

# 战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2023年 第1期(总第78期) 第14卷

## 目录

- 3 全球海洋公域治理的难题和解决机制  
陈伟光 孙慧卿
- 22 争夺“灰色地带”：美国安全战略的变化  
周子淙
- 40 美国对华出口管制的特点（2017—2022）  
侯冠华
- 59 拜登政府主办议题峰会的特点  
刘畅
- 81 美国北极政策的变化及其动力  
杜晓杰 谢晓光

# Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

## Table of Contents

3 Chen Weiguang; Sun Huiqing

The Governance on Global Marine Commons: A theoretical framework

22 Zhou Zicong

Competing for the “Gray Zone”: Changes in U.S. Security Strategy

40 Hou Guanhua

The Characteristics of U.S. Export Control Policy towards China (2017–2022)

59 Liu Chang

Characteristics of Issue-based Summit Held by Biden Administration

81 Du Xiaojie; Xie Xiaoguang

Evolution in U.S. Arctic policy and its dynamics

# 全球海洋公域治理的难题和解决机制

陈伟光 孙慧卿

**摘要：**全球海洋公域历经长久的自由与封闭之争，最终确定了全人类共同继承财产的定位。随着人类科技进步和利用海洋能力的提高，解决和预防海洋公域“公地悲剧”问题，建立公正合理的全球海洋公域治理体系，是国际社会的重大关切。本文总结全球海洋公域治理的要素，分析海洋公域治理的困境，认为全球海洋公域的有效治理，重点在于构建市场治理、政府治理及自主治理相结合的治理机制。

**关键词：**海洋公域；公共产品；全球治理

**作者简介：**陈伟光，广东外语外贸大学广东国际战略研究院高级研究员、教授、博士生导师；

孙慧卿，广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士研究生。

全球约64%的海洋面积属于公海海域。根据1982年《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的海域划分标准，近三分之二的海洋面积在国家管辖范围以外，是典型的“全球公域”（Global commons），具有全人类共同所有的突出属性。尽管已开发和利用的全球海洋公域仅占1%，国际海底区域仅占0.001%，<sup>①</sup>但是海洋公地的“拥挤”现象已经凸显。过度开发、利用以及治理养护不足导致“公地悲剧”已拉开序幕，人类面临日益严重的海洋环境污染、海洋生物多样性减少、安全威胁等问题。作为协调世界海洋事务、处理全球海洋问题的全球海洋治理，亟需将更多的力量投射到海洋公域的治理上。

全球公域作为一个学术概念，因哈丁（Garrett Hardin）发表的《公地

---

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 张茗：《全球公域：从“部分”治理到“全球”治理》，载《世界经济与政治》2013年第11期，第67页。

的悲剧》(Tragedy of the Commons)一文而广受关注。<sup>①</sup>全球公域的思想理念最早来源于罗马法的“公有物”,即属于公有地或共有地属性,不能被瓜分或占有。<sup>②</sup>海洋是人类利用历史最为久远的全球公域典型领域,一场关于“海洋自由”的思想论战,将学界的视野聚焦到了全球海洋公域及其治理。本文试图回答以下问题:全球海洋公域治理的基本特征和要素是什么?如何走出海洋公域治理的困境,实现海洋公域的善治?

国内外学者关于全球海洋公域治理的研究成果十分匮乏。现有关于全球海洋公域治理的研究主要集中于两个方面:一方面,学者聚焦于全球公域的共性问题,针对全球公域治理展开研究。海洋公域治理仅作为全球公域治理的重要组成部分被提及。陈秋丰认为由于人类共同利益和国家利益两者之间的协调问题导致了全球公域治理面临治理机制碎片化与滞后化、治理主体的俱乐部化、公域资源竞争激烈化、安全化和军事化凸显等困境。<sup>③</sup>王发龙针对全球公域治理的研究中也提及海洋公域治理制度的滞后性、治理权力失衡催生的“大国俱乐部”现象。<sup>④</sup>杨署东和杨安琪认为全球公域的法理规制范围涵盖公海、国际海底、南极、外空等多个领域,联合国框架内已初步构建了公域治理体系,然而在公海领域和国际海底区域,仍存在治理的真空地带。<sup>⑤</sup>Nico Schrijver提出全球公域的不同区域拥有五个共性的问题,分别为主权、领土和国家管辖权成为主流范式、在资源开发上“先占先得”和“联合管理以获最佳产量”、考虑发展中国家的特殊需要和利益、有效监督机制的缺失、和平解决争端制度的缺位。<sup>⑥</sup>全球公域治理所面临的共性问题同样存在于海洋公域治理领域。面对全球公

① 韩雪晴、王义桅:《全球公域:思想渊源、概念谱系与学术反思》,载《中国社会科学》2014年第6期,第188页。

② 杨署东、杨安琪:《全球公域治理:法理探源与中国之策》,载《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期,第41页。

③ 陈秋丰:《全球公域治理与人类命运共同体构建》,载《国际论坛》2021年第3期,第48-52页。

④ 王发龙:《全球公域治理的现实困境与中国的战略选择》,《世界经济与政治论坛》2018年第2期,第133-135页。

⑤ 杨署东、杨安琪:《全球公域治理:法理探源与中国之策》,载《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期,第41-43页。

⑥ Nico Schrijver, “Managing the global commons: common good or common sink?”, *Third World Quarterly*, Vol.37, NO.7, 2016, pp.1259-1263.

域存在的诸多问题和挑战，N.Ishii 呼吁所有国家共同行动。<sup>①</sup>

另一方面，现有研究集中关注海洋某个区域或问题的治理上，如针对深海、海洋环境、国家管辖范围外区域海洋生物多样性（BBNJ）等具体领域的治理研究，而将全球海洋公域视作一个独立整体的研究不足。梁怀新指出《公约》明确国际深海的全球公域属性，对于深海安全的治理存在治理主体层次多元化欠缺、传统安全领域治理空白以及因美国缺席国际海底管理局致使制度约束力被消弱等困境与问题。<sup>②</sup>李昕蕾指出全球海洋环境安全管理面临复合困境。<sup>③</sup>全永波提出海洋环境污染和生态损害愈发频繁，必须通过跨界合作与协调解决，因此需要从整体性治理视角出发，明确海洋环境跨界治理的国家责任。<sup>④</sup>Kapil Narula 认为有关国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用方面的法律和执行力仍存在差距，现有法律框架也并不充分。<sup>⑤</sup>李浩梅针对国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的国际治理的欧盟方案进行了分析。<sup>⑥</sup>袁雪和廖宇程则是探讨北极地区的 BBNJ 治理机制。<sup>⑦</sup>

目前仅有的关于全球海洋公域治理的研究中，庞中英基于全球层次海洋治理问题的分析，指出全球海洋治理的各组成部分之间存在相互竞争和冲突，造成了“有组织的灾难”现象。<sup>⑧</sup>游启明认为全球海洋公域治理是多元主体协商解决海洋公域问题的过程，面临治理需求的多样化、供给的

① Ishii N. , “The Future of the Global Commons: A Call for Collective Action”, *Encyclopedia of the Anthropocene*, Vol.3, 2018, pp. 471-476.

② 梁怀新:《深海安全治理:问题缘起、国际合作与中国策略》,载《国际安全研究》2021年第3期,第147-149页。

③ 李昕蕾:《全球海洋环境危机治理:机制演进、复合困境与优化路径》,载《学术论坛》2022年第2期,第1页。

④ 全永波:《海洋环境跨界治理的国家责任》,载《中国高校社会科学》2022年第4期,第133-134页。

⑤ Kapil Narula, “Ocean governance: strengthening the legal framework for conservation of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.1, 2016, p.75.

⑥ 李浩梅:《国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的国际治理——欧盟方案及其启示》,载《太平洋学报》2020年第6期,第72-80页。

⑦ 袁雪、廖宇程:《基于海洋保护区的北极地区 BBNJ 治理机制探析》,载《学习与探索》2020年第2期,第83页。

⑧ 庞中英:《在全球层次治理海洋问题——关于全球海洋治理的理论与实践》,载《社会科学》2018年第9期,第3-11页。

赤字化以及价值导向的私有化等多方面的挑战。<sup>①</sup>两者的研究已经开始围绕全球海洋及公域治理展开讨论，仍未能就全球海洋公域治理的困境提供路径支持。

## 一、全球海洋公域治理的基本特征

### （一）海洋的自由与封闭之争

在人类利用海洋的历史上，关于海洋自由和封闭的争论一直没有停止，直到联合国通过《公约》，海洋相对自由的思想才得以固化，并持续至今。海洋自由论思想最早可追溯到罗马帝国时期，囿于对海洋认识的局限，这一时期以马西努斯（Aelius Marcinus）等为代表的法学家针对海洋法律地位的宣言形成了“海洋自由”的思想意识。<sup>②</sup>罗马帝国跨越欧洲、非洲和亚洲，处于三大洲中心的地中海实际上承担了内海功能，法学家宣称的“海洋自由”仅是指这一内海对所有人开放，此时的“自由”并非真正意义上的海洋自由，而是地理上相对封闭的海洋自由。航海大发现开始以后，更为广阔的海洋空间被发现。西班牙和葡萄牙作为海外扩张的领头羊，纷纷以先占原则将所发现海域据为己用，独享其利。为调停西、葡两国的海权之争，以1494年6月签署的《托德西利亚斯条约》（Treaty of Tordesillas）和1529年签署的《萨拉戈萨条约》（Treaty of Zaragoza）为标志，世界海洋被西、葡两国瓜分。至此，由西、葡两国将海洋划分为相对封闭的两部分，分别开展海外贸易活动。16世纪后期，英国、荷兰相继开始海外扩张，打破了西、葡两国封闭管理的世界海洋二分格局。在不断的冲突中，以荷兰东印度公司劫持葡萄牙圣卡特琳娜号（Santa Catarina）商船为导火索，引发了欧洲关于海洋是自由的还是封闭的激烈争论，形成了“公海自由”和“公海封闭”两股思潮撞击和对立。其中，作为荷兰利益代表的格劳秀斯在《海洋自由论》中所阐明的“海洋自由”观点影响最大，这一观点唤起了国际社会对海洋自由的意识。苏格兰法学家威廉·威

<sup>①</sup> 游启明：《“海洋命运共同体”理念下全球海洋公域治理研究》，载《太平洋学报》2021年第6期，第65页。

<sup>②</sup> 计秋枫：《格老秀斯〈海洋自由论〉与17世纪初关于海洋法律地位的争论》，载《史学月刊》2013年第10期，第97页。

尔伍德 (William Welwod) 在海洋自由原则上持保守态度, 尽管基本认同格劳秀斯的海洋自由观点, 却坚定维护英国对近海海域的独有管辖权, 实际上是将领海的封闭和公海的自由进行了区别和划分, 这一点也被格劳秀斯后期思想所吸纳。完全站在格劳秀斯海洋自由论对立面的是英国法学家约翰·塞尔顿 (John Selden), 其撰写的《封闭海》(Mare Clausum) 中提出海洋封闭理论, 对格劳秀斯海洋自由观点进行反击, 然而这一观点曾被认为是一种倒退, 是重蹈了西、葡时代封闭海洋的覆辙。

作为现代“领海主权、公海自由”理念基础的是格劳秀斯的著作《战争与和平》, 该书在坚持海洋自由思想的基础上, 对于“大洋”自由与近海主权进行了区分。第二次世界大战后, 美国成为继英国之后新的海洋霸权国家, 以航行自由为核心的新型海洋自由观念形成并不断发展。<sup>①</sup> 1945年美国发布《杜鲁门公告》, 凭单方面政策扩大海洋管辖权, 引起了沿海国对领海以外海洋区域的权利诉求, 尤其是针对大陆架的权利主张最为激烈。为缓解这些海洋纷争, 1958年联合国第一次海洋法会议达成了一系列国际海洋公约, 其中, 《公海公约》明确了公海自由的含义及各国在公海的权利,<sup>②</sup> 《大陆架公约》确认了大陆架上覆水域的公海属性和航行自由原则。<sup>③</sup> 尽管具体的领海宽度和渔业保护区界限问题仍悬而未决, 但公海自由原则得以延续。联合国第三次海洋法会议通过的《联合国海洋法公约》进一步丰富和发展了《公海公约》关于公海自由的思想, 格劳秀斯的海洋自由思想也融入《公约》的基本原则之中。《公约》最终明确了领海宽度, 将海洋不同领域进行区分, 赋予差别化的权利、义务, 由此海洋形成了完全主权<sup>④</sup>的封闭区域、行使部分主权权利<sup>⑤</sup>的半封闭区域、禁止置于任何主权之下<sup>⑥</sup>的自由区域的分级管理布局。

① 曲升:《富兰克林·罗斯福政府对美国海洋自由观的重塑及其历史影响》,载《世界历史》2022年第1期,第119页。

② 《公海公约》,联合国公约与宣言检索系统,1958年, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/ILC-1958-3>

③ 《大陆架公约》,联合国公约与宣言检索系统,1958年, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/UNCITRAL-1958>

④ 《联合国海洋法公约》第2条领海及其上空、海床和底土的法律地位。

⑤ 《联合国海洋法公约》第56条沿海国在专属经济区内的权利、管辖权和义务。

⑥ 《联合国海洋法公约》第89条对公海主权主张的无效,规定“任何国家不得有效地声称将公海的任何部分置于其主权之下。”



由此看来，按照历史的逻辑，海洋从封闭到自由的价值认知的争议中，最终以海洋自由论胜利而告终。但海洋自由是有限度的，各国在他国领海范围内仅享有船舶无害通过权，在他国专属经济区享有的自由权利略广，包括航行、飞越、铺设海底电缆和管道等方面的自由，在公海领域享有最大程度的自由权利，包括航行、飞越、捕鱼、科学研究、铺设海底电缆和管道、建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施等方面的自由。尽管不同海域自由程度和范围存在差异，却充分体现了海洋自由的理念。海洋自由论的思想是全球海洋治理的观念共识，也是全球海洋公域治理的价值内核。

## （二）全球海洋公域的内涵和外延

全球海洋公域是全球公域的重要组成部分，是指国家管辖范围以外的、能够为全人类共同享有的海域及其资源，<sup>①</sup> 主要范围包括“公海”和“区域”<sup>②</sup> 两部分。《公约》第七部分第86条中明确“公海是指不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域。”<sup>③</sup> 《公约》第一部分第1条说明了用语“区域”为“国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。”第十一部分第136条中规定的“‘区域’及其资源是人类的共同继承财产。”<sup>④</sup>

对于全球海洋公域的认知，我们必须澄清以下两个问题：第一，在法律上海洋公域的产权属性究竟是共有性还是无主性，还是两者兼而有之，存在不同的观点。无主地是通过“先占”原则获得的，这一原则的实践体现在大航海时代的殖民扩张，西、葡两国以发现原则对海洋进行占有，并最终通过“罗马教皇特许分配”的方式获得了世界海洋的大部分的管辖权。<sup>⑤</sup> 然而，这一实践在关于海洋自由的争辩中受到严重抨击，正如格劳

① 游启明：《“海洋命运共同体”理念下全球海洋公域治理研究》，载《太平洋学报》2021年第6期，第63页。

② 《联合国海洋法公约》第1条用语和范围。

③ 《联合国海洋法公约》第86条本部分规定的适用。

④ 《联合国海洋法公约》第137条内容：1. 任何国家不应就“区域”的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利，任何国家或自然人或法人，也不应将“区域”或其资源的任何部分据为己有。任何这种主权和主权权利的主张或行使，或这种据为己有的行为，均应不予承认。2. 对“区域”内资源的一切权利属于全人类，由管理局代表全人类行使。这种资源不得让渡。

⑤ 罗刚：《论国际法上领土取得的“实际统治”原则：一个批判性的视角》，载《边界与海洋研究》2018年第3期，第56页。



秀斯所提出的“海洋为所有人共有”。<sup>①</sup>随着越来越多的国家开始涉猎海洋，海洋公域作为全人类共有物的共有属性备受推崇。Susan Buck（1998）将共有物（*res communes*）定义为“被所有人适用，且无法排他性占有的东西”。<sup>②</sup>1970年通过的《关于各国管辖范围以外海床与下层土壤之原则宣言》（简称《宣言》）和1982年通过的《公约》所规定的“人类共同继承财产”原则，明确了海洋公域的共有属性。《宣言》第1条首次正式提出“人类共同继承财产”原则，并适用于“国际海底区域”，《公约》重申此原则。其中，《公约》第89条规定“任何国家不得有效地声称将公海的任何部分置于其主权之下。”<sup>③</sup>《公约》第136、137条，规定国家管辖范围以外的海床、洋底、底土及其资源属于全人类共同继承的财产，任何国家都不能主张、行使主权和主权权利，或是具有己有。<sup>④</sup>由此可见，全球海洋公域具有法律意义上的人类共有的属性特征。

第二，海洋公域作为一类重要的公共资源，是典型的公地。首先，全球海洋公域的非排他性特征。海洋公域是全人类共同财产，所有国家都拥有平等地开发、利用海洋公域及其资源的权利，任何一个国家不能被排除在外。正如《公约》第87、141条所列明的公海和区域“对所有国家开放”，无论是沿海国还是内陆国均享有海洋公域的非排他性使用权利。其次，全球海洋公域的竞争性特征。海洋公域的非排他性属性促使各国竞相参与海洋资源的攫取，也引发了从殖民时代至今的海洋争夺，以及对海洋惠益分配失衡导致的不满。“海洋自由论”争辩时期对近海封闭的诉求，以及《公约》达成之前各国对于领海边界的外扩主张，正是出于各国对海洋公域资源竞争性担忧的体现。随着海洋技术的提升，海洋开发的频度不断提高、开发范围不断拓展，海洋的“拥挤效应”开始显现，全球海洋公域沦为兼具非排他性和竞争性组合特性的典型公地，海洋生态失衡、海洋资源开发过度、海洋生物多样性减少等全球海洋问题凸显，海洋公域最终未能逃脱“公地悲剧”命运。

① 马忠法：《〈论海洋自由〉导读》，载雨果·格劳秀斯著，马忠法译：《论海洋自由》，上海人民出版社2020年版，第33页。

② Susan Buck, *The Global Commons: An Introduction* (Island Press, 1998) p.4.

③ 《联合国海洋法公约》第89条对公海主权主张的无效。

④ 《联合国海洋法公约》第136条人类共同继承财产、第137条“区域”及其资源的法律地位。

### （三）全球海洋公域治理呈现的基本特征

全球海洋公域在空间范围上包含公海和国际海底区域，是人类涉足的第一个全球公域，也是世界各国持续加强力量投送的重要战略疆域。海洋公域除了具有与其他全球公域的共性以外，还有其内在的鲜明特征，如海洋公域资源的整体性、流动性、多样性和复杂性。相应地，全球海洋公域治理与其他公域的治理相比较，其特征主要表现在海洋公域治理问题的综合性、治理边界的模糊性、环境成本的共担性、治理门坎效应性四个方面：

第一，全球海洋公域治理问题呈现综合性特征。一是，海洋公域治理问题涉领域多元，包括安全、经济、科技、环境、资源开发利用等多个方面的治理问题。二是，海洋公域问题具有地域上的扩散性。因海洋具有整体性和流动性，局部海域面临的海洋威胁经跨区域传递，演化为全球性问题，使任何国家都无法从海洋“公害”中豁免。三是，海洋公域问题源头错综复杂。如海洋环境污染问题，既有来自于陆地的污染源，也有来自于海上的污染源；既有石油污染和化学污染，也有塑料污染。四是，海洋公域问题在海洋生态系统之间具有传递性。陆源污染经由海水冲刷、蔓延入深海领域，经由海洋生物进入海洋生态系统，污染链不断延长，从最初的海洋环境污染发展到海洋生态的污染。

第二，全球海洋公域治理边界模糊。《公约》从国际法层面明确了海洋公域的边界，实践中却存在有效边界的争议。海洋公域中争议最大的主要是200海里以外大陆架部分。依据《公约》规定沿海国可以就主张200海里以外大陆架界限向大陆架界限委员会提交申请，然而诸多提案所涉大陆架与周边国家之间长期存在争议，尽管《公约》对海岸相向或相邻国家的海域划分鼓励“协议”划定方式，仍有部分海域尚未形成最终审议结果，海洋公域边界确定的实践难度大，海洋公域边界仍存在模糊地带。这种边界的模糊性，体现在治理实践中，易产生沿海国之间的竞争、对立和冲突，甚至最终出现争端海域公域化趋向。

第三，全球海洋公域治理的环境成本共担性。《公约》确立了海洋公域是人类共同继承财产的基本原则，世界各国在经济利益驱使下，依赖自身技术能力，竞相争夺开采海洋公域尤其是深海资源。根据人类共同继承财产原则，对海洋公域的开发利用所获利益由全人类共享，然而这一原则

的受益主体并不明确，在实践中利益共享机制难以有效实现。尽管共同获益并未真正实现，其造成的环境成本却是全社会共同承担的，海洋环境无法通过人类共同继承财产原则获得保护。

第四，全球海洋公域治理具有门坎效应性。在领海、专属经济区、大陆架宽度确定历史中，沿海国所主张的海域宽度一度呈扩大趋势。1958年世界上大部分国家主张的领海宽度为3海里，之后也出现过多种主张，如以海岸炮台有效射程为标准的宽度，12海里宽度，甚至最远达到200海里宽度等。最终第三次海洋法会议确定了自基线起12海里以内的区域。<sup>①</sup>截至目前，美国仍游离于《公约》之外，美国因不接受《公约》草案中有关国际海底开发部分的条款，拒绝签约。为提升发达国家的参与度，利益相关方最终做出妥协，于1994年形成《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》（简称《执行协定》）。由此可见，海洋正成为各国竞相争夺资源的主战场，在这一进程中，仍有参与国家的利益诉求不断升级。

## 二、全球海洋公域治理的基本要素

### （一）治理理念

全球海洋公域治理理念经过历史的演变，逐渐形成全人类共有、共享、共治的基本理念。殖民时期以“先占先得”原则占领海洋，导致了海洋公域的私有化、区域化，体现了“分而治之”的理念。到19世纪马汉提出“海权论”，将对海洋的控制权视作发展成为世界强国的重要支点，掌控海洋成为海洋霸权国家争夺海上霸权的信条。海军强国纷纷加入海洋霸权争夺，海洋公域治理变得更为碎片化。直到1958年签订的《公海公约》以及1982年形成的《公约》明确了公海为人类共有，海洋公域的共有属性得以确立，人类共有、共治理念雏形显现。2013年中国提出“人类命运共同体”理念，获得国际社会的广泛认可，多次写入联合国决议，这是对命运共同体理念的国际认同。2019年，作为人类命运共同体重要组成部分的“海洋命运共同体”理念正式提出，也是中国向世界海洋治理发出的中国声音。全球海洋公域治理理念得以升华，不局限于物理层面的

<sup>①</sup> 《联合国海洋法公约》第3条领海的宽度。

共有，突出强调以全人类的共同利益为目标的新海洋治理理念。

## （二）治理原则

一是惠益共享原则。《公约》确立了海洋公域及其资源是人类共同继承财产的基本原则。惠益共享原则主要体现在两个方面，一方面体现在人类利用海洋公域的机会均等，《公约》规定“公海对所有国家开放，不论其为沿海国或内陆国”，<sup>①</sup>针对国际航行海峡规定“所有船舶和飞机均享有过境通行的权利”。<sup>②</sup>另一方面体现在人类对于海洋资源的共享上。遗传资源的惠益共享机制最早在《生物多样性公约》中提出，在国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（简称BBNJ）养护和可持续利用的政府间谈判中，确立以“公平分享国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的利用所产生的惠益”为基本目标，谈判成果将成为《公约》的重要补充协定，<sup>③</sup>在实践层面确立了惠益共享的原则。然而海洋公域资源的开发利用面临着世界各国地理位置、经济实力、海洋控制能力、海洋科技能力等诸多因素的制约，影响着海洋资源的分配，在实践中实现公平分享仍存挑战。

二是可持续发展原则。海洋面临日益严峻的发展赤字、治理赤字，维护海洋可持续发展是一项长期工程。《2030年可持续发展议程》明确了“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”的基本目标，<sup>④</sup>古特雷斯指出这一海洋目标“必须成为我们维护清洁健康海洋的路线图”。<sup>⑤</sup>联合国教科文组织自2021年启动“海洋十年”计划，<sup>⑥</sup>实施计划明确这一计划“有助于实现《2030年议程》中确立的所有可持续发展目

① 《联合国海洋法公约》第87条公海自由。

② 《联合国海洋法公约》第38条过境通行权。

③ 李浩梅：《国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的国际治理——欧盟方案及其启示》，载《太平洋学报》2020年第6期，第72页。

④ United Nations: “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, October 21, 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>.

⑤ António Guterres, “Opening remarks to the Ocean Conference”, United Nations Secretary-General, June 5, 2017, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-06-05/secretary-generals-ocean-conference-remarks>.

⑥ “海洋十年”计划全称“联合国海洋科学促进可持续发展十年(2021-2030年)”(The United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021-2030))。“海洋十年”的使命是：“促进形成变革性的海洋科学解决方案，促进可持续发展，将人类和海洋联结起来。”

标。”<sup>①</sup>全球海洋公域作为世界海洋的重要组成部分，客观上需要凝聚国际社会力量，铆钉海洋可持续发展目标，共同参与治理。

三是全球共治原则。全球共治是主权国家及非国家行为体主动、积极参与国际事务，共同制定行动规则，以达成多边共治的集体行动。<sup>②</sup>全球共治原则下，国际规则的确立是综合吸纳各方力量的结果，新兴经济体与发达国家之间竞争与合作并存。当前全球海洋公域面临复杂多样的海洋威胁，国际社会已经认识到只有加强合作，才能更好地推动全球海洋公域治理进程。新兴经济体的群体性崛起，在海洋公域治理中的影响力不断增强，参与海洋公域治理的意愿和能力明显提升。为追求可持续发展目标，多方主动开展海洋治理合作，最终形成了由发达国家、发展中国家和新兴国家协同参与的多边治理体系。

### （三）治理主体

利益相关者的多元协同治理是治理问题的共性，<sup>③</sup>全球海洋公域治理亦是如此。全球海洋公域治理的主体包括主权国家或国家集团、国际组织、公民社会、跨国企业和个人等。主权国家是全球海洋公域治理的基本单元，也是最主要的参与主体。在海洋权力争斗史上，海洋公域的权力布局 and 利益分配都是在各海洋强国的博弈中推进、演化的，很长一段时间更多表达了发达国家的利益诉求。然而在第三次联合国海洋大会期间，发展中国家海洋治理的参与意愿和能力都有所提升，开始为实现公平而发声。随着海洋的战略地位不断提高，越来越多的国家将焦点投放到全球海洋治理上来。跨国企业在海洋公域治理活动中日趋活跃。随着国际海底资源由勘探向开发的过度，国际海底局也会接纳矿企提交深海开采申请。跨国企业是全球海洋公域治理中的创新高地，拥有雄厚的技术和资金支持，为持续开采海底资源提供重要的支撑。加拿大、英国等国的矿业公司都为海底资源开发积极布局，如加拿大的鸚鵡螺矿业公司长期活跃在海底资源开发领域。

<sup>①</sup> 联合国教科文组织-海委会(2021年):《联合国海洋科学促进可持续发展十年(2021-2030年)实施计划》。联合国教科文组织(海委会“海洋十年”系列,20)于巴黎,第17页。

<sup>②</sup> 于潇、孙悦:《全球共同治理理论与中国实践》,载《吉林大学社会科学学报》2018年第6期,第76页。

<sup>③</sup> 陈伟光:《全球治理与全球经济治理:若干问题的思考》,载《教学与研究》2014年第2期,第54页。



#### （四）治理客体

人类在海洋公域表现活跃，主要涉及海洋公域的生物资源利用、能源开采、航道通行等领域，所涉及的治理客体包含海洋公域活动产生的一系列问题和挑战。具体来讲主要包括以下内容：一是海上安全问题。一方面，海洋公域面临传统安全的威胁。海洋面临的安全威胁来自于多个方面，如海洋航行的安全、海盗、海上犯罪活动等。另一方面海上安全表现为海洋地缘政治竞争。新兴海洋大国的崛起，不断稀释传统海洋强国的海洋权力。海上战略竞争日趋白热化，逐渐演变为没有硝烟的战场，海洋公域成为新的竞技场。二是海洋公域环境污染问题。海洋环境污染是全球十大环境问题之一。<sup>①</sup>由于自然灾害和事故灾害、陆源污染和海上污染、气候变化导致的海水酸化等造成的海洋环境被破坏，海洋生态恶化等一系列海洋环境问题。三是海洋生物多样性减少。由于过度捕捞、海洋污染、海水酸化对于海洋栖息生物生存环境的破坏，海洋生物多样性受到严重威胁。四是能源资源治理。深海底部蕴藏着总量巨大的传统化石能源、非常规能源，<sup>②</sup>成为各国竞相争夺的海洋资源库。除上述问题外，海洋公域还面临海洋热量升高、海平面上升、海洋航道的争夺等海洋问题。根据联合国报告，2021年海洋热量和海平面上升均创历史新高，其中大部分海域都曾经经历过海洋热浪，2013-2021年间海平面平均每年上升4.5毫米。<sup>③</sup>全球海洋公域问题面临愈来愈严峻的挑战。

#### （五）治理目标

全球治理的基本目标是维护人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的国际秩序的构建。<sup>④</sup>全球海洋公域治理作为全球治理的一个子集，服从全球治理的总体宗旨。具体而言，在世界无政府状态下，海洋公域治理更为强调人类共享、共治原则，主要治理目标为以下几方面。一是维护海洋可持续发展。联合国可持续发展《21世纪议程》中第17章描绘了以可

① 曹磊：《全球十大环境问题》，载《环境科学》1995年第4期，第88页。

② 吴磊、詹红兵：《全球海洋治理视阈下的中国海洋能源国际合作探析》，载《太平洋学报》2018年第11期，第57-59页。

③ 《温室气体浓度、海平面上升、海洋热量和海洋酸化四项气候变化关键指标2021年打破纪录》，联合国，<https://news.un.org/zh/story/2022/05/1103322>

④ R. Cox., *Globalization, Multilateralism and Democracy, Approaches to World Order* (Cambridge University Press, 1996), p534-537.

持续增长为目标的海洋治理框架。《2030年可持续发展议程》中目标14再次强调海洋可持续发展目标。2021年联合国“海洋十年”倡议启动，古雷斯指出“保护和可持续管理海洋”的重要性，呼吁“与自然和平相处”。<sup>①</sup>二是塑造合作共赢的海洋秩序观。海洋的独特属性以及海洋问题的日益复杂化，单一主权国家无法完全解决海洋问题，或是国家层面的行动只能发挥短期效果，需要区域层面乃至全球层面共同行动，达到预期治理效果。这就要求海洋利益相关者能够协同合作，共同参与海洋问题治理。

#### （六）治理方式

全球海洋公域治理是全球治理的重要组成部分，与全球治理方式一样，主要是基于制度和规则的治理。1958年日内瓦海洋会议达成了以《领海及毗连区公约》《公海公约》《大陆架公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》四项公约和《关于强制解决争端的任择签字议定书》一项任择议定书构成的国际海洋治理制度体系，其中《公海公约》为全球海洋公域治理提供了基本规范，50多个国家参加此公约。这一公约中对于公海的界定为“不包括一国领海或内水体的海洋部分”，<sup>②</sup>与《公约》相比，领域范围有所不同。

作为第三次联合国海洋法大会的重要成果，建立了《联合国海洋法公约》为核心制度、以国际海事组织为核心机构的治理体系，至此现代海洋公域治理制度日趋规范和清晰。随着现代海洋科技的进步，人类利用海洋资源能力的不断提升，海洋公域活动参与度持续加深，新的海洋问题日益凸显，如国家管辖范围外海洋生物多样性（BBNJ）面临威胁，新的治理规则正处于协商探讨阶段。然而，全球海洋公域的参与主体对于新规则诉求的侧重点有所不同，如国际组织更为关注海洋污染和生物多样性减损方面的治理及规则、公约签订，参与国家则对海上航道、海底资源更为感兴趣。<sup>③</sup>

---

① 《联合国启动海洋十年倡议秘书长古特雷斯呼吁“与自然和平相处”》，联合国，February?，2021，<https://news.un.org/zh/story/2021/02/1077262>

② 《公海公约》第1条。

③ 任琳：《全球公域：不均衡全球化世界中的治理与权力》，载《国际安全研究》2014年第6期，第121页。



综上分析，全球海洋公域治理的理念、原则、主体、客体、目标、方式等要素构成全球海洋公域治理的要素体系，共同影响着全球海洋公域治理的发展方向 and 制度、机制的形成和发展。

### 三、治理困境及其解决机制

#### （一）集体行动的困境

##### 1. 国家利益

海洋公域所有权的人类共有、使用的非排他性和竞争性等鲜明属性使之成为一种重要的“公共池塘资源”。在广袤的海洋公域，拥有品种多样、数量庞大的海域资源。内水、领海和专属经济区等范围内的海洋资源由于长期、过度开发而加速衰竭，世界各国对海洋公域资源的需求和重视程度迅速提升。公海拥有渔业和航道等重要资源、国际海底区域蕴藏丰富的矿物和生物资源、北极点附近海域储备大量的石油和天然气等矿产资源，这都促使海洋公域成为各国竞争的主战场。

可得利益为具有可预见性的可取得的利益，海洋公域巨大的资源储备成为各国极其看重的潜在可得利益。世界各国经济体量的持续扩张，增加了对海洋资源的需求。开发利用海洋公域资源需要海洋科技能力和经济实力等作为重要支撑，少数具备这些条件的国家以“公海自由”“人类共同继承财产”等原则为前提，竭尽所能挖掘海洋公域资源潜能，以满足国家利益。另外，少数海洋大国不仅游离于《公约》之外，还通过兼用国内立法和“互惠国协定”，试图与其他发达国家形成利益相关团体，摆脱制约束缚，锁定可得利益。各国海洋公域治理能力不平衡、机会不均等的情况下，导致可得利益为少数国家享有。

##### 2. 世界利益

相较于各国对于海洋资源无限需求欲望而言，海洋资源具有稀缺性。各国以寻求经济利益最大化为目标利用海洋资源过程中，所造成的拥挤效应，如过度捕捞、航道拥挤等，会使国家层面的边际成本远低于全社会层面所共担的社会成本，公共利益受到侵蚀，单个国家的个体利益与全球公共利益的不一致，在利益诉求上个体的理性导致集体的非理性。

全球海洋公域治理的制度安排作为一种典型的公共产品，在世界无政

府状态下，其建立和维护符合国际社会的共同利益。以《公约》为例，作为世界各国涉海行为的基本准则，联合国成员加入并遵守其条款，符合公共利益诉求。从国家利益的视角，加入《公约》则意味着要依规行事，受协议条款的约束。如加入《公约》后，承包者须向国际海底管理局提交深海采矿工作计划，获得批准后，方可实施开采。为确保商业生产能够兼顾国际海底局获得适度收入，承包者需向国际海底管理局缴纳一定费用。<sup>①</sup>美国拒绝加入《公约》，以“公海自由”原则坚持海底自由开发。从这一角度讲，在全球海洋公域治理实践中，也会发生“免费搭便车”现象，出现“集体行动的困境”。

### 3. 竞合行动

世界经济的持续增长依赖于资源的持续供给，海洋公域作为重要的“公共池塘资源”，是陆地资源的重要补给源，也是人类必争之地。在人类发现、开拓海洋的历史中，竞争与合作格局交叠呈现，这一形势最早可追溯到西班牙和葡萄牙在海上展开的这一轮蓝色圈地运动。航海大发现以后，西、葡两国的海域活动愈加活跃，因新拓展海域的归属权问题引发多次激烈冲突，最终协商确立对海洋分而治之的基本原则，西葡两国和平利用各自海域。英国、荷兰等新的海洋霸权国崛起，打破了西葡两国争夺海域的局面，海洋公域的竞争加剧。美国接替海洋新霸权后，为寻求海洋利益的极大化，提出有关近海海洋权利的主张，于1945年单方面宣布对大陆架和近海的管辖权和控制权，引发拉美等国家效仿，纷纷对近海权利提出主张，新一轮蓝色圈地运动竞争激烈。2007年俄罗斯针对北冰洋宣示主权，引发其他北冰洋国家在北冰洋区域展开新一轮的蓝色圈地运动，世界海域权益版图不断重新绘制。全球海洋公域的争夺史，充斥着不确定性、无序的变化和竞争，需要有效的海洋秩序维护海洋的共同利益。

国际海洋治理秩序的形成和演化是一个复杂的过程，取决于世界国家体系结构和地区力量的变化，充满竞争和博弈。海洋公域治理的制度、公约、规则、范式的确立，体现了国际社会参与海洋公域治理竞争与合作、调和与妥协的互动关系，这一点在第三次联合国海洋法会议期间表现得更为突出。在第三次联合国海洋法会议期间，针对国家管辖范围外的公海和

<sup>①</sup> 郝艺颖：《国际海底区域矿物资源开发收益分配机制的构建与执行》，载《国际经济法学刊》2022年第1期，第121页；《联合国海洋法公约》附件三第13条合同的财政条款。

“区域”，发达国家和发展中国家在诸多问题上存在异议。如在公海自由问题上，海洋大国强调不施加限制的“公海自由”原则，发展中国家则主张适当管制。在国际海底开发制度问题上，海洋大国主张独立、自由地开发制度，发展中国家则主张单一开发制度。《公约》最终确立了实现双方利益平衡的公海自由与适当顾及的基本原则和国际海底开发的平行开发制度。<sup>①</sup>此次海洋法会议，发展中国家积极为自身利益发声，参与到海洋治理秩序的形成中，打破以往以海洋大国利益主导的制度形成路径，对新的全球海洋格局、海洋领域划分、海洋权利分配规则的最终形成发挥了重要作用。

同时，在全球海洋治理制度形成中，国内制度的向外输出，一定程度体现出国内和国际制度的一种博弈，典型的如大陆架相关的条款，主要是美国国内法治理理念的向外输出，尽管在形成的过程中充斥着美国利益和国际社会其他国家利益的冲击和考量，最终的结果表现为国际社会对于美国所输出制度的一种接纳。

## （二）解决机制

### 1. 市场治理

市场私有制的治理模式是解决公共资源困境的重要途径之一。亚当·斯密主张由“看不见得手”发挥市场自动调节作用。产权制度是市场机制运行的基础，通过产权私有化缓解公共资源的滥用。私有化也可以是将获取一个资源系统的产出的权利排他性分配给参与主体，<sup>②</sup>而不改变其所有权属性。海洋公域治理参与主体在海洋公域获取了海洋资源，即获取了排他性的权利。全球海洋公域治理在市场准入方面存在不同程度的门槛，主要取决于世界各国的海洋科学技术水平。近海海域主要以渔业为主，市场准入对于技术水平要求较低，也是沿海各国开发利用最为充分的区域。而在深海领域，对海洋科技水平的要求更高，深海开发技术的高低决定了海洋公域资源的利用及分配。<sup>③</sup>海洋公域资源的勘探开发中竞争最为激烈

<sup>①</sup> 白佳玉：《〈联合国海洋法公约〉缔结背后的国家利益考察与中国实践》，载《中国海商法研究》2022年第2期，第8页。

<sup>②</sup> [美]埃莉诺·奥斯特罗姆著，余逊达、陈旭东译：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社2012年版，第28页。

<sup>③</sup> 彭建明、鞠成伟：《深海资源开发的全球治理：形势、体制与未来》，载《国外理论动态》2016年第11期，第116页。

是深海资源勘探开采矿区的申请，参与各国意图争取更大范围和更多区域的优质矿区的勘探开采权。以美国、日本、俄罗斯为典型代表的诸多海洋强国凭借自身在海洋技术上的绝对优势，抢占海洋公域资源，掀起新一轮的深海勘探开采权的“蓝色圈地”运动，国际海底资源的竞争趋势加剧。

## 2. 政府治理

全球海洋公域是人类共同继承财产，任何国家或组织都不能宣称对其行使主权权利，无法实现海洋公域的私有化，市场机制会出现失灵，就需要“看得见的手”的政府治理。国家作为最重要的全球海洋公域治理主体，在解决“公地悲剧”问题中发挥着积极作用。一方面是国家主体的参与感增强。发达国家和发展中国家在参与全球海洋公域治理过程中的身份和话语权随着全球海洋公域问题的变化而持续调整，体现出不同国家在参与全球海洋公域治理中的身份认同和责任担当。我国在联合国海洋大会的话语权也在不断地提升，从最开始仅能表达对发展中国家和不发达国家的支持，到现阶段可以在联合国海洋大会发声提出自己的主张，体现了作为独立主体参与海洋治理的意愿和行动。另一方面是国内立法体系不断完善，政府治理机制发挥作用。各国纷纷制定国内海洋法，设立主管机构，发挥政府治理职能。如美国1980年签署《深海海底硬质矿物资源法》，规定海洋大气局为主管机构，设立深海资源开发决策机构和政策制定机构。德国公布《深海海底采矿临时监管法案》《海底采矿法》，中国颁布《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》等国内立法。<sup>①</sup>

## 3. 自主治理

针对公共池塘资源存在的“公地悲剧”“囚犯困境”“集体行动困境”的问题，埃莉诺·奥斯特罗姆提出了自主治理之道。奥斯特罗姆通过分析成功和失败的公共池塘资源管理案例，发现对公共事务的管理中，居民的共同管理比政府管理的效果更佳，即自主管理制度能够更好地实现公共事务治理目标。将全球海洋公域视作一种“公共池塘资源”，在国际无政府假设下，海洋公域治理由国际“公民”自主治理。

最为典型的自主治理多边机制即为联合国。联合国在全球海洋公域治理中发挥着至关重要的作用。联合国通过组织和推动联合国海洋法大会等

<sup>①</sup> National Legislation Database, International Seabed Authority, <https://www.isa.org.jm/national-legislation-database>

会议形式，推动形成海洋治理的制度框架。如《联合国海洋法公约》《1990年国际油污防备、反应和合作公约》等，以及目前正在推进的国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护与可持续利用公约等海洋治理公约和规制。联合国系统内设置一系列涉海机构，为海洋公域治理提供了机构保障。如国际海底管理局、国家海事组织等。

公海特别保护区为代表的海洋公域区域治理机制。在海洋生物多样性保护方面，关于建立公海特别保护区以实现有效生物多样性养护的呼声不断。建立公海特别保护区则将自主治理的主体限定在保护区划定的相关国家范围，客体圈定在保护区范围内。南极罗斯海海洋保护区海洋公域保护区实践的先行者，罗斯海海洋保护区制度体系，通过选择性激励机制改善集体行动困境，解决海洋公域治理中新制度供给面临着二阶集体困境。

以蓝色伙伴关系协定为代表的双多边治理机制。构建蓝色伙伴关系是中国提出的重要倡议之一，旨在调动灵活多元的合作模式，得到国际社会的广泛支持。2018年7月，中国和欧盟签署《蓝色伙伴关系宣言》，重点合作领域涵盖海洋治理等内容。2019年9月，首届中欧“蓝色伙伴关系”论坛举办成功，中欧在海洋领域合作走深走实。

## 四、结论

随着人类认识海洋、经略海洋程度的持续加深，人类对于全球海洋公域的认识不断深化，从历史演化进程中，关于海洋公域的权益属性得以确立。全球海洋公域是全人类共同继承的天然资源宝库，庞大的资源储备及巨大的开发潜能使之成为世界各国的必争之地。海洋公域面临竞争愈演愈烈，治理问题日益凸显，构建有效解决全球海洋公域问题治理路径是当前重要任务。

为了实现《2030年可持续发展议程》制定的第14个目标“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”，需要构建全球海洋公域治理框架体系作为理论依据。海洋公域治理应以划界清晰、惠益共享、争端海域共同开发为治理的主要原则，以国家、跨国企业和个人为主要治理主体，以维护人类共同利益为最终目标，以规则和制度为基础治理海洋公域面临的安全、污染、生物多样性减少等国际社会重点关切问题。

全球海洋公域具有利用上的非排他性和愈演愈烈的竞争性特征。对于海洋公域及其资源的开发利用过程中，个体利益与集体利益的矛盾，导致集体的非理性，进而引发“拥挤效应”和“过度使用”。市场治理、政府治理和自主治理相融合的治理机制为解决海洋公域问题提供了不同的路径选择。全球海洋公域治理事关人类命运福祉，国际社会应秉承海洋共同体理念，坚持多方参与、协同治理，共同维护海洋公域治理秩序，促进和推动全球公域治理朝着更加公平合理方向发展。



# 争夺“灰色地带”：美国安全战略的变化

周子淙

**摘要：**美国安全战略正在发生重要变化，对“灰色地带”的关注不断增加，倾向于将一切涉及大国竞争的领域都视为“灰色地带”，利用同盟的力量遏制竞争对手，并运用所谓的“一体化威慑”战略来争夺“灰色地带”。变化原因在于美国认为竞争对手在“灰色地带”的“威胁”直接挑战并侵害了美国的权益，使得美国需要调整安全战略予以回应。在大国竞争时期，美国将中俄两国视为主要竞争对手，试图将“灰色地带”泛化至地缘政治—军事、经济、法律外交和信息网络等领域，利用“一体化威慑”进行遏制。然而，“一体化威慑”仍存在力量分散、盟内协调困难等弊端和缺陷。

**关键词：**灰色地带；一体化威慑；中美战略竞争

**作者简介：**周子淙，山东大学政治学与公共管理学院博士生

美国对所谓“灰色地带”（Gray Zone）的关注不断增加。奥巴马政府意识到了“灰色地带”可能是未来大国地缘竞争的交叉点，但出于对美国国家利益遍及全球的考量，此时的美国政府并没有把“灰色地带”作为与主权国家竞争的重点。随着特朗普、拜登相继就任美国总统，中美战略竞争愈演愈烈，美国政府开始将“灰色地带”与大国竞争相联系。2019年6月，特朗普政府发布印太战略报告认为，中国正在“灰色地带”不断推进。<sup>①</sup>2021年3月，拜登政府的首份国家战略文件则提出，美国需要“发展能力，以更好地竞争和阻止在‘灰色地带’的行动。”<sup>②</sup>从奥巴马到特

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 The Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting A Networked Region, June 1, 2019, p. 8, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

② The White House, Interim National Security Strategic Guidance, March 2021, p. 14, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>



朗普再到拜登，美国政府对于“灰色地带”的认知不断深化，重视程度也不断提高：由对“灰色地带”的初步认知，到将这一概念与大国竞争相联系，再到将“灰色地带”泛化并在实践层面应对竞争对手在“灰色地带”带来的挑战，由此形成了参与大国竞争的新手段和新方式。

基于此，有两个问题亟待解答。首先，拜登政府如何将“灰色地带”进行泛化？其次，美国将如何应对所谓竞争对手的“灰色地带”策略所带来的挑战？本文将从对“灰色地带”既有研究出发，解析美国对于“灰色地带”的定义和认知演变，阐述美国对外安全战略的泛化——“灰色地带化”，探析拜登政府为对抗竞争对手在“灰色地带”的行动将采取的具体应对手段——“一体化威慑（Integrated Deterrence）”，并简要讨论中国的应对之策。

## 一、有关“灰色地带”的既有研究回顾

目前，我国学界对于“灰色地带”及其相关战略政策的研究并不充分，基本以概念介绍与案例分析为主，缺少将“灰色地带”作为未来美国实施对外安全战略重要场所的整体性论述。如戴正和洪邮生从概念、特征、行动手段等角度介绍了美国学界对于“灰色地带”挑战的认知，并提出对“灰色地带”的质疑。<sup>①</sup> 靳风以“灰色地带”冲突对中美双方造成的挑战，以及如何管理这种冲突为视角进行了相关论述和研究。<sup>②</sup> 杨光海对“灰色地带”进行了概念分析，并探寻了美国重拾“灰色地带”战略的背景和动因。<sup>③</sup> 其他研究则大多将“灰色地带”与美国对华海上策略以及南海政策相结合进行案例分析。<sup>④</sup>

① 戴正、洪邮生：《美国学界对“灰色地带”挑战的认知》，载《国际展望》2019年第4期，第79-97页。

② 靳风：《中美关系中的“灰色地带”问题：挑战与管控》，载《国际论坛》2020年第2期，第78-92页。

③ 杨光海：《重拾“灰色地带”：美国对华战略竞争的策略选择》，载《和平与发展》2022年第2期，第41-55页。

④ 参见陈永：《精准修正主义与美国对华海上“灰色地带”策略》，载《世界经济与政治》2019年第9期；戴正、郑先武：《“灰色地带”与美国对中国南海政策的“安全化”》，载《东南亚研究》2020年第4期；陈永：《新冠疫情下美国对华海上“灰色地带”行为的动态分析》，载《国际关系研究》2020年第5期；徐若杰：《“灰色地带”与成本强加战略——美国在南海的对华遏制战略探析》，载《世界经济与政治论坛》2020年第6期；刘美：《海上军事活动的界定与美国南海“灰色地带行动”》，载《国际安全研究》2021年第3期。

除了国内学者的研究以外，国外学者对“灰色地带”的研究较为丰富，内容较多集中于“灰色地带”的属性、竞争对手利用“灰色地带策略”所产生的影响和美国的应对之策。实际上，随着美国学界对“灰色地带”的研究不断深入，要求政策界重视“灰色地带”并将其应对措施付诸实施的呼声也越来越高。近年来，越来越多具有军队背景的学者与其他学院派学者深入合作，共同研究“灰色地带”的相关内容，而背后的赞助方基本来自美国军方和政府。

弗兰克·霍夫曼（Frank G. Hoffman）将“灰色地带”视为军事斗争的场所，以地缘政治为视角探讨了“灰色地带”可能发生冲突模式以及美国将采取的策略和政策。<sup>①</sup>伊丽莎白·基斯林（Elizabeth K. Kiessling）探讨了在非法干预框架下分析“灰色地带策略”的可行性，指出受到“灰色地带”策略伤害的国家难以做出正确且及时的应对。<sup>②</sup>美国美军战争学院集结了来自美国军方研究人员对“灰色地带”的观点和思考，反映了美军方对亚太地区“灰色地带”的担忧心理。<sup>③</sup>而在美国国会研究服务部于2021年12月向国会提交的一份咨询报告中，着重论述了“灰色地带”将在新一轮大国竞争中发挥的重要影响。<sup>④</sup>可见，美国对于“灰色地带”的研究十分细致，研究的深度和广度都超出了一般性政策或策略的研究限度，美国学界、政策届乃至军方已经将在“灰色地带”中使用的策略作为未来常规对外安全战略加以重视。

然而，无论“灰色地带”是一种新话语概念，还是美国实施未来对外安全战略重点关注的目标空间，本质上都是美国创造出有利于自身利益的

---

① Frank G. Hoffman, “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War,” 2016 Index of U.S. Military Strength: Assessing America’s Ability to Provide for the Common Defense, Washington, DC: The Heritage Foundation, <http://index.heritage.org/military/2016/essays/contemporary-spectrum-of-conflict/>

② Elizabeth K. Kiessling, “Gray Zone Tactics and the Principle of Non-Intervention: Can ‘One of the Vaguest Branches of International Law’ Solve the Gray Zone Problem?” *Harvard National Security Journal*, Vol. 12, 2020, pp. 116-163.

③ 参见 David Lai, John F. Troxell and Frederick J. Gellert ed., *Avoiding The Trap: U.S. Strategy And Policy For Competing in The Asia-Pacific Beyond The Rebalance* (Carlisle: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2017).

④ 参见 Congressional Research Service, *Renewed Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress*, December 21, 2021.

辩护性语义，属于认知的自我建构。当美国虚构出一个新概念以说服本国与国际社会相信竞争对手确实在损害自身利益，并提出相应的反制措施去维护自身利益时，这种塑造“敌人”行为的模式便“成功”了。可以说，“灰色地带”是由美国创造且为自身干涉行为作辩护的原创性概念。在没有任何国际共识和承认的背景下，“灰色地带”显得有些莫名荒唐。然而，作为美国未来关注的重点和对外安全战略实施的重要场所，“灰色地带”相关概念及其应对战略依然值得我国政界学界进行广泛而深入的研究。通过对美国认知下“灰色地带”是什么、对其进行泛化的过程以及美国采取何种方式予以应对等问题的梳理和分析能够解答本文的研究疑惑。

## 二、美国对“灰色地带”的概念界定与认知演变

“灰色地带”作为一种抽象概念，本意是指介于合法和非法之间的模糊区域。在地缘层面上，“灰色地带”往往被赋予地缘政治的涵义，即处于和平与战争之间的地理区域。美国战略界认为，在军事安全层面上，“灰色地带”指的是“和平与战争之间的状态，当行为体故意利用多种权力要素实现政治安全目标，其活动具有模糊性，超过了普通竞争的门槛，但低于大规模直接军事冲突的水平，通过挑战、破坏或违反国际惯例、规范或法律继而威胁美国和盟国的利益。”<sup>①</sup>在不同的语境中，“灰色地带”指代的涵义不同，因而对“灰色地带”也难以下一个准确明晰的定义。事实上，“灰色地带”对于美国战略家或军事制定者们而言可能是一个比较新鲜的概念，即在和平与战争二分法之下开辟一个新的领域，但在美国国家安全历史上，“灰色地带”并不新鲜。<sup>②</sup>

2015年9月，美国特种作战司令部发布《白皮书：灰色地带》(White Paper: The Gray Zone, 下称《白皮书》)，将“灰色地带”定义为“介于传统战争与和平二元性之间的国家和非国家行为者之间和内部的竞争性互动。”<sup>③</sup>

<sup>①</sup> George Popp and Sarah Canna, *The Characterization and Conditions of the Gray Zone*, (Boston: NSI Inc., 2016), p. 2.

<sup>②</sup> David P. Oakley, “Organizing for the ‘gray zone’ fight: early Cold War realities and the CIA’s Directorate of Operations,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 30, No. 1, 2019, p. 62.

<sup>③</sup> United States Special Operations Command, White Paper: The Gray Zone, September 9, 2015, p.1, <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>

《白皮书》对于“灰色地带”的概念界定涵盖几乎所有的国际互动，并不具有针对特定事件的某种特殊性，因而“灰色地带”概念有着“冲突性质的模糊性、所涉各方的不透明性或相关政策和法律框架的不确定性”<sup>①</sup>等特点，很难有一种普遍适用的方法解决“灰色地带”带来的所有挑战。当前，美国识别的来自“灰色地带”的挑战，主要指中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜等国。美国认为，这些国家在“灰色地带”采取行动的目的，在于测试国际社会反应，既能够有效避免招致军事打击的可能性，也能够达到自身目标，相较全面战争是更好的选择。也就是说，美国认为以上竞争对手偏好机会主义，试图较为和平地改变现状，又不至于引发战争，介于代表和平的“白色地带”与代表战争的“黑色地带”之间的“灰色地带”策略则成为这些国家的最优选择；针对日益增长的、来自“灰色地带”的“威胁”，美国不得不做出相关反应以维护美国权益和安全。

对于美国而言，对于“灰色地带”的认知随着国际环境的变化而变化。冷战时期，美国对“灰色地带”的认知更多的是在地缘政治层面上，即社会主义国家尤其是苏联在“灰色地带”（两大阵营之外的边缘地区）发动针对美国及其盟友的“政治战争，”<sup>②</sup>目的是影响、说服甚至拉拢其他国家加入本方阵营或中立，防止其投靠敌对阵营继而损害自身利益。为此，美国建立了中央情报局以非常规战争中秘密准军事行动的形式对抗苏联对“灰色地带”的侵蚀。可以说，冷战是一场长达45年的“灰色地带”斗争。<sup>③</sup>冷战背景下的“灰色地带”更多以争夺对其他国家领导权为表现形式，特点是双方在政治、经济、信息乃至军事上的激烈竞争，手段一般采用代理人战争，但规模会控制在小范围地区之内。这在很大程度上避免了两大阵营间的直接战争甚至全面的核战争。由此可见，冷战时期两大阵营围绕“灰色地带”的争夺并不是和平的，其中充斥着阴谋与小范围

<sup>①</sup> United States Special Operations Command, White Paper: The Gray Zone, September 9, 2015, p.1, <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>

<sup>②</sup> 乔治·凯南将“政治战争”描述为“在国家指挥下使用除战争以外的所有手段来实现国家目标”。参见 George F. Kennan, “Policy Planning Staff Memorandum,” National Archives, RG 273, Records of the National Security Council, NSC 10/2, May 4, 1948, <http://academic.brooklyn.cuny.edu/history/johnson/65ciafounding3.htm>

<sup>③</sup> Joseph L. Votel, et al., “Unconventional Warfare in the Gray Zone,” *Joint Force Quarterly*, Vol. 80, No. 1, 2016, p. 102.

代理人战争，但由于并没有爆发直接冲突和战争，双方也处于一种相对稳定的灰色状态之下。

随着冷战结束，突如其来的“9·11”事件使得美国以“反恐”的名义发动了阿富汗战争和伊拉克战争。在近20年的全球性反恐行动中，美国对“灰色地带”的认知逐渐由“挑战通常来自国家赞助的团体或采取战略避免事态升级的民族国家”转向“基地组织和伊斯兰国等非国家和原国家(proto-state)组织可以聚集资源，将之前毫无关联的个人联系起来，构成不可忽视的威胁。”<sup>①</sup>在这一时期，美国将对“灰色地带”的首要关切放在了已经或潜在对美国产生重大威胁的恐怖组织或个人所在的地区。同时，也对这些地区按威胁程度进行划分，有选择地忽略一些与美国安全没有多少关联的地区，如恐怖组织伊斯兰祈祷团(Jemaah Islamiyah)所在的东南亚。由于恐怖组织和个人往往呈小型化、分散化、碎片化分布，所掌握并用以破坏的技术也在随着信息化、全球化而不断进步，恐怖活动发生的时间、地点有着不可预测性，因此美国应对的成本十分高昂，国家安全战略也从“遏制”转向“先发制人和预防性打击。”<sup>②</sup>与冷战时期不同的是，反恐时期美国在“灰色地带”的对手由主权国家变为主权国家和非国家行为体的混合：不仅面临主权国家的挑战，更大的威胁是来自以恐怖组织和个人为主的非国家行为体。以“混合战争”(hybrid warfare)为核心的非常规战争成为这一时期的主导性特征。<sup>③</sup>对于主权国家，美国一般采取“非接触”强制性手段予以对抗，但并没有过多地投入资源。而对于恐怖主义，美国通常以大规模地面部队的存在为基础，采用特种部队、跨部门特工与当地国家军队合作的方式对恐怖组织和个人进行定点打击。在21世纪的前十年，美国将大部分精力投入到了打击恐怖主义在“灰色地带”行动，在收到一定的成效并付出巨大成本后，美国于第二个十年开始重新重视主权国家尤其是大国（主要是俄罗斯和中国）在“灰色地带”的“攻势”。无论是乌克兰危机还是南海争端，美国认为大国已经将“灰色

<sup>①</sup> “White Paper: The Gray Zone”, United States Special Operations Command, September, 2015, p. 4, <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>

<sup>②</sup> 参见 Karl P. Mueller, et al., *Striking First: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy* (Santa Monica: RAND Project Air Force, 2007).

<sup>③</sup> 参见 Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars* (Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007).



地带”视为挑战美国、破坏国际体系的有力工具。未来的“灰色地带”运动可能会更加普遍，并且具有潜在的危险性，美国必须提高其抵御“灰色地带”运动的能力。<sup>①</sup>

特朗普上台后，美国加快了战略收缩的步伐，不仅迅速缩减驻阿富汗、伊拉克的美军人数，更是在全球范围内施行“退群”政策，试图集中资源和精力以应对大国竞争。受反恐战争成本过高的影响，美国已无力与大国展开全方位竞争，因而再次将注意力放在“灰色地带”上。2022年10月，美国国防部公布拜登政府任内首份非机密《国防战略》（National Defense Strategy），认为美国的“竞争对手如今通常会使用灰色地带的方法来寻求对现状的不利改变——这种强制性的方法可能低于美国进行军事行动的感知门槛，并跨越美国政府不同部门的职责领域。”<sup>②</sup>同时明确表示，“竞争对手越来越多地从事灰色地带的行动。如果不加以解决，可能会危及美国现在和未来的军事效力。”<sup>③</sup>可见，美国对大国竞争时期“灰色地带”的认知不同以往，“灰色地带”不再局限于某一具体地区，而是一系列问题中值得美国参与竞争的领域，“灰色地带”成为一种综合性竞争概念。“灰色地带”可以存在于安全、军事领域，也可以存在于政治、经济领域。在美国的认知中，竞争对手可以从任何领域中的“灰色地带”向美国发出挑战、威胁美国利益。而针对它们的“灰色地带”战略，美国不得不进行反制，根据不同的具体问题实施不同的策略。

总的来说，虽然美国对于“灰色地带”的认知从冷战时期两大阵营间的地缘政治竞争，到全球反恐时期主要针对恐怖组织和个人的非传统战争，再到大国竞争时期重新关注主权国家尤其是大国在所谓“灰色地带”的行动和挑战，随着国际环境的变化发生了较大转变，但不变的是“对安全的追求和维护”这一根本性逻辑。只要美国认定某一问题或领域对美不

---

① International Security Advisory Board, U.S. Department of States, Report on Gray Zone Conflict, January 3, 2017, p. 5, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/266849.pdf>.

② “National Defense Strategy”, U.S. Department of Defense, October 27, 2022, p. 6, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>

③ “National Defense Strategy”, U.S. Department of Defense, October 27, 2022, p. 12, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>

利，则将其认定为“灰色地带”的霸权逻辑同样没有改变。这意味着美国能够随心所欲地根据自身利益判断哪些“灰色地带”战略会威胁到自身安全，从而将任何不利问题“灰色地带化”，为应对政策和遏制行为增添合法性和合理性。

### 三、美国对“灰色地带”的泛化

美国对“灰色地带”的泛化主要指“灰色地带化”，是将其所关注的、涉及到自身利益的且会与其他大国展开竞争的问题领域以一种利己性政治说辞进行解释，以此增加行为或行动的合法性和合理性。“灰色地带化”是一套固定模式：美国根据符合自身利益的定义将某些美国认为威胁到自身安全的问题视为“灰色地带”，竞争对手在“灰色地带”的策略或挑战侵害了美国的利益，因此美国会根据自身对问题的评估和判断进行相应反制。近年来，“灰色地带化”从地缘政治—军事概念外溢至经济、法律外交、信息网络等领域，成为几乎全领域都存在的安全问题。可以说，美国既扩大了“灰色地带”的适用范围，也扩展了国家利益的范围和内容，使美国的安全战略更敏感，也更具攻击性。

#### （一）在地缘政治—军事领域中的表现

地缘政治往往与军事手段密不可分。以南海问题和乌克兰危机为代表的地缘政治—军事问题是近年来美国施行“灰色地带化”的第一步。大国竞争时期，美国认为主要的竞争对手是俄罗斯和中国。俄罗斯继承了苏联主要武器库，在此基础上不断发展尖端武器装备，长久以来被国际社会视作能够在军事领域与美国相抗衡的国家。

美国认为俄罗斯在“灰色地带”的军事措施可分为两大类：代理战争和军事恐吓。<sup>①</sup>乌克兰危机则是代理战争和军事恐吓的有力例证。如克里米亚行动中并不具备身份标识的“小绿人”部队（Little Green Men）就以代理的方式快速控制克里米亚要地。这种行动既在军队数量上保持较低水平，也没有使用任何武力，因此并不违反国际法。同样，俄罗斯在2014年4月在俄乌边境边境集结军队威胁乌克兰进行全面入侵就是期望运

<sup>①</sup> 代理战争主要指提供人员、装备或其他使能手段，以代理在目标国家开展军事活动。军事恐吓主要指利用军事力量传达潜在军事攻击的威胁或军事升级的风险。



用军事恐吓的方式达到自身目的。<sup>①</sup>在美国的认知中，俄罗斯一直将“灰色地带”策略作为其对外安全战略的常规手段，这不仅会损害地区安全，更会对美国的利益产生深远影响，因此有必要对此作出反应。

中美之间围绕南海产生的冲突也是美国在地缘政治—军事层面进行“灰色地带化”另一主要表现。美国一直以来将中国视为“修正主义国家”。中国在南海一切维护主权的行动都被美国当作改变现状、修正现存海洋和国际秩序的行为。如中国利用民用工具（支持渔民渔船出远海捕捞）、准军事工具（海上民兵或接受军事训练并在国家和军事指导下协调行动的普通渔民）和政府船只（中国海警的执法行为），对有争议的岛屿特征以及这些特征形成的海域进行行政控制。<sup>②</sup>此外，中国在南海海域进行军事演习、驱赶抵近侦察、填海造陆以及在岛礁上建设军事设施和正常生活设施等合法合理行动都被美国视为实施“灰色地带”策略。因此，为对冲中国在南海采取的所谓军事、经济、政治等一系列综合性“灰色地带”手段，美国不断将南海问题“灰色地带化”：不断强化和强调南海适用航行自由行动准则、不断将南海问题与印太战略与印太同盟相联系、不断将南海问题外溢为国际性问题，试图利用广泛的国际支持以遏制中国。

## （二）在经济领域中的表现

经济领域的“灰色地带化”是美国参与大国竞争的重要步骤。美国将中俄采取所谓的“经济胁迫（Economic Coercion）”视为“灰色地带”策略的主要手段。经济胁迫主要指一国运用经济手段威胁他国，并迫使他国改变行为已达成自己目标的行为和方式。美国认为俄罗斯主要通过以下方式施行“灰色地带”策略：制裁或禁止对俄罗斯的特定进口商品来限制贸易和投资；对人员流动施加物理上或法律上的障碍；中断包括交通线路、电话线、手机服务和邮政服务在内的联系通道；通过操纵能源价格（包括重新考虑优惠关税）和操控能源供应来扰乱能源市场。<sup>③</sup>而中国则利用贸易、援助、投资和制裁等方面的威胁来影响争议国家的行为，庞大的经济

<sup>①</sup> Michael Kofman, et al., *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, (Santa Monica: RAND Corporation, 2017), p. 24.

<sup>②</sup> Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options* (Santa Monica: RAND Corporation, 2019), p. 17.

<sup>③</sup> Lyle J. Morris, et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options* (Santa Monica: RAND Corporation, 2019), pp. 21–22.

体量是中国实施“经济胁迫”的基础。此外，所谓利用经济杠杆以扰乱市场秩序、窃取专利以发展本国高新技术、收购资本主义国家企业以控制他国、发展国有经济以增强竞争力等都是被美国指控为中国在经济领域“灰色地带”发挥重要影响的虚假案例。

### （三）在法律外交领域中的表现

一直以来，俄罗斯的护照化（passportization）政策都是美国政、学界批评俄罗斯采取“灰色地带”策略的着眼点。于2002年通过并实施的俄罗斯《公民法》是护照化政策的开端，该政策最初针对波罗的海地区的国家，特别是拉脱维亚和爱沙尼亚。随后对该法的修订侧重于黑海地区的分离区域，例如德涅斯特河沿岸、南奥塞梯和阿布哈兹。2014年，《公民法》允许克里米亚人口快速入籍。2019年，该法再次修订，允许乌克兰东部卢甘斯克和顿涅茨克分离领土快速获得公民身份。2020年春，俄罗斯通过了《公民法》的新修正案，为摩尔多瓦、乌克兰、白俄罗斯和哈萨克斯坦的公民获得俄罗斯护照提供便利，并取消了对双重国籍的限制。<sup>①</sup>俄罗斯的护照化政策被美国认为是不仅破坏了这些国家的主权，更是增加了俄罗斯以需要保护其公民为理由可能进行军事干预的风险，是一种扩张主义政策。<sup>②</sup>俄罗斯的地区领导力和控制力也将随着这一政策的推进得到加强，而这将直接威胁美国及其欧洲盟友乃至北约的利益。

随着中国综合国力和国际地位的不断提升，美国认为中国越来越多地在法律叙事、学术研究和外交提议等方面进行“灰色空间”策略。将正常的“利用国际法维护自身利益”、正常的“开展学术研究和对外学术交流”以及正常的“对外交往和议题交涉”视为中国“威胁”和“压迫”他国的例证。由于美国相对实力的下降，对华疑虑和恐惧心理使其试图通过以法律和道德的维护者身份站在道义高度对抗中国。但事实证明，美国这一企图失败了。

### （四）在信息网络领域中的表现

根据兰德公司对信息活动与信息战的定义，其主要指“包括收集关于

<sup>①</sup> Andrei Iovu, The role of the West in countering Russian Passportization in the Black Sea, Middle East Institute, November 16, 2020, <https://www.mei.edu/publications/role-west-countering-russian-passportization-black-sea>

<sup>②</sup> 参见 Agnia Grigas, *Beyond Crimea: the new Russian empire*, New Haven: Yale University Press, 2016。

对手的战术信息以及传播宣传，以实现对手的竞争优势。”<sup>①</sup>而当代信息活动和信息战的主要载体就是互连网。无论美国的学界还是政界，都时常指责俄罗斯、中国、朝鲜、伊朗等国家对美国实行互联网攻击，中国也被美国政府明确列为重要网络威胁。<sup>②</sup>此外，在大国博弈中，中俄两国不断被无端抹黑通过网络“操纵美国总统大选”、“塑造他国公共舆论”、“增加政治影响力并获取技术”等。美国国防部更是在一份年度报告中认为，中国“开展影响力行动，以美国、其他国家和国际机构的文化机构、媒体组织、商业、学术和政策团体为目标，以实现有利于其战略目标的结果。”<sup>③</sup>随着互联网技术的不断发展，信息安全的重要性日益突出，信息领域也被美国视为未来大国竞争中的关键，在这一领域的“灰色地带化”就是美国试图抢先机的关键。

地缘政治—军事、经济、法律外交和信息网络既是美国当前实施“灰色地带化”策略的主要领域，也是未来美国的主要关切。此外，由于“灰色地带”概念具有极强的模糊性、包容性和综合性，因而更多的领域可能会被包含进这一概念之中，给予美国更大的自由度和解释权，成为美国干涉、制衡他国的借口。在大国竞争的时代背景下，美国希望能在所有领域都能以最小的代价赢得竞争，“灰色地带”便成为主要突破口。“灰色地带化”不仅能够有助于美国更为精确地定位当前及未来与竞争国家争夺的具体领域和问题，也能够使美国凭借一种自说自话式的总括性概念实施全方位、全领域的干涉主义。这正是“灰色地带”逐渐成为美国重大关切的主要原因。基于此，拜登政府不断提及的“一体化威慑”将成为未来美国应

<sup>①</sup> RAND Corporation, “Information Operations,” <https://www.rand.org/topics/information-operations.html>

<sup>②</sup> Peter Mattis, “Russian and Chinese Political Interference Activities and Influence Operations,” in Richard J. Ellings and Robert Sutter, eds., *Axis of Authoritarians: Implications of China-Russia Cooperation*, Seattle.: National Bureau of Asian Research, October 2018.; U.S. Cyber Command, *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority: Command Vision for U.S. Cyber Command*, Washington, DC: 2018, <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM%20Vision%20April%202018.pdf?ver=2018-06-14-152556-010>.; International Security Advisory Board, U.S. Department of States, *Report on Gray Zone Conflict*, January 3, 2017, p.8, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/266849.pdf>

<sup>③</sup> “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China”, Office of the Secretary of Defense, Washington, DC: 2021, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

对“灰色地带”挑战的新安全竞争战略。

#### 四、“一体化威慑”：美国在“灰色地带”的竞争战略

在大国竞争时代，拜登政府迫切需要一个总体性战略来指导美国在“灰色地带”的行动，“一体化威慑”便应运而生，逐渐由一个新概念转变成内涵愈加丰富且较为成熟的战略措施。

##### （一）“一体化威慑”的内涵

为应对竞争对手在“灰色地带”的行动，“一体化威慑”开始成为美国拜登政府维护国防和安全的新战略。2021年4月美国国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd J. Austin III）在美国印太司令部指挥权变更仪式上发表讲话时首次提出“一体化威慑”，并表示这是一种“与盟友和合作伙伴携手”设计和实施的新概念，范围将“横跨包括天空、陆地、海洋、太空、网络空间在内的多个领域”。<sup>①</sup>6月，负责政策制定的美国国防部副部长科林·卡尔（Colin Kahl）明确指出“一体化威慑”的首要目标就是中国。<sup>②</sup>同月，在“卡内基国际核政策会议”上卡尔将“一体化威慑”进一步描述为将美国国家力量能够运用的所有工具——核、常规、太空、网络和信息——整合在一起进行威慑，并将它们应用到从直接冲突到混合非军事竞争（即“灰色地带”）的所有领域。<sup>③</sup>2022年10月，美国白宫公布的新版《国家安全战略》（National Security Strategy）将“一体化威慑”的范围界定为“跨领域、跨地区、跨冲突范围、跨美全政府、跨盟友和合作伙伴”，同时明确将中国视为行使这一战略的首要目标国，标志着“一体化威慑”

<sup>①</sup> Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Remarks for the U.S. INDOPACOM Change of Command Ceremony”, US Department of Defense, April 30, 2021, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2592093/secretary-of-defense-remarks-for-the-us-indopacom-change-of-command/>

<sup>②</sup> Jim Garamone, “Official Talks DOD Policy Role in Chinese Pacing Threat, Integrated Deterrence”, U.S. Department of Defense News, June 2, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2641068/official-talks-dod-policy-role-in-chinese-pacing-threat-integrated-deterrence/>

<sup>③</sup> Colin Kahl, “Keynote Address: Colin Kahl 2021 Carnegie International Nuclear Policy Conference”, Carnegie Endowment for International Peace, 23 June 2021, [https://ceipfiles.s3.amazonaws.com/pdf/Colin+Kahl+Keynote\\_Transcript.pdf](https://ceipfiles.s3.amazonaws.com/pdf/Colin+Kahl+Keynote_Transcript.pdf)

战略的最终形成。<sup>①</sup>

由此可见，“一体化威慑”的概念主要包括了两部分内容：威慑领域的一体化与威慑行使方式的一体化。威慑领域的一体化意味着美国将不同领域进行“议题联系”，重点关注各领域的重叠部分。在议题性质上，将政治、经济、地缘、信息等传统安全与非传统安全中存在的不同“灰色地带”风险相结合；在议题内容上，将不同国家带来的不同“灰色空间”问题相结合，继而利用统一的一体化安全战略进行指导和处理。这就使得美国的对外安全战略能够更为精准、有效地在具体实践中得以实施，起到避免浪费资源的效果。同时，全领域威慑也能使美国不放弃任何领域，有利于美国参与全方位的大国竞争。

威慑行使方式的一体化代表着美国将根据具体情况集中美国全政府的优势力量和优势部门，同时继续加强与盟友之间的网络化合作，重点推进印太地区更加全面的集体威慑。这种集体威慑通常不受条约以及正式安排的约束，是一种伙伴松散联盟的行动，具有很强的灵活性和机动性。<sup>②</sup> 合作伙伴或盟友可以通过开展协调活动或发布共同声明，以一个整体向共同对手传达一致的威慑信息。<sup>③</sup> 例如，当前美国以“小多边”形式不断加强在印太地区的存在以图遏制中国，“美英澳三边安全伙伴关系”（AUKUS）就是集体性威慑生动体现。未来，类似AUKUS形式的集体性威慑可能会更多、更普遍，这需要引起中国学者的普遍关注。

## （二）“一体化威慑”的特点

“一体化威慑”并不是一个全新概念，更多的是各种领域中威慑的综合，本质上依旧是威慑的手段之一。亚历山大·乔治（Alexander George）和理查德·斯莫克（Richard Smoke）指出，“威慑仅仅是使对手相信，其可能采取的特定行动所产生的成本和/或风险会超过其所获取的收

<sup>①</sup> “National Security Strategy”, The White House, October 2022, p. 22, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

<sup>②</sup> Jane Hardy, “Integrated deterrence in the Indo-Pacific: Advancing the Australia-United States alliance”, United States Studies Centre at the University of Sydney and Pacific Forum, October 2021, p. 2.

<sup>③</sup> 参见 Julianne Phillips and Scott Wolford, “Collective Deterrence in the Shadow of Shifting Power”, *International Studies Quarterly*, Vol. 65, No. 1, 2021.



益。”<sup>①</sup>为达到这一目的，威慑的清晰度（Clarity）和可信度（Credibility）就显得非常重要。根据美国官员在各种场合对“一体化威慑”的表述，其主要具有以下三个基本特征：在概念上更具包容性、在操作上更具经济性、在目标上更具针对性。

第一，“一体化威慑”在概念上具有更大的包容性。为应对所谓“灰色地带”的风险与挑战，美国迫切需要一种综合性战略以指导对外政策，“一体化威慑”便应运而生。与其他战略在目的和手段上的单一性不同，“一体化威慑”包含的内容更为丰富，涵盖了传统领域、核领域、网络领域、太空领域、信息领域等。同时，“一体化威慑”包括外交、信息工具、经济激励和制裁、军事等手段在内的“全政府”方式。由于各领域的“灰色地带”挑战具有多样性和复杂性，“一体化威慑”能够最大程度地适应美国在“灰色地带”的目标要求，是最符合当前美国利益的战略手段。

第二，“一体化威慑”在操作上具有更多的经济性。近年来，由于受制于新冠疫情大流行、反恐时代的巨大资源消耗以及近年来愈加极化的国内政治，拜登政府需要专注于国内事务、减少对外扩张行为以节省开支，在保证国内政治、经济发展稳定的前提下参与大国竞争。因此，威慑战略凭借其内在的低成本、低消耗优势成为拜登政府的首选。而“一体化威慑”的根本目的在于“利用不同的方式阻止竞争对手对于美国的潜在冲突”，<sup>②</sup>在所有领域都以低成本的威慑方式换取最大程度的安全收益则成为美国现阶段的主要追求。

第三，“一体化威慑”在目标上具有更强的针对性。“一体化威慑”的目标国家包括中国、俄罗斯、伊朗和朝鲜。在当前中美战略竞争的国际背景下，按美国对威胁的认知程度划分，“一体化威慑”的首要目标国是中国，其次是俄罗斯，最后才是伊朗和朝鲜。近年来，中国不断提升的军事实力引起美国各方面的强烈反应，反中俨然成为了一种“政治正确”。随

<sup>①</sup> Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1974), p. 11.

<sup>②</sup> Jim Garamone, “Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says”, Department of Defense News, DEC 8, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>

着特朗普政府“印太战略”的推出与实施，针对中国的包围圈逐渐形成。“一体化威慑”势必将与“印太战略”相结合成为美国企图遏制中国的有力工具。

### （三）“一体化威慑”的缺陷

作为拜登政府的新国防战略，“一体化威慑”不仅被期待将在应对“灰色地带”挑战上发挥作用，更是被拜登政府视为“下一个国防基石”，<sup>①</sup>成为美国赢得大国竞争、维护超级大国地位的最佳武器。但事实上，“一体化威慑”仍存在着一定缺陷。

首先，“一体化威慑”过于强调多领域的全面威慑，这将使得美国难以集中精力关注重点领域，在资源的分配上太过支离破碎。多领域的协调与较为全面的威慑手段既是“一体化威慑”的创新之处，也是其固有弊端。由于“灰色地带”到目前为止还是一个较为模糊的概念，与其对应实施“一体化威慑”同样面临着重点缺失、力量分散的局面。此外，美国实力的相对下降以及当前所面临的国内外复杂态势也是造成其无法在所有领域都获得压倒性优势的重要原因。这就意味着，看似明确的新战略在本质上是混乱且不现实的，原本美国以较小的成本和代价换取高额收益的预期将无法实现。

其次，“一体化威慑”要求美国及其合作伙伴、盟友高度协调，由于涉及的伙伴和盟友数量众多，集体行动困境和“搭便车”现象可能会导致难以达成预期中符合彼此利益的合作。不同国家有着不同的利益取向，对于中国、俄罗斯等国抱有的态度也存在着不同。“一体化威慑”实际上是美国在理想状态下与其伙伴、盟友所共同实施的战略手段，但在现实面前，往往很难达成一致。对美国而言，需要投入大量精力和资源说服、引诱这些国家加入美国所属阵营。而这些国家则会冒着破坏与中俄关系的风险被迫“选边站”，成为大国竞争的牺牲品。加入“一体化威慑”难以成为这些美国伙伴国、盟友的优先选项，美国也会付出巨大的行动成本。

总的来说，面对所谓“灰色地带”的风险和挑战，美国拜登政府将选

---

<sup>①</sup> Jim Garamone, “Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says”, Department of Defense News, DEC 8, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>



择“一体化威慑”予以应对，但这种“一体化威慑”却存在着较大缺陷，效率效用存在疑问。自前任总统特朗普拉开大国战略竞争的序幕以来，美国利用全球同盟来遏制中俄的手段并不成功。特别是在印太地区，美国设想的“印太包围圈”并没有真正成形，也没有牵制中国前进的步伐。由于各国利益各异，一些因具体议题建立的合作关系同样也没有外溢至其他领域。可以预计，未来的“一体化威慑”虽然被美国寄予厚望，但在具体现实中难以达到美国的预期。

## 五、结论

本文从有关美国“灰色地带”的认知和定义入手，对美国应对所谓“灰色地带”挑战所采取的“一体化威慑”进行了较为深入的分析。回答了前文所提出的两个问题：首先，美国对所谓竞争对手在“灰色地带”的策略与挑战愈加敏感，并将“灰色地带”与美国的权益进行关联，进而将“灰色地带”泛化至地缘政治—军事概念外溢至经济、法律外交、信息网络等领域，使得“灰色地带化”成为美国干涉遏制他国的借口以及试图赢得大国竞争的工具。其次，美国将运用包括以“议题联系”为核心的威慑领域一体化与以“伙伴和同盟关系”为基础的威慑行使方式一体化在内的“一体化威慑”与对手在“灰色地带”展开竞争。在当前的国际背景下，美国的首要竞争对手是中国，“一体化威慑”自然成为遏制中国的优先选项。为此，中国需要从以下三个方面予以应对：

首先，对中美战略竞争要有大局观。无论美国的对外安全战略发生什么样的变化，亦或是采取怎样的战略竞争手段，中国都需要保持战略定力，坚持走自身发展的道路决不动摇。当前的中美关系已经过了所谓的“十字路口”，在美国国内政策界已达成对华共识的前提下，无论哪个总统候选人、党派上台执政，中美战略竞争的现状不会改变。拜登总统上台后，中美关系并没有因新总统的到来而发生质的变化。相反，拜登政府依旧强调对华战略竞争，将中国视为“最令人担忧的竞争对手”，<sup>①</sup>也是

<sup>①</sup> “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 04, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

“唯一一个有能力将其经济、外交、军事和技术力量结合起来，成为对一个稳定和开放的国际体系发起持续挑战的潜在竞争对手。”<sup>①</sup>两国之间不太可能再回到过去。竞争是不可避免的，但合作也是可能、可行的。因此，中国需要对此做好充足的思想准备和心理准备，在斗争中寻求合作，努力管控分歧、化解两国潜在的强烈对抗趋势。

其次，对中美关系要有底线思维。既要揣测美国的底线，也要清楚自身的底线。对美国而言，与中国的战略竞争已经被视为决定美国未来的关键。从长远看，美国对华战略竞争将会不断强化和升级，终极目标只有一个：赢得中美战略竞争，遏制中国发展势头，防止中国赶超美国。为此，美国寄希望于采取“灰色地带化”的形式，将所有竞争领域都转变为在“灰色地带”，自上而下鼓吹中国威胁，企图在世界范围内制造一种“中国威胁”的恐慌，进而发动伙伴与盟友的力量与中国展开全方位竞争。而对中国而言，面对美国及其盟友体系的强大压力，中国有能力、有实力赢得这场竞争。这既需要沉着冷静的头脑，也需要坚韧不拔的意志，更需要正确强力的措施。同时，必须认识到美国及其伙伴盟友并非“铁板一块”，各自利益并不完全统一。在不损害自身利益的条件下不断发展与这些国家的关系，避免形成针对中国的包围圈。

再次，在具体领域增强反制能力，同时给予一定的回旋余地。新冠疫情的大流行不仅没有减缓美国对华战略竞争的脚步，反而促使美国愈加重视“灰色地带”概念，将更多领域、更多事务“灰色地带化”，以此打压和遏制中国。在涉及舆论和话语权争夺的信息领域，对于美国政府主动发起的抹黑与攻击，中国外交部、官方媒体已经发起了强有力的回击，以事实为根据，驳斥了各种不实指责和批评。未来，美国政府强调的网络空间将成为中美战略竞争的主要领域，中国在提升国际网络话语权的同时应寻找与美国的合作机会，力争在网络互信机制建立、互联网安全规则的制定等方面有所突破。在经贸、高科技领域，中国更需要提高自主创新能力，同时不断扩大与其他国家的贸易往来，利用国际产业链中的优势地位，不断加强反制能力。此外，在竞争中保留协商、合作的空间，在某些不涉及底线的问题上可以进行协商以换取更长远的利益。而在涉及到中国主权的

---

① The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p. 8.

港台问题和南海问题上，对于美国一次又一次对底线的试探，中国决不能有一丝一毫的退让，应采取更为强硬的回击让美国政府付出应有的代价，令其认识到中国在主权问题上的态度和决心。

总之，追踪美国对于“灰色地带”的认知变化和“一体化威慑”的战略动向非常必要。无论美国如何利用“灰色地带”概念渲染“中国威胁”，如何利用“灰色地带化”战略指导美国安全行为和行动，如何利用“一体化威慑”阻挡中国发展步伐、遏制中国，中国都应坚持自身和平发展道路，不断增强综合国力，以坚实有力的行动赢得新时期的大国竞争。

## 美国对华出口管制的特点（2017-2022）

侯冠华

**摘要：**2017年以来美国针对中国展开全面科技竞争，一个重要的竞争手段是强化对华出口管制，阻止中国从美国获得先进技术。2017至2022年间，美国对华出口管制呈现出鲜明的特点。首先，美国强化了战略性技术领域的对华出口管制，重点针对以半导体、超级计算机、人工智能、量子信息技术等为代表的战略性技术领域；其次，美国扩大了对华出口管制的目标对象，中国公司、中国的科学研究研究机构、中国高等院校以及中国公民和美国公民均成为了美国对华出口管制的对象；最后，美国增强了对华出口管制各项措施的联动性，既与美国对华投资安全审查形成了联动，又与多边对华出口管制形成了联动。随着中美战略竞争呈现出常态化趋势，美国对华出口管制将继续呈现出被不断强化的态势。

**关键词：**美国；中国；出口管制；战略性技术；半导体

**作者简介：**侯冠华，上海交通大学马克思主义学院讲师

从特朗普政府开始，美国对华展开全面战略竞争，拜登政府继承特朗普政府对华基本定位和政策，继续打造更具有持续性的对华竞争战略。在美国对华战略竞争的众多维度中，科技竞争是核心。美国寻求竭力压制中国的科技发展，以确保其科技领先优势，维持其全球霸权地位。在此背景下，美国大幅强化了对中国的出口管制，以此来阻止中国从美国获得先进技术。本文试图讨论的问题是：2017至2022年间，在中美科技竞争的背景下，美国对华出口管制具有哪些主要的特点？

目前，学界已对2017年以来美国对中国实施的出口管制进行了一定的研究，已有研究重点聚焦于四个层面。第一，关于美国出口管制改革及其对中国影响的研究。有研究者分析了美国出口管制改革的发展趋势，以

---

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。

及特朗普政府时期新的出口管制改革对中国所产生的影响。<sup>①</sup>有学者介绍了《美国出口管制改革法案》出台的背景、该法案的主要内容与特征，以及该法案实施的制约因素。<sup>②</sup>第二，关于美国对华出口管制实体清单的研究。有学者以美国商务部公布的涉华出口管制实体清单为研究对象展开分析，发现自2018年起位列实体清单上的中国机构数量激增，特别是电子信息大类的受限最为严重。<sup>③</sup>第三，关于美国对华出口管制的案例研究。有研究者以华为作为案例来分析美国对华出口管制的本质，指出华为案是美国极力打压中国高科技企业发展的典型案例。<sup>④</sup>第四，关于美国对华出口管制对中国产生影响的研究。有研究者基于“全球贸易分析模型”，评估了美国加强对华出口管制对中美两国经济的影响，发现这一举措对两国均造成了负面影响。<sup>⑤</sup>

综观已有研究成果，学界已经对近年来美国对华出口管制的制度基础、基本内容、典型案例和产生的影响进行了深入的分析，但对美国对华出口管制的基本特点缺乏系统性的研究，特别是对特朗普政府和拜登政府对华出口管制具有的共通性特点缺乏分析和讨论，这是本文所要着重探讨的内容。

## 一、强化战略性技术领域的对华出口管制

在2017年之前，除了对华军事禁运外，只有包括航空航天在内的少数领域是美国对中国实施出口管制的重点领域。2017年以来，美国大幅强化了战略性技术领域的对华出口管制，重点针对两种战略性技术领域：一是以半导体、超级计算机为代表的传统战略性技术领域；二是以人工智能、量子计算为代表的新兴战略性技术领域。

① 魏简康凯、宿铮：《美国出口管制改革的竞争情报分析》，载《情报杂志》2019年第4期，第4-8页。

② 池志培、张晓洁：《美国出口管制改革与实施》，载《和平与发展》2020年第3期，第58-76页。

③ 周磊、杨威、余玲珑、兰姗：《美国对华技术出口管制的实体清单分析及其启示》，载《情报杂志》2020年第7期，第23-28页。

④ 葛晓峰：《从华为案探究美国对中国出口管制的本质》，载《国际经济合作》2022年第1期，第60-67页。

⑤ 朱启荣、王玉平：《特朗普政府强化对中国技术出口管制的经济影响——基于“全球贸易分析模型”的评估》，载《东北亚论坛》2020年第1期，第54-68页。

### （一）传统战略性技术领域

以半导体、超级计算机为代表的技术领域是信息技术革命的产物，具有重大的战略价值。例如，半导体产业是信息革命的核心和主要推动力，几乎与所有现代工业与军事活动息息相关，也是人工智能、自主系统、5G通信和量子计算等新兴技术产业的重要组成部分。<sup>①</sup> 超级计算机则多用于国家高科技领域和尖端技术研究，具有重要并广泛的军事用途，包括武器研发、作战模拟、情报处理等。作为半导体、超级计算机等技术的起源地，美国一直致力于保持在这些技术领域的领先地位，并将始终将维护这一领导地位视为国家安全利益所在。鉴于此，美国长期以来将半导体、超级计算机等技术领域作为实施出口管制的重点，严格防范敌对国或竞争国从美国获得相应的技术，进而对美国的技术优势地位形成冲击。

特朗普政府在2017年执政后，美国将中国定位为战略竞争对手，以半导体、超级计算机为代表的传统战略性技术领域成为美国重点关注的对象。2017年5月，时任美国商务部长罗斯明确表示，半导体产业具有巨大的国防意义。虽然美国的半导体产业仍然在全球范围内占据主导地位，但中国大力发展半导体产业的计划会严重威胁到美国的半导体产业。<sup>②</sup> 2018年5月，美国前能源部长里克·佩里（Rick Perry）在接受美国有线电视新闻网（CNN）采访时声称，中国已经对美国在超级计算机领域的领先地位形成了巨大挑战。由于超级计算机对美国国家安全和繁荣至关重要，美国不能够将领先地位拱手相让。<sup>③</sup> 2021年9月，美国新任商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）指出，美国需要阻止中国获得最为先进的技术，令中国无法在半导体、超级计算机等关键技术领域超过美国。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> “A Blueprint for Sustained U.S. Leadership in Semiconductor Technology”, Semiconductor Industry Association, April 2019, p. 3, <https://www.semiconductors.org/resources/winning-the-future-a-blueprint-for-sustained-u-s-leadership-in-semiconductor-technology/>.

<sup>②</sup> David Lawder, “Commerce’s Ross: China’s plans threaten U.S. semiconductor dominance”, Reuters, May 12, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-ross-semiconductors-idUSKBN1872CO>.

<sup>③</sup> “The Future Is In Supercomputers”, Rick Perry, May 3, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/the-future-is-in-supercomputers/>.

<sup>④</sup> “Commerce Adds Seven Chinese Supercomputing Entities to Entity List for their Support to China’s Military Modernization, and Other Destabilizing Efforts”, U.S. Department of Commerce, April 8, 2021, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/04/commerce-adds-seven-chinese-supercomputing-entities-entity-list-their>.



在此背景下，美国开始在半导体、超级计算机这两个重点领域对中国实施严厉的出口管制。在半导体领域，美国对华出口管制的强化总体表现在如下方面：第一，不断提高对中国出口半导体技术参数的上限。例如，2020年12月，美国商务部颁布规定，禁止美国出口商向中芯国际提供用于制造10纳米制程及以下集成电路所需的任何物品。2022年10月，美国商务部颁布新规，进一步禁止美国出口商向中国半导体生产商出售16纳米或14纳米制程以下的集成逻辑电路、128层及以上的NAND集成电路存储器以及18纳米及以下制程的动态随机存取存储器。

第二，不断扩大“外国直接生产规则”（Foreign Direct Product Rule）的适用范围。这一规则规定任何非美国境内生产的物品，只要使用了美国所提供的技术或软件，在对外出口时必须遵守美国的出口管理法规。2020年8月，美国将该规则首先运用在对华为公司的出口禁令中，禁止非美国公司（包括美国公司的外国分支）向华为供应基于美国软件或技术来开发或生产的半导体零件、组件或设备。2022年10月，美国商务部将“外国直接生产规则”扩展至包括科大讯飞、海光、大华股份、哈尔滨工业大学在内的28个实体，大幅压缩了这些中国实体从国际市场上获得高尖端芯片的空间。

第三，不断突破对中国出口半导体的监管范围。通常情况下，美国商务部仅对位列出口管制清单上的物品实施管制，但美国商务部在2022年10月颁布的规定中突破了这一监管逻辑。该规定禁止美国人参与中国境内半导体开发活动，即使该活动所涉及物品并未在出口管制清单之上。此外，美国寻求对美国半导体企业在中国的经营活动进行阻挠，以防止中国通过此种途径获取美国的半导体技术。美国在2022年8月出台的《2022芯片与科学法案》专门设置了所谓的“护栏”条款，禁止获得芯片产业补贴的企业在中国投资或扩建先进制程的半导体工厂。<sup>①</sup>

美国在超级计算机领域对华出口管制的强化与半导体领域遥相呼应。由于超级计算机依赖于高尖端芯片，美国将高性能计算芯片及含有此类芯

---

<sup>①</sup> “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China,” The White House, August 9, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

片的计算机产品加入商品管制清单，在对中国的出口上施加严格的管制要求。与此同时，与中国超级计算机产业相关的中国实体相继被美国商务部列入出口管制的实体清单，并运用“外国直接生产规则”对这些中国实体进行全方位的禁运，阻止中国实体获得有助于发展超级计算机的零部件、设备、软件和相关技术。2022年10月，美国商务部对超级计算机进行了明确的定义，规定超级计算机指占地面积在6400平方英尺之内且运算能力超过100千万亿次的系统，此举旨在提升对华超级计算机出口管制的精准性和有效性。

## （二）新兴战略性技术领域

以人工智能、量子信息技术、新一代移动通信技术、新材料等为代表的新兴技术，是引领第四次工业革命的关键技术。引领这些新兴技术的国家能够在第四次工业革命中获得先发优势，进而重塑自身在国际政治格局中的位置。这种先发优势一方面体现在引领国家能够迅速利用新兴技术，将其转化为国民财富的迅速增长。根据世界经济论坛的统计，5G网络的大规模应用将在全球创造出13.2万亿美元的经济价值并增加2230万个工作岗位。<sup>①</sup>人工智能的大规模应用也将对未来经济产生巨大的促进作用。据普华永道在2017年的估计，人工智能技术对全球在2030年GDP的直接贡献是15.7万亿美元，超过中国和印度两国在2017年GDP的总和。在区域层面，人工智能将会使中国在2030年的GDP实现多达26%的增长，北美地区的GDP也会实现大约14%的增长。<sup>②</sup>量子计算的市场潜力也不容忽视。据统计，量子计算机的市场规模在2021年将达到4.874亿美元，到2030年将达到37.284亿美元。<sup>③</sup>

这种先发优势的另一方面体现在新兴技术能够被运用到军事领域，使

<sup>①</sup> “The Impact of 5G: Creating New Value across Industries and Society”, World Economic Forum, January 7, 2020, <https://www.weforum.org/whitepapers/the-impact-of-5g-creating-new-value-across-industries-and-society/>.

<sup>②</sup> “Sizing the Prize: What’s the Real Value of AI for Your Business and How Can you Capitalise”, PriceWaterhouseCoopers, September 8, 2017, <https://www.pwc.com/gx/en/issues/analytics/assets/pwc-ai-analysis-sizing-the-prize-report.pdf>.

<sup>③</sup> “Global Quantum Computing Market Size to Grow at a CAGR of 25.4% from 2021 to 2030”, Quince Market Insights, August 1, 2021, <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2021/08/19/2283367/0/en/Global-Quantum-Computing-Market-Size-to-Grow-at-a-CAGR-of-25-40-from-2021-to-2030.html>.

引领国家获得军事上的优势地位。人工智能技术的运用能够使当前的信息化战争演化为“算法战争”或“智能战争”。由于人工智能具有强大的数据搜集与分析能力，运用人工智能系统可以迅速在战争中获取敌对方所处的特定位置，有效地提升军事作战速度。同时，人工智能系统可以减少军事作战人员的数量，削弱了军事作战部队所面临的死亡风险，由此大幅降低了国家发动军事行动的门槛。<sup>①</sup>量子计算机能够有可能破解人类最先进的密码技术，拥有“量子霸权”的国家可以轻松破译其他国家的军用通信密码获得即时情报。纳米技术的运用可以制造出纳米炸弹，其威力可达到普通炸药的十倍以上。纳米材料制成的碳纳米管的导电能力是一般钢铁的400倍左右，利用碳纳米管所制成的电子仪器将具有更强大的性能。

基于新兴技术对未来国家产业与军事能力所具有的巨大战略性价值，美国将新兴战略性技术也作为对中国进行出口管制的重点领域。这种出口管制举措首先从立法层面展开。美国《2018年出口管制改革法案》明确要求将新兴与基础技术增列入原先“关键技术”的条目内，以此来保护对美国国家安全至关重要的技术。2018年11月，产业与安全局依据法案对新兴和基础技术的要求颁布了具体措施，确定了包括人工智能技术在内的14类新兴和基础技术，并决定在不损害美国国家安全与商业部门经济利益的情况下不断更新管制清单。2020年1月5日，产业与安全局宣布对地理空间图像自动分析软件实施出口管制，该新兴物项可被广泛应用在智能化传感器、无人机、卫星、自动驾驶等多个关键技术领域。

在新立法的规定下，美国商务部不断强化在新兴技术领域对中国的出口管制。在人工智能技术领域，美国除了限制向中国出口高端人工智能芯片外，还寻求提升中国从美国获得人工智能软件的难度。在量子信息技术领域，美国频频将中国量子产业实体列入出口管制的实体清单，以此来防止美国新兴技术被用来促进中国的量子计算产业，并被进一步运用到中国的军事领域，如反隐身、破解加密以及开发加密能力。<sup>②</sup>在生物技术领

<sup>①</sup> Michael C. Horowitz, “Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power,” *Texas National Security Review*, Vol. 1, No. 3, 2018, pp. 36-57.

<sup>②</sup> “Commerce Lists Entities Involved in the Support of PRC Military Quantum Computing Applications, Pakistani Nuclear and Missile Proliferation, and Russia’s Military”, U.S. Department of Commerce, November 24, 2021, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/11/commerce-lists-entities-involved-support-prc-military-quantum-computing>.

域，美国不断地将中国生物技术实体列入出口管制实体清单，对这些实体实施断供，同时大幅限制对中国出口与生物技术领域相关的技术、软件和商品，以此来阻止中国生物技术水平的提升。

总体而言，美国自2017年以来对中国强化出口管制的举措重点针对具有关键战略性意义的技术领域，这其中既包括以半导体、超级计算机为代表的传统战略性技术领域，又包括以人工智能、量子信息为代表的新兴战略性技术领域。值得注意的是，在民用航空、农业生物技术等战略性意义较低的技术领域，美国对华出口管制并未呈现出被明显强化的态势，美国甚至还寻求在这些领域加大对中国的出口。例如，自2020年2月起，特朗普政府中的一些对华强硬派提议禁止美国通用公司向中国出口航空发动机，其中包括中国商飞C919客机所需要的LEAP-1商用航空发动机，以及限制美国霍尼韦尔公司向中国出售飞机控制系统等航电系统，理由是担心中国会对进口的发动机开展逆向研究。但特朗普对此持反对意见，表示希望中国购买美国的航空发动机。拜登政府同样希望中国继续从美国购买民用飞机。2021年9月，商务部长雷蒙多在接受采访时甚至声称，中国正在阻止民航部门购买美国飞机，使美国公司在中国开展的正常业务受到阻碍。<sup>①</sup> 鉴于此，美国对华出口管制的针对性体现在越具有战略价值的技术领域越受到美国严格的出口管制。

## 二、扩大对华出口管制的目标对象

2017年以来，美国扩大了对华出口管制的目标对象。除了中国公司外，中国的科学研究研究机构、中国高等院校以及中国公民和美国公民均成为了美国对华出口管制的对象。

### （一）中国公司

中国公司是美国对中国实施出口管制最为核心的目标对象。美国寻求以出口管制对中国公司进行重点打压，实现以点带面的遏制效果，从而对中国的高技术产业发展与军事现代化进行总体遏制。

---

<sup>①</sup> James Doubek, "Calls for the U.S. to Counter China's Economic Power," NPR, September 28, 2021, <https://www.npr.org/2021/09/28/1041082882/china-u-s-trade-gina-raimondo-commerce-secretary>.

被美国实施出口管制的中国公司主要可以被划分为三种类型：

第一种类型是科技实力较为突出并已能在国际市场中对美国公司形成挑战的中国高科技公司，这些高科技公司主要分布在中国重点发展且已取得一定成绩的技术领域，包括信息技术、人工智能、航空航天、海洋工程装备及高技术船舶、电力设备、先进轨道交通设备、节能与新能源、新材料、生物医药及高性能医疗器械等。在美国看来，日益在国际市场上崛起的中国高科技公司，已成为中国实现产业升级并进入国际分工核心区的重要动力源泉，而这有悖于美国国家的利益。美国希望能够继续维系其在关键产业和核心技术上的垄断优势，将中国规锁在国际分工体系中的外围或半边缘范围内，阻止中国进入分工核心地区。在这种规锁状态下，美国能够继续享受中国提供的中低端产品，从全球价值链中攫取中国的经济剩余价值，避免美国的高端产业受到来自中国的挑战，致使美国企业的全球市场份额受到侵蚀。此外，被规锁在产业链中低端的中国不得不与其他发展中国家进行逐底竞争，可能会由于劳动力成本的增加和环境污染问题凸显等而存在“挤出”风险。鉴于此，对于已拥有一定技术与市场优势的中国高科技公司进行打压有助于遏制中国的产业发展，维护美国的经济利益。

第二种类型是与中国军方关系密切或有军方背景的中国公司，这些公司被美国视为参与了军民融合战略，对中国军事技术水平的提升和军事现代化提供了帮助。在美国看来，中国军民融合战略对美国最大的威胁在于中国希望借助该战略在人工智能、量子计算、大数据应用等新兴两用技术领域实现对美国的“弯道超车”，并将这些技术运用到军事作战中，成为领先于美国能够首先发动“智能战争”的国家。与此同时，美国认为中国军民融合战略的手段是消除中国民用经济和国防经济之间的壁垒，采取一切富有“进攻性”的举措来获取与开发先进技术，并将先进技术从民间实体转移到中国人民解放军和中国安全部门。在此过程中，由于中国存在所谓“强制要求”中国企业参与军民融合战略的法律条款，中国公司成为中国军民融合战略的重要参与主体，外国实体与这些中国公司任何形式的接触都可能会有助于中国军队获得先进技术。<sup>①</sup> 鉴于此，对于有中国军

<sup>①</sup> “Huawei and Its Siblings, the Chinese Tech Giants: National Security and Foreign Policy Implications,” Christopher A. Ford, September 11, 2019, <https://2017-2021.state.gov/huawei-and-its-siblings-the-chinese-tech-giants-national-security-and-foreign-policy-implications/index.html>.



方背景的中国高科技公司进行打压有助于阻挠中国军民融合战略，维持美国对华军事技术优势。

第三种类型是因所谓人权问题而被美国关注的中国公司。近年来，美国以莫须有的罪名指责中国利用先进技术对内进行所谓的“压迫”、“监视”等所谓侵犯人权行为。前副总统彭斯声称，中国已经成为了一个前所未有的“监控国家”，并且正在逐渐扩展其范围，在美国技术的帮助下变得越来越有扩张性与侵略性。<sup>①</sup>中国新疆与香港问题是美国特别关注的焦点。在新疆问题上，美国政府强调中国使用先进技术对新疆人民进行了所谓的“监控”与“拘禁”。在香港问题上，美国政府声称向香港出口敏感技术将有助于提升中国人民解放军与安全部队的军事能力，从而对香港的自治权利形成损害。<sup>②</sup>在此背景下，美国政府企图将技术制裁与人权问题进一步挂钩，通过对中国公司实施技术出口管制来干涉中国的新疆与香港问题，以技术制裁对中国进行极限施压。

归属于上述三种类型的中国公司陆续被美国商务部列入出口管制的实体清单中，受到了严格的出口管制。值得注意的是，在众多中国公司中，中国华为公司受到了美国最为严厉的打压，这是因为华为被美国视为兼具这三种类型的鲜明属性。首先，美国认为华为公司在以5G为代表的信息通信领域具有强大的技术优势与市场优势，已经对美国形成了巨大挑战。其次，华为公司长期被美国指控“窃取”美国的知识产权和商业机密，并在此基础上实现了技术的飞速发展与产品质量的提升。例如，2020年2月，美国司法部起诉华为及其子公司“窃取”了美国六家高科技公司的知识产权，包括互联网路由器源代码、无线技术、机器人测试技术等。<sup>③</sup>再次，华为公司被美国政府视为有中国军方背景，参与了中国的军民融合战略。早在2012年，美国众议院便出台针对华为的调查报告，声称华为

---

① “Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” Mike Pence, October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

② “U.S. Government Ending Controlled Defense Exports to Hong Kong,” Mike Pompeo, June 29, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-government-ending-controlled-defense-exports-to-hong-kong/index.html>.

③ “Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Subsidiaries Charged in Racketeering Conspiracy and Conspiracy to Steal Trade Secrets,” U.S. Department of Justice, February 13, 2020.



公司始终未向外界详细交代该公司创始人任正非所具有的中方背景。<sup>①</sup>最后，华为公司被特朗普政府视为与中国的所谓人权问题密切相关。前国务卿蓬佩奥声称华为公司对中国政府在全球范围内进行的所谓“侵犯人权”行为提供物质支持，是所谓“中国共产党监视国家的一个分支机构”。

鉴于此，自2018年以来，美国对华为实施了全面的“断供”举措，不断封锁华为从外界获取技术和产品的路径以形成闭合的“断供”链条，对华为的全球供应链进行精准打击。美国政府首先将华为公司列入出口管制的实体清单中，禁止美国公司向华为出口技术与产品。美国认为，华为在芯片等物资上依赖美国进口，从此环节进行的打击将会给华为造成较大的影响。接着，在注意到一些美国公司可以通过海外分公司向华为供货以及华为从非美国公司获得美国的产品后，美国政府修改“外国直接生产原则”与“最小占比原则”，禁止非美国公司（包括美国公司的外国分支）向华为供应基于美国软件或技术来开发或生产的零件、组件或设备，例如半导体元器件、生产设备、芯片设计软件等。最后，美国政府劝说并不使用美国软件或技术的非美国公司对华为“断供”，如迫使荷兰阿斯麦尔公司放弃向中国出售先进的极紫外线光刻机，敦促台湾当局阻止台积电公司为华为加工微芯片。

除华为公司外，大疆公司、中芯国际、海康威视、福建晋华等中国公司也是美国重点打击的对象，尽管其打击程度要略轻于华为。这些公司都具有同华为一样横跨三个领域的鲜明属性，即既被视为美国高科技公司的经济和科技竞争者，也被视为具有中国军方背景，还被美国指控参与了所谓“侵犯人权”的活动。

## （二）中国科研机构 and 高等院校

2017年之前，美国对华出口管制主要针对的对象是中国公司。但2017年之后，中国科研机构 and 高等院校相继被美国纳入出口管制的监管范围内，以此阻止美国的先进技术及相关设备被中国科研机构 and 高等院校获得。在零和博弈的战略思维下，美国认为中国的科研机构 and 高等院校在与美国进行的科技合作中获得了所谓“不正当”或“不公正”的利益，使研发创新与基础科学研究能力得到迅速的提升，甚至在一些领域

<sup>①</sup> “Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE,” U.S. House of Representatives, October 8, 2012.

的研究能力已经可以同美国相匹配。与此同时，美国坚称中国的国家科研机构和众多高等院校有中国军队的背景，参与了中国的军民融合项目。因此，美国强化对中国科研机构 and 高等院校的出口管制，其主要意图既是为了遏制中国的研发创新和基础科学研究能力，又寻求阻挠中国的军民融合战略。

自2017年起，众多中国科研机构 and 高等院校陆续被美国政府列入出口管制的实体清单中进行“断供”，涉及到重要的战略性技术和军工领域，主要包括：以国家超级计算机深圳中心、国家超级计算机济南中心、无锡江南计算技术研究院等为代表的中国超级计算机科研机构；以中国空间技术研究院、中国航天科技集团公司第九研究院、中国电子科技集团公司第43研究所等为代表的中国航空航天科研机构；以苏州核电研究院、中国核动力技术研究所等为代表的中国核技术科研机构；以哈尔滨工程大学、哈尔滨工业大学、南京航空航天大学等为代表的中国高等院校；以中国国家科学仪器材料研究所、中国科学仪器材料研究院等为代表的中国仪器材料科研机构；以北京高压科学研究中心为代表的中国高压科学科研机构。

中国科研机构 and 高等院校被美国进行“断供”的主要物项可大致被划分为三个类别：第一，技术及相关零部件。例如，被列入美国出口管制实体清单上的中国超级计算机科研机构，将无法从美国获得英伟达公司生产的A100芯片等高端芯片，以及无法获得美国原产的多核处理机、电路板和协处理器，这些技术及相关零部件有助于提升超级计算机的处理能力。第二，软件。例如，2020年6月，哈尔滨工业大学和哈尔滨工程大学被禁止使用美国计算机软件平台MATLAB。美国认为这两所大学将MATLAB运用于受到中国人民解放军支持的导弹项目。第三，科学研究仪器。据统计，美国管制清单中有超过40%的物项可被归类为科学研究仪器，其中分析仪器、工艺实验设备、电子测量仪器受到美国最为严格的出口管制，是美国对中国科研机构 and 高校实施“断供”的首要门类。<sup>①</sup>美国在科学研究仪器上对中国实施的出口管制，不仅制约着中国对于科学研究仪器的采购和研发，而且在深层次上不利于中国基础科学研究和工业制造的发展。

<sup>①</sup> 陈芳、王学昭、刘细文、王燕鹏、吴鸣：《美国出口管制科学仪器技术分类研究》，载《世界科技研究与发展》2022年第3期，第287-298页。

### （三）中国公民和美国公民

除了实体组织，美国对华出口管制的对象还包括个人。一方面，美国强化了对中国籍公民的出口管制。在美国的出口管制制度中存在“视同出口”（deemed export）原则，即若外国公民在美国境内获得受到出口管制的技术、软件及其他物项时需要申请许可证。2017年以来，为了防止包括中国公民在内的外国公民在美国境内获得美国的敏感技术，美国将视同出口的申请程序复杂化。美国商务部在2020年4月取消了对于中国籍公民的民用最终用户豁免权。这一豁免权允许美国公司在雇佣中国籍公民时若确认该公民是民用最终用户，即可免于申请许可证。在该豁免权被取消后，涉及集成电路、电子通讯、雷达系统等敏感技术领域的美国公司，均需要在雇佣中国籍公民时申领许可证。此外，美国商务部扩大了包括视同出口在内的出口审批要求，若中国籍公民被认定是军事最终用户则将被拒绝发放受雇于美国公司的许可证。在此情况下，涉及到中国籍公民视同出口许可证的审批被大幅延长，通常需要6到8个月才能获得最终结果。<sup>①</sup>从具体的审批结果来看，涉及到中国籍公民的视同出口许可证发放量呈现逐年下降趋势。2017年审批通过的许可证数量为756，到2021年这一数值骤降到281。<sup>②</sup>

另一方面，美国加强了对美国籍公民的出口管制。2022年10月，美国商务部特别出台规定，禁止包括美国公民和永久居民在内的“美国人”在未获得许可证的情况下，开展有助于中国开发或生产先进芯片的活动。这一规定意味着正在中国半导体行业工作的美国籍公民和美国绿卡持有者不得不面临艰难抉择，或是辞职离开中国半导体行业，或是放弃“美国人”身份并继续在中国半导体行业工作。规定出台后，已有为数众多的半导体公司告知其美国籍雇员终止在中国境内的研发项目或停止与中国客户的接触，对中美正常的科技人文交流产生了破坏性影响。

---

<sup>①</sup> “Trump-Era Policies Toward Chinese STEM Talent: A Need for Better Balance,” Evan Burk, March 25, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/03/25/trump-era-policies-toward-chinese-stem-talent-need-for-better-balance-pub-84137>.

<sup>②</sup> “Report on Deemed Export Licensing,” Bureau of Industry and Security, March 8, 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/technology-evaluation/ote-data-portal/licensing-analysis/2959-statistics-of-deemed-export-licensing-2017-2021/file>.

### 三、增强对华出口管制各项措施的联动性

2017年以来，美国增强了对华出口管制各项措施的联动性。这种联动性一方面体现在美国对华出口管制与美国对华投资安全审查形成了联动，另一方面体现在与多边对华出口管制形成的联动。

#### （一）与美国对华投资安全审查的联动

对外资进行严格的安全审查是美国管制技术对外转移的重要手段。该工作主要由美国外国投资委员会来承担。财政部部长任外国投资委员会主席，其他行政部门参与到具体的审批工作。自2008年金融危机后，中国企业在美国的投资并购行为激增。此种投资行为越来越被美国视为中国获取高技术的重要渠道。美国国防部在2018年出台的报告明确提醒美国政府要警惕中国通过技术投资（包括风险投资和初创科技公司融资）来获取美国的先进技术。<sup>①</sup>对此，美国全面强化对中国在美高技术投资的安全审查，美国对华出口管制与美国对华投资安全审查形成了联动，两者共同筑起了美国对中国进行技术封锁的壁垒。

一方面，美国对其外资监管制度进行了改革，使之能够进行更加严苛的投资监管，并与出口管制改革形成联动效应。2018年8月，《外国投资风险审查现代化法案》正式生效。法案的提出者美国参议员约翰·康宁（John Cornyn）在法案通过后表示，“我们不能再允许中国从美国获得两用技术，《外国投资风险审查现代化法案》的通过将有助于美国外国投资委员会在不影响美国投资与贸易的同时，最大限度地为美国的国家安全提供保障。”<sup>②</sup>《外国投资风险审查现代化法案》阻碍中国通过对外投资获得先进技术的意图体现在以下三个方面：其一，扩大了外国投资委员会的审查范围。原先的审查范围是“外国人为获得对美国商业实体的控制权而进行的兼并和收购”。《外国投资风险审查现代化法案》则在此基础上，将审查范围扩大化，包括敏感性不动产交易、任何企图绕过外国投资委员会

<sup>①</sup> “China’s Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable A Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation,” Defense Innovation Unit Experimental, p. 20.

<sup>②</sup> “Cornyn Bill Modernizing CFIUS Signed into Law,” John Cornyn, August 13, 2018, <https://www.cornyn.senate.gov/content/news/cornyn-bill-modernizing-cfius-signed-law>.

监管的交易、公司所有权发生变动的状况以及涉及到关键、敏感技术的交易。其二，要求美国商务部要定时向外国投资委员会和国会提交报告，阐明中国在美投资的基本情况，特别是要审查美国在美投资与《中国制造2025》计划的相关性。其三，规定外国投资委员会可以向盟国与合作伙伴国分享其对特定投资进行的评估结果与采取的行动等重要信息。这意味着外国投资委员会可借此与盟友与伙伴国共同对来自中国的投资进行审查并施加投资限制，也可利用这一机制为来自盟友与伙伴国的投资开“绿灯”，从而将更多的资源和精力投入到对中国投资的审查行动中。

另一方面，美国利用改革后的监管制度不断否决中国对美国高技术领域的投资，以此来阻碍中国通过收购美国企业的方式来绕开出口管制间接获得美国的先进技术与知识产权。美国否决中国高技术投资的典型案例包括：2017年9月13日，特朗普签署总统行政命令，以保护国家安全为由否决了凯桥资本收购美国半导体公司莱迪斯（Lattice）的交易。美国白宫表示，凯桥资本具有中国背景同时莱迪斯公司是美国政府长期的供应商，为了防止相关知识产权转移至中国，以及为了保护美国的半导体供应链，美国将否决此项交易。<sup>①</sup> 2018年1月2日，外国投资委员会否决了蚂蚁金服对美国速汇金（MoneyGram）公司的收购，以此阻碍支付宝进入美国支付体系的步伐。2018年5月9日，外国投资委员会否决了中国重型汽车集团有限公司收购美国UQM公司股权的交易，该公司为汽车、商用卡车、公共汽车开发与制造高功率与高效率的电动机、发电机和控制器。2020年5月20日，外国投资委员会否决了美国爱科索公司在中国浙江的项目。爱科索公司是机器人机械套装的生产商，与美国军方在外骨骼项目上有密切的合作，外骨骼既能用于医疗产业，也能帮助美国士兵在战场中增加携带武器后的移动能力。美国因而认为这家公司在中国的投资项目会导致美国的军事技术与敏感的个人信息的被中国获得。2020年8月14日，特朗普发布总统行政命令，要求中国字节跳动公司在90天内出售，或者剥离该公司在美国用于支持TikTok业务的任何有形或无形资产，以及删除从TikTok和Musical.ly应用程序中获取的美国用户相关数据。

---

<sup>①</sup> “Statement On The President’s Decision Regarding Lattice Semiconductor Corporation,” U.S. Department of the Treasury, September 13, 2017, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0157>.



## （二）与多边对华出口管制的联动

在单边对华实施出口管制之外，美国意识到必须依赖盟友的合作才能有效阻止中国获得西方的先进技术。因此，美国还寻求在多边层面构建更加牢固对华技术封锁网，从而在关键战略性技术上形成统一的对华出口管制战线。

2017年以来，美国频繁动用多边出口管制机制《瓦森纳协定》对中国实施多边出口管制。一方面，美国促使《瓦森纳协定》不断扩大管制领域。2019年12月，《瓦森纳协定》在全体会议上一致同意扩大出口管制的技术领域，包括计算机数控工具、特定的计算光刻软件、用于为5nm生产精加工晶圆的技术等在内的六类物项被加入管制清单中。<sup>①</sup>此举被普遍认为是在针对非瓦森纳协定国家的中国。2020年10月，美国商务部将《瓦森纳协定》新增管制物项列入产业与安全局的出口管制清单中，以此使美国的单边出口管制与《瓦森纳协定》形成联动，便于美国 and 盟国在对华出口管制问题上形成统一政策。<sup>②</sup>另一方面，美国特别动用《瓦森纳协定》阻挠成员国对华出售战略性技术及相关产品。例如，由荷兰阿斯麦尔公司（ASML）生产的极紫外线（EUV）光刻机位列《瓦森纳协定》的管制清单中，但由于《瓦森纳协定》对于成员国的自愿性安排，阿斯麦尔公司依然有权力向中国出售EUV光刻机。<sup>③</sup>对此，自2018年起，美国便开始阻挠中国从荷兰购买EUV光刻机的交易。拜登政府执政后继续对荷兰施压，在阻止阿斯麦尔公司向中国出售EUV光刻机的同时，甚至还企图禁止阿斯麦尔公司向中国出口性能低于EUV光刻机的设备。<sup>④</sup>

在《瓦森纳协定》之外，美国还积极搭建新的对华多边出口管制平台，从而更有效地对中国实施多边出口管制。这些新平台主要包括：

<sup>①</sup> “Statement Issued by the Plenary Chair On 2019 Outcomes Of The Wassenaar Arrangement On Export Controls For Conventional Arms And Dual-Use Goods And Technologies,” The Wassenaar Arrangement, December 6, 2019, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000556180.pdf>.

<sup>②</sup> “New Controls on Emerging Technologies Released, While U.S. Commerce Department Comes Under Fire for Delay,” Gibson Dunn, October 27, 2020.

<sup>③</sup> “Export controls and the US-China tech war: Policy Changes for Europe,” Noah Barkin, March 18, 2020.

<sup>④</sup> Toby Sterling, “ASML shares fall on report US wants to restrict sales to China,” Reuters, July 6, 2022, <https://www.reuters.com/technology/asml-shares-fall-report-us-wants-restrict-sales-china-2022-07-05/>.



第一，敏感技术多边行动（Multilateral Action on Sensitive Technologies）。敏感技术多边行动由美国国务院在2018年发起，汇聚了包括美国在内的15个先进工业国家。时任美国助理国务卿克里斯托弗·福特（Christopher A. Ford）声称，针对中国在全球范围内获取技术以提升军事能力的举措，美国需要与发达经济体之间进行协调，提高对中国战略所带来的风险的认知，在技术转让领域建立“谨慎联盟”。敏感技术多边行动旨在识别这些风险，在出口管制、投资审查、签证筛查、国际合作这四个领域，制定更有效的集体应对措施。<sup>①</sup>自2018年至2020年，美国国务院共举办了三次敏感技术多边行动会议，与会国家共同讨论技术转移所带来的风险，并针对风险来协调政策。

第二，美欧贸易与技术委员会（U.S.-EU Trade and Technology Commission）。美欧贸易与技术委员会在2021年6月的美欧峰会上成立，目标是促使美国和欧盟合作开发和部署基于共同民主价值观的新技术、保持美国和盟国在科技领域的领导地位、以及对抗威权主义在数字和新兴技术领域所产生的影响。<sup>②</sup>为了达到这些目标，在出口管制问题上保持合作是该委员会所采取的重要举措之一。美欧贸易与技术委员会在2021年9月发表的首个联合声明中指出，美国和欧盟共同对某些国家所采取的经济胁迫和军民融合等技术获取策略表示担心，认为有必要对敏感的两用技术加强出口管制合作，但该管制不应该过度扰乱战略性供应链，并应该确保出口管制的实施对美国和欧盟出口商而言是透明与公平的。为此，委员会下属的出口管制工作组将进一步推动美欧出口管制合作，就敏感两用技术进行技术磋商并制定一致的管制方案。<sup>③</sup>虽然该声明未直接将中国列为出口管制对象，但该声明中所采用的一些措辞与指涉的一些行为都在影射中国，表明美欧正在寻求在战略性两用技术的对华出口问题

<sup>①</sup> “Bureaucracy and Counterstrategy: Meeting the China Challenge,” U.S. Department of State, September 11, 2019, <https://2017-2021.state.gov/bureaucracy-and-counterstrategy-meeting-the-china-challenge/index.html>.

<sup>②</sup> “U.S.-EU Trade and Technology Council (TTC),” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/u-s-eu-trade-and-technology-council-ttc/>.

<sup>③</sup> “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” The White House, September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.

上达成共识。<sup>①</sup>

第三，出口管制与人权倡议（Export Controls and Human Rights Initiative）。出口管制与人权倡议由美国联合澳大利亚、丹麦、挪威等国，在2021年12月10日召开的民主峰会后提出。拜登政府声称，“威权政府”正在利用先进的监控技术及其他相关技术来追踪持不同政见者、塑造公众舆论、审查危险信息、以及传播威权价值观。出口管制与人权倡议旨在使民主国家制定有关技术和人权的全球规范，采取共同的出口管制政策，以防止威权国家获得重要技术并将其运用到所谓“侵犯人权”的行为中。<sup>②</sup> 究其实质而言，出口管制与人权倡议寻求协调美国及其盟国在人工智能、5G等新兴战略性技术的出口管制政策，成为美国在多边层面对中国实施战略性禁运的重要机制。

第四，特定战略性技术领域的多边合作机制。例如，美国正在寻求联合日本、韩国和中国台湾地区组建所谓的芯片四方联盟（Chip 4），将中国排除在全球半导体供应链体系之外。<sup>③</sup> 虽然该联盟尚未达成，但美国已经做了大量的前期性工作。2021年4月，美日韩三国的国家安全事务负责人在华盛顿会晤，表示要确保半导体供应链安全。<sup>④</sup> 随后，美日发表联合声明，提出要加强双方半导体供应链合作，保护对双方安全与繁荣最为重要的关键性技术。<sup>⑤</sup> 2021年12月，美国商务部长雷蒙多与台湾当局“经济部”部长在会见中达成一致，表示美国与中国台湾地区要在半导体供应

① Cora Jungbluth, “The newly launched EU-US Trade and Technology Council (TTC)—What is it all about, and what does it have to do with China?” *Global & European Dynamics*, October 13, 2021, <https://globaleurope.eu/globalization/the-newly-launched-eu-us-trade-and-technology-council-ttc-what-is-it-all-about-and-what-does-it-have-to-do-with-china/>.

② “Fact Sheet: Export Controls and Human Rights Initiative Lunched at the Summit for Democracy,” *The White House*, December 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/fact-sheet-export-controls-and-human-rights-initiative-launched-at-the-summit-for-democracy/>.

③ Jung Suk-ye, “The U.S. Seeking New Alliance in Semiconductor Industry,” *Business Korea*, March 28, 2022, <http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=89777>.

④ Eri Sugiura and Kim Jaewon, “US, Japan and South Korea to discuss ‘secure’ chip supply chain,” *Nikkei Asia*, April 2, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-Japan-and-South-Korea-to-discuss-secure-chip-supply-chain>.

⑤ “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: “U.S.-JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA”, *The White House*, April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

链问题上保持密切接触与合作。<sup>①</sup> 2022年5月，雷蒙多与日本外长会晤时，进一步讨论了在半导体和出口管制等领域的合作。

## 四、结论

2017年以来，美国在与中国进行战略竞争的背景下强化了对中国的出口管制，以此来确保美国对中国的长期技术优势与遏制中国进一步的崛起。随着中美战略竞争逐渐呈现出常态化趋势，美国对华出口管制将继续呈现出被不断强化的态势。虽然美国强化对华出口管制不利于美国高科技产品出口商的利益，但在大国战略竞争的背景下，美国将倾向于为了长久的国家安全利益而牺牲短期经济利益。鉴于此，美国将继续以对华出口管制为抓手，限制中国从美国获得关键战略性技术的可能性，对中国呈现出较大稀缺性的技术环节进行集中打击，阻遏中国“引进、吸收与再创新”的技术发展战略。

一方面，美国将进一步明确对中国强化出口管制的战略性技术，即在所谓“小院高墙”的思维下框定“小院”的具体范围。当前，美国国内正在就战略性技术进行争论，新共识正在形成过程中。例如，“小院高墙”对华技术竞争策略的提出者洛兰德·拉斯凯（Lorand Laskai）和萨姆·萨克斯（Samm Sacks）认为，当一项技术对军事至关重要（包括军用技术与一些关键的两用技术），或是该技术只被美国及少数坚定的盟国掌握，或是美国确实处于该技术发展的领先地位的情况下，美国便应该对相关技术进行管制。<sup>②</sup> 由谷歌公司前CEO施密特领导的智库“中国战略组”指出战略性技术可被归类为四种，一是卡脖子技术，二是“竞争护城河”技术，三是安全风险性技术，四是加速器技术。<sup>③</sup> 从美国对华出口管制的具体实

<sup>①</sup> “Secretary of Commerce Gina M. Raimondo holds introductory call with the Taiwan Minister of Economic Affairs Mei-hua Wang,” U.S. Department of Commerce, December 6, 2021, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/12/secretary-commerce-gina-m-raimondo-holds-introductory-call-taiwan>.

<sup>②</sup> Lorand Laskai and Samm Sacks, “The Right Way to Protect America’s Innovation Advantage,” *Foreign Affairs*, October 23, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-23/right-way-protect-americas-innovation-advantage>.

<sup>③</sup> “Asymmetric Competition: A Strategy for China & Technology,” China Strategy Group, Fall 2020, <http://industrialpolicy.us/resources/SpecificIndustries/IT/final-memo-china-strategy-group-axios-1.pdf>.

践来看，半导体、人工智能、超级计算机等技术领域将继续成为美国对中国实施封锁的核心着力领域。

另一方面，美国将进一步变革或组建对华多边出口管制平台，协调与盟友的对华出口管制政策。一种趋势是美国将在特定的战略性技术领域组建对华禁运联盟，如在半导体领域使芯片四方联盟机制化与常态化；另一种趋势是将中美科技竞争锚定在“中国专制”与“西方民主”的制度竞争维度，以意识形态和价值观为号召，组建对华出口管制民主国家联盟，以此来对冲美国盟友对于经济利益的考量。

鉴于美国对华出口管制的长期性与复杂性，中国今后从以美国为首的西方世界获得战略性技术的难度将持续增加。对此，中国需要进一步增强自主创新能力，在关键战略性技术上取得突破，不断缩小同美国等发达国家间的技术差距，方能使美国对中国实施出口管制的战略意义减少，最终使美国意识到放弃对华出口管制并同中国进行技术合作的必要性。此外，中国要充分利用美国及其盟友在对华出口管制问题上存在的分歧，与西欧、日本、韩国等开展积极的科技外交与深化双边关系，通过获得国际替代技术来削弱美国实施单边对华出口管制的有效性。

## 拜登政府主办议题峰会的特点

刘 畅

**摘 要：**拜登政府频繁召开议题峰会，并创设与之配套的新机制，形成美国对外政策的新手段。这种议题峰会以对华竞争为目标，突出价值观外交，规避现有国际机制的约束、形成排他性的伙伴关系，对中美关系造成消极影响。

**关键词：**拜登政府；议题峰会；价值观外交

**作者简介：**刘畅，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员

拜登总统执政后，着力营造偏好多边主义的外交形象，频繁参与和举办国际峰会，试图弥补特朗普政府遗留的负面影响。<sup>①</sup> 2021年4月至2022年6月，拜登政府发起、组织了四场议题峰会及七场配套的相关会议。在气候变化领域，美国于2021年4月召开领导人气候峰会，<sup>②</sup> 同时创设了配套的“主要经济体能源和气候论坛”（MEF）机制。该机制分别于2021年9月和2022年6月召开两次MEF峰会，<sup>③</sup> 2022年1月召开MEF部长级会

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 峰会外交指“在关于全球或多边国际性问题上，以国家元首或政府首脑出席的国际会议为核心，通过多轮多边、双边谈判与协商的方式，以达成某些共识或制度性安排为预期，应对既有问题或未来挑战的综合外交模式”。除特别说明外，本文所考察的峰会均指多边峰会。参见，门洪华、王骁：《中国峰会外交（1993-2018）：发展进程、战略评估与未来展望》，载《当代亚太》2018年第6期，第133-157页。

② “Leaders Summit on Climate”，U.S. Department of State，<https://www.state.gov/leaders-summit-on-climate>。

③ “Meeting of the Major Economies on Energy and Climate September 17, 2021: Chair’s Summary”，The White House，September 17, 2021，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/17/meeting-of-the-major-economies-on-energy-and-climate-september-17-2021-chairs-summary>。“Chair’s Summary of the Major Economies Forum on Energy and Climate Held by President Joe Biden”，The White House，June 18, 2022，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/18/chairs-summary-of-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate-held-by-president-joe-biden/>。

议。<sup>①</sup>在防控新冠疫情领域，美国分别于2021年9月和2022年5月两度召开全球新冠峰会，<sup>②</sup>同时于2021年11月配套召开新冠外长会议，<sup>③</sup>于2022年2月配套召开新冠全球行动会议。<sup>④</sup>在供应链领域，美方于2021年10月召开全球供应链韧性峰会，<sup>⑤</sup>于2022年7月配套召开供应链部长级论坛。<sup>⑥</sup>在价值观领域，美方于2021年12月召开“领导人民主峰会”，<sup>⑦</sup>于2022年2月配套召开“虚拟民主峰会公民社会圆桌”。<sup>⑧</sup>拜登政府力推议题峰会，为美国争夺全球治理话语权和领导权、设置国际议程提供了一种先例，亦丰富了美国外交的工具箱。

拜登政府参加或者举办的国际峰会可分为四类，第一类是既有多边机制的例行会议，如七国集团（G7）峰会、二十国集团（G20）峰会、北约峰会、《联合国气候变化框架公约》缔约方会议等等，可称之为机制峰会。第二类是美国主导的小范围峰会，如美日印澳四国峰会（Quad）、美英澳安全伙伴关系（AUKUS）峰会。第三类是美国与特定地区或地区组织举行的首脑会晤，如美欧峰会、美国—东盟峰会、北美领导人峰会、美

<sup>①</sup> “Ministerial Meeting of the Major Economies on Energy and Climate Chair’s Summary”, U.S. Department of State, January 27, 2022, <https://www.state.gov/ministerial-meeting-of-the-major-economies-on-energy-and-climate-chairs-summary>.

<sup>②</sup> “Global COVID-19 Summit”, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/covidsummit>. “2nd COVID-19 Co-Host Statement”, The White House, May 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/2nd-covid-19-co-host-statement/>.

<sup>③</sup> “Chair’s Statement by U.S. Secretary of State Antony Blinken following the COVID-19 Ministerial”, U.S. Department of State, November 10, 2021, <https://www.state.gov/chairs-statement-by-u-s-secretary-of-state-antony-blinken-following-the-covid-19-ministerial>.

<sup>④</sup> “The COVID-19 Global Action Meeting”, U.S. Department of State, February 14, 2022, <https://www.state.gov/the-covid-19-global-action-meeting/>.

<sup>⑤</sup> “Fact Sheet: Summit on Global Supply Chain Resilience to Address Near Term Bottlenecks and Tackle Long Term Challenges”, The White House, October 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-summit-on-global-supply-chain-resilience-to-address-near-term-bottlenecks-and-tackle-long-term-challenges>.

<sup>⑥</sup> “Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains”, U.S. Department of State, July 20, 2022, <https://www.state.gov/supply-chain-ministerial-joint-statement/>.

<sup>⑦</sup> “The Summit for Democracy”, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/summit-for-democracy>.

<sup>⑧</sup> “Secretary Antony J. Blinken at Virtual Summit for Democracy Civil Society Roundtable”, U.S. Department of State, February 16, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-virtual-summit-for-democracy-civil-society-roundtable>.



国—太平洋岛国峰会等等，可称之为地区峰会。第四类是在现有国际机制之外，由美国单独发起和主办的、专门讨论重大国际议题或全球问题的峰会，如领导人气候峰会、全球新冠峰会、全球供应链韧性峰会、“领导人民主峰会”等等，可称之为“议题峰会”。相比于前三类峰会，议题峰会是美国对外政策的新形式、新手段。

本文讨论的问题是：拜登政府举办议题峰会具有什么特点？探索这一问题对我们更全面理解议题峰会及其对中国的影响、把握美国外交政策走向，具有一定价值。

既有研究较少涉及议题峰会的特点，但有部分文献对此有所间接论述，主要有三种视角。一是聚焦“领导人民主峰会”，认为议题峰会体现了美国加紧地缘政治竞争的特点。“领导人民主峰会”是拜登构造的“民主治理联盟”中的重要组成部分，也是美国通过盟伴体系和官民复合架构发动与中国的意识形态竞争的工具，体现了拜登政府的“有选择的多边主义”和价值观外交。<sup>①</sup>二是聚焦于领导人气候峰会，认为议题峰会体现了美国争取全球治理领导权和影响力的特点。领导人气候峰会及配套的主要经济体能源与气候论坛是拜登政府的“一次巨大的外交成功”，是美国发挥气候“领导力”的具体行动。领导人气候峰会修复了美国的“领导力”，展示了美国要建立以其为核心的国际多边体系应对气变问题的雄心。<sup>②</sup>三是通过拜登和特朗普对峰会外交的态度和表现来突出美国对外政策的变化，峰会外交是评估美国对外政策的一个重要指标。<sup>③</sup>上述文献揭示了拜登政府主办的议题峰会的一些基本特点，提出了很多有见地的看法，但研究对象局限在个别峰会或个别特点上，没有将拜登政府主办的一

① 刘国柱：《复合型模块化联盟：拜登政府应对大国竞争的联盟战略》，载《同济大学学报（社会科学版）》2022年第2期，第39～43页。赵明昊：《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，载《世界经济与政治》2022年第6期，第37-39页；吴志成、李颖：《中美全球治理战略比较》，载《现代国际关系》2021年第10期，第5页。

② 周伟铎、庄贵阳：《美国重返〈巴黎协定〉后的全球气候治理：争夺领导力还是走向全球共识？》，载《太平洋学报》2021年第9期，第5页。赵斌、谢淑敏：《“气候新政2.0”：拜登执政以来中美气候政治竞合》，载《西安交通大学学报（社会科学版）》2022年第4期，第99页。向月皎、张宇宁、王克：《中美气候合作与竞争态势分析及中国应对策略》，载《环境经济研究》2022年第1期，第13页。

③ Benjamin S. Day and Alister Wedderburn, “Wrestlemania! Summit Diplomacy and Foreign Policy Performance after Trump,” *International Studies Quarterly*, Vol. 66, No. 2, 2022.

系列议题峰会当做一类相互关联的事务加以分析和归纳。本文将梳理拜登主办的各类议题峰会和配套机制，更加全面的把握议题峰会的特点。

## 一、突出价值观外交

议题峰会明确体现了拜登政府提出的价值观外交理念。拜登从政以来，一直在推行价值观外交，<sup>①</sup>上台后更是反复强调“民主价值观”的意义和作用，<sup>②</sup>克林肯早在2001年就称“美国需要赢得全球观念战争”，<sup>③</sup>就任国务卿后更是在外访时加力宣传其意识形态对抗的观念。<sup>④</sup>价值观外交成为拜登政府构建基于共同价值观和意识形态的“民主国家联盟”的工具，在后冷战时代营造意识形态对立氛围和叙述方式的平台。<sup>⑤</sup>

议题峰会为拜登政府突出价值观外交提供了两个抓手。一是通过频繁召集“理念相近者”开会，拉拢盟友伙伴，突出意识形态对立，潜移默化地改变全球治理的氛围和环境。通过议题峰会，美国强化了与盟友和伙伴的配合和协调，组织“理念相近者”同盟，建立新的联盟安排和行为规范来管理盟友。<sup>⑥</sup>

美国策划召开“领导人民主峰会”，使其成为输出西方价值观的重要平台，企图与盟友伙伴形成意识形态合力。<sup>⑦</sup>美方让荷兰、瑞典、立陶宛

---

① Nicholas J. Cull, “Biden’s First Year: Saving America’s Image?”, *Clingendael Spectator*, January 12, 2022, <https://spectator.clingendael.org/en/publication/bidens-first-year-saving-americas-image>.

② “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference”, *The White House*, February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference>.

③ Antony J. Blinken, “Now the U.S Needs to Win the Global War of Ideas”, *The New York Times*, December 8, 2001, <https://www.nytimes.com/2001/12/08/opinion/IHT-now-the-us-needs-to-win-the-global-war-of-ideas.html>.

④ Matthew Lee, “Top US Envoy Appeals for Preservation of Democracy in Africa”, *AP News*, November 18, 2021, <https://apnews.com/article/coronavirus-pandemic-business-health-elections-africa-a89517a25058497119b45c10fe407ce9>.

⑤ 张茜：《拜登政府价值观同盟问题评析》，载《国际研究参考》2021年第10期，第1页和第6页。

⑥ 刘丰：《美国的联盟管理及其对中国的影响》，载《外交评论》2014年第6期，第95页。

⑦ 邢瑞利：《拜登政府“民主国家联盟”构想评析》，载《当代美国评论》2021年第3期，第53-55页。

在“领导人民主峰会”的会前会上合办环节，烘托“峰会”的主体部分，美方推出“总统民主复兴倡议”“出口管制与人权倡议”等一系列具体行动计划，与盟友伙伴在反腐败、出口管制等领域形成合作方案，还“督促”其在“行动年”完成其承诺。

同时，美国的盟友伙伴构成了议题峰会参与者的主干，亦是会议成果的“生力军”。在领导人气候峰会上，美国不仅要求盟友伙伴认同美方关于气候变化的观念，增加本国的减排承诺，还促其与美国开展具体合作项目。其中，加拿大参与了4个合作项目，印度参与了2个，澳大利亚、丹麦、欧盟、瑞典、挪威、英国分别参加了1个（详见表1）。与之相比，美国单独与非盟友伙伴达成的合作项目较少。美国通过具体的合作项目进一步拉紧与盟友伙伴的关系，也为其议题型峰会提供了更大的“合法性”。

表 1：全球气候峰会部分成果及参与国家<sup>①</sup>

成果名称	参与国家
绿色政府倡议	加拿大
净零生产者论坛	加拿大、挪威、卡塔尔、沙特阿拉伯
美国—印度气候和清洁能源议程2030伙伴关系	印度
拉美及加勒比可再生能源倡议	哥伦比亚、智利、哥斯达黎加
能源资源治理倡议	澳大利亚、博茨瓦纳、加拿大、秘鲁
赋能人民倡议	加拿大、欧盟、智利
创新使命部长级会议	丹麦
为了气候的农业创新使命	阿联酋
工业转型领导组	瑞典、印度
全球电力系统转型联盟	英国

二是在具体合作领域内添加带有鲜明价值观色彩的内容，制定带有价值偏好的标准、规则和制度。议题峰会让美国可以将价值观外交落实到具体的领域之中，将理念转化为排他性团体。美国在价值观问题上并未“空谈义理”，而是将价值观与供应链、网络安全和新兴技术等问题结合，在具

<sup>①</sup> 表内仅列入有具体参与国家的合作项目，未列入模糊表述或与国际组织合作的项目。资料来源：“Fact Sheet: President Biden’s Leaders’ Summit on Climate”, The White House, April 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate>。

体领域形成以美式价值观为导向的规则，组建具体领域的价值观同盟。<sup>①</sup> 议题峰会为美方提供了发挥价值观同盟优势的重要渠道和平台，让美方不必投入大量资源同时又能对盟友形成较强的牵引力。通过在议题峰会上将价值观外交落实到各个具体领域并出台有关务实合作规划、倡议，美方得以将意识形态吸引力转化为促推盟友向美国输送各类资源的驱动力，同时带动更多盟友和伙伴进入价值观外交的轨道之中。

在全球供应链韧性峰会上，拜登提出了美国自行制定的供应链韧性的标准，即多元、安全、透明和可持续，<sup>②</sup> 其中包含了美式价值观要素，与拜登政府公布的供应链审查报告<sup>③</sup> 对照不难发现，两者存在一定的相通性，均充满“民主与威权”对立的价值观叙事方式。通过全球供应链韧性峰会及配套会议机制，美方在供应链方面的观点主张得到有关盟友的认可，这种加入了鲜明价值观导向的供应链标准成为美方介入有关领域全球治理的重要依凭，促其在今后的全球产业链供应链战略竞争中获得一定的优势地位。

## 二、贯通内政外交

美国举行议题峰会很大程度上是出于国内政治的需要。特朗普和拜登均将内政议题外交化，<sup>④</sup> 拜登宣称，外交与内政不再有明确界限；<sup>⑤</sup> 美国

① 李恒阳：《拜登政府对华科技竞争战略探析》，载《美国研究》2021年第5期，第91-93页；管传靖：《安全化操作与美国全球供应链政策的战略性调适》，载《国际安全研究》2022年第1期，第93-95页；桂畅旒：《拜登政府网络安全政策观察》，载《信息安全与通信保密》2021年第10期，第12页。

② “Remarks by President Biden at Global Summit on Supply Chain Resilience”，The White House，October 31，2021，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/31/remarks-by-president-biden-at-global-summit-on-supply-chain-resilience>。

③ “Building Resilient Supply Chains，Revitalizing American Manufacturing，and Fostering Broad-Based Growth：100-Day Reviews under Executive Order 14017”，The White House，June 2021，<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>。

④ Richard N. Haass，Foreign Policy Begins at Home：The Case for Putting America’s House in Order（New York：Basic Books，2013）；Thorsten Wojczewski，“Trump，Populism，and American Foreign Policy”，Foreign Policy Analysis，Vol. 16，No. 3，2020；Eric Yong Joong Lee，“Is America Back to Multilateralism？A Prospect of President Biden’s China Trade Policy”，*China and WTO Review*，Vol. 7，No.1，2021，p. 128。

⑤ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”，The White House，February 4，2021，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>。

总统国家安全事务助理沙利文称，外交政策和国内政策之间联系紧密；<sup>①</sup>拜登政府公布的《临时国家安全战略指南》亦称，要打破国内外政策的界限以应对新的形势；<sup>②</sup>拜登政府多次宣介其“为了中产阶级的外交”，<sup>③</sup>突出外交与内政的互通性。在此认识下，美国主办的议题峰会是美推行国内政治议程的外交延续，是一种国内政治催动对外政策进而内外共振、相互衔接的产物。

一是拜登政府通过议题峰会从内向外将美国的国内利益“拉抬”为国际公共利益，将美国的国内政策国际化。气候变化议题是拜登国内议程的重点，也成为拜登政府议题峰会外交的重要发力点之一。早在竞选时，拜登就公开承诺，要将美国打造为“清洁能源超级大国”，在2050年前达到温室气体净零排放，将气候变化纳入美国的外交、国家安全和国际贸易政策，“领导”世界应对“气候紧急状态”。<sup>④</sup>拜登的气候变化政策抓住了民主党选民的核心诉求之一，获高度支持，成为其当选的重要原因之一。芝加哥国际关系委员会的民调数据显示，高达82%的民主党选民视气候变化为主要威胁，81%的民主党选民支持美国在气候变化议题上发挥“领导”作用。<sup>⑤</sup>盖洛普的民调数据也显示，90%的民主党或倾向于民主党的选民积极评价拜登政府保护环境的有关施政。<sup>⑥</sup>国内政治的强烈需求直接决定

① Amy Mackinnon, “Defining the Biden Doctrine”, *Foreign Policy*, January 18, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/18/national-security-advisor-jake-sullivan-interview-qa-biden-doctrine-foreign-policy>.

② “Interim National Security Strategic Guidance”, *The White House*, March 3, 2021, p.22, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

③ 刘飞涛：《拜登“服务中产阶级的外交”：理念、方略及前景》，载《美国研究》2021年第4期。31 “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice”, *Biden Harris Democrats*, <https://joebiden.com/climate-plan/>.

④ Dina Smeltzet al., “Republicans and Democrats in Different Worlds on Climate Change”, *The Chicago Council on Global Affairs*, October 29, 2021, pp. 2-4, <https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-11/Final%20Climate%20Brief.pdf>.

⑤ Megan Brenan, “Fewer in U.S. Say Government Environmental Action Lacking”, *Gallup*, April 12, 2021, <https://news.gallup.com/poll/345851/fewer-say-government-environmental-action-lacking.aspx>.

⑥ “Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Session 5 the Economic Opportunities of Climate Action”, *The White House*, April 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/23/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-session-5-the-economic-opportunities-of-climate-action>.

了拜登政府召开议题峰会的优先级排序，促成拜登就职仅三个月后就抓紧时间召开领导人气候变化峰会。算上峰会的策划、邀请和沟通等必须的前期准备工作所需时间，拜登政府应是上台后不久就启动筹备工作，用举行议题峰会的方式以最快速度“兑现”竞选承诺。

拜登在领导人气候峰会上多次发言，反复宣传其净零排放政策，不断施压各方，要求其他参会方增加减排承诺。其中，在第五节的讲话中，拜登多次提及自己竞选时许诺的通过应对气候变化带动就业和经济增长的计划，突出自己在国内取得的政绩和未来的规划。如果抽离峰会的背景，是次拜登讲话更接近于其为迎合民主党选民而做的对内施政演讲。受多重因素影响，美国在2021年不仅远没有实现净零排放，连温室气体排放量都没能减少，能源和制造业的温室气体排放量还较2020年增加了6.2%。<sup>①</sup>在美国国内对气变议题立场愈益两极化的背景下，拜登政府应对气变的承诺是否能够按期保质保量兑现存在较大不确定性，更难确保美国在接下来未来十到十五年内完整、不可逆承担相关责任和义务。绿色和平组织给拜登政府执政第一年的气候变化施政仅打了36分（满分为100分），其中与减排相关的项目仅打了4分（满分为12分）。<sup>②</sup>因此，拜登在2022年6月举行的第二次主要经济体能源和气候论坛峰会上的讲话比2021年峰会上的讲话趋于谨慎乃至保守，全篇不再提“2050年净零排放”，转而谈美国推动的全球甲烷承诺、促进电动汽车发展及相关促进科技进步措施。<sup>③</sup>可以说，拜登政府在美国国内应对气变相关问题政策上的变化，直接决定了美国举办的气变相关议题峰会的变化和所提主张的上下限。

二是拜登政府通过议题峰会从外向内调动盟友伙伴服务于拜登政府的国内施政纲领，分担美国国内政策的成本。<sup>④</sup>拜登政府企图利用议题峰会

<sup>①</sup> Brad Plumer, “U.S. Greenhouse Gas Emissions Bounced Back Sharply in 2021”, The New York Times, January 10 2022, [www.nytimes.com/2022/01/10/climate/emissions-pandemic-rebound.html](https://www.nytimes.com/2022/01/10/climate/emissions-pandemic-rebound.html).

<sup>②</sup> “President Biden’s Climate Progress Report: Year 1”, Greenpeace, January 27, 2022, <https://www.greenpeace.org/usa/reports/president-biden-year-1-climate-progress-report/#1642804230235-3498a292-ed84>.

<sup>③</sup> “Remarks by President Biden at the Major Economies Forum on Energy and Climate”, The White House, June 17, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/06/17/remarks-by-president-biden-at-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate/>.

<sup>④</sup> Katrina vanden Heuvel, “Will Biden’s foreign policy sap his domestic policy?”, The Washington Post, April 13, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/04/13/will-bidens-foreign-policy-sap-his-domestic-policy/>.



对全球供应链施加更大影响，舒缓美国国内供应链危机。新冠疫情冲击美国经济，形成供应链危机。拜登政府实施的超大规模经济刺激计划缓和危机效果有限，反而扩大了危机的影响范围和延续时间，进一步削弱拜登执政的民意基础。<sup>①</sup>拜登上任不久就于2021年2月4日签发了14017号行政令“美国的供应链”，要求沙利文和总统经济政策助理兼国家经济事务委员会主任迪斯牵头，美国商务部、能源部、国防部、健康与公众服务部在100天内对供应链进行评估，涉及半导体制造和先进封装、大容量电池、关键矿物和原材料、药品和原料药等四大领域。6月4日，白宫公布了《根据14017号行政令的100天审查报告》，其中除内政举措外，还提出美国无法仅靠自身力量解决供应链问题，必须要与美国的盟友伙伴共同行动。报告建议，拜登应利用Quad或G7平台“召集”一个专门讨论供应链问题的多边论坛，邀请美国盟友伙伴的领导人、高官及私营部门代表共同参与。<sup>②</sup>10月底举行的全球供应链韧性峰会即是将此建议付诸实施，峰会成果几乎是拜登缓和美国国内供应链危机诸举措的复刻版。无论是拜登在峰会上的讲话还是事后白宫公布的消息稿和成果清单，都花费大量篇幅将拜登政府已经或将要采取的内政举措放在首位着重阐述。<sup>③</sup>

三是拜登政府还通过议题峰会由外及内对国内政治产生影响。拜登政府在“领导人民主峰会”上形成的关于民主的叙事，成为其抨击特朗普及其支持者的主要话语模式。在“领导人民主峰会”的发言中，拜登称“全

<sup>①</sup> Karl Evers-Hillstrom, “Supply Chain Crunch Will Be a Top Midterm Issue: Poll”, The Hill, December 15, 2021, <https://thehill.com/business-a-lobbying/business-a-lobbying/585900-supply-chain-crunch-will-be-a-top-midterm-issue-poll>; Lydia Saad, “Most U.S. Consumers Have Felt Supply Chain Problems”, Gallup, August 11, 2021, <https://news.gallup.com/poll/353312/consumers-felt-supply-chain-problems.aspx>.

<sup>②</sup> “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017”, The White House, June 2021, p. 17, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

<sup>③</sup> “Remarks by President Biden at Global Summit on Supply Chain Resilience”, The White House, October 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/31-remarks-by-president-biden-at-global-summit-on-supply-chain-resilience/>; “Fact Sheet: Summit on Global Supply Chain Resilience to Address Near Term Bottlenecks and Tackle Long Term Challenges”, The White House, October 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-summit-on-global-supply-chain-resilience-to-address-near-term-bottlenecks-and-tackle-long-term-challenges>.

球民主处于消退之中”“每一个民主国家都受到威胁”，各国应该团结共同捍卫民主价值观。他并称“美国正在国内加强民主，愿和其他伙伴加强合作”。<sup>①</sup> 2022年9月，拜登为在2022年中期选举及2024年大选争取选票，围绕民主问题主动向特朗普发难。拜登在公开演讲中将特朗普及其支持者描述成美国民主的威胁和挑战，将2022年1月6日发生的“国会山事件”作为美国民主不够完美的例证，宣称自己和特朗普看到的是“两个不一样的美国”。<sup>②</sup> 在这场名为“国家灵魂的争斗”的演讲中，拜登的整体叙事方式和逻辑结构与9个月前的“领导人民主峰会”讲话高度相似，甚至可以说拜登在“领导人民主峰会”上的演讲就是其9个多月后演讲的预演，其在外交场合彩排的美式民主政治正确成为其在国内批评特朗普的先声和铺垫。

### 三、构建自成一体的峰会网络

随着全球治理问题持续凸显，议题峰会有所增多。美国在组织、筹办议题峰会过程中，对峰会的组织形式进行了深入改造，使其举办的议题峰会在形态上具备了相当多不同于一般峰会的特点，更加契合美国对外政策的需要，更好服务于美国国家利益。

一是议题峰会完全由美国一家举办。每场峰会的举办时间、议题选择、日程安排、邀请对象和会议成果几乎完全由美国单方面敲定，被邀请方对美方安排几乎没有发言权。美方对议题型峰会的主办权问题讳莫如深，除邀请伯利兹、德国、印尼、塞内加尔共同举办第二届全球新冠峰会之外，仅表示新冠外长会议可以轮流举办，<sup>③</sup> 未就其他各场峰会及配套会议的主办权问题形成机制性举措。议题峰会不依托于既有的多边机制，也

<sup>①</sup> “Remarks by President Biden at the Summit for Democracy Closing Session”, The White House, December 10 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/12/10/remarks-by-president-biden-at-the-summit-for-democracy-closing-session/>.

<sup>②</sup> “Remarks by President Biden on the Continued Battle for the Soul of the Nation”, The White House, September 1, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/01/remarks-by-president-biden-on-the-continued-battle-for-the-soul-of-the-nation/>.

<sup>③</sup> “Readout of Secretary Blinken’s COVID-19 Ministerial”, U.S. Department of State, November 10, 2021, <https://www.state.gov/readout-of-secretary-blinkens-covid-19-ministerial>.

跨越了国际关系区域<sup>①</sup>的地理范围，其议题和邀请对象都由美方单独决定，“谈什么、怎么谈、和谁谈”等表面看属会务、礼宾范畴的问题都成为美方掌控的杠杆。美方分配给其他国家领导人的发言时间十分紧张，比如老挝总理潘坎·维帕万在第一届全球新冠峰会上的发言不足250个英文单词，仅三个自然段。<sup>②</sup>而美方代表却不受此限，布林肯在同一峰会上的发言有1000字，耗时约7分钟。<sup>③</sup>在如此紧凑的时间内，大部分领导人往往没有充足时间详述本国立场、政策，只能做原则性表态，部分美国盟友还要利用有限时间按美方要求做承诺。

二是议题峰会屡屡打破“轨道”界限。议题峰会的组织形式和受邀人员身份类似于1.5轨会议，但其主办方层次及会议目的却更接近传统的一轨会议，<sup>④</sup>可称之为“并轨会议”。以领导人气候峰会为例，该峰会第一节安排参会的国家元首或政府首脑发言，拜登以东道国国家元首身份主持，所有发言围绕各国合作推进全球气候治理展开，表现出明显的一轨会议特点。但该节仅占峰会整体议程的五分之一，其后各节的发言人既有领导人、高官、国际组织或地方政府负责人、议员等政界人士，也有来自企业、非政府组织、媒体、智库等各方面的利益攸关者。后四节与第一节在时间上前后相继，均在线上举行，是峰会重要组成部分。相比而言，传统的峰会大多仅设置领导人会晤一个环节，一般官员或非政府代表参加的会议（如G20机制下的T20、L20等活动）往往是配套或服务于领导人会晤的次级会议，一般与领导人会晤错开时间和地点，重要性也远逊于领导人会晤。议题峰会并行安排政府和非政府人士发言、同时同地设节分主题研讨的会议模式类似于博鳌亚洲论坛、世界经济论坛、瓦尔代国际辩论俱乐

① Joseph Nye, *International Regionalism; Readings* (Boston: Little Brown & Company, 1968).

② “Remark by H.E. Mr. PhankhamViphavanh Prime Minister of the Lao People’s Democratic Republic at the Global Covid-19 Summit”, U.S. Department of State, September 22, 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/Delegation-Laos-COVID-19-Summit-Participant-Statement.pdf>.

③ “Secretary Antony J. Blinken At the Virtual COVID-19 Summit”, U.S. Department of State, September 22, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-virtual-covid-19-summit>.

④ Anna Longhini and Erin Zimmerman, “Regional Security Dialogues in Europe and in Asia: The Role of Track 1.5 Forums in the Practice of International Security”, *European Journal of International Security*, Vol. 6, No. 4, 2021, p. 482.

部等国际论坛举行的年度会议，具有二轨或1.5轨会议的部分特点。<sup>①</sup>但议题峰会由白宫或国务院直接出面举办，美方多次强调其由拜登“亲自召集”，不假第三方之手，主办层级及规格显然远高于各类国际论坛。同时，议题峰会以达成正式的共识或制度性安排为目的，更与一般国际论坛以交流探讨为主、不强求成果等特点有所区别。

三是议题峰会与美方举办的其他各类峰会相互之间存在“互补、嵌套”的关系，议题峰会在拜登政府构建的峰会网络中占据重要乃至中心位置。除“领导人民主峰会”外的议题峰会和机制峰会中涉及全球治理的峰会可视为美国峰会网络中“宽的部分”，美方更突出其领域特性；其他峰会可视为美国峰会网络中“窄的部分”，美方更突出其“小多边”“排他”特点。<sup>②</sup>“窄的部分”向“宽的部分”提供了实施美方议程的落地平台，“宽的部分”向“窄的部分”输送了合作“合法性”。以“美日印澳四边机制”（Quad）与议题峰会的关系为例，Quad于2021年3月12日召开了首次峰会，系典型的“窄的部分”。在美方力推下，Quad成立了疫苗专家工作组、气候工作组、关键和新兴技术工作组，<sup>③</sup>这是Quad机制重启以来第一次将合作范围拓展至非传统安全领域。美国在4月和9月分别召开领导人气候峰会和第一届全球新冠峰会，一定程度上将上述Quad划定的合作领域“拉抬”到全球层面。9月22日第一届全球新冠峰会结束两天后，Quad于9月24日举行首次线下峰会，再次确认了上述合作领域，加入了议题峰会取得的成果，形同让“宽的部分”为小范围的合作背书。是次Quad线下峰会还新设了网络安全工作组，新增了基础设施、人文交流与教育、太空三个新领域，<sup>④</sup>或为今后召开新的议题峰会预作铺垫。

四是拜登政府力图让议题峰会及其配套会议机制化、常态化。美方不仅给每场议题峰会都设置了配套会议机制，“接续峰会的势头”，延长峰

<sup>①</sup> 王存刚：《二轨外交与亚太合作：作用与问题》，载《同济大学学报（社会科学版）》2011年第4期，第68页。

<sup>②</sup> 陈柏岑：《美国亚太战略中的小多边问题研究》，载《边界与海洋研究》2021年第5期，第37-38页。

<sup>③</sup> “Fact Sheet: Quad Summit”，The White House，March 12，2021，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit>。

<sup>④</sup> “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit”，The White House，September 24，2021，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit>。

会的相关议程。同时在举行峰会或会议时，往往会“预告”下一次峰会或会议的举办时间、形式和主题，营造前后相接氛围。白宫在2021年9月发布主要经济体能源和气候论坛（MEF）所取得的成果时，即宣布要在2022年1月举行MEF部长级会议，讨论电力、运输、工业、建筑行业的清洁能源目标，称拜登将择机召开MEF峰会评估相关进展。<sup>①</sup>美方将“召开有多利益攸关方参与的峰会”写入2021年10月举行的全球供应链韧性峰会成果清单上，称国务卿布林肯和商务部长雷蒙多会于2022年“召集峰会”，继续探讨如何增强全球供应链韧性。<sup>②</sup>布林肯在全球新冠峰会发言时称，拜登会于2022年第一季度“召集”各国领导人，通过“可持续性接触推动真正的进展”，同时“预告”了将于2021年年底前召开新冠外长会议，“推动落实全球新冠峰会成果”。<sup>③</sup>11月10日新冠外长会议召开当天，美国国务院全球新冠应对与卫生安全协调员盖尔·史密斯在接受采访时又“预告”称，布林肯将会再次“召集”新冠外长会议，吸引更多的参与方。<sup>④</sup>美国在召开“领导人民主峰会”之前就宣布要在一年后举行线下“峰会”，要求参与“峰会”各方在美方设定的各具体领域做出承诺，在两次“峰会”之间的“行动年”（Year of Action）中提交计划并执行，在新一届“峰会”上报告进展。<sup>⑤</sup>美方特别开辟网页刊登参与方的“承诺”，<sup>⑥</sup>计划组织若干“民主同伴”（democracy cohort）小组，美国驻外使馆官员予以督

① “Meeting of The Major Economies on Energy and Climate Chairs Summary”, The White House, September 17, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/17/meeting-of-the-major-economies-on-energy-and-climate-september-17-2021-chairs-summary>.

② “Fact Sheet: Summit on Global Supply Chain Resilience to Address Near Term Bottlenecks and Tackle Long Term Challenges”, The White House, October 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-summit-on-global-supply-chain-resilience-to-address-near-term-bottlenecks-and-tackle-long-term-challenges>.

③ “Secretary Antony J. Blinken At the Virtual COVID-19 Summit”, U.S. Department of State, September 22, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-virtual-covid-19-summit>.

④ “Readout of Secretary Blinken’s COVID-19 Ministerial”, U.S. Department of State, November 10, 2021, <https://www.state.gov/readout-of-secretary-blinkens-covid-19-ministerial>.

⑤ “Further Information”, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/further-information-the-summit-for-democracy/#Next>.

⑥ “Release of Summit for Democracy Written Commitments”, U.S. Department of State, February 14, 2022, <https://www.state.gov/release-of-summit-for-democracy-written-commitments%e2%80%af>.

促。<sup>①</sup>美方上述“预告”的会议大体均能如期召开，显示美方对议题峰会中有中长期较为连贯的设计，亦说明美方在谋划议题峰会时力图形成体系。

#### 四、规避既有国际机制

拜登政府主办的议题型峰会及相关配套会议是美国在现有国际机制之外另立的平行机制，旨在减少全球治理体系对美国的约束。拜登政府虽重新加入一些国际组织和国际制度，但仍不重视和信任以联合国为中心的全球治理体系，其对全球治理的内在逻辑与特朗普政府并未完全切割。美国对提供全球治理公共产品的意愿和能力并未有较大改观，仍然认为现有全球治理体系不能给美国带来更多利益，反而加重美方负担，加诸不少限制。因此，拜登政府多次拒绝承担国际责任，甚至出现破坏国际组织运行的行为。<sup>②</sup>从事实层面看，拜登政府虽然“重新加入”世卫组织，<sup>③</sup>但美国在2020年至2021年期间向世卫组织的资助金额低于2018年至2019年的水平，被德国超越。<sup>④</sup>拜登政府高调重返《巴黎协定》，<sup>⑤</sup>但在COP26会议上拒绝承诺停止开采煤炭和化石燃料，拒绝公布停售汽油和柴油汽车的日期。<sup>⑥</sup>美虽不再阻挠世界贸易组织产生新的秘书长，<sup>⑦</sup>但并未根本性改

① “Secretary Antony J. Blinken at Virtual Summit for Democracy Civil Society Roundtable”, U.S. Department of State, February 16, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-virtual-summit-for-democracy-civil-society-roundtable>.

② 金灿荣等：《全球治理新形势下大国的竞争与合作》，载《国际论坛》2022年第2期，第11页。

③ “Readout of Vice President Harris’s Call with World Health Organization Director-General Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus”, The White House, January 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/21/readout-of-vice-president-harris-call-with-world-health-organization-director-general-dr-tedros-adhanom-ghebreyesus>.

④ Emma Farge and Francesco Guarascio, “With U.S. Support in Doubt, WHO Chief Praises Top Donor Germany”, Reuters, January 25, 2022, <https://www.reuters.com/world/who-head-says-dangerous-assume-pandemic-is-nearing-end-2022-01-24>.

⑤ “Paris Climate Agreement”, The White House, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement>.

⑥ Oliver Milman, “Cop26 reveals limits of Biden’s promise to ‘lead by example’ on climate crisis”, The Guardian, November 12, 2021, <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/12/biden-promised-lead-climate-crisis-cop26-revealed-limits>.

⑦ Niv Elis, “Biden clears way for new WTO director following Trump block”, The Hill, February 5, 2021, <https://thehill.com/policy/finance/537614-biden-clears-way-for-new-wto-director-following-trump-block>.



变对“世贸组织规则不利于美国利益最大化”<sup>①</sup>的固有认知，持续阻挠世贸组织上诉机构成员遴选。<sup>②</sup>美摆出向国际机制靠拢的姿态，但政策调整的幅度较为有限。<sup>③</sup>拜登政府通过议题峰会，企图按照美国的战略偏好“调整”全球治理的大方向，改变、重构甚至取代现有全球治理模式，<sup>④</sup>将全球治理纳入到符合美国利益的轨道上，让美方可以掌控全球治理的节奏和方向，有选择性的承担全球治理的成本和义务，其首要考量并非是提供国际公共产品、贯彻多边主义原则，<sup>⑤</sup>实际上通过议题峰会将大国博弈更深入的带到了全球治理各具体领域。

拜登政府借助领导人气候峰会推行选择性较强的“气候俱乐部”模式。所谓“俱乐部”指的是国际组织中的部分成员为了达成共同的目标而相互联合，排除不符合俱乐部成员利益的国家或搭便车者，起初是由美国学者为打破世贸组织谈判僵局而提出的。<sup>⑥</sup>表面上看，拜登政府举行领导人气候峰会及其配套的主要经济体能源和气候论坛的目的是在COP26之前加强国际协调，实际上则是加紧将美国设定的议程和目标（如“全球甲烷倡议”）渗透其中，回避美方应该承担的发达国家对发展中国家的责任和义务，<sup>⑦</sup>试图在正式开会前把握COP26的方向和进程。众所周知，《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》是面向所有国家、对所有缔约方都有拘束力的国际协定，所有联合国成员以及区域经济一体化组织都可以参与，长期坚持“共同但有区别”的责任及惠益发展中国家的原则。<sup>⑧</sup>但

① 沈伟、胡耀辉：《美式小多边主义与美国重塑全球经贸体系》，载《国际论坛》2022年第1期，第9-12页。

② Sarah Anne Aarup, “‘All Talk and No Walk’: America ain’t Back at the WTO”, Politico, November 23, 2021, <https://www.politico.eu/article/united-states-world-trade-organization-joe-biden>.

③ Amrita Narlikar, “Emerging Narratives and the Future of Multilateralism”, in Samir Saran and Preeti Lourdes John eds., *Raisina Files 2021—A Viral World: Can We Respond?* (Observer Research Foundation, 2021), pp. 18-20.

④ Amrita Narlikar, “Emerging Narratives and the Future of Multilateralism”, pp. 16-18.

⑤ 滕建群：《拜登政府对华战略竞争的前景分析》，载《当代世界》2021年第7期，第64-65页。

⑥ Robert Z. Lawrence, “Rulemaking amidst Growing Diversity: a Club-of-clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, No. 4, 2006, p. 823.

⑦ Jocelyn Timperley, “The Broken \$100-billion Promise of Climate Finance—and How to Fix It”, *Nature*, October 20, 2021, <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02846-3>.

⑧ 张永香、黄磊、袁佳双：《联合国气候变化框架公约下发展中国家的能力建设谈判回顾》，载《气候变化研究进展》2017年第3期，第292-293页。

美方主导的领导人气候峰会及主要经济体能源和气候论坛机制有意忽略《巴黎协定》规定的发达国家的责任和义务，不区分发达国家和发展中国家，不考虑历史和现实因素，单方面要求所有国家均要提出较高的减排目标，甚至企图“监督”有关参与方落实其承诺。这一行为实质上绕开了既有国际机制所规定的权利和义务，成为游离于《巴黎协定》之外的“气候俱乐部”。<sup>①</sup>拜登政府在俱乐部里挟应对气候变化的“道义制高点”，不断在减排问题上向各国施压，欲将其转化为美国实施对外政策的新杠杆。

拜登政府召开“领导人民主峰会”，按照美国单独制定的评判标准将世界划分为“民主”“非民主”两大阵营，企图回到冷战时两大阵营对立的国际格局之中，冲击现行国际秩序。作为二战后国际秩序的起源之一，《联合国宪章》中并未出现民主二字，对各国政治制度也未做出任何规定，亦未按照政治制度区分各国，相反规定了要“运用国际机构，以促进全球人民经济及社会国家之进展”。《联合国宪章》确立的各国主权平等和不干涉原则，成为当今大多数国家认可的国际秩序基本准则和维护世界和平安全的重要基石。<sup>②</sup>美方在“领导人民主峰会”上区分出约100个“民主”的国家和地区及约90个“不民主”的国家和地区，其所作所为不符合《联合国宪章》的基本精神，<sup>③</sup>旨在从底层逻辑层面修改国际机制的基本原则并使之对美国有利。美方如继续沿用这一套逻辑，创设符合美国利益的新的国际机制，会进一步减少联合国机制及《联合国宪章》对其的约束和限制。

## 五、建构排他性集团

当前全球问题日益严峻复杂，推进全球治理愈发需要所有相关方共同

---

<sup>①</sup> Hannes Greve, “Joe Biden and a New Era of Multilateralism”, GIGA Focus Global, Vol.5, 2021, <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/joe-biden-and-a-new-era-of-multilateralism>.

<sup>②</sup> 杨博超、赵紫钰：《禁止使用武力与不干涉原则——〈联合国宪章〉第二条第四、七款之解析》，载《学术交流》2016年第8期，第75-79页。

<sup>③</sup> Chandran Nair, “Why Weaponising Democracy against China Will Backfire on the US”, South China Morning Post, December 4, 2021, <https://amp.scmp.com/week-asia/opinion/article/3158411/why-weaponising-democracy-against-china-will-backfire-us>.

努力。然而，拜登政府推动的议题峰会过度强调价值观和美国本国利益，排他性太强，解决实际问题的效果有限，可能会加剧国际社会的对立和紧张氛围。<sup>①</sup>

一是拜登政府常以“全球”为名召开峰会，以突出其“广泛代表性”，但实际上这些峰会成为美国主导的排他性外交平台。美国通过主办议题峰会构建了美国及盟友伙伴在全球治理问题上的“引领和决定”作用，获取西方意识形态影响优势，<sup>②</sup>谋求更大的地缘战略利益。在“领导人民主峰会”上，美国反复强调意识形态对立和排他性，导致会议成为“冷场会”。至少9个国家和地区拒绝了美国的参会邀请，在视频网站“民主峰会”官方频道，峰会视频大多播放量仅有3位数，<sup>③</sup>大部分参会方在短暂发言后都关闭视频和麦克风。美方还将地缘政治考量带入了议题峰会之中，强化了其在对华政策和“印太战略”中推行的排除中国的对华政策导向。在2022年5月举办的第二届全球新冠峰会上，美方邀请了中国台湾当局代表参加，挑战了一个中国原则和中方的底线。中方表示，美方的做法是“借抗疫搞政治操弄”，<sup>④</sup>中方无法出席。抗疫需要全球所有国家齐心协力，没有任何一个国家可以独善其身，美方在该问题上排除中国，实际上是在全球治理议题中推进地缘竞争，损害全球抗疫大局。从反面看，当需要尽可能多的国家、国际组织和企业参与议题峰会时，美国就尽可能的淡化排他性和价值观外交，选用温和“中立”的话语。如在领导人气候峰会上，拜登和美方高官的发言用了很大篇幅将美国的政策藏在拯救地球和生命的“共同利益”下面，尽量避谈可能引发矛盾的意识形态问题。可见，美方完全知晓排他性与议题峰会的关系，会根据不同峰会的具体情况进行调整。

二是排他性让议题峰会丧失了多边主义的精神内核。美国召开议题峰会时，往往热衷于展示参会方数量多、涵盖领域广等特性，以此来彰显议

① Amrita Narlikar, “Emerging Narratives and the Future of Multilateralism”, pp. 16-18.

② 时殷弘：《拜登政府对华态势考察：非战略军事阵线》，载《国际安全研究》2021年第6期，第16页。

③ 《“民主峰会”：六个大写的尴尬》，环球网，2021年12月30日，<https://world.huanqiu.com/article/46CTHIGNtXd>。

④ 《2022年5月13日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》，外交部，2022年5月13日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202205/t20220513\\_10685849.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202205/t20220513_10685849.shtml)。

题峰会的“合法性”和“广受欢迎”。但美国的做法实质上是将“人多场面大”等同于多边和多边主义，忽略了多边主义的精神实质。在美方主办的议题峰会上，很难见到多边主义所要求的平等、包容等原则。究其原因，乃因拜登政府对多边主义的认知存在偏差，自利性、功利性较突出，甚至夹杂着商业化考虑，<sup>①</sup>与伊肯伯里等美国国际关系学者设想的美国“仁慈霸权”“战略性自我约束”的形象<sup>②</sup>愈去愈远。大部分参会方均能体察到议题峰会背后的排他性，参与其中往往仅具象征意义，并未真正将其当做讨论全球治理议题的多边主义场合，也很少做出实质性的政策改变。

三是排他性让议题峰会的发展前景黯淡。美方在为有关议题峰会吹风时，多次强调峰会的“开放性”“包容性”，说明美国清楚的知道，必须要摆出愿意和其他国家平等探讨的姿态才能让议题峰会产生“吸引力”和影响力。但与国际社会普遍期待的做法相去甚远的是，拜登政府将本应多方平等参与的峰会，当成了美国发令的“动员会”，失去了全球治理的本意，让议题峰会难以找到能够支撑其发展和存续的可持续动力。随着美国霸权地位的相对衰落，美国在议题峰会上的承诺和实践越来越带有选择性，愈发服从于维护美国霸权和开展战略竞争的目的，<sup>③</sup>使得议题峰会难以真正动员起大部分参会方进入美方倡导的倡议、机制中。

## 六、消除特朗普政府遗留的负面形象

特朗普执政时期，美国退出了联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国人权理事会、《巴黎协定》《跨太平洋伙伴关系协定》《中导条约》《开放天空条约》《移民问题国际契约》等国际组织和国际条约，瘫痪世界贸易组织，威胁退出万国邮政联盟、《北美自由贸易协定》，恫吓国际刑事法院及其工作人员。“退群外交”严重削弱了美国的国际形象和国际声誉，让全球治理进程停滞不前乃至倒退。<sup>④</sup>特朗普政府奉行“美国优

① 阎学通：《美国与盟友关系的非冷战化》，载《国际政治科学》2021年第4期，第Ⅲ页。

② 约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，门洪华译，北京大学出版社2008年版。

③ 李垣莹：《多边主义理念竞争：中美湄公河次区域合作机制之比较》，载《外交评论》2021年第5期，第134页。

④ 凌胜利、王彦飞：《特朗普政府为何“退群”？》，载《国际政治科学》2020年第4期，第109-112页。

先”，不断弱化国际规则，<sup>①</sup> 引发了美国盟友伙伴的强烈不满和恐慌，开始讨论一个“去西方化”（Westlessness）的世界。特朗普毫不掩饰对多边主义的否定的态度，较少出席并消极对待峰会外交。特朗普 2017 年出席东亚领导人系列会议期间提前回国，<sup>②</sup> 于 2018 年在参加魁北克 G7 峰会期间威胁对欧洲加征高额关税，<sup>③</sup> 于 2020 年 G20 峰会期间去打高尔夫球。<sup>④</sup> 特朗普轻视峰会的对外政策倾向令包括美国盟友伙伴在内的各国强烈不满，<sup>⑤</sup> 对美国的信心和评价大幅下降。<sup>⑥</sup>

拜登从竞选开始，就谋求用强调多边外交的途径消除特朗普的负面影响。拜登认为，特朗普及 MAGA（“让美国重新伟大”）共和党人是对美国信念的巨大威胁，他竞选总统就是为了能够从与特朗普的“心灵争斗”中获胜。<sup>⑦</sup> 因此，拜登公开展示自己和特朗普在外交领域的重大差别，宣传自己的外交成绩。早在竞选期间，拜登就在《外交事务》上发表文章，宣称“美国必须重新领导世界，要从特朗普手中挽救美国对外政策”，反

---

① 沈雅梅：《特朗普“美国优先”的诉求与制约》，载《国际问题研究》2018年第2期，第96-111页；周方银、何佩珊：《国际规则的弱化：特朗普政府如何改变国际规则》，载《当代亚太》2020年第2期。

② 任远喆：《特朗普政府的东南亚政策解析》，载《美国研究》2019年第1期，第65-66页。

③ Andrew Katz, “A Single Photo Captured President Trump’s Approach to the G7 Summit”, Time, June 9 2018, <https://time.com/5307314/donald-trump-angela-merkel-g-7-photograph>.

④ Kevin P. Gallagher, “2021: Time for US Leadership on Multilateralism and a Sustainable Recovery,” Global Policy, January 27, 2021, <https://globalpolicyjournal.com/blog/27/01/2021/2021-time-us-leadership-multilateralism-and-sustainable-recovery>. Andrew Solender, “G20 Meets on Coronavirus as Trump Makes 298th Golf Trip of Presidency,” Forbes, November 21, 2020, <https://www.forbes.com/sites/andrewsolender/2020/11/21/g20-meets-on-coronavirus-as-trump-makes-298th-golf-trip-of-presidency/>.

⑤ Eric Yong Joong Lee, “Is America Back to Multilateralism? A Prospect of President Biden’s China Trade Policy”, pp.120-121; Melissa Conley Tyler, “Diplomacy in a Divided World”, in Samir Saran and Preeti Lourdes John eds., Raisina Files 2021 A Viral World: Can We Respond? (Observer Research Foundation, 2021), pp.27-28.

⑥ Richard Wike et al., “Trump Ratings Remain Low around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable,” Pew Research Center, January 8, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>.

⑦ “Remarks by President Biden on the Continued Battle for the Soul of the Nation”, The White House, September 1 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/01/remarks-by-president-biden-on-the-continued-battle-for-the-soul-of-the-nation/>.



对特朗普时期轻视多边主义及消极对待峰会的做法。<sup>①</sup>他在竞选纲领中亦明确提出，要通过动员各国共同应对全球性威胁以重振美国的“领导地位”。<sup>②</sup>2021年2月，上任不久的拜登在线上出席慕尼黑安全会议时重申，他将“赢回（美国）可信的领导地位”，在多边场合发出了他将改变特朗普时期一些做法的明确信号。<sup>③</sup>

拜登政府利用议题峰会在一定程度上补救了遭特朗普损害的美国国际声誉。拜登上任伊始就重返《巴黎协定》《伊核协定》等特朗普退出的国际组织和机制，修正了部分特朗普政府的做法。拜登在COP26上针对特朗普时期美国的错误做法公开道歉，进一步和特朗普政府划清界限。<sup>④</sup>同时，拜登通过召开多场议题峰会，广泛邀请盟友伙伴和有关国家参与，直接讨论几乎所有的全球热点问题，摆出一副愿意与各国共同努力的姿态，至少比特朗普的极端消极立场“前进”了一步，在一定程度上扭转了外界对特朗普时期的美国的负面观感。拜登频频在议题峰会上露面讲话，加强与各国领导人的直接交流，客观上让美国外交从特朗普刻意塑造的捉摸不定、变幻多端的形象中解脱出来。

## 七、结论

拜登政府创制议题峰会为美国外交增加了新抓手，服务于美国国家利益和霸权战略。议题峰会既满足了拜登政府推行价值观外交等目的，也暗含着拜登政府重构现有国际机制的企图。从结果看，尽管美国热衷召开各

---

① Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

② “The Power of America’s Example: The Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenge of the 21st Century”, *Biden Harris Democrats*, <https://joebiden.com/AmericanLeadership/>.

③ “Biden says US commitment to NATO is ‘unshakeable’”, *China Daily*, 20 February, 2021, <http://global.chinadaily.com.cn/a/202102/20/WS60302854a31024ad0baa9ce4.html>.

④ “Remarks by President Biden at the COP26 Event on ‘Action and Solidarity the Critical Decade’”, *The White House*, November 1, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/01/remarks-by-president-biden-at-the-cop26-event-on-action-and-solidarity-the-critical-decade>.



类议题峰会，营造声势浩大的氛围，但由于美国难以摆脱排他性思维，使得大多数议题峰会的现实影响力十分有限。美国试图维持部分议题峰会的议程，不断挖掘议题峰会的“潜力”，但只要美国对全球治理和相关问题的认知没有发生根本改变，后续议题峰会和配套会议的效果不会比其初次亮相更好。

值得特别留意的是，拜登政府还将议题峰会视为在全球治理有关领域加紧对华施压的新工具，对中美关系造成消极影响。拜登政府“领导人民主峰会”加入反华议程，干涉中国内政；同时借助议题峰会在关键领域“规锁”<sup>①</sup>中国，将持续孤立和遏制中国的地缘战略谋篇布局<sup>②</sup>带入议题型峰会中。布林肯称，美国开展多边外交的目的是为了排除不与美国共享价值观的国家。<sup>③</sup>但拜登政府的一系列努力没有达成其预期的“成果”，对抗中国难以奏效。从政治层面看，美国在议题峰会上打压中国带来了集团对抗的危险，<sup>④</sup>加重大多数国家的警惕心理。国际社会大多数成员难以接受美国将冷战思维和大国竞争带入其中，防范其伤及自身。正如新加坡总理李显龙表示的，没有多少国家希望加入把中国排除在外的联盟。从经济层面看，美国在议题峰会上炒作的涉华经济议题违背了国际市场对中国的普遍认知和共识，处在生产经营第一线的欧美在华企业对中国市场的信心日益增长，对中国供应链的可靠度给出了积极的预期。美中贸易委员会的调查显示，有87%的受访企业表示在过去一年未将供应链的任何一部分迁出中国，只有2%的企业将供应链迁回美国。<sup>⑤</sup>中国欧盟商会的调查也显示，仅有9%的受访企业表示要撤出中国，创历史新低。<sup>⑥</sup>欧盟企业在

① 张宇燕、冯维江：《从“接触”到“规锁”：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》，载《清华金融评论》2018年第7期，第24-25页。

② 朱锋、倪桂桦：《拜登政府对华战略竞争的态势与困境》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第1期，第4页。

③ Antony J. Blinken, “Secretary Antony J. Blinken on the Modernization of American Diplomacy”, U.S. Department of State, October 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-the-modernization-of-american-diplomacy>.

④ Hannes Greve, “Joe Biden and a New Era of Multilateralism”.

⑤ 《中国商业环境调查2021》，美中贸易全国委员会，2021年，<https://www.uschina.org/reports/uscbc-2021-member-survey>，第18页。

⑥ 《商业信心调查2021》，中国欧盟商会，2021年6月8日，<https://www.europeanchamber.com.cn/documents/download/start/zh/pdf/917>，第11页。

中国建设本土供应链的数量是迁出的五倍。<sup>①</sup>辩证的历史的看，在创设外交工具和国际机制方面，各国都有相互模仿、逐渐趋同的倾向。博鳌亚洲论坛、达沃斯论坛、香格里拉论坛等机制壮大之后，一大批类似的国际机制纷纷诞生，其中的佼佼者影响力不断增加。每个国家都有通过举办峰会或其他形式的高级别会议宣介本国政策主张并设置国际关系议程的需求，大国的需求尤其迫切。因此，议题峰会很可能会成为未来峰会外交乃至多边外交的一种被广泛应用的形式，我国对此需要有所准备和把握。

---

① 《商业信心调查 2021》，中国欧盟商会，第 15 页。

# 美国北极政策的变化及其动力

杜晓杰 谢晓光

**摘要：**从尼克松政府起，美国对北极问题一直保持高度关注。总的来看，美国北极政策 50 余年的发展历程大致可分为初具雏形、探索成型和确立发展三个阶段。在这一过程中，外部环境变化、国家内部因素以及政策自身发展规律三个方面共同作用，推动美国北极政策的发展演变。首先，美国北极政策是在全球气候变暖加剧、北极地区的地缘竞争日趋激烈的大背景下演进和发展的；同时，冷战、“俄罗斯插旗事件”等一些特殊事件对政策变迁意义重大，是影响美国北极政策变迁的关键节点。其次，美国国内政治体制、经济发展为政策变迁奠定了基础；阿拉斯加州以及关键个人等行为体也在美国北极政策制定和实施过程中扮演重要角色。另外，从政策自身演变的角度来看，政策演进并不是简单的新旧更替，美国北极政策受原有政策和实践的影响，非常重视国家安全、北极科考以及环境保护等方面。

**关键词：**美国；北极；动力

**作者简介：**杜晓杰，外交学院国际关系研究所博士研究生；

谢晓光，辽宁大学国际经济政治学院教授，教育部人文社会科学重点研究基地辽宁大学转型国家经济政治研究中心研究员。

美国一直关注北极事务。1971 年，尼克松政府颁布了第一份美国北极政策文件。自那时起，美国陆续发布了一系列相关政策文件，重点关注北极安全、科学研究以及气候环境等问题。作为世界舞台上唯一的超级大国和北极国家，美国北极政策一直是国内外学术界关注的焦点。但是，既有

---

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。

基金项目：本文是 2021 年度辽宁省社会科学规划基金重大委托项目“新发展格局下辽宁省深度参与东北亚区域合作与人文交流的机制与路径研究”（L21ZD035）、辽宁省教育厅 2021 年度科学研究面上项目“百年大变局下的中国海洋秩序观演变及政策研究”（LJKR0066）的阶段性成果。

研究或主要关注美国某一届政府北极政策的内容、背景与影响,<sup>①</sup>或聚焦能源、气候和环境保护等美国北极政策的某一具体方面,为政府北极政策的实施提供对策建议;<sup>②</sup>长时段的美国北极政策研究则主要集中于对两届政府北极政策调整变化的比较,总结政策变化的原因及影响等方面,<sup>③</sup>并没有将美国北极政策放到美国政治、经济发展的大背景下进行考量,缺少对政策发展演进的时代特征、关键变量以及主体互动等因素的考量,美国北极政策纵向发展的研究成果尚不够深入。鉴于此,本文通过回溯长时段(1971年-2021年)的美国北极政策的变化历程,分析政策发展变化的背景和动力因素,探寻美国北极政策发展变化的延续性和发挥影响的关键事件,以期为更好地认识美国北极政策及分析其未来发展方向提供启发。

## 一、美国北极政策的阶段性变化

### (一) 初具雏形阶段(1971年-1989年)

二战结束之后,美苏之间爆发了冷战。这一时期,北极地区由于处于直线距离美国和苏联为首的两大阵营最短的特殊地理位置,成为美苏冷战对抗的最前沿。这一期间美国颁布的北极政策文件主要包括尼克松总统(Richard Milhous Nixon)于1971年发布的美国第一份北极政策文件——《第

---

① 相关代表性研究主要参见:杨松霖:《特朗普政府的北极政策》,载《国际研究参考》2018年第1期;郭培清,邹琪:刘雨辰:《奥巴马政府的北极战略:动因、利益与行动》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2014年第1期;信强,张佳佳:《特朗普政府的北极“战略再定位”及其影响》,载《复旦学报(社会科学版)》2021年第4期;Crook J R,“Comprehensive New Statement of US Arctic Policy”,*The American Journal of International Law*, Vol.103, No.2, 2009; Huebert R,“United States arctic policy: the reluctant arctic power”,*University of Calgary, The School of Public Policy—University of Calgary Publications Series*, Vol.2, No.2, 2009等。

② 相关代表性研究主要参见:杨松霖:《美国北极气候治理:主体、特点及走向》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2019年第2期;曹俐,刘思纯:《美国北极能源政策:战略考量与政策实践》,载《海洋经济》2011年第1期;David W. Titley, C. St. John,“Arctic security considerations and the US Navy’s Roadmap for the Arctic”,*Naval War College Review*, Vol.63, No.2, 2010; Moran K, FARrell JONW,“US Arctic research policy”,*Oceanography*, Vol.24, No.3, 2011等。

③ 相关代表性研究主要参见:郭培清,孙兴伟:《论小布什和奥巴马政府的北极“保守”政策》,载《国际观察》2014年第2期;潘敏,王梅:《特朗普政府北极战略变化的国内因素分析》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020年第2期等;Haycox S, Arctic Policy of the United States: An Historical Survey, *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, 2020等。

144号国家安全决策备忘录》、<sup>①</sup>1973年的《第202号国家安全决策备忘录》、<sup>②</sup>1983年里根总统（Ronald Wilson Reagan）颁布的《第90号国家安全决策指令》<sup>③</sup>以及1984年颁布的《北极政策与研究法案》。<sup>④</sup>

总体来看，在尼克松至里根政府这一时期美国北极政策主要强调以下几点：第一，保护美国在北极地区的基本安全利益。尼克松政府颁布的《第144号国家安全决策备忘录》和里根政府颁布的《第90号国家安全决策指令》使用了同样的话语表述，明确提出保护美国在北极地区的安全利益，包括维护海上航行自由和空中飞行自由的原则。第二，相关政策文件均提出美国将支持在对北极环境的不利影响最小化的前提下对北极地区进行合理地开发。第三，推动北极地区国际互利合作。尼克松总统在《第202号国家安全决策备忘录》中重申希望美国积极制定和实施旨在加强北极双边和多边合作的计划，特别是在科学研究、资源发展和环境保护等领域。同样地，里根政府颁布的《第90号国家安全决策指令》也明确指出，为实现美国在北极地区的政策目标，必须积极促进北极地区互利互惠的国际合作。第四，成立跨部门北极政策小组（IAPG）。为了实施美国在北极地区的政策主张，尼克松在文件中指示成立“跨部门北极政策小组”，由国务院主管，包括国防部、内政部以及国家科学基金会等部门，负责监督美国北极政策实施以及协调各部门的北极活动和项目等方面。里根政府颁布的《第90号国家安全决策指令》进一步明确跨部门北极政策小组的职责是审查和协调本政策和美国在北极地区的国际活动与计划的实施，推动美国与其他国家的国际合作。

## （二）探索成型阶段（1989年-2007年）

布什到小布什政府执政末期，随着东西方关系的缓和以及美国全球战略布局的调整，北极地区对美国的战略重要性有所下降。<sup>⑤</sup>这一时期美国

<sup>①</sup> “US Arctic Policy and Arctic Policy Group”, Thewhitehouse, December 22, 1971, <https://irp.fas.org/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>.

<sup>②</sup> “Arctic Program Review and Recommendations”, The white house, January 22, 1973, [https://irp.fas.org/offdocs/nsdm-nixon/nsdm\\_202.pdf](https://irp.fas.org/offdocs/nsdm-nixon/nsdm_202.pdf).

<sup>③</sup> “US Arctic Policy”, The white house, April 14, 1983, <https://irp.fas.org/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>.

<sup>④</sup> “S. 373 (98th): Arctic Research and Policy Act of 1984”, Congress, July 31, 1984, <https://www.congress.gov/98/statute/STATUTE-98/STATUTE-98-Pg1242.pdf>.

<sup>⑤</sup> 郭培清,董利民:《美国的北极战略》,载《美国研究》2015年第6期,第47页。

的北极政策主要包括老布什政府对1984年颁布的《北极政策与研究法案》进行调整以及1994年克林顿政府发布的题为“美国的南北极政策”的《第26号总统决策指令》。<sup>①</sup>

1989年，乔治·赫伯特·沃克·布什（George Herbert Walker Bush）就任美国第41任总统。1990年11月16日，老布什政府为促进北极研究委员会和北极机构间政策研究委员会制定与执行北极科学研究政策等方面的工作，对1984年《北极政策与研究法案》的第三和第六部分进行修正：允许总统在提交给国会之前审查委员会的报告，并提出机构间北极政策委员会向国会提交报告不会削弱总统保护行政部门通信机密性的权力。<sup>②</sup>之后，1993年，克林顿（William Jefferson Clinton）当选为美国总统。1994年，克林顿政府便发布题为“美国的南北极政策”的《第26号总统决策指令》。在这份政策文件中，美国政府将北极政策确定为三个主题：推动北极地区经济和资源开发利用的可持续发展，保护北极地区脆弱的生态环境，推动北极地区的国际合作；同时，该政策明确了美国在北极地区的主要目标：保护北极地区的生态环境、维护美国国家安全利益等等。<sup>③</sup>另外，这一指令详细说明了相关部门协调合作的要求：科技政策办公室和管理预算办公室“通过跨机构北极研究政策委员会与美国相关机构合作，制定国家综合研究计划。内政部、环境保护署、国家海洋和大气管理局以及海岸警卫队保护海洋环境免受石油污染和其他不利影响，敦促国务院和内政部加强与其他北极国家的合作。”<sup>④</sup>这一政策文件为冷战结束之后美国在北极地区的利益和行动提供了重要指导，揭开了美国参与北极事务的新篇章。

### （三）确立发展阶段（2007年至今）

在克林顿总统颁布《第26号总统决策指令》之后长达15年的时间

<sup>①</sup> “United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions”, The white house, June 9, 1994, <https://irp.fas.org/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>.

<sup>②</sup> “Statement on Signing the Bill Amending the Arctic Research and Policy Act of 1984”, The White House, November 16, 1990, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-the-bill-amending-the-arctic-research-and-policy-act-1984>.

<sup>③</sup> 刘雨辰：《奥巴马政府的北极战略：动因、利益与行动》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2014年第1期，第11页。

<sup>④</sup> “United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions”, The white house, June 9, 1994, <https://irp.fas.org/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>.



里，美国没有出台任何新的北极政策。<sup>①</sup>直到2007年，俄罗斯在北极海底插旗事件在国际上引起广泛关注，美国政府也重新审视北极地区对于美国的重要性。小布什政府在卸任前20天颁布了《第66号国家安全总统指令》。由于这一指令颁布于小布什总统卸任前夕，因此这一政策的执行和实施主要依赖奥巴马政府，这一指令也被视为奥巴马政府北极政策的起点，为奥巴马北极政策的确立发展奠定了基础。<sup>②</sup>之后，奥巴马政府先后发布了《北极地区国家战略》、《国家海洋政策执行计划》、《海岸警卫队北极战略》等相关北极政策文件。特朗普政府在“美国优先”理念的影响下针对北极地区的相关问题也发布了一系列相关政策文件，主要包括：国防部《北极战略报告》、美国海军《北极战略展望》、美国海岸警卫队《北极战略展望》、《美国空军部门北极战略》等。拜登政府也于2022年10月7日颁布《北极地区国家战略》报告，明确了美国北极政策的四大支柱和五项指导原则，重点关注北极安全、气候变化、经济可持续发展以及北极地区合作等问题。

2009年1月，小布什总统在卸任前夕签署了《第66号国家安全总统指令》。该指令在考虑国土和国防安全政策、气候变化和人类活动对北极地区的影响日增以及北极理事会的成立等因素的基础上，明确美国北极政策的宗旨和目标是维护本国北极安全利益；推动北极地区经济和资源开发的可持续发展；加强北极地区的国际合作等。<sup>③</sup>奥巴马上台之后，颁布了美国历史上第一部北极战略报告——《北极地区国家战略》。该报告在深入分析北极环境变化的基础上，明确提出保障美国国家安全，保护资源和商业的自由流动，保护北极地区的生态环境，关切原住民群体的利益与需求，促进北极地区的科学研究等五大核心利益以及做负责任的北极地区管理者，在丰富的信息基础上进行决策、寻求创新性制度安排以及加强与阿拉斯加原住民之间的协调与合作等重要指导原则。<sup>④</sup>总的来看，奥巴马上

① 郭培清,孙兴伟:《论小布什和奥巴马政府的北极“保守”政策》,载《国际观察》2014年第2期,第81页。

② 孙凯:《奥巴马政府的北极政策及其走向》,载《国际论坛》2013年第5期,第55页。

③ “Arctic Region Policy”, The white house, January 9, 2009, <https://irp.fas.org/offdocs/nspd/nspd-66.pdf>.

④ “National Strategy for the Arctic Region”, The white house, May, 2013, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf).

任前的尼克松政府、里根政府、克林顿政府、小布什政府对北极战略的规划仅停留在国家安全决策备忘录、国家安全决策指令、总统决策指令以及国土安全总统指令层面上，比较零散、不成体系，对美国北极战略仅仅从总体上在宏观层面和理念层面进行了规划与设计，并没有上升到国家战略的地位。<sup>①</sup>

2017年1月20日，特朗普政府上台之后，接连就北极问题发布官方政策文件，促进了美国北极政策的新发展。总的来看，特朗普政府时期美国北极政策的主要特点是：第一，强调建立北极意识，加强在北极地区的行动。<sup>②</sup>这一内容尤其体现在军事方面。如，特朗普总统2020年6月签署的《保卫美国在南北极地区的国家利益》备忘录着重强调建设一支可用的、战斗力强的破冰船舰队，并在北极地区建造4处海军基地，加强美国在北极地区的军事部署。<sup>③</sup>第二，忽视气候变化影响，允许在北极国家野生动物保护区进行石油和天然气钻探，重视北极地区的经济和资源开发。第三，特朗普政府颁布的多个相关政策文件均提及通过多边合作实现共同利益，解决共同面临的挑战。但是，在实际操作中，美国仍更加重视与北极国家和西方国家的合作，排斥中俄等国家，通过原有或重新构建的伙伴关系网络建立以西方规则为主导的北极秩序。例如，《国防部北极战略》明确提出，关于科学研究、海上交通和环境保护等问题的国际合作与协定是解决在北极恶劣的环境中人类面临的共同挑战的有力措施；但是，这一报告也指出，一个和平、稳定的北极地区有利于北极国家从该地区获得更多的收益，而美国不承认中国的“近北极国家”身份，中国正试图通过经济杠杆来改变北极的治理秩序，作为“一带一路”倡议的一部分，中国正将其在北极的经济活动与其更广泛的战略目标联系起来。<sup>④</sup>总的来看，特朗

① 孙凯,杨松霖:《奥巴马第二任期美国北极政策的调整及其影响》,载《太平洋学报》2016年第12期,第32页。

② “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, United States Department of Defense, June 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>.

③ “Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions”, The white house, June 9, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arctic-antarctic-regions/>.

④ “Department of Defense Arctic Strategy”, United States Department of Defense, June, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>.

普时期北极政策在新的国际和国内形势下在内容方面发生了一些变化，凸显了美国北极政策延续性和灵活性相融合的特点。

## 二、政策变化的动力

### (一) 美国北极政策发展变化的外部动因

#### 1. 国际环境的变化

任一政策的产生和发展都离不开特定的历史情境。美国北极政策是在全球气候变暖使北极海洋和陆地空间发生变化，北极地区的价值日益凸显，最大的北极沿海国家俄罗斯、欧洲国家以及中日韩等北极利益攸关方愈发关注北极问题，北极地区地缘战略竞争日益加剧的大背景下变迁发展的。

首先，各国对北极地区的关注很大程度上是气候变化导致的结果，全球气候变暖是塑造美国北极政策的主要因素之一。自20世纪80年代中期以来，北极表面空气的升温温度至少是全球平均水平的两倍；伴随温度的升高，海冰、格陵兰岛冰盖和冰川面积也在同一时期呈现下降趋势。<sup>①</sup>气候变化使北极地区所蕴藏的巨大经济价值和地缘战略价值逐渐显现，出于获得最大收益的考量，美国不断推进、发展本国的北极政策以适应北极地区的自然变化。根据美国国防部2010年发布的“四年防务评估”，气候变化作为一种“不稳定的促进剂”，将在“塑造未来的安全环境”方面发挥重要作用；北极气候变化有可能使该地区变成一个既充满环境问题又充满对美国国家安全产生直接影响的复杂挑战的商业中心。<sup>②</sup>《北极地区国家战略》也强调指出，美国作为一个北极国家，必须积极主动和有纪律地应对不断变化的，以保护国家利益。<sup>③</sup>

同时，随着全球气候变暖，北极战略价值的日益凸显和北极开发利用

<sup>①</sup> “The State of the Global Climate 2020”, World Meteorological Organization, April 19, 2021, [https://download.caixin.com/upload/1264\\_Statement\\_2020\\_en.pdf](https://download.caixin.com/upload/1264_Statement_2020_en.pdf).

<sup>②</sup> Heather A. Conley, “U.S. Strategic Interests in the Arctic: An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation”, Center for Strategic and International Studies, April 27, 2010, <https://www.csis.org/analysis/us-strategic-interests-arctic>.

<sup>③</sup> “National Strategy for the Arctic Region”, The White House, May, 2013, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf).

的逐渐深入，包括俄罗斯、美国等在内的北极国家以及中日韩等北极域外国家都对北极地区的开发利用表露出极大的兴趣，北极地缘政治竞争日益激烈，相关国家在北极航道、大陆架、资源开发等问题上产生分歧。在这种情况下，美国非常关注其他国家在北极地区的动态。与相关国家在北极地区的竞争与合作对于美国北极政策产生重要的影响，是美国北极政策变化发展的催化剂。如，《国防部北极战略》报告在重新评估北极安全环境后提出北极是大国冲突和竞争扩展的潜在区域，俄罗斯正不断增加在北极地区的军事活动，中国则试图通过经济杠杆改变北极治理体系，因此，美国必须优先考虑削弱中国和俄罗斯的竞争力，确保美国在这些战略竞争的关键区域以及全球范围内保持竞争优势。<sup>①</sup>同时，该报告详细论述了保持美国战略优势的方法，包括加强北极意识、提升北极活动能力等，推动以规则为基础的北极秩序构建。全球气候变暖和日益激烈的北极地缘政治竞争在美国北极政策发展演进的过程中发挥了重要的推动作用，并且仍会在未来影响美国北极政策的目标侧重、实施手段等各个方面。

## 2. 关键节点与政策的推进与发展

在政策发展演变的过程中，一些标志性事件在特定历史条件下可能会对政策变化起到推动或阻碍作用，如一些重大事件的起点、拐点、非预期事件、诱发性事件、转型事件、分水岭事件或关键选择点等等。<sup>②</sup>在美国北极政策发展演化的过程中，也存在一些关键事件对政策调整产生了重要的推动作用，可以被视为是政策变迁的“关键节点”。

首先，冷战的结束对于美国北极政策变迁具有重要意义。冷战时期，出于遏制苏联的需要，美国非常重视北极地区。在第二次世界大战结束之后，美苏在世界各地展开了激烈争夺，北极地区作为美苏直线距离最近的必经之地，更是成为双方争夺的前沿阵地。但是，在冷战结束之后美国成为世界舞台上唯一的超级大国，其雄厚的经济实力、军事力量以及快速发展的科技优势使美国在世界舞台上的影响力和话语权不断增强，逐渐形成了以美国为主导的国际秩序。在这种形势下，美国的北极政策也发生变

---

<sup>①</sup> “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>.

<sup>②</sup> 段宇波,赵怡:《制度变迁中的关键节点研究》,载《国外理论动态》2016年第7期,第99页。

化。1994年克林顿政府发布的《第26号总统决策指令》是冷战结束之后美国发布的第一份北极政策文件。该文件明确指出“冷战结束……允许北极政策的重点发生重大转变。”<sup>①</sup>简单来说，自1990年代初以来，模糊的愿望、与其他地区相比相对被忽视以及不情愿地参与一直是美国北极政策的特点。<sup>②</sup>例如，虽然北极理事会在北极地区的治理中发挥着重要作用，但美国仍然反对任何加强理事会权力的努力：“美国的立场是，北极理事会应该继续是一个致力于当前任务范围内问题的高级论坛，而不是转变为一个正式的国际组织，特别是一个有评估作用的组织。”<sup>③</sup>冷战后，美国还削减了在阿拉斯加和格陵兰岛的空军基地，美国在北极基础设施和北极资源方面投入了最低限度的资金——它在阿拉斯加北极沿岸没有实质性的港口，几乎没有军事存在，也很少与其他北极国家进行外交接触。<sup>④</sup>随着冷战的结束，北极在美国战略规划中的地位明显下降。

其次，俄罗斯“插旗事件”在美国北极政策形成发展的过程中发挥了重要的推动作用。2007年8月，由俄罗斯国家杜马（议会下院）副主席奇林加洛夫率领的北极科考队在进行北冰洋大陆地质调查时，乘坐深海潜水器从北极点下潜至4000多米深的北冰洋洋底，并在洋底插上了一面由钛合金制造的俄罗斯国旗。之后，国际社会似乎“重新发现北极”，北极事务日益被纳入到全球事务之中，北极地区的态势变迁也越来越引发国际社会的关注。<sup>⑤</sup>同时，俄罗斯北极插旗事件也对多国北极政策的形成和发展发挥了重要的催化作用，特别是美国。插旗事件发生四天之后，美国海岸警卫队“希利”号重型破冰船就从西雅图港出发，赶往北极进行科考；在

---

① Heather A. Conley, “The New Foreign Policy Frontier U.S. interests and actors in the arctic”, CENTER FOR STRATEGIC&INTERNATIONAL STUDIES, April 22, 2013, <https://www.csis.org/analysis/new-foreign-policy-frontier>.

② Paul M, “Polar power USA: full steam ahead into the Arctic”, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2019C42\\_pau.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2019C42_pau.pdf).

③ “Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic”, Arctic Council, <https://www2.mst.dk/udgiv/Publications/2005/87-7614-539-5/pdf/87-7614-540-9.pdf>.

④ Joseph Spears, “The United States—a reluctant Arctic power—making it great again”, Canadian Sailings, Mar 18, 2018, <https://canadiansailings.ca/the-united-states-a-reluctant-arctic-power-making-it-great-again/>.

⑤ 孙凯，武珺欢：《北极治理新态势与中国的深度参与战略》，载《国际展望》2015年第6期，第67页。



俄罗斯北极插旗事件发生之前，美国已经连续15年没有发布相关的北极政策文件，北极在美国全球战略中的地位并不突出。直至俄罗斯在北极海底插旗事件之后，美国高级官员开始着手制定一项新政策。原本一些观察人士预计该政策将在2008年大选之前公布或索性留给新的奥巴马政府，结果2009年发布的《第66号国家安全总统指令》引发广泛关注。尽管这一政策文件发布于小布什政府执政末期，奥巴马政府是否会选择以及如何实施这项政策还未可知；但是正如一些学者所指出的那样，它的主要效用在于其创造的过程，政策形成的过程提醒各核心部门，美国有北极利益，需要认真考虑北极问题。美国正开始明白，北极正在以一种涉及其重要国家利益的方式发生变化。<sup>①</sup>

## （二）国内因素的影响

政策作为一种政治产品，其建构及供给具有鲜明的社会性，与其所处社会结构存在着密切的耦合关系。<sup>②</sup> 政治体制、经济发展状况以及关键行为体等因素都是影响政策变迁因果关系中的关键一环。美国分权制衡的政治体制、雄厚的经济实力以及阿拉斯加州、美国总统等重要行为体都对北极政策的形成和发展产生了重要影响。

### 1. 美国国内政治体制影响北极政策变迁

美国政治体制主要体现为三权分立，即所有立法权被授予由参议院和众议院组成的美国国会，行政权归属于美国总统，司法权属于美国最高法院。<sup>③</sup> 这种分权制衡的国家政治体制对北极政策制定和北极事务处理决策模式具有决定性作用。首先，美国国会作为美国立法机构和“钱袋的拉链”，<sup>④</sup> 通过审议北极事务的相关提案和为北极基础设施建设提供拨款，在美国北极政策制定中扮演着重要角色。美国阿拉斯加州参议员丽莎·姆尔科夫斯基就曾表示，关注美国国会非常有必要，因为根据参议员多数派的情况，它可能会影响《联合国海洋法公约》在美国是否得到批准，同时也会影响破冰船和北极基础设施建设所获得的资金和其他

<sup>①</sup> Huebert R, "United States arctic policy: the reluctant arctic power", *University of Calgary, The School of Public Policy—University of Calgary Publications Series*, Vol. 2, No.2, p.2.

<sup>②</sup> 张瀚文, 杨颖秀:《新时代我国引智政策建设的历史回溯与未来展望——基于历史制度主义的分析》,载《东北师大学报(哲学社会科学版)》2022年第2期,第155页。

<sup>③</sup> "Constitution of the United States", <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

<sup>④</sup> 刁大明:《美国国会拨款制度的变迁与改革》,载《美国研究》2011年第2期,第95页。



支持。<sup>①</sup>其次，鉴于北极事务的广泛性和复杂性，涉及政治、外交、经济、安全、交通运输等多个领域的事务，因此联邦行政各部的很多部门也都涉及北极事务。<sup>②</sup>如，总统是国家元首，总统行政办公室下设的环境质量委员会、国家安全委员会等部门，在北极气候、安全以及能源资源等问题上发挥重要作用。<sup>③</sup>另外，美国北极事务还涉及中央情报局、国家环境保护局、联邦能源管理委员会、海洋哺乳动物委员会、航空航天局以及美国北极研究委员会等许多独立机构。美国三权分立的政治体制为美国北极政策的决策机制、相关议程的设置以及美国北极事务的处理模式等问题奠定了基础。

## 2. 经济基础助推美国北极政策发展

自二战以来，美国经济虽然经历滞胀危机、金融危机等问题，但是其经济规模依然远超其他国家，稳居全球各国、地区之首，是世界上唯一一个经济规模超过20万亿美元的国家；同时，自二战以来，美国GDP占全球比重从未低于20%，是世界上唯一一个GDP占比超过全球20%的国家（具体参见表1）。美国雄厚的经济实力为美国维护国家利益，参与北极治理提供了强大的支撑。一方面，对美国来说，雄厚的经济实力为美国加强在北极地区的投资，发展相应的科学技术，以增强美国在北极地区的存在奠定了坚实的基础。以军事建设为例，冷战时期，美国就曾投入庞大的资金在北极地区建立预警系统。2021年7月27日，克林顿·希诺特中将在7月27日参加威尔逊中心举办的北极相关活动时表示，“虽然确切的数字很难确定，因为美国空军是一个全球空军……我们最新的估计是，在空军部的预算中花费了相当可观的金额用于与北极安全、北极行动有关的事务；据估测，美国空军每年在以北极为重点的系统和优先事项上花费约60亿美元。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> “Republican Senator: Expects Climate Change as US Arctic Policy Priority with Biden Administration”, <https://www.highnorthnews.com/en/republican-senator-expects-climate-change-us-arctic-policy-priority-biden-administration>.

<sup>②</sup> 孙凯,潘敏:《美国政府的北极观与北极事务决策体制研究》,载《美国研究》2015年第5期,第15页。

<sup>③</sup> Heather A. Conley, “The New Foreign Policy Frontier U.S. interests and actors in the arctic”, Center for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org/analysis/new-foreign-policy-frontier>.

<sup>④</sup> Brian W. Everstine, “USAF to Increase Arctic Investment as Strategy, Wargames Outline Needs in the Region”, Air Force Magazine, July 27, 2021, <https://www.airforcemag.com/air-force-to-increase-arctic-investment/>.

另一方面，美国可以通过利用自身强大的综合实力通过经济、外交等手段对其他国家的北极事务施加影响，使其他国家的北极政策或战略为美国的北极目标服务。总的来说，美国强大的经济实力为美国北极政策的制定和实施提供了坚实的支撑，也为美国在北极地区建立霸权提供了方便。

表 1：1960-2019 年美国 GDP 全球占比情况<sup>①</sup>

年份	全球 GDP	美国 GDP	美国 GDP 的全球占比
1960	\$1.37T	\$0.53T	40%
1965	\$1.97T	\$0.74T	38%
1970	\$2.96T	\$1.07T	36%
1975	\$5.92T	\$1.69T	28%
1980	\$11.23T	\$2.86T	25%
1985	\$12.79T	\$4.34T	34%
1990	\$22.63T	\$5.96T	26%
1995	\$30.89T	\$7.64T	25%
2000	\$33.62T	\$10.25T	30%
2005	\$47.53T	\$13.04T	28%
2010	\$66.13T	\$14.99T	23%
2015	\$75.22T	\$18.23T	24%
2019	\$87.80T	\$21.43T	24%

### 3. 关键行为体是促进北极政策变迁的内在动力

首先，总统自身所具有的某些个性、心理和性格特质不可避免地为美国政策打上总统个性的烙印。以特朗普政府为例，2017年1月，特朗普入主白宫，作为非建制派，它的执政理念和政策偏好与前任大相径庭，这种差异不可避免地会影响到美国对外政策的议程和互动方式。<sup>②</sup>在北极问题上，特朗普提出要削减或取消对北极气候变化项目的资金支持，推进北极油气开发和阿拉斯加北极国家野生动物保护区内的开发计划，出售了保护区内5%的石油钻探权，推翻了奥巴马北极政策，呈现出明显的“去奥巴

<sup>①</sup> Govind Bhutada, "The U.S. Share of the Global Economy Over Time", VISUAL CAPITALIST, January 14, 2021, <https://www.visualcapitalist.com/u-s-share-of-global-economy-over-time/>.

<sup>②</sup> 吴心伯：《特朗普执政与美国对华政策的新阶段》，载《国际问题研究》2018年第3期，第80页。

马化”的特点。另外，作为一名商人，特朗普在政治决策中延续了经商中的行事风格，崇尚效率，精于算计。<sup>①</sup> 特朗普在2019年8月提出购买格陵兰岛，并表示“这只是一笔大型房地产交易”。<sup>②</sup> 虽然特朗普的这一想法在格陵兰岛和丹麦都得到非常冷淡的回应，但这一问题也表现出特朗普在北极问题上仍延续其商人思维，对美国北极政策的具体内容及实施手段等方面都产生了重要影响。

另外，阿拉斯加州是美国面积最大的州，也是美国唯一的北极州，在北极地区拥有重要的战略利益。因此，阿拉斯加州是影响美国北极政策的关键一环。首先，阿拉斯加拥有自己的北极政策。《阿拉斯加州北极政策委员会的最终报告》开篇便提出“阿拉斯加不能让不理解其价值和人民的人来决定阿拉斯加的未来；阿拉斯加在北极地区的未来需要阿拉斯加人来领导。”<sup>③</sup> 2015年阿拉斯加州通过北极政策委员会提交的《阿拉斯加州北极政策法案》，正式确立了本州的北极政策。同时，为加快落实阿拉斯加州北极政策的实施，北极政策委员会发布的《阿拉斯加州北极政策执行报告》针对以上四个重点提出了具体实施计划，指导阿拉斯加州在北极地区行动的重要政策指南。阿拉斯加州北极政策明确提出本州的利益诉求和关切，对联邦政府北极政策的制定和实施产生重要影响。另外，作为美国唯一的北极州，阿拉斯加通过参与联邦政府北极决策机构和提案游说等方式为联邦政府北极政策提出建议和意见，在美国北极政策的制定和实施过程中扮演着重要角色。如隶属于美国国家科学基金委员会的“美国北极委员会”和“跨部门北极政策研究委员会”是美国国内北极政策制定最有影响力的机构，其中许多成员都有阿拉斯加州背景。<sup>④</sup>

### （三）美国北极政策自身具有“路径依赖”性

政策演进并不是简单的新旧更替，政策在一定程度上会受原有政策内

---

① 尹继武：《特朗普的人格画像：理解美国对外政策的微观基础》，载《当代世界》2018年第10期，第52页

② “No Joke: Trump Really Does Want To Buy Greenland”, National Public Radio, August 19, 2019, <https://www.npr.org/2019/08/19/752274659/no-joke-trump-really-does-want-to-buy-greenland>.

③ The Alaska Arctic Policy Commission. “Final Report of the Alaska Arctic Policy Commission”, <https://ou-websver01.alaska.edu/caps/resources/state-of-alaska-policy-documents/aapc-final-report-2015.pdf>.

④ 闫鑫淇：《美国阿拉斯加州参与北极治理分析》，载《领导科学论坛》2017年第17期，第82页。

容或形式的影响，具有一定的延续性。尽管地缘政治格局发生改变，但是美国北极战略的基本政策内容并没有发生显著的变化；每一份政策声明都以其独特的措辞重申了美国“北极地区的基本安全利益”、“北极健全合理发展”、促进科学研究和促进“互利国际合作”等问题的必要性。<sup>①</sup>

第一，国家安全利益始终是美国北极政策的核心目标。虽然在不同的时间阶段和不同的政府时期，美国的国家安全观有不同的侧重方向和着力点，但是保护美国国家安全利益一直是美国外交政策的核心目标，美国北极政策也不例外。自1971年发布第一份北极政策文件以来，美国所有的北极政策相关文件均谈及了国家安全问题。如，1971年12月，尼克松总统委托国家安全委员会发布了《第144号国家安全政策备忘录》，明确提出要保护美国在北极地区航行自由和飞越自由等基本安全利益。2013年5月，奥巴马政府发布美国历史上首部《北极地区国家安全战略报告》认为，保障美国国家安全是美国在北极地区的核心利益，要积极推动美国北极安全利益的实现。2019年6月，美国国防部发布了新的《国防部北极战略》。这份报告鉴于国防部对不断发展的北极安全环境的重新评估，详细阐述了对美国国家安全利益所面临的风险、国防部的北极目标以及国防部在战略竞争时代保护美国在北极的国家安全利益的战略方法。<sup>②</sup>同时，美国其他相关部门也相继发布《美国海军北极战略展望》、《蓝色北极：北极战略蓝图》、《美国空军部门北极战略》等文件，阐释了美国海军、海岸警卫队、空军等部门维护美国北极安全利益的政策目标和战略行动。

第二，军事部署和国际合作是政策实施的主要手段。为维护美国国家安全，美国不断加强在北极地区的军事部署，将加强北极军事存在作为美国实现北极战略目标和构建美国主导的北极秩序的重要手段。如，2015年底，美国重新启用了冰岛的凯福拉维克国际机场，并部署P-8型“海神”反潜巡逻机以监视俄罗斯潜艇。<sup>③</sup>2020年4月21日，美军首批两架F-35A

<sup>①</sup> Heather A. Conley, *The New Foreign Policy Frontier U.S. Interests and Actors in the Arctic*, CSIS, March, 2013, [http://www.arcticandnorth.ru/upload/medialibrary/8e7/2013\\_conley\\_newforeignpolicy-frontier\\_web\\_0-1\\_.pdf](http://www.arcticandnorth.ru/upload/medialibrary/8e7/2013_conley_newforeignpolicy-frontier_web_0-1_.pdf).

<sup>②</sup> “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>.

<sup>③</sup> 郭培清, 邹琪:《特朗普政府北极政策的调整》, 载《国际论坛》2019年第4期, 第25页。

战机飞抵阿拉斯加埃尔森空军基地。另外，北极外交与国际合作作为美国实现北极利益，推进北极治理的重要手段，受到多任美国政府的重视。自1971年尼克松政府颁布的首份美国北极政策文件以来，美国历届政府发布的相关北极政策文件均提及“推动北极国际互利合作”、“加强北极双边和多边合作的计划”、“促进北极地区互利互惠的国际合作以实现美国北极政策目标”、“加强八个北极国家间的合作”等相关内容。2019年特朗普政府颁布的《国防部北极战略》更是明确指出，与盟友和合作伙伴的合作是实现美国北极战略的重要基石，可靠的盟友和关系网络是美国在北极地区最大的战略优势。<sup>①</sup>

第三，科学研究与促进北极环境保护和健康合理发展等是美国北极政策的主要内容。首先，加强对北极地区的科学考察与研究是美国北极政策文件中均有所提及的美国在北极地区的关键利益。为加快美国北极研究的步伐，美国针对北极科考的特点，专门制定了多项北极科学研究计划，科考范围从美俄边界到巴伦支海，环绕了整个北极地区。<sup>②</sup>如2013年美国发布的《2013-2017年北极研究计划》和《2017-2021年北极研究计划》，以北极大气、海冰、海洋生态系统等方面作为研究对象，大大提升了美国北极地区相关的信息储备和科学研究水平。另外，在环境保护的基础上对北极资源进行开发利用，积极协调环境保护和资源开发之间的矛盾也一直是美国北极政策的重要内容。如为保护北极环境，奥巴马总统颁布禁令，无限期限制在北极和大西洋地区进行油气开发。科学考察与北极可持续发展一直是美国在北极地区的重要着力点，也是美国参与北极事务和北极治理的主要内容。

### 三、结论

美国作为世界舞台上唯一的超级大国和北极国家，其北极政策的演变和发展对于北极地区格局和开发利用具有重要影响。虽然美国在北极地区

---

<sup>①</sup> “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>。

<sup>②</sup> 肖洋:《我国北极科考信息获取能力亟待提升》,载《中国海洋报》2018年11月22日,第2版。

的一些议题上存在政策的不一致性，如在环境保护与经济发展之间的巨大波动。经过加入、退出和现在重新加入《巴黎协定》以及暂停、重新开放和现在再次暂停在美国北极地区的石油和天然气租赁活动，美国未能在北极地区维持一个国家气候和经济政策超过四年或八年的时间。<sup>①</sup>但是，美国北极政策具有一定的连贯性和内在一致性，并且随着时间顺序的变化，收益递增和改变的成本也不断上升，路径依赖性愈来愈强。总的来看，美国北极政策的变迁受到内外双重因素的影响。全球气候变暖、北极地区竞争日益加剧、某一阶段发生的重大事件或重大决策以及美国国内政治、经济 and 关键行为体等相关变量都对北极政策变迁产生了重要影响，构成了美国北极政策演变的结构基础性；同时，原有的政策内容和形式也会影响美国北极政策的未来发展方向。因此，在现有大环境不发生关键变化的背景下，美国北极政策可能在某些具体议题上由于政党偏好或利益集团博弈等原因出现波动，但总体发展方向不会产生较大调整。

2021年1月，拜登就任美国总统。上任一年多来，拜登政府的内政外交政策受到国际社会的广泛关注。在北极议题上，拜登总统上任第一天便发布行政命令提出暂停联邦政府与实施沿海平原石油与天然气租赁计划有关的所有活动；<sup>②</sup>2021年2月，美国总统乔·拜登（Joe Biden）和加拿大总理贾斯汀·特鲁多（Justin Trudeau）同意扩大在北极大陆防御方面的合作，包括对北美防空司令部进行现代化更新，计划在北极地区实现国防卫星和雷达系统的现代化。<sup>③</sup>2021年6月，拜登政府暂停了阿拉斯加北极国家野生动物保护区的石油和天然气租赁活动，推翻了特朗普政府批准的钻探计划。<sup>④</sup>2021年9月24日，拜登总统重新启动北极执行指导委员会（AESC），并聘请了大卫·巴尔顿（David Balton）大使为AESC执行主任；同

---

① Colin Wall, "U.S.-Russian Arctic Relations: A Change in Climate?", March 31, 2021, <https://www.csis.org/analysis/us-russian-arctic-relations-change-climate>.

② "Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis", The White House, January 20, 2021, <https://irp.fas.org/offdocs/eo/eo-13990.pdf>.

③ "Canada to Spend Billions on Modernizing Air Defense in the Arctic", High North News, June 23, 2022, <https://www.highnorthnews.com/en/canada-spend-billions-modernizing-air-defense-arctic>.

④ "The Associated Press, Biden suspends oil-drilling leases in Alaska's Arctic refuge", June 2, 2021, <https://www.nbcnews.com/business/energy/biden-suspends-oil-drilling-leases-alaska-s-arctic-refuge-n1269270>.



时，为确保北极研究的科学化和专业化，拜登总统任命了六位具有多元背景和高素质的委员加入北极研究委员会（USARC）。<sup>①</sup>从拜登总统上台之后采取的这一系列举措可以看出，拜登政府非常重视北极地区。目前来看，拜登政府的北极政策趋向受现存政策的影响，具有延续性。拜登政府北极政策仍会以维护国家安全为主要目标，以北极环境保护和北极治理为重要抓手，以北极外交和加强同相关北极国家的交流与合作为主要手段，不断推进美国在北极地区安全利益、经济利益等目标的实现。但是在国内疫情危机、经济困境、气候变化、种族矛盾等突出问题仍无从解决以及中美关系、俄美关系等大国关系面临挑战的背景下，拜登总统对于北极地区的定位和其北极政策趋向受到国内外广泛关注。

---

<sup>①</sup> “Biden-Harris Administration Brings Arctic Policy to the Forefront with Reactivated Steering Committee & New Slate of Research Commissioners”, The White House, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/09/24/biden-harris-administration-brings-arctic-policy-to-the-forefront-with-reactivated-steering-committee-new-slate-of-research-commissioners/>.

## **The Governance on Global Marine Commons : A theoretical framework**

**Chen Weiguang; Sun Huiqing**

**Abstract:** After a long struggle between open and closure, it is finally decided that the global marine commons are common heritages of all mankind. With the advancement of science and technology as well as the improvement of human's ability to exploit the ocean, solving and preventing the "tragedy of the commons" in the marine commons and establishing a fair and reasonable global governance system for the marine commons become major concerns of the international community. This paper summarizes the key elements of global ocean commons governance, analyzes the predicaments in ocean commons governance, and proposes that the effective governance of global ocean commons should mainly focus on building a governance mechanism that combines market governance, government governance and autonomous governance.

**Key words:** Marine Commons; Public Goods; Global Governance

**Authors:** Chen Weiguang, Professor, Guangdong Institute for International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies; Sun Huiqing, Ph.D candidate, Guangdong Institute for International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies

## **Competing for the "Gray Zone": Changes in U.S. Security Strategy**

**Zhou Zicong**

**Abstract:** Important changes are taking place in the US' security strategy, nam-

ing an increasing attention to “Gray Zone”, tendency to regard all areas involving great power competition as “Gray Zone”, the use of alliances to contain competitors, and the use of the so-called “Integration Deterrence” strategy to compete for “Gray Zone”. The reason for such changes is that the United States believes that the “threat” of competitors in the “Gray Zone” directly challenges and infringes the rights and interests of the United States. In time of great power competition, the United States regards China and Russia as its main competitors, and tries to generalize the “Gray Zone” to the fields of geopolitics, military, economy, law, diplomacy, and information networks. It uses “Integrated Deterrence” to contain the competitors. However, the “Integrated Deterrence” has drawbacks and defects such as the dispersion of forces and the difficulty in internal coordination within the alliance.

**Key words:** Gray Zone; Integrated Deterrence; Sino-US strategic competition

**Author:** Zhou Zicong, Ph.D Candidate, School of Political Science and Public Administration, Shandong University.

### **The Characteristics of U.S. Export Control Policy towards China (2017–2022)**

**Hou Guanhua**

**Abstract:** Since 2017, the U.S. has initiated technology competition with China. The key pillar of U.S competition strategy is to strengthen export control on China, in an attempt to keep China from acquiring advanced technology from U.S.

From 2017 to 2022, the U.S. export control policy against China has its unique characteristics. Firstly, the export control of strategic technologies to China is strengthened. Those items classified as strategic include semiconductor, super-computer, artificial intelligence and quantum science. Secondly, the controlled targets are expanded, which include Chinese firms, research institutions, universities, Chinese citizens and U.S. citizens. Thirdly, the interconnection of controlled measures is strengthened. The U.S. export control on China is connected with U.S. investment review policy towards China. It is also connected with multilateral export control policy towards China. As U.S.–China strategic competition has become normalized, the U.S. will continue to strengthen its export control on China.

**Key words:** the U.S.; China; Export Control; Strategic Technology; Semiconductor

**Author:** Hou Guanhua, Lecturer, Shanghai Jiao Tong University

### **Characteristics of Issue-based Summit Held by Biden Administration**

**Liu Chang**

**Abstract:** The Biden administration frequently convenes issue-based summits and creates complementary new mechanisms to form new tool for U.S. foreign policy. The issue-based summits aim to compete with China, focus on values-based diplomacy and circumvent the constraints of international mechanisms. They create negative impact on China–U.S. relations.

**Key Words:** Biden administration, issue-based summit, values-based diplomacy

**Author:** Liu Chang, Assistant Research Fellow, Department for American Studies, China Institute of International Studies

### **Evolution in U.S. Arctic policy and its dynamics**

**Du Xiaojie ; Xie Xiaoguang**

**Abstract:** Since the Nixon administration, the U.S. has maintained a high level of interest in Arctic issues. In general, the development of U.S. Arctic policy over the past 50 years can be divided into three stages: incipient, exploratory and established. During this process, three aspects, namely, changes in the external environment, internal national factors, and the law of development, have jointly driven the development and evolution of U.S. Arctic policy. First, the U.S. Arctic policy evolved and developed against the backdrop of increasing global warming and geopolitical competition in the Arctic region; at the same time, some special events such as the Cold War and the “Russian flag incident” were determinant to the change of the policy. Second, the U.S. domestic political system and economic development laid the foundation for the policy change; the State of Alaska, key individuals and other actors also played important roles in the process of U.S. Arctic policy formulation and implementation. In addition, from the perspective of the evolution of the policy itself, policy evolution is not simply a change from old to new; U.S. Arctic policy is influenced by pre-existing policies and practices, with a strong emphasis on national security, Arctic

《战略决策研究》2023年 第1期

scientific research , and environmental protection.

**Key words:** United States; Arctic; Dynamics

**Authors:** Du Xiaojie , PhD candidate , Foreign Affairs University ; Xie Xiaoguang , Professor , School of International Economics and International Relations ; Researcher , Center for the Economies and Politics of Transitional Countries , Liaoning University



## 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888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)

2023年 第1期 (总第78期) 第14卷

## 《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划):

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编: 隋广军

总 策 划: 李 青

执行主编: 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](mailto: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