

战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2023年 第5期(总第82期) 第14卷

目录

3 全球主权债务：权力结构与治理体系

刘宁

26 人工智能与国际关系：预期与变革

池志培

47 加拿大“印太战略”分析：缘起、主要内容及影响

刘奕玮

73 政府产业扶持、大国技术竞争与韩国三星的成长

罗仪藪

Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

Table of Contents

3 Liu Ning

Sovereign Debt: Power Structure and Global Governance

26 Chi Zhipei

Artificial Intelligence and International Relations: Expectations and Transformations

47 Liu Yiwei

Analysis of Canada's "Indo-Pacific Strategy": Origin, Key Contents and Implications

73 Luo Yifu

Industrial Support Policy, Great Powers' Technology Competition and Samsung's Growth

全球主权债务：权力结构与治理体系

刘 宁

摘要：为什么现有全球主权债务治理体系无法有效应对不断扩大的主权债务规模？从表面上看，主权债务问题产生的直接原因是债务国因各种缘由无法及时履行偿债义务。全球主权债务治理的基本思路是，国际债权人之间需要加强集体行动，通过各种手段避免发生债务违约。在西方国家的带动下，国际债权人集团建立了复杂的主权债务治理体系。该体系主要包括三方面内容：一是债务重组管理；二是债务可持续性管理；三是信贷管理。这种安排虽然缓和了全球债务危机，但其面临的困境在于：全球主权债权结构的复杂性，以及不同债权主体之间的矛盾使得现有主权债务治理体系难以发挥有效作用。目前，随着中国等新兴债权国的崛起，以及市场债权人规模持续扩大，国际主权信贷市场的权力结构发生了变化，这种变化不仅影响新兴债权国同西方债权国之间的关系，同时也会影响未来国际主权债务治理绩效。

关键词：主权债务；债务重组；债权结构；债务陷阱；债务治理

作者简介：刘宁，对外经济贸易大学国际关系学院讲师

主权债务（Sovereign Debt）一般被认为是一国以主权信用为担保而向外国投资者借入的外债。^①当债务国无法按时偿还利息或本金时，或主权债务安排不利于债权人时，主权债务违约便会出现。^②与私人债务相比，

本文系“对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助”项目（项目编号：20QD10）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① 黄梅波、朱丹丹著：《主权债务的国际规则研究》，厦门大学出版社2017年版，第2页。

② Mark Aguiar and Manuel Amador, “Sovereign Debt: A Review”, NBER Working Paper, No.19388, August 2013, pp.1-3; 关于主权债务风险、主权债务危机、主权债务脆弱性、主权债务不可持续等概念，参考熊婉婷、曾瑞：《全球主权债务风险与国别脆弱性评估》，载《国际经济合作》2023年第3期，第3-4页。

主权债务有其特殊性：一是主权国家不存在破产清算机制；二是主权债务违约对一国乃至全球经济的平稳运行具有影响。自20世纪80年代拉美债务危机爆发以来，主权债务问题一直是国际发展领域内的核心议题。^①由此，西方债权国集团设计了较为复杂的主权债务治理机制。不过，这些机制在降低全球债务规模方面起到的作用有限。过去四十年，债务积累仍然是全球经济的主要特征。根据国际货币基金组织统计，2022年全球主权债务（Global Sovereign Debt）规模累计超过710000亿美元。^②在中低收入国家中，具有偿债压力的国家也从2013年的24个增加到了2020年的54个。^③不少学者担忧，新兴市场和发展中国家容易面临外部冲击而陷入债务困境，国际社会可能会再度出现类似拉美主权债务危机的系统性风险。^④全球主权债务治理形势严峻。本文主要讨论的问题是：为什么现有的全球主权债务治理体系难以有效应对发展中国家的主权债务增长？进一步而言，现有主权债务治理体系呈现何种特征，其变化和改善的动力来自何处？对该问题的分析不仅有助于我们把握国际主权债务治理发展脉络，同时也能加深我们对主权债务治理机制的理解。

一、既有研究及其不足

主权债务治理与主权债务违约相伴而生。就避免违约而言，该问题实质上是一个规范性问题。国际政策界和学术界在讨论主权债务治理问题时，多半是从政策和程序角度出发，探讨国际社会应该如何避免违约。在某种程度上，违约治理与债务治理具有相同的意思。因而，违约治理成为全球主权债务治理的一个重要特征。违约治理主要涉及两个研究议题：一是探讨主权债务重组对主权债务危机治理的影响；二是分析国际资本市场

① 何德旭、张斌彬：《全球四次债务浪潮的演进、特征及启示》，载《数量经济技术经济研究》2021年第3期，第43页。

② United Nations, “COVID-19 and Sovereign Debt”, Policy Brief 72, 2020, p.1; M. Ayhan Kose and Peter Nagle, et al., “Global Waves of Debt: Causes and Consequences”, World Bank Published, 2021, pp.9-45.

③ IMF, “World Bank Group and International Monetary Fund Support for Debt Relief Under the Common Framework and Beyond”, IMF Published, 2021, p.5.

④ 熊婉婷、曾瑞：《全球主权债务风险与国别脆弱性评估》，第1页。

对债务国违约的压力。

第一，债务重组与主权债务治理。一般而言，导致主权债务违约的原因有很多。比如，自然灾害、地缘冲突、政治制度、经济危机、货币和汇率风险、财政困境、市场认知变化等都会恶化债务国的偿债环境。^①有学者对债务违约的各类因素进行了进一步分析，认为与偿债能力有关的贸易量、通货膨胀水平、经济增长率等对违约有直接影响，政治制度对违约的影响较弱。^②总体而言，影响主权债务违约的因素有很多，全球主权债务治理显然不可能囊括所有导致主权债务违约发生的可能因素。在此条件下，国际政策界和学术界普遍将目光投向了债务重组。主权债务重组是债权人通过正式程序将债务国尚未偿还的债务转换为新债务工具或现金的一种方式。^③主权债务重组往往涉及对偿债利息和方式的调整。自20世纪80年代以来，债务重组已经成为全球主权债务治理的主要方式。由于债务重组可控且便于实施，不少处于违约边缘的债务国几乎都接受了债务重组，债务重组也因此受到国际社会的高度关注。学术界对债务重组问题做了大量研究，这些研究主要包括：违约动机、违约时机、违约成本、重组条件、执行程序、债务重组影响等，^④这些研究大大丰富了我们对主权债务重组问题的认识。

过去近四十年，债务重组在应对主权债务危机方面发挥了重要作用。但诡异的是，国际社会并不存在统一的主权债务重组规范。由于国际债权人结构非常复杂，既有主权政府及其附属机构，又有商业银行等金融机构，以及非商业银行的私人投资者，不同债权人执行的债务重组条件各有不同。^⑤随着国际债权人持续分化，主权债务重组面临的程序性问题越

^① Norbert Gaillard, *When Sovereigns Go Bankrupt: A Study on Sovereign Risk* (Springer, 2014), pp.40-44.

^② Candace Archer, Glen Biglaiser and Karl DeRouen Jr., "Sovereign Bonds and the 'Democratic Advantage': Does Regime Type Affect Credit Rating Agency Ratings in the Developing World?" *International Organization*, Vol.61, No.2, 2007, p.341.

^③ Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou and Christoph Trebesch, "Restructuring Sovereign Debt: Lessons from Recent History", IMF Published, August 2012, p.4, <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/fincrises/pdf/ch19.pdf>.

^④ Leonardo Martinez and Francisco Roch, et al., "Sovereign Debt", IMF Working Paper, No.122, 2022, pp.3-28.

^⑤ Xiang Fang, Bryan Hardy and Karen K. Lewis, "Who Holds Sovereign Debt and Why It Matters", NBER Working Paper, No.30087, May 2022, p.12.

来越多。一是债权人之间的集体行动难题愈发突出；二是债务国需要应对不同的债权人，这进一步增加了债务国的财政负担。在此情形下，国际社会开始出现了统一国际主权债务重组规范的声音。2014年，在“77国集团”和中国的推动下，联合国大会通过了建立主权债务重组委员会（Ad Hoc Committee on Sovereign Debt Restructuring Processes）的决议，并倡导建立以联合国为核心的主权债务治理规范。^① 不过，联合国大会在主权债务治理上的决议引发了更多的矛盾。这种矛盾不仅体现在西方债权国和新兴债权国之间，同时也体现在官方债权人和市场债权人之间。^② 比如，2019年“二十国集团”（G20）有意在主权债务治理方面发挥更大作用，西方债权国和新兴债权国就最贫困国家主权债务展开了一些具有协调性质的工作，但是，双方在主权债务治理方面明显存在分歧。西方债权国过分聚焦于新兴债权国的减债问题和债务透明度问题，对市场债权人和国际发展政策有效性的关注不够。新兴债权国则更加关注国际融资便利和发展问题。不同债权人之间的矛盾使全球主权债务治理呈现出分散化和无序化的特点。^③

第二，市场压力与主权债务治理。目前，尽管发展中国家的主权债务规模在持续增长，但大规模债务违约并没有发生，即使在偿债困难的情况下，债务国仍会选择履约。如果债务国不会出现违约，那么主权债务增长问题似乎就变得不再那么重要。一般分析认为，债务国可能会因为国家声誉、外部制裁、国内制度以及经济溢出成本等原因倾向于选择履约。^④

^① Li Yue Fen, “The Long March towards an International Legal Framework for Sovereign Debt Restructuring”, *Journal of Globalization and Development*, Vol.6, No.2, 2015, pp.329-341; Martin Guzman and Joseph Stiglitz, “A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring Based on the UN Principles”, *Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis*, 2016, pp.4-7.

^② 周玉渊:《发展中国家债务问题政治化的影响与反思》,载《国际展望》2020年第1期,第85页;叶玉:《金融全球化演变背景下的G20主权债务综合治理》,载《国际展望》2021年第4期,第73页。

^③ Stephen Kim Park and Tim Samples, “Distrust, Disorder, and the New Governance of Sovereign Debt”, *Harvard International Law Journal*, Vol.62, No.1, 2021, pp.175-196.

^④ Jeremy Bulow and Kenneth Rogoff, “Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget”, *The American Economic Review*, Vol.79, No.1, 1989, pp.43-50; Michael Tomz, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt Across Three Centuries* (Princeton University Press, 2007), pp.14-36; Eduardo Borensztein and Ugo Panizza, “The Cost of Sovereign Default”, IMF Working Paper, No.238, 2008, pp.2-19; Juan P. Farah-Yacoub and C.G. Luckner, et al., “The Social Costs of Sovereign Default”, World Bank, Policy Research Working Paper, No.10157, 2022, pp.31-33.

杰罗姆·鲁斯（Jerome Ross）认为，债务国不敢违约的主要原因是来自国际资本市场的压力。国际债权人卡特尔集团施加的市场纪律、官方债权人提供的有条件的贷款以及债务国国内精英的桥梁作用迫使债务国难以违约。^①首先，全球主权信贷市场的权力结构并不对等，债权人集团可以通过撤资与不撤资、贷款与不贷款等方式持续向债务国施加压力。债务国一旦选择违约，债务国将很难从国际资本市场上进行融资，债务国的国际融资成本也会升高。其次，债权人集团也可以通过提供新贷款、财政监测、放宽市场准入等方式，引导债务国参与债务谈判。全球经济金融化强化了国际债权人在主权借贷中的核心地位，美元体系、信用评级、债权人联盟和国际金融机构构成了债务国履约的权力政治逻辑。^②所以，在2020年二十国集团提出“缓债倡议”（Debt Service Suspension Initiative, DSSI）以后，约有三分之一的中低收入国家拒绝申请该倡议。因为，国际资本市场对政府间减债协议具有约束作用。^③除了官方债权人之外，市场债权人在主权债务市场上扮演的角色越来越重要。目前，市场债权人所持有的主权债务规模要远大于官方债权人持有的主权债务规模。对市场债权人而言，任何延期偿付行为都会被视为是一种违约行为。市场债权人会通过诉讼以及调整债务国主权债务评级影响债务国未来发行债券的成本以及发债资格。^④所以，如果债务国要保持其国际融资地位的稳定性，选择“缓债倡议”并不是一个好的政策选择。“缓债倡议”无法解除债务国对其未来市场准入地位的担忧。在国际资本市场压力足够大的情况下，债务国违约就不是一个真正的问题。

综上，现有文献多强调债务重组和国际资本市场对主权债务危机治理的影响，前者的隐喻在于国际社会可以通过债务重组以缓和主权债务危机对国际政治经济体系的冲击，后者的隐喻在于国际资本市场的运行方式使

① [荷]杰罗姆·鲁斯著，黄名剑等译：《主权债务简史：金融的结构性权力和国际危机管理》，中信出版社2020年版，第67-78页。

② 王金强、黄梅波：《世界经济金融化与债务国主权债务责任的履行机制》，载《外交评论》2022年第2期，第87页。

③ 王钊、冯凯：《G20缓债实施受阻的原因探析：新旧债权国竞争抑或国际资本市场约束》，载《国际经济评论》2022年第5期，第131-154页。

④ Julian Schumacher, Christoph Trebesch and Henrik Enderlein, “Sovereign Default in Court”, *Journal of International Economics*, Vol.131, July 2021, p.1.

得债务国难以选择违约。上述研究表明，如果债务国不发生违约，那么全球主权债务规模积累似乎就不是一个急切的问题。上述两种分析思路对全球主权债务治理体系重视程度明显不足，也无助于进一步解释主权债务积累及其治理体系之间的关系。事实上，国际社会不可能无限积累主权债务，不断膨胀的主权债务规模已对全球政治经济秩序的稳定构成威胁。而且，全球主权债务治理规范一直处于不断的变动之中。这种变动不仅反映了主权债务危机的严重程度，同时也表明不同债权主体在主权债务治理规则上的尖锐矛盾，而债权结构的变化将会影响主权债务重组规范和国际主权信贷市场游戏规则的建设。

二、全球主权债务治理体系

目前，全球主权债务治理所涉及的内容日趋复杂。主权债务治理主体呈现出分散化倾向，由于不同债权主体重点关注的焦点不同，各方都在积极推出自身的主权债务治理规范和标准，这也在客观上增加了全球主权债务治理的难度。

表 1：全球主权债务治理体系：问题类型、债权主体与主要内容

问题类型	债权主体	主要内容
债务重组管理	双边债权人	巴黎俱乐部：基础条款、多伦多条款、休斯顿条款、伦敦条款、那不勒斯条款、里昂条款、科隆条款
	市场债权人	国际金融协会：《新兴市场稳定资本流动与公平债务重组原则》
	多边债权人	美国、世界银行和IMF：“布雷迪计划”；“重债穷国计划”，“多边减债倡议”；主权债务重组机制
债务可持续性管理	市场债权人	标准普尔、穆迪、惠誉：主权信用评级 IMF：《数据公布特别标准》，《数据公布通用标准》
	多边债权人	世界银行：《债务管理绩效评估工具》
		联合国贸易与发展会议：《债务管理与金融分析系统》 世界银行和IMF：《债务可持续性分析框架》
信贷管理	市场债权人	赤道准则 联合国贸易与发展会议：《负责任的主权借贷原则》
	多边债权人	OECD：《官方支持下的出口信贷协议》，《出口信贷管理》
		国际金融公司：《环境和社会可持续性框架》

资料来源：笔者整理。

所谓主权债务治理体系，主要指的是债务国及其国际债权人在面对债务问题时所采取的管理和应对机制，这些机制旨在确保债务国能够有效清偿债务，维持债务的可持续性，降低债务违约风险，防止债务危机蔓延。这一体系通常包括三方面内容：一是债务重组管理；二是债务可持续性管理；三是信贷管理（见表1）。

第一，债务重组管理。20世纪70年代之前，国际融资的主要方式是银行贷款。美国大型商业银行普遍持有拉美国家大量债权。拉美国家主权债务违约势必对美国金融体系的稳定构成威胁。于是，美国政府开始积极干预拉美国家的主权债务问题。在危机初期，美国等西方国家政府普遍将拉美主权债务危机看作是流动性危机，西方国家鼓励国际货币基金组织等国际金融机构以及商业银行向拉美国家提供过桥贷款。但是，这些贷款与拉美国家沉重的债务负担相比，根本解决不了问题。所以，美国提出了“布雷迪计划”（Brady Initiative）。“布雷迪计划”计划承认如下问题：拉美主权债务危机是偿付能力危机，减债（Debt Relief）是应对危机的主要手段。在“布雷迪计划”带动下，西方国家同国际货币基金组织和世界银行对拉美国家的主权债务进行了大规模重组。^①一是拉美国家投入一定量的外汇储备，利用国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构提供的贷款，向美国购入零息国债；二是拉美国家以购入的零息国债为担保，发行“布雷迪债券”用于置换其银行贷款，在置换的过程中，“布雷迪债券”可以获得35%到40%的折扣。对拉美国家而言，拉美国家以美国零息国债为担保，提高了其发债信用评级，降低了发债成本。对美国来说，美国需要发行零息国债，且以折扣的方式卖给拉美国家。虽然美国在此过程中承担了一部分成本，但美国的救助行为也有利于维护美国金融系统的稳定。对市场债权人而言，银行将贷款置换为“布雷迪债券”改善了其资产负债表，增强了资本流动性。对国际货币基金组织和世界银行来说，拉美主权债务重组强化了这些国际金融机构在主权债务治理方面的地位。^②

为了进一步降低发展中国家的外债规模，1996年国际货币基金组织和世界银行提出了《重债穷国倡议》（Highly Indebted Poor Countries Initiative，

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

^② 中国人民银行国际司:《主权债务重组机制研究》,中国金融出版社2022年版,第6-7页。

HIPC), 这是一次史无前例的国际减债计划。世界银行和国际货币基金组织认为, 重债穷国的主权债务负担过重影响了投资和收入, 阻碍了国际减贫工作。《重债穷国倡议》涉及38个国家, 其中, 32个国家处于撒哈拉以南非洲地区。《重债穷国倡议》在短期内降低了债务国的外债水平。不过, 以减债为目的的债务救助仍然面临三个结构性难题: 主权债务治理的集体行动、债务救助目标的分散化, 以及发展中国家国际金融地位的脆弱性。^① 尤其是当债权国在债务救助过程中设置了附加性条件后, 主权债务减免的政治化带来了更多的负面影响。在推动《重债穷国倡议》的同时, 国际债权人集团为了强化彼此间的集体行动, 也在尝试统一主权债务重组规范。2000年前后, 国际债权人形成了两种思路: 一是市场规范。1996年, 在美国的带动下, “十国集团”(G10) 提出了集体行动条款(Collective Action Clauses, CACs), 该条款也被称为合同方法或市场方法。集体行动条款的核心内容是: 在现有债务合同或新签订的债务合同中加入多数重组和执行条款, 以便违约出现时债权人能够迅速行动起来, 同时防止少数债权人在债务危机爆发时妨碍主权债务重组程序。^② 集体行动条款具有如下优点: 一是赋予私人部门更大的灵活性; 二是私人部门不用向公共部门过度让权, 这保障了私人部门的权益。所以, 集体行动条款作为主权债务治理的重要机制, 已经得到国际债权人和债务国的青睐。二是法律规范。国际货币基金组织在2002年提出了主权债务重组机制(Sovereign Debt Restructuring Mechanics, SDRM) 的设想。按照该设想, 当债务国发起主权债务重组要求后, 债权人开始登记债权并进行投票, 当超过75%的债权人就债务重组达成一致协议后, 该协议将对所有债权人具有法律约束力。^③ 国际货币基金组织提出主权债务重组机制的这一设想不仅受到市场债权人的质疑, 而且也受到债权国和债务国的质疑。因为, 主权债务重组机制的实质是通过法律手段, 将官方协议强加到市场债权人身上。债权国需要让渡主权, 债务国则担心其进入国际资本市场的门槛会被抬

① 周玉渊:《从“重债穷国倡议”到“缓债倡议”: 主权债务救助的影响与反思》, 载《太平洋学报》2023年第4期, 第47页。

② Shalendra Sharma, “Resolving Sovereign Debt: Collective Action Clauses or the Sovereign Debt Restructuring Mechanism”, *Journal of World Trade*, Vol.38, No.4, 2004, pp.627-646.

③ IMF, “The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism—Further Consideration”, November 27, 2002, p.76, <https://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/112702.pdf>.

高。由于美国也明确表示不支持以通过国际立法的方式进行主权债务重组，主权债务重组机制最终搁浅。2002年以后，全球发行的大部分主权债务都包含集体行动条款。

第二，债务可持续性管理。国际货币基金组织认为，债务国如果不通过修改债务合同，或者不利用债务违约、债务重组、恶性通货膨胀等方式，债务便无法得到偿还，那么主权债务便被认为是不可持续的。^①

构建债务可持续性分析框架需要两个前提条件：一是数据标准；二是评估债务可持续性的方式。世界货币基金组织分别于1996年和1997年建立了数据公布特别标准（Special Standards for Data Dissemination, SDDS）和数据公布通用标准（General Standards for Data Dissemination, GDDS），前者主要指导那些寻求进入国际资本市场的成员如何向公众公布金融信息，后者为那些经济数据统计系统存在缺陷的欠发达国家提供改进意见。^②根据世界银行的界定，债务的透明性主要基于数据的可用性，以及合法的、有规则的、可追溯的借款过程。^③基于此，2005年国际货币基金组织联合世界银行发布了低收入国家债务可持续性分析框架（Debt Sustainability Framework for Low Income Countries, LIC-DSF）。LIC-DSF主要参考的指标是世界银行公布的国家政策及制度评估标准（Country Policy and Institutional Assessment, CPIA）。^④ CPIA主要从经济管理政策、结构性政策、促进社会公平政策、公共部门管理政策等四个方面评估低收入国家的政策和制度质量。CPIA作为单维度指标，过分强调社会制度性因素对债务可持续性问题的影响。CPIA的客观程度以及CPIA能否有效评估低收入国家的债务可持续性一直广受诟病。^⑤ 2012年以后，国际货币基金组织和世界

① Tim Willems and Jeromin Zettelmeyer, “Sovereign Debt Sustainability and Central Bank Credibility”, IMF Working Paper, No.16, January 2022, p.1.

② IMF, “IMF Standards for Data Dissemination”, March 26, 2021, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/45/Standards-for-Data-Dissemination>.

③ World Bank, “Debt Transparency in Developing Economies”, World Bank Published, 2021, p.14, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf>.

④ Martin Guzman, “The Elements of Sovereign Debt Sustainability Analysis”, Center for International Governance Innovation Papers, No.196, 2018, pp.2-9.

⑤ 熊婉婷、常殊昱、肖立晟：《IMF债务可持续性框架：主要内容、问题及启示》，载《国际经济评论》2019年第4期，第44-60页。

银行提出了一个新的综合指标（Composite Indicator, CI）。综合指标将低收入国家的偿债能力分为弱、中、强三组（见表2），以此为国际投资者判断债务国债务可持续性提供标准。

表2：低收入国家的债务阈值

CI得分	国家分组	报警值：公共债务指标（%）			
		公共外债 现值/GDP	公共外债 现值/出口	公共外债 偿付/出口	公共外债 偿付/收入
<2.69	弱	30	140	10	14
(2.69-3.05)	中	40	180	15	18
>3.05	强	55	240	21	23

资料来源：IMF, “Review of the Debt Sustainability Framework for Low Income Countries: Annexes”, August 22, 2017, p.32, p.29. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp082217lic-dsf.ashx>.

第三，信贷管理。国际社会对信贷问题的关注最早可以追溯至西方国家对出口信贷的管理。20世纪70年代，为了防止援助国通过援助促进对出口，西方国家通过协调对官方支持下的出口信贷（Official Supported Export Credit）做了进一步规范。此时，西方国家对出口信贷管理的主要目的是规范所谓“捆绑援助”（Tied Aid）问题，其焦点并不在主权债务问题上。20世纪80年代以后，随着全球主权债务问题日益严峻，国际社会对国际借贷管理愈加重视。国际社会对借贷管理主要强调如下几个方面的内容：一是强调国际借贷与环境、社会可持续发展之间的关系。比如，国际金融公司（International Finance Corporation, IFC）对环境和社会的可持续性（IFC Environment and Social Sustainability）做出重要承诺。基于国际金融公司的承诺，国际商业金融机构推出了赤道原则（Equator Principles），用于管理与大型融资项目相关的社会和环境风险。二是强调主权借贷责任管理。2012年，联合国贸易与发展会议（UN Conference on Trade and Development, UNCTAD）提出了“负责任的主权借贷原则”（Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing），要求债权人和债务国加强债务管理。^① 该原则认为，主权借贷不仅是债务国的问题，同时也是债权人的问题，双方都需要坚持审慎的原则。对债权人来说，债权人需要对融

^① UNCTAD, “Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing”, January 10, 2012.

资的可行性进行分析，在债务国发生违约时能够迅速参与债务重组。对债务国来说，债务国需要保持信息透明度，避免过度负债，如果债务违约已经不可避免，债务国应该及时、有效、公平地参加债务重组活动。^①不过，上述原则并未得到国际债权人的积极响应。联合国贸易与发展会议提出的“负责任的主权借贷”缺乏判断指标，且没有硬性约束力。

综上，现有全球主权债务治理体系涉及问题众多，内容繁复。整体而言，该系统强调债务重组与债务可持续管理的重要性，对国际借贷管理重视不足。治理体系的复杂性一方面说明主权债务问题的复杂性，另一方面则反衬出不同债权主体在主权债务治理规则制定上的尖锐矛盾。

三、全球主权债务治理体系形成的动因

全球主权债务治理体系的形成和建立依赖特定权力结构。这种特定的权力结构主要受债权结构的影响。在不同的债权结构下，国际债权人处置主权债务的方式也存在很大不同。与债务国相比，国际债权人集团往往掌握更大的主动权，其塑造全球主权债务治理规范的能力也更强。

苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）认为，国际债权人之所以特殊是因为其控制了国际信贷。国际信贷是一种非常特殊的资源，控制国际信贷的国家拥有更多的结构性权力，而结构性权力是一种决定做事方法的权力。^②所以，这在客观上迫使债务国遵循债权人的偏好行事。国际债权人通过对信贷使用方式的控制，获得了对债务国购买能力的控制。因为，债务国要想得到不用通过工作或交易就可以获得的购买力，就必须要向国际债权人做出让步。债务国可获得的购买力往往以国际债权人的信任为前提条件，这种信任又以主权信用评级的方式直接呈现给国际投资者。不过，尽管债权人集团控制着国际信贷，但国际债权人之间并非是一个整体。因为，主权债权结构由多个持有债务国债务的国际债权人组成，这些国际债

^① Juan Pablo Bohoslavsky, Yuefen and Marie Sudreau, “Emerging Customary International Law in Sovereign Debt Governance?” *Capital Markets Law Journal*, Vol.9, No.1, 2013, p.5.

^② [英]苏珊·斯特兰奇著，杨宇光译：《国际政治经济学导论：国家与市场》，经济科学出版社1990年版，第29-30页。

权人的属性也各不相同。国际债权人大致可以分为官方债权人和市场债权人两类。官方债权人又可以分为西方债权国、新兴债权国、多边债权人三类。市场债权人又可分为商业银行、非商业银行的金融机构以及私人投资者三类。据世界银行2020年债务统计数据显示，主权债务主要有多边债务、双边债务、国际债券以及商业银行债等四类。中低收入国家外债存量总额的85%为市场债权人所持有，双边和多边债务所占比例相对较小（见图1）。^①

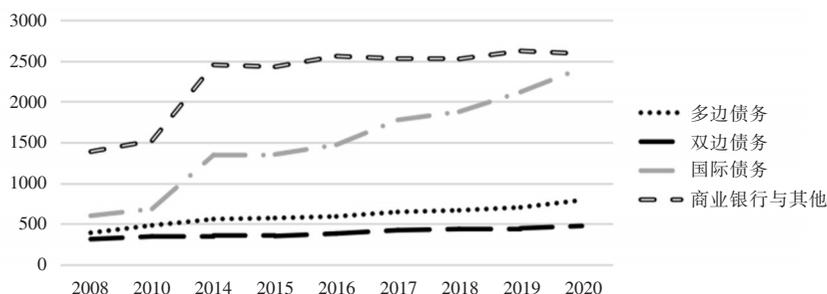


图1：中低收入国家外债存量及其债权人（单位：十亿美元）

资料来源：笔者根据世界银行历年债务统计数据计算。参考 World Bank, International Debt Statistics 2022, p.33。

在不同债权体系下，债权结构主要通过三种方式影响主权债务治理体系的构建：

第一，债权利益的一致性促使债权国之间的合作，在应对债务违约的同时建立主权债务重组机制。第一次世界大战前，市场债权人在主权债务融资方面曾起着重要作用。两次世界大战几乎摧毁了国际私人资本市场。二战初期，由于美国是二战后国际发展融资的发起者，美国是该时期全球最大的资本输出国，美国也是国际债务治理规则和标准的主要设计者，美国由此奠定了其在国际债务治理中的领导者角色。^② 1956年，阿根廷政府向国际社会发出警告，阿根廷政府已经无力偿还外债。阿根廷宣布违约的

^① 徐奇渊、孙靓莹、熊婉婷：《发展中国家主权债务问题：一个系统、全面、有效的综合解决框架》，载《拉丁美洲研究》2023年第2期，第2页。

^② 王金强、黄梅波：《中美全球主权债务治理博弈及对策分析》，载《东北亚论坛》2020年第5期，第20-23页。

消息令国际债权人异常恐慌。因为，任何主权违约都有可能对二战后刚恢复的国际主权债务市场造成负面影响。^①为了解决这一问题，西方债权国产生了建立协调机构的想法，巴黎俱乐部（The Paris Club）由此而来。^②在形成的前三十年，巴黎俱乐部几乎很少行动。20世纪80年代以后，巴黎俱乐部日益活跃。巴黎俱乐部针对不同债务国提出了不同的债务重组条款（见表1）。这些条款起到了两方面作用：一是减缓了发展中国家短期偿债压力；二是提升了发达国家塑造国际发展政策的能力。20世纪90年代随着发展中国家主权债务积累问题日益严重，巴黎俱乐部开始转换思路。巴黎俱乐部从此不再是一个单纯的债务追讨者，而是开始与世界银行和国际货币基金组织一道，逐渐成为一个强大的国际发展政策的塑造者。^③世界银行和国际货币基金组织是全球最重要的多边债权人，作为布雷顿森林体系的主要机构，两者在制定和推动国际发展政策以及维持国际货币金融秩序方面发挥着非常重要的作用。与西方债权国相比，世界银行与国际货币基金组织并不热衷于主权债务重组，两者更倾向于影响国际发展政策。具体而言，国际货币基金组织通过三个方面影响主权债务治理：一是提供紧急资金援助。因为，发生主权债务违约的国家大多会出现国际收支失衡，国际货币基金组织提供的紧急贷款对缓解债务国外债负担具有直接影响。二是获得国际货币基金组织的贷款往往是其他国际债权人重新为债务国提供资金的前提条件。国际货币基金组织在提供贷款时，为了加强债务国的还款能力会提出一系列经济改革意见，市场债权人则缺乏这种影响力。三是国际货币基金组织作为重要的研究部门，其提供的技术建议往往会影响其他国际债权人。^④比如，国际货币基金组织和世界银行联合推出的“债务可持续性分析框架”已经成为国际债权人评估中低收入国家偿债能力的行动指南。当然，对规范问题的重视也使得世界银行和国际货币基金组织饱受批评。因为，国际货币基金组织和世界银行作为多边债权人，一直坚

① Andrei Shleifer, “Will the Sovereign Debt Market Survive?” NBER Working Paper, No.9493, 2003, pp.1-3.

② 赵雅婧、李瑞民：《巴黎俱乐部：源起、规则与作用——兼论对中国的启示》，载《国际金融》2017年第1期，第59-66页。

③ Gong Cheng, Javier Diza-Cassou and Aitor Erce, “60 Years of Official Debt Restructuring through the Paris Club”, Inter-American Development Bank, Working Paper, No.753, January 2017, p.1; 周玉渊：《转型中的国际债务治理：过程、功能与前景》，载《太平洋学报》2020年第12期，第1页。

④ 中国人民银行国际司：《主权债务重组机制研究》，第23-26页。

持“优先债权人”地位，并不与其他国际债权人承担共同责任。^①而且，两者作为国际机构，其行为模式深受援助大国的影响和驱动。所以，国际货币基金组织和世界银行也被视为是西方债权国在国际发展政策上的延伸，两者配合巴黎俱乐部，共同塑造国际发展政策与主权债务治理规范。

第二，债务信息的非透明性加剧了官方债权人与市场债权人之间的矛盾，市场债权人以信息透明为抓手，转而追求建立公平的债务重组原则。20世纪80年代，由于“布雷迪计划”引入了债券置换银行贷款的做法，债券的流动性高于银行贷款，且该时期的国际资本流动日趋加强，债券开始逐步成为债务国融资的主要手段。市场债权人在主权借贷市场上扮演愈加重要的角色。与官方债权人相比，市场债权人具有天然劣势：一是市场债权人规模庞大，且不容易形成集体行动；二是由于主权债务的特殊性，市场债权人在获取债务国相关信息方面存在较大难度。债务国的相关债务数据被国际货币基金组织和国际清算银行掌握，这些债务数据对市场债权人是保密的，这对市场债权人参与债务国主权债务重组构成了限制。事实上，绝大部分主权债务合同都设有各种各样的保密条款。1976年，在扎伊尔主权债务危机爆发以后，相关银行代表在伦敦召集开会，这被认为是伦敦俱乐部第一次举行会议。1982年5月，芝加哥银行家威廉·麦克唐纳（William MacDonald）提议，国际银行业需要建立一个协会，以加强信息沟通，监测发展中国家的债务状况。该提议受到了国际银行业的积极响应。1983年1月，国际金融协会（Institute of International Finance， IIF）在纽约注册成立。到2021年末，国际金融协会的成员已经超过450家，囊括全球主要商业银行、投资银行、资产管理公司、主权财富基金等金融机构。国际金融协会也被誉为是商业界的国际货币基金组织。^②20世纪90年代，市场债权人开始深度介入主权债务重组过程。尤其是2001年阿根廷主权债务危机爆发以后，国际货币基金组织提出主权债务重组机制，试图把主权债务重组机制法律化。国际金融协会认为，该提议损害市场债权人的利益，因而强烈反对该提议。与此同时，国际金融协会联合其他国际金融机构提出《新兴市场稳定资本流动和公平债务重组原则》，认为主

^① 叶玉、周太东：《世界银行与低收入国家主权债务治理：责任分担的视角》，载《国际经济合作》2023年第3期，第47页。

^② 中国人民银行国际司：《主权债务重组机制研究》，第23-26页。

权债务重组应该基于自愿和市场的原则，特别强调公平在债务重组中的重要性，要求官方债权人和债务国充分尊重市场债权人的权益。国际金融协会的提议受到资本市场的普遍欢迎。2010年希腊主权债务危机爆发以后，国际金融协会积极游走于国际货币基金组织、欧盟委员会和希腊政府之间。国际金融协会一改往日说客的角色，开始成为市场债权人利益的代表，积极参与全球主权债务治理。

第三，治理规范的差异性导致西方债权国与新兴债权国之间的矛盾日益扩大，西方债权国对新兴债权国不断施压，要求新兴国家遵守现有的主权债务重组规范。2008年全球金融危机以后，新兴工业化国家开始成为国际社会中的重要债权方。新兴债权国有别于西方债权国，同时也有别于市场债权人。首先，新兴债权国不是巴黎俱乐部成员国，新兴债权国的对外借贷与主权债务处置不受巴黎俱乐部相关条款限制。其次，新兴债权国的对外借贷行为受政府影响较大。新兴债权国的对外借贷行为引起了国际社会的普遍关注。2017年，印度有学者撰文称，中国正在以一种巧妙的方式在国际社会上推行“债务陷阱外交”（Debt Trap Diplomacy），即中国将贷款授予那些没有偿还能力的债务国，当这些债务国无法偿还债务时，中国便获得了债务国的抵押资产，这些抵押资产通常具有重要地缘战略意义。^①“债务陷阱外交”这一概念被美国等西方国家大肆炒作，国际上抨击中国国际发展融资政策的声音也愈来愈多。不过，也有学者认为，国际社会不应该过分夸大中国债务问题，与西方债权国与市场债权人相比，中国海外投资存量处于较低水平。事实上，中国善于利用创造性的合约管理信贷风险和执行难题，对发展中国家而言是必要的，中国是一个富有商业头脑的合作伙伴。^②因此，国际社会需要客观看待中国国际发展融资问题。目前，国际社会对新兴债权国的重视很大程度上源于非洲地区不断积累的债务。西方债权国对新兴债权国在国际债务问题上的指责主要反映了如

^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》，载《南亚研究》2019年第1期，第55-81页；钟飞腾、张帅：《地区竞选、选举政治与“一带一路”债务可持续性：剖析所谓“债务陷阱外交”论》，载《外交评论》2020年第1期，第20-64页；刘晨、葛顺奇：《中国贷款与非洲债务可持续性：现实与前景》，载《国际经济评论》2022年第4期，第134-158页。

^② Anna Gelpern and Sebastian Horn, et al., “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt-Contracts with Foreign Governments”, Peterson Institutes for International Economic, Research Paper, 2021, p.2.

下问题：一是各方在非洲债务问题认识上存有巨大分歧甚至是误解；^①二是新兴债权国尚未深度参与国际主权债务治理，在主权债务治理话语权方面较弱，既不能提出自己的主张，又无法维护自身的权益。因此，有学者呼吁，为了维护中国的权益，中国应该努力构建主权债务重组的“上海模式”。^②当然，要求新兴债权国完全抛弃现有的主权债务治理体系是不太现实的，忽视现有的主权债务治理体系并非明智之举。

综上，西方债权人、多边债权人、市场债权人和新兴债权国是全球主权债权结构中的主要参与者。不同债权主体关注主权债务的焦点各有不同，各方在主权债务治理规范方面存在巨大分歧。西方债权国和多边债权人在关心债务重组的同时，也对通过何种方式塑造全球发展议程备感兴趣。市场债权人则关心公平债务重组问题。新兴债权国为了维护自身权益，也有不同的政策主张。因此，如何加强合作，构建更为完善的主权债务治理体系，这仍然是摆在不同国际债权人面前的难题。

四、债权结构的变动与主权债务治理体系的重塑

目前，全球主权债权结构发生了较大变化。主要表现为两个方面：一是市场债权人已经成为全球主权债权最大持有方，如何规制国际资本市场成为官方债权人和市场债权人博弈的焦点；二是新兴债权国持有债权规模的上升，西方债权国及其主导下的多边债权机构持有债权数量的相对下降削弱了其继续主导全球主权债务治理的话语权，双方在主权债务治理规范上的矛盾增多（见表3）。由于不同债权主体关注的问题焦点和政策导向不同，债权结构的变化势必会对全球主权债务治理体系产生重大影响。

（一）市场债权人与官方债权人

市场债权人与官方债权人之间的矛盾由来已久。因为，官方债权人的行为逻辑与市场债权人的行为逻辑并不完全相同。由于国际政治的无政府特点，市场债权人并不天然受官方债权人的制约。官方债权人一直试图约束市场债权人的国际借贷行为，市场债权人也不断提出自身的主权债务治

^① 周玉渊：《中国在非洲债务问题的争论与真相》，载《西亚非洲》2020年第1期，第3页。

^② 周诚君、洪灿辉、汪浩：《构建主权债务重组的“上海模式”》，载《管理世界》2021年第6期，第87页。

表 3：不同债权主体在主权债务治理问题上的政策导向

债权主体	问题焦点	政策导向
西方债权国	团结一致、协商一致、信息共享， 个案处理、待遇可比、条件性原则	主导国际发展政策
新兴债权国	发展性、独立性、普惠性	建立普惠金融体系，促进国际发展
多边债权人	债务可持续性	可持续发展，国际收支平衡
市场债权人	稳定资本流动，公平债务重组	投资收益，信用评级，市场准入

资料来源：笔者自制。

理主张。双方的焦点有两个方面：一是界定官方债权人与市场债权人之间的地位和责任问题；二是探寻通过何种方式进行主权债务重组。

第一，主权债务治理过程中的待遇可比原则问题。待遇可比原则主要指的是，与巴黎俱乐部成员签署债务协议的债务国，不应该接受其与非巴黎俱乐部商业和双边债权人债务协议待遇低于与巴黎俱乐部商定的条款。该条款主要针对债务重组过程中的“搭便车”行为，即官方债权人对债务国做出让步的同时，市场债权人不可以坐享其成。待遇可比原则迫使市场债权人积极参与主权债务重组。因为，20世纪70年代，西方债权国在主权债务重组过程中曾将债务减免当作是一种国际援助方式，但这种方式遭到发展中国家的普遍反对，随后西方债权国放弃了将债务减免算作援助的行为。在此情形下，官方债权人开始要求市场债权人在债务重组过程中也应该为债务国提供不低于官方水平的债务减免。在官方债权人的压力下，为了抵抗官方债权人所享有的政治权力和债权信息优势，市场债权人被迫以更加积极的姿态参与主权债务重组过程，这也直接导致了国际金融协会的成立。

在官方债权人的压力下，待遇可比原则适用范围扩大，市场债权人与官方债权人之间的关系也愈发复杂。一是多边债权人开始将市场债权人的融资承诺当作是债务重组的前提。尽管市场债权人认为国际货币基金组织的融资缺口计算方式不透明，但也只能被迫接受其债务重组方案。二是市场债权人以债权分散为借口，抵制官方债权人和多边债权人提出的债务延缓和债务减免政策。比如，2020年在落实“二十国集团缓债倡议”的过程中，市场债权人反对的理由之一则是分散的债权人无法统一意见。待遇可比原则在实践中使官方债权人与市场债权人之间的矛盾愈发突出，双方变得难以协调，前者抱怨后者的减免力度太小，后者则抱怨前者的政策透明度过低。尽管市场债权人和官方债权人都在追求与对方对等的“待遇可

比”地位，但由于双方掌握信息不对称、双方权力关系不对等、双方承担责任不相同以及双方追求目标不一致，导致市场债权人与官方债权人难以协调各自的立场，以至于双方在通过何种方式处置主权债务问题上也存在直接冲突。

第二，市场合约原则问题。合约原则主要指的是，在债权人与债务国签订债务合同的过程中加入债务重组集团行动条款，以确保由多数债权人形成的债务重组方案对少数债权人形成约束，防止少数债权人阻碍债务重组过程。合约原则受到市场债权人的普遍欢迎。比如，2001年阿根廷主权债务危机爆发以后，由于阿根廷主权债务涉及债权人众多，协调难度过大，严重影响了债务重组程序。国际货币基金组织寄希望于通过法定程序解决主权债务重组问题，并提出了主权债务重组机制，希望通过成文法方式（Statutory Approach）规范全球主权债务重组程序。^①甚至有更激进的学者提议将公司破产法引入主权债务治理中。^②这种提议显然超出了国际社会可理解的范围。因为，主权债务重组法定化将会极大约束市场债权人的行动空间。与之相对，国际金融协会提出了《新兴市场稳定资本流动和公平债务重组原则》，该原则强调主权债务重组应该基于自愿和市场原则，而不是诉诸国际法庭。^③国际金融协会建议鼓励更多的市场债权人将集体行动条款纳入债务合同，完善债务合同中的集体行动条款，并在主权借贷中引入信托机制，即债权信托人代表所有债权持有人对债务国行使法定权利，这样既能避免少数市场债权人破坏债务重组，又能迅速对债务国进行重组。^④事实上，债务国也对国际金融协会的提议持支持态度。因为，基于法律原则的主权债务重组机制可能会提高债务国的融资成本。所以，2010年在希腊主权债务危机爆发以后，《新兴市场稳定资本流动和公平债务重组原则》被国际金融协会更改为《稳定资本流动和公平债务重组原

^① Li Yuefen, “The Long March towards an International Legal Framework for Sovereign Debt-Restructuring”, *Journal of Globalization and Development*, Vol.6, No.2, 2015, p.331.

^② Steven L. Schwarcz, “Sovereign Debt Restructuring: A Bankruptcy Reorganization Approach”, *Cornell Law Review*, Vol.85, No.4, May 2000, pp.956-1203.

^③ Barry Eichengreen, “Restructuring Sovereign Debt”, *The Journal of Economics Perspectives*, Vol.17, No.4, 2003, pp.75-90.

^④ Anne Krueger, “Sovereign Debt Restructuring: Messy or Messier?” *The American Economic Review*, Vol.93, No.2, 2003, pp.70-74.

则》(以下简称《重组原则》),《重组原则》把主权债务重组的范围由新兴国家扩大至发达国家。2022年,国际金融协会再次修改《重组原则》,并提出了新的建议:一是鼓励债务国及其债权人在债务合同中引入例外条款,鼓励债权人自愿披露债务信息;二是鼓励市场债权人加强国际合作,尤其是与国际货币基金组织之间的合作。^①因为,国际货币基金组织依托债务可持续性分析框架向中低收入国家提供贷款,国际金融协会的《重组原则》需要与国际货币基金组织相关政策保持一致。

与官方债权人相比,市场债权人遵循简单的获利原则,其目的要比官方债权人更简单。按照杰罗姆·鲁斯的看法,市场债权人并不关心债务国的发展状况,而更关心自己的业务能否够继续开展下去。^②对市场债权人而言,债务重组更像是一门生意。因而,市场债权人在主权债务治理方面,更倾向于通过市场而非法律的方式应对债务问题。市场债权人要维持在中低收入国家的收益,所以并不希望中低收入国家出现大面积的主权债务违约,维持债务国的债务可持续性对市场债权人继续开展业务是有必要的。从这一点上来看,市场债权人既有因面临来自官方债权人的持续压力而被迫参与主权债务治理的一面,也有为了持续获利而继续参与主权债务治理的另一面。

(二) 西方债权国与新兴债权国

在过去四十年间,巴黎俱乐部在促进债权国集体行动方面发挥了重要作用。2008年全球金融危机爆发以后,全球主权债权结构发生了明显变化:一是巴黎俱乐部成员持有的债权规模和其参与的主权债务重组数量明显下降;二是非巴黎俱乐部成员所持有的债权规模逐步上升,包括中国、印度、沙特阿拉伯等非传统债权国的地位愈加显赫。巴黎俱乐部成员持有的官方双边债权规模下降的原因是多方面的:一是“重债穷国计划”和“多边债务减让协议”削减了债务国的债务;二是新兴债权国扩大了对外借贷规模;三是国际资本市场提供的融资渠道变多。^③新旧债权国的交替使得西方债权国同新兴债权国之间的关系开始变得微妙起来。

^① IIF, “The Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring”, April 2022, https://www.iif.com/portals/0/Files/content/2_Updated%20Debt%20Principles_vf.pdf.

^② [荷]杰罗姆·鲁斯著:《主权债务简史:金融的结构性权力和国际危机管理》,第67-78页。

^③ 中国人民银行国际司:《主权债务重组机制研究》,第64-67页。

第一，主权债务治理理念。巴黎俱乐部与新兴债权国在主权债务治理理念方面存在明显差异，这种差异导致双方很难协调自身的主权债务治理政策。

20世纪90年代以后，主权债务作为西方债权国推动新自由主义政策的工具而被广泛使用。比如，在主权债务重组过程中，巴黎俱乐部所强调的团结协商一致、信息共享、个案处理、条件性、可比性等原则，将自由化改革视为债务重组的前提条件（见表3）。中国作为新兴债权国，与西方债权国相比，明显有着不同的利益关切。首先，新兴债权国强调发展自主权，并认为任何与主权债务重组相关的改革不应该损害债务国的主权和发展需要。巴黎俱乐部提出的条件性原则实际上是一种筛选机制，只有那些符合相关政策的国家才能获得债务豁免机会，这也使得巴黎俱乐部的政策更具有政治性。^①其次，2000年以后世界银行和国际货币基金组织等机构重点强调主权债务重组的程序问题，以及主权债务的透明度和债务可持续管理。事实上，新兴债权国对具体债务重组机制并不太感兴趣。因为这些机制忽视了另一个重要问题，即国际过度借贷。虽然联合国贸易与发展会议强调负责任借贷的重要性，但这一提议明显被西方债权国、多边债权人 and 市场债权人有意或无意地忽视了。最后，新兴债权国如果遵循西方债权国在主权债务治理问题上的立场，会被外界解读为中国对现行国际货币金融秩序的认可，这明显与中国的国际地位不相符合。^②比如，中国一直倡导建立一个更具普惠性和发展性的国际金融体系。因此，要求中国完全无条件遵循巴黎俱乐部的条款是不现实的。由于治理理念的不一致，新兴债权国与巴黎俱乐部在主权债务治理标准方面存在较多争议。

近些年来，部分西方债权国频繁炒作“债务陷阱外交”问题，借此指责中国等新兴债权国不透明的国际发展融资政策削弱了巴黎俱乐部在缓解全球债务压力方面的努力，并恶化了全球债务可持续性。^③事实上，就债务存量而言，中国等新兴债权国并非是非洲国家的主要债权方。非洲地区的债务增长是事实，但这些债务的增长与西方债权国的出口信贷政策密不

^① Hong Ying Wang, “China and Sovereign Debt Restructuring”, Center for International Governance Innovation Papers, No.45, September 2014, p.10.

^② 叶玉、周太东：《世界银行与低收入国家主权债务治理：责任分担的视角》，第47页。

^③ Laura Alfaro and Fabio Kanczuk, “Undisclosed Debt Sustainability”, NBER Working Paper, No.26347, 2019, p.2.

可分。^①而且，市场债权人只是非洲地区最大的主权债务持有方。对中国国际借贷政策的指责无益于全球主权债务治理合作。因为，西方债权国强调的债务可持续性本身就缺乏可靠性，该指标所采用的不少数据是基于未来预测的结果。西方债权国之所以利用债务可持续问题对新兴债权国施压，其根本目的是将新兴债权国纳入其援助框架下，与其一道承担国际发展责任。但是，新兴债权国坚持平等互利的南南合作理念，西方债权国秉持殖民时代的国际发展援助理念，两者在发展理念方面存在严重冲突。^②而且，在西方债权国拒绝分享国际权力的同时却要求新兴债权国承担与其一样的国际发展责任，这明显是不公平的。

第二，全球主权债务治理框架。西方债权国与新兴债权国在构建主权债务治理框架时陷入僵局，这导致双方采取了不同的策略以推进其所期望的议程。

2000年初，在国际货币基金组织提出主权债务重组机制后，中国对这一提议表示欢迎。但是，随着中国成为全球重要债权方，中国开始对由国际货币基金组织主导的主权债务重组会议保持谨慎态度。因为，国际货币基金组织关注的主权债务重组机制问题过窄，此类机制能否解决全球主权债务问题尚不明确。2014年，中国和“77国集团”在联合国框架下，呼吁国际社会建立一个有利于长期经济增长和可持续发展的主权债务重组法律框架。中国态度的变化反映了中国对全球金融体系公平性的担忧。^③比如，在西方国家主导的国际货币金融体系中，西方国家不受限制的通货膨胀政策可能会损害中国的海外投资利益，西方大型国际商业机构追逐利润最大化的过度借贷政策会损害债务国的长期发展。当然，这些问题都是隐藏在国际货币金融秩序下的深层问题，这些问题显然不是能够通过全球债务重组机制解决的。在全球主权债务对话中，最大限度地减少国际金融系统波动，重视发展中国家的需要仍然是新兴债权国的基本立场。

与新兴债权国立场不同，西方债权国则是以债务透明度和债务可持续性为抓手，以巴黎俱乐部为依托，试图在“二十国集团”框架下继续推动

^① Oygunn Sundsbo, “Exporting Goods or Exporting Debts? Export Credit Agencies and the Roots of Developing Country Debt”, European Network on Debt and Development, December 2011, pp.3-5.

^② 黄梅波、唐露萍：《南南合作与南北援助：动机、模式与效果比较》，载《国际展望》2013年第3期，第8-25页。

^③ HongYing Wang, “China and Sovereign Debt Restructuring”, p.10.

其主权债务治理议程。G20就主权债务问题提出了两项计划：一是延缓债务偿付。2020年4月G20通过了《暂缓最贫困国家债务偿付倡议》（以下简称《缓债倡议》）。《缓债倡议》推迟了债务国本金和利息偿付时间。不过，《缓债倡议》面临的主要困境是，2020年流入中低等收入国家的外债约为4350亿美元，其中，超过65%的债权为私人持有。只有一个市场债权人参与《缓债倡议》。^①在没有国际私人部门参与的情况下，《缓债倡议》很难取得预期效果。有学者批评认为，当前G20主权债务合作过分注重减债而刻意淡化流动性救济，且忽视债务源头和私人部门的治理，这也使得国际主权债务治理变得更加短视化。^②二是建立G20债务处置共同框架。G20债务处置共同框架包括中国、印度等新兴债权国，这弥补了巴黎俱乐部代表性不足的问题，强化了西方债权国与新兴债权国之间的合作。G20债务处置共同框架主要面向中低收入国家，关注五项内容：债务可持续评估、债务重组与减免、债务透明度、债务风险分担，以及加强与多边金融机构的合作。^③国际货币基金组织作为第三方，通过为债务国提供贷款以监测债务国债务可持续性水平，同时债务国需要遵守待遇可比原则。不过，G20债务处置共同框架也面临不少问题。首先，该框架主要考虑到了双边官方债务问题，并没有考虑市场债权人状况。事实上，在G20债务处置共同框架中的77个中低收入国家中，约有半数债务国对该框架的反应并不积极。因为，债务国一旦向G20提出债务延缓申请，国际信用评级机构将会下调其主权信用评级，这会增加债务国未来在国际资本市场上的融资成本。^④其次，世界银行一直坚持“优先债权人地位”而不参与相关倡议，^⑤这意味新兴债权国将要承担与其权力不对等的责任，这将会进一步激化新兴债权国同西方债权国之间的矛盾。所以，G20债务处置共同框架能否发挥作用仍有待观察。

① World Bank, “Debt Service Suspension Initiative”, March 10, 2022, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>; World Bank, International Debt Statistics, World Bank Published, 2022, p.6.

② 叶玉：《金融全球化演变背景下的G20主权债务综合治理》，第73页。

③ Paris Club, “Common Framework for Debt Treatments Beyond the DSSI”, G20 Saudi Arabia, 2020, pp.1-2, https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi.pdf.

④ 王钊、冯凯：《G20缓债实施受阻的原因探析：新旧债权国竞争抑或国际资本市场约束》，第29页。

⑤ 叶玉、周太东：《世界银行与低收入国家主权债务治理：责任分担的视角》，第47页。

综上，全球主权债务结构非常复杂，全球主权债务治理规范随着债权结构的变动而不断发生变化。这种变化不仅反映了官方债权人与市场债权人之间的矛盾，同时也反映了西方债权国与新兴债权国之间的矛盾。这些矛盾的背后更多的则是体现了不同债权主体塑造国际发展政策的意愿，这也加剧了全球主权债务治理的困难程度。

五、结论

本文主要讨论了全球主权债务治理体系及其权力结构之间的关系，旨在进一步探讨主权债务治理体系的复杂化对日益扩大全球主权债务规模的影响。总体而言，现有主权债务治理体系效果不彰，难以应对日益增长的全球主权债务。全球主权债务治理体系呈现出分散化特征，其背后反映了不同债权主体之间的矛盾和斗争。首先，在官方部门以外，市场债权人持有的主权债权规模占据绝对优势。市场债权人通过国际资本市场干预全球信贷，在没有私人部门参与的状况下，全球主权债务治理很难取得进展。其次，新兴债权国持有债权规模不断扩大，西方债权国主导全球主权债务治理的权力变弱。新旧债权国在改革国际金融秩序态度方面存在明显差异，双方既有对现实利益的思虑，又有对未来国际发展规范的考量。所以，在金融全球化的今天，主权债务并非是简单的借贷偿还问题，其背后涉及更为复杂的国际发展问题。主权债务治理所反映的深层次问题是国际社会应该构建一套什么样的发展秩序，以公平、快速、有效的方式开展国际主权信贷业务，促进全球可持续发展。全球主权债务治理依赖特定债权结构，债权结构的变化主要取决于不同国际债权人集团之间的博弈。毫无疑问，这种博弈将会持续影响全球主权债务治理的绩效。

目前，中国作为全球最大的官方债权人，中国在国际主权信贷市场中扮演的角色愈发重要。为了更好地维护中国的海外信贷利益，中国必须参与全球主权债务治理。中国积极参与全球主权债务治理，这既体现了中国的经济实力，也有助于改善全球金融体系治理结构。但是，中国以何种方式参与全球主权债务治理，在维护中国海外权益的同时，缓和同西方债权国之间的紧张关系，以共同构建一个更为公平公正的国际经济新格局，这一问题仍然有待进一步观察。

人工智能与国际关系：预期与变革

池志培

摘要：人工智能已成为当下最为热门的技术之一，被认为将引发新一轮的工业革命。人工智能将极大地影响国际关系的发展。当下对人工智能决定性能力的预期导致了更为激烈的国际竞争，尤其是美国对中国全方位的科技遏制。讨论科技对国际关系的影响，可以从技术的颠覆性和扩散性两个维度进行分析。中期来看，颠覆性一般而扩散性强的弱人工智能技术很难改变大国主导的权力格局，但是其可能通过对国内社会和政治的影响进而影响国际关系。长期来看，强人工智能的出现具有巨大的颠覆性，将挑战人类的自我认知和身份，并将在此基础上重新建构国际关系。我们既要避免高估人工智能的变革潜力，也需避免低估人类的适应力，而目前最为关键的是避免因为对人工智能的想象而导致国际冲突。

关键词：人工智能；大国技术竞争；技术颠覆性；技术扩散；技术政治

作者简介：池志培，中央财经大学国防经济与管理研究院副研究员

在科技竞争日益占据战略想象空间的当下，人工智能无疑是其中最为引人关注的技术。从阿尔法围棋（AlphaGo）战胜人类最顶尖的围棋手到ChatGPT掀起的热潮，^①人工智能带来的变革似乎即将扑面而来。如果说以往的科技革命只是增强了人类对自然的控制，那人工智能则是另一个层次的革命，因为它直接颠覆了人类自身，人类可以制造出被视为最根本的人类特征——智能，甚至制造出比人类更高级的智能体。从某种意义上讲，通过人工智能，人类可以成为“造物主”，或者至少可以媲美自然的最高成就——制造拥有最高理性的智能体。而这种想象带来的焦虑也同样是巨大

基金项目：本文系国家社科基金一般项目“美国对华科技遏制战略的国内政治与政策工具研究”（项目编号：22BGJ006）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① 不仅是媒体，学术界也迅速产出了一系列GPT相关的研究，参见知网搜索。

的，如果真的出现了比人类更高级的智能体，那么人类存在的意义何在？人类是否会被取代？这也许是人类对人工智能关注的最根本的心理根源，一种关于自身存在的焦虑感。这也是为什么人工智能的研究者将媲美人类的人工智能出现的时刻称为“奇点”，与物理学上最为奇异的点同名。

虽然人工智能离“奇点”时刻可能尚有距离，但是正如自动驾驶、ChatGPT等技术所展示的，当前的人工智能技术已经取得了前所未有的进展，它正在改变我们的世界，这对国际关系也不例外。人工智能对国际关系的影响正在发生，它可能是塑造未来国际关系的最重要的力量。当然，人类对于将来的讨论必然带有猜测性，更多是哲学思辨性质的。对于未来的探讨，必然面临挂一漏万的问题。正如伟大的科幻作家艾萨克·阿西莫夫（Isaac Asimov）的电梯效应所言，在思考未来的时候，即便猜中了某项技术，遗漏的变量也会导致对未来的预测产生巨大的偏差，特别是在只考虑了单一变量、单一机制的情况下。因此，在这种朝向未来的讨论中，特别需要机制性和系统性的讨论，特别需要理论的支撑以及对限制性因素的分析。

不同研究者对人工智能有不同的理解，在最经典的人工智能教科书《人工智能：现代方法》第四版中，其定义是“从环境中接收感知并执行动作的智能体的研究”，^①这个人造的智能体能够从环境中获得信息并做出判断和行动。本文对人工智能的理解基于这个定义。当然，不同学派对中间判断过程有不同的理解，有些认为需要类似人或者人类理性，有些则认为只需智能体的行为结果是符合理性预期的。现有研究还区分了弱人工智能和强人工智能，也称狭义人工智能和通用人工智能。前者指部分特定领域实现智能，比如视觉感知、听觉感知、解决简单问题等，而后者指类似或者超越人的智能，能够自行综合各种感知和知识进行理性的判断。

本文将在现有文献的基础上讨论人工智能的发展对国际关系的影响，关注其在何种程度上以何种机制影响国际关系，并参考既有的理论框架和以往的技术变革给我们的启示。同时，由于人工智能技术是一个演进发展中的技术，因此我们的讨论也不得不将时间因素考虑在内，短期、中期和长期的影响有着巨大的差别。正如美国计算机科学家、未来学家罗伊·阿

^① 斯图尔特·罗素、彼得·诺维格：《人工智能：现代方法》（第四版），张博雅、陈坤等译，中国邮电出版社2022版

玛拉（Roy Amara）曾告诫的：“我们总是高估一项科技所带来的短期效益，却又低估它的长期影响。”而这个短期、中期和长期确切来说也并不完全是时间性的，也是技术性的，与技术演进的程度密切相关，尤其是面对中期和长期讨论的时候。

一、文献回顾

人工智能的理想在人类历史中出现得很早，至少在文明的轴心时代即有了将理性和思维过程形式化的努力，如亚里士多德（Aristotle）的三段论。而中国古代故事中对自动机器的描述^①也是人类对人工智能的最早想象之一。在近代自然科学起飞的时代也不乏对会思考的机器的设想。

一般认为现代的人工智能研究从1956年的朴茨茅斯会议开始，经历了多次的起伏和波折。人类对人工智能技术的想象和关注也随着技术的发展而变化。国际关系学者很早就注意到了人工智能发展对学科的影响，最初的研究主要是关注如何利用人工智能推进国际关系的研究。^②其中的佼佼者如施罗德特（Schrodt），他一直从事事件自动编码的研究，并最终开发了目前最大的事件数据库（Global Database of Events, Language and Tone，简称GDELT）。

在2006年后的新一轮热潮中，结合了高速计算、大数据和深度学习的人工智能技术展示了颠覆性的变革潜力，因此出现了大量讨论人工智能发展与社会以及人类未来命运的讨论的一般著述，^③其中也包括了相当的对人工智能与国际关系、国家安全的讨论。国外的讨论更多是政策导向的，主要涉及对人工智能的管理问题，这些研究更多来自智库，主要谈论

① 《墨子·鲁问》中记载：“公输子削竹木为鸢，成而飞之，三日不下。”考虑到古人并无对远程控制的工程想象，这种飞鸟必然设想有某种自动控制装置。

② Hudson, Valerie M, *Artificial Intelligence and International Politics* (Westview Press, 1991).

③ 如引起广泛讨论的2014年《纽约时报》十大畅销书《超级智能：路线图、危险性与应对策略》，见 Nick Bostrom, *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies* (Oxford University Press, 2014); Tegmark, Max, *Life 3.0: Being Human in The Age of Artificial Intelligence* (Vintage, 2018); Lee, Kai-Fu, *AI superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order* (Houghton Mifflin, 2018); Kissinger, Henry A., Eric Schmidt, and Daniel Huttenlocher, *The Age of AI: And Our Human Future* (Hachette UK, 2021); Schmidt, Eric. “Innovation Power: Why Technology Will Define the Future of Geopolitics”, *Foreign Affairs*, Vol. 102, No.2, 2023, pp.38-52.

了人工智能对国际关系和国家安全的可能影响。有研究关注人工智能可能应用的领域，包括军事、情报、经济竞争、信息战等等，^①或者聚焦对军事革命——自动杀人武器——的影响。^②也有学者关注自动杀人武器对战略稳定的影响。^③还有学者讨论了人工智能在战场中使用需要克服许多困难，包括多智能主体之间、人与机器之间的协调等问题。^④对于恶意人工智能可能带来的安全威胁也有专门的讨论，^⑤并从人工智能对电子安全、物理安全以及政治安全三个不同领域的影响进行了考察。在更为学术化的研究中，人工智能等技术的发展以及科技竞争的激烈体现在对于技术在国际关系演变中的作用的重新思考及其理论化。过往的研究者并非没有发现技术在国际关系中的作用，相反，许多理论家都将技术变量包含在理论框架中，当下需要重新发现和凸显技术在国际关系中的作用。^⑥丹尼尔·德雷斯纳（Daniel Drezner）从技术的主导领域是公域还是私域（Public Sector Dominance or Private Sector Dominance）以及固定成本（Fixed Cost）的高或低区分了不同的技术类型，分析了不同的技术类型对权力、利益和制度的影响，发现文化、声望与技术创新一样在技术对国际关系的影响中起

① Greg Allen Taniel Chan, “Artificial Intelligence and National Security”, Belfer Center for Science and International Affairs, July 2017, <https://www.belfercenter.org/publication/artificial-intelligence-and-national-security>.

② Mary L. Cummings, “Artificial Intelligence and the Future of Warfare”, International Security Department and US and the Americas Programme, January 2017, <https://www.chathamhouse.org/2017/01/artificial-intelligence-and-future-warfare>.

③ Altmann, Jürgen, and Frank Sauer, “Autonomous Weapon Systems and Strategic Stability”, *Survival*, Vol. 59, No. 5 (2017), pp. 117–142.; Haas, Michael Carl, and Sophie-Charlotte Fischer, “The Evolution of Targeted Killing Practices: Autonomous Weapons, Future Conflict, and the International Order.” In Martin Senn, Jodok Troy eds, *The Transformation of Targeted Killing and International Order* (Routledge, 2020), pp. 107–132.

④ Amodei, Dario, Chris Olah, Jacob Steinhardt, Paul Christiano, John Schulman, and Dan Mané. “Concrete problems in AI safety.” *arXiv preprint arXiv:1606.06565* (2016).

⑤ Brundage, Miles, Shahar Avin, Jack Clark, Helen Toner, Peter Eckersley, Ben Garfinkel, Allan Dafoe et al. “The malicious use of artificial intelligence: Forecasting, prevention, and mitigation.” *arXiv preprint arXiv:1802.07228* (2018).

⑥ Kaltofen, Carolin, Madeline Carr, and Michele Acuto, eds. *Technologies of international relations: Continuity and change*. Springer, 2018; Eriksson, J., Newlove-Eriksson, L., “Theorizing Technology And International Relations: Prevailing Perspectives and New Horizonsin”, in Giampiero Giacomello, Francesco N. Moro and Marco Valigi (ed.), *Technology and International Relations: The New Frontier in Global Power*. (Edward Elgar Publishing, 2021).

了很大作用，技术创新的影响是在具体的文化语境中展开的。而新技术虽然会带来一定的调整成本，但是人类的适应性也很强。^①南非学者尼贞德（Bhaso Ndzendze）和马瓦拉（Tshilidzi Marwala）则从国际关系主要理论的核心概念出发，讨论了人工智能如何影响这些核心概念的变化。^②

中国的人工智能研究开始于改革开放以后。^③20世纪80年代在人工智能专家系统兴起以后，我国也开展了相关研究，包括专家系统在工业、环境以及医疗诊断等方面的应用，并一直持续到21世纪早期，但是关于人工智能对国际关系和国家安全等影响的研究则一直很少涉及。在1986年《国外社会科学》杂志中有一篇书评文章介绍了计算机对于人类的威胁，^④其中探讨的计算机实际上大体相当于我们现今谈的人工智能，其中包含的问题与现今所讨论的问题也有很大的相似性，包括计算机过于复杂和快速的决定会使得人类失去对战争的掌控、导致大规模失业等。关于人工智能和智能机器人对战争和军事的影响的关注也日渐增加，包括《解放军报》和《中国国防报》等关于人工智能和机器人对战争的影响都有一些简要的讨论，主要聚焦的问题是如何利用人工智能使战争智能化，强调的是人工智能对指挥系统的帮助。

随着人工智能热度的上升，自2017年开始，国内国际关系学界也开始了对人工智能发展对国际关系演进影响的学术探索，^⑤这些研究探索了当前和长期的影响。对当下的人工智能的研究主要与区域国别研究相结合，讨论各国对人工智能技术的态度、政策、战略以及国际竞争。^⑥不同

① Drezner, Daniel W, "Technological Change and International Relations", *International Relations*, Vol.33, No.2 (2019), pp. 286-303.

② Ndzendze, Bhaso, and Tshilidzi Marwala, *Artificial Intelligence and International Relations Theories*, (Springer Nature Singapore, 2023)

③ 蔡自兴：《中国人工智能40年》，载《科技导报》2016年第15期，第12-32页。

④ 葆真：《不容忽视的殷忧——西蒙斯新著：〈硅震荡，计算机入侵的威胁〉》，载《国外社会科学》1986年第5期，第70-71页。

⑤ 封帅：《建构人工智能国际关系研究的中国视角：历史考察与议程设置》，载《国际关系研究》2021年第6期，第59-59页。

⑥ 如周琪、付随鑫：《美国人工智能的发展及政府发展战略》，载《世界经济与政治》2020年第6期，第28-54页；华盾、封帅：《弱市场模式的曲折成长：俄罗斯人工智能产业发展探微》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020年第3期，第98-128页；周生升、秦炎铭：《日本人工智能发展战略与全球价值链能力再提升——基于顶层设计与产业发展的竞争力分析》，载《国际关系研究》2020年第1期，第67-90页；刘平、刘亮：《日本新一轮人工智能发展战略——人才、研发及社会实装应用》，载《现代日本经济》2020年第6期，第36-47页。

学者也注意到了人工智能发展对国际关系长期演变趋势的影响。在围绕人工智能技术激烈竞争的推动下，大国之间也将进行更加激烈的博弈，恶化大国之间的关系，^① 大国走向自给自足和相互猜忌甚至导致其安全战略转向进攻性现实主义。^② 还有学者探讨了人工智能对军事与其他安全领域的影响，^③ 尤其是人工智能在战略博弈中的决策和信息优势，并且认为其会加剧国家间实力的不平等从而带来国际均势的破坏，最早采用人工智能的国家会获得先发优势，^④ 而第三世界国家将面临与发达国家差距进一步放大的可能。^⑤ 有学者则从斯特兰奇的结构权力理论出发，分析了人工智能对不同的结构性权力的重塑或介入，对其具体的影响方式进行了尝试性的分析和设想，不同性质的新兴权力将通过多元行为体崛起的方式予以充分表达。^⑥ 同时，国内社会结构和权力的分配也会受到影响，其中最关注的是人工智能可能导致广泛失业的问题，大量群体将会变得“无用”，人口不再是重要的国家实力指标，而新兴权力主体如掌控技术的科学家共同体（专家群体）将兴起。^⑦ 掌握人工智能技术的大公司也将在社会政治生活中拥有更大的话语权。^⑧ 最后，人工智能还将对各种国际制度和规范带来冲击，如自动化杀人武器的出现。^⑨ 而将视野放至更为遥远的未来，

① 傅莹：《人工智能对国际关系的影响初析》，载《国际政治科学》2019年第1期，第1~18页；Zhu, Qichao, and Kun Long, “How Will Artificial Intelligence Impact Sino-US Relations?”, *China International Strategy Review*, Vol. 1, No. 1, 2019, pp. 139-151。

② 王悠、陈定定：《迈向进攻性现实主义世界？——人工智能时代的国际关系》，载《当代世界》2018年第5期，第22~26页。

③ 阙天舒、张纪腾：《人工智能时代背景下的国家安全治理：应用范式、风险识别与路径选择》，载《国际安全研究》2020年01期，第4~38页。

④ 封帅、周亦奇：《人工智能时代国家战略行为的模式变迁——走向数据与算法的竞争》，载《国际展望》2018年第4期，第34~59页；封帅：《人工智能时代的国际关系：走向变革且不平等的世界》，载《外交评论》2018年第1期，第128~156页。

⑤ 韩永辉、张帆、彭嘉成：《秩序重构：人工智能冲击下的全球经济治理》，载《世界经济与政治》第1期，第121~149页；周琦、蒲松杨：《人工智能浪潮下的第三世界国家发展困境与对策》，载《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2021年第3期，第160~168页。

⑥ 部彦君 许开轶：《重塑与介入：人工智能技术对国际权力结构的影响作用探析》，载《世界经济与政治论坛》2023年第1期，第86~111页。

⑦ 封帅：《人工智能时代的国际关系：走向变革且不平等的世界》，第148页；封帅：《从民族国家到全球秩序：人工智能时代的世界政治图景》，载《外交评论》2020年第6期，第114页。

⑧ 高奇琦：《人工智能时代的世界主义与中国》，载《国外理论动态》2017年第9期，第39页。

⑨ 朱荣生、冯紫雯、陈琪、陈劲：《人工智能的国际安全挑战及其治理》，载《中国科技论坛》2023年第3期，第160~167页。

人工智能也可能意味着人类的解放，如果人工智能能够替代人类进行各种劳动，那么人类就可以将精力放在更能发挥人类优势的方面，共产主义以及世界大同都更有可能实现。^①世界政治也可能出现根本性的变化，乃至出现智能化世界政府，消解无政府状态。^②当然，人工智能的发展也将带来一系列新问题，例如主体消失所带来的责任归属困难。^③

综上所述，现有研究已经对大量相关议题作了许多开创性的探索，提供了许多可以进一步挖掘的议题。人工智能问题研究与一般的研究议题不同，由于其是朝向未来的思辨性讨论，几乎都是无法证实或者证伪的，因此本文的研究并不能说是补充或是改进了已有的研究，更多的是增加一种新的视角，重点考虑人工智能对国际关系影响的整体作用机制，特别将限制这种影响的因素纳入机制当中。同时，也提出一个思考技术特性如何塑造国际关系的一般性的理论框架，并基于这个框架，在中期和长期的视野下讨论人工智能对国际关系的影响。

二、预期与冲突：人工智能与科技遏制

人类行为的一个基本特征是行为的选择受到对未来预期的引导。现有的国际关系研究中关于冲突和制裁的研究也证明了这一点。如科普兰（Copeland）关于相互依赖与冲突的研究表明，在预期未来发生冲突的情况下，两个国家的经济相互依赖会导向冲突，而在没有预期冲突的情况下，经济相互依赖会带来和平。^④德雷斯纳关于经济制裁的研究则表明，预期冲突发生的可能性则会导致经济制裁发起国更容易滥用经济制裁而目标国更不愿意妥协。^⑤对未来的预期会改变当下的行为，这正是人工智能对国际关系影

① 高奇琦：《人工智能、人的解放与理想社会的实现》，载《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期，第40-49页。

② 封帅：《从民族国家到全球秩序：人工智能时代的世界政治图景》，第126页。

③ 高奇琦、张莹文：《主体弥散化与主体责任的终结：ChatGPT对全球安全实践的影响》，载《国际安全研究》2023年第3期，第3-27页。

④ Copeland, Dale. C., "Trade Expectations and The Outbreak of Peace: Détente 1970-74 and the End of the Cold War 1985-91", *Security Studies*, Vol. 9, No. 1-2, pp. 15-58; Copeland, Dale. C. *Economic Interdependence and War* (Princeton University Press, 2104).

⑤ Drezner, Daniel W. "Conflict Expectations and the Paradox of Economic Coercion", *International Studies Quarterly*, Vol.42, No.4, 1998, pp.709-731.

响的一个重要机制，也是其当下最大的影响。即使人工智能最终不能实现其所有的技术承诺，没能颠覆人类社会，人们对其的想象和期许也已经给当下带来巨大的影响。对人工智能颠覆性潜力的信仰正在重塑当今的大国竞争，尤其是其中最为重要的中美战略竞争。近年来，美国对中国的科技发展实施了全方位的遏制战略，特别是针对中国半导体产业进行了史无前例的极限打压，其中最重要的动因之一就是美国要在人工智能领域全面压制中国。

21世纪初，随着战斗机器人以及无人机等在反恐战争中越来越广泛的运用，美军逐渐意识到了人工智能对于军事技术发展的巨大潜力，尤其是专注于大国竞争的美国战略研究者，包括国防部净评估办公室的安德鲁·马歇尔（Andrew Marshall）以及后来任美国国防部部长的阿什利·卡特（Ashley Carter）和副部长的罗伯特·沃克（Robert Work）等。^①他们在奥巴马政府上台后积极推动美国国防战略的转型，特别是沃克等人力推第三次“抵消战略”。^②这个“抵消战略”将中俄尤其是中国作为主要的战略对手，认为美国的国防战略应该从反恐转回到大国竞争中，在美军的相对技术优势日益减少的情况下，美国应该重新致力于建立新的战略技术优势。他们关注的这个新的战略技术即是自动化技术，而人工智能技术则顺理成章成为自动化技术的最重要的支撑，因此其是所谓第三次“抵消战略”的核心。在卡特和沃克的力推下，^③2014年起以人工智能为基础的对华“抵消战略”在国防部全面展开。卡特建立了常驻美国各主要创新中心的国防创新小组，并邀请谷歌原总裁施密特（Schmidt）进入国防部的技术委员会。施密特主导了美国国防部与硅谷的深度联姻，其对人工智能技术尤为重视。施密特认为人工智能技术将是未来决定性的技术，而美国面临着中国的巨大挑战。^④奥巴马政府在临近任期结束时接连发布了三份人工智能

① Work, Robert O., and Shawn Brimley, “20YY: Preparing for War in the Robotic Age”, Center for a New American Security, January 22, 2014, p.28, <https://www.cnas.org/publications/reports/20yy-preparing-for-war-in-the-robotic-age>.

② Gian Gentile, et. al, *A History of the Third Offset, 2014–2018* (Rand Corporation, 2021).

③ 卡特在2012年在国防部设立了战略能力办公室，在2016年公开其存在。该办公室目的也是在大国战略竞争背景下提升美军的技术优势。

④ Alex Thompson, “A Google Billionaire’s Fingerprints are All Over Biden’s Science Office”, *Politico*, March 28, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/03/28/google-billionaire-joe-biden-science-office-00020712#:~:text=Eric%20Schmidt%20has%20long%20sought,general%20counsel%20raised%20ethical%20flags>

报告，即《为人工智能的未来做好准备》《国家人工智能研究和发展战略计划》《人工智能、自动化与经济报告》。在国防部第三次“抵消战略”的推动下，其主要理念包括与中国进行大国竞争和人工智能的主导作用等，成为美国国家安全精英的共识。^①

在特朗普政府上台后，其对华政策逐步转向全面对抗，美国对中国科技发展的关注达到了前所未有的高度。2017年，我国发布《新一代人工智能发展规划》，宣布要在2030年成为世界主要的人工智能创新中心，达到世界领先水平，但是这在美国则被广泛解读为中国要取代美国的领先地位。2018年，李开复的著作《人工智能超级大国》出版，对比了中美两国在人工智能领域的优势，引起了美国各方对中国人工智能发展的关注，参议院情报委员会民主党领导人参议员马克·华纳（Mark Warner）更将其推荐给当年《政客》的阅读书单。^②美国政界对中国在人工智能上相对美方的优势表达了警惕和忧虑。在2018年通过的《国防授权法》中，美国成立了施密特担任主席的人工智能国家安全委员会，并要求委员会提交关于美国发展人工智能的建议。2019年，后来在美国国防部负责推动国防部人工智能政策的格雷戈里·艾伦（Gregory C. Allen）发布关于中国人工智能发展的报告，指出中国人工智能发展的最大弱点之一是中国的半导体技术和产业。^③在2021年提交的最终报告中，美国人工智能国家安全委员会主张对中国采取出口管制、投资审查等措施来遏制中国人工智能技术的发展，特别是要利用半导体设备中美国的不对称优势来进行打压。^④特朗普政府几乎将中国人工智能相关产业的领军企业全部加入了出口管制的黑名单，包括芯片设计企业、人工智能应用（图像识别、声音识别等）企业、芯片制造企业、超算研究机构和企业等。

在拜登政府上台以后，专注于中美人工智能竞争的施密特的影响仍

① Mohar Chatterjee, “The Pentagon’s Endless Struggle with AI”, Politico, June 27, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/06/27/pentagon-ai-00103876>.

② Politico Magazine Staff, “The POLITICO 50 Reading List”, Politico, September 4, 2018, <https://www.politico.com/interactives/2018/politico-50-book-picks/>.

③ Gregory C. Allen, “Understanding China’s AI Strategy”, CNAS, February 06, 2019, <https://www.cnas.org/publications/reports/understanding-chinas-ai-strategy>.

④ “National Security Commission on Artificial Intelligence: Final Report,” 2021, https://assets.foleon.com/eu-west-2/uploads-7e3kk3/48187/nscai_full_report_digital.04d6b124173c.pdf, p.231.

在，其基金会甚至支付部分白宫科技相关职位的薪资，^①同时他还成立了一个名为特别竞争项目（The Special Competitive Studies Project）的智库，接替已经完成使命、解散了的美国人工智能国家安全委员会，推动与中国的科技竞争特别是人工智能竞争。美国国家安全事务助理沙立文（Sullivan）2022年在该智库举办的新兴技术峰会上发表演讲，提出了被称为“沙立文主义”的对华科技竞争原则，即在战略科技领域，美国不满足于领先一两代，而是追求优势越大越好，^②人工智能正是其战略科技领域之一。2022年10月7日，美国宣布对中国半导体产业实施前所未有的严苛的出口管制，不仅限制了美国对华出口先进芯片及其制造设备，还利用外国产品直接规则限制了其他国家对华出口相关的芯片和设备，更进一步限制了美国实体（包括机构和自然人）协助中国先进半导体产业的发展。这次管制不仅要锁死中国的发展，甚至要让中国倒退。此举震惊了业界，《纽约时报》称其为一场围绕芯片的经济战争，并称如果列举2022年发生的对后世影响最大的两件事，一件是俄乌冲突，另一件则是美国对华的芯片战争。^③这场芯片战争的主要目的即是彻底压制中国的人工智能技术发展。^④因为人工智能技术的发展依赖于先进的芯片，所以美国一方面阻止美国公司将先进芯片出售给中国，另一方面又掐断中国获得自己生产先进芯片技术的渠道。^⑤美国还进一步迫使其他掌握先进芯片技术的国家，如韩国、日本以及荷兰等同步修改对中国的出口管制措施，将单方打压升级为全球打压。

美国对中国的全面科技遏制极大地恶化了双边关系，损害了双边战略互信，同时也动摇了经济全球化的基础。这种遏制很大程度来自对人工

① Alex Thompson, “A Google Billionaire’s Fingerprints are All Over Biden’s Science Office”.

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

③ Alex W. Palmer, “‘An Act of War’: Inside America’s Silicon Blockade Against China”, *New York Times Magazine*, July 12, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/12/magazine/semiconductor-chips-us-china.html>.

④ Gregory C. Allen, “Choking off China’s Access to the Future of AI”, CSIS, October 11, 2022, <https://www.csis.org/analysis/choking-chinas-access-future-ai>.

⑤ Ibid, pp.2-7.

智能技术的关注。在美国的科技遏制战略下，各国都不得不寻求将重要的战略经济、科技资源置于自己控制之下的方法。不难看出，对于人工智能技术的预期极大地加剧了大国竞争的程度，冲击了既有的国际体系。对人工智能的期望越高，在短期内国家间因人工智能而产生冲突的可能性越大。虽然有学者认为人工智能也可能成为中美合作的契机，^①但是在两国未来将发生冲突的预期以及人工智能作为一种战略技术的背景下，这种合作的可能性很低，因为双方更关注的是彼此的相对收益。

三、技术特征及其影响：一个框架

如果我们将目光放得更长远，那么人工智能对国际关系的影响将更有理论思辨性；如果随意地提取技术的一个特征来讨论其影响，则很容易失之偏颇，因为技术和国际关系都是非常复杂的概念和社会现象，具有多元的特征。恰当的理解需要把握其关键性的特征，这意味着我们需要有一个理解技术影响国际关系的理论框架。回顾历史不难发现，人类的发展史就是对不同技术掌握的历史，新技术是推动人类历史不断向前发展的最重要动力。但是，不同的技术对于社会和国际关系的影响显然有所不同。德雷斯纳在其分析中按照技术是公域还是私域为主以及固定成本的高低两个维度来讨论技术对国际关系的影响，但是公域还是私域为主与技术的潜在能力并无直接关系，有些技术比别的技术具有更大的颠覆性，也会有更大的影响。主要的使用领域与其颠覆潜力并无直接关联。而且，有许多技术很难说是公域为主还是私域为主，比如许多两用技术。在技术日益融合发展的今天，技术两用性更为突出，区分其主要使用用途也将更为困难。而对固定成本的关注实际上是对技术扩散的讨论，高成本的技术不利于扩散，而低成本的技术则较容易扩散。除非对成本做极为宽泛的解释，不然也难以涵盖技术扩散中面临的诸多因素。因此，本文提出从颠覆性程度以及扩散程度两个维度进行分析。

新技术总是意味着新的方式、新的知识或工具等实现目的方式的改变。有些技术带来了革命性的变化，如马拉战车、火药、蒸汽机、内燃

^① Zhu, Qichao, and Kun Long. "How will Artificial Intelligence Impact Sino-US Relations?"

机、计算机等。也有些技术的影响相对更有限，比如许多日常使用的技术。在甄别这些技术的时候，我们发现有些技术比另外一些技术更具有颠覆性，也即其相比于原有的技术而言在某些方面具有质的飞跃，有数量级的差距。蒸汽机比人力或畜力输出的能量要高几个数量级，而且可以根据需要增加。类似地，原子弹相比于火药是核能与化学能的差距，一千克铀释放的能量是一千克TNT炸药的约两千万倍。因此，更具有颠覆性的技术显然更有可能带来巨大的变化，特别是拥有此技术的国家与缺少该技术的国家之间的实力差距可能会大大增加。

另一个涉及技术影响力的维度是技术的扩散程度，在现有的关于人工智能与国际关系的讨论中这个维度常常被忽略。一个颠覆性的技术如果不能广泛地被采用，那么其对社会和国际关系的影响相应会减少。学术界日益意识到技术扩散实际可能是一个影响国家间竞争的更重要的因素，甚至比单纯技术创新能力更为重要。^① 一个技术扩散的范围与速度决定了其扩散程度。

一个技术的扩散程度受到很多因素的影响，其中最重要的因素有以下几个。首先是社会规范和思想观念。在传统社会中，大多数社会并不欢迎技术创新，反而会认为新的技术会破坏原有的生活方式和社会稳定，这也是中国古代将许多新发明新工具贬低为“奇技淫巧”的原因。其次是社会制度。一个技术的产生和广泛使用具有分配效应，会导致社会资源的重新分配，产生新的赢家和输家。附着在旧技术上的社会群体的利益必然会因新技术的到来而受损害，他们也必然会影响到政治来阻碍新技术的广泛使用，而这也是新技术的推广所必须克服的障碍。^② 所谓的“卡德维尔定律”（Cardwell's Law）的一个重要原因即是这种社会反对力量，这个定律认为没有国家能够持续地引领创新，创新的领军国家总在不断地转移，古往今来，莫不如此。国内原有的既得利益集团会有强烈的动机影响新技术

^① Ding, Jeffrey. "The Diffusion Deficit in Scientific and Technological Power: Re-Assessing China's Rise", *Review of International Political Economy*, 2023, pp.1-26, <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2173633>.

^② 学者认为经济利益或者政治利益受损的群体会反对新技术的扩散，但阿西莫格鲁（Acemoglu）等认为因新技术权力受损的精英是技术扩散受阻的主要原因，他们有政治权力来推行阻碍新技术的政策，见 Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. "Political Losers as a Barrier to Economic Development", *American Economic Review*, Vol.90, No.2, pp.126-130.

的推广。^①历史上这种例子不胜枚举，如在第一次工业革命中领先的英国在第二次工业革命中就落后了，因为许多的国内利益集团反对新技术的推广。^②只有在外部安全威胁大于内部安全威胁的情况下，国家才更有可能克服这些阻力。^③因此，第三个因素就是国际竞争的激烈程度。在国家之间竞争激烈，尤其是在军事和经济领域竞争激烈的时候，国家更有可能快速地采用新技术。^④最后，技术本身的特性也会影响其扩散程度。不同技术的采用成本不一样。有些技术更便于推广，而有些技术则需要更多的基础投资、更多的技能培训才能使用。没有良好的计算机网络基础设施，互联网技术的推广和使用显然会更慢。有些技术也会更依赖于广泛使用的规模效应来发展。扩散性强的技术更有利于权力的分散，对实力差距的影响较小，同时更可能重塑国家社会的权力分配，因此对国内政治的影响可能要大于对国际政治的影响，更可能通过重塑国内政治来影响国际政治。其他因素还包括技术接收国的能力、区位、需求等。^⑤

颠覆性强且扩散程度低的技术有利于增加技术所有国对其他国家的优势，而颠覆性强且扩散程度高的技术给国家之间的实力差距带来的影响较小，但很有可能会削弱国家对社会的控制，因为这些技术可能会赋权给更多的社会实体。当然，技术也并非单一的，不同技术结合产生的复合效应可能会远远超出单一技术的影响。如互联网技术是普遍扩散的，不会明显增加采用国相对无互联网技术的国家的实力优势，但是如果互联网技术跟其他的技术相结合则可能产生更大影响。因为通过结合其他技术就可以大大减少复合技术的扩散程度。比如5G+工业能大大提高效率，但这种复合技术的扩散程度会大为减少，因为这种技术需要大量的前期资本投

① Taylor, Mark Zachary, *The Politics of Innovation: Why Some Countries are Better than Others at Science and Technology* (Oxford University Press, 2016).

② 高奇琦:《人工智能,四次工业革命与国际政治经济格局》,载《当代世界与社会主义》2019年第6期,第13页。

③ Taylor, *The Politics of Innovation: Why Some Countries are Better than Others at Science and Technology*, p.13.

④ Milner, Helen V., and Sondre Ulvund Solstad. "Technological Change and the International System." *World Politics*, Vol. 73, No. 3, 2021, pp. 545-589.

⑤ Comin, Diego, and Marti Mestieri. "Technology Diffusion: Measurement, Causes, And Consequences", in Philippe Aghion and Steven N. Durlauf eds, *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2 (Elsevier, 2014), pp.565-622.

人，因此也就可以给先发国家带来很大的优势。

基于以上的分析，中期和远期的人工智能技术的发展对国际关系的影响将从这两个维度展开，并同时参考现有的国际关系理论。

四、忠诚助手：弱人工智能下的权力、利益与制度

当前人工智能技术的发展虽然已经取得了巨大的进步，但是离真正的类人的智能乃至“弱人工智能”依然有相当的差距。2022年底开始火遍全球的最新的人工智能大型语言模型依然无法媲美人类的智能，即便它记录分析了所有的人类知识，却依然无法做出简单的真假判断。它不能根据真的知识判断其生成论述的真假，更无法通过其他手段如做实验等方式来验证事实。虽然媒体对其能力有大量的溢美之词，但是许多的说法很快被证明是言过其实，^①更不用说它生产单位语句所耗费的能量远远超过了人脑。^②虽然当前的人工智能能够做到非常准确地对外界进行某些感知，但是却缺少对这些感知进行综合处理的能力。人工智能能够精确地识别图形、声音等，但是却无法将这些知觉综合起来形成有效的知识，也无法根据已有的知识判断合理性。^③人工智能专家杨立昆（Yann LeCun）毫不客气地说：“当前基于大模型的人工智能连狗的智能都还没达到，更遑论人类智能。”^④不过需要承认的一个事实是，人工智能在近些年的发展迭代异常迅速。因此，中期的远景是人工智能实现了弱人工智能，即能够理解

① 任何用过 ChatGPT 的人都会遇到其编造虚假信息的问题，甚至有美国律师使用 ChatGPT 协助准备辩护意见却未发现其提供的案例是自行编造的而导致被罚款，见 Sara Merken, “New York Lawyers Sanctioned for Using Fake Chatgpt Cases in Legal Brief”, *Reuters*, June 26, 2023, <https://www.reuters.com/legal/new-york-lawyers-sanctioned-using-fake-chatgpt-cases-legal-brief-2023-06-22/>。

② Josh Saul and Dina Bass, “Artificial Intelligence Is Booming—So Is Its Carbon Footprint”, *Bloomberg*, March 9, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-09/how-much-energy-do-ai-and-chatgpt-use-no-one-knows-for-sure#xj4y7vzkg>。

③ 比如，目前的生成式的画图人工智能在许多情况下已经足以画出以假乱真的图像，但是也会犯一些匪夷所思的错误，比如有时会画出三只腿的人。当然，快速迭代的模型也会迅速更正这些错误。

④ Arjun Kharpal, “Artificial Intelligence is not Yet as Smart as a Dog, Meta A.I. Chief Says”, *CNBC*, June 15 2023, <https://www.cnbc.com/2023/06/15/ai-is-not-even-at-dog-level-intelligence-yet-meta-ai-chief.html>。

人类的需求，处理大量的信息以帮助人类做出判断，并在人类作出判断后协助实施。当前是信息爆炸的时代，海量的数据单靠人力显然已经无法快速地提取出有效的信息，因此人工智能实际上是当前信息环境的必需，而人工智能在这方面也已证明了其能力，并有足够的空间进一步提升。在弱人工智能时代，人工智能的角色相当于一个忠诚可靠的助手。它能准确地提取信息，并按照人类的判断高速、准确地执行任务，并且综合能耗有了较大的降低，但是综合处理信息做出判断的能力依然远不如人类，除了在一些简单的场景之中，比如自动驾驶中遇到障碍物紧急刹车。

那么，按照前一部分的分析框架，这种弱人工智能属于哪一种技术呢？就颠覆性而言，弱人工智能并不那么具有颠覆性，更像是一种逐步的提升。虽然有学者认为其在做决策时相比人类有优势，特别是在军事上，但实际上弱人工智能的决定能力只在相对直观的任务上有优势。在军事上，其可以快速锁定目标，也能快速反应发射武器等，但是这些决定都有着简单的可以定义和量化的目标，在真正重要的战略问题上，在需要综合各种信息做出前瞻性判断而且很多时候带有直觉性质的军事决策上，很难相信弱人工智能比人类有优势。^①这也意味着它更多只能是协助人类做决定，在复杂决策能力上无法与人类相比。在其协助下，人的工作效率会有相当的提升，特别是在某些特定行业中，工作效率的提升可能是惊人的。而从扩散性的角度而言，弱人工智能更多是一种软件，也就意味着其扩散的成本非常低，扩散程度会非常广。而且，弱人工智能的技术提供商可能会有许多家大型公司，各主要大国都会扶持自己国内的企业，在许多工具也是开源的情况下，单一大国垄断该技术的可能性较小。弱人工智能真正要发挥更大用途需要仰仗其他技术的同步发展，对一个国家的基础设施要求也很高，只有在一个满足了智慧城市或国家的基本硬件要求的国家中，人工智能才能最大限度地发挥作用。真正的扩散困难在于配套的基础设施或者技术所需要的投资和资源。

如果其颠覆性程度不是非常高，弱人工智能对大国间实力差距的影响会相对有限。特别是其扩散程度较高，大国基本都能利用这个技术，因此在大

^① 目前论证人工智能的决策优势经常引用的是人工智能在一些棋类游戏中的优势，包括围棋等，但是相比于人类社会的真实决策而言，棋类博弈都是极为简单的。而且人类决策往往是基于对少数经验的理解，而人工智能的博弈是基于对海量数据的分析，但是人类历史上最为重大的决策往往数量极少，按目前人工智能和机器学习完全无法应对这种决策。

国间不会带来实力差距的巨大变化。当然，有些小国可能面临更大的挑战，特别是如果无法将弱人工智能整合进整体社会经济中，其劣势将进一步放大。国际关系主要由大国主导，如果大国之间的权力关系没有受到冲击，那么，中期来看，人工智能不会给国际体系带来革命，更可能是延续已有的权力结构。

不过，随着弱人工智能在社会的广泛运用，通过影响国内政治进而影响国际关系是更可能的一条路径。广泛扩散的技术往往会增强个体的能力，因此弱人工智能的广泛扩散将增强社会群体乃至个体对于国家的挑战。如互联网极大增强了人们之间互相连接的能力，也使得社会运动的动员更为容易，在社交网络发展起来以后，多次大规模的社会运动也说明了这一点。传统上大众传媒集中在部分精英群体手中，他们作为观念的守门人能够筛选信息影响社会，但是互联网技术打破了这种垄断，不同的思想都可以找到直达大众的渠道，人工智能将会进一步强化这个趋势。当然，这种挑战对于不同国家也是不同的。在能够主动引导民众的政治制度中，国家能够利用人工智能加强自身能力，约束极端人物和思想的影响。但是在现代资本主义体系中，在以个人为中心的制度设计下，各种边缘、反智的思想被以权利的名义保留了下来，并且在互联网低成本的传播方式下广泛地传播开来，导致社会的分裂，严肃的政治讨论的基础和空间都被极大压缩。西方社会近年来的各种政治和社会弊病很大程度上不过是这种政治制度和信息社会不适应的产物。同时，现有的制度强调在高度共识的情况下才能进行根本变革，而碎裂的社会现实又使得共识成为不可能。这就导致了一个僵局并不断地引发社会政治危机。在弱人工智能时代，这种危机会进一步加大。一方面，正如搜索引擎会让人觉得自己比实际更聪明一样，^①弱人工智能提供的信息资源也会让个人对自己的观念更为自信，而人工智能几乎可以生成以假乱真的各种图像、声音和文字，个人被困在信息茧房的危险会更高。^②另一方面，由于信息的可获得性更高了，个人实

^① Sarah Kaplan, "How the Internet makes you think you're smarter than you really are", *Washington Post*, April 1, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2015/04/01/how-the-internet-makes-you-think-youre-smarter-than-you-really-are/>.

^② 著名美国学者托马斯·尼可拉斯(Thomas M. Nichols)认为互联网助长了对专家的蔑视态度,导致了美国的反智主义更为严重,接触到大量知识并不等于真正的学习,其论证逻辑也可以用于人工智能,人工智能使得各种知识更为唾手可得,人们却更不愿意真正学习,人们对于专业知识的敬畏只会更少。参见 Nichols, Tom, *The Death of Expertise: The Campaign against Established Knowledge and Why It Matters* (Oxford University Press, 2017)

施各种反社会的行为也更为容易，包括独狼式恐怖主义在内的各种极端行为有可能增加。政治和社会的弊病也会转移到对外关系上，正如美国的极化政治影响其外交政策一样，^① 极端思维占据了过多的政治空间使得人工智能时代的国家间政治可能会越来越偏离理性。

由于目前人工智能发展的主导权在各大公司手中，考虑到人工智能发展所需的巨量计算资源、人才资源、数据资源等，进入门槛非常高，人工智能技术的提供者将仍是这些公司，但是一旦成为社会的关键服务，政府强化管理甚至接管部分公司的可能性较大。虽然大型科技公司对人类生活的直接影响可能会更大，但是它们未必能挑战政府的权力垄断。人工智能能否改变社会的权力结构与其能否跟其他技术结合产生新的产业有关。如蒸汽机跟手工业的结合产生了产业工人，而内燃机则催生了汽车和飞机等行业进而推动了整个社会的变革，使得社会权力进一步向资本倾斜。有学者认为专业阶层（如科学家、工程师等）会成为独立的政治力量，但是否成为独立的政治力量跟其掌控的社会资源并没有直接联系，而与其是否具有独立的利益和政治目标有关。虽然人工智能也许会强化专业阶层的力量，但是在利益和政治权力诉求上这个阶层并没有太多的独特性。

新的技术对社会的冲击和影响跟社会采取的应对方式有关。社会权力向资本的集中也产生了反作用，使得发达国家都普遍迈上了福利资本主义的道路，各种社会福利项目都建立了起来。许多人都预测人工智能将会极大地冲击就业市场，导致大量的失业，劳动阶层的社会地位将会被削弱。在中期来看，也即弱人工智能时代，这种就业冲击必然是会存在的，但是也不需要过度夸大。一方面是弱人工智能的发展和应用离不开人的作用，还无法完全取代人。特别是在服务行业中，人类带来的情感互动等都是难以取代的。也不能低估人类习惯的重要影响。其次，在人工智能消灭许多就业岗位之时也会产生新的岗位。在人类历史上新技术带来的社会震荡和转型并不鲜见，而关键在于转型的成本能否在社会可以接受的范围内。第三，任何的社会政治制度都不会无视重大的社会经济变革，必然会针对性

^① Friedrichs, Gordon M, "Conceptualizing the Effects of Polarization for US Foreign Policy Behavior in International Negotiations: Revisiting the Two-Level Game", *International Studies Review*, Vol. 24, No. 1, 2022, viac010, <https://doi.org/10.1093/isr/viac010>; Stephen M. Walt, "America's Polarization Is a Foreign Policy Problem, Too", *Foreign Policy*, March 11, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/03/11/americas-polarization-is-a-foreign-policy-problem-too/>.

地降低调整成本，也就意味着政府一定会阻止人工智能应用的无序扩张，争取调整的空间和时间，保障一定的过渡期。不过，这种调整很可能会有国际效应，也即影响到其他国家的利益。比如贸易保护主义就容易激发国际矛盾，因此各国对于人工智能的限制也可能会引发国家间对立情绪和敌对政策的增加。而且，国家间军事和经济的激烈竞争会削弱国家进行调整应对的能力，在竞争激烈的情况下，国家不得不尽可能地采用新技术而放弃一些可以降低转型成本的措施。最后，普通人或者劳工阶层对于社会和经济而言依然有不可替代的重要性，除了是生产者，也许更为重要的是他们也是消费者，如果在经济循环中将他们剔除，那么经济也会崩溃，毕竟弱人工智能在经济循环中只能充当生产者。经济体系如果需要维持健康运转就必然需要将大多数人保留在经济循环中。如果弱人工智能对于社会权力结构的冲击有限，那么国家的对内对外政策的偏好的变化也将相对有限。但是其中的风险是应对人工智能的转型成本过于高昂，时间过于长久，导致了社会分裂，这会强化民粹主义，导致社会不稳定。由于民粹主义往往也与排外主义相关联，人工智能也因此可能恶化国际冲突。

弱人工智能也会有助于人类解决一些共有的危机，比如气候变化。即便我们对弱人工智能带来的变化还无法完全看清，有许多未知的变化会发生，但是对于其将提高社会生产运转的效率是比较确定的。而效率的提高也意味着单位能耗会降低，这将有助于低碳社会的实现。而随着全球升温的不可避免，人类在应对气候变化带来的冲击时也可以借助人工智能的力量。

五、强人工智能：美丽新世界？

许多关于人工智能最引人入胜和极端的预测都是基于强人工智能的出现，包括机器反抗甚至支配人类导致人类灭绝。关于强人工智能的出现，也即所谓的“奇点”，不同的人有不同的预测。技术乐观者认为今后几十年或上百年就会出现，而也有研究者认为这是非常久远的、数个世纪以后的远景，^① 毕竟当前的人工智能的路径有各自的局限性，似乎都难以突破实现类人的智能。人类对自身思维的了解，对脑科学的研究等都还有重大

^① Grace, Katja, et al. "When will AI Exceed Human Performance Evidence from AI Experts", *Journal of Artificial Intelligence Research*, Vol. 62, 2018, pp.729-754;《人工智能:现代方法》,第781页。

的不足。同时，不确定的还有在强人工智能出现的时候，其他的人类技术的发展如何，比如能源技术、计算技术，这些都将影响到强人工智能的出现及其扩散程度。但是即便只考虑强人工智能的技术，这个技术对国际关系的影响和冲击也将是非常大的。在这种宏观尺度上比较适合讨论人工智能对国际关系影响的理论是建构主义，它的理论植根于人的身份、自我认知以及社会认知，在利益、权力形成之前的基本观念的塑造。强人工智能恰恰对人的身份的冲击是最大的。

强人工智能无疑将是一项颠覆性的技术，它颠覆的不仅仅是社会运转的物质基础，还颠覆了人本身。对人是什么的思考将贯穿整个强人工智能的时代，因为一旦机器能够理性地思考，那么自古以来人类最引以为傲的理性将不再是人类的独有，人类必然只能从别处探寻其存在的独特意义。这种冲击的影响将是巨大的。

首先，作为人类基础社会制度之一的宗教将面临前所未有的最大挑战。如果说近代以来的科学发展不断地削弱宗教的基础，那么强人工智能的出现将是更为致命的一击。如果人类能够制造出类似人甚至超越人的智能生命，那么所有宗教中的人类中心论以及神的地位都将被直接挑战。人做到了宗教中的最大神迹——造人。宗教经常是人类和国家间冲突的一个重要缘由，在强人工智能时代，这个冲突的根源也许将最终消失。

其次，对于人的身份的独特性思考在强人工智能时代将是难以避免的。人与机器之间的界线将日益模糊，所有的关于责任和自由意志的哲学和伦理都将重新建构。如果人能够制造智能体，而这个智能体能够自行选择、决定行为，那么是否可以认为所有的行为都是被决定的，自由意志只是一个幻觉？毕竟，机器必然是按照设定的程序和参数运作的，如果是这样，那么责任的基础在哪？人工智能体能否与自然人一样具有完整的“人格”？在今天对这些根本性的问题做出回答乃至预测都是不可能的，但是我们可以想象在面对重大根本性的问题时，人类会给出不同的答案，智能体也会给出不同的答案。在这些不同的答案之间，不同的阵营将会形成，并成为新的社会冲突的根源。

此外，人类的情感跟理智能否决然地分开？一个具有强人工智能的智能体是否具有情感？如果不具有情感，那么其价值观念是如何生成的？这些价值观念又如何影响其行为？现有的研究表明，人类的行为受到价值和

情感直接影响，理智与情感在做决定的时候几乎是不可能分离的。^①在类人智能出现以后，其必然也会参与到决策中，而且其具有了独立决策的能力，这也就意味着国际关系中将出现新的非人主体。在古典现实主义理论中，人对权力的渴望是国家冲突的根源，那人工智能体会有这种对权力的渴望吗？结构现实主义则预设了国家对于安全的需求，其根本上也是植根于人对安全的需求，那么类人智能体会有这种需求吗？自由主义理论则是假定了人对利益最大化的追求，那么类人智能体也是如此决策吗？这些问题都预示着强人工智能时代的国际关系将产生根本性的重构。

第三，强人工智能还将面临一还是多的问题，即强人工智能是单一体还是多元体。如果强人工智能是单一体，所有的人工智能体共享一个中心处理机制，那就意味着只有单一的思考模式、单一的决策模式、单一的价值取向。而如果其是多元体，那就意味着强人工智能如自然人一样具有不同的决策模式和价值取向。这个区别有着巨大的影响：如果人工智能是单一体，就如同电影《终结者》中的天网系统，那么其控制支配人类的可能性将更大，因为不存在别的人工智能体来制衡它，它的对立面只会是人类。而如果人工智能是多元的，这意味着人类不会是其唯一的对立者，那么人与人工智能的世界末日般的冲突可能性会更小。当然，人与人工智能、人工智能体之间发生冲突的可能性则会更大，正如现代有着利益和观念差异的不同群体之间的冲突。

总之，在强人工智能时代，国际关系将面对着一个彻底的重新建构，而其根源则是人关于自身的重新定位和人的身份的重新建构。人如何看待与他人以及与自然的关系都将被彻底地改变。正如温特所言：无政府状态是国家建构的，人类也将重新建构国际关系。

六、结语

人们经常引用海明威的名言来描述变化如何发生——“慢慢地，然后突然地”。人工智能对于国际关系的影响可能也会是如此，逐步的变化不停地累积，最终突然发生颠覆性的变化。在当前，由于人们预期人工智能

^① Lerner, Jennifer S., et al. "Emotion and Decision Making", *Annual Review of Psychology*, Vol. 66, 2015, pp.799-823.

将会决定未来战略竞争的胜败，因此催生了激烈的竞争，带来冲突升级的危险。科技竞争也成为主要的战略竞争领域。对于人工智能技术的关注极大地增强了大国关系的负面因素，并呈现出由单一技术扩散至全面竞争与对抗的趋势。这也是当前人工智能对国际关系的最大影响。在弱人工智能时代，其对大国关系的冲击将比较有限，但各国国内政治可能首先受到直接的冲击，然后这种冲击将传导至国际关系。而在强人工智能时代，人工智能将迫使人类思考一些根本问题，并在此基础上重新建构新的国际关系模式。人类的未来与人工智能的未来都是开放的，许多当前所不知的因素也将参与塑造最终的结果，这个过程不会是线性的，也不会是完全脱离人类掌控的，人类可以做出许多的准备和选择。如果有什么是可以确定的，那就是人类社会的适应性。对于当前的人类而言，最关键的是管控当下因人工智能技术发展而升级的国家战略竞争，避免其走向冲突。

加拿大“印太战略”分析： 缘起、主要内容及影响

刘奕玮

摘要：与美国及其部分盟友和伙伴相比，加拿大推出“印太战略”的时间略显滞后。加拿大哈珀政府并未对“印太”概念产生浓厚兴趣，直至特鲁多政府于2015年执政起，“印太”概念才频繁出现在加拿大政府的表述当中。随着美国对华竞争加剧，特鲁多政府于2022年11月公布《加拿大印太战略》。作为综合性的战略文件，《加拿大印太战略》涵盖政治安全、经济和发展等多方面事务，将中国、日本、韩国、印度和东盟都视为重点关注对象。《加拿大印太战略》的实施将对中加关系、“一带一路”倡议的推进以及中国和平稳定的周边环境带来挑战，助长地区小多边机制的发展势头。

关键词：“印太战略”；特鲁多政府；中加关系；加拿大

作者简介：刘奕玮，中山大学国际关系学院博士研究生

在澳大利亚、美国、英国等“五眼联盟”成员相继出台自己的“印太战略”之后，加拿大特鲁多政府在2022年11月正式发布了《加拿大印太战略》（Canada's Indo-Pacific Strategy）文件。加拿大是亚太事务的积极参与方，是东盟最早的对话伙伴之一，是亚太经合理事会的创始成员国，加拿大的智库也是亚太地区最著名的“二轨外交”平台亚太安全合作理事会的重要成员，加拿大推出“印太战略”并不令人感到意外。

当前，学界关于“印太战略”的研究关注美国、日本、印度、英国等国家以及欧盟的“印太战略”的缘起和主要内容。蔡泽斌和李德木指出美

本文系国家社会科学基金青年项目“美国‘民主援助’对南亚的影响及我国的应对研究”（项目编号：22CGJ030）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

国特朗普政府将“印太”概念上升至战略级别，其“印太战略”以制衡中国为根本的目的，并将日本、澳大利亚等国家打造为实施“印太战略”的重要支柱。^①日本学者森聪（Mori Satoru）认为美国的“印太战略”包含制衡、秩序建设和对华竞争三个方面，其中制衡主要依靠扶持盟友澳大利亚进行，秩序建设主要通过“四边安全对话机制”（QUAD）展开，而对华竞争则处于缺少明确目标的状态。^②仇朝兵对澳大利亚、日本、印度和美国四国“印太战略”的形成进行了系统性的梳理，厘清了各国之间围绕“印太战略”进行的互动，认为四国在建设“自由开放包容的印太”上达成共识，都有针对中国的意图，但是各国在处理对华关系的方式上有所不同，对“印太地区”的界定存在差异。^③澳大利亚学者托马斯·威金斯（Thomas Wilkins）等人研究了美国、日本、澳大利亚三国的“印太战略”，指出三国共同将“印太地区”视为核心地缘政治舞台，在地区内塑造“自由开放的印太”愿景，并打造建立在美国的实力和地区联盟体系基础之上的“基于规则的地区秩序”。^④意大利学者吉利奥·普格利泽（Giulio Pugliese）分析了欧盟及其部分成员国的“印太战略”，指出欧盟的“印太战略”由欧盟理事会拟定，是为了维护开放的多级秩序、欧盟的经贸投资利益以及欧盟价值观，对此欧盟成员国加大了在“印太地区”的海上军事力量部署，强化欧盟与地区国家的互联互通，积极与地区国家商定自由贸易协定。^⑤李奇前则对美国和欧洲之间的“印太战略”差异进行了研究，通过梳理美国、英国、法国、德国和欧盟的“印太战略”的特点和产生动力，发现美国和欧洲的“印太战略”能够在安全、经贸和科技领域

① 蔡泽斌、李德木：《“印太”战略的缘起、本质及前景》，载《战略决策研究》2019年第5期，第57-73页。

② Mori Satoru, “The Biden Administration’s First Year in the Indo-Pacific: Balancing, Order-Building and Managing Competition with China”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 28, No. 2, 2022, pp. 77-106.

③ 仇朝兵：《澳日印美“印太战略”的形成——从战略概念到战略实践的演进》，载《南洋问题研究》2023年第1期，第1-18页。

④ Thomas Wilkins and Jiye Kim, “Adoption, Accommodation or Opposition? – Regional Powers Respond to American-led Indo-Pacific Strategy”, *The Pacific Review*, Vol. 35, No. 3, 2022, pp. 415-445.

⑤ Giulio Pugliese, “The European Union’s Security Intervention in the Indo-Pacific: Between Multilateralism and Mercantile Interests”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 17, No. 1, 2023, pp.76-98.

形成一定的战略对接，然而由于各行为体之间的利益区别，合作将受到较大的限制。^①

以上丰富的研究成果说明“印太战略”的实施主体呈现多元化的特点，不同行为体在制定自身的“印太战略”的过程中往往相互影响。由于加拿大“印太战略”的出台时间较晚，学界对于加拿大“印太战略”的研究相对较少。在加拿大正式推出“印太战略”之前，美国学者肯尼斯·霍兰（Kenneth Holland）建议加拿大追随美国共同应对中国，同时加入澳大利亚、日本等美国盟友的“印太战略”规划来降低美国“印太战略”中的强对抗性色彩。^②不过张笑一却提出加拿大在以美国为首的联盟当中愈发处于边缘地位，并没有融入美国的“印太战略”体系。^③张笑一还认为加拿大的中等强国外交政策正处于全面困境之中，因为加拿大的相对实力和影响力正在衰退，而且美国主导的国际秩序的衰落也削弱了加拿大在国际社会中发挥更大作用的能力。^④这些研究成果表明特鲁多政府需要做出外交政策上的调整来重新提升加拿大的国际影响力，提出“印太战略”正是特鲁多政府为此做出的尝试。在《加拿大印太战略》发布之后，黄忠准确地指出中国是加拿大“印太战略”的首要目标，并对加拿大提出“印太战略”的动因做出了详实的讨论。^⑤但是关于加拿大“印太战略”针对中国以外的内容，以及“印太战略”的缘起及其影响仍有待补充。在此基础之上，本文希望分析加拿大“印太战略”的缘起，对战略内容进行更加综合性的梳理，并探析加拿大“印太战略”造成的影响。《加拿大印太战略》的出炉将深化加拿大与亚太地区的联系，对加拿大“印太战略”的把握有助于中国继续建设性地参与地区事务和推动周边关系的积极发展。

① 李奇前：《美欧的“印太战略”：内涵差异、动力来源与合作限度》，载《太平洋学报》2023年第4期，第34-46页。

② Kenneth Holland, “Canada and the Indo-Pacific Strategy”, *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 27, No. 2, 2021, pp. 228-250.

③ 张笑一：《当前加拿大对华政策探析》，载《现代国际关系》2022年第11期，第17-24页。

④ 张笑一：《加拿大“中等强国外交”的困境及前景》，载《现代国际关系》2020年第12期，第35-43页。

⑤ 黄忠：《加拿大贾斯汀·特鲁多政府“印太战略”评析》，载《国际论坛》2023年第3期，第136-154页。

一、加拿大“印太战略”的缘起

“印太”概念作为一个历史悠久的地理区域概念，在21世纪由美国、日本、澳大利亚、印度等国家的学者塑造成一个被广泛使用的地缘政治概念，并被这些国家的政府部门采纳和传播，其范围涵盖东亚、西太平洋地区、印度和印度洋一带，是“亚太”概念的扩充。^①虽然“印太”概念早在加拿大哈珀政府执政时期便已经被部分国家加以使用，但是加拿大直到特鲁多政府执政之后才开始逐渐接纳“印太”概念，并迟至2022年11月才制定出自己的“印太战略”。

（一）哈珀政府时期“印太”概念的缺席（2006-2015）

2007年，时任日本首相安倍晋三在印度发表讲话时用间接的方式提及了“印太”概念，他表示“太平洋和印度洋作为自由和繁荣的海洋正在富有活力地结合”。^②安倍的讲话把印度洋和太平洋联系起来，试图打造新的地缘政治概念，这种提法的目的是服务于他想要构建的“更广阔的亚洲”（broader Asia）设想。澳大利亚政府2013年出版的《国防白皮书》则标志“亚太地区国家第一次在官方层面把它所处的地区界定为印太”，“印太”在整份文件中被使用多达54次，而“亚太”仅出现了3次。^③

由此可见，“印太”概念在早期主要用于地理范围的界定，作用是突出国家对这一区域的重视程度。虽然加拿大哈珀政府没有使用“印太”概念来制定加拿大的对外政策，但不代表加拿大不重视亚太地区事务。在这一时期，中国崛起成为国际社会热烈讨论的话题，中国的国际经济、政治影响力不断提升。亚太地区的经济活力也广受瞩目，许多亚太地区的发展中国家在2008年金融危机中表现出了可观的抗风险能力，地区经济的整体恢复速度较快，地区市场的发展前景广阔。此外，奥巴马政府治下的美

① 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，载《现代国际关系》2013年第7期，第14-22页。

② “‘Confluence of the Two Seas’ Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

③ 周方银、王婉：《澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对》，载《现代国际关系》2018年第1期，第29-36页。

国重新对亚太地区投入更多的精力，尤其是应对中国崛起造成的影响。由于哈珀本人及其所属的保守党的众多议员都相信美国利益和加拿大利益深深挂钩，哈珀政府的外交政策会寻求与美国的外交政策协调一致。^① 对此，哈珀政府对亚太地区的事务投入了更多精力。自2009年起，时任总理哈珀开启了“重新接触”亚太地区的努力，主要举措包括大力发展与亚洲国家的贸易和投资往来，并参加美国和泰国之间举行的“金色眼镜蛇”（Cobra Gold）军事演习，与日本签订防御合作协议，与菲律宾签署安全合作备忘录等。^② 哈珀政府还将对华关系作为外交重点，其政策以“政冷经热”著称，在深化和中国贸易往来的同时对中国开展价值观外交。哈珀政府的举措既是为了扩大加拿大在亚太地区的经济联系，也是为了扩展加拿大的地区影响力，贯彻加拿大外交传统中的价值观色彩。

直到哈珀政府执政末期，一个糅合“亚太”和“印太”的概念才开始在加拿大政界浮现，即“印度-亚洲-太平洋地区”（Indo-Asia Pacific Region）。它的出现可以追溯至2014年加拿大上议院的一份报告当中，上议院议员丹尼尔·朗（Daniel Lang）将“印度-亚洲-太平洋地区”解释为“从印度延伸到日本，一直到澳大利亚和新西兰”的地区，上议院认为该地区对于加拿大的国防安全而言非常重要。^③ 但是这个概念没有得到大规模使用，只有加拿大军方零星地把它当作亚太地区的同义词。^④

哈珀政府没有迅速采纳“印太”概念的原因很可能是在哈珀政府的认知中，亚太地区已经囊括了“印太”强调的印度次大陆。2006年，哈珀政府推出“亚太门户与走廊计划”（The Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative），试图强化西海岸的交通基础设施建设以促进加拿大和亚太地区的经贸往来，而印度已经处在这个关于亚太地区的计划之中。^⑤ 2014年，加拿大国防部发布的《未来的安全环境（2013-2040）》文件清楚地认识

① 钱皓：《哈珀政府对华政策刍议》，载《国际观察》2009年第1期，第69-73页。

② James Manicom, “Canada’s Role in the Asia-Pacific Rebalance: Prospects for Cooperation”, *Asia Policy*, No.18, 2014, pp. 111-130.

③ “Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence”, October 20, 2014, Senate Canada, 41st Parliament, 2nd Session, 2013-14, No. 9.

④ “New Leader at the Helm of Maritime Forces Pacific”, Department of National Defence, July 22, 2016, <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2016/07/new-leader-at-the-helm-of-maritime-forces-pacific.html>.

⑤ “The Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative”, Transport Canada, 2006, p. 17.

到中国、朝鲜半岛、印度以及东南亚地区地缘政治、经济、科技等领域的发展态势对于加拿大国家安全而言显得愈发关键，文件并没有使用“印太地区”的表述，而是称“亚太地区在地缘战略上的重要性将越来越大”。^①同年，哈珀政府在论及加拿大在亚太地区的防务合作时，涵盖的地区有东北亚、东南亚、大洋洲和“西南亚”，其中“西南亚”指的是“西起阿富汗，东至印度，北至前苏联各加盟共和国，南至印度洋的地区”。^②哈珀政府认知中的亚太地区甚至要比“印太地区”拥有更加广大的范围。

（二）特鲁多政府时期“印太”概念的登场（2015-2021）

哈珀政府对于“印太”概念的冷处理没有妨碍它的扩散。2017年12月，美国特朗普政府发布的《美国国家安全战略》文件中正式把“印太地区”视作美国需要予以重视的地缘政治区间。特朗普政府称美国在“印太地区”所要做的是阻止中国“取代”美国在其中的地位。更重要的是，特朗普政府在文件中提出建设“自由开放的印太”（free and open Indo-Pacific，以下简称 FOIP），即在“印太地区”保持自由开放的航道，透明的基础设施融资做法，不受阻碍的商业，以及和平解决争端。^③“印太”已经不仅是对地理范围的界定，而是跃升为一种蕴含价值导向的构想，兼具强烈的针对中国的色彩。虽然是日本而不是美国首次提出 FOIP 构想，但美国对 FOIP 的使用让“印太”的影响力迅速提升。2019年12月，美国国务院发布《自由、开放的印太地区：推进一个共同愿景》文件，美国基于 FOIP 的“印太战略”展现出更加清晰的脉络。由于美国在国际社会上拥有重要话语权以及庞大的盟友伙伴体系，美国的做法让其许多盟友和伙伴都逐渐采取后续行动来回应美国以 FOIP 为核心的“印太战略”。

特鲁多政府也观察到“印太”概念的扩散，“印太”开始出现在加拿大对外交往的表述之中。特鲁多政府关于“印太”最早的表述可以追溯到2017年4月的“七国集团”外长共同声明，声明认识到“确保地中海、几

^① “The Future Security Environment 2013-2040”，Department of National Defence，August 2014，p. 11.

^② “Canada’s Defence Relations in the Asia-Pacific Region”，Government of Canada，June 1，2014，<https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/06/canada-defence-relations-asia-pacific-region.html>.

^③ “National Security Strategy of the United States of America”，White House，December 2017，pp. 45-47.

内亚湾和印太海域开放和自由的重要性”。^① 2018年2月，特鲁多在印度与印度总理莫迪举行会晤，双方就经济、安全、政治、环境等问题达成了多项共识。其中，两位总理重申了“根据国际法，包括《联合国海洋法公约》规定的国家权利和管辖权，在整个印太地区进行合法商业活动、航行自由及飞越自由的重要性”。^② 然而特鲁多政府此时不急于追随美国并推出加拿大的“印太战略”，而是选择先支持日本提出的FOIP。2019年4月，特鲁多与时任日本首相安倍晋三会晤时强调了双方“维护自由开放的印太地区的共同愿景”。^③ 2020年9月，特鲁多与时任日本首相菅直人进行通话，欢迎加日两国就FOIP开展合作。2021年5月，加拿大时任外长马克·加诺（Marc Garneau）和日本时任外务大臣茂木敏充（Motegi Toshimitsu）会晤，双方基于FOIP的共同愿景提出六个合作领域，预示两国正式就FOIP开展实质性合作，合作内容走向具体化。根据2022年10月出台的《加拿大-日本建设自由开放的印太行动计划》，六个合作领域聚焦于法治建设、维和行动及人道主义援助、公共卫生、能源安全、自由贸易以及环境保护等。^④

特鲁多政府未紧随美国出台“印太战略”，而是选择与日本的“印太战略”展开高度合作的主要原因在于，一方面，围绕FOIP的“印太战略”很大程度上是美国为了开展对华竞争而提出的概念，但是特鲁多政府并没有迫切的需求驱动其像美国一样在多方面对中国开展竞争。基于中国能够为加拿大带来可观的经济利益以及迎合中国崛起，特鲁多政府执政后一度强化了中加之间的政治和经贸联系。^⑤ 即便中加关系在2018年左右开

^① “Joint Communiqué: G7 Foreign Ministers Meeting”, University of Toronto, April 11, 2017, <http://www.g7.utoronto.ca/foreign/170411-communication.html>.

^② “India-Canada Joint Statement: Partnership for Security and Growth”, Office of the Prime Minister, February 23, 2018, <https://pm.gc.ca/en/news/backgrounders/2018/02/23/india-canada-joint-statement-partnership-security-and-growth>.

^③ “Prime Minister of Canada Announces Closer Collaboration with Japan”, Office of the Prime Minister, April 28, 2019, <https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2019/04/28/prime-minister-canada-announces-closer-collaboration-japan>.

^④ “Canada-Japan Action Plan for Contributing to a Free and Open Indo-Pacific Region”, Global Affairs Canada, October 20, 2022, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/10/canada-japan-action-plan-for-contributing-to-a-free-and-open-indo-pacific-region.html>.

^⑤ 张笑一：《解析加拿大特鲁多政府对华政策》，载《现代国际关系》2018年第4期，第56-63页。

始走向低谷，面对美国极力打压的华为集团，加拿大直至2022年5月才在犹豫中决定禁止华为参与加拿大的5G通信建设。特鲁多政府非常清楚美国“印太战略”的本质，一份2021年加拿大外交部的简报表示美国倡导的FOIP使得“这一概念明显转向与中国的对抗”。^①特鲁多政府的《外交部工作规划（2022-2023）》文件明确提出，“加拿大将继续通过与中国进行明智和有原则的接触来促进其利益”，^②这与美国采取强硬的对华态度有所区别。但是加拿大资深外交家詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）曾提醒到，加拿大的外交政策不应该从根本上挑战美国的利益，否则加拿大将遭到不利。^③故而特鲁多政府即便没有选择及时追随美国，也不可与美国太过疏离。日本和加拿大都是美国的重要盟友，与美国关系密切，并且美国没有公开反对日本倡导的“印太战略”。因此，支持日本的“印太战略”不会让特鲁多政府显得游离于美国的朋友圈之外。

另一方面，日本的FOIP更加符合加拿大的偏好。对于加拿大来说，美国对抗性的FOIP为其他国家提出包容性的FOIP提供了空间，包容性的FOIP相较于美国的FOIP更能够服务于加拿大的国家利益，也更值得加拿大从中选择和学习。^④正如加拿大学者杰弗里·里夫斯（Jeffrey Reeves）所言，不盲目地追随FOIP让加拿大“一直保持战略灵活性和区域关系，使其有更大的回旋余地”。^⑤日本的FOIP重视非传统安全和发展领域的软性援助、支持国际和地区多边机制的运用、强调包容性和灵活性，^⑥这与

① “Minister of Foreign Affairs—Briefing Book”, Global Affairs Canada, January 2021, <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/briefing-documents-information/briefing-books-cahiers-breffage/2021-01-fa-ae.aspx?lang=eng>.

② “2022-2023 Departmental Plan”, Global Affairs Canada, 2022, p. 11, <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/departmental-plan-plan-ministeriel/gac-2022-23-departmental-plan.pdf>.

③ Adam Chapnick, *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes* (UBC Press, 2009), p.81. 转引自钱皓:《国际政治中的中等国家:加拿大》,上海人民出版社2020年版,第8页。

④ Jeffrey Reeves, “Canada and the Indo-Pacific: ‘Diverse’ and ‘Inclusive’, Not ‘Free’ and ‘Open’”, September 2020, pp. 103-117. <https://www.asiapacific.ca/sites/default/files/publication-pdf/CANADA%20AND%20THE%20INDO-PACIFIC%20%281%29.pdf>.

⑤ Jeffrey Reeves, “Canada and the Free and Open Indo-Pacific: A Strategic Assessment”, *Asia Policy*, Vol. 15, No. 4, 2020, pp. 51-64.

⑥ 乔亮:《日本“印太”战略的生成、演变和发展的新趋势》,载《东北亚论坛》2022年第4期,第47-63页。

加拿大的外交传统更为接近。相较于选择对抗性色彩和排他性色彩更加强大的美国版 FOIP，支持日本版 FOIP 对于生成加拿大自身的“印太战略”而言是不错的过渡选项，为加拿大的外交提供了更大的灵活性。

（三）特鲁多政府时期“印太战略”的出炉（2021-2022）

在支持日本的“印太战略”的同时，特鲁多政府开始逐步搭建加拿大自己的“印太战略”，提倡“自由、开放和包容的印太”。2021年12月，特鲁多要求外长梅兰妮·乔利（Mélanie Joly）“制定并启动一项全面的印太战略以深化加拿大在该地区的外交、经济和防务伙伴关系以及国际援助活动”。^① 2022年4月，外长乔利在印度尼西亚会见一批东盟官员时称加拿大会履行“自由、开放和包容的印太”的承诺。2022年6月，加拿大防长阿妮塔·阿南德（Anita Anand）在香格里拉对话会上再次提出加拿大将致力于建设“自由、开放和包容的印太”。同年9月，外长乔利在会见美国国务卿布林肯时提出两国拥有“开放和包容的印太”的共同愿景。不过特鲁多政府在这些场合并未对加拿大的“印太战略”做出详细阐释，直到2022年11月公布的《加拿大印太战略》才确立加拿大“印太战略”的基本框架。防长阿南德表示“《加拿大印太战略》将加拿大定位为促进印太地区和平与安全的领导者。我们将继续支持自由、开放和包容的印太地区”。^②

《加拿大印太战略》的最终出台是特鲁多政府外交政策的重要转变，这一转变是多重因素共同作用的结果。在国际层面，中国和加拿大的关系尚处于低谷，特鲁多政府正在转向更加强硬的对华立场。2021年12月，特鲁多在接受采访时称中国正在“分化西方国家”，他呼吁西方国家组成“联合阵线”共同对抗中国。^③ 由于以美国为首的一些西方国家的“印太战略”一般都有针对中国的性质，所以为了达成所谓对抗中国的“联合阵

^① Justin Trudeau, “Minister of Foreign Affairs Mandate Letter”, Office of the Prime Minister, December 16, 2021, <https://www.pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-foreign-affairs-mandate-letter>.

^② “Canada Launches Indo-Pacific Strategy to Support Long-term Growth, Prosperity, and Security for Canadians”, Global Affairs Canada, November 27, 2022, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/11/canada-launches-indo-pacific-strategy-to-support-long-term-growth-prosperity-and-security-for-canadians.html>.

^③ Andrew Korybko, “Canadian PM Trudeau Is Totally Wrong about China”, CGTN, December 27, 2021, <https://news.cgtn.com/news/2021-12-27/Canadian-PM-Trudeau-is-totally-wrong-about-China-16kvoZKbRbq/index.html>.

线”，加拿大需要拿出自己的“印太战略”来体现其决心。另一方面，美国希望加拿大尽早出台“印太战略”以彰显加拿大打压中国的意愿。在美国的对华竞争态势有增无减的情况下，拜登政府亟需美国的盟友及伙伴阐明立场，是否拥有“印太战略”成为衡量美国盟友及伙伴对华态度的风向标。2021年9月，新任美国驻加拿大大使大卫·科恩（David Cohen）在任命听证会上称拜登政府一直在等特鲁多政府推出对华政策框架，而他的职责是“确保加拿大的政策在对待中国的问题上能够言行一致”，^①即拜登政府要求加拿大不能仅在言论上向中国施压，还需付诸实际行动。科恩的言论体现出美国在加拿大制定“印太战略”过程中的直接影响。《加拿大印太战略》为向中国施压提供了框架，前加拿大驻华大使赵朴（Guy Saint-Jacques）评价称，该文件向中国传达了一份强硬信息。^②此外，加拿大在“印太地区”具有重要的经济利益。根据《加拿大印太战略》，以国别为标准进行排序，中国是加拿大第二大贸易伙伴，日本则是加拿大第四大贸易伙伴，韩国、印度和越南都是加拿大前十五大贸易伙伴。如果将东盟十国与加拿大之间的贸易额相加，东盟可取代日本成为加拿大第四大贸易伙伴。^③这促使特鲁多政府制定一套清晰的战略计划从而深化加拿大在“印太地区”的经贸联系，实现贸易伙伴的多元化。

在国内层面，许多政要强烈要求特鲁多政府尽快出台“印太战略”并向中国施压。议会第一大反对党保守党支持强硬的对华立场，保守党的“影子外长”庄文浩（Michael Chong）已经被中国制裁，保守党对华的敌视情绪可见一斑。保守党议员兼议会中加关系特别委员会成员加内特·吉尼斯（Garnett Genuis）曾批评特鲁多政府没有足够重视“印太战略”的制定工作，而是“忽视印太盟友以及讨好中国”。^④保守党议员马蒂·莫兰

^① “U.S. Senate Confirms David Cohen as Country’s New Ambassador to Canada”, Global News, November 2, 2021, <https://globalnews.ca/news/8345026/us-canada-ambassador-david-cohen-biden/>.

^② Rachel Gilmore, “Canada’s Indo-Pacific Strategy ‘Long Overdue,’ Shows ‘Radical Change’ on China: Experts”, Global News, November 28, 2022, <https://globalnews.ca/news/9309544/canada-china-indo-pacific-strategy/>.

^③ “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada, November 2022, <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=eng>.

^④ Jeremy Nuttall, “As Relations with Beijing Sour, Canada Works on an Indo-Pacific Strategy. But No One Will Talk about It”, The Star, September 3, 2020, <https://www.thestar.com/news/canada/2020/09/03/as-relations-with-beijing-sour-canada-works-on-an-indo-pacific-strategy-but-no-one-will-talk-about-it.html>.

茨 (Marty Morantz) 也曾称“特鲁多政府应严肃对待中国问题”，然而特鲁多政府却迟迟没有拿出“印太战略”来解决这一问题。^①《加拿大印太战略》公布之后，所有主要反对党都对此流露出较为积极的态度，保守党希望特鲁多政府及时拿出详细的实施方案，新民主党支持特鲁多政府“印太战略”的内容，魁人政团则称“印太战略”对加拿大而言是关键的。^②这样的反应表明“印太战略”在加拿大政界的期盼程度很高。加拿大学界同样广泛存在敦促特鲁多政府早日推出“印太战略”的声音。旅日加拿大学者史蒂夫·纳吉 (Stephen R. Nagy) 认为随着中国的崛起，加拿大将面临愈发不安全的环境，特鲁多政府需要“印太战略”来避免这一局面。^③麦克唐纳·劳里埃研究院 (Macdonald-Laurier Institute) 的埃里克·赖勒 (Eric Lehre) 曾批评特鲁多政府面对日益复杂的“印太”地缘政治局势缺少任何带有实质内容的战略文件。^④通过“旋转门”机制成为学者的乔纳森·米勒 (Jonathan Miller) 则指出加拿大在“印太地区”拥有重要的政治和经济利益，所以“加拿大必须拥有一个开放和广泛传播的战略文件来可视化其在印太地区的战略方针”。^⑤由于特鲁多所属的自由党目前并未获得半数以上的下议院席位，组建的是少数政府，因此更需要精心维护国内的支持率。显然，《加拿大印太战略》是特鲁多政府稳固国内支持率所采取的必要举措，迎合了加拿大政界和学界对于“印太战略”的强大呼声，以缓解国内反对势力对政府外交政策的攻击。

① “House of Commons Debates Official Report (Hansard)”, May 12, 2022, House of Commons Canada, Vol. 151, No. 070.

② Dylan Robertson, “Opposition, Experts Praise New Indo-Pacific Strategy but Want Implementation Plan”, The Star, November 28, 2022, <https://www.thestar.com/politics/2022/11/28/opposition-experts-praise-new-indo-pacific-strategy-but-want-implementation-plan.html>.

③ Stephen R. Nagy, “Why Does Canada Need an Indo-Pacific Strategy as Part of Its Foreign Policy?”, August 11, 2021, Air University, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2726941/why-does-canada-need-an-indo-pacific-strategy-as-part-of-its-foreign-policy/#send-note25sym>.

④ Eric Lehre, “Canada’s Approach to Pacific Security: In the Absence of a Plan, a Modest Proposal”, Macdonald-Laurier Institute, November 2021, p. 68, https://macdonaldlaurier.ca/mli-files/pdf/20211118_Pacific_security_Lerhe_PAPER_FWeb.pdf.

⑤ Jonathan Berkshire Miller, “Canada and the Indo-Pacific: A Need for a Strategic Course”, CGAI, March 2021, https://www.cgai.ca/canada_and_the_indo_pacific_a_need_for_a_strategic_course.

二、加拿大“印太战略”的主要内容

自特鲁多政府执政以来，“印太战略”在很长一段时间里都处于模糊状态，但这不代表特鲁多政府对亚太地区发生的事务毫不关心。《加拿大印太战略》的发布是加拿大“印太战略”从模糊走向清晰过程中的一座里程碑，既是对此前特鲁多政府外交政策的继承，又在此基础上提出了新的内容，涵盖了“印太”事务的诸多方面。这些事务可归纳为政治安全事务、经济事务和发展事务，对它们的梳理有助于我们更为全面地掌握加拿大“印太战略”的面貌。

（一）政治安全事务

从政治安全事务的角度来看，《加拿大印太战略》指出“印太地区的稳定是全球稳定的关键，印太地区具有多个可能造成全球性影响的安全热点问题”。^①特鲁多政府的“印太战略”尤为重视中国、朝鲜半岛局势以及地区伙伴关系的建设工作。

其一，介入与中国相关的“政治安全议题”、向中国施压是“印太战略”的重中之重。虽然中加之间不存在任何直接的政治安全问题，但是加拿大一直试图介入南海问题和台湾问题。在特鲁多政府执政时期，加拿大海军每年都于太平洋海域开展部署行动，投射军事力量。这些部署的船只特为特鲁多政府近期在南海和台海行使所谓“自由航行权”提供了支持，促使南海问题和台海局势呈现国际化和紧张化趋势。“印太战略”出台后，加拿大在中国周边地区行使所谓“自由航行”的情况有增无减。2023年6月，加拿大“蒙特利尔”号护卫舰（HMCS Montreal）与美国驱逐舰一并在台湾海峡开展所谓“自由航行”活动。在同月举行的香格里拉会议上，加拿大防长阿南德宣布加拿大军方将在2023年夏季开始执行“地平线行动”（Operation HORIZON）来落实“印太战略”，行动内容分别是增加海军力量部署、参与地区多边演习和强化与地区国家的军事合作。具体来看，特鲁多政府决定花费约3.7亿加元增加加拿大海军在“印太地区”的存在，每年在地区部署的护卫舰数量提升

^① “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada.

至3艘。^①

在外交层面，加拿大针对南海问题和台湾问题的动作也逐渐增多。在南海问题上，特鲁多政府选择主动支持菲律宾的南海声索。2023年2月，加拿大驻菲律宾大使大卫·哈特曼（David Hartman）表示加拿大将在南海问题上“坚定不移地支持菲律宾”。^② 2023年4月，针对一起中菲海警船海上相遇事件，哈特曼发布声明称加拿大“支持菲律宾维护其在专属经济区的 sovereign 权利”。^③ 针对台海问题，2023年4月，数名加拿大议会议员窜访台湾并发表不当言论，严重挑战中国的主权和领土完整。更有议员建议特鲁多政府应考虑对中国台湾地区进行所谓“外交访问”，尽早评估中国台湾地区加入“跨太平洋伙伴关系全面进步协定”的可行性。^④ 在“印太战略”的指导下，加拿大对中国政治安全事务的干涉力度会持续增加。

其二，关注朝鲜半岛的核不扩散问题。加拿大与朝鲜半岛有着较深的历史渊源，加拿大是朝鲜战争的参与方之一。自从联合国安理会对朝鲜施加制裁以来，加拿大参与执行制裁的有关规定，对朝鲜的核试验持反对态度，支持朝鲜半岛无核化。加拿大对于朝鲜核能力的担忧主要出自加拿大自身的防御问题，因为在北美防空司令部体系下，美国没有义务拦截从朝鲜飞向加拿大的导弹。对此，特鲁多政府一直留心朝鲜半岛的无核化进程和局势稳定。在“印太战略”出台后，特鲁多政府宣布加拿大将继续执行“霓虹灯行动”（Operation NEON），派遣“蒙特利尔”号护卫舰对安理会制裁朝鲜决议的实施情况进行新一轮监督。2023年5月，驻韩加拿大部队军官马丁·科里沃（Martin Corriveau）称如果有破坏半岛局势和平稳定的

① “Minister Anand Announces Defence and Security Elements of Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Department of National Defence, November 27, 2022, <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/11/minister-anand-announces-defence-and-security-elements-of-canadas-indo-pacific-strategy.html>.

② Kaycee Valmonte, “Countries Rally behind Philippines in Maritime Incidents with China”, Phil Star, February 15, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/02/15/2245146/countries-rally-behind-philippines-maritime-incidents-china>.

③ “Canada, United Kingdom Express Concern over West Philippine Sea Incident”, Phil Star, May 1, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/05/01/2263004/canada-united-kingdom-express-concern-over-west-philippine-sea-incident>.

④ Ken Hardie, “Canada and Taiwan: A Strong Relationship in Turbulent Times”, March 2023, House of Commons Canada, 44th Parliament, 1st Session, pp. 14-17.

行为发生，加拿大必将参与维护和平的行动。^①同月，特鲁多在访问韩国期间表示“加拿大致力于支持韩国建设一个无核化的、和平的和繁荣的朝鲜半岛”，加拿大会“继续呼吁朝鲜回到对话和外交活动当中”。^②

其三，强化地区伙伴关系，扩展加拿大地区政治安全合作网络。由于加拿大在亚太地区缺少稳定的立足点，加拿大将推动日本、韩国、印度和东盟成为加拿大提升地区存在感的平台和合作网络的重要节点，在地区深度建设安全伙伴体系能够为加拿大介入地区事务提供基础。

日本与加拿大同为“七国集团”成员，《加拿大印太战略》指出日本是加拿大“可以依靠”的重要伙伴。^③在“印太战略”出台前夕，加拿大与日本正式开启“情报安全协议”的谈判工作，试图在“五眼联盟”之外扩展加拿大在亚太地区的情报合作网络，预示加日关系正在持续升温。2023年1月，日本首相岸田文雄与特鲁多进行会晤。对于日本准备提升国防开支和加强自卫队建设一事，特鲁多对此“全力支持”，双方还就朝鲜半岛无核化和南海问题、东海问题达成共识。^④《加拿大印太战略》将加速加日两国政治安全合作规划的落实，尤其是推动实现两国的FOIP共同愿景，加快情报合作协议的谈判进展，促进双边关系达到新的高度。

由于参与朝鲜战争的缘故，加拿大和韩国具有特殊的情谊。加之韩国也时刻关注朝鲜半岛核问题的动向，与加拿大持有相近的安全利益，这更加拉近了两国的关系。2022年9月，韩国总统尹锡悦与特鲁多决定将加韩关系上升至全面战略合作伙伴关系，双方决定共同维护“基于规则的秩序”，加大维和行动和海洋安全等领域的合作力度。《加拿大印太战略》是建设加韩全面战略合作伙伴关系的“强心剂”，加拿大外长乔利在2023年4月访问韩国时决定与韩国开启“情报安全协议”的谈判。乔利相信这类协议能够帮助加拿大“更好地应对国土安全问题，同时与伙伴一道

① Saša Petricic, “As Threat of Nuclear War Grows, Canada’s Military Support for South Korea ‘Very Clear,’ Says Force Commander”, CBC News, May 11, 2023, <https://www.cbc.ca/news/world/north-korea-concerns-seoul-1.6837232>.

② Murray Brewster, “Despite Differences on Women’s Rights, Trudeau Pitches Closer Ties on South Korea Visit”, CBC News, May 17, 2023, <https://www.cbc.ca/news/politics/justin-trudeau-south-korea-visit-1.6845283>.

③ “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada.

④ “Japan-Canada Summit Meeting”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, January 12, 2023, https://www.mofa.go.jp/na/na1/ca/page4e_001315.html.

创造更加稳定的地区秩序”。^①

与日韩相比，印度和加拿大的政治安全联系却没有十分密切，《加拿大印太战略》对于印度的表述以经济合作为主。加印两国缺乏如同朝鲜半岛无核化一般迫切的共同安全利益考虑，印度也不像日韩一样是美国的军事盟友，这难以激励加印双方在政治安全问题上进行大量合作。换句话说，加拿大和印度对“印太”概念的采纳才真正将两国置于同一政治安全叙事框架之下，引起一定程度的共鸣。2023年2月，加拿大外长乔利会见印度外长苏杰生（Subrahmanyam Jaishankar），讨论了加强安全合作和FOIP共同愿景。双方释放了深化政治安全合作的信号，但能否取得具体的合作成果仍有待观察。

最后，东盟作为关键的地区组织，加拿大参与东盟创立的机制能够让加拿大更直接地参与地区事务。2022年11月，在加拿大发布“印太战略”文件前夕，加拿大与东盟宣布将建立战略伙伴关系。虽然加拿大和东盟关系较为密切，但加拿大却未取得东亚峰会和东盟防长扩大会议的成员资格。对此，加入以上两个机制是《加拿大印太战略》规定要实现的目标。^②在进度上，加拿大已参加2022年11月举行的东盟防长扩大会议专家工作小组观察员项目，这为加拿大参与东盟防长扩大会议打下基础。目前看来没有明显的阻力阻碍东盟的这两项机制接纳加拿大成为成员。

（二）经济事务

《加拿大印太战略》指出加拿大作为贸易国家需要不停地扩大新的出口市场和创造海外贸易伙伴关系。^③就此，加拿大的“印太战略”在经济事务上关注以下四点内容。

第一，慎重处理对华经贸事宜，在对华“脱钩”上模棱两可。2022年10月，加拿大创新部长商鹏飞（François-Philippe Champagne）在访问美国时指出“我们想要的就是与中国脱钩”，他解释称“人们需要和拥有共同价值观的人贸易”。^④然而商鹏飞口中的“对华脱钩”更像是价值观外交

^① “Canada, South Korea Launch Talks Aimed at Sharing Defence, Security Intelligence”, The Globe and Mail, April 15, 2023, <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canada-south-korea-launch-talks-aimed-at-sharing-defence-security/>.

^② “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada.

^③ “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada.

^④ Alexander Panetta, “Canadian Minister in Washington: We need to Decouple from China”, CBC News, October 21, 2022, <https://www.cbc.ca/news/world/champagne-china-us-canada-1.6625546>.

的口号，与加拿大追求多元化贸易关系联系不大。在《加拿大印太战略》文件中也不存在贸易上“对华脱钩”的直接表述，而是表示政府将继续保障加拿大在中国的市场准入，并且寻求在中国之外的贸易伙伴多样化。^①加拿大学者卡洛·戴德（Carlo Dade）表示，加拿大在贸易政策上依靠美国提供的信息是错误的做法，因为美国在要求加拿大减少对华接触的同时又在和中国开展贸易往来，中国在世界范围内强大的经济存在使得对华脱钩成为空谈，加拿大应做的是增加对华接触。^②中加贸易数据也说明加拿大并未下定决心执行所谓“对华脱钩”政策，因为2022年全年的中加贸易额创历史新高，超过1280亿加元。即便商鹏飞称要“对华脱钩”，加拿大2022年第四季度的对华贸易额与同期的贸易额相比依然呈现涨势。^③

第二，增加地区自由贸易伙伴的数量，扩大自贸伙伴体系。加拿大和东盟的自贸安排谈判最早开始于2017年，如今这一谈判在“印太战略”的加持下将得到提速。自贸协定的主要内容包括减少与东盟的贸易壁垒，落实商品的原产地规则，促进和保护双边投资活动以及知识产权保护等内容。加拿大预计与东盟的自贸安排能够为加拿大和东盟成员国带来可观的经济收益，东盟对加拿大的出口额或能增加33.6亿美元，加拿大对东盟的出口额则预计增加31.8亿美元。^④除了经济收益，与东盟的自贸安排还可以提升加拿大和东盟国家的友好关系，提供加拿大参与“印太地区”事务的新切入点。为了推动自贸安排的尽快达成，加拿大外长乔利在2023年5月访问菲律宾时表示，希望菲律宾能够在自贸协定谈判中支持加拿大。^⑤

加拿大也正在与印度进行“早期进展贸易协定”的谈判工作，并计划在达成该协定后转而讨论“加拿大-印度全面经济合作伙伴协定”的签

① “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada.

② Carlo Dade, “Carlo Dade: Why Canada Needs to Engage China More, Not Less”, Financial Post, May 21, 2023, <https://financialpost.com/news/economy/canada-should-engage-china-more-not-less>.

③ Karel Brandenburg, “Canada-China Trade: 2022 Year in Review”, University of Alberta, April 19, 2023, <https://www.ualberta.ca/china-institute/research/analysis-briefs/2023/2022-yearinreview.html>.

④ “Joint Feasibility Study on a Potential Canada-ASEAN Free Trade”, Government of Canada, March 4, 2021, Agreement https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/asean-anase/joint_feasibility-faisabilite_conjointe.aspx?lang=eng.

⑤ Filane Mikee Cervantes, “Canada Urges PH to Support Free Trade Negotiations with ASEAN”, Philippine News Agency, May 19, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1201800>.

署。加拿大对印度的出口额估计在全面经济合作伙伴协定签署之后将增长14亿美元，印度对加拿大的出口额将增长15亿美元，^① 这能够推动双边贸易关系进入新的阶段。

第三，深化与地区国家的贸易联系，夯实现有的贸易基础。面对东南亚地区，除了寻求与东盟的自贸安排之外，特鲁多政府还计划出资设立“东南亚贸易通道”（Canadian Trade Gateway in Southeast Asia），以此来提升加拿大在东南亚的经贸投资吸引力。同时，韩国作为加拿大在亚太地区唯一的双边自贸伙伴也成为加拿大深化经贸往来的对象。2023年5月，加拿大与韩国召开首次高层经济安全对话，这是两国新设立的经贸事务沟通渠道。加拿大外长乔利及创新部长商鹏飞在会上与韩国外长朴振（Park Jin）、贸易部长安德根（Ahn Dukgeun）以及现代汽车集团等企业代表进行交流，双方同意加强在关键矿物、电池、人工智能、电动汽车等行业的合作，并签订相关备忘录。

在整个“印太地区”层面，特鲁多政府决定指派贸易代表团专职负责在“印太地区”进行贸易促进活动。2023年2月，加拿大国际贸易部长伍凤仪（Mary Ng）率领首支贸易代表团访问新加坡，并与政府官员、当地企业、投资人士以及科研机构代表等进行会晤。伍凤仪表示加拿大贸易代表团是加拿大“印太战略”的一部分，代表团“将把加拿大企业带到不断增长和充满活力的印太市场，为加拿大和该地区建立更强大的经济联系”。^②

第四，谋求融入“印太地区”已有的经济合作机制当中。“印太经济框架”（IPEF）是当下“印太地区”最受关注的经济合作机制之一，涵盖贸易、供应链、基建和税务等方面的合作。日本、韩国、澳大利亚、新西兰、菲律宾、泰国都是IPEF的成员，这表明美国在亚太地区除去加拿大之外的所有军事盟友都加入了IPEF。2022年10月，在美国国务卿安东

^① “Canada-India Joint Study Group Report: Exploring the Feasibility of a Comprehensive Economic Partnership Agreement”, Government of Canada, October 24, 2017, <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/india-inde/cepa-apeg/chapter-chapitre-6.aspx?lang=eng>.

^② “Minister Ng Launches First Team Canada Trade Mission to the Indo Pacific”, Global Affairs Canada, February 23, 2023, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2023/02/minister-ng-launches-first-team-canada-trade-mission-to-the-indo-pacific.html>.

尼·布林肯（Anthony Blinken）访问加拿大之际，加拿大外长乔利宣布加拿大将正式寻求加入 IPEF。^①这一目标随后被纳入加拿大的“印太战略”，毕竟 IPEF 的具体内容尚未成熟，加拿大尽早加入 IPEF 使其能够参与到具体内容的制定过程当中。

部分规模更小的经济合作机制也吸引了特鲁多政府的目光。一是由日本、印度和澳大利亚在 2021 年 4 月发起的“供应链弹性计划”（Supply Chain Resilience Initiative）。该计划的目的是增加成员国的供应链多样化，减少对中国资源的依赖。二是由新加坡、新西兰和智利签署的《数字经济伙伴关系协议》，该协议为数字贸易和电子商务做出自贸安排。《加拿大印太战略》相信加拿大应尽快加入这些机制或与之建立联系才能更好地融入地区经济体系。^②

（三）发展事务

关注发展事务是加拿大外交政策中的传统元素。据统计，加拿大在 2021 年一共花费了约 78.8 亿加元用于官方开发援助，其中超过 17 亿加元的援助流向亚洲，援助资金覆盖公共卫生、能源、教育等诸多领域，“印太地区”的主要受援国有印度尼西亚、缅甸、越南、印度等国。^③《加拿大印太战略》中突出的和发展议题相关的是气候变化问题和地区“人权问题”。

气候变化是全球性问题，且在“印太地区”造成的影响尤为显著。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布于 2022 年的第六次评估报告显示，气候变化将导致东亚、南亚和东南亚地区发生严重的自然灾害，例如洪水、热浪、干旱等一系列问题，并在公共卫生安全、粮食安全等领域引发危机，气候变化造成的海平面上升也会使大量沿海人口面临流离失所的可能。^④《加拿大印太战略》寻求建立新的合作机制来应对地区气候变

① “Secretary Antony J. Blinken and Canadian Foreign Minister Mélanie Joly at a Joint Press Availability”, U.S. Department of States, October 27, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-canadian-foreign-minister-melanie-joly-at-a-joint-press-availability-2/>.

② “Canada’s Indo-Pacific Strategy”, Global Affairs Canada.

③ “Statistical Report on International Assistance 2021-2022”, Government of Canada, March 31, 2023, <https://www.international.gc.ca/transparence/transparence/international-assistance-report-stat-rapport-aide-internationale/2021-2022.aspx?lang=eng>.

④ “Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, IPCC, pp. 1457-1579, https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

化问题，即在加拿大和韩国之间设立新的年度气候对话机制。这是基于2022年9月加拿大和韩国两国气候问题大使达成的一项共识，决定于2023年举行首次双边气候对话。同时，《加拿大印太战略》希望推进现有的加拿大气候治理项目在“印太地区”的推进，例如“气候融资承诺”（Climate Finance Commitment）和“全球碳定价挑战”（Global Carbon Pricing Challenge）。“气候融资承诺”将推动加拿大的资金用于援助地区国家在可持续发展的前提下完成基础设施建设和经济复苏。“全球碳定价挑战”专注碳定价策略的推广，帮助国家减少碳排放以及实现清洁能源转型。

“人权问题”是加拿大外交政策的重要元素。2017年6月，特鲁多政府推出女性主义国际援助政策（Canada's Feminist International Assistance Policy），要求在对外援助过程中更加关注女性面临的发展问题及其对女性的影响，例如性别不平等、性别歧视等。这促使加拿大在处理“人权问题”时更加强调关注女性权益。对此，特鲁多政府的“印太战略”结合女性主义国际援助政策，针对地区“人权问题”推出了两个新项目。一是女性主义国际援助双边项目（Feminist International Assistance Responsive Bilateral Programming），预计投入1亿加元来支持地区国家实现包容性治理。二是市民社会倡议征集项目（Canadian Civil Society Call for Proposals），预计投入328万加元来支持加拿大市民社会组织参与到地区公民社会建设工作当中，以推动地区内的性别平等和开展地区“人权保护工作”。^①此外，特鲁多政府出台的“罗兴亚人问题解决战略”目前已经进入到第二阶段，该阶段计划持续至2024年，对这一战略的执行也是加拿大“印太战略”的组成内容。

三、加拿大“印太战略”的影响

与美国、日本、澳大利亚、印度、东盟等“印太地区”的主要国家和地区组织相比，加拿大的“印太战略”颇有姗姗来迟之感。上文的分析体现出《加拿大印太战略》的综合性特征，关注地区层面的政治安全、经济

^① “Canada's Indo-Pacific Strategy: New Initiatives and Resources”, Government of Canada, November 27, 2022, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/11/canadas-indo-pacific-strategy-new-initiatives-and-resources.html>.

和发展事务。虽然与美国不同，加拿大作为中等国家并不具备如同美国一般的维护地区霸权的迫切心态，但是《加拿大印太战略》仍然具有强烈的对抗性色彩，将对中加关系、“一带一路”倡议以及地区政治形势带来一系列影响。

第一，中加关系短时间内难以“破冰”，甚至可能继续恶化。在特鲁多政府执政伊始，中加关系曾一度稳步向前。但在2018年的“华为事件”之后，中加关系跌入谷底，双边高层互访陷入近乎停滞的状态。2022年4月，时任中国外长王毅与加拿大外长乔利进行了通话，但是这未能从本质上改善中加关系。同年6月，特鲁多政府又开始炒作中加军机相遇事件，企图在国际社会上对中国的形象进行抹黑。

《加拿大印太战略》进一步放大了中加关系中存在的问题，即加拿大的对华错误认知指导加拿大的对华政策。在《加拿大印太战略》中，中国被称为“日益具有破坏性的全球力量”，加拿大甚至指责“中国无视国际规则和秩序”。这种“污名化”描述凸显了加拿大“印太战略”的对抗性色彩，只会愈发加深特鲁多政府的对华误解，让特鲁多政府变本加厉地做出不利于中加关系的举动。2023年3月，拜登在访问加拿大时与特鲁多政府发布了共同声明，指出加美两国“认识到中国对国际秩序造成的长期挑战”，两国将“致力于确保我们的实力能够有效地和中国展开竞争”，^①对抗而不是合作成为特鲁多政府处理对华关系的主基调。同年4月，特鲁多在访问美国期间对中国进行恶意诋毁，宣称中国在锂矿生产中使用所谓“奴隶劳动”，通过散播虚假信息来实现对中国的“污名化”。^②同年5月，特鲁多政府又以所谓“中国干预加拿大内政”作为借口无端驱逐一名中国驻加拿大的领事官员，中国不得不对此采取对等措施予以回应，此次驱逐事件再次为中加关系蒙上阴影。特鲁多政府的言行充分暴露出他们不了解中国的真实情况，是“印太战略”下对华错误认知的产物。如果特鲁多政府无法对中国形成一种客观的评价，而是追随美国的大国政治竞争战略，那么中加关系将继续处于低迷状态。

^① “Joint Statement by President Biden and Prime Minister Trudeau”, White House, March 24, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/24/joint-statement-by-president-biden-and-prime-minister-trudeau/>.

^② 《驻加拿大使馆发言人就加总理特鲁多涉华错误言论发表谈话》，中国驻加拿大大使馆，2023年4月29日，http://ca.china-embassy.gov.cn/chn/xw/202304/t20230430_11069075.htm。

另一方面，特鲁多政府强硬的对华态度又作用于加拿大的社会层面，影响加拿大民众对中国的看法。加拿大民调机构安格斯·里德研究所（Angus Reid Institute）在2023年2月组织的一场调查发现，仅有12%的加拿大民众对中国持有正面看法，多达82%的加拿大民众对华持有负面看法。横向对比显示，2018年是加拿大民众对华看法发生转折的时间节点，从2018年开始民众对华好感度呈下降趋势。^①2018年是中加关系发生急剧转变的时间节点，可见特鲁多政府的对华态度与民众的对华态度具有一定相关性。加拿大民众的对华态度受政府影响持续走低将导致中加民间往来受到负面影响。例如加拿大滑铁卢大学在2023年5月宣布基于“知识产权安全原因”在今年内终止与华为集团的合作。《加拿大印太战略》的对华错误认知还将助长加拿大国内的反华活动，例如《环球邮报》（The Globe and Mail）等部分媒体和保守党党首皮埃尔·波利耶夫（Pierre Poilievre）等部分政客持续炒作所谓“中国干预加拿大内政”的不实信息，以此塑造“中国威胁论”并敦促政府采取更加不友好的对华立场。长此以往，加拿大国内层面的对华负面态度会再作用于政府，让加拿大政府在试图改善中加关系时遭遇掣肘，为两国关系的良好发展带来挑战。

第二，《加拿大印太战略》重视东南亚地区的发展问题，或对“一带一路”倡议在东南亚地区的推行带来竞争。在“印太战略”出台之前，特鲁多政府已经对东南亚的发展援助展现出较高的热情。2020年9月，加拿大和东盟共同发布了新的合作行动计划，指出要加强加拿大对东盟基础设施建设的援助，大力提升东盟的互联互通程度，协助地区解决气候变化问题，实现经济的可持续发展。2022年8月，特鲁多政府宣布成立“加拿大-东盟行动计划信托基金”，提供初始资金100万加元来推动加拿大和东盟的合作项目。^②随后出台的《加拿大印太战略》提出政府将向国有企业加拿大发展金融研究所（FinDev Canada）出资7.5亿加元来扩展研究所在

^① “Friends and Foes: Most Canadians Say Ottawa Should Approach China as a ‘Threat’ or ‘Enemy’”, Angus Reid Institute, March 10, 2023, <https://angusreid.org/canada-us-china-friends-foes-favourability-of-nations/>.

^② “Minister Ng Concludes Successful Participation in ASEAN Ministerial Meetings in Cambodia”, August 5, 2022, Global Affairs Canada, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/08/minister-ng-concludes-successful-participation-in-asean-ministerial-meetings-in-cambodia.html#:~:text=As%20a%20testament%20to%20the%20importance%20of%20our,and%20support%20Canada%E2%80%99s%20strategic%20objectives%20in%20the%20region.>

“印太地区”的业务，以支持地区内高质量、可持续的基建工程。^① 2023年5月，加拿大发展金融研究所正式与亚洲发展银行签订协议备忘录，双方将合作推动亚太地区的可持续性发展，共同投资相关的私营项目。加拿大发展金融研究所的首席执行官罗丽·克尔（Lori Kerr）表示亚洲发展银行是他们将目光投向“印太地区”时最理想的合作伙伴，期待双方可以合力推动地区实现可持续发展转型。^②

加拿大向东南亚提供发展援助既是加拿大外交传统的体现，又是加拿大对华施压的工具。特鲁多政府将基建援助视作“政治博弈”，从“零和博弈”的视角看待“一带一路”倡议。根据加拿大安全情报局2018年发布的报告，“一带一路”被视作地缘政治竞争工具，^③这种错误认知导致特鲁多政府难以让加拿大对东南亚地区的发展援助真正做到开放包容，无法对其他国家的援助措施持有开放心态。面对“七国集团”推出的“全球基础设施和投资伙伴关系”计划（Partnership for Global Infrastructure and Investment，简称PGII），特鲁多表示加拿大私人企业一直是全球基建的重要投资者，加拿大政府将帮助这些私人企业继续扩展其基建投资业务。^④ PGII本质上是为了针对“一带一路”倡议而发起的援助计划，加拿大学者斯蒂芬·史密斯（Stephen Smith）称PGII是西方对于“一带一路”倡议的替代性方案，是中美竞争的产物。^⑤ 特鲁多政府对PGII的支持和参

① “Canada Launches Indo-Pacific Strategy to Support Long-term Growth, Prosperity, and Security for Canadians”, Global Affairs Canada, November 27, 2022, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/11/canada-launches-indo-pacific-strategy-to-support-long-term-growth-prosperity-and-security-for-canadians.html>.

② “ADB and Findev Canada Partner to Support Sustainable and Inclusive Investments in Asia and the Pacific”, Asian Development Bank, May 8, 2023, <https://www.adb.org/news/adb-and-findev-canada-partner-support-sustainable-and-inclusive-investments-asia-and-pacific>.

③ “Rethinking Security: China and the Age of Strategic Rivalry”, Canada Security Intelligence Service, May, 2018, pp. 53-62, <https://www.canada.ca/content/dam/csis-scrs/documents/publications/CSIS-Academic-Outreach-China-report-May-2018-en.pdf>.

④ “G7 Summit: Trudeau Urges Private Sector Incentives During Partnership for Global Infrastructure and Investment Launch”, Global News, June 27, 2022, <https://globalnews.ca/video/8948790/g7-summit-trudeau-urges-private-sector-incentives-during-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-launch>.

⑤ Anja Karadeglija, “Unclear Whether Canada Will Participate in G7 Plan to Counter China’s Belt and Road Initiative”, National Post, June 29, 2022, <https://nationalpost.com/news/politics/unclear-whether-canada-will-participate-in-g7-plan-to-counter-chinas-belt-and-road-initiative>.

与表明发展援助已经被其拓展为对华施压的手段。2023年6月，特鲁多政府宣布暂停与亚洲基础设施投资银行之间的官方往来，称加拿大需对“中国在世界范围内散播影响力的行为保持清醒认知”。^①由此可见，特鲁多政府对中国援助的敌视情绪持续加深，在这种情绪支配下加拿大的“印太战略”对东南亚的发展援助将愈发带有挑战“一带一路”的目的。

另外，加拿大的援助项目强调可持续性和对气候变化的友好性，这对于东南亚国家而言具有一定吸引力，因为东南亚国家容易遭受环境破坏和气候变化造成的灾难性后果。加拿大的农业粮食援助经验也能够为东南亚粮食安全问题做出贡献。加拿大不仅拥有和“一带一路”倡议竞争的意愿，也具备一定的竞争实力，加拿大的发展援助可能压缩“一带一路”倡议在东南亚的市场空间。

第三，为中国维护和平稳定的周边环境带来挑战。一方面，《加拿大印太战略》明确表明加拿大将介入南海问题，拉拢部分南海声索国是特鲁多政府介入的主要手段。如前文所述，加拿大正在大力支持菲律宾的南海声索。自从小马科斯（Bongbong Marcos）担任菲律宾总统以来，菲律宾正在谋求扩展其安全合作网络，这与加拿大将注意力投向“印太地区”的想法不谋而合。2023年5月，加拿大外长乔利在访问菲律宾时称“在印太战略的情境中，菲律宾对于加拿大而言是首要的国家”，加拿大坚定支持“南海仲裁案”的相关决定，加拿大在未来应当更多地关注“印太地区”的局势。^②为了深化合作，特鲁多政府正与菲律宾协商以达成安全合作备忘录，以便让加拿大军队能够在没有“访问部队协议”的情况下参与在菲律宾举行的军事演习，向菲律宾军方提供更多军事训练和能力建设方面的协助。^③特鲁多政府的做法只会扩大矛盾，鼓励菲律宾采取强硬态度，不利于中菲关系的友好发展。与此同时，加拿大积极

^① Joe McDonald, “Canada Suspends Work with Chinese-founded Development Bank While It Investigates Complaints”, The Associated Press, June 14, 2023, <https://apnews.com/article/china-asian-investment-bank-canadian-resigns-ad390655ab33bf6df5b98a3886b67bb7>.

^② Michaela Del Callar, “Canada to Boost PH Maritime Security in Indo Pacific—Joly”, GMA Network, May 19, 2023, <https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/870596/canada-to-boost-ph-maritime-security-in-indo-pacific-joly/story/>.

^③ Joyce Ann L. Rocamora, “Canada Seeks to Conclude Defense MOU with PH by June”, Philippine News Agency, February 1, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1194173>.

参与在中国周边地区举行的军事活动。2023年6月，加拿大与美国、澳大利亚、日本一道在东海海域举行联合海上军事演习，这是四国首次在东海海域进行联合演习，以强化四国舰船的互操作性。同月，加拿大海军又与美国、法国和日本共同参与“贵族台风”（Noble Typhoon）海上军事演习，演习的地点位于台湾岛以东海域。此次演习是美军“大规模全球演习2023”（Large-Scale Global Exercise 2023）的一部分，演习内容包含防空作战、反潜艇作战、海上补给等。特鲁多政府频频在中国周边地区参与军事活动，将破坏中国周边环境的和平稳定，为周边环境增添新变数。

第四，推动地区小多边主义机制的发展，冲击东盟在地区架构中的中心地位。目前在“印太地区”较受关注的地区小多边主义机制有“四方安全对话”（QUAD）和“美英澳三边安全机制”（AUKUS）。这些由美国主导的以美国为中心的小多边主义机制将东盟国家排除在外，试图打造以美国及其盟友为主要成员的小团体，阻碍东亚峰会、东盟地区论坛等东盟创立的政治安全合作进程，削弱东盟在地区政治安全合作中的作用。^①

作为美国的紧密盟友，加拿大却尚未参与这些机制。以AUKUS为例，加拿大联合作战司令部司令鲍勃·奥希特隆尼（Bob Auchterlonie）指出AUKUS远不止核潜艇方面的合作，还包含人工智能等高新领域，加拿大的缺席“是一个重大问题”。^②特鲁多政府的前国家安全顾问文森特·里格比（Vincent Rigby）在2023年5月撰文强调现在正是特鲁多政府寻求加入AUKUS的时机，加入AUKUS能够让加拿大与盟友一同应对新的地缘战略竞争。^③《加拿大印太战略》的出炉意味着特鲁多政府在外交政策上向美国靠拢，提升美国接纳加拿大融入这些小多边机制的可能性。2023年5月，一名加拿大外交部的匿名高级官员透露加拿大正有意加入AUKUS中的非核潜艇部分，以实现与美英澳三国的技术共享，

^① 黄河、张宇婷：《美“印太战略”下“东盟中心地位”的重构研究》，载《云南大学学报：社会科学版》，2022年第3期，第121-132页。

^② Lee Berthiaume, “Military Concerned by Canada’s Absence from American-British-Australian Security Pact”, CTV News, January 16, 2023, <https://www.ctvnews.ca/politics/military-concerned-by-canada-s-absence-from-american-british-australian-security-pact-1.6231547>.

^③ Vincent Rigby, “Canadian Membership in AUKUS: A Time for Action”, McGill University, May 10, 2023, <https://www.mcgill.ca/maxbellschool/max-policy/AUKUS>.

提升加拿大的海底防卫能力、人工智能水平、量子科技水平等各项能力。^①虽然加拿大当前尚未被美国邀请加入AUKUS，但是加拿大对AUKUS的兴趣可以巩固美国“印太战略”下的地区关系网络。加拿大如果最终获得AUKUS的成员资格，只会壮大美国组建排他性小团体的势头，为地区局势增加更多不稳定因素，破坏地区的包容性政治环境，对东盟中心地位带来严峻挑战。

对于QUAD，加拿大外长乔利在2022年12月被问及加拿大是否有意愿加入其中，乔利没有给出直接肯定的回答，而是称加拿大有兴趣和QUAD成员国交流。^②不过特鲁多政府正在考虑组建一个新的地区四边安全机制。2023年1月，特鲁多总理向访问加拿大的日本首相岸田文雄透露了组建由美国、加拿大、日本、韩国四国构成的安全机制的想法。该机制将专注于解决各种全球性问题，同时包含价值观的输出，拜登政府表示欢迎看到加拿大深化与日本、韩国的合作。^③由于日韩两国关系处于升温之势，韩国方面试图淡化历史问题对日韩关系造成的影响，特鲁多政府组建“美加日韩四边安全合作机制”的构想并非无法实现。虽然该机制由加拿大提出，但美国很可能会成为该机制的实际领导者，该机制有助于美国谋求地区事务的主导权。QUAD和AUKUS已经对现有的地区架构造成冲击，如果加拿大再创设新的小多边主义合作机制，将导致东盟在地区架构中的位置更加被边缘化，助长地区小多边主义机制逐步取代东盟创立的政治安全合作机制的趋势。虽然《加拿大印太战略》称加拿大尊重和支持东盟中心地位，但特鲁多政府的行为并未体现出加拿大真正做到尊重和支持，反而冲击了东盟中心地位。

① Robert Fife and Steven Chase, “Canada Seeks to Join Non-Nuclear Pillar of AUKUS Alliance”, The Globe and Mail, May 8, 2023, <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-canada-eyes-entry-into-aukus-alliance-to-help-keep-china-in-check/>.

② Yuta Saito, “Canada Ready to ‘Challenge’ China, Increase Indo-Pacific Role: Minister”, Nikkei, December 2, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Canada-ready-to-challenge-China-increase-Indo-Pacific-role-minister2>.

③ “Canada Seeking to Set Up 4-Way Framework with Japan, South Korea, U.S.”, Kyodo News, March 20, 2023, <https://english.kyodonews.net/news/2023/03/cbb9745cb144-breaking-news-canada-seeking-to-set-up-4-way-framework-with-japan-s-korea-us.html>.

四、结语

《加拿大印太战略》既是特鲁多政府以往外交政策的延续，又是特鲁多政府加大在“印太地区”投入精力的标志，表明了特鲁多政府未来外交政策的方向。《加拿大印太战略》是综合性的战略文件，涵盖政治安全、经济和发展等多个领域的事务，重点针对中国、日本、韩国、印度和东盟这五个地区政治实体。作为美国加大对华竞争背景下的产物，《加拿大印太战略》的实施将对中加关系、“一带一路”倡议在东南亚的推进、中国周边环境以及地区局势带来不利影响。

不过《加拿大印太战略》最终能否成功落实仍有待观察。朝核问题、南海问题等政治安全话题具有较为强烈的现实主义色彩，加拿大物质实力的不足致使其难以在这些问题上发挥显著的作用。加拿大为了实现贸易多元化确实需要和亚太国家深化贸易往来，但是由于美国在加拿大对外贸易中的主导地位过于强大，加拿大和印度、东南亚国家的贸易额度较少，加拿大短期内无法摆脱美国的经济影响，提倡对华脱钩更是错误的谋求贸易多元化的努力方向。在发展事务上的付出是加拿大“印太战略”中最可能取得满意效果的领域，加拿大在这方面的工作具备更好的国际声誉。但是特鲁多政府在发展援助中加入的价值观外交成分在亚太地区未必能够成为受欢迎的内容，这为特鲁多政府推动发展援助带来挑战。

值得注意的是，《加拿大印太战略》在气候变化等部分治理问题上愿意和中国展开合作。2022年12月，《生物多样性公约》第十五次缔约方大会成功召开，中国担任大会的主席国，加拿大蒙特利尔市则是大会的举办地，中加之间存在的摩擦并未阻挠会议的顺利进行，特鲁多政府在治理问题上的合作意愿或许能够成为未来中加关系回暖的契机，中国可以在环境保护、气候变化等治理问题上继续和加拿大保持沟通交流。

政府产业扶持、大国技术竞争与 韩国三星的成长

罗仪馥

摘要：超级企业是指规模庞大、国际竞争力领先，能够驾驭跨国产业链与供应链并对国家间关系产生影响的企业。既有实践与研究表明，大多数超级企业的成长需要以母国的大国资源或大国权力为支撑。但作为电子信息产业的超级企业代表，三星所属的韩国并非通常意义上的大国，这意味着一般的超级企业分析框架难以解释三星的成长。本文以超级企业的特征为基础，结合以韩国为代表的中小国家的特征，将相关企业的成长划分为“国内崛起”和“国际扩张”两个阶段，概述了政府产业扶持的“马太效应”与大国技术竞争的“渔翁效应”在中小国家超级企业成长不同阶段所发挥的作用。20世纪60年代末至80年代中后期，在韩国政府电子信息产业政策的集中扶持下，三星崛起为国家冠军企业；20世纪80年代中后期以来，美日半导体之战和中美技术战则先后促成三星的两轮国际扩张，并逐步成为全球超级企业。本文认为，尽管中小国家国内资源有限，在国际关系中也相对处于弱势，但以适当的国内政策为根基，借助有利的国际条件，同样可以培育强大的超级企业。

关键词：超级企业；政府产业扶持；大国技术竞争；三星

作者简介：罗仪馥，中国社会科学院世界经济与政治研究所、发展研究中心助理研究员

本文是中国人民大学2023-2025年度明德研究品牌计划“中国经济外交的理论与实践”(项目编号:14XNJ006)的阶段性成果。李巍教授为本文写作提供重要指导,徐秀军、庞琴、温尧、刘露馨、孙忆、孔繁颖与宋亦明等师友也对本文修改提出建议,特此致谢。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见,文责自负。

一、三星成长之谜：既有解释及其不足

在2018年以来的中美贸易战与技术战中，韩国三星（Samsung）的影子随处可见。^①从2019年撤出在华所有手机加工厂并迁至越南，到受压对华为断供芯片、参加美国半导体峰会并向白宫提供有关供应链数据，再到先后在中、美加码投建芯片厂，三星的活跃度与话题度完全不亚于身处技术战中心的华为、苹果与英特尔等中美企业。同样作为一个举足轻重的战略性企业（Strategic Enterprise）或超级企业（Megacorporation），^②三星迫切需要获得与其国际地位相称的学术关注度。

韩国三星在国际政治经济中的重要性首先源于其难以取代的国际市场地位。该企业是极少数成功建立起“全产业链”模式的电子企业之一，并同时智能手机和半导体两大部门具有全球性竞争力，这在当今世界可谓独一无二的存在。自2011年以来，三星在全球智能手机市场上长期稳居首位；2021-2022年，三星还超越英特尔（Intel）成为世界第一大半导体厂商，同时也是仅次于台积电（TSMC）的全球第二大芯片代工厂。但放眼全球范围内与三星市场地位相近的企业，其中绝大多数都来自大国，而

① 需要特别说明的是，三星（Samsung Group）本身是一个超大规模的企业集团，该集团下最大的子公司是三星电子（Samsung Electronics）。自20世纪80年代以来，三星的主体业务——电子信息产业由三星电子领衔开展，后者的营业收入约占前者总营收的2/3。因此，在大多数语境下，“三星”通常指涉的是“三星电子”。本文亦如此。

② “战略性企业”与“超级企业”概念早期主要出现在管理学与经济学中。前者一般也称“战略新兴产业的企业”，相关定义主要强调企业所属产业部门的特殊性，通常包括航空航天、生物生化、电子信息等高技术、大投入且具有战略意义的新兴产业；后者泛指能够辐射全球，并对整个社会产生广泛而深远影响的巨型企业。详见：Debra Dunn and Keith Yamashita, “Microcapitalism and the Mega-corporation”, *Harvard Business Review*, Vol.81, No.8, 2003, pp.46-54；刘力钢：《中国应建立具有国际水平的超级企业——美国五次企业兼并浪潮的启示》，载《当代经济科学》1998年第5期，第89页；余珮、李珉迪：《跨国并购战略性新兴产业的绩效研究——基于资源基础观与制度基础相结合的视角》，载《财经科学》2019年第12期，第78页。而较早将这两个概念引入国际政治经济学研究并在其中注入政治内涵的是中国学者李巍。他认为，利润丰厚、技术尖端且关涉国家安全的产业为“战略性产业”，而“战略性企业”正是承载着国家战略性新兴产业发展任务的龙头企业；“超级企业”则指具有产业链权力的大型企业。详见李巍、李琦译：《解析美国对华为的战争——跨国供应链的政治经济学》，载《当代亚太》2021年第1期，第45页；李巍、张梦琨：《空客崛起的政治基础——技术整合、市场拓展与战略性企业的成长》，载《世界经济与政治》2021年第11期，第2页。

非像韩国一样的中小国家。例如，在世界 500 强的前 20 名中，绝大多数企业的母国属于中国和美国，少数属于英、德、日等老牌的工业和经济强国。^①若聚焦技术密集型企业，三星在 2021 年还位列全球前 20 大技术品牌并成为其中极少数属于非大国的企业之一（见表 1）。这在某种意义上证明了大国条件对超级企业成长的重要意义，而韩国三星的崛起在其中成为一个特例。基于此，本文将致力于解释三星何以成长为超级企业的问题，从更广泛的理论层面看，本文讨论的是以韩国为代表的中小国家如何孕育出如三星一般的全球超级企业？

表 1：2021 年全球前 20 大技术品牌（Top 20 technology brands）

排名	企业名称	品牌价值（亿美元）	所属国家
1	苹果（Apple）	6120	美国
2	谷歌（Google）	4580	美国
3	微软（Microsoft）	4103	美国
4	腾讯（Tencent）	2409	中国
5	Facebook	2267	美国
6	英伟达（Nvidia）	1048	美国
7	IBM	913	美国
8	Instagram	829	美国
9	Adobe	785	美国
10	英特尔（Intel）	719	美国
11	思爱普（SAP）	692	德国
12	埃森哲（Accenture）	647	爱尔兰
13	甲骨文（Oracle）	608	美国
14	德州仪器（Texas Instruments）	492	美国
15	软件营销部队（Salesforce）	484	美国
16	高通（Qualcomm）	484	美国
17	YouTube	471	美国
18	思科（Cisco）	468	美国
19	三星（Samsung）	468	韩国
20	Tiktok	435	中国

数据来源：Statista。

^① 《2022 年<财富>世界 500 强排行榜》，财富中文网，2022 年 8 月 3 日，https://www.fortunechina.com/fortune500/c/2022-08/03/content_415683.htm。

在既有研究中，探讨三星案例的成果可谓汗牛充栋，关于超级企业成长的文献数量相对有限，主要集中在企业管理学、比较政治经济学（CPE）与国际政治经济学（IPE）三大专业领域。

企业管理学的研究属于微观层次，主要聚焦企业本身。相关研究重点围绕企业所具有的物质条件与管理能力，以及战略选择三方面因素展开。^①专门分析三星案例的管理学者主要从三星所有者（指李氏家族）的前瞻性与洞察力、职业经营者的战略家作用、企业背后的家族历史与文化以及上述一个或多个因素共同孕育的“三星模式”等角度来解释三星的成功。^②

CPE的研究落足中观层次，重点分析国家与企业的互动。随着发展型国家理论从“国家中心论”到“国家—社会”关系的范式演进，^③相关研究出现了两种可用于解释企业成长的观点。一是在“国家中心论”的范式影响下，强调政府及其官僚的作为对于企业成长的作用。^④韩国等后发国

① Alfred D. Chandler, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism* (Harvard University Press, 1990), p.8; HwY-Chang Moon, Alan M. Rugman and Alain Verbeke, “A Generalized Double Diamond Approach to the Global Competitiveness of Korea and Singapore”, *International Business Review*, Vol.7, Issue2, 1998, pp.135-150; K.C. Chan, “Intelligent Corporate Strategy: Beyond World-class Manufacturing”, *Industrial Management & Data Systems*, Vol.93, No.2, 1993, pp. 1-64; Abid Haleem, Sushil, Mohammad Asim Qadri and Sanjay Kumar, “Analysis of Critical Success Factors of World-class Manufacturing Practices: An Application of Interpretative Structural Modelling and Interpretative Ranking Process”, *Production Planning & Control*, Vol.23, Issue10-11, 2012, pp. 722-734; 胡鞍钢、徐枫、郭楠:《中国特色世界级企业构建之道——对“海航现象”的经验研究》,载《贵州社会科学》2013年第7期,第64-68页。

② 相关研究请参见:Mike Hobday, “Latecomer Catch-up Strategies in Electronics: Samsung of Korea and ACER of Taiwan”, *Asia Pacific Business Review*, Vol.4, No.2-3, 1998, pp.48-83; Anthony Michell, *Samsung Electronics and the Struggle for Leadership of the Electronics Industry* (John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd, 2015); Geoffrey Cain, *Samsung Rising: The Inside Story of the South Korean Giant That Set Out Beat Apple and Conquer Tech* (Currency, 2020); 陈宇峰:《三星韩国造》,企业管理出版社2005年版;白保中、郭清根:《“三星电子”崛起因素分析及对我国IT企业的启示》,载《河南师范大学学报》2009年第5期,第119-121页;宋在镛、李京默著、李永男译:《三星之道》,中信出版社2015年版;等等。

③ 黄宗昊:《“发展型国家”理论的起源、演变与展望》,载《政治学研究》2019年第5期,第58-71页。

④ 相关文献如 Alice Amsden, *Asia's Nest Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford University Press, 1989); Robert Wade, *Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization* (Princeton University Press, 1990); 查默斯·约翰逊著、金毅等译:《通产省与日本奇迹:产业政策的成长(1925-1975)》,吉林出版集团有限责任公司2010年版;等等。

家的企业在缺乏技术优势的前提下仍能取得成功，主要源于政府“将价格弄错”（Get Price Wrong）的产业政策，包括给予企业补贴、以实际负利率向企业发放贷款、树立关税与反关税壁垒为企业提供的保护等。^①这一解释长期以来具有较强生命力，通过韩国产业政策及其背后的政府能力来分析三星崛起的文献可谓层见叠出。^②二是在“国家—社会”关系的范式指引下，分析政商关系对企业成长的深远影响。埃文斯（Peter Evans）提出“嵌入性自主”（Embedded Autonomy），维斯（Linda Weiss）提出“受管制的相互依赖”（Governed Interdependence）和康灿雄提出“相互挟持型”（Mutual Hostages）政商格局等概念，都描述了国家与社会围绕发展目标与政策进行协调，国家机关紧密嵌入社会的状态，这种政商关系也被视为韩国产业转型与企业发展的基础。^③三星通常被定位为东亚国家特有的财阀或企业集团，其崛起也被视为韩国财阀制度的产物，而财阀制度本质上也是韩国政商关系的一种制度化表现形式。^④

IPE的研究定位宏观层次，主要探讨国家间互动对企业成长的影响。吉尔平（Robert Gilpin）指出，“美国治下的和平或政治地位为其跨国公司在世界范围内的扩张奠定了基础”。^⑤这是较早运用大国权力来解释企业成长问题的文献，为超级企业研究提供了另一个视角。在此基础上，李巍的系列研究高度聚焦于大国的国际权力对于超级企业（或战略性企业）成

① 阿姆斯登在原文中使用的是“领导型企业”（Leading Firms）的概念。虽然表述有所不同，但其内涵与本文所讨论的超级企业相近。详见：Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford University Press, 1989), pp. V, 139-156。

② 相关文献包括但不限于：朴昌根：《韩国产业政策》，上海人民出版社1998年版，第145-151页；朴昌根：《解读“汉江奇迹”》，同济大学出版社2012年版，第57-83页；高奇琦、李松：《国家公司与国家竞争力的关系——以韩国三星公司为例》，载《韩国研究论丛》2017年第2期，第210-222页；Haeran Lim, “The Transformation of the Developmental State and Economic Reform in Korea”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol.40, No.2, 2010, pp.188-210; Sung-Young Kim, “Transitioning from Fast-Follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector”, *Review of International Political Economy*, Vol.19, No.1, 2012, pp.140-168。

③ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995), pp.3-20; Linda Weiss, “Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia”, *Pacific Review*, Vol. 8, No. 4, 1995, pp. 586-616; 康灿雄著、李巍等译：《裙带资本主义：韩国和菲律宾的腐败与发展》，上海人民出版社2017年版，第93-114页。

④ 刘洪钟：《韩国赶超经济中的财阀制度研究》，光明日报出版社2009年版，第129、146页。

⑤ 罗伯特·吉尔平著、钟飞腾译：《跨国公司与美国霸权》，东方出版社2011年版，第80-90页。

长的关键意义。他认为，在空客崛起过程中，欧洲国家的联合孕育了大国所特有的技术权力和市场权力，这两大权力帮助空客不断壮大自身规模与实力，使其在美国波音的巨大竞争压力下立于不败之地，并最终跻身世界航空产业的金字塔顶端。^①而在美国打压华为事件以及更广范围的对华“芯片战”中，技术控制、市场控制与金融控制三大国际权力是美国的底气来源与主要工具。^②这一研究从反面证明了大国权力可以为超级企业的成长提供保障。

上述研究成果从不同的层次与视角为超级企业的成长提供了多元的解释，但在韩国三星如何成长为超级企业的问题上，这些解释无法完全适用。微观层次的研究无法体现韩国的国家特征对三星成长的意义，中观层次难以解释三星如何实现国际扩张，而宏观层次的分析框架大多数以大国（或具有大国意义的经济行为体）的国际权力为解释变量，其预设的前提条件是超级企业的母国都是大国，而该条件恰好与三星的情况相悖。因此，我们有必要在既有研究的基础上建立一个新的分析框架，同时将三星作为超级企业的内涵与韩国作为中小国家的特征纳入考量，从而更有针对性地解释中小国家孕育超级企业的成因与过程。

二、理解中小国家超级企业的成长：一个分析框架

解释以韩国三星为代表的中小国家超级企业的成长，应该先界定超级企业的内涵，由此判断超级企业成长需要哪些必要的支撑条件，以及中小国家在这些条件上的固有短板。在此基础上，厘清中小国家的短板何以转化为超级企业成长的基石，以及这一转化机制如何发挥作用。

（一）超级企业的内涵与中小国家的短板

根据艾尔弗雷德·艾希纳（Alfred S. Eichner）的观点，超级企业的首要条件是规模大，同时需具备以下三个特征：企业所有权与经营权的分离，拥有多个分支机构或者子公司以及身处至少一个寡头垄断行

^① 李巍、张梦琨：《空客崛起的政治基础——技术整合、市场拓展与战略性企业的成长》，第4-37页。

^② 李巍、李琦译：《解析美国对华为的战争——跨国供应链的政治经济学》，第4-45页；李巍、李琦译：《解析美国的半导体产业霸权：产业权力的政治经济学分析》，载《外交评论》2022年第1期，第22-58页。

业。^①这是管理学与经济学者对超级企业的界定，主要聚焦企业在国内层面的表现。而IPE专业视角下的超级企业内涵则是在此基础上，进一步强调企业的国际属性与政治属性。本文据此将超级企业界定为“规模庞大、国际竞争力领先，能够驾驭跨国产业链与供应链并对国家间关系产生影响的企业”，其内涵主要包含以下三个方面。

第一，从物质实力上看，超级企业规模庞大，且竞争力在其所属行业处于世界领先地位。营业收入是衡量企业规模的客观标准，也是企业竞争力的根基。由于世界500强的排名正是以营收规模为依据，这一名单基本涵盖了全球范围内规模最大的企业，是否跻身该名单就成为判断一个企业是否为超级企业的第一个条件。当然，单纯满足这一条件还不足够。在营收规模达到一定水平的基础上，超级企业还需要具备强大的国际竞争力，一般表现为在市场或技术上占据寡头垄断地位。以智能手机产业为例，2021年仅三星、苹果和小米这三家排名最靠前的企业，在全球市场份额中所占比重就约为50%，^②这几家企业正是智能手机市场的寡头垄断者。再以半导体产业为例，该产业具有成长投入大、周期长、风险高等一般高新技术产业所具备的特点。^③这也成为相关企业进入该产业的极高门槛，并造就了只有少数企业能在该领域中生存与发展的局面。现阶段，有且仅有英特尔、三星和台积电掌握7nm或以上制程的芯片制造工艺。^④这些企业在半导体制造方面已经成为名副其实的技术垄断者。

第二，从经营特点上看，超级企业跨国活动频繁，一般都能构建起以自身为主导的跨国生产网络或驾驭特定的跨国产业链与供应链。这意味着超级企业通常出现在尚未高度市场化的战略性新兴产业。在食品加工、纺织服装等已高度市场化的传统产业中，无论是供给端还是需求端的企业，都具有非常高的可替代性，因此也很难孕育出具有主导跨国产业链能力的

^① Alfred S. Eichner, *The Megacorp and Oligopoly: Micro Foundations of Macro Dynamics* (Cambridge University Press, 1976), p.19.

^② “Global smartphone market share (by vendor)”, Statista, <https://www.statista.com/statistics/271496/global-market-share-held-by-smartphone-vendors-since-4th-quarter-2009/>.

^③ 李滨、陈怡：《高科技产业竞争的国际政治经济学分析》，载《世界经济与政治》2019年第3期，第139页。

^④ Mark Lapedus and Ed Sperling, “The Increasingly Uneven Race To 3nm/2nm”, *Semiconductor Engineering*, May 24th, 2021, <https://semiengineering.com/the-increasingly-uneven-race-to-3nm-2nm/>.

超级企业。超级企业的跨国经营不仅限于原材料、零部件或最终产品的进出口，还包括对他国的投资并建立海外生产基地。其中，参与国际贸易是企业在全球市场中获得寡头垄断地位的先行条件，参与跨国投资与生产则是企业各方面垄断优势驱动下的结果。^①

超级企业驾驭跨国产业链与供应链的方式主要包含以下三种。一是凭借其在供应链上游对关键原材料或零部件的垄断性权力，通过调节相关材料或零部件的供给来控制中下游的生产活动。作为全球半导体的最主要供应商之一，英特尔一度对华为断供芯片，导致华为电脑、手机等电子产品生产停摆，就是英特尔驾驭跨国产业链的一种表现。二是在垂直一体化生产模式下，^②企业本身对产业链上中下游具有全局性的掌控，可以对其在世界范围内的产业链布局进行灵活且较为自主的调整。这也是三星电子支配跨国产业链的主要方式。三是在外包战略下，^③企业依托其资金链、品牌效应或市场规模，要求其供应商和代工厂服从并配合企业自身的战略调整。作为富士康最大的代工服务对象，苹果公司要求富士康转移工厂所在地并得到后者的高度配合，也是苹果主导跨国供应链的表现。

第三，从内外影响上看，超级企业的跨国经营活动及其效果对母国、东道国的政治与经济以及相关国家之间的关系具有深远影响，反之亦然。在具备寡头垄断地位的前提下，超级企业是否自（对）其他国家进（出）口核心原材料、零部件、消费品或生产设备，或者是否开展对外投资，可能直接决定了其他国家相关产业能否持续发展的的问题。一方面，超级企业可以成为国家间经贸联系的关键纽带，在增进两国关系上发挥重要作用；反之，相关国家之间的关系也将促进或干扰超级企业的经营活动。另一方面，超级企业还可以成为相关国家制衡他国的筹码与工具，被赋予无可替代的国际战略意义；与之相对的，相关国家的国际战略选择也将在一定程度上决定超级企业的生存与发展空间。

从上述特征看，超级企业对成长条件的要求比一般企业更高。前者通

^① Stephen H. Hymer, *International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment* (MIT Press, 1976), pp.65-96.

^② 关于垂直一体化理论的讨论，请见 Paul Krugman, "Intra-Industry Specialization and the Gains from Trade", *Journal of Political Economy*, Vol.89, No.5, 1981, pp.959-973.

^③ 关于外包生产战略的讨论，请见西口敏宏著、范建亭译：《战略性外包的演化：日本制造业的竞争优势》，上海财经大学出版社2007年版，第315-325页。

常需要更加充沛的资金和强大的基础科学根基以支撑其高精尖技术的研发与产能的大规模扩张，需要更加广阔的消费市场以消化其巨大的产能，还需要更加便利的跨国经营环境以实现跨国产业链与供应链的支配。简言之，一国要成功培育超级企业，充沛的资金、前沿的科技、广阔的消费市场和便利的跨国经营或对外扩张环境等是必要的国内与国际条件。但在这些条件上，以韩国为代表的中小国家并不具有先天优势。

这类国家在孕育超级企业方面的固有短板主要体现在两个方面。第一，国内资源相对稀缺。相关国家的领土、人口、自然资源规模难以与大国相匹敌，其内部所能为企业提供的市场空间、基础技术与资金资源与大国相比也相对有限。第二，国际权力总体不足。基欧汉（Robert Keohane）指出，中等国家和小国对自我能力的认知，一般都是“对国际体系影响较为有限甚至未能产生影响”。^① 这些国家通常不具备大国所拥有的市场、资金与技术权力，在大多数情况下讨价还价能力较低，经济外交能力有限，只能被动接受大国制定的规则或在具体产业领域里的安排。^② 因此，在为本国企业创造更加便利的跨国经营与对外扩张环境上，包括韩国在内的中小国家条件与能力有限。

（二）中小国家超级企业成长的机制：政府产业扶持与大国技术竞争

受限于条件与能力，以韩国为代表的中小国家要培育超级企业，必须另辟一条有别于大国经验的蹊径。其中，通过政府产业扶持，国内资源相对稀缺的困境能够得以有效纾解；借力大国技术竞争，国际权力总体不足的问题也能转化为企业对外扩张的有利因素。如果说政府产业扶持是中小国家培育国家冠军企业的必要条件，那么大国技术竞争则为国家冠军企业成长为全球超级企业提供关键动力。

1. 政府产业扶持与国家冠军企业的培育

“政府产业扶持”主要表现为政府支持特定产业发展的一系列政策，^③

^① Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, Vol.23, No.2, 1969, p.296.

^② 李向阳：《区域经济合作中的小国战略》，载《当代亚太》2008年第3期，第36-49页。

^③ 常用的产业政策概念内涵宽泛，一般指政府推动产业发展的政策，通常表现为政府对产业活动进行调整、支援或管制，如无特别强调，产业政策是以整个产业结构的重组为目标。详见 DaniRodrik, “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, CEPR Discussion Paper, No.4767, November, 2004, pp.2-3; [韩国]李景泰：《产业政策的理论与现实》，[韩国]产业研究院1996年版，第3-4页；Arkebe Oqubay, “The Theory and Practice of Industrial Policy”, in Arkebe Oqubay, et al., eds., *The Oxford Handbook of Industrial Policy* (Oxford University Press, 2020), p.18.

由于产业发展一般都以企业为载体，产业扶持的实际作用对象在于企业。在韩国等中小国家国内资源相对不足的前提下，企业只有通过独占绝大部分资源，即借助“举国之力”才能实现超级企业的前期奠基，这就要求政府通过特定的产业扶持政策对有限的资源进行倾向性的分配。^①

产业扶持包含多种措施或工具。最常见的政策措施包括税收优惠、便利融资、经营补贴、限定许可等。^② 这些措施的本质就是政府将资金与技术（人才）等发展资源集聚起来投入到特定的产业及其企业中，而为了确保有限的资源能够充分发挥规模效应，政府在分配资源时只能偏向少数重点企业。被选中的企业一般包括以下几种：在政府的指令下新创立的企业、已在其他产业有所积累并在政府的引导下开拓新业务的“转业者”、新兴战略性产业里的“先行者”等。但无论属于哪一种情形，相关企业只有在上述政策的集聚效应之下，才能获得足够的资金，吸纳更多的科研人才，并为技术研发提供更宽松的试错与亏损空间，不断积累资金与技术实力，逐步成为相关产业领域里的国家冠军企业。此外，产业扶持通常还包括贸易保护、投资筛选或管制等工具。^③ 这些政策工具保护国内市场不受外部侵蚀，还为相关企业创造了从外部获取技术的渠道，便于其以更低的

① 一些统计数据也表明，小国给予企业公共资助的相对值高于工业大国，而且相关案例也证明，小国与大国相比更倾向于保护企业，尤其是濒危的大型企业。详见 Richard Blackhurst, Nicholas Marian, and Jan Tumilir, *Adjustment, Trade, and Growth in Developed and Developing Countries* (GATT, 1978), p.89; Peter J. Katzenstein, *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry* (Cornell University Press, 1984), pp.162-238。

② 通商产业省通商产业政策史编纂委员会编、日本通商产业政策史编译委员会译：《日本通商产业政策史（第01卷）：总论》，中国青年出版社1997年版，第191~194页；查默斯·约翰逊著、金毅等译：《通产省与日本奇迹：产业政策的成长（1925-1975）》，吉林出版集团有限责任公司2010年版，第217~218页；Jesus Felipe and Changyong Rhee, “Issues in Modern Industrial Policy (I): Sector Selection, Who, How, and Sector Promotion”, in Jesus Felipe, ed., *Development and Modern Industrial Policy in Practice: Issues and Country Experiences* (Elgar Publishing Limited), 2015, pp.24-50; Jesus Felipe and Changyong Rhee, “Issues in Modern Industrial Policy (II): Human Capital and Innovation, and Monitoring and Evaluation”, in Jesus Felipe, ed., *Development and Modern Industrial Policy in Practice: Issues and Country Experiences* (Elgar Publishing Limited, 2015), pp.51-69; Elizabeth Thurbon & Linda Weiss, “Economic Statecraft at the Frontier: Korea’s Drive for Intelligent Robotics”, *Review of International Political Economy*, Vol.28, Issue1, 2021, pp.103-127。

③ Marc J. Melitz, “When and How Should Infant Industries Be Protected?” *Journal of International Economics*, Vol.66, No.1, 2005, pp.177-196; 罗仪馥：《对外经济政策、产业扩张模式与经济发展——基于韩国与泰国的比较》，载《当代亚太》2020年第4期，第104~107页。

成本、更快的速度突破发展前期的低技术瓶颈。^① 这些条件虽然不足以支撑相关企业在国际竞争中取胜，但是确保了这些企业在国内市场独占鳌头，为其下一步对外扩张奠定基础。

在国内崛起阶段，政府产业扶持推动企业成为国家冠军的内在逻辑可以用“马太效应”来概括。首先，政府产业扶持存在一个筛选“强者”的机制。以三星为例，早期该企业之所以成为韩国政府电子信息产业政策的重点扶植对象，主要是由于当时三星“掌门人”李秉喆与朴正熙的特殊关系，以及三星在轻工业方面已积累了一定的基础。无论企业被选中的最初动因是政企私人联系还是企业本身具备一定基础，这些企业与国内其他企业相比都在某一方面凸显了长处，是某种意义上的“强者”。其次，政府产业扶持的作用在于使“强者更强”。主观上，政府需要少数几家企业作为战略性产业或新兴产业的急先锋和经济发展的动力源；客观上，从政府通过扶持相关企业之时起，企业的兴衰就不再单纯是企业自身的事，而成为关系国家与社会稳定的重要因素，迫使政府长期维持对这些企业的投入，甚至为企业的损失与失败兜底。正如卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）所指出的，“在狭小市场中建立大企业是一项耗费极高的任务，因为大企业是一种特别重要的社会制度，（政府）不到万不得已是不愿意让它们破产的。”^② 从这个角度看，政府产业扶持对相关企业的偏向性支持在一定时期内还会自我强化，从而降低企业自身的风险顾虑，使其得以不断扩大规模并垄断国内市场，进一步稳居国家冠军之位。

随着相关企业成为国家冠军并开始对外扩张，政府自主性或干预经济的能力受到一定程度的削弱，产业扶持政策发挥作用的空间也日益缩小。^③ 因此，用于解释相关企业在国内层面如何崛起的因素难以继续适用

① 阿图尔·科利著、黄琪轩、刘骥译：《国家引导的发展——全球边缘地区的政治权力与工业化》，吉林出版集团有限责任公司2007年版，第15~16页。

② 彼得·J.卡赞斯坦著、叶静译：《世界市场中的小国家——欧洲的产业政策》，吉林出版集团有限责任公司2009年版，第65页。

③ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, pp.203-206; John Ravenhill, "From National Champion to Global Partnerships: The Korean Auto Industry, Financial Crisis and Globalization", MIT Japan Program Working Paper Series 01.04, June, 2001, pp.1-19; Natasha Hamilton-Hart and Henry Wai-chung Yeung, "Institutions under Pressure: East Asian States, Global Markets and National Firms", *Review of International Political Economy*, Vol.28, Issue1, 2021, pp.11-35.

于分析其对外扩张的成功。

2. 大国技术竞争与全球超级企业的诞生

以韩国为代表的中小国家在国际关系中处于相对弱势地位，反过来也意味着其难以对既有大国构成地位或权力上的挑战，从而使其企业更易于成为大国技术竞争的受益者。相关国家及其企业主要存在两种获益渠道：一是两个相互竞争的大国分别对其进行“拉拢”，使其得以通过平衡外交获得特定的谈判权力；^①二是守成大国为压制崛起大国而在特定领域里对中小国家予以扶持，培育崛起大国的潜在竞争对手，最终削弱崛起大国的竞争力。^②

大国技术竞争指大国（或具有大国性质的经济行为体）围绕某一科技领域的利益与权力展开比拼或争夺，通常发生在守成国与崛起国之间。崛起国在某一科技领域的兴起，将不可避免地挤占守成国的全球市场份额以及对产业链中下游国家及其企业的控制力等。而为了保障与护持既得利益与权力，守成国倾向于遏制崛起国的技术发展，大国技术竞争由此产生。守成国对崛起国进行技术遏制的策略可以分为直接打压和间接压制两种表现形式，前者包括阻断崛起国企业相关技术产品的市场、封锁崛起国获得先进技术的渠道、限制崛起国的融资渠道等具体措施，后者通常表现为扶植第三国及其企业的发展，以挤占崛起国在相关技术领域里的生存空间等。^③这两种策略分别以不同的方式惠及第三国（尤其是对守成国不存在威胁的中小国家）企业。第一，直接打压策略可以减轻第三国企业所面临的国际竞争压力。由于某一时间节点上的全球市场空间总是有限的，各国企业围绕市场份额展开的竞争可以视为一种“零和”博弈，即某一主体所占市场份额的扩大，必须以其他主体所占份额的缩减为代价。崛起国在遭受守成国技术打压后所失去的市场，可能由第三国企业轻松占据。

^① 孙西辉、金灿荣：《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》，载《当代亚太》2017年第2期，第4~35页；陈旭：《国际关系中的小国权力论析》，载《太平洋学报》2014年第10期，第37~47页。

^② 孙杰：《不对称合作：理解国际关系的一个视角》，载《世界经济与政治》2015年第9期，第135~136页。

^③ 李巍、李玟译：《解析美国的半导体产业霸权：产业权力的政治经济学分析》，第22~58页；任星欣、余嘉俊：《持久博弈背景下美国对外科技打击的策略辨析——日本半导体产业与华为的案例比较》，载《当代亚太》2021年第3期，第110~136页。

同理，阻断技术升级与融资渠道限制了崛起国企业的发展壮大，对第三国企业而言，这也意味着潜在竞争对手的减少。第二，间接压制策略可以为第三国企业创造更多的外部发展资源。守成国扶植第三国企业的方式包括向相关企业传授与输出较为先进的技术，为其打开更广阔的国际市场和融资渠道。

当然，并非所有第三国或中小国家的企业都能从大国技术竞争获益并成长为超级企业。一般而言，能够被守成国选中作为扶植对象的中小国家企业，都必须具备一定的实力基础，才能承接与消化来自守成国的先进技术和市场等资源。^① 这些企业通常是其母国的国家冠军企业。

在国际扩张阶段，中小国家超级企业从大国技术竞争获益的过程原理可以用“渔翁效应”来概括。“渔翁效应”起源于“鹬蚌相争，渔翁得利”的典故，隐喻矛盾双方争执不下，却让第三方坐收利益的道理。深陷技术竞争的大国如同相争的“鹬蚌”，而韩国三星等第三国企业则是坐收利益的“渔翁”。历史上的诸多案例已表明，包括技术竞争在内的大国博弈所产生的影响通常并不局限在大国双方，它还可能为其他行为主体带来正外部性，^② 三星在国际层面的成长正是得益于20世纪80年代中后期的美日半导体之战和2018年以来的中美技术战两场大国技术竞争。在这两场竞争中，三星获得来自守成国（即美国）的市场、技术或金融权力支持，轻松实现大规模的国际扩张并锻造了主导跨国产业链与供应链的能力。

综上所述，理解韩国三星等中小国家超级企业成长的逻辑，需要分不同的阶段展开讨论。在国内崛起时期，政府的产业扶持政策发挥“马太效应”，将国内有限的资源集聚起来并投入少数企业，使这些企业进入“强者恒强”的有利循环之中，进而成为垄断国内市场与技术的国家冠军企业。在国际扩张阶段，大国技术竞争产生“渔翁效应”，使第三国的国家冠军企业获得特定的大国国际权力支持，借此挤占更大的国际市场、获取更先进的技术和更充足的资金来源，进而产生驾驭跨国产业链的能力并对国际关系产生重要影响，成长为全球超级企业（详见图1）。

^① 黄琪轩：《“振兴的机遇”与“失去的机会”——美日竞争背景下美国的技术转移与亚洲经济体》，载《世界经济与政治》2021年第12期，第106~129页。

^② 门洪华、李次园：《国际关系中的大国竞争：一项战略研究议程》，载《当代亚太》2021年第6期，第41~42页；黄琪轩：《“振兴的机遇”与“失去的机会”——美日竞争背景下美国的技术转移与亚洲经济体》，第106~129页。

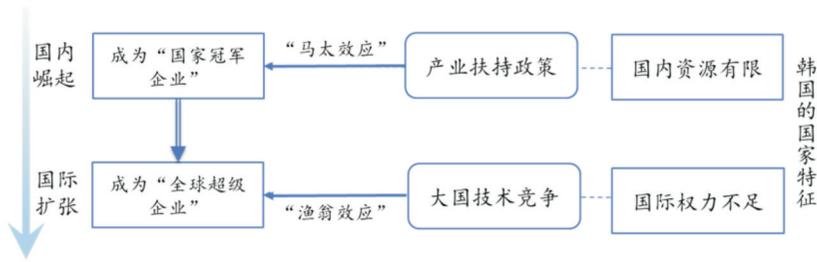


图 1：韩国三星成长为超级企业的逻辑

资料来源：笔者自制。

三、政府产业扶持的“马太效应”与三星的国内崛起

20 世纪 70 年代，美、日几乎垄断了全球电子信息产业，而韩国产业生态相对落后、产业基础较为薄弱，与前者差距明显。作为“后来者”的韩国要在电子信息产业的发展上有所突破，就需要政府力量的介入。彼时的朴正熙政府作为威权政府的典型，为其深度参与并扶持电子信息产业发展创造了有利的制度条件。

（一）韩国政府的产业扶持政策

韩国政府产业战略的核心思路之一是扶植大型企业（或财阀），这是因为大型企业被认为是“胜任国家制订的战略工业要求，实现规模经营和创造出口的最佳选择”。^① 具体而言，韩国政府“以大企业为导向”的产业战略主要通过以下四个方面的措施来落实。

第一，给予特定大企业融资支持。1973 年，韩国颁布《国民投资基金法》并设立国民投资基金，该基金仅为包括电子在内的等少数部门提供融资支持。而在电子信息产业中，能通过国民投资基金进行融资的主体仅限于少数从事政策培育项目的企业和入驻龟尾电子工业园区的企业。韩国政府对特定大企业的金融支持还体现在危机情况下以牺牲国内金融市场及其投资者的利益为代价来救助大企业。在 20 世纪 70 年代初，受世界经济形势恶化的波及，凭借高比例高利私债发展起来的大企业或财阀面临破产危机。为此，朴正熙于 1972 年 8 月 3 日推出《关于经济稳定与增长的紧急命令》，要求废弃大企业与债权人之间原有的债务与债权关系，将其转化成

^① 刘洪钟：《韩国赶超经济中的财阀制度研究》，光明日报出版社 2009 年版，第 129 页。

为投资关系，或延长私债偿还期限并降低利率，及时降低了大企业的金融负担。^①

第二，给予特定大企业税收优惠。这一措施主要面向具备一定的技术开发或创新能力的企业，实际上也是以少数几家大型企业为主。政府规定企业从开始生产指定商品的年份开始，三年之内的企业所得税和法人税可以全额减免，之后两年内则减免50%。政府所指定的重要产业中的企业若只能通过进口获取相关机械设备、零部件与原材料等，在进口相关货物时也可以享受80%以内的关税减免。此外，技术开发准备金、购买机械设备和迁移建设厂房等投资性质的费用可以在企业缴纳的所得税、法人税中部分扣除，对于总统令指定的建设或固定资产投资，其100%的折旧费也可以用于抵扣企业所需缴纳的税额。^②

第三，调节与引导外来资金与技术流向特定大企业。20世纪60-80年代，韩国所获得的外国资本中超过90%都是公共贷款或商业贷款，而作为贷款的最终担保人，韩国政府对于贷款掌握着较大分配权，并倾向于将贷款优先给予战略性产业部门中的少数重点企业。^③与此同时，韩国对外来直接投资（FDI）的管制较为严格。20世纪70年代初，为了配合电子信息等重点产业的发展，韩国政府实施限制性FDI政策，规定只引进能扩大韩国出口市场与提供技术的FDI，优先引进合资企业，且在绝大多数情况下外商不得拥有多数股权，外资进入韩国也有最低投资规模限制，小规模的外企难以开展对韩投资；20世纪80年代初，韩国的FDI政策虽有所放宽，但仍明确规定“只有对本国国际收支有利，或能带来大量高新技术，或将企业建设在自由出口区的外商，才能享受税收优惠”。^④在此背景下，外来直接投资总体规模有限，再加上政府的干预与调节，这些资金与技术只能流入韩国少数企业，而且这些政策的多个附加条件使韩国相关企

① 金光熙：《朴正熙与韩国的现代化》，黑龙江朝鲜民族出版社2007年版，第122~126页。

② [韩国]韩国开发研究院：《韩国电子产业的发展：以基础形成期为中心》，[韩国]企划政策部2016年版，第74页。

③ 任晓：《韩国经济发展的政治分析》，上海人民出版社1995年版，第126~132页；崔志鹰、朴昌根：《当代韩国经济》，同济大学出版社2010年版，第176~188页。

④ 卫迎春：《韩国引进外商直接投资政策的变迁及其对我国的启示》，载《国际贸易问题》2007年第10期，第52~57页；肖德：《韩国引进外商直接投资政策的变化及其成效》，载《当代亚太》2001年第8期，第22~24页。

业在享受外来资金与技术支持的同时，却免于陷入被外资企业控制的被动处境。

第四，直接采取行政管理和设置进口壁垒等手段支持相关产业及其企业的发展。在行政管理方面，以《电子工业振兴法》为依据，韩国政府于1969年启动建立龟尾电子工业园，旨在集中为相关企业提供便利的基础设施和政策优惠。发展至今，龟尾工业园已成为韩国电子设备核心部件的生产基地，被誉为韩国的“硅谷”，目前三星手机在韩国唯一的生产基地也落户于此。根据1981年颁布的电子产业振兴基本计划，韩国政府对企业进入电子信息产业进行严格控制，迫使一些私人企业退出该产业，并指定三星、金星（LG前身）和大宇等企业对一些产品进行垄断性生产。^①此外，韩国政府还亲自协调企业、高校联合开展技术研究。以半导体为例，1986年，韩国政府将4MDRAM（动态随机存储器）列为国家项目，由国家电子与电信研究所（ETRI）进行协调，将三星、LG、现代三大半导体制造商和六所大学组织起来，合作进行技术与产业研发。

（二）三星的国内崛起

20世纪60年代末至80年代中后期是三星逐步成长为韩国国家冠军企业的阶段。在此期间，三星的发展主要得益于韩国政府的产业扶持政策及其所发挥的“马太效应”。这一系列政策筛选出以三星为代表的“强者”，再将发展资源集聚起来予以大力支持，使其得以成为国内市场的寡头垄断者。

首先，三星电子的诞生是韩国政府干预或护持的结果。在1969年创建三星电子公司并正式进军电子信息产业之前，三星集团已是韩国国内具有一定规模和影响力的财阀，只不过当时其成就与产业重心主要集中在轻工业部门。由于忌惮背靠三星集团的三星电子垄断国内市场，韩国其他电子企业强烈反对三星电子的创立。但经由当时三星会长李秉喆与总统朴正熙的私下周旋，三星电子还是在韩国政府的特许下正式成立。^②朴正熙之所以不顾其他企业的反对而为三星电子的诞生保驾护航，也恰恰是因为看中该企业所依托的三星集团既有的实力基础及其与政府的利

① 任晓：《韩国经济发展的政治分析》，第107~108页。

② 孙明华、余桂玲：《韩国财阀神话的破灭》，天津人民出版社2000年版，第18~19页。

益关联。^①

其次，借助经韩国政府调节后的外来资本与技术，三星迅速形成生产相关电子产品的能力。早期韩国电子信息类企业的发展主要得益于日本企业的带动，截至20世纪70年代中后期，电子信息产业中的日本合资企业数量占韩国FDI企业数量的比重已高达80%，^②三星电子也是在这一背景中起步的。在当时韩国FDI政策的引导与规制下，李秉喆在创立三星电子之后，随即出资2500万美元与日本三洋电器等外资企业合资成立三星三洋电器，其中三星占50%的股份，三洋占股40%，另外10%的股份由日本住友商社所拥有。^③以这一家合资企业为平台，三星实际发挥的作用是为三洋代工生产电视机、洗衣机等家电产品，但也借此获得了来自日本的技术，为之后提升其产业链地位奠定基础。进入20世纪70年代后，三星很快就具备了独立生产（而不是为日本企业贴牌生产）相关产品的能力，三星三洋也于1977年被三星电子并入。

除日本企业外，美国企业也是三星获得外来技术的重要来源。1974年，三星电子购入韩国半导体公司的韩方股份，约占该公司总股权的50%，由此正式进军半导体行业。此时韩国半导体公司另外50%的股份为美国企业所有，因此该公司实际上转变为三星与美国企业的合资公司。1977年，三星进一步收购了该公司剩余的美方股份，并改名三星半导体进行独立经营。^④在20世纪70年代，三星在半导体行业几乎毫无技术基础和竞争优势，正是通过上述与外资企业合作的方式，三星开始作为美日半导体厂商的组装基地，才终于在半导体研发与生产上实现“从零到一”的突破。三星在通信领域的崛起也与此相似。1977年，三星电子与美国GTE合作成立三星GTE通信股份公司，在次年就推出了韩国国内第一个电子式私设

① 在三星电子成立之前，朴正熙政府利用政治强权从三星集团获得不少收益。例如，在1961年通过军事政变掌握政权后，朴正熙政府就以“贪污罪”为名从三星集团缴获了8亿韩元的罚款；在1962年三星陷入糖精原料走私案件后，政府又收获了三三星集团51%的股份。可以说，这一时期三星与韩国政府的关系非常微妙与复杂：政府一方面压制着三星并从该企业榨取利益，另一方面又为其提供特殊庇护并助力其成长。

② 肖德：《韩国引进外商直接投资政策的变化及其成效》，载《当代亚太》2001年第8期，第24页。

③ 冯晓：《全面解析三星的腾飞之谜》，第11页。

④ 孙明华、余桂玲：《韩国财阀神话的破灭》，第19页。

交换机。^① 1988年，三星半导体和通信公司共同并入三星电子，这两家企业也是如今三星电子的重要组成部分。

最后，在韩国政府的融资支持与税收优惠之下，三星的资金实力与研发、生产能力不断增强。三星电子自创立之日起，就被选定为电子工业振兴八年基本计划的实施主体，也是1982年半导体工业振兴长期计划（1982-1986）的主要受惠对象，因此享受了相关计划的特殊融资支持。以半导体工业振兴长期计划为例，当时韩国政府在总体削减信贷规模的背景下，依然决定向三星、现代等四家半导体企业提供3.46亿美元的低息贷款。^② 国民投资基金、产业银行资金、出口产业设备金融等政策性金融也优先支援三星等大型企业。1975年6月，三星电子得以在韩国证券交易所上市，^③ 其融资渠道又得到拓宽，资金实力进一步提升。此外，20世纪70-80年代韩国政府面向高新技术产业或电子产业相关企业的一系列税收减免政策也有针对性地惠及三星等企业。正是在此条件下，三星资金来源获得保障，使其在前期面临诸多失败与损失的情况下，依然能够持续扩大对电子产品尤其是半导体的研发与生产投入。^④ 20世纪80年代初，三星电子在美国的美光科技（Micron Technology）投入500万美元，以换取美光64KDRAM技术开发支持；1983年，三星电子又先后投入7000万美元以获得美国硅谷的DRAM技术；截至1988年，三星电子在半导体部门累计投入了8亿美元。^⑤

在上述政策的推动下，三星初步构筑起“全产业链”雏形，广泛参与从半导体等关键零部件生产到家电、手机等终端消费电子产品制造等各个产业链环节。在家电与其他电子设备的产销方面，三星电子在韩国国内市场占据了较大份额；^⑥ 在技术领域，三星成为韩国企业的“领头

① [韩国]韩国开发研究院：《韩国电子产业的发展：以基础形成期为中心》，第77页。

② 任晓：《韩国经济发展的政治分析》，第108页。

③ 详细信息请参见：Samsung，<https://www.samsung.com/sec/ir/faq/>。

④ Henry Wai-Chung Yeung, *Strategic Coupling: East Asian Industrial Transformation in the New Global Economy* (Cornell University Press, 2016), pp.44-47.

⑤ Mike Hobday, "Latecomer Catch-up Strategies in Electronics: Samsung of Korea and ACER of Taiwan", *Asia Pacific Business Review*, Vol.4, No.2, 1998, pp.60-61.

⑥ 例如，三星于1988年开始生产手机，1990年在国内市场的占有率已迅速涨至10%，录像机（VCR）的市占率也高达15.8%，其他家电或电子产品也与此相似。详见：[韩国]金镇白、李南锡：《三星电子的成长：技术追赶、营销与国际化的观点分析》，载[韩国]《商品学研究》2016年第6期，第94页；“History of Samsung”，Samsung Newsroom, June 20th, 2012, <https://news.samsung.com/global/the-worlds-first-dual-deck-vcr-completed-and-massive-chinese-production-begins-1988-1992>。

羊”。^① 由于在国内的市场与技术维度均占据寡头垄断地位，三星的营收规模也迅速扩大，三星集团由此成为韩国数一数二的财阀。^②

综上所述，得益于韩国政府的产业扶持政策及其所发挥的“马太效应”，20世纪60-80年代的三星在国内竞争中脱颖而出，成功崛起为国家冠军企业。三星不仅成为韩国国内电子信息产业的市场与技术寡头垄断者，而且初步构筑起“全产业链”生产模式，为其下一步国际扩张奠定坚实的基础。

四、大国技术竞争的“渔翁效应”与三星的国际扩张

自20世纪80年代中后期以来，三星开始突破国内市场，大规模地向全球扩张，在此期间韩国政府及其产业扶持政策所发挥的作用并不是十分突出。^③ 三星在国际扩张阶段的成长主要得益于两场大国技术竞争，即20世纪80年代的美日半导体之战和2018年以来的中美技术战。

（一）美日半导体之战与三星构建跨国产业链

20世纪80年代末以前，全球半导体产业几乎为美国与日本企业所垄断。其中，美国电话电报公司（AT&T）、IBM和英特尔等企业是半导体产业的先驱。^④ 在此后近10年时间里，美国企业在全全球半导体产业里可谓独

^① 尤其在半导体领域，三星是韩国最早研制64K、256K以及1M DRAM的企业，在当时韩国国内属于绝无仅有的存在。详见：[韩国]任京春：《三星电子综合研究所》，载[韩国]《电子工学会杂志》1984年第4期，第34-35页。

^② 不过，这一阶段三星在电子信息产业部门尚无法与美国、日本等不同类型的国际企业相抗衡，这在半导体领域表现尤为明显。20世纪80年代，全球半导体市场基本由美国尤其是日本企业独占，三星电子及时紧随美日脚步，较早开发出了64K、256K至1MDRAM等产品，但由于成本、质量等因素，并不能抢占太大的国际市场份额。从1984年至1989年，三星的DRAM销售额仅由120万美元上升至4亿美元，到1990年也才增加至6亿美元，营收增长速度较慢，而且与三星在该部门的巨大投入不相称。详见Mike Hobday，“Latecomer Catch-up Strategies in Electronics: Samsung of Korea and ACER of Taiwan”，*Asia Pacific Business Review*, Vol.4, No.2, 1998, p.62。

^③ 在三星稳居国家冠军之位并进入国际扩张阶段后，虽然其与韩国政府仍存在密切的联系，但这一时期三星并不致力于从政府寻求成长所需的资源，而是借助韩国政府实现企业资产的继承等。详见Jong-sung You，“The Changing Dynamics of State-Business Relations and the Politics of Reform and Capture in South Korea”，*Review of International Political Economy*, Vol.28, Issue1, 2021, pp.81-102。

^④ 世界第一个半导体元器件——晶体管就是AT&T的三位研究人员在1948年发明的；1968年，IBM的研究人员罗伯特·登纳德（Robert Dennard）发明了第一种半导体存储器DRAM；随后英特尔又推出第一款1K商用DRAM芯片。

领潮头，不仅在技术研发上绝对领先，而且在市场方面强势垄断。^①但进入20世纪80年代后，日本企业后来居上，颇有挑战美国半导体霸主地位之势。^②不仅如此，由于英特尔等企业纷纷转向研发技术含量更高的芯片，而日本企业凭借政府的鼎力支持与相对低廉的劳动力价格，在半导体制造、封装、测试等环节上形成明显的成本优势，不少美国企业甚至对日本的半导体供应形成了严重依赖。^③美国深切感受到日本对其产业安全的威胁，开始对日本半导体产业及其企业展开全方位的打压，三星电子也在这场大国技术竞争的“渔翁效应”中实现第一轮国际扩张。

一方面，美国政府对日本的制裁与打压，使日本相关企业大受挫折，减轻了三星电子参与国际竞争所面临的对手压力。首先，美国打压日本企业所释出的国际市场空间，其中一部分就由三星电子坐享与占据。1986年，美国与日本政府签订了《日美半导体协议》，通过设定日产半导体价格等方式限制日本企业对世界市场的倾销，并要求日本在此后五年间为外国半导体供应商腾挪20%的国内市场。^④1987年3月，为了进一步威慑日本企业，美国政府又宣布对包括笔记本电脑、家用电动工具等在内的各类日本电子产品征收100%的关税。^⑤在打压日本企业的同时，美国允许韩国企业的内存芯片在其国内市场销售，三星等公司因此得以填补日本被迫腾出的市场空间。从1990年到1992年，日本在全球DRAM市场所占份额由61%下降至54%，韩国则由15%上涨至24%，其中三星也上升为世界第

① 例如，1979年美国企业半导体制造设备出货量占据全球市场比重将近80%，1980年美国占世界半导体市场份额约49%。详见：克莱德·普雷斯托维茨著、于杰等译：《美日博弈：美国如何将未来给予日本，又该如何索回》，中信出版社2021年版，第99页；翁寿松：《美、日、韩的半导体竞争》，载《半导体技术》1994年第5期，第15页。

② 1986年，日本所占半导体市场份额首次超过美国，达到39%；1989年，全球十大半导体厂商中有六家为日本企业，其中NEC、东芝和日立依次位列前三；半导体设备市场的首位也被日本取代，1990年日本市占率达到46.4%，与美国相比高出1.3%。详见：翁寿松：《美、日、韩的半导体竞争》，第15~17页。

③ 克莱德·普雷斯托维茨著、于杰等译：《美日博弈：美国如何将未来给予日本，又该如何索回》，第116~131页。

④ Douglas A. Irwin, “The U.S. – Japan Semiconductor Trade Conflict,” in Anne O. Krueger, ed., *The Political Economy of Trade Protection* (University of Chicago Press, 1996), p.5.

⑤ “100% Tariff Put on Some Japan Goods: Reagan Move to Halt Chip Dumping Could Double TV, Computer Prices”, Los Angeles Times, April 18th, 1987, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1987-04-18-mn-1024-story.html>.

十一大半导体厂商，1993年又迅速跻身全球前七。^①

其次，美国政府切断日本企业从美国获取技术的渠道，在一定程度上阻滞了日本半导体技术的升级，为三星等企业的技术赶超创造机会。1984年，美国政府成立旨在限制本国技术外流的知识产权委员会。这在某种意义上是针对日本而新设的部门，在此前后美国企业频繁对日本提起侵犯专利权的诉讼，而且大多数以日本企业妥协或赔款告终。1987年，美国国防部与商务部联合阻止日本富士通收购美国仙童半导体的计划，其理由也是防止美国技术外泄。正是在此背景下，日本企业的技术创新能力受到打击，三星电子得以追赶日本电气公司（NEC）和东芝等日企，并在20世纪90年代成为世界最早成功开发64M和256M DRAM的企业之一。^②

表2：三星电子半导体技术与先进国家之间的差距

DRAM容量	64K	256K	1M	4M	16M	64M	256M
先进国家	1979年	1982年	1985年	1987年末	1990年初	1992年末	1995年中
三星电子	1983年11月	1984年	1986年	1988年	1990年8月	1992年11月	1994年8月
技术差距	5年	3年	1年	6个月	3个月	同时	领先

资料来源：林杞泽、陈松：《三星电子公司半导体技术发展过程》，载《中国科技论坛》，1999年第1期，第58页。

最后，美国在金融层面扰乱日本国内秩序，使日本企业无暇他顾，难以持续扩张，进而为三星等企业的扩张创造空间与机遇。1985年，美国施压日本签署《广场协议》，推动日元大幅升值，也加速了日本经济泡沫的生成和破裂，对日本相关企业融资的稳定性与持续性造成巨大冲击。^③资金基石受到动摇后，日本企业不得不减少部分投入，收缩产线，原本由日本企业引领的东亚生产网络也日趋松散，三星因此得以扩大其在东亚地区的生产布局。

另一方面，在“通过开发亚洲来打败日本”的策略之下，美国直接为三星提供强大的技术支持。由于美国企业已逐渐转向更高端的半导体产品

① 翁寿松：《美、日、韩的半导体竞争》，第16页。

② 孙明华、余桂玲：《韩国财阀神话的破灭》，第19页。

③ 王允贵：《“广场协议”对日本经济的影响及启示》，载《国际经济评论》2004年第1期，第47-50页。

设计，美国政府要在半导体制造、封装与测试等相对中低端环节对日本形成更加直接且强有力的打击，就需要培育日本企业的替代者。而最佳的替代者应该是劳动力成本优势相对突出且具备一定技术基础的企业，更重要的是，这些企业所属的国家或地区应不足以对美国相关产业的发展构成挑战，以韩国三星、LG和中国台湾的台积电等为代表的东亚企业因此成为优选对象。^①

在美国政府默许下，三星在20世纪90年代与英特尔、苹果、通用电器、德州仪器等多家美国企业建立了战略联盟，并从相关企业获得前沿技术。^②三星电子还收购了多家美国高科技企业的部分股权，将企业的专利使用权及其研发人才收归囊中。^③通过这种方式，三星电子的技术研发能力也迅速提升。2001年，三星在美国取得了1450项专利，总专利数在全球排名第五，仅次于IBM、NEC、佳能和美光，领先于松下、索尼、日立、三菱和富士通等。^④

美日半导体之战使三星的国际市场大幅扩张，技术水平持续升级，进而增加了三星扩大产能的动力，而由于韩国国内劳动力资源与生产条件有限，该企业于是走上了对外直接投资的扩张之路，逐渐构建起以自身为主导的跨国产业链。20世纪80年代中后期，为了更接近消费市场，三星首先在美国、英国等发达国家建立录像机、彩电等家电或电子产品的厂房；随后又基于劳动力成本等因素的考量，零星地在泰国、马来西亚等东南亚国家投建工厂，贴牌生产三星产品。进入90年代后，以在中国陆续建设多个工厂为表现，三星电子掀起了对外投资的高潮。

1992年中韩建交为三星等韩国企业对华投资打开了突破口。1993年

① Michael Borrus, "Exploiting Asia to Beat Japan: Production Networks and the Comeback of U.S. Electronics," in Dennis J. Encarnation, ed., *Japanese Multinationals in Asia: Regional Operations in Comparative Perspective* (Oxford University Press, 1999), pp.213-240.

② 例如，三星通过这种方式获取了哈里斯半导体(Harris Semiconductor)的镓/砷化物芯片技术、艾赛斯(Ixys)的场效应晶体管技术以及亚锐微系统(Array Microsystems)的多媒体技术等。详见:John A. Mathews and Dong-sung Cho, *Tiger Technology: The Creation of a Semiconductor Industry in East Asia* (Cambridge University Press, 2000), pp.138-139.

③ 如1990年购入兰巴斯公司(Rambus Incorporated)4.19%的股份,1995年购入虹志电脑(AST Research)40%以上的股份,1997年收购3DO公司的半导体分部等。详见:金错刀:《三星进化:三星电子绝处逢生的强悍之道》,中国方正出版社2004年版,第197~199页。

④ 陈恒:《发展中国家跨国公司技术创新模式研究》,黑龙江人民出版社2006年版,第91页。

起，三星陆续在天津、惠州、苏州等地设立多家工厂，截至2001年，三星在华累计投资额已迅速上升至27亿美元。^①三星在中国的投资基本覆盖了该企业大部分的业务范围（详见表3），在华各生产基地之间密切配合，使三星电子自身的产业链网络实现发展壮大，三星特有的“全产业链”生产模式也在对华投资过程中得到进一步巩固。

表3：20世纪90年代至21世纪初三星电子在华生产主要子公司概况

企业名称	设立时间	地点	投资规模 (万美元)	行业领域	业务范围
三星(海南)光通信技术有限公司	1983年	海南	2500	信息通讯	光纤、光缆、光配件等
三星(山东)电子数码打印机有限公司	1993年3月	威海	2980	数码多媒体	打印机、传真机及通信电子产品
天津三星电子有限公司	1993年4月	天津	9480	数码多媒体	数码摄像机、DVD、监控系统、录放机等
惠州三星电子有限公司	1993年9月	惠州	3200	数码多媒体	组合音响、家庭影院、MP3等音响产品
天津通广三星电子有限公司	1994年2月	天津	9960	数码多媒体	等离子、液晶、背投、纯平电视等
三星电子半导体有限公司	1994年12月	苏州	15000	半导体	System LST, Memory 产品
苏州三星电子有限公司	1995年	苏州	33000	家电	冰箱、空调、洗衣机等家电及旋转压缩机
天津三星电子显示器有限公司	1998年2月	天津	4580	数码多媒体	液晶、CDT显示器
天津三星通信技术有限公司	2001年8月	天津	—	信息通讯	GSM手机
深圳三星科健移动通信技术有限公司	2002年	深圳	6000	信息通讯	CDMA手机等
苏州三星电子液晶显示器有限公司	2002年9月	苏州	57000	LCD	TFT-LCD等
苏州三星电子电脑有限公司	2003年4月	苏州	>30000	数码多媒体	笔记本电脑等

资料来源：商务部外国投资管理司编：《中国外商投资报告：政策与环境》，南开大学出版社2013年版，第245-246页。

在这一时期，三星的跨国产业链分布主要集中在东亚和美欧。由于三星集团旗下的子公司涉足多个产品门类，基本覆盖了电子信息产业的核心零部件，例如三星显示专业研制显示屏，三星SDI专攻电池，三星电机主要生产各类电子元件，三星康宁负责玻璃陶瓷材料，三星SDS的主业在于数据系统等。这些子公司密切服务于三星电子的半导体研制与消费电子的

① 吴作义：《三星公司在中国投资新趋势》，载《中国外资》2003年第3期，第20-21页。

生产。以此为基础，三星的业务范围得以广泛涵盖从研发与设计、零部件生产、产业加工与组装到销售各个产业链环节。其中，三星集中将研发中心布局在韩国国内和美国等技术先进国家，零部件生产重点分布在韩国国内和马来西亚、泰国等亚洲“四小虎”国家，其设立在中国和东南亚其他国家的工厂则主要承担加工组装环节，最后以中国和东南亚为中低端产品销售的主要目的地，以欧洲和美国为高端产品的核心市场（详见图2）。这种“全产业链”模式意味着三星在大多数情况下依靠其同源子公司的零部件供给，而未对加工厂所在国的本土供应商产生过度依赖。^①这是三星在此后能够灵活调整其跨国产业链的前提。

三星广范围且有针对性的跨国产业链布局又使其国际市场和企业规模得到大幅度的扩张。1998年，三星电子在中国的利润尚为负值；至2001年，三星不仅实现转亏为盈，而且在中国的电子产品销售额达到18.1亿美元；而到了2004年，这一销售额已突破100亿美元，占三星电子全球销售额的比重高达18%，三星也颇有赶超日本巨头——索尼并进入全球消费电子企业前三强之势。^②与此同时，20世纪90年代至21世纪初还见证了三星电子企业规模的迅速膨胀。如图3所示，1996年，其总资产额为218.78亿美元，2008年已突破1000亿美元，在世界500强中的排名也由120位迅猛上升至第46位。

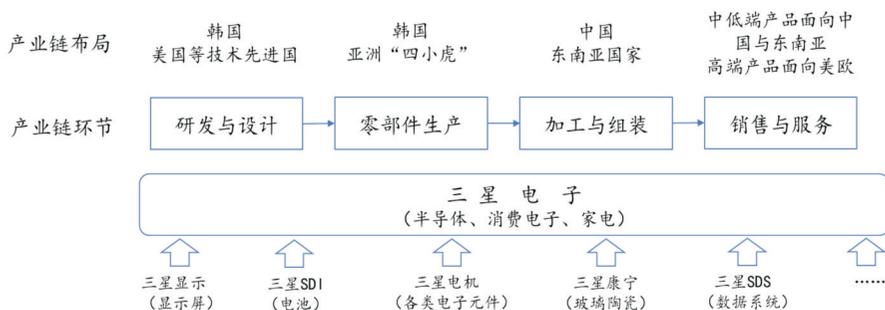


图2：20世纪80年代中后期至21世纪初三星跨国产业链示意图

资料来源：笔者自制。

① Youngsoo Kim, “Technological Capabilities and Samsung Electronics’ International Production Network in East Asia”, *Management Decision*, Vol.36, No.8, 1998, pp.517-527.

② 范连雷主编：《三星与索尼》，中国经济出版社2006年版，第223页。

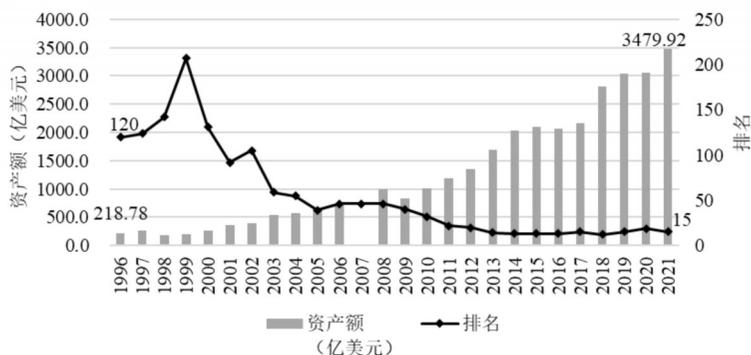


图 3：1996—2021 年三星电子的资产额及其在世界 500 强中的排名

数据来源：财富中文网。

（二）中美技术战和三星驾驭跨国产业链

如果说美日半导体之战为三星抢占国际市场、实现技术赶超与布局跨国生产网络创造了必要条件，那么 2018 年以来的中美技术战则是为三星增强并展示其驾驭跨国产业链与影响国家间经济关系的能力提供了契机。与美日半导体之战相似，中美技术战主要表现为守成国（美国）对崛起国（中国）的技术打压。自 2010 年中国成为世界第二大经济体以来，关于中国崛起对美国霸权地位威胁的讨论在美国政策界与学术界中层出不穷。在此背景下，美国对华战略从特朗普政府开始由“接触”转向“竞争”，^① 尤其强调在高科技和关键基础技术领域对华“脱钩”与压制，具体措施包括对中国的相关产品加征高额关税、阻断中美技术研发合作、强化对华技术出口控制，限制中国对美投资和打压中国的高科技企业等。^② 自拜登上台以来，美国还寻求联合其盟友与伙伴构建技术与供应链联盟，对华展开严密围堵以阻挠中国的技术进步与产业升级。^③

中美技术战及其“渔翁效应”为三星的新一轮国际扩张提供重要助力。第一，美国政府打压华为等中国企业所释出的一部分国际市场空间，再次由三星等企业所占据。以智能手机为例，美国对华为等企业实行芯片禁运导致手机等消费电子产品的生产滞缓。2021 年第一季度，华为手机

① 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，载《外交评论》2019 年第 5 期，第 54 页。

② 吴心伯：《论中美战略竞争》，载《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 112 页。

③ 唐新华：《技术政治时代的全力与战略》，载《国际政治科学》2021 年第 2 期，第 59 页。

出货量同比下降69%，占全球市场比重同比下滑13个百分点；三星手机出口量同比增加31%，其占全球市场份额同比上升2个百分点。^①又以半导体为例，美国政府切断了中国企业获取美国半导体生产设备与其他先进技术的渠道，使中国原本处于成长期的芯片事业受挫，芯片需求缺口扩大。2020年中国芯片市场占全球市场比重约36%，但中国芯片的自给率仅16%，^②需大量依赖进口或外资企业在华工厂的芯片供给。三星凭借其先后在中国布局的两家半导体工厂，^③持续扩大产能，抢占中国芯片市场，成为中国企业最主要的供应商之一。2021年前三个季度，三星的半导体产量约1.26兆个，已超过2020年全年1.23兆个的总产量，主要由三星在韩国与中国的工厂生产。^④尽管三星曾在美国政府的施压下对华为等特定中国企业断供芯片，但不可否认的是，中国依然是三星最主要的市场，2020年三星半导体在华销售额约占其半导体总销售额的32%。^⑤反过来，三星等韩国企业也是中国半导体进口的第一大来源，近年来中国20%以上的集成电路都进口自韩国。^⑥

第二，中美技术战进一步促使三星调整其国际生产布局：一是终端消费电子生产基地的转移，主要表现为撤离在中国大陆的手机加工厂并转移至越南；二是半导体工厂建设的加码，重点是赴美投建先进制程的芯片工厂。三星此轮产业布局调整分别对越南产业发展、中国电子产业的发展与安全以及中美技术与产业竞争格局产生深远影响。

一方面，在中美技术战的助推下，三星加速对越产业转移客观上有助

① 需要补充说明的是，除三星外，苹果也是华为全球市场份额下降的受益者。2021年第一季度，苹果出货量仅次于三星，达到5950万部，同比增长约49%，其市占率为17%，同比上升3%。详细数据请参见：“Global Smartphone Market Share: By Quarter”，Counterpoint，February 8th，2022，<https://www.counterpointresearch.com/global-smartphone-share/>。

② “Get Real about the Chinese Semiconductor Industry”，Asian Times，January 18th，2021，<https://asiatimes.com/2021/01/get-real-about-the-chinese-semiconductor-industry/>。

③ 分别是1994年建立并在此后不断升级生产线的三星电子(苏州)半导体有限公司和2014年正式量产的三星西安半导体工厂，详见：《三星半导体在中国形成完整产业链》，环球网，2015年4月21日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJKbGb>。

④ “Samsung 2021 Interim Business Report”，Samsung，https://images.samsung.com/is/content/samsung/assets/global/ir/docs/2021_3Q_Interim_Report_vF.pdf。

⑤ [韩国]《不能放弃31兆的中国市场……在美拜登压迫下为难的三星半导体》，[韩国]新闻通道，2021年4月13日，<http://www.newsway.co.kr/news/view?tp=1&ud=2021041315265734180>。

⑥ 详细数据请参见：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/>。

于越南成为全球电子新生产基地，并可能侵蚀中国在中低端电子产业以及加工组装环节中的“世界工厂”地位。2019年，三星关闭在华最后一家手机工厂，同时在越南等国投资兴建多个电子加工厂。截至2021年，三星在越南共设立四家子公司，累计投资额约180亿美元，主要负责加工组装手机、电子配件、家电等产品。其中，三星在越工厂一度承担了该品牌约60%的手机产能。^①三星进军越南还带动其庞大的零部件供应商网络向越南的转移和集聚。从2021年到2022年，三星的供应商在越南的工厂数由27家增加至30家，仅次于在韩国本土的工厂数量（详见图4）。这极大地增强了越南在全球电子产业链中的影响力，使其作为新兴电子生产基地的地位日益突出。在三星等跨国企业的驱动下，越南正逐渐分割中国在中低端电子制造特别是加工组装环节的份额。从2018年到2021年，越南在全球智能手机出口额排名中由第三位跃升至第二位，占全球总出口额的比重也由10.6%上涨至14.8%。相比之下，中国大陆虽然稳居首位，但所占比重已由50.1%下降至48.4%，未来还会进一步呈现下降趋势。此外，越南已超越中国大陆成为世界第一大耳机出口来源地，2021年二者耳机出口额占全球总出口额的比重分别为24.4%和23.0%。^②

另一方面，美国政府针对三星等企业实施税收减免与补贴，使三星得以克服成本压力逆势赴美建厂，这有助于美国重建半导体产业生态，间接加大中国高端电子产业的竞争压力与发展困境。由于用工、用地等生产成本较高，美国在半导体制造方面并不具备优势。在此条件下，三星仍斥巨资在美兴建半导体工厂，主要原因之一是美国出台的专属优惠政策有效减轻了三星在美生产的高成本压力。2021年，德州泰勒市政府针对三星等企业出台了一系列税收减免与补贴方案，包括前10年减免其92.5%的地产税，报销其建厂开发审查费用，同时在工厂用水及废水排放方面给予补贴等，这些实惠在很大程度上抵消了当地高昂的用工、用地成本。美国国会

^① “Samsung Builds US\$220 Million R&D Centre in Vietnam”, Vietnamnet, March 3rd, 2020, <https://vietnamnet.vn/en/sci-tech-environment/samsung-builds-us-220-million-r-d-centre-in-vietnam-621055.html#inner-article>; “Vietnam’s Smartphone Exports Reach More Than \$51 Billion In 2020”, Investvine, February 24th, 2021, <https://investvine.com/vietnams-smartphone-exports-reach-more-than-51-billion-in-2020/>.

^② 详细数据请参见：Statista, <https://www.statista.com/statistics/271496/global-market-share-held-by-smartphone-vendors-since-4th-quarter-2009/>.

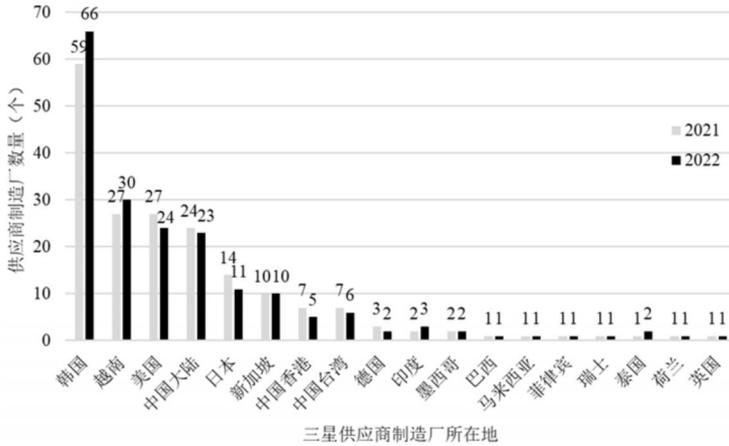


图4：2021年与2022年三星电子的供应商制造厂分布情况

数据来源：Samsung。

说明：这一名单覆盖了三星电子约80%(交易量)的供应商。

于2022年8月正式通过的《芯片和科学法案》又计划为半导体产业提供约527亿美元政府补贴，三星也是主要受惠对象之一。

长时间的制造外包导致美国产业生态遭遇严重破坏，这也是现阶段美国对华产业竞争的主要劣势之一。在半导体产业中，虽然美国在研发端占据霸权地位，但在制造端，其相关企业与三星、台积电等半导体厂商相比并不具有优势。因此，三星赴美投资兴建芯片工厂对美方而言意义深远。2021年，三星宣布投资170亿美元在得州泰勒市兴建芯片代工厂，主要用于生产5G、高性能计算机和人工智能等领域的尖端半导体，包括5纳米级别的芯片。2022年，三星又向美方提交了未来20年在得州投资近2000亿美元建设11家工厂的计划。这不仅有助于补足美国在半导体制造环节上的短板，而且将带动以芯片为中心的产业集聚，进而在当地形成一个高效运作且健全稳定的产业生态，使美国产业竞争力得到全方位的巩固与提升，反过来也将加大中国半导体产业发展所面临的外部压力。此外，新近出台的《芯片和科学法案》要求接受美方资助的企业未来10年不能在中国大陆新建或扩建先进制程半导体工厂，这意味着未来中国更难以通过三星对华投资与技术转移来获得新技术。

值得一提的是，虽然三星在2018年和2020年先后出资70亿和80亿美

元在西安扩建半导体工厂，但主要用于加工12英寸晶圆并生产10纳米级别的闪存芯片，其技术水平与战略意义无法比肩三星在美工厂。总体来看，目前三星的产业布局明显体现出重视美国与越南、轻视中国大陆的取向，这客观上增加了美国打压中国技术与产业发展的筹码。

综上所述，得益于美日半导体之战和中美技术战两轮大国技术竞争及其带来的“渔翁效应”，三星在国际层面大规模扩张并成长为真正意义上的全球超级企业。在此期间，三星坐享大国技术竞争的渔利，不仅在企业规模和国际竞争力上实现大幅度扩大与提升，而且牢固确立了“全产业链”生产模式，形成了支配跨国产业链与供应链的能力，甚至展现出在一定程度上影响大国产业竞争格局的实力。

五、结论与启示

本文分析了国家规模相对有限的韩国孕育出三星这一超级企业的成因与过程。结合超级企业的内涵与韩国作为中小国家的特征，本文将企业成长的过程划分为“国内崛起”与“国际扩张”两个阶段。在国内崛起阶段，三星在韩国政府产业扶持政策的推动下逐步崛起为国家冠军企业；在国际扩张阶段，得益于美日半导体之战和中美技术战两场大国技术竞争，三星最终成长为全球超级企业。在学术研究方面，本文尝试增强超级企业案例的多元性，弥补既有研究集中关注大国的超级企业，而对非大国超级企业的发展原理有所忽略的缺憾。在实践方面，本文通过韩国三星的成功经验证明，虽然中小国家国内资源相对稀缺、国际地位总体弱势，但在正确的国内政策和有利的国际时机下，也能孕育出在国际政治经济中发挥重大影响力的超级企业。值得一提的是，虽然中国与韩国在国家规模、国内资源与国际权力等方面的特征不尽相同，但韩国及其企业的经验还是可以为中国培育超级企业提供一些启示。一方面，无论是通过积极的经济外交为企业“开路”，还是像韩国一样巧妙借助既有的有利国际环境，政府都需要对国内的引领性企业融入国际市场予以更大的支持，占领更大规模的国际市场是一般企业成长为超级企业的必要一环；另一方面，企业要善于利用企业间关系以及政企关系来为自身发展创造更有利的条件，美日半导体之战和中美技术战之所以可以使三星“坐收渔翁

之利”，虽然主要源于韩国不会对美国地位构成挑战这一特殊条件，但三星在此过程中主动与相关企业构建战略联盟并形成利益捆绑，也是三星能够成为获利者的前提之一。

当然，现阶段的成功并不代表三星能够永远保持超级企业的地位。三星在国际层面的发展在某种意义上是大国竞争特殊时机下的产物，甚至可以说是美国护持自身霸权的一种工具。2023年以来，三星等韩国企业对华半导体出口规模有所收缩，也折射出相关企业在严峻的国际形势下难以独善其身的处境。如何巧妙利用国家间关系和借助市场力量捍卫自身的主动权，将是三星在享受大国竞争红利后所要面对的一道严峻考验。此外，作为当前三星发挥超级企业作用的利益攸关方，中国应该如何趋利避害，避免陷入20世纪80-90年代的日本的困境，也是本文提出的另一个现实问题。未来中国既要三星半导体工厂迁离并引发亚太产业链与供应链震荡的潜在可能性有所预警和防范，又要深入剖析并擅于利用以三星为代表的超级企业的特殊处境，将其由“美国射向中国的利箭”转变成“中国自我保护的盾牌”。

Sovereign Debt: Power Structure and Global Governance

Liu Ning

Abstract: Why is the current global sovereign debt governance system unable to deal with the expansion of sovereign debt effectively? Sovereign debt crisis occurred when the debtor countries fail to perform contracts in time for various reasons. The basic idea of the global sovereign debt governance is that all the creditors need to cooperate with each other to avoid default through various measures. Under the western countries' leadership, creditors have established a very complex sovereign debt regime. In general, the regime mainly has three aspects: debt restructuring, debt sustainability, and credit management. Despite this arrangement has mitigated the global debt crisis, the dilemma is that the complexity of the global debt structure and the contradictions among different creditors make it difficult to function. With the rise of China and other new industrialized countries, as well as continuous expansion of the scale of market creditors, the power structure of sovereign debt market has changed, which will not only affect the relationship between China and western creditors, but also affect the effectiveness of the global sovereign debt governance in the future.

Key words: Sovereign Debt; Debt Restructuring; Creditor Structure; Debt Trap; Debt Governance

Author: Liu Ning, Lecturer, School of International Relations, University of International Business and Economics

Artificial Intelligence and International Relations: Expectations and Transformations

Chi Zhipei

Abstract: Artificial Intelligence has become one of the hottest technologies of the moment and is also believed to trigger a new industrial revolution. Artificial intelligence will also greatly affect the development of international relations. At present, the expectation of the decisive capacity of AI has led to more intense international competition, especially the all-round technological containment of China by the United States. When discussing the impact of technology on international relations, one can look at both the disruptiveness and diffusion of technology. In the medium term, weak AI technologies that are generally less disruptive but highly diffusive will hardly change the power pattern among the major powers, but they may influence international relations through their impact on domestic society and politics. In the long term, the emergence of strong AI is hugely disruptive and will challenge human self-perception and identity, and will subsequently reconfigure international relations. We need not overestimate the transformative potential of AI or underestimate resilience of human, while what is the most critical now is to avoid international conflict as a result of hyping AI.

Key words: Artificial Intelligence; Great Power's Technology Competition; Technology Disruptiveness; Technology Diffusion; Technopolitics

Author: Chi Zhipei, Associate Research Fellow, Institute of Defence Economics and Management, Central University of Finance and Economics

Analysis of Canada's "Indo-Pacific Strategy": Origin, Key Contents and Implications

Liu Yiwei

Abstract: Compared with the United States and some of its other allies, Canada's launch of the Indo-Pacific Strategy has lagged slightly behind. The Harper government did not take a keen interest in the Indo-Pacific concept. It was not until the Trudeau government took office in 2015 that the concept of "Indo-Pacific" appeared frequently in official statements. As U.S. competition with China intensified, the Trudeau's administration released its Indo-Pacific Strategy in November 2022. As a comprehensive strategic document, this Indo-Pacific Strategy covers a wide range of issues from politics and security, economic, to development, with China, Japan, South Korea, India and ASEAN listed as priorities. The implementation of Canada's Indo-Pacific Strategy will pose challenges to Sino-Canada relations, the advancement of the Belt and Road Initiative, and China's peaceful and stable surrounding environment, and will contribute to the growth of regional mini-lateral institutions.

Key words: "Indo-Pacific" Strategy; Trudeau's Administration; Sino-Canadian Relations; Canada

Author: Liu Yiwei, Ph.D candidate, School of International Relations, Sun Yat-sen University

Industrial Support Policy, Great Powers' Technology Competition and Samsung's Growth

Luo Yifu

Abstract: Megacorporation refers to enterprises with large scale and leading international competitiveness, which can dominate transnational production networks or supply chains and have an impact on international relations. Existing research and practice show that the growth of most of megacorporations have depended on domestic resources or international power of their home countries as great powers. Samsung is a megacorporation in electronic information industry. The fact that it does not belong to any great power challenges the existing framework on megacorporation. Based on the characteristics of megacorporation and small or medium-sized country like South Korea, Samsung's growth can be divided into two stages as "rise in the domestic level" and "expansion in the international level". The "Matthew effect" of industrial support from government and "Fisherman effect" of great powers' technology competition play key roles in the above two stages respectively. From the late 1960s to the middle and late 1980s, with the centralized support of the Korean government's electronic information industry policy, Samsung grew into a national champion. Since the middle and late 1980s, the US-Japan semiconductor war and the Sino-US technology competition have successively contributed to two rounds of international expansion of Samsung. Samsung thus become a global megacorporation. This paper argues that although small or medium-sized countries have scarcer resources domestically and weaker positions in international relations, they can also grow powerful megacorporations by adopting right policies and having favorable international conditions.

Key words: Megacorporation; Government's Industrial Support; Great Powers' Technology Competition; Samsung

Author: Luo Yifu, Assistant Research Fellow, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

注释体例

注释是正文中某一特定内容的进一步解释或补充说明,用①、②等序号标注在文中,序号标在标点符号后,每页重新编号。

(一) 中文注释

首次注释时,中文文献的标注次序为:作(编)者姓名、文献名、卷册序号、出版单位、出版时间、页码。再次引用同一中文文献时,则仅标注作(编)者、文献名、页码即可。互联网资料应注明作者、文献名、首次发表时间,提供的网址应完整,如果属于动态链接,则注明网站名称即可。

1. 专著

吴冷西:《十年论战:1956-1966中苏关系回忆录》(上),中央文献出版社1999年版,第13页。

梁守德、洪银娴:《国际政治学概论》,中央编译出版社1994年版,第36页。

张宇燕:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社1992年版,第20页。

2. 编著

张蕴岭、周小兵主编:《东亚合作的进程与前景》,世界知识出版社2003年版,第15~17页。

3. 译著

威廉·沃尔福思:《单极世界中的美国战略》,载约翰·伊肯伯尔主编,韩召颖译:《美国无敌:均势的未来》,北京大学出版社2005年版,第99~117页。

4. 期刊杂志

张蕴岭:《推动构建和谐亚太地区的意义》,载《当代亚太》2007年第1期,第3页。

吴承明:《论二元经济》,载《历史研究》1994年第2期,第98页。

李济:《创办史语所与支持安阳考古工作的贡献》,载台湾《传记文学》1976年第28卷第1期,第50~78页。

5. 报纸

《朝韩首脑会晤程序大多达成协议》,载《中国青年报》2000年5月12日。

王如君:《中国发展有利于世界》,载《人民日报》2008年1月18日。

6. 通讯社消息

《和平、繁荣与民主》,美新署华盛顿1994年2月24日英文电。

7. 会议论文

任东来:《对国际体制和国际制度的理解和翻译》,“全球化与亚太区域化国际研讨会”论文,天津南开大学2000年6月5日~16日,第2页。

8. 学位论文

孙学峰:《中国国际关系理论研究方法20年:1979-1999》,中国现代国际关系研究所硕士论文,2000年1月,第39页。

9. 互联网文献

《泰国选委会公布大选计票结果》,新华网,2007年12月24日, <http://news.xinhuanet.com>

10. 转引文献

胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》,人民出版社1992年版,第8889页,转引自杨玉圣:《中国人的美国观:一个历史的考察》,复旦大学出版社1996年版,第183页。

(二) 英文注释

基本规范同于中文注释。此外,作(编)者姓名按通常顺序排列,即名在前,姓在后;作者为两人,之间用and连接,两人以上的注明第一作者,其后用斜体标注et al.;编者后加ed.,两人以上的加eds.;论文和文章用引号标注,主标题与副标题之间用冒号相隔,期刊名称和书名使用斜体标注;页码的单项标注p.,多页标注pp.。

1. 专著

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill Publishing Company, 1979), p. 81.

Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Alfred A. Knopf Inc.), 1985, pp. 389-392.

Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown Company, 1977), pp. 45-46.

2. 编著

David Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (Columbia University Press, 1993), p. 106.

Klaus Knorr and James N. Rosenau, eds., *Contending Approaches to International Politics* (Princeton University Press, 1969), pp. 225-227.

3. 译著

Homer, *The Odyssey*, trans. Robert Fagles (Viking, 1996), p. 22.

4. 论文

Robert Levaold, "Soviet Learning in the 1980s", in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in US and Soviet Foreign Policy* (Westview Press, 1991), p. 27.

Stephen Van Evera, "Primed for Peace: Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 3, 1990/1991, p.23.

Nayan Chanda, "Fear of Dragon", *Far Eastern Economics Review*, April 13, 1995, pp. 24-28.

5. 报纸

Rick Atkinson and Gary Lee, "Soviet Army Coming apart at the Seams", *Washington Post*, November 18, 1990.

6. 政府出版物

"Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson", November 30, 1966, *FRUS*, 1964-68, Vol. II, Vietnam 1966, document No. 319.

"The National Security Strategy of the United States of America", White House, December 2017, p.25.

7. 会议论文

Albina Tretyakava, "Fuel and Energy in the CIS", paper delivered to Ecology' 90 conference, sponsored by the America Enterprise Institute for Public Policy Research, Airlie House, Virginia, April 19-22, 1990.

8. 学位论文

Steven Flank, *Reconstructing Rockets: The Politics of Developing Military Technologies in Brazil, India and Israel*, Ph.D. dissertation, MIT, 1993.

9. 互联网文献

"World Economic Outlook 2009", International Monetary Fund, October, 2009, p.74, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Sustaining-the-Recovery>

10. 转引文献

F. G. Bailey, ed., *Gifts and Poisons: The Politics of Reputation* (Basil Blackwell, 1971), p. 4, quote from Paul Ian Midford, *Making the Best of a Bad Reputation: Japanese and Russian Grand Strategies in East Asia*, Dissertation, UMI, No. 9998195, 2001, p. 14.

(三) 非英文的外文文献

凡此类文献,请翻译为中文,并参照中文文献注释规范注释,请在作(编)者姓名前标注国籍,并在出版单位前标注所在国家。

[日本] 明智慧:《日本文化导论》,[日本] 文斐阁 1998 年版,第 23 页。

战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2023年 第5期 (总第82期) 第14卷

《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编 : 隋广军

总 策 划 : 李 青

执行主编 : 许陈生

责任编辑 : 张 健 曹金芳

英文编辑 : 赖雪仪

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

《战略决策研究》征稿启事

《战略决策研究》是广东外语外贸大学主办的学术期刊（双月刊），主要刊登国际政治、国际安全、国际政治经济学等研究领域的理论研究成果和政策分析文章，也适当刊登有深度的综述文章。本刊坚持学术导向，实行专家匿名审稿制度，确保文章的学术质量。自创刊以来，本刊得到国内外学术界同仁的大力支持，我们诚挚地邀请国内外专家学者继续向本刊惠赐高质量稿件。

来稿要求如下：

1. 论文的选题应符合本刊的专业定位，应该具有一定的理论或政策意义；内容充实，材料丰富，观点鲜明，文辞简练。

2. 来稿字数在 1.5 万字左右，并请参照本刊的格式要求和注释体例，规范行文。

3. 来稿请在文章首页注明以下信息：标题（中英文）、摘要（中英文）、关键词（3-5 个）（中英文）、作者简介、联系方式（必须有邮箱和电话号码）。基金项目类文章，请注明项目名称和编号。

4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。

5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。

6. 本刊拒绝一稿多投。

7. 请将稿件发至本刊电子信箱（yjy@mail.gdufs.edu.cn）；请勿寄送纸质版本；请勿将稿件发给个人。

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部