

战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2022年 第6期(总第77期) 第13卷

目录

3 中美话语权竞争的特点

岳圣淞

28 中东欧国家对华政策分化的原因

杨友孙 尹春娇

48 领导策略、追随偏好与欧盟的气候领导力

钟 猛 王维伟

81 全球公共卫生治理：新型国际融资机制的特点及其困难

刘 宁

Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

Table of Contents

3 YUE Shengsong

China-US Competition in Discourse Power: Features, Evolution and Agenda

28 YANG Yousun; Yin Chunjiao

The reasons for the divergence in policy of Central and Eastern European countries towards China

48 ZHONG Meng; WANG Weiwei

Leadership strategies, follow-up preferences and EU's climate leadership

81 LIU Ning

Global Public Health Governance: The Characteristics and Difficulties of New International Financing Regimes

中美话语权竞争的特点

岳圣淞

摘要：中美战略竞争持续深化，已成为当前国际关系演变的核心特征之一。随着美国对“中国威胁”的持续渲染，两国间的权力竞争已事实上从单纯的物质层面提升至观念层面，这一趋势在很大程度上可以从中美话语权竞争中得到感知。本文试图探究中美话语权博弈的新趋势，分析双方权力竞争在话语层面呈现出的模式化特点，归纳双方话语权竞争的核心议程，并最终分析其对双边关系乃至国际秩序产生的影响。对中美话语权竞争展开深入探究将为理解中美战略博弈态势提供一种区别于物质决定论主导范式下的创新性视角，为把握中美关系未来的演进趋势提供有益启发。

关键词：中美关系；话语权；竞争

作者简介：岳圣淞，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

自特朗普政府宣布美国对外战略重回“大国竞争”时代并在对华政策领域展开大规模结构性调整以来，中美在各领域互动的战略层次、对抗性和激烈程度不断升级，很大程度上打破了两国间交往此前数十年总体稳定的基本态势，令双边关系面临自建交以来最为严峻的局面。^①对此，国际关系学界和战略界始终密切关注着中美关系的演进动态，并普遍认为，中美实力和国际影响力差距逐步缩小、作为战后长期居于国际体系主导地位的美国对新兴崛起国的中国在不同领域的绝对优势逐步转为相对优势，导致美国对华战略焦虑情绪不断加剧，进而决议采取更为激进的霸权护持战略以维护自身的优势地位；在未来相当长的时间内，国际秩序将不得不面

本文系中国社会科学院亚太与全球战略研究院院级重大课题“中国周边战略研究”子项目“中国周边战略中的话语与形象构建”的阶段性成果，感谢《战略决策研究》编辑部及评阅专家对本文提出的宝贵意见，文责自负。

^① 樊吉社：《美国对华决策：机制调整与团队转换》，载《当代美国评论》2021年第4期，第7-8页。

对中美战略博弈持续的“新常态”，国际关系未来走势的不确定性风险也将因此增加。^①基于这一判断，学界近年来从不同角度就中美战略博弈的动因、表现、形式、范围及影响展开了深入研究。梳理既往文献发现，当前的主流研究成果往往聚焦两国战略博弈的物质层面，对诸如观念、身份和话语等非物质因素在双边战略博弈过程中所发挥的作用的关注则明显不足。

在当前的中美关系语境中，随着美国对“中国威胁”的持续渲染，两国间的权力竞争已事实上从单纯的物质层面提升至观念层面，这一趋势在很大程度上可以从中美话语权竞争的过程中得到感知：自特朗普政府初期对华身份“战略竞争者”“修正主义国家”的塑造、对中美经贸关系发展的界定，以及在一系列涉华议题中对中国对外政策的评价，到新冠疫情期间在疫情溯源、国际合作和防控模式等问题上对中国发起的多轮舆论攻势，再到拜登政府上台后明确将中美战略竞争冠以“价值观竞争”之名、并为就此展开的一系列对华政策调整进行合法性论证与政策宣传的过程可以看出，美国始终试图运用自身的国际话语权优势实践“话语霸权”、依据其决策者的主观认知对中国发起系统性的话语攻势以推动其对华叙事成为国际社会的主流认知。^②在此背景下，为维护自身的国际利益，中国也采取了一系列的话语战略予以回应：一方面，基于一贯的对外理念论证了自身政策行为的合理性与合法性，以事实为依据有力地驳斥了负面涉华观点、争取了国际社会对中国采取特定政策立场和举措的理解与支持、维护了自身的国际形象；另一方面，面对国际局势持续复杂变动的现实，中国也始终坚持履行负责任大国的国际责任与义务，在多领域国际合作中提出了一系列具有建设性意义的理念和倡议，为凝聚共识、促进区域及全球可持续发展作出了积极贡献。那么，当前中美关系围绕不同领域展开的持续话语交锋呈现出哪些新趋势，双方的权力竞争在话语层面呈现出哪些模式化特点，双方话语权竞争的核心议程有哪些？中美话语权博弈对国际体系产生了何种影响？本文试图就上述问题进行回答。对中美话语权竞争展开深入探究将为理解中美战略博弈态势提供一种区别于物质决定论主导范式

① 凌胜利：《中美战略竞争与大战略博弈》，载《和平与发展》2020年第5期，第71-72页。

② 岳圣淞：《政治修辞、安全化与美国对华政策的调整》，载《世界经济与政治》2021年第7期，第79-80页。

下的创新性视角，为把握中美关系未来的演进趋势提供有益启发。

一、现有研究及其不足

（一）话语权与国家间的话语权竞争：概念与机理

话语权（discourse power）概念最初源于法国哲学家米歇尔·福柯。^①时至今日，尽管学界在有关国际话语权的概念界定和分类标准上依旧存在分歧，但在以下几个核心问题上达成了较高共识：第一，国际话语权的基本概念。结合其使用和作用对象、作用领域及影响，国际话语权被认为是国家在国际社会中以表达诉求、引导舆论、塑造规范为目的，将蕴含特定文化和价值理念的话语融入国际公共话语体系的能力体现。^②第二，国际话语权本质上具有双重意涵，是权力（power）与权利（right）的统一。前者具有竞争性和动态性特征，与国际体系整体环境和国际关系行为体自身实力因素相关；后者更多地强调程序性和制度性，其效力的发挥取决于国际社会相关规范准则的制度化水平。^③第三，基于其本质的双面性，可依据功能影响将国际话语权进一步分为舆论性话语权和制度性话语权两部分。前者主要体现为“权利”，即主权国家仅凭被国际社会认可的成员身份，原则上均应享有平等的对国际事务发表观点、提出建议诉求、解释自身对外政策、维护自我形象和声誉等的发言权；^④后者主要作为话语“权力”形态的承载，是国家凭借自身影响力对不同领域国际规范的塑造和引领能力的体现。^⑤

理想状态下，一国国际话语权水平的整体提升应表现为对舆论性话语

① David Walton, “Discourse and Power” in *Doing Cultural Theory*, London: SAGE Publications Ltd., 2012, p.154.

② 岳圣淞：《场域视角下的国际话语权：理论、现实与中国实践》，载《当代亚太》2020年第4期，第124-155页。

③ Jorg Balsiger, “The Power of Words in International Relations: Birth of an Anti-Whaling Discourse—by Charlotte Epstein,” *Review of Policy Research*, November 2009, Vol.26, No.6, pp.881-882.

④ Patrica Moy, “Popular Politics and Public Opinion,” *International Journal of Public Opinion Research*, September 2013, Vol.25, No.3, pp.269-270.

⑤ Olivier Schmitt, “When are Strategic Narratives Effective? The Shaping of Political Discourse through the Interaction between Political Myths and Strategic Narratives,” *Contemporary Security Policy*, 2018, Vol.39, No.4, pp.491-492.

权和制度性话语权实现统筹、合理、充分的运用，令其得以在协同发展和相互促进中更好地维护国家的战略利益与国际形象，有效地促进国家意志在国际层面形成广泛共识，正向塑造有利于自身发展的国际认知与舆论环境。^① 在大国竞争的场景下，对舆论性和制度性话语权相互关系的认知在很大程度上决定了大国话语权博弈的基本方向：总体上，无论对于霸权国、崛起国还是新兴国家，舆论性话语权都是基本手段，制度性话语权是最终目标。^② 但在现实国际关系中，两种话语权的实践并不总能被清晰的区分，而是以一种有机关联的话语战略得到整体实施：通过国际舆论的引导与塑造，霸权国可以更好地巩固自身国际地位的合法性和话语权威，同时利用特定国际热点问题发起针对崛起国的舆论攻势，通过安全化和污名化等话语战略对崛起国的国际身份、战略意图以及对外行为进行“去合法化”的话语解构，为出台相应遏制政策制造所谓的法理和道义支撑，以降低乃至消除崛起国的潜在威胁。^③ 在此基础上，霸权国得以在制度构建领域抢占先机，为自身赢得维护体系主导权叙事的话语空间。同时，崛起国更希望借助舆论性话语权展开“无害化”的自我叙事，以应对霸权国的话语压力、营造有利崛起的国际舆论环境、捍卫自身的国际形象和正当权益。^④ 与此同时，考虑到自身话语权提升的现实困境，为最大限度提升竞争力，崛起国还会基于对国际舆论演化和话语传播规律，主动挑战霸权话语演进过程中的薄弱环节，以期通过发挥有限舆论性话语权的“杠杆效应”实现舆论风向的转圜、提升自身话语的影响力和竞争力，为未来争夺

① 有关舆论性话语权和制度性话语权研究的代表性成果，参见刘强：《新一轮“中国威胁论”的内因检视及对策思考——中国对外宣传的技术误区因素分析》，载《世界经济与政治》2018年第4期，第74-90页；张新平、庄宏韬：《中国国际话语权：历程、挑战及提升策略》，载《南开学报》（哲学社会科学版）2017年第6期，第1-10页；王宏仁：《中国话语权意涵：一种主观认识论途径》，载《国际安全研究》2013年第5期，第138-153页；孙萌：《中国参与联合国人权机制与国际人权话语权的提升——以人权理事会特别程序为例》，载《外交评论》2019年第3期，第29-55页。

② Peter Marcus Kristensen, “How Can Emerging Powers Speak? On Theorists, Native Informants and Quasi-officials in International Relations Discourse,” *Third World Quarterly*, April 2015, Vol.36, No.4, p.637.

③ Edward Newman and Benjamin Zala, “Rising Powers and Order Contestation: Disaggregating the Normative from the Representational,” *Third World Quarterly*, 2017, Vol.39, No.5, pp.871-880.

④ John Heathershaw, Catherine Owen and Alexander Cooley, “Centered Discourse, Decentered Practice: the Relational Production of Russian and Chinese ‘Rising’ Power in Central Asia,” *Third World Quarterly*, 2019, Vol.40, No.8, pp.1-12.

制度性话语权奠定基础。^①

对于身处国际社会的国家来说，话语权的重要性甚至高于物质性权力——国际关系行为体间的话语互动被界定为国际社会生活的基本形态，物质性权力与资源需要在社会化的话语互动中被定义、赋值、认可，才能最终转化为“有意义”的社会资源。^②那么国家如何通过竞争获得更大的话语权？后实证主义通过借鉴社会学中的“社会实践理论”（social practice theory）回答了这一问题，以“场域互动”视角为国家间话语权竞争提供了解释逻辑：类比于市场条件下的经济行为，在国际社会中也存在着一个无形的话语场域作为语言交换的“市场”，交换行为受到类似“看不见的手”的场域规则约束。^③不同国家凭借一定资本进入场域参与话语互动，逐渐形成复杂的动态活动关系网络。^④语言在交换中获得意义、产生利润，即话语权。总体来看，后现代话语研究在将话语权概念引入国际关系权力分析视野、丰富国际关系研究视角与议程等方面发挥了核心作用，但其反物质主义的本体论倾向和过于“语言学化”的研究路径也不可避免地导致其在对现实国际关系分析中解释力受限、分析方法可复制性不强的弊端。

（二）中美话语权竞争：动因与影响

除了理论层面对话语权相关问题展开的探讨之外，国内外学界还基于对现实国际关系演进的考察分析了特定行为体间通过话语互动进行权力争

① Cynthia Hardy and Steve Maguire, “Organizing Risk: Discourse, Power, and ‘Riskification’,” *The Academy of Management Review*, 2016, Vol.41, No.1, pp.80-108.

② Simon Springer, “Neoliberalism as Discourse: Between Foucauldian Political Economy and Marxian Poststructuralism,” *Critical Discourse Studies*, 2012, Vol.9, No.2, pp.133-140.

③ Diane Vaughan, “Bourdieu and Organizations: the Empirical Challenge,” *Theory and Society*, 2008, Vol.37, No.1, pp.65-81.

④ 场域理论将资本定义为“积累的劳动”，认为对于参与特定场域互动的行为体来说，资本既是手段也是目的：场域互动消耗资本，同时也获得资本。场域互动的实质是不同类型资本间的兑换与流通。在话语场域中，行为体能够操纵的资本包括经济资本（有形物质资源）、社会资本、象征资本与文化资本。有关场域理论对资本的定义，及其在话语场域中的生成与作用，参见[法]皮埃尔·布尔迪厄著，高振华、李思宇译：《实践理论大纲》，北京：中国人民大学出版社2017年版，第290-340页；高宣扬：《布尔迪厄的社会理论》，上海：同济大学出版社2004年版，第130-150页；David Swartz, *Symbolic Power, Politics, and Intellectuals: the Political Sociology of Pierre Bourdieu*, Chicago: The University of Chicago Press, 2013; Mustafa Emirbayer and Victoria Johnson, “Bourdieu and Organizational Analysis,” *Theory and Society*, 2008, Vol.37, No.1, pp.1-22.

夺的现象。需要指出的是，这一层次的分析主要是在现有国际关系主流理论范式的一系列基本假定下展开，主要包含三个核心假定：第一，权力分布的不均等性。尽管话语权被认为是“权力”和“权利”的结合体，但学界对话语权的研究主要集中在权力层面，并更加强调权力获取过程的竞争性与排他性。第二，话语权的实践主体为国家，不考虑其他类型行为体在话语权竞争中的角色。限定行为体类型主要是为了简化对话语权竞争过程复盘的难度。在现实国际关系实践中，话语互动往往发生在不同类型的行为体间，且不同话语权施动方会采取差异化策略参与权力互动，令本就难以把握的话语权运作机制变得更加复杂。第三，对话语权竞争现象的分析主要聚焦于实力地位相近、具有区域乃至全球性影响力的大国之间，而不关注其他国家参与这一过程的可能行为。当前学界对话语权在不同国家间分布的认知依旧很大程度上遵循了“大国权力政治”的基本逻辑，认为国际秩序由大国主导，话语权竞争因而成为大国竞争主导权的一种表现形式，其本质是权力的争夺。而对于实力地位处于下游的国家而言，维持生存而非国际声誉或威信才是其核心关切，因此其往往更注重如何确保自身的“话语权利”而非“话语权力”。

正是基于上述假定，学界对中美自21世纪以来展开的持续话语权争夺予以重点关注，并就双方话语权竞争的原因和影响进行了剖析。在原因方面，学界的代表性观点认为，中美自21世纪以来日益激烈的话语权竞争是中美各自认知趋向转变叠加作用的结果：^①一方面，亚太地区权力格局因中国崛起而发生的结构性改变引发了美国的警觉，为维护其在该区域的主导地位，美国加大了话语资源的投入，力图维护其全球霸权的合法性叙事。2008年的国际金融危机后，中国在国际经济、政治、安全等领域的制度塑造能力与意愿明显提升，其倡导推行的“一带一路”倡议、主导建立的亚洲基础设施投资银行等多边合作和融资机制的影响力正在不断扩大。中国物质实力与影响力的迅速跃升更令美国意识到，中国崛起对美国的挑战不仅限于物质层面，更在于对其“美式价值观”国际地位与认可度的挑战，^②

^① Dosh Rushi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford: Oxford University Press, July 2021.

^② Pan Chengxin and Oliver Turner, "Neoconservatism as Discourse: Virtue, Power and US Foreign Policy," *European Journal of International Relations*, March 2017, Vol.23, No.1, pp.74-90.

鉴于中美在意识形态领域的对立关系，美国无法接受其长期致力于推广的“‘普世价值’在受众国认知范畴中出现‘可能的替代选项’”因而要“对任何潜在威胁其‘民主化模式’推广进程的思潮进行基于‘去合法化’的遏止行动”。^①基于此，美国逐渐加大了对华舆论攻势的规模，着手从政治、经济与安全三个方面同中国展开话语权竞争。

另一方面，中国自身实力和国际影响力的变化令其对自我国际身份的认知出现转变，而与之相对应的对外战略取向调整也需要中国主动提出全新的合法性论述，以确保其自我认知、利益预期和行为趋向相互匹配。基于此，中国采取了比以往更加主动的话语权竞争策略。在对外交往中，中国通过构建常态化信息沟通机制与多层次、多领域的对话渠道，对有关方的涉华关切进行及时回应；鼓励友华国家和国际组织秉持客观公正的态度现身说法、驳斥西方国家对中国在对外合作领域的不实言论，为维护自身国际形象与声誉、降低不同国家的对华战略疑虑、消除因信息不对称而导致的对华政策误判、充实并壮大维护亚太地区话语权结构公平合理的正义力量作出了切实努力。此外，近年来中国在对外话语体系构建与对外传播领域也取得了积极进展。随着传媒基础设施水平和国际舆论引导能力的不断提升，中国自主构建的对外话语传播体系在国际舆论场域中的影响力逐步扩大，为国际社会提供了西方视角之外了解和认知中国的关键话语渠道，为中国国际话语权提升提供了重要支撑。^②

在有关中美话语权竞争对双边关系乃至国际体系产生的影响方面，学界普遍认为，两国间的话语权竞争不可避免地造成了双边战略互信下降。^③在特朗普政府执政之前，中美关系之所以能保持长期稳定主要得益于双方能够在很大程度上秉持求同存异的基本原则处理矛盾分歧，因此双方的话语互动始终被限定在一个相对温和、保守和建设性的语境中得到推进。在此背景下，中美之间各层级、各领域的常态化沟通渠道始终保持畅

^① Chung-Chiu Huang and Chien-Wen Kou, “introduction of the Special Issue— The Asia-Pacific Middle Powers’ Strategic Options in the Era of China-US Rivalry,” *Issues and Studies—Institute of International Relations*, June 2020, Vol.56, No.2, pp.2-4.

^② 段鹏、张倩：《后疫情时代我国国际传播话语体系建设的价值维度与路径重构》，载《新闻界》2021年第3期，第28-35页

^③ 张文宗、胡畔：《中美舆论战与中国的国际传播》，载《和平与发展》2022年第1期，第13-15页。

通，为及时消解双边在特定问题上的疑虑提供了有效的沟通渠道，也降低了战略误判发生的可能性。^①随着特朗普政府开启了对华政策结构性调整进程，中美双方在话语层面的沟通呈现出越来越明显的对抗性，美方对双边分歧和矛盾的协商意愿持续降低，甚至直接切断了中美之间长期维系的大部分沟通渠道。^②对于中国而言，面对美方单方面采取的对华强硬举措，为维护自身利益和国际形象，避免国际社会因受到美方对华态度的误导而造成对华认知偏离正常轨道，中方也采取了相应的话语政策予以应对。客观而言，这种具有明显博弈特征的话语行为本身就令双方就共同关切的问题展开沟通、进而共同寻求解决方案的可能性大大降低。在国际社会看来，中美双方的矛盾公开暴露，双方相互批评甚至“自说自话”进而引发担忧情绪不断蔓延和国际体系的动荡已成为国际话语场域互动的“新常态”。^③

这种趋势在新冠疫情爆发后变得更加明显。总体上，自新冠疫情爆发以来中美的话语权博弈对两国各自的国际形象、双边关系乃至亚太地区整体秩序格局都产生了深远影响。首先，美国自身的国际声誉在新冠疫情期间遭到严重削弱，尽管其在对华涉疫话语权博弈中试图转嫁危机，但并未取得预期效果；其主动挑起的舆论风潮始终不得人心，不仅一定程度上损害了自身的国际领导力，更间接成为加速亚太地区理念层面“东升西降”格局形成、削弱西方话语霸权的助推力量。哈佛大学教授斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)于2020年3月在《外交政策》撰文指出，美国在专业知识方面的声誉一直是其国际领导力和竞争力的重要来源。然而，新冠疫情足以令其终结。美国政策的失败源于对历史的傲慢，特朗普政府迟缓混乱的国内政策和鲁莽自私的对外政策将使美国蒙受数万亿美元的损失，丧失数以万计的本可被挽救的生命。^④前美国助理国务卿柯尔特·坎贝尔(Kurt

① 左凤荣：《中国国际话语权建设的经验、挑战与对策》，载《对外传播》2014年第12期，第47-49页。

② 吴心伯：《特朗普对中美关系的冲击与美国对华政策剖析》，载《复旦学报(社会科学版)》2021年第5期，第169-175页。

③ 朱锋、常娜：《中美大国竞争与南海话语权建设》，载《探索与争鸣》2020年第7期，第120-122页。

④ Stephen M. Walt, "The Death of American Competence," March 23, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/23/death-american-competence-reputation-coronavirus/>, 访问时间:2022年5月10日。

Campbell) 则认为, 美国在新冠疫情中的表现极大损耗了长期积累的宝贵信誉, “它令世界认识到, 当危机来临时, 美国可能不再有能力有意愿担负起挽救世界的角色, 因而对其失去信心。”^①

其次, 中国在同美国围绕疫情相关议题展开的话语权博弈中, 凭借自身突出的现实抗疫表现和得当的话语策略而获得了影响力的提升, 有力捍卫了自身的国际权益、维护了自身良好的国际形象, 这将在后疫情时代为中国拓展在亚太地区的战略活动空间, 进一步提升周边塑造能力提供关键的信誉资本。疫情期间, 原有的区域多边机制未能在应对此次危机时发挥应有的作用, 区域多边治理体系存在较大完善空间。^② 与之形成反差的是, 中国通过分享经验, 提供物资, 派遣医疗专家, 帮助区域内国家建立或改善了本国的防疫体系, 发挥了关键作用。进入2022年, 周边国家疫情形势依旧不容乐观, 中国在疫情期间的表现证明了中国作为防疫公共产品提供者的可信度与贡献能力, 为探索区域治理合作的中国路径奠定了基础。疫情导致亚太地区公共产品短缺, 制度与架构失灵, 客观上为中国发挥负责任大国作用创造了条件。以中国路径完善地区非传统安全领域的区域治理体系将会作为未来的一种选择。

最后也应看到, 中美在亚太的话语权博弈对亚太地区整体秩序格局的加速演变产生着持续的重要影响。疫情之下, 美国出于自身战略考量对中国施行极限施压, 造成中美关系矛盾面和斗争性不断突出, 在对华话语博弈中实施一系列非常规、反常态甚至非理性战略试图构建中国负面的国际形象, 离间中国同其他亚太国家间关系的系列手段的实施正是其核心表现。为了削弱中国的影响力, 美国强迫亚太国家在中美两强之间选边站队, 但美国孤立中国的企图并没有产生令其满意的成果。一方面, 中国通过积极主动的外交行动, 在亚太地区影响力逐日上升; 另一方面, 美国在制定对外政策过程中, 未能充分考虑域内国家特别是其盟国的诉求, 甚至激化了美盟友内部的矛盾。但不可否认, 美国持续升级的对华战略打压也不可避免地将中美之间的矛盾公开化, 在未来参与区域合作和区域治理的

^① Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “The Coronavirus Could Reshape Global Order,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>, 访问时间: 2022年5月11日。

^② 孙吉胜:《新冠肺炎疫情下国际舆论的新特点与中国国际话语权建设》, 载《当代世界》2020年第10期, 第4-10页。

过程中，中美战略竞争将不可避免地对亚太国家的战略决策产生影响，故而造成区域合作碎片化趋向显现，不利于后疫情时代亚太经济、安全和秩序的恢复。^①

梳理既往文献发现，当前国内外学界已关注到了中美战略竞争的话语层面相关表征，并围绕其形成原因及影响展开了深入研究。但与此同时，西方学界和国内学界就“话语权”这一概念本质的理解仍存在很大分歧。总体来看，在中美关系的现实语境中，西方学界仍很大程度倾向于将中美之间的话语权竞争视为物质实力竞争的连带现象，并不充分接受话语权这一概念的实质内涵，而坚持认为中美之间在国际事务中是凭借物质实力的背书进行“发言权”（power of say）的争夺。从这一意义上说，并不存在能够衡量和判断中美之间话语竞争输赢胜负、孰是孰非的既定标准，因为双方话语权竞争的核心即是话语标准的制定权和话语意义的裁量权；谁获得了这一权力，就可以将自主构建的叙事确立为国际社会的主导叙事，进而依据这一叙事所体现出的合法性逻辑为自身的对外战略行为提供法理和道德辩护。本文认为，造成这一现象的原因一方面是由于物质主义长期主导西方国际关系学界而造成的思维定势，令主流研究者并不关注和重视话语的权力意涵；另一方面则是由于既往研究缺乏对话语权运作机制的相关研究，即未能明确阐释话语权竞争是如何发生和演变的，其在现实国际关系场景中有哪些可供观测的表现形式。对于中美之间的话语权竞争，学界仍旧缺乏对其互动模式的规律性总结，因而很大程度上造成了中西方对中美话语权竞争认知的分歧。鉴于此，本文将在这一部分重点阐释中美话语权博弈的演进态势、互动模式和基本特点，以期在一定程度上弥补既往研究的不足。

二、中美话语权竞争的阶段性特征

如前文所述，作为一种非物质形态的权力，话语权的生成和运作逻辑在很大程度上可以类比于物质性权力的演进过程。事实上，作为国际社会

^① James H. Liu, "Majority World Successes and European and American Failure to Contain COVID-19: Cultural Collectivism and Global Leadership," *Asian Journal of Social Psychology*, March 2021, Vol.24, No.1, pp.23-29.

最重要的行为体，主权国家所获得话语权水平在很大程度上与其自身的物质实力水平变化存在重要关联性；随着国家物质实力和国际地位的变化，其对话语权的需求程度也将随之变化。在中美关系的视域下，这种变化更多地体现在中国这一方。客观而言，美国作为战后长期保持全球霸权地位的主导国，其话语权水平始终处于高位，相较于其他国家甚至于多数国际组织，美国的舆论话语权和制度话语权都具有相当明显的比较优势。^①但对于中国而言则不同，自新中国成立以来，中国自身实力和国际地位经历了显著变化，其对话语权的需求也呈现出阶段性的差异。^②

具体而言，在中美关系的长期互动过程中，相较于在舆论和制度话语权领域均占有绝对优势的美国，中国的话语权提升进程可大致分为三个阶段，这三个阶段也基本反映出中美话语权博弈的大致脉络：第一阶段是自新中国成立起至改革开放之前，中国的综合国力与国际影响力在这一阶段处于弱势水平，面对严峻的国际环境，中国将发展对外关系的根本目标设定为维护政权合法性、保护国家安全、最大限度争取国际支持与认同，并在此基础上聚焦国内经济社会发展。在此背景下，中国的话语权需求主要体现为对舆论话语权的争取和提升，致力于在西方强势的话语攻势下为自身的生存与发展提供辩护，维护自身合理合法的权益不受侵害。在此过程中，中国有限地参与了社会主义阵营内部的话语互动，为团结社会主义阵营力量发挥了建设性作用。需要指出的是，自20世纪60年代后期开始，中苏关系出现结构性矛盾，面对苏联日益显露出的“社会帝国主义”倾向，中国认为苏联已事实背离了社会主义路线，故而对其发起批判。此后，中苏双方就国际共产主义运动和马克思主义理论的相关问题在论战，也由此占据了整个60年代社会主义话语场域的核心议程。^③这一经历在某种程度上可被视为中国参与话语权竞争的一种尝试，但鉴于其在社会主义阵营内部展开，尚未产生全球性影响，因而与当前中美之间的话语权竞争仍不可同日而语。

第二个阶段从改革开放起至21世纪初。在此期间，中国的综合国力

① 王阳：《美国全球话语霸权是如何形成的》，载《人民论坛》2016年第25期，第180-182页。

② 陈正良、周婕、李包庚：《国际话语权本质论析——兼论中国在提升国际话语权上的应有作为》，载《浙江社会科学》2014年第7期，第78-83页。

③ 岳圣淞：《场域视角下的国际话语权：理论、现实与中国实践》，载《当代亚太》2020年第4期，第143页。

随着对外开放水平的不断提升而显著增强，中国参与国际体系互动与国际机制的意愿明显提升，程度不断加深。基于此，中国对国际话语权的需求由聚焦舆论话语权逐步转向舆论和制度话语权并重的阶段——中国既需要继续面对西方对华基于意识形态偏见而持续发起的舆论攻势，以避免自身的国际形象与声誉受到威胁，最大限度地为自身争取国际社会的活动空间，又要积极参与政治、经济、社会等各领域国际机制的互动，因此需要在制度领域为自身的权益争取辩护自由。从这一意义上说，中美之间的话语权竞争也是从这一时期开始初见端倪，特别是在20世纪末当中国的经济实力开始不断攀升，获得国际社会瞩目起，美国开始注意到中国在地区事务和国际组织中发挥的重要作用，因此决定通过强化自身的制度主导权来规约中国的对外行为。^①但在此期间，由于美国的对华政策依旧强调以接触-合作而非遏制-对抗为主基调，因此其同中国之间的话语权互动并未明显地体现出竞争性。这一趋势一直延续到2008年国际金融危机期间。

第三阶段是从奥巴马政府后期起至今。在奥巴马执政期间，中国正式超越日本成为世界第二大经济体。与此同时，美国接连经历了国内经济疲软，主权信用评级下调，国内社会动荡等危机，国际声誉不断下滑。在此期间，美国对“中国崛起”的警惕日益上升，对“中国威胁”的感知和担忧持续蔓延，特别是在中国于2013年正式提出“一带一路”国际合作倡议之后，美国开始系统性调整对华战略的步伐，而同中国展开“区域影响力”之争则是其中的重要一环。^②为实现这一战略目标，美国将对外战略资源大幅向亚太地区倾斜，先后出台了“亚太再平衡”和“印太战略”以制衡中国的区域影响力。除了物质资源的投入，美国也同样注重软实力的投资，而实现软实力投资的核心手段即是加强同中国话语权竞争的烈度，拓展话语权竞争的范围。在此背景下，美国一方面开动舆论机器，凭借自身的话语霸权持续渲染“中国威胁论”，意图将中国的国际形象设定为“区域规则破坏者”和“安全威胁”，并对中国发起的以“一带一路”为代表的国际合作机制展开负面评价；另一方面则着手在政治、外交、安

① 吴心伯：《美国国内政治生态变化如何重塑对华政策》，载《美国研究》2022年第4期，第33页。

② 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，载《当代亚太》2018年第4期，第34-44页。

全、经济、科技和人文等领域展开制度创设。^①自拜登政府上台后，美国先后提出“蓝点计划”“重建美好世界计划”“印太经济框架”等经济合作倡议，在安全领域推动“美日印澳四边对话机制”“美英澳三边安全伙伴关系”形成，在科技领域启动“清洁网络计划”，组建“芯片安全联盟”，在价值观领域发起“民主峰会”。上述一系列举措体现出美国在制度领域同中国展开全方位制度话语权竞争的决心。可以预见，随着美国对华战略认知的根本性转变，未来双方的话语权竞争将逐步由舆论话语权转向制度话语权领域。

当前及未来一段时间，中美的话语权博弈呈现出的以下三大特点值得关注：第一，话语权博弈场景将更加复杂。中美之间的话语权博弈并非仅在双边层面展开，双方的话语交锋还延伸到了国际组织和区域合作机制等多边平台场景之中。以中美话语权博弈最核心的作用场域亚太地区为例，中美在不同领域展开的话语权博弈的影响已经扩散至如亚太峰会、亚太经合组织领导人会议、东盟峰会、亚信峰会和东盟地区论坛等多边外交场合。^②与此同时，随着区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）在2020年底最终签署，中国明确表态将积极寻求加入全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）谈判进程，未来亚太地区的区域合作多边机制将得到进一步丰富，而这也将为亚太各国参与区域话语权博弈，提升自身在地区事务中的影响力提供更多机遇。^③

第二，话语权博弈的层次更加多元。国家间关系的发展存在多重维度，不仅包括官方层面的往来，还包括民间交往、非政府组织间互动以及跨国行业产业间的合作关系等。这些复杂的关系网络相互交织，共同构成了地区乃至国际社会各领域互联互通的“软渠道”。^④在中美话语权博弈中，“行业话语”“民间话语”“学术话语”等非官方话语层次在不同场景

① 吴心伯：《论中美战略竞争》，载《世界经济与政治》2020年第5期，第97-102页。

② Benjamin Zala, “Regionalism and great Power Management in the Asia-Pacific: Complementary or Competing Forces?” *Asian Studies Review*, January 2021, Vol.44, No.1, pp.61-78.

③ 何伟文：“RCEP 和中国加入 CPTPP 将深刻影响世界贸易和中美贸易格局”，“中国网”，2020年11月24日，http://www.china.com.cn/opinion/think/2020-11/24/content_76942999.htm，访问时间：2022年2月14日。

④ Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition,” *Asian Security* (Philadelphia, Pa.), January 2013, Vol.9, no.1, pp.1-18.

下的影响亦不容忽视，甚至在特定情况下还能对官方话语博弈态势形成影响。如在特朗普政府时期，面对美国单方面不断升级的对华经贸摩擦，美国国内近150家行业协会和近600家跨国公司就曾先后联名呼吁美国政府停止对华贸易打压，认为此举将令美国实体经济蒙受巨大损失，影响国际产业链和供应链稳定，并对国际金融市场形成强烈冲击。^①在新冠疫情爆发后，亚洲多国前政要、民间团体、非政府组织和媒体先后发声，谴责以美国为首的西方国家借疫情污名化中国，转嫁危机，呼吁国际社会聚焦国际抗疫合作，号召大国发挥领导作用，为中小国家提供抗击疫情的必要协助。^②

第三，话语权博弈的攻守态势或将改变。随着对国际话语权的重视及互动方式的转变，中国开始打破西方国家在涉华问题上对国际舆论话语权的垄断，以实际行动有力回击了来自西方国家的抹黑和无理指责。疫情期间，通过积极利用自身的对外话语传播渠道主动发声，中国得以及时准确地同国际社会有关各方分享中国国内疫情防控的最新进展与相关信息，并持续将中国参与国际抗疫合作的具体举措、行动及成效向外界公布。2020年6月，中国在国内疫情初步得到控制后就向国际社会发布了《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书。^③白皮书有力地以事实回击了谎言，展现了中国在全球和地区治理领域的贡献及愿景，赢得了国际社会多数国家的尊重，为扭转疫情初期不利的国际舆论风向奠定了基础。此外，中方还接连发布了七版新冠肺炎诊疗方案、六版防控方案，并将其翻译成多国文字、毫无保留地同世界卫生组织和国际社会分享中国疫情防控的理论与实践机制化成果。^④多国因借鉴中国的成功经验而令疫情得到有效缓解，中国也因此收获了国际社会广泛肯定与赞誉。^⑤

① Kwan Chi Hung, "The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain prospects," *Asian Economic Policy Review*, January 2021, Vol.15, No.1, pp.55-60.

② "No Room for Stigmatization in Fighting COVID-19," *China Daily*. Com.cn, March 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/18/WS5e7178dca31012821727fee3.html>, 访问时间:2022年2月12日。

③ 《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》(白皮书), 中华人民共和国国务院办公厅, 2020年6月7日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/42312/Document/1682143/1682143.htm>, 访问时间:2022年3月22日。

④ 李宇环、向天怡、王红梅:《重大疫情防控的应急体系建设:兼论国外实践的分析与启示》,载《中央财经大学学报》2020年第9期,第120-121页。

⑤ 彭华新:《科学家在“新冠疫情”议题中的社交媒体参与和权力博弈》,载《现代传播》2021年第2期,第141-146页。

三、防疫问题上的话语权竞争

中美战略竞争的加剧导致了意识形态之争白热化，而新冠肺炎疫情进一步强化了这一趋势。^① 客观来说，新冠疫情的爆发和持续蔓延推动了中美话语权博弈进入了一个新的阶段。双方就这一问题在舆论和制度层面展开长时间的话语交锋，而这一过程也深刻地影响了中美两国各自的国际形象与影响力，以及中美关系的宏观走向。

（一）疫情之中的中美话语权博弈

新冠疫情中折射出的中美社会认知差异，使得彼此隔阂越发凸显，呈渐行渐远之势。^② 中国抗疫成功背后的集体主义组织模式，不但不为西方社会所接受，而且其间对比落差所导致的社会心理失衡使“中国威胁论”在西方世界更具有舆论市场。同时，美西方国家在集体灾难面前体现的自觉遵从社会达尔文主义的行为逻辑，也让中国社会感到不适。共同的公共安全危机加深了中西方文明及其民间社会的隔阂。^③ 正因如此，对新冠疫情期间中美展开的话语权博弈作全面回顾，对于理解近年来中美关系演进逻辑不可或缺。

1. 美方攻势

自新冠疫情在美国爆发以来，为转移国际社会对其在全球抗疫合作中不负责任言行的指责，美国调集国内政界、军界、学界以及其部分海外盟国话语资源，以空前的强度和范围展开对华负面舆论攻势。自2020年3月起，特朗普总统和国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）在新闻发布会和社交媒体发文中开始频繁使用“中国病毒”和“武汉病毒”指称新冠病毒，声称这是“遵循流行病命名的国际惯例”，为“更准确地定义病毒源头”；^④ 在并无确凿科

^① Jeremy L. Hall, “Governance: Struggle and Strife—or Synergy and Success—in the Trans-COVID Era,” *Public Administration Review*, January 2021, Vol.81, No.1, pp.7-8.

^② Frederic Keck, “Asian Tigers and the Chinese Dragon: Competitions and Collaboration between Sentinels of Pandemics from SARS to COVID-19,” *Centaurus*, May 2020, vol.62, No.2, pp.311-320.

^③ 叶海林：《百年未有之大变局中的亚太地区》，载叶海林主编《亚太地区发展报告（2020）》，北京：社会科学文献出版社2020年版，第2-4页。

^④ “The Lost Month: How a Failure to Test Blinded the US to COVID-19,” <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/testing-coronavirus-pandemic.html>, 访问时间：2022年2月5日。

学依据的情况下作出“新冠病毒源于中国武汉”“新冠疫情是由武汉病毒实验室人造病毒泄露引发”的论断。^①与此同时，德、英、法和澳等国随即跟风配合，不断制造所谓“中国掩盖信息，谎报染病人数，淡化疫情影响”等言论；^②在美国的支持下，欧盟委员会于2020年6月发布了一份长达16页的报告，指责中俄在疫情期间“传播虚假信息”并且“煽动阴谋论”，“破坏西方民主制度”；^③同时，美政界和媒体也相继展开规模空前的舆论动员，呼吁国际社会“对华追责”“对华索赔”“对华制裁”的声音不绝于耳。^④

不仅如此，美国还试图将疫情与“人权”“公民自由”“民主制度”等传统反华舆论抓手相链接：面对国内疫情严峻形势，2020年1月23日，中国政府作出封锁武汉对外通道，集中闭环防疫管控的重大决定。这一延续长达71天、人类历史上首次对千万级人口城市实施的危机管控措施，根本扭转了中国国内的疫情态势。对此，很多国家对中国的强大执行力和责任担当给予高度评价，“武汉模式”更是在之后多国的疫情防控中被借鉴。^⑤然而，美国政府却批评中国的封城措施是一场“人道主义灾难”，并鼓动美国与其他西方国家媒体针对武汉封城期间展开所谓“纪实性”“基于亲历者个人体验”的“独立调查与报道”，^⑥通过拼凑甚至捏造记录以为中国抗疫期间所谓“侵犯人权行为”提供“证据”。^⑦

① “Trump Again Defends Use of the Term ‘China Virus’,” <https://edition.cnn.com/2020/03/17/politics/trump-china-coronavirus/index.html>, 访问时间:2022年2月6日。

② “List of Shame: US Media Who Took China’s Propaganda Number of Wuhan Coronavirus Cases at Face Value,” April 9, 2021, 2020, <https://townhall.com/tipsheet/juliorosas/2020/04/01/list-of-shame-us-media-takes-chinas-propaganda-on-number-of-cases-at-face-value-n2566139?>, 访问时间:2022年3月22日。

③ “Senators Warren, Duckworth, Hirono Call for Federal Agencies to Address Coronavirus-Related Racist and Xenophobic Attacks Against Asian Americans,” Congressional Documents and Publications, April 10, 2020.

④ 张志洲:《新冠疫情下的中国》话语处境“与国际话语权建设”,载《中央社会主义学院学报》2020年第5期,第52-58页。

⑤ “What Asia’s COVID Experience can Teach America,” Nikkei Asia, April 4, 2021, <https://asia.nikkei.com/Opinion/What-Asia-s-COVID-experience-can-teach-America>, 访问时间:2022年4月5日。

⑥ “Commentary: As the US Plays the Blame Game, China steps up its Global Leadership,” Channel NewsAsia, December 2020, <https://www.channelnewsasia.com/commentary/coronavirus-covid-19-us-china-trump-xi-leader-medical-supply-eu-12593830>, 访问时间:2021年4月5日。

⑦ 曾向红、李琳琳:《新冠疫情跨国扩散背景下的西方对华污名化》,载《国际论坛》2020年第5期,第117-135页。

疫情期间，中国始终坚持履行负责任国际大国义务。在国内疫情总体稳定后，中国立即扩大外援规模，向深陷疫情的国家提供物资，增派医疗专家，分享防疫经验。^①相比之下，美国国内疫情短期内大规模蔓延令其无暇亦无力再对他的援助作出回应；尽管美国是中国抗疫物资的主要接受国之一，却仍对中国参与的国际抗疫合作妄加指责，称其为“借助疫情实现地缘影响力拓展的工具”；^②在全球多国新冠疫苗研发取得进展之际，美国一方面以“产能有限”为由对疫苗出口进行限制，另一方面又对中国疫苗安全性提出毫无科学依据的质疑，指责中国利用“疫苗外交”“借机同美国展开影响力竞争”。^③

2021年1月14日至2月10日，中国-世界卫生组织联合专家组在武汉开展了为期28天的新冠疫情全球溯源研究中国部分的工作。世界卫生组织于3月30日发布了《中国-世界卫生组织新冠病毒溯源联合研究报告》。报告中有关疫情源头的调查结论以详实准确的证据驳斥了西方持续炒作的所谓“病毒实验室泄露说”及“中国疫情源头论”，并指出“在全球多国进行疫情溯源”的重要意义。^④但美方随即对报告的“透明度”和“真实性”提出质疑，^⑤并纠集13国共同向世卫组织发难；英澳等西方国家媒体纷纷跟进，大肆散布所谓“中国拒绝分享疫情数据”“中国试图对专家组施加压力”等虚假新闻。

① 孙明、孔祥龙：《国际舆论视域下的中国抗疫行动与公共外交》，载《当代世界》2020年第5期，第11-页。

② “外交部：美国应对疫情表现既让人费解，也令人深思”，中华人民共和国中央人民政府网站，2020年6月30日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/30/content_5522728.htm，访问时间：2022年3月23日。

③ 周鑫宇：《中国的“抗疫外交”：成效与启示》，载《国际问题研究》2020年第5期，第19-34页。

④ “新华国际时评：病毒溯源全球合作，中国开了好头”，新华网，2021年3月31日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-03/31/c_1127275243.htm，访问时间：2022年4月1日。

⑤ “China Refutes Blinken’s Charge it Helped to Write WHO Experts’ Report on COVID-19 Origin,” The Indian Express, March 29, 2021, <https://indianexpress.com/article/world/china-refutes-blinkens-charge-7250635/#:~:text=Blinken%20in%20an%20interview%20to%20CNN%20on%20Sunday,coming%20out%20shortly%20by%20the%20World%20Health%20Organisation>，访问时间：2022年4月1日；“US Refuses to Accept WHO’s Findings on COVID-19 in China, to Verify Results Itself,” ANI News, February 10, 2021, <https://www.aninews.in/news/world/us/us-refuses-to-accept-whos-findings-on-covid-19-in-china-to-verify-results-itself20210210183910/>，访问时间：2022年4月1日。

2. 中国对美涉疫话语攻势的应对

面对严峻复杂的国际舆论形势，为疏导并扭转对华不利的国际舆论趋向，对冲国际负面话语压力，中国采取了全面、积极、连贯而有针对性的话语战略：一方面，坚持以事实为基础，对负面话语议程逐一进行回击。同时，中国摒弃了以往以被动应对为主的舆论策略，开始尝试以逆向推演方式主动揭露西方主导叙事中的所谓“证据”的缺陷和逻辑谬误，向西方话语发起解构挑战。^①为更有力反击西方对华舆论攻击，中国媒体对美国及西方主要国家的疫情动态进行了持续跟踪报道，通过援引大量实时数据并辅以科学系统的分析，结合大量真实生动的案例，以对比视角向外界展示了中西方抗疫行动方式及其成效和影响的巨大反差；^②在美国先后抛出“疫情源头论”和“虚假信息论”等负面对华论调后，中国外交部以及国内主流媒体迅速作出密集反应，围绕美国国内疫情疑点展开了全方位深度报道，其中有关“德特里克堡实验室重启”“‘赤色传染’疫情推演”“2020美国国内大流感”等话题一经披露，立即引发国内外舆论广泛关注。^③相较美国在对华涉疫舆论中所采取的歪曲、捏造和污名化手段，中国在对等视角下展开的美国涉疫报道始终坚持以还原事实真相为目标，力求从客观叙事出发引导国际社会深入思考，为中国在不利形势下拓展自身话语空间，确保在话语危机中拥有充分的辩护权和解释权发挥了重要作用。^④

另一方面，在制度话语权领域，中国自疫情爆发以来始终同国际社会保持密切沟通，凭借自身的大国影响力及在国际和地区组织中的号召力，积极推动涉疫国际合作，鼓励有关方面正视发展中国家疫情防控形势及现实困难，支持国际社会在抗疫资源分配过程中切实考虑发展中国家的共同

① 包亚兄、石义彬：《社会动员、意义赋予与污名：隐喻在疫情传播中的多重作用》，载《新闻界》2021年第4期，第44-53页。

② 李洋：《从当前国际舆论环境看国际传播着力点——基于对新冠肺炎疫情期间海外舆情分析》，载《对外传播》2020年第4期，第13-16页。

③ “关于疫情，这10个问题请美国政府回答”，中国日报中文网，2020年5月1日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202005/01/WS5eabc0c8a310eec9c72b6a44.html>，访问时间：2022年2月23日。

④ 许颖：《新媒体语境下国家形象构建话语博弈策略分析——以新冠肺炎疫情报道为例》，载《新闻研究导刊》2021年第1期，第50-52页。

利益和诉求。^①中国在二十国集团领导人峰会、世界卫生大会、联合国成立75周年系列高级别会议、金砖国家领导人会晤、亚太经合组织领导人非正式会议、上合组织成员国元首理事会及巴黎和平论坛等多个国际场合提出加强抗疫国际合作，支持世界卫生组织发挥领导作用，加大对非洲国家支持，推动经济社会发展复苏等重要建议，并宣布两年内提供20亿美元国际援助，中国新冠疫苗研发完成并投入使用后将作为全球公共产品，同二十国集团成员一道落实“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”等中国支持全球抗疫的一系列重大举措。^②

四、后疫情时代的竞争

随着地区疫情防控形势总体趋稳，经济复苏进程加快，美国对华政策的新一轮调整随即展开，中美话语权博弈在未来或将呈现新常态：话语场域互动的主导形式将由疫情期间的舆论博弈转向后疫情时代的制度博弈，议程也将对涉疫话题的高度聚焦转向在价值观、安全和发展模式等战略性话题上的深度交锋。

（一）人权与价值观问题

围绕“人权与价值观”的话语博弈未来将在美国的推动下成为中美在亚太话语权博弈中的核心议题。^③拜登政府将“价值观外交”视为其推行对外政策的核心手段，为修复因特朗普政府相关政策受损的亚太同盟体系，拜登政府上任之初即提出将重新重视同日本、韩国和澳大利亚等的盟友关系，并进一步深化同印度、印尼、泰国和马来西亚等国的伙伴关系，加快建立起亚太地区的“价值观同盟”以“捍卫自由世界共同的价值理

^① “特稿：走向构建人类命运共同体的时代强音——记习近平主席出席上合组织成员国元首理事会、金砖国家领导人会晤、亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人峰会以及巴黎和平论坛，” 新华网新闻，2020年11月28日，https://news.china.com/zw/news/13000776/20201128/39015225_all.html#page_2，访问时间：2022年3月23日。

^② 《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》（白皮书），中华人民共和国国务院新闻办公室，2020年6月7日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/42312/Document/1682143/1682143.htm>，访问时间：2022年3月22日。

^③ Sarah H. Cleveland, “A Human Rights Agenda for the Biden Administration,” *AJIL unbound*, January 2021, Vol.115, pp.57-62.

念”。^①中国崛起及其在亚太地区的影响力跃升被美国视为是其主导价值观的最大威胁。随着“东升西降”趋势的加速演化，以中国为代表的亚太新兴国家对自身发展道路和治理模式的自信也正不断提升；对于很多亚洲国家，特别是在文化背景和历史经历上同中国存在密切联系或相似性的国家而言，中国发展的成功经验对其吸引力正逐渐增强；近年来，中国的对外政策，特别是周边政策越发呈现出积极主动的一面，中国在亚太地区的伙伴关系网络不断延伸，“人类命运共同体”理念在中国推动或参与的亚太地区诸多领域合作中得到实践，“文明对话”下中国同周边国家的人文交流亦不断深化；此次疫情期间，中国在区域抗疫合作中发挥了事实领导作用，进一步提升了中国在区域治理领域的制度维护、制度引领乃至制度创设的能力^②——在美国看来，亚太地区话语权博弈的本质是零和博弈。为维护自身话语地位，重振亚太国家对美信任，制衡中国在亚太地区的影响，拜登政府以“自由民主价值观”和“普世人权观”为基础，在集结亚太国家壮大所谓“民主同盟”的同时，也开始布局新一轮的对华话语攻势。

自2021年年初起，美国政府对华以“人权”之名展开的新一轮打压初见端倪：在中国全国人大高票通过完善香港特别行政区选举制度的决定后，美国国务院当即宣布在前任政府通过的所谓《香港自治法案》下做出更新，进一步扩大对华官员制裁名单，继续暂停给予香港特殊关税地位，指责中国中央政府和香港特区政府颁布实施的香港国安法及修订的香港选举制度是对“香港人权和自由的侵犯”，并称美国政府将同盟友及伙伴国加强协调，共同追究“中国政府破坏民主制度的责任”。^③4月8日，美国参议院外交委员会推出一项长达281页，名为《2021年战略竞争法》的法案。法案呼吁政府加强对“普世价值”推广领域投入，授权一系列“人权

^① Joseph R. Biden, “Remarks at the Munich Security Conference ‘Special Edition 2021’ and an Exchange with Reporters,” February 19, 2021, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-munich-security-conference-special-edition-2021-and-exchange-with-reporters>, 访问时间:2022年3月29日。

^② 于亮:《人类卫生健康共同体视角下的国际卫生合作》,载《天津大学学报(社会科学版)》2021年第2期,第145-150页。

^③ US Department of State, “Press Statement by Secretary of State Antony J. Blinken: Hong Kong Autonomy Act Update,” March 17, 2021, <https://www.state.gov/hong-kong-autonomy-act-update/>, 访问时间:2022年4月1日。

和公民社会”措施，在对华政策中加大对香港、新疆等地区事务的“介入程度”，加强同台湾当局的所谓“伙伴关系”等。^①

在持续炒作“香港问题”的同时，美国还连同加拿大、英国和部分欧盟国家就涉疆问题展开对华“人权危机”的话语攻势：3月22日，欧盟27国、英国和加拿大分别以所谓“新疆人权问题”为借口宣布对有关个人及实体实施单边制裁；同日，美、英、加三国外长发布联合声明表达“对中国新疆人权问题持续的深切关注”。声明还强调“透明度和问责的重要性”，呼吁“中国允许国际社会包括联合国独立调查员、记者和外交官在不受限制的情况下进入新疆”，并称“美、英、加三国将继续团结一致，揭露中国违反人权的行径”。^② 针对美国及西方部分国家假借“人权”之名在国际舆论场中持续推动的对华打压态势，中国在第一时间进行了强烈谴责、有力驳斥和坚决反击。鉴于美西方对华“人权外交”攻势或将长期持续，未来中国更应着重防范其扩散效应对自身政治、经济和安全等各领域核心利益产生的“关联式”负面影响——在这一方面，自2021年3月起持续发酵的“新疆棉花事件”值得深入思考。应当看到，在这一看似由国际行业协会挑起并得到大量跨国企业响应，以抵制新疆所谓“强迫劳动”“侵犯人权”为名，试图限制新疆棉产品进入国际产业链和供应链的行动背后，是美西方国家凭借在相关行业国际规则制定方面的话语权优势，以全新的“经贸问题人权化”手段实施对华遏制的体现。^③

（二）南海问题

中国同南海有关国家围绕南海海域的领土主权与海洋权益争端久已有之。自奥巴马政府上台后推行“亚太再平衡”战略开始，美国就不断强化自身作为“亚太国家”的身份定位，反复强调美国在南海地区“拥有重大核心利益”。作为域外国家，美国自知对南海问题突然高调介入本身缺乏

^① United States Senate Committee on Foreign Relations, “Chairman Menendez Announces Bipartisan Comprehensive China Legislation,” April 8, 2021, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/chairman-menendez-announces-bipartisan-comprehensive-china-legislation>, 访问时间：2022年4月9日。

^② US Department of State, “Media Note of the Office of the Spokesperson: joint Statement on Xinjiang,” March 22, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-on-xinjiang/>, 访问时间：2022年4月1日。

^③ “Interview: BCI’s Boycott against Xinjiang Cotton Groundless, Politically Motivated, Says Pakistani Expert,” News from Xinhua News Agency China. Daily Bulletin, April 2, 2021.

说服力，固而试图通过议程扩展和安全化等手段主观建构合法性依据，大肆渲染所谓“南海不安全”和“南海航行自由受阻”。自2017年特朗普政府执政并推行“印太战略”以来，美国在南海问题上针对中国的打压态势有增无减。随着中美各领域摩擦不断升级，美国对华遏制程度日益加深，“南海议题”已成为美国对华构建“全面威胁”叙事的重要一环。^①

基于此，美国将中国界定为“制造南海紧张局势”“扰乱地区安全”的根源，并以中国同南海有关国家的争端为抓手不断炒作，导致南海议题在国际舆论界迅速升温。不仅如此，美国还鼓动以菲律宾和越南为代表的南海声索国前台发声，煽动悲情民族主义以博取国际社会同情；纠集其他西方国家主流媒体组成针对南海问题的舆论同盟予以声援，不断壮大舆论声势，凭借全球传播力和话语影响力进行大规模舆论动员：一方面依托对国际法有关条款和相关国际规范的片面解读从根本上削弱中国作为当事国的抗辩权益；^②另一方面，建构南海声索国的“小国受害者”身份，不断对“中国妥协让步”这一情景展开推演自述，刻意避开对事件解决过程中程序合理与合法性的讨论，设置“大国风范”舆论陷阱以达到从道义上绑架中国立场表达的目的。在此基础上，西方舆论以偷换概念的方式将“中国在南海问题上是否妥协”同“中国是否遵守国际规范与国际秩序”两个问题相混淆，“中国南海霸凌论”在这一背景下被提出并持续受到国际关注，令中国在国际舆论场中陷入一定程度的被动。^③

在拜登政府上任之初，受新冠疫情影响，南海问题并未立即成为中美在亚太地区安全秩序领域博弈的核心议题。自2021年年初起，美国的南海政策行动密集展开：2月9日，美国“罗斯福”号和“尼米兹”号航母战斗群在南海实施军演。这是拜登政府就任后美国首次在南海以“双航母模式”显示军事存在。此后截至3月底，在拜登政府执政仅3个月的时间内，美国在南海的军事活动已达到每月一次的频率，且规模和活动时长不断增长。^④同时，美国就“南海问题”在话语层面的对华施压也相应跟

① 张志洲：《南海问题上的话语博弈与中国国际话语权》，载《探索与争鸣》2020年第7期，第126-134页。

② 余敏友：《美国南海政策的新发展及对我国的挑战——评蓬佩奥南海声明》，载《边界与海洋研究》2020年第6期，第5-19页。

③ 杨悦：《大国竞争与特朗普政府对东南亚政策》，载《美国研究》2020年第6期，第89-109页。

④ 胡波：《拜登政府的南海政策》，载《世界知识》2021年第1期，第74页。

进：1月27日，美国务卿布林肯在同菲律宾外长的通话中扬言称“中国对南海某些海域主权的主张超过《联合国海洋法公约》所允许的范围，美国对此表示反对”，并表态“面对中国的压力，美国和东南亚声索国站在一起”。^①3月24日，布林肯在北约总部发表的演讲中称，中国在南海实施军事化行动“正在威胁南海航行自由和地区稳定”，号召亚太和欧洲盟国共同抵御“中国破坏国际规则，威胁美欧集体安全，价值观与繁荣的行为”。^②

可以预见，未来拜登政府在南海问题上将很大程度延续前任政府强硬的对华政策立场，通过采取“有选择的多边主义”行动模式拉拢东盟国家、印太周边国家以及域外盟友在南海共同抵御所谓的“中国威胁”，以各种手段为“准则”磋商制造干扰和障碍，阻止中国同有关国家在“美国缺席”的情况下规划南海未来的秩序格局。^③在美国持续推动南海问题国际化的背景下，不断增加的参与方将令未来这一领域的话语权博弈态势更趋复杂。

（三）地区发展与秩序问题

在地区发展与秩序方面，中美两国在亚太的竞争主要表现为各自的发展道路和治理模式对地区发展中国家的示范效应和吸引能力上。中国提出要秉持“人类命运共同体”的理念，倡议国家之间兼容并蓄、共同发展，这与美国将所谓西方价值观强加于人和助推政治集团生态的行为难以找到观念上的交集。为此，两国均始终致力于主动构建并维护关于自身发展模式优越性的叙事，并试图将其整合进有关地区发展与秩序的制度话语体系中。面对中美在亚太地区影响力水平差距不断缩小的现实，两国围绕发展理念和道路的叙事将在未来逐渐演化成为一种“合法性论断”之争。相较于中国总体趋于内向、包容的自我叙事，美国对其发展模式、发展理念和区域秩序观的推广话语具有明显的外向性、排他性和进攻性——在当前形

^① US Department of State, “Readout of the Office of the Spokesperson: Secretary Blinken’s Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” January 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin/>, 访问时间:2022年4月1日。

^② “Blinken on NATO”, VOA Editorial, April 2, 2021, <https://editorials.voanews.com/a/blinken-on-nato/5838836.html>, 访问时间:2021年4月3日。

^③ 傅岷成:《美国的政策转向与南海形势新动向》,载《人民论坛·学术前沿》2021年第3期,第28-44页。

势下，中美两种叙事的差异集中体现为“美攻中守”的话语倾向：中方的多边合作话语始终强调“包容”“合作”“共赢”理念，并不排斥其他竞争话语的存在；相比之下，美国的多边合作话语不仅包含对自身优势的突出与强化，还包含对竞争话语的排斥与解构。^①

基于此，美国在有关亚太地区发展模式的话语权竞争中始终坚持推动“双向话语战略”的实施：一方面则对中国发起的“一带一路”国际合作倡议及亚洲基础设施投资银行等新兴多边机制展开负面话语建构，抹黑攻击中国提出合作倡议的动机是为“将他国利益同自身利益进行深度捆绑”；^②极力唱衰倡议前景，指责亚投行和“一带一路”倡议存在所谓的机制“不合理”“不透明”“不成熟”等问题；^③大肆渲染其所蕴含的经济、政治、安全和技术风险，呼吁参与国为避免“被华渗透”或陷入“债务陷阱”而应拒绝中国的资金和项目。^④另一方面，凸显甚至鼓吹美国主导的合作模式的优越性、权威性和不可替代性，对标“一带一路”的相关要素强调美国模式在透明度、财务可持续性、环境标准和社会责任等方面的竞争力。在特朗普政府时期，为增强同中国在亚太地区发展模式方面的竞争力，美国在其推行的“印太战略”中特别规划了区域经济合作的相关议程。从拜登政府就任以来的政策行动来看，美国已认识到“一带一路”倡议对亚太地区发展趋势的引领作用，认为其对亚太多国的大规模基础设施投建计划“正令中国在区域大国竞争中获得优势”。^⑤因此，未来美国将很有可能加大对亚太地区基础设施投资的规模，以更加积极的姿态参与地区合作与发展模式竞争。在此过程中，美国将继续利用其国际话语权优

① 毛维准：《美国的印太基建攻势：演变、逻辑与局限》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2021年第2期，第90页。

② Alice De Jonge, “Perspectives on the emerging role of the Asian Infrastructure Investment Bank,” *International Affairs*, 2017, Vol.93, No.5, pp.1061-1084.

③ 钟飞腾、张帅：《地区竞争、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。

④ Barack Obama, “Remarks Following a Meeting with Prime Minister Shinzo Abe of Japan and an Exchange with Reporters,” The American Presidency Project, February 22, 2013, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-following-meeting-with-prime-minister-shinzo-abe-japan-and-exchange-with-0>, 访问时间：2022年2月18日。

⑤ Yang Xiangfeng, “US-China Crossroads Ahead: Perils and Opportunities for Biden,” *The Washington Quarterly*, January 2021, Vol.44, No.1, pp.129-153.

势对中国的合作倡议及中国在既有区域合作机制中的角色和作用进行打压，同时加大对亚太国家的劝导与扶持力度。

五、结论

客观来说，相较于物质因素的可感知、可测量性，非物质因素的影响往往并不直观，且难以把握和测度，但这并不意味着非物质性因素的作用可以被忽略。在现实国际关系的互动中，国家间交往乃至竞争的本质被视为一种权力争夺，但权力形态的多样性决定了其并不总能与物质实力水平形成对等配比进而得到客观衡量；在物质权力之外，获取以话语权为代表的非物质性权力同样是国家维系自身在国际社会中合法性生存的必要条件。对于中国而言，在即将到来的后疫情时代积极参与中美话语权博弈不仅是其作为负责任大国为捍卫地区秩序公平正义，维护区域和平稳定与共同发展利益而须承担的国际义务与责任，更是其确保自身利益及合理合法的合法权益不受侵害，维护良好国际形象和国际声誉的必然选择。^①而如何在后疫情时代延续疫情期间在地区话语权博弈中占据的主动优势，将合作抗疫精神转化为后疫情时代促进区域各领域合作的动力，为中国自身在中美战略博弈中提供强有力的话语支撑，为中长期发展营造总体有利的国际制度与舆论环境，需要在深刻把握国际舆论和话语制度演化规律的基础上，展开主动的话语战略谋划，加强对国际话语权演进趋势、作用机理及其影响的研究。

^① 陈曙光：《论国际舞台上的话语权力逻辑》，载《马克思主义与现实》2021年第1期，第35-40页。

中东欧国家对华政策分化的原因

杨友孙 尹春娇

摘要：2017年以来，中东欧国家对外政策出现了越来越明显的分化现象，对华政策也同样如此。导致中东欧对外政策出现分化的原因很多，从其对华政策的角度来看，分化的原因在于不同的国家、不同的执政党对地缘安全、经济利益、价值观问题有不同的考量。在安全方面，与俄罗斯或乌克兰接壤的“外环国家”具有更强的依赖西方，尤其是北约的需求；在经济利益方面，与中国贸易弱的国家，更容易出现对华激进的倾向；在价值观方面，“西环国家”较“东南环国家”更为积极；从执政党来看，绝大多数中东欧右翼民粹主义执政党对华态度较为激进，但加入欧盟且融入欧洲较好的中东欧国家具有更强的民粹主义政党。俄乌冲突之后，与俄罗斯、乌克兰接近的中东欧“外环国家”对北约的需求将明显强化，从而会在对华关系上进一步加大与中东欧“外环国家”的差异。

关键词：中东欧；分化；安全；价值观

作者简介：杨友孙，上海政法学院政府管理学院教授；
尹春娇，上海政法学院语言文化学院讲师。

中东欧^①是冷战结束后与中国关系较好的地区，在2012年创建了“16+1”合作，2013年中国发起“一带一路”倡议之后，中东欧国家均积极参与，并使双边合作水平不断提升。但是，随着中美贸易冲突加剧和俄乌冲突的出现，美国加强了对中东欧国家的争夺，使中东欧国家对华关系出现了一些新变化，最鲜明特征是对华政策出现明显国别或领域分化。在整体维持相对稳定的对华政策的情况下，靠近西欧，2004、2007年加入

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 国内对“中东欧”包括哪些国家没有定论，本文的“中东欧”是指在2012年与中国创建“16+1”合作的国家，包括波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、保加利亚、罗马尼亚、塞尔维亚、克罗地亚、波黑、黑山、北马其顿。

欧盟的中东欧国家比其他中东欧国家对华政策相对更为激进，其中一些国家在某些领域更为激进，个别国家整体上变得更为强硬。在对台湾关系方面，捷克、斯洛伐克、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚也加强了与台湾的经贸关系和社会交流，出现了一定程度的亲台湾而远大陆的倾向。^① 例如2019年捷克布拉格市长贺瑞普（Zdenek Hrib）宣布解除与北京的姐妹城市关系，并于2019年12月与到捷克访问的台北市长柯文哲签订布拉格与台北姐妹城市协议；2021年11月，立陶宛允许台湾当局设立“驻立陶宛台湾代表处”，此举背弃了立陶宛在与中国建交公报中所作政治承诺，事实损害“一个中国政策”；2021年12月5日，斯洛伐克经济部次长佳雷克（Karol Galek）率团访问台湾。在参与“一带一路”与“17+1”合作方面，罗马尼亚与中国达成的部分“一带一路”合作项目尚未实施，还撤销与中国广核集团签署的建设3号、4号核反应堆的协议；2019年1月，波兰以间谍罪为名逮捕了华为员工；2019年8月，罗马尼亚和美国签署了一项5G技术谅解备忘录，2020年8月，罗马尼亚宣布了一项立法提案，防止中国的华为公司进入5G市场。2020年立陶宛拒绝中方对立陶宛“克莱佩达港”的投资，2021年5月退出了中国-中东欧合作“17+1”合作机制。在战略认知方面，立陶宛在2018年、2019年连续两年在国家安全威胁评估报告中，把中国列为其国家安全威胁；^② 2020年2月，爱沙尼亚对外情报局发布名为“国际安全环境中的爱沙尼亚”年度报告，认为中国抱有冷战思维，中国的发展对世界构成了越来越大的威胁。^③ 为什么中东欧国家的对华政策会发生分化？

已有研究大都注意到了中东欧地区的多样性，例如有欧盟国家和欧盟候选国、北约国家与非北约国家，有市场经济较成熟国家和不大成熟的国家，有天主教、东正教和伊斯兰教国家等方面的差异，但多数学者从中国与中东欧国家合作策略的角度来看待中东欧的差异性，只有少数学者从中

^① Konstantinas Andrijauskas, “Sino-Lithuanian Relations in 2020: Shedding the Masks?” Report of Eastern Europe Studies Center, Vilnius, 30 November 2020, <https://www.eesc.lt/wp-content/uploads/2021/01/SINO-LITHUANIAN-RELATIONS.pdf>.

^② 《对外投资合作国别(地区)指南:立陶宛(2020年版)》, 中华人民共和国商务部, 2020年11月30日, <http://www.gdpy.gov.cn/qysfj/attachment/0/23/23970/1312497.pdf>.

^③ “International Security and Estonia 2020”, Annual report of Estonian Foreign Intelligence Service, 12 February 2020, pp.70-79, <https://www.valisluureamet.ee/doc/raport/2020-en.pdf>.

东欧的角度分析其对华关系中出现的分化或存在的差异及其内在原因。前一类研究例如刘作奎认为，处理中国与中东欧关系，需要注意中东欧地区的差异性，例如中欧、东欧、东南欧、西巴尔干、东巴尔干等地理区域的不同，欧元区与非欧元区国家、欧盟与非欧盟成员国、欧盟潜在候选国与非潜在候选国等的异质性，以及不同国家对华诉求的差异性。^①马骏驰指出，在中东欧国家中，V4国家因其投资环境相对较好而成为中国在中东欧地区的重点合作对象。胡勇认为，首脑外交对中国与中东欧不同国家关系产生了不同影响，相比较之下，中国与捷克、塞尔维亚、波兰、罗马尼亚、匈牙利的首脑外交较为频繁，而与爱沙尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚等国家的首脑外交较弱，导致了中国与不同中东欧国家政治互信与合作关系的差异。^②彭泉《中东欧的民粹主义基础及其影响——兼论中国与中东欧国家关系》一文指出，中东欧民粹主义政党有较强的反欧盟和敌视外国资本倾向，这使民粹主义政党执政的国家对华政策受到负面影响，但经济利益又能使其超越民粹主义的视野。^③后一类研究仅王薇的“‘一带一路’背景下中国与中东欧国家经贸关系研究”略有涉及，该文指出，由于中东欧地区不同国家之间的经济发展水平存在较大差异，导致其对中国的经贸合作诉求的侧重点各不相同，大致上可以分为3类：（1）在中东欧地区具有影响力，同时也与中国保持高度的政治互信和密切经济联系、又有和中国展开经贸合作的极大愿望的国家，以捷克和波兰为主要代表；（2）与中国有着强烈的合作意愿，但与中国的经济联系处于起步阶段，在双方合作过程中中国主要承担引领者角色，以塞尔维亚为代表；（3）西巴尔干半岛其他中东欧国家，它们与中国的经贸合作有着天然的地理优势，却缺乏对外贸易市场和经济独立性，自身经济发展要素比较匮乏，对欧盟的依赖性极大，与中国展开经贸合作的主要原因是为了通过短期贸易来帮助自己渡过欧债危机，因而双方经贸关系存在潜在威胁。总之，深入分析中东欧国家对华政策差异或分化的深层原因的研究尚不多见，本文试图对这个问题加以讨论。

① 刘作奎：《中国与中东欧合作：问题与对策》，载《国际问题研究》2013年第5期，第77-78页。

② 胡勇：《首脑外交视域下的新时期中国与中东欧国家关系》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第1期。

③ 彭泉：《中东欧的民粹主义基础及其影响——兼论中国与中东欧国家关系》，载《国际展望》2021年第1期，第146-148页。

一、安全利益造成的分化

2008年的俄格战争、2014年俄罗斯兼并克里米亚，以及2022年2月24日开始的俄乌冲突，都在不断地激发中东欧国家的安全需求。而在安全方面，中东欧国家自身较为弱小，而欧盟又无可靠的防务力量，难以应对来自俄罗斯的潜在危险以及其他地缘政治风险，因而需要依赖美国为首的北约。同时，加强与美国为首的北约的关系，也可以平衡和弱化西欧大国在欧盟中的支配地位。在较长一段时期内，北约将及大地满足中东欧国家的安全需求，且具有不可替代性。相比之下，中东欧国家加强与中国的合作，固然可以适当平衡欧盟大国，但中国难以对它们提供实质性安全需求，因而在这方面，美国相对于中东欧的重要性远远大于中国。对于美国来说，拜登政府认为中东欧对在战略与安全方面对美国有三方面的重要性：首先，中东欧是遏制俄罗斯和中国影响的重要一环；其次，爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰或罗马尼亚等国家的跨大西洋定位，可以为美国所借重，使美国通过这些国家对欧盟产生重大影响；再次，遏制中东欧部分国家——尤其是波兰、匈牙利非自由主义和威权主义的发展，是展示和巩固美国对民主承诺的重要机会。^① 俄乌冲突之后，美国立即加强了对中东欧北约成员国的武器支持和兵力投放，拜登在俄乌冲突当日的讲话中，特意强调了北约东翼国家——爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚对西方安全的重要性。^② 此后，美国及北约重点加强了这些北约东翼国家的防务力量。

对中东欧国家来说，对安全利益的考虑也并非一致，大致分为两类：一类是靠近俄罗斯、乌克兰的“外环国家”——主要是爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚等，

^① Daniel Hegedüs, Why Central and Eastern Europe Will Matter for the Biden Administration, GMF (German Marshall Fund) news, 23 November 2020. <https://www.gmfus.org/news/why-central-and-eastern-europe-will-matter-biden-administration>.

^② The White House, Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine, 24 February 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/>.

“外环国家”全部加入了北约，但斯洛文尼亚、克罗地亚、黑山、北马其顿等北约成员国却不属于“外环国家”。“外环国家”曾经属于苏联或为苏联阵营核心国家，苏联的控制或入侵曾给这些国家带来历史伤痕，而目前俄罗斯对它们的威慑尚存，尤其是2014年俄罗斯兼并克里米亚之后，它们的安全需求明显上升。俄乌冲突后，除了匈牙利外，它们均积极支持北约、欧盟对俄罗斯的制裁。北约6月29日出台的新“战略概念”指出：作为盟国，我们将负责任地共同努力，应对中国对欧洲-大西洋安全构成的系统性挑战，并确保北约有持久的能力保障盟国的防御和安全；我们将提高共同意识，增强应变能力和准备能力，并防止中国的胁迫性策略和分裂联盟的努力。^①不过，实际上，中东欧北约成员国与北约的关系并非平等的合作关系，而是需要与被需要的关系，“外环国家”不断表达、强化对北约的忠诚以获得安全保障。例如波罗的海国家，在自身内部经济发展、人权保护等方面腰杆不硬的情况下，特别需要通过外部行为向欧盟和北约树立“欧洲国家”而非“欧亚国家”的形象。当俄罗斯与欧盟或美国关系处于冲突状态时，这种站队需求会更加明显。^②而以波罗的海“地区领导国”自居的立陶宛，^③尤其需要积极凸显其在北约东翼——波罗的海区域的重要性。也有分析认为，立陶宛退出“17+1”一个重要目的是为了给拜登政府传达靠拢信号。^④俄乌冲突之后，这些国家都积极表达希望美国、北约加强在本国的军事存在的愿望。在俄乌冲突后，美国在波兰部署了第5军团司令部前线指挥所、陆军驻军司令部和野战支援营的永久驻地，使美国能够更轻松地在北约东翼部署作战部队，美军总人数达10000左右；在罗马尼亚，新增了一个轮换旅战斗队，美军总数达到2500人左右；在波罗的海地区，增加了装甲、航空、防空和特种作战部队的轮换部

① NATO Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

② Maili Vison, “The Foreign Policy of the Baltic States and the Ukrainian Crisis: A Case of Europeanization?” *New Perspectives*, Prague, 2015, Vol. 23, Issue 2, pp.49-76.

③ Artūras Paulauskas, “Lithuania’s New Foreign Policy”, speech at Vilnius University, 24 May 2004, <http://paulauskas.president.lt/>.

④ Konstantin Eggert, “Opinion: Lithuania’s challenge to China is risky, but clever”, DW news, 5 April 2021, <https://www.dw.com/en/opinion-lithuanias-challenge-to-china-is-risky-but-clever/a-57071394>.

署，每个国家的美军人数达2000人左右。^①未满足北约预算占GDP比例的斯洛伐克、斯洛文尼亚表示，将在2023年达到这一要求；而波兰在3月通过一项法律，将防务预算提升到GDP的3%；^②罗马尼亚也在3月份表示，由于俄罗斯发起对乌克兰的战争使安全威胁增加，罗马尼亚积极寻求北约、美国加强在该国的军事存在，为此拟在2023年将防务预算提升至GDP的2.5%。^③在安全方面进一步倒向美国北约的情况下，对中国的战略倚重必然明显降低，而且也更容易受到美国、北约对华强硬态度的影响。另一类是“内环国家”——主要包括塞尔维亚、黑山、波黑、克罗地亚、马其顿、阿尔巴尼亚等，这些国家距俄罗斯、乌克兰相对更远，历史上也更少受到来自俄罗斯或苏联的直接入侵，对美国、北约的安全需求相对较弱一些，因而也未出现明显的亲美疏中的站队趋势。不过，随着俄乌战争的发生，这些国家的安全需求也有所上升，波黑、科索沃等个别国家也出现了加强北约站队的倾向。不过，地缘安全因素决定它们不可能像“外环国家”一样全面倒向北约，而是需要在东西方、大国之间进行平衡。例如塞尔维亚自从2007年就开始推行“中立政策”，决定不加入北约以及其他政治、军事联盟，在俄乌冲突之后，也未改变中立立场。

二、经济利益造成的分化

从经贸层面来看，中东欧国家主要贸易伙伴是欧盟成员国，和中国的经贸关系虽然总体呈现稳定增长之势，但2020年之后，受到新冠肺炎的影响，双边贸易增长放缓，中国对中东欧直接投资方面下降更为明显，但在不同国家影响程度也各有不同。

从中国与中东欧国家贸易关系来看，在2016-2020期间，中国与绝大

^① Strengthening the US and NATO defense postures in Europe after Russia's invasion of Ukraine Michael E. O'Hanlon Tuesday, Brookings Press, June 21, 2022. <https://www.brookings.edu/articles/strengthening-the-us-and-nato-defense-postures-in-europe-after-russias-invasion-of-ukraine/>.

^② David Hutt, How European countries stand on 2% of GDP defence spending, Euronews, 22/07/2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/07/20/how-european-countries-stand-on-2-of-gdp-defence-spending>.

^③ Congressional Research Service, Romania: An Overview, June 14, 2022. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11801>.

多数中东欧国家的贸易呈现持续增长的势头。但自2020年开始，贸易量增长的速度较前几年明显放慢，与拉脱维亚、阿尔巴尼亚的贸易量在2020年甚至较前一年有所减少。2020年，中国属于前五大贸易伙伴的国家有：波兰、捷克、匈牙利、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿；中国属于前5-10大贸易伙伴的国家有：斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚、波黑；中国排在该国贸易伙伴10名之后的国家有：立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、斯洛文尼亚。尽管在中东欧国家贸易伙伴名次上，中国的排位总体不错，而且在2020年总体上略有上升，但中东欧国家的主要贸易伙伴仍然是欧盟的西欧成员国。有的国家，例如立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚，与中国的经贸联系长期十分微弱（参见表1）。

表1 中国与中东欧16国的经贸关系^①

国家	前5-10位主要贸易伙伴国(2020年)	中国排名及与上一年比较	2016-2020期间双边贸易额变化趋势	2020年贸易额(单位:亿美元) ^② 及在16国的排名
立陶宛	俄罗斯、波兰、德国、拉脱维亚、荷兰、爱沙尼亚、瑞典、意大利、英国、白俄罗斯	连续排10位之后	持续稳定上升	23.0(8)
爱沙尼亚	芬兰、瑞典、拉脱维亚、美国、德国、立陶宛、俄罗斯、丹麦、挪威、荷兰	连续排10位之后	持续稳定上升	11.5(12)
拉脱维亚	立陶宛、爱沙尼亚、德国、俄罗斯、波兰、瑞典	连续排10位之后	2019、2020连续下降	12.5(11)
匈牙利	德国、奥地利、中国、斯洛伐克、波兰、意大利、捷克、荷兰、罗马尼亚、法国	第3位(上升5位)	持续增长(仅2019年较前一年稍有下降)	116.9(3)
波兰	德国、中国、意大利、法国、捷克、荷兰	第2位(上升2位)	持续稳定增长	310.6(1)
捷克	德国、中国、波兰、斯洛伐克、法国、意大利、奥地利、荷兰	第2位(不变)	持续稳定增长	188.7(2)
斯洛伐克	为德国、捷克、波兰、匈牙利、法国	第10位(不变)	持续稳定增长	94.6(4)
斯洛文尼亚	德国、瑞士、意大利、克罗地亚、奥地利、法国、波兰、塞尔维亚、俄罗斯、匈牙利	连续10位之后	稳定增长(仅2019年有较大幅度下降)	39.6(6)
罗马尼亚	德国、意大利、匈牙利、法国、波兰、中国	第6位(不变)	持续稳定增长	77.7(5)

① 根据商务部2020年和2021年出版的《对外投资合作国别(地区)指南》自制,参见:<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/>。

② 通过四舍五入保留一位小数。

续上表

国家	前5-10位主要贸易伙伴国(2020年)	中国排名及与上一年比较	2016-2020期间双边贸易额变化趋势	2020年贸易额(单位:亿美元)及在16国的排名
保加利亚	德国、罗马尼亚、意大利、希腊、法国	第7位 (不变)	持续稳定增长	29.2(7)
塞尔维亚	德国、意大利、中国、俄罗斯、匈牙利	第3位 (上升1位)	持续稳定增长	21.2(9)
克罗地亚	德国、意大利、斯洛文尼亚、匈牙利、奥地利	第8位 (不变)	持续稳定增长	17.1(10)
阿尔巴尼亚	意大利、希腊、德国、土耳其、中国	第5位 (下降2位)	2018、2020年较前一年有所下降	6.5(13)
波黑	德国、塞尔维亚、意大利、克罗地亚、斯洛文尼亚、中国、土耳其 ^①	第6位 (下降1位)	持续稳定增长	1.9(15)
黑山	塞尔维亚、中国、德国、意大利、波黑	第2位 (上升1位)	仅2019年较前一年有所下降,	1.7(16)
北马其顿	德国、英国、塞尔维亚、希腊、中国	第5位 (上升2位)	稳定增长(仅2018年较前一年有所下降)	3.8(14)

从直接投资来看,2020年中国对欧盟27国和英国的外国直接投资从前一年的117亿欧元降至65亿欧元,为2010年以来最低点。^②而对中东欧国家的直接投资总体增速放缓,对阿尔巴尼亚、斯洛伐克、匈牙利、北马其顿、保加利亚等国的直接投资额均较上一年出现明显下降。^③如果将基础设施相关项目和FDI数据都考虑在内,2020年,中国投资额排前10位的中东欧国家分别为:塞尔维亚、匈牙利、罗马尼亚、波兰、波黑、斯洛

① 根据商务部进出口数据推导。参见:《对外投资合作国别(地区)指南:波黑(2020年版)》,中华人民共和国商务部,2020年11月10日,http://www.gdqy.gov.cn/qysfj/attachment/0/23/23955/1304925.pdf。

② Agatha Kratz, Max J. Zenglein and Gregor Sebastian, “Chinese FDI in Europe 2020 Update: Investment falls to 10-year low in an economically and politically challenging year”, A report by Rhodium Group and the Mercator Institute for China Studies (MERICS), June 2021, https://rhg.com/wp-content/uploads/2021/06/MERICSRhodium-GroupCOFDIUpdate2021.pdf.

③ 《对外投资合作国别(地区)指南》,中华人民共和国商务部,http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/。

文尼亚、黑山、北马其顿、斯洛伐克、阿尔巴尼亚。^① 2019年末,在中东欧17国的投资存量为28.4亿美元,占对欧洲投资的2.5%;2020年末,中国在中东欧17国的投资存量为37.4亿美元,占对欧投资的3.1%。^② 因而总体上,中东欧在中国对欧投资中重要性有所上升,但所占份额仍然有限。2022年俄乌冲突爆发后,中国与中东欧进出口总额出现一定的波动,但分化趋势仍然十分明显,其中波兰、捷克、匈牙利仍然是我国与中东欧的主要贸易国,而西巴尔干国家却出现了逆势增长。^③

中欧关系“本质上就是一种贸易关系”,^④ 经贸关系至今仍然是中欧关系的基础,在很大程度上决定中国与中东欧关系的其他方面。与中国双边贸易关系的强弱与近年中东欧国家的对华态度几乎呈现反比关系。双边经贸关系较弱的国家,在采取对华强硬态度时不存在投鼠忌器的顾虑,例如与中国经贸关系较弱的波罗的海国家,近年对中国的态度也较为强硬。中国是斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚、波黑是的第5-10大贸易伙伴,这些国家比波罗的海国家相对温和一些,但也偶尔在一些问题上采取强硬态度。而对波兰、捷克、匈牙利、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿等7个中东欧国家来说,中国是前5大贸易伙伴,也是中国直接投资额较大的国家,这些国家除了捷克对华态度在近年较为激进之外,其他国家相对友好。如果说虽然和中国贸易关系相对密切,以及中国直接投资相对较为重要的国家不一定能确保与中国保持稳定关系的话,那么,与中国贸易关系以及中国直接投资相对较弱的国家,在紧张与冲突的国际背景下,则很容易危及与中国的稳定关系。

① Tamás Matura, Chinese Investment in Central and Eastern Europe: A reality check, A Research Report by the Central and Eastern European Center for Asian Studies, Budapest, April 2021. https://bird.tools/wp-content/uploads/2021/04/72d38a_373928ea28c44c7f9c875ead7fc49c44.pdf.

② 中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局联合发布的2019、2020年度《中国对外直接投资统计公报》,分别参见:https://www.sohu.com/a/422787391_825950; <http://images.mofcom.gov.cn/www/202109/20210929084957284.pdf>。

③ 邱强,徐振刚:《中国与中东欧国家合作系列专题(四):俄乌战争对中国与中东欧双边贸易的影响》,载《中国——中东欧国家智库交流与合作网络》2022年5月16日,参见:http://think-tank.vipsite.cn/detail.php?article_id=1546&source=article_link。

④ 迈克尔·亚胡达:《中欧碰撞对现代中欧关系的历史影响》,载沈大伟、艾伯哈德·桑德施耐德、周弘主编:《中欧关系:观念、政策与前景》,社会科学文献出版社2010年版,第13页。

三、价值观分歧造成的分化

疫情防控使得国际关系中价值观问题凸显，价值观冲突表面化。近年来，美国和欧盟都加大了对中东欧国家的价值观趋同与价值观外交压力。拜登政府上台后，加强了对华人权攻势的联盟化趋势。2020年6月，在英国、美国等发起了“对华政策跨国议会联盟”（Inter-Parliamentary Alliance on China），由10多个国家议员和欧洲议会议员共170多位跨党派议员组成的一个国际组织，该组织认为，中国给各国民主自由和安全带来越来越大的压力，没有一个国家能够独自承受压力，联盟希望通过西方各国合作以维护基于国际原则下的秩序、人权，促进公平贸易，加强安全和保障国家诚信，以遏制中国崛起所产生的人权问题。^①中东欧国家中，捷克、立陶宛参加了该组织。在多边场合，美国英国一起，力图拉拢澳大利亚、韩国和印度，将7国集团转化为“民主10国”集团。2021年3月，布林肯国务卿强调，希望发挥北约V4成员国在共同抗衡来自俄罗斯和中国的新威胁中的作用。在记者招待会上，拜登总统表示，中美关系是“民主与专制的斗争”，民主联盟国家已取得共识，中国已经采取不公平贸易措施，违反了民主规则。^②2022年3月，在俄乌冲突背景下，拜登访问波兰，号召“自由世界”联合起来支持乌克兰。

欧盟在价值观方面对华强硬态度更是对中东欧带来了直接压力 and 影响。自2007年后，欧盟已经建立了广泛的机制——例如“欧洲学期”、“侵权程序”等来监测和防止成员国违反欧盟价值观。新冠肺炎疫情爆发以来，欧盟强化了价值观的内部统合与对外施压。在2020年11月出台的“理事会关于2020-2024年欧盟人权与民主行动计划的结论”中，欧盟理事会强调：重申欧洲联盟对进一步推进普世价值观的坚定承诺；尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权将继续作为欧盟内外政策的基

^① 《八国议员‘组团’对抗中国？反华政客干这事恶心中国》，环球网，2020年6月5日，<https://www.163.com/news/article/FECKUL6M00018AOR.html>。

^② Vivian Salama and Gordon Lubold, Biden Says He Sees China as “Stiff Competition”, the Wall Street Journal, March 25, 2021, <https://www.wsj.com/livecoverage/biden-press-conference-live-updates-analysis/card/ifirn5yj0Obkp0pm2Lzv>。

础。同时指出：欧盟及其成员国将充分运用其工具，在对外行动的各个领域，聚焦并推进以下优先领域的欧盟全球领导力：保护个体和对个体赋权；建设有韧性、包容即民主的社会；推进保护人权与民主的国际体制；利用机会和解决新技术的挑战；通过共同努力实现目标。^①

为了加强价值观方面的内部统合和外部施压，欧盟创建了很多价值观工具（参见表2）。例如“欧洲学期”在2020年报告中重点批评了斯洛伐克、波兰、匈牙利、马耳他几个国家，对斯洛伐克司法系统的独立和完整性，匈牙利缺乏司法独立及其导致的商业环境和腐败表示担忧；认为波兰存在严重违反法治的风险，对投资者造成潜在的负面后果；而马耳他公民身份和居住计划存在问题，同时存在腐败风险。^② 2020年4月，因认为波兰2019年12月出台的一项司法新法律破坏了司法独立，违反了欧盟法的精神，欧盟委员会启动了对波兰的侵权程序。2020年7月，欧盟以波兰、匈牙利违反法治为由，提出将欧盟预算与成员国法治挂钩的欧盟法治预算条件。

表2 新冠肺炎疫情以来欧盟创建的价值观工具

名称	内容	出台时间	备注
法治审查周期 (Rule of Law Review Cycle)	根据TEU第17(1)条创立,在采取正式措施之前,应对法治威胁。	2019年创立, 2020年启动	法律约束;主要针对欧盟成员国
欧盟民主、法治和基本人权机制 (EUMechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights)	根据TFEU第295条创立,在严重违反欧盟价值观发生之前,发现违反情况并提出建议。	2020年创立	法律约束;主要针对欧盟成员国
法治预算条件 (the rule of law budgetary Conditionality)	根据TFEU332(1)a条创立,将国家的法治状况与欧盟预算挂钩。	2020年提出	法律约束;针对欧盟成员国。

① Council of the European Union, “Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020– 2024”, Brussels, 18 November 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>.

② Commission staff working document, Country report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final of 26 February 2020, p. 50; Commission staff working document, Country report Poland 2020, SWD(2020) 520 final of 26 February 2020, p. 36; Commission staff working document, Country report Hungary 2019, SWD(2020) 516 final of 26 February 2020, p. 45; Commission staff working document, Country report Malta 2020, SWD(2020) 517 final of 26 February, 2020, p. 42.

续上表

名称	内容	出台时间	备注
欧盟全球人权制裁机制(EU global human rights sanctions regime)	对严重违反人权的个人和组织进行制裁(已制裁中国、俄罗斯、白俄罗斯、朝鲜、厄立特里亚、利比亚、南苏丹等国)。	2020年12月	法律约束;主要针对第三国
欧盟民主行动计划(European democracy action plan) ^①	赋予欧盟公民更多权利,建立更具弹性的民主国家;推动第三国的民主。	2020年12月	非法律性约束;针对欧盟成员国、候选国、第三国。
新冠疫情对民主与人权影响的全球监督(The Global Monitor of COVID-19's Impact on Democracy and Human Rights)	欧盟会同国际民主与选举援助研究所(International IDEA)利用智库、大学和学会组织的专业知识,收集、共享和监督162个国家违反民主和人权的信息。	2020年7月	非法律性约束;针对欧盟成员国、候选国、第三国。
欧盟人权与民主行动计划联合通讯(Joint Communication EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024) ^②	保护和赋予个人权力;建设有韧性、包容性和民主的社会;促进全球人权和民主制度;新技术:把握机遇,应对挑战。	2020年11月	非法律性约束;针对欧盟成员国、候选国、第三国。

在防控新冠疫情方面,中国以生命安全、社会安定为核心目标,与西方强调自由、法治的抗疫理念具有明显差异,这使西方社会对华负面认知有所加强。^③随着价值观冲突的加剧,以美国为首,英国、加拿大、德国、法国等西方大国在疫情期间对中国、俄罗斯价值观攻势明显加强,这必然要求作为欧盟成员国或其候选国的中东欧国家加强价值观站队。例如2020年6月,我国第十三届全国人大常委会第二十次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》,在此后不久举行的联合国人权理事会会议上,53个国家支持中国通过该法,27个国家反对,其中包括爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克、斯洛文尼亚等中东欧国家。

中东欧国家在对华价值观外交方面分化的基本特征是,欧盟成员国比

① European Commission, "On the European democracy action plan", Brussels, 3 December 2020, COM(2020) 790 final, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_2250/IP_20_2250_EN.pdf.

② "Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024", 18 November 2020.

③ 根据2020年10月美国皮尤研究中心对美国、英国、德国、荷兰、比利时、瑞典、丹麦等西方14国对华认知的调查,西方世界对华负面认知明显加强,61%的人认为中国抗疫不力。参见: Negative views of China soar in western countries, poll finds, the Guardian, 7 Oct 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/07/negative-views-of-china-soar-in-western-countries-poll-finds>.

非欧盟成员国更为积极；“西环国家”比“东南环国家”更为积极。^①“西环国家”全部为欧盟成员国，但已入盟的罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚却不属于“西环国家”。这并不是因为“东南环国家”与“西环国家”存在着明显的价值观差异，而是前者在与欧盟价值观标准趋同方面与后者相比存在更大差距，这带来了两方面的结果。首先，对于已加入欧盟的“西环国家”来说，它们受到了欧盟和西方价值观政策的体制内压力更大，这些国家也希望通过在价值观方面与西欧国家看齐，体现国家“融入欧洲”的成果及作为西方国家的“正统性”，并凸显自己与相对更落后的中东欧“东南环国家”的差异。立陶宛总理英格丽达·西蒙尼特（Ingrida Šimonytė）^②在2021年10月立陶宛智库东欧问题研究中心组织的一次讨论中强调，在亚洲，立陶宛需要与“世界观”相同的国家，例如韩国、日本加强关系，而非与价值观相异的中国保持密切关系。^③

其次，在对外或对华价值观政策领域，“西环国家”比“东南环国家”更为积极。其中的原因不难理解，一方面，“西环国家”全部是欧盟成员国，它们在地理、政治制度、经济、社会发展模式方面更接近西欧，其国民也与西欧国家交流较多，在价值观方面受到西方影响更大。另一方面，这些国家怀抱“想为人师”“好为人师”的热情与冲动，希望将其民主转轨经验进行推广，不仅可以吸引更多国家的效仿，也可以在欧盟甚至国际舞台上展示它们的特长，挖掘“利基外交”（niche diplomacy）的潜力，从而以抬高它们在欧盟乃至整个西方世界的地位。这类国家具有强烈的西方价值观优越感，从而更容易对与西方价值观有差异的国家采取指责、敌视态度。例如2020年8月白俄罗斯总统选举后，由于质疑选举中存在“虚假”行为，维谢格拉德集团和一直在欧盟领导白俄罗斯议程的立

① “西环国家”是与西欧或北欧老欧盟成员国接壤的中东欧国家，主要包括爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚，这些国家正好也是2004年第一轮加入欧盟的8个中东欧国家；“东南环国家”是离西欧、北欧国家相对较远的欧洲东南部国家，包括罗马尼亚、保加利亚、塞尔维亚、克罗地亚、马其顿、波黑、黑山、阿尔巴尼亚等。

② 英格丽达·西蒙尼特不属于“祖国联盟-立陶宛基督教民主党人党”，但与该党保持着紧密联系。

③ Andrius Balčiūnas, “Lithuanian PM says she has always been sceptical about closer ties with China”, news of LRT.lt, 1 October 2021, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1510084/lithuanian-pm-says-she-has-always-been-sceptical-about-closer-ties-with-china>.

陶宛相互协作，游说欧盟对白俄罗斯政府采取制裁行动，并进行额外拨款来推进白俄罗斯的民主和人权。^①捷克上院议长米洛什·维斯特奇尔（Milos Vystrel）在2020年8月底正式访问了台湾，并强调“这不过是对一个和捷克拥有相同价值观的国家的访问”。^②而“东南环国家”在一定程度上正是因其在民主、自由、人权、法治等价值观领域与欧盟标准存在一定的距离，迟缓或影响了加入欧盟的时间，它们本身是欧盟价值观打压和改造的对象，因而也不大可能追随欧盟对华价值观外交。不过，这些国家今后若在价值观方面与“西环国家”或欧盟价值观趋同之后，是否会在对外价值观政策方面演绎“J曲线”规律，^③最终向欧盟看齐，仍然需要继续观察。

四、政党政治造成的分化

冷战结束以来，中东欧长期出现左右轮流执政的局面。但是，这个局面在最近10多年发生了明显变化，民粹主义政党以及右翼政党——甚至极右翼政党全面崛起，成为中东欧国家政党政治的新现象。而且，中东欧国家政党政治的一个突出现象是，民粹主义往往和右翼政党而非左翼政党交织在一起，形成（极）右翼民粹主义政党。这些政党往往具有强烈的民族主义、排外主义，反对移民和难民，反建制，主张直接民主，否定传统，反对约束，强调实用主义，重视政策效果而非合法性或正当性，对很多问题具抱有激进立场。

中东欧之所以在近年出现较强的民粹主义思潮和政治力量，有多重解释，有的认为中东欧转型后较弱的制度和法律基础为民粹主义力量崛起提

① Kinga Brudzinska, “Central European Support for Democracy: New Drivers and Challenges”, article from Carnegie Europe, June 17, 2021, <https://carnegieeurope.eu/2021/06/17/central-european-support-for-democracy-new-drivers-and-challenges-pub-84759>.

② David Hutt, “Why the Czech Republic is baiting China”, Asian Times, September 1, 2020, <https://asiatimes.com/2020/09/why-the-czech-republic-is-baiting-china/>.

③ 布雷默 (Ian Bremmer) 的“J曲线”描述了一个国家的开放度和稳定性之间的先抑后扬关系:任何一个从封闭到开放的国家,都会经历“J曲线”发展,即先出现混乱和不稳定状态,然后再达到更高的稳定状态。参见: Ian Bremmer, *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall?*, Simon & Schuster, 2007。

供了基础；^①有的认为是政治衰败的结果；^②也有的认为新媒体、社会动员等促进了中东欧民粹政党兴起。^③亨廷顿认为，社会的动员与政治参与的扩大日新月异，而政治上的组织化和制度化却步履蹒跚，就会造成政治动荡、骚乱或政治衰朽。^④笔者认为，这特别适合分析中东欧国家出现的政治局势及其民粹主义的崛起。在中东欧国家中，加入欧盟且融入欧洲较好的中东欧国家——主要是2004年和2007年加入欧盟的中东欧成员国——具有更强的民粹主义政党，因为这些国家经济发展、政治参与、新媒体均得到了较好发展，但它们的政治制度化水平和法治水平却不容易在短期内达到相应高度，因而出现了更多的政府执政危机或内部政治对抗，从而激发了民粹主义的产生及发展。换句话说，在中东欧16国中，民粹主义政党更容易在政治参与相对活跃、选民动员更强、媒体更为发达的已入盟国家中出现，因为民粹主义政治力量需要依赖于这样的环境崛起。在近些年出现了波兰的法律与公正党（Law and Justice Party）、保加利亚的欧洲发展公民党（Citizens for European Development of Bulgaria）、“阿塔卡”党（ATAKA）、“有这样一个人民”党（There Is Such a People），罗马尼亚的拯救罗马尼亚联盟（Save Romania Union）、捷克的“自由与直接民主”党（Freedom and Direct Democracy）、“是的2011”党（ANO 2011），斯洛文尼亚的民族党（The Slovenian National Party），斯洛伐克的“普通民众和独立人士”党（Ordinary People and Independent Personalities），匈牙利青民盟（Fidesz），爱沙尼亚保守人民党（Conservative People's Party），拉脱维亚的“为了人道的拉脱维亚”党（For a Humane Latvia），立陶宛的“祖国联盟—立陶宛基督教民主党人党”（The Homeland Union—Lithuanian Christian Democrats），等影响较大的民粹主义政党。一些具有强烈民粹主义色彩的右翼政党在中东欧进入主流政治，其中正在执政或者曾经为执政党的例如法律

① Ana Bojinovic Fenko, Marko Lovec, Jure Pozgan, and Danijel Crncec, "Euroscepticism as a Functional Pretext for Populism in Central and Eastern European States: the Eurozone, Migration and Ukrainian Crises," *Teorija in Praksa*, Vol. 56, Special Issue, May, 2019, pp. 392-417.

② Slavoj Zizek, "Against the Populist Temptation," *Critical Inquiry*, Vol. 32, No. 3, 2006, p. 553.

③ Grigorij Mesežnikov Ol'ga Gyúrfásová and Daniel Smilov (eds.), *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, Bratislava: Institute for Public Affairs, 2008, p.10.

④ 塞缪尔·P·亨廷顿著，王冠华、刘为等译，《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2008年版，第4页。

与公正党、青民盟、“是的2011”、“普通民众和独立人士”党、“祖国联盟-立陶宛基督教民主党人党”等；有的进入了执政联盟，例如保加利亚的“阿塔卡”党、爱沙尼亚保守人民党、“有这样一个人民”党、拯救罗马尼亚联盟、立陶宛的自由党、拉脱维亚的“为了人道的拉脱维亚”等。相对来说，由于各个少数民族政党对民族利益的高度关注完全掩盖了极右翼的政治诉求，使马其顿、黑山、波黑等国反而没有出现有影响力的极右翼政党，^①也是这些国家与中国关系相对较为稳定的一个重要原因。

在对华态度上，右翼民粹主义或极右翼政党本身并无明确的政策偏好，但中东欧国家的民粹主义政党却表现出更多的反华倾向，这与它们反建制、民族主义、反前任政策等倾向有一定联系。有时，这些民粹主义或极右翼政党变化多端的政策，使它们与西方关系也会陷入困境。但相对来说，美国、欧盟大国能够提供其战略、安全利益和经济发展的机会，在价值观方面和中东欧右翼民粹主义政党也有较大的相似性，因而它们虽然有时和西方发生冲突，但不会明显疏远西方。但在对华政策方面，它们总体上较传统的温和政党或左翼政党较为强硬。其深刻原因是，由于历史上长期受到周边大国的主宰，中东欧民粹主义和民族主义往往结合在一起，形成较为极端的右翼民粹主义民族主义政党。它强调绝对自由和直接民主，具有浓厚的民族主义倾向，这与左翼政党——中国共产党领导的中国经济社会发展模式和理念存在一定差异。在抗击疫情方面，这些政党大多追求放任自由的抗疫政策，从而也与中国重视人民生命与安全的“动态清零”的抗疫政策出现分歧。在大陆与台湾两个方面，它们开始采取价值观有限原则，积极支持与它们制度理念类似的台湾。

例如斯洛伐克，2020年2月，统治近15年的对华友好政党——社会民主党下台，右翼民粹主义政党——“普通民众和独立人士”党成为第一大党，并联合另一个民粹主义政党——“我们是一家党”（We Are Family）、右翼自由主义政党——“自由与团结党”（Freedom and Solidarity）、中右翼政党——“为了人民”党（For the People）组成了右翼民粹主义执政联盟。新的执政联盟与之前的执政党——社会民主党，在中国政策上存在明显分歧，前者更为务实，而后者更加强调基于基督教保守主义和自由主义

^① 姬文刚：《中东欧极右翼政党的现状、特点及发展态势》，载《当代世界》2019年第3期，第56页。

价值观的外交政策。加上斯洛伐克作为欧盟中对中国依赖程度较低的经济体之一，它认为有能力承担批评中国的道德领导地位。^①

捷克自从哈维尔任职总统时期（1993-2003）就是对华人权批评最多的中东欧国家，2013年上台的泽曼（Milos Zeman）总统虽然对华相对友好，但捷克社会已积累了较大的对华负面认知能量。^② 2017年10月，由安德烈·巴比什（Andrej Babis）领导的反建制的右翼激进民粹主义政党“是的2011”（ANO 2011）上台执政，该党注重民主、自由、人权、法治等价值观的重要性，强调为“不满的公民而行动”以建立“更加公正的社会和运行良好的法治”。^③ 它积极迎合和跟随由美国、加拿大、英国、法国等支持的西方民主、自由价值观，同时又在国内具有广泛的民众基础，因而也在对华政策中体现出明显的激进色彩。

在立陶宛，2020年10月，中右翼政党“祖国联盟-立陶宛基督教民主党人党”获得议会选择胜利而上台执政，该党强调绝对的自由和民主，主张自由保守主义与基督教民主主义，并带有强烈的民族主义倾向。^④ 而且，参与“祖国联盟-立陶宛基督教民主党人党”领导的执政联盟之一的“自由党”（Freedom Party）具有强烈的极右民粹主义倾向，它支持直接民主和绝对自由，支持台湾脱离中国独立建国。^⑤ 这导致立陶宛积极追随美国与欧盟领导的西方自由民主联盟，大力支持全球的“争取自由”人士，并提升与台湾的关系。

① Matej Šimalčík, “A small state in Central Europe is emerging as a loud critic of China’s human rights violations”, the Diplomat, August 17, 2020, <https://thediplomat.com/2020/08/slovakia-a-new-challenger-of-chinas-human-rights-record/>.

② Björn Jerdén and Tim Rühlig, “Europe’s Divided Approach to China and Human Rights”, the Diplomat, March 25, 2019, <https://thediplomat.com/2019/03/europes-divided-approach-to-china-and-human-rights/>.

③ Lukáš Hájek, “Left, Right, Left, Right… Centre: Ideological Position of Andrej Babiš’s ANO”, Politologický Časopis, 3/2017; “ANO 2011” platform, <https://www.anobudelip.cz/file/edee/ke-stazeni/ostatni/ano-vyzva-ano.pdf>.

④ Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, 2010, p.79.

⑤ “Laisvės partijos 2020 metų Seimo rinkimų programa”（自由党2020年议会选举计划），<https://www.laisvespartija.lt/wp-content/uploads/2020/06/Laisvs%C4%97s-partijos-2020-m.-Seimo-rinkim%C5%B3-programa.pdf>.

五、结论

在国际关系中，当霸权国和崛起中的强国发生冲突时，中间国家常常倾向于加强与霸权国的联系，以抵消新兴强国不断增长带来的不确定性。^①对于中东欧国家来说，以美国为首的北约既可以对冲中国崛起带来的不确定性，又可以满足任何其他力量无可替代的安全需求，因而，中东欧国家的亲美、亲西方特征将会在较长时期内存在，而中美冲突的加剧、俄乌冲突进一步凸显了中东欧国家这种站队的必要性和紧迫性。在不同中东欧国家在不同的领域的政策仍会出现一定的差异。

在中美冲突增加以及俄乌冲突背景下，安全因素在上述四重因素中的权重极大地上升了。处在北约前沿的中东欧国家将会在较长时期将安全利益置于外交事项的优先关切地位，并扩大与美国及北约盟友的安全合作，这将导致它们对美国的安全依赖进一步加深。^②已经加入北约的中东欧国家将进一步依赖北约，而未加入北约的国家将会更积极加入北约或加强与北约的防务关系，进而使中东欧国家与以美国为首的北约形成一种准结盟关系，并扩散至经济、社会、文化等领域。不过，不同的中东欧国家在站队西方方面，仍然会出现一定的差异，中东欧的“外环国家”远比“内环国家”对北约的依赖要大得多。例如波兰在俄乌冲突之后，极大地加强了与美国和北约的安全关系，但波兰也试图维持与中国的经济合作，以作为与欧盟或美国对话的筹码，尤其是在波兰因法治问题经常受到西方指责的时候更是如此。尽管如此，俄乌冲突凸显了中国与波兰不同的国际安全主张，杜达总统甚至对中国仅仅被动约束俄罗斯行动的态度存在不满，这导致俄乌冲突正在损害中国与波兰及其周边广泛地区的关系。^③这也在一定

^① Bruce Gilley and Andrew O'Neil, "China's Rise through the Prism of Middle Powers", in Bruce Gilley and Andrew O'Neil edited, *Middle Powers and the Rise of China*, Georgetown University Press, 2014, pp.1-22.

^② 王弘毅:《中东欧地区大国博弈新态势——兼论中国—中东欧国家合作面临的挑战与机遇》,载《国际展望》2022年第2期,第98页。

^③ Bartosz Kowalski, What's Behind Polish Dual-Track Policy on China? Article from CHOICE (China Observers in Central and Eastern Europe?), August 1, 2022, https://chinaobservers.eu/whats-behind-polish-dual-track-policy-on-china/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=whats-behind-polish-dual-track-policy-on-china.

程度上表明，在俄乌冲突之后，安全因素在中东欧“外环国家”的对外政策中超越了经济和其他方面的考量。从经贸关系的角度来看，与中国经贸关系最弱的波罗的海国家，出现了较为明显的激进化，但与中国贸易关系较为紧密的斯洛伐克、捷克、波兰仍然表现出站队西方的明确信号，这表明经贸关系的考量并非是中东欧对华政策的核心因素，或者说它们与中国的经贸关系虽然较为紧密，但经济层面的关系具有很强的可替代性，而中东欧国家，尤其是“外环国家”，在安全层面对北约的需求则是不可替代的。

从价值观方面来看，美国积极联合加拿大和欧盟、澳大利亚等国近年正在加大力度塑造一个基于西式价值观的同盟体系，以图稳固美国的全球领导地位。^①作为民主转轨较为成功的中东欧“西环国家”则更热衷于这种价值观外交，因为这有利于将自身塑造为民主转轨的国际标杆形象，从而加强在国际关系舞台的存在感和影响力。而波罗的海三国和维谢格拉德集团四国，即爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利等七个国家，既是“外环国家”又是“西环国家”，同时民粹主义政治力量均较强，最容易在中美冲突加剧的背景下加强与美国和欧盟大国的关系。而在这7个国家中，波罗的海三国、斯洛伐克与中国经贸关系相对更弱，因而对中国政策更容易偏向激进。一个值得注意的例外是“外环国家”匈牙利积极践行“向东开放”政策，在价值观方面也未追随西方步伐向中国施压，在2021年4月、5月、6月，欧盟发表香港人权问题谴责声明之际，给予一票否决，也未参加12月美国主办的“民主峰会”。这显示，在匈牙利，传统经贸关系的考量占据了对华政策中的优先地位。不过，在俄乌冲突之后，匈牙利在面临北约、欧盟更大的压力下是否仍然能保持这种独特性，仍有待观察。

从执政党来看，中东欧已加入欧盟的国家，出现了更强的民粹主义执政党或重要政治力量，绝大多数国家（立陶宛、波兰、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚）的右翼民粹主义执政党对华态度较为激进，仅匈牙利相对温和。这表明右翼民粹主义总体上对华政策相对激进。但执政党因素并非是中东欧对华政策中的核心要素，执政党政策如果偏离国家安全利益、经济

^① 叶成城、王浩：《拜登政府价值观联盟战略初探》，载《现代国际关系》2021年第9期，第11页。

利益太远，也难以持续获得选民支持。

对于中东欧对华政策的分化，应保持定力，正确对待，更需要采取适当的策略和政策。首先，中东欧对华关系容易受到一些短期因素的影响，但双方仍在经贸、人文合作、战略借重等方面具有共同利益。应争取一切可以争取的国家，不因某些国家对外政策暂时激进化或与中国关系下滑，而进行全面对抗，也不应该对退出“17+1”的立陶宛进行妖魔化，从而将其彻底推向中国的对立面。而应沉着应对，不夸大也不扩大分歧，采取积极接触政策，扩大和深化双边的合作基础。其次，不因中东欧执政党政策影响外交关系和经济、社会关系。近年，一些新兴政党，尤其是右翼民粹主义政党在中东欧国家出现，并在短时期内发展壮大。民粹主义政党纲领本身具有一定的激进色彩，在对华关系中也会时而出现。对此，应防止民粹主义政党一时的对华激进政策而影响双边经贸、社会、文化关系的发展，而是应加强对中东欧民粹主义政党的接触和了解。同时也要加强对新兴政党或新兴社会力量的接触交流，以更好地应对新兴政党执政给我方带来政策不适。再次，推动中国与中东欧国家合作下沉。与中东欧国家的地方加强合作，更需要民间，民企的力量，而不是仅仅依靠国家层面的力量。国有企业很容易被认为存在国家渗透的背景，或实现国家某种意图的政策工具，尤其是中东欧地区大都是中小家国，这种疑虑会更加强烈。推动双边民企、社会组织 and 地方政府之间的合作，不会引起太多的疑虑，同时也有利于双边社会的互信，从而深化已有的合作项目和拓展新的合作项目，最终推动中东欧成为东西方合作、接触的桥梁而非成为新冷战的前沿地带。

领导策略、追随偏好与欧盟的气候领导力

钟 猛 王维伟

摘 要：欧盟自京都时期就多次在全球气候治理中发挥领导作用，但欧盟气候领导力并非始终能够延续下去。欧盟的领导策略与其追随者的偏好之间的互动结果很大程度上决定了欧盟领导力出现的这种变化。当欧盟采取硬策略，追随者倾向于结果型偏好时，欧盟获得气候领导力的可能性较大；当欧盟采取硬策略，追随者倾向于适当型偏好时，欧盟获得领导力的可能性较小；当欧盟采取软策略，追随者倾向于结果型偏好时，欧盟获得领导力的可能性较小；当欧盟采取软策略，追随者倾向于适当型偏好时，欧盟获得领导力的可能性较大。这一过程所反映的是追随者对欧盟的战略影响作用，追随者可以同欧盟展开策略性博弈以影响欧盟的气候战略，也可以通过学习欧盟的气候政策产生积极的协同作用。

关键词：全球气候治理；欧盟；领导；追随

作者简介：钟猛，郑州大学马克思主义学院硕士研究生；
王维伟，郑州大学马克思主义学院讲师。

自20世纪90年代气候变化问题进入国际政治议程以来，欧盟就不同程度地在全球气候治理中发挥着重要作用，其在美国退出《京都议定书》后继续促成《议定书》的生效过程被广泛地认可为全球气候治理中的关键领导者，并因在后续气候治理进程中展现较为成熟的气候治理实践而得到国际社会的广泛赞誉。然而，自2009年的哥本哈根大会之后，欧盟的气候领导力出现显著下降的趋势。哥本哈根大会中，欧盟不顾全球气候治理格局的变化而贸然采取单边主义的强制措施导致领导力跌入低谷，尽管在大会之后领导方式快速调整，更加注重温和务实的取向才使得领导力有所恢复，但仍难以回到《议定书》批准和生效时期的状态。欧盟气候领导力

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。

的这种显著变化体现了欧盟在特定时期内领导方式调整的不充分，也进一步反映了其在全球气候治理中影响力的局限性。欧盟试图借助气候变化议题来提升其国际影响力，但领导力的这种动荡转换却不利于塑造其在全球气候治理中的国际形象。因此，本文的主要研究问题是：如何解释欧盟在全球气候治理中领导力出现的这种变化？欧盟在何种条件下更易获得领导力？在何种条件下难以获取领导力？

一、现有研究及其不足

关于欧盟气候领导力形成的条件，相关学者已经进行了多层面探讨，主要形成了四种观点：领导信誉论、双层博弈论、利益代表论和合作领导论。

一是领导信誉论。这种观点认为，欧盟在全球气候治理中的领导力受制于其领导信誉变化的影响而具有不稳定性。在全球气候治理领域，欧盟领导信誉的获取依赖于其国际气候承诺与国内气候行动之间的一致性，在国际气候承诺维持较高的情况下，若国际气候承诺与国内气候行动的一致性高，则有利于欧盟领导信誉的产生，进而有利于欧盟气候领导力的塑造；反之则不利于欧盟气候领导力的塑造。^① 与这类观点相联系的实例是将《京都议定书》谈判时期和哥本哈根大会时期作比较。尽管两个时期内欧盟都致力于通过雄心勃勃的气候政策来提高其信誉水平，但受经济危机影响，哥本哈根大会中一些成员国（如德国）不愿追随欧盟采用30%的减排目标而使欧盟国内承诺受损，被认为削弱了欧盟在气候变化方面的领导地位和信誉。^② 这一观点部分解释了欧盟气候领导力变化的现实，但不能就此认为欧盟气候领导力的变化完全归因于其领导信誉的变化。首先，领

^① 参见 Sebastian Oberthür and Claire Roche Kelly, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, Vol.43, No.5, 2008, pp.35-50; Ole Elgström, “Legitimacy, Credibility and Coherence—Perceptions of EU Roles in Global Climate Change Negotiations”, EUI Working Paper, European University Institute, January, 2015, pp.3-4, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34320/RSCAS_WP_2015_06.pdf?sequence=1.

^② Stavros Afifionis, “The European Union as a negotiator in the international climate change regime”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.11, No.4, 2011, pp.348-352.

导信誉并不能作为单一变量来解释这种变化过程。国际信誉是其他国家对一国国家能力与意图可信赖性的综合评价结果，^①不能仅关注国际社会的认可度而忽视国家实力变化的影响。而事实上，持领导信誉论观点的学者在解释欧盟气候领导力的变化时恰恰忽视了这一点。其次，领导信誉的损耗并不会导致领导力的完全丧失。如有学者表示，欧盟领导信誉的产生和维持依赖于其足够强大的硬实力资源和政治意愿、值得信赖的知识和想法以及“以身作则”的行动能力，但其中某一种的能力的削弱并不会导致其在另一领域的领导信誉和领导力的衰退。^②因此，执行力不足导致的信誉损失并不能造成欧盟领导雄心的终结，它损害的或许仅仅是欧盟“以身作则”的行动能力，但并不能就此否认其在知识提供和经济激励方面的领导作用。

二是双层博弈论。该观点强调欧盟气候领导力的形成是欧盟国内政治和国际监管竞争综合作用的结果，因此欧盟的对外气候行动必须同时破除国内和国际行动障碍。双层博弈所强调的是，欧盟在国际气候谈判中的领导地位优先受到国内层面批准压力的影响，其次受到国际层面谈判压力的影响。一方面，欧盟内部的多层级制度架构增加了其决策和行动的难度，并限制了欧盟在国际气候谈判中领导力的发挥。作为国际气候谈判的代表，欧盟的存在并没有取代成员国的合法地位，而是同成员国形成了“共享代表制度”，欧盟在国际气候谈判中的领导能力取决于一群先锋国家的行动和承诺以及欧洲议会和欧盟委员会所扮演的领导角色；^③另一方面，欧盟气候领导力还受到国际碳排放权力格局、国际行为体利益差异和全球气候治理体系变化的影响。^④特别是，国际气候谈判中集团的

^① 蒋芳菲,王玉主:《国际信誉及其变化的条件——兼论中国国际信誉的变化》,载《战略决策研究》2020年第6期,第5-12页。

^② Charles F. Parker and Christer Karlsson, “Climate change and the European Union’s leadership moment: an inconvenient truth?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.4, 2010, pp.936-939.

^③ 参见巩潇泫:《多层治理视角下欧盟气候政策决策研究》,天津人民出版社2018年版,第51-63页; Miranda A.Schreurs and Yves Tiberghien, “Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation”, *Global Environmental Politics*, Vol.7, No.4, 2007, pp.19-42; Carolina B.Pavese and Diarmuid Torney, “The contribution of the European Union to global climate change governance: explaining the conditions for EU actorness”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.55, 2012, pp.128-129.

^④ Sebastian Oberthür and Claire Dupont, “The European Union’s international climate leadership: towards a grand climate strategy?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.7, 2021, p.1099.

分化、行为体的增加、利益的差异进一步增加了欧盟的协调难度，限制了欧盟在国际气候谈判中的影响力。借助双层博弈论，有学者将欧盟促进《京都议定书》生效的努力视为国际政治“欧洲化”的例子，在此过程中，欧洲国家将其国内政治服从于国际合作，完全一致地倾向于支持欧盟批准《议定书》，欧盟则通过选择性激励将波兰和俄罗斯纳入《议定书》减排体系而成为一个重要的议程制定者。^① 双层博弈论为解释欧盟气候领导力的形成提供了一个国际和国内的跨层次分析方法，超越了单一变量解释的限度，但该观点仍具有一定局限性。该观点假定参与气候谈判的欧盟政府首脑仅代表国内利益集团的偏好或作为诚信谈判代表行事，但忽略了实际谈判中谈判代表个人的偏好对谈判进程的影响。事实上，谈判代表的个人偏好与其个人性格、经历、社会背景以及信仰等密切相关，进而可能影响谈判进程的走向，因而该观点的解释力也具有一定限度。

三是利益代表论。这一观点认为，欧盟作为全球气候治理中的最重要的行为体之一，其参与全球气候治理所代表的利益决定了其是否能成为一名合格的领导者。该观点将欧盟的利益代表角色分为自我利益的代表和共同利益的代表，认为欧盟若想成为领导者并获得广泛追随者的支持就需要为共同利益而非自身利益服务。^② 持该观点的学者常与欧盟在哥本哈根大会上的失败相联系，认为欧盟之所以没有在哥本哈根大会获得领导力，主要是因为其着眼于解决经济危机造成的国内经济衰退而非全心全意的应对气候变化。然而，该观点相对忽视了国家行为体参与全球治理的自利本性。欧盟作为国际关系中最重要行为体之一，在制定内部气候目标、推动国际气候谈判和国际气候机制的建立中，实现欧盟自身的内外战略仍是最重要的出发点，这也是欧盟领导应对气候变化的重要原因。即便是在“京都进程”中，也不容忽视欧盟发挥领导作用有其自利的一面，如摆脱石油危机带来的危机感、提高可再生能源技术竞争优势以及从中获取贸易

① Elena V. McLean, “The Kyoto Protocol: Two-Level Bargaining and European”, *International Studies Quarterly*, Vol.56, No.1, 2012, pp.99-113.

② 参见 Christer Karlsson, Mattias Hjerpe and Charles Parker, “The Legitimacy of Leadership in International Climate Change Negotiations”, *Ambio*, Vol.41, No.1, 2012, pp.46-54; Edlira Majko, *European Union Leadership in Climate Change Politics*, M.A. dissertation on, Central European University, 2009, pp.32-40.

利益等。^①此外，该观点没有进一步说明自利的限度如何影响欧盟的气候领导力。若自我利益超越共同利益，会对欧盟气候领导力产生怎样的影响？若自我利益没有超越共同利益，是否一定不会削弱欧盟的气候领导力？该观点未对此予以说明，仅将自我利益与共同利益进行两极化分，并不能够从更深层次分析欧盟气候领导力的变化过程。

四是合作领导论。这一观点强调在不具备足够领导力资源的情况下，欧盟在全球气候治理中能否发挥领导作用，取决于其能否通过采取合作领导策略与中美两国建立合作领导关系。^②全球气候治理的公共属性决定了领导全球气候治理的行为体绝非一个、而是多个。以后巴黎时代为例，受到美式霸权式微和新兴国家群体性崛起的影响，欧盟与中美之间在全球气候治理领域存在广泛的制度竞争和领导力竞争，进而导致欧盟气候领导力出现疲软迹象，通过以制度竞争促进制度融合，与中美共同承担领导责任，是欧盟能够重新获得领导力最可能的现实选择。^③从全球气候治理出现的领导力赤字和欧盟当前的领导力困境来看，合作领导论具有一定的解释力，其谋求建立的是一种基于多边主义气候秩序的领导模式。然而，该观点也具有一定局限性。持该观点的学者往往强调合作领导的可能性和必要性，较少对欧盟如何同中美之间加强合作领导进行深入探讨。即便是欧盟愿意同中美之间建立合作领导关系，中美两国对这种关系存在什么态度？三边合作领导的条件是什么？不容忽视的是，后巴黎时代，三边针对《巴黎协定》的整合性在下降、竞争性加强，如特朗普政府退出《巴黎协定》，中欧之间的经济分歧以及次国家行为体的参与使三边关系更加复杂多元等因素很大程度上削弱了这种合作领导的氛围，使得三边集体领导模

^① 谢来辉：《为什么欧盟积极领导应对气候变化？》，载《世界经济与政治》2012年第8期，第81-90页。

^② 参见刘宏松，解单：《再论欧盟在全球气候治理中的领导力》，载《国际关系研究》2019年第4期，第94-116页；Mario Esteban and Lara Lázaro Touza，“EU-China cooperation amidst fragmented climate leadership”，in Sebastian Biba and Reinhard Wolf，eds.，*Europe in an Era of Growing Sino-American Competition Coping with an Unstable Triangle*（Routledge，2021），pp.170-188。

^③ 参见寇静娜，张锐：《疫情后谁将继续领导全球气候治理——欧盟的衰退与反击》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2021年第1期，第87-104页；李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，载《当代亚太》2015年第4期，第128-156页；康晓：《气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国、中国的比较》，载《国际展望》2018年第2期，第105-111页。

式短期内难以为继。^①此外，该观点的解释过于集中巴黎时期及之后，对于巴黎时期之前，欧盟为什么没有同中美建立合作领导关系？这也是该观点未能解决的问题。

二、领导策略与追随偏好

本文试图从领导者和追随者两个视角提出欧盟气候领导力变化的内外因互动的解释，引入领导策略和追随偏好两个变量。之所以从这两个视角来分析欧盟气候领导力的变化，主要是因为：一是在论及领导力问题时，若只关注领导者因素无法客观把握潜在追随者选择接受领导者的真实动机，也无法准确判断追随者影响领导者决策的因果路径；二是国际政治中的领导关系是领导者与追随者之间的关系，只有追随者通过积极的追随行为而非消极的追随行为回应某种领导行为才能塑造领导者地位；三是领导者发挥领导作用的方式是通过提供领导力供给以满足追随者的需求，但只有领导者提供符合追随者偏好和更为优质的公共产品时，才能吸引追随者，发挥领导作用。

（一）领导策略的作用

领导策略在国际关系中已有较多论述，以领导力的实现为目的，领导策略就是领导者运用不同类型的权力对其他行为体施加影响的手段。罗伯特·达尔（Robert A·Dahl）将领导策略视为领导者影响力的不同形式，并将其分为诱导、权力、暴力、强制、说服、操纵、权威七种形式；^②奥兰·杨则从国际制度设计角度分析了领导者在国际制度谈判中的策略选择，区分了三种领导策略：施压和贿赂、综合谈判、知识供给；^③阿里德·安德达尔则在杨的基础上又增加了单边领导策略，他认为该策略旨在通过个体努力来解决集体问题并为其他行为体设定可遵循的步伐，^④其与

^① 薄燕：《全球气候治理中的中美欧三角关系：新变化与连续性》，载《区域与全球发展》2018年第2期，第81-88页。

^② 罗伯特·A·达尔、布鲁斯·斯泰恩布里克纳著，吴勇译：《现代政治分析》，中国人民大学出版社2012年版，第50-57页。

^③ Oran R.Young, "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society", *International Organization*, Vol.45, No.3, 1991, p.288.

^④ Arild Underdal, "Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management", in William I. Zartman, ed., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* (Jossey BassPublishers, 1994), pp.133-186.

格鲁布和古普塔提出的定向领导策略类似。^① 尽管对领导策略的分类不胜枚举，但总体来看，罗伯特·达尔对领导策略类型的分类更加全面，其提出的七中策略类型基本涵盖了其他学者的分类标准。结合上述分类，本文将欧盟在全球气候治理领域的领导策略分为强制和利诱、诊断和重置、示范和扩散、协调和议价。

强制和利诱策略是以领导者的权力格局和政治经济优势为基础并对追随者产生实质性影响，其本质是将领导者所拥有的实力资源转化为政治议价的能力，并凭借这种实力占据政治谈判中的不对称性优势，是一种“大棒加胡萝卜”型的领导策略。在气候治理领域，强制和利诱不仅依赖于一国的政治经济实力，还依赖于一国的总体碳排放量。例如，在《京都议定书》谈判时期，欧盟是仅次于美国的全球第二大碳排放体，这一现实就决定了欧盟在整个气候变化之中具有举足轻重的地位。在达尔看来，强制策略属于权力策略的一种变体，它更倾向于使用威胁性暴力来促使追随者对领导者的服从。^② 但在现实情况下，暴力强制往往会极大消耗领导者的政治经济资源，并非能够随时使用；相反，领导者通过经济制裁、政治威胁、甚至思想上的控制等非暴力强制方式既可减少资源损耗、维持战略成本，也可以使领导者在此过程中占据追随者所看重的某一问题的主导地位，因而本文所说的强制主要是非暴力强制。利诱策略往往与非暴力强制策略紧密联系，其区别在于，利诱策略是领导者通过承诺实现追随者在某项议程中的偏好来换取追随者对领导者行动的支持，是领导者与追随者之间的交易过程，领导者在此过程中更倾向于主动寻求追随者的支持，追随者在此过程中更有可能通过抬高要价以增加其与领导者协调的筹码；非暴力强制则是领导者威胁剥夺追随者的某一项偏好或以非暴力的方式直接要求追随者必须遵循其意愿的行为。

诊断和重置策略是领导者在集体行动中找出阻碍拟解决问题需要重置和变革的地方并提出可供实践的解决方案，是领导者“发现问题和解决问

^① 参见 Michael Grubb and Joyeeta Gupta, “Leadership”, in Joyeeta Gupta and Michael Grubb, eds., *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* (Kluwer Publishers, 2000), p.18.

^② 罗伯特·A·达尔、布鲁斯·斯泰恩布里克纳著，吴勇译：《现代政治分析》，中国人民大学出版社2012年版，第53页。

题”的过程，其主要作用在于实现追随者的“认知解放”。该策略依赖于领导者对拟议问题的科学专业的认知、丰富的实践经验和引领性的思想理念，因而领导者需要向追随者传达其真实、可靠的想法才能提高追随者对拟议问题的新的理解和认知。例如，在气候治理领域，向公众提供气候变化发展趋势的科学评估和预测结果、围绕“共同但有区别的责任”原则说服其他行为体设定合理的减排目标、主导气候谈判议程并达成一项新的气候协议等均需要领导者理性、真实的向其他行为体传达其意愿。换言之，诊断和重置策略的另一作用是促进追随者与领导者意愿、想法的吻合并使他们能够共同致力于解决某一问题，因而这种意愿、想法是基于集体利益而非个人利益。尽管领导者虚假的、误导性的交流也可以改变追随者的想法，但这种交流并非是基于集体利益，而是领导者的个人利益。

示范和扩散策略是领导者通过以身作则的实际行动证明其提出的创新性理念、政策和规范的可行性。一般来说，在集体行动中，领导者针对某一议题而单方面做出的显著区别于其他行为体的积极有效的行动尤其能够引起其他行为体的认可、支持和效仿，但前提是领导者需要具备单独行动的能力或者破除单独行动的障碍。该策略发挥作用的两个重要条件是：一是消除领导人是否真正致力于行动的不确定性，二是以实践证明所提出的解决方案的可行性。^①换言之，口头承诺无法使追随者对领导者足够信任，只有领导者亲自实践并取得预期效果才有可能吸引追随者。若能满足上述两个条件，那么领导者就易于在追随者面前构建起合法性和可信性的形象，或者如达尔所说的形成“自动服从的权威作用”。但该策略的目标也并不一定是吸引追随者，其被认为可以通过单边示范作用成为气候治理中无条件的推动者。^②

协调和议价策略是领导者在具有重要国际谈判中运用综合谈判技巧以讨价还价的形式达成交易的能力。杨认为，所谓“综合谈判的方式”不仅包括谈判者提供公共物品服务的能力，还应包括提请他人注意到某一问题

^① Charles F.Parker and Christer Karlsson, “Climate Change and the European Union’s Leadership Moment: An Inconvenient Truth?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.4, 2010, p.927.

^② Rüdiger K.W.Wurzel, Duncan Liefferink and Diarmuid Torney, “Leaders, Pioneers and Followers in Multilevel and Polycentric Climate Governance”, *Environmental Politics*, Vol.28, No.1, 2019, p.8.

的重要性、将愿景上升为国际议题以及进行讨价还价获取盈余的能力。^①在正式谈判中，领导者会面临不同的利益主体，从而增加领导者协调的难度。如，共同的协调者寻求妥协，以达成谈判共识；利益捍卫者以实现自身利益为目的，而不是达成共识；反对者试图阻止任何可能达成共识的协议；追随者则试图寻求其他行为体的指导。领导者在谈判过程中运用高超的外交技巧或通过共同协调者结成议题盟推动共识性协议的达成，或通过施压和经济诱导的方式破除利益捍卫者和反对者的阻碍，或通过说服和提出具有借鉴意义的解决方案来获取追随者的支持。因此，协调和议价策略展现的是领导者作为谈判主导者的综合能力和外交技巧的灵活运用能力。

根据上述分析，四种领导策略的作用机制既相互联系又存在区别。首先，四种策略在实践中相互联系、互为补充，需要组合使用才能达到最佳效果。如，诊断和重置策略依赖于领导者与追随者之间交流的真实性，但这种真实性往往需要领导者首先通过示范和扩散策略来证明是否可靠才能发挥作用；又如，领导者通过诊断和重置策略来改变追随者的想法以实现追随者对其想法的支持，这一过程中领导者或许已经通过强制或利诱策略的作用奠定了基础；再如，领导者为了在谈判场合主导议程设定，需要对关键行为体采取强制或利诱策略，或承诺自己首先作出示范来说服其他行为体的参与，这是四种策略的作用均得到了发挥。其次，四种策略的作用机制存在区别。如果从四种策略的资源维度来看，强制和利诱策略所依赖的资源基础是物质性的；诊断和重置、示范和扩散所依赖的资源基础是非物质性的；协调和议价策略则需要具备物质性和非物质性的资源。从四种策略的作用方式来看，强制和利诱策略强调领导者对资源和权力运用的综合度，可以属于硬策略。诊断和重置策略、示范和扩散策略则强调价值的驱动和榜样的感召，而不受强制和利诱的影响，属于软策略。协调和议价策略则内嵌着软硬策略的综合路径。

（二）追随偏好的作用

领导策略并不能单独解释一国领导力的变化，这主要是因为领导力的形成与否不仅取决于特定环境下领导国领导策略的选择与运用，还取决于

^① Oran R.Young, "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society", *International Organization*, Vol.45, No.3, 1991, p.294.

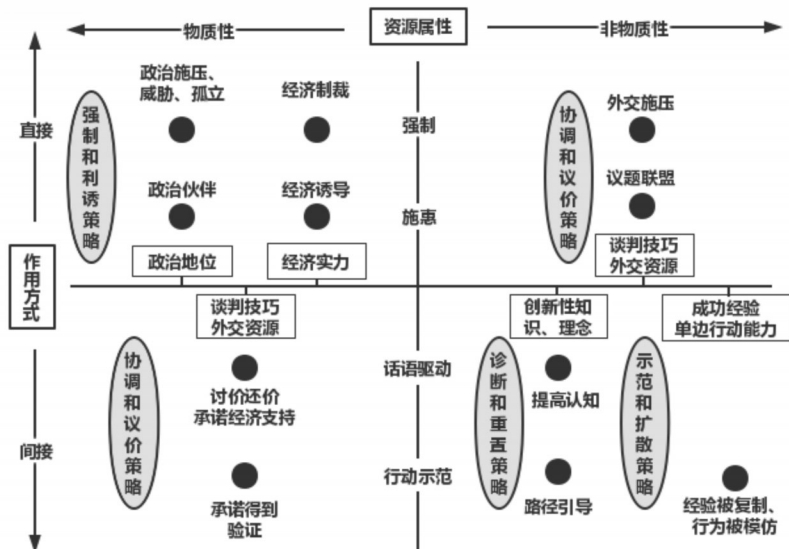


图1 领导策略的作用

追随国对领导者提供的领导服务是否满意，而追随国的这种态度很大程度上源于其对领导服务的选择偏好。理性选择理论通常认为，国家作为理性行为体其偏好会基于国家的最大理性预期而保持稳定状态，因而国家间的偏好通常是一致的。然而，该理论忽视了国家偏好形成的外生动因。杰夫里·浮里登（Jeffrey A·Frieden）认为：“偏好是对国际战略环境互动中可能产生的结果进行排序，并最终影响着国家行为。”^① 由于战略环境的存在，国家的理性选择受到虚假信息干预、领导人决策风格等微观因素的影响并非能够时刻与其所处的战略环境保持一致。因此，不同的国家偏好在特定战略环境中的排序是不同的，即便是处于同一战略环境下，不同国家的偏好也会表现出较大的异质性。例如，在面对特定战略环境下的同一议题，尽管国家的共同目的是达成一项集体解决方案，但通常对要采用的解决方案类型或具体途径存在冲突，这种冲突就源于国家的偏好，当各国偏好更接近时，建立共同政策的可能性越大；反之，达成协议就非常困难。

既然在现实政治中，各国的偏好具有较大区别，为了更好了解国家偏

^① Jeffrey A.Frieden, “Actors and preferences in international relations”, in David A.Lake and Robert Powell, eds., *Strategic choice and international relations* (Princeton University Press, 1999), p.41.

好如何影响国家行为就需要将国家偏好进行分类。传统现实主义理论学者认为，由于国际无政府状态的存在，权力就是国家偏好，进而国家的行为是寻求权力、增强实力。但“权力就是国家偏好”的观念显然忽视了偏好本身的异质性特征。自由主义国际关系学者则认为，国家偏好既非现实主义学者所说的由权力主导，也非功能主义理论学者强调的由信息和制度主导，而是“社会观念、利益和制度共同塑造国家偏好并影响着国家行为”，^①是一种物质性偏好和非物质性偏好的结合体。詹姆斯·马奇（James G·March）和约翰·奥尔森（Johan P·Olsen）类似地也将国家偏好分为两种——基于结果逻辑的偏好和基于适当逻辑的偏好——它们是行为体在不同环境刺激下的两大行为逻辑。基于结果逻辑的偏好通过评估国家和集体的预期目标来追求国家利益，而国家的行为又受到相应激励措施的影响；基于适当逻辑的偏好认为国家的行为受到由特定身份和特定情景相联系起来的社会建构、公众认知和规则的影响。^②基于此，本文将追随国的追随偏好分为物质性的结果型偏好和非物质性的适当型偏好，结果型偏好由追随国在特定战略环境下的利益分配、权力地位和国内博弈结果所主导，具体追随行为包括交换利益、服从领导和建立联盟；适当型偏好则取决于追随国在国际战略环境中的身份、制度创设能力，具体行为路径包括对领导者提出的规范、制度的学习、创新和扩散。

在领导-追随环境中，追随偏好的作用主要是通过塑造有利于追随国的战略环境来提高追随国的行动能力。一般认为，追随国在领导-追随实践中通常处于弱势一方，其只能被迫地接受领导国的主张，领导-追随关系是一种不对称的权力关系。但史蒂芬·希姆（Stefan A. Schirm）提出了一种包容性领导力分析方法，其认为追随国的利益和想法能否纳入领导实践中将决定追随国是否支持领导国的政策立场、承认领导国的权力地位并跟随其领导。^③简言之，追随国偏好可以塑造领导力。在某一重要议题领域，关键追随国的偏好能够对领导国决策和行动产生实质影响，由此塑造

^① Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, Vol.51, No.4, 1997, p.513.

^② James G.March and Johan P.Olsen, "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.949-952.

^③ Stefan A.Schirm, "Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance", *European Journal of International Relations*, Vol.16, No.2, 2010, pp.197-221.

有利于自身的战略环境。例如，在气候变化议题中，追随国的结果型偏好在国内层面主要是以“减排不损伤经济发展”为原则、国际层面则是寻求减排的资金、技术支持；适当型偏好则表现为追随国对治理目标设定的合理性、总体路径的可实践性、治理理念的适用性等因素的考虑。追随国偏好能否成功上传至领导国层面，将塑造追随国的两类战略环境：一类是“以合作推进共同目标”，即追随国偏好成功影响了领导国，进而追随国倾向于选择追随并与领导国产生合作关系，从而形成相对稳定的战略合作环境；另一类是“以竞争实现自身利益”，即追随国的偏好未能影响领导国，追随国倾向于拒绝追随并与领导国之间形成战略竞争关系，从而维护其在该偏好下的国家利益。需要说明的是，两类战略环境只有在偏好恒定的状态下才能产生，若追随偏好受到领导者影响而出现转化，那么战略合作也有可能滑向战略竞争、战略竞争也有可能调整为战略合作。

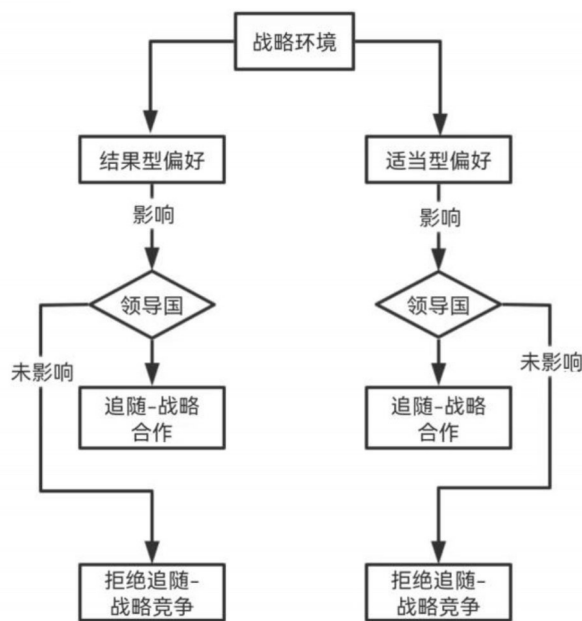


图2 追随偏好的作用

(三) 领导策略、追随偏好与欧盟气候领导力的关系

结合上述分析，本文认为，欧盟气候领导力应以一种关系性视角去看待，即欧盟气候领导力的形成与否取决于欧盟与其追随者之间相互影响、

相互建构的过程，而非由传统的领导者与追随者之间不对称的因果权力关系所决定。从一种关系性视角和过程性向来定义欧盟的气候领导力，即只要欧盟在全球气候治理中通过诱导、说服、交易、示范等领导行为推动其他行为体对其目标的支持，最终促进一定时期内相关气候问题的解决的过程就可以视为欧盟在此过程中发挥了气候领导力。在这一过程中，欧盟对其追随者所施加的领导策略与其追随者在追随过程中的偏好之间的互动情况将决定欧盟气候领导力能否形成。这实际上会产生两种情况：一是领导者的领导策略符合追随者的偏好，产生领导的可能性较大；二是领导策略不符合追随偏好，产生领导的可能性较小。因此，追随偏好在欧盟领导过程中将扮演着更为重要的作用。协同欧盟完成对该问题的解决的行为体可以视为欧盟的追随者，追随者可以通过学习、模仿和创新欧盟的气候政策来支持欧盟的领导行为；但同时，若欧盟与其追随者存在利益冲突，追随者可通过评估欧盟的领导行为后选择是否追随，从而影响欧盟气候领导力的形成。因此，可以将欧盟气候领导力看作因变量，领导策略和追随偏好分别看作自变量，分析领导策略和追随偏好的变化集合如何影响欧盟气候领导力的变化，可做出如下假设（见表1）：

假设1：当领导者采取硬策略，追随者倾向于结果型偏好时，产生领导力的可行性较大。例如，《京都议定书》批准时期欧盟的领导与俄罗斯的追随。

假设2：当领导者采取硬策略，追随者倾向于适当型偏好时，产生领导力的可行性较小。例如，哥本哈根大会时期欧盟未发挥领导作用。

假设3：当领导者采取软策略，追随者倾向于结果型偏好时，产生领导力的可行性较小。例如，巴黎大会前波兰等国对欧盟提出的气候计划的抵制。

假设4：当领导者采取软策略，追随者倾向于适当型偏好时，产生领导力的可行性较大。例如，北欧国家对欧盟气候政策的学习、创新和扩散。

三、案例分析

为了更为清楚地认识领导策略与追随偏好两个因素对欧盟气候领导力变化的影响，下面将以京都时期以来欧盟在全球气候治理中的领导力变化

表1 领导策略与追随偏好的互动对欧盟领导力的影响

		追随偏好	
		结果型	适当型
领导策略	硬策略	产生领导力	未产生领导力
	软策略	未产生领导力	产生领导力

为例，来探讨欧盟凭借不同的优势资源所实施的领导策略和其追随者在战略环境下的国家偏好选择这两个因素的互动如何影响欧盟领导力的变化。20世纪80年代末，随着气候变化问题进入国际政治议程，欧共体就对该议题给予了积极的关注，并酝酿采取共同的气候变化立场和措施。^①在国际气候谈判和治理实践中，往往是欧盟的内部气候政策以及欧盟的积极作用促进了谈判的顺利进行，也使得欧盟在90年代至21世纪初一直保持着领导地位。但欧盟在全球气候治理中也面临着“领导角色失去”困境，尤其受到全球气候治理格局的变化以及欧盟内部困境的影响，使得欧盟在行使领导策略时往往与其所处的战略环境不匹配，致使其难以在一定时期发挥领导作用。

（一）《京都议定书》的生效：欧盟硬策略与俄罗斯结果型偏好互动产生领导力

欧盟自90年代初开始积极参与国际气候谈判，显示出强大的领导决心。欧盟试图在气候治理中发挥领导作用的动机是多方面的，既有石油危机后摆脱能源依赖、实现低碳转型的需要，也有借助气候议题促进欧洲一体化的发展以及提升应对气候变化竞争优势的需要。《京都议定书》的批准和生效过程可以典型的说明欧盟在这一阶段气候领导力的形成过程。首先需要解释的是，俄罗斯为什么会成为欧盟发挥领导力的关键国家？这主要与《京都议定书》的生效机制和美国退出《京都议定书》有关。1997年签署的《京都议定书》（下面简称《议定书》）是在日本东京召开的《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方会议上所通过的一项减缓全球气候变化的文件，它规定了2008-2012年期间主要工业发达国家要在1990年碳排放总量基础上的减排5%的总体目标。《议定书》是气候变化议题进入国

① 高小升：《欧盟气候政策研究》，社会科学文献出版社2015年版，第4页。

际政治议程以来人类签署的第一个具有法律约束力的减排协议，对于全面开启全球气候变化减缓和适应进程具有重要意义。但《议定书》第二十五条规定，其生效的条件是“需要得到至少55个缔约方的批准，且所批准的缔约方的CO₂排放量需至少占到附件一国家在1990年CO₂排放总量的55%”。^①美国作为当时世界上第一大排放国，其自身的CO₂排放量就占到34%，因此对于《议定书》的批准至关重要。但是美国坚持“市场化的解决方案”，主张对“京都机制”^②的使用不受限制，这与欧盟产生了分歧。2001年，刚上任的小布什政府宣布退出《议定书》，使得《议定书》的生效进程变得更加不确定。然而，美国的退出却使俄罗斯成为《议定书》生效的决定性力量。这是因为，一旦美国退出，作为自身拥有17%的排放量的俄罗斯就成为了唯一一个可以使协议生效的国家，而这时批准国家的排放总量已经达到44%。^③

但俄罗斯在批准《议定书》上的态度是摇摆不定的，主要取决于《议定书》能否为俄罗斯提供足够的选择性物质激励。^④在美国退出《议定书》之前，俄罗斯对批准《议定书》的兴趣是浓厚的，有学者指出：“这并不是由于其对全球变暖的风险有了顿悟，而是精明的俄罗斯谈判人员意识到可以借此发一笔意外之财。”^⑤由于“京都机制”鼓励附件一国家之间进行排放交易，允许一国可以向其他想要达到排放标准的国家出售本国剩余的排放份额，而这些排放份额又可以转化为切实的经济回报。苏联解体后，俄罗斯整体经济态势已大不如苏联时期，温室气体排放量相比1990年已经下降了32%，因此俄罗斯拥有足够的排放份额可供出售。据估算，俄罗斯在2012年之前通过向世界其他国家出售多余的排放份额最高

① 《联合国气候变化框架公约京都议定书》，UNFCCC，1997年12月10日，p.19，<https://newsroom.unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/chinese/cop3/g9860114.pdf>。

② 即《京都议定书》为附件一国家设立三个激励机制，分别是排放交易机制(ET)、清洁发展机制(JI)和联合履约机制(CDM)。

③ Alain Bernard, et al, “Russia’s role in the Kyoto Protocol”, Report No.98, CGCS and CEE-PR, June, 2003, p.2, http://web.mit.edu/globalchange/www/MITJPSPGC_Rpt98.pdf。

④ 曼瑟尔·奥尔森认为，由于集体利益具有公共性，很容易产生“搭便车”行为，使得个体理性并不必然导致集体理性，从而导致集体行动的困境。为了解决这一问题，奥尔森认为，“赏罚分明”对集体成员区别对待十分必要，从而设计出了一种集体行动的动力机制——选择性激励。

⑤ David G.Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming* (Princeton University Press, 2004), p.9.

可获利 200 亿美元。^① 美国设定的 2008–2012 年期间完成 7% 的减排目标，其中一半需要通过购买排放份额来实现，美国此时已经成为俄罗斯排放交易中最大的买家。但 2001 年美国小布什政府宣布退出《议定书》，使得俄罗斯失去了美国这个排放交易的大买家，未来的国际排放需求市场并不明确，导致京都机制对俄罗斯提供的选择性物质激励大幅减弱。因此，俄罗斯在是否签署议定书上开始持消极态度。例如，在 2002 年 9 月的约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议上，俄罗斯经济发展部副部长穆哈迈德齐卡诺夫表达了这一想法：“俄罗斯有可能不会批准《京都议定书》，因为我们没有经济刺激，也没有从《京都议定书》中获得经济利益。”^② 在 2003 年 9 月 29 日–10 月 3 日召开的莫斯科气候大会上，普京公开指出：“《议定书》将阻碍经济增长，它将使俄罗斯陷入贫困、虚弱和落后。”^③

俄罗斯对批准《议定书》态度的巨大转变引起了欧盟的担忧。一旦俄罗斯长期拖延批准《议定书》，那么《议定书》的生效时间就会越来越模糊，这对于急需要通过《议定书》来塑造领导力的欧盟来说显然并不有利。因此，如何在美国退出《议定书》后继续说服俄罗斯批准《议定书》成为欧盟当前最为紧迫的任务。欧盟若想说服俄罗斯加入议定书，就需要找到俄罗斯所关注的利益焦点，同时需要平衡与俄罗斯的利益冲突以免两者收益或损失不均衡。根据上述的分析可知，俄罗斯对批准《议定书》的消极态度很大程度上是因为美国的退出无法继续为其提供由出售排放份额所带来的巨大利益造成的，即“京都机制”已经不能向俄罗斯提供足够的物质激励。因此，欧盟需要重新单独为俄罗斯提供“京都机制”以外的激励措施。与此同时，俄罗斯也意识到了其批准对于《议定书》生效的重要性，俄罗斯欲通过向欧盟抬高要价来增加与欧盟谈判的筹码。有学者指出，在与欧盟关于批准《议定书》谈判中，俄罗斯似乎已经找到了一种能

① Tatiana G. Avdeeva, “Russia and the Kyoto Protocol: Challenges Ahead”, *RECIEL*, Vol.14, No.3, 2005, pp.297–298.

② Wybe T. Douma, “The European Union, Russia and the Kyoto Protocol”, in Marjan Peeters and Kurt Deketelaere, eds., *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives* (Edward Elgar Publishing, 2006), p.54.

③ Wybe T. Douma, “The European Union, Russia and the Kyoto Protocol”, in Marjan Peeters and Kurt Deketelaere, eds., *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives* (Edward Elgar Publishing, 2006), p.58.

够符合其国家利益的让步条件，即除非欧盟同意支持俄罗斯加入世界贸易组织。^①由此看来，俄欧围绕批准《议定书》争论的背后实际上还隐藏着双方利益博弈的过程，这种博弈筹码就是欧盟试图满足俄罗斯加入WTO以换取俄罗斯批准《议定书》。

俄罗斯加入WTO很大程度上取决于欧盟的态度。WTO规定入世的条件是俄罗斯与欧盟之间需要达成双边协议，根据协议，俄罗斯需要向欧盟扩大开放贸易市场。由于欧盟是俄罗斯的主要贸易伙伴，欧盟也想借俄罗斯入世之机争取利益。欧盟认为，一直以来，俄罗斯凭借较低的国内能源价格在国际市场上占据着较大的竞争优势，从而要求提高俄罗斯能源价格，与国际市场保持一致。俄罗斯则认为欧盟这一条件是在削弱俄罗斯的国际经济竞争力并给俄罗斯入世设阻，双方就此未达成协议，这也导致长期以来双方围绕入世的谈判并未取得实质性进展。然而，欧盟急于使《议定书》生效的心理恰恰被俄罗斯所利用，俄罗斯希望在欧盟的支持下加入世贸组织，而同时欧盟也需要俄罗斯这个关键参与者加入议定书以促使议定书尽早生效。在此背景下，双方拟议开启新一轮的谈判。

2004年5月21日，俄欧两国首脑在莫斯科举行了第十三次领导人峰会，在俄罗斯和欧盟就俄加入世界贸易组织达成协议后，普京承诺“加快俄罗斯批准《议定书》的步骤”。^②尽管俄罗斯国内此时还有许多反对者的声音，但由于2003年普京在国家杜马议会席位竞选中再次以压倒性的优势当选总统，国家杜马在批准《议定书》上实际上是追随着总统。且俄罗斯联邦法律规定，批准国际协定的决定权由联邦议会（国家杜马和联邦理事会）和总统决定。^③因此，俄罗斯批准《议定书》实际上由总统普京来决定。2004年9月30日，俄罗斯政府将批准《议定书》的法律草案交由国家杜马审查批准。10月22日，杜马议会成员以334票赞成、73票反对、2票弃权通过了该草案，最终普京于11月5日在《议定书》上签字。至此，欧盟通过支持俄罗斯加入世贸组织，促使俄罗斯签署了《议定书》。

^① Laura A. Henry and Lisa McIntosh Sundstrom, "Russia and the Kyoto Protocol: Seeking an Alignment of Interests and Image", *Global Environmental Politics*, Vol.7, No.4, 2007, p.58.

^② Vladimir Pokrovsky and Andrey Allakhverdov, "Russia Prepares to Ratify Kyoto", *Science*, May 28, 2004, <https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.304.5675.1225a>.

^③ Vladimir Kotov, "The EU-Russia Ratification Deal: The Risks and Advantages of an Informal Agreement", *International Review for Environmental Strategies*, Vol.5, No.1, 2004, p.160.

2005年2月16日,《议定书》生效。

综上,欧盟在使《议定书》生效的过程中通过说服潜在追随者俄罗斯来发挥气候领导力的过程所体现的就是欧盟领导策略与俄罗斯追随偏好的互动过程。欧盟意识到了美国退出《议定书》后俄罗斯对《议定书》生效的决定性作用,俄罗斯在俄欧莫斯科峰会之前也多次向欧盟释放信号,表明其偏好就是要用欧盟同意俄加入世贸组织来进行交易。由于加入世贸组织可为以为俄罗斯提供新的经济刺激,因而俄罗斯对欧盟释放的国家偏好属于结果型偏好。对于欧盟来说,它作为俄罗斯主要的贸易伙伴以及其在世贸组织中的优势地位,长期左右着俄加入世贸组织的进程,可以认为欧盟在此过程中发挥着强制和利诱的领导策略。此外,从双方多次谈判的讨价还价过程来看,欧盟还运用了协调和议价策略。但欧盟在谈判过程中之所以倾向于合作而非背叛的原本因在于,对于欧盟来说,无论俄罗斯选择合作还是背叛,其获得最大收益的占优策略都是合作;而对于俄罗斯来说,它可以通过背叛获得最大收益。^①对于欧盟来说,只有通过积极的行为才能在这一过程中发挥领导作用,而俄罗斯也通过积极的回应而非消极的回应欧盟成为欧盟在京都时期的关键追随者。

(二) 哥本哈根大会: 欧盟硬策略与发展中国家适当型偏好互动未产生领导力

由于《议定书》第一承诺期将于2012年到期,《公约》缔约方在2007年12月的巴厘岛会议上拟议重新设计一份新的减排协议来代替即将到期的《议定书》。2009年12月,《公约》第十五次缔约方会议暨《议定书》第五次缔约方会议在丹麦首都哥本哈根召开,哥本哈根大会的目标是规定2012-2020年的减排目标。《议定书》的生效为欧盟领导力的塑造打下了坚实的基础,欧盟也意识到哥本哈根大会对于开启后京都时代的气候治理进程具有重要意义,显然不会放弃进一步提升领导力的机会。然而,大会并未像欧盟所设想的那样顺利,尽管最初欧盟联合美国共同向发展中国家施压,但由于发达国家内部分歧以及发达国家与发展中国家之间的分歧明显,欧盟在谈判中一再陷入被动地位,会议的最后,反而是美国与基础四国联手推动了《哥本哈根协议》的达成,欧盟在哥本哈根大会上的领导力

^① 陈刚:《京都议定书与国际气候谈判》,新华出版社2008年版,第118-119页。

也显著下降。欧盟未能在哥本哈根大会上发挥气候领导力主要是由于其在全球气候治理格局发生变化的情况下其领导策略的选择未考虑到自身实力的变化以及其他参与者的诉求导致的，从而在大会召开时试图通过推行单边主义、提出强制性目标等来强迫发展中国家接受其政策，最终难以吸纳追随者。

哥本哈根大会召开时，欧盟已经面临着较为复杂的谈判环境。一是经济危机影响下欧盟自身结构性权力下降。欧盟的对外气候战略很大程度上依赖于其经济体量的变化，经济制约因素将极大地限制其气候外交战略的走向与路径选择。^①在《议定书》的生效中，欧盟就是凭借其低碳经济优势以及在世界贸易组织中的地位，才足以说服俄罗斯批准《议定书》。然而，2008年的全球性经济危机席卷至西方国家并引发了2009年的欧洲债务危机，直接影响了欧盟的经济状况。2007年欧盟经济增长为3.2%，相较于2006年的3.5%并没有出现明显变化，但自2008年下半年起开始陷入衰退，全年GDP仅增长0.6%，2009年衰退进一步加深，GDP负增长约4.3%，欧盟27国中仅波兰实现正增长。^②由于低碳经济产业是支撑欧盟制定具有雄心的气候战略的坚实物质基础，但受危机影响低碳产业投资也呈现出下降趋势。据统计，欧盟的清洁能源投资增长率自2008年第二季度的23.5%开始持续下降，到2009年第一季度已经下降至13.5%。^③欧盟整体经济的低迷削弱了欧盟在全球气候治理中的结构性权力，这也是哥本哈根大会中欧盟未能与发展中国家就资金问题达成一致意见的重要原因。由于《公约》规定发达国家要为发展中国家提供力所能及的资金和技术支持，大部分发展中国家的经济基础与发达国家相比还具有较大差距，因此资金一直是发展中国家在气候谈判中极力争取的领域。2007年的巴厘岛峰会时，欧盟还承诺向最不发达国家提供清洁技术发展所需的资金。然而，哥本哈根大会中欧盟试图以资金的形式向发展中国家提供激励以换取

① 冯存万,朱慧:《欧盟气候外交的战略困境及政策转型》,载《欧洲研究》2015年第4期,第103页。

② “GDP growth (annual %) - European Union”, World Bank, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2009&locations=EU&most_recent_value_desc=false&start=2006.

③ Luke Mills and Joseph Byrne, “Global trends in clean energy investment”, Bloomberg New Energy Finance, April 19, 2016, p.15, https://sc.panda321.com/scholar?hl=zh-CN&as_sdt=0%2C5&q=Global+trends+in+sustainable+energy+investment+2009&btnG=.

其支持欧盟提出的气候协议的做法并未成功。^①哥本哈根大会中，尽管欧盟试图首先做出表率，承诺将会给出具体的资金目标，但与发展中国家的争论仍没有达到预期的解决方案。欧盟会前提出的发达国家每年向发展中国家提供 1500 亿资金支持在大会中也被削减至 1000 美元，而事实证明这一缩减计划也没有实现。对于欧盟来说，经济危机带来的阵痛已经无暇顾及发展中国家的资金需求，难以使用利诱的领导策略来吸引发展中国家的认可。

二是全球气候治理格局的变化。全球气候治理格局的变化受制于全球温室气体排放总量的分布情况以及气候谈判中行为体的数量变化。《京都议定书》批准时期，美欧贡献了一半以上的全球温室气体排放，在全球气候谈判中具有举足轻重的地位。此时，气候谈判中的集团主要由欧盟、以美国为主的伞形国家和 G77+中国构成。但由于《议定书》规定发展中国家不承担强制性的减排义务，以 G77+中国为主的发展中国家在气候谈判中的影响力并不明显。随着以中国、印度、巴西、南非为主的新兴经济体碳排放总量的急剧上升，特别是 2006 年中国超过美国成为全球第一大温室气体排放国，使得新兴经济体在全球气候治理中的地位越来越重要。至哥本哈根大会召开时，谈判主体更加多元化，G77 国内部也由于立场原因分化为多个谈判集团，如基础四国、石油输出国、小岛屿国家联盟和最不发达国家等，进一步增加了欧盟协调各方利益的成本。此外，美国在 2001 年退出《京都议定书》后主张“自下而上”的减排模式，建立了多个联合国框架外的气候机制，试图弱化欧盟的领导地位。2008 年底奥巴马上台后，将刺激经济复苏、能源结构调整与气候变化政策相互链接，推动美国气候政策逐步发生重要转向。^②特别是奥巴马政府重返国际气候谈判舞台，积极参加哥本哈根大会，被认为是重拾气候领导力的重要事件。美国还试图通过构建以市场为导向的减排模式将中印等发展中大国纳入到全球气候减排体系当中，极大影响了哥本哈根大会的气候谈判走向。总之，哥本哈根大会召开时欧盟所面临的国际环境

^① Charles F. Parker, Christer Karlsson and Mattias Hjerpe, "Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement", *Journal of European Integration*, Vol.39, No.2, 2017, p.242.

^② 李昕蕾：《全球气候治理领导格局的变迁与中国的战略选择》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 1 期，第 73 页。

已经远远不同于京都谈判时期，但欧盟在正式谈判中却没有适应这些变化而作出合理的调整，反而出现“对自己约束较弱，对发展中国家约束较强”的情况。

首先，欧盟内部减排承诺力度不足，没有达到发展中国家的预期。欧盟在大会前通过了“2020年气候和能源框架”，设定了到2020年实现减排20%的目标，但这一目标被认为过于保守。据欧洲环境署统计，受经济危机影响，2008年欧盟的能源、工业和运输部门的化石燃料使用产生的CO₂大幅减少，排放量已经比1990年的水平低10.7%，因而欧盟设定的20%的目标更容易实现。^①因此，除去经济危机对减排的抵消作用欧盟仍然具有较大减排空间，欧盟还可以设定更高的减排目标。环境智库E3G的一份报告认为，欧盟应将其单边减排目标无条件提高到30%，并应在达成公平和具有约束力的国际协议下提出减排40%的目标。^②然而，欧盟并没有提出基于其自身实际减排潜力的目标，进而在大会中难以为广大发展中国家做出榜样。其次，围绕“共同履约”问题的分歧。《议定书》谈判期间，欧盟还主动提出发展中国家可不承担约束性减排责任。然而，2008年的经济危机加剧了欧盟的经济负担，加之新兴经济体温室气体排放的大幅增长使得欧盟对发展中国家的排放责任认知出现巨大转变。在2009年的哥本哈根大会上，欧盟果断认为全球气候治理应确保最广泛国家的参与并具有法律约束力的保障，还应该根据责任和能力动态看待发展中国家的减排义务，坚决要求把发展中国家纳入减排体系中，并与发达国家一起制定具有强制力、约束力的减排目标。然而欧盟所持有的这种观点已经与发展中国家坚持的“气候问题的本质是发展问题”的基本立场存在显著的冲突，加之目前发达国家提供的资金技术支持还未达到其承诺水平，对于发展中国家来说欧盟的这种强制行为背离了“共同但有区别的责任”原则。再次，欧盟单方面宣布将内部法律运用在国际碳排放领域，是欧盟单边主义的

^① “New estimates confirm the declining trend in EU greenhouse gas emissions”, EEA, August 31, 2009, <https://www.eea.europa.eu/highlights/new-estimates-confirm-the-declining-trend-in-eu-greenhouse-gas-emissions>.

^② Taylor Dimsdale and Matthew Findlay, “30 Percent and Beyond: Strengthening EU Leadership on Climate Change”, Third Generation Environmentalism Ltd (E3G), November 20, 2009, pp.4-22, https://9tj4025ol53byww26jdkao0x-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/E3G_30_Percent_and_Beyond_Nov_09.pdf.

典型体现。例如，2009年1月13日欧洲议会和理事会发布了《第2008/101/EC指令》，该指令将所有在欧盟成员国之间、往返欧盟成员国之间运营航班的航空公司置于其碳排放交易系统之下。这意味着无论这些航空公司是否位于欧盟境内都会受到欧盟排放交易系统的限制。从属地管辖的角度来看，欧盟试图对域外航线征收碳税的行为已经构成了强制性的单边行为。^① 欧盟提出这一目标并非仅仅是为了应对气候变化，它还可以借此向发展中国家收缴每吨过量二氧化碳100欧元的罚款，而这远远高于碳排放交易系统中规定的碳价格。欧盟的这种单边强制行为也遭到了欧盟境外的工业发达国家以及发展中国家的反对，因为它可能严重侵犯这些国家的经济利益和主权安全。^②

在此过程中，以基础四国为主的发展中国家群体可视为欧盟的潜在追随者，他们希望欧盟首先作出表率，提高自身的减排标准，并在资金和技术上为其提供原先承诺的支持，因此，发展中国家向欧盟展示的是一种适当型偏好，即希望欧盟兑现承诺、以身作则。但欧盟并未满足发展中国家的这种偏好，甚至忽视了这种偏好。欧盟在哥本哈根大会上的领导策略已经发生了较大转变，更倾向于通过提出新的思想和目标来吸引其他参与者，然而欧盟提出的这种思想和目标带有极大的单边主义和强制性特征。欧盟在降低自身减排标准的情况下反而在减排目标设定上强制推出不符合发展中国家实际的政策措施，并试图借京都进程以来塑造的领导地位强迫发展中国家接受欧盟的既定目标，超越了发展中国家的可承受范围，难以形成共鸣。

（三）巴黎大会之前：欧盟软策略与波兰结果型偏好互动未产生领导力

冷战结束以来，欧盟经过多轮扩大后成员国数量迅速增加，但也增加了欧盟在一体化背景下的决策压力。尽管欧盟试图借助气候变化议题来推动一体化的发展，但实际上，推动欧盟气候政策的一体化不仅取决于欧盟机构的顶层协商，也取决于成员国在应对气候变化上的利益考量和与欧盟机构的协调。由于欧盟气候政策属于欧盟与成员国的共同管辖领域，加上

^① 冯存万、朱慧：《欧盟气候外交的战略困境及政策转型》，载《欧洲研究》2015年第4期，第104页。

^② Thomas Bernauer, Robert Gampfer and Aya Kachi, "European unilateralism and involuntary burden-sharing in global climate politics: A public opinion perspective from the other side", *European Union Politics*, Vol.15, No.1, 2014, pp.136-138.

一体化中的“辅助性原则”^①的存在，成员国的支持对欧盟气候政策的形成和发展尤为重要。^②然而，扩大后欧盟与成员国也面临着许多分歧，由于成员国经济发展水平、工业发展模式的差异影响了其国内应对气候变化的态度，其中不乏有对欧盟气候政策持反对态度的“落后国家”，这对欧盟气候政策的推行产生了较大压力，并影响了欧盟在全球气候治理中的领导力。例如，工业发展模式较为传统的中东欧国家和经济相对落后的“团结国家”^③在应对气候变化上不够积极，甚至在欧盟气候政策决策过程中，东欧国家波兰还频繁抵制。

在欧盟气候政策制定和推行过程中，波兰一直扮演着“落后者”的角色，阻碍着欧盟气候领导力的发挥。冷战结束之后，由于面临着经济转型的困境，包括波兰在内的许多中东欧国家提出“重返欧洲”的口号，向欧盟提出入盟的请求。对于波兰来说，加入欧盟就需要将欧盟的法律内化进来，并建立符合入盟标准的经济体制。由于经济转型很大程度上受制于能源消费结构，波兰在苏联解体后向市场经济过渡的过程中实施的仍然是粗放的经济发展模式，其国家能源消费一半以上来自于以煤炭为主的固体燃料，石油和天然气也严重依赖向俄罗斯进口。因此，波兰的经济转型必然要伴随着减少碳排放、增加可再生能源比重的过程。对于欧盟来说，其一直是将气候变化纳入到统一的经济框架之中，在吸纳波兰等国的加入过程中欧盟通过环境援助和经济转型指导来提高中东欧国家的经济状况以尽快达到入盟的标准。值得注意的是，波兰在1994年就批准了《联合国气候变化框架公约》，也是《议定书》规定的附件B转型国家，但在20世纪90年代，波兰几乎没有制定任何应对气候变化的国家政策。^④在波兰正式加入欧盟之前，由于欧盟对波兰的法律约束只是相对的，波兰也并未参与欧

① 辅助性原则是欧盟的一项基本宪法性原则，具体规定于《欧洲联盟条约》第5条，是欧盟框架内处理欧盟、各成员国以及成员国国内地区和地方政府等多层次行为体之间权能配置的基本原则。该原则将欧盟决策权下放给成员国，即首先由对拟议问题关系较为紧密的主要成员国来解决，不能解决时再由欧盟机构解决。

② 高小升：《欧盟气候政策研究》，社会科学文献出版社2015年版，第90页。

③ 1991年制定的《欧洲联盟条约》提出建立经货联盟，欧洲理事会考虑到经货联盟将会扩大成员国贫富差距，因而根据经济最落后的四个国家西班牙、葡萄牙、爱尔兰、希腊的要求设立了“团结基金”，四国也被称为“团结国家”。

④ Zbigniew W. Kundzewicz and Piotr Matczak, “Climate change regional review: Poland”, *Wiley interdisciplinary reviews: Climate Change*, Vol.3, No.4, 2012, p.302.

盟气候政策的制定过程；2004年正式加入之后，波兰对欧盟的气候政策更多的是表面上接受、实践中抵制。波兰这一消极态度最显著的体现在“欧盟碳排放交易计划”和“气候与能源一揽子计划”的制定和推行过程。

1997年《议定书》签署后，欧盟内部一直对《议定书》的“灵活机制”存疑，其反对美国提出的对“灵活机制”不加限制的使用。但随着美国等发达国家主张气候治理的“市场解决方案”，欧盟内部也逐渐认识到减排问题与经济问题结合的重要性。欧盟内部开始就建立排放交易体系进行讨论。2000年3月，欧盟委员会发布了《欧盟排放贸易体系绿皮书》，强调要建立一个更加严格和集中的排放交易系统，避免成员国分散化管理，绿皮书还规定实施计划所涵盖的六大部门，其中电力和能源密集型部门是最主要的。2001年3月，美国退出《议定书》使得议定书履约进程遭受重大挫折。在此情况下，欧盟为继续维护《议定书》的成果，欧盟各部门率先团结起来决心继续在美国退出后发挥领导作用，在此背景下碳排放交易计划开始进入政策制定环节。2003年10月，欧盟委员会发布了《第2003/87/EC号指令》，正式提出了旨在对电力和能源密集型部门实施碳定价以减少温室气体排放的碳排放交易计划，这是世界上第一个关于碳市场的总量控制与交易体系。根据指令，该计划的第一个实施阶段是2005-2007年，欧盟通过国家排放分配计划将排放份额分配给各个成员国。排放交易计划涵盖了欧盟成员国在内的11000多个电力和能源密集型工业部门，目的是通过碳定价来进一步促进这些工业部门的能源转型。^①

然而，欧盟在将该政策向成员国推行的过程中面临着阻碍，对于欧盟来说，政策推行所达到的目的是将该政策欧洲化，体现的是欧盟与成员国的政策互动过程。但是，以波兰为主的中东欧国家的不同偏好主导了欧盟政策的推行。那么波兰的何种偏好影响了其对排放交易计划的抵制呢？塔尼亚·博泽尔（Tanja A·Borzel）认为，经济因素与成员国对气候和环境政策的态度密切相关，成员国在经济因素影响下对欧盟气候政策所采取的战略可分为三种：积极推动、设置障碍、骑墙策略。^②波兰恰恰选择了

^① Jon Birger Skjærseth, “The European Commission’s shifting climate leadership”, *Global Environmental Politics*, Vol.17, No.2, 2017, p.89.

^② Tanja A.Börzel, “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member state responses to Europeanization”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.193-214.

“设置障碍”来回应欧盟的碳排放交易计划，即波兰认为其抵制该计划的原因是该政策对波兰来说代价过高，除非欧盟在实施过程中给予波兰一定的优惠和补贴，否则波兰就会通过实际行动阻碍该政策推行。由于波兰经济发展严重依赖煤炭且可再生能源占比较低，而欧盟也逐渐将气候目标、能源安全和经济发展相协调，要求经济转型必须通过能源转型来实现，这意味着波兰必须在国家现有可操控的能源之外投资大量可再生能源，这对于转型期的波兰来说无疑是一笔巨大的经济投入。例如，根据碳排放交易计划，碳定价将使煤炭发电成本最高，过渡依赖煤炭生产的波兰等中东欧国家电价将会大幅上涨。虽然波兰在该计划最后谈判阶段已经同其他中东欧国家通过临时委员会来参与到谈判过程，但波兰在批准该计划后仍不愿加入且拒绝承担国家分配计划。这是因为，在2004-2007年加入欧盟的10个中东欧国家中，大多数国家更关心的是能源安全，而不是气候变化，以波兰为主的能源密集型国家更是坚定地表示反对通过排放交易进行碳定价。^①针对波兰的消极态度，欧盟开始对波兰施加压力，表示如若波兰不予承担国家分配计划，欧盟将削减对波兰的能源补贴，但遭到波兰的强烈反对。2007年在第二个国家分配计划实施期，波兰还联合捷克、爱沙尼亚、匈牙利和斯洛伐克对欧盟采取法律行动，坚决反对削减补贴。波兰政客还公开质疑碳排放交易计划，认为欧盟的决定忽视了波兰的特殊情况，更为严格的碳定价机制是针对像波兰这样的新成员国而设定的，旨在降低波兰经济在欧洲市场上的竞争力，而老成员国并没有受到影响。^②

迫于波兰等国的压力且为了尽快推行该计划，2008年1月，欧盟重新调整了碳排放交易计划并制定了“气候和能源一揽子计划”，试图通过能源补贴和政治弥合来消除波兰等国的否决态度，并将该计划于2009年在成员国内推行。但是，波兰仍然表示反对。波兰认为，国家对能源组合和煤炭保护拥有完全主权，欧盟需要对能源现代化提供更多补贴。而此时，欧盟内部针对一揽子计划也分化出两大对立集团：一边是由13个成员国组成的绿色增长集团（Green Growth Group），对该计划表示支持；另一边

^① Jon Birger Skjærseth, “The European Commission’s shifting climate leadership”, *Global Environmental Politics*, Vol.17, No.2, 2017, p.92.

^② Zbigniew M. Karaczun, “Poland and climate change: Analysis of Polish climate policy 1988-2010”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol.20, No.1, 2011, p.63.

则是早先由波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利组成的维谢格拉德集团 (Visegrád Group) 则积极反对。此外, 由于哥本哈根大会上欧盟未能促成新的气候协议的达成, 欧盟试图设立更为严格的30%的减排目标也遭到波兰的抵制, 使得波兰认为欧盟在气候政策上的执行力不足, 因而要求欧盟新的气候和能源政策应以2015年在巴黎达成的全球气候协议为条件。在此情况下, 欧盟继续调整其气候政策并表示将在巴黎气候大会上作出承诺。2014年10月, 欧洲理事会在修订现有2020年框架目标的基础上, 一致通过了关于2030年的框架目标。该框架包括向波兰和其他中东欧国家作出重大让步: 为能源现代化提供资金、取消具有约束力的国家可再生能源目标、重视传统资源对能源安全的作用, 而此举被认为是欧盟气候政策的“波兰化”。^① 通过以上举措, 欧盟的政策调整有效协调了成员国的利益分配, 实现了气候政策在成员国中的向心力, 波兰也在巴黎气候大会上接受了欧盟提出的新的气候和能源政策。

综上, 尽管波兰最终接受了欧盟的气候和能源政策, 但本案例却是欧盟气候和能源政策受到成员国抵制的典型案例, 这一过程中波兰对欧盟气候和能源政策的频繁抵制是导致欧盟政策推行受阻的主要原因。由于欧盟碳排放交易计划所建立的是当时全球最大的碳排放交易市场, 它的提出和推行对其他国家碳排放市场的构建具有极大的示范和借鉴意义; 一揽子计划则规定了欧盟2020年的气候目标, 对于展现欧盟的气候雄心具有较大的影响。因此, 两项政策的推行与否将直接影响欧盟的气候领导力能否形成, 而波兰的消极态度恰恰是这两项政策的能否推行的关键因素。首先, 碳排放交易计划和气候与能源一揽子计划的提出和推行过程中欧盟运用了多种领导策略, 如在两个计划提出之前欧盟内部已经发布了大量的官方文件、举行了多轮讨论, 认识到气候问题与经济问题和能源问题的紧密联系, 可以认为欧盟发挥了诊断和重置的领导策略; 在政策推行方面, 欧盟设立了碳排放交易计划实施的三个阶段, 并通过国家分配计划将该政策向成员国内部推行, 可以认为欧盟发挥了扩散和示范的领导策略; 在与波兰关于能源政策的分歧上, 欧盟与波兰进行了正式谈判, 谈判过程中通过吸

^① Jon Birger Skjærseth, “Implementing EU Climate and Energy Policies in Poland: From Europeanization to Polonization?”, FNI Report 8, Fridtjof Nansen Institute, December, 2014, p.48, <https://www.fni.no/getfile.php/131921-1469869880/Filer/Publikasjoner/FNI-R0814.pdf>.

收波兰的利益诉求逐步确立了欧盟气候和能源政策在波兰的内化，可以认为欧盟发挥了协调和议价的领导策略。尽管欧盟碳排放交易计划和一揽子计划具有较高的气候目标和严格的实施标准，体现了欧盟作为领导者在政策理念和知识上的创新，但由于成员国之间的发展差异并不能确保每个成员国对该政策的可复制。究其原因，欧盟的计划没有考虑到波兰内部偏好的差异特征，波兰等国实际上是要求欧盟对它们的传统能源进行保护而非直接覆盖。

（四）欧盟软策略与北欧国家适当型偏好互动产生领导力

如前所述，欧盟气候政策的制定和推行受到成员国不同态度的影响，若成员国积极支持并在国内一级制定相较于欧盟更具雄心的气候政策则有利于欧盟层面政策的实施，进而有利于欧盟气候领导力的形成；反之，若成员国消极抵制并在国内一级不遵守欧盟的气候政策立法则不利于政策实施，也不利于欧盟气候领导力的形成。尽管成员国所具有的利益认知差异形成了像波兰等国这样的气候“拖后腿者”，但欧盟气候政策的形成和推行过程也离不开一些积极追随者的支持，这类积极追随者通常具有较高的内部和外部气候雄心，并希望其他国家积极效仿其政策，被称为气候领域“建设性的推动者”。^①例如，德国、荷兰经济较为发达且在可再生能源领域较为领先，主张制定积极且富有雄心的气候目标；英国、法国等国虽然对气候变化存在怀疑，但总体上仍保持着积极的态度；北欧国家^②环保主义传统较为浓厚，对环境和气候变化的敏感度较高，在欧盟气候政策的制定和推行过程中，其国内均保持者较高的气候雄心。本案例着重讨论北欧国家在欧盟气候政策实施过程中的积极作用，主要体现在对欧盟气候政策的学习、创新和扩散。

首先，北欧国家气候与能源目标和欧盟的气候与能源目标呈现出一种

^① 参见 Duncan Liefferink and Rüdiger K.W.Wurzel, “Environmental leaders and pioneers: agents of change?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.7, 2017, pp.954-955; Rüdiger K.W. Wurzel, Duncan Liefferink and Diarmuid Torney, “Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance”, *Environmental Politics*, Vol.28, No.1, 2018, pp.4-12.

^② 北欧地区包括芬兰、瑞典、丹麦、挪威和冰岛五个主体国家和阿兰群岛、法罗群岛和格陵兰岛三个自治区，本案例主要以北欧五个主体国家为研究对象。五国是北欧理事会(Nordic Council)成员国，芬兰、瑞典、丹麦是欧盟成员国，冰岛和挪威作为欧洲经济区和欧洲自由贸易成员国的身份参与欧盟事务。

协同推进的特点，甚至高于同期的欧盟框架目标。在欧盟碳排放交易计划提出之前，北欧国家就已经开始通过征收碳税来促进减排的实践。1990年，芬兰在世界上第一个设立二氧化碳税，涵盖了煤、石油、天然气、柴油、轻重燃油等。瑞典和丹麦分别于1991年和1992年征收碳税。碳税实施之初取得了一定的减排效果，如芬兰在1990-1998年间，有效抑制了约7%的二氧化碳排放量。^① 欧盟碳排放交易计划批准后，北欧国家碳税政策与欧盟排放贸易计划逐渐形成了协同发展的局面，其本质都是对化石燃料部门建立价格信号以鼓励其减少二氧化碳排放。2008年经济危机导致排放贸易价格大幅下跌，影响了非排放交易部门的碳税征收。在此背景下，北欧国家在碳排放交易计划的第三个实施阶段（2013年）开始集中对非排放交易部门征收碳税，主要涵盖了能源税、生物燃料税、汽车税、交通运输税等。除此之外，北欧国家对汽油和柴油的税率均接近或高于欧盟的平均税率。^② 除此之外，北欧国家在欧盟气候目标基础上还制定了更高的减排和脱碳目标。2014年10月，为迎接即将到来的巴黎气候大会，欧盟在大会前夕率先作出承诺，发布了《欧盟2030年气候与能源政策框架》。框架指出，欧盟2030年国内温室气体排放量在1990年的基础上至少减少40%，排放交易部门和非排放交易部门的减排量分别比2005年减少43%和30%，^③ 同时还鼓励成员国可根据本国国情在此基础上制定更高的目标。2015年巴黎大会通过了以国家自主贡献的方式设定国家减排目标的《巴黎协定》，北欧五国均承诺每五年更新一次国家自主贡献目标，并承诺减排目标与欧盟保持一致。根据2030年框架的立法安排以及巴黎大会“国家自主贡献”机制的设计，2018年5月，欧盟通过了《减排分担条例》，成为欧盟2030年框架中最重要的立法。《减排分担条例》规定将欧盟排放贸易部门和非排放贸易部门涵盖的排放量分配给各成员国，在非排放贸易领域，瑞典在欧盟基础上承诺减少40%的排放量，芬兰和丹麦则承诺减少

① 吴斌,曹丽萍,沃鹏飞:《复合的碳税和碳排放权交易政策:欧盟的经验与启示》,载《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期,第86页。

② “Fuel Price Breakdown”, Fuels Europe, 2018, <https://www.fuelseurope.eu/knowledge/refining-in-europe/economics-of%20refining/fuel-price-breakdown/>.

③ “Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework”, European Council, October 24, 2014, p.1, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf.

39%，均多于其他欧洲国家。^①除此之外，北欧国家中除了冰岛以外都制定了气候排放法案，规定了在2050年之前要实现低排放或碳中和的目标。如丹麦通过的能源政策承诺，到2030年，丹麦电力生产逐步淘汰煤炭；到2050年，摆脱化石燃料，成为净零排放社会；到2030年，可再生能源占总能源结构的50%。^②可以看出，北欧国家整体减排目标要高于欧盟2030年框架目标，并且领先于欧盟内部的其他成员国，实际上欧盟成员国减排目标差异很大，波兰、拉脱维亚都低于10%。

其次，北欧国家致力于在全球环境和气候治理领域积极发挥引领作用。自上世纪70年代开始，北欧国家开始参与到国际环境合作。1972年召开的第一届世界环境会议就是源于瑞典的一项倡议，会议首次将环境问题纳入到国际会议议程并设立了联合国环境署，呼吁人们保护赖以生存的地球环境。90年代以来，北欧国家积极参与联合国气候变化大会，对减少温室气体排放的意愿较为强烈，借助国际气候谈判舞台，北欧国家欲凸显其应对气候变化的榜样形象。作为《京都议定书》中的附件1国家，北欧国家是“京都机制”的幕后倡导者、支持者和缔造者；^③气候融资是《巴黎协定》实施的关键部分，北欧国家致力于在有意义的减缓行动和实施透明度的背景下，扩大气候融资的来源，为发达国家到2020年每年共同筹集1000亿美元的目标做出贡献。如北欧国家通过北欧气候基金支持发展中国家的减缓和适应项目，目前已向北欧气候基金承诺总额超10亿美元。^④除此之外，北欧五国均是环北极圈内的国家。近年来，受全球气候变化的影响，北极冰川融化速度加快，北极整体环境态势不容乐观，北欧国家开始注重保护北极的生态环境，积极通过建立区域合作机制来促进

① Mads Greger, Rolf Golombek and Michael Hoe, “Global Impact of National Climate Policy in the Nordic Countries”, in Lars Calmfors, et al, eds., *Nordic Economic Policy Review 2019: Climate Policies in the Nordics* (Nordic Council of Ministers, 2019), p.161.

② “Long-term energy policies enabling the green transition”, Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities, July 14, 2020, <https://stateofgreen.com/en/solutions/long-term-energy-policies-enabling-the-green-transition/>.

③ 周珂、林潇潇：《环境生态治理的制度变革之路——北欧国家环境政策发展史简述》，载《人民论坛·学术前沿》2015年第1期，第44页。

④ “The Nordic countries call for game-changing global climate action at COP21 in Paris”, Nordic Co-operation, October 28, 2015, <https://www.norden.org/en/declaration/nordic-climate-and-environment-ministers-declaration-climate-change-2810-2015>.

北极环境治理。目前，北欧国家参与北极治理的主要机制是1971年成立的北欧部长理事会和1996年成立的北极理事会。北欧部长理事会目前发布的《北极合作计划》，目的是注重北极地区的可持续发展，以确保北极的发展建立在和平、稳定、保护、增长和繁荣的基础上。但合作文件主要还是通过在北极治理框架下实现北欧国家的经济社会发展，如2021年发布的最新版《北极合作计划：2022-2024》中就明确强调，北极合作的目的是实现北欧国家的三大战略目标：服务于联合国2030年愿景计划，推动形成绿色北欧、有竞争力的北欧和社会可持续发展的北欧。^①

从上述分析来看，相较于欧盟的气候和能源目标，北欧国家整体上设定的目标较高，应对气候变化的意愿较为强烈、对欧盟气候政策的学习、创新和扩散的行动也较为积极。北欧国家本身的碳排放并不高，只占到全球的0.5%，目前北欧国家的整体碳排放总量已经呈现下降趋势，其碳排放对全球升温的影响比较微弱。不容置疑的是，尽管北欧国家近些年来积极追随欧盟的气候战略并极力担当应对气候变化的领跑者，但由于其本身经济体量较小致使其减排贡献并不明显，因而难以撼动全球减排格局的缓慢进程。但北欧国家仍然积极推出比欧盟更具有雄心的气候目标，不禁引发对北欧国家这种减排动机的强烈兴趣。笔者认为，北欧国家积极追随欧盟的气候战略并表现出更具雄心的气候目标的动机并非是以经济发展和减排为主要目的。由于北欧国家均是经济高度发达、创新指数较高的中小国家，^②如何在全球气候治理中展现其作为小国的形象、追求“规范性权力”是北欧五国积极参与全球气候治理的主要动机。梅兹·格里克等人（Mads Greker, et al）认为，北欧国家之所以采取雄心勃勃的气候政策，并不是能够从中得到什么好处，而是基于一种“康德偏好”的应对气候变化的道德义务感。^③ 这种道

① “Our Vision 2030 shows the way”, Nordic Co-operation, February 2, 2021, <https://pub.norden.org/politknord2021-737/#85895>.

② 北欧五国是经济高度发达的国家，人均收入也高居世界前列，但人口密度在欧洲乃至世界都处于较低水平，其中挪威、芬兰、瑞典领土面积较丹麦和冰岛大，整体上可归为中小国家。据2021年发布的《全球创新指数》显示，北欧国家在疫情危机下仍能显示出强大的创新活力，瑞典、芬兰、丹麦、冰岛、挪威在统计的132个经济体中分别位居第二、第七、第九、第十六和第十九。参见 Soumitra Dutta, et al, “Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis”, WIPO, 2021, p.4, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf.

③ 参见 Mads Greker, Rolf Golombek and Michael Hoe, “Global Impact of National Climate Policy in the Nordic Countries”, in Lars Calmfors, et al, eds., *Nordic Economic Policy Review 2019: Climate Policies in the Nordics* (Nordic Council of Ministers, 2019), pp.179-186.

德义务感更深层次的目的是北欧国家在国际社会中追求其作为小国的“规范性权力”。

北欧国家作为中小国家，试图通过环境和气候变化议题来提升其影响力并不能像大国那样全面地运用其综合实力。但小国也并非一定需要具备大国那样强大的综合实力才能发挥影响力，正如有学者认为“弱权”也可以影响“强权”，一个国家在某些方面可能薄弱但在其他方面则可能表现出强大的特征。^①作为小国，北欧国家军事实力较弱的制约因素促使其寻求其他能动性力量来提升其影响力，北欧国家利用其高度发达的经济、极具创新的科技实力和知识生产能力逐步打造其在社会福利制度、可持续发展、冲突管控、国际议程设置等方面上的模范作用，充当“规范企业家”、掌握着“社会权力”的行使。^②重构后的小国理论也认为，小国主要通过软权力来大幅提高其国际影响力，通过提供国际公共产品参与全球治理，通过制度性权力和结构性权力在国际事务中发挥作用。^③如北欧国家在可再生能源技术上长期处于世界领先水平并主导着该技术的全球扩散，芬兰和瑞典的生物质、挪威的水电开发、丹麦的风力发电和冰岛的地热利用等先进技术已经成为其他国家效仿的典型案例。本案例中提到的北欧国家通过北欧气候基金、北欧部长理事会和北极理事会等机制来参与全球性和区域性的气候治理，也是北欧国家通过提供公共产品、与发展中国家开展“气候外交”以及通过区域性和全球性的制度参与来塑造其形象、提高影响力的表现。因此，北欧国家更倾向于借助气候变化议题积极追随欧盟，并在全球气候治理中发挥积极的引领作用，与欧盟形成了一种协同合作的局面。

总之，该案例为我们展现了一个不同于前述三个案例的领导与追随的互动特征，追随者对领导者在此过程中持有较为温和且积极的立场。欧盟在该过程中所扮演的领导角色以及使用的领导策略与波兰案例中类似，主要运用了诊断和重置策略、示范和扩散策略，依赖于欧盟所具有的软权

^① David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies", *World Politics*, Vol.31, No.2, 1979, pp.161-194.

^② Christine Ingebritsen, "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics", *Cooperation and Conflict*, Vol.37, No.1, 2002, pp.11-23.

^③ 夏立平, 谢茜:《北欧国家国际作用的新特点及其对我国的影响——基于重构后的“小国国际作用理论”的分析》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期,第63-72页。

力。作为小国的北欧国家，在此过程中其偏好与欧盟相同，均是通过提出创新性理念和技术、展现较高的气候雄心并付诸可供证实的实践以扩展其软权力的影响范围。在本案例中，欧盟与北欧国家的互动既不是欧盟与俄罗斯之间的交易关系、也不是欧盟与波兰之间隐含的等级关系，而是领导-追随关系中一种新型关系——伙伴关系。伙伴关系既不是领导者对追随者在等级关系上基于实力差距的过分操纵和控制，也不是在交易关系中基于利益博弈的而造成的合作不确定性，而是一种建立在相互信任、相互提升的平等关系基础上。

四、结论

领导策略与追随偏好之间的互动为我们理解欧盟气候领导力的变化提供了一个新的视角。通过上述四个案例的分析，欧盟与其追随者的互动实践可以得到如下结论：

首先，欧盟在全球气候治理中并非单一地行使某种领导策略，而是善于综合行使多种领导策略。单一行使某种领导策略容易受到客观因素的影响，如哥本哈根时期结构性资源的下降使欧盟无法通过利诱手段吸引追随者，欧盟试图通过强制手段胁迫发展中国家接受欧盟的目标，但以失败告终。哥本哈根大会的失败促使欧盟调整了其领导策略，主要将诊断和重置、示范和扩散以及协调和议价三种策略组合使用，而对于强制策略的使用较为谨慎。

其次，欧盟及时且灵活的策略调整是取得追随者信任的重要因素。通过波兰的案例可以看出，尽管欧盟提出的碳排放交易计划并没有将波兰等国的偏好纳入其中，同时也遭致了波兰等国的抵制，但随后通过两次气候政策调整，逐渐考虑和吸纳波兰等国的偏好并获得了支持。这也说明欧盟在策略选择上并非单一使用某种策略，而是根据具体对象、具体情景进行选择或组合使用。

再次，通过对欧盟的追随者分析来看，追随者在追随前和追随后均会对领导者的气候政策产生实际影响。若追随者在追随前由于其偏好设定与利益分配与领导者的政策存在冲突，而此时领导者又需要该追随者加入其中，则追随者可以影响领导者的政策以实现其追随目标。选择追随后，追

随者主要是学习和扩散乃至创新领导者的气候政策，这也是追随者通过积累领导者的政策经验后主动展示其领导潜力的过程。

最后，追随者的不同“个性”对领导者气候行动的推进具有重要影响。俄罗斯和波兰等国对欧盟的追随是一种从消极追随到诱导性追随的转变，可以充分反映其对欧盟气候政策的影响，同样可以反映出欧盟在争取关键追随者过程中的气候政策的调适度，是领导者与追随者之间的妥协。北欧国家对欧盟气候政策的学习、创新和扩散是一种“积极追随”和“积极反馈”，既稳固了欧盟的领导地位，也减轻了欧盟在对外气候宣传过程中的阻力，形成了领导者与追随者之间的积极互动效应。

全球公共卫生治理： 新型国际融资机制的特点及其困难

刘 宁

摘 要：2000年以后，为了解决全球公共卫生治理过程中的资金不足问题，在一些发达国家和国际慈善机构的带动下，一些形式多样的新型国际融资机制开始出现。总体而言，这些新型国际融资机制主要有三类：一是国际团结税机制；二是债务融资机制；三是价格补贴机制。这三类机制部分解决了全球公共卫生资金匮乏的窘境。不过，这些新型国际融资机制的实际融资能力较弱，且严重依赖传统国际融资体系。其主要原因在于：分配冲突导致主要国际行为体难以完全抛开传统国际融资体系去建立新的公共卫生融资机制。分配冲突不仅存在于发达国家和中低收入国家之间，同时也存在于公共部门与私人部门之间。目前，全球大部分新型公共卫生融资机制只是一种临时性应急措施。这些融资机制难以为全球公共卫生融资活动提供稳定可靠的制度支撑。如果全球公共卫生融资过程中的分配冲突不能得到有效缓解，资金问题将会继续削弱全球公共卫生治理的前景。

关键词：全球公共卫生治理；国际融资机制；分配冲突

作者简介：刘宁，对外经济贸易大学国际关系学院讲师。

全球公共卫生融资有两个目的：一是提高全球卫生健康水平，促进全球经济发展；二是寻求应对国际市场失灵的干预措施。^①从2000年以来，国际社会就启动了大规模的公共卫生融资活动，在一些国家和国际慈善机构的带动下，一些形式多样的新型国际融资机制开始出现。不过，这些新

基金项目：本文受“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”（项目编号：20QD10）。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 “Common Goods for Health”, World Health Organization, November 11, 2019, pp.1-2, https://www.who.int/docs/default-source/health-financing/common-good-for-health/common-goods-for-health-definition.pdf?sfvrsn=b5c9a9f8_2

型融资机制的实际状况并不尽人意。有学者认为，全球公共卫生融资是尚未完成的政治任务，国际社会仍需要加强合作。^① 2019年末新冠疫情的爆发，再次将全球公共卫生融资问题拉入到了国际公众视野。2020年9月，世界卫生组织（以下简称世卫组织）总干事谭德赛（Tedros Adhanom Ghebreyesus）表示，确保全球所有人公平获得检测、疫苗和药物的最佳途径，以保障所有人都能获得可负担得起的疫苗，仍有350亿美元的资金缺口。^② 本文主要讨论的问题是：在全球公共卫生治理领域，2000年以来出现的新型国际融资机制有什么特点？它们能否有效解决全球公共卫生治理的融资困难？

一、现有研究及其不足

资金不足是全球公共卫生治理面临的重要难题。新千年以来，围绕融资问题，国际学术界和政策界普遍认为，国际社会需要在现有融资体系之外，寻求并建立新的融资机制，以应对日益复杂的全球公共卫生治理形势。就新型融资机制问题，现有研究主要聚焦于以下两个问题：一是新型国际融资机制的含义；二是全球公共卫生融资方式。

第一，新型国际融资机制的含义。新型国际融资机制是2002年联合国在墨西哥蒙特雷召开第一届国际发展融资会议时为解决全球可持续发展资金不足而提出的一项重要国际发展政策，其主要目的是在现有全球发展融资体系之外，为全球可持续发展建立额外融资机制。^③ 但是，联合国并未就这种新型融资机制给出明确定义。对不同的国际行为体而言，新型国际融资机制有着不同的含义。首先，从增加收入流的角度出发，一些学者和国际机构认为，新型国际融资机制的主要功能是开辟新的资金来源。新

^① George J. Schieber and Pablo Gottret, et al., "Financing Global Health: Mission Unaccomplished", *Health Affairs*, Vol.26, No.4, 2007, pp.921-934.

^② "Coronavirus Global Response: Access to COVID-2019 Tools-Accelerator Facilitation Council Holds Inaugural Meeting", World Health Organization, September 10, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/10-09-2020-coronavirus-global-response-access-to-covid-19-tools-accelerator-facilitation-council-holds-inaugural-meeting>

^③ 参考刘宁：《国际发展援助的转变：目标、资源与机制》，载《国际展望》2019年第2期，第106页。联合国主导的国际发展融资会议已举办三届，达成三项会议共识：2002年《蒙特雷共识》，2008年《多哈宣言》，2015年《亚的斯亚贝巴行动计划》。

型国际融资机制是汇集公共部门和私人部门收入的新方式，为全球某一类发展活动连续提供多年的资金支持。^① 比如，世界卫生组织建议将全球烟草税当作是一种新型融资机制。^② 目前，机票团结税（Air Ticket Solidarity Tax）作为一种重要的新型全球公共卫生融资机制已取得了一些积极成效。其次，从扩大市场参与的角度出发，一些学者和国际机构认为，新型融资机制不能离开私人部门的参与。新型国际融资机制应该调动私人部门参与国际发展的积极性，通过扩大市场参与，带动新的资金流。^③ 从扩大市场参与这一角度出发，新型国际融资机制有三个判定标准：一是该类机制是否提供了新产品；二是该类机制是否创造了新市场；三是该类机制是否吸引了新的参与者。新型国际融资机制可以通过调动资源、传递资源和金融中介三个方面，为全球公共卫生融资提供资金支持。^④ 比如，由主权信用担保的公共卫生债券，此类融资方式不仅为私人部门提供了新产品，创造了新的债券市场，同时吸引了更多的市场参与者。最后，从价值链的角度出发，一些学者和机构认为，新型国际融资机制的真正“新意”在于整合全球公共卫生资源，创立综合性的融资方式，改善和提高受援国的公共卫生施政绩效。^⑤ 新型国际融资机制主要包括调动、集中、传导、分配、执行等几个层面，现有全球公共卫生融资体系的主要问题不是资金不足，而是融资体系过于分散，新型国际融资体系的主要目标是融合全球公共卫生资源，提高全球公共卫生资金使用效率。所以，不论是从增加收入的角度出发，还是从扩大市场参与的角度和价值链的角度出发，国际学术界和政策界对新型国际融资机制并无统一概念。各方对新型融资机制的不

① “Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance”, United Nations Development Programme, January 2012, pp.1-7, <https://www.undp.org/publications/innovative-financing-development-new-model-development-finance>

② “Tobacco Taxation and Innovative Health-care Financing”, World Health Organization, 2012, pp.3-6, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/206014>

③ David Gartner, “Innovative Financing and Sustainable Development: Lessons from Global Health”, *Washington International Law Journal*, Vol.24, No.3, 2015, p.497.

④ “Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes”, Citi Foundation, September 2014, pp.1-7, https://www.citi-group.com/citi/foundation/pdf/innovative_financing_for_development.pdf

⑤ Rifat Atunand Felicia Marie Knaul, et al., “Innovative Financing for Health: What is truly innovative”, *The Lancet*, Vol.380, No.9858, 2012, p.2044.

同看法，不仅影响新型国际公共卫生融资形式选择，而且也在某种程度上影响传统全球公共卫生融资模式。

第二，全球公共卫生融资方式。与新型国际融资机制相比，传统国际公共卫生融资主要依赖国际援助。国际援助的概念要比新型国际融资的概念更清晰。比如，发达国家主导的官方发展援助。^①相关学者和机构所讨论的新型国际融资机制，主要围绕以下四类融资机制进行：一是针对全球性活动的税收和强制许可费。比如，机票团结税、全球烟草税、金融交易税、碳税等，都属于此类融资机制。^②不过，在全球范围内征税的计划普遍遇到较大的国际政治阻力。目前，除了少部分国家支持此类计划以外，全球绝大部分国家仍处于观望状态。二是依托于市场和私人的自愿捐赠。三是债务工具，即通过发债的方式从国际资本市场上获得融资。^③四是市场激励。比如，鼓励私人部门积极开发新药，并降低药品价格。^④目前，上述四类融资机制在全球公共卫生融资过程中已有不同程度的应用，且部分缓解了全球公共卫生融资压力。就上述四类机制而言，相关学者和国际机构在新型融资机制政策上的差异很大程度上源于他们对新型融资机制的界定不同。从增加收入的角度看，第一类和第二类融资机制创造了新的收入流，公共部门和私人部门通过税收和捐赠的方式为全球公共卫生提供了

① 刘宁：《国际发展援助的转变：目标、资源与机制》，载《国际展望》2019年第2期，第114页。

② David de Ferranti and Charles Griffin, et al., “Innovative Financing for Global Health: Tools for Analyzing the Options”, Brookings Global Health Financing Initiative Working Paper 2, August 2008, pp.23-25, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1325363

③ Isabel Novo-Corti and Xose Pícatoste, “Sustainable Public Finance and Debt Management”, in Magdalena Ziolo and Brunos S. Sergi, eds., *Financing Sustainable Development: Key Challenges and Prospects* (Palgrave Macmillan, 2019), pp.227-240.

④ Trygve Ottersen and Riku Elovainio, et al., “Towards a Coherent Global Framework for Health Financing: Recommendations and Recent Developments”, *Health Economics, Policy and Law*, Vol.12, No.2, 2017, pp.285-296; Trygve Ottersen and David B. Evans, et al., “Global Health Financing towards 2030 and Beyond”, *Health Economics, Policy and Law*, Vol.12, No.2, 2017, pp.105-111; Nicholas Biekpe and Danny Cassimon, et al., “Development Finance and Its Innovations for Sustainable Growth: An Introduction”, in Nicholas Biekpe, Danny Cassimon and Andrew William Mulineux, eds., *Development Finance: Innovations for Sustainable Growth*, (Palgrave Macmillan, 2017), pp.1-14; Julia Walker, Alma Pekmezovic and Gordon Walker, eds., *Sustainable Development Goals: Harnessing Business to Achieve the SDGs Through Finance, Technology, and the Law Reform* (Wiley, 2019), pp.182-200.

“额外”的资金来源。从扩大市场参与的角度看，第三类和第四类机制则创造了新的市场，公共部门通过发行债券和补贴的方式，与私人部门建立了新的合作方式，并吸引私人部门参与全球公共卫生治理。不过，上述融资机制仍然存在矛盾。因为，新型国际融资机制的资金来源与资金提供方式有很大差异。比如，机票团结税可以被视为是一种新的资金来源，但由政府提供的反周期贷款则很难被视为是一种新的融资机制。因为，这种融资机制并未创造新的资金来源，反而增加了未来需要偿还的债务。不过，就具体融资机制而言，仍然需要具体分析。

以上，不同学者和国际机构就概念和方式两个层面阐明了新型国际公共卫生融资机制面临的基本问题，并增加了我们对全球公共卫生融资问题的理解。目前，全球公共卫生融资领域内出现了不少新型国际融资机制，这些融资机制与传统融资机制相互交织，使得全球公共卫生融资体系更加复杂化。尚未分析的问题是：国际新型融资机制与传统融资机制相比，具有什么样的特点？从促进全球可持续发展的角度看，这些机制能否解决全球公共卫生治理过程中的融资困境？

二、新型国际融资机制的特点

全球公共卫生融资主要分为多边和双边两种。其中，多边融资机制主要以世界卫生组织为主，双边公共卫生融资主要以官方发展援助、国际发展合作融资为主。按照资金供给主体不同，全球公共卫生资金主要有四种来源：一是世卫组织、世界银行和地区开发银行等国际机构提供的社会发展融资。二是发达国家提供的官方发展援助。三是发展中国家之间提供的发展合作融资。四是国际慈善机构提供的私人捐赠。比如，比尔和梅琳达·盖茨基金会（Bill & Melinda Gates Foundation，以下简称盖茨基金会）。总体而言，全球公共卫生融资机制异常分散，各方相互平行，互不统属。全球缺乏一体化的公共卫生融资安排，制度重叠是全球公共卫生治理体系的结构特征。^①

^① 王明国：《全球公共卫生治理的制度重叠及其应对之策》，载《东北亚论坛》2021年第1期，第76页。

表1 全球公共卫生融资体系概览

传统融资方式	传统治理机构	资金来源	
世卫组织	世卫组织的公共卫生项目	依靠会员国的会费和赠款	
官方发展援助	发展援助委员会	官方发展援助	
发展合作融资	发展中国家之间的援助	赠款和国际发展合作融资	
新型融资方式	新型治理机构	赠款	新型融资机制
		慈善	公私 债务 税收
新型全球公共卫生治理机构	盖茨基金会（2000）	私人部门	慈善
	全球疫苗免疫联盟（2000）	公共部门	补贴 担保
	全球基金（2002）	公共部门	RED 转化
	国际药品采购机制（2006）	公共部门	机票

资料来源：笔者自制。

（一）传统国际融资机制

传统国际融资机制是一个与新型国际融资机制相对的概念。传统全球公共卫生融资机制主要有三类：一是世界卫生组织的预算；二是发展援助委员会成员国提供的官方发展援助；三是发展中国家提供的国际发展合作融资。

第一，世卫组织的融资状况。世卫组织作为联合国专门公共卫生机构，在全球公共卫生治理方面发挥着不可替代的作用。世卫组织的资金来源主要有两部分：第一部分是会员国的会费，该部分资金约占世卫组织预算总额的20%，该部分资金的使用权限相对灵活。第二部分是捐赠，捐赠资金约占世卫组织预算总额的80%，该部分资金一般有指定用途。世卫组织采取双年度财政预算，2020-2021年度世卫组织总预算为48亿美元，世卫组织每年的平均开支约为24亿美元。世卫组织可以灵活使用的资金有限。世卫组织需要应对的公共卫生问题有很多种，应对传染性疾病的预算约占其财年预算总额的18%左右。^①世卫组织应对传染性疾病的资金缺口非常大。为了弥补资金缺口，2020年5月，世卫组织建立了基金会，开始在全球范围内接受捐赠，以此加强世卫组织在资金问题上的机动性。

第二，发展援助委员会的公共卫生融资状况。发达国家主导的官方发

^① “Programme Budget 2018-2019”, World Health Organization, May 2017, p.5, <https://www.who.int/publications/i/item/programme-budget-2018-2019>

展援助一直是全球公共卫生资金的主要来源。其中，公共卫生援助在整个官方发展援助中占据重要地位。以美国为例，根据美国国际开发署历年数据统计，公共卫生援助约占美国对外援助总额的20%~40%。美国作为全球最大的官方援助国，其公共卫生援助总额仅次于和平与安全项目。美国2021年度对外援助总额约为380亿美元，其中，公共卫生援助为130.1亿美元。^①2018-2019年发展援助委员会成员国援助总额约为1500亿美元，其中，与教育、医疗和人口相关的援助占比约为18.1%。^②整体而言，官方发展援助距离发达国家承诺的国际援助水平还有不小的差距。目前，在全球经济处于衰退的境况下，发达国家在继续增加对外援助问题方面普遍不感兴趣。

第三，国际发展合作融资。国际发展合作融资主要指的是非发展援助委员会成员提供的国际援助，由于这些援助不符合发展援助委员会对官方发展援助的定义，所以也被称为国际发展合作融资。^③比如，中国通过建立合作医院、派遣医疗队等方式向非洲国家提供公共卫生援助。^④与西方发达国家相比，新兴援助国提供的公共卫生合作融资的规模并不大。根据发展援助委员会预测，2018年国际发展合作融资规模约为160亿美元。其中，与教育、公共卫生和人口有关的发展合作融资占融资总额的5.3%。^⑤新兴援助国更加重视社会、经济和基础设施方面的投资。^⑥整体而言，新型援助国在全球公共卫生融资过程中的作用有限。

① “Dashboard”, USAID, January 20, 2022, <https://foreignassistance.gov>

② “Aid at A Glance Chart”, OECD-DAC, March 1, 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

③ 刘宁：《国际发展援助的转变：目标、资源与机制》，载《国际展望》2019年第2期，第106页。

④ 《<中国的对外援助>白皮书》，国家国际发展合作署，2018年8月8日，http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064_5.htm；参考曾爱平：《全球公共卫生治理合作：以中非共建“健康丝路”为视角》，载《西亚非洲》2021年第1期，第26页。撒哈拉以南非洲地区公共卫生状况：一是基础设施差；二是疾病负担重；三是政府公共卫生预算占比低于全球平均水平。资金匮乏是中非共建“健康丝路”的主要难题。

⑤ “Aid at A Glance Chart”, OECD-DAC, March 1, 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

⑥ 有关新兴援助国与发达国家之间的援助差异，参考黄梅波、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8-26页。新兴援助国有16个，保加利亚、克罗地亚、爱沙尼亚、以色列、哈萨克斯坦、科威特、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯、沙特阿拉伯、泰国、土耳其、阿联酋。

以上，传统国际融资机制主要基于各国的年度官方财政预算，这部分预算作为对外转移，一部分以会费和赠款的方式流入世卫组织，另一部分则以国际援助的形式流入受援国。由于各个国家的财政预算受到的约束较大，国际社会很难指望援助国能够以扩大财政预算的方式增加全球公共卫生融资规模。所以，在此条件下，国际社会需要新型融资机制。

（二）新型国际融资机制

2000年，随着《联合国千年宣言》的发布，国际“减贫”资金缺口陡然扩大。传统融资机制很难弥补全球可持续发展的资金缺口。在各方相互僵持下，2002年3月，联合国在墨西哥蒙特雷召开第一届国际发展融资会议通过了《蒙特雷共识》。^①《蒙特雷共识》希望在传统国际发展融资体系之外，通过一些“创新方式”为全球可持续发展寻求“额外”资金来源。^②由此，全球公共卫生融资拉开了序幕。在相关国家和国际组织的带动和支持下，四个重要的公共卫生治理机制得以建立：一是盖茨基金会；二是全球疫苗免疫联盟（The Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI）；三是全球抗击艾滋病、肺结核和疟疾基金（The Global Fund, GF, 下简称全球基金）；四是国际药品采购机制（UNITAID）。这些全球公共卫生治理机构大都采用了形式各异的新型国际融资机制（见表1），这些新型国际融资机制主要有以下四个特点：

第一，强化国际慈善。私人部门倡导国际慈善，通过无偿援助为全球公共卫生提供资金支持。盖茨基金会是较为典型的公共卫生融资机制。该基金会建立于2000年，是全球第二大慈善组织。截至2020年，该基金会累计获得超过500亿美元的私人捐赠。成立以来，盖茨基金会一直资助其他全球公共卫生治理机构，盖茨基金会通过各种渠道，向全球各类公共卫

^① “Monterrey Consensus on Financing for Development”, United Nations, March 18–22, 2002, pp.7–8, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf

^② Suerie Moon, John–Arne Rottingen and Julio Frenk, “Global Public Goods for Health: Weaknesses and Opportunities in the Global Health System”, *Health Economics, Policy and Law*, Vol.12, No.2, 2017, p.203; Jean Bernard Le Gargasson and Bernard Salome, “The Role of Innovative Financing Mechanism for Health”, World Health Report, 2010, p.3, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-financing/technical-briefs-background-papers/innovativebp12final.pdf?sfvrsn=31f86728_3&download=true

生项目提供资金支持。目前，盖茨基金会已经成为全球风险慈善事业的领导者。除了私人部门的捐赠以外，不少大型跨国公司也利用 RED 计划为全球公共卫生提供资金支持，所有带有“RED”标识的产品，其收益的一部分会被捐赠给全球基金。RED 计划被看作是全球慈善的一部分。

第二，利用价格补贴。公共部门通过价格补贴的方式加强与私人部门之间的合作，鼓励私人部门提供更多产品。

价格补贴主要指的是国家或者国际机构通过为某一类商品生产者或消费者提供一定金额，以维持一定价格水平的措施。价格补贴是全球疫苗免疫联盟的重要新型融资机制之一。根据相关测算，1 美元疫苗研发投入可以产生 16 美元的收益。^① 2005 年，全球发展中心发布《为疫苗创造市场：从观念到行动》的报告认为，为了促进全球公共健康的发展，商业投资可以弥补公共和慈善机构对研发的投资，从而为发展中国家开发更多的疫苗。^② 受该报告启发，2007 年，加拿大、意大利、挪威、俄罗斯、英国等五国联合盖茨基金会出资 15 亿美元启动预先市场承诺机制为发展中国家引入 13 价肺炎球菌疫苗。^③ 预先市场承诺机制是一种典型的价格补贴机制。其运作模式是：预先市场承诺机制对国际疫苗生产供应商提供财务担保，国际疫苗生产供应商需要以一定价格供应一定数量的疫苗后，才能获得一定补贴。^④ 总的来说，价格补贴是一种双赢选择：一是提高了国际制药厂商的生产和研发预期；二是降低了发展中国家购入疫苗的价格成本。

第三，提供债务担保。援助国利用国家主权信用做担保，为相关公共卫生治理机构在国际资本市场上提供债务融资，或通过债务重组，将债务国的主权债务转换为公共卫生投资。

① Sachiko Ozawa and Samantha Clark, et al., “Return on Investment from Childhood Immunization in Low- and Middle- Income Countries, 2011-20”, *Health Affairs*, Vol.35, No.2, 2016, p.199; Jennifer Ehreth, “The Global Value of Vaccination”, *Vaccine*, Vol.21, Issue.7-8, 2003, pp.596-600.

② “Making Markets for Vaccines: Ideas to Action”, The Report of the Center for Global Development Advance Market Commitment Working Group, 2005, pp.6-12, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/books/vaccine/MakingMarkets-complete.pdf>

③ “Advance Market Commitment for Pneumococcal Vaccine”, AMC Secretariat of GAVI, The Vaccine Alliance, Pneumococcal AMC Annual Report, 2019, pp.6-15, <https://www.gavi.org/sites/default/files/document/2020/2019-Pneumococcal-AMC-Annual-Report.pdf>

④ “Advanced Market Commitments for Vaccines”, World Health Organization, July 19, 2006, <https://www.who.int/immunization/newsroom/amcs/en/>

与债务有关的全球公共卫生融资机制安排主要有四类：一是国际疫苗便利融资机制。国际疫苗便利融资机制是一种提前借贷机制，援助国用其主权信用做担保，为特定公共卫生融资机构提供财务担保，被担保机构通过发债的方式向国际资本市场融资，在债券到期后，捐助国利用其公共财政偿还债务。^① 国际疫苗便利融资机制筹集的资金主要流向全球疫苗免疫联盟。二是降式抵押贷款。降式抵押贷款的主要目的是援助国为受援方提供可负担得起的贷款，受援国主要是撒哈拉以南的非洲国家。^② 降式抵押贷款通过全球疫苗免疫联盟实施。全球疫苗免疫联盟帮助受援国制定公共卫生投资计划和疫苗援助方案，以监控贷款的使用去向。三是发展绩效债券。发展绩效债券并非真正意义上的债券。发展绩效债券是一种以绩效为导向的融资机制，其主要目的是平衡受援方、援助方、国际制药公司之间的利益冲突。^③ 比如，卫生绩效债券，资金援助方与投资方达成协议，投资方在完成目标任务后获得资金援助方提供的资金和利息。投资方与服务方达成协议，服务方为特定群体提供服务。然后，由第三方评估机构对服务方的绩效进行评估，评估结果将会反馈给资金援助方，资金援助方据此向投资方提供投资的本金和利息。^④ 四是“债务转健康计划”。“债务转健康计划”主要涉及中低收入国家的主权债务偿还问题。该计划的运作模式如下：债权国、债务国和全球基金达成一份三方协议，该协议要求债务国向全球基金提供其债务总值的50%，全球基金将该部分资金用于对债务国的公共卫生投资，作为交换，债权国免除债务国的其余债务。^⑤ 以债务转换为基础的融资方式虽然没有增加全球公共卫生资金的净转移，但是在某

① “Vaccine Bonds Fund CEPI’s Fight Against Epidemics”, IFFim, October 2019, pp.1-3, <https://iffim.org/sites/default/files/library/publications/iffim-updates/iffim-newsletter-14/IFFIm%20Newsletter%202019.pdf>

② “Loan Buydown”, GAVI, October 8, 2020, <https://www.gavi.org/investing-gavi/innovative-financing/loan-buydown>

③ Rachel Rowe and Niamh Stephenson, “Speculating on Health: Public Health Meets Finance in ‘Health Impact Bonds’”, *Sociology of Health & Illness*, Vol.38, No.8, 2016, pp.1203-1216.

④ “The Health Impact Fund: Pay-for-Performance”, World Health Organization, January 20, 2022, pp.1-2, <https://www.who.int/phi/HIF.pdf>

⑤ “Innovative Financing of the Global Fund: Debt2Health”, OECD Global Forum on Development, March 29, 2016, p.1, <http://www.oecd.org/site/oecdgfd/41466556.pdf>; “Innovative Financing of the Global Fund Debt2Health”, The Global Fund, March 30, 2022, p.11, https://www.ccs.gov.eg/ntp/pdf/Debt2Health%20brochure_en.pdf

种程度上减轻了债务国的偿债压力。

第四，开辟新税源。相关国家通过征收国际团结税的方式为特定公共卫生项目提供资金支持。2006年，法国总统雅克·希拉克（Jacques Chirac）提议，国际社会应该建立一个药品集中采购机制，主要为购买抗逆转病毒疗法（Anti-retrovirus Treatment）提供资金支持。国际药品采购机制的主要目的有二：一是向中低收入国家提供可负担得起的药物；二是为新药、诊断和预防提供资金支持。国际药品采购机制的资金来源主要有两种：一是各国的赠款；二是机票团结税。机票团结税是一种新型融资机制。目前，机票团结税已在十个国家生效。其中，法国是机票团结税的主要来源。目前，国际药品采购机制超过60%资金来源于机票团结税。^①一般来说，征收机票团结税的国家会在本国航空公司售卖的每张机票上加征一定税额，该税额主要用于国际转移。截至2019年末，国际药品采购机制累计获得超过33.4亿美元的捐助，法国和英国是主要的捐赠国。

总体来看，2000年以后，为了实现联合国国际减贫目标，促进全球可持续发展，包括国际慈善机构、发达国家和发展中国家在内的主要国际援助方，通过一些新方式，构建了更加复杂的全球公共卫生融资体系。这一融资体系与传统全球公共卫生融资体系既有区别，又相互联系。这些新型融资机制既涉及国际团结税，同时也涉及价格补贴和债务融资。不过，不同类型的融资机制面临的困境各不相同，这些融资机制能否解决全球公共卫生融资困境仍有待分析。

三、国际公共卫生融资机制的困境及其成因

目前，尽管国际社会通过一些新方式构建了复杂的国际公共卫生融资机制，但这些融资机制仍面临两个基本困境：一是新型国际融资机制的资金来源呈现出高度分散化；二是在实际运作过程中，新型融资机制与传统融资机制难以区分。传统融资机制可能通过一些使用方式的转换，变成了“新型融资机制”，国际公共卫生实际融资规模并未增加（见表2）。

^① “Audited Financial Statements for the Year Ended 31 December 2019”, UNITAID, June 2020, p.42, <https://unitaid.org/assets/Unitaid-Audited-Financial-Report-for-the-year-ended-31-December-2019.pdf>

表2 全球公共卫生融资的类型^①

	资金主要来源				
	援助国的公共财政		国际捐赠	国际投资	公私合作
实施部门	公共部门	发展援助	国际慈善组织	政府	
	私人部门	合同		制药公司	公私合作，共同
执行机构		GF, GAVI, UNITAID		供应和销售	融资，伙伴关系。
推动支持方		公共部门	捐赠方	制药公司	

（一）分配冲突与融资机制选择

任何国际机制都面临着一个基本问题：如何协调分配冲突。分配冲突主要指的是：在建立国际机制的过程中，各个行为体对自身付出成本和获得收益的衡量。因为，国际融资实践会通过大量的国际互动，影响不同国家之间的利益分配。当国际发展融资实践的分配优势大于集体目标的实现时，国际行为体会更加注重成本和分配问题，这也是国际公共卫生融资机制面临的困境所在。

根据世界卫生组织报告显示，2018年全球公共卫生开支达到了83,000亿美元，约占全球生产总值的10%。^②全球人均每年在医药卫生上的开支约为1000美元。由于不同国家和地区之间发展差异巨大，按世界银行对低收入国家的界定，全球仍有26个国家国民收入低于1025美元，^③也就是说，全球至少有10%的人口是无法有效获得公共卫生安全保障的，而一些发达国家人均每年在医药卫生上的投入超过了1万美元。全球公共卫生融资意味着，要在国际发展政策上拉平全球人均在医药卫生上的开支，发达国家在全球公共卫生融资中将会分摊更多的融资成本。

2015年，在联合国确立2030年可持续发展目标以后，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯表示，要实现2030可持续发展目标，国际社会每年需要投入50,000到70,000亿美元的资金，全球每年生产总值的10%应

^① 参考 De. Ferranti David and Charles Griffin, et al., “Innovative Financing for Global Health: Tools for Analyzing the Options”, Brookings Health Financing Initiative Working Paper, 2008, p.3。

^② “Global Spending on Health: Weathering the Storm”, World Health Organization, 2020, p.2, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240017788>

^③ “Classifying Countries by Income”, WorldBank, September 9, 2019, pp.1-5, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html>

该用于可持续发展投资。^①发达国家作为国际发展资金的主要来源，每年大约提供1600亿美元的官方发展援助。目前，大部分发展援助委员会成员国的对外援助规模约占其国民生产总值的0.3%，^②想要发达国家继续将该值提升到0.7%是不现实的。近二十年来，发达国家提供的官方发展援助一直处于较低水平。

联合国发展融资会议提议，发达国家和一些发展中国家可以通过一些“新型”方式开辟融资渠道。但大部分发达国家对该提议的态度模棱两可。以国际团结税为例，由于国际团结税的转移力度过大，国际金融交易税和货币交易税会提高美国资本市场的交易成本，美国政府坚定地反对一切将国际团结税作为国际发展融资的提议。^③也正是由于分配冲突的存在，一些学者认为，国际社会不应该只是强调发达国家在全球公共卫生融资中的责任，发展中国家也不应该坐享其成，联合国在强调国际发展融资时，需要平衡各方的收益和成本。^④基于对分配冲突的考虑，全球公共卫生融资呈现出多元化的机制安排。不同的融资主体通过不同的管理机构，支持不同的融资方式。

资金来源的分散化反映了国际公共卫生融资领域内出现了严重的机制碎片化现象。一些学者将某一国际问题领域内“碎片化”的机制安排现象称为机制复合体。国际机制复合体主要指的是，在某一国际问题领域内，存在众多专门、相对狭窄的机制，各个机制相互平行，没有普遍权威，各个机制自行其是。^⑤罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）和戴维·维克托（David Victor）指出，机制复合体出现的原因有三：一是各方利益分散；

① “Sustainable Development Agenda”, United Nations, August 20, 2021, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

② 刘宁：《国际发展援助的转变：目标、资源与机制》，载《国际展望》2019年第2期，第114页。

③ “Report to Congress on Private-Sector Financing in Global Health”, USAID, November 27, 2020, <https://www.usaid.gov/open/reports-congress/usaid-report-private-sector-financing-global-health>

④ John Barugahare and Reidar K. Lie, “Obligation of Low-income Countries in Ensuring Equity in Global Health Financing”, *BMC Medical Ethics*, Vol.16, No.1, 2015, pp.2-10; Pablo Gottret and George Schieber, “Health Financing Revisited: A Practitioner’s Guide”, World Bank Published, 2006, pp.249-273, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7094>

⑤ 王明国：《机制复杂性及其对国际合作的影响》，载《外交评论》2012年第3期，第144页；卓晔：《国际制度复合性何以走向分散化》，载《世界经济与政治》2021年第7期，第104页。

二是各方对履约的不确定；三是各方对国际机制强加义务的担忧。^① 所以，各方出于自身利益的需要，更加倾向于选择那些更具有弹性的融资方式。这种方式赋予了发达国家在选择融资机制方式更大行动空间的同时，也严重削弱了全球公共卫生的融资能力。

以上，新型国际融资机制是现有全球发展融资体系不足的产物。新型国际融资机制在本质上是全球公共资源再分配的过程。由于各方复杂的利益博弈关系，各方倾向于选择对自身有利的融资机制安排，以规避更多的国际发展融资责任。正是在此情况下，新型融资机制与传统融资机制相互纠缠，难分彼此。这也使得全球公共卫生融资形势更加复杂化。

（二）传统融资机制与新型融资机制的关联

传统融资机制主要基于各国的官方财政预算，官方财政预算的去向有二：一是作为会费和赠款转移给世卫组织这样的全球公共卫生治理机构；二是作为对外援助转移支付给受援国。新型国际融资机制试图在传统融资机制外，创造新的资金流。但是，在具体实践过程中，新型融资机制很难与传统融资机制相分离。

第一，公私合作与价格补贴。价格补贴是促进全球公共卫生公私合作的主要方式之一。以价格补贴为基础的新型融资机制，其基本出发点是通过降低国际药品的价格，以增强中低收入国家进口国际药品的能力。目前，正在运行的预先市场承诺机制有两种：一是2007年由英国等国建立的以推广13价肺炎球菌疫苗为目标的预先市场承诺机制（PCV13-ACM）；二是由世界卫生组织和全球疫苗免疫联盟等机构推动的以推广新型冠状病毒疫苗为目标的预先市场承诺机制（COVAX-ACM）。显然，该类机制具有专门性和临时性。

以COVAX-ACM为例，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯强调，该计划有350亿美元的资金缺口。2021年七国集团分会上，美国、德国、日本等国先后承诺为该机制提供约80亿美元的资金。除了七国集团以外，COVAX-ACM也接受来自世界其他国家和跨国公司的捐赠，到目前为止，COVAX-ACM累计获得的援助资金约为98亿美元。^② 2021年2月，COVAX-

^① Robert Keohane and David Victor, "The Regime Complex for Climate Change", *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.12-14.

^② "What is the Gavi COVAX ACM", GAVI, March 30, 2022, <https://www.gavi.org/gavi-covax-amc>

ACM开始为加入该计划的中低收入国家提供疫苗。非洲国家加纳成为第一个接受COVAX-ACM疫苗的国家。不过，COVAX-ACM能否实现其总体目标，仍然严重依赖各类国际援助。其实，无论是PCV13-ACM，还是COVAX-ACM，预先市场承诺机制的核心是援助方的财务承诺。国家作为预先市场承诺机制的主要承诺方，国家对预先市场承诺机制的援助资金仍然来自于其官方财政预算。换言之，这部分资金能否被视为是一种新型融资方式仍有争议。因为，不少学者担心，部分国家通过所谓预先市场承诺机制提供的资金，实质上是一种改头换面的传统国际融资方式。从额外性的角度看，国际社会很难判断预先市场承诺机制究竟创造了多少新的资金流。

第二，债务融资。债务融资是新型国际融资机制的主要特征之一。债务融资的基础是债权国的主权信用担保。具体而言，该类融资机制主要有三类形式：一是债权国利用自身的主权信用，在国际资本市场上为某一类全球公共卫生融资项目提供债务融资。以国际疫苗便利融资机制为例，该机制由英国政府提议，其初衷是：在各国年度公共财政预算有限的情况下，各个国家可以通过主权债务担保的方式在国际资本市场进行融资，在未来某一时间偿还所融资金。需要特别指出的是，这种融资方式是建立在援助国未来官方发展援助的基础之上的。联合国开发计划署认为，以主权债务担保为基础的债务融资机制可能会挤占国际社会未来的可用资金。国际便利融资机制本质在于应急，而非构建长效融资机制。^①国际疫苗便利融资机制在2030年结束。此类融资实践能否持续下去，很大程度上将会取决于是否有新的国家加入担保计划。二是债权国以自身财政为基础，为受援国提供具有优惠性质的公共卫生项目贷款，这类贷款在本质上仍属于受援国的债务，免除的利息才能算作是全球公共卫生融资的净转移。目前，降式抵押贷款主要集中在法国与中非国家和西非国家之间。大部分中非和西非国家是法国的前殖民地。^②援助国通过全球疫苗免疫联盟向中低收入国家提供公共卫生贷款，这种方式仍存在很多争论。因为，受援国的

^① “Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance”, United Nations Development Programme, January 2012, p.45, <https://www.undp.org/publications/innovative-financing-development-new-model-development-finance>

^② “Low Buydown”, GAVI, March 30, 2022, <https://www.gavi.org/investing-gavi/innovative-financing/loan-buydown>

公共卫生开支水平取决于其经济社会发展水平，超前的公共卫生投资可能会加重受援国的债务水平。三是债权国免除债务国的主权债务，并将免除的主权债务转换为是对债务国的公共卫生投资。债务转换虽然减轻了受援国的外债负担，债务转换同样没有增加国际净转移。债务转换是2008年全球金融危机后新出现的公共卫生融资方式。其主要目的是，通过主权债务减免，将债务转换为是债权国对债务国的公共卫生投资。德国、西班牙、澳大利亚等国先后与其对应的债务国签署债务转换协议，并将价值2亿欧元的债务转换为是对债务国的公共卫生投资。^① 不过，无论是巴黎俱乐部还是二十国集团，考虑到债权国之间复杂的利益关系，国际社会在主权债务安排上并没有达成一致。目前，采取债务转换计划的债权国少之又少。^② 2019年全球新型冠状病毒疫情爆发之后，伴随全球经济衰退以及中低收入国家外债规模的持续增长，全球基金又将债务转换计划抛了出来，试图劝说巴黎俱乐部成员国将更多的债务转换为债务国的公共卫生投资。不过，全球基金的这一倡议并未获得西方债权国的支持。

第三，团结税机制。机票团结税被认为是一种具有潜在融资能力的机制。征收机票团结税不存在技术问题。从机票团结税的运作模式看，其实施过程并不复杂。国际航空业和发达国家是反对机票团结税的主要对象。国际航空运输协会（International Air Transport Association）认为，国际机票团结税对国际航空业具有强烈的负面影响。机票价格的需求弹性高，全球范围内机票平均价格上涨1%，市场需求会降低2.03%。^③ 某些国家和国际组织提议征收国际机票团结税的主要理由是航空业的“负外部性”。比如，噪音和环境污染。但是，全球需要纠正负外部性的行业实在太多。奥兰·扬（OranYang）指出，国际税收涉及的根本问题是谁为谁支付什么，

^① “Spain, Three African Countries and the Global Fund Launch New Debt2Health Initiative”, The Global Fund, November 29, 2017, <https://www.theglobalfund.org/en/news/2017-11-29-spain-three-african-countries-and-the-global-fund-launch-new-debt2health-initiative/>

^② Danny Cassimon and Robrecht Renard, et al., “Assessing Debt-to-Health Swaps: A Case Study on the Global Fund Debt2Health Conversion Scheme”, *Tropical Medicine and International Health*, Vol.113, No.9, 2008, p.1194.

^③ “Estimating Air Travel Demand Elasticities: Final Report”, IATA, December 28, 2007, p.37, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/estimating-air-travel-demand-elasticities---by-intervistas/>; “Solidarity Tax”, IATA, June 20, 2019, p.1, <https://www.iata.org/policy/Documents/solidarity-tax.pdf>

而不是通过国际税收纠正某一类负外部性问题。^①美国、加拿大和澳大利亚为首的发达国家普遍反对国际机票团结税。因为，航空业对这些地域广阔的国家而言至关重要。法国虽然在机票团结税方面做出了卓有成效的贡献，但是，法国征收机票团结税并不是为了增加全球公共卫生融资，其主要目的是弥补法国官方发展援助资金缺口，提高其国际政治声望。因为，法国对国际药品采购机制的财政援助，仍然被视为是法国的官方发展援助。在法国官方发展援助总额没有增长时，国际机票团结税实际上充当了法国填补其官方发展援助资金缺口的工具。机票团结税作为国家税收，该部分税收仍然在官方财政预算范围之内。所以，机票团结税这种所谓的新型融资机制实质上与传统融资机制的差异很难区别开来。国际社会其实很难判断，机票团结税究竟为全球公共卫生融资提供了多少额外资金。

以上，就新型融资机制的运作方式而言，国际社会很难区分新型融资机制与传统融资机制两者之间的差别。目前，正在运行的新型融资机制或多或少都对传统融资机制具有依赖关系。这也反映了全球公共卫生融资的现实，即发达国家不愿在传统融资机制之外建立新的融资系统，新型融资机制也没有完全脱离传统融资机制。事实上，新型融资机制的融资能力非常有限。

（三）私人部门的复杂角色

目前运行的新型国际融资机制大部分与疫苗有关，私人部门在此过程中演着极为复杂的角色。一是制药业是全球疫苗和药品研发的主力，追求利润最大化是国际制药业的主要目的；二是疫苗和药品作为特殊商品，制药业面临复杂的商业和道德问题。

20世纪90年代后期，国际疫苗免疫计划停滞不前。与发达国家的儿童相比，中低收入国家的儿童几乎没有接触过任何疫苗。国际疫苗市场发展的困惑在于：一是效果更好的疫苗已大规模面世；二是中低收入国家根本买不起疫苗。国际疫苗市场似乎存在市场失灵的状况。国际市场无法有效调配疫苗资源，将疫苗配送到那些需要疫苗的国家中去。关于国际疫苗市场失灵的解释有很多种。一种解释认为，国际疫苗市场价格过高的主要原因与药品开发成本有关。国际制药业属于资本技术密集型行业。在过去

^① [美] 奥尔·扬, 陈玉刚等译:《世界事务中的治理》, 上海人民出版社 2007 年版, 第 48-54 页。

数十年间，国际制药业的投资一直在增长，但收益却很少。根据美国生物制药开发和外包服务商艾昆纬（IQVIA）提供的报告显示，在2018年全球药物研发投入在过去五年增长了35%。但是，从I期临床试验到提交监管申请的临床开发阶段的综合成功率却下降到了11.4%。在过去十年间，综合成功率平均值为14%。^①国际高价药可以被看作是对高风险投资的回报。另一种解释认为，疫苗价格过高并不完全是制药公司造成的。疫苗从生产到最终被消费，期间会经过运输、仓储、分销、诊断、注射等多个环节，在不同国家，各个环节的价格千差万别。国际社会要降低疫苗价格，必须从其他环节寻找原因，而非将目光集中在生产环节上。^②还有一种解释认为，国际贸易制度对全球公共卫生融资有负面影响。因为，与药物生产有关知识产权扩散限制了全球公共卫生治理的成效。比如，2020年10月，南非和印度驻世界贸易组织代表提议，世界贸易组织应该放宽《与贸易有关的知识产权协定》，支持或暂时豁免与新冠疫苗相关的知识产权保护。^③一些学者认为，知识产权豁免可以促进全球公共卫生公平。也有学者认为，疫情大流行与疫苗不应该混为一谈。迫使国际制药业在利润和全球健康之间做出选择不适当的。^④因为，从长期来看，放宽知识产权豁免会削弱国际制药业研发新药的积极性。因为，药品研发是一个高投入、高风险的行业。在得不到足够利润支持的情况下，国际制药业是不会冒着巨大的风险从事新药开发的。从2000年以来，大型国际制药公司每年开发新疫苗的数量已经从9种下降到了4种，^⑤这对全球公共卫生治理而言

① “The Changing Landscape of Research and Development: Innovation, Drivers of Change, and Evolution of Clinical Trial Productivity”, IQVIA Institute for Human Data Science, 2019, pp.2-18, <https://www.iqvia.com/insights/the-iqvia-institute/reports/the-changing-landscape-of-research-and-development>

② Logan Brenzel and Darwin Yong, et al., “Cost and Financing of Routine Immunization: Approach and Selected Finding of a Multi-Country Study (EPIC)”, *Vaccine*, Vol.13, Supplement.1, 2015, p. A18.

③ 《美国新冠疫苗知识产权表态惹争议》，新华网，2021年5月8日，<http://finance.people.com.cn/n1/2021/0508/c1004-32097446.html>

④ “What It Will Take to Vaccinate the World Against COVID-19”, *Nature*, March 25, 2021, <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00727-3>; John Zarocostas, “What Next for a COVID-19 Intellectual Property Waiver”, *The Lancet*, Vol.397, No.10288, 2021, pp.1871-1872.

⑤ David Kaslow and Steve Black, et al., “Vaccine Candidates for Poor Countries are Going to Waste”, *Nature*, Vol.564, December 2018, p.339.

绝对不是一件好事。

基于全球疫苗生产研发的复杂形势，一些学者和国际机构从市场运行的角度，就新型融资机制提出了自己的看法，即通过公私合作的方式激发私人部门的积极性，以引导私人部门朝着全球可持续发展的方向努力。2000年以后，在相关国家、世卫组织和盖茨基金会的支持下，国际药品采购机制、全球疫苗免疫联盟和全球基金等国际组织强化了公私合作，这三个机制已经达到了全球规模，对全球公共卫生治理起着愈加重要的作用。^①其中，财务承诺是促进公私合作的主要方式。总体而言，这些机制稳定了国际制药业的生产研发预期，缓和了私人部门与公共部门之间的利益冲突。不过，需要特别指出的是，公私合作严重依赖公共部门向私人部门提供的财务承诺，如果公共部门缺乏稳定的资金来源，全球公私合作将会受到限制。

以上，资金问题只是全球公共卫生融资困境的表象，全球公共卫生融资过程中的分配冲突才是问题的根本。新型融资机制在本质上是全球发展资源再分配的过程。发达国家在建立新型融资机制的过程中并不积极。在此情况下，新型融资机制很难完全脱离传统融资机制。新型融资机制实际上是传统融资机制在使用方式上的更新。进一步而言，新型融资机制是在玩一种“拆东墙补西墙”的游戏。此外，考虑到私人部门在全球公共卫生融资过程中的重要性，私人部门与公共部门之间的张力也会继续困扰全球公共卫生融资进程。

四、结论

本文主要讨论了全球公共卫生融资的基本路径及其面临的主要难题。为了应对日益严峻的全球公共卫生治理形势，2000年以后，国际社会启动了大规模的公共卫生融资活动。总的来说，为了扩大融资规模，一些国家和国际慈善机构建立了不少新型融资机制。不过，这些新型融资机制形式分散、融资能力弱，根本无法满足全球公共卫生可持续发展的资金需求。在全球公共卫生融资实践中，各方的成本和收益难以平衡。发达国家

^① Rifat Atun and Felicia Marie Knaul, et al., “Innovative Financing for Health: What is truly Innovative”, *The Lancet*, Vol.380, No.9858, 2012, p.2044.

与发展中国家，公共部门与私人部门之间存在严重利益冲突。碎片化的全球公共卫生融资实践难以被有效统合起来。从目前的发展趋势看，全球公共卫生融资仍然任重道远。

China–US Competition in Discourse Power: Features, Evolution and Agenda

Yue Shengsong

Abstract: The intensifying China–US competition has become one of the key features of the current evolution of international relations. Previous literature focusing on China–US strategic competition has emphasized the material power competition between the two countries, while ignored non–material factors such as identity, concept and discourse. As a matter of fact, comparing with material power, non–material power, represented by discourse power, is also an irreplaceable pattern of power which guarantees the legitimized existence of a nation state in the international community. As for China–US relations, amid the upgrading competitions between the two countries over a wide range of areas, their competition in discourse power poses key impacts not only on the evolution of bilateral relations, but also on regional order as well as global power distribution. Therefore, this paper intends to conduct a thorough analysis of the evolution, performances and agendas of China–US competition on discourse power, so as to understand the making of China’s grand strategy in face of China–US strategic competition and optimized tactics in obtaining its due share of international discourse power.

Key Words: China–US Relations; Discourse Power; Competition

Author: Yue Shengsong, Associate Research Fellow, National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences.

The reasons for the divergence in policy of Central and Eastern European countries towards China

Yang Yousun; Yin Chunjiao

Abstract: In recent years, the foreign policies of Central and Eastern European countries have become increasingly differentiated, including their policies towards

China. There are many reasons for this, from the perspective of their policy on China, different countries or different ruling parties have different considerations on geopolitical security, economic interests and values. In terms of security, the “external ring countries” bordering Russia or Ukraine have a stronger need to rely on the West, especially on NATO. In terms of economic interests, countries with weak trade tie with China are more prone to be radical towards China; In terms of values, the “west ring countries” are more proactive than the “southeast ring countries”; from the perspective of ruling parties. In most of the Central and Eastern European countries with right-wing populist ruling parties, attitude towards China have been more radical, while countries which have joined the EU have stronger populist parties. Amid the Russia-Ukraine conflict, the “external ring countries” have a significantly stronger demand for NATO, which will further increase the difference between them and other Central and Eastern Europe countries in their policy on China.

Key Words: Central and Eastern Europe; divergence; security; values

Authors: Yang Yousun, Professor, School of Government, Shanghai University of Political Science and Law; Yin Chunjiao, Lecturer, School of Language and Culture, Shanghai University of Political Science and Law

Leadership strategies, follow-up preferences and EU's climate leadership

Zhong Meng; Wang Weiwei

Abstract: The EU has played a leading role in global climate governance since the Kyoto Protocol era, but the EU's climate leadership has not always been able to continue. An analysis of the EU's interaction with its followers in climate practices shows that changes in EU climate leadership depend on whether the EU's leadership strategy incorporates follower preferences into account, resulting in two kinds of interactions: inclusive preferences-active following leadership,

and non-inclusive preferences—passive resistance weak leadership. This process reflects the role of followers in restricting the EU, and followers can engage in a strategic game with the EU to influence the EU's climate strategy, or they can create positive synergies by learning from the EU's climate policy. If the EU wants to maintain its climate leadership, the key lies in strengthening communication and consultation with other climate governance actors and in reasonably defining the limits of the use of leadership strategies.

Key Words: Global Climate governance; EU; Leadership; Followship

Authors: Zhong Meng, Master candidate, School of Marxism, Zhengzhou University; Wang Weiwei, Lecturer, School of Marxism, Zhengzhou University

Global Public Health Governance: The Characteristics and Difficulties of New International Financing Regimes

Liu Ning

Abstract: Financing is the key problem in global public health governance. After the new millennium, under the leadership of some advanced economy and international charity, various new financing regimes have emerged. There are mainly three types, the first is the international solidarity tax regime; the second is the sovereign debt guarantee regime; the third is the subsidy regime. These types of financing regimes partly address the insufficient financing problems. However, the actual financing capacity of these financing regimes is weak, and they rely heavily on the traditional financing system, which is mainly due to the distributional conflict makes it difficult for major actors to set up brand new financing regimes in isolation from the traditional financing system. Such distributional conflict does not only happen between developed countries and developing countries, but also between the public and private sectors. At present, most

of these new health financing regimes are only ad hoc response of the international society. These regimes cannot provide a stable and reliable institutional guarantee for global public health governance finance. Therefore, if the distributional conflicts cannot be alleviated effectively, the funding problem will undermine the prospect of global public health governance.

Key Words: global public health governance; international financing regime; distributional conflict

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

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;页码的首页标注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)

2022年 第6期 (总第77期) 第13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 : 陈寒溪

责任编辑 : 张 健

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