

战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2022年 第4期(总第75期) 第13卷

目录

3 战略偏好差异对中日关系的消极影响(2000-2021)

方晨宇

21 中国与欧盟的西巴尔干政策比较

严少华

46 中国与东盟南海海上搜救合作的特点

林丽 龚晓辉

67 中国与罗马尼亚保持友好关系的原因(1963-1978)

刘学勤

86 东盟国家对华数字合作政策的差异性

王璐瑶 叶世雄

Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

Table of Contents

3 Fang Chenyu

Divergence in Strategic Preference and Its Negative Impacts on Sino-Japanese Relations (2000–2021)

21 Yan Shaohua

A Comparative Study of Chinese and EU Engagement with the Western Balkans

46 Lin Li; Gong Xiaohui

China–ASEAN Cooperation in Maritime Search and Rescue in the South China Sea

67 Liu Xueqin

Reasons behind Persisting China–Romania Friendly Relationship (1963–1978)

86 Wang Luyao; Ye Shixiong

Differences in ASEAN Countries' Digital Cooperation Policies towards China

战略偏好差异对中日关系的消极影响 (2000-2021)

方晨宇

摘要：2000年以来，中日关系呈现出以频繁、剧烈变动为特征的极不稳定状态。本项研究发现，战略偏好差异是中日关系陷入互动困境的关键原因。对东北亚地缘的不同认知使中日形成各自地缘目标，进而产生各自互动中的行为偏好，中日总体偏好分别为维持现状、改变现状导向。偏好差异导致关系剧烈恶化，而偏好受战略环境制约，国家在短期内若无法实现其最优目标则会寻求低层次目标的满足，双边关系易于发生快速剧烈转圜。中日关系的这一特殊现象反映了双方深层次共同利益共识的匮乏，故而难以建立更深入的政策协调和政治互信。破解这一困境的关键在于共同利益的培植和地区治理意识的强化，总的来看中日关系的中短期前景仍不乐观。

关键词：中日关系；战略偏好；地缘认知

作者简介：方晨宇，外交学院国际关系研究所硕士研究生

2000年以来，中日关系大致经历了三次友好期、三次动荡期，双边关系无论是由恶化状态到正常状态的修复与改善期、还是由正常关系到交恶状态的摩擦与下滑期都十分短暂，形成了恶化-转圜-恶化的循环。频繁剧烈变动之下，双边关系发展成果总体不丰，且多集中在经济与人文交流等低政治领域，在安全防务、政治关系等议题上的发展与推进并不显著。中日关系的剧烈变动，体现了双边互动状态的极不稳定性及合作前景的不确定性，也反映了东北亚地区面临安全困境、合作困境的现实。中日均是东北亚地区在军事、政治和经济等各方面有强影响力的国家，其双边

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。

关系对地区安全与合作具有重要价值，而当前中日极不稳定的互动状态不仅对三方合作带来阻碍，也不利于东北亚地区安全繁荣的早日实现。基于此，本文试提出并回答如下问题：中日关系为何发生较为反常的剧烈变化？共同安全环境和经济合作潜力为双方创造了广泛的共同利益，但为何共同利益没有有效缓解中日纷争，没能增强中日关系的稳定性？

一、现有解释的不足

围绕中日关系频繁发生剧烈变动的现象，学界已展开过较系统的讨论，就其成因，大致形成了三种主要观点：

第一，互信赤字论。这种观点认为，中日关系表现出互动困境与安全困境的关键原因在于战略互信的严重匮乏。日本军国主义曾在历史上给中国带来深重灾难，直到今日在一些涉及历史问题的敏感事件上，日本保守力量仍不愿回应中国关切，这是中国难以建立对日战略信任的历史动因；^①而冷战期间，两国分属两个不同的阵营，中国长期受到来自日本的封锁与制裁，在意识形态上，冷战期间中国与日本也长期对立。一些学者认为，中日韩三国在相互交往和处理东北亚事务时，仍带有明显的冷战思维，互信程度较低。^②从互信赤字角度探讨三国互动困境，无论是历史因素抑或冷战思维，都是在强调观念因素，强调主体间身份影响国家认同，能够塑造国家行为。中日间没有建构起互为“朋友”的主体间认识，故而决定了三国难以形成深层次的战略互信。^③这一观点说明了中日互动中的部分现实，但互信赤字论也有其自身逻辑缺陷，即其无法解释为何中国与日本的相互认识同其他国家相比有巨大差异？为什么互信不能在两国间建立？一个鲜明的案例是，日本在二战期间也曾侵略东南亚，并为东南亚国

① 参见吴广义：《解析中日关系中的历史问题》，载《世界经济与政治》2004年第2期，第41-46页；蔡亮：《论安倍内阁的历史修正主义》，载《日本学刊》2016年01期，第90-111页；汪舒明：《历史问题“安全化”及其对21世纪中日安全关系的影响》，载《国际政治研究》2016年03期，第41-61页。

② 吴寄南：《中日关系进入新的历史转型期——兼论两国增强战略互信的路径选择》，载《国际展望》2012年第5期，第1-13页；周永生：《东北亚的历史结构、外交理念与未来前途》，载《外交评论》2012年第1期，第114-126页。

③ 封永平：《中日关系困境解读》，载《国际论坛》2006年第1期，第36-40页。

家带来了深重灾难。但战后其以经济外交为切入点重返东南亚，并通过综合手段与东盟建立起了较为稳固的互信关系，东盟国家对日本的相互认识显然与中国大相径庭。那么为什么会形成这种互信差异？日本对中国包括官方经济援助在内的经济外交和其他领域的交流为何未能促进友好身份在主体间的形成？

第二，利益冲突论。这一观点强调中日在诸多现实利益问题中都存在竞争与矛盾，利益冲突导致双方时常处在紧张状态，从而形成互动困境。这里的利益冲突构成较为复杂，它既包括领土争端、经济贸易、战略科技等物质权力上的矛盾，也包括地区主导权、国际声誉和地位等战略利益、声张性权力的竞争。^①这是较为典型的现实主义观点，也最具有解释上的普遍适用性。但问题在于，除多重矛盾与冲突，中日间还存在着复杂的共同利益与相互依赖，两国间互为重要的经贸伙伴，在一些重大问题上（特别是朝鲜核问题、半岛统一问题）也存在安全议题的相互需要。那么，在既有合作又有竞争的条件下，为何两国间关系出现剧烈下滑时，决策者往往容易不顾及共同利益诉求并对其产生损害、往往选择偏向于冲突与矛盾而将共同利益与相互依赖置于较次的位置？这种决策为何反复在中日关系中发生？这是此观点未能解释的问题。

第三，大国干涉论。这一观点将中日互动困境的根源指向了美国对东北亚的干涉，认为日本作为美国在亚太地区的重要盟友，一方面主动与美国的东北亚政策相协调，随着美国将平衡乃至遏制中国作为其对外政策的一项关键任务，其也主动采取了程度不等的措施以配合美国应对中国；^②另一方面，美国也始终利用其强大控制力，防范并阻止其盟友同中国走近，故意制造事端，挑拨日本与中国的关系。从中日互动的现实来看，域外大国干涉论具有一定解释力。近十年来，中日关系的剧烈恶化多与美国因素有关，但这一观点也面临来自现实的质疑。首先，中日关系有其独立于域外大国干涉的自在性（本文叙述的其他两种主流观点已然说明），其

^① 参见门洪华、甄文东：《共同利益与东北亚合作》，载《外交评论》2013年第3期，第93-108页；克里斯托弗·休斯：《“怨恨的现实主义”与日本制衡中国崛起》，载《国际政治科学》2016年第4期，第59-97页。

^② 朱锋：《权力变更、认同对立与战略选择——中日关系的战略未来》，载《世界经济与政治》2007年第3期，第16-25页；李永成：《美国现实主义者的“离岸制衡”战略及其对中日关系的分析意义》，载《国际论坛》2007年第4期，第18-22页。

次，域外大国并不总是期待中日关系恶化，其干涉也并不总是两国间关系突变的原因。例如在日本领导人参拜靖国神社的问题上，美国政府多次要求日本保持低调，避免负面影响；面对中日钓鱼岛争端等矛盾也明确有意参与调解；而就其同盟管理出现的问题，更没有迹象能说明美国是故意而为之。对中国的平衡与限制是美国亚太战略的目标，但没有证据表明其欲图实现这一目标的方式是推动中日关系剧烈动荡，且这在很大程度上也是不符合美国利益的。^①

二、战略偏好差异及其影响

（一）偏好差异影响国家间关系

偏好是一个经济学经典概念，近年来，诸多国际关系学者将其应用于分析国家战略决策的逻辑。杰弗里·弗莱登（Jeffrey Frieden）认为偏好指国家对特定互动产生的预期结果，以合目的程度为标准进行的倾向性排列；^②熊炜将偏好视为“长期的、稳定的国家对外行为倾向性”；^③前景理论则将偏好视为面对特定环境，决策者形成的具有一定规律性的危机决策选择。^④总的来看，对外战略偏好可被定义为在国家利益认知基础上形成的长期的、稳定的行为模式。它是一种能够对决策产生影响的非物质因素，决定了在特定互动中，面临诸多行为选择时国家的行为取向。“国家偏好的设定过程”等同于“确定国家利益内容”的过程，^⑤偏好本质来源于一国外交政策的利益评估，承载和反映了一国的利益诉求，同时也是利益认知内化的抽象结果。

^① 就这一问题，有学者认为美国在中日关系中的利益在于以相对中立的角色介入中日双边关系，从而实现东北亚地区的相对平衡，也有学者从地区稳定角度阐述美国不宜过度介入中日双边问题。可参考：刘卫东：《美国对中日两国的再平衡战略论析》，载《世界经济与政治》2014年第10期，第81-97页；傅高义：《中日关系的症结与处方》，载《日本学刊》2006年06期，第1-2页等。

^② Frieden, Jeffrey, "Actors and Preferences in International Relations". *Strategic Choice and International Relations*. (Princeton University Press, 1999), pp53-66.

^③ 熊炜：《二战后联邦德国的国家安全政策偏好》，载《世界经济与政治》2008年第1期，第43-50页。

^④ Jeffrey W. Taliaferro, "Quagmires in the Periphery: Foreign Wars and Escalating Commitment in International," *Security Studies*, Vol.7, No.3, 1998, p.102-103.

^⑤ 曲博：《危机下的抉择——国内政治与汇率制度选择》，上海人民出版社2012年版，第78页。

依据一国对外战略的目标、特征及主要表现，可将对外战略偏好总体上区分为维持现状、改变现状两种类型。其中，维持现状指以安全、稳定等保守利益为优先的偏好；改变现状，指的是在对外战略方面存有修正性意图，以谋求权力、地位的偏好。从经验来看，所有国家的对外政策大都表现为维持现状或改变现状特征，同时在程度上有所差异。对外战略偏好的形成受多重因素影响：体系层次上，实力地位根本上决定了一国对外互动的目标及方式，而国内政治状况、意识形态与战略文化深刻塑造一国利益认知，决策者人格特质、认知状况有时也在国家战略偏好形成过程中起突出作用。

在国家间互动中，面对同一议题，因偏好差异，不同国家做出不同行动，若出现分歧，国家倾向于为实现较高次序目标放弃较低次序的目标，从而采取强硬的行动，也就是说其愿意为了保全这一问题上的利益而部分或全面放弃其他问题的利益，从而选择对抗，反之亦然。偏好对国家行为的影响也具有一定限度。一方面，特定互动中，国家利益存在模糊性，且受私有信息的干扰及领导人知觉机制的作用，不可能时刻保持清晰的理性计算，故而偏好应用在理解国家行为上，主要表现的是一种总体趋势而非直接的行为轨迹；另一方面，一国对外行为还需考虑战略环境的制约。^①例如，中日实现地缘目标的共识性底线在于不发生能够引发战争的冲突，维持基本的和平，当国家间偏好差异的后果可能造成战争风险时，国家会退而求其次，追求低次序目标。还如，国际法等国际制度对国家行为的约束，使国家也可能转而追求相对低层次的目标。除此以外，一国实现其高层次目标具有耐心，若在短期内无法实现则也会转向对低层次目标的追求，这也是策略性的。

故而战略偏好差异对国家互动的作用原理可概括为：面对偏好差异导致的分歧与矛盾，国家往往为追求高位次目标倾向采取对抗而非让步的政策，通过外交途径缓解矛盾、通过其他领域合作来疏解紧张关系难以奏效，关系剧烈恶化成为现实——这解释了为什么在同时面临合作与矛盾的情况下，双边关系会快速剧烈滑向动荡；除此以外，受战略环境影响，国家在短期内无法追随其偏好最优选项，就会选择退求其次，追求在偏好列

^① Frieden, Jeffrey, "Actors and Preferences in International Relations". *Strategic Choice and International Relations*. (Princeton University Press, 1999), pp53-66.

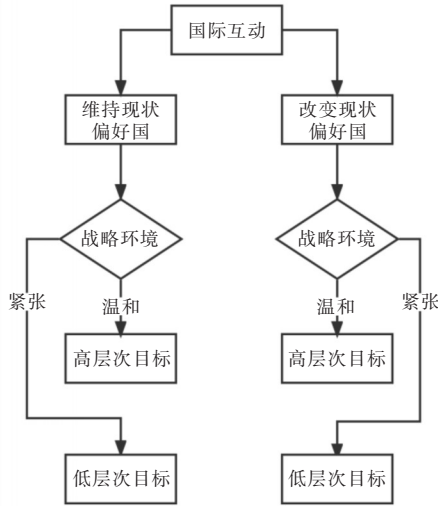


图1 国际互动中的对外战略偏好及战略环境制约

表中位次较低的目标，故而呈现出国家行为与其总体偏好不相符的局面——这解释了在双边内部没有足够条件刺激下，政治关系为何会快速剧烈发生转圜。总的来说，处在关系剧烈变动中的国家关系虽既有关系紧张的一面也有缓和的一面，但这一困境本质上反映的是国家间目标和偏好的差异而非趋同，作为其结果的低深度、窄领域合作体现的是国家间利益共识的匮乏，以至于共同利益认知只停留在维持基本和平的层次上。

（二）维持现状与改变现状：中日两国战略偏好差异

中日两国呈现出鲜明的战略偏好差异：中国的对外战略、特别是周边外交表现出典型的维持现状偏好，而日本的对外战略具较强烈的改变现状色彩。两国所面临的外部环境、实力条件及文化背景具有一定相似性，但在两国实力地位一升一降的客观趋势之下，共同外部环境反而最能够塑造两国利益评估及偏好形成。本文由此认为，东亚特别是东北亚地缘环境成为两国评估各自战略地位、威胁感知、主要议程和利益需求的核心因素，直接影响两国对外战略偏好形成，同时框定了中日互动的主要议程。

中国对外战略总体呈现出维持现状偏好，就其成因和表现，体现在以下几方面：第一，对待领土争端问题，中国态度克制，以地区稳定为优先考虑，不谋求现有争端的激进解决。从2008年以后，中国与周边邻国陷

入主权争端激化的局面。^① 2012年以后，中国对周边外交工作做出了更为明确的部署，强调维持与周边国家的睦邻友好关系，同时辅以“战略威慑力”，使中国的善意政策能发挥实效，^② 在主权争端问题上既“奋发有为”，同时避免矛盾扩大。就中日钓鱼岛争端来看，自七十年代以来，中国的态度就是温和的，故中日建交后很长时期内，这一问题并未激化成为中日关系中的重大障碍。2012年日本钓鱼岛“国有化”运动后，中国领土主权遭受切实威胁，才改变原有方针，在不扩大矛盾的基础上积极进取声张主权。

第二，从地区制度及治理来看，中国不谋求地区事务主导权，强调多边共治，不寻求改变地区制度结构和治理格局。一方面，中国领导人始终在各种场合表示支持由东盟主导的东亚一体化模式，从未提出或表露主导地区治理进程的意愿，另一方面，在事关地区安全与发展的重大问题上，中国鲜见主导问题解决的进程。中国强调多边主义的合作模式。但在东北亚地区，多边外交十分有限，仍以传统安全作为主要议题，其中最关键的就是朝核问题的解决。中国的主要立场就是和平基础上谈判解决，这反映了中国在东北亚安全问题上的取向，即以和平稳定作为首要目标，反对任何可能破坏地区稳定局面、力量格局的行为。

第三，从地缘战略设计来看，中国不谋求扩张性的地缘安排，而是以安全、经济合作，在互利互惠基础上，降低外部环境的威胁性，故而中国将安全稳定作为东北亚政策的基点，同时通过培植共同利益，缓解与南亚、东南亚国家的既有矛盾，并向西拓展战略空间。一方面，受现实制约，中国的外交战略重心并不在东北亚地区，针对东北亚地区的地缘目标大致为：维持地区的和平稳定，防止战争风险；维护中国的国家安全，防范东北亚地区被利用为大国军事竞争的场所；谋求推动半岛问题的解决；促进东北亚国家间关系发展，拓展合作空间。另一方面，东北亚寻求外交突破的努力遇阻、区域合作停滞不前的情况下，随“一带一路”倡议的提出和中国外交实践，有学者认为中国的对外战略在地理空间上已经呈现出

^① 李开盛：《中国周边外交：70年来的演变及其逻辑》，载《国际关系研究》2019年第4期，第38页。

^② 周方银：《周边环境走向与中国的周边战略选择》，载《外交学院学报》2014年第1期，28-42页。

向西转移的趋势：中亚地区被认为是欧亚大陆核心区，资源禀赋优质且具有突出的地缘价值，相比于东部邻国，中国与西部邻国的矛盾较少，关系发展潜力大，^①而“一带一路”倡议为中国向西扩充了交往空间，确有战略调整的深意，作为对比的是，日本、韩国、朝鲜作为东北亚地区的重要构成国家，均未参与到这一倡议。除此以外，也有观点提出中国应积极“走向南方”，处理好与东盟国家的关系，深入发展与东盟的友好合作。^②实际上，自2013年周边外交工作座谈会以来，中国持续将东南亚作为经贸和投资的重点，取得了积极进展。^③2020年，中国-东盟首次互为第一大贸易伙伴，双边全年贸易额高达6846.0亿美元，同比增长6.7%。经济效果充分外溢到政治领域，近年来南海争端趋于平缓，“南海各方行为准则”磋商有序推进，中国与东南亚国家发展关系依然潜力巨大。总的来看，无论是“西进”抑或是“走向南方”，中国拓展外交空间、发展互利合作，本质是塑造稳定外部环境，疏解地缘矛盾的表现，在意图上具有保守性，目的在于维持安全稳定及友好合作现状。

相较于中国，日本对外战略总体呈现出改变现状特征，且这一偏好随日本实力地位的日趋衰落，表现的越发突出。随战后的恢复与发展，日本在对外战略上始终坚持谋求世界性地位，其在战后初期确立了“做经济大国”的目标，这一目标基本得以实现后（特别是冷战结束后），又逐渐要求在国际体系中取得与其经济实力相匹配的政治地位、军事地位。本世纪以来，多极化的发展助推了这一意图，而中国的崛起与“中国威胁论”的渲染更顺势为其提供了合法性与正当性。日本实现大国目标的路径在于两方面：在国内推动修改宪法，整顿军备，成为“正常国家”；在全球施展其硬实力与软实力。针对于此，日本谋求主导东亚的构想则是实现全球目标的核心抓手。其思路大致为：以美日同盟为基轴不断提升自主防卫和域外行动的能力；以经济实力为基础构建以日本为中心的经济贸易及产业圈；以海洋国家为定位建立跨洋同盟关系，从而实现在政治、军事、经济等各层面掌握对东亚地区的领导权。本世纪以来历届日本内阁均提出过诸

① 王缉思：《“西进”，中国地缘战略的再平衡》，载《环球时报》2012年10月17日第14版。

② 赵可金：《走向南方可能是中国今后十年的战略重心》，载《世界知识》2013年第24期，第22-24页。

③ David Shambaugh, “U.S. -China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?”, *International Security*, vol.42, No.4, 2018, p.85-127.

多外交概念，其核心意涵大抵如此。对此有三点需要说明：第一，日本将其获取东亚主导权的最大威胁视为中国，认为中国实力的扩张会对日本的构想形成严峻挑战，而日本绝不接受滑向“二流国家”，^①故而不愿参加由中国倡议建立的国际组织和公共物品，强调自立门户并与中国竞争；第二，这一构想在空间上基于海洋国家的身份认识。日本的地缘思想以海权观为基础，历届日本政府以海洋权利的伸张作为国家安全的重要标准、以海洋作为扩充战略空间的主要方向，海洋权利的损失会对其威胁感知产生重要影响；第三，这一构想实现的重要前提是成为“正常国家”，因此在国内的政治动员、在国际上寻求美国默许和支持十分重要。基于此，本世纪以来，日本在经济上支持跨太平洋伙伴关系协定；军事上推动美国重返亚太、制定印太战略，并借“周边事态”、“灰色地带事态”概念的模糊性不断寻求军事活动范围的扩大，努力突破个体自卫权限制，安倍内阁还以“积极和平主义”概念美化这一行为；^②政治上搞“价值观外交”，欲构建“自由与繁荣之弧”，借由“印太战略”提出“自由与开放的印太战略”，并不断向美国及其盟友推销理念，推动美国亚太联盟体系、西方多边机制的意识形态化，其本质就是在建立东北亚乃至东亚地区主导地位的同时排挤中国。从地缘空间来看，日本的政治、经济、文化等外交重心长期培植于东南亚及至大洋洲，历来日本首相多次将首次外交访问选择在东南亚国家，2013年安倍晋三提出“安倍主义”，强化日本的东南亚外交、强调日本对东南亚国家的外交重视；相比之下，东北亚并不是日本外交的重心，而应被看作安全战略的重点，即一方面防范并利用中国崛起和朝核问题的安全影响，另一方面在领土划界争端上铤而走险，捍卫其海洋空间利益，同时对于地区安全事务特别是朝核问题日本也强调积极参与，并利用“人质事件”等问题寻求议程设置权，维护日本作为地区大国的地位。因此，日本在东北亚的地缘目标大致有四个方面：与中国展开追求地位的竞争；争取在领土争端中占据优势；强调东北亚安全事务的参与；利用东北亚威胁制造舆论与合法性依据。而经济利益、文化交流等低政治目标在

^① 2013年安倍晋三在发表演说时提到，日本未来不会沦为“二流国家”，且最终会东山再起。参见：《日本归来（在美国战略与国际问题研究中心（CSIS）的政策演说）》，日本首相官邸网站，2013年2月23日，https://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201302/23speech.html。

^② 《细谷雄一：为实现“和平主义”与“国际协作主义”的并存而努力》，走进日本网，2014年12月1日，<https://www.nippon.com/cn/currents/d00122/>。

日本的东北亚目标中排位显然靠后。

根据以上分析，按议程分布，可将中日两国对外战略中的主要目标归纳为：地区稳定与和平；共同威胁的解决；主权利益的声张；实力与地位的满足；民族主义的满足；经济利益的满足。其中，地区稳定与和平，指的是地区内不存在即时性安全风险和试图改变现状的行为；主权利益的声张指领土和海洋权益的维护；共同威胁的解决指地区重大和平与发展问题的纾解；实力与地位的满足是指谋求在东北亚地区的领导权；民族主义的满足作为一种思潮性目标，在中国表现为以“反应-自卫型”为特点的民族主义形态，^①强调本民族情感和民族利益，有时会成为对外交往的障碍，对于日本，民族主义则和政治保守主义相互链接，^②成为国内政治动员的思想工具；^③经济利益的满足则是指寻求贸易发展和优势互补。中日政治互动中，两国都以上述内容为目标，但对于这些目标的期待有不同，因而产生了不同利益排列，形成类似于同心圆的互动目标结构（见图2）。本文认为，日本倾向于优先实现实力地位、主权利益、地区稳定和平等以改变现状为导向的互动目标，而经济利益的满足、共同威胁的解决在其目标次序中相对滞后；中国则优先于地区稳定和平、主权利益和共同威胁解决等以维持现状为导向的互动目标，从而在中日间形成两种不同的利益和目标结构及战略偏好类型。

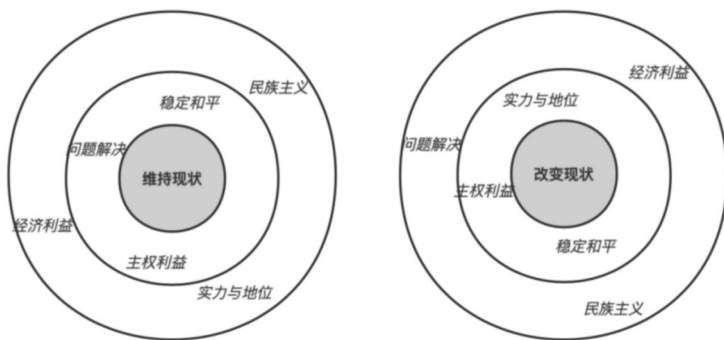


图2 中日互动中的利益目标结构、战略偏好类型（左图为中国、右图为日本）

① 李晔、耿昕：《东亚民族主义的类型与特征》，载《东北师大学报》2001年第5期 第57-63页。

② 笄志刚：《被保守主义人质的日本政治》，载《环球时报》2020年11月11日。

③ 李寒梅：《日本新民族主义的基本形态及其成因》，载《外交评论》2013年第1期，第91-109页。

（三）理论假设：战略偏好差异对中日关系的消极影响

根据上述假设，本文以区域大国互动为主要背景，将大国在互动中的总体行为偏好分为改变现状、维持现状两种类型，同时依照战略环境制约的程度，分为温和与紧张两种条件，故而就偏好差异对国家间互动的影
响，提出以下四个假说（H）：

H1：当维持现状国、改变现状国战略环境均温和时，双边关系趋于不和；

H2：当维持现状国战略环境紧张、改变现状国战略环境温和时，双边关系趋于敌对；

H3：当维持现状国、改变现状国战略环境均紧张时，双边关系走向友好；

H4：当维持现状国战略环境温和、改变现状国战略环境紧张时，双边关系趋于缓和。

表1 偏好差异在大国互动中的影响

		维持现状偏好国	
		战略环境温和	战略环境紧张
改变现状偏好国	战略环境温和	不和	敌对
	战略环境紧张	缓和	友好

三、经验检验：2000-2021年的中日关系

上文提出了行为偏好差异影响国家间关系的理论假设和可能情形。将其置于2000-2021年间的中日关系中进行检验，所采用的方法是对这一时段的双边发展状况按照总体稳定、动荡下滑进行分期归类，同时以导致双边关系出现剧变的标志性事件进行分析，从而验证互动中维持现状-改变现状的偏好差异是否是导致双边关系呈现极不稳定状态的原因。根据上述讨论，本文认为中国和日本在互动中的总体偏好分别为维持现状、改变现状两种类型。故而在互动过程中，偏好差异导致双方处于高位次目标的相互挤撞，因此产生消极后果。同时，受战略环境限制，双方在短期互动过程中可能转而追求低位次互动目标，则双边关系有实现转圜的可能。

总而言之，在偏好差异假设下，中日关系呈现出以下情形（见表2）：

表2 偏好差异对中日关系的影响

		中国-维持现状	
		战略环境温和	战略环境紧张
日本-改变现状	战略环境温和	不和(2002 ~ 2006)	敌对(2010 ~ 2018; 2020 ~)
	战略环境紧张	缓和(2006 ~ 2010)	友好(2018-2020)

本文认为，中日关系在2002年、2010年的突然恶化及此后的双边矛盾频发，都体现了在战略环境相对温和的状态下，改变现状偏好国同维持现状偏好国互动中，因偏好差异导致的关系不和乃至敌对。两国关系的两次快速转圜中，第一次以2006年安倍晋三就任为关键节点，第二次以2018年中日领导人会谈为节点。前者反映了改变现状偏好国战略环境紧张、维持现状偏好国战略环境温和时，改变现状偏好国的缓和策略；后者反映了双方同时面临紧张的战略环境时的迅速友好策略。

（一）偏好差异与中日关系走向不和（2002 ~ 2006）

2000年以后，中日关系第一次恶化，是以小泉纯一郎政府违背公开承诺，于2002年4月参拜靖国神社开始的。在此之前，小泉首相曾于2001年参拜过靖国神社，但中国并未予以强烈反应。2002年4月的博鳌亚洲论坛上，小泉首相公开表示不会再进行参拜活动，^①但回国后即违背承诺，引发包括中国在内的周边国家的强烈不信任感。历史问题是中日安全关系的反映，一方面，它加剧了中国受害者身份认同和日本的自我优越认同，对威胁感知使中国担心日本重走军国主义道路，另一方面，日本保守力量就是利用日本问题积极争取国内政治的右倾化，为修改宪法、成为“正常国家”造势。^②因而，日本政府渲染历史问题的本质在于改变现状的政治意图，所以中国历来对日本历史修正主义的反应较为强烈，但这种反应主要是外交层面的，而每当中日关系出现动荡时，日本也常在历史问题上做出更不克制的举动，以表示对抗决心。自此事件后，小泉首相及其内阁成员仍多次参拜靖国神社，并就历史问题、靖国神社性质作出不当表态。与

① 管克江：《小泉为何参拜靖国神社》，载《人民日报》2002年4月25日，第3版。

② 汪舒明：《历史问题“安全化”及其对21世纪中日安全关系的影响》，载《国际政治研究》2016年第3期，第41-61页。

此同时，日本还积极争取联合国常任理事国席位，意图扩充其政治影响力，更加剧了中日间矛盾，这实质上反映了中日间维持现状偏好与改变现状偏好的对立。在第一个动荡期中，钓鱼岛争端和东海权益问题是中日关系出现变动的另一个重要诱因。其中，东海大陆架划界问题于2004年后在日本媒体所谓“中国窃取日本海底资源”的炒作声中愈演愈烈，^①随后，中方本着维护地区稳定的积极立场，自2004-2007年间举行了11场谈判，终未果，日本在此期间反而以改变现状的手段不断挑起事端。^②

（二）偏好差异与中日关系走向敌对（2010~2018）

2010年后，中日关系再次恶化。2010年7月，日本政府还宣布放宽中国人赴日旅游签证、吸引大量中国游客赴日旅游的目标，但9月以后，中日关系突然急剧恶化，降至冰点，起因是“闽晋渔事件”，由日本海上保安厅扣留中国渔船“闽晋渔”号及全体船员，引发钓鱼岛争端白热化。^③这一问题急速上升的根源，在于日本积极主动改变现状的行为，打破了中国力求“搁置争议”不改变现状的态度，反应了日本在互动中的改变现状导向的行为偏好，其竭力争取海权，宁愿与中国对抗也不愿在这一问题上让步。而中国作为一个以维持现状为互动偏好的国家，对野田佳彦政府后激进改变局势、破坏现状的政策反应强烈，因此在钓鱼岛问题上出现了政策转向，以积极作为特别是建设东海防空识别区、加强海警巡逻等措施传达维护主权的决心。^④可以说，无论是大陆架划界问题还是钓鱼岛争端，中日在东海问题上的摩擦，反映的是中国“搁置争议”思路与日本激进态度的差异。维持现状的保守倾向下，维护主权安全是重要的目标，而改变现状偏好要求有利的地缘环境，所以日本争取权利、扩大海权也可以理解为主动塑造改变现有地缘条件的行为。

日本改变现状偏好最集中的显现于安倍晋三第二次担任日本首相以

^① 中日长期就东海大陆架划界问题留有争议。2003年后，“春晓”油气田问题愈演愈烈，日本提出东海春晓气田距离中日中间线仅5公里，要求中国停止开发。中国方面则并不承认“日中间线”的合法性，随后双方针对这一问题展开了一系列外交交涉与斗争。

^② 周永生：《日本国内关于东海问题的争论》，载《国际政治科学》2008年第1期，第99-129页。

^③ “闽晋渔事件”，是指2010年9月7日中国渔船“闽晋渔5179”号在钓鱼岛海域遭日方非法拦截，日本海上保安厅以妨碍公务为由非法抓扣渔船船长詹其雄，该事件引发中国国内强烈反响，同时促使钓鱼岛争端白热化，后日方在中国外交交涉下释放该船长。

^④ 左希迎：《中国在钓鱼岛争端中的战略动员》，载《外交评论》2014年第2期，第35-54页。

后。这一时期钓鱼岛问题热度不减，而修宪风波将中日关系又推向冰点。安倍政府将中国崛起与日本领导权间的矛盾视为关键威胁，加紧展开活动，2014年7月通过修改宪法解释、解禁集体自卫权的决议案，完全昭示了其积极改变现状、争取大国地位的野心。作为回应，除常规外交手段外，中国还在2015年举行抗战胜利日大阅兵以释放威慑信号，并邀请俄罗斯、韩国等外国领导人一同参加。可以说，战略偏好差异成为中日关系在长达大约8年时间内不断下滑的关键原因，特别是随美国重返亚太、南海问题升温，中国的外部环境处于一个相对紧张的状态下，日本更加速其改变现状的行动，并在国际上散播“中国威胁论”，以增强自身行为合法性。

（三）中日关系的缓和（2006~2010）

中日关系的变动常是伴随着日本领导人的变迁而发生的。一部分外交策略的原因，是中国将严重倒退后改善两国关系的希望寄于下一届政府，从而为缓解紧张关系提供一个新的平台。这一行为本质上是寻求规避对抗关系的维持现状偏好决定的。故而在2006年面对中日关系持续紧张，中国通过领导人讲话、民间往来等一系列举措发出了对缓和中日关系的明确信号。对于日本来说，小泉内阁在一系列历史与现实问题的强硬立场导致日本与周边国家关系陷入困境，日本外交面临在亚洲被边缘化的境地，成为安倍棘手的“负资产”，^①这一时期，日本“入常”企图未果，在东亚事务中欲取得议程设置主导权的努力也频频失败。^②可以说，安倍内阁初期不具备追求大国实力地位和地区领导权等高层次目标的条件，故9月安倍晋三首相上台后，争取打开周边外交局面，并以软实力实现外交突破，特别是提出“价值观外交”、“自由与繁荣之弧”的概念，为日本追求大国地位提供可靠的国际环境。在此条件下，中日两国随即开展高效的外交协调，实现了最高领导人的会晤，此后一系列高层互访分别被称为“破冰”、“融冰”、“迎春”、“暖春”之旅，2007年，双方还就此前愈演愈烈的东海问题达成五点重要共识，促使热点纠纷降温熄火，可以说双边关系实现了快速转圜，这体现的是，在战略环境制约下，日本对华互动退而求其次，追求偏好序列中位次较低的目标，而规避了偏好冲突引发的两国矛盾。

① 高兰：《2006：中日“破冰”之旅的战略分析》，载《国际观察》2007年第1期，第57-64页。

② 周永生：《小泉内阁的外交政策浅析》，载《日本学刊》2006年第5期，第28-39页。

（四）中日战略环境的共同恶化与双边关系的友好（2018-2020）

中日关系的第二次转圜以2014年四点原则共识为基础、以2018年安倍首相访华为节点。本次转圜的实现主要是在2018年。就此阶段，战略环境对中日互动中中国的外交取向起更为直接的作用。它表现为美国特朗普政府首次将中国定位为“战略竞争对手”后，在经济贸易、高新技术等领域对中国施加巨大压力，中国的经贸安全、产业链安全及外交受到冲击和威胁，外部战略环境十分紧张严峻。同时中日四点原则共识所提供的管控风险、不扩大矛盾的重要认识一定程度上迎合了中国维持现状偏好，成为跨越双边障碍的重要基础。对日本来说，随着朝鲜半岛局势骤然回暖，中朝、韩朝、美朝领导人都实现了直接会谈，日本的地位与作用被边缘化，其积极谋求地位与主导权的努力付之东流，而历来日本对朝核问题的首要立场都是先解决人质问题，即以人质问题为抓手掌握谈判解决的话语权，2018年后半岛的变化使日本对地区事务的参与权充满危机感。^①同时，日美同盟关系受“特朗普冲击”影响，在经贸、军费等问题上僵持不下，^②日本战略环境堪忧。因此，在中日两国战略环境都趋于紧张的情况下，面对偏好冲突，双方互动过程中都采取了一定程度的让步与搁置，寻求在和平稳定、经济贸易方面的共同利益，一方面是因为缓解战略压力的需要，一方面是以此为策略向美国施压。

（五）日本对华政策的趋势

2020年夏季后，为转嫁疫情控制不力的责任与国内政治压力，西方主要国家在疫情溯源问题上频繁向中国发难，^③与此同时在涉疆、涉港、涉台等敏感问题上大做文章，将“中国威胁”与对华遏制的声音推向高潮，中国外部战略环境受到客观影响。拜登政府上台后，美国政府对同中国的竞争重视不减，并以维护所谓“规则体系”、依靠西方多边力量和推行民

^① 程桂龙：《日本朝核政策的转变与发展研究》，载《国际关系研究》2020年第6期，第96-111页。

^② 吴怀中：《“特朗普冲击”下的日本战略因应与中日关系》，载《日本学刊》2017年第2期，第1-32页。

^③ 参见赵可金：《“软战”及其根源——全球新冠肺炎疫情危机下中美关系相处之道》，载《美国研究》2020年第3期，第9-34页；樊吉社：《新冠疫情下的中美关系：态势与愿景》，载《外交评论》2020年第4期，第49-70页；曾向红，李琳琳：《新冠疫情跨国扩散背景下的西方对华污名化》，载《国际论坛》2020年第5期，第117-135页。

主价值观为抓手，企图巩固民主国家主导的世界秩序、国际规则，从而规范和约束中国的行为，^④ 一经就职，拜登就以“美国回来了”的姿态迅速修复同其盟友的关系。在亚太地区，着力推动美日印澳四国对话机制化，并于2021年3月举行四国领导人峰会和美日、美韩“2+2”会谈，争取和拉拢亚太地区盟友联合应对“中国威胁”；延续并发展特朗普政府提出的“印太战略”及军事层面的“太平洋威慑倡议”，在政治和安全层面推动亚太联盟体系的整合，促进其由双边向多边拓展。除此以外，拜登政府在经济领域还提出供应链合作构想，意图加强与日本在内的所谓民主国家合作，重构产业链，就高新技术领域形成“供应链联盟”，从而在通信技术、半导体等关键技术领域排挤中国。可以说，美国在亚太地区一系列推动大国竞争的战略部署，为日本追求其对外战略目标提供了有利的外部环境：自安倍晋三第一次组阁以来，日本在外交领域首先提出的“四国同盟”、“民主安全菱形”、“价值观外交”、“自由开放的印太战略”等概念在拜登时代获得充分响应，日美关系也得到了充分的修复与改善，从而实现了美国亚太政策与日本战略议程设置的高度重合。对于希望改变地区现状，确立地区主导地位的日本来说，这种一致对外、联合制华的局面对其十分有利。除此以外，多方作用下，朝核问题自“金特会”以来的解决进程基本停滞，在东北亚地区，日本也面临着相对有利的外部环境。

战略环境的宽松刺激了日本追求地位与主导权的改变现状偏好，从而促使其在疫情溯源、香港、台湾议题上对华态度逐渐严肃，与此同时，后疫情时代中国的战略环境相对紧张，一方面，岸田文雄政府可能顺势加强在政治、军事、技术等领域同中国的竞争，从而追求地区主导权，提升自身相对实力；另一方面，中国在主权、安全与发展利益受到严重挑战的条件下，往往以切实行动捍卫其决心，故而不愿采取让步政策，例如中国在2021年1月颁布并实施《海警法》以强化维护我海洋权益的能力及法律保障，然而日本个别政客及媒体则反复炒作，从而致使中日关系中的钓鱼岛问题、东海问题以及南海问题有所升温。由双方偏好差异导致的各种矛盾在未来一段时间内可能被激化，短期内中日关系存在快速恶化的风险。

^④ 其具体政策思路可参见 Kurt M. Campbell, Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China”, *Foreign Affairs*, vol.98, No.5, 2019, pp.96-110.

根据以上分析，本文认为2000年以来中日关系大致经历了三次总体稳定期（2000~2002；2006~2010；2018~）和三次动荡下滑期（2002~2006；2010~2018；2020~），双边关系变动频繁而剧烈，呈现出极不稳定状态。从中日关系发生剧变的主要节点可以看出，两国关系变动的主因在于日本，而中国通常表现为对日本行为的被动反应。从导致关系发生变化的直接和深层次动因来看，中日关系中的偏好差异问题较为突出，对双方良性互动产生了明显的消极影响。

四、结论

中日战略行为的偏好差异是双边政治关系呈现频繁剧烈变动的原因。由于地缘认知不同，双方持有相异的东北亚地缘目标，进而形成互动中各自的行为偏好。从总体来看，中日行为偏好大致分别为维持现状、改变现状两种导向。偏好差异导致国家间具有不同的行为方式，且不易找到利益重合点，在出现利益矛盾时，国家更倾向于不采取让步措施，故而关系的剧烈恶化成为现实。偏好受战略环境制约，国家在短期内若无法追随其偏好最优选项，则会寻求低层次目标的满足，国家间关系就更易于发生快速剧烈的转圜，但这一转圜并不伴随着双边关系良性基础扩大，其本质上反映的是国家间利益共识的匮乏，所以难以建立更深入的政策协调和政治互信，中日关系呈现出“同床异梦”之景，而作为其结果的东北亚区域合作因而也常处于止步不前的状态。

破解这一困境的关键在于共同利益的培植和地区治理意识的强化。深化共同利益是重塑国家地缘目标、合拢互动中行为偏好差异的重要途径。中日韩自由贸易区谈判是为此而进行的最重要也是最现实的努力。通过三边自由贸易安排的方式，以多边合作推进双边关系，再促进多边关系的发展，能够有效的培植共同利益，增加积极往来与人文交流在中日互动中的地位，合拢中日在互动中行为偏好的差异。2018年后，随着中日、中韩关系转圜，中日韩多边往来重新密切，三国对建设自贸区的意向较为坚定，至今已举行16轮谈判。2020年11月，中日首次达成双边关税减让安排，成为多边贸易安排成型前的一大亮点和进展。双方应全力助推自贸区的建设，在现有共识的基础上承担地区和平稳定、繁荣发展的历史使

命。共同利益的培植也有利于提升东北亚地区对中日两国的战略价值，从而实现中日外交重心的适当回归与平衡，推动地区机制建设，促进东北亚地区治理。这些远景目标的实现皆需要中日拿出魄力、承担责任。

不可否认，中日关系的现实前景并不乐观。特别是在人口生态岌岌可危、科技创新止步不前等客观战略条件的限制下，日本战略界逐渐陷入地位焦虑，中短期内必然不能接受中国国家能力、影响力增长的客观现实，随其国内政治的保守化、右倾化趋势加剧，日本对华认知会更为负面，对华政策趋于竞争和限制，特别在美国强化亚太联盟体系的战略环境下，日本势将以此为机，推动实现其地缘目标。但从长期来看，中国国家综合实力领先程度的不断增长，最终能在两国间产生量级的国力差距，日本因而必然将舍弃偏见与敌意，接受中国实力地位的现实，中日关系继而可能迈上一个全新的台阶。

中国与欧盟的西巴尔干政策比较

严少华

摘要：随着“17+1合作”机制的推进，中国在西巴尔干地区影响力显著提升，欧盟在近年来也逐渐强化与西巴尔干地区的关系，这引发了中欧在西巴尔干竞争与合作的广泛讨论，其中最关键的问题是中国的西巴尔干政策是否削弱了这一地区的入盟进程。在比较中国与欧盟西巴尔干政策目标、合作方式与内容的基础上，本文认为中国与欧盟在西巴尔干尽管存在竞争，但两者并非全面与零和的竞争关系。就政策目标而言，欧盟的西巴尔干政策体现出鲜明的结构性外交特征，追求全面的转型和一体化目标。中国则追求有限的经贸合作与互联互通目标，与欧盟有所差异但并没有根本冲突。在合作方式上，欧盟的西巴尔干政策具有明显的制度化和等级化特征，是一种“强加的合作”。中国与西巴尔干的合作则是一种“明确的合作”，双方通过平等的谈判与协商获得合作安排，体现了平等与开放性的特征。在合作领域上，欧盟的西巴尔干政策本质上以国家构建为核心，但在实践中政治与安全是欧盟最为关注的领域。中国的西巴尔干政策则主要是关注经济发展与互联互通，反映了中国作为发展型国家的地缘经济逻辑。此外，在西巴尔干经济发展、互联互通与地区一体化方面，中欧存在共同的利益，也面临西巴尔干地区性问题的共同挑战。作为西巴尔干地区的两个主要外部力量，中欧在西巴尔干需要更好的政策协调而非排他性的博弈和竞争。

关键词：中国；欧盟；西巴尔干

作者简介：严少华，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副研究员。

基金项目：本文是外交部中国-中东欧国家关系研究基金2019年度中国学者课题研究项目“16+1机制下中国与欧盟在西巴尔干的国际合作研究”（项目号：KT201902）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

作为“17+1合作”机制中一个特别的次区域，西巴尔干在近年越来越受到中国的重视，双边关系也得到显著提升。^①在“17+1合作”机制的推动下，中国已逐渐取代俄罗斯与土耳其等西巴尔干地区传统合作伙伴，成为位居欧盟之后的该地区第二大或第三大进口贸易伙伴。^②“17+1合作”机制也为中国与西巴尔干国家的政治对话提供了一个制度化的平台，西巴尔干国家借助这一平台加强了与中国的政治对话与人文交流，特别是塞尔维亚与中国在2016年建立全面战略伙伴关系，标志着双边政治关系开启了新的篇章。^③通过机制化的经贸合作、政治对话与人文交流，中国在西巴尔干地区的影响力有了明显的提升，被认为是该地区“最显著的第三方力量”。^④

近年来，欧盟强化了与西巴尔干地区的互动，而这在一定程度上也是受“17+1合作”机制的驱动。2015年，欧洲议会研究局发布的一份报告指出，对中国影响力的担忧可能加快欧盟向西巴尔干地区扩大的进程。^⑤这一判断在很大程度上已经成为现实。为了应对中国在西巴尔干地区日益增长的影响力，欧盟也相应强化了与西巴尔干地区的关系。2014年，以德国为主的部分欧盟国家启动了“柏林进程”，为西巴尔干地区合作以及欧盟在这一地区的扩大进程注入了新的动力。^⑥2018年，欧盟委员会通过了一个新的关于扩大进程的战略文件，重申了对西巴尔干地区入盟前景的支持，并提出了强化与西巴尔干地区互动的新举措。^⑦2019年，新一届欧盟委

① 2021年5月，立陶宛退出“17+1合作”机制，特此说明。另外，本文所提及的西巴尔干地区和西巴尔干国家包括阿尔巴尼亚、波黑、北马其顿、黑山与塞尔维亚。从地理上而言，科索沃也是西巴尔干的一部分，但中国尚未承认其独立地位，因此科索沃未被纳入“17+1合作”机制，也不在本文讨论的西巴尔干成员范围内。

② Wouter Zweers and Vladimir Shopov (et al), “China and the EU in the Western Balkans: A Zero-Sum Game?” Clingendael Report, August 2020, p.11.

③ 《中华人民共和国和塞尔维亚共和国关于建立全面战略伙伴关系的联合声明》，新华网，2016年6月18日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/18/c_1119068895.htm

④ Vladimir Shopov, “Decade of Patience: How China became a Power in the Western Balkans”, Policy Brief, European Council of Foreign Relations, February 2021, p.1.

⑤ Burnay Matthieu and Kolja RAUBE (et al), “China’s Foreign Policy and External relations”, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015, p.51.

⑥ Velina Lilyanova, “The Western Balkans’ Berlin Process: A New Impulse for Regional Cooperation”, European Parliament Research Service, 2016.

⑦ European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans”, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6.2.2018.

委员会主席冯德莱恩 (Von der Leyen) 提出将欧盟委员会打造为“地缘政治欧委会”，提升欧盟在国际事务中的影响力，其中西巴尔干地区被列为其施政重点之一。^① 欧盟委员会负责周边和扩大事务的专员奥利弗·瓦尔赫尔拉 (Olivér Várhelyi) 也明确表示西巴尔干入盟问题是新一届地缘政治欧委会的首要施政重点。^②

欧盟的西巴尔干新战略与中国在西巴尔干日益加强的存在也引发了西巴尔干是否会成为大国博弈的地缘政治“棋盘”的讨论。^③ 西巴尔干问题在中欧关系中获得越来越多的关注。2019年，欧盟委员会发布新的对华战略文件，将中国同时定位为“合作伙伴”与“体制性竞争对手”，^④ 在很大程度上，西巴尔干问题将成为欧盟对华新战略的试金石。时任欧盟负责扩大事务的专员约翰内斯·哈恩 (Johannes Hahn) 在2018年就曾表示，如何应对中国在西巴尔干的角色是欧洲面临的巨大挑战之一。^⑤ 对中国而言，如何面对欧盟在西巴尔干的角色也是“17+1合作”机制面临的一个挑战。由于“17+1合作”机制中的西巴尔干国家都处在加入欧盟的进程之中，欧盟的西巴尔干政策成为这一机制必须面对的客观现实。在欧盟对华战略定位调整和地缘政治回归西巴尔干的背景下，“17+1合作”机制如何对接欧盟在西巴尔干地区的扩大政策成为中欧关系中一个无法回避的问题。

在学术界，关于欧盟西巴尔干政策的研究较为丰富，主要围绕欧盟在这一地区的扩大进程或欧盟针对西巴尔干国家的国家构建问题而展

① Étienne Bassot, “The von der Leyen Commission’s priorities for 2019–2024”, European Parliament Research Service, PE 646.148, January 2020.

② Olivér Várhelyi, “Reforming Enlargement Policy?”, Remarks by Commissioner Várhelyi at the European Policy Centre briefing, Brussels, 18 February 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-varhelyi-european-policy-centre-briefing-reforming-enlargement-policy_en

③ Florian Bieber & Nikolaos Tzifakis, “The Western Balkans as a Geopolitical Chessboard? Myths, Realities and Policy Options”, Policy Brief by the Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), June 2019.

④ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook”, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, JOIN(2019) 5 final, Strasbourg, 12.3.2019.

⑤ Ryan Heath & Andrew Gray, “Beware Chinese Trojan Horses in the Balkans, EU Warns”, Politico, 27 July 2018, <https://www.politico.eu/article/johannes-hahn-beware-chinese-trojan-horses-in-the-balkans-eu-warns-enlargement-politico-podcast/>

开。^①随着“17+1合作”机制的推进，中国与西巴尔干的关系也开始引起学界的关注，学者们主要聚焦中国的西巴尔干政策对这一地区地缘政治、地缘经济及其入盟前景的影响。^②总体来看，从中欧关系视域研究西巴尔干问题的成果相对缺乏。近年来，有学者开始关注中欧在西巴尔干的竞争与合作问题，并对“一带一路”倡议如何对接欧盟扩大战略以及中国-欧盟-西巴尔干三角关系展开了初步的分析。^③

本文认为，有关中国与欧盟在西巴尔干地区合作与竞争的讨论，在根本上还是围绕着一个问题，即中国的西巴尔干政策是否会削弱欧盟在这一地区的扩大进程，这也是本文要探讨的一个核心问题。回答这一问题，需要对中国与欧盟的西巴尔干政策进行深入的比较研究，分析中欧在理念与实践上的异同，揭示中欧在西巴尔干竞争的性质并在此基础上寻找政策对接的空间。^④下文将从政策目标、政策框架、政策影响三个方面分析欧盟与中国在西巴尔干地区的政策，在此基础上总结两者的异同，并分析其对中国与欧盟在西巴尔干合作的启示。

① Othon Anastasakis, “The EU’s Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, pp.365-377.; Roberto Belloni, “European Integration and the Western Balkans: Lessons, Prospects and Obstacles”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No.3, 2009, pp.313-331.; 徐刚:《西巴尔干地区形势新发展与短中期前景》,载《俄罗斯学刊》2019年第2期,第104-122页;刘作奎:《国家构建的“欧洲方式”:欧盟对西巴尔政策研究(1991-2014)》,社会科学文献出版社2015年版;孔寒冰:《欧盟与西巴尔干国家的互利与互动及其前景》,载《欧洲研究》2014年第4期,第1-11页;张学昆:《欧盟的西巴尔干政策及西巴尔干国家的入盟前景》,载《德国研究》2011年第1期,第4-11页。

② Jian Junbo, “China’s Engagement In the Balkans: Challenges and Prospects from a Geopolitical Perspective”, in Song Weiqing, ed., *China’s Relations with Central and Eastern Europe*, London: Routledge, 2018; Anastas Vangeli, “China: a New Geoeconomic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber & Nikolaos Tzifakis, eds., *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019.

③ 刘作奎,《欧盟和中国关系中的西巴尔干问题——场域理论视角下‘对手’语境的形成与启示》,载《欧洲研究》2021年第2期,第25-51页;田旭,《聚焦西巴尔干:“一带一路”倡议如何对接欧盟扩大战略》,载《国际经济评论》2018年第五期,第78-90页;鞠维伟,《中国与巴尔干国家贸易关系的现状、问题与对策》,载《欧亚经济》2020年第3期,第112-124页;Dragan Pavličević, “Structural Power and the China-EU-Western Balkans Triangular Relations”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, 2019, pp. 453-486.

④ 严格地讲,中国尚无专门针对西巴尔干地区的政策,本文所谈论的中国西巴尔干政策是指广义上的中国在西巴尔干地区的参与,为了研究的方便,本文以“17+1合作”机制为切入点,探讨中国在西巴尔干的参与。

一、政策目标比较

（一）欧盟：多重利益关切与结构性目标

对欧盟而言，西巴尔干是一个比较特别的地区。因为这一地区是通向欧盟的南部门户之一，在地理位置和地缘政治上对欧盟都非常重要。欧盟委员会前主席普罗迪（Romano Prodi）指出，“在西巴尔干国家加入欧盟之前，欧洲统一的进程都是不完整的。”^①虽然在金融危机和难民危机的冲击下，西巴尔干入盟议题一度被欧盟忽略，但自2018年欧盟委员会发布关于扩大进程的新战略文件以来，西巴尔干重新进入了欧盟的视野，成为欧盟对外政策的焦点之一，因为这一地区事关欧盟的地缘政治、安全与经济利益。

在全球地缘政治竞争加剧的背景下，西巴尔干对欧盟的地缘政治意义更加凸显。2019年新一届欧盟委员会提出“地缘政治欧委会”的概念，力图将欧盟打造为一支地缘政治力量。西巴尔干地区濒临亚得里亚海和爱奥尼亚海，是连接西欧和中东的枢纽，也是通向地中海和北非的重要门户，因此，西巴尔干政策的成功与否，不仅关系到欧盟在这一地区的影响力，也关乎欧盟成为地缘政治力量的可信度及其在全球的地缘政治影响。由于西巴尔干地区直接影响欧盟对外政策的形象、性质与发展，这一地区也成为欧盟结构性外交政策实施最为全面的一个地区。^②随着英国退出欧盟，西巴尔干地区对欧盟有了更加特殊的政治意义。英国脱欧是欧洲一体化进程中的一个重大挫折，而处在入盟进程之中的西巴尔干国家如果能够得以加入欧盟，无疑将巩固欧洲一体化的势头，提升欧盟的政治吸引力和国际影响力。

由于地处欧盟边境，西巴尔干的稳定也直接影响到欧盟的安全。西巴尔干地区宗教与民族矛盾复杂，历史上各种力量在这里交汇，成为欧洲的“火药桶”。20世纪90年代发生的波黑战争与科索沃战争也曾波及欧

^① European Political Strategy Center, “Engaging with the Western Balkans: An Investment in Europe’s Security”, EPSC Brief, 17 May 2018.

^② Stephan Keukeleire & Tom Delreux, the Foreign Policy of the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p.86.

盟国家，引起包括欧盟国家在内的北约的干预。虽然波黑战争与科索沃战争已经结束多年，但由此造成的民族矛盾、边境冲突与主权争议仍未消除，而只是暂时处于被“冻结”的状态。由于西巴尔干地区冲突的溢出效应威胁到欧盟的安全与稳定，维持西巴尔干地区稳定是欧盟安全战略的重要目标之一。^①西巴尔干地区贯穿整个20世纪90年代的暴力冲突，以及欧盟缺乏有效应对工具的现实，是欧盟共同外交与安全政策演化的重要动力，也是欧洲安全与防卫政策提出的重要动因。^②近年来困扰欧盟的难民危机也进一步凸显了西巴尔干地区对欧盟安全与稳定的重要性。西巴尔干是难民涌入欧盟的重要通道之一，因此应对难民危机也需要欧盟加强与西巴尔干国家的合作，以确保西巴尔干国家采取与欧盟一致的方式加以应对。

欧盟在西巴尔干也有重要的经济利益。尽管西巴尔干地区人口和GDP总体规模不大，但却给欧盟提供了经济扩张的机会，因为“它是货物、服务和廉价劳动力、高质量专业人士和移民工人的潜在市场。”^③随着入盟进程的推进，西巴尔干国家的经济与欧盟高度一体化。对所有西巴尔干国家而言，欧盟都是最大的贸易与投资伙伴。虽然这一地区只占欧盟对外贸易的1.4%，但欧盟却占据了这一地区对外贸易的72%。^④2018年，欧盟与西巴尔干地区的贸易总额超过540亿欧元，比2006年翻了一番。^⑤不管是进口还是出口而言，欧盟都是西巴尔干国家最主要的贸易伙伴，分别占据了西巴尔干国家出口的82.9%以及进口的61.8%。^⑥

为了维护欧盟在西巴尔干的、政治、经济与安全利益，欧盟在西巴尔干地区同时追求一体化（integration）、稳定化（stabilization）以及转型化

① European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003.

② Eva Gross, “European Union Foreign Policy towards the Balkans”, in Nicola Casarini and Costanza Musu (eds.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: the Road towards Convergence*, Basingstoke: Springer, 2007, p.97.

③ 刘作奎,《国家构建的“欧洲方式——欧盟对西巴尔政策研究(1991-2014)”》,第30页。

④ European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>.

⑤ Ibid.

⑥ European Commission, “European Union, Trade in goods with Western Balkans 6”, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_western-balkans-6_en.pdf

(transformation) 的多重战略目标。^① 欧盟既希望在西巴尔干建立和维持一个所谓“安全地带”，也追求在西巴尔干地区推广民主、法治、善治以及市场经济等欧盟价值观与原则，其最终目标是促进西巴尔干地区的结构性改革，帮助西巴尔干完成制度转型，将西巴尔干纳入欧盟的结构。欧盟最新的西巴尔干扩大政策文件明确指出，欧盟对西巴尔干地区入盟前景的支持是一以贯之的，欧盟将“持续致力于在各个层次支持西巴尔干国家实施以欧盟为导向的改革和项目。”^② 因此，从宣示的目标看，欧盟西巴尔干政策具有明显的结构性和全面性特征。欧盟的西巴尔干政策目标包含政治、经济与安全等多个层面，其最终目标是“欧盟化”，即按照哥本哈根标准，将该地区的政治与经济都融入欧盟。在政治与经济“欧盟化”的基础上，更方便地进行政策协调，解决地区安全问题。

(二) 中国：经贸利益关切与互联互通目标

与欧盟不同，中国并没有将西巴尔干地区视为不稳定与落后的边缘地带，而是为西巴尔干提供了一幅新的地缘经济图景。^③ 在中美贸易战和国内经济放缓的背景下，地处“一带一路”战略节点位置的西巴尔干地区对中国经济重要性更加凸显。无论从陆路还是海路而言，西巴尔干地区都是进入欧盟的门户之一，也是打开欧洲市场的一个桥头堡。阿尔巴尼亚学者瓦波纳·泽里 (Valbona Zeneli) 指出，“中国在西巴尔干的利益超越了西巴尔干市场本身。实际上，对中国这样一个体量的贸易大国而言，西巴尔干地区的市场影响甚微。尽管西巴尔干地区自然资源丰富，但中国在西巴尔干的利益也超越了资源的需求。中国关注的焦点在于基础设施以及通向欧洲市场的渠道。”^④ 因此，中国在西巴尔干的经济利益很明确，“一带

^① Wim van Meurs, “Rethinking the Balkans Incongruities of State and Nation Building, Regional Stabilization and European Integration”, Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research, Discussion Paper, Guetersloh and Munich, 2004, p.9.

^② European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU engagement with the Western Balkans”, p.1.

^③ Anastas Vangelis, “China: a New Geo-economic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber and Nikolas Tzifakis (eds.), *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019, p.219.

^④ Valbona Zeneli, “China’s Balkan Gamble: Why Is China Investing So Much in the Debt-Burdened Balkans?”, *The Diplomat*, 15 December 2014, <https://thediplomat.com/2014/12/chinas-balkan-gamble/>

一路”倡议瞄准经济实力强大的欧洲市场，而西巴尔干国家则是实现这一目标重要的中转通道。换言之，西巴尔干地区不仅关系到中国在当地的经济利益，也关系到中国在整个欧盟的经济利益。

中国在西巴尔干的利益诉求以经济利益为主，并没有成为美国、欧盟与俄罗斯那样的地缘政治力量，但中国在西巴尔干的地缘政治利益同样不可忽视，这可以从两个方面理解。一方面，中国在西巴尔干的地缘政治利益首先表现在经济上，但经济合作需要以良好的政治氛围作为前提，因此，“以政促经”是中国在中东欧以及西巴尔干的利益诉求之一。^①另一方面，西巴尔干对中国的政治意义可以从更宏观的角度理解。“17+1合作”机制以及“一带一路”倡议已经成为中国外交的重点议程，而西巴尔干地处亚欧节点位置，在“一带一路”倡议以及更广泛的中欧关系中拥有重要的战略地位。因此，对中国而言，西巴尔干政策是“一带一路”倡议的一部分，旨在补足短板，促进中欧全面战略伙伴关系的全面均衡发展。

从上述经济与政治利益出发，中国的西巴尔干政策主要追求务实的经贸合作以及“一带一路”倡议下的互联互通目标。中国不像欧盟一样介入西巴尔干地区的国家构建进程，没有像美国一样通过北约维持在西巴尔干地区的军事存在，也不像俄罗斯一样寻求阻止西巴尔干国家加入欧盟和北约等西方联盟的进程。由于在西巴尔干地区没有历史包袱和战略野心，中国得以集中精力推进与西巴尔干国家在“低阶政治”与经济领域的合作。中国的西巴尔干政策主要是集中在双边务实合作以及加强该地区薄弱的基础设施来巩固政治友谊，并推进“一带一路”倡议与欧洲市场接轨。^②在历次中国-中东欧国家领导人峰会后发表的合作纲要中，经贸合作与互联互通基本都是排在前两位的重点议程。^③此外，中国政府在官方文件中也始终强调中国与中东欧（包括西巴尔干国家）的合作是中欧整体合作的重要组成部分，中国高度重视中欧全面战略伙伴关系，并支持中东欧国家（包括西巴尔干国家）的自主选择的欧洲一体化道路。中国也支持西巴尔

^① 张晓通、解楠楠：《中国在中东欧的经济外交》，载《复旦国际关系评论》第20辑，第181-182页。

^② Vuk Vuksanovic, “The Unexpected Regional Player in the Balkans: China”, <https://warontherocks.com/2017/11/unexpected-regional-player-balkans-china/>

^③ 参考中华人民共和国外交部，《中国-中东欧国家合作中期规划》，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1317976.shtml>

干国家作为欧盟候选国应根据欧盟相关法规与政策同中国开展合作。^①换言之，中国在西巴尔干并不寻求与欧盟相竞争的结构性目标，中国寻求通过西巴尔干通向更大的欧洲市场。

二、合作框架与内容比较

（一）欧盟政策框架：以制度化为基础的扩大进程

为了促进西巴尔干地区的结构性转型，欧盟在西巴尔干地区建立起一整套覆盖政治、经济、安全与外交领域的政策框架，包括扩大政策、欧盟共同外交与安全政策、欧洲安全与防卫政策、贸易优惠以及经济援助等，其中最主要的政策工具是《东南欧稳定公约》（Stability Pact for South Eastern Europe）和“稳定与联系进程”（Stabilization and Association Process）。前者代表欧盟对西巴尔干地区层面的多边政策框架，后者则代表欧盟对西巴尔干国家层面的双边政策工具。

1. 以多边政策框架促地区和解

1999年开始实施的《东南欧稳定公约》是在欧洲安全合作组织支持下欧盟共同外交与安全政策的一部分。1999年6月1日，由欧盟发起和主持的东南欧问题外长会议在德国科隆举行，欧盟成员国、八国集团、^②土耳其、巴尔干7国（南联盟除外）等38个国家的外长以及联合国、北约、欧洲委员会以及国际货币基金组织、世界银行等国际金融机构的代表与会。在当时欧盟轮值主席国德国的提议之下，这次会议通过了《东南欧稳定公约》。该公约主要关注三个领域，包括民主化改革、经济发展以及安全问题，其主要目的在于通过在东南欧地区加快市场经济发展及建立地区性安全协作关系等措施来实现该地区的长期稳定与安全。东南欧稳定公约向西巴尔干国家提供了加入跨大西洋联盟的前景，支持东南欧国家实施改革以达至可持续的和平、民主及经济繁荣，并确保这一地区的持久稳定。^③

《东南欧稳定公约》代表了一种多方参与的地区合作形式，由受影响

^① 《中国-中东欧国家合作布达佩斯纲要》，新华网，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/01/content_5243611.htm

^② 2014年俄罗斯退出之后改称“七国集团”。

^③ G7 Information Center, “Stability Pact for South Eastern Europe”, University of Toronto, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1999koln/pact.htm>

的利益攸关方共同组成，以促进地区和解与合作。因此，《东南欧稳定公约》主要聚焦不同领域的地区合作倡议，包括经济、环境、反腐败、有组织的犯罪、反种族歧视、安全改革及媒体独立等，并且强调与其它地区性倡议的协调，如黑海经济合作组织（Organization of the Black Sea Economic Cooperation）、中欧倡议国组织（Central Europe Initiative）、东南欧合作倡议（South East Europe Cooperation Initiative）等。尽管西巴尔干国家是这一公约的重要利益攸关方，但东南欧稳定公约本质上是由欧盟推动和主导，而非西巴尔干国家的自发倡议。

2. 以双边政策工具促结构性改革

在实施《东南欧稳定公约》的同时，欧盟也在1999年开启了针对西巴尔干地区的“稳定与联系进程”，这一进程至今仍然是欧盟对西巴尔干地区政策的基石。正如其名称所示，“稳定与联系进程”的目标主要是在西巴尔干实现政治、经济、社会、安全等领域的稳定，为西巴尔干国家与欧盟的联系创造有利的条件。“稳定与联系进程”是欧盟与西巴尔干地区关系制度化的首次尝试，在这一框架下，西巴尔干国家与欧盟发展渐进式的伙伴关系，并最终导向欧盟成员国身份。2003年6月，在希腊塞萨洛尼基（Thessaloniki）召开的欧盟-西巴尔干首脑峰会上，欧盟强化了“稳定与联系进程”，提出西巴尔干各国需要遵守这一进程以便将来达到入盟标准。^①

在“稳定与联系进程”框架下，欧盟的西巴尔干政策主要聚焦四个领域，包括契约关系、贸易关系、财政援助、地区合作与睦邻友好关系。欧盟也相应地运用了以下政策工具，以支持和引导西巴尔干地区的结构性改革。

（1）在契约关系方面，签署双边的《稳定与联系协议》（Stabilization and Association Agreements）。《稳定与联系协议》是欧盟“稳定与联系进程”最重要的政策工具，也为欧盟在西巴尔干的结构性外交提供了制度性的基础。同欧盟与中东欧国家签订的《欧洲协定》（Europe Agreements）一样，《稳定与联系协议》的最终目标是帮助西巴尔干国家获得欧盟成员国资格，在内容和应用领域上也基本以《欧洲协定》为蓝本，不过由于西

^① European Council, “EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration”, C/03/163, Thessaloniki, 21 June 2003.

巴尔干地区情况更加复杂，欧盟在《稳定与联系协议》中为西巴尔干国家社会转型和融入欧洲划定了额外的标准，包括地区合作、与前南斯拉夫问题国际刑事法庭合作以及落实《代顿协议》等。^①西巴尔干国家则依照这些标准加快自身的政治和经济转型，实现民族和解，逐渐向欧盟靠拢。在具体的领域上，《稳定化与联系协议》涉及欧盟与西巴尔干国家在贸易、投资、司法、内务、农业、能源、环境、交通、基础设施、区域发展和社会福利等方面的合作。为了监督落实《稳定化与联系协议》，欧盟与西巴尔干国家建立了“稳定与联系理事会”（Stabilization and Association Council），举行年度部长级会议讨论协议的贯彻实施情况。

（2）在贸易关系方面，提供贸易优惠。欧盟是西巴尔干地区最大的贸易伙伴，贸易政策因此也是欧盟西巴尔干政策的支柱之一。在双边层面，欧盟通过自主贸易措施，向西巴尔干国家提供单边的贸易优惠。从2000年起，欧盟单方面取消对西巴尔干国家产品的关税和配额，允许其自由进入欧盟市场（少数产品除外）。^②在与西巴尔干国家签署《稳定与联系协议》之后，欧盟提供的单边贸易优惠也被双边的自由贸易所取代。在多边层面，欧盟鼓励西巴尔干各国加强区域经济合作，推动该地区各国建立自由贸易区。其中一个重要的倡议是2006年由罗马尼亚发起，主要由东南欧国家组成的中欧自由贸易协定（Central European Free Trade Agreement）。^③保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚在加入欧盟之后自动退出了该协议，因此中欧自由贸易协定目前主要由西巴尔干国家组成。该协议对促进西巴尔干地区经济合作以及欧洲一体化进程发挥了重要的作用。

（3）在发展方面，提供财政援助。欧盟是西巴尔干在发展援助领域最重要的伙伴。为了帮助西巴尔干国家战后重建和制度建设，欧盟在2000年成立了“欧共同体援助重建、发展与稳定计划”（Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization, 简称CARDS）项目，作为“稳定与联系进程”中最主要的经济援助工具。针对西巴尔干国家的具体

^① Irina Žarin, “EU regional approach to the Western Balkans—the human security dimension”, bibliid 0025-8555, 59(2007) vol. lix, br. 4, p.518.

^② European Commission, “Autonomous Trade Measures”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/association-trade-measures_en

^③ Central European Free Trade Agreement Secretariat, “CEFTA Parties”, <https://cefta.int/cefta-parties-2/>

需求，CARDS项目在2001-2006年间提供了46.5亿欧元的财政援助。^①从2007年起，欧盟对西巴尔干国家的不同财政援助工具被整合到统一的“入盟前援助工具（Instrument for Pre-accession Assistance，简称IPA）”框架下。IPA是欧盟为支持西巴尔干国家改革而提供财政和技术支持的主要手段，主要用于西巴尔干地区的政治经济改革、社会发展和区域合作，以帮助西巴尔干国家达到入盟的要求。IPA下设5个专项资金，涵盖“社会转型与制度建设”、“跨境合作”、“地区发展”、“人力资源发展”以及“农业发展”。按照入盟阶段和地位的差异，西巴尔干各国被分为入盟候选国和潜在候选国两类。虽然两类国家都可以得到“社会转型与制度建设”以及“跨境合作”专项资金的援助，但只有入盟候选国可以得到“地区发展”、“人力资源发展”以及“农业发展”等专项资金的援助。2007至2013年，欧盟用于IPA第一期的预算是115亿欧元。从2014年至2020年，欧盟继续向IPA投入了117亿欧元。^②

（4）倡导地区合作。地区合作与欧洲一体化是紧密联系的一体两面，通过发展基础设施和建立自由贸易机制促进地区合作是欧洲一体化的必经之路。由于西巴尔干地区历史上曾经发生惨痛的族群冲突，欧盟特别重视和强调这一地区的民族和解与睦邻友好，希望通过促进地区合作增强地区稳定与安全。“稳定与联系进程”的主要目标之一就是鼓励西巴尔干地区的国家之间在一系列广泛的领域开展合作，包括起诉战犯、边境问题、难民以及有组织的犯罪问题等。IPA也设立了专门的资金用于鼓励开展地区合作以及跨境项目。此外，欧盟以及其成员国也支持和参与了地区合作委员会及其主导下的东南欧合作进程（South-East European Cooperation Process）。

除了促进西巴尔干区域内自由贸易，欧盟也越来越重视西巴尔干区域内及与欧盟之间的互联互通。2014年，德国等部分欧盟成员国与西巴尔干国家共同启动了“柏林进程”，并在这一进程中设立了互联互通议程，以促进西巴尔干地区在经济、政治与社会层面的连接。虽然“柏林进程”

^① Nikolaos Tzifakis, “EU’s Region-Building and Boundary-Drawing Policies: the European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No.1, April 2007, p.62.

^② European Commission, “Overview-Instrument for Pre-accession Assistance”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

并非欧盟层面的机制，但其主要目标仍然是促进地区合作以及推动西巴尔干国家的入盟进程，也得到欧盟的肯定和支持。欧盟委员会在扩大进程战略文件中，多次肯定了“柏林进程”的积极作用，认为这一进程促进了地区合作，也推动了欧盟互联互通议程的进步。^①“柏林进程”在交通与基础设施、经济联通、青年合作、商业与公民社会合作等领域推出了一系列的互联互通项目。^②这些项目带动了西巴尔干地区的一批基础设施建设，加快了西巴尔干地区与欧盟的互联互通进程。欧盟于2015年开启了为期5年，总额为10亿欧元的西巴尔干“互联互通议程”，通过交通和能源的联通来进一步促进该地区经济发展。^③2017年“柏林进程”里雅斯特峰会通过了“交通共同体条约（Treaty Establishing Transport Community）”。该条约对接西巴尔干和泛欧交通运输网络（Trans-European Transport Network），支持泛欧走廊（Pan-European Corridors）和区域铁路市场建设，有利于促进西巴尔干地区跨境合作及睦邻关系。

2018年5月17日，在索非亚召开的欧盟-西巴尔干峰会上，欧盟再次强调地区合作与友好关系的重要性，并将互联互通作为此次峰会的重要主题，因为欧盟认为加强互联互通将有助于支持西巴尔干地区的政治稳定、经济繁荣以及文化和社会的发展。在峰会通过的《索非亚宣言》中，欧盟宣称将加强所有层面的互联互通，包括交通运输、能源安全、数字经济、营商环境、人文交流等。^④此次峰会宣言也以附件的形式敲定了“索非亚重点议程”，增强互联互通成为欧盟西巴尔干政策的重点议程之一。在此项议程下，欧盟推出了一系列具体措施增强西巴尔干地区及其与欧盟的互联互通，包括设立西巴尔干投资框架（Western Balkans Investment Framework），增加“联通欧洲设施（Connecting Europe Facility）”在西巴尔干的项目，将西巴尔干地区纳入欧盟能源联盟，完成西巴尔干地区统一电力市

^① European Commission, “2016 Communication on EU Enlargement Policy”, Brussels, 9.11.2016, COM(2016) 715 final, p.7.

^② 参考“柏林进程”官方网站, <https://berlinprocess.info/about/>

^③ European Commission, “Connectivity Agenda: Co-financing of Investment Projects in the Western Balkans”, 2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150901_vienna_info_pack.pdf

^④ European Council, “Sofia Declaration”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>

场的建设，签署和落实《交通共同体条约》，支持新的铁路战略以将西巴尔干纳入欧盟交通网络和市场等。^①

（二）中国政策框架：以务实合作为基础的“17+1合作”机制

自“17+1合作”机制成立以来，中国的西巴尔干政策主要在“17+1合作”机制的框架下展开。从政策路径看，“17+1合作”机制继承了中国以地区为基础处理对外关系的既有实践。在此之前，中非合作论坛、中国-拉丁美洲及加勒比共同体论坛、中国-东盟“10+1”合作机制以及上海合作组织都是这种地区路径的体现。但无论是在合作层次还是制度化程度上，“17+1合作”机制都是独特的，也是中国“推动区域合作的新探索”。^②在“17+1合作”机制框架下，中国对西巴尔干的政策工具基于三个支柱，包括政治对话、经贸合作以及人文交流，这与中欧对话机制的三大支柱一脉相承，这也在一定程度上说明中国将西巴尔干政策视为中欧关系的一部分。^③

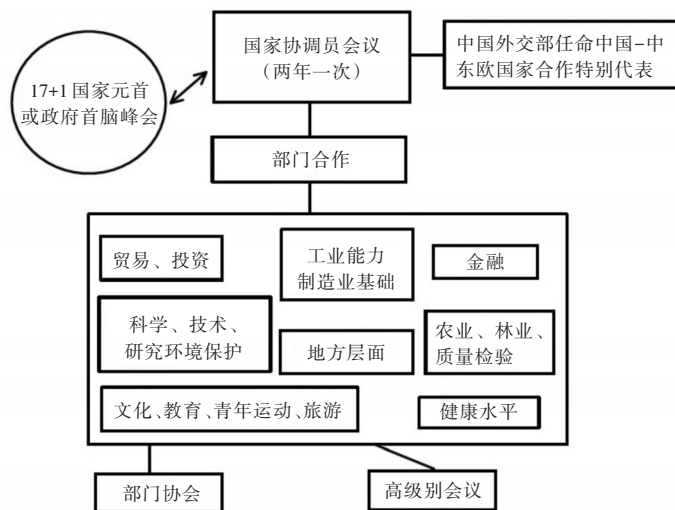


图1 “17+1合作”机制

① European Council, “Sofia Declaration”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>

② 刘作奎、黄平等著：《中国-中东欧国家(16+1)合作五年成就报告：2012-2017年》，社会科学文献出版社2017年版，第43页。

③ 关于中欧对话机制和框架，详见 EEAS, “EU-China Dialogue Architecture”, https://eeas.europa.eu/delegations/china/18538/node/18538_cs

1. 政治对话

“17+1 合作”机制为中国与西巴尔干地区的跨区域合作提供了一个制度化的平台，在这个平台上，中国与包括西巴尔干国家在内的中东欧国家开展定期的政治对话。“17+1 合作”机制自诞生以来，在制度的层面也经历了显著的发展，建立了从政府首脑峰会、到部长级会晤以及覆盖 20 多个领域的专业性协调机制。总体上，“17+1 合作”机制下的政治对话呈现高级别、高频度、多层次的特征。

中国-中东欧国家领导人峰会是“17+1 合作”机制最高级别政治对话，也是该机制的主要决策框架。年度领导人会晤对中国-中东欧合作发挥引领和指导作用，负责制订年度纲要，锁定重点成果，及时解决合作进程中遇到的突出问题。中国-中东欧国家领导人峰会已相继举行了 8 次，分别是华沙峰会（2012）、布加勒斯特峰会（2013）、贝尔格莱德峰会（2014）、苏州峰会（2015）、里加峰会（2016）、布达佩斯峰会（2017）、索非亚峰会（2018）以及杜布罗夫尼克峰会（2019）。作为峰会的成果，中国-中东欧国家在每次峰会之后发布一份合作纲要，为中东-中东欧合作提供政治支持和指引。^①

为了贯彻和落实合作纲要内容，“17+1 合作”机制也设立了由副部级官员组成的国家协调员会议、部长级会晤和 20 多个专业性协调机制或平台，涉及经贸、投资、旅游、地方合作、交通、物流、技术合作、智库、卫生等多个领域。这些机制或平台由不同的中东欧国家根据自身优势承担一定的协调角色，比较务实和灵活，在政策沟通上是一种创新，也有助于中东欧国家发挥主动性，积极参与 17+1 合作。^② 西巴尔干国家承担了其中多个平台的协调角色，比如塞尔维亚主持了 17+1 交通基础设施合作联合会，北马其顿主持了 17+1 文化合作协调中心，波黑主持了 17+1 兽医科学合作中心，黑山则是 17+1 环保合作协会的主持国。

2. 经贸合作

经贸合作是“17+1 合作”机制的基础和支撑，也是中国对西巴尔干

^① 关于历年发布的合作纲要，详见中国-中东欧国家合作官网，<http://www.china-ceec.org/chn/hzjl/hzjc/>

^② 刘作奎、黄平等著：《中国-中东欧国家（16+1）合作五年成就报告：2012-2017 年》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 6 页。

地区最主要的政策工具。在“17+1合作”机制的框架下，中国对西巴尔干的经贸合作主要采取了三种形式，包括提供优惠贷款、扩大双边贸易和增加直接投资。

(1) 提供优惠贷款。与欧盟提供无需偿还的援助资金不同，中国对西巴尔干地区的援助资金主要采取优惠贷款的形式，由中国政府指定中国进出口银行提供。中国提供的优惠贷款有期限长（一般为15-20年）、利率低（一般为2%-3%）的特点。与欧盟无需偿还的财政援助相比，中国资金的竞争力仍相对较弱。^①但中国的贷款由于批准流程简化、到位更快以及有国家的背书，也不失为欧盟资金之外一个富有吸引力的选择。^②中国对西巴尔干国家的优惠贷款主要用于支持交通和能源领域的基础设施建设。在交通领域，中国贷款支持的主要项目包括塞尔维亚多瑙河大桥、匈塞铁路塞尔维亚段、黑山南北高速公路、北马其顿高速公路等。在能源领域，中国贷款支持的主要项目有波黑图兹拉7号机组燃煤电站（Tuzla thermal power plant）、波黑斯塔纳里火电站（Stanari thermal power plant）、塞尔维亚科斯托拉茨火电站（Kostolac thermal power plant）等。

(2) 扩大双边贸易。“17+1合作”机制成立以来，西巴尔干国家与中国的双边贸易有了大幅的增长，但中国占西巴尔干地区对外贸易份额的比重仍然较低。2018年，中国与西巴尔干地区贸易总额为45亿美元，仅占这一地区对外贸易总额的5.5%。^③由于经济结构、市场规则以及发展战略的差异，西巴尔干地区与欧盟和中国都存在贸易逆差的问题。为此，中国政府通过中国国际进口博览会等新平台和电子商务等新贸易模式，扩大来自西巴尔干国家的进口，增加西巴尔干国家优质产品在中国的能见度，以构建更加平衡的贸易关系。

(3) 增加直接投资。在“17+1合作”机制的推动下，西巴尔干也成为中国投资的热点区域之一。由于临近欧盟的优势以及对投资相对开放的态度，中国的基建、能源、产能项目纷纷落地西巴尔干地区，如中国

^① 刘作奎,《“一带一路”倡议下中国对巴尔干地区的投资现状及影响——基于实地调研案例分析》,载《欧亚经济》2019年第3期,第49页。

^② Oleg Levitin, Jakov Milatovic & Peter Sanfey, “China and South-Eastern Europe: Infrastructure, Trade and Investment Links”, EBRD Paper, July 2016, p.2.

^③ Valbona Zeneli, “The Western Balkans: Low Hanging Fruit for China?”, The Diplomat, February 2020, <https://thediplomat.com/2020/02/the-western-balkans-low-hanging-fruit-for-china/>

河钢集团收购塞尔维亚斯梅代雷沃钢厂、山东玲珑轮胎股份有限公司投资塞尔维亚、中国紫金矿业集团股份有限公司投资塞尔维亚、中国光大集团收购阿尔巴尼亚首都国际机场等。从2009至2015年，中国在西巴尔干地区的直接投资总额增长了四倍。^①但与欧盟相比，中国在西巴尔干地区的直接投资占比仍然较小，仅占当地外资的3%（欧盟为60%）。^②

3. 人文交流

尽管中国与西巴尔干国家关系在近年来取得长足的发展，但双方的民间和社会对彼此的认知仍然落后于现实。鉴于此，人文交流成为中国西巴尔干政策的重要内容和支柱之一。通过在西巴尔干国家设立孔子学院与中国文化中心，中国希望促进西巴尔干国家对中国的了解和认知，实现“民心相通”。在“17+1合作”机制框架下，中国也与包括西巴尔干国家在内的中东欧国家通过“人文交流年”等形式举办了丰富的人文交流活动。^③2015年，中国-中东欧国家智库交流与合作网络成立，成为中国与中东欧国家间的国际性智库协调机制与高端交流平台，从智库层面为中国与中东欧国家的人文交流提供助力。^④2017年1月15日起，塞尔维亚与中国互免签证，成为第一个对中国免签的欧洲国家，也是中国与西巴尔干人文交流的一个里程碑。2018年5月29日，波黑与中国互免持普通护照人员签证协定正式生效，成为继塞尔维亚之后第二个与中国实施签证互免的欧洲国家。此外，阿尔巴尼亚、黑山等西巴尔干国家也相继推出针对中国公民的签证便利化措施。^⑤中国在与西巴尔干国家开展签证便利化合作方面取得了积极的进展，为双边人文交流创造了良好的条件。

① Anastas Vangeli, “China: a New Geo-Economic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber and Nikolas Tzifakis (eds.), *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019, p.214.

② Valbona Zeneli, “China in the Balkans”, the Globalist, <https://www.theglobalist.com/balkans-china-fdi-belt-and-road-eu/>

③ 详见外交部网站对中国-中东欧合作的介绍, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zgzdogjhz/1206x0_679932/

④ 蔡昉,《16+1智库网络在推动中国和中东欧国家相互理解上发挥重要作用》,载黄平、刘作奎主编:《中国和中东欧国家人文交流:过去、现状和前景》,中国社会科学出版社2017年,第1-4页。

⑤ 2017年4月15日起,黑山对中国公民实施有条件免签。2020年1月19日起,阿尔巴尼亚对短期赴阿中国公民实施免签政策。

三、政策影响比较

在西巴尔干地区，欧盟追求结构性改革的目标，也动用了广泛的外交政策工具。由于加入欧盟在西巴尔干国家精英和民众之中有广泛的共识，欧盟在西巴尔干又拥有丰富的外交政策工具，欧盟的政策在西巴尔干地区也产生了广泛和深远的影响。西巴尔干地区不仅在经济上已高度融入和依赖欧盟，在政治上也朝着“哥本哈根标准”所设定的条件靠拢。目前，欧盟与所有西巴尔干国家签署了《稳定与联系协议》，包括阿尔巴尼亚（2009）、北马其顿（2004）、黑山（2010）、塞尔维亚（2013）、波黑（2015）。在欧盟政策工具的支持下，西巴尔干在结构性转型的道路上取得了长足的进步，但也面临不小的挑战。在扩大进程的框架下，欧盟的西巴尔干政策的指导理念是条件性原则。在这一原则的指导下，欧盟设定入盟的条件，并采用“大棒加萝卜”的方式激励西巴尔干国家按照欧盟的标准实施改革。欧盟的条件性政策对西巴尔干国家的改革与转型发挥了积极作用，但也一定程度上导致了西巴尔干社会的分化、抵制和不公平感。^①因为条件性原则意味着欧盟的西巴尔干政策本质上是基于欧盟的考虑而非当地的现实需求，当地主导权的缺失使得欧盟在回应西巴尔干当地经济发展需求方面显得相当缓慢，常常导致欧盟外部需求与西巴尔干当地需求的不匹配。比如在民主转型方面，欧盟优先强调法律与秩序的建设，但在法治比较薄弱的后冲突国家，它们更需要的是选举以及公民社会发展方面的帮助。以波黑为例，欧盟的政策侧重防务能力与法治建设，但波黑国内的议程则更注重就业与社会保护。^②有学者也指出，过早地实施欧盟法律可能限制西巴尔干国家的政策选项，消耗那些更急需用于促进社会转型的政治能量。^③

^① Othon Anastasakis, “The EU’s Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p.366.

^② Rory Domm, “Europeanisation without Democratisation: A Critique of the International Community Peacebuilding Strategy in Bosnia and Herzegovina”, *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 7, No. 1, 2007, p.165.

^③ Wim van Meurs, “Rethinking the Balkans Incongruities of State and Nation Building, Regional Stabilization and European Integration”, Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research, Discussion Paper, Guetersloh and Munich, 2004, p.10.

与欧盟一样，中国的西巴尔干政策在西巴尔干当地的政治精英中也有相当的共识和基础。这有两个主要的原因：第一，西巴尔干国家需要发展基础设施，吸引外资以刺激经济发展，但由于他们尚未加入欧盟，因此只能从欧盟获得有限的资助；第二，西巴尔干国家的领导人也有与中国发展更紧密关系的政治意愿，因为促进国际合作以及吸引外资的能力将有助于提升他们在国内的合法性。^①与中国合作的共识也有利于中国西巴尔干政策取得积极的效果。目前，所有参与“17+1合作”机制的西巴尔干国家都与中国签署了“一带一路”合作协议，支持中国政府提出的“一带一路”倡议。这也说明西巴尔干国家与中国的西巴尔干政策产生了一定程度的趋同，是中国在西巴尔干地区发挥“结构性力量”的体现。^②尤其是塞尔维亚与北马其顿同意与中国共同打造“中欧陆海快线”，将希腊比雷埃夫斯港与匈牙利首都布达佩斯联通，为中国对欧洲出口和欧洲商品进入中国开辟一条新的便捷航线。中国的基建与产能投资不仅有利于促进西巴尔干地区互联互通，也促进了当地就业和经济发展。^③此外，中国的西巴尔干政策也对欧盟西巴尔干政策产生了倒逼的效果，促使欧盟加大对西巴尔干地区的重视和投入，客观上加速了这一地区的入盟进程。

四、中国与欧盟西巴尔干政策的异同

上文从政策目标、政策框架、政策效果三个方面分析了中国与欧盟的西巴尔干政策。下文将进一步分析比较中国与欧盟西巴尔干政策的异同点，以期得出对中国与欧盟在西巴尔合作有益的启示。

（一）中国与欧盟西巴尔干政策的主要差异

第一，政策目标不同，但并没有根本冲突。欧盟在西巴尔干地区追求结构性的外交政策目标，在不同层次和领域塑造和影响西巴尔干地区的结

① Anastas Vangeli, “Sino-Balkan Affairs in Times of Global Uncertainty,” in Maris Andzans (ed.), *Afterthoughts: Riga 2016 International Forum of China and Central and Eastern European Countries*, Latvian Institute of International Affairs, 2016, p.47.

② Dragan Pavličević, “Structural power and the China-EU-Western Balkans triangular relations”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, 2019, p.458.

③ 刘作奎,《“一带一路”倡议下中国对巴尔干地区的投资现状及影响——基于实地调研案例分析》,载《欧亚经济》2019年第3期,第44-46页。

构。除了按照“哥本哈根标准”在西巴尔干地区促进市场经济、政治民主、法制和人权等，欧盟还特别注重西巴尔干地区稳定与地区合作。欧盟的最终目标是与西巴尔干地区实现一体化，将西巴尔干国家纳入欧盟。与欧盟寻求结构性变化与结构性改革的目标相比，中国在西巴尔干地区的目标相对有限。中国西巴尔干政策的主要目标是加强经贸合作与互联互通，反映了中国作为发展型国家的地缘经济逻辑。^①因此，中国与欧盟的西巴尔干政策目标并无根本冲突，可能的竞争也主要存在于欧盟过去相对忽视的经济发展与基础设施领域，但由于中国与西巴尔干发展经贸与互联互通合作的长远目标还是更广阔的欧洲市场，中欧在西巴尔干的政策目标并非不可调和，中欧可以通过三方合作等形式在西巴尔干地区实现互利共赢。

第二，合作方式不同。欧盟在西巴尔干地区的扩大进程本质上是以布鲁塞尔为中心的，具有明显的制度化和等级化特征，是一种“强加的合作”（imposed cooperation），^②欧盟在合作内容、方式和规则方面都居于主导地位。在扩大政策框架下，欧盟根据哥本哈根入盟标准评判西巴尔干国家在满足入盟标准方面的表现，并根据表现将西巴尔干国家归类为候选成员国或潜在候选成员国，使西巴尔干国家与欧盟形成一种不对等的权力关系。在这种关系中，欧盟是规则的制定者，西巴尔干国家是规则的接受者并且根据欧盟标准被划入不同的等级。欧盟在西巴尔干的条件性政策带有强权与强制性色彩，也因此遭到越来越多的关于政治合法性和对他国主权干预的质疑。^③而且欧盟“划等级”的做法在实践中也让西巴尔干国家产生相互竞争的意识，削弱了西巴尔干地区团结与合作。

中国与西巴尔干的合作则是一种“明确的合作”（explicit cooperation），^④双方通过平等的谈判与协商获得合作安排，体现了平等与开放性的特征。尽管西巴尔干国家在综合实力、人口规模和发展水平上与中国也存在不对

① Weiqing Song, “Logic of Chinese Developmental State and China’s Geo-economic Engagement with Central and Eastern Europe”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.4, 2019, pp.389-392.

② Helen Milner, “Review: International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, Vol. 44, No. 3, 1992, p.469.

③ 刘作奎:《国家构建的“欧洲方式”:欧盟对西巴尔政策研究(1991-2014)》,社会科学文献出版社2015年版,第54页。

④ Helen Milner, “Review: International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, Vol. 44, No. 3, 1992, p.469.

等，但这种实力上的不对等并不影响西巴尔干国家与中国合作上的平等。“17+1 合作”机制是自愿参与的开放性平台，在议程设置上也是开放的，西巴尔干国家同其它 12 个欧盟成员国一样有平等的参与权与话语权，这正是欧盟的扩大政策所缺乏的。与欧盟附加改革条件不同，中国尊重西巴尔干国家的主权及其选择的发展道路，并奉行不干涉内政的原则。“17+1 合作”机制让一度被“遗忘”的西巴尔干国家有机会突出它们的关切，中国也愿意考虑西巴尔干国家的关切和需求，共同设置发展与合作议程。2018 年在保加利亚首都索菲亚召开的中国-中东欧领导人峰会上，中国回应了西巴尔干与中东欧国家关切的贸易赤字、市场准入、投资环境以及公平竞争环境等问题。^①这也说明西巴尔干国家的关切得到了中国的重视和回应，在与中国的关系议程中拥有共同的主导权。

第三，合作领域不同。欧盟的西巴尔干政策本质上是以国家建构为核心，根据欧盟的价值和规范强化西巴尔干国家的政治、经济和社会制度，最终达到欧盟成员国的标准并加入欧盟。^②在欧盟的官方论述中，欧盟对西巴尔干地区政策的焦点集中在政治调解、稳定化、经济合作以及法律统合等领域。如前文所述，在《东南欧稳定法案》中，稳定化是重点议程和首要目标，而“稳定与联系进程”则注重经济发展与政治改革。但在欧盟对西巴尔干国家实施的条件性政策中，欧盟设定的条件更多从安全及地缘政治利益出发，而非其官方文件所宣称的客观的技术标准。^③牛津大学学者奥顿·阿斯斯塔基斯（Othon Anastasakis）的研究也指出，欧盟为西巴尔干国家设定的入盟条件中，安全方面的关切常常超越了所有其他方面的考虑。^④尽管欧盟日益意识到成功的西巴尔干政策必须包含经济、外交与安全工具，但欧盟的政策实践中，政治与安全仍然是欧盟最关注的领域。

中国的西巴尔干政策则主要是关注经济发展与互联互通。“17+1 合作”机制作为中国对西巴尔干以及中东欧地区的政策工具，也反映了中国

^① 《中国-中东欧国家合作索菲亚纲要》，中央人民政府网站，2018 年 7 月 8 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/08/content_5304787.htm

^② 笔者访谈，2019 年 12 月 4 日。

^③ Ruth Ferrero-Turrión, “The EU Approach To The Western Balkans: A Security Or Political Issue?”, *Europolity*, VOL.9, No. 2, 2015, p.11.

^④ Othon Anastasakis, “The EU’s Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p.371.

作为发展型国家的地缘经济逻辑。^① 仔细考察“17+1合作”机制下中国发布的官方文件可以看出，中国与西巴尔干国家的关系是朝着经济与地理交通方向发展，而非政治与地缘战略方向。^② 在2015年发布的《中国-中东欧国家合作中期规划》中，经济合作与互联互通合作被列为前两位的合作议程，其他重点合作领域包括产能与装备制造、金融、农林与质检、科技、研究、创新与环保、卫生、文化、教育、青年、体育和旅游等。^③ 由此可见，中国西巴尔干政策的经济-发展导向非常明显。

（二）中国与欧盟西巴尔干政策的相似之处

第一，中欧在西巴尔干存在共同利益。从2019年的《中国-中东欧合作杜布罗夫尼克纲要》以及欧盟-西巴尔干峰会宣言等政策文件来看，中国与欧盟在西巴尔干互联互通、绿色经济、清洁能源、环境保护、发展援助等领域存在共同目标和利益，尤其是在经济发展与互联互通领域。中国的西巴尔干政策以务实的经贸合作和互联互通为导向，中国在西巴尔干的投资也聚焦在交通和能源基础设施等领域。经济发展与互联互通不仅符合西巴尔干当地的需求，也是欧盟西巴尔干政策所追求的共同目标。如前文所述，欧盟在原有扩大进程基础上推出了主要针对西巴尔干地区的“柏林进程”。在“柏林进程”的框架下，欧盟增加了对西巴尔干基础设施的投资，力图将西巴尔干地区整合进欧盟的交通与能源网络。这说明基础设施建设与互联互通成为欧盟西巴尔干政策的重点议程之一，与中国西巴尔干政策所侧重的领域有交集。由于中国西巴尔干政策以更广阔的欧盟市场为目标，欧盟在西巴尔干的经济一体化努力与互联互通议程也符合中国的长远利益。

第二，从合作方式看，中国与欧盟的西巴尔干政策都以双边层面为主，在地区多边层面都有待加强。“稳定与联系进程”是欧盟在西巴尔干的政策支柱，虽然欧盟在这一政策框架中也强调地区合作与睦邻友好关系“对这一地区的稳定以及正在进行的和解进程至关重要”，^④ 但欧盟并没有

^① Weiqing Song, “Logic of Chinese Developmental State and China’s Geo-economic Engagement with Central and Eastern Europe”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.4, 2019, pp.389-392.

^② Jasna Plevnik, “The Belt and Road Initiative and Its Implications for Southeast Europe”, CIRSD Occasional Paper, Belgrade, 2016, p.15.

^③ 《中国-中东欧国家合作中期规划》，外交部网站，2016年11月6日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1317976.shtml>

^④ EEAS, “Western Balkans”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7859/western-balkans_en

采取中东欧扩大时的“打包式”方法，而是坚持在“一对一”的基础上评估西巴尔干国家的入盟进程。^①这种方法造成的结果就是“稳定与联系进程”实际上强化了欧盟与个别西巴尔干国家的双边合作，并且在西巴尔干国家之间造成了新的分界线（入盟候选国和潜在候选国）。所以，欧盟的西巴尔干政策本质上是双边性质的，通过“一对一”的双边合作将西巴尔干地区纳入欧洲一体化轨道。

中国对西巴尔干地区的政策主要在“17+1合作”机制框架下展开，这一机制是一个包含了地区层次、次区域层次以及双边层次的多边合作框架，是中国“多层次的多边主义”（multilayered multilateralism）外交实践的体现。^②通过这一多层次的多边外交框架，中国与西巴尔干国家可以同时开展双边与多边层面的合作。一方面，中国可以根据西巴尔干国家的不同利益和比较优势开展双边合作，发挥西巴尔干国家的积极性和主动性，促进互利共赢。另一方面，在“17+1合作”机制框架下，中国可以加强与西巴尔干国家在地区层面的政策协调，促进西巴尔干地区构建和经济发展。^③但在实践中，中国与西巴尔干国家的双边合作仍然占主导，多边与地区层面的合作有待加强。

第三，中国与欧盟在西巴尔干地区面临共同的挑战。西巴尔干地区虽然在转型的道路上取得了长足的进步，但仍然面临着许多老问题和新问题，比如科索沃的地位问题、波黑内部的种族矛盾与国家构建问题、黑山与北马其顿政治上的不稳定问题以及西巴尔干地区都存在的法治薄弱与腐败猖獗等问题。这些结构性问题不仅削弱了欧盟扩大政策的效果，也可能影响中国在西巴尔干的利益。尤其是随着中国在西巴尔干地区投资的增加，中国的利益也不可避免地受这一地区政治与安全挑战的影响。因此，西巴尔干地区的结构性问题对中国与欧盟的西巴尔干政策构

① Nikolaos Tzifakis, “EU’s Region-Building and Boundary-Drawing Policies: the European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No.1, April 2007, p.61.

② Lilei Song, Dragan Pavličević, “China’s Multilayered Multilateralism: A Case Study of China and Central and Eastern Europe Cooperation Framework”, *Chinese Political Science Review*, Vol.4, 2019, p.279.

③ Anastas Vangeli, “China: a New Geo-economic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber and Nikolas Tzifakis (eds.), *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019, p.210.

成了共同的挑战，也意味着中欧都应该从如何共同应对这些挑战的角度思考彼此的政策。

五、结论

欧盟对中国西巴尔干政策的警惕在很大程度上源于对中国政策目标的怀疑以及担心中国的政策会削弱欧盟西巴尔干政策的有效性，尤其是西巴尔干地区的入盟进程。从本文的分析来看，这种担心并没有得到足够的理由支持。就政策目标而言，欧盟的西巴尔干政策体现出鲜明的结构性外交特征，以欧盟为中心，通过制度和规范将西巴尔干地区纳入“欧洲化”的进程。中国的西巴尔干政策并不提供欧盟意义上的制度和规范，也不寻求主导和改变西巴尔干国家的结构，而是追求有限的经贸合作与互联互通目标，这也是欧盟在西巴尔干外交政策所追求的共同目标之一。因此，中国与欧盟的西巴尔干政策目标并不相悖。就政策影响而言，由于中国的政策工具相对有限，中国在西巴尔干的影响力仍然难以同欧盟相提并论，但中国的西巴尔干政策遵循“共商、共建、共享”的原则，注重西巴尔干当地经济发展的需求，也使得中国在西巴尔干地区的影响力得到较快的提升。而中国在西巴尔干影响力的提升又反过来促使欧盟重申其对西巴尔干国家入盟的承诺，客观上加速了西巴尔干入盟的进程。

不管是从政策目标还是政策影响来看，中国与欧盟在西巴尔干并非一种全面与零和的竞争关系。相反，中国与欧盟在西巴尔干诸多政策领域和政策层次上存在共同利益，也面临共同的挑战。中国西巴尔干政策可以对欧盟在西巴尔干的结构性外交形成有益的补充。尤其是在经济发展与互联互通方面，西巴尔干地区与欧盟存在“发展鸿沟”。^①中国可以在缩小西巴尔干地区发展鸿沟方面发挥积极的角色，与欧盟共同应对西巴尔干地区的发展赤字问题。在促进西巴尔干地区合作方面，中国与欧盟也有着共同的利益与合作空间。因此，对于欧盟而言，更需要思考的问题不是如何排斥中国，而是如何借助“中国因素”推进其西巴尔干议程。

对西巴尔干国家而言，中国与欧盟也不是非此即彼的选择，而是西巴

^① Vladimir Shopov, “Decade of Patience: How China became a Power in the Western Balkans”, Policy Brief, European Council of Foreign Relations, February 2021, p.22.

尔干国家结构性转型的共同需要。由于西巴尔干结构性转型涉及不同领域和层次，而中国与欧盟的西巴尔干政策兼具各自的特点和优势，也可以在不同的结构领域和层次发挥不同的作用，共同服务于西巴尔干地区结构性转型的目标。因此，中欧在西巴尔干需要的是更好的政策协调而非排他性的博弈和竞争。

中国与东盟南海海上搜救合作的特点

林 丽 龚晓辉

摘 要：中国与东盟国家在南海海上搜救合作方面取得了一定进展，但也存在很多不足。双方的搜救合作具有一定的法理基础，但规范性、强制性、广泛性不够；合作内容和形式较为多样，但全方位、多领域的合作较为缺乏，制度化程度、合作深度不足；参与态度中方“一头热”，东盟各国积极性不高。南海复杂的航行条件、搜救能力的整体不足、东盟固有合作机制的特性、对搜救合作的需求差异、南海存在的“主权”争议、域外大国的介入是当前南海海上搜救合作困境的形成原因。

关键词：中国；东盟；南海；海上搜救；合作

作者简介：林丽，广东外语外贸大学东方语言文化学院副教授；
龚晓辉，信息工程大学洛阳校区东南亚系副教授。

南海是“海上丝绸之路”起点的战略枢纽区，也是海难事故全球三大高发地之一。2018年全球共发生海上事故2698次，约25%发生在南海海域。^①海上搜救是南海航行安全的重要保障。中国和东盟国家在南海航行安全、人命救助、联合搜救和海上执法等多方面具有广泛的共同利益。2021年11月22日，中国-东盟正式宣布建立全面战略伙伴关系，习近平主席就未来的中国东盟关系提出的5点建议中，将海上联合搜救和演练合作作为共建安宁家园的重要组成部分。^②由此可见，中国与东盟海上搜救

基金项目：本文系“广东特支计划”项目（项目编号：2019BT02H594）、广东省哲学社会科学规划2020年度一般项目（项目编号：GD20CXW02）、广东外语外贸大学2020年度国别与区域外语语种专项项目（项目编号：299-GK20GS32）、广东外语外贸大学2020年度南海研究科研创新团队（项目编号：299-GK19G240）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① “Safety and Shipping Review 2019”，Allianz Global Corporate and Specialty, May, 2019, p.1, <https://www.agcs.allianz.com/news-and-insights/reports/shipping-safety.html>

② 《习近平主持中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会正式宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系》，新华每日电讯，2021年11月23日，http://www.news.cn/mrdx/2021-11/23/c_1310327978.htm

合作得到了国家层面的重视。在东盟内部，早在20世纪90年代后期就已经开始讨论区域海上安全合作。自1991年以来，东盟与中国一直在推动海上合作，以寻求有效的南海海洋治理。海上合作已被列入中国-东盟对话关系议程。^① 东盟地区论坛、东盟国防部长会议及其扩大会、东盟海事论坛及其扩大会已成为东盟地区海上安全合作的重要对话平台。^② 为了扩大和深化中国-东盟海上合作领域和内容并提供制度保障，双方成立了落实《南海各方行为宣言》高官会和联合工作组会议。其他双方海上合作机制建设成果有“2015年中国-东盟海上合作年”、“中国-东盟海洋科技合作论坛”、“中国-东盟海洋合作中心”、“中国-东南亚海洋合作论坛”等。^③ 但严格意义上的中国与东盟整体海上搜救合作集中于2016-2018三年间开展，直接驱动力来自中方2013年在中国-东盟国家落实《南海各方行为宣言》高官会上的联合搜救演练建议。尽管2014年重大海难多发也产生了一定的外部刺激作用，该建议最终落实仍经过了3-4年时间。近五年内未见签署双边搜救合作协议，近两年仅有两三次零星的双边搜救演习。基于此，本文尝试回答如下核心问题：在南海地区，中国与东盟海上搜救合作的特点是什么？中国应如何更好应对？

一、相关研究及其不足

海上搜救，国际上通称为海上搜寻与救助，《1979年国际海上搜寻与救助公约》（1998年修正案）首次明确了对海上搜寻与救助的定义。根据该修正案，“搜寻”是指由救助协调中心或救助分中心协调的、利用现有人员和设施以确定遇险人员位置的行动；“救助”是指拯救遇险人员、为其提供初步的医疗或其他所需服务，并将其转移到安全地点的行动。通常，海上搜寻和救助属于同时实施的行为，其实施时间和内容具有持续性，因此被并称为海上搜寻与救助，或简称为海上搜救。

^① “China-Asean relations @30: pursuing maritime cooperation in the South China Sea”, CRI online, November, 2021, <http://filipino.cri.cn/20211108/9bf2233f-8a8e-b695-b131-97ac3c844dbc.html>

^② Agastia, I. G. B. D., “Maritime security cooperation within the ASEAN institutional framework: A gradual shift towards practical cooperation”. *Journal of ASEAN Studies*, Vol 1, 2021, pp.25-48.

^③ 《中国-东盟海上合作任重道远》，中国南海研究院，2021年11月25日，http://www.nanhai.org.cn/review_c/589.html

南海周边国家包括中国和越南、菲律宾、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、文莱、泰国、柬埔寨、老挝、缅甸等东盟国家。该搜救水域位于印度洋和西太平洋之间，东北至台湾，西南至新加坡海峡，连接缅甸海，南通爪哇海，面积为356万平方千米。搜救合作能否实施，应该取决于是否存在三个要素，即合作基础、参与主体和搜救对象。就中国与东盟海上搜救合作而言，合作基础应包括参与搜救国家所协商签订的针对南海海上搜救合作的国际公约、区域性协议与双边协议或软法性文件；参与主体是指所有参与搜救的国家，由于搜救合作是在特定海域进行的，因此参与搜救的主体应为南海周边国家，即中国和东盟国家；^① 搜救对象是指在南海海域发生海难事故的船舶和设施上的遇险人员、海上失事或者迫降的航空器上的遇险人员、海上紧急伤病人员以及其他海上遇险人员。^②

从搜救合作的性质上看，南海海上搜救合作具有法定性、公益性和协调性。法定性是指南海海上搜救的主体和对象之间构成权利和义务关系，并将因此产生相应法律后果。公益性是指南海海上搜救合作属于政府行为，负责搜救工作的主体都是相关国家的政府部门，^③ 搜救费用由主体方自行支出，搜救对象无须支付费用或给予报酬。协调性是指参与南海海上搜救的主体之间必须要有正确有效的协调和配合，从而保障搜救合作行动的有效进行。

基于可获取的材料，国内对海上搜救国际合作的专门研究始于2012年，之前的研究多着眼于海上搜救国际公约及我国海上搜救机制的现状。李毅龙从国际法视角，提出建立南海搜救合作法律机制具有可行性并构建了具体制度以供参考。^④ 史春林等人着重分析了中国参与南海搜救区域合作存在的问题。^⑤

2014年3月马航MH370失联航班搜救工作暴露出巨大缺陷，之后南海海上联合搜救行动机制问题明显得到学界更多关注。尤其是搜救合作的法

① 域外国家组织的南海海域联合军演中也涉及海上搜救内容，本文不列入南海海上搜救合作范畴。

② 《海南省海上搜寻救助条例》，载《海南日报》2015年10月1日。

③ 值得注意的是，政府部门统筹下的民间搜救力量在南海搜救中也发挥着极其重要的作用。

④ 李毅龙：《南海搜救合作法律机制研究》，海南大学硕士论文，2012年3月。

⑤ 史春林、李秀英：《中国参与南海搜救区域合作问题研究》，载《新东方》2013年第2期，第25~30页。

律机制问题，有多篇硕士论文^①专门进行了研究，针对南海搜救合作机制的内涵、理论基础和必要性等相关基础性问题的探讨已经较为充分。梁译文分析了南海国家搜救合作过程中实体性合作以及程序性合作要素的构成、存在的问题及其原因。王诺等研究了南海海上搜救体系的主体架构、各层机构功能、协调机制、国际协作等基本问题。^②上述研究基于法律视角，为本文提供了坚实的研究基础和理论支撑，但其主要关注点为中国方面的行动与不足，较少从国际关系视角关注东盟国家间的内部合作以及东盟国家与域外大国的合作。已有的对东盟国家海上搜救能力的数据来源较为陈旧，一手资料的掌握和追踪尚有不足。

现有研究和资料中，除了常规的中国与东盟海上搜救合作成就与不足探讨外，还有两种声音共存：一种强调海上搜救“易于合作”，对现状评价积极；另一种突出“合作困境”，对发展前景存疑。整体来讲，科研成果中多强调合作尚不成熟，难以保证搜救的及时性和有效性等，新闻报道中更多侧重合作的积极意义和价值，如取得“累累硕果”，得到各方领导人的“高度认可”等。“易于合作”论强调海上搜救体现各国共同利益和人道主义精神，具有非传统安全的低敏感度性质，在对话精神、合作平台、法理基础、实践合作等方面基础良好，经历了2014年马航MH370事件的震荡，^③搜救技术不断进步等。“合作困境”论强调各方利益需求不一致、参加公约不一致、南海问题影响等，认为“南海搜救实践中，南海诸国之间不存在实质意义的合作，南海搜救区域合作现阶段不具有现实可能性”。^④

① 岑选任：《南海海上搜救合作机制研究》，海南大学硕士论文，2015年5月；文亚军：《论海半闭海国家海上搜救合作的法律机制》，华南理工大学硕士论文，2015年6月；梁译文：《南海国家间搜救合作的法律问题研究》，大连海事大学硕士论文，2017年6月；许弘立：《南海搜救的法律合作机制建立》，华东政法大学硕士论文，2017年4月；邓朝晖：《中国-东盟海上搜救合作对策研究》，大连海事大学硕士论文，2020年11月；蔡宇冰：《南海地区海上搜救合作机制研究》，大连海事大学硕士论文，2020年12月。

② 王诺、林婉妮：《建设“21世纪海上丝绸之路”视角下南海海上搜救体系构建研究》，载《中国软科学》2018年第8期，第10-17页。

③ 2014年3月8日00:41分，马航MH370航班从马来西亚吉隆坡国际机场起飞，01:20，航班在马来西亚和越南的交接处与胡志明管控区失去联系，同时失去雷达信号。中国、马来西亚、越南、新加坡、泰国、菲律宾、美国、澳大利亚、英国、新西兰等11国派出舰船及飞机参与搜救，至今仍无确切信息。

④ 向力：《南海搜救机制的现实抉择——基于南海海难事故的实证分析》，载《海南大学学报（人文社会科学版）》2014年第6期，第50-58页。

从1991年至今，中国-东盟“安全互动进展缓慢”。^①当前南海海上合作呈现出“双边多于多边，传统领域多于非传统领域，倡议多落实少”的特点。非传统领域合作长期处于“共识多、推进难”的困境。^②国内对中国-东盟南海海上搜救合作效果评价存在“两极化”倾向，东盟学者的认识亦如此。针对2017年在中国湛江举行的海上搜救合作演练，新加坡南洋理工大学学者认为这次演习被“吹捧”为中国和东盟成员国之间规模最大的一次演习，评价“截然不同”地分为两极。怀疑论者可能认为这是另一个“展示品”，象征性的发展不一定解决相关问题；支持者对这次演习欢呼，视之为东盟和中国共同努力促进海域和平与稳定，提升最终解决争端能力的又一“光辉典范”。^③

此二者之间似乎存在着一种矛盾或悖论，即“理应顺利”而“实陷困境”，即强调海上搜救合作的人道主义性质、低敏感属性，认为其更易导向国际或区域合作，但实际却呈现出合作乏力态势。有学者称之为“非传统安全合作困境”，认为各国政策和行为意图的不确定性是其主要原因。^④更多的研究从合作的法律机制视角寻求解释或答案。合作法律机制不成熟常常被作为原因提出，继而给出应对策略。策略之一是参照借鉴世界其他地区海上搜救合作机制。这自然正确，但简单的移植难以存活，有机的嫁接才可能开花结果。我们认为，合作法律机制的缺乏并非深层动因而亦是结果。要健全南海搜救合作机制，预防偶发、突发事故演变为政治外交危机，为“一带一路”倡议的实施奠定坚实的国际社会基础，构建开放、稳定、公正的南海地区秩序，还需要全面了解中国与东盟海上搜救合作的现状，分析其特点、成因，尤其是增加东盟视角，深入分析其区域特点。

① 《拉长“安全合作短板”是新时代提升中国-东盟关系的不二法门》，中国南海研究院，2021年12月11日，http://www.nanhai.org.cn/review_c/592.html

② 《以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://opinion.huanqiu.com/article/433kwXL0j9L0>

③ “Inaugural ASEAN-China Maritime Exercise: What To Expect”，RSIS Commentary，No. 131-3 August 2018，<https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2018/08/CO18131.pdf>

④ 范佳睿：《因势利导：化解非传统安全困境的东盟路径》，载《国际安全研究》2021年第1期，第120-153页。

二、合作的法律基础

法定性决定了南海海上搜救合作是法律行为，南海周边国家签署的国际公约、区域性协议、双边协议或软法性文件既是南海海上搜救合作的法律基础和重要依据，也大致反映出了南海周边国家参与南海海上搜救合作的现状。

（一）国际公约

国际上规定海上搜寻与救助合作的普遍性国际公约，为南海周边国家提供了共同遵守的国际法律规范。但由于各国在国家政策、国内立法、发展程度、利益诉求、历史主张等方面存在差别，导致各国加入涉及海上搜救国际公约的程度各不相同。1944年《国际民用航空公约》、1972年《国际海上避碰规则》、1974年《国际海上人命安全公约》、1979年《国际海上搜寻救助公约》和1982年《联合国海洋法公约》是五部可以作为南海海上搜救合作法律基础的国际公约，截至2021年7月，中国与东盟国家参加情况如下表1所示。

表 1

序号	公约中文名称	中国与东盟国家参加情况
1	1944年《国际民用航空公约》	均已加入
2	1972年《国际海上避碰规则》	菲律宾未加入
3	1974年《国际海上人命安全公约》	老挝未加入
4	1979年《国际海上搜寻救助公约》	马来西亚、菲律宾、泰国、柬埔寨、文莱、缅甸、老挝未加入
5	1982年《联合国海洋法公约》	柬埔寨未加入

上述国际公约关于海上搜救的规定，是中国与东盟国家在南海开展海上搜救的重要法律依据。但国际公约通常只对缔约国存在约束力，加入公约方和未加入公约方在权利和义务方面存在不对等的情况。由于中国与东盟国家在国际公约的参与程度存在明显的差别，这在一定程度上会对海上搜救合作的效率和效果产生影响。例如：泰国和老挝没有签署《1974年国际海上人命安全公约 1978年议定书》，泰国、文莱和老挝没有签署《1974年国际海上人命安全公约 1988年议定书》。前者在检验发证、操舵

装置、雷达、惰性气体装置和证书格式等方面提出了补充要求，后者将全球海上遇险与安全系统及检验与发证协调系统引入公约。加入议定书的国家有义务在其国内实施这些技术标准，这导致未加入议定书的国家与加入议定书的国家在搜救技术上存在较大差距，甚至无法在同一技术平台进行搜救合作。^①再如，《1979年国际海上搜寻救助公约》在第3章“国家间的合作”中对各国搜救力量在某一国家领海或领土通过的情形进行了规定。在“仅为搜寻发生海难地点和救助该海难中遇险人员的目的”的前提下，作为当事国的南海周边国家应该批准其它国家的救助单位“进入或越过其领海或领土”；作为当事国的南海周边国家需要进入或越过其它国家的领海或领土，需要向该国有关部门提出请求并详细说明计划的任务和必要性；各国家之间还应该缔结协议，对搜救单位彼此进入或越过其领海或领土的条件作出规定，并“以可能的最少手续来加速此种单位的进入”。虽然该公约对海上搜救合作的通行情形作出了规定，但局限性在于马来西亚、菲律宾、泰国、柬埔寨、文莱、缅甸、老挝等东盟国家尚未缔结公约。

（二）多边、双边海上搜救协议或软法性文件

东盟内部的多边、双边搜救协议或软法性文件亦可视作中国与之开展海上搜救合作的法理基础。与中国和东盟国家达成的一系列海上搜救区域性协议、双边协议和或软法性文件一样，此类协议或文件虽然不具有法律效力，但已成为推动南海海上搜救合作顺利进行的重要保障。

东盟内部多边协议方面，东盟各国于2005年7月在老挝万象签署了《东盟灾害管理与应急响应协定》。2010年10月27日，在河内举行的东盟外长会议通过了《东盟海上遇险人员和船舶搜救合作宣言》。^②该宣言鼓励东盟成员国指定一个国家救援协调中心，相互间建立直接通信渠道共享信息，并根据请求对遇险情况做出快速有效的反应。该宣言还鼓励成员国加强搜寻与救援能力，促进与对话伙伴的合作，并编制国家救援协调中心名单，制定和加强协调的区域搜救方法，以及区域政策、操作机制和通信

^① 向力：《南海搜救机制的现实抉择——基于南海海难事故的实证分析》，载《海南大学学报人文社会科学报》2014年11月，第55页。

^② [越南]《东盟海上遇险人员和船舶搜救合作宣言》，越南共产党电子报，2010年10月28日，<https://dangcongsan.vn/thoi-su/tuyen-bo-asean-ve-hop-tac-tim-kiem-va-cuu-nan-nguoi-va-tau-thuyen-gap-nan-tren-bien-45355.html>

系统。^① 2012年12月在印尼举行的第34届高级交通官员会议、第18届东盟交通部长会议一致同意建立东盟交通搜救论坛，作为东盟框架内一个技术性和政策性的对话平台，旨在帮助东盟国家提高搜救行动方面的熟练程度和协调水平，并出台了关于搜救合作的2015至2020年行动计划。^② 2021年6月，越南交通运输部以线上形式举办了第八届东盟交通搜救论坛。^③ 2014年8月10日，东盟地区论坛发表《关于加强海空搜救协调与合作声明》，强调地区国家搜救能力以及搜救合作的有效性和效率需要进一步加强；重申了海上无国界的人道主义救援原则的主旨，提出所有国家的搜救协调中心应当目标一致，加强海上搜救合作能力，推动建立信任进程。建议深化地区国家对包括《国际民用航空公约》、《国际海上搜寻救助公约》等在内的现有国际机制的认知，更好利用地区现有的搜救协调中心，探讨建立更有效、快捷的亚太搜救合作协调模式。^④

东盟内部双边协议方面，越南、菲律宾表现最为积极。2003年生效的《越南社会主义共和国政府和菲律宾共和国政府关于科技合作的协定》涉及海洋资源管理、遥感技术、气象等海上合作领域。^⑤ 2011年10月，越南通过总理第1863/QĐ-TTg号决定批准实施《越南社会主义共和国政府和菲律宾共和国政府关于海上搜救领域合作协定的计划》。^⑥ 2015年6月，

① “Strengthening Search and Rescue Cooperation”, Expanded ASEAN Maritime Forum, Da Nang, Vietnam, 2014, <https://www.wgtn.ac.nz/strategic-studies/documents/strengthening-search-and-rescue-cooperation.pdf>

② “Maritime Cooperation in ASEAN”, ASEAN Secretariat’s information paper, March, 2018, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ANNEX-3-10th-ISM-on-MS.pdf>

③ “ASEAN seeks to increase cooperation in transport search and rescue”, Vietnam Investment Review, June, 2021, <https://vir.com.vn/asean-seeks-to-increase-cooperation-in-transport-search-and-rescue-84916.html>

④ 《东盟地区论坛发表关于加强海空搜救协调与合作声明》，新华网，2014年8月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2014-08/11/c_1112012123.htm

⑤ [越南]《越南社会主义共和国政府和菲律宾共和国政府关于科技合作的协定》，越南法律网，2004年3月23日，<https://luatvietnam.vn/ngoai-giao/hiiep-dinh-hop-tac-khoa-hoc-va-cong-nghe-giua-viet-nam-va-philipin-183123-d1.html>

⑥ [越南]《关于批准越南社会主义共和国政府和菲律宾共和国政府关于海上搜救领域合作协定实施方案的决定》，法律图书馆网，2011年10月21日，<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Quyiet-dinh-1863-QD-TTg-phe-duyet-Ke-hoach-thuc-hien-Thoa-thuan-giua-Viet-Nam-130823.aspx>

菲律宾海岸警卫队和越南海上搜救协调中心之间建立了直接联系点。^①另外,2019年8月,越南与马来西亚签署了《海上执法和搜救合作谅解备忘录》意向书。

上世纪90年代初,中国与南海周边国家或地区开始就海上搜救问题进行沟通,达成了一些协议,为在邻近海域开展快速有效的合作提供了可靠保障。2002年中国与东盟领导人签署了《南海各方行为宣言》,将航运、搜救等非传统安全领域视为合作起点或重点。^②2003年双边在印度尼西亚巴厘岛签署了《中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》。2004年11月在老挝万象签署了《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划(2005—2010)》。^③2007年9月,在青岛举行了中国—东盟海事磋商机制第三次会议,中国海事局代表与东盟国家海事主管部门就海上应急、搜救以及其他问题进行了磋商和会谈。2011年7月20日,在印度尼西亚巴厘岛举行的落实《南海各方行为宣言》高官会上,中国同东盟国家就落实《宣言》指针案文达成一致。^④中方就设立航行安全和搜救专门技术委员会提出了一系列合作倡议。

中国与东盟国家签署的相关双边协议包括:《中国防城港至越南下龙湾高速客轮航线搜寻救助合作协议》(2003年)、^⑤《中华人民共和国交通部和菲律宾共和国交通和通信部海事合作谅解备忘录》(2005年)、《关于指导解决中华人民共和国和越南社会主义共和国海上问题的基本原则协议》(2011年)、^⑥《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府海上合作谅解备忘录》(2012年)、《中印尼海上搜救合作谅解备忘录》(2015年)、

① [越南]《越南推动海上搜救国际合作》,交通法律网,2015年6月18日, <http://www.phap-luatgiaothong.vn/viet-nam-day-manh-hop-tac-quoc-te-ve-tim-kiem-cuu-nan-tren-bien-d11239.html>

② 该宣言第六条规定,在全面和永久解决争议之前,有关各方可探讨或开展合作,包括海上航行和交通安全、搜寻与救助领域。

③ 该行动计划至今已完成了三个五年计划。《行动计划(2011—2015)》强调在海上航行与交通安全、海上搜救、海上遇险人员人道主义救治等领域开展对话与合作。《行动计划(2021—2025)》正在执行中。

④ 《中国同东盟国家就落实<宣言>指针案文达成一致》,中央政府门户网站,2011年8月1日, http://www.gov.cn/gzdt/2011-08/01/content_1917722.htm

⑤ 《科学施救本领强 应急先锋勇担当——防城港市海上搜救中心成立15年纪实》,中华航运网,2018年12月14日, http://info.chineseshipping.com.cn/cninfo/News/201812/t20181214_1313489.shtml

⑥ 该协议第5条规定:“积极推进海上低敏感领域合作,包括海上搜救领域的合作。努力增进互信,为解决更困难的问题创造条件。”

《中国海警局与越南海警司令部合作备忘录》(2016年)^①等。上述一系列协议或软法性文件旨在增进中国与东盟国家的互信,为各国在南海海上搜救领域的合作提供了重要的依据。

综上所述,中国与东盟南海海上搜救合作具有一定的法理基础,但规范性、强制性、广泛性不够。对于国际公约的签署,南海周边国家往往基于本国的国家利益诉求而进行有选择地参与,导致各国加入的公约不一致,因而各方在权利、义务和地位方面存在明显差异。各国虽然针对海上搜救合作开展了一定的友好性磋商,但南海搜救合作责任区尚未形成,尚无中国-东盟海上搜救合作指导性文件;签署的相关区域性、双边协议或软法性文件对各国的权利和义务没有明确的约定,缺乏实施细则,尤其是没有明确缔约国在搜救合作时能够进入本国领海的船舶类型、报备手续以及应当遵守的规范等,导致对搜救通行存在分歧,可操作性和普遍约束力低。另外,专门针对搜救合作的区域性协议很少,中国的合作对象国范围有限,仅与越南、菲律宾、印尼签署了双边合作协议或框架,且与越南的搜救合作限于已无争议的北部湾海域。

三、合作形式和内容

中国与东盟国家的海上搜救合作包括实战合作和项目合作两大部分。

(一) 搜救实战合作

搜救实战合作具有偶发随机性,难以谈及合作频率,主要事例见下表2。

(二) 搜救项目合作

搜救项目合作包括桌面推演联合演习、实船联合演习、人员交流与培训和搜救热线平台建设。

2004年10月中国海事局与菲律宾海岸警备队分别在北京和马尼拉举行了代号为“中菲合作2004”的沙盘联合搜救演练;2012年8月,中越两国首次举行了海上搜救应急通信联合演习;2013年,中国海军第14批护航舰队偕同新加坡海军进行了海上联合搜救演练,演练内容包括重要船只

^① [越南]《越南-中国建立海上搜救合作机制》,监察网,2016年6月28日,<https://thanhtra.com.vn/chinh-tri/doi-ngoai/Viet-Nam--Trung-Quoc-thiet-lap-co-che-hop-tac-tim-kiem-cuu-nan-tren-bien-105317.html>

表 2

时间	东盟合作方	地点(含南海附近海域)	事件
2005年9月	马来西亚	马来西亚附近海域	中国海南省一艘渔船受大风浪影响,漂流到马来西亚附近海域 ^①
2006年5月	越南	南海东沙群岛附近海域	“珍珠”台风造成越南渔民、渔船失踪 ^②
2007年11月	菲律宾、越南	南沙海域	“海贝思”强台风造成数十艘中国、菲律宾、越南籍渔船及数百渔民受困 ^③
2014年3月	马来西亚及其他多国	泰国湾、马六甲海峡、安达曼海和南印度洋	马来西亚航空公司由吉隆坡飞往北京的MH370航班失联
2015年1月	印度尼西亚	雅加达北部海域	亚航航班坠毁 ^④
2016年6月	越南	越中北部湾分界线地区	越南战机 Su-30MK2 和 CASA 212 失事 ^⑤
2018年7月	泰国	泰国普吉岛	“凤凰号”沉船事故 ^⑥
2021年12月	越南	南海南部海域距三亚市约450海里处	伯利兹籍散货船“成元丸”轮因遭遇大风浪,中国、越南、菲律宾、缅甸籍的18名船员遇险 ^⑦

识别、营救落水人员等6个项目。2015年5月,中方应马来西亚邀请,派舰船参加了在马来西亚举办的中国—东盟地区论坛第四次联合救灾演习。中方搜救力量与东盟国家搜救力量在信息通报、协调组织指挥、技术交流等方面开展了合作。2015年6月3-4日,越南和中国代表同意在新一轮北部湾口外非敏感地区和划界谈判框架内,进一步探讨海上救援合作,继续

① [马来西亚]《失踪渔民搜救工作仍在继续》, 前锋报网, 2005年10月19日, <http://utusan.com.my/terkini/2005/10/nelayan-hilang-usaha-mencari-dan-menyelamat-diteruskan.htm>。

② [越南]《台风“珍珠”遇险人员回到岷港》, 年轻人报网, 2006年5月23日, <https://tuoitre.vn/nan-nhan-bao-chanchu-da-ve-den-da-nang-139492.htm>

③ 《温家宝就成功救援西沙、南沙被困渔民作重要批示》, 中国政府网, 2007年12月3日, http://www.gov.cn/lhdh/2007-12/03/content_824083.htm

④ 《中国参与搜寻黑匣子印尼冻结亚航泗水-新加坡航线》, 新华网新加坡频道, 2015年1月5日, http://sg.xinhuanet.com/2015-01/05/c_1113885683.htm

⑤ [越南]《有关合作搜救CASA 212和SU30 MK2的最新进展》, 越南之声网, 2016年6月22日, <https://vov.vn/tin-24h/thong-tin-moi-nhat-ve-viec-hop-tac-tim-kiem-casa-212-va-su30-mk2-522971.vov>

⑥ [泰国]《普吉岛沉船4个月后,“凤凰号”游船打捞任务完成!》, TNEWS网, 2018年11月18日, <https://www.tnews.co.th/social/484129>

⑦ 《南海海域国际搜救合作成功搜救伯利兹籍散货船“成元丸”轮18名遇险人员》, 海外网, 2021年12月2日, <http://news.haiwainet.cn/n/2021/1202/c3541089-32286170.html?nojump=1>

讨论《中越海上搜救合作协议草案》。在北部湾口外海域工作组第七轮谈判中，两国同意指派联合技术专家组紧急讨论并提出该项目的具体方案和方案，在双方同意的北部湾口外区域进行联合调查。^① 2015年11月，中国-印尼海上搜救沙盘演习在海南海口成功举办，演习通过视频成功实现双方搜救协调指挥互通，开启了沙盘演习新的形式。

中国在2013年9月召开的中国—东盟国家落实《南海各方行为宣言》第六次高官会上正式提出“中国—东盟国家海上联合搜救沙盘推演及实船演练”项目。“沙盘推演”部分由中国海上搜救中心主办，广东省海上搜救中心承办，中方海上合作基金出资，于2016年9月27日在广州完成。主办方邀请了东盟10国共同参加推演演习，但实际参与的只有5国（马来西亚、文莱、缅甸、老挝、柬埔寨）。推演设计基于计算机软件和3D动画模拟搜救事故现场，参与国代表根据各自职责，协调本国的搜救力量不同程度参与了接处警、船舶及人员救助、医疗救助等推演科目。“实船演练”部分于2017年10月31日在广东湛江海域完成。这是中国—东盟国家落实《南海各方行为宣言》框架下的海上合作项目，也是各国首次以无脚本、接近实战的方式进行大规模海空联合救援实船演练。^② 演练科目包括船舶消防、人员救助、水下探摸等。

2018年，中国军队与东盟10国军队首次举行海上联演，“桌面演习”于2018年8月2日至3日在新加坡樟宜海军基地进行，中国—东盟“海上联演-2018”实兵演习于同年10月22-28日在中国湛江及其以东海空域开展，分为港岸活动、海上演练和演习总结三部分，联合搜救成为重要演习科目。^③ 此次军演以《海上意外相遇规则》使用及海上联合搜救为重点。是东盟首次与单一国家举行联合军演，也是中国首次与东盟整体进行联合军演，因而，对东盟、中国以及中国—东盟关系意义重大。^④ 2020年1月，中

① [越南]《越-中商议海上搜救合作》，越南快讯网，2015年6月6日，<https://vnexpress.net/viet-trung-ban-ve-hop-tac-tim-kiem-cuu-nan-tren-bien-3229772.html>

② 马格洪，《峥嵘历程：中国—东盟合作的“海事典范”》，载《珠江水运》2018年21期，第32-33页。

③ [越南]《东盟和中国首次在南海进行联合演习》，Vietnam+网，2018年10月22日，<https://www.vietnamplus.vn/asean-va-trung-quoc-lan-dau-tap-tran-chung-tren-bien-dong/531225.vnp>

④ 邵建平，《新安全观视域下的中国—东盟海上联合军演》，载《南洋问题研究》2019年第2期，第49页。

国和菲律宾举行了联合搜救和消防演习，在海上安全与搜救等方面的能力建设合作明显加强。^① 2020年12月，中越两国联合巡逻舰艇编队展开了联合搜救演练。2021年5月8日在雅加达附近海域与印尼海军进行了联合搜救演练。^②

2017年7月，中国海上搜救中心在上海举办了东盟国家海上搜救协调员培训课程，来自8个东盟国家的23名救援协调员参加了课程。^③ 2018年7月，由中方举办的澜沧江—湄公河海事与搜救人员培训在广州开班，来自柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南等5国40名学员参加了为期22天培训，开展了理论培训、实操演练、技术交流等。为进一步推进中国与东盟国家海上搜救领域专业技术交流，共同提升区域海上搜救能力与水平，2019年9月14日至27日，由中国海上搜救中心主办，大连海事大学承办的“中国-东盟国家海上搜救高级培训班”在大连举行。来自柬埔寨、印尼、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南以及我国相关海上搜救中心的共计29名学员参加了此次培训。^④

2016年4月28日举行的落实《南海各方行为宣言》第十一次高官会上，中国和东盟官员承诺“致力于落实‘早期收获’成果，包括建立‘中国和东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台’‘中国和东盟国家海上搜救热线平台’等合作项目，并一致同意在南海地区适用《海上意外相遇规则》等问题保持沟通”。^⑤ 2016年以来，中国海警局和菲律宾海岸警卫队高层交往密切，并已成立中菲海警海上合作联合委员会，建立热线机制。2016年12月28日，中国与柬埔寨举行海上搜救热线开通研讨会，同意在两国间开通搜救热线，相关设备于2017年9月在柬埔寨安装

① 《菲律宾与中国进行南海合作将获益更多》，千龙网，2021年7月22日，<http://world.qianlong.com/2021/0722/6061628.shtml>

② 《中国印尼海军举行海上联合演练》，北部湾在线，2021年5月10日，<http://www.bbrtv.com/2021/0510/644122.html>

③ 《中国-东盟国家海上搜救协调员培训班在沪举行》，央广网，2017年7月17日，http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20170717/t20170717_523854427.shtml

④ 《中国-东盟国家海上搜救高级培训班开班》，大连海事大学官网，2019年9月17日，<https://www.dlmu.edu.cn/info/1101/13702.htm>

⑤ 《落实〈南海各方行为宣言〉第11次高官会在新加坡举行》，外交部网站，2016年4月29日，<https://www.Mfa.gov.cn/nanhai/chn/wjbxw/t1359624.htm>

完成。^①同年10月31日，在湛江举行了中柬两国搜救热线和中国与东盟成员国海上搜救信息平台开通典礼。^②

综上所述，中国与东盟南海海上搜救合作内容和形式较为多样，但合作项目多为“一案一议”形式，全方位、多领域的合作较为缺乏，^③制度化程度、合作深度不足。具体而言，搜救合作项目未体现出常态化、定期举行的特点；基础领域如沙盘演习、海上实操演习、交流磋商会议等形式比重大，真正涉及合作习惯、合作战略等层面的内容还处于起步阶段。^④同时，现有合作也反映出缺乏统一的指挥、组织机构，信息沟通不顺畅等问题。从东盟内部安全合作来看，自2003年以来，东盟已决定将海上安全作为地区问题优先考虑，但海上安全合作仍然主要基于对话，很少有实际合作的例子。这在一定程度上也影响到中国-东盟海上安全合作的制度化。究其原因，东盟地区论坛、东盟国防部长会议和东盟海事论坛等组织的机制设计往往会影响合作的形式和效果。^⑤实际上，与欧洲合作总体在一个平台不同，东盟各国在政治、经济、文化、宗教等诸多方面差异巨大，人种和民族多样性尤为突出，有“破碎地带”之称。东盟安全合作同样带有“非正式性、协商一致、互不干预”的“东盟方式”特征，呈现出“网状式和叠加式”结构，决策效率低、对解决问题作用不够。不仅如此，不同安全区块间形成交叉合作与竞争关系，加剧了地区形势的复杂性。^⑥在地区合作主导权、合作方式以及合作观念等方面相互对立、竞

① “Maritime Search and Rescue Cooperation among China and ASEAN Member States”, 10th ASEAN Regional Forum Inter-sessional Meeting on Maritime Security, Brisbane, Australia, 27-28 March, 2018, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ANNEX-17-10th-ISM-on-MS.pdf>

② <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ANNEX-17-10th-ISM-on-MS.pdf>

③ 朱坚真、黄凤：《中国参与南海海上搜救合作机制问题探讨》，载《中国渔业经济》2015年第5期，第14页。

④ 郑怀宇：《“一带一路”战略背景下的海上搜救国际合作》，载《中国海事》2017年第3期，第38-40页。

⑤ Agastia, I. G. B. D., “Maritime security cooperation within the ASEAN institutional framework: A gradual shift towards practical cooperation”, *Journal of ASEAN Studies*, Vol 1, 2021, pp.25-26.

⑥ 刘琳：《均势与合作：东南亚军事与安全问题的研究》，世界知识出版社2020年版，第6-8页。

争，甚至冲突。^①

四、中国的积极性高于东盟

与其他海域如北极地区、黑海地区的海上搜救合作相比，中国-东盟南海海上搜救合作参与态度呈现出中方“一头热”特点。中国一直积极致力推动南海海上搜救合作的发展。限于篇幅，本文仅简述如下。合作机制设立方面，1989年，为与国际海上搜救工作接轨，根据《1979年国际海上搜寻救助公约》要求，国务院、中央军委联合发文，在交通部建立“中国海上搜救中心”，负责全国海上搜救工作的统一组织和协调，日常工作由部海事局承担，并要求国务院有关部门和军队要配合“中国海上搜救中心”做好海上搜救工作。中国还主动倡议南海周边各国在航行安全、海上保安、航海保障等领域加强沟通合作，建立南海周边国家海上应急事件联合预警和应急处置机制。目前，已建立了“中国-东盟海事合作机制”、“中越区域性搜救合作机制”等多个机制。^② 搜救站点设置方面，中国在湛江、海南、西沙设置3个救助站点，长期部署专业救助船舶进行值守，自2013年以来，在南海海域船舶遇险事故中，成功救助中外籍遇险人员3396人。另据新华社2019年1月29日报道，中国计划在备受争议的南海永暑礁（Fiery Cross Reef）建造海上救援中心。^③ 搜救合作基金方面，搜救合作基金可以作为搜救行动补偿和激励的资金来源，能够用来定期对南海周边国家海上搜救人员进行业务培训、岗位培训和各种训练及演习，对参与海上搜救的单位船舶及个人进行必要的补贴奖励和报酬。在2011年11月18日宣布设立30亿元人民币中国-东盟海上合作基金，推动双方在海洋科研与环保、互联互通、航行安全与搜救以及打击海上跨国犯罪等领域合作，其中，航行安全与搜救是该合作基金的重点合作项目。^④

① 韦红、尹楠楠：《东南亚安全合作机制碎片化问题研究》，《太平洋学报》，2018年第8期，第16页。

② 梁宗盛等，《共同守护：中国-东盟国家海上联合搜救命运共同体》，载《珠江水运》2016年S2期，第8-11页。

③ 《中国南沙群岛救助中心成立菲总统府：应该感谢》，观察者网，2019年1月31日，https://www.guancha.cn/internation/2019_01_31_488916.shtml

④ 康霖、罗亮：《中国-东盟海上合作基金的发展及前景》，载《国际问题研究》2014年第5期，第29页。

与之相对，东盟国家对于早在2008年中方就提出的成立海洋科研和环保、航行安全与搜救、打击海上跨国犯罪等三个专门技术委员会的倡议却半推半就，使其基本处于“有机制、无行动”或“说得多、做得少”的状态。^①2017年“中国-东盟国家海上联合搜救实船演练”有参演人员1000余人，中方派出了专业救助力量、公务力量和社会救助力量的20艘船艇和3架飞机参加，东盟的泰国、菲律宾、缅甸、老挝、柬埔寨5国未派出船艇参演，只派出了搜救任务协调员、搜救队、评估专家、联络官参加演练指挥、协调、搜救行动、评估、观摩等活动。马来西亚参加了第一部分的推演演习，第二部分迫于压力退出。^②

究其原因，南海周边国家经济发展水平存在明显差距，各国对海上搜救合作的需求程度也存在明显差异，部分国家主观上不太愿意、客观上也没有足够的经济实力提供用于海上搜救的财政支持，导致南海海上搜救整体水平偏低，各国参与搜救合作的积极性不高。

主观意愿方面，尽管对合作理想充满热情，东盟国家仍不愿意参与合作活动，担心这可能会对主权要求做出一些让步，且对合作框架中较大伙伴的支配感到恐惧，这些成为合作的重大障碍。^③合作需求方面：根据联合国国际海事组织全球综合航运信息系统中海难事故的统计数据^④显示，在南海诸国所属船舶发生的南海海难事故中，中国在海难事故数、非常严重事故数、严重事故数三项统计上均位居首位。其中，中国海难事故数是越南的1.6倍，泰国的2.6倍，新加坡的3.3倍，菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、柬埔寨的6.5倍。^⑤由于协调自己与其他各方的利益需要花费大量时间、精力、财力，各国将对合作是否值得进行简单的成本效益分析。如果他们认为成本超过收益，他们就很可能不会参与合作。相较于中国，

① 《吴士存：以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://3w.huanqiu.com/a/de583b/433kwXL0j9L?agt=10>

② 邓朝晖：《中国-东盟海上搜救合作对策研究》，大连海事大学硕士论文，2020年11月，第19~24页。

③ Sam Bateman, “Building Cooperation for Managing the South China Sea Without Strategic Trust”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 4, No. 2, 2017, pp. 251-259.

④ 联合国国际海事组织全球综合航运信息系统中海难事故检索地址为 <https://gis.imo.org/Public/MCI/Search.aspx>

⑤ 向力：《南海搜救机制的现实抉择——基于南海海难事故的实证分析》，载《海南大学学报（人文社会科学版）》2014年第6期，第51页。

部分东盟国家的南海海难事故发生似乎具有低概率性和不确定性，这也导致其缺乏对海上搜救合作的重视和投入，缺乏参与海上搜救合作的内在动力。资金投入方面，海上搜救工作需要大量资金投入的支持，资金问题是困扰南海海上搜救合作发展的一个重要因素。民间搜救力量发展，政府搜救力量无疑是南海海上搜救合作的主导力量，但民间搜救力量在南海搜救中也发挥着极其重要的作用，但海上搜救高风险、无报酬的特征显然不能够调动民间力量参与搜救的积极性。菲律宾在海岸警卫队下设海岸警卫辅助队（Philippines Coast Guard Auxiliary, PCGA）的民间组织，协助执行海事法律、维护海域安全、展开海难搜救等，以多元化的海上交通管理主体加强对相关海域的管辖。^①其成功经验值得中国和其他东盟国家借鉴。

五、合作的困难

（一）地理因素

南海海域地理位置重要，通航量巨大。南海是世界第三大陆缘海，仅次于珊瑚海和阿拉伯海，是连接太平洋与印度洋的重要航道，是沟通亚、非、欧三大洲的海上枢纽，拥有三条国际习惯主航路和27条国际习惯支航路，是世界通航量第二大海上海通道。据统计，每年有6万多艘船舶航经南海，常年有2万多艘渔船在南海海域作业。但该海域气象条件恶劣，属赤道带、热带海洋性季风气候，是台风和季风的发源地和聚集区，台风不仅发生频繁，而且持续时间较长。受到热带气旋的广泛影响，南海是全世界热带气旋最多的海域之一，热带气旋发生数占全世界的30%左右。^②从航行条件看，南海涌浪和暗流较大且变化无常，分布着众多的暗礁和浅滩，是威胁船舶航行的安全隐患。从非传统安全威胁看，南海是海盗多发区，仅次于索马里，约占世界海盗攻击事件的40%。^③1996年至2015年南海海域共发生各种船舶的海难事故达100件，死亡、失踪人数达

^① “The Philippine Coast Guard Auxiliary, PCGA, March, 2018, <http://www.Pcgauxilia-ry.com/about-pcga.html>

^② 王平庄：《海南海上搜救概况与分析》，载《中国应急救援》2007年第1期，第13页。

^③ 史春林：《中国在南海岛礁建设搜救基地问题研究》，载《太平洋学报》2017年第6期，第79页。

200人。^①因此，南海海域的搜救任务艰巨，责任重大，容易动摇周边国家参与南海海上搜救合作的信心和决心。

（二）能力因素

南海周边国家普遍存在海上搜救水平不高、海上搜救装备和救助设施落后的状况，特别是远离大陆水域的海上搜救能力明显不足。据统计，东盟南海国家海上专业救助力量只能有效覆盖50公里内的搜救范围，在偏僻的南海海域发生海上险情时，只能依靠各国过往船舶及当地社会救助力量进行搜救，无法保证提供适用的搜救设施或设备。南海海上搜救主要由政府搜救力量、民间搜救力量、多方搜救力量协同完成。受制于经济发展水平，各国海上搜救力量的能力也存在较大的差距。尽管近年来，越南加入了国际海事组织的全球海上应急和安全系统，越南海事局投入使用了能够覆盖A1、A2、A3海域的远程识别跟踪信息系统，配备了7艘专业船和多艘高速独木舟；^②菲律宾海岸警卫队与日本国际协力机构开展合作，计划于2022年初交付两艘94米多用途响应船，^③但仍有部分东盟国家所辖海域通航条件差，航行安全监管手段落后，海事卫星与岸基无线电通信系统不完善。新加坡海上搜救装备由新加坡警察海岸警卫队负责，但多为近海小型设备，数量不足且性能较低。^④虽然印尼和文莱主要由本国海军完成海上搜救行动，但两国都面临着设备严重老化的问题，难以开展海上远距离和极端天气下的搜救行动。

另外，海上搜救职业风险高、技术要求严格、培养周期长、成本高，限制了搜救队伍的及时“换血”、“补血”。南海周边其他大部分国家或地区没有专门的海上救援人员，搜救人员培训机制不完善，或专业救援人员

^① 王诺、林婉妮：《建设“21世纪海上丝绸之路”视角下南海海上搜救体系构建研究》，载《中国软科学》2018年第8期，第11页。

^② [越南]《越南积极参与海上搜救合作》，交通运输部网站，2018年9月10日，<https://www.mt.gov.vn/matgt/Pages/ChiTietTin.aspx?groupID=1152&IDNews=56516&tieude=viet-nam-tich-cuc-phoi-hop-tim-kiem-cuu-nan-tren-bien.aspx>

^③ PCG to step up maritime patrol with new vessels from Japan, February, 2020, <https://www.jica.go.jp/philippine/english/office/topics/news/200213.html#:~:text=The%20Philippine%20Coast%20Guard%20%28PCG%29%20is%20stepping%20up,cooperation%20with%20the%20Japan%20International%20Cooperation%20Agency%20%28JICA%29.>

^④ 王杰等：《东亚视野下的我国海上搜救责任区问题研究》，载《东北亚论坛》2014年第4期，第18页。

数量不足、队伍结构不科学、技能水平不高，这些短板都将对海上突发海难的决策和实施产生重大影响。^①

（三）“主权”争端

南海海域搜救面临着极为复杂的地缘政治环境，涉及到各国的军事战略及经济利益。南海存在争议海域，其根源是南沙争端，这是目前世界上涉及国家和地区最多、情况最复杂的海洋权益争端，也是影响东盟国家同中国关系的主要负面议题。南沙争端国家之间存在的海域划界、岛礁“主权”争端导致各国无法在现阶段不明朗的南海局势下通过相互协商的方式确定南海搜救责任区的划分，也无法避免因“主权”争议而给南海搜救合作问题带来的不利影响，包括如何在不激化主权利益这一敏感问题的前提下，确定各国的搜救权利和义务，并在争议海域开展联合搜救行动。这直接导致南海搜救合作缺乏互信、互助、互利的国际关系基础和国际政治环境。与“主权”方面的争议密切相关，南海周边国家在南海还存在着各自的利益诉求。南海蕴藏着丰富的石油、天然气和渔业资源，随着周边各国经济的不断发展，南海的油气资源勘探开发和渔业资源开发活动逐渐增多，南海周边国家在南海因为相关问题产生的纠纷也逐年上升。南海周边复杂多变的国际关系以及周边各国对南海的利益诉求，成为阻碍各国协商建立南海海上搜救合作机制的重要因素之一。

（四）域外干涉

就具体的海上搜救合作而言，东盟国家与域外大国如美国、日本、澳大利亚等有着良好合作习惯，上述国家渗透东盟国家历史文化程度深，启动时间较早，主要通过提供免费职业培训、参观考察、装备赠送、学术交流、共同开展海上实战与演练等形式，参与东盟国家海上搜救，影响力在中国之上。^②如自1995年起，美国每年会分别与新加坡、马来西亚、菲律宾、泰国、文莱、柬埔寨等东南亚国家进行卡拉特双边军事演习，内容聚焦海上安全。2015年9月，日本与越南发表了《关于日越关系的共同愿景声明》，宣布就打击海盗与反恐、海上搜救、海上执法能力建设以及人员

^① 岑选任：《南海海上搜救合作机制研究》，海南大学硕士论文，2015年5月，第11页。

^② 邓朝晖：《中国-东盟海上搜救合作对策研究》，大连海事大学硕士论文，2020年11月，第24页。

交流与培养等海洋安全合作项目达成共识。^①

更重要的是，出于霸权利益和冷战思维，遏制中国的发展，美国和日本表现出了对南海问题的过度关注，以各种方式介入南海问题，不惜在各种场合制造“中国威胁论”，对中国在解决南海问题上的善意进行抹黑，同时对南海周边国家的利益主张表示支持，力图在亚太拉帮结派，逼迫东盟国家选边站队。澳大利亚等西方国家则频频就南海问题表达立场，意图突出在南海的存在感和影响力。菲律宾学者认为，2021年美英澳新组建的军事联盟AUKUS旨在挑战中国在南海的海上活动，破坏促进南海海洋治理的中国-东盟海上合作计划和现有活动。^②区域外大国的介入，推动了各国为本国利益各自为战的心理，加剧了南海问题前景的不明朗局势，导致南海周边国家在南海海上搜救合作上缺乏互信和互助的氛围。可以说，南海问题是美国等域外国家干扰中国-东盟推进海洋领域合作的主要抓手。域外国家的外交和军事介入已经成为中国与东盟国家间提升海洋领域合作的又一负面因素。^③

以上动因共同导致相关各国的南海海上搜救责任区尚不明确，难以建立成熟的海上搜救合作机制。尽管在南海有合作的义务和需要，但有效合作仍面临重大障碍。

六、结论

中国与东盟的南海海上搜救合作是重要的民生工程，理论上具有无国界性的重要特征，符合周边国家的共同利益，也具有相当的法律基础和多样的合作形式。但即便有中国的积极推动，目前建立成熟高效的南海海上搜救合作机制仍面临重重挑战，如合作法理基础的规范性、强制性、广泛性不够；全方位、多领域的合作较为缺乏，制度化程度、合作深度不足；

① [越南]《越-日关系共同愿景声明》，Vietnam+网，2015年9月15日，<https://www.vietnam-plus.vn/tuyen-bo-ve-tam-nhin-chung-quan-he-viet-namhat-ban/343803.vnp>

② “AUKUS: Security Implications for China-ASEAN Maritime Cooperation and Good Ocean Governance in the South China Sea”，CRI online，October，2021，<http://filipino.cri.cn/20211025/74d1d229-a8ce-5fdc-fdba-a31bf8f8ed67.html>

③ 《中国-东盟海上合作任重道远》，中国南海研究院网，2021年11月25日，http://www.nanhai.org.cn/review_c/589.html

东盟国家参与搜救合作的积极性偏低等。南海海域的“主权”争议和域外大国干涉很大程度上冲淡了海上搜救合作的低敏感属性，而“非正式性、协商一致、互不干预”之“东盟方式”存在的弊端又增加了海上搜救合作制度化与规范化的难度。同时，地缘压力、历史遗留、南沙争端、域外国家干涉等“难以根除”的因素均强化了东盟国家对华认知的负面倾向。宏观和长效方面，我国应积极扭转东盟对华安全认知，减少战略互信赤字，重塑和平、和谐、文明和包容的中国形象，充分尊重东盟合作方式，强化与东盟各国交往与互动过程中的正面“历史遗产”和“历史教益”，^①增进互信、促进合作。具体措施方面，首先应保证沟通渠道的顺畅，需要从明确相关职能部门和通讯方式两个方面进行完善。其次，突出和强调各国的共同利益，尽快建立区域性海上搜救合作机制，充分利用南海各国都参与的现有合作平台，对海上搜救问题进行深层次的交流和协商，共同推进海上搜救合作的规范运作。再次，南海各国需要建立针对海上搜救合作的通行机制，对各国搜救力量的过境情形进行规定，根据搜救任务的需求，允许参与搜救合作的外国搜救力量进入本国海域进行搜救，以便能够对遇险人员实施及时准确的救助。最后，各国应通过自愿和强制相结合的原则共同出资，逐步建立搜救合作专项基金制度，充分重视、鼓励和吸纳民间搜救力量参与其中。

本文尚缺乏对东盟各国在南海安全合作，尤其是海上搜救合作方面法律机制的研究。另外，虽然已认识到合作是否发生在“主权”争议海域是重要影响因素，但本文对于海上搜救合作的性质和定性问题仍不够明确。以上不足将留待后续研究深入探讨。

^① 王剑峰：《东盟对中国安全认知转变的内在逻辑与历史考察——国际政治心理学的视角》，载《印度洋经济体研究》2020年第2期，第8页。

中国与罗马尼亚保持友好关系的原因 (1963-1978)

刘学勤

摘要：20世纪60至70年代，当中国在社会主义阵营中变得更加孤立时，中罗关系却进一步发展。本文为这种特殊关系的形成提供了两个解释：20世纪60年代初，中苏关系和罗苏关系同时恶化，中罗两国有反对苏联大国沙文主义的共同战略利益，为此两国相互提供政治支持，促成两国关系的友好；20世纪70年代，除了继续共同反对苏联，中罗两国在对美政策上形成了共识，由此推动两国关系进一步发展。

关键词：中罗关系；中苏矛盾；社会主义阵营

作者简介：刘学勤，暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院博士研究生。

从20世纪50年代末开始，中国与欧洲8个社会主义国家的执政党关系都先后破裂，国家关系严重倒退，有的甚至走向敌对，只有与罗马尼亚的友好合作得以维持。中国与罗马尼亚虽然受中苏关系恶化的影响，两国关系在20世纪60年代初有过短暂的冷淡，但在1963年罗马尼亚主动改善同中国的关系并得到中国积极响应之后，两国一直保持着良好关系。^①到20世纪70年代，罗马尼亚是中国对外交往最多的国家之一，罗马尼亚领导人频繁访华，两国仅副总理或相当副总理级代表团往来即在20起以上。1978年，两国最高领导人实现互访，两国友好达到高峰。在东欧地区，罗马尼亚成为与中国关系最紧密的友好国家，是社会主义国家如何处

项目基金：本文是国家社科基金重大招标项目“中国共产党领导方式和领导能力现代化的百年历程和经验研究”（项目批准号：21&ZD045）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① 关于罗马尼亚主动改善同中国的关系并得到中国积极响应，参见王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第二卷）：1957-1969》，世界知识出版社1998年版，第324-327页。

理党际关系和国家关系“比较成功的范例”。^①为什么中罗友好合作关系能够长期维持？为什么20世纪70年代，当中国在社会主义阵营中变得更加孤立时，中罗关系却进一步加强？本文试图对此加以探讨。

学界关于中罗关系的研究较少。^②刘勇详细梳理了20世纪50年代中罗两国建交后至20世纪80年代中罗关系的发展脉络，丰富了人们对影响中罗关系发展的重要历史事件的理解。但他并没有对中罗关系保持友好的现象给与深入分析。^③刘勇发现，中罗两国与苏联的矛盾是影响中罗关系发展的最重要外部因素，但并没有解释中苏矛盾与罗苏矛盾分别是什么性质的矛盾，中罗两国与苏联的矛盾通过怎样的具体方式影响中罗关系的发展。^④晁莉同样注意到中罗两国与苏联的矛盾是影响20世纪60年代中罗关系发展的重要因素，但文章着重分析的是20世纪60年代中罗两国对外政策上的异同，并没有对中罗关系虽然经历起伏但始终保持友好的现象作具体分析。^⑤安基亚（Andreea-Florentina Stancu）在介绍其研究的背景时，简略提到中苏冲突与罗马尼亚在中苏矛盾中的中立立场，对中罗关系发展起着推动作用。但文章重点研究的是2014-2016年间，基于罗马尼亚两份报纸对中国的报道，对中国形象进行分析，没有对中罗关系保持友好的现象给予关注。^⑥总的来说，现有的研究并没有对本文的研究问题给予足够的关注和深入的解释，为本研究留下一定学术创新的空间。

一、中罗关系由冷转热的原因：1963-1969年

中国与罗马尼亚在1949年10月5日建交。在20世纪50年代，中罗关

① 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第三卷）：1970-1978》，世界知识出版社1999年版，第239页，第258页。

② 国内唯一一本中罗关系史是刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版。冷战时期中罗关系亲历者的访谈、回忆录包括：孔寒冰：《寒冰访罗马》，上海人民出版社2013年版；蒋本良：《给共和国领导人作翻译》，上海辞书出版社2007年版。笔者在中国知网上以“中罗关系”为篇名只搜索到6篇期刊论文和2篇硕士学位论文，上网时间为2021年11月16日。

③ 刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版。

④ 刘勇：《影响中罗关系曲折发展的若干因素》，载《当代中国史研究》2003年第4期，第85-94页。

⑤ 晁莉：《从60年代中罗关系分析两国外交的异同》，曲阜师范大学硕士学位论文，2007年4月。

⑥ 安基亚：《中罗关系基于两个罗马尼亚报纸的研究》，上海外国语大学硕士学位论文，2017年5月。

系基本上从属于社会主义阵营国家总体关系，没有什么特别之处。中罗关系在中国与东欧各国的关系中并不占有突出和优先地位，在罗马尼亚与社会主义阵营各成员的关系中也是如此。^① 1960年，国际共运和社会主义阵营内部分歧暴露后，中罗关系的发展大致可分成1960年6月至1962年底和1963年至60年代末两个阶段。在第一阶段，罗马尼亚参与中苏意识形态争论，站在苏联一边批评中共，中罗两国关系冷淡。1963年以后，罗马尼亚和苏联关于要不要在经互会和华约组织内建立超国家权威机构的问题上，矛盾日益激化，罗马尼亚有寻求中国支持以抵抗苏联压力、反对苏联大国沙文主义的要求。同一时期，中苏两国在意识形态、对外政策和发展模式等重大问题上的分歧越来越明显，矛盾逐渐激化。中国反对以苏联为中心的“现代修正主义”、反对苏联大国沙文主义和霸权主义。因此，中罗两国虽然在意识形态和对外政策等问题上有着不少差异，但在反对苏联大国沙文主义和霸权主义方面有着共同利益。中国认为，罗马尼亚虽不是“反修”同盟军，但在一定意义上是中国反对赫鲁晓夫大国沙文主义斗争中的同盟军，对罗马尼亚应多进行工作。^② 罗马尼亚认为借助中国的影响，有利于维护和加强独立自主的立场。中罗两党两国开始摒弃前嫌，在存在分歧的条件下发展合作。总的来说，20世纪60年代中罗两国最大的共同利益是反对苏联大国沙文主义，为此两国相互提供政治支持。

（一）中苏矛盾与罗马尼亚对中国的支持

20世纪60年代，中国和罗马尼亚都对苏联的外交政策不满，先后与苏联的关系恶化，都面临来自苏联的威胁和压力。当然，不同之处在于，罗马尼亚同苏联的关系没有破裂，罗马尼亚始终是经济互助委员会的成员，也是华沙条约组织的成员国。而且，罗马尼亚共产党长期恪守斯大林主义和苏联模式，即便在东欧各国掀起改革风潮，甚至发生重大事件（1956年的波匈事件、1968年的捷克事件和1980年的团结工会事件等）时，也基本上不为所动。罗苏矛盾主要集中在对外政策，罗马尼亚谋求独立自主，反对苏联控制。中国的利益比罗马尼亚复杂得多。中国和苏联的矛盾，不仅在于意识形态分歧，还关乎竞争社会主义阵营主导权问题。在

^① 刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第66页。

^② 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第二卷）：1957-1969》，世界知识出版社1998年版，第325页。

中苏为了争夺社会主义阵营主导权而进行的意识形态论战中，在东欧，除阿尔巴尼亚坚定支持中国外，东欧五国（波、保、匈、民主德国、捷）都站在苏联一边指责和攻击中国。虽然罗马尼亚对中苏争论采取“中立”态度，但考虑到当时罗马尼亚的处境（罗马尼亚在地理上与苏联接壤，又被三个追随苏联政策的东欧国家包围，经济发展相对落后），对中国来说，罗马尼亚的中立立场“就是对中国的有力支持”。^①加上罗马尼亚反对苏联的大国沙文主义，因此罗马尼亚对中国而言具有较为重要的政治价值和外交价值。中国要与苏联展开权力竞争，罗马尼亚是一个难得的政治和外交资源（虽然比不上阿尔巴尼亚），也是中国在社会主义阵营扩展影响力的重要支点。

1. 中国和苏联的矛盾

中苏矛盾本质上是一场权力竞争，是关于社会主义阵营与国际共运主导权的竞争。这种关于主导权的零和竞争，最终导致中苏同盟瓦解。斯大林时代，苏联是社会主义阵营的绝对领袖，掌握社会主义阵营的主导权。斯大林去世后，社会主义阵营出现动荡和裂痕，特别是1956年苏共二十大和波匈事件之后，苏联的威望受损，主导地位下降。与此同时，中国协助苏联处理波匈事件，介入东欧共产主义运动事务，“中国所强调的两个处理危机的原则在莫斯科的决策中得到了最终体现……标志着中国共产党在国际共产主义运动中的地位已经迈上了一个新台阶，而莫斯科在共产党世界的领导权则开始遇到了来自北京的挑战”。^②随后，1957年1月，周恩来总理在苏、波、匈三国进行穿梭外交访问，协助苏联平定波匈事件的强烈余波，达到了加强社会主义国家团结和巩固社会主义阵营的目的。周恩来总理的访问进一步提高了中国在社会主义阵营中的地位和影响。中共的威望已经与苏共齐名，并成为各国学习的榜样。世界革命和国际共运开始出现两个平行的领导中心。^③到1957年11月举行的莫斯科会议，“毛泽东在会议期间的言谈举止充分反映出——在国际共产主义运

^① 刘勇：《影响中罗关系曲折发展的若干因素》，载《当代中国史研究》2003年第4期，第90页。

^② 沈志华：《一九五六年十月危机：中国的角色和影响——“波匈事件与中国”研究之一》，载《历史研究》2005年第2期，第143页。

^③ 沈志华：《处在十字路口的选择：1956-1957年的中国》，广东人民出版社2013年版，第272-276页。

动中，中共已经可以同苏共平起平坐了”。^① 苏联的主导地位下降，中国的影响力上升，“中国领导人有理由相信，中苏之间那种领导与被领导关系实际上已经不复存在”。^②

苏联的主导权受到中国的挑战，中苏两国在意识形态、国际关系、发展模式等重大问题上的分歧越来越明显，矛盾逐渐激化。内政方面，毛泽东主席试图通过“大跃进”的跳跃式发展，改变中国落后的经济状况，实现“超英赶美”的目标，从而彻底改变与西方国家的实力对比，这自然也会彻底改变中国与苏联的实力对比。^③ 与此同时，毛泽东主席希望通过人民公社制度，创造出一条比苏联更快过渡到共产主义的具体途径，从制度层面挑战苏联的领导地位。外交上，苏联执行“三和路线”，主张社会主义国家与资本主义国家和平共处、和平竞赛、和平过渡，主动缓和与美国和西方国家的外交关系，这种对外政策引起中国领导人的严重不满。^④ 中国强调的是“不断革命”、“世界革命”，坚决反对与帝国主义和解。60年代中后期，在文化大革命的影响下，中国对外政策更加“左”倾，强调对外政策的最高指导原则是“无产阶级国际主义”，^⑤ 特别强调中国在世界政治中的核心地位，认为中国是“世界矛盾的焦点，世界革命风暴的中心”，中国向何处去是“关系到世界无产阶级革命命运的问题”，是“关系世界革命命运的一件头等大事”。^⑥

1960年6月布加勒斯特会议上中苏公开论战，公开暴露了分歧，中国领导人把这场论战定性为“国际共产主义运动两条路线的斗争，是马克思主义路线和机会主义路线的斗争”。^⑦ 这看起来似乎是意识形态分歧，但双方争夺的是意识形态的正统地位，是共产主义意识形态的解释权，本质上是关乎社会主义阵营和国际共运的主导权问题：因为只有掌握了马克思主义的解释权和话语权，才能占据国际共运领导者的正统地位，取得领导

① 沈志华：《中苏同盟破裂的原因和结果》，载《中共党史研究》2007年第2期，第30页。

② 牛军：《1962：中国对外政策“左”转的前夜》，载《历史研究》2003年第3期，第25页。

③ 戴超武：《第二次台湾海峡危机和中苏关系》，载章百家、牛军主编：《冷战与中国》，世界知识出版社2002年版，第252-253页。

④ 戴超武：《第二次台湾海峡危机和中苏关系》，载章百家、牛军主编：《冷战与中国》，世界知识出版社2002年版，第253-254页。

⑤ 《中国共产党八届中央委员会第十一次全体会议公报》，载《人民日报》1966年8月14日。

⑥ 牛军：《1962：中国对外政策“左”转的前夜》，载《历史研究》2003年第3期，第24页。

⑦ 吴冷西：《中苏论战：1956-1966中苏关系回忆录》，中央文献出版社2014年版，第309页。

社会主义阵营、领导国际共产主义运动的合法性。^①由于权力竞争的零和性，这种主导权之争注定非常激烈而残酷。

在中苏竞争过程中，由于实力较弱，中国一直面临着来自苏联的巨大政治和军事压力，这种压力在60年代中后期达到顶峰，那个时期中国陷入了前所未有的政治孤立之中，在国际上亟需寻求支持。

2. 罗马尼亚对中国的支持

罗马尼亚是东欧小国，国家实力弱小，无法在中苏竞争中为中国提供经济和军事支持。但作为社会主义阵营的一员，罗马尼亚可以在反对苏联大国沙文主义问题上，给中国提供政治支持。其提供支持的主要方式是在国际共运内外的各种国际会议上，抵制苏联召开针对中国的会议，或反对苏联在会议上通过任何攻击中国的决议，从而维护中国国家利益。

1965年3月，苏联新领导人不顾中国反对，如期举行共产党和工人党协商会议，意图在会议上进一步批评和攻击中国的内外政策，罗马尼亚同中国、阿尔巴尼亚、朝鲜、越南等7国一起抵制会议的召开，拒绝参加。1966年秋，苏联领导人想趁中国忙于开展“文化大革命”而无暇他顾，各国共产党中又普遍对中国“文革”不赞成的时机，发起召开世界共产党会议，对中国施加批评和压力。10月，苏联与东欧6国以及蒙古、古巴等9国领导人在莫斯科召开会议，主要讨论中国问题和越南问题。由于罗马尼亚反对，会议没能通过谴责中国的声明。1967年7月，罗马尼亚再次拒绝参加在捷克斯洛伐克卡罗维发利召开的欧洲共产党和工人党首脑会议，会议主要讨论意识形态问题，突出讨论中国问题。这是罗马尼亚第一次抵制一个共产党的正式国际会议。^②

1969年3月初，中苏在珍宝岛爆发大规模军事冲突，中苏关系濒临战争边缘。3月17日，华约成员国政治协商会议召开。苏联在会议上要求其他成员国加强军力，以便在必要时顶替驻扎在苏中边界的苏联军队或直接派往远东，^③还提出让蒙古参加华沙条约组织的建议。^④这两个提议明显

^① 沈志华,李丹慧:《结构失衡:中苏同盟破裂的深层原因》,载《探索与争鸣》2012年第10期,第6页。

^② 刘勇:《百年中罗关系史(1880-1980)》,时事出版社2009年版,第178-179页。

^③ 《参考消息》,1969年3月19日,3月23日。

^④ 夏义善:《苏联外交六十五年纪事:勃列日涅夫时期(1964-1982)》,世界知识出版社1987年版,第195页。

针对中国，罗马尼亚以华约组织只关心欧洲安全问题为由，反对苏联的建议，会议最终未能达成一致。在中国面临苏联巨大安全威胁的紧要关头，罗马尼亚的这一行动及时阻止了苏联联合东欧国家集体对中国施压，有效减轻了中国的战略压力。

1969年6月，从赫鲁晓夫时期起就在筹备的共产党和工人党国际会议在莫斯科召开。罗马尼亚在会议内外孤军奋战地坚决维护中国的利益。在会议召开前，罗马尼亚领导人访问苏联，要求苏联保证不允许在会议上对中国进行攻击。得到苏联的保证后，罗马尼亚决定参加会议。但是，在会议上，苏联领导人违背对罗马尼亚的承诺，对中国进行了激烈的攻击。罗马尼亚领导人随后以长篇发言进行回应，反对苏联的做法。最后，由于罗马尼亚等国的大力干预，这个苏联谋划已久，主要为了制裁和攻击中共的国际会议，既没能采取任何制裁中国的行动，也没能在最后文件中公开谴责中国，唯一提到中国的地方是称赞中国革命和要求恢复中国在联合国的席位。^①中国避免了在全世界大多数共产党面前被缺席裁判，以致在内外政策上面临更大的国际压力。应该说，罗马尼亚功不可没。

3. 罗马尼亚对中国的其他支持

如前所述，除了支持中国反苏，罗马尼亚还在很多涉及中国利益的问题上支持中国，如中印边界冲突问题、核试验问题、越南问题、中国的联合国席位问题等。以中国的联合国席位问题为例，罗马尼亚一贯支持恢复中国在联合国的合法席位。1964年，罗马尼亚以共同发起者的资格加入柬埔寨政府的建议，要求把恢复中国在联合国地位问题列入议程。1967年，罗马尼亚外长曼内斯库任联大主席，呼吁尽快解决中国代表权问题。1968年，罗马尼亚与其他14国联合向联大提出关于恢复中国席位的提案，并表示支持阿尔巴尼亚关于把中国席位作为简单多数通过的问题提案。^②在中印边界冲突问题上，从1964年，罗马尼亚领导人对印度和中印边界冲突的认识开始发生转变，承认在此问题上批评中国是错误的，指责印度企图用武力确定边界。另外，在核试验问题上，1966年至1969年间，罗马尼亚领导人多次通过内部途径表示支持中国打

^① 刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第197-199页。

^② 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第二卷）：1957-1969》，世界知识出版社1998年版，第333页。

破核垄断。^①

(二) 罗苏矛盾与中国对罗马尼亚的支持

1. 罗苏矛盾

罗苏矛盾本质上是控制与反控制的矛盾。苏联在与东欧国家的关系中,大党主义、大国主义和民族利己主义十分严重,经常利用自己的超强实力和在社会主义阵营中的独特地位,无视其他国家的具体情况而强行推广苏联社会主义模式,要求东欧国家服从苏联的内外政策。对于那些试图独立自主走自己道路的东欧国家,苏联带头攻击并将其从经互会或华沙条约革除,甚至不惜以军事入侵的暴力方式压制东欧国家的独立倾向。1956年的波匈事件、1960年代初苏联先后拒绝阿尔巴尼亚参加华约组织会议和经互会会议、1968年苏军入侵捷克斯洛伐克等,都是例证。

罗马尼亚是非斯拉夫国家,处于斯拉夫民族的包围之中,有着强烈的民族独立意识和民族自尊心。从1955年开始,罗马尼亚与苏联进行了多次撤军谈判,最终在1958年华沙条约缔约国政治协商会议上,苏联宣布从罗马尼亚撤军。成功促使苏联撤军是冷战时期罗马尼亚推行自主外交的第一次大胆尝试,为它以后实施独立自主的政策打开了大门。^②此后,罗马尼亚在对外政策方面更趋于独立自主,而苏联却对罗马尼亚频频施加压力,竭力将罗马尼亚的独立自主限制在最小的范围内。在经互会和华沙条约组织内部,罗马尼亚和苏联争锋相对,经常处于剑拔弩张的态势,导致这一时期的罗苏关系危机频发。^③

(1) 罗苏两国在经互会内部“经济一体化”问题上的矛盾

20世纪60年代,罗苏矛盾首先突出表现在经互会成员国“经济一体化”问题上,罗马尼亚独立自主地发展经济的愿望与苏联利用经互会干涉成员国经济发展之间的矛盾趋于激化。苏联在20世纪50年代末就提出过为了实现社会主义国家经济一体化,有必要在经互会内部建立一个超国家计划机构的建议。60年代初,苏联又重提这个问题。由于罗马尼亚多次利用成员国的否决权,致使苏联提出的这一建议迟迟未能得以通

① 刘勇:《百年中罗关系史(1880-1980)》,时事出版社2009年版,第124页。

② 夏纪媛:《1958年苏联从罗马尼亚撤军始末》,载《俄罗斯研究》2010年第6期,第126页。

③ 姜琦,张月明主编:《国际共产主义运动中的党际关系史》,华东师范大学出版社1991年版,第371页。

过。^①东欧国家反对建立一个“超国家”权力的一体化中心组织，担心影响民族经济的发展，危及国家主权。这种情绪在罗马尼亚、阿尔巴尼亚等经济落后国家尤甚。^②

在1963年2月召开的经互会执委会第四次会议上，围绕超国家计划机构问题，罗苏两国爆发激烈争吵，终于导致罗苏分歧的公开化，罗苏关系骤然紧张。面对苏联的强大压力，罗共中央于1963年3月召开全体会，寻求全党和全国人民的支持。由于有全国民众的普遍支持，罗马尼亚更加公开地抵制苏联的干涉和控制。1964年4月，罗马尼亚发表《罗马尼亚工人党关于国际共产主义运动和工人运动所持立场的声明》，首次提出并阐述了罗马尼亚独立自主外交政策的基本原则，标志着罗马尼亚独立自主对外政策的基本形成。针对苏联的大党主义和大国沙文主义，声明强调“国家独立和主权、权利平等、互利、同志式的互助、互不干涉内政、尊重领土完整和社会主义的国际主义原则”，是世界社会主义体系对外关系的准则；声明指出“没有也不可能有什么‘老子’党和‘儿子’党，‘上级’党和‘下级’党”；任何国家的党“都不能把它的路线和意见强加给其他党”。^③罗马尼亚在60年代中后期，多次重申和阐述声明中的这些基本原则。

1969年，苏联在经互会第23次特别会议上再次提出“经济一体化”的方针。罗马尼亚认为，在经互会内部强制推行“国际分工”和“生产专业化”的做法会侵犯成员国的主权，将破坏罗马尼亚开发自己丰富的自然资源和全面发展工业化的计划。由于罗马尼亚的反对，苏联没有能把建立一个超国家经济联盟的目的列入经互会的长期发展计划。^④

苏联一直主张的“国际分工”和“生产专业化”，实质是要在经互会内部划分等级，经互会中经济发达的国家如德、捷、波等主要发展工业，为其他成员国提供机器设备和技术援助；欠发达国家如罗、保等主要发展

^① 1959年12月，在索菲亚举行的经互会第12次会议上，赫鲁晓夫成功把他一直鼓吹的“社会主义国际劳动分工”和“生产合作专业化”写入经互会章程。1960年8月，赫鲁晓夫提出要把经互会变成超国家的组织，即让经互会具有干预其成员国的经济计划的职能。罗马尼亚对此进行了顽强的抵制。参见刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第110页。

^② 李兴：《论经互会的问题与苏东关系》，载《世界历史》1997年第6期，第20页。

^③ 《火花报》，1964年4月26日。转引自齐世荣主编：《当代世界史资料选辑》（第一分册），北京师范学院出版社1990年版，第632页。

^④ 孔寒冰：《东欧史》，上海人民出版社2010年版，第411页。

农业，为较发达的成员国提供初级产品，事实上是使罗、保等国固定为经互会成员里面的原材料供应者。苏联的这一主张与罗马尼亚自二战结束以来一直坚持的通过优先发展重工业，尽快实现工业化和现代化的国家发展战略相矛盾。罗马尼亚从1951年开始实施第一个五年计划，强调实行国家工业化。其后在1956年和1961年实施的第二、第三个五年计划中，均强调加速国家的工业化进程。^①罗马尼亚不愿为了满足苏联等经济较发达国家的利益而牺牲本国利益，放弃自己初见成效的工业化战略。^②除了经济利益上的考虑，罗马尼亚还把生产分工专业化看作是一个“重大的原则问题”，认为如果不坚持优先发展重工业，就难以维护罗马尼亚的独立和主权；只发展轻工业和农业，罗马尼亚就有“重新沦为列强附庸的危险”。^③1965年，齐奥塞斯库上台后，在谈到罗马尼亚的工业发展时，甚至把坚持工业化道路提高到关系罗马尼亚民族生死存亡的高度。^④可见，罗马尼亚将其与苏联在经互会内部“经济一体化”的矛盾不仅仅视为经济利益分配和经济发展道路的分歧，还把苏联的主张看作是对自身独立自主的威胁。

(2) 罗苏两国在华沙条约组织内部“军事一体化”问题上的矛盾

与经互会内部的分歧相比，20世纪60年代罗苏两国在华约组织内部的“控制”与“反控制”的矛盾更为尖锐。

华沙条约组织是苏联领导的社会主义阵营与北约相抗衡的一个政治军事同盟。在华约组织内部，苏联凭借政治和军事的明显优势，垄断了组织

^① 关于罗马尼亚第二和第三个五年计划的内容，参见孔寒冰：《东欧史》，上海人民出版社2010年版，第404页。

^② 这一时期罗马尼亚工业化的成效，参见约恩·弗·托图主编，刘开铭译：《罗马尼亚经济的发展（1944-1977）》，人民出版社1982年版，第87-106页。

^③ 姜琦，张月明主编：《国际共产主义运动中的党际关系史》，华东师范大学出版社1991年版，第378页。

^④ 齐奥塞斯库在讲话中多次强调工业化对于罗马尼亚维护国家主权和民族独立的重要性，如“罗马尼亚人民的经验表明，工业化是通向进步和文明、提高生活水准、实际上保证民族独立和国家主权的唯一途径。”（《罗马尼亚共产党中央委员会关于党在第八次代表大会和第九次代表大会期间的工作报告》1965年7月19日）又如“从我国实际情况出发，依靠罗马尼亚人民的力量，把国家工业化列为自己的中心政策，作为发展经济和文化、提高人民生活水平，使社会获得全民发展、保证民族独立和国家主权的基础。”（在罗马尼亚共产党成立四十五周年庆祝大会上的讲话，1966年5月7日）以上参见《齐奥塞斯库选集（1965-1968年）》，人民出版社1979年版，第13页和第163页。

的领导权和指挥权。华约组织的一切重要权力机构都设在莫斯科，直接受苏联控制。在华约组织内部，罗马尼亚同苏联展开斗争的宗旨是为了阻止苏联将华约作为一种工具来实现军事扩张，坚持反对苏联利用华约组织干涉成员国家的内部事务。^①从20世纪中期至60年代末，围绕华约组织内部存在的问题，罗马尼亚多次提出与苏联针锋相对的观点和看法，罗苏矛盾日趋激化。

关于华约组织的政治结构问题。勃列日涅夫主张“完善华沙条约组织”，认为“目前形势已经把进一步完善华沙条约组织这个保卫社会主义世界的强大工具的任务，提到议事日程上来了。”^②所谓“完善华沙条约组织”的具体含义是指，需要在华约内部建立一个常设的、能迅速考虑种种迫切问题的机构。苏联的意图十分明显，就是要建立一个这样的机构来控制东欧各国的对外政策，以保持与苏联一致。罗马尼亚认为，苏联的这一主张损害东欧各国的主权和独立，在1966年7月华约缔约国政治协商委员会布加勒斯特会议上，罗马尼亚表示明确反对。会议结束时没有提到苏联关于“完善”华沙条约的计划。^③

关于华约组织的军事指挥权问题。华约组织成立以来，军事指挥权一直掌握在苏联人手中。罗马尼亚认为这种做法有损成员国的独立和主权。1966年，罗马尼亚提出，华约联合武装部队司令这个重要职务应由缔约国各国轮流担任。^④同年，在罗马尼亚共产党成立四十五周年庆祝大会上，罗马尼亚领导人齐奥塞斯库甚至认为“集团的存在，把军队派到外国去，是同各国人民的民族独立和国家主权、同国与国之间的正常关系不相容的一种时代错误”，主张“取消军事集团，撤销外国基地和从他国领土上撤走军队”。^⑤罗马尼亚领导人的这些主张从根本上否认苏联军事领

① 姜琦，张月明主编：《国际共产主义运动中的党际关系史》，华东师范大学出版社1991年版，第380页。

② 《勃列日涅夫在苏捷友好大会上的讲话》，载《真理报》，1965年9月16日。转引自罗宾·艾莉森·雷明顿著，上海师范大学历史系世界史翻译组译：《华沙条约》，上海人民出版社1976年版，第94页。

③ 罗宾·艾莉森·雷明顿著，上海师范大学历史系世界史翻译组译：《华沙条约》，上海人民出版社1976年版，第100页。

④ 姜琦，张月明主编：《国际共产主义运动中的党际关系史》，华东师范大学出版社1991年版，第382页。

⑤ 《齐奥塞斯库选集（1965-1968年）》，人民出版社1979年版，第183页。

导和华沙条约组织存在的合法性，被西方媒体称为齐奥塞斯库版的“独立宣言”。

1968年8月20日凌晨，苏联及华约组织除罗马尼亚以外的5个成员国军事入侵捷克斯洛伐克。同时，6国军队在罗马尼亚边界集结，仅苏军在罗苏边界的普鲁特河一带就集结了7个师，在罗匈边界集结了4个师，在罗保边界也集结了2个师，^①严重威胁罗马尼亚国家安全，罗苏两国在华沙条约组织内部的矛盾激化到了顶峰。8月21日上午，罗马尼亚在共和国宫广场召开群众大会，罗马尼亚领导人齐奥塞斯库发表讲话，严厉谴责军事侵略行为，认为“这是一个重大错误，是对欧洲和平、对世界社会主义命运的严重威胁。……一个社会主义国家、几个社会主义国家去践踏别国的自由和独立，是不堪设想的。武装干涉一个社会主义兄弟国家事务的念头，是毫无道理的，是不能容许的，哪怕一瞬间也是不能接受的。……同志们，让我们准备着，随时保卫我们的社会主义祖国——罗马尼亚。”^②22日，罗马尼亚大国民议会举行特别会议，通过致各国政府的《关于罗马尼亚对外政策基本原则的声明》。声明说：“干涉一个社会主义国家的内政应该予以谴责。大国民议会不赞成对捷克人民内部事务的干涉和五国对捷克的军事干涉。”声明最后表示：“我国人民将不遗余力地坚决保卫我们的革命成果、保卫国家的独立和主权。国家的主权和独立是无价之宝！”^③

2. 中国对罗马尼亚的支持

如上所述，20世纪60年代，罗马尼亚希望掌控本国经济、政治和军事发展主导权的强烈意愿与苏联谋求加强控制东欧国家内外政策以服从自身战略需要的矛盾难以调和，不时激化。由于罗马尼亚国家实力较弱，在罗苏矛盾中明显处于弱势一方。当罗苏关系出现危机，罗马尼亚面临苏联强大的政治和军事压力时，向同样反苏的中国求助成为罗马尼亚优先战略选择。中国出于争取罗马尼亚的支持，孤立和打击苏联的战略考虑，支持罗马尼亚反对苏联在经互会和华沙组织内对东欧国家的大国沙文主义，通过国家领导人访罗或发表公开讲话等方式，表达对罗马尼亚的政治支持。

① 刘勇：《百年中罗关系史（1880—1980）》，时事出版社2009年版，第184页。

② 《齐奥塞斯库选集（1965—1968年）》，人民出版社1979年版，第282页。

③ 蒋本良：《给共和国领导人作翻译》，上海辞书出版社2007年版，第78页。

1966年6月，周恩来总理在罗马尼亚多次邀请及中国国内“文革”已全面展开的复杂情况下访问罗马尼亚，以此对罗马尼亚在同年7月即将召开的华约成员国政治协商会议和经互会成员国首脑会议上，反对苏联加强对东欧各国的控制表示支持。访问的最后一天，在罗中友好群众大会上，周恩来总理发表即席讲话，向罗马尼亚表示“我们相信，中国人民和罗马尼亚人民无论在风里、在雨里，在困难的时候和顺利的时候，都将永远一起前进。”^①中国总理的讲话向国际社会明确表达了中国对罗马尼亚反对苏联控制的政治支持。

在苏联入侵捷克斯洛伐克后，罗马尼亚面临苏联巨大军事压力。苏军侵捷后第三天，罗马尼亚驻华使馆举行国庆24周年招待会，中国临时决定由周恩来总理率领300多人的代表团出席并讲话。周恩来总理在讲话中谴责苏联侵捷，第一次指出：“苏联叛徒集团早已堕落成为社会帝国主义和社会法西斯主义，”宣布：“罗马尼亚目前遭受外交干涉和侵略的危险……中国人民支持你们！”罗马尼亚领导人对此多次表示感谢。^②

纵观1963年至60年代末，中苏关系和罗苏关系同时恶化，中罗两国反对苏联大国沙文主义的共同战略利益，相互提供政治支持，由此促成20世纪60年代中罗关系由冷转热，两国整体上维持友好合作关系。到20世纪70年代，共同反对苏联大国沙文主义这一因素仍然发挥着维系两国友好关系的作用，除此之外，还出现了一些新的因素，推动这一时期中罗关系走向友好合作的顶峰。

二、中罗关系进一步发展的原因：1970-1978年

20世纪70年代，中罗两国的友好合作关系在此前的基础上进一步全面发展，罗马尼亚成为中国对外交往最多和关系最紧密的国家之一。造成这种变化的主要原因是，1971-1972年间，中美两国都大幅度调整了对外战略，两国关系突然实现了正常化。改善中美关系的战略选择让中国在社会主义阵营中陷入孤立，但却得到了罗马尼亚的支持。中国开始主动淡化

^① 蒋本良：《给共和国领导人作翻译》，上海辞书出版社2007年版，第60页。

^② 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第二卷）：1957-1969》，世界知识出版社1998年版，第334页。

与罗马尼亚之间的意识形态分歧，更为积极主动地发展中罗友好关系。在社会主义阵营中，罗马尼亚对外政策的特殊性在于，它一直保持与美国和西方的友好往来。支持中国同美国改善关系有利于罗马尼亚打破外交孤立，提升国际地位。由此，中罗两国在对美政策上形成了共识和共同利益，推动双边关系进一步发展，两国关系进入最友好的时期。

（一）罗马尼亚支持中国大幅度调整对外战略

1. 罗马尼亚支持中国同美国改善关系

20世纪60年代后半期，中苏关系严重恶化，军事冲突增加，军事对抗加剧。到1969年3月珍宝岛冲突之后，中苏爆发战争的风险不断提高，苏联甚至发出了对中国实施核打击的信号。对中国来说，昔日的盟友苏联，如今已经成为最危险的敌人，最迫切、最严重的安全威胁。这迫使中国大幅调整对外战略，把苏联锁定为主要敌人，联合美国制衡苏联威胁。^①中美两国从1969年11月开始有了接触，1971年7月美国总统国家安全事务助理基辛格秘密访华，1972年2月尼克松总统访华，中美实现了关系正常化，两国联合对付苏联的战略关系开始形成。

由于中美两国长期的敌视与隔绝，在寻求关系解冻之初，两国不得不借助其他国家以建立起沟通渠道，“在为改善中美关系而开通的中美之间的3个秘密渠道中，罗马尼亚渠道虽不是最重要的、作用最大的渠道，却确实也起到了比较重要的、并且在某种意义上是不可替代的作用。”^②这表明，罗马尼亚在外交上曾对中国对外战略转向“联美反苏”提供过比较重要的支持。事实上，不管罗马尼亚渠道对于中美解冻的作用如何，罗马尼亚坚定支持中国改善与美国关系，在当时的国际环境下，这种政治支持对中国而言具有重要意义。

20世纪70年代初，中国基于自身国家安全需要，开始从反帝革命的立场上后撤，转而争取与各国革命人民的死敌——美帝国主义缓和关系，不得不说是个剧烈的转变。这种剧烈的转变必然会给中国的对外关系造成强烈冲击。当时中国三个仅存的盟友——朝鲜、越南和阿尔巴尼亚，在

^① 在权衡考虑之后，中国领导人得到的结论是：苏联威胁大于美国威胁，应该改变两面受敌的被动局面，联美抗苏是值得考虑的选择。参见陶文钊主编：《中美关系史》，上海人民出版社1999年版，第505-506页。

^② 刘勇：《罗马尼亚渠道与中美关系的解冻》，载《中国青年政治学院学报》2005年第3期，第55页。

得知中美关系缓和之后，都在不同程度上表达对中国的质疑和不满。朝鲜领导人金日成对中美缓和表示吃惊和不安，中国做了大量工作才稳住中朝关系。^①越南对中国表示了极大的不满，并从此逐渐地倒向苏联，同苏联结盟共同对抗美国和中国。^②从20世纪60年代开始与中国结成反对“美帝苏修”同盟的阿尔巴尼亚，在中国与美国关系缓和后，多次对中国表达强烈不满，公开批评中国的对美政策，最终在70年代后期变成反华国家。^③罗马尼亚是当时还与中国保有正常国家关系的社会主义国家中，唯一坚定支持中国与美国改善关系的国家。考虑到当时中国外交严重孤立，这一时期的罗马尼亚对中国而言，事实上具有独一无二的政治价值，中国从罗马尼亚身上获得了难得的政治支持。^④

为什么当中国选择同美国改善关系而在社会主义阵营中更加孤立时，只有罗马尼亚支持中国同美国改善关系？理由可能有两点。

其一，罗马尼亚与美国和西方国家保持友好往来，在东欧社会主义阵营中比较孤立。与内外政策都比较僵硬的阿尔巴尼亚相比，罗马尼亚以其对外政策的灵活性著称。如上文所述，罗马尼亚维护自身独立的做法经常受到来自苏联的压力与威胁。为了抗衡苏联，罗马尼亚除了争取中国的支持以外，还努力开展与西方国家的经济和政治关系。对于罗马尼亚来说，开展与西方国家的经贸往来和政治交往，可以在经济上减少对苏联和经互会的依赖，挫败苏联的要挟；在政治上寻得削弱和抵制苏联控制的力量。1954年，苏联领导人赫鲁晓夫上台后，开始带头缓和与美国等西方国家的紧张关系，罗马尼亚也抓住机遇开始改善与西方国家的关系。1964年6月，罗马尼亚与美国正式建立大使级外交关系。1969年8月，尼克松应齐奥塞斯库要求，成为第一个访问罗马尼亚的美国总统，也是第一位访问

① 沈志华：《面对历史机遇：中美关系和解与中朝关系（1971—1974）》，载《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2014年第1期，第1-14页。

② 李丹慧：《中美缓和与援越抗美——中国外交战略调整中的越南因素》，载《党的文献》2002年第3期，第67-77页。

③ 范承祚：《中阿关系的“春夏秋冬”》，载《外交学院学报》1993年第3期，第50-52页。

④ 关于当时中国外交孤立的严重程度：1966至1969年4年时间里，没有一个国家与中国建交，还因为输出革命或激进宣传，致使53个建交国或半建交国中，近30个国家先后与中国发生外交纠纷，一些驻外使馆被迫关闭或外交关系降格，印尼等四五个国家还先后与中国断交。参见杨奎松：《中美和解过程中的中方变奏——“三个世界”理论提出背景探析》，载《冷战国际史研究》2007年第1期，第5页。

华沙条约组织国家的美国总统。1967年1月，罗马尼亚接待了西德的秘密代表团并达成了彼此派驻外交使团的协议，成为华沙条约组织成员国中第一个与西德建立外交关系的国家。^①同年7月，第三次中东战争爆发，罗马尼亚又成为唯一未与以色列断交的华约国家。在当时东西方冷战的严峻条件下，实力弱小的罗马尼亚所作的这些“另类”行为，承受着来自苏联和经互会、华沙条约等组织的巨大压力。20世纪70年代初，当同样作为社会主义国家的中国基于国家安全需要，开始同美国改善关系，这对罗马尼亚而言，除了直接减轻其因发展与西方国家关系而承受的压力外，更重要的是，中国的行为给罗马尼亚坚持独立自主对外政策的合理性提供有力支持。因为，哪怕多年来一直高举反帝革命旗帜的中国，现在基于国家安全利益需要，也开始突破意识形态的藩篱，改善同美国的关系，说明罗马尼亚从现实国家利益需要出发发展与西方国家的友好关系并不“离经叛道”，相反有着充分的、合理的依据。因此，罗马尼亚支持中国改善同美国的关系。

其二，罗马尼亚支持中国同美国改善关系，为中美关系解冻提供信息沟通渠道，有利于罗马尼亚提高国际地位。国际政治向来由大国主导，像罗马尼亚这样的小国一般难以对国际格局的变化产生重要影响。但是，在当时特定的历史条件下，罗马尼亚是为数不多的同时与中国和美国保持良好关系的国家，其为中美关系解冻提供信息沟通渠道，事实上是对冷战时期大国战略关系的一次重要变动施加影响，这有利于罗马尼亚进一步提高国际地位，更好地服务于自身的发展。

2. 罗马尼亚帮助中国打破外交孤立

需要进一步强调的是，20世纪70年代，中国对外战略大幅度调整还有着“超出抵抗苏联迫在眉睫的安全威胁的、对国家所处国际处境的更为广阔的考虑，包括中国决策者对中国外交已经面临极为不利处境的深切体会和他们亟须改变孤立局面的愿望。”^②1969年3月，毛泽东主席在一次高层会议中谈对外关系时说：“我们现在孤立了，没有人理我们了。”^③显然，中国最高领导人已经意识到当时中国外交孤立的严重程度，并打算通

① 尼古拉·克莱伯著，李腾译：《罗马尼亚史》，东方出版中心2010年版，第203页。
② 牛军：《20世纪60年代中美关系再探讨》，载《东亚评论》2019年第2期，第49页。
③ 《毛泽东年谱（1949—1976）》第6卷，中央文献出版社2013年版，第237页。

过调整对外战略加以扭转孤立局面。

罗马尼亚一直奉行独立自主的外交原则，是当时极少数同时与东西方国家保有良好关系的国家。罗马尼亚利用自己在国际关系中的特殊角色，帮助中国与一些国家建立或恢复了外交关系。从1970年至1975年，罗马尼亚至少为中国与加纳、尼日利亚、比利时、奥地利、阿根廷、马耳他、扎伊尔、巴西和葡萄牙等国建交或实现关系正常化，提供了有效的帮助。此外，罗共还受世界上一些共产党组织之托，向中共转达了愿意与中共恢复或发展党际关系的愿望。^①

综上所述，在20世纪70年代初，中国大幅度调整对外战略，实现中美关系正常化，这一战略选择让中国在社会主义阵营中变得更加孤立，罗马尼亚基于自身利益支持中美关系缓和，帮助中国打破外交孤立，有力推动中罗战略关系的进一步深化。

（二）中国积极发展中罗友好合作关系

这一时期，中国对罗外交变化显著，突出表现在中国对发展中罗关系更为积极主动，与20世纪60年代后半期的相对被动形成鲜明对比。^②例如，中国开始加大对罗马尼亚经济援助的力度。1970年，罗马尼亚遭受严重水灾，中国向罗马尼亚无偿提供共值5260万元人民币物资援助，是当时对罗马尼亚援助最多的国家。1971年，中罗两国签订中国向罗马尼亚提供长期无息贷款和自由外汇无息贷款两个协定。根据协定，中国向罗马尼亚提供2亿元人民币贷款，后又增加2400万元。同年11月，齐奥塞斯库访华时，中国为帮助罗马尼亚克服国内困难，又决定提供商品贷款3000万美元，现汇贷款3000万美元。所有贷款均无息，五年或十年后偿还，如有困难可延期。1975年和1977年，罗马尼亚分别遭遇水灾和地震，中国均提供物资和现金援助。^③除了加大对罗马尼亚的经济援助，中国还前所未有的对罗马尼亚进行军事援助。1970年至1978年间，中国向

^① 详细内容参见刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第280-282页。

^② 刘勇认为，在20世纪60年代后半期，在推动中罗关系发展方面，罗马尼亚明显更为积极主动，甚至是对中国的“单相思”。参见刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第173-178页。

^③ 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第三卷）：1970-1978》，世界知识出版社1999年版，第249页。

罗马尼亚无偿提供了价值2400万元人民币的军火、数十个军工项目的成套设备以及近30项军火生产技术资料。^①

中国对发展中罗关系变得更为积极主动，究其原因，一是因为中国面临来自苏联的严重安全威胁，中国更迫切地需要争取罗马尼亚的支持，共同反苏。

二是中国对外战略转向“联美反苏”，意味着中国外交开始淡化意识形态色彩，更多地依据国家安全利益的现实需要来制定对外政策，这种转变有利于消弭中罗两国的意识形态分歧，为中罗关系的进一步发展扫除了重要阻碍。事实上，虽然中国从未公开称罗马尼亚是修正主义国家，但从1963年中苏公开论战开始，由于罗马尼亚在中苏论战中的中立立场，中国在意识形态上，把罗马尼亚与苏联东欧国家归于同一类型，都是“修正主义”，只是程度上有所不同。^②“文化大革命”爆发后，中国甚至回避承认罗马尼亚是社会主义国家，^③只将其称作“友好国家”。^④到20世纪70年代，中国对外战略大幅度调整，中国为了争取罗马尼亚的支持，在对罗关系上开始主动淡化意识形态分歧。1970年中国恢复称罗马尼亚人为同志，1971年起又恢复称罗马尼亚为社会主义国家，并承认罗马尼亚共产党是马克思主义政党；1971年国庆前夕，《人民日报》第一次把罗列入与阿尔巴尼亚、朝鲜、越南等国一样的兄弟国家行列，^⑤同年11月邀请罗最高领导人齐奥塞斯库访华，给予超高规格待遇，“除生病的和无法前来的，（中国）所有党和国家领导人都参加了机场的欢迎仪式”，几十万群众夹道欢迎。^⑥

上述中国的这些积极举动，有力推动中罗关系更为深入、全面地发展。

① 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第三卷）：1970-1978》，世界知识出版社1999年版，第252页。

② 刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第172页。

③ 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（第二卷）：1957-1969》，世界知识出版社1998年版，第334页。

④ 刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第177页。

⑤ 《人民日报》，1971年9月29日。

⑥ 刘勇：《百年中罗关系史（1880-1980）》，时事出版社2009年版，第245页。

三、结论

20世纪60年代初至70年代末，中罗关系相对于中国与欧洲其他社会主义国家关系而言，有着特殊性。本文为这种特殊关系的形成提供了两个解释：20世纪60年代初，中苏关系和罗苏关系同时恶化，中罗两国有反对苏联大国沙文主义的共同战略利益，为此两国相互提供政治支持，促成20世纪60年代中罗关系维持友好合作；20世纪70年代，除了继续共同反对苏联，中罗两国在对美政策上形成了共识和共同利益，由此推动中罗两国关系进一步全面发展。总而言之，中罗两国都为对方维护和实现核心利益提供重要支持，从而造就这一时期两国关系的特殊性。

1978年，中国实行改革开放，内外政策进行重大调整。外交上，从“革命外交”转向奉行独立自主和不结盟外交方针，全方位对外开放，为国内经济建设服务。这种新外交思想，摒弃了意识形态偏见，使中国外交趋于务实。在新外交思想的指导下，20世纪80年代，中国陆续与东欧国家恢复正常的党际关系和国家关系，在80年代中后期，中国与苏联的关系也逐渐实现正常化。由于中国与苏联东欧各国关系恢复正常并维持稳定，中罗关系相对的特殊性也就逐渐消减，但双边关系仍然友好。直到20世纪80年代末，东欧巨变，中罗关系在新的历史条件下继续向前发展。本文对20世纪60至70年代中罗关系的研究，其学术意义在于推动冷战时期中苏关系和中国与东欧社会主义国家关系的研究。其现实意义在于，阐明造就这一时期中罗关系特殊性背后原因，为今天继续发展中罗关系提供借鉴；这一时期的中罗关系历经中苏两国关系由同盟走向敌对、中美关系由敌对走向合作等大国战略关系的剧烈变动而始终维持相对稳定和友好，研究这一时期的中罗关系能为中国外交在当前中美两国竞争加剧，关系持续紧张的形势下，如何维持与广大中小国家的稳定关系、争取更多国家对中崛起和民族复兴的支持，提供重要经验参照。

东盟国家对华数字合作政策的差异性

王璐瑶 叶世雄

摘要：东盟国家对华数字合作政策呈现出较大的差异性，大致分为积极参与、有限参与、消极参与等三种类型。本文发现，对华威胁感知是决定东盟各国对华数字合作政策的主要因素；数字自主和数字福利的关系是另一个影响因素。威胁感知较低的东盟国家倾向于积极参与对华合作；威胁感知一般的东盟国家，当数字自主诉求高于数字福利诉求时，则有限参与对华合作；威胁感知较高的东盟国家，当数字福利诉求高于数字自主诉求时，倾向于有限参与对华合作，反之则消极参与对华合作。当东盟各国威胁感知和战略偏好出现调整时，对华数字合作意向也会随之动态变化。

关键词：东盟国家；威胁感知；数字合作；数字自主；数字福利

作者简介：王璐瑶，广东外语外贸大学国际关系学院讲师；

叶世雄，华南师范大学经济与管理学院硕士研究生。

世界范围内的数字技术正处于系统创新与高速变革阶段，数字经济凭借低边际成本和高生产效率蓬勃兴起，成为世界经济发展的重要驱动力。作为全球第二大数字经济体，中国旨在通过参与数字化境外经贸合作区建设及国际数字规则标准制定等，优化数字经济走出去布局，加强与境外科技企业在大数据、5G等领域的研发合作并推进海外数字基础设施升级，积极融入数字经济全球产业链并带动数字产品和服务贸易。^①自“数字丝绸之路”概念在2017年5月正式提出以来，中国与沿线多国共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》，力求通过双边与区域合作打

基金项目：本文系国家社科基金青年课题“全球数字经济治理困境及中国方案选择研究”（19CGJ042）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① 参见商务部、中央网信办以及工业和信息化部发布的《数字经济对外投资合作工作指引》，商务部网站，2021年7月21日，<http://mg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202107/20210703181569.shtml>

造互联互通的“数字丝绸之路”。

作为中国推进“数字丝绸之路”建设的重点区域，东盟国家一方面寄望于通过对华合作把握数字发展机遇进而提升本国数字福利、助推经济赶超发展。例如，2018年8月，马来西亚与中国签订《经贸合作五年规划（2018-2022）》，围绕物联网、云计算和人工智能等数字基础设施领域展开交流合作。另一方面，部分东盟国家又基于国家安全和数字自主考虑而存有疑虑，包括质疑中国可能通过“数字丝绸之路”建设对沿线国家开展所谓的“监视行动”，进而破坏太平洋地区原有的国际秩序并达到控制东南亚国家的目的。^① 聚焦5G领域，近来除缅甸和柬埔寨等国主要电信公司仍宣布继续使用中国5G网络设备外，大部分东盟国家一改此前对中国5G供应商的欢迎态度。^② 其中，马来西亚和菲律宾先后宣布不再将中资企业作为唯一5G供应商，越南和新加坡则是完全放弃与中国5G供应商合作。据此，本文关注的核心问题是，导致东盟各国对华数字合作政策存在差异性的原因是什么？为何不同国家在对华数字合作时呈现出积极参与、有效参与和消极参与的不同选择？并在此基础上为中国在不同类型国家推进“数字丝绸之路”建设提出相应策略。

一、既有解释及其不足

关于东盟各国对华数字合作的不同意向及相应选择，既有研究主要从中美竞争和国家战略偏好两个视角加以阐释。

基于“中美竞争”视角的既有研究认为，中美竞争强化了中小国家面临的体系压力，压缩东盟国家数字合作伙伴选择空间。在中美科技冷战下形成的技术“分叉”困境中，类似新加坡等与中国经济关系密切的亚洲小

^① David Arase, “Free and Open Indo-Pacific Strategy Outlook”, ISEAS-Yusof Ishak Institute, December 13, 2019, https://www.researchgate.net/publication/335989375_Free_and_Open_Indo-Pacific_Strategy_Outlook.

^② 据新加坡著名智库尤索夫伊萨研究所在2020年初公布的针对东盟各国精英展开的5G供应商偏好调查，华为、中兴等中国5G供应商在除菲律宾和越南外的绝大多数成员国受到欢迎，其在东盟整体层面的偏好占比（24.6%）仅次于韩国三星（38.5%），远高于瑞典爱立信（15.2%）、美国思科和高通（13.4%）以及芬兰诺基亚（8.3%），参见：Tang, S.M. et al., “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report”, Singapore, ISEAS-Yusof Ishak Institute, January 16, 2020.

国，将面临美国要求其“脱离”中国科技系统的压力。^①一方面，大国竞争性的海外基础设施供给在赋予东南亚国家更多替代性选择的同时，通常附有排他性的技术标准和原则，将使东盟国家不得不在中美之间二选一。^②另一方面，美国推动全球产业链去中国化的举措也损害了中国和东盟的数字合作基础，随着美国数字产业链转向东盟，美国在亚太地区的数字影响力将增强，没有加入美国所谓的“民主国家技术联盟”的国家将会面临惩罚性经济措施。^③

基于“国家战略偏好”视角的既有研究则强调东盟国家战略偏好在对华数字合作中的关键作用。战略偏好指一国在若干战略目标之间的权衡取舍，与数字战略相关的偏好通常包括：一是安全偏好，数字化合作涉及本国公民隐私和国防军事等敏感信息，不当处理可能给本国网络生态和社会经济发展带来潜在风险，进而危及国家安全。据此有学者将美国盟国对自身政权安全受到威胁的感知视为影响该国对华为等中国5G供应商态度的关键因素，而视中国为政权安全威胁或无法接受中国国际秩序取向的国家倾向于禁止使用华为5G设备。^④二是自主性偏好，有研究认为非对称相互依赖是部分东盟国家对中国“一带一路”倡议形成消极认知的原因，前者在双边合作中处于弱势地位，相较于获取收益而言，其更希望维持政策自主性，因此追求有限合作。^⑤三是经济发展偏好，如何以最具竞争力的价格获得最先进且最优质的5G技术是部分国家的主要考虑。^⑥例如，菲律宾近来加强与合作的原因包括总统杜特尔特战略偏好从安全感转向发展诉求，^⑦而新加坡放弃华为同样涉及商业利益考虑，包括担心美

① Muhammad Faizal Bin Abdul Rahman, “the Intersection of Emergent Technologies and Geopolitics: Implications for Singapore”, RSIS Working Paper 237, 2020.

② 毛维淮：《大国基建竞争与东南亚安全关系》，载《国际政治科学》2020年第2期，第109-147页。

③ 杨悦：《东盟对中美竞争的认知与应对》，载《国际问题研究》2021年第4期，第42-60页。

④ 孙学峰、张希坤：《美国盟国华为5G政策的政治逻辑》，载《世界经济与政治》2021年第6期，第110-137页。

⑤ 毕世鸿、屈婕：《东盟国家对“一带一路”倡议的认知及其应对探析》，载《太平洋学报》2020年第4期，第39-52页。

⑥ Simon Tay and Jessica Wau, “ASEAN in the US-China contest”, *East Asia Forum Quarterly*, Vol.11, No.4, 2019, pp.13-14.

⑦ 席桂桂、凌胜利：《安全感、发展诉求与菲律宾对华政策的转变》，载《东南亚研究》2019年第5期，第138-152页。

国制裁下的华为未来发展不确定性增强，导致5G合作风险上升。^①

前述研究为文本提供了诸多启发，但仍有一定的拓展空间。例如，中美战略竞争可以解释为何部分东盟国家改变对华数字合作的以往立场，如2020年中旬新加坡在美国施压下加入其主导的“清洁网络”计划进而导致本土三大电信企业放弃使用华为5G设备，但却无法解释为何在相似的中美数字竞争体系压力下，菲律宾和印度尼西亚等国倾向于推动5G供应商的多元化，而越南则直接放弃与中国5G供应商合作，尤其是后者早在2018-2019年就排除了中国选项。再如，视中国为威胁的国家更倾向于排除华为等中国5G供应商，但从国家战略偏好看，当数字发展诉求和国家安全利益存在冲突时，其将在何种程度上禁止对华合作或展开有限合作仍值得进一步观察。此外，在全球数字化转型这一时代背景以及综合安全观视角下，诸多国家将数字主权、网络安全等纳入国家安全范畴，而跨国数字合作也会对包括政治安全在内的更加多元的国家安全产生潜在的系统性影响。因此，本文在借鉴既有研究成果的同时，尝试建立一个能够解释东盟各国对华数字合作态度差异及变化的逻辑机制，以更加深入地透析东盟各国对华数字合作意向及其中的权衡取舍。

二、影响东盟国家对华数字合作的两个因素

鉴于跨国数字合作涉及一国政治安全与经济发展两类核心利益，本文认为，对华威胁感知以及数字自主和数字福利的关系，是影响东盟国家对华数字合作政策意向的主要因素。

（一）威胁感知的影响

肯尼斯·华尔兹（Kenneth Waltz）指出，在国际无政府秩序下，一国国家安全往往无法得到保证，此时生存动机被视为一切行动的基础，^②这意味着国家安全将是影响东盟国家对华数字合作政策的最重要因素。国家安全的核心部分包括政治、军事和经济安全，这一概念关注国家是否受到

^① Amalina Anuar, “5G in Singapore: Is the tide turning against Huawei?”, East Asia Forum, August 11, 2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/08/11/5g-in-singapore-is-the-tide-turning-against-huawei/>.

^② 肯尼斯·华尔兹著，信强译：《国际政治理论》，上海人民出版社2017年版，第97页。

外来威胁以及该威胁的严重程度，而安全观念又位于安全利益研究的核心位置，即国家决策者对自己的安全境况和安全威胁的认知是国家安全利益判定的直接因素。^①由于互联网技术的介入和运用，数字经济合作不仅能释放经济动力，也与一国网络空间和国家主权息息相关。因此，伴随中国数字经济实力与数字影响力的急速上升，国际社会有关中国“数字丝绸之路”的质疑声日渐增加，如美国指责中国利用自身技术在南海地区进行军事化扩张，^②强调中国的人工智能发展是出于军事目的，严重侵犯人权并破坏现有国际秩序，^③并将中国数字经济视为所谓的“专制主义”的延续，认为中国企图通过数字技术寻求全球霸权。^④有东盟学者指出中国“数字丝绸之路”的扩张改变了地区经济规则，使新加坡和马来西亚等较发达经济体的竞争优势受到挑战，^⑤并强调中国军民融合的国家性质使其得以利用数字优势影响乃至胁迫东盟国家政府行为。^⑥对此，泰国总理巴育曾表现出对中资企业垄断力量的忧虑，担心泰国企业的生存能力在双边数字合作中不断削弱。^⑦此外，还有研究指出，新冠疫情期间，中国“数字丝绸之路”建设主导印太地区基础设施发展，将导致该地区债务恶化并

① 秦亚青：《国家身份、战略文化和安全利益——关于中国与国际社会关系的三个假设》，载《世界经济与政治》2003年第1期，第13页。

② James Mattis, “US Leadership and the Challenges of Indo-Pacific Security”, International Institute for Strategic Studies, June 2, 2018, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

③ “Summary of the 2018 Artificial Intelligence Strategy: Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity”, U.S. Department of Defense, February 12, 2019. <https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>.

④ Robert D. Atkinson, “A U.S. Grand Strategy for the Global Digital Economy”, U.S. Information Technology & Innovation Foundation, January 19, 2021, <https://itif.org/publications/2021/01/19/us-grand-strategy-global-digital-economy>.

⑤ Chan Jia Hao, “China’s Digital Silk Road: A Game Changer for Asian Economies”, the Diplomat, April 30, 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/chinas-digital-silk-road-a-game-changer-for-asian-economies/>.

⑥ Charles Dunst, “Pushing Back Against China’s Digital Order”, ISEAS-Yusof Ishak Institute, December 17, 2020, <https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/pushing-back-against-chinas-digital-order/>.

⑦ “Prayut plays down concerns over Alibaba monopoly”, Bangkok Post, April 22, 2018, <https://www.bangkokpost.com/business/1450039/prayut-plays-down-concerns-over-alibaba-monopoly>

最终实现对上述地区国家的经济控制。^①

本文将“双边政治关系”和“精英对华认知”作为衡量东盟国家安全威胁感知的主要指标并赋值，数值越高，则意味着该国越能明显感受到来自中国的安全威胁（表1）。其中，是否为美国同盟或与美存在伙伴关系按照美国国防部2019年发布的《印太战略报告》中的相关表述认定，^②各国精英对华认知采用2020年初新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所公布的民意调查数据。^③根据上述评估标准，表2将东盟十国分为较低威胁感知（老挝、柬埔寨、缅甸和文莱）、中等威胁感知（泰国、新加坡和马来西亚）以及较高威胁感知（菲律宾、印度尼西亚和越南）三个国家组别。当一国面临较低的对华威胁感知时，其不必过于担心大国施压，会倾向于积极对华开展数字合作；当一国面临中等对华威胁感知时，该国将采取有限参与的方式，即在一般性数字领域积极寻求对华合作，而在涉及国家安全的数字基础设施建设等关键领域选择退出；当一国面临较高的对华威胁感知时，该国将采取消极参与合作的方式并致力于发展本土数字企业。

表1：东盟国家对华威胁感知评估指标及赋值^④

变量	变量含义	变量描述	赋值
双边政治关系	各国对华政治关系	对华不存在领土争端,非美同盟或伙伴关系	0
		对华存在领土争端,或系美同盟或伙伴关系	1
		对华存在领土争端,且系美同盟或伙伴关系	2
精英对华认知	若在中美之间“选边站”, 该国支持中国的比例	该国精英支持中国的比例超过60%	0
		该国精英支持中国的比例介于30%-60%	1
		该国精英支持中国的比例低于30%	2

① Daniel F. Runde et al., “Post-pandemic Infrastructure and Digital Connectivity the Indo-Pacific”, U.S. Center for Strategic & International Studies. November 2, 2020, <https://www.csis.org/analysis/post-pandemic-infrastructure-and-digital-connectivity-indo-pacific>.

② “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, U.S. Department of Defense, June 1, 2019.

③ Tang, S.M. et al., “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report”, Singapore, ISEAS-Yusof Ishak Institute, January 16, 2020.

④ 根据美国国防部《印太战略报告》、新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所的民意调查数据进行赋值。

表2：东盟国家对华威胁感知测量结果^①

国家	国家安全威胁感知		
	双边政治关系(赋值)	精英对华认知(比例,赋值)	小计
老挝	0	(73.9%,0)	较低
柬埔寨	0	(57.7%,1)	较低
缅甸	0	(61.5%,0)	较低
文莱	1	(69.1%,0)	较低
泰国	1	(52.1%,1)	中等
新加坡	1	(38.7%,1)	中等
马来西亚	2	(60.7%,0)	中等
菲律宾	2	(17.5%,2)	较高
印尼	2	(52.0%,1)	较高
越南	2	(14.5%,2)	较高

（二）数字自主和数字福利的关系

东盟国家的数字福利诉求推动该国对华开展数字合作，但数字自主诉求限制该国对华数字合作。

新现实主义认为，在自助系统中，国家对相对收益的追求以及对经济依附的担忧将使国家最大限度地追求自给自足，从而迫使经济收益服从于政治利益，限制了国际经济合作行为。^②数字经济利益包括数字福利和数字自主两个诉求，前者重视数字技术对国家经济发展的促进作用，后者强调国家对数字技术的控制程度。约瑟夫·奈（Joseph Nye）强调，经济相互依赖的非对称性是权力的一个源泉，脆弱性较大的国家更希望从这种相互依赖关系中获取收益从而处于弱势地位，而实力较强、依赖性较小的国家则拥有这种权力。^③在大国与中小国家的数字经济互动中，大国凭借庞大的网络市场和领先的数字技术占据优势地位，双方在数字经济领域通常会形成非对称相互依赖的格局，这便赋予了大国影响中小国家数字发展的能力。东盟各国为代表的中小国家由于经济体量较小或数字技术相对落

① 根据美国国防部《印太战略报告》、新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所的民意调查数据整理统计。

② 肯尼斯·华尔兹著，信强译：《国际政治理论》，上海人民出版社2017年版，第112-113页。

③ 小约瑟夫·奈著，张小明译：《理解国际冲突——理论与历史》，上海人民出版社2009年版，第260页。

后，其数字发展通常需要借助数字大国的技术和资金支持。换句话说，对于亟需提高社会经济发展水平的东盟国家而言，通常其数字福利诉求高于数字自主诉求，更倾向于参与国际数字合作。然而，细分领域的高外贸依存度或高外资控制制度等也会引发各国有关自主性的担忧进而减少或放弃国际合作，数字领域也是如此。这意味着，当一国优先追求数字福利时，需要以数字自主性的降低作为代价；而当一国以数字自主为重时，又很可能因自身疏于数字合作而导致一段时期内国家数字福利增长缓慢。

为更好衡量上述数字利益诉求，本文一方面将东盟各国“数字基建水平”和“人均国民收入”作为数字福利诉求的主要指标，前者采用国际电信联盟2017年发布的信息与通信技术（ICT）发展指数赋值，该指数由国家网络接入程度、互联网使用强度和居民数字技能等指标加权而成；^①后者选用世界银行公布的2019年各国调整后的人均国民净收入（现价美元）赋值。^②一国数字基建水平和人均国民收入水平越低，通常表示该国数字经济越落后，数字福利发展需求越迫切。另一方面，选取“中资企业市场控制程度”和“ICT外贸依存度”作为数字自主诉求的主要指标，前者指中资控股企业对东盟国家电商市场的介入程度，^③后者表示2019年东盟各国对中国ICT产品的进口依存度，相应数据来自联合国贸发会数字经济数据库。^④中资企业对一国电商市场的控制程度越高，以及该国对中国ICT产品的进口依存度越高，意味着该国对中国数字经济依赖程度越深，通常

① “Measuring the Information Society Report 2017–Volume 1”, International Telecommunication Union, 2017.

② The World Bank, Adjusted net national income per capita (current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.ADJ.NNTY.PC.CD?view=chart>

③ 除文莱、柬埔寨和老挝三国外，东盟其余七国的电商市场最大份额占有者的第一大股东均为阿里巴巴、腾讯或京东等中资数字企业，参见《2020年我国大型互联网企业发展态势研究》，中国国家工业信息安全发展研究中心网站，http://www.cics-cert.org.cn/web_root/webpage/articlecontent_103001_1340943097386766337.html。此外，文莱、柬埔寨和老挝电商市场也存在中国控股企业，分别参见：“Brunei: 76 percent of people are using ecommerce”, 16 July 2018, <https://thepappers.com/ecommerce/brunei-76-percent-of-people-are-using-ecommerce-773981>; eASEAN, “eCommerce in Cambodia 2021”, <https://www.ecommerceasean.com/ecommerce-in-cambodia/>; Minz Buii, “Top 10 Myanmar ecommerce websites 2021”, <https://ecomeye.com/top-ecommerce-sites-myanmar-online-shopping/>; USA Business Team, “Online selling platforms & marketplaces in Laos”, February 25, 2021, <https://www.usabusiness.co.in/online-selling-platforms-marketplaces-laos/>.

④ 参见联合国贸发会数据库，<https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>。

数字自主需求越强烈。东盟各国数字福利诉求和数字自主诉求评估指标及其赋值详见表3和表4。

表3：东盟国家数字福利与数字自主诉求评估指标及赋值^①

	变量	变量含义	变量描述	赋值
数字福利诉求	数字基建水平	东盟各国的ICT发展指数	ICT发展指数高于世界中高水平基准线	0
			ICT发展指数介于世界中低水平与中高水平间	1
			ICT发展指数低于世界中低水平基准线	2
	人均国民收入	东盟各国调整后的人均国民净收入	人均国民收入高于世界中高水平基准线	0
			人均国民收入介于世界中低水平与中高水平间	1
			人均国民收入低于世界中低水平基准线	2
数字自主诉求	中资企业市场控制度	中资控股企业对各国电商市场的控制程度	电商市场几乎不存在中国控股企业	0
			电商市场存在中国控股企业但未占据主要市场	1
			电商市场存在中国控股企业并占据主要市场	2
	ICT外贸依存度	东盟各国对中国ICT产品的进口依存度	对中国ICT产品进口依存度小于30%	0
			对中国ICT产品进口依存度介于30%–60%	1
		对中国ICT产品进口依存度大于60%	2	

表4：东盟国家数字福利与数字自主诉求测量结果^②

国家	数字福利诉求			数字自主诉求		
	数字基建水平**	人均国民收入***	小计	中资企业市场控制度	ICT外贸依存度	小计
老挝	(2.9, 2)*	(2034.7, 2)	4	1	(30.6%, 1)	2
柬埔寨	(3.3, 2)	(1377.3, 2)	4	1	(65.1%, 2)	3
缅甸	(3.0, 2)	(1269.1, 2)	4	2	(67.0%, 2)	4
文莱	(6.8, 0)	(24693.9, 0)	0	1	(36.5%, 1)	2
泰国	(5.7, 1)	(6069.0, 1)	2	2	(35.3%, 1)	3
新加坡	(8.1, 0)	(48343.6, 0)	0	2	(23.1%, 0)	2
马来西亚	(6.4, 0)	(8223.6, 0)	0	2	(25.3%, 0)	2
菲律宾	(4.7, 1)	(3471.8, 1)	2	2	(21.2%, 0)	2
印尼	(4.3, 1)	(3280.3, 1)	2	2	(52.5%, 1)	3
越南	(4.4, 1)	(2162.5, 1)	2	2	(32.2%, 1)	3

① 根据国际电信联盟、世界银行、联合国贸发会等公布的数据进行赋值。其中，国际电信联盟发布的2017年ICT发展指数世界中高水平基准线为6.1，中低水平基准线为4.2；世界银行发布的2019年人均国民收入中高水平基准线为7822.7美元，中低水平基准线为2057.6美元。

② 根据国际电信联盟、世界银行、联合国贸发会等公布的数据整理统计。*(2.9, 2)表示该国数字基建水平为2.9，赋值为2，下同。

基于此前论述，威胁感知、数字发展诉求对东盟国家对华数字合作意向的影响机制如图1所示：当一国面临较低的对华威胁感知时，即使该国数字自主诉求较为强烈，也会倾向于积极开展国际数字合作。相反，当一国数字自主诉求强烈且面临较高的对华威胁感知时，该国将采取消极参与的方式；当一国数字自主诉求强烈但对华威胁感知中等时，该国将采取有限参与的方式。考虑到大多数东盟国家经济发展水平相对落后，经济福利创造是各国政府维护其政权合法性和稳定性的重要手段，当其数字福利诉求较为迫切时，该国参与数字合作的意愿会有所提高。

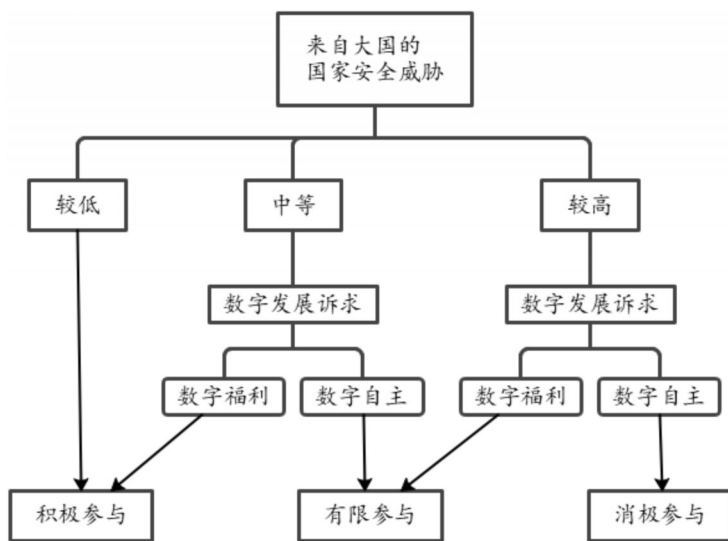


图1：威胁感知、数字发展诉求对东盟国家对华数字合作意向的影响机制

三、案例分析

东盟各国对华数字合作意向分类如表5所示。需要特别说明的是，如果一国数字福利诉求与数字自主诉求数值相等且该国为发展中国家，出于经济福利提升对政府维护政权合法性的重要性考虑，该国将被视为更倾向于追求数字福利。据此，东盟十国对华数字合作意向可被分为三类：（1）积极合作的国家：柬埔寨、缅甸、老挝和文莱；（2）有限合作的国家：泰国、新加坡、马来西亚和菲律宾；（3）消极合作的国家：越南和

印度尼西亚。结合东盟各国主要电信公司合作的5G供应商情况（表6），下文对三类国家加以具体分析：

表5：东盟各国与中国数字合作意向分类^①

		数字发展诉求	
		数字福利优先	数字自主优先
对华威胁感知	较低	柬埔寨(4,3)*、缅甸(4,4)、老挝(4,2)	文莱(0,2)
	中等	—	泰国(2,3)、新加坡(0,2)、马来西亚(0,2)
	较高	菲律宾(2,2)	越南(2,3)、印度尼西亚(2,3)

表6：东盟各国主要电信公司合作的5G供应商^②

	国家	电信公司	5G 供应商	公布时间
放弃与中国5G供应商合作	越南	Vinaphone	诺基亚(芬兰)	2019年4月
		Viettel	爱立信(瑞典)、诺基亚(芬兰)	2019年9月
		MobiFone	三星(韩国)	2018年3月
推动5G供应商多元化	新加坡	Singtel	爱立信(瑞典)	
		Starhub	诺基亚(芬兰)	2020年6月
	印度尼西亚	M1	诺基亚(芬兰)	
		Telkom	中兴(中国)	2019年6月
		Smartfriend	中兴(中国)	2019年10月
	马来西亚	XL Axiata	爱立信(瑞典)	2020年8月
		Maxis	华为(中国)	2019年10月
		Digi	中兴(中国)	2020年10月
		Axiata Group	华为(中国)、爱立信(瑞典)	2020年5月
	菲律宾	Globe Telecom	华为(中国)、爱立信(瑞典)、诺基亚(芬兰)	2020年9月
泰国	True Corporation	中兴(中国)	2020年7月	
	DTAC	诺基亚(芬兰)	2020年12月	
	MPT	未公布,与日本合作可能性较大		
缅甸	Ooredoo	中兴(中国)	2019年5月	
	Mytel	华为(中国)	2019年8月	
主要与中国5G供应商合作	柬埔寨	Smart Axiata	华为(中国)	2019年7月
		Metfone	华为(中国)	2019年8月
	老挝	Lao Telecom	未公布,与华为在4G领域保持密切合作	
文莱	Unitel	未公布,与华为在4G领域保持密切合作		
		Telekom Brunei	未公布,与华为在4G领域保持密切合作	

① *(4,3)表示数字福利诉求值为4,数字自主诉求值为3,下同。

② 根据媒体报道等公开资料自行整理。

（一）积极合作的国家

老挝、柬埔寨、缅甸和文莱皆非美国盟国或伙伴国，且2020年新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院的民调结果显示四国精英对华支持率分别达到73.9%、57.7%、61.5%、69.7%，远高于东盟平均水平（46.4%），这意味着四国对华威胁感知较低。从数字发展诉求看，尽管柬埔寨、缅甸、老挝三国在数字技术领域对中国的依赖性高于东盟平均水平（25.6%）——2019年，三国对中国ICT产品的进口依存度分别达到65.1%、67.0%和30.6%，但由于基础设施建设和社会发展水平相对落后，三国在依托数字合作以促进国内经济增长方面更为迫切，即数字福利诉求优先于数字自主诉求，故在对华数字合作政策方面持积极态度。

前述民调数据还显示，中国数字企业是老挝和柬埔寨最信任的5G网络供应商，两国精英给予的支持率分别高达73.9%和53.9%。即使在国内数字自主诉求较为强烈的缅甸，国内精英的相应支持率也达到27.4%，仍高于东盟平均水平（24.6%）。尽管越南十分排斥中国数字企业，但越南电信企业Viettel在柬埔寨的分支机构Metfone仍将华为作为其主要5G网络供应商（表6）。2021年7月，缅甸第二大电信运营商挪威Telenor公司宣布因缅政变等因素退出该国市场，^①中国数字企业成为缅甸主要的5G合作伙伴。值得指出的是，相较于2020年，2021年的民调数据显示缅甸国内精英对中国的支持率已从此前的61.5%大幅下降到51.9%，^②该国数字自主诉求愈加凸显，表现之一即是缅甸国内最大电信运营商MPT极有可能选择日本企业KDDI作为其5G合作伙伴以减少对华数字经济依赖，而后者已经加入美国“清洁网络”联盟。

（二）有限合作的国家

新加坡、泰国和马来西亚三国经济相对发达，对华威胁感知中等，相较于数字福利而言，自主性是三国数字发展的主要诉求。同时，尽管菲律宾面临较高的对华威胁感知，但福利发展的紧迫性促使其目前仍然选择对华数字合作。2013–2019年，菲律宾来自中国的ICT产品进口数量年均增

^① Fornebu, “Telenor Group sells Telenor Myanmar to M1 Group”, Telenor Group, 8 July, 2021, <https://www.telenor.com/media/press-release/telenor-group-sells-telenor-myanmar-to-m1-group%E2%80%AF>

^② Sharon Seah et al., “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report”, Singapore, ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 10, 2021.

长率达到24.0%，在东盟国家中仅次于缅甸。有选择性地参与中国“数字丝绸之路”建设是这一类型国家的主要特征，具体表现为在基础数字领域积极寻求合作，在涉及国家安全的高端数字领域减少合作或委婉退出。

在基础数字领域，中国与新加坡、泰国和马来西亚三国合作进展较快，携手推进数字园区建设并构建数字技术分享机制。例如，2017年3月，阿里巴巴集团与马来西亚政府正式签订协议建立全球首个海外电子世界贸易平台试验区；^①同年12月，新加坡国立大学与苏州工业园区共建的“新国大人工智能创新及育成中心”落户苏州，旨在帮助初创企业解决人工智能问题；^②2018年4月，阿里巴巴集团在泰国东部经济走廊建立智能数字中心，优化泰国与其邻国家间的跨境货物流动；^③2019年4月，中国商汤科技公司与马来西亚企业携手打造了马来西亚首座人工智能产业园，推动传统产业数字化转型。^④

然而，在高端数字技术领域，四国出于较高的威胁感知或自主诉求，倾向于逐步减少或放弃与中国的深度数字合作。美国在2020年启动“清洁网络”计划后，新加坡Singtel、Starhub和M1三大电信公司在同年6月宣布放弃中国华为，转而选择芬兰电信诺基亚和瑞典电信爱立信作为其5G网络供应商。^⑤尽管马来西亚和菲律宾并未完全排除中国5G供应商的参与——马来西亚最大电信运营商Maxis公司与华为签署5G商用合同，菲律宾启动的该国首个5G商用网络由华为提供，但马来西亚通信巨头Axiata Group和菲律宾第一大移动运营商Globe Telecom已先后宣布推动5G供应商多元化战略以减少对中国的依赖。^⑥

① Alizila, “eWTP Finds First Overseas Base in Malaysia”, March 22, 2017, <https://www.alizila.com/ewtp-finds-base-malaysia/>.

② 相关情况可参见新国大人工智能创新及育成中心网站, <http://www.nusszai.cn/about/>

③ Mu Xuequan, “Alibaba to build digital hub in Thailand”, April 19, 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/19/c_137123315.htm.

④ Ma Si, “SenseTime deal to see construction of the first AI park in Malaysi”, China Daily, April 30, 2019, <http://global.chinadaily.com.cn/a/201904/30/WS5cc7a224a3104842260b93ed.html>.

⑤ Saheli Roy Choudhury, “Huawei Loses out to Nokia, Ericsson in Building Singapore’s Main 5G Networks,” CNBC, June 25, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/06/25/huawei-loses-out-to-nokia-ericsson-in-building-singapores-main-5g-networks.html>.

⑥ Melinda Martinus, “The Intricacies of 5G Development in Southeast Asia”, ISEAS-Yusof Ishak Institute, November 13, 2020, <https://www.iseas.edu.sg/wp->

（三）消极合作的国家

越南和印度尼西亚是东盟地区体量较大的两个国家，历史排华事件、现实南海争端及与美亲密关系让两国感受到较为强烈的对华威胁感知，2021年越南和印度尼西亚两国精英对华支持率分别仅为16%和35.7%，皆低于东盟平均水平（38.5%），这也使得越南和印度尼西亚在全球数字合作中倾向于疏远中国。另一方面，两国对华ICT外贸依存度较高，尤其是印度尼西亚在2019年的相应数值高达52.5%，这显著强化了两国安全压力，数字自主诉求愈加迫切。国家安全与数字自主的双重考量促使两国在数字发展中倾向于壮大本土企业，对共建“数字丝绸之路”积极性不高。

在上述动因驱动下，近年来越南持续降低从中国的ICT产品进口比重，转而向美国及第三国寻求技术进口。联合国贸发会数据显示，2013-2019年，中国在越南ICT产品进口来源国中的占比已从41.7%降低至32.2%，相应地，美国占比从2.3%跃升至7.6%。与此同时，在中国企业具有显著优势的电子商务领域，越南和印度尼西亚的本土电商平台迅速崛起并逐渐占有国内主要市场。2021年初，越南The gioiddong超越中国京东控股的Tiki平台，成为越南国内第二大电商平台。^①在印度尼西亚，Tokopedia和Bukalapak已位居国内电商市场前三甲，并且，该国两大互联网巨头Gojek和Tokopedia在2021年5月宣布合并为Goto集团，成为东南亚地区第一个集电子商务、电子支付以及需求服务三大业务为一体的数字平台，与日本软银集团控股的Grab平台和中国腾讯公司控股的Shopee平台在东南亚地区形成三足鼎立的格局。^②

最后，在考察东南亚国家对华数字合作意向及其5G数字政策之间的关系时，我们注意到与本文解释机制存在一定冲突的两个案例：一是新加坡作为有限对华数字合作组别的国家，在选择5G供应商时几乎排除了中国选项；二是位于消极对华数字合作国家组别的印度尼西亚仍将中国数字企业作为其5G网络的主要供应商。在此，本文对上述偏离预期的案例加

^① 《2021东南亚跨境电商平台排名》，TMO Group网站，2021年2月8日，<https://www.tmo-group.com.cn/sea/31780>。

^② 黄飞：《印尼最大并购案重塑东南亚数字平台格局》，《第一财经日报》2021年5月24日，第A11版。

以讨论。第一，区别于个案式解释，本文采用通则式解释，^①通过构建国家偏好分析框架，揭示了作用于东盟国家对华数字合作意向的一般影响机制。鉴于新加坡之于美国重要的地缘政治关系及其亲西方的历史传统，其数字企业放弃中国5G供应商的举措有待具体的个案分析。第二，本文以变量赋值并测算东盟国家数字诉求，因此存在对应数值位于两个组别边界附近的情况，如印度尼西亚的ICT发展指数为4.3，仅略高于世界中低水平基准线4.2，由此被赋值为1而非2。这便不难解释尽管数值显示印度尼西亚的数字自主诉求高于数字福利诉求，但佐科政府仍十分重视基础设施建设，寻求与中国扩大数字合作。综上所述，本文分析框架总体上仍具有较强的解释力，不仅对东盟各国对华数字合作意向进行了分组阐释，还暗示国内数字福利和数字自主优先选项的调整也会带来对华数字合作意向的动态变化，这使得中国在开展对外数字经济合作时，应尤其关注与对象国的战略对接。

四、结论

本文基于新现实主义的经典假说，从国家偏好视角解释东盟国家对华数字合作意向的差异及变化。文章得出如下结论：第一，国家威胁感知主导东盟国家对华数字合作行为。数字经济发展关系国家网络主权与政治安全，抑制了面临较高对华威胁感知的东盟国家对华数字合作意向。第二，东盟各国面临数字福利诉求和数字自主诉求之间的权衡，数字自主诉求更为强烈的国家将减少对华数字合作广度和深度以缓解压力，数字福利诉求更为强烈的国家则倾向于继续对华合作以把握经济发展机遇。第三，应当承认的是，一国在决定是否参与以及在何种程度上参与对华数字合作时，还受到诸多其他因素的影响，如两国历史交往、华人华侨分布、政府更迭、党派分歧等。但在数字发展这一涉及经济转型和国家安全的集体利益问题上，政治和经济方面的考虑尤为重要。

在世界经济数字化转型和大国数字博弈白热化的背景下，中国应加快

^① 个案式解释指穷尽某个特定情形或事件的所有原因的解释方法；通则式解释指寻找一般性地影响某些情形或事件的原因的解释方法。参见艾尔·巴比著，邱泽奇译：《社会研究方法》（第十一版），华夏出版社2009年版，第22页。

提升自身在全球数字领域的正向影响力并积极构建数字伙伴关系。一是多管齐下向世界传递中国数字发展理念并促进全球数字治理向更加公正和包容的方向发展；二是借助“一带一路”倡议深化合作，共同构建网络空间命运共同体；三是稳步推进“数字丝绸之路”建设，有针对性地根据“数字丝绸之路”沿线国家和地区的特性及需求与之展开数字合作。具体而言，针对感知到来自中国较低安全威胁或是将数字福利作为国内发展优先选项的国家，中国应加快与其数字战略对接并协助对象国推进数字化转型，积极参与东道国传统基础设施数字化、智能化升级改造以及大数据中心、5G网络等新型数字基础设施建设，紧扣各国民生需求，加强数字研发合作，优化双边数字贸易结构，充分彰显数字经济发展的包容性和普惠性，树立良好口碑及国家形象；针对感知到来自中国较高安全威胁或是将数字自主作为国家发展优先选项的国家，中国可聚焦新冠疫情和气候治理催生的关键数字需求，借助数字化境外经贸合作区等发挥示范作用，加强正面宣传和舆情应对，强化风险监测和预警，为中企海外运营适时提供监管指导与政策协调。

Divergence in Strategic Preference and Its Negative Impacts on Sino-Japanese Relations (2000-2021)

Fang Chenyu

Abstract: Since 2000, Sino-Japanese relations have entered a highly unstable state characterized by frequent and dramatic changes. Different perceptions of the Northeast Asian geopolitical landscape have led China and Japan to form their own geopolitical goals, which in turn have shaped their preferences in actions, with the overall preferences of China and Japan being oriented toward the status quo and revisionism respectively. These differences in preferences lead to a dramatic deterioration of relations, while preferences are governed by strategic circumstances. The state will seek to satisfy lower-level goals if it cannot achieve its optimal goals in the short term, making bilateral relations prone to rapid and dramatic turn-arounds. This particular phenomenon in Sino-Japanese relations reflects the lack of consensus on deep-seated common interests between the two, making it difficult to establish deeper policy coordination and political trust. The key to resolving this dilemma lies in the cultivation of common interests and the strengthening of regional governance awareness. In general, the short- to medium-term outlook for Sino-Japanese relations is still not optimistic.

Key words: Sino-Japanese relations; strategic preference; geopolitical perception

Author: Fang Chenyu, Master candidate, Institute of International Relations, China Foreign Affairs University.

A Comparative Study of Chinese and EU Engagement with the Western Balkans

Yan Shaohua

Abstract: As Chinese influence in the Western Balkans increases under the “17+1 Cooperation” mechanism, the EU has also stepped up its engagement with the region in recent years, leading to heated discussions about the impacts of China’s policy on the EU’s enlargement process. By comparing the objectives, cooperation methods and contents of the Balkans policies of China and the EU, the article finds that there might be growing competition between the two sides but the nature of their competition is not a zero-sum game. In terms of objective, the EU pursues comprehensive transformation and integration, while China eyes on limited economic cooperation and connectivity. In terms of cooperation methods, the EU relies on “imposed cooperation” which features institutionalization and hierarchy, while China relies on “explicit cooperation” which embodies equality and openness. In terms of cooperation area, the EU focuses fundamentally on nation building, while China concentrates on pragmatic economic cooperation and connectivity. Besides, the EU and China share

common interest in closing the development gap , enhancing connectivity and promoting regional integration in Western Balkans. China and the EU needs better coordination rather than competition in the Western Balkans.

Key words : China ; EU ; Western Balkans ; 17+1

Author : Yan Shaohua , Associate Research Fellow , Institute of International Studies , Fudan University

China-ASEAN Cooperation in Maritime Search and Rescue in the South China Sea

Lin Li ; Gong Xiaohui

Abstract : Although China and ASEAN have made some progress in maritime search and rescue (SAR) cooperation in the South China Sea , there are still many aspects needing to be improved. In spite of the legal basis of the SAR cooperation , it has not been normative , obligatory or extensive enough. The content and forms are diverse , but the all-round and multi-field cooperation is relatively lacking. Meanwhile , the degree of institutionalization and the depth of cooperation remain low. Compared to China 's active participation , ASEAN countries appear less enthusiastic. The current obstacles include the complex navigation conditions , the overall lack of SAR capabilities , the characteristics of ASEAN 's inherent cooperation mechanism , the difference in demand for SAR cooperation , the unsolved "sovereignty" disputes in the South China Sea and the interference by external powers.

Key words : China ; ASEAN ; South China Sea ; Maritime Search and Rescue (SAR) Cooperation

Authors : Lin Li , Associate Professor , Faculty of Asian Languages and Cultures , Guangdong University of Foreign Studies ; Gong Xiaohui , Associate Professor , Faculty of Southeast Asian Studies , Luoyang Campus , Information Engineering University

Reasons behind Persisting China-Romania Friendly Relationship (1963-1978)

Liu Xueqin

Abstract : From the 1960s to 1970s , although China became more isolated in the socialist camp , China-Romania relations further developed. This paper provides two explanations for the formation of this special relationship. First , in the early 1960s , despite that China-Soviet relation and Romania-Soviet relation deteriorated at the same time , China and Romania had common strategic interests against the chauvinism of the Soviet Union. Therefore , the two

countries provided political support to each other which contributed to the maintenance of friendship in the 1960s. In the 1970s, in addition to the shared opposition to the Soviet Union, China and Romania formed consensus in their policies towards the United States, which promoted the further and all-round development of China-Romania relation.

Key words: Relationship between China and Romania; China-Soviet split; Socialist camp

Author: Liu Xueqin, Ph.D candidate, School of International Relations, Jinan University.

Differences in ASEAN Countries' Digital Cooperation Policies towards China

Wang Luyao; Ye Shixiong

Abstract: ASEAN countries' digital cooperation policies towards China show a wide range of variation and can be broadly classified into three types: active participation, limited participation and passive participation. This paper finds that perception of threat from China is the main factor determining ASEAN countries' digital cooperation policies towards China; and the relationship between digital autonomy and digital welfare is another influential factor. ASEAN countries with relatively lower threat perception tend to actively participate in cooperation with China. ASEAN countries with medium threat perception have limited participation in cooperation with China when their digital autonomy demand outweigh digital welfare demand. ASEAN countries with relatively higher perception tend to have limited participation in cooperation with China when their digital welfare demand outweigh digital autonomy demand, if vice versa, they have passive participation in cooperation with China. When ASEAN countries' perceptions of threat and strategic preferences change, their intentions to engage in digital cooperation with China will also change.

Key words: ASEAN Countries; Threat Perception; Digital Cooperation; Digital Autonomy; Digital Welfare

Authors: Wang Luyao, Assistant Professor, School of International Relations, Guangdong University of Foreign Studies; Ye Shixiong, Master Candidate, School of Economics and Management, South China Normal 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8889页,转引自杨玉圣:《中国人的美国观:一个历史的考察》,复旦大学出版社1996年版,第183页。

(二) 英文注释

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

1. 专著

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

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

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

2. 编著

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

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

3. 译著

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

4. 论文

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

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

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

5. 报纸

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

6. 政府出版物

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

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

7. 会议论文

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

8. 学位论文

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

9. 互联网文献

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

10. 转引文献

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

(三) 非英文的外文文献

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

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

战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2022年 第4期 (总第75期) 第13卷

《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编 : 隋广军

总 策 划 : 李 青

执行主编 : 陈寒溪

责任编辑 : 张 健

英文编辑 : 赖雪仪

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

《战略决策研究》征稿启事

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

来稿要求如下：

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

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

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

4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。

5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。

6. 本刊拒绝一稿多投。

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

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部