

國際問題研究

2026 年第 4 期（总第 234 期） 双月刊 2026 年 7 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- | | | |
|----|------------------------|-----|
| 1 | 习近平外交思想的理论逻辑与思想品格 | 邢丽菊 |
| 21 | 制度型开放：统筹国家治理和全球治理的中国视角 | 孙 忆 |

■ 区域与国别

- | | | |
|----|---------------------------|-----|
| 43 | 贸易协定武器化：美国对华战略竞争的新形态 | 陈绍锋 |
| 64 | 美国产业政策新动向及其影响 | 李帅宇 |
| 86 | 特朗普第二任期的对非经济外交：目标、手段和制约因素 | 马汉智 |

■ 全球治理

- | | | |
|-----|--------------------|---------|
| 105 | 气候治理变革期全球南方国家的战略选择 | 阎德学 赵书浩 |
|-----|--------------------|---------|

Table of Contents

The Theoretical Logic and Ideological Character of Xi Jinping Thought on Diplomacy

XING Liju

Institutional Opening-up: A Chinese Perspective on Coordinating National Governance
and Global Governance

SUN Yi

Weaponization of Trade Agreements: A New Form of US Strategic Competition with
China

CHEN Shaofeng

The New Dynamics of US Industrial Policy and Its Implications

LI Shuaiyu

Trump's Economic Diplomacy Toward Africa in His Second Term: Objectives,

Instruments, and Constraints

MA Hanzhi

Strategic Choices of Global South Countries in the Era of Climate Governance

Transformation

YAN Dexue & ZHAO Shuhao

Abstracts

习近平外交思想的理论逻辑与思想品格^{*}

□ 邢丽菊

〔提 要〕习近平外交思想是马克思主义基本原理同中国特色大国外交具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的重大理论成果，是新时代我国对外工作的根本遵循和行动指南。习近平外交思想具有鲜明的科学性、时代性、先进性和实践性。习近平外交思想坚持马克思主义立场观点方法，具有科学完备的理论体系；准确把握中国发展新的历史方位和世界发展大势，引领时代前进方向，具有鲜明的时代性；传承弘扬中华优秀传统文化，丰富发展马克思主义国际关系理论，是对传统国际关系理论的扬弃和超越；继承发展新中国外交优良传统，在新时代中国特色大国外交实践中彰显磅礴伟力。习近平外交思想以人类前途为怀、以人民福祉为念，展现了深厚的世界情怀，具有鲜明的理论逻辑与思想品格。

〔关 键 词〕习近平外交思想、马克思主义、“两个结合”、四大全球倡议、人类命运共同体

〔作者简介〕邢丽菊，复旦大学国际问题研究院教授、博士生导师

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0001-20

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（项目号：22JJD810036）和教育部哲学社会科学研究重大专项（项目号：2024JZDZ008）的阶段性研究成果。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻把握新时代中国和世界发展大势，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，在对外工作上进行一系列重大理论和实践创新，形成了习近平外交思想。恩格斯指出，一个民族要想站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。^[1] 习近平外交思想是坚持“两个结合”、推动马克思主义国际关系理论创新的重大成果，是新时代中国对外工作的根本遵循和行动指南。面对“世界怎么了”“我们怎么办”等世界之问、时代之问，习近平外交思想提出一系列原创性重大理念倡议，为破解时代难题贡献了中国智慧、中国方案，展现出鲜明的理论逻辑与思想品格。

一、科学性：坚持马克思主义立场观点方法

理论不是凭空想象出来的，必须通过实践不断加以锤炼，必须经得起实践的检验，并且能够指导实践。只有把理论建立在对客观规律的把握上，深刻认识人类社会发展的底层逻辑，不断汲取人类文明进步的新成果，才能形成科学的理论。习近平外交思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是马克思主义基本原理同中国特色大国外交具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的重大理论成果，具有鲜明的科学性，闪耀着马克思主义的真理光辉。

（一）坚持马克思主义立场观点方法，具有科学的世界观和方法论

认识世界、改造世界必须坚持科学的世界观和方法论。马克思主义世界观和方法论根植于辩证唯物主义和历史唯物主义，其主要立场表现为：一是发展性。生产力的发展是人类社会发展进步的决定性因素，经济基础决定上层建筑。马克思认为，物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。^[2] 如果没有生产力的发展，“那就只会有贫穷、极端

[1] 《马克思恩格斯文集》（第九卷），人民出版社2009年版，第437页。

[2] 《马克思恩格斯文集》（第二卷），人民出版社2009年版，第591页。

贫困的普遍化”^[1]，进而会威胁新生政权的稳定。二是人民性。人民是历史的创造者，是历史的真正主人，“历史不过是追求着自己目的的人的活动而已”^[2]。人民性是马克思主义的本质属性。马克思主义人民性的核心在于，不是关于人民，而是来自人民并为了人民的理论。三是实践性。实践性是马克思主义理论的核心标识。理论只有与实践相结合，发挥对实践的指导作用，才能具有旺盛的生命力。马克思认为，社会生活在本质上是实践的。^[3]四是世界性。马克思主义世界性思维的重要体现是世界历史理论。马克思认为，世界历史是由生产力不断发展和各民族普遍交往形成的。随着人类交往的扩大，“历史也就越是成为世界历史”^[4]，人类社会逐渐由封闭走向开放。这就需要从超越国家的世界和人类的角度来思考问题，重视国际合作，进而实现真正的共同体。这种共同体是马克思主义世界公民理想的最高体现，“各个人在自己的联合中并通过这种联合获得自己的自由”^[5]。

习近平外交思想始终坚持马克思主义立场，贯穿着马克思主义立场观点方法。习近平外交思想运用马克思主义关于生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动规律，准确分析经济全球化和世界经济发展面临的问题，提出具有中国特色的全球治理观、发展观等重要理念。^[6] 共商共建共享的全球治理观就是要维护国际公平正义，推动高质量发展，努力以中国式现代化新成就为世界发展提供新机遇。中国追求的是共同发展，既要让自己过得好，也要让别人过得好。随着综合国力的快速增长，中国同世界机遇共享、命运与共的关系日益凸显，为开放型世界经济发展提供了重要动力。马克思主义政党的党性和人民性从来都是一致的。只有坚持外交为民，才能不断增强人

[1] 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社1995年版，第86页。

[2] 《马克思恩格斯文集》（第一卷），人民出版社2009年版，第295页。

[3] 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社2012年版，第139页。

[4] 《马克思恩格斯文集》（第一卷），第541页。

[5] 同上，第571页。

[6] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习问答》，学习出版社、人民出版社2023年版，第4-5页。

人民群众的获得感、幸福感和安全感。习近平外交思想来源于新时代中国外交的伟大实践，同时引领和指导中国外交的生动实践。人类命运共同体重要理念着眼于把中国人民的利益与世界人民的利益结合起来，回应了各国人民的普遍诉求，体现了胸怀天下的人文情怀，充分展现马克思主义世界历史观的深厚底蕴。

（二）坚持从客观实际出发制定政策，具备科学严密的理论体系

习近平总书记强调，实践没有止境，理论创新也没有止境。^[1] 当今世界，新一轮科技革命蓬勃发展，社会生产力、社会结构及国际格局发生深刻调整。科学性要求人们不断根据事物变化的特点，抓住事物变化的本质，在实践基础上进行理论创新，制定符合客观规律的方针政策。习近平外交思想在理论上继承马克思主义，在实践中不断推进马克思主义中国化时代化，以一系列原创性重大思想观点丰富发展了马克思主义国际关系理论，形成了系统科学的理论体系。

以“两个结合”为根本途径。坚持和发展马克思主义，必须同中国具体实际相结合。习近平外交思想坚持一切从中国的具体国情出发，坚持解放思想、实事求是，着眼解决新时代改革开放和社会主义现代化建设的实际问题，得出符合客观规律和中国具体实际的论断，形成与时俱进的理论成果。坚持和发展马克思主义，必须同中华优秀传统文化相结合。中华优秀传统文化蕴含立己达人、仁爱万物的人生观，崇德尚礼、亲仁善邻的价值观以及协和万邦、天下大同的世界观，共同构成了人类命运共同体理念的文化基因。习近平外交思想高度重视中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展，在正确义利观中体现“重义轻利”，在周边外交理念中强调“亲仁善邻”，在“一带一路”倡议中体现“立己达人”，在发展全球伙伴关系时秉持“和而不同”，在人类命运共同体理念上彰显“天下为公”。“第二个结合”是对中华文明发展

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2022 年版，第 18 页。

规律的深刻把握，筑牢并巩固了中华民族的文化主体性。“两个结合”赋予中国特色大国外交更宏阔的历史纵深、更坚实的文化根基。^[1]

以服务民族复兴、促进人类进步为理论主线。新时代中国特色大国外交既坚定维护中国主权、安全和发展利益，又积极推动世界和平发展与人类社会进步。习近平外交思想的核心要义即“十个坚持”是相互贯通、系统完整的有机整体，深刻揭示了新时代中国特色大国外交的本质要求、发展规律和前进方向。构建人类命运共同体立足人类社会发展的经验教训、面临的现实挑战以及对未来的愿景期盼，包含建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界这五大方面的目标，是习近平外交思想核心理念，是不断与时俱进的有机整体。习近平主席 2013 年在莫斯科国际关系学院首次提出构建人类命运共同体理念，2015 年在第七十届联合国大会一般性辩论上阐明实践路径，2017 年在联合国日内瓦总部演讲中提出建设“五个世界”的努力目标，并在多个国际场合进行系统阐述。2023 年中央外事工作会议上，习近平总书记明确了构建人类命运共同体作为科学体系的“四梁八柱”。^[2]习近平外交思想的高远境界体现为，始终站在世界发展和人类进步的道义制高点上，以人类前途为怀、以人民福祉为念，把中国人民的利益与世界人民的共同和根本利益结合起来，把中国发展与世界发展结合起来。习近平外交思想内涵丰富、博大精深，体现了全球视野、世界胸怀和大国担当，是对国际关系发展规律认识的创新和升华。

（三）坚持“六个必须”，提供了指导对外工作的科学方法

习近平外交思想坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义，蕴含着丰富的

[1] 王毅：《坚持习近平外交思想科学指引不断开创中国特色大国外交新局面——在习近平外交思想学习研究工作座谈会的讲话》，外交部网站，2025 年 12 月 9 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202512/t20251209_11769758.shtml。

[2] 王毅：《高举人类命运共同体光辉旗帜 实现中国特色大国外交更大作为》，《求是》2025 年第 2 期，第 23-24 页。

马克思主义思想方法和工作方法，^[1]使得对外工作朝着正确方向、按照客观规律前进。“六个必须”是对新时代中国特色大国外交基本经验的深刻总结，体现了中国共产党在政治、思想和制度方面的优势，凝聚了新时代中国外交守正创新、开拓进取的精神财富，彰显了习近平外交思想的世界观、方法论和贯穿其中的立场观点方法，为中国共产党团结带领中国人民认识世界、改造世界提供了“总钥匙”。

必须做到坚持原则。在大是大非上旗帜鲜明，捍卫公平正义上仗义执言，坚定站在历史正确一边。^[2]中国是中国共产党领导的社会主义国家，人民性是中国外交最鲜明的底色，要积极回应各国人民的共同关切，彰显共产党人的人民立场和天下情怀，努力团结争取世界大多数，赢得战略主动。必须体现大国担当。坚持独立自主的优良传统，始终根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策，努力做到“己所不欲，勿施于人”。作为最大的发展中国家和主要大国，中国有责任在世界变局乱局中主持公道正义，努力为世界和平与发展事业贡献智慧和力量。中国同时也通过自身独立发展与广大发展中国家共享机遇和红利，助推各国共同实现现代化。必须树立系统观念。系统观念是具有基础性的思想和工作方法，主张运用普遍联系、全面系统、发展变化的观点来分析研判国际形势，坚持用正确的历史观、大局观来辨析世界局势的规律走向，通过历史看现实，透过现象看本质，为整体推进对外工作提供科学方法。必须坚持守正创新。守正创新是中国共产党治国理政的重要思想。习近平外交思想的丰富发展，是一个在继承中发展、在守正中创新的过程。^[3]一方面，坚守中国外交的优良传统和前进方向，坚持马克思主义

[1] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要（2025年版）》，人民出版社、学习出版社2025年版，第197页。

[2] 王毅：《学思践悟习近平外交思想 砥砺奋进民族复兴新征程》，《人民日报》2025年12月18日，第6版。

[3] 外交部党委：《深刻领悟习近平外交思想源于时代引领时代的理论品格——深入学习〈习近平外交思想学习纲要（2025年版）〉》，《人民日报》2026年2月27日，第7版。

基本原理、党的全面领导与中国特色社会主义。另一方面，积极探索、勇于创新，从人类命运共同体到四大全球倡议，从全人类共同价值到人类文明新形态，以更加主动的历史自觉、更富活力的创造精神，坚持实现与时俱进的发展。必须发扬斗争精神。发扬斗争精神，要增强忧患意识，坚持底线思维，做到居安思危。要善斗争、会斗争，合理选择斗争方式、把握斗争火候，在原则问题上寸步不让，在策略问题上灵活机动。^[1]面对前进道路上复杂严峻的外部环境，必须发扬大无畏的斗争气概，通过顽强斗争打开外交事业发展新天地。^[2]必须发挥制度优势。制度优势是一个国家赢得战略主动的重要优势，中国特色社会主义制度的最大优势就是中国共产党领导。要坚持和加强党的全面领导，坚决维护党中央权威和集中统一领导，强化各地区各部门统筹协调，形成对外工作大协同格局。要发扬钉钉子精神、攀岩精神和一张蓝图绘到底的精神，将制度优势转化为工作实效，扎扎实实做好每项具体外交工作。

二、时代性：把握历史发展大势

马克思恩格斯指出，一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。^[3]谋大事者必先观大势。观察形势、认识形势、掌握形势，是科学制定对外方针政策的前提。^[4]习近平总书记关于世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的战略全局同步交织、相互激荡的重要论断，深刻揭示了新时代最显著、最鲜明的特征，科学界定了当今世界大势和中国所处的历史方位。历史时代呼唤思想理论的创新，丰厚的实

[1] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要（2025年版）》，第207-208页。

[2] 王毅：《深入贯彻中央外事工作会议精神 不断开创中国特色大国外交新局面》，《求是》2024年第2期，第18页。

[3] 《马克思恩格斯全集》（第三卷），人民出版社1960年版，第544页。

[4] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习问答》，第8页。

践沃土孕育科学理论体系。习近平外交思想是不断发展的、开放的马克思主义理论，始终站在时代最前沿，回答世界新课题，为中国外交勇毅前行提供强大思想武器和科学指南。^[1]

（一）准确把握中国发展新的历史方位，提出一系列新理念新主张新倡议

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，这是中国发展新的历史方位。实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程，中国比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。^[2]党的二十大报告指出，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。^[3]新中国成立七十多年来，中国如期全面建成小康社会，实现了第一个百年奋斗目标，具备了更为坚实的物质基础和更为完善的制度保证，正奋力迈向全面建设社会主义现代化国家新征程。尽管如此，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，仍是世界上最大的发展中国家。面对外部环境的严峻挑战，中国以强大韧性、充沛活力为促进共同发展注入强劲动能，以自信自立、敢斗善斗为维护国际公平正义提供有力支撑，以中国式现代化成功探索为广大发展中国家独立自主迈向现代化拓宽路径，成为变乱交织的世界中举足轻重的和平力量、发展力量、进步力量。^[4]

新时代新征程，中国发展面临新的战略机遇和战略环境，中国特色大国外交将进入一个可以更有作为的新阶段。2018年6月，习近平总书记在中央外事工作会议上强调，坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导，努力开创中国特色大国外交新局面。在党中央坚强领导下，中国特色大国外交

[1] 王毅：《坚持习近平外交思想科学指引不断开创中国特色大国外交新局面——在习近平外交思想学习研究工作座谈会的讲话》。

[2] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要（2025年版）》，第17页。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第21页。

[4] 外交部党委：《深刻领悟习近平外交思想源于时代引领时代的理论品格——深入学习〈习近平外交思想学习纲要（2025年版）〉》。

开辟了理论和实践的新境界，逐步树立了自信自立、胸怀天下、开放包容的大国形象，形成了平等、开放、合作的全球伙伴关系网络，积极参与引领全球治理体系改革和建设，落实四大全球倡议，构建人类命运共同体从中国倡议扩大为国际共识，从美好愿景转化为丰富实践，从理念主张发展为科学体系，成为引领时代潮流和人类进步方向的鲜明旗帜。当前和今后一个时期，中国对外工作要对标中国式现代化目标任务，坚定维护国家主权、安全、发展利益，塑造中国和世界关系新格局，提升国际影响力、感召力和塑造力，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业营造更有利国际环境、提供更坚实战略支撑。^[1]

（二）科学把握世界发展大势，深刻回答时代难题

当前，百年变局加速演进，世界进入新的动荡变革期。一方面，世界面临的不确定性不稳定性突出。全球经济增长乏力，贸易保护主义、孤立主义、民粹主义等思潮不断抬头，贫富分化日益加剧，地区热点此起彼伏，恐怖主义、网络安全、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延。另一方面，和平、发展、合作、共赢的时代潮流不可阻挡。全球治理体系和国际秩序变革加速推进，一大批新兴市场国家和发展中国家快速崛起，国际力量对比更趋均衡，国际关系民主化潮流不可阻挡。随着世界多极化与经济全球化深入发展，各国人民的命运从未像今天这般紧密相连。尤其是随着新一轮科技革命和产业革命深入推进，大数据、人工智能、量子信息等前沿科技不断取得突破，科学技术从来没有像今天这样深刻影响人民的生活福祉和国家的前途命运。

人类认识世界、改造世界的过程，就是一个发现问题、解决问题的过程。习近平总书记强调：“每个时代总有属于它自己的问题，只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题，就能够把我们的社会不断推向前进。”^[2]

[1] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要（2025年版）》，第20-21页。

[2] 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2007年版，第235页。

把化解矛盾、破解难题作为打开局面的突破口，充分彰显了强烈的问题意识、鲜明的问题导向。^[1] 面对世界局势的大发展、大变革、大调整，以习近平同志为核心的党中央，为解决国际安全、全球治理、世界经济等一系列重大问题提供了新方向和新方案。中国坚定维护国家主权、安全和发展利益，坚持以国家核心利益为底线，发扬斗争精神，保持战略主动和战略自信；积极推动构建人类命运共同体，与各国一道建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界；积极发展全球伙伴关系，努力推动大国关系协调发展和良性互动；秉持亲诚惠容的周边外交理念，努力打造周边命运共同体；坚持真实亲诚理念和正确的义利观，致力于同广大发展中国家加强团结合作；大力推动国际传播守正创新，塑造同中国综合国力和国际地位相匹配的国际话语权，展示真实、立体、全面的中国，营造有利的外部舆论环境。

（三）紧扣时代发展脉搏，彰显时代引领力和道义感召力

新的时代必须要有新的伟大思想引领。马克思恩格斯指出，各民族的原始封闭状态由于日益完善的生产方式、交往以及因交往而自然形成的不同民族之间的分工消灭得越是彻底，历史也就越是成为世界历史。^[2] 历史和现实日益证明这一预言的科学价值。当今世界，人类交往的世界性越来越广泛深入，各国之间的相互联系也更加频繁紧密，人类日益成为休戚与共的命运共同体。面对新的动荡变革期，地区以及全球性风险持续外溢，人类社会面临的风险挑战早已超越国家和地域。任何个人、任何国家都无法独善其身，人类只有团结协作、和合共生这条可能路径。习近平总书记指出，“人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体”^[3]，“只有各国行天下之大道，和睦相处、合作共赢，

[1] 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》，学习出版社、人民出版社2021年版，第25页。

[2] 《马克思恩格斯文集》（第一卷），第540-541页。

[3] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第5页。

繁荣才能持久，安全才有保障”^[1]。世界各国要顺应时代发展潮流，作出正确抉择，开展全球性合作，共同致力于推动构建人类命运共同体。

习近平外交思想不断深化对人类社会发​​展规律的认识，把握历史前进的逻辑，指明人类社会前进方向。^[2] 构建人类命运共同体事关世界各国人民的前途命运，是新时代中国特色大国外交追求的崇高目标，擘画了人类迈向更加美好未来的图景。中国在全球层面提出构建网络空间命运共同体、人类卫生健康共同体、全球发展共同体等倡议，在地区层面提出打造周边命运共同体、构建亚太命运共同体、共筑新时代全天候中非命运共同体、构建更加紧密的上海合作组织命运共同体等倡议。中国践行真正的多边主义，倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，反对霸权主义、强权政治等陈旧思维对国际事务的垄断，反对逆全球化、泛安全化、单边主义、保护主义等对全球产业链供应链的干扰破坏。中国还开创性提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议，为构建人类命运共同体提供战略引领，为变乱交织的世界注入难得的稳定性和正能量，为应对人类共同挑战贡献中国方案。

三、先进性：引领人类前进方向

马克思主义政党的先进性，首先表现为理论的先进性。中国共产党以马克思主义为根本指导思想，以全心全意为人民服务为根本宗旨，把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴视为初心使命。以习近平同志为核心的党中央继承发扬中国共产党的优良传统和作风，在中国同世界关系发生历史性变化的时代背景下，在中国特色大国外交的实践中创立并丰富发展了习近平外交

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第62页。

[2] 外交部党委：《深刻领悟习近平外交思想源于时代引领时代的理论品格——深入学习〈习近平外交思想学习纲要（2025年版）〉》。

思想。习近平外交思想对中华优秀传统文化进行创造性转化、创新性发展，继承和弘扬新中国外交优良传统，引领中国特色大国外交站在世界发展和人类进步的道义制高点上，同传统国际关系的零和博弈、丛林法则、强权政治等思维形成鲜明对比。

（一）站稳民族立场，继承弘扬中华优秀传统文化

文化是一个国家、一个民族的灵魂。中华优秀传统文化是中华民族固有的精神命脉，承载着中华民族独有的价值观。习近平总书记高度重视中华优秀传统文化，将其作为治国理政的重要思想文化资源。^[1] 中华优秀传统文化蕴含人与社会、人与自然以及人与人之间的价值规范与价值准则。《礼记》描绘了“天下一家”和“天下大同”的理想社会目标，突出反映了中国人自古就有的“天下为公”的世界情怀。中国古人依托礼乐文明，将音乐和谐作为处理人与人、人与社会以及人与天地关系的价值准则，有“以和邦国”“协和万邦”等说法。《国语》认为“和实生物，同则不继”，有差别的多样性相互调和，才是事物生生不息的根本条件，^[2] 这就是“和而不同”的真谛。义利之辨自古以来就是重要命题，当义利发生矛盾不能兼顾时，中华文化素来主张“君子义以为上”，甚至是“舍生取义”。义利之辨反映了中国人的基本道德原则，强调“义重于利”，绝不能“见利忘义”。“天人合一”生动体现了中华文化敬畏自然、崇尚自然、顺应自然的价值取向，与构建清洁美丽的世界息息相通。

习近平外交思想汲取中华优秀传统文化的宝贵资源，具有鲜明的中国特色、中国风格。人类命运共同体理念充分彰显了中华优秀传统文化的智慧，并赋予其新的时代内涵和意义。当今世界各国休戚与共，日益形成人类命运共同体。中国以建设更加繁荣美好的世界为目标，坚定不移走和平发展道路，不断发展全球伙伴关系，积极参与全球治理，推动全球治理体系改革，发挥

[1] 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社2019年版，第146页。

[2] 陈来：《中华文明的核心价值》，生活·读书·新知三联书店2015年版，第70页。

引领作用，努力塑造中国外交独特风范。

（二）坚持马克思主义，丰富发展马克思主义国际关系理论

马克思恩格斯运用唯物史观、阶级分析法等，综合考察世界市场中资本产生、流动及积累的循环往复过程，描绘了资本逻辑主宰国际体系变迁的理论图景。马克思主义独特的价值观、批判理论以及共同体构想等对国际关系理论的整体发展作出重要贡献。马克思主义国际关系理论的特点主要表现为：一是超越民族国家的宏观视野。马克思认为，各个人的世界历史性的存在，也就是与世界历史直接相联系的各个人的存在。^[1]世界历史是人类不断交往发展的过程，随着交往的扩大，人类社会必然走向开放。二是高度重视经济的决定性作用。马克思认为，经济因素是国际关系发展的动力。资本主义生产方式促进了世界市场的发展，随之也带来发展中国家与发达国家之间不对称的依赖关系。三是追求民族平等与解放。马克思主义高度关注发展中国家的贫穷和不平等现象，通过批判西方发达国家对发展中国家的剥削和压迫，揭露资本主义的残酷，主张实现民族平等。^[2]四是反对战争、主张和平。马克思主义认为，战争是以暴力冲突形式调整社会阶级关系的手段，主张反对不义战争。工人阶级应当努力争取和平，“如果变革社会关系时可以避免暴力流血，那么办法就是和平实现共产主义，或者至少是和平准备共产主义”^[3]。这一和平原则对后世产生深远影响。

习近平外交思想坚持运用唯物辩证法认识世界，坚持实践第一、人民至上，丰富发展了马克思主义国际关系理论。一是洞察国际形势，准确把握中国与世界关系的新方位。面对国际形势的复杂变化，对百年变局的纵深演进以及民族复兴的历史方位进行了精准定位，从而凝练出关乎全局的重大战略判断。面对变乱交织的世界，明确中国特色大国外交将进入一个更有作为的

[1] 《马克思恩格斯文集》（第一卷），第539页。

[2] 张小波、刘世强：《马克思主义国际关系理论的发展及其对国际关系学科的贡献》，《马克思主义研究》2020年第7期，第69页。

[3] 《马克思恩格斯全集》（第二卷），人民出版社1957年版，第625页。

新阶段。^[1]二是坚持自信自立，善于守正创新。独立自主是中国体现大国担当的前提。习近平总书记指出，“坚持把国家和民族发展放在自己力量的基点上”^[2]，“中国的事情必须由中国人民自己作主张、自己来处理”^[3]。习近平外交思想既继承新中国外交优良传统，又勇于探索提出诸如平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化等一系列新主张。三是反对霸权主义、强权政治，重视国际合作。中国坚决反对一切形式的霸权主义和强权政治，反对冷战思维，反对干涉别国内政，反对搞双重标准。以和平共处五项原则为基础，中国致力于构建更为广泛的全球伙伴关系网络，努力扩大中国的“朋友圈”，在互利共赢中拓展对外交往的深度与广度。四是始终胸怀天下，推动构建人类命运共同体。习近平外交思想彰显中国共产党人宽广的世界胸怀，把中国发展与世界发展结合起来，致力于推动构建人类命运共同体，体现了中国作为大国的责任担当。

（三）占据国际道义制高点，超越西方传统国际关系理论的窠臼

没有一种西方理论可以解释当今国际政治的纷繁复杂性，更没有一种西方理论能够为人类社会提供通向美好未来的路径。现实主义、自由主义和建构主义是西方传统国际关系理论的三大范式。尽管后来也出现了批判理论、世界体系论、国际社会理论等，但其大都根植于以欧美为代表的西方历史与实践，难以摆脱西方中心主义的狭隘性。长期在西方国际关系理论中处于主导地位的现实主义理论把权力及权力政治奉为圭臬，认为国际政治、国际关系的核心就是争夺权力，强权政治及零和博弈也因此成为西方部分政治精英的政策选择。汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）认为，帮助政治现实主义在浩瀚的国际政治领域中找到方向的路标，就是以权力或实力为出发点定

[1] 外交部党委：《深刻领悟习近平外交思想源于时代引领时代的理论品格——深入学习〈习近平外交思想学习纲要（2025年版）〉》。

[2] 习近平：《必须坚持自信自立》，《求是》2024年第14期，第13页。

[3] 同上，第6页。

义的利益概念。^[1]在他们看来,由于资源的稀缺性,国际合作是无法自动实现的,各国通常会为了自身利益的最大化而相互竞争,为权力最大化创造条件。纵观近代以来的历史,人类经历了血腥的热战和冰冷的冷战,尤其是20世纪上半叶,人类遭受了两次世界大战的劫难。历史反复告诫我们,唯我独尊、以强凌弱是动荡之因,丛林法则、强权逻辑是战乱之源。^[2]在国际局势发生深刻演变的今天,传统国际关系理论固守西方中心主义,一些国家信奉“弱肉强食”“赢者通吃”,单边主义、保护主义甚嚣尘上。时代呼唤一种既是民族的又是世界的新型国际关系理论。^[3]

习近平外交思想坚持以人为本、人民至上的价值理念。坚持把人民立场作为根本立场,把为人民谋幸福作为根本使命,把中国人民利益同世界各国人民利益统一起来,致力于将世界各国人民对美好生活的向往变为现实,体现了中国共产党人不忘初心、牢记使命的自觉担当。^[4]习近平外交思想站在人类社会发展进步的道义制高点上,不仅为中国人民造福,也为世界各国人民造福,超越一国一域的狭隘范畴,超越传统现实主义国际关系理论,凝聚了各国人民共同建设美好世界的最大公约数。^[5]正是着眼于人类共同的前途命运,习近平外交思想提出构建人类命运共同体的崇高目标,主张以和平发展超越冲突对抗、以普遍安全取代绝对安全、以互利共赢摒弃零和博弈、以交流互鉴抵御文明冲突、以绿色可持续发展保护地球家园,携手各国走出一条对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路。通过高质

[1] 汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》(第七版),徐昕等译,北京大学出版社2006年版,第10-12页。

[2] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部:《习近平外交思想学习问答》,第220页。

[3] 外交部党委:《深刻领悟习近平外交思想源于时代引领时代的理论品格——深入学习〈习近平外交思想学习纲要(2025年版)〉》。

[4] 齐玉:《深刻把握构建人类命运共同体的重大理论价值和世界意义》,《国家治理研究》2025年第2期,第8页。

[5] 《王毅:习近平外交思想是对传统国际关系理论的扬弃超越》,中国新闻网,2020年7月20日, <https://www.chinanews.com.cn/gn/2020/07-20/9243233.shtml>。

量共建“一带一路”这样包容性巨大的发展平台，推动构建更加公正合理的全球治理体系，为人类找到解决全球性问题的基本路径，为世界贡献重要思想公共产品。^[1] 习近平外交思想深刻回应“建设一个什么样的世界、如何建设这个世界”的重大课题，是对传统国际关系理论的扬弃和超越。

四、实践性：贯穿波澜壮阔的外交实践

实践是认识并改造世界的基础，实践性是马克思主义理论的显著特征。人类社会的每一次进步，总是伴随着理论和实践的相互激荡、共进同行。习近平总书记指出，世界每时每刻都在发生变化，中国也每时每刻都在发生变化，我们必须在理论上跟上时代，不断认识规律，不断推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新。^[2] 习近平外交思想产生于新时代中国特色社会主义现代化建设的历史征程中，是对中国特色大国外交实践的高度概括和升华，展现出强大磅礴的实践伟力，必将随着新时代中国特色大国外交实践的深入推进而不断丰富发展。

（一）继承新中国外交优良传统

自新中国成立以来，坚持独立自主的和平外交政策始终是中国外交的优良传统。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，首倡和平共处五项原则，提出“两个中间地带”理论，形成“三个世界”划分的战略思想，为新中国在国际舞台成长奋进提供政治指针。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，明确提出和平与发展是当今世界的两大主题，主张“韬光养晦、有所作为”，为国内经济发展和现代化建设创造良好外部环境。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人，深刻论述世界多极化和经济全球化的历史趋势，倡导建立

[1] 外交部党委：《深刻领悟习近平外交思想源于时代引领时代的理论品格——深入学习贯彻〈习近平外交思想学习纲要（2025年版）〉》。

[2] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第26页。

公正合理的国际政治经济新秩序，主张推进国际关系民主化，丰富发展了外交理论体系。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人，准确把握中国与世界联系日益密切的发展趋势，提出“和平发展”“和谐世界”等外交理念，为新世纪初的外交工作提供了重要思想指导。

党的十八大以来，随着中国经济实力的快速增长和国际地位的迅速提升，中国日益走近世界舞台中央，成为全球发展的重要引擎和国际社会的重要稳定力量。与此同时，广大全球南方国家对中国在国际事务中发挥更大作用的期待上升，一些发达国家特别是美国对中国崛起的心态变得更加复杂，甚至不惜对中国极限施压。以习近平同志为主要代表的中国共产党人，统筹国内国际“两个大局”，统筹发展和安全两件大事，深刻洞察世界之变、时代之变、历史之变，鲜明提出构建人类命运共同体、构建新型国际关系、弘扬全人类共同价值、共建“一带一路”、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议等重要理念和重大倡议，进一步拓展了中国外交理论的内涵和外延，为建构中国特色的外交学说提供了新的实践基础和理论支撑。在习近平外交思想科学指引下，中国对外工作取得了全方位、开创性的历史成就，走出了一条具有中国特色的外交新路，为中华民族伟大复兴创造了良好外部环境。

（二）产生于中国式现代化的伟大实践

西方现代化根植于西方中心主义立场，具有侵略性、扩张性和排他性等特征。近代以来，西方资产阶级在全球范围内大肆开展殖民侵略和扩张，巧取豪夺各种原材料与资金，并抢占劳动力市场，以血腥残忍的方式完成资本的原始积累。从圈地运动到黑奴贸易，无不渗透着资本扩张的残酷性。西方现代化虽在物质上创造了巨大生产力，但西方国家拒绝承认其他国家拥有与之平等的权利，自诩天生就拥有主导世界的权力，走上了霸权发展之路。不仅如此，西方国家凭借资本积累的优越感，自认为在价值上高人一等，试图将西方价值观、发展模式等输出给其他非西方国家，并对其发展进行极力遏

制或打压，体现了强烈的排他性。在西方现代化主导的20世纪，人类经历了两次世界大战、经济危机、生态危机等多种动荡变局，曾经被定义为“繁华”的西方现代化呈现无法弥合的缺陷性，已无力应对人类社会面临的诸多挑战。

与西方现代化模式不同，中国式现代化是走和平发展道路的现代化。^[1]中国走和平发展道路，基于中华文明的深厚渊源和历史经历。中华民族是爱好和平的民族，自古就提出“国虽大，好战必亡”的箴言，崇尚“以和为贵”“国泰民安”“天下太平”，中国人骨子里没有穷兵黩武的基因。近代中国人民饱受列强侵略之害，更是深知战争的残酷与和平的珍贵。习近平总书记强调，坚持以相互尊重、合作共赢为基础走和平发展道路。^[2]这一重要论述明确了新时代中国外交的战略抉择。坚持走和平发展道路已经载入党章和宪法，彰显了中国在复杂多变的国际局势中始终锚定和平发展这一核心目标的坚定立场。习近平总书记指出，中国始终坚持维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，致力于推动构建人类命运共同体。^[3]作为世界上最大的发展中国家，中国坚持走和平发展道路，既让中国更好利用世界的机遇，也让世界更好分享中国的发展机遇，同各国携手共进、共促发展，不断推动壮大维护世界和平的力量。习近平外交思想产生于中国共产党带领中国人民奋力推进中国式现代化的伟大征程中，是对中国外交实践的高度概括和升华，是推进新时代中国特色大国外交实践的行动指南。

（三）在新时代中国特色大国外交实践中不断丰富发展

党的十八大以来，习近平总书记科学判断国际形势和中国所处历史方位，亲自擘画、引领新时代中国特色大国外交实践，深刻阐释并系统解答中国外交面临的一系列重大理论和实践问题，取得了全方位、历史性成就，走出了

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第23页。

[2] 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第427页。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第60页。

一条中国特色大国外交新路。2023年12月，中央外事工作会议强调，新时代十年，我们在对外工作中经历了不少大风大浪，战胜了各种困难挑战，开创了中国特色大国外交新局面，我国外交的战略自主性和主动性显著增强；我国已成为更具国际影响力、创新引领力、道义感召力的负责任大国。^[1]新征程上，中国特色大国外交展现出更有作为的新态势。要继续稳中求进、守正创新，聚焦强国建设与民族复兴宏伟愿景，努力为国家发展创造更好外部环境、提供更坚实战略支撑。

在体制机制方面，党中央对对外工作的集中统一领导全面加强。外交是内政的延伸，是国家意志的集中体现，具有很强的政治性。近年来，中国相继制定出台《关于加强党对地方外事工作领导体制改革的实施意见》《中华人民共和国对外关系法》《中国共产党领导外事工作条例》等，为新时代中国外交提供坚实法治保障。党的十八大以来，中国先后召开首次周边外交工作座谈会、三次中央外事工作会议、首次中央周边工作会议，进一步加强党对对外工作的战略谋划、统筹协调、整体推进、督促落实，实现了对外工作的历史性突破。^[2]在外交布局方面，中国发展全球伙伴关系取得历史性突破。中国建交国总数从十八大前的172个增加到183个，同各国和地区组织的伙伴关系数量从41对增加到153对，“朋友圈”持续壮大，伙伴关系网络覆盖全球。^[3]中美关系实现总体稳定，中俄关系保持高水平运行，中欧务实合作稳中有进。在对外合作方面，服务国内高质量发展成效显著，实现历史性跨越。中国已同30个国家和地区签署自贸协定23项，成为150多个国家和地区的主要贸易伙伴；高质量共建“一带一路”成果丰硕，一大批重大标志性工程和“小而美”民生项目落地运营，“六廊六路多国多港”的互联互通架构基

[1] 《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

[2] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要（2025年版）》，第26页。

[3] 陈尚文：《奋力开创“十五五”时期外交工作新局面——访外交部党委委员、分管外交日常业务工作的副部长马朝旭》，《人民日报》2026年1月26日，第3版。

本形成；对 48 国实施单方面免签、对 55 国实施过境免签，2025 年前三季度通过免签入境的外国人总数超 2000 万，同比增长 50% 以上。^[1]

五、结语

超越民族和国家的视野，是马克思主义观察国际问题的理论基础。习近平外交思想具有立己达人、兼济天下的世界情怀，始终将中国自身发展置于人类发展的宏伟框架中，把中国的利益同世界各国的共同利益结合起来，不断扩大同各国的互利合作，实现共同发展繁荣。习近平外交思想开辟了中国外交理论和实践的新境界，为推进中国特色大国外交提供了根本遵循，为破解当今世界面临的重大问题、引领国际秩序和国际体系变革贡献中国智慧、中国方案，实现了历史使命与时代潮流的高度统一、民族精神与国际主义的高度统一、中国气派与世界情怀的高度统一，展现出鲜明的理论创新品格。^[2]在习近平外交思想科学指引下，无论国际风云如何变幻，中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者，^[3]必将为推动人类和平发展进步的伟大事业作出更大贡献。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 陈尚文：《奋力开创“十五五”时期外交工作新局面——访外交部党委委员、分管外交日常业务工作的副部长马朝旭》。

[2] 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要（2025 年版）》，第 11 页。

[3] 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，《人民日报》2021 年 9 月 22 日，第 2 版。

制度型开放：统筹国家治理和 全球治理的中国视角^{*}

□ 孙 忆

〔提 要〕当今世界深刻变化，中国与国际社会的联动空前紧密。制度型开放作为连接国家治理与全球治理的桥梁，已成为中国统筹国内国际两个大局、推进国家治理现代化建设、引领全球治理体系变革的核心路径。制度型开放的治理属性体现在两个层面：一方面，通过主动对接国际高标准经贸规则，驱动国内经济高质量发展，统筹内外法治建设，强化安全风险防控，为改革完善全球治理体系夯实国家治理基础；另一方面，通过提供制度性公共产品、参与高水平规则制定、提出倡导主张等方式，使中国从制度规则跟跑者逐步转变为领跑者，引领全球治理体系的改革与完善。从单一规则内化到规则内化与外溢并重，制度型开放不仅拓展国家治理效能的外延，更在内外联通中加快提升中国在全球治理中的制度性话语权，为中国主动运筹国际空间、塑造外部环境提供更积极的制度优势与保障。

〔关 键 词〕制度型开放、国家治理、全球治理、高水平对外开放

〔作者简介〕孙忆，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副教授

〔中图分类号〕D820, F125

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）4 期 0021-22

* 本文系 2025 年度中央党校（国家行政学院）校（院）级科研项目阶段性成果。

世界百年变局加速演进，国际形势演变深刻影响着各国国内发展，国际与国内的关联互动空前紧密，诸多治理议题的跨层次相关性、联通性日益增强。如何有效统筹国内发展与全球参与，实现国家治理与全球治理的良性互动，成为各国尤其是新兴大国必须面对的重要课题。在此背景下，中国坚持统筹国内国际两个大局，将外部环境变化作为谋划国内发展不可忽视的外部变量，并在推进中国式现代化进程中科学把握自立自强与对外开放的关系。^[1]其中，稳步扩大制度型开放作为坚持改革和开放相统一的一项重要举措，^[2]使国内国际两个市场、两种资源、两类规则实现联动与对接，打通从国家治理迈向全球治理的制度通道。随着中国在改革完善全球治理体系中发挥越来越重要的引领作用，探讨制度型开放统筹国家治理与全球治理的作用方式，具有更加深刻的现实意义。

一、搭建国家治理与全球治理联通互动的桥梁

随着经济全球化深入发展，国家治理与全球治理的联动交织日益深化，任何国家都难以将二者截然分开。正确认识和处理国家治理与全球治理之间的互动关系，对每个追求发展振兴的国家而言都具有重要指导意义。党的十八大以来，国家治理和全球治理成为当代中国的重大战略考量，^[3]不仅被写入党和国家重要文献，更已融入中国式现代化的战略部署之中。开创中国式现代化建设新局面，需要以开放促改革、促发展；而制度型开放作为高水平对外开放的核心举措和必然要求，正在不断拓展中国式现代化的发展空间，加快国家治理与全球治理的互动联通。

[1] 习近平：《以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业》，《求是》2025年第1期，第17页。

[2] 习近平：《习近平谈治国理政》（第五卷），外文出版社2025年版，第141页。

[3] 蔡拓：《人类命运共同体视角下的全球治理与国家治理》，《中国社会科学》2016年第6期，第9页。

（一）国内国际联动中的制度型开放

2018 年中央经济工作会议提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”；^[1]2019 年，党的十九届四中全会进一步提出“推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”，^[2]将其作为建设更高水平开放型经济新体制的重要举措。如今，制度型开放已成为中国深化改革、扩大开放的关键路径。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确指出，要“稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展”。^[3]可见，制度型开放实际上涵盖了对内改革、对外开放两层治理意图，通过不断减少“边境上”和“边境后”壁垒，打破制约要素流动的藩篱，既在国内形成对接国际的基本规则和制度体系，又为调整和完善新一轮高标准国际经贸规则作出贡献。^[4]由此，制度型开放体现了中国从国家治理迈向全球治理的动态衔接，是二者在时空上互动的交汇，也是联结二者的桥梁。它既是习近平经济思想在对外领域的集中体现，也助推习近平外交思想在制度规则层面的创新发展。

一方面，国家治理的现代化是国家参与全球治理的基石。一个国家在全球治理体系中的角色、地位与影响力，归根结底源于其国家治理体系和治理能力的现代化水平。在数字化浪潮席卷全球的当下，数字鸿沟进一步加剧各国国家治理能力的参差分化，进而导致不同国家参与全球治理、争取制度性话语权能力水平的明显差异。因此，当前数字化浪潮对国家治理能力建设提出更高的现实要求。有效的国家治理能在国内范围内解决许多全球问题，既有利于保持国家秩序与社会稳定，也有助于提升全球治理的合法性和实际成

[1] 《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2018 年 12 月 22 日，第 1 版。

[2] 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019 年 11 月 6 日，第 1 版。

[3] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，人民出版社 2025 年版，第 19 页。

[4] 戴翔：《制度型开放：中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》，《国际贸易》2019 年第 3 期，第 4-12 页。

效；^[1]相反，治理无能或失效的国家不仅缺乏参与全球治理的意愿与能力，其国家治理危机还可能在全球化联系的催化中迅速扩散为全球治理危机。在国家治理体系与治理能力现代化的进程中，制度设计能帮助理顺并巩固政府、市场、社会之间的互动关系，使国家治理的主体间协同共治因应全球治理的善治要求，使法治化建设的成果不断夯实国家参与全球治理的制度基础。^[2]可见，筑牢国家治理根基，进而有效参与全球治理，关键在于制度。

另一方面，全球治理是国家治理能力的延伸与外溢。在全球化时代，当一国的国家治理能力达到一定水平，其国内成功的治理经验和制度范式便具备向外扩散的潜能，能够为国际社会提供相应的公共产品，以提升全球治理效能。换言之，全球治理成为国家治理能力向国际投射的重要平台。例如，中国式现代化既有各国现代化的共同特征，更有基于本国国情的鲜明特色，为全球提供了一种全新的现代化模式，拓展了发展中国家走向现代化的路径选择，为人类对更好社会制度的探索提供了中国方案。^[3]不仅如此，全球治理也日益成为国家参与共同决策、书写国际规则的重要平台。进入 21 世纪以来，以金砖国家为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，正从根本上改变世界版图，成为推动全球治理体系变革的突出力量。共商共建共享的全球治理观等理念得到国际社会广泛认同，并通过系列全球倡议的提出、多边机制的建设等扎实行动落到实处。但与此同时，个别国家将经贸问题政治化，将全球治理领域的机制、规则、标准等工具化、武器化，“小院高墙”“脱钩断链”的威胁正挤压更多国家向外溢出治理经验的空间，使全球治理的规则秩序受到严重干扰。可见，将国家治理优势转化为全球治理话语权，关键还是在于制度。

因此，制度在国家治理与全球治理的双向互动中扮演着独特角色，是经

[1] 吴志成：《全球治理对国家治理的影响》，《中国社会科学》2016 年第 6 期，第 28 页。

[2] 刘雪莲、姚璐：《国家治理的全球治理意义》，《中国社会科学》2016 年第 6 期，第 34-35 页。

[3] 习近平：《以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业》，第 9-13 页。

济全球化向现代化国家发出的开放“邀请函”，也是国家适应经济全球化深入发展、参与塑造全球治理规则的“通行证”。中国紧紧把握住制度这个切入口，稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，积极打造透明稳定可预期的制度环境。制度型开放体现的是以开放促改革促发展的持续过程，其理论逻辑在于通过建立更加开放的制度、推进制度间对接与协调，寻求新的全球制度均衡，塑造经济全球化的新动力。^[1]

制度型开放的实践意义，在于服务好统筹国内国际两个大局的战略需要，推动国内制度与国际制度的互动互鉴、协调联通。其一，制度型开放使国家通过制度学习的方式将国际高标准规则“内化”为国内治理的法律法规和操作指南，引入外部制度压力倒逼内部治理结构优化，从而提升国家治理体系的法治化、市场化、国际化水平，这是当前制度型开放的主要内容。其二，制度型开放进一步将本国治理经验“外化”为国际公共产品，为全球经济治理提供制度供给，实现规则外溢，既有助于国家治理目标的实现，也有利于全球性问题的解决，这是制度型开放的延伸维度。^[2]可见，规则在国内治理与国际治理之间流动，并在流动中发生变化；^[3]制度型开放以规则的产生、扩散与演进为依托，有机衔接国内治理与国际治理两个场域，成为统筹国内国际两个大局的关键着力点。换言之，制度型开放正位于规则内化与规则外溢的“关隘”，调节国家对规则治理的认知深度与实践步伐。

（二）制度型开放统筹国家治理与全球治理的互动关系

制度型开放构建了内外互促的重要渠道，推动实现内外治理效能的持续转换和双向赋能，在统筹国家治理与全球治理的过程中发挥关键作用，促使中国在多重角色定位、规则内化与外溢、治理实践方向等方面实现平衡与统一，推动中国与世界的关系朝着更加积极的方向发展。

[1] 徐秀军：《制度型开放与“再全球化”的政治经济学》，《国际政治研究》2024年第1期，第42、44页。

[2] 刘彬：《中国参与全球经济治理视阈下的制度型开放》，《国际经贸探索》2023年第11期，第107-109页。

[3] 陈琪、管传靖、金峰：《规则流动与国际经济治理——统筹国际国内规则的理论阐释》，《当代亚太》2016年第5期，第12页。

第一，中国作为学习者和贡献者的角色定位在制度型开放进程中实现互构共进。制度型开放从认识论上突破“先学后做”的线性思维，使中国不仅是国际有益经验的学习者，也是全球治理方案的贡献者，两大角色定位是内在统一的。中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国。^[1]一方面，制度型开放明确中国持续对标高标准国际经贸规则、以高水平开放推进深层次改革的“学习者”自觉；另一方面，制度型开放凸显中国将自身有效的治理经验转化为全球公共产品的“贡献者”作为。更深入的学习借鉴能增强自身提供高质量治理方案的能力，而更完善的方案贡献也能倒逼并促成更高水平的学习对标。制度型开放正是承载这一双重角色互构的枢纽所在，使国家治理的改革与面向全球治理的开放实现真正的内在整合。

第二，中国对国际规则的内化吸纳与创新外溢在制度型开放进程中构成良性互动。做强国内大循环、畅通国内国际双循环，是中国把握发展主动权、塑造国际合作和竞争新优势的战略举措。^[2]而做强、畅通的基础，在于规则、规制、标准、管理等基本制度的内外贯通。制度型开放的突出意义，在于打通高标准国际规则“引进来”与国内成熟规则“走出去”的双向通道。例如，为落实2016年G20杭州峰会达成的《全球投资指导原则》，中国在世界贸易组织设置并发起了投资便利化议题。该议题的发起本身就是一次高层级的规则对接，且谈判目标中包含的增强参加方投资政策透明度、简化投资审批程序等内容，也与中国持续优化营商环境等改革需求高度契合。在此过程中，中国不只停留在规则引进与对接，更结合政府职能转变和全面深化改革实践，先后提出15份正式提案，涵盖所有投资便利化规则领域，以中国方案引领高标准国际规则构建，^[3]最终成功推动《促进发展的投资便利化协定》的达成和生效实施，并将继续推动《协定》纳入世贸组织规则框架进程。这展示了规则流动的清晰路径：国内制度的优化升级，是在内化吸纳国际高标准规则

[1] 习近平：《坚定不移推进高水平对外开放》，《求是》2025年第14期，第9页。

[2] 习近平：《学习好贯彻好党的二十届四中全会精神》，《求是》2026年第1期，第7-8页。

[3] 《商务部有关负责人解读世贸组织投资便利化协定谈判成果》，中国政府网，2023年7月7日，https://www.gov.cn/zhengce/202307/content_6890493.htm。

中实现的；而走向世界的中国规则方案，正是这些成功的内化实践凝练形成的创新外溢。制度型开放提供了内外规则相互激荡、循环优化的通道平台，使国家治理的制度升级与全球治理的规则革新互促发展。

第三，“办好自己的事”与“为世界作出更大贡献”在制度型开放进程中同向偕行。当前，大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展。^[1]这种内外联动的现实特性意味着，中国参与全球治理体系改革，既要推动全球治理架构更加均衡有效，也要为本国发展和世界和平创造更为有利的条件；既要在全球治理层面回应国际社会对中国的期待，也要在国家治理层面尽力满足中国发展对世界的要求。作为中国互利共赢开放战略的重要表现，制度型开放在统筹国内国际两个大局的过程中不断推进中国式现代化，通过激发内生动力与和平利用外部资源相结合的方式实现国家发展。这必然不会是独善其身的现代化，因为制度型开放搭建的联通渠道使中国式现代化新成就能够为世界发展提供源源不断的新机遇，推动实现和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化。由此，国家治理的发展完善与全球治理的变革进步形成实践交汇，其交汇点正是制度型开放。

三个层面的有机统一，揭示了制度型开放作为统筹国内国际两个大局之桥梁的丰富内涵。制度型开放不是简单的静态联结通道，而是国家治理与全球治理之间互促共进的能动枢纽，尤其与增强国家在国际大循环中的话语权有着密不可分的联系。^[2]

当前争夺全球治理和国际规则制定主导权的较量仍十分激烈。通常而言，基于综合实力的不同，各国享有的国际规则制定权有所不同，参与全球治理的路径选择也存在较大差异。霸权国家往往凭借强大的硬实力和软实力，实施规则外溢型参与，极力推行国内规则的国际化 and 外向约束；而新兴大国在崛起初期，往往不得不选择规则内化型参与，凭借强大的调适能力和学习能力，

[1] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，第3页。

[2] 《加快构建新发展格局 增强发展的安全性主动权》，《人民日报》2023年2月2日，第1版。

通过国内规则的适应性调整，创造于己有利的环境和条件，以实现在既定全球规则体系中的崛起。^[1]中美两个大国参与全球治理的行动与主张时常迥异，其原因也正来源于此，这是基于国家异质性二分法作出的判断。

然而，随着中国实力的增强，仅仅通过规则内化的方式参与全球治理已无法充分维护自身国家利益，甚至可能面临被“规锁”^[2]的困境。中国正处于推进国家治理和参与全球治理的统筹节点上，需要超越单一的规则内化型参与，向规则内化与外溢并重的方向转变，既要有效适应规则内化，也要主动塑造规则外溢。近年来，中国提出四大全球倡议，为国际社会提供应对全球性挑战的公共产品，形成推动全球治理体系变革完善的系统性中国方案，彰显中国从规则内化迈向规则外溢的实践转型。实现转型的关键，就在于稳步扩大制度型开放。

二、为改革完善全球治理体系夯实国家治理基础

一个国家要参与全球治理体系改革与完善、推动塑造新的国际秩序，必先夯实自身实力基础与制度根基。在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，制度型开放是中国完善高水平对外开放体制机制、推进国家治理能力现代化的重要举措。制度型开放以主动对接国际高标准经贸规则为核心要义，着力推动国内规则、规制、管理、标准与之衔接，这标志着中国对外开放实现了从商品和要素流动型开放向规则等制度型开放的深刻转变，也蕴含着国家治理逻辑与治理体系的深层次变革。以制度型开放统筹推进深层次改革与高水平对外开放，能在经济、法治、安全等多个维度实现国家治理效能的系统性提升，为中国深度参与全球治理体系改革完善夯实国家治理的基础。

[1] 徐秀军：《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》，《世界经济与政治》2017年第9期，第62-83页。

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

（一）以深化制度衔接增强经济发展动力

制度型开放为深层次改革提供强大动力，促进更高水平开放型经济新体制的构建，有力推动高质量发展，进一步提升中国推动全球治理体系变革的经济实力。其核心逻辑在于，通过国内国际两类制度规则的联动对接，形成更有利于资源配置市场化、竞争规则法制化、参与主体多元化、管理水平国际化的开放市场竞争体制，^[1]为中国经济可持续增长提供强有力的制度保障。

首先，制度型开放是高水平对外开放的重要标志。过去中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放的条件下进行，这是中国基于发展需要作出的战略抉择，也是在以实际行动推动经济全球化造福世界各国人民。^[2]面对复杂多变的国内外发展环境，传统的商品和要素流动型开放难以充分适应新时代要求，而制度型开放在深度、广度、体系化程度上都实现了新的突破，是更加深入、系统、主动的开放，能进一步提升中国经济开放发展的韧性与水平。在目标上，制度型开放意为为高质量发展提供高水平的制度供给，营造透明稳定可预期的制度环境，以此增强自主开放的公信力和吸引力，推动贸易创新发展，拓展双向投资合作空间。在步调上，制度型开放通过渐进方式持续累积开放成果，遵循生产力—生产关系—上层建筑动态适应的逻辑实现有序开放。^[3]例如，深入实施自由贸易试验区提升战略，鼓励先行先试，开展首创性、引领性制度创新，而在更大范围复制推广，^[4]由此带动开放型经济质量全面提升。

[1] 郭澄澄：《制度型开放引领高质量发展——基于规则、规制、标准和管理开放的视角》，《理论探索》2024年第1期，第121-128页。

[2] 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2018年4月11日，第3版。

[3] 洪俊杰：《制度型开放的理论与实践》，《国际贸易问题》2024年第11期，第5-6页。

[4] 2024年10月，国务院发布《关于做好自由贸易试验区对接国际高标准推进制度型开放试点措施复制推广工作的通知》，有17项试点措施在全部自由贸易试验区复制推广，13项在全国复制推广。2025年7月，国务院发布《关于做好自由贸易试验区全面对接国际高标准经贸规则推进高水平制度型开放试点措施复制推广工作的通知》，要求用好上海自由贸易试验区的试点经验，因地制宜做好复制推广工作，任务表中列举试点措施共计七大类77项，其中34项在全部自由贸易试验区复制推广，43项在全国复制推广。

其次，制度型开放是培育壮大新质生产力的基础支撑。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，关键在质优，本质是先进生产力；其显著特点是创新，既包括技术和业态模式层面的创新，也包括管理和制度层面的创新。^[1]制度型开放通过国内外制度的交汇衔接，有效激发创新效应。一方面，通过完善科技创新激励与保障机制，充分激活技术、人才、数据等先进生产要素，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，促进产业深度转型升级，从而为新质生产力发展注入强劲动力，提升发展效率；另一方面，通过深化外贸、外商投资和对外投资管理体制改革，营造更具竞争力的开放创新生态，持续吸引全球优质创新资源要素汇聚，在提升国内国际双循环质量和水平的过程中，不断拓宽新质生产力的发展空间，使中国以更加积极主动的姿态融入全球创新网络。

最后，制度型开放是建设现代化经济体系的推进引擎。现代化经济体系是由社会经济活动各环节、各层面、各领域相互关系和内在联系构成的一个有机整体，建设现代化经济体系需要突出抓好大力发展实体经济、加快实施创新驱动发展战略、着力发展开放型经济、深化经济体制改革等重点工作。^[2]制度型开放正是以高水平开放促改革促发展，为建设现代化经济体系的各个方面深化赋能。具体而言，制度型开放在规则、规制、管理、标准四大类别协同发力，分别以经济体、政府、企业、产品和服务为开放对接的实施主体，形成既有内容交叉、又有角度区分的开放制度矩阵。^[3]这一矩阵能更有效地破除投资、贸易、金融、创新等对外合作重点领域中的体制机制障碍，充分

[1] 习近平：《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》，《求是》2024 年第 11 期，第 6 页。

[2] 《习近平：深刻认识建设现代化经济体系重要性 推动我国经济发展焕发新活力迈上新台阶》，中国政府网，2018 年 1 月 31 日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/31/content_5262618.htm。

[3] 原倩：《规则、规制、管理、标准的内在关系及推进制度型开放的主攻方向》，《经济学家》2024 年第 8 期，第 56-66 页。

释放制度红利，使之成为建设现代化经济体系的不竭动力，进而为加快构建国内国际双循环相互促进的新发展格局提供更坚实的保障。

（二）以统筹内外法治建设巩固法律基础

法律是社会生活、国家治理的准绳，涉外法律制度是国家法制的重要组成部分，是涉外法治的基础。^[1]中国积极参与全球治理体系改革和建设，既要运用好法制手段维护自身合法权益，也要促进国际法治进步，在统筹推进国内外法治建设进程中推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。制度型开放是法治化的开放模式，凸显统筹推进国内法治和涉外法治的理论意涵，^[2]为中国法治建设提供了清晰的坐标系与改革推力。制度型开放以法律法规为重要载体，与法治建设紧密联系、深度融合，是加强涉外法治建设的关键路径。通过主动对接国际高标准规则，制度型开放推动建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力，不断夯实高水平开放的法治根基，为中国参与全球治理体系改革建设塑造更有利的法治环境与条件。

其一，制度型开放推动法治建设理念与实践迭代升级。法治同开放相伴而行，对外开放向前推进一步，涉外法治建设就要跟进一步。^[3]制度型开放是更加深入的开放，使开放措施从降低“边境上”的准入壁垒向完善“边境后”的国内规制延伸。这要求通过规则特别是法律规则的制定和实施，保障对外开放的稳步推进，从而打造与国际通行规则相兼容的制度环境。制度型开放与强调法律基础和规则支撑的法治概念在理念与实践上存在多维耦合，因此稳步扩大制度型开放必然对进一步完善国家治理的法律法规和政策体系，特别是加强涉外法治建设，提出更高更紧迫的要求。例如，《中华人民共和国对外贸易法》是中国对外贸易领域的基础性法律，于1994年起施行，2004

[1] 《加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》2023年11月29日，第1版。

[2] 黄进：《涉外法治视域下的制度型开放》，《上海政法学院学报（法治论丛）》2026年第1期，第5页。

[3] 《加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，第1版。

年首次修订，经过2016年和2022年两次修正，2025年第二次修订。新修订的《对外贸易法》将跨境服务贸易负面清单管理制度、支持和促进对外贸易新业态新模式发展、支持和鼓励发展数字贸易、加快建立绿色贸易体系等改革举措上升为法律制度，有利于适应对外贸易发展趋势和环境变化，为推动外贸高质量发展提供更坚实的法治保障。^[1]此外，为适应新形势需要，中国深入实施《中华人民共和国外商投资法》及其实施条例，不断建立健全外商投资法律制度，落实准入前国民待遇加负面清单管理制度，保障外资企业公平参与市场竞争，塑造吸引外资新优势。可以说，开放的大方向、大战略倒逼法治升级，法治为开放提供法律层面的背书。^[2]二者相辅相成，使中国具备更好统筹国内国际两个大局的能力。

其二，制度型开放强化法治政府建设与治理创新。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。^[3]政府和市场的边界需用法治手段加以规范，这是坚持有效市场和有为政府相结合的必然要求，也是全球治理框架下通行的国家治理实践。近年来，中国政府职能发生深刻转变，始终坚持法定职责必须为、法无授权不可为的法治原则；制度型开放有力加速了这一转变进程，要求营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，打造透明、稳定、可预期的政策环境，从而有效提升贸易投资合作的质量和水平。在当前中国的行政体制改革实践中，政府权责清单制度全面实行，市场准入负面清单严格执行，行政审批制度改革持续深化，新型监管机制建立健全。这种政务服务标准化、规范化、便利化的转变，展现了如何运用法治方式破解开放型经济发展中可能面临的“制度性”难题。“法治是最好的营商环境。”^[4]这样的转变不仅能显著提升政府的行政效率和政策透明度，更能赢得全球各类经

[1] 《新修订的对外贸易法自2026年3月1日起施行》，中国政府网，2025年12月27日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202512/content_7052903.htm。

[2] 何志鹏：《论制度型开放中的涉外法治建设》，《东方法学》2025年第5期，第12页。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第41页。

[4] 《加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，第1版。

营主体的广泛认可和深度信任，从而持续增强中国在推动全球治理体系变革中的国际吸引力和核心竞争力。

（三）以完善风险防控筑牢国家安全根基

越开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全，着力增强自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力，炼就金刚不坏之身。^[1] 制度型开放的根本目标是实现高质量发展，安全则是不可逾越的红线。在日益密切的国内外互动中，制度型开放需牢牢服务于推动中国经济和世界经济深度融合的战略目标，尤其是做到高质量安全有序融合。^[2] 通过主动建构与国际规则相衔接的国内制度体系，制度型开放能为更好统筹国内经济工作和国际经贸斗争建立起制度性安全屏障，使中国得以在维护自身国家安全的前提下推动全球治理体系变革与调整。

在议题领域方面，制度型开放推动弥补关键重点领域潜在的安全短板。当前国际经济合作和竞争局面正在发生深刻变化，全球经济治理体系和规则正在面临重大调整，引进来、走出去在深度、广度、节奏上都是过去所不可比拟的，应对外部经济风险、维护国家经济安全的压力也是过去所不能比拟的。^[3] 在商品贸易、服务贸易、投资等传统对外开放领域，尽管仍需进一步提升自由化便利化水平，但整体制度体系已基本与国际接轨；而在数字贸易、金融合作等新兴对外开放领域，特别是涉及国内规制的重大“边境后”政策领域，中国与发达经济体主导的国际高标准经贸规则仍存在一定差异，亟待进一步协调和深度对接。因此，必须加快推进相关领域的制度创新，主动填补新业态、新实践中的制度空白与短板，以有效应对和防范在更高水平开放进程中可能产生或放大的各类安全风险挑战。

[1] 习近平：《正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题》，《求是》2021年第2期，第8页。

[2] 国家发展改革委对外经济研究所课题组：《中国推进制度型开放的思路研究》，《宏观经济研究》2021年第2期，第127页。

[3] 习近平：《坚定不移推进高水平对外开放》，第5页。

例如，相较于传统贸易领域，中国金融领域的开放起步稍晚，需要对标国际高标准经贸协议中金融领域相关规则，走好中国特色金融发展之路；与此同时，由于中国金融体量和复杂程度今非昔比，风险的系统性关联性极大增强，必须把握好开放的节奏和力度，切实提升金融监管能力，以更高水平风险防控保障更高水平金融开放。^[1]以制度型开放为重点推进金融高水平对外开放，强调建立完善的金融法律和市场规则体系，重视在动态平衡中提高经济金融管理能力和防控风险能力，守住开放条件下的金融安全底线。这有助于促进中国金融体系制度重构，^[2]服务金融强国建设，进而有助于中国完善全球经济金融治理，提高世界经济抗风险能力。

再如，为加快提升产业链供应链韧性和安全水平，中国于2026年3月公布施行《国务院关于产业链供应链安全的规定》，强调国家促进产供应链高质量发展，同时从防范风险的角度确立维护产供应链安全的制度措施，尤其聚焦涉及经济社会稳定和国家安全的领域。在地缘博弈加剧、关键领域“卡脖子”风险上升的国际背景下，这份规定建立起一套较为完整的产供应链安全治理框架，填补了相关方面的立法空白，为中国产供应链有效应对内外部风险提供更完备的安全保障，也为全球产供应链安全治理提供可借鉴的方案。

在维护手段方面，制度型开放有助于丰富防范化解外部风险的制度性工具箱。提高运用国际规则维护国家发展权益的能力，是驾驭高水平对外开放的一项必然要求。^[3]制度型开放使中国能够更多借鉴国际经验做法，加快构建现代化风险防控体制机制，健全开放条件下防御外部风险的制度体系，促进开放和安全协同共进。^[4]一是依托自由贸易试验区、自由贸易港综合试验

[1] 习近平：《走好中国特色金融发展之路，建设金融强国》，《求是》2026年第3期，第6页。

[2] 程贵、黄昕：《中国金融制度型开放的实践成效、结构性困境与破解路向》，《国际贸易》2025年第12期，第8-10页。

[3] 《积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力》，《人民日报》2023年9月28日，第1版。

[4] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国家安全》，人民出版社2025年版，第34-35页。

平台，压茬推进对接国际高标准经贸规则的工作，在守住风险底线的前提下，大力开展制度型开放试验，更好发挥自贸试验区为国家“试制度、探新路、测压力”的作用，以更高水平压力测试、更大力度先行先试为深化改革开放规避风险、积累经验。二是在数据跨境流动、技术出口管制等领域参考和借鉴既有国际实践，结合中国实际，主动与国际规则相协调，打造系统完备、运行有效的制度性安全防护网，在推动有效市场和有为政府更好结合的过程中，逐步构建起既“放得活”又“管得好”的现代化治理体系。三是不断完善“不可靠实体清单”机制和外商投资安全审查制度，通过标准化的透明程序精准识别潜在安全威胁，在扩大开放中区分正常商业行为与危害国家安全的行为，为预判和应对风险提供有效的制度工具，对冲并阻断“长臂管辖”的负面影响。四是通过制定《中华人民共和国反外国制裁法》等相关法律，为依法反制外国歧视性措施提供有力的法治支撑与保障，尤其是2026年4月发布的《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》，进一步完善了应对外国不当域外管辖的制度措施，提升国家反制裁、反干预、反“长臂管辖”的法律位阶与效能，实现“以其人之道还治其人之身”。

制度型开放通过在经济、法治、安全等重点领域的制度对接与规则内嵌，将国际高标准规则转化为国家治理的效能增量，有利于提升国家应对国内外复杂形势和风险挑战时的治理精度与应变能力，使国家治理根基更加稳固有效，从而在更高水平对外开放中持续推动全球治理体系的改革和完善。

三、为参与引领全球治理体系变革巩固制度保障

制度型开放的突出意义，不仅体现在对内的制度学习与推动国家治理现代化变革，更体现在对外的制度供给与完善全球经济治理的主动作为。当前，全球治理体系中仍存在种种不公正不合理的安排，在体系调整变革的关键时期，中国要推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推

进全球治理规则民主化、法治化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。^[1]中国正从全球治理体系的跟跑者向领跑者转变，需要积极参与国际规则制定，在制度层面勇于创新，为国际社会提供更多优质公共产品。制度型开放加速了这一历史性角色转变，它不仅拓展着国家治理体系和治理能力现代化的外延边界，更增强了中国在国际规则制定中的引领能力和议程设置能力，从而提升中国在全球治理体系中的制度性话语权。

（一）以制度性公共产品供给完善国际制度体系

理论上，全球经济治理就是提供一种全球公共物品，中国只有参与全球经济治理并加入全球公共品生产，才能使这种公共品更具普适性。扩大开放正是中国加强全球公共品供给能力建设的重要推动力。^[2]中国通过制度型开放为全球经济治理供给一定的制度性产品，弥补和修正传统制度体系的不足，主导形成更加有效的全球经济治理体系。^[3]这些制度性产品具体表现为治理倡议的发起、治理机制的改革与新建等；其中既有存量制度改革，也有增量制度供给。

在存量制度改革方面，制度型开放是中国捍卫并修复多边体制机制核心功能的关键举措。面对近年来单边主义、保护主义逆流的冲击，中国坚定维护以世界贸易组织为核心、以规则为基础的多边贸易体制，积极参与世贸组织改革，推动国际经贸规则与时俱进，更好地保障发展中国家正当权益。全面学习并执行多边贸易规则，切实履行入世承诺，这是中国制度型开放的早期实践。如今，世贸组织理念和规则仍然是重要的开放指标参照。通过提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》《关于当前形势下支持多边贸易体制的声明》等文件，中国积极阐述自身立场和主张，为世贸组织提供改革思路。

[1] 《推动全球治理体制更加公正合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，《人民日报》2015年10月14日，第1版。

[2] 裴长洪：《全球经济治理、公共品与中国扩大开放》，《经济研究》2014年第3期，第4-19页。

[3] 魏浩、卢紫薇、刘缘：《中国制度型开放的历程、特点与战略选择》，《国际贸易》2022年第7期，第15页。

这有利于提升多边贸易体制的有效性，进而维护其权威性，捍卫全球贸易规则和国际公平正义，也促使世贸组织打造更为开放包容的国际规则融通机制，并为其注入新的生机与活力，是新形势下制度型开放的一种新表现。^[1] 在改革国际制度的路径选择上，中国展现出较高的策略灵活性，这通常与具体议题领域内的权力分布及国际制度本身的特性相关。^[2] 通过重新解释现有机制并拓展其功能，中国正推进对既有国际制度的合法性修复及效能重塑。

在增量制度供给方面，制度型开放是中国弥补和破解全球治理短板赤字的核心路径。大国要有大国的担当，走在前面的国家应该真心帮助其他国家发展，提供更多全球公共产品。^[3] 在现有国际制度框架无法满足全球化和全球经济治理的发展需求时，中国通过制度型开放弥补现行制度体系的有效性不足，修正并推广共识性的规则基础与原则，并进一步应用于新的国际制度建设，^[4] 为国际社会提供更符合发展需求的制度性公共产品。这是中国从“国际规则国内化”迈向“国内规则国际化”的重大转变。^[5] 例如，针对传统治理体系中基础设施建设融资要求与发展中国家需求错位的问题，中国在学习世界银行规则的基础上主导建立了亚洲基础设施投资银行。这种制度供给有效缓解了亚洲乃至全球发展中经济体面临的基建融资瓶颈，与现有的多边开发银行形成良性的功能互补与合作关系，共同丰富了国际发展融资工具箱，推动构建更加协同、多元的全球发展治理网络，其突出意义体现在对全球治理体系的增量改革，特别是为全球金融治理体系贡献了新模式、新典范。^[6]

[1] 李平、谭雅文、高椰：《制度型开放与WTO改革》，《上海对外经贸大学学报》2025年第6期，第5-18页。

[2] 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，《世界经济与政治》2020年第6期，第75-105页。

[3] 习近平：《共迎时代挑战 共建美好未来》，《人民日报》2022年11月16日，第2版。

[4] 刘彬、陈伟光：《制度型开放：中国参与全球经济治理的制度路径》，《国际论坛》2022年第1期，第67页。

[5] 赵龙跃：《高水平对外开放的理论创新与战略抉择》，《人民论坛·学术前沿》2022年第1期，第39-40页。

[6] 王达、项卫星：《亚投行的全球金融治理意义、挑战与中国的应对》，《国际观察》2015年第5期，第71-81页。

此外，中国通过金砖国家新开发银行同其他成员国分享发展经验，提供更多国际公共产品；^[1] 共建“一带一路”也成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。^[2] 这些新的制度供给强化了中国国内制度的国际延伸，加快中国规则中国标准“走出去”的步伐。

（二）以高水平规则对接重构对外经济关系格局

当前围绕全球治理主导权和国际规则制定权的竞争十分激烈，国际规则体系的重大调整与深刻变革往往内嵌于大国之间竞合交织的复杂博弈中。围绕规则制定及控制而展开的竞争形塑着大国关系的走向，而国家开展国际制度竞争的最终目标正是要塑造或维持对本国有利的外部环境和国际秩序格局。^[3] 在这一背景下，制度型开放成为中国重构对外经济关系、提升国际竞争力的核心战略支点。

首先，制度型开放提升中国的规则实力，助力中国突破霸权打压遏制，校准其与霸权国的关系航向。近年来，中国发展的外部环境急剧变化，不确定难预料因素显著增多，尤其是以美国为首的西方国家对中国实施了全方位的遏制、围堵、打压，给中国发展带来前所未有的严峻挑战。^[4] 在制度霸权筑起的规则围栏之下，制度型开放不仅是中国经济发展的必然，更是制度突围的利器。中国主动对接国际高标准经贸规则，先后于2021年9月和11月正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），并积极推动相关进程，为加入高标准贸易与投资协定做好充分准备，体现了中国通过深化制度型开放参与全球高水平规则竞争、拓展国际规则运筹空间、引领未来规则制定的决心和信心。

[1] 《习近平访问金砖国家新开发银行》，《人民日报》2025年4月30日，第1版。

[2] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第9页。

[3] 李巍、罗仪馥：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》2019年第4期，第28-57页。

[4] 《正确引导民营经济健康发展高质量发展》，《人民日报》2023年3月7日，第1版。

事实上，中美两国在一些议题领域、机制和机构中仍然存在相当的利益重叠，中国在对标和接受高标准经贸规则时，可以视具体内容具体情况与美国开展广泛的竞争或合作。由此，制度型开放推动中国构建起既兼容国际高标准规则，又体现新兴大国合理诉求的现代化治理范式；同时，这种深层次的、以规则制度为核心的开放，促使中美两国在制度层面持续互动和相互调适，有助于增进两国间战略互信，推动美国更客观、全面地认识中国的发展道路与战略意图，为妥善处理霸权国与崛起国之间的战略竞争关系提供重要的制度韧性支撑。

其次，制度型开放进一步深化地区合作，加强中国与经济伙伴关系协调。全球治理体系的失灵失效助推区域合作机制的兴起，越来越多国家意识到区域合作在应对外部经济冲击、保障产供应链安全稳定、增强经济发展韧性等方面具有重要意义。中国通过制度型开放，与周边国家和地区打造了一种新区域主义的合作模式，使所有相关国家成为区域治理机制的共同创设者，进而共同作用于全球治理体系重塑。^[1] 具体而言，制度型开放推动中国与经济伙伴尤其是贸易伙伴在规则、规制、管理、标准层面的一致化和高级化，促进贸易投资便利化，降低交易成本，实现产供应链基本稳定基础上的分散化，推动中国伙伴关系的进一步深化。^[2] 这突出表现在中国与东盟国家的关系升级上。双方通过中国—东盟自贸区、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等机制保持紧密的制度联系，自贸区是双方经贸关系稳定的制度基石。2025年10月签署的中国—东盟自贸区3.0版升级议定书吸纳国际高标准经贸规则，探索制定符合区域经贸合作特点及需要的新兴领域规则，在规则与合作领域作出各自自贸实践的最高水平承诺，构成中国和东盟制度型开放的全新突破，不仅成为双方关系深化的新的里程碑，也为区域经济一体化发展注入

[1] 胡键：《中国的制度型开放与全球治理体系的重塑》，《南京师大学报（社会科学版）》2025年第5期，第100-110页。

[2] 胡再勇：《制度型开放与中国对外经济关系重构》，《外交评论》2023年第5期，第1-18页。

新动能。^[1]在当前基于规则的国际经贸体系面临严峻挑战的背景下，制度型开放为中国拓展更加密切的经贸朋友圈带来新的发展机遇。

（三）以制度化主张彰显国际秩序新图景

制度型开放是中国积极主动参与全球治理、引领国际规则变革的制度路径。这一战略举措在国家层面是建设更高水平开放型经济新体制的关键抓手，在国际层面更是推动建立国际政治经济新秩序的主动作为。在全球治理赤字加剧、国际秩序受到严重冲击的当下，稳步扩大制度型开放已成为中国落实全球治理倡议，践行共商共建共享的全球治理观，持续改革完善全球治理体系的制度主张与方案。^[2]

其一，制度型开放助力实现平等有序的世界多极化。平等有序的世界多极化，就是坚持大小国家一律平等，反对霸权主义和强权政治，切实推进国际关系民主化。^[3]平等，是要体现各国权利平等、机会平等、规则平等；有序，是要各国共同恪守联合国宪章宗旨和原则，共同坚持普遍认同的国际关系基本准则。制度型开放通过制度规则对接的“洽谈”方式，将不同制度背景下的利益诉求转化为可协商的规则架构，实际上是以制度和规则协调各国关系，确保多极化进程在法治化、规范化的轨道上运行。平等有序的世界多极化并非一朝一夕之功，国际社会需要在多极化进程中不断将平等有序的理念深刻融入国际法规则之中，将公平正义转化为具体的双多边条约。^[4]这种以制度规则为锚点的多极化，能更有力地反映国际社会对公道正义和合作共赢的共同追求。^[5]在制度型开放的支撑下，国家作为国际社会平等参与者，遵循普

[1] 《商务部国际司负责人解读中国—东盟自贸区3.0版升级议定书》，中国自由贸易区服务网，2025年10月28日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/chinadongmengupgrade/chinadongmengupgradenews/202510/57385_1.html。

[2] 张骥、施欣怡：《全球治理倡议的制度逻辑》，《国际关系研究》2026年第1期，第35-57页。

[3] 《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

[4] 刘卿：《倡导平等有序的世界多极化：理论基础与实践路径》，《国际问题研究》2024年第2期，第15页。

[5] 张宇燕、徐秀军：《倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化》，《求是》2025年第4期，第50页。

遍认可的国际规则，共享治理权利。这是践行真正的多边主义的具体表现，能为建立更加公正合理的国际政治经济新秩序奠定坚实的规范基础。

其二，制度型开放推动构建普惠包容的经济全球化。普惠包容的经济全球化，就是顺应各国尤其是发展中国家的普遍要求，解决好资源全球配置造成的国家间和各国内部发展失衡问题。^[1] 普惠，是要做大并分好经济发展的蛋糕，让不同国家、不同阶层、不同人群都能共享发展成果；包容，是要支持各国走符合自身国情的发展道路，在相互尊重中共同发展。经济全球化的发展需要一体化的国际经济制度保障，^[2] 近年来经济全球化遭遇逆流险阻，普惠包容原则遭到破坏，全球经济的制度性保障严重匮乏，正是要大力推行制度型开放的必要性所在。制度型开放既包括不断破除制度的自我锁定，实现制度的有序演进和成员权益的动态调整，也包括不断推动制度之间的对接，构建相互协同的全球制度网络。^[3] 这个过程将促使全球要素和资源重新配置，做大发展蛋糕；又驱使全球分工体系在制度对接中实现系统性重组，各国根据自身情况确认分工位置，分好发展蛋糕，由此达到合理分配全球化收益的结果。在这种高水平的制度均衡中，更多新兴经济体和发展中国家得以制度性融入“再全球化”进程，经济全球化也将更有利于世界各国和人民的共同发展。

制度型开放已成为中国引领全球治理体系变革进程中必不可少的制度保障。丰富的制度性公共产品为革新全球治理体系提供制度“补给”；高标准规则对接为校准或拓展国家间关系提供制度“语言”；开放共赢的主张为构建国际新秩序描绘了制度“蓝图”。可见，制度型开放加速了中国在全球治理体系中从跟跑者向领跑者的角色跃升，为中国将自身治理优势转化为国际公共产品提供了关键的制度通道。

[1] 《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

[2] 刘飞涛：《倡导普惠包容的经济全球化：内涵、逻辑及时代意义》，《国际问题研究》2024年第2期，第30页。

[3] 徐秀军：《制度型开放与“再全球化”的政治经济学》，第28-45页。

四、结语

当今世界正经历深刻复杂变化，中国与世界的联系互动空前紧密。在此背景下，统筹好国内国际两个大局、发展安全两件大事，努力实现内外联通、互促共进，成为中国的必然选择。中国已具备主动运筹国际空间、塑造外部环境的诸多有利因素，^[1] 制度型开放正是这种运筹力、塑造力的发力路径和实践体现。以对内深化改革、对外扩大开放为双重目标，制度型开放自然蕴含改进完善国家治理、深入参与全球治理的跨层次统筹逻辑，在国内国际两个大局中架起互动对接的制度桥梁。未来，中国将继续稳步扩大制度型开放，通过更深层次的国内改革夯实规则“内化”的根基，并通过更富智慧的全球参与提升制度“外溢”的效能，从而在改革完善全球治理体系、构建国际新秩序的进程中，持续贡献一个负责任新兴大国的建设性力量。

【责任编辑：吴劭杰】

[1] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，第 3 页。

贸易协定武器化： 美国对华战略竞争的新形态

□ 陈绍锋

〔提 要〕 贸易协定本为促进经济体间合作的制度安排，但在泛地缘政治化的背景下，美国将贸易协定武器化，凭借其在国际经济体系中的结构性权力与不对称相互依存优势，在与东南亚国家签订的双边和诸边贸易协定中，植入针对中国的“毒丸条款”和排他性、限制性规则，把地缘政治逻辑嵌入经贸活动中。贸易协定武器化本质上是美国在经贸领域对华发起的“代理人战争”，其目标在于重构以美国为中心、将中国排除在外的全球供应链体系，推动自身及他国与中国的经济“脱钩”以迟滞中国崛起。然而，深层的经济相互依存、缔约方的战略自主诉求、协定条款的内在缺陷以及多边规则的约束，共同构成强大的制衡力量，使得对华系统性“脱钩”在结构上难以为继，在战略上亦不可行。尽管如此，该策略仍可能诱使部分国家为迎合美国的战略需要而选择与中国部分“脱钩”，对中国对外贸易、海外投资及供应链安全构成切实挑战。

〔关 键 词〕 贸易协定武器化、毒丸条款、中美战略博弈、供应链重组

〔作者简介〕 陈绍锋，北京大学国际关系学院特聘副教授

〔中图分类号〕 D822.371.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2026) 4 期 0043-21

近年来，美西方对技术、美元、供应链、基础设施进行武器化运用，使曾经促进国家间相互依存的工具演变为地缘政治竞争的工具，地缘政治与经

济议题的深度交织重塑国际经济秩序的运行逻辑。^[1] 随着地缘政治对经济领域的不断渗透，传统上促进经贸合作的贸易协定正被美国武器化为遏制中国的重要工具。通过嵌入限制性条款、构建排他性供应链、实施单边制裁等方式，美国将贸易协定转化为地缘经济武器。从《美墨加协定》的“非市场经济国家”条款和“印太经济框架”(IPEF)的排他性供应链设计，到美国与十个经济体(马来西亚、柬埔寨、印尼、孟加拉国、阿根廷、危地马拉、厄瓜多尔、萨尔瓦多、约旦，以及中国台湾地区)签署的互惠贸易协定(Agreement on Reciprocal Trade, ARTs)，再到与越南、泰国等达成的贸易框架协议，均直指供应链“去中国化”。

与贸易武器化、相互依存武器化或经济胁迫不同的是，贸易协定武器化不限于己方与战略敌手的“脱钩”，而且威逼利诱第三方与战略敌手“脱钩”。本质上，贸易协定武器化是美国在经济领域对中国发起的“代理人战争”。这种战法不仅能够充分利用美国的结构性权力及其与缔约方的不对称相互依存优势，减轻与中国正面对抗的代价，而且能够离间中国与其经济伙伴的关系。尽管学界对相互依存武器化已有较多探讨，但针对贸易协定武器化的专门研究仍属空白。

基于对美国与东南亚国家贸易(框架)协定的文本分析，本文聚焦贸易协定武器化，系统考察其运作机制、战略动因与效应。之所以选择美国与东南亚国家的贸易(框架)协定作为研究对象，是因为在与美国签署 ARTs 的十个经济体中，东南亚国家相比其他缔约方(除中国台湾外)需承担更广泛的义务，且普遍受制于更加严苛的要求。^[2] 同时，东南亚国家与中国的经济融合度更深，其政策变化对中国影响更甚。通过追踪贸易协定武器化的发展动态，深化对相互依存武器化从“工具化”向“制度化”升级趋势的理解，可以为

[1] Gary Gereffi et al., "Navigating Industrial Policy and Global Value Chains in an Era of Disruptions," *Journal of International Business Policy*, Vol.8, 2025, pp.207-223.

[2] 相关机制强度的比较参见 Mary E. Lovely and Christine Y. Wan, "US Reciprocal Trade Deals Built to Push America's Trade Partners Away from China," Peterson Institute for International Economics, June 4, 2026, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/us-reciprocal-trade-deals-built-push-americas-trade-partners-away>。

地缘经济竞争理论提供新的经验证据，弥补现有研究对“经济规则武器化”“制度性遏制”等新型竞争方式分析的不足，从而为中国制定反制策略及提升经济韧性提供决策参考。

一、贸易协定武器化的机制及特点

一般而言，国家签订贸易协定的核心目标在于通过降低关税、非关税与投资壁垒，提升贸易效率、促进投资和创造就业。但近年来，地缘政治竞争外溢到经贸领域，部分国家签订贸易协定的动机呈现两面性：一方面旨在深化与缔约方的经贸合作，保障关键供应链安全；另一方面则包含遏制他国的战略意图。这类协定又可细分为两类：一类是多个缔约方基于共同的价值观或利益考量所形成的“合谋”安排，各方在遏制目标上达成不同程度的共识；另一类则表现为某一大国的“胁迫”行为，即在其他缔约方不情愿的情况下，通过政治施压、经济利诱或安全承诺等混合手段迫使其签署带有特定政治条款的协定，以服务于地缘战略需求。这种贸易协定武器化不仅反映国际经贸规则制定权的博弈升级，也凸显地缘政治逻辑凌驾于市场逻辑的新现实。

（一）贸易协定武器化的概念

贸易协定武器化是指A方在与C方的贸易协定中植入限制性条款、排他性标准、单边制裁权等机制，对非缔约方的竞争对手B实施歧视性政策，或限制C与B的经济合作，以遏制B主导区域经济秩序；若C拒绝配合，A将对C施加惩罚。这是一种通过各种手段要求他方实施己方所期待的打击竞争对手，或迫使对手改变既有做法的政策，与贸易政策或关税的武器化不尽相同。尽管二者都是以损害竞争对手的利益或迫使其改变为目的，但实施路径并不相同。贸易政策武器化是己方针对竞争对手的经济弱点打击其利益的措施，以迫使其改变特定政策。而贸易协定武器化是己方利用与缔约方不对称的相互依存，威逼利诱缔约方与己方联合实施损害对手的政策，逼迫缔约方与对手进行经济“脱钩”。换言之，贸易协定武器化是试图联合他方或借他方之

手打击战略对手。

贸易协定武器化是相互依存武器化的一种新式工具，后者是一国在 21 世纪利用全球网络结构的不对称性对他国进行经济胁迫的主要形式。^[1] 因此，贸易协定武器化与传统的经济胁迫工具，如制裁、出口管制、供应链操纵、投资审查等，均属经济胁迫的机制安排。不过，传统工具具有单边性和惩罚性，即一国直接禁止本国或他国企业与特定实体或国家进行交易；而贸易协定武器化具有制度性及合作性胁迫的特点，即 A 利用框架协议与 C 确立伙伴关系，迫使 C 通过调整其国内法律和贸易政策来抑制与 B 的经贸合作，以配合 A 打压 B 或与 B “脱钩”的战略目标。经济胁迫并非新鲜事物，但从传统工具到贸易协定武器化的演化，标志着胁迫手段已从简单的限制演变为对伙伴方经济关系的强制性重组。

传统工具与贸易协定武器化的区别具体表现在以下几点。其一，传统工具，如实施禁运、征收关税、限制贸易等负面措施，本质是 A 国对竞争对手 B 国商品、技术等流动性的限制乃至人为中断，而贸易协定武器化则以法律义务的形式规定合作伙伴 C 为打压 B 国必须采取的正面措施。其二，传统工具的运用意味着 A 国对 B 国的直接限制或打压，而贸易协定武器化则是一种针对“连接国”（Connector States）的“代理脱钩”策略，即 A 国针对位于以 A 和 B 为中心的价值链上的“连接国” C，联合或迫使 C 将其供应链与 B “脱钩”。其三，传统工具中，A 可能拉拢盟友 C 一同对 B 实施制裁或封锁，但在贸易协定武器化情景中 C 并不一定是 A 的盟友，其更显著的特点是与 B 存在紧密的供应链联系。其四，法律禁令、实体清单、技术封锁是传统工具的主要作用机制，而贸易协定武器化主要运用协议、优惠市场准入及关税调整等机制。其五，贸易协定武器化的权力来源不仅有传统工具所倚重的发起国 A 的物质性权力，如市场规模、技术和军事优势，还包括其结构性权力，如货币体系中心地位、关键技术节点、全球供应链节点、国际组织规则制定

[1] Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

主导权、法律与技术标准制定主导权等。借助物质性权力，A 得以实施直接的单边惩罚，而结构性权力使其能够塑造双边和多边的经济架构、规则与网络，并使他国更难规避。

（二）美国贸易协定武器化的机制

贸易协定武器化的本质是将原本用于促进自由贸易的政策工具转变为服务于地缘政治和经济安全战略的排他性和胁迫性工具。美国为打击战略对手，塑造缔约方在其关注领域的政策和举措，建立了以“毒丸条款”为核心的各类机制。^[1]

首先，在贸易领域，ARTs 机制以打击中国对美商品输出为核心，具体包括以下几点。（1）收紧原产地规则，打击转运商品。美国在这些 ARTs 协定中细化了增值率核算标准，严格界定商品原产地，打击“轻加工变更原产地”的做法，明确对第三国（主要是中国）商品实施限制和惩罚。例如，美国与越南的贸易框架协定确定对多数越南商品征收 20% 的“对等关税”，但被美国海关与边境保护局认定为规避关税的转运商品适用 40% 的额外税率。（2）禁止进口“强迫劳动”生产的产品。美国建立了一套“强迫劳动”贸易制度，核心是禁止进口全部或部分由“强迫劳动”、囚犯劳动以及受刑罚制裁的契约劳动生产的商品。部分 ARTs 要求缔约方建立“强迫劳动”进口禁令，并在一定条件下承认或参照美国有关认定采取措施。^[2] 例如，美国与马来西亚协定第 2.9 条要求马方在协定生效之日起两年内对使用“强迫劳动”生产的进口商品实施禁令。（3）协调对第三国贸易的限制。当美国以安全为由对第三国实施实体清单、出口管制等贸易和技术限制时，缔

[1] Mary E. Lovely and Christine Y. Wan, “US Reciprocal Trade Deals Built to Push America’s Trade Partners Away from China.”

[2] The White House, “Actions by the United States in the Investigations under Section 301 of the Trade Act of 1974 of the Acts, Policies, and Practices of 60 Economies Related to the Failure of Each Economy to Impose and Effectively Enforce a Prohibition on the Importation of Goods Produced with Forced Labor,” July 23, 2026, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/07/actions-by-the-united-states-in-the-investigations-under-section-301-of-the-trade-act-of-1974-of-the-acts-policies-and-practices-of-60-economies-related-to-the-failure-of-each-economy-to-impose-and/>.

约方须采取具有类似限制效果的措施。美国与印尼协定第 5.2 条规定，印尼应与美国合作，依据现有相关多边出口管制机制对涉及国家安全的敏感技术和货物贸易进行监管，与美国出口管制保持一致，并确保其企业不绕过或削弱这些管制措施。^[1]（4）出口管制协调。要求缔约方遵循美国对第三国的限制措施。例如，美印尼协定第 5.2 条规定，印尼应与美国合作，限制其国民与被列入美国实体清单、“特别指定国民和被封锁人员”（SDN）名单和“非 SDN 综合制裁名单”所列的个人和实体进行交易。

其次，在投资领域，ARTs 要求相关缔约方建立或强化国家安全投资审查机制，并加强与美国的投资安全合作，重点筛查中国资本并购或参股涉及矿产资源、基础设施、先进制造、数字企业的交易。美印尼协定第 5.2 条规定，印尼应建立并实施针对入境投资的国家安全风险审查机制，并在投资安全相关事项上与美国开展合作，对涉及国家安全敏感技术和货物的出口管制与美国保持一致。

再次，针对第三国企业在缔约方境内的出口和投资活动，ARTs 要求缔约方与美国协调采取针对第三国企业不公平贸易和投资行为的举措。美印尼协定第 5.1 条规定，应美国请求，印尼应根据其国家利益及国内法律法规，采取措施应对在其境内经营且由第三国拥有或控制企业的如下不公平做法：对美出口低于市场价格的商品，导致此类商品对美出口增加，或导致美国对印尼或第三国市场的出口减少。

最后，ARTs 设置了惩罚性条款。如果缔约方与第三国签署损害美国核心利益的贸易协定，美国有权终止该协定并重新实施“对等关税”。

（三）美国贸易协定武器化的特点

上述机制构成了十份 ARTs 的共同框架，也是美国贸易协定武器化的具体路径，从中可以管窥美国贸易协定武器化的主要特点。

[1] Office of the United States Trade Representative, “Agreement between the United States of America and the Republic of Indonesia on Reciprocal Trade,” February 19, 2026, <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-reciprocal-trade>.

第一，范围广且具有域外效力。ARTs 的条款内容既涉及商品和数字贸易、跨境投资以及供应链重组，将美国管辖权延伸至全球供应链，要求从原材料来源上排除竞争对手的组件，又涉及第三方目标核查，强制合作伙伴对在其境内运营的第三方公司进行监管、审计和规范，还试图利用美国实体清单等制裁机制，阻止全球任何地方的交易。

第二，以“毒丸条款”为核心的胁迫机制。“毒丸条款”之“毒”体现在以下几点。（1）高度的限制性和惩罚性。规定严格的附加值计算方法，以彻底封堵竞争对手的替代贸易路线；对任何被认定为非法的商品转运施加严厉的经济处罚；以终止合作相威胁，一旦合作伙伴越界，立即取消关税优惠。

（2）胁迫性的强制跟进机制，即要求缔约方在一定期限内执行美国的制裁政策；强迫合作伙伴接受完全由华盛顿制定的“黑名单”；侵犯和剥夺缔约方的政策自主权，迫使缔约方法律与美国国内法律保持一致；对缔约方的政策选择实施单向限制，却不对美国施加对等限制。这些规定实质上强制要求缔约方配合美国对第三国的制裁和打压，将它们卷入美国的地缘政治博弈。

（3）审查豁免机制，即赋予美国单方面认定国家利益是否受到威胁或损害的权力，为其启动对他国的制裁和打压提供制度依据。根据美国与柬埔寨的协定，柬埔寨有义务应美国要求提供境内第三国投资信息，美国也能够以国家安全为由干预柬埔寨与第三方的经济安排。^[1]而美国可单方面认定国家安全是否受威胁，或判定第三方是否实施“非市场化政策”，并要求缔约方予以配合。这种设计打破了贸易协定的对等性原则，将伙伴国置于被动服从地位。（4）违约惩罚机制。这是美国为实施“毒丸条款”提供的强制性保障，对不服从其要求的缔约方予以惩处。

第三，中国成为最主要的针对对象。虽然美国与相关方签署的贸易（框架）协定未直接点名中国，而是使用“第三国”、“涵盖国家”（covered

[1] The White House, “Agreement between the United States of America and the Kingdom of Cambodia on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/agreement-between-the-united-states-of-america-and-the-kingdom-of-cambodia-on-reciprocal-trade/>.

nation)或“受关注国”(country of concern)等表述,但协定诸多条款却明里暗里针对中国。迄今为止,美国贸易协定武器化的典型案例包括特朗普第二任期与十个经济体签署的 ARTs 以及越南、泰国等达成的贸易框架协议。这些缔约方均与中国大陆存在紧密的经济相互依存关系,同时有助于弥补美国在供应链上的短板。

第四,缔约双方权利义务严重不对等。与旨在相互降低贸易壁垒的标准自贸协定不同,特朗普政府将 ARTs 设计为一种激进的“美国优先”工具,利用针对性关税作为施压手段,迫使对方签署不平等协议。这种不平等性一方面表现在关税水平,即美国与缔约方商品出口到对方所面临的关税水平严重失衡。在与东南亚国家的贸易(框架)协定中,美国获得大幅且不对等的优惠市场准入,多数美国产品出口至印尼、马、柬、越、泰等国享受零关税待遇,后者的产品对美出口则面临 19% 至 20% 的关税。另一方面,双方在市场准入、投资审查、知识产权保护、数字贸易开放、互联网控制、数据输出、劳工权利、技术标准等方面也存在权利与义务上的失衡。以美马协定为例,该协定大概有 48 项条款规定“马来西亚应……”,而仅有 3 项条款对美国设定了义务。^[1]

第五,严重违背 WTO 的宗旨和原则。在一般原则上,ARTs 的地缘政治针对性有违 WTO 的非歧视原则;通过打击转运商品、“剥离第三国外壳”以强制实施供应链“脱钩”有违 WTO 的贸易便利化宗旨;ARTs 放弃最惠国待遇原则,将全球贸易体系分割成以美国利益为中心的孤立交易型网络;强制要求缔约方单方面复制实施由美国确定的限制和制裁措施,有违 WTO 多边事实认定与证据审查规则;投资审查的制度模仿及域外执法严重侵害他国主权;基于实力和单边主义的“毒丸条款”与 WTO 基于规则的争端解决机制相悖;多数 ARTs 禁止缔约方对数字传输和服务征收关税,导致发展中国家潜在收入的巨大损失,而协定强制要求实现跨境数据的自由流动,又剥夺了它们执行数

[1] Stewart Nixon, “The ART of the Deal Lost in US–Malaysia Pact,” East Asia Forum, December 6, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/12/06/the-art-of-the-deal-lost-in-us-malaysia-pact/>.

据本地化法律的权利。^[1]

第六，成为美国两党共同的政策工具。贸易协定武器化始于奥巴马时期签署的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），美国试图借此主导国际经贸规则的制定。^[2] 特朗普第一任期签署的《美墨加协定》首次引入排他性的“毒丸条款”，针对中国的意图明显。拜登政府除借助 G7 和打造 IPEF 外，还纠集盟伴组建了众多以技术和关键矿产议题为主的联盟。在特朗普第二任期，贸易协定武器化更是成为常态，其更多采取双边谈判形式，运用美国的绝对实力将众多国家置于不利地位。贸易协定武器化已成为美国民主共和两党外交政策的共同工具。

二、美国推动贸易协定武器化的动因

美国推动贸易协定武器化受多重目标的驱动。对内，美国有借此推动制造业回流、提高供应链韧性、推广美国技术标准以及削减贸易赤字等“利己”考量；对外，其打压中国、推动对华战略“脱钩”的“损人”企图昭然若揭。

（一）增强产业链供应链韧性

美国视供应链韧性为经济安全的核心。^[3] 在美政府看来，其在芯片、先进国防技术和原料药等方面对竞争对手的过分依赖会造成严重的脆弱性，这种脆弱性在冲突期间可能会被利用，从而危害美国国家安全。与此同时，新冠疫情、中东冲突等全球性突发事件严重冲击全球供应链，导致美国国内出现大规模通货膨胀和产品短缺，在对华鹰派看来暴露了美国在原

[1] “Agreements on Reciprocal Trade,” Drishiti, February 26, 2026, <https://www.drishtiiias.com/daily-updates/daily-news-analysis/agreements-on-reciprocal-trade>.

[2] Daniel C.K. Chow, “How the United States Uses the Trans-Pacific Partnership to Contain China in International Trade,” *Chicago Journal of International Law*, Vol.17, No.2, 2016, p.377.

[3] The White House, “Immediate Measures to Increase American Mineral Production,” March 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/immediate-measures-to-increase-american-mineral-production/>.

料药、关键矿产等方面对中国的高度依赖。^[1]再者，通过减少对外国供应链的依赖，美国能更从容地应对外国“经济胁迫”，确保其对手无法以切断资源出口要挟美国改变外交政策。

贸易协定武器化充分反映了美国对供应链韧性的追求。ARTs 要求相关经济体严格监控并阻止中国的“转口贸易”，即在商品出口美国之前，强制将经由中间国家转运、含有“过量”或“不合规”中国零部件和中间产品的货物从供应链中剔除；要求缔约方在国有企业、数字基础设施和跨境贸易等方面与美国标准保持一致，确保美企更便利地获取当地原材料、介入关键供应链，同时将竞争对手的投资排除在外；通过胁迫手段重写与缔约方的贸易规则，令其服从和服务于美国的供应链网络。

（二）推动制造业回流美国

为争取“铁锈带”各州工人选票及保护本土制造业，美国两党不约而同地转向激进的保护主义。^[2]传统制造业重镇普遍出现的失业潮迫使两党竞相展示对华强硬立场，积极推动制造业回流美国。ARTs 试图通过重塑全球供应链的经济逻辑来实现这一目标，其主要机制如下。一是在对其他国家施加不对称关税、变相提高他国产品生产成本的同时，要求缔约方降低或取消美国出口产品的关税和非关税壁垒，为美本土制造商打开全球市场。二是将关税豁免与强制在美投资挂钩。三是打击转口贸易。与美国签署贸易（框架）协定的东南亚国家如使用从中国转运而来的关键矿物或电子元件，将失去美国的优惠关税待遇，迫使相关国家的制造商进行本地化生产或将生产迁至美国。四是缩小与他国运营成本的差距。ARTs 要求缔约方遵守美方所定义的劳工、环境、安全和技术标准，以提高美国本土生产产品的盈利水平。

（三）通过战略“脱钩”阻遏中国

所谓的战略“脱钩”意味着美国不排除从中国进口非战略性商品，但对

[1] Marta E. Wosińska, “When Medicine Supply Chains Become Weapons: China’s Leverage and How the U.S. Should Respond,” Brookings, March 19, 2026, <https://www.brookings.edu/articles/when-medicine-supply-chains-become-weapons-chinas-leverage-and-how-the-u-s-should-respond/>.

[2] James Bacchus, “Biden and Trade at Year One: The Reign of Polite Protectionism,” Cato Institute, April 26, 2022, <https://www.cato.org/policy-analysis/biden-trade-year-one>.

涉及国家安全和高科技的战略性商品和技术，美国必须减少乃至摆脱对中国的依赖。美国的战略“脱钩”根源于对中国的威胁认知。2017年美国《国家安全战略》将中国界定为挑战美国影响力、利益和价值观的“修正主义力量”，并将对华关系纳入大国战略竞争框架，标志着美对华战略从接触转向竞争，由此开启经济“脱钩”进程。随后，特朗普政府发起对华关税战，严厉打压华为等中国科技企业。拜登政府延续其前任的对华认知，同时强化意识形态对立的叙事，在政策上不追求全面“脱钩”，而是建立更精准的“去风险”策略。特朗普第二任期伊始就对所有中国进口商品加征关税，摆出要与中国全面“脱钩”的架势，但飙升的通胀压力以及中国的强力反制迫使其放弃这一企图，转而实施战略“脱钩”。这是一种选择性“脱钩”，实为美国的无奈之举。

美国国内强大的军工复合体与新兴的科技右翼联盟是推动贸易协定武器化策略落地的核心力量。他们不仅推动单边技术“脱钩”，而且通过一系列运作将排他性的地缘经济逻辑注入本应开放的贸易规则体系。一是引导和塑造舆论。这一群体将中国的军民融合政策视为对美国国家安全的直接威胁，^[1]将中国产业政策与经贸实践肆意塑造为“不公平贸易行为”，为美国在贸易协定中引入排他性、歧视性的“毒丸条款”提供所谓合法性与舆论基础。二是直接影响美国出口管制政策。美国国防利益集团、两党议员以及保守派智库认为，美国商务部对中企实施的出口禁令过于宽松，不利于维护美科技霸权，因此积极游说商务部加大制裁力度，^[2]推动严苛的出口管制，在 ARTs 中体现为对关键技术标准、供应链安全的控制，并要求伙伴国选边站队等内容。

[1] 美国国防部每年向国会提交有关中国军事与安全发展的年度报告，如 US Department of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2025,” December 23, 2025, <https://media.defense.gov/2025/Dec/23/2003849070/-1/-1/1/ANNUAL-REPORT-TO-CONGRESS-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2025.PDF>。

[2] Ari Hawkins and Ben Johansen, “A Massive Screw-up’: China Hardliners Take Aim at Commerce Department Official,” Politico, July 8, 2026, <https://www.politico.com/news/2026/07/08/trump-ai-tech-chips-exports-00989167>.

三是将严格的投资审查标准推广为 ARTs 中的“高标准”模板，以阻断中国通过第三国获取技术和融资的渠道。四是强调国家安全、知识产权“盗窃”及“数字威权主义”，将技术政策转化为主流的两党政治共识，确保历届政府维持甚至扩大与中国的技术“脱钩”举措。^[1]

（四）遏制中国产业升级

中国在高端制造、科技创新领域的快速进步被美国视为对其技术霸权的潜在威胁，遏制中国技术进步成为美国两党共识。整体而言，美国政府构筑了严密的技术与市场壁垒，目的是遏制中国在关键技术领域的崛起和产业升级步伐，维护自身世界霸权地位。^[2]

这一遏制战略在美国国内激起不同利益集团间的博弈，而这场博弈的结果直接塑造了贸易协定武器化的具体形态。一方面，以国防鹰派和国家安全利益集团为代表的“全面遏制派”推动在贸易协定中植入强硬排他性条款。在推动单边技术封锁的同时，他们更试图阻止其他经济体发展与中国的经济及技术合作关系，以堵上美国封锁的缺口。这一群体极力主张在 ARTs 中加入针对中国的“非市场经济”条款及限制缔约方向中国转让特定技术的约束性条款，试图将缔约方牢牢绑定在美国主导的“去中国化”战略中。^[3] 另一方面，以硅谷科技企业、半导体产业协会（SIA）为代表的“有限脱钩派”担心失去中国市场将损害研发投入，推动了一套更具选择性的做法。^[4] 这在 ARTs 中体

[1] Gabriel Collins, “The US-China Economic Relationship Needs ‘Robust De-Risking,’ and a Little Strategic ‘Decoupling,’” Rice University Baker Institute for Public Policy, November 13, 2023, <https://www.bakerinstitute.org/research/us-china-economic-relationship-needs-robust-de-risking-and-little-strategic-decoupling>.

[2] Zhu Feng, “Technology Showdown: Sanctions and Countermeasures,” China-US Focus, January 15, 2025, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/technology-showdown-sanctions-and-countermeasures>.

[3] Karen M. Sutter, “U.S. Export Controls and China: Advanced Semiconductors,” Congressional Research Service Report R48642, September 19, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/R48642>.

[4] Mark MacCarthy, “Ball Game’s Over—The US Is Out of the AI Chip Market in China,” Brookings, June 17, 2026, <https://www.brookings.edu/articles/ball-games-over-the-us-is-out-of-the-ai-chip-market-in-china/>.

现为一系列看似中立的“高标准规则”，如较严的知识产权保护、禁止强制技术转让及严苛的投资审查标准，要求缔约方参照执行。这套规则看似平等适用于所有缔约方，实质是为限制中企参与而量身打造。正是在这两派力量的影响下，美对华产业升级的遏制并未停留在单边管制层面，而是演变成为一种以规则为基础、可动员盟友联合执行的贸易协定武器化模式。它既回应了“全面遏制派”阻断中国技术获取渠道的安全诉求，也为“有限脱钩派”保留了通过灵活执行与个案审批获利的空间。^[1]

（五）重塑东亚供应链

通过贸易协定武器化，美国不仅要对中国实施战略“脱钩”，而且迫使那些与中国有紧密经济联系的国家“脱钩”，企图借此瓦解当前以中国为中心的东亚供应链格局，构建美国主导的排他性经济圈。拜登政府推动 IPEF 与《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）形成竞争，试图重构以美国为中心的印太地区生产体系，重夺国际经贸规则制定的主导权。^[2] 特朗普第二任期提出实现贸易领域的“美国优先”，通过谈判“对等”的贸易协定改变过去因“非市场行为”导致的贸易失衡，并确保这些协定有利于提高美国工资水平并发展其工业基础。美国与十个经济体签署 ARTs 的意义，“远不止于简单的双边贸易协议：它们构建了一套法律架构，旨在将美国的贸易伙伴从中国拉离，并对中国施加经济限制……美国不仅仅减少自中国的直接进口，更是在建立一个框架，旨在按照美国的战略偏好重塑全球价值链。”^[3] 在发起对 60 多个国家和地区的高额关税后，特朗普政府通过“分而治之”的策略制造东盟内部分化，与个别东盟国家签署双边贸易协定，削弱东盟的集体议价能力，

[1] Andrew R Sorkin et al., “Nvidia Can Sell More Chips in China. Now What?” The New York Times, December 9, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/12/09/business/dealbook/nvidias-china-lobbying-chips.html>.

[2] 潘晓明：《“印太经济框架”展望及其对亚太经济融合的影响》，《国际问题研究》2022 年第 6 期，第 126-127 页。

[3] Mary E. Lovely and Christine Y. Wan, “US Reciprocal Trade Deals Built to Push America’s Trade Partners Away from China.”

反映了美国试图利用贸易协定这一工具重塑东亚既有经济秩序，从而在全球经济治理的地区维度上重建其主导地位。

三、贸易协定武器化的影响

贸易协定武器化通过单边霸凌、制造规则冲突和加剧国家间战略博弈，严重冲击全球供应链运作的效率和稳定性。对中国的影响虽然短期尚不突出，但贸易协定武器化不仅带来关税壁垒、投资受限、供应链中断等现实挑战，也对国家经济安全与长远发展构成潜在威胁。

在全球层面，贸易协定武器化侵蚀多边贸易规则，损害全球供应链运行的效率与稳定性，并加剧全球技术和标准的碎片化。第一，美国通过 ARTs 实施贸易协定武器化，严重背离 WTO 的宗旨和原则，迫使其贸易伙伴调整国内政策、出口管制和制裁措施，使之与美国的战略目标保持一致，从而将全球经济分割成相互竞争的经济集团。对于高度依赖对外贸易的中国而言，多边贸易体制的式微以及全球经济的碎片化显然并非福音。第二，美国迫使 ARTs 缔约方在海关检查、数字贸易和原产地追溯等方面执行严格规定，会不可避免地导致更多合规争议和摩擦，并使企业不得不投入更多成本迎合持续的合规核查。用政治手段强制推行的“友岸外包”取代市场形成的“离岸外包”将引发持续的结构性通胀，降低产业竞争力，并加剧经济波动。此外，对第三国贸易和转运风险的激进监控迫使企业切断或调整既有供应链，将破坏全球供应链的效率与稳定性。第三，为加速与中国技术“脱钩”，美国将中国排除在西方“创新生态系统”之外，又通过贸易协定武器化胁迫他国减少甚至停止使用中国高端技术，推行所谓的“清洁网络”标准，导致全球技术和数字基础设施的阵营化。例如，特朗普政府不仅明确要求越南降低对中国高科技产品的依赖，而且在贸易谈判中要求越方减少对中国工业材料和零部件

的依赖。^[1] 据报道，美国同意向越南开放受限的人工智能和半导体技术，条件是越方必须严格监控这些技术的使用，防止其转移至中国。^[2] 面对美国的高关税压力，越南承诺减少出口供应链中的中国零部件，并建立立法框架保护在越美企的知识产权。^[3]

在区域层面，贸易协定武器化扰乱区域产业链格局，推动供应链“去中国化”。美国通过“毒丸条款”、排他性供应链规则等工具，迫使东南亚国家减少与中国的经济联系，将产业链从中国转移至东南亚国家或美国本土，其核心目标是推动东亚产业链“去中国化”，构建以美国为主导的排他性供应链体系，重构东亚产业链格局。例如，美越协议要求越南减少对中国原材料和零部件的进口，使部分在越外企开始调整供应链。苹果、三星等外企纷纷采取措施减少对中国市场的依赖，将相关设备制造转移至越南、印度等地。美国海关官员甚至直接进入越南工厂开展域外执法，突击检查原材料来源、生产流程和附加值水平。^[4] 此举开创极其危险的先例，实质是美国打着排查供应链的旗号采取针对中企的行动。同时，这也释放了两个关键信号：美国将纸面规则升级为域外现场执法，行动权和解释权完全由美方掌控；美国在越南的所为极有可能复制到印尼等与美签订类似协议的国家，借此逼迫他国与中国供应链切割。此外，美国发起 IPEF、全球基础设施和投资伙伴关系（PGII）、美欧贸易和技术委员会（TTC）、56 国关键矿产“优先贸易集团”

[1] Sebastian Strangio, “Pressuring Vietnam to Downgrade Economic Ties with China: Report,” *The Diplomat*, June 4, 2025, <https://thediplomat.com/2025/06/us-pressuring-vietnam-to-downgrade-economic-ties-with-china-report/>; Francesco Guarascio, “US Pushes Vietnam to Decouple from Chinese Tech, Sources Say,” *Reuters*, June 17, 2025, www.reuters.com/world/china/us-pushes-vietnam-decouple-chinese-tech-sources-say-2025-06-16/.

[2] “Vietnam to Gain Access to Critical US Technologies after Agreements with Trump,” *UNN*, February 21, 2026, <https://unn.ua/en/news/vietnam-to-gain-access-to-critical-us-technologies-after-agreements-with-trump>.

[3] Francesco Guarascio, “US Pushes Vietnam to Decouple from Chinese Tech, Sources Say.”

[4] Francesca Stevens and Nguyen Dieu Tu Uyen, “U.S. Probes Chinese Factories in Vietnam, Stoking New Tariff Fears,” *Bloomberg*, July 28, 2026, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-07-28/us-probes-chinese-factories-in-vietnam-stoking-new-tariff-fears>.

等，大搞“供应链联盟”，将供应链议题安全化，视中国为其供应链安全的威胁，意图构建以价值观为基础的供应链联盟体系；^[1] 系统性推进关键矿产、半导体等战略产业的供应链整合，试图瓦解中国在关键材料领域的既有优势。

对深度融入全球经济的中国而言，全球经济体系的分裂不仅意味着旧有经济秩序的崩解，而且意味着全球产业链供应链的重组。在这一过程中，无论是中国过去熟稔的全球规则体系，还是其享有的供应链核心枢纽的优势地位，都不再是理所当然。体系的重构、规则的再造将给中国带来更直接的影响。

一方面，中国出口增长承受更大压力。2018 年对华实施“301 关税”后，美国政府开始采取各种措施对所谓中国“转运商品”予以围追堵截。在与东南亚国家签订的贸易（框架）协定中，美国明确要求相关国家加以配合。但非法转口贸易素来难以识别，特别是当进口商品由多个经济体生产的零部件组装而成时，要确定其原产地非常复杂。要有效执法，就必须将合法制造和实质性加工与中转贸易及原产地转移区分开来，而这在实践中异常复杂。白宫为此发布专门报告，将正常的转口贸易污名化为“系统性关税欺诈骗局”，扬言出台全链条的打击方案。^[2] 美国监管打击力度的加大将不可避免地伤及中国与东南亚国家间的合法贸易。

为打击“转运商品”，美国与东南亚国家签署的协定通常要求相关国家加强原产地溯源审查、效仿美国监管法律法规、采取等效限制性措施等，将中国零部件和中间产品作为目标。ARTs 通常要求美国的合作伙伴在敏感技术和关键矿产方面与美国标准保持一致，这给使用中国零部件和中间产品的工厂带来更大法律风险。为进入美国市场，东南亚企业（包括在当地投资的中国企业）必须支付“合规溢价”，包括采取严格的合规监管、供应链监管以及技术安全对齐措施，乃至调整供应链以满足协定规定的高本地化含量要求，部分企业不得不放弃从中国采购所需的零部件和中间产品。即便这些企业愿

[1] 李冲、陈兆源：《美国构建供应链联盟的进展、类型与前景》，《东北亚论坛》2024 年第 6 期，第 32-46 页。

[2] The White House, “The Great Transshipment Scam: Rise, Scope and Costs,” August 2026, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/08/The-Great-Transshipment-Scam.pdf>.

意，ARTs 缔约方的出口商在证明本地增值方面依然面临巨大障碍，进一步增加使用中国中间产品和零部件的合规成本。

这些协定为美国提供了优惠的市场准入条件和贸易投资优先权，而对中国设置限制或关税壁垒。理论上，优惠的关税待遇和技术优势将提升美国产品在东南亚市场的竞争力，导致这些国家的进口从中国转向美国，引发贸易转移效应。但现实中，贸易转移效应的规模扩张往往受制于制度性障碍与要素重组的时滞性。由于东盟国家对中国供应链的高度依赖以及美国本土制造业空心化，美国要完全逆转东南亚国家“经济靠中国”的局面并不可行。

另一方面，中国企业“走出去”面临更大阻力。美国通过“毒丸条款”限制他国与中国开展经贸合作，并通过限制中企海外并购、要求缔约方加强投资审查等方式对中国资本产生阻遏效应。通过将半导体、关键矿产和数字基础设施等领域贴上“战略性”的标签，美国及其盟友意在打击中国的“走出去”战略。目前，中企在西方国家市场遭遇更高的地缘政治风险和更严苛的监管审查，导致其不得不更多转向全球南方市场。同时，美此举将加剧“一带一路”沿线国家“选边站”的压力。东盟国家面临“两难困境”——既难以规避美国不断升级的战略挤压，又无法摆脱与中国经济的高度相互依赖，其决策面临“不可能三角”，即在免于安全威胁、有效应对经济挑战、避免自主性受侵蚀三个目标中，单一策略最多只能实现其中一两个目标。^[1]

四、贸易协定武器化的制约因素

美国对华贸易协定武器化的核心战略目标在于迫使缔约方削弱与中国的经济联系，构建以美国为中心的技术和供应链体系，并推动对中国实施部分经济孤立。然而，美此举受到诸多因素的制约。

其一，多数缔约方与中国存在高度的经济相互依存关系，这种关系难以

[1] Cheng-Chwee Kuik, “Impossible Trinity Drives Geoeconomic Hedging in Southeast Asia,” *East Asia Forum Quarterly*, Vol.16, No.2, April–June 2024, pp.15-16.

通过政治驱动的贸易协定瓦解。与基于平等互惠的传统贸易协定不同，特朗普第一任期以来美国签署的贸易协定大多基于其自身偏好且在美国单边施压下签署，经济利益有限，而且给缔约方带来高昂的战略成本。对东南亚各国而言，中国已是其难以替代的贸易伙伴和供应链枢纽。作为区域制造业和资源出口大国，印尼和马来西亚的棕榈油、矿产和农产品出口高度依赖中国市场，中国又是其工业中间产品、机械设备和消费品的主要来源。IPEF 以及美国签署的 ARTs 并未为它们提供实质性的关税让步或市场准入，这意味着若贸然与中国“脱钩”，其他缔约方在承受相应经济损失的同时无法获得美国的经济补偿。这种不对称的成本收益结构从根本上削弱了美国贸易协定武器化的可行性。

其二，多数缔约方坚持中立和独立的外交和经济战略，不接受美国非此即彼的零和博弈要求。多数东南亚国家明确拒绝在中美战略竞争中选边站队，并反对将区域贸易框架转变为地缘政治工具。具体而言，在马来西亚，安瓦尔政府的外交实践并未脱离其一贯的战略对冲路径，即以东盟为根基，在大国之间保持平衡，在政策执行上持审慎态度，即便受到美国压力，其外交行为也并未转向实质性选边；^[1] 在印尼，普拉博沃政府面对日趋激烈的中美博弈，延续了印尼长期奉行的独立积极外交传统，采取务实的经济对冲策略；^[2] 越南严格遵循“竹子外交”战略框架，明确不偏袒任一大国，保持绝对的战略自主权。这些国家的中立态度，阻碍了美国通过贸易协定武器化孤立中国的企图。

其三，美国国内严重的政治极化及通胀压力削弱了将贸易作为政治工具的可持续性。自特朗普上任以来，美国的贸易战略表现出强烈的党派波动

[1] Ilango Karuppannan, “Malaysia’s Foreign Policy under Anwar Ibrahim: Rhetorical Shift, Strategic Continuity?” RSIS Working Paper WP347, November 2025, <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/malaysias-foreign-policy-under-anwar-ibrahim-rhetorical-shift-strategic-continuity/>.

[2] Afrizal Fajri and Muhammad Rifky Apriansyah, “Reassessing Indonesia’s Economic Hedging Strategy under Prabowo amid Escalating United States–China Rivalry,” *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.14, No.2, 2026, pp.14-26.

性。共和党政府倾向于采取激进的双边 ARTs 和胁迫性“脱钩”措施，而民主党阵营更侧重于制定多边规则。政党轮替导致上一届政府推出的许多贸易框架，在下一届政府往往面临修订或搁置。政策的不稳定性使伙伴国不愿完全顺应美国的要求。此外，对华贸易协定武器化将加剧美国国内通胀压力。美国工业和零售企业高度依赖物美价廉的中国商品，强迫缔约方削减与中国的经济合作将导致全球供应链趋紧，美企进口成本上升，削弱美国制造业和消费行业的竞争力。对特朗普 2026 年 7 月向 60 个贸易伙伴征收的新一轮 10% 至 12.5% 关税，美国小企业以及民主党主政的 25 个州已提起诉讼。^[1] 这种自酿的经济苦果为美国借助关税实施贸易协定武器化战略构筑了另一道壁垒。

其四，美国贸易协定武器化也面临相关的法律和制度性制约。特朗普政府主要运用关税大棒胁迫他国签署贸易协定，但总统征收关税须有国会明确赋予的法定授权，并符合相应法律规定的适用条件和程序。2026 年 2 月，美国最高法院裁定《国际紧急经济权力法》(IEEPA)并未授权总统据此征收关税。同年 5 月，美国国际贸易法院裁决特朗普政府依据《1974 年贸易法》第 122 条征收的关税附加费无效，该裁决随后被上诉法院暂缓执行，案件仍在诉讼程序中。在此背景下，特朗普政府只能诉诸“301 条款”或其他法定途径。但是，“301 关税”的出台需经过漫长调查并得出具体的事实认定，且任何新的关税均须满足法定触发条件、时间限制等严格要求，并获得国会明确授权。^[2]

美国贸易协定内容本身的局限性及对国际多边贸易规则的践踏，极大限制了贸易协定武器化战略的可行性。美国出于地缘政治动机与他国签署的 ARTs 形成排他性集团和优惠待遇，涉嫌违反 WTO 非歧视、最惠国待遇及禁止

[1] Mary Cunningham, “25 States Sue Trump Administration over Latest Round of Tariffs,” CBS News, August 3, 2026, <https://www.cbsnews.com/news/25-states-sue-trump-administration-tariffs/>.

[2] Kimberly Clausing and Maurice Obstfeld, “What the Supreme Court’s Tariff Ruling Changes, and What It Doesn’t,” Peterson Institute for International Economics, February 23, 2026, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/what-supreme-courts-tariff-ruling-changes-and-what-it-doesnt>.

任意贸易限制的原则。自特朗普第一任期以来，美国与外国签署的贸易（框架）协定大体分为两类。一类是不具法律约束力的贸易投资框架，如 IPEF 和特朗普第二任期与沙特等海湾国家建立的战略经济伙伴关系。沙特等所作出的万亿美元投资承诺更多是意向声明；涉及人工智能、技术转让等领域的协议，只是一种共同目标的陈述，协议双方的政府并不承担具有法律约束力的义务；^[1] 涉及重大军售或有约束力国际承诺的协议，则需接受美国国会的审查，其落实取决于国内立法程序。另一类是马、柬、印尼等国签署的 ARTs。这类协定具有严重不对称的约束力，要求相关国家在知识产权、数字贸易、关键矿产等领域履行大量义务，但对执行机制却表述模糊，未设立任何第三方争端解决机制，也未建立通过国内法院强制执行条约义务的机制，其履约保障主要依赖单边额外关税、有限磋商和单边终止权。^[2] 这种结构性缺陷使缔约方名义上加入了美国主导的协定，却能有选择地执行“脱钩”条款，为追求自身利益留出空间，对美国贸易协定武器化构成约束。

其五，中国采取的反制措施至少部分冲抵美国的遏制企图，巩固了与东盟国家等的经济联系。针对美国对中企实施的制裁、关税及出口管制，中方采取坚决的对等反制措施。中国的反制不仅对美国的单边霸凌行径形成制衡，亦向国际社会传递了明确的反胁迫信号，对第三方追随美国对华遏制构成警示。同时，中国在关键技术领域的自主突破，提升了他国对华合作的收益预期，亦推高缔约方背弃中国的成本。此外，中国积极主动地加强与全球南方国家的经济和战略合作，如升级与东盟的自贸协定，加强与海合会国家的战略伙伴关系等，为这些国家深化与中国的经济联系提供正向的经济激励，部分抵消美国的胁迫性压力。中国充分尊重第三方的战略中立，既不反对它们参与

[1] Middle East Task Force, “Trump’s 2025 Gulf Tour: Deals, Diplomacy, and Dilemmas,” Beyond the Horizon, May 19, 2025, <https://behorizon.org/trumps-2025-gulf-tour-deals-diplomacy-and-dilemmas/>.

[2] James Guild, “What Does Indonesia Get Out of the US-Indonesia Agreement on Reciprocal Trade?” The Diplomat, March 4, 2026, <https://thediplomat.com/2026/03/what-does-indonesia-get-out-of-the-us-indonesia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

美国主导的贸易框架，又鼓励它们继续与中国开展务实经济合作。这种务实包容的外交方式与美国胁迫性外交形成鲜明对比。正是这些基于共同利益的深厚合作纽带，使多数缔约方难以为满足美国地缘政治利益而放弃与中国的关系。

五、结语

贸易协定从促进经济合作的制度安排，异化为服务大国战略竞争的政策工具，是当前经济议题政治化的集中体现。贸易协定武器化本质是美国在经济领域对中国发起的“代理人战争”。通过在双边或诸边经贸安排中嵌入“毒丸条款”和其他限制性、排他性措施，美国试图借助他国之手遏制中国的发展，并重塑国际经贸规则体系，重组全球产业链。贸易协定武器化已成为美对华遏制的重要载体，它以规则化、制度化的方式压缩中国外部发展空间，对中国外贸、投资、供应链稳定以及“一带一路”高质量发展构成切实挑战，同时加剧全球经济治理碎片化与阵营化风险。

但是，美国贸易协定武器化面临多重制约。中国与美国、中国与相关缔约方的高度相互依存，以及美国替代性经济补偿的缺乏，使“脱钩”战略在经济上并不可行。在政治层面，各缔约方的中立或对冲战略，以及美国政策的不稳定性，使美国贸易协定武器化战略难以一以贯之地执行。从法律角度看，美国主导的贸易协定与多边规则相冲突，其执行机制较多依赖美国国内法和单边措施，缺少传统自贸协定式的独立争端解决机制，其实施效果仍受缔约方国内执行与政治意愿制约，这使“脱钩”要求仅具选择性且难以奏效。加之中国采取的反制措施，美国的贸易协定武器化战略充其量只能取得有限的象征性成果。它既无法重塑以中国为中心的供应链体系，也无法实现对中国经济的全面孤立。

【责任编辑：宁国辉】

美国产业政策新动向及其影响^{*}

□ 李帅宇

〔提 要〕特朗普再度执政后对拜登政府着力打造的产业政策体系进行了全面调整，将资源配置逻辑从依赖财政支出的大规模补贴转向扶持对象的精准设定与预算外资源的拓展。在政策动向上，特朗普政府重构补贴发放规则，大范围取消清洁能源激励措施，优先扶持与国防需求密切相关的关键矿产领域与造船业。上述变化的根本动因在于延续共和党减税政策与实施产业政策之间的结构性矛盾，而压缩产业补贴有助于为减税腾挪财政空间。与此同时，特朗普对关税工具的热衷，则在财政约束下提供了兼顾其个人政策偏好与保留产业政策手段的破局路径。上述调整在美国国内引发政策预期不稳的担忧，对制造业回流进程与能源转型产生多重影响；在国际层面不仅对美国的同盟关系造成冲击，也会加剧中美产业竞争，并对 WTO 规则体系构成进一步挑战。资金可持续性不足、劳动力缺口扩大与政企关系的张力，则是当前美国产业政策实践面临的主要制约。

〔关键词〕特朗普政府、产业政策、关税、国家安全、新自由主义

〔作者简介〕李帅宇，北京外国语大学国际关系学院讲师

〔中图分类号〕F171.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0064-22

特朗普 2.0 时期开启后，拜登政府标志性的产业政策立法成果——《芯

^{*} 本研究获得中央高校基本科研业务费专项资金资助（项目批准号：2025ZZ019）。

片与科学法案》和《通胀削减法案》，立即成为新政府大刀阔斧进行调整的对象。通过一系列行政手段与立法程序，特朗普政府不仅暂停向在美建厂的半导体企业发放补贴，面向清洁能源产业的政策激励也遭到大范围废除。在中美科技与产业竞争日趋激烈的背景下，不断宣称要振兴制造业的特朗普政府却主动缩减产业补贴规模，并且拒绝扶持美国已处落后的清洁能源产业，引发外界的普遍困惑。显然，所谓“新华盛顿共识”并未充分反映共和党的产业政策偏好。^[1] 以上种种变化凸显从宏观维度考察美国产业政策新变局尤为必要。既有研究多针对特定产业进行政策梳理，而较少以联邦政府资源配置的权衡取舍为切入点进行整合分析。对此，本文不局限于单一产业的描述性分析，而是系统揭示政党轮替背景下美国产业政策的连续性与断裂性。特朗普政府对产业政策的调整，实质上是在财政约束与大国竞争的双重压力下，对政策资源配置逻辑的系统性重构：一方面延续共和党的新自由主义政策，通过压缩补贴规模为大幅减税让出财政空间；另一方面则将有限资源集中于国家安全相关的产业领域，实现战略目标与政策工具的再平衡。

一、特朗普 2.0 时期美国产业政策的新变局

产业政策是指政府有选择性地为特定行业或技术领域的企业提供可以等同于补贴的各类政策资源（包括现金补助、信贷优惠、税收减免、采购合同和市场保护等措施），从而影响本国的产业结构以寻求推动经济增长，保障国家安全或创造就业等关键目标。^[2] 上述产业政策的经典定义为观察特朗普

[1] 关于“新华盛顿共识”与民主党产业政策方案的讨论，参见李巍：《“新华盛顿共识”与美国经济战略的转型》，《国际问题研究》2023年第5期，第58-64页。

[2] 本文从狭义的产业政策定义出发，以分析美国的垂直型产业政策（Vertical Industrial Policy）为主，水平型产业政策（Horizontal Industrial Policy）不是讨论重点。水平型产业政策不针对特定行业，其政策措施表现为普惠性强而歧视性弱，能够被众多行业中的企业所共享。拜登政府时期生效的《基础设施投资与就业法案》（Infrastructure Investment and Jobs Act）因核心内容是扩大基础设施投资，是一项典型的水平型产业政策。水平型产业政策因其对市场造成的扭曲程度低，而较少面临争议。不论是在美国还是其他国家，有关产业政策的政治与经济争论，主要都是围绕着垂直型产业政策展开。关于两种类型产业政策辨析，参见 Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp.12-13。

2.0时期美国产业政策的发展方向提供重要引导。产业政策的实施全程包含政府配置政策资源和企业运用政策资源两个阶段，其中前者对应的政治过程是政府在资源受到约束的条件下如何决定资源分配的方向与倾斜力度。特朗普再度成为总统后，从资源获取方式和分配逻辑出发，对美国的产业政策进行大规模调整。在此过程中，特朗普政府的关键举措分别是：重构拜登政府留下的产业政策法案以掌控资源分配，为产业政策实践开辟联邦预算外的资金来源，以国防需求为导向明确优先扶持的产业。

（一）重构补贴规则以掌控政策资源分配权

特朗普2.0时期美国产业政策的新变局始于新政府着手重构上届政府遗留的两大产业政策法案，并借此取得既有政策资源的分配权。以《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》为核心的项目构成了拜登政府“现代工业战略”的主体框架，且集中汇集大量政策资源。^[1]两项法案均以补贴作为核心政策工具，改变美国产业政策重视研发而轻视生产的传统范式，实现了产业政策的重大升级。然而，补贴历来是产业政策实践中极具争议的手段：一方面其政策成本高昂且对市场扭曲较大，但另一方面又是促进企业快速提高产能不可或缺的政策激励。^[2]在资金规模上，《芯片与科学法案》为半导体企业在美国投资建厂提供390亿美元生产补贴，另有130亿美元专项用于半导体研发。^[3]

[1] 拜登政府的国家经济委员会主任迪斯在演讲中对“现代工业战略”的详细阐释，参见 Brian Deese, “Remarks by NEC Director Brian Deese at the Economic Club of New York on a Modern American Industrial Strategy,” The American Presidency Project, April 20, 2022, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-nec-director-brian-deese-the-economic-club-new-york-modern-american-industrial>.

[2] 彼得森国际经济研究所和美国企业研究所分别对《芯片与科学法案》进行的绩效评估，都肯定了法案对于推动美国本土半导体产业投资的促进作用，同时也指出了补贴效率与可持续性的问题，参见 Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan, “Industrial Policy through the CHIPS and Science Act: A Preliminary Report,” PIIE Briefing 25-1, January 2025, pp.82-83, <https://www.piie.com/sites/default/files/2025-01/piieb25-1.pdf>; Derek Scissors, “Does the CHIPS and Science Act Argue for Industrial Policy?,” American Enterprise Institute, August 2025, pp.3-5, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2025/08/Does-the-CHIPS-and-Science-Act-Argue-for-Industrial-Policy.pdf?x97961>.

[3] 涉及《芯片与科学法案》的内容，主要参考参议院商务、科学与交通委员会发布的法案各部分详细总结，参见 US Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, “CHIPS and Science Act of 2022 Section-by-Section Summary,” July 25, 2022, <https://www.commerce.senate.gov/services/files/1201E1CA-73CB-44BB-ADEB-E69634DA9BB9>.

《通胀削减法案》则以税收抵免为手段，为清洁能源装备的生产与购置提供全面激励。该法案的补贴规模按国会预算办公室的初步估算约为 3690 亿美元，^[1]但多家智库的后续评估认为实际规模远不止于此，可以达到上万亿的水平。^[2]

特朗普政府拒绝在产业政策实践上按部就班，就必须从调整这两项已付诸实践的法案入手才能树立新的政策思路与发展方向。通过改变补贴发放规则和重新界定受益群体，特朗普政府事实上废止了上届政府为配合《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》执行而制定的实施细则，从而实现对既有政策资源的重新掌控。在新的补贴规则下，特朗普政府明确拒绝无条件拨款，转而要求受益企业以股权、认股权证或利润分享等方式，确保联邦政府能够从中获得实质性回报。^[3]商务部随即冻结了半导体生产补贴中尚未发放的全部资金，并要求所有受益企业重启谈判，以确保达成对美国政府更为有利的条款。在股权换补贴的谈判条件下，英特尔率先响应，同意政府以 89 亿美元未发放补贴换取该公司 10% 的股权，其余半导体企业的补贴谈判也在同一框架下重启。^[4]在研发补贴方面，商务部长卢特尼克宣布收回国家半导体技术促进中心（Natcast）74 亿美元研发资金的分配权及国家半导体技术中心（NSTC）的运营权，转归商务部下属机构管理，新招标计划同样要求所有申

[1] Congressional Budget Office, “Estimated Budgetary Effects of H.R. 5376, the Inflation Reduction Act of 2022,” August 5, 2023, https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/hr5376_IR_Act_8-3-22.pdf.

[2] Travis Fisher and Joshua Loucks, “The Budgetary Cost of the Inflation Reduction Act’s Energy Subsidies: IRA Energy Tax Credits Could Cost \$4.7 Trillion by 2050,” Cato Policy Analysis, March 11, 2025, <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2025-03/Policy-Analysis-992-Update-2.pdf>.

[3] The White House, “Establishing the United States Investment Accelerator,” March 31, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/establishing-the-united-states-investment-accelerator/>.

[4] 在股权换补贴协议之前，英特尔已从《芯片与科学法案》中获得 22 亿美元补助。相比之下，在美国建厂进展较快的台积电只获得了阶段性的 15 亿美元补助，而韩国的三星和海力士等企业，还未获得此前协议中的任何阶段性拨款。参见 Intel, “Intel and Trump Administration Reach Historic Agreement to Accelerate American Technology and Manufacturing Leadership,” August 22, 2025, <https://www.intc.com/news-events/press-releases/detail/1748/intel-and-trump-administration-reach-historic-agreement-to>.

请者提出明确的政府回报机制。^[1]

相较于《芯片与科学法案》经历的规则重塑，《通胀削减法案》构建的绿色产业政策体系则遭遇了彻底解体。特朗普上任首日即签署行政命令，要求所有联邦机构立即中止该法案涉及现金拨付的补助与贷款。与此同时，共和党国会议员依据《国会审查法案》引入多项废除清洁能源补贴实施细则的决议。^[2]《大而美法案》生效后，从法律层面彻底废止了《通胀削减法案》中的绝大部分清洁能源补贴，为联邦政府节省数千亿美元财政支出。至此，特朗普政府废除了清洁能源领域所有需求侧政策激励，不再鼓励消费者和生产商使用清洁能源以加速绿色低碳转型。同时，虽然产业补贴总规模遭到大幅压缩，但面向清洁能源装备制造商的税收抵免却得到保留，使得有限的政策资源集中于本土制造能力的提升。^[3]

（二）以关税为杠杆撬动产业政策资源

在财政压力的制约之下，寻求联邦预算之外的资金以充实政策资源，是特朗普 2.0 时期美国产业政策实践的一大特点。与拜登政府依靠立法途径向国会申请政策资源不同，特朗普政府在国内先通过行政手段掌控既有资源的分配，在国际层面则转向关税施压与外交谈判来撬动外部资源，以求更灵活高效地实施产业政策。为振兴美国本土产能严重不足的战略产业，获取外部资金和技术的帮助已是前提条件。对此，拜登政府的做法是提供高额补贴

[1] U.S. Department of Commerce, “Department of Commerce Takes Action against the Biden Administration’s Unlawfully Established Operator of the National Semiconductor Technology Center, ‘Natcast’,” August 25, 2025, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2025/08/departments-commerce-takes-action-against-biden-administrations>.

[2] 国会据此法案能够废除行政机构在本届国会开始前 60 个立法日内发布的重要规则，由此形成的《国会审查法案决议》可以直接进入两院全体投票环节进行表决，通过门槛只需简单多数。参见 Rachel Frazin, “38 Republicans Call for ‘Full Repeal’ of Democrats’ Energy Tax Credits,” The Hill, May 1, 2025, <https://thehill.com/policy/energy-environment/5278304-38-republicans-call-for-full-repeal-of-democrats-energy-tax-credits/>.

[3] 保留下的政策激励主要面向制造太阳能电池板、风力涡轮机和电池的企业，参见 Alex Muresianu, “How the One Big Beautiful Bill Changes Green Energy Tax Credits,” Tax Foundation, July 31, 2025, <https://taxfoundation.org/blog/big-beautiful-bill-green-energy-tax-credit-changes/>.

定向吸引外国企业赴美投资，但此种与“美国优先”明显相悖的做法，显然不会获得特朗普的青睐。特朗普政府既没有延续补贴政策，又摒弃依靠意识形态和小多边机制进行动员，而是直接以加征高额关税作为威胁手段，然后在与选定的贸易伙伴进行双边谈判时要求对方作出对美战略投资承诺以换取降低关税。特朗普政府借此强制开启跨国产业政策合作，首先将合作对象指向盟友中的欧盟、日本和韩国。根据协议要求，欧日韩三方需分别在美国本土完成总金额为 6000 亿美元、5500 亿美元和 3500 亿美元的投资，否则美国将会重新加征高额关税。^[1]

进入 2026 年后，日本在落实对美战略投资承诺上加快步伐，韩国紧随其后完成了国内磋商并率先在造船业履约，但欧盟仅完成了内部审议而缺乏具体行动。美日协议提出的重点投资领域包括半导体、制药、冶金、关键矿产、造船、能源、人工智能、量子计算等。目前已敲定的日方投资项目主要集中在能源领域，涵盖天然气发电站、小型模块化反应堆及原油出口基础设施建设。2026 年 3 月，韩国国会自去年 11 月开始审议美韩贸易协议后正式立法批准韩国政府执行协议中对美国投资 3500 亿美元的计划。^[2]美韩在协议中划定的投资领域与美日协议基本一致。其中，协议专门提及韩国将在造船业投资 1500 亿美元，以此来支持特朗普政府振兴美国造船业的愿景。造船业是特朗普第二任期尤为关注的制造业领域，但美国国会至今并未完成配套的产业

[1] 美欧、美日和美韩间三份贸易协议的内容参见 The White House, “Fact Sheet: The United States and European Union Reach Massive Trade Deal,” July 28, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-the-united-states-and-european-union-reach-massive-trade-deal/>; The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Implements a Historic U.S.-Japan Framework Agreement,” September 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/09/fact-sheet-president-donald-j-trump-implements-a-historic-u-s-japan-framework-agreement/>; The White House, “Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump’s Meeting with President Lee Jae Myung,” November 13, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung/>.

[2] Kim Tong-Hyung, “South Korean Lawmakers Pass Law to Manage Seoul’s Pledge of \$350 Billion in US Investments,” Associated Press, March 12, 2026, <https://apnews.com/article/south-korea-us-investments-tariffs-3bf0f709d9066d62b1b8f6e36e48638e>.

政策立法来加以扶持。^[1]因此,外部资源的及时注入对美国造船业而言不可或缺。目前,韩国三大造船巨头韩华、现代和三星已相继在美布局,业务重点涵盖船厂投资、航运基础设施建设及海军舰船维修养护。

从美国分别与日本和韩国就投资计划达成的谅解备忘录来看,特朗普政府要求的执行机制是由美国总统在行政机构协助下优先选择具体行业和项目,再由外国政府为本国企业在美方限定的领域投资提供资金支持。^[2]事实上,这一安排意味着美国政府在产业政策实践中只需定位意图重点支持的战略性新兴产业即可,而无需在国内面对筹措政策资源的立法阻碍和预算限制。不仅如此,美国政府无需为项目推进提供任何资金,却能在项目盈利的情况下参与利润分享。以此模式开展的跨国产业政策合作,让“美国优先”的政策理念体现得淋漓尽致。由此,一种以较低成本推动制造业振兴,同时强化国家安全与拓展战略影响的路径,伴随美国的产业政策实践开始呈现。特朗普政府只需针对特定贸易伙伴进行关税威胁,便有机会将撬动海外资源融入本土产业政策的模式不断拓展,而那些在相关战略性产业中具有优势的经济体,都可能遭遇施压并加入合作体系。

(三) 以国防需求为导向调整产业政策扶持对象

特朗普政府在重新整合国内外产业政策资源的同时,一并推进了产业政策扶持对象的系统调整。特朗普政府拒绝以大规模补贴作为产业政策的主要工具,并采取多重措施降低联邦政府在产业政策中的直接支出。在此背景下,为了配合政策工具转变与产业补贴规模下降,缩小产业扶持对象的范围成为应有之义。为此,优先满足国防需求、在高度关联国家安全与经济安全的产

[1] 美国国会为振兴造船业所主推的《美国船舶法案》(SHIPS Act)截至2026年3月底仍然停留在委员会讨论阶段。

[2] 两份备忘录具体内容参见“Memorandum of Understanding Between the Government of Japan and the Government of the United States of America with Respect to Strategic Investments,” September 4, 2025, https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff_measures/houmon/pdf/250905oboegaki.pdf; “Memorandum of Understanding Between the Republic of Korea and the Government of the United States of America with Respect to Strategic Investments,” November 14, 2025, <https://www.motir.go.kr/attach/down/095a2dda9c864e1d90d751f7668a1117/f6603c070021c7f86001fdd38b1fd7a6/778bdbf5db9ced7c8fd52756c00bf0cd>。

业领域进行政策干预，成为特朗普 2.0 时期美国产业政策实践的指导方针。这一方针对筛选扶持对象的引导体现在以下三个方面：一是摒弃追求能源转型与应对气候变化的绿色产业政策；二是产业政策要配合新版《国家安全战略》中巩固国防工业基础与供应链韧性的战略目标；三是产业政策的资源配置要重点向处于中美科技与产业竞争前沿的领域倾斜。^[1]造船业与关键矿产领域正是在上述逻辑之下，在特朗普 2.0 时期跃升为美国政府重点扶持对象的代表。^[2]

强化产业政策实践与满足国防需求之间的政策联动，让特朗普政府能够利用现成的政策工具快速展开行动。美国国防部下辖专门机构和资金平台负责保障国防工业基础，可通过贷款、股权投资和采购合同等手段支持相关产业，必要时更可援引《国防生产法案》强力干预私营部门的生产决策。^[3]这套保障国防工业基础的制度安排，在特朗普政府推动美国稀土产业供应链垂直整合的过程中发挥了关键作用。2025 年 7 月，联邦政府对美国最大稀土企业芒廷山口材料公司（MP Materials）进行 4 亿美元的股权投资，凭借 15% 的股份成为其最大单一股东。^[4]在此基础上，联邦政府还为其提供重稀土分离能力建设的专项贷款，并以国防部十年期最低价格收购承诺作为需求侧保障。这一股权换投资的模式随即得到推广。

2026 年 1 月，商务部芯片项目办公室响应特朗普的指示，使用《芯片与科学法案》中的部分资金与美国稀土公司（USA Rare Earth）达成总金额可

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, pp.11-14, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[2] Donald J. Trump, “Restoring America’s Maritime Dominance (Executive Order),” The White House, April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/>; Donald J. Trump, “Immediate Measures to Increase Mineral Production (Executive Order),” The White House, March 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/immediate-measures-to-increase-american-mineral-production/>.

[3] Alexandra G. Neenan, “Defense Primer: U.S. Defense Industrial Base,” Congressional Research Service, December 15, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/IF10548>.

[4] MP Materials, “MP Materials Announces Transformational Public-Private Partnership with the Department of Defense to Accelerate U.S. Rare Earth Magnet Independence,” July 10, 2025, <https://mpmaterials.com/news/mp-materials-announces-transformational-public-private-partnership-with-the-department-of-defense-to-accelerate-u-s-rare-earth-magnet-independence/>.

达16亿美元的股权交易和贷款担保的合作协议。^[1]此外,计划在美国本土扩大关键矿产产能和建立战略储备的公司,均可通过特朗普政府推出的“金库计划”(Project Vault),向美国进出口银行申请贷款支持。^[2]

特朗普政府对产业扶持对象的重新限定是以国防需求为导向完成对政策资源的再分配,而国防部作为产业政策领航部门的角色也随之再次确立。美国联邦政府的制度安排,让产业治理的职能分散在多个机构之中,但国防部曾长期占据主导地位。^[3]在拜登政府推动产业政策升级的过程中,商务部肩负起更加重要的职责,表现出与国防部并驾齐驱的态势。^[4]然而,商务部此前依靠特定法案拨款实施的大规模补贴,成本高昂且缺乏可持续性。与之相比,国防部主导的产业政策模式,不论是在政府干预的正当性,还是依据年度《国防授权法案》引导资源分配的权威性,以及高额国防预算带来的资金支持等层面,都具有显著优势。^[5]借助国防需求驱动产业政策实践所带来的制度与资源优势,特朗普政府的政策措施呈现出鲜明的“国家资本主义”色彩。政府以股权投资为工具直接介入企业经营决策,这反映出特朗普2.0时期的产

[1] National Institute of Standards and Technology, “The Department of Commerce’s CHIPS Program Announces a Letter of Intent with USA Rare Earth to Accelerate Its Domestic and Vertically Integrated ‘Mine-to-Magnet’ Strategy,” January 26, 2026, <https://www.nist.gov/news-events/news/2026/01/departments-commerces-chips-program-announces-letter-intent-usa-rare-earth>.

[2] “金库计划”是特朗普政府在2026年2月推出的公私合作项目,计划由美国进出口银行提供100亿美元专项贷款,鼓励企业参与在美国本土建立关键矿产的战略储备。参见The Export-Import Bank, “EXIM Approves Project Vault Loan to Launch America’s Strategic Critical Minerals Reserve and Support Manufacturing Jobs,” February 2, 2026, <https://exim.gov/news/project-vault>.

[3] 在联邦政府支持民用高科技发展的重大项目中,如筹组半导体研发联盟SEMATECH应对日本竞争,以及奥巴马政府启动“先进制造业国家战略”,国防部都曾充当先锋为项目管理和资金筹集提供助力。参见Douglas A. Irwin and Peter J. Klenow, “Sematech: Purpose and Performance,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.93, No.23, 1996, pp.12739-12742; 威廉姆·邦维利安、彼得·辛格:《先进制造:美国的新创新政策》,沈开艳等译,上海社会科学院出版社2019年版,第154-188页。

[4] 刘露馨:《重塑“利维坦”——大国竞争与美国式发展型国家的建构》,《世界经济与政治》2022年第10期,第92-100页。

[5] 参见特朗普任命的经济顾问委员会主席斯蒂芬·米兰(Stephen Miran)进行的详细讨论,Stephen Miran, *Brittle Versus Robust Reindustrialization*, New York: The Manhattan Institute, 2024, pp.17-22。

业政策实践，对政府控制力和项目执行效率的强烈追求。

二、特朗普政府重塑美国产业政策的动因与逻辑

特朗普政府对美国产业政策的全面调整，主要动因在于延续共和党减税政策与实施产业政策之间的结构性矛盾。以大规模减税为核心的新自由主义政策在财政空间上天然与需要大量政府资金的产业补贴相互挤压。在此约束下，压缩产业补贴规模是为减税腾挪财政空间的现实选择，也是体现共和党在气候与能源领域政策偏好的有力措施。然而，推动对华科技与产业竞争和促进制造业回流的需要，使得特朗普政府无法直接放弃产业政策手段。竞争对手在关键技术与产业领域的潜在赶超态势，会持续驱动联邦政府的产业政策实践。因此，特朗普政府既希望降低实施产业政策的财政负担，又希望维持资源投入以增强美国在战略性产业与技术领域的竞争优势。在财政约束的条件下，关税成为特朗普得以兼顾个人政策偏好与产业政策资源需求的可行工具。如此一来，以关税施压盟友换取对美战略投资承诺，成为特朗普政府在不增加财政支出的前提下，为产业政策开辟预算外资源的关键举措。

（一）压缩产业补贴以缓解减税政策的财政负担

新自由主义政策范式自 20 世纪 80 年代起即被共和党奉为圭臬，其内容包括大规模减税、放松管制以及削减社会保障支出，其理念则主张减少政府干预市场以激发经济活力。^[1] 减税对政府财政的影响是在短期内迅速推高预算赤字。^[2] 在新自由主义政策的逻辑中，预算赤字和公共债务攀升并非单纯的负面后果。其倡导者期待财政压力迫使政府削减开支，从而在治理职能收缩之后减少对市场的干预。因此，以大规模减税为核心的新自由主义政策，与需要依靠政府财政资金的产业政策之间存在明显张力。两者不仅在财政空

[1] Monica Prasad, *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago: The University of Chicago Press, 2006, pp.43-45.

[2] Benjamin M. Friedman, "Learning from the Reagan Deficits," *The American Economic Review*, Vol.82, No.2, 1992, pp.299-304.

间上相互竞争，在塑造政府与市场关系的取向上也相互抵触。

这一张力并非特朗普时期独有，而是贯穿于美国产业政策争论的历史脉络之中，里根政府时期出现的产业政策大辩论正是新自由主义政策与产业政策在美国政治经济中的第一次碰撞。“里根经济学”的支持者认为实施产业政策等同于向计划经济靠拢，而政府需要退出市场才能重振美国经济的活力。^[1]产业政策的支持者则希望引入新的政策方案，应对日本对美国制造业领先地位的冲击，同时缓解国内基础工业在转型中面临的困境。自此开始，数次政策交锋均以新自由主义政策占据上风而告终。^[2]在老布什和克林顿相继执政期间，产业政策议题曾持续掀起波澜。^[3]克林顿在任内迫于削减预算赤字的压力，放弃了竞选时承诺的大规模高科技投资计划。^[4]联邦政府产业政策空间极度受限的状况一直延续至拜登执政，随着大规模补贴被用于支持企业提高产能，产业政策的实施成本也随之大幅激增。

特朗普两次就任总统后，优先开展的关键立法都围绕实施减税展开，与里根和小布什担任总统后的举措如出一辙。2017年12月，特朗普签署《减税与就业法案》，将企业所得税税率从35%下调至21%，对个人所得税的各档税率也一并下调。2025年7月，特朗普力推的《大而美法案》在其执政不满半年时就完成立法，使得《减税与就业法案》中的减税措施永久保留。^[5]在联邦政府预算赤字和债务规模不断攀升的背景下，特朗普政府强推重磅减

[1] Otis L. Graham, *Losing Time: The Industrial Policy Debate*, Cambridge: Harvard University Press, 1992, pp.26-58.

[2] Fred Block, "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States," *Politics & Society*, Vol.36, No.2, 2008, pp.169-206.

[3] Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy," *International Security*, Vol.16, No.1, 1991, pp.73-113.

[4] James Shoch, "Bringing Public Opinion and Electoral Politics Back In: Explaining the Fate of 'Clintonomics' and Its Contemporary Relevance," *Politics & Society*, Vol.36, No.1, 2008, pp.89-130.

[5] 刁大明、陈心童：《浅析“大而美”法案：政策议程、政治生态与内外影响》，《当代美国评论》2025年第3期，第2-3页；宫小飞：《特朗普2.0的施政逻辑与对华政策》，《国际问题研究》2025年第5期，第105-106页。

税计划，势必需要以削减其他支出来缓和外界对财政失衡的担忧。^[1] 因此，在缩减联邦机构数量与大量裁员的同时，拜登政府留下的《通胀削减法案》也成为给减税计划让路的牺牲品。《大而美法案》正式取消《通胀削减法案》的多项清洁能源补贴措施能为联邦政府节省至少数千亿美元的财政支出。两相对比，特朗普政府扶持关键矿产领域的直接资金投入尚不足百亿美元。^[2] 这一悬殊的规模落差，清晰揭示出本届政府在产业政策上的权衡取舍。因此，停止支持绿色低碳转型，让产业政策聚焦于与国防需求密切相关的领域，既减轻了产业补贴对联邦预算的挤占，也保留了对战略性产业的扶持。

（二）凸显关税的战略地位以支持产业政策实践

补贴规模压缩之后，维持产业政策投入所需的资源须另寻来源，而关税成为本届政府填补这一缺口的政策工具。从第一个任期开始，关税已经成为特朗普最为倚重并且最具其个人色彩的经济政策工具。^[3] 特朗普执政期间对保护主义的全面贯彻，自《1934 年互惠贸易协定法案》生效以来，在美国历任总统中实属罕见。^[4] 对于关税的强烈政策偏好，让特朗普在任内不断挖掘这项工具的政策价值，同时拓展其应用范围。关税对特朗普政府而言已不限于临时性的贸易救济手段，而是实现多重战略目标的关键措施。^[5] 因此，在特朗普 2.0 的产业政策规划中，关税自然需要占有一席之地。特朗普在当选

[1] 根据国会预算办公室（CBO）对《大而美法案》财政影响进行的测算，从 2025 财年开始的 10 年窗口期中将会带来 3.4 万亿美元预算赤字，而大范围取消清洁能源补贴是法案中主要降低赤字的措施，大约能节省 4000 亿美元，参见 Phillip L. Swagel, “Information Concerning the Budgetary Effects of H.R. 1, as Passed by the Senate on July 1, 2025,” Congressional Budget Office, July 1, 2025, <https://www.cbo.gov/system/files/2025-07/61537-hr1-Senate-passed-additional-info7-1-25.pdf>.

[2] 此处数据系作者根据公开资料整理估算，主要涉及《大而美法案》中与关键矿产相关的直接财政拨款总计约 85 亿美元，联邦政府在该领域提供的贷款和贷款担保不包含在内。Gracelin Baskaran and Meredith Schwartz, “Impacts of the One Big Beautiful Bill Act on the Mining Sector,” CSIS, July 9, 2025, <https://www.csis.org/analysis/impacts-one-big-beautiful-act-mining-sector>.

[3] Tom Wraight, “From Reagan to Trump: The Origins of US Neoliberal Protectionism,” *The Political Quarterly*, Vol.90, No.4, 2019, pp.735-742.

[4] 道格拉斯·欧文：《贸易的冲突：美国贸易政策 200 年》，余江等译，中信出版集团 2019 年版，第 688-690 页。

[5] Jeffrey Frieden and David A. Lake, “The New Political Economy of U.S. Trade,” January 2026, <https://blogs.cuit.columbia.edu/jaf81/files/2026/01/Frieden-Lake-Trump-Trade-2026.pdf>.

总统之后的候任期间便对拜登政府通过补贴促进本土半导体产业发展的做法提出尖锐批评，并反复强调关税才是更优越的政策工具。^[1]

在特朗普的政策逻辑中，关税不仅是比补贴更高效的产业政策工具，更是能够同时实现多重战略目标的政策杠杆。在执行效率上，补贴涉及联邦财政支出，需要开展相应的立法活动才能获得授权。即使法案顺利通过复杂的立法流程，补贴发放仍会经历涵盖申请与审批在内的烦琐行政程序。关税则可以由总统直接援引既有贸易法案中的授权进行调整，在政策响应速度上有明显优势。在政策效益上，补贴是政府单方向输出财政资源，而关税可以发挥政策杠杆作用，通过议题联系策略推进多重目标。在政策传播上，关税对于普通民众而言是比补贴具有更高能见度的政策措施，也易于特朗普政府在经济议题中构建直观的胜利叙事。关税的上述优势亦伴随着相应的代价。加征关税的成本主要由本国进口商和消费者承担，且易招致贸易伙伴反制，政策净收益存在不确定性。特朗普政府对关税的倚重，表明政策工具选择并非单纯取决于效率比较。

在财政约束迫使产业补贴大幅压缩的背景下，关税则提供了一条无需动用联邦预算便能维持产业政策资源投入的替代路径。考虑到实施大规模减税带来的预算赤字压力，特朗普政府在压缩产业补贴规模后，转而运用关税来填补政策缺口。与此同时，特朗普还热衷于宣扬自己的关税政策为美国带来“数千亿美元收入”，以求在政策叙事中强化加征关税的正当性。^[2]在启动“对等关税”之后，关税成为特朗普政府通过经济外交活动，为产业政策获得预算外资金的关键议价筹码。面对美国主要盟友请求降低关税的诉求，特朗普政府要求对方承诺在美国开展大规模投资，并以此作为降低关税的前提条件。由此，关税在财政约束下实现了从单一贸易工具向产业政策融资机制的功能

[1] Tripp Mickle and Ana Swanson, “Trump’s Call to Scrap ‘Horrible’ Chip Program Spreads Panic,” The New York Times, March 10, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/03/10/technology/trump-chips-act.html>.

[2] U.S. Customs and Border Protection, “Thanks To President Trump, CBP Announces Record-breaking \$200 Billion in Tariff Revenue,” December 16, 2025, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/thanks-president-trump-cbp-announces-record-breaking-200-billion>.

延伸，成为特朗普政府维持产业政策实践的关键支柱。

三、美国产业政策新变局的国内外影响

特朗普 2.0 时期美国产业政策呈现的新动态，对美国产业治理与对外关系有一系列重要影响。在国内层面，产业政策调整的影响主要作用于三方面，分别是制造业回流的政策环境与预期、美国能源转型的进程以及人工智能领域的产业基础。在国际层面，美国的主要盟友以及中国都会受到其产业政策调整的冲击，而此过程也反映出国际经贸规则的有效性与权威性进一步遭到削弱。

（一）美国产业政策调整的国内影响

第一，政策预期多变阻碍制造业回流。从奥巴马政府开始，推动制造业回流已经成为多届政府的共同目标，但每届政府青睐的政策措施大相径庭。政府干预手段缺乏连贯性导致市场被动消化政策冲击，从而干扰私营部门的经营决策。特朗普政府对产业政策的大范围调整迫使相关领域的大量企业重新适应政策环境，而原先在拜登政府补贴方案激励下作出的投资扩产计划也可能随之延期或终止。在半导体领域，由于吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）任职商务部部长期间与各大半导体公司达成的补贴方案被搁置，所有参与其中的半导体公司的生产设施建设进度几乎都出现了落后于原定计划的情况。^[1]更为严重的是清洁能源领域，特朗普政府大范围废除《通胀削减法案》补贴措施的做法彻底颠覆了该领域企业对政策的预期，结果自然是这些企业纷纷缩小投资规模或者取消投资计划。^[2]虽然特朗普政府希望以国防需求带动产业政策实践，并且通过关税施压盟友与伙伴国家加大对美战略投资，但在颠

[1] Kim Jaewon and Cheng Ting-Fang, "Samsung Delaying Completion of US Chip Plant Due to Lack of Customers," Nikkei Asia, July 3, 2025, <https://asia.nikkei.com/business/technology/samsung-delaying-completion-of-us-chip-plant-due-to-lack-of-customers>.

[2] Donald J. Trump, "Ending Market Distorting Subsidies for Unreliable, Foreign Controlled Energy Sources (Executive Order)," The White House, July 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/ending-market-distorting-subsidies-for-unreliable-foreign%E2%80%-91controlled-energy-sources/>.

覆拜登政府为美国制造业发展构建的政策体系后，短期内修复私营部门预期的挑战显而易见。

第二，能源转型进程发生倒退。特朗普政府以《通胀削减法案》为攻击标靶，瓦解了拜登政府留下的绿色产业政策体系。这样一来，特朗普政府不仅在气候变化议题上彰显共和党的一贯立场，而且对美国能源战略进行重新定位，为化石能源产业全面解除限制。^[1] 进入21世纪后，美国的能源战略与气候政策因政党轮替经历过多轮摇摆，使得国内绿色低碳转型的道路充满波折。^[2] 特朗普政府将保持能源独立视作能源战略的核心目标，以此为大力发展化石能源产业正名。^[3] 从主要经济体绿色低碳转型经验来看，在缺乏政府层面政策激励的条件下，清洁能源受制于成本问题难以在市场竞争中得到普及。特朗普政府虽然在名义上为清洁能源与化石能源创造公平的竞争环境，但实际上为化石能源产业输送利益的目的非常明显。^[4] 因此，美国能源转型进程再度放缓已成定局。考虑到美国在与清洁能源装备相关的制造业领域本身就落后于中国与欧盟，政府优惠政策的取消无疑将进一步削弱美国在该领域的竞争力。

第三，人工智能基础设施得到夯实。人工智能是当前大国技术竞争最为关键的前沿领域，美国私营部门所展示的旺盛投资热情让联邦政府无需以

[1] The White House, "American Energy Dominance Is Back Under President Trump," February 24, 2026, <https://www.whitehouse.gov/articles/2026/02/american-energy-dominance-is-back-under-president-trump/>.

[2] John Byrne, Job Taminiau and Joseph Nyangon, "American Policy Conflict in the Hot-house: Exploring the Politics of Climate Inaction and Polycentric Rebellion," *Energy Research & Social Science*, Vol.89, 2022, pp.1-12.

[3] 张锐、岳锋利：《特朗普“以能源主导世界”的执念与限度》，《东北亚论坛》2026年第1期，第94-98页。

[4] 史泽华：《“美国优先2.0”外交的思想基础、政策内涵及影响前瞻》，《和平与发展》2025年第2期，第31-32页。

大规模直接补贴的方式为该领域注入资金。^[1] 因此，特朗普政府推动美国人工智能发展的着力点在于塑造有利的监管环境和夯实的产业基础。近年来，人工智能技术的迅猛发展离不开半导体产业不断推出的先进制程芯片所提供的算力支撑，同时也高度依赖能源行业为其数据中心提供稳定的电力保障。2025年7月，特朗普政府发布的《美国AI行动计划》将建设人工智能基础设施作为三大支柱之一，重点包括半导体制造回流、数据中心建设、能源电力供应。^[2] 特朗普2.0时期的产业政策调整通过加速先进半导体产能回流和大规模建设天然气发电站及小型模块化核反应堆，客观上为人工智能基础设施的扩张奠定了关键硬件与能源基础。美国不仅从日本企业获得了兴建能源基础设施的资金与技术支持，还积极施压台积电加码在美投资并生产最先进制程芯片。^[3] 特朗普政府以经济外交为产业政策拓展资源的做法也让美国人工智能行业成为直接受惠者。

（二）美国产业政策调整的国际影响

第一，关税施压对同盟关系造成冲击。特朗普政府在为产业政策实践募集预算外资金的过程中不惜以关税作为经济胁迫手段施压盟友，让美国的同盟关系经历考验。特朗普政府全面贯彻“美国优先”的执政理念，让美国不再标榜“善意的霸权”，而是加速向“掠夺性霸权”演变。^[4] 虽然美国的主要盟友面对关税压力，对特朗普政府提出的包括投资协议在内的谈判条件给予积极回应，但此种经济胁迫行为对同盟关系带来的负面效应不言而喻。首先，

[1] Scott Wallsten, “AI Doesn’t Need the Subsidies the Government Is Handing Out,” *The Hill*, October 31, 2025, <https://thehill.com/opinion/technology/5581314-ai-investment-government-restraint/>.

[2] The White House, “Winning the Race: America’s AI Action Plan,” July 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>.

[3] U.S. Department of Commerce, “Fact Sheet: Restoring American Semiconductor Manufacturing Leadership Through an Agreement on Trade & Investment with Taiwan,” January 15, 2026, <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2026/01/fact-sheet-restoring-american-semiconductor-manufacturing-leadership>.

[4] 左希迎：《特朗普政府与美国掠夺性霸权的形成》，《世界经济与政治》2025年第12期，第104-132页；Stephen M. Walt, “The Predatory Hegemon: How Trump Wields American Power,” *Foreign Affairs*, Vol.105, No.2, 2026, pp.8-23.

对美战略投资协议中庞大的资金规模引发欧盟、日本和韩国政商界的强烈担忧，这点从三方政府的内部评估以及议会发起的质询都可见一斑。^[1] 有关美国进行“经济勒索”与索取“保护费”的说法在这些国家的朝野都有广泛共鸣。其次，虽然美国的主要盟友在经贸谈判上展示出逢迎特朗普政府的姿态，但面对美国愈发具有攻击性的经贸政策，这些国家也会强化寻求风险对冲的动机，以减少产业链与美国深度绑定面临的潜在不利因素。^[2] 最后，特朗普政府以有损美国在同盟体系中战略信誉的手段强制换取短期回报的做法，同样会侵蚀盟友之间的战略互信与同盟凝聚力。

第二，加剧对华科技与产业竞争的烈度。美国政府的产业政策实践历来致力于融合提升经济竞争力和维护国家安全的双重目标。美国持续推进战略竞争导致大国竞争烈度的再次上升，产业政策成为美国政府意图构建竞争优势的重要“经济方略”。^[3] 在中美科技与产业竞争中，双方借助各自具有优势的技术能力与产业竞争力展开博弈，而产业政策则成为巩固优势与弥补短板不可或缺的政策措施。美国政府不断运用议题联系策略，将产业政策制定融入对华战略竞争的议程之中，从而在国内与国际层面汇聚利益攸关方的支持。在特朗普 2.0 时期，关键矿产领域和造船业的战略地位迅速提升，正是美国政府结合中美竞争态势挑选扶持对象的结果。^[4] 作为经济方略的产业政

[1] Gregorio Sorigi, “EU Admits It Can’t Guarantee \$600B Promise to Trump,” Politico, July 28, 2025, <https://www.politico.eu/article/eus-600bn-us-investment-will-come-exclusively-from-private-sector/>; River Akira Davis, “U.S. and Japan at Odds Over Terms of \$550 Billion Investment,” The New York Times, August 26, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/08/26/business/us-japan-tariff-investment-deal.html>; Lee Bon-young, “Seoul Boasts of Fail-safes, But US Retains Final Say over \$350 Billion in Investments,” Hankyoreh, November 17, 2025, https://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1229708.html.

[2] David Pierson and Berry Wang, “U.S. Allies Are Drawing Closer to China, but on Beijing’s Terms,” The New York Times, January 31, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/01/31/world/asia/trump-xi-starmer-carney.html>.

[3] Vinod K. Aggarwal and Andrew W. Reddie, “New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition,” *Issues & Studies*, Vol.56, No.2, 2020, pp.1-22.

[4] 姚寰宇：《大国竞争背景下美国造舰能力的现状与未来》，《当代美国评论》2025年第2期，第110-114页；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107-109页。

策，不仅着力支持本土产业的发展，同时意在遏制竞争对手的相应产业。当新的产业领域被纳入扶持名单，美国政府必然出台极具歧视性与排他性的政策措施，对中国企业在该领域的贸易与投资进行行政干预。^[1] 因此，美国政府结合对华科技与产业竞争动态，不断调整和拓展产业政策扶持对象的举措也是在中美关系中刻意制造新的交锋热点，为两国关系带来系统性的风险与挑战。

第三，侵蚀国际经贸规则的权威性。过去十年，美国政府以维护国家安全和经济安全为名出台的一系列贸易政策和产业政策，几乎无一例外地与世界贸易组织（WTO）的核心原则与细分规则相悖。到了特朗普 2.0 时期，在美国政府相关政策措施的轮番冲击下，国际经贸规则的有效性与权威性频繁遭遇挑战，WTO 在全球经济治理中深陷边缘化的困境之中。美国政府在为特定产业设置提供补贴或下调关税的条件时通常会加入产品“本地含量”（local content）的要求，从而触及《补贴与反补贴措施协议》（SCM）和《与贸易有关的投资措施协议》（TRIMs）所监管的可能引起不公平竞争的行为。更为严重的是，特朗普政府为撬动实施产业政策的资金与技术资源，以加征关税的方式来要挟盟友就范，直接挑战多边贸易体制得以维系的非歧视性、可预见性、公平竞争等核心原则。以往，美国政府总是以违反 WTO 规则为由来打压其他国家的产业政策，如今为了自身战略需要转而频繁在产业政策实践中挑战 WTO 规则。^[2] 近年来，以美国为首的发达经济体密集出台产业政策方案，新一波产业政策浪潮由此兴起；与此同时，WTO 在贸易治理中的中心地位持续受到挑战，其规则约束力与争端解决功能不断弱化。两相叠加，主要经济体之间产业政策摩擦的烈度与频率显著上升。

[1] 造船业和稀土产业是特朗普政府近期重点扶持的产业，由此打压中国的相关领域成为政策方案中的关键一环。参见崔磊：《美国重振造船业的国家安全逻辑与现实阻力》，《国际问题研究》2025 年第 6 期，第 70-71 页；赵建伟：《特朗普第二任期的稀土政策及其影响》，《现代国际关系》2025 年第 12 期，第 77-79 页。

[2] Chad P. Bown, “Modern Industrial Policy and the World Trade Organization,” *Annual Review of Economics*, Vol.16, 2024, pp.243-270.

四、美国产业政策实践面临的制约

随着特朗普政府对美国产业政策的调整逐步落实，当前政策实践所面临的多重制约与挑战已经开始浮现。这一部分以资金的可持续性、技术工人的短缺以及政企关系的维护为重点，对影响美国产业政策绩效的关键因素展开分析。

（一）资金可持续性制约产业政策的连贯性

与产业政策目标相匹配的资源投入对于达成预期的政策绩效至关重要。不论产业政策项目如何设计，核心措施都是向企业提供能够转化或等同于补贴的政策资源。特朗普政府为了追求施政效率，以行政手段和外交谈判来调动产业政策资源的策略虽然在短时间内取得了显著成果，但相比于更加稳健但耗时的立法路径也存在难以忽视的弊端。首先，如果说已生效的产业政策法规尚且会因为政党轮替的发生而存在难以为继的风险，那么仅凭行政命令和谅解备忘录确立的政策方案无疑在实施时更加具有不确定性。其次，特朗普政府为产业政策调动的预算外资金需要盟友积极落实对美战略投资协议才能兑现。然而，即使协议中言明无法按期履约会面临的美方关税惩罚，欧日韩各方仍可在对美战略投资中享有较大的自主性。通过调节协议金额落实节奏、控制动员本国企业的力度、把握具体投资领域的磋商进度，与美方达成投资协议的各方一方面可以尽力规避惩罚性关税，另一方面也能根据美国政局的变化适时作出调整。简而言之，在各方都对特朗普第二任期完成规模巨大的投资目标缺乏信心时，这些国家都有强烈的动机对落实投资协议虚与委蛇，以等待特朗普离开白宫后让这项强制性合作不了了之。

（二）人力资源缺口导致关键产业项目落地延迟

高水平的工程师和技术工人队伍是支持制造业繁荣发展的关键，而美国现有人力资源储备难以充分匹配产业政策项目需求，这是推动制造业回流难

以克服的痼疾。^[1] 在拜登政府时期，公共资金开始带动民间资本大规模投向半导体和清洁能源装备等制造业领域，然而，因合格劳动力供给存在缺口，厂房建设与工厂开工延迟的现象频频发生。2023年2月，美国商务部长雷蒙多在乔治城大学进行的关于芯片法案与美国科技主导地位的讲座中直言不讳地表示，美国为了在半导体制造领域重现繁荣，一项急迫的任务就是应对劳动力短缺带来的挑战。^[2] 根据美国半导体行业协会初步估计，如果没有与生产设备投资相配套的人力资源投资，到2030年美国半导体行业在科学家、工程师和技术工人上面临总计6.7万个岗位缺口。^[3] 以台积电为例，其在亚利桑那州建设的首家工厂原定于2024年投产，由于建设进度不及预期，并且需要更多来自中国台湾地区的技术人员为美国工人提供培训，该厂只能多次将投产时间延迟。^[4] 在造船业和关键矿产领域，人力资源储备的状况更加捉襟见肘，而特朗普政府新出台的政策激励与干预措施又并未对此痛点着力应对。美国产业政策实践在劳动力配套上面临的困境源于其政策传统曾长期忽视这一群体的重要性。以往支持研发活动的政策措施，其最大的受益者集中于科研人员和企业，而劳工群体则要面对企业生产转移和外包带来的失业风险。^[5] 因此，当美国产业政策的核心目标，从支持科技创新拓展至提高本土生产能力，合格劳动力储备不足的困境便立即凸显。

（三）政府干预力度增强为政企关系埋下隐患

对于成功的产业政策而言，政府配置政策资源与企业运用政策资源相辅

[1] Elizabeth J. Altman and Eli Schrag, “Workforce Development Policy in the US: Context and Landscape,” Brookings, April 2025, pp.10-12, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2025/04/20250403_CRM_AltmanSchrag_Workforcedev5.pdf.

[2] Gina Raimondo, “The CHIPS Act and a Long-term Vision for America’s Technological Leadership,” U.S. Department of Commerce, February 23, 2023, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2023/02/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-chips-act-and-long-term-vision>.

[3] Semiconductor Industry Association and Oxford Economics, “Chipping Away: Assessing and Addressing the Labor Market Gap Facing the U.S. Semiconductor Industry,” SIA, July 2023, pp.15-16, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/07/SIA_July2023_ChippingAway_web-site.pdf.

[4] “Chipping in: America Is Building Factories, But Will the Workers Come?” *The Economist*, Vol.448, No.9358, 2023, pp.27-28.

[5] 苏珊娜·伯杰：《重塑制造业》，廖丽华译，浙江教育出版社2018年版，第1-26页。

相成、不可或缺。如果没有企业的有效配合，再精妙的政策设计也难免沦为一纸空文。不难想象，维护良好的政企关系是实现产业政策目标的重要前提，然而潜在的张力与摩擦也会时时存在。相较于拜登政府，特朗普政府在推进产业政策时对私营部门的干预力度大幅增强，甚至在一些具体措施上表现出明显的“国家资本主义”色彩，因而为维护政企关系带来挑战。^[1] 特朗普作为总统常常直接干预具体企业的经营管理，并且寻求获得企业股权或黄金股（golden share），为其个人的行政指导提供正当性与常设机制。^[2] 强力的行政干预可以让企业在短期内沿着政府框定的路线行事，但如果产业政策提供的政策资源难以完全补偿企业因政府干预带来的损失，政企关系的嫌隙难免出现。特朗普政府通过与主要盟国达成对美战略投资协议让来自盟国的企业在战略性产业中与美国加强绑定的做法，给这些企业带来了损失中国市场份额等现实风险。对此，拜登政府以补贴作为补偿来调和强化国家安全与保障商业利益之间的矛盾，而特朗普政府选择以关税威胁取代政策诱导。同时，特朗普政府在向盟国政府兜售在美投资的优势时，多次强调政府倡导的投资领域具有巨大的盈利空间，并且要求建立双方的利润分享机制。尽管如此，在市场经济的环境下，投资风险最终仍会由私营部门承担，政企关系摩擦的隐患将伴随特朗普政府的产业政策议程。

五、结语

本文通过追踪特朗普 2.0 时期美国产业政策实践的新动向，对其背后的驱动因素与政策影响进行了详细剖析。尽管经历数次政党轮替，但产业政策

[1] 美国知名地缘政治风险咨询机构欧亚集团在 2026 年年度政治风险报告中直接将特朗普的“国家资本主义”政策措施对市场经济的扰乱列为第六大风险，参见 Ian Bremmer and Cliff Kupchan, “Risk 6: State Capitalism with American Characteristics,” Eurasia Group, January 5, 2026, <https://www.eurasiagroup.net/live-post/risk-6-state-capitalism-with-american-characteristics>.

[2] Spencer Kimball, “The Trump Administration Equity Portfolio is Growing. These Are the Investments So Far,” CNBC, February 7, 2026, <https://www.cnbc.com/2026/02/07/trump-administration-equity-portfolio-grows-these-are-investments-so-far.html>.

在联邦政府议程中的地位持续上升已成为美国政治经济中值得重点关注的结构性变化。以特朗普 2.0 时期的美国产业政策实践为线索，可以为观察特朗普政府在一系列内政外交议题上的动态提供重要的政策视角。在国内经济政策上，新自由主义政策的延续并没有在意识形态上束缚特朗普政府的行动。为了推进制造业回流和扶持战略性产业，特朗普政府以带有鲜明“国家资本主义”色彩的方式对私营部门实施强有力的干预，可见市场原教旨主义在共和党内的影响力已然大幅下降。^[1] 在对外关系上，特朗普政府要求盟友分担责任的领域已经延伸到制造业，并以关税大棒施压盟友落实对美战略投资计划，为美国产业政策实践带来额外的资金与技术。尽管如此，这种依赖跨国合作的模式并非建立在国内立法所提供的稳定政策框架之上，必然面临更高的协调成本、更大的政策不确定性以及长期可持续性的挑战。特朗普 2.0 时期的产业政策在短期内展现出较强的资源动员与执行效率，但若不能在党派轮替与政治极化背景下构建更具连贯性与包容性的政策体系，产业政策空间的拓展并不会从根本上改善美国的经济与产业治理模式。在财政约束与大国竞争的双重压力下，美国产业政策的演变轨迹表明，国家介入市场的边界正在被系统性重塑，而这一重塑能否形成可持续的制度框架，将是今后观察美国政治经济走向的重要议题。

【责任编辑：宁国辉】

[1] 刘国柱：《新保守派与特朗普政府第二任期的产业政策》，《美国研究》2025 年第 6 期，第 24-32 页。

特朗普第二任期的对非经济外交： 目标、手段和制约因素^{*}

□ 马汉智

〔提 要〕在“经济安全即国家安全”的战略背景下，经济外交成为美国维护自身安全的重要手段。非洲因丰富的关键矿产资源、巨大的市场潜能以及在中美战略博弈中的关键角色成为特朗普政府开展经济外交的重要方向。特朗普第二任期对非经济外交的目标包括重构援助体系以实现战略减负、保障美国关键矿产与能源的多元稳定供应、扩大美国对非洲的出口与投资、遏制并打压中国在非洲的经济和战略利益等。为此，特朗普政府以商业外交为先导，以对外援助工具化为抓手，以改革融资机构为支撑，以军事手段为保障，多管齐下，维护和拓展其在非洲的经济利益。然而，“美国优先”与非洲发展的内在张力、对短期经济利益的片面追求、“全政府—全社会”框架的难以落地共同构成美国对非经济外交的制约因素。

〔关 键 词〕特朗普第二任期、经济外交、关键矿产、商业外交

〔作者简介〕马汉智，中国国际问题研究院发展中国家研究所助理研究员

〔中图分类号〕D871.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0086-19

近年来，随着大国对非洲的竞争加剧，美国政府开始从战略高度重视非

* 本文是国家社会科学基金资助项目的成果。

洲的经济价值。特朗普第一任期提出了“繁荣非洲倡议”，旨在通过扩大美国与非洲的双向贸易和投资，对冲中国和俄罗斯在非洲日益增长的影响力。然而，受新冠疫情等多重因素影响，这一倡议未能全面落地实施。继任的拜登政府发布对非战略，并通过完善美非经贸合作制度和政策框架、加大对非洲关键矿产的投资、布局非洲新兴产业、打造全球基建伙伴联盟等手段，全面强化与非洲的经贸联系。^[1]

在特朗普第二任期，面对非洲在全球关键矿产供应链中地位的显著提升、非洲大陆自贸区建设的加速推进以及中国在非洲影响力的不断扩大，美国政府从维护自身经济安全、拓展对非经济利益、遏制中国影响力等多重目标出发，加快对非经济外交步伐。可以预见，从战略高度审视非洲的经济价值，推动对非政策以经济为内核、以利益为导向，将成为美国对非政策的方向与基调，并在未来数年内主导其政策议程。这一趋势也将推动大国在非洲的经济竞争进入更加激烈的新阶段。因此，深入分析非洲在特朗普第二任期经济外交中的地位，研究美国对非经济外交的目标、手段及实施前景，对于研判美国对非经贸政策走向、推动中非合作行稳致远具有重要意义。

一、非洲在美国经济外交中的地位日益凸显

特朗普第二任期以来，美国政府从“经济安全即国家安全”的战略逻辑出发，加速推进经济外交的全球布局。在此框架下，非洲的战略权重显著上升，成为美国全球经济外交不可或缺的关键板块。

（一）加快经济外交布局是美国维护国家安全的战略选择

将经济安全纳入国家安全核心范畴的主张，构成特朗普两届政府共同战略底色。特朗普第一任期发布的《国家安全战略》提出“经济安全即国家安全”，认为重建国内经济实力、维护“公平互惠”的国际经济体系将增进

[1] 马汉智：《对华竞争背景下拜登政府对非洲的经济战略》，《当代美国评论》2024年第2期，第104页。

美国国家安全、促进全球繁荣与和平。^[1] 特朗普第二任期发布的新版《国家安全战略》进一步强调经济安全对国家安全的重要性。报告指出美国经济安全的目标包括：重新平衡全球贸易关系，保障关键供应链和物资获取，推进美国的再工业化，复兴国防工业基础，恢复美国的能源主导地位，维护美国在全球金融体系的领导地位。^[2]

经济外交是维护美国国家安全的重要手段。在“经济安全即国家安全”的逻辑下，经济外交承担了将国家安全的边界从军事领域扩展至经济领域、将经济工具转化为安全手段、将经贸规则重塑为战略武器等多重功能，成为美国维护国家安全的重要依托。特朗普2019年底签署生效的《通过外交支持美国商业法》旨在规范美国国务院的商业外交职能，要求国务院在特定情形下协同商务部系统性协助美国企业出海，促进美国在海外的商业利益。^[3] 2026年1月，根据新版《国家安全战略》发布的美国国务院《2026—2030财年机构战略计划》强调，国务院将通过商业外交助力美国企业开拓海外市场，保障美国在21世纪的经济与科技领导地位。^[4] 同年7月，美国国务卿鲁比奥主持召开“经济外交行动小组”首次会议。该行动小组成员包括国务院、商务部、财政部、能源部、国防部、农业部、进出口银行等十余个联邦机构负责人，目标是统筹全政府层面的商业外交、经济外交。特朗普政府持续推动政府职能的系统性调整，为经济外交从理念走向全面实践铺平道路。

（二）非洲是特朗普第二任期经济外交的重点区域

2025年美国《国家安全战略》在涉及非洲问题的部分明确指出，特朗普

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[3] “H.R. 1704, Championing American Business Through Diplomacy Act of 2019,” US Congressional Budget Office, May 2, 2019, <https://www.cbo.gov/system/files/2019-05/hr1704.pdf>.

[4] “Agency Strategic Plan Fiscal Years 2026-2030,” US Department of State, January 2026, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2026/01/Agency-Strategic-Plan-for-Fiscal-Years-2026-2030.pdf>.

政府将寻求与非洲特定国家建立伙伴关系，以缓和冲突、培育互利的贸易关系，并从对外援助范式转向一种能够利用非洲丰富自然资源和经济潜力的投资与增长范式。^[1]与以往通过外交、发展和防务的“三维”框架实施对非洲战略不同，新版美国《国家安全战略》呼吁从以援助为中心的对非关系转向以贸易和投资为中心的关系，优先与有能力、可靠的国家建立伙伴关系。^[2]摩洛哥大学教授谢尔卡维·鲁达尼（Cherkaoui Roudani）指出，新版美国《国家安全战略》的出台意味着非洲已不再处于全球战略的边缘，而是世界地缘战略和经济重组的核心节点，是一个决定权力平衡和未来相互依存架构的关键舞台。^[3]

在特朗普第二任期，非洲丰富的矿产资源、不断释放的统一大市场潜能以及在中美经济博弈中的关键角色，使加速推进对非经济外交成为关乎美国长期战略与经济收益的重要议程。在矿产资源方面，非洲大陆拥有全球已知矿产储量的30%，其中包括85%的锰储量、80%的铂和铬储量、47%的钴储量以及21%的石墨储量，且大部分尚未勘探或勘探不足。^[4]在市场潜能方面，全球20个增长最快的经济体有9个在非洲；到2050年，非洲将有25亿消费者，预计购买力超过16万亿美元。^[5]在非洲大陆自贸区加速建设的背景下，非洲大市场的潜在价值受到特朗普政府的高度重视。正如美国非洲企业理事会（CCA）总裁莱瑟（Florizelle Liser）所指出的，非洲大陆自贸区削减了区域内部的贸易壁垒，提升了商品跨境流动效率，使非洲成为全球供应链中

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, p.29.

[2] Joseph Sany, “Five Steps for Africa to Thrive under the New US Security Strategy,” February 13, 2026, <https://issafrica.org/iss-today/five-steps-for-africa-to-thrive-under-the-new-us-security-strategy>.

[3] Cherkaoui Roudani, “Why Washington Now Sees Africa as Crucial to National Security,” December 14, 2025, <https://moderndiplomacy.eu/2025/12/14/why-washington-now-sees-africa-as-crucial-to-national-security/>.

[4] Aubrey Hruby, “From Greenfield Projects to Green Supply Chains: Critical Minerals in Africa as an Investment Challenge,” The Atlantic Council, July 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/from-greenfield-projects-to-green-supply-chains-critical-minerals-in-africa-as-an-inv>.

[5] “America First in Africa,” US Department of State, March 19, 2026, <https://www.state.gov/releases/bureau-of-african-affairs/2026/03/america-first-in-africa/>.

更具竞争力的合作伙伴。^[1] 在中美经济博弈中，一方面，非洲丰富的关键矿产资源及其在全球能源转型中的战略地位，使其成为美国试图削弱中国供应链优势的重要区域。全球能源转型推升钴、锂、铜、镍、铂族金属需求，而这些矿种在储量和产量上高度集中于非洲。中国在非洲经过二十余年布局，已建立从资源开采到产品出口的完整链条，并在全球关键矿产精炼领域形成优势，给美国供应链安全带来一定的竞争压力。另一方面，非洲在基础设施、绿色能源、数字技术及金融治理等领域仍处于规则与标准体系尚未定型的阶段，这为外部行为体提供了参与标准塑造的空间。美国正是借此契机推动替代性制度方案，试图削弱中国在非洲已逐步形成的标准影响力，进而构建以自身为核心、具有排他性特征的标准与规则体系。

二、特朗普第二任期对非经济外交的目标

在“美国优先”的逻辑下，特朗普第二任期对非经济外交的目标极具现实性和针对性，分别指向战略减负、资源获取、市场拓展与对华竞争四个维度。

（一）重塑援助体系以实现战略减负

特朗普第一任期就力推大幅削减对非传统无偿援助，但因国会反对未能成功。第二任期伊始，特朗普便以撤销美国国际开发署（USAID）的激进方式，试图摆脱援助带来的负担。特朗普政府认为，USAID 数十年来的支出经通胀调整后超过 7150 亿美元，但除了用这笔纳税人的钱建立起一个遍布全球的非政府组织产业复合体之外，USAID 在冷战结束之后几乎没有值得称道的成就。^[2] 在撤销 USAID 后，特朗普政府以卫生领域为突破，加速重构美国援助体系。2025 年 9 月，特朗普政府发布《“美国优先”全球卫生战略》，推动美国卫生援助执行体系、资金结构和运作方式等领域的重大变革。例如，在资金结

[1] Landry Signé, Christopher Kirigua, and Florizelle Liser, “Toward a New Era for US-Africa Trade,” February 25, 2026, <https://www.brookings.edu/articles/toward-a-new-era-for-us-africa-trade/>.

[2] Marco Rubio, “Making Foreign Aid Great Again,” July 1, 2025, <https://osce.usmission.gov/making-foreign-aid-great-again/>.

构上，美国要求受援国政府在协议期内按规定比例共同出资并逐步承担全部卫生支出；在运作方式上，通过政府间双边协议开展卫生援助，将受援国政府作为执行主体，改变过去由多边机构与非政府组织执行的模式。

特朗普政府对援助体系的重塑本质上是一种经济外交行为，旨在实现战略减负。2025 年，经合组织下属的发展援助委员会（DAC）成员及相关方的官方发展援助（ODA）总额为 1743 亿美元，较 2024 年下降 23.1%。其中，美国 ODA 同期骤降 56.9% 至 289.5 亿美元，占前述总降幅的四分之三。^[1] 特朗普第二任期以来，美国对非洲援助额从拜登政府最后一年的 121 亿美元降至 2025 年的 78.6 亿美元，为十年来的最低水平。^[2] 尽管美国对外援助仅占联邦预算的约 1%，但对于财政压力日益加剧的美国而言，削减该项援助仍能实现一笔不容忽视的经费缩减。此外，对特朗普政府而言，大规模削减援助的意义还在于将有限的财政资源从传统发展援助中腾挪出来，重新配置到更优先的战略方向。

（二）保障美国关键矿产和能源资源的多元稳定供应

非洲的关键矿产和能源资源是美国加强对非接触的重要考量。特朗普第二任期以来，美国对关键矿产的重视程度达到了前所未有的高度。非洲因其丰富的矿产资源禀赋进入美国的战略视野，成为特朗普政府全球矿业布局中的重要版图。2025 年美国《国家安全战略》共提及非洲 9 次，其中 6 次与非洲矿产资源相关。美国国务院 2026 年 3 月发布的《“美国优先”在非洲》一文指出，美国的目标是确保非洲的关键矿产开始向西流向美国，建设洛比托走廊等倡议便是这一模式的典范。^[3] 曾任美国国务院非洲事务局高级官员的乔纳森·普拉特（Jonathan Pratt）指出，非洲大陆蕴藏着极其丰富的关键

[1] “A Historic Decline in Foreign Aid: Preliminary 2025 ODA Data,” OECD, April 9, 2026, <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2026/04/a-historic-decline-in-foreign-aid-preliminary-2025-oda-data.html>.

[2] “US Cut Aid to Africa: The Continent Proved Resilient,” The Washington Post, April 4, 2026, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2026/04/04/africa-us-africa-pepfar-agoa-kenya-south-africa-usaid-aid-aid-dependency/>.

[3] “America First in Africa.”

矿产资源，包括钴、锂、钽和石墨等，这些矿产既是电池、半导体等产业不可或缺的原料，也是美国生产喷气发动机、夜视镜和任务系统等关键装备所必需的材料，为美国筑牢自身供应链安全提供了机遇。^[1]

特朗普政府通过实际行动展现出在关键矿产领域加强与非洲合作的强烈意愿。2025年7月，特朗普在华盛顿举办了一场工作午餐，邀请毛里塔尼亚、几内亚比绍、利比里亚、塞内加尔和加蓬的总统一起讨论“商业机会”。上述国家虽然经济体量小，但矿产资源丰富，包括石油和天然气、黄金、铁矿石和稀土，这是特朗普选择这五国的重要原因。2026年2月，美国举办首届“关键矿产部长级会议”，邀请安哥拉、刚果（金）、赞比亚、几内亚等非洲“重点矿产国”和“通道枢纽国”参会，推动各国对接其建立商用关键矿产战略储备的“金库计划”（Project Vault），从而帮助美国企业获得稳定矿产供应。

获取非洲石油、液化天然气（LNG）等能源也是特朗普对非经济外交的重要目的。在第二任期，特朗普重启以化石燃料为主的能源议程。分析认为，特朗普政府鼓励对非关系从对外援助转向互利的贸易和投资关系，并表明美国政府对碳氢化合物开发的支持，为美国私营部门在非洲石油和天然气领域的投资创造了更有利的外部环境。^[2]2025年3月，美国进出口银行（EXIM）批准了47亿美元贷款，支持法国道达尔能源在莫桑比克的LNG项目，这是EXIM成立91年来最大的一笔贷款。道达尔能源是2025年美国LNG最大出口商，全年出口1900万吨，约占美国LNG总出口量的18%。2026年4月，美国石油集团埃克森美孚公司透露将对尼日利亚的深水石油项目投资100亿美元，意图将该公司在尼日利亚的石油产量提升至每日18万桶。^[3]

[1] “Senior Bureau Official for African Affairs Ambassador Jonathan Pratt Testimony for Subcommittee on Africa & Global Health Policy on ‘Critical Minerals: Finding Opportunities for US-Africa Partnerships,’” July 30, 2025, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/2fe6888d-e4af-a893-7d2e-2a24c404731e/073025_Pratt_Testimony.pdf.

[2] “The US National Security Strategy and Its Impact on Investment in Africa’s Energy Industry,” Hunton, December 15, 2025, <https://www.hunton.com/insights/publications/the-u-s-national-security-strategy-and-its-impact-on-investment-in-africas-energy-industry>.

[3] “US Oil Giant Nears a \$10 Billion Investment Decision with Africa’s Largest Oil Producer,” Business Insider Africa, April 8, 2026, <https://africa.businessinsider.com/local/markets/us-oil-giant-nears-a-dollar10-billion-investment-decision-with-africas-largest-oil/j1h7gz0>.

（三）扩大美国对非洲出口和投资

依据特朗普的零和博弈贸易逻辑，美国对非洲出口虽体量有限，但非洲被视为具备增长潜力的顺差来源地，能在边际上改善美国整体贸易平衡。挖掘非洲巨大的市场潜能、扩大美非贸易——特别是美国对非洲的出口，是特朗普对非政策的重要目标。“贸易而非援助”的口号也凸显贸易在对非战略中的核心地位。美国国务院主管非洲事务的助理国务卿弗兰克·加西亚（Frank Garcia）指出，美国对非政策长期过度强调“援助与依赖”，新的对非政策将以“对成本、风险和美国利益的现实权衡”为导向，以贸易取代援助、以投资取代救济；美国所有对外支出项目，包括人道主义援助，都将依据其对国家安全和经济利益的贡献予以评估。^[1]不仅是行政层面，美国国会也围绕对非经贸问题推进立法讨论。美国参议院民主党党鞭理查德·J·德宾（Richard J. Durbin）2025年3月提出“通过扩大对非洲和拉丁美洲出口增加美国就业机会法案”，建议总统制定面向非洲等地区的综合性战略，统筹区域内公私投资、贸易与发展事务，目标是自法案颁布之日起10年内，将美国对上述地区商品和服务出口的实际美元价值提升200%；在美国商务部设立“非洲出口战略特别协调员”职位，负责统筹战略实施，并协调美国国务院、贸易代表办公室、进出口银行等联邦机构。^[2]

在“繁荣非洲倡议”等政策工具助推下，美非贸易额实现较快增长。2025年，美国对非洲的商品和服务出口额达到594亿美元，较2024年增长15%，从非洲的进口额为557亿美元，较2024年增长4.7%。^[3]未来，特朗普政府或将推动《非洲增长与机遇法案》（AGOA）全面更新升级，使其条款更全面地服务于“美国优先”的贸易议程，扩大美国对非洲的出口。同时，美

[1] “Washington Is Treating Africa as a Target, Not a Partner - and Africa Knows It,” All Africa, June 11, 2026, <https://allafrica.com/stories/202606110005.html>.

[2] “S.816 - Increasing American Jobs Through Greater United States Exports to Africa and Latin America Act of 2025,” US Congress, March 3, 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/816/text>.

[3] “US International Trade in Goods and Services - Africa,” US Bureau of Economic Analysis, March 29, 2026, <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.html#499>.

方将力促 AGOA 与非洲大陆自由贸易区建设释放的机遇有效对接。正如曾任美国国务院非洲事务局高级官员的特洛伊·菲特雷尔 (Troy Fitrell) 所言, 非洲国家正依托《非洲大陆自由贸易区框架协议》推进全洲范围内的贸易一体化, 这为美国扩大数字服务、基础设施、农业和先进制造业的出口和投资提供了契机。^[1]

在投资层面, 特朗普政府一方面着力扩大对非投资规模, 另一方面主张将对非投资与美国经济安全深度绑定。在美国对非投资连年下滑的背景下, 扩大投资更显其战略紧迫性。2025 年, 美国对非洲的直接投资存量为 379 亿美元, 较 2024 年下降 8.4%, 且自 2022 年以来持续下滑。^[2] 为扭转这一局面, 在美国非洲企业理事会的推动下, 第 17 届美非商业峰会于 2025 年 6 月在安哥拉举行, 参会人数创历史新高, 包括 12 位非洲国家元首。峰会达成了超过 40 亿美元的商业交易和投资承诺, 涵盖能源、基础设施、数字转型、医疗保健、农业综合企业和旅游业等领域。^[3] 此外, 特朗普政府还联合非盟于 2026 年 1 月成立了战略基础设施和投资工作组 (SIWG), 旨在将非盟领导力与美国资本相结合, 聚焦交通走廊、能源网络、关键矿产及数字基础设施等领域的合作, 同时扩大双向贸易、保障数字安全、改善卫生安全, 从而促进美非共同繁荣与安全。^[4]

与此同时, 特朗普政府也更加强调投资的战略属性。2025 年 2 月发布的《“美国优先”投资政策》备忘录指出, 对外投资应以促进美国国内就业、强化工业基础、保障供应链安全为目标; 对于能够增强竞争对手军事与技术

[1] “Senior Bureau Official for African Affairs Troy Fitrell Testimony for Subcommittee on Africa & Global Health Policy on China’s Malign Influence in Africa,” June 4, 2025, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/eec53c9f-a932-bdf2-e718-ad226c1f2d29/060425_Fitrell_Testimony.pdf.

[2] “US International Trade in Goods and Services - Africa.”

[3] “2025 US-Africa Business Summit,” CNBC Africa, August 13, 2025, <https://www.cnbc-africa.com/2025/2025-u-s-africa-business-summit>.

[4] “Joint Statement of the United States and African Union on the Launch of a Strategic Investment Working Group,” US Department of State, January 28, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/01/joint-statement-of-the-united-states-and-african-union-on-the-launch-of-a-strategic-investment-working-group/>.

能力的资本流动，即便商业回报丰厚，也必须予以限制。^[1]由此可见，特朗普扩大对非投资承载着清晰的战略目标。例如，在美国政府的支持下，美国维图斯矿业公司（Virtus Minerals）联合印度劳埃德金属能源公司（Lloyds Metals and Energy）以及美国猎户座资源伙伴公司（Orion Resource Partners），于2026年3月正式获得刚果（金）矿业部批准，接管刚果（金）主要铜钴生产商谢马夫集团（Chemaf）的全部核心资产。此次交易是美国在非洲关键矿产领域落实经济安全目标的标志性项目，让美国资本时隔十余年重掌非洲核心矿业。

（四）遏制打压中国在非洲的经济布局

特朗普第二任期将遏制中国在非洲及全球的影响力作为优先事项，加大了从非洲获取关键矿产资源的力度，希望通过密集的外交与投资行动抵消中国矿企在非洲大陆的影响力，打破中国对关键矿产供应链的主导权。^[2]美国大西洋理事会的报告指出，美国在非洲超越中国，无论从经济还是国家安全角度而言，都势在必行。^[3]

在全产业链的竞争方面，特朗普政府正加速挤压中国在非洲关键矿产领域的竞争优势。刚果（金）谢马夫铜钴矿并购案正是这一战略落地的典型案例。2025年12月，美国和刚果（金）签署的战略协议中设立了“战略资产储备”（SAR）机制。对于被列入SAR清单的项目，美国企业享有优先报价权及为期9个月的独家谈判窗口。投标企业须承诺优先对美供应，在多方竞标情况下，美资企业具备优先中标权。同时，战略协议还要求刚果（金）确保美国及其盟友能够获得采购合同，使前者的矿产品定向流向美国市场。^[4]显然，上述

[1] “Memorandum on America First Investment Policy,” US GPO, February 21, 2025, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202500292/pdf/DCPD-202500292.pdf>.

[2] Harry Clynch, “US Makes Pitch for Africa’s Critical Minerals,” African Business, February 16, 2026, <https://african.business/2026/02/resources/us-makes-pitch-for-africas-critical-minerals>.

[3] “Developing an Africa-focused Technology Agenda for the United States to Outcompete China,” The Atlantic Council, May 2, 2026, <https://macksumo.net/developing-an-africa-focused-tech-agenda-for-the-united-states-to-outcompete-china-atlantic-council/>.

[4] “Strategic Partnership Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Democratic Republic of the Congo,” US Department of State, December 4, 2025, <https://www.state.gov/strategic-partnership-agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-democratic-republic-of-the-congo/>.

安排旨在加速关键矿产供应链“去中国化”，削弱中国企业的竞争力。

在规则标准的竞争方面，美国依托洛比托走廊投资，采取排他性策略推广本国技术标准。2022年，安哥拉拒绝了中国关于重新修复并运营洛比托走廊沿线货运服务的提议，转而将为期30年的特许经营权授予获得美国国际开发金融公司（DFC）融资支持的欧洲财团。^[1]目前，特朗普政府正试图通过该项目建设，将美国劳工、环境、透明度等方面的规则体系全面植入非洲，以此反向挤压中国技术标准的影响力空间。这一模式在数字经济领域同样显现。2025年，DFC向泛非数字平台卡萨瓦科技（Cassava Technologies）投资5000万美元，宣称此举旨在“直接对抗战略竞争对手在非洲数字领域的支配企图”，确保非洲数字基础设施的“安全、透明与韧性”。^[2]

三、特朗普第二任期对非经济外交的手段

为实现上述经济外交目标，特朗普政府在非洲推行了一套组合策略：以商业外交为先导，以对外援助工具化为抓手，以融资机构改革为支撑，以军事手段为保障，多管齐下，维护和拓展美国在非洲的经济利益。

（一）着力发挥商业外交的撬动作用

商业外交是经济外交的一种，强调外交服务于公司的微观商业利益。美国商务部下属的国际贸易管理局指出，商业外交代表美国企业、行业乃至更广泛的国家经济安全利益开展对外工作，通过与外国官员公开、有效的接触，减少、消除及预防国外贸易壁垒，为美国企业争取海外采购与出口机会，创造或改善商业机会与环境。^[3]一般而言，美国商业外交在国务院的政策统筹

[1] “How the US Is Derailing China’s Influence in Africa,” The Wall Street Journal, January 22, 2024, <https://www.wsj.com/world/africa/angola-africa-china-us-railroad-f0e23523>.

[2] “Strengthening Strategic Competition through Investments in Africa’s Digital Economy,” US International Development Finance Corporation, June 10, 2026, <https://www.dfc.gov/investment-story/strengthening-strategic-competition-through-investments-africas-digital-economy>.

[3] “Commercial Diplomacy,” International Trade Administration, June 12, 2026, <https://www.trade.gov/commercial-diplomacy>.

下开展，商务部下属的商务服务局提供技术性支持和商业对接服务。美国贸易发展署、国际发展金融公司和进出口银行也在商业外交中发挥重要作用，其工具包括可行性研究、低息贷款、股权投资和政治风险保险。^[1]

特朗普高度重视通过商业外交手段在非洲谋取经济利益，并为此不断创新举措。特朗普第一任期就推动美国驻非洲使馆建立“使馆交易团队”(Embassy Deal Teams)，将促进美非之间的投资合作作为美国驻非洲使馆的重要工作。同时，发起作为“繁荣非洲倡议”组成部分的“非洲贸易与投资活动”(AITA)，以全面加强美非之间的贸易与投资。进入特朗普第二任期，美国将商业外交确立为拓展其在非洲战略利益的核心工具。菲特雷尔指出，美国所有驻非洲大使都按照他们为美国商业开展倡导工作的成效和促成交易的数量接受考核，在特朗普第二任期开启后的 100 天内，美国在非洲地区已签署 33 笔总价值 60 亿美元的商业协议。^[2] 特朗普专设“非洲事务高级顾问”一职，由其姻亲、深谙非洲商业之道的马萨德·布洛斯 (Massad Boulos) 出任；这位核心“操盘手”通过“交易型外交”，攫取非洲关键矿产。美国商会虽然不是政府机构，但自特朗普第二任期开启以来一直非常活跃，通过举办商务活动组织非洲国家元首与美国企业代表会晤，搭建美非私营企业对接渠道。此外，美国非洲企业理事会在特朗普第二任期恢复举办美国—非洲能源与矿产论坛(USAEMF)，聚焦非洲能源与关键矿产投资，标志着其作为美非商业合作平台的作用发生了重要变化。

(二) 以对外援助工具化为抓手推动美国对非商业介入

如果说大规模削减对外援助是美国战略减负的重要一环，那么将有限的援助资源工具化以服务于特朗普第二任期的经济外交政策，才是此轮对外援助调整更深层的意图。

[1] Vivek Chilukuri and Ruby Scanlon, “Countering the Digital Silk Road: Kenya,” Center for a New American Security, July 2025, p.9, <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Digital-Silk-Road-FINAL-TECH-102025indd.pdf>.

[2] “Remarks for Launch of Bureau of African Affairs Commercial Diplomacy Strategy,” US Department of State, May 14, 2025, <https://www.state.gov/remarks-for-launch-of-bureau-of-african-affairs-commercial-diplomacy-strategy/>.

特朗普政府将 USAID 的主要职能并入国务院，使国务院成为对外援助的核心决策机构。美国国务院明确表示，将对外援助作为一种工具，服务于本国经济、安全和外交目标；更加灵活地部署援助资金，以便配合外交谈判、满足国家安全需求、协助美国企业争取全球交易、确保关键矿产的稳定供应、在移民与再移民问题上达成双边合作、阻止对手实现地缘政治目标等。^[1]

在“美国优先”的旗帜下，特朗普政府还将有限的援助与矿产开发、商业准入、获取健康数据等挂钩，使援助成为开展经济外交的工具。美国国务院的一份内部备忘录草稿显示，如果赞比亚政府不愿在关键矿产准入问题上满足其要求，美国可能暂停向该国提供大规模艾滋病防治援助。^[2]对于关键矿产丰富的刚果（金），美国政府也是先拿到更有利的矿产准入权后，才签署了卫生援助协议。在特朗普政府与加纳的卫生援助协议草案中，美方承诺为艾滋病、疟疾和结核病防治项目提供为期五年的资金支持，但要求加纳政府向美方分享其公民长达 25 年的健康记录。由于数据条款侵犯公民隐私，引发加纳国内巨大争议，该国最终拒绝签约。

（三）以改革发展融资机构保障美国对非经济外交实施

商业外交的有效落地，离不开融资工具的支持——这正是特朗普政府改革 DFC 的核心动因。特朗普第一任期就推动国会通过《善用投资促进发展法》（BUILD Act），并基于此法案建立 DFC，标志着美国国际发展融资机制的重大变革。进入第二任期后，特朗普政府进一步增强 DFC 等融资机制的战略属性。《2026 财年国防授权法》将 DFC 的投资上限由 600 亿美元提高至 2050 亿美元，扩大 DFC 的股权投资权限，并建立了新的循环股权基金。^[3]国会为 DFC 提供 38 亿美元的自由裁量资金——比 2025 财年增长 280%，还批准 DFC 设立首席战略官，确保该机构的投资与美国外交政策、经济竞争力和国家安全目标保

[1] “Agency Strategic Plan Fiscal Years 2026-2030.”

[2] Stephanie Nolen, “US Considers Withholding H.I.V. Aid Unless Zambia Expands Minerals Access,” The New York Times, March 16, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/03/16/health/zambia-hiv-aid-minerals-trump.html>.

[3] Erin Collinson, “DFC Reauthorization: What’s New and What It Means,” December 18, 2025, <https://www.cgdev.org/blog/dfc-reauthorization-whats-new-and-what-it-means>.

持一致。DFC 可通过贷款、股权投资、技术援助、可行性研究基金及采矿协议等多种工具，推动美国在非洲的投资，尤其是在关键矿产领域。由于能源和重大基建项目需要大规模混合融资，且建设周期长、政治监管复杂，只有风险承受能力更强、授权权限更大的 DFC，才能有效参与这些项目的价值链和全生命周期。^[1]

目前，DFC 在非洲管理的项目组合已超过 130 亿美元，重点支持关键矿产供应链中的采矿、加工及运输基础设施。2025 年以来，其具体承诺包括：为马拉维、莫桑比克和加蓬的稀土、石墨、钾肥项目提供融资；对乌干达、坦桑尼亚、赞比亚和南非进行更广泛的投资；为洛比托走廊开发提供 5.53 亿美元资金。此外，DFC 还是美国政府支持的矿业公司 TechMet 的重要投资方。这家总部位于爱尔兰的公司估值已超 10 亿美元，正筹集高达 2 亿美元的资金，用于扩大其在铜、钴、锂和稀土领域的资产，并在刚果（金）和赞比亚寻求新机会。除关键矿产外，美国金融机构也持续支持能源公司在非洲推进石油的勘探与开发。

（四）以军事手段为经济外交创造条件

特朗普政府以直接军事干预为先导，继之以经济外交为手段，在非洲维护既有战略利益，并不断拓展新的经济版图。尼日利亚是美国在非洲最重要的战略合作伙伴之一。美国公司在尼日利亚的石油和天然气、电信基础设施以及技术和医疗保健领域保有大规模存量投资。然而，近年来尼日利亚安全形势持续恶化，对美国的商业利益、能源供应以及人员安全构成了严峻挑战。在此背景下，特朗普政府采取了军事干预行动。2025 年 12 月，美国对尼日利亚西北部极端组织“伊斯兰国”的恐怖分子发动了军事打击。空袭后，美尼开展了一系列军事和外交接触。2026 年 1 月，美国向尼日利亚运送了“关键军事物资”。同年 2 月，约百名美军抵达尼日利亚，为尼武装部队提供训练与情报支持。通过深化与尼日利亚的合作，特朗普政府的目标是维系其在

[1] Ray Cai, “What Does the Development Finance Corporation Reauthorization Mean for Energy?” December 12, 2025, <https://www.csis.org/analysis/what-does-development-finance-corporation-reauthorization-mean-energy>.

西非反恐事务中的影响力，并保护其在尼日利亚（特别是几内亚湾）更广泛的经济和海洋利益。^[1] 以美国军事介入及美尼安全合作深化为保障，美国企业正加快进军尼日利亚市场的步伐。2026年7月，埃克森美孚及其合作伙伴宣布向尼日利亚近海的乌桑（Usan）加密钻井项目投资10亿美元，预计将使原油日产量增加4万桶。这是埃克森美孚尼日利亚子公司2016年以来首次重返钻井业务。同年8月，尼日利亚固体矿产发展部部长率代表团前往白宫，与美国国家安全委员会官员举行高层会谈，重点讨论增加美国在尼日利亚关键矿产价值链上的投资机会。^[2]

2025年6月，特朗普政府斡旋刚果（金）与卢旺达签署和平协议。同年12月，美国和刚果（金）签署了战略伙伴协议。根据协议，美国为刚果（金）提供军事援助等安全支持，刚果（金）为美国开采本国关键矿产创造条件。美国国务院称，两国建立伙伴关系就是为了释放投资，落实美国斡旋下的刚果（金）—卢旺达和平协议。^[3] 在特朗普政府的支持下，美国资本快速进入刚果（金）矿业市场。刚果（金）政府已向美方提交了一份包含44个项目的合作清单，涵盖铜、钴、锂、锡、黄金及油气资源。美国猎户座关键矿产财团（Orion Critical Mineral Consortium）正与大宗商品巨头嘉能可（Glencore）谈判，计划斥资约90亿美元收购后者在刚果（金）的穆坦达（Mutanda）和卡莫托（Kamoto）两大铜钴矿的股份。

此外，美国非洲司令部也在筹划加强其经济职能，以服务美国战略利益。美国非洲司令部司令迈克尔·兰利（Michael Langley）2025年6月在国会听证会上指出，中部非洲和南部非洲地区以丰富的关键矿产闻名，这类矿产

[1] “Nigeria-US Military Cooperation and the Challenge of Containing Sahel Instability,” Observer Research Foundation, April 4, 2026, <https://www.orfonline.org/expert-speak/nigeria-us-military-cooperation-and-the-challenge-of-containing-sahel-instability>.

[2] “Solid Minerals: Nigeria, US to Deepen Strategic Partnership, Investment,” Vanguard News, August 5, 2026, <https://www.vanguardngr.com/2026/08/solid-minerals-nigeria-us-to-deepen-strategic-partnership-investment/>.

[3] “2026 Critical Minerals Ministerial,” US Department of State, February 4, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial/>.

是新兴技术产品的基础原料，可应用于军事与国防系统；《2024 财年国防授权法》授权国防部战略资本办公室（OSC）为符合非洲伙伴国及美国国家安全利益的重点项目推介融资方案；美国非洲司令部正设立国防经济分支，对接战略资本办公室，主动发掘重点国家内契合战略目标的投资机会。^[1]

四、特朗普第二任期对非经济外交的制约因素

尽管特朗普对非经济外交以“贸易而非援助”为旗号，其本质仍是服务于“美国优先”，这反而进一步压缩了美非合作共赢的空间，也使其在实施中面临诸多掣肘。

（一）“美国优先”与非洲发展振兴之间的内在张力难以弥合

“美国优先”与非洲发展振兴之间存在根本矛盾。在贸易方面，2025 年 4 月，特朗普政府依据《国际紧急经济权力法》（IEEPA）对全球大多数国家征收高额“对等关税”，大幅抵消了《非洲增长与机遇法案》对 32 个非洲国家的单边关税优惠。根据美国研究机构贸易法中心的数据，在截至 2025 年 11 月的一年，《非洲增长与机遇法案》受惠国的对美出口额同比下降了 32%。^[2]在美国最高法院裁定基于 IEEPA 征收的全球“对等关税”违法后，特朗普政府转而援引《1974 年贸易法》第 122 条，对全部贸易伙伴征收 10% 的临时进口附加税。这一政策同样适用于《非洲增长与机遇法案》受惠国，使得单边关税优惠的实际价值被大幅削弱。

在关键矿产开发上，美国将非洲作为原材料的攫取地，无意推动非洲本土产业链向下游延伸，而非洲国家则希望依托资源禀赋，延伸本土产业链，提升产品附加值。分析指出，美国与非洲的合作必须从空谈转向技术合作实践，

[1] “Statement of General Michael E. Langley, United States Marine Corps Commander, United States Africa Command before the House Armed Services Committee,” June 10, 2025, p.10, https://armedservices.house.gov/uploadedfiles/2025_africom_posture_statement_for_hasc.pdf.

[2] “AGOA Changes Add to Africa’s Rollercoaster Ride of US Tariffs,” All Africa, March 13, 2026, <https://allafrica.com/stories/202603130385.html>.

即共享矿产加工技术、电池前驱体技术和数字基础设施专业知识。如果仅限于原材料开采，非洲就无法成为全球经济的稳定支柱。^[1]

以拥有丰富油气和关键矿产资源的安哥拉为例，该国作为《非洲增长与机遇法案》受惠国，似乎并未从对美经贸合作中获得太多实际收益。2025年，美国与安哥拉的货物贸易总额估计为20亿美元。其中，美国对安哥拉出口12亿美元，较2024年增长72.5%，美国从安哥拉进口8.711亿美元，较2024年下降53.4%。^[2]正如美国国务院《2025年投资环境声明：安哥拉》所阐述的，安哥拉市场对于美国出口而言最有前景的领域是海上石油和天然气技术、电气和农业设备、交通基础设施、海事和健康技术、机场管理服务。^[3]在优先保障美国出口的既定前提下，安哥拉能否真正获益并非美国的核心考量。这种“重自身、轻伙伴”的利益分配逻辑，或将成为制约美国对非经济外交可持续性的关键因素。

（二）片面追求短期经济利益可能在非洲引发新的动荡

特朗普第二任期对非政策彻底转向功利主义，高度聚焦经济利益且诉诸武力手段。这种以大幅压缩援助和不可预测的军事介入为代表的做法，恐将非洲置于新的动荡风险之中。一方面，大规模削减或取消援助将加剧非洲人道主义灾难。美国众议院外交委员会资深民主党人致信国务卿鲁比奥，警告国务院取消对布基纳法索等七个非洲国家的人道主义援助将造成灾难性后果。信中指出，此举可能导致2025年撒哈拉以南非洲新增百万例本可预防的死亡，同时为“基地”组织和“伊斯兰国”扩大影响力创造条件，威胁地区稳定。^[4]

[1] Cherkaoui Roudani, "Why Washington Now Sees Africa as Crucial to National Security," December 14, 2025, <https://moderndiplomacy.eu/2025/12/14/why-washington-now-sees-africa-as-crucial-to-national-security/>.

[2] "Angola," Office of the United States Trade Representative, April 15, 2026, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/southern-africa/angola>.

[3] "2025 Investment Climate Statements: Angola," US Department of State, June 12, 2026, <https://www.state.gov/reports/2025-investment-climate-statements/angola>.

[4] "Meeks, Jacobs Lead Warning to Rubio Not to End Lifesaving Assistance to 7 African Countries," US House Foreign Affairs Committee, March 30, 2026, <https://democrats-foreignaffairs.house.gov/2026/3/meeks-jacobs-lead-warning-to-rubio-not-to-end-lifesaving-assistance-to-7-african-countries>.

根据《柳叶刀－全球卫生》发表的模型，到 2030 年，全球官方发展援助的持续减少可能导致全球数千万人死亡，其中包括数百万五岁以下儿童；援助历来是低收入国家卫生系统的重要生命线，有助于降低儿童死亡率和控制传染病。^[1] 美国非营利智库全球发展中心的一项最新研究显示，美国援助削减已经导致非洲国家的武装冲突事件数量增加约 5%。^[2]

另一方面，在经济利益驱动下，特朗普政府更倾向于诉诸军事手段，干预门槛的降低将进一步加剧部分地区的动荡风险。以尼日利亚为例，美国对其境内极端武装发起军事打击后，当地安全形势不断恶化。“博科圣地”等反西方恐怖组织的对抗情绪被进一步激发，报复性杀戮事件随之增多。2026 年 2 月，就在一支美军小分队抵达尼日利亚以支持反恐行动的当天，“博科圣地”与“拉库拉瓦”叛乱分子在该国夸拉州的两个社区发动袭击，造成至少 162 人死亡。同年 4 月，美国下令从尼日利亚撤离使馆工作人员，使国际社会对尼安全体系和领导层的信心减弱。^[3]

（三）“全政府—全社会”框架难以落地，美国对非战略经济利益受阻

“全政府—全社会”框架是美国推进对非经济外交的关键支撑。其优势在于，通过整合国务院、财政部等十余个政府部门，调动企业、高校、非政府组织等多方力量，形成政策合力、资源协同与行动一致。在具体实践中，开发能源和基础设施等大型项目通常依赖各政府机构、私营部门、公民社会和伙伴国对口机构的合作。

但特朗普政府的“全政府—全社会”路径并未在非洲实现一体化落地。“全政府”手段的有效运行依赖跨部门、跨周期的一致性与可预测性，但特朗普

[1] Tanmay Puri, “Aid Cuts Could Kill 22M People By 2030, Including 5.4M Children, New Study Warns,” February 3, 2026, <https://www.ibtimes.co.uk/aid-cuts-could-kill-22m-people-2030-including-54m-children-new-study-warns-1776001>.

[2] “US Aid Cuts Fueled Conflict in Africa,” Center for Global Development, February 18, 2026, <https://www.cgdev.org/blog/us-aid-cuts-fueled-conflict-africa>.

[3] “US Evacuation Signals Fading Confidence in Nigeria—Peter Obi,” Vanguard News, April 11, 2026, <https://www.vanguardngr.com/2026/04/us-evacuation-signals-fading-confidence-in-nigeria-peter-obi/>.

政府对非政策以“交易化、随意化”为特征，频繁单边调整甚至推翻既定承诺使各部门与社会力量难以形成稳定预期，更无法围绕统一目标长期布局。此外，“全社会”路径要求政府能够有效调动企业、智库、非政府组织等多元主体参与对非战略，但特朗普政府政策以“美国优先”为最高准则，对外援助被极端压缩，国际合作项目被大量终止，民间力量失去与政府对接的激励与渠道，社会资源无法转化为战略协同。特朗普政府的非洲政策注重的是增加贸易和投资，这两个目标都依赖美国私营部门的行动，而美国政府在动员私营部门参与方面效果有限。^[1]

五、结语

从战略上重视非洲的经济价值并加速推行经济外交是美国对非政策的重大转变，这一转变既是美国总结其既往对非政策得失的重要结果，也是美国寻求重建对非优势的新尝试，值得高度关注。从全球范围看，世界主要国家和地区竞逐非洲的步伐在加快，美国适时调整其对非战略路径，意在强化对非经济竞争布局。对非洲而言，这意味着更为复杂的博弈格局：一方面，非洲自主发展的战略空间将受到更明显的挤压，如何统筹应对多方对非合作、在博弈中维护自身议程主导权，正成为迫在眉睫的课题；另一方面，面对美方日益露骨的经济胁迫及掠夺，非洲国家亟须强化综合能力建设，以夯实抵御外部风险、坚守战略自主的根基。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] David Shinn, “Shifting Ground: US-Africa Policy from Obama to Trump,” *Modern Diplomacy*, November 20, 2025, <https://moderndiplomacy.eu/2025/11/16/shifting-ground-u-s-africa-policy-from-obama-to-trump/>.

气候治理变革期全球南方国家的 战略选择^{*}

□ 阎德学 赵书浩

〔提 要〕全球气候治理近年来进入变革期，呈现议题边界拓展、治理格局重塑和治理效能承压的新形势。在当前的变革中，全球南方国家面临气候话语、气候融资、关键气候技术及外部合作环境等方面的系统性挑战。对此，全球南方国家展现前所未有的战略主动，通过构建自主气候治理话语体系，抗衡北方中心主义叙事，推动气候法理、融资和技术等领域的变革与创新，实施跨议题的综合性气候治理策略，实现气候治理与经济发展、能源转型、产业链重构的融合。全球南方国家的气候治理实践，有助于维护全球气候治理稳定、重塑全球气候治理的基础规范、重构全球气候治理格局、凝聚气候治理的全球南方经验。中国作为全球南方的天然成员，始终支持全球南方国家的治理诉求和实践，共同推动构建更加公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

〔关 键 词〕气候治理变革期、全球治理、全球南方、南南合作

〔作者简介〕阎德学，华东师范大学台湾研究院、俄罗斯研究中心、
周边中心研究员，博士生导师

赵书浩，华东师范大学政治与国际关系学院博士研究生

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0105-25

^{*} 本文系中央社会主义学院统一战线高端智库项目（项目批准号：ZK0120250109）、华东师范大学学科交叉推进项目（项目批准号：2025ECNU-LLYJ008）的阶段性研究成果。

随着国际政治经济环境恶化和地缘政治危机加剧，全球气候治理面临复杂挑战。2025年，第30届联合国气候变化大会（COP30）的最终报告指出，既有气候治理已取得进展，但仍与《巴黎协定》设定的控温目标存在较大差距。与此同时，全球南方国家与全球北方国家对气候融资、损害补偿等议题的分歧长期存在，加之美国再次退出《巴黎协定》引发的信任危机，加剧国际社会对多边气候治理机制权威和全球气候治理前景的普遍忧虑。在此背景下，全球南方国家的群体性崛起被视为破局的关键所在。在气候治理中，全球南方是基于特定发展阶段、历史责任和国际制度地位所形成的复合性政治身份。尽管全球南方内部存在差异，但在气候融资、技术转移、发展权保障和反对绿色保护主义等议题上具有较高共识。全球南方国家推动气候正义、融资改革、技术转移等治理范式创新，促使全球气候治理从“全球北方”主导转向“全球南方”塑造的多元共治。分析当前全球气候治理的新形势，研判全球南方国家面临的治理挑战、战略选择及其影响，对于理解全球气候治理未来走向、提升全球气候治理成效以及推动中国作为全球南方的天然成员引领全球南方国家气候治理实践具有重要意义。

一、全球气候治理变革期的新形势

近年来，国际政治经济局势的变动深刻影响全球气候治理逻辑，推动全球气候治理进入议题边界不断拓展、主体格局重塑和治理效能持续承压的变革期。

（一）全球气候治理议题边界拓展

第一，气候议题与国际贸易规则的制度性嵌合进入实质化阶段。碳关税等单边绿色贸易措施呈现全球扩散效应，相关机制从环境治理工具转变为国际贸易规则。2026年，欧盟碳边境调节机制进入实质执行阶段，并将于2028年进一步将汽车零部件等钢铝密集型制成品纳入管控范围。同时，日本也在2026年起强制大型企业参与碳交易，并计划自2028年向化石燃料进口征收

碳附加费。美国的“清洁竞争法案”尚未正式通过，但其政策走向也折射出国际贸易中附加碳排放限制的制度性趋势。在此背景下，气候议题的贸易规则化已为国际社会重视。2025年4月，韩国和吉布提分别向世贸组织提交“与贸易有关气候政策”的提案，强调有必要防范因气候指标泛化导致的贸易中断问题。^[1]5月，俄罗斯在世贸组织争端解决机构就欧盟的碳边境调节机制及欧盟碳排放交易体系下的出口补贴问题提起磋商，指责欧盟政策实质是绿色贸易壁垒。^[2]COP30会议上“与气候相关的贸易措施”被写入最终文本，明确开展为期三年的贸易与气候议题对话，并强调应对气候变化的任何单边措施均不对国际贸易构成限制。^[3]

第二，清洁能源技术竞争推动气候议题向关键矿产供应链领域延展。在全球能源转型加速推进的背景下，关键矿产及其供应链成为全球气候治理的重要议题。COP30会议一度将关键矿产议题纳入议程，并在“公正转型工作方案”草案中强调关键矿产开采的社会和环境风险，指出其快速扩张将引发森林砍伐、水资源短缺及劳工剥削等问题。^[4]尽管上述未能写入正式文本，此次会议对该议题的探讨凸显清洁能源技术对气候治理的关键价值，也揭示出关键矿产供给对气候公正转型的挑战。一方面，全球清洁能源技术的规模化发展推高关键矿产需求，受供给能力约束，由供需缺口持续扩大引发的供应链博弈将直接制约全球能源转型进程；另一方面，关键矿产供应链面临环境成本与减排红利的空间错位，供给端承受环境代价，需求端获取减排收益，

[1] WTO, “Committee Advances Discussions on Trade-related Climate Measures and Technology Transfer,” April 3, 2025, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/envir_03apr25_e.htm.

[2] WTO, “Russia Initiates WTO Dispute Regarding EU’s Carbon Border Adjustment and Emissions Trading,” May 19, 2025, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds639rfc_19may25_e.htm.

[3] FCCC, “Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement,” November 22, 2025, p.8.

[4] The Climate Watch, “COP30 Breakthrough: Draft Just Transition Text Flags Risks from Transition Minerals for the First Time,” November 15, 2025, <https://theclimatewatch.com/cop30-breakthrough-draft-just-transition-text-flags-risks-from-transition-minerals-for-the-first-time/>.

这种关键矿产的供给现状对气候公正转型构成实质性冲击。

第三，气候议题嵌入国际金融体系的进程持续加速。气候融资逐渐从气候谈判的配套议题成为国际金融框架的核心关切。当前，气候融资呈现两方面趋势。一是气候融资的规模持续扩大，但供需缺口的结构性矛盾仍突出。COP30重申至2035年每年至少1.3万亿美元的气候融资目标，并呼吁将同期气候适应性投入增加两倍。^[1]然而，根据气候政策倡议组织分析，全球气候融资的总量增长难掩地域分配的严重失衡，全球南方国家所获融资仍极为有限。与此同时，融资来源的结构性矛盾逐渐凸显，全球北方的出资意愿和能力不断收缩，而私人资本主导的融资模式难以适应普遍的融资需求。二是气候融资的分配逻辑受地缘政治因素深刻影响。部分全球北方国家将气候融资与外交立场、地缘政治取向等挂钩，气候融资从发展援助工具向战略竞争手段异化，进而加剧气候融资的公平性失衡，成为加剧气候治理赤字的因素。

第四，气候议题在国际法体系下取得的进展有待检验。2025年7月，国际法院通过“关于各国应对气候变化义务”的咨询意见，首次系统阐释了国家在应对气候变化中所负义务的法律边界^[2]，主要包含三方面内容：一是明确将气候变化界定为对人类的“生存威胁”，将应对气候变化提升至法律义务；二是确认国际人权领域法律同样适用于气候变化领域，为气候危机下的国际人权保护确立法律保障；三是判定未履行减排义务可能构成国际不法行为，须承担停止侵害和赔偿的法律后果。然而，国际法院的这一咨询意见立场有待商榷，受制于法理基础与治理逻辑，其权威性也有待实践检验。一方面，将“禁止损害”原则直接适用于气候变化领域缺乏习惯法基础，且国际法院的咨询意见本质上并不具备直接法律约束力，无法通过简单的司法推演强行突破《巴黎协定》确立的气候治理模式，创设超出现有条约体系范围的“硬法”义务。另一方面，将气候损害界定为“国家不法行为的赔偿责任”也不符合

[1] Felipe de Carvalho, “Belém COP30 Delivers Climate Finance Boost and a Pledge to Plan Fossil Fuel Transition,” November 22, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/11/1166433>.

[2] International Court of Justice, “Advisory Opinion of 23 July 2025,” July 23, 2025, <https://www.icj-cij.org/node/205614>.

当前多边共识。在既有气候治理体系下，“损失与损害”机制的谈判始终在有意规避带有惩罚性质的“国际责任与赔偿”问题，而国际法院的咨询意见不仅可能打破全球气候谈判长期积累的政治信任，还面临极高的因果关系举证难题，甚至导致气候治理体系出现割裂。^[1]

（二）全球气候治理格局重塑

第一，美国再度退出《巴黎协定》对多边气候治理构成实质性冲击。2025年，特朗普再次宣布退出该协定，进而实施“大而美”法案、退出公正能源转型伙伴关系，并于2026年2月宣布撤销气候危害认定。这不仅是美国气候政策的全面倒退，更折射出多边气候治理机制的结构性缺陷，即当治理履约取决于国家政治选择而非国际法律义务时，气候治理协议沦为选择性倡议。美国的“退群”行为具有严重的制度性后果。一方面，全球气候治理从集体行动困境加速向大国“退群”后的责任真空演进。作为全球累计排放量最大的国家，美国在拒绝承担自身减排义务的同时，亦推卸全球北方国家应承担的气候资金和技术支持责任，严重侵蚀全球气候治理的合作基础，加剧全球治理挑战。另一方面，多边气候治理机制权威受到严重挑战。美国并非普通缔约方，其缺席COP30气候谈判是历来首次，动摇了其他国家的履约意愿，使多边气候合作向碎片化的双边和小多边合作倒退。

第二，欧盟面临能源转型、内部分歧和全球领导力的结构性困境。欧盟脱碳进程面临减排与能源困局的张力。受地缘冲突影响，化石燃料价格上涨迫使德国、意大利等国延长燃煤电厂运行期限，延缓欧盟能源转型进程。与此同时，欧盟能源转型面临突出的资金缺口。欧盟委员会指出，至2030年欧盟能源转型每年需要6600亿欧元，急需优化资金框架加以应对。^[2]在欧盟内部，中东欧煤炭依赖国与南欧财政脆弱国间始终存在利益分歧，能源成本高

[1] 何丹、苟海波：《从国际法院气候变化问题咨询意见看“禁止损害”的法律地位》，《国际法研究》2026年第2期，第102页。

[2] EU, “Commission Launches Strategy to Accelerate Clean Energy Investment,” March 10, 2026, https://energy.ec.europa.eu/news/commission-launches-strategy-accelerate-clean-energy-investment-2026-03-10_en.

企和工业竞争力下滑对欧盟气候治理构成制约。在全球气候治理中，一方面，欧盟的碳边境调节机制被视为绿色保护主义壁垒；另一方面，欧盟长期以来的气候战略面临国际挑战。此外，受美国“退群”影响，欧盟亦表现出“摇摆”姿态。欧盟在 COP30 上虽积极推动制定化石燃料路线图和支持扩大气候资金规模，但因其在资金议题上拖延谈判并附带严苛条件，使其未能获得石油出口国和部分贫困国家的认可。最终化石燃料议题未能取得预期突破，正是欧盟气候领导力遭受挑战的体现。

第三，全球南方国家成为全球气候治理的关键主体。在全球北方气候治理贡献渐趋弱化的背景下，全球南方国家展现出积极的治理意愿和高度的治理行动力。2025 年，针对美国首次缺席的联合国气候变化大会，国际社会普遍认为此次会议难以取得实际进展。尽管与会各国在化石燃料淘汰路线图上仍存在分歧，但在全球南方国家的共同努力下，围绕气候融资、公正转型、热带雨林保护等议题仍达成一揽子政治成果，不仅重申推进气候治理的集体承诺，凝聚起开展气候治理的全球南方共识，更凸显在大国“退群”或违约的治理困境下，全球南方国家逐渐从边缘参与者成为多边气候治理秩序的关键捍卫者。

（三）全球气候治理效能承压

第一，既有减排进展与预期目标存在显著差距。尽管《巴黎协定》通过后，绝大多数缔约方已提交或更新国家自主贡献方案，并采取相应措施，但整体减排成效远未达标。联合国环境规划署的《2025 年排放差距报告》显示，即使全面实现各国的自主贡献目标，本世纪末全球气温预计升幅仍将高达 2.3 至 2.5℃，并指出部分国家最新的国家自主贡献并无实质性进展。^[1] 同年，《联合国气候变化框架公约》秘书处的报告显示，尽管在 COP30 召开前已有 113 个缔约方提交或更新国家自主贡献，但预计到 2035 年全球温室气体排放量仅

[1] UNEP, “Emissions Gap Report 2025: Off target - Continued Collective Inaction Puts Global Temperature Goal at Risk,” 2025, p.4, <https://wedocs.unep.org/rest/api/core/bitstreams/4830e1a8-14c0-44a5-a066-cdd2ba5b3e10/content>.

较 2019 年下降约 12%，远低于实现控温目标所需的 55% 至 60% 的减排量，全球气候治理亟需更具雄心的国家自主贡献方案。^[1] 上述差距的成因在于，《巴黎协定》确立的国家自主贡献机制虽实现广泛参与，但也因缺乏有效约束而减缓了进展。

第二，《巴黎协定》确定的治理机制在落地实施方面进展迟缓。2023 年，COP28 完成首次全球盘点，各国达成以公正、有序、公平的方式实现能源系统脱离化石燃料的“阿联酋共识”。然而，在 COP30 上围绕化石燃料退出路线图并未取得实质进展。尽管欧盟等推动将化石燃料退出路线图的谈判纳入会议文本，但因沙特、俄罗斯等产油国的抵制，相关诉求未能落地。这凸显全球盘点机制的“软约束”困境，即能够推动各方达成共识，但难以推动各方兑现共识。与此同时，全球碳市场机制一直面临挑战。自 COP22 以来，构建全球碳市场始终是历届气候大会的重要议题。尽管各缔约方在 COP29 和 COP30 上围绕碳信用机制、减排量授权等达成系列共识，但由于各国法律定性不一、核查机制存在缺陷等局限，全球碳市场运作仍将面临巨大的合规和信任挑战。

第三，全球气候治理中“灰色地带”的阻滞效应逐渐凸显。全球气候治理框架下存在若干因安全敏感性或国际法缺失而长期被回避的议题。军事排放豁免便是突出问题。据第三方机构估算，全球常规军事活动温室气体排放量约占全球排放总量的 5.5%。^[2] 然而，从《京都议定书》到《巴黎协定》，军事排放未能纳入减排体系。^[3] 近年来持续延宕的乌克兰危机和中东局势，使这一问题暴露无遗。据战争温室气体核算倡议组织评估，2022 至 2026 年乌克兰危机产生的温室气体排放已累计逾 3.11 亿吨二氧化碳当量，近乎法国的

[1] Shafiqul Alam, “COP30 in Belém Must Spark Action on Fulfilling Commitments,” November 18, 2025, <https://icefa.org/resources/cop30-belem-must-spark-action-fulfilling-commitments>.

[2] The Conflict and Environment Observatory, “Estimating the Military’s Global Greenhouse Gas Emissions,” November 2022, p.8, https://ceobs.org/wp-content/uploads/2022/11/SGRCEOBS-Estimating_Global_Military_GHG_Emissions_Nov22_rev.pdf.

[3] 阎德学、张乐然：《全球气候治理议程中的军事排放问题——基于遮蔽型国际议程设置的视角》，《世界经济与政治》2023 年第 12 期，第 23 页。

年排放量；^[1] 美伊冲突前 14 天排放超 500 万吨二氧化碳当量，远超冰岛全年排放量。^[2] 更为关键的是，冲突还通过损毁气候设施、挤占气候预算、扭曲气候认知和异化气候合作等，系统性加剧全球气候治理赤字。

二、全球南方国家在变革期面临的挑战

在全球气候治理加速重构的变革期，全球南方国家普遍面临气候话语、气候融资、气候技术和气候合作环境等领域的复杂治理挑战。

（一）气候话语方面

尽管近年来地缘冲突引发的能源危机加大了欧洲国家的减排压力，间接削弱了部分欧洲国家的治理话语权，但欧盟仍是全球气候治理的重要力量。^[3] 因此，全球气候治理中的“南北方”话语失衡并未改变。相反，由美国、欧盟等全球北方构建的气候治理话语体系仍占据主导，并呈现工具化、阵营化、安全化和保守化的演变趋势，进一步加剧全球气候治理结构的内在不平等性。^[4] 这种北方中心主义的气候叙事通过淡化历史排放责任、维持“技术中立”表象、塑造全球北方的气候领导力，使全球气候治理演变为全球北方维系霸权的重要手段。

全球北方国家通过设定净零排放等技术化目标，意图将气候治理窄化为当代减排竞赛，从而割裂历史排放与当代义务的连续性，在话语层面消解“共同但有区别责任”原则的道义基础。与此同时，碳边境调节机制等作为当下“气

[1] The Initiative on GHG Accounting of War, “Climate Damage Caused by Russia’s War in Ukraine, 24 February 2022-23 February 2026,” February 2026, p.3, https://en.ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2026/02/climate-damage-rusaggression_48months_en-2s.pdf.

[2] “War in Iran Has Already Produced Emissions Equivalent to a Year of Iceland’s Carbon Output,” March 26, 2026, <https://www.qmul.ac.uk/news/latest-news/2026/humanities-and-social-sciences/hss/war-in-iran-has-already-produced-emissions-equivalent-to-a-year-of-icelands-carbon-output.html>.

[3] 赵纪周：《重新审视欧盟在全球气候变化治理中的“角色”：一项历史考察》，《世界政治研究》2023年第6期，第109页。

[4] 李昕蕾：《美国气候治理的话语陷阱》，《人民论坛》2024年第4期，第76页。

候新政”的核心制度设计,将碳排放约束从多边协商框架异化为单边贸易规则,其实质是将全球北方主导的碳定价标准拓展为普适性规范。^[1]

在此背景下,全球南方国家若接纳该标准,将丧失依据自身发展阶段实施气候政策的自主空间;若加以抵制,则面临被排斥于国际绿色贸易体系之外的风险。更为关键的是,在关键矿产供应链等新兴议题上,全球北方国家凭借先发优势和议程主导能力,将其政策关切嵌入治理框架,^[2]而全球南方国家在资源主权、发展补偿等方面的核心诉求,却难以在当前的气候治理话语体系中获得回应与保障。

(二) 气候融资方面

全球气候融资的供需缺口和融资逻辑异化,构成全球南方国家推进气候治理的关键制约。联合国环境署的《2025年适应差距报告》显示,到2035年,全球南方国家的气候适应融资需求预计每年将超过3100亿美元,而2023年流向全球南方国家用于气候适应的国际公共资金仅为260亿美元,较前一年的280亿美元不升反降。^[3]尽管COP30重申推进落实至2035年每年至少动员1.3万亿美元的气候融资目标,但在全球北方国家出资意愿持续收缩的背景下,全球南方国家的适应与减排行动仍面临高度不确定的融资环境。联合国秘书长早在2024年就强调,需大幅拓展可负担的公共及私人融资,以推动富有雄心的新气候计划。^[4]

然而,私人资本主导的气候融资倾向于回报可预期、风险可控的领域,对全球南方国家最亟需的气候适应等突出治理领域则投入不足。相关研究表

[1] Daniel Muth, Mathieu Blondeel, and Philipp Pattberg, "The Architecture of Global Carbon Pricing Governance: Institutions, Functions and Policy Pathways," *Global Policy*, Vol.16, No.5, 2025, p.823.

[2] 于宏源:《安全、市场与权力:欧盟关键矿产战略的制度逻辑》,《国际问题研究》2026年第1期,第44页。

[3] UNEP, "Adaptation Gap Report 2025," October 29, 2025, <https://wedocs.unep.org/items/b547996e-14ce-4f1c-a6d4-b811dd373ae9>.

[4] UN Secretary-General, "Secretary-General's Special Address on Climate Action 'A Moment of Truth,'" June 5, 2024, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-06-05/secretary-generals-special-address-climate-action-moment-of-truth-delivered>.

明，私人资本的参与并不能实质缓解气候融资的结构性挑战，公共气候融资仍是气候治理的关键依托。^[1]

此外，双多边气候融资呈现附加政治条件的捆绑态势，限制全球南方国家的治理自主。例如，世界银行向洪都拉斯提供气候融资时附加“反腐败和透明度改革”条款；^[2] 国际货币基金组织提供的气候韧性贷款，也曾设置实施财政紧缩政策或削减化石燃料补贴的条款。^[3] 上述全球北方国家和国际组织附加政治条件的气候融资趋势，加深了全球南方国家的治理困境。

（三）关键气候技术方面

关键气候技术是实现可持续发展和推动气候治理的关键要素。^[4] 《巴黎协定》强调，技术开发与转让对全球气候适应与减缓行动具有重要意义。在全球产业链加速重构和大国竞争逻辑深度嵌入气候治理的当下，清洁能源等关键气候技术的国际转移逐渐从发展合作议题异化为地缘博弈的工具，加剧了全球南方国家的技术困境。美国、澳大利亚等全球北方国家以国家安全和保护为名，在下一代高效储能、碳捕集利用与封存（Carbon Capture, Utilization and Storage, CCUS）、先进核能、绿氢制备等关乎未来绿色产业竞争制高点的关键技术领域构建排他性技术联盟，依托严苛的技术出口管制和投资审查，对全球南方国家设置技术壁垒。^[5]

[1] Thomas Kalinowski, “The Green Climate Fund and Private Sector Climate Finance in the Global South,” *Climate Policy*, Vol.3, No.3, 2024, p.293.

[2] World Bank Group, “The World Bank and Honduras to Promote Transparency and Sustainability in the Country,” February 17, 2025, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/17/banco-mundial-impulsa-transparencia-sostenibilidad-honduras>.

[3] Recourse, “The IMF Is Still Advising Damaging Austerity and Continued Fossil Fuel Production, in Spite of Promises of IMF Climate Action, Data Shows,” October 14, 2024, <https://recourse.org/newsupdates/imf-climate-action-report/>.

[4] Qingtao Li, Arshian Sharif, Asif Razzaq et al., “Do Climate Technology, Financialization, and Sustainable Finance Impede Environmental Challenges? Evidence from G10 Economies,” *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.185, 2022, p.7.

[5] 徐利、雷洁琼：《美国：以政府为主导推动绿色技术创新发展》，《中国发展观察》2024年第10期，第37页。

与此同时，现有国际知识产权保护体系客观上为全球北方国家的技术垄断提供了制度性庇护。^[1]对此，全球南方国家近年来在世贸组织等框架下多次提出关键气候技术豁免或强制许可倡议，但始终为全球北方国家所抵制。此外，在清洁能源技术发展赖以维系的关键矿产领域，全球北方国家既通过技术壁垒维护其在产业链高端的垄断优势，又通过供应链安全叙事和本土生产要求控制关键矿产资源的下游走向，^[2]使全球南方国家在清洁能源转型中面临“技术短板”与“资源锁定”的双重困境。

上述趋势不仅加剧“南北方”国家间的关键气候技术不平等，更从根本上限制全球南方国家实现产业升级和发展权保障的可能。

（四）外部合作环境方面

当前，全球气候变化已逼近临界点，大国竞争和地缘博弈则持续恶化全球南方国家的气候合作外部环境。《全球气候状况报告 2025》表明，2023 至 2025 年全球平均升温较工业化前水平高出 1.48℃，高度逼近《巴黎协定》设定的升温阈值。^[3]

从大国竞争维度看，全球气候治理逐渐从公共产品供给转变为大国博弈场域，全球北方国家气候合作意愿下降，战略意图上升。尽管特朗普政府否认气候变化并实施消极的气候政策，但加州等地方政府以及微软、亚马逊等科技巨头并未同步收缩气候行动，美国的次国家行为体主动实施减排行动，对全球气候治理进程仍有深刻影响。在此背景下，全球气候治理呈现两大突出特征：一方面，全球北方国家以“小圈子”形式重构全球气候合作格局，气候谈判的集团化趋势加剧气候治理碎片化。^[4]另一方面，全球北方国家以

[1] 马忠法、李明威：《论构建气候技术知识产权共享的联合研发机制》，《中国科技论坛》2025 年第 7 期，第 59 页。

[2] 周维富、陈文静：《发达国家维护产业链供应链安全的主要做法与启示》，《中国经济报告》2023 年第 2 期，第 36 页。

[3] World Meteorological Organization, “State of the Global Climate 2025,” March 2026, p.8, https://library.wmo.int/viewer/69807/download?file=WMO-1391-2025_en.pdf&type=pdf&navigator=1.

[4] 王思丹：《美、日、印、澳“四方安全对话”的气候合作：内容、动因和影响》，《区域国别学刊》2025 年第 5 期，第 44 页。

战略利益而非气候紧迫性审视气候合作。2025年美国国会再次提起《蓝色太平洋法案》，尽管未获通过，但该法案反映出美国名义上提升太平洋岛国的气候韧性建设，而实质目标则是强化美国国家安全利益。^[1]

从地缘博弈维度看，近年来延宕的地缘冲突局势持续挤压全球南方国家的外部合作空间。一是地缘冲突频发带动化石能源价格持续波动，迫使部分国家陷入短期安全和长期转型的两难权衡；二是全球北方国家将有限的财政资源转向安全领域，对相应的气候预算形成挤出效应；三是传统安全议题持续占据国际议程核心，全球南方国家的气候诉求面临边缘化。

在上述因素的影响下，全球南方的气候合作环境逐渐从相对开放包容的多边合作向隐性门槛的有限合作模式转变。

三、全球南方国家在变革期的战略选择

面对复杂的治理困境，全球南方国家并未消极承受，而是以前所未有的战略自觉予以回应。

（一）构建基于历史责任与发展权益的自主气候治理话语体系

面对北方中心主义话语体系的系统性挤压，全球南方国家寻求从被动接纳到主动塑造的叙事转型，致力于打破既有“责任—能力”二分法的气候治理话语束缚。^[2]

第一，全球南方国家坚持公平正义的气候正义准则。长期以来，受全球气候治理体系内部的权力结构和利益博弈影响，全球气候治理的利益与责任分配，始终围绕祖父原则、功利主义规则及历史责任规则等展开。然而，各

[1] Joanne Wallis, Maima Koro, and Corey O'Dwyer, "The 'Blue Pacific' Strategic Narrative: Rhetorical Action, Acceptance, Entrapment, and Appropriation?" *The Pacific Review*, Vol.37, No.4, 2024, p.30.

[2] Corinne Blumenthal, "The Common But Differentiated Responsibilities Principle: An Excuse for Weak Climate Targets?" December 11, 2023, p.21, <https://ruor.uottawa.ca/server/api/core/bitstreams/342896e8-44b8-4036-9573-4c1acbcc295a/content>.

国对气候治理责任的认知差异已对全球气候治理构成阻碍。^[1] 鉴于此，全球南方国家坚持公平正义的全球气候治理核心准则，并坚守气候治理的全人类共同价值。

全球南方国家批评既有气候治理框架的不公平性。一方面，全球南方国家审视既有治理框架的科学性。印度自 2024 年以来发布的气候报告和减排承诺中，均强调其气候政策将建立在全球南方国家有权获得全球剩余碳预算中的公平份额这一基础之上。这凸显印度对于当前气候治理框架中“减排路径分配”的强烈质疑与重塑诉求。与此同时，印度学者提出基于发展水平、能源阈值和公平碳预算分配的新框架，从科学角度论证了既有气候治理框架和预设气候变化情境的不合理性，并指出若不能确保气候治理的公平正义，全球南方国家将面临加倍的气候挑战。^[2] 另一方面，全球南方国家审视既有治理原则的公平性。“共同但有区别责任”原则虽被视为全球南方国家参与气候治理的核心原则，但在实践中存在责任界定模糊和义务被转嫁风险。对此，全球南方国家重新审视该原则的法律位阶，将其界定为气候公平正义准则的下位原则，强调公平正义是当下化解治理挑战的根本依据。^[3] 在瓦努阿图等国的推动下，联合国大会向国际法院提出咨询请求。2025 年 7 月，国际法院发布《关于各国在气候变化方面义务的咨询意见》，明确指出全球北方国家应就气候损害承担相应的历史责任与出资义务，凸显公平正义准则的国际法价值。

全球南方国家力求推动气候融资的话语转换。近年来，全球南方国家对全球北方国家气候融资的表述，从发展型援助转向“历史性气候债务偿付”，

[1] 杨通进、张一鸣：《全球气候治理视域下的全球气候正义：原则、争议与展望》，《南京工业大学学报（社会科学版）》2024 年第 6 期，第 21 页。

[2] Ankita Ranjan, Tejal Kanitkar, and Thiagarajan Jayaraman, “A New Scenario Framework for Equitable and Climate-Compatible Futures,” *Climate and Development*, Vol.17, No.4, 2025, p.334.

[3] 赵恩德：《全球南方视域下的气候正义及中国贡献》，《当代世界社会主义问题》2025 年第 4 期，第 110 页。

折射出全球南方国家在气候变化历史责任问题上的明确立场，即全球北方国家应对气候变化承担相应的历史责任、法律义务和道义责任。相关研究指出，全球北方整体应对全球 92% 的超额碳排放负责，其中美国和欧盟分别占比 40% 和 29%。^[1]在此基础上，全球南方国家近年来多次要求全球北方国家承担气候债务。国际援助组织 ActionAid 的报告指出，非洲国家面临严峻的气候危机和债务风险，全球北方国家应基于历史排放责任向非洲国家偿付 36 亿美元的气候债务。^[2]2026 年 3 月，非洲区域损失与损害会议发表的会议公报明确拒绝全球北方国家气候融资的“慈善”叙事，并要求全球北方国家赔偿非洲因气候损害所遭受的损失。^[3]

第二，全球南方国家积极构建替代性气候治理话语体系。长期以来，气候中立主义等叙事话语体系忽视了“南北方”国家差异和全球南方国家的治理经验。对此，全球南方国家基于资源禀赋、发展阶段与文化传统着力构建本土化话语体系，以突破全球北方国家主导的单一叙事框架。

在区域层面，本土化气候治理经验是推进相关地区气候适应的宝贵资源。撒哈拉以南非洲国家以村社和部落为基本单元，发挥传统生态智慧在气候适应与减缓行动中的基础性作用。^[4]有研究指出，加纳的萨瓦纳地区存在使用豹、虎、木棉树等图腾预测气象的传统。^[5]非洲传统部落的本土化“治理”措施，

[1] Rishika Pardikar, “Global North Is Responsible for 92% of Excess Emissions,” October 28, 2020, <https://eos.org/articles/global-north-is-responsible-for-92-of-excess-emissions>.

[2] ActionAid, “Who Owes Who? External debts, Climate Debts and Reparations in the Jubilee Year,” February 10, 2025, <https://actionaid.org/publications/2025/who-owes-who#downloads>.

[3] “Triggering Momentum on Supporting Loss and Damage in an Era of Weakening Commitment to Climate Justice: A Communiqué from the 5th African Regional Conference on Loss and Damage,” PACJA, March 27, 2026, https://pacja.org/wp-content/uploads/2026/04/5th-ARCLD_communique-summarised-Version.pdf.

[4] 张永宏、王达：《撒哈拉以南非洲应对环境与健康变化的本土选择》，《西亚非洲》2022 年第 1 期，第 33 页。

[5] Zakaria Shanunu, “Totemism and Climate-Smart Adaptations in the Wasipe Traditional Area of the Savannah Region of Ghana,” *E-Journal of Humanities, Arts and Social Sciences (EHASS)*, Vol.5, No.4, 2024, p.402.

在治理资源投入有限和治理基础薄弱的地区，能够弥补宏观气候治理政策和实践的局限。此外，塞舌尔等岛屿国家致力于增强海洋碳汇话语权，将气候变化与“蓝色经济”等议题进行关联叙事，将传统海洋空间拓展为绿色海洋权益体系；^[1] 此前，巴西、印尼和刚果（金）利用雨林资源优势提出“碳汇主权”概念，探索以生态主权为核心的气候治理话语。2025 年，巴西在 COP30 上推动雨林议题成为议程焦点，强调关注雨林原住民权利保护和治理参与，以实现雨林地区的可持续发展。^[2]

在集体层面，全球南方国家已形成构建自主气候话语的稳固共识。国际社会针对何谓“公正转型”，目前尚无统一界定。全球北方国家坚持以能源转型为主的国内政策立场。而 COP30 上，包括 77 国集团和中国在内的 134 个全球南方国家达成共识，强调全球南方国家所认可的公正转型是涵盖经济发展各领域、包容各方、以人为本的全面转型，而非局限于能源领域。国际可再生能源机构对北非国家的可再生能源政策做出较高评价，认为其并非应对欧盟能源标准的简单举措，而是通过发展可再生能源产业促进技术本地化和经济多元化的关键举措。^[3]

（二）推动气候法理、融资和技术等领域的机制变革与创新

《巴黎协定》的“软法”约束对治理成效构成制约。^[4] 面对当前全球气候治理的结构性困境，全球南方国家采取推动既有机制改革与建立替代性机制的“双轨策略”，推动法理秩序、融资机制和技术转移等领域完善。

[1] UN Trade and Development, “Small Island Nations: How Oceans Offer Solutions to Climate Change,” January 2, 2025, <https://unctad.org/news/small-island-nations-how-oceans-offer-solutions-climate-change>.

[2] Mayara Souto, “COP30 Will Showcase Indigenous Territories as Part of the Fight Against the Climate Crisis,” April 11, 2025, <https://cop30.br/en/news-about-cop30/cop30-will-showcase-indigenous-territories-as-part-of-the-fight-against-the-climate-crisis>.

[3] IRENA, “North Africa: Policies and Finance for Renewable Energy,” International Renewable Energy Agency, 2023, https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Dec/IRENA_North_Africa_policies_finance_RE_2023.pdf.

[4] 周亚敏：《全球气候善治与“绿色丝绸之路”——基于治理实验的视角》，《当代亚太》2021 年第 5 期，第 114 页。

第一，推动全球气候治理法理秩序的结构性调整。全球南方国家高度关注气候损害及其追责的合法性问题。在国际层面，2022年，瓦努阿图在太平洋岛国论坛领导人会议上呼吁联合国大会向国际法院征求一份关于气候变化的咨询意见，率先推动将气候损害责任纳入国际司法范畴。2023年，联大A/RES/77/276决议首次将气候损害责任问题纳入国际司法程序。^[1]2025年5月，非洲人权和民族权法院收到意向咨询意见请求，旨在厘清非洲国家在气候危机中的人权义务。同年7月，国际法院发布关于气候变化的咨询意见，为全球南方国家在气候谈判中敦促有关国家正视历史排放责任和落实气候资金提供了重要的国际法层面的话语支持。2026年4月，非洲国家开始商讨落实气候损害与赔偿的非洲方案。^[2]5月，联大审议并通过相关决议，对其进程予以关注。相关动向表明，全球气候治理正面临转向，已从单纯的政治谈判转变为政治共识与国际法规则复杂交织的新格局。未来如何避免气候损害原则被泛化为追究“国家不法行为责任”的工具，以及如何有效协调小岛屿国家与主要发展中大国之间的治理逻辑分歧，仍是亟待妥善解决的关键问题。

此外，区域层面的环境诉讼已有先例。2021年，《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》（以下简称《埃斯卡苏协议》）正式生效，成为首个保障环境人权及司法救济的条约，其以“生态权”作为区域性国际法准则，强调该地区民众享有环境信息获取、决策参与和司法救济的权利，^[3]有力推动全球南方国家的生态追责机制发展。2023年，

[1] UN, “Request for an Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Obligations of States in Respect of Climate Change,” March 29, 2023, <https://digitallibrary.un.org/record/4008332?v=pdf#files>.

[2] The Center for International Forestry Research and World Agroforestry, “Africa Calls for Climate Action as Landmark Court Ruling Raises Stakes for Accountability,” April 24, 2026, <https://www.cifor-icraf.org/press/press-release/africa-calls-for-climate-action-as-landmark-court-ruling-raises-stakes-for-accountability/>.

[3] 截至目前共计24个拉美和加勒比地区国家签署该协议。United Nations Treaty Collection, “Chapter 27: Environment, 18. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazú, March 4, 2018,” https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxviii-18&chapter=27&clang=_en.

巴拿马最高法院援引《埃斯卡苏协议》等法律依据，宣布加拿大矿业公司的20年铜矿开采合同违宪。^[1]

第二，创新气候融资机制并增加资金可及性。面对气候融资的结构性矛盾，全球南方国家在气候融资领域的实践，已从扩大融资规模向重塑融资架构延伸。绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）作为协助全球南方国家气候治理的专项基金，总部设于韩国仁川，长期采用总部集中运作模式。为更好回应全球南方国家的气候治理诉求，推进区域化改革已成为基金发展的重要方向。近年来，区域办事处的设立是 GCF 战略转型的关键举措，共有 47 个全球南方国家参与到区域办事处竞争中。2026 年 3 月，肯尼亚、科特迪瓦、巴拿马、约旦和斐济分别获设区域办事处，是 GCF 区域化战略的重要进展。^[2] 此外，国际货币基金组织与 GCF 开展联合融资合作，特别提款权（SDRs）转借机制也被纳入全球气候融资构想。2022 年，印尼担任 G20 轮值主席国期间，推动各国就“通过自愿转借 SDRs 增加气候资金”达成共识并写入会议宣言。^[3] 2025 年汉堡可持续发展大会（HSC）召开前，德国智库积极呼吁国际社会重视通过 SDRs 开展气候融资在应对全球气候威胁方面的重要价值，并对德国政府在该议题上的保守立场提出批评。^[4] 与此同时，2025 年 GCF 批准贝宁、

[1] “Panama: Supreme Court Declares Canadian Miner First Quantum’s Contract to Operate Copper Mine Unconstitutional,” November 28, 2023, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/panama-supreme-court-declares-canadian-miner-first-quantums-contract-to-operate-copper-mine-unconstitutional/>.

[2] 肯尼亚获设东部和南部非洲区域办事处，科特迪瓦获设西非、中非和北非办事处，巴拿马获设拉美和加勒比地区办事处，约旦获设东欧、中亚和中东办事处，斐济获设太平洋地区办事处。Green Climate Fund, “GCF Portfolio Hits USD 20 Billion for Climate Action, Board Selects Host Countries for New Regional Offices,” March 28, 2026, <https://www.greenclimate.fund/news/gcf-portfolio-hits-usd-20-billion-climate-action-board-selects-host-countries-new-regional#>.

[3] “G20 Bali Leaders’ Declaration,” November 16, 2022, <https://g7g20-documents.org/database/document/2022-g20-indonesia-leaders-leaders-language-g20-bali-leaders-declaration>.

[4] Christian Groeber, “Innovative Use Options for the IMF’s Special Drawing Rights: Debunking Common Concerns of German Policymakers,” February 17, 2025, https://www.german-watch.org/sites/default/files/2025-02/Germanwatch_Innovative%20Use%20Options%20for%20the%20IMF%E2%80%99s%20Special%20Drawing%20Rights.pdf.

亚美尼亚等国总额达 13.32 亿美元的气候融资，成为 GCF 理事会有史以来最大规模的单笔气候融资，并批准哈萨克斯坦、特立尼达和多巴哥等国直接获取实体认证，极大优化了相关国家的气候融资流程和效率。^[1]

在区域气候融资上，非洲国家的区域性融资变革最为显著。2023 年，非洲开发银行启动新版气候融资方案，以碳信用预期收益证券化方式为成员国发行主权气候债券提供担保。2026 年 3 月，非洲开发银行可持续能源基金首创可再生能源证书聚合机制（P-REC），将可再生能源证书作为直接融资工具，面向地区能源匮乏国家实施可再生能源项目。此外，COP30 损失与损害基金已启动首轮项目征集，标志着全球南方国家推动的损失与损害机制进入实质化操作阶段。

第三，健全气候技术转移与知识产权制度。全球南方国家已多次在世贸组织和世界知识产权组织等框架下推动气候技术规则的公平化改革。一方面，非洲谈判集团（AGN）在气候技术领域已构建起较为完备的框架。2023 年，非洲气候技术中心（ACTC）自 2014 年启动试点，将气候技术纳入地区投资规划与项目统筹，支持撒哈拉以南非洲国家的低碳转型以及适应型技术部署。^[2]另一方面，全球南方国家推动技术开发与转让议题取得进展。COP30 上，与会各国就气候技术中心和网络（CTCN）的职能安排达成共识，在职能修订中新增对全球南方国家创新体系和国家指定实体支持；在技术实施计划中提出加强全球南方国家气候技术开发和转让的工作框架。

与此同时，全球南方国家寻求气候技术领域知识产权规则的制度性突破。2024 年，非洲谈判集团在世界知识产权组织大会期间发表声明，指出现有的技术转移机制难以满足非洲应对气候危机的迫切需求，呼吁构建更为包容的

[1] Green Climate Fund, “The Green Climate Fund Achieves Record-breaking Year as Board Channels USD 3.26 Billion to Developing Countries in 2025,” October 30, 2025, <https://www.green-climate.fund/news/green-climate-fund-achieves-record-breaking-year-board-channels-usd-326-billion-developing>.

[2] African Climate Technology Centre, <https://www.se4all-africa.org/seforall-in-africa/financing-opportunities/african-climate-technology-centre/>.

知识产权共享机制。^[1]与此同时,2025年,巴西、印度和秘鲁共同向世贸组织与贸易有关的知识产权理事会(Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS 理事会)提交文件,要求披露涉及生物气候适应技术专利的遗传资源与相关知识,应对气候变化背景下的生物资源剽窃并且促进全球南方公平获取绿色技术。^[2]

(三) 实施跨议题的综合性气候治理策略

在气候议题与国际贸易规则、能源转型等议题深度融合的背景下,全球南方国家通过将气候治理嵌入绿色经济发展、能源转型、产业链重构,构建起更具韧性的全球南方治理框架。

第一,推动气候治理与绿色经济发展深度融合。近年来,全球南方国家逐渐意识到气候治理并非单纯的生态议题,实现气候治理与经济融合的融合,既是提升气候治理效能的必然要求,也是将气候行动转化为生产力的关键路径。基于此,全球南方国家的气候治理逐步向“气候—发展”相协调的范式转变,并且大多选择实施中长期气候战略。卢旺达 2022 年修订的《绿色增长和气候适应战略》是典型代表,^[3]其旨在打造气候适应与绿色经济相融合的发展路径,将应对气候变化纳入国家各经济部门,以期至 2050 年将卢旺达建成气候适应性强且低碳的经济体。^[4]2024 年,柬埔寨出台《柬埔寨气候变化战略计划(2024—2033)》,通过制定具有包容性的可持续发展措施以实现经济和社会可持

[1] WIPO General Assembly, Fifty-Seventh (31st Extraordinary) Session, July 9 to July 17, 2024, https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=81271&la=EN.

[2] WTO, “Reviving Discussions on the Relationship Between the TRIPS Agreement and Convention on Biological Diversity,” March 18, 2025, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/IP/C/W719.pdf&Open=True>.

[3] Rwanda Ministry of Environment, “Revised Green Growth and Climate Resilience National Strategy: for Climate Change and Low Carbon Development,” September 2022, https://www.rema.gov.rw/fileadmin/user_upload/Rwanda_Green_Growth___Climate_Resilience_Strategy_06102022.pdf.

[4] Rwanda Ministry of Environment, “Green Growth and Climate Resilience Strategy,” June 2023, https://www.environment.gov.rw/fileadmin/user_upload/Moe/Publications/Strategies/Rwanda_GGCRS__November_2023.pdf.

续发展。^[1]2025年,越南发布《2035年循环经济国家行动计划》,强调发展融合循环经济模式的绿色经济。^[2]此外,巴西的《绿色增长计划》、印度尼西亚的《2050年低碳和气候韧性长期战略》、哈萨克斯坦的《向绿色经济转型行动计划(2024—2030)》等,均是全球南方国家致力于绿色经济发展的重要体现。在全球气候治理深刻变革的当下,推动绿色经济发展已成为全球南方国家化解减排与发展间矛盾的普遍选择。

第二,注重气候治理与能源转型的政策协同。清洁能源是实现全球气候治理的关键要素。在全球能源转型路径上,全球南方国家认同能源转型是必然要求,并坚持“逐步淘汰”的转型立场,积极探索兼容能源转型的气候治理实践。事实上,部分全球南方国家具备发展清洁能源的基础,但受制于市场、资金等因素而未能充分发展。当前,全球气候治理体系的深刻变革为相关国家推动清洁能源技术与能源转型创造契机。其中,氢能为部分全球南方国家所重视。2024年,智利正式发布《绿色氢能行动计划(2023—2030)》和相应的资金保障机制,旨在构建以氢能为核心的能源生产与消费框架。^[3]同年,巴西先后出台《国家能源转型政策》和《国家低碳氢能政策》,为加快巴西能源模式向更可持续方向过渡,实现绿色、公正且具有包容性的发展模式提供了政策指引。^[4]当然,全球南方国家内部在清洁能源技术水平与能源结构清洁化程度上不可避免地存在差异,部分国家仍难以自主推进能源转型。但部分全球南方国家在清洁能源技术开发和运用实践的日益成熟,有助于为其他全球南方国家的能源转型提供可选择路径。

[1] 王涛:《柬埔寨出台应对气候变化国家框架》,《经济日报》2024年8月15日,第4版。

[2] Sudhanshu Singh, “Vietnam’s National Action Plan for Circular Economy by 2035: Key Policies and Business Opportunities,” March 17, 2025, <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-national-action-plan-circular-economy-2035.html/>.

[3] Ministerio de Energía de Chile, “Green Hydrogen Action Plan,” https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/green-hydrogen_action-plan.pdf.

[4] Flávio Lira, Niklas Kramer, and Rainer Quitzow, “Hydrogen Policy in Brazil: Emerging Path to Green Re-Industrialization?” *The Geopolitics of Hydrogen*, Vol.2, 2025, p.184.

第三，致力于气候治理与产业链重构的深度互动。新一轮科技革命和产业变革推动全球产业链加速向数字化、绿色化、融合化方向重构。^[1] 能否在产业链重构中占据有利地位，对全球南方国家维护发展权益和战略自主至关重要。为此，全球南方国家主动探索新的发展模式，通过技术标准制定、资源主权强化及产业政策创新等，实现气候治理与产业链重构的互动提升，通过产业转型和本土化认证标准等应对碳壁垒。例如，作为哥伦比亚国民经济支柱的纺织业，近些年愈发面临产业发展与环境问题的结构性矛盾。对此，哥伦比亚颁布国家绿色增长政策，将纺织业列为产业转型重点，通过实施碳税、生态认证补贴等措施推动纺织业绿色转型。而印度参与式保障体系（PGS）有机农业认证体系作为本土化认证体系的重要探索，已是全球最完整的 PGS 之一，其构建起垂直整合的认证体系，推出“印度有机”地理标志，通过整合生产、加工及出口的全产业链碳核算，以本土化认证标准突破全球北方的绿色壁垒。

此外，关键矿产领域变革促使维护资源主权成为全球南方国家的重要关切。印度尼西亚被视为全球镍业的“规则改变者”，自 2020 年起多次实施出口禁令，通过产业链升级、技术自主及经济利益留存强化对关键矿产的资源主权。^[2] 刚果（金）作为最大的钴生产国，自 2025 年起多次实施出口暂停管制，并从当年 10 月起实施出口配额管制。此外，2026 年以来美国绕开巴西联邦政府与戈亚斯州等地方政府开展关键矿产合作的动向，也引发巴西联邦政府强烈不满。^[3] 简而言之，在全球产业链加速重构的背景下，全球南方国家并未退让，而是通过产业链的绿色转型争取实现气候治理效能提升与产业国际竞争力重塑的双重目标。

[1] 杨丹辉：《全球产业链重构的趋势与关键影响因素》，《人民论坛·学术前沿》2022 年第 7 期，第 32 页。

[2] 邢瑞利：《“机会窗口”视角下印尼关键矿产战略的调整》，《东南亚研究》2025 年第 2 期，第 72 页。

[3] Pedro Consoli, “Brazilian States to Sign US Critical Minerals Deals,” March 19, 2026, <https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/2802727-brazilian-states-to-sign-us-critical-minerals-deals>.

四、全球南方国家气候战略调整的影响

全球南方国家在话语、制度与实践维度的气候战略选择，已超越单纯的诉求表达，正深刻重塑全球气候治理的运行逻辑、规范基础、权力格局与治理范式。

（一）维护全球气候治理稳定

全球气候治理长期依赖少数北方国家的领导意愿与政治承诺。然而，美国再次退出《巴黎协定》和欧盟深陷能源转型挑战，暴露出传统气候治理模式的脆弱性。在多边气候治理机制权威弱化、治理效能承压的背景下，全球南方国家的集体性共识和实践有助于维护全球气候治理稳定。自 COP27 以来的四届联合国气候变化大会均由全球南方国家承办，全球南方国家的主体性得以体现。特别是在美国缺席的背景下，国际社会对 COP30 能否取得成果普遍存疑，然而，该届大会仍取得气候融资、热带雨林保护等一揽子政治成果。全球南方国家以实际行动表明：多边气候机制的存续与运行并不必然依赖全球北方国家的治理意愿，可以建立在广泛而坚实的全球南方共识之上。

在全球南方国家的共同努力下，全球气候治理正从排他性的“霸权稳定”模式向包容性的“集体韧性”模式转变。《联合国气候变化框架公约》执行秘书斯蒂尔在 COP30 闭幕发言中指出：“尽管某些国家的退缩使本届大会面临诸多挑战，但仍有多个国家团结一致，支持气候合作。”^[1] 因此，全球南方国家坚持和维护以《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等为核心的多边气候治理机制，反对单边主义与“退群”行为对既有气候治理体系的冲击，为变革期的全球气候治理保持稳定与可预期提供重要支撑。

[1] UNCC, “Simon Stiell Closing Speech: ‘COP30 Showed that Climate Cooperation Is Alive and Kicking, Keeping Humanity in the Fight for a Livable Planet,’” November 22, 2025, <https://unfccc.int/news/simon-stiell-closing-speech-cop30-showed-that-climate-cooperation-is-alive-and-kicking-keeping>.

（二）重塑全球气候治理规范

长期以来，全球北方国家主导的“效率优先”“技术中立”“市场化路径”等叙事话语，在模糊化历史排放责任的同时，也加剧发展权益分配的结构性失衡。而全球南方国家的集体共识与实践，正在推动全球气候治理规范体系的公平化、正义化转向。

一方面，以小岛屿国家为代表的部分南方国家推动国际法院发布咨询意见，从国际法层面重申了“公平正义”“共同但有区别的责任”等气候原则的规范价值。尽管目前国际社会对这份咨询意见仍存有争议，但它不可避免地推动了气候损害问题在国际法框架下的讨论。未来，如果全球南方国家能够有效协调内部利益分歧，弥合不同发展阶段带来的立场差异，凝聚起包容各方关切的共识，将进一步推动全球南方国家以整体身份参与全球气候治理进程。^[1] 另一方面，气候债务的话语重构将全球北方国家的气候资金从道义援助界定为历史偿付，改变了气候融资的本质属性，为全球南方国家争取气候融资提供规范支持。此外，全球南方国家通过议程设置使“公正转型”从边缘诉求提升至核心关切，强调气候治理必须兼顾就业、社会公平及产业结构调整，推动气候治理共识从关注减排效率转向注重包容性发展，有助于平衡“南北国家”间的转型成本，维护全球气候治理的公平性。^[2] 总体而言，全球气候治理的规范体系正在经历重构，全球南方国家推动公平、包容、合作等价值理念逐渐转化为全球气候治理框架下具体的国际规范，从而维护自身公平的发展权益和合理的治理诉求。

（三）重构全球气候治理格局

在过往由全球北方国家主导的全球气候治理格局下，全球南方国家因话语压制、制度霸权、技术壁垒而长期处于治理边缘，相关治理诉求与治理主

[1] 苟海波：《气候损害责任规则之争：识别方法的选择及对治理路径的影响》，《太平洋学报》2026年第5期，第34页。

[2] 杨洁勉、沈若豪：《“全球南方”群体性崛起与人类命运共同体建设的互动特点和理论意义》，《俄罗斯研究》2025年第2期，第17页。

张难以得到有效回应。近年来，全球南方国家的群体性崛起促使全球气候治理格局发生结构性重构，全球南方国家的治理自主性和话语权显著提升。

全球南方国家的集体共识与实践呈现两方面特征。一方面，全球南方国家的治理协调能力得到显著提升。近年来，全球南方国家已构建起多个多层次、多议题的协调机制，确保全球南方国家在关键节点上展现愈发成熟的集体议价能力。另一方面，全球南方国家在议程设置、规则制定和制度创设等方面的话语权与主导能力得到显著增强。尽管由全球北方国家主导的减排安排、市场机制等议题仍无法回避，但在相关机制落实效果有限的情况下，上述议题逐渐被气候融资、损失与损害、公正转型等全球南方国家的核心关切补充甚至替代。更为关键的是，全球气候治理的主体格局正在经历深刻变革。这一变化既与美国“退约”和欧盟摇摆密切相关，也得益于全球南方国家展现的治理自觉。全球南方国家的群体性崛起并非以新的单中心取代原有的单中心，而是推动以全球北方国家主导的治理格局向更加包容、自主的多元主体共治方向转变。

（四）凝聚气候治理的全球南方经验

面对当前全球气候治理中的复杂挑战，全球南方国家的治理共识与实践已然超越简单的气候治理范畴，为应对气候变化、债务困境、能源转型以及产业链重构等多元因素交织的复杂挑战提供了新的路径参照。

全球南方国家的气候治理实践正打破由全球北方国家主导的减排与发展相互排斥的零和博弈模式，强调经济社会发展与气候治理的兼容。长期以来，全球北方国家塑造的气候治理模式热衷于将气候治理视为对经济发展的约束，注重严格的减排目标、治理成本分担和单边绿色壁垒。而全球南方国家则基于自身发展阶段和治理需求，注重实施跨议题协同的综合性气候治理策略，将绿色经济发展、能源结构转型以及产业链绿色升级等可持续发展议题融入气候治理之中，逐渐形成“发展—治理”协同的治理范式。全球南方国家治理范式的价值在于：以经济发展为驱动，将气候治理转化为实质增长动能而非发展负担；以法治与政策体系为保障，确保气候治理的稳定性与可预期性；

以技术与制度创新为支撑，探索减污降碳与经济增长相互促进的治理路径。全球南方国家的治理实践表明，应对全球气候危机并不必然以牺牲发展代价，仍可通过治理范式转型实现环境治理与经济发展的相互促进。

五、结语

近年来，全球气候治理进入变革期，呈现治理议题边界拓展、治理主体格局重塑和治理效能承压的新形势。在此进程中，全球南方国家在气候话语、气候融资、关键气候技术和外部合作环境领域仍面临结构性挑战，严重制约全球南方国家气候治理的实质性推进。面对复杂的治理困境，全球南方国家通过构建基于历史责任和发展权益的自主气候治理话语体系，推动气候法理、融资和技术等领域的机制变革和创新，以及实施跨领域的综合性气候治理策略加以应对。全球南方国家的气候治理实践为维护全球气候治理稳定、重塑全球气候治理规范、重构全球气候治理格局和创新全球气候治理范式作出重要贡献。

中国作为全球南方的天然成员和积极参与者，与广大全球南方国家共同面对气候治理与可持续发展的挑战。中国理解和支持全球南方国家在气候话语、气候法治、气候融资等领域的核心诉求，并与南方国家共同推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。中国在绿色技术、产业链、南南合作和政策体系上具有实践经验，具备将中国经验转化为可复制方案的能力。在此基础上，中国通过绿色技术共享、气候基础设施建设及差异化的资金支持等，为全球南方国家提供真正契合发展权益的公共产品。在人类命运共同体理念和全球治理倡议引领下，中国并非替代南方国家自主实践，而是通过增强治理能力、降低治理成本、凝聚治理共识，同全球南方国家一道为全球气候治理贡献智慧和方案。

【责任编辑：王玉莹】

Abstracts

The Theoretical Logic and Ideological Character of Xi Jinping Thought on Diplomacy

XING Liju

Xi Jinping Thought on Diplomacy is a major theoretical achievement that integrates the basic tenets of Marxism with the actual practice of major-country diplomacy with Chinese characteristics and with fine traditional Chinese culture. It serves as the fundamental guideline and a guide to action for China's foreign affairs in the new era. Xi Jinping Thought on Diplomacy is distinctly scientific, attuned to the times, advanced in its thinking, and grounded in practice. It consistently applies the Marxist stance, viewpoints, and methodology, and features a sound and complete theoretical system. It accurately grasps China's new historical juncture in development and the prevailing trends of global development, leading the way forward for the times and demonstrating its distinct relevance to the times. It inherits and promotes fine traditional Chinese culture, advances Marxist theories of international relations through innovation, and represents a sublation and transcendence of traditional international relations theories. It carries forward and develops the fine traditions of New China's diplomacy, demonstrating immense strength in the practice of major-country diplomacy with Chinese characteristics in the new era. Bearing in mind the future of humanity and the well-being of the people, Xi Jinping Thought on Diplomacy embodies a profound concern for the world and displays distinct theoretical logic and ideological character.

Institutional Opening-up: A Chinese Perspective on Coordinating National Governance and Global Governance

SUN Yi

In a world undergoing profound changes, the interconnection between China and the world has reached an unprecedented level of depth. As a bridge linking national and global governance, institutional opening-up has become a core pathway for China to coordinate the domestic and international imperatives, advance the modernization of the national governance system, and lead the reform of the global governance system. The governance attributes of institutional opening-up manifest at two levels. On the one hand, by proactively aligning with high-standard international economic and trade rules, China drives high-quality domestic economic development, coordinates domestic and foreign-related rule of law, and strengthens security risk prevention and control. This process effectively lays a solid national governance foundation for reforming and improving the global governance system. On the other hand, by providing institutional public goods, participating in high-level rulemaking, and proposing initiatives, China is transitioning from a follower to a frontrunner in institutional rules, steering the reform and improvement of global governance. Shifting from simple rule internalization to a dual focus on internalization and spillover, institutional opening-up not only extends the scope of national governance effectiveness but also accelerates the enhancement of China's institutional discourse power in global governance through domestic–international linkages. This provides stronger institutional advantages and support for China to proactively manage international space and shape its external environment.

Weaponization of Trade Agreements: A New Form of US Strategic Competition with China

CHEN Shaofeng

Against the backdrop of the expanding influence of geopolitics, the US has weaponized

trade agreements. Leveraging its structural power in the international economic system and the advantages it derives from asymmetric interdependence, the US has embedded “poison pill” clauses as well as exclusionary and restrictive rules targeting China in bilateral and plurilateral trade agreements with Southeast Asian countries, incorporating geopolitical logic into economic and trade activities. The weaponization of trade agreements is, in essence, a “proxy war” launched by the US against China on the economic front. Its objective is to reconstruct US-centered global supply chains that exclude China, thereby accelerating economic decoupling between the US and other countries on one side and China on the other so as to slow China’s rise. However, deep economic interdependence, signatory parties’ aspirations for strategic autonomy, inherent flaws in the agreement provisions, and the constraints of multilateral rules collectively constitute a powerful countervailing force, rendering systemic decoupling from China structurally unsustainable and strategically unfeasible.

The New Dynamics of US Industrial Policy and Its Implications

LI Shuaiyu

Upon returning to office, President Trump comprehensively adjusted the industrial policy system inherited from the Biden administration, reorienting resource allocation away from large-scale fiscal subsidies toward more precisely defined policy targets and off-budget financing. The Trump administration overhauled subsidy rules, broadly repealed clean energy incentives, and elevated defense-adjacent industries, notably critical minerals and shipbuilding, as priority recipients. By scaling back subsidies, the Trump administration freed up room for tax reductions. Meanwhile, Trump’s affinity for tariffs offered a way out of this fiscal bind, allowing him to deploy his trademark policy instrument while preserving space for industrial policy under fiscal constraints. Domestically, the adjustments have raised concerns about policy uncertainty and

had multiple effects on both manufacturing reshoring and the energy transition. Internationally, they have affected US alliance relationships and are likely to intensify Sino-American industrial competition and pose further challenges to the WTO rules-based system. Persistent challenges including insufficiently sustainable funding, widening labor shortages, and government-business tensions are the main constraints on current US industrial policy implementation.

Trump's Economic Diplomacy Toward Africa in His Second Term: Objectives, Instruments, and Constraints

MA Hanzhi

Against the strategic backdrop of “economic security is national security,” economic diplomacy has become an important means for US to safeguard its own security. Africa has become a key focus of the Trump administration’s economic diplomacy due to its abundant critical mineral resources, enormous market potential, and pivotal role in the China-US strategic competition. The objectives of Trump’s economic diplomacy toward Africa include restructuring the aid system to achieve strategic burden reduction, ensuring diversified and stable supplies of critical minerals and energy for the United States, expanding US exports to and investment in Africa, and undermining China’s economic and strategic interests. To this end, the Trump administration has pursued a multi-pronged approach: using commercial diplomacy as the spearhead, instrumentalizing foreign aid as a lever, reforming financing institutions to provide support, and relying on military means as a safeguard, in order to protect and expand its economic interests in Africa. However, the inherent tension between “America First” and Africa’s development, the one-sided pursuit of short-term economic interests, and the difficulty of implementing a “whole-of-government and whole-of-society” framework together constitute constraints on US economic diplomacy toward Africa.

Strategic Choices of Global South Countries in the Era of Climate Governance Transformation

YAN Dexue & ZHAO Shuhao

In recent years, global climate governance has entered a period of transformation, characterized by expanding issue boundaries, the reshaping of governance architecture, and mounting pressures on the effectiveness of governance. Amid this transformation, Global South countries face systemic challenges in climate discourse, climate finance, critical climate technologies, and the external environment for cooperation. In response, these countries have demonstrated unprecedented strategic initiative by constructing an autonomous climate governance discourse system, countering Northern-centric narratives, advancing reform and innovation in climate jurisprudence, climate finance, and climate technology, implementing comprehensive, cross-cutting climate governance strategies, and integrating climate governance with economic development, energy transition, and the restructuring of industrial chains. The climate governance practices of Global South countries help maintain stability in global climate governance, reshape its foundational norms, reconstruct the global climate governance architecture, and bring together the experiences of Global South countries in climate governance. As a natural member of the Global South, China has consistently supported the governance demands and practices of Global South countries and has worked with them to build a more just, equitable, cooperative, and mutually beneficial global climate governance system.