

# 战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2022年 第2期(总第73期) 第13卷

## 目录

3 全球秩序重组与国际制度竞争的回归——2021年中国经济外交形势分析

罗仪馥 赵 岚

22 东盟及其成员国对“一带一路”的认知和反应

普鹏飞 王子昌

42 次区域权力结构与威胁认知：老挝外交选择的动力

王 震

62 英国北极政策的变化

陈 燕

81 瑞典北极政策的特点

刘 红

# Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

## Table of Contents

3 Luo Yifu; Zhao Lan

Reshuffle of Global Order and Return of International Systemic Competition: Analysis of China's Economic Diplomacy in 2021

22 Pu Pengfei; Wang Zichang

The perception and response of ASEAN and its Member States to the "Belt and Road Initiative"

42 Wang Zhen

Sub-regional Power Structure and Threat Perception: Factors behind Laos' Diplomatic Policy

62 Chen Yan

Changing Arctic Policy of Britain

81 Liu Hong

Characteristics of Sweden's Arctic Policy

# 全球秩序重组与国际制度竞争的回归 ——2021年中国经济外交形势分析

罗仪馥 赵 岚

**摘要：**2021年，新冠疫情延宕反复和大国战略竞争加剧，为中国经济外交带来诸多挑战。虽然全球经济开始有所复苏，但全球高通胀等问题对于经济复苏的干扰仍不容小觑。新上任的拜登政府加大对华战略竞争力度，重新回归多边主义，并在技术、价值观、基建等领域全面构建排华联盟，由此掀起新一轮国际制度竞争热潮。在此背景下，中国参与国际经济协定的进展喜忧参半。在RCEP终于达到生效门槛，中国也积极申请加入CPTPP和DEPA的同时，中欧投资协定却遭遇重大挫折。在国际制度竞争回归潮中，中国在经济外交上持续积极作为。除了加速构建制裁与反制裁制度体系外，中国在全球层面加强参与或引领贸易、公共卫生、气候与环境、国际税收治理以及“一带一路”相关制度建设，在区域层面重点强化中国在亚太、中亚、欧亚与非洲等地区治理机制中的引领作用。而在双边层面，虽然中国对英国、日本、澳大利亚等国的经济外交先后遇阻，但对东南亚各国和俄罗斯等周边国家的经济外交取得可观成效。

**关键词：**中美战略竞争；国际制度竞争；经济制裁；基建外交；数字经济

**作者简介：**罗仪馥，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员；  
赵岚，中国人民大学国际关系学院博士生。

2021年，全球新冠疫情跌宕反复与中美战略竞争持续升级是世界形势的两大基本特征。一方面，全球经济启动修复式增长，但各国在下半年

---

基金项目：中国人民大学2020-2022年度明德研究品牌计划“中国经济外交的理论与实践”（项目编号：14XNJ006）。本文是中国人民大学经济外交研究中心2021年度报告，感谢李巍教授的指导意见，研究中心的刘露馨、孙忆、孔繁颖、赵菩、王丽、穆睿彤、李琦译、何岸峰和林雯懿对本文亦有贡献，特此致谢。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

病毒变异与疫情延宕之下又面临不同程度的增速滞缓压力，世界主要国家经济复苏态势的分化正在加速国际经济格局的变迁，并进一步推动全球秩序的重组。另一方面，拜登政府调整特朗普政府的对外战略，由单边主义回归多边主义，继续全方位开展对华战略竞争，并推动国际制度竞争重新成为大国竞争的主要工具。在此背景下，中国经济外交承受巨大压力，但也创造了诸多亮点，包括推动中老铁路建成通车，完善制裁与反制裁外交制度体系，开始寻求参与数字经济治理等。这些亮点不仅是当前中国经济外交的主要成就，也是未来中国在全球变局中开创新局的关键着力点。

## 一、2021年中国经济外交的基本背景

2021年全球经济开始有所复苏，但伴随着下半年毒株变异与疫情形势的恶化，世界经济中一些潜留问题逐渐显露。与此同时，美国总统拜登正式上任后，全面加强对华战略竞争。这构成了2021年中国经济外交的两大基本背景。

### （一）疫情之下全球经济承压前行

一方面，世界经济开始复苏。2021年世界经济整体增长5.9%，主要经济体国内生产总值（GDP）增长率总体较为可观（详见表1）。国际贸易也有所回温，世界货物与服务贸易总量全年估计实现9.7%的增长。<sup>①</sup>其中，中国的表现较为亮眼。在GDP增长率高达8%的同时，中国对外贸易规模稳步扩大，全年进出口总额为6.05万亿美元，同比增长30%。<sup>②</sup>

另一方面，世界经济复苏的背后也潜留一些隐患。首先，全球大宗商品供需失衡问题突出，导致其价格普遍上涨。截至12月，能源价格同比增长约76.8%，而金属与矿物等非能源产品价格同比上升17.1%。<sup>③</sup>其次，全球通胀数值高且波及范围广。2021年，全球整体通胀率达到4.35%，创

<sup>①</sup> “World Economic Outlook”, International Monetary Fund, October, 2021, p.5, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

<sup>②</sup> 《2021年12月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

<sup>③</sup> 详细数据请参见CEIC数据库，<https://www.ceicdata.com/en>

表1 世界主要经济体 GDP 增长率 (%)

国家/地区	2020年	2021年	2022年
发达经济体	-4.5	5.2	4.5
新兴市场与发展中经济体	-2.1	6.4	5.1
中国	2.3	8.0	5.6
美国	-3.4	6.0	5.2
欧元区	-6.3	5.0	4.3
英国	-9.8	6.8	5.0
俄罗斯	-3.0	4.7	2.9
日本	-4.6	2.4	3.2
印度	-7.3	9.5	8.5

数据来源: IMF, World Economic Outlook, October 2021, p. 5。

2016年以来的新高。<sup>①</sup>其中,以美国和欧盟为代表的发达经济体通胀问题最为突出,2021年以来通胀率总体上逐月攀升,至年底已分别高达7.04%和5.15%(详见图1)。<sup>②</sup>再次,国际金融市场在大宗商品价格上涨、全球高通胀等因素的扰动下进一步累积或显现脆弱性。具体表现为:全球股市疯狂上涨;债券市场动荡不安,大多数主要债券市场的回报率为负;加密货币暴涨暴跌,风险难控等。

## (二) 中美战略竞争持续升级

在全球层面,美国不断加大对华竞争力度,同时在少数领域维持与中国的合作。第一,主导设立美欧贸易和技术委员会与召开供应链峰会,构建排华技术与供应链联盟。美国对华战略竞争的重要内容是技术压制,<sup>③</sup>而拉拢盟友与伙伴构建联盟是其主要手段之一,具体包括举办美欧贸易和技术委员会部长级会议,<sup>④</sup>主办芯片峰会,以及在二十国集团(G20)峰

<sup>①</sup> “Global Inflation Rate from 2016 to 2026”, Statista, January, 2022, <https://www.statista.com/statistics/256598/global-inflation-rate-compared-to-previous-year/>

<sup>②</sup> 详细数据请参见CEIC数据库, <https://www.ceicdata.com/en>

<sup>③</sup> 李巍,李琦译:《解析美国对华为的“战争”——跨国供应链的政治经济学》,载《当代亚太》2021年第1期,第4页。

<sup>④</sup> “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement”, The White House, September, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>

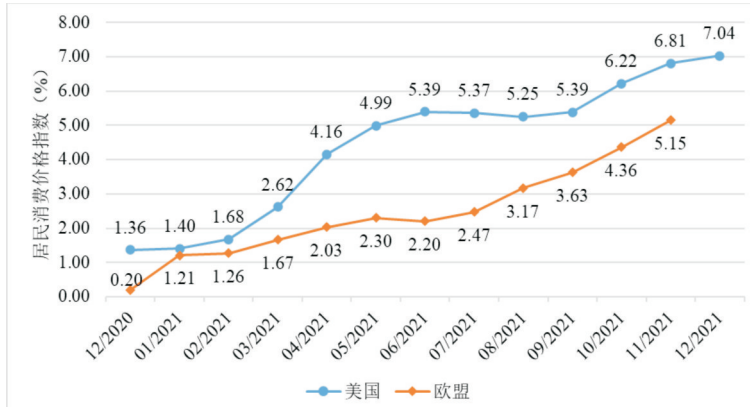


图2 2021年美国与欧盟居民消费价格指数(同比月度)

数据来源: CEIC 数据库。

会期间邀请除中国外的10余个G20成员参加全球供应链弹性峰会等。<sup>①</sup> 第二,主持召开民主峰会,构建排华价值观联盟。拜登政府声称要通过这一峰会“将民主国家团结起来”,实际上意在以价值观为旗帜来扩大与加固其伙伴网络,进而孤立中国、俄罗斯等竞争对手。<sup>②</sup> 第三,加大基建外交力度,谋求在全球范围内与中国形成基建竞争之势。美国通过七国集团(G7)发布“重建美好世界”(Build Back Better World,简称B3W)全球基础设施计划,作为抗衡中国“一带一路”倡议的替代性方案,为低收入国家提供“透明、可替代性的”基础设施投资。<sup>③</sup> 第四,主办领导人气候峰会,联合中国共同引领全球气候治理。拜登政府发起领导人气候峰会,主动邀请中方出席,并与中国在控制全球气候变暖、增强气候安全等方面表现出一致决心。

在区域层面,亚太是美国对华博弈的核心地区,拜登政府全力推进的“印太”战略正是其经略亚太地区的主要抓手。第一,以澳大利亚、印度、日本和韩国为主要支点,由南至北搭建“印太”战略的核心骨架。其

① 刘露馨:《美国科技战略的变革及前景》,载《现代国际关系》2021年第10期,第40-41页。

② “Participant List”, State of Department, November, 2021, <https://www.state.gov/participant-list-the-summit-for-democracy/>

③ “President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership”, The White House, June, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

主要举措包括推进美日澳印四方安全对话等机制建设，同英国、澳大利亚签署三边安保联盟协定（AUKUS），以及派出多位高级官员对日本、韩国、印度等密集展开访问等。第二，将东南亚打造成为“印太”战略的前沿阵地。2021年，拜登政府多位高级官员密集访问新加坡、越南、菲律宾、泰国等东南亚主要国家，拜登总统还以视频方式出席美国—东盟峰会，并在会上强调，美国与东盟的合作伙伴关系是维持“一个自由与开放的印太地区”的关键。<sup>①</sup>这是美国总统时隔四年再次出席东盟系列峰会。

在双边层面，美国对华竞争态势持续加强。第一，中美高层与高级官员保持一定频度的互动，但难以促成实质性合作，中美贸易谈判也未能重启。第二，美国对中国的经济制裁与“技术战”加码，中国的制裁与反制裁外交也日趋成熟。拜登政府频繁在半导体、数据安全、生物医药等关键的科技领域对中国企业实施制裁，并持续扩大制裁范围。对此，中国政府也展开系统性反制，先后出台《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》和《反外国制裁法》，并公开制裁多名美方官员。第三，以滴滴赴美上市几经波折为标志，中美金融关系发生异动。在中美各自竖起的监管高墙下，以滴滴为代表的已经在美上市或准备赴美上市的中企都面临着严峻的国家安全审查。<sup>②</sup>美国证交会还于12月初发布了《外国公司问责法》的实施细则，对赴美上市企业的信息披露和审计材料做出明确规定。<sup>③</sup>多家中国企业自美退市的压力日益增大。

## 二、中国参与国际经济协定的进展

参与国际经济协定是中国经济外交的主要形式之一。2021年，中国围绕自由贸易协定（FTA）的外交持续提质增效，并积极参与数字经济这

<sup>①</sup> “Remarks by President Biden at the Annual U.S.-ASEAN Summit”, The White House, October, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/26/remarks-by-president-biden-at-the-annual-u-s-asean-summit/>

<sup>②</sup> 滴滴赴美国上市的经历颇为周折：7月2日，在中国滴滴公司在美国纽交所上市交易两天后，中国政府对以滴滴为首的互联网科技企业展开网络数据安全审查；12月，滴滴公司又宣布从美国退市，并启动在香港上市的准备工作。

<sup>③</sup> “Statement Holding Foreign Companies Accountable Act: Final Amendments”, U.S. Securities and Exchange Commission, December, 2021, <https://www.sec.gov/news/statement/gensler-statement-hf-caa-120221>

一新兴领域的国际协定，但投资领域的关键协定——中欧投资协定则遭遇挫折。

### （一）FTA 外交频度减少但质量上升

2021年，中国围绕FTA开展的经济外交活动大幅减少，其重心不在于继续扩大既有的自贸伙伴网络，而是转向寻求自贸协定“质”的突破，即加快提升中国自贸网络的规则水平。截至2021年底，中国已签署的自贸协定达21个，<sup>①</sup>另有10个自贸协定正在谈判中，8个协定正在研究中。

在区域层面，中国主动对接更高标准的国际贸易投资规则。推进《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）落地生效是2021年中国FTA外交的重点所在。在2020年底签署协定之后，中国抓紧推进国内制度的改革与调适，并成为最早完成RCEP国内审批的非东盟成员国，在各成员国中产生了良好的示范效应。不仅如此，在与东南亚国家的多次外长互访场合，以及东亚系列会议等多边平台上，中方无不强调与鼓励各成员国加快国内审批流程，推动RCEP尽快生效。截至2021年底，文莱、柬埔寨、老挝、新加坡、泰国、越南6个东盟成员国和中国、日本、新西兰、澳大利亚4个非东盟成员国已正式提交核准书，达到协定生效门槛，RCEP于2022年1月1日首先对这10个国家生效。

此外，中国提交了申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的书面信函。CPTPP是迄今为止开放程度和规则水平最高的自贸协定，在自由贸易的深度和广度上都超过了RCEP。客观而言，目前申请加入CPTPP对中国改革开放带来更大压力，但通过主动加入并尽早实现规则对接，中国可以为未来引领国际经贸规则变迁做好准备，同时抢先破解未来中国可能面临的规则围堵。

在双边层面，中国与新西兰、新加坡、韩国、挪威的FTA谈判各有进展。除挪威与中国进行的是FTA谈判之外，其他三国与中国的谈判主要围绕自贸规则升级展开。中国与新西兰于2021年1月正式签署了自贸升级议定书。除对原协定的贸易规则进行升级外，协定还新增了电子商务、政府采购、竞争政策、环境与贸易等四个领域。中国与新加坡、韩国则主要聚

<sup>①</sup> 本报告涉及的自贸协定是经济外交意义上的，主要指国家行为体层面的经济往来。港澳台地区同属于一个中国，不适用经济外交的概念，故不将《内地与港澳更紧密经贸关系安排》列入考察范围。



焦于以负面清单模式推进服务贸易和投资自由化谈判。负面清单是中国推进制度型开放的必要方式，也是统筹发展与安全战略的重要一环，未来可能成为中国参与FTA谈判的重要模式。

## （二）积极参与数字经济伙伴关系协定

2021年，中国申请加入《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA），对国际经济协定的参与开始拓展至数字经济领域。DEPA是新加坡、新西兰和智利三国于2020年6月12日签署的一项旨在促进数字经济和数字贸易发展的新型国际贸易协定，申请加入其中对中国而言具有深远的战略意义。

首先，有利于中国在新一轮中美数字贸易规则竞争中占据有利位置。在上台之初，拜登政府就致力于研究一项涵盖印太主要经济体、并将中国排除在外的数字贸易协议，以作为CPTPP的替代性方案。2021年10月，拜登在美国—东盟峰会上提出“印太经济框架”（IPEF），内容涵盖贸易便利化、数字经济和技术标准等，就被视为数字贸易协议的雏形。在此背景下，中国率先申请加入DEPA，其实是对美国试图建立排华性数字经济框架的预警性反制，有利于中国在亚太地区经贸规则制定和中美数字经济规则竞争中赢得先机。

其次，这是中国参与全球数字经济治理的重要举措，有助于提升中国的全球数字经济规则制定话语权和影响力。2020年中国的数字经济规模为5.4万亿美元，位居世界第二（仅次于美国），<sup>①</sup>数字经济正成为中国国内经济发展和对外经济合作的重要增长点与着力点。由于当前很多国家的数字经济还处于发展初期，全球并未形成系统的数字经济规则，中国率先加入DEPA，未来可以在亚太乃至全球数字经济治理规则的制定中发挥更大的能动性。

最后，彰显中国深化改革开放的决心。加入DEPA有助于中国发挥海量数据和丰富应用场景的优势，利用全球要素资源，简化国家之间的商品和服务贸易，降低交易成本，最终提高中国在数字经济领域的对外开放度。另外，DEPA在数据储存与跨境传输、知识产权保护、数据隐私保护等领域设立了较高标准，加入其中也将倒逼中国继续深化国内改革，以便

<sup>①</sup> 《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》，中国信息通信研究院，2021年8月2日，第14页，[http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/t20210802\\_381484.htm](http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/t20210802_381484.htm)

对接国际高标准数字经贸规则。

### （三）中欧投资协定遭遇挫折

中欧投资协定在2020年12月如期结束谈判。这是一份包括知识产权保护、劳工待遇和服务贸易等诸多敏感议题的全面协定，也是中欧在管理与企业管理上的深层次制度对接。但随着2021年美国拜登政府的上台和美欧关系的改善，中欧投资协定遭遇了重大挫折。

拜登政府上台后，极力拉拢欧盟以所谓“维护人权”为由展开对华制裁。2021年3月22日，美国国务卿布林肯在赴欧参加北约外长会议前宣布了对2名新疆官员的制裁，欧盟、英国和加拿大也在同一天宣布了类似的制裁措施。其中欧盟对中国4位治疆官员和1个实体实施了制裁，这也是其在近30年来首次对中国采取制裁措施。当天，中方宣布对包括议员和学者在内的10名欧方人士及4个实体进行反制裁。在中欧相互制裁的背景下，欧洲议会于5月20日宣布冻结中欧投资协定的审议程序，直到中国解除对欧制裁。

理解中欧投资协定从顺利结束谈判到遭遇挫折这一变化的成因，需要将其置于中美欧大三边关系之下。在处理对华关系中，欧盟通常需要在利益与价值、务实与原则之间作出艰难抉择，这是多年来困扰欧盟制定对华政策的根本问题之一，而中欧投资协定的曲折进展正是该问题的现实写照。一方面，欧盟非常重视对战略自主性的追求，即根据具体议题、根据自身利益来自主选择与中国或者美国合作，<sup>①</sup>而较少受到外来因素的干扰。但另一方面，欧盟希望通过加强跨大西洋合作来应对中国带来的挑战，因此面对拜登政府拉拢欧盟共同制衡中国的迫切意愿和频繁行动，也在一定程度上予以配合。这就可以解释为何欧盟在2020年底不顾美国的警告与中国宣布完成中欧投资协定谈判，却又在2021年3月与美国及其盟友协调，共同对中国实施人权制裁，并最终导致中欧投资协定被搁置。

## 三、中国推动解决全球治理赤字

全球治理是中国在全球层面开展多边经济外交的主要载体。2021年，

<sup>①</sup> 房乐宪、殷佳章：《欧盟的战略自主追求及其国际含义》，载《现代国际关系》2020年第11期，第57-63页。

中国在贸易、气候变化与环境、公共卫生和国际税收等多个领域积极参与全球治理，并在“一带一路”外交方面持续发力，为破解当前的全球治理赤字难题做出独特贡献。

第一，坚持WTO在全球贸易治理中的主导地位，大力支持与推进WTO改革。一方面，中国发起倡议维护WTO在国际贸易领域中的规则主导权。3月，中国商务部主办“APEC支持WTO电子商务谈判”研讨会，旨在延续APEC支持多边贸易体制和WTO的重要传统，助力WTO制定新规则。9月，在金砖国家经贸部长会议以及随后召开的金砖国家领导人峰会中，中国也与各成员国共同强调要维护以WTO为基石的多边贸易机制。另一方面，中国积极地向WTO输送人才，提升中国对国际机构运作的参与度。中国商务部副部长张向晨被任命为WTO新任副总干事，这进一步巩固了中国与WTO的密切联系，不仅有助于体现与践行中国维护自由开放多边贸易体制的坚定立场，也更便于中国代表广大发展中成员，推动全球贸易体系朝着更公正合理的方向发展。

第二，积极参与甚至领导全球气候变化与环境治理，推动达成实质性合作成果。首先，中国全力推进“双碳”目标与承诺的落实。2021年9月，习近平在联合国大会一般性辩论上宣布中国不再新建境外煤电项目。其次，中国气候外交进行重要机构调整。具体表现为设立气候变化事务特使，还在生态环境部下成立气候变化事务办公室与之配合，提高气候外交专业化水平，争取全球气候变化治理中发挥更大作用。最后，中国政府在全球气候治理平台中积极与各国展开政策协商。10月，《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）在中国昆明举办，中方宣布将率先出资15亿元人民币，成立昆明生物多样性基金。<sup>①</sup>11月，在《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会（COP26）期间，中国与美国发布联合宣言，并提出共同建立“21世纪20年代强化气候行动工作组”的计划。

第三，在公共卫生治理中发挥日益突出的引领作用。中国加入WHO的“新冠疫苗实施计划”，率先响应“全球合作加速开发、生产、公平获

<sup>①</sup> 《共同构建地球生命共同体——习近平在〈生物多样性公约〉第十五次缔约方大会领导人峰会上的主旨讲话》，中国外交部，2021年10月12日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202110/t20211012\\_9552466.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202110/t20211012_9552466.shtml)

取新冠肺炎防控新工具”（ACT）倡议。<sup>①</sup> 中国还主办新冠疫苗合作国际论坛首次会议，并在会上宣布向“新冠疫苗实施计划”捐赠1亿美元。<sup>②</sup> 在G20第十六次峰会上，中国又提出“全球疫苗合作行动倡议”，从疫苗科研合作、贸易与分配、金融支持等多个方面提供具体方案。<sup>③</sup> 在金砖国家领导人第十三次峰会上，中方也宣布将在年内将再向发展中国家无偿捐赠1亿剂疫苗，助力金砖国家共同应对新冠疫情的挑战。<sup>④</sup> 2021年，中国总计对外提供20亿剂，并与30多个国家发起“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议，同19个发展中国家开展疫苗联合生产。<sup>⑤</sup>

第四，积极参与国际税收改革并推动新方案落地。2021年，G20财长和央行行长会议就“更稳定和更公平的国际税收结构”达成历史性协议，这是对近百年来国际税收基本规则的重大改革。根据改革后的“双支柱”解决方案，营业收入多于200亿欧元且利润超过10%的巨型跨国公司所获部分利润将被分配给各个市场国；与此同时，将最低有效税率确定为15%，确保跨国企业至少按最低水平纳税，这一规定适用于营业额超7.5亿欧元的企业。<sup>⑥</sup> 在国际税改过程中，中国不仅积极参与G20在相关议题上的情报交换、意见交流与行动协调等工作，而且主动与多个国家的税务部门建立双边税收合作机制，加强国家之间的政策沟通和征管合作，通过“以双边促多边”的方式切实推进国际税收领域的全球治理事业。

第五，以高质量发展为目标，稳步推进“一带一路”国际合作。截至2021年底，中国已与145个国家、32个国际组织签署200多份共建“一带

---

① 《外交部副部长马朝旭在联合国经社理事会“人人享有疫苗”部长级特别会议上的发言》，中国外交部，2021年4月17日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw\\_673019/202104/t20210417\\_9137917.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/202104/t20210417_9137917.shtml)

② 《王毅主持新冠疫苗合作国际论坛首次会议》，中国外交部，2021年8月6日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz\\_673089/zyhd\\_673091/202108/t20210806\\_9175113.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyhd_673091/202108/t20210806_9175113.shtml)

③ 《习近平在二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议上的讲话》，中国外交部，2021年10月30日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202110/t20211030\\_10405545.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202110/t20211030_10405545.shtml)

④ 《习近平在金砖国家领导人第十三次会晤上的讲话》，中国外交部，2021年9月10日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202109/t20210910\\_9604448.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202109/t20210910_9604448.shtml)

⑤ 《2021年11月12日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，中国外交部，2021年11月12日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202111/t20211112\\_10447449.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202111/t20211112_10447449.shtml)

⑥ “Third Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting”, G20 Information Centre, July, 2021, <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210710-finance.html>

一路”合作文件。<sup>①</sup>2021年,中国“一带一路”外交在基础设施互联互通和经贸往来等领域持续实现突破。在基础设施方面,除中老铁路建成开通这一关键成就外,中欧班列继续高效运转,2021年1-11月,中欧班列开行约1.4万列,同比增长20.3%。<sup>②</sup>在对外投资方面,全年中国企业对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资规模为203亿美元,同比增长14.1%,占同期总额的17.9%,较上年同期上升1.7%。<sup>③</sup>此外,首届“丝路电商”国际合作论坛、“一带一路”亚太区域国际合作高级别会议、“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会会议等多个机制的顺利创建与运作,也反映了“一带一路”制度化水平正在稳步提升。

#### 四、中国主导增强区域治理效能

2021年,中国的区域性经济外交主要通过参与亚太、中亚、欧亚和非洲区域治理来呈现。中国在其中发挥较大的能力性,持续增强相关区域治理机制的效能。

##### (一) 亚太区域治理

首先,推动APEC在关键与新兴议题上发挥治理作用。6月,APEC第27届贸易部长会议以视频方式召开,参会各方在应对疫情、经济复苏以及加快亚太自贸区建设等方面达成了共识;8月,APEC粮食安全部长级会议召开,此次会议以“新冠肺炎疫情下,APEC经济体保障粮食安全的数字化和创新倡议”为主题;11月,APEC部长级会议和第28次领导人非正式会议相继以视频方式召开,全面涉及数字经济发展、多边贸易体制升级、基础设施联通、保障粮食安全等各个领域的议题,并围绕这些议题达成关键共识或提出共同行动路线图。

其次,继续维护东亚区域治理制度的运作,重在强化中国与东盟合作机制的地位与效能。一方面,东亚地区系列会议照例举行,并围绕共同抗

<sup>①</sup> 《我国已与145个国家、32个国际组织签署200多份共建“一带一路”合作文件》,中国政府网,2021年12月16日,[http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/16/content\\_5661337.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/16/content_5661337.htm)

<sup>②</sup> 《1至11月中国推动中欧班列开行约1.4万列》,中国一带一路网,2021年12月24日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/209497.htm>

<sup>③</sup> 《2021年我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》,中国商务部,2022年1月24日,<http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwyydyl/tjsj/202201/20220103239004.shtml>

疫、经济复苏、绿色发展等现阶段重大议题达成诸多共识。另一方面，中国高度重视与支持东盟在地区架构中的中心地位，全面加强中国与东盟在区域治理中的合作。在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上，习近平与东盟领导人共同宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系。<sup>①</sup>此次会议还就启动技术合作协议谈判与深化科技创新合作、建立蓝色经济伙伴关系、对接数字经济计划、开展自由贸易协定再升级可行性研究等诸多新兴或关键议题达成共识。在区域经济治理稳中有进的基础上，2021年中国与东亚主要经济体的经贸数据增长极为可观。东盟继续保持中国第一大贸易伙伴的地位，双方货物贸易额达8782.07亿美元，同比增长28.1%；中国与日本、韩国的贸易额也分别实现了17.1%和26.9%的增长，各自达到3714.02亿美元和3623.51亿美元，日、韩继续稳居中国第四和第五大贸易伙伴的位置。<sup>②</sup>

最后，推动澜湄合作行稳致远。2021年，中国与中南半岛五国农业、水资源开发与保护、打击跨国犯罪等多个传统议题的合作上持续发力。首届澜湄水果节暨澜湄农业农村发展合作论坛、第二届澜湄水资源合作论坛先后举行，全年中国还与老挝、缅甸、泰国开展多次双边或多边联合巡逻执法行动。此外，中国持续通过提供资金的方式促进流域六国经济社会发展。截至2021年，中方贷款支持中南半岛五国开展了公路机场、电站电网、产业园区等40多个重大基建项目，中方设立的澜湄合作专项基金共支持开展了500多个项目。<sup>③</sup>

## （二）中亚区域治理

第一，上海合作组织恢复正常运转。一方面，上合组织机制继续在中国与中亚国家的经济合作中发挥着重要作用。2021年，习近平与李克强通过视频方式分别参加了上合组织在塔吉克斯坦首都杜尚别举行的元首理事会峰会和政府首脑理事会峰会，中方还通过上合组织框架下的部长级对

<sup>①</sup> 《习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》，中国政府网，2021年11月22日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content\\_5652461.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm)

<sup>②</sup> 详细数据请参见《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

<sup>③</sup> 《外交部：澜湄合作启动五周年将举办近60项庆祝活动》，中国政府网，2021年3月23日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/23/content\\_5595180.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/23/content_5595180.htm)

话机制、合作论坛等多个平台，与上合组织成员国在经贸、地方合作、金融、工业等方面展开更深入的合作。另一方面，上合组织“朋友圈”有所扩大。元首理事会峰会启动了接受伊朗为成员国的程序，并吸收沙特阿拉伯、埃及、卡塔尔为新的对话伙伴。作为中亚集政治、安全、经济与人文各方面合作为一体的区域多边平台，上合组织正在不断扩大其影响力，中国也在上合组织框架下持续深化区域治理合作。

第二，“中国+中亚五国”外长会议机制持续完善。2021年5月，“中国+中亚五国”外长第二次会晤在陕西西安举行，这是该机制自2020年7月正式成立以来，时隔不足一年首次举行线下会晤，也是疫情发生以来中方首次主办的多边外长会议。此次会议成果极为丰硕：会议发表了关于阿富汗问题、共同应对新冠疫情、深化地方合作的三份联合声明，并决定推动建立中国中亚农业合作中心、丝绸之路考古合作研究中心和传统医学中心三个机构，还决定实施“一国一坊”、教育培训、减贫惠农三项计划。同时，中国推动成立“中国+中亚五国”副外长联络组、外长会晤国别指挥部以及其他专门机制等，不断完善制度化建设。

第三，阿富汗邻国外长会首次上线。随着美军从阿富汗撤出，阿富汗和平重建与未来发展问题成为关系中亚区域治理的重点关切。作为阿富汗最大的邻国，中国在帮助阿富汗和平重建和维护中亚区域秩序上尽力作为。9月，首次阿富汗邻国外长会议以视频方式召开，会上中方决定将加快落实2亿人民币的对阿紧急援助，并向阿富汗首批捐赠300万剂疫苗。<sup>①</sup>10月，在第二次阿富汗邻国外长会上，中方表示将帮助阿富汗参与到“一带一路”共建合作中来，呼吁国际金融机构和各类涉阿机制形成合力，重点从人道主义援助、和平重建等经济视角推动同阿合作。<sup>②</sup>

### （三）欧亚与非洲区域治理

亚欧首脑会议继续作为欧亚区域治理的有效平台。因新冠疫情推迟一年的第十三届亚欧首脑会议在11月通过线上视频会议方式举办，李克强在会议上呼吁各国坚持多边主义、深化交流互鉴，携手打造共同发展、共

<sup>①</sup> 《王毅出席首次阿富汗邻国外长会》，中国外交部，2021年9月8日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202109/t20210908\\_9604939.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202109/t20210908_9604939.shtml)

<sup>②</sup> 《王毅出席第二次阿富汗邻国外长会》，中国外交部，2021年10月28日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202110/t20211028\\_10348761.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202110/t20211028_10348761.shtml)

同繁荣的强劲引擎。<sup>①</sup> 亚欧会议作为亚欧两大洲之间最大的政府间合作论坛，其会员国包括中国、日本、韩国、东盟、以及欧盟27国在内的39个国家，自成立以来不断深化各方的政治互信与经贸合作关系，已经成为中国同欧亚各国重要的地区合作平台。

中国—中东欧国家领导人会晤机制（“17+1”）稳中有变。一方面，“17+1”平台继续推动中国与中东欧总体经贸关系的深化。2月，中国以视频方式主办中国—中东欧国家领导人峰会，会议签署了超过35份政府间合作协议、53份商业合作文件。<sup>②</sup> 此后，中国—中东欧国家博览会及中国—中东欧国家小企业合作论坛先后召开，在疫情全球爆发遏制各国交流往来的情况下，中国与中东欧国家的合作逆势而上。但另一方面，中国与立陶宛外交关系恶化成为2021年“17+1”的最大变数。5月，立陶宛宣布退出该机制，声称该机制造成欧盟分裂，还敦促欧盟其他成员国一同退出；8月，中国召回驻立陶宛大使并驱逐对方驻华大使，中立关系已然触底，并对“17+1”机制的运转增添一些阻碍。

中非合作论坛成为中非合作最重要的加速器。11月，第八届中非合作论坛部长级会议召开，各国领导人就国际形势和中非合作前景等重大问题深入讨论。2021年是《中非合作论坛北京行动计划（2019-2021）》的收官之年，同时也开启了未来十五年中非合作的新方向。根据这次会议的协商成果，中国将力争未来3年从非洲进口总额达到3000亿美元，并将提供100亿美元贸易融资额度，用于支持非洲出口。<sup>③</sup> 通过中非合作论坛的高效运作，中国在非洲区域治理中的地位正在迅速上升。

## 五、双边经济外交进退交错

2021年，面对“形色各异”的国家或地区，中国的双边经济外交既迎来新的收获，又触碰新的壁垒。总体而言，中国面向德国、俄罗斯和主要

<sup>①</sup> 《李克强出席第十三届亚欧首脑会议》，中国国务院，2021年11月25日，[http://www.gov.cn/premier/2021-11/25/content\\_5653444.htm](http://www.gov.cn/premier/2021-11/25/content_5653444.htm)

<sup>②</sup> 详情请见《中国—中东欧国家领导人峰会成果清单》，中国外交部，2021年2月9日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202102/t20210209\\_9604408.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202102/t20210209_9604408.shtml)

<sup>③</sup> 《习近平出席中非合作论坛第八届部长级会议开幕式并发表主旨演讲》，中国外交部，2021年11月29日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202111/t20211129\\_10458620.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202111/t20211129_10458620.shtml)



东南亚国家的经济外交稳中有进，面向日本、澳大利亚的经济外交则陷入停滞甚至倒退境地。

### （一）中国与欧洲国家经济外交合作与冲突交织

2021年，中欧投资协定遭遇挫折，使中国与欧盟的关系大幅降温，但双方保留一定的沟通渠道。习近平数次与欧盟领导人举行视频会晤或进行通话，李克强也多次同欧洲企业家举行高级别视频对话会，表达中国致力于促进贸易投资自由化便利化的决心。此外，2月中欧举行首次环境与气候高层对话，4月中欧企业联盟在北京成立，这些机制也成为中国与欧盟保持联系的重要渠道。在此背景下，2021年双方经贸往来维持较好的增长态势，贸易总额达到8281.12亿美元，同比增长27.5%，欧盟依然是仅次于东盟的中国第二大贸易伙伴。<sup>①</sup>

在上述关系基调之下，2021年中国对欧盟成员国的经济外交形势有所分化。首先，中德经济外交与经贸合作展现出强大韧性。中国已连续五年成为德国最大的贸易伙伴（超过荷兰和美国），全年中德双边贸易额约2351.23亿美元，同比增长22.5%。<sup>②</sup>全年习近平通过中欧或中德双边外交平台，三次与默克尔进行了视频会晤、两次单独通话。<sup>③</sup>4月，中德两国总理共同主持了第六轮中德政府磋商，听取了双方25个部门负责人的工作汇报，这是近年来参会部门最多、规模最大的一次。高级别、大规模和高频率的中德交往表明，即使分歧难以避免，平等对话和务实合作仍是中德关系的主题。

其次，中法双边经济外交平稳推进。2021年，习近平同马克龙两次通电话，中法之间的多个部长级会议也先后举行，两国还同德国一起召开了中法德领导人视频峰会。通过中法农业科技合作研讨会、中法工业合作机制联委会第八次会议以及中法产业合作圆桌会等多个平台，两国继续深化在农业科技、汽车、工业绿色发展、产业链供应链等方面的合作。在第八

<sup>①</sup> 详细数据请参见《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

<sup>②</sup> 详细数据请参见《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

<sup>③</sup> 2021年12月21日，习近平主席与新上任的德国总理朔尔兹进行了首次通话。

次中法高级别经济财金对话中，双方就国际宏观经济政策进行协调，最终达成54项具体成果，主要涵盖现代农业、民用核能大项目、航空航天和金融等方面。<sup>①</sup>

最后，中英经济外交互动总体表现冷淡。2021年，英国在涉华议题上对美国亦步亦趋态势愈加明显。3月，英国以“新疆人权”问题为借口，加入了美欧联合制裁中国的队伍，对4位中国官员和1个新疆实体实施了资产冻结和旅行禁令。<sup>②</sup>中国随后实施了反制裁，禁止英方9名人员和4个实体入境中国，并冻结其在华财产和禁止其与中国公民和机构交易。<sup>③</sup>中英经济财金对话继续停摆，双方气候合作也面临诸多挑战。

## （二）中国与东南亚国家经济外交成果创新高

2021年，中国对东南亚的经济外交活动频繁，其中以对越南、新加坡和老挝等国的外交行动最具有代表性，并以基础设施建设领域的外交成果最为卓越。一方面，东南亚是中国全年开展线下外交活动最为频繁的地区。3-4月，应中国国务委员兼外长王毅邀请，新加坡、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国外长先后访华；9月，王毅又对越南、柬埔寨、新加坡等进行正式访问。王毅与各国外长的互访及时增进了中国与相关国家的政治互信，明确了双方协调合作的基本共识，也为稳定中国的周边外交环境发挥关键作用。

另一方面，东南亚一直是中国基建外交的重点区域，中国在相关国家推进的数个重点项目在2021年取得突破性进展。11月，越南首条城市轻轨“河内吉灵—河东线轻轨列车”投入运行；12月，中老铁路建成并顺利通车。这是第一条采用中国标准、中老合作建设运营并与中国铁路网直接连通的境外铁路，中方在推进过程中不仅需要克服恶劣的自然条件与富有挑战性的技术难题，还要应对西方国家炒作所带来的国际舆论压力，在此背景下得以建成通车的中老铁路足以成为中国基建外交的经典案例与成

<sup>①</sup> 《第八次中法高级别经济财金对话取得多方面积极成效》，中国财政部，2021年12月30日，[http://bj.mof.gov.cn/ztd/czysjg/jyj/202112/t20211230\\_3779675.htm](http://bj.mof.gov.cn/ztd/czysjg/jyj/202112/t20211230_3779675.htm)

<sup>②</sup> “UK sanctions perpetrators of gross human rights violations in Xinjiang, alongside EU, Canada and US,” Gov. UK, March, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-perpetrators-of-gross-human-rights-violations-in-xinjiang-alongside-eu-canada-and-us>

<sup>③</sup> 《2021年3月26日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部，2021年3月26日，[https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt\\_673021/jzhs/673025/202103/t20210326\\_9171235.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhs/673025/202103/t20210326_9171235.shtml)

功典范。不仅如此，中国企业在2021年还与东南亚各国新签了诸多基础设施项目，广泛涵盖交通、能源与民生等各个领域。<sup>①</sup>随着这些项目的落地实施，中国对东南亚国家基建外交的优势与积极影响也将进一步显现。

### （三）中俄经济外交稳步向前

2021年，《中俄睦邻友好合作条约》签署20周年，双方正式宣布《条约》延期，以此为新起点，中俄之间的务实合作稳中有进。在这一年间，两国元首两度举行会晤，总理级别和各个部长级会晤照例顺利召开。两国经济外交成果也极为丰硕：双方制定完成《中俄货物贸易和服务贸易高质量发展路线图》，为实现双边贸易额2000亿美元的目标提供具体行动方案；两国签署了《2021至2025年中俄卫星导航领域合作路线图》，为商谈国际月球科研站合作的政府间协定奠定基础；迄今为止中俄最大的核能合作项目——田湾核电站和徐大堡核电站也在年内正式启动；中俄首座跨江公路大桥口岸——位于黑龙江省的黑河公路口岸最终通过国家验收，并将投入使用。不仅如此，中俄还在2021年完成了首次中俄海上联合巡航，充分彰显了两国的战略与政治互信。在此基础上，中俄经贸往来规模也持续扩大。2021年，两国贸易额为1468.87亿美元，规模创历史新高，同比增长率高达35.8%。<sup>②</sup>中国连续12年稳居俄罗斯最大贸易伙伴国地位。

### （四）中日经济外交趋冷，中澳关系明显恶化

2021年中国与日本直接互动较少，但日本的经济安全与外交战略调整在一定程度上影响着中日经济外交的形势。一方面，日本与美国在双边和多边范畴加强联系，强化遏华同盟关系。4月，拜登与时任日本首相菅义伟举行线下会晤，双方不仅提出要在经济、科技等领域构筑“新时代的同盟关系”，巩固美日印澳同盟体系，而且直指中国的内政问题。另一方面，日本国内政权更迭及相应的政策重心变化成为值得关注的新动向。新任首相岸田文雄在组阁时新设了经济安保大臣一职，并正在筹备“经济安全保障室”和加紧起草制定“国家经济安保战略”及相关法案。这在日本的经济

<sup>①</sup> 其中规模较大的项目包括新加坡轻轨裕廊区域线J111、J112标段项目，新加坡至马来西亚捷运系统RTS轨道项目，柬埔寨宏泰农业产业园一期、二期项目，泰国最大的港口——林查班国际港三期F货运港项目，中国—印尼“两国双园”项目等。详细内容请参见《中企项目周报》，中国一带一路网，[https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=11432](https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=11432)

<sup>②</sup> 《2021年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》，中国海关总署，2022年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302277/302276/4127455/index.html>

外交政策中具体表现为着重“推进确保战略技术和物资安全、防止技术外流的措施”，与美欧澳等国加强供应链合作等。这些举措意味着日本国家经济战略正在向政治化与安全化方向演变，对华“竞争、防范和牵制”逐渐成为贯穿日本经济安保政策的主线，中日经济外交趋冷之势较难逆转。

中国与澳大利亚双边关系也在2021年间持续恶化。5月，中国宣布无限期暂停中澳战略经济对话机制，这是自中澳关系恶化以来，中方首次明令冻结一个双边外交机制，意味着中澳经济外交已然陷入僵局。此外，中国于6月在WTO起诉澳大利亚相关反倾销和反补贴措施，中澳“贸易战”继续加码，中澳关系在中短期内恐难回旋。中澳关系持续走低主要源于澳大利亚对华政策对抗性的增强：4月，澳联邦政府先后取消维多利亚州与中国签署的“一带一路”协议，以及协议中一项重要的基础设施交易；5月，澳大利亚国防部又开始对中国的岚桥集团租借达尔文港99年的协议进行审查，声称要考虑强制让中企放弃租赁权。中国暂停中澳战略经济对话机制，正是对澳方上述行径的适度反击。

## 六、结论

2021年是全球秩序继续重组的一年，也可能成为决定未来秩序演变方向的关键一年。近年来全球秩序重组的一些基本趋势，包括美国霸权的相对衰落以及中国国际影响力的日益上升，自由主义与全球化浪潮的退缩以及国家主义与区域化倾向的增强等，在2021年仍然有所体现。全球秩序重组最关键的变量在于中美关系，与特朗普政府聚焦于中美经济利益冲突不同，拜登政府一经上台就将中美矛盾上升至价值观与意识形态层次，全面构建排华联盟体系，并推动世界走向“两极化”，这也成为这一年全球秩序重组的新表现。

2021年是国际制度竞争回归的元年，也是中国经济外交克时艰与渡难关的一年。拜登政府调整特朗普政府的单边主义和保护主义政策方向，重拾多边主义，使国际制度竞争重新成为中美战略竞争的关键工具。美国主办全球民主峰会和供应链弹性峰会，加强美日印澳四方安全对话机制建设，主导创立美欧贸易和技术委员会、美英澳三边安保联盟协定等新机制，提出B3W等全球基建替代性方案和“印太经济框架”等，寻求在价

值观、技术、基建与安全等领域对中国形成全面的国际制度“围堵”。作为回应，中国在参与甚至引领国际制度建设方面多有发力，具体行动包括推动 RCEP 落地生效，申请加入 CPTPP 和 DEPA，坚定捍卫 G20、WTO、金砖国家等传统机制在全球治理中的角色，增强中国与东盟系列会议、“中国+中亚五国”外长会和中非合作论坛等多个区域性国际制度的效能以及中国其中的引领作用。这一系列回应国际制度竞争的行动，勾勒出 2021 年中国经济外交的基本图景。

2022 年，中国经济外交将在疫情形势尚不明朗、中美战略竞争持续加强的背景下迎来更多新的挑战。一方面，在世界各国普遍开放国门的情况下，中国放松国际旅行的压力日益增加；另一方面，预计美国将进一步加固其盟友与伙伴体系，并在技术、基建和数字经济等与中国展开更加激烈的制度竞争，如何在这些领域的竞争中取胜，也成为未来一年中国经济外交的主要任务之一。

# 东盟及其成员国对“一带一路”的认知和反应

普鹏飞 王子昌

**摘要：**东南亚地区是中国推进“一带一路”建设的优先地区。东盟及其成员国一方面认识到“一带一路”带来的积极影响，另一方面也对“一带一路”怀有疑虑。因此，东盟及其成员国一方面积极参与“一带一路”建设，另一方面也采取措施降低“一带一路”的消极影响。通过分析东盟及其成员国的疑虑和采取应对举措的特点，发现东盟中心地位是东盟及其成员国进行互联互通建设的基本原则。因此，回应东盟及其成员国的核心关切，切实尊重东盟中心地位原则，是未来推动“一带一路”在东南亚地区行稳致远的关键。

**关键词：**东盟；东盟国家；“一带一路”

**作者简介：**普鹏飞，暨南大学国际关系学院博士生；  
王子昌，暨南大学国际关系学院教授。

中国政府提出“一带一路”倡议以来，取得了一系列积极成果，同时也面临诸多挑战。2018年8月，习近平主席在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上强调，“要高度重视境外风险防范，完善安全风险防范体系，全面提高境外安全保障和应对风险能力”。<sup>①</sup>东南亚是中国推进“一带一路”建设的优先地区。东盟及其成员国是如何认识“一带一路”建设的？它们参与“一带一路”建设的政策有什么特点？本文试图讨论这些问题。

目前国内学界主要探讨了东盟国家国内各界对“一带一路”倡议的动

---

国家社科基金重大课题“东南亚藏中国南海史料文献整理与研究”(编号:21&ZD244)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见,文责自负。

<sup>①</sup> 《习近平出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会并发表重要讲话》,中国政府网,2018年8月27日, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content\\_5316913.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/27/content_5316913.htm)

机、目标、影响、前景等的认知，以及东盟国家的应对，其中一些还分析了产生这些认知的原因，并从中国和东道国的角度提出了相关对策建议。<sup>①</sup> 现有的研究主要有以下两点不足：第一，这些研究主要探讨的是东盟单个成员国对“一带一路”的认知，较少从东盟整体的角度探讨东盟对“一带一路”的认知和应对。当前，在各种竞争性互联互通议程日益加剧的东南亚地区，东盟作为一支重要的力量，是东盟国家协调大国竞争的重要依托和平台，因此有必要从东盟整体的角度探讨东盟对“一带一路”的认知。第二，现有的研究根据分析的结论提出了诸多有效应对的政策建议，但是这些政策建议表现为“点对点”式，较为零散，没有从根本上把握东盟及其成员国的核心关切。因此，本文将着重分析东盟及其成员国对“一带一路”的认知，总结它们应对“一带一路”的政策特点，进而把握它们核心关切，据此从中国的角度提出相应的对策建议。

## 一、东盟及其成员国对“一带一路”的认知

一方面，东盟及其成员国对“一带一路”有积极正面的认知，愿意与中国合作推进“一带一路”建设；另一方面，它们也有不少忧虑，这影响了它们参与“一带一路”建设的主动性。

### （一）东盟及其成员国的积极认知

#### 1. 东盟的积极认知

基础设施建设与经济发展之间存在很强的正相关关系。健全的基础设施不仅能够促进经济发展，提高社会福利，而且有助于为更持续、更包容

<sup>①</sup> 相关研究参见潘玥、常小竹：《印尼对“一带一路”的认知、反应及中国的应对建议》，载《现代国际关系》2017年第5期，第50-56页；顾强：《越南各阶层对“一带一路”的认知与态度及其应对策略研究——对越南进行的实证调研分析》，载《世界经济与政治论坛》2016年第5期，第97-109页；李晨阳、宋少军：《缅甸对“一带一路”的认知和反应》，载《南洋问题研究》2016年第4期，第20-30页。赵申洪：《柬埔寨学界对“一带一路”倡议的认知述评》，载《东南亚纵横》2016年第6期，第47-59页；张赛群：《马来西亚“一带一路”差异化认同：原因、风险及启示》，载《国外社会科学》2018年第4期，第24-31页；郑友洋：《菲律宾学界对“一带一路”倡议的评述与思考》，载《中国-东盟研究》2018年第二辑，第97-110页；薛力：《东亚国家如何看待“一带一路”——基于对东亚八国精英的访谈》，载《东南亚研究》2019年第5期，第124-137页；郭秋梅：《东盟国家对“一带一路”战略的认同问题考察》，载《山东科技大学学报》（社会科学版）2016年第5期，第78-85页；毕世鸿、屈婕：《东盟国家对“一带一路”倡议的认知及其应对探析——基于非对称相互依赖视角》，载《太平洋学报》2019年第4期，第39-52页。

的增长奠定基础。<sup>①</sup>然而，目前东南亚国家面临着基础设施质量差以及国家间基础设施连通性差的问题。世界经济论坛指出，“泰国的基础设施质量在全球排名67位，印度尼西亚排名第68位，老挝排名第83位，越南排名第89位，柬埔寨排名第99位，菲律宾排名第133位”。<sup>②</sup>这严重制约了东盟的经济一体化和东盟共同体建设。认识到这一点，东盟分别于2010年和2016年制订了《东盟互联互通总体规划》和《东盟互联互通总体规划2025》，东盟认为互联互通对于促进东盟一体化的实现、加快东盟共同体建设以及加强东盟在不断演变的区域结构中的核心地位和推动作用是有必要的。<sup>③</sup>但是，东盟缺乏足够的资金来实现这一计划。亚洲开发银行估计，在2016年至2030年之间，东盟每年需要2170亿美元为基础设施融资。然而，目前估计的年度资金缺口为1390亿美元。<sup>④</sup>因此，外向性成为东盟互联互通建设的一个基本原则，东盟表示“将进一步加强与外部伙伴的伙伴关系，包括对话伙伴、多边开发银行、国际组织和其他组织，以有效和高效地实施总计划”。<sup>⑤</sup>

然而，目前来自发达国家和国际机构的投入严重不足，一方面是这些机构和组织资金不足，所提供的贷款不能满足广大发展中国家的基础设施建设需求。另一方面这些机构和组织制定了较高的准入门槛，许多发展中国家难以申请到足够资金。在这种情况下，中国通过“一带一路”一方面提供了大量基础设施建设资金，另一方面中国也不设立较高的准入门槛，不设限制性和约束性的壁垒，有效弥补了发展中国家基础设施建设资金的不足。

东盟认识到“一带一路”带来的巨大发展机遇，因此欢迎中国提出的

---

① “Meeting Asia’s Infrastructure Needs”, Asian Development Bank, p.8, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>

② Cahyo Pamungkas, Saiful Hakam and Devi Tri Indriasari, “Open Access Between Fear and Hope: Belt and Road Initiative in Southeast Asia”, *Chinese Journal of International Review*, Vol. 2, No. 1, 2020, pp.1-20.

③ “Master Plan on ASEAN Connectivity”, ASEAN Secretariat, December 2010, <https://www.usasean.org/system/files/downloads/MPAC.pdf>

④ “Meeting Asia’s Infrastructure Needs”, Asian Development Bank, 2017, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>

⑤ “Master Plan on ASEAN Connectivity”, ASEAN Secretariat, December 2010, <https://www.usasean.org/system/files/downloads/MPAC.pdf>



“一带一路”倡议。2017年11月发布的《中国与东盟关于进一步深化基础设施互联互通合作的联合声明》中，双方表示，“认识到中国和东盟具有互补比较优势，进一步深化基础设施互联互通合作潜力巨大，将极大促进经贸关系发展，为实现可持续发展目标提供重要支持，为推动全球和区域经济发展提供新的动力”。<sup>①</sup> 2018年4月，东盟副秘书长翁贴·阿塔盖万瓦特（Vongthep Arthakaivalvatee）在全球治理高层政策论坛上指出，“东盟把‘一带一路’看作是一个重要的发展的补充，它能够帮助我们在实现自己区域发展的同时去惠及更广泛区域的发展和人民的福祉。”<sup>②</sup> 东盟秘书处公共事务主任李键雄（Danny ChianSiong Lee）指出，“东盟可以从建设‘海上丝绸之路’中受益，因为它将刺激东盟的经济发展。此外，‘海上丝绸之路’还可以促进人文交流，增进中国与东盟以及东盟国家之间的了解。”<sup>③</sup>

东盟国家领导人也认识到“一带一路”对东盟互联互通建设的积极影响。比如，印尼海洋投资协调部长卢胡特·宾萨尔·潘贾伊坦（Luhut Binsar Pandjaitan）认为，“对东盟来说，‘一带一路’可以减少产业差距，统一单一市场，改善基础设施。”<sup>④</sup> 新加坡荣誉国务资政吴作栋曾指出，“21世纪‘海上丝绸之路’是‘构建一个和平与繁荣的亚洲共同体之路’，不仅能够扩大其对本区域的经济贡献，也能加强中国与其他现有区域合作框架的联系”。<sup>⑤</sup> 缅甸副总统年吞（Nyan Tun）表示，“‘海上丝绸之路’将为东盟各成员国与中国在众多领域推进合作和友好关系创造新机遇，特别是在基础设施建设和文化交流等领域创造更多的机遇。这也将有利于加

① “Joint Statement between ASEAN and China on Further Deepening the Cooperation on Infrastructure Connectivity”, The ASEAN Secretariat, November 13, 2017, Manila, Philippines, [https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/China-and-ASEAN-on-Cooperation-Connectivity-CN-ASEAN\\_adopted.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/China-and-ASEAN-on-Cooperation-Connectivity-CN-ASEAN_adopted.pdf)

② 《东盟副秘书长翁贴：“一带一路”与东盟互联互通总体规划相得益彰》，21财经，2018年4月12日，<https://m.21jingji.com/article/20180412/herald/dd8a3f329dd6f1e62ec7c1e65ddb6739.html>

③ “ASEAN welcomes China’s new Maritime Silk Road initiatives”, China Daily, August 15, 2014, [http://www.chinadaily.com.cn/business/2014-08/15/content\\_18322753.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2014-08/15/content_18322753.htm)

④ TirtaNugrahaMursitama and Yi Ying, “Indonesia’s Perception and Strategy toward China’s OBOR Expansion: Hedging with Balancing”, *The Chinese Economy*, Vol. 54, No.1, 2021, p.37.

⑤ 万那瑞斯·常：《缩小东盟内部发展差距——21世纪海上丝绸之路所扮演的角色》，颜洁译，载《东南亚纵横》2016年第6期，第19页。

强丝路沿线东盟国家和中国之间的经济联系，促进双边贸易和投资，打造中国—东盟自由贸易区升级版”。<sup>①</sup>

## 2. 东盟成员国的积极认知

东盟国家也普遍认识到“一带一路”对本国发展的积极意义。比如，印尼贸易部副部长巴育·里斯纳穆尔西（Prayut Risnamursi）表示，“印尼是一个海岛国家，这种以海上合作为基础的区域内部互联互通对于印尼来讲非常有吸引力，这对印尼与中国两国的发展也会产生积极影响”。<sup>②</sup>泰国总理巴育表示，“共建‘一带一路’能有效降低物流成本，使人员往来与交流更加便利，这有助于泰中两国共同在湄公河次区域甚至更大范围内推动互联互通和可持续发展。”<sup>③</sup>菲律宾总统杜特尔特认为，“‘一带一路’倡议正是从经济着手，加强各国间联系，从而使参与各方都能从贸易增长和市场扩大中受益”。<sup>④</sup>新加坡总理李显龙认为，“‘一带一路’倡议是一个方法，能够使中国积极地与周边国家、贸易伙伴国和欧洲、亚洲甚至非洲国家连接起来，加强彼此间的密切合作，深化基础设施、贸易、旅游等方面的互惠互利”。<sup>⑤</sup>马来西亚总理马哈蒂尔表示，“长期来看，‘一带一路’倡议将给马来西亚带来更多的发展机会，因此，马方会同中方一道挖掘合作的机会，共同促进‘一带一路’的积极发展”。<sup>⑥</sup>文莱苏丹哈桑纳尔·博尔基亚认为，“‘一带一路’倡议将有助于完善区域经济，并进一步强化经济格局，为目前的多方区域合作如东盟东部增长区（BIMP-EAGA）提供多边合作平台”。<sup>⑦</sup>缅甸国务资政昂山素季指出，“‘一带一路’不仅涵

① 《东盟国家欢迎“共建21世纪海上丝绸之路”合作倡议》，人民网，2014年9月17日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0917/c157278-25679997.html>

② 《东盟国家欢迎“共建21世纪海上丝绸之路”合作倡议》，人民网，2014年9月17日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0917/c157278-25679997.html>

③ 《泰国总理巴育：为共同应对全球挑战提供多边解决方案》，中华人民共和国国务院新闻办公室，2019年5月4日，<http://www.scio.gov.cn/m/31773/35507/35515/35523/document/1653720/1653720.htm>

④ 《专访杜特尔特：“一带一路”倡议将拓宽菲中经贸交往，造福菲律宾人民》，新华网，2017年5月10日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/10/c\\_1120949299.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/10/c_1120949299.htm)

⑤ 《李显龙：推进“一带一路”新中优势可以互补》，新华网，2017年9月18日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/18/c\\_129706751.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/18/c_129706751.htm)

⑥ 《马哈蒂尔：“一带一路”倡议给马来西亚带来更多发展机遇》，新华丝路，2018年8月22日，<https://www.imsilkroad.com/news/p/107366.html>

⑦ 《文莱苏丹哈桑纳尔：“一带一路”为区域合作提供平台期待与中国继续深化合作》，央视网，2021年4月21日，<http://m.news.cctv.com/2021/04/21/ARTITvhvNR0nTqp6hwX1iQKS210421.shtml>

盖基础设施建设，而且涵盖领域广泛，缅甸地处‘一带一路’沿线，对缅甸和整个地区来说，参与“一带一路”都是有益机遇”。<sup>①</sup>越南国家主席陈大光表示，“推动‘两廊一圈’规划与‘一带一路’倡议的对接，这将有助于扩大两国以及与其他国家之间的贸易与投资，不断开拓市场，吸引更多投资建设基础设施”。<sup>②</sup>老挝总理通伦·西苏里认为“一带一路”倡议是重要的基础设施建设举措。不仅对亚洲，“一带一路”对全世界来说，在促进投资和贸易等方面，都具有极为重要的意义。<sup>③</sup>柬埔寨首相洪森高度评价“一带一路”对柬中两国共同发展的重要意义，他指出一带一路的两个特点，一是注重在相互尊重的基础上协调与伙伴国的发展政策。在这方面‘一带一路’倡议很好地契合了柬国家发展规划。二是务实，各项合作实施进度很快，“一带一路”建设以及亚投行、丝路基金等可以为柬埔寨经济发展提供动力。<sup>④</sup>

## （二）东盟及其成员国的消极认知

东盟及其成员国虽然总体上对“一带一路”持积极看法，但是它们也存在一些消极认知。

### 1. 东盟的消极认知

在地区层面，东盟主要担心中国通过“一带一路”建设来扩大影响力，影响东盟内部团结，损害东盟在地区合作进程的中心地位。虽然东盟领导人极少在公开场合表达对“一带一路”的消极看法，但是从其立场文件和对“一带一路”采取的应对举措中可以知道，东盟是有一些担忧的。

比如，东盟前秘书长王景荣（Ong Keng Yong）指出，“一带一路”不仅具有经济动机，也有政治考虑，中国希望通过“一带一路”发展更多基础设施和连通性，在全球保持更多存在，这一战略如果成功，中国会成为

<sup>①</sup> 《昂山素季说“一带一路”对缅甸有益》，新华网，2019年2月19日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/19/c\\_1124131982.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/19/c_1124131982.htm)

<sup>②</sup> 《越南国家主席陈大光谈“一带一路”》，中国社会科学网，2017年5月11日，[http://www.cssn.cn/jjx/jjx\\_gdxw/201705/t20170511\\_3515679.shtml](http://www.cssn.cn/jjx/jjx_gdxw/201705/t20170511_3515679.shtml)

<sup>③</sup> 《老挝总理：中国“一带一路”倡议对全世界都极具意义》，环球网，2018年6月13日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1603133349949213783&wfr=spider&for=pc>

<sup>④</sup> 《洪森：“一带一路”对柬中共同发展有重要意义》，国务院新闻办公室，2017年5月15日，<http://www.scio.gov.cn/31773/35507/35515/35523/Document/1552135/1552135.htm>

看上去超越其边界的国家，促进全球贸易和经济发展的大国。<sup>①</sup>这实际上隐晦地表达了对中国影响力上升的担忧。保持东盟内部团结是东盟珍视的原则。东盟担心中国日益增长的影响力可能对这个原则造成挑战，这突出表现在南海问题上。2012年7月，柬埔寨主办东盟部长级会议，阻止在会议中提及南海争端，导致东盟历史上首次未能发表公报。2016年7月，由于柬埔寨的反对，东盟第二次未能在外长会议后发表联合公报。东盟外交官表示，“菲律宾和越南都希望东盟外长在会后发表的公报中提及裁决和尊重国际法的必要性。但在会议之前，中国最亲密的东盟盟友柬埔寨反对提议的措辞，使该集团陷入混乱。”<sup>②</sup>坚持东盟在地区合作进程中的中心地位，是东盟的另一项重要原则。东盟在两次发布的互联互通文件中明确表示，建设互联互通的主要目的之一是保持东盟的中心地位，而且将这一原则写入与中国“一带一路”对接的联合声明中。这不仅体现了东盟对中心地位原则的重视，也表明它希望中国能够尊重东盟的中心地位。

## 2. 东盟成员国的消极认知

在国家层面，东盟部分成员国也表达了对“一带一路”的担心。比如，马来西亚总理马哈蒂尔曾表示对中国的“一带一路”项目持保留意见，他主要担心这些项目可能引发债务加剧，并认为在中马合作中存在不公平贸易。2018年8月，马哈蒂尔在访问北京期间表示，“我们应该永远记住，各国的发展水平不尽相同。我们不希望出现新版本的殖民主义发生的情况，因为穷国无法与富国竞争，因此我们需要公平贸易。”<sup>③</sup>马来西亚财政部长林冠英（Lim Guan Eng）明确表示，在推动“东铁”项目之前，中方必须大幅度降价以保证财务和经济上的可行性。<sup>④</sup>越南在参与“一带一路”的过程中比较谨慎。越南国家主席陈大光强调在实施“一带一路”倡议时应遵循协商一致、平等相待、相互尊重、遵守联合国宪章和

<sup>①</sup> 王景荣、薛力：《“一带一路”与新加坡》，2018年11月15日，[http://iwep.cssn.cn/xscg/xscg\\_sp/201812/t20181207\\_4789627.shtml](http://iwep.cssn.cn/xscg/xscg_sp/201812/t20181207_4789627.shtml)

<sup>②</sup> Manuel Mogato, Michael Martina and Ben Blanchard, “ASEAN deadlocked on South China Sea, Cambodia blocks statement”, July 25, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-ruling-asean-idUSKCN1050F6>

<sup>③</sup> Lucy Hornby, Mahathir Mohamad warns against ‘new colonialism’ during China visit, Financial Times, August 20, 2018, <https://www.ft.com/content/7566599e-a443-11e8-8ecf-a7ae1beff35b>

<sup>④</sup> 马晓霖：《马哈蒂尔访华：老朋友带来的新麻烦》，华夏时报，2018年8月21日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1609414923599123138&wfr=spider&for=pc>

国际法等原则，这表明越南对“一带一路”倡议的经济、政治和战略影响持谨慎态度。<sup>①</sup> 越南交通部长阮文体 (Nguyen Van The) 表示，曾经讨论过的中越高铁的预算远远超出了河内的承受能力。<sup>②</sup> 缅甸计划和财政部长吴梭温 (U Soe Win) 希望减少中国主导的西部若开邦经济特区项目的规模。<sup>③</sup> 泰国总理巴育在与李克强总理会晤时表示，“对于高铁在泰国境内的路段，泰国方面将独立融资，而且泰国将只建设原先规划的一部分，只到老挝边境为止。泰国交通部长阿空 (Arkhom Termpittayapaisith) 则表示，这是一条对中国有利的战略铁路，因此中国理应出更多的钱。他还再次强调，中方不能获得沿线土地开发权。”<sup>④</sup> 菲律宾国防部门曾以国家安全为由，批评并阻止中国在关键战略领域的潜在收购和租赁协议。比如，对于中国企业拟在毗邻台湾的菲律宾富加岛建设一座耗资 20 亿美元的“智慧城市”的提议，菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳 (Delfin Lorenzana) 表示，这将使菲律宾容易受到中国间谍的攻击，而且中国人还可能利用这些岛屿在菲律宾领土内进行不利行动。<sup>⑤</sup> 印尼对华合作牵头人、统筹部长卢胡特·宾萨尔·潘杰坦 (Luhut Binsar Pandjaitan) 明确为印尼参与的“一带一路”项目合作设定前提，要求中国投资者在项目建设中使用环保技术、最大限度利用当地劳动力、通过培训计划将技术知识传授给当地合作伙伴、为印尼上下游产业创造附加值等。<sup>⑥</sup> 新加坡总理李显龙在参加第二届“一带一路”高峰论坛时为“一带一路”实现长期利益最大化提出了

① Le Hong Hiep, “The Belt and Road Initiative in Vietnam: Challenges and Prospects”, *Perspective (ISEAS)*, Vol. 18, 2018, P. 4.

② Dragan Pavlicevica and Agatha Kratzb, “Testing the China Threat paradigm: China’s high-speed railway diplomacy in Southeast Asia”, *The Pacific Review*, Volume 31, Issue 2, 2018, p.155.

③ Phidel Vineles, “BRI backlash: time for China to reassure Asean”, *East Asia Forum*, March 5, 2019, <https://aseanewstoday.com/2019/bri-backlash-time-for-china-to-reassure-asean/>

④ 《“一带一路”在东南亚的艰难路》，德国之声中文网，2016年5月6日 <https://www.dw.com/zh/%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E5%9C%A8%E4%B8%9C%E5%8D%97%E4%BA%9A%E7%9A%84%E8%89%B0%E9%9A%BE%E8%B7%AF/a-19308031>

⑤ “PH Navy to build Fuga Island outpost ahead of Chinese ‘smart city’ plan”, November 14, 2019, <https://www.rappler.com/nation/244913-philippine-navy-build-fuga-island-outpost-ahead-chinese-smart-city-plan/>

⑥ “Indonesia to propose projects worth US\$91 billion for China’s Belt and Road”, *The Straits Times*, March 20, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-to-propose-projects-worth-us91-billion-for-chinas-belt-and-road>

几点建议：使“一带一路”项目能够培养当地人才，让当地企业参与进来，并转移更多技术，超越双边合作模式，并加强“一带一路”倡议的包容性、透明度和市场驱动方式。<sup>①</sup>这实际上是指中国在这些方面做得还不够。

综合以上可知，东盟及其成员国对“一带一路”的积极认知远远大于消极认知。东盟部分成员国虽然意识到“一带一路”可能对本国产生一些不利影响，但是它们倾向于从建设性的角度提出一些看法。基于这些认知，东盟及其成员国采取了一系列应对“一带一路”的举措。

## 二、东盟及其成员国参与“一带一路”建设的政策特点

东盟及其成员国认识到“一带一路”机遇与挑战并存，因此一方面积极参与“一带一路”，另一方面，也采取措施淡化“一带一路”的消极影响。

### （一）东盟的参与政策

首先，东盟加强与中国“一带一路”的战略对接。“一带一路”提出之后便得到东盟的重视，并开始探讨对接合作的可能。2016年9月，《第19次中国—东盟领导人会议暨中国—东盟建立对话关系25周年纪念峰会联合声明》指出，“东盟注意到中方提出的‘一带一路’和‘2+7合作框架’等倡议，通过整合《东盟互联互通总体规划2025》与中方提出的‘一带一路’倡议的共同优先领域，探讨加强双方互联互通合作方式。”<sup>②</sup>2017年11月，《中国与东盟关于进一步深化基础设施互联互通合作的联合声明》明确提出要加强基础设施发展战略对接，并从信息交流、项目清单、必要措施等方面阐述了对接的具体途径。2018年11月，双方发布《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》强调，对接《东盟互联互通总体规划2025》与中方“一带一路”倡议共同的重点领域，努力以互利共赢

<sup>①</sup> Danson Cheong, “PM Lee Hsien Loong suggests ways for Belt and Road Initiative to maximise long-term benefits”, The Straits Times, Apr 23, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/pm-lee-suggests-ways-for-bri-to-maximise-long-term-benefits>

<sup>②</sup> 《第19次中国—东盟领导人会议暨中国—东盟建立对话关系25周年纪念峰会联合声明（全文）》，外交部网站，2016年9月8日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_682518/zywj\\_682530/t1395707.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/t1395707.shtml)

方式促进区域各互联互通战略的对接。<sup>①</sup> 2019年11月3日，东盟与中国正式发布《中国—东盟关于“一带一路”倡议同〈东盟互联互通总体规划2025〉对接合作的联合声明》，共同确定了包括基础设施项目开发、贸易和投资、智慧城市、人文交流、次区域合作等11个方面的合作内容。东盟秘书长林玉辉（Lim Jock Hoi）表示，“中国‘一带一路’倡议与《东盟互联互通总体规划2025》对接，有助于改善东盟地区基础设施，提升互联互通能力，刺激域内经济增长”。<sup>②</sup> 柬埔寨合作与和平研究院副主任皮克·查拉典（Pich Charadine）更进一步指出：“‘一带一路’倡议横贯大陆，互联互通不仅为东盟带来区域内的合作机遇，也让东盟有机会和中亚、南亚、非洲和欧洲开展合作。”<sup>③</sup>

其次，东盟积极表达对东盟中心地位的诉求。处在大国影响下的东盟，在长期的历史实践中，认识到东盟中心地位在维护东盟国家独立性、自主权以及增强影响力方面的重要作用。因此自2007年东盟将东盟中心地位写入《东盟宪章》以来，就成为东盟与外部伙伴进行交往与合作的基本原则。在具体的实践中，东盟积极倡导并建立了多种以东盟为中心的地区合作机制，比如“东盟+”合作机制、东亚峰会、东盟地区论坛等。东盟表示，“任何新的区域合作机制或进程都应该是对现有多边机制和东盟中心原则的有效补充，并建立在这个基础之上”。<sup>④</sup> 在互联互通议程中也不例外。东盟在2010年出台的《东盟互联互通总体规划》中明确宣示了对东盟中心地位的追求，指出互联互通建设的主要目的之一就是促进东盟的中心地位。<sup>⑤</sup> 因此，在强调与中国“一带一路”加强战略对接的过程中，东盟始终坚持的基本原则便是维护东盟的中心地位。比如，在上述所

① 《中国东盟战略伙伴关系2030年愿景（全文）》，外交部网站，2018年11月15日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_682518/zywj\\_682530/t1613344.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/t1613344.shtml)

② 《东盟秘书长林玉辉高度评价中国东盟合作》，环球网，2021年8月6日，<https://m.huanqiu.com/article/44FDZA72Bt8>

③ 皮克·查拉典：《以点带面：“一带一路”倡议与〈东盟互联互通总体规划2025〉对接》，陈园园译，载《中国—东盟研究》2019年第三辑，第85页。

④ “Chairman’s Statement of the 16th ASEAN Summit: ‘Towards the ASEAN Community: from Vision to Action’”，ASEAN Secretariat, April 9, 2010, [http://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-16th-asean-summit-towards-the-asean-community-from-vision-to-action](http://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-16th-asean-summit-towards-the-asean-community-from-vision-to-action)

⑤ “Master Plan on ASEAN Connectivity”，ASEAN Secretariat, December 2010, <https://www.usasean.org/system/files/downloads/MPAC.pdf>

提到的所有关于战略对接的联合声明中都提到了“支持东盟在不断演变的区域架构中的中心地位”。2020年11月，双方发表的《落实中国-东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021-2025）》中“确认中国支持东盟在不断演变的地区架构和所有东盟主导的机制和论坛中的中心地位”。其中还提到，“鼓励东盟创新性基础设施融资，促进多样化和可持续的融资，支持基础设施发展”。<sup>①</sup>这实际上意味着中国同意东盟与其他国际金融机构合作，支持东盟通过寻求资金来源的多样化，避免对中国的过度依赖，从而维护东盟的中心地位。此外，2019年7月发布的《东盟对印度-太平洋的展望》中，东盟也集中表达了对地区秩序的诉求，其中提到“将亚太和印度洋地区视为一个紧密整合和相互联系的区域观点，东盟在其中发挥核心和战略作用”。<sup>②</sup>

最后，东盟拉拢域外势力平衡中国的影响。鉴于“一带一路”倡议可能形成的对东盟所主导的以东盟为中心的地区秩序的冲击，拉拢域外势力平衡中国的影响成为东盟的主要选择之一。这首先表现在其政策文件中，比如在《东盟互联互通总体规划》中，东盟明确指出其基本原则之一是“向外看”，东盟认为将有助于促进外部伙伴之间健康的竞争态势，也有助于保持东盟的中心地位。<sup>③</sup>为此，东盟分别与美、日、欧盟、印度、韩国、澳大利亚等加强了合作。鉴于美、日在东南亚地区极为显著的影响力，这里着重介绍东盟与美、日的合作。

面对“一带一路”提出以来所展现的广泛影响力，以及东盟各国对“一带一路”的积极态度，美、日认识到在东南亚地区可能面临中国主导的局面，因此也提出了在互联互通领域的政策规划。2019年11月，美国联合日本和澳大利亚在第二届印太商业论坛上提出了“蓝点网络”（Blue Dot Network, BDN）计划，该计划主要是一种评级机制，用于认证符合严格国际质量标准的基础设施项目，目标旨在促进世界各地发展高质量、可持续和安全的基础设施投资。美国指出，“蓝点网络”将在遵守普遍接受

<sup>①</sup> 《落实中国-东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021-2025）》，外交部网站，2020年11月12日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831837.shtml>

<sup>②</sup> “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, The ASEAN Secretariat, June 23rd, 2019, p.4, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

<sup>③</sup> “Master Plan on ASEAN Connectivity”, ASEAN Secretariat, December 2010, <https://www.usasean.org/system/files/downloads/MPAC.pdf>



的原则和标准的基础上评估和认证基础设施项目。具体来说这些原则和标准包括：市场驱动、社会和环境负责、财务可持续、透明和负责、开放和包容。<sup>①</sup> 2021年6月12日，美国又提出面向全球的“重建更美好世界”（Build Back Better World, B3W）计划。美国宣称这是一个由主要民主国家领导的价值驱动、高标准和透明的基础设施合作伙伴关系，以帮助缩小40万亿美元以上的基础设施需求。<sup>②</sup> 实际上，这一计划是“蓝点网络”的延续和更新，更加强调价值观驱动。

“一带一路”倡议也对日本的基础设施计划产生了“催化效应”。2015年，日本启动了“高质量基础设施伙伴关系”（Partnership for Quality Infrastructure, PQI）计划，承诺为亚洲基础设施建设提供1100亿美元。2016年5月，又提出“扩大的高质量的基础设施伙伴计划”，将支持金额增加到2000亿美元。日本所谓的高质量主要包括：经济效率（低生命周期成本）、安全性、抵御自然灾害的能力、考虑环境和社会影响、对当地社会和经济的贡献（技术转让和人力资源开发）。<sup>③</sup> 这一高质量理念其实暗含对中国“一带一路”低质量、不透明、不可持续的批评。日本希望通过将高质量纳入国际标准，一方面凸显日本的竞争优势，另一方面，增强其在基础设施建设领域的规则制定权。有学者评论称，“‘高质量基础设施计划’为印太地区的发展中国家提供了中国‘一带一路’倡议的替代方案——这保留了将日本和美国视为卓越大国的现有秩序。”<sup>④</sup>

美、日所提出的互联互通计划为东盟的基础设施建设提供了更多的融资选择。对东盟来说，欢迎美日所提出的互联互通计划，一方面可以在更大程度上满足其基础设施建设的需要，另一方面可以在与中国谈判中获得更大的自主权，争取更大的利益，同时也能够降低中国的影响。因此，东

<sup>①</sup> “Promoting the Standard for Global Infrastructure Development”, Blue Dot Network, <http://euprojekti.pks.rs/wp-content/uploads/2020/04/1.-DFC-One-Page-on-Blue-Dot-Network.pdf>.

<sup>②</sup> “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership”, The White House, June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

<sup>③</sup> “Partnership for Quality Infrastructure”, <https://www.mofa.go.jp/files/000117998.pdf>.

<sup>④</sup> Kai Neagle, “Why Is China’s Belt and Road Initiative Being Questioned by Japan and India?”, E-International Relations, May 2, 2020, <https://www.e-ir.info/2020/05/02/why-is-chinas-belt-and-road-initiative-being-questioned-by-japan-and-india/>

盟欢迎与美国和日本在互联互通领域加强合作。比如，2019年11月4日，东盟与美国联合发布《第七届东盟—美国峰会主席声明》，其中提到“东盟领导人赞赏美国提议建立‘蓝点网络’以加强基础设施合作与发展。我们期待双方在这一举措上共同努力，互惠互利，补充‘互联互通’的方法”。<sup>①</sup>同日，东盟与日本联合发表了《第22届东盟—日本峰会互联互通联合声明》，东盟强调，欢迎日本继续支持东盟的连通性，包括通过其重申东盟作为连通性桥梁的重要作用的政策。通过加强《东盟互联互通总体规划2025》和其他相关连通性战略之间的联系和协同作用，促进东盟和日本之间的连通性。<sup>②</sup>

需要指出的是，东盟也意识到大国之间日益加剧的竞争也可能会影响到东盟中心地位的稳定。比如，2019年李显龙在香格里拉对话会上强调，“我们支持开放包容的区域合作倡议，为各国开展建设性合作、深化区域一体化提供平台。这些倡议应加强以东盟为中心的现有合作安排，它们不应削弱这些国家，不应制造对立集团，不应加深分歧，也不应迫使各国选边站队。它们应该帮助各国团结在一起，而不是分裂它们。”<sup>③</sup>因此，东盟一方面在与大国签订的互联互通联合声明中强调坚持东盟中心地位原则。另一方面，东盟极力在大国之间进行协调，使大国竞争保持在一定的限度内，并计划对大国提出的互联互通计划进行整合，将其纳入到东盟的原则之下。2018年11月在新加坡举行的第33次东盟峰会发表的主席声明表示，东盟领导人讨论了合作伙伴提出的一些设想，如“印太战略”、“一带一路”倡议、“扩展的高质量基础设施伙伴关系”等，同意在东盟中心地位的基础上，探索互利合作并与这些倡议产生协同效应，特别是为了促进本地区的和平、稳定以及深化贸易、投资和互联互通。重申需要加强以东盟为中心的开放、透明、包容和基于规则的区域

<sup>①</sup> “Chairman’s Statement of the 7th ASEAN–United States Summit”, U.S. Mission to ASEAN, 4 November 2019, <https://asean.usmission.gov/chairmans-statement-of-the-7th-asean-united-states-summit/>

<sup>②</sup> “Joint Statement of the 22nd ASEAN–Japan Summit on Connectivity”, ASEAN Secretariat, <https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/03/57.-FINAL-ASEAN-Japan-Joint-Statement-on-Connectivity-.pdf>

<sup>③</sup> Lee Hsien Long, “Keynote Address at the 18th Shangri–La Dialogue”, May 31, 2019, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>

架构。<sup>①</sup>东盟表示，印度—太平洋区域现有和未来的互联互通倡议应补充和支持现有的《东盟互联互通总体规划2025》。<sup>②</sup>

## （二）东盟国家的参与政策

首先，东盟国家强调与中国加强战略对接。东盟国家都制定了本国的发展规划，比如，越南提出的“两廊一圈”战略、印尼佐科政府提出的“全球海洋支点”战略、菲律宾杜特尔特政府提出的“大建特建”计划、柬埔寨提出的“四角战略”等。因此，东盟国家在参与“一带一路”的过程中，强调将本国的发展战略与“一带一路”进行对接。目前，东盟国家与中国全部签订了“一带一路”合作文件。与中国“一带一路”强调同沿线国家的发展战略对接不同，东盟国家强调对接主要是以自身发展需求为主，充分利用自身的优势，并注重维护自身的自主性。比如，越南国家主席陈大光表示，“越南欢迎中国企业、特别是能代表中国发展水平的先进企业加大对越投资和经商力度，在中国有优势、越南有需要的领域加强合作，如基础设施建设、制造业、高端人才培养、清洁能源等”。<sup>③</sup>新加坡总理李显龙表示，“新加坡在参与‘一带一路’倡议时，重点关注四个领域——基础设施互联互通、金融互联互通、第三方市场合作以及专业和法律服务。”<sup>④</sup>印尼佐科政府提出的“全球海洋支点”战略重点是海洋资源开发、海上通道建设以及海上安全维护，因此，在加强与中国“一带一路”合作的过程中，印尼强调与中国共同“推动海上基础设施互联互通，深化产业投资、重大工程建设等领域合作，推进海洋经济、海洋文化、海洋旅游等领域务实合作，携手打造‘海洋发展伙伴’。”<sup>⑤</sup>泰国总理巴育指

① “Chairman Statement of the 33rd ASEAN Summit”, Singapore, Ministry of Foreign Affairs, November 13, 2018, [https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2018/11/ASEAN\\_CS\\_ChairStatement](https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2018/11/ASEAN_CS_ChairStatement)

② “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, The ASEAN Secretariat, June 23rd, 2019, p.4, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

③ 《访越南国家主席陈大光：推动“两廊一圈”与“一带一路”有效对接》，中国经济网，2017年5月12日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201705/12/t20170512\\_22737719.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201705/12/t20170512_22737719.shtml)

④ “Belt and Road Initiative can play important role to strengthen regional, multilateral cooperation: PM Lee”, April 26, 2019, <https://www.channelnewsasia.com/asia/belt-and-road-regional-cooperation-pm-lee-hsien-loong-889146>

⑤ 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明》，新华网，2015年3月26日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/26/c\\_127625705.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/26/c_127625705.htm)

出，“泰国及东盟其他国家可以在‘一带一路’框架下与中国交流有益经验，具体领域包括发展规则的制定与协调、数字化创新、人员往来、应对第四次工业革命挑战、促进可持续发展等。”<sup>①</sup>

其次，东盟国家加大对“一带一路”项目的审查力度，缩减或停建部分项目。东盟国家采取这一举措目的是减弱“一带一路”对自身的影响，维护自主权和安全。在《东盟互联互通总体规划》中，东盟强调，将对规划的实施进行监测和评估，确保所采取的所有优先措施和行动都符合东盟的需求和优先事项。<sup>②</sup>这不仅是对域内国家的要求，也适用于与域外大国的合作。

在这种情况下，一些人认为中国投资建设的部分基础设施项目不符合东盟国家的实际需要，或者超出了东盟国家的实际偿付能力，给东盟国家造成沉重的债务负担。因此缩减或停建了部分“一带一路”项目。比如在马来西亚，由于担心债务负担的影响，马哈蒂尔于2018年8月21日单方面宣布决定正式取消中国贷款支持的东海岸铁路和各油气管道项目，此后与中国围绕东海岸铁路项目重新进行了谈判，虽然最终决定重启这一项目，但是项目金额从655亿林吉特减至440亿林吉特，路线长度从648公里下调至608公里，项目工期从2024年延迟到2026年，站点从24个缩减为20个。<sup>③</sup>此外，马哈蒂尔还利用重新谈判的机会，争取向中国出口更多的棕榈油。

在印尼，中国虽然最终赢得了印尼雅万高铁项目，但是在与日本竞标的过程中一波三折。2015年9月，当中日两国对高铁的竞争进入白热化时，印尼突然宣布退回中日方案。印尼统筹经济部长认为，在全长约150公里的地方修建时速350公里的高铁，并不符合实际需要。对印尼来说，建设时速200~250公里的中速铁路更为合适，而且造价能够降低30%至40%。<sup>④</sup>最终，印尼通过了中国经过修改的竞标方案。但是当2016年双方签署特许经营协议时，雅万高铁里程由原来的152.3公里缩减至142.3公

① 《泰国总理巴育：为共同应对全球挑战提供多边解决方案》，中华人民共和国国务院新闻办公室，2019年5月4日，<http://www.scio.gov.cn/m/31773/35507/35515/35523/document/1653720/1653720.htm>

② “Master Plan on ASEAN Connectivity2025”，ASEAN Secretariat，August 2016，<https://asean.org/storage/2016/09/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>。

③ 《成本缩水351亿！停工1年的马来西亚东海岸铁路正式复工！合同改了啥？》，搜狐网，2019年7月29日，[https://www.sohu.com/a/330156507\\_120051966](https://www.sohu.com/a/330156507_120051966)

④ 《印尼高铁争夺：中国、日本方案都被打回》，<http://news.mydrivers.com/1/445/445437.htm>，转引自李皖南、高亚琴：《从雅万高铁看中国印尼战略对接》，载《亚太经济》2016年第4期，第18页。

里，虽然征地成本、劳工招募与补偿、“以桥代路”等建设成本不断上升，但工程造价仍降至51.35亿美元。<sup>①</sup>

在缅甸皎漂港项目上，2018年8月，缅甸出于对合理性和债务负担的考虑，决定将原计划建造的10个泊位缩减至2个，建设成本由原来的73亿美元缩减至13亿美元。缅甸国务资政昂山素季的经济顾问肖恩·图内尔（Sean Turnell）认为“这对缅甸更为合理”。<sup>②</sup>此外，由于民众的反对，缅甸还停建了密松水电站项目。2015年2月，柬埔寨也停建了中柬合作大坝。据相关消息人士称，柬埔寨首相之所以下令暂停建设大坝，是因为柬埔寨的电量已经够用，已经摆脱了缺电状态。<sup>③</sup>

此外，东盟国家对中国在南海地区的投资活动也比较谨慎。龚雪（Xue Gong）认为，由于部分东盟国家与中国存在海洋领土争端，因此南海争端的主权国很少向中国投资开放其深海港口。中国对海上合作的呼吁对该地区没有吸引力。在印度尼西亚、菲律宾和越南进行的采访结果强烈表明，对主权要求国的国家安全至关重要的大型海洋项目（纳吉布总理领导下的马来西亚除外）不太可能由中国投资融资。<sup>④</sup>

最后，东盟国家寻求在大国之间保持平衡。在具体的实践中，东盟国家积极在大国之间保持平衡，不过分依赖任何一方。比如在印尼，中国在与日本的竞争中赢得了雅万高铁项目，但是随后印尼承诺给与日本承建雅泗普铁的优先权。在泰国，中国获得了从泰国湾经曼谷至老挝边境廊开的中泰高铁项目，但日本也获得了曼谷到清迈高铁项目的建设。在越南，与中国加强经济联系的同时，越南也逐渐加强了与美国的军事联系，比如在2018年和2020年越南两次邀请美国航空母舰访问岬港。在缅甸，缅甸政府与中国合作建设皎漂经济特区，而与日本则通力合作建设迪拉瓦经济特区。在新马高铁的投标竞争中，马来西亚采取中立的政策。马来西亚陆路

① 潘玥：《中国海外高铁“政治化”问题研究——以印尼雅万高铁为例》，载《当代亚太》2017年第5期，第114页。

② 《缅甸大幅缩减中国投资的皎漂港规模：10个泊位拟减至2个》，观察者网，2018年8月3日，[https://www.guancha.cn/international/2018\\_08\\_03\\_466731.shtml](https://www.guancha.cn/international/2018_08_03_466731.shtml)

③ 《柬埔寨首相下令暂停大坝建设称不会影响中柬合作》，环球网，2015年2月25日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJI5Pq>

④ Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s influence in Southeast Asia”, *The Pacific Review*, Volume 32, Issue 4, 2019, pp.635-665.

公共交通委员会首席执行官穆罕默德·诺·伊斯迈尔（Mohd Nur Ismal Bin Mohamed Kamal）表示：“我们要尽可能地保持中立，将机会开放给各国国有资质的公司，没有任何一个国家在投标中具有绝对的优势或劣势，每个国家都具有平等的机会去赢得这个标的。”<sup>①</sup> 总之，东盟国家不愿意过分依赖中国的投资，而是倾向于在大国之间保持平衡，在大国相互竞争的过程中，谋求最大利益。

### 三、结论

推动“一带一路”行稳致远，不仅要认识到“一带一路”所面临的客观环境风险，也要认识到“一带一路”所面临的主观认知风险。东道国对“一带一路”的认知是影响它们如何参与“一带一路”的重要因素。本文从这一思路出发，探讨了东盟及其成员国对“一带一路”的认知及应对。东盟及其成员国一方面认识到“一带一路”的积极意义。比如，认为“一带一路”能够改善东盟国家的基础设施、缩小地区发展差距、刺激东盟经济发展、提升东盟一体化水平等。另一方面也对“一带一路”有诸多担忧。比如，东盟担心“一带一路”破坏东盟内部的团结，威胁东盟中心地位。东盟成员国则担心加深对中国的经济依赖、损害东盟国家的主权和安全、忽视东盟国家的利益和需求等。基于这些认知，东盟及其成员国采取了一系列应对举措。一方面，东盟及其成员国积极参与“一带一路”，加强与“一带一路”的战略对接。但是东盟及其成员国在加强战略对接的过程中，注重发挥自身的优势和维护自身的自主性，围绕合作的原则、范围等与中国进行积极协商或谈判。另一方面，东盟及其成员国采取措施淡化“一带一路”的消极影响，在这方面，东盟和东盟国家的共同点是，拉拢域外势力平衡中国“一带一路”的影响。不同点是，东盟积极表达并维护东盟中心地位原则，并将这一原则写入在双方发表的联合公报中。东盟国家则通过缩减或停建部分项目来降低中国的影响，进而为自身争取更大的利益。

从根本上来说，东盟及其成员国对“一带一路”的担忧主要是对“一

<sup>①</sup> 《中日法德等竞标东南亚首个高铁项目：将连吉隆坡和新加坡》，海外网，2015年4月10日，<http://singapore.haiwainet.cn/n/2015/0410/c456212-28619726-3.html>

带一路”可能弱化东盟中心地位的担忧，而其所采取的这些举措都是围绕加强自主性和东盟中心地位而展开。对东盟来说，“在东盟多重对外利益诉求中，对地区框架下的自身中心地位的维护是第一位的，唯有维护这一中心地位，才能便于东盟获得更多外部资源”。<sup>①</sup>而东盟国家虽然更多关注本国的国家战略，以确保自身利益，但是在维护东盟中心地位上具有较强的共识。首先，东盟过往的经验已经证明，作为一个整体，东盟已经成为东南亚地区重要力量之一，东盟国家通过东盟这一平台，取得了任何一个国家独自难以取得的成就。因此，维护东盟的中心地位也是东盟国家与各大国进行交往与合作的基本原则。其次，由于东盟采取协商一致的原则，即东盟成员国中只要有一个国家不同意，就无法达成共识。因此，东盟的互联互通议程所提到的各项安排，是东盟国家的最大共识，也可以说是东盟国家的最低要求。因此，东盟在《东盟互联互通计划》中对东盟中心地位的强调，以及东盟在对接各大国互联互通议程中取得的各大国对尊重东盟中心地位的承诺，可以说是东盟国家的基本原则和前提。最后，东盟国家缩减或停建部分“一带一路”项目，表面上是担心加重债务负担或者为了提高与中国谈判的筹码获取更多利益，实质上降低了对中国的依赖，避免了中国对其产生更多的影响，这客观上也是对东盟中心地位的维护。拉拢域外势力平衡中国的影响，显然是为了加强东盟在互联互通建设中的主导性，这是加强东盟中心地位的直接体现。因此，东盟中心地位是东盟及其成员国与各大国在互联互通合作中的基本原则和前提。

认识到这一点，未来在东南亚地区推进“一带一路”的过程中，需要回应东盟及其成员国的这一核心关切，尊重东盟的中心地位。只有把握住这一原则，才能从根本上缓解东盟及其成员国对中国的疑虑，巩固双方的战略互信，扩大“一带一路”在与其他大国竞争中的优势，推动“一带一路”行稳致远。为此，笔者围绕切实尊重东盟中心地位提出以下建议。

首先，帮助东盟及其成员国协调大国平衡。中国可以与东盟通过共同协调机制的建设，使其既能协调不同国家不同版本的互联互通计划（包括中国的“一带一路”），使其激发出最大的竞争活力，促进东南亚的互联互通建设，又能维护和促进东盟的中心地位。目前东盟已经在这方面作出

<sup>①</sup> 赵江林：《“一带一路”倡议与东盟中心地位的稳定性——基于国际智库的阶段性研究》，载《中国-东盟研究》2020年第三辑，第146页。

了努力，比如提出“中间人”<sup>①</sup>的概念对东盟中心主义进行重构。中国应该认识到这一变化，东盟不希望大国之间的恶性竞争导致其自身被边缘化，希望协调大国之间的竞争。“一带一路”也无法完全占据东南亚市场，未来将会是中国“一带一路”与美日等国的互联互通计划共存的状态。因此中国可以通过与东盟在共建“一带一路”的过程中，创新协调性机制建设，管控大国分歧，激发基础设施建设竞争活力，给东盟的自主权保留一定的空间，降低东盟选边站的压力。

其次，在具体的合作过程中，要尊重东盟的主体性地位。在项目对接上，应以东盟的需求为中心，结合中国自身的优势支持和配合东盟进行互联互通建设，而不是以中国自身的优势为中心，帮助东盟进行规划和建设。数字经济是东盟未来关注的重点领域，《东盟互联互通总体规划2025》将“数字创新”列为五大战略领域之一，2021年1月，东盟通过了《东盟数字总体规划2025》。在数字经济领域中国具有独特的优势，中国可以加强“数字丝绸之路”与东盟数字规划的对接，积极拓展双方在智慧城市、5G网络、人工智能、电子商务、大数据、区块链等领域合作，打造中国—东盟经济合作新亮点，为双方经济社会发展提供新动能。<sup>②</sup>东盟也比较重视基础设施项目的可持续性，并提出要加强监管。在这方面，中国可以以东盟为中心，让东盟牵头成立东盟地区基础设施互联互通标准专家组，按照东盟互联互通的方案，制定符合东盟地区情况与需求的标准（在规格、技术、投资、建设等方面统一标准），即“东盟标准”。<sup>③</sup>除了政府层面的对接外，中国也要注意东盟国家民众的需求。中国需要在“一带一路”基础设施中纳入与中国国际贸易和战略利益没有直接联系但也有利于当地经济的较小项目，照顾到东盟国家低收入群体所关注和依赖生存的土地和环境问题。在合作方式上，支持以东盟方式推动项目合作。

① 2019年7月，东盟发布《东盟对印度—太平洋展望》文件，提出了“中间人”概念，中国学者张洁认为“中间人”更突出其基于包容的互联互通的定位。这里的“互联互通”是将不同的合作机制、不同的地区方案对接，既包括东盟牵头的机制与“印太”地区其他区域、次区域机制的连接与加强合作，也包括推动“一带一路”倡议与美国及其他版本“印太战略”的对接。参见张洁：《东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展》，载《国际问题研究》2021年第3期，第127-128页。

② 罗圣荣、赵祺：《美国“印太战略”对中国—东盟共建“21世纪海上丝绸之路”的挑战与应对》，载《和平与发展》2021年第3期，第133页。

③ 张蕴岭：《把“在第三方合作”坐实》，载《世界知识》2019年第6期，第72页。



比如在推进“一带一路”项目合作时，应充分考虑不同东盟国家的接受和需求程度，尊重多样性和照顾差别性，加强对话与协商一致，注重项目推进的节奏和舒适度，有计划、分步骤地加以实施。

## 次区域权力结构与威胁认知： 老挝外交选择的动力

王 震

**摘 要：**老挝的对外政策选择有深厚的安全动因，次区域权力结构和威胁认知在其中发挥关键作用。当面临次区域内国家的威胁，需要选择外部依赖对象时，对象国提供安全保障的可能性而非单纯的实力是老挝考虑的主要因素。本文以1827年阿努王起义和1977年之后老挝外交政策选择为案例检验了上述假设，认为，泰国与老挝关系将在很大程度上影响老挝对越南、中国的外交选择。

**关键词：**老挝；次区域权力结构；威胁认知

**作者简介：**王震，河南师范大学世界和平与发展研究院研究员。

近年来，中国在老挝经济发展中占据主导地位，中国和老挝的关系不断深化，所谓老挝“倒向”中国的言论开始不断出现。<sup>①</sup>2017年，中老两国签署《关于共建中老经济走廊的合作框架》，中老经济联系更加密切。<sup>②</sup>2019年《构建中老命运共同体行动计划》的签署使老挝成为第一个，也是唯一以政党名义与中国签署这一协定的国家。<sup>③</sup>以上两个文件似乎进一步验证了“老挝正在偏离越南，倒向中国”的判断。但老挝历史上的外交选择似乎并不支持上述判断。老挝几乎从来没有明确采取过“倒

---

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① Kenta Goto, “Implications for Laos’ Development of Its Increasing Regional Integration and Chinese Influence”, *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol. 25, No. 2, 2011, p. 68; Samuel C.Y. Ku, “Laos in 2014: Deepening Chinese Influence”, *Asian Survey*, Vol. 55, No. 1, 2015, p. 216.

② 《中老签署联合声明 将共建中老经济走廊》，中国一带一路网，2017年11月15日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/34731.htm>

③ 《中国共产党和老挝人民革命党关于构建中老命运共同体行动计划》，新华网，2019年5月1日，[http://www.xinhuanet.com//2019-05/01/c\\_1124440753.htm](http://www.xinhuanet.com//2019-05/01/c_1124440753.htm)

向”中国的策略，相反却多次明确“倒向”越南。在古代时期，老挝与中国、越南接壤并保持同中、越两国的朝贡关系；1975年之后与中越两国一样成为共产党执政国家。无论从经济实力还是地区影响力，中国都要比越南强大，但历史上的老挝为何多次选择“倒向”实力不如中国的越南？哪些要素影响了老挝的这一外交选择？研判老挝的外交走向关乎“中老命运共同体”的存续以及中国有关中南半岛倡议和机制的推进。目前，老挝是唯一与中国签订“命运共同体”协定的国家，其未来的外交选择决定着五年之后续签这一协定的可能性。另一方面，越南对老挝的投入也在不断增强，试图进一步维持在老挝长期存在的影响力。中国和越南在老挝的战略竞争似乎再一次重现，<sup>①</sup> 老挝将作何选择？本文对老挝历史上多次“倒向”越南这一现象进行理论上的梳理和分析，在此基础上提出次区域权力结构和威胁认知对老挝外交战略选择的决定性影响。

## 一、现有解释的不足

在国际政治中，弱小国家“倒向”或依赖实力较强国家的现象时常出现。在尽可能维持自身国家主权的情况下，同盟可被视为是一国外交上“倒向”另一个国家的极端。虽然国际政治理论中对一国“倒向”另一个国家的原因没有系统的论述，但对国家为何结盟国际关系学界已经进行了较为系统的探讨。因此对国家结盟原因的分析可以窥见一国倒向其他国家的原因。在同盟理论中，关于结盟原因的分析大致可以分为：制衡权力、制衡威胁、利益平衡等三种不同的解释路径。

制衡权力这一路径的研究侧重权力均势，认为国家间结盟的主要目的是为了国际体系中的权力归于平衡。古典现实主义学者如摩根索（Hans J. Morgenthau）、基辛格（Henry Kissinger）等将同盟的成因解释为国家制衡权力的需求，结盟是为了制衡权力最大的国家。<sup>②</sup> 在华尔兹（Kenneth Neal Waltz）结构现实主义的影响下，以沃尔特（Stephen M. Walt）

<sup>①</sup> Martin Stuart-Fox, *Politics and Reform in the Lao People's Democratic Republic* (University of Queensland Press, 2005), p. 44.

<sup>②</sup> 汉斯·摩根索著，徐昕等译：《国家间政治》，北京大学出版社2006年版，第238-250页。Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822* (Houghton Mifflin Company, 1957).

为代表的学者批判性继承了这一观点，指出安全而非权力才是国家的根本动力，进而提出了国家结盟的主要动因是为了应对共同的威胁。<sup>①</sup>而施韦勒（Randall L. Schweller）则认为，以往对同盟的研究陷入了一种“维持现状偏好”，忽视了国家可能为了利益而做出的外交选择，提出了国家选择结盟是国家利益的驱使，在国家对利益权衡之后会选择一方作为自身的结盟对象。<sup>②</sup>

对于老挝这一小国结盟的原因，制衡权力和利益均衡的适用性和解释力有限。根据制衡权力的逻辑，老挝与越南结盟是为了制衡权力，但老挝作为中南半岛地区实力弱小且新近独立的国家，与越南的结盟并不能有效的制衡实力最为强大的美国。因此，这一解释路径无法解释老挝与越南的结盟。而独立之后不久的老挝也并没有为了追求在地区更大的收益而追随越南的明显趋向，相反却面临丧失中国的援助的风险，因此利益平衡论也不足以解释老挝结盟的动因。相较而言，沃尔特的理论路径对于弱小国家更具有解释力。作为中南半岛小国，社会主义老挝的建立面临泰国等西方国家的威胁，在冷战背景下，寻求社会主义阵营国家的支持成为老挝的重要选择。

沃尔特的理论解释了老挝结盟的深层次动因，但无法解释老挝在中国、越南之间选择的原因。结合历史来看，此时中国与越南都是社会主义国家，从威胁程度上，两国都并没有将泰国视为主要的国家安全威胁。中国的实力更加强大，老挝为什么不选择中国，而选择越南作为结盟对象？

关于老、越1977年结盟的原因，一种普遍被接受的解释是从国内政治出发，强调越南在老挝夺取政权过程中的主导性作用影响了老挝的战略选择。<sup>③</sup>例如，“凯山·丰威汉曾经在1975年就两国的特殊关系进行评

① 斯蒂芬·沃尔特著，周丕启译：《联盟的起源》，北京大学出版社2007年版。Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security*, Vol. 9, No. 4, 1985, pp. 3-43.

② Randall L. Schweller, "Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?", *Security Studies*, Vol. 5, No. 3, 1996, pp. 90-121; Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in", *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, pp. 72-107.

③ 福克斯就认为两国建立联盟的原因主要是共同的意识形态；领导人之间共同的奋斗经历及一致的目标；越南对老挝革命作出的牺牲等，此外还有执政的两党拥有相同的来源——印度支那共产党。参见 Martin Stuart-Fox, "Lao Foreign Policy: The View from Vientiane", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 11, No. 3, 1981, pp. 351-366.

价：这两个国家的革命拥有特殊的关系并对彼此产生影响。对老挝革命而言，越南的贡献是老挝革命不可或缺的。”<sup>①</sup>另一种可能的解释是当时苏联是最强大的社会主义国家，老挝倒向越南就是寻求苏联的协助。

暂且不论中国在老挝革命中对后者的支持和援助，<sup>②</sup>越南在老挝革命中的作用并不必然导致两者“特殊关系”的构建，即使是为了国内政权的稳定。以“人的情感而设定的假设，既难以证实，也无法证伪”，<sup>③</sup>此外，如果考虑到领导人的个人情感，老挝应该在1975年成立之后就与越南签署协定，而非等到1977年。柬埔寨共产党与老挝共产党一样同属于“印支共产党”，并且与越南共产党保持密切的关系，但掌握政权之后也并未选择倒向越南。从国家自主性的角度而言，老挝独立之后，越南如此众多的人员对自己国家的控制反而应该促使老挝远离越南，以免国家受到后者的控制。当时“越南派往老挝的顾问分布在各个层级，对老挝进行军事、经济等全方位的指导。”<sup>④</sup>毕竟，“较安全的战略是与那些并不能支配自己的盟友联合，以避免被那些能够支配自身的国家控制。”<sup>⑤</sup>即使面对美国、泰国的威胁，实力更为强大的中国似乎能够提供更好的保障。而对于第二种解释，越南与苏联是在1978年签署协定，是在老越签署协议一年之后才真正确定盟友关系，因此，这一解释也缺乏说服力。

综上，上述研究从不同视角分析了老挝倒向越南的动因，为理解老挝的外交走向提供了有价值的思路，但对现有研究的梳理可以发现：以往的

<sup>①</sup> Martin Stuart-Fox, “Lao Foreign Policy: The View from Vientiane”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 11, No. 3, 1981, p. 353.

<sup>②</sup> 桑怒工作组的派驻就是典型的案例。参见时伟通：《中国向老挝派出桑怒工作组始末》，载《国际政治研究》2019年第3期，第97-125页。关于这一时期中国对老挝的援助和政策还可参见Zhang Xiaoming, “China’s Involvement in Laos during the Vietnam War, 1963-1975”, *The Journal of Military History*, Vol. 66, No. 4, 2002, pp. 1141-1166; Lee Chae-Jin, *Communist China’s Policy toward Laos: A Case Study, 1954-67* (University of Kansas, 1970)。还有一种观点认为，当时的中国认为没有必要在老挝共产主义运动内部建立分裂和冲突的影响力。参见Martin Stuart-Fox, “Laos: A small state involved in neighbour’s conflict”, *The Round Table*, Vol. 71, No. 282, 1981, pp. 163-169.

<sup>③</sup> 肯尼思·华尔兹著，信强译：《人、国家与战争——一种理论分析》，上海人民出版社2019年版，第22页。

<sup>④</sup> Joseph J. Zasloff, “The Pathet Lao: Leadership and Organization”, *Rand Corp Santa Monica CA*, Vol. 949, No. ARPA, 1973, p. 35.

<sup>⑤</sup> 斯蒂芬·沃尔特著，周丕启译：《联盟的起源》，北京大学出版社2007年版，第30页。

理论分析和对老挝倒向越南原因的解釋仍显薄弱，说服力不足。此外，对老挝、越南和中国之间关系分析更多强调双边之间的互动，对老挝所处的地缘政治环境的考量有限。因此，本文尝试从老挝所处的地缘结构入手，以次区域权力结构和威胁认知为核心变量回答老挝的外交策略选择。

## 二、次区域权力结构、威胁认知与老挝的外交选择<sup>①</sup>

理论上，在不同的权力结构下，小国在追随、制衡、对冲与平衡等策略之间进行选择，尽可能维持国家的生存和自主，而小国的外交政策选择涉及区域权力结构、国内因素、时间范围、国际规范、文化和历史声誉等多个不同层次、维度的变量。<sup>②</sup>但小国自身的脆弱性决定了，相较于全球体系，自身所处的地缘政治环境对其国家安全的影响更为直接，毕竟国家无法脱离其所处的地理空间，而“地缘政治决定着国家利益和国家实力的基本方面”。<sup>③</sup>

巴里·布赞（Barry Buzan）提出的地区安全复合体是理解次区域权力结构的有效工具。布赞从安全复合体的角度将全球划分为不同的地区安全复合体，处于不同安全复合体内国家的外交选择受所处地区安全复合体的束缚。区域权力结构是在一个地区安全复合体中各个国家权力分配的状态

① 需要说明的是，本文所指的威胁认知，更强调对政权的威胁。

② 关于小国外交政策选择的研究汗牛充栋，代表性的有曹玮：《选边还是对冲——中美战略竞争背景下的亚太国家选择》，载《世界经济与政治》2021年第2期，第47~77页；陈翔：《析小国安全战略抉择及其效应》，载《战略决策研究》2017年第1期，第82~100页；孙西辉，金灿荣：《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》，载《当代亚太》2017年第2期，第4~35页；韦民：《小国与国际安全》，北京大学出版社2014年版；姚懿：《小国对外战略选择特性研究》，外交学院硕士学位论文，2012年；唐高略：《小国的安全模式研究》，华中师范大学硕士学位论文，2011年。Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, Vol. 23, No. 2, 1969, pp. 291-310; Brantly Womack, “Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 26, No.2, pp. 92-119; Andrew Cooper and Timothy Shaw, eds., *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (Springer, 2009); Neal G. Jesse and John R. Dreyer, *Small States in The International System: at Peace and at War* (Lexington Books, 2016); Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets* (Cornell University Press, 2016)。

③ 李义虎：《地缘政治学：二分论及其超越——兼论地缘整合中的中国选择》，北京大学出版社2007年版，第2页。

和格局，它将安全复合体分为单一大国主导、两强主导等不同类型的模式。次区域权力结构就是相对于更大的区域权力结构的存在，它描述了在次区域内国家的实力分布状态。<sup>①</sup>小国往往处于次区域权力结构的底层，其外交战略选择考量的因素更为复杂。<sup>②</sup>

关于次区域结构对小国外交战略的影响，刘若楠的研究具有代表性。她提出处于底层的小国为了应对次区域结构可能带来的安全风险，会与最顶层的大国建立特殊的安全关系。这一逻辑建立在在大国实力与意愿同时存在的基础上。<sup>③</sup>从单纯的实力角度，次区域权力结构中主导国家的实力与域外国家之间存在实力对等、弱于域外国家、强于域外国家等多种不同的结果，次区域权力结构也存在单一强国主导、两强主导等不同模式，<sup>④</sup>不同的组合结果影响域内小国的行为。例如，当小国处于单一强国模式，且域内主导国家的实力弱于域外国家的情况下，域内小国很可能寻求域外大国的介入，从而摆脱域内主导国家对自身国家主权的威胁。

但是在两强主导模式，小国是否会选择域外大国作为安全依赖对象值得商榷。小国威胁认知，特别是对政权威胁认知的差异将决定其最终是否会与域外大国结盟。次区域权力结构是小国外交政策的客观基础，而威胁认知则赋予了次区域权力结构现实意义。理论而言，鉴于小国自身的脆弱性，其周边强国都可以被视为小国国家安全的威胁来源，但小国对上述威胁存在不同的认知。学界关于威胁认知来源的研究和探讨已十分丰富，左希迎将现有威胁评估（认知）的研究分为理性主义、政治心理学和社会文化三种不同的路径，并探讨了不同路径下的主要因素，认为通过军事力量来判定威胁是最为基本的研究路径。<sup>⑤</sup>沃尔特认为，威胁的来源不单单是

<sup>①</sup> Barry Buzan, et al., *Regions and Powers: the Structure of International Security* (Cambridge University Press, 2003); Barry Buzan, "The Southeast Asian Security Complex", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 10, No. 1, 1988, pp. 1-16.

<sup>②</sup> 这一思路受到道格拉斯的观点的影响，但道格拉斯更加偏重地区格局中大国之间的互动关系，与本文的研究形成互补关系。参见 Douglas Lemke, *Regions of War and Peace* (Cambridge University Press, 2004), pp. 48-67.

<sup>③</sup> 刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》2017年第11期，第65-88页。

<sup>④</sup> 鉴于单一主导模式下的研究已经比较充分，下文主要分析两强模式。

<sup>⑤</sup> 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，载《当代亚太》2018年第4期，第4-50页。Stein, J. G., "Threat Perception in International Relations", in L. Huddy, D. O. Sears and J. S. Levy, eds., *The Oxford handbook of political psychology* (Oxford University Press, 2013), pp. 364-394.

实力，而要关注综合实力、地缘毗邻性、进攻实力和侵略意图等要素。<sup>①</sup> 历史记忆以及由此形成的国家意识往往影响决策者的思维范式，对历史的学习一定程度上塑造外交策略的选择。<sup>②</sup> 综合以上分析路径，威胁认知的来源往往是物质实力层面和文化心理层面共同作用的结果。

因此，在次区域权力结构属于两强主导模式下，基于小国威胁认知的不同，可以有以下三种不同的类型：一是小国将两个强国均视为威胁来源，此时小国更倾向选择域外大国作为主要依赖对象。<sup>③</sup> 二是小国对两个强国的威胁认知程度较低，此时小国倾向寻求一种战略平衡。<sup>④</sup> 三是小国对两强的威胁认知程度不同，当威胁来自次区域内一强时，此时小国更倾向选择另一方强国而非域外大国作为求助对象。

在第三种类型中，在实力基础上小国更看重外部依赖对象的意愿。在小国看来，基于安全和地缘方面的考量，次区域内的其他强国更有可能为维持现状而付出实际行动，特别是当小国的安全威胁主要来自次区域内时。之所以不愿将赌注压在域外大国身上是对大国能够提供切实的安全保障缺乏信任。这种不信任是由次区域内主导国家主导小国可能对大国带来的威胁与小国自身感受到的威胁之间的不平等所导致。概而言之，两强模式下的次区域权力结构类似于全球体系中的两极，双方都不希望对方主导世界秩序的走向，因此有更强的动力干预对方的行为。同理，处于两强模式下的次区域权力结构中的小国，当威胁认知主要来自次区域内一强时，考虑到干预的意愿和可能性，小国更愿意选择强化与区域内另一强国的关系，而非实力更为强大的域外国家。

长期主导老挝外交事务的次区域权力结构的特征为泰国、越南两强，而两国对老挝的竞争可以追溯到15世纪。泰国和越南在中南半岛地区主导的竞争即是权力竞争的表现，也被赛代斯等为代表的学者视为“文明冲

① 斯蒂芬·沃尔特著，周丕启译：《联盟的起源》，北京大学出版社2007年版，第21页。

② Richard E. Neustadt, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers* (Free Press, 1988); Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping A Conceptual Minefield", *International organization*, Vol. 48, No. 2, 1994, pp. 279-312.

③ 参见刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》2017年第11期，第65-88页。

④ 类似于东盟的平衡策略，参见封帅：《变动中的平衡：东盟在亚太安全体系中的地位与作用》，载《东南亚研究》2017年第4期，第1-18页。Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (Routledge, 2012).



突”的典范。<sup>①</sup> 泰国受印度文化的影响，国内盛行小乘佛教、婆罗门教，在政治理念中以“曼陀罗”观念为指导，具体到对外关系方面则构建了印度文化色彩的“曼陀罗体系”。<sup>②</sup> 与此相对，越南自公元10世纪脱离中国自立之后，长期以来受中国文化的浸染，在国家强大之时，在其周边也构建了“亚朝贡体系”。“越南只不过是其北方邻国的一个缩小版，——是一条更小的龙”。<sup>③</sup> 作为夹在泰国、越南之间的小国，老挝对于两国的威胁认知是一个相对的概念。举例而言，相对于泰国，越南所带来的国家安全威胁可能更小。因此，当老挝感知到泰国的威胁时，受次区域权力结构的制约，老挝更有可能倒向提供帮助可能性较大的越南而非实力更为强大的中国。加入“威胁认知”这一变量也能够解释同处于中南半岛次区域权力结构内的柬埔寨选择依靠域外大国的外交选择。<sup>④</sup>

综上，本文认为，中南半岛的次区域权力结构和威胁认知决定了老挝的外交选择。中南半岛地区从18世纪以来维持着泰国、越南为主导的次区域权力结构，在这一结构中，两国中的任何国家对老挝政治的主导都被对方视为国家安全的威胁。当老挝的国家安全面临其中一方威胁时，老挝更愿意选择干预意愿更加强烈的另一方而非实力更为强大的中国。

### 三、案例分析

中南半岛地区长期存在一个以泰国、越南为中心的次区域权力结构，并深刻影响了老挝、柬埔寨国内政治走向和外交策略选择。本节将从历史、现实两个维度进一步阐述区域因素对老挝外交政策的影响。1827年阿努王发动反对泰国战争之时正是泰国拉玛三世和越南明命帝地区秩序竞争逐渐走向激烈的关键时期，次区域权力结构呈现出明显的泰国、越南两

① G. 赛代斯著，蔡华等译：《东南亚的印度化国家》，商务印书馆2018年版。

② 埃文斯著，郭继光译：《老挝史》，东方出版中心2011年版，第6页。

③ Edgar Wickberg, *Historical Interaction of China and Vietnam: Institutional and Cultural Themes* (University of Kansas, 1969), p. 1.

④ 与老挝不同，柬埔寨一直以来都认为越南和泰国都是其自身国家安全的威胁。在可能的情况下更愿意依靠域外大国。参见刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》2017年第11期，第65-88页。

强主导，进而左右了老挝的外交选择。<sup>①</sup> 1975年独立之后，老挝面临的地区形式与1827年相似。两个案例均表明，面对泰国的威胁，越南出兵的可能性而非中国强大的实力是老挝倒向越南的主要考量。

### （一）1827年阿努王反泰战争及其对越南的依赖

1707年澜沧王国分裂之后，万象、琅勃拉邦、占巴塞还有川圹等互不统属，有时依靠外部强国相互征伐。“万象请求缅甸支持，琅勃拉邦请求泰国支持，占巴塞倒向泰国，而越南却承认川圹。”<sup>②</sup> 1775年，华裔泰人郑信领导的泰人重新占领了阿瑜陀耶首都大成，重新获得了独立。在泰国、缅甸战争期间，当时的万象选择与缅甸结盟，因此郑信获得独立之后，开始扩张，首先进攻万象。“苏里亚旺王（琅勃拉邦）因此和吞武里的披耶达信结成友好联盟。1778年，当达信入侵万象时，他立即派出一支军队协助泰军攻打万象。1779年，泰军攻占了万象，同时，也强迫琅勃拉邦接受泰国的宗主权。”<sup>③</sup>

1778年老挝沦为泰国的附属国，但在英塔旺时期（1785年继位），万象就与越南保持朝贡关系。根据《大南一统志》记载，“本朝初奉表称藩，三年一贡”。<sup>④</sup> 1803年阿努即位后，立即通知顺化朝廷，“嘉隆四年，（阿努）来献方物，请遵三年一贡例，由义安口送。明命二年，遣其臣肥主铺等入贡，并进庆贺礼”。<sup>⑤</sup> 当时看来，万象与越南的关系可能和它与暹罗的关系一样密切。在他统治的早期，阿努重申了万象和安南之间古老的贡品关系。1804年，一个使团将阿努的加入通知嘉隆，使贡物合法化。每三年发出一次，由公象、犀牛角、象牙和肉桂组成。当1808年的贡品没有准时送到时，嘉隆派人去要求，很快就得到了预期的回应。1811年至

① Mayoury Ngaosivat and Pheuiphanh Ngaosyvathn, *Paths to Conflagration: Fifty Years of Diplomacy and Warfare in Laos, Thailand, and Vietnam, 1778-1828* (Cornell University Southeast Asia Program, 1998).

② 姆·耳·马尼奇·琼赛著，厦门大学外文系翻译小组译：《老挝史》，福建人民出版社1974年版，第129-130页。

③ 姆·耳·马尼奇·琼赛著，厦门大学外文系翻译小组译：《老挝史》，福建人民出版社1974年版，第143页。

④ 越南阮朝国史馆编：《大南一统志·附万象》，法国亚洲学会藏抄本，西南师范大学出版社2015年版，第588页。

⑤ 越南阮朝国史馆编：《大南一统志·附万象》，法国亚洲学会藏抄本，西南师范大学出版社2015年版，第588页。

1812年、1814年和1817年，只有三次朝贡活动”。<sup>①</sup>阿努王之所以同时保持与越南和泰国之间的藩属关系，在很大程度上是为了在之后的时间内反抗来自曼谷的干预，并赢取国家的统一和独立。

除了寻求外部保护，阿努王试图将占巴塞重新纳入到万象的范围之内。占巴塞在马内王统治时期发生叛乱，阿努王令其子约亲王率兵平定了叛乱，并将反叛头目送到了曼谷。此时马内王已经在曼谷去世，阿努王请求曼谷方面允许其子约亲王统治占巴塞，拉玛二世最终同意了这一安排。曼谷方面的这一安排虽然意识到了危险，为此时的泰国更加关注越南顺化王朝在柬埔寨的扩张。“很明显，曼谷担心这将扩展阿努王的影响力，但是同时也深切关注顺化皇帝的权力在临近的柬埔寨的扩张，因此希望占巴塞能有一个比较强大的统治者。经过权衡，后面的这个关切占了上风”。<sup>②</sup>这也进一步为阿努反抗曼谷提供了便利。当阿努王的儿子取得占巴塞王位之后，阿努王重建澜沧王国的战略意图越发明显。1824年，拉玛二世去世，同时外部面临英国的战争威胁，阿努王认为反抗泰国的时机逐渐成熟。在去曼谷参加拉玛二世的葬礼期间，阿努王提出了将1779年从老挝俘虏到曼谷周边的老挝人带回万象，遭到曼谷方面的拒绝，阿努王认为这是对其地位和个人的侮辱，返回万象之后开始着手反对泰国统治，争取国家独立的战争。

1827年，阿努王分三路大军开始向泰国进军。在进攻的过程中谎称是为了帮助曼谷抵抗英国人，因此进展较为顺利，但当曼谷方面意识到阿努王的战略意图之后，开始召集军队向阿努王进攻。泰国方面派出了腊苏帕伐迪率领军队进攻阿努王的部队，双方交战时间持续时间并不长，由于实力、战略等方面的差距，在1828年，泰国的军队开始着手挺进万象。在此过程中，琅勃拉邦协助曼谷方面对万象展开进攻，而越南的顺化朝廷则认为是对藩属的骚扰。“丁亥年（1827年），南掌（琅勃拉邦）人与暹罗通好，然后领兵骚扰镇宁之地。酋长昭内请将镇宁之地内属越南。圣祖封昭内为镇宁防御使”。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> David K. Wyatt, “Siam and Laos, 1767-1827”, *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 4, No. 2, 1963, pp. 26-27.

<sup>②</sup> 埃文斯著，郭继光译：《老挝史》，东方出版中心2011年版，第25页。

<sup>③</sup> 陈重金著，戴可来译：《越南通史》，商务印书馆1992年版，第339页。

1828年当泰国军队将要开进万象时，阿努王选择逃往顺化，请求越南方面的支持。“1828年，阿努王在暹罗人追赶之下越过安南山脉，来到顺化”。<sup>①</sup>在接到阿努王寻求庇护的消息之后，“意识到庇护阿努王有可能激怒暹罗，明命帝立即指派一名学者（Ngo Can Lang）去收集有关这一事件的所有材料”。<sup>②</sup>对于是否接纳阿努王，明命帝举行了廷议。在廷议上，吏部参知黄金焕指出老挝万象之于越南阮朝的战略重要性，“臣退而思之，义安，天下之要脊，茶麟之外正接万象，是万象为我国之藩维，不可弃也！暹罗此举徒洩一旦一忿，掠其财货妇女而归固无足道，若据万象城邑人民而有之，则是撤我藩篱，苟不侵我属蛮而属蛮迫近暹不得不为暹之臣仆。属蛮既为臣仆，则茶麟终亦为暹之所有矣。……”。<sup>③</sup>从次区域权力结构的视角，顺化方面认为接纳阿努王是维护自身安全利益的举措。

嘉定总镇黎文悦也提出了针对暹罗的“扼吭拊背之说”，并言明越南阮朝与暹罗之间的敌人、竞争关系。黎文悦上疏称，“万象久修职贡为我藩辅，穷而乞哀，义不可拒。况我之与暹，名为邻交，实则敌国。今日通好，未保他日万象若为暹所并，则暹与我接壤，臣恐榻侧睡声难以高枕。不若计安万象以为藩维，然我纳万象。暹人索而不予，未免失和。臣以为宁失暹之和而万象犹为我藩，其为患者浅。若姑息以讲和，万象必亡，万象亡则暹国之势大，其为患者深。权其义之轻重，论其患之浅深，则纳万象而拒暹想为得算。暹若动兵，则我直而彼曲，何患无名？臣又思，嘉定之河仙与真腊之南疆边接暹界，暹兵若犯义安，臣请提嘉定之众直捣其虚以扼其吭或拊其背，万象全之功可必也”。<sup>④</sup>在黎文悦的奏疏中明确表明了趁此机会可以给予暹罗以沉重打击，从而削弱暹罗的战略意图。

但明命帝并没有听从黎文悦的建议，而是提出了不战而图老挝全境战略。首先，明命帝派潘文璿为经略边务大臣，率领精兵驻扎在边境以及

① 霍尔著，中山大学东南亚历史研究所译：《东南亚史》，商务印书馆1982年版，第535页。

② Mayoury Ngaosivat and Pheuiphanh Ngaosyvathn, *Paths to Conflagration: Fifty Years of Diplomacy and Warfare in Laos, Thailand, and Vietnam, 1778-1828* (Cornell University Southeast Asia Program, 1998), p. 26.

③ 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷四十六，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2020页。

④ 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷四十六，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2018-2019页。

川圻地区，“万象先自构衅暹之此举要在擒渠扫穴方甘心焉，势必近至边地，扰我属蛮，若不先事制防，未免临期大费筹算。乃命调集清义戍兵按守境上。命侍内龙武营都统制潘文璿充经略边务大臣兼领义安镇守，……领京兵二千余人，象三十匹，择日进发”。<sup>①</sup>而后，明命帝提出将阿努王送回国内，与暹罗国王通信，重新立为国王，以效仿柬埔寨（真腊）的手段控制万象，从而削弱暹罗，“此次暹人倘度势量力，不敢追索万象，侵我边氓则息事宁人，永敦和好。于是我徐图收万象之心，复万象之国，既昭兴灭继绝之大义，而实暗断暹人左臂矣！”<sup>②</sup>但阿努王二次战败之后被镇宁昭内（诺伊）送往暹罗，打乱了明命帝的部署，这也是之后昭内因此被明命帝赐死的重要原因。对阿努王的收容和军队的派出也成为越南阮朝实质性参与对老挝万象的争夺之中。

阿努王到达顺化之后，“阮朝廷对阿努及其追随者表现出了仁慈。当阿努住在阮朝时，朝廷照顾他生活中的每一个细节。例如，他们注意防止阿努或他的追随者在去市场买或卖东西时被骗，让陪同的翻译知道商品的真实价格”。<sup>③</sup>明命九年（1828年）收容阿努王之后不久，明命帝派人护送阿努王回国，“宣示阿努，命龙武营都统制潘文璿充经略大臣，右军副将阮文春副之，参知领义安协镇阮科豪充参赞领将士三千余人象二十匹，往镇宁择地屯扎，量派兵送阿努还国”。<sup>④</sup>但阿努王趁泰国将领松懈，再一次掌控万象，但最终遭到失败并逃往川圻。川圻的诺伊亲王迫于泰国的压力找到阿努王，“（明命）九年，阿努回国，与暹人战，大败，复弃城出奔。后为镇宁防御使昭内阴使执阿努送于暹，万象以亡”。<sup>⑤</sup>阿努王在1829年死于曼谷。

在此过程中，越南人利用这一形势，在查尔平原上建立了自己的地

① 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷四十五，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2014页。

② 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷四十六，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2019页。

③ Morragotwong Phumplab, *The Diplomatic Worldviews of Siam and Vietnam in the Pre-colonial Period (1780s-1850s)*, Ph.D. dissertation, National University of Singapore, 2010, p. 114.

④ 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷五十一，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2109页。

⑤ 越南阮朝国史馆编：《大南一统志·附万象》，法国亚洲学会藏抄本，西南师范大学出版社2015年版，第589页。

盘。<sup>①</sup>《大南实录》记载，在南掌、暹罗等威胁下，“镇宁（川圻）酋长昭内归款镇宁原隶属我国版籍嘉隆年间始以其地界万象。至是万象出奔，南掌藉暹兵声势乘衅来侵，蛮民骚动，会我谍至昭内谋复来归。帝谓群臣曰：镇宁告急，我师若不早来彼风鹤先警，势必投奔祁山，更费了一番处置，不若因之而按其地，抚其民。一以安新附之心，一以夺暹人之气。镇宁归款投诚，朝廷因而受之，名义甚正。况可恢我疆宇，壮我藩翰，机不可失”。<sup>②</sup>于是在明命八年明命帝下谕，“可从所请以安新附之心，乃授昭内为镇宁府防御使，管理府事……。有事听由义安投报”。<sup>③</sup>阮朝正式吞并老挝川圻地区。在此期间，之前归属于万象、南掌的一些“孟”投靠越南阮朝，从利益角度而言，越南顺化朝廷在阿努王与泰国战争期间坐收渔利，吞并了老挝近2/3的领土。

综上，阿努王时期的老挝政治走向就受到当时泰国、越南的决定性影响，此时就已经形成了泰国、越南为中心的次区域权力结构。从阿努王所处的地缘政治环境来看，他本人应当十分清楚当时泰国与越南之间越发激烈的竞争关系，因此在面对泰国试图直接主导老挝（万象）国内政治之时，从物质实力和文化心理两个层面来看，泰国已然成为老挝政权面临的威胁，阿努王选择了区域内的另一个强国越南阮朝而非实力更强的中国，这其中次区域权力结构和威胁认知发挥了重要作用。虽然泰国学者琼赛评论阿努王起义，认为“阿努王的盟友越南人是靠不住的”，<sup>④</sup>但正是越南对老挝利益的关切，反过来才是越南干预老挝，阻击泰国的动力，而当时老挝虽然与中国保持朝贡关系，但当时的中国并没有干预意愿。

## （二）老越1977年友好合作协约的签订

从次区域格局上来看，阿努王对150年后老挝所处的地缘政治地位并不会感到陌生。这一时期，老挝依旧夹在越南、泰国两个区域强国之间，

<sup>①</sup> Glenn E. Helm, "The Lao People's Democratic Republic: A Study in National Security", Douglas Pike Collection: Unit 11 - Monographs, Item Number: 2390713001, 07 May 1988, p. 9.

<sup>②</sup> 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷四十六，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2027-2028页。

<sup>③</sup> 张登桂等撰：《大南实录》正编第二纪，卷四十七，日本庆应义塾大学语学研究所（言语文化研究所）整理，有邻堂，昭和三十七年影印本，第2050页。

<sup>④</sup> 姆·耳·马尼奇·琼赛著，厦门大学外文系翻译小组译：《老挝史》，福建人民出版社1974年版，第173页。

并且两个国家之间在意识形态方面同样存在差异和对立。所不同的是，此时的老挝政体已经与越南相一致。泰越关系依旧深刻影响着中南半岛地区秩序的走向，而此时的中国作为域外大国在实力方面也明显处于优势地位。此时的老挝处于越南、泰国和中国之间，并且与中国、越南在意识形态方面保持一致。

二战之后，法国卷土重来，1945年宣布独立的老挝政府（伊萨拉）被迫流亡泰国。面对法国殖民者的统治，老挝伊萨拉内部发生分歧，苏发努冯亲王决定依靠越南共产党的力量实现国家的真正独立；而佩查拉、富马亲王等则选择继续留在泰国等候时机。1954年，北越奠边府战争的胜利迫使法国退出印度支那，而《日内瓦协定》的签订明确了老挝中立政府的地位。但此时的老挝国内已然分为不同的政治派系，依赖不同的外部大国：苏发努冯为代表的巴特寮依赖越南以及中国、苏联等共产主义阵营；富马亲王等属于中立阵营；而文翁亲王、富米等右派依靠泰国以及背后美国的支持。北越、泰国对老挝政治走向的争夺也日趋激烈。

越南（北越）对老挝的干预主要是通过老挝巴特寮组织。自1950年印支共产党解散之后，印支三国各自组建了共产党组织，老挝主要是以苏发努冯、丰威汉为代表的巴特寮。初创时期巴特寮力量有限，北越的支持对巴特寮的成长发挥了重要作用。“北越在老挝人民党发展过程中发挥了重要作用，越南派往老挝的顾问分布在各个层级，对老挝进行军事、经济等全方位的指导。”<sup>①</sup>北越的政治和军事顾问深入老挝巴特寮政治、经济和军事系统的各个层级，并在关键位置发挥决定性作用。此外，北越还为巴特寮的斗争提供技术、药品以及人员训练等援助。这其中“100团”、“959团”是典型的代表。“‘100团’提供顾问帮助巴特寮组建和发展干部，如果巴特寮想要应用越南的政治和军事模式，有效地控制和管理这两个省，就迫切需要这些干部。‘100团’有顾问在新兴的巴特寮国家结构的各级工作，在干部学校和教室里进行武装宣传和说服敌人行动。”<sup>②</sup>而“959团”的目标是“挽救局势，向巴特寮人提供直接援助和咨询意

<sup>①</sup> Joseph J. Zasloff, “The Pathet Lao: Leadership and Organization”, *Rand Corp Santa Monica CA*, Vol. 949, No. ARPA., 1973, p. 35.

<sup>②</sup> Christopher E. Goscha, “Vietnam and the World Outside: The Case of Vietnamese Communist Advisers in Laos (1948-62)”, *South East Asia Research*, Vol. 12, No. 2, 2004, p. 171.

见。959人的编制包括88名政治和军事人员，包括3名高级干部、38名中级干部、47名低级干部和各种其他人员。”<sup>①</sup>最终在北越的帮助下，“巴特寮夺去了华番与丰沙里两省。这让人回忆起19世纪暹罗与越南的竞争：这一地区与历史上两国竞争时越南皇帝对暹罗扩张做出反应时吞并的老挝领土一致！”<sup>②</sup>

泰国对老挝的干预主要是通过对富米—文翁亲王的支持展开。在当时的泰国看来，维持老挝王国政权的稳定性，防止共产主义的渗透是对其国家安全的重要保证。泰国在沙立总理时期的干预更加积极，“曼谷的沙立元帅和他的万象右派盟友尽其全力鼓动国际干涉老挝安全问题。1960年，文翁和富米听从了沙立的怂恿。在他们的唆使下，老挝再次做出了要求东南亚条约组织保护的徒劳无益的努力。”<sup>③</sup>但是，美国的反应令沙立大失所望，并且认为是美国有限的支持最终导致了富米的失败。<sup>④</sup>富米集团失败之后，沙立虽然感到失望和沮丧，<sup>⑤</sup>但并没有因此减少对前者的支持，尽管这种支持是秘密进行的。“1962年2月，美国政府为了迫使文翁集团最后就范，停止支付弥补老挝政府经常开支的每月三百万美元的赠款。曼谷的沙立元帅愤愤不平，主动垫付了一部分美国拒绝给富米和文翁的金额。”<sup>⑥</sup>但最终泰国的支持未能帮助老挝国内实力取得政权，1975年巴特寮掌握国家政权，建立了新的国家。

在老挝争取独立的三十年斗争中，中国同样发挥了重要作用，主要体现在两个层面：国际层面对老挝的支持和国内维度的援助。除了在老挝建国之后对其政权的承认，在1954年《日内瓦协定》签订过程中，中国尽可能地老挝的巴特寮组织争取有利的发展条件。在巴特寮组织的国内政治斗争中，中国对其提供了有利的援助，甚至承包了巴特寮整个组织的后

① Christopher E. Goscha, “Vietnam and the World Outside: The Case of Vietnamese Communist Advisers in Laos (1948–62)”, *South East Asia Research*, Vol. 12, No. 2, 2004, p. 178.

② Anoulak Kittikhoun, “Small State, Big Revolution: Geography and the Revolution in Laos”, *Theory and Society*, Vol. 38, No. 1, 2009, p. 46.

③ 约翰·F·卡迪著，姚楠译：《战后东南亚史》，上海译文出版社1984年版，第354页。

④ “Telegram from Bangkok: Sarit-Johnson Conversation: Sarit’s Bitterness Over U.S. Lack of Support for Phoumi”, FRUS, 1958–1960, Volumes XV/XVI.

⑤ “Telegram from Bangkok: Sarit-Johnson Conversation: Sarit’s Bitterness Over U.S. Lack of Support for Phoumi”, FRUS, 1958–1960, Volumes XV/XVI.

⑥ 约翰·F·卡迪著，姚楠译：《战后东南亚史》，上海译文出版社1984年版，第360页。



勤。<sup>①</sup> 为了便于物资的运输，当时的中国还派出工程队帮助老挝修建公路。<sup>②</sup> 1963年，中国还应老挝的请求，派出工作组进驻桑怒，“1963年10月老挝人民党邀请中国顾问进驻桑怒地区为中国领导人在其他国家传播中国革命经验提供了机会。”<sup>③</sup> 也就在此时，中国与北越之间关于老挝革命指导权问题的冲突开始出现，北越对中国的担忧不断加深。<sup>④</sup> 中国在老挝革命中的作用以及意识形态、地缘等因素的影响，使得老挝在1975年独立之后，同样与中国保持较密切的关系。

1975年老挝革命虽然取得了胜利，但国内政权并不稳定，国内反对势力不断出现，而为了凝聚人心，老挝政府也将泰国树立为长期以来国家主权安全的主要威胁。在取得政权之后，老挝的宣传中一直将泰国视为国家安全的威胁，“最近一次是在10月12日老挝独立日，老挝共产党总书记凯山（Kaysone Phomvihane）强烈批评泰国据称支持老挝的“反动派”，并为苗族人提供庇护。”<sup>⑤</sup> 在老挝政府的教科书中，“美国及其追随者泰国被定义为敌人。”<sup>⑥</sup> 而对于泰国政府而言，“1975年巴特寮的胜利意味着越南的胜利，但这并不一定是最终的胜利。泰国人长期以来一直认为，他们在老挝有特殊的利益，如果有机会，任何泰国政府都必然试图重申这一利益。”<sup>⑦</sup> 因此，在巴特寮政权之后，泰国对老挝政权一直怀有一种敌意，这种敌意一方面是对共产主义对国内政治制度的威胁，但更重要的是对统一之后越南带来的国家安全的威胁，特别是当老挝和泰国存在边境问题的情况下。毕竟，“在泰国人眼里，老挝不过是越南的傀儡，它与河内合

① 时伟通：《中国向老挝派出桑怒工作组始末》，载《国际政治研究》2019年第3期，第108页。

② 埃文斯著，郭继光译：《老挝史》，东方出版中心2011年版，第169页。

③ Zhang Xiaoming, “China’s Involvement in Laos during the Vietnam War, 1963–1975”, *The Journal of Military History*, Vol. 66, No. 4, 2002, pp. 1151.

④ 冯一鸣：《“二线”与“一线”的纠葛——中越关于老挝问题的初期互动》，第十一届北京师范大学世界史研究生冬季论坛2015年12月26日，第400–455页。

⑤ “Laos–Thailand: Tensions across the Mekong”, Douglas Pike Collection: Unit 15–Cambodia, Item Number: 2431202009, 1975, p. i.

⑥ Dararat Mattariganond and Yaowalak Apichatvullop, “Historical Presentations in the Lao Textbooks: From the Independent to the Early Socialism Period (1949–1986)”, *Journal of Mekong Societies*, Vol. 1, No. 2, 2005, p. 114.

⑦ Martin Stuart-Fox, “Factors Influencing Relations between the Communist Parties of Thailand and Laos”, *Asian Survey*, Vol. 19, No. 4, 1979, p. 341.

作，对泰国的安全构成军事威胁。”<sup>①</sup>

泰国对老挝政权威胁手段主要有两种：第一，关闭边境口岸。老挝是陆锁国，国家对外贸易往来很大程度上依赖泰国的出海口，因此边境口岸成为泰国的政治工具，“由于泰国与巴特寮的冲突，泰国于1975年11月关闭了泰国和老挝两国的边境，这很可能决定了老挝人民民主共和国12月宣言发布的确切时间。……。1976年10月泰国和老挝关系再一次陷入低潮，主要原因是泰国发生政变，右翼分子掌握了政权。这不仅导致了进一步的贸易限制。”<sup>②</sup>一位观察人士指出，“自1975年以来，泰国多次以这些理由关闭边境。他评论说：‘这是一个很好的例子，说明一个处于意识形态边界的内陆国家，正遭受邻国敌意的折磨。’”<sup>③</sup>第二，支持反政府武装。泰国方面一直支持老挝反政府武装。“自1975年以来，在泰国的许多苗族和老挝难民成为招募反共老挝叛乱部队的基地。泰国对老挝怀有敌意，并与叛乱分子的合作。”<sup>④</sup>

这种威胁到1976年10月泰国发生军事政变，他宁·盖威迁（Thanin Kraivichien）上台之后达到高潮。他宁是强有力的反共产主义者，一反前政府时期对老挝政府相对友好的态度，大力支持老挝反政府武装叛乱，并多次封锁泰老边境口岸，试图从经济方面向老挝政府施压。“到1976年底，他宁政府似乎决心采取秘密支持抵抗组织的政策。12月举行的一次高级别会议建议泰国政府加强在老挝的活动：利用老挝国民开展情报行动；提供有限的秘密军事支助，包括训练和武装老挝难民和抵抗分子；并参与旨在鼓励老挝反政府组织的心理战。”<sup>⑤</sup>泰国开始陆续支持老挝从北至南分部在不同地域的五个不同的叛乱组织和地区。<sup>⑥</sup>面对国内外的压

① Joseph J. Zasloff and Leonard Unger, eds., *Laos: Beyond the Revolution* (Palgrave Macmillan UK, 1991), p. 203.

② 埃文斯著，郭继光译：《老挝史》，东方出版中心2011年版，第165页。

③ Martin Ira Glassner, *Transit Problems of Three Asian Land-locked Countries: Afghanistan, Nepal and Laos*, (Maryland Series in Contemporary Asian Studies, 1983), p. 44.

④ Glenn E. Helm, “The Lao People’s Democratic Republic: A Study in National Security”, Douglas Pike Collection: Unit 11-Monographs, Item Number: 2390713001, 07 May 1988.1

⑤ “Anti-Government Resistance in Laos”, Douglas Pike Collection: Unit 15-Cambodia, Item Number: 2431205018, 17 February 1977, p. 5.

⑥ “Anti-Government Resistance in Laos”, Douglas Pike Collection: Unit 15-Cambodia, Item Number: 2431205018, 17 February 1977, p. 2.

力，“越来越明显的是，单靠老挝的部队无法处理苗族等国内叛乱和压力。”<sup>①</sup>之后，1977年，老挝和越南签署《友好合作协定》，越南部队进入老挝，老挝共产党政权得以继续维持。

事实上，中国方面对老挝与越南之间签订友好条约并没有给予评论，而是将此作为一事件进行了中性的报道。1977年7月《人民日报》报道，“十八日上午，老挝和越南双方在万象签署了老挝-越南联合声明、老挝-越南友好合作条约、老挝-越南边界协定、老挝-越南一九七八至一九八〇年援助和贷款协定。”<sup>②</sup>根据当前披露的史料，老挝方面在选择与越南签署条约之前也并没有与中国进行沟通，与中国签署类似条约的意愿。

对于老挝政权而言，如果没有生存的威胁，身处两个社会主义国家之间这样一个安全的范围内，并不需要建立与越南的特殊关系。<sup>③</sup>当时老挝的威胁主要来自于泰国以及背后的美国，面对这样的外部威胁，理论上，选择更为强大的中国似乎更具有合理性，但最终老挝却选择倒向越南，这其中次区域权力结构和威胁认知发挥了重要作用。此时的老挝身处泰国、越南竞争的地区格局中，老挝深知自身的战略区位对政治制度对越南政权安全的重要意义。从物质实力和文化心理层面，当老挝自身政权受到泰国威胁时，越南能够实现对老挝政权有力的支持；相反，虽然与越南相比，中国的实力更为强大，但中国出兵协助的可能性有限。由于次区域权力结构和威胁认知的影响，面对泰国的威胁，越南而非中国是老挝更为可靠的依赖对象。

在这两个案例中，中南半岛地区之间的次区域权力结构使得越南与泰国的竞争一直存在，两国或为了寻求影响力或为了维护国家的安全，都尽可能地控制老挝的国内政治，维持一个对自己国家友好的政权。从物质实力和文化心理层面看，当老挝政权认为再次面临泰国的威胁时，为了自身政权的稳定和国家安全，越南更有可能采取有力的举措对泰国实施抵制，维持老挝的政权和国家安全。因此，相对于越南，中国针对泰国的行动可

<sup>①</sup> “Anti-Government Resistance in Laos”, Douglas Pike Collection: Unit 15-Cambodia, Item Number: 2431205018, 17 February 1977, p. 4.

<sup>②</sup> 《越南党政代表团访问老挝》，载《人民日报》1977年7月21日，第5版。

<sup>③</sup> 假如是越南强迫老挝签署，老挝将会表现出明确的反抗，因此基本可以排除这一情况，至少在老挝看来倒向越南更能够应对泰国的威胁，稳定政权。

能性较低，这也是老挝在1827、1977年倒向越南的原因。

#### 四、结论

目前老挝在政治层面与中国保持密切关系，在经贸领域中国也是老挝多年的第一大贸易对象国，此外中国在老挝的投资也不断增加。从经济相互依赖的视角而言，中国在老挝的影响力不言而喻。<sup>①</sup>从国家实力、意识形态、经济相互依赖水平等不同维度来看，当下老挝似乎成为最有可能倒向中国的周边国家。但历史上的老挝多次倒向地区中等国家越南，而非当时更为强大的中国，体系层面的理论似乎无法对这一现象作出有说服力的解释，本文则从次区域、威胁认知出发，重新审视这一关系的构建。

次区域权力结构和威胁认知决定了老挝在1827、1977年选择倒向越南而并不是更为强大的中国。中南半岛区域权力结构的特征是泰国、越南这两个中等强国为主导，同时与域外大国中国相邻。在这一结构中，老挝和柬埔寨往往处于被争夺的地位，老挝为了维持国家的生存，在较为和平的时期往往与泰越保持较为友好的关系，近代以前则属于双重、甚至三重藩属的地位。作为次区域强国，泰越两国任何一方主导了老挝政治的走向，区域内另一强国则往往视这一现象为威胁国家安全的举动，因此干预的可能性和意愿比中国更强。从某种意义上而言，中国虽然实力强大，但意愿不足，不利于老挝产生安全上的信赖。正是明确了这一机制，当老挝国家面临区域内其中一方威胁之时，次区域权力结构推动老挝选择另一个次区域强国而非实力更为强大的中国。

未来中国、老挝关系的走向如何？根据本文的分析，老挝的政治选择与对泰国的威胁认知和中国在老挝的影响力密切相关。换言之，是否将泰国视为当下主要的威胁决定了老挝在中国、越南之间的外交选择。与学者所认为的，“老挝与越南关系的未来状况可能最终取决于泰国与越南关系

<sup>①</sup> 关于相互依赖，参见戴尔·科普兰著，金宝译：《经济相互依赖与战争》，中国社会科学文献出版社2018年版；基欧汉、奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京大学出版社2012年版；Robert O. Keohane, “International Institutions: Can Interdependence Work?”, *Foreign Policy*, Spring 1998, pp. 82-96; Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community* (McGraw-Hill for the Council on Foreign Relations), 1968; Richard N. Cooper, “Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies”, *World Politics*, Vol. 24, No.2, 1972, pp. 159-181.

的性质”这一结论相反，<sup>①</sup> 本文认为未来老挝在关于中国、越南外交选择的走向在很大程度上取决于泰国对老挝的政策和行为。鉴于中南半岛的次区域权力结构，未来中国在推进中老关系进程中如何协调与泰国、越南的战略利益关切可作为未来进一步研究的课题。

---

<sup>①</sup> “Laos-Thailand: Tensions across the Mekong”, Douglas Pike Collection: Unit 15-Cambodia, Item Number: 2431202009, 1975, p. ii.

## 英国北极政策的变化

陈 燕

**摘 要：**英国在2016年全民公投决定脱欧后，将外交重心向北欧国家倾斜，及时修补与北欧五国的合作框架，缓解自身在渔业、经贸等领域的内政外交压力；联合以挪威为主的北欧国家对俄罗斯实施北极军事威慑，以此缓解自身抗俄压力；在与美俄等大国竞合方面，英国在“硬安全”问题上依赖美国北极利益集团的同时转向低政治领域与俄罗斯展开北极科研合作。但北欧国家和俄罗斯提供的经贸、科研资源无法针对性补救英国因脱欧损失的资源；只要英俄北极对峙的安全困境不被打破、美俄北极乃至全球性竞争不终止，英国欲协调二者的北极行动并实现双向获利的愿望很大程度上也会落空。英国欲提高在北极乃至全球的影响力，仍然面临诸多困难。

**关键词：**脱欧；英国；北极

**作者简介：**陈燕，中国海洋大学国际事务与公共管理学院硕士研究生。

英国是世界上最早参与北极探险且在北极有重要利益的非北极国家，凭借其科研优势和参与经验，在诸多北极议题上发挥重要作用，在北极地区具备一定的影响力。2016年英国启动“脱欧”进程后，开始利用一系列双边、多边合作，将北极政策转变成“全球英国”战略的重要组成部分。2018年4月和9月，英国政府先后发布两份北极政策文件，与2013年发布的北极政策文件相比，这两份新文件将英国的北极利益与更广泛的外交利益融合，更具全球视野。<sup>①</sup>英国把自己在北极的活动看作是提供全球

---

本文系国家社科基金海洋重大专项“国际大变局下中国参与北极治理研究”(20VHQ011)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① 相关文献参见：“Beyond the Ice: UK Policy Towards the Arctic”，Polar Regions Department，April 2018，<https://www.gov.uk/government/publications/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic>。“On Thin Ice: UK Defence in the Arctic”，UK Parliament，August 2018，<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/388/38802.htm>。

产品的一个平台，希望在北极树立良好国际形象，以便在国际社会发挥大国影响力，最终实现“从北极到全球”的大国战略目标。<sup>①</sup> 本文试图讨论的问题是：2016年启动“脱欧”进程以来，英国的北极政策发生了什么变化？具有什么特点？

目前，国内外学者对英国的北极政策主要从以下几个角度进行论述。第一，从经济利益角度切入。有学者从北极航运发展对英国海运业、船舶制造业以及旅游业的促进作用进行了探讨，认为英国可以将自身在港口建设、造船技术等方面的雄厚实力和丰富经验与北方航道的发展进行紧密结合，在扩大本国参与机会的同时以北方航道为纽带加强国际合作，进而促进本国经济发展。<sup>②</sup> 第二，从国家安全视角进行分析。有学者认为，北极对英国的影响并不局限于经济利益，北极的变化同样关乎英国的能源安全、环境安全和军事安全，这也是英国参与北极事务的重要战略考量，而妥善处理此类安全议题将有助于英国扩大在北极治理进程中的影响力。<sup>③</sup> 第三，研究英国北极政策的演变过程和具体实践，并进行特点总结。研究英国参与北极事务的多重途径和方法也是许多学者的关注点，通过分析英国参与北极事务的既往举措来总结其参与方法的灵活性、责任化、自主性与合作化等特征。<sup>④</sup>

总体而言，目前国内外学者对英国北极政策的研究角度是多元化的，

---

① “The UK’s New Arctic Policy: More Explicit, But Still Conservative”, High North News, June 2018, <https://www.highnorthnews.com/en/uks-new-arctic-policy-more-explicit-still-conservative>.

② 相关代表性研究主要参见：鲍文涵：《利益分析视域下的英国北极参与：政策与借鉴》，载《武汉理工大学学报（社会科学版）》2016年第1期，第41-46页。Andrey A. Todorov, “The UK’s Interests in the Arctic”, *Arctic and North*, No.36, 2019, pp.84-95.

③ 相关代表性研究主要参见：Natalia Eremina, “UK-Russia Relations in the Arctic: From Damage Limitation to ACooperative Agenda”, *The Polar Journal*, Vol.11, 2021, pp.1-18. Duncan Depledge, “The UK’s Defence Arctic Strategy”, *The RUSI Journal*, Vol.164, 2019, pp.28-39. Duncan Depledge, “The UK and the Arctic: Forward Defence”, *Redefining Arctic Security: Arctic Yearbook*, 2019, pp.396-404.

④ 相关代表性研究主要参见：李益波：《英国北极政策研究》，载《国际论坛》2016年第3期，第24-30页。赵宁宁、周菲：《英国北极政策的演进、特点及其对中国的启示》，载《国际论坛》2016年第3期，第18-23页。李芝聪乐：《英国的北极政策研究》，载《中国集体经济》2016年第7期，第164-165页。Duncan Depledge, “Emerging UK Arctic Policy”, *International Affairs*, Vol.89, 2013, pp.1445-1457. Duncan Depledge and Klaus Dodds, “The UK and the Arctic”, *The RUSI Journal*, Vol.156, 2011, pp.72-79.

对英国参与北极事务的原因、途径和影响进行了综合分析，但是现有的研究所依赖的材料基本上是英国在启动脱欧之前的事实依据，而对英国自2016年正式启动脱欧后在北极事务中的利益、安全变化的论述国内外各仅一篇文献，且关注点仅在苏格兰的北极战略上，并未将其与英国的北极政策进行深度联系，<sup>①</sup>因此国内外对这一时间节点以来英国北极政策变化的学术研究是较为缺乏的，本文将对此进行详细论述。

## 一、北极外交重心向北欧国家倾斜

英国自2016年启动“脱欧”程序后，面临的内政外交压力不断增大，苏格兰认为英国脱欧有损自身利益，其分裂势头进一步高涨，英国与欧盟因在渔业、经贸等方面谈判不利使双方互动长时间陷入僵局，对自身的主权完整和对外合作产生诸多负面影响。为妥善处理此类问题，英国主动向北欧国家靠拢，及时修补与北欧五国的合作框架。

### （一）英国强化与北欧国家外交关系的背景

#### 1. 英国与苏格兰在北极问题上分裂的风险增加

苏格兰虽然是英联邦组成部分，但本身并不支持英国脱欧。脱欧之前，苏格兰参加了欧盟框架内的多种北极合作，如利用北海地区计划与欧盟49个地区共同探讨北部地区绿色经济发展，作为英国代表加入“海洋空间规划中航运、能源和环境方面的北海展望”项目，参与欧盟“地平线2020”、“Erasmus+”等多个科研计划等。<sup>②</sup>此类项目为苏格兰带来大量投资、创业和科研机会，既推动苏格兰经济发展，又增加其在北极治理中的存在感，受到苏格兰的高度重视。然而英国脱欧破坏了苏格兰与欧盟合作的稳定框架，2019年苏格兰政府曾发布报告称，若英国留在欧盟，每年可以给苏格兰带来36亿英镑的收益，反之则会使苏格兰每年损失高达127亿英镑。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 相关代表性研究主要参见：王晨光：《苏格兰北极政策：动因、举措与特征》，载《边界与海洋研究》2021年第2期，第66-80页。Tahseen Jafry，“Arctic Connections: Mapping an Arctic Policy Framework For the Scottish Government”，Redefining Arctic Security: Arctic Yearbook, 2019, pp.457-464。

<sup>②</sup> “Scotland, the UK and the EU in the Arctic: Strengthening Partnerships”，The Polar Connection, September 2019, <https://polarconnection.org/scotland-uk-eu-arctic/>。

<sup>③</sup> “Using Brexit to Make the Case for Scottish Independence”，BBC, March 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-47725869>。



苏格兰认为英国脱欧使自身利益受到损害，地区民族主义情绪进一步上扬，独立倾向更加明显，甚至导致其分离主义思潮外溢到北极事务上。

自2016年6月英国全民公投决定退出欧盟后，苏格兰政府就开始通过组织多种北极活动来加强自身与北极的联系，同年10月的北极圈大会上，苏格兰首席大臣尼古拉·斯特金（Nicola Sturgeon）就表达了苏格兰“与北方邻居建立更紧密联盟”的雄心。随着脱欧形势逐渐明朗，苏格兰的北极行动在2019年进入高峰期：在9月发布北极政策之前，苏格兰以主人翁姿态分别组织了北极日、<sup>①</sup>“爱丁堡：加拿大-苏格兰北极对话”、<sup>②</sup>第38届国际海洋、近海和北极工程会议<sup>③</sup>等活动，与北极大学、加拿大等北极重要参与者进行了沟通交流，展现了自身在北极事务中的价值。以多样性互动提高自身存在感为铺垫，苏格兰在当年9月高调发布了北极政策文件，试图制定独立的北极政策。<sup>④</sup>

显而易见，苏格兰紧跟在英国全民公投决定脱欧之后大力宣扬自身与北极的联系，就是有意将北极作为提高话语权的工具，为其寻求独立服务。苏格兰“独立性”极强的北极活动对英国北极行动的统一性和完整性具有消极影响，苏格兰制定自身的北极政策，从战略文件上割裂与英国的联系，既削弱了英国北极战略的统一性，又增加了苏格兰从政府到民间对北极问题的共识，内部凝聚力进一步提升。苏格兰在北极事务上的影响力增强后，英国想要在北极问题上实施一个战略的难度进一步增加。虽然二者目前仍在气候变化等问题上进行合作，但是双方对北极的更多关注势必会影响彼此在有政治分歧的基础上形成的统一战线。实际上英国目前在北极问题上已经骑虎难下，苏格兰高调参与北极事务，在北极地区展开诸多合作，将削弱英国联邦政府的外交权威和合法性，致使英国不得不遏制苏

<sup>①</sup> “UARcticPresent at Scotland’s Arctic Day in Inverness”, UARctic, April2019, <https://www.uarctic.org/news/2019/4/uarctic-present-at-scotland-s-arctic-day/>.

<sup>②</sup> “Quality Affordable Events: The Polar Research and Policy Initiative and the ‘Canada-Scotland Arctic Dialogue, Edinburgh’”, Women in the Arctic and Antarctic, April2019, <https://womeninthe-arctic.ca/2019/04/08/quality-affordable-events-the-polar-research-and-policy-initiative-and-the-canada-scotland-arctic-dialogue-edinburgh/>.

<sup>③</sup> “38th International Conference on Ocean, Offshore & Arctic Engineering”, OMAE, June2019, <https://event.asme.org/OMAE2019>.

<sup>④</sup> “Arctic Connections: Scotland’s Arctic Policy Framework”, External Affairs Directorate, 23 September 2019, <https://www.gov.scot/publications/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/>.

格兰的高涨势头；但是参与北极事务是苏格兰根据自身利益做出的选择，有利于维护其与欧盟、北欧等参与方的利益联系，英国的打压会进一步刺激苏格兰的反叛和独立情绪。如果英国无法与苏格兰在北极问题上达成一致，苏格兰的离心力也会受其北极自信的影响而更加高涨，首席大臣斯特金连任后已表示将继续推动苏格兰独立公投，英国的主权完整将面临更大的考验。

## 2. 英国北极经贸发展阻力增大

短期内，英国的北极金融发展会受阻。金融业是英国的支柱产业，但是英国发展金融业高度依赖欧盟市场，而英国启动脱欧则使其金融业发展面临极大的成本问题。英国智库新金融此前曾发布报告称，截止2021年4月，已经有超过440家英国金融企业将部分公司及其业务与员工转移到欧盟境内，超过9000亿英镑银行资产被转移，该额度占到英国整个银行系统的10%，<sup>①</sup>甚至会随着时间推移继续增大。公司、业务及资产的转移不仅使英国运转多年的金融体系出现业务真空，还将削弱英国在欧洲和世界银行和金融业界的影响力，英国想要恢复至脱欧前的金融水平则需要投入更多经济、人力等资源，其发展成本大幅增加。这一偏消极的经济环境对英国发展北极金融则具有较大的负面影响。

随着全球应对气候变化实践力度增大，英国对发展绿色金融日益重视，并计划加大支持力度，英国财政大臣里希·苏纳克（Rishi Sunak）曾于2020年11月9日宣布英国绿色金融发展计划，称本国将扩大在绿色金融和金融科技方面的领导地位。<sup>②</sup> 北极作为英国开展绿色金融服务的新兴经济点，其国内金融机构已经在北极地区开展了海事、油气和矿物开采等方面的金融服务，并通过积极在北极国家设立办事处以推动本国成为该领域的专业知识中心，在北极开展金融服务成为英国在绿色金融领域保持领先地位的重要手段。但是受脱欧影响，英国此前在北极开展金融服务的巴克莱银行、劳埃德保险公司、汇丰控股、苏格兰皇家银行等金融机构都将

---

<sup>①</sup> “Brexit & The City: The Impact So Far”, New Financial, April 2021, <https://newfinancial.org/brexit-the-city-the-impact-so-far/>.

<sup>②</sup> “Chancellor Sets Out Ambition For Future of UK Financial Services”, HM Treasury, November 2020, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-sets-out-ambition-for-future-of-uk-financial-services>.

部分业务及资产转移至欧盟辖区内，<sup>①</sup>这就容易导致英国本土在北极的金融投资能力下降，英国失去欧盟的“金融护照”后想要干预欧盟辖区金融机构北极投资决策的难度进一步增加，继而会影响到英国新兴的北极金融市场的发展。

长远来看，英国发展北极自由贸易的压力有所增加。自由贸易是“全球英国”战略的核心要素之一，脱欧后英国与欧盟的经贸往来手续更为繁琐，会打击英国自由市场，其发展自由经济的紧迫性增加。北方航道航运潜力巨大，英国2018版北极政策中就指出，北方航道将使亚欧海运比苏伊士运河缩短10天左右，运输成本显著下降，英国可以充分利用该航道加大对亚洲市场的出口。<sup>②</sup>以北方航道为纽带，英国可借此促进北大西洋-北冰洋-太平洋沿线海上贸易的发展，这对其发展涉北极的海洋经济具有可观效益。但是法德主导的欧盟实际上对北方航道的开发持消极态度，赫伯罗特、达飞、地中海航运等欧洲多家航运公司均以环保为名退出使用北方航道，且有多达20家公司支持不使用北极航线，<sup>③</sup>这种趋势削弱了北方航道的商业吸引力，经济建设受限不利于扩大其海上贸易发展空间，这对把海上自由贸易视为经济生命线的英国而言，实为一种损失。英国脱离欧盟以后面临欧盟的环保限制固然减少，但也意味着在北极地区与法德等国家的矛盾和龃龉会更加缺乏欧盟的缓冲和调停，因而英国想要通过北方航道支持海上自由贸易的难度也并没有降低。

## （二）英国加强与北欧五国的合作形式

加强与北欧国家合作的关键影响因素之一就是苏格兰问题，苏格兰北部民族与北欧人有着共同的节日和文化艺术传统，交往历史悠久，彼此具备较强的文化认同感，英国选择加强与北欧国家合作符合苏格兰先天的情感偏向，有助于安抚苏格兰的独立情绪，而具体合作主要聚焦于渔业议题。在渔业方面，英国是鱼类纯进口型国家，主要供应国包括丹麦（法罗

<sup>①</sup> “The Post-Brexit Landscape in the EU”, New Financial, April2021, <https://newfinancial.org/wp-content/uploads/2021/04/2021.04-Brexit-the-City-infographic-for-website.pdf>.

<sup>②</sup> “Beyond the Ice: UK Policy Towards the Arctic”, Polar Regions Department, April2018, <https://www.gov.uk/government/publications/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic>.

<sup>③</sup> “Arctic Shipping Boycott Gains Support Among Big Businesses, But Not All are Happy”, The Barents Observer, January2020, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/01/avoiding-arctic-sea-routes-might-be-good-intention-isnt-solving-problem>.

群岛)、冰岛和挪威,且冰岛已经在2019年一跃成为英国最大的渔业进口伙伴,<sup>①</sup>尤其是鳕鱼和黑线鳕两种鱼类,95%的鳕鱼都是在北极水域捕获,<sup>②</sup>在渔业经济方面北欧国家为英国提供了诸多助益。渔业本身也是拖累英欧谈判到最后一刻的难题,虽然渔业经济只占英国经济产出0.04%,却是苏格兰经济发展的重要支柱,苏格兰的渔业经济产出位于英国之首,2018年,英国渔业和水产养殖业61%的经济产出来自苏格兰,<sup>③</sup>2019年其渔民总数占据英国渔民总数的40%,位居第二。<sup>④</sup>脱欧后英国就位于欧盟关税同盟之外,英国销往欧盟的水产品会面临更多的资格审查,包括对出口卫生证书、捕获证书、报关单等资质文件的核查,从而增加了销售的时间成本,而且繁琐的审批程序易导致水产品无法及时分发至市场进行销售而腐坏,增加了经销商的沉没成本。对此苏格兰政府曾强烈批评英国政府,声称英国脱欧损害了苏格兰的渔业经济,并导致苏格兰水产经销商当街抗议。<sup>⑤</sup>

为减轻渔业问题带来的负面影响,英国在2020年分别与北欧国家签署多份渔业协议,包括与挪威、法罗群岛分别签署《英国-挪威渔业框架协议》和《英国-法罗群岛渔业框架协议》,就水域准入和配额等问题进行谈判,与格陵兰岛签署《英国-格陵兰关于加强渔业和相关问题合作的谅解备忘录》,讨论共享水产资源的管理问题,与冰岛签署《英国-冰岛关于加强渔业合作的谅解备忘录》,并建立对话机制以促进水产品贸易上的合作。通过与北欧国家签署渔业协议,英国将渔业问题置于政治议程的重要位置,提高了渔业问题的优先顺序,将渔民和鱼类资源的需求放在首位,在保证本国渔业经济的正常运转的同时安抚苏格兰等地的受害者心态,借此缓和苏格兰独立倾向。不仅如此,英国海上疆界面积几乎占到欧盟总水域的一半,因而对渔业问题做出独立安排,决定哪些国

① “UK Fisheries Statistics”, House of Commons Library, November 2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02788/>.

② Depledge D, Britain and the Arctic, p.142.

③ “How is Brexit Affecting Scotland’s Fishing Industry”, Economics Observatory, January 2021, <https://www.economicsobservatory.com/how-is-brexit-affecting-scotlands-fishing-industry>.

④ “UK Fisheries Statistics”, UK Parliament, November 2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02788/>.

⑤ “How is Brexit Affecting Scotland’s Fishing Industry”, Economics Observatory, January 2021, <https://www.economicsobservatory.com/how-is-brexit-affecting-scotlands-fishing-industry>.

家以何种条件进入本国水域捕鱼，实际上关系到英国的主权问题。英国急于与北欧国家完善渔业协议，实际上也是加强了对本国水域捕鱼问题的掌控程度，对苏格兰经济命脉的把控力也随之提升，对英国维护期主权完整具有重要意义。

为了安抚苏格兰独立倾向，渔业问题成为英国脱欧期间的一个针对性极强的议程，事实上在此议题之外，英国也分别与北欧国家展开综合性互动，其中代表性互动对象就是丹麦及其自治领地格陵兰。2020年11月，英国保守党、工党和苏格兰民族党联合成立了格陵兰全党议会团体，<sup>①</sup>新建的格陵兰议会团体可以为英国与格陵兰和丹麦议员沟通提供内部渠道，此举旨在提高英国国内对格陵兰的认识，加强英国和格陵兰在政治、经济、社会、文化和科学等方面的联系，促进与格陵兰议会进行更密切的合作。格陵兰在区域经济、气候政策、粮食安全、渔业以及国防等方面对英国具有重要战略意义，且格陵兰也具备脱欧的历史背景，易在情感认知上与英国产生共鸣，因而成为英国的重要关注对象。此前英国已经有专门针对丹麦和法罗群岛的全党议会团体，新建专注于格陵兰事务的全党议会团体不仅有助于加强二者的合作，更推动英国与丹麦的合作关系更加稳固。在经济发展上，英国增加了对格陵兰矿产的投资，目前在格陵兰获得矿产开发许可证的41家公司中，二分之一以上与英国相关，英国已经成为对格陵兰矿业经济影响力最大的国家之一。<sup>②</sup>另外英国也从战略竞争的角度出发加强了对格陵兰稀土矿的关注度，英国著名智库极地研究和政策倡议于2021年3月发布了专题报告，支持英国及“五眼联盟”扩大在格陵兰的影响力，呼吁以英国能源和采矿公司为主导在格陵兰建立稀土金属供应链，<sup>③</sup>以此深化英国与格陵兰的合作，并推动英国借此成为全球高科技发展中心。除了丹麦与格陵兰，在脱欧过渡期内，英国分别与挪威和冰岛

<sup>①</sup> “UK Parliament Establishes Cross-party Group Dedicated to Greenland”, High North News, November2020, <https://www.highnorthnews.com/en/uk-parliament-establishes-cross-party-group-dedicated-greenland>.

<sup>②</sup> “Eyes on Greenland: How Global Superpowers can Court Greenland in ARare Earths Tug of War”, Mining-technology, June2021, <https://www.mining-technology.com/features/eyes-on-greenland-how-global-superpowers-can-court-greenland-in-a-rare-earths-tug-of-war/>.

<sup>③</sup> “Launch of Report: The Case for A Five Eyes Critical Minerals Alliance Focusing on Greenland”, The Polar Connection, March2021, <https://polarconnection.org/five-eyes-critical-minerals-alliance-focus-greenland/>.

签署协议以保证双方自由贸易的可持续性发展。整体来看，脱欧使英国与北欧国家间的经贸关系进一步深化。

## 二、增加北极军事活动

英国脱欧与北极军事态势升级基本上同步发展，国内国际局势都对英国提升军事能力、恢复海洋大国地位提出新要求，推动英国在北极地区不断刷新存在感。

### （一）英国增加军事活动的诱因

#### 1. 快速恢复国际影响力

2016年后“脱欧”成为英国的首要政治议程，自此英国也深陷泥潭，忙于各种脱欧事项。对英国而言，脱欧对其国内经济发展造成了较大的负面影响，国外投资减少、金融业务受阻等问题让英国政府自顾不暇，而且脱欧对英国经济的消极影响在短时间内无法消除，兰德公司曾对脱欧后英国与欧盟之间长期贸易政策的不确定性进行过潜在后果研究，研究表明到2020年底英国的GDP减少0.17个百分点，到2025年底下降0.39个百分点，到2029年减少0.55个百分点。<sup>①</sup>经济发展长时间低迷致使英国将主要精力放在内政上，其在国际社会的能见度明显降低，国际竞争力下降。经济问题还会影响英国国内为国防现代化提供资金的能力，限制国内军事能力建设。军事实力是英国保障自身全球影响力的另一重要倚仗，尤其在国内经济问题短时间无法有效解决的情况下，英国政府试图突破经济障碍，通过迅速和敏捷的军事行动来彰显本国实力，以此快速恢复国际影响力。2018年3月，英国国家安全委员会发布《国家安全能力评估》，提出将安全与本国经济和软实力进行有效整合，提升国家军事能力建设，<sup>②</sup>欲通过此举为其国家利益服务。

英国加强军事能力建设与“全球英国”战略目标紧密相关，英国国防部长威廉姆森曾在2019年公开发表“全球英国的国防”演讲，称“全球

<sup>①</sup> “Beyond Brexit: Understanding the Potential Economic Implications of Prolonged Trade Policy Uncertainty”, Rand Org, <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/beyond-brexit.html>.

<sup>②</sup> “National Security Capability Review”, UK Parliament, March 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-capability-review-nscr>.

英国”是一个由武装部队行动支撑的战略愿景，<sup>①</sup>而将北极纳入军事建设重点区域也符合“全球英国”愿景。北极地区既是英国能源、矿产、渔业等经济利益所在，亦关乎英国海军的国防利益。从英国的角度来看，北冰洋已经成为大国竞争的前沿，美国、俄罗斯等大国在该区域的博弈增强了其地缘重要性，近些年诸多国家都在北冰洋海域展开了军事训练，英国也可以将其作为天然的训练场，而强调在该区域的军事机动能力则有助于维护其海上强国的身份和地位，增强自身的竞争力。换言之，英国欲通过强化在北冰洋的军事行动，恢复其海军防御力量，进而掌控这一提高自身全球地位和国际威望的核心要素，为实现“全球英国”愿景助力。

## 2. 应对俄罗斯威胁

除了自身实力受限导致国际影响力下降，英国的外部环境也变得更加严峻。2014年乌克兰危机后，西方国家对俄罗斯的警惕情绪异常高涨，对俄罗斯军事行动的关注度陡然上升，这种负面情绪也外溢到北极事务中。英国与俄罗斯的北极对峙已经具有较为久远的历史，冷战时期出于抵制苏联、保卫挪威安全和提高军队作战能力的考虑，英国每年都会在挪威北部进行了极端天气训练。但冷战结束后，苏联威胁消失使英国缩减了北极地区的军事演习，甚至由于英军在阿富汗行动需要减少其余国防开支而暂停相关活动。但经过克里米亚事件渲染，英国再度放大了俄罗斯北极军事活动的威胁性。2016年6月28日，英国下议院辩护委员会发布《俄罗斯：对英国国防和安全的影响》报告，报告对俄罗斯在包括北极在内的五个区域的军事活动进行了分析，认为俄罗斯欲挑战和削弱西方的凝聚力以在与西方的潜在冲突中获胜，并恢复俄罗斯的全球大国地位，在北极问题上，俄罗斯将该区域视为未来自然资源的主要开发区，并且在该区域进行了军事扩张，这增加了北极局势发展的不确定性，因此英国政府有必要进行详细调查并进行影响评估。<sup>②</sup>同年8月，英国国防和安全委员会又警告称俄罗斯正在北极崛起，英国尚且不具备与其抗衡的能力。<sup>③</sup>政府内部的

<sup>①</sup> “Defence in Global Britain”, Ministry of Defence, February 2019, <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-in-global-britain>.

<sup>②</sup> “Russia: Implications for UK Defence and Security”, House of Commons Defence Committee, June 2016, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmdfence/107/107.pdf>.

<sup>③</sup> “Russia Poses Military Threat in Melting Arctic, Say UK MPs”, Climate Home News, August 2016, <https://www.climatechangenews.com/2016/08/23/russia-poses-military-threat-in-melting-arctic-say-uk-mps/>.

论调对英国进一步关注俄罗斯北极军事活动起了很大的推动作用。

2018年8月，英国国防委员会发布专门报告，聚焦于北极地区不断增加的军事活动，尤其关注了俄罗斯。报告的整体基调是消极的，对俄罗斯在北极部署军事存在的认知相对较为负面，通过梳理俄罗斯北方舰队在2017年进行的4700次训练活动和213次导弹发射演习活动，认为俄罗斯的意图并不仅局限于防御，反而有可能在北大西洋投射军事影响力，因此英国需要采取“综合战略”来应对这一威胁。<sup>①</sup>对此国防委员会主席玛德琳·穆恩（Madeleine Moon）也表示，英国维护北大西洋和保护北约北翼安全的能力仍然有限，需要集合更多资源来提高自身水平，以应对俄罗斯持续扩大的北极军事影响力。<sup>②</sup>《如履薄冰：英国在北极的防务》是第一份北极军事文件，英国作为域外国家反而先于北极国家发布这一文件，极为明显地反映出英国对俄罗斯可能带来的北极紧张局势的担忧。自2016年起，英国政府通过系统性调查与分析，对俄罗斯在北极地区的角色认知和定位逐渐清晰，对本国需要提升北极军事实力以及时应对潜在威胁的紧迫感不断加强，进而促进英国在北极地区增加军事活动，而北极自然环境充满挑战性，在该区域进行军事训练对英国军事人员和装备要求极为严格，有助于提升英国寒区作战的能力。

## （二）英国增加军事活动的表现

在英国为脱欧事项焦头烂额的同时，国内外形势均对英国军事安全能力提出高要求，北极顺势成为重要训练场之一。自2016年英国启动脱欧程序以来，英国分别与美国、北欧国家及其他北约成员国在北极地区展开过多次双边或多边演习，主要以增强北约凝聚力和行动能力，拉近与以挪威为主的北欧国家的关系，维护海上航行自由等为主题，将短期演习、长期培训和科研创新作为主要活动方式，并且此类活动的目的性极强，就是为了遏制俄罗斯利用北极崛起。早在2016年11月时任国防部长访问挪威时，英挪双方就签署了一份加强防务合作的协议，这份协议正是以担心俄罗斯威胁北欧北极地区为由，并强调了英国脱欧的大背

<sup>①</sup> “On Thin Ice: UK Defence in the Arctic”, UKParliament, August2018, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmsselect/cmdfence/388/38802.htm>.

<sup>②</sup> “UK Must Show Greater Ambition in Addressing Arctic Security Situation”, UK Parliament, August2018, <https://committees.parliament.uk/committee/24/defence-committee/news/114564/uk-must-show-greater-ambition-in-addressing-arctic-security-situation/>.



景。<sup>①</sup> 随后英国又以应对俄罗斯在北极地区的潜艇活动为由与加拿大、挪威建立了海上巡逻机订单合同，完善军事装备。尤其是在2020年1月31日正式退出欧盟以后，英国平均两个月就会开展一次反潜战演习或者警告伴飞，活动频次大幅提高，且“攻击性”更强。2020年9月，英国派遣两架“台风”号战机和“萨瑟兰”号护卫舰领导美挪两国军队在巴伦支海进行了演习，这次演习是冷战至今最大规模的北约特遣部队进入巴伦支海，且经英国国防部长本·华莱士证实，这次演习距离俄罗斯海岸仅50海里，<sup>②</sup> 活动规模与活动意义达到冷战至今的新高度。

英国在北极进行军事演习的主要合作盟友是挪威。挪威非欧盟成员国，且相较之下挪威更偏向英国，双方深化军事合作并不会受欧盟太多掣肘，更利于英国实现军事目标。另外挪威对俄罗斯的防备已是“司马昭之心”，对于各种震慑俄罗斯的活动也高度感兴趣，英国对此了然于心。所以在北极圈内进行演习，英国基本上都会拉上挪威，既有助于壮大演习规模，提高震慑效果，亦能借此向挪威表态，英国将是挪威遏制俄罗斯军事行为的亲密盟友，拉近两国关系；而且快节奏的军事活动会加深北极地区的军事紧张程度，挪威也需要投入更多精力维持地区和平与稳定，英挪在北极的军事利益无形中捆绑得更紧，挪威成为英国缓解自身对抗俄罗斯压力的有效工具。此外，丹麦、冰岛等国家也与英国建立了军事合作关系，北欧五国均已加入英国领导的“联合远征军”，<sup>③</sup> 基于北极对后者的重要性，未来英国与北欧五国在北极地区的军事互动可能会更加频繁。

事实上，北欧国家不仅在经济上成为英国的重要支撑，在军事上也是英国的重要合作伙伴。相较于俄美加三国而言，北欧五国经济、军事等实力均属小国之列，但北欧五国占据了地理位置之利，冰岛与斯瓦尔巴群岛（挪威）、格陵兰岛（丹麦）是北极战略布局的关键之所，同时蕴藏着丰富的自然资源。作为英国北进的“首选之地”，深化与北欧五国的外交关

<sup>①</sup> “At Arctic Meeting, Norway and Britain Sign Deal on Increased Defense Cooperation”, Arctic Today, November 2016, <https://www.arctictoday.com/norway-britain-sign-deal-on-increased-defense-cooperation/>.

<sup>②</sup> “British Warship Heads to Arctic in Row Over Russia ‘Exploiting’ Melting Ice Caps”, Mirror, September 2020, <https://www.mirror.co.uk/news/politics/british-warship-heads-arctic-row-22658450>.

<sup>③</sup> “Iceland Joins UK-led Joint Expeditionary Forces”, Iceland Review, April 2021, <https://www.icelandreview.com/politics/iceland-joins-uk-led-joint-expeditionary-forces/>.

系有助于英国实现“进可攻退可守”的战术布局，北欧五国既可成为英国防范俄罗斯的北极前哨，又是削弱俄罗斯冲击力、维护大西洋“稳定”的缓冲区。而且北欧还是包括北方航道在内的北极航运的关键起始点，对该区域保持密切关注对英国发展海上贸易而言也是非常必要的。如今英国军事实力有限，国内财政支持不足，急需以低成本方式提升军事实力，挪威、芬兰、冰岛等北欧国家极为担忧俄罗斯高频率的北极军事活动，且自身国力有限无法独立完成北极安全防御，英国可以分担部分防御压力。换言之，英国与这些北欧国家有着共同利益需求，军事能力都存在短板，在北极地区展开军事联合训练便成为上乘之选。

### 三、平衡与美国和俄罗斯的互动

英国在北极的处境较为艰难，军事实力有限使其必须继续依赖以美国为首的北约，但为弥补脱欧带来的科研资源损失，英国不得不寻求与俄罗斯的合作。美俄在硬安全领域的对抗不易调和，英国必须有效平衡与二者的互动，才能维护其北极利益。

#### （一）英国强调与美俄平衡互动的原因

##### 1. 英国在北极地区的外交关系变得更加复杂

英国脱欧后不再是欧盟议程的核心主导国之一，对欧盟外交政策的影响力“断崖式”下降，英国北极外交活动中变量增多。其一，英美北极关系不确定性增加。英国长期利用“英美特殊关系”拉近与美外交距离，拜登上台后首次出访选择英国也表现了美国对英国在欧战略地位的重视。英美双方在北极的合作潜力巨大，可就军事演习、航行自由、环境保护等议题深化互动，且脱欧让英国追随美国北极战略的自由性大大增加，短期内会提高英国与美国北极统一战线的可能性。但是，英国脱欧后实现“全球英国”战略的雄心不断增强，始终跟随美国的战略部署不利于英国实现全球野心，特别是在英国愈加重视北极的情况下，其立于美国之后的意愿或将降低。而且欧盟是美国稳定欧洲局势的重要支点，脱欧意味着英国失去了对欧盟的牵制作用，其在美国全球战略中意义有所下降，可能迫使美国将对欧中心转向德国。<sup>①</sup> 英美离心会使脱欧后的英国实现“从北极到全

<sup>①</sup> 金玲：《英国脱欧：原因、影响及走向》，载《国际问题研究》2016年第4期，第33页。

球”的大国抱负更加困难。

其二，英国脱欧也会增加其在北极单独对抗俄罗斯的压力。随着各方北极军事活动增多，北极军事态势日趋紧张，英国将其归咎于俄罗斯，并一直以维护海底电缆安全和海上航行自由为名反对俄罗斯在北极的军事活动，当俄罗斯反潜战机从科拉半岛出发，自北向南深入 GIUK 缺口进行战斗训练时，英国维护区域安全的神经绷得更紧了。<sup>①</sup>但脱欧会使法德等欧盟内部亲俄势力增强，而且俄罗斯担任北极理事会轮值主席国期间将北极生态安全作为重要事项，这与欧盟的北极环保策略相吻合，双方可能会实现某种程度的缓和。由此英国就需要单方面投入更多的成本来遏制俄罗斯，压力倍增。

## 2. 损失欧盟内部的科研资源

英国高度重视北极科研资源。1972年英国在挪威斯瓦尔巴群岛新奥尔松建立了一座夏季科考站，1991年再建新科考站，在建立自己的北极科考站的基础上开展了多项科研活动，英国科研人员在论文发表数量上仅次于美国、俄罗斯和加拿大。英国已经成为国际北极科学委员会、北极研究运营商论坛、欧洲极地委员会等国际科学组织的成员，使其北极科研声誉和能力大大提高。对英国而言，北极科研已然成为影响北极理事会、北极国家、国际组织和其他科研项目，渗透到北极治理规则制定过程的有利途径。英国在北极地区取得的科研成就离不开欧盟的支撑，大量的研究资金、良好的科研环境、统一的科研法规，这些北极科研资源是英国作为欧盟成员国能享受的巨大便利，并已在英国科研生态系统中结构化，但这些福利会因脱欧受损。

在科研资金方面，英国自2007年以来已收到1998笔赠款，价值约36亿欧元，是欧洲研究理事会（ERC）资金的最大接受者。<sup>②</sup>欧盟是将欧洲国家科研资金整合再分配的核心，脱离欧盟后英国无法再继续利用其“中

---

<sup>①</sup> “Russian Anti-sub Aircraft on Combat Training Further South in the GIUK Gap Than Normal”, The Barents Observer, February 2020, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/02/russian-anti-sub-aircraft-combat-training-further-south-normal-over-norwegian-sea>.

<sup>②</sup> “New EU Science Chief Warns of Drop-off in UK Research Funding”, The Guardian, January 2020, <https://www.theguardian.com/science/2020/jan/21/new-eu-science-chief-warns-of-drop-off-in-uk-research-funding>.

介”的身份分享他国科研资金的利好，<sup>①</sup>“成员国”这种自然而然的身份便利已经消失，若英国想要继续接受欧盟资金援助，势必要经过谈判与欧盟达成联合协议，相较于以往，英国在与欧盟的科研互动过程中丧失了更多主动权。除了物质基础，英国北极科研的人力资源也会受损，脱欧后英国与欧盟不再享有在对方辖区内工作或创业的完全自由，而且两方从2021年开始会建立不同的人才监管制度，双方的人才自由流动性遭到破坏，欧盟人才在英科研的意愿也会降低。<sup>②</sup>

资金、人才的流失将给英国带来系列负面影响，主要表现为北极新能源开发技术创新面临更大困难。英国对北极丰富的石油资源颇有兴趣，但囿于欧洲环保思潮高涨和“尊重人权”的传统理念，英国在油气资源开发上必须将保护原住民利益放在至关重要的位置，这使不愿放弃北极资源的英国企业迫切需要精湛的勘探开采技术和设备，并逐步扩大新能源开发。但英国的能源创新技术尚不成熟，以氢能为例，英国计划在2050年利用氢能满足其25%的能源需求，但仍面临运输和储存设施的高成本和复杂性的障碍，脱欧后国内整体科研资金和人才不足更加重了能源转型的难度。此外，新能源开发逐步在北极地区发展起来，英国作为域外国家，技术受限将使其在北极新能源开发格局中处于被动地位，这对想要实现“从北极到全球”的大国野心是不利的。新能源开发也与北极环境保护相关联，英国也是保护北极环境的积极倡导者，无法熟练掌握清洁能源开发技术不仅会削弱英国的环境保护能力，还不利于英国提高环保话语权。

## （二）英国与美俄互动平衡的策略

英美特殊关系是英国国际互动中不容忽视的因素，北极也不例外，受制于域外国家的身份，军事实力又不及俄罗斯，脱欧后也失去欧盟影响力的加持，短时间内英国还是要在美国身后站队。如今北极有三大重要战略议题：资源可持续开发、环境保护和军事化，英国在资源开发和环保问题上经验丰富，但是军事能力不足。“确保一个和平、稳定和治理良好的北

<sup>①</sup> “UK Arctic Research and Funding”, UK Parliament, November 2018, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmsselect/cmenvaud/842/84205.htm>.

<sup>②</sup> “European Science After Brexit: Science as A Cohesive Political Tool”, Biofisica, <http://biofisica.info/articles-8/european-science-after-brexit-science-as-a-cohesive-political-tool/>.

极是英国政府所有北极政策的基础，”<sup>①</sup> 也只有在低紧张环境下英国才能有效参与其他北极活动中，所以在北极军事活动不断增加的背景下，提高英国北极军事实力的紧迫性不亚于前两大议题，但是英国的军事装备不足以支撑其野心，导致不得不依赖美国为首的北约集团，不过破冰船不足拖累美国实施其北极战略，在北极地区二者实际上形成了相互需要的关系，这也让英国更容易与美国及其北约集团进行合作。总体而言，在安全问题上英国还是紧跟美国北极利益集团，通过联合行动来降低本国的军事压力。

然而，自开始构想“全球英国”战略之际就意味着英国会寻求更加独立自主的全球外交战略，脱欧后英国提升独立影响力的紧迫感也随之增大，所以英国并未完全受制于这种特殊关系。并且问题的关键在于，英国想要提高北极地位仅靠英美特殊关系是远远不够的，势必要妥善处理与俄罗斯这一北极大国的竞合。虽然英国在军事问题打压俄罗斯的立场非常坚定，但英国也试图通过北极科研等绿色通道来缓和与俄关系。其实英国对失去欧盟科研支持的后果早有清晰的认识，下议院防务委员会特别顾问邓肯·德普雷基（Duncan Depledge）早就表示：“目前英国面临的重大风险是英国科学家将被排除在未来的欧盟-北极科学项目之外”。<sup>②</sup> 为了打破这一窘境，英国有意为寻求俄罗斯方面的资源铺路。

2019年11月，英国文化协会行政长官德韦恩（Ciarán Devane）率领英国大学领导人和科学家代表团访问莫斯科，探讨如何扩大两国联合科研计划，加强两国科研人员流动性，<sup>③</sup> 期间还举行了第一届英俄大学校长论坛，成为两国在高等教育和科研合作方面的重要里程碑。<sup>④</sup> 以此为契机，英国脱欧后与俄罗斯的北极科学联系变得更加顺畅，不仅在2020年6月举

<sup>①</sup> “Beyond the Ice: UK Policy Towards the Arctic”, Polar Regions Department, April 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic>.

<sup>②</sup> “The UK’s New Arctic Policy: More Explicit, But Still Conservative”, High North News, June 2018, <https://www.highnorthnews.com/en/uks-new-arctic-policy-more-explicit-still-conservative>.

<sup>③</sup> “British Council’s Chief Executive Leads Delegation to Russia”, British Council, November 2019, <https://www.britishcouncil.org/contact/press/british-council%E2%80%99s-chief-executive-leads-delegation-russia-0>.

<sup>④</sup> “The First Russia-UK University Rectors Forum”, Hedclub, [https://hedclub.com/ru/library/the\\_first\\_russiauk\\_university\\_rectors\\_forum](https://hedclub.com/ru/library/the_first_russiauk_university_rectors_forum).

办了高水平的北极科学联系网络研讨会，<sup>①</sup>同年10月，英国文化协会还宣布了一项奠定未来英俄高等教育合作议程的决定，即推动约10所英国大学与俄罗斯展开联合北极研究，另有40所英国大学与俄罗斯共同展开在线论坛讨论。<sup>②</sup>紧锣密鼓的北极科研合作安排既佐证了英国在紧急修补脱欧带来的科研资源漏洞，亦表明英国在通过这种方式缓解与俄罗斯在北极的正面对抗。

#### 四、结论

综合英国在北极的表现，体现的还是英国惯用的离岸平衡策略。通过加深与北欧国家、美国北极利益集团的军事合作，英国从东西两侧加强对俄罗斯的军事威慑，遏制俄罗斯利用北极崛起，而在软文化层面靠近俄罗斯，在缓和与俄紧张关系的同时争取更多科研资源。这种软硬兼施的策略其目的就在于降低俄罗斯在北极地区的危险系数，为英国参与北极事务创建有利的地缘政治环境，以此消弭脱欧后远离欧盟、与欧洲脱节的消极影响。但是脱欧对英国北极政策的影响是长期的，英国参与北极事务还面临诸多困难。

首先，资源短板仍然明显，无法得到针对性补充。脱欧会给英国的北极经贸利益造成巨大损失，所以英国着重将目光投射到北欧国家，希望与北欧国家加强经济合作，以此来维持其北极活动的正常运转，不过英国忽视了北欧国家供给英国北极资源的特殊性。北欧国家能给英国提供的最重要的北极资源是渔业和能源，这些资源无法使英国金融业、海上自由经贸因脱欧遭受的损失得到精准修复。这种资源供给偏差只会导致英国北极资源的“马太效应”，即英国本就在渔业、能源等方面与北欧国家展开了良好合作，且其中尤以非欧盟成员国的挪威、冰岛为主，所以脱欧实际上对这些行业的打击并不致命，英国脱欧后在这些方面展开更积极的合作，也是取得锦上添花的效果，而无法获得更多资源来填补本国金融、经贸等行

<sup>①</sup> “Arctic Office Bulletin May 2020”, Natural Environment Research Council, [https://www.arctic.ac.uk/wp-content/uploads/2020/05/Arctic-Office-Bulletin\\_May-2020.pdf](https://www.arctic.ac.uk/wp-content/uploads/2020/05/Arctic-Office-Bulletin_May-2020.pdf).

<sup>②</sup> “To Boost Russian & UK Uni Links”, British Council, October2020, <https://www.britishcouncil.org/organisation/press/british-council-announce-new-uk-russia-university-alliance-programme-strengthen>.

业的漏洞，遑论支撑其可持续发展。

除了经济资源损耗，英国欲挽回科研损失也面临较大困难。欧盟是英国北极科研的最大捐助方之一，2007–2013年欧盟已经以整体名义对北极资助了11.4亿欧元，2014–2020年欧盟也计划投资10亿欧元，<sup>①</sup>这种高额投资是俄罗斯无法提供的，其低迷的经济发展限制了对英国的科研帮助力度。不仅如此，即便英国与俄罗斯在科研教育领域取得了新的合作成果，但是这种低政治领域的合作无法改变双方在涉及国家安全的领域进行对抗，反而易被英俄在高政治领域的对抗所消蚀，致使两国的北极科研合作陷入困境。

其次，美英俄北极互动仍然割裂，英国从中收效甚微。脱欧以后英国试图将自己定位为美俄北极关系天平的中间支点，利用离岸平衡的传统手段来统筹规划在北极地区与美俄的互动，双向获利。但是只要英俄双方没有打破安全困境，美俄大国竞争在北极的投射没有终止，英国跟随美国与俄罗斯在北极地区展开军事对峙和消极政治互动的大格局短期不会出现新变化。一方面，英俄在北极的军事对峙缓和机率非常低，甚至强度还会扩大。在英国看来，俄罗斯在北极增加军事活动始终带有双重目的嫌疑，可能会威胁其海底电缆安全、海上航行自由等权益，基于对发展北极自由贸易的需求，英国披着维护海底电缆安全和海上航行自由的神圣外衣来遏制俄罗斯在北极的活动这种现象会更加常见。但是北极关乎俄罗斯的国防命脉，尤其是在英国积极拉拢以美国、挪威为主的北约在北极开展各种军事演习的情况下，俄罗斯或将更大限度地强化军备，因此英俄双方在北极的对峙强度甚至会上升。

另一方面，美俄北极竞争会拖累英俄和解。美俄的北极互动关系重点聚焦于无法调和的安全领域，而且双方在北极航道和北极大陆架边界的法律地位认识问题上也存在根本性的利益分歧，这就决定了美俄双方在北极的互动是摩擦多于合作。<sup>②</sup>对于英国而言，由于在“硬安全”问题方面必须依赖美国及北约，所以英国仍然会跟随美国与俄罗斯对抗，如前文所述，英国脱欧后与美国的北极关系不确定性升高，更是增加了英国影响美

<sup>①</sup> “Less EU in the Arctic Region After 2020”, Arctic Yearbook, <https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2018/2018-briefing-notes/298-less-eu-in-the-arctic-region-after-2020>.

<sup>②</sup> 郭培清、杨楠：《论中美俄在北极的复杂关系》，载《东北亚论坛》2020年第1期，第35页。

国北极政策的难度，故而英国尚且无法凭一己之力来搅动美俄北极关系，在此背景下，英俄北极关系可能会与美俄北极关系一道走向更加严厉的对峙。结合前两方面分析来看，英国试图构建新型的以英国为中心的美-英-俄北极关系很大程度上会以失败告终，这种失败会使英国在北极的外交关系陷入僵局。

作为典型的衰落大国，英国如今的国际地位岌岌可危，当其式微的全球影响力投射到北极地区时，英国参与北极事务“心有余而力不足”的现象更加明显。即便英国将自己定位为北极最近的邻居并努力塑造“北极模范邻国”的形象，其对北极的利益期望仍然被其实际能力差距所困扰，脱欧则进一步扩大了英国深入北极事务的资源鸿沟，仅靠强化外部合作无法从根本上打破北极实践的瓶颈，且美国与俄罗斯、欧洲及其英国自身的国际关系走向都可能扩大英国北极实践的变动性。

英国国际影响力下跌已是沉痾痼疾，“脱欧”则进一步加剧其掌控国际话语权的迫切性，未来英国外交都离不开这一话题。2021年7月英国内阁发布的文件显示，英国未来将继续维护全球经济的开放性，把自由贸易置于其“全球英国”战略的核心地位，力求提升科技实力，成为软实力超级大国，同时注重军事能力建设，到2030年成为欧洲-大西洋地区安全责任的最大贡献者。<sup>①</sup>通过维护本国既有的北极政治、经济、科研利益，利用“俄罗斯因素”夯实军事合作框架，并将北极利好外溢到大西洋等区域，英国上述全球性目标的实现都有可能依靠其北极战略部署实现，北极有望成为其落实“全球英国”战略的重要支点，英国也势必将根据北极局势变化继续调整其北极政策，争取更多资源，为其部署全球战略服务。

---

① “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, Cabinet Office, July 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>.



## 瑞典北极政策的特点

刘 红

**摘 要：**瑞典在2011年和2020年先后两次发布战略文件，调整了北极政策。首先是北极政策目标发生了变化，由将北极置于政务边缘地位到重视北极区域发展，从仅关注北极环境和原住民利益到高度重视北极传统军事安全、维护自身北极经济利益和扩大其国际影响力。为达到上述目的，瑞典通过外交手段与军事建设维护北极安全，依托科研合作与创新集群在北极区域发展循环无害经济，凭借国际制度和促进社会发展来增强自身在北极的影响力。瑞典的北极政策兼具传统军事安全与非传统安全两面内涵，其范围、焦点不断扩大、延伸，从而拓宽了瑞典在北极的具体实践和话语权。

**关键词：**瑞典；北极政策；综合安全

**作者简介：**刘红，南京大学国际关系学院硕士研究生。

北极海冰加速融化和北极军事活动不断增加已是不争的事实，北极已经成为地缘政治、军备竞赛、经济开发的焦点。2011年5月，瑞典政府颁布首份北极政策文件《瑞典的北极战略》(Sweden's strategy for the Arctic region)，2020年11月，瑞典外交部再次发布同名战略文件，成为瑞典参与北极事务的新指导方针。从2011至2021这10年间，瑞典北极政策的目标发生了什么变化？瑞典北极政策具有哪些主要特征？本文试图对此进行初步探讨。

北极问题研究这一领域历史悠久且内涵丰富，但各国北极政策研究作为其中的分支则稍显年轻。近年来，国内外关于国别北极政策的研究主要集中于以下三个方面。一是从综合性视角出发，以专著的形式较为全面系统地介绍、分析北极国家或域外国家的北极政策或战略。学者们总结了各国北极政策的共同特征、不同之处以及预测未来走向，部分研究还分析了

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

我国在北极地区的战略利益，为我国应对北极地缘新态势提出建议。<sup>①</sup>二是针对单个国家北极政策做出深度分析。学者们从动态层面对各国北极政策的纵向发展进行追踪，细致分析各国不同时期颁布的北极政策的内容，梳理总结各国北极政策的具体内容，剖析各国北极政策的思维与特点，深度挖掘各国背后隐藏的战略目标。<sup>②</sup>三是以比较视野入手，对各国北极政策进行横向对比，部分学者还将各国北极政策与该国在其他空间事务上的处理方式与态度进行比较。<sup>③</sup>

① 相关代表性研究主要参见：丁煌主编：《极地国家政策研究报告（2012-2013）》，科学出版社2013年版。丁煌主编：《极地国家政策研究报告（2015-2016）》，科学出版社2015年版。肖洋：《冰海暗战：近北极国家战略博弈的高纬边疆》，人民日报出版社2016年版。车福德主编：《经略北极：大国新战场》，航空工业出版社2016年版。贾宇主编：《北极周边国家战略政策法律汇编》，社会科学文献出版社2018年版。[芬兰]拉塞·海宁恩，杨剑主编：《北极合作的北欧路径》，时事出版社2019年版。俄罗斯国际事务委员会主编：《北极地区：国际合作问题》，世界知识出版社2016年版。HeininenLassiet al., *Arctic Policies and Strategies—Analysis, Synthesis, and Trends (International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2020)*

② 相关代表性研究主要参见：杨松霖：《特朗普政府的北极政策：内外环境与发展走向》，载《亚太安全与海洋研究》2018年第1期。刘昱彤：《奥巴马政府以来的美国北极战略研究》，吉林大学硕士学位论文，2017年4月。赵汉城：《美国布什政府的北极政策》，南京大学硕士学位论文，2018年5月。丛晓男：《俄罗斯北方海航道发展战略演进：从单边管控制到国际合作》，载《欧亚经济》2019年第4期。肖洋：《安全与发展：俄罗斯北极战略再定位》，载《当代世界》2019年第9期。赵隆：《试析俄罗斯“北极2035”战略体系》，载《现代国际关系》2020年第7期。古凝心（GUSEVA ANASTASHIA）：《俄罗斯的北极战略与国际反应研究》，上海外国语大学硕士学位论文，2020年5月。钱婧：《冰岛北极政策研究》，上海师范大学硕士学位论文，2015年4月。赵宁宁：《小国家大格局：挪威北极战略评析》，载《世界经济与政治论坛》2017年第3期。肖洋：《格陵兰：丹麦北极战略转型中的锚点？》，载《太平洋学报》2018年第6期。孙凯，吴昊：《芬兰北极政策的战略规划与未来走向》，载《国际论坛》2017年第4期。Kikkert Peter andLackenbauer Whitney, “Canada’s Arctic & Northern Policy Framework: A roadmap for the future?”, *Arctic Yearbook*, 2019, pp.332-339. Rachael Johnstone, “An Arctic Strategy for Scotland”, *Arctic Yearbook*, 2012, pp.114-129. Łuszczuk Michał, et al., “Poland’s Policy towards the Arctic: Key Areas and Priority Actions”, *Policy Paper*, No.11, 2015. Tonami Aki and Watters Stewart, “Japan’s Arctic Policy: The Sum of Many Parts”, *Arctic Yearbook*, 2012, pp.93-103.

③ 相关代表性研究主要参见：孙迁杰、马建光：《地缘政治视域下美俄新北极战略的对比研究》，载《和平与发展》2016年第6期。郭培清、邹琪：《中美在南海-北极立场的对比研究》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2018年第5期。Bailes Alyson JK and HeininenLassi, “Strategy Papers on the Arctic or High North: A comparative study and analysis”, *Occasional Paper of the Centre for Small State studies, IIA at University of Iceland*, 2012. HeininenLassi, “Arctic Strategies and Policies—Inventory and Comparative Study”, paper delivered to The Northern Research Forum & The University of Lapland, Akureyri, Iceland, 2011. HeininenLassi, “Northern policies of the Arctic states: a comparative study”, in *Europe’s Northern Dimension: the BEAR meets the south*, eds. by L. Heininen & R. Langlais (Rovaniemi: Publications of the Administrative Office of the University of Lapland, 1997)

学术界的北极研究，多注重于对美、俄等大国的政策，忽视了瑞典等小国的战略考量与利益诉求。国内直接以瑞典与北极为研究对象的论文极少。然而，无论是过去还是现在，北极小国一直都在北极地区事务中承担了重要的角色，是北极发展与治理中的一股重要力量。瑞典虽然是北极小国，但在北极有着丰富的探索经验，同时它兼具北极国家、<sup>①</sup> 北欧国家和欧盟成员国三重身份，在北极事务中有着天然的话语权和较大的影响力。近年来，瑞典北极政策的内容更加详实、重点愈益突出，对北极重要性的认识也迈入新的阶段，是瑞典在北极事务上的一个显著进步。但目前仅有一篇直接探究瑞典北极战略的文章，且该文以瑞典2011年颁布的旧版战略为研究对象，<sup>②</sup> 目前学界暂无人从长时段范围来探讨瑞典北极政策的变化与特征，此方向还存在研究空间。因此，本文拟以2011-2021年瑞典北极政策为主体，探究瑞典北极政策的目标与特征，解析瑞典在这10年间如何构思北极蓝图，希冀通过对这些问题进行本质性分析，可以更好地把握北极地缘政治格局的新变化，进一步理解北极开发与治理方向的新动态，为中国参与北极事务提供经验研究。

## 一、政策目标的变化

瑞典面临的北极形势不断变化，其北极政策也在不断调整其优先发展事项与工作目标，不但越来越重视维护其安全 and 经济利益，还越来越重视扩大瑞典在北极事务上的国际影响力。

### （一）维护瑞典的安全利益

传统安全问题在瑞典如今的北极政策考量中起着主要作用。近年来，北极军事局势恶化，安全困境凸显，瑞典北极边界遭受军事袭击和国土经受侵占的可能性骤然增加。而北极是瑞典北部疆域边界的阀门，对瑞典国家安全乃至欧洲安全至关重要。但瑞典整体弱小的军事实力和北极薄弱的军事储备根本无法抵御来自北部劲敌的攻击，所以以和平方式开发北极，加强北极各国军事交流与对话，减少各国在北极的军事建设和军事活动，

<sup>①</sup> 北极国家指领土自然延伸到北极圈内且环绕北冰洋的国家，即俄罗斯、加拿大、美国、挪威、冰岛、芬兰、瑞典和丹麦（因其自治领地法罗群岛和格陵兰岛而居于北极国家之列）。

<sup>②</sup> 曹升生、郭飞飞：《瑞典的北极战略》，载《江南社会学院学报》2014年第4期。

积极构建北极安全网络是瑞典主要的安全诉求。

随着1987年戈尔巴乔夫发表“摩尔曼斯克讲话”，美苏北极敌对关系得以缓和。不久后苏联解体，北极开始“去安全化”，合作成为北极地区的主流话语。<sup>①</sup>此后，瑞典政府也一贯秉持“北极无战事”这一观点，即使2007年俄罗斯在北冰洋洋底插旗，引发了北极各国对北冰洋大陆架主张和北极资源的争夺，瑞典政府依然于2009年废除了征兵制度。直至2011年，瑞典政府仍旧认为北极属于“低紧张-高合作”地区，并不存在军事方面的威胁与挑战，所以并未将北极传统军事安全问题列于其利益关切之中，对北极军事安全近乎忽视。<sup>②</sup>但2014年“乌克兰危机”对北极地区造成“外溢效应”，不断波及北极地区的和平与合作。美国与其他北极国家先后对俄罗斯实施制裁，并将俄罗斯排除在“北极安全部队圆桌会议”和“北极防长论坛”<sup>③</sup>之外，导致北极各国本就稀少的军事交流与对话近乎停摆。<sup>④</sup>由此，瑞典才开始对北极安全局势有稍许改观。2015年，在经过多年削减国防开支后，瑞典议会重新规划其国防安全政策，在同年6月发布决议决定重新实施征兵制度，改革军队人事结构，增加国防开支，增强军事能力建设，并将武装部队的重点建设由内部治安转向外部国防。<sup>⑤</sup>但是这一调整的力度远不及北极安全局势恶化的速度。

此后，俄罗斯不断增强其北极地区的军事部署，翻新军事设施，打造现代化军事基地，并在2021年1月1日将北方舰队（Northern Fleet）的地位升级为军区。<sup>⑥</sup>与此同时，美国也不甘落后，美国政府和国防部不断加

① 邓贝西：《北极安全研究》，海洋出版社2020年版，第109-110页。

② “Sweden’s strategy for the Arctic region”，Government Offices of Sweden，May 2011，p.19，<https://www.government.se/4ab1ed/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region>

③ 北极安全部队圆桌会议（Arctic Security Forces Roundtable）和北极防长论坛（Arctic Chiefs of Defense）是北极国家讨论军事安全问题的主要论坛。

④ “We need renewed dialogue among security forces in the Arctic”，Arctictoday，March，2021，<https://www.arctictoday.com/we-need-renewed-dialogue-among-security-forces-in-the-arctic/>

⑤ “Speech by Minister for Defence Peter Hultqvist at Leangkollen Security Conference”，Swedish Ministry of Defence，February，2017，<https://www.government.se/speeches/2017/02/speech-by-minister-for-defence-peter-hultqvist-at-leangkollen-security-conference/>

⑥ “Russia and the Arctic Council in 2021：a New Security Dilemma”，Global RiskInsights，February，2021，<https://globalriskinsights.com/2021/02/russia-and-the-arctic-council-in-2021-a-new-security-dilemma/>

大对北极的关注，其海陆空三军自2020年来接连发表北极战略，北约在北极的军事活动也更加频繁，美国紧锣密鼓地重返北极，俄罗斯与美国两股力量在北极再次迎面碰撞，北极“再安全化”的趋势极其明显，愈发成为大国地缘政治博弈的新战场。在这种大国竞争加剧和缺乏军事互信的背景下，北极安全困境再次重现。北极不断上升的军事存在引起北欧小国对自身国防安全的深切担忧。虽然瑞典一直坚持以合作代分歧，以和平替纷争的立场，但是鉴于近年来北极军事安全态势日益严峻，瑞典明确表达了对北极地区军事走向的担忧，进一步反思自身北极安全观，逐步调整瑞典对北极地区的军事安全政策。

虽然北欧国家近年来也在不断加强北极地区军事设施建设和提高在北极地区的作战能力，但与美国、加拿大、俄罗斯等大国相比，北欧国家自身军事力量非常薄弱，瑞典也并不例外。在伦敦国际战略研究所（IISS）刊发最新一期《军事力量对比2021》（*The Military Balance 2021*）手册里，凡是涉及各国整体军事数据时，无论是国防预算，还是国防预算占GDP的比重，瑞典都榜上无名。<sup>①</sup>而且瑞典国家军事力量主要集中于其南部地区，其北极周围的军事基地仅有位于阿尔维斯尧尔（Arvidsjaur）的游骑兵营军队、博登（Boden）的北博滕省陆军军团、吕勒奥（Luleå）的空军基地三处，<sup>②</sup>北部兵力极其薄弱。除此之外，瑞典在安全和外交上一直沿袭中立政策，并未参与北约等任何军事同盟。在北极再度军事化加剧形势下，瑞典难免感觉孤立无援。

然而，与瑞典北部军事力量薄弱相反的却是这一地区具有重大的地理战略意义。瑞典位居于北极欧洲地区的中心枢纽位置，这个部位对俄罗斯、美国或是北约有着重要的军事战略意义，如果瑞典北部被攻克，那么北欧很容易失陷。<sup>③</sup>而且，欧洲部分重要的矿场和原住民萨米人都扎根瑞典北部地区，这一区域位置的安全性极为重要。2017至2020连续三年来，瑞典国防部长彼得·胡尔特奎斯特（Peter Hultqvist）在诸多场合公开表达对俄罗斯在北极地区内不断加强军事建设的不满和忧虑，他认为从

① John Chipman, eds., *The Military Balance 2021* (UK: Taylor & Francis, 2021), p.23。

② 夏立平：《北极地区治理与开发研究》，世界知识出版社2020年版，第120页。

③ “Small and Non-Aligned: Sweden’s Strategic Posture in the Arctic (Part II)”, *The Arctic Institute*, September, 2020, <https://www.thearcticinstitute.org/small-non-aligned-sweden-strategic-posture-arctic-part-ii/>

“俄罗斯入侵乌克兰和格鲁吉亚可以看出，俄罗斯将会不惜运用军事手段来达到自己的政治目的，即使破坏国际法也无所畏惧。这明显是对欧洲安全秩序的一大挑战”。<sup>①</sup>而且，受新冠疫情的影响，瑞典自身的军事训练及与其他伙伴国家的联合军事演习被迫停止，但俄罗斯的军事活动却依然照常进行。<sup>②</sup>这进一步加剧了瑞典对于北极安全走向的焦虑。

最终，在瑞典国防论坛<sup>③</sup>的讨论与建议下，瑞典的北极新安全政策取向进一步形成。2019年，该论坛讨论认为，瑞典的安全政策虽然将国土周边地区纳入考虑范围之内，但是更多将焦点置于南部波罗的海地区，到目前为止对巴伦支海和挪威海等高北地区的安全政策和军事发展却大有欠缺，这会对瑞典北极地区的国防安全产生不利影响。经过该论坛长期和全面的考虑，瑞典决定应该推动其高北地区的军事化进程，进一步加强其北极军事力量。<sup>④</sup>尤其在瑞典2020年新版北极战略中，瑞典政府对北极总体发展形势与北极安全动态进行了细致地分析，不仅单独将传统军事安全问题列为一个子目，还将其列位至第二优先事项，这一举动无疑证明瑞典进一步提高了对北极安全形势的重视程度。瑞典如今对北极地区的重视程度与对波罗的海地区不相上下。瑞典着重北极安全议题，有助于瑞典政府重新审视北极整体局势，改变固有北极无军事挑战的观念，规划和加强瑞典自身的国防建设，维护瑞典国家与领土安全。

## （二）维护瑞典的经济利益

北极地区的自然资源丰富多元，开发北极是瑞典经济发展的潜在新源泉和重要商业机遇。瑞典在北极的采矿业是瑞典经济发展的重要方面，而开拓北极生物经济、驯鹿业、旅游业等亦能为瑞典提供可观的经济增长。总体而言，北极的经济开发潜能巨大，瑞典聚焦于发展北极经济，不仅能提供更多的就业岗位，满足国内经济发展的需求，还能为瑞典贡献大额财

① “Speech by Minister for Defence Peter Hultqvist at Hanating”, Ministry of Defence, November, 2020, <https://www.government.se/speeches/2020/11/speech-by-minister-for-defence-peter-hultqvist-at-hanating-17-november-2020/>

② “Defence Minister Peter Hultqvist’s speech at UK NATO Heads of Mission’s Forum”, Ministry of Defence, June, 2020, <https://www.government.se/speeches/2020/06/defence-minister-peter-hultqvists-speech-at-uk-nato-heads-of-missions-forum-monday-15-june-2020/>

③ 该论坛是一个由各议会党派代表、政府官员以及各领域专家组成的论坛。

④ “Now the Swedes Also Fear Increased Militarization of the Arctic”, High North News, October, 2020, <https://www.highnorthnews.com/en/now-swedes-also-fear-increased-militarization-arctic>

政税收，扩充国家财富。

全球变暖对北极而言是把锋利的双刃剑。在过去半个世纪以来，北极气温较之全球平均气温增幅三倍，这一剧烈变化导致北极海冰、永久冻土、高地积雪不断减少。<sup>①</sup>这一方面使得北极航道通航、矿产资源开发、人类经济建设更加具有可行性，但另一方面，随着航道的开通以及经济活动的频繁开展，不当的资源开采与油船泄露也使得海洋酸化与海洋污染在北极日益突出，由此导致北极稀有物种濒临绝境，北极生物多样性遭到破坏，北极生态环境状况愈发堪忧。经济开发难免会破坏生态乃至污染环境，偏执于保护环境却无法利用自然资源，二者似是一个永恒的悖论。然而，气候环境与经济发展虽然同属于瑞典在北极的两个优先发展领域，但实际上瑞典并未将两者置于同等地位。瑞典政府一贯强调北极环境保护，甚至对环境保护进行立法，<sup>②</sup>却较为忽视北极经济开发。直到近5年来，随着绿色技术的发展，瑞典逐渐意识到北极经济开发能为国家财政税收创造极大收益，其对北极经济开发的重视程度才大幅提高。

自二战后，瑞典一直实行国有经济和私营经济并行的“混合型”经济模式，瑞典公共部门在国家经济中发挥重大作用。虽然瑞典具有典型外向型经济结构，并且少数几家实力强大的私有跨国公司在产品出口上占据大部分江山，然而瑞典国有公司的经济实力也不容易小觑。尽管瑞典国有企业数量不多，经过经济体制改革后，至今只有46家，雇员总数约为129000人，账面价值6400亿克朗，<sup>③</sup>但公共部门在国内生产总值和就业人口中的比例在发达国家中是较高的，可以说是国家经济发展的一种稳定性力量。<sup>④</sup>瑞典国有企业的业务涉及各个方面，如基础工业、能源行业、通讯服务业、金融业、服务业、基础设施和运输行业等，基础工业和能源行业在其中占据主导地位，国有公司资产总收入有一半来源于此。特别是近

① “ARCTIC CLIMATE CHANGE UPDATE 2021: KEY TRENDS AND IMPACT”, Arctic Council, May, 2021, [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2621/MMIS12\\_2021\\_REYKJAVIK\\_AMAP\\_Arctic-Climate-Change-Update-2021-Key-Trends-and-Impacts.-Summary-for-Policy-makers.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2621/MMIS12_2021_REYKJAVIK_AMAP_Arctic-Climate-Change-Update-2021-Key-Trends-and-Impacts.-Summary-for-Policy-makers.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

② “Sweden’s climate policy framework”, Ministry of the Environment, March, 2021, <https://www.government.se/articles/2021/03/swedens-climate-policy-framework/>

③ “State-owned enterprises 2020”, Government Office of Sweden, September, 2020, <https://www.government.se/government-policy/state-owned-enterprises/>

④ 梁光严主编：《列国志·瑞典史》，社会科学文献出版社2010年版，第146-147页。

年来，从瑞典国有企业2019年度报告中可以发现，瑞典国有企业投资组合的价值在2019年达到了6400亿克朗，与2015年的4300亿克朗相比，同比增长49%。而这2100亿的增长数额主要出自于基础工业和能源行业部门，以瑞典能源公司瓦腾福（Vattenfall）和瑞典卢基矿业公司（LKAB）为主，且在2019年度国有公司净销售额中，瓦腾福能源公司和卢基矿业公司亦在前三甲之中。<sup>①</sup>

瓦腾福能源公司和卢基矿业公司皆是瑞典独资国有企业，前者为欧洲五大能源公司之一，主要为整个北欧区域提供能源，后者是欧洲最大的铁矿石供应公司，为欧洲提供近90%的铁矿石产量，<sup>②</sup>两者在北极地区都有着广泛的商业利益，北极资源的勘探、开发对于瑞典而言是一个巨大商机。但是在北极，采矿利弊兼具，采矿引发的环境危机成为其发展的阻碍。随着保护环境的呼声日益高涨，减少碳足迹已逐渐成为瑞典政府及其国有企业的重要目标，在新型绿色技术的研发辅助下，瑞典政府得以进一步扩大其北极经济圈层的开发。自2016年伊始，瓦腾福能源公司、卢基矿业公司和瑞典钢铁公司（SSAB）便开始倡议在瑞典北博滕省共同投资一个绿色钢铁项目——“突破性氢能炼铁技术”（HYBRIT，HYdrogenBReakthrough Ironmaking Technology），该项目计划用氢替代传统炼铁使用的焦炭，旨在至2045年时将钢铁制造的碳排放降至接近于零，此项目于2018年正式宣布启动，动工仪式在瑞典北部吕勒奥的一家钢铁试验工厂举行，这标志着钢铁制造业可能产生革命性变化。卢基矿业公司的首席执行官扬·莫斯特罗姆（Jan Moström）十分看好无碳钢铁市场的经济前景，认为“全球经济正朝着无碳方向迈进，无碳产品将在铁路系统、风力发电厂、电动汽车和工业机械等产业中发挥重要作用”，并且该公司规划投资无碳产品高达390亿欧元，这同时将会为瑞典北部地区每年提供大约3000个工作岗位。<sup>③</sup>作为税收、

<sup>①</sup> “Annual report for state-owned enterprises2019”, Government Office of Sweden, December, 2020, pp.4-6, <https://www.government.se/reports/2020/09/annual-report-for-state-owned-enterprises-2019/>

<sup>②</sup> “Reviewing Stockholm’s Strategy for Sustainable Regional Development in the Arctic”, The Arctic Institute, July, 2019, <https://www.thearcticinstitute.org/stockholm-strategy-sustainable-regional-development-arctic/>

<sup>③</sup> “LKAB invests up to €39bn in massive transformation for carbon-free future”, The Independent Barents Observer, November, 2020, <https://thebarentsobserver.com/cn/node/7658>



就业和绿色技术创新的主要来源，瑞典北极采矿业为其经济增长做出了较大贡献。

除瑞典在北极的采矿业之外，其北极生物燃料开发、驯鹿业、旅游业也逐渐成长为一个有利可图的行业。由于北极独特而脆弱的生态系统，对生物燃料等替代燃料的需求旺盛。而鉴于林业等传统工业对生物经济的重要性以及瑞典在能源转换技术方面的领先地位，瑞典注重其北极生物经济开发具有环境效益与战略意义。因此，近年来，政府不断扩大对北极地区的生物能源的投资，其主要目标是确保北极地区技术创新不要中断，能源可以自给自足，力图通过能源生产当地化来降低北极地区的企业成本，由此，瑞典有希望吸引更多的企业到北极地区进行投资。<sup>①</sup>而且由于消费者对可持续生产的食品的需求不断增长，驯鹿业更加富有前景。根据2019年经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development）的一项研究，瑞典和芬兰整个驯鹿行业的估值高达13亿欧元，可以提供约1.5万个就业岗位。<sup>②</sup>

瑞典北极政策愈加清晰定位其在北极的具体利益诉求，有助于瑞典在北博滕省开展无碳足迹项目，不断精炼绿色技术，充分挖掘北极地区的矿产资源与可再生能源，此举不仅可以为当地提供更多的工作岗位；同时瑞典企业凭借其先进的环保技术在世界市场中可以获得强大的竞争力，不断吸引外资，刺激经济和社会增长；也能加大绿色产品出口，将间接获得的专业知识作为一种服务进行营销，将采矿经验作为增值工程产品商业化，从而出售给全球正处于城市化进程中的国家，如将其提供给拉丁美洲的主要矿业城市，甚至是中国，从而实现国内外循环经济增长，促进国有绿色经济发展，维护瑞典的北极经济利益。

### （三）扩大瑞典对北极事务的影响力

与南极大陆无主原则不同，环北极周边大国林立，争斗激烈。瑞典只是其中一个拥有千万人口的小规模国家，在北极国际舞台上的地缘政治影

<sup>①</sup> “Reviewing Stockholm’s Strategy for Sustainable Regional Development in the Arctic”, The Arctic Institute, July, 2019, <https://www.thearcticinstitute.org/stockholm-strategy-sustainable-regional-development-arctic/>

<sup>②</sup> “Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden”, Organization for Economic Cooperation and Development, January, 2019, <http://www.oecd.org/development/linking-the-indigenous-sami-people-with-regional-development-in-sweden-9789264310544-en.htm>

响力较弱。所以瑞典日益调整其对北极的国家态度与北极政策，希冀深入参与北极相关活动，获得参与北极事务重要决议的权力，并在北极议程设置上分得属于自己的一席之地，从而在北极国际社会中推出有利于己身的北极整体发展协议或公约，力争在北极非传统安全领域博弈中扮演更加重要的角色。

瑞典探索北极的历史甚至可以追溯至欧洲中世纪时期，其在北极地区有着丰富的实地科考经验，并成立了极地研究秘书处（Swedish Polar Research Secretariat），但是也仅限于在科考方面有所作为，瑞典并未过多关注其在北极其他方面的发展，所以瑞典的北极政策其实十分松散，直到接任北极理事会轮值主席国同年才颁布首份北极战略，是北极八国中最后一个颁布北极战略的国家。反观其他北极七国，不断出台或更新与北极事务相关的政策、法令、战略或规划等（参见表1），而瑞典去年才出台第二份北极战略。同时因为瑞典与芬兰、冰岛一样并非北极海岸线国家，被称为“北极五国”的五国俱乐部也在重要问题上将瑞典排除在外，北冰洋沿岸五国召开的两次外长会谈都未曾邀请瑞典，<sup>①</sup>所以足以看出瑞典在北极的影响力并不尽如人意。

然而，近年来，瑞典一改在北极中默默无声的形象，着重强调自身北极国家的身份，积极参与相关北极事务，力争充当北极非传统安全领域的领导者。首先，瑞典前外交部长玛戈·瓦尔斯特隆（Margot Wallström）便主张北极是瑞典必不可少的一部分，维护北极和平稳定亦是瑞典的核心利益所在。<sup>②</sup>现任外交部长安·林德（Ann Linde）更是在新版北极战略开篇致辞中开宗明义地指出，“瑞典是北极国家”，<sup>③</sup>直接从地理意义上点明了自己的北极国家身份。瑞典居于北欧中心，南接东欧和西欧，且因为其北

① 俄罗斯国际事务委员会主编，熊友奇译：《北极地区：国际合作问题》（第一卷），世界知识出版社2016年版，第207页。

② “Speech by Minister for Foreign Affairs on a seminar at the Swedish Institute of International Affairs (UI)”, Ministry for Foreign Affairs, April, 2016, <https://www.government.se/speeches/2016/04/speech-by-minister-for-foreign-affairs-on-a-seminar-at-the-swedish-institute-of-international-affairs-ui/>

③ “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.1, <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf><https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

表1 北极国家颁布的北极政策、战略、规划及法令等

北极国家	颁布的北极政策、战略、规划及法令等
美国	2009年,《第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令》(National Security Presidential Directive/NSPD-66 and Homeland Security Presidential Directive-25) 2013年,《北极地区国家战略》(National Strategy for the Arctic Region) 2014年,《国家北极战略相关实施方案》(Implementation Plan for the Strategy) 2015年,《加强国家北极行动协调能力行政命令》(Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic) 2016年,《2016年国家北极战略实施框架》(2016 Implementation Framework for the National Strategy for the Arctic Region) 2019年,《北极战略展望》(Strategic Outlook for the Arctic) 2021年,《重获北极优势》(Regaining Arctic Dominance)、《蓝色北极:北极战略蓝图》(Blue Arctic: a Strategic Plan for the Arctic)
俄罗斯	2008年,《2020年前俄罗斯北极地区国家基本政策及远景规划》(Basics of The State Policy of The Russian Federation in the Arctic for the Period Till 2020 and for A Future Perspective) 2013年,《2020年前俄罗斯北极地区发展与国家安全保障战略》(Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and National Security Efforts for the Period upto 2020) 2014年,《2020年前北极地区社会经济发展国家纲要》(National Outline for Social and Economic Development of the Arctic Region by 2020) 2019年,《2035年前北方海航道基础设施发展规划》(Infrastructure Development Plan for the Northern Sea Route by 2035) 2020年,《2035年前俄罗斯北极地区发展和国家安全保障战略》(Basics of the State policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2035)
加拿大	2007年,《加拿大北方战略》(Canada's Northern Strategy) 2009年,《加拿大北方战略:北方、遗产与未来》(Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future) 2010年,《加拿大北极外交政策声明:推动主权实践与促进北方战略》(Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's NORTHERN STRATEGY Abroad) 2019年, Arctic and Northern Policy Framework
挪威	2006年,《挪威政府高北战略》(The Norwegian Government's High North Strategy) 2009年,《北方新基石:高北战略新布局》(New Building Blocks in the North: The Next Steps in the Government's High North Strategy) 2011年,《高北:展望与战略》(The High North: Visions and Strategies) 2014年,《挪威北极政策:创价值、划资源、控气候、育知识》(Norway's Arctic Policy: Creating Value, Managing Resources, Confronting Climate Change and Fostering Knowledge) 2017年,《挪威北极战略:地缘政治与社会发展》(Norway's Arctic Strategy: Between Geopolitics and Social Development) 2020年,《挪威政府的北极政策:人民、机会与挪威的北极利益》(The Norwegian Government's Arctic Policy: People, opportunities and Norwegian interests in the Arctic)
丹麦	2008年,《转型中的北极:北极地区活动战略草案》(The Arctic at a Time of Transition: Draft Strategy for Activities in the Arctic Region) 2011年,《丹麦王国北极战略:2011-2020》(Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020)
冰岛	2009年,《冰岛的北极地位:冰岛外交部就北极可持续发展的报告》(Iceland's Position in the Arctic: Report of the Ministry for Foreign Affairs in Iceland on Sustainable Development in the Arctic) 2009年,《冰岛在北极》(Iceland in the High North) 2011年,《冰岛北极政策的议会决议》(A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy)
芬兰	2010年,《芬兰的北极战略》(Finland's Strategy for the Arctic Region) 2013年,《芬兰2013年北极战略》(Finland's Strategy for the Arctic Region 2013) 2021年,《芬兰2021年北极政策与战略》(Finland's Strategy for the Arctic Policy)

资料来源:作者根据北极国家及北极国际组织官方网站搜集、整理而成。

部领土自然延伸至北极圈内，它从地理意义上被纳入北极国家，位列北极理事会（Arctic Council）创始国，通过不断强调北极理事会是开展北极合作的核心论坛，<sup>①</sup> 瑞典进一步突出其作为北极国家的特殊地位，凸显其在北极开展活动的身份正当性。

其次，自2015年后，较之以前消极应付北极事务，瑞典日渐积极参与与北极具体活动和北极跨界合作。一是积极参与各类北极国际组织与北极论坛举办的会议与活动，瑞典首相、外交部长、环境部长、国防部长等不同类别的官员皆出席过北极相关活动。2017年玛戈·瓦爾斯特隆参与北极前沿论坛（Arctic Frontiers），2019年安·林德参加欧盟北极论坛（EU Arctic Forum），2019年瑞典首相斯特凡·勒文（Stefan Löfven）参加了在俄罗斯圣彼得堡举行的国际北极论坛（International Arctic Forum），并与俄罗斯总统普京举行了双边会谈。<sup>②</sup> 二是主动履行身为北极理事会正式成员国的责任和义务，持续参与北极理事会的基层工作，争取在北极理事会以实践为核心的工作组做出贡献。瑞典积极承担了2019-2021年北极动植物保护工作组和北极监测与评估计划工作组的主席职位，<sup>③</sup> 还主动申请在2022-2024年担任北极海洋环境保护工作组的主席，现已成功获得这一职位。<sup>④</sup> 而且，瑞典在2017-2019年任巴伦支欧洲-北极理事会（Barents Euro-Arctic Council）轮值主席国期间也取得了一系列成果。<sup>⑤</sup> 瑞典试图通过这些实际贡献展现自己在管理北极事务上的实力，勾勒出瑞典负责任的

① “Speech by Margot Wallström at the Arctic Council Ministerial meeting in Rovaniemi”, Ministry for Foreign Affairs, May, 2019, <https://www.government.se/speeches/20192/05/speech-by-margot-wallstrom-at-the-arctic-council-ministerial-meeting-in-rovaniemi-7-may-2019/>

② “Prime Minister attended International Arctic Forum in St Petersburg”, Prime Minister’s Office, April, 2019, <https://www.government.se/articles/2019/04/prime-minister-attended-international-arctic-forum-in-st-petersburg/>

③ “Interview with Sweden’s Senior Arctic Official Louise Calais”, Arctic Council, March, 2020, <https://arctic-council.org/www/en/news/the-whole-is-greater-than-the-sum-of-its-parts/>

④ “Introducing the new PAME Chair: ‘I want people to feel included’”, Arctic Council, July, 2021, <https://arctic-council.org/en/news/introducing-the-new-pame-chair-i-want-people-to-feel-welcome/>

⑤ “Summary of the priorities and achievements of the Swedish Chairmanship of the Barents Euro-Arctic Council 2017-2019”, Ministry for Foreign Affairs, October, 2019, p.5, <https://www.government.se/4a730b/contentassets/ae2eeb6722aa42e9a2c11faf02a52bc2/summary-of-the-priorities-and-achievements-of-the-swedish-chairmanship-of-the-barents-eur-arctic-council-2019-2019.pdf>

北极国家形象。

最后，瑞典雄心勃勃地力争在北极非传统安全领域充当北极的领导者。<sup>①</sup> 北极问题需要全球共同应对。<sup>②</sup> 瑞典似乎也意识到这点，因为它现在正寻求突出自己在绿色技术方面的专长，扩张其已拥有全球性优势的产业，如无化石燃料冶炼业。2017年，瑞典议会计划打造其气候政策框架，并制定气候法案。瑞典以《巴黎气候协定》为准则，计划到2045年，瑞典将实现温室气体“零排放”，成为世界上首批无化石燃料福利国家之一，这是瑞典历史上划时代的气候改革方案。<sup>③</sup> 此后，瑞典向环境部门拨出大量财政预算。<sup>④</sup> 今年，瑞典北部首个无碳锻造钢铁厂竣工，<sup>⑤</sup> 第二个北极无碳项目（T-25 project）也正在建设中。<sup>⑥</sup> 瑞典政府在向联合国提交其环境报告时指出，瑞典在针对“无害环境”（A non-toxic environment）目标方面的工作成果已经成为世界先驱。<sup>⑦</sup> 2019年，瑞典还与印度在联合国气候行动峰会上共同发起工业转型领导小组（Leadership Group for Industry Transition, LeadIT），旨在推动各国能源密集型产业的低碳转型，并在2050年前实现温室气体“零排放”。<sup>⑧</sup> 而且，瑞典环境和气候部长伊萨贝拉·略芬（Isabella Lövin）还宣布，瑞典计划向世界银行气候融资机制

① “Swedish Foreign Minister: ‘We should take the lead in the Arctic’”, High North News, January, 2017, <https://www.highnorthnews.com/en/swedish-foreign-minister-we-should-take-lead-arctic>

② “Climate Change and the Arctic: Global Origins, Regional Responsibilities?”, Arctic Yearbook, 2020, p.4, <https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2020/Introduction.pdf>

③ “Sweden’s climate policy framework”, Ministry of the Environment, March, 2021, <https://www.government.se/articles/2021/03/swedens-climate-policy-framework/>

④ “Major investments in valuable natural environments in Government’s Budget Bill”, Ministry of the Environment, Ministry of Finance, September, 2019, <https://www.government.se/press-releases/2019/09/major-investments-in-valuable-natural-environments-in-governments-budget-bill/>

⑤ “Sweden’s HYBRIT delivers world’s first fossil-free steel”, Reuters, August, 2021, <https://nationalpost.com/pmn/environment-pmn/swedens-hybrit-delivers-worlds-first-fossil-free-steel>

⑥ “A second fossil-free steel mill is planned for northern Sweden”, Arctic Today, February, 2021, <https://www.arctictoday.com/a-second-fossil-free-steel-mill-is-planned-for-northern-sweden/>

⑦ “New UN report highlights Sweden as a global leader in action on chemicals”, Ministry of the Environment, October, 2018, <https://www.government.se/press-releases/2018/10/new-un-report-highlights-sweden-as-a-global-leader-in-action-on-chemicals/>

⑧ “Agreement on higher ambitions and increased international collaboration at LeadIT Summit”, Ministry of the Environment, December, 2020, <https://www.government.se/press-releases/2020/12/agreement-on-higher-ambitions-and-increased-international-collaboration-at-leadit-summit/>

——气候投资基金（Climate Investment Funds，CIF）内的一个创新产业转型计划提供总计3亿瑞典克朗的资金，以此来助推发展中国家产业转型。<sup>①</sup> 这一系列的举动，表明瑞典正向世界证明自己是北极治理的重要力量，是北极环境治理的先锋模范，通过宣扬其卓越的绿色技术，瑞典试图扩大其在北极地区的话语权和国际影响力。

## 二、政策手段的变化

伴随北极安全态势的演变，瑞典政府也逐渐意识到北极作为一个新兴地缘政治地区的关键性，以及北极对瑞典自身的重要性，并逐渐形成自己的应对策略，其政策手段越来越丰富和成熟。

### （一）外交与军事并重

在2014年俄罗斯兼并克里米亚前，瑞典尚且认为北极地区为和平之域，仅将北极理事会视为瑞典参与北极事务的首要途径，且忽视瑞典在北极的军事部署。但随着北极近年来纷繁复杂的安全挑战，瑞典政策不断演变，至今暗含了两条应对路径：一是运用柔性外交手段，以更包容的姿态对域外国家力量介入北极区域表示欢迎，并试图借助其北极国家、欧盟成员国、北欧国家这三重身份增强其在北极事务中的谈判能力与话语权，从而形成了多边协作与双边合作同时进行，国家层面与地方政府联合出击的全方位北极外交格局；二是加强自身国防军事建设，提高军事预防与作战部署的能力，同时加大与北大西洋伙伴国家在北极地区的军事合作与军事演练。

第一，外交手段的运用。首先，瑞典对域外力量表现出的北极兴趣表示欢迎，认为域外国家参与北极合作不仅“合乎瑞典利益”，并“为稳定政治形势、促进经济可持续发展、培养国家互信创造了良好条件”。<sup>②</sup> 瑞

<sup>①</sup> “Sweden supports programme for climate transition of energy-intensive industries in developing countries”, Ministry of the Environment, Ministry for Foreign Affairs, December, 2020, <https://www.government.se/press-releases/2020/12/sweden-supports-programme-for-climate-transition-of-energy-intensive-industries-in-developing-countries/>

<sup>②</sup> “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.12-14, <https://www.government.se/4aacc5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

瑞典虽然依靠北极理事会的权利架构，占据有利的身份优势，但瑞典的力量却难以撼动美国、加拿大和俄罗斯三大国在北极理事会中的主导地位，瑞典在一定程度上存在被边缘化的倾向，所以瑞典近年来也愈加欢迎域外国家参与北极治理，希冀借助域外国家的力量对美、加、俄三大国形成一种制衡。在2011版北极战略中，瑞典并未单独提及瑞典与他国间的双边合作，而新版战略则不仅提到了与美国、俄罗斯、加拿大等北极国家进行双边合作，还重点表示要与非北极国家进行建设性的双边合作。瑞典一是希望与域外国家通力合作以应对全球化下的北极挑战，二则期冀在探寻双方共有利益的基础之上，开发其他方面的合作，其中重点提及中国。<sup>①</sup>2017年，瑞典首相斯特凡·勒文就已在与习近平主席进行会谈时明确表明，瑞典致力于深化中瑞在北极事务中的合作。<sup>②</sup>2019年，瑞典政府在提交给瑞典议会的对华关系政府通讯文件中阐明，“中国对国外基础设施的投资对于实现《联合国2030年可持续发展议程》、《巴黎气候协定》的目标大有裨益”。<sup>③</sup>由此可见，瑞典对中国等域外国家介入北极持开放包容的态度，且不断主动邀请域外国家参与北极事务，从而分化北极大国在北极的影响力。

其次，瑞典试图借助欧盟力量立足北极。瑞典早前只是勉为其难地支持欧盟在北极地区发挥作用，当1999年芬兰发起北方维度倡议（Northern Dimension）时，瑞典还试图淡化这一计划，甚至打乱其全面实施的节奏。<sup>④</sup>如今，瑞典却视欧盟为增强其北极力量的核心行为体，这与瑞典之前的北极政策形成鲜明对比。虽然欧盟在北极并无领土，但欧盟通过其成员国间接与北极产生关联，<sup>⑤</sup>随着北极的价值日益凸显，欧盟后续接连出台了一系列的北极政策文件，主要聚焦于北极环境和生态保护、北极资源

① “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.19, <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

② 常雪梅、程宏毅：《习近平会见瑞典首相勒文》，载《人民日报》2017年06月27日。

③ “Government Communication: Approach to matters relating to China”, Ministry for Foreign Affairs, November, 2019, p.6, <https://www.government.se/4adb19/contentassets/e597d50630fa4eabal40-d28fb252c29f/government-communication-approach-to-matters-relating-to-china.pdf>

④ Gebhard, C., “Soft Competition: Finland, Sweden and the Northern Dimension of the European Union”, *Scandinavian Political Studies*, Vol 36, No.4, 2013, pp. 365-390.

⑤ 欧盟成员国中包括瑞典、芬兰和丹麦这三个北极国家，而且德国、法国、意大利、西班牙等核心成员国也是北极理事会的正式观察员国。

的绿色开发、北极多边治理等。<sup>①</sup>近年来,瑞典则一直对欧盟进一步参与北极事务表示热烈欢迎,一是认为欧盟在欧洲北极地区所开展的投资和科研项目,对北极地区的可持续发展大有裨益;<sup>②</sup>二是由于瑞典是欧盟成员国,所以将有更多的机会影响欧盟的北极决策,可以利用欧盟的集体力量助力瑞典在北极地区开展相关活动以及加强欧盟共同防御政策。玛戈·瓦尔斯特隆曾在瑞典议会上直言,欧盟是瑞典最重要的外交平台,在这个世界充满不确定性的时刻,一个强大而团结的欧盟至关重要,瑞典必须通过加强欧盟共同外交和安全政策来干预危机。<sup>③</sup>

最后,瑞典呼吁北欧五国以共同体的形式在北极进行集体发声。瑞典是北欧五国<sup>④</sup>之一,北极理事会中的八个正式成员国,北欧国家便占据五个席位。而且因为北欧国家组成了北欧-北极地区,该地区由巴伦支海地区和西北欧地区两个次区域构成,并分别形成了巴伦支欧洲-北极理事会和西北欧理事会(West Nordic Council)两个地区合作机制,该机制在欧洲-北极地区的区域建设中至关重要,而北欧国家作为该机制的成员国在其中发挥了远超其势力之上的作用。<sup>⑤</sup>近年来,瑞典进一步强调须不断深化北欧国家间在北极事务上的合作。在瑞典看来,北欧国家不仅面临相似的安全挑战,也存在诸多共同北极利益和类似立场,而且北欧国家具有相同的民主政治结构、经济贸易体制,共同的语言、历史以及文化价值观念,<sup>⑥</sup>而且近年来北欧国家首脑持续加深五国间的各方面合作,致力于打造北欧国家共同体,北欧部长理事会亦在《2030年愿景规划》(Action plan for Vision 2030)中明确提出,其目标便是“到2030年时,使北欧成为世界上最团结和可持续的地区。”<sup>⑦</sup>所以瑞典认为北欧国家也应在北极

① 柳思思:《欧盟“环境友好型”北极战略的解读》,载《国际论坛》2016年第3期。

② “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.18, <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

③ “Statement of Government Policy”, Government Offices of Sweden, February, 2019, <https://bit.ly/2Su7bod>

④ 挪威、瑞典、芬兰、冰岛和丹麦这五个国家。

⑤ 杨剑主编:《北极治理新论》,时事出版社2014年版,第207页。

⑥ 周灿:《北欧地区性国际社会研究——英国学派的视角》,南京大学硕士学位论文,2018年5月。

⑦ “Action plan for Vision 2030”, The Nordic Council of Ministers, December, 2020, <https://www.norden.org/en/information/action-plan-vision-2030>



事务上就一个声音说话，这能够进一步提高北极区域发生军事冲突的门槛，有助于北极向和平稳定方向发展。<sup>①</sup>

第二，重视军事建设。瑞典在实施柔性外交手段的同时，也开始不断加大国防开支，提高自身军事实力，增强自身国防力量，加大跨大西洋军事合作与演练。<sup>②</sup>一方面，瑞典强调开展对北极地区的安全调研和国防项目，建立瑞典的军事知识库，落实北部地区的军事建设，增加在北极地区的军事部署，不断提高自身军事能力与实力。近年来，瑞典重新调整其国防战略，在国际行动方面进行战略收缩，不断提高其国内军事准备与防务开支，<sup>③</sup>在《综合防务 2021-2025》中，瑞典政府拟计划在军备配置、军事设施、军事武器、军事人员训练等方面投入大量资金，<sup>④</sup>力图提升自我防御能力，重建综合防御系统。<sup>⑤</sup>瑞典国防部长彼得·胡尔特奎斯特称，“这是瑞典近 70 年来首次如此大规模的增加军事存在，这显示了瑞典致力于提升军事实力的决心”；<sup>⑥</sup>另一方面，瑞典正在不断深化与其他国家的防务合作。瑞典在地理位置上与巴伦支海、挪威海、北大西洋距离甚近，与北极范围内的欧洲国家关系密切，所以须在国防政策上加深与近邻国家的合作，支持欧洲国家和欧盟介入北欧和北极地区，持续推动跨大西洋的军事合作，从而实施与伙伴国家在北极地区的军事演练，在共同作战中提升自身实地作战能力和增加国家间协同作战经验，提前做好军事准备与风险防范。近年来，瑞典在北欧防务合作框架下展开的军事合作以及同北约

① “Speech by Minister for Defence Peter Hultqvist at Leangkollen Security Conference”, Swedish Ministry of Defence, February, 2017, <https://www.government.se/speeches/2017/02/speech-by-minister-for-defence-peter-hultqvist-at-leangkollen-security-conference/>

② “Total Defense Exercise 2020”, Swedish Armed Forces, November, 2019, <https://www.forsvarsmakten.se/en/activities/exercises/total-defence-exercise-2020/>

③ “Budget 2018: Increased military capabilities and enhanced total defence”, Government Offices of Sweden, September, 2017, <https://www.government.se/press-releases/2017/09/budget-2018-increased-military-capabilities-and-enhanced-total-defence/>

④ “Substantial investment in total defence”, Government Offices of Sweden, October, 2020, <https://www.government.se/press-releases/2020/10/substantial-investment-in-total-defence/>

⑤ “Small and Non-Aligned: Sweden’s Strategic Posture in the Arctic”, The Arctic Institute, September, 2020, <https://www.thearcticinstitute.org/small-non-aligned-sweden-strategic-posture-arctic-part-ii/>

⑥ “Substantial investment in total defence”, Government Offices of Sweden, October, 2020, <https://www.government.se/press-releases/2020/10/substantial-investment-in-total-defence/>

在和平伙伴关系计划的军事演习均呈上升趋势。2020年9月23日，瑞典、挪威和芬兰三国国防部长在挪威北部的波桑蒙（Porsangmoen）正式签署了一份三边军事合作协议，承诺深化三国国防合作，尤其是在三国的北部疆域。<sup>①</sup>同时，2019年，瑞典参加了北约大规模的名为“三叉戟”（Trident Juncture Exercise）军事演练，<sup>②</sup>2020年再次参与了北约冬季演习“寒冷反应2020”（Cold Response 2020 Exercise）。<sup>③</sup>这一系列的军事实践表明瑞典日益精心打造其在北极地区的军事防御链。

## （二）科研合作与经济创新

自2020年新冠肺炎疫情在全球扩散之后，瑞典经济遭受沉重打击，旅游业、航空业以及外贸出口损失严重。这促使瑞典政府更加深刻反思其经济发展模式，使其更加坚定发展绿色循环经济。<sup>④</sup>而与之相对应，在瑞典北极政策中，为了开发北极地区更多的经济可能性，瑞典企图以加大北极科学研究和开发绿色技术为其北极经济发展保驾护航，运用创新性集群方式兼顾环境保护与经济资源开发，从而合理开发北极地区的各类经济产品。

其一，瑞典试图通过加强国际北极科学合作、提高自身北极科研能力以及发展绿色技术来提供开采北极资源的科学依据，由此助推其北极经济发展。鉴于北极脆弱的生态环境，在设计北极的资源开发系统时，科学知识储备和绿色技术创新至关重要，科技能力在一定程度决定了北极可持续发展的愿景。<sup>⑤</sup>因此，瑞典一方面大力推进国际北极科学合作，开展北极科技领域和北极大学间的共同协作与教育交流，促进科研资源与信息

---

① “Finland, Norway, Sweden and the trilateral military cooperation agreement”, High NorthNews, November, 2020, <https://www.highnorthnews.com/en/finland-norway-sweden-and-trilateral-military-cooperation-agreement>

② “Trident Juncture 18”, Swedish Armed Forces, September, 2018, <https://www.forsvarsmakten.se/en/activities/exercises/trident-juncture-18/>

③ “Cold Response 2020 Exercise is On”, High NorthNews, March, 2020, <https://www.high-northnews.com/en/cold-response-2020-exercise>

④ “Green recovery will lift Sweden out of dual crisis”, Government Office of Sweden, September, 2020, <https://www.government.se/press-releases/2020/09/green-recovery-will-lift-sweden-out-of-dual-crisis/>

⑤ 杨剑主编：《科学家与全球治理：基于北极事务案例的分析》，时事出版社2018年版，第252页。

享。例如，瑞典试图持续加强“北极五校”（Arctic Five）<sup>①</sup>的合作。“北极五校”是全球最大的北极研究与开发的知识据点，现有4000至5000名研究人员和9万多名学生，其旨在为北极可持续发展提供教育交流、知识更新与创新支撑。<sup>②</sup>除此之外，瑞典还积极参与北极大学联盟<sup>③</sup>的相关活动，瑞典主动参与了“两北交流”（north2north exchange program）交换项目，该项目加强北极八国间的学生和研究人员交流，从而推动各学府间北极科学研究的融通。另一方面，瑞典政府设立官方机构主管极地研究，并在瑞典各大学内部开展北极研究项目，以此来提高自身科研能力与绿色技术。北极地区的实地考察是研究北极生态必不可少的步骤，瑞典政府专设极地研究秘书处分管极地科考，并为极地考察提供充足的资金和设备，由于瑞典的主力航行设施——破冰船奥登（Oden）已临近退役，2021年7月，瑞典政府正商量重新建造一艘将耗费15亿克朗的替代舰艇，以保持瑞典北极科学考察计划的完整性。<sup>④</sup>除此之外，瑞典还在其高等学府于默奥大学（Umeå University）专设生物能源项目（Bio4Energy），钻研高效、无害环境的生物炼制过程，包括制造生物燃料、“绿色”化学品和新型生物材料等方法的产品和工具。<sup>⑤</sup>吕勒奥工业大学（Luleå University of Technology）和于默奥大学也在联合开发冰寒气候技术和具有环保效能的机器设备，提高北极开采技术，完善瑞典在北极的经济开发优势。<sup>⑥</sup>

① “北极五校”指挪威北极大学（The Arctic University of Norway），瑞典吕勒奥工业大学（Luleå University of Technology），瑞典于默奥大学（Umeå University），芬兰拉普兰大学（The University of Lapland）和芬兰奥卢大学（The University of Oulu）。

② “About the Arctic Five”，The Arctic Five，<https://arcticfive.org/about>

③ 北极大学联盟（University of the Arctic，UArctic）是由北半球环北极国家的大学、学院、研究机构所组成的合作网络，致力于北极研究与教育，其目标是通过合作研究，推动环北极地区的可持续发展和原居民文化的保护。

④ “With its Arctic workhorse approaching retirement，Sweden weighs whether to build a new research icebreaker”，Arctic Today，July，2021，<https://www.arctictoday.com/with-its-arctic-workhorse-approaching-retirement-sweden-is-considering-whether-building-a-new-research-icebreaker-is-the-path-forward/>

⑤ “A Biorefinery Research Environment”，Bio4Energy，September，2020，<https://www.bio4energy.se/about-us.html>

⑥ “Sweden’s strategy for the Arctic region”，Government Offices of Sweden，November 2020，p.50，<https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

其二，瑞典以经济创新的方式鼓励瑞典企业投资于北极地区的经济开发。首先，“可持续发展”是瑞典绿色经济发展的总指导方针，瑞典以国际公约为导向，从全球层面倡议各国打造一个可持续的北极经济环境。瑞典以《联合国2030年可持续发展议程》《欧洲绿色协议》等国际公约的具体条款为目标，倡导各国进行合作，共同推进“绿色经济”转变，发展无害的循环经济。如瑞典提倡在北极资源和产品运输过程中实施绿色化操作方式，坚持低污染、低排放的航运模式。面对海洋污染愈加严重的趋势，瑞典倡议制定更加严格的环保标准和明确的监管框架，确保交通和物流运输绿色化。<sup>①</sup>其次，瑞典政府运用集群战略，加强“政、产、学、研”一体化发展，打造政府部门、创业社区、学术界、私营企业携手并肩的集群战略，互相补充和弥补彼此的需求、优势和缺陷，从而推动国内各公司积极踊跃地投资开发北极经济。在瑞典政府的支持下，各创业社区阐明其在北极的创新性商业想法，各高等教育学府和科研机构以各商业需求为导向，完成相应的绿色技术革新和设施研制，再由公司企业将之付诸实地实践，最终形成兼具创新性、周期性与结构性的共同创造过程，将创业理念化为实地解决与操作方案，由此颠覆传统死板的学用分离模式，竭力助推北极政府、国内学术界和经济界内部的资源整合和信息分享，构建世界一流的北极生态环保产业链。<sup>②</sup>由此一来，瑞典企业则可以凭借先进的绿色技术、娴熟的操作经验和可持续的环保理念不断塑造自身在北极资源开发中的优势，打造一张完美的北极开发者名片，不断吸引位于北极区域的招商商，使瑞典企业在与其他国际企业竞争北极项目中处于优势地位。<sup>③</sup>而且针对瑞典国内具有创新性想法但无资本投资北极开发的中小型企业，瑞典还和欧洲投资基金（European Investment Fund）合作，给予一定比例的

① “New Swedish environmental policy for the Arctic”, Prime Minister’s Office, Ministry of the Environment, Ministry for Foreign Affairs, January, 2016, <https://www.government.se/4901d4/global-assets/regeringen/dokument/miljodepartementet/pdf/160125-environmental-policy-for-the-arctic.pdf>

② “Sweden’s National Strategy for Sustainable Regional Growth and Attractiveness 2015–2020”, Government Offices of Sweden, April, 2016, <https://www.government.se/498c48/contentassets/ad5c71e-83be543f59348b54652a0aa4e/swedens-national-strategy-for-sustainable-regional-growth-and-attractiveness-20152020---short-version.pdf>

③ “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.44, <https://www.government.se/4aacc5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

注资。如与吕勒奥工业大学关联的北极商业孵化器（Arctic Businessincubator）通过接收当地创业社区的创新理念，并对此进行评估，继而利用北极风投公司（Arctic Venture）或申请欧洲投资基金将其付诸实践。<sup>①</sup>

### （三）重视国际制度和社会发展

瑞典从最初被迫参与北极地区建设变得开始更主动参与到北极治理进程中，一方面重视国际制度的参与和建设，另一方面重视推动北极地区的社会发展，以此提高瑞典对北极事务的影响力。

一般情况下，小国倾向于依赖国际制度与国际组织来维护和平局势和扩大国际影响力。对于瑞典而言，国际制度和国际组织的权威是一个潜在的有用工具。虽然当今北极面临诸多跨界挑战，北极安全性挑战盘根错节，但瑞典认为北极并非没有解决之道。正如瑞典新版战略所言，“北极并不存在法律真空”，北极已形成诸多国际机制和国际规范，而国际制度、国际法律、国际公约是维护北极秩序的基础。<sup>②</sup> 制度化是二战后国际关系的基本特征，以相关领域的国际制度作为支撑，战后世界秩序发展成为一个基于规则的世界，虽然国际政治体系经常被描述为无政府状态，但世界政治却越来越多地借助和围绕国际制度来开展，众多国际行为体的主观认同与集体参与进一步赋予了国际制度相应的合法性，而“一个行使合法权力的制度居于一种权威位置”，<sup>③</sup> 合法性使得国际社会管制和全球问题治理实施起来更加容易。近年来，瑞典一直主动将北极治理全球化，<sup>④</sup> 试图从国际社会这一大环境入手，不仅多次呼吁各国与瑞典一道遵循与北极相关的国际制度，遵守北极国际秩序，还积极建构自身北极政策与国际

<sup>①</sup> “Business Finance in the Arctic : Analysis of access to finance for SMEs and start-ups in the Arctic region”, Oxford Research, November, 2018, p.46, <https://oxfordresearch.dk/wp-content/uploads/2018/12/Business-Finance-in-the-Arctic-final-report.pdf>

<sup>②</sup> “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.12, <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

<sup>③</sup> Michael Barnett, “Authority, Intervention, and the Outer Limits of International Relations Theory”, in Thomas Callaghy and Ronald Kassimir, eds., *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of power*, (Cambridge: Cambridge University Press), p.195.

<sup>④</sup> “Remarks by Minister for Foreign Affairs Margot Wallström at Arctic Frontiers opening session in Tromsø?”, Ministry for Foreign Affairs, January, 2017, <https://www.government.se/speeches/2017/01/remarks-by-minister-for-foriegn-affairs-margot-wallstrom-at-arctic-frontiers-in-tromso/>

法、国际制度、国际组织的相关性，如在北极领土及北冰洋大陆架分割方面，倡议北极国家遵循《联合国海洋法公约》及其下大陆架界限委员会、国际海底管理等机构的决议；在北极气候变化和环境保护上频频提及《联合国气候变化框架公约》、《巴黎气候协定》并突出北极理事会的作用；<sup>①</sup>在经济发展和人类安全上甚至还努力将自身北极规划与《联合国2030年可持续发展议程》的具体发展目标相对应，<sup>②</sup>瑞典明显希冀借助国际法的权威性来彰显其北极政策的合法性，并凭此占据维护北极和平与发展的道德制高点，塑造自身的国际制度卫士形象。

促进北极人类发展是瑞典谋划北极影响力的实践基调。与瑞典在2011年更关注自然生态环境对北极居民，特别是对原住民的影响相比，近年来，瑞典北极政策不仅涉及原住民问题，还尤为注重发展瑞典北极地区范围内整体居民所处的社会环境和现实生活条件，从更大范围内深化对北极地区居民的认识。在北极整体居民方面，瑞典察觉北极地区面临“远距离”、<sup>③</sup>人口稀疏、人口老龄化、人口流出等日益严峻的社会挑战。<sup>④</sup>为了确保北极地区居民能够获得良好的生活条件，瑞典从两个角度入手：一是增扩北极基础设施，二是推动北极区域内性别平等，并呼吁各国关注后疫情时代北极居民的身心健康。

一方面，瑞典加大对北极交通运输基础设施的投入，特别是铁路系统。北极基础设施整体处于欠发达状态，早前瑞典主动参与泛欧洲运输网络，使其北极城市吕勒奥获得这一项目的投资，吕勒奥港口因此也被选定为五个战略港口之一。<sup>⑤</sup>但泛欧洲运输网络在欧洲北极地区的建设有限，

① “New Swedish environmental policy for the Arctic”, Prime Minister’s Office, Ministry of the Environment, Ministry for Foreign Affairs, January, 2016, <https://www.government.se/4901d4/globalassets/regeringen/dokument/miljodepartementet/pdf/160125-environmental-policy-for-the-arctic.pdf>

② “Speech at the Arctic Council Ministerial Meeting in Fairbanks, Alaska, USA”, Ministry for Foreign Affairs, May, 2017, <https://www.government.se/speeches/2017/05/speech-at-the-arctic-council-ministerial-meeting-in-fairbanks-alaska-usa/>

③ “远距离”有两面含义，一指北极地区距瑞典南部等发达城市较远，二指瑞典北极村落之间距离较远以及北极农村离北方中心城市较远。

④ “Reviewing Stockholm’s Strategy for Sustainable Regional Development in the Arctic”, The Arctic Institute, July, 2019, <https://www.thearcticinstitute.org/stockholm-strategy-sustainable-regional-development-arctic/>

⑤ “Regional Development Strategy for a Sustainable Future in Norrbotten 2020”, Norrbotten Regional Government, July, 2013, <https://bit.ly/2J0ziUs>

无法满足北极道路网络的需求。于是，在2016年，瑞典与挪威、芬兰、俄罗斯在巴伦支欧洲-北极合作中商议决定，共同在欧洲北极地区合作开发更具成本效益的运输基础设施，随之设立“巴伦支高速公路”项目，这一项目旨在为巴伦支地区制定一个共同的区域运输计划，试图在巴伦支地区建立一个跨界客运和重型货运道路系统。<sup>①</sup>另一方面，瑞典政府竭力推动北极地区男女性别平等，并强调北极地区全体人民身心健康的发展。<sup>②</sup>北极生存条件的变化致使人口不断流出，北极地区的青年人群因为升学或者求职问题而大量向南边繁华城市转移，特别是女性。<sup>③</sup>但北极地区的社区恢复和发展离不开女性的支持与参与，所以瑞典政府倡议女性应与男性同样拥有参与社区生活、政治建设以及经济活动的机会，并且就性别平等问题加强同北极国家的磋商与合作，例如在—项北极理事会可持续发展工作组的性别平等项目中，瑞典政府通过提供拨款以及专业知识来支持此项目第三阶段的研究；<sup>④</sup>另外，瑞典亦从2016年开始在萨米议会内推动性别平等项目，以此促进萨米社会内部的男女平等，并且瑞典还在此议会内与芬兰、挪威、俄罗斯交流与性别平等、男性家暴、性骚扰等问题的经验教训。<sup>⑤</sup>同时，为了应对新冠疫情在北极居民中产生的消极影响，瑞典还联合冰岛、加拿大、丹麦、芬兰等国家成立“当地-全球”项目（Local 2 Global），它通过在北极开展与人类健康有关的项目和活动，建立专家组合作开展疾病监测工作，来减少北极居民自杀行为，从而促进北极居民心

① “Regional Working Group on Transport and Logistics”, Barents Euro-Arctic Council, March 2016, <https://www.barentscooperation.org/en/Working-Groups/Regional-Working-Groups/Transport-and-logistics>

② “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.54, <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

③ “Gender equality for a sustainable and prosperous Arctic”, Arctic Council, May, 2021, <https://arctic-council.org/www/en/news/gender-equality-for-a-sustainable-and-prosperous-arctic/>

④ “Pan-Arctic Report—Gender Equality in the Arctic: Phase 3 EXECUTIVE SUMMARY”, Arctic Council, April, 2021, p.1, [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2612/MMIS12\\_2021\\_REYKJAVIK\\_SDWG\\_Gender-Equality-in-the-Arctic-3-Executive-Summary.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2612/MMIS12_2021_REYKJAVIK_SDWG_Gender-Equality-in-the-Arctic-3-Executive-Summary.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

⑤ “Sweden’s strategy for the Arctic region”, Government Offices of Sweden, November 2020, p.54, <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>

理健康发展。<sup>①</sup> 瑞典政府希望通过这些措施的实行，为北极地区居民创造一个良好稳定的社会环境，吸引人口回流，保护北极人民身心健康，推动北极地区人类社会发展，从而进一步增强自身在北极的话语权和影响力。

### 三、结论

北极地区正逐渐由世界边缘区域变成大国博弈的新疆域。北极国家在北冰洋大陆架界限、北极资源开发、航道主权、生态环境、气候变化等方面存在一些分歧，并且随着各国在北极力量的投放，分歧不断被政治化和军事化，北极冲突酿成的风险遽然上升。<sup>②</sup> 面对纷繁复杂的挑战，在2011至2021这十年间，瑞典北极政策的目标也发生改变，不但越来越重视维护本国的安全和经济利益，还致力于扩大瑞典在北极事务上的国际影响力。这一政策明显是基于其作为北极国家、欧盟成员国和北欧国家的三重身份立场，而形成的一个多层次、多类别的北极应对方案。它创造性地将自身国家安全和北极人类发展融为一体，涵盖传统军事安全与非传统安全两个维度。作为北极小国，瑞典自身军事防御能力较弱，缺乏像美国、俄罗斯等大国那般强大的国防实力，所以以柔性外交为主，军事建设为辅，更倾向于依赖国际制度与多边规则，由仅强调北极理事会的职能效用到全方位、多层次地展开北极外交，通过多元化的外交手段增强国际合作，以减少军事冲突的风险。虽然瑞典的小国属性决定其在传统安全中处于劣势，但瑞典却在许多北极非传统安全领域立志于充当领导者的角色，如在环境保护、循环经济上，瑞典通过提高自身北极科研能力与实力，不断精进绿色技术，并依托经济创新的方式，将之应用于北极经济实践之中，这既凸显了瑞典在北极国家中的优势地位，扩大其在北极事务中的话语权，亦有助于推动北极绿色治理与整体区域发展。

---

① “Local 2 Global: Circumpolar collaboration for suicide prevention and mental wellness”, Arctic Council, September, 2019, p.2, [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2487/SDWG\\_2019-09\\_Isafjordur\\_Plenary-07d\\_Local-2-Global-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2487/SDWG_2019-09_Isafjordur_Plenary-07d_Local-2-Global-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

② 中国现代国际关系研究院主编：《国际战略与安全形势评估（2019-2020）》，时事出版社2020年版，第413-419页。



## **Reshuffle of Global Order and Return of International Systemic Competition: Analysis of China's Economic Diplomacy in 2021**

**Luo Yifu; Zhao Lan**

**Abstract:** The fluctuation of COVID-19 pandemic and intensification of strategic competition between the great powers have posed many challenges for China's economic diplomacy in 2021. Although the global economy has begun to recover, disruptions to the recovery caused by high inflation should not be underestimated. The newly appointed Biden administration has intensified its strategic competition with China, returned to multilateralism and built a comprehensive alliance which excludes China in the fields of technology, values and infrastructure. Thus, a new wave of international competition of systems arises. Subsequently, China's participation in international economic agreements has been half successful and half stagnant. While RCEP has entered into force in January 2022 and China has actively applied to join CPTPP and DEPA, the China-EU Comprehensive Agreement on Investment has been frozen. China has been active in economic diplomacy amid the returning of international systemic competition. In addition to accelerating the construction of sanctions and counter-sanctions regimes, China has strengthened its participation and leadership in global governance of trade, public health, climate change, international tax, and etc. at the global level. China also continues the "Belt and Road Initiative". At the regional level, China has strengthened its leading role in governance mechanisms in Asia Pacific, Central Asia, Eurasia and Africa. At the bilateral level, although China's economic diplomacy with Japan and Australia has encountered obstacles, it has achieved considerable results with neighboring economies such as Southeast Asia countries and Russia.

**Key words:** Sino-U.S. Strategic Competition; International Systemic Competition; Economic Sanctions; Infrastructure Diplomacy; Digital Economy

**Authors:** Luo Yifu, Assistant Research Fellow, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences; Zhao Lan, Ph. D Candidate, School of International Studies, Renmin University of China.

## **The perception and response of ASEAN and its Member States to the “Belt and Road Initiative”**

**Pu Pengfei; Wang Zichang**

**Abstract:** Southeast Asia is a priority for China to promote the “Belt and Road Initiative” (BRI). On the one hand, ASEAN and its Member States recognize the positive impacts brought about by BRI. On the other hand, they also have concerns about it. Therefore, ASEAN and its Member States actively participate in BRI; whilst taking measures to reduce the negative impacts of the initiative. By analyzing the characteristics of the responses of ASEAN and its Member States, this paper found that the centrality of ASEAN is the basic principle for ASEAN and its Member States to build interconnectivity. Therefore, responding to the core concerns of ASEAN and its Member States and respecting the ASEAN-centric principle are the keys to promoting the “Belt and Road Initiative” in Southeast Asia in the future.

**Key words:** ASEAN; ASEAN Member States; “Belt and Road Initiative”

**Authors:** Pu Pengfei, Ph.D candidate, School of International Relations, Jinan University; Wang Zichang, Professor, School of International Relations, Jinan University.

## **Sub-regional Power Structure and Threat Perception: Factors behind Laos' Diplomatic Policy**

**Wang Zhen**

**Abstract:** Laos' foreign policy features deep security motivations in which sub-regional power structure and threat perception play key roles. When facing threats from states within the sub-region and needing to choose an external partner to rely on, Laos turns to the target state who provides it with security guarantee rather than a state whose mere power is the highest. This paper tests the above hypothesis with the 1827 King Anu uprising and Laos' foreign policy

choice after 1977 as case studies and argues that Laos–Thai relations will largely influence Laos’ diplomatic policy toward Vietnam and China.

**Key words:** Laos; Sub–Regional Power Structure; Threat Perception

**Author:** Wang Zhen, Research Fellow, Institute for World Peace and Development, Henan Normal University

### **Changing Arctic Policy of Britain**

**Chen Yan**

**Abstract:** After the 2016 referendum on Brexit, Britain shifted its diplomatic focus to the Nordic countries. The timely repaired cooperation framework with the five Nordic countries alleviated London’s domestic and diplomatic pressure in the fields of fisheries, economy and trade. It united with the Norway–led Nordic countries to build Arctic military deterrence against Russia, so as to alleviate their respective pressure in countering Russian. In terms of competition and cooperation with major global powers such as the United States and Russia, while relying on interest groups from the US on “hard security”, Britain has turned to the low politics to carry out Arctic scientific research cooperation with Russia. However, the economic, trade and scientific research resources provided by the Nordic countries and Russia cannot complement Britain’s loss due to Brexit. As long as the security dilemma between Britain and Russia in the Arctic as well as the global competition between the United States and Russia remain, Britain’s desire to coordinate its Arctic actions with Russia to realize mutual benefit will be likely to fail. Britain still faces many difficulties in rising its influence in the Arctic and hence in the world at large.

**Key words:** Brexit; Britain; the Arctic

**Author:** Chen Yan, Master candidate, School of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China

## Characteristics of Sweden's Arctic Policy

Liu Hong

**Abstract:** In recent years, attention on global climate change has intensified, making the Arctic a new platform of global competition. Sweden released a new version of its Arctic strategy in November 2020. From 2011 to 2021, Sweden's Arctic policy goals have changed: Sweden has attached great importance to the development of the Arctic region, in order to safeguard its economic interests and expand its international influence. To achieve the above goals, Sweden relies on flexible diplomatic means and hard military construction to safeguard the Arctic security, develops sustainable economy in the Arctic region through scientific research cooperation and innovation clusters, and enhances its influence in the Arctic through international systems and promoting human development in the Arctic. Therefore, the Swedish Arctic policy reveals concepts of both traditional military security and non-traditional security, and its scope and focus are constantly expanding, thus broadening the activities and voice of Sweden in the Arctic.

**Key words:** Sweden; Arctic Policy; Comprehensive security

**Author:** Liu Hong, Master candidate, School of International Relations, Nanjing University

## 注释体例

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

### (一) 中文注释

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

#### 1. 专著

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

梁守德、洪银娴:《国际政治学概论》,中央编译出版社1994年版,第36页。

张宇燕:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社1992年版,第20页。

#### 2. 编著

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

#### 3. 译著

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

#### 4. 期刊杂志

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

吴承明:《论二元经济》,载《历史研究》1994年第2期,第98页。

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

#### 5. 报纸

《朝韩首脑会晤程序大多达成协议》,载《中国青年报》2000年5月12日。

王如君:《中国发展有利于世界》,载《人民日报》2008年1月18日。

#### 6. 通讯社消息

《和平、繁荣与民主》,美新署华盛顿1994年2月24日英文电。

#### 7. 会议论文

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

#### 8. 学位论文

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

#### 9. 互联网文献

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

#### 10. 转引文献

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

### (二) 英文注释

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

1. 专著

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

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

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

2. 编著

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

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

3. 译著

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

4. 论文

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

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

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

5. 报纸

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

6. 政府出版物

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

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

7. 会议论文

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

8. 学位论文

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

9. 互联网文献

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

10. 转引文献

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

(三) 非英文的外文文献

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

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

# 战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2022年 第2期 (总第73期) 第13卷

## 《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编 : 隋广军

总 策 划 : 李 青

执行主编 : 陈寒溪

责任编辑 : 孙湘瑞 张 健

英文编辑 : 赖雪仪

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

# 《战略决策研究》征稿启事

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

来稿要求如下：

1. 论文的选题应符合本刊的专业定位，应该具有一定的理论或政策意义；内容充实，材料丰富，观点鲜明，文辞简练。
2. 来稿字数在 1.5 万字左右，并请参照本刊的格式要求和注释体例，规范行文。
3. 来稿请在文章首页注明以下信息：标题（中英文）、摘要（中英文）、关键词（3-5 个）（中英文）、作者简介、联系方式（必须有邮箱和电话号码）。基金项目类文章，请注明项目名称和编号。
4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。
5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。
6. 本刊拒绝一稿多投。
7. 请将稿件发至本刊电子信箱（[yjy@mail.gdufs.edu.cn](mailto:yjy@mail.gdufs.edu.cn)）；请勿寄送纸质版本；请勿将稿件发给个人。

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部