策者群体更多的是基于和平与发展来思考对外战略，那么之后的中国领导人江泽民和胡锦涛在进行国际战略思考时，则把发展与稳定作为重要维度。在新时代，以习近平同志为核心的党中央在进行国际战略思考时，把发展与安全作为重要维度。据此，中国现在强调统筹做好

发展与安全两件大事。通过历史比较可以发现，中国的对外战略始终同时追求几类价值，即追求安全、发展、和平、正义。不同时期侧重点可能有所不同，但整体意义上无不充分体现了中国作为社会主义国家的国际政治观，正如习近平总书记所言，始终把国家和民族发展放在自己力量的基点上，同时为国际社会作出自己应有的贡献。

第二个群体与上述决策者群体相对应，可称之为学者群体，其核心成员包括从事国际问题研究的学者、相关研究机构和高校的研究人员。与决策者群体相比，他们不存在所谓的情境决策问题，没有决策者所面临的时间压力，但他们在决策咨询方面发挥着重要作用，而且对中国的国际战略和外交政策也发挥着独特的影响，当然更多是学理意义上的影响或者是间接决策意义上的影响。学者群体探讨的问题非常广泛，尽管每个人的学术背景、研究方向、关注的问题都不一样，但对以下几个问题的思考形成了普遍共识。一是对发展大势的研究和把握，特别是加深了对国际政治的世纪性规律、普遍性规律的认识，并据此来思考中国中长期意义上的国际立场、外交哲学和国家大战略。从国际政治的世纪性规律、国际政治宏观大理论思考作为非西方崛起大国的中国应有的国家大战略问题，既是学者群体的一大共识，又是一种学术自觉，其意义不言自明。二是从国际制度和战略认知出发来思考中国怎样去用好现有的国际制度，搭建好国际平台，运用好国际规则规范。这方面的学术研究很大程度上激发了学者群体对中国国际角色、国际责任、国际声望的学术争鸣。三是运用层次分析方法，从国际体系、国家和决策者三个层次，来研究中国的对外战略、国际关系和外交政策。这方面的研究成果十分丰硕，问题导向十分鲜明，政策启示意义也很明显。四是战略研究，即遵从战略缔造的内在逻辑和演进趋势，关注战略缔造与实施过程中目标与手段、关系与估算这类核心问题以及战略指导、战略筹划、战略评估这类具体功能领域，系统思考中国的战略问题和战略选择。

应当指出，决策者群体和学者群体，一方面因职责不同而导致政策思考上的明显区别，另一方面作为政治判断力的一种运用，他们各自的战略思考又有很大的互补性和启示作用。因此，可以说一项健全的战略有赖于政府的

大视野和学术群体的政治自觉去洞察大趋势、预见可能性。在这方面，既要重视直接经验，又要注重间接经验的运用，而后者很大程度上有赖于学者群体发挥作用。

面向未来，中国的国际战略思考一要顺应当今世界权力政治的内在逻辑，二要体现中国作为世界大国的理性定位，三要符合战略缔造的基本逻辑，四要彰显人类命运共同体这类普世价值取向。无论是在政策意义上还是在学理上，以上四个方面均值得我们进一步深思和探究。

三、大变局中的中国经济和世界经济^①

我们主要从中国经济的变化、对国际环境的判断、如何应对变化等方面分析有关问题。

（一）中国新时代改革开放和经济条件的变化

就中国经济条件的变化过程而言，在中华人民共和国 71 年的发展历程中，1978 年以来的改革开放是一个非常重要的阶段。从扩大对外开放促进经济发展和体制变革的角度看，有三个方面需要特别关注。首先，过去 40 余年中国坚持了对外开放的基本国策。对外开放的内涵是什么？中国对外开放的经验证明，其内涵是引入外来竞争压力，并在这种竞争压力中培养主动应对竞争、积极赢得竞争胜利的强烈意识和能力。因此，没有引入外来竞争压力的开放是假开放。为什么要这样开放？因为中华民族历史上最深刻的经验教训就是“开放带来进步，封闭必然落后”，只有坚持扩大对外开放，引入外来竞争压力才能激励体制创新和制度变革，解放和发展社会生产力。同时，这也是参与国际较量和交锋的必要准备。其次，对外开放的本质就是变革，没有改革的开放就是假开放。现在中国提出要从商品和要素流动型开放转向规则制度型开放，过去 40 余年对外开放的重点是促进商品和要素流动的开放，未来则是规则、规制、管理和标准的现代化。因此，我们发展中国（上海）自由贸易试验区临港新片区、深圳中国特色社会主义先行示范区、

^① 张燕生，中国国际经济交流中心首席研究员。

海南中国特色自由贸易港、雄安新区等，其重点是促进规则、规制、管理和标准与国际高标准规则衔接，实现规则、规制、管理和标准的现代化。再次，对外开放的动力从来都是危机、压力和挑战。因此，没有压力的开放就是假开放。正因为如此，我们才讲不要浪费世界大变局带来的中华民族伟大复兴的历史性机遇，不要浪费中美两个大国战略博弈带来的中国规则、规制、管理和标准现代化的历史性机遇，对中国来说，这个博弈的过程比结果更重要。

那么，在对外开放中值得重视的问题又是什么呢？在过去 40 余年中，有三个问题值得总结和引起重视。一是在推动对外开放尤其是规则等制度型开放与国际高标准规则相衔接的同时，如何保持好“中国特色”的问题。我们前进的每一步都存在一个持续的主线，过去、现在、未来，始终都以“中国特色”为主线。当前，国际上开始拿中国特色做文章，称中国特色就是不按国际规则办事，中国要另搞一套、另起炉灶等。因此，对外要准确传播中国意图，如十九大报告提出的，中国要维护和平的国际环境和稳定的国际秩序。但是美国则用“美国优先”“公平贸易”“对等开放”、保护主义来改变现有国际规则和秩序。二是在开放引入外来竞争压力、引进先进技术设备和人才的同时，如何保持自主可控。自主可控可分成三类。第一类是强自主可控，即无论是技术、设备还是创新生态，都是自主可控的。当中美在特定领域处于全面激烈竞争时，任何断供、撤资、限制人员往来、技术封锁和科技脱钩的威胁都不会影响中国高技术产业的发展与国际合作，今后面临的挑战是如何与国际接轨。这就是强自主可控，而强自主可控的部分必须是安全的。第二类自主可控是中自主可控，即中国的技术、设备、人才建立在国际开源的平台和系统上。这在多数情况下没有问题，但是在大国政治经济冲突加剧的情况下则有可能产生问题，例如，美国把 200 多家中国高技术企业列入实体清单，其长臂管辖的做法也使相关企业面临巨大风险。目前华为的自主可控基本属于这一类，即有自己的技术、产品、研发能力，但是建立在他人的生态系统之上，这种情况使其他国家很容易置中国企业于困境，就像现在谷歌对华为“断供”那样。第三类是弱自主可控。即技术、产品、设备是基于别人技术的授权，这种情况最典型的案例，就是 2019 年日本对韩国三

种半导体材料“断供”，这会使韩国企业和经济受到严重影响。三是在对外开放中如何保持安全和防范其他系统性风险。最重要的是在金融、能源、粮食、科技、信息、生物等各方面，如何确保国家经济安全。对此，我们都不能抱有丝毫幻想，外向型企业也应该有应对最坏情况的充分准备，要研究外部世界可能对我产生的影响，并要有必要的对策。

（二）国际环境

辩证看待当前国际环境，首先，从经济层面看，世界经济面临巨大的不稳定不确定性风险。2018年7月，IMF预测2019年的世界经济增长率是3.9%，而2019年10月，IMF对当年世界经济增长率的预测下调到了3%。3.9%的增长率不仅高于2018年的3.6%，而且高于1990—2007年世界经济年均增长率3.74%的水平，这是一个非常乐观的结果，但是3%的增长率则是自2008年国际金融危机以来最低的水平。因此，从当前国际环境来看，最权威的国际组织对当今世界经济前景的判断从非常乐观的预测下调到最悲观的预测，原因很简单，那就是中美两个大国之间发生了经贸摩擦，而且延伸到科技、规则等领域。在2009—2018年间，美国对世界经济增长的贡献率是24.8%，中国则是34%，两者合计接近60%。中国是世界上120多个国家的第一大贸易伙伴，美国与102个国家有贸易逆差。两个最重要国家之间发生贸易摩擦，遭受损失最大的是整个世界经济。因此，当今世界最大的问题是不确定性和普遍焦虑，大家不知道世界会向何处去。

对于百年未有之大变局，其中一个重要方面是中华民族的伟大复兴改变了世界格局。回顾一百多年前发生过什么，从1870—1913年的经济全球化和第二次工业革命中，我们可以看到当时的新兴经济体美国和德国由弱到强，当时的霸权国英国和法国由盛转衰，实力对比变化引发了矛盾和冲突。20世纪30年代，美国挑起贸易战导致全球贸易萎缩了66%，美国经济大萧条导致世界债务链中断，德国经济崩溃等。因此，我们需要思考现在会不会发生20世纪二三十年曾经发生过的情况，如果发生类似情况，对中国的发展可能会产生怎样的风险和冲击。

在G20大阪峰会上，习近平主席强调，要避免因一时短视而犯下不可挽

回的历史性错误，避免落入冲突对抗的陷阱。^①对于重要战略机遇期，我们也同样要重新认识。党的十六大以来，中国发展处于重要战略机遇期。在历史上，一方面，兴盛期和开放期往往是重合的，把握开放期的机遇就能驶入兴盛期的快车道；另一方面，历史上风险期也往往与开放期相重合，全球化已经进入“下半场”，中国面临的系统性风险确实正在显著上升。中国的发展仍处于并将长期处于重要的战略机遇期，同时，在风险期则需要研究如何把握战略机遇期。其新内涵包括两个方面，一是大变局中危和机同时并存，二是要善于化危为机、转危为安。当前国际环境对中国来说是必须要面对的，美国人说中国是一头大象，不能再躲在蚂蚁的背后。中美博弈可能是中华民族复兴必须面对的一场大考。所以从多轮贸易磋商的进程也可看出，为使美国与中国真正从非理性对抗到理性合作，中国需要做好长期的准备，以应对各种最困难的复杂局面。

（三）积极应对国际环境变化

回顾历史，事实上就是三个变化。第一个变化是全球化倒退和保护主义泛起，国际环境正在发生重大转变。第二个变化是大国关系。一百多年前美国和德国经济快速崛起与英国和法国经济的衰落，导致大国关系和国际格局发生了一次大的变化，最终爆发了两次世界大战。现在面临相似的场景，中国和美国两个大国之间，即新兴大国和守成大国面临同样的较量。第三个变化是新科技革命和产业革命。一百多年前发生的第二次工业革命，改变了国际政治、经济、军事格局，1870—1913年，英、法、美、德四个国家的综合实力对比发生变化就说明了这个问题。本轮新科技革命和产业革命将颠覆全球产业链、供应链、价值链基本格局，所以从这个角度看，这三个变化都会影响中华民族的复兴之路。中国怎样面对，在冲突和对抗的风险中如何实现复兴，在大国博弈中如何实现复兴。对于这些问题，我们必须拿出有效的应对之策。

关于当下的中国经济，其前景是推动新旧动能转换、新旧结构转换、新

^① 习近平：《携手共进，合力打造高质量世界经济——在二十国集团领导人峰会上关于世界经济形势和贸易问题的发言》，新华网，2019年6月28日，http://www.xinhuanet.com/2019-06/28/c_1124684186.htm。

旧模式转换。比如，2018年广东的研发强度、GDP增长率、地方财政收入增长率、规模以上工业企业利润以及研发投入经费规模等，均超过江苏。虽然在2018年广东的人均GDP是8.64万元，江苏是11.52万元，江苏发展经济的基础和实力好于广东，但是，如果继续用旧的动能、旧的结构、旧的模式推动发展，就会遇到增长的极限，就会出现发展后劲不足的问题。今后，中国能不能坚持新发展理念，把创新发展转变为第一动力，形成新的动能、新的结构和新的模式，这决定着中国未来在世界中的位置。

四、谋划应对下一阶段中美贸易摩擦^①

中美贸易摩擦的本质是在美国霸权衰落的历史过程中，美国为维持其全球经济首要地位而发起的调整国际经贸利益格局，包括中美利益格局在内的外交霸凌行为。虽然中美达成了第一阶段贸易协议，但这个协议达成之后会发生什么，中国该如何应对，我们需要有预判、有预案。

（一）美国的动机和霸权走势

第一，美国挑起贸易摩擦的动机。我们不仅要看到美国针对中国的贸易霸凌行为，也要看到美国在向全球“开火”，目标远非中国一家。特朗普将北美自贸区协定视为“不公平的贸易协定”^②要求重新谈判。特朗普上任后第一天就宣布退出TPP，称这份协定将给美国带来灾难。同样，特朗普不再与欧盟谈判《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》（TTIP）。特朗普还以“印度没有向美国提供对等与合理的市场准入”为由取消了美国给予印度的普惠制待遇。此外，美国还取消了北约盟友土耳其的普惠制待遇。特朗普还威胁要退出WTO，宣称美国遭到了“不公平对待”，称如果WTO不加以改进，美国就要撤出。^③由此可见，美国是对现行国际贸易秩序的全面不满，因此

^① 张晓通，武汉大学政治与公共管理学院教授、武汉大学经济外交研究中心研究员。

^② White House, “President Donald J. Trump is Keeping His Promise to Renegotiate NAFTA,” August 27, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-keeping-promise-renegotiate-nafta/>.

^③ BBC, “Trump Threatens to Pull US Out of World Trade Organization,” August 31, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45364150>.

要求全面调整国际贸易利益格局。

第二，美国霸权还能维系多久？在美国霸权兴衰的历史过程中，其贸易政策是如何调整的？从 1780 年以来的资本主义世界经济发展来看，大英帝国的霸权经历了三个康德拉季耶夫长周期（Kondratiev Waves），即第 I（1780/90—1848/52 年）、第 II（1848/52—1893/96 年）和第 III 长周期（1893/96—1940/45 年）（见图 1）。美国的霸权到底有多长，会经历几个康氏长周期，还有待观察。但自 19 世纪 90 年代美国成长为世界第一大经济体以来，美国的霸权已经经历了两个康氏长周期，现在处于第三个长周期（即康氏第 V 长周期）的 B 阶段（2005/08—2025/30 年），这是一个经济萧条阶段。

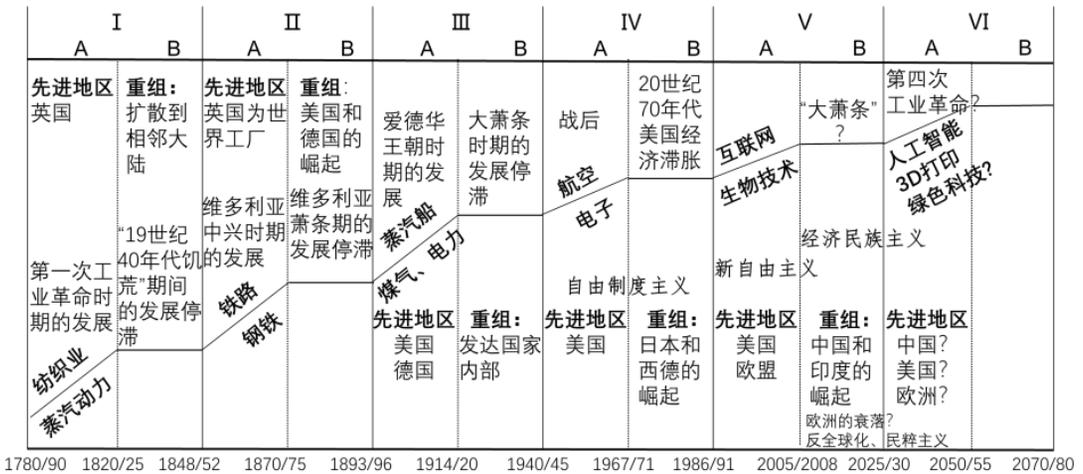


图 1 康德拉季耶夫长周期与霸权周期演变（1780—2080 年）

资料来源：笔者在 Colin Flint and Peter Taylor, Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality, 7th Edition, New York: Routledge, 2018 一书相关图表的基础上进行了改造。

美国崛起于 19 世纪末，即康德拉季耶夫第 III 长周期（1893/96—1940/45 年）的开始。在这一长周期完成时，美国获得了世界霸权地位，经济总量达到了世界的一半。在康氏第 IV 长周期的 A 阶段（经济增长阶段，1940/45—1967/71 年），美国通过建立联合国以取代旧式殖民帝国来维持世界和平，通过建立布雷顿森林体系和关贸总协定（GATT）来实现全球范围的金融稳

定和自由贸易；在对外援助方面，推出了“马歇尔计划”，重振欧洲经济，并扩大了美国的出口。

美国霸权从 20 世纪 60 年代进入康氏第 IV 长周期的 B 阶段（1967/71—1986/91 年），美国开始衰落。20 世纪 60 年代末 70 年代初，布雷顿森林体系崩溃，美国的自由贸易政策开始“打折扣”，美国在中美贸易摩擦中动用的“301 条款”就是源于这个时期美国通过的《1962 年贸易扩展法》（Trade Expansion Act of 1962）和《1974 年贸易法》（Trade Act of 1974）。而与此同时，受越南战争和全球石油危机的拖累，美国经济实力受损，受到日本和西欧的经济挑战。在这个康氏第 IV 长周期的 B 阶段，即美国霸权的第二个长周期的 B 阶段，我们见证了美国与日本、西欧之间大规模的贸易战。需要指出的是，其时美国并没有完全放弃自由贸易秩序，而是实施有管理的自由贸易，或者说有较大开放度的保护主义，这主要是因为美国霸权还远未完全衰落，其依然有能力维系自由国际贸易秩序，与此同时，在美国的压力下，日本、西欧国家作为美国的盟友大幅开放了自身市场。^①

20 世纪 80 年代末 90 年代初，世界经济进入第 V 长周期的 A 阶段（1986/91—2005/08 年）。随着国际格局的骤变，得益于“里根经济学”和克林顿政府时期的“互联网经济”等，美国成为全球唯一的超级大国。在这个阶段，美国又开始实施自由贸易，其典型代表是北美自贸区和 APEC 的建立，美国从里根政府起开始实施新自由主义。在这个 A 阶段，美国开始接纳中国加入世界经济体系，中国在 1986 年提出的“复关”和 1995 年后的“入世”，都获得了美国的支持。但是，克林顿政府时期的自由贸易是一种有管理、有保护的自由贸易，或者说是有开放度的保护主义，与二战后美国建立的多边自由贸易秩序有很大区别，只是比 20 世纪 70 年代更加开放一些。虽然美国在冷战中胜出，但此时美国霸权的实力已远不及二战后初期的美国。

美国的霸权在经历了两个康德拉季耶夫长周期（第 III 和 IV 长周期）之后，从第 V 长周期的 B 阶段（2005/2008—2025/2030 年）开始进一步衰落，即美国霸权进入第三个长周期的 B 阶段，尤其是 2008 年国际金融危机后，

^① Author Stein, “The Hegemon’s Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order,” *International Organization*, Vol. 38, No. 2, Spring 1984, p. 382.

美国国内矛盾进一步加剧，贫富差距加大，中产阶级收入长期得不到提高，出现了“占领华尔街”运动，最终特朗普执政，开始实施“美国优先”和经济民族主义。国际社会也目睹了全球范围的逆全球化、民粹主义势力上升以及以“英国脱欧”为代表的区域一体化受挫。在此背景下，自由国际贸易秩序继 20 世纪六七十年代后继续面临压力，中美贸易摩擦在此背景下发生了。

由此可见，中美贸易摩擦是世界经济长周期和美国霸权周期复合作用的结果。由于长周期的 B 阶段是一个持续 20—30 年的过程，所以中美贸易摩擦很可能是一个持久的过程。贸易摩擦将呈现“打打停停”的特点，这将给中美以及世界经济带来很大的不确定性。

第三，中国应如何应对。一般而言，一个霸权在经历三个长周期后都会“精疲力尽”，尽显颓势。美国霸权已经经历了两个长周期，目前正处于第三个长周期的 B 阶段。但笔者判断美国霸权的彻底衰落将不在这个长周期，而是在下一个长周期，即 2025/30—2075/80 年。尤其是在下一个长周期的 B 阶段，即 2050/55—2075/80 年。这主要基于三方面原因：一是核武器的出现；二是国际制度的大量建立和顽强的生命力；三是中国对现行国际秩序的支持，尤其是中国成为世界第一大出口国，这客观上要求中国维持自由贸易秩序。有鉴于此，美国霸权完全衰落、彻底放弃世界经济的领导权可能要等到下一个周期的 B 阶段 2050—2080 年，即中国实现第二个百年目标之后。所以，当前中美贸易摩擦最大的风险不是“修昔底德陷阱”，而是潜在的“金德尔伯格陷阱”，即在美国逐步放弃自由国际贸易秩序的领导权，不愿意承担领导世界经济秩序的经济和政治成本之后，世界经济陷入“群龙无首”的状态。其潜在的表现包括多个贸易集团的出现，各自为政、各自为战，地缘经济的竞争最后外溢到地缘政治中导致冲突。在这些贸易集团中，很可能出现美国领导的跨大西洋贸易集团、环太平洋贸易集团，而将中国排除在外。即在美国霸权衰落的压力下，美国可能打造一个贸易领域的“志同道合者联盟”，将中国排除在“联盟”之外，届时经济领域的平行竞争就可能出现。因此，中国现在不是要取代美国成为新的霸权，或者成为新的世界经济首要国家，而是要和美国以及其他国家一起维系现行的自由贸易秩序。这也意味

着，中国不希望看到美国霸权的迅速衰落。美国霸权的衰落是一个缓慢的、渐进的、历史的过程，我们希望这个过程尽量平缓、安全。

（二）中国的应对

未来，中国对美国的经贸战略可以分为两步走。

第一，预防“金德尔伯格陷阱”。其实施期是在当前康氏第 V 长周期的 B 阶段，即 2005/08—2025/30 年。这个阶段美国的霸权会继续缓慢衰落，其维持国际秩序的能力与意愿都大幅下降，但这个阶段还不是美国霸权彻底衰落的阶段，因此也不是中国全面赶超美国的阶段。美国霸权的衰落将是一个渐进的历史过程，而且放弃自由国际贸易秩序的领导力也是一个渐进的过程。即使是特朗普政府时期，也不能断然认为美国就放弃了自由国际贸易秩序的领导力。中国在第一步战略实施过程中，要进一步改革开放，坚持与美国进行经贸谈判，让动荡中的国际经贸秩序稳定在一个新的均衡点上。尤其要注意的是，中美经贸谈判不单事关中美两国，而且关乎整个自由贸易秩序。事实上，中国是通过自身的进一步开放，来换取美国继续留在这个多边贸易体系内。此外，中美贸易摩擦也不应完全是中国一家与美国的“单打独斗”，需要世界上所有支持自由贸易和多边主义的国家地区的支持。下一阶段中国应继续维护以 WTO 体制为核心的多边贸易体系，与欧盟、美国共同推进 WTO 改革，在条件成熟时推动新一轮多边贸易谈判。在区域层面，中国应推进区域经济一体化，与包括欧盟、东盟、非盟、欧亚经济联盟等在内的区域组织签订自贸区协定和互联互通协定。在双边层面，推进与包括美国、加拿大在内的双边自贸区协定谈判。在知识产权、补贴、政府采购等发达国家重点关切的领域，考虑到 2025/30 年后，我们将迎来一个新的经济增长的 A 阶段，中国需要与西方形成创新同盟，共同迎接下一次工业革命。这就意味着中国在某些领域的短期让利，可以换取中长期更大规模的战略收益。

在第一期战略实施过程中，尤其要注意中心—边缘地带易位带来的潜在风险。从空间来看，在美国霸权衰落过程中会出现一些权力真空地带，这意味着处于半边缘与边缘地带国家的潜在内乱和区域层面的地缘政治动荡。历史上，在英国霸权衰落的 B 阶段（1914/18—1940/45 年）以及二战后欧洲殖

民帝国崩溃后，边缘地带爆发了反帝和反殖民斗争，民族独立运动形成高潮。因此，在世界经济长周期内，还需要有地缘经济战略。就中国而言，当前不应挑战美国霸权，而宜“广交友”，帮助边缘、半边缘地带的国家发展经济、改善民生。中国推进“一带一路”建设就是这一努力的重要组成部分。换言之，在2005/08—2025/30年这一世界经济长周期发展的B阶段和美国霸权渐进衰落的历史过程中，中国在对美竞争中取守势的同时，对世界经济的边缘与半边缘地带要有所作为。

第二，在2025/30—2050/55年，即下一个世界经济长周期的A阶段，中国要同时应对“修昔底德陷阱”和“金德尔伯格陷阱”带来的巨大风险。康德拉季耶夫认为，冲突主要爆发在A阶段。一战的爆发就是A阶段资本主义工业化大国之间竞争的结果。在这一阶段，中美很可能爆发政治和军事冲突，引发多轮、持续、高强度危机。

2025/30—2050/55年，中国同时还要预防美国“离席”“掀桌子”，导致自由贸易秩序的突然崩塌，要提前做好接过自由国际贸易秩序领导权的准备，克服“金德尔伯格陷阱”。历史地看，霸权国放弃国际贸易秩序的领导权、崛起国接过接力棒是发生在B阶段，而且通常是在战争之后，如二战使美国接过了英国霸权的接力棒。

从世界经济长周期的演进来看，过渡期是关键历史节点。所谓过渡期是指A阶段与B阶段的过渡期以及两个长周期之间的交替期。例如1940/45年（二战）、1986/91年（冷战结束）、2001/08年（“9·11”恐怖袭击事件和美国次贷危机），未来则是2025/30年，2050/55年。这些过渡期极易发生战争、地缘政治冲突等。中国尤其需要注意和控制国际事态的急剧变化。

五、大变局与中国应对的战略思考^①

特朗普执政不到三年时间，美国变了，世界变了，中国和美国的關係也

^① 朱锋，南京大学国际关系研究院院长，南京大学南海研究协同创新中心执行主任、教授。

变了。为什么美国变了、世界也变了？因为美国还是国际权力结构中唯一的超级大国、当今国际体系中唯一的主导性大国。特朗普执政后美国的内政和外交发生了重大变化，这种变化的核心是美国传统的自由国际主义已经让位于特朗普的白人民粹主义。突出表现在“美国优先”“让美国再次伟大”、美国内视、美国从全球事务退缩等诸多方面。国际秩序在二战后赖以生存的基础——自由国际主义，或许已经消亡。美国作为超级大国在二战以后推行的国际战略的核心要素是“自由国际主义”，其基础是美国超前的全球存在的军事力量、美元霸权、价值观及意识形态输出和美国承担强制性干预义务来形成“美国治理下的稳定”，即国际关系理论通常所说的“霸权稳定”。特朗普的白人民粹主义的外交政策基本背离了美国传统的“自由国际主义”，开始转向一切以美国国内利益为首要目标选择的“美国优先主义”。

（一）特朗普的“美国优先主义”开始显现三个重要特点

首先，美国对世界事务所承担的义务和责任完全走向选择性。例如，特朗普执政之后美国频繁“退群”，从叙利亚撤军和支持土耳其对叙利亚库尔德人进行军事打击。其次，美国奉行“非自由主义”的国际观，这使得原来由美国主导和推动建立的一整套国际制度和规则正面临前所未有的冲击。例如，对于气候变化方面的《巴黎协定》，特朗普甚至声称全球气候变暖是伪命题；国际军控和裁军体制也正在遭遇坍塌的危险。在美国国内，特朗普誓言在总统任期内要使妇女堕胎变成法律严厉禁止的罪行，目前，美国有包括亚拉巴马州在内的三个州议会已经通过了禁止妇女堕胎的法案。美国曾经是世界上进步和开放的重要力量，妇女堕胎不仅是妇女解放运动的产物，更重要的是妇女权利保障和追求幸福的结果。一旦美国通过法律严禁妇女堕胎，将意味着人类历史的重大倒退。再次，美国的对外政策正在重回单边主义和保护主义的行为模式。特朗普政府 2018 年 3 月对中国挑起的持续的贸易摩擦就是例证。

从目前的各种态势来看，不论 2020 年美国选举的结果如何、特朗普是否会连任，美国目前的外交政策模式还将延续，自由主义的国际秩序已经基本崩溃，国际权力结构的失衡正在给世界的稳定和繁荣造成空前的打击。

（二）中国的应对之策

面对因美国的霸权式傲慢和自私而造成的国际失序，中国应该怎么办？面对百年未有之大变局中深刻和严峻的国际局势变化，中国应如何作为？中国对自己的内外政策应如何选择？这些已远远超过了中国国内发展与安全的意涵，而将对未来国际秩序的演进产生深刻的体系性影响和作用。

第一，中国需要重视过去 400 年世界历史中塑造和改变大国力量对比及国际格局发生历史性变化的工业化和科技创新因素，努力让中国的尖端制造业和科技创新迈上历史新高。从 18 世纪人类开启首次工业革命以来，推动国家间力量对比变化的最重要因素始终是工业化进程。进入当代以来，推动工业化进程的最重要动力始终是制造业的发展和科技创新。中国当前正进入大国崛起进程的关键时期，改革开放 41 年来，中国开始了历史上前所未有的工业化进程，但目前中国依然处在制造业和科技创新的中低端，只有很有限的部分产业或产业链的局部开始进入高端。美国挑起贸易摩擦乃至科技对立来全面打压中国，甚至宣称“脱钩”，就是试图使中国的制造业和科技创新始终处于产业链中低端，以此来延缓中国在国家能力上对美国的追赶步伐。中国需要全力以赴，保持大国崛起的战略态势，让中国的制造业和科技创新稳步地从中低端迈向中高端。这是中国在大变局的历史过程中，有效延续大国崛起历史进程的关键要素。谁能占据世界尖端制造业和科技创新的制高点，谁就能在大变局中真正把握国家间实力竞争的钥匙。为此，中国应紧紧抓住稳经济、促增长的大局，坚持融入世界、提升生产力。将中国的制造业水平和科技创新能力从中低端持续地推进到中高端，这是中国当前推进大国崛起尚未实现的目标，也是今后中国在此进程中需要全面完成任务。

第二，从大变局的历史发展进程来看，科技创新和工业化进程的升级需要国内治理机制的有效升级。过去 70 余年驱动中国力量发展的动力是什么？中华人民共和国成立后特别是改革开放的 40 多年中，中国成为世界上进步最快、发展成效最显著的工业化大国，其中重要原因就是“解放思想、实事求是”以及“坚持以经济建设为中心”不动摇。科学、技术、教育和经济管理体制机制的创新和现代化驱动工业化及科技创新，工业化竞争的本质

是一个国家的经济社会和教育体制的转型过程。英美在这方面的历史经验都值得我们吸取。一流的国内创新体制机制，才能带来一流的制造业和科技创新。党的十九届四中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化的思想和措施，对今天在日趋激烈的国际竞争中的中国继续把握正确的发展航向，提供了有力的理论和政策保障。

第三，要有合理、有效、可持续的战略选择。在大变局中，一方面，中国需继续保持科技创新和工业化向中高端挺进的进程；另一方面，中国还要加速体制转型。这是历史给我们的启示，也是决定大国崛起成败的关键。在特定的冲突和压力背景下，如何配置国家的力量要素，如何来定位自己的全球角色，如何更多以兼容和互鉴的模式继续高效推进中国全面融入和影响世界的过程，对于这些问题，当下的中国需要格外清晰、务实和长效的大战略。

在百年未有之大变局的战略论断中，“百年”是一个基本的时间轴，也常常是重要的时间周期。这个百年周期和中国“两个一百年”的中华民族“复兴梦”恰好高度重叠。为了及时和有效地应对大变局，中国需要从中华民族百年巨变的历史和思想历程中总结和吸取经验教训，以创新的精神全面推动大变局和中国外交理论与实践创新的新历程。

中国外交在过去 70 余年中从理论到实践都取得了巨大进步，但是中国依然还是一个“成长中的中国”“转型中的中国”和“继续崛起中的中国”。过去 71 年，我们经历了两个不同的历史时期：1949—1978 年的中国是“革命主义的中国”，1979—2019 年的中国是“发展主义的中国”。从今以后，我们需要迎接一个“创新主义的中国”，无论是在内政还是外交方面，开始强大的中国面临的国内和国际挑战都将更加严峻，面临的将改革进行到底的历史考验也将更为艰巨，尤其是大国间利益竞争正变得更为严峻和复杂。中国发展到今天，大国崛起不仅是荣誉，更是风险。为此，中国发展面临的环境、任务和需要解决的问题的复杂程度已发生了历史性变化。未来中国的崛起道路可能更加坎坷，政府和社会需具备的眼光、智慧和勇气却不能有丝毫松懈。每个时代都有自身的任务，更需要有时代责任、作为和担当。从 1978 年底十一届三中全会启动改革开放进程开始，解放思想、实事求是，不仅涉

及中国国内的治理机制结构的根本变革,而且最重要的是改变了对中国和世界关系的基本思维方式,邓小平强调,改革开放和打开国门有利于中国发展,所以中国开始“富起来”;今天,我们正在进入“强起来”的新时代,加强创新和发展之间的联系,这在过去 70 余年中,从来没有像今天这么紧迫。

六、网络安全对国际体系的影响^①

网络安全问题是国际关系领域出现的一个新议题,它改变了国家的行为模式,冲击了现有的国际体系,深刻地影响了国际格局的变化。但是它的作用在现有的国际关系理论框架中未能得到充分体现,对政策产生的实际影响也存在被忽视的情况。

(一) 网络空间改变了国家的行为模式

网络安全对国家的影响越来越大,特朗普政府在其《国家安全战略报告》中指出,网络安全作为国家安全的核心组成部分,是事关整体成败的全局性要素。网络安全与政治安全、经济安全、文化安全、社会安全、军事安全等领域相互交融、相互影响,在识别各个领域所面临的安全风险时,网络安全都是关键因素。^②这种新的变化正在改变国家在网络空间中的行为模式。

第一,网络空间的不安全困境(insecurity dilemma)导致国家的网络安全政策更具进攻性。网络自身的不安全与互联网最初的设计架构将效率置于安全之上有关,现在的安全手段也仅能起到一定的弥补作用,难以从根本上解决安全问题。此外,网络安全是动态的,矛和盾的较量一直存在,国家无法永远掌握优势。习近平主席在网信工作座谈会上指出,“谁进来了不知道、是敌是友不知道、干了什么不知道”^③。不仅是中国,其他网络发达国家也面临着网络安全风险评估和识别的困境。最后,不安全困境容易引起国家在网络安全领域的过度竞赛,为了维护网络安全,各国政府不得不加大对进攻

^① 鲁传颖,上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心秘书长。

^② White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 17 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era>.

^③ 习近平:《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,新华网,2016年4月19日, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118731175.htm。

性网络力量的投入，从而引发网络领域的军备竞赛。

第二，网络信息传播模式导致国家在网络空间中的政治安全难以得到保障。黑客干预大选和剑桥分析事件揭示了一个新的趋势，选举作为“民主国家”的“核心”政治活动，也越来越多地受到网络安全的影响。这既包括外部黑客干预，也包括内部不同政党通过人工智能、假新闻来操纵选举。现有的国际政治体系以及国内的法律体系还无法对此做出足够的回应，这种趋势的加剧不仅使国内政治极端化，也会影响国家之间的关系。

第三，网信技术、产品、服务的“国家化”趋势进一步加剧。网络安全是极为重要和特殊的领域，网络安全与信息化是一体两翼，难以区分。网信还是一个军民两用的产业，并且民用在很大程度上走在了军用之前，所以网信领域的军民融合，并不是传统意义上高端军事科技的民用，而是先进民用网络技术服务于军事目的。美国军方与谷歌、亚马逊等合作，使人工智能武器、云计算服务于美军的指挥系统和后勤服务已成为大趋势。这导致国家间竞争延伸到了商业和科技领域，进而对网信领域基于全球化发展而来的供应链、科研、产品体系产生重大冲击。

（二）网络安全问题冲击现有国际体系

现有国际体系无论是安全架构、政治架构，还是贸易体系，都是基于物理空间的属性而建立，无法有效应对虚拟空间中网络安全所带来的挑战。

第一，网络攻击导致国际安全架构失灵。网络空间的匿名、跨国界，导致网络攻击很难被溯源和归因。国际上爆发的网络攻击案例已经有很多，如“震网”“索尼影业”“白宫人事局”（Office of Personnel Management, OPM）、“想哭”（wanna cry）、“黑客干预大选”这些重要网络事件。但是没有有一个案件的攻击者身份被完全公开揭露，很大程度上都是单方面认定攻击者，这既包括美国对朝鲜、中国、俄罗斯的指责，也包括俄罗斯等指责美国的情况。联合国、国际法等现有的国际安全架构无法介入上述事件，并给出合法、权威的结论。各种情况加剧了网络安全的乱象，客观上在鼓励网络攻击行为。

第二，国际政治体系难以促进国家间互信。国家在网络空间普遍缺乏信任，各国都以自身利益而非集体利益作为政策出发点，导致相应的国际法和

集体安全机制难以建立。另外，即使建立了所谓的政治共识，也很难相信其他国家会遵守协定，网络匿名性增加了履约核查的难度。联合国在网络安全上发挥的作用十分有限，更不要提其他的国际非政府组织以及区域性组织在促进网络空间信任措施方面的作用。

（三）数字经济正不断颠覆国际经济规则体系

据统计，2017 年 G20 国家数字经济总量已经达到 26.17 万亿美元，德国、英国、美国的数字经济占 GDP 的比重已经超过 60%，中国、墨西哥等国家也已经超过了 30%。^① 全球服务贸易中一半以上已经实现数字化，超过 12% 的跨境实物贸易通过数字化平台实现。在这一大趋势下，建立新的数字经济国际规则体系却尚未列入议事日程。今后，国际经济的规则体系将会面临越来越大的冲击。首先，各国普遍加大了对数字主权的维护，越来越多的国家在采取数据本地化措施，客观上阻碍了数据全球流动，影响全球数字贸易开展。其次，各国在数字经济政策领域的冲突愈发明显，法国与美国就开征“数字税”争议不断，欧盟不断加大对微软、谷歌等数字经济平台企业的垄断处罚。最后，虚拟货币、区块链等新兴的数字经济对货币主权、反洗钱、网络经济犯罪等带来的挑战也在不断增大。

总而言之，网络安全改变了国家的网络空间行为模式，冲击了国际体系，现有的国际政治、安全、经济体系面临的结构性风险也越来越大。为此，需要国际社会真正重视网络空间治理，构建全球网络空间规则体系。

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 中国信通院：《G20 国家数字经济发展研究报告》，2018 年 12 月，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201812/P020181219311367546218.pdf>。

中国外交全球战略环境的新特点与新趋势

王存刚

【内容摘要】 在世界处于百年未有之大变局、中国日益走近世界舞台中央两大背景下，中国外交的全球战略环境自 2015 年以来呈现某些新特点和新趋势。具体来说，经济全球化在受到 2008 年国际金融危机的重创后，又遭遇“逆全球化”现象蔓延、地区一体化受挫，治理与发展两大赤字尚未根本改善；全球政治生态因西方发达国家政治稳定性下降、一些发展中国家政治衰败、民粹主义影响急剧上升而趋于恶化；主要大国围绕国际领导权、全球关键地区以及新疆域等问题的战略博弈异常激烈，全球战略平衡和稳定遭到严重破坏；全球安全形势因军费总额持续增加、军控体系遭遇重大挑战、国内冲突频发以及恐怖主义进一步蔓延等问题而更为严峻，和平赤字有所扩大；全球思想文化领域则日益呈现出既互学互鉴又相互激荡的复杂局面。面对全球战略环境的新特点与新趋势，新时代的中国外交必须勇于面对复杂局面，辩证看待现实状况，始终保持信心，并在此基础不断开拓创新，在为民族谋复兴、为世界谋发展、为人类谋大同上作出新的更大贡献。

【关键词】 中国外交 全球战略环境 大国博弈 全球化与“逆全球化” 全球政治生态 全球战略平衡

【作者简介】 王存刚，南开大学周恩来政府管理学院教授（天津 邮编：300350）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0027-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001002

一个国家的外交战略环境是指该国所面对的主客观环境中那些宏观、长远且对外交全局产生至关重要影响的各种因素的总和。这种战略环境具有多维属性。就空间维度而言，它包括国际和国内两个方面，其国际环境又可以区分为全球和周边两个层次；就基本属性而言，它既具有相对稳定性，也处在不断变化和发展之中。^① 研究中国外交战略环境的新特点与新趋势具有重要现实意义。这是因为当今世界处于转型过渡期，人类正面临“百年未有之大变局”。深入分析世界转型过渡期国际形势的演变规律，准确把握历史交汇期中国外交战略环境的基本特征，有助于我们透过国际形势的表面现象和复杂细节，把握本质和全局，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，以免迷失方向、舍本逐末，从而更高质量地做好新时代的中国外交工作，为民族谋复兴，为世界谋发展，为人类谋大同。基于此，本文聚焦新时代中国外交的全球战略环境，重点考察 2015 年以来^② 的新特点与新趋势。

一、经济全球化受重创愈合迟缓，治理与发展赤字无根本改善

当今世界正处于快速变化的历史进程之中，全球经济也在发生更深层次的变化，其中经济全球化进程和全球治理体系的深刻变化尤为引人注目。

（一）“逆全球化”现象蔓延加重经济全球化的创伤

经济全球化是全球经济市场化的历史过程，是社会生产力发展的客观趋势和必然结果。进入 21 世纪以来，经济全球化一度呈现空前迅猛的发展态势，其所引发的政治、文化、安全等多个领域的全球化，显著增强了世界的整体性，“地球村”的概念一度广为流行。但自 2008 年爆发严重国际金融危机以来，世界经济发展持续低迷，国家间贸易和投资争端不断加剧，全球产业格局和金融稳定受到严重冲击，世界经济运行风险和不确定性显著上

^① 参见王存刚：《论中国外交的全球战略环境——基于力量结构、国际机制和观念互动的考察》，《外交评论》2014 年第 1 期，第 12—19 页。关于战略环境的构成要素，也可参见周丕启：《大战略评估：战略环境分析与判断》，时事出版社 2019 年版，第 41—71 页。

^② 在《论中国外交的全球战略环境——基于力量结构、国际机制和观念互动的考察》一文中，笔者基于对 2014 年以前的世界形势观察，曾就相关问题展开过较为系统的研究。本文将就 2015 年以来的相关问题展开讨论。

升。^①在此背景下，一度销声匿迹的孤立主义思潮复苏，贸易保护主义行为再现，并呈现诸多新特点。就孤立主义思潮而言，与历史上主要基于国家安全的考虑不同，当下的孤立主义思潮更多基于经济因素的考虑，秉持本国经济利益优先原则，^②着力维护本国经济的独立性，意欲使本国与经济全球化、区域一体化拉开距离；它更多停留在政策层面而未上升为国家战略，一些国家以孤立主义为对外谈判工具，意欲谋取更大利益。就贸易保护主义而言，其假借环境保护之名构筑“绿色壁垒”，凭借技术优势构筑“技术壁垒”，以加强对外贸易管理和反倾销为由过分干预国家对外经济活动，这些都是当下贸易保护主义的新特点。贸易保护主义引发国家间的贸易摩擦乃至贸易战，进而导致国际贸易、国际直接投资大幅下降。^③上述种种“逆全球化”现象，使得经济全球化因国际金融危机所遭受的重创而迟迟难以愈合。

（二）地区一体化对经济全球化的支撑作用下降

地区一体化对经济全球化发展有重要支撑作用。进入 21 世纪第二个十年以来，冷战结束之初曾高歌猛进的地区一体化严重受挫。其直接诱因是，欧盟这个曾经的地区一体化典范问题频现，并因 2016 年英国全民公投脱欧成功而遭遇成立以来的最大挑战。

最近两年多来，英国政府与欧盟就英国脱欧细节展开了艰难谈判。鉴于双方谈判涉及政治、经济、法律等多领域的复杂问题，因此这一过程不可能在短期内结束，但是双方各自面临的压力也使这一过程不能无限期拖下去。一旦英国最终脱欧，将对欧盟产生多方面的负面影响。一是欧盟整体经

① 2018 年 10 月以来，国际货币基金组织(IMF)已多次下调全球经济增速预测。在 2019 年 10 月发布的最新一期《世界经济展望报告》(World Economic Outlook)中，IMF 将今年世界经济增速下调至 3%，为 2008 年国际金融危机爆发以来的最低水平。

② 这方面最为典型的当数美国特朗普政府。自 2017 年初上台以来，特朗普政府实施了一系列咄咄逼人的对外政策，包括对“美国第一”(America First)的过分强调、对开放自由贸易体系的强烈反对、对“以规则为基础的国际秩序”的随意破坏等；2018 年以来，更是发起大规模、多向度的对外贸易战。受此影响的不仅有中国、俄罗斯、印度等新兴经济体国家，也有德国、日本、加拿大等美国的传统盟友。特朗普政府发起的国际贸易战已从双边范畴上升到全球层次，对全球多边贸易体制构成极大威胁。种种迹象表明，国际贸易战有可能长期化。而这又将全球安全构成重大威胁。

③ 最新资料显示，2018 年的国际贸易量已跌至 2012 年以来的最低水平。发达国家的 FDI 几乎冻结，发展中国家的 FDI 大幅下降。参见中国外汇投资研究院发布的《2019 年 CFIRI 外汇市场蓝皮书》，<http://forex.jrj.com.cn/2019/11/26105028451933.shtml>。

济实力将显著下降，毕竟英国是世界第五大经济体。二是全球影响力将进一步削弱。被誉为英国最杰出马克思主义知识分子的佩里·安德森（Perry Anderson）就认为，英国脱欧意味着欧盟已经不再是其自命的“照亮人类未来的灯塔……它深陷于不断加剧的内部问题之中，在国际舞台上早已不是一个自主行动者。”^① 三是进一步助长疑欧主义和分离主义两种倾向。英国脱欧公投已经产生了示范效应。荷兰独立党党魁吉尔特·维尔德斯（Geert Wilders）在英国公投结果揭晓后声称：“荷兰也应该收回对财政、边境以及移民等政策的自主权，如果我当选首相，也将举行全民公投，让荷兰民众自己作出选择。”法国国民阵线主席玛丽娜·勒庞（Marine Le Pen）对英国脱欧公投结果表示祝贺，并声称法国也应在欧盟成员国地位问题上享有决定权。总之，英国脱欧引发对欧盟内部凝聚力和发展方向的广泛质疑。人们还发现，今天欧盟所面临的挑战和危机，“几乎没有一项是当初设计时预期到的，更有甚者，有些干脆就是它本身发展演变所带来的‘未能预期到的结果’（unintended consequences）”。^② 这对世界其他地区的一体化进程产生了十分消极的不利影响。

（三）全球治理赤字进一步凸显

这与全球性问题日益凸显及既有国际机制治理绩效低下有关。当今世界最突出的全球性问题是粮食安全和难民问题。联合国粮农组织发布的《2019 年全球粮食危机报告》显示：2018 年，全球有 53 个国家的约 1.13 亿人处于重度饥饿状态。^③ 面对这些空间范围远超历史上任何一个帝国、涵盖社会领域极为广泛的复杂社会现象，人类的治理经验十分有限、治理能力极为不足，而且短期内无法弥补这方面的缺失。不仅如此，既有国际机制还面临一些大国弱化行为的冲击。这方面最为典型的的就是特朗普政府频频实施的“退群”行为。自 2018 年以来，美国已经陆续退出《巴黎协定》、《移民问题全球契约》、联合国教科文组织、联合国人权理事会等多边国际机制和国际组织，

① [英] 佩里·安德森著，章永乐、魏磊杰主编：《大国协调及其反抗者——佩里·安德森访华演讲录》，北京大学出版社 2018 年版，第 36 页。

② 黄平：《不确定性年代里的确定性寻求》，《当代世界》2017 年第 2 期，第 6 页。

③ FAO, *Global Report on Food Crisis 2019*, April 12, 2019, http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2019-Full_Report.pdf.

并中止对一些联合国维和项目及巴勒斯坦难民项目的资金支持，特朗普甚至扬言美国要退出联合国。^① 因此，未来国际发展领域需要构建更多机制和机构，人类也将不得不长期面对全球治理能力赤字这一尴尬事实。

（四）全球发展赤字有增无减

全球发展赤字首先表现为全球发展不平衡长期得不到改善。这种现象不仅体现在发达国家与发展中国家之间，也体现在发达国家之间以及发展中国家之间。就发达国家发展不平衡而言，2015年，美国GDP总量为17.7万亿美元，日本为4.1万亿美元，英国为2.8万亿美元。2018年，美国GDP总量已超过20万亿美元，约为20.5万亿美元；日本略有上升，为5.1万亿美元；英国则仍在2.8万亿美元的水平徘徊。^② 就发展中国家而言，既有中国、印度、波兰、墨西哥这样的经济快速发展的新兴经济体，也有塞拉利昂、孟加拉国、海地等一大批最不发达国家^③。其次，在数字经济、人工智能快速发展的今天，那些拥有雄厚科技基础和强大创新能力的发达国家享有天然优势，潜在发展空间巨大，它们与发展中国家的整体差距不是在缩小，而是仍在扩大。全球发展赤字根源于全球治理赤字，它已成为一些国家政治和社会动荡的重要原因。

经济全球化虽然遭遇重大挫折，但并没有从根本上改变全球经济发展的基本趋势。这与推动经济全球化的四大基本要素，即资本跨国输出、科学技术发展、全球贸易增长和跨国人口流动并未发生颠覆性变化有关。以科学技术为例，新一轮科技革命和产业变革的不断深入以及新一代信息技术的广泛应用，催生出大量新技术、新产业、新业态、新模式。可以说，人类社会处于生产力大发展大跃升的前夜。因此，种种令人不安的“逆全球化”现象，应被视为是一种历史插曲，而不是历史主旋律的根本改变。

① 这些举动也表明，“美国通过多边机制实现自身利益的能力持续减弱”。宋锦：《美国在世界银行的影响力下降了吗——从世界银行发展融资分布得出的证据》，《世界经济与政治》2019年第10期，第74页。

② 数据来源于国际货币基金组织发布的《世界经济展望》，详见国际货币基金组织网站，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO?page=1>。

③ 关于最不发达国家现状的权威文献，可见UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2019*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldcr2019_en.pdf。

二、全球政治生态日趋恶化，民粹主义影响急剧上升

全球政治生态的变化与不同国家国内政治生态的变化直接相关，其中主要涉及政党制度、国家治理能力和政治思潮等因素。

（一）西方发达国家政治稳定性显著下降

2015 年以来，西方发达国家内部政党竞争更为激烈。比如，作为西方政党代表的美国共和党和民主党、英国工党和保守党之间相互攻击的激烈程度令人错愕不已。此外，大量外来移民所导致的人口结构多样化，族群与宗教多元主义崛起，加剧了西方发达国家政治分化的既有态势。^① 而日益扩大的贫富差距^② 在导致这些国家中产阶级持续萎缩的同时，加深了公众对政治体制的负面感知，年轻一代对政治参与日趋冷淡。美国“2017 全国青年调查”（2017 National Youth Survey）结果显示，美国青年不喜欢政治，也不喜欢抗议集会等活动。哈佛大学肯尼迪政府学院 2018 年开展的名为“美国年轻人对政治和公共服务的态度”的调查再次确认了这一点。这种现象在其他西方发达国家也已出现。^③

西方发达国家在国家治理方面所面临的难题和困境，折射出执政者治理能力的严重不足，以及与之相关的政治运行机制，即西式民主制度出现严重合法性问题。而狭隘的意识形态、僵化的价值观念和根深蒂固的政治偏见，又严重阻碍了这些国家政治制度的更新。由此，西式民主制度日益劣质化。

① 参见包刚升：《西方政治的新现实——族群宗教多元主义与西方自由民主政体的挑战》，《政治学研究》2018 年第 3 期，第 103—115 页。

② 世界不平等实验室（World Inequality Lab）2018 年 7 月 31 日发布的《2018 世界不平等报告》（World Inequality Report 2018）指出，1980 年到 2016 年间，北美（美国和加拿大）和西欧收入前 1% 的人掌握了全世界收入总量的 28%，收入后 50% 的人只得到其中的 9%，<https://en.unesco.org/inclusivepolicylab/publications/world-inequality-report-2018>。

③ 参见吴乐珺：《过半美国年轻人担心国家未来》，《人民日报》2018 年 5 月 29 日，第 22 版；Kelsey Dallas, “Young Americans don't Like Politics and Public Protests, New Survey Shows,” Ktar News, January 11, 2018, <https://ktar.com/story/1901681/new-survey-shows-young-americans-dont-like-politics-and-public-protests/>; “Millennials Across the Rich World Are Failing to Vote,” *The Economist*, February 4, 2017, <https://www.economist.com/international/2017/02/04/millennials-across-the-rich-world-are-failing-to-vote>。

（二）发展中国家政治衰败^① 现象频现

在亚洲、非洲、拉丁美洲，发展中国家政治衰败现象频发。^② 这种状况的出现与西式民主制度日益劣质化直接相关。这些发展中国家仓促移植的西式民主制度^③ 因水土不服而未能达到善治预期，国家长期在经济停滞与政治僵局中徘徊，极端主义、民粹主义勃兴，国内政治对抗的烈度升高，部分国家更是战火蔓延、生灵涂炭。因此，进入 21 世纪第二个十年以来，部分中小发展中国家先后宣布放弃西式民主制度，^④ 所谓“第三波民主化”实际上已经衰竭。但是，政治体制转换期存在的真空状态导致的政治失序，极易成为发展中国家国内冲突的导火索或助燃剂；而发展中国家政治衰败加剧，也为某些全球大国和地区大国政治介入甚至武装干涉提供了机会。

（三）民粹主义在全球范围内愈演愈烈

在西欧，民粹主义影响急速上升加剧了相关国家内部的政治分裂和社会动荡，为各类具有极端主义倾向的政党^⑤ 在政治舞台上活跃乃至执掌国家权柄创造了条件。在中东欧国家，民粹主义政党不仅在其本国政坛十分活跃甚至上台执政，而且在欧洲议会选举中也有不俗表现，这样的态势对该地区的地缘政治产生了较大冲击。在美国，新民粹主义崛起严重损害了该国一直引以为傲的“西式民主机制”的合法性，特朗普当选总统被视为民粹主义热潮的最明显体现。^⑥ 在日本，右翼民粹主义思潮时隐时现，现任首相安倍晋

^① 美国学者塞缪尔·亨廷顿提出“政治衰败”（political decay）这一概念，另一位美国学者弗朗西斯·福山发展了这一概念。

^② 参见袁超：《权力失序与政治衰败：基于泰国、埃及和乌克兰的政治过程分析》，《比较政治学研究》2017年第2辑，第31—58页。

^③ 在西方国家积极推动下，20世纪七八十年代，在全球多个地区的数十个发展中国家掀起民主转型运动，其中包括索马里、尼日尔、刚果民主共和国、利比里亚等最贫穷国家。全球“民主国家”数量因此首次超过了“非民主国家”的数量。

^④ 据美国学者拉里·戴蒙德（Larry Diamond）统计，从2000年到2015年，全球有27个发展中国家放弃了民主制度。

^⑤ 美国学者约翰·朱迪斯（John Judis）观察到，目前“在欧洲，法国、瑞典、挪威、芬兰、丹麦、奥地利、希腊、意大利、西班牙和瑞士的民粹主义政党，要么竞相参与对权力的争夺，要么已经是政府的一部分了。”[美]约翰·朱迪斯：《民粹主义大爆炸：经济衰退如何改变美国和欧洲政治》，马霖译，中信出版集团2018年版，第i页。

^⑥ Thorsten Wojczewski, Trump, “Populism, and American Foreign Policy,” *Foreign Policy Analysis*, August 23, 2019, <https://academic.oup.com/fpa/advance-article-abstract/doi/10.1093/fpa/orz021/5554177?redirectedFrom=fulltext>.

三上任以来所实施的某些政策，已被贴上“安倍民粹主义”标签。

在西方发达国家之外，后发现代化国家的民粹主义思潮和运动也随处可见，影响日益上升。拉丁美洲历来是民粹主义的爆发现点，民粹主义政治领袖呼风唤雨，一些国家的民粹主义政党及运动不时尝试颠覆民主制度、夺取国家权力，相关国家的政局因此长期动荡不安。^① 在东北亚地区，韩国的民粹主义一直非常盛行，它总是在国家面对危机时产生，并与暴力运动相关联，背后闪现的则是政党的身影。蒙古国的“资源民粹主义”一度流行，各派政治力量围绕国家对外经济政策提出各种离奇主张，受民粹主义情绪影响的蒙古国当局对贸易伙伴国和投资者的违约行为曾是家常便饭。^② 在东南亚地区，民粹主义现象屡见不鲜。在泰国，“红衫军”与“黄衫军”之间规模庞大的民众对抗，是发展中国家民粹主义运动的典型之一。在印尼，2016 年年底和 2017 年初，数万名穆斯林强硬分子以信奉基督教的华人省长钟万学“侮辱”伊斯兰教为由，走上雅加达街头举行抗议活动。日益高涨的“不要把票投给非穆斯林候选人”的呼声，直接威胁印尼长期施行的精英治国的民主原则。此外，缅甸民盟在该国选举中获胜、杜特尔特当选菲律宾总统等，都被认为是充满民粹主义气息的政治事件。在南亚地区，莫迪领导的印度人民党在 2019 年 5 月举行的大选中获得压倒性胜利。人民党在竞选期间提出的政纲，包括向穷困农民发放现金、在国家安全方面采取强硬立场、主张落实保护主义等，体现了鲜明的民粹主义特质。

民粹主义在全球范围内泛滥的根源是多方面的。许多国家内部贫富两极高度分化，经济社会发展模式和发展水平不同但结果颇为相似的国家治理失败，西式民主制度劣质化等，都被证实是民粹主义沉渣泛起的重要原因。全球政治生态恶化，对全球经济发展、世界格局、世界秩序和世界体系，均会产生程度不同的消极影响。比如，西方发达国家日趋高涨的民粹主义运动，加剧了全球化退潮和反建制主义勃兴；^③ 而发展中国家日趋高涨的民粹主义

① 参见[智]塞巴斯蒂安·爱德华兹：《掉队的拉美：民粹主义的致命诱惑》，郭金兴译，中信出版集团 2019 年版。

② 2012 年末—2013 年初，闹得沸沸扬扬的中铝—蒙古纠纷就是一个典型案例。

③ 参见叶江：《全球化退潮及民粹主义兴起对现代世界体系的影响》，《国际观察》2017 年第 3 期，第 57 页。

运动，则加剧了这类国家的政治衰败，成为地区不稳定的重要诱因。

三、大国战略博弈激烈，全球战略平衡、稳定遭受严重破坏

大国战略关系对全球战略平衡和稳定至关重要。而大国战略关系的好坏既取决于它们之间实力的消长，又取决于它们对国际领导权的态度和在全球关键地区和关键领域的互动状况。

（一）主要大国围绕国际领导权^①的博弈日趋激烈

进入 21 世纪以来，主要大国实力消长，世界多个力量中心形成，使得世界政治中出现两大权力转移：一是从西方到东方的转移，表现为以中国、印度为代表的新兴经济体迅速崛起，世界多个力量中心形成；二是从国家行为体到非国家行为体的扩散，这主要得益于以互联网为代表的信息技术的快速发展。^② 由此，主要大国围绕国际领导权的争夺进一步加剧。

作为二战后长期占据世界舞台中央地位的超级大国，美国对其他大国对其国际领导权的挑战异常敏感且反映强烈。在确知中国 GDP 总量于 2010 年超过日本成为世界第二大经济体之前，时任美国总统奥巴马就已在当年的国情咨文中声言，“美国沦为世界第二是不可接受的”^③。2014 年，奥巴马又称，“无论是过去的一个世纪，还是未来的新世纪，美国必须始终在世界舞台上发挥领导作用。如果我们不这样做，就没人能这样做。”^④ 2018 年，特朗普在国情咨文中重提“大国竞争”（Great Power Competition）这一概念，认为中国、俄罗斯已经对美国的利益、经济和价值观构成严重挑战，这种说法其实就是中俄已经挑战美国国际领导权的另一种表述。不仅如此，特

^① 国际领导权，是指国际行为体的引领性影响力。它源于国家实力又高于国家实力，是一种由国际政治经济发展不平衡所引致的社会历史现象。参见陈鹏、奚洁人：《马克思主义视域中的国际领导力问题探析》，《上海行政学院学报》2017 年第 1 期，第 15—20 页。

^② 参见 [美]约瑟夫·奈：《美国的领导力及自由主义国际秩序的未来》，王辑思主编：《中国国际战略评论 2017》，世界知识出版社 2017 年版，第 2 页。

^③ “It is unacceptable for the United States to become the second in the world”，见于奥巴马就任美国总统后发表的首份国情咨文，具有标志性意义。

^④ Jack A. Smith, “The Middle East and the Pivot to Asia: Obama’s US Foreign Policy Bait and Switch,” *Global Research*, June 13, 2014, <https://www.globalresearch.ca/the-middle-east-and-the-pivot-to-asia-obamas-us-foreign-policy-bait-and-switch/5386941>.

朗普政府还将“大国政治回来了”这一判断纳入美国国防战略。美国对国际领导权的强硬护持行为自然引起其他大国的高度关切甚至严重不满，中俄两国均强烈反对美国的霸权主义和强权政治。大国围绕国际领导权的激烈角逐，进一步弱化了彼此的战略互信，对未来大国关系产生了严重的消极影响。

（二）主要大国在全球关键地区展开新一轮战略博弈

正如彼得·卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）所言，当今世界是地区构成的世界。^① 因此，主要大国对全球关键地区始终高度重视，力求获得战略主动。在中东欧地区，美国加强与本地区国家接触，试图阻止它们与中国特别是俄罗斯结成更紧密关系。北约也加强其中东欧地区的军事部署，并频繁举行具有强烈指向性的军事演习。由此，美国以及北约与俄罗斯的军事对峙加剧。在中东地区，美国和俄罗斯在叙利亚、伊朗等热点问题上互有攻防、持续缠斗。在印太地区，美国国防部于 2019 年 6 月发布了第一份印太战略报告，强调印太地区对美国的持续稳定、安全和繁荣至关重要，是其未来关注的重点地区。在此背景下，美日印澳四国安全合作已经具有“准同盟”性质，未来四国或将持续推进以同盟为目标的合作，建立更深更广的安全关系。

（三）主要大国围绕新疆域的争夺更趋激烈

从实践看，主要大国围绕太空、深海、极地和网络空间的争夺早已全面展开，2015 年以来这种争夺更趋白热化。

第一，在太空问题上，各国竞相提升自己的军事能力。特朗普已公开宣称太空是“下一个作战领域”，对美国防务至关重要。2019 年 8 月，美国成立太空司令部，按照特朗普的说法，该机构有助于维护美国对这一“终极高地”的统治。美国还竭力推动北约进军太空，敦促其北约伙伴将太空与陆地、空中、海洋和网络空间一起列为作战区域。北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）就表示：“太空对于北约的防御和威慑，还有预警通信及导航来说都至关重要。”^② 目前，北约已将作战区域拓展至太空，并

① 参见：[美]彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，秦亚青、魏玲译，北京大学出版社 2007 年版，第 2 页。

② 《北约将作战区域拓展至太空：已拥有约 1000 颗卫星》，参考消息网，2019 年 11 月 21 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20191121/2395991.shtml>。法国也已宣布建立太空司令部，成为北约的欧洲成员国首个建立太空军的国家。

发射近 1 000 颗卫星（约占全球在轨卫星总数的一半）。俄罗斯对发展本国太空能力有着十分明确的目标。早在 2013 年，俄罗斯就制定了一份涉及 2030 年以及更远未来的俄罗斯航天发展的国家政策文件。2015 年，俄罗斯将空军与空天防御军合并，成立空天军。在上述两国之外，英国、法国、日本和印度也都在打造本国的“天军”。

第二，在深海问题上，各大国着眼于其潜在并且巨大的经济和战略价值，正在从经济开发、军事竞争、规则塑造等方面加大经略力度。美国从“海洋事关国家兴衰”的高度谋划深海问题。^① 其国家科学研究委员会（National Research Council）下属的海洋研究委员会（Ocean Studies Board）制定《海洋变化：2015—2025 海洋科学十年计划》，确定海洋基础研究的关键领域。2015 年 7 月，俄罗斯公布新版《海洋学说》，涵盖海军活动、海上交通、海洋科学和资源开采四大职能，涉及大西洋、北极、太平洋、南极等六大发展方向。除积极保持在深海高技术方面的领先地位外，俄罗斯特别强调对各大洋底层生物和矿物资源的勘探和开发，以争取获得更多深海资源。

第三，在极地问题上，主要大国之间的竞争集中在资源丰富、战略地位重要的北极地区。美国通过加强在北极地区的军事部署、增强在北极治理和多边合作中的话语权、加强北极科学研究等方式，力图掌控这一全球海洋新高地。美国主要涉海部门均已制定具有战略性特点的北极政策，如《美国海军北极路线图（2014—2030）》《NOAA 北极共识和战略》、《海岸警卫队北极战略展望》等，并在此基础上出台《北极地区国家战略》。俄罗斯先后发布《2020 年前北极发展战略》《2020 年前俄罗斯北极地区社会经济发展战略》；于 2014 年成立北极战略司令部，组建北极摩托化步兵旅，恢复和新建军事设施。自 2013 年首次在北极圈附近举行登陆与抗登陆演习以来，俄军每年都在相关地区举行数万人参与的大规模军演。总之，主要大国在北极对抗的领域和方式日益多样化，对抗烈度不断升高。

第四，在网络空间问题上，主要大国日益重视治理规则主导权和网络作战能力建设。美国已通过双边、多边网络空间协定和区域性组织，逐步构筑

^① 傅梦孜、李岩：《美国海洋战略的新一轮转型》，《中国海洋报》2018 年 12 月 13 日，第 2 版。

起自己主导的区域性网络空间体系。2017年4月,美军将2009年设立的网络司令部升格为一级联合作战司令部,与六大战区司令部与三大职能司令部并列,以加强美国网络作战能力。2018年1月发布的《美国国防战略(摘要)》确认,将发展从战术到战略水平的弹性联邦网络及信息生态系统,以有效获取信息,并阻止对手获取相同信息。俄罗斯对美国意欲主导网络空间秩序的做法持坚决反对态度,并采取一系列应对措施。2016年12月,俄罗斯政府发布新版《信息安全学说》,进一步明确其在网络空间的国家利益,突出保障信息安全的战略意义。2017年11月,俄罗斯政府对外披露了开发独立于目前全球通用的域名系统的“独立互联网计划”,以避免在发生政治危机时被美国切断互联网连接而成为信息孤岛。^①在确立战略、组建机构基础上,主要大国不断提升网络实战能力。2017年5月,美国网络司令部首次在年度“网络防护”和“网络旗帜”联合演习中使用“X计划”相关工具生成网络空间作战态势图,制定作战方案,实施网络作战行动。未来各主要大国围绕“制网权”的争夺将更加激烈,网络战技术手段将更为多样化。

(四) 全球战略平衡与稳定遭到严重破坏

这一点具体表现在主要大国双边关系总体持续走低上。

第一,中美关系。美国2017年12月发布的《美国国家安全战略报告》已经明确将中国定为“竞争者”(competitor)和“修正主义国家”(revisionist power);^②2018年1月发布的《美国国防战略(摘要)》同样将中国视为“战略竞争者”(strategic competitor),并宣称“当前美国国家安全的首要关注点是国家间战略竞争而非恐怖主义”^③。自2018年以来,中美贸易摩擦持续升级,两国在安全、政治、科技诸领域也在展开正面、激烈的较量。中美关系不断下行已是公认事实。造成这种严峻局面的根源,在于美国对国际领导权的强硬护持以及对日益走近世界舞台中央的中国的过度防范。

^① 参见郎平:《网络安全与大国关系》,载张宇燕主编:《国际形势黄皮书:2019年全球政治与安全报告》,社会科学文献出版社2019年版,第100—115页。

^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 Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

第二，美俄关系。特朗普在竞选总统期间对普京的多次公开称赞，所发表的大量对俄罗斯友好言论，曾使世人对美俄关系走向抱有热切期待。但令人错愕的是，特朗普执政后并未兑现重启美俄关系的承诺，反而在外交、安全等领域与俄罗斯展开较此前更加激烈的博弈，诸如继续实施对俄制裁、举行具有强烈针对性的军演等。对此，一贯以硬汉面貌示人的普京自然不甘示弱，在对美政策方面也是连连出击、硬招不断。由此，美俄关系继续下行实属必然。鉴于美俄两国在战略认知、战略安全和地缘政治诸方面存在重大结构性矛盾，在两国实力差距进一步拉大的背景下，加上国内政治干扰、民意和舆论氛围持续恶化等因素，未来双方矛盾将进一步尖锐化，彼此虽未必在军事上迎头相撞，但竞争和对抗显然将是常态。

第三，西方阵营内部诸大国关系。特朗普执政后发表的诸多针对中国、俄罗斯的攻击性言论，并未得到其西方传统盟友的积极回应，他对此强烈不满。特朗普还言辞激烈地抨击其北约盟友，并要求它们实现防务支出达到国内生产总值 2% 的目标。美国副总统彭斯在 2019 年度的慕尼黑安全会议上公然要求欧洲放弃“北流—2”（Nord Stream-2）天然气管道项目，认为该项目是德国人和俄罗斯人暗中勾结的结果，出卖了西方盟友的利益，他甚至威胁说“不能捍卫那些依赖东方的盟友”。美国驻德国大使理查德·格雷内尔（Richard Grenell）则要求德国立即中止与伊朗的贸易。对此，德国领导人强硬回击，认为相关工程及国际合作事关德国的能源安全和国家主权，美国无权指手画脚。而法国总统马克龙关于北约已经“脑死亡”的言论、他和德国总理默克尔关于建立一支“真正欧洲的军队”的倡议，以及在欧洲更大范围内出现的“战略自主”呼声，进一步凸显了跨大西洋联盟的裂痕。可以说，原本作为一个整体的西方世界，日益变得支离破碎并离心离德。

主要大国战略博弈空前激化是多方面因素复合作用的结果。其中最为重要的是世界秩序转型和世界格局重构。由于新秩序、新格局短期内难以定型，本轮世界秩序转型和世界格局重构的时间跨度显著拉长。历史经验表明，世界秩序转型期和世界格局重构期往往也是矛盾积聚期、冲突高发期，故而也是危险期。加之本轮全球力量重组发生在大体和平的背景下，其间各大国之

间的关系较历史上类似阶段更加微妙、复杂，大国间的战略博弈更为激烈。^①冲突、对抗与妥协、合作并存，竞合关系日益成为大国关系的常态。

四、全球安全形势更为严峻，和平赤字有所扩大

全球安全形势涉及传统和非传统安全两大领域。它既与国际行为体特别是国家行为体在经济、政治特别是安全领域的互动状况有关，也与人们对这种互动状况的认知有关。

（一）全球军费开支持续上升

权威数据显示：2018 年全球军费开支总额达到 1.822 万亿美元，比 2017 年增长 2.6%，比 1998 年增长 76%，达到 1988 年以来最高水平。其中美国军费开支高达 6 490 亿美元，超过排在其后九个国家军费开支总和。^②高额军费开支折射出当今世界的不稳定性和各国日益严重的不安全感。值得注意的是，在巨额军费开支中，相当大一部分被用于尖端战略武器的研发和装备。比如，美国政府增加预算主要是为了更新核武库并使其更为现代化。

（二）全球军控体系面临重大挑战

全球军控体系事关全球战略稳定和人类集体安全。2018 年以来，美国和俄罗斯围绕《中导条约》的存废^③展开激烈博弈。当年 10 月，特朗普宣布美国将退出《中导条约》，并已予以确认；俄罗斯也已宣布退出该条约，并称将采取“广泛措施”确保自身安全。与此同时，美俄之间目前唯一保留的军控条约《新削减战略武器条约》（New START）^④也将于 2021 年到期。特朗普已对该条约公开表示不满，认为它对俄罗斯有利，因此对续约态度消

^① 参见王存刚：《论中国外交的全球战略环境——基于力量结构、国际机制和观念互动的考察》。

^② “Trends in World Military Expenditure 2018,” Stockholm International Peace Research Institute, April, 2019, <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018>.

^③ 该条约是二战后美国和苏联裁军谈判史上达成的第一个真正减少核武器数量的条约。1991 年苏联解体后，该条约为俄罗斯所继承。

^④ 美俄于 2010 年签署《新削减战略武器条约》并于次年生效。该条约规定，双方部署的核弹头总数不超过 1550 枚，用于核弹头发射的载具数量不超过 800 架，已部署可挂载核武器的战略轰炸机不超过 700 架。该条约有效期为 10 年，期满后 can 延长 5 年。

极，导致该条约续期工作迟迟未取得进展。此外，特朗普还拟退出旨在帮助核查已签署的军控协议的《开放天空条约》（Treaty on Open Skies）。^① 可以预计，这些都将导致主要大国新一轮核军备竞赛，对既有全球军控体系挑战可想而知。此外，科技发展的“双刃剑”效应日益凸显，互联网、人工智能等高新科技在军事领域的广泛应用，正在改变战争的基本形态，进而对全球安全构成巨大冲击。

（三）国内冲突发生数量仍在增加，外溢效应日益明显

在东欧的乌克兰，在东南亚的印度尼西亚、菲律宾和缅甸，在中亚的阿富汗，在中东的叙利亚和也门，在非洲的埃及、苏丹、尼日利亚，一些中小国家内部发生的严重武装冲突仍在持续。这类冲突呈现三大基本特点。一是卷入国内冲突的行为体越来越碎片化和多样化，族群、宗教派系及其他类型政治派系的数量不断增加。一部分国内武装冲突外溢至周边国家，武装人员可以轻松在边界穿梭，呈现明显的跨国性特征。二是冲突诱因日趋多样化，且政治衰败国家的国内选举常常成为引发国内冲突的导火索。比如，非洲、拉美的不少国家都因选举问题发生过严重暴力事件。又如，争夺土地、水资源等民生资源的局部暴力在非洲、南亚等不发达地区时有发生。三是族群与宗教派系冲突合流现象日益突出。这在亚洲的斯里兰卡和叙利亚、非洲的尼日利亚和卢旺达等国都可以观察到。

（三）恐怖主义在全球范围内仍呈蔓延之势

恐怖主义是当今人类在非传统安全领域面临的重大威胁之一。澳大利亚经济与和平研究所（Institute for Economics and Peace）等多个机构的最新报告显示，最近两年全球恐怖主义造成的死亡人数和经济损失总体均呈下降趋势，2018年恐怖主义造成的死亡人数比2017年下降15.2%，为15952人，这是死亡人数连续第4年减少。自2014年死亡人数达到历史最高点以来，死亡人数已下降52%。与此同时，受恐怖主义暴力活动影响的国家数量却在增加。2018年，有71个国家发生恐怖主义事件，比上年多了4个国家，是

^① 《开放天空条约》于1992年签署，2002年生效。该条约规定，成员国每年相互开展约100次“无武装”的监视飞行，其中42次针对俄罗斯；基于平等原则，俄罗斯每年也对外派遣监视机42次。目前该条约共有美国、俄罗斯、英国等34个成员国。

2002 年以来数量第二多的一年。尤为值得注意的是，右翼恐怖组织活动极为猖獗，2014—2018 年间欧洲和北美发生的此类袭击事件增加了 320%。^①

（四）人口问题对全球安全威胁凸显

当前，人口对全球安全的影响主要体现在三个方面。一是人口数量持续增长，对全球资源和环境的压力越来越大。联合国《世界人口展望》报告显示，全球人口将持续增长，但各地区增长率差异较大，其中发展中国家人口高速增长。^② 全球 47 个最不发达国家是当今人口增长速度最快的国家。预计到 2050 年，全球人口增长过半地区集中在印度、尼日利亚、巴基斯坦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、印尼、埃及和美国等 9 个国家。这样的状况对实现联合国 2030 年可持续发展目标和全球减贫事业构成巨大挑战。二是人口老龄化趋势更为严重，新生劳动力供给日益不足。这一趋势在欧洲体现得十分明显。《世界人口展望》报告显示，60 岁及以上人口占其总人口比例，意大利为 29%，葡萄牙、保加利亚和芬兰为 28%，均列世界人口老龄化问题严重国家前列。预计到 2050 年，欧洲老龄人口将占总人口数量的 35%。三是国际移民规模日益扩大，流向日益多元化。国际移民组织（IOM）与联合国移民署联合发布的《世界移民报告 2018》显示，至 2015 年，全球国际移民人数已经达到 2.44 亿，远超 1990 年的 1.53 亿。^③ 欧洲和亚洲是世界上接收移民数量最多的两个洲，占全球移民总人数的 62%；北美地区、非洲、拉丁美洲和大洋洲依次排列其后。美国是世界上最大的移民目的国。国际移民尤其是非法移民，涉及国土安全、公共安全与文化安全等问题，因而构成主权国家面临的重大安全挑战之一。

作为影响人类生存和发展的关键领域之一，全球安全领域从来都不平静。上述全球安全领域出现的新特点和新趋势表明，长期受到世人关注的全球和平赤字并未得到有效化解，维护世界和平依然任重道远。

① “Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism,” <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

② Population Division of DESA of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects 2019*, August 28, 2019, Institute for Economics and Peace, November 22, 2019, <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

③ 国际移民组织（IOM）、联合国移民署：《世界移民报告 2018》，全球化智库（CCG）译，2018 年 5 月 8 日，<http://www.ccg.org.cn/research/view.aspx?id=8969>。

五、全球思想文化领域既互学互鉴又相互激荡，局面复杂

全球思想文化领域的状况既与全球经济、政治、安全领域的状况有关，并程度不同地折射这些领域的状况，又有自身发展的特点和规律。当下的全球思想文化领域就是如此。

（一）全球思想文化领域的互学互鉴持续深化

1998年，时任伊朗总统穆罕默德·赛义德·哈塔米（Seyyed Mohammad Khatam）向联合国建议，将2001年定为“文明对话年”，该建议获得联合国大会一致通过。此后，各种文明对话在全球各地频繁举行并产生了积极效果。比如，2019年5月，由习近平主席倡议的亚洲文明对话大会在北京举行，1000多名各国和国际组织代表共襄盛举，会议发表《亚洲文明对话大会2019北京共识》。同年11月，中法文明对话会在巴黎举行，发表《中法文明对话会2019·巴黎共识》。上述两份文件均强烈呼吁，不同文明应平等共存、和谐共生，珍惜尊重每一种文明，让各个国家和民族的多样文明成就人类星球的勃勃生机；主张不同文明应相互欣赏、包容并蓄、取长补短，为人类提供价值引领和精神支撑；强调不同文明应守望相助、共同合作，让各种文明成果成为人类共享的宝贵财富，保障世界和平发展和繁荣稳定。

人们已经意识到，定期开展文明交流对话，搭建沟通平台，有助于汲取各自文明智慧，促进民心相通，让文明之光更好照亮人类星球。目前，俄罗斯、美国、英国、法国、德国、印尼、南非等国家和欧盟等地区与国际组织分别与中国建立了高级别人文交流机制，每年定期举行会议。人文交流也已成为中国“一带一路”倡议中“民心相通”的重要组成部分。此外，各国还频繁举行文化年、旅游年等普通民众能够广泛参与、普遍受益的活动。在互联网不断强化的当今世界，日益活跃的人文交流不仅有助于促进各国在思想文化领域相互学习、共同提高，而且还为形成某种区域性的文化互鉴共享机制或框架打下坚实的基础。

（二）各种思想文化相互激荡进一步加剧

这种激荡是由各国国内思想文化领域的深刻变化引发的。冷战结束后，无论是西方发达国家，还是原社会主义国家和广大发展中国家，均先后走上思想、文化和意识形态多元化进程，政治自由主义、文化多元主义一度在各国大行其道，新保守主义、“第三条道路”也曾应运而生、影响很大。令人遗憾的是，认知领域的多元化并没有像人们所期待的那样化解人类在精神世界的既有矛盾和冲突，甚至还在某种程度上加剧了既有的矛盾和冲突。从全球层面看，美国实力逐渐衰落、华盛顿共识破产、新兴经济体群体性崛起，使得自由主义国际秩序面临深刻挑战。“以对自由和多元的进一步追求为一方，社会凝聚、群体价值、族群认同、文化认同、宗教认同的要求为另一方，两者之间的紧张关系逐渐上升到显著的位置。”^① 有学者甚至认为，“世界重新沿着意识形态的裂痕分开”^②。而世界政治思潮的变迁“在改变世界秩序的同时，也塑造了新的国际关系。”^③ 不仅如此，曾引起广泛争议并一度销声匿迹的“文明冲突论”“文明优越论”则沉渣泛起。美国《华盛顿观察家报》（Washington Examiner）2019年4月30日发表的一篇报道称：美国国务卿迈克·蓬佩奥的团队正依据“与一个完全不同的文明作战”的理念制定对华战略，这在历史上尚属首次。^④ 不久以后，时任美国国务院政策规划主任凯润·斯金纳（Kiron Skinner）在谈到中美关系时公开宣称：“这是与一个很不同的文明和不同的意识形态之间的争斗，而且美国以前没有经历过这种情况。”^⑤ 而在西欧、中东和亚洲多国当前发生的某些令人不安的变化，似乎也在为“文明冲突论”增添新佐证。在欧洲，难民危机助长了反穆斯林党派和社会运动的兴起。在亚洲的土耳其，宗教在政治和身份认同中

① 王辑思、唐士奇：《多元化与同一性并存：三十年世界政治变迁（1979—2009）》，社会科学文献出版社2011年版，第20页。

② “The Conflict of Geopolitical Worldviews—Opening Ceremony and First Session of the 14th Annual Valdai Club Meeting,” Valdai Discussion Club, October 17, 2017, <http://valdaiclub.com/multimedia/video/opening-session-1-conflict-geopolitical-worldviews/>.

③ 参见杨光斌：《政治思潮：世界政治变迁的一种研究单元》，《世界经济与政治》2019年第9期，第39页。

④ Joel Gehrke, “State Department Preparing for Clash of civilizations with China,” *Washington Examiner*, April 30, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/state-department-preparing-for-clash-of-civilizations-with-china>.

⑤ Davide Malacaria, “USA-China: The Risk of Clashing Civilizations,” *InsideOver*, May 29, 2019, <https://www.insideover.com/politics/usa-china-the-risk-of-clashing-civilisations.html>.

的重要性大为提高，这使得某些重要政治人物从中受益。全球思想文化领域这种相互矛盾的复杂状况，是社会基本矛盾在全球层面的反映。对于不同文明之间是冲突还是对话、是对抗还是合作这一关乎世界和平与发展、关乎人类前途命运的重大时代课题，人们需做出慎重选择。

结 束 语

在当今中国外交的全球战略环境中，各种因素相互叠加，各种力量相互碰撞，各种矛盾相互交织。变与乱相间、不稳定与不确定性凸显是突出特点。中国是世界的中国。经过70余年的艰苦奋斗特别是40余年的对外开放历程，当今中国已经与世界紧密联系在一起，“中国的发展离不开世界，世界的和平发展、稳定繁荣也离不开中国。”^①在严峻复杂的全球战略环境下，中国外交面临多层次多领域的复合型压力和全方位挑战。^②回避绝无可能，正确的做法只能是勇于面对现实，辩证看待现实，始终坚定信心，始终满怀希望。既要重视世界经济发展的新动向，又要坚信经济全球化持续发展的大趋势；既要重视大国关系复杂博弈、深度调整的新态势，又要坚信世界格局多极化加速推进的大趋势；既要重视全球安全环境空前复杂严峻的新局面，又要坚信在和平与发展这一时代主题背景之下全球安全环境仍然总体稳定的大趋势；既要重视不同思想文化领域相互激荡的新格局，又要坚信在全球互联互通不断强化的进程中各种文明交流互鉴的大趋势。中国需要坚定不移走和平发展道路，坚定不移做和平发展的贡献者、共同发展的推动者、多边贸易体系的维护者、全球治理的参与者。与此同时，中国外交还必须与时俱进，在观念、体制机制和行为方式等方面开拓创新，不断加强能力建设，以为民族谋复兴、为世界谋发展、为人类谋大同作出新的更大贡献。

[责任编辑：孙震海]

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国与世界》，人民出版社2019年版，第53页。

② 习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中曾指出：“我们现在所处的，是一个船到中流浪更急、人到半山路更陡的时候，是一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的时候。”这段话同样适合阐释中国外交的处境和前景。

从转型到危机： “美国优先”对国际秩序的影响^{*}

丑则静

【内容摘要】 “美国优先”理念对国际秩序走向带来深刻影响。基于此理念，特朗普政府确立“有原则的现实主义”，权力竞争回潮；掀起“退群”运动，国际制度体系动荡；蔑视自由民主规范和价值观，自由主义价值理念面临被颠覆的危险。国际秩序领域出现的诸多变化，已远非国际秩序转型所能概括，自由国际秩序陷入危机。越来越多的国家由过去争论美国领导世界的方式，到疑虑美国是否还将继续领导世界；美国也从过去专注于维护美国在国际秩序中的领导地位，兼顾新兴经济体对于自由国际秩序内部权力与利益相脱节现象的改革诉求，到如今聚焦美国应如何更好提升自身实力以平息国内白人蓝领阶层等对美国参与经济全球化、领导自由国际秩序所带来的国内利益损益严重不均现状的不满与排斥。我们需全面理性认识并积极管控“美国优先”冲击下国际秩序在特征、动因与议题领域所呈现的一系列危机性变化，这是维护战后国际秩序基本稳定与合理化变革的重要前提。

【关键词】 美国优先 自由国际秩序 权力竞争 制度动荡

【作者简介】 丑则静，国际关系学院国际政治系讲师（北京 邮编：100091）

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0046-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001003

^{*} 本文系国家自然科学基金青年项目“‘美国优先论’冲击下的国际秩序对中国影响及其应对研究”（19CGJ031）、中央高校基本科研业务费项目“中美安全战略演进与东亚安全秩序转型”（3262019T63）的阶段性成果。

长期以来，特别是 2008 年国际金融危机发生后，国际权力结构、制度体系与观念共识的自然演进，赋予战后美国领导下的自由国际秩序转型的特征。但当前受“美国优先”冲击，以大国间权力竞争、国际制度体系动荡等为突出代表的国际秩序乱局频现，战后自由国际秩序的基本特征、变革动因与核心议题呈现一系列危机性变化。多数西方学者认为以“美国优先”为思想理念及核心构成的特朗普主义对国际秩序的挑战格外危险，自由国际秩序已陷入危机；^① 而国内国际关系学界虽普遍认为美国不会轻易放弃对战后自由国际秩序的领导，但也多指出“美国优先”的确蕴含着颠覆现有国际政治、经济和安全秩序的可能性。^② 客观评估“美国优先”对国际秩序的冲击，系统梳理、辨析国际秩序转型与危机所具有的不同阶段性特征、动因与议题，已成为中国准确把握时下国际秩序危机，应对日益严峻的外部环境挑战，并成为推动维护自由国际秩序基本稳定与合理变革的重要前提。

一、美国领导下的自由国际秩序的形成与转型

“在少有的历史转折点上，各国力图解决国际关系的根本性问题，即如何在一个主权国家组成的世界上创立和维持秩序。”^③ 二战结束前后，在美国

① 相关文献参见：Michael J. Boyle, “The Coming Illiberal Era,” *Survival*, Vol. 58, No. 2, 2016, pp. 35–66; Joseph S. Nye, Jr., “Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2017, pp. 10–16; G. John Ikenberry, Inderjeet Parmar, and Doug Stokes, “Introduction: Ordering the World? Liberal Internationalism in Theory and Practice,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 1–5; G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 7–23; Carla Norrlof, “Hegemony and Inequality: Trump and the Liberal Playbook,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 63–88; Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 133–150; Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order,” *Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 1, 2018, p. 7–25; Nicole Goodkind, “Henry Kissinger: The World Is in a ‘Very, Very Grave Period’ and Trump Could Mark ‘End of an Era,’” *Newsweek*, July 20, 2018, <https://www.newsweek.com/henry-kissinger-trump-russia-putin-1035017>.

② 相关文献参见唐世平：《国际秩序变迁与中国的选项》，《中国社会科学》2019 年第 3 期，第 187—203 页；达巍：《“自由国际秩序”的前路与中国的战略机遇期》，《全球秩序》2018 年第 1 期，第 90—106 页；王玮：《从“优势论”到“优先论”：冷战后美国对外政策思想的研究》，《美国研究》2018 年第 5 期，第 66—81 页；肖河：《美国反建制主义和特朗普政策》，《国际政治科学》2017 年第 2 期，第 62—94 页。

③ [美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，北京大

等西方国家主导下，在政治、经济等领域建立的一整套国际制度规则，即当今的国际秩序，通常又被称为“美国领导下的自由国际秩序”，^①其中美国超强的国家实力、其主导的国际制度以及其所倡导的自由主义价值观是这一秩序的三根支柱。进入 21 世纪，特别是 2008 年国际金融危机发生后，由于美国权力的结构性衰落、地区性制度建设的全球性兴起以及自由主义等西方价值观饱受质疑，带有美国烙印的战后自由国际秩序呈现出明显的转型、变革趋势，转型似乎成为国际秩序研究与实践领域的唯一主题。但鉴于国际秩序本身具有稳定性与变革性、共时性与阶段性兼备的复合性特征，这一时期国际秩序转型过程中所呈现出的权力结构调整、制度博弈与观念竞合更多是一种自然演化的结果。

（一）发达国家与新兴国家权力结构深入调整，但尚未出现根本性变化

从构成主体上看，国际秩序主要关注国家间秩序，每一种秩序类型代表着国家间的权力分配与权力行使的不同方式。国际社会作为演进型社会，大国间权力的消长是客观的历史规律，而这也决定了变革性是国际秩序的本质特征。冷战结束后特别是 21 世纪以来，国际体系内国家间权力分配关系的重大变化主要表现为美国等西方发达国家权力地位相对下降，中国等新兴经济体群体性崛起，国际权力结构深入调整。发达国家与新兴国家间的权力消长变化体现在多个方面，其中尤以经济领域反映得最为突出。

2000 年以来，鉴于新兴经济体的经济增长速度明显高于发达国家的趋势渐趋稳定，“双速增长”已经成为世界经济的显著特征，新兴经济体在这一过程中不断实现对发达国家的追赶甚至超越。^②2008 年爆发了严重的国际金融危机，这场危机在重创发达国家的同时，也使美国经济高度“虚拟化”、

学出版社 2008 年版，第 1 页。

① 西方学界在讨论国际秩序时多使用“自由国际秩序”这一术语，并将其认定为是在美国领导之下，参见 G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2011, p.7; Robert Jervis, Francis J. Gavin and Joshua Rovner eds., *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, New York: Columbia University Press, 2018, p. 10.

② 徐秀军：《金融危机后的世界经济秩序：实力结构、规则体系与治理理念》，《国际政治研究》2015 年第 5 期，第 82—101 页。

欧盟有限经济主权让渡困局等西方经济体长期存在的深层次问题充分暴露，经济增长乏力。与此相比较，2008年新兴经济体按购买力平价计算的国内生产总值历史上首次超越发达国家，以“金砖五国”为代表的新兴经济体对全球经济增长的贡献率不断提升，成为拉动世界经济复苏的最大引擎。

如果说新兴经济体与发达国家间的权力消长反映了国际权力结构的趋势性变化，那么作为最大的发展中国家与发达国家，中国与美国之间的权力对比，则更为直观地标志着当前国际权力格局的基本特征。随着2001年中国加入世界贸易组织（WTO），中国经济曾持续多年实现两位数增长，2007年、2010年分别超越德国和日本，成为世界最大贸易国与第二大经济体。反观美国，金融危机后，从GDP、对全球经济增长贡献率、外汇黄金储备等各项指标进行考察，美国在全球的权力占比特别是在经济领域确实在缩小。与此同时，在全球和地区层面，美国将权力优势转变为实际影响力的能力也受到不同程度的制约。但仍有相当多的国内外学者，在思考美国权力与国际权力格局未来走势时指出，在可见的未来美国仍将保持对单一国家的权力优势。^① 美国权力衰弱只是相对意义上的，中美力量对比变化还仅体现在发展态势之上。^②

以2018年为例，面对欧盟国家、日本等发达经济体增速相对回落，美国经济却一枝独秀，实现2.9%的增速，大幅高于2017年；同年中国GDP达到创纪录的13.60万亿美元，但仍维持在美国的65%左右的水平。鉴于以中美为代表的新兴经济体与发达国家间权力消长尚未出现根本性变化，国际秩序转型将是一个长期渐进的过程。

（二）全球与地区制度博弈日趋激烈，但总体可控

从规则制度上看，国际秩序就是“维持国际社会各行为体基本目标的行为模式”^③，而这些目标的实现往往有赖于基于国际权力对比关系而形成的一系列规则与制度体系。需要指出的是，虽然国际权力格局的变化会引起国

^① Joseph S. Nye, Jr., “The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, 2010, p. 2.

^② 吴心伯：《论亚太大变局》，《世界经济与政治》2017年第6期，第38—53页。

^③ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan, 1997, p. 7.

际制度体系的调整，但各领域国际制度的变革也并非总与国际权力格局的演变相一致，而这也使得国际秩序具有相对的稳定性或者说滞后性。^①

约翰·伊肯伯里（G. John Ikenberry）曾指出，“当力量体现在规则和秩序本身的原则之中时，它是最为深刻和持久的。”^② 二战结束前后，美国在国际经济、军事安全领域的一系列制度创设，在确立其自身霸权地位的同时，也从根本上确立了战后自由国际秩序的全球制度框架。长期以来，美国提供公共产品，其他国家通过相关制度分享其权力，并愿意与其合作都是自由国际秩序的基本特征。^③

半个多世纪的国际形势风云变幻，特别是 2008 年国际金融危机以来，世界范围内发达国家与新兴经济体之间的权力消长态势渐趋显著，新兴经济体迫切希望对现行国际制度体系中广泛存在的权力与利益分配相脱节的现象进行改革。

在这一过程中，一方面，战后美国主导建立的国际制度，依托美国的权力优势，聚焦维护美国等西方国家利益，根据国际权力对比实时调整国际制度的相关利益分配格局，存在相当的困难。现行国际制度体系面临新兴大国的国际制度改革要求，国际制度竞争作为一种新的国际现象正全面出现。^④ 另一方面，鉴于在全球层面各国围绕国际制度的竞合、协调，难以在短时期内取得根本性突破，越来越多的国家倾向于在本国所在地区探索推进国际制度改革。地区正成为考验新兴经济体力量投射限度、制度建设能力的主要舞台，新兴经济体与以美国为代表的发达国家在地区层面的制度博弈恐将日趋激烈。^⑤ 不过目前以中国为代表的众多新兴国家在探索加速地区合作制度建设的过程中，更多采取“替代式外交”的方式，国际制度领域的博弈总体烈

① 刘建飞：《国际格局演进与国际秩序重塑》，《当代世界与社会主义》2015 年第 5 期，第 112—119 页。

② G. John Ikenberry, “The End of the Neo-Conservative Moment,” *Survival*, Vol. 46, No. 1, 2004, p. 7.

③ G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition*, Cambridge: Polity, 2006, p. 14.

④ 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 86 页。

⑤ [加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，上海人民出版社 2017 年版，第 136—137 页。

度可控。如针对基础设施资金缺口巨大这一地区经贸合作中的薄弱环节，中国推动“一带一路”建设，发起成立亚洲基础设施投资银行（AIIB），在积极探索为地区国家提供发展类公共产品的同时，寻求通过制度化的方式，不断发挥自身在“地区世界”中的影响力，且在这一过程中积极倡导开放包容、合作共赢，无意迫使相关地区国家在中美之间选边站。

（三）全球化与逆全球化观念互动分化，但政策冲击力有限

从价值理念上看，有效提供国际公共产品，既是国际秩序所具有的基本原则，同样也是其共识性特征与存续的主要依据。但国际秩序同样反映着一定时期内主要大国对应于建立何种国际秩序的原则立场，因此不同时期国际体系中大国构成的变化及其国际秩序观念的不断调整，会相应赋予国际秩序较为鲜明的阶段性特征。

战后国际秩序常被冠名以“美国领导下的自由国际秩序”，究其实质，即美国权力优势和自由主义价值观念在该秩序的规则制定与稳定方面发挥核心作用。^①而且基于相互依存、多边机构和民主等自由主义核心价值理念为主要支柱的战后自由国际秩序在提供公共产品与促进国际合作方面所具有的优越性，福山（Francis Fukuyama）等西方学者甚至一度认为，冷战结束意味着意识形态之争的终结，自由主义将成为人类的终极主导价值观。但冷战结束以来特别是近十年来，对国际秩序秉持不同愿景的国家明显增多，且对自由主义价值理念的质疑不仅来自外部，更来自美国等西方国家内部。

以全球化为例，在自由主义者看来，以“华盛顿共识”为基本价值理念的全球化进程，必将极大促进资源优化配置与提升全球经济福祉。但事实上，逆全球化作为一种思潮，很早便根植并广泛存在于在全球化进程中利益受损或视全球化为挑战的群体中，只是由于全球化在一定时期内所带来的经济快速增长、社会福利整体提升而被部分掩盖。而在2008年国际金融危机之后，美国等西方国家迟迟无法走出危机阴影，加之民众对政府救助政策、政治内耗斗争等的不满持续累积，民粹主义、逆全球化等明显有违自由主义价值理念的社会思潮频现。在美国，越来越多的社会中下层民众认为自身并没有从

^① G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2011, p. 7.

自由国际秩序中受益，进而开始指责政府在制定经济、社会政策时更倾向富裕阶层，这集中体现在 2011 年爆发的“占领华尔街”运动之中。^①

尽管在后危机时代，特朗普之前的奥巴马政府仍突出强调通过领导规则重塑，构筑能够应对 21 世纪各种挑战的“公正、可持续的国际秩序”^②，但曾引领、主导全球化的西方发达国家，开始质疑包括全球化在内的自由主义价值观念已成为不争的事实。

二、“美国优先”冲击下的国际秩序危机

“美国优先”自提出以来，因其浓厚的民粹主义、单边主义、民族主义色彩而饱受质疑和诟病，但这一政策理念本身能够酝酿产生，并助力“反建制派”的“政治素人”特朗普当选，也在很大程度上说明其具有较强的社会民意基础，既反映出美国政界、学界开始就过去的国际主义外交路线进行系统性反思与回调，也凸显出美国国内社会分裂、利益排序重组呈现长期性的趋向。基于此，特朗普执政后“美国优先”便成为其制定内外政策的基本遵循，受此影响特朗普政府在对待贸易、同盟、国际法、多边机制、气候变化等问题上均呈现出一系列颠覆美国自由主义外交传统的变化，美国已然沦为大国权力竞争的积极推动者、多边国际制度的主要冲击者、自由主义理念的最大破坏者。

越来越多的美国学者认识到，以“美国优先”为核心构成的特朗普主义对自由秩序的挑战格外危险，^③ 战后自由国际秩序在权力、制度、观念领域都出现了不同于国际秩序转型期的特征变化（见表 1）。

（一）权力领域：大国间权力竞争有回潮之势

2017 年末以来，《美国国家安全战略报告》《国防战略报告（摘要）》

① Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5, 2018, p. 142.

② White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, May, 2010, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

③ Ulrich Speck, “The Crisis of Liberal Order,” *American Interest*, September 12, 2016; and Michael J. Boyle, “The Coming Illiberal Era,” p. 35.

《核态势评估报告》《导弹防御评估报告》等突出表明特朗普政府对外战略走向的多份政策立场文件相继发布。^① 其中《美国国家安全战略报告》作为美国国家安全战略的指导性文件，集中阐述了特朗普政府应对国家安全挑战与发挥美国世界领导作用的基本方略。在这一方略中，相对于维护霸权，“美国优先”、美国自身力量的壮大被置于更突出的位置，具有明显的“有原则的现实主义”色彩。在此基础上，多份报告还一致将中国、俄罗斯认定为“在全球范围内挑战美国领导地位”的首要力量，在标志美国安全战略重心从反恐与介入地区事务回归到传统大国竞争路线的同时，也昭示着过去国际秩序领域发达国家与新兴国家间自然的权力结构调整变化，恐将被大国在双边、地区乃至全球层面的全方位权力竞争博弈所取代。

表 1 国际秩序转型与危机的特征比较

	权力领域	制度领域	观念领域
国际秩序转型 (自然演化)	发达国家与新兴国家： 权力消长变化持续	全球与地区： 制度博弈日趋激烈	全球化与逆全球化： 观念互动分化
国际秩序危机 (政策冲击)	美国与中俄等世界主要 大国： 权力竞争风险加大	美国“退群”、降 低领导全球事务成 本：国际制度体系 动荡	美国蔑视自由民主 规范与价值观： 自由主义价值理念 陷入危机

资料来源：笔者自制。

大国间权力竞争回潮，对国际秩序的冲击和对世界和平稳定的威胁是显

^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>; Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*, January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>; Office of the Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>; and Department of Defense, *Missile Defense Review*, January 17, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>.

而易见的。一方面，从维护美国权力地位出发，特朗普政府全面加强了同中俄等国在经济、安全等领域带有战略博弈性质的竞争。特朗普政府从国家战略角度重新定位中国，全面调整了长期以来美国对华接触战略，中美战略互疑加深。在经贸领域，从“维护美国商业利益”出发，特朗普政府多次无端指责中国“窃取”美国知识产权，通过“不公平贸易”从美国获取巨大利益，肆意挑起并不断升级与中国的贸易摩擦。在军事安全领域，2018 年美国《国防战略报告》将中美两军关系的目标定位为“寻求透明和互不侵犯”；^①《2018 年核态势评估报告》更是进一步强调“中国对美国在西太平洋的传统军事优势构成威胁”，强调中美在核领域的竞争甚至对抗关系。据此，特朗普政府不断加强在印太地区的军事力量部署，积极拉拢日本、澳大利亚、印度等地区国家，并于 2018 年 5 月正式将美国太平洋司令部改名为印太司令部，在相当程度上加剧地区的矛盾与冲突。

另一方面，特朗普政府积极寻求“让美国军事实力再次强大”的政策实践，正使得形成于冷战时期的国际军控体系加速走向瓦解，国际地区安全形势严峻。特朗普政府提出的 2019 财政年度联邦政府预算纲要，军费开支高达 7 160 亿美元，与 2017 年相比，军费增长近千亿美元。^②此外，特朗普政府积极推进太空军建设，寻求核武器库现代化。2019 年 8 月 2 日，美国正式退出《中导条约》，美国国防部指出作出这一决定主要是由于俄罗斯在过去多年来持续不断地违反《中导条约》规定。^③但从随后美国便宣布将全面投入新型地对空导弹的研发，并考虑在亚太等地区进行部署等一系列举措不难看出，美国退约更多的还是为之前被《中导条约》禁止的武器系统研发松绑，谋求单方面的军事和战略优势。受此影响，包括欧洲、中东等地区在内的国际安全形势变得更加复杂，大国间军备竞赛、冲突对抗的风险加大。

① Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*, January 2018.

② Department of Defense, “DoD Releases Fiscal Year 2019 Budget Proposal,” February 12, 2018, <https://dod.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1438798/dod-releases-fiscal-year-2019-budget-proposal/>.

③ Department of Defense, “U.S. Withdraws From Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty,” August 2, 2019, <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1924779/us-withdraws-from-intermediate-range-nuclear-forces-treaty/>.

（二）制度领域：国际制度体系动荡风险加剧

“美国对国际和平与繁荣所负有的‘领导责任’，领导维护现有国际制度框架符合美国的国家利益”，即所谓自由主义外交路线，是二战后历届美国政府基本的对外政策取向。但是维持霸权领导，并让他国通过机制化的途径分享美国所提供的公共产品，往往伴随着巨大的成本，当主导国承担成本的比例超过一定限度时，“国内民众的成本”便会对国家的对外行为产生影响。^① 在美国，保守主义同样有深厚的土壤，2008年金融危机爆发至今，美国经济年均增长率始终未突破3%，加之国内财富分配的两极化，使得以白人工人等为代表的全球化“输家”，对奥巴马政府致力于国际合作，积极重塑美国在经济、安全等领域的制度领导权与规则制定权等外交政策的不满情绪不断累积，美国国内出现了较为强烈的“内顾化”倾向，认为美国应从领导世界的责任中解脱出来，将更多的政治经济资源向国内事务倾斜。

美国学者罗伯特·卡根（Robert Kagan）指出，特朗普提出“美国优先”主张，表明其对承担并维护国际秩序的责任几乎毫无兴趣，^② 美国对于国际制度的既有认知正在发生变化。的确，“美国领导世界”这一理念随着特朗普当选并就任总统而迅速降温，特朗普经济、外交政策的陆续出台，高扬“美国优先”旗帜^③，对现行国际多边合作制度框架中“不公平、不对等”“不利于美国利益”的规则与制度安排进行贬低攻击、调整革新，甚至随意毁约、“退群”，导致国际、地区制度领域出现“私物化”、供给不足与功能弱化、虚化等一系列问题。

特朗普政府一再指责现行自由主义国际制度体系侵犯美国的主权，并采取退出、减少资金支持与阻挠决策等诸多方式，削弱其合法性与行动能力。2017年1月，特朗普就任美国总统以来采取了一系列“退群”举动，其退

^① James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, 1994, p. 577; and Kenneth A. Schultz, “Looking for Audience Costs,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 1, 2001, p. 32.

^② Robert Kagan, “Trump Marks the End of America as World’s ‘Indispensable Nation,’” *Financial Times*, November 20, 2016, <https://www.ft.com/content/782381b6-ad91-11e6-ba7d-76378e4fef24>.

^③ 赵明昊：《“美国优先”与特朗普政府的亚太政策取向》，《外交评论》2017年第4期，第106—134页。

出的国际组织与多边条约，覆盖经贸、军事、全球治理等各个领域以及地区、全球不同层次的制度框架。从退出《巴黎协定》使国际社会共同应对气候变暖的努力遭受重大挫折，到退出联合国教科文组织使通过科学文化促进国际合作的联合国重要机构陷入资金短缺、争议不断的窘境，再到退出《中导条约》动摇维系欧洲安全乃至世界安全的重要支柱，令全球军控处于危险边缘，特朗普已成为名副其实的“撕毁交易者”与“退出主义”外交主导者。^① 尤其是在经贸领域，在就任伊始，特朗普政府就表现出极力摆脱多边经贸制度束缚的政策倾向，主张以美国式的“公平贸易”取代“自由贸易”，宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）；主导修改《北美自由贸易协定》（NAFTA）；抨击世界贸易组织“是一个灾难”，频频向其施压，多次阻挠其上诉机构法官遴选。与此同时，特朗普指责美国的全球化政策造成“产业空心化”与贸易赤字高企，为扭转美国这一“受害者”局面，特朗普政府挑起与包括中国在内的绝大多数贸易伙伴的贸易摩擦，严重冲击开放和基于规则的现行国际经贸制度体系。^②

（三）观念领域：自由主义价值理念陷入全面危机

目前“特朗普是否在向国际秩序宣战”“国际秩序是否正走向消亡”等议题在美国政策界、学界引发广泛讨论，^③ 很重要的一个原因，即以“美国优先”为突出特征的特朗普政府内外政策，已严重冲击了自由主义价值观这一战后自由国际秩序的核心理念。长期以来，美国将自由主义价值观作为其领导的战后自由国际秩序的基石，同时致力于加强西方民主国家之间的团结，意欲在共享价值观的基础上，将西方打造成向外扩散自由主义价值观的组织形式。^④ 但受时下美国政治极化与社会民粹主义扩大化、长期化的影响，

① 邢瑞利：《特朗普政府的“退出主义”外交探析》，《和平与发展》2019年第4期，第17—33页。

② 韩召颖、吕贤：《特朗普政府经济政策的制约因素与前景探析》，《国际论坛》2018年第4期，第1—12页；吕晓莉、刘婧文：《周期理论视角下特朗普政府“退群行动”动因探析》，《国外理论动态》2019年第5期，第101—111页。

③ Colum Lynch, “Trump’s War on the World Order,” *Foreign Policy*, December 27, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/12/27/trumps-war-on-the-world-order/>; and Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” p.133.

④ [美]约翰·伊肯伯里著，赵明昊译：《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机与转型》，上海人民出版社2013年版，第141—193页。

特朗普在大选时就曾公开质疑冷战后美国自由国际主义政策，并一再抛出“美墨边境建墙”“贸易协定重新谈判”“限制穆斯林入境”等明显有悖于美国多元社会传统与主流价值的观点。就任总统后，特朗普大肆诋毁美国传统自由主义外交政策与价值观，力图打破自由主义“政治正确”束缚，创下了一系列记录。

一是单边主义回潮，挥舞制裁大棒与操纵极限施压的做法，严重损害美国国际形象与影响力。2018年5月，美国单方面退出《伊朗核问题协议》，并重启对伊制裁。特朗普政府此举遭到欧盟各国及俄罗斯的强烈反对，中东地区形势骤然紧张。加之美国在对伊朗实施最严厉制裁的过程中，不仅依据其国内法规对伊朗实体和/或个人实施制裁，还对与其从事贸易和金融往来的外国实体和/或个人实施“二级制裁”，^①将单边制裁强加给第三国，影响、破坏欧盟、俄罗斯等国与伊朗正常的经贸往来。

二是口无遮拦，特朗普屡次公开质疑同盟体系作为战后自由国际秩序重要组成部分的价值，跨大西洋联盟齟齬裂痕频现。例如，特朗普多次在社交媒体平台或北约峰会、七国集团领导人会议等正式外交场合，发表“欧盟的建立就是为了利用美国，美欧之间的贸易是愚蠢的”“北约盟友在军费方面投入不够，有搭美国便车之嫌”等出格言论。^②在“特朗普式搅局”的影响下，战后在美国主导下形成的西方协调传统大有被打破的风险。特朗普政府对自由主义价值观的一再诋毁践踏，使得美国正加速从“维护世界和平与秩序的稳定领导力量”，沦为“无赖超级大国”^③，造成美国社会严重对立分化的同时，似乎也在终结自由主义引领国际秩序的时代。^④

^① Kenneth Katzman, “Iran Sanctions,” Congressional Research Service, February 4, 2019, <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/crs-iransanctions-050816.pdf>.

^② 参见 Stewart M. Patrick, “Spare Us the Nationalist Defense of American Sovereignty,” Council on Foreign Relations, November 14, 2018, <https://www.cfr.org/blog/spare-us-nationalist-defense-american-sovereignty>; and Erik Brattberg, “Trump’s Tariffs Undermine U.S. Leadership,” Carnegie Endowment for International Peace, March 14, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/03/14/trump-s-tariffs-undermine-u.s.-leadership-pub-75795>.

^③ Robert Kagan, “Trump’s America Does Not Care,” *Washington Post*, June 14, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html.

^④ Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order,” p. 7.

三、动因、议题差异：国际秩序从转型到危机

当前，美国国内的确仍有相当多的学者在淡化“美国优先”对战后自由国际秩序所造成的冲击，如《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》的作者格雷汉姆·艾利森（Graham Allison）就曾指出，美国更多仅限于维持一个多样性的国际秩序。^①而且目前美国国内也出现一种声音，即“特朗普政府外交政策比看上去要更好”，美国对外关系委员会研究员罗伯特·布莱克维尔（Robert Blackwill）等也撰文指出，“与其说特朗普引发国际秩序的重大转变，不如说特朗普只是加快了这一转变……特朗普虽然有一个较为明确的世界观，即对二战后形成的联盟体系与国际秩序持固有的怀疑态度，但他的外交政策团队似乎并不总是认同他的世界观，因此特朗普的言辞不能真正代表其政府的外交政策。”^②然而不可否认，特朗普确实从实质意义上改变了二战后美国所形成的维护和领导自由国际秩序的外交传统，正如基辛格所指出的，“特朗普可能就是历史上不时出现的、标志着一个时代结束并迫使一个时代抛弃原有伪装的人物之一”^③，这突出表现为目前国际秩序领域的变革动因与核心议题都呈现相当的危机性变化。

（一）国际秩序从转型到危机的差异化动因

在变革动因方面，国际秩序转型更多是回应以新兴经济体为代表的发展中国家对于现行国际秩序内部“权力与利益相脱节”现象的改革诉求，具有渐进性；而国际秩序危机则主要是回应以美国为代表的西方发达国家内部不同群体之间对“利益得失严重不均”现状的改革呼声，民粹色彩浓厚，且伴有一定的不可预见性（见表 2）。

① Graham Allison, “The Myth of the Liberal Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4, 2018, p. 124.

② Robert D. Blackwill, “Trump’s Foreign Policies Are Better Than They Seem,” Council on Foreign Relations, April 2019, <https://www.cfr.org/report/trumps-foreign-policies-are-better-they-seem>.

③ Nicole Goodkind, “Henry Kissinger: The World Is in a ‘Very, Very Grave Period’ and Trump Could Mark ‘End of an Era.’”

表 2 国际秩序从转型到危机的动因、议题差异

	动因分析	核心议题
国际秩序 转型	主体：以新兴经济体为代表的发展中国家对于现行国际秩序内部“权力与利益相脱节”现象的改革诉求	发展中国家与美国以外的西方发达国家：美国领导世界的方式 美国：如何更好地维护美国的优势地位与在自由国际秩序中的领导地位
	主体：以美国为代表的西方发达国家内部对于现行国际秩序造成不同群体之间对“利益得失严重不均”现状的改革诉求	发展中国家与美国以外的西方发达国家：美国是否还将继续领导世界 美国：如何更好地维护美国的自身实力

资料来源：笔者自制。

第一，新兴经济体成为国际秩序转型的基本力量。国际权力格局与国际利益格局被视为是分析国际形势与国际秩序的两大核心要素，在通常意义上讲，若国际力量对比与利益分配能够实现动态平衡与相互匹配，国际秩序则相对稳定、有效；而国际秩序转型往往以国际权力格局调整变化为起点，转型的核心即改革基于国际利益格局而形成的国际制度安排。^① 现行自由国际秩序是美国在二战结束前后主导建立的，其利益格局也基本上呈现以巩固与维持美国霸权为核心，以与美国利益的兼容程度为依据，通过政治、经济、安全领域的一系列国际制度进行利益分配的特点。这一秩序在形成初期还是反映并符合基本的国际权力、利益格局，有一定的合理性与历史进步性。不过随着国家间权力关系消长变化，特别是 2008 年国际金融危机之后，虽然西方发达国家对新兴经济体的权力优势并没有发生根本性改变，但以中国为代表的新兴经济体群体性崛起，国际力量分布趋于均衡已是不争的事实，新

^① 刘丰：《国际利益格局调整与国际秩序转型》，《外交评论》2015 年第 5 期，第 46—62 页。

兴大国基于权力增长而产生的、要求并积极致力于推动国际利益格局再调整的努力，成为国际秩序转型的基本动力。^①

在国际经济领域，秩序转型表现得尤为明显，2008 年国际金融危机发生后，二十国集团合作机制（G20）已逐渐超越七国集团（G7）这一由发达国家组成的国际经济协调机制，成为“全球经济治理的首要磋商平台”；以国际货币基金组织（IMF）为代表的国际货币体系也通过一系列改革方案，发达国家承诺向新兴经济体国家出让部分份额，使相关机制中的份额与投票权能更好地反映成员国的经济实力，回应新兴经济体的利益诉求。^②

需要指出的是，希望改变现行国际秩序内部“权力与利益相脱节”现象的新兴国家，普遍受惠于美国主导的自由国际秩序，不大可能通过激进方式改革国际利益分配格局，进而推动国际秩序朝着公正合理的方向转型，国际秩序转型虽会存在一定的矛盾与局部动荡，但仍将在整体上保持稳定。

第二，国际秩序的变革动力似乎有向包括美国在内的西方发达国家内部转移的趋向。以民粹主义、“反建制主义”等明显有违自由主义基本原则理念的社会思潮在西方国家中出现和迅速蔓延，并得到以蓝领工人阶层为代表的经济全球化利益受损群体的普遍认同与支持。而且随着英国脱欧公投成功与特朗普当选美国总统两大“黑天鹅”事件相继发生，其所主张的减少对经济全球化、区域经济一体化等全球和地区事务的参与、排斥外来移民与多元文化等，开始具有真实的政策影响力及对现行国际秩序的冲击力。

美国有学者曾指出，“若要恢复美国在海外的领导地位，必须首先解决美国国内的不平等问题，而这也正是特朗普能够执政的主要原因。”^③ 自冷战结束以来，经济全球化不断深入发展，但全球化这一美国积极支持与推动

① 秦亚青：《国际体系、国际秩序与国家的战略选择》，《现代国际关系》2014 年第 7 期，第 13—15 页；石斌：《秩序转型、国际分配正义与新兴大国的历史责任》，《世界经济与政治》2010 年第 12 期，第 69—100 页。

② 陈凤英：《新兴经济体与 21 世纪国际经济秩序变迁》，《外交评论》2011 年第 3 期，第 1—15 页；谢世清：《国际货币基金组织的份额与投票权改革》，《国际经济评论》2011 年第 2 期，第 119—126 页。

③ James Bruno, “How to Save the International Order from Trumpism,” *Washington Monthly*, March 22, 2019, <https://washingtonmonthly.com/2019/03/22/how-to-save-the-international-order-from-trumpism/>.

的自由国际秩序的核心组成部分，并非如自由主义者所描绘的那样具有“普惠性”，其更多时候往往表现出明显的“非中性”^①。长期以来，美国政府积极鼓励超越传统国家边界在全球范围内逐利的行为。可是在全球化过程中，过于明显的利益非均衡分配使得白人蓝领阶层等全球化“输家”对精英阶层、对少数外来族裔的不满及怨恨情绪不断累积，他们反对美国承担过多的国际责任，主张“需要依赖国家的庇护才能维持生存”^②，他们排斥文化多元主义、贸易自由化，认为政府应采取措施阻断非本土因素的介入与牵扯。“美国优先”无论是作为总统竞选口号，还是政府执政理念，都反映出特朗普已敏锐地捕捉到在经济全球化条件下美国国内经济收益正向回馈循环受阻，出现社会性撕裂这一动向。受其影响，当前特朗普政府内外政策具有明显的“民族主义”“现实主义”“单边主义”特征，在集中回应白人蓝领阶层政策诉求的同时，也构成了对现行自由国际秩序的严重冲击。

（二）核心议题发生变化

同样如表 2 所示，在核心议题方面，在国际秩序转型过程中，发展中国家与美国以外的西方发达国家，更多争论美国领导世界的方式，美国方面则更多关注如何维护美国的优势地位与国际秩序中的领导地位。而在国际秩序出现危机的背景下，两者聚焦的议题已经分别调整为美国是否还将继续领导世界与美国如何更好地维护自身实力。

世界各国之所以认为美国霸权及其领导的自由国际秩序可以被接受，与其开放而可进入的国际制度密切相关。^③ 国际制度具有功能性与公共产品属性，对参与国共同利益的维护有着较强的正面促进作用。^④ 这也是为什么自

^① 关于全球化过程中的不平衡问题，参见吴宇、吴志成：《全球化的深化与民粹主义的复兴》，《国际政治研究》2017年第1期，第52—65页；[英]戴维·赫尔德著，童新耕译：《驯服全球化》，上海世纪出版集团2005年版，第7页。

^② Giandomenico Majono, “The European Community between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, 1993, p. 153; 引自杨悦、张子介：《“美国优先”及其对美韩同盟的影响探析》，《太平洋学报》2019年第3期，第10—21页。

^③ G. John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order,” *International Security*, Vol. 23, No. 3, Winter 1998/1999, p. 43; and John Mearsheimer, “Why We Will Soon Miss the Cold War,” *Atlantic Monthly*, Vol. 266, No. 2, 1990, p. 35.

^④ Oran R. Yong, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and*

冷战结束以来，虽然美国在经济、军事安全等领域内出现了一系列令人失望的政策行为，加之其所领导的国际制度体系至今未能建立长效性的利益动态调解机制，无法有效地回应新兴市场与发展中国家渐趋增多的利益诉求，但国际社会更多的是以反美主义的形式表达对美国领导方式的不满，而非对战后自由国际秩序的直接不满。

与此同时，鉴于不同成员国在国际制度中的获利并不相同，制度领导国因其更大的权力地位，能够在对国际制度进行某种私有化调整的基础上，使其更好地服务于领导国的国家利益。^① 因此，美国作为在国际制度中拥有权力优势的领导国，也是自由国际秩序的最大受益者，其全球战略长期以维护全球霸权或现行国际秩序中唯一超级大国为总目标。如冷战结束后无论是亲历国际体系变革的老布什总统提出建立“世界新秩序”，还是后金融危机时期的奥巴马将国际秩序上升到四大国家利益之一的高度，并注重引领经济、军事安全等领域的规则重塑，都是旨在确保美国的全球霸权地位不受挑战。

但是受“美国优先”的冲击，无论是美国还是除美国以外的西方发达国家以及广大新兴市场与发展中国家，面对“正处于历史转折点”的国际秩序，其所关注的议题都在发生变化。特朗普执政以来美国对外关系委员会等美国多家智库围绕国际秩序领域出现的深刻调整展开密集研讨，其中达成的一项重要共识，即“美国建立并维护的国际经贸合作机制、安全联盟与自由主义政治准则则是支撑战后自由国际秩序的三根支柱，这些制度规则调节各国间的关系，防止大国间的冲突，促进民主等价值观念的传播”。可是“特朗普领导下的美国拒绝上述三根支柱并对其进行全面冲击，美国不再热衷于巩固其在战后自由国际秩序中的领导地位，甚至对于是否应维持这一秩序的存续都持怀疑态度。”^② 特朗普政府正实质性地放弃对自由国际秩序的领导，重新树立现实主义的指导地位，或操纵自身在全球相关依赖关系中的特权地位，

the Environment, Ithaca: Cornell University Press, 1989, p. 21.

① Shiping Tang, *A General Theory of Institutional Change*, London: Routledge, 2012, Chapter2; 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，第 65 页。

② Stewart M. Patrick, “The World Order Is Dead. Long Live the World Order,” Council on Foreign Relations, June 25, 2019, <https://www.cfr.org/blog/world-order-dead-long-live-world-order>.

或将自身定位为一个普通大国，积极寻求美国自身实力特别是军事力量的提升，并加强对战略竞争对手的遏制。

在这种情况下，虽然“美国优先”及以此为基本遵循的特朗普政府内外政策能否顺利推行还受制于诸多因素，“美国优先”是美国暂时性的外交政策回调，还是标志着美国外交思想的根本性转向，尚有待观察与进一步深入研究，但越来越多的国家和地区意识到并开始担忧，“美国正逐渐摆脱其作为自由国际秩序担保人的这一传统角色”已成为不争的事实。如何填补因特朗普政府奉行“美国优先”所留下的众多议程空白，如何在强化遵守国际规则的基础上维护国际局势的基本稳定与互利合作的有序展开，已成为包括中国、欧洲在内的众多国家和地区关注并致力于推动的核心议题。^①

结 束 语

目前，在“美国优先”冲击下出现的国际秩序危机，使中国面临巨大的外部环境压力。在中美关系层面，中美之间的战略竞争将进一步加剧。面对国际秩序危机，特朗普政府对华政策已全方位转向强硬。由于美国强化对华遏制，中美两国在经济、安全及国际制度领域“合作性竞争”的局面将被带有战略博弈性质的竞争所取代。在东亚地区层面，制度创设、协调博弈愈发激烈。鉴于“美国优先”冲击国际制度框架的改革和运行，国际、地区公共产品的有效供给，国家间特别是中美等大国间围绕地区制度的竞合互动日趋增多、凸显，加之随着美国提出并积极推进“自由开放的印太战略”，中国在相关地区推动“一带一路”建设、促进亚投行运营等创新地区合作的制度化探索将面临更多阻力。在全球层面，中国提升话语权与影响力将变得愈发困难。一方面，在“美国优先”影响下，民粹主义、孤立主义盛行，对自由主义价值观所造成的冲击态势，不符合中国的国家利益；另一方面，由于美国等西方国家对自身价值观优势的担忧与疑虑，对中国提升话语权与国际影

^① Erik Brattberg, and Michael Kimmage, “Trump and the (Liberal) International Order,” February 6, 2018, <http://carnegieendowment.org/2018/02/06/trump-and-liberal-international-order-pub-75659>.

响力的正当行为将表现得异常敏感。面对正由转型走向危机的自由国际秩序，中国旗帜鲜明地反对单边主义与民粹主义，抵制强权政治与国际霸凌行径。在此基础上，中国积极运筹同世界主要大国关系，高举合作共赢旗帜与捍卫国际公平正义，坚决履行“中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”^①的庄严承诺。

第一，在权力层面，中国积极防范中美权力消长被过早认定为进入权力转移区间。当今世界正处于百年未有之大变局，而“美国优先”冲击下的国际秩序危机无疑是这一变局的重要组成与突出表现。虽然乱局、危机频现的国际秩序使中国面临着日益严峻的外部环境压力与挑战，但也应看到，持续快速发展、正在全面走近世界舞台中央的中国已成为推动国际秩序调整的重要因素之一。党的十八大以来中国推动共建“一带一路”，打造以亚投行为代表的基础设施投融资机制平台；提出“共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全”的亚洲安全观，并成为联合国维和行动的主要出资国与维和人员派出国；携手世界共同应对全球气候变化，推动构建人类命运共同体，不断提升战略自信、保持战略定力，为危机中的自由国际秩序调整变革贡献中国方案与中国智慧。需要指出的是，中国在经贸、军事安全、全球治理领域积极探索与世界分享中国改革发展红利、坚定维护世界和平与安全、致力于全球性问题解决的过程中，始终重视并妥善处理与现行国际秩序及其领导国美国的关系，不寻求挑战和取代美国在现有国际秩序中的领导地位。

第二，在制度层面，中国明确支持现行国际秩序中合理和具有自由主义特征的制度安排，在更多地承担国际责任，向世界提供发展类公共产品的过程中，全力避免出现由中美各自主导的平行制度竞争。改革开放 40 余年来，中国利用现行国际秩序中的自由主义成分，特别是依托战后国际政治、经济制度框架所促进形成的总体相向而行的国际合作态势，以和平方式实现国家发展与崛起的生动实践，对广大发展中国家具有极为重要的示范、借鉴作用。这也是为什么特朗普政府对“美国优先”的强调与推行，导致美国参与领导全球事务的成本、现行国际秩序的自由主义价值观基础出现相当程度的弱化

^① 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017 年版，第 42 页。

与动摇，在威胁中国的战略机遇期的同时，也严重影响后发国家的改革发展权益。作为负责任大国、现行国际秩序领域的“建设性力量”，旗帜鲜明地支持与捍卫包括以自由主义为特征的制度安排等现行国际秩序中的合理成分，已成为中国应对国际秩序危机，发挥国际引领作用的必然选择。

第三，在观念层面，积极思考构建新时代的中国国际秩序观，并注意防止中美围绕国际秩序领域具体议题的改革博弈被误读为不同文明和意识形态国家之间的斗争。国际秩序观集中反映一国对待国际秩序问题的基本看法，在历史上，大国崛起走向国际舞台的基础性条件之一，就是确立国际秩序观。^① 同样，鉴于依托综合国力的“结构性领导力”与依托思想的“知识性领导力”并非总是重合，若无法提供有吸引力的思想，一个国家即使再强大，对国际秩序的影响也是有限的。^② 当前中国特色社会主义进入新时代，对国家实力的基本认知、对国际环境的基本判断，以及对国家利益的基本排序都发生了深刻变化，而这也正是新时代中国国际秩序观的基本之处。系统梳理构建兼具全球性与地区性平衡、内敛性与扩张性平衡、继承性与创新性平衡的新时代中国国际秩序观，将在相当大程度上改变西方对中国“没有明确的价值来指引世界秩序”“中国对国际秩序的参与仍然呈现相当的复杂性与经常的矛盾性”等判断与认知，^③ 并助力中国成为国际秩序领域的稳定力量，为自由国际秩序走出危机，探索更为包容、多元的未来提供可能。

[责任编辑：樊文光]

① 高程：《中国崛起与新国际秩序观的建构》，《文化纵横》2016年第5期，第100—104页。

② Oran. R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institution in International Society,” *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, p. 281; 唐世平：《国际秩序变迁与中国的选项》，第187—203页。

③ Suisheng Zhao, “China as a Rising Power Versus the US-led World Order,” *Rising Powers Quarterly*, Vol. 1, No.1, 2016, p. 13; and Michael J. Mazarr, Timothy R. Heath, and Astrid StuthCevallos, “China and the International Order,” https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2423.html.

美国草根运动兴起：现实还是神话

魏琢艺 李庆四

【内容摘要】 美国一直是西方民主国家的代表，而美国人民也一直为拥有民主、自由、平等的政府和社会及由此构成的既充满活力又井然有序的官民关系感到自豪。但自 2008 年以来一系列草根运动席卷美国，“爱国者运动”“茶党”“占领华尔街”和各种抗争行动都在诉说着美国民众对政府和社会制度的不满情绪。美国保守派草根出于反政治精英主义、逆全球化思维以及国内社会构成复杂所导致的诉求种类繁多且互不相容三方面原因，使充分利用了这些心理的特朗普在 2016 年成功赢得总统大选，可谓美国草根运动兴起的里程碑。然而三年来的事实证明，草根和精英的对立在特朗普治下的美国不仅没有缓和，反而更加激烈，一个分裂的国会和社会已初见端倪。草根运动真相和未来究竟如何，令人充满疑问，而全球范围内民粹主义的抬头，也发人深思。通过梳理 2008 年以来美国草根运动的状况，分析草根运动兴起的原因，探讨其对美国产生的影响，认为美国草根运动的根本诉求和目的只能存在于理想之中，激烈的抗争充其量只能引起短暂的政策改变，对美国经济、政治体制却难以带来根本性变革，同时，特朗普本质上的精英身份也使其必然与右翼草根分道扬镳，目前发生的一切显然将只是一个神话。

【关键词】 特朗普 草根运动 政治精英 反全球化 贫富差距

【作者简介】 魏琢艺，中国人民大学国际关系学院博士研究生（北京 邮编：100872）；李庆四，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，国际关系学院教授（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 D771.209 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0066-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001004

2018年美国中期选举的落幕对于2020年美国大选只是一个开端。自特朗普执政以来，美国两党之间和各自党内的矛盾都在激化，这对当下的美国及其对外关系，都是极大挑战。从背景来看，特朗普受过正规的高等教育，毕业于美国常青藤院校之一的沃顿商学院，作为一位商业大亨，他也处于金字塔尖，可谓精英中的精英，然而，他却否认自己是精英。除去其素来喜欢靠惊人之语哗众取宠外，更多则是因为“精英”在当下的美国政治中并不是一个褒义词——它意味着通过政治手腕为自身谋取利益而忽略广大工薪阶层和中产阶层的群体。^①

事实上在美国历史中，共和党一直以来更是精英群体的象征，现今的两党雏形初现于1828年的辉格党（Whig Party）和民主党，而同年的总统大选其实也代表着一场草根与精英的争斗。从1828年大选到罗斯福新政再到20世纪60年代肯尼迪、约翰逊政府《民权法案》（Civil Rights Act of 1964）的颁布，民主党代表的都不是“精英”群体。可如今的民主党已被广泛认为是与草根对立的“精英的党派”，发生如此大转变背后的原因是极其复杂的，特朗普正是利用了这种转变以及从2008年开始加深的美国各阶层人民的观念和利益不协调取得了大选的胜利。

本文旨在探讨美国草根民众和精英群体自2008年起矛盾激化的原因和影响，并分析这种冲突带来的启示，以回答美国草根反抗精英所追求的结果，究竟将成为现实，还是仅属于神话这一问题。

一、美国草根的观念界定与发展

拥有不同文化和背景的国家对草根的界定以及左右观念的划分都略有不同，但对于美国而言，草根总体上可以分为左右两派，他们的思想、组成群体以及核心诉求都不一致，这从根本上决定了两派的对立。美国左、右两派草根运动在历史上始终存在，但在2008年金融危机和奥巴马当选总统后，右翼草根对全球化带来的经济和文化冲击以及对非白人领袖的不满日益加

^① Robert W. Merry, "America's First Elites," *American Conservative*, November 26, 2018, <https://www.theamericanconservative.com/articles/americas-first-elites/>.

剧，最终影响了2016年总统大选的结果。

（一）美国草根观念界定

草根（grassroots）概念虽然并非自始至终一以贯之，但基本上是指无权无势的社会普通民众乃至底层人士，与党派阵营等无关。但不可否认，美国草根运动的兴起与右翼民粹主义的抬头不无关系。西方右翼民粹主义源自与精英主义的对立，而当前右翼民粹主义是右翼自由主义与民粹主义的结合，也就是“一种受右翼自由主义主导的民粹思潮和运动。”^①除此之外，民粹主义的另一大特点是只代表一个团结一致的人民团体说话，如此一来就天然地分成“我们”和“他们”。^②因此，为了更贴近美国国情，本文将草根分为右翼和左翼两个派别，以便进行更清晰的论述。

第一，右翼草根的组成群体与主张。右翼草根一般也被称为右翼激进主义，这一群体最核心的信念是“白色人种的优越性”（white superiority），认为白人是独特、天才的种族。^③在此之上，延伸出“白人民族主义”（white nationalism），即美国作为一个国家的本质完全且只体现在早期欧洲定居者的社会、文化、经济和政治实践中，并支持一种“白人至上主义制度”（White Supremacist System）来赋予白人高于其他种族的特权和权力。^④通常看，导致右翼草根运动激化的原因主要有三方面。一是经济上的困难，特别是生活在依赖农业的地区或是在蓝领制造业领域工作的中等收入白人非常容易因经济困苦产生不满，从而导致激进行为。^⑤二是社会变化方面的原因，主要指那些让妇女和少数族裔获得更大包容和权力的变化，以及美国社会的普遍多样化也让这些白人特别是男性感受到自己在社会中主导地位的下降而产生愤怒和不安情绪。^⑥三是对政府体系的负面看法，包括认为联邦政府权力

① 周穗明：《西方右翼民粹主义政治思潮述评》，《国外理论动态》2017年第7期，第59—60页。

② Daniel Béland, “Right-Wing Populism and the Politics of Insecurity: How President Trump Frames Migrants as Collective Threats,” *Political Studies Review*, 2019, p. 3.

③ Chip Berlet and Spencer Sunshine, “Rural Rage, the Roots of Right Wing Populism in the United States,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 46, No. 3, May 7, 2019, p. 484.

④ Ibid.

⑤ James A. Piazza, “The Determinants of Domestic Right-Wing Terrorism in the USA: Economic Grievance, Societal Change and Political Resentment,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 34, No. 1, 2017, p. 54.

⑥ Ibid., p. 56.

过大，侵犯个人自由例如枪支所有权，而这也包括对政治精英的不信任。^① 由于 2008 年奥巴马成功创造历史，成为美国第一位非裔总统，再加上美国社会中如女权、同性恋、双性恋、跨性别、酷儿群体（LGBTQ）维权等的声音逐渐扩大，使白人男性愈加感到自己的权力和地位受到挑战，因此相比其他两方面，社会变化逐渐处于矛盾激化主导地位，^② 这也就不难理解为什么特朗普能当选美国总统，其反精英、反移民、歧视女性、宣称将工作都带回美国、让美国制造业回归等论调，几乎全部回应了右翼草根关注的问题。

第二，左翼草根的组成群体与主张。在上述基础上，左翼草根的组成群体是被右翼草根敌视的少数族裔、女权主义者、LGBTQ 群体以及因为受到高等教育更加相信平等概念的年轻人和学者们。如果白人的优越性是右翼草根的核心信念，那么平等主义就是左翼草根的主要诉求。但可以看出，相较于右翼草根，左翼草根的组成群体更加复杂，且每个群体在平等这个大概念的支撑下也都有自己的核心诉求。因此左翼草根群体虽然具有多样性并占有美国时下“政治正确”的优势，但实际上凝聚力可能稍逊。如果不是特朗普当选引起了轰动，可能左翼草根也不会展现如今的一致性，因为之前不同群体之间可能互相同情，但严格来讲并算不上相互支持。

作为一个移民国家，^③ 美国社会本身就是由不同且多样的群体组成，而所有群体都有自己的利益诉求，正是这些诉求的不兼容引发了各种社会冲突。事实上，无论是右翼还是左翼，白人至上主义还是平等主义，他们描绘的理想社会和国家都具有浓厚的神话色彩。因此，如果美国坚持自己一直引以为傲的民主传统，那么按照定义来讲右翼草根的主张就是极度不合理也无法真正实践的；而只要有不同的种族、性别、文化、工种，就会有矛盾和一定程度的不平等出现，左翼草根的平等主义也就只能一直在追求和完善的过程中，但并不可能实现真正意义上的平等。

（二）2008 年以来美国主要草根运动的回顾与梳理

① James A. Piazza, "The Determinants of Domestic Right-Wing Terrorism in the USA: Economic Grievance, Societal Change and Political Resentment," *Ibid.*, p. 58.

② *Ibid.*, p. 70.

③ 美国学界过去习惯使用“大熔炉”（Melting Pot）表达美国多民族特征，后更多使用“沙拉拼盘”（Salad Plate）或“马赛克”（Mosaic）等替代。

从美国独立战争到南北战争再到民权运动，无不反映着多元化社会中难以避免的群体矛盾。从历史上看，民权运动（Civil Rights Movement）与三 K 党（Ku Klux Klan）在 20 世纪 60 年代的兴起，可以算是极具代表性且被人熟知的左翼和右翼草根运动，因此本文对此不再赘述，而主要讨论目前由特朗普所代表的右翼草根，对草根运动的梳理也以右翼草根运动为主。

第一，“爱国者运动”（Patriot Movement）。在美国，最持久且影响甚广的右翼草根运动当属爱国者运动，它是 20 世纪 90 年代席卷全国的武装公民民兵运动的延续。爱国者们关注的主要议题包括但不限于公民持枪权、土地公有制、移民问题、税收问题等，然而将他们团结起来的是对联邦政府的普遍不满。^① 1995 年，两名该运动成员炸毁了俄克拉荷马城的联邦大楼，造成 168 人死亡，虽然第一阶段的运动持续到 2001 年，但因为爆炸事件影响过于负面，导致爱国者运动之后短暂沉寂。^② 2008 年奥巴马的当选再一次激化了第二轮的爱国者运动，对于这些右翼草根来讲，一个自由主义的黑人总统是完全不能接受的。^③ 后来的爱国者运动出于塑造良好的公众形象并更好地与公众沟通以吸纳更多成员的目的减少提及种族歧视的频率，虽然本质上的白人至上主义是不会变的，且爱国者运动中反穆斯林和反拉丁裔的活动在特朗普当选后明显增加。^④ 爱国者运动从 20 世纪 90 年代初开始直到现在一直存在，且由于这一运动包含有组织的民兵，导致很多起暴力甚至恐怖主义事件的发生，从中可以看出美国右翼草根对联邦政府强烈的不满情绪与极端的排外心理。尽管它既有持久性也有一定的影响力，但目前看来美国“政治正确”的发展方向依然没有改变甚至还被激化，所以推翻或者改革现有联邦政府，建立一个真正符合右翼爱国者们标准的美国政府，是一个过于理想化乃至神话化的目标。

① Hollee S. Temple and John Temple, “They’re Not All Racist Nut Jobs-and 4 Other Observations about the Patriot Militia Movement,” *Homeland Security News Wire*, October 23, 2019, <http://www.homelandsecuritynewswire.com/dr20191023-they-re-not-all-racist-nut-jobs-and-4-other-observations-about-the-patriot-militia-movement?page=0,0>.

② Chip Berlet and Spencer Sunshine, “Rural Rage, the Roots of Right-Wing Populism in the United States,” p. 482.

③ Ibid., p. 485.

④ Hollee S. Temple and John Temple, “They’re Not All Racist Nut Jobs-and 4 Other Observations about the Patriot Militia Movement.”

第二，“茶党”（Tea Party）运动。与爱国者运动紧密相关且既有历史传承又反映了当代美国社会分裂的现象当属“茶党”的产生。2009年，出于对奥巴马政府房屋、医改等政策的强烈不满，“茶党”应运而生。他们反对高税收、移民、“大政府”，同时也夹杂着“白人至上”的民粹主义色彩，是典型的极右翼草根运动。自成立以来，“茶党”通过一系列大规模示威运动以及媒体宣传很大程度上激励了保守派选民，帮助共和党在2010年中期选举中赢得众议院多数席位。^①“茶党”与特朗普支持者多有相同点，除前述部分观点之外，还包括对上层精英政治文化和下层懒惰且不作为的人群感到愤怒等。^②特朗普在大选期间激进的“反移民”政策主张和种族观点正是最大化地利用了二者的共鸣，进而使其赢得了更多选票。^③二者最主要的分歧则是“茶党”在政治上坚持“原教旨主义”，而特朗普属于实用主义，并不会用宪法相关条款来制约自己。从特朗普目前的一系列政策就可以看出，他正在无限放大总统权力，这与“茶党”信奉的原则相悖。^④由于特朗普在政治上的不可预测性，未来二者之间的关系将走向何方，尚难以预料。

第三，“占领华尔街”运动（Occupy Wall Street Movement）。2008年以来另一个非常具有影响力的草根运动则是2011年发生的“占领华尔街”运动，但与“茶党”不同的是，“占领华尔街”并不和平，与执法部门存在暴力摩擦，不尊重私人 and 公共财产，同时也缺乏运动思想主旨。^⑤“茶党”的创立虽然同样出于对政府与社会的不满，但是它也服务于努力工作却艰难维持生计的中下层人群且以白人为主的特定的选民群体。^⑥相比之下，“占领华尔街”更像是出于一种由社会的不平等而产生的纯粹的愤怒宣泄，诉求

① Edward Ashbee, “Bewitched—The Tea Party Movement: Ideas, Interests and Institutions,” *Political Quarterly*, Vol. 82, No. 2, April-June 2011, p. 162.

② Willis Patenaude III, “Modern American Populism: Analyzing the Economics behind the ‘Silent Majority’, the Tea Party, and Trumpism,” *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 78, No. 3 May 2019, p. 815.

③ Ibid.

④ William H. Westermeyer, “How the Tea Party Transformed American Politics,” *Sapiens*, February 17, 2017, <https://www.sapiens.org/culture/tea-party-american-political-culture/>.

⑤ John Levi Martin, James P. Murphy, and Rick Moore, “Protest Movements and Citizen Discontent: Occupy Wall Street and the Tea Party,” *Sociological Forum*, Vol. 33, No. 3, September 2018, p. 582.

⑥ Ibid., p. 581.

多种多样，这些示威者通过发泄对富人的仇恨团结在一起，但却没有一套完整的行动纲领，也没有真正的领导者。^① 美国当时的贫富差距因为通货膨胀日益拉大，令社会中下阶层日益感到不安，从而导致了“占领华尔街”运动的爆发。^② 然而，“占领华尔街”对美国政治和社会带来的影响并不算深远，更多只是为奥巴马政府提供了一个加强企业监管以及提高富人纳税比重的借口而已。虽然占领运动基本上以和平方式结束，但并没有从源头上解决民众关心的贫富两极分化问题。

第四，“不可分割运动”（Indivisible Movement）。具有讽刺意味的是，2016 年凭借草根支持执政的特朗普却遭遇了草根运动的抗议。自特朗普执政以来，另一场完全不同的草根运动也已展开。以高校学生为首，美国各地爆发了多次游行抗议活动以示对特朗普执政的不满。这场由受到左翼思想影响的青年主导的草根运动被称为“不可分割运动”，旨在抵抗特朗普领导的政府并帮助民主党取得胜利。正是这种政治草根活动在 2018 年的“爆炸式增长”，助力民主党在中期选举中夺回了众议院。^③ 这场运动还衍生了很多类似“左转”联盟（Swing Left）这样的组织，虽然这些组织在对于自己是否属于民主党的认知上存在分歧，但因为反对特朗普政府的主要途径就是让民主党变得更加强大而且必须强大，所以“不可分割运动”并没有因此丧失凝聚力，并且由于参与者大多数是曾接受过高等教育的青年，与“茶党”和“占领华尔街”相比在行动上也更有规划和章法。^④ 而且，因为大部分“不可分割运动”中的草根活动者很有可能成为下一批政治精英而具有潜在的影响力和研究价值。

综上所述，美国种族的多元化以及每个社会都必然存在的阶层化使情况变得更加复杂，比如，非裔律师和非裔工人是同一个种族但却属于不同阶层，

① Matt Kibbe, “Occupy Wall Street Is Certainly No Tea Party,” *Forbes*, October 19, 2011, <https://www.forbes.com/sites/mattkibbe/2011/10/19/occupy-wall-street-is-certainly-no-tea-party/#62738bde330c>.

② Isabel V. Sawhill, “Are We Headed toward a Permanently Divided Society?” Brookings Institution, March 30, 2012, https://www.researchgate.net/publication/268024706_Are_We_Headed_Toward_A_Permanently_Divided_Society.

③ Richard Haass, “What the Global Elite Can Learn from Donald Trump,” *Time*, January 25, 2018, <https://time.com/5118038/global-elite-donald-trump/>.

④ Ibid.

导致他们一部分的诉求可能是相同的，但另一部分诉求则毫不相容。美国社会自 2008 年金融危机起就开始动荡不安，从奥巴马到特朗普这两位身份特殊总统的出现更加深了民众的分化，而草根在其中扮演的角色不可忽视。可以肯定，美国草根运动正在兴起，如果政府不积极面对民众的主要诉求，情况可能愈演愈烈，最终使美国变成一个完全分裂的社会。一旦美国分裂的局面不可扭转，那么右翼草根主张的白人至上主义社会等级制度和左翼草根主张的众生平等的多元化社会都将化为泡影。毋庸讳言，当前的草根运动看似声势不小而且影响很大，但与精英相对的美国草根运动始终存在，而当前草根运动的本质只是先前相对沉默的那部分草根的“胜利”，而非整个草根运动的性质发生变化，更谈不上在美国政治版图中的地位上升。

二、美国草根运动兴起的原因

2008 年以来美国草根运动的兴起以及 2016 年特朗普当选之后左右两派草根矛盾的激化，是与社会冲突的频繁发生息息相关的，或者说是底层民众对社会不公的本能反应，即自我保护利益的行为，这意味着草根运动与社会冲突成为一枚硬币的两面。社会冲突进入颠覆性发展阶段的原因可分三个层面。首先是政治层面，美国民主政治制度的本质，事实上更多是受既得利益集团影响而忽略公众民意，导致民众对利益集团产生愤怒情绪并因问题久久得不到解决而不安。其次是经济层面，在全球化真正走向全球的时候，受益者逐渐增多，作为原本倡导者的美国自认为受益递减，而作为受教育程度不高且接触外国人较少的草根人群，更多地把全球化视作对本土文化的威胁。再次是社会文化层面，美国社会中种族、阶层、宗教以及性别群体的诉求也多样且复杂，使政府大多数时候只能顾及一部分人群的诉求而忽视另一部分的利益，也导致了社会矛盾激化和对政府的不满增加。

（一）美国政治制度对草根运动形成的作用

作为西方法治国家代表，至少从表面上看美国的法治环境较为优越，但事实上，美国政治制度中民主的偏颇使公众对政府越来越失望。

普林斯顿大学政治学家马丁·吉伦斯（Martin Gilens）和西北大学的本杰明·佩吉（Benjamin I. Page）在 2014 年就美国民主制度中人们的偏好对政策的影响进行了一项研究。^① 通过对 1 779 个政策问题的追踪和研究发现，经济精英和既得利益集团对政策非常有影响力。与此相对，大众利益集团对公共政策的影响微乎其微，其中普通公民的观点甚至根本无法产生独立影响，尤其是其诉求与精英和利益集团不符的时候，而国会议员对竞选资助者的意愿比对人民的意愿更敏感，因为如果前者认为没有得到回报，很可能会停止资助。^② 所以，75% 的美国人认为普通民众在华盛顿的影响力太小，且 82% 的人认为有钱人对政府的影响过多。^③ 正是特朗普竞选期间关于重新恢复中产阶级的目标打动了他们，认为他会“选真正优秀的人去做这件事”^④。这表明，美国的制度设计看上去公平而民主，但在现实中并不有利于底层，而长期以来制度固化的结果是政治权力、经济利益与普通民众之间的关系越来越失衡，底层利益成为牺牲的对象。由此可见，如果民众的主张得不到政府支持，曾引以为傲的民主制度反而激化了精英和利益集团主导的寡头政治的趋势，这就成为引发草根运动的重要原因。

右翼民粹主义得到广泛支持是因为民众对经济和人身安全感到不安、对国家前景和西方文明的发展有危机感以及对政治精英的失望和不满，所以特朗普的改革大旗让草根看到了希望，却造成了分裂。^⑤ 特朗普执政以来的两党内斗不惜使联邦政府创造了关门新纪录，选举本身成为政客追求的目的，而治理却排在了其次。被裹挟到选举进程中的选民，永远无法摆脱从对一次选举的希望到失望，继而对又一次选举的希望到失望的周期性循环，却仍然对所谓“合法推翻政府”充满盲目期待。以草根利益代表上台的特朗普执政

① Martin Gilens and Benjamin I. Page, “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens,” *Perspective on Politics*, Vol. 12, No. 3, September 2014, pp. 564-581, <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/testing-theories-of-american-politics-elites-interest-groups-and-average-citizens/62327F513959D0A304D4893B382B992B/core-reader>.

② Ibid, p. 576.

③ Laurie Kellman and Emily Swanson, “AP-NORC Poll: Three-quarters in US Say They Lack Influence,” *AP-NORC*, July 12, 2017, <http://www.apnorc.org/news-media/Pages/AP-NORC-Poll-Three-quarters-in-US-say-they-lack-influence.aspx>.

④ Ibid.

⑤ 周穗明：《西方右翼民粹主义政治思潮述评》，第 62 页。

三年并没有能遏制贫富两极分化的趋势，表明美国以及西方选举政治陷入“民主的陷阱”，导致政治、经济和社会关系的失衡，而草根运动兴起的本质是大众利益没有得到关切的表現。

（二）全球化在草根运动形成中的作用

2008年国际金融危机之后，美国国内对于全球化是否对美国有利的怀疑也在不断加深，其中草根群体表现得最为激进，甚至多次围堵世贸组织会场。比如，仅有40%的美国人认为全球化是正向力量，仅略高于法国列倒数第二；而发展中国家如菲律宾、印度尼西亚、印度都对全球化持有高度支持看法。^① 2006年，共和党对全球化的满意度还高于民主党，但2008年后就急剧下降，而民主党对全球化的满意度反而持续升高，并且受调查的民众认为全球化对美国经济和消费者是有利的，但只有35%的人认为全球化有益于就业，换言之，大部分人认为全球化对美国普通民众的就业等有威胁。^② 1988—2008年间，全球中上阶层和世界人口中最贫穷的5%的实际收入损失最大，而亚洲人则占了收入增长的绝大部分。^③ 可见，美国人不再是全球化进程中最受益的群体，大部分工作反而因全球化自由贸易的缘故而流失到其他国家，让民众对全球化产生了不安情绪和负面看法。反全球化情绪在美国还表现为对外来文化的抵制。全球化蓬勃发展除了经济合作更密切外，各国也加深了文化交流。美国国内一些人口相对稀少的州或农村地区的选民很少与外国人接触，尤其是受教育程度较低的选民，因为更担心竞争压力和“文化入侵”而对移民持敌视态度和反对立场。^④ 大部分人也因担心工作流失而倍感焦虑，外来移民的涌入在一定程度上会使美国低学历人群就业更为困难，加

① Jeff Desjardins, "This Is What Countries around the World Think about Globalization," World Economic Forum, November 13, 2017, <https://www.weforum.org/agenda/2017/11/what-your-country-thinks-of-globalization>.

② Dina Smeltz, Craig Kafura, and Lily Wojtowicz, "Actually, Americans Like Free Trade," *Chicago Council on Global Affairs*, September 7, 2016, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/actually-americans-free-trade>.

③ Rory Horner, Daniel Haberly, Seth Schindler, and Yuko Aoyama, "How Anti-Globalization Switched from a Left to a Right-Wing Issue—and Where It Will Go Next," *Conversation*, January 25, 2018, <https://theconversation.com/how-anti-globalisation-switched-from-a-left-to-a-right-wing-issue-and-where-it-will-go-next-90587>.

④ Farok J. Contractor, "Why Do People Oppose Globalization?" *Yale Global*, June 15, 2017, <https://yaleglobal.yale.edu/content/why-do-people-oppose-globalization>.

剧劳动力市场的竞争。^①

从美国国内经济情况看同样如此。特朗普为恢复实体经济推动的基建根本没有多大进展，甚至已迁的美国企业也再次外迁；其任内最主要的减税计划完成后，只是大资本家和大企业主获得了好处，特别是华尔街金融家和军工巨头受益最大，而帮助特朗普胜选的蓝领白人和农民并非真正受益者，贫富差距进一步拉大，草根的利益毫无改善。正是由于国内经济局面没有得到根本好转，特朗普才把矛头指向全球化，指向贸易伙伴，企图转移矛盾，推卸自己的责任。

（三）社会多元化在草根运动形成中的作用

多元社会在经济发展上升期有利于和谐相处，否则难免发生冲突，这在美国有典型表现。美国社会中身份和阶层的双重认知导致其民众的诉求纷繁多样，但难以满足且相互冲突。种族、性别、宗教、贫富都是可能引起分裂的根本问题。美国国内种族冲突的一个主要表现是白人警察在执法过程中不合理地对非裔公民开枪或使用暴力，如 2015 年巴尔的摩发生的黑人青年弗莱迪·格雷（Freddie Gray）在被拘捕期间重伤致死事件，引起了强烈的社会反响，当地非裔民众联名抗议，并爆发了游行示威甚至出现了焚烧警车等激进行为，从而加深了种族隔阂。尽管在美国当下“政治正确”的大环境下很多白人看似对少数族裔的遭遇感到同情，但实际上很难真正地感同身受，66%的非白人认为美国当今社会存在的针对少数族裔的偏见非常严重，而只有 39%的白人持有相同看法。^② 可以推测，当少数族裔为自己争取平等和权利的时候，很多白人对此持冷漠甚至反对态度，少数与多数的矛盾日益凸显。悲观地看，从英属殖民地时开始，种族歧视早已在北美社会根深蒂固，白人特权思维和少数族裔的自卑仍将继续对美国政治体系产生影响。^③

同样，女性面临的社会和职场歧视与不平等也很严峻。男性和女性所从

① 付随鑫：《美国的逆全球化、民粹主义运动及民族主义的复兴》，《国际关系研究》2017 年第 5 期，第 37 页。

② Ryan Struyk, "Blacks and Whites See Racism in the United States Very, Very Differently," CNN, August 18, 2017, <https://www.cnn.com/2017/08/16/politics/blacks-white-racism-united-states-polls/index.html>.

③ Lawrence D. Bobo, "Racism in Trump's America: Reflections on Culture, Sociology, and the 2016 US Presidential Election," *British Journal of Sociology*, Vol. 68, No. S1, 2017, p. S99.

事的工作类别有明显区别，而男性的工作待遇总体比女性更优越。^① 这可能源于三种机制综合作用的结果：由女性主导的职位的平均工资更低，雇主容易出于能力原因以及照顾家庭等因素将女性归类为预期收入较低的工作，男性雇主为了维护男性特权付给女性较少的工资。^② 不幸的是，这种性别不平等并没有改善。在性别平等方面，美国在 144 个国家中仅排在第 49 位，比 2016 年下降了 4 位，与 2006 年相比下滑了 26 位。^③

作为一个移民国家，宗教多元化与种族多元化同样不可避免，美国第一批殖民者很大部分是因宗教避难来到新大陆。如今，宗教冲突在反穆斯林情绪中体现得最突出，尤其是在“9·11”恐怖袭击事件后，很多美国人把国仇家恨发泄在了穆斯林身上，忽视温和派穆斯林的存在，认为所有穆斯林都是极端主义，并一度被小布什总统的“反恐战争”推向高潮。虽然与那时相比美国人对国内穆斯林的态度有所缓和，但仍有 44% 的美国人认为伊斯兰教与民主之间存在天然冲突，69% 的美国人认为穆斯林在美国面临很多歧视，另外共和党对穆斯林的看法更负面。^④ 特朗普认为墨西哥移民给美国带来了诸多问题，他还更坚决地反对接收穆斯林难民，并用“特洛伊木马”为比喻，认为如果接收过多难民就是在掩护极端恐怖组织“伊斯兰国”（ISIS）的恐怖分子进入美国。^⑤ 此外，贫富差距以及薪资不平等也在不断加剧，仇富心理蔓延，这也催生了草根运动。

综上所述，美国草根运动兴起和民粹主义抬头源于美国民众对政治、经济和社会文化三方面的不满，而这三方面因素又相互关联且错综复杂，就如同“茶党”和“占领华尔街”之间的微妙关系一样。这些社会矛盾及其衍生出来的不安情绪，已使美国政治生态发生了不可忽视的改变，草根运动的影

① Philip N. Cohen, “The Persistence of Workplace Gender Segregation in the U.S.,” *Sociology Compass*, Vol. 7, No. 11, 2013, pp. 889-890.

② *Ibid.*, p. 895.

③ Alanna Petroff, “It’s Getting Even Harder to be a Woman,” CNN, November 2, 2017, <https://money.cnn.com/2017/11/02/news/gender-gap-inequality/index.html>.

④ “U.S. Muslims Concerned about Their Place in Society, but Continue to Believe in the American Dream,” Pew Research Center, July 26, 2017, <http://www.pewforum.org/2017/07/26/findings-from-pew-research-centers-2017-survey-of-us-muslims/>.

⑤ Jason A. Edwards, “Make America Great Again: Donald Trump and Redefining the U.S. Role in the World,” *Communication Quarterly*, Vol. 66, No. 2, 2018, pp. 185-186.

响很深刻，尽管不会改变美国政治的基本盘。

三、美国草根运动的影响与未来

草根群体对美国造成的主要影响可分为政治和社会两方面。尽管特朗普的当选借助过草根运动并在其任内一定程度上推动了这一运动的兴起，但美国草根运动的前景并不被看好，其充其量不过是精英实现政治目标的工具，任何社会制度都存在自我强化的内在惯性，固化着现有运动不使其脱轨。世界范围内，右翼民粹主义上扬需要我们加以关注。

（一）美国草根运动兴起的直接影响

保守派草根在 2016 年义无反顾地把票投给了特朗普，是因为特朗普敏锐地察觉到了社会上普遍存在的不满情绪并完美地将其加以利用的结果。在争取党内提名时他承诺将完全代表人民的声音，打击精英统治并在就职典礼上提出要将权力彻底转移给人民。^① 另外，特朗普的竞选口号“让美国再次伟大”、强硬的反移民立场和“美国优先”政策，也有效呼应了草根阶层对全球化带来的工作流失和文化入侵的抵触情绪。民主党的确曾经是工人阶层所支持的党派，但在过去 30 年中民主党开始从企业和华尔街高管那里筹措竞选资金，并试图从“摇摆”的郊区上层家庭获得选票，在推动经济发展和自由贸易的同时忽略了工人和工会的利益。^② 同时，民主党也开始试图在政策上吸引如年轻人、少数族裔等新的选民群体，使之与工人阶层的纽带越来越弱，这被特朗普抓住了机会，并赢得了大量选票。

此后，草根则造成了另一政治影响——一个分裂的国会。事实上，在特朗普就任以后，两党的分歧持续加剧，在种族、移民、经济、环境等问题上都看法相左。2018 年中期选举，民主党夺回众议院，并有超过 100 名女性赢得两院席位，其中大部分是民主党，身份也非常多样化，其中包括穆斯林、

^① Yascha Mounk, “America Is Not a Democracy: How the United States Lost the Faith of Its Citizens—and What it Can Do to Win them Back,” *Atlantic*, March 2018, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/03/america-is-not-a-democracy/550931/>.

^② Stanley Greenberg, “The Democrats’ ‘Working-Class Problem,’” *American Prospect*, June 1, 2017, <https://prospect.org/labor/democrats-working-class-problem/>.

非裔、跨性别者等。^① 这一现象产生的原因很大程度上也是出于女性对特朗普普性别歧视言论的不满，想要通过参选改变现状并制衡特朗普。的确，民主党掌控的众议院有极大可能对特朗普进行政治清算。“通乌门”发生后，众议院议长佩洛西马上宣布开启对特朗普总统的弹劾进程，但共和党的参议院并不会允许足够票数判定总统有罪并将其弹劾下台。^② 分裂的国会所展示的并不是任何一方的优势，而是各方的弱点，除了政府陷于效率低下外，还可能加剧党派斗争。

比国会分裂更严重的则是社会分裂。77%的美国人认为国家“在重要价值观上存在严重分歧”^③，两党都倾向于生活在一个周围与他们都持相同意见的环境里，所以很难接触到另一方的想法并友好沟通。^④ 尽管一直以来的假设和倾向都是右翼相对于左翼更缺少政治宽容，但事实上双方均缺乏政治宽容度，两者都只对在大方向上与自己一致但小问题上不同的对手宽容，但只要观念立场不同（即保守主义和自由主义），无论对方实际观点如何都没有容忍度。^⑤ 作为西方世界的灯塔国家，美国这个自由社会环境似乎没有从内部提供不同派别对立冲突的缓解条件，各自在自我运动的惯性轨道上一意孤行，如此一来，实现草根的根本诉求与解决实际存在的社会问题只能永远是纸上谈兵，成为一个美好却又遥远的神话。目前有人认为美国已在或将要经历一场新的“冷战”或“内战”。虽然目前美国的法治和良好的经济状况使美国人不会贸然选择暴力冲突，但如果政府和商业精英持续挑战宪法并不惜牺牲经济机会，那么一场“内战”爆发的可能性则大大增加。^⑥

① Gary C. Jacobson, “Extreme Referendum: Donald Trump and the 2018 Midterm Elections,” *Political Science Quarterly*, Vol. 134, No. 1, 2019, pp. 25-26; 34.

② Stephen Collinson, “A Divided Congress, A Divided America,” CNN, November 7, 2018, <https://www.cnn.com/2018/11/06/politics/2018-election-updates/index.html>.

③ Livia Gershon, “Just How Divided Are Americans Since Trump’s Election,” *History*, November 8, 2017, <https://www.history.com/news/just-how-divided-are-americans-since-trumps-election>.

④ “Political Polarization in American Public,” Pew Research Center, June 12, 2014, <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>.

⑤ Jarret T. Crawford and Jane M. Pilanski, “Political Intolerance, Right and Left,” *Political Psychology*, Vol. 35, No. 6, 2014, pp. 847-849.

⑥ Ryan W. Miller, “Poll: Almost a Third of U.S. Voters Think a Second Civil War is Coming Soon,” *USA Today*, June 27, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/politics/2018/06/27/civil-war-likely-voters-say-rasmussen-poll/740731002/>.

（二）美国草根运动难以改变政治现实

第一，草根是否能真正兴起并切实改变政治生态，可以从美国社会的改良传统中找到蛛丝马迹。自内战结束以来，虽然宪法规定的持枪自由成为普遍现实，并被看作个人抗衡政府强权的权利，但美国本土基本没有发生过具有实质意义的反叛和分裂运动。普遍持枪的现实本来是美国革命或反叛行动的有利条件，而且特朗普上任不久确实发生了加州和得州闹独立的事件，但最后不了了之。其原因，一是作为偏安北美一隅的美国，在两次世界大战前很少卷入与列强的冲突，消除了外部输入的不安定因素。二是美国国力长期处于上升势头，国内矛盾在不断增长的国家利益中得到一定缓解，鲜有为生计揭竿而起的群体存在。三是美国优越的自然禀赋，如从印第安人手里夺得的广袤土地、丰富的自然资源以及从世界各地移民来的能工巧匠等，使美国能人有用武之地。四是美国宪法规定的私有制在相当长的历史时期内激发了美国经济的发展潜力，使其成为众多移民国家中的佼佼者，并通过收买工人运动领袖等手段，极大缓解了颠覆性社会变动的压力。这说明历史并不悠久的美国，与生俱来的社会改良主义传统却由来已久，正是“例外论”在特定历史条件下发挥作用的结果，才避免了革命运动在美国的发生，也就注定了草根运动无论是在过去还是将来都无法改变政治格局。

特朗普当政以来，美国草根运动与身份认同运动和政治正确混杂在一起，总体上属于左翼阵营力量的溢出效应，只是由于特朗普打着反对精英的旗号，两者才临时结合在一起，它们并非天然同盟军。这决定了草根的诉求不可能在特朗普任内得到实现，分道扬镳是必然，结果自然是特朗普的权力基础越牢固，草根支持者被出卖得越彻底。

第二，美国的基本制度设计给资本提供了发挥作用的巨大空间，甚至把政治和政府都变成了牟利工具。这种制度设计之巧妙、意图掩饰之隐蔽，普通民众难以洞察而甘愿任其摆布。它显然有利于企业发展，而发展强大起来的企业利益集团设法通过左右政治来追求自身利益最大化，所以利益集团游说成为美国政治中的常态，而大多数民众成为政治异化的对象。虽然宪法允许公开透明的游说活动，但只有实力强大的特殊利益集团才有能力影响政治

议程，从而攫取更大利益。总统选举同样如此，虽然林肯被视为底层升迁的励志象征，但绝大多数当选的总统并非来自底层，要么是被大资本家推到前台的代言人，要么正如特朗普本身就是资本家。但奇怪的是，美国民众影响不了政治却从不去反思制度的本质问题，反而是认为自己没有能力。特别是四年一次的大选，表面上给不满现状的选民提供了合法影响政府的机会，认为不同政党执政将改变一切，但不会更不愿接受两党事实上并无区别的现实，最后只能寄希望于下一次的政党轮替。

尽管美国社会发展的总体趋势应该朝向更加平等、自由和公平，但总体实力越来越强大、游说技巧越来越娴熟的资本力量，在对付草根民众方面越来越占有优势地位，在社会财富分配和公平正义方面，掌握更多发言权，正是这一比较优势剥夺了草根应有的影响力和成就。事实证明，草根向来没有能力介入资本与政治的博弈，即便自以为手中的选票发挥了作用，并为此沾沾自喜，但也不过只是不自觉地做了资本与权力游戏的装饰品。

第三，草根无法挣脱已经固化和僵化的传统与制度的桎梏而改变社会现状，这本来是美国政治和社会稳定的表现，但却阻碍必要的改革和与时俱进。美国当年结束内战的那种妥协式安排，即使反叛将军罗伯特·李(Robert Lee)也被无条件释放，是其宽容和包容的社会文化的体现，这种文化为美国早期经济发展奠定了基础。然而，随着金融危机后经济问题凸显、两极分化加剧和草根地位窘迫，美国文化中的包容色彩逐渐褪色，这在两党竞争中体现得淋漓尽致，而在困难时期牺牲底层利益本来就是社会达尔文主义信仰的必然选择。事实上，冷战结束后美国如日中天的唯一超级大国地位强化了“存在即合理”这一逻辑，不仅对国际政治产生了超强影响力，而且无论是积极的还是消极的，都放大了其政治制度的合理性。在美国处于有利的国内外环境时，积极因素当然压倒和掩盖着消极因素；而当内外环境不那么有利时，消极因素的能量就会释放出来。自2008年金融危机以来，虽然经过奥巴马政府八年努力经济有所起色，而特朗普税改等措施也提振了就业和经济。但是这些只是表面现象，因为只有制造业指数更具说服力，自2019年8月突破

50 后，9 月和 10 月又接连下滑，这是美国经济十年来少有的现象。^①

与希拉里任国务卿时的做法相同，特朗普一再从外部寻找美国经济问题的原因和解决办法，归罪于他国。若对手妥协，美国就通过输出矛盾解决问题，如改善社会底层生计等。长期以来美国确实因此受益良多，比如通过美元的强弱走势制造金融动荡，在全世界攫取利益屡屡得手，诸如印度、俄罗斯、阿根廷、土耳其等都深受其害。但如果对手并不妥协或遇到障碍，美国的目的就难达到，内部矛盾或将激化。中美贸易摩擦即为一例，这时美国也无法像过去那样缓解自身矛盾。从理论上讲，矛盾激化会激起底层反抗，草根运动会趁机兴起。面对挑战，美国精英要么对外发动战争以转嫁矛盾，要么牺牲草根利益以推迟和掩盖矛盾。特朗普竞选时就声称不卷入战争，其在中东的政策如再三回避与伊朗的直接武力冲突表明，通过国家间的直接战争转移矛盾不是债务负担沉重的美国的第一选项，因为那样做意味着美国草根阶层需要付出更大的牺牲。

（三）右翼民粹主义在世界范围内抬头

值得关注的是，在当今草根运动兴起导致左右两派对立的现象并不仅限于美国，而成为一个广泛的、超越国界的现象，其中以与美国同样为西方民主国家的欧洲各国为主要代表。和美国一样，欧洲右翼草根同样在全球化中感受到了不安。跨国流动导致大量移民涌入欧洲并与本土居民竞争就业机会，而且，大量穆斯林难民涌入欧洲各国，对欧洲各国的治安也产生了较大负面影响。同时，对失去民族自治、传统和价值观的恐惧，对贫富差距的加剧感到愤怒，都对催生欧洲右翼民粹主义产生了重要影响。

因此，其他西方国家应该对美国国内目前混乱的政治和社会状况引以为戒，阻止自己国家和世界向更加分裂的方向发展。以英国脱欧为例，尽管英国通过公投方式决定退出欧盟，但是脱欧公投后英国的亲欧派们仍然组织了大量草根运动表达自己对这一结果的不满和愤懑。^② 皮尤研究中心 2017 年

^① Institute for Supply Management, "October 2019 Manufacturing ISM Report on Business," November 1, 2019, <https://www.instituteforsupplymanagement.org/about/MediaRoom/newsreleasedetail.cfm?ItemNumber=31158&SSO=1>.

^② Joshua Chaffin, "British Europhiles Splinter into Dozens of Grassroots Movement," *Financial Times*, September 9, 2016, <https://www.ft.com/content/b196cec0-bc6f-11e6-8b45>

初对占欧盟 80%人口的 10 个成员国的 9 935 名受访者进行关于脱欧的民意调查，虽然只有 18%的人希望本国退出欧盟，但是也有 53%的人支持应该就是否继续留在欧盟举行公投，并且有 51%的人希望本国政府而不是欧盟与世界其他国家谈判未来的贸易协定。^① 同时，多数人还认为在决策过程中德国起到了突出的领导作用，虽然欧洲人对德国都存有好感，但一国独大对欧盟来说并不一定是好事。^② 同样作为西方国家，欧洲各国民众与美国民众一样，对政府和社会问题的看法逐渐趋向负面并出现分裂。在政治方面，在 8 个西欧国家中有 6 个国家超过半数以上的民众认为民选官员并不在乎普通民众的想法，同样质疑本国的民主。^③ 而欧洲晴雨表（Eurobarometer）的一系列调查表明，从 2008 到 2016 年，18 个国家对地方民主的信任水平下降，但在 2017 年开始有所回升。^④ 这些现象和数据表明，欧盟成员国对欧盟和本国政府都存在很大的不满，对于大部分欧洲国家而言，本国社会文化和政治远不如美国复杂，但如果不能解决民众对政府缺乏信任的问题，则也有走向民粹主义的可能，目前很多欧洲国家的极右翼政党的社会政治影响趋强，如若掌权则后果堪忧。

结 束 语

美国保守派草根出于反政治精英主义、逆全球化主义以及国内社会构成复杂导致诉求多元且互不相容三方面的原因，使充分利用了这些心理的特朗普在 2016 年成功赢得总统大选，而由于左翼的反抗造成了一个分裂的国会

-b8b81dd5d080.

① Bruce Stokes, Richard Wike, and Dorothy Manevich, “Post-Brexit, Europeans More Favorable toward EU,” Pew Research Center, June 15, 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>.

② Ibid.

③ Laura Silver, “How Americans and Western Europeans Compare on 4 Key Social and Political Issues,” Pew Research Center, August 17, 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/08/17/how-americans-and-western-europeans-compare-on-4-key-social-and-political-issues/>.

④ European Commission, “Trust on Regional or Local Authorities, 2008-2019,” <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/18/groupKy/92/countries/EU/savFiles/555,554,880,895,6,2,632,702,867,521,698,805,85,0,911,3,7,646,838,10/periodStart/102008/periodEnd/062019>.

和更加分裂的社会。这说明无论看似多么完善的政治体制都无法完全避免社会不平等。特朗普入主白宫后，虽然表面上在兑现其选举时的承诺，但事实上他所采取的行动和发表的言论都在加剧精英和草根之间的冲突。由于民主党掌握的众议院与特朗普在诸多问题上针锋相对，使共和党与民主党之间的斗争掩盖了草根运动的声势。2020 年的总统大选对美国乃至国际社会的未来都至关重要，只有一位既能代表工人阶层又不引导大众仇视精英的候选人胜出，才能在最大程度上遏制美国社会分裂的趋势，平复其他国家正在上升的右翼民粹主义情绪，并舒缓美国“退群”产生的国际影响。美国草根运动在现实中已然存在，但其结束精英统治下的不平等的目标却极不现实。特朗普对精英的态度更微妙，与其说他是一个“伪草根”，不如说他更痛恨精英不把自己视为其中的一员。“精英循环”理论表明，精英永远不会消失，历史只是新精英取代老精英的循环。^① 因此，虽然存在草根出身的领袖，但是一旦跻身领导阶层以后实际上就不再属于草根群体。无论是特朗普还是其他人，均利用了美国保守派草根当下对现实和精英的愤怒取得政治利益，在获得利益之后并试图维持这一利益之际，他们已经逐渐成为新的精英群体。而美国正在发生的所谓草根运动兴起，则只是一个神话而已。

[责任编辑：杨立]

^① Hugo Drochon, “Why the Elites Always Rule,” *NewStatesman*, January 18, 2017, <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2017/01/why-elites-always-rule>.

发展中国家债务问题政治化的影响与反思^{*}

周玉渊

【内容摘要】 2008年以来，发展中国家的债务增长引起了广泛关注，但对债务问题的关注呈现出明显的政治化趋势。发展中国家债务问题的政治化是其国内政治和国际政治共同作用的结果。在国内政治层面，债务问题正成为发展中国家重要的政治、经济和社会议题，也是不同政治集团和利益群体之间相互博弈的重要工具。在国际政治层面，债务被视为介入、影响甚至塑造发展中国家经济政策和议程的重要工具，也被视为国家间在发展中世界竞争的重要领域。因此，全面客观理解债务政治化的影响尤为重要。总体而言，债务政治化虽然具有一定负面影响，但其强化了对债务问题的关注和研究需求，反而促使人们对它的认识逐渐回归理性。具体而言，债务政治化推动发展中国家构建债务问题认识体系、提高债务管理能力，促进其对国际债务治理体系的反思。此趋势有助于国际社会更理性认识中国与发展中国家的债务关系，同时，对债务问题政治化的系统认识可以为新时代中国在发展中国家的融资合作提供有益启示。

【关键词】 发展中国家 债务 债务政治化 债务治理

【作者简介】 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 F814.246 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0085-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001005

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“‘一带一路’沿线部分国家的债务可持续性问题研究”（19BGJ002）的阶段性成果。

债务问题是发展中国家在发展过程中面临的一个重要问题。20 世纪 80 年代的债务危机给发展中国家带来了巨大冲击，也留下了深刻的教训和启示。21 世纪初，得益于发展中国家的经济恢复以及国际社会的减债努力，发展中国家的债务状况得到了较大改善。然而，受 2008 年美国次贷危机的影响，欧美经济出现衰退，国际需求下降，原油、矿产等大宗商品价格暴跌。发展中国家经济遭受重创，债务规模明显扩大，一些国家的债务状况快速恶化。债务问题再次受到高度关注。^①

在此过程中，世界经济和融资格局也在发生重大变化。长期以来，发展中国家的债务融资主要由国际金融机构、巴黎俱乐部国家及西方的金融机构主导，然而，随着新兴经济体的群体性崛起，它们正成为新的重要的国际融资来源，尤其是“一带一路”倡议提出以来，中国在发展中国家中的融资规模和影响力得到了巨大提升。这对传统融资体系尤其是西方大国在发展中国家的地位和影响力构成重要挑战，从而导致中国融资成为国际上尤其是美国等大国关注的焦点。

在这样的背景下，对于发展中国家的债务问题，开始出现明显的政治化趋势。债务问题与国内政治、国际政治乃至大国博弈之间的关系比以往更加密切，这导致债务问题的政治化呈现出复杂、多维度的特征。在国内政治层面，债务政策是执政者提高合法性和能力建设的重要因素，同时也是反对党进行国内政治斗争的重要议题和工具。在国际政治层面，债务问题则是传统大国和国际金融机构塑造和影响发展中国家政策的重要切入点。而且，债务问题也已经成为传统融资者与新兴融资方、传统大国与新兴大国在发展中国家竞争的重要领域。那么，在这样一个复杂的环境中，债务政治化将对发展中国家的债务观、债务政策和债务治理体系产生什么样的影响？我们应该如何思考和应对？这些是本文探讨的核心问题。

^① 当前的债务问题与 20 世纪 80 年代的债务危机有本质的不同。当时的债务危机是明显的债务违约，即国家丧失了还债能力；而当前的危机主要是“指标危机”，即根据 IMF 的债务可持续性分析指标，债务高风险的相关指标明显超过了警戒值，或者说是“可持续性发展危机”，债务负担将导致国家公共财政紧张，进而减少政府对国家发展的资源投入。参见 Bodo Ellmers, “The Evolving Nature of Developing Country Debt and Solutions for Change,” EURODAD Discussion Paper, Brussels, July 2016, pp. 8-12。

一、债务政治化：根源与表现

债务政治化是目前发展中国家债务问题发展的典型特征。从发展中国家的角度看，对债务的依赖和敏感是其面临的现实问题。从国际债务治理的角度看，债务可持续性是推动发展中国家可持续发展的核心关切。从全球政治的角度看，发展融资成为大国国际合作战略的重要组成部分，同时也成为大国间竞争的新领域。因此，目前发展中国家的债务政治化有着深刻的国内和国际根源。

（一）债务政治化的国内根源

发展中国家债务政治化有其明显的国内根源。作为债务关系中的直接相关方，债务问题政治化是发展中国家对债务风险和危机的现实反映。从 20 世纪 80 年代起，大规模的债务危机以及随之而来的政治、经济和社会危机，使发展中国家对债务问题的认识发生重要变化。债务问题成为关系国家主权安全、发展安全乃至生存安全的新的重要议题。^① 概言之，债务问题的国内政治化主要基于三个层面的威胁认知和反应：一是债务风险对国家发展安全的冲击，二是债务风险对主权安全的冲击，三是债务风险对政权安全的冲击。

第一，债务问题对发展中国家构成重大发展挑战。从二战结束至 20 世纪 70 年代，大部分新独立的发展中国家经历了短暂的经济繁荣。在这一阶段，发展中国家的债务比重很小，债务几乎不是一个问题。然而，20 世纪 70 年代，全球经济开始动荡。随着布雷顿森林体系的解体，石油美元地位得以确立。与此同时，两次中东石油战争导致油价和通胀高企，西方经济陷入衰退。这对发展中国家的债务增长和风险升级产生了重要影响。一是产油国巨额财富的金融化导致巨大的资本出借需求。20 世纪 70 年代石油财富的积累使国际流动性大大增强，这些主要储存于西方金融机构的资金有着强烈的逐利需求。由石油财富推动的国际借贷者将目光转向了新独立的发展中国家。然而，这一时期的国际借贷以商业贷款为主，一般为短期债务，这大大

^① Ivan Briscoe, "Debt Crises, Political Change and the State in the Developing World," Institute Complutense de Estudios Internacionales, WP 01/06, Madrid, Spain, 2006.

增加了债务危机的风险。二是西方国家经济衰退导致国际需求下降。这对主要依赖出口获取外汇进而履行债务偿还义务的发展中国家是重大打击。负债的发展中国家只能以借新债来还旧债和填补财政赤字。三是西方国家为应对本国经济衰退采取以加息为手段的金融举措。美元利率上升导致发展中国家还债成本进一步攀升，这就是著名的“沃尔克冲击”（Volcker Shock）。^① 从 1971 年到 1983 年，欠发达国家的外债规模从 900 亿美元激增至 8 170 亿美元，增长了 8 倍多。债务清偿额也从 110 亿美元增至 1 313 亿美元，增长超过 10 倍。债务开始从不是问题发展成为发展中国家面临的重大发展问题，“1974—1979 年间，债务危机的种子已经埋下”^②。20 世纪 80 年代，发展中国家债务危机开始爆发，1982 年，墨西哥政府率先宣布无力偿还债务；1989 年，巴西成为第一个宣布停止偿还利息的国家。随后，其他国家纷纷效仿。进入 20 世纪 90 年代，债务危机并未缓解，反而进一步加剧。以 1994 年墨西哥爆发经济危机为起点，先后爆发了 1997 年东南亚金融危机、1998 年俄罗斯经济危机、1999 年巴西债务危机，而 2002 年的阿根廷债务危机几乎导致国家破产。20 世纪 80 年代开始的债务危机使拉美和非洲大多数国家经历了“失去的十年……更准确地说，是四分之一一个世纪”。^③

第二，债务风险对发展中国家的主权构成新的挑战。独立和主权完整是新独立发展中国家最敏感的问题，反对武力和直接的主权干涉是战后发展中国家普遍的共识。然而，在提防直接的主权干涉的同时，发展中国家的债务危机和发展危机却给西方宗主国和大国重新介入乃至控制其国家事务提供了重要条件。通过债务问题来控制 and 影响发展中国家成为一些国家和机构的

① 对发展中国家债务危机的研究主要是对其原因和影响的研究。有学者将债务危机的原因大致总结为五个方面：一是经济增长的迷惑，即前期的经济增长很有可能使国家放松警惕；二是宏观的经济失衡，即财政和贸易赤字是债务危机的重要原因；三是草率的国际借贷，即国际债务结构、规模和原则规范相对缺失；四是对外部冲击的脆弱性；五是国家治理和债务管理机制的低效。参见 Shakira Mustapha, “What Lessons can We Learn from the 1980’s and 1990’s Debt Crises for Developing Countries and How are Today’s Conditions Similar, how are They Different?” Overseas Development Institute, London, December 2014.

② David McLoughlin, “The Third World Debt Crisis and the International Financial System,” *Student Economic Review*, 1989, p. 96, <https://www.tcd.ie/Economics/SER/past-issues>.

③ The UN, “The end of the Golden Age, the Debt Crisis and Development Setbacks,” *World Economic and Social Survey 2017*, New York, 2017, pp. 60-61.

重要方式。例如，在东南亚金融危机时，国际货币基金组织官员坦言，“对基金而言，债务危机简直是一个礼物，因为这为基金参与改善这些国家的经济结构和政策提供了机会。”^① 国际金融机构、西方国家，尤其是巴黎俱乐部成员，利用建立在债务关系上的强势地位，重新成为发展中国家发展议程的主要塑造者。一个基本的事实是，无论是非洲、拉美，还是东南亚，国际金融机构的债务应对方案完全超出了债务问题本身。例如，“重债穷国计划”倡议基本上是以发展中国家主权的系统性弱化为代价，欠发达国家的政策制定几乎完全以国际金融机构设定的标准为目标。^② “发展中国家自身的政策空间也被压缩，在很多情况下，国家的政策和倡议几乎完全是由主要外部行为体主导的。”^③

第三，债务问题成为影响发展中国家政权安全的重要议题和工具。对于发展中国家而言，深陷债务泥潭意味着执政集团可支配资源的减少、公共部门工资和支出的缩减、普通民众税收负担的增加。这无疑将加剧社会的不满，从而带来政治的不稳定。这一现实使债务成为一国国内政治斗争的重要工具。一方面，债务是执政集团巩固政权、维护稳定的重要选择。执政集团往往会通过由外部债务支撑的政策和项目在国内“购买”权力和政治支持，这在一国大选前后往往表现得非常明显。而对于处于政治不稳定状态的执政集团，外债则是重要的维稳资源。苏尔·奥兹勒（Sule Ozler）等学者通过对1972—1981年期间发展中国家债务的研究得出结论，政治不稳定的国家相对于国家信用更好的国家反而得到了更多贷款，政治不稳定与债务规模增长存在着正相关关系。^④ 另一方面，债务问题也越来越成为在野党攻击执政党乃至赢得大选的重要议题和工具，马来西亚是一个典型案例。即使在很多债务可控的国家，债务问题也会被反对党用来攻击政府。另外，债务危机也促

① Martin. Feldstein, “Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies: Overview of Prevention and Management,” NBER Working Paper, No. 8837, Cambridge, 2002, p. 28.

② Ivan Briscoe, “Debt Crises, Political Change and the State in the Developing World,” p.25.

③ Shantayanan. Devarajan, David. Dollar, and Torgny Holmgren, eds., *Aid and Reform in Africa*, Washington, D.C.: World Bank, 2001, p. 21.

④ Sule Ozler, and Guido Tabellini, “External Debt and Political Instability,” NBER Working Paper, No. 3772, July 1991, <https://www.nber.org/papers/w3772.pdf>.

使执政者和利益集团加快转移国内矛盾，从而引发更大规模动荡甚至暴力。

（二）债务政治化的国际根源

20 世纪 80 年代债务危机爆发后，应对发展中国家的债务危机成为欧美国家和国际金融机构面临的新挑战，但也为其重新介入发展中国家政策提供了重要机遇。在此背景下，债务问题开始成为重要的国际政治经济议题。国际金融机构和西方国家应对债务危机经历了三个阶段。这一过程也是美国等西方大国塑造国际金融机构议程、国际金融机构深度介入发展中国家政策制定的过程。

第一阶段的核心是财政收缩，即国际金融机构要求发展中国家通过增税和减少开支来控制财政赤字。第二个阶段是以“贝克计划”（Baker Plan）为代表的增长刺激阶段，即通过结构调整计划来刺激增长，包括扩大贸易、金融和国有企业私有化、放松经济管制和扩大投资。以此为条件，国际货币基金组织和西方国家向发展中国家提供新的融资和债务重组支持。这一时期的一个重要变化是，通过一系列操作，使国际多边金融机构的贷款迅速超过私人商业贷款，并成为发展中国家的主要债权方。第三个阶段是以“布拉迪计划”（Brady Initiative）为代表的债务减免阶段。在经济结构调整计划基础上，西方发达国家和国际金融机构加强了在债务问题上的协调和规范建设，债务减免成为应对债务问题的主要方式。1996 年，世界银行和国际货币基金组织主导推出了“重债穷国倡议”（Heavily Indebted Poor Countries, HIPC）；1999 年，这一倡议进一步扩大；2005 年，世界银行和国际货币基金组织又提出了多边债务减免倡议（Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI），这一计划使 39 个 HIPC 国家中的 35 个获得了全部债务减免。直接债务减免倡议在解决欠发达国家的债务上发挥了重要作用。2006 年之后，重债穷国的债务指标大幅回落至合理区间，债务状况得到明显改善。

国际社会对债务危机的应对在当时的历史背景下有着特殊的政治、经济和战略目的。20 世纪 80 年代债务危机的重灾区是拉美，而拉美是美国的后院，因此对美国的出口、金融利益造成直接冲击，同时也对西半球战略稳定构成挑战。为此，美国积极通过双边和多边途径应对发展中国家的债务危

机。一方面，国际金融机构的债务治理理念深受美国经济政策的影响。国际金融机构应对债务危机的“贝克计划”和“布拉迪计划”都是由美国财政部直接提出的。^①另一方面，通过债务危机，西方国家在国际债务治理上确立了主导权。然而，更重要的是以应对债务危机为契机，西方国家和国际金融机构获得了在发展中国家尤其是非洲国家发展问题上的主导话语权。例如，1985年的“贝克计划”虽然在应对债务问题是失败的，但是它确立了债务国、债权国和私人债权方三方合作安排的重要原则，确立了以IMF的批准以及贷款上限作为包括国家和私人资本在内的所有债权方决定是否提供新贷款的重要依据。这意味着债务国如果想获得新的贷款（包括私人机构的贷款），就必须接受IMF的宏观经济稳定方案，包括自由化、货币贬值以及其他紧缩举措。^②由此可见，西方国家和国际金融机构的债务治理方案已偏离债务问题本身，变成了对发展中国家经济政策和发展道路的介入和塑造。显然，这种方案不仅未能解决债务问题，相反，实施了经济结构改革的非洲和拉美国家的经济却遭遇了重大灾难。^③相比之下，受经济结构调整方案影响较小的东亚国家却成功地应对了债务危机，并迅速实现了经济复苏。

（三）债务治理的政治化

进入21世纪第二个十年，国际政治经济格局以及发展中国家的债务本身都发生了重要变化，国际债务治理也面临着重要的机遇和挑战。一方面，从2008年起，受经济危机和国际需求下降影响，发展中国家尤其是资源出口国的经济增速开始大幅回落，出口收益锐减，外汇储备持续减少。但与此同时，发展中国家的建设尤其是基础设施的巨大需求导致国际债务大幅增加，其债务开始进入新一轮上升期。据统计，2017年发展中国家和转型经济体债务规模达7.64万亿美元，比2009年增加80%（见图1）。发展中国家的债务偿还与出口比从2011年的8.7%增加到2016年的15.4%，而在最不

① Manuel Monteaogo, “The Debt Problem: The Baker Plan and the Brady Initiative: a Latin American Perspective,” *International Lawyer*, Vol. 28, No. 1, 1994, pp. 59-81.

② Fredoline Anunobi and Leo U. Ukpong, “The Political Economy of International Debt and Third World Development,” *African Social Science Review*, Vol. 1, Issue 1, 2000, pp. 21-23.

③ Joseph E. Stiglitz, “The State, the Market, and Development,” WIDER Working Paper No.1, Helsinki, 2016.

发达国家，债务与政府收入比从 2008 年的 5.7% 增加到 2016 年的 14%。^① 在撒哈拉以南非洲地区，外债总量从 2009 年的 2 630 亿美元增加到 2013 年的 5 241 亿美元，增加了近 1 倍（见图 2）。同时外债指标包括优惠性质贷款比重、短期债务比重、外债偿付比等指标都出现了不同程度恶化的趋势。^②

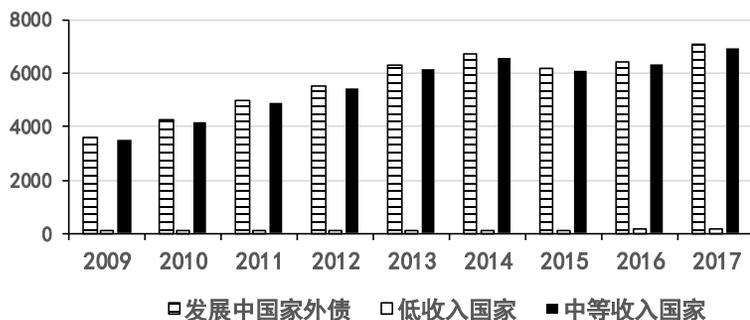


图 1 发展中国家外部债务 (2009—2017 年) (单位: 十亿美元)

资料来源: World Bank, International Debt Statistics。

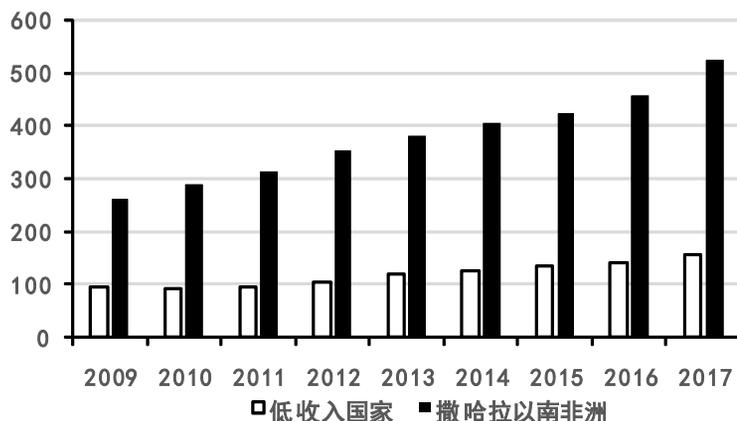


图 2 撒哈拉以南非洲外部债务 (2009—2017 年) (单位: 十亿美元)

资料来源: World Bank, International Debt Statistics。

另一方面，由西方大国主导的国际债务治理格局正经历重大变化。进入

① Bruno Bonizzi, Jan Topowski, Annina Kaltenbrunner, and Yuefen Li, “Debt Vulnerabilities in Developing Countries: A New Debt Trap?” UNCTD, 2017, p. 7.

② Ibid., pp. 17-21.

新时期后，随着中国等新兴经济体综合国力的增强以及与发展中国家合作的不断扩大和深化，中国逐渐成为国际债务治理体系中的重要一员。2009年和2010年，中国在发展中国家的贷款规模均达到1100亿美元，超过了世界银行的贷款规模。^①2013年，中国的全球发展融资（援助+贷款）水平基本接近美国。除了传统的政策性金融工具，如中国进出口银行和国家开发银行外，一大批新的发展融资机制开始出现，如金砖国家新开发银行、亚投行、丝路基金、产能合作基金、海洋合作基金等。这些新的融资机制和工具极大提升了中国在发展中国家的影响力。首先，中国为传统由西方国家和国际金融机构主导的发展融资模式提供了新的重要替代方案，丰富了现有的国际债务治理体系。其次，中国的发展融资对现有债务治理体系也构成了重大挑战。在发展融资的模式、规范、原则和效果上，中国与西方传统的融资模式相比有着较大的独特性。中国发展融资具有务实性、灵活性和有效性的特点，这与传统发展融资的条件性、强制性和低效性形成了鲜明对比。因此，在传统西方大国看来，中国的发展融资对其在发展中国家的影响力造成重大挑战。

这一趋势加速了国际债务治理的政治化，并集中体现在两个层面的竞争与合作中。一是传统发展融资与新兴发展融资在模式、制度规范、债务实践及有效性方面的竞争与合作。为了维持和提升在发展中国家的影响力，传统融资主体包括世界银行、国际货币基金组织以及区域性金融机制都需要与中国等新兴融资主体开展合作。但与此同时，它们又希望通过制度设计、规范引领以及所谓道德约束来影响中国在发展中国家的融资。二是传统大国与新兴大国在发展融资方面的竞争乃至斗争明显加剧。尤其是在中国提出“一带一路”倡议以来，中国的发展融资被美国等一些西方国家视为中国增强在发展中国家影响力、挑战美国霸权的重要工具。加强与中国发展融资的竞争，限制和抵消中国发展融资的影响力，正成为美国等西方国家的政策目标。目前，一方面，美国提出与发展中国家合作的新模式，打造以美国国际发展融资公司为核心的新机制，创新国家资本与私人资本的整合，加强与中国的竞

^① Geoff Dyer, Jamil Anderlini, and Henny Sender, "China's Lending Hits New Heights," *Financial Times*, January 18, 2011, <https://www.ft.com/content/488c60f4-2281-11e0-b6a2-00144feab49a#axzz1BQYgLG6t>.

争。^① 另一方面,美国则不遗余力地渲染“债务陷阱论”“债务威胁论”等论调,攻击和抹黑中国的融资模式,以此来抵消中国的影响。^②

综上所述,债务政治化已经成为一个突出现象。债务问题的国内政治化反映了其在发展中国家国内政治中重要性的上升。债务问题国际政治化则是西方大国和国际金融机构借助债务问题重新介入、塑造乃至控制发展中国家发展话语权和议程的重要方式。债务治理的政治化则反映了债务治理已经成为传统融资模式与新兴融资模式、传统大国与新兴大国竞争的重要议题和领域。债务政治化深刻影响着发展中国家对债务问题的认识、债务管理能力和国际债务治理体系的发展。这三者是认识发展中国家债务问题的核心,也是理解和评估国际融资环境的重要指标。

二、发展中国家对债务问题认识的变化

债务问题在国际和国内层面的政治化过程造成债务议题的社会化,并塑造和建构了发展中国家对债务问题的认识。当前发展中国家对债务问题的认识主要集中于三个层面的变化。其一,债务问题从经济议题扩大到政治议题。其二,对债务问题的负面情绪持续上升。其三,人们的关注点从西方转向新兴国家尤其是中国。

(一) 从经济议题扩大到政治议题

债务问题本质上是经济问题,但在很多发展中国家,债务问题已经成为重要的国内政治议题和工具。这体现在三个层面,一是债务支撑的项目是执政者赢得政治资本和民众支持的重要工具。执政者希望通过国家投入尤其是收益可见的项目来获得支持,在国家财政有限的情况下,国际借贷支持的项目成为重要方式。二是债务问题是反对党攻击执政者的重要靶子。例如,在

^① White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 38-39.

^② 中非项目(China-Africa Project)负责人欧力克·欧蓝德指出,“中国债务陷阱论”由政客抛出并借助媒体大肆渲染,其目的就是为了抹黑中国融资,抵消中国影响力。可参见 Eric Olander, “Analyst Explains Why China’s ‘Debt Trap Diplomacy’ Critics Are Wrong,” China-Africa Project, May 17, 2019, <https://podbay.fm/podcast/484409506/e/1557470339>.

肯尼亚大选期间，反对党超级联盟就指责肯雅塔政府造成国家债务激增，称“肯雅塔政府正在把国家质押给其他国家”^①。在马来西亚，借债务议题攻击政治对手的做法更加明显。根据 IMF 的报告，马来西亚在 2014—2018 年经济发展总体稳定，且债务总量及偿还能力相比于其经济总量和出口基本处于合理区间。^②然而，在 2018 年大选前，马哈蒂尔领导的“希望联盟”极力指责纳吉布政府向中国举债将加剧马来西亚的债务负担，甚至制造马来西亚将被中国控制的舆论。将债务与中国议题结合的策略不仅塑造了纳吉布政府经济发展和债务管理能力低下的形象，并利用国内对中国的疑虑达到了政治目的。^③三是债务议题成为一个全民关注的公共议题。尽管债务偿还主要基于国家出口和外汇收入，但在媒体和政治渲染语境下，一国的债务负担很容易被转化为国民个人的负担，从而引发全民的焦虑和不满。例如，在肯尼亚，有媒体通过将国家所欠债务（政府和企业债务）宣传为个人债务的方式，导致国内民众认为自己必须为政府和企业的举债行为承担责任，从而加剧了对政府的不满。与此同时，一些媒体误导性地将蒙内铁路建设与所谓中国攫取肯尼亚港口资产相联系，不仅导致当地民众对政府的不满，也激起了肯尼亚国内的民族主义情绪。这种情况在马来西亚则更有代表性，2018 年 5 月，新政府上台后，其财政部长公开宣称马来西亚有总额超过 1 万亿林吉特（约合 3 654.1 亿美元）的债务。“这是马来西亚独立 60 年来的第一次。”^④一方面，这反映了马来西亚国内对债务问题日益关注；另一方面，债务问题成为抨击纳吉布政府、树立新政府形象的重要工具。

（二）对债务问题的负面情绪总体呈上升趋势

在债务政治化的背景下，当前发展中国家债务问题的话语具有明显的碎

① Anyang Nyong'o, "Role of Kenya's Opposition Political Parties Still Greatly Misunderstood," Standard Digital, November 15, 2015. <https://www.standardmedia.co.ke/article/2000182578/role-of-kenya-s-opposition-political-parties-still-greatly-misunderstood>.

② IMF, "Malaysia," IMF Country Report, No. 19/71, March, 2019, pp. 61-63.

③ Amrita Malhi, "Race, Debt, and Sovereignty—The 'China Factor' in Malaysia's GE14," *The Round Table*, Vol. 17, No. 6, 2018, pp. 717-728; and Hong Liu and Guanlie Lim, "The Political Economy of a Rising China in Southeast Asia: Malaysia's Response to the Belt and Road Initiative," *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 116, 2019, pp. 216-231.

④ Ramon Navaratnam, "Malaysia's Dreadful National Debt: Sin Chew Daily Contributor," *Straits Times*, May 28, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysias-dreadful-national-debt-sin-chew-daily-contributor>.

片化和负面取向。在债务问题上，国际金融机构、政府、非政府组织、媒体都有各自的一套债务话语体系和各自关注的焦点和议题。例如，国际金融机构关注债务可持续性，政府则过分解读债务背后的政治和战略动机，非政府组织则更关注微观和具体问题，媒体则偏好“债务陷阱论”“债务威胁论”等吸引眼球的议题。因此，不难理解，当前关于债务问题的话语基本是负面为主，更强调债务的不可持续性、债务负担、债务陷阱、债务的消极影响等，较少关注债务在促进发展、带动就业等方面的积极作用。

最具代表性的一个例子是中国对肯尼亚蒙内铁路的商业贷款。2017 年 5 月，由中国进出口银行提供贷款、中企承建的蒙内铁路正式通车。这是肯尼亚国家发展史上具有重要意义的事件。蒙内铁路在解决就业、促进沿线经济发展和拉动国家经济增长上发挥了重要作用。^① 然而，在国际和肯尼亚国内媒体的联合炒作下，对债务问题的关注很快超过了对蒙内铁路本身经济社会效益的关注。负面的评论和情绪不断上升，甚至激发了民族主义情绪。2018 年 9 月，在中非合作论坛期间，肯尼亚总统肯雅塔向中国寻求蒙内铁路二期（内马铁路）的贷款支持。这很快又引发国际和肯尼亚国内舆论的关注和质疑，媒体大肆报道“这是中国设置的债务陷阱”^②。

然而，这些指责完全无视肯尼亚本身在债务关系中的自主性，也缺乏对肯尼亚债务可持续性的基本常识。2009 年，肯尼亚外债总量为 85 亿美元，到 2017 年上升至 264 亿美元，增加了约 211%。2009—2017 年，肯尼亚的外债负债率从 23.1% 上升至 35.7%，外债存量与出口比从 113% 上升至

① 据统计，蒙内铁路使肯尼亚的物流成本降低了 40%，带动了 1.5%—2% 的经济增长，并通过铁路形成包括港口在内的全产业链发展。参见吕强：《蒙内铁路助力肯尼亚经济发展》，《人民日报》2018 年 11 月 12 日；John Nduire, “Positive Impact of SGR on the Kenyan Economy,” *Construction Kenya*, October 17, 2018, <https://www.constructionkenya.com/3383/positive-impact-sgr-kenyan-economy/>; Kippra, “the Transformative Benefits of the Standard Gauge Railway,” *Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis*, July 24, 2017, <https://kippra.or.ke/the-transformative-benefits-of-the-standard-gauge-railway/>.

② See, for example, William Niba, “Kenya’s Struggle with Burden of Chinese Loans,” RFI, January 3, 2019, <https://allafrica.com/stories/201901030476.html>; Kawira Mutisya, “Kenya could Lose Mombasa Port to China over SGR Debt,” *Exchange*, December 27, 2018, <https://www.exchange.co.tz/kenya-could-lose-its-mombasa-port-to-china-over-sgr-debt/>; and Yash Pal Ghai, “Is Kenya in the Danger of Dependence on China?” *Katiba Institute*, July 13, 2018, <https://www.katibainstitute.org/is-kenya-in-the-danger-of-dependence-on-china/>.

243.8%。债务偿付与出口比从 5.1% 上升至 14.8%，外汇与外债比从 45% 下降至 27.8%。尽管优惠贷款比重从 71.9% 下降至 56.2%，但优惠贷款依然维持着较高水平（见图 3）。根据 IMF2016 年的报告，肯尼亚的外债指标总体比较健康，债务形势总体可控，发生债务风险的可能性很小。^① IMF2018 年的报告再次对肯尼亚的经济形势和债务指标表示肯定。作为东部非洲乃至非洲经济的领头羊，持续的经济增长支撑了政府财政支出的扩大和公共债务需求的上升。肯尼亚政府和领导人更清楚本国的需求和发展方向。针对不实报道，肯尼亚总统肯雅塔专门通过西方主流媒体进行回应，对各种不负责任的妖魔化论调进行了驳斥。^② 同时，为了让国内民众对国家债务能够有更理性和清晰的认识。2018 年，肯尼亚国内也围绕国家债务问题进行了大辩论。

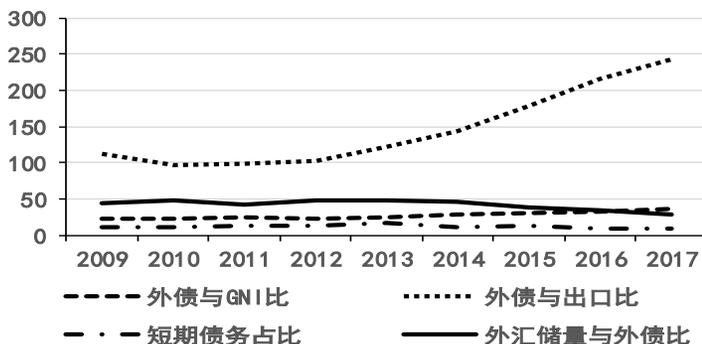


图 3 肯尼亚外债指标 (2009—2017 年) (百分比)

资料来源: International Debt Statistics, World Bank.

(三) 关注的焦点从西方转向东方

20 世纪八九十年代，国际金融机构和西方大国利用债务危机加大对发展中国家的融资，这成为当今发展中国家债务问题的存量和债务负担的重要根源。即使是在中国等新兴经济体发展融资快速增长的当下，多边金融机构

^① IMF, “Kenya,” IMF staff paper, December 23, 2016.

^② Elvis Ondieki, “China isn’t Kenya’s Only Lender, Uhuru Kenyatta Tells CNN,” *Daily Nation*, October 30, 2018, <https://www.nation.co.ke/news/Chinese-loans-don-t-bother-me--Uhuru-tells-CNN/1056-4828434-13i14ibz/index.html>.

依然是大部分发展中国家的主要债权方。同时，国际金融市场和私人融资在发展中国家的债务增长迅速，正在成为发展中国家的主要债务来源。根据世界银行的国际债务统计，2018 年，低收入国家的全部长期外债总量约为 1 316 亿美元，其中多边金融机构的债务存量为 643 亿美元，双边债务为 393 亿美元。来自私人部门的债务则从 2010 年的 68.9 亿美元增至 2018 年的近 280 亿美元，增长了 3 倍多。^① 具体到不同地区，这一数字会更高。以撒哈拉以南非洲为例，2009 年，私人部门债务占非洲长期外债的比重为 17%，到 2018 年底已增至 41%，超过了多边金融机构债务，成为非洲最大的债务来源。^②

中国等新兴经济体对发展中国家贷款迅速增长，成为当今国际债务形势变化的一个重要特征。这导致国际社会对中国的关注度快速上升，反而一定程度上忽视了对多边金融机构和其他重大债务问题的关注。相应地，中国开始成为由多边金融机构和巴黎俱乐部国家催生的债务问题的“替罪羊”。^③ 以肯尼亚为例，在其外部债务构成中，多边债务为 8 322.2 亿先令、商业贷款为 7 991.9 亿先令，双边债务为 7 410.4 亿先令、担保公共债务为 1 400.4 亿先令。中国对肯尼亚贷款为 5 340.7 亿先令，占肯尼亚全部外债的比重为 21.3%。而多边债务和商业贷款的比重则为 33.2% 和 31.8%。然而一些媒体将中国贷款占肯尼亚双边债务的比重（72%）故意混淆为占肯尼亚全部外债的比重，从而达到中国是导致肯尼亚债务规模扩大的主要原因的目的。^④ 以马来西亚为例，2009 年以来，该国外债出现了较快增长。2009 年马来西亚外债存量为 3 883 亿林吉特，2018 年底增加到 9 249 亿林吉特，占 GDP 的比重从 54.5% 上升到 64.7%。其中银行、企业和中央政府是外债的主要借款方，三者借款占比为 83.4%。根据 IMF 和马来西亚央行的统计数据，2009 年以来马来西亚外债规模的增长主要由发达经济体的宽松货币政策以及全

① World Bank, International Debt Statistics, <http://datatopics.worldbank.org/debt/ids/regionanalytical/LIC>.

② *International Debt Statistics 2020*, World Bank Group, 2019, p. 10.

③ Chris Humphrey and Katharina Michaelowa, “China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?” *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 15-28.

④ “China Owns 21.3% of Kenya’s External Debt - not 79% as Reported,” Africa-Check, August 21, 2018, <https://africacheck.org/reports/no-china-does-not-own-more-than-70-of-kenyas-external-debt/>.

球资金流动性的增加所导致。^① 因此，马来西亚的重点任务是如何应对发达经济体的经济波动和国际利率变化所带来的外债压力。但是，在“一带一路”合作的大背景下，马来西亚国内和国际上通过炒作东海岸铁路等中国融资项目的债务风险，反而将其债务问题的关注点转向了中国。

三、重新认识发展中国家的债务治理能力

当前，“债务陷阱论”“债务威胁论”“债务不可持续论”都将矛头对准了外部借贷方，认为造成发展中国家债务问题的根源主要来自外部。这造成一个假象是发展中国家的债务是由外部强加或诱导产生的，发展中国家自身在债务管理上是被动、低效甚至是无能的。显然，这忽视了发展中国家在债务选择、利用和管理上的自主性。因此，正确认识发展中国家的债务管理能力变化很有必要。

21 世纪第二个十年以来，发展中国家在债务利用上的认识和能力正在发生积极变化。发展中国家正在改变以往通过债务来解决国家生存问题的做法，大多数国家已经从生存需求转向了国家发展需求的阶段。债务政策的重点转向提高了债务的使用效果，并通过促进发展来实现债务的可持续性。例如，肯尼亚 2012 年制定了《公共财政法案》，对债务管理做出了规定，其中明确禁止将债务资金用于消费和经常性支出领域。在肯雅塔政府执政后，也反复强调肯尼亚借贷的唯一目的是投资，将债务用于生产性、增长性、带动就业的经济领域。同样，在马来西亚，虽然债务问题是马哈蒂尔政府攻击前总理纳吉布的重要工具，但马哈蒂尔也宣布，马来西亚政府的目的不是一味控制债务规模，而是更强调债务的使用效果。

债务管理能力集中体现在借债自主性、债务使用和应对债务危机三个层面。第一，发展中国家的债务自主意识和管理能力总体上不断提升。相比于 20 世纪七八十年代发展中国家被动和草率的借贷，目前发展中国家在债务

^① Ahmad Faisal Rozimi, et al., “Malaysia’s Resilience in Managing External Debt Obligations and the Adequacy of International Reserves,” Bank Negara Malaysia Annual Report 2018, March 2019, https://www.bnm.gov.my/files/publication/ar/en/2018/ar2018_book.pdf.

问题上相对更加理性，债务的产生多取决于本国的实际发展需求。发展中国家制度建设和发展规划能力的提升在很大程度上降低了其盲目借贷的概率。因此，一味指责中国等借贷方显然是忽视了发展中国家的自主性需求，也是对其发展能力的不尊重。以肯尼亚为例，《公共财政法案》对其债务管理提出了明确要求。根据这一法案，肯尼亚政府成立了国家债务管理办公室，每年都根据国家财政预算、《公共政策法案》及相关法律制定和公布债务管理战略，并提交国会审议。债务管理战略最大程度地保障国家债务的透明度和风险防范能力。^①“肯尼亚公共债务管理的核心战略之一是通过持续减少财政赤字，确保债务维持在合理区间和可持续水平。”^②自 2012 年以来，肯尼亚政府已经连续 7 年发布《中期债务管理报告》。同时，《公共财政法案》以及广泛的社会监督在很大程度上又保证了在债务问题上的民主程序和科学决策。总体而言，肯尼亚政府对本国债务的自主选择意识和管理能力已经获得了很大提升。

第二，债务使用效率和水平明显提升。债务本身不是问题，问题是债务能否转化为可持续发展的催化剂，而不是变成发展的负担。对此，发展中国家尤其是借款国都有更清醒的认识。然而，发展中国家将债务转化为国家发展的能力在现实中取决于多重因素，包括国内政治、经济和社会环境，也与借贷方的条件和政策干预有密切关系。作为融资工具，债务工具如果使用得当，其对经济增长能够发挥积极作用。其中一个重要的指标是在债务总量相对稳定的情况下，生产性领域的债务占全部债务的比率。用于生产性领域的债务比重越高，其对经济增长的贡献越积极，债务的使用效果就越好。反之，债务的使用效果就越差。这一认识直接体现在国家的债务管理上。例如，肯尼亚总统多次明确表示其债务本身不是问题，因为肯尼亚的债务主要是用于生产性领域。根据 2019 年《中期债务管理报告》，肯尼亚债务政策的根本

① 肯尼亚中期债务管理战略的核心内容包括：最新的债务总量、政府贷款来源和国家主权担保的性质、贷款和担保的主要风险、债务管理战略的设想、实际和潜在债务的可持续性分析。参见 National Council for Law Reporting, *Public Finance Management Act*, No. 18, 2012, pp. 40-42.

② National Treasury and Planning, *Annual Public Debt Management Report 2017-2018*, Republic of Kenya, 2018.

目的是服务《2030年展望》以及“四大计划”等国家发展规划的实施。

第三，应对债务危机的能力持续增强。肯尼亚政府具有很强烈的债务风险意识。根据2019年国家预算报告，肯尼亚政府继续实行稳健的财政政策，致力于减少财政赤字、稳定公共债务、优先加大发展支出、保障社会投入和投资，同时也采取各种扩大收入的举措。每年公布的《中期债务管理报告》都将债务风险分析作为报告的重点。肯尼亚公共债务的可持续性总体上取决于宏观经济表现、财政赤字和物价水平（汇率、通胀和利率）。根据2019年《中期债务管理报告》，肯尼亚面临的主要债务风险是汇率风险，新的短期债务将增加总体债务偿还风险。为此，肯尼亚政府致力于控制财政赤字并降低债务比例。为降低债务风险，政府明确提出以长期债务为主的债务重组战略。同时，政府也通过立法规范和管理国有企业的借贷行为，防范潜在的财政风险。另外，政府也通过制定《财政承诺和专项债务管理框架》，加大对以 PPPs 项目为代表的融资项目的管理。

综上所述，从肯尼亚的案例来看，发展中国家在自身的债务问题上有着非常清楚的认识，债务管理的法律、制度和工具也在不断完善，债务风险防范已经成为其国家债务管理的重要目标。这与20世纪债务危机爆发时的情形完全不同。事实上，对发展中国家在债务关系中的地位一直存在着一个误区，认为发展中国家在债务关系中处于弱势地位，或认为债务关系是由债权国主导。一项最新的案例研究表明，中国在债务谈判中的手段非常有限，相比之下，发展中国家则可以借助贷款来源的多元化、政治外交压力、舆论压力等多种方式使谈判结果有利于本国。^①因此，对发展中国家债务问题的认识应充分考虑变化了的现实，才能真正理解发展中国家债务问题的本质。

四、对国际债务治理体系的反思

债务问题政治化提升了其国际关注度。这促使人们再次反思，过去近40年的国际债务治理体系在发展中国家的债务问题乃至发展问题上到底发

^① Agatha Kratz, Allen Feng, and Logan Wright, “New Data on the ‘Data Trap’ Question,” Rhodium Group, April 29, 2019, <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>.

挥了什么作用？相对于当前对中国等新兴融资者的指责和污名化，为什么对传统债务治理体系的反思和质疑很少？为什么传统债务治理体系未能预测当前仍在不断上升的债务？为什么传统的债务政策并未转化为国家发展的动力，反而却造成低收入国家债务形势和发展前景的恶化？基于此，无视债务问题主要根源，将发展中国家的债务问题归咎于中国等新兴国家是否是寻找“替罪羊”的行为？事实上，学界已经对当前的债务治理体系进行了反思，并发出了要求改革的声音。凯瑟琳·贝伦斯曼（Kathrin Berensmann）指出，“当前全球债务治理体系既不能预防也不能解决发展中国家的债务危机，因此，必须将改革这一体系并建立有效的全球债务治理体系提上日程。”^①

（一）现有国际债务治理体系的不足

全球债务治理体系并不是一个严格意义上的实体机构，而是由国际金融机构和西方发达国家为主要借贷方以及发展中国家作为举债方共同构成的一个松散的债务治理体系。这一体系的核心目标是预防发展中国家重蹈 20 世纪八九十年代的债务危机覆辙，维护借贷方利益，确立公共债务危机预防机制、融资管理原则和债务危机操作规范。这一体系主要由三部分组成：债权主体（行为体）、债务治理平台（权力机制）、债务相关规则和规范（游戏规则）。然而，当今全球债务治理体系在上述三个层面都存在很大问题。

第一，国际债务治理模式的路径依赖。以国际金融机构和巴黎俱乐部为代表的西方国家是发展中国家债务的主要来源，尤其是在绝大多数最不发达国家，国际金融机构和巴黎俱乐部则是最主要的债权方。相比之下，中国的贷款往往流向中等收入国家，流向最不发达国家的比重很小。根据 IMF 的数据，目前处于债务危机或债务高风险级别的国家主要集中于最不发达国家。^② 因此，作为这些最不发达国家长期、主要的债权方，国际金融机构和巴黎俱乐部国家对此难辞其咎。^③ 从这个意义上讲，国际金融机构等在最不

^① Kathrin Berensmann, “The Global Debt Governance System for Developing Countries: Deficiencies and Reform Proposals,” *Third World Thematics: A TWQ Journal*, Vol. 2, No. 6, 2017.

^② Joint World Bank-IMF Team, “Debt Vulnerabilities in Emerging and Low-Income Economies,” Development Committee, DC 2018-0011, September 18, 2018.

^③ 有研究指出，中等收入国家由于更容易进入国际金融市场，且具有更强的谈判能力，因此 IMF 等国际金融机构设置的贷款条件对这些国家的影响相对有限。然而，低收入和欠发达国家则由于进入国际金融市场的难度较大，在与 IMF 的谈判中基本处于弱势和被

发达国家长期以来推动的债务与经济增长战略基本上是失败的，并未真正帮助发展中国家建立实现债务可持续性的发展模式。^① 然而，即使存在这一缺陷，国际金融机构和西方国家也很少去反思和改变其债务治理模式。^②

第二，债务管理机制和工具之间缺乏有效协调。全球层面的债务治理机构缺失。一方面，国际金融机构是主要的债务治理主体，其在一定程度上扮演着全球债务管理平台的作用，但是这一平台不仅很难影响发达国家的政策，相反却深受大国的影响。另一方面，巴黎俱乐部国家尤其是大国各自有着不同的政策主张，有自己独立的发展融资和债务管理机制，同时也有各自关注的重点区域和国家。例如，多边金融机构坚持以津巴布韦偿还多边机构债务作为向其提供新融资的条件，美国则继续维持对津巴布韦的制裁，而英国和德国等欧洲国家则在尝试推动对津巴布韦新的贷款，以应对其经济困境。目前，处于债务危机中的津巴布韦迫切需要外部支持来为恢复国家经济创造条件，进而为实现债务可持续创造条件。然而，西方国家的方案是要求津巴布韦必须优先偿还债务，而非纾困，这对处于经济困境中的津巴布韦无疑是雪上加霜。显然，这种不以借款国经济发展为前提的债务管理和协调机制，并不能真正解决发展中国家的可持续发展问题。

第三，规则制定与实践需求的错位。在应对发展中国家债务问题的过程中，国际债务治理体系形成了一套规则和行为规范。主要包括债务评估和监督框架、债务条件性规范和债务风险应对规范。首先，债务评估和监督是国际借贷的重要前提。国际金融机构是国际债务评估和监督规范的主要塑造者，由其制定的债务可持续性分析框架是目前分析发展中国家债务风险的主

动地位，因此不得不严格执行 IMF 设置的政策条件。因此，当前发展中国家陷入债务高风险的国家主要集中于欠发达国家，IMF 等国际金融机构难辞其咎。可参见 Devran Unlu, "Is Conditionality for Loans from International Financial Institutions a Legitimate Way to Influence National Policies," *Ankara Bar Review*, No. 2, 2013, p. 192.

^① 例如，有学者指出，国际金融机构的债务政策，如“重债穷国倡议”只关注债务规模控制，却忽视了最核心的发展问题，如贫困、基础设施落后、在世界经济中的边缘化等发展问题。因此，债务管理必须与可持续发展有效结合。参见 J. Shola Omotola, Hassan Saliu, "Foreign Aid, Debt Relief and Africa's Development: Problems and Prospects," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 16, No. 1, 2009, pp. 87-102.

^② Bodo Ellmers, "The Evolving Nature of Developing Country Debt and Solutions for Change," EUROADAD Discussion Paper, Brussels, July 2016, pp. 13-16.

要框架。^① 这一框架得到多边金融机构、巴黎俱乐部国家乃至新兴债权国的认可和接受。但是这个框架存在的一个问题是过于关注债务流量变化，相对忽视债务使用效果，即只关注建立债务可持续性监控体系，但未建立债务效果评估体系。而很多发展中国家的债务问题本质上是债务的不合理使用问题。另一个重要问题是国际债务治理体系采取以债务控制为导向的操作规范，这与低收入国家经济增长需求不匹配。一些研究指出，“适度规模新增债务只要合理使用，会促进债务国经济发展，从而增强其偿债能力，形成潜在的良性循环。但目前的债务可持续性框架更多考虑债务水平的上限控制，忽视了适度债务理念的运用，这使国际金融机构可能做出不恰当的贷款或资金援助决策，并强迫债务国接受为实现这些决策而实施的强制性货币政策和财政政策。”^② 其次，国际多边金融机构以及西方国家对发展中国家的贷款附加了比较苛刻的条件。国际货币基金组织等以控制债务为理由，介入相关国家的财政、金融、新增外债、营商环境等宏观经济政策的制定和执行。然而，国际货币基金组织设置的经济目标，如经济改革目标、财政赤字目标、新外债红线等一定程度上限制了债务国的政策空间，这在很大程度上抑制了债务国内生性的经济增长。^③

（二）中国为国际债务治理体系提供新动力

中国不断壮大的国际融资正在对传统的国际债务治理体系产生重要影

① 关于债务可持续性分析框架，可参见董敏杰、于国龙：《债务可持续性分析框架：以 IMF 为例》，中债资信专题报告，2014 年第 25 期。

② 赵旸：《低收入国家债务可持续性框架及其在国家风险管理中的作用》，《中国发展观察》2016 年第 16 期，第 55—57 页。

③ 大量研究表明，国际金融机构及其背后的西方大国在影响发展中国家的经济政策上发挥着决定性作用，其中设置条件是最主要的干预方式。“条件”工具包括世界银行、IMF、欧盟委员会的财政支持、欧盟对非欧盟国家的宏观财政援助等。另外，还有一些非正式的政策，包括 IMF 预警、世界银行报告、IMF 技术支持、IMF 与巴黎俱乐部债务减免政策、IMF 与世界银行金融行业评估项目（FSAP）等。可参见 Tiago Stichelmans, “How International Financial Institutions and Donors Influence Economic Policies in Developing Countries,” EURODAD Discussion Paper, Brussels, September 2016; Marin Ferry and Marc Raffinot, “Curse or Blessing? Has the Impact of Debt Relief Lived up to Expectations? A Review of the Effects of the Multilateral Debt Relief Initiatives for Low-Income Countries,” *Journal of Developing Studies*, Vol. 55, No. 9, 2019, pp. 1867-1891; Alexander E. Kentikelenis, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014,” *Review of International Political Economy*, Vol. 23, No. 4, 2016, pp. 543-582.

响。随着全球化的推进，中国对外融资规模不断扩大，融资工具和模式也在不断创新和发展，并逐渐形成了有中国特色的发展融资模式。这一模式具有三个重要特征。其一，融资领域比较聚焦。中国贷款和融资主要集中于发展中国家迫切需要、且具有良好经济效益的领域和行业，如电力、能源、基础设施和信息通信技术等。其二，融资条件相对比较灵活。综合考虑发展中国家的实际困难以及中国融资机构的收益和风险，中国融资机构和企业逐渐形成了包括商品、资源、股权等为贷款抵押和担保方式。这种灵活的安排不仅解决了发展中国家的资金需求，也一定程度上保证了融资的收益和安全。其三，以项目融资为主而非财政贷款，最大程度保证贷款用于生产性领域。同时，项目融资作为催化剂带动投资、贸易、技术以及产业链等全要素的转移。这些特征使中国的融资具有明显的发展导向性质。

当前，中国融资已成为推动全球债务治理体系改革和发展的重要动力。

第一，中国正成为发展中国家重要的融资方，这无论对于国际多边金融机构还是发展中国家都是重要机遇。全球发展融资尤其是基础设施融资需求依然巨大，中国融资在缓解需求缺口上发挥了重要作用。因此，世界银行、非洲开发银行等多边金融机构与中国的融资合作不断加强，欧洲国家和日本也开始积极探讨与中国的三方融资合作。

第二，中国融资模式与传统融资模式存在很强的互补性。如上所述，中国融资具有明显的领域聚焦、项目为主和全产业链支撑的特点，这在很大程度上保证了融资的经济拉动效应。世界银行等多边金融机构的融资支持更多是行业 and 战略导向，实际执行效率和效果存在问题。中国融资能够在很大程度上弥补这一不足。

第三，中国融资中的问题和挑战可以成为国际多边金融机构与中国合作的重要议题。中国融资在透明、开放和制度建设上的原则和方式与国际多边金融机构存在较大差异，这是国际社会对中国融资形成负面认知的重要原因。这不仅要求包括多边金融机构和巴黎俱乐部国家在内的全球债务治理体系加强与中国的接触和互动，也要求中国能更加开放地参与全球债务治理。

第四，从全球债务治理的角度看，债务可持续性以及债务的使用效果问

题是当前全球债务治理体系、中国和发展中国家面临的共同挑战。2019 年 4 月，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛通过了《“一带一路”国家债务可持续性分析框架》。“这一框架以国际货币基金组织和世界银行低收入国家债务可持续性分析框架为基础，结合‘一带一路’国家国情与发展实践，旨在支持‘一带一路’国家在确保债务可持续性的同时，推动经济社会可持续发展。”^① 这表明，在债务可持续性问题上，中国与当今国际债务治理体系主要行为体的认识基本是一致的。但中国的主张也非常明确，认为只关注债务可持续性问题是不够的，如何建立债务可持续性与发展可持续性之间的有效联系，才是国际债务治理的核心所在。从这一角度看，中国经验和实践可以为国际债务治理合作提供新的方向。

结 束 语

债务问题的政治化已经成为发展中国家债务议题中的重要现实。在国内层面，债务问题成为执政者巩固执政地位、反对派攻击执政者的重要议题和工具；在国际层面，债务问题不仅成为外部行为体介入、影响甚至决定债务国经济政策和政治行为的重要工具，而且也成为主要行为体竞争与合作的重要领域。债务问题政治化的影响是多维度的，其塑造了新时期发展中国家的债务观，促使发展中国家不断提升其债务管控能力，并引发了对当前国际债务治理体系的反思。具体而言，首先，债务问题政治化推动债务议题成为发展中国家重要的公共议题。发展中国家对债务问题的负面认识在上升、对债务利用效果日益重视、关注的重点对象从传统融资方转向中国等新兴融资方。其次，债务政治化使发展中国家在债务管理上的能力得到了很大提升。发展中国家在借贷自主性、债务利用、债务风险管控等方面的能力与 20 世纪八九十年代相比明显提升。发展中国家的债务观和债务管控能力才是理解当今债务问题的根本所在。最后，债务问题政治化的一个重要影响在于其促

^① 财政部：《“一带一路”债务可持续性分析框架》，财政部网站，2019 年 4 月 25 日，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201904/t20190425_3234663.htm。

使国际社会开始反思传统的由西方主导的国际债务治理体系，进而要求国际债务治理体系应基于变化了的国际融资格局和发展中国家需求进行实质性的改革。如何综合全面地改革和完善传统融资体系，而不是简单地寻找“替罪羊”，是传统融资体系必须面对的问题。

对发展中国家债务政治化的研究可以为新时代中国发展融资提供有益启示。其一，应该认识到，债务问题已经成为发展中国家重要的政治、经济和社会议题。这意味着中国在与发展中国家开展融资合作，尤其是开展重大项目合作时，必须要进行充分的前期研究和风险评估。其二，发展中国家在债务问题上的自主意识和管理能力持续提升。这意味着尊重发展中国家的意愿和选择，突出发展中国家的自主权，强调基于需求的融资模式，本身就是中国对“债务陷阱论”等不实论调的有力回应。其三，中国在发展中国家的债务政策和实践，很大程度上与发展中国家对债务的认识、政策和需求相互契合的。核心共识是都强调债务可持续性与发展可持续性之间的关联，重视债务利用和实际效果。因此，中国的发展融资模式受到发展中国家的欢迎，其效果也正得到实践检验。基于此，对中国融资模式的这一优势应该保持信心。其四，中国应该积极融入主流国际债务治理体系，学习传统国际债务治理的成功经验。同时，也应积极利用自身优势弥补既有体系的不足，共同致力于构建公正合理的国际债务治理体系。其五，应该尊重传统国际债务治理体系在长期实践中形成的规则、规范和实践，正面回应对中国融资的疑惑和不解，为中国融资和国际合作创造良好的环境。事实上，只有通过深入研究、交流和学习，中国融资的模式、实践和效果才会在更大范围内被国际社会全面认识、认可和接受。

[责任编辑：石晨霞]

斯里兰卡外债问题的生成逻辑 与争议辨析*

李艳芳

【内容摘要】 2017年以来,印度与一些西方国家不断炒作斯里兰卡等国的外债问题,意欲通过“债务陷阱论”制造反华舆论,遏制中国地缘竞争力的上升并争夺“一带一路”沿线地区主导权。从经济指标和地缘竞争两个维度分析,2011年以来斯里兰卡外债负担虽然不断扩大,但偿债风险预期可控。斯里兰卡外债问题主要由于其生产、外贸、财政支出及债务管理等内部结构失衡所致,外部宏观环境及全球金融市场变化则进一步恶化了该国的增长、收入及偿债条件。来自中国的贷款对斯里兰卡外债危机影响不大,有关“债务陷阱”的指责也缺乏依据。将债务问题进行高度政治化解读并构陷中国,背后折射出深层次的地缘竞争关系。尽管“债务陷阱论”毫无依据,但可能对中斯关系以及中国与“一带一路”沿线国家的相关合作产生负面影响。对中国而言,除鼓励学者、企业在国际媒体上更多发声外,还应加强对斯里兰卡等国的债务风险评估,并积极构建更加开放、包容和多元化的地缘经济合作模式。

【关键词】 斯里兰卡 债务陷阱 一带一路

【作者简介】 李艳芳,云南财经大学印度洋地区研究中心副教授(昆明 邮编:650000)

【中图分类号】 F813.586 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0108-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001006

* 本文系国家社科基金一般项目“产业特征视角下中国制造业对南亚国家投资的风险识别与预警研究”(17BJL113)的阶段成果。

2017 年以来,一些国家的政府、学界及媒体对斯里兰卡债务风险进行高度政治化解读,使之成为国际社会议论的热点。这些分析大多对债务成因的主流分析框架避而不谈,而将商业行为上升到政治或战略高度,指责中国故意制造“债务陷阱”以从斯里兰卡获得战略利益。这些论断不仅有损中斯关系,而且可能影响中国与“一带一路”沿线国家开展合作的前景,因此有必要就斯里兰卡债务问题的生成逻辑与争议背景进行研究。

一、主权债务危机成因及斯里兰卡外债问题争议

通过文献分析可以发现,斯里兰卡外债成因研究的分析框架与主流分析框架差异很大。

(一) 内部风险积累与外部压力传导共同导致主权债务危机

根据 IMF 的定义,外债是指某一时期一个经济体居民所欠非居民的实际债务,该债务要求债务人未来偿还本金和利息。^① 其中,由一国中央政府统一对外筹措或担保的外债被称为主权债务。

由于涉及面广,主权债务危机一旦发生就备受国际社会关注。从 20 世纪 70 年代至今,大量文献探讨了导致主权债务违约的决定因素,主要分为内因和外因两方面。内因包括影响一国偿债能力的经济因素和影响支付意愿的社会、政治因素,外因包括国际宏观环境和金融市场变化造成的外部压力因素,而主权债务问题正是由内部风险积累和外部压力传导共同导致。首先,从历次债务违约发生的情况看,一国国内宏观经济指标恶化是发生主权债务危机的主要原因,包括短期经济指标和长期经济指标两类,主要衡量流动性和偿还能力,同时也包含对债务管理水平的评估。其中,短期指标主要包括短期债务在 GDP 中的占比、外债本息占出口的比重、外汇储备与进口额的比值等,而长期经济指标则包括一国的经济增长率、贸易条件、政府负债率、通货膨胀率等。^② 其次,很多研究也证明支付意愿比支付能力更为重要,^① 它

^① 国际货币基金组织:《外债统计:编制者和使用者指南》,2014 年,第 5 页。
<https://www.imf.org/~media/Files/Data/EDS/eds-chinese.ashx>。

^② Richard Cantor and Frank Packer, “Determinants and Impact of Sovereign Credit

是由一国的政治制度、选举时段、国内政治稳定性、战争风险^②等因素综合决定的,此外,由于信息不对称、违约对债务国负面影响时间短暂等,^③出现道德风险和逆向选择的可能性也很大。再次,许多研究表明,外部经济、金融环境同样影响着债务违约问题。事实上,主权债务危机高发期通常也是战争、政治动荡或全球性经济危机时期,多国政府因巨额公共财政赤字无法偿还债务,这会在全球范围内引发重大债务危机。^④与此同时,金融危机爆发后,国际资本流动停止也会引发偿付危机,即银行危机的传导可能引发债务危机。此外,现有的研究也探讨了国际金融市场利率提高对债务国造成的压力问题。由于大部分国际资本被发达国家掌控,这些国家的政策变动尤其是利率上升将加大发展中国家的债务违约风险。^⑤由于主权债务构成大多为外币,本币贬值将加大偿债压力,但提高本国利率又会影响国内消费和投资,若引发经济衰退也可能加大偿债风险。

(二) 斯里兰卡外债问题中的中国因素被高度政治化

不同于主权债务危机的主流分析模式,2017年以来,关于“一带一路”国家尤其是斯里兰卡债务问题的研究都出现了将中国因素高度政治化解读的倾向。其中,印度、美国及一些西方国家的政府、学界和媒体对斯里兰卡债务问题的成因最为关注,一致指责中国制造或加剧了斯里兰卡的债务危机。^⑥与此相应,2018年10月美国副总统彭斯首次在官方发言中使用“债

Ratings,” *Economic Policy Review*, Vol. 2, No. 2, 1996, pp. 37-53.

① Jonathan Eaton, Mark Gersovitz, and Joseph E. Stiglitz, “The Pure Theory of Country Risk,” *European Economic Review*, Vol. 30, No. 23, 1986, pp. 481-513.

② Carmen A. Li, “Debt Arrears in Latin America: Do Political Variables Matter?” *Journal of Development Studies*, Vol. 28, No. 4, 1992, pp. 668-688; and Gabriel Cuadra and Horacio Sapriza, “Sovereign Default, Interest Rates and Political Uncertainty in Emerging Markets,” *Journal of International Economics*, Vol. 76, No. 1, 2008, pp. 78-88.

③ Eduardo Borensztein and Ugo Panizza, “The Costs of Sovereign Default,” *IMF Staff Papers*, Vol. 56, No. 4, 2009, pp. 683-741.

④ Liu Mingli, “Sovereign Debt: The Implications for China of the Financial Crisis in Europe,” Asia Paper, Institute for Security and Development Policy, November 2010, http://isdp.eu/content/uploads/publications/2010_liu_sovereign-debt.pdf.

⑤ Nathan Foley-Fisher and Bernardo Guimaraes, “US Real Interest Rates and Default Risk in Emerging Economies,” *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 45, No. 5, 2013, pp. 967-975.

⑥ Brahma Chellaney, “China’s Creditor Imperialism,” Project Syndicate, December 20, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-sri-lanka-hambantota-port-debt-by-brahma-c-hellaney-2017-12?barrier=accesspaylog>; “The ‘New Great Game’: China’s Debt-Trap Diplomacy,”

务外交”一词指责中国利用债务压力将汉班托塔港变成了自己的海军基地。此后，美国和澳大利亚的高级官员、马来西亚总理马哈蒂尔、法国总统马克龙都在各种场合利用“债务陷阱”攻击中国与“一带一路”国家的合作。

当然，也有一些学者着重分析内部因素，强调中国并未造成斯里兰卡的债务危机，^① 他们认为中国因素只是斯里兰卡债务困境的外部传导因素之一，^② 甚至一些西方学者也指出“债务陷阱论”是严重夸大事实、混淆视听的行径。^③ 其中，斯里兰卡学界虽然承认本国债务主要源于内部发展失衡及对项目的财务评估不足，但是对中国资本可能引发印度等国不满进而激化地区地缘竞争表示担忧和疑虑。^④

从现有文献看，在有关斯里兰卡等“一带一路”沿线国家的债务问题研究中，政治化解读的趋势已经非常明显。此类文献大多对主流分析框架避而不谈，强调从地缘战略竞争视角探讨所谓中国资本对斯里兰卡的政治、战略影响及实施方式。在以往的研究中，即使是对受外部因素影响较大的拉美债务危机的分析，虽然也指责发达国家恶意设置“债务陷阱”，并利用资本优势获取发展中国家财富，但这些指责也远未上升到高度政治化的层面。

二、斯里兰卡外债问题的历史发展及现状评估

在国际权威机构中，IMF 和世界银行关注中低收入国家的债务问题，经合组织和国际清算银行则主要关注欧盟、G20 国家的金融和债务风险问题。

European Foundation for South Asian Studies, October 2017, <https://www.efsas.org/publications/study-papers/the-new-great-game-chinas-debt-trap-diplomacy/>.

① Dushni Weerakoon, “Sri Lanka’s Debt Troubles in the New Development Finance Landscape,” *Third World Thematics*, Vol. 1, No. 6, 2017, pp. 744-761.

② 宁胜男：《斯里兰卡外债问题现状、实质与影响》，《印度洋经济体研究》2018 第 4 期，第 88—103、139—140 页。

③ Michael D. Swaine, “A Relationship under Extreme Duress: U.S.-China Relations at a Crossroads,” Carnegie Endowment for International Peace, January 16, 2019. <https://carnegieendowment.org/2019/01/16/relationship-under-extreme-duress-u.s.-china-relations-at-crossroads-pub-78159>.

④ Umesh Moramudali, “Sri Lanka Debt and China’s Money,” *Diplomat*, August 16, 2017, <http://bandapost.org/wp-content/uploads/pdf/Dec%20Srilanka%20debt%20and%20China%20money.pdf>.

在撰写世界债务报告时，IMF 和世界银行采用债务人提供的数据，经合组织、国际清算银行则采用债权人提供的数据。本文的数据、资料主要引自 IMF、世界银行、联合国贸发会议、斯里兰卡中央银行及斯里兰卡外部资源部等。

从历史数据看，斯里兰卡自独立以来的外债总额（EDT）不断增加，年均增长率高达 12.57%。以反映外债风险的长期指标外债负债率衡量，斯里兰卡的外债发展可分为五个阶段：1954—1967 年的低负债率时期，1968—1977 年的负债率平稳上升期，1978—1993 年的负债率急速上升期，1994—2010 年的负债率快速下降期，2011 年以来的外债额、外债负债率、外债偿债率多重上升期。除了第一阶段外，斯里兰卡的外债负债率长期处于高位，并于 1993 年达到了历史最高水平 73.4%，远远超过了国际警戒线。此外，该国外债偿债率的高峰期分别为 1985—1989 年和 2013—2018 年，尤其在 1988 年和 2018 年分别达到了 28.6% 和 28.9%，均超过了发展中国家的外债安全线水平（见图 1）。

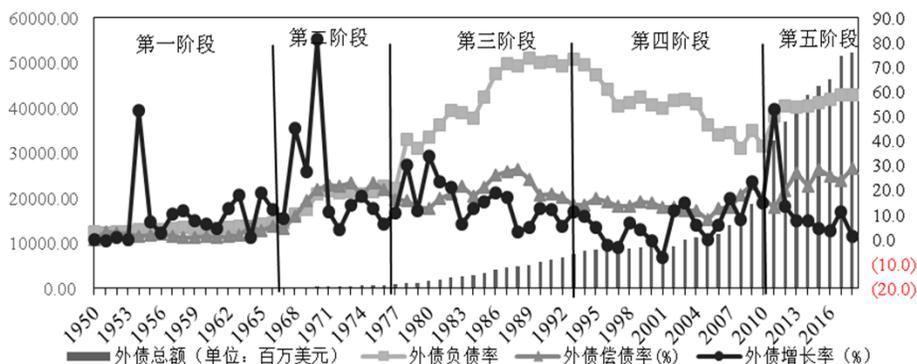


图 1 1950 年以来斯里兰卡的外债发展情况

资料来源：根据斯里兰卡中央银行、斯里兰卡外部资源部数据制图。

IMF 和世界银行的官方报告中通常使用“债务负担”“债务危机”等概念，“债务陷阱”一词多见于学者的研究文章和媒体报道中。此外，一国是否已经陷入债务危机，国际上有较为通行的衡量指标，本文除采用主流的负

债率、偿债率等指标外，还将配合使用流动性指标加以分析。

第一，通过负债率、偿债率可评估斯里兰卡当前的外债情况。2018 年该国外债总额为 523.1 亿美元，外债负债率为 58.7%，高于 20% 的国际警戒线，以出口衡量的外债偿债率为 28.9%，同样高于国际警戒线 20%—25% 的临界值。同时，根据表 1 的阈值评估，斯里兰卡的外债负债率、以外汇衡量的外债偿债率都达到了高债务负担线。除外债总额、外债负债率和外债偿债率不断攀升外，世界银行数据还显示 2012 年以来斯里兰卡外债存量占国民收入的比重也在显著上升，该指标从国民收入层面证实了斯里兰卡外债负担加重的事实（见表 1）。

表 1 主要外债指标评估的阈值（百分比）

主要指标	高债务负担	中等债务负担	低债务负担	斯里兰卡相关外债指标值			
				2010年	2014年	2017年	2018年
外债余额/GDP (负债率)	>55	30—55	<30	37.8	54.1	58.6	58.7
外债余额/外汇收入 (债务率)	>275	165—275	<165	197.2	193.9	195.2	189.9
外债本息/外汇收入 (偿债率)	>30	18—30	<18	10.2	9.6	17.3	21.3
外债利息/外汇收入 (偿债率)	>20	12—20	<12	3.2	4.8	5.29	6.1

数据来源：斯里兰卡中央银行。

注：此表以外汇收入衡量斯里兰卡的债务率、偿债率和偿债率。

第二，斯里兰卡外债负担不断加重，但是否超过偿还能力还需结合其他指标进一步分析。从数据看，2018 年该国以外汇收入衡量的外债债务率、外债偿债率分别处于中等债务负担和低债务负担水平。但是，如果以出口衡量的外债债务率和外债偿债率衡量，斯里兰卡的偿债风险就会上升。根据世

界银行的数据，2017 年斯里兰卡的外债债务率和外债偿债率分别为 260.1% 和 5.4%，远高于中低收入国家的平均水平，尤其是该国的外债债务率已接近高债务负担的临界值。此外，斯里兰卡的外债偿债率从 2010 年的 3.2% 上升到了 2018 年的 6.1%，可见其外债偿还难度在不断增加。从流动性看，斯里兰卡外汇储备占外债总额的比重从 2011 年的 24.2% 下滑到了 2017 年的 14%，表明该国外汇储备在应对可能出现的紧急突发情况时将面临考验。

第三，通过外债偿还期安排可评估斯里兰卡的偿债集中度。内战结束后，斯里兰卡的外债主要由长期外债增长推动，短期外债总量虽有所增加但增长额不断下降。2017 年和 2018 年，斯里兰卡短期外债在总外债中的比重分别为 15.18% 和 15.29%，在 GDP 中的比重分别为 8.9% 和 9.0%。这也是为什么该国外债总额不断上升，但外债偿债率却相对平稳的原因之一。事实上，较为合理的债务期安排能够让斯里兰卡获得时间上的缓冲，一定程度上降低了外债偿还风险的集中度（见图 2）。

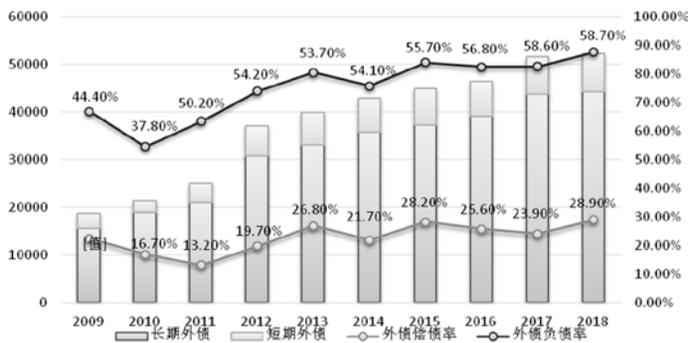


图 2 2009—2018 年斯里兰卡的外债结构、负债率、偿债率变化情况
(单位：百万美元)

资料来源：IMF、斯里兰卡中央银行。

总体来看，虽然偿还期结构安排比较合理，但斯里兰卡的外债负担仍不断加重。事实上，2013 年以来该国的外债额、外债偿债率都达到了历史最高水平，外债负债率也仅次于 20 世纪八九十年代的危机时期，与 2000—2004

年期间持平。2018 年国际三大评级机构对斯里兰卡的评级为 B2 级或 B 级，认为该国的偿债能力较弱，一旦出现经济、政治问题或受到外部冲击，就会出现较高的外债违约风险。具体来看，该国外汇收入支持下的偿债风险为中等，出口收入支持下的偿债风险较高。而且斯里兰卡政府对负债率的管控目标是 60% 以下，因此目前的外债水平仍在可控范围内。同时，斯里兰卡历史上从未出现过国家信用破产事件，该国政府目前也一直在积极寻求 IMF 和中国的贷款援助，可见其在尽力避免债务违约，体现出较为积极的支付意愿。但尽管如此，斯里兰卡仍面临着巨大的偿债挑战。从外部资源部有关外债预期本息偿还安排看，2019—2022 年、2025—2027 年斯里兰卡将迎来两次外债偿还高峰期，尤其在第一阶段斯里兰卡将在四年内偿还高达 151.39 亿美元的债务本息，仅 2019 年就需要偿还 59 亿美元，这对一个出口值刚过 200 亿美元且长期存在贸易、财政双赤字的国家而言确实压力巨大（见图 3）。

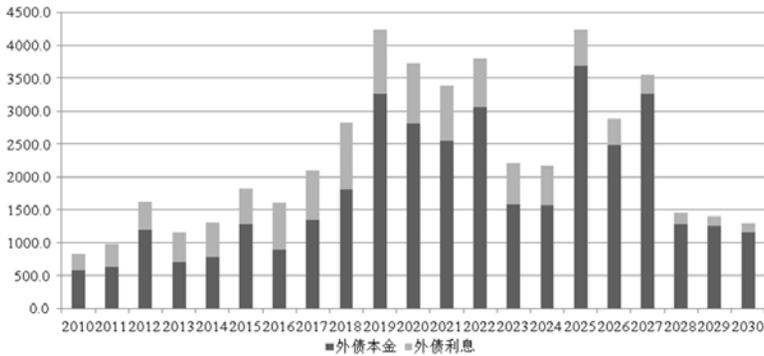


图 3 2010—2030 年斯里兰卡外债本金、利息的年度支付及预期安排情况
(单位: 百万美元)

资料来源: 斯里兰卡外部资源部。

三、斯里兰卡外债问题的生成逻辑

外债问题的生成原因很复杂，但可以将其简化为一国的收支影响因素分

析，即一国的收入能否偿还外部贷款的问题。

（一）斯里兰卡外债问题的内生因素及生成逻辑

本文主要以经济逻辑分析外债生成的内因和传导性外因，通过债务负担衡量指标中的主要经济、债务指标进行分析。

第一，宏观经济发展与预算赤字的双向约束。首先，斯里兰卡经济增长长期保持中低速水平。在独立后很长一段时期内，斯里兰卡都以种植园经济支撑其宏观经济发展。由于长期内战、政治动荡与社会冲突，加之未能利用东亚与东南亚经济联动的机遇，该国产业结构一直未能实现转型，也错过了大多数新兴经济体经济起飞的机遇。大种植园经济作为殖民地后遗症长期影响着该国的产业结构，后期扶持的纺织业、由旅游业主导的服务业也多属于劳动密集型产业。长期形成的低技术水平、低附加值和低学习曲线的产业构成很难为斯里兰卡提供足够的经济发展动力。世界银行的数据显示，2009年以来斯里兰卡经济快速发展，2010—2012年的平均增速一度达到8%—9%的历史最高水平。^① 2013年以来，伴随着全球经济下行，斯里兰卡又接连遭遇极端恶劣天气和内部政治动荡的影响，经济增长急剧下降，2017年和2018年该国GDP增长率分别为3.3%和3.2%，远低于南亚区域7.0%和亚洲新兴经济体6.4%的平均水平。^②

其次，斯里兰卡长期面临外部经济失衡问题。斯里兰卡外汇收入来源于出口、侨民汇款和旅游业，仅出口对外汇的贡献率就达到70%。^③ 但是，该国出口波动幅度很大，一些年份甚至出现了负增长，而且该国多年处于贸易逆差且逆差额还在不断扩大，主要原因是现行产业结构造成国家对低技术产品出口的依赖。如前所述，斯里兰卡的支柱产业属于劳动密集型产业，市场价值与技术密集度双低的经济结构在世界市场中很难形成竞争力，遑论贸易顺差积累。受制于生产结构，斯里兰卡只能出口初级产品和初级制造品，高技术制成品出口非常匮乏，因此贸易条件不断恶化。总体而言，斯里兰卡的

① 世界银行 WDI 数据库，<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators#>。

② 同上。

③ 同上。

贸易竞争力整体较弱，其出口结构不仅容易受到他国贸易保护主义的影响，也面临着发展中国家同类产品的激烈竞争。随着贸易逆差不断扩大，斯里兰卡的外汇储备呈现出下降趋势，截至 2017 年底，该国外汇储备为 79.6 亿美元，仅能维持约 4.6 个月的进口支出。^①

再次，斯里兰卡的公共预算赤字不断扩大。斯里兰卡长期实行广泛的社会福利补贴政策，对经济增长与效益的关注度不够，这造成巨大支出压力，只能靠长期透支财政来缓解。1978—1983 年间，该国财政赤字占 GDP 的比重持续居高不下，此后一直保持在 7%—8% 的均值。2010 年以来，斯里兰卡预算赤字逐渐减少，除 2015 年外，该国预算赤字占 GDP 的比重降至 5.5% 左右，但仍高于亚洲新兴国家平均水平（见图 4）。此外，由于长期内战，斯里兰卡的军费开支非常庞大，这也是造成 2009 年之前该国巨额预算赤字的主要原因。2007—2017 年，该国整体预算赤字增加了 160%，但政府收入仅增加了 198%，而且政府拖欠的债务总额增加了 209%，这种不可持续的贷款增加将该国推向了主权债务违约的边缘，2016 年还不得不求助于 IMF。



图 4 1950 年以来斯里兰卡财政赤字占 GDP 的比重（百分比）

数据来源：斯里兰卡中央银行。

第二，债务积累与债务管理问题的多重影响。首先，外债长年积累造成

^① 世界银行 WDI 数据库。

了债务困境。由于斯里兰卡 85% 左右的外债都是偿还期为 15 年以上的长期债务，因此其债务负担主要源于长年的积累。从历史数据看，斯里兰卡自 1977 年改革后外债就不断积累，1993 年前后达到了负债率、偿债率的双重高位。内战结束后，为支撑战后重建并充分利用和平红利进行发展，该国的外债额又屡创新高。多年累积的巨额债务要求持续清偿本金利息，贸易条件恶化和财政赤字加剧又需要借入更多新债保证偿还能力，最终导致 2011 年以来斯里兰卡的外债负担不断加重。

其次，高额内债挤占了外债偿还资源。2013 年以来，斯里兰卡的平均总负债率达到了 80% 以上，其中，内债负债率一直高于外债负债率，这也是影响该国主权债务支付的一个重要原因。因为在总收入有限的情况下，内债水平高影响了外债偿还能力，政府的支付能力也被削弱。以 2018 年为例，斯里兰卡的总债务本息在 GDP、政府收入中的比重分别达到了 14.5% 和 108.8%，其中内债本息的占比就高达 7.3% 和 81.3%。又如，总债务本息在斯里兰卡政府收支中的比重为 53.1%，而内债本息的比重就达到 39.7%。此外，内债总利息在 GDP 和政府经常性支出中的比重也分别达到了惊人的 4.4% 和 30.6%，远远超过了一般发展中国家的利息负担水平。

再次，外债管理问题突出。一是外债投入领域安排不合理。在斯里兰卡的战后恢复与重建中，主要投资都流向了基础设施领域，而这些投资大多以债务形式提供。由于基建投资回报周期长，短期内无法实现经济回报，这也给该国造成了很大的还本付息压力。二是非项目贷款增加过快。非项目贷款不能产生可偿还贷款本金和利息的收入，但在 2007—2017 年期间，斯里兰卡的非项目贷款增加了 605%，项目贷款增长率仅为 117% 左右。三是外债来源安排失衡。斯里兰卡的外债来源反映出该国贷款利息结构的不合理。根据 IMF 的界定，总外债可以分成短期外债、长期债务和国际货币基金信贷利用额三大类。总体分为官方贷款和私人贷款，官方贷款包括多边机构贷款、双边贷款，私人贷款则由商业银行贷款、债券和其他贷款构成。其中，双边贷款、多边贷款的利率都较低，属于优惠贷款范畴，但是金融市场的贷款利率是浮动的商业利率，属于高利率贷款。自 2007 年开始发行国际主权债务之

后,斯里兰卡外债中的优惠贷款、一般性非优惠贷款的比重就迅速下降,2017年该国商业贷款比重高达42.98%,这些贷款的利率平均高达6.29%,融资期限也只有7年左右。

第三,外债问题的内部发生逻辑。首先,斯里兰卡的经济增长轨迹呈现出中低水平的波动性,较低的经济增长率意味着政府支出不变的情况下财政收入的减少将导致更高的财政赤字,从而债务下降速度也将放缓。其次,尽管一定程度上形成了多样化出口,但斯里兰卡仍然持续出现财政赤字和经常帐户赤字双高的情况。高赤字将推高利率、挤压生产性私人投资,并与通胀一起削弱了斯里兰卡的国际经济竞争力。再次,斯里兰卡经常帐户持续高赤字也是该国入不敷出的信号,说明该国的国内消费和投资都依赖于外国资本。最后,对债务负担较轻的国家而言,债务对经济增长的贡献度较高,但像斯里兰卡这样的发展中国家,促进经济增长和弥补预算赤字的能力都非常有限,为了促进经济增长、提高福利以及弥补财政赤字,只能借新债还旧债,从而形成恶性循环。

斯里兰卡外债问题的背后反映出该国发展战略与发展能力的不匹配。斯里兰卡在独立初期是发展中国家的翘楚,即使身为小国也坚持在全球舞台上有所作为,不仅长期坚持民主社会主义,在经济发展规划方面也表现得非常积极进取。该国于1977年就开始经济自由化改革,一度曾是新加坡学习与赶超的目标。但是,经历了长达26年的内战,以及社会福利体系的沉重负担,使重建中的斯里兰卡在发展意愿与发展能力上再次出现错配。斯里兰卡发展规划所需资源远远超过国内的资源动员能力,加之政治动荡和民族、宗教问题的影响,导致其不仅经济增长乏善可陈,产业转型也不成功。此外,马欣达·拉贾帕克萨政府的“马欣达愿景”,西里塞纳政府打造印度洋航运和物流中心的宏伟目标,都增强了该国建设基础设施的动力,但这些投入迄今还没有拉动经济发展,反而积累了沉重的债务负担。

(二) 斯里兰卡外债问题的外部因素及生成逻辑

一般而言,外部因素主要通过传导机制影响债务国的经济发展与债务安排,进而加大主权债务违约风险。在影响斯里兰卡债务问题的外部因素中,

发展层面主要包括全球经济下行、贸易保护主义抬头，债务层面则主要涉及外债利率和贷款条件的变化。

第一，IMF 的报告指出，世界经济似乎已进入“平顶期”^①，全球供应链体系走向崩溃，发达经济体经济增长放缓，发展中国家的投资吸引力下降，大部分国家的经济增长都不尽人意。与此同时，保护主义抬头背景下国际贸易存在不确定性，大国间贸易摩擦不断升级，使市场化主导的国际贸易机制遭到削弱，很大程度上影响了包括斯里兰卡在内的发展中国家的出口前景。

第二，全球经济增长乏力，以及持续多年的宽松的世界金融环境，使各国主权债务过度积累。IMF 发布的世界债务报告显示，全球大部分中低收入国家都出现了外债负担加重的趋势。2017 年末，大多数中低收入国家的外债占国民收入的比例都超过了 60%，其中近一半国家的外债总额与出口的比例超过了 150%，斯里兰卡的情况也是如此。^②

第三，国际优惠贷款有严格的附加条件，不仅需要参考信用评级，还需要根据贷款机构的要求实施改革，商业贷款相对容易获得但利率非常高。斯里兰卡战后重建与发展需要大量资金，但具有发展援助性质的多边、双边贷款有限，只能不断增加来自金融市场的商业贷款，这也是造成该国外债风险不断升级的主要原因之一。此外，2018 年 IMF 以斯里兰卡政治危机为由做出了暂停救助的决定，进一步将该国推向了依靠商业贷款发展的境地。

四、斯里兰卡外债问题的争议及影响

有关斯里兰卡外债问题的争议，主要有三类观点：一是认为该国债务危机主要由内因导致，二是认为来自中国的贷款在一定程度上加重了斯里兰卡的债务负担，三是指责中国故意对斯里兰卡设置“债务陷阱”。第一种观点

① 莫里斯·奥伯斯费尔德：《世界经济展望》序言，国际货币基金组织，2018 年 10 月，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>。

② International DEBT Statistics 2019, World Bank Group, November 13, 2019, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30851/IDS2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>。

已经在上文中进行了分析，那么来自中国的债务是否加重了斯里兰卡的外债负担？从贷款比重增加来看，这似乎是一个客观现实，但是指称中国故意设置陷阱的说法则完全缺乏事实依据。

（一）斯里兰卡外债问题中的中国因素及其争议辨析

第一，从贷款份额、利率及还款汇率等重要指标分析，中国显然对斯里兰卡外债负担的影响并不大，这有现实数据支持且无可争议。

在外债总额方面，斯里兰卡外部贷款中有 54% 来自国际资本市场，来自中国的贷款比重虽然从 2008 年的 2% 升至 2017 年的 9%，但整体比重并不高（见图 5）。从斯里兰卡中央政府主权债务结构看，来自金融市场的贷款已占 56.13%，来自多边机构和双边机构的贷款份额则逐年下降。另据斯里兰卡央行的数据显示，来自中国的贷款在斯里兰卡主权债务总额中的份额有所下降，2018 年仅为 2.5%，在双边贷款中，远低于日本，也低于印度。^①

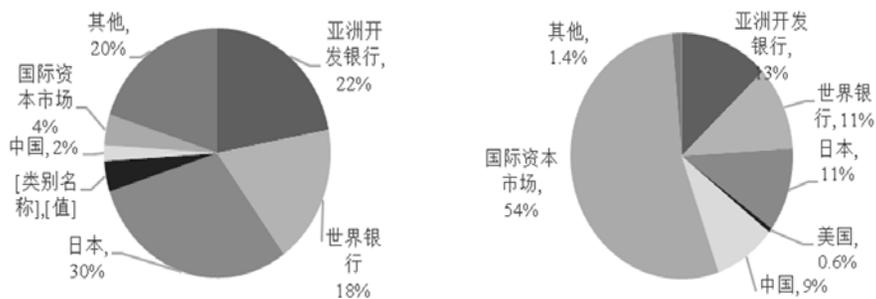


图 5 2008 年、2017 年斯里兰卡主要贷款来源情况

资料来源：斯里兰卡中央银行、斯里兰卡外部资源部。

在贷款利率方面，商业贷款占斯里兰卡外债总额的一半以上，其中 80% 都是国际主权债券（IBS）和外币定期融资工具（FTFF），来自中国的非优惠贷款占比约为 20%。^②事实上，来自中国的贷款中，超过 60% 属于优惠贷

^① 斯里兰卡中央银行，https://www.cbsl.gov.lk/sites/default/files/cbslweb_documents/publications/annual_report/2018/en/14_Appendix.pdf。

^② Dushni Weerakoon, and Sisira Jayasuriya, “Sri Lanka’s Debt Problem Isn’t Made in China,” East Asia Forum, February 28, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/02/28/sri-lankas>

款，其余属于非优惠贷款。其中优惠贷款的平均利率仅为 2%，融资期限长达 15—19 年。整体而言，虽然中国的贷款利率不如日本优惠，但也不算高。

在偿债的汇率成本方面，以外币提供的贷款占斯里兰卡债务总额的一半，近几年货币贬值达 30% 无疑将增加该国债务摊销和支付利息的成本。从结构上看，斯里兰卡外债中美元贷款的占比不断提高，2017 年达到 60.9%，随着斯里兰卡卢比兑换美元的汇率持续走低，偿债成本也由此增加。^① 与此同时，人民币贷款仅占斯里兰卡外债总额的 2%，因此人民币与斯里兰卡卢比汇率兑换对该国偿债成本的影响几乎可以忽略不计。

第二，中国贷款在份额增长、贷款条件、贷款领域以及贷款协议透明度方面存在争议。事实上，由于立场不同且选取的证据不同，因此这些争议还会持续下去。

一是关于中国贷款份额迅速增长的争议。在斯里兰卡的外债来源中，多边机构与各国的份额都在减少，只有来自中国的贷款份额迅速增加，已经从 2008 年的 2% 上升到了 2017 年的 9%。此外，斯里兰卡外部资源部的数据显示，在 2018 年向斯里兰卡承诺的贷款中，中国承诺贷款的比例达到 24%，位列第一。外债来源格局的变化被当作中国新增贷款进一步将斯里兰卡拖入“债务陷阱”的证据，但争议点在于承诺贷款不代表现实贷款，而且贷款份额增加并不意味着债务国的债务问题就是由贷款国所造成的。

二是关于中国的贷款/投资+承包模式的争议。在斯里兰卡的大型基建工程中，来自中国贷款、投资的项目多数也都由中国公司承包，而且也经常伴随着中国成套机械设备的出口，以及一些劳动力的输出。即使这种方式基于市场竞争和比较优势，但也遭到了质疑，认为中国在发展中国家是赢者通吃（China Win Twice），而不是双赢（Win-Win）。此外，也有研究认为基建投资回报周期长，无法在中短期内增强斯里兰卡的外债偿还能力，因此认为来自中国以及发达国家的以基本建设推动发展的经验并不符合斯里兰卡的发展现实。

-debt-problem-isnt-made-in-china/.

① 斯里兰卡外部资源部，<http://www.erd.gov.lk/images/Publications/ERDReport2017/ERDReport2017-English.pdf>。

三是关于中国贷款协议条款不透明的争议。贷款协议不透明导致外界对东道国债务的有效性和可承受性不明确，也使项目运作最终陷入“罗生门”式的争议。例如，汉班托塔港项目本身只是一个商业项目，因难以偿债进行债转股，这也是商业惯例，但由于港口承租方是中国的国有企业，加之贷款协议透明度不够等原因，导致国际社会纷纷渲染中国“债务陷阱论”，即使斯里兰卡政府、学界以及主流媒体纷纷辟谣，也于事无补。

四是关于中国贷款/援助不附加任何政治条件、不刻意设置门槛的争议。对以巴黎俱乐部成员为首的债权国而言，中国此举无疑被其指为破坏规则、引发债务国贪腐问题，并降低了外债的有效性。但即使是来自西方的研究也不得不承认中国的贷款/援助有助于发展中国家的发展。事实上，来自中国的贷款一定程度上弥补了发展中国家外部资金的可获得性缺陷，同时也提高了这些国家发展的独立性。

第三，没有证据证明中国制造了“债务陷阱”。印度与西方国家指责中国在债务风险较大的国家建设“大而无用”的项目，认为没有效益还继续投资的行为有设计“债务陷阱”之嫌，并据此认为中国正利用“债务陷阱”进一步加强对斯里兰卡等国的政治控制。事实上，不论项目本身是否具有实用价值，其设计主导方都是斯里兰卡政府而非中国。与此同时，美国学者也承认，到目前为止并无证据证明中国的银行在政府要求下故意对东道国过度借贷，或通过资助亏损项目来让中国获得战略竞争优势。即使是汉班托塔港债转股事件，斯里兰卡前总统拉贾帕克萨及前总理维克勒马辛哈都已对此做出了正式澄清。

此外，虽然中国的贷款没有附加条件，但为了保护偿债权还是采取了灵活的方式，如在非洲、拉丁美洲采取以贷款换取大宗商品而非直接以资源偿还的模式。这样的偿还方式本身在商业上没有问题，但此项争议的重点在于，一些研究指责中国在复制西方殖民者的行径，即采取帝国主义阶段资本输出的模式进行资源掠夺。批评者提出所谓资本投向的相似性却故意忽略了东道国是独立主权国家并主导着该国贷款、投资与项目决策的现实。

（二）斯里兰卡外债问题争议背后的地缘竞争

第一，中国在斯里兰卡、“印太”以及“一带一路”沿线的地缘经济影响力不断上升，印度和西方国家都面临着越来越大的地缘经济竞争压力。

首先，中国对斯里兰卡的经济影响力迅速上升，不断超越美、日、澳、印及欧洲国家。自 2013 年起，中国就已经是斯里兰卡最大的援助国和基础设施建设合作伙伴；截至 2017 年底，中国已经连续多年是斯里兰卡第二大贸易伙伴国，中斯双边贸易额占斯里兰卡外贸总额的 15.91%，几乎追平了印度（15.98%）（见表 2）；截至 2018 年底，中国对斯里兰卡的直接投资存量在该国 FDI 存量中的比重高达 16.68%，排名第一，份额大大超过了印度、美国、日本及欧盟。

表 2 斯里兰卡主要贸易伙伴的贸易占比变化情况（百分比）

年份	中国	印度	澳大利亚	美国	日本	欧盟 28 国
1997	1.71	5.78	1.60	19.93	7.37	20.93
2007	5.06	17.31	0.97	11.73	3.02	22.47
2017	13.98	15.98	1.32	11.30	3.77	15.34

资料来源：根据 UNCTAD 数据库数据计算制表。

其次，中国已经成为“印太”地缘经济竞争的重要参与者。根据 UNCTAD 的数据，不以欧盟整体计算，早在 2007 年中国就已经是东盟、南盟、海合会和南部非洲共同体最大的贸易伙伴，同时也是东非共同体的第二大贸易伙伴。截至 2017 年底，即使将欧盟作为整体比较，中国也已经是印度洋地区最大的贸易伙伴，成为东盟、南盟、海合会和东非共同体最大的贸易伙伴，也是南部非洲共同体的第二大贸易伙伴（见表 3）。此外，中国在各区域的投资、贷款援助等份额迅速上升，并成为“印太”地区发展中国家最重要的基础设施建设合作伙伴。

再次，中国与“一带一路”沿线国家的经贸合作水平不断提高。2013 到 2018 年，中国与“一带一路”沿线 64 国的货物贸易额超过 6 万亿美元，年均增长 4%，投资存量超过 900 亿美元，年均增长 5.2%，在这些国家实现

的工程承包收入也超过了 4 000 亿美元。^①与此同时，“一带一路”合作区域仍在不断拓展，除北美外，全球各地区实际上都不同程度地参与了“一带一路”的共建。

表 3 印度洋各区域组织对外贸易格局变化情况（百分比）

	年份	中国	印度	澳大利亚	美国	日本	欧盟 28 国
东盟	1997	3.40	1.02	2.24	16.74	16.78	14.32
	2007	10.82	2.49	2.96	10.94	11.06	11.85
	2017	16.92	2.94	2.30	9.14	8.50	10.27
南盟	1997	2.93	2.14	2.31	14.67	5.81	22.83
	2007	9.10	2.42	2.07	10.57	2.68	19.41
	2017	12.74	2.69	2.10	9.33	2.24	14.74
海合会	1997	2.56	4.83	1.32	11.43	20.02	18.79
	2007	7.70	7.84	1.20	8.20	16.07	14.96
	2017	12.35	8.96	0.68	6.87	8.11	13.45
东非共同体	1997	1.90	4.15	0.69	5.49	4.73	34.15
	2007	7.01	7.82	0.34	4.93	4.15	22.80
	2017	17.51	10.63	0.35	3.27	3.49	13.62
南部非洲发展共同体	1997	3.16	1.87	1.54	12.56	5.64	36.54
	2007	11.67	3.01	1.18	10.67	5.12	28.74
	2017	17.56	6.10	0.73	5.39	2.63	22.57

资料来源：根据 UNCTAD 数据库数据计算制表。

第二，中国地缘经济影响力提升也对印度和西方国家造成了程度不一的地缘政治压力。为此，美日澳印开展了“印太”四方合作，意欲遏制中国影响力的扩张，“债务陷阱论”只是现阶段构陷中国的理论、舆论工具之一。这些国家其实并不关心债务问题本身，真正在意的只有中国在斯里兰卡等

^① 丁怡婷：《我国与“一带一路”沿线国家货物贸易总额超 6 万亿美元》，新京报网，2019 年 4 月 22 日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2019/04/22/570763.html>。

“一带一路”沿线国家获得的所谓“战略利益”。但是，由于这些国家的地缘经济、地缘政治诉求各异，其构陷中国的目的、着力程度也有所不同。

印度对斯里兰卡债务问题的关注以及将该国债务负担与中国予以关联的积极性都远大于其他国家。原因在于，印度一直将斯里兰卡视为其势力范围，中国在“印太”地区尤其在南亚区域的斯里兰卡扩张影响力，使其感受到现实威胁，也对所谓“印度的印度洋”势力范围不断遭到“蚕食”感到焦虑，更因斯里兰卡成为加强版“珍珠链”一环陷入“包围恐惧”，加之中印同时崛起必然在印度洋产生冲突的悲观认知，使印度在利用斯里兰卡债务问题构陷中国时显得迫切且不加掩饰。在印度的认知中，斯里兰卡必须选择靠向印度，在利益上给予中国多少，就必须给予印度多少甚至更多。但现实是除了贸易额相当，印度在斯里兰卡的投资、贷款及援助都无法与中国相比。此外，印度积极推进“东进”（Act East）、“西联”（Link West）战略及“亚非增长走廊”项目，意味着该国还要在东南亚、中东及非洲地区同时与中国展开竞争，因此对斯里兰卡的战略投入可能还会继续减少。事实上，斯里兰卡的很多项目确实优先考虑了印度，只是因为印度的资金不足或决策效率低下才转而选择了中国。许多印度学者无视这一点，指责中国恶意制造“债务陷阱”，意图在斯里兰卡获得更多的战略利益。此外，经历了几次对峙后中印互信不断下降，中国在斯里兰卡的影响力上升令印度更心生不满，尤其是对汉班托塔港军用化转型的假想更让印度忧虑。在此背景下，即使缺乏证据，印度仍然积极推销“债务陷阱论”，在这个问题上对成为西方国家对付中国的棋子毫不介意，这也极为罕见。

对一些西方国家而言，斯里兰卡债务问题只是针对中国“一带一路”建设、遏制中国全球竞争力的一个抓手，既反映出它们对中国崛起的不适应，也掺杂着对中国发展模式输出的焦虑。其中，美国对斯里兰卡债务问题的关注以及从印度人制造的证据中构建“账本外交”理论及话语体系的急切度和呼应度都远远大于欧洲国家。原因在于，中美竞争的一面上升，但中国与其他西方国家的合作还有很大的提升空间。对美国而言，“修昔底德陷阱”是否是伪命题并不重要，美国对中国的阻击与文明冲突无关，与意识形态和价

价值观差异更无直接关联。从“北京共识”与“华盛顿共识”的较量中可见，中美影响力的此消彼长，美国欲缓解被追赶的焦虑，也要为转嫁国内危机寻找替罪羊，寻求与中国的经济发展脱钩并遏制其在全球价值链中位置的提升，才是美国现阶段的真正意图。美国最新的《印太战略报告》已明确将中国定义为“修正主义国家”，斯里兰卡外债问题甚至整个“一带一路”沿线国家的债务问题，都只是美国全面阻击中国发展的“舆论抓手”。在离岸平衡政策指导下，美国会更加积极地鼓励印度诋毁中国，只要通过“债务陷阱论”挑拨斯里兰卡及其他“一带一路”国家对中国产生疑虑，就能获得以小博大的战略收益。

在斯里兰卡方面，无论是官方、学界以及一些主流媒体都认为本国的外债问题不能归咎于中国，但其对利用中国资本可能引起印度不满并激化地缘竞争态势而感到担忧。因此，很多情况下该国既希望得到中国的经济支持，又不愿意过于靠近或依赖中国。对于这个只有 2 000 多万人口的国家而言，实施大国平衡战略应该是其获得多方资源的最佳战略选择。因为一旦印度、西方国家选择在印度洋地区与中国抗衡，并要求斯里兰卡选边站，那么该国的政治安全与经济发展必然就会受到严重影响，这是斯里兰卡所不愿看到的。与此同时，斯里兰卡也希望能借助中国平衡甚至摆脱印度的“次殖民统治”影响力，因为理所当然地继承大英帝国势力范围的傲慢心态，使印度很难放下身段去尊重和正视邻居小国的诉求。事实上，大多数“一带一路”沿线国家都曾遭遇过殖民统治，有着与斯里兰卡相似的发展困境且都面临着发展道路的选择问题，因此它们的诉求也都大体相似，这都是无可厚非的。

（三）“债务陷阱论”的构建、传播特征及其影响

从现有文献看，有关中国在斯里兰卡设置“债务陷阱”，开展“债务陷阱外交”的议题已经形成了某些传播特征。

第一，这些宣传将中国“一带一路”倡议与发展中国家的债务问题强行联系起来，无视债务问题的经济逻辑，选择性忽略中国贷款、基础设施建设为东道国带来的长期经济效益，仅针对中国贷款或承建项目出现的阶段性问题进行恶意攻击。此外，这些宣传还将债务管控方设定为中国，罔顾债务考

量本身不是债权国的责任，也故意忽视债务国的选择自主性。

第二，目前，“债务陷阱论”已经形成了印度学者构建概念、提供初始材料，美国及其他西方学者负责完善理论并扩大宣传的“内外互动”“印西联动”^①的“国际分工”模式。在这些国家学者的主导下，“债务陷阱外交”的话语体系迅速构建起来，成为一些国家官方层面公开诋毁、抹黑中国的所谓依据。基于这些论断，印度和西方国家对斯里兰卡等国的贷款项目横加指责，并主要通过汉班托塔港问题隔空警告与中国合作的国家。

第三，充分利用债务国、印度及西方的新媒体资源，通过宣传“经济殖民”等方式诱导民众反对中国资本。斯里兰卡等“一带一路”沿线国家大多实行民选制度，一旦民意被误导，转而就会绑架该国对中国资本的态度。2018年笔者在斯里兰卡中资企业开展问卷调查时发现，当地员工对中资企业带来的好处都有切身体会，但对中资企业可能带来的问题，如环境破坏、带有政治或军事意图、会将该国带入“债务陷阱”等大多持“可能会有”的态度，且这些感性认识基本都来自媒体宣传，尤其是印度媒体和当地自媒体。^②

虽然此类宣传大多在捏造事实或选择性使用材料，但是却无须承担任何造谣成本。对构陷者而言，只需债务国对中国资本产生疑虑就是战略性收益。债务国政府则可能面临双重困境，要么付出很大的辟谣成本去获得选民信任，要么放弃中国资本但同时难以获得替代性资本。当然，谣言也会损害中国的形象，甚至可能对“一带一路”倡议的在建项目或未来合作造成困扰。到目前为止，马来西亚、缅甸等国已经因债务问题产生的相关疑虑取消了与中国的一些合作项目。

五、结论与相关思考

本文通过地缘竞争逻辑解释斯里兰卡的外债问题争议，并将债务问题进

① 杨思灵、高会平：《“债务陷阱论”：印度的权力政治逻辑及其影响》，《南亚研究》2019 年第 1 期，第 55—81、146—147 页。

② 2018 年 12 月，笔者参与云南大学“一带一路”中资企业调研项目，在斯里兰卡对 21 家中资企业的 760 名当地员工进行了问卷调查。

行高度政治化解读并构陷中国，背后折射出深层次的地缘经济、地缘政治竞争关系。首先，随着中国对外投资、贷款和援助的水平不断提高，中国推动的资本输出及援助方式让西方世界普遍感觉不适，同时也让印度等国对中国地缘影响力的提升产生了焦虑。其次，20世纪80年代以来，“华盛顿共识”已经让许多新兴经济体遭遇了国家失败，此后美欧主导的“郁金香革命”“阿拉伯之春”更是催生了诸多失败国家。与此形成鲜明对比的是，中国的发展模式正被越来越多的发展中国家认可，许多国家也都成为各自区域经济发展的典范。基于这样的地缘竞争背景，印度与西方学界在继“珍珠链”“第二岛链”等战略想象后，又创造出“债务陷阱外交”“账本外交”^①等敏感概念，指责中国经济行为背后的政治目的，从而将债务问题转移到了对中国投资的政治目的的猜疑上。印度与西方国家关注“一带一路”沿线区域与中国合作紧密度较高的国家，基本都是“家长式”地警告这些国家不要陷入中国的“债务陷阱”，从而丧失主权或是激化地缘竞争。此外，随着中美贸易战的展开，相关议题开始将债务、贸易一并归为中国的“新贸易/陷阱外交”^②，但实质仍然是中国实施“新经济殖民论”的老调重弹。

尽管“债务陷阱”相关指责毫无依据，但在印度、西方国家的竭力宣传下还是不同程度地误导了国际舆论和斯里兰卡国内舆论。构陷者打着国家安全旗号，利用新媒体对斯里兰卡等发展中国家的民众进行煽动。即使斯里兰卡官方、学界都一再辟谣，也无法制止流言传播。另外，印度和西方国家对中国的构陷无需任何证据，也无须支付任何造谣成本，却可能对中斯关系、斯里兰卡自身发展，以及中国与“一带一路”国家开展合作产生负面影响，因此需要认真研究应对之策。

首先，应加快对斯里兰卡等“一带一路”国家的债务风险评估工作，并就现行贷款、投资与承包模式中客观存在的问题进行研究，在此基础上进行

① Sam Parker and Gabrielle Chefetz, *Debtbook Diplomacy: China's Strategic Leveraging of Its Newfound Economic Influence and the Consequences for US Foreign Policy*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, March 14, 2018, <https://www.belfercenter.org/publication/debtbook-diplomacy>.

② Joseph S. Nye, Jr., et al, "Will China's New Trade/Debt Diplomacy Strategy Reshape the World?" *The International Economy*, Winter 2018, http://www.international-economy.com/TIE_W18_ChinaBeltRoadSymp.pdf.

有利于双边合作的修正。事实上，中国也是斯里兰卡等国债务危机现实或潜在的受害者。只有加快对接国际标准，制定有利于双边资本、项目合作的规则，才能更好地保护中国的海外资本和海外利益。

其次，应提高与斯里兰卡等国开展经贸合作的质量。在尊重其经济独立和发展选择的基础上，帮助这些国家克服经济、外贸结构瓶颈，进而增强发展造血能力。同时，要兼顾贷款合作项目的中短期效益和长期效益，通过早期收获成果增强合作伙伴对发展的信心以及对中国的信任，这也是对“债务陷阱”之类抹黑与诋毁的最好还击。

最后，应积极争取与印度、日本及欧洲国家在利益交汇点上开展合作。可以考虑通过在斯里兰卡等国开展第三方市场合作，一定程度上减轻印度的被包围恐惧与对华焦虑，并提高与日本、欧洲国家的经济利益关联度。事实上，在“一带一路”沿线或是更广泛区域开展多边合作，不仅可以降低中国贷款、投资的经济风险和政治敏感度，避免各区域因地缘竞争激化造成地缘经济与地缘政治的撕裂，还能形成合力避免现行国际秩序的崩溃。事实上，在大国贸易摩擦愈演愈烈、能源竞争加剧的情况下，如果中美两国的经济、技术发展被强行脱钩，将可能导致全球秩序更加混乱甚至走向分裂。中国只有倚重、依靠周边，拓展共建“一带一路”的合作伙伴，并通过寻找利益交汇点将竞争者转化为合作伙伴，才能在美国实施的全面遏制中赢得更多的支持者和更大的发展空间。

[责任编辑：石晨霞]

马来西亚债务问题政治化： “债务陷阱论”凸显的根源*

张应进

【内容摘要】 通过梳理、分析马来西亚债务规模和债务结构，客观看待马来西亚国家债务的现状，进而对其国家债务风险进行分析与判断。诚然，自 2007 年以来，马来西亚国家债务有所增加，债务风险有上升趋势。但是，目前其国家债务风险总体可控，系统性风险相对较小。然而债务问题的政治化，使“债务陷阱论”在马来西亚债务问题上日益凸显。无论是债务问题上的国内政治化、债务国与债权国关系的政治化，还是国际政治化，都使该国的债务问题被强行赋予了经济之外的政治含义，对马来西亚国家发展、中马关系和中国与“一带一路”倡议沿线国家合作产生了一定的负面影响。避免债务问题政治化，正视其本质与根源，加强同中国在经贸领域和债务治理上的合作，是马来西亚解决和防范债务问题的应循途径。当前，马来西亚当局日益表现出超越债务问题政治化的趋向。中马双方以合作促发展，不但是解决马来西亚债务问题政治化的最佳途径，也为中马两国在债务治理问题上提供了更为广阔的合作空间。

【关键词】 马来西亚 债务政治化 债务陷阱论 一带一路

【作者简介】 张应进，广东技术师范大学讲师（广州 邮编：510665）

【中图分类号】 F813.386 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)01-0131-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202001007

* 本文系国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我实施‘21 世纪海上丝绸之路’战略的影响研究”（16DZA091）的阶段性成果。

2018 年 5 月，“希望联盟”（以下简称“希盟”）在大选中获胜执政后，一再强调马来西亚的国家债务问题，并以“谨慎”态度暂停、重新协商与“一带一路”倡议合作的相关项目，引起各方对中国“债务陷阱论”的广泛关注与讨论。“债务陷阱”一般是指债务不可持续增长。2017 年以来，在“一带一路”沿线一些国家出现债务问题后，一种污名化“一带一路”倡议的“债务陷阱论”开始扩散传播。最早提出这一说法的是印度新德里研究中心的研究员布拉马，他在 2017 年 1 月发表的题为《中国的债务陷阱外交》一文中指出，中国通过“一带一路”倡议向相关国家提供巨额贷款，导致这些国家陷入债务陷阱，失去权益乃至主权，中国趁机获取战略资源。^① 2017 年 12 月，中国公司接手运营斯里兰卡的汉班托塔港（Hambantota Port）一事，更被多方渲染，助推了这一论调。在马来西亚国家债务问题日益严峻的舆情和中国对马投资日益增加的现实情况下，中国“债务陷阱论”在马来西亚国家债务问题上开始凸显。无论是“一马丑闻案”还是马哈蒂尔暂停、重新协商马来西亚东海岸铁路项目（以下简称“东铁”项目），都被贴上了中国“债务陷阱论”的标签。这无形中将中国拖进了舆论陷阱，对中马关系和中国与“一带一路”倡议沿线国家的经济合作产生了一定的负面影响。基于此，本文将从“债务陷阱论”的视角出发，在梳理分析马来西亚债务现状的基础上，对马来西亚债务风险进行客观的评判，并在此基础上剖析马来西亚债务问题政治化的根源与现实影响，以此驳斥外部舆论对中国投资与中国“一带一路”项目的政治化解读。

一、马来西亚债务现状

目前，各方面关于中国“债务陷阱论”在马来西亚外债问题上的争议，主要集中在三个方面，一是中国贷款是不是造成马来西亚债务剧增的主要原因，二是中国贷款是否加重了马来西亚的债务负担，三是中国投资对马来西亚是不是“债务陷阱”。辨析相关争议，首先要明确马来西亚国家债务的现

^① Brahma Chellaney, “China’s Debt-trap Diplomacy,” *Strategist*, January 24, 2017, <https://www.aspistrategist.org.au/chinas-debt-trap-diplomacy/>.

状。通过梳理马来西亚现有的债务规模和债务结构，可以基本反映出马来西亚债务的现实情况，为客观分析、判断其实际债务风险和所谓中国“债务陷阱论”提供科学依据。可以认为，将马来西亚债务问题归咎于中国贷款的解读明显有失客观公正。

（一）马来西亚债务规模

债务规模是债务风险的重要影响因素。有关马来西亚国家债务规模的具体数据，由于各方的计算方法和考量角度不同，出现不同程度的差异，尤其是马来西亚国内各方给出的数字更是有较大出入。基于此，本文选取 2019 年 3 月公布的国际货币基金组织（IMF）执行董事会与马来西亚磋商后得出的数据，作为本研究的基本参数，以求能够尽量客观公正地反映马来西亚的债务绝对规模。^① 自 2007 年以来，马来西亚外债总额总体呈现上涨的趋势。截至 2018 年底，马来西亚的债务规模是 2 211 亿美元。预计 2019、2020 年仍将有所增长，达到 2 259 亿、2 332 亿美元的规模（见图 1）。

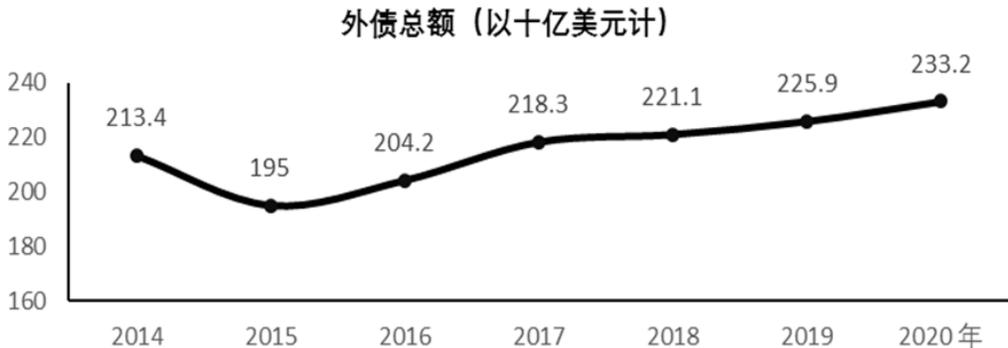


图 1 马来西亚外债总额（2014—2020 年）

资料来源：马来西亚当局提供、经 IMF 评估的数据。^②

^① 根据国际货币基金组织的第四条协定条款，国际货币基金组织每年会派遣工作人员访问该国，搜集经济和财务信息，并与该国官员进行双边讨论磋商，以形成相对客观的报告，作为执行董事会讨论该国经济状况的基础。因此，IMF 在调研的基础上、与当事国讨论后得出的数字，相对较为客观公正。

^② IMF Communications Department, “IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV Consultation with Malaysia,” International Monetary Fund, March 11, 2019, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/08/pr1967-malaysia-imf-executive-board-conclude-s-2019-article-iv-consultation>.

债务总额反映马来西亚国家债务的绝对规模，政府债务负担率则可以反映相对规模。按照历年外债总额数据结合马来西亚政府每年公布的 GDP 数额，就可以得出政府债务总额占 GDP 的比率，也就是债务负担率。各方对于马来西亚政府债务负担率的推算，由于测算依据的不同也存在一定的出入。但总体可以看出，自 2014 年以来，马来西亚政府债务负担率基本持平，波动幅度较小，2014—2019 年，马来西亚政府债务负担率分别为 52.7%、54.4%、52.7%、50.7%、51.9% 和 52.1%（2019 年为估值），预计 2020 年该数值仍将基本稳定在这一水平（预计为 51.5%）。^①

将马来西亚政府债务负担率放在历史的长周期中进行观察，就可以看出其国家债务规模的发展趋势。通过对马来西亚国家债务发展规模的历史考量与比较，可以在一定程度上明确马来西亚当前国家债务规模所处的历史水平。从 1978 年到 2018 年，马来西亚国家债务占国内生产总值的比重共有 41 份观测结果。该数据的历年平均值为 50.1%，最高值出现在 1986 年，达到 103.4%，而历史最低值则出现于 1997 年，仅为 31.9%。^② 也就是说，相比于 1980 年后国家债务的迅速提高和 1986 年后的断崖式回落，当前马来西亚的国家债务规模处于近四十年的中位水平。

（二）马来西亚国家债务结构

债务结构对债务风险的控制有着至关重要的作用。本文对马来西亚国家债务结构的讨论主要集中在债权结构和期限结构上。

在债权结构中，国外债务的比例越高，国家债务的风险越大；反之则风险越小。根据马来西亚中央银行公布的截至 2019 年 4 月的债务数据，马来西亚国家债务中的国外债务远少于国内债务，仅占债务总额的 25%，而国内债务则达到了 75%。^③

① 由马来西亚当局提供、经 IMF 评估的数据。IMF Communications Department, “IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV Consultation with Malaysia.”

② 资料来源：世界趋势数据库的全球经济数据，司尔亚司数据信息（CEIC Data），<https://www.ceicdata.com/zh-hans/indicator/malaysia/government-debt--of-nominal-gdp/amp>。

③ 马来西亚国家银行 2019 年 6 月 3 日公布的数据，参见“Economic And Financial Data For Malaysia,” Bank Negara Malaysia, June 3, 2019。

期限结构，即根据借贷期限划分债务，分为一年内的短期债务和一年以上的中长期债务。两者的构成比例是国家债务风险的重要考察依据。短期债务占债务总额的比例越高，债务风险通常就会越大；中长期债务的比例越高，则该国的债务风险就相对较小。从世界银行 2019 年公布的马来西亚 1980—2018 年的短期债务占外债总额的比例可以看出，1988 年马来西亚短期债务占外债总额的比例仅为 8.59%。2000 年后，马来西亚国家的短期债务在外债总额中的比例一路上升，在 2012 年达到峰值 47.77%。这个比例虽然在 2012 年后有所下降，但相比 2000 年前仍处于较高水平（见图 2）。

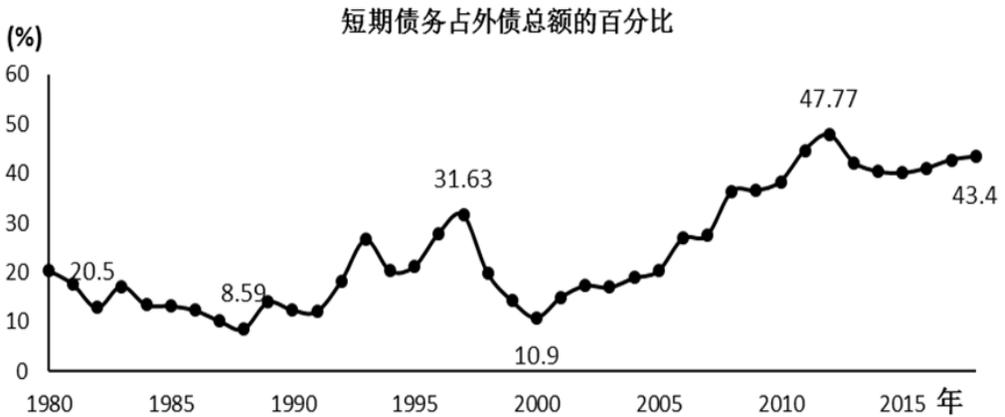


图 2 短期债务占马来西亚外债总额的比重（1980—2015 年）

资料来源：世界银行统计数据。^①

（三）马来西亚国家债务风险分析

当前马来西亚的国家债务风险有逐渐增大的趋势。首先，马来西亚国家债务总额和债务负担率都在不断上升。截至 2018 年，马来西亚政府债务负担率为 51.9%，且未见下降趋势。穆迪公司表示，马来西亚和拥有 A 级主权信用评级^②的其他国家相比，其债务负担率高居首位。^①而且马来西亚债

^① World Bank Group, International Debt Statistics 2019, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30851>.

^② 主权信用评级，是信用评级机构对一国政府作为债务人履行偿债责任的信用意愿与

务负担能力薄弱，支付债务利息的费用达到 2018 年政府收入的 13.1%，远高于 A 级中位数 5.6%。^② 其次，马来西亚短期债务占债务总额的比例不断上升，当前的短期债务比重达到 43.4%，处于高位水平，马来西亚政府的短期偿债压力较大。再次，近十年来，马来西亚的财政赤字恶化，赤字率一直保持在较高水平，超过国际公认的低于 3% 的安全警戒线，截至 2018 年，其财政赤字率为 3.7%，2019 年仍处于相近的水平（见图 3）：

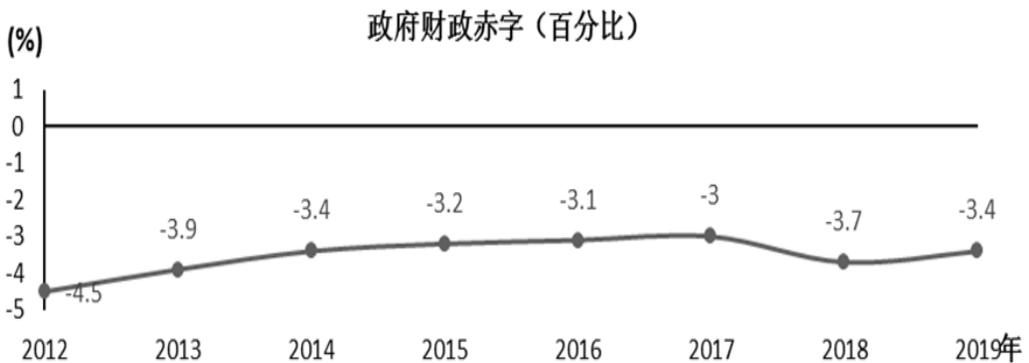


图 3 马来西亚政府财政赤字比率（2012—2019 年）

资料来源：Ernst & Young Tax Consultants Sdn. Bhd. ^③

此外，马来西亚所面临的众多内外部因素都有可能增加国家债务风险。在过去 5 年中，虽然马来西亚经济的平均增长率超过 5%，但增长前景仍面临下 风险。^④ 经济增长放缓或停滞的可能、“中等收入陷阱”的压力和困

信用能力进行的评判。主权信用评级一般从高到低分为 AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C。穆迪公司是目前涉及主权信用评级业务的国际三大权威评级机构之一。

① Malaysia's Debt-to-GDP Ratio Runs High among A-rated Sovereigns: Moody's," Star Online, March 21, 2018, <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2018/03/21/malaysia-debt-to-gdp-ratio-high-among-a-rated-sovereigns-says-moodys>.

② "One Year in, Mahathir Gets Mixed Result on Malaysia's Economy," Business Times, May 9, 2019, <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/one-year-in-mahathir-gets-mixed-result-on-malaysian-economy>.

③ "Budget 2019. Malaysia," Ernst & Young Tax Consultants Sdn. Bhd, November 3, 2018, Vol. 6.

④ IMF Communications Department, "IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV

境，使马来西亚可能面临债务风险的冲击。其债务风险还可能面临较多外部不确定性的影响。首先，美国在经贸领域的单边主义倾向已成为对马来西亚经济发展有重要意义的多边自由贸易体制的重大干扰。不论是全球经济增长放缓对马来西亚经济和出口前景构成的压力、^① 自由贸易体制受到的挑战，还是外部需求不足所造成的出口减缓，都会降低出口拉动经济增长的效率、导致其国家外汇储备增长不足，加大债务风险。其次，全球金融状况恶化可能会导致马来西亚的财务压力。再加上美元加息增加了马来西亚国家债务的借贷成本，美元不断走强造成马来西亚林吉特出现贬值，这些都可能会增加马来西亚的外债偿还压力，扩大债务风险。再次，国际大宗商品如石油等价格的波动，可能会使属于能源出口型的马来西亚受到不同程度的冲击，威胁其按期偿还债务本息的能力。当前，马来西亚面临与欧盟就棕榈油发生贸易战的风险，^② 也可能会造成潜在的债务危机。

但目前马来西亚国家债务风险总体保持可控的状态，系统性风险相对较小。对马来西亚国家债务可持续性的探讨，一方面，是基于其国家债务的规模和构成的分析。在 2017 年美国有关机构对世界各国的国家债务考察中，马来西亚的债务负担率为 54.2%，排名世界第 90 位。^③ 由此可见，马来西亚债务规模相对而言并不严重和突出。从债务期限结构来说，虽然马来西亚的短期债务水平较高，但截至 2019 年 3 月底，其国家银行的国际储备金达到 4 220 亿林吉特，^④ 这使马来西亚具备足够的短期债务还款能力。另一方面，马来西亚具备较强的外债本息偿还能力。相较于国内债务，只要一国能够按时偿还外债本息，那么该国的债务风险就是相对可控的。本文选取外债偿还率这一指标来衡量马来西亚的外债偿还能力。外债偿还率即年度外债本

Consultation with Malaysia.”

① “One Year in, Mahathir Gets Mixed Result on Malaysia’s Economy.”

② “EU Risks ‘Trade War’ with Malaysia over Palm Oil: PM Mahathir Mohamad,” *Business Times*, March 28, 2019, <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/eu-risks-trade-war-with-malaysia-over-palm-oil-mahathir>.

③ “Country Comparison-Public Debt,” Central Intelligence Agency, 2017, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html#ch>.

④ “International Investment Position, First Quarter 2019,” Department of Statistics Malaysia, May 16, 2019, https://dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemByCat&cat=87&bul_id=bFVJTXBiWDI5Q2F3UnI2VFNI9G9EUT09&menu_id=azJjRWpYL0VBVYU90TVhpclByWjdMQT09.

息偿还额占该国商品和劳务出口外汇收入的比率，根据国际惯例，外债偿还率低于 20% 为低风险水平，高于 30% 则债务风险较高，两者之间为中等风险。马来西亚 2014—2019 年的外债偿还率处于较为稳定的水平，略高于 20% 的中低风险边界线，可见其债务仍处于可控状态（见图 4）。

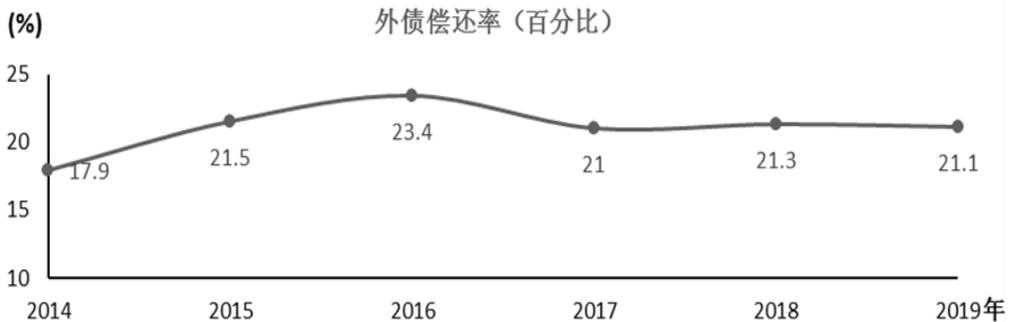


图 4 马来西亚外债偿还率（2014—2019 年）

资料来源：马来西亚当局提供、经 IMF 评估的数据。^①

马来西亚方面的相关研究也印证了本文对马来西亚风险可控的论断，同时对马来西亚债务问题可能受到的内外部多重因素的影响做了深入的观察。马来西亚国家银行对本国在中期内的外债可持续性和复原能力进行评估，认为马来西亚有足够的应对债务问题的实力。^② 其给出的理由如下：马来西亚经济表现仍然良好，有助于国家履行偿债义务；经常账户盈余反映了马来西亚的超额储蓄，这足以抵消全球利率上升对债务问题的影响，并将对偿还外债起到促进作用；马来西亚债务问题有足够的外部缓冲，特别是外部资产的价值上涨速度快于外债的增长速度。这些因素会在中期内使马来西亚具备抵

^① IMF Communications Department, “IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV Consultation with Malaysia.”

^② Ahmad Faisal Rozimi, et al., “Malaysia’s Resilience in Managing External Debt Obligations and the Adequacy of International Reserves,” Bank Negara Malaysia, Annual Report 2018, March 27, 2019, pp.48-61.

御潜在债务风险冲击的能力。此外，早在 2013 年，马来西亚学者就对外债是否有助于其经济增长的问题进行了相关研究，并分析了外债对马来西亚经济增长的具体贡献，得出在一定水平内外债的积累有利于该国经济增长的结论。^① 2017 年发表的相关研究探讨了马来西亚国家债务对其经济可持续发展的影响，并在调查分析的基础上，得出国家债务对经济增长有积极和显著影响的结论，进而提出国家债务应该向生产性领域倾斜，以促进经济的发展等建议。^② 以上研究从另一个侧面反映出马来西亚的债务风险是可控的，而且债务在适度的水平下可能对马来西亚经济增长产生一定的促进作用。

（四）债务问题政治化倾向下的“债务陷阱”谬论

通过以上分析可以看出，客观而言，在“一带一路”倡议的驱动下，中国在马来西亚的投资确实大幅增加，但关于中国“债务陷阱论”的相关争议缺乏现实证据，更多的是政治化解读下的臆断。

首先，中国贷款并不是马来西亚债务的主要构成部分。自中国实施“一带一路”倡议以来，中国投资成为支持马来西亚大规模基建项目的重要资金来源。没有中国投资，马来西亚无法独立完成输油管道、高铁等重大项目。但中国贷款并不是马来西亚国家债务剧增的主要原因。虽然目前马来西亚官方并未公布其全部外债来源的国别构成和向各国举债的具体数据，但根据马来西亚中央银行 2019 年 11 月公布的最新数据，国外债务仅占马来西亚债务总额的 24.78%，^③ 远低于国内债务在债权结构中所占的比例。而 24.78% 这一数据是所有外部借贷的总和，中国贷款在马来西亚外债总额中的比例只会远低于这个数字。中马合作开展大规模基础设施建设，使得中国借贷成为马来西亚国家债务的组成部分，但将马来西亚债务问题归咎于中国贷款的解读明显有失客观公正。

其次，通过对马来西亚国家债务现状的分析可以看出，其所面临的债务

① Siti Nurazira Mohd Daud, Abd Halim and Ahmad, Azman-Saini, “Does External Debt Contribute to Malaysia Economic Growth?,” *Economic Research*, Vol 26, No. 2, 2013, pp. 51-68.

② Muhammmad Danial Ariff Burhanudin et al., “Real Effects of Government Debt on Sustainable Economic Growth in Malaysia,” *Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 3, 2017, pp.161-172.

③ “Gross External Debt,” Bank Negara Malaysia, November 5, 2019, http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=statistic_nsdp&pg=statistic_nsdp_extdebt&lang=en.

问题并不像当局所表明的那样严重和尖锐。中国贷款本身是马来西亚经济发展的重要动力，但是自 2015 年“希盟”成立后，马来西亚国家债务问题屡屡被提及并被着重强调与过度解读，除了马来西亚所面临的现实债务压力外，更多的是债务问题背后的政治化倾向所造成的。“中国贷款极大地加重了马来西亚的债务负担”的说法更多是一种舍本逐末的污名化解读。

再次，“债务陷阱论”本身就是一种舆论陷阱。所谓的中国“债务陷阱论”在马来西亚债务问题上根本没有可以成立的现实依据。2009 年之前，中国与非洲、亚洲、拉丁美洲、加勒比和大洋洲 50 个国家签署免债议定书，共计免除到期债务 380 笔，金额达 255.8 亿元。^① 总部位于纽约的荣鼎咨询公司（Rhodium Group）对 2007 年至 2019 年期间的 40 个中国债务重新谈判案进行了研究，结果表明除斯里兰卡外，并没有其他资产查封案件。这 40 个案件涉及亚洲、非洲和拉丁美洲的 24 个国家以及约 500 亿美元的贷款。在大多数情况下，涉及中国的债务都已被注销或延期偿还，^② 而斯里兰卡汉班托塔港也是在合理范围内交由中方管理运营。可见，以债务问题指责中国侵吞他国资产是没有依据的。

二、“债务陷阱论”在马来西亚债务问题上凸显的根源

马来西亚债务问题本身是一个经济问题，但在多重政治因素的影响下，被转化为一个备受关注的政治议题，使得马来西亚债务问题具有明显的政治化特征。马来西亚债务问题的政治化主要表现在债务问题国内政治化、债务国与债权国关系的政治化和债务问题的国际政治化上，这也是造成中国“债务陷阱论”在马来西亚债务问题中凸显的实质与根源。

（一）债务问题国内政治化

马来西亚是将债务问题国内政治化十分典型的国家。这首先取决于债务

① 《中国的对外援助》白皮书，国家国际发展合作署网站，2018 年 8 月 6 日，http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064_4.htm。

② Frank Ching, “Malaysia Demands Belt and Road Transparency,” Yale Global Online, May 16, 2019, <https://yaleglobal.yale.edu/content/malaysia-demands-belt-and-road-transparency>.

问题是关系马来西亚经济、政治、社会的重要议题。国家债务与切身利益的密切关联也使得国家债务问题成为马来西亚民众关心的重要公共议题。因此，债务问题一直是马来西亚国内各方政治势力争论的焦点。

第一，马来西亚国家债务问题的凸显是国内政治斗争的映射。作为政党斗争的武器，债务问题成为马来西亚国内政治斗争的焦点被凸显出来。在竞选期间，马哈蒂尔利用债务问题对当时的执政党“国民阵线”（以下简称“国阵”）发起挑战。马哈蒂尔宣称马来西亚债务问题十分突出，如果政府失去还债能力，马来西亚随时将面临破产风险，并表示如果“希盟”执政，将计划解决所有问题，包括复苏经济及巩固货币。^①对此，“国阵”政府方面坚称，“我们有足够的时间支付国债，我们需要为未来投资”^②，以此作为对“希盟”提出的债务问题的回应与反击。2018年5月，“希盟”在大选中获胜，在完成政党轮替后，“希盟”便首先在债务问题上向对手发难，宣称马来西亚已经债台高筑，政府债务超过1万亿林吉特，债务负担率更是高达80%。^③这一数字远高于纳吉布政府对外公布的截至2017年底50.7%的水平。就此，纳吉布坚称马来西亚为中等债务水平国家，^④并质疑和批评“希盟”提出的1万亿林吉特的债务总额根据从何而来。^⑤

“希盟”和“国阵”双方提出的差距甚大的马来西亚国家债务总额基于各自不同的估算标准与解读。“希盟”政府财政部长林冠英表示：“‘希盟’提出的高达1.083万亿林吉特的马来西亚国家债务总额包括政府负债、租赁支付和‘表外项目’^⑥，若剔除表外项目，政府债务负担率为65.4%。”^⑦这

① 《马来西亚国家债务竟达万亿 大马前总理：或随时破产》，《人民日报（海外版）》，2018年1月4日，<http://news.haiwainet.cn/n/2018/0104/c3541093-31226254.html>。

② Shannon Teoh, “Malaysia’s High Interest Payments on Debt Raise Concern,” *Straits Times*, February 16, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malysias-high-interest-payments-on-debt-raise-concern>.

③ 《马来西亚财长：政府债务远高于前政府披露水平，达GDP八成》，澎湃新闻，2018年5月25日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2151770。

④ “Najib: Moody’s Found RM1 Trillion Debt Claim to be Untrue,” *New Strait Times*, June 13, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/06/379628/najib-moodys-found-rm1-trillion-debt-claim-be-untrue>.

⑤ “Najib Criticises How Malaysia’s RM1 Trillion Debt is Calculated,” *Asian Age*, May 26, 2018, <https://dailyasianage.com/news/122975/najib-criticises-how-malysias-rm1-trillion-debt-is-calculated>.

⑥ 所谓表外项目，是政府为帮助无力偿债的国有企业而未公开的政府支付。因为这些

里仍包含政府担保和所有负债。为此，部分机构对“希盟”政府提出的 1 万亿林吉特的债务数字提出质疑，认为并非所有政府担保都应被视为债务，因为部分担保是可能被收回的债务。租赁款并不都是债务，有些应该被视为长期租赁付款。政府也无法确定是否所有债务都是坏账，而表外债务也通常是不计入表外项目的。基于此，所有这些债务都需要逐一深入分析才能确定马来西亚的真实债务总额。^② 可见，目前“希盟”给出的马来西亚债务总额并非基于国际通行的计算标准。因此，不论是国际货币基金组织还是世界银行、穆迪公司等都没有采用“希盟”政府的债务负担率数字，而坚持按国际通行的债务定义与计算标准认定马来西亚的债务规模。就此，纳吉布也坚持，“新政府必须遵守国际标准，并在财务报告方面超越政治考量。”^③

由马来西亚的上述债务概况可见，“希盟”提出的马来西亚国家债务总额数字确实与实际情况存在一定出入，其出于自身主观意愿和考量提出的计算标准，在一定程度上夸大了马来西亚的债务数额，凸显了马来西亚的国家债务问题。从这个角度讲，在“国阵”与“希盟”两党政治博弈中被强调凸显的马来西亚债务问题就是马来西亚国内政治斗争的映射。愈发凸显的马来西亚债务问题，在一定程度上也是其国内政治斗争的映射。

第二，债务支撑项目被政治资本化，中国投资被动卷入纳吉布贪腐丑闻。债务支撑项目被政治资本化是指债务支撑建设的项目成为执政者争取民众支持的筹码和工具。当债务支撑项目与执政者的政治前途挂钩时，债务支撑项目的投资方也会被迫打上政治烙印。“一马丑闻”的爆发，就使中国投资被动卷入纳吉布贪腐丑闻中，进而提升了马来西亚国家债务问题与中国投资之间的敏感关系。

公司不包括在预算报表中，所以财政部会将这些记录在“战略部门付款”和“其他还款”等不明确的项目下。

① 《马来西亚财长：政府债务远高于前政府披露水平，达 GDP 八成》，澎湃新闻网，2018 年 5 月 25 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2151770。

② Anil Netto, “That ‘RM1 Trillion Debt’ Figure – More Details, Closer Analysis Necessary,” Anilnetto.com, May 30, 2018, <https://anilnetto.com/economy/that-rm1-trillion-debt-more-details-closer-analysis-necessary/>。

③ Alief Esmail, “Najib: Malaysia’s RM1 Trillion Debt is Only a Lie from Tun M,” World of Buzz, August 19, 2018, <https://www.worldofbuzz.com/najib-malaysias-rm1-trillion-debt-is-only-a-lie-from-tun-m/>。

纳吉布 2009 年执政后成立的马来西亚官方策略投资公司 1MDB（一马公司）因为长期受到不良政商关系的影响，再加上监管不力、缺乏问责机制等问题，成为纳吉布政府被指责贪腐的根源。马哈蒂尔在 2015 年与纳吉布决裂后，便以“一马丑闻”为把柄，向纳吉布和“国阵”开战。在此背景下，纳吉布为减缓“一马丑闻”的负面影响而积极寻求与中国资本的合作。2016 年纳吉布访华时与中国达成了 14 项重大项目的合作意向。东铁等“一带一路”项目被迫打上了马来西亚政党政治的烙印。从这个层面来讲，纳吉布政府将国家资产与经济安全同个人政治前途挂钩，这在一定程度上使中国投资被动卷入了马来西亚的政治争斗。

在此背景下，马来西亚债务问题背后的中国项目成为马哈蒂尔竞选中的政治炸弹。马哈蒂尔指责纳吉布“将这个国家（马来西亚）卖给中国”，并承诺如果执政将“审查中国资助的项目并取消该国无法负担的项目”^①。政党轮替后，出于兑现自己竞选时对选民承诺的必要表态和政治斗争的需要，马哈蒂尔检讨并取消东铁等中国投资项目。从这个角度来讲，在债务支撑项目的政治资本化下，中国投资被动卷入了马来西亚国内的贪腐丑闻和政治争斗中，既殃及中国参与的马来西亚基建项目，也使中国被拖入“债务陷阱论”的无奈状况。

第三，将解决债务问题、贪腐问题作为切入点，使之成为树立新政府形象的重要工具。在这些政治目标的驱动下，再次执政的马哈蒂尔重新审查中国投资和中国项目。

降低债务水平、减轻债务风险是马来西亚现政府的重要执政目标。如上所述，马来西亚的债务风险目前仍是可控的，但客观来说，其债务水平已较高，债务风险也有增大趋势，诸多内外部的不确定性因素也可能会进一步增加债务风险。因此，马哈蒂尔再次执政后对大额基建项目进行审查，也确实有其防范债务危机的考虑。2019 年 5 月，马哈蒂尔提出，马来西亚政府的目标是要在三年内将债务负担率由目前的 80%降低到最多 54%的水平。^②

^① Philip Bowring, “Asia Sentinel: Malaysia’s PM Sells His Country to China,” YaleGlobal Online, August 10, 2016, <https://yaleglobal.yale.edu/content/asia-sentinel-malaysias-pm-sells-his-country-china>.

^② “Dr M: Gov’t Needs 3 Years to Reduce Debt to 54 Per Cent,” *New Strait Times*, May 30,

为此，“希盟”政府重新审查上一届政府签订的所有大规模的借贷合同，叫停总额 501 亿美元的基建项目，是马哈蒂尔解决国内债务问题的合理手段，却被外界片面解读为是应对所谓中国“债务陷阱”而采取的行动，这种认知本身就存在很大偏差。

此外，贪腐问题也一直是马来西亚国内比较敏感的问题。“一马丑闻”在揭露马来西亚贪腐问题与境外资金关联的同时，也暴露了马来西亚国内贪腐问题所达到的严重程度。正因为如此，“希盟”政府将诸如东铁、天然气管道之类大型项目的交易，视为马来西亚腐败的高级政客掠夺政府金库的手段。马来西亚《沙捞越报道》（Sarawak Report）曾发布过一份关于东铁项目的投资意向文件，显示马来西亚国内政客为了多收取项目回扣而故意夸大中国交通建设集团对东铁的报价。^①虽然该文件的真实性还未被证实，但其得到了马来西亚政府部门及多方的关注和持续探究。从这个角度来讲，防治贪腐也使“希盟”政府必然对所有国外投资的大型基建项目予以格外关注，而不仅是针对中国。

马来西亚债务问题的国内政治化，使得各方政治势力出于不同的政治目的对其债务水平做出不同的折算与表态，使所谓马来西亚债务问题进一步凸显，引起了各方的广泛关注。无论是“一马丑闻”案的爆发，还是审查中国投资和项目，都成为“希盟”政府解决马来西亚债务问题、防治腐败的必不可少内容，都在一定程度上加深了中国投资在马来西亚国家债务问题上的敏感度，给别有用心媒体和某些势力私自揣测和渲染中国“债务威胁论”留下了可能空间。

（二）债务国与债权国关系的政治化

马来西亚与中国在债务关系上的政治化从另一侧面反映了马哈蒂尔一贯的外交理念。在 1981—2003 年第一次执政期间，马哈蒂尔就强调实用主义、国家独立和意识形态中立的外交原则。重新执政后，债务问题的政治化

2019, <https://www.nst.com.my/news/nation/2019/05/492777/dr-m-govt-needs-3-years-reduce-debt-54-cent>.

^① Alexandra Stevenson, “China Yields on Malaysia Rail Project as Global Infrastructure Program Is Re-Examined.”

背后蕴含着马哈蒂尔对中马关系的定位及马来西亚国家利益的多重考量。债务问题成为马来西亚国内政治斗争焦点的同时，也成为马来西亚处理与中国的双边经贸关系和地缘政治考量等多重因素的必然借力点。

第一，在经济上，“希盟”政府以马来西亚目前没有足够的还债能力为由，暂停并重新谈判相关项目，以争取经济利益的最大化。“希盟”执政后，财政部长林冠英表示，债务困境是马来西亚审查与中国和新加坡签订的大型铁路项目的关键原因，他相信两国愿意向马来西亚伸出援助之手。^① 债务困境成为其暂停和审查前政府批准的大型项目的合理理由。以与中国达成的东铁项目为例，马哈蒂尔执政后即抨击东铁项目是使马来西亚背上沉重债务负担的腐败、昂贵的投资，以马来西亚目前没有偿还债务能力为由取消了这一工程，并援引斯里兰卡债务问题的例子为暂停中资项目的决定辩护。此后其又在“希望中国能够考虑马来西亚当前的情况，给马来西亚一次机会”^② 的说辞下，与中国重新展开谈判。双方就工程造价问题进行了多轮协商。在与中国达成的新协议中，东铁项目的费用被压低了 1/3，同时中国还将以 50% 的合资比例经营马来半岛的 640 公里线路。就此马方宣称，新协议缓解了马来西亚的“债务陷阱”问题。^③ 通过指责纳吉布政府、强调债务问题，“希盟”政府大幅削减了相关项目的成本。马方更公开表示，希望利用东铁项目重新谈判向中国出售更多棕榈油。^④ 事实上，东铁项目不但没有停摆，马来西亚还寄希望于通过这一项目的重新谈判与中国企业展开更多的投资与合作。2019 年 7 月 25 日，东铁项目在中马双方的见证下，举行了复工典礼。由此可见，马方所强调的“债务陷阱”更多是其追求马来西亚国家利益最大化的变相托词。

第二，在地缘政治上，所谓的“中国陷阱论”背后蕴含着马来西亚深刻

① “Guan Eng: BN Govt Paid RM7bil to Bail 1MDB out,” Star Online, May 22, 2018, <https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/05/22/guan-eng-1mdb-lied-bn-govt-paid-rm7bil-to-bail-then-out/>.

② “Improved ECRL Deal a ‘Solution’ to Debt Trap Concerns,” Malaysian Reserve, April 16, 2019, <https://themalaysianreserve.com/2019/04/16/improved-ecrl-deal-a-solution-to-debt-trap-concerns/>.

③ Ibid.

④ Kathy Fong, “Malaysia to Sell More Palm Oil to China,” The Edge Market, April 26, 2019, <https://www.theedgemarkets.com/article/malaysia-sell-more-palm-oil-china>.

的地缘政治考量，从某种程度上来说，这是一种对中国的对冲战略。马来西亚谨慎对待中国投资尤其是对基础设施的支持有一个重要原因，就是经济层面引发的政治担忧。“希盟”政府在与中国合作时，必须确定国内的优先事项，以防止在地区地缘政治博弈中让中国占优势。纳吉布在接受国际腐败调查中，有一点备受指责，就是所谓其因为寻求中国的财政支持而对中国在南海的主张保持沉默。备受瞩目的东铁项目也因为被普遍视为“中国通过庞大的基础设施工程扩大其在全球地缘政治影响力的一个展示项目”^①而马来西亚执政者所更加重视。马方试图在地缘政治领域塑造有利于自身的国际格局，在保持马来西亚意识形态中立的基础上，谋求自身的最大地缘政治利益。不管是对“债务陷阱论”的渲染，还是在有利时机下与中国的重新商谈，都包含广泛的地缘政治考量。归根结底，“希盟”还是希望利用马来西亚重要的地缘战略位置，采取政治对冲策略，在国家意识形态中立的外交原则下谋求自身利益。

（三）债务问题国际政治化

目前，债务问题已经成为大国角力的新兴领域。各大国在债务问题上的竞争与冲突，造成目前国际上对债务问题的持续关注与升温。在债务问题的国际政治化解读下，所谓的中国“债务陷阱论”忽视了债务问题的主体和本质，而将问题的根源归结于外部投资方，造成了马来西亚债务问题主要由于中国的假象。

伴随着投资日益成为大国提升国际政治影响力的重要手段，各大国势力在马来西亚大型项目上展开激烈的竞争。“一带一路”倡议实施至 2018 年 8 月，中国在马来西亚投资的大型基建项目超过 30 个，遍布铁路、港口、工业园区等领域，投资总额超过 340 亿美元。^②国际政治经济格局的变化带动国际债务格局的变化，而后者也成为前者的重要反映和印证。地缘经济影响力的提升，使中国在马来西亚的政治影响力迅速上升，这使域外大国势力

^① Alexandra Stevenson, “China Yields on Malaysia Rail Project as Global Infrastructure Program Is Re-Examined”.

^② 赵致洋、罗金义：《由马哈蒂尔刹停中资项目看一带一路挑战》，《联合早报》网，2018 年 9 月 3 日，<https://www.zaobao.com.sg/wencui/politic/story20180903-888015>。

感受到来自中国的地缘政治压力。为此，域外大国势力有目的地将债务问题政治化，将中国在相关国家发展基础设施项目解读为“全球化下的政治议程”，抛出“债务陷阱论”“债务威胁论”等论调，诬称中国试图使具有战略意义的国家陷入债务陷阱中，然后利用债务陷阱控制关键基础设施。^① 并高调公开指责中国，使这些论调成为其妖魔化中国的工具。而相关论调又加深了各方对“中国因素”的关注与担忧。在马来西亚债务问题的国际政治化背景下，“中国因素”在其中的敏感度不断提升。

马来西亚债务问题的根源不难探寻，但那些出于政治目的想把中国设定为债务陷阱制造者的背后势力对此却讳莫如深。甚至为了证明“债务陷阱”的存在，西方舆论以马来西亚东铁项目、斯里兰卡汉班托塔港等作为例证，恶意揣测中国投资这些项目背后的政治利益。所谓的中国“债务陷阱论”更多的是与中国存在竞争关系的大国为制造反华舆论而构建的话语体系，是大国为遏制中国在马来西亚日益扩大的影响力、削弱中国与“一带一路”沿线国家展开经济合作竞争力的舆论工具。在此背景下，马来西亚债务问题中的中国“债务陷阱论”论调带有明显的意识形态和价值观倾向。例如，美国国防部认为，马来西亚的债务问题反映出“一带一路”倡议旨在与其他国家发展密切的经济联系，塑造其与中国保持一致的国家利益，防止相关国家在敏感问题上批评与对抗中国的目的。^② 可见，部分国家对相关问题的讨论早已超出了债务问题本身，扩大到对“一带一路”倡议的动机与模式的质疑与攻击上，这带有明显的政治化倾向与色彩。

三、对马来西亚债务问题政治化的超越和应对

马来西亚是债务问题政治化表现最为典型的国家之一。债务问题政治化

^① “Forbes: ECRL Cost-savings Saves Malaysia from China’s Debt Trap,” Star Online, April 15, 2019, <https://www.thestar.com.my/news/nation/2019/04/15/ecrl-cost-savings-saves-malaysia-from-china-debt-trap>.

^② “‘We Cannot Afford This’: Malaysia Pushes back on China’s Big Projects,” *Business Times*, August 20, 2018, <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/%E2%80%98we-cannot-afford-this%E2%80%99-malaysia-pushes-back-on-china%E2%80%99s-big-projects>.

的倾向对马来西亚的经济发展和中马合作都产生了直接的显著影响。在当前的现实情况下，马来西亚当局日益表现出超越债务问题政治化的趋向。中马双方以合作促发展，不但是解决马来西亚债务问题政治化的最佳途径，还为中马两国在债务治理问题上提供了更为广泛的合作空间。

（一）马来西亚当局超越债务问题政治化的趋向及其原因

无论是债务问题对马来西亚经济的负面影响，还是“希盟”面临的国内经济发展压力，以及马来西亚国内政局日渐稳定的现实情况，都将使“希盟”超越债务政治化、正视国家债务问题的本质与根源。

第一，债务问题政治化下，马来西亚债务问题被人为放大，对其经济造成了一定的负面影响。“希盟”执政后提出远高于纳吉布政府对外公布的马来西亚债务总额，震惊了各界。这使得林吉特的汇率下滑，同时也使海外市场纷纷抛售马来西亚国债。各海外投资管理公司纷纷对马债务水平恶化表示担忧，并因其财政和政治的不确定性，而对投资马来西亚保持谨慎态度。^① 为了应对债务问题，“希盟”执政后通过紧缩政策控制其预算赤字，间接造成了马来西亚股票市场的冷淡。甚至有评论将马来西亚的股票交易所布尔萨（Bursa Malaysia Berhad）视为2019年世界上最差的股票市场。^② 债务问题的凸显一定程度上扰乱了马来西亚的金融市场，引起信用评级机构及投资机构的警觉，这也影响了投资者对马来西亚经济发展前景的信心。

第二，“希盟”执政后面临国内经济发展和吸引外部投资的双重压力。一方面，马来西亚在增加政府收入、寻找经济增长新动力方面进展缓慢。新加坡经济学家蔡学敏认为，“希盟”执政后投资者的情绪日渐沮丧，选民也逐渐对“希盟”失去信心。^③ 此外，“希盟”还面临国内民众对生活成本上升的不满情绪。在巨大的选民压力下，“希盟”亟须稳健的国内经济增长以缓解困局。另一方面，伴随着股市、货币、出口等出现问题，投资者对马来

① “Funds Turn Cool on Malaysia as IMDB Swells Debt to S\$338 Billion,” Today Online, June 18, 2018, <https://www.todayonline.com/world/funds-turn-cool-malaysia-1mdb-swells-debt-s338-billion>.

② “Malaysia Stock Market is Worst Performer to Date This Year,” *Business Times*, April 16, 2019, <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/malaysia-stock-market-is-worst-performer-to-date-this-year>.

③ “One Year in, Mahathir Gets Mixed Result on Malaysia’s Economy.”

西亚的看法变得更加悲观，马方需要积极推动相应的改革以吸引投资者。中国投资具有明显的发展导向，对马来西亚具有重要作用。马来西亚的经济发展和债务问题的现实情况决定了“希盟”政府必须正视中国投资。

第三，随着“希盟”政府执政渐稳，竞选和国内政治恶斗的惯性消退，马来西亚政府将会重新审视国家债务问题，回归债务问题的本质。马哈蒂尔的表态就是对马来西亚债务问题上的“债务陷阱论”最好的驳斥与解释。马哈蒂尔在回应媒体对中国在马来西亚投资的基础设施项目的未来前景时说：“这与中国人无关，而与马来西亚前政府在项目开始之前没有进行适当的可行性和尽职调查有关，这就是为什么我们要重新审查这些借款和项目的原因。”^① 这表明马方审查中国投资项目更多的是因为其决策和项目本身的原因。关于中国借款，马哈蒂尔也明确表示，马来西亚政府的借款，不仅来自中国，还有其他来源。^② 与此同时，马哈蒂尔也已开始转变对中国投资的立场和态度。

（二）应对马来西亚债务问题政治化的根本途径

我们要在正视债务问题的根本原因和现状的基础上，以理性客观的态度寻找可行的途径，去应对和解决相关问题。

第一，马来西亚需要正视自身债务问题的根本原因，从自身出发，寻找可行的解决途径。比较而言，新加坡的债务规模远高于马来西亚，但其债务风险却处在很低的水平。这是因为严格的政府举债机制和合理的政府债务用途可以降低政府债务潜在的信用风险。^③ 外部资产规模增加、长期经营账户盈余和持续增加的外汇储备，都是增强国家债务偿还能力的有效途径，而这都是马来西亚缺乏和需要努力完善的地方。利用政府债务促进经济发展，才能有效应对和防范潜在的债务问题。归根结底，马来西亚应该正视自身的债务问题，寻求解决问题的合理有效途径，超越债务政治化，通过发展经济从

^① “Mahathir Calls for Fair Trade’ in China, Warns of ‘New Colonialism,’” *Sydney Morning Herald*, August 20, 2018, <https://www.smh.com.au/world/asia/mahathir-calls-for-fair-trade-in-china-warns-of-new-colonialism-20180820-p4zymq.html>.

^② Ibid.

^③ 莫亚琳、徐鹏程：《东盟国家政府债务现状及风险研究》，《亚太经济》2016年第3期，第18—23页。

根本上应对和解决债务问题才是关键。

第二，以行动否认“债务陷阱论”，积极发展同中国的经贸往来，参与“一带一路”建设，是“希盟”政府的必然选择，也是马来西亚解决债务问题的有效途径。中国投资具有明显的发展导向性，对马来西亚的经济发展有重要的推动作用。目前，马哈蒂尔已经表明了他对“一带一路”倡议和中国投资的基本态度。在出席 2019 年 4 月 26 日在北京举行的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式时，马哈蒂尔公开表示：“我完全支持‘一带一路’倡议，我相信马来西亚将从该项目中受益，”^① 并直言他起初担忧“一带一路”计划将使该国受中国支配，随着了解的深入，他发现中国并未通过“一带一路”建设支配其他国家，反而以此促成各国共同合作并促进发展中国家的的发展。马哈蒂尔对“一带一路”倡议的态度和表态，直接驳斥了所谓的中国“债务陷阱论”，为中马关系的进一步提升奠定了坚实的基础。此外，马方还致力于通过营造良好的营商环境来进一步吸引中国投资。马哈蒂尔对中国企业赴马来西亚投资表示欢迎，宣布将尽快设立吸引外资的一站式中心，以简化各种手续和快速审批来赢得外资的信心。^② 随着马哈蒂尔明确对“一带一路”倡议的表态和致力于营造良好营商环境举措的实施，中马两国将迎来更广泛和更深层次的经贸合作。

第三，从全球债务治理的角度看，马来西亚国家债务的可持续性是中马面临的共同课题与挑战。摒弃债务问题政治化，中马两国在债务治理问题上存在广泛的合作空间。“一带一路”倡议下的投融资合作不是单向的资金支持，而是各方合作，构建共同付出、共担风险、共享收益的利益共同体，同时还必须以市场化融资为主，最大程度调动各种资源，才能确保可持续性。从这个角度而言，应对马来西亚的“债务陷阱论”，既是中国审视自身投融资模式的过程，也是国际社会认识和理解中国“一带一路”倡议框架下投资

① “Dr M in Beijing: Everyone will Benefit from Belt and Road Initiative,” Star Online, April 26, 2019, <https://www.thestar.com.my/news/nation/2019/04/26/dr-m-in-beijing-everyone-will-benefit-from-belt-and-road-initiative>.

② 《马哈蒂尔力挺“一带一路”分析：显示中方与希盟达致共识》，《联合早报》网，2019 年 4 月 29 日，<https://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/mypol/story20190429-952291>。

与实践的必然过程。2019年4月，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上发布了《“一带一路”债务可持续性分析框架》，旨在支持“一带一路”沿线国家债务可持续性的同时，推动沿线国家的经济、社会可持续发展。为此，中马两国在债务治理问题上将有更广阔的合作空间。

总之，解决马来西亚债务政治化问题需要中马双方共同努力与精诚合作。一方面，马来西亚当局应理解中国“一带一路”倡议下的投资发展模式与实践，加强与中国在债务治理问题上的合作；另一方面，中国应熟悉传统国际债务治理体系，积极回应国际社会对中国投资的质疑。以企业为主体、市场化运作、互利共赢为原则，积极推动构建并不断完善以市场化、可持续性、互利共赢为特征的投融资体系。^①在平等互利的基础上，发挥中国的资金优势和马来西亚的项目优势，双方各取所长，通过共建实现成果共享。如此，马来西亚将能够最大限度地发展自身经济，防范和解决债务问题，所谓的中国“债务陷阱论”也将不攻自破。

结 束 语

债务问题本身是吸引投资过程中一种客观存在的经济现象，并不含有政治或战略意图。而在马来西亚债务问题上出现的“债务陷阱论”是将债务问题政治化，这使使马来西亚的债务问题被强行赋予了政治和战略意涵。今后，中国在“一带一路”沿线国家的投资和合作中，必须充分考虑各种政治因素。

首先，充分考虑债务国国内的政治因素。中国企业走出去应避免盲目跟随投资所在国政府；应在处理好与当地政府、企业关系的同时，主动融入当地社会，开展人文交流；应了解和重视当地非华人群体的需求，以便更好地为投资所在国的民众所接受和认同；应同各方加强合作，促进政府和市场力量有效对接；同时，应提高相关投融资项目的透明度，避免因不透明的合同、单方面的贷款行为和相关的腐败遭受质疑，从而避免中国受他国指责。^②

① 周小川：《共商共建“一带一路”投融资合作体系》，《中国金融》2017年第9期，第6—8页。

② Kari Lindberg and Tripti Lahiri, “From Asia to Africa, China’s ‘Debt-rap Diplomacy’ Was

其次，要妥善处理债务国与债权国之间的关系。应提高项目建设的透明度，保证“一带一路”沿线相关国家了解项目的实施进度和有关情况，以消除其对项目可能蕴含的政治意图的隐忧；应增强与当地企业的深度合作，适当降低中资企业持股的比例；应同当地企业共同运作，以积极消除当事国对中国长远战略目的的疑虑；同时，应注意引入第三方力量，促进“一带一路”沿线国家之间以及更多主体的合作，并探寻多方合作的可能，以减少相关国家对中国投资的政治担忧；应强调共商共建共享的原则，通过合作共赢来打造利益高度融合的命运共同体。

最后，要充分注意防范国际政治因素的干扰。要融入国际债务体系，在投融资问题上与国际规则接轨；要积极推动构建并不断完善以市场化、可持续性、互利共赢为特征的投融资体系；要动员市场和“一带一路”沿线国家的力量，充分调动各方资源，有效利用全球资金；应注重提高“一带一路”项目投融资活动的透明度，建立并完善债务可持续性分析体系，加强对债务可持续性的监管，共同促进相关国家债务关切的解决。

[责任编辑：樊文光]

ABSTRACTS

China in A Transformed World — Panel Discussion on China's Strategic Options

QIN Yaqing, et al.

ABSTRACT: In a world that is going through unprecedented changes China's strategic options in a range of policy domains, such as great power politics, economic competition, trade and investment, and cyberspace, also have to be updated. Seventy years of interaction with the rest of the world have produced a coherent set of ideas and visions that is guiding the conduct of China's foreign relations. China's vision of a stable international order depends on a new type of international relations. As an emerging power moving closer to the world's center stage, China is willing to shoulder commensurate international responsibilities to advance the general welfare of the developing world with the aim of building a community with a shared future. As China begins to look inward at itself and outward at the world in a new perspective, it needs to take full account of domestic development and the international context when making strategic planning. Such planning must be in line with, among other things, power political logic, China's status as a world power, and universal values embedded in the vision of humanity as a community with a shared future. In order to maintain sustainable economic growth, China's needs to not only play close attention to domestic economics but also the international economic landscape. Emerging domains of strategic importance like cyberspace should be prioritized in China's strategic planning. In a increasingly complex world, China's domestic and foreign policy options will exert a far-reaching impact on the evolution of the international order. China will remain a growing, emerging power for the near

future and its sustainable development will increasingly depend on its capacity for innovation and creativity.

KEYWORDS: world transformation, foreign policy ideology, grand strategy, international economic landscape, cyberspace

A Changing Strategic Environment for China's Diplomacy: New Features and Trends

WANG Cungang

ABSTRACT: China is moving center stage in a world that is going through unprecedented changes. Against this backdrop, the global strategic landscape for China's diplomacy is also displaying new features and trends. In economic terms, in the wake of the 2008 financial crisis, anti-globalization sentiments and calls for de-globalization are growing, creating barriers to further regional integration and exacerbating both the governance and development deficits. In political terms, political instability in western democracies and governance decay in the developing world give rise to the resurgence of populism and tribalism. A new power equilibrium is yet to be achieved as the contest for global leadership among great powers and strategic competitions in new frontiers like space and cyberspace intensify by the day. Defense expenditures across the world are increasing dramatically, presenting challenges for the global arms control regime. International peace and stability is under growing strain as domestic violence and transnational terrorism continue unabated. The pattern of cultural exchanges and civilizational dialogues has become more complicated as some countries resort to protectionism, others promote greater openness, and still other remain undecided. In a more competitive and yet more interconnected world, China needs to prepare for more changes and challenges of historic proportions while remaining patient and confident about the viability of its development model and contributing more to the general welfare of the international community.

KEYWORDS: Chinese diplomacy, global strategic landscape, great power competition, de-globalization, new equilibrium

From Transition to Crisis: The Impact of “American First” on the International Order

CHOU Zejing

ABSTRACT: The Trump administration’s “America First” policy is exerting a far-reaching impact on the evolution of the international order. Victory in great power competition has returned as America’s top strategic priority. U.S. withdrawal and pullback from a number of international agreements and organizations has undercut the integrity of international institutions. Disregard for liberal democratic norms and values is undermining liberalism’s reigning position. The liberal international order is in deep crisis. In the past, people argued over the best way for America to lead the world. Now they are doubtful about America’s leadership role. Where once Washington was bent on maintaining its leadership position while accommodating emerging powers demands for greater representation and voice, today it is focusing on increasing its own national strength to appease the disaffected and alienated white blue collars who see themselves as victims of growing inequalities stemming from deepening globalization and foolhardy pursuit of American supremacy. China’s response to the shock waves of America First must begin with a full account and better understanding of the characteristics and crises of an evolving international order.

KEYWORDS: America First, liberal international order, power competition, institutional disarray

The Rise of Grassroots Movements in the United States: Reality or Myth?

WEI Zhuoyi and LI Qingsi

ABSTRACT: Americans have always been proud of their longstanding liberal democratic tradition which is believed to be the source of economic vitality and social justice. However, in recent years, grassroots movements like the Patriot movement, Tea Party movement, and Occupy Wall Street, have swept across the United States, reflecting ordinary Americans' dissatisfaction and with the government and the elite. Riding on the conservative waves of anti-globalism, nationalism, populism, and protectionism, Donald Trump scored an upset victory in the 2016 presidential election, the culmination of grassroots groups' political and social influence. The past three years have only seen the antagonism between grassroots groups and political elites deepen. After reviewing the grassroots movements in the United States since 2008 by analyzing their driving forces and impacts, this article concludes that the fundamental demands and objectives of the grassroots movements are too idealistic, and that the fierce struggles can only result in temporary policy compromises but are difficult to produce fundamental changes in the American economic and political systems. Hailing from the elite class, President Trump will distance and detach himself from the right-wing grassroots, making what is happening a myth.

KEYWORDS: Trump administration, grassroots movements, political elites, anti-globalization, wealth gap

Politicization of Debt in Developing Countries: Influence and Reflection

ZHOU Yuyuan

ABSTRACT: Public debts in developing countries have been rising since 2008.

Apart from the debt crisis itself, a new phenomenon deserving attention is the increasing politicization of debt-related issues. At the domestic level, the debt issue is becoming a tool in political competition. At the international level, debt management is a perfect excuse for certain outsiders to intervene, influence, and reshape national policies of developing countries. Meanwhile, development financing is becoming a new arena for major power competition. Indeed, the politicization of debt has negative impacts for both lenders and borrowers, but it has also increased the knowledge of debt issue, which has prompted the governments to improve their debt management capacity. More importantly, it has lent a urgency to rethinking the existing international debt governance system. A comprehensive understanding of the politicization of debt will help China in its development financing in the developing world.

KEYWORDS: developing countries, debt, politicization

Sri Lanka's External Debt: Controversy and Causes

LI Yanfang

ABSTRACT: Since 2017, India and some Western countries have been whipping up anti-Chinese sentiment by accusing China of creating mounting debts in Sri Lanka and other developing countries which are recipients of China's BRI investments and loans. These groundless accusations are part of an international smear campaign that seeks to thwart China's ascendance and BRI progress. Economic indicators prove that Sri Lanka's growing debt burdens since 2011—the result of expanding productivity, trade imbalances, government deficits, and ill debt management—are manageable, although fluctuations in the global financial markets have undercut the nation's solvency. Chinese loans and investments in Sri Lanka contribute little, if at all, to its mounting debt burdens. Politicization of the debt issue reflects the intensifying geostrategic competition

in the Indo-Pacific region. Charges that China is laying a debt trap in some countries, however groundless, have created negative effects on BRI cooperation. To counter these false accusations, China needs to conduct debt risk assessments and build a model of geoeconomic cooperation that is more open, inclusive, and diverse.

KEYWORDS: Sri Lanka, debt trap, debtbook diplomacy, Belt and Road Initiative

Politicization of Malaysia’s Debt Issue: the Root Cause of “Debt Trap Theory”

ZHANG Yingjin

ABSTRACT: Malaysia’s debt issue has attracted growing international as well as domestic attention and given rise to heated debates. This article examines the state of Malaysia’s debt issue, especially its scale and structure. Malaysia’s national debt has been growing since 2007 but the debt risk is generally under control and there is little likelihood of a systemic risk. However, the politicization of the debt issue has given rise to a “debt trap conspiracy theory,” accusing China of creating a debt crisis to gain diplomatic leverages. A politically-charged financial issue which is increasingly exaggerated in a smear campaign against China will only undercut China-Malaysia relations in particular and BRI cooperation in general. Financial issues can only be solved through financial approaches. Politicization will only whip up negative mutual feelings. The only viable option is for Beijing and Kuala Lumpur to tackle the issue at its root in a rational manner.

KEYWORDS: Malaysia, debt, politicization, debt trap theory, Belt and Road initiative