

# 战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2024年 第4期(总第87期) 第15卷

## 目录

### 国际战略理论

新质生产力与人类命运共同体

徐秀军 阮建平 周玉渊 曾向红 (3)

新质生产力与大国战略竞争

田野 李开盛 毛维准 黄日涵 赵柯 (26)

### 国际战略前沿

数据跨境流动赋能新质生产力：理论机制、关键挑战与实践路径

陈龙江 唐静 (56)

“去风险”视域下欧盟人工智能战略的推进及影响

——以《人工智能法案》为例

宋黎磊 陈悦 (72)

### 区域与国别战略

美国涉华“虚假信息战”建构、演进与效应

——以特朗普政府为例

刘鸣 (91)

“日澳双锚”如何推动亚太安全秩序转型

李航 姜雪 (113)

# Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

## Table of Contents

### Theories on International Strategies

New Quality Productive Forces and A Community of Shared Future for Mankind

Xu Xiujun; Ruan Jianping; Zhou Yuyuan; Zeng Xianghong (3)

New Quality Productive Forces and Great Power Strategic Competition

Tian Ye; Li Kaisheng; Mao Weizhun; Huang Rihan; Zhao Ke (26)

### Frontier of International Strategies

Cross-border Data Flows Promote New Quality Productive Forces:

Theoretical Mechanisms, Key Challenges and Practice

Chen Longjiang ; Tang Jing (56)

Advancement and Impact of EU's Artificial Intelligence Strategy from the

Perspective of "de-risking": the Artificial Intelligence Act as a Case Study

Song Lilei; Chen Yue (72)

### Regional and International strategies

Trump Administration's China-related Disinformation Warfare

---Motives, Evolution and Effects

Liu Ming (91)

How Japan and Australia as "Northern and Southern Anchors" Promote  
the Transitioning of the Asia-Pacific Security Order

Li Hang; Jiang Xue (113)

# 新质生产力与人类命运共同体

徐秀军 阮建平 周玉渊 曾向红

**编者按：**新质生产力是中国的，也是世界的。中国的发展离不开世界，世界的发展也离不开中国。在新一轮科技革命与产业变革大背景下，作为“两个结合”的重大理论创新与中国式现代化的重大决策部署，新质生产力是实现开放包容、合作共赢、共同发展、共同繁荣，推动构建人类命运共同体的必然选择。为更好理解新质生产力的世界意义，更好发挥新质生产力在推动构建人类命运共同体中的深远影响，本刊特约4位专家就“新质生产力与人类命运共同体”进行笔谈，以期推动学界对这一问题的深入探讨。

**关键词：**新质生产力；人类命运共同体；“一带一路”；全球南方；高水平对外开放

**作者简介：**徐秀军，中国社会科学院世界经济与政治研究所，研究员；阮建平，武汉大学政治与公共管理学院，教授；周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心，研究员；曾向红，兰州大学中亚研究所、上海合作组织研究中心，教授。（本文作者排名不分前后，按文章出现顺序排序）

## 开放条件下新质生产力的内涵与国际影响

徐秀军

当前，新一轮科技革命和产业变革深入发展，深刻影响了人类社会的生产和生活方式。与以往历次科技革命所处时代背景不一样的是，当今世界各国之间相互高度依存，尽管近年来经济全球化遭遇逆流，但商品、服务、资本、人员等跨境流动规模都远远超出以往时代，尤其是数据这一新

要素的跨境流动更是成为新时代经济全球化的重要增长点。这意味着，在开放条件下，与以往时代依托技术变革所形成的生产力不同，得益于新一轮科技革命形成的新质生产力必然具有全新的内涵，其影响也将远远超越一国一地范围，天然具有全球属性、国际影响和世界意义。

## 一、新质生产力的新技术基础

新质生产力的一个重要基础是新技术的研发和应用。中国提出新质生产力的一个重要背景就是新一轮科技革命的深入发展。新质生产力之所以新，首先就在于它所依托的技术基础是全新的，因此才出现了生产力的质的飞跃。谈到新质生产力，还要联系与之相对应的生产方式和生产关系，从这几个方面结合来看，当今时代最值得关注的技术创新，主要有两个方面。

一是数字技术的创新与应用。当今时代，在全球的技术创新当中，数字技术领域是技术突破最多的领域之一。从世界经济论坛和麻省理工学院（MIT）等机构每年公布的全球新技术榜单可以看到，数字相关技术约占技术创新的六成左右。数字技术带来了国际生产和交换方式的深刻变革。一方面，数字作为对象，它直接推动了数字产业化发展；另一方面，数字作为一种手段，它与产业相结合，推动了产业数字化发展。这是数字技术影响最大的方面。目前，全球产业的数字化在数字经济中的占比达到八成以上，并且还有进一步提升的空间。由于数字与产业相结合，传统意义上界限相对明显的第一、第二和第三产业之间的联系变得更加紧密了，并且都逐步成为数字产业链条上的一环。因此，从理论上讲，在数字技术领域占据主导权的国家，可以实现对全球产业链各个环节的控制。过去，发达国家对全球产业链的控制主要体现在高端领域和关键环节的控制，以节点控制来实现全链控制。在数字时代，掌控数字技术可以直接对全球产业链的各个环节、各个产业进行控制。因此，数字霸权可能会催生更加不平等的全球中心和边缘结构，而这正是国际社会要努力避免的。

二是低碳技术的创新与应用。低碳技术也是带来全球发展模式 and 生活方式深刻变革的重要因素，直接推动了全球绿色转型和低碳经济的发展。所谓低碳经济，就是通过技术创新、制度创新、产业创新、新能源开发等多种手段来减少高碳能源的消耗，实现经济社会发展与生态环境保护平衡

发展的一种经济形态。它是对气候变化这一时代背景的回应。气候变化的重要特点之一是高度联动性，它不是单个国家和地区面临的问题，也不是依靠单个国家和地区就能解决的问题。人类社会是一个你中有我、我中有你的命运共同体，这在气候变化领域的体现是最为深刻的。并且，应对全球气候变化和推动低碳技术发展，带来了全球发展模式的转型。根据世界银行的研究报告，各个国家实施低碳发展战略的平均成本占国内生产总值的比例为1.4%，但低收入国家的这一比例达到5%。<sup>①</sup>因此，各个国家应对气候变化付出的成本是不一样的，低收入国家的成本明显更高。更值得关注的是，历史发展到今天，发展中国家几乎没有机会再像发达国家那样，先以高碳密集型方式发展，然后进行清理和脱碳。也就是说，在前几次工业革命脱颖而出的发达国家都是通过高排放、高污染的方式实现工业化的，但今天的发展中国家再没有机会通过先进行高污染、高排放再进行清理的模式推动工业化进程，而只能直接跳过这个环节走可持续发展之路。这对发展中国家来说是一个非常大的挑战，也是应对起来没有历史经验可资借鉴的挑战。

可以说，以数字技术和低碳技术为代表的新兴技术，总体来说主要具有如下三个重要特征。一是颠覆性，这些技术可以带来很多深刻的变化。例如，在数字技术领域，人工智能尤其是生成式人工智能（AIGC）的发展对未来的影响应该是非常深刻的。二是渗透性，这些技术不仅仅是技术本身的创新，而且可以和其他各个产业、各个领域、各个环节来进行结合，它更重要的是一种推动生产力和生产关系发生深刻变革的方式和手段。三是开放性，这些技术所针对的或可以用来解决的问题是全球的，而不是封闭在单个国家或地区范围内来寻求解决手段。因此，新质生产力所依托的全新技术基础，赋予其全新内涵，并带来了广泛的国际影响。

## 二、开放条件下新质生产力的内涵

当今世界，全球开放已经到了一个非常高的程度。尽管单边主义、保

---

<sup>①</sup> World Bank Group, *Climate and Development: An Agenda for Action—Emerging Insights from World Bank Group 2021–22 Country Climate and Development Reports*, Washington, DC: The World Bank Group, 2022, p. 6.

护主义和霸权主义盛行，阻碍各国正常经贸往来的因素在不断增加，但更要看到，技术变革给国际经贸合作不断创造更多有利的条件，不断塑造更强劲的动力。衡量经济全球化，过去我们主要是看贸易、投资、人员等这些涉及相关要素的流动情况。如今，看经济全球化的发展势头和前景，还有一个重要的因素，就是数据的全球流动，它日益成为衡量经济全球化的一个重要指标。如果从这个方面来看，经济全球化正在以非常快的速度向前发展。并且，从与商品、资本、人员特别是数据要素的跨境流动相适应的规则、规制、管理、标准等制度型开放的水平来看，世界各国之间的相互依存程度也是提升到了前所未有的水平。因此，理解新质生产力的内涵立足点在于创新，并且不能脱离新技术的特性和全球开放的条件。总体来看，新质生产力的内涵包括两个维度：一是新质生产力本身具有的新特质，二是当今时代对仍处于形成过程的新质生产力所提出的新要求。基于此，新质生产力的内涵主要体现在五个方面。

第一，新质生产力是推动全球更高水平开放的生产力。新质生产力的技术基础是开放性的，在这些新技术基础上形成的新质生产力也因此具有开放属性。一方面，新质生产力的全球扩散本身就是全球开放的重要组成部分；另一方面，新质生产力为进一步的全球开放提供了重要动力。尽管当前新质生产力全球扩散以及新质生产力释放国际效应的障碍性因素很多，尤其个别大国通过“技术封锁”“小院高墙”搞技术打压，但从长期来看，全球范围内新质生产力的持续形成将为更高水平开放提供更加有力支撑。

第二，新质生产力是推动更高质量共同发展的生产力。高质量是新质生产力的应有之义，它的形成必须建立在一定的发展基础之上，并且它最终会转为更高质量的发展成果。同时，开放是新质生产力形成的时代背景，新质生产力所推动的发展不可能是各国孤立于世界的自身发展，而是全球相互依存体系中各国之间的联动发展。尤其是在日益凸显的全球发展挑战面前，任何国家都不可能独善其身，都不可能在他国不发展或者打压他国发展的情况下实现自身的快速发展。这是由时代背景以及新质生产力的要求和功能所决定的。

第三，新质生产力是推动更大范围国际合作的生产力。从新质生产力形成的技术基础来看，当今时代技术创新的复杂程度达到前所未有的高

度，并且技术创新链将世界各国紧密地联系在一起。当今时代，任何一国都不可能离开其他国家支持而仅凭一己之力实现技术创新。从新质生产力发挥效用的保障因素来看，全球范围内生产关系的调整与变革需要各国的紧密合作与协商。否则，缺乏与之相适应的全球生产关系，新质生产力的效用发挥将会受到很大的掣肘。因此，与历史上其他技术变革不同，当今时代生产力的发展更需要各国之间的紧密合作。

第四，新质生产力是推动普惠包容经济全球化的生产力。普惠包容是经济全球化发展的条件和目标，也是经济全球化顺利前行的重要保障。当前，由于个别大国推行赢者通吃的霸权行径和排他性的国际规则，搞所谓的“去风险”“降依赖”政策，经济全球化遭遇逆流，全球经济增长动力也因此遭受削弱。因此，发展新质生产力，就是要全面提升贸易投资自由化便利化水平，推动构建开放型世界经济，做大并分好经济全球化的“蛋糕”，让经济全球化的成果公平惠及世界各国人民。

第五，新质生产力是推动更加公正合理的全球治理的生产力。近年来，全球治理赤字日益加重，全球发展挑战日益增加。究其原因，主要在于当前的全球治理体系仍由发达国家主导，广大新兴市场和发展中国家很难拥有与自身实力相匹配的话语权。长期以来，发达国家在科技和生产力发展方面占据主导地位，以经济实力为代表的综合国力也因此拥有相对优势。新一轮科技革命为新兴市场和发展中国家提供了与发达国家“并跑竞争”的机会。新质生产力并非发达国家的专属品，很多新兴市场和发展中国家成为新质生产力发展的前沿阵地。因此，新质生产力的发展将使国际力量对比朝着更加平衡的方向发展，也因此赋予更多国家平等参与全球治理的权利，从而推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。

在此，还需要指出的是，新质生产力的内涵仍在塑造过程之中，但只有顺应时代发展潮流，新质生产力才能体现其进步性。从当今时代技术创新趋势和面临的重大问题挑战来看，以上内涵应该是新质生产力的应有之义。

### 三、新质生产力的全球溢出效应

新质生产力的溢出效应主要就是体现在对生产关系的影响，反映在国



际上，那就是对国际关系的影响。总的来看，新质生产力对国际关系的影响主要体现在三个方面。

一是新质生产力推动了全球要素的重新配置，从而深刻影响各国在国际分工中的地位与联系。新质生产力对全球要素配置的影响可以从两个方面加以理解：一是新质生产力的发展改变了要素配置的结构，其中作为新要素的数据将在新质生产力的推动下成为更为活跃的跨境流动要素，各国在全球产业链和价值链中的地位将越来越取决于新质生产力发展的水平。二是新质生产力的发展改变了要素配置的手段，尤其是数字技术将在新质生产力的推动下拓展更多的应用场景，一些新的产业、模式、业态将因此不断涌现。因此，未来的国际分工将随着新质生产力的发展而经历深刻的变革。

二是新质生产力带来了国际制度的深刻调整。由于各国在国际分工体系中的地位与联系发生了变化，与之相适应的国际制度也会因此出现调整与变革。一方面，对已有的国际制度体系，那些与新质生产力发展不相适应的规则、规制、管理、标准等制度将会顺应时势不断进行调整和变革；另一方面，在目前制度缺位的领域，一些新的规则、规制、管理、标准等制度将逐步得以建立，以满足新质生产力发展要求。无论是改革已有的国际制度还是建立新的国际制度，都将引发各国利益、权利和责任的重新调整。因此，在此过程中，各国围绕国际制度的竞争与博弈将更加激烈，并构成未来国际关系的重要内容之一。

三是新质生产力拓展了国际关系的新场域。新质生产力对国际关系的影响还体现在它为大国博弈提供了新的“战场”。这个“战场”主要是反映在两个方面：一个是新质生产力的主导权。当前，从世界主要大国尤其是中美之间的博弈可以看到，高新技术的竞争已成为大国关注的主要焦点。而高新技术竞争背后反映的是大国在新质生产力主导权的竞争。另一个是新质生产力的利益分配。新质生产力必定会带来新的发展，也会给世界带来新的福利改进。在这种情况下，世界各国如何分配和共享新质生产力带来的利益将是未来国际关系研究值得关注的重要议题。



# 全球产业合作：新质生产力助力 人类命运共同体的关键

阮建平

新质生产力提出来之后，引起了国际国内学界的广泛讨论。到目前为止，国内外学界对新质生产力的内涵、外延和价值都进行了比较系统的研究。从全球角度来看，新质生产力为构建人类命运共同体提供了新的动力支持。

## 一、构建人类命运共同体面临的主要挑战

随着全球相互依赖的加深和共同挑战的涌现，各国客观上已逐渐成为休戚与共的命运共同体，这是人类历史发展的必然逻辑。但是发展资源的竞争以及主要由此而导致的认知冲突，制约了人类由自在共同体向自为共同体的演进。

从总体发展历史来看，人类经历了一个“总—分—总”的发展轨迹。推动其变化的动力机制是如何解决每个个体和群体的生存和发展权，具体表现为如何解决人与自然的矛盾以及由此而导致的人与人的矛盾。在作为一个种群产生之初，人类主要是一个整体。由于科学知识和生产力极其落后，人类最初只能通过采集和狩猎获得自然的直接食物生存，为此必须实行共同劳动、共同消费的原始共产主义。这时的主要矛盾就是人与自然的矛盾，人与人的矛盾较少。随着人口的增长，有限的地理范围难以提供足够的食物确保所有人的生存，这就需要不断分散到更广阔的地方才能获得生存所需要的食物。在不同环境下的长期生活生产，形成了不同的种族、氏族和部落。在这一时期，人与自然的矛盾依然是主要矛盾，但人与人的矛盾也开始上升。在某种程度上，此时人与人的矛盾是人与自然矛盾的结果。为了能够在与自然和其他群体的竞争中生存下来，人类群体逐步由氏族、部落向国家发展。

此后，国家又逐渐从城邦国家、封建国家、帝国向民族国家发展，群体生存能力不断提升的同时，相互对抗的规模和烈度也在不断升级，尤其是两次世界大战。在这漫长的时期，人与人的矛盾不断上升，在某种程度上甚至超过人与自然的矛盾，成为影响不同地区不同群体生存的重大变量。随着二战后科学技术和生产力的持续进步，各国之间的生存竞争逐渐被发展竞争所取代，由此也加剧了人与自然的矛盾。换言之，此时人与自然的矛盾在很大程度上就是人与人矛盾的体现。全球相互依赖的不断加深和共同挑战的不断涌现，推动各国逐渐由排他性的竞争关系逐步向包容性的共生关系方向发展，构建人类命运共同体成为应对当今世界之变、历史之变、时代之变的根本路径，确保和平衡各国的发展权是其中的核心。

从历史和现实来看，构建人类命运共同体面临的主要挑战大致可以归纳为三个方面：

第一个是对生存发展资源的竞争。作为生存和发展的物质基础，资源是指在一定的经济技术条件下能够被用来改善人类生产生活的各种要素。一方面，资源是一个动态的概念，其外延会随着经济技术的发展而不断扩展。另一方面，资源在一定经济技术条件下总是有限的，要么表现为储量的有限，要么表现为自然再生能力有限，或者是容量的有限。与此同时，国际社会又是一种无政府状态，维护和促进本国国民的安全与福利是各国政府的首要责任。资源的有限性和国际社会的无政府状态，使得对这些生存发展资源的竞争成为国家间关系的长期主题，制约了人类命运共同体的构建。

第二个是组织制度调适问题。经济全球化发展到今天，其背后是生产力不断进步的结果，并对整个生产关系和上层建筑产生了深远影响。而从某种意义上讲，生产力越发达，它就越需要突破原有的政治经济体系在更大范围内进行资源的配置。如果组织制度不能够进行相应的调适，就必然会阻碍新的生产力的发展。从历史来看，人类很多重大冲突和战争归根到底都是组织制度变革滞后于经济技术发展而导致的。当前，经济全球化需要与政治责任地缘分割之间的背离导致全球组织制度变革滞后于新的生产力发展要求。

第三个就是集体行动的困境。面对相互依赖的日益加深和共同挑战的不断涌现，惟有建立一个安全稳定、开放包容、平等有序的国际秩序才符合各方共同和长远的利益。但一些国家的“搭便车”行为和个别大国的

“单边主义”阻碍了这一集体行动。当前，单边主义、保护主义和逆全球化甚嚣尘上，脱钩断链、阵营对抗、地区冲突不断，加剧了全球和平赤字、发展赤字和安全赤字。

## 二、新质生产力对构建人类命运共同体的价值

作为新一轮科技革命和新发展理念有机结合的产物，新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。新质生产力由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。从人类历史来看，新质生产力不仅有助于缓解人与自然的矛盾，还有助于缓解人与人的矛盾。同历史上生产力的每次巨大飞跃一样，新质生产力需要超越既有的生产关系，同时确保每个国家的平等发展权利，从而为构建人类命运共同体提供新的动力支持。

第一，新质生产力有助于进一步缓解资源短缺以及由此而引发的各国之间的竞争，为构建普遍安全、持久和平的人类命运共同体提供必要前提。对生存发展资源的竞争贯穿了有史以来国际关系的主线，是引发各种冲突和战争的根本原因，也是构建人类命运共同体建设的根本障碍。从历史来看，资源是一种动态的概念，随着科学技术的发展，其内涵在不断深化，其外延也在不断扩展。新质生产力不仅有助于提高对既有有限资源的开发利用效率，还在不断拓展新的可供利用的资源范畴，从而有助于缓解长期以来各国之间围绕有限资源竞争而引发冲突的风险。与之相应，新质生产力带来了新的产业和业态，提高了社会运行效率，提供了更多的发展机会，有助于缓解各方之间的发展竞争，为构建普遍安全、持久和平的人类命运共同体提供必要前提。

第二，新质生产力有助于促进各国利益的深度交融，为构建共同繁荣的人类命运共同体奠定更加坚实的利益基础。从产业发展来看，技术越发达，产业链就越长，就越需要各方之间的分工合作。比如当前国际社会比较关心的半导体行业，一个国家要想发展半导体全产业链，并在各方面都

占有优势，其挑战是非常大的。除了技术开发本身的困难外，还有一个成本效率和市场应用问题。对很多新兴行业而言，技术开发难度大，资金投入大，国际分工合作和市场开放是符合各方的最有效方式，唯有如此才能促进投资、创新、市场化和收益的良性循环。新质生产力的发展有助于深化国际分工，促进各国利益的深度交融，为构建共同繁荣的人类命运共同体奠定更好的物质基础。

第三，新质生产力有助于促进经济发展与生态环境保护的进一步协调，促进人与自然的和谐。人与自然的矛盾是人类社会面临的长期矛盾。在人类社会产生后的漫长历史里，人与自然的矛盾主要表现为生存问题，尤其是粮食短缺和疾病等威胁。进入现代社会，随着科学技术和生产力的发展，困扰人类生存的粮食、疾病等大多数问题都可以得到妥善解决或有效控制，更大的挑战主要来自生态环境变化，如气候变化、环境污染和生态恶化等，对人类生存和发展带来日益严峻的挑战。在此基础上，对高质量发展和高水平生活的追求是人类社会的发展目标。作为人类命运共同体的重要发展目标，构建清洁美丽的世界是实现高质量发展和高品质生活的必然要求。对此，以绿色低碳技术和行业发展为重要内容的新质生产力为解决这些问题、实现高质量发展提供了重要的支撑，有助于缓解经济发展与环境保护的两难，有助于很多发展中国家避免重走发达国家“先污染、后治理”的老路，实现共享一片蓝天的梦想。

### 三、全球产业合作是新质生产力助力 人类命运共同体的关键

新质生产力为共建人类命运共同体提供了新的动力支持，但要将这种动力转化为最终结果，避免历史上保护主义导致的相互伤害和自由主义导致的不平等，关键是要加强全球产业合作，在缓解人与人的矛盾以及人与自然的矛盾中促进互利共赢和共同发展，推进人类命运共同体建设。

发展是每一个国家面临的永恒任务。在工业革命之前，经济增长速度相对于人口增长速度的滞后导致周期性社会动荡，即“马尔萨斯陷阱”。工业革命以来，社会化大生产为缓解“马尔萨斯陷阱”提供了重要支撑。生产力水平越高，超越“马尔萨斯陷阱”的能力就越强。因此，每个国家

都需要不断进行产业升级，以在新兴领域占有一席之地。生产力的发展需要不断跨越既有的生产关系和交换关系。与传统生产方式相比，工业革命推进的社会化大生产要求不断跨越传统地域分工，使越来越多的国家卷入到国际分工中来，由此导致的一个结果就是各国相互依赖的不断加深。与此同时，社会化大生产面临的一个长期挑战就是，生产增长的速度一般是快于市场扩大的速度，由此导致社会化大生产会面临常态化的生产相对过剩的压力。只有相互开放市场，才能确保各国的发展机会，实现共同发展。生产力水平越高，对开放合作的需求也越迫切。

如何在相互依赖的背景下实现发展？近代以来有两种路径：一种是自由主义的路径，一种是保护主义的路径。自由主义的路径就是完全由市场来主导，但它会导致先进国家的优势长期化和合法化，使后发国家形成依赖于先进国家的发展道路和经济结构，从而导致贫困与依附的长期化。正如世界体系理论和依附理论所揭示的，西方主导的这种国际分工导致了不平等的发展。一方面是中心国家财富的积累，另一方面是边缘国家贫困的积累。这就有殖民地的民族解放运动和发展中国家改革国际旧秩序的相继斗争。与之相对，保护主义的路径，短期内有利于自身发展，但难以实现长远发展，还会因为他国的报复而使世界经济陷入系统性危机之中，进而引发社会和政治危机。20世纪20年代主要国家竞相实行以邻为壑的保护主义政策，其结果导致了20世纪30年代大危机，并成为第二次世界大战的重要诱因，其教训是非常深刻的。

两种路径之争的背后是如何确保和平衡各国的发展权利，这是相互依赖不断加深背景下全球治理的核心问题。无论是以暴力为后盾的旧殖民主义，还是以资本技术为主导的新殖民主义，体现的都是西方资本的意志，难以满足广大发展中国家的发展需求，更不可实现共同繁荣，惟有平等合作、互利共赢才是根本出路。对此，必须加强各国的政策对接，促进全球产业合作。

当前世界百年未有之大变局正加速演进，保护主义、民粹主义和单边主义甚嚣尘上，“逆全球化”暗流涌动。地缘政治竞争导致的脱钩断链和阵营化不断加剧，对全球产业合作带来了空前挑战。但这些挑战并不能阻挡全球产业合作的客观需求。从历史来看，即使是对抗空前的两次世界大战，依然不能阻挡全球化的进程，这是由生产力发展所决定的。20世纪30年代大危机以及随后引发的第二次世界大战告诫世人，以邻为壑的保



护主义和阵营对抗只会导致相互伤害的严重后果。

作为人类命运共同体不可分割的组成部分，每个国家的资源禀赋不同，发展程度不同，面临的内外环境不同，但都有平等的发展机会，都享有获得高质量生活的权利。在全球相互依赖不断加深和政治意识普遍觉醒的时代，和平、发展、合作、共赢成为不可阻挡的时代潮流。加强全球产业合作不仅是促进全球资源优化配置的内在要求，也是避免冷战后资本主导全球化导致国内和国际双重失衡的替代方式，更是维护各方发展权利、促进高质量可持续共同发展的必要之举。对于构建人类命运共同体而言，全球产业合作是落实合作共赢的内在要求，有助于促进各方利益的深度交融。在促进全球产业合作的过程中，大国之间应该推进开放合作，而不是阵营对抗。发达国家应在尊重发展中国家主权以及基于国情的自主选择的基础上承担更大的责任，为其高质量发展提供更多的经济、技术和政策支持，缩小“数字鸿沟”，履行应对气候变化的承诺，以实现合作共赢、共同发展的目标。

## 新质生产力与全球南方

周玉渊

新质生产力是习近平总书记基于中国的发展阶段、发展目标和发展能力提出并发展的重要概念与理论创新。中国是全球南方的重要成员，新质生产力的提出不仅是基于中国的实践，同时也反映了全球南方国家共同的发展追求。新质生产力不仅为中国高质量发展和参与国际竞争提供了明确的方向，也为推进中国与全球南方国家的合作提供了方向和指引。加强新质生产力合作、优化新发展格局，将有助于中国与全球南方国家的关系朝着更高水平的方向发展。

### 一、发展新质生产力是全球南方国家共同的发展追求

新质生产力是国家高质量、超越式发展的关键着力点，其概念意涵是

普适性的，所体现的国家发展追求导向是共通的。作为最大的发展中国家和全球南方的一员，新质生产力的提出实际上是对全球南方国家发展追求的高度凝练。

第一，新质生产力具有战略性和引领性的特征，为国家发展指明了战略方向。二战后，作为新建和后发国家，大部分全球南方国家一直在努力探索本国的发展道路和发展方向。然而，从罗斯托的现代化理论到新自由主义推动的政治经济改革，从联合国千年发展目标到2030可持续发展目标，全球南方国家的发展议程和自主性一直深受国际政治和外部经济因素的影响。其重要的后果是很多全球南方国家不得不被动地融入世界经济体系、被动地接受西方大国和国际机构设置的发展议程，从而导致本国的战略优势和潜力并没有充分释放。因此，从这个角度来说，在百年变局、全球发展转型、地缘冲突加剧的时代背景下，如何明确本国的发展和转型战略、如何把握符合本国国情的新质生产力，是全球南方国家的共同战略需求。

第二，新质生产力具有创新性和革命性的特征，反映了当下全球南方国家的使命。相对于旧生产力驱动的发展，新质生产力本质上是要通过贯彻新的发展理念、打造新的赛道、推动新的生产要素配置、构建新的生产关系，实现国家的创新发展。因此，发展新质生产力意味着理念、制度、市场和生产者也要相应进行革命性的变化，以实现国家高质量发展的目标。中国2023年底召开的中央经济工作会议指出，要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力。事实上，为应对新的科技革命、产业革命、数字革命，全球南方国家已经把国家创新作为重要的国家战略，并已经提出了一系列的革命性举措。比如，非洲联盟把第四次工业革命界定为非洲发展的分水岭，并为此出台了《非洲数字化转型战略》等战略性文件。

第三，新质生产力是全球南方国家在西方主导的国际政治经济格局中谋求战略突围的重要抓手，是全球南方国家谋求全球产业链、价值链和供应链地位攀升的集中体现。全球北方尤其是美国等西方大国利用经济、金融、科技、人才以及军事优势确立了在既有世界政治经济体系中的中心地位，霸权主义、保护主义和利己主义构成了全球南方国家高质量发展的结构性障碍。如何实现向全球产业链、价值链和供应链的高端跃升，是全球南方国家实现国家高质量发展、提升国家竞争力的共同战略需求。当前，



全球南方国家积极推动产业升级和转型，通过引进新技术、提升生产力水平，逐步从传统产业向高附加值、高科技的产业转型，以提升在全球产业链中的地位。为了提高在全球价值链中的地位，许多全球南方国家加强了创新投入，培育本土创新人才、创新企业和技术研发机构，以推动本国产业向高端技术领域发展，从而提高产品附加值和国际竞争力。为了更好地融入全球产业链和价值链，许多全球南方国家积极参与国际合作，加强与发达国家和其他发展中国家之间的合作与交流，共同开发技术、拓展市场、加强供应链合作。然而，全球南方要想在西方主导的世界经济体系中实现突围，仍然面临着非常大的困难。以新质生产力为抓手，中国的尝试将会给全球南方国家带来重要经验和借鉴。因此，从这个角度来说，分享和传播新质生产力的理念，不仅是深化中国与全球南方国家合作的重要机会，也是促进全球南方国家参与和共享中国高质量发展成果的重要途径。

## 二、新质生产力对于深化中国与全球南方战略合作具有重要意义

新质生产力为中国高质量发展和参与国际竞争提供了明确的方向，也为中国的国际战略提供了方向和指导。参与、利用和构建全球产业链、供应链和价值链，推动构建更好的国际环境，服务国家高质量发展的需要，是中国当下的重要战略方向。在美西方国家脱钩断链、小院高墙、去风险等对中国围堵打压的背景下，与全球南方国家加强合作的重要性进一步提升。如何以新质生产力的理念为引领，深化与全球南方国家的战略合作，对于中国与全球南方国家都具有重要的战略意义。

第一，深度参与全球发展转型进程，拓展深化与全球南方国家的战略合作。习近平主席在2023年8月22日约翰内斯堡金砖国家工商论坛闭幕式发表致辞时指出：“以金砖国家为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，正在从根本上改变世界版图。新兴市场国家和发展中国家过去20年对世界经济增长的贡献率高达80%，过去40年国内生产总值的全球占比从24%增至40%以上。”一方面，当前中国正加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。习近平主席提出：“深化改革健全区域战略统筹、市场一体化发展等机制，优化生产力布局，推

动重点产业在国内外有序转移，支持企业深度参与全球产业分工和合作，促进内外产业深度融合，打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系。”这意味着全球南方国家在中国新发展格局中的重要性正在上升。另一方面，近年来，疫情危机、气候变化、能源转型、地缘冲突、粮食安全以及发达经济体加息等政策的外溢，正在深刻影响全球南方国家的发展进程，全球南方国家的转型发展正在加速。如何抓住新科技革命、能源革命、数字革命等时代机遇来实现本国转型发展，是全球南方国家面临的重大战略议题。因此，如何基于新质生产力把握转型发展的时代需求、深化全球战略合作，对于中国与全球南方国家都具有战略意义。

第二，新质生产力合作是中国提升对全球南方战略影响的着力点。加强同发展中国家的团结合作是中国外交的基本立足点。在“真”“实”“亲”“诚”理念和正确义利观的指引下，在“一带一路”等国际倡议和中非合作论坛等合作机制的推动下，中国与发展中国家已经开展了广泛的合作。这些合作在促进发展中国家基础设施建设、经济转型、产业发展等方面发挥了积极作用。根据非洲晴雨表和盖罗普等发布的民意调研，非洲国家对中国影响的正面认可度已经超越了美国，中国因此成为正面认可度最高的国家。对中国而言，如何巩固和提升在非洲等全球南方国家中的影响力是当前中国需要进一步考虑的重要议题。事实上，中国当前对全球南方国家的影响主要集中在经济领域，是建立在中国与全球南方国家的大量务实合作基础之上的，但中国的战略影响与经济影响还存在着一定的差距。这在全球南方国家的发展道路、发展模式、战略和政策设计上表现得尤为明显。与美西方国家通过其强制性权力、制度性权力和规范性权力深度介入全球南方国家的战略发展方向相比，中国的战略影响依然较弱。新质生产力理念为中国进一步提升对全球南方国家的战略影响提供了方向指引。对于任何一国而言，新质生产力往往具象化为关系本国发展战略方向、新兴战略产业、关键制度设计等的核心生产要素和生产方式。例如，非洲国家基本都高度重视绿色转型、数字经济、关键矿物的产业链和价值链拓展。中国把发展新质生产力作为重要方向，而且已经在战略性领域和产业上建立重要优势，未来以新质生产力为抓手，通过将本国的发展与全球南方国家的发展进行有效对接，将能极大提升中国在全球南方国家的战略影响。

第三，新质生产力合作对中国优化与全球南方国家的战略合作提出更高要求。新质生产力合作意味着中国与全球南方国家要在战略层面、核心领域和关键行业上加强合作，这既需要顶层设计和战略定位，也需要精细的制度设计，更依赖系统的投入和广泛的社会参与。其根本路径是推动中国与全球南方国家在新质生产力上形成系统的战略合作体系，其与传统合作的重大不同是突出高、精、尖，即重点聚焦于最核心的领域、强调精而非流于表面、抓住最有战略价值的议题。比如在绿色经济、数字经济、关键矿产产业链等战略性行业上，中国与全球南方国家应该在国家战略制定、政策规划和制度设计、市场激励等各层次加强互动和协调，通过元首定调、高官互访、机构协调、企业参与、专家研究等途径提升新质生产力合作的水平。由此而言，发展新质生产力、开展新质生产力合作，对国家的动员能力、制度和政策的改革以及社会主体主动性的释放都提出了更高的要求。

### 三、把握新质生产力发展的机遇，统筹推进中国与全球南方国家的全面合作

新质生产力不仅为中国和全球南方国家在战略性新兴领域的合作提供机遇，与此同时，发展新质生产力也会导致部分传统生产力的退出和转移，包括传统产业、技术和资本的转移，这在基础设施、传统能源、电力、中低端产业等领域更加明显。对于大部分全球南方国家而言，更好利用这些转移要素可能是最现实的发展机遇。因此，在推进与全球南方国家合作时，应该统筹把握新质生产力与传统生产力的关系。新质生产力合作是引擎，而传统生产力合作是基础，新质生产力合作可以确定中国与全球南方国家合作的战略纵深，而传统生产力合作则决定着中国与全球南方国家合作的底色。这两者之间的有机配合将决定着中国与全球南方国家能否构建起有效的合作发展新格局。

立足于全球南方国家发展的核心需求，巩固和提升中国在全球南方国家的传统优势。基础设施、资金和人才不足是很多全球南方国家发展面临的主要瓶颈，就业、工业化、国家现代化是大部分国家的优先和主要发展议程。虽然当前全球南方国家面临着很大的转型发展压力，但相比之下，更大的压力则来自于应对日益增加的不确定性和安全挑战。这些挑战在一

些国家已经转化为政治、经济和社会危机。这反过来对中国与全球南方合作构成了非常现实的挑战。因此，中国与全球南方国家的合作应该高度重视安全—发展—治理之间的关系。一方面，急人之所急，根据全球南方国家当前迫切需求，积极推进与全球南方国家的务实合作。例如在基础设施、发展融资、产能合作和技术转移等领域，中国依然可以发挥关键性作用。另一方面，在开展经济发展合作的同时，重视安全稳定的合作环境，重视全球南方国家政治安全 and 国家治理能力的提升，从而为提升中国在全球南方国家的优势地位创造良好的条件。

着力于新发展格局，推动构建更高水平的人类命运共同体。“双循环”新发展格局虽然是由中国提出的经济发展概念，但其是对国家经济运行格局的客观描述。世界上任何一个国家只要存在着对外经济联系都会有“双循环”，只是不同国家在内循环、外循环的比重以及内外循环的联通程度上存在着差异。这一现象在全球南方国家更为明显，特别是在一些非洲国家，由于殖民遗产和国家经济结构等因素的影响，这些国家严重依赖外循环，而内循环水平还较低。因此，如何建设国内市场、提升外循环中的附加值，是国家发展的重要目标。从这个角度来看，新质生产力合作可以成为促进内循环与双循环相互促进、协调发展的一个重要抓手。一方面，以人工智能、数字经济、能源转型、技术创新和应用等为代表的新质生产力合作将为全球南方国家的发展提供新动能，进而为国内产业和市场的发展壮大创造条件。另一方面，国内产业和市场的发展壮大将进一步提升国家吸引投资和技术创新的能力，从而有助于提升本国产业的价值创造和国际竞争力，使其在外循环中的地位得到改善。例如，即使在民主刚果和赞比亚等国内产业和市场相对较弱的国家，也已经把汽车电池产业作为提升本国产业链和价值链的重要方向，其重要的期待就是通过电池生产线建设来实现内循环与外循环相互促进的目标。

由此，新质生产力合作实际上正成为中国与全球南方国家构建新发展格局的一把钥匙。双方在发展新质生产力上有着共同的需求、互补的优势和良好的合作基础。以金砖合作、中非合作等为代表，双方已经在南南合作上积累了丰富的经验。新时期，在新质生产力合作的驱动下，双方在新发展格局下的全面合作，将会为中国与全球南方国家的合作注入强劲动力，也将推动人类命运共同体建设朝着更高水平迈进。

# 新质生产力视域下的中国—中亚 命运共同体建设\*

曾向红

## 一、新质生产力为中国—中亚命运共同体建设 提供了新抓手

新质生产力是马克思主义理论中国化的重大成果，代表着先进生产力的发展方向，是新时期推动高质量发展的“内在要求和重要着力点”。新质生产力“特点是创新”。把握新质生产力，关键是要认识创新在生产力发展过程中的重要作用，不仅要重视科技创新的先导性和关键性作用，还要关注产业创新、发展方式创新和人才工作机制创新等不可或缺的作用，“做好创新这篇大文章”。新质生产力为我们在新一轮科技革命和产业变革中把握战略机遇，推动“一带一路”沿线国家实现高质量发展与合作提供了理论基础与现实指导。

面对日益复杂的国际环境和中亚地区“新大博弈”，构建更加紧密的中国—中亚命运共同体需要寻找新的合作方法，探索合作共赢的地区新秩序。新质生产力能激发新动能，是新时期推动中国—中亚命运共同体建设的重要抓手。一是促进合作领域从传统领域向以高新技术为特征的新兴领域转变。新质生产力能充分释放双方经贸、基础设施、农业等传统合作潜力，还将催生数字经济、金融、绿色能源等新的经济增长点。二是推动创新合作走向深入。双方在创新资源联通、创新能力提升、创新人才培养等方面有较广阔的合作空间，以现有的对话机制、双边协定与合作计划为基础，更新合作清单，提升双方整体创新能力，打造创新共同体。

\*本文系2023年度兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金重点研究基地项目“中亚地区形势变化与‘一带一路’建设”(项目号:2023jbkyjd003)的阶段性成果。



三是有效对接中亚五国发展战略。中亚五国制定出台相关战略决策以全方位推动本国经济高质量发展，新质生产力的提出契合中亚五国发展战略需要，进一步深化各领域合作，形成互补的合作格局与经济共赢相互成就的共同体。

## 二、新质生产力视域下中国—中亚命运共同体建设的基础

一是中亚五国有创新发展的诉求。中亚五国成为独立的主权国家后，集中精力探索国家发展道路，开展政治、经济与社会的改革与转型，积极融入国际社会、把握时代机遇。例如1997年时任哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在发表的国情咨文中就指出：“全球化进程和科技进步，特别是新信息和电信技术的发展，为地广人稀的哈萨克斯坦提供了独特的机遇，我们要保证跟上这些进程，而不是落后于它们。”这体现出中亚国家关注工业革命的新发展成果并主动跟随时代潮流的进步。但独立后的很长一段时间，受国内和地区周边安全环境、地缘政治及大国博弈的影响，各国政府的治理重心仍在维护国家安全、巩固政权方面。随着工业4.0时代的到来，中亚各国意识到科技革命提供的机遇及其对社会发展的巨大影响，各国逐步出台方针战略进行回应。例如，哈萨克斯坦2012年制定出台《2050新战略方针》指出：“哈萨克斯坦要发展创新型研究新政策，目标是成为全球技术革命的一份子。”继而2017年底通过《数字哈萨克斯坦2018-2022》国家规划，2018年《第四次工业革命下的新机遇》的总统致辞，都旨在利用数字技术等科技创新成果为哈萨克斯坦的经济创新性发展道路奠定基础。米尔济约耶夫当选乌兹别克斯坦总统后，先后出台《乌兹别克斯坦2017-2021年国家发展五大优先方向行动战略》《新乌兹别克斯坦2022-2026年发展战略》和《乌兹别克斯坦—2030战略》等战略规划，不断提高创新活跃组织的比重，完善国家支持创新活动的体制机制。土库曼斯坦2018年出台《土库曼斯坦2019-2025年数字经济发展构想》，吉尔吉斯斯坦2018年出台《2019-2023年吉尔吉斯斯坦数字化转型构想》，塔吉克斯坦出台《塔吉克斯坦数字经济构想》和《2030年前塔吉克斯坦国家发展战略》，也都明确战略目标，划领域、分阶段加速创新技术的引入，加

快推进创新型发展。总体来看，中亚五国都有积极和强烈的愿望成为全球技术革命中的一份子，但碍于自身能力和全球不确定风险的影响，在走出适合自己的创新可持续发展道路时仍步履维艰。

二是中国具备提供技术和经验支持的能力。中亚国家要想走出以创新为主线的发展之路，亟需借助外力。目前中亚国家同中国的关系已达到历史最佳水平，彼此互信的战略伙伴关系也为双边创新合作奠定良好基础。中亚国家见证了中国的高质量发展路径以及在新一轮科技革命和产业革命中的硬实力，对中国高质量发展充满期待的同时也希望获取中国在资金、技术和经验方面的支持，加强双方合作，从而加快实现中亚国家发展的战略目标。创新是我国现代化建设全局中的关键。目前我国大力发展新质生产力，其地位和重要性不言而喻，新质生产力发展的顶层设计雏形初现。一方面我国创新主体多元，科技创新主体潜力大。根据国家统计局数据：“截至2022年底，我国国内（不含港澳台）有效发明专利335.1万件，同比增长20.9%，其中企业拥有236.7万件，同比增速为24.0%。”<sup>①</sup>作为引领创新主体的企业也注重引进、培养创新型人才，人才储备比较丰富。另一方面我国数字经济总量稳居全球第二，数字经济基础设施完善，市场规模庞大，正迈向创新发展新阶段。经过多年发展，我国在数字经济领域资金投入多、技术基础好、产业生态优并积累了丰富的经验。基于此，中国可在政策设计规划、企业创新发展、科技人才培养和数字基础设施建设等方面，与中亚国家开展经验和技術分享等方面的合作。考虑到中亚国家创新基础薄弱，我国也可加大对中亚国家科技企业的投资并鼓励我国创新型企业在中亚国家投资设厂，共同构建面向未来的科技合作共同体。

三是双方开展合作有机制的保障。目前我国与中亚五国重要的区域性合作平台至少有两个，一个是“一带一路”倡议，另一个是上海合作组织。“一带一路”倡议特别是“数字丝绸之路”，强调以创新为主要驱动力，以数字化互联互通为基础，加强与共建国家在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域的合作。在此倡议下，中亚五国积极与中国展开数字化合作，在2022年1月发表的《中国同中亚五国领导人关于建交30周年的联合声明》中明确提出“要加快数字基础设施联通，扩大

<sup>①</sup> 《2023年中国专利调查报告》，国家知识产权局，<https://www.cnipa.gov.cn/module/download/down.jsp?iID=191587&colID=88>。



数字经济、创新和绿色技术领域合作，携手打造数字丝绸之路和绿色丝绸之路。”<sup>①</sup> 2023年5月的《中国—中亚峰会西安宣言》继续强调“各方鼓励拓展人工智能、智慧城市、大数据等高新技术领域的合作，拓展数字贸易、绿色经济等新兴领域合作。”<sup>②</sup> 2019年6月上合组织成员国元首理事会会议签署的《比什凯克宣言》强调，“创新和数字经济是实现成员国中长期经济增长和全球可持续发展的重要因素。”<sup>③</sup> 该次会议通过的《关于数字化和信息通信技术领域合作的构想》，明确要促进成员国国民经济的数字化转型。在2020年11月上合组织发表的《关于数字经济领域合作的声明》中指出：“要在工业、农业、教育、能源等领域开展数字化和信息通信技术合作，同时要广泛交流数字经济领域的经验和最佳实践，加强数字互联互通。”<sup>④</sup> 综上所述，在共建“一带一路”倡议和上海合作组织的框架下，中国与中亚五国携手推进数字化建设，中亚各国都制定出台了相关数字化发展战略，为其高质量发展注入新动能的意愿愈加强烈。“一带一路”倡议和上海合作组织深受中亚国家信赖，加之我们始终秉持的丝路精神和上海精神，更是为双方开创数字技术创新合作新局面、共建数字治理规则体系、共同发展新质生产力打下坚实基础。

### 三、新质生产力视域下中国—中亚命运共同体建设的前景

一是数字化转型方面。当前，世界各国都意识到数字化在经济发展中的关键性作用，不断探索本国的数字化转型之路，中亚国家也不例外。从中亚国家的创新发展诉求来看，近年来中亚国家积极制定基于本国现实情况的数字战略。总的来说，中亚国家的数字化发展需求主要在实现国家的数字化转型，从数字基础设施建设、数字经济发展、数字政务和电子商务等方面入手。在数字基础设施建设方面，中亚国家数字基础薄弱，但需求

① 中国同中亚五国领导人关于建交30周年的联合声明，中国—一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/217865.html>。

② 中国—中亚峰会西安宣言，新华网，[http://m.news.cn/2023-05/19/c\\_1129629700.htm](http://m.news.cn/2023-05/19/c_1129629700.htm)。

③ 上海合作组织成员国元首理事会比什凯克宣言，上海合作组织，<https://chn.sectsco.org/documents/>。

④ 上海合作组织成员国元首理事会关于数字经济领域合作的声明，上海合作组织，<https://chn.sectsco.org/documents/>。

较大，中国企业可利用自身优势，参与到中亚国家全面普及宽带接入、发展现代通信系统的项目中。中国企业可在提高中亚国家通信技术普及率和覆盖率过程中，联合当地企业研发涉及远程医疗、远程教育、远程管理等不同领域的软件产品，创建数据中心和数据平台，在研发过程中不断交流我国大数据、云计算、区块链发展的经验，促进双方数字基础设施完善。中亚国家数字经济的发展离不开中国的市场、资源和投资，中亚国家可出台不同优惠政策，吸引中国行业龙头企业在中亚投资设厂，发展电子商务和贸易，助推中亚产品走出去。

二是绿色能源发展方面。中亚国家的石油、天然气和有色金属等矿产资源丰富，但油气的开采仍是传统产业，开采周期长、效率低。这一方面需要推进资源开采现代化，推进传统能源领域与数字化基础设施融合发展，以智能化精细化不断提高生产效率，打造面向未来的能源体系，不断加强地区与国际合作，将资源优势转化为战略新兴产业新动能。另一方面，中亚国家还面临严峻的气候问题，全球气候变化导致中亚冰川加速融化、湖泊面积不断缩小，面临着水资源短缺导致的生态系统恶化。双方可利用地理相邻优势，共同打造“油气+新能源”发展的新亮点和新布局。双方在新能源开发领域涉及水电、风电、太阳能等诸多行业，合资建厂数量不少，而中国在能源系统领域拥有45%的顶级数字专利，居世界首位。双方可在新能源合作基础上共同研发新能源和清洁能源的世界级专利，注重创新链产业链的结合，给双方高质量发展增添新动能，推动建立中国—中亚能源合作伙伴关系。

三是科技创新人才培养方面。发展新质生产力需要科技创新人才的支撑。中国和中亚国家可从数字能力着手推进双方的人才培养计划。中亚地区是世界上数字技术普及程度最低的地区之一，接触和使用互联网设备十分必要。青年科学家是科技创新的中坚力量，我国可以加强与中亚国家在青年科技人才培养上的合作。上海合作组织在这方面有系列合作机制安排，为双方开展科技人才培养奠定了较好的基础。中亚国家可以定期安排一定人次的青年科技人才来我国从事短期的科研活动，继而推动双方在课题研究、联合实验室建设、实训基地建设等多领域的合作。<sup>①</sup>目前中亚国

<sup>①</sup> 上海合作组织成员国元首理事会关于加强科技创新领域合作的声明,上海合作组织, <https://chn.sectsco.org/documents/>。

家数字技术平台和数字教育基础薄弱，中国可发挥高校的作用，推动国内在区块链、人工智能、云计算等方面具有优势学科的高水平大学与中亚各国的高校开展校际合作，课程设置要符合中亚国家数字化发展的现实需要，注重复合型人才的培养，积极与企业对接，实现当地产业发展与人才培养的联动。可发挥政府、企业和非政府组织的作用，积极创建政企联合人才培养和非政府组织开展的满足当地需求的非营利性项目，促进高技能人才的合作交流，实现多种方式协同育人。双方要注重形成多元化、多层次的科技创新人才培养体系。例如乌兹别克斯坦为提高儿童计算机基础技能，计划实现公立学前教育机构计算机课程全覆盖，同时还启动了面向初高中、职业院校和高校学生群体的“百万乌兹别克程序员”项目，这些措施都旨在加强基础数字人才培养。为此我国可在数字基础设施建设方面予以人才输送，支持中亚青少年参与到这些科技创新项目中，为中亚国家创新发展道路储备专业人才。密切的人员往来能增进相互理解，深化文明互鉴，增强中国—中亚命运共同体建构韧性。

虽然在“一带一路”倡议和上海合作组织框架下，中国与中亚国家具有新质生产力的合作前景，但正如世界知识产权（WIPO）发布的全球创新指数显示，2023年我国创新能力综合排名在第12名，而中亚五国基本都位列100名左右。<sup>①</sup>我们需要注意的是，目前双方在新质生产力方面开展合作的基础仍较为薄弱，制约双方高质量合作的因素还大量存在。基于新质生产力的中国—中亚命运共同体建设，未来还有很长一段路要走。

---

<sup>①</sup> 《2023年全球创新指数》，世界知识产权组织，[https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo/pub20002023/en/main\\_report\\_global\\_innovation\\_index\\_2023\\_16th\\_edition.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo/pub20002023/en/main_report_global_innovation_index_2023_16th_edition.pdf)。

# 新质生产力与大国战略竞争

田野 李开盛 毛维准 黄日涵 赵柯

**编者按：**高质量发展需要新的生产力理论来指导。在“两个大局”和第四次工业革命大背景下，发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，也是我国在未来发展和国际竞争中赢得战略主动的重大决策部署。为更好理解新质生产力的战略意义，通过扩大高水平对外开放，为发展新质生产力营造良好国际环境，更好发挥新质生产力在“两个大局”中的战略地位和作用，本刊特约5位专家就“新质生产力与大国战略竞争”进行笔谈，以期推动学界对这一问题的深入探讨。

**关键词：**新质生产力；大国战略竞争；“换道超车”；中国特色大国外交；金融强国

**作者简介：**田野，中国人民大学国际关系学院，教授；李开盛，上海国际问题研究院副院长，研究员；毛维准，南京大学亚太发展研究中心、国际关系学院，教授；黄日涵，华侨大学国际关系学院、新技术变革与国家安全实验室，教授；赵柯，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院，副教授。（本文作者排名不分前后，按文章出现顺序排序）

## 新生产要素与大国竞争的新赛道： 新质生产力的一个历史视角\*

田野

在世界大变局加速的背景下，随着中华民族伟大复兴进入关键时期，

\*本文系2023年度国家社科基金重大项目“近现代大国兴衰对中国式现代化的启示研究”（项目编号：23&ZD038）的阶段性成果。

习近平总书记提出了“新质生产力”的概念。习近平指出：“新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。”作为新质生产力的核心内容之一，生产要素的创新性配置对生产力发展路径的“推陈出新”具有战略性意义。

作为生产过程的投入品，生产要素影响和塑造了生产力的发展。马克思在《资本论》中指出：“劳动生产力是由多种情况决定的，其中包括：工人的平均熟练程度，科学的发展水平和它在工艺上的应用的程度，生产过程的社会结合，生产资料的规模和效能，以及自然条件。”<sup>①</sup>在此，马克思实际上提出了劳动力（含熟练劳动力和半熟练/非熟练劳动力）、科学知识、技术、生产组织、自然资源等生产要素对生产力的决定作用。因此，从生产要素出发理解新质生产力的深刻内涵，有助于将马克思主义政治经济学基本原理和中国新发展理念相结合，从而丰富和发展中国特色社会主义政治经济学。

## 一、生产要素的时间序列及其世界政治意义

关于生产要素的构成，学者们并没有取得完全的共识。土地、劳动和资本作为传统的三要素，得到了普遍接受，企业家才能、信息、数据等是否以及如何成为生产要素，仍存在不少的争论。中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制”。这一文件列出了劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等七个生产要素。

回顾世界经济史，我们发现这些要素在生产过程中加以使用或者发挥重要作用的时间起点具有一定的先后次序。在农业经济时代，第一生产要

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯文集》第5卷，人民出版社2009年版，第53页。

素是土地，第二生产要素是劳动。英国古典政治经济学家威廉·配第就说过：“土地为财富之母，而劳动则为财富之父和能动的要素。”<sup>①</sup>到了18世纪末、19世纪上半期，人类社会步入工业经济时代，大机器代替了手工劳动，技术创新开始成为工业增长的源泉，包含劳动资料和劳动对象的资本开始成为主要的生产要素。到了19世纪末、20世纪上半期，随着资本主义从自由竞争资本主义向垄断资本主义的转变，大型企业不断涌现，管理或者企业家才能开始成为重要的生产要素。这一时期，随着科学和技术的联系日益紧密，科学知识大范围地创新了劳动工具，变更了劳动对象，提高了劳动力的素质，从而开始在生产中发挥重要的作用。近年来，我们走向数字经济时代，数据兼具劳动资料和劳动对象的双重身份，并且广泛地应用于生产之中，成为新的生产要素。

鉴于这些生产要素出现或者发挥重要作用的时间起点有先有后，相对于已经广泛发挥作用的生产要素，刚刚出现或者开始发挥重要作用的生产要素可被看作新生产要素。新生产要素将使生产力的发展从传统路径转向新路径，这一转向不仅具有经济意义，也具有政治意义。某些在传统生产力发展路径上落后的国家，可以通过新生产要素的引入率先踏上新的生产力发展路径，进而超越先发国家，实现“换道超车”。就此而言，新生产要素可以为大国竞争提供新赛道，从而引发大国间实力对比的变化，推动国际格局的变迁。

在农业经济时代，由于主要生产要素是土地和劳动，国与国之间主要争夺土地和人口，帝国的兴衰就最直观地反映在帝国幅员和人口的增减上。进入工业经济时代后，在土地和劳动之外，新生产要素接连涌现，从而使大国竞争不断出现新赛道。在从18世纪60年代到19世纪中叶的第一次工业革命时期，技术和资本作为新生产要素推动了英国霸权的确立。在从19世纪中叶到20世纪初的第二次工业革命时期，科学知识和管理作为新生产要素推动了美国、德国对英国的超越。在第三次工业革命时期，虽然人类社会进入了信息时代，但并没有催生严格意义上的新的生产要素。而在当今方兴未艾的第四次工业革命浪潮中，数据成为新生产要素，并成为中美大国竞争的重要领域（表1）。基于此，本文接下来主要就第一、第二和第四次工业革命时期的新生产要素及引发的国际格局变迁进行论述。

<sup>①</sup> 威廉·配第：《配第经济著作选集》，商务印书馆1981年版，第66页。



表 1：新生产要素与国际格局的变迁

时间	事件	新生产要素	国际格局的变迁
18 世纪 60 年代-19 世纪中叶	第一次工业革命	技术、资本	英国霸权的确立
19 世纪中叶-20 世纪初	第二次工业革命	科学、管理	美国、德国对英国的超越
20 世纪 40-70 年代	第三次工业革命	-	-
21 世纪上半期	第四次工业革命	数据	中美竞争

资料来源：作者自制。

## 二、第一次工业革命：技术和资本要素与英国霸权的确立

第一次工业革命是世界经济史上的一个主要分水岭。之前的农业经济时代，社会生产力严重依赖于土地要素和劳动力要素，技术要素和资本要素虽然也发挥了一定作用，但只居于边缘地位。只是在英国率先发起第一次工业革命后，技术要素和资本要素才在生产过程中开始发挥重要作用。应该承认，技术从石器时代起就促进了社会经济的发展和人类文明的进步，但其作用的发挥主要是附加在土地和劳动力上的。随着蒸汽机的发明和煤炭作为矿物燃料的大范围采用，技术成为社会生产的基本要素，改变了经济体系的运行规则。杰克·戈德斯通在《为什么是欧洲？世界史视角下的西方崛起（1500-1850）》中指出：“对于所有这些产业而言，新技术改变了一条最基本的经济原则——边际报酬递减规律。在人类的历史上，生产成本总是随着产品产量的上升而累积性的增加。在前工业社会里，所有使用农业、矿业和森林出产的原材料进行生产的行业——差不多就是所有的产业了——都会面临一个问题，就是随着产量的增加，生产每单位产品所要消耗的成本也在上升：农场需要增加投资或者扩展到相对贫瘠的土地上继续经营，矿井需要向更深处挖掘，森林采伐也需要到更深处去寻找木材。然而，在 18 世纪末和 19 世纪初英国的少数产业中，这条规律失效了，这些产业的产量有了两倍、三倍乃至四倍的增加，而成本则下降到了原来的一半甚至三分之一。”<sup>①</sup>从采用蒸汽动力的棉纺织业开始，技术创

<sup>①</sup> 杰克·戈德斯通：《为什么是欧洲？世界史视角下的西方崛起（1500-1850）》，关永强译，浙江大学出版社 2010 年版，第 147 页。



新扩散到其他产业中，现代工业体系逐渐成型。技术作为生产要素开始在经济体系中发挥重要作用，为人类社会走出“马尔萨斯陷阱”提供了可能。

除了技术要素，资本要素在英国工业革命时期才成为重要的生产要素。此前荷兰在资本市场上实现了多项制度创新，其资本财富令欧洲各大国垂涎不已，但其只是把资本投向商业和航运业，以此重组了全球贸易网络。也就是说，荷兰将资本投入流通领域而非生产领域，只是搬运商品的“海上马车夫”，而非制造产品的“世界工厂”。与荷兰不同，英国在工业革命期间将资本开始投入生产领域，当然这经历了一个较长的过程。英国工业革命早期，棉纺织业的创业者以个人和家庭储蓄作为起家的资本，即使有借贷也多发生于亲朋之间。但是随着生产规模的扩大，将技术转变成产业化发展，就需要更大的资本投入。此时信贷就发挥了至关重要的作用，银行业主导的信贷开始成为工商业资本的主要来源。特别是到了英国工业革命后期，铁路建设大范围展开，涉及相当复杂的融资问题。英国的铁路建设公司和线路经营公司以发行股票作为融资的主要方式，从而持续不断地获得资本来源，为全世界提供了主要依靠资本市场发展产业的先例。关于资本对英国工业革命的意义，保罗·肯尼迪在《大国的兴衰》中指出：“必须用金钱给产业革命加油，而产业革命则以投资收益的形式转过来又创造更多的金钱。……英国的经济起着巨大的风箱的作用，吞进大量原料和食品，吐出大量的纺织品、铁制品和其他制成品；与这类有形的贸易相媲美并补充其不足的是航运网络、保险机制和银行联系纽带。”<sup>①</sup>

随着技术和资本成为新的生产要素，英国不仅建立了不同于农业帝国的新型的殖民帝国，而且成为第一个真正意义上的全球经济霸权。对这一问题的认识，也许有助于厘清世界经济史研究中关于英国工业革命的一些理论争论。比如说以彭慕兰为代表的“加州学派”对“欧洲中心论”提出了质疑，认为英国的崛起并不是必然的，很多偶然的因素发挥了重要作用。但如上所述，技术要素和资本要素在英国工业革命中才真正成为新生产要素。尽管同一时期清代中国的江南在诸多经济数据上可以跟英国相媲美，但是并没有土地和劳动力之外的新生产要素能够发挥重要作用，因而难以避免掉入“马尔萨斯陷阱”。

<sup>①</sup> 保罗·肯尼迪：《大国的兴衰》，王保存等译，中信出版社2013年版，第160-161页。

### 三、第二次工业革命：知识和管理要素与美国、德国对英国的超越

第一次工业革命开启了“蒸汽时代”，第二次工业革命则开启了“电气时代”。同第一次工业革命一样，第二次工业革命也以技术创新为先导。从约瑟夫·熊彼特所提出的技术创新周期来看，第一次工业革命的前期和后期基本对应于以棉纺织业和炼铁产业为主导产业的周期和以铁路、蒸汽机和炼钢产业为主导产业的周期，第二次工业革命时期则基本对应于以电气、化学和汽车产业为主导产业的周期。但与第一次工业革命相比，第二次工业革命也有重要的不同，即科学知识和管理开始成为重要的生产要素。

在第一次工业革命期间，英国大部分技术创新，如纽科门的蒸汽机、阿克莱特的水力纺纱机和瓦特的往复式蒸汽机，都由技术工人所发明，而没有借助新的科学理论或科学知识。那时重大的科学发现主要来自有闲阶层的“闲情逸致”，与棉纺织业工厂和冶铁工厂没什么关系。<sup>①</sup>但到了1870年以后，科学与技术的关系比以前任何时期都要密切得多，几乎所有工业部门都受到科学新发现的影响。虽然经验主义在许多行业中仍占据重要地位，但是基于科学理论的系统知识开始引导产业的发展，诸如电气工业和化学工业这样的新兴工业完全是基于科学发现而创立的。由于科学知识直接应用于生产过程，科学发现可以对经济发展取得立竿见影的显著效果，比如电力工业提供了崭新的光、热、动力和通信的能源，而化学工业基于新方法制造了纯碱和硫酸。<sup>②</sup>因此严格地说，科学知识从第二次工业革命起才成为新的生产要素。在第二次工业革命期间，美国、德国将科学知识应用于大规模生产的动作十分迅速，比如，在电动机制造、苯胺染料等方面，德国将科学理论用于实践的过程平均比英国要快三至五年。<sup>③</sup>

在生产组织上，第一次工业革命建立了工厂体系。在这一时期的英

① 杰克·戈德斯通：《为什么是欧洲？世界史视角下的西方崛起》，第156页。

② F.H. 欣斯利编：《新编剑桥世界近代史：物质进步与世界范围的问题 1870-1898》，中国社会科学出版社2018年版，第81页，第92页。

③ 张倩雨：《劳动力流动性、生产组织变革与后发工业赶超——对19世纪中叶至20世纪初美国、德国和俄国的比较研究》，载《世界经济与政治》2023年第1期，第87-120页。

国，工厂通常规模较小，工厂主个人或其家族获取利润，熟练工人则承担起车间管理的责任。第二次产业革命则使生产组织从工厂体系向大规模生产制造体系转变。一方面，装配线的运用使工人通过完成简单的任务来实现相互的协同与合作；另一方面，企业家对大规模生产设施、操作系统和管理组织进行相互关联的三重投资。这样，直接生产过程就分化为管理活动和生产劳动两个独立的过程，管理成为相对独立的生产要素。在19世纪80年代以后的美国和德国，工业企业建立了多部门多单位的等级制结构并由领薪水的专职人员组成专业化管理团队，企业的规模和经营范围都远远超过了英国的小型工厂。阿尔弗雷德·钱德勒在《规模与范围：工业资本主义的动力》中就指出，德国的工业企业为充分利用规模经济和范围经济，率先组建起必需的管理机构，从而在第二次工业革命中的关键部门形成了先发优势。<sup>①</sup>作为基于科学知识创立的新兴工业部门，德国的电气和化学工业在发展初期就引入现代企业制度，并很快出现了英国公司难以望其项背的大型企业，比如大型电气设备制造集团西门子、军火公司克虏伯。

随着科学知识和管理成为新的生产要素，美国和德国在19世纪末20世纪初工业生产能力快速增长。美国取代英国成为世界第一工业强国，德国又取代英国成为欧洲第一工业强国和世界第二工业强国，国际格局由此发生转换。经过20世纪上半期的两次世界大战，美国作为战胜国成为战后国际秩序的主要缔造者，而德国虽然两次战败仍然是战后欧洲一体化的实际主导者。就此而言，第二次工业革命而非两次世界大战更多地塑造了20世纪国际格局的基本面貌。

#### 四、第四次工业革命：数据要素与中美竞争

第三次工业革命虽然使人类社会进入了信息时代，但并没有催生新的生产要素。科学知识和管理作为生产要素在第三次工业革命中仍然发挥了重要作用，但也发生了一些新的变化。在科学知识要素上，一个比较显著的变化是“大科学”的出现。“大科学”主要体现于不同领域科学技术知识的交叉与融合，以及不同国家间的协作。冷战时期，美国就通过“大科

---

<sup>①</sup> Alfred D. Chandler, Jr., *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

学”来应对与苏联的军事和技术竞争。在管理要素上，以“丰田生产方式”为代表，日本出现了以准时生产和全员积极参与改善为特征的“精益生产”，推动了日本战后的经济崛起。美苏、美日之间的大国竞争分别在20世纪50-70年代和20世纪70-90年代徐徐展开。

进入21世纪以来，随着第四次工业革命的到来，人类社会开始进入数字经济时代，数据成为最新出现的生产要素。围绕数据要素而展开的数据采集、治理、使用能力竞争构成大国竞争的新领域。<sup>①</sup>基于科学知识要素的重要外溢效应，美国一直在信息技术领域保持领先地位，由此获得的红利使美国在数据采集、治理、使用上具有很大的优势。但数据作为新生产要素对知识、技术等要素具有相对独立性。“超大市场规模”为中国发展数字经济提供了得天独厚的环境。规模庞大且颇具活力的国内市场所产生的海量数据资源，能够在网络效应的作用下培育出具有国际影响力的本土数字平台。同时，市场对国外企业的吸引力将使其有动力采用中国的数据规制。因此，数据作为新生产要素，为中国经济“换道超车”提供了重要机遇。

2024年3月的中国《政府工作报告》明确将深入推进数字经济创新发展作为加快发展新质生产力的主要举措之一。基于数字要素对发展新质生产力的重要意义，中国应充分挖掘数据资源的价值，提高数据资源利用率。数字经济运行产生的原始数据是杂乱、零散、无意义的，只有对数据进行有效、合规、安全的使用，才能发挥数据作为生产要素的价值。其一，应制定数据采集、存储、加工、流通、交易等环节的制度和规范，在数据确权的基础上完善产权保护相关制度，从而为微观经济主体提供行动指南。其二，应有序开放公共数据资源，并构建全国一体化大数据中心，打破企业间、行业间、公私部门间的数据壁垒，建立大规模、高质量的数据池。其三，应引导企业和政府部门进行数据梳理，明确数据资源结构，以便于在微观层面进行数据治理和合规应用。基于“超大市场规模”优势，中国应该而且能够发挥好数据要素的价值，培育发展新质生产力的新动能，进而在中美大国博弈中“换道超车”，在未来产业与国际竞争中赢得战略主动，而这或许正是新时代新质生产力的战略意义所在。

<sup>①</sup> 安怡宁、田野：《数字经济多赛道竞争的权力机制——以美国和欧盟数字经济政策为例》，载《国际关系研究》2023年第6期，第17-37页。

# 培育新质生产力的国际挑战与外交保障

李开盛

新质生产力这一概念的提出，是我国在百年未有之大变局与民族复兴伟业大局双重背景下的战略性举措，体现了以习近平同志为核心的党中央直面挑战、勇担使命的历史勇气。众所周知，当前美国对中国进行遏制打压的重点就是高科技和新产业，为此不惜在国际上组建芯片同盟，炒作中国“产能过剩”。而新质生产力之新，其核心恰恰就是新科技，并以此带动新产业，形成新模式，创造新动能。从这个意义上看，新质生产力是对美国经贸、科技打压的直接回应，但也必须面对美国纠集盟伴高强度施压所形成的严峻国际环境。而且，培育新质生产力不是一个闭门造车的过程，不管美国打不打压，都要主动走出去，在全球范围内吸收创新资源和扩散先进生产力，直面全球各种挑战，推动构建人类命运共同体。因此，从培育新质生产力的角度分析中国面对的国际环境特别是其挑战，并提出应对与改善之策，具有重要的战略价值与现实意义，值得国际问题研究者深入探讨。

## 一、新质生产力需要一个什么样的国际环境？

一般来说，国际环境分析对象针对的是整个世界。但不是全球范围内的每一个政治与安全问题都对培育新质生产力同等重要。根据全球创新生态系统分布以及我国在世界范围内的市场布局，不同国家与地区对我国的重要性是不一样的，在整体关注国际环境变化的基础上，我们重点关心的国际政治与安全问题不能不因为这些国家与地区差异而有所侧重。

概而言之，以下两类国家与地区对于新质生产力的培育与发展十分重要：一是科技创新方面领先也就是有利于我国吸收创新资源的国家与地区，如根据世界知识产权组织（WIPO）发布的《2023年全球创新指数》，北美、西欧、东亚的日本和韩国、东南亚的新加坡以及中东的以色列占据



突出的位置；二是重要的贸易伙伴即有利于我国输出先进生产力的国家与地区，根据海关总署的数据，2023年我国出口最多的三个地方是东盟、欧盟与美国，出口额超过了3.5万亿人民币，远远高于其他国家与地区。这两类国家与地区有很多重合之处，概要来说就是东亚、北美和西欧。

那么，为了培育和保障新质生产力的发展，我们在这些方向的国家与地区需要什么样的国际环境？总体而言，就是要保持一个总体和平、开放友好的国际政治环境。这样的要求放在当前地缘政治形势以及新质生产力的发展要求下，有其独特的内涵。

所谓总体和平，是指中国与这些国家与地区之间不发生直接或间接的重大武装冲突，或即使陷入武装冲突也整体可控，不至于对中国的发展进程造成重大干扰。之所以要强调间接武装冲突，是因为对中国这样一个实力强大的核大国来说，很难想象其他国家会与中国直接开战，但间接武装对抗的风险也值得警惕。俄乌冲突就是一个例子，尽管俄罗斯没有与西方国家直接交战，但西方通过金钱与武器支持事实上在对抗俄罗斯，而且对俄罗斯施加近似于全面封锁的经济制裁措施，这对俄罗斯的长期发展将产生深层次的长远影响。

所谓开放友好，是指中国与这些国家和地区之间保持创新与生产要素能够比较自由充分流动的状态。开放是创新的空气。习近平主席多次强调，要扩大高水平对外开放，为发展新质生产力营造良好国际环境。这意味着不但我国自己要开放，也要推动相关的国家对我国开放。中国体量巨大，有着世界最齐全的产业体系，也可以视为一个相对独立的创新系统，但也不可能与全球创新生态系统和世界市场脱离开来。改革开放以来的成功经验之一就是开放，而中国未来继续成功的关键则取决于如何在继续开放自己的同时，推动其他相关国家也保持开放。

## 二、当前国际环境对新质生产力的挑战

当前的挑战恰恰在于，上述对中国培育和发展新质生产力十分重要的一些关键地区与国家出现了不同程度的对华不利形势。

最严重的是北美方向。美国出于维护霸权、“胜出”中国的考虑，正全力推进对华经贸科技议题的政治化安全化，至少在核心领域试图对华关

起开放的大门，为此不惜破坏美国自己倡导的自由主义国内外经济秩序。美国的这种对华经济科技围堵被称之为“小院高墙”，其功能体现为两个方面：既不让美国及其西方盟友的先进科技与产品流向中国（如在半导体领域组建芯片同盟），又不让中国的新产业和新模式流向世界（如渲染中国新能源汽车“产能过剩”），其核心就是让中国经济“缺钙”、创新“缺氧”，最终保持对西方经济科技的依附状态。一旦美国的“小院”围堵政策有效，对华的经济依赖度下降，未来很可能就会把“小院”扩展为“大院”，甚至是全面对华围堵。加拿大在国家利益与价值观上与美国深度绑定，也是最为紧跟美国对华遏制的国家之一。墨西哥在投资与贸易方面受益于中美博弈的“溢出”效应，本质上不愿意敌视中国，但问题关键是缺乏抵御美国意志的本钱。

其次是欧洲方向。部分欧洲国家在产业与科技竞争加剧、俄乌冲突引发的安全担忧中对华利益认知在发生变化，加上外有美国的拉拢驱使、内有民粹排外思想的拱动，其对华创新链产业链合作面临重新定位。2024年4月德国总理朔尔茨率领庞大企业代表团访华，以及5月习近平主席访问法、塞、匈等欧洲国家，代表了中欧试图引导双边关系健康调整的努力。但未来中欧关系还在以下方面接受考验：一是在俄乌冲突问题上欧洲能否理解并接受中国“站在和平一边”和劝和促谈的务实立场，再次确认双方没有根本的地缘政治冲突，能在各自重大安全关切问题上照顾彼此利益；二是双方能否在新型全球化、新的技术浪潮与持久气候变化面前，找到在科技、产业上的利益结合点与互补领域，并使之强大到足以抵御无论是来自内部还是外部的政治与安全挑战。显然，这些任务很难一下子完成，中欧关系可能还将面临波折。

最后是好坏参半的东亚和东南亚方向。利好方面，绝大部分东盟国家坚持不选边和平衡外交政策，拒绝加入美国组织的对华遏制打压阵营，目前东盟已连续四年保持了中国的第一大贸易伙伴地位，雅万高铁作为新质生产力代表在印尼正式开通，为中国和东盟的创新链产业链合作提供了示范样本。挑战方面，日本作为在经济与创新方面具有世界影响力的国家，已成为美国遏华阵营的有力伙伴。日本不但自己配合美国各项对华打压措施，还协助美国推动美日韩、美日菲等全方位对抗中国的准同盟机制，在美国力所不及的地方积极发挥“补缺”功能。韩国顾忌在安全与经济利益



方面的与华密切关联，不敢像日本走得那样远，但也经常在旁边为美国的行为摇旗呐喊。菲律宾自身经济与科技实力非常有限，但在炒作南海事态积极为美国介入我国周边进而组建全方位对华遏制链方面发挥了先锋作用。接下来南海事态如果继续按美菲操作方向前进，可能对地区地缘政治、安全与经济走向产生深远影响。

尽管上述方向情况不一，但对我国的挑战总根源都是美国在全球范围内组建阻遏我国发展的盟伴体系所致，其后果是对冷战结束以来的两根世界秩序支柱产生了严重的腐蚀性影响。一是政治多极化，由于西欧、日本在对华政策上有趋同之势，其作为单独力量极的意义正在减小。加上西方借俄乌冲突对俄罗斯实施封锁式制裁，对其未来发展不可避免产生深刻影响，作为独立一极的脆弱性可能在增加。二是经济全球化，美国的泛政治化泛安全化举动已严重危及到全球市场秩序。尽管美国最终还是无法完全逆转整个全球化市场化进程，但完全可能在局部特别是涉华的全球化方面造成重大倒退。

### 三、如何改善国际环境？

考虑到上述挑战的严峻性、持久性，从培育和发展新质生产力的角度出发，我们必须重新考虑国内国际创新生态的平衡问题。毫无疑问，面对美国围堵，我国必须加大国内创新的力度，努力打造有更大动能的国内创新生态系统，从底线思维和极限思维出发，预想各方面的情况，把核心技术掌握在自己手中，把国家与民族的发展放在自己力量这个基点上。与此同时，要进一步打造以我为主的国际创新生态圈，这种国际创新生态圈一定是包括美国等西方国家在内的，脱钩是美国想做而当前还没能做到的事，我们绝不能替他去做。美国越是想脱钩，我们就越是要绑定，在绑定的过程中不断提升自己在这个体系中的位阶。综合来看，就是要形成科技创新领域的双循环格局，未来要逐步以国内科技创新为主，但国际循环不能丢，而且国内国际两个循环一定是联系而不是隔离的。但也要看到，积极的目标与单方面善意并不会自动产生好的结果，这就需要针对恶化的国际环境采取有针对性的举措。

这种举措包括两个方面：

一是纠治受到美国破坏的当前国际秩序，维护好培育新质生产力的“土壤”。

当务之急是推动世界秩序重新回到多极化与全球化的轨道上来。2023年12月召开的中央外事工作会议事实上说得很清楚：针对当今世界面临的一系列重大问题重大挑战，我们倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化。当然，要做到这一点并不容易。我们要在坚持反对美国霸权霸道霸凌行为的同时，意识到中国与世界其他国家都没有不可调和的权力与利益矛盾。与美国的矛盾从长远来看也是可以调和的，只是考虑到中美博弈的相持阶段可能持续较长一段时间，目前重点是把其他各极的力量充分发挥出来。除了传统的俄、欧、印、日等外，还要推动发展中国家积极组合成团维护自身的权益，让他们既成为多极化中的一极，也成为捍卫全球化的正能量。

从长远来看，中国仍然要高举建构人类命运共同体的旗帜，在推进新型国际关系建设方面付出持续的努力。威斯特伐利亚体系的内在缺陷众所周知，美国治下霸权的种种弊端其实大家也看得明明白白，坚持不冲突不对抗的底线和倡导合作共赢的大方向，既是化解其他国家对中国崛起战略疑虑的长期之策，也是最终在中美博弈中胜出的道义优势与现实对策，关键是要通过“一带一路”高质量发展以及逐步落实全球安全、发展、文明倡议而分阶段化语言为行动，逐步取得国际社会的认同。

二是有针对地回击美国的围堵，拓展好发展新质生产力的国际“空间”。

要致力于在大环境当中创造小环境。所谓的大环境就是美国在全球范围内形成的对我国打压机制及其气候，短时期内难以改变。但正如2024年5月习近平主席访欧受到法国、塞尔维亚和匈牙利热情接待一样，我们在具体的地区、领域上还是可以有所作为，可以取得一些具体的成果，这些成果对于缓和我国面临的战略压力还是有帮助的。运用辩证法分析问题是中国共产党的治国理政的思维优势，而辩证法思维就是要善于在不利环境中发现有利条件，善于把不利的一面向有利的一面转化。

还有就是在反击美国经济科技围堵的同时，也要考虑如何保持甚至扩大合作的问题。要保持中美博弈相持期间的的基本平稳，并为最终挫败美国的零和竞争企图、超越修昔底德陷阱创造条件，就需要保持合作的维度。

所以，面对美国的一些制裁举措，有针对性的回应是必要的，但这种回应一定不应该是你堵上一条路、我砍掉一座桥，这样做的后果只能是帮了别人、害了自己。对于有共同利益的领域，如应对气候变化，还是要大力推进合作。对于有可能延续的合作机制，如中美间的科技协定，还是要推动早日达成延续的共识。特别是考虑到美国大选在即，延续这一协定有利于从总体上保持中美关系的稳定性。

最后还是要充分利用“一带一路”共建国家的潜力。在进入高质量发展阶段之际，这有利于把“一带一路”打造成展示和铸造新质生产力的重要国际平台，同时实现“一带一路”的提质升级。特别是在美国及其盟伴对我国进行重点围堵的领域，可能需要在“一带一路”共建国家中找到更多空间，要借此打造先进的跨境产业链，推动北斗导航、高铁、核能、超算中心等先进技术和重大装备“走出去”，促进先进技术、数据、高技术产品与服务的贸易自由化和投资便利化，打造以我为主的外循环。特别是在包括东南亚国家在内的我国周边，各项发展水平与市场条件相对较好，应该率先建成新质生产力的国际合作示范区。

## 新质生产力赋能中国特色大国外交的路径

毛维准

新质生产力是我国贯彻新发展理念的重大决策部署，是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，它以高科技、高效能、高质量为特征，通过聚力技术突破、要素配置优化和产业转型升级等，为我国高质量发展提供强劲推动力和支撑力。高质量发展将为世界带来新机遇，作为中国高质量发展新动力的新质生产力，必然会推动我国进一步扩大高水平对外开放，展示我国在国际舞台上的能动角色。

马克思主义理论认为，生产力决定生产关系，生产关系反作用于生产力。作为一定发展阶段的生产力所决定的生产关系的总和，经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。外交是上层基础的一种展现。新质生产力作为生产力的创新，必然会作用到我国外交事业的发展上。客观

上，新质生产力所包含的各种维度，包括科技、产业、要素、制度及其衍生的环境、政策、数字、人才和开放等，都恰恰是与我国当前外交密切相关的关键词。基于此，我们需要厘清的问题是，新质生产力将以何种路径推动中国特色大国外交的开展与深入？

## 一、作为一种多元集合的新质生产力概念

作为一个面向先进、创新、突破的概念，新质生产力展现出包容而多元的发展取向。新质生产力是生产力发展的一种前沿理念，是一种在当前时代中的先进生产力，强调创新、效能、质量等新指标和新元素，首先表现为一种代表生产力最前端的先进“理念”或者“理念集合”。概括地说，新质生产力是一种契合新发展理念先进生产力质态，呈现的是创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

新质生产力落地面向的是嵌入先进理念的产业集群。当前，我国国内已经形成了呈现新质生产力的产业集群，如半导体、新能源、数字产业及其他先进制造等，这些产业集群赋予了我国参与国际竞争的竞争力，也为我国更好对外拓展提供了重要抓手。新质生产力对全球经济的影响是全方位、深层次的，它既是经济增长的新动力，也是结构调整的催化剂，是国际规则演变的重要推手。

新质生产力自身也正在塑造一个支撑其更好发展和完善的治理体系。以生产力创新为起点，立足产业，超越产业，形成一个联结不同环节的动态体系，这是新质生产力的必然结果。一方面，在这个过程中，基于新质生产力的产业发展会具备越来越大的规模效应，也会具备越来越显著的利益聚合功能。另一方面，因为其特殊性质，新质生产力也会将国内国际两个市场、两种资源纳入到其有机的支撑体系中，从而产生积极的融合效应。在全球化日益加深的今天，新质生产力的快速发展不仅影响着各国的经济和社会结构，也对推动构建更加公平、合理的全球治理格局带来了新路径。

## 二、作为一种分层体系的中国特色大国外交

2014年11月，习近平总书记在中央外事工作会议上指出，中国必须

有自己特色的大国外交。2018年6月，习近平总书记在中央外事工作会议上进一步强调，坚持以实现中华民族伟大复兴为使命推进中国特色大国外交。经过新时代十余年的发展，中国特色大国外交已经发展成全方位、多层次、立体化的外交布局，推动构建人类命运共同体不断走深走实。

如果对中国特色大国外交概念进行进一步的操作，它至少可以分解为三个层次。其一，中国特色大国外交是一种“大国”外交，也是一种“特色”外交。其二，中国特色大国外交是一种集理念倡导、问题解决、战略决策、制度创设、体系建构于一身的政策体系。其三，中国特色大国外交具体化在外交议题领域中，例如它涉及的外交议题包括独立自主、公平正义、伙伴关系、对外开放、共同发展、国际安全、全球挑战、冲突管控、公共产品供给、人类命运共同体和中国式现代化等。

### 三、以新质生产力赋能中国特色大国外交

技术革命事关大国兴衰，更是大国外交体系建构过程中必须考虑的重要变量。本文认为，新质生产力可以通过以下路径来赋能中国特色大国外交。

其一，以新质生产力赋能中国特色大国外交的理念竞争力。面对大国战略竞争的基本结构，我们需要特别关注全球“东西”竞争。新“生产力观”为大国博弈重新开启了理念竞争的新战场。新质生产力具备引领国际竞争的潜力，也具备支撑中国方案和中国智慧在国际舞台上呈现能动性的能力。

其二，以新质生产力赋能中国特色大国外交的利益塑造力。当前，全球处于紧缩时代或者大国战略竞争结构中，较之以往，利益冲突的烈度和利益分配的难度都有很大提升。新型生产力的发展为扩展利益“蛋糕”提供了可能，也为重新配置全球各国多样的合理利益诉求提供了新空间。在新质生产力引领下，我国可以立足全球，关注产业链和价值链的再造，并在厘清相关国家新质生产力需求的基础上，与该国外形成一种兼容的生产力合作机制，追求不同国家、不同行为之间的利益匹配格局，“因地制宜”个性化推动合作共赢、共同发展、共同繁荣。

其三，以新质生产力赋能中国特色大国外交的产业联结力。产业竞争是当前国际竞争中的重要关注点。我们需要立足当前的供应链安全、供应



链和产业链竞争的议题，积极参与国际分工体系的重塑，并在其中占据有利地位。要将产业作为沟通、互动和协调的平台，通过新质生产力将各国相关产业链接起来，特别是将“一带一路”倡议中的产能合作纳入进来。同时，也要关注与新质生产力相关的海外基础设施建设的推广或者合作，致力于打造提升“五通”和“五路”功效的互联互通网络体系。

其四，以新质生产力赋能中国特色大国外交的议题容纳力。伴随科技发展和时代变迁，我们面临越来越多的治理“新疆域”，这也是中国特色大国外交需要回应的现实需求。中国特色大国外交具有显著的问题解决能力，它也是一个伴随“全球中国”进程、不断吸纳其他议题进入外交视野的政策体系。我们可以新质生产力为抓手，利用新技术和新资源，统筹发展与安全，立足世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局，全力解决新时代中的重大全球治理需求。

其五，以新质生产力赋能中国特色大国外交的合作建构力。国际政治的目的之一就是“多交朋友”。当前，在中美战略竞争势头凸显的情况下，我们面临着较大的被遏制压力。面对全球南方崛起等新情况，我们可以立足新质生产力所衍生的理念、产业、利益和议题等，打造立足新型国际关系和新型战略资源的多元化立体式合作伙伴关系。例如，新质生产力为“一带一路”高质量发展提供了新动力，丰富了“一带一路”倡议平台的合作内容，也势必会提升我国与“一带一路”共建国家之间的合作力度。

其六，以新质生产力赋能中国特色大国外交的循环再造力。当前，逆全球化潮流和大国战略竞争交织，“半球秩序”或者“平行世界”成为美西方经常诉诸的政策选项。打通国际国内双循环体系成为我国大国外交的重要任务。面对这种围堵形势，我国可以立足新质生产力带来的经济和政治影响，创造国际政治经济（如国际贸易往来）新突破口，打造更高层次、更富韧性的多元大循环，拓展“走出去”的空间，对接我国国际国内双循环体系，突显中国式现代化的世界意义。

其七，以新质生产力赋能中国特色大国外交的治理助推力。我国积极建构自身“负责任大国”身份，在全球治理中积极提出中国方案，贡献中国智慧。但是，中美战略竞争在某种程度上挤压了中国施展自身角色的空间。新质生产力能够推动中国特色大国外交发挥一种“助推（Nudge）”能力。根据行为经济学的观点，“助推”要求行为者通过积极肯定、选



择建议、情境打造与资源支持等方式来呈现有针对性的选项结构，从而影响参与者，获得相关利益，并推动治理目标达成。新质生产力为我们提供了新的理念、新的资源、新的技术和新的政策等，面对当前全球治理体系严重赤字，新质生产力具备嵌入当前全球治理体系、解决全球治理难题的潜力。

#### 四、展望

作为一项崭新的研究议程，探讨新质生产力赋能中国特色大国外交的路径与机制需要立足更开放的视野进行更深入的学术探讨和更主动的实践探索。未来，要激发源于新质生产力的外交赋能效应，还需要注意以下五方面问题，从而助力新质生产力在中国特色大国外交体系中扮演更显著的角色。

其一，着力降低大国战略竞争张力对新质生产力的制约效应。中美战略竞争的结构压力和深入程度可能会影响新质生产力赋能中国特色大国外交的力度。如果在美国“政治化”和“安全化”逻辑操作之下，美国有可能将新质生产力视为另一版本的“2025中国制造”，进而进行打压遏制甚至制裁，那必然会削弱新质生产力对中国特色大国外交的支撑作用，也会影响新质生产力及其相应体系的成长与完善。因此，我们不仅应在国内层面为新质生产力及其相关产业的发展壮大提供足够的发展空间，也应该基于统筹发展与安全的基本原则，特别是，在国际层面，为新质生产力的成长提供充分保护和有力支持，减少国际结构对其形成直接冲击。

其二，积极夯实新质生产力的国际政治势能推动力。就客观条件而言，国内外政治经济互动形势可能会影响新质生产力发挥作用的方式，进而影响中国特色大国外交接受支持或者展现政策效果的力度。因此，我们应科学评估新质生产力与当前发展所需资源、人力、土地、制度等因素的适配程度，应结合中国式现代化等一系列政治方略，由借力到造力，形成合力，提升新质生产力在国际政治议程中的优先程度。需要注意的是，新质生产力对外交体系的塑造需要战略耐心和战略恒心的支持。

其三，大力增强新质生产力赋能中国特色大国外交与全球发展议程的

对接能力。联合国“2030可持续发展目标”（SDGs）是当前全球治理方面的主要指导原则。新质生产力如果要在大国外交和全球治理方面扮演主动角色，必须与全球治理的最大共识议程进行结合。新质生产力既是解决当前全球问题的重要抓手，也是全球治理需要关注的“新疆域”。面对全球治理的现状与夹杂冲突混乱的“规则丛”，新质生产力如何探寻一种合适的角色，兼顾政治逻辑和技术逻辑，也将影响其作用程度。

其四，妥善处理与新质生产力相关的外交议题政治复杂结构制约。每个议题领域都有自身的自主运行逻辑，但是，大都受到大国战略竞争结构的影响。可以说，大国战略竞争的张力已经映射在全球议题政治和议题间政治之中。如果将新质生产力视为一个体系，如何将其作为一种统摄主线，来统一处理议题政治中的冲突维度，积极塑造其在议题政治及议题间政治中发挥的问题解决合力，这是推动新质生产力外交效果落地的重要依据。例如，新质生产力能够推动我国从有特色的海外基础设施建设外交拓展或者提升到海外“新基建”外交中，以充实中国特色大国外交的内容。

其五，全力推动新质生产力由新理念向新动力和新实践的转变。作为一种新理念，新质生产力发挥作用需要展现出更稳固的事实基础，并得到国内外理论界和政策界的认可。该概念被接受的程度越大，那么在利用新质生产力推动中国特色大国外交的赋能难度就越小。作为一种新动力，新质生产力需要协调不同国家和地区在目标追求和政策设定方面的利益交集，夯实其动力可持续性，从而为新质生产力更好地推动中国外交实践奠定基础。作为一种面向实践的新着力点，需要在实践中关注正面影响效果的同时审慎应对可能因结构因素衍生的潜在挑战。

因此，我们一方面需要关注新质生产力赋能中国特色大国外交的“虚”“实”结合，实现理念推广和产业落地相呼应，渐次配合发挥作用；另一方面，我们需要认识到，新质生产力作为一种时代产物，其赋能过程不可能毕其功于一役。此外，我们也需要注意，新质生产力既会带来战略机遇，也可能面临一定的挑战，尤其是美国的遏制，对此需要坚持底线思维，统筹发展与安全，规划守底线与求突破之间的平衡，推动新质生产力之外交赋能角色行稳致远。

# 大国竞争与生成式人工智能技术 赋能新质生产力

黄日涵

新质生产力的提出，是在百年未有之大变局的时代背景下，根据我国现阶段的发展程度、发展环境、发展条件所做出的具有根本性、全局性、长远性的重大战略判断。简而言之，新质生产力区别于传统生产力，最大的特点主要体现在数字时代的融合创新，包括新产业赋能和高质量发展两个关键。毋庸置疑，发展新质生产力是不容错过的重要战略机遇，是抢占未来发展制高点的关键一招。

## 一、新质生产力提出的时代背景

世界百年未有之大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，中美大国博弈不断加剧。美国为了实现“霸权护持”在科技领域对中国进行遏制和打压。美国及其盟友，在一些重要产品和关键技术领域将中国排除在外，打造基于意识形态划界的产业链联盟。美国的“小院高墙”政策，技术民主同盟，成为遏制中国科技发展的重要抓手。在巨大的国际环境压力下，中国必须做出重大转型，以往的劳动密集型产业，以及原有的发展模式不再适应时代的需求，唯有发展新质生产力，才能适应时代的发展，实现逆境中换道超车。

毋庸讳言，逆全球化的趋势以及复杂的地缘政治因素也是促成我们下决心推动新质生产力的重要原因。以往通过全球购买的方式可以获得的产品，在逆全球化的浪潮下，要想再次获得变得举步维艰。在俄乌冲突的大背景下，不仅是美国，欧洲国家在美国的煽动下，也逐渐对华“去风险化”。欧洲也将中国逐渐塑造成具有地缘政治冲突的一方，中国与西方国家的合作存在着巨大的不确定性。实践反复告诉我们，关键核心技术是要

不来、买不来、讨不来的。只有把关键核心技术掌握在自己手中，才能从根本上保障国家经济安全。客观地说，推动发展新质生产力，是在面对国际复杂形势下，全面解决制约中国经济高质量发展的痛点和堵点问题，夯实中国企业的国际竞争优势，能够促成中国企业国际舞台大显身手的关键一招。发展新质生产力会成为中国经济“换道超车”和高质量发展的新动力，也能够有效提升中国的国际竞争力和全球话语权。

## 二、新质生产力的关键内涵

新质生产力的新，必然需要包括几个核心要素。第一，新制造，包括新能源、新材料以及一些新的设备；第二，新服务，特别是在全球性的产业链中，对全球产业有重大影响力的一些生产性服务业；第三，新业态，包括数字化传媒互联网、生成式人工智能、新零售等。

相比以往来说，新质生产力的特点就是要聚焦“创新”，而关键点则是“科技驱动”。综合来看，创新最大的亮点集中在高科技、高效能、高质量的发展。众所周知，科学技术是第一生产力，唯有掌握了最前沿的科技，在新一轮的工业革命中不掉队，并保持一定的优势，我们在大国竞争中才能取得有利地位。我们对标的美国，虽然没有提新质生产力这样一个概念，但拜登政府一直在积极推动新能源、新材料、生物技术的发展，而且很多是通过军民融合的方式来推动、来达成它想要的效果。纵观历史，每一次工业革命都会诞生一些世界级的强国。第一次工业革命，英国抓住了蒸汽机的机会，一跃成为“日不落”帝国；第二次德国、日本、美国抓住了机会，一跃成为世界强国；从20世纪四五十年代，以原子能技术、航天技术、电子计算机技术的应用为代表的第三次科技革命，美国一跃成为世界超级大国。每一次科技变革，都是一次弯道超车的机会。如果中国在新一轮科技竞争中不能把握机会，我们将很难超越美国。管中窥豹，我们回顾日本的发展历史，不难发现，在上世纪90年代，日本的制造业代表丰田、本田、日产、东芝、松下、索尼曾经家喻户晓，但在互联网时代，日本却没有一家能够拿得出手的互联网巨头，日本错失了这一轮科技革命，导致日本经济滑落到世界第四。

得科技者得未来，要想发展新质生产力，科技创新尤为重要。因此，

通过生成式人工智能技术赋能新质生产力将是其中非常关键的一环。

新质生产力，重要的依托源自于生成式人工智能（AIGC）的迅猛发展，它能够采集、加工、升华知识，然后为用户提供更多的个性化的数字内容服务，是一种智能式的认知理解模式。生成式人工智能在金融、娱乐、教育、电商都出现了一些颠覆式的发展，也可以说成为数字时代的一个重要引擎。生成式人工智能开发和推动发展，它包括数据交流共享新机制，依赖于整个生成式人工智能采集的数据，它能够自动生成一些内容，然后尝试一些优质的对数据的高效传输和整体应用。

未来通过生成式人工智能的发展，以及数据资源的整合，可以实现包括战略分析的算法化、战略决策动态化，也可以让我们的决策执行结果更加的灵活。要实现新质生产力的发展，能够找到有效的技术支撑至关重要。

回顾生成式人工智能的发展，不难发现，2018年英伟达发布了 styleGAN 模型，可以生成逼真的人脸，使得大家对生成式人工智能关注大幅度增加；2022年利用 Midjourney 生成的《太空歌剧院》图片获奖，引爆全网；2022年 Stable Diffusion 发布开源版本，大量文生图公司涌现；2022年11月 ChatGPT 横空出世，成为现象级事件；随后在2023年4月 GPT4 发布，具有多模态能力；2023年12月，谷歌公司发布 Gemini，原生多模态架构，直到2024年2月，Sora 横空出世，整个技术迭代进程可以说是日新月异。因此，我们必须高度重视生成式人工智能技术的作用，在推动新质生产力发展中，体现的层次和维度众多。生成式人工智能的出现有助于实现经济高质量发展，推动区域经济协同发展，助力中国式现代化。

在针对个人应用变革上，生成式人工智能在搜索、会议、文档、陪伴、游戏、个人助理、学习等领域都可以通过大模型赋能，以及大模型原生功能，助推新质生产力的发展，目前在这一领域市场已有的应用已经突破2000多种；此外，在针对企业应用变革上，生成式人工智能也取得了积极的进展，根据 Gartner 预测，未来五年，生成式人工智能将对企业产生越来越大的影响。今后最少有40%以上的企业应用程序将嵌入对话式 AI，五年左右的时间，也可能将有超过1亿人聘请机器人同时为他们的工作做出贡献；而到2027年，将有15%左右的新应用程序将由人工智能自动生成。其中，大模型+会议的方式可以实现智能纪要，将会议纪要完全



解放；大模型+农业的方式则可以解决信息鸿沟问题，帮助广大农户更好借助生成式人工智能解决生产中遇到的困难；大模型+政务的方式，则可以为广大市民提供更加高效、便捷有效的政务咨询服务；大模型+芯片设计的方式，则可以实现效率的大幅度提升。生成式人工智能也正在快速推进人形机器人的发展，从英伟达公司的发布会中可以管中窥豹，看到未来人形机器人“手”“脑”的进化可以大幅度解放生产力。综合来看，生成式人工智能的发展可以大幅度促进新质生产力的发展。

### 三、新质生产力具体实现路径

新质生产力客观上体现的是新一轮技术革命所带来的生产力飞跃。生成式人工智能技术作为典型的新兴数字技术，可以推动新质生产力的进一步提升。为了能够在新一轮技术革命中实现“换道超车”，我们需要从顶层设计以及微观操作上关注具体的实现路径。

第一，应该充分发挥政府的主导作用，借助举国体制撬动创新源泉。推动生成式人工智能技术赋能新质生产力，具体来说，就是需要充分发挥社会主义国家的独特优势，集中力量干大事，并充分激发市场的力量。实现新质生产力的跨越式发展仅靠政府是完全不够的，必然要激发企业家与科学家群体的创新能力，通过市场激励、制度激励等方式，激发市场活力，使得企业家、科学家能够充分发挥主观能动性与自主创新能力，促进技术创新与产业落地的正向循环。这就要求中国建设更具包容性与开放性的市场机制与社会文化，打造更具稳定性与确定性的金融市场，完善金融监管相关法律条文与法治环境，稳定企业家对中国经济未来发展的信心，强化他们对在国内发展壮大的决心，吸引更多优秀企业家继续在国内发展创新、不断投入加码，激发市场企业家的创新活力，为生成式人工智能技术的发展，以及新质生产力的发展壮大提供优质土壤与强劲动力。

第二，需要培养数字领域的人才队伍，敢于创新思路从全世界引才助力科技创新。一方面，需要积极从14亿人口中发掘生成式人工智能的人才，发挥高校与研究机构在数字技术创新以及培养高质量数字人才的独特优势。加大对生成式人工智能领域人才的培养，并且建立人才梯队，加大



国际合作交流，助推人才队伍国际化；另一方面，也要学会从全世界 80 亿人中发掘人才，客观地说，生成式人工智能领域人才的培养不可能一蹴而就，因此，我们要善于发掘人才，微软 CEO、英伟达 CEO、谷歌联合创始人等都是美国的新移民，他们对于美国科技的发展发挥了重要的作用。我们也应该学会在 80 亿人中寻找人才，吸引全球人才为我所用，这样才能助推我们在新一轮科技变革中后来居上。

第三，摒弃行业饱和乃至过剩的刻板理念，加大对重点领域和重要市场的投入力度。我们需要做到以技术创新与理念创新打造行业发展新模式，实现行业发展的精细化。从传统逻辑上来说，当行业市场被瓜分后，后续企业要想实现“换道超车”的可能性微乎其微。但是，在新技术变革下一切都可能发生。随着技术和市场的底层逻辑被不断击穿，商业发展的领域远比之前更加广袤。以电商行业为例，跨界竞争变得越来越容易，企业发展逐步呈现多领域化。曾经在电子商务最繁华的时代，淘宝、京东等电商平台已经是天花板一样的存在。但抖音的横空出世彻底改变了电商的底层逻辑。抖音基于其在短视频所积累的庞大的用户群体与粉丝粘性，借助庞大流量开发直播带货、短视频带货等新型商业模式，不仅降低商家入驻平台的时间与资本成本，拉近商家与顾客间的距离，更为用户提供了商业信息流转的极佳传播平台，最终促成抖音成为了最大的电商平台之一。这就是典型的通过技术创新与技术赋能，迅速实现对既有平台换道超车，开拓了相较于过往平台截然不同的营销思路与算法机制。这一实践经验，也证明机会永远存在。对于中国企业而言，要想换道超车欧美发达国家，同样如此。

第四，在产业创新与新质生产力的发展中要注意对隐藏风险的提前预判与应对，避免盲目扩张损害企业乃至国家利益。当前以生成式人工智能为代表的高新技术炙手可热，但我们也要注意生成式人工智能的安全以及它面临的安全伦理问题，特别是内容幻觉、虚假信息与滥用问题，避免其对社会大众认知产生潜在负面影响。以生成式人工智能为代表的先进科学技术被认为是推动新质生产力发展的重要力量，各国都在围绕大模型、大数据和人工智能的技术与规则展开竞赛。同时，生成式人工智能等新技术将加剧“发展不平等”问题，因为该领域的“准入门槛”极高，只有中美欧等大国或地区性组织能够参与其中，其它国家对此只能“望而兴叹”，

国家间发展的不平衡与不平等将被加剧。当然我们也要有足够的警觉，即美国当前是否在打一场“技术领域星球大战计划”，通过鼓吹大模型与生成式人工智能分散中国科技创新与发展的动力，以削弱中国。因此，为长久保持创新与发展动力，我们不仅要紧跟生成式人工智能发展，还要继续紧抓其他领域的科技创新，实现我国科技创新蓬勃发展，助推新质生产力的全面发展。

第五，坚持统筹全局，重视与培养战略性信息产业，给予足够的发展空间与试错成本。特别是对新出现的或正处于调整转型期的企业给予足够的包容。新技术的发展不可能一蹴而就，新生事物也可能面临各种各样的问题，因此我们应该给新质生产力调整与发展的空间与时间，不应因其出现些许问题就扼杀。在不触碰原则性问题基础上，我们应当给予相关企业试错的空间，这一点非常重要。一刀切的政策不仅将直接泯灭企业家的发展热情，打击科学家的创新动力，更将直接导致我国产业发展的停滞，技术突破的阻滞。对于生成式人工智能这样基于长期技术积累的发展，我们一定要给予足够时间与空间，摒弃商业发展模式中的急躁思维，厚积薄发，以底层技术、基层技术的沉淀发展夯实我国新质生产力发展的基础，最终推动生产力向更高级、更先进的质态演进。

综上所述，通过生成式人工智能技术赋能新质生产力发展，不仅需要转变中国企业的发展范式，积极加大对技术创新领域的投入和运用；同时，也要促成产业体系的现代化升级，通过数实融合的方式，实现产业的迭代升级，加快建设现代化产业体系的内生动力，共同为新质生产力的发展注入活力，使得我们在未来的大国竞争中占据优势。

## 新质生产力与金融强国

赵 柯

高质量发展是新时代的硬道理。发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。2023年9月7日，习近平总书记在主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会上创造性提出“新质生产力”这一重要新概

念，强调要积极培育新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业，积极培育未来产业，加快形成新质生产力。在2024年1月中央政治局集体学习时，习近平总书记又专门针对“新质生产力”进行全面阐述，指出新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。在提出发展“新质生产力”的同时，习近平总书记指出，以金融高质量发展助力强国建设、民族复兴伟业。2023年10月30日中央金融工作会议召开，习近平总书记强调金融是国家核心竞争力的重要组成部分，要加快建设金融强国。2024年1月16日，在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班上，习近平总书记在开年“第一课”上进一步阐释了“金融强国”的丰富内涵，为加快建设金融强国、推动金融高质量发展提供了根本遵循和行动指南。党中央在部署加快发展“新质生产力”的同时，要求加快“金融强国”建设，反映出二者之间紧密的逻辑联系。发展新质生产力，需要金融强国作为支撑。

## 一、基本逻辑：科技创新需要金融高质量发展

把全要素生产率大幅提升作为新质生产力的核心标志，是深刻理解新质生产力科学内涵的关键。全要素生产率是一个经济学概念，本质上是指资源配置效率，是在扣除劳动、资本、土地等各个有形要素投入之后的“增值”。全要素生产率可以理解为，在所有其他生产要素的投入量保持不变的条件下，通过技术进步、组织创新、专业化和改善等方式所提高的生产效率。在当前科技革命、产业革命的背景下，尽管新质生产力的概念有比较宽泛的外延，但其核心内涵是比较明确的，就是以科技创新带来技术进步，带动生产率大幅提升，甚至是质的跃升。历史经验表明，那些抓住科技革命机遇走向现代化的国家，都是科学基础雄厚的国家；那些抓住科技革命机遇成为世界强国的国家，都是在重要科技领域处于领先行列的国家。<sup>①</sup>当前，新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑国际竞争格局，要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和

<sup>①</sup> 习近平：《为建设世界科技强国而奋斗——在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话》，载《人民日报》2016年6月1日。

前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力。<sup>①</sup> 科技创新是发展新质生产力的核心要素。发展新质生产力，关键就是要做好科技创新这篇大文章，以科技创新驱动产业变革，提高全要素生产率。从高端芯片、工业母机，到开发平台、基本算法，再到基础元器件、基础材料，打好关键核心技术攻坚战，使原创性、颠覆性科技创新成果竞相涌现，才能培育发展新质生产力的新动能，为发展新质生产力奠定基础、提供支撑。<sup>②</sup>

科技创新是提高综合国力的关键路径，是社会生产方式和生活方式变革进步的核心动力。无论是人工智能、大数据、区块链等新兴技术，还是新能源、生命科学等前沿领域，科技创新的每一步突破都可能带来深远影响。然而，科技创新的推进离不开金融支持。科技创新是典型的高风险行为，具有成本高、周期长、风险大等特点，有较强的不可预见性和不可控性。科创企业在进行科技创新过程中，需要投入大量资源。从最开始的基础研究科技研发，到成果转化应用和产业化发展，再到市场开拓，每个阶段都需要大量资金支持。金融在本质上是一种跨越时间和空间的价值配置工具，通过识别风险和为风险定价来分散和转移风险。科技创新需要高质量金融体系来提供资金和分散风险。科技金融作为一种新型金融模式，能够有效地促进科技创新与金融资源的结合，有利于形成以价值投资、长期投资和责任投资为理念的“耐心资本”，推动科技—产业—金融良性循环，加快形成新质生产力。<sup>③</sup> 金融强国是推动我国从科技大国到科技强国、从制造大国到制造强国全面转变的重要支撑。2023年中央金融工作会议围绕“金融强国”这一战略核心，明确提出“做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章”，并将“科技金融”置于首要地位，体现了对科技和金融深度融合的高度重视。在这种良性互动中，高质量金融体系为科技创新提供持续稳定的资金支持和高效的风险管理机制，促进新技术和新产业不断涌现，为发展新质生产力提供源源不断的动力。

① 《中央经济工作会议在北京举行》，载《人民日报》2023年12月13日。

② 石羚：《发展新质生产力的核心要素》，载《人民日报》2024年3月13日。

③ 王重润：《以科技金融推进新质生产力加快形成》，中国社会科学网，2024年3月14日，[https://www.cssn.cn/jjx/jjx\\_jjxp/202403/t20240314\\_5738385.shtml](https://www.cssn.cn/jjx/jjx_jjxp/202403/t20240314_5738385.shtml)。

## 二、国际经验：金融体系差异影响科技创新能力

从国际经验看，历史上德国与美国不同的金融体系与生产力发展路径值得我们思考与借鉴。德国作为欧洲经济“火车头”，一直秉承实业立国的理念，是制造业强国，“德国制造”也是高质量的代名词。在一百多年前，化工、汽车、机械制造、医药和电器这五大产业成为德国最核心的产业。然而直到今天，德国的核心工业仍然是这五大产业，几乎没有大的变化。这种稳定性显示了德国在这些传统制造领域的持续优势和创新能力，但也反映出德国在科技创新上的渐进和保守。反观美国，其产业结构在过去一百多年间经历了翻天覆地的变化。19世纪末到20世纪初，美国的经济主导产业以农业、钢铁、铁路和纺织业为主。随着时间的推移，美国逐渐转向以现代服务业和科技为主导的产业结构。近几十年，从互联网革命到以人工智能、半导体为核心的第四次工业革命，美国在全球科技创新中保持优势地位。美国诞生了大量引领潮流的科技公司，如微软、苹果、谷歌、亚马逊，在人工智能、量子计算和生物技术等领域持续保持领先地位，形成了一个充满活力的创新生态系统。显而易见，近百年来，以德国为代表的欧洲大陆在科技创新方面显得相对滞后。欧洲拥有深厚的学术传统和丰富的科技资源，但在将科研成果转化为市场产品以及培育全球领先的科技企业方面，欧洲的表现不如美国。

导致这种差异的原因非常多，但有一个不容忽视的关键因素是，以德国为代表的欧陆金融体系，与美国金融体系有着明显不同的结构和运作方式。欧洲金融体系以银行为主导，而银行天生是厌恶风险的。银行作为吸纳并管理公众存款的金融中介，承担着保护储户利益的责任，因此银行不能承担太多风险，在投资决策上表现得相对保守。这使得银行在发放贷款时需要严格控制风险，通常需要借款方提供“看得见摸得着”的有价值的抵押品，以确保贷款的安全。然而，初创公司和专注于创新的公司具有高度的不确定性，市场风险很大，最终在激烈的市场竞争中存活下来的比例低。并且，科创企业的核心资产往往是技术专利、产品创意等无形资产，往往缺乏银行所认可的合格抵押资产，这导致它们很难从银行获得贷款。美国的金融情况与德国截然相反，在美国，银行业力量相对较小，而资本



市场相当发达。资本市场的核心是各种股票、基金以及证券化的金融产品，包括各种高度创新、设计复杂而专业的衍生金融产品，这些金融产品为科技公司提供了丰富的融资渠道。在“市场主导型金融体系”的美国，直接融资比重超过了80%，而在“银行主导型金融体系”的德国，直接融资比重仅为美国的一半。<sup>①</sup>这是因为，资本市场更看重技术本身以及技术带来的预期收益，并不需要科技公司提供抵押品。资本市场中的投资者愿意为那些有潜力的创新技术和未来可能带来高回报的项目进行投资，即便这些项目存在较高的风险。因此，以资本市场为核心的金融体系天生具有更高的风险偏好和激进性，愿意为风险、不确定性和未来的潜在利润进行投资。

### 三、目标任务：金融高质量发展服务新质生产力发展

发展新质生产力需要高质量金融体系作为支撑，关键在于科技能够被有效地产业化和商业化。现有科技或新兴科技成果只有通过产业化，实际应用于生产过程中，才能转化为现实的、直接的生产力。因此，科技创新不仅要重视“从0到1”的原始创新突破，更要关注“从1到无穷”的成果转化应用，及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，推动科技创新与经济发展深度融合。<sup>②</sup>然而，这一过程蕴含大量风险和不确定因素，需要金融来防范化解这些风险和不确定因素。这要求金融体系必须变得更加高效、更高质量，其中关键就是要有强大的货币、强大的中央银行、强大的金融机构、强大的国际金融中心、强大的金融监管和强大的金融人才队伍。<sup>③</sup>“六个强大”的提出，明确了金融强国建设的关键核心要素，指明了我国建设金融强国的实践路径。依靠金融强国建设，服务支撑科技创新产业化、商业化，形成实实在在的产业力量，实现生产力发展的质的飞跃，发展出新质生产力。

<sup>①</sup> 吴腾华、胡耀元：《中美金融市场结构比较及其对中国的启示》，载《国际商务研究》2022年第5期，第98-106页。

<sup>②</sup> 石羚：《发展新质生产力的核心要素》，载《人民日报》，2024年3月13日。

<sup>③</sup> 《习近平在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上发表重要讲话 强调 坚定不移走中国特色金融发展之路 推动我国金融高质量发展》，载《人民日报》2024年1月17日。



然而，目前我国离高质量金融体系仍有距离，金融体系总体上仍大而不强。当前我国金融领域各种矛盾和问题相互交织、相互影响，有的还很突出，经济金融风险隐患仍然较多，金融服务实体经济的质效不高，金融乱象和腐败问题屡禁不止，金融监管和治理能力薄弱，距离高质量发展还有不少差距。<sup>①</sup>从结构上看，我国金融体系中，银行占据着主体地位，目前整个金融体系中直接融资占比仍然偏低。这显然不能完全适应科技创新的商业化和产业化发展。发展新质生产力需要充分发挥直接融资的作用，加快科技创新和产业资本的紧密融合。

2024年4月30日，中共中央政治局召开会议强调，要因地制宜发展新质生产力。要加强国家战略科技力量布局，培育壮大新兴产业，超前布局建设未来产业，运用先进技术赋能传统产业转型升级。要积极发展风险投资，壮大“耐心资本”。这要求进一步优化资金供给结构，把更多金融资源用于促进科技创新、先进制造。这一方面需要充分发挥资本市场风险识别、风险定价、风险管理和价值发现的功能，另一方面也要立足于国情，在银行为主导的金融体系中探索出壮大“耐心资本”的新路径，促进科技创新。“耐心资本”的优势在于长远的眼光和高风险承受能力，这与科技创新的需求高度契合。新质生产力具有高科技、高效能、高质量特征，实现科技创新、技术突破不是一日之功，需要长期、稳定的资金支持。“耐心资本”的引入不仅可以为科创企业提供稳定且长期的资金支持，更是对其创新能力和未来潜力的认可和激励，能够激发企业的创新活力，推动新质生产力的不断涌现。壮大“耐心资本”，正是加快培育新质生产力的重要引擎。要实现这一目标，需要不断深化金融体制改革，首先是要完善资本市场体系，加强债券市场制度建设，提高债券市场市场化定价能力和市场韧性，进一步优化融资结构，提高直接融资比重，降低企业融资成本。其次要推进银行业改革，鼓励银行加大对科技创新的支持力度，创新金融产品和服务。此外，要大力发展金融科技，提升金融服务的效率和质量，推动金融业与科技创新深度融合。

---

<sup>①</sup> 中央金融委员会办公室、中央金融工作委员会：《奋力开拓中国特色金融发展之路》，载《学习时报》，2024年4月3日。

# 数据跨境流动赋能新质生产力： 理论机制、关键挑战与实践路径

陈龙江 唐 静

**摘 要：**扩大高水平对外开放，加快数据跨境流动，畅通国内国际双循环，深度释放国内国际海量数据资源价值，将为我国培育发展新质生产力提供独特而重要的助力。本文基于数据跨境流动这一国际视角，从新质生产力的基本内涵、本质特征和催生路径出发，构建了数据跨境流动赋能新质生产力的分析框架，分析了数据跨境流动通过跃升生产要素创新性配置、加速技术革命性突破、促进产业深度转型升级进而催生新质生产力的理论机制，讨论了阻碍数据跨境“流得动”和“用得好”的关键挑战，最后在统筹发展和安全基础上提出了有效促进数据跨境流动和充分释放跨境数据价值的实践路径。

**关键词：**数据跨境流动；新质生产力；数据要素；数字贸易规则；高水平对外开放；高质量发展

**作者简介：**陈龙江，广东外语外贸大学经济贸易学院，教授；唐静，广东外语外贸大学经济贸易学院，教授。

“生产力是人类社会发展的根本动力，也是一切社会变迁和政治变革的终极原因。”<sup>①</sup>作为马克思主义生产力理论中国化的重大创新成果，新质生产力是我国推动新时代高质量发展的内在要求和重要着力点，也是全面把握“两个大局”，为我国在新一轮科技革命与产业变革中抓住战略机遇，以在未来激烈的大国博弈与国际竞争中赢得战略主动的重大决策部署。新质生产力的“新”，核心就在于数据成为一种新的生产要

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

<sup>①</sup> 习近平：《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》，载《求是》2024年第11期，第4-8页。

素。<sup>①</sup>数据作为新的生产要素，不仅催生了人工智能等颠覆性、革命性技术突破，还通过与其他生产要素的深度融合实现生产要素创新性优化配置，通过产业数字化与数字产业化推动产业深度转型升级和未来产业发展，最终实现劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的“质”的跃升，大幅提升全要素生产率与国际竞争力。<sup>②</sup>

与此同时，全球经济正在进入以数据跨境流动为底层逻辑和核心特征的“全球化4.0”新时代。数据流驱动知识流、技术流、资金流、人才流、物流、服务流，成为推动全球经济增长的新动能。数据跨境流动的重要性愈发突显，数据资源、数字技术、数字贸易规则业已成为当前世界各国展开竞合博弈以塑造国际竞争优势的新战场。<sup>③</sup>在数字型驱动的全球化新时代，随着人工智能、区块链、大数据、云计算等数字技术在全球范围内的广泛应用，具备频繁性、多样性、海量性、动态性特征的数据跨境流动将高效链接国内国际两个市场、两种资源，通过数据要素在国内国际双循环的高效畅通和转化利用，无疑将对我国培育发展新质生产力提供独特而重要的助力。

自习近平总书记提出新质生产力这个概念和发展新质生产力这个重大任务以来，国内学界迅速掀起一股研究热潮。已有大量文献对新质生产力的科学内涵、逻辑机理、驱动机制、实现路径、测度评估、战略意义等方面进行了深入探讨，<sup>④</sup>也有越来越多的文献从地区和产业维度进一步讨论如何因地制宜发展新质生产力。<sup>⑤</sup>然而，现有文献基本从国内视角展开，从国际视角切入的文献付之阙如。事实上，当前“世界百年未有之大变局全方位、深层次加速演进”，这恰恰是提出并发展新质生产力的重要国际

① 任保平、李婧瑜：《数据成为新生产要素的政治经济学阐释》，载《当代经济研究》2023年第11期，第5-17页。

② 李弦：《数据要素赋能新质生产力的理论逻辑与实践进路——基于马克思劳动过程理论的分析》，载《上海经济研究》2024年第5期，第25-36页。

③ 蔡翠红、郭威：《中美跨境数据流动政策比较分析》，载《太平洋学报》2022年第3期，第28-40页。

④ 例如，周文、许凌云：《论新质生产力：内涵特征与重要着力点》，载《改革》2023年第10期，第1-13页；刘伟：《科学认识与切实发展新质生产力》，载《经济研究》2024年第3期，第4-11页；韩文龙、张瑞生、赵峰：《新质生产力水平测算与中国经济增长新动能》，载《数量经济技术经济研究》2024年第6期，第5-25页。

⑤ 例如，刘志彪：《新质生产力的产业特征与驱动机制》，载《探索与争鸣》2024年第3期，第23-26页；罗必良：《论农业新质生产力》，载《改革》2024年第4期，第19-30页；涂永红：《因地制宜发展新质生产力需避免的认识误区》，载《人民论坛》2024年第6期，第34-37页。

背景。但纵观现有文献，只有极少数研究注意到新质生产力在百年大变局与大国竞争中的重要战略意义，<sup>①</sup> 在为数不多的国际视角文献中，目前也仅限于讨论高水平对外开放对新质生产力的助推作用或反向效应，<sup>②</sup> 基本忽视了“全球化4.0”时代数据跨境流动在其中的重要影响。

在此背景下，探讨如何加快数据跨境流动，畅通国内国际双循环，深度释放国内国际海量数据资源价值以加快发展新质生产力，无疑具有重要的理论与现实意义。基于此，本文试图从数据跨境流动这一国际视角出发，深入探析数据跨境流动如何助推技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级，赋能新质生产力发展，并揭示其面临的制约与挑战，提出相应实践路径。

## 一、数据跨境流动赋能新质生产力发展的理论机制

新质生产力“以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵”。数据跨境流动将促进劳动者技能素质提升、加快劳动资料迭代升级、促推劳动对象扩展转型，进而推进生产要素创新性配置，这是数据跨境流动赋能新质生产力发展的逻辑起点。新质生产力“由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生”，“特点是创新”。数据跨境流动将加速全球创新知识的共享应用、催生跨领域技术的融合创新、助推人工智能算法技术创新，从而为技术革命性突破提供重要动力，催生新产业、新模式、新动能，这是数据跨境流动赋能新质生产力发展的关键路径。发展新质生产力“要及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，完善现代化产业体系”。数据跨境流动将推动改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、加快未来产业建设，促推产业深度转型升级，实现科技创新成果在具体产业和产业链的落实应用，这是数据跨境流动赋能新质生产力发展的逻辑归宿（图1）。

<sup>①</sup> 柳学信、曹成梓、孔晓旭：《大国竞争背景下新质生产力形成的理论逻辑与实现路径》，载《重庆大学学报(社会科学版)》2024年第1期，第145-155页。

<sup>②</sup> 例如，吴志成：《在高水平对外开放中发展新质生产力》，载《中国党政干部论坛》2024年第4期，第33-38页；袁瀚刊、韩民春：《新质生产力赋能对外贸易高质量发展：理论逻辑与实现路径》，载《国际贸易》2024年第3期，第15-21页。

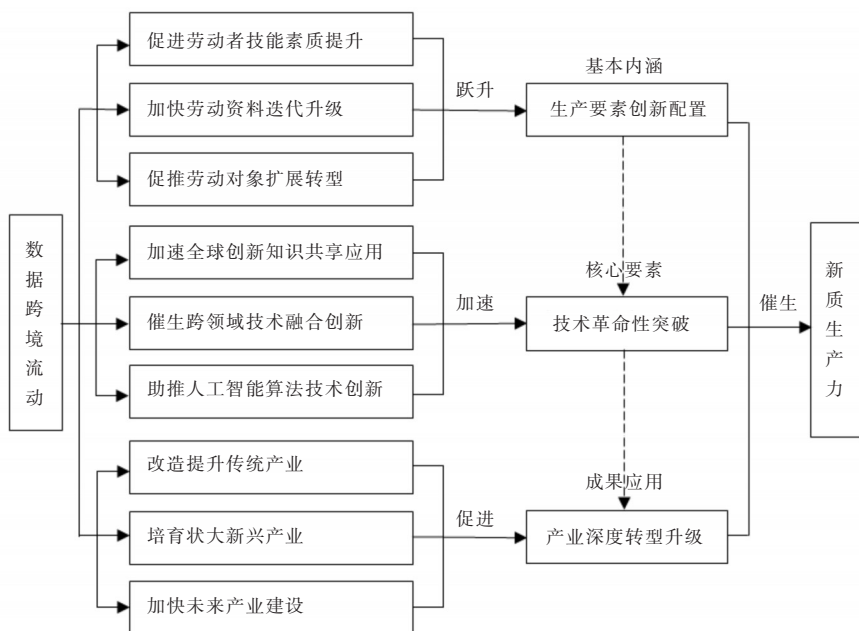


图 1：数据跨境流动赋能新质生产力的逻辑进路

资料来源：作者自制

### （一）数据跨境流动推进生产要素创新性配置

数据要素显著地创造了新质劳动力，催生了新质劳动资料，孕育了新质劳动对象。<sup>①</sup>数据跨境流动带来的全球海量数据高效利用，进一步推动了劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升。

#### 1. 促进劳动者技能素质提升

在生产力的三要素中，劳动者作为物质要素的创造者和使用者，占据主导地位，只有用先进科学技术、知识和理念“武装”起来的劳动者才具备更强的能动性。<sup>②</sup>发展新质生产力，归根到底要依靠劳动者技能素质提升，塑造新质劳动力。数据跨境流动打破了地理与信息壁垒，促进了全球教育资源共享获取。劳动者可以使用全球在线教育平台、开放课程、虚拟现实实验室等数字化学习工具，借由数据跨境流动广泛获取全球优质教育资

<sup>①</sup> 张夏恒、刘彩霞：《数据要素推进新质生产力实现的内在机制与路径研究》，载《产业经济评论》2024年第3期，第171-184页。

<sup>②</sup> 杨丹辉：《科学把握新质生产力的发展趋向》，载《人民论坛》2023年第21期，第31-33页。



源。数据跨境流动极大地拓宽了劳动者的学习渠道和资源选择，劳动者无论身处何地都能学习全球最新技术、管理等专业知识和技能，有效提升了劳动者对数字新技术、新知识的适应能力。

数据跨境流动也加速了全球信息同步，有效提升劳动者动态学习适应能力。一方面，政府、企业、教育机构和劳动者能够更快地掌握全球市场对劳动技能的新需求与新趋势，通过教育资源优化配置，促进劳动者及时、动态适应市场需求，有效缓解技能错配问题。另一方面，在线学习平台基于大数据，通过算法分析学习习惯、兴趣偏好和掌握程度等学习行为数据，提供定制化的学习路径和相应资源。这种个性化匹配提高了学习效率，激发了劳动者学习的主动性和创新思维，也促进了终身学习文化的形成，为劳动者持续提升技能创造了更好条件。此外，在数字全球化时代，跨文化交流与合作能力成为劳动力的重要软技能。数据跨境流动促进了跨国工作团队的虚拟协作，通过线上云办公工具、社交媒体等平台，劳动者能够与不同国家文化背景的团队成員实现思想碰撞与经验交流，便于提升劳动者跨文化沟通与协作能力。

## 2. 加快劳动资料迭代升级

劳动资料作为生产活动的物质基础，其迭代升级的速度和质量直接关系到生产效率和创新能力的提升。在数字经济时代，数据本身已成为新型生产要素，是不可或缺的生产资料。<sup>①</sup>数据跨境流动能够帮助获取更广泛、更多元的全球海量数据资源，全球数据的高效利用则进一步加快了劳动资料从传统的物态向数字化、智能化转变，也推动了生产方式从劳动密集型、技术密集型向数据密集型转变。

数据跨境流动打破了地理距离和信息闭塞限制，拓宽了技术知识共享传播的边界，缩短了技术迭代周期，加速了劳动资料的技术革新和升级换代。例如，随着工业4.0和智能制造的兴起，物联网、人工智能、大数据分析等劳动资料经由跨境数据流动得以迅速传播，加速了智能机器人、自动化生产线、数字化管理系统等新型劳动资料的开发与应用。同时，全球汇聚整合的市场需求、供应链和生产等数据，驱动生产过程智能化、网络化、个性化，使得机器人、自动化生产线等劳动资料更加智能地参与到生

<sup>①</sup> 李海舰、赵丽：《数据成为生产要素：特征、机制与价值形成演进》，载《上海经济研究》2021年第8期，第48-59页。



产流程中。数据跨境流动使得企业可以获取最新的国际市场信息、原材料价格、技术发展趋势等，为劳动资料的选型、采购、改造升级提供精准决策依据，企业可以快速响应市场需求变化，实现劳动资料与生产需求的动态匹配，优化提升劳动资料配置效率。

### 3. 促推劳动对象扩展转型

劳动对象是指生产活动中被加工或操作以创造价值的物质或非物质要素。数据跨境流动扩展了劳动对象的边界。一方面，在数字经济时代，劳动对象从传统的实物形态向数据驱动的知识与信息形态转变，包括跨境数据在内的数据自身成为核心劳动对象，既作为生产资料又作为劳动对象参与生产和交易，极大丰富了生产资料和劳动对象的类型。<sup>①</sup>劳动对象不再限于静态的原材料堆积，也包括动态的数据流，劳动对象的边界被大大拓宽，创造出算法、软件代码、用户行为数据、人工智能模型、区块链等新兴劳动对象，这些数据化的新兴劳动对象成为数字经济时代价值创造的关键。另一方面，数据跨境流动也扩大了劳动对象的地理边界，推动劳动对象从单一地域向全球拓展。在数据跨境流动的加持下，企业可以实现基于数据流的设计、研发、生产和销售所有环节的全球协作和劳动分工，从而大大扩展劳动对象的地域范围。

数据跨境流动也大大加速了劳动对象的数字化转型。数字经济模式下，传统物理形态的劳动对象被赋予了数字化标签，转变为“数据化”对象，劳动对象由实体物品向数据、算法、软件等无形数据转变，数字跨境流动加速了这一数字化转型进程。并且，在互联网平台和社交媒体广泛应用的背景下，数据跨境流动也显著增强了劳动对象的交互性和动态性，劳动者得以根据市场反馈快速迭代动态调整，实现个性化定制和服务优化。

### （二）促进技术革命性突破

科技创新是发展新质生产力的核心要素。当前，数字领域的技术创新异常活跃，区别于传统形态的“渐进式创新”，数字领域“颠覆性创新”不断涌现。<sup>②</sup>在数字全球化时代，数据跨境流动将为更多革命性颠覆性原

<sup>①</sup> 史丹、孙光林：《数据要素与新质生产力：基于企业全要素生产率视角》，载《经济理论与经济管理》2024年第4期，第12-30页。

<sup>②</sup> 阙天舒、王子玥：《数字经济时代的全球数据安全治理与中国策略》，载《国际安全研究》2022年第1期，第130-154页。

创性的技术突破提供赋能。

### 1. 加速全球创新知识共享与整合

数据跨境流动打破了信息孤岛，加速了知识跨国扩散，拓宽了创新知识获取的边界，使得最新研究数据和成果、先进技术、创新理念能够迅速跨越地理界限，被各国研究人员和创新者获取应用。这种即时的知识交流共享机制显著降低了知识传播的时间成本，加快了知识迭代更新和创新突破的速度，缩短了创新周期。而且，大数据分析和人工智能技术能够跨越语言障碍自动翻译和解析数据，使得创新知识更易于被不同语言文化的接收者理解和吸收，从而拓宽了创新知识传播的广度和深度。

数据跨境流动能有效促进全球创新网络的形成与强化，推动全球创新资源的优化配置。依托数据跨境流动，全球企业和研究机构通过数据交流与合作研究，构建了跨地域的知识生态系统与创新网络，全球分散的智力资源和研究数据得以有效整合，显著提升了创新效率。创新网络也为参与者提供了更多思想碰撞、灵感来源和验证机会，加速了新技术、新产品的开发进程。

数据跨境流动也将促进开放创新和数据驱动创新模式的发展。一方面，数据跨境流动推动了“封闭式创新”向“开放式创新”的转变，开源软件、众包平台、开放数据项目等新兴模式，通过数据流动汇聚全球参与者的智慧，实现了创新资源的全民参与和共创共享。这种“去中心化”的创新模式打破了传统地域和组织界限，加速了创新知识的产生与扩散。另一方面，大数据分析技术和人工智能算法的不断成熟，推动了“数据驱动创新”模式的发展。企业和研究机构能够基于全球数据集进行分析预测，精准定位创新方向，缩短研发周期，提升创新成果的市场匹配度。

### 2. 催生跨领域技术的融合创新

数据跨境流动促进了不同领域多样化的参与者链接形成全球创新网络，打破了地域和传统行业的界限，通过共享数据资源、联合研发项目、制定技术标准等方式紧密合作，促进了不同领域知识、技术、人才的跨界、跨地域流动。来自不同领域跨境数据的整合分析，能够帮助研究者识别出行业交叉点的创新机会，从而推动形成跨领域的技术解决方案。数据跨境流动带来的产业边界模糊化，促进了不同产业知识与技术的互鉴互通，通过跨界合作催生了新技术新产业。例如，医疗数据的跨境共享就显

著促进了远程医疗等医疗健康与信息技术的融合创新。

全球数据跨境流动的快速增长，大大提升了国际社会对于统一数据格式、通信协议和安全标准的需求。技术和协议标准化降低了技术集成的成本，提高了技术兼容性和互操作性，为不同技术体系间的融合提供了基础设施支持。例如，物联网的快速发展即得益于全球统一的数据通信标准，使得传感器、设备、软件服务等来自不同领域的产品能够跨界无缝集成。同时，数据流动的迅猛扩张，也推动了各国在数据标准、隐私保护、知识产权等方面的规则协调，从而为技术的跨国界融合提供了制度保障。

### 3. 助推人工智能算法技术突破

数据和算力决定谁来创新，包括很重要的原始创新。<sup>①</sup>数据成为影响算法迭代优化的核心关键，数据的规模、质量和多样性直接影响到模型的精度与泛化能力。跨境数据流动为AI算法提供了跨越国界的训练数据，开发者能够访问和利用来自不同国家和地区、涵盖广泛行业与应用场景的海量数据，可用于训练AI模型的数据规模倍增，从而显著提升机器学习模型的准确性和泛化能力。

跨境流动数据的多样性效应是算法性能提升的另一关键。一方面，数据跨境流动使得来自不同国家和地区、涵盖多种语言、文化和行为习惯的数据能够汇聚，极大扩展了训练数据的多样性。而多样性是算法创新的催化剂，能为AI算法提供更广泛的应用场景和验证机会，增强了算法的普适性，成为推动算法技术突破的关键因素。例如在语言模型训练中，多语言数据集的引入不仅提升了模型的跨语言理解能力，还促进了跨语言知识迁移等新算法的探索。另一方面，数据跨境流动扩大了AI应用的市场规模，为算法迭代提供了更广阔的应用场景。更大的用户基数和应用场景促使算法模型在实践中不断快速优化，加快了算法的迭代周期，不断推动AI算法技术的持续突破。另外，数据跨境流动促进了跨国界、跨学科、跨行业的创新合作网络形成，通过数据集、算法模型、研究方法、专业人才的全球共享合作，助力更快攻克技术难关，提升算法性能。

### （三）推动产业深度转型升级

新质生产力系统的结构体现在产业层面，表现为新型要素优化组合形

---

<sup>①</sup> 江小涓：《数据的经济分析：要素、产业和市场》，在中国数字经济发展和治理学术年会（2024）上的发言，金融四十人论坛，2024-03-27，[http://www.cf40.org.cn/news\\_detail/13760.html](http://www.cf40.org.cn/news_detail/13760.html)。

成的现代化产业体系，包括战略性新兴产业、未来产业、传统产业深度转型升级。<sup>①</sup>发展新质生产力最终要落实在现代产业体系建设上。数据跨境流动助推技术革命性突破所创造的科技创新成果要及时应用到具体产业和产业链上，推动产业深度转型升级，打造具有国际竞争力的现代产业体系。

### 1. 改造提升传统产业

“数据作为新型生产要素，对传统生产方式变革具有重大影响”。企业利用数字技术挖掘数据背后的潜在价值，是创造新生产模式与提升生产效率的关键途径之一。<sup>②</sup>数据跨境流动为传统产业提供了丰富的外部数据来源，企业通过大数据分析能更准确地预测市场需求，优化资源配置，例如，通过利用全球跨境电商平台时尚趋势数据，传统服装行业能精准预测下一季流行色系，从而优化生产销售计划。跨境流动的多元化数据应用将大大提升人工智能算法水平，促进AI在传统产业生产流程中的应用，推进了传统产业的数字化转型。

数据跨境流动能够提升传统产业供应链的全球响应速度和韧性。数据跨境流动使得全球供应链各节点的信息实时汇聚共享，企业得以根据全球市场需求变化，快速调整供应链策略，实现柔性生产和库存优化，有效降低库存成本，增强供应链弹性。例如我国服装快时尚巨头Shein通过全球销售数据分析，快速反馈设计和生产环节，以小单快返模式实现了极致快速的供应链管理，极大提高了市场响应速度。同时，跨境数据流动也使得企业能更早地识别供应链中断风险，通过及早调整应对增强供应链的韧性和灵活性。

数据跨境流动推动了传统产业向服务型制造和定制化生产转型。数据跨境流动使得企业能通过大数据分析更好地捕捉全球消费者的个性化需求，推动企业适应市场变革，从大规模标准化产品制造向定制化生产转型。跨境数据的高效流通支撑企业建立全球售后服务系统，企业能够远程实施运行维护、诊断产品故障，快速响应客户运维需求，通过服务化延伸，

---

<sup>①</sup> 黄群慧、盛方富：《新质生产力系统：要素特质、结构承载与功能取向》，载《改革》2024年第2期，第15-24页。

<sup>②</sup> 丁志帆：《信息消费驱动下的传统产业变革：基本内涵与内在机制》，载《经济学家》2020年第3期，第89-96页。

实现从单一产品制造向服务型制造转型。在数据的加持下，制造业的增值环节正在由制造环节向服务环节转变，显著提升了企业全要素生产率。<sup>①</sup>

此外，数据跨境流动也将促进传统产业的绿色转型。大数据等数字技术能显著降低企业与金融机构之间的信息不对称程度，增强金融机构信息评估能力，提高金融机构绿色信贷决策的效率。<sup>②</sup>数据跨境流动帮助跨国银行和投资机构等全球金融机构快速方便地获取企业的ESG绩效数据，推动资金流向注重气候变化、环境保护和可持续发展的传统产业项目，促进绿色金融和低碳技术的发展。

## 2. 培育壮大新兴产业

数据跨境流动促进了新兴产业技术创新。数据跨境流动使得企业、科研机构能够获取全球最新的研究成果和大规模数据集，这对于新一代信息技术、生物技术、新材料、新能源汽车、航空航天等高度依赖数据的新兴产业至关重要。例如生物技术领域的跨国合作能集合多样化的遗传信息和疾病案例数据，加速新药研发和精准医疗技术的进步，推动生物医药产业的快速增长。人工智能、云计算和大数据分析领域的跨国公司和研究机构能够共享海量训练数据，推动算法优化和模型迭代，促进了新一代信息技术产业、智能制造、新能源汽车等新兴产业的成长。数据跨境流动也促进了网络通讯技术标准化与协议统一，从而推动了5G通信、物联网等新兴技术标准化进程，标准统一又进一步促进了设备间的互操作性，为新兴产业创造了广阔的应用场景。

数据跨境流动大大降低了跨国经营的壁垒，推动新兴产业拓展国际市场。准入壁垒减少对于数字健康、在线教育、数字娱乐等依赖于数据交换的新兴产业尤为重要，这些产业可以借助数据跨境流动迅速触达海外用户，洞察不同市场需求，促进产品和服务的国际化定制与升级，从而拓展全球市场。数据跨境流动也有助于新兴产业跨越地理界限获取人才、资金和技术，提升全球范围内资源的配置效率。如云计算和大数据分析公司在全球布局数据中心，优化数据本地化合规成本和收益，进而

<sup>①</sup> 史丹、孙光林：《数据要素与新质生产力：基于企业全要素生产率视角》，载《经济理论与经济管理》2024年第4期，第12-30页。

<sup>②</sup> 孙光林、汪琳林、艾永方：《大数据发展对我国县域碳排放的影响机理研究》，载《西安理工大学学报》2023年第3期，第301-309页。



支持新一代信息技术、生物技术、新材料、新能源汽车等新兴行业的快速发展。

### 3. 布局建设未来产业

大力发展未来产业，是引领科技进步、带动产业升级、培育新质生产力的战略选择。融合汇聚全球资本、人才、技术、数据等创新要素，打造全球创新链产业链资金链人才链有机融合的产业生态，这是推动未来产业创新发展的重要抓手。

数据跨境流动将通过增强预见性研发能力，催化跨界融合创新，推动未来产业布局建设。数据跨境流动促进跨国界跨行业的创新网络形成，进而促进了不同行业不同技术领域之间的数据共享、整合分析和技术溢出，极大地拓宽了参与者的研究视野和跨界知识储备，增强了对未来技术走向的预见性，能够有效推动类脑智能、量子信息、基因技术、未来网络、深海空天开发、氢能与储能等前沿科技领域的探索研究和跨领域融合技术创新。同时，企业也可以通过对前沿趋势与市场需求洞察捕捉市场未来机会，提前布局进行预见性研发。

## 二、数据跨境流动赋能新质生产力发展的关键挑战

虽然数据跨境流动能通过以上机制全方位赋能新质生产力发展，并且已经在实践中展示出对新质生产力发展的推动力、支撑力，但在现实中，要充分发挥其赋能效应仍面临着跨境数据“流得动”和“用得好”，即实现数据跨境高效流动和充分挖掘释放跨境数据价值两方面的制约和挑战。

### （一）数据跨境流动的制约与挑战

#### 1. 美国的数据封锁数字霸权打压

美欧等发达经济体，凭借自身在数字技术和互联网领域的领先优势，力图建立具有全球约束力的数字规则体系，掌握数据跨境流动规则的领导权和话语权。近年来，美国基于技术优势形成霸权主导，重点针对中国数字科技产业进行打压。拜登政府2022年签署通过《芯片法案》和行政命令完成对中国数字科技产业的投资禁令打压，而后启动对中国的数据转移打压。2024年以来，美国政府连续颁布行政命令，限制美国敏感数据（包括生物识别信息、地理位置信息和个人健康数据等）对华跨境转移，

并以《保护美国数据免受外国对手侵害法案》的形式得到立法确认。拜登政府的系列跨境数据转移政策凸显了美国在“国家安全焦虑”下，不断扩大其对华科技政策工具箱、打压中国数字科技产业的新趋势。<sup>①</sup>美国的数字霸权打压，严重阻碍了全球范围内的数据跨境流动，通过封锁“投资”和“数据”两条生命线，可能导致我国关键数字技术突破受阻。

## 2. 国际规则的不确定性与差异性冲突

目前数据跨境流动规则尚未形成全球共识，不同国家和地区对于数据隐私、安全、跨境流动的法律和规则存在相当大的差异性和不确定性，逐步演变为三类不同的数据跨境流动规则主张。一是以美国、新加坡等为代表的跨境数据自由流动模式。美国最早提出跨境数据自由流动，但后来也开始针对“关键和敏感数据”的外国收购和投资进行安全审查，其跨境数据流动主张演变为“有限例外”的自由流动。2023年10月美国在WTO谈判中撤回了长期坚持的“允许跨境数据自由流动”，其主张又进一步后退。显然，美国的跨境数据流动主张在不断演变，存在相当大的不确定性。二是以中国、巴西、印度等为代表的跨境数据事前严格监管模式，总体主张数据通过事前安全检查后可以出境。其中对跨境数据流动要求最为严格的是印度，要求所有支付系统提供商应将所有运营相关数据存储在印度境内，方便印度监管。三是以欧盟、英国、日本等国家为代表的跨境数据白名单模式，主张在白名单内的国家可以享有监管例外。欧盟在跨境数据流动方面主张对外实行充分性认定规则，以数据安全保护为前提进行开放，倡导“在适当保障措施下提供多样化跨境数据传输方式”。<sup>②</sup>显然，全球主要经济体对于跨境数据流动规则存在较大差异性和不确定性，导致数据全球治理规则的冲突和演变，对全球跨境数据流动构成了严重障碍。

同时，正由于各国和地区严格但差异化的法律与监管框架，企业在跨境数据流动中面临巨大合规风险。复杂的合规环境和高昂的合规成本可能导致企业采取保守策略，限制数据的跨境共享和利用。

<sup>①</sup> 潘弘林、姚旭：《美国观察 | 拜登政府行政令连发，数据安全议题扩散成为新焦点》，复旦发展研究院 FDDI 观察，2024-04-07，[https://fdi.fudan.edu.cn/\\_t2515/30/c8/c21253a667848/page.htm](https://fdi.fudan.edu.cn/_t2515/30/c8/c21253a667848/page.htm)。

<sup>②</sup> 高疆、盛斌：《跨境数据流动与数字贸易：国内监管与国际规则》，载《国际经贸探索》，<https://doi.org/10.13687/j.cnki.gjjmts.20240531.001>。

## （二）充分挖掘跨境数据价值的制约与挑战

### 1. 数据基础设施不足的限制

数据基础设施不足是制约跨境数据价值释放从而赋能新质生产力的重要因素。高效利用海量、多样、高速的跨境数据流，需要能支撑数据汇聚、处理、流通、应用、运营、安全保障全流程的强大的数据基础设施支持，包括为数据提供高速泛在连接能力的以5G、光纤、卫星互联网等为代表的网络设施，为数据提供高效敏捷处理能力的以通用、智能、超级算力为代表的算力设施，打通数据共享流通堵点的以数据空间、区块链、高速数据网为代表的流通设施和保障数据安全的以隐私计算、联邦学习、数据沙箱等为代表的数据安全设施。<sup>①</sup>网络基础设施落后或算力不足，云计算、大数据分析平台的可用性和访问速度不均衡，数据质量不佳，算法和分析工具的局限性等等，都会影响跨境数据价值的快速挖掘和应用，导致数据洞察的深度和广度不足，影响跨境数据处理分析的时效性，难以支撑数据驱动的实时决策和创新应用，最终大大限制了跨境数据价值释放。

### 2. 数字人才短缺的挑战

人才短缺是制约跨境数据价值充分挖掘的关键因素。跨境数据的价值挖掘需要具备高度专业技能的人才队伍，包括数据科学家、算法工程师、数据分析师、法律合规专家等等，这类人才需要兼具国际视野，熟悉跨国数据管理规则，精通算法、数据分析等多项才能。目前此类复合型人才严重供不应求，互联网、智能制造、人工智能等11个重点产业的数字人才存在大规模短缺，人瑞人才和德勤中国通过估算发现，当前数字人才总体缺口在2500万至3000万左右，且缺口仍在持续扩大。<sup>②</sup>数字人才短缺及其带来的人力成本增加限制了企业有效利用跨境数据的能力和意愿，影响了数据驱动的创新和决策效率，制约了数据价值的全面挖掘。

### 3. 跨界合作的复杂性与协同挑战

数据孤岛和数据标准化问题严重阻碍了跨境跨界合作中的数据共享与协同。不同企业、行业乃至国家之间的数据标准不一、互操作性差，使得

<sup>①</sup> 刘烈宏：《加快构建全国一体化算力网 推动建设中国式现代化数字基座》，载《中国信息化》2024年第4期，第5-8页。

<sup>②</sup> 人瑞人才、德勤中国：《产业数字人才研究与发展报告(2023)》，北京：社会科学文献出版社，2023年3月第1版，第4页。

数据协同工作复杂低效，难以直接交互和集成，最终导致数据难以被有效整合和共享。数据孤岛限制了数据的跨组织和跨界应用，跨界协同机制的缺失也使得数据共享和交换难以高效进行，阻碍了跨领域、跨行业的创新合作，影响了数据价值的深度挖掘。此外，跨境合作涉及的语言文化差异也增加了沟通和协调的难度，使得协同工作更加复杂化，影响了数据价值的高效挖掘。

#### 4. 数实融合商业模式的挑战

数据的价值在于应用，应用的关键在于场景。只有和应用场景相结合，解决实际问题 and 业务痛点，才能充分释放数据要素价值。尽管数字技术与实体经济的融合（数实融合）被视为未来产业发展的趋势，但如何将跨境数据有效广泛应用于实体产业，识别需求创新数据实际应用场景，创造新的商业模式和价值，确保数据驱动的创新能够广泛落地并产生实际经济效益，仍是一大挑战。

### 三、数据跨境流动赋能新质生产力发展的实践路径

#### （一）加强数据跨境流动规则国际对话与合作

在全球数字治理和数据跨境流动规则构建上，坚持合作共赢、破立结合。加强与欧盟、东盟等地区对话沟通，推动建立数据流动和保护的多边对话机制，共同构建开放包容的数字治理体系。加强对美西方国家数据跨境流动和保护政策的跟踪研究，通过多边渠道发声，坚决反对单边数据封锁和数字霸权，强调数据流动的互利共赢原则，平衡数据流动与安全，推动建立兼容性框架，减少跨境数据流动的合规成本。主动对标高标准国际规则，积极参与DEPA、CPTPP等国际高标准数字规则，争取在数据跨境流动、数据保护等方面的话语权。以《全球数据安全倡议》为基础，积极参与数据流动、数据安全、认证评估、数字货币等国际规则和数字技术标准制定。积极争取构建以中国方案为基础的“一带一路”数据合作规则，在“数字丝绸之路”框架下，推动“一带一路”数据合作，为“数字丝绸之路”高质量发展贡献中国智慧和方案。

#### （二）进一步扩大数据市场开放与合作

要进一步扩大制度型开放，构建高水平对外开放新格局。扩大制度型

开放的有效方法是精准的单边开放，需要根据自身发展需要，瞄准单边开放的重点领域和重点对象。<sup>①</sup>进一步适度放宽外资在数据要素交易和跨境数据业务等相关领域市场准入，完善国际化、法治化、市场化的营商环境。以开放促改革，在确保国家安全底线基础上，推动在现有自由贸易试验区或重点国际数据交易所建设国际数据合作专区，试点数据跨境流动的便利化措施，吸引外资企业和国际数商入驻，打造集研发、孵化、展示、交易于一体的国际数字经济合作平台，推动合作开发跨境数字服务和产品，促进全球数据供应链的形成。

### （三）推进数据跨境流动合规便利化

在《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法律构建的数据跨境流动治理体系下，在国家网信办出台的《促进和规范数据跨境流动规定》基础上，进一步细化数据跨境流动的具体指引和操作规范，细化数据分类分级、跨境传输条件、安全评估流程、隐私保护等规则，简化合规流程，为企业提供操作指引手册。设立数据跨境流动监管沙盒，为创新项目提供测试环境，允许在监管监督下尝试新的数据处理模式，避免过度监管抑制创新。加快建立示范案例与合规工具，由监管机构与行业协会合作，构建包含实际合规案例的数据库，涵盖不同场景下的合规解决方案。定期举办线上线下培训和研讨会，提升企业特别是中小企业对数据保护法律和规则的理解和执行能力。

### （四）推进数据基础设施建设与国际合作

着眼通用算力、智能算力、超级算力一体化布局，东中西部算力一体化协同，算力与数据、算法一体化发展，算力与绿色电力一体化融合，算力发展和安全保障一体化推进，加快全国一体化算力网建设，完善国家数据流通利用基础设施。<sup>②</sup>积极推动国际数据基础设施互联互通，加快数据中心全球化合作布局，在“数字丝绸之路”框架下，与共建国家合作建设跨境数据中心和云计算服务平台，提供高效、安全的数据服务。支持中国企业“走出去”，参与海外数据中心建设和运营，提供符合当地法规的数

<sup>①</sup> 郑永年：《如何科学地理解“新质生产力”》，载《中国科学院院刊》2024年第5期，第797-803页。

<sup>②</sup> 刘烈宏：《进一步释放数据要素价值 加快推进数字中国建设》，载《旗帜》2024年第4期，第52-54页。



据存储和计算服务，通过技术输出、合作运营等方式，提高中国企业在国际数据中心市场的竞争力。同时吸引国际数据中心落户中国，提升全球数据处理和存储服务能力，构建全球数据节点网络。

#### （五）强化数字技术协同创新与人才培养

加大投入，支持区块链、隐私计算、联邦学习、数据沙箱等技术的研发创新，开发高效便捷的跨行业、跨领域、跨场景和跨平台数据利用技术。鼓励企业通过产学研合作，加快技术成果的商业转化。加快制定数据资源和技术相关的基础通用标准、数据基础设施标准和数据安全标准，积极参与国际数据标准制定，促进数据格式、接口的标准化和互操作性，降低跨国数据交换的技术障碍。鼓励高校强化各类人才的数字技能培养，推动产学研深度融合，与企业合作开展项目制学习，支持企业构建数字人才内部培育机制，加快数字人才供给。加强国际人才交流与合作，实施“数字人才引流计划”，为海外高层次数字人才提供良好条件。

#### （六）加快建设高效的数据开发利用生态

进一步完善数据基础制度体系，完善数据确权、定价、收益分配机制，鼓励数商企业发展。以公共数据开放引领数据融合应用，鼓励市场主体对已有数据资源进行结构优化和深度挖掘，提高数据二次开发利用水平。<sup>①</sup> 加快数据应用场景开发，通过典型示范引领带动数实融合商业模式创新。鼓励地方和重点行业开展数据要素场景创新试点示范，定期征集发布重点行业典型实践案例，激活企业数据应用创新主动性，同时通过政府购买专业服务的方式，服务企业识别数据应用场景需求，加强场景对接合作，推动场景创新落地并产生实际经济效益。

---

<sup>①</sup> 刘烈宏：《以数字化网络化智能化助力中国式现代化》，载《红旗文稿》2023年第4期，第30-34页；李红光：《完善数据要素市场 助推新质生产力发展》，载《红旗文稿》2024年第9期，第27-29页。

# “去风险”视域下欧盟人工智能战略的推进及影响——以《人工智能法案》为例

宋黎磊 陈悦

**摘要：**近年来，欧盟的经济安全政策愈发受到地缘政治的影响，在“去风险”框架下强调增强抵御外部风险的能力以及确保共同体在全球竞争中不落人后，其中以人工智能为代表的高端技术为重点防范领域。2024年3月13日，欧盟《人工智能法案》最终经欧洲议会批准，是目前世界上最早出台的具有较强约束力的系统性法案。法案在监管体系、监管范围、监管机制和监管理念等多个层面都呈现出欧盟特性且富有创新性。此法进一步彰显了欧盟在人工智能和经济安全领域“去风险”的决心，标志着欧盟在提升全球数字经济影响力方面迈出的重要一步。然而，欧盟严苛的人工智能法案在执行有效性、制度竞争性和规则扩散性三个层面将对我国的经济与科技发展带来不小的挑战，甚至可能形成某种制度性打压。在此背景下，我国需要以欧盟法案作为立法借鉴并且积极在联合国框架下促成人工智能全球治理，推动人工智能技术的健康和可持续发展，实现共同繁荣。

**关键词：**去风险；经济安全；人工智能法案；技术治理

**作者简介：**宋黎磊，同济大学政治与国际关系学院教授、博士生导师；陈悦，同济大学2024级政治与国际关系学院博士研究生。

## 一、欧盟“去风险”实质及人工智能战略演进

### （一）“去风险”的追求

自诞生之日起，欧盟便以基于公平和自由贸易规则的开放经济体著称。然而，随着大国实力变化和世界经济格局的重组，欧盟的经济安

---

本文系教育部人文社会科学重点研究基地课题“美国外交变局与中美全球战略博弈研究”(项目编号:22JJD810004)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议,文责自负。

全政策也逐步发生了演变。一方面，在新冠疫情暴发乃至俄乌冲突蔓延的背景之下，欧盟意识到自身产业供应链的脆弱性与来源单一性，尤其是在面临风险时容易因对外依赖而遭受“经济胁迫”。另一方面，随着科技产业革命加速、大国博弈加剧，欧盟在全球科技产业中的相对弱势地位愈发显著。尖端科技的发展不仅塑造着经济产业布局，而且影响着大国博弈动向。因此，欧盟的经济安全政策愈发受到地缘政治的影响，强调增强抵御外部风险的能力以及确保共同体在全球竞争中不落人后，其中高端技术为重点防范领域之一。这既是欧盟主张“战略自主”的底层逻辑，也是对华“去风险”的核心要义所在。

2023年1月，欧盟主席冯德莱恩在世界经济论坛发表演讲，提出对华需关注“去风险”（De-risking）而非“脱钩”（Decoupling），强调将动用政策工具调查中方的不公平竞争行为。<sup>①</sup>3月，冯德莱恩在有关欧中关系的演讲中重申“与中国脱钩既不可行，也不符合欧洲的利益……因此需要专注于去风险”，同时提出了“经济去风险”的初步战略构想。<sup>②</sup>在欧盟提出“去风险”后，美国也随即用这一概念取代了原先鼓吹的“部分脱钩”，“去风险”因而成为美欧对华经济与安全政策的主旋律。<sup>③</sup>从内涵上看，“去风险”主张减少对华产业依赖以提升欧盟自身韧性，同时注重与盟友的协调合作，重点在科技领域限制中国。为此，欧盟制定了一系列“去风险”工具限制中欧合作，阻碍经济与技术产业的正常发展。

2023年6月20日，“去风险”被正式写入当日发布的《欧盟经济安全战略》（European Economic Security Strategy），这意味着“去风险”的构想有了实际的抓手。为了实现“去风险”的目标，该战略遵循“识别风险—去风险”的逻辑制定了一系列措施。被识别的风险包括供应链韧性风险、关键基础设施的物理和网络安全风险、与技术安全和技术泄漏相关的风险以及将经济依赖武器化的风险四类。其中第三类风险与前沿科技的发展息

<sup>①</sup> “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum”, European Commission, January, 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_23\\_232](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_232).

<sup>②</sup> “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”, European Commission, March, 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_23\\_2063](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2063).

<sup>③</sup> 柯静：《美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响》，载《太平洋学报》2023年第8期，第31-44页。

息相关。更具体而言，这指的是欧盟在实现技术进步、提高技术竞争力以及获得前沿技术方面面临的风险，其重点领域包含人工智能、先进半导体、量子技术等军民两用技术。为此，欧盟通过“三类政策”，即促进（Promoting）、保护（Protecting）和协作（Partnering）提出了具体实践路径，并罗列了后续将逐步落实的11项举措。<sup>①</sup>在该战略的指导下，欧盟于2023年10月3日发布了包含10个技术领域的关键技术清单，其中先进半导体技术、人工智能技术、量子技术、生物技术被认定为最有可能引发技术安全和技术泄漏风险的四大领域。<sup>②</sup>2024年1月，欧盟发布落实经济安全战略的“经济安全五项措施”，要求完善外国直接投资审查机制、加强军民两用技术的出口管制、细化对外投资审查、促进军民两用技术研发以及保障科研安全。<sup>③</sup>事实上，经济安全战略的推出意味着欧盟的经济政策“正在以‘安全’和‘去风险’之名全面转向干预主义和保护主义”。<sup>④</sup>这一特点突出反映在以人工智能为代表的先进技术领域，因为所谓的经济安全政策实质上是以技术权力竞争为核心，“一方面在于争夺新技术条件下数字经济竞争高地，另一方面在于重塑全球安全与经济的新平衡关系，塑造新的全球战略环境”。<sup>⑤</sup>

## （二）欧盟人工智能战略的演进

自欧盟加速推进战略自主以来，“数字主权”和“技术主权”等衍生概念也同时进入国际视野。欧洲对外关系委员会（ECFR）的研究者认为，各国可能因关键技术对他国形成经济依赖，从而无法制定符合其价值观的标准，甚至受制于他国的直接干预。因此必须认识到新技术，尤其是

<sup>①</sup> “European economic security strategy”, European Commission, June, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020>.

<sup>②</sup> “Commission Recommendation (EU) 2023/2113 of 3 October 2023 on critical technology areas for the EU’s economic security for further risk assessment with Member States”, European Commission, October, 2023, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/31c246f2-f0ab-4cdf-a338-b00dc16abd36\\_en?filename=C\\_2023\\_6689\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v8.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/31c246f2-f0ab-4cdf-a338-b00dc16abd36_en?filename=C_2023_6689_1_EN_ACT_part1_v8.pdf).

<sup>③</sup> “Advancing European economic security: an introduction to five new initiatives”, European Commission, January, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0022&qid=1711886860760>.

<sup>④</sup> 孙彦红：《欧盟经济安全战略及对华影响解析：从“开放性战略自主”到全面“去风险”》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2024年第2期，第21~43页。

<sup>⑤</sup> 唐新华：《联盟与枢纽：“经济安全”重塑技术权力体系》，载《美国问题研究》2023年第2期，第99~122页。

高新技术对国际关系与地缘政治的塑造力量。<sup>①</sup> 为避免成为大国技术竞争的竞技场，欧盟开始在关键技术领域制定相关政策，力图在保护自身产业的同时促进技术创新，而人工智能作为一项关键战略性技术得到了欧盟的高度重视，欧盟在规范制定和具体实践方面均投入了诸多资源与努力。

在政策文件的制定方面，2018年4月，欧盟发布了人工智能的战略框架，提出要加大人工智能在经济领域的应用，借助人工智能推动社会变革，同时需要制定适当的道德和法律框架，并且与合作伙伴协调发展。<sup>②</sup> 同年12月，欧盟发布《人工智能协调计划》(Coordinated Plan on Artificial Intelligence)，明确了在欧盟、国家和地区层面采取的一系列促进技术发展的相关行动。2020年2月，欧盟发布《人工智能白皮书——通过卓越和信任的欧洲路径》(White Paper on Artificial Intelligence—A European Approach to Excellence and Trust)，基于“卓越”(发展能够为欧盟经济发展和公共管理所用的人工智能技术)和“信任”(打造共同的欧洲监管框架)两大生态系统规划了欧盟人工智能发展的具体方向与措施。<sup>③</sup> 2021年4月，欧盟提出制定《人工智能法案》，对人工智能技术的发展与应用进行系统且全面的监管。可以说，“欧盟人工智能监管走过一个从‘软’到‘硬’的演变历程”。<sup>④</sup> 在具体实践层面，欧盟先后成立了人工智能专家小组、欧洲人工智能联盟和人工智能办公室。<sup>⑤</sup> 作为战略实施的智囊团，人工智能专家小组聚集了技术专家，负责制定了《人工智能道德准则》在内的多项文件；人工智能联盟作为一个对话型的论坛，目前已召开四届大会，供欧洲公民和政策制定者等利益攸关方针对人工智能未来的发展与监管开展多

<sup>①</sup> “Geo-tech politics: Why technology shapes European power”, European Council on Foreign Relations, July, 2023, <https://ecfr.eu/publication/geo-tech-politics-why-technology-shapes-european-power/>.

<sup>②</sup> “Artificial Intelligence for Europe”, European Commission, April, 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:237:FIN>.

<sup>③</sup> “White Paper On Artificial Intelligence—A European approach to excellence and trust”, European Commission, February, 2020, [https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b\\_en?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_en?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf).

<sup>④</sup> 陈凤仙、连雨璐、王娜：《欧美人工智能监管模式及政策启示》，载《中国行政管理》2024年第1期，第77~88页。

<sup>⑤</sup> “European approach to artificial intelligence”, European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence>.



方讨论并提供意见；而依据法案设立的人工智能办公室主要负责监督《人工智能法案》的实施，并为此协调统筹各方资源。

整体上，欧盟的人工智能战略以“卓越”和“信任”作为两大关键词，强调需以人为本、符合道德、可持续发展，同时尊重人类基本权利和价值观。<sup>①</sup>其核心关切为促进欧盟人工智能技术的发展、推动人工智能为经济发展赋能、以人工智能助力社会变革，从而提高欧盟的战略影响力与自主能力。然而，由于全球范围内安全问题的不断渗透、泛化以及人工智能技术的特殊性，欧盟的人工智能战略在规范性关切、制度性约束和权力性行动三个维度体现出“泛安全化”的特点。<sup>②</sup>这种“泛安全化”的倾向与对华“去风险”存在逻辑上的一致性，容易造成中欧在科技领域的选择性脱钩，“极大限缩中国在欧盟关键产业中的存在”。<sup>③</sup>

可见，人工智能技术已成为影响国家安全与大国博弈的核心要素。技术的进步不仅深刻影响了全球经济竞争力，还重塑了国防和安全架构。相应地，人工智能所引发的风险不仅局限于技术层面，而是更广泛地延伸至政治、经济等多个领域。这使得各国际行为体纷纷在这一领域争相寻求战略优势，也促使人工智能成为现代国际关系中至关重要的战略高地。各国在追求技术领先的同时，还面临着确保国家安全和推进技术治理的重大挑战。作为上述战略逻辑的延续，2024年3月13日，在历时三年的整合与协调后，《人工智能法案》最终经欧洲议会批准，成为世界首部综合性的人工智能监管法案。而作为欧盟经济安全战略与人工智能战略的交汇点，法案的核心架构如何？其内容如何显现出“去风险”的战略意涵？法案的出台对于中国来说又意味着什么？在分析欧盟“去风险”维度的基础之上，本文着重剖析欧盟《人工智能法案》的主要内容及其对华影响，意在呈现欧盟“去风险”政策以及人工智能战略的最新动向。

① “White Paper On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust”, European Commission, February, 2020, [https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b\\_en?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_en?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf).

② 宋黎磊、戴淑婷：《科技安全化与泛安全化：欧盟人工智能战略研究》，载《德国研究》2022年第4期，第47-65页。

③ 顾苏、熊炜：《试析欧盟推动对华“去风险”》，载《现代国际关系》2023年第9期，第42-59页。

## 二、《人工智能法案》的“去风险”架构

在人工智能监管领域，欧盟出台的《人工智能法案》并非唯一的监管框架，但却是目前世界上最早出台的具有较强约束力的系统性法案，法案的最终问世也标志着人工智能治理迈向了新的阶段。法案内容遵循一套与“去风险”政策相呼应的逻辑，即“识别风险—去风险”，从监管体系、监管范围、监管机制和监管理念四个维度呈现出“去风险”取向，以期加强欧盟在人工智能治理领域的领导地位。

### （一）风险分级的监管体系

为了有效管控人工智能技术，法案评估了不同人工智能系统的风险等级，依次划分为不可接受的风险（Unacceptable Risk）、高风险（High Risk）、有限风险（Limited Risk）和最小风险（Minimal Risk），并由此制定了不同的监管规则。

根据法案，所有被认定为对人类安全、生计和权利构成显著威胁的人工智能系统都具有不可接受的风险，应被严格禁止。法案第5条规定，这类系统包括：利用潜意识技术操纵使用者、利用特定人群的弱点造成伤害、通过从互联网或闭路电视录像中无区别地爬取面部图像来创建或扩展面部识别数据库、生物分类、不服务于特定执法目的的实时生物识别等系统。<sup>①</sup>

法案第6条规定，被认定为高风险的人工智能系统分为两类：一是作为产品的安全组件或是该系统本身就是受附件一所列的欧盟统一立法监管的产品；二是附件三规定的在8个特定领域部署的系统：欧盟或国家法律允许使用的生物识别，关键基础设施，教育与职业培训，就业、工人管理和自雇职业，基本私人服务以及基本公共服务和福利获取，欧盟或国家法律允许的执法行为，欧盟或国家法律允许的移民、庇护和边境控制管理以及司法和民主进程。<sup>②</sup> 高风险系统是法案的重点监管对象，因此针对此类系统制定了严苛的管理条例，囊括前期开发、中期投放、后期管理等多个阶段。在投放市场前，高风险人工智能系统必须在风险管理、数据治

<sup>①</sup> “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 5.

<sup>②</sup> “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 6.

理、记录留存、透明度、准确性和稳健性等多个方面符合欧盟标准，并依据法案要求进行合格性评估，只有符合要求的系统才能进入市场。在运营阶段，系统的提供者、部署者及其他攸关方均需承担相应的责任与义务，以便实时管控风险。若系统进行了实质性修改，则必须接受新的合格性评估。<sup>①</sup>

有限风险指的是在使用人工智能系统时由于缺乏透明度而引发的风险，主要涉及人机交互系统、情感识别系统或生物特征分类系统等。根据法案第52条，为消除此类风险，人工智能系统的提供者和部署者应确保意图与自然人直接互动的人工智能系统的设计和开发方式应使有关自然人知道他们正在与一个人工智能系统互动，或是告知使用者系统输出的各类信息是生成或伪造的。<sup>②</sup> 简而言之，系统提供者需确保使用者知悉系统生成内容的真假性。

在上述三类之外的人工智能系统均属于具有最小风险的系统，其所受限制较小，可由提供者自行确立准则，目前欧盟使用的绝大多数系统均属于此类。

此外，法案还引入了针对通用人工智能模型的监管规则。通用人工智能模型被分为具有系统性风险模型和不具有系统性风险模型两类。根据法案第51条，当一个通用人工智能模型用于训练的累计计算量以浮点运算计大于1025时，该模型应被推定为具有高影响力，因而具有系统性风险。<sup>③</sup> 具有系统性风险的模型受到更为严格的合规要求限制，包括对抗测试、实时跟踪记录等手段，其主要目的是为了降低系统性风险，加强系统的安全性与可靠性。

可见，法案遵循一套严格的风险识别与分级体系，其最终目的是确保人工智能系统的可信、可控与可用。

## （二）横向扩散的监管范围

在欧盟《人工智能法案》出台之前，人工智能的监管一般是纵向监管，即单一监管机构对某一特定行业或领域的监管。纵向监管针对性较强，涉及群体较少。但欧盟的法案改变了这一局面，采取横向监管，即制

① “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 43.

② “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 52.

③ “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 51.

定了适用于所有部门和应用的法律规则，覆盖所有领域和人群。<sup>①</sup> 此类监管强调不同部门、机构或行业之间的合作和协调，可以更全面地识别和解决复杂的问题，避免监管的漏洞和重叠。

在覆盖群体方面，法案中规定了与人工智能系统相关的各类行为体，包括提供者、进口者、分销者、授权代表、部署者等。提供者指的是在欧盟境内将人工智能系统投放市场或提供服务以及其系统产生的产出用于欧盟或将通用人工智能模型投放市场的攸关方，无论是设立于还是位于欧盟境内或者第三国。<sup>②</sup> 设立于第三国的提供者在将其系统提供给欧盟市场前，应通过书面授权指定一名在欧盟内设立的授权代表。<sup>③</sup> 简言之，第三国企业若意图在欧盟市场投放人工智能系统，将受到该法案的监管，同时还必须指定一位欧盟内部的授权代表。该代表负责处理系统投放的相关手续，甚至可在认为提供者违反法案条例时终止授权并上报相关管理机构。进口者与分销者的主要义务是确保其进口或分销的人工智能系统执行了法案的合规性评估、编制了技术文件、带有CE标识以及合格性声明和使用说明等。若其中任何一方认为系统存在风险漏洞，则不得将其投放市场，并可采取必要的纠正措施。<sup>④</sup> 部署者是指在其授权下使用人工智能系统的任何自然人或法人、公共机关、机构或其他团体（在个人非职业活动中使用人工智能系统的情况除外）。<sup>⑤</sup> 除了确保系统的合法合规之外，部署者还承担着确保系统按要求使用、对系统进行人工监督、监测系统运行情况等多项职责。通过对上述各方责任的界定，法案实际上形成了一套环环相扣的监管链，确保对欧盟境内的人工智能系统进行全方位和全过程的管理。在监管领域与标准方面，该法案并不针对某一特定产业领域，而是将多个包含人工智能系统或通用人工智能模型的产品与应用囊括其中（用于军事、国防和国家安全的系统以及专为科学研究和开发目的而开发和提供服务的系统除外），并且规定了统一的标准与规格。

从传统的纵向监管转为风险导向的全方位横向管理是法案的一项重要

① 鲁传颖：《欧盟推出全球首部AI法案，会形成效应还是陷阱？》，载《世界知识》2024年第6期，第35-37页。

② “Artificial Intelligence Act”，European Parliament，March 2024，Article 2.

③ “Artificial Intelligence Act”，European Parliament，March 2024，Article 22.

④ “Artificial Intelligence Act”，European Parliament，March 2024，Article 23 and 24.

⑤ “Artificial Intelligence Act”，European Parliament，March 2024，Article 3.

创新，也从侧面显示出欧盟在推进人工智能监管方面付出了不小的努力，力图在该领域树立全球性的示范效应和引领作用。

### （三）双层多维的监管机制

为确保监管条例得到有效执行，法案构建了一个综合而严密的框架，既包括联盟层面，也包括国家层面的多元参与和协同作用。

欧盟层面的监管机构包括欧盟委员会、人工智能办公室（AI Office）、欧盟人工智能委员会（European Artificial Intelligence Board）、咨询论坛（Advisory Forum）和独立专家科学小组（Scientific Panel of Independent Experts）等。人工智能办公室扮演着中心协调的角色，负责积极推进欧盟在人工智能领域的专业能力和知识的发展。欧洲人工智能委员会由来自各成员国的代表组成，是决策和建议的核心机构，涉及的领域包括市场监管、技术分享和最佳实践的推广等。咨询论坛则聚焦于利益相关方的广泛参与，包括工业界、初创企业、学术界等，通过提供咨询意见和技术知识，以确保政策制定过程更为全面和深入。同时，独立专家科学小组专注于提供科学和技术上的支持，从风险评估到工具和方法的开发，为政策制定提供有力的科学依据。此外，欧洲数据保护监督员（European Data Protection Supervisor）、欧洲数据保护委员会（European Data Protection Board）等也在数据保护方面为人工智能的监管提供支持。

在国家层面，每个成员国都需设立或指定通知机关和市场监督管理机关作为国家主管机关。法案第28条规定，每个成员国应指定或建立至少一个通知机关，负责制定和实施评估、指定和通知合格性评估机构及对其进行监督的必要程序。而所谓的合格性评估机构则是指承担测试、认证和检验人工智能系统的第三方机构。除此之外，成员国还需配备相应的国家数据保护机关，其主要职能是确保人工智能系统的合格投放和平稳运行以及用户的数据安全。为确保上述机关能够有效履行职责，成员国需要为其提供充足的技术、财政、人力资源和基础设施支持。

为了加强欧盟与成员国之间以及国家主管机关之间的合作与经验交流，法案规定，通知机关应直接参加或派代表参加欧洲标准化组织，或确保了解和掌握相关标准的最新情况。<sup>①</sup>第38条还指出，针对高风险系统，欧盟委员会应确保并促进开展合格性评估程序的通知机关之间建立协调与

<sup>①</sup> “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 31.



合作。此外，委员会还应该提供指导和建议，特别是针对小微型企业等特定群体，以帮助他们更好地适应和遵循相关的人工智能规定和标准。在整个监管体系中，欧洲数据保护监督员起到监督的作用，以确保各方遵守规定，保护公众利益。

可以说，上述双层且多维的监管机制呈现出欧盟一贯的特点，既有足够的欧盟范围的统一和协同，又能充分考虑到各个成员国的具体情况和需求，体现了监管的灵活性和适应性以及欧盟在人工智能监管方面的前瞻性和全面性。

#### （四）左右并举的监管理念

法案的严苛度不仅体现在上述环环相扣的监管体系中，还通过高额的违规罚款得到保证。依据违规主体和违反条约的不同，罚款额度也有所区分。法案第99条规定，不遵守第5条所述禁止人工智能行为的规定，将被处以最高3500万欧元的行政罚款，若违规者为企业，则最高罚款额为其上一财政年度全球年营业总额的7%。除此之外，人工智能系统如不遵守任何一条与运营者或通知机构有关的规定，将被处以最高1500万欧元的行政罚款，若违规者为企业，则处以最高相当于其上一财政年度全球年营业总额3%的罚款。若违规者为欧盟机构、机关和团体，则上述两种情形分别将处以最高150万和75万欧元的行政罚款。上述规定均以数额较高者为准。针对通用人工智能模型，违规的提供者最高将被处以不超过其上一财政年度全球总营业额3%或1500万欧元的罚款。由此可见，任何违反法案规定的行为都将得到严惩，这体现了欧盟贯彻人工智能治理的决心。

但另一方面，严苛的规定和罚则对于中小企业来说是更高昂的合规成本，并且不利于这类企业的生长发展。因此，欧盟在制定法案时也兼顾了中小企业的利益，不仅相对减少了罚款数额，而且还专门列出了一章与支持创新的措施有关的内容，重点助力中小企业的合规管理，其中尤其以“监管沙盒”为主要标志。法案规定，成员国应确保其主管机关在国家一级建立至少一个人工智能监管沙盒。<sup>①</sup>沙盒的主要功能可概括为促进创新、降低风险、确保合规以及推动人工智能生态系统的健康发展，此外尤其重要的一点是支持小微型企业和初创企业，为这些企业提供免费或低成

<sup>①</sup> “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 57.

本的进入机会和增值服务，促进其人工智能系统进入欧盟市场。

沙盒的首要特点在于其灵活性和透明性，沙盒设立了透明和公平的参与标准，并允许国家主管机关灵活地建立和运行，以满足不同参与者的需求。其次是其广泛参与性。沙盒的申请者不仅限于大型企业，还特别鼓励小型企业和初创企业的参与。通过在沙盒内的实践学习，潜在的人工智能生态系统提供者能更好地履行合规义务和适用行为守则，这能够促进欧盟人工智能生态系统的多样性和创新。最重要的是，沙盒允许参与的企业在其框架内进行真实世界条件下的测试，以确保人工智能系统的稳健性和安全性。此外，法案还为微型企业提供了便利：委员会应在遵守高风险系统要求的前提下制定关于质量管理体系要素的指南，使微型企业能以简化方式满足相关要求。<sup>①</sup>

由此可见，法案秉持一套“左右并举”的监管理念，在制定严苛的合规要求以及违规罚则的同时，注重扶持以小微企业和初创企业为代表的欧盟人工智能企业，同时着重推进国家与企业间以及不同企业之间的合作交流，从而打造欧盟的先进人工智能生态。

纵观以上四个维度的分析，欧盟的《人工智能法案》彰显了其对数字未来的坚定主导权。通过明确的风险分级和全面的监管框架，法案意图确保欧盟在人工智能发展的关键领域不仅拥有决策权，更能维护其数字主权。法案还特别强调支持小微企业和初创企业，鼓励后者在合规前提下大胆创新，推动数字经济的健康发展，同时保障数字主权不被外部势力侵蚀。可以说，此法进一步彰显了欧盟在人工智能和经济安全领域“去风险”的决心，标志着欧盟在提升全球数字经济影响力方面迈出的重要一步。

### 三、《人工智能法案》的“去风险”影响

《人工智能法案》的推出标志着人工智能技术在社会生活和经济发展中的不断深入，也反映了欧盟对于人工智能技术发展的双重期望，即在保证技术稳定和支持技术创新的同时，也要保障欧盟的核心经济利益和技术主导权。在欧盟加速推进“去风险”的背景之下，法案带来的冲击

<sup>①</sup> “Artificial Intelligence Act”, European Parliament, March 2024, Article 63.

不容忽视，它将在执行有效性、制度竞争性和规则扩散性三个层面对中国产生影响。

### （一）执行有效性

法案在欧盟理事会正式通过后，将发布在欧盟官方公报上，20天后正式生效，其中部分条款将逐步实施。毋庸置疑的是，《人工智能法案》为欧盟提供了一个系统性的人工智能监管框架，有助于统一各成员国的人工智能政策和法规。若法案得到有效实施，欧盟将能够更有效地检测与管理人工智能技术的发展，提升自身的经济竞争力，加强其在全球人工智能领域的主导地位。对于中国而言，与人工智能技术相关的产业将会最先感受到法案带来的影响。事实上，近年来全球各地对个人信息保护和数据网络安全法律制定速度都在明显加快，这早已不是中国第一次面临企业“出海”合规的难题。但在当前的地缘政治背景之下，随着科技“泛安全化”和经济“去风险化”的深入，严苛的人工智能法案将对我国的经济与科技发展带来不小的挑战。

在经济层面，法案中规定的严苛合规标准首先意味着有意在欧洲布局的中国企业需要在技术研发、数据处理、隐私保护等多个方面投入更多的资源和时间。这不仅会增加企业的运营成本，还可能限制其在欧洲市场的扩张和产品推广。特别是中小型企业可能因为高昂的合规成本而难以进入欧洲市场。在某些关键领域，欧盟可能出于国家安全和自主技术的考虑，对中国的人工智能技术和产品采取更为谨慎的态度，采取限制或审查相关合作和交易的措施。其次，严格的准入限制可能会挫伤中国企业的投资信心。早前出台的《数字服务法》（Digital Services Act）和《数字市场法》（Digital Markets Act）就针对大型科技企业设立了诸多限制和审查，虽然目前的主要矛头为苹果、谷歌等美国企业，但随着中国科技巨头逐步进入欧洲市场，上述法案势必将与《人工智能法案》协同作用，对中国的科技企业做出限制。中国企业在考虑于欧洲开展人工智能业务时，需要面对更为复杂和不确定的法律环境，这可能导致它们对欧洲市场的投资意愿减弱。而这两个因素将影响中国在人工智能领域的贸易和产业布局。在此基础上，欧盟极有可能加大与美国、七国集团等发达国家和组织的合作，例如法案中提到，根据第三国法律建立的合格性评估机构，只要与欧盟缔结协议并且符合法案相关要求或确保同等水平的合规性，即可开展相关活动。欧盟可

能借此对中国的人工智能产品和服务提出更高的技术标准和合规要求，借此打压中国企业。相比之下，欧盟对于这些持有相同发展理念的发达民主国家有更高的认可，在开展协作方面也有更强的意愿，这将加速人工智能产业领域“小圈子”的形成，不利于中国加入该产业的全球一体化。

在科技发展层面，由于欧盟目前在数字化浪潮中落后于中美，欧盟正在有意识地平衡与中国的技术力量对比，利用一系列政策工具阻碍中欧的企业合作，限制关键技术外流，从而减缓中国的科技进步。其中最为典型的例子包括华为在欧洲某些国家的5G市场份额受限以及美欧对华的半导体产业围堵。在此背景下，欧盟势必在人工智能领域采取类似措施，阻碍中国向该产业价值链的上游攀升。然而，《人工智能法案》自制定起便一直遭遇质疑，质疑的核心在于法案是否会抑制欧洲内部的科技创新，致使中美等国的科技巨头占据欧洲市场。哥本哈根经济研究所（Copenhagen Economics）的报告称，欧洲在生成式人工智能领域不存在需要监管干预的“直接竞争问题”。监管干预目前还为时过早，这会减缓创新和抑制经济增长，同时减少消费者对生成式人工智能的选择。<sup>①</sup> 开放市场研究所欧洲所长（Europe Director of the Open Markets Institute）表示，《人工智能法案》增强和巩固了少数科技巨头业已拥有的庞大权力，而这些科技巨头是人工智能目前构成的头号威胁。<sup>②</sup> 事实上，由于法德等国希望加强欧盟的自主创新能力，不愿美国主导这一新兴数字技术市场，《人工智能法案》进行了多次修改。目前来看，虽然在科技层面对华打压的态势不会出现太大转变，但欧盟究竟是否能够独立实现人工智能自主创新以及未来是否会借助中国的力量制衡美国的影响仍未可知。中欧之间仍需积极进行对话磋商，寻求共同利益，实现务实合作。

## （二）制度竞争性

就全球范围而言，中国、美国以及欧盟在以人工智能为代表的新兴技术发展方面具有较为明显的优势，但其侧重点各有不同。美国的整体发展处于优势地位，其技术水平和研发能力遥遥领先；中国作为新兴的科技大国，得益于自身广阔的市场，能够获得大量研发资源，后发优势显著；欧

<sup>①</sup> Pascale Davies, “Could the new EU AI Act stifle genAI innovation in Europe? A new study says it could”, Yahoo news, March 22, 2024, <https://ca.news.yahoo.com>.

<sup>②</sup> Pascale Davies, “EU AI Act reaction: Tech experts say the world’s first AI law is ‘historic’ but ‘bittersweet’”, Euronews, March 16, 2024, <https://www.euronews.com>.

盟虽在科技产业发展方面有所落后，但其竞争重心在于治理规范的制定，试图成为人工智能领域的全球治理主导者。然而，随着人工智能技术的迅速发展，各大行为体都在加紧制定和完善相关的技术规范和政策，争夺技术安全与治理的主导权。在此背景下，不仅欧盟发布了《人工智能法案》，中美等国，乃至一些国家间和区域性组织也纷纷采取行动。

2023年，中国先后发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》和《全球人工智能治理倡议》，突显其在人工智能治理和全球合作方面的积极态度。同年10月，美国总统拜登发布《关于安全、可靠和值得信赖的人工智能开发和使用的行政命令》（Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence），进一步强化了美国在人工智能领域的立场。<sup>①</sup> 2024年3月15日，欧洲委员会（Council of Europe）和七国集团（G7）数字部长会议分别发布《人工智能、人权、民主和法治框架公约》草案（Draft Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law）和关于人工智能的使用与创新的部长级宣言；<sup>②</sup> 3月21日，联合国大会首次就人工智能领域通过了一项监管决议。该决议草案由美国提出，呼吁保障人权、保护个人数据隐私并管控风险，提出要开发“安全、可靠和值得信赖的人工智能系统”；<sup>③</sup> 3月28日，美国白宫管理与预算办公室（Office of Management and Budget）发布文件，提出在各联邦机构内设立首席人工智能官（Chief AI Officer）职位，旨在进一步加强美国的人工智能技术治理、促进技术创新和风险管控。<sup>④</sup> 相比而言，我国目前在人工智能立法方面处于劣势。虽

<sup>①</sup> “Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence”, The White House, October, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>.

<sup>②</sup> “G7 Industry, Technology and Digital Ministerial Meeting—Ministerial Declaration”, G7 Information Centre, March, 2024, <https://www.g7.utoronto.ca/ict/2024-declaration.html>.

<sup>③</sup> 《抓住安全、可靠和值得信赖的人工智能系统带来的机遇，促进可持续发展》，联合国，2024年3月11日，<https://documents.un.org/doc/undoc/ld/n24/065/91/pdf/n2406591.pdf?token=7fO-RYxU0XEQRqFuGC&fe=true>。

<sup>④</sup> “Advancing Governance, Innovation, and Risk Management for Agency Use of Artificial Intelligence”, Office of Management and Budget, March, 2024, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/03/M-24-10-Advancing-Governance-Innovation-and-Risk-Management-for-Agency-Use-of-Artificial-Intelligence.pdf>.



然中国发布的《生成式人工智能服务管理暂行办法》是“世界上第一个有关生成式人工智能的成文法”，但这远还不是一部系统的人工智能法案。在这一系列国际动向中，欧盟的《人工智能法案》无疑是最全面且系统，也最具里程碑意义的。

其次，法案彰显了欧盟在全球治理规范制定方面的野心，但同时也加剧了中美欧三方，尤其是中国与美欧之间的技术标准制定之争。作为对华“去风险”的重要一环，新兴技术标准的制定已成为美欧持续对华施压的重要领域。2021年6月，美欧宣布成立欧盟—美国贸易和技术委员会（EU-US Trade and Technology Council），旨在共同协调贸易和技术政策，尤其是在人工智能这一关键技术领域进行合作，目的是确保在尊重普遍人权和共同民主价值观的基础上开发和使用富于创新且值得信赖的人工智能系统。更重要的是，该委员会将制定符合美欧核心价值观的人工智能技术标准。<sup>①</sup>随后，该委员会在2022年底发布了美欧人工智能和风险管理联合路线图（TTC Joint Roadmap for Trustworthy AI and Risk Management），制定了统一的技术术语和分类标准。<sup>②</sup>2024年4月，委员会召开第六次部长级会议，更新了上述术语和技术标准，同时进一步明确要加强美欧在人工智能这一关键新兴技术的跨大西洋领导地位。<sup>③</sup>可见，美欧在人工智能技术标准和规则制定方面有着较为深入的合作，“追求制度的‘率先出台’，注重制度出台速度的领先性以及制度的独特性”。<sup>④</sup>《人工智能法案》的出台不仅巩固了美欧标准，更暴露出我国在制度竞争方面的弱势。虽然美欧之间的对华遏制共识仍不明朗，但无论是在人工智能的整体立法还是技术标准制定方面，未来我国都有可能遭遇美欧联合进行制度打压的困境，急需加快立法步伐，提供有力的政策支持。

① “EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement”，European Commission，September，2021，[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_4951](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_4951)。

② “TTC Joint Roadmap for Trustworthy AI and Risk Management”，European Commission，December，2022，<https://digital-strategy.ec.europa.eu>。

③ “U.S-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council”，The White House，April，2024，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council-3/>。

④ 张凌寒：《中国需要一部怎样的〈人工智能法〉？——中国人工智能立法的基本逻辑与制度架构》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2024年第3期，第3-17页。

### （三）规则扩散性

长久以来，欧盟作为一种规范性力量曾有过多次将自身价值观和技术规范投射到全球的成功经验，因而在各领域都曾引发“布鲁塞尔效应”，即欧盟无需与第三国政府或机构合作，仅通过单方面制定行业准则和规范便能塑造全球市场，使后者采用欧盟标准，例如此前的《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation）就在数字经济领域起到了全球规制作用。《人工智能法案》作为本届欧洲议会通过的最后一项技术立法，其具体落地还需要“大量技术标准和最佳实践的支持。目前，人工智能领域的技术标准仍在快速制定中，国际标准化组织（ISO）、国际电信联盟（ITU）和电气与电子工程师协会标准协会（IEEE SA）等国际组织都在加快人工智能安全标准制定”。<sup>①</sup>因此最大的争议之一是人工智能产业是否能受所谓的“布鲁塞尔效应”影响以及新法规是否能在全球层面塑造该技术的发展。换言之，对于中国而言，我们能否在人工智能相关立法方面有所借鉴？或是与欧盟在人工智能的全球治理层面达成某种程度上的共识？

从治理理念来看，“中国着重发展‘负责任的人工智能’，美国与欧盟强调推进‘值得信赖的人工智能’”。<sup>②</sup>虽然美欧在治理理念上存在同质性，但欧盟更注重保护个人权利和欧洲基本价值观，因而主张全面监管的“硬法”。而美国基于平衡创新和监管、保持技术优势的考量和取向，更加偏好非约束性的指导原则和规范，即采用所谓的“软法”，依靠开发者对于监管的自愿承诺。相比之下，中国的治理实践采取“软硬兼施”的做法。一方面以《新一代人工智能治理原则——发展负责任的人工智能》《新一代人工智能伦理规范》等文件构建“软性”治理框架，另一方面以《数据安全法》《个人信息保护法》《网络安全法》等法律监管数字空间，为人工智能技术的发展奠定“硬性”规范要求。<sup>③</sup>2023年6月，国务院办公厅发布了《国务院2023年度立法工作计划》，其中提到了人工智能法的

<sup>①</sup> 鲁传颖：《欧盟推出全球首部AI法案，会形成效应还是陷阱？》，载《世界知识》2024年第6期，第35-37页。

<sup>②</sup> 宋黎磊、戴淑婷：《中美欧人工智能治理领域的竞争与合作》，载《当代中国与世界》2021年第4期，第58-67页。

<sup>③</sup> 陈凤仙、连雨璐、王娜：《欧美人工智能监管模式及政策启示》，载《中国行政管理》2024年第1期，第77-88页。

审议工作。<sup>①</sup>而随着《生成式人工智能服务管理暂行办法》和《全球人工智能治理倡议》的发布，我国事实上已在逐步推进人工智能的专门立法工作。考虑到欧盟在技术监管方面的显著先发优势，《人工智能法案》所体现的监管措施与理念对我国的立法者具有较好的学习和借鉴价值。我国一直高度重视人工智能技术对经济发展的推动作用，并积极支持中小企业的创新活动。法案中关于监管沙盒等创新促进措施为我国人工智能产业的发展提供了有益的制度参考。同时，我国始终秉持“以人为本”的监管理念，而欧盟的法案则强调数据使用的合法性、公正性和透明性，特别是对个人数据的保护，这些条款对我国的相关法规具有很好的参考意义。因此，《人工智能法案》有望成为我国未来立法的重要参考框架。

另一方面看，虽然美欧在人工智能技术方面存在较好的协调性和共同价值观念，但这并不意味着中欧之间不能在人工智能治理领域开展合作。一方面，《人工智能法案》在技术治理层面使欧盟对美形成了优势，从而在一定程度上引发了美国的警觉，让美国急于恢复人工智能全球领导者的地位。另一方面，美欧对华“去风险”的目标存在差异。美国“去风险”的主要对象为中国，但“欧盟的对华立场及其‘去风险’战略的具体实施，相较美国而言仍然存在变数，一定程度上取决于俄乌冲突的演变、中国立场的选择以及利益攸关方之间的互动”。<sup>②</sup>这意味着美欧在对华合作的态度上存在分歧，与美国并未提出实际合作举措的行为相比，欧盟对于在人工智能领域与华合作更为开放。2023年9月，第二次中欧数字领域高层对话举行，双方肯定了中欧在数字领域具有广泛的共同利益和较强的互补性，表示愿意在人工智能等数字领域加强合作。2024年5月习近平主席访问法国、塞尔维亚、匈牙利三国之际，中法两国就人工智能和全球治理达成共识并发布联合声明，表明中法将在双边合作及联合国框架内推动人工智能的全球治理，共同应对技术风险与挑战，实现可持续发展目标。作为中东欧国家的代表，匈牙利则宣布与中国建立新时代全天候全面战略伙

<sup>①</sup> 《国务院办公厅关于印发国务院2023年度立法工作计划的通知》，中华人民共和国中央人民政府，2023年6月6日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content\\_6884926.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6884926.htm)。

<sup>②</sup> 柯静：《美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响》，载《太平洋学报》2023年第8期，第31~44页。

伴关系，承诺推进人工智能领域的合作。<sup>①</sup>此外，奥地利社会创新中心（Centre for Social Innovation）发布的一项研究表明，中欧在人工智能、机器学习和大数据领域合作发表的学术成果自2011年起便稳步上升，甚至在2022年超过了中美联合发表的论文数。<sup>②</sup>这些积极的信号表明，中欧在人工智能治理领域的合作是完全有可能的，这不仅有助于推动技术创新和应用，还有助于构建一个更加开放、包容和合作的国际环境。双方合作的深化和扩展也有望为全球人工智能治理提供更多的机会和可能性，以便共同应对技术挑战，实现共同发展和繁荣。

#### 四、结语

在百年未有之大变局下，自由主义经济秩序遭遇动荡，国际政治格局面临重组，欧盟的一体化进程也随之受挫。“这些变化迫使欧盟新领导层更少地谈论欧盟作为‘规范性’的力量所推崇的‘主义’，而更多地构建欧洲一体化架构的‘主权’，以便加强欧盟的决策权威，更有效地应对全球层面的危机”。<sup>③</sup>无论是鼓吹战略自主还是主张经济“去风险”政策，欧盟当下的行为逻辑底色都是“保守化”与“安全化”。随着科技变革的加速和全球产业的进一步融合，经济增长愈发依赖技术突破，技术创新也以经济实力为重要基石，经济与技术已成为相辅相成、深度交织的两大领域，也成为大国博弈的主要竞技场。正是由于以上种种原因，欧盟主张加强自身在以人工智能为代表的新兴关键技术领域，尤其是在技术治理方面的主导权。更具体而言，欧盟一方面有意提升自身的经济与技术韧性，另一方面寻求减少对外依赖，时而“联美制华”，时而“独善其身”。

<sup>①</sup> 《中共中央政治局委员外交部长王毅谈习近平主席对法国、塞尔维亚、匈牙利国事访问》，中华人民共和国中央人民政府，2024年5月11日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content\\_6950471.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6950471.htm)。

<sup>②</sup> “EU27/AC-China: Current patterns, drivers, barriers, challenges and future cooperation options in the big data-related scientific fields”, Philipp Brugner and Gábor Szüdi, October 2023, [https://www.zsi.at/object/publication/6743/attach/0\\_ReConnect\\_China\\_Policy\\_Brief\\_3\\_Current\\_patterns\\_drivers\\_barriers\\_challenges\\_and\\_future\\_cooperation\\_options\\_in\\_the\\_big\\_data-related\\_scientific\\_field.pdf](https://www.zsi.at/object/publication/6743/attach/0_ReConnect_China_Policy_Brief_3_Current_patterns_drivers_barriers_challenges_and_future_cooperation_options_in_the_big_data-related_scientific_field.pdf)。

<sup>③</sup> 忻华：“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》，载《欧洲研究》2020年第4期，第1~30页。

《人工智能法案》的正式出台不仅对于欧盟而言意义重大，而且对世界主要大国来说亦是一次冲击。法案在监管体系、监管范围、监管机制和监管理念等多个层面都呈现出欧盟特性且富有创新性。然而，法案的执行效果如何仍是未知数，其严苛的“去风险”架构有可能将欧盟的话语权“先发优势”转变为科技创新与产业升级的“劣势”。与此同时，法案也标志着全球的人工智能监管开始步入下一阶段，随着中美等国逐步完善本国立法，人工智能领域势必会产生新一轮的制度与叙事之争，尤其是中国很可能在美欧“去风险”的压力之下遭遇技术封锁和制度打压。但是，人工智能技术与传统议题不同，随着全球人工智能技术的迅速发展和应用，各国和各地区之间的合作与竞争将更加复杂和深入，它带来的风险具有共生性、全球性，单靠一方的力量无法解决，客观上要求全球范围的合作治理。<sup>①</sup>中国作为全球人工智能领域的重要参与者，在加强国内法规制定和执行的同时一直在积极参与国际合作和对话，尤其是在联合国框架内寻求共同的治理原则并提出中国方案。一方面，中国积极参与联合国各机构举办的有关人工智能治理的高级别会议，先后提交了《中国关于规范人工智能军事应用的立场文件》和《中国关于加强人工智能伦理治理的立场文件》，明确中方关于人工智能治理的原则和立场，表达对人工智能全球治理的支持。另一方面，中国积极致力于在联合国框架下讨论和建立人工智能治理的国际机构和合作机制，支持加大发展中国家在相关机构中的代表性和发言权，推动形成广泛共识的人工智能治理框架和标准规范。目前有两名中国学者入选了联合国2023年10月成立的“人工智能高级别咨询机构”，彰显了中方在联合国框架下加强人工智能治理的决心。可见在人工智能治理领域，美国虽强调其主导地位但无法忽视新兴国家尤其是中国参与的重要性，叙事之争是所有新兴和传统议题关注的首要战场，人工智能全球治理乃大势所趋，没有国家可以随意搞割裂阵营化。各国必须携手共进，推动人工智能技术的健康和可持续发展，实现共同繁荣。

---

<sup>①</sup> 宋黎磊、戴淑婷：《中美欧人工智能治理领域的竞争与合作》，载《当代中国与世界》2021年第4期，第58-67页。



# 美国涉华“虚假信息战”建构、演进与效应 ——以特朗普政府为例

刘 鸣

**摘 要：**“虚假信息战”正在成为当今国际竞争的主要权力斗争形式之一，特朗普政府涉华“虚假信息战”是颠覆美对华接触战略、构建全面竞争战略的重要手段与加速器。其主要路径是通过对西方主要信念、观念逻辑的异化解读与叙事，来定性中国发展模式、内外政策及战略与国际社会规范及美国战略利益的对立性、冲突性，构建敌对化的对华战略认知结构，顺势推动全面竞争战略。其具体表现形式是，用意识形态化的叙事诋毁中国改革开放成就，臆造中美互惠合作及人文交流的恶性意图，以华为与政府“情报合作”的虚妄假定为理由打压中国高科技企业在国际上的发展空间，用似是而非的材料夸大“一带一路”对美国的地缘政治挑战，削弱“一带一路”的影响。由于中美不对称的国际话语结构及西方受众受其价值观的影响，涉华“虚假信息战”在凝聚西方疑华、逼华认知与对华竞争战略上取得了一定成效。对此，中国需要保持战略定力，坚持改革开放、和平崛起的总目标，提升对外“讲故事”的能力，争取一定程度上化解对中国的种种不实战略认知，重塑中国文明大国与国际社会贡献者的话语结构。

**关键词：**虚假信息；战略认知；意识形态化；胁迫手段；认知战

**作者简介：**刘鸣，上海社会科学院研究员。

虚假信息是当今社交媒体、自媒体、舆论界与西方政界越来越常见的一种信息传播策略，也是部分国家对外竞争与公共外交战中的主要内容与形式。它是指恶意编造的用于污损个人、社会组织、机构与国家目的的错误与不真实的信息。<sup>①</sup> 延伸到国际关系领域，“虚假信息”（Disinformation）

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

<sup>①</sup> Cheryl Iretton and Julie Posetti, *Journalism, Fake News & Disinformation: Handbook for Journalism Education and Training*, (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2018), pp.44-45.

就是一种地缘政治斗争与军事竞争的工具。而“虚假信息战”则是将不同领域、形式不一、针对特定国家的“虚假信息”进行策略性整合，并融入到国家对外战略中的系统化竞争手段。号称“虚假信息大师”的捷克人彼特曼（Lawrence Martin-Bittman）专门对“虚假信息战”进行了定义，即以围绕真实或看似合理可信的内核进行推进，以挖掘目标国社会的偏见、分歧与不一致为手段，通过不知情的机构散播相关的信息来达到目标的战略竞争工具。<sup>①</sup>

“虚假信息战”是当今经济全球化与大国竞争体系化的大环境中一种较为有效的、以多形式传播为形式的战略工具。<sup>②</sup> 本文主要通过对美国特朗普政府时期涉华“虚假信息战”的建构与演进过程以及案例的剖析，分析美国政府如何通过“虚假信息战”在深度与广度上加速塑造美国社会对华负面认知，并与其他因素共同推动美国对华战略向全面竞争方向转型。虽然特朗普政府卸任已近四年，但其通过涉华“虚假信息战”的手段很大程度上重新塑造了西方世界乃至部分其他国家对华认知与合作的基础，所遗留的对华全面竞争战略及其对华核心技术供应链脱钩政策不仅被拜登政府所继承，而且对华负面认知与“虚假信息”已经深深嵌入于美国战略思维中，也极可能在后续美国政府对华战略中得到进一步强化。所以，这方面研究将有助于我们对“虚假信息战”利用社交媒体、互联网等现代工具手段与受众政治理念相结合后产生的深层冲击力与长期结构性影响有更深入的理解，从而为我们有效理性应对开拓创新性思路。

## 一、“虚假信息战”研究评析：主要进展与不足

学界已有不少“虚假信息战”相关研究，与本主题相关的观点主要集中在基本定义与边界、特性、不同国家运用手段与机制、与观念认知的内在关联性等。

### （一）“虚假信息战”中的施动形态与信息真伪之辨

如何辨析国家层次发生的“负面信息”是否属于“虚假信息战”，这

<sup>①</sup> Kate Starbird, “Disinformation Campaigns Are Murky Blends of Truth, Lies and Sincere Beliefs—Lessons from the Pandemic”, August 12, 2020, <https://www.governing.com/>.

<sup>②</sup> Christina Nemr and William Gangware, “Weapons of Mass Distraction: Foreign State-Sponsored Disinformation in the Digital Age”, Report of Park Advisors, March, 2019, p.2, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-S-PURL-gpo147874/pdf/GOVPUB-S-PURL-gpo147874.pdf>.

是研究中的难点之一。思达博德（Kate Starbird）认为，一旦“虚假信息”上升为国家战略的组成部分，成为战略与政治目的设计后的国际行为，这种“虚假信息”就不仅仅是一般国家间因为认知与制度的对立而形成的主观性话语，而是成为了“虚假信息战”。当然，这种国家间的战略竞争行为表现形式仍然是形似普通国家间不规则的“虚假信息”。<sup>①</sup>

另一研究文献提及的难点是，“虚假信息战”中的“信息”存在混合性——通过把各种碎片性的真相拼接在一起，以反映一个扭曲现实的观点。<sup>②</sup>因为竞争双方在开展“虚假信息战”过程中的内在认知逻辑与定性的出发点是同一的，都是把对竞争对手国的制度认知、政策评估与行为置于本国外交政策设定的原则与理念之下进行定性，把针对竞争方的各种信息的处理纳入外交与理念斗争范围进行选用。所以，在定性为“虚假信息战”过程中，需要仔细区隔定性。

## （二）“虚假信息战”的信息链与“污名化”生成机理

美国学界研究中把“虚假信息战”的主要施动者圈定为俄罗斯，并按照“信息链”的概念来区隔“虚假信息战”的主要组合与功能，这对我们理解施动者的层次与分工、手段及其针对的对象的不同效用具有裨益。这个“信息链”包括俄罗斯领导层、实施机构与代理人、夸大性手段和受众等四大部分。<sup>③</sup>在“信息链”研究中，突出其柔性手段的效用，即避免强推某种特别的叙事，而是通过质疑所有叙事与混淆事实的手段，以达到降低受众对西方制度与民主程序的信任，诱使民主国家受众能够在心理上不排斥来自于俄罗斯的信息，以产生最佳效果。<sup>④</sup>

我国有学者用了“污名化”这个概念，但其扩大的内涵或外延就是

<sup>①</sup> Kate Starbird, “Disinformation Campaigns Are Murky Blends of Truth, Lies and Sincere Beliefs—Lessons from the Pandemic”, August 12, 2020, <https://www.governing.com/>.

<sup>②</sup> Don Fallis, “The Varieties of Disinformation”, in L. Floridi and P. Illari, eds, *The Philosophy of Information Quality* (Northeastern University Press, 2014), pp. 135–161.

<sup>③</sup> Elizabeth Bodine-Baron, Todd C. Helmus, Andrew Radin and Elina Treyger, “Countering Russian Social Media Influence”, the RAND Corporation, 2018, p.7, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2740.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2740.html).

<sup>④</sup> Christopher Paul and Miriam Matthews, “The Russian ‘Firehose of Falsehood’ Propaganda Model: Why It Might Work and Options to Counter It”, RAND Corporation, PE-198-OSD, 2016; Steve Abrams, “Beyond Propaganda: Soviet Active Measures in Putin’s Russia”, *The Quarterly Journal*, Vol. 15, No. 1, May 31, 2016.

“虚假信息战”，其中重点建构了“污名化”生成机理，突出了国家权力不对称与博弈的因素，并把制度与意识形态偏见性导向列为西方“虚假信息战”生成原因，提出和分析了污名萌生、污名发展与污名扩散这三个关键性环节。<sup>①</sup>

### （三）观念与“虚假信息战”的内在逻辑关联性

涉华“虚假信息战”的核心内容与西方世界观信念有着局部内生的逻辑关系。美国国际关系学者戈尔茨坦（Judith Goldstein）与基欧汉（Robert Keohane）提出，国际关系观念存在三种表现形式——世界观信念、原则化的信念、因果信念，并认为这种内化的政治与国际关系观念将最终产生影响政策的因果路径。<sup>②</sup>

阿查亚（Amitav Acharya）也强调观念与规范扩散的重要性，反对结构现实主义理论中过于突出权力配置与物质性权力对世界政治的影响，同时也强调观念规范的非普世性，认为规范与制度变迁不是单行道，不是霸权国、欧洲发达国家的特权。<sup>③</sup>这个观点为我们从理论上辩驳涉华“虚假信息战”中“指控”中国为“不遵守国际规范”的国家并与普世性观念进行不当挂钩提供了一个较好的视角。<sup>④</sup>

美国学者杰维斯（Robert Jervis）的研究出发点是寻找决策者在重大国际冲突与危机中因错误知觉而犯错的复杂因素，但对受众和博弈方来说，无视或曲解来自于竞争国家的正面行为信息，其结果就是形成“认知固化”（Cognitive Rigidity）。<sup>⑤</sup>

### （四）已有研究与解释的主要不足

“虚假信息战”议题研究在不同阶段取得了一定意义的进展，特别近几年借助于社会心理学、传播学、国际关系学的跨学科交叉研究，对问题

① 曾向红，李琳琳：《国际关系中的污名与污名化》，载《国际政治科学》2020年第3期，第78-111页。

② 朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·基欧汉主编，刘东国、于军译：《观念与外交政策——信念、制度与政治变迁》，北京大学出版社2005年版，第12-13页。

③ 阿米特·阿查亚著，白云真、宋亦明译：《重新思考世界政治中的权力、制度与观念》，上海人民出版社2019年版，第9-15页。

④ 阿米特·阿查亚著，白云真、宋亦明译：《重新思考世界政治中的权力、制度与观念》，第204页。

⑤ 罗伯特·杰维斯著，秦亚青译：《国际政治中的知觉与错误知觉》，上海人民出版社2015年版，第71页。

的多维度复杂性有了更深入理解。但是，这方面研究的不足与问题仍然是显而易见的。

首先，美国学界对美国涉华“虚假信息战”研究采取了回避与事实否定的态度，相关文献付之阙如。我国在这方面的研究也非常有限，主要原因是，它与中美价值观、政治立场、战略认知与政策相互混杂，边界错合，难以清晰辨析，这给学理性与实际案例结合研究增加了困难。

其次，对美国政客利用官方平台、外交渠道与立体媒体传播针对中国的“虚假信息战”或“污名化”宣传的深度与严重危害研究不足，对这些信息塑造美国对华认知环境的负面化的性质与程度缺乏战略高度性的考察。相关研究为达到验证的一致性而选取的一些变量比较牵强，与实际发展状况和感知差异较大。

其三，特朗普政府上台后全面颠覆“接触战略”，拜登政府上台后也继承了这种对华竞争战略。对于这一重大战略转型，一般的研究把分析重点放在特朗普政府对中国的战略负面定位与美国民粹主义、保守战略的立场上。<sup>①</sup>但对如何促成了美国战略界、两党认知的全面转型，如何有效引导美国社会及西方顺从与持续支持这种对华竞争战略与认知，特别是其成功的手段、策略和内在逻辑，目前解释存在较大的不足。这种理论上的挑战包括传统观点认为，西方获利的垄断资本集团对国家地缘政治战略具有重要影响，而目前美国与欧洲在中国有巨大市场利益的商界，总体上还是顺从美国政府的“脱钩”或“去风险”政策，把地缘政治利益置于市场利益之上，配合政府在高科技领域孤立、限制中国成为它们基本的战略选择。另外，理论上还无法充分解析以下困惑，为什么小布什与奥巴马前总统均认为需要调整对华战略，但仍然无法摆脱根植于40多年连续性的“接触战略”与战略认知惯性的结构束缚，而特朗普政府却能够在短期内实现这种突破？所有这些解释存在的诸多矛盾与不足，均一定程度上反映了研究中低估特朗普政府“虚假信息战”在对华战略观念、认知结构性变化方面的塑造力。

#### （五）本文研究框架、路径与限定范围

本文将参考美国新自由制度主义学派提出的国际关系观念的三种表现形式——世界观信念、原则化的信念、因果信念，以此作为拓宽研究的视

<sup>①</sup> 赵明昊：《美国竞争性对华战略论析》，载《现代国际关系》2019年第10期，第16-17页；达巍：《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》，载《世界经济与政治》2017年第5期，第34-35页。



角，探寻特朗普政府如何通过异化这些逻辑与观念的叙事来建构其“虚假信息战”。

美对华战略认知与战略的嬗变及盟国全面追随行动与“虚假信息战”的推进进程存在因果机制关联。但是，在评估“虚假信息战”的因果机制效应时，必须考虑“一果多因”的情况。除“虚假信息战”的原因与效应外，工具性、制度性手段是构成结果的重要助推变量。所以，本文对“虚假信息战”如何借助于立法、行政命令、制裁等干预性手段实现其目标效应进行了归纳。

本文有关美国涉华的“虚假信息战”概念由以下限定性涵义构成：出于战略竞争与狭隘的意识形态目的，对中国发生的事件、实施的政策、合作的意图进行系统性负面解读；按照美国的理念、逻辑、历史经验、国家利益对中国制度、治理效能、战略与政策进行片面性的借喻比较与批判；在缺乏多源客观数据与权威信息来源的情况下，对数据、发生的事件与行动的性质进行主观夸大化、非事实性的演绎，并得出推测性的离奇或荒谬性的结论。

本文的难点是如何在学理上精确定义涉华“虚假信息战”中的虚假内涵成分，如何区隔“虚假信息”与“战略认知”及“价值观立场”的内涵差异，如何衡量“虚假信息战”在改变对华战略认知共识与对华接触战略中的影响。考虑到“虚假信息战”在一定程度上与“战略认知”及“价值观立场”存有重合性，本文只能以简化式进行区隔处理。在官方政策讨论与法律文本中的涉华观点，只要不涉及具体事件、构想、政策与案例，而是制度性论断与笼统战略性论述，原则上归入“战略认知”及“价值观立场”类别。对任何以全面诋毁当今中国政策内涵与战略，鼓动其他国家对华“全面脱钩”，以价值观为标准抵制中国高科技产品为目的而派生的无端指责，以主观“政治正确”与精心设计为基础的持续负面信息、评论、指控，均归入宣传性“虚假信息战”范畴。

## 二、涉华“虚假信息战”与战略认知、 三大信念的逻辑关系

### （一）民粹主义、对华战略认知变化与“虚假信息战”的分期

特朗普是打着“让美国再次伟大”的旗号入驻白宫的，其前期对华战

略认知很大程度上受到了民粹主义者班农（Stephen Bannon）、纳瓦罗（Peter Navarro）等人的塑造。他们认为，国际经济的产业链等安排完全未产生超全球化主义所声称的对称性收益，单独的国家获利更多。<sup>①</sup>为此，他们设想重建社会契约，迫使政府政策从以资本为中心的全球化，转移到以本国利益为中心的道路上来。<sup>②</sup>他们也把国内问题归因于外部冲击。<sup>③</sup>延伸至中国问题，其逻辑就是，中国利用经济全球化、重商主义、国家主导的经济及美国开放的市场与跨国公司对华的投资，获得不对称的巨额经济、资本、市场与技术利益；中国在核心产业与技术上赶超美国的势头越来越强，为中国超越美国的经济地位提供了持续动力。<sup>④</sup>

如果说民粹主义仅仅是集中反映了美国对同中国经贸关系的强烈不满，是一个单一性的可谈判解决的议题，美国战略界、舆论界对华战略认知的负面变化则是特朗普政府能够全面转型对华战略的更重要的持续推动力。从克林顿时期形成的“接触战略”到奥巴马时期“接触+防范”（包括亚太再平衡）的对冲战略，表明美国的对华战略认知与战略本身正在逐渐向对立方向演化，就如美中关系全国委员会前会长兰普顿（David M. Lampton）2015年在第六届世界中国学论坛上的报告所言，中美关系已经进入到了一个“临界点”（Tipping Point）。<sup>⑤</sup>但是，到特朗普时期转型为“全面竞争战略”仍是一种结构性的嬗变。

毋庸讳言，战略界现实主义的理性与负面对华战略认知和特朗普政府推进的涉华“虚假信息战”形成了一种互构激励关系。例如一些原本积极支持对华“接触战略”或“接触+防范”的官学两栖学者也逐渐成为全面否定接触合作、理解对华战略遏制必要性的一派。以奥巴马政府的东亚顾问麦艾文（Evan Medeiros）为例，他认为中美关系的基础已经发生变化，“接触、合作、互融”受到了质疑，制度性的结构受到了考验。他把这种

① 戴维·赫尔德等著，童新耕译：《驯服全球化》，上海世纪出版集团2005年版，第48页。

② 郭良平：《自由主义社会契约解体下的国际大势》，载《联合早报》2020年11月5日。

③ 刘卫东：《特朗普政府对华施压的国内动因》，载《现代国际关系》2018年第7期，第36-37页。

④ Jonathan Woetzel et al., “China and the World: Inside the Dynamics of a Changing Relationship”, July, 2019, p.110, McKinsey Global Institute, [www.mckinsey.com/](http://www.mckinsey.com/).

⑤ Zhang Lulu, “US Scholar: ‘Tipping Point’ in China-US Ties Remains”, November 21, 2015, [http://www.china.org.cn/world/2015-11/21/content\\_37125236.htm](http://www.china.org.cn/world/2015-11/21/content_37125236.htm).

关系的变化归结于两个结构性变化：中国在亚洲地区的行为对美国利益及全球秩序的重要影响；双边竞争的根基延伸到安全、经济、技术、有关治理的思想观念。<sup>①</sup>这种具有从政背景的中国问题专家的认知转化，既是美国政界、商界、学界、舆论界对中国崛起后不理解的偏见与认知的集中反映，也折射其参与中国问题决策与对话受挫后的复杂心态，最终与涉华“虚假信息战”的逻辑产生了某种共情、共鸣、共识。

当然，长期对中国战略意图持有疑虑，力主全力对华遏制战略，并且在特朗普政府任职的专家影响则更大。以特朗普政府智囊白邦瑞（Michael Pillsbury）、白宫前副国家安全顾问博明（Matt Pottinger）二人为例，他们的经历、学历背景不同，但共同的战略认知都是认为中国存在着长时间、深层次的计划或大战略，以确定的方向和路径来挑战美国霸权，超越美国成为世界霸主。白邦瑞在2015年就提出，八任总统（从尼克松到奥巴马）奉行的“建设性接触”政策是以五个“错误的假设”为前提的：“双方完全的合作、中国走向民主之路、中国很可能崩溃、中国希望成为和美国一样的国家、中国的鹰派微弱”。为此，他建议以十二个步骤来改变美国的战略，重点就是竞争与建立反制联盟。<sup>②</sup>博明认为，中美竞争是政治战、信息战和经济战的混合体，其中信息战是中美意识形态竞争的具体手段，政治战的焦点是意识形态。其对策是对中国进行经济金融遏制与高科技及信息遏制，阻止美国资本流入中国的军民融合企业，严格限制美国半导体芯片与设备出口，加大推广美国价值观的力度。美国对华战略不是改变中国政体，而是不能再给予中国各种好处，需让中国付出对等的成本。<sup>③</sup>

所以，以“民粹主义”为基调全面修正对华经贸政策与否定对华“接

① Evan S. Medeiros, “Friction with a Rising China—The Changing Fundamentals of US—China Relations”, *The Washington Quarterly*, Volume 42, Issue 3, 2019, pp. 96–109.

② Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (Henry Holt and Company, 2015), Introduction.

③ “前副国安顾问博明：美中对峙的潜在‘爆点’是中国自身的行为”，2021年3月12日，[www.voachinese.com/a/former-deputy-national-security-advisor-pottinger-on-us-china-competition-20210311/5810901.html](http://www.voachinese.com/a/former-deputy-national-security-advisor-pottinger-on-us-china-competition-20210311/5810901.html)；“Beijing's Grand Strategy, With Matt Pottinger”，Council on Foreign Relations, October 19, 2021, [www.cfr.org/podcasts/beijings-grand-strategy-matt-pottinger](http://www.cfr.org/podcasts/beijings-grand-strategy-matt-pottinger)；Matt Pottinger, “Beijing's American Hustle—How Chinese Grand Strategy Exploits U.S. Power”, *Foreign Affairs*, September/October 2021, [www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-08-23/beijings-american-hustle](http://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-08-23/beijings-american-hustle)。

触战略”，重构竞争性的对华战略就成为了第一波（2017-2018年10月）“虚假信息战”的基本内容。此阶段也属于战略摸索过渡期。虽然中美两国领导人在2017年实现了互访，建立了四大高级别对话机制，但美国在2017年底发布的《国家安全战略》与同年制订的《美国印太战略框架》文件，已经列明中国和俄罗斯为“修正主义”大国，意图使用“技术、宣传和胁迫等手段”塑造一个反美国利益和价值观的世界，特别是后面这个文件认为需要遏制中国，发展在各种冲突中击败中国的能力和概念，确保美国在“第一岛链”内有持续的海空优势，保卫“第一岛链”的“安全”。从2018年10月开始，美国对华关系进入到了第二波的系统性“虚假信息战”与落实全面对华竞争战略的阶段，此阶段代表人物是时任国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）、副总统彭斯（Mike Pence）、总统国家安全顾问博尔顿（John Robert Bolton）与奥布莱恩（Robert C. O'Brien）等政客。第二阶段的起点是彭斯2018年10月4日在华盛顿智库哈德逊研究所就对华政策发表的演说，他对中国的政治制度、外交、军事发展、宗教政策，对美合作获取“不公平”的利益与“破坏”美国的民主制度进行了全面系统性攻击。这份讲话代表着对华战略审议的完成，“接触战略”被明确定位为不具可利性，缺乏必要性与可持续性。<sup>①</sup> 2019年10月，彭斯在威尔逊中心发表了对华关系评价的2.0版演讲，对中国的十方面的政策与行为进行了诋毁。<sup>②</sup>

## （二）国际关系观念的表现形式与涉华“虚假信息战”逻辑关系

特朗普政府启动贸易战与第一波的“虚假信息战”，首要目的就是否定建制派用自由主义制度合作来稳住套牢中国在国际体系作用的“接触—对冲战略”，用大国地缘政治零和博弈与高科技供应链脱钩的新战略来加以替代。由于经济全球化与新自由主义制度观、理念、世界观深深嵌入于对华接触战略认知中，美国在中国市场存在巨额利润，双方在反恐、气候等国际议题上建立了合作基础；中国也已经深深融入于全球化体系中，美

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

<sup>②</sup> “Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture”, October 24, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>.

国民众、战略界已习惯于同中国“合作+局部竞争”的基本结构，若要按照权力转移范式以霸权权力来应对崛起大国的社会动员路径并不完全有效。因此，特朗普政府的优先策略就是以西方普世化观念、理念、世界观的负面视角来重新解读与评价中国制度、战略目标、能力、外交政策与行为乃至国际形象，使之成为塑造美国及西方社会与战略界对华战略认知的新的基础，从而有助于全面摒弃“接触战略”，并把中国从全球化及全球关键产业供应链中剔除出去。

戈尔茨坦与基欧汉提出的国际关系观念的三种表现形式——世界观信念、原则化的信念、因果信念概念，主要在于突出观念在演化过程中对国际体系、人类关系制度化的规范作用。特朗普政府民粹主义者与右翼保守主义团队并不是新自由制度主义与建构主义理论信奉者，并不接受新自由制度主义的经济全球化与国际制度合作将降低安全对抗的理念，但他们知晓策略上运用实用主义的手法建构一种伪观念的解释性话语的重要性。一旦有关中国政治制度、世界观、发展模式与他们臆造的“战略威胁”的叙事认知演化为政界、舆论界、商界的“共识”，这种以西方文明为底蕴的价值观认知就能提高中美大国关系战略利益、制度分野与结构性竞争的层级，并逐步重新塑造对华战略认知，然后再系统糅合进官方的战略与政策中。<sup>①</sup> 就如福柯话语中所属的“规训”——国际关系知识是被制度性权力所制约、塑造和限制，同样又在物质、政治和文化层次被运用、传播和反馈。<sup>②</sup>

审视特朗普政府涉华“虚假信息战”的逻辑内核，其以异化方式解读国际关系观念的逻辑包括：用以基督教文明为基础的民主自由制度来否定中国在维持和平秩序中的合法性与地位，以“善恶”难以并存的信念来质疑中美可以和平共处；<sup>③</sup> 把基督教律法与现代西方宪政理论构成的法政秩

<sup>①</sup> 特朗普政府称之为“马克思列宁主义和重商主义世界观与自由价值观世界观的对立”，参见“Trump on China Putting American First——A Collection of Speeches Laying Out the Most Significant United States Foreign Policy Shift in a Generation”，The White House，Edited by Robert C. O'Brien，October 9，2020，p.2.

<sup>②</sup> Randolph Persaud，“Ideology，Socialization and Hegemony in Disciplinary International Relations”，*International Affairs*，Vol. 98，No. 1，2022，pp. 105-108.

<sup>③</sup> Nadège Rolland，“Testimony before the U.S. -China Economic and Security Review Commission On ‘the China Model’”，April 27，2020，<https://www.nbr.org/publication/a-china-model-bei-jings-promotion-of-alternative-global-norms-and-standards/>.



序所内涵的“善一元论与正义一元论”框定为一种社会制度的“正义性”；<sup>①</sup>其导引的结果就是中国崛起的模式与发展目标必定挑战资本主义、自由主义国际秩序，并以此来全面质疑对华接触战略的认知基础。<sup>②</sup>

### 三、以“意识形态威胁”为名义的“虚假信息战”

#### （一）意识形态化“虚假信息战”的实质与事实谬误

从2019-2021年初，蓬佩奥主导了第二波的涉华“虚假信息战”进程。他与其他政客在推进议题性“虚假信息战”的同时，重点推进了以意识形态为核心的“虚假信息战”。时任国家安全顾问奥布莱恩、联邦调查局局长雷伊（Christopher Wray）、司法部长巴尔（William Barr）三人的演讲与蓬佩奥总括性的演讲是这种意识形态化“虚假信息战”的代表作。蓬佩奥2020年7月23日发表的演说主旨就是彻底否定自尼克松以来对华接触政策正当性与有益性，为发动新冷战寻找理论与政策依据。这些以偏概全、主观臆测、偷换概念的意识形态化的“虚假信息”，实质就是一个虚妄的历史性“核心假定”与若干条曲解历史事实的叙事。“核心假定”就是指，延续40多年的对华接触政策与2000年接纳中国加入世界贸易组织是以中国会更加自由民主化，更加对外开放，将变得像美国一样为假定目标而实施的，但中国没有走向这个目标。<sup>③</sup>

这种核心假定的虚假性在于：（1）在中国加入WTO过程中，美国政府并没有把民主化与政治自由化要求纳入谈判中，因为美国知道它没有能力改变中国，美国更关心的是大规模占领中国市场，让中国受到国际经贸规则束缚。虽然美国领导人在一些场合偶尔会提及，接触政策的政治利益

① Orville Schell and Susan L. Shirk, “Course Correction: toward an Effective and Sustainable China Policy”, *Task Force Report*, Asia Society & Center on US-China Relations, University of California, 2019, p.7.

② 达巍:《中国对美战略假设是否仍然可以成立?》,中美聚焦网,2019年12月4日,<http://cn.chinausfocus.com/m/41660.html>。

③ 参见 Robert O’ Brien, “The Chinese Communist Party’s Ideology and Global Ambitions”, Remarks delivered by National Security Advisor on June 24, 2020, in Phoenix, Arizona。奥布莱恩这种观点反映了右翼势力的立场,普林斯顿大学教授范亚伦(Aaron Friedberg)在其新书 *Getting China Wrong* (《误读中国》)中指出,对华接触政策失败的主要原因是,美国和西方没有认识到中国政权的本质,“低估了其适应能力、智谋策略”,引自 [https://www.politybooks.com/bookdetail?book\\_slug=getting-china-wrong--9781509545124](https://www.politybooks.com/bookdetail?book_slug=getting-china-wrong--9781509545124)。

是使中国自由化，但它从未成为对华政策的要旨。<sup>①</sup>这种隐含的期盼不于是“接触战略”的核心假定。(2)有关中国在“入世”后未履行原定承诺的观点也是违背事实的。中国加入WTO后，清理的法规和部门规章有2000多件，地方政府清理的政策法规有19万多件。中国“入世”前进口关税为15.3%， “入世”后降到9.8%，后续更是降至更低水平。在服务领域，中国承诺在2007年开放9大类100个分部门，但实际开放接近120个分部门。<sup>②</sup>(3)把与中国的经济合作视为一种单方面的恩赐，全面抹杀了经贸的互惠互利性的事实。从2000年到2020年，美国对华商品出口额从161.85亿美元大幅上涨至1244.85亿美元，中国已成为美国第三大出口市场。<sup>③</sup>(4)尼克松打开中国之门及卡特总统与中国建交，里根总统扩大同中国的战略性合作都与冷战时期美苏对抗、美国利用“大三角”关系来削弱苏联的战略影响有关，而不是寄托在改变中国政治，使中国成为另一个“西方国家”的假定上。<sup>④</sup>

## (二) 干预性工具与效应

与这些意识形态化“虚假信息战”相协调，美国国会、国务院、司法部与联邦调查局及相关部门动用了一系列法案与行政命令，对中国公民与学生、华裔科学家开展“猎巫”性审查，对中国部分外交与媒体机构、中美文化交流机构与项目进行封杀。这包括运用《1980年情报监督法》、《1982年外交使团法》等法律，先后将9家中国新闻机构认定为外国外交使团，削减人员配额，变相驱逐我驻美记者；关闭我驻休斯顿总领馆；截止2020年7月将近260个中国科研与教育实体纳入黑名单；限制解放军与理工类学生签证；宣布对部分中共党员施行签证限制；取消1000多名中国留学生签证。在所谓“中国政府意识形态渗透”指控下，孔子学院由2017年时的118所，降到2022年的14所。美司法部出台的“中国行动计划”，发起2000多项调查，截至2021年，共起诉了148人，其中88%的被告是华裔或者华人。

<sup>①</sup> William Overholt, “Was US-China Engagement Premised on Chinese Political Liberalization?”, The Hill, October 14, 2021, <https://thehill.com/opinion/international/576263-was-us-china-engagement-premised-on-chinese-political-liberalization/>.

<sup>②</sup> 《“入世”20周年，商务部回应热点问题》，新华网，2021年10月28日，[http://www.news.cn/fortune/2021-10/28/c\\_1128007415.htm](http://www.news.cn/fortune/2021-10/28/c_1128007415.htm)。

<sup>③</sup> 杨士龙、徐静：《美国经济受益于中国入世红利》，载《参考消息》2021年12月11日。

<sup>④</sup> Henry Kissinger, *World Order* (Penguin Press, 2014), pp.305-307.

另外，通过美国国务院下属的“全球接触中心”（GEC），把意识形态“虚假信息战”扩大到反制中国所讲“故事”、“叙事”上。在美国国家安全委员会、司法部、美国国际开发署、国家反间谍与安全中心、驻外使团配合下，对中国利用开放的研究和学术环境开展的活动情况进行信息搜集，以增强对中国的公共外交的应对与反制。同时运用数据分析工具，为美国盟友、合作伙伴和国内利益相关者提供中国发布的“信息”的早期预警，向利益相关者提供事后分析报告；培养公民社会组织、非政府组织、记者和其他当地行动者的技术技能，使他们能够主动“反击中国信息的传播”。<sup>①</sup>

#### 四、华为 5G、“一带一路”议题的“虚假信息战”

鉴于“虚假信息战”涉及到各个领域与不同议题，为了能够更聚焦反映其特点、机理、手段，本文将着重把两个代表性案例——华为 5G、“一带一路”——作为考察重点，以实质性议题来揭示“虚假信息战”的本质内涵、路径与因果效应。华为 5G 是代表中美高科技融合安全竞争的典型案例。“一带一路”是中国对外互联互通，与世界共享中国改革发展红利，促进共同发展的对外合作构想，其中亚洲、印度洋与中东欧地区的基础设施建设是重点，因此它触动了美国印太地区的地缘政治与经济利益的敏感神经，印太基础设施建设成为了特朗普政府推出“印太战略”进行抗衡的两个支柱之一。<sup>②</sup>

##### （一）针对华为 5G 的“虚假信息战”

针对华为的“虚假信息战”，学界的争论重点是何种原因导致了盟国在不同程度上接受美国的要求，做出禁用或限用华为 5G 的决定。一种观点认为，这种 5G 控制的竞争并未意识形态化，“西方国家”这个概念无法解释在 5G 问题上的大国分野。<sup>③</sup>但相悖观点提出，不能拔高盟国与美国讨价还价及其国内需要华为等自主选择因素影响，国家领导与国家安全制

<sup>①</sup> 参见《起底美国国务院宣传战“中枢”：获特朗普政府拨款，将俄中伊列为“最主要威胁”》，环球网，2020年3月25日，[https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKq66M?qq-pf-to=pcqq\\_group](https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKq66M?qq-pf-to=pcqq_group)。

<sup>②</sup> “印太战略”有两个支柱：地缘政治的小多边平台布局与印太基础设施建设，参见刘鸣：《美国“印太战略”最新进展与前景评估》，载《太平洋学报》2020年第10期，第46-48页。

<sup>③</sup> 阎学通：《美国遏制华为反映的国际竞争趋势》，载《国际政治科学》2019年第2期，第VI页。

度分析层面上业已存在的“观念性力量”是盟国在5G问题上追随美国的关键原因。<sup>①</sup>也有观点认为，在华为5G问题上，影响第三方国家决策的主导性因素仍然是美国利用联盟本身的压力。<sup>②</sup>但也有学者从社会、国家利益关系的视角进行了探讨，认为美国打压华为的成功，主要原因是盟国本土大型电信企业没有广泛参与华为的投资，所以，禁用华为可不受利益集团的制约。<sup>③</sup>还有研究则强调美国盟友全面或间接禁止华为5G的复合原因，把是否接受美国提出的中国威胁美国政权安全作为首要影响因素，其次是对中国国际秩序观的认同度。<sup>④</sup>

但实际情况却是，抹黑华为的“虚假信息战”外溢效应要高于其他原因。特朗普政府声称华为设备进入美国与西方国家电信系统，其国防与信息安全将无法保证。<sup>⑤</sup>为此发动了一场在西方国家禁用华为5G与限制华为能力提升的外交“虚假信息战”，迫使西方产业界停止向华为提供先进的技术、零部件，停止向中国制造半导体芯片企业供应先进的光刻机。这种“虚假信息战”能否成功，主要取决于美国极限施压工具的综合效力在多大程度上改变西方政界、商界对中国制度中民营企业独立地位、关键产品安全可信度的信心，以及它们在心理上所产生的涟漪恐惧效应。<sup>⑥</sup>

事实上，这是一种以西方信念、意识形态认知为基础的“有罪推定”的“虚假信息战”，即认为华为是在中国共产党领导下的民企，在中国体制内它必须服从《中华人民共和国国家情报法》，一定会将海外私人和商业数据移交给中国政府。<sup>⑦</sup>蓬佩奥的基本策略就是通过他和国安会官员密

① Yoon Jin Lee, “Who Supports the Huawei 5G Ban? Advancing a Two-Level Ideational Approach in International Relations”, *Journal of Global Security Studies*, Vol.8(1), March 2023, p.3.

② 马骧:《中美竞争背景下华为5G国际拓展的政治风险分析》,载《当代亚太》2020年第1期,第4-29页。

③ 庞琴、雷毅怡、郑娟:《“第二意象”的回归——社会集团影响第三国“选边”中美的作用机制研究》,载《当代亚太》2022年第6期,第43页。

④ 参见孙学峰、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114-118页。

⑤ Eric Harwit, “China’s 5G Mobile Technology in Asia—US Security Concerns and Regional Economic Priorities”, *Asia Pacific Issues*, No. 159, May 2023, p.3.

⑥ Yoon Jin Lee, “Who Supports the Huawei 5G Ban? Advancing a Two-Level Ideational Approach in International Relations”, *Journal of Global Security Studies*, Vol.8(1), March 2023, pp.6-8.

⑦ “Under Secretary Keith Krach Briefs the Press on Huawei and Clean Telcos”, June 25, 2020, <https://2017-2021.state.gov/telephonic-briefing-with-keith-krach-under-secretary-for-economic-growth-energy-and-the-environment/>.

集型出访、接受国内外媒体采访、撰文、演讲等形式，来强化这种“虚假信息战”的可信性与影响力。蓬佩奥上任后出访地包括欧、亚、非、拉美，其在欧洲针对华为的活动是从2019年2月开始，到2020年年底，他访问了20多个欧洲国家。所到之处，重点就是恶意散播华为5G供应商将向中国政府交出数据等抹黑华为的虚假信息。

## （二）针对“一带一路”的“虚假信息战”

有关“一带一路”，美国的研究文献显示，在奥巴马时代，官方甚少谈及或明确批评“一带一路”倡议。<sup>①</sup>美国学术界总体观点是模棱两可的，既有肯定为美国机会的，或认为是中国出于抵消“亚太再平衡”战略的考虑，但也有很多疑虑，包括债务、对美国亚太市场份额的蚕食等。<sup>②</sup>到特朗普政府时期，一些美国智库开始转向从地缘战略上来夸大其对美国的挑战，提出应整合盟友和各种公私资源从地缘政治、商业和治理发展三个层面进行全面对抗，<sup>③</sup>认为“一带一路”倡议在技术标准、军事安全等领域将对美国构成挑战，动摇、破坏美国在二战后建立的全球霸权基础。<sup>④</sup>这些负面研究的成果部分转化为“虚假信息战”的“证据”。

“一带一路”“虚假信息战”覆盖范围广泛。其首要对象是印太国家，其次是非洲与中东欧国家，再其次是北极，最后是拉美。印太是美国地缘战略重中之重，非洲与中东欧国家则是美国传统战略优势之地，北极是美国与俄罗斯、中国未来竞争的重点之一，拉美则是其后院。其“虚假信息战”的实质目的就是鼓动“一带一路”沿线国家对中国说“不”，渲染接受中国贷款的战略与经济后果，施压盟友国家不要与中国签署“一带一

<sup>①</sup> 丑则静：《美国“一带一路”研究：基本理论取向与最新发展动态》，载《国际研究参考》2019年第11期，第53页。

<sup>②</sup> Alek Chance, “American Perspectives on the Belt and Road Initiative—Sources of Concern, Possibilities for US-China Cooperation”, Institute for China-American Studies, 2016, pp.10-13, www.chinaus-icas.org; Andrew Scobell et al., “At the Dawn of Belt and Road: China in Developing World”, RAND, October, 2018, www.rand.org/pubs/research\_reports/RR2273/.

<sup>③</sup> 阮建平：《“地缘竞争”与“区域合作”——美国对“一带一路”倡议的地缘挑战与中国的应对思考》，载《太平洋学报》2019年第12期，第49页。

<sup>④</sup> Thomas P. Cavanna, “What Does China’s Belt and Road Initiative Mean for US Grand Strategy”, The Diplomat, June 5, 2018, <https://thediplomat.com/2018/06/what-does-chinas-belt-and-road-initiative-mean-for-us-grand-strategy/>; 庞琴、雷毅怡、郑娟：《“第二意象”的回归——社会集团影响第三国“选边”中美的作用机制研究》，载《当代亚太》2022年第6期，第50页。



路”合作谅解备忘录，挑起北极地区对所谓中国投资的警觉，阻止中国正常的经济与科学合作项目。

这种叙事的虚假性是以所谓因果信念而衍生的逻辑为基础的，认为因为中国的政治制度，其设计的经济行动都有削弱美国领导地位与西方主导性秩序的“意图”。例如，用麦金德（Halford J. Mackinder）、马汉（Alfred Thayer Mahan）和斯皮克曼（Nicholas Spykman）的地缘政治扩张理论来类比“一带一路”项目，臆测、隐喻中国要控制印太地区的海洋与欧亚大陆，与美国竞争。<sup>①</sup>又如，刻意从“债务陷阱论”“夺取战略资产”“滋生腐败论”三个最容易引起各国民间舆论担忧的视角进行负面化的“指控”，以指向中国削弱国际金融体系的规则与战略上捆绑发展中国家的“意图”，制造相关国家对中国的不信任，激起矛盾。

“一带一路”的“虚假信息战”并不仅仅是特朗普政府意图玷污中国的国际形象，让发展中国家选边美国、远离中国，而是重在突出与中国进行国际发展战略空间与地缘经济利益竞争为目的的政治叙事。许多智库发布的研究报告认为“一带一路”倡议的许多担忧被夸大了，“一带一路”倡议实际有助于满足亚洲基础设施发展的巨大需求，能够为项目东道国带来重大利益。<sup>②</sup>但蓬佩奥等决策者采用了若干个智库的负面性研究成果为支撑点。<sup>③</sup>这些报告是按照美方预先设定的视角与意图去挖掘、截取、解读的“问题信息”，而不是根据实际调研、客观考证的结果。特朗普政府夸大、延伸这些观点，使其成为了“虚假信息战”的核心炮弹。

### （三）政策配套工具的施行与动态升级

美国政府深知，任何“虚假信息战”要达到最大的战略效应，就需要启用一系列干预性的政策工具。

在华为5G方面，特朗普政府运用的政策工具包括国际与国内两部分，但两者之间又由于美国技术原因而相互打通。其核心工具就是“外国直接产品规则”，按照这个出口管制规则，即使商品是在美国境外制造和

<sup>①</sup> 《看美国总统顾问班农怎样解读十九大报告》，新浪财经头条，2017年12月10日，<https://cj.sina.com.cn/article/detail/6144649172/520439>。

<sup>②</sup> 龚婷：《美国对“一带一路”倡议的认知和行动：演进及现状》，载《和平与发展》2019年第5期，第64页。

<sup>③</sup> Daniel Kliman et al., “Grading China’s Belt and Road”, report of Center for a New American Security, 2019, pp.2-4, <https://s3.amazonaws.com/>。

运输，只要其生产过程使用了美国技术或软件，都要受到美国的管制。所以，这是技术上的对治外法权的全面实践。<sup>①</sup> 具体而言，美国商务部通过颁发出口许可的方法来限制半导体企业将美国技术产品出售给华为，并以“实体清单”方式把审批管制范围扩大至所有华为相关公司。同时要求美国电信运营商彻底清除和更换在农村和偏远地区大量使用的华为网络设备。在国际层面，由于担心中国半导体行业进一步扩大芯片产能，为包括华为在内的半导体企业加工生产先进芯片，美国要求荷兰ASML公司停止向中国出售EUV光刻机，中止和中芯国际的7nm及以下的先进工艺EUV光刻机合作计划；发起“清洁网络倡议”，确保美国与西方国家的营运商、APP、云端、电缆及路径等网络环境排除中国的设备、技术及其供应商。

“一带一路”的“虚假信息战”中的政策工具主要是，构筑“印太战略”下的“印太基础设施建设新平台”，目的就是削弱“一带一路”相关的数字经济、网络安全、能源及基础设施发展领域的中国主导影响。2018年特朗普签署《善用投资促进发展法》，设立美国国际发展金融公司，为参与这一战略的美国私人公司提供贷款与担保。动员私人资本嵌入政府开发援助基金，激化资本的杠杆化与溢价能力，弥补政府资金的不足与法律制约。<sup>②</sup> 2019年7月特朗普政府推出“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划，建立评估印太地区的基础建设投资机制，试图以审核认证的形式，制衡中国的“一带一路”项目。<sup>③</sup>

## 五、涉华“虚假信息战”的政策效应评估

### （一）涉华“虚假信息战”对华为在欧洲业务的影响

在针对华为5G的影响结果方面，“一果多因”的复合性影响在欧洲是明显的，其中涉华“虚假信息战”是其中关键强化性变量。涉华的经济利益一定程度让位于安全利益已经成为欧盟多数国家制定外交战略的基本

<sup>①</sup> Alex Palmer, “‘An Act of War’: Inside America’s Silicon Blockade Against China”, *New York Times*, July 12, 2023.

<sup>②</sup> “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, THE DEPARTMENT OF DEFENSE, US, June 1, 2019, p. 10.

<sup>③</sup> 刘鸣:《美国“印太战略”最新进展与前景评估》,载《太平洋学报》2020年第10期,第47页。

原则，它们从地缘政治角度做出了支持“跨大西洋”定位选择。<sup>①</sup> 特朗普执政后，欧盟就开始实质性改变对华战略，2019年3月发布了《欧盟—中国战略展望》的政策文件，首次把中国的角色同时定位为“体制性对手”、“竞争者”和“合作伙伴”。<sup>②</sup> 这与2017年12月特朗普政府出台的首份《美国国家安全战略》赋予中国“战略竞争对手”、“修正主义国家”和“美国实力、影响力与利益的挑战者”的三个定位提法高度相近。这从一个侧面反映欧盟已经在定位中国地位与性质时，开始参照美国的思路。

蓬佩奥2019年开始高频度在欧洲活动，通过各种渠道高强度地传播针对华为的“虚假信息”。在此背景下，2020年欧盟发出指引，敦促成员国对5G供应商设限或下禁令，避免电信网络运用华为5G。到2021年，意大利、瑞典、爱沙尼亚、罗马尼亚、拉脱维亚、希腊、葡萄牙、立陶宛等国先后宣布只使用爱立信、诺基亚或三星的产品。捷克、波兰曾与华为有广泛的合作，但在美国压力下，先后与美国发表了《5G安全联合声明》，承诺只采用“可信和可靠的供应商”参与国家的网络建设，通过制定《网络安全法》间接禁用华为5G。唯有匈牙利顶住了美国压力，继续接受华为参与其网络建设，包括运用其5G技术帮助建立智能多式联运铁路枢纽。当然，绝大部分欧洲国家对禁用华为5G的决策原因是复杂的，欧洲内部疑华政治势力与情报部门同美国涉华“虚假信息战”的呼应合流，决策者趋向于接受华为是不可信任的“虚假信息”，加上蓬佩奥等美国高官的联合施压，共同促成了欧盟决定的改变。

英国的变化最为典型，它曾经是华为在欧洲5G建设最主要的国家，英国情报机构曾经认为华为设备及在英国5G网络建设中的有限参与并不足以威胁到英国国家安全。但随着2019年5月博明访问伦敦，“五眼联盟”与英国情报机构开始加大禁用华为5G设备的压力。最终在2020年5月美国宣布限制华为使用美国技术和软件在国外设计和制造半导体后，英国宣布从2021年起禁止购买华为产品，并要求各电讯公司在2027年前拆除所有华为5G设备。这项决定将造成20亿英镑的额外损失。这种以较大经济代价来换

<sup>①</sup> 简军波等：《中欧领导人会晤，比贸易逆差议题更重要的是什么》，澎湃新闻，2023年12月7日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_25569421](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_25569421)。

<sup>②</sup> “EU-China-A strategic outlook”，European Commission，March 12，2019，[https://commission.europa.eu/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-and-hrvp-contribution-european-council-21-22-march-2019\\_en](https://commission.europa.eu/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-and-hrvp-contribution-european-council-21-22-march-2019_en)。

取安全关系的决定，既反映了美国高压的力度，也是“虚假信息战”的合力效应。

德国、法国对特朗普轻视盟国与多边主义非常不满，与中国有高度相互依赖经济合作关系，这些都使得时任政府对美国涉华“虚假信息战”及禁用华为5G采取了模糊立场或“软抵制”对策。例如欧洲上市公司约有8%的收入来自中国，而美国只有4%。<sup>①</sup>华为在德法等欧洲通信市场深耕几十年，许多大型运营商和华为建立了长期合作关系，大部分现有的4G通信设备、5G网络、宽频扩充、云端服务以及电视等业务领域，供应商都是华为。<sup>②</sup>但是，美国“虚假信息战”的潜移默化影响是强大的，即使是较客观的智库与专家也开始对华为的信心发生动摇。同时，欧盟议会、社会舆论有关华为、涉华的“负面言论”甚嚣尘上，这些新的舆情均给相关政府带来了巨大对华负面认知与决策压力。2021年2月法国宪法委员会以“免受第五代移动通信可能引起的间谍、盗版的风险”为托词批准了“反华为”法，电信商将在2028年前拆除已安装的华为5G移动网络天线。2023年6月欧盟正式禁止使用华为和中兴产品，德国计划从2026年起禁止德国核心网络中的中国零部件。

在特朗普政府外交动员、金融资源引诱、技术断供与安全胁迫下，全球已有50多个国家、约180个电信商加入美国的“清洁网络倡议”，所有这些营运商在APP、云端、电缆及路径方面已完全排斥华为。

## （二）涉华“虚假信息战”与欧盟对“一带一路”立场的调整

2015年9月，欧盟就与中国签订了中欧互联互通平台谅解备忘录。亚投行成立之初就吸引了欧盟14个国家成为创始成员国，丝路基金与欧洲复兴开发银行签署了合作备忘录。中欧班列、中欧陆海快线等设施联通也促进了欧洲部分国家的商贸、物流、港口发展。

但2017年后，欧洲的正面立场渐进发生了转向。欧洲议会外委会在欧中关系首次审议报告中提出了包括“社会责任、腐败、债务、透明度”在内的对“一带一路”的十大关切，基本上与蓬佩奥的“虚假信息战”内容相吻合，批评“中国投资对发展中国家和新兴市场造成伤害”。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “Europe Can’t Decide How to Unplug from China”, the Economist, May 15, 2023.

<sup>②</sup> 《欧盟首次点名禁止华为中兴,5国剔除中国5G技术,中方坚决反对》,2023年6月16日, <https://new.qq.com/rain/a/20230616A0AD0700>。

<sup>③</sup> 转引自王义桅:《欧盟真的抵制“一带一路”吗?》,载《环球时报》2018年4月23日。

2018年欧盟发布了《联通欧亚——欧盟战略的基石》，强调“高环保与社会标准”“基础设施财政与金融可持续性”的重要性。2021年欧盟推出“全球联通的欧洲”基础设施建设计划，强调与“志同道合的国家和地区”特别是美国建立联通伙伴关系。

到拜登政府时期，美国敦促建立一个由主要民主国家领导的、以共同价值观为导向、高标准和透明的“基础设施伙伴关系”，G7峰会发表“重建更美好世界”（B3W）倡议。2021年12月，欧盟正式公布“全球门户”计划，在2027年前投入3000亿欧元资金，协助发展中国家兴建基础设施，抗衡“一带一路”。

### （三）涉华“虚假信息战”产生效应的理论探讨

若以特朗普执政初期2018年10月与执政中期2020年10月民调报告进行比对，发现2018年时美国“多数公众并不认为中国崛起是一种威胁，只有不到十分之四（39%）的人表示，中国作为世界强国的发展对美国重大利益是一个重大威胁。”<sup>①</sup>2020年，皮尤调查中心对14个发达国家的14000名成年人调查发现对中国负面评价率上升，其中澳大利亚、英国、德国、瑞典、美国、日本、韩国等达到了历史上的最高点。<sup>②</sup>皮尤对2020-2022年间美国人对华好感度进行了跟踪调查，发现对中国负面评价率加剧上升。<sup>③</sup>从这些报告看，除疫情等涉华议题对中国造成了消极影响外，特朗普政府的“虚假信息战”在恶化美国与西方民众对华认知方面起到了关键与加剧的作用。

涉华“虚假信息战”在多大程度上推动了美国对华战略的转型与盟国追随美国制定对华竞争战略，对此要做出一个比较科学的量化的评估有较大的难度。这主要是因为，因果链条是缠绕在一起的，很难辨析不同因素的量化差别以及哪一个因素发挥了关键影响。<sup>④</sup>这些因素中包括传播信

<sup>①</sup> Karl Friedhoff and Craig Kafura, “China not yet Seen as a Threat by the America Public”, the Chica-go Council on Global Affairs, October, 2018, [https://globalaffairs.org/sites/default/files/2020-11/report\\_china-not-seen-as-threat-by-american-public\\_20181012.pdf](https://globalaffairs.org/sites/default/files/2020-11/report_china-not-seen-as-threat-by-american-public_20181012.pdf).

<sup>②</sup> Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries”, Pew Research Center, October 6, 2020, <https://www.pewresearch.org/>.

<sup>③</sup> Laura Silver, “Some Americans’ Views of China Turned More Negative after 2020, But Others Became More Positive”, September 28, 2022, <https://www.pewresearch.org/>.

<sup>④</sup> Ben Nimmo, “The Breakout Scale: Measuring the Impact of Influence Operations”, Foreign Policy Report, Brookings Institution, September, 2020, pp.2-3. <https://www.brookings.edu/research/the-breakout-scale-measuring-the-impact-of-influence-operations>.



息的频率、美国配套的工具与施压力度、议题敏感度与共知性、在特定领域的各国国家利益考量、相关国家舆论的对华认知传播广度等。但相较而言，涉华“虚假信息”与美国盟国、盟友固化的对华认知相吻合，必定唤起一种群体焦虑，形成符合美国目的的正相关效果。<sup>①</sup>

虽然中国自2008年奥运会之后，在争取国际舆论话语权方面做了很大努力，也取得了阶段性成效。2013年后中共中央开始提出讲好中国故事、传播好中国声音、增强在国际上的话语权的对外宣传要求，但西强我弱的国际舆论格局仍没有实质改变。<sup>②</sup>

这种不对称的话语权竞争格局源于多元因素。首先，美西方在媒体的数量与质量、经验等方面拥有绝对性优势，它们的传播覆盖率要远高于中国，许多转型国家对西方的媒体也是开放的，中国媒体的信息流量淹没于海量性的西方新闻中。<sup>③</sup>即使能够脱颖而出，由于受众的阅读习惯及受西方价值观影响的视角与偏好，对中国话语的接受度、信任度和包容度仍然有限。其次，政客与媒体倾泻性地灌输涉华的虚假信息或负面新闻必然逐步强化民众对不同体制的否定性感观与认知，特别是特朗普政府臆造出一套所谓中国的“大宣传、统战、窃取情报与技术”等政治标签，会激起高度的警戒性与聚焦威胁。<sup>④</sup>其三，西方智库、专家与学者对中国经济发展模式与对外政策的信念与认知的负面化趋向也是不可忽视的因素，因为他们对普通民众有很大的引领性，其立场的转变与疑窦必然加剧民众对华认知的退化。

## 六、结语

涉华“虚假信息战”不是一般意义的敌意性宣传战，而是特朗普政府精心设计与协调的战略手段，通过似是而非的叙事、价值观与形式逻辑上

<sup>①</sup> 这种情绪与焦虑潜伏于不同西方国家，乃至非西方国家内，美国的“污名化”宣传将使这种情绪、认知充分释放出来。参见曾向红、李琳琳：《国际关系中的污名与污名化》，第88页。

<sup>②</sup> 习近平2013年8月在全国宣传思想工作会议上的讲话，引自《习近平关于社会主义文化建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第197-198页。

<sup>③</sup> 《中国日报》与美国《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《华尔街日报》和《外交政策》从2016年开始就有业务合作——提供付费的插页新闻报道，但从2019年11月开始，由于美国国会的审查压力，与《纽约时报》和《华盛顿邮报》的合作已经终止。

<sup>④</sup> Kathleen Searles and Travis Ridout, “The Use and Consequences of Emotions in Politics”, ISRE’s Sourcebook for Research on Emotion and Affect, <https://emotionresearcher.com/>.

的欺骗，诋毁中国改革开放道路与和平崛起的成就，扭曲中国与国际社会、发达国家的互利互惠与合作共赢的合作模式，否定中美互利合作的战略意义，最终为其制订与实施全方位的对华遏制战略、构建对华“新冷战”联盟及维持美国的霸权地位服务。

但国际政治中的博弈结果不完全是强势的一方可以单方面决定的。中国在应对涉华“虚假信息战”及媒体的“虚假信息”时，需要以更务实、科学和平等的态度进行讨论、辩论，安排来自于不同阶层与派别的外国人士实地参观调查，对海外公民社会与民众对华各种事件与政策的疑虑、疑问需要以实事求是的态度积极进行解疑释惑，对发展中存在的问题，也需要客观理性面对，并提出解决方案或方向。总之，“虚假信息战”将一直伴随着中国崛起与百年未遇的大变局过程之中，我们需要以积极、与时俱进的方式参与这场软权力博弈，以争取最大程度上扭转对我们不利的国际话语结构，确保中国文明大国与国际社会贡献者的地位能够得到更多国家的积极认可。

### 《战略决策研究》采编系统启用公告

为更好地服务广大读者、作者及审稿专家，提高编审工作的质量与效率，《战略决策研究》编辑部正式启用采编系统。自2024年7月1日开始，本刊只接受采编系统的来稿。

《战略决策研究》采编系统网址为：<https://publish.cnki.net/zljc>，投稿时请进入网页，点击“作者投稿入口”，按照系统提示进行操作，即可投至本刊。如您在操作中遇到任何问题，请与编辑部联系（020-36317962）。

《战略决策研究》编辑部

## “日澳双锚”如何推动亚太安全秩序转型

李 航 姜 雪

**摘 要：**在美国的亚太联盟体系中，日本和澳大利亚凭借能力投射、关系连接、代理制衡三大功能成为美国极其倚重的“南北双锚”。日澳既重视维护美国在亚太安全秩序中的领导地位，又有实现地位提升和加强安全保障的意愿。2013年以来，日澳借联盟管理机制处理与美国的矛盾分歧，通过强化防卫能力建设、深化与美国的安全合作、推动对华竞争、引领小多边合作等，推动着亚太权力分配格局重塑、权力关系对抗化和制度上的重叠竞争。然而，由于美国在联盟管理上对日澳拥有不对称优势，两国往往需要服从于美国的亚太战略部署，亚太安全秩序转型不能完全反映两国利益。中国应重视日澳在战略布局中的作用，就地区治理体系改革和建设同日澳深化共识、协调行动。

**关键词：**日澳双锚；亚太安全秩序转型；联盟管理；集体行动；“印太战略”

**作者简介：**李航，外交学院国际关系研究所博士研究生；姜雪，外交学院国际关系研究所博士研究生。

亚太安全秩序一直处在不断的转型过程中。2013年以来，随着大国竞争加剧和地缘政治冲突升温，亚太秩序呈现主导权竞争日趋激烈、阵营对立苗头显现、小多边安全合作兴起的特点。由于亚太联盟体系是美国维持亚太安全秩序的工具，美日联盟和美澳联盟则是美国重塑亚太联盟体系的支点，因此日本和澳大利亚在亚太安全秩序中的作用不容忽视。那么，在美国大力实施对华竞争、推动亚太联盟体系转型的背景下，日澳两国在亚太地区安全秩序转型过程中扮演着什么样的角色？其如何推动亚太安全秩序转型？对该问题的探讨将有利于揭示亚太安全秩序转型的内在逻辑，更

---

感谢外交学院王帆教授、凌胜利教授对本文的悉心指导，感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

好地认识当前亚太安全秩序转型的面貌与过程，以及做好针对美国亚太联盟的战略布局，更好地应对美国对华竞争带来的冲击。

## 一、文献综述

关于日本和澳大利亚如何推动国际安全秩序转型的研究成果繁多，总体而言，既有文献主要关注到规则塑造、地区治理与联盟合作三种路径。

客观来说，日澳两国相对于中美这类大国而言并不具备可重塑国际秩序的实力，一些学者在解释日澳与国际秩序的关系时认为，两国的作用主要表现在加强地区行为体对规范规则的认同。其中，日本利用其特殊的战略地位，凭借推进旨在务实合作的独立规范议程，参与到区域秩序的竞争当中。<sup>①</sup>在自由主义国际秩序适应东亚环境的过程中，日本通过提出综合安全观，有效地将自由主义国际秩序的规范本土化，并使那些持有狭隘的自由主义地区秩序愿景的国家接受了一种更为宽泛的自由主义愿景。<sup>②</sup>如果说日本只是将规则塑造作为其参与地区秩序转型的路径之一，那么澳大利亚在该层面发挥的作用则更加集中。作为典型的中等强国，澳大利亚本身重视多边规则和协调立场，并利用“国际良好公民”的概念指导其外交实践。<sup>③</sup>正因如此，澳大利亚通常采用规范性的方法捍卫地区秩序，<sup>④</sup>并在有关基于规则的地区秩序面临的挑战、以及捍卫地区秩序的必要性等方面的辩论上发挥了关键的引导作用。<sup>⑤</sup>但也有学者指出，即使是在规则层面，日澳对地区秩序所发挥的影响也是有限的，如日本受制于物质实力、国内政治环境和中美竞争；<sup>⑥</sup>澳大利亚政府“消极全球主义”的言论更是

① Andrew Carr and Daniel Baldino, “An Indo-Pacific Norm Entrepreneur? Australia and Defence Diplomacy”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.11, No.1, 2015, pp.30-47.

② Ryoko Nakano, “Japan and the Liberal International Order: Rules-Based, Multilateral, Inclusive and Localized”, *International Affairs*, Vol.99, No.4, 2023, pp.1421-1438.

③ Andrew Carr, “Is Australia a Middle Power? A Systemic Impact Approach”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.68, No.1, 2014, pp.70-84.

④ Rebecca Strating, “Norm Contestation, Statecraft and the South China Sea: Defending Maritime Order”, *The Pacific Review*, Vol.35, No.1, 2022, pp.1-31.

⑤ Nick Bisley and Benjamin Schreer, “Australia and the Rules-Based Order in Asia of Principles and Pragmatism”, *Asian Survey*, Vol.58, No.2, 2018, pp.302-319.

⑥ Hiro Katsumata and Daiki Shibuichib, “Japan in the Indo-Pacific: Domestic Politics and Foreign Policy”, *The Pacific Review*, Vol.36, No.2, 2023, pp.305-328.

在国内滋生了对国际规范的敌意，也侵蚀了主权平等原则。<sup>①</sup>此外，一些研究倾向于将日澳归类为一类国家，进而讨论其在塑造地区安全秩序中所扮演的角色。较普遍的观点是把日本也视为中等强国或次要大国，并认为它们可以通过建立多边合作框架、输出多边实践模式等措施，促进地区安全秩序的制度化与标准化。<sup>②</sup>然而，这类研究在案例选择上部分夸大了日澳的作用，如日澳在南海推行的旨在捍卫所谓“海洋秩序”的规范外交效果有限，实际上其受美国南海政策和中美竞争格局的影响较大。

一些学者关注到日澳在部分领域所具备的治理能力和特殊优势，使其成为亚太地区重要的治理行为体，并建立符合其期望的治理规范和制度。如切拉尼（Brahma Chellaney）认为，亚洲和平需要一个积极主动的日本，无论日本采取什么措施来解决其安全困境，都可能对亚洲和国际安全秩序产生深远影响。<sup>③</sup>非传统安全领域更是如此，如日本在能源转型上引领的区域合作可以为地区秩序演进注入更多动力，包括减少排放、促进金融投资、降低可再生能源成本、扩大能源基础设施建设等。<sup>④</sup>同样，将日澳归类为一类国家的研究也着重强调其影响地区秩序的共性。中等强国理论认为国家间博弈是一场“技能游戏”，而不仅仅是由规模、权力和地理位置决定的权力游戏，特别是在国际秩序转型时期，中等强国最有可能在国际秩序运转中发挥“催化剂”“促进者”和“管理者”的作用，<sup>⑤</sup>关键在于选择专业化的议题领域、组建中等强国联盟，以及将创造性外交付诸实践。<sup>⑥</sup>同时，基于施动动机、可动员资源和伙伴国能力，以日澳为代表的次要国家可以发挥个体、集体和派生层面的施动性，进而塑造中美战略

① Megan Price, “Norm Erosion and Australia’s Challenge to the Rules-Based Order”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.75, No.2, 2021, pp.161-177.

② Kyoko Hatakeyama, “A Middle Power’s Roles in Shaping East Asian Security Order: Analysis of Japan’s Engagement from a Normative Perspective”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol.65, No.3, 2019, pp.466-481.

③ Brahma Chellaney, “Japan’s Pivotal Role in the Emerging Indo-Pacific Order”, *Asia-Pacific Review*, Vol.25, No.1, 2018, pp.38-51.

④ Parul Bakshi, “Japan’s Contribution to Peace, Prosperity & Sustainability: Energy Transitions in the Indo-Pacific Region”, *The Pacific Review*, Vol.36, No.1, 2023, pp.203-226.

⑤ Ronald M. Behringer, “The Dynamics of Middlepowermanship”, *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol.14, No.2, 2013, pp.13-16.

⑥ Mark Beeson and Richard Higgott, “The Changing Architecture of Politics in the Asia-Pacific: Australia’s Middle Power Moment?” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.14, No.2, 2014, pp.215-237.



竞争和印太地区新秩序的面貌。<sup>①</sup> 具体来说，日澳近年来通过军备建设积极抵制对地区秩序产生的威胁，以牵头“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）和“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）来巩固亚太地区相互依存的经济秩序，并为美国重新融入一个更加互联互通的地区提供了动力。<sup>②</sup> 但日澳能发挥显著作用的治理领域相对有限，特别是在军事安全议题上，主要大国之间的军事平衡仍然是影响国际安全秩序的主要变量，两国的对外政策也在很大程度上受制于联盟政治。

考虑到日澳对联盟合作乃至多边主义的偏好，也有学者关注到两国通过积极开展国际合作以实现利于国际秩序转型的力量聚合。其中，与美国的联盟关系是两国处理国际事务和维护国家安全的重要保障，因而美日同盟与美澳同盟对国际秩序产生的影响最为引人注目，包括解决地区安全问题、维护地区力量平衡、确保美国地区霸权等。<sup>③</sup> 既有研究重点关注了联盟转型如何推动国际秩序的转型。例如，美日印澳“四边安全合作对话”的“复活”反映了亚洲地缘政治正在发生的、以“印太”区域建构地区新秩序的大趋势，<sup>④</sup> 包括增大了“印太”地区秩序面临解构和重塑的结构性压力，冲击了东盟在地区架构中的“中心性”，引发地区生产价值链、供应链的调整与重构，加剧了地区制度间、国家间区域合作理念和价值规范的竞争。<sup>⑤</sup> 美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）则在权力维度加深了亚太权力格局复杂化；在观念维度强化了地区阵营对抗与观念分歧；在机制维度压缩了东盟机制与规范影响力。<sup>⑥</sup> 但这些观点大多以“美国主导”为前

① Jaeyoung Kim, “The Agency of Secondary States in Order Transition in the Indo-Pacific”, *The Pacific Review*, Vol.37, No.1, 2024, pp.1-29.

② T. J. Pempel, “Sources of Peace in East Asia: Interdependence, Institutions, and Middle Powers”, *The Pacific Review*, Vol.35, No.6, 2022, pp.1019-1023.

③ Riho Aizawa, “Reframing the Indo-Pacific and Managing Relations with Like-Minded Countries”, in Yuki Tatsumi and Pamela Kennedy, eds., *U.S. -Japan Alliance Cooperation in the Post-Pandemic World*, Stimson Center, March 2022, pp.11-23; Jae Jeok Park, “The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?” *The Pacific Review*, Vol.24, No.2, 2011, pp.137-158.

④ 张洁：《美日印澳“四边对话”与亚太地区秩序的重构》，载《国际问题研究》2018年第5期，第71页。

⑤ 孙通：《美日印澳战略互动对地区秩序的影响——基于体系结构视角的分析》，载《东北亚论坛》2021年第6期，第101-103页。

⑥ 王雪、朱锋：《美英澳三边安全伙伴关系与对亚太安全秩序的挑战——基于施动者—结构的分析》，载《太平洋学报》2023年第5期，第79-92页。

提假定，强调美国可以全面主导日澳的对外决策，虽然日澳在许多问题上存在主动追随美国的动机，但这并不能把联盟产生的影响等同于日澳发挥的作用。对此，还有学者认为日澳可以通过发展新的伙伴关系重塑国际秩序。如日本和欧洲国家的合作将降低崛起大国诉诸武力的可能性，并更有效地应对传统安全威胁和提供全球公共产品。<sup>①</sup>从秩序建设的角度来看，日澳伙伴关系将“提高美国在该地区扩大战略投入的可能性”，<sup>②</sup>甚至是在美国缺位的情况下独立运营亚太地区秩序，<sup>③</sup>维护基于规则的包容性地区秩序和地区权力平衡，<sup>④</sup>但这也可能“将亚洲划分为相互敌对的武装集团”。<sup>⑤</sup>然而，这些研究仍缺少对联盟内部互动机制的观察。

此外，将日澳归为一类国家的研究存在模糊性。例如，澳大利亚通常被视为中等强国，但关于日本的国家身份究竟是中等强国，还是次强国或地区大国存在争议。为此，本文从美日同盟、美澳同盟的内部管理机制和集体行动出发，考察现实政治中日澳两国与美国的互动、协调，以及其如何作用于地区安全体系和安全秩序。

## 二、“日澳双锚”与亚太安全秩序转型

在美国的亚太或印太战略布局中，日本和澳大利亚之所以被称为“南北双锚”，主要是因为两国同时具备能力投射、关系连接、代理制衡三种功能。美国长期把美日、美澳联盟作为塑造亚太安全秩序的工具，在诸多事务上拉拢乃至倚重日澳。同时，日澳也借联盟管理机制处理与美国的矛盾分歧，在联盟的集体行动框架下通过能力建设、对手定位和制度建设，

<sup>①</sup> Mario Esteban and Luis Simon, *Europe-Japan Cooperation for a Rules-Based International Liberal Order*, Elcano Royal Institute, January 25, 2018, <https://www.realinstitutoelcano.org/>.

<sup>②</sup> Corey Wallace, “Leaving (north-east) Asia? Japan’s Southern Strategy”, *International Affairs*, Vol.94, No.4, 2018, p.903.

<sup>③</sup> Thomas Wilkins, “Middle Power Hedging in the Era of Security/Economic Disconnect: Australia, Japan, and the ‘Special Strategic Partnership’”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.23, No.1, 2023, p.115.

<sup>④</sup> Tomohiko Satake, “The Japan-Australia Contribution to a Liberal and Inclusive Regional Order: beyond the ‘China Gap’”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.70, No.1, 2016, pp.24-36.

<sup>⑤</sup> Hugh White, “Abbott Should Think Twice before Becoming Friendly with Japan”, *The Sydney Morning Herald*, July 8, 2014, <http://www.smh.com.au/>.

从地区权力格局演变和地区制度建设两个方面推动亚太安全秩序转型。

### （一）亚太安全秩序转型的观测维度

学界有关国际秩序和国际安全秩序的概念纷繁复杂，唐世平从本体论的角度把国际秩序界定为“一个社会系统内部正在发生事情的可预测和规律性程度”。<sup>①</sup>这还原了国际秩序最原始的特征，即促成国家行为的有序性和条理性，避免无序和混乱。这种有序性依赖于两种保障，一是由权力分配构成的国际权力格局；二是一套被普遍接受的规则规范制度。国际安全与国际秩序紧密相关，国际安全秩序指的是主权国家在权力基础上，依靠制度和观念对国际安全领域的行为、关系进行管理的状态。

首先，权力格局是国际安全秩序的基础，反映了国家间的实力对比和权力关系，即国际力量对比和制衡态势。一方面，鉴于国际体系的无政府状态，规范的起源与确立通常与特定国际体系中占主导地位大国的权力因素直接相关。<sup>②</sup>国际安全秩序中的重要规则往往需要得到主导国的认可与支持，也必须反映主导国乃至主导国集团的价值观念和整体利益，相对弱势的国家一般处于被动接受的地位。另一方面，权力是国际安全秩序运行的硬性保障。当国际秩序中的规则遭到破坏时，要强加制衡以阻止一个政治单元征服所有其他政治单元。<sup>③</sup>如拥有较大规则制定权的国家能利用合法性与权威性要求其它国家服从。

其次，规则规范制度是国际安全秩序的核心。一般来讲，大多学者倾向用规则规范来界定国际制度，<sup>④</sup>相较于规则规范，国际制度的突出特征是体系性、稳定性和正式性。因此，本文以“规则”特指国际制度中被明文列出、起到令行禁止效用的正式规章，包括各国军事部门之间的沟通对话机制、军控条约、战争公约等，而将非正式、隐含的规则纳入“规范”范畴，如主权原则、不干涉原则、不使用大规模杀伤性武器、不攻击平民等。值得注意的是，学界就国际规范能否等同于价值观念仍存在分歧，<sup>⑤</sup>本文认为，

① 唐世平：《国际秩序的未来》，载《国际观察》2019年第2期，第31页。

② 李慧明：《人类命运共同体与国际秩序转型》，载《世界经济与政治》2021年第8期，第10页。

③ Henry Kissinger, *World Order: Reflections on Character of Nations and Course of History* (Penguin Press, 2011), p.13.

④ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Westview, 1989), p.3.; 阎学通、杨原：《国际关系分析》，北京大学出版社2013年版，第285页。

⑤ 贺凯、冯惠云：《中国崛起与国际秩序转型：一种类型化分析》，载《当代亚太》2020年第3期，第4-29页；李慧明：《人类命运共同体与国际秩序转型》，载《世界经济与政治》2021年第8期，第4-33页。

国际主流价值观通过指导国际制度创设成为行为体的规范，国际制度建立在特定的国际规范上，但国际规范并不是国际制度本身。本质上来说，国际规范与价值观都是组成国际秩序的重要观念性存在。此外，作为国际制度的实体化形式，包括北大西洋公约组织、独联体集体安全条约组织以及联合国在内的国际组织也是一种国际制度。依据国际制度的规则和指导性规范，制度塑造可以被分为规则性变革（原有制度的规则发生变化）、规则性建制（创建新制度，应用新规则）、规范性变革（原有制度的指导性规范发生变化）和规范性建制（创建新制度，应用新的指导规范）四种类型。<sup>①</sup>

就观念而言，由于国际主流价值观的演变是个长期过程，国际社会对各类价值观的认同也不会在短期内发生较大变化，且这类变化通常会导致国际安全秩序发生系统性变革，因此，本文聚焦地区权力结构演变与地区制度建设，来观测亚太安全秩序的转型。

## （二）“日澳双锚”的界定及其参与亚太安全秩序转型的意愿

同为美国亚太联盟体系的重要成员，日本和澳大利亚有“南北双锚”之称。但就何为“锚”（Anchor），以及日澳为何能被称作“锚”，学界却鲜有定义。从美国的战略部署和日澳在亚太联盟体系中的地位来看，学界多用“节点”（Node）或“枢纽”（Hub）来描述两国的特殊身份。车维德（Victor Cha）认为，连接离散双边关系的国家可被视为中心节点，<sup>②</sup>而日澳在亚太联盟体系中主导的伙伴关系仅次于美国。路易斯·西蒙（Luis Simon）将日澳视为“轴辐体系”中的地区中枢（Regional Hubs），即在联盟体系中发挥领导或共同领导作用，实质性参与所有或大多数联盟任务。<sup>③</sup>郑成哲（Sung Chul Jung）则将日澳视作地区半枢纽国家（Regional Semihubs），其中日本负责东北亚和东南亚的部分地区，澳大利亚负责东南亚部分地区和大洋洲。<sup>④</sup>概括来说，日澳之所以能被称为“锚”，主要

<sup>①</sup> 参考 Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables”, *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.185-205.

<sup>②</sup> Victor Cha, “Informal Hierarchy in Asia: The Origins of the U.S. -Japan Alliance”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.17, No.1, 2017, p.3.

<sup>③</sup> Luis Simón, Alexander Lanoszka and Hugo Meijer, “Nodal Defence: the Changing Structure of U.S. Alliance Systems in Europe and East Asia”, *Journal of Strategic Studies*, Vol.45, No.2, 2019, p.6.

<sup>④</sup> Sung Chul Jung, Jaehyon Lee and Ji-Yong Lee, “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region”, *Journal of Contemporary China*, Vol.30, No.127, 2021, pp.53-68.

因为其在亚太联盟体系中具备能力投射、关系连接、代理制衡三种功能。具体来说，能力投射指的是通过提供前沿军事设施支持盟主在本战区的军事行动。长期以来，美国在日本维持着一支较大规模的海外驻军，包括冲绳嘉手纳空军基地、佐世保基地和横须贺基地在内的军事设施，为美国实现高效便捷的军事干预提供了重要支撑。同样，美国也有使用澳大利亚军事基地的权利，根据2014年签署的《军力态势协议》，美军以轮调方式进驻达尔文港，这有利于美国扩大在亚太地区的军事存在。这种能力投射的好处还在于盟友可以帮助美国分担防务责任。关系连接意味着利用本国影响力促进不同盟友之间的联系，缓和因成本收益失衡而带来的联盟困境，以在联盟体系的战略谋划和集体行动中发挥协调作用，甚至是促进联盟体系的扩容。例如，日本与印度在“特殊战略与全球伙伴关系”框架下开展了多领域的实质性合作，这为美国拉拢印度加入“印太战略”提供了条件。当前，无论是“轴辐体系”成员国在总体框架下构建以自己为中心的关系网络，还是“轴辐体系”成员国之间加强军事防务合作，<sup>①</sup>日澳都是推动“轴辐体系”向网络化发展的积极参与者。代理制衡则是小国服务盟主全球战略的具体表现。美国多把主权国家作为制衡或打击潜在对手的代理人。<sup>②</sup>在美国不直接出面的情况下，日澳都曾经承担起制衡苏联、中国和朝鲜的任务，例如，在南海问题上，美国鼓动两国支持菲律宾发起的“强制仲裁”，以及在南海海域实施所谓“捍卫航行自由”的巡航活动。这种制衡虽然不足以对手造成致命性打击，但可以分散对手的注意力和战略资源，削弱对手的地区影响。美国多数亚太盟友也能发挥上述作用，但日澳的功能是最完备和稳定的。正因如此，美国官方对美日联盟、美澳联盟的作用极尽肯定。美国总统拜登宣称，“美日同盟是地区和平与繁荣的基石，”<sup>③</sup>美国“没有比澳大利亚更亲密或更可靠的盟友”。<sup>④</sup>这也是其长期被美国倚重，乃至可以推动亚太安全秩序转型的重要原因。

① 包广将：《多节点结构：东亚国际秩序的转型与“轴辐体系”的困境》，载《国际政治研究》2021年第2期，第57-58页。

② 陈翔：《霸权护持与美国的代理人战略》，载《当代亚太》2020年第1期，第40页。

③ The White House, “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan Before Bilateral Meeting”, May 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/>.

④ The White House, “Remarks by President Biden and Prime Minister Morrison of Australia Before Bilateral Meeting”, September 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/>.



要探讨国家能否推动国际秩序转型，前提是判断其有无具备参与国际秩序转型的意愿，而这关键在于现有的秩序安排是否符合其预期，进一步来说，这取决于其在上一轮国际秩序转型中是不是利益既得者，以及在秩序中的获利程度是否发生变化。总的来说，日澳高度认同美国主导的亚太安全秩序，把同美国的联盟关系作为参与国际事务与影响区域局势的主要工具，对美国的战略需求普遍较高。日本认为，亚太安全秩序的核心是作为主导者的美国继续保持亚太地区的力量平衡，“日美同盟的性质与美国领导的自由主义国际秩序密不可分。”<sup>①</sup> 澳大利亚则在《外交白皮书》中宣称，“与美国的联盟是我们处理印太问题的核心。”<sup>②</sup> 但日澳也存在调整秩序内部利益分配的动机。在地位提升上，两国都致力于提升本国在亚太安全秩序中的地位和威望。日本希望扮演的是美国“副手”的角色，协助美国处理地区安全事务，甚至是在美国缺位的情况下领导安全秩序。澳大利亚也意图在美国主导的“印太安全体系”下稳固地位，并通过构建地区性的权力体系来进一步增强在“印太战略”中处于地缘中心位置和大国权力交汇点的战略地位。<sup>③</sup> 在安全保障上，两国都不断加强军备建设，试图突破使用高精尖武器的限制。这本身符合日本推动防务松绑的目标，表现在日本一直尝试推动解禁集体自卫权和放宽武器出口管制，日本国内还有突破“无核三原则”并实现“核共享”的声音。同样，澳大利亚极力增强本国军队的远洋投射能力，甚至不惜以冲击国际核不扩散规范来获得核潜艇技术。此外，在对待秩序边缘或秩序外国家的态度上，日澳也积极拉拢更多国家加入美国主导的联盟体系，以实现美国主导的安全秩序的扩容。

### （三）“日澳双锚”推动亚太安全秩序转型的机制

日本和澳大利亚推动亚太安全秩序转型的基本路径有四种，分别是：直接单独行动；在与盟主矛盾小的情况下集体行动（与美联盟框架下）；在通过联盟管理有效解决盟内矛盾后集体行动（与美联盟框架下）；在联盟管理解决盟内矛盾无效后单独行动。

<sup>①</sup> Nobuhiko Tamaki, “Japan’s Quest for a Rules-Based International Order: the Japan-US Alliance and the Decline of US Liberal Hegemony”, *Contemporary Politics*, Vol.26, No.4, 2020, p.386.

<sup>②</sup> Australia Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper*, November 2017, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>, p.4.

<sup>③</sup> 宫高杰、贺鉴：《意象分析视角下的澳大利亚“印太战略”与中国的应对》，载《印度洋经济研究》2021年第1期，第76-93页。

就单独行动而言，日澳基本很难实质性推动亚太安全秩序转型，原因在于，虽然近年来日本和澳大利亚的综合实力有所增强，且在亚太地区整体处于上游水平，但其在诸多方面存在短板，尚不能被称为能力全面的大国，与中美更是差距明显。这意味着两国缺乏独立影响地区安全秩序的综合能力，只能在个别优势领域推动地区安全秩序转型，而这恰恰符合美国对日澳的期待。中国也始终是影响日澳的政策立场与安全能力，以及能否参与亚太安全秩序转型的因素之一。一方面，与中国在安全领域交恶不利于亚太区域稳定和日澳的国家安全，探清中国的利益底线和管控危机同样重要，日澳也希望在朝核问题等重大安全事务上与中国保持沟通，共同建立合理有效的地区安全制度与规范；另一方面，鉴于两国与中国深厚的经济联系，日澳也担心在安全问题上触怒中国会波及其国内的经济社会发展，从而削弱其参与地区安全事务的能力。此外，在“印太”概念广泛流行的背景下，各国都致力于在亚太安全秩序转型中占据有利态势。同类型国家在目标上的一致，有助于日澳借力提高国际地位与塑造地区秩序，然而，同类型国家数量的增多提高了日澳在美国联盟体系中的可替代性，从而削弱了其与美国讨价还价的能力。同类型国家的矛盾还往往意味着实力抵消，能在一定程度上掣肘日澳的地区战略。日澳缺乏说服各国或独自推进本国战略的足够实力，战略目标与国家能力不匹配的矛盾较为突出。此外，单独行动还表明他们可以寻求第三国的支持，包括和另一个大国结盟或建立地区大国集团，但这并未出现在日澳两国的外交实践中。因此，本文重点考察日澳通过集体行动路径推动亚太安全秩序转型的实践。

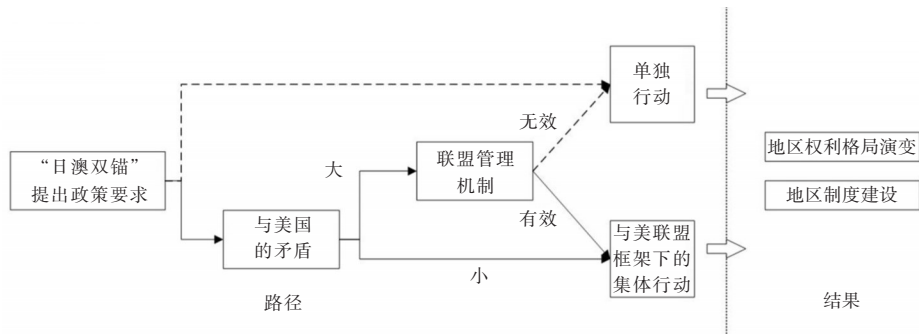


图1：“日澳双锚”推动亚太安全秩序转型的机制

资料来源：笔者自制

联盟管理的实质是对联盟内部的成本与收益进行协调，基本包括权力强制、制度约束、利益协调和权威引导四种方式。<sup>①</sup> 在一个非对称联盟内，联盟管理并非盟主的特权。对于小国来说，联盟管理的关键是最大限度地降低自己被盟主操纵的可能性，同时增加因结盟而获得的收益，<sup>②</sup> 这包括推动符合自身期望的地区秩序转型。不过，成功的联盟管理也应当考虑和盟主之间的收益平衡，如果支持盟主的对外战略与本国利益并不存在实质性冲突，那么其还有利于彰显本国对联盟义务的承诺，缓解盟主对“被抛弃”的担忧。制度约束和利益协调是小国最为倚重的两种管理方式，因为管理机制通常明确规定了联盟成员的权利和义务，包括各国在集体行动中的具体分工、沟通渠道，以及争端发生时的协调措施，高机制化的联盟环境通过约束大国、灵活对待小国、开放协商大小国间分歧等手段来维护成员国特别是小国的自主性。<sup>③</sup> 而利益协调直接作用于联盟内部的利益再平衡，盟主一般会兼顾小国的利益诉求，甚至在个别领域通过妥协或补偿来减少成员国之间的分歧。如美日关于防务费用分摊和美国驻日基地问题的谈判始终在制度框架下进行；美国以提供安全保障的利益换取了澳大利亚支持其对日“软和平”的利益。<sup>④</sup> 总结而言，小国的议价能力往往来源于其在某领域的专业能力，在切断对手的力量投射方面发挥的关键作用，庇护国替代选择的丰富性，以及双方在关注度上的不对称性等。<sup>⑤</sup> 尽管如此，由于结盟的初衷是弥补因外部威胁加剧而造成的防卫能力不足，以及盟主在权力格局中占据的突出优势，小国在大部分议题上不得不服从盟主的意志。特别是对于日澳来说，与美国的联盟是其国家安全战略的重要保证，联盟管理的前提仍然是维护联盟关系的稳定。因此，在探讨日澳两国推动亚太安全秩序转型的过程时，要区分其是被动还是主动迎合

① 凌胜利：《联盟管理：概念、机制与议题——兼论美国亚太联盟管理与中国的应对》，载《社会科学》2018年第10期，第16-25页。

② Andrew O'Neil, "Australia and the 'Five Eyes' Intelligence Network: the Perils of an Asymmetric Alliance", *Australian Journal of International Affairs*, Vol.71, No.5, 2017, pp.529-543.

③ 郑维伟、漆海霞：《联盟制度化、自主性与北约的存续》，载《外交评论》2020年第5期，第87-125页。

④ 许善品：《联盟管理视域下的澳美与美韩同盟的差异性研究》，载《湘潭大学学报》2020年第3期，第178页。

⑤ Brian Blankenship, "The Price of Protection: Explaining Success and Failure of US Alliance Burden-Sharing Pressure", *Security Studies*, Vol.30, No.5, 2021, pp.691-724.

美国的诉求，进而分清地区秩序能否发生有利于其利益的转变。

联盟集体行动分别通过能力建设、对手定位和制度建设来推动地区安全秩序转型。具体来说，首先，结盟作为增强国家权力的重要方式，可以改变地区安全秩序内的力量对比。在这个过程中，盟友的个体能力得到提升，如强国通过前沿部署实现了在海外关键区域的能力投射，小国获得了强国的安全援助，甚至在强国实力不济的情况下，可以得到其对强化自主防卫能力的支持。联盟整体能力的提升则受益于盟友之间的协调合作，如美国高度强调增强盟友间的互操作性以建立共同防御与威慑体系。其中，联盟成员如何确保联盟责任的公平分担，特别是小国愿意并有能力维护盟主的利益，对提高联盟凝聚力和整体能力至关重要。<sup>①</sup>基于此，几乎每一次重要联盟的形成特别是大国结盟，都能推动地区权力格局的调整。

其次，国家结盟的目的可能是制衡某一竞争对手，即使缺乏明晰的对手定位，也容易引起非盟国的警惕和反对，进而改变地区安全秩序内的权力关系。就此来看，联盟会导致联盟成员国与对手国之间形成对立态势，特别是提升了小国挑起冲突的信心与实力。但也有学者认为，尽管如此，从长远来看，被卷入冲突的风险会促使小国的盟友为友好关系创造空间，进而实现中长期的竞争缓和。<sup>②</sup>

最后，联盟内部的制度建设同样意味着地区安全秩序中的制度建设。本质上来说，联盟是国家在安全事务上履行正式合同义务的制度，<sup>③</sup>以军事联盟为主要形式的国际制度是地区安全制度体系中的重要部分。高制度化的联盟大多具备国际制度的基本特征，包括规定了联盟在不同情况下可以发起的行动任务、成员国禁止采取的行为行动、关于重大事项决定的程序安排等，建立了涉及军事演习、情报共享、后勤保障、军事贸易等在内的协商协调机制，甚至明晰了对违约行为的惩罚措施。不过，不同联盟的制度化水平往往存在差异。同时，随着国际制度竞争成为推动力

<sup>①</sup> Jiyun Kih, "Capability Building and Alliance Cohesion: Comparing the US-Japan and US-Philippines Alliances", *Australian Journal of International Affairs*, Vol.74, No.4, 2020, pp.355-376.

<sup>②</sup> Prashant Hosur Suhas, "How Alliances Shape Rivalries", *International Studies Quarterly*, Vol.67, 2023, pp.1-13.

<sup>③</sup> Kirsten Rafferty, "An Institutionalist Reinterpretation of Cold War Alliance Systems: Insights for Alliance Theory", *Canadian Journal of Political Science*, Vol.36, No.2, 2003, 341-362.

益调整的主要方式，<sup>①</sup>各国都将维护传统制度或创设新制度作为参与国际竞争的重要途径。许多由联盟成员国建立的国际制度在成员和功能上存在交叉，有些制度虽然不包括盟主，但却服务于其地区战略部署。这反映了小国也可以借联盟体系推动地区制度建设。

### 三、“日澳双锚”推动亚太安全秩序转型的实践

国家得以推动国际安全秩序转型，是通过改变秩序内权力和制度来实现的。2013年以来，日本和澳大利亚强化防卫能力建设、深化与美国的安全合作、推动对华竞争、引领小多边合作的举措，改变了秩序内主要行为体的权力对比与关系，影响着亚太地区主要合作制度的建设过程，从而塑造着当前亚太安全秩序的基本面貌。然而，由于美国在联盟管理上对日澳拥有不对称优势，两国不得不在诸多议题上屈从于美国的要求，使得亚太安全秩序转型不能完全反映两国利益。

#### （一）权力分配格局重塑

面对重构区域秩序的诸多目标，日本和澳大利亚往往需要借力同美国的联盟关系。如果日澳与美国的立场相同，联盟的政策与行动会高度统一，美国也乐于为日澳发挥作用提供支持。就强化联盟综合威慑能力而言，日澳与美国的立场并无显著差异，包括强化军力的前沿部署、重视武力威慑和国际干预等。得益于此，美日、美澳联盟在军力建设方面进展顺利。近年来，美日以推动“同盟现代化”为名，加速军事防务机制一体化建设，强化常态化军事部署，提升联合实战能力与军事威慑力，拓展新兴领域防务合作，以及共同确保军工产业及技术竞争力。<sup>②</sup>美国还不断加强在日本的新式武器部署，通过频繁举行军事演习提升两军互操作性，并伙同日本强化马毛岛、宫古岛、与那国岛以及石垣岛等西南岛屿的军事基础设施建设，为战时美国军事介入提供前沿据点。同样，美澳军事防务合作也不断加强。目前，在达尔文轮驻的美国海军陆战队成员已按协议规定达到了2500名，澳大利亚还以重建隆布鲁海军基地、扩建廷德尔空军基

<sup>①</sup> 魏冰：《国际制度竞争、利益分配与国际秩序转型》，载《国际展望》2022年第2期，第36-58页。

<sup>②</sup> 卢昊、赵家敏：《乌克兰危机下的日美同盟形势与战略影响》，载《东北亚学刊》2023年第5期，第13-29页。



地、在澳东海岸新建潜艇基地等方式，保障美军的常态化驻扎或定期访问。美国则允许澳大利亚皇家空军派遣人员前往关岛参加“地区存在”部署，并积极提高两国联合军演的频率，实现共同作战能力的提升。

同时，日澳的自身实力也日益增强。2013年以来，日澳的军费支出水平基本呈不断增长的态势，这反映出两国都在致力于加强自身的国防力量建设，军事能力有所强化和提高。在美国的默许下，日本着眼于加强自主安全和实现国家正常化，积极发展进攻型、外向型军力以补齐能力短板。日本出台新版《国家安全保障战略》《国家防卫战略》以及《防卫力量整備计划》三份重要文件，标志着其形成了以“反击能力”为核心的进攻型战略指导思想，“能战国家”体制基本成形。<sup>①</sup>日本抛弃“专守防卫”原则，积极加强进攻性武器装备的研发、采购和部署。日本还与美国联合研发了用于宙斯盾舰的新型雷达、标准SM3导弹、新一代战机，并计划共同研发高超音速滑翔武器拦截技术。澳大利亚则借助《美澳国防贸易合作条约》等带来的便利，在美英日的支持下获得了大量军事安全援助，包括高超声速导弹、军用无人机、海上布雷设备等，甚至成为亚太地区少有的拥有核潜艇技术的国家。澳大利亚军队也获准前往美国关岛的空军基地参加“地区存在”部署，并通过与美国强化战略协调、加强高级别事务磋商、提高联合演习力度、拓展新兴领域合作等途径增强作战能力。无论是联盟整体实力的提高，还是日澳两国能力的增强，都极大地改变了亚太地区的权力对比，打破了原有的地区权力平衡。

不过，日澳与美国的立场也不乏分歧，主要是能力建设中的权责分担。日澳两国之所以重视美国在亚太安全秩序中的领导地位，是因为相比于大国竞争，由一个强国主导的国际秩序更有利于它们这类国家处理大国关系和减少国际政治风险。<sup>②</sup>但从奥巴马政府时期开始，美国就面临一定程度的战略收缩压力，为此存在为了推行国家战略而牺牲盟国利益的行径，包括推动盟国走到前台并承担更多资源投入和行动任务、以提供安全保障换取盟国服从、在联盟外交上频繁使用强制手段等。对日澳等亚太盟

<sup>①</sup> 黄大慧、刘佳妮：《打造“能战国家”：日本国家安全战略的转型及其影响》，载《国家安全论坛》2023年第1期，第3页。

<sup>②</sup> Nick Bisley and Benjamin Schreer, “Australia and the Rules-Based Order in Asia: of Principles and Pragmatism”, *Asian Survey*, Vol.58, No.2, 2018, pp.302-319.

国来说，这产生了两种效果：第一，日澳希望通过配合美国“印太战略”实施、支持美国的区域秩序领导地位，来迫使美国在印太地区维持足够的战略投入，以此来说，与美国的联盟关系就成为了日澳防止美国破坏自由规则与放弃领导地位的重要工具；第二，日澳都不愿承担更多的地区责任，联盟内部围绕责任分担的分歧愈演愈烈，日本防卫省官员直接表达了对日美军费谈判的不满，表示“日本负担了远超其他国家的美军经费”“日美两国应当基于协议适当分担驻日美军的经费”。<sup>①</sup>但从长远来看，美国又不希望日澳在区域安全合作乃至秩序构建上扮演十分重要的角色，如日本走向完全军事自主根本上与美国的对日战略目标相悖，澳大利亚的军事建设也始终无法摆脱美澳联盟的框架。

双方围绕权责分担的博弈是日澳在亚太安全秩序转型中能扮演何种角色的关键。如果立场差异较大，则双方要经过一系列讨价还价。除非日澳能在一定程度上影响各议题的走向，对美国争取战略优势具有不可替代性，否则联盟内部议价的成功与否，往往取决于弱势一方拿出多大利益进行交换或做出多大的利益妥协，这就导致日澳要么调整本国的政策立场，要么冒着被牵制的风险独自行动。从实践来看，这往往以日澳妥协收场，因为外部安全形势的不稳定始终是两国更需要美国提供安全保障的重要原因，且美国也部分满足了日澳对加强自主防务能力建设的需求，如美澳决定分摊为期 25 年的军力部署协议中涉及达尔文基建开支中的 20 亿澳元；<sup>②</sup>美日在拜登政府任上达成的《关于驻日美军驻扎经费负担的实际协议》，对驻日美军的劳务费、水电费、训练器材采购费、训练转移费以及设备整顿费作出了明确规定，日本承诺平均每年为驻日美军提供约 2110 亿日元的驻扎经费。<sup>③</sup>因此，日澳得以提升本国实力的前提是，必须接受美国对其能力建设的要求，包括维持与美国实力的总体差距、限制对特殊武器的自主使用、在与美国的防务一体化框架下开展行动等。这导致日澳与美国

<sup>①</sup> Demetri Sevastopulo and Robin Harding, “Donald Trump Puts Tokyo under Pressure to Choose US Fighter Jet over Rival BAE”, *Financial Times*, December 11, 2019, <https://www.ft.com/content/a024eeec-1b08-11ea-97df-cc63de1d73f4>.

<sup>②</sup> Tom Westbrook, “U.S. and Australia to Share Cost of Marines Deployed in Darwin”, *The Reuters*, October 7, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-australia-usa-defence-idUSKCN126067/>.

<sup>③</sup> [日本]日本外务省：《驻日美军驻留经费负担实质性协议》，2021年12月21日，[https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_keihi/pdf/pinup\\_20211221.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/pdf/pinup_20211221.pdf)。

的高度捆绑是亚太地区权力格局重塑的重要特征。

## （二）权力关系对抗化

相对来说，“对谁开展大国竞争”是日澳与美国分歧较小的领域。在对手定位上，美日、美澳联盟均凸显了强烈的指向性和对抗性，因为在特朗普政府和拜登政府把中美关系定义为“竞争性”的背景下，应对大国竞争也逐渐成为联盟的中心任务，这要求日澳服务于美国的霸权护持与遏华目标，必然会加剧亚太地区权力关系的复杂性。例如，拜登和日本领导人专门讨论了“中国持续做出的不符合基于规则的国际秩序的行为”，并在声明中表达了对中国“增强核能力、破坏东海现状、在南海开展胁迫性活动、威胁台海的和平稳定、与所罗门群岛达成安全协议、香港局势、新疆人权状况”的担忧。<sup>①</sup>美澳则共同反对中国“破坏南海地区稳定”“单方面改变台海现状”“侵蚀香港自治和民主进程”，以及对新疆西藏的“人权状况”表示关切。<sup>②</sup>基于不断增强的国防实力，不仅两国国内出现了彻查中国安全威胁、敌视华人华裔群体的倾向，而且两国政府也在台湾问题、海洋争端、供应链安全等问题上发难，中日关系和中澳关系都面临不少困难。同时，各国还试图将中俄朝绑定，借乌克兰危机鼓动阵营对立和大国对抗。

然而，正如前文所说，处理好对华外交既事关亚太区域稳定，也涉及日澳两国国家安全和经贸收益。此外，从联盟管理的角度来看，维护与中国关系的稳定既是为了防止美国实施“越顶外交”，也有以中国为“砝码”增强对美议价优势和盟内自主性的考虑。因此，日澳两国一直寻求保留与中国开展对话、合作的空间，如日本副外相山田茂夫强调日中需要构建具有建设性且稳定的关系，并表示就共同问题和双方关切进行坦诚对话很重要。<sup>③</sup>澳大利亚国防部长马尔斯（Richard Marles）也宣称，两军之间

<sup>①</sup> The White House, “Japan-U.S. Joint Leaders’ Statement: Strengthening the Free and Open International Order”, May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/>.

<sup>②</sup> Australia Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Statement Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2021”, September 16, 2021, <https://www.dfat.gov.au/>; Australia Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2022”, December 6, 2022, <https://www.dfat.gov.au/>.

<sup>③</sup> The Yomiuri Shimbun, “Japan, China Hold First Security Dialogue in 4 Years”, *The Japan News*, February 23, 2023, <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/defense-security/20230223-93039/>.

进行专业安全的互动，以及通过对话明晰对方的战略意图非常重要。<sup>①</sup>同时，对美国而言，允许日澳保留与中国自主合作的一定空间，特别是在安全议题上建立基本的危机管控机制也有利于防止各方发生对抗，进而增加美国被牵连进地区冲突的风险。2023年以来，日澳与中国的安全对话均有所恢复。2023年2月22日，第十七次中日安全对话时隔4年在日本东京举行，双方同意尝试建立直接沟通热线，并加强两国高级安全官员之间的对话。中澳两国也在当年重新启动了年度防务战略磋商、国防部年度会晤等机制。同时，中日澳也一直在东盟与中日韩（10+3）合作、东盟地区论坛、东亚峰会等机制下保持沟通。这表明，在美国对华竞争已成定局、亚太地区权力关系趋于对抗的背景下，日澳两国仍可能发挥缓和中美关系、降低地区冲突烈度的作用。

### （三）制度重叠和制度竞争加剧

日澳与美国都重视提升各种安全合作的制度化水平，将建立在传统双边联盟基础上的小多边合作视为维护秩序的主要手段。一方面，美日澳均在加强双边联盟的制度建设，包括频繁召开首脑峰会，扩大美日安保协商委员会与美澳部长级磋商会议的讨论范畴；建立常态性的军事演习机制以提升互操作性与检验战术协同作战能力；通过强化边野古、石垣岛、马努斯岛、廷德尔等地的军事基础设施建设，保障美军的常态化轮驻和深化军事基地共用；在非传统安全领域建立新的政策协商与对话机制、联合行动机制等。另一方面，美日澳以“美国联盟+”引领小多边安全合作。日澳借此与美国进行更深层次的军事合作，拉拢更多国家加入亚太安全网络，根据热点议题迅速开展联盟动员，同时还通过承担地区义务来帮助美国实现战略减负，以聚焦对华竞争实现了制度优化。如此，以美日印澳“四边安全对话”和美英澳“三边安全伙伴关系”为代表的小多边机制逐渐成为印太安全秩序的基础。但这些改革基本属于规则性变革，即仅对规则和决策程序做出了调整，指导性观念并未发生根本变化。

目前来看，这套安全制度已囊括了亚太的主要国家和地区，主要国家几乎都与美国联盟建立了合作联系，美国主导的新安全合作机制已成为亚太地区最具影响力的安全架构之一。然而，这也加剧了亚太地区的制度重

<sup>①</sup> Australia Department of Defence, “Press Conference—Singapore, Shangri-La Dialogue”, June 4, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/>.

叠和制度竞争。首先，对现状不满的国家可能倾向于另起炉灶，美国希望借助亚太联盟多边化削弱中国参与亚太安全事务的能力，重塑美国主导的亚太安全合作机制，维系美国的亚太霸权。制度重叠问题在亚太安全治理问题上本就十分突出，日澳对美国亚太联盟多边化的支持更是加重了这一问题的严重性。如亚太地区存在着以美国为主导的亚太联盟网络，东盟主导的东盟峰会、东亚峰会、东盟国防部长会议（ADMM Plus）、东盟地区论坛（ARF）和东盟海事论坛扩大会议（EAMF）等机制，中国尝试组建的上合组织、亚信会议、香山论坛、澜湄合作机制等多边安全机制。制度重叠意味着国家间缺乏共同的集体身份、规则约束、稳定期望、行动指导等，无助于合力解决地区安全问题，而故意制造的制度重叠几乎总是导致支持不同规范和规则的行为者群体之间的冲突。<sup>①</sup>

其次，大国竞争逐渐成为美日联盟和美澳联盟的中心任务，这种带有典型排他性和对抗性色彩的合作模式，将使排他性制度制衡和少有的制度间制衡成为国际制度竞争的主要形式，对国际社会矢志构建的开放包容机制规范带来冲击。具体到东盟中心地位上，日澳参与的小多边机制将加剧美国盟友伙伴与东盟机制的紧张关系，同时加深东盟内部战略的不一致性。<sup>②</sup>一方面，小多边机制本身意味着封闭与排外，这与东盟以开放包容理念为指导建设地区安全机制的做法完全不同。另一方面，美国基于拉拢东南亚国家而非东盟整体的思路，建构以本国为中心的地区安全机制，势必会产生分化效应，破坏东盟团结和凝聚力。事实上，在中美竞争背景下，东南亚远非铁板一块：地区内各国的外交政策和目标各不相同，其中一些政策和目标彼此相左。<sup>③</sup>这将导致各国只关注自身利益，而忽视亚太安全治理的协调和合作，共同应对地区安全挑战会变得无比困难。

日澳与美国在如何改革地区安全制度的问题上并非铁板一块，这本质上涉及亚太安全秩序的包容性。根据美国历版《国家安全战略》和《印太战略》文件，以及美国领导人在公开场合的发言，美国在阐述“民主与专

<sup>①</sup> Eyal Benvenisti and George W. Downs, “The Empire’s New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law”, *Stanford Law Review*, Vol.60, No.2, 2007, pp.595-632.

<sup>②</sup> Hoang Thi Ha, “Understanding the Institutional Challenge of Indo-Pacific Minilaterals to ASEAN”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.44, No.1, 2022, p.12.

<sup>③</sup> Huong Le Thu, “How to Survive a Great-Power Competition: Southeast Asia’s Precarious Balancing Act”, *Foreign Affairs*, May/June 2023, <https://www.foreignaffairs.com/>.



制之分”时的语言往往更具挑衅性，倾向于建设一个由民主国家组成的理想秩序。而日本在推行“印太战略”的过程中宣称“日本将与任何支持这一想法的国家合作”，并在其项目中列出了包括所谓“威权国家”在内的各种亚洲国家。<sup>①</sup>这就说明日本并不试图以价值观为标准确立安全合作的对象，以安全合作带动各国国内人权改善和制度更迭更是其次要目标。事实上，与西方以某种价值标准去批评与之相异的国家不同，日本是对有某种价值标准的国家积极提及价值、对与之相异的国家并不强调价值，在方式上更为显著地存在双重标准、两面下注的问题。<sup>②</sup>但受制于美国强调基于共同价值观的和具有竞争性的排他性合作，以及日澳所推行的小多边合作也只重视组织与议题直接相关、可能产生较大影响的国家，<sup>③</sup>加上在多数安全议题上对中国的警惕与限制，它们诉诸的仍是“伪多边主义”。此外，日澳都表态尊重东盟的中心地位，将其作为东盟地区论坛、东盟国防部长会议和东亚峰会等区域合作机制的推动力，支持东盟在区域安全问题上的“协调者”和“中间人”角色，但它们推进“印太战略”的举动已实际从地区凝聚力、中立立场、制度效能及秩序环境等方面间接消解了东盟的区域合作中心地位。<sup>④</sup>这也说明日澳两国本身在推动亚太安全秩序转型上作用有限。

#### 四、结语

凭借在美国亚太联盟体系中具备的能力投射、关系连接、代理制衡功能，日本和澳大利亚成为美国极其倚重的“南北双锚”，加上两国拥有提高国际地位和加强安全保障的意愿，因此存在推动亚太安全秩序转型的可能性。2013年以来，日澳借联盟管理机制处理与美国的矛盾分歧，通过强化防卫能力建设、深化与美国的安全合作、推动对华竞争、引领小多边

<sup>①</sup> Japan Ministry of Foreign Affairs, *Free and Open Indo-Pacific*, December 2019, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430632.pdf>.

<sup>②</sup> 邱静:《两次安倍内阁的“价值观外交”》,载《外交评论》2014年第3期,第66-82页。

<sup>③</sup> M Abdul Fathah, “From Multilateralism to Minilateralism—A Conceptual Paradigm”, *Electronic Journal of Social and Strategic Studies*, Vol.3, No.1, 2022, pp.107-108.

<sup>④</sup> 陈宇:《地区秩序转型与东盟中心地位的消解与再塑》,载《太平洋学报》2021年第5期,第15页。

合作等，推动着亚太权力分配格局重塑、权力关系对抗化和制度上的重叠竞争。然而，就现有条件而言，日澳的战略实力并不足以支撑起其宏伟且多向的战略目标，包括中国在内的诸多地区行为体均会对其产生掣肘。这使日澳选择继续支持美国的秩序内领导地位，把与美国的联盟关系视作参与地区事务的工具。但由于美国在联盟管理上对日澳拥有不对称优势，双方在地区议题上的矛盾往往以日澳妥协收场。展望未来，在与美联盟框架下开展集体行动仍是日澳推动亚太安全秩序转型的主要路径，联盟内部纷争、日澳能否通过联盟管理维护自身利益，将是影响日澳在推动亚太安全秩序转型上发挥多大作用的主要因素。

把握日澳在亚太安全秩序转型中的角色作用，对于理解亚太安全秩序转型具有重要的理论意义，也有助于做好针对日澳这类国家乃至美国亚太联盟的战略布局，更好地应对美国对华竞争带来的冲击，以及以相对平静缓和的方式推动区域治理体系朝着更加公正合理的方向发展。不可忽视的是，日澳仍是亚太地区仅次于中美的重要行为体，鉴于世界仍呈现多极化的发展趋势，中国应重视日澳的力量和作用，根据国际力量对比的动态变化制定外交战略。同时，中国应就亚太区域治理体系改革和建设同日澳深化共识，容纳日澳的利益诉求和治理观念，使国际秩序的发展符合大多数国家的意愿和期盼，并同日澳一道积极促使现有治理体系做出相应调整，推动亚太安全秩序的稳定和平转型。建立顺应国际体系发展趋势、代表国际社会多数国家利益的国际秩序，仍是中国与日澳的共同愿景。

## **New Quality Productive Forces and A Community of Shared Future for Mankind**

**Xu Xiujun; Ruan Jianping; Zhou Yuyuan; Zeng Xianghong**

**Editor's note:** The new quality productive forces belong to China and the world. China cannot develop in isolation, and the world's development is also inseparable from China. Amid a new round of technological revolution and industrial transformation, new quality productive forces represent a significant theoretical innovation in the "Two Combinations" and a major strategic deployment in the Chinese path to modernization. They are the inevitable for openness and inclusiveness, win-win cooperation, common development, and shared prosperity, thereby promote the construction of a community with a shared future for mankind. To better understand the global significance of new quality productive forces and their profound impact on promoting the building of a community with a shared future for mankind, this journal has invited four experts to discuss "The New Quality Productive Forces and a Community with a Shared Future for Mankind," aiming to stimulate deeper academic exploration of this issue.

**Key words:** New Quality Productive Forces; A Community with a Shared Future for Mankind; Belt and Road Initiative; The Global South; High-Standard Opening Up

**Authors:** Xu Xiujun, Researcher, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences; Ruan Jianping, Professor, School of Political Science and Public Administration, Wuhan University; Zhou Yuyuan, Researcher, Center for West Asian and African Studies, Shanghai Institute for International Studies; Zeng Xianghong, Professor, Institute for Central Asian Studies, Center for SCO Studies, Lanzhou University (The authors of this article are ranked in order of appearance)

## **New Quality Productive Forces and Great Power Strategic Competition**

**Tian Ye; Li Kaisheng; Mao Weizhun; Huang Rihan; Zhao Ke**

**Editor's note:** High-quality development requires guidance of novel theories on productive forces. In light of both domestic and international imperatives, as well as the Fourth Industrial Revolution, cultivating new quality productive forces becomes an requirement and a pivotal focus for improving high-quality development. It also represents a significant strategic deployment for China to secure a leading position in future development and global competition. To better understand the strategic significance of new quality productive forces, and build a favorable international environment to promote high-standard opening up, this journal has invited five experts to discuss "New Quality Productive Forces and Great Power Strategic Competition," covering both domestic and international contexts, while stimulating further academic exploration on this matter.

**Key words:** New Quality Productive Forces; Great Power Strategic Competition; Great Power Diplomacy with Chinese Characteristics; Great Financial Powers

**Authors:** Tian Ye, Professor, School of International Studies, Renmin University of China; Li Kaisheng, Vice President and Researcher, Shanghai Institute for International Studies; Mao Weizhun, Professor, School of International Studies, Centre for Asia-Pacific Development Studies, Nanjing University; Huang Rihan, Professor, College of International Relations, New Technological Change and National Security Laboratory, Huaqiao University; Zhao Ke, Associate Professor, International Institute for Strategic Studies, Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance) (The authors of this article are ranked in order of appearance)

### **Cross-border Data Flows Promote New Quality Productive Forces: Theoretical Mechanisms, Key Challenges and Practice**

**Chen Longjiang; Tang Jing**

**Abstract:** Expanding high-level opening, accelerating cross-border data flows, smoothing domestic and international dual circulation, and releasing the value of vast domestic and international data resources will uniquely and significantly bolster China's cultivation of new quality productive forces. From the international perspective of cross-border data flows, this paper constructs an analytical framework of the logical starting point, key pathways, and ultimate destination for empowering new quality productive forces, and explores its comprehensive enabling mechanism of promoting innovative allocation of production factors, facilitating revolutionary technological breakthroughs, and promoting the in-depth industrial transformation and upgrade. It is challenging to fully utilize this enabling effect faces due to constraints in "flowing" and "utilizing" of cross-border data. Therefore, this paper argues that the actual practice should respond to both aspects so as to promote cross-border data flows and fully release the value of cross-border data.

**Key words:** Cross-border Data Flows; New Quality Productive Forces; Digital Trade Principles; High-standard Opening Up; High-quality Development

**Authors:** Chen Longjiang, Professor, School of Economics and Trade, Guangdong University of Foreign Studies; Tang Jing, Professor, School of Economics and Trade, Guangdong University of Foreign Studies

### **Advancement and Impact of EU's Artificial Intelligence Strategy from the Perspective of "De-risking": the Artificial Intelligence Act as a Case Study**

**Song Lilei; Chen Yue**

**Abstract:** In recent years, the EU's economic security policy has been increasingly affected by geopolitical changes. Under the framework of "de-risking", the EU has emphasized on enhancing its ability to resist external risks and ensuring that the community does not fall

behind in global competition, among which the high-end technology represented by artificial intelligence is a key area of prevention. The EU's Artificial Intelligence Act, approved by the European Parliament on 13 March 2024, is the first systemic act with strong binding force in the world. This Act is innovative in many aspects, from regulatory system, scope, mechanism, to concept. The AI Act further demonstrates the EU's determination to "de-risk" in the fields of technology and economic security, marking an important step taken by the EU in increasing its influence in the global digital economy. However, the EU's stringent act will bring considerable challenges to China's economic and technological development in terms of implementation effectiveness, institutional competitiveness and rule diffusion, and may even form some kind of institutional suppression to China. In this context, China needs to take the EU Act as a legislative reference and actively promote the global governance of AI under the framework of United Nations, in order to advance a healthy and sustainable development of AI technology and achieve common prosperity.

**Key words:** De-risking; Economic Security; European Union Artificial Intelligence Act; Technology Governance

**Authors:** Song Lilei, Professor, School of Political Science and International Relations, Tongji University; Chen Yue, Ph.D. Candidate, School of Political Science and International Relations, Tongji University

### **Trump Administration's China-related Disinformation Warfare: Motives, Evolution and Effects**

**Liu Ming**

**Abstract:** The disinformation warfare has increasingly become a part of the power competition, and the Trump Administration used China-related disinformation warfare as an important means to accelerate the replacement of engagement strategy by comprehensive competition with China. Its main path, through the interpretation and narratives of the West's principal beliefs and concepts, was to re-define the nature of contradiction and conflict between China and America in terms of development model, domestic and foreign policy, and strategic interests, while constructing a structure of strategic rival perception of China. The concrete formats include three aspects: to fabricate malignant intention of China's reform and open door policy; to falsely accuse Huawei of intelligence cooperation with Chinese government, which turned into an excuse for suppressing the development of China's hi-tech corporations; to provide false data to overstate the geo-political challenge of the Belt and Road Initiative. Owing to the asymmetric international discourse structure between China and the West, as well as heavy influence of values on the Western audience, such China-related disinformation warfare has achieved certain results in condensing the West's suspicion of China, and hence their contain-



ment and its competition strategy against China. In this regard, China needs to pertain its strategic power and adhere to the overall goal of reform, opening up, and peaceful rise, enhance the ability of "storytelling" to the outside world, strive to resolve the false strategic perceptions of China, and ultimately rebuild the discourse structure of China as a civilized major power and a contributor to the international community.

**Key words:** Disinformation; Strategic Cognition; Ideologization; Coercive Measures; Cognitive Warfare

**Author:** Liu Ming, Senior Research Fellow, Shanghai Academy of Social Sciences

### **How Japan and Australia as “Northern and Southern Anchors” Promote the Transitioning of the Asia–Pacific Security Order**

**Li Hang; Jiang Xue**

**Abstract:** In the US–led Asia–Pacific alliance system, Japan and Australia have become the “Northern and Southern anchors” that the U.S. relies heavily on because of their three major functions of power projection, relationship connection and proxy balancing. Japan and Australia do not only attach importance to the maintenance of leading role of the U.S. in the Asia–Pacific security order, but also have the will to enhance their international status and strengthen security guarantees. Since 2013, Japan and Australia have dealt with conflicts and differences with the U.S. through the alliance management mechanism. They have promoted the transition of the Asia–Pacific security order by strengthening defense capacity building, deepening security cooperation with the U.S., promoting competition with China, and leading unilateral cooperation. This is specifically reflected in the reshaping of power distribution pattern, facilitating power rivalry, and intensifying institutional overlap and competition. However, the U.S. maintains asymmetric advantages over Japan and Australia in alliance management, thus the two nations usually need to comply with the strategic deployment of the U.S., and hence the transition of the Asia–Pacific security order cannot fully reflect their interests. China should attach importance to the role of Japan and Australia in strategic layout, deepen consensus and coordinate actions with them on the reform and construction of the regional governance system.

**Key words:** Japan and Australia as “Northern and Southern Anchors”; Asia–Pacific Security Order Transition ; Alliance Management; Collective Action; Indo–Pacific Strategy

**Authors:** Li Hang, Ph.D. Candidate, Institute of International Relations, China Foreign Affairs University; Jiang Xue, Ph.D. Candidate, Institute of International Relations, China Foreign Affairs University

# 战略决策研究 (双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

编委: (按姓氏笔划排序)

王 玮 中国社会科学院	王玉主 中国社会科学院
毛维准 南京大学	节大磊 北京大学
叶晓迪 广东外语外贸大学	田 野 中国人民大学
刘 丰 清华大学	池志培 中央财经大学
阮建平 武汉大学	李 形 Aalborg University
李 青 广东外语外贸大学	李开盛 上海国际问题研究院
李隽旻 中国社会科学院	杨 原 中国社会科学院
杨攻研 辽宁大学	宋国友 复旦大学
张 鹏 中央财经大学	张 骥 复旦大学
陈 冲 清华大学	陈志瑞 外交学院
陈寒溪 广东外语外贸大学	周方银 广东外语外贸大学
周玉渊 上海国际问题研究院	赵 柯 中共中央党校 (国家行政学院)
徐秀军 中国社会科学院	凌胜利 外交学院
隋广军 广东外语外贸大学	隆德新 广东外语外贸大学
董青岭 对外经济贸易大学	曾向红 兰州大学
曾敬涵 Lancaster University	魏 玲 对外经济贸易大学

主 编: 隋广军

总 策 划: 李 青

执行主编: 许陈生

责任编辑: 张 健 曹金芳

英文编辑: 赖雪仪

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

## “新质生产力战略与人类命运共同体” 研讨会云端举办

4月27日上午，来自全国高校、科研机构的近二十位专家学者聚集云端，以线上研讨会的形式深入研讨“新质生产力战略与人类命运共同体”。本次研讨会由广东外语外贸大学广东国际战略研究院、全球治理与人类命运共同体重点实验室以及《战略决策研究》编辑部联合主办。

会议第一阶段由广东国际战略研究院执行院长李青教授主持。广东国际战略研究院院长、广东外语外贸大学原党委书记、原校长、《战略决策研究》主编隋广军教授在致辞中强调，加快发展新质生产力是习近平总书记创造性提出并亲自部署的重大决策，是我国在未来发展和国际竞争中赢得战略主动的重大战略举措，希望与会专家不吝发表真知灼见，加强研究，以更好服务国家重大战略需求。

会议第二阶段由广东外语外贸大学隆德新副教授主持。上海国际问题研究院李开盛研究员、中国社会科学院徐秀军研究员、中国人民大学田野教授、武汉大学阮建平教授、兰州大学曾向红教授、南京大学毛维准教授、华侨大学黄日涵教授、中共中央党校（国家行政学院）赵柯副教授、上海国际问题研究院周玉渊研究员等与会专家，围绕新质生产力与推动构建人类命运共同体、新质生产力与大国战略竞争等问题，从新质生产力的内涵特征、国际影响、国际环境、发展路径等多个角度分别做了精彩发言。

《外交评论》执行主编、外交学院陈志瑞教授在点评中指出，作为国家重大决策部署，从国际视角深入研究新质生产力具有重要理论与现实意义，建议学界将新质生产力与大国战略博弈、人类命运共同体、全球治理、“一带一路”、全球南方、高水平对外开放等国际问题研究议题相结合，开展更多更进一步的理论与政策研究。



与会专家合影