

國際問題研究

2025 年第 5 期（总第 229 期） 双月刊 2025 年 9 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 全球治理倡议：应对全球治理挑战的中国方案 任琳 和怡然
- 20 构建人类安全共同体的时代背景、核心要义与中国实践 朱中博

■ 国际政治

- 41 联合国 2030 议程：进展、挑战和后续路径 李佳 贡森
- 65 美式“航行自由”法律评估 张海文 陈曦笛

■ 区域与国别

- 93 特朗普 2.0 的施政逻辑与对华政策 宫小飞
- 116 印度参与全球数字治理：策略、制约与影响 杨文武 马桂彪

Table of Contents

Global Governance Initiative: A Chinese Approach to Global Governance

Challenges *REN Lin & HE Yiran*

The Historical Context, Core Essence and China's Practice in Building a Community
of Shared Security *ZHU Zhongbo*

The UN 2030 Agenda for Sustainable Development: Progress, Challenges, and Paths
Ahead *LI Jia & GONG Sen*

Legal Assessment of the United States' "Freedom of Navigation"
ZHANG Haiwen & CHEN Xidi

The Governing Logic of Trump 2.0 and US Policy toward China *GONG Xiaofei*

India's Participation in Global Digital Governance: Strategies, Constraints, and
Implications *YANG Wenwu & MA Guibiao*

Abstracts

全球治理倡议： 应对全球治理挑战的中国方案^{*}

□ 任 琳 和怡然

〔提 要〕中国提出全球治理倡议，进一步丰富完善了全球倡议体系，回应“世界怎么了，我们怎么办”的时代议题，更为精准、系统和全面地给出中国方案。针对全球治理代表性不足、权威性遭到侵蚀和有效性亟待提升三重挑战，倡议强调要奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向，并进一步圈定倡议落地的实践路径和未来举措，强调在国际金融机构改革、国际发展合作深化、气候变化应对、人工智能与数字治理等重点领域进一步深化国际合作。相较其他全球倡议，全球治理倡议具有独特的属性和价值：精准施策，靶向应对；理念先行，行动导向；兼顾改革、发展与稳定；治理方案凸显开放包容。通过明确全球治理体系改革的方向、原则和路径，全球治理倡议将各大倡议的目标转化为可操作的行动方案，为构建人类命运共同体提供制度保障和行动指南。

〔关 键 词〕全球治理倡议、人类命运共同体、全球治理赤字、多边主义

〔作者简介〕任 琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、

中国社会科学院大学国际政治经济学院教授

和怡然，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士生

〔中图分类号〕D81

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 5 期 0001-19

^{*} 本文系中国社会科学院学科建设“登峰计划”资助项目（编号：DF2023YS42）的阶段
性成果。

近年来，大国博弈常态化，冷战思维、霸权主义盛行，加之新旧全球性问题不断涌现，全球治理面临日益严峻的局面。在全球和平与安全、发展与繁荣遭遇严峻挑战的当下，国际社会愈发认识到维护国际秩序和完善全球治理体系的紧迫性。尽管二战后以联合国为核心的国际秩序建设已取得丰硕成果，但时代背景正在发生深刻变动，全球治理体系亟待改革与更新。2025 年 9 月，习近平主席在“上海合作组织+”会议上首次提出全球治理倡议，旨在改革和完善原有治理体系，适应时代新变局新挑战。这是继全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议之后，中国为国际社会提供的又一重要公共产品，进一步丰富完善了全球倡议体系，针对“世界怎么了，我们怎么办”的时代议题更为系统和全面地给出中国方案。

一、全球治理体系面临多重挑战

全球治理体系面临代表性、权威性和有效性不足等问题，全球治理倡议着眼于回应这些既有问题，为改革和完善全球治理体系提供原则性指引和系统性解决方案。

一是全球南方代表性严重不足。随着新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，它们对世界经济的贡献大幅增加。过去四十年，新兴市场国家和发展中国家的国内生产总值（GDP）全球占比增加至 40% 以上。过去二十年，这些国家对世界经济增长的贡献率也高达 80%。^[1] 据国际货币基金组织预测，2024 年至 2029 年，新兴市场国家和发展中国家 GDP 占全球总量的比重将从 41.2% 上升至 43.7%。^[2] 联合国贸易和发展会议数据显示，2024 年南南贸易额达到 5.7 万亿美元，占全球贸易总额的比重已达到 24%，^[3] 贸易自主性和

[1] 《为“全球南方”共同迈向现代化贡献中国智慧和力量》，新华网，2024 年 12 月 26 日，<https://www.xinhuanet.com/politics/20241226/ee7f8bdba83e4c149d258f6576d73fea/c.html>。

[2] IMF, “Chapter 1: Global Prospects and Policies,” April 22, 2025, <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9798400289583/CH001.xml>。

[3] United Nations Conference on Trade and Development, “Key Statistics and Trends in International Trade 2024,” June 2025, https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2025d2_en.pdf。

世界性贡献大大增强。全球南方已成为经济全球化的中坚力量,发展之势明显。

但与此同时,新兴市场国家和发展中国家仍面临国际制度非中性和话语权不足的问题,部分机构份额和投票权分配机制未能公平反映世界经济力量的变化。2024年,代表性被低估的国际货币基金组织成员国占成员国总数的41%,主要是新兴市场国家和发展中国家。^[1]2023年,发展中经济体在国际货币基金组织全部成员国中的占比达到80%,其以购买力平价衡量的GDP对全球的贡献为59.3%,出口占比52.8%,外汇储备占比56%,人口占比87%,然而其所拥有的份额占比仅为38%。^[2]国际货币基金组织第十六次份额总检查于2023年12月结束,规定份额总规模增加50%,各成员国按照现有份额占比进行等比例份额增资。^[3]2025年5月,国际货币基金组织执行董事会批准将第十六次份额总检查下的增持份额及新借款安排延长六个月,至2025年11月15日。^[4]也就是说,本应于2025年6月有所动作的份额改革也同步延后。而世界银行的投票权改革可追溯到2010年,发展中国家投票权从44.06%提升至47.19%,但实际上2010年仅金砖五国GDP占世界经济的比重就已从2000年的8%上升至18%左右,G7国家则下降到50%左右^[5],且这次投票权改革并未改变美国拥有一票否决权的局面。至今世界银行仍未真正落实新的投票权改革计划。

二是权威性遭到侵蚀。联合国宪章宗旨和原则未能得到有效遵守,安理会决议屡次遭到抵制。霸权国在国际事务中滥用权力,插手地区冲突,严重违反国际法原则,破坏国际秩序稳定,无益于全球治理体系健康运行。在

[1] 《进一步推动国际货币基金组织份额改革(经济透视)》,人民网,2024年1月23日, <http://m.people.cn/n4/2024/0123/c23-20932382.html>。

[2] World Bank Open Data, “International Financial Statistics,” https://data360.worldbank.org/en/dataset/IMF_IFS。

[3] IMF, “IMF Quotas,” <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/IMF-Quotas>。

[4] IMF, “Extension of the Period for Consent to Increase Quotas under the Sixteenth General Review of Quotas and to the NAB Rollback,” May 16, 2025, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2025/05/16/Extension-of-the-Period-for-Consent-to-Increase-Quotas-under-the-Sixteenth-General-Review-567004>。

[5] 罗杭、杨黎泽:《国际组织中的权力格局评价——以世界银行、亚开行和亚投行的比较为例》,《世界经济与政治》2022年第11期,第63页。

2025 年 6 月爆发的本轮伊以冲突中，美国空袭伊朗境内的三处核设施，导致地区冲突升级，违反联合国宪章原则。此外，安理会一票否决权也遭到霸权国滥用，自 2023 年 10 月新一轮巴以冲突爆发以来，美国七次在联合国安理会否决涉加沙问题草案，其中五次动用一票否决权，导致加沙人道主义危机迟迟无法得到解决。而在乌克兰危机中，美方以“中国进口俄罗斯石油”为由，要求七国集团和北约成员国集体对华加征关税，此种加征“次级关税”的单边经济胁迫行为，严重破坏国际经贸多边规则，威胁全球产业链、供应链安全稳定。

霸权国不断缩减国际义务，奉行利益为上的“退出外交”，反复进出国际组织，导致部分机制甚至面临失能失效风险，严重加剧了全球治理赤字的程度。自 2017 年以来，在国际贸易争端解决机制上诉机构成员任期陆续届满并出现空缺的情况下，美国以上诉机构存在一系列体制性问题为由，不断阻挠遴选成员填补空缺，致使该机构一度陷入瘫痪。截至 2024 年 5 月，在 130 个成员明确支持尽快启动上诉机构成员遴选程序的情况下，美国已连续 76 次在世贸组织争端解决机构例会上否决启动上诉机构成员遴选程序的相关提案，严重阻碍了争端解决机制的正常运行。^[1]在特朗普执政期间，美国退出大量国际组织和机制，包括经贸领域的跨太平洋伙伴关系协定，气候领域的《巴黎协定》，科教领域的联合国教科文组织，卫生领域的世界卫生组织，人权领域的联合国人权理事会，安全军事领域的《中导条约》《开放天空条约》等。并且，美国存在退出后重新加入又退出的反复情况。

三是有效性亟待提升。联合国等国际组织作为全球治理的参与者，在应对全球治理问题时存在有效性不足的问题。目前，联合国面临运转困境，联合国内部的财政压力与行政冗余等问题影响其功能有效性。2025 年联合国常规预算摊款为 35 亿美元，但实际收到的会费仅为 18 亿美元，缺口率近

[1] 《美国履行世贸组织规则义务情况报告》，中国商务部网站，2024 年 9 月 12 日，https://sms.mofcom.gov.cn/gzdt/art/2024/art_8444844b62f14f168d4c6bc5c64766ff.html。

50%，^[1] 现金流窘迫的状况迫使联合国各机构大幅削减预算。国际移民组织削减预算计划波及其下属的 6000 名员工，联合国人道主义事务协调厅计划裁员五分之一，联合国难民署和世界粮食计划署均将成本削减 30%，而世界卫生组织在 2025 年面临 6 亿美元的预算缺口。^[2] 联合国行政功能上的重叠也造成其功能有效性受到挑战，例如，联合国难民署和国际移民组织的功能其实存在大量重叠。

在内部与外部因素的影响下，联合国在各个议题的功能都受到影响。可持续发展领域，2025 年仅有 35% 的 2030 年可持续发展议程仍在按计划推进或取得一定进展，近一半目标进展缓慢，18% 的目标出现倒退。^[3] 科技治理领域，在欧盟、美国、中国相继出台人工智能法律法规的背景下，联合国依然因缺乏专业性优势与制定“硬规则”的基础，导致相关新兴技术领域全球性规则相对缺位。^[4] 此外，在美国加征关税事件中，也缺乏国际货币基金组织、世界银行等国际金融组织应对的身影，体现出国际组织在面临霸权国造成的治理赤字时的怅然无助。2025 年，联合国提出“联合国 80 周年改革倡议”，旨在推进三大重点改革方向，包括提升效率与运营效能、审查授权实施情况、对整个联合国系统进行结构调整和项目优化，^[5] 进而达到“降本增效”的目标。

二、全球治理倡议的核心理念

全球治理倡议具有丰富的时代意蕴和理论内涵。针对当今世界面临的问

[1] United Nation, “UN Chief Calls for Major Reforms to Cut Costs and Improve Efficiency,” May 12, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/05/1163151>.

[2] IPI Global Observatory, “The World Is Changing Rapidly: Can the United Nations Restructure to Stay Relevant?,” April 2025, <https://theglobalobservatory.org/2025/04/the-world-is-changing-rapidly-can-the-united-nations-restructure-to-stay-relevant/>.

[3] United Nation, “The Sustainable Development Goals Report 2025,” July 14, 2025, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2025.pdf>.

[4] 张贵洪、姜珺吉：《联合国框架下的全球科技治理：进程、效能与发展方向》，《国际展望》2025 年第 5 期，第 31 页。

[5] 《联合国会员国听取 80 周年改革计划最新进展汇报》，联合国网站，2025 年 6 月 24 日，<https://news.un.org/zh/story/2025/06/1139916>。

题与挑战，全球治理倡议的五个核心理念从不同方面回答了如何维护国际秩序稳定和完善全球治理体系的基本问题。

一是奉行主权平等。主权平等的历史渊源从国际层面可以追溯至《威斯特伐利亚和约》体现的主权和平等原则；国家外交层面则以 1954 年提出的和平共处五项原则中强调的“互相尊重主权与领土完整”为开端。在当前百年未有之大变局中，主权平等所代表的“各国无论大小、强弱、贫富，都享有平等的尊严与不容侵犯的主权”的精神内核愈发具有生命力。霸权国滥施单边制裁，插手地区事务，构建排他性“小圈子”，破坏国际秩序基本原则。这都需要坚持主权平等作为国际关系基本准则，去约束霸权国行为，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。主权平等作为国与国之间规范关系的核心准则，不仅是联合国及所有国际机构、组织共同遵循的首要原则，更是全球治理不可或缺的首要前提。全球治理倡议强调奉行主权平等，“坚持各国无论大小、强弱、贫富，都在全球治理中平等参与、平等决策、平等受益。推进国际关系民主化，提升发展中国家的代表性和发言权”^[1]。

二是遵守国际法治。在第二次世界大战后，国际社会建立起以《联合国宪章》为基础的国际条约体系。21 世纪初，联合国大会将国际法治上升为联合国的基本价值观念和基本原则，而国际法治的基石由《联合国宪章》、1970 年的《国际法原则宣言》和 2005 年的《世界首脑会议成果文件》等引领的国际法体系构成。2025 年，中国参与推动成立国际调解院，也说明中国正在通过在国际法治领域提供公共产品践行国际法治理念。当今，某些国家从自身利益和单一角度出发，鼓吹所谓“基于规则的国际秩序”，抛开国际法而将自身利益作为“准则”，甚至将自己的国内法外溢，违反国际法基本原则。“遵守国际法治”，体现了对现行国际机制权威性遭到侵蚀的深刻洞察，彰显了中国倡导以国际良法促进全球善治、构建更加公正合理的全球治理体系的使命担当。^[2] 全球治理倡议提出，全面、充分、完整遵守联合国宪章宗

[1] 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》，中国外交部网站，2025 年 9 月 1 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202509/t20250901_11699539.shtml。

[2] 《新华时评：坚持国际法治是根本保障——构建更加公正合理的全球治理体系③》，中国政府网，2025 年 9 月 14 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7040645.htm。

旨和原则等公认的国际关系基本准则，确保国际法和国际规则平等统一适用，不搞“双标”，不将少数国家的“家规”强加于人。^[1]

三是践行多边主义。围绕多边主义的起源众说纷纭，但从近现代国际关系看，不少学者将多边主义追溯至 1648 年《威斯特伐利亚和约》，而国际联盟是多边主义制度化的首次尝试，二战后联合国及其框架下国际组织的成立标志着多边主义进入新阶段，联合国日益成为现代多边体系的支柱。^[2]而中国外交则带有“和而不同，和合共生”的传统文化印记，不断将多边主义精神发扬光大：从万隆会议到“77 国集团和中国”，再到活跃在以联合国为核心的多边舞台。多边主义意味着平等、互利、合作和协商，即强调国家以平等为基础，追求共同利益进行合作，并在多边机制中以协商为行动方式。^[3]当下，“本国优先的多边主义”“小圈子的多边主义”“有选择的多边主义”盛行，它们的本质实则是单边主义的，将单个国家利益凌驾于国际公共利益之上。在这一背景下，坚持真正的多边主义成为全球化和多极化的内在要求，也是国际社会携手促进全球治理与共同应对全球性挑战的必然选择。全球治理倡议提出要践行多边主义，坚持共商共建共享的全球治理观，加强团结协作，反对单边主义，坚定维护联合国地位和权威，切实发挥联合国在全球治理中不可替代的重要作用。^[4]同时，“其他全球和区域多边机制要立足自身优势，发挥建设性作用，避免任何歧视性、排他性安排”^[5]，共同推动全球治理体系的完善。

四是倡导以人为本。民本位的思想渊源可以追溯到中国古代的儒家文化，其“民为贵”思想认为对民众的关怀是国家稳定与发展的必要条件。中国始

[1] 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

[2] 《多边体系》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/global-issues/multilateral-system>。

[3] 吴志成、刘培东：《促进多边主义与全球治理的中国视角》，《世界经济与政治》2020 年第 9 期，第 28-30 页。

[4] 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

[5] 《全球治理倡议概念文件》，中国外交部网站，2025 年 9 月 1 日，https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/xwlb_673895/202509/t20250901_11699909.shtml。

终坚持以人民为中心的发展思想，推进国家现代化进程，强调“发展为了人民”，展现以人民主体地位为核心价值的思想^[1]；全球治理倡议将这种思想延伸至全球层面，进而准确描述全球治理的关系主体和根本宗旨，亦即全球治理“依靠谁”和“为了谁”的问题。同时，联合国也始终践行“以人为本”（people-centered approach）理念，2030 年可持续发展议程倡导“以人为本”的方针^[2]，在司法、安全、数字合作等领域都呼吁以“以人为本”为基础开展合作^[3]。在当前世界新的动荡变革期背景下，全球治理需要解决“由谁治理、如何治理、为谁治理”的问题，全球治理倡议提出“以人为本”，借鉴中国智慧回答了“为谁治理”的宗旨性问题，倡导各国人民作为全球治理的根本参与者和受益者，其利益和诉求应成为全球治理的出发点和落脚点。倡议提出，改革完善全球治理体系，保障各国人民共同参与全球治理、共享全球治理成果，更好应对人类社会面临的共同挑战，更好弥合南北发展鸿沟，更好维护世界各国共同利益。^[4]

五是注重行动导向。行动导向的理论精髓与“实践是检验真理的唯一标准”一脉相承，并从马克思主义“实践—认识—再实践”的辩证唯物主义认识论中汲取方法。行动导向既强调注重实践，也强调行动需要落到实处，真正地发挥应有作用。在全球治理行动中，中国一向以行动为导向，打造了高质量共建“一带一路”、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等多边机制平台，提出共商共建共享构建人类命运共同体，始终为推动构建更加公正合理的全球治理体系贡献力量。倡议提出，坚持系统谋划、整体推进，统筹协调全球行动，充分调动各方资源，打造更多可视成果，以务实合作避

[1] 《坚持以人民为中心的发展思想——新中国成立 75 周年光辉历程经验与启示述评之三》，中国政府网，2024 年 9 月 26 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6976709.htm。

[2] United Nation, “Putting People at the Center of the New Development Agenda,” <https://www.un.org/sw/desa/putting-people-center-new-development-agenda>.

[3] United Nation, “The UNDP People-centred Approach to Justice and Security,” April 23, 2025, <https://www.undp.org/publications/undp-people-centred-approach-justice-and-security#:~:text=The%20people%20centered%20approach%20to,risk%20of%20being%20left%20behind>.

[4] 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

免治理滞后和碎片化。^[1] 全球治理倡议注重行动导向，既是中国行动的一以贯之，又为各国参与全球治理提出要求。全球治理的有效性，关键在于其能否切实解决实际问题。面对复杂多变的国际形势，全球治理应坚持标本兼治，寻找可持续的解决方案。

综上，全球治理倡议以奉行主权平等为首要前提，以遵守国际法治为根本保障，以践行多边主义为基本路径，以倡导以人为本为价值取向，以注重行动导向为重要原则。五项内容环环相扣，由原则到路径，由价值到实践，由理念到成果，明晰全球治理倡议的践行之路，共同构成全球治理倡议的理论体系。全球治理倡议既确保全球治理具有代表性与有效性，强调尊重联合国宪章宗旨和原则，又主张人民享受发展成果，并以知行合一付诸实践，推动全球治理体系向更加公正合理的方向发展演进。

三、理论创新与重要意义

全球治理倡议兼具科学性、时代性、实践性，具有重要的理论创新和现实意义：一方面，从实践层面回应了时代需求，为改革完善全球治理体系提出中国方案；另一方面，在理论层面与全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议相互补充、相互促进、协同发力，形成系统效应和协调效应，共同助力构建人类命运共同体的伟大事业。

（一）回应时代需求的实践性与现实应用

相比国际上的同类倡议或行动方案，全球治理倡议具有独特的属性、特点和价值。

全球治理倡议具有几个突出特点和重大创新。一是精准施策，靶向应对。针对单边主义、保护主义和霸凌主义盛行，提出必须坚持主权平等、国际法治与多边主义；针对联合国可持续发展目标进展缓慢，各国人民对美好生活的向往难以化为现实，提出要以人为本，让各国人民真正成为全球治理的受

[1] 《习近平在“上海合作组织+”会议上的讲话（全文）》。

益者。二是理念先行，行动导向。倡议前四项内容聚焦理念层面，而最后一项内容则是强调必须把理念落实在行动当中，及时应对各类全球性问题与挑战。三是兼顾改革、发展与稳定。倡议为维护国际秩序稳定、改革完善全球治理体系提供原则导向和思想指引。四是治理方案凸显开放包容。此前，很多全球治理规则规制更多反映的是发达国家“怎么看”“想要怎么办”的治理观^[1]，导致发展中国家在多边机制中的话语权受到挤压。中国提出全球治理倡议，给出更具包容性和开放性的全球治理中国方案。

全球治理倡议并非仅仅是一种理论构想，而是具有强烈的实践导向和现实针对性。当前，全球治理体系面临多重挑战：传统多边主义遭到侵蚀，联合国机制弱化、大国选择性退出等现象时有发生；地缘经济紧张局势加剧，贸易碎片化、供应链中断等问题频发；区域冲突持续不断，负面外溢效应明显。面对各类问题与挑战，全球治理倡议提供了一系列切实可行的实践路径。一是坚定维护联合国权威和核心地位，支持联合国落实《未来契约》，推动构建更加公正合理的国际秩序。无论国际风云如何变幻，中国都将坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，坚定站在历史前进的正确方向一边，与世界上一切进步力量携手共进，不断推动构建人类命运共同体，为人类和平与发展崇高事业作出不懈努力。^[2] 这一立场得到国际社会的广泛认可，第 79 届联合国大会主席菲勒蒙·扬表示，中方提出的全球治理倡议进一步彰显中国维护以联合国为核心的国际体系的承诺。^[3] 二是积极参与国际组织机制，推进国际组织机制高质量发展，为改革完善全球治理体系提供助力。中国积极参与二十国集团、亚太经济合作组织，推进国际货币基金组织、世界银行等机构改革，助力实现金砖国家历史性扩员，推动上

[1] 戴维来：《全球治理研究需超越西方理论范式》，中国社会科学网，2022 年 12 月 15 日，https://cssn.cn/skwxstdt/gjhy/202212/t20221215_5570748.shtml。

[2] 《全球治理倡议概念文件》。

[3] 《联大主席：全球治理倡议彰显中国维护以联合国为核心的国际体系的承诺》，新华网，2025 年 9 月 6 日，<https://www.xinhuanet.com/world/20250906/8e5bff827a544e83a211026660f27fae/c.html>。

海合作组织成为全球治理与区域合作的重要力量。^[1] 三是通过推进高质量共建“一带一路”、搭建亚投行等开放合作平台，从区域治理实践经验出发对接和完善全球治理规则。高质量共建“一带一路”促进中国深入理解中亚国家的转型历程、地缘战略思维、经济结构与族群关系，准确把握东南亚国家在大国博弈中的平衡之道、对主权规范的重视程度以及多元宗教文化背景，这种基于深度区域认知的治理实践，大大增强了全球治理倡议的区域适配性与可接受性。^[2]

（二）与倡议体系和人类命运共同体的互动关系

全球治理倡议与全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议之间存在紧密联系，相互补充、相互促进、协同发力，促使全球倡议体系形成一个更加完整的逻辑闭环，共同助力构建人类命运共同体的伟大事业。

首先，全球治理倡议助力塑造更加完备的全球倡议体系。全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议三大倡议分别从物质基础、安全环境、文明纽带三个维度，共同为破解“发展赤字”“安全赤字”“信任赤字”提供了中国方案。而全球治理倡议的提出，为解决诸多领域的“治理赤字”问题提供了思想和行动指引，使倡议体系形成一个更加完整的逻辑闭环。全球发展倡议着眼促进全球共同发展目标，积极对接落实联合国2030年可持续发展议程，聚焦全球发展失衡问题，呼吁通过构建南北合作与南南合作等各类协同机制，推动国际发展合作向着更加公平、可持续的方向转型。全球安全倡议旨在消弭国际冲突根源、应对各类安全风险，呼吁摒弃零和博弈思维，倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，推动实现世界持久和平与发展。全球文明倡议弘扬全人类共同价值，驳斥所谓的“文明冲突论”，强调尊重文明多样性，主张通过教育、科技、文化等领域的深度互动，在全球性议题中凝聚文明共识、培育信任之基。全球治理倡议则以共商共建共享为基本遵循，锚定全球治理

[1] 《全球治理倡议的丰富内涵与时代价值》，人民网，2025年9月11日，<http://theory.people.com.cn/n1/2025/0911/c40531-40561589.html>。

[2] 《以区域国别学推动全球治理倡议落地》，中国社会科学网，2025年10月7日，<https://www.sklib.cn/c/2025-10-07/707860.shtml>。

体制机制改革的正确方向，既为发展合作搭建更高效的资源配置平台，也为安全对话建立更具效力的协商框架，更为文明交流提供可持续的制度保障。

其次，全球治理倡议通过深化全球治理体系改革的方向、原则和路径，将各大倡议目标进一步转化为可操作的行动方案。其核心价值在于构建动态平衡的协同系统：在目标层面，通过完善各领域的治理规则，确保发展、安全、文明三大领域的倡议始终以全人类共同利益为归依；在路径层面，通过创新治理机制与规则规制，打通不同倡议间的制度接口，使发展项目有安全保障，文明对话有规则支撑，安全合作有制度约束；在实施层面，通过拓展治理路径，将倡议从理念转化为全球公共产品。这种系统性设计使四大倡议既保持各自的自主性，又形成积极的协同效应。

最后，全球治理倡议的理念落地过程，是人类命运共同体从理念转化为实践的必由之路。中国提出全球治理倡议，聚焦“构建什么样的全球治理体系，如何改革完善全球治理”这个时代课题，给出中国答案、发出中国声音。从价值维度看，全球治理倡议以全人类共同价值为根基，强调超越意识形态分歧，旨在增进各国人民的共同福祉，这与人类命运共同体的内在要求高度契合。从实践维度看，全球治理体系改革强调通过完善国际制度安排，将人类命运共同体理念转化为可操作的全球行动框架，使理念借助各类平台和机制落到行动当中。同时，全球治理倡议通过持续优化全球治理生态，将逐步消除国家间的信任赤字与合作障碍，为构建人类命运共同体培育必要的制度土壤与文化共识。这种“理念—机制—行动”的转化链条，使全球治理倡议成为连接理念与实践的桥梁。当各国在改革后的治理体系中共同商议全球问题、共同制定规则规制、共同承担国际责任、共同分享治理成果时，命运与共的认知将自然内化为国际社会的行为准则，最终助力人类社会从“利益共同体”向“命运共同体”升华。

全球发展倡议、全球安全倡议立足具体领域，构建系统性解决方案框架。全球文明倡议作为理念层面的引领，从文明哲学高度出发，主张不同文明在交流互鉴中实现共同发展，为多元文明共存共荣提供理论遵循。全球治理倡

议承担着理念向实践转化的关键使命，其核心在于将发展、安全、文明领域的理论共识转化为可操作的治理实践。四大倡议各有侧重，并行不悖，共同构成人类命运共同体理论体系的核心支柱，既是人类命运共同体理念的具象化表达，也是推动构建人类命运共同体从理论构想到现实实践的重要路径，通过系统性的理论架构与逻辑关联，为全球治理提供中国智慧与中国方案。

四、全球治理的中国实践与未来展望

全球治理倡议提出以来，已获得国际社会的广泛认同。中国将继续与各国一道，致力于推动全球治理体系改革完善，重点围绕国际金融机构改革、国际发展合作深化、气候变化应对、人工智能与数字治理等关键领域深化国际合作。这充分体现了全球治理倡议的五项核心理念，也折射出中国“言出必行，行出必果”的优良传统。全球治理倡议通过提出行动理念来促进全球集体行动。为了让理念转换为具体行动，中国提出优先考虑在国际金融架构改革、人工智能、网络空间、气候变化、贸易、外空等治理紧迫性突出、治理赤字较大的领域采取行动。^[1]

（一）全球金融治理

在全球金融治理领域，中国以推动多边治理机构改革、参与国际金融安全网构建、打造基础设施互联互通与分享先进治理经验等方式深度参与。中国在国际会议上多次强调，各方应合作推动国际货币基金组织份额改革，尽快实现份额占比的有效调整，提高新兴市场国家和发展中国家的话语权和代表性。中方愿与国际社会继续加强合作，共同推进全球金融治理体系朝着更加公正合理方向发展。

在国际金融安全网合作方面，一方面，中国与各国央行、监管机构持续推进合作，筑牢跨境反诈防护网，共同防范化解跨境金融风险。截至 2025 年 5 月 31 日，中国人民银行已与 32 个国家和地区的中央银行或货币当局签署

[1] 《全球治理倡议概念文件》。

双边本币互换协议^[1]，构成全球金融安全网的重要组成部分。另一方面，中国积极推动区域金融安全网建设，完善清迈倡议多边化（CMIM）、东亚及太平洋中央银行行长会议组织（EMEAP）等现有机制，并推动人民币流动性安排等资金安排，进一步强化区域金融安全。^[2]

中国还持续通过深化国内改革、筹建多边金融机构、对接并参与制定国际高标准规则，推动全球金融治理体系更加完善。中国多次提出并深度参与金融稳定理事会（FSB）、巴塞尔银行监管委员会（BCBS）等机构的标准与规则制定，推动国内标准与国际标准接轨。在推进国内改革方面，中国持续深化金融制度型开放，有序推进金融服务业和金融市场高水平开放，国内出台多个文件支持金融领域推进跨境金融便利化行动。筹建多边金融机构方面，中国正在筹建新的包容性的多边金融机构。2025 年，上海合作组织开发银行的筹建速度有所加快，从成员国财长和央行行长会议取得实质性进展到成员国外长理事会会议上各国就融资保障机制达成原则共识^[3]，为丰富和完善全球金融治理架构作出中国贡献。在对接国际高标准规则方面，中国积极参与并引领国际标准和规则的讨论与制定，与欧盟积极开展对话交流，在绿色金融领域推动建立兼容国际的绿色标准。此外，中国也将在数字金融、金融科技等新兴领域持续推进标准制定进程，完善全球金融治理。

（二）全球发展治理

面对国际发展合作动能减弱、南北鸿沟扩大的现状，中国强调将发展置于国际议程的中心。^[4]一方面，以多边合作平台推进国际贸易合作，抵制安全化浪潮侵蚀贸易公平，助力地区经济和世界经济发展；另一方面，关注可

[1] 《中国人民银行签署双边本币互换协议情况》，中国人民银行网站，2025 年 6 月 10 日，<http://camlmac.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/5546061/5738275/index.html>。

[2] 《深入推进金融业高质量开放 积极参与全球经济金融治理》，中国人民银行网站，<http://www.pbc.gov.cn/redianzhuanti/118742/4657542/4674123/index.html>。

[3] 《上合组织成员国财长和央行行长会议支持深化财金合作》，中国政府网，2025 年 6 月 4 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202506/content_7026494.htm。

[4] 《落实全球治理倡议 共建人类命运共同体》，中国外交部网站，2025 年 10 月 27 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202510/t20251027_11741383.shtml。

持续发展融资，以融资推动基础设施普惠化建设，建设新兴开发性金融机构，为全球发展议程与可持续发展贡献中国智慧和力量。

以多边合作平台推进国际发展合作，促进贸易公平公正，助力世界经济发展。中国以高质量共建“一带一路”为抓手推进互联互通，深化区域合作、共享发展红利，同时积极倡导国际贸易机制改革完善。截至 2025 年 1 月，中国已与 69 个国家和组织签署 113 份标准化合作文件，发布 2263 项国家标准外文版，显著提升了贸易投资自由化便利化水平。^[1] 区域合作继续深化，中国与非洲国家共同推进现代化“十大伙伴行动”，与拉美国家建设“五大工程”，与阿拉伯国家共同构建“五大合作格局”，与太平洋岛国携手建设七大合作平台。^[2] 在国际多边贸易机制方面，中国始终积极参与世界贸易组织改革和国际经贸规则调整，中国贸易政策及其对全球多边贸易体制所作的贡献受到世贸组织秘书处和多个世贸组织成员的肯定。^[3] 截至 2025 年 7 月，中国已推动 130 个世贸组织成员加入《促进发展的投资便利化协定》，这是中方主动设置并牵头引领的第一个以发展为核心的经贸协定，也是第一个全球多边投资协定。^[4] 在世贸组织总理事会 2025 年度第三次会议上，中国提交了《关于当前形势下支持多边贸易体制的建议》书面提案，呼吁反对单边关税措施，共同维护多边贸易体制。^[5]

为促进地区发展及区域基础设施建设提供更多的融资渠道。中国倡导建立的亚洲基础设施投资银行自成立以来已为 38 个成员的 300 多个项目提供 610 亿美元的融资，覆盖交通、能源、水资源、卫生等领域，已发行 20 个币

[1] 《推动高质量共建“一带一路”走深走实》，中国一带一路网，2025 年 1 月 15 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0V0NSIDH.html>。

[2] 《落实全球治理倡议 共建人类命运共同体》。

[3] 《综述：中国贸易政策在世贸组织受到肯定》，中国政府网，2024 年 7 月 20 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963684.htm。

[4] 《王文涛部长〈求是〉刊文：大力推进高水平对外开放》，中国商务部网站，2025 年 7 月 16 日，https://www.mofcom.gov.cn/syxwfb/art/2025/art_f5aada8133b4422aa37d5540b9f0949a.html。

[5] 《中方在世贸组织呼吁反对单边关税措施 共同维护多边贸易体制》，中国政府网，2025 年 7 月 24 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7033551.htm。

种的债券，融资超过 540 亿美元。截至 2024 年底，亚投行投资支持的交通基础设施超 5.1 万公里。^[1]2025 年，亚投行董事会批准更新版《中期发展战略（2021—2030）》，继续重点支持绿色基础设施、互联互通和区域合作、科技驱动的基础设施及动员私营资本的四大优先方向的发展项目，并提出到 2030 年上述重点领域应实现的增长目标。^[2]作为首个由新兴市场国家和发展中国家创立并主导的多边开发机构，金砖国家新开发银行顺应了改革和完善全球治理的历史潮流，成长为国际金融体系中新兴力量和全球南方合作的金字招牌。截至 2025 年 4 月，金砖国家新开发银行已批准项目 120 个，投资额达 400 亿美元，^[3]对促进全球南方国家在清洁能源开发、基础设施建设等方面发展具有重要意义。

展望未来，中国将继续倡导世贸组织改革完善，努力拓展全球发展融资的渠道。一方面，继续呼吁世贸组织改革，要求争端解决机制恢复正常运转，支持白俄罗斯、伊朗和乌兹别克斯坦尽快加入世贸组织，并期待 2026 年召开的第 14 届部长级会议取得务实成果。^[4]另一方面，全面落实对所有建交的最不发达国家和非洲国家 100% 税目产品零关税待遇，同更多国家和人民共享发展机遇；^[5]增加全球可持续发展融资的可选择渠道，进一步缓解全球发展治理赤字；与其他新兴市场国家和发展中国家一道，持续发挥亚投行、金砖国家新开发银行等多边融资平台作用，推广投建营一体化、政府与社会资本合作、混合融资等创新融资模式。

（三）全球气候治理

在 2025 年联合国气候变化峰会上，习近平主席提出，在全球气候治理

[1] 《为全球可持续发展贡献多边力量——亚投行十年发展观察》，中国一带一路网，2025 年 6 月 25 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0PSEMCD0.html>。

[2] 《亚投行：到 2030 年将再投入至少 750 亿美元》，《财经》杂志网站，2025 年 6 月 30 日，<https://www.mycaijing.com/article/detail/550962>。

[3] 《全文 | “金砖合作”推动全球南方携手共进》，中国一带一路网，2025 年 6 月 25 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0N44NJP2.html>。

[4] 《商务部：推动世贸组织改革朝着正确方向发展》，中国贸易救济信息网，2025 年 9 月 3 日，<https://cacs.mofcom.gov.cn/article/flfwpt/jyjdy/cgal/202509/185509.html>。

[5] 《落实全球治理倡议 共建人类命运共同体》。

领域要“坚定信心”“担当尽责”“深化合作”。^[1]未来，中国将持续推进绿色低碳转型，认真落实减排承诺，高度重视气变治理国际合作，为全球气候治理提供技术与标准支撑。

在政策承诺方面，2020年，中国提出“2030年前实现碳达峰，2060年前实现碳中和”的“双碳”目标；2021年，中国作出不再新建境外煤电项目的承诺。2025年中国生态环境部报告显示，中国在非化石能源发展方面取得显著进展，超额完成阶段性气候行动目标。报告显示，中国碳强度下降、非化石能源消费占比等目标的完成情况基本符合2030年国家自主贡献（NDC）目标预期进度，风电、太阳能发电总装机容量和森林蓄积量已提前完成2030年国家自主贡献目标。^[2]这也意味着中国始终付诸行动，恪守政策承诺，大力推进绿色低碳发展。

在国际合作方面，中国始终高度重视气候变化合作，是《联合国气候变化框架公约》首批缔约方之一，也是最早签署和批准《巴黎协定》的国家之一。2022年，中国提出建设“全球清洁能源合作伙伴关系”，围绕加快落实联合国2030年可持续发展议程和全球发展倡议，与各国和有关国际组织一道，推动清洁能源在全球能源变革中发挥主导作用。^[3]截至2024年11月，中国已与42个发展中国家签署了53份气候变化南南合作谅解备忘录，发挥中国在光伏、新能源汽车、早期预警等方面的技术优势，通过合作建设低碳示范区、开展减缓和适应项目、举办交流研讨班等方式，帮助发展中国家提升应对气候变化的能力。^[4]

[1] 《习近平在联合国气候变化峰会上的致辞（全文）》，中国外交部网站，2025年9月25日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202509/t20250925_11716488.shtml。

[2] 《推动能源绿色低碳发展 为全球环境治理作出新贡献——海外舆论高度评价中国宣布不再新建境外煤电项目》，中国政府网，2021年9月24日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/24/content_5638993.htm。

[3] 《全球清洁能源合作伙伴关系概念文件》，中国外交部网站，2022年9月，https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/qzfzcy/zywj/202209/P020220928604657820389.pdf。

[4] 《〈中国应对气候变化的政策与行动2024年度报告〉发布：应对气候变化，中国在行动》，中国政府网，2024年11月12日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202411/content_6986238.htm。

在推进技术合作与产业升级方面，中国通过加强绿色技术协作，以“技术共享 + 本地化适配”模式，推动绿色技术向发展中国家转移，并推动光伏组件回收利用标准、储能系统安全认证标准等，通过标准输出提升发展中国家产业规范化水平。绿色技术的传播为全球气候治理的顺利推进提供技术与标准支撑。展望未来，中国将持续重视气候治理国际合作，在器物、制度和观念等多个维度推动全球气候治理承诺的有效落地。

（四）全球人工智能与数字治理

中国从积极推动全球数字治理规则制定、支持发展中国家数字能力建设、引领全球数字技术创新三个方面积极为全球数字治理作出贡献，为新兴技术治理提供建设性思路。

以实际行动推动全球数字治理规则制定。中国发起《全球数据安全倡议》《全球数据跨境流动合作倡议》等，并获得 100 多个国家的支持，深度参与联合国《全球数字契约》的制定过程，申请加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）^[1]，展现了对数字经济国际合作的高度重视。此外，在新兴技术治理领域，中国积极倡导在联合国框架下建立国际人工智能治理框架的同时，提出《全球人工智能治理倡议》，并在国内密集出台《新一代人工智能伦理规范》《生成式人工智能服务管理暂行办法》《科技伦理审查办法（试行）》等法规与指南，积极构建覆盖人工智能研发、部署、应用全生命周期的治理框架。^[2]2024 年 7 月，中国主提的加强人工智能能力建设国际合作决议在第 78 届联合国大会获得通过，140 多国参加决议联署，这也体现出中国促进全球人工智能合作与治理的意愿与能力。^[3]2025 年，由中国外交部等政府部门主办的世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议顺利举行，发布了《人工智能全球治理行动计划》，强调涵盖数字基础设施、人工智能应用、

[1] 崔绍忠：《人类命运共同体理念引领全球数据治理》，《经济》2025 年第 9 期，第 23 页。

[2] 《中国探索人工智能国际合作新路径》，新华网，2025 年 9 月 19 日，<https://www.xinhuanet.com/liangzi/20250919/d7a70b460f374445a06423989fcc474c/c.html>。

[3] 《联大通过中国提出的加强人工智能能力建设国际合作决议》，中国政府网，2024 年 7 月 2 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6960524.htm。

技术标准、治理能力建设与治理体系搭建等关键问题的十三点行动举措。^[1]会议上，中国倡议成立世界人工智能合作组织，旨在加强人工智能领域的国际合作，为这一领域的治理合作提供平台与关键公共产品。^[2]

重视知识分享，支持发展中国家数字能力建设。中国通过共建“数字丝绸之路”，为发展中国家建设 5G 基站、数据中心、云计算中心等数字基础设施。截至 2025 年 6 月，中国已在东南亚、非洲建成数十个跨境光缆项目，帮助众多国家实现国家级数据中心本地化部署，并提供开源人工智能大模型训练框架，降低中小型国家技术应用门槛。^[3]此外，2024 年 9 月，中国发布《人工智能能力建设普惠计划》，以南北合作、南南合作和三方合作等形式，通过技术赋能、平台搭建、教育培训、人才流通、数字基础设施建设等途径，协助发展中国家建设人工智能基础设施。^[4]

五、结语

当前国际格局正经历深刻调整，全球治理体系面临前所未有的复杂局面。在此背景下，中国提出全球治理倡议，从五个方面为应对各类全球性问题与挑战、改革完善全球治理体系提供中国方案。全球治理倡议与全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议环环相扣，使全球倡议体系形成一个更加完整的逻辑闭环，共同助力构建人类命运共同体的伟大事业。全球治理倡议所具有的将理论转化为实践的行动属性，也必将进一步引领中国的全球治理行动，在当前治理赤字紧迫的领域提供中国思路，作出中国贡献。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 《人工智能全球治理行动计划（全文）》，中国政府网，2025 年 7 月 26 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7033929.htm。

[2] 《中国政府倡议成立世界人工智能合作组织》，中国政府网，2025 年 7 月 26 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7033957.htm。

[3] 崔绍忠：《人类命运共同体理念引领全球数据治理》，第 24 页。

[4] 《人工智能能力建设普惠计划》，中国外交部网站，2024 年 9 月 27 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/fywj_674643/202412/t20241218_11496414.shtml。

构建人类安全共同体的时代背景、 核心要义与中国实践

□ 朱中博

〔提 要〕构建人类安全共同体，呼应国际社会对持久和平、普遍安全的追求，直面和平、发展、安全、治理“四大赤字”加重的挑战，彰显中国维护世界和平的意愿、智慧和需求。它以坚持普遍安全、共担和平之责为根本原则，坚持和平共处、推动对话协商为必由路径，坚持公平正义、践行真正的多边主义为重要原则，坚持系统思维、统筹应对传统与非传统安全挑战为应有之义。中国是世界和平稳定之锚，坚持走和平发展道路，拓展国际安全合作，践行真正的多边主义和中国特色热点问题解决之道，贡献国际安全公共产品，与热爱和平正义的国家一道引领构建人类安全共同体。

〔关 键 词〕人类安全共同体、全球安全倡议、习近平外交思想

〔作者简介〕朱中博，习近平外交思想研究中心特约研究员、

中国国际问题研究院世界和平与安全研究所所长、
全球安全倡议研究中心秘书长

〔中图分类号〕D81, D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 5 期 0020-21

习近平主席在多个重要国际场合强调，人类是不可分割的安全共同体，要反对霸权主义和强权政治，抵制冷战思维和集团对抗，共建人类安全共同体，走出一条普遍安全之路。构建人类安全共同体不仅是全球安全倡议的最终目

标，也是推动人类命运共同体建设不可或缺的组成部分。

一、构建人类安全共同体的时代背景

构建人类安全共同体，呼应国际社会对持久和平、普遍安全的追求，直面和平、发展、安全、治理“四大赤字”加重的挑战，彰显中国维护世界和平的意愿、智慧与需求。

（一）国际社会对持久和平、普遍安全的追求持之以恒

当今世界，和平、发展、合作、共赢是人心所向，国际社会普遍反战厌战，期盼世界持久和平、远离战争恐惧。历史上，武装冲突始终与人类相伴随。人类曾反复把宝贵的物质资源和精神资源投入军事斗争或相互残杀，上演一次次大动荡、大破坏、大毁灭。一战、二战分别使世界 75% 和 80% 的人口卷入战争，付出伤亡 3000 万人和 1 亿人的代价，其中二战期间交战国的物质损失更高达 4 万亿美元。^[1] 紧随二战的冷战则使人类陷入阵营对抗，近半个世纪生活在紧张对峙乃至核大战阴影中。有鉴于此，人类社会深刻汲取经验教训，不断进行集体安全探索。一战后建立国际联盟未能阻止二战爆发，但二战后建立的联合国扮演了化解国际纷争、推动对话和解、汇聚和平合力的关键角色。冷战时期，两大阵营之间的对抗没有升级为又一次世界大战，以联合国为核心的国际和平架构功不可没。

冷战的结束，为推进持久和平、普遍安全提供空前机遇。30 余年来，多极化深入演进，全球化高歌猛进，新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起，人类文明大发展、大交流、大融合。各国基于互尊互信，前所未有地受益于和平红利、开放红利、科技革命红利与规则秩序红利。据统计，冷战结束前后至 1998 年，全球军费保持总体下行（1997 年除外），从 1988 年的 1.73 万

[1] 参见王绳祖总主编，朱瀛泉等主编：《国际关系史第三卷：1871—1918》，世界知识出版社 1995 年版，第 444 页；王绳祖总主编，石磊等主编：《国际关系史第六卷：1939—1945》，世界知识出版社 1995 年版，本卷前言第 7-8 页。

亿美元降至1998年的1.18万亿美元。1999年起,全球军费虽恢复增长,但保持相对低位,直至2008年(1.84万亿美元)才超过1988年的历史高位。2012—2014年,全球军费又连续三年回落,此后至2018年(2.04万亿美元)才超过2011年水平(2.01万亿美元)。^[1]因此,冷战结束以来的多数时期,人类得以将资源投入经济社会发展领域,开创和平、发展、合作、共赢的黄金时代。1991—2024年,全球GDP从23.7万亿美元增至110.5万亿美元,^[2]增量达86.8万亿美元。在快速发展的进程中,各国之间深度依存、命运与共、安危一体,在合作共赢中凝结成利益共同体、命运共同体,更构成不可分割的安全共同体。空前增长的物质财富与科技创新进步,也使人类在维护世界和平与安全方面拥有比以往任何时代都强大的能力。

全球南方崛起更是为建设世界和平提供新动能、新希望。1980—2024年,以购买力平价计,全球南方的GDP世界占比从35.4%升至60.1%,按汇率计从24.6%增至41.5%,^[3]彰显国际力量对比百年未有之大变动。全球南方曾长期遭受西方殖民主义、帝国主义和霸权主义的戕害,当前又处在推进国家现代化阶段,对和平安全、公平正义有着天然的珍视和追求,其崛起无疑是维护世界和平力量的壮大。其中,金砖国家及亚非拉其他主要国家,具备更强意愿和能力,为应对国际热点、化解全球性挑战贡献越来越多的正能量。

(二) 和平、发展、安全、治理“四大赤字”亟待破解

过去30余年,世界和平与发展的事业硕果累累。然而,随着国际力量对比深刻调整,安全领域的结构性、深层次问题积聚爆发,国际矛盾斗争日趋尖锐复杂。安全挑战多发易发,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字日益加重,世界亟需更多稳定性确定性。

和平赤字日益增多,国际冲突与地区动荡明显加剧。2022年以来,乌克兰

[1] “Military Expenditure by Region in Constant US Dollars,” SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

[2] 笔者根据IMF世界经济展望数据库整理,参见IMF,“World Economic Outlook Database: April 2025,” <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2025/april/>.

[3] 笔者根据IMF世界经济展望数据库整理。

兰危机、巴以冲突先后爆发并延宕至今，非洲之角、萨赫勒、大湖地区等区域暴力冲突不断，以黎冲突、红海局势接连升级，叙利亚局势突变，阿富汗和平重建进程艰难，缅甸内部冲突和朝鲜半岛问题根本难解。据统计，2024年是1946年以来有国家参与（state-based）冲突最多的年份，受战争影响的36国发生61场武装冲突，导致约12.9万人死亡。^[1]2025年，印度与巴基斯坦爆发20余年来最严重的冲突，以色列与伊朗发生“十二日战争”，美国悍然轰炸伊朗核设施，泰国与柬埔寨爆发严重边境冲突，阿富汗与巴基斯坦兵戎相见，美国对委内瑞拉、尼日利亚进行军事威胁恫吓。冲突、暴力、人道需求和流离失所达到历史最严峻程度，全球四分之一的人口生活在受冲突影响地区。^[2]

发展赤字持续加重，冲击国际和平与安全的根基。尽管全球GDP已冲破110万亿美元大关，人类物质文明发展不断创造新纪录，但发展的内外部环境都在经历深层急剧变化，发展鸿沟日益扩大，公平赤字愈发加重。特别是2008年国际金融危机以来的近20年，世界经济转型与全球发展失衡、世纪疫情、地缘政治危机、债务危机、产供应链危机等问题叠加，许多国家脆弱性大增。“全球将近70个国家的12亿人口面临疫情、粮食、能源、债务危机，全球过去数十年减贫成果可能付诸东流。”^[3]贫富分化加剧，2024年世界最富有的1%人口占有全球45%的财富，而生活在世界银行贫困线以下的人口达36亿。^[4]发展失衡、物质贫穷和社会不公等问题愈演愈烈且彼此联动，常常

[1] Siri Aas Rustad, “Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2024,” *PRIO Paper* 2025, pp.7-8. 另据红十字国际委员会统计，2024年全世界有大约130场武装冲突，这一数字在过去15年中增长1倍多，参见 ICRC, “Annual Report 2024: Overview,” p.6, <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2024-overview.pdf>.

[2] 《〈新和平纲领〉的三点启示》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/peaceandsecurity/three-takeaways-new-agenda-peace>。

[3] 习近平：《把握时代潮流 缔造光明未来——在金砖国家工商论坛开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2022年6月23日，第2版。

[4] Oxfam, “Takers Not Makers: The Unjust Poverty and Unearned Wealth of Colonialism,” p.9, https://www.oxfam.org.hk/en/f/news_and_publication/117880/English%20-%20Davos%20Full%20Report%202025_.pdf.

诱发相关国家及地区动荡，造成安全领域“黑天鹅”“灰犀牛”层出不穷。

安全赤字迅速扩大，安全困局空前加深。面对更趋均衡的国际力量对比和深入演进的多极化进程，个别大国逆历史潮流而动，执迷权力政治游戏，鼓噪大国战略竞争，挑动零和对抗，煽动意识形态冲突，借此追求绝对安全、独享安全或“小圈子”安全。其后果是，近年来，大国关系由协调转向对立，欧洲等地区的安全架构崩塌，主要力量中心或地区大国强化扩军备战，“主要大国之间的冲突阈值已达到冷战以来的顶点”。^[1] 全球军费迈入大扩张时期，2024 年全球军费约 2.72 万亿美元，较上年增长 9.4%，连续 10 年增长。^[2] 照此增速，全球军费将在 2025 年冲破 3 万亿美元大关。全球战略稳定遭破坏，国际军控和裁军艰难，核战争风险被推升至“数十年来的最高点”，^[3] 人类迈入二战结束以来最具挑战性、危险性的时期。与此同时，公共卫生危机、重大自然灾害、网络安全、恐怖主义及跨国犯罪等危害日益严重。以新冠疫情为例，2020 年至 2024 年 11 月初，各方向世界卫生组织报告的病亡人数超 700 万。^[4]

治理赤字突出，国际安全失序。面对层出不穷的国际安全热点及各类全球性挑战，全球安全治理机制不仅没有及时发挥效能，反而持续失能失灵。国际社会日益面临被拖入丛林法则、纯粹比拼实力而不讲规则道义的危险境地。联合国权威不断遭受单边主义、伪多边主义和强权政治的挑战。少数大国任性行使否决权，频频抵制安理会决议，甚至凌驾于国际法之上，动辄“退群”“毁约”，践踏国际规则和人类良知，放任其盟友制造人道主义危机，

[1] 《聚焦未来：国际和平与安全——为“危机四伏”的时代制定新的全球和平计划》，联合国网站，<https://news.un.org/zh/story/2024/09/1131366>。

[2] SIPRI, “SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security/SIPRI Yearbook 2025, Summary in English,” p.4, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-08/yb25_summary_en_v2.pdf.

[3] “Guterres Urges Disarmament Now as Nuclear Risk Reaches ‘Highest Point in Decades’,” United Nations, March 18, 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/03/1147666>.

[4] “COVID-19 Epidemiological Update: Special Edition 174,” World Health Organization, December 24, 2024, p.2, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/emergencies/20241224_covid-19_epi_update_special-edition.pdf.

甚至变本加厉、恃强凌弱、巧取豪夺，公然要求将邻国变成本国一州、购买别国岛屿、取得他国运河控制权。此外，全球安全治理体系亟需与时俱进改革完善。新技术革命介入军事领域，人工智能、网络空间、外空等新疆域治理缺位。^[1] 全球南方在全球安全治理中的发言权和代表性，也亟待根据国际格局调整得到进一步提升。

（三）中国有意愿、有智慧、有需要引领构建人类安全共同体

中国领导人以大国大党领袖的格局智慧，致力于为构建持久和平、普遍安全的世界提供指引。实现世界长治久安，是习近平主席念兹在兹的大事。针对“世界向何处去？和平还是战争？发展还是衰退？开放还是封闭？合作还是对抗？”等时代之问，习近平主席回顾 20 世纪以来的热战冷战史、去殖民化运动及经济全球化进程，指出“这 100 多年来全人类的共同愿望，就是和平与发展”，呼吁各国“接过历史接力棒，继续在和平与发展的马拉松跑道上奋勇向前”。^[2] 他始终展现历史主动，指引人类前进方向，早在 2013 年就提出构建人类命运共同体理念。作为习近平外交思想的核心理念，构建人类命运共同体强调建设“五个世界”，其中就包括持久和平、普遍安全两个目标。2014 年，他进一步倡导树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，为维护世界和平提供时代性、进步性新思想。2022 年，习近平主席提出全球安全倡议，强调人类是不可分割的安全共同体，明确回答“世界需要什么样的安全理念、各国怎样实现共同安全”的课题。截至 2025 年 10 月，全球安全倡议得到 130 多个国家和地区、国际组织支持，日益成为应对国际安全挑战、实现持久和平的有效方案。习近平主席还在 2022 年金砖国家外长会晤开幕式、金砖国家领导人第十四次会晤、2023 年金砖国家工商论坛闭幕式、2024 年金砖国家领导人第十六次会晤等场合，倡导共建人类安全共同体，走普遍安全

[1] 《全球治理倡议概念文件》，外交部网站，2025 年 9 月 1 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml。

[2] 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，《人民日报海外版》2017 年 1 月 20 日，第 2 版。

之路。中国外交部发布的《全球安全倡议概念文件》亦指出，各国需要同舟共济、团结协作，构建人类安全共同体。^[1]

中华文明具有突出的和平性、包容性与创新性，中华民族有能力为世界长治久安贡献独特智慧。数千年来的大多数时期，中国作为世界上最为强大富庶的国家，没有殖民掠夺、野蛮杀戮、侵略扩张的历史记录，而是“倡导交通成和，反对隔绝闭塞；倡导共生并进，反对强人从己；倡导保合太和，反对丛林法则”。^[2] 新时代新征程的中国，更是坚持维护世界和平、促进共同发展，致力推动构建人类命运共同体。作为构建人类命运共同体的应有之义，构建人类安全共同体彰显中华民族探索跳出权力政治窠臼、推动世界长治久安的新努力，体现中国共产党为人类谋进步、为世界谋大同的使命担当。

构建人类安全共同体，还是新时代新征程中国发展的战略需要，符合中国与国际社会的共同利益。当前，中国正以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业。“十五五”规划更强调以高质量发展为主题，集中力量办好自己的事，奋力开创中国式现代化建设新局面，为 2035 年基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。开创中国式现代化建设新局面，需要统筹国内国际两个大局，统筹发展和安全两件大事，做强国内大循环，畅通国内国际双循环，扩大高水平对外开放，这都需要一个和平稳定的良好外部环境。构建人类安全共同体，推动实现世界持久和平、普遍安全，无疑将为中国式现代化建设提供良好外部环境，也将为中国更加主动运筹国际空间、塑造外部环境提供支撑。中国强调在维护世界和平与发展中谋求自身发展，又以自身发展更好维护世界和平与发展，这意味着开创中国式现代化建设新局面将为维护世界和平贡献更大力量，从而形成中国利益与国际社会整体利益的良性互动，推动中国与世界形成更紧密的利益共同体、安全共同体。

[1] 《全球安全倡议概念文件》，外交部网站，2023 年 2 月 21 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230221_11028322.shtml。

[2] 习近平：《习近平谈治国理政（第五卷）》，外文出版社 2025 年版，第 287 页。

二、构建人类安全共同体的核心要义

构建人类安全共同体，以坚持普遍安全、共担和平之责为根本原则，坚持和平共处、推动对话协商为必由路径，坚持公平正义、践行真正的多边主义为重要原则，坚持系统思维、统筹应对传统与非传统安全挑战为应有之义。

（一）坚持普遍安全、共担和平之责是根本原则

着眼普遍安全、共同安全、集体安全而非一国或某个军事集团的绝对安全、独享安全，才能摆脱安全困境，开辟人类安全新境界。数百年来，西方战略界充斥“国家至上论”“权力均势论”“民主和平论”“霸权稳定论”等理论，或强调不择手段维护本国利益，或主张构筑排他性军事同盟，或鼓吹推广西方“普世价值”，或推崇压倒性实力优势，但共同点是抱持零和博弈思维，只顾本国或“小圈子”安全，以损害别国利益乃至摧毁他国为目标，由此造成安全困境，酿成大规模冲突对抗。在上述逻辑主导下，西方国家间长久以来陷入暴力循环，大国更因争权夺利而冲突不断。这种悲剧式“宿命”让人类看不到出路，各国在无政府世界中仿佛别无选择，只有厮杀争霸。^[1]但在 21 世纪的今天，人类文明已发展到历史未有之新高度，人类通过树立共赢思维，成功积累了文明大发展、大交流、大融合的实践经验。面对新时代的安全问题，人类理应以高度成熟的智慧，树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，坚持对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和，努力构筑均衡、有效、可持续的安全架构，通过走新型安全之路来跳出所谓悲剧式“宿命”。

在地球村时代，人类要倡导合作安全，“让‘同球共济’、团结协作、互利共赢成为时代主旋律”。^[2]当今世界，安全挑战的跨国性、区域性乃

[1] 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧（修订版）》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社 2014 年版，英文初版前言第 XV 页、译后记第 449 页。

[2] 《习近平会见主要国际经济组织负责人》，《人民日报》2024 年 12 月 11 日，第 1 版。

至全球性日益突出，各国在安全问题上已是唇亡齿寒、荣辱与共关系。特别是在反恐、公共卫生、生态安全、禁毒等领域，任何国家的安全存在短板或防线不牢，都可能成为全球性挑战之源，波及全人类安全。在这种形势下，再强大的国家或军事集团也无法单打独斗、包打天下，以邻为壑、党同伐异更会反噬己身。唯有团结协作，扩大和巩固国际安全统一战线，才能有效应对风险挑战。

和平安全是全人类共同事业，任何国家都不能免责。各国必须共担维护和平责任，同走和平发展道路，共谋和平、共护和平、共享和平；^[1] 动员全球资源，提高行动的整体性、协同性与有效性，共同破解安全赤字。各国政府和政府间组织要发挥主体责任，同时鼓励非政府组织、跨国公司、民间社会积极参与。^[2] 大国尤其要展现责任担当，积极发挥示范作用，提供必要的国际安全公共产品。不同的地区安全架构要相互包容和补充，避免彼此消耗。

（二）坚持和平共处、推动对话协商是必由路径

国与国开展交往与合作，和平共处是底线和起点。联合国宪章宗旨和原则强调，各会员国应以和平方法解决其国际争端；各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。^[3] 面对分歧矛盾，各方要避免诉诸冲突对抗的极端手段，以耐心和智慧开展沟通协商或政治谈判，消解和平赤字。在核武器和新技术武器广泛应用的年代，大国战争意味着相互摧毁，小国战争同样代价高昂，和平共处才是国与国正确相处之道。在各国相互依存的时代，还要抵制个别大国动辄搞极限施压的做法，反对以单边制裁、滥征关税及“脱钩”“断链”“长臂管辖”等方式，将经贸、金融、科技及关税等工具化、

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体——在和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会上的讲话》，《光明日报》2024 年 6 月 29 日，第 2 版。

[2] 习近平：《坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲》，《光明日报》2017 年 9 月 27 日，第 2 版。

[3] 《联合国宪章（全文）》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/about-us/un-charter/full-text>。

武器化，侵害他国正当发展和安全利益。

信任是和平共处、共同安全的基础。各国应求同存异，增信释疑，加强战略沟通，学会换位思考，客观理性认识彼此意图，正确定位彼此关系，最大程度避免误解误判。要聚焦和拓展互信合作，寻求共赢，将别国的发展进步视为本国发展的机遇、拓展合作伙伴的动力。要看长远、顾大局，不让分歧矛盾定义和干扰彼此关系大局，更不要制造假想敌，将别国发展视为挑战和危机。要建立和完善安全对话机制，加强分歧管控与危机管理。

在国际和地区热点问题上，各方要积极劝和促谈，建设性参与热点问题解决，充分发挥国际斡旋作用，不拉偏架、火上浇油，更不应乱中取利、以乱为利。要支持有利于和平解决危机的国际努力，尊重当事各方的合理关切和正当利益，在不干涉内政前提下推出客观公正、凝聚最大公约数的和平方案。大国尤其应支持平等协商，根据当事国意愿劝和促谈，不搞地缘争夺和代理人战争，不强加解决方案，不玩“餐桌上与菜单上”的强权政治游戏。

（三）坚持公平正义、践行真正的多边主义是重要原则

公平正义是持久和平、普遍安全的根基。践行真正的多边主义，抵制丛林法则，则是公平正义的重要体现。真正的多边主义要求讲规则法治，尊重联合国权威。二战结束以来，多边主义快速发展，国际关系民主化、法治化持续推进，国际规则已成为协调国家间关系的遵循，是抵制“强权即公理”逻辑的武器。要守护世界和平，必须维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。中方提出的全球治理倡议，旨在改革完善全球治理体系、破解治理赤字，得到国际社会普遍支持。

要坚持共商共建共享的原则。多边主义的要义是各国就国际事务开展平等民主协商。世界上的事要各国商量着办，任何国家无权当“世界警察”或凌驾于国际规则之上，也不能将本国或“小圈子”的“规则”冒充为国际规则。国际规则只能由联合国 193 个会员国共同制定，不能由个别国家和国家集团

来决定。^[1] 大小国家权利平等、机会平等、规则平等，国际法应平等统一适用。大国意味着更大责任，而非享有特权，不能搞“合则用，不合则弃”或动辄“退群”“毁约”。要提升全球南方代表性和话语权，为其在全球安全治理方面贡献更大正能量创造有利条件。

要坚持相互尊重、主权独立原则。安全应该是平等、包容的。各国主权独立，无论大小强弱贫富都是国际社会平等一员，这是数百年来国际关系的基本准则，是公平正义的关键要素。要尊重各国主权和领土完整，尊重各国人民自主选择的制度和道路。过去几十年，西方四处推广所谓“普世价值”，策动“颜色革命”“民主改造”，不仅没有带来和平，反而使一大批国家陷入频繁政变、冲突、分裂乃至解体的困境，^[2] 贻害无穷。多样性、差异性客观存在，不能为强求同一性而搞干涉主义，也不能因突出差异性而鼓噪文明冲突或意识形态对抗。

（四）树立系统思维、统筹应对传统与非传统安全挑战是应有之义

树立系统思维，是因为安全问题的多样性、复杂性、综合性、联动性愈发突出。只有综合施策、分类施策、精准施策相结合，才能有效应对错综复杂的安全挑战。面对热点安全问题，要把握其背后的历史、政治、经济、文化经纬，抽丝剥茧，找准病灶，才能针对性化解。对重大疫情和自然灾害、新技术与安全、跨国犯罪、国际恐怖主义等挑战，要重预防、补短板、强优势，加大投入，筑牢防线。

要立足标本兼治，统筹发展和安全，促进可持续安全。发展和公正是解决诸多安全问题的钥匙，许多国际热点往往是发展不足或失衡造成的。中国应团结各方加快落实全球发展倡议，聚焦发展议题，努力消除经济贫困、社会不公等问题，破解发展赤字，以可持续发展促进可持续安全。国际社会应

[1] 《习近平在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上的讲话（全文）》，中国政府网，2021 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-10/25/content_5644755.htm。

[2] 牛霞飞：《当代资本主义的全面危机及危害透析》，《毛泽东邓小平理论研究》2023 年第 7 期，第 74-75 页；王刚、周莲芳：《试析西方之乱的表现及成因》，《思想理论教育导刊》2019 年第 3 期，第 77-78 页。

扶危济难，针对发展中国家安全治理能力不足、安全短板突出等问题，在不干涉内政的前提下积极提供帮助。各国特别是西方国家，还应综合施策，解决好其内部贫富分化、政治极化等问题，不搞“内病外治”，不对外输出动荡。

要积极弘扬和平友好文化，以文明互鉴增进各国互信。化解人类面临的突出矛盾和问题，需要依靠物质的手段攻坚克难，也需要依靠精神的力量诚意正心。^[1]正如联合国教科文组织总部大楼前石碑上的文字所述，战争起源于人之思想，故务需于人之思想中筑起保卫和平之屏障。要推动落实全球文明倡议，破除“实力万能”“武力至上”的错误安全观，传播和平理念，推进国家间人文交流，促进人心相通、文明互鉴，消除偏见、歧视和排斥，破解信任赤字。要弘扬全人类共同价值，反对“文明冲突”“文明优越”“文明隔阂”“文明傲慢”，反对炮制“民主和威权”伪叙事，反对以意识形态划线割裂世界、煽动新冷战。

三、构建人类安全共同体的中国实践

中国是世界和平稳定之锚，坚持走和平发展道路，积极拓展国际安全合作，践行真正的多边主义和中国特色热点问题解决之道，与热爱和平正义的国家一道引领构建人类安全共同体。

（一）坚持走和平发展道路，以中国式现代化推动世界现代化

中国是世界和平的建设者。在和平与安全问题上，中国是世界上纪录最好的大国。^[2]坚持和平共处五项原则、坚持和平发展道路、推动构建人类命运共同体，已载入《中华人民共和国宪法》、《中国共产党章程》和《中华人民共和国对外关系法》，成为党和国家的意志。中国在战略上坚持积极防御，奉行防御性国防政策，不搞军备竞赛，不对外扩张，不侵占别国土地，

[1] 《习近平复信希腊学者》，《人民日报》2023年2月21日，第1版。

[2] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体——在和平共处五项原则发表70周年纪念大会上的讲话》，《人民日报》2024年6月29日，第2版。

不输出道路模式，不搞“小圈子”，更是唯一承诺不首先使用核武器的核大国。新中国成立 70 多年来，不仅从未挑起战争或冲突，而且 11 次裁军，使中国人民解放军总员额由最高时 600 多万减至 200 万，其中改革开放以来就裁军 400 余万。^[1]

中国式现代化持续推动和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化。中国创造经济快速发展奇迹，其 GDP 从 1952 年的仅 679 亿元（约 300 亿美元）一路迈向 2025 年的 140 万亿元（约 19.7 万亿美元），占世界经济总量比重从 1978 年的 1.7% 增至约 17%。^[2]但迥异于西方现代化伴随殖民扩张、战争侵略、血腥杀戮，迥异于西方现代化给亚非拉带来深重灾难，中国式现代化走的是和平发展新路，靠的是自立自强、开放合作，带来的是公正机遇、合作共赢。中国式现代化将持续释放超大市场、制度型开放及绿色化、数字化、智能化转型等机遇。2024—2028 年，中国货贸和服贸进出口额有望分别累计超 32 万亿美元和 5 万亿美元。^[3]中国还单方面扩大市场开放，自 2024 年 12 月起，给予同中国建交的最不发达国家 100% 税目产品零关税待遇，是首个实施该举措的发展中大国和世界主要经济体。^[4]中国与 150 多个国家和 30 多个国际组

[1] 中共中央宣传部、中央军委政治工作部编：《习近平强军思想问答》，解放军出版社、人民出版社 2022 年版，第 94—96、151—152 页；国务院新闻办公室：《新时代的中国国防》，中国政府网，2019 年 7 月 24 日，https://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm；《习近平：中国将裁军 30 万！中国永远不会称霸！》，环球网，2015 年 9 月 3 日，<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJP6jx>。

[2] 《七十五载长歌奋进 赓续前行再奏华章——新中国 75 年经济社会发展成就系列报告之一》，国家统计局网站，2024 年 9 月 9 日，https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztfx/xzg75njshfzcj/202409/t20240911_1956384.html；林毅夫：《解读中国经济：百年变局加速演进下的民族复兴之路》，北京大学出版社 2025 年版，第 2 页；国家统计局：《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站，2025 年 2 月 28 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html；《“高质量完成‘十四五’规划”系列主题新闻发布会介绍“十四五”时期经济社会发展成就》，新华网，2025 年 7 月 9 日，<http://www.news.cn/zt/gxbsswfbbh/gjfggw/index.htm>。

[3] 习近平：《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2023 年 10 月 19 日，第 2 版。

[4] 《国务院关税税则委员会发布公告给予最不发达国家 100% 税目产品零关税待遇》，财政部网站，2024 年 9 月 12 日，http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcejiedu/202409/t20240912_3943679.htm。

织共建“一带一路”，全球超过 3/4 的国家加入共建“一带一路”大家庭。^[1] 习近平主席指出：“我们追求的不是中国独善其身的现代化，而是期待同广大发展中国家在内的各国一道，共同实现现代化。世界现代化应该是和平发展的现代化、互利合作的现代化、共同繁荣的现代化。”^[2]

中国创造社会长期稳定的奇迹，以自身稳定为世界稳定作贡献。中国坚持总体国家安全观，以新安全格局保障新发展格局、以高水平安全保障高质量发展，有力推进平安中国建设。中国是世界上命案发案率最低、刑事犯罪率最低、枪爆案件最少的国家之一，是世界最安全国家之一。^[3]《全球公共安全指数报告（2024）》显示，中国公共安全指数得分 85.72，远高于全球平均指数（70.98），位列榜首。^[4]

（二）坚持结伴而不结盟，拓展国际安全合作

第一，中国引领构建和平共处、总体稳定、均衡发展的大国关系框架，与各大国推进安全领域协调合作。中俄坚持不结盟、不对抗、不针对第三方，两国关系是当今世界最成熟友好的大国关系。俄方积极呼应中方提出的四大全球倡议，与中方在联合国、上海合作组织、金砖国家合作等框架内密切协调。中俄还就全球战略稳定、两国新时代伙伴关系等发表多份联合声明，强调维护国际防扩散和军控体系，反对集团政治和阵营对抗。两国还在亚太、中东、中亚、非洲等地区和平稳定问题上密切沟通协调。

中方引领中美关系走上健康稳定轨道。习近平主席多次向美国领导人强

[1] 《“高质量完成‘十四五’规划”系列主题新闻发布会介绍“十四五”时期经济社会发展成就》；《中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，中国政府网，2025 年 3 月 8 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7011719.htm。

[2] 习近平：《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》。

[3] 《“高质量完成‘十四五’规划”系列主题新闻发布会介绍以高水平安全护航“十四五”规划高质量完成有关情况》，新华网，2025 年 7 月 23 日，<https://www.news.cn/zt/gxbsswfbh/gab/index.html>。

[4] 《全球公共安全指数报告（2024）》，全球公共安全合作论坛（连云港）网站，<https://www.lianyungangforum.org/zh/cgzs/161.html>。

调，大国竞争不是时代底色，宽广的地球容得下中美各自和共同发展，引领中美关系在遭遇困难挑战时沿着正确轨道前行。中美持续在外交、安全、军队、执法等领域开展对话，在禁毒、气候变化、人工智能、公共卫生、粮食安全等领域寻求协调，就阿富汗、伊朗核、朝鲜半岛、乌克兰危机等问题交换意见。特朗普再次执政后，习近平主席同其通电话，强调校正中美关系大船航向，排除干扰，推动对话，增进外交、军队、执法等领域交流，携手多办一些有利于两国和世界的大事、实事、好事。面对美方霸道霸凌，中方始终勇于斗争，善于斗争，坚决维护国家主权和民族尊严，捍卫国际公平正义，让美方学会以平等、尊重和互惠的原则与中方打交道。

中欧致力打造和平、增长、改革、文明四大伙伴关系，维护东西方关系健康稳定，抵制阵营对抗和新冷战。近年来，习近平主席多次同欧盟机构及法德等国领导人会晤，强调中欧是推动多极化的重要力量。双方强调维护多边主义，捍卫国际规则，反对单边主义，在伊朗核、巴以冲突、反海盗、反恐、网络安全、能源和粮食安全、打击跨国犯罪、公共卫生、人工智能等领域开展合作，还就乌克兰危机、阿富汗等问题深入交换意见。

第二，中国以亚洲安全模式为战略支撑，与周边国家强化共同安全，破解亚洲“安全合作长期滞后于经济合作”^[1]问题。面对个别国家推进排他与对抗性的“印太战略”，中国与地区国家高度警惕，反对将战乱冲突引入本地区，确保亚太始终是和平发展的高地。中方坚持通过对话协商解决与邻国的领土主权和海洋权益争端。中国与东盟深化防务安全合作，推进防长非正式会晤，与相关国家建立外交、国防、公安“3+3”部长级战略对话机制或外交、国防“2+2”对话机制。中国还与东盟国家深化执法安全合作，加强打击毒品走私、海盗、武器非法贩运、网赌电诈等跨境犯罪。对日本，中方强调恪守两国四个政治文件原则，落实“互为合作伙伴、互不构成威胁”的政治

[1] 习近平：《深化合作伙伴关系 共建亚洲美好家园——在新加坡国立大学的演讲》，《光明日报》2015年11月8日，第2版。

共识，通过对话协商管控分歧，坚决反制日方挑衅生乱。中韩保持战略沟通，并就朝鲜半岛局势、地区和平稳定等问题开展对话。

中国同中亚国家建立元首集体会晤机制，推动构建更加紧密的中国—中亚命运共同体。30多年来，双方在涉及彼此核心利益和重大关切问题上相互支持，在打击“三股势力”、跨国犯罪及加强边境管控、生物安全、网络安全、应急救灾、阿富汗和平重建等领域深化合作。中方还支持地区国家国防和执法安全现代化，实施平安城市项目和联演联训合作。

中国同南亚各国和睦相处。中巴（基斯坦）命运共同体是中国同周边命运共同体的典范，两国两军持续深化战略防务安全关系，携手加强反恐、联演联训、军事技术、阿富汗问题等合作。中国与印度两国两军开展战略沟通，推进信任措施建设和边防交往合作，利用副外长 / 外秘级对话、边界问题特别代表会晤、防务安全磋商等机制管控边界问题。中国还与斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔等地区国家开展反恐、打击跨国犯罪、执法能力建设等合作。

中国同太平洋岛国携手构建更为紧密的命运共同体。中国支持岛国自主选择发展道路，支持维护南太平洋无核区，与岛国在防灾减灾、执法安全、打击跨国犯罪等领域深化合作。2022—2025年，双方开展执法能力与警务合作部级对话4次。近年来，中方警务顾问组或专家组赴所罗门群岛、基里巴斯、瓦努阿图等国开展警务技能培训。中国推动澳大利亚树立正确对华认知，加强务实合作。中国与新西兰在新形势下持续求同存异，深化全面战略伙伴关系。

第三，中非命运共同体与利益共同体历久弥坚。中国支持非洲人以非洲方式解决非洲问题，支持非洲国家、非盟及其他次区域组织提升自主维护和平稳定能力、落实“消弭枪声”倡议。中方通过军队与执法安全高层往来、联演联训、舰艇互访、执法合作、资金和物资援助、培训、援建军校、装备技术和情报交流等方式支持非洲国家加强安全能力建设。中国在南苏丹、西非和萨赫勒、非洲之角、大湖地区等国家或地区的和平稳定问题上提出倡议或搭建对话平台，发挥建设性或实质斡旋作用。中非正携手推进和平安全的现代化，实施安全共筑伙伴行动，打造全球安全倡议合作示范区。2024年起

三年内，中方将向非方提供 10 亿元人民币无偿军援，为非方培训 6000 名军队人才和 1000 名警务执法人员等。^[1]

第四，中拉是携手共进的命运共同体。中国始终支持古巴、巴拿马、委内瑞拉及其他拉美国家走符合自身国情的发展道路，支持巴西、阿根廷等国应对寨卡、登革热、新冠等疫情，向古巴、玻利维亚、厄瓜多尔等国提供后勤物资援助。^[2]2025 年，共建和平工程等中拉命运共同体“五大工程”启动，中方强调支持《宣布拉美和加勒比为和平区的公告》《拉美和加勒比 33 国关于建立无核区的声明》，加强与拉美国家在灾害治理、网络安全、反恐、打击跨国犯罪等领域合作。中拉在国际热点问题上保持沟通，中国同巴西发表的关于政治解决乌克兰危机的“六点共识”得到广泛响应。

第五，中国与阿拉伯国家共促中东和平稳定。双方长期在反殖民、反霸权和反干涉斗争中相互支持。2022 年首届中阿峰会以来，双方致力构建面向新时代的中阿命运共同体，落实包括安全稳定共同行动在内的“八大共同行动”。中方支持建立中东无核区，与地区国家深化反恐、去极端化、人道救援、海上安全、打击跨国犯罪和海盗、维和、网络安全等合作，探寻“以发展促和平”的中东治理路径。双方持续深化军队间战略对话、军兵种交往，深化军事装备和技术、联演联训等合作。

（三）践行真正的多边主义，维护国际公平正义

中国支持联合国在国际和平与安全事务中发挥核心作用。2015 年，中国宣布设立为期 10 年、总额 10 亿美元的中国—联合国和平与发展基金，助力发展中国家加强和平安全等能力建设。中国是安理会常任理事国中派遣维和人员最多的国家，是联合国第二大会费和维和摊款国。自 1990 年至 2025 年 9 月，中国军队参加联合国维和行动 26 项，派出维和官兵 5 万余人次，常态

[1] 《中非合作论坛—北京行动计划（2025—2027）》，外交部网站，2024 年 9 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202409/t20240905_11485697.shtml。

[2] 中央军委国际军事合作办公室：《砥砺前行始如初 樽俎折冲谋开拓——党的十八大以来中国军事外交回顾》，求是网，2017 年 5 月 15 日，https://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-05/15/c_1120953877.htm。

保持 8000 人维和待命部队。^[1]2025 年也是中国警察参与联合国维和行动 25 周年。25 年来，中国派遣超过 2700 名维和警察，全方位参与维和警务政策法规、战略规划和课程标准设计制定。^[2]

中国始终反对霸权主义和强权政治，强调增加全球南方在全球安全治理中的话语权。中方多次强调安理会改革应支持新兴市场和发展中国家发挥更大作用，强调任何国家或国家集团的国民都不应垄断联合国系统高级职位；强调纠正非洲遭受的历史不公，在安理会改革问题上支持就优先解决非洲诉求作出特殊安排；反对个别大国动辄“退群毁约”及阻挠安理会决议通过。

中国借助金砖国家合作机制，与其他新兴市场大国守护世界和平与公道。金砖国家领导人会晤 2014 年首次将政治安全列入议题，相继建立安全事务高级代表会议和外长正式会晤机制，建立常驻多边机构代表定期磋商机制，设立中东事务副外长 / 特使磋商、反恐工作组、网络安全工作组、禁毒工作组、维和事务磋商等机制。在乌克兰危机、巴以冲突等问题上，以及在反恐、网络安全、能源和粮食安全、人工智能、打击跨国犯罪和腐败、裁军军控和防扩散等领域，金砖国家积极交换意见，协调立场。在斡旋调解方面，金砖国家走在世界前列，推动沙伊和解、俄乌战俘交换，发起“乌克兰危机之友”小组，积累了独特的经验与优势。^[3]

中国借助上海合作组织平台，推动共建地区安全共同体。2001 年以来，上合组织持续加强边境地区军事信任，缔结《长期睦邻友好合作条约》，成立地区反恐机构，落实打击“三股势力”的《上海公约》《反恐怖主义公约》

[1] 《中国军队维和事务官员：将新域新质力量投入联合国维和行动》，中新网，2025 年 9 月 17 日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2025/09-17/10484259.shtml>；《2025 年 4 月国防部例行记者会文字实录》，国防部网站，2025 年 4 月 24 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/sy/tt_214026/16382700.html；国务院新闻办公室：《中国军队参加联合国维和行动 30 年》，国务院新闻办公室网站，2020 年 9 月 18 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2020n/202207/t20220704_130657.html。

[2] 《践行真正的多边主义 做维护世界和平坚定力量 中国警察参与联合国维和行动 25 周年综述》，公安部网站，2025 年 5 月 29 日，<https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n7355741/n7912601/c10094355/content.html>。

[3] 《王毅谈金砖国家开展斡旋调解的经验和独特优势》，外交部网站，2025 年 5 月 1 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbjhd/202505/t20250501_11614764.shtml。

《反极端主义公约》等文件，常态化举行防长会，加快建设“四个安全中心”，挫败 1400 余起涉恐、涉极端主义犯罪案件，开展 40 余次联合反恐演习和联合行动，在战略、防务、执法、信息、生物安全、数据安全、外空安全及阿富汗问题、防范“颜色革命”等领域拓展合作。^[1]

（四）践行中国特色热点问题解决之道，贡献国际安全公共产品

中国是中东和平稳定的促进者，在叙利亚、伊朗核、巴以冲突等问题上主持公道正义。2013—2014 年，中国与俄罗斯、美国、挪威、丹麦及联合国、禁止化学武器组织等推动叙利亚化武危机解决。中俄等国军舰参加叙利亚化武海运联合护航。2024 年叙利亚局势突变后，中方强调应帮助叙利亚顺利实现政治过渡、早日恢复和平稳定，严防踞叙恐怖势力趁势坐大。^[2] 中国是伊朗核问题解决进程的积极参与者、推动者、贡献者，深度参与伊朗核问题谈判，为 2015 年达成伊朗核全面协议发挥重要作用。中方明确谴责美国 2025 年 6 月对伊朗的袭击，谴责其攻击国际原子能机构监管下的核设施。中国推动沙特和伊朗于 2023 年实现历史性和解，中东地区随后掀起“和解潮”。中国支持巴勒斯坦人民恢复民族合法权利，支持巴勒斯坦成为联合国正式会员国。2013 年至今，习近平主席每年向“声援巴勒斯坦人民国际日”纪念大会致贺电。新一轮巴以冲突升级以来，习近平主席多次阐明中国立场，强调停火止战，落实“两国方案”。中方推动安理会通过冲突爆发以来首份决议，发表《中国关于解决巴以冲突的立场文件》。2024 年，中方促成巴勒斯坦 14 个派别在北京举行和解对话并签署《北京宣言》。

中国是亚洲安全稳定的建设者。中方为朝鲜半岛无核化与和平稳定发挥关键作用。中方反对半岛生战生乱，强调兼顾各方合理安全关切，协调推进

[1] 王毅：《鉴往知来，携手推进上海合作组织高质量发展——写在天津峰会即将召开之际》，《人民日报》2025 年 8 月 30 日，第 6 版；沙夫卡特·米尔济约耶夫：《为全球和平与繁荣而合作》，《人民日报》2025 年 8 月 30 日，第 2 版。

[2] 《2014 年中国外交部例行记者会大数据——外交部发言人谈叙利亚问题》，人民网，2014 年 12 月 26 日，<https://world.people.com.cn/n/2014/1226/c391819-26280026.html>；《傅聪大使在安理会叙利亚问题公开会上的发言》，中国常驻联合国代表团网站，2025 年 8 月 21 日，https://un.china-mission.gov.cn/hyyfy/202508/t20250822_11694050.htm。

半岛无核化与和平机制建设。中方为推动缅甸民族和解、维护缅北和平稳定发挥实质作用。新一轮缅北冲突爆发以来，中方斡旋缅军同果敢、德昂、若开等三家缅北民地武组织代表和谈并达成停火协议，促成缅甸政府与果敢同盟军 7 次和谈并签署停火协议。中国推动阿富汗和平和解进程。2021 年，美国和北约自阿撤军后，中国推动建立阿邻国外长会新机制，并强调通过上合组织—阿富汗联络组、“莫斯科模式”磋商、中阿巴三方外长对话、中俄巴伊（朗）四国外长阿富汗问题非正式会议等机制平台开展涉阿协调。2023 年，中方发布《关于阿富汗问题的中国立场》文件，集中阐明中国在阿富汗问题上的立场主张。

中国是欧亚大陆和平稳定的推动者。2022 年乌克兰危机升级以来，中方秉持客观公正立场，积极劝和促谈。习近平主席与俄罗斯、德国、法国、欧盟、美国、英国、波兰、西班牙、乌克兰、印尼、沙特、巴西、南非等各方领导人广泛交换意见。中方支持联合国及各方为政治解决危机所作努力，支持俄乌和谈。就危机解决，习近平主席先后提出“四个应该”“四个共同”“三点思考”。中方还发布《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》文件，率先提出解决危机的系统性和平方案。

中国还积极在多个国际安全领域提供公共产品。中国军队在亚丁湾护航、打击海盗、防灾救灾、人道救援、禁毒、核安全等方面发挥重要作用。2008 年 12 月至 2025 年 2 月，中国军队派出 47 批护航编队、3.6 万多名官兵赴亚丁湾、索马里海域，完成 1658 批、超 7200 艘船舶护航任务。面对菲律宾台风肆虐、马尔代夫淡水危机、汤加王国火山灾害，中国海军向相关国家累计运送物资 1400 余吨、救助患者 2200 余名。^[1]2010 年至 2025 年初，“和平方舟”号万吨级远洋医院船执行 12 次海外任务，接诊病患 37 万余人次。^[2]随着“丝

[1] 《第 47 批护航编队顺利护送多艘商船通过亚丁湾》，国防部网站，2025 年 2 月 6 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/jsxd/hh/16367835.html>；《努力把人民海军全面建成世界一流海军——写在中国人民解放军海军成立 75 周年之际》，《人民日报》2024 年 4 月 22 日，第 10 版。

[2] 《海军医院船将提供更多高质量公共安全产品》，国防部网站，2025 年 5 月 29 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/lxjzhzt/2025njzh_250463/2025ny_250471/16388940.html；《“和平方舟”号医院船起航执行“和谐使命-2024”任务》，《解放军报》2024 年 6 月 17 日，第 4 版；《播撒和平大爱 彰显大国风范——和平方舟医院船执行“和谐使命-2024”任务回眸》，《解放军报》2025 年 1 月 23 日，第 11 版。

路方舟”号、“吉祥方舟”号这两艘新的万吨级远洋医院船入列，中国军队将为更多国家提供人道主义医疗服务。自 2018 年以来，中方向 70 多国提供上千次紧急援助，仅 2024 年就向古巴、瓦努阿图、缅甸、坦桑尼亚等 40 多国及地区提供近 50 批紧急人道援助。^[1] 中方与 30 余个国家和国家联盟签订 50 份政府间、部门间禁毒合作文件，与 13 国建立年度会晤机制，加入大湄公河次区域、上合组织、金砖国家禁毒合作等多边机制。^[2] 中国积极推动核安全国际合作，倡导构建公平、合作、共赢的国际核安全体系，打造核安全命运共同体。2022 年，中方推动五个核武器国家共同发表《关于防止核战争与避免军备竞赛的联合声明》。2025 年 10 月，国际调解院在中国香港正式成立，将为各方和平解决国际争端提供新平台。

四、结语

构建人类安全共同体是前无古人的事业，是引领人类摆脱安全困境、应对全球性挑战的正道，也是异常艰巨复杂的工程。其推进落实面临历史机遇和有利条件，也存在强权政治横行、大国博弈加剧、多边主义遇挫、国际冲突与全球性问题迭出、和平与安全根基受损等诸多困难和挑战。但正如习近平主席指出的，“一时强弱在于力，千秋胜负在于理”，正义、光明、进步必将战胜邪恶、黑暗、反动。^[3] 国际社会要坚定站在历史正确的一边、和平的一边，“同球共济”，以久久为功和变革创新的决心与智慧，携手构建人类安全共同体。

【责任编辑：宁团辉】

[1] 《国家国际发展合作署举行 2025 年第一季度例行记者会（全文稿）》，国家国际发展合作署网站，2025 年 3 月 18 日，<http://www.cidca.gov.cn/20250318/222d4523bc4e4fcb8b4bb8ac45ac5a81/c.html>。

[2] 国务院新闻办公室：《中国的芬太尼类物质管控》，国务院新闻办公室网站，2025 年 3 月 4 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202503/t20250304_886256.html。

[3] 《习近平：在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 80 周年招待会上的讲话》，中国政府网，2025 年 9 月 3 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7039027.htm。

联合国 2030 议程：进展、 挑战和后续路径^{*}

□ 李 佳 贡 森

〔提 要〕联合国 2030 年可持续发展议程以可持续发展目标为引领，是人类社会面向 2030 的全球发展理想和治理共识。实施十年来，统筹人地关系的发展共识不断凝聚，人类在减贫、公共卫生、教育、能源等领域取得积极进展，数据收集及监测体系得以建立并不断完善。与此同时，2030 议程也面临目标与执行的落差、南北方国家认知与能力的差异、地缘政治和外部环境冲击等挑战。随着 2030 议程进入末期，各方就“后 2030 议程”展开布局和博弈，呈现整体延续型、全球重构型、“区域多元型”之间的路径差异。“后 2030 议程”不仅是各方全球治理博弈的重点，更关涉全球的公平善治和长远发展，关涉人类社会和国际合作的未来走向。作为负责任大国和经济全球化受益者，中国是 2030 议程的重要贡献者，也要积极参与并引领“后 2030 议程”的塑造。

〔关 键 词〕2030 年可持续发展议程、后 2030 议程、全球发展、全球治理

〔作者简介〕李佳，浙江大学外国语学院副教授、浙江（浙江大学）

国际发展与治理研究中心研究员

贡森，浙江大学公共管理学院教授、浙江（浙江大学）

国际发展与治理研究中心主任

〔中图分类号〕D813.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）5 期 0041-24

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“非传统安全风险与全球治理”（项目批准号：24&ZD2961）的阶段性成果。感谢浙江大学国际组织与国际交流专业硕士生孙一昊在本文资料和文献整理中做出的大量工作。

21 世纪前 30 年,联合国以千年发展目标(MDGs)和可持续发展目标(SDGs)两个前后相继、各持续 15 年的议程引领全球发展。2015 年 MDGs 到期后,2030 年可持续发展议程(2030 议程)的 17 项 SDGs 为人类共同应对全球性挑战提供了新图景,成为全球发展合作的行动指南。十年来,联合国和各成员国积极推动落实 2030 议程,取得积极进展,但也存在多方面困难。联合国近年多次报告表达了无法按期实现多个指标的担忧,特别是在粮食体系、能源供应、数字化转型、教育、就业和社会保障、气候和生物多样性等领域。与此同时,国际社会围绕如何加快落实 2030 议程以及如何应对当前结构性挑战,已开始对 2030 议程到期后的全球议程,即“后 2030 议程”的探讨。2030 议程的落实与“后 2030 议程”的设计,均涉及全球公平善治和人类和平发展的重大议题,是国际关系与全球治理的重大现实和前沿议题,也关涉我国如何更好推动自身发展与全球议程对接,践行全球发展倡议和全球治理倡议,为构建人类命运共同体作出新的更大贡献。

一、2030 议程的实施进展

2015 年 9 月在联合国大会第 70 届会议上通过的 2030 议程是 2015—2030 年新的全球发展路线图,包括 17 项 SDGs 和 169 项具体目标,旨在指导此后 15 年的全球发展事业。有别于 MDGs,2030 议程是一套融合人类、地球、繁荣三维发展目标的框架体系。在实施中,这套框架体系逐步凝聚广泛的理念共识,引领国际社会在全球公共卫生、教育、能源、减贫等可持续发展领域取得积极进展,议程指标相关的数据统计和评估监测机制也得以建立并不断完善和创新。

(一) 2030 议程目标原则得到各国高度认可

2030 议程的出台,标志着国际社会对世界发展转型达成了共识,即传统工业化发展模式必须向新的可持续发展模式转变。^[1]在 2030 议程推动下,可

[1] 关婷、薛澜:《世界各国是如何执行全球可持续发展目标(SDGs)的?》,《中国人口·资源与环境》2019 年第 1 期,第 11-20 页。

持续发展日益成为全球治理的主流话语和各国政策的重要指导原则。

在战略框架上，2030 议程强调经济、环境与社会三位一体的平衡发展，要求传统工业化模式向资源节约、绿色低碳、普惠共享的可持续发展模式转型。这一框架在维度上丰富和拓展了 MDGs，纳入与经济和环境密切相关的一系列议题，从而实现从单一减贫与社会发展向综合性可持续发展的提升。

在核心愿景上，“不让任何一个人掉队”（Leave No One Behind）的理念持续深化，共同致力于消除一切形式的贫困、抵制歧视和排斥，让发展成果惠及每一个人。2023 年 9 月召开的联合国可持续发展目标峰会重申了这一理念的重要性，与会各国首脑普遍将扩大社会保障与普及教育置于优先议程，并转化为各国发展政策的重要部分。

2030 议程的落实主要依靠各国自愿行动和评估机制。绝大多数国家对 2030 议程作出了较高程度的政治承诺，将 SDGs 融入国家发展方案和政策，建立由高层官员牵头的 SDGs 协调机制，并通过自愿国别评估和自愿地方评估报告各自的国家计划和优先事项。自 2015 年以来，大多数国家提交了两份及以上的自愿国别评估，另有 39 个国家承诺 2025 年提交自愿评估报告，目前仅海地、缅甸和美国 3 个国家没有参加评估。^[1]越来越多的地方政府参与自愿地方评估，报告 SDGs 在一国省级的实施情况。^[2]截至 2025 年 4 月，联合国经济和社会事务部已收录来自 43 个国家的 249 份自愿地方评估报告。^[3]

（二）可持续发展诸多领域取得显著进展

在自愿评估和由高层官员牵头的跨部门协调机制推动下，许多国家和地区在基本公共服务与基础设施可及性方面取得了可量化的进展，尤其在减贫、

[1] UN Sustainable Development Solutions Network, “A Decade After Their Adoption at the UN, the World Remains Highly Committed to the Sustainable Development Goals,” June 24, 2025, <https://www.unsdsn.org/news/a-decade-after-their-adoption-at-the-un-the-world-remains-highly-committed-to-the-sustainable-development-goals/>.

[2] *Ibid.*

[3] Jeffrey D. Sachs et al., “Sustainable Development Report 2025: Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century,” July 2025, <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment-report/2025/sustainable-development-report-2025.pdf>.

公共卫生、教育、能源等领域。^[1]

在减贫领域，极端贫困和在职贫困问题得到改善。尽管至 2022 年全球依然有 9% 的人口生活在极端贫困中，极端贫困率受疫情影响出现 20 年来首次上升，^[2] 但相比 2015 年的 10.5% 仍有下降；按照 2017 年购买力平价计算，2024 年每天生活费低于 2.15 美元的就业人口比例为 6.9%，低于 2015 年的 8.4%。^[3] 在公共卫生领域，许多关键指标显著向好。2015—2023 年，全球孕产妇死亡率从 228/10 万降至 197/10 万，5 岁以下儿童死亡率从 43‰降至 37‰，艾滋病新发感染率从 0.25‰降至 2023 年的 0.17‰；^[4] 截至 2024 年 12 月，非洲疟疾死亡率较 2015 年下降了 16%。^[5] 在教育领域，全球各级入学率和学业完成率有所提高，完成高中学业的年轻人比例从 2015 年的 53% 增加到 2024 年的 60%；全球识字率、阅读和写作技能有所提高，性别间差距也在缩小。^[6] 在可持续能源和数字基础设施领域，2015—2023 年，全球通电率从 87% 上升到 92%，清洁烹饪燃料获得率提高了 16%；2024 年全球人口的互联网使用率提升至 68%，比 2015 年提高约 28%，移动宽带接入率达到 92%。

（三）数据统计和监测机制不断完善

在推动 2030 议程实施的过程中，由于议程涵盖目标广、领域交叉强，各国实施能力与进展不均衡，加之全球数据基础有明显缺口、统计标准不一，跨国别跨区域的比较和有效评估存在困难，国际社会对推动循证决策与提升政策问责的需求日益迫切。因此，数据统计和监测被视为评估和推动议程实

[1] 如无特别标注，本节数据均来自 United Nations Economic and Social Council, “Progress towards the Sustainable Development Goals,” April 29, 2025, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2025/secretary-general-sdg-report-2025--EN.pdf>.

[2] United Nations, “The Sustainable Development Goals Report 2025,” July 14, 2025, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/>.

[3] United Nations, “World Social Report 2024,” October 2024, <https://desapublications.un.org/publications/world-social-report-2024-0>.

[4] “HIV Incidence per 1,000 Individuals, by Age, World,” Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/incidence-of-hiv-by-age>.

[5] WHO, “World Malaria Report 2024,” December 11, 2024, <https://who.int/teams/global-malaria-programme/reports/world-malaria-report-2024>.

[6] United Nations, “The Sustainable Development Goals Report 2025.”

施的关键支撑。联合国不断强化数据搜集和统计，探索监测机制创新以提高治理效能。

一是根据现实动态调整和完善指标体系。全球指标框架是联合国大会为在全球层面监测 2030 议程而采纳的统计指标体系，覆盖 SDGs 的 17 个目标与 169 个子目标。联合国于 2020 年和 2025 年对此开展了两次全面审议。2020 年，联合国统计委员会依据 SDGs 指标跨机构专家组（IAEG-SDGs）的技术审议与建议，淘汰了可比性不足、方法停滞的过程性或“软性指标”，增补了温室气体排放总量、移民人数、教育普及率、女性贫血率等可量化、数据成熟的指标。^[1]2025 年第二次审议在保持总量稳定的前提下对指标框架进行了小幅调整，将最低膳食多样性、旅游业就业人数、卫生用品可及性指数、青少年及成人识字率等纳入或修订为新的全球指标。^[2]经过两次完善，全球指标框架中的专属指标数量最终确定为 234 个，体现了联合国在强化可测性的同时对指标稳定性与报告数据可及性的权衡。

二是建立统计与监测体系，提升数据可得性与可比性。越来越多的国家按年度更新核心指标数据，数据覆盖度和可靠性有所提高；同时，SDGs 指标跨机构专家组通过设定绩效阈值（即绩效指标范围，用于衡量目标完成情况）和极值处理（作为一种统计学方法，用于分析和预测极端事件的概率）来提升跨国数据的可比性，^[3]为循证决策和问责提供了可靠基础。

三是创新应用数字技术，提升统计和监测科学性。世界各国和联合国统计司、国际电信联盟、联合国开发计划署、世界银行等利用地理信息系统、遥感、大数据、机器学习等技术手段，监测 SDGs 并辅助决策。例如，SDGs 指标跨机构专家组已识别出地理空间数据能够直接支持或发挥补充作用的 20 余项指

[1] IAEG-SDGs, “2020 Comprehensive Review Proposals Submitted to the 51st Session of the United Nations Statistical Commission for Its Consideration,” <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/2020-comprev/UNSC-proposal/>.

[2] “2025 Comprehensive Review Process and Result,” February 19, 2025, https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-side-event-UNSC56/2.1-2025_Comprehensive_Review_UNSD.pdf.

[3] Jeffrey D. Sachs et al., “Sustainable Development Report 2025: Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century.”

标；^[1] 国际电信联盟等机构指出，数字技术能够对约 70% 的具体目标产生直接促进作用。^[2] 同时，数字工具在自愿国别评估和地方评估中也得到使用。例如，联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）和地理信息企业合作开发了数字和数据驱动的报告模板，被阿联酋、夏威夷等多地在编制进展报告时采用。^[3]

二、2030 议程实施中面临的挑战

尽管国际社会在 2030 议程上取得了积极进展，但其整体实施进程显著滞后于预期，在实施过程中面临多重挑战，既包括目标设定、执行机制等技术性问题，也涵盖南北合作、外部环境与全球治理体系的深层次困境。

（一）宏大目标与具体执行的落差

2030 议程建构了一套颇具雄心和引领性的目标体系，其初衷在于以全面且普遍适用的目标体系重塑全球发展路径。然而，这一宏大的规范性共识在转化为具体实践时遭遇了显著的“执行赤字”。实际上，此前 MDGs 的推进就面临目标设定过于宏大且理想化，而各国国情与能力差异巨大的问题。^[4]

第一，部分国家尚处在内生能力建设过程中，将全球议程转化为本土政策与行动时面临挑战。2030 议程强调各国自主性，意图以更强的政治承诺、更完善的实施机制逐步化解结构性难题，但忽视了国家间的实力和能力差异，成为其进度整体滞后的内在原因。同时，SDGs 原则上以目标为导向，每个国

[1] Maryam Rabiee, “How Are Countries and Cities Using Geospatial Data to Monitor Their SDGs?,” December 22, 2023, <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/how-are-countries-and-cities-using-geospatial-data-monitor-their-sdgs>.

[2] 《国际电联：数字技术助力推进 70% 可持续发展目标》，2023 年 10 月 31 日，<https://www.cace.org.cn/News/NContent?key=366e505065641ced4fd24c4651d46f3a>。

[3] Maryam Rabiee, “How Are Countries and Cities Using Geospatial Data to Monitor Their SDGs?”

[4] 孙新章：《中国参与 2030 年可持续发展议程的战略思考》，《中国人口·资源与环境》2016 年第 1 期，第 1-7 页。

家可根据自身国情选择最佳的实施方式。这种“通过目标进行治理”的方法对全球政策话语和国际组织具有引导效应，增强了政治传播性，比 MDGs 更易遵循，却不一定带来更好的成果。^[1] 实践中可能出现过度依赖技术指标、“以指标代替治理”的倾向。^[2]

第二，议程推进过程缺乏聚焦与优先序。SDGs 采用一种目标与指标相互作用的系统整合方式，表面上提高了决策理性化水平，但在政策推进中容易迷失于复杂的耦合关系，缺乏清晰的优先方向。^[3] 从执行情况看，只有约 11% 的国家开展了 SDGs 政策相容性评估，^[4] 政策之间的协同管理能力偏弱、协同效应不足。同时，资源配置出现严重倾斜，约有 73% 的资金集中于能源、基础设施等易于量化和短期见效的领域，而在诸如消除贫困、生态保护等需要长期投入的领域，资金到位率却不足 20%。^[5]

第三，一些国家和指标的统计数据存在缺失。尽管十年来 SDGs 的数据收集和统计工作取得了明显进展，但 2025 年仍有安提瓜和巴布达、多米尼克、赤道几内亚等 26 国因数据缺失率超过 20% 被排除在外。^[6] 从指标范畴看，粮食损失与浪费(SDG2)、全球卫生风险防范(SDG3)、反对针对妇女的暴力(SDG5)、气候适应(SDG13)以及可持续发展政策协调(SDG17)等领域存在数据盲区，^[7] 对 SDGs 的推进效率造成严重负面影响。

第四，制度设计偏重共识达成而忽视政治资源配置。有学者指出，2030

[1] Mark Elder and Susanne Grünewald, “Insights from Agenda 21 for Enhancing the Implementation of the SDGs and Shaping the Post-2030 Sustainable Development Agenda,” *Earth System Governance*, Vol.25, 2025, p.25.

[2] Ankit Kumar et al., “Development Beyond 2030: More Collaboration, Less Competition?,” *International Development Planning Review*, Vol.46, No.2, 2024, pp.227-242.

[3] Basil Bornemann and Sabine Weiland, “The UN 2030 Agenda and the Quest for Policy Integration: A Literature Review,” *Politics and Governance*, Vol.9, No.1, 2021, pp.96-107.

[4] Jeffrey D. Sachs et al., “Sustainable Development Report 2024: The SDGs and the UN Summit of the Future,” <https://files.unsdsn.org/sustainable-development-report-2024.pdf>.

[5] UNCTAD, “World Investment Report 2024,” <https://digitallibrary.un.org/record/4052095?v=pdf>.

[6] Jeffrey D. Sachs et al., “Sustainable Development Report 2025: Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century.”

[7] *Ibid.*

议程在规范层面强调全球公共产品供给与多层级治理，在实践层面呈现协商主义和共识主义取向，较少触及资源再分配与权力再配置等争议性议题，^[1]致使许多关键目标停留在“善意动员”的层面。^[2]此外，统筹与问责机制偏软，各国在承诺履行、报告进展、效果评估等方面缺乏有效跟踪，政治承诺难以转化为执行和落实，部分承诺甚至流于形式。有学者指出，联合国每年召开的可持续发展高级别政治论坛（HLPF）会期较短，偏重政治表态而缺乏实质行动，难以承担跨层级协调的任务；自愿国别评估和自愿地区评估虽能提升政府绩效的透明度与一定程度的“向下问责”，但约束力与可执行性依然不足。^[3]

（二）南北方国家认知与能力的差异

2030 议程的合作框架是一个多层级、多利益攸关方共同参与的全球伙伴关系。SDG17“促进目标实现的伙伴关系”既是一个独立目标，也是实现其他目标的催化剂。伙伴关系强调国际社会的集体行动，但南北方国家在责任认知取向和国家内生能力两方面存在结构性分歧和失衡。

第一，南北方国家在“共同但有区别责任”原则的认知上存在显著分歧，且这种分歧在不同发展阶段国家的优先目标选择上被进一步放大。对于责任的分担，北方国家偏重“共同”，强调当前行动的普遍性，并试图将新兴经济体拉入对等责任的框架，以维护自身利益和全球领导力；南方国家偏重“有区别”，强调历史正义和现实可行性，要求获得公平的发展权和必要的政策空间，并寻求北方国家兑现其资金和技术方面的承诺。同时，各国发展程度

[1] Guillermo Santander-Campos, “Cooperation and Conflict in the 2030 Agenda: An Unbalanced Relationship?,” *Iberoamerican Journal of Development Studies*, Vol.10, No.2, 2021, pp.108-129.

[2] Guillermo Santander-Campos, “An Analysis of the 2030 Agenda from Political Theory: Opportunities as a Transformative Tool,” *Política y Sociedad*, Vol.60, No.1, 2023, p.1.

[3] Thiago Gehre Galvão and Henrique Zeferino de Menezes, “Editorial – Global Politics, the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDG),” *Journal of Global Studies*, Vol.21, 2020; Mark Elder and Susanne Grünewald, “Insights from Agenda 21 for Enhancing the Implementation of the SDGs and Shaping the Post-2030 Sustainable Development Agenda.”

的差异导致对优先目标的认知不同。在联合国基于 169 项具体目标和 232 项指标综合计算得出的可持续发展目标指数（SDG Index）排名前 20 的国家中，有 19 个位于欧洲，芬兰、瑞典、丹麦三个北欧国家位居前三。^[1] 这些国家的社会民生类指标进展靠前，在气候行动（SDG13）与生物多样性（SDG14 和 15）上则面临挑战，因而更重视环境保护与应对气候变化。南方国家则更注重消除贫困（SDG1）、零饥饿（SDG2）以及基础设施建设（SDG9）等指标。这种发展优先序的差异，导致南北方国家在资源分配和规则制定上难以达成共识。

第二，国家层面的内生能力与执行体系不足，其中南方国家的能力缺口尤为突出。2030 议程虽然是一项全球框架，但本质上需在国家层面得到落实。^[2] 很多国家将 2030 议程写进本国中长期规划与发展计划，但这并不意味着议程落实真正“在地化”。资源与决策权未实质下沉，也未能围绕本地问题形成可问责的权责结构。^[3] 从财政动员、统计监测，到在地化落实、跨部门统筹，多维度的能力缺口使相当一部分南方国家即便在文本上采纳与北方国家一样的目标与规则，也难以在进度和质量上与北方国家同步。

（三）地缘政治和外部环境的冲击

2030 议程是一个强调多边合作和伙伴关系的全球发展议程。然而，由于大国博弈加剧、新冠疫情冲击、地缘对抗升级以及部分国家内外政策的调整，发展议程的政治关注度、资源配置与制度空间近年来遭到不断挤压。

第一，大国博弈加剧，一些国家的“安全议程”冲淡了“发展议程”的主导地位。据斯德哥尔摩国际和平研究所报告，全球军费 2024 年增长 9.4%，

[1] Jeffrey D. Sachs et al., “Sustainable Development Report 2025: Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century.”

[2] Guillermo Santander Campos, “An Analysis of the 2030 Agenda from Political Theory: Opportunities as a Transformative Tool.”

[3] Gloria Novovic, “Can Agenda 2030 Bring about ‘Localization’? Policy Limitations of Agenda 2030 in the Broader Global Governance System,” *Development Policy Review*, Vol.40, No.4, 2022.

是冷战结束以来最大年增幅，且是连续第 10 年增长。^[1] 军费增加深刻影响了各国社会经济和政策制定，迫使各国政府在预算上作出取舍。英国、法国、德国等传统国际援助国下调对外援助与多边承诺，进一步恶化全球发展融资状况。世界粮食计划署披露，其 2025 年资金来源较 2024 年减少约 40%，被迫削减或暂停 28 个关键行动地的粮食援助，导致近 1670 万人面临粮食援助被切断的风险。^[2] 更具结构性的问题是西方在国际发展领域的政策逆转。英国在 2020 年将原本独立的国际发展部（DFID）并入外交、联邦和发展事务部，美国特朗普政府则在 2025 年正式关闭运行了近 60 年的国际开发署（USAID），曾经的发展援助大国在发展议程上的立场正不断倒退。此外，西方国家的一些民粹势力对多边援助和全球议程持怀疑和敌视态度，质疑 2030 议程的重要性，动摇了国际社会对多边发展的信心。^[3] 2025 年，美国明确宣布“拒绝并否认”2030 议程，认为它与美国主权和国家利益不相容。^[4]

第二，地区冲突及区域性危机连锁冲击，压缩了 2030 议程的执行空间。2030 议程刚出台时，全球多边主义氛围相对积极，但其后续推进受到多重外部因素的直接威胁。乌克兰危机等地区冲突占据了国际社会的政治注意力和财政资源，分散了对长期发展议程的投入；国家间信任下降导致气候融资、贸易、技术转让等关键领域的合作难以推进。公共卫生和教育系统严重中断，

[1] Stockholm International Peace Research Institute, “Trends in World Military Expenditure, 2024,” April 2025, <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2024>.

[2] “UN’s WFP Says 58 Million Face Hunger Crisis after Huge Shortfall in Aid,” Reuters, March 28, 2025, <https://www.reuters.com/world/uns-wfp-says-58-million-face-hunger-crisis-after-huge-shortfall-aid-2025-03-28>.

[3] Andy Sumner and Stephan Klingebiel, “The EU and the Sustainable Development Goals: Three Options for a Post-2030 Framework,” in Christine Hackenesch, Niels Keijzer and Svea Koch, eds., *The European Union’s Global Role in a Changing World*, November 2024, <https://blogs.idos-research.de/2024/09/03/discussion-paper-11-2024-the-eu-and-the-sustainable-development-goals-three-options-for-a-post-2030-framework/>.

[4] “Remarks at the UN Meeting Entitled 58th Plenary Meeting of the General Assembly,” United States Mission to the United Nations, March 4, 2025, <https://usun.usmission.gov/remarks-at-the-un-meeting-entitled-58th-plenary-meeting-of-the-general-assembly/>.

极端贫困和失业率回升，危及全球粮食安全，其中对发展中国家的影响尤甚，脆弱国家与冲突国家的发展议题在这一过程中被不断边缘化。MDGs 时期，发达国家把发展援助与全球反恐相关联，认为减少贫困、帮助脆弱国家发展能防止恐怖主义扩散，这为国际发展援助提供了相对统一的动力。但到 SDGs 时期，特别是 2015 年欧洲难民危机爆发后，发达国家将更多资源和注意力转向自身国内政治与移民治理，对外发展援助的政治意愿和资源投入受到削弱。

第三，应对全球性疫情和自然灾害耗费大量资源，挤占了其他方面的投入。新冠疫情是对 SDGs 的一次全面系统冲击，导致全球经济衰退，政府债务飙升，许多国家被迫将资源用于紧急救助，延缓或中止了长期发展项目；疫情还加剧了社会不平等，教育、医疗卫生、性别平等方面的多项 SDGs 成果出现倒退。2024 年成为人类有记录以来最热的一年，创下海洋热浪强度、持续时间、范围的极值，^[1] 生态与渔业受到的冲击直接外溢至粮食、就业等关系民众生计的发展议题。在一系列自然灾害冲击下，全球新增流离失所人数创下近 16 年新高，对人道主义救助的需求随之剧增。^[2] 据统计，2024 年全球自然灾害造成的经济损失约 3680 亿美元，其中仅约四成有保险覆盖，^[3] 很多发展中经济体巨大的保障性资金缺口全靠财政兜底，占用减贫、教育、基础设施等领域的公共支出，进而挤压 2030 议程的财政空间。

（四）全球发展治理和筹资架构的缺陷

从二战结束到冷战结束期间，美国在其半球霸权范围内实施垂直治理；在冷战结束后的近 30 年里，美国成为唯一超级大国，力推垂直治理模式在全球范围的扩展和实施。但近年来，美国不断“毁约退群”，滥施单边措施，大肆攻击多边机制，并以“贸易再平衡”“国家安全”等理由破坏现有国际规则，

[1] Mercator Ocean, “Assessing the Ocean in 2024,” January 21, 2025, <https://www.mercator-ocean.eu/assessing-the-ocean-in-2024/>.

[2] WMO, “State of the Global Climate 2024,” March 19, 2025, <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2024>.

[3] Aon, “2025 Climate and Catastrophe Insight,” <https://assets.aon.com/-/media/files/aon/reports/2025/2025-climate-catastrophe-insight.pdf>.

其内外政策走向对全球治理产生严重负面影响。尤其是其频繁退出国际协议、组建排他性联盟的行为，冲击了联合国在国际秩序中的核心地位与治理效能，给全球治理的前景带来巨大不确定性。其他西方国家也深陷经济增长乏力、不平等加剧等发展困境，以及民粹主义、政治极化、民主制度信任等内部危机。与此同时，全球南方国家在世界经济中的地位不断上升，其国际制度变革中的主体性也明显提高。在此背景下，原有的“霸权垂直治理”模式开始式微，新的多元权力扁平治理结构又尚未形成。换言之，旧有自上而下的制度架构并未及时转型，公共产品供给能力与协调效能显著不足。^[1] 制度民主化与代表性改革滞后、发展筹资体系失衡，以及高成本与高不确定性的融资环境持续制约 2030 议程的推进。

第一，制度民主化程度有限，全球南方国家代表性偏低。2030 议程呼吁对全球治理体系所依赖的多边组织进行民主审查和改革，明确写入“确保发展中国家在国际经济和金融机构决策过程中有更大的代表性和发言权”（SDG10.6）以及“扩大和加强发展中国家对全球治理机构的参与”（SDG16.8）等内容，但近年来相关目标缺乏显著进展。以世界银行为例，美国、日本等少数国家拥有独立席位和较高投票权，美国甚至拥有对重大事项的实质否决权，而撒哈拉以南非洲国家仅共享 3 个席位，总投票权不足 5.5%。^[2] 发展援助委员会（DAC）主要由包括欧盟及其大部分成员国、美国、日本在内的 33 个传统援助方组成，受援国却被排除在决策流程之外。亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等区域和跨区域层面的新机制虽然在某种程度上回应了代表性不足的问题，^[3] 但在推动全球性议程方面依然有明显局限。这种权力分配和决策参与的不平衡成为制约 2030 议程落实的结构性挑战。

[1] 秦亚青：《全球治理趋向扁平》，《国际问题研究》2021 年第 5 期，第 55-72 页。

[2] “International Bank for Reconstruction and Development Voting Power of Executive Directors,” July 1, 2025, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/1da86cb968275b94ab30b3d454882208-0330032021/original/IBRDEDSVotingTable.pdf>.

[3] 李佳：《国际组织十讲》，浙江大学出版社 2025 年版，第 78 页。

第二，全球金融体系融资不足与治理掣肘，难以为 2030 议程提供相匹配、可负担的资金。2030 议程本身没有配套的资金或资金统筹协调机制，而现行全球金融架构在规模和结构上均难以满足 2030 议程落实的需要，低收入国家与脆弱经济体尤其受到融资问题的束缚。2015 年第三次发展筹资国际会议提出的《亚的斯亚贝巴行动议程》既未能充分承认高收入国家的因果责任，也未能落实 2030 议程提供足够的资金支持。^[1] 数据显示，全球每年的发展筹资缺口达 4.2 万亿美元，^[2] 发达国家和多边开发银行至今未兑现气候资金承诺，气候适应领域的资金缺口率高达 68%。^[3] 全球税、跨境反避税等超国家税制虽然被纳入创新融资，但迄今多为零散试点，没有形成稳定、可预期的跨国公共资金供给。^[4] 低收入国家由于债务负担的不可持续性，获得低成本融资的机会有限，无法对可持续发展进行充分投资。此外，全球公益事业融资也严重不足，资本持续流向高收入国家而非新兴市场和发展中国家。^[5] 2025 年 7 月，第四次发展筹资国际会议通过《塞维利亚承诺》，围绕改革国际金融架构、扩大多边开发银行融资能力、改进债务处理、加强税收合作与国内资源动员、撬动私营部门、创新融资等作出一揽子安排，^[6] 但将这些政治承诺转化为具体行动，还需要跨越诸多障碍。^[7]

[1] 黄超：《2015 年后可持续发展筹资新框架及中国的应对》，《现代国际关系》2015 年第 10 期，第 7-15 页。

[2] 《联合国呼吁弥补发展筹资缺口，拯救可持续发展目标》，联合国网站，2024 年 4 月 9 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/04/1127926>。

[3] UN, “The Sustainable Development Goals Report: Special Edition,” 2023, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf>。

[4] Guillermo Santander-Campos, “Cooperation and Conflict in the 2030 Agenda: An Unbalanced Relationship?”

[5] 《SDSN 发布〈可持续发展报告 2025〉：联合国通过可持续发展目标十年后，全世界仍高度致力于实现这些目标》，清华大学全球可持续发展研究院网站，2025 年 6 月 24 日，<https://thusdg.tsinghua.edu.cn/info/1141/4095.htm>。

[6] “Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development,” July 2025, <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/ffd4-documents/2025/Compromiso%20de%20Sevilla%20for%20action%2016%20June.pdf?>

[7] 《塞维利亚承诺：重建全球合作信任的关键一步》，联合国网站，2025 年 7 月 3 日，<https://news.un.org/zh/story/2025/07/1140241>。

三、围绕“后 2030 议程”的路径博弈

当前,随着 2030 议程进入末期,“后 2030 议程”的制定逐渐受到各方关注。在以联合国为核心的全球多边治理框架面临挑战、地缘政治竞争日趋激烈的背景下,不同国家和国家集团就“后 2030 议程”的布局展开探讨、争论和博弈,呈现整体延续型、全球重构型、“区域多元型”的路径之争。

(一) 整体延续型路径: 延续或微调 2030 议程

整体延续型路径主张 2030 年后整体延续现有 SDGs 框架,也就是将 2030 议程顺延至 2040 年或 2050 年,并可能增补少量子目标以反映新出现的议题。这是欧洲发达经济体的基本主张。这种整体顺延方案试图保持全球议程的连续性和包容性,承认 SDGs 作为全球共识不能轻易推倒,并认为新的全球共识很难建立,强调政治可行性和稳定性。欧洲议会 2023 年发布的委托调研报告认为,SDGs 是“国际社会的共同语言”,很可能在“后 2030 议程”中延续,欧盟应在“后 2030 框架”中发挥领导性作用。^[1]德国发展与可持续性研究所(IDOS)也建议欧盟优先考虑沿用现行 SDGs 框架,延后 2030 议程的目标年限。事实上,欧盟的制度安排也体现了其明显的整体延续型倾向。《欧洲气候法》已将 2050 年实现碳中和、2030 年较 1990 年减排至少 55% 确立为目标,并于 2025 年启动法律修订程序,将 2040 年净减排 90% 的中期节点纳入目标。欧盟构建的净零路线图本质上体现了延续与深化既有目标体系的政策取向,推动净零目标与 2030 议程接轨。此外,经济合作与发展组织(OECD)也释放出延续 2030 议程的明确信号,强调延续 SDGs “不让任何人掉队”和“首先惠及最落后的人”长期承诺的必要性。

总体而言,整体顺延型方案可降低全球议程在政治上的谈判风险和博弈

[1] Kalterina Shulla and Walter Leal Filho, “Achieving the UN Agenda 2030: Overall Actions for the Successful Implementation of the Sustainable Development Goals Before and After the 2030 Deadline,” January 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/702576/EXPO_IDA\(2022\)702576_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/702576/EXPO_IDA(2022)702576_EN.pdf).

成本，避免各国就新的目标清单争执不下。但批评者指出，如果仅在形式上沿用 SDGs，而不触及 2030 议程框架本身的问题，等于将当前的进展不力简单归咎于地区冲突、新冠疫情等外因，回避了 SDGs 目标体系庞杂、资源摊薄、执行低效等内在症结，难以激发国际社会新的行动热情。^[1]

（二）全球重构型路径：重塑制度性改革与议程框架

全球重构型路径主张对 2030 议程的结构、治理和执行机制进行全面评估，推动较大幅度的、基于全球一体化的制度改革和框架重塑，为全球发展注入新的活力。在主要经济体中，印度政策界和学界明确提出“后 2030 议程”需要新的制度范式，包括公平的多边主义、全球南方的领导力以及可持续发展目标的整合，并认为印度可成为领导和创新的灯塔。^[2]此外，发达经济体的学术界对重构“后 2030 议程”的态度整体比政界更加积极，也提出了若干主张。

第一，压缩目标数量，聚焦优先议题。也就是集中有限政治意愿和资源，解决最紧迫最普遍的问题，提升议程的针对性、可执行性、有效性和监测效率。剑桥大学学者设计了一个由 4 个维度和 7 项目标构成的“后 2030 框架”，包括环境与经济维度（在地球承载力内运作、在资源限制内增长）、实物资产维度（为所有人提供基本服务）、社会资产维度（消除贫困和饥饿、减少不平等、为所有人提供良好的公共卫生和教育）以及协作维度（建立强有力的机构和国际伙伴关系）。^[3]德国发展与可持续性研究所虽然更支持整体延续型路径，但也提出一种可能，即在当前多重危机与压力源叠加的背景下，构建一个契合广义人类安全理念的新框架，通过降低风险来源和强化社会保障，确保国家和民众消除贫困或不返贫。^[4]《自然·可持续发展》（Nature

[1] Andy Sumner and Stephan Klingebiel, “The EU and the Sustainable Development Goals: Three Options for a Post-2030 Framework.”

[2] Reliance Foundation and Observer Research Foundation, “The Next Frontier: Charting the Contours of the Post-2030 Development Agenda,” 2024, <https://www.orfonline.org/research/the-next-frontier-charting-the-contours-of-the-post-2030-development-agenda>.

[3] Tom Cernev and Richard Fenner, “Beyond 2030: Structures for Achieving Sustainable Development,” *Frontiers in Climate*, Vol.6, 2024.

[4] Andy Sumner and Stephan Klingebiel, “The EU and the Sustainable Development Goals: Three Options for a Post-2030 Framework.”

Sustainability) 期刊社论主张建立一个以消除贫困、减少不平等及其与自然环境的相互关系为核心的“后 2030 框架”，认为这一路径相较于体系复杂的 2030 议程，在政治上更能凝聚共识，形成稳定的多边合作基础。^[1]

第二，充分考虑目标之间的系统性互动。2030 议程的核心挑战不是设定目标，而是实现政策整合，围绕目标和指标、实施行动、政策工具、机构安排等界定整合对象，在多层级治理中设计协作运行机制。应把资源分配等有争议的议题纳入执行框架，让指标成为沟通与建立政治互信的工具，而非单纯的技术量表，^[2] 通过透明、可沟通的方式创造不同国家在责任、利益、公共性等关键议题上审议与协商的空间，在指标和数据基础上加强对话与合作。应为方向性目标设立清晰的指标、阈值与期限，区分用于设定硬性约束和强问责机制的“状态类”目标和强调改进方向的“趋势类”目标及其评估方式，^[3] 提高跨国可比性与可执行性；“趋势类”目标可比性弱，但更具灵活性和兼容性，有利于不同国家的能力对接。应以空间性（国家—地方—社区多层级齐平）、多样性（避免所有国家采用同一模式，避免将市场与技术作为唯一路径）、历史性（强调历史责任与损失补偿）为支点，重塑全球议程的价值和结构。^[4] 良好的治理和制度效能与可持续发展密切相关，SDGs 的长期进展有赖于国家提升治理能力和降低风险，治理与风险的维度应被纳入 SDGs 目标体系与评估框架。^[5] 此外，应将现行分散目标浓缩为一组由科学支撑、可量化的关键指标，设定 2030 初始目标与 2050 长期锚点，作为各部门政策与模型评估的共同标尺，克服指标分散与口径不一带来的比较与协调难题。^[6]

[1] “Editorial: A Post-2030 Vision,” *Nature Sustainability*, Vol.8, 2025, pp.849-850.

[2] Guillermo Santander Campos, “An Analysis of the 2030 Agenda from Political Theory: Opportunities as a Transformative Tool.”

[3] Jyri Mustajoki et al., “Ambitiousness of Sustainable Development Goal (SDG) Targets: Classification and Implications for Policy Making,” *Discover Sustainability*, Vol.3, No.36, 2022.

[4] Ankit Kumar et al., “Development Beyond 2030: More Collaboration, Less Competition?”

[5] Edward B. Barbier and Joanne C. Burgess, “Institutional Quality, Governance and Progress towards the SDGs,” *Sustainability*, Vol.13, No.21, 2021.

[6] Van Vuuren et al., “Defining a Sustainable Development Target Space for 2030 and 2050,” *One Earth*, Vol.5, No.2, 2022, pp.142-156.

第三，统筹评估和问责机制。在评估模式上，把对指标完成情况的单纯监测拓展为对议程实施行动的全面评估，将国家可持续发展战略、预算投入与目标进展纳入同一评估闭环。^[1] 在评估机构上，改革现有的联合国可持续发展高级别政治论坛和自愿国别评估，加强问责，赋予地方行为体本土实施的权力。^[2] 在评估周期上，对未达标领域进行定期风险评估并采取纠偏行动，提高政治领导人对未实现目标可能风险的警觉。^[3] 此外，融资和合作机制创新、新兴技术应用、相关风险防控^[4] 等方面的问题也值得进一步探讨。

对大多数南方国家而言，鉴于现行 2030 议程在融资、执行和问责上的缺陷，“共同但有区别的责任”原则下的全球治理框架需要更多体现历史责任分担与制度公平，致力于克服 2030 议程的内生性问题。基于 2030 议程进行部分延续和聚焦重构的路径，不失为一种积极有效的方案。然而，推进新议程谈判的难度不可小觑。有学者认为，欧盟、美国，以及中国等新兴大国，乃至更广泛的全球南方国家，均以各自的利益关切、叙事框架和发展范式积极介入“后 2030 议程”的设定。^[5] 这种多元博弈导致“后 2030 议程”在理念主导权和制度安排上面临更多竞争，主导方、话语体系与国际规则都有可能发生深刻变化。

（三）“区域多元型”路径：全球议程碎片化与区域议程兴起

所谓“区域多元型”路径，主张“后 2030 议程”不再追求统一的全球框架，声称给各区域依据自身情况制定可持续发展议程留下更大空间。这是当前美

[1] Mark Elder and Susanne Grünewald, “Insights from Agenda 21 for Enhancing the Implementation of the SDGs and Shaping the Post-2030 Sustainable Development Agenda.”

[2] “Reporting from the Workshop: What Is the Future of the Sustainable Development Goals to and Beyond 2030?,” 2023, <https://www.earthsystemgovernance.org/news/what-is-the-future-of-the-sustainable-development-goals-to-and-beyond-2030/>.

[3] Tom Cernev and Richard Fenner, “Beyond 2030: Structures for Achieving Sustainable Development.”

[4] Wasswa Shafik, “The Future of Technology and the SDGs: Pathways to 2030 and Beyond,” in Wasswa Shafik, *Factoring Technology in Global Sustainability*, Berlin: Springer, 2025, pp.497-525.

[5] Andy Sumner and Stephan Klingebiel, “The EU and the Sustainable Development Goals: Three Options for a Post-2030 Framework.”

国政府的明确主张。这意味着国际社会在 2030 年后无法形成新共识，全球发展议程将被迫进入碎片化阶段，^[1] 全球层面只保留松散的共同目标指导，区域联盟和次区域组织需扮演更加积极的角色。

美国的立场成为助推全球议程碎片化的重要因素。特朗普开始第二个总统任期后不久，美国代表在联合国大会上声称，2030 议程是一种“软性全球治理”，与美国主权相悖，侵蚀了美国人的权利和利益，“世界主义努力已在选举中失利”。^[2] 这一表态深刻反映了共和党保守派对全球发展议程的长期怀疑和抵制，也反映了美国选民的心态和选择偏好。在“后 2030 时代”，美国很可能拒绝全球议程。显然，“区域多元型”路径将在制度上加速全球议程的碎片化，进一步削弱多边体系的整体行动力，甚至意味着联合国主导的全球治理体系的严重衰退和失败、经济全球化进程的严重倒退，对全球发展带来釜底抽薪式的负面影响。

需要注意的是，现有区域议程的存在并不等同于“后 2030 议程”的“区域多元型”路径。当前，包括欧盟、非盟、东盟在内的许多区域组织均制定了自身发展议程。非盟于 2013 年发起《2063 年议程》，并通过“十年计划”机制形成中长期发展蓝图；欧盟与东盟也分别构建了较为成熟的区域可持续发展战略与合作框架。但是，这些区域议程通常是作为全球议程的补充和落地机制，起到为全球议程提供试点经验、驱动制度创新、促进伙伴关系的作用，是全球治理的中间层级，而非取代联合国框架下的全球议程。无论是支持延续型路径的欧盟，还是支持重构型路径的国家，总体上仍支持一个统一的全球性议程。然而，如果全球层面无法形成新的统一议程，体现全球共识的制度安排缺失，这些区域议程就可能在缺乏协调的情况下被动转化为全球议程的替代性力量，加剧全球治理碎片化，削弱国际合作整体性，导致全球发展

[1] Andy Sumner and Stephan Klingebiel, “The EU and the Sustainable Development Goals: Three Options for a Post-2030 Framework.”

[2] Mark Segal, “U.S. Rejects UN Sustainable Development Goals,” March 7, 2025, <https://www.esgtoday.com/u-s-rejects-un-sustainable-development-goals/>.

进一步停滞，发展鸿沟进一步扩大。换言之，现有区域议程是全球议程框架下的补充力量，重点是推动区域议程和全球议程更好地对接和协同；而“区域多元型”路径意味着替代现有全球性议程，其后果将是灾难性的。

四、中国落实 2030 议程的贡献与未来路径选择

过去十年，中国主动承担大国责任，积极参与全球治理，推动制定新兴领域治理规则，成为 2030 议程的重大贡献者。引领“后 2030 议程”的发展路径，无论对中国自身发展还是全球发展而言，都具有重要意义。如前所述，全球重构型路径强调对现有议程进行制度性改革与框架重塑，回应融资不足、执行力欠缺、问责机制偏软等内生性问题，不仅有助于聚焦目标，集中资源，提升全球议程的务实性和执行力，还能为中国提供引领议程的角色空间。通过持续推动落实全球发展倡议，前瞻性提出全球治理倡议，中国有条件以更加聚焦的核心目标、更可执行的指标体系，凝聚南方国家的共同利益，兼顾北方国家的合理关切，加强现有区域议程和“后 2030 议程”的对接，积极倡导全球重构型路径，从而塑造“后 2030 时代”全球发展和全球治理的新格局。

（一）中国是 2030 议程的重大贡献者

中国作为 2030 议程的坚定支持者和践行者，以系统性举措将全球目标深度融入国家发展主线，不仅促进了自身高质量发展，也通过知识分享与能力建设为全球南方国家推进 2030 议程提供助力。2013 年，习近平主席提出“一带一路”倡议，是为落实 2030 年议程贡献的中国智慧和方案。^[1]2024 年，习近平主席向联合国贸易和发展会议成立 60 周年庆祝活动开幕式发表视频致辞指出，中国将助力落实联合国 2030 年可持续发展议程，愿同各方一道，以

[1] 《协同推进“一带一路”和 2030 年议程，共谋全球可持续发展——张军大使在〈“一带一路”支持 2030 年可持续发展议程进展报告〉发布会上的主旨讲话》，外交部网站，2022 年 9 月 14 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyl_675049/zwbd_675055/202209/t20220915_10766229.shtml。

人类前途为怀、以人民福祉为念，推动世界走向和平、安全、繁荣、进步的美好未来。^[1]

在国家层面，中国将落实 2030 议程全面融入国家发展规划和战略目标，同“十三五”规划、“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要等中长期发展战略有机结合，通过跨部门协调机制推动 SDGs，取得重大进展和显著成效：历史性解决绝对贫困问题，开启乡村振兴新征程；经济实力明显提升，经济发展展现强大韧性；民生福祉持续增进，生态文明建设取得显著进展。^[2] 中国的可持续发展目标指数从 2016 年的 59.1 分上升到 2025 年的 74.4 分，排名从第 76 位上升到第 49 位。^[3] 在此期间，中国发布 4 份落实 2030 议程进展报告，两次参加落实 2030 议程国别自愿陈述。

在国际层面，中国通过资金、项目、倡议、知识分享等多种途径，为区域和全球推进落实 2030 议程提供公共产品。一是推动共建“一带一路”高质量发展，拉动近万亿美元投资规模，形成 3000 多个合作项目，为沿线国家创造 42 万个工作岗位，使近 4000 万人摆脱贫困；^[4] 许多“小而美”对外援助民生项目落地。二是通过全球发展倡议推动务实合作，有效凝聚国际发展共识，动员国际发展资源，共同解决全球发展赤字；依托南南合作等机制，积极探索不同于传统援助的发展合作路径。中国于 2018 年成立国家国际发展合作署（CIDCA），整合商务部对外援助工作有关职能及外交部对外援助协调等职责；

[1] 《习近平向联合国贸易和发展会议成立 60 周年庆祝活动开幕式发表视频致辞》，外交部网站，2024 年 6 月 12 日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202406/t20240612_11435029.shtml。

[2] 中国国际发展知识中心：《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告（2023）》，2023 年 9 月，https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/zw/202310/P020231018366004072326.pdf。

[3] Jeffrey D. Sachs et al., “Sustainable Development Report 2025: Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century”; Jeffrey Sachs et al., “SDG Index and Dashboards – A Global Report,” July 2016, https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2016/2016_sdg_index_and_dashboards_report.pdf。

[4] 《特稿：长风万里启新程——全球瞩目高质量共建“一带一路”开启新阶段》，中国政府网，2023 年 10 月 21 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6910812.htm。

于 2022 年发起“全球发展倡议之友小组”，成立全球发展促进中心，设立开放式项目库，在重点领域推动合作。三是加强技术合作和知识分享，成立中国国际发展知识中心、南南合作与发展学院等机构，发起全球发展知识网络，加强知识分享和能力建设；共享可持续发展科学卫星 1 号数据产品，定期发布《全球发展报告》《地球大数据支撑可持续发展目标报告》等知识产品。^[1]

（二）积极推动“后 2030 议程”重构

欧美国家由于经济发展停滞、孤立主义回潮、民粹主义兴起，对全球发展合作的支持已大不如前。OECD 报告指出，DAC 成员的官方发展援助（ODA）总额在 2024 年下降 9%，预计在 2025 年将再下降 9% 到 17%，之后的前景高度不确定。^[2] 中国基于自身成功经验形成的发展范式在全球南方表现出较强吸引力，有必要也有能力推动一个统一且有效的全球议程。

第一，积极把握联合国未来峰会等制度进程的契机，推动全球发展议题与未来治理改革有机结合，在塑造“后 2030 议程”中展现主动性。为此，必须在各类国际场合进行前瞻布局，为“后 2030 议程”预留充分的制度衔接与政策延展空间，将发展议程锚定于国际合作的中心，确保发展议题在全球治理体系中的核心地位，在新一轮全球议程中贡献中国方案。这也完全契合《中国出席联合国未来峰会和第 79 届联合国大会立场文件》阐述的核心原则：坚持真正的多边主义，坚定维护以联合国为核心的国际体系，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。^[3]

第二，秉持人类命运共同体理念，依托自身全球发展实践，在坚持务实行动的同时彰显道义高度。人类命运共同体理念与联合国《我们的共同议程》、人类安全等理念高度契合，具有价值共通之处。一方面，中国应推动全球发

[1] 中国国际发展知识中心：《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告（2023）》。

[2] OECD, “Cuts in Official Development Assistance: OECD Projections for 2025 and the Near Term,” June 26, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/cuts-in-official-development-assistance_e161f0c5/full-report.html.

[3] 《中国出席联合国未来峰会和第 79 届联合国大会立场文件》，外交部网站，2024 年 9 月 19 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zcwj_674915/202409/t20240919_11492977.shtml。

展和治理的公平正义，将全球性、紧迫性、基础性议题置于优先位置，不仅要主动回应减贫、气候变化、数字鸿沟等全球性紧迫挑战，更要在议程设置中优先关注广大南方国家的核心关切，凝聚“全球南方”共识。同时，以建设性姿态沟通和对接主要大国与不同区域议程的关切。另一方面，中国应以促进全球共同发展和人类和平繁荣为主线，统筹国内国际两个大局，将中国式现代化的内生需求与参与全球治理的实际行动有机结合，将国内高质量发展所积累的技术、生产能力、治理经验转化为惠及更广大发展中国家的有效公共产品。

第三，以全球发展倡议和全球治理倡议为载体，提供务实的国际发展和治理合作平台。全球发展倡议是中国对全球发展议题的深刻洞察和积极贡献，倡导围绕减贫、粮食安全、公共卫生、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、互联互通等八大重点领域开展合作，是推动 2030 议程的中国方案，为“后 2030 议程”提供了宝贵借鉴和蓝本。同时，中国新发展理念所强调的创新驱动、环境友好、普惠共享等原则回应了全球发展的共同关切，为“后 2030 议程”的制度设计贡献了中国智慧。全球发展倡议很大程度上能够成为“后 2030 议程”的重要参考范式。全球治理倡议所倡导的主权平等、国际法治、多边主义、以人为本、行动导向五大原则，聚焦当前全球治理权力不对称、法治无效力、合作不稳定、信任缺失、履约不力等问题，为国际社会提供重建合作关系的信心和信任，有望为“后 2030 议程”的制度设计争取更多代表性和公平性，奠定坚实的原则基础和治理框架。

（三）针对 2030 议程内生问题聚焦重点内容

第一，凝练目标、突出重点，形成务实框架。“后 2030 议程”的设计应聚焦全球公共产品的提供，中国可以自身在减贫、数智化转型、基础设施建设等领域的优势为支点，推动这三项目标成为“后 2030 议程”的优先任务。同时，中国应团结广大发展中国家，凝聚脆弱国家和冲突国家的共同诉求，要求在融资、技术转让、历史责任方面实现制度公平，推进国际关系民主化

和各国发展治理自主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。此外，应妥善回应欧盟和美国等发达经济体的关切，如气候行动与绿色合作、经贸再平衡问题，在深化南南合作的同时推进南北合作，寻求交集和最大公约数，争取后 2030 全球性议程的达成。

第二，推动强有力的问责和报告机制，加强资源支持体系。一是在全球、区域、国别三个层面加强后续评估，把资金、技术、能力建设等实施手段的落实纳入重点审议范畴。二是加大对发展中国家的资金支持力度，敦促发达国家兑现对发展中国家的气候出资承诺；创新融资渠道，构建长期稳定、可持续的融资体系；推动全球金融架构改革，加快落实实质性债务减免方案，减轻脆弱国家的债务负担；提升多边开发银行的资本金和风险承担能力，帮助发展中国家以可承受的成本获取必要的发展资金。三是促进公共部门和私营部门合作，建立合理激励机制，引导资本流向符合“后 2030 议程”目标的重点领域。四是维护 2030 议程在数据统计和监测上所取得的成果并进一步完善，推动基于数据的问责机制和强制报告机制，确保“后 2030 议程”的务实性和有效性；推动各国特别是发展中国家提升数据采集、上报和共享的能力，鼓励利用大数据、遥感、人工智能等技术手段提高数据质量和可操作性。

第三，在融资体系改革领域提升南方国家的代表性与能力。发展融资是全球发展的命脉，为“后 2030 议程”提供资金与融资条件是重中之重。在联合国第四次发展筹资国际会议上，中方呼吁发达国家足额履行官方发展援助承诺和气候资金义务，广泛动员各类发展资源，拓宽协同有序的发展筹资渠道；提高发展中国家在国际金融架构中的话语权，推广本币融资工具，筑牢全球金融安全网，完善高效稳健的发展筹资体系，促进贸易投资自由化便利化，减少主要经济体宏观政策的负面外溢效应，为发展中国家创造更加公平和可持续的融资环境；^[1] 与 77 国集团宣布共同推动《塞维利亚承诺》。在 2025

[1] 《习近平主席特使、财政部部长蓝佛安出席联合国第四次发展筹资国际会议》，财政部网站，2025 年 7 月 2 日，https://gjs.mof.gov.cn/gongzuodongtai2019/gongzuodongtai/202507/t20250702_3967035.htm。

年 9 月召开的上海合作组织成员国元首理事会上，中国明确尽快建成上海合作组织开发银行。这些承诺和行动，不仅是对现有融资体系缺陷的直接回应，更是为“后 2030 议程”探索可行方案的关键实践，旨在通过具体的南南合作，推动全球发展融资体系向更具包容性与实效性的方向演进。

五、结语

2025 年是联合国成立 80 周年，也是 2030 议程提出十周年的关键节点。过去十年，2030 议程在公共卫生、教育、能源获取、数字联通等领域取得积极进展，但在多重因素交织影响下，全球议程面临系统性迟滞。围绕“后 2030 议程”的制度走向和整体延续型、全球重构型、“区域多元型”三种路径的博弈或争论，关系全球公共产品供给方式和分配格局的再配置，是人类未来发展议程的再设计。“后 2030 议程”的未来走向存在高度不确定性。

作为经济全球化的受益者、全球发展的贡献者和全球南方的重要成员，中国面对全球治理体系的深刻变革和地缘政治挑战，在落实 2030 议程和践行全球发展倡议中积累了丰富的经验与资源，能够在维护 2030 议程成果的基础上，积极塑造和引领全球重构型路径，为“后 2030 议程”发挥积极作用。中国应以人类命运共同体理念为价值指引，以全球发展倡议为合作蓝本，以全球治理倡议落实为契机，围绕理念引领、路径选择与执行机制，推动形成目标更聚焦、行动更务实、问责更有效的后 2030 制度安排。这不仅是对 2030 议程既有经验的回应，更是在新形势下对未来全球发展和治理格局合理有效的塑造。

【责任编辑：吴劭杰】

美式“航行自由”法律评估^{*}

□ 张海文 陈曦笛

〔提 要〕美国长期实施“航行自由计划”，采取“航行自由行动”以挑战所谓“过度海洋主张”。检视美国在航行自由方面的法律立场和实践可以发现，美式“航行自由”包含大量美国自创概念、自设标准的所谓习惯国际法，与国际法和许多国家实践相悖，其不仅缺乏国际法基础，也严重扭曲国际法的解释与发展。美国根据这些主张，极尽所能压缩其他国家的合法权益，扩大美国的权利和自由，以获取不受约束的“自由”。美式“航行自由”延续“炮舰外交”的强权逻辑，体现了美国使用军事力量对他国施压的惯常做法。美式“航行自由”服务于美国的国家利益及其地缘政治战略，涉嫌以军事力量威胁地区和平稳定，扰乱国际海洋秩序，体现出鲜明的不法性、无理性和双重标准。

〔关 键 词〕航行自由、“航行自由行动”、“过度海洋主张”、
国际海洋法、联合国海洋法公约

〔作者简介〕张海文，自然资源部海洋发展战略研究所研究员
陈曦笛，自然资源部海洋发展战略研究所助理研究员

〔中图分类号〕D993.5, D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 5 期 0065-28

^{*} 上海交通大学副教授郑志华、华阳海洋研究中心副研究员包毅楠、天津外国语大学副教授黄影、中国国际问题研究院副研究员曹群，以及清华大学博士生洪家宸、黄诗涵、李泓燕为本文作出重要贡献。

自1979年卡特政府推出“航行自由计划”以来,美国以挑战所谓“过度海洋主张”^[1]为由,频繁派遣军舰和军机进入他国管辖海域实施“航行自由行动”。据统计,仅2023财年期间,美国“航行自由行动”挑战了17个沿海国29项“过度海洋主张”,相比2022财年挑战15个沿海国22项“过度海洋主张”有所增加。^[2]美式“航行自由”时常造成不必要的摩擦,严重时还酿成海空意外事件。^[3]

美国的“航行自由行动”建立在美国政府对“航行自由”含义的歪曲解读之上。国际法上航行自由的本质在于维护所有国家和平利用海洋的权利、促进贸易和经济合作发展。^[4]根据美国国防部等有关报告,“航行自由”作为“海洋自由”^[5]的一部分,除传统意义上的船舶通行和飞机飞越以外,还包括军舰和军机的“编队演练、军事演习、侦察、情报搜集活动、武器试验及射击”等。^[6]美式“航行自由”片面强调军事活动自由,罔顾沿海国合法权利,实质上是

[1] 美国国防部将“过度海洋主张”定义为“沿海国对航行、飞越权利和自由以及对海洋的其他合法利用作出的非法限制”。See US Department of Defense, “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023),” p.2, [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FON/DoD%20FON%20Report%20for%20FY23%20\(Corrected\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FON/DoD%20FON%20Report%20for%20FY23%20(Corrected).pdf).

[2] “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports,” <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

[3] 例如1988年2月12日美国同苏联在黑海发生的碰撞事件,以及2001年4月1日美国同中国在南海发生的撞机事件。See James Kraska and Raul Pedrozo, *The Free Sea: The American Fight for Freedom of Navigation*, Naval Institute Press, 2018, pp.234-235 & p.249; Sally J. Cummins and David P. Stewart, eds., *Digest of US Practice in International Law 2001*, International Law Institute, 2002, pp.703-704, <https://2009-2017.state.gov/s/l/c8184.htm>.

[4] S. Jayakumar, “Navigational Freedom and Other Contemporary Oceans Issues,” in Myron H. Nordquist, Tommy Koh and John Norton Moore, eds., *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Martinus Nijhoff, 2009, pp.18-19.

[5] 美国国防部将“海洋自由”定义为“国际法保障所有国家享有的合法利用海域和空域的权利和自由,包括军用船舶和军用航空器利用海域和空域的权利和自由”。See US Department of Defense, “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2017),” p.2, <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.

[6] “Naval Vessels in Baltic Economic Zones,” US Secretary of State’s Message to the US Embassy in Vilnius, November 1, 1996. As cited in James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff, 2013, pp.237-238.

一种“横行自由”，^[1]并非《联合国海洋法公约》（下称《公约》）和一般国际法所认可的航行自由。

从法律角度看，美式“航行自由”系基于对习惯国际法的滥用。尽管1958年通过的《公海公约》《领海及毗连区公约》《大陆架公约》仍然有效，但1982年《公约》创造了包括过境通行、岛屿制度、群岛国及群岛海道通过权、专属经济区和200海里以外大陆架在内的一系列新制度，其中许多规定至今仍属于条约法，尚未发展成为习惯国际法。

美国虽参与第三次联合国海洋法会议的谈判和磋商，但出于自身利益考量，至今仍未加入《公约》。^[2]作为《公约》非缔约国，美式“航行自由”中很多行动只能建立在其主张的“习惯国际法规则”之上。美国一直自视为《公约》的利益攸关方，并把《公约》中的航行自由权利等同于习惯国际法上的权利，从而为其主张和行动进行辩护。早在1983年，美国政府就公开表示，“该《公约》也包含那些有关海洋传统用途的条款，这些条款总体上确认了现有的海洋法和实践，并公平地平衡了所有国家的利益。”^[3]

此类表态看似表明美国承认《公约》部分内容反映习惯国际法规则并“间接适用”于自身，实际上，美国只选择性地适用对其有利的《公约》条款。另外，“海洋传统用途”的具体意涵也存在相当大的解释余地。延续至今，尽管美国政府在《公约》特定条款的习惯国际法属性方面作出一些澄清，但其采取的选择性适用《公约》的一般做法没有改变。这种“灵活”的安排也为美式“航行自由”的形成和发展提供了空间。

本文根据包括《公约》在内的国际法和国家实践，以及裁判和学术研究

[1] “横行自由”是中国官方对美国在南海的“航行自由行动”作出的描述。见《2019年11月19日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，外交部网站，2019年11月19日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/201911/t20191119_7815454.shtml。

[2] James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III,” *Law and Contemporary Problems*, Vol.46, No.2, p.29.

[3] “Statement on United States Oceans Policy,” March 10, 1983, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/statement-united-states-oceans-policy>.

体现的法理，全面检视了美式“航行自由”相关的法律立场与行动是否具有充分国际法基础，评估其合法性与合理性。

一、美式“航行自由”概述

本文的分析对象是美式“航行自由”，主要聚焦于美国“航行自由计划”和相应的“航行自由行动”。本部分简述美国“航行自由计划”的发展，归纳美式“航行自由”的主要法律观点，为下文分析提供基础。

（一）美国“航行自由计划”

“海上航行的绝对自由”一直被美国视为具有长期性和全球性的“重大国家利益”。^[1] 美国认为，只要沿海国提出“不符合国际海洋法”的“过度海洋主张”，就可能构成对航行自由的不法限制。在美国看来，“过度海洋主张”对“基于规则的国际秩序的法律基础构成威胁”。^[2] 因此，美国拒绝默许这类“限制国际社会权利和自由的单方面行为”，且认为自己有必要派出海空军力量，确保其“在国际法允许的任何地方飞行、航行和行动”。^[3]

美国“航行自由计划”于 1979 年正式启动并持续至今。^[4] 该计划旨在通过“外交和行动上的共同努力”，否定和挑战他国的“过度海洋主张”，以维护“《公约》所反映的习惯国际法确立的法律利益平衡”。“航行自由计划”不仅包括美国国务院对“过度海洋主张”的抗议，还包括美国国防部使用海空军力量对其采取挑战行动，即“航行自由行动”，以“行使美国的海洋权利和自由”。^[5]

[1] “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program,” February 28, 2017, <https://policy.defense.gov/Portals/11/DoD%20FON%20Program%20Summary%2016.pdf?ver=2017-03-03-141350-380>.

[2] “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023).”

[3] “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program,” February 28, 2017.

[4] “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program,” March 2015, [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf).

[5] “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023).”

事实上,美式“航行自由”惯常运用军事力量挑战沿海国“过度海洋主张”,这些实践非常独特。美国在全球范围内开展“航行自由行动”,挑战其声称的“过度海洋主张”,主要依托其海空军力量的全球投送能力完成,具有鲜明的武力展示特征。

自“航行自由计划”启动至1992财年,美国通过军事行动对35个国家的“过度海洋主张”进行挑战,提出110余次外交抗议。^[1]此后,美国国防部在每一财年的报告中,都以列表形式说明美国海军执行“航行自由行动”的情况。自1993财年至2024年,美国“航行自由行动”平均每年对超过15个国家发起挑战,且挑战国家数量近十年来持续处于高位。

美国声称,所有“航行自由行动”都经过“深思熟虑的规划、法律审查和专业实施”,并以“不偏不倚”“非挑衅”的方式对盟国、合作伙伴和竞争对手开展。这些行动“不针对任何特定的过度主张者”。美国还声称,许多国家都“积极评价”其“针对过度海洋主张的和平行动”。^[2]

（二）美式“航行自由”的内容

根据美国的主张,航行自由被视为一种包罗万象、不可减损的概括性权利。^[3]在表态与行动中,美国不遗余力地维护和拓展其权利和自由,尽可能排斥那些有利于沿海国的权利和管辖,或否定那些限制海洋利用“自由”的国际法规则。

根据对美国现有相关实践的搜集和整理,本文主要对其以下观点和做法进行评估:(1)国际法允许军舰在他国领海行使无害通过权;(2)包括军舰或军用航空器在内的船舶和飞机为救助海上处于危险或危难的人员进入他

[1] US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.112: United States Responses to Excessive National Maritimes Claims,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-112.pdf>.

[2] “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023).”

[3] Zhang Xinjun and Chen Xidi, “The 2022 ICJ Judgment in Nicaragua v. Colombia: Towards a Theory of Exclusivity in Allocating Rights and Jurisdiction between the Coastal and Other States?,” *Chinese Journal of International Law*, Vol.23, No.2, 2024, pp.223-262.

国领海，是一种习惯国际法权利；（3）过境通行权是一种习惯国际法权利；（4）群岛海道通过权是一种习惯国际法权利；（5）国际法上存在“国际水域”，允许各国在该区域行使“航行自由”；（6）识别岛屿法律地位的标准有多种；（7）直线基线的适用有严苛的标准；（8）《公约》不允许大陆国家的远海群岛整体适用直线基线；（9）在专属经济区内享有等同于公海的航行与军事活动自由；（10）不得将防空识别区程序强制适用于仅穿越防空识别区内国际空域的外国航空器；（11）认定历史性水域有严苛的标准。

二、美式“航行自由”对航行利益的过度扩张

美国在识别和解释适用于各海洋区域的航行制度时，往往借助所谓“与《公约》内容一致的习惯国际法规则”扩张其权利与自由。

（一）军舰无害通过

早在 1982 年，美国就将“对军舰及海军辅助船在领海的通过，要求事先通知或获许可，或作出歧视性要求”明确列为“过度海洋主张”。^[1]为此，美国海军在全球范围内持续多年、反复多次进入他国领海，挑战有关国家“外国军舰进入领海须事先通知或获批准”的要求。

在美国国防部网站公布的 2023 财年“航行自由年度报告”中，有 11 个国家或地区的 13 项主张直接涉及外国军用船舶在领海中的通航。^[2]其中，中国有关外国军用船舶进入领海须事先获得批准的规定，成为美国海军多年来的“头号目标”：自 2007 财年至今，针对中国的这项挑战从未中断。^[3]

美国所称《公约》反映的外国军舰进入领海无须事先通知或获批准的所谓“既有规则”远远谈不上已确立。外国军舰在领海中的无害通过问题，在

[1] “U.S. Program for the Exercise of Navigation and Overflight Rights at Sea (NSC-NSDD-72),” <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-072.htm>.

[2] 该统计不包括涉及国际海峡过境通行权的主张。

[3] “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports.”

1958年《领海及毗连区公约》的谈判过程中就已出现明显分歧。^[1]苏联、保加利亚和罗马尼亚等国在就该公约所作的保留中提出,沿海国有权对外国军舰通过其领海设置批准程序。^[2]1982年《公约》的缔约过程则更能反映各国在该问题上的明显分歧。一项由28个国家共同发起的提案要求允许沿海国就领海无害通过进行国内立法,所涉事项应包括“安全”。^[3]此后会议中,阿尔巴尼亚、贝宁、中国、伊朗、马耳他、韩国和巴基斯坦等国仍反复强调应限制外国军舰在领海的无害通过。^[4]美国在完全知晓上述事实的情况下,^[5]仍在1983年歪曲大会主席所作声明,宣称《公约》“明确将沿海国的安全利益置于《公约》第19条和第25条之下。而这两条都不允许沿海国要求外国军舰在进入其领海前通知或获批准”。^[6]

事实上,美国可能比其他任何国家都清楚,所谓上述“既有规则”根本就是子虚乌有。在1910年“北大西洋渔业案”中,时任美国国务卿罗脱(Elihu Root)面对该案仲裁庭明确指出,“军舰不得未经同意进入领海,因为它们构成威胁;而商船则可以来往穿行,因为它们不构成威胁。”^[7]1988年“黑

[1] United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume III: First Committee (Territorial Sea and Contiguous Zone), United Nations, 1958, pp.127-131. 更有美国学者直言,关于外国军舰在领海无害通过的争论,实际上是贯穿整个20世纪海洋法发展的焦点。See Christine Bianco, Zenel Garcia and Bibek Chand, “What Is Innocent? Freedom of Navigation versus Coastal States’ Rights in the Law of the Sea,” *Ocean Development & International Law*, Vol.54, No.3, 2023, pp.4-7.

[2] “Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone—Declarations and Reservations,” https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-1&chapter=21#EndDec.

[3] UN Doc. A/CONF.62/L.117 (1982). 虽然该提案最终被撤回,但发起国要求大会主席作出公开声明表示,这一“撤回”“不妨碍沿海国依据《公约》第19条和第25条,采取措施保证自身安全利益的权利”。See UN Doc. A/CONF.62/SR.176 (1982).

[4] J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, Brill Nijhoff, 2021, pp.261-262.

[5] Thomas A. Clingan Jr., “Freedom of Navigation in a Post-UNCLOS III Environment,” *Law and Contemporary Problems*, Vol.46, No.2, 1983, pp.107-123.

[6] UN Doc. A/CONF.62/WS/37, 17 Official Records 243-244, Appendix 1A.

[7] Elihu Root, *North Atlantic Coast Fisheries Arbitration at the Hague: Argument on Behalf of the United States*, Robert Bacon and James Brown Scott, eds., F. B. Rothman, 1917, p.3 & p.116.

海撞船事件”中，正是美国军舰在苏联领海内实施所谓“航行自由行动”时，遭到苏联军舰的拦截，并发生碰撞。倘若真如美国所言，存在清晰的既有规则，沿海国不得限制外国军舰进入领海，那么苏联的行为无疑违反了这一规则，应承担国家责任，但美国只字未提其声称的“既有规则”。^[1]

长期以来，关于外国军舰在领海无害通过的国家实践始终存在较大分歧，这正表明相关规则并未在国际法层面得到确立。根据美国海军军法署（U. S. Navy JAG）搜集的资料，截至 2024 年，全球范围内 158 个国家和地区中，至少有 29 个国家要求外国军舰进入其领海前须获得批准，另有 15 个国家要求事先通知。^[2]

面对如此数量的国家实践，美国不仅从未认真考虑其法律意义，^[3] 相反还轻率认定它们都是违反“既有规则”的“过度主张”。讽刺的是，经过美国多年捍卫“航行自由”的努力，按照已故美国军方学者罗奇（J. Ashley Roach）的分析结果，也仅有芬兰和瑞典等极少数国家改变了相关主张。^[4] 此类改变是否由美国抗议和挑战导致，也是值得怀疑的。

（二）救助入境

美国主张无须沿海国同意即可进入其领海实施救援行动，即救助入境（assistance entry），是习惯国际法上的权利。1986 年，美国国务院、国防部和海岸警卫队联合发布了一份关于行使救助入境权的政策声明，^[5] 主张

[1] “Uniform Interpretation of the Rules of International Law Governing Innocent Passage through the Territorial Sea,” *Law of the Sea Bulletin*, No.14, 1989, p.13, http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulE14.pdf.

[2] 统计数据来源：<https://www.jag.navy.mil/national-security/mcrrm/>.

[3] 在 1984 年递交瑞典的备忘录中，美国甚至还曾称限制外国军舰无害通过的实践尚不够广泛，不能反映国际法的新发展。因此，这些实践都仅仅是对美国所称“既有规则”的违反。See aide mémoire dated December 4, 1984, from American Embassy Stockholm, reported in American Embassy Stockholm telegram 08539, December 10, 1984, pursuant to instructions contained in State Department telegram 355149, December 1, 1984, in *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*, Book II, pp.1846–1848 & pp.2023–2025.

[4] J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, pp.276-277, Table 11 “Restrictions on Warship Innocent Passage.”

[5] “Statement of Policy by the Department of State, the Department of Defense, and the United States Coast Guard concerning Exercise of the Right of Assistance Entry,” p.163.

“救助因海难而处于危险或危难中的人是一种人道主义义务”，而进入外国领海善意救助此种人员的权利，是一种习惯国际法上的权利，且独立于无害通行权、过境通行权和群岛海道通行权。根据该政策声明，“救助入境者”包括军舰或军用航空器，行使“救助入境权”“无需寻求或取得沿海国的许可”，仅“出于礼让和提醒该国救援部队的目的，应将入境通知沿海国”。此后，美国又进一步将救助入境权的适用范围扩张至群岛水域。^[1]

美国视“救助入境权”为习惯国际法的主张没有得到其他国家的支持。1991年1月，美国向国际海事组织（IMO）救生、搜索和救援小组委员会提交了一份说明，试图阐明救助入境权的法律依据。^[2] 美国认为，习惯国际法、各国实践已经表明，这种人道主义活动不受沿海国权利的限制。^[3] 然而，在此后的国际海事组织法律委员会讨论中，美国的主张没有得到其他国家的响应。恰恰相反，有国家明确质疑美国认定救助入境权为习惯国际法的立场，提出此前相关条约与国际实践并未创设此国际法惯例，且《公约》未给予任一国家在获取他国许可前进入其领海实施救助的权利。^[4] 1979年《国际海上搜寻救助公约》也明确指出，进入他国领海进行救助之前需取得该国许可。^[5]

区域性条约的实践普遍遵循了《国际海上搜寻救助公约》的许可制度，如《北极航空和海上搜救协定》和《黑海沿岸国关于海上搜寻与救助服务的合作协议》。不少国家对此立场表示支持，并进一步强调，不宜打破救助义务与沿海国控制其水域进入或在其水域作业的主权权利之间的微妙平衡。^[6] 作为结论，国际海事组织法律委员会认为，目前国际法中不存在救助入境的权利——既未载入任何公约，也未为习惯国际法所确立。^[7] 尽管如此，美国

[1] “Guidance for the Exercise of the Right of Assistance Entry,” Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction CJCSI 2410.01A, April 23, 1997, para.4.a.

[2] “SAR on or over Foreign Territorial Seas,” LSR 22/8/4, January 19, 1991, para.1.

[3] *Ibid.*, para.13.

[4] “Report of the Legal Committee on the Work of Its Sixty-Fifth Session,” LEG 65/8, October 11, 1991, para.117.

[5] *International Convention on Maritime Search and Rescue*, Article. 3.1.3.

[6] “Report of the Legal Committee on the Work of Its Sixty-Fifth Session,” para.118.

[7] *Ibid.*

仍坚持这种没有市场的法律主张。^[1]

（三）过境通行

美国认为过境通行制度已成为习惯国际法的一部分，因此《公约》非缔约方有权在用于国际航行的海峡内享有过境通行权。美国这一主张的理由主要有二：一是《公约》确立的过境通行制度是对长期实践中既已形成的习惯国际法规则的编纂；^[2]二是自《公约》生效后，过境通行制度逐渐发展为习惯国际法规则。事实上，过境通行制度可适用于《公约》缔约国之间是确定无疑的，但是否属于习惯国际法规则尚无定论。

一方面，《公约》条文的起草过程表明部分国家对创设过境通行权持消极态度。在第三次联合国海洋法会议第二会期，各国纷纷提交有关用于国际航行的海峡的条文草案。英国在草案第 2 条提出用于国际航行的海峡的过境通行制度，引发激烈讨论。马来西亚、摩洛哥、也门、阿曼、伊朗、丹麦、加纳、西班牙和阿尔巴尼亚等国一致强调沿海国的主权、安全和环境利益，仅支持无害通过制度。^[3]阿曼认为，用于国际航行的海峡仍然是领海的一部分，因此主张适用无害通过制度，但考虑到全球贸易的发展，可制定“外国商船通过推定无害”规则。也门主张商船适用无害通过制度，非商用船舶，如潜航器与军舰，需要提前获得批准且严格遵守沿海国的规章制度。^[4]

经过近十次会议谈判，在第三次联合国海洋法会议第十一会期，西班牙、伊朗、阿曼等国仍认为过境通行制度不尽如人意。西班牙表示，尽管出于达成共识的考虑愿意接受船舶的过境通行权，但将继续反对其中有关军用航空器自由飞越的规定，并始终支持适用无害通过制度。索马里认为，过境通行

[1] “Guidance for the Exercise of Right-of-Assistance Entry,” Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction 2410.01D, August 31, 2010.

[2] “Presidential Proclamation 5928 of December 27, 1988,” *Federal Register*, Vol.54, No.5, January 9, 1989, p.777; William L. Schachte, Jr., “International Straits and Navigational Freedoms,” 1992, pp.5-6, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/65946.pdf>.

[3] See UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Legislative History of Part II of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Volume II, 1992, p.22, pp.33-34 & p.55.

[4] *Ibid.*, p.56 & p.68.

制度甚至没有为沿海国提供最低限度的安全保障。西班牙在最后一次会议上明确表示,“经过多年的努力,代表团被迫提交修正案,但其自身的国家权益仍没有被考虑……海峡通行制度的条款文本不是对习惯国际法规则的编纂或者表达”。^[1]可见,过境通行权本质上是不同利益方各自让步的合约性权利,而非对既有习惯国际法规则的编纂。

另一方面,习惯国际法规则是否形成需要考察国家实践,而事实并不支持美国的结论。实践中,国家对军舰、航空器过境通行是否需要事前通知或获批的立场不一致。部分国家明确表示,军舰或部分类型的船舶、航空器通行需要提前告知或获批。也门于1982年12月签署《公约》时作出声明,重申其国内法规定,表示“即使是在连接两个海洋的海峡水域……关于自由通行的一般国际法概念只适用于商船和(民用)航空器;核动力船只以及一般军舰军机必须按照一般国际法……事先征得也门的同意才能通过其领水”。^[2]阿曼也采取较为相似的立场,在国内法中规定对其领海和领空行使完全主权,并与外国船只和飞机通过国际海峡的无害通过原则相协调。^[3]此外,希腊和菲律宾在声明中排除了部分海峡的过境通行权。^[4]

同样应当注意的是,国家实践的普遍性不能等同于一致性,就国家实践一致性的判断而言,受影响较大国家的立场具有特殊意义。^[5]一些海峡沿岸国为船舶和飞机的通过设定了额外限制条件,如直布罗陀海峡沿岸国摩洛哥的国内法规定,^[6]曼德海峡沿岸国也门对核动力船和载有危险物质船舶的额

[1] UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Legislative History of Part II of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Volume II, pp.132-133, pp.136-138 & p.143.

[2] “The Yemen Arab Republic Declarations,” December 10, 1982, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#13.

[3] “Royal Decree concerning the Territorial Sea, Continental Shelf and Exclusive Economic Zone,” February 10, 1981, Article 1, https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/OMN_1981_Decree.pdf.

[4] “United Nations Convention on the Law of the Sea—Declarations and Reservations.”

[5] A. G. López Martín, *International Straits: Concept, Classification and Rules of Passage*, Springer, 2010, p.194.

[6] “Act No. 1.73.211 Establishing the Limits of the Territorial Waters and the Exclusive Fishing Zone of Morocco,” March 2, 1973, Article 3, https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MAR_1973_Act.pdf.

外要求。^[1] 土耳其海峡沿岸国土耳其至今未签署《公约》，也不承认过境通行权的普遍适用。霍尔木兹海峡沿岸国伊朗声明，过境通行权仅限于《公约》缔约方享有，不属于强制性质的现有习惯或既定惯例。^[2]

不仅如此，国际法学界多数学者倾向于认定过境通行制度并未发展成为习惯国际法规则。田中嘉文（Yoshifumi Tanaka）认为，没有充分证据表明过境通行制度发展为习惯国际法规则。^[3] 图利奥·斯科瓦齐（Tullio Scovazzi）指出，许多国家对过境通行制度的态度使该制度远未成为习惯国际法规则。^[4] 雨果·卡米诺斯（Hugo Caminos）和文森特·P·科格里亚蒂-班蒂斯（Vincent P. Cogliati-Bantz）也主张，过境通行制度没有成为习惯国际法。^[5] 贾兵兵指出，多数国家认为过境通行制度不是习惯国际法规则。^[6]

（四）群岛海道通过权

美国学者表示，《公约》第54条有关群岛水域通行、研究和测量活动的规定反映了习惯国际法，即“第39、40、42和44条比照适用于群岛海道通过”的规则适用于《公约》非缔约方。^[7] 该主张的核心是，美国有权依照习惯国际法行使群岛海道通过权。

[1] “Republican Decree No.15 (Sanaa),” [https://www.jag.navy.mil/national-security/mcirm/Act No.45 of 1977 concerning the Territorial Sea, EEZ, Continental Shelf and other Marine Areas,](https://www.jag.navy.mil/national-security/mcirm/Act%20No.45%20of%201977%20concerning%20the%20Territorial%20Sea,%20EEZ,%20Continental%20Shelf%20and%20other%20Marine%20Areas.pdf) Articles 7-8, https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/YEM_1977_Act.pdf.

[2] “Iran Interpretative Declaration on the Subject of Straits,” https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec.

[3] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Fourth Edition), Cambridge University Press, 2023, pp.271-272.

[4] Tullio Scovazzi, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, Martinus Nijhoff, 2001, pp.174-175 & p.186.

[5] Hugo Caminos and Vincent P. Cogliati-Bantz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge University Press, 2014, p.469.

[6] B. B. Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Oxford University Press, 1998, pp.207-208.

[7] J. Ashley Roach, “Today’s Customary International Law of the Sea,” *Ocean Development & International Law*, Vol.45, No.3, 2014, pp.239-259.

对此，包括印度尼西亚在内的群岛国并不认可，并以国内立法与行动予以否认。而这种否认立场也被美国视为对于“习惯国际法的违反”，因而成为“航行自由计划”的挑战对象。^[1] 挑战群岛国“不符合海洋法规则”的群岛海道通过安排，已经成为美国历年“航行自由行动”的重要内容。

事实上，群岛海道通过制度完全是《公约》新创设的航行制度，仅适用于缔约国之间。没有实践表明，群岛国制度项下的群岛海道通过权已经由一项条约权利，转变为一项适用于缔约方与非缔约方之间的国际法规则。至今只有印尼和菲律宾援引《公约》项下群岛海道通行权相关规定，尝试作出指定群岛海道的实践。两国的海道指定均因存在“部分指定”等问题而未能完成。^[2] 在此情况下，无法找到足够广泛和具有代表性的国家实践和法律确信，以确认该制度的习惯国际法规则地位。

（五）“国际水域”

美国自创多个“法律概念”。其一是“国际水域”。美国主张在“国际水域”享有“公海航行和飞越自由”。美国出于军事目的，把世界上的海洋分为两部分，第一部分包括属于沿海国领土主权的内水、领海和群岛水域；第二部分即“国际水域”，包括“所有国家都享有公海航行和飞越自由”的毗连区、专属经济区 and 公海。^[3]

美国反复强调的“国际水域”概念在当代海洋法中并不存在。从当前国家外交实践与国际司法案例看，美国这种固执于扩张航行权利而将沿海国管辖海域“公域化”的再分类，除有时因描述非主权海域的便利性而被使用外，

[1] US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.141 Indonesia: Archipelagic and other Maritime Claims and Boundaries,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/LIS-141.pdf>.

[2] IMO Doc. MSC 69/22/Add.1; 《中华人民共和国外交部关于菲律宾共和国出台“海洋区域法”和“群岛海道法”的声明》，中国驻菲律宾大使馆网站，2024年11月9日，http://ph.china-embassy.gov.cn/chn/sgdt/202411/t20241110_11524136.htm。

[3] US Department of the Navy and Department of Homeland Security, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2022, p.1-7.

并未得到更多国家或国际司法机构的接受，^[1]甚至有时被沿海国视为对其领土主权和《公约》项下权利的威胁。^[2]

其二是“公海走廊”。2024年10月，美国海军称其“例行通过台湾海峡，途经根据国际法适用公海航行和飞越自由的水域”，还特别指出“该船通过了海峡中任何沿海国领海之外的公海走廊”。^[3]事实上，台湾海峡只存在内水、领海、毗连区和专属经济区，不存在所谓的“公海走廊”或“公海”。有观点认为，《公约》生效以及专属经济区的建立，“已经使……公海走廊被专属经济区取代”。^[4]美国抛出“公海走廊”概念，意在虚化其在台湾海峡属于沿海国管辖的各类海域里的国际法义务。

三、美式“航行自由”对沿海国权利的非法限制

美国极力扩张航行利用国权利，在识别和解释各海洋区域制度时，不遗余力地压缩、限制其他国家的权利与自由。

（一）岛屿法律地位

《公约》第121条规定了岛屿制度，并区分了拥有专属经济区或大陆架的岛屿和“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁”。美国在认定岛屿的法律地位时，采取了“宽于律己、严以待人”的双重标准，且选择性地

[1] Permanent Court of Arbitration, “The ‘Enrica Lexie’ Incident (Italy v. India) Award of 21 May 2020,” paras.69-70, <https://pcacases.com/web/sendAttach/16500>; International Tribunal for the Law of the Sea, “The M/V ‘Norstar’ Case (Panama v. Italy) Judgment of 10 April 2019,” para.289, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_merits/C25_Judgment_20190410.pdf.

[2] 《2022年6月13日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2022年6月13日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202206/t20220613_10702387.shtml。

[3] “U.S. 7th Fleet Destroyer and the Royal Canadian Navy Conduct Bilateral Transit in the Taiwan Strait,” United States Indo-Pacific Command, October 20, 2024, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/3940364/us-7th-fleet-destroyer-and-the-royal-canadian-navy-conduct-bilateral-transit-in/>.

[4] Alexander Lott, “Maritime Security in the Baltic and Japanese Straits from the Perspective of EEZ Corridors,” *Ocean Development & International Law*, Vol.54, No.3, 2023, pp.327-348.

挑战他国岛屿的法律地位。

美国依据其位于太平洋的诸多无人小岛礁，如贝克岛（Baker Island）、豪兰岛（Howland Island）、贾维斯岛（Jarvis Island）等，提出专属经济区和大陆架主张。^[1] 同样，美国对其盟伴国家在该问题上似乎也相当宽容。例如，澳大利亚根据太平洋上的两个无人礁，即梅利什礁（Mellish reef）和米德尔顿礁（Middleton reef），主张专属经济区和大陆架，美国对此并未反对。日本政府向大陆架界限委员会提出七个海域区块的外大陆架划界案，包括根据冲之鸟礁非法主张专属经济区和大陆架，美国对此亦从未提出抗议。^[2] 然而，美国却频繁对特定国家岛屿的法律地位提出挑战或抗议。这种双重标准的做法限制和侵犯了他国的合法权利，更是为其非法的“航行自由”主张铺路造势。

（二）直线基线

美国对于直线基线的适用问题，同样以本国的解读作为对《公约》未予明确规定事项的“权威”解释。《公约》第7条第1款规定，“海岸线极为曲折”是可划设直线基线的一种情况，但未予以更细化的规定。根据美国自设标准，“海岸线极为曲折”的情况必须符合下列全部特征：其一，在海岸线深凹和切入的地方，至少存在三个深入的凹陷；其二，这些深凹彼此靠近；其三，每个深凹从其入海口处包围该凹陷的直线基线的穿透深度，一般应当大于该基线线段长度的一半。^[3]

《公约》第7条第1款还规定，可划设直线基线的另一种情况是“紧接

[1] “Treaty Doc.114-13: The Treaties with the Republic of Kiribati and the Government of the Federated States of Micronesia on the Delimitation of Maritime Boundaries,” <https://www.govinfo.gov/app/details/CDOC-114tdoc13/CDOC-114tdoc13>.

[2] “Diplomatic Note of United States Mission to the United Nations,” December 22, 2008, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/usa_22dec08.pdf.

[3] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.9, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/treaty_103-39.pdf. 美国认为，从逻辑上讲，“深凹”的地理标准应比《公约》第10条规定的法律意义上的海湾标准更为严格，以防止在划定直线基线时将浅海湾作为“极为曲折”的地形。See J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, p.82.

海岸有一系列岛屿”，但同样未作出更严格的具体规定。根据美国的官方立场，则必须同时满足下列条件：其一，每个岛屿最靠近陆地的点距离大陆海岸线不超过 24 海里；其二，直线基线划经的每两个岛屿之间距离不超过 24 海里；其三，这些岛屿整体上遮蔽任何特定地点至少 50% 的大陆海岸线。^[1]

国际法协会关于领海基线问题的研究报告指出：“考虑到位于大陆沿岸附近的多种不同岛屿分布类型，《公约》第 7 条第 1 款中提到的‘一系列岛屿’可以由沿海国灵活适用……对此《公约》没有规定，国家实践也没有一致性，国际法院和国际海洋法法庭也未明确提出‘一系列岛屿’与大陆之间的距离；岛屿与海岸的距离应符合第 7 条中的一般标准。”^[2]

美国还认为，为了满足《公约》第 7 条第 3 款规定的“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向，而且基线内的海域必须充分接近陆地领土”，任何一条直线基线线段不应超过 24 海里。^[3] 国际法协会上述研究报告则认为，“美国的国家实践并不代表国际社会，美国对《公约》和国家实践的解释只是诸多国家立场之一。”^[4]

事实上，美国非常清楚，《公约》关于直线基线的划定没有像群岛基线那样设定精确的参数条件。^[5] 然而，美国却抛出上述一系列自定“标准”，并以此衡量其他沿海国划设的直线基线是否“达标”，企图以自创的标准取代实在国际法规则。

（三）远海群岛领海基线

美国提出，《公约》并未对大陆国家在划设远海群岛领海基线时适用直线基线的问题作出明确规定，并且尚未形成相应的习惯国际法规则，目前各

[1] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.9.

[2] International Law Association Sydney Conference 2018, “Final Report on Baselines under the International Law of the Sea,” para.105, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sydney-2018-5.

[3] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.9.

[4] “Final Report on Baselines under the International Law of the Sea,” para.19.

[5] J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, p.74.

国适用直线基线划设远海群岛领海基线主要依据《公约》第7条的规定。^[1]因此，不存在允许大陆国家远海群岛整体划设直线基线的习惯国际法规则。美国的上述观点与多国实践背道而驰。事实上，尽管美国不断挑战他国远海群岛整体划设直线基线，但并不妨碍长期以来拥有远海群岛的大陆国家在实践中对其远海群岛适用直线基线。

在第一次联合国海洋法会议之前，挪威、冰岛和厄瓜多尔等国均运用直线基线法划定本国远海群岛的领海基线。^[2]在第三次联合国海洋法会议上，由于大陆国家被排除在群岛问题的非正式协商会议之外，大陆国家远海群岛领海基线问题并未在此次会议上得到充分讨论。^[3]一些海洋强国并不希望将群岛制度的适用范围扩展至非群岛国的远海群岛，从而扩大大陆国家的管辖海域，妨碍航行自由、国际贸易和国家安全。^[4]因此，《公约》并未对大陆国家远海群岛的基线规则作出任何明确规定，且确认“未予规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为准据”。

《公约》并未禁止大陆国家适用直线基线整体划定远海群岛的领海基线。许多大陆国家适用直线基线或混合基线划设本国远海群岛的领海基线。美国于2022年发布的《海洋界限》第150号报告考查了划设远海群岛领海基线的24个国家实践，其中有30个远海群岛整体适用直线基线或混合基线。例如，巴西适用直线基线将圣佩德罗和圣保罗群岛（São Pedro and São Paulo

[1] US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.150 People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea, State Practice Supplement,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS-Supplement.pdf>.

[2] Jens Evensen, “Certain Legal Aspects concerning the Delimitation of the Territorial Waters of Archipelagos,” UN Doc. A/CONF.13/18, in *Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume I (Preparatory Documents), 1958, pp.295-297.

[3] “Revised Single Negotiating Text (Part II),” UN Doc. A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II, in *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume V, pp.170-172; Myron H. Nordquist, Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume II, Martinus Nijhoff, 2002, p.412.

[4] C. F. Amerasinghe, “The Problem of Archipelagoes in the International Law of the Sea,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.23, No.3, 1974, pp.543-544.

Archipelagos)的所有岛屿包围起来,丹麦法罗群岛(Faroe Islands)也整体适用直线基线。^[1] 这些实践说明,美国认为习惯国际法禁止大陆国家整体划设远海群岛直线基线的主张和立场与《公约》前后的实践并不一致。

(四) 专属经济区军事活动

美国坚持在专属经济区内享有绝对的航行自由和军事活动自由,固守领海以外海域属于“国际水域”的观念。^[2] 长期以来单方面、极端化解释专属经济区制度,试图将公海自由理念完全套用在专属经济区之上,以维持其在全球海洋的霸权利益。美国无视专属经济区的制度设计旨在平衡沿海国与其他海洋利用国利益的事实,^[3] 与《公约》的宗旨和规定背道而驰,严重损害广大发展中国家和平利用海洋、实现可持续发展的正当权益,遭到许多国家的抗议和反对。

一方面,美国的立场与行动与《公约》文本存在极大分歧。首先,美国片面夸大《公约》第58条“其他国际合法用途”的适用范围。^[4] 美国主张,《公约》赋予其他国家在专属经济区内进行“其他国际合法用途”的权利,包括军事演习、武器测试、情报搜集等广泛的军事活动。^[5] 然而,依照《公约》,上述用途应当是“与航行和飞越的自由、铺设海底电缆和管道的自由”有关的,不能是独立的、完全无关的活动。同时,所有国家的权利和自由都“在本公

[1] “Limits in the Seas No.150 People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea, State Practice Supplement.”

[2] “Recommendation of the President of the United States to the United States Senate regarding the Convention on the Law of the Sea, October 7, 1994,” *Ocean Yearbook Online*, Vol.12, No.1, pp.537-538.

[3] Umberto Leanza and Maria Cristina Caracciolo, “The Exclusive Economic Zone,” *The IMLI Manual on International Maritime Law*, Volume I, 2014, p.177; Ioannis Prezas, “Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Remarks on the Applicability and Scope of the Reciprocal ‘Due Regard’ Duties of Coastal and Third States,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.34, No.1, 2019, pp.97-116.

[4] Peter Dutton, ed., *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, US Naval War College China Maritime Studies Institute, 2010.

[5] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.24.

约有关规定的限制下”行使，这意味着即使与航行等自由相关的用途，也不能违反《公约》的其他规定，特别是关于沿海国在专属经济区内主权权利和管辖权的规定，如第 56 条。

其次，美国扭曲适当顾及义务的内涵。美国在主张专属经济区军事活动自由的同时，往往弱化甚至故意忽略适当顾及义务的存在。^[1] 美国认为，舰船停泊、飞机起降、军事装置操作、情报搜集、演习、行动和军事调查等军事活动是公海的传统用途，受《公约》第 58 条的保护。^[2] 美国还声称，《公约》第 56、58、86 和 89 条以及谈判历史表明，公海自由（包括军事活动）在专属经济区继续适用，且适当顾及并非沿海国的一项权利。^[3]

然而，适当顾及义务要求海洋利用国在进行军事活动时，应当尽可能避开沿海国的重要渔业区、航道以及环境脆弱和敏感区域，最大程度地减少对沿海国经济、环境和安全利益的干扰，确保不对沿海国的资源管理、环境安全及海洋秩序造成负面影响。^[4] 美国单方面在他国专属经济区内大规模、多频次、高强度进行抵近侦察、军事测量、军事演习等活动，侵犯这些沿海国的主权权利，破坏地区海洋安全与稳定。这种片面强调航行自由、忽视适当顾及义务的做法，明显是对国际法的滥用与曲解。^[5]

再次，美国对军事测量和水文测量活动错误定性。美国长期以来主张军

[1] Ioannis Prezas, “Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Remarks on the Applicability and Scope of the Reciprocal ‘Due Regard’ Duties of Coastal and Third States.”

[2] Amitai Etzioni, “Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World’s Policeman,” *Armed Forces & Society*, Vol.42, No.3, 2016, pp.501-517; Elmar Rauch, “Military Uses of the Oceans,” *German Yearbook of International Law*, Vol.28, 1985, p.229.

[3] Robert Beckman, “Military Exercises Involving Live Firing in the EEZ and the ‘Due Regard’ Obligation in 1982 Unclos,” in *Asia and UNCLOS 30 Years’ Implementation: An Assessment*, Springer Nature Singapore, 2024, pp.199-210; Brian Wilson, “An Avoidable Maritime Conflict: Disputes Regarding Military Activities in the Exclusive Economic Zone,” *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol.41, No.3, 2010, p.421.

[4] Julia Gaunce, “On the Interpretation of the General Duty of ‘Due Regard’,” *Ocean Yearbook*, Vol.32, 2018, pp.27-59.

[5] Lowell Bautista, “The Role of Coastal States,” in *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*, Routledge, 2015, pp.59-70; Albert J. Hoffmann, “Freedom of Navigation,” in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, para.15.

事测量与水文测量并不属于《公约》第十三部分所规范的海洋科学研究。^[1]实际上,无论是军事测量还是水文测量,所采用的技术方法和内容与海洋科学研究具有高度一致性。将军事测量、水文测量排除在海洋科学研究之外,容易导致海洋科学研究制度被掏空、虚化。^[2]

复次,美国的政策和行动本质上是利用《公约》中“其他国际合法用途”“适当顾及”等术语的模糊性进行战略竞争,目的是维护其全球海洋军事霸权。^[3]

最后,美国忽视和平使用原则。和平使用原则是《公约》确立的公海自由及其他海洋活动基本原则之一,旨在确保全球海洋秩序的和平与稳定。然而,美国在实际操作中将军事使用原则简单化为对军事活动的全面容许,^[4]甚至进行大量具有敌意和威胁性的军事活动,造成地区紧张局势,涉嫌构成使用武力威胁,显然与《联合国宪章》和《公约》的精神背道而驰。^[5]

另一方面,相关国家实践并不支持美国的立场。许多国家明确反对缺乏限制的外国军事活动,强调沿海国对专属经济区的资源保护、海洋环境,甚至安全利益负有管辖责任。^[6]

例如,孟加拉国、巴西、佛得角、厄瓜多尔、印度、马来西亚、巴基斯坦、

[1] J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3rd edition, Martinus Nijhoff, 2012, p.508; Raul (Pete) Pedrozo, "Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone," *Chinese Journal of International Law*, Vol.9, No.1, 2010, p.21; James Kraska, "Marine Data Collection Outside the MSR Regime," in *Viability of UNCLOS amid Emerging Global Maritime Challenges*, Springer Nature Singapore, 2024, pp.41-57.

[2] UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Marine Scientific Research—A Revised Guide to the Implementation of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 2010.

[3] Zhang Haiwen, "Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States? Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activities in the EEZ," *Chinese Journal of International Law*, Vol.9, No.1, 2010, pp.31-47.

[4] Mark J. Valencia and Kazumine Akimoto, "Guidelines for Navigation and Overflight in the Exclusive Economic Zone," *Marine Policy*, Vol.30, No.6, 2006, pp.704-711.

[5] Wu Jilu and Zhang Haiwen, "Freedom of the Seas and the Law of the Sea: A Chinese Perspective," in *Twenty-First Century Seapower*, 2013, pp.281-297; Zou Keyuan, "Peaceful Use of the Sea and Military Intelligence Gathering in the EEZ," *Asian Yearbook of International Law*, Vol.22, 2016, pp.161-176.

[6] Sam Bateman, "Building Good Order at Sea in Southeast Asia: The Promise of International Regimes," in *Maritime Security in Southeast Asia*, Routledge, 2007, pp.111-130.

泰国和乌拉圭在批准《公约》时发表声明，坚持《公约》不允许未经沿海国同意在专属经济区内进行军事演习或行动，特别是涉及使用武器或爆炸物的演习或演练。^[1] 伊朗作为《公约》的非缔约方，也制定了具有类似效果的国内立法，禁止外国在伊朗专属经济区和大陆架开展军事活动、情报搜集以及任何其他不符合伊朗权益的活动。^[2] 印度主张外国在其专属经济区内进行军事测量、侦察或海洋调查活动时，需事先获得沿海国的同意。印度多次抗议美国在印度专属经济区内进行未通报的军事测量活动，指责美国“侵犯其主权”。^[3] 朝鲜禁止外国个人、船舶和飞机未经事先允许在其专属经济区内进行拍照、调查或测量。^[4]

综上所述，美国在专属经济区军事活动问题上的立场是对《公约》的片面解读和错误运用，严重损害了沿海国的合法权益，也破坏了国际海洋秩序的稳定。^[5]

（五）防空识别区

长期以来，美国就防空识别区问题的官方立场与国际实践明显冲突，甚至其防空识别区规则也与官方立场表态不符。

首先，美方经常强调“不承认沿海国将防空识别区程序适用于仅穿越防

[1] “United Nations Convention on the Law of the Sea—Declarations and Reservations.”

[2] “Act on the Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and the Oman Sea, 1993,” https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/IRN_1993_Act.pdf.

[3] Sam Bateman, “Hydrographic Surveying in the EEZ: Differences and Overlaps with Marine Scientific Research,” *Marine Policy*, Vol.29, No.2, 2005, pp.163-174; J. Ashley Roach, “Marine Data Collection: Methods and the Law,” in *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, pp.171-208; Moritaka Hayashi, “Military and Intelligence Gathering Activities in the EEZ: Definition of Key Terms,” *Marine Policy*, Vol.29, No.2, 2005, pp.123-137.

[4] “North Korea Decree Establishing the Economic Zone, August 1977,” in *Maritime Claims Reference Manual 2023*, <https://www.jag.navy.mil/national-security/mcrl/>.

[5] Sophia Kopela, “The ‘Territorialisation’ of the Exclusive Economic Zone: Implications for Maritime Jurisdiction,” paper presented at the 20th Anniversary Conference of the International Boundaries Research Unit on “The State of Sovereignty,” Durham University, United Kingdom, 2009; Wolf Plesman and Volker Roeben, “Marine Scientific Research: State Practice versus Law of the Sea?,” in Ruediger Wolfrum, ed., *Law of the Sea at the Crossroads: The Continuing Search for a Universally Accepted Regime*, Berlin: Duncker und Humblot, 1991, p.375.

空识别区无意进入领空的外国航空器，美国也不会将防空识别区程序适用于此类情况”。^[1]但这与美国现行防空识别区规则的“适用范围”规定^[2]并不一致。后者规定，有关规则适用于经过防空识别区飞离美国领空的航空器。因此，美方将“领空准入条件”作为划设防空识别区的法律依据^[3]并不严谨，也不符合美国现行规则。而且，美国迄今从未解释为何其防空识别区可覆盖他国无争议领空，比如巴哈马的多格岩（Dog Rocks）。^[4]

其次，美方认为沿海国不可将防空识别区程序强制适用于仅穿越防空识别区内国际空域而无意进入领空的外国航空器，但这与绝大多数防空识别区划设国的实践并不一致，甚至与美国最初的防空识别区规则也不相符。^[5]从划设包含国际空域的防空识别区的国家实践看，当前仅有日本、印度防空识别区规则的某些条款与美国防空识别区规则在该问题上的规定类似。^[6]因此，美国防空识别区现行规则排除“仅穿越”情况适用的实践显然未形成国际惯例，迄今在相关实践中仍属于“少数派”。

最后，美国长期采用双重标准，坚持美国军机在他国防空识别区享有“飞越自由”，但对非盟伴国家军机的类似行动则宣传为“威胁”。例如，美国一方面强调军机享有“飞越自由”并连年挑战中国东海防空识别区，多次派

[1] *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, March 2022, p.2-17.

[2] 美国防空识别区规则的“适用范围”条款为：“本子部分为操作所有航空器（美国国防部和执法航空器除外）在防御区之内飞行，或者通过B子部分指定的防空识别区（ADIZ）而进入美国、在美国内或离开美国飞行，订立规则。”参见美国《联邦法规》（Code of Federal Regulations）相关部分：14 C.F.R. § 99.1（2024）。

[3] *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, p.2-17.

[4] 参见曹群：《美国防空识别区的历史和法理研究》，海洋出版社2020年版，第126、154-157页；Cao Qun and Bao Yinan, “No Need to Worry about a Potential South China Sea ADIZ,” SCSPi, July 6, 2020, <http://www.scspi.org/en/dtfx/1594038414>.

[5] 1950年代的美国防空识别区规则宽泛适用于“飞入或飞行于”美国防空识别区的航空器，在1961年严苛化修订“适用性”条款后才排除适用“仅穿越”情况。参见美国《联邦公报》（Federal Register）相关部分：Security Control of Air Traffic, 15 Fed. Reg. 9319 (December 27, 1950); Security Control of Air Traffic, 25 Fed. Reg. 340 (January 15, 1960); Security Control of Air Traffic, 26 Fed. Reg. 9710 (October 14, 1961).

[6] See AIP Japan, 1 Mar 2018, ENR 5.2-21; AIP India, 19 Jul 2018, ENR 5.2-18, 5.2.2.2.3.

遣军机穿越台湾海峡，^[1] 另一方面却在舆论上将中国军机在美国、日本和韩国防空识别区内国际空域的正常演练活动炒作为“侵扰”或“挑衅”。^[2] 美国在防空识别区问题上的双标作法，与其标榜捍卫“航行自由”的言论显然不一致。

另外，美国在军机“公海自由”及飞行情报区相关问题上也秉持双重标准，一贯有选择性地仅挑战特定国家的“过度海洋主张”。美国认为，沿海国无权将其飞行情报区程序适用于仅穿越飞行情报区内国际空域的外国军用航空器。^[3] 但在此问题上，美国从未对其北约盟国希腊的相关主张实施“航行自由行动”，^[4] 其近三十年来的挑战对象包括古巴、缅甸和委内瑞拉，其中对与美国关系紧张的委内瑞拉挑战次数最多。^[5]

（六）历史性水域

美国认为，构成历史性水域必须符合以下三个标准：一是国家必须公开和众所周知地提出历史性水域的主张；二是该国长期和持续、有效地行使其权力；三是其他国家对此予以默认。^[6] 其中，美国尤其强调其他国家态度对

[1] 近年来，美国军机在台海活动的挑衅性愈加明显。例如，2022年12月美军P-8A反潜巡逻机自北向南飞越台湾海峡，距离中国大陆领海基线最近时不到13海里，刷新了美军机对华抵近侦察的最近记录。参见南海战略态势感知计划：《2022年美军南海军事活动不完全报告》，2023年3月，<http://www.scspi.org/zh/yjbg/1679830268>。

[2] See Mercedes Trent, *Over the Line: Implications of China's ADIZ Intrusions in Northeast Asia*, Federation of American Scientists, 2020, p.6; Laura Gozzi, “China and Russia Stage First Joint Bomber Patrol near Alaska,” *BBC*, July 25, 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cz9x22k5qv2o>.

[3] *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, p.2-17.

[4] See George Assonitis, “The Greek Airspace: The Legality of a Paradox,” *United States Air Force Academy Journal of Legal Studies*, Vol.8, 1997-1998, p.172 & p.181; Ministry of Foreign Affairs, Hellenic Republic, “Athens FIR,” <https://www.mfa.gr/en/foreign-policy/foreign-policy-issues/issues-of-greek-turkish-relations/athens-fir/>.

[5] See U.S. Navy Judge Advocate General's Corps, *Maritime Claims Reference Manual*, Venezuela, December 2021, p.3; “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports.”

[6] See note of United States Mission to the United Nations in New York dated June 17, 1987, in *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*, Book II, pp.1807-1809; UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Law of the Sea Bulletin*, No.10, November 1987, p.23; UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice*, No. II, p.86.

是否构成历史性水域的重要性，主张历史性水域的构成不仅要求其他国家并未提出反对或抗议，而且必须默认这一历史性水域的主张。这一主张在前两个构成要素的基础上，提高了历史性水域的判断标准，因为相较于其他国家的不作为或不反对，默认的认定标准更为严格。

然而，美国的这一主张背离了司法和国家实践，也不符合学者的普遍共识。例如，在1992年萨尔瓦多和洪都拉斯陆地、岛屿和海洋边境争端案中，国际法院认定，丰塞卡湾内的水域为历史性水域的原因之一是不存在其他国家的反对。^[1]有学者指出，加拿大主张哈德逊湾是历史性水域的理由之一也是“长达一个多世纪没有国家公开对该主张提出反对”，而并未要求其他国家对此予以默认。^[2]

事实上，美国单方面设定的这些条件，不合理地提高了历史性水域的判断标准，也夸大了其他国家的态度在历史性水域形成过程中的作用和意义，^[3]对沿海国海洋权益造成不必要、不合理的限制和减损。

四、美式“航行自由”的法律评价

美式“航行自由”的本质在于，极尽所能压缩其他国家的合法权益，以获取不受约束的“自由”。美式“航行自由”严重扭曲国际法的解释与发展，延续“炮舰外交”的强权逻辑，实则服务于美国的国家利益及其地缘政治战略，

[1] “Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening) Judgment,” in *I.C.J. Reports* 1992, p.601, para.405.

[2] Michael Byers and Suzanne Lalonde, “Who Controls the Northwest Passage?,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.42, 2006, p.1154.

[3] 1962年联合国秘书处《历史性水域（包括历史性海湾）的法律制度》研究报告认为，在判断历史性水域的权利是否存在时，应该考虑三个因素，即主张历史性水域的国家行使的权力，此种权力行使的持续性，以及其他国家的态度。对于第三个要素，即其他国家的态度，该报告最后得出的结论并未要求其他国家“默认”，而仅强调其他国家的态度可被视为“一般性的容忍”（general toleration），并指出并非所有国家的态度都是同等重要的。这一要求明显不同于美国主张的默认标准。See UN Secretariat, “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays,” *Yearbook of the International Law Commission*, Vol.2, 1962, UN Doc. A/CN.4/143, p.13 & p.25.

涉嫌以军事力量威胁地区和平稳定,体现出鲜明的不法性、无理性和双重标准。

(一) 不法性

美式“航行自由”包含大量美国自视为习惯国际法,但事实上与大多数国家实践相悖的航行主张。在构建美式“航行自由”的过程中,美国违反了国际法对善意解释条约和习惯国际法的基本要求。同时,美国滥用其非缔约方地位和所谓“习惯国际法”,对条约规则选择性适用,企图冲击《公约》作为“一揽子协议”的完整性。具体而言,美式“航行自由”的不法性主要体现在以下三个方面:

一是试图遮蔽航行相关规则的发展趋向。美国在未加入《公约》的情况下,自行认定部分航行相关规则的习惯国际法属性,强行断定美国与其他国家在国际法上的权利义务关系。不仅如此,美国奉自身判断为圭臬,不考虑他国相反观点的合法性与合理性,通过外交施压和军事行动来落实其根本不存在的“权利”。

在很大程度上,美式“航行自由”以美国一国的观点与实践,压制了更多国家的立场,使真正主流的国家实践难以在国际社会中得到充分反映。例如,美国开展高频度、大范围的“航行自由行动”,在全球范围内制造了所谓维护海洋利用国自由的“实践”,而大多数国家没有能力加以充分反制,只能持续遭受美国的侵害。

二是扭曲航行相关规则的真实意涵。美国惯常单方面解释习惯国际法规则和《公约》规定。在强大的海空军实力和国际话语权支撑下,美国作为非缔约方解释《公约》,否定和攻击缔约方对《公约》条款的理解,企图篡夺《公约》解释的主导权,肆意将其自设标准定义为习惯国际法规则。

美式“航行自由”包含着相当多未获得广泛接受、甚至存在根本性错误的国际法理解。美国的自行“解释”借由其外交、军事等方面活动的支持,常常遮盖正确解释的声音,使得真正贴合海洋法规则本旨的观点和立场难以引起更广泛的关注。^[1]

[1] 参见前文关于无害通过和直线基线等问题的分析。

三是撕裂《公约》规则的完整性。《公约》项下各制度的内部规则均不是孤立的，而是相互关联、相互影响的。在近十年的缔约进程中，特定条款的确定往往是各国充分协商和妥协的结果，权利的创设也通常附随着义务的约束。美国区别对待具有整体性特点的关联规则，选择性地将特定《公约》制度中对其有利的规则认定为习惯国际法，而排除那些与其利益不符的规则，甚至以“航行自由行动”等举措胁迫他国接受美式规则 and 标准。

无论美国以何种“理论”遮掩粉饰，美式“航行自由”的选择性实质上破坏了《公约》作为“一揽子协议”的完整性。美国作为《公约》非缔约方，对《公约》的规定予以选择性适用、只享受权利而逃避义务的做法，不正当地使其处在优越于缔约方的地位。这不具备逻辑上的合理性，也不具备合法性，既侵犯了缔约国的权利，也违背了国际法治对善意遵守国际法规则和各国地位平等的要求。

应当认识到，习惯国际法所保障的航行自由是有限度、有条件的。美式“航行自由”严重损害了沿海国依据国际法享有的主权、主权权利和管辖权，同国际社会的共同利益背道而驰。

（二）无理性

航行自由的核心价值是确保商船安全无阻地通行。军舰部署应当遵循和平共处、国际合作与互惠互利的的基本原则。美式“航行自由”理念的形成，根植于其历史上庞大的商业利益网络与遍布全球的贸易航线。二战结束后，美国凭借其占据全球主导地位的商船队，在国际贸易体系中发挥着枢纽作用。^[1]此时，美国对于航行自由的解读呈现出鲜明的商业本位特征，其核心诉求在于确保美国商船在全球水域的贸易通行权。^[2]

[1] John Frittelli, “Shipping Under the Jones Act: Legislative and Regulatory Background,” Congressional Research Service, November 21, 2019, p.14, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R45725>.

[2] Emma Salisbury, “Don’t Protect the U.S. Merchant Marine—Promote It,” War on the Rocks, January 27, 2025, <https://warontherocks.com/2025/01/dont-protect-the-u-s-merchant-marine-promote-it/>.

然而，随着美国制造业的外移和全球化的推进，美国的商船队规模持续萎缩，在国际贸易中的份额也大幅下降。^[1] 美国远洋商船数量与总吨位现已滑落至全球排名 20 位之后，其远洋运输贸易量在全球占比严重下降。^[2] 这种结构性变化导致航行自由对美国的传统商业价值式微，也意味着从纯粹商业利益角度看，美国已不再像过去那样依赖航行自由来保障其经济命脉。在这种情况下，美国对航行自由的理解发生了转变。它不再仅仅是一种保障商业利益的工具，而更多地被赋予了军事和战略意义。

进一步看，美国对“航行自由”的强调之所以转向军事层面，并异化为赤裸裸的“横行自由”，主要有以下几个原因。一是维护全球霸权和军事存在的需求。为确保其军事力量能够在全世界海域自由航行，包括在遍布全球的数百个军事基地之间进行军事部署、力量投送和情报搜集等活动，美国将“航行自由”作为维护其全球军事霸权的重要工具。二是制衡竞争对手的战略考量。美国加大了在特定海域的军事活动力度，打着“维护航行自由”的旗号，实则通过军事力量的展示和部署，对相关国家进行威慑施压。三是国内军工利益集团的影响。美国国内军工利益集团通过游说、政治献金等方式，促使美国采取更加强硬的军事姿态。四是对《公约》的片面解读和选择性适用。美国拒不加入《公约》，但长期以来选择性地接受《公约》中符合其利益的部分，而拒绝接受对其构成约束的部分。这种选择性适用不仅导致美国对航行自由的理解与《公约》宗旨相悖，还严重侵犯他国正当合法的利益。

（三）双重标准

美式“航行自由”还体现出美国基于双重标准的虚伪做派。美国作为《公约》非缔约方，企图通过“航行自由行动”这种典型的军事施压，将其国内

[1] Brent D. Sadler and Peter St Onge, “Rebuilding America’s Maritime Strength: A Shipping Proof-of-Concept Demonstration,” Heritage Foundation Background 3782, August 16, 2023, pp.6-7, https://www.heritage.org/sites/default/files/2023-08/BG3782_0.pdf.

[2] “United States-Flag Privately-Owned Merchant Fleet Report,” US Department of Transportation Maritime Administration, 2023, https://www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/2024-02/DS_USFlag-Fleet_2023_05_18Bundle.pdf.

法以及对航行自由的单方面解读强加于《公约》缔约方，用《公约》不认可的争端解决方式来“解决”《公约》解释和适用的争议。

事实证明，美国关于航行自由的片面解读以及基于该理论的“航行自由行动”，非但不能维护《公约》的权威性和完整性，反而削弱乃至破坏国际海洋法律秩序。美式“航行自由”无限度地扩张美国在全球海域的军事存在，根据自身利益诉求有选择地实施地缘政治打压和海空军力量投送，对不同国家采取差别待遇和差异化判断标准。

尽管美国反复强调“南海的‘航行自由行动’并不针对任何一个国家”，但相关行动的统计显示，中国是近十年来该行动的头号目标。^[1] 美国国会研究局一份报告指出，“中国与邻国在南海和东海的争端乍看起来似乎是远离美国的国家在争夺一些对美国来说无关紧要的岩礁，但南海和东海可能因各种战略、政治和经济原因牵涉美国利益。”^[2] 此外，如前所述，美国还在岛屿法律地位、防空识别区等问题上对自身与包括中国在内的非盟伴国家采取双重标准。

当美式“航行自由”完全服务于军事和战略目的，并被用来对其他国家尤其是非盟伴国家进行威慑和施压时，它就彻底异化为“军事威胁的自由”。维护航行自由必须回归其初衷：通过自由贸易促进和平与互利。多边合作而非单边主导是唯一的出路。军舰应该保护商船，维护海上安全。我们不要忘记航行自由的真正含义：繁荣、联通与合作。如果忽视了这一点，我们所面临的风险就不仅仅是失去开放的海上通道，还可能失去全球海洋的稳定。

【责任编辑：吴劭杰】

[1] Hyun-Binn Cho and Brian C Chao, “Muddied Waters: Freedom-of-Navigation Operations as Signals in the South China Sea,” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol.27, No.1, 2024, pp.7-10.

[2] “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Service, August 26, 2024, p.1, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R42784>.

特朗普 2.0 的施政逻辑与对华政策^{*}

□ 宫小飞

〔提 要〕特朗普再度执政后，推出一系列激进的保守主义新政，以前所未有的态势重塑美国内政外交的基本框架。新政是特朗普从右翼民粹主义视角出发，为实现“让美国再次伟大”而开出的“药方”，旨在重塑利益在不同群体、种族和国家间的分配，对内排斥少数族裔、非法移民和边缘群体，维护白人群体的利益诉求；对外逼迫盟友和贸易伙伴对美国让利，打造更有利于美国的国际经贸和安全新格局。新政在目标和手段上显露出诸多内在矛盾，且面临民主党和自由派掣肘、国内经济形势和基本盘选民反应约束、国际社会抵制等多重障碍，实施进程面临巨大挑战。在右翼民粹主义理念驱动下，特朗普 2.0 在坚持本土优先的同时推行对华战略竞争，谋求重构中美经贸和供应链关系，加强对华高技术封锁，继续对华地缘政治施压，但较第一任期展现出更强的灵活性和交易性特征。特朗普新政通过鼓吹身份政治和民族矛盾来解决美国自身问题，这种转嫁危机的策略非但不能“让美国再次伟大”，反将加快美国的衰落进程。

〔关 键 词〕特朗普、右翼民粹主义、“美国优先”、中美关系

〔作者简介〕宫小飞，中国社会科学院美国研究所副研究员

〔中图分类号〕D771.222, D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 5 期 0093-23

^{*} 本文系中国社会科学院青启计划“美国内外经济政策重塑及其对华影响”（项目编号：2024QQJH189）的阶段性研究成果。

2025 年 1 月特朗普再度执政后，推出一系列激进的保守主义新政，推动美国政治与社会加速右转，对战后美国主导的所谓“自由国际秩序”造成颠覆式冲击。在对华政策方面，特朗普 2.0 延续对华战略竞争，在经贸和供应链领域对华施加更大压力，对中美关系稳定构成新一轮挑战。在此种危机情势下，系统梳理特朗普 2.0 的新政举措，分析其施政逻辑、内在张力及实施阻力，对认清特朗普新政本质及研判美国对华政策走向具有重要意义。

一、特朗普 2.0 新政的主要内容

特朗普再度执政以来，推行一系列激进的保守主义新政，重塑美国内外政策基本框架，触及美国深层次经济、政治和社会矛盾。

（一）减少干预的经济政策

特朗普 2.0 力图通过减税、削减支出和放松能源管制等方式减少对经济的干预。美国财政部长贝森特使用“3-3-3”计划概括特朗普政府的国内经济政策，即通过放松监管实现 3% 的经济增长、将财政赤字率降至 3%、到 2028 年每天增产 300 万桶石油。^[1]在减税方面，2025 年 7 月 4 日，特朗普签署《大而美法》（One Big Beautiful Bill Act），将 2017 年《减税和就业法》中针对企业和个人的减税条款永久化，使其在 2025 年底到期后能够继续生效；削减小费税和加班税；扩展企业所得税的抵扣范围。^[2]在削减支出方面，特朗普设立政府效率部，负责放松监管和削减支出，该机构在成立之初制定了每年至少削减 5000 亿美元联邦支出的目标。^[3]《大而美法》大幅削减联邦社会福利支出，提高获取医疗和食品补助的门槛，预估将分别削减 7000 亿美元

[1] “Treasury Secretary Nominee Scott Bessent’s ‘3-3-3’ plan: What to Know,” November 25, 2024, <https://www.foxbusiness.com/politics/treasury-secretary-nominee-scott-bessents-3-3-3-plan-what-know>.

[2] “One Big Beautiful Bill Act,” U.S. Congress, July 4, 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1/text>.

[3] “Elon Musk and Vivek Ramaswamy: The DOGE Plan to Reform Government,” November 20, 2024, https://www.wsj.com/opinion/musk-and-ramaswamy-the-doge-plan-to-reform-government-supreme-court-guidance-end-executive-power-grab-fa51c020?mod=opinion_trendingnow_article_pos1.

和 2800 亿美元的联邦支出。^[1] 在放松能源管制方面，特朗普在就职当天便签署多项行政令宣布“国家能源紧急状态”，鼓励对石油、天然气、煤炭等传统能源的开发利用。

（二）保守主义的社会政策

限制移民是特朗普 2.0 新政的优先议题。特朗普执政后，推动旨在打击非法移民犯罪的《莱肯·莱利法案》落地，签署了保护各州免受入侵、保卫边境等 10 余项关涉移民的行政令，并在《大而美法》中嵌入多项反移民举措，多管齐下收紧移民政策。一是加强边境管控。特朗普指示美国军队协助国土安全部维护南部边境安全，阻止非法移民从南部边境进入美国。^[2] 二是加大驱逐非法移民力度。扩大执法权限，特朗普批准美国移民和海关执法局（ICE）在学校、教堂等“敏感区域”抓捕非法移民，要求司法部、国防部等机构配合 ICE 执法；加大拨款力度，《大而美法》拨款 1500 亿美元用于驱逐非法移民、建设边境墙、扩建拘留设施等；鼓励自愿离境，美国国土安全部推出“返乡计划”，为自行离境的非法移民提供离境协助和津贴。^[3] 三是收紧合法移民接收政策。特朗普恢复“留在墨西哥”政策，要求寻求庇护的移民在美国移民法庭审理前留在墨西哥等待案件处理；签署行政令，废除非法移民及合法临时居留者在美出生子女的“出生公民权”。四是增加移民美国的成本。《大而美法》新增或提高多项移民相关手续费用，包括新增 100 美元庇护申请费、5000 美元非法入境被捕费、550 美元首次办理工作许可的申请费等。^[4]

“反觉醒运动”是特朗普社会政策的另一项重要内容。特朗普主张保守

[1] U.S. Congressional Budget Office, “Dynamic Analysis of Changes to the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) in H.R. 1,” June 2025, <https://www.cbo.gov/system/files/2025-06/61505-SNAP.pdf>.

[2] The White House, “Declaring a National Emergency at the Southern Border of the United States,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-emergency-at-the-southern-border-of-the-united-states/>.

[3] U.S. Department of Homeland Security, “CBP Home: Assistance to Voluntarily Self Deport,” <https://www.dhs.gov/cbphome>.

[4] “One Big Beautiful Bill Act.”

的宗教和家庭理念,在美国掀起一场旨在反对“多元、公平和包容”(Diversity, Equity and Inclusion, DEI)的“反觉醒行动”。一是捍卫基督教价值观,打击跨性别意识形态。特朗普签署多项行政令,设立白宫信仰办公室、宗教自由委员会,保护基督徒及其宗教信仰免受歧视。特朗普打击跨性别意识形态,宣布美国政府只承认男性和女性两种性别,禁止跨性别运动员参加女子体育竞赛,将跨性别者驱逐出美国军队。二是取消对边缘群体的特殊性政策。特朗普签署多项行政令,要求建立以能力和绩效为标准的考核评价体系,取消在教育、就业和晋升过程中给予少数族裔和性少数群体的特殊性照顾。^[1]三是建立促进美国传统价值观的教育体系,停止向继续实施 DEI 项目的学校提供联邦资助。^[2]

(三) “小政府”的机构精简政策

特朗普 2.0 以“削减开支”“提升效率”为名,对美国联邦政府体系进行大刀阔斧的改革,裁减了一大批联邦机构。这些机构主要包括三类:一是与国家安全、对外援助和对外宣传相关的联邦机构。特朗普裁撤了负责实施对外援助的美国国际开发署;裁减国务院 15% 的工作人员,撤销或重组其数百个国内办事机构;^[3]将美国国家安全委员会的雇员人数从 300 余人削减至约 150 人;裁撤统筹“美国之音”等多个“外宣喉舌”的美国国际媒体署。二是落实多元文化主义政策的联邦机构。特朗普宣布裁撤旨在推进 DEI 项目的首席多元化官员执行委员会、商务部少数族裔商业发展局、国务院多元化与包容性办公室、全球妇女问题办公室等。三是偏向民主党意识形态的联邦机构。由于对气候变化问题持消极立场,特朗普政府大规模裁减了美国环境

[1] The White House, “Ending Radical and Wasteful Government DEI Programs and Preferecing,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/ending-radical-and-wasteful-government-dei-programs-and-preferecing/>.

[2] The White House, “Ending Radical Indoctrination in K-12 Schooling,” January 29, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/ending-radical-indoctrination-in-k-12-schooling/>.

[3] “US State Department Announces Plan to Lay Off Nearly 15% of Its Domestic Staff,” July 10, 2025, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jul/10/state-department-layoffs-rif-trump>.

保护署的员工,削减对国家卫生研究院、国家海洋和大气管理局等机构的拨款。为配合其福利削减政策,特朗普政府裁减美国社区发展金融机构基金、美国无家可归问题机构间理事会等福利机构。^[1]为配合其放松管制政策,特朗普计划裁减联邦存款保险公司、美国证券交易委员会、消费者金融保护局等金融监管机构。^[2]

(四) 保护主义的贸易政策

与第一任期相比,特朗普 2.0 的贸易政策更加激进,加征关税幅度更大,针对目标范围更广。特朗普已经实施的保护性关税政策主要包括四个方面。一是对汽车、钢铝、铜半成品、药品等特定产品征收行业关税。二是以芬太尼、移民等议题等为由,对加拿大、墨西哥、中国等特定国家加征关税。三是对 57 个主要贸易伙伴加征 11% ~ 49% 的“对等关税”,其中对中国加征的关税税率为 34%。^[3]四是对除上述 57 个贸易伙伴外的其他贸易伙伴加征 10% 的普遍基准关税。中国从维护自身正当利益出发对美国进行反制,遭到特朗普政府癫狂式的关税报复,一度将对华关税加征至 145%。

自 2025 年 5 月以来,为减轻激进关税政策面临的内外阻力,特朗普调整了关税推进策略。一方面,特朗普暂缓推进部分“对等关税”,与主要贸易伙伴进行一对一的贸易谈判,视情况对谈判对象提出差异化的谈判条件。中国是特朗普贸易谈判的重点对象。5 月,中美在日内瓦达成阶段性贸易协议,美国取消对华加征的部分关税,暂缓实施 24% 的“对等关税”90 天,保

[1] The White House, “Continuing the Reduction of the Federal Bureaucracy,” March 14, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/continuing-the-reduction-of-the-federal-bureaucracy/>.

[2] “Trump Cuts Thousands of Wall Street Cops While Markets Swing,” May 8, 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-05-07/trump-s-layoffs-cut-more-than-2-300-from-us-bank-and-markets-regulators>.

[3] The White House, “Regulating Imports With a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits,” April 2, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>.

留20%的“芬太尼关税”和10%的“对等关税”。^[1]10月，中美吉隆坡经贸磋商达成联合安排，美国将对华“芬太尼关税”降至10%，暂缓实施24%的“对等关税”一年，中国也相应调整针对美方上述关税的反制措施。^[2]另一方面，除推进国别关税谈判外，特朗普政府援引1962年《贸易扩展法》第232条，加大对特定行业的加税力度，以减少援引《国际紧急经济权力法》（IEEPA）加征关税面临的司法阻力。

（五）“美国优先”的外交政策

特朗普2.0“美国优先”的外交政策着眼国内，重视现实收益和军事力量，表现出整体收缩和局部扩张的复合型特征。

一方面，坚持国内优先，在国际责任、对外干预和武力使用上秉持审慎立场，总体上呈现较强的收缩性和内向性特征。特朗普第二任期开始以来，已宣布美国退出《巴黎协定》、世界卫生组织、联合国人权理事会、联合国教科文组织等多个国际条约或组织。在国际安全方面，特朗普不愿美国扮演“世界警察”角色，尝试从热点问题中抽身，一度撤下欧洲单独与俄罗斯缓和关系，以极限施压方式胁迫乌克兰和俄罗斯回到谈判桌前。在盟友关系方面，特朗普指责盟友“搭美国便车”，要求以公平为原则重新划分与盟友之间的防务责任，甚至以退出联盟为筹码胁迫盟友提高防务责任。在美国的压力下，北约同意在2035年前将国防开支占成员国GDP比例提高至5%，其中3.5%用于核心军费支出。^[3]在国防战略布局上，特朗普聚焦本土防御，斥巨资打造旨在保护美国本土的“金穹”导弹防御系统，反映了美国外交政策的收缩性特征。

另一方面，坚持实力优先，表现出浓厚的单边主义色彩，在亚太和美洲等地区呈现扩张性和冒险性特征。在亚太地区，特朗普政府继续强化美国前

[1] 《中美日内瓦经贸会谈联合声明》，中国政府网，2025年5月12日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202505/content_7023399.htm。

[2] 《商务部新闻发言人就中美吉隆坡经贸磋商联合安排答记者问》，2025年10月30日，https://www.mofcom.gov.cn/sywxwfb/art/2025/art_e8453c07ce374814ba65bdb6ff5813c4.html。

[3] North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditures and NATO’s 5% Commitment,” June 27, 2025, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm。

沿军事部署，推进美日印澳“四边机制”（QUAD），加快与日本、菲律宾等关键地区盟友之间的军事合作，试图打造所谓“印太威慑计划”。^[1]在美洲地区，特朗普发表“夺取巴拿马运河”“控制格陵兰岛”“吞并加拿大”等出格言论；以打击贩毒集团为由加大对委内瑞拉的威慑力度；借移民和芬太尼问题向加拿大和墨西哥加征关税。特朗普将美国国防部更名为战争部，大幅度提高 2026 财年国防预算，集中体现其“以实力求和平”的理念。

二、特朗普“让美国再次伟大”的施政逻辑

特朗普新政根植于特朗普右翼民粹主义的世界观。右翼民粹主义是民粹主义和保守政治糅合的产物，除了具备民粹主义反精英的特征外，还带有浓厚的保守色彩、本土理念和排外特征。与左翼民粹主义关注利益在不同阶层之间的纵向分配不同，右翼民粹主义更重视利益在不同群体、种族和国家之间的横向分配，对内排斥少数族裔、非法移民和边缘群体，维护白人群体的利益诉求；对外逼迫盟友和贸易伙伴对美国让利，打造更有利于美国的国际经贸和安全新格局。^[2]特朗普通过鼓吹右翼民粹主义，有选择性地将右翼政治光谱中的多种保守理念嫁接在民粹主义的根茎之上，糅合反干预、反精英、反移民、反多元文化主义、反自由贸易、反全球主义外交等政策理念，最大限度地整合并动员了共和党的基本盘，赢得白人蓝领阶层、政治保守派、白人福音派等“让美国再次伟大”（Make America Great Again, MAGA）群体的大力支持。新政正是特朗普从右翼民粹主义视角出发，为实现“让美国再次伟大”而开出的“药方”，旨在全方位清除导致美国衰落的“顽瘴痼疾”，打造有利于美国 MAGA 群体的经济、政治和社会新格局，为维系美国霸权地位

[1] U.S. Department of War, “Hegseth Says U.S., Philippines Agree on Plan to Reestablish Deterrence in Indo-Pacific,” March 28, 2025, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4138090/hegseth-says-us-philippines-agree-on-plan-to-reestablish-deterrence-in-indo-pac/>.

[2] 宫小飞、毕朝辉：《“双向运动”与美国政治和社会分裂的经济根源》，《世界经济与政治论坛》2022 年第 1 期，第 48 页。

提供长期稳固的力量支撑。

（一）刺激美国经济，重振本土制造业

在国内经济治理层面，右翼民粹主义秉持自由放任理念，认为政府对经济的过度管制诱发经济衰落，主张以减少干预的方式来刺激美国经济，重振本土制造业。自 20 世纪 80 年代以来，在经济全球化和经济金融化的影响下，美国经济“脱实向虚”现象严重，出现制造业衰落和制造业岗位减少等一系列问题，尤其以 MAGA 群体中的白人蓝领阶层受到的就业冲击最大，要求变革的呼声最高。^[1] 面对美国经济出现的问题，秉持右翼理念的特朗普将矛头指向经济管制政策、社会福利制度等左翼政策主张，指责这些举措增加美国企业和家庭的成本，抑制经济创新活力，加剧通货膨胀和财政赤字，导致美国经济的衰落。^[2] 特朗普试图通过供给学派和“涓滴经济学”振兴美国经济，主张发挥市场的自我调节作用，通过放松管制来刺激投资和增加就业。特朗普不遗余力地推动《大而美法》落地，旨在通过减税、放松管制和削减社会福利等措施来降低国内制造业的生产成本和能源成本，为本土制造业发展创造低税负环境，把美国打造成“制造业超级大国”，回应白人蓝领阶层“把制造业和就业带回美国”的利益诉求。

（二）捍卫白人的社会文化地位

在社会文化领域，右翼民粹主义将美国的衰败归因于自由派倡导的多元文化主义理念，斥责其过度偏袒边缘群体，冲击了白人在美国社会文化参与中的主导地位，造成美国在价值观层面的衰落。自 20 世纪 70 年代以来，为争取少数族裔等边缘群体的支持，自由派精英在美国掀起了一场以 DEI 为目标的“觉醒运动”，使尊重少数族裔、女性、性少数群体等边缘群体的身份

[1] 宫小飞、袁征：《美国制造业回流政策：实施效果与制约因素》，《国际问题研究》2023 年第 6 期，第 58 页。

[2] The White House, “President Trump’s Deregulation Effort Has Already Saved Families Thousands of Dollars,” March 6, 2025, <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/03/president-trumps-deregulation-effort-has-already-saved-families-thousands-of-dollars/>.

诉求成为一种“政治正确”。^[1]文化观念变迁的同时带来资源分配格局的重塑，美国逐渐发展出一套基于配额制或定额制的“肯定性行动”（affirmative action），使边缘群体在竞赛、教育、就业等领域得到特殊性照顾。^[2]自由派对边缘群体身份权利的强调和资源分配的倾斜，损害了白人群体的保守价值观念和优势社会地位，使本就在全球化进程中利益受损的白人群体感受到“反向歧视”，催生了白人群体的身份焦虑和怨恨情绪。^[3]

特朗普及右翼民粹派将身份认同作为一种归因机制，把白人群体的身份焦虑和经济困境归咎于移民、少数族裔等边缘群体，通过排斥“他者”成功实现对白人群体的政治动员，赢得白人保守派的大力支持。^[4]特朗普在执政后自然要“投桃报李”，捍卫白人的社会文化地位和利益诉求。移民问题因兼具社会和经济双重属性而成为特朗普新政的核心议题。特朗普认为，以有色人种为主体的外来移民进入美国后，不仅会抢夺美国人的就业机会、破坏美国社会秩序，也会对白人新教徒信奉的美国传统价值观造成冲击。因此，特朗普通过收紧移民政策，减缓移民涌入对美国传统价值观、就业机会及社会资源的冲击和挤占，维护白人主导的美国社会文化结构。同时，特朗普通过“反觉醒运动”捍卫基督教保守价值观念、取消自由派在社会资源分配方面给予边缘群体的特殊性照顾，同样是为了抵御左翼思潮对美国传统价值观的冲击，消除“觉醒运动”和“肯定性行动”在文化心理及资源分配方面对白人群体造成的“反向歧视”。

（三）削弱自由派力量

在政治层面，右翼民粹主义秉持反精英、反建制的基本政治主张，斥责“腐

[1] 张业亮：《当前美国的“觉醒”和“反觉醒”运动：缘起、演变和影响》，《美国研究》2025年第1期，第15-23页。

[2] 王希：《多元文化主义的起源、实践与局限性》，《美国研究》2000年第2期，第44-80页。

[3] Jennifer L. Hochschild and Kay Lehman Schlozman, “Donald Trump and the Politics of Anxiety and Resentment,” *Political Psychology*, Vol.38, No.6, 2017, pp.1121-1124.

[4] 林红：《困于身份的政治：西方政治极化问题的文化探源》，《天津社会科学》2021年第6期，第58页。

败的精英垄断了本属于人民的政治和经济权力”。^[1] 但与左翼民粹主义不同的是，右翼民粹主义反对的“精英”并非掌握巨额财富的经济精英，而是亲自由派意识形态的政治精英和文化精英。^[2] 在特朗普看来，华盛顿存在一个由自由派政治精英、文化精英、官僚机构等深度勾连的“深层政府”，该群体秉持移民宽容政策、支持多元文化主义、倡导全球主义外交，控制了美国政治、文化和外交等方方面面，导致美国的衰败，是特朗普新政“革命”和“清算”的主要对象。

特朗普及右翼民粹派以“民众代言人”自居，誓言“抽干华盛顿的沼泽”，还政于民，从腐败的自由派精英手中夺回美国的民主制度。特朗普授权政府效率部裁减不必要的联邦机构和支出，并非仅仅是为了实现预算平衡或提高政府效率等浅层目标，而是要拆解亲自由派意识形态的国家机器，削弱联邦政府中的自由派力量，破除损害 MAGA 群体利益的顶层设计，本质上是对美国联邦政治体系的“政治清洗”。特朗普 2.0 所裁减的联邦机构是有选择性的，大多是自由派推行全球主义外交、多元文化主义理念及福利政策的行政载体。特朗普所谓的“还政于民”，是要把权力从自由派手中夺回，交还给其代表的保守派群体。

（四）塑造所谓的“公平贸易”关系

在国际经济领域，右翼民粹主义尤其关注利益在不同国家之间的分配，将美国衰落的症结归咎于不公平的国际贸易格局。在特朗普及右翼民粹派看来，冷战后美国精英长期奉行的自由贸易政策，致使美国在对外贸易往来中陷入利益受损的境地。特朗普签署的《美国优先贸易政策》备忘录指出，在自由贸易理念影响下，美国一直对贸易伙伴保持低关税和低贸易壁垒，而美国的贸易伙伴却对美国商品加征高关税，通过提高市场准入、抑制国内消费、提供补贴等不公平竞争的方式获得相对于美国企业的竞争优势。^[3] 在特朗普

[1] 王栋：《怎么看美国右翼民粹主义》，《求是》2025 年第 17 期，第 72 页。

[2] Paolo Gerbaudo, *The Cultural Politics of Anti-Elitism*, London: Routledge, 2023, pp.64-77.

[3] “America First Trade Policy,” The White House, January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>.

和右翼民粹派的叙事中，这种“不公平”的贸易关系使美国出现巨额的贸易逆差，美国本土制造业企业遭遇外国廉价商品冲击而破产，大批美国工人因失业而陷入万斯在《乡下人的悲歌》中描述的悲惨境遇，而以中国、墨西哥、越南为代表的新兴经济体承接了美国的制造业，“抢占”了美国人的就业机会。共和党 2024 年竞选纲领指出，美国政客通过“不公平”的贸易协定和对全球化信条的盲目推崇，把美国人的工作和生计出卖给海外出价最高的国家，侵蚀了美国的经济基础。^[1]

在右翼民粹主义理念的影响下，特朗普试图通过保护性的贸易政策平衡美国与其他国家的贸易关系，为美国企业和工人塑造所谓的“公平竞争”环境，打造更有利于美国的国际贸易新格局。特朗普试图通过加征关税抬高其他国家商品进入美国的成本，保护美国本土制造业免受外国廉价商品的冲击，增加企业离岸生产的成本，从而推动制造业回流美国，达到削减贸易逆差等目的。同时，特朗普将“对等关税”作为一种谈判策略，胁迫贸易伙伴减少或取消对美国所谓的“不公平竞争”做法，从而实现所谓的“公平贸易”和国际经济体系的公平性。^[2] 特朗普之所以对钢铁、汽车等产品加征高额的行业关税，是因为与美国钢铁、汽车等行业相关的白人蓝领阶层受外来产品的冲击最为严重，要求采取保护性关税的呼声最高，对特朗普的支持力度最大，特朗普因此实施更加激进的行业关税来回应该群体的利益诉求。

（五）削减霸权护持的成本

在外交领域，右翼民粹主义认为建制派精英奉行的全球主义外交，使美国付出高昂的成本和代价，侵蚀美国霸权的实力基础。冷战结束后，美国在全球范围内扮演“世界警察”角色，在海外维持了庞大的驻军和基地网络，在联盟中承担了较高比例的防务责任，以反恐为名先后发动阿富汗战争和伊

[1] “2024 GOP Platform Make America Great Again!,” July 8, 2024, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform>.

[2] U.S. Department of the Treasury, “Treasury Secretary Scott Bessent Remarks Before the Institute of International Finance,” April 23, 2025, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0094>.

拉克战争，消耗了大量的经济、军事和外交资源。随着霸权实力的相对衰落和国内问题的持续发酵，美国民众对“霸权负担”过重的不满逐渐累积。

“美国优先”外交理念是右翼民粹派对全球主义外交的反思，旨在削减霸权护持的成本，以更有利于美国的方式维护美国领导地位。一方面，右翼民粹主义作为“美国优先”外交的意识形态基础，天然带有强烈的本土主义倾向，强调国家主权和安全优先于全球主义制度安排，反对美国在海外的过度扩张和不对称的责任分担。这一理念呼应了 MAGA 群体的认知与诉求，该群体在全球化进程中利益受损，对全球主义外交产生严重质疑，强烈要求美国政府减少对国际事务的介入，优先解决国内事务和本土安全，推动美国从“世界的美国”回归到“美国的美国”。特朗普 2.0 采取的“退群”“减负”“抽身”等收缩性外交举措，与其第一任期保持高度连贯性，清晰回应了 MAGA 群体要求减少海外干预的政治诉求。^[1] 另一方面，“美国优先”绝非意味着美国要放弃领导世界的目标，而是要以更有利于美国的方式维护领导地位。特朗普本人及其幕僚多次强调，“美国要继续领导和管理世界”^[2] “美国优先并非美国独行”^[3]。无论是右翼民粹派抑或是传统保守派，均主张使用武力保护美国国家主权和全球重要利益，但要求美国在使用武力时考虑成本和收益比例，削减美国霸权护持的成本，在全球权力格局变迁中寻求更符合美国利益的战略调整。某种程度而言，“美国优先”外交是特朗普在美国霸权相对衰落的背景下，为削减霸权成本而采取的“选择性霸权”战略，即美国必须领导世界，但美国资源有限，不应扮演“世界警察”，而应把本土安全置于首位，把资源集中投放至对美国至关重要的“印太”和西半球，在这些地区维持有

[1] 徐康宁：《特朗普经济外交政策的历史意识根源及对世界经济的影响》，《世界经济与政治论坛》2025 年第 3 期，第 8 页。

[2] Ashley Parker and Michael Scherer, “I Run the Country and the World,” April 28, 2025, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2025/06/trump-second-term-comeback/682573/>.

[3] 美国国务卿鲁比奥、财政部长贝森特、国防部长赫格塞斯等均在公开场合提及“美国优先并非美国独行”（America First does not mean America alone），美国要与盟友和伙伴一道重塑国际安全和经贸秩序。

利于美国的前沿军事部署，让盟友承担更多责任，美国只有在维护重要利益时方能使用武力。^[1]

三、特朗普 2.0 新政的制约因素

特朗普新政虽目标宏大，但充斥诸多内在矛盾，且面临民主党和自由派掣肘、国内经济形势和基本盘选民反应约束、国际社会抵制等多重障碍，实施进程面临较大挑战。

（一）充斥诸多内在矛盾

特朗普新政充斥诸多难以调和的内在矛盾，若处置不当，将进一步反噬美国经济，加剧美国阶级矛盾和社会撕裂，侵蚀特朗普的执政基础。

第一，削减赤字是特朗普 2.0 经济政策的主要目标之一，但其减税政策和新增支出将大幅增加财政赤字。据美国国会预算办公室测算，《大而美法》的减税政策在未来 10 年将使美国财政收入减少约 4.5 万亿美元，即便抵消了支出削减所节省的 1.1 万亿美元开支，联邦赤字仍将净增约 3.4 万亿美元。^[2]如此巨额的财政赤字无疑将加重美国债务负担，长期以往将拖累美国经济，诱发新一轮债务危机。《大而美法》引发的赤字之争也导致特朗普与马斯克这对政治盟友反目成仇。

第二，特朗普的加征关税政策和其推动制造业回流的政策目标之间存在矛盾。特朗普寄希望于推动制造业回流美国本土，但其激进的、普遍性的加征关税举措将抬高美国本土制造业的生产成本，不利于本土制造业的发展。比如，美国对进口钢铝加征 50% 的关税，对汽车零部件加征 25% 的关税，无

[1] 本文的“选择性霸权”一词借鉴了罗伯特·阿特（Robert Art）对“选择性干预”战略的概念界定。详见：罗伯特·阿特：《美国大战略》，郭树勇译，北京大学出版社 2005 年版。

[2] U.S. Congressional Budget Office, “Estimated Budgetary Effects of Public Law 119-21, to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14, Relative to CBO’s January 2025 Baseline,” July 21, 2025, <https://www.cbo.gov/publication/61570>.

疑将提升本土汽车制造业的成本，影响汽车产业回流。

第三，特朗普政府削减贸易逆差与其维护美元国际地位的目标相悖，将加剧所谓的“特里芬难题”。美元作为一种全球货币，须同时满足“流动性需求”和“币值稳定”两个相互冲突的目标。正是因为贸易逆差的存在，大量美元流向海外，美元才能成为世界货币，美国才得以动员全球资源。^[1] 特朗普政府力图通过激进的关税政策削减美国贸易逆差，势必影响美元的流动性，这与特朗普维护美元国际地位的目标相悖。^[2]

第四，特朗普声称代表美国白人蓝领阶层利益，而《大而美法》“劫贫济富”的做法无疑将损害该群体的利益，侵蚀特朗普的选民基本盘。过去数十年来，市场无节制扩张及其带来的金融“掠夺”问题是造成白人蓝领阶层利益受损的主要原因，特朗普采取的减税、放松管制、削减福利支出等政策，打开了束缚在资本之上的枷锁，将助推新一轮的市场和资本扩张，拆解保护弱势群体利益的社会安全网。这种“劫贫济富”的做法损害了包括白人蓝领阶层在内的美国中下层民众的利益，加剧美国贫富分化和阶级矛盾。

（二）民主党和自由派掣肘

针对特朗普的保守主义政策，民主党和自由派主要通过阻挠立法、借助司法和利用州权等方式予以抵制。

民主党在国会两院中团结一致，在参议院表决《大而美法》、特朗普“对等关税”政策等多项重大议题上均投了反对票，致使表决多次陷入僵局，迫使特朗普政府不得不依靠副总统兼参议院议长万斯的关键一票来扭转被动局面。

民主党和自由派还借助司法工具阻挠特朗普政府多项施政。在废除“出生公民权”议题上，美国 22 个民主党执政州的联邦地区法院法官分别发布全

[1] 张宇燕等：《特朗普政府的贸易战与全球秩序的未来——张宇燕教授专访》，《当代美国评论》2025 年第 2 期，第 2 页。

[2] 李巍：《霸权的黄昏：特朗普“冲击波”及其应对》，《东南亚研究》2025 年第 3 期，第 14-17 页。

国性禁令阻止废除“出生公民权”的行政令生效。尽管联邦最高法院裁决地区法院法官无权发布全国性禁令，提起诉讼的各州仍以违宪为由暂停执行废除“出生公民权”的行政令。^[1] 民主党力量通过法律诉讼方式起诉特朗普的关税政策违法，美国国际贸易法院、联邦巡回上诉法院先后裁定特朗普援引 IEEPA 加征的关税超出该法授权范围，使其多项关税政策面临被叫停风险。

民主党还利用州权制衡特朗普政府代表的行政权力，阻挠联邦当局驱逐非法移民。加利福尼亚州是民主党的大本营和非法移民人数最多的州，自然成为民主党抵制特朗普激进移民政策的前沿阵地。2025 年 6 月，美国联邦执法人员在洛杉矶逮捕非法移民时引发大规模抗议活动，特朗普政府绕开加州政府直接部署国民警卫队维护秩序。加州州长加文·纽森（Gavin Newsom）对此表示抗议，向联邦地区法院起诉特朗普政府破坏州权的违宪行为。

（三）国内经济形势和基本盘选民反应约束

特朗普对贸易伙伴发动关税战的同时，必须考虑国内经济的承压能力。2025 年 4 月，在特朗普宣布“解放日关税”后，美国金融市场出现严重震荡，美股指数、美元指数出现断崖式下跌，美国国债遭遇疯狂抛售。在资本市场剧烈波动的压力下，特朗普政府暂缓实施“对等关税”90 天。同月，特朗普对华加征 145% 关税的做法同样对美国经济造成反噬，使美国供应链面临中断风险，迫使特朗普政府主动向中国发起谈判邀约。

特朗普政府还必须关注其基本盘选民对新政举措的反应，这无疑增加了特朗普施政的观众成本。比如，特朗普打击伊朗、宣布重新援助乌克兰等外交举措，引发 MAGA 群体的不满与指责。在特朗普政府轰炸伊朗核设施后，

[1] 2025 年 6 月，美国联邦最高法院作出裁决，裁定联邦地区法官无权发布全国性禁令以阻止联邦政府的行政令。但裁决同时认为，受侵害者可以通过集体诉讼的路径来阻止非法行政令的侵害，各州也可以通过诉讼的方式为本州民众提供救济。这意味着在最高法院就“出生公民权”问题作出最终裁决之前，22 个发起诉讼的州仍可暂停执行废除“出生公民权”的行政令，受侵害者可以通过集体诉讼的形式向地区法院提起诉讼。详见：“Trump Adversaries See Silver Linings in His ‘Monumental’ Supreme Court Win,” June 27, 2025, <https://www.politico.com/news/2025/06/27/trump-supreme-court-birthright-injunction-loopholes-00430225>。

MAGA 运动的代表性人物塔克·卡尔森、班农纷纷质疑轰炸伊朗将使美国卷入一场不必要的战争，是典型的“战争贩子”行为，是对“美国优先”外交理念的背离。^[1] 面对质疑，万斯被迫出面澄清“特朗普 2.0 优先使用外交手段维护美国国家利益，只有在外交手段失效时才会使用武力，且要通过压倒性军事力量来避免事态长期化”，^[2] 以缓解 MAGA 群体对特朗普政府回归全球主义外交路线的担忧。

（四）国际社会抵制

特朗普 2.0 的关税讹诈政策遭到一些贸易伙伴的有力反制，其通过关税胁迫贸易伙伴的企图被局部挫败。2025 年 4 月，面对特朗普政府对华滥施高额关税的做法，中国政府先后出台一系列反制举措，有理有据地回击了美国关税霸凌行径，最终迫使特朗普暂停对华加征的部分关税，不仅维护了中国自身正当利益，也揭露了美国关税霸凌的讹诈本质，为其他国家树立了典范。除中国外，欧盟、加拿大、墨西哥等同样对美国的钢铝关税、移民关税等进行了程度不一的反制，迫使特朗普政府调整对这些经济体加征的关税。

特朗普“美国优先”的外交政策同样引起部分国家的抵制。在乌克兰危机问题上，尽管特朗普曾声称将在短期内解决，并以极限施压的方式胁迫双方开启谈判，但俄乌并未完全屈从特朗普的压力，打破了特朗普短期内从乌克兰危机中抽身的设想，促使特朗普政府继续向乌克兰提供军事援助、以极端加征关税方式向俄罗斯施压。面对美国在国防支出方面的施压，西班牙直接拒绝特朗普关于增加国防支出的要求；日本曾一度取消美日外交和防务“2+2”会谈，拒绝就国防支出问题同美国进行磋商。^[3]

[1] “Tucker Carlson Leads MAGA’s Worried Warriors in Questioning Trump,” July 14, 2025, <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/tucker-carlson-maga-trump-rcna217473>.

[2] “How JD Vance Shapes and Sells the ‘Trump Doctrine’ on Foreign Policy,” July 7, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/07/07/politics/jd-vance-iran-foreign-policy>.

[3] “Japan Scraps ‘Two-plus-Two’ Meeting with U.S. over Defense Spending Demand, Report Says,” June 21, 2025, <https://www.japantimes.co.jp/news/2025/06/21/japan/politics/japan-us-two-plus-two-cancelled/>.

四、特朗普新政视角下的对华政策

在右翼民粹主义理念驱动下，特朗普 2.0 在坚持本土优先的同时推行对华战略竞争，通过重构中美经贸和供应链关系、强化对华高技术封锁和继续对华地缘政治围堵等方式确保美国对华权力优势。同时，特朗普政府必须考虑对华施压给美国自身造成的反噬，争取为对华经贸谈判提供更多筹码。因此，其对华政策较第一任期展现出更强的灵活性和交易性特征。

（一）坚持本土优先的同时推行对华战略竞争，对华政策更具灵活性

右翼民粹主义天然的本土主义倾向，决定了特朗普 2.0 在聚焦国内事务和本土安全的同时继续推行对华战略竞争。右翼民粹主义的本土主义倾向要求美国减少海外干预，集中资源处理国内事务。从特朗普 2.0 的施政重点来看，美国的优先事项是要刺激国内经济，捍卫传统价值观，应对“移民危机”，同时加强本土防御，保护美国边境安全。但是，本土优先并非意味着美国将改变或弱化对华战略竞争。右翼民粹主义因其本土主义倾向尤其关注利益在不同国家之间的横向分配，要求改变中美在国际经贸格局中所谓的“收益不对等”局面。受此种理念影响，特朗普把中国视为“让美国再次伟大”的主要外部挑战，污称中国是在牺牲美国利益基础上发展起来的，把美国国内问题的症结部分归咎于中国。因此，特朗普 2.0 在聚焦国内事务和本土安全的同时，继续推行对华战略竞争。美国国防部将威慑中国和保卫美国本土安全并列为 2025 年国防战略的优先事项，表明美国不会改变对华战略竞争的基调。

特朗普政府坚持本土优先，其在推行对华战略竞争的同时不得不考虑国内承压能力，在稀土供应、芬太尼禁毒合作、农产品贸易等特定议题上寻求中国配合，这也使其对华政策较第一任期呈现较大的灵活性。一方面，为逼迫中国对美让利，特朗普政府在经贸和供应链等领域对中国施加重压，这在 2025 年 4 月美国对华多轮次疯狂加征关税上表现得淋漓尽致。另一方面，特朗普政府必须考虑对华施压给美国经济造成的反噬，避免由此引发的中国反

制影响美国经济稳定和供应链安全，侵蚀特朗普的执政基础。自 2025 年 5 月以来，特朗普政府在对华施压的同时，时而释放对华缓和信号，在对华经贸谈判、芯片出口管制、TikTok 封禁、稀土供应链等议题上间或展示出灵活姿态。此种表现是特朗普政府为缓解国内经济压力、保障关键供应链稳定以及争取对华后续谈判空间的策略性手段，不会改变美国对华战略竞争的总体方向。一旦特朗普政府腾出手来，就会继续对华全方位施压。

（二）重构中美经贸和供应链关系，逐步减少对华依赖

经贸和供应链是特朗普政府对华政策的核心议题。特朗普及右翼民粹派认为，中国通过政府补贴、倾销过剩产能、宽松的劳工和环境政策等“不公平竞争”的贸易政策，获得相对于美国的竞争优势，导致全球制造环节过度集中在中国，损害美国制造业和工人的利益，造成美国对华贸易的巨额逆差，致使美国在供应链领域高度依赖中国。^[1] 因此，特朗普政府通过加征关税、设置非关税壁垒等手段谋求中美经贸关系“再平衡”，以实现削减对华贸易逆差、推动中国对美进一步开放市场和减少对华供应链依赖等多重目标。2025 年 4 月，贝森特在国际金融研究所发表演讲时指出：“中美实现经贸关系‘再平衡’尤为必要，中国应减少对出口的过度依赖，美国则需要加强本土制造业。”^[2] 可见，美国对华加征关税并非权宜之计，而是出于平衡中美经贸关系的长期考量。美国在 2025 年 4 月对华关税施压中没有达到预期目标，将在关税豁免期结束后继续通过胁迫式手段谋求中美经贸关系“再平衡”。

但特朗普政府显然已经意识到，激进的对华关税政策将反噬美国经济，美国短期内难以彻底摆脱对华供应链依赖，其下一步将根据国内经济的承压能力来调整对华施压节奏，采取分类征税、联合盟伴和非关税性措施等渐进方式来重构中美经贸和供应链关系。在分类征税方面，为避免激进关税政策对美国经济的冲击和引发中国强有力反制，特朗普政府继续暂缓实施“对等

[1] 宫小飞：《逻辑谬误：美国供应链政策安全化的叙事建构》，《新闻与传播研究》2024 年第 5 期，第 13-15 页。

[2] U.S. Department of The Treasury, “Treasury Secretary Scott Bessent Remarks Before the Institute of International Finance.”

关税”，通过加征更多行业关税削弱中国输美产品的竞争优势，削减对华贸易逆差。在联合盟伴方面，特朗普将延续拜登政府做法，将关键供应链嵌入美国主导的盟伴体系网络中，减少美国对华供应链依赖，削弱中国利用供应链优势实施对美反制的能力。尤其是在稀土供应链方面，美国正在加强与盟伴的合作，企图构建独立于中国的全球稀土供应链网络，挤压中国的全球稀土市场份额。^[1]同时，美国将原产地规则条款嵌入美国与盟伴的贸易协议之中，限制中国借道第三方向美国转运商品。美国要求越南、印度尼西亚等贸易伙伴加强原产地规则监管，对转运产品加征高额关税，防止中国利用美国给予第三方的优惠关税获益。此外，美国通过非关税性限制举措削弱中国在关键供应链领域中的地位。2025 年 4 月，美国贸易代表办公室发布对中国海事、物流及造船业 301 调查措施，拟分阶段对中国企业拥有或经营的船舶、中国籍船舶及中国造船业加收港口服务费。^[2]此举将削弱中国在远洋物流和造船业等领域的优势地位，抬高中国制造业产品的运输成本。

（三）加强对华高技术封锁，维护美国技术优势

特朗普及右翼民粹派污称中国通过操控对美投资、强制技术转移、人文交流等方式获取美国先进技术、知识产权以及在战略产业领域的对美优势，挑战美国的技术霸权。^[3]为确保美国的技术优势，特朗普第二任期将延续拜登政府时期的“小院高墙”战略，多管齐下加强对华高技术封锁。第一，继续强化对华高技术出口管制力度。自特朗普再次执政以来，美国商务部工业与安全局不仅将更多的中国高技术企业和机构列入“实体清单”，还计划实施所谓“穿透性规则”，将与受制裁清单内实体存在 50% 及以上股权关联的

[1] 张文静：《大国战略竞争背景下美国的稀土政策》，《当代美国评论》2025 年第 3 期，第 112 页。

[2] Office of the United States Trade Representative, “USTR Section 301 Action on China’s Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance,” April 17, 2025, <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/april/ustr-section-301-action-chinas-targeting-maritime-logistics-and-shipbuilding-sectors-dominance>.

[3] The White House, “America First Investment Policy,” February 21, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

实体自动列为管制对象。^[1] 第二，收紧投资审查机制，阻断因投资产生的对华高技术转移。2025 年 2 月，特朗普签署《美国优先投资政策》备忘录，在鼓励美国盟伴对美技术投资的同时，授权外国投资委员会严格审查中国实体对美关键技术、关键基础设施和敏感领域的投资和收购，严格限制美国在半导体、人工智能、量子、生物技术等领域以及所谓受中国军民融合战略影响领域的对华投资。^[2] 第三，收紧中美人文交流，限制关键技术领域的中国留学生赴美学习。2025 年 5 月，美国国务院发布公告，宣称将吊销与中国共产党有联系或在关键领域学习的在美中国留学生的签证，加强对来自中国大陆和香港地区签证申请的审查。^[3]

（四）在地缘政治领域继续对华施压，展现较强交易性

在地缘政治领域，特朗普政府将继续推进“联盟制华”战略，在涉华关键议题上继续对华施压，但将展现较强的交易性。

在联盟制华方面，特朗普 2.0 在加强对华军事威慑的同时，将推动盟友在遏制中国方面承担更多责任。^[4] 一方面，出于对华战略竞争的需要，特朗普 2.0 将继续推进“印太战略”，有选择性地延续 QUAD、美日韩等小多边安全机制，加强对华军事威慑和前沿军事部署。另一方面，为减少美国的资源投入、回应国内 MAGA 群体的政治诉求，特朗普 2.0 将通过渲染所谓“中国威胁论”，增加地区国家的恐慌和不安全感，通过重申对亚太盟友的安全承诺，推动地区盟友在遏制中国上承担更多防务责任。2025 年 5 月，美国国防部长赫格塞斯在第 22 届香格里拉对话会上极力渲染所谓“中国威胁论”，呼吁亚

[1] 根据 2025 年 10 月中美吉隆坡经贸磋商达成的联合安排，美国暂停实施其 9 月 29 日公布的出口管制 50% 穿透性规则一年。

[2] The White House, “America First Investment Policy,” February 21, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

[3] U.S. Department of State, “New Visa Policies Put America First, Not China,” May 28, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/05/new-visa-policies-put-america-first-not-china/>.

[4] 袁征、陈桂芸：《特朗普 2.0 版联盟战略与美国联盟体系的嬗变》，《国际安全研究》2025 年第 2 期，第 11-15 页。

太国家增加国防开支，效仿北约将 GDP 的 5% 用于国防开支，称“随着地区盟友分担责任，美国将更加关注印太地区”。^[1] 这充分展现了美国既想遏制中国，又不愿投入更多资源的矛盾心态，以及美国通过提供安全承诺换取盟友在遏华方面承担更多责任的交易性策略。

在涉华关键议题上，特朗普政府可能利用台海、南海、东海等议题继续对华施压，以此作为筹码迫使中国在经贸议题上作出让步。一方面，特朗普政府推崇“以实力求和平”，通过对台勾连、同日、菲军事合作等方式加强对华军事威慑。自特朗普 2.0 以来，鲁比奥、赫格塞斯等多次强调协防台湾的重要性，美国国务院官网删除“不支持台湾独立”的表述；美国加快在菲律宾部署“堤丰”中程导弹系统等军事装备，还公开支持菲律宾在南海挑衅滋事，派出军机军舰为菲律宾在黄岩岛附近海域的挑衅行动“撑腰打气”。另一方面，特朗普政府秉承“美国优先”原则，强调以现实收益作为衡量外交政策的主要标尺，与中国爆发冲突不符合“让美国再次伟大”的施政目标及右翼保守派的诉求。特朗普 2.0 对台湾、南海等议题关注度相对较低，特朗普本人极少就台湾和南海等议题发表正式观点，可见特朗普施政重点仍在国内事务和经贸议题之上。当美国对华经贸谈判遇阻时，特朗普极有可能将安全领域对华施压作为对华经贸谈判的“交易工具”，视对华经贸谈判的情况调整在安全领域对华施压的节奏。^[2]

五、结语

特朗普新政根植于美国深层次经济、政治和社会现实，反映了美国制造

[1] U.S. Department of War, “Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at the 2025 Shangri-La Dialogue in Singapore (As Delivered),” May 31, 2025, <https://www.war.gov/News/Speeches/Speech/Article/4202494/remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-the-2025-shangri-la-dialogue-in/>.

[2] 王栋、马涛：《特朗普第二任期对华竞争战略前瞻》，《国际安全研究》2025 年第 2 期，第 36-37 页。

业衰落的结构性困境、白人对自身社会文化地位的极度焦虑以及美国对霸权衰落的深度担忧。特朗普尝试用右翼民粹主义新政治全球主义和多元文化理念给美国带来的“创伤”：对内通过收紧移民政策、捍卫传统价值、削弱自由派力量等方式排斥外来移民和边缘群体，维护白人的经济和社会文化地位，重塑利益在不同群体之间的分配；对外通过关税讹诈、退出外交、胁迫外交等“美国优先”举措迫使其他国家对美国让利，打造更有利于美国的国际经贸和安全新格局，重塑利益在不同国家之间的分配，实现“让美国再次伟大”的战略目标。

然而，由于特朗普本人及美国政治制度的局限性，特朗普未能也不可能触及造成美国衰落和极化的根源性问题——掌握巨额财富的资本集团与日益贫困的中下层民众之间财富分配不平等的问题。特朗普通过鼓吹身份政治和凸显民族矛盾的方式来掩盖和转移国内尖锐的阶级矛盾，把矛头指向外来移民、边缘群体和其他国家，这种转嫁危机的做法非但不能“让美国再次伟大”，反而将加剧美国的政治极化和社会撕裂，加速美国的衰落进程。2025 年 9 月，美国保守派政治活动家、特朗普政治盟友查理·柯克（Charlie Kirk）在为保守理念辩护时遇刺身亡的悲剧事件，以及 10—11 月联邦政府因两党对立而陷入美国历史上持续时间最长的停摆危机，足见特朗普保守新政对美国国家共识的撕裂程度之深。

特朗普新政不仅反噬美国自身，也对中美关系和战后国际秩序产生结构性影响。在“美国优先”理念的驱动下，特朗普 2.0 在经贸和供应链领域集中对华施压，在高技术和地缘政治领域围堵中国，对中美关系稳定造成新一轮冲击。长此以往，中美经贸依存关系面临重构风险，两国在关键领域的“脱钩”进程将加速。特朗普 2.0 激进的关税政策破坏了全球产业链供应链稳定，对开放合作的国际经贸格局造成颠覆式冲击；其“美国优先”的自利本质和胁迫式外交，不仅加剧美国与盟友关系的疏离态势，还扩大了全球公共产品的供给赤字，对战后国际秩序赖以维系的国家主权、规则规范、正义责任等

基本原则造成系统性侵蚀。^[1]

危机中蕴藏着转机。特朗普新政对华危害颇深，但在中美激烈交锋之后，特朗普政府已清楚认识到，激进的对华关税政策给美国经济带来灾难性影响，美国无法承受对华“脱钩”的沉重代价，通过极限施压威逼中国屈服的企图不可能得逞，这为中美在战略稳定、经贸、禁毒等领域的对话合作提供了潜在空间。2025 年 10 月，中美元首釜山会晤和中美经贸团队通过吉隆坡磋商达成的成果共识，释放了中美加强战略沟通对话的积极信号。同时，面对特朗普的关税霸凌，国际社会仍保持着足够的理性和克制，绝大多数国家仍致力于维护多边合作与开放包容的全球秩序。为此，中国应践行真正的多边主义，与志同道合的国家一道共同维护多边贸易体制，倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，为动荡变革的世界注入稳定性和确定性。

【责任编辑：王玉莹】

[1] 戚凯：《特朗普主义与全球秩序的危机》，《东南亚研究》2025 年第 4 期，第 12 页。

印度参与全球数字治理： 策略、制约与影响^{*}

□ 杨文武 马桂彪

〔提 要〕印度在参与全球数字治理过程中形成了极具特色的策略组合，其背后考量包括激活国内数字发展潜力、塑造印度在全球南方的领导地位和提升参与全球数字治理的话语权。但印度全球数字治理理念传播受到美西方压制，且难以借助已有多边机制提升参与效能，加之自身的数字能力与技术有限，反而可能成为全球数字治理博弈中的“被治理”对象。中印在参与全球数字治理过程中存在一定共同利益，也会发生竞争摩擦。中国可对与印度开展相关数字领域合作保持开放，推动印方共同构建更加开放包容的全球数字治理格局。

〔关 键 词〕全球数字治理、印度外交、全球南方、中印关系

〔作者简介〕杨文武，四川大学南亚研究所研究员、博士生导师

马桂彪，四川大学国际关系学院博士研究生

〔中图分类号〕F49,D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 5 期 0116-22

全球数字治理是数字化时代全球治理向数字领域的自然延伸，其概念建构与实践探索尚处于发展过程中。在联合国通过的《全球数字契约》中，全球数字治理主要指各国政府、国际组织、企业等主体共同参与，通过合作、

^{*} 本文系国家社会科学基金重大研究专项（24VHQ011）、四川省哲学社会科学基金重大专项（SCJJ24D73）的阶段性成果。

协商和规范等方式，管理和调节全球范围内的数字化进程，以促进数字化发展的公平性、可持续性和人性化。其目的是消除数字鸿沟，保护数据隐私和安全，促进跨境数据流动，规范人工智能应用，保障网络安全，保护数字知识产权，维护公平竞争等。^[1]

当前全球数字治理碎片化严重，尤其是国家间数字技术、数字基础设施建设以及数字治理规则制定权差距过大，数字治理赤字愈加突出。印度作为全球新兴力量的代表之一，在国内实行“数字印度”计划后加速并入全球数字发展主流，不仅提出了包容、公平的数字治理理念，还推广了以“印度堆栈”（The India Stack）为核心技术的数字生态系统，助推周边国家乃至全球南方的数字化转型。印度在 2023 年 G20 峰会上提出的数字公共基础设施（DPI）计划已经在全球范围内扩张，形成一定的规模效应。考察印度参与全球数字治理的理念与实践，有助于更加全面地评估全球数字治理态势，妥善处理中印在数字治理中的竞合关系。

一、印度参与全球数字治理的策略

在全球数字治理碎片化的现状下，印度持续构建极具印度特色的全球数字治理策略组合，旨在塑造强有力的全球数字治理形象，提升参与治理的能力与地位。

（一）积极传播印度的数字治理理念

印度的全球数字治理理念以“开放包容、公平公正”为核心，强调数字技术应该为每个人服务。印度总理莫迪在 2024 年第八届世界电信标准化全会（WTSA）上就曾呼吁制定“尊重不同国家多样性的人工智能和数据隐私道德全球标准”，并要求世界电信标准化全会的成员国“思考如何让每个人都能

[1] United Nations, “A Global Digital Compact - an Open, Free and Secure Digital Future for All,” May 2023, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-gobal-digi-compact-en.pdf>.

安全使用电信”。^[1] 印度倡导的数字外交理念与其数字治理理念相辅相成，强调文化、语言和宗教的多样性，并努力促进包容性的区域架构和更加开放的世界秩序，致力于打造具有独特战略思维愿景的新兴大国形象。^[2] 印度通过加强数字外交塑造更为出色的国际形象，然后借助政府部门引领从而在良好形象的基础上强化印度全球数字治理理念的可信度与传播范围。由此，数字外交是印度参与全球数字治理、宣传其数字治理理念的重要途径。

印度参与数字外交的动机之一就是打造负责任的大国形象，消除外界对印度崛起的误解和担忧。^[3] 尤其是印度希望通过数字外交扩大与南亚和东南亚近邻接触，重塑其全球形象。基于此，印度将其数字公共基础设施计划与邻国优先的外交政策紧密结合，以周边国家为突破口，使这些国家接受印度宣传的包容、公平的数字治理理念。印度 2006 年成立的公共外交部门致力于完善对外宣传工作，进一步强化其参与全球数字治理能力。2009 年，苏瑞（Navdeep Suri）任该部门负责人后大力推动印度的数字外交，此后印度官方先后在 X（原名 Twitter）、Meta（原名 Facebook）、Youtube 等国际社交平台上开设账号，以此方式对外建构和渲染更为正面的“印度形象”。2020 年 1 月，印度外交部成立了新兴战略技术部门（NEST），并在该部门内设立了战略技术司，专门处理外交政策以及新兴技术的国际法律问题，强化了政府职能部门参与全球数字治理的作用。

（二）努力输出印度数字标准

印度为突破西方大国对全球数字治理的垄断，不断尝试以国际组织为平台，通过参与制度设计、规则拟定等手段输出“印度标准”，从而扩大印度

[1] Shivangi Nadkarni, “Notes from the Asia-Pacific Region: India’s PM Talks Global Governance for Digital Technology,” October 17, 2024, <https://iapp.org/news/a/notes-from-the-asia-pacific-region-indias-pm-talks-global-governance-for-digital-technology>.

[2] Aarshi Tirkey, “The NEST: A Pragmatic Addition to India’s External Affairs Ministry,” March 20, 2020, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-nest-a-pragmatic-addition-to-indias-external-affairs-ministry-63864>.

[3] Kalathmika Natarajan, “Digital Public Diplomacy and a Strategic Narrative for India,” *Strategic Analysis*, Vol.38, No.1, 2014, pp.91-106.

在全球数字治理中的影响力。

首先，印度通过在多边机制中的制度安排，将本国的数字治理计划拟定为全球数字治理的“标准”选择之一。最为明显的就是印度在担任 G20 轮值主席国时发布的《新德里宣言》，其中以印度提出的“数字公共基础设施”计划为蓝本，从数字基础设施建设、数字经济发展、加密资产、数字货币、数字生态系统、人工智能等多个维度向 G20 成员国发出倡议，^[1] 印度借助主席国的身份，大力宣传并安排符合印度利益的全球数字治理制度，以此确立其在全球数字治理中的制度力量。

其次，印度积极参与全球数字治理规则制定，不断注入其理想中的数字治理标准，从而打造有利于本国发展的全球数字治理规范。在 2024 年的世界电信标准化全会上，印度总理莫迪呼吁全球要重视印度的“数字精神”以及印度国内巨大的数字市场，强调了印度的《数据保护法》和《国家网络安全战略》，提倡各成员国制定尊重各国差异、符合伦理道德的全球数字治理标准。在此基础上，印度希望借助世界电信标准化全会平台设计一套全球性的数字技术准则，进而建立安全的数字生态系统。^[2]

最后，印度借助输出带有印度标准的全球数字治理方案，进一步提升在数字领域的国际影响力，从而增强其在标准制定中的权威性。印度国家卫生局前任首席执行官拉姆·夏尔玛（Ram Sewak Sharma）提到，印度有意将数字公共基础设施作为投射印度软实力的重要途径，提升印度在全球的影响力。^[3] 2023 年，印度与欧盟签署了《印欧贸易与技术理事会协议》，其内容除涉及印欧对开放技术标准合作以及 6G 技术的研发外，还强调了印度在参与

[1] “G20 New Delhi Leaders’ Declaration,” September 9-10, 2023, <https://www.mea.gov.in/Images/CPV/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf>.

[2] “PM’s Address at the Inauguration of ITU - World Telecommunication Standardization Assembly 2024,” October 15, 2024, https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-address-at-the-inauguration-of-itu-world-telecommunication-standardization-assembly-2024/.

[3] Shouvik Das, “DPIs Could Be Part of India’s Softpower Projection: Ex-CEO of NHA,” September 11, 2023, <https://www.livemint.com/news/india/indias-digital-public-infrastructures-dpis-can-boost-soft-power-and-global-influence-says-former-nha-ceo-11694454933451.html>.

战略性调整和技术性平台的积极性不断提高，尤其是在数字治理新兴领域（包括 6G、人工智能、数字化和量子计算等）制定标准和框架方面的作用不可或缺。^[1] 因而，印度不仅可以依靠多边安排输出带有印度标准的全球数字治理方案，在既有的多边合作范围内提高数字标准制定的话语权，同时也可以借助输出标准扩大影响力，增强自身数字实力，形成良性循环。

（三）打造与不同主体的数字合作伙伴关系

在现有全球数字体系之下，印度会有选择性地与不同类型的国家开展差异化合作。尤其是，印度不仅扩大与全球南方国家的合作，也会和西方大国构建伙伴关系。从国家理性的角度来观察，印度此举有意打造更大范围的伙伴关系，寻求避免大国制裁的同时深化与小国的合作。

面对数字大国，印度不断扩大数字技术的合作范围。以美国为例，在特朗普第一任期，美印数字合作主要聚焦国家安全和防御伙伴关系建设。2017 至 2018 年，美国先后发布《美国国家安全战略》以及《美国印太战略框架》等重要报告，多次提及要与印度建立数字合作与防御伙伴关系。^[2] 美印在 2018 年 9 月与 2020 年 10 月先后签署《通讯兼容与安全协议》和《地理空间合作基本交流与合作协议》，^[3] 标志着两国初步形成了国防安全数据共享的数字合作关系。拜登政府时期，美印数字合作进一步加强，重点涉及数字基础设施建设与数字经济发展。2021 年 9 月发布的《美印联合领导人声明：全

[1] “EU-India Trade and Technology Council,” European Parliament, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757587/EPRS_ATA\(2024\)757587_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757587/EPRS_ATA(2024)757587_EN.pdf).

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; The White House, “US Strategy Framework for the Indo-Pacific,” February 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

[3] Jeff Smith, “COMCASA: Another Step Forward for the United States and India,” The Diplomat, September 11, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/comcasa-another-step-forward-for-the-united-states-and-india/>; Vivek Raghuvanshi, “India, US Sign Intel-sharing Agreement amid Tension with Neighboring China,” Defence News, October 28, 2020, <https://www.defensenews.com/space/2020/10/28/india-us-sign-intel-sharing-agreement-amid-tension-with-neighboring-china/>.

球利益伙伴关系》提到，美印两国将加强 5G 基础设施建设与新兴技术领域的合作。^[1]2024 年 9 月，美印两国领导人宣布继续拓展该关系，启动了新的美印全球数字发展伙伴关系，以加强美印私营公司之间的技术合作。^[2]美印两国在 2024 年 10 月的美印信息和通信技术工作组会议上重申，将加强两国在 6G、人工智能、跨境数据流动等重点领域的深入合作。^[3]

面对数字技术稍显滞后的国家，印度通过多边主义外交扩大合作范围，其采取的合作方式带有领导者意味。在 2023 年 G20 峰会上，印度作为轮值主席国成功促成具有全球性共识的数字公共基础设施倡议。G20 协调人阿米塔布·康德（Amitabh Kant）认为，印度在数字公共基础设施方面已经取得显著进展，成为全球南方的代言人，并在 9 年内实现了原本需要 50 年才能达成的目标。^[4]截至 2024 年 11 月，印度国家支付公司提供的统一支付接口（UPI）已经在 7 个国家正式推出。^[5]2023 年 3 月，莫迪总理在国际电信联盟的地区办事处与创新中心开幕仪式上宣称，印度肩负着引领全球南方进入 6G 时代的使命，将为全球南方提供普遍的数字连接。^[6]

[1] The White House, “Fact Sheet: The United States and India – Global Leadership in Action,” September 24, 2021, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-the-united-states-and-india-global-leadership-in-action/>.

[2] “Joint Fact Sheet: The United States and India Continue to Expand Comprehensive and Global Strategic Partnership,” September 21, 2024, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/38323/Joint+Fact+Sheet+The+United+States+and+India+Continue+to+Expand+Comprehensive+and+Global+Strategic+Partnership>.

[3] “India-US Reaffirm Commitment to Secure Digital Connectivity, Focus on AI Collabo,” January 18, 2025, <https://cio.economictimes.indiatimes.com/news/artificial-intelligence/india-us-reaffirm-commitment-to-secure-digital-connectivity-focus-on-ai-collaboration/117346603>.

[4] “India Set to Lead Global South in Scaling Digital Public Infrastructure: Experts,” October 26, 2024, <https://government.economictimes.indiatimes.com/news/digital-india/india-set-to-lead-global-south-in-scaling-digital-public-infrastructure-experts/114611284>.

[5] Sachin Kumar, “NPCI Eyes Rupay, UPI Expansion to 10 Countries,” November 20, 2024, <https://www.financialexpress.com/business/banking-finance-npci-eyes-rupay-upi-expansion-to-10-countries-3669560/>.

[6] Simon Sharwood, “India Gives Itself a Mission to Lead the ‘Global South’ into 6G Era,” March 23, 2023, https://www.theregister.com/2023/03/23/india_6g_mission/.

由此，在参与全球数字治理的过程中，印度通过两面迎合的外交手段，最大化获取数字发展的前沿技术与全球南方市场，并在寻求自利与他利的基础上，打造出连接南北方的双面者形象。

（四）助推全球南方国家的数字基础设施建设

全球南方是印度宣传全球数字治理理念与推行数字公共基础设施建设的主要对象。印度积极复刻自身经验，推动全球南方国家加快数字基础设施建设以及数字化转型进程。莫迪于 2023 年启动了“全球数字公共基础设施库”以及“社会影响力基金”倡议，旨在推动全球南方国家的数字公共基础设施发展，承诺向“社会影响力基金”提供 2500 万美元的初始资金。^[1] 印度通过技术支持与资金融通的组合拳，强化其在全球南方国家数字基建领域的坚实地位，甚至有媒体认为莫迪政府将印度提倡的数字公共基础设施视为印度版“一带一路”倡议。^[2] 在扩大自身影响力的同时，印度的数字公共基础设施倡议也广大发展中国家提供了经验借鉴与复制蓝本。但是，在“助力发展”的背后，是印度为夺取全球南方领导权、拓展印度国家利益、提升国际地位的长远目标。

一方面，印度不断拓展本国数字基建的“印度经验”至全球南方国家，助力发展中国家打造数字基础设施体系。莫迪政府开创了以“印度堆栈”为代表的数字治理系统。“印度堆栈”是将基础层、应用层和保护层结合为一体的数字治理系统，包括数字身份识别、统一支付接口、数据赋权和保护架构，是印度最具代表性的数字公共产品。^[3] 2018 年，印度建立了“模块开源身份

[1] India's Ministry of Electronics & IT, "Prime Minister Announces Completion of Global Digital Public Infrastructure Repository and Creation of a Social Impact Fund to Advance Digital Public Infrastructure in Global South," November 23, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1979113>.

[2] "How India is Using Digital Technology to Project Power," June 4, 2023, <https://www.economist.com/asia/2023/06/04/how-india-is-using-digital-technology-to-project-power>.

[3] Aaryaman.Vir and Rahul Sanghi, "The Internet Country-How India Created a Digital Blueprint for the Economies of the Future," January 15, 2021, <https://tigerfeathers.substack.com/p/the-internet-country>.

平台”，旨在为寻求建立基础数字身份系统的国家提供支持，在此基础上印度将免费向这些国家提供“印度堆栈”架构。^[1]截至2024年底，印度凭借“模块开源身份平台”已经与亚洲、非洲、拉丁美洲等26个国家达成伙伴关系，累计超1.21亿人在该平台注册登记。^[2]此外，印度于2016年推出的统一支付接口，不仅在极短时间内进入不丹、尼泊尔、马尔代夫、斯里兰卡等南亚邻国，还与新加坡、法国、阿联酋等发达国家达成移动支付合作协议。^[3]

另一方面，印度通过投资和出口的方式，为借鉴印度数字发展模式以及接受印度数字技术支持的全球南方国家的数字公共基础设施持续进行资本输送。据统计，“印度堆栈”已为12亿印度人提供了约670亿次数字身份认证，印度卢比每月实时移动支付总额高达14.05万亿。^[4]得益于“数字印度”计划，印度的数字化服务出口已经从2005年的300亿美元提升到2023年的2570亿美元，这一持续上升趋势凸显了印度作为数字服务领域的领导者角色。^[5]与此同时，印度仍然秉持邻国优先战略，持续对周边国家的数字发展领域进行投资。据路透社报道，印度Eros公司将在马来西亚投资10亿美元，用来建设人工智能园区与电影工作室。^[6]2023年8月，印度向斯里兰卡投资4.5亿卢比，用于建设“唯一数字身份”项目（SL-UDI），以此促进斯里兰卡的数

[1] Anirban Sarma, “From the South, for the World: India’s Digital Public Infrastructure,” ORF, February 23, 2024, <https://www.orfonline.org/expert-speak/from-the-south-for-the-world-india-s-digital-public-infrastructure>.

[2] “Mosip Rewind 2024,” <https://www.mosip.io/pdf/MOSIP-Rewind-2024.pdf>.

[3] Naina Bhardwaj and Melissa Cyrill, “Tracking Countries That Accept India’s UPI Digital Payment System,” India Briefing, February 29, 2024, <https://www.india-briefing.com/news/global-acceptance-of-india-unified-payments-interface-upi-tracker-26183.html/>.

[4] “India Stack,” <https://indiastack.org/>.

[5] “Digital Infrastructure Investment, Policy Support Help Services Exports Touch Historic High in October,” The Economic Times, December 30, 2024, <https://economictimes.indiatimes.com/tech/technology/digital-infrastructure-investment-policy-support-help-services-exports-touch-historic-high-in-october/articleshow/116782788.cms>.

[6] “India’s Eros Investments to Invest \$1 Bln in Malaysia, Minister Says,” Reuters, August 29, 2024, https://www.reuters.com/technology/indias-eros-investments-invest-1-bln-malaysia-minister-says-2024-08-29/?utm_source=chatgpt.com.

字基础设施建设。^[1] 无论是经验拓展还是资金投入，印度对其周边乃至其他全球南方国家的数字基础设施建设都产生了较大推力，甚至有专家认为印度将成为全球南方代言人，不断引领全球南方国家扩大数字公共基础设施建设的规模。^[2]

印度通过宣传“印度理念”、输出“印度标准”、打造“印度伙伴”、拓展“印度经验”等策略深度参与全球数字治理，并取得了一定成效。第一，印度已然有效地将数字外交纳入其外交政策中，利用社交媒体提高全球知名度，显著提升了参与国际事务的有效性。^[3] 这也将进一步助力印度宣传其全球数字治理理念以及提升数字治理能力。第二，印度已建成数字公共基础设施的数字生态系统得到普遍认可，尤其是包含数字身份识别、统一支付接口运行的支付系统、账户聚合器（AA）中的数据交换层以及其他服务。这些功能已被规划为数字系统构建、迭代和创新的基础层，得到多个国家和国际组织的认可。^[4] 第三，印度与美英等数字强国的技术合作密切。2025 年莫迪访美之后，美国承诺与印度在人工智能与 6G 等关键技术领域进行深度合作，双方还建议投入 9000 万美元共同成立美印全球挑战研究所。^[5] 同样在 2025 年，印度与英国有关自由贸易协定的高级别会议上也再次提到，英印将进一步加强数字技术方面的合作，尤其是确保世界受益于印度的技术人才以及人工智能和新兴技术

[1] “India Hands over Rs 450 Million for Sri Lanka Unique Digital Identity Project,” August 5, 2023, <https://government.economictimes.indiatimes.com/news/digital-india/india-hands-over-rs-450-million-for-sri-lanka-unique-digital-identity-project/102438871>.

[2] “India Set to Lead Global South in Scaling Digital Public Infrastructure: Experts,” ET Government, October 26, 2024, <https://government.economictimes.indiatimes.com/news/digital-india/india-set-to-lead-global-south-in-scaling-digital-public-infrastructure-experts/114611284>.

[3] Aarti Joshi et al., “India’s Digital Diplomacy: Leveraging Social Media for Global Influence,” *International Journal of Research Culture Society*, Vol.9, No.4, 2025, pp.10-15.

[4] Amitabh Kant and Satwik Mishra, “The International Significance of India’s Digital Public Infrastructure,” August 23, 2023, <https://www.weforum.org/stories/2023/08/the-international-significance-of-indias-digital-public-infrastructure/>.

[5] Arshiya Chaturvedi, “India-US Partnership for AI Leadership,” Delhi Policy Group, June 18, 2025, <https://www.delhipolicygroup.org/publication/podcasts/india-us-partnership-for-ai-leadership.html>.

能力。^[1] 这表明印度与美英等西方大国的数字合作关系不断深化。

二、印度参与全球数字治理的主要考量

印度参与全球数字治理有多重考量，这些考量具有较为复杂的矛盾性质。

（一）激活国内数字发展潜力

目前，印度的数字技术发展相对数字大国而言较为缓慢，但从其人口红利与市场规模，尤其是数字经济在国内经济中的占比提升速度不断加快的方面来考虑，印度数字发展潜力巨大。结合这一发展特征，印度参与全球数字治理不仅可以借助国际多边机制参与制定数字治理规则，同时还可以与数字强国合作，提升本国数字技术、快速拓展发展中国家数字市场、释放国内数字产能，从而进一步激活国内数字发展潜力。

一方面，印度的数字治理能力在全球范围内并不突出。从全球数字经济发展格局和治理模式来看，全球数字经济形成了以美国为中心，美欧、美中博弈的局面。美欧博弈聚焦于数字经济治理模式，而美中则是对数字科技主导权的竞争，印度处于相对弱势地位。在 2023 年《全球数字经济竞争力发展报告》中，印度的数字设施、数字产业、数字创新和数字治理的竞争力总分位居全球第 47 位，且与排名前列的国家相差较大，^[2] 而在 2021 年的报告中，印度的全球排名为第 36 位。

另一方面，印度数字发展潜力巨大。数字经济在印度国内扮演重要贡献者角色。根据《2024 年印度数字经济报告》，就整体经济数字化程度而言，印度是全球第三大数字化国家。^[3] 印度的数字经济规模在 2022 年到 2023 年

[1] Anuradha Sajjanhar, “India’s Digital Infrastructure Is Going Global. What Kind of Power Is It Building?,” July 16, 2025, <https://www.techpolicy.press/indias-digital-infrastructure-is-going-global-what-kind-of-power-is-it-building/>.

[2] 王振、惠志斌等：《全球数字经济竞争力发展报告（2023）》，社会科学文献出版社 2023 年版，第 2-21 页。

[3] Deepak Mishra et al., “The State of India’s Digital Economy Report (2024),” Centre for International and Digital Economy, https://icrier.org/pdf/State_of_India_Digital_Economy_Report_2024.pdf.

已经达到 4020 亿美元，占 GDP 的 11.74%，预计到 2030 年将增长至 GDP 的 20% 左右。^[1] 除了强调数字发展在经济层面的贡献以外，印度还发布了《国家数字通信政策》，旨在加强国内数字通信基础设施建设、提升公民数字福祉、创建充满活力的数字生态系统等。^[2] 作为世界第一人口大国，印度国民对数字以及人工智能发展总体持开放态度。在印度，有 71% 的国民认为使用人工智能产品和服务利大于弊。^[3] 《全球基础设施展望》报告显示，印度仅在电信行业的基础设施投资缺口就高达 1670 亿美元，占其国内所有行业所需基础设施建设投资缺口的近 32%。^[4] 由此，在这种矛盾性的关系对比下，可以充分洞察印度参与全球数字治理的根本动因是激活国内数字发展潜能，推动印度数字经济持续增长。

（二）塑造印度在全球南方的领导地位

印度希望通过参与全球数字治理弯道超车，塑造其在全球南方的领导地位。印度将自身定位为全球南方的天然成员，并且有义务引领全球南方走向壮大。莫迪更是提出全球南方的声音就是印度的声音，全球南方的优先事项就是印度的首要关切，^[5] 将印度与全球南方深度捆绑。

2023 年 1 月，印度邀请 125 个国家召开线上“全球南方之声”峰会。会议期间，印度宣布建立“全球南方卓越中心”，发起“全球南方科技倡议”，创设“全球南方奖学金”，举办“全球南方青年外交官论坛”，^[6] 意在进一

[1] “Future Ready: India’s Digital Economy to Contribute One-Fifth of National Income by 2029-30,” Press Information Bureau, January 28, 2025, <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2097125>.

[2] “National Digital Communication Policy, 2018,” Press Information Bureau, December 4, 2024, https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2080648&utm_source=chatgpt.com.

[3] “Global Opinions and Expectations about Artificial Intelligence,” Ipsos, January 2022, <https://www.ipsos.com/sites/default/files/Global%20Opinions%20and%20Expectations%20about%20AI%20-%20Ipsos-WEF%20-%20Jan%202022%20-%20Graphic%20Report.pdf>.

[4] “Global Infrastructure Outlook,” February 3, 2025, <https://outlook.gihub.org/countries/India>.

[5] “Prime Minister Shri Narendra Modi’s Opening Remarks at the Inaugural Leaders’ Session of Voice of Global South Summit 2023,” January 13, 2023, https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/36109/Prime_Minister_Shri_Narendra_Modis_Opening_Remarks_at_the_Inaugural_Leaders_Session_of_Voice_of_Global_South_Summit_2023.

[6] 王健、邹小婧：《大国战略竞争背景下印度在“全球南方”的进取态势和现实制约》，《国际关系研究》2025 年第 2 期，第 3-22 页。

步扩大印度在全球南方的影响力。在全球数字治理层面，印度主要通过其主导的“数字公共基础设施”计划，不断打造其在全球南方数字发展中的领导角色。当前，印度的数字基建计划正在全球南方快速推进，甚至比尔·盖茨都盛赞印度的数字基建模式，认为全球南方国家正在利用印度经验建立自己的数字基建体系。^[1]

印度的“数字公共基础设施”计划在全球南方拓展的同时也面临一系列问题。印度学者认为，印度推动的数字公共基础设施会像英国统治下修筑的印度铁路一样，后者的主要受益者是英国，它有效利用了铁路掠夺印度的财富。^[2]言外之意，印度鼓吹的数字公共基础设施会以自身利益为优先，而能否真正促进全球南方数字发展则难以估量。此外，在具体细节上，“数字公共基础设施”计划下的数字基建质量和安全性令人担忧。2024年1月，印度网络安全公司 Cloudsek 披露了一起数字安全漏洞事件，逾7.5亿印度电信用户的个人数据遭到泄漏。^[3]更有学者直指印度数字公共基础设施的代表性技术——数字身份识别项目是不安全的数字系统，存在数据标准化和透明度不足的问题。^[4]印度寄希望于参与全球数字治理，尤其是拓展全球南方的数字基建市场，扩大其影响，进而塑造在全球南方的领导者角色。印度在开拓全球南方数字市场方面具有一定的先发优势，但是由于较强的功利性质，印度并未做好深耕全球南方的全面部署，进而也难以做实真正的引领者角色。

[1] Ravi Shankar Raj, “India’s Rising Influence: Leading the Global South’s Agenda in a Multipolar World,” January 15, 2025, <https://diplomatist.com/2025/01/15/indias-rising-influence-leading-the-global-souths-agenda-in-a-multipolar-world/>.

[2] Rohan Jahagirdar and Praneeth Bodduluri, “Digital Economy: India’s Account Aggregator System Is Plagued by Privacy and Safety Issues,” May 28, 2020, <https://www.epw.in/engage/article/merits-and-demerits-indias-account-aggregator>.

[3] Ankita Chakravarti, “Data of 750 Million Telecom Users in India being Sold on Dark Web, Cyber Experts Claim,” January 31, 2024, <https://www.indiatoday.in/technology/news/story/data-of-750-million-telecom-users-in-india-being-sold-on-dark-web-cyber-experts-claim-2495752-2024-01-31>.

[4] Vijayanka Nair, “An Eye for an I: Recording Biometrics and Reconsidering Identity in Postcolonial India,” *Contemporary South Asia*, Vol.26, No.2, pp.143–156.

（三）提升印度参与全球数字治理的话语权

印度在全球治理传统领域中尚处于规则协同制定者角色，^[1]而在全球数字治理领域中，由于治理碎片化以及治理体系相对不完善，印度有希望抓住战略机遇，提升在该领域的国际地位与话语权。

扎实的科研基础与开发实力是提升话语权的重要根基，印度在数字治理研究领域具有良好的学术研究基底，且印度有关数字治理以及人工智能的学术研究已形成一定的规模优势，这是印度参与全球数字治理的坚实后盾。以 Wos 核心数据库为数据源，印度 2008—2017 年发表的有关人工智能主题的论文总量位居全球第三；^[2]1999—2023 年发表的有关数字治理主题的论文总量也位居全球第三。^[3]因此，印度在全球数字治理理论与研究前沿等领域具有一定的研究储备。在此基础上，印度构建了独具特色的“印度堆栈”核心技术，并且致力于为全球南方国家提供统一支付接口，以此扩大印度在数字金融结算方面的影响力。2023 年 5 月，在日本表示有意加入统一支付接口之后，有媒体认为印度本土的统一支付接口已经具备替代国际资金清算系统 SWIFT 的可能。^[4]这也预示着印度在全球数字金融结算层面的地位有所提升。此外，印度还致力于通过多边机制推广印度的数字公共基础设施，并且以此为契机与数字大国共同构建全球数字治理体系，推动世界实现可持续发展转型。^[5]在全球数字治理领域，印度始终主张突破原有西方大国主导的治理体系，打造更加符合广大发展中国家利益的数字治理体系。因此，印度在参与全球数

[1] 潘鑫燊、马桂彪：《大变局下印度参与全球治理的角色转型：目标、路径与限度》，《南亚研究季刊》2024 年第 4 期，第 61-80 页。

[2] 姜宇星、王曰芬、范丽鹏等：《人工智能研究前沿识别与分析：基于主要国家（地区）对比研究视角》，《情报理论与实践》2019 年第 9 期，第 8-15 页。

[3] 朱新武、陶祥凤：《国外数字治理研究现状、热点与前沿——基于 WOS 数据库的可视化分析》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2024 年第 7 期，第 206-222 页。

[4] “UPI as An Alternative to Swift UPSC Current Affairs,” <https://byjus.com/free-ias-prep/upi-as-an-alternative-to-swift-upsc-current-affairs/>.

[5] Venkatachalam Anbumozhi et al., “Redirecting Digital Public Infrastructure Innovations for Deep Sustainability Transformation,” T20 Policy Brief, June 2023, <https://t20ind.org/research/redirecting-digital-public-infrastructure-innovations/>.

字治理过程中不断提出具有印度特色的治理理念与治理标准，强调要构建更加包容、公平的全球数字治理生态，在国际社会获得较好口碑，也为其参与全球数字治理的话语权提升形成助力。

三、印度参与全球数字治理面临的制约

由于全球数字治理制度尚不完善，印度在参与治理的过程中面临诸多问题。从发展的角度来看，印度有望跻身全球数字治理的核心圈层。但是从现实角度来看，印度参与全球数字治理面临诸多制约，短期之内，印度需要集中解决此类问题，才能进一步拓展其参与全球数字治理的空间。

（一）理念传播受到美西方压制

印度在参与全球数字治理过程中提倡具有包容性的数字化转型，采取技术中立的方式为市场参与者创造公平公正的环境。^[1] 印度在其治理理念中尤其强调发达国家应该对发展中国家数字转型具有包容性，但其理念受到以美国为首的西方大国霸权思维的威慑且传播效力不足。因此，印度提倡的全球数字治理理念在全球范围内的接受度有限。

一方面，印度参与全球数字治理的理念受到美国的持续打击。例如，印度认为数据主权与跨境数据流动需要受到保护，提倡包容性发展与平等待遇的理念，而美欧等国始终强调数据自由化，并对发展中国家不断施压。^[2] 美国曾猛烈抨击印度在数据保护上的政策，并认为这将成为美印之间数字贸易的巨大障碍。^[3] 在人工智能领域，印度也呼吁实现公平公正且具有包容性质

[1] “Declaration on Digital Public Infrastructure, AI and Data for Governance - Joint Communiqué by the G20 Troika (India, Brazil and South Africa), endorsed by several G20 countries, guest countries and international organizations,” India’s Ministry of External Affairs, November 20, 2024, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/38551/>.

[2] 李艳华：《发展中国家的数字发展权：跨境数据流动治理规则何去何从》，《人权》2023年第5期，第82-106页。

[3] “US Criticises India’s Data Localisation Norms,” Draft E-commerce Policy, April 9, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/us-criticises-indias-data-localisation-norms-draft-e-commerce-policy/articleshow/68794927.cms>.

的治理理念。2025 年 2 月于巴黎举行的全球人工智能峰会上，印度总理莫迪作为联合主席在开幕词中就提出人工智能技术不应被少数人垄断，而应服务于所有人，特别是全球南方国家。^[1]但是由于受到美国的打压，印度的治理理念难以传播和践行。

另一方面，印度参与全球数字治理的理念传播效力不足。纽约大学全球事务中心的一份研究报告表明，当前的全球数字倡议大多是以西方为中心，在数字领域，西方国家的声音压倒了全球南方国家。^[2]印度要求数据主权和数字包容性发展的治理理念被西方媒体描述为“贸易壁垒”，而非对发展中国家的数字发展保护。印度国内智库在国际上影响有限，无法对外有效输出印度的理念。此外，印度参与全球数字治理的理念传播面临的外部环境堪忧。当前世界正笼罩在美国“数字利维坦”的阴影之下，数字霸权的存在成为全球数字发展不平等的推动因素。^[3]在此环境下，印度要求包容性发展和公平公正的全球数字治理理念在实际传播中无法冲破大国阴影，因而无法成为国际流行趋势。

（二）既有多边机制无法助力印度提升数字治理效能

多边外交是莫迪政府的核心外交议程。近些年，印度利用联合国、国际电信联盟、G20 等多边合作平台深度参与全球治理。但是，受到科技公司的技术权力垄断影响，传统国际组织与多边机制已难以应对日渐复杂化的全球数字治理。并且，相关治理契约与国际法律条文约束力松散，对管控全球数字治理乱象作用甚微，印度无法获得国际规范的有力保障。由此，印度难以充分发挥多边外交特长，借力既有多边机制发挥全球数字治理效能。

[1] Myrtle Rodrigues, “Prime Minister Modi Advocates for Ethical AI Governance at Global Summit,” February 12, 2025, <https://goachronicle.com/prime-minister-modi-advocates-for-ethical-ai-governance-at-global-summit/>.

[2] Sarah Collins-Fattedad et al., “Towards A Global Digital Governance Architecture: Mapping Pathways for Cooperation and Inclusion,” May 2022, https://www.un.org/digital-emerging-technologies/sites/www.un.org.technvoy/files/New_York_University_Towards_A_Global_Digital_Governance_Architecture.pdf.

[3] 蔡翠红、于大皓：《“帝国的新衣”：世界数字体系下的美国数字霸权》，《当代世界与社会主义》2024 年第 3 期，第 4-12 页。

其一，大型数字企业在跨国经营时已经深度参与全球数字治理，拥有海量的数据资源与先进的数字处理技术，稀释了国际组织与多边机制在全球数字治理层面的权力。尤其是，以谷歌、亚马逊、Meta、苹果和微软为代表的美国数字企业巨头集中控制了软件、硬件和网络连接这三个数字生态系统的核心支柱，^[1]形成了对其他主权国家的天然排斥，这也意味着数字企业巨头在特定国家内部对数字经济发展活跃度的掌控力可能会超越当地政府。^[2]因此，国际组织在全球数字治理层面的权力很大一部分被跨国公司夺取和替代。

其二，既有多边机制的全球数字治理能力有限，且缺乏数字领域的专业性治理机构。随着数字技术的不断发展，人工智能成为数字领域的前沿，2025年2月在法国召开的全球人工智能峰会专注解决人工智能治理问题，并推动人工智能更好地为公众服务。^[3]此次峰会发布的国际声明收到六十余个国家签名支持，但是美国和英国拒绝加入，仍要特立独行强调所谓的“安全保障”。^[4]当前的多边机制依然无法实现全球数字治理的统一共识。除此之外，传统国际组织内部成立的数字治理小组也难以发挥效力。基于此，伦敦国王学院的多赫勒教授（Mischa Dohler）建议成立一个全球数字观测站，使其成为独立或国际认可的机构，以应对全球数字治理面临的挑战。^[5]

其三，由于全球数字治理契约与国际法约束能力有限，全球多边机制难以通过强制性权力保障数字治理工作推进，印度也无法发挥多边主义特长，通过撬动多边机制深度参与全球数字治理。当前全球数字治理运行机制绝大多数依赖《全球数字契约》、“突尼斯议程”等国际软法性质的文件或者倡议，缺乏强制效力，对相关数字主体的约束力不足。现今国际社会并不缺乏规范

[1] 迈克尔·奎特、顾海燕：《数字殖民主义：美帝国与全球南方的新帝国主义》，《国外理论动态》2022年第3期，第112-122页。

[2] Fernando Filgueiras and Virgilio Almeida, *Governance for the Digital World: Neither More State Nor More Market*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, pp.1-6.

[3] “Artificial Intelligence Action Summit,” <https://www.elysee.fr/en/sommet-pour-l-action-sur-l-ia>.

[4] Anda Bologa, “From AI To Digital Tax: Europe and US Clash on Tech,” February 28, 2025, <https://cepa.org/article/from-ai-to-digital-tax-europe-and-us-clash-on-tech/>.

[5] Mischa Dohler, “Global Digital Governance,” Jesus College Global Issues Dialogue Centre, 2022, p.9, <https://www.jesus.cam.ac.uk/sites/default/files/inline-files/Global%20Digital%20Governance.pdf>.

的提出，而是缺少规范的有效运行与实施。^[1] 因此，确保当前数字治理工作稳定运行的机制尚未出现，印度更加难以发挥多边主义特色，提高参与全球数字治理能力。

（三）数字技术在全球处于相对弱势地位

数字技术能力差异是现代数字鸿沟不断扩大的重要因素，也是全球数字治理的重要对象，推动实现数字技术平权也自然成为治理的重要目标。然而，实现这一目标的前提是参与主体本身具有先进的数字技术支持，而印度处于全球数字技术边缘地位，难以满足全球数字治理技术平权的需求。

印度数字技术发展相对美欧等数字大国而言较为滞后。在人工智能时代，包括印度在内的多数发展中国家会面临“被永久边缘化”的风险。^[2] 数据显示，世界超半数大语言和多模态模型都是由美国机构生产，并且美国民间对人工智能的投资也居世界首位。2022年，美国民间对人工智能的投资高达474亿美元，是印度这一数值的约14.6倍。2013—2022年，美国新投资的人工智能公司总数是印度的近16倍。^[3]

印度的数字技术在短时间内难以追赶数字大国。印度在数字技术产业链上更多是聚集在应用端，在基础算法与芯片产业环节中占比较小，印度难以创造甚至是接触全球数字前沿科技与核心技术。印度在人工智能高性能计算（HPC）与边缘计算方面算力有限，无法满足大规模应用的需求，而且印度在芯片设计方面较为落后，缺乏自主设计的芯片。^[4] 由于技术落后带来的数字使用与产出鸿沟大概率会进一步扩大全球数字鸿沟，^[5] 加剧技术权力异化带

[1] Joseph S. Nye, Jr, "The End of Cyber-Anarchy? How to Build a New Digital Order," *Foreign Affairs*, Vol.101, No.1, 2022, p.38.

[2] 高奇琦：《人工智能时代发展中国家的“边缘化风险”与中国使命》，《国际观察》2018年第4期，第38-50页。

[3] Nestor Maslej et al., "The AI Index 2023 Annual Report," AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, April 2023.

[4] "India AI 2023: Expert Group Report – First Edition," October 14, 2023, <https://indiaai.gov.in/news/indiaai-2023-expert-group-report-first-edition>.

[5] 邱泽奇等：《从数字鸿沟到红利差异——互联网资本的视角》，《中国社会科学》2016年第10期，第93-115页。

来的贫富差距。

（四）数字基建实力难以弥合全球数字基建缺口

印度在全球数字基建市场的份额较低，对全球重要基础设施的投资较少，并且缺乏构建大型数字基础设施的硬件能力。进入 21 世纪以来，全球数据资源呈现指数级增长趋势，数字基础设施的地位越发关键。通常而言，数字基础设施既包括宽带、无线网等传统设施，也包括对传统物理基础设施的数字化改造。^[1] 现今全球数字联通的设备主要依赖海底光缆、卫星和基站，在此基础上的数字价值转化则更依赖超级计算机、数据中心、云计算等数字基础设施。^[2] 但是较为核心的数字基础设施主要分布在高收入国家，且其市场相对稳固。2022 年，包括印度在内的南亚地区互联网数据中心仅有 242 个，而高收入国家则是 3559 个。^[3] 并且，全球主要海底光缆的建设以及维护均是由主要大国主导。^[4] 当前的海底电缆约 99% 由私人投资者所拥有，其中多数为发达国家的科技巨头。^[5] 尽管到 2025 年印度将投入一系列新的海底电缆，预计使印度国内数据传输容量增加 4 倍，^[6] 但这仍然无法改变现有海底电缆的全球市场格局。

全球数字基础设施投资需求与供给缺口较大，加之有限资源分配不均造成的数字鸿沟难以在短时间内被弥补，低收入地区的数字基建市场较为广阔，但印度自身能力不足，其正面临国内基础设施建设完善与国际基建市场开拓

[1] 马化腾等：《数字经济：中国创新增长的新动能》，中信出版集团 2017 年版，第 3-26 页。

[2] 杨悦怡：《全球数字基建中的国家安全与战略选择——以全球海底光缆为例》，《国际安全研究》2024 年第 6 期，第 124-151 页。

[3] 数据来源：世界银行，<https://www.shihang.org/zh/news/immersive-story/2024/03/05/global-digitalization-in-10-charts#group-section--HFanWl5PkK>。

[4] 《全球海底光缆产业发展研究报告》，中国信通院，2023 年 7 月，<https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202307/P020230718390842938808.pdf>。

[5] Phil Gervasi, “Diving Deep into Submarine Cables: The Undersea Lifelines of Internet Connectivity,” March 28, 2023, <https://www.kentik.com/blog/diving-deep-into-submarine-cables-undersea-lifelines-of-internet-connectivity/#ownership-and-investment>.

[6] Vasudevan Sridharan, “Will India’s Undersea Cable Overhaul Make It a Global Data Powerhouse?,” December 25, 2024, <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3292192/will-indias-undersea-cable-overhaul-make-it-global-data-powerhouse>.

的双重困境。根据 G20 发布的全球基础设施数据，在电信领域，当前的全球投资趋势与投资需求之间的缺口高达 1 万亿美元。^[1] 而印度不仅没有能力弥补全球基建投资缺口，甚至其本国基建都难以为继。美国《华尔街日报》曾刊文称印度国内基建面临政府债务水平高企、成本超支严重等问题，且十分依赖私营部门的投资，因此印度国内基建发展绝非易事。^[2] 这也直接导致印度更加难以将重资产投入全球数字基建市场，其在实施数字公共基础设施计划时也注定要实施有限的邻国优先战略，并从全球南方市场突破。

四、印度参与全球数字治理的影响

印度高度重视参与全球数字治理，不仅表明其对本身数字治理能力的信心，也彰显其在构建全球治理新兴领域话语权过程中的雄心。虽受到多方面因素制约，印度在参与全球数字治理的过程中遭遇系列问题，并且难以短时间内成为全球数字治理领域的领导者。但由于印度国内的数字发展潜力及其在全球治理体系中连接南北方的自我角色定位，其对全球数字治理格局、对区域数字发展以及对印度本身数字技术进步都将产生一定影响。

第一，冲击现有全球数字治理格局。全球数字治理格局是国际力量对比在数字领域的呈现，不仅反映了国家间数字关系的结构性模式，更显示出国家间数字竞合关系的动态性和复杂性。^[3] 当前全球数字治理格局主要呈现以美国、欧盟、中国等为重要力量的多极局面。然而这一结构并不具有绝对的稳定性，尤其是当前全球数字治理呈现高度碎片化，西方大国坚持单边主义、霸权思维，治理赤字、信任赤字问题频出，既有的格局难以稳定维系。印度在数据监管、跨境数据流动、个人数据保护等方面提出了与美欧国家不尽相

[1] “Global Infrastructure Outlook, Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps,” December 30, 2024, <https://outlook.gihub.org/>.

[2] 《印度基建想借鉴中国模式，但绝非易事》，观察者网，2024 年 5 月 9 日，https://www.guancha.cn/international/2023_12_29_720749.shtml。

[3] 张蕴洁等：《中美欧国际数字治理格局比较研究及建议》，《中国科学院院刊》2022 年第 10 期，第 1386-1399 页。

同甚至相互对立的方案或立场。例如，印度一直以来都坚持对数字企业征收均衡税，而这一举措遭到美国的强烈反对，特朗普甚至宣称要开展相关反制行动。^[1] 印度区别于美欧数字大国的治理理念与方式为全球南方国家提供了启示和借鉴作用，尤其是随着印度在全球南方布局的数字公共基础设施计划的不断推进，印度的数字影响已经初具规模效应，^[2] 能够对全球南方国家的数字政策制定产生较大影响。在全球数字治理格局中，印度是结构性力量中的重要板块，发挥着特殊作用，甚至可以影响美欧数字强国主导的结构体系。但可以预见的是，在无法掌握数字科技主导权与数字规则制定权的情况下，印度仅可以产生一定的冲击效应，并不具有改变甚至颠覆格局的能力。

第二，推动区域数字基础设施与技术发展。在推动数字经济发展的过程中，印度为包括南亚周边国家、印度洋国家在内的全球南方国家提供了大量数字援助。印度在担任 G20 轮值主席国期间，将数字公共基础设施作为核心议题向广大发展中国家推广，尼泊尔、孟加拉、斯里兰卡、马尔代夫等南亚国家均在不同程度上接受了印度提供的数字服务。此外，在印度电子与信息技术部与印度国际经济关系研究委员会联合发布的最新版《印度数字经济的评估与衡量》中提到，印度提供的数字平台如 Flipkart、Zomato、paytm 等在东南亚和中东地区拓展业务，推动当地电商和数字经济的发展；作为全球 GitHub AI 项目的最大贡献国，印度通过开源技术推动发展中国家的数字化工具开发。^[3] 在 2023 年印度和中亚国家安全顾问会议上，印度的国家安全顾问阿吉特·多尔瓦 (Ajit Doval) 表示，印度会向中亚国家免费提供统一支

[1] Monika Yadav, "India's 6% Equalisation Levy on Ads may Face US Scrutiny under Trump Memo," January 23, 2025, https://www.business-standard.com/external-affairs-defence-security/news/india-s-6-equalisation-levy-on-ads-may-face-us-scrutiny-under-trump-memo-125012201304_1.html.

[2] Ashish Desai and Aroon P. Manoharan, "Digital Transformation and Public Administration: The Impacts of India's Digital Public Infrastructure," *International Journal of Public Administration*, Vol.47, No.9, 2024, pp.575–578.

[3] Deepak Mishra et al., "Estimation and Measurement of India's Digital Economy," Prepared by ICRIER, Study by MeitY, January 2025, https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/Report_Estimation_Measurement.pdf.

付接口的相关技术，供这些国家单独使用。^[1] 印度智库塔克西拉研究所发布的《印度的强国之路：动荡世界中的战略》报告认为，印度需要加速向南亚以及印度洋邻国提供基础设施建设、分享数字技术专业知 识，尤其注重数字身份认证以及统一支付接口，保证印度在周边国家数字发展中的影响力。^[2] 由此，印度雄心勃勃的数字公共基础设施建设在周边国家快速推进，提升了印度对邻国乃至全球南方的辐射作用，同时也客观上推动了区域数字基础设施建设，并在一定程度上促进了数字技术的发展。

第三，印度国内数字经济与数字技术发展有望并入“快车道”。印度数字经济将成为其经济增长的催化剂，到 2030 年，印度数字经济增长的速度几乎将是整体经济的两倍。短期内，最快的增长将来自数字平台和中介机构，其次是其他行业更广泛的数字化。^[3] 尤其是，作为印度参与全球数字治理的核心品牌，其数字公共基础设施计划正在进一步激活国内的数字发展潜力。印度通过 50-in-5 行动，进一步扩张其数字公共基础设施计划，预计至 2028 年，将有 50 个国家在设计、启动和扩展数字基建时受到印度的帮助。^[4] 相应地，经由印度提出的统一支付接口也将在这些受援助的国家内拓展市场。该技术在 2024 年完成的交易数额已经达到 2.9 万亿美元，占全球数字支付总额的近一半。^[5] 可见，印度参与全球数字治理能够有效带动国内数字经济增长，并且可以快速复刻国内数字技术至其他发展中国家。

[1] “NSA Doval Offers Central Asia India’s UPI Tech, Invites Them To Use Chabahar Port,” October 18, 2023, <https://www.oneindia.com/india/nsa-doval-offers-central-asia-indias-upi-tech-invites-them-to-use-chabahar-port-3662217.html>.

[2] Yamini Aiyar et al., “India’s Path to Power: Strategy in a World Adrift,” Takshashila Institution, October 2, 2021, https://static1.squarespace.com/static/618a55c4cb03246776b68559/t/6228938d13e53b7365b9035b/1646826385112/Indias_path_to_Power_English_Final.pdf.

[3] Samaya Dharmaraj, “India’s Digital Economy: A Catalyst for Economic Growth by 2030,” January 23, 2025, <https://archive.opengovasia.com/2025/01/23/indias-digital-economy-a-catalyst-for-economic-growth-by-2030/>.

[4] “Implementing Digital Public Infrastructure, Safely and Inclusively,” <https://50in5.net/>.

[5] Deepak Maheshwari, “A Novel Institutional Architecture for Digital Public Infrastructure,” February 14, 2025, <https://www.cigionline.org/articles/a-novel-institutional-architecture-for-digital-public-infrastructure/>.

五、结语

印度在参与全球数字治理过程中通过传播“印度理念”、输出“印度标准”、打造“印度伙伴”、拓展“印度经验”等具有印度特色的策略组合，不断提升其在数字治理领域的号召力与影响力。然而，受到印度本身实力限制，其对全球数字治理的贡献有限，并且印度在参与全球数字治理时带有明显的自利倾向，尤其是在参与全球南方数字公共基础设施建设时，印度的过度宣传与其实际操作并不匹配，可能会为全球南方国家的数字基础设施建设带来反作用。因此，在观察印度的系列数字外交政策时更需要以实际成效为导向。

中印作为全球南方中的重要成员，应与全球南方国家分享数字发展经验，共同为广大发展中国家争取数字权益。印度的数字公共基础设施更加注重软件技术层面数字生态系统的搭建，建立以“印度堆栈”为核心技术的数字交互平台，而中国则具有更加成熟的基建体系与基建硬实力，拥有更为先进的大型基建技术，中印可进一步加强探索在数字基建领域软技术与硬实力的相互融合路径。在硬件设备领域，中国可以提供通讯设备、基站建设等，而印度则可以在此基础上开发适配本地需求的软件应用；在移动支付领域，印度的统一支付接口可以与中国的支付宝以及微信支付进行联合推广，实现跨境支付互联互通；在标准制定领域，中印可以依托金砖国家等主要针对全球南方的国际合作平台，打造更符合发展中国家利益的数字治理标准，避免西方垄断。此外，当前全球数字治理正处于起步阶段，全球数字治理格局受到传统霸权国家的威慑，发展中国家参与治理、缩小数字鸿沟的意愿受到压制，中印作为发展中大国更应携手，合作提升全球南方国家在数字治理领域的话语权。

【责任编辑：肖莹莹】

Abstracts

Global Governance Initiative: A Chinese Approach to Global Governance Challenges

REN Lin & HE Yiran

China has put forward the Global Governance Initiative, which further enriches the system of global initiatives. Addressing the fundamental questions of “What is happening in the world and what should we do?”, it offers a more precise, systematic, and comprehensive Chinese approach. In response to the three major challenges facing global governance—including inadequate representation, diminishing authority, and insufficient effectiveness—the Initiative underscores the following principles: upholding the principle of sovereign equality, adhering to international rule of law, championing multilateralism, maintaining a people-centered approach, and following an action-oriented philosophy. It further outlines practical pathways and future measures for implementation, emphasizing the need to deepen international cooperation in key areas such as reforming international financial institutions, tackling climate change, and advancing digital governance. Compared with other global initiatives and practices, the Global Governance Initiative demonstrates distinctive features and values: it combines precise policymaking with targeted responses, prioritizes conceptual guidance while remaining action-driven, strikes a balance between reform, development, and stability, and highlights openness and inclusiveness in governance solutions. By clarifying the direction, principles, and pathways for reforming the global governance system, the Initiative translates the goals of various proposals into actionable plans, providing institutional safeguards and practical guidance for building a community with a shared future for mankind.

The Historical Context, Core Essence and China's Practice in Building a Community of Shared Security

ZHU Zhongbo

Building a community of shared security responds to the international community's aspiration for enduring peace and universal security, addresses the growing challenges posed by the "four deficits" in peace, development, security, and governance, and reflects China's commitment, wisdom and needs in safeguarding world peace. This endeavor is guided by the fundamental principle of staying committed to common and universal security and sharing the responsibility for peace; it follows the essential path of adhering to peaceful coexistence and promoting dialogue and consultation; it underscores fairness and justice and the practice of true multilateralism as a key norm; and it adopts systematic thinking to coordinate responses to traditional and non-traditional security challenges as its inherent requirement. As an anchor of world peace and stability, China remains committed to the path of peaceful development, advances international security cooperation, practices true multilateralism and applies China's approaches to resolving hotspot issues, provides more international public security goods, and works together with all peace-loving and justice-upholding countries to lead the building of a community of shared security.

The UN 2030 Agenda for Sustainable Development: Progress, Challenges, and Paths Ahead

LI Jia & GONG Sen

The UN 2030 Agenda for Sustainable Development, guided by the Sustainable Development Goals (SDGs), sets out a shared global vision for development and

governance toward 2030. Over the past ten years, the world has built a stronger common understanding of the relationship between humanity and nature, and has made progress in areas such as poverty reduction, public health, education, and energy. Systems for data collection and monitoring have also been created and improved. Meanwhile, the 2030 Agenda faces several challenges, including the gap between goals and implementation, differences in understanding and capacity between the Global North and the Global South, and shocks from geopolitics and the external environment. As the Agenda enters its final stage, different actors are already planning and competing over the “post-2030 agenda,” showing different pathways such as continuity, global restructuring, and “regional diversity.” The “post-2030 agenda” is not only a major arena of global governance competition, but also a key issue for fairness, good governance, and long-term development. It will shape the future of human society and international cooperation. As a responsible major country and a beneficiary of economic globalization, China has made important contributions to the 2030 Agenda and should take an active role in shaping the agenda beyond 2030.

Legal Assessment of the United States’ “Freedom of Navigation”

ZHANG Haiwen & CHEN Xidi

Under the “Freedom of Navigation Program,” the United States has long been conducting “Freedom of Navigation Operations” (FONOPs) to challenge the so-called “excessive maritime claims.” A comprehensive review of related US legal positions and actions shows that the US “freedom of navigation” is packed with self-created legal concepts, arbitrarily-defined standards, and unilaterally-declared customary international law, which run counter to the practice of most States. Based on these claims that lack a foundation in international law and seriously distort its interpretation and development, the US tries its best to suppress the legitimate rights and interests

of other States in order to gain unfettered freedom. The US “freedom of navigation” perpetuates the logic of gunboat diplomacy and reflects the usual practice of the US using military force to pressure other countries. It serves the national interests and geopolitical strategy of the United States, and risks threatening regional peace and stability with military force and disrupting the international maritime order, embodying distinct illegality, unreasonableness, and double standards.

The Governing Logic of Trump 2.0 and US Policy toward China

GONG Xiaofei

After returning to power, Donald Trump has rolled out a series of radical conservative policies, reshaping the fundamental framework of US domestic and foreign policy with unprecedented intensity. These new policies represent Trump’s prescription—from the perspective of right-wing populism—for “Making America Great Again.” They aim to reallocate interests among different social groups, races, and nations by excluding racial minorities, undocumented immigrants, and marginalized communities domestically in order to safeguard the interests of white constituencies, while externally compelling allies and trading partners to make concessions to the United States, thereby forging a new international economic, trade, and security architecture more favorable to American interests. These policies reveal numerous internal contradictions in both objectives and means. Their implementation faces severe challenges, including resistance from the Democratic Party and liberal forces, constraints imposed by domestic economic conditions and the reactions of core voters, as well as opposition from the international community. Driven by right-wing populist ideology, Trump 2.0 persists with an “America First” approach while intensifying strategic competition with China. It seeks to restructure China-US economic, trade, and supply-chain relations, tighten high-technology restrictions on China, and maintain geopolitical pressure.

Compared with his first term, however, the second Trump administration exhibits greater flexibility and a more transactional character. By resorting to identity politics and stoking ethno-nationalist tensions to address domestic problems, Trump's new policies attempt to externalize internal crises. Far from "Making America Great Again," this crisis-diverting strategy will instead accelerate the process of American decline.

India's Participation in Global Digital Governance: Strategies, Constraints, and Implications

YANG Wenwu & MA Guibiao

India has developed a highly distinctive combination of strategies in its engagement with global digital governance. These strategies are shaped by considerations such as activating the country's domestic digital development potential, strengthening India's leadership role within the Global South, and enhancing its discursive power in global digital governance. However, India's efforts to promote its vision of global digital governance are constrained by pressure from the United States and other Western countries, and it has found it difficult to leverage existing multilateral mechanisms to improve its governance effectiveness. In addition, India's limited digital and technological capabilities may lead to its being positioned as a "governed" actor in the broader contest over global digital governance. China and India share certain common interests in global digital governance, though competition and frictions are also likely to arise. China can remain open to cooperation with India in relevant digital domains and encourage joint efforts to promote a more open and inclusive global digital governance architecture.