

【编者按】 新型冠状病毒肺炎(COVID-19)正在全球流行,给国际社会秩序带来了巨大冲击。本刊特约四位学者分别从全球、地区和国别的层次透视疫情对国际关系的影响,以期对认识这一议题有所裨益。

新冠疫情与国际关系

【中图分类号】 D815 D82 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550
(2020)04-0004-23

新冠疫情与世界格局

张宇燕

(中国社会科学院世界经济与政治研究所所长、研究员)

当前的新型冠状病毒肺炎(COVID-19)大流行是史无前例的。一百年前人类便经历过一次类似的全球性大流行病。欧洲殖民者在征服美洲的过程中更是因为所谓“免疫优势”,使90%以上印第安人因其带来的疾病失去生命,而在此之前欧洲因为肺鼠疫传播减少了1/3—1/4的人口。此次疫情不仅事先有警告,而且给出警告的机构具有相当的权威性。由世界卫生组织和世界银行联合共同筹备的全球备灾检测委员会(GPMB)于2019年7月发布了题为《全球处在危险中》的报告,明确指出目前存在暴发一场席卷全球、可能导致8000万人丧生的大规模流行病疫情的现实威胁,但世界各国在各个层面都缺乏持续的政治意愿去做预防准备。然而,流行病属于典型的“小

概率大影响事件”,即便史有前例、即便警告声不绝于耳,事先要求人们做出牺牲严加防范并不现实,因为世界上还存在着许多“大概率大影响事件”需要应对。仅就公共卫生健康而言,目前每年全球死于心脏疾病的人数就接近2000万。换言之,在资源有限、概率小且难测的情况下,将注意力集中在“大概率大影响事件”的防范与应对上,既应该是思维底线也有其合理成分。

尽管历史不等于未来,根据经验进行的预测误差可能很大,但仍是我们思考未来的基本依据之一。历史告诉我们,尽管前面提到的几次超大规模疫情突如其来且汹涌澎湃,但持续时间都不很长,两年左右便销声匿迹,因而对人类的损害虽然巨大但基本属于短期冲击。经过一段时间修复后便重回原有历史轨道。当然,即使同样是短期冲击,持续6个月和持续12—24个月的后果也将有着天壤之别。如果我们把此次疫情粗略地假定为持续2年左右的短期巨型冲击,那么仅就世界格局问题而言,我们就必须同时思考两件既相互关联但又彼此相异的事:一是疫情对当下世界格局造成了什么样的和多大程度上的冲击;二是未来世界格局因冲击的力度和形式而显露出的最可能的演化路径。

总体而言,此次新冠肺炎疫情并未改变2008年国际金融危机后开启的历史进程,其对世界格局的影响主要表现为以特定方式在某些方面加速或延缓了这一进程。冷战结束标志着美苏两极结构让位于单极世界,标志着一个地域上较完整、规则上较统一的世界市场首次现身于人类历史。随之而来的全球化加速向深度和广度迈进,其间“一超多强”格局也逐渐定型。“9·11”事件作为冷战后历史进程的一个“巨扰动”,在给既成世界格局冲开了一道裂痕的同时,也给风风火火的全球化投下了一道阴影。尽管如此,世界仍沿着冷战结束形成的历史惯性在原有轨道上继续前行。如果说“9·11”事件对冷战后世界进程的影响主要体现在迟缓全球化的速度和转移霸权国关注的问题焦点上,那么2008年爆发的国际金融危机的影响则主要体现在大国实力对比和全球化转向上。2009—2019年,世界上两个最大经济体之间的经济实力接近速度如此之快(从35%升至66%),与其他强国之间差距拉大之明显(中国GDP占世界第三大经济体日本GDP的比重从91%升至274%),在历史上恐怕绝无仅有,进而开始动摇“一超多强”格局。与全球化齐头并进的保护主义则将行进在平坦大道上的全球化带入崎岖路段。如果拿冷战结束、“9·11”事件和2008年国际金融危机做参照系,此次疫情对世界格局的影响程度大体上介于以柏林墙倒塌为标志的冷战结束和“9·11”事件之间,即小于前者大于后者,而带来的经济损失将超过2008年国际金融危机,但小于1929—1933年的大萧条。实际上大萧条并未截止于1933年,从高点一

路下降的失业率在 1936 年仍为 16%。

此次疫情作用于现有历史进程的加速力或迟滞力突出地体现在全球化进程中形成的世界产业链的“客观”断裂上。物资、人员和服务等要素的跨国流动因控制病毒传播而停顿,从而彰显了现有产业链过长、过细带来的脆弱性和不稳定性。随着各国应对产业链危机的举措依次出台,本国、双边或区域等小范围“自力更生”局面便有可能逐渐形成,其惯性势必延续到疫情结束,乃至最终常态化。那些决心以更大规模和更高水平向世界开放的经济体,出于最小化产业链断裂风险的考虑而采取的防范措施,在一定条件下也可能使产业链进一步通向“脱钩”。这种为了规避“脱钩”风险却又强化“脱钩”的事与愿违机理,可称为“脱钩悖论”。

相对于产业链的“客观”断裂,“主观”上的断裂更值得警惕。冷战后 20 年全球化的特征之一在于分工和专业化生产在全球铺开并创造了巨额贸易收益。中国从中获益颇丰,成为全球产业链的主要基地,并从一个单纯的垂直分工参与者逐渐变为高科技的水平竞争者。中国成功控制住新型冠状病毒的传播,为最终战胜这一人类共同敌人做出了巨大贡献与牺牲。然而令国外部分人士担忧的是,中国抑制病毒传播初战告捷显示出中国在不远的将来实现“弯道超车”的可能性大增。有鉴于此,带有浓重民族主义和保护主义色彩的保证“产业链安全”的呼声在其他主要经济体尤其是美国鹊起,并大有让“稳定”盖过“利润”的势头。原来主张通过建章立制把中国锁定在全球产业链中低端的势力,在产业链“客观”断裂的现实面前也已开始改变态度,甚至主张与中国实现产业链全面“脱钩”。在此背景下,在全球产业链“客观”断裂和“主观”断裂的共同作用下,发达国家与中国正在形成两个平行体系的景象正变得愈发清晰。换言之,美国和中国正在开始形成两个“异质”的“全球化”动力之源。

疫情冲击下的各经济体内部情势演化是影响未来世界格局走势的重要决定力量。2008 年国际金融危机爆发后,美国等主要发达经济体为了挽经济大厦于将倾而施行非常规政策,在收到短期效果的同时为下一次危机埋下了种子。这便是表现为“三低三高”(即低增长、低利率、低通胀和高债务、高资产价格、高收入差距)的脆弱经济在新冠肺炎疫情出现时一触即溃的基本原因。面对股市巨幅震荡,主要经济体尤其是美国采取了无底线的救市行动,并暂时稳定住了金融市场。然而,这种带有饮鸩止渴性质的做法非但没有解决以“三低三高”为表、以深层结构矛盾为里的痼疾,反而让现有包括经济风险和社会分裂等在内的痼疾得以延续和强化,从而让目前的危机成为未来大崩溃前的一次真实预演。对一些国家特别是那些中低收入脆弱国家而言,此次疫情可能对其基本民生带来摧毁性冲击,并可能产生社会失序、政府失能、边境失效的局面,甚至不排除生物

病毒和社会动荡同时跨境传播的可能性,进而给日益脆弱的全球产业链以沉重一击。

透过产业链看未来,世界格局走势大体上有四种可能情景:一是新冠肺炎疫情将现存多边或诸边抑或全球或区域体系冲垮击碎,世界各国以邻为壑,甚至进入丛林战争,霸权国家将更加肆无忌惮,强权即真理成为处理国际关系的基本准则,从旧秩序废墟中形成新秩序将持续数十年。所幸此种情景出现的概率极低。二是多边或全球体系全面坍塌或名存实亡,全球化借以前行的多边合作与区域合作两个轮子只剩下一个,以主要国家间博弈为特征的世界多极化呈现出区域集团化态势。区域主义本身同时也将进行重组,有些地区合作机制会得到加强,有些会被创立,有些则被改组,而且不排除有些将走向消亡。三是出现两个(或三个)平行体系,它们以产业链“脱钩”为标志,结果是肢解或淡化了多边体系。其划分标志多重,主要包括对体系规则的理解和执行、经济体社会政治经济制度,也涉及地域与文明背景等因素。如按经济实力、科技水平、人口规模和人力资本等指标衡量,平行体系又可进一步区分为平衡的平行体系和不平衡的平行体系,亦即各体系综合实力对比总体上旗鼓相当或强弱明显。四是再全球化进程得以启动。新冠肺炎疫情作为全世界共同的敌人,特别是其带来的短期巨大冲击力让人类开始警醒,深切感受到所有人都在同一条船上,早就结成一个命运共同体,我们应该做并且能够做的,就是携手并肩巩固、完善和创新现有全球多边体系。

在新冠肺炎疫情结束之后,历史将回归常态。情愿也好不情愿也罢,人类正站在历史的十字路口上。尽管疫情加剧了逆全球化的趋势,但做出选择的还是人类自己。主导国家间的博弈将在很大程度上决定人类的生存、发展与安全的程度与方向。尽管就目前态势看,构建人类命运共同体任重道远,但疫情已经昭示:除了同舟共济并肩前进,人类不存在其他选择。

新冠疫情下的美国与中美关系

倪 峰

(中国社会科学院美国研究所所长、研究员)

2019—2020年岁末年初,一种新型冠状病毒(SARS-CoV-2)不期而至,并迅速蔓

延为一场百年不遇的全球疫病大流行,波及 200 多个国家和地区,上百万人感染,十多人丧生,对全球政治经济社会带来极其重大的冲击,成为历史进程中一个重要的分水岭。病毒对人类的攻击不分国别、地域、种族和信仰。2020 年 1 月 21 日,美国宣布发现第一例新型冠状病毒肺炎(COVID-19)病例,随后的一个多月只增加了几十例。3 月,疫情进入暴发阶段,从每天几百、几千到上万,美国迅速成为新冠肺炎大流行的“风暴中心”。截至 3 月 26 日,美国确诊人数超过 8 万,成为新冠肺炎确诊病例最多的国家,而且疫情仍在持续发酵。3 月 29 日,美国防疫小组核心成员、白宫卫生顾问、美国国立卫生研究院(NIH)专家安东尼·福奇(Anthony S. Fauci)接受美国有线电视新闻网(CNN)采访时透露,美国预计会有数百万人感染新冠肺炎,其中大约有 10 万—20 万人因此失去生命。^①

一 疫情冲击下的美国

这场汹涌的疫病大流行对美国的冲击是震撼性的,堪比 2001 年“9·11”事件和 2008 年“金融海啸”的叠加。随着疫情持续发展,各种各样的危机还在不断涌现,仍需要持续观察与研判,但一些重大的影响已经显而易见。

首先,美国经济遭遇重创,“特朗普景气”提前终结,衰退已至,美国可能陷入大萧条。以特朗普执政以来最为在意的两个经济指标——股指和失业率——来看,从 2020 年 3 月 9—18 日,美股 10 天内四次熔断。3 月 18 日,道琼斯指数盘中失守 19000 点关口,一度跌近 11%,跌超 2200 点,最低报 18917.46 点,相比 2 月份的历史高点 29568.57 点,跌幅超 10000 点。至此,特朗普就职以来道琼斯指数涨幅在盘中全部抹去。^②关于失业数据,美国劳工部 3 月 26 日发布的每周初请失业金人数达 328.3 万,这个数据在 2008 年金融危机时期曾达到 69.5 万的历史峰值,而目前的数据为历史记录约五倍。在初请失业金数据公布后不久,美国联邦储备委员会主席杰罗姆·鲍威尔(Jerome Powell)表示,美国经济“可能已陷入衰退”。根据摩根大通发布的数据显示,由于越来越多的州为控制疫情蔓延发布“居家令”,美国经济所受影响范围不断扩大,第一季度全美实际国内生产总值(GDP)增速或降至-10%,二季度降至-25%,预

^① “U.S. Could Face 200,000 Coronavirus Death, Millions of Cases, Fauci Warns,” *The New York Times*, March 29, 2020.

^② 2017 年 1 月 20 日,特朗普宣誓就职当天,道指收于 19827 点。

计失业率将飙升至8.5%，两倍于当前水平。^① 纽约联邦储备银行前副主席雷伊·罗森(Rae Rosen)的判断更为悲观，她认为有两种可能性会将美国经济带入大萧条：一是国会只见树木不见森林，在向个人和公司提供援助和贷款时态度不够坚决或附加太多条件；二是人们无法保持社交距离，因新冠肺炎疫情蔓延导致的死亡人数激增，最终出现社会隔离，经济停滞期延长了几个月。^②

其次，美国社会生活开始陷入大面积停摆。到目前为止，美国的疫情形势已呈现出多点暴发的态势。截至美国时间2020年3月28日，特朗普已经批准17个州或地区宣布进入应对新冠肺炎疫情“灾难状态”，包括纽约州、华盛顿州、加利福尼亚州、新泽西州、马萨诸塞州、密歇根州、密苏里州、马里兰州、伊利诺伊州等15个州以及关岛和波多黎各两个地区。18个州已要求民众尽可能留在家中，总人口超过全国的一半。受疫情暴发影响，美国航空公司的航班取消量大幅上升。3月25日，当天取消航班10324架次，是3月13日宣布进入国家公共卫生紧急状态时的27.8倍。在3月7—14日这一周，酒店入住率下降了24%。自3月新冠肺炎疫情开始在美国扩散后，许多电影公司宣布推迟电影发行，加上出行减少，美国票房收入进入负增长，3月19日当周的票房收入增速为-56.2%。餐饮业受新冠肺炎疫情的打击最大。最早出现疫情的西雅图从3月初开始餐饮就座率就出现大幅滑坡，纽约和波士顿是在全美病例数破千之后餐饮就座率才出现下滑，等到宣布进入国家紧急状态后的第四天(3月17日)，纽约和波士顿的餐厅就座率降至零。不仅美国社会生活受到疫情的严重影响，就连美军的行动也被波及。据美国有线电视新闻网3月25日报道，三名国防部官员透露由于新冠肺炎疫情的蔓延，美国国防部部长马克·埃斯珀(Mark Esper)已经签署了一项命令，将所有美国军队在海外的行动冻结60天。为此，美国人发出感叹，1945年以后发生过很多次战争，没有一次战争让地球上最繁华的城市变成空城、让最发达的国家停止一切娱乐、让最先进的医疗体系陷入崩溃边缘、让工厂停工、让所有人待在家里。疫情对美国社会、政治、经济和观念的影响可能是全方位的，这其中包括：民族主义的兴起和排外意识的上升、社会隔膜加剧、失业潮引发社会动荡、“大政府”卷土重来、政府成为大型制药公司、个人主义受到约束、消费主义受到抑制、宗教影响回归、更加重视家庭生活、社交活动频度下降、持枪愈加成为共识、交往和消费更加依赖数字技术、虚

① “Fallout from COVID-19: Global Recession, Zero Interest Rates and Emergency Policy Actions,” <https://www.jpmorgan.com/global/research/fallout-from-covid19>, 访问时间:2020年3月28日。

② 雷伊·罗森:《新冠病毒疫情对美国的经济的毁坏比2008年金融风暴比较严重得多!》，载《国际金融报》，2020年3月25日。

拟现实和远程医疗的兴起、更加重视专业主义、电子投票成为主流、国内供应链加强以及与外部世界的关系日益隔绝。

最后,防疫已成为美国政治和政府行动的焦点。在全球卫生安全指数(GHS Index)上,美国得分为83.5,居全球第一,本应成为应对疫情准备最充分的国家。然而,在疫情暴发初期,特朗普政府的表现粉碎了这一幻象。尽管新冠肺炎疫情出现后不久美国就获得了来自中国的通报,但是特朗普政府的一系列失误使得美国一再失去最好的防御机会。其中包括:在病毒席卷中国的时候,没有认真对待大流行的风险;检测试剂盒的制造存在严重缺陷,使整个国家对危机视而不见;严重缺乏口罩和防护装置来保护前线的医护人员,也没有足够的呼吸机来确保重病患者的生命。

2020年2月29日,美国出现第一例死亡病例,^①感染人数开始呈爆炸式增长,资本市场做出强烈反应,特朗普政府才对疫情真正重视起来。3月13日,特朗普宣布美国进入“国家紧急状态”,向各州和大城市提供500亿美元的援助,同时公布了应对计划,解决应对疫病大流行的资金缺口、试剂盒不足、检测及治疗费用过高、病患信息不畅通及缺乏全国统筹、医生和医院隔离病床不够、患病治疗或因照顾家人不能上班而没有收入、低收入家庭无力应对疫情以及学生还贷压力等问题,并商讨推出100项措施保护经济。^②至此,美国政府和整个社会才开始真正行动起来。

在疫情大暴发的情景下启动“紧急状态”极大地改变了美国政治常规的运行状态。依据美国的《紧急状态法》,美国总统拥有至少136项紧急权力,包括生产方式调控、向国外派兵、实行国内戒严、管制企业运营乃至授权使用一些极端性武器等。至此,在美国的联邦政府体系中,行政分支的权力大幅度扩张,特朗普成为“超级总统”。

随着美国进入“战时状态”,民主、共和两党也一改平日党争不断、相互扯皮的决策低效局面,以极快的速度在国会推出《冠状病毒援助、救济和经济保障法案》(CARES),并于3月27日由特朗普签署。该法案规模和力度空前,动用资金超过2万亿美元。其中既包含了共和党方面的基本诉求,如设立一个5000亿美元的基金以帮助遭受重创的行业,也照顾到民主党方面的关切,如为小企业提供3500亿美元的贷款,提供2500亿美元的失业救助和750亿美元的医院救助,为个人提供最高1200美元的现金支付,为已婚

① Ray Sanchez, “This Past Week Signaled a Turning Point in America’s Health Emergency,” CNN, March 15, 2020, <https://www.google.co.jp/amp/s/amp.cnn.com/cnn/2020/03/15/us/coronavirus-pandemic-us/index.html>, 访问时间:2020年3月28日。

② Tom Howell, Jr. and Dave Boyer, “Trump Declares National Emergency to Deal with Coronavirus,” *The Washington Times*, March 13, 2020, <https://www.washingtontimes.com/news/2020/mar/13/trump-declares-national-emergency-deal-coronavirus/>, 访问时间:2020年3月31日。

夫妇提供 2400 美元的现金支付,为每个孩子提供 500 美元的现金支付。

尽管在应对疫情的举措上民主、共和两党基本形成了一致,但是疫情也使得党派斗争在另外两个方面趋向白热化:一是正在进行中的美国大选。疫情暴发前,由于美国经济出现的“特朗普景气”,人们普遍看好特朗普的连任前景,然而随着疫情大流行、美国经济遭遇重挫以及特朗普在疫情暴发初期应对不利,民主党方面重新燃起夺回白宫的希望,并已经发起了一轮抨击特朗普一贯轻视防疫、忽视民众健康并致使美国遭遇如此惨祸的舆论攻势。例如,2020 年 3 月 26 日,当美国确诊人数上升为全球第一时,希拉里·克林顿(Hillary Clinton)发推特讽刺特朗普“确实做到了美国第一”。倾向民主党的《外交政策》杂志发表了题为《新冠危机是美国历史上最严重的情报失败》的文章,认为在美国正在暴发的新冠肺炎疫情是“比珍珠港和‘9·11’事件更扎眼的失败,全是特朗普领导的过错”,而且“特朗普政府官员做出了一系列的判断(最大限度地淡化了新冠肺炎疫情的危害)和决定(拒绝采取必要的紧急行动),致使美国人民陷入本不该出现的险境之中”。^① 总之,疫情大流行及其应对已成为 2020 年选举的最大议题,疫情的走势以及特朗普政府的应对成效将最终决定白宫的归属。二是联邦与州的关系。美国是联邦制国家,联邦和州都有制定公共卫生政策的权力,但在实践中公共卫生管理主要是州和地方政府的职责范围。联邦与州之间、州与州之间难以有效配合,尤其是在两党政治极化的大背景下,联邦与州在应对重大公共安全危机时会出现许多矛盾。在这次疫情中,重灾区多为民主党主政的州,如纽约州、华盛顿州、加利福尼亚州、密歇根州等,于是党派斗争就不断以联邦政府与州政府之间的矛盾表现出来。例如,特朗普与纽约州州长安德鲁·科莫(Andrew Cuomo)在呼吸机问题上发生严重争执,华盛顿州州长和密歇根州州长批评联邦政府应对不利并与特朗普公开相互指责,都是这次美国疫情中的另类风景。

二 新冠疫情与中美关系

防控疫情大流行已成为当下美国社会最重大、最紧迫的话题。我们知道,新冠肺炎疫情大流行是第二次世界大战结束以来最为严峻的全球卫生安全危机,正如约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)指出的:“在应对这场跨国威胁时,仅仅考虑美国对其他国家行使权力是不够的,成功的关键是认识到与其他国家一同行使权力的重要性。每个国

^① Micah Zenko, “The Coronavirus Is the Worst Intelligence Failure in U.S. History,” *Foreign Policy*, March 25, 2020.

家都把国家利益放在首位,重要的问题是,对这种利益的定义是广义还是狭义的。新冠肺炎疫情表明,美国未能调整战略以适应这个新世界。”^①疫情期间,特朗普政府继续奉行所谓“美国优先”的理念,在协调危机应对、物资流动、财政刺激与信息共享等方面,美国几乎都处于缺席状态,不仅没有发挥全球性主导作用,而且处处以邻为壑。美国白宫国家贸易委员会主任彼得·纳瓦罗(Peter Navarro)妄称,在应对新冠肺炎疫情中美国盟友和中国等战略对手的行动再次表明,美国在全球公共卫生紧急事件中是孤军奋战,美国有必要将基本的药物生产和供应链转移回国,减少对外依赖,从而保护公民健康以及美国的经济和国家安全。

具体到中美关系领域,尽管疫情汹涌,美国相当多的政客、战略精英和媒体仍从大国战略竞争视角对待中国。一些人甚至把疫情视为抑制中国崛起的机会。近期,美国智库新美国安全中心(CNAS)发表了题为《大国持久战》的研究报告,其中建议美国的对华战略竞争应从“纵向升级向横向升级演变”。即在核武器等大规模杀伤性武器形成的相互确保摧毁情境中,大国战略竞争向战争这样的纵向升级的可能性下降的背景下,转向扩大竞争范围,其中既包括在太空、网络、深海等新空间限制对手行动范围,也包括在舆论、经济、生物等综合领域遏制对手发展潜力。^②在各种势力的共同鼓噪下,美国对华发起了新一轮的挑衅,并对中美两国在抗击疫情方面开展合作产生了极大干扰。

第一,利用新冠肺炎疫情,抹黑和唱衰中国。一些美国官员和机构不断发表不负责任的言论。国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)称,新冠肺炎疫情的暴发应归咎于中国,中国早期应对措施不力,中国并未公开很多信息,致使美国处于被动状态。特朗普甚至曾多次将病毒称为“中国病毒”。2020年3月24日,美国国会参众两院的一些共和党议员推出决议,呼吁对中国在新冠肺炎疫情暴发初期所谓“隐瞒疫情扩散情况”启动国际调查,同时要求中国对受影响的世界各国进行赔偿。美国媒体也掀起一波攻击中国的浪潮。《纽约时报》不断发文指责中国政府控制疫情不力扰乱了国内外民生,唱衰中国经济会因为疫情遭受严重打击。美国消费者新闻与商业频道(CNBC)称由于新冠肺炎疫情严峻,中国的国际形象会在未来日益黯淡。《华尔街日报》称,由于与中国经济关系紧密,亚洲和非洲国家将成为重要“受害者”。高盛公司、摩根大通、彭博社等美国机构纷纷下调对中国经济增速的预测。企业研究所等美国智库称,疫情将使中国的地方债务、企业违约风险等问题趋于恶化,人民币加快贬值,中国经济

① Joseph S. Nye, Jr., “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic,” *Foreign Policy*, March 20, 2020.

② Andrew F. Krepinevich, Jr., “Protracted Great-Power War: A Preliminary Assessment,” <https://www.cnas.org/publications/reports/protracted-great-power-war>, 访问时间:2020年3月31日。

或会陷入大规模危机。另外,美方还宣布缩减中方在美媒体记者的人数。在此番政治操弄下,两国民众对于对方的观感进一步走低。根据盖洛普 2020 年 3 月初公布的一份民调显示,美国民众对华好感度创下了自 20 世纪 80 年代以来的历史新低,只有 33%。中国是美国首要敌人的判断则首次与俄罗斯相当:2019 年,美国民众认为俄罗斯是首要敌人的比例是 32%,中国是 21%,而到了 2020 年,俄罗斯是 23%,中国是 22%。^①

第二,经贸领域继续施压,加速推动中美经济“脱钩”。特朗普上台后,以经贸领域为主攻方向开启了对华战略竞争,在经历了长达一年半的“史上空前规模”的贸易战之后,两国在 2020 年 1 月 15 日最终达成了第一阶段协议,中美关系由急向缓。而疫情蔓延带来的恐慌情绪为特朗普政府内的对华鹰派提供了推动与中国进行更彻底“脱钩”的新依据。据美国媒体披露,以纳瓦罗为首的鹰派正制定和实施借助疫情推动美国制造业企业回流的计划,尤其是减少对中国的依赖。3 月 22 日,特朗普宣布启动《国防生产法》。该法案是美国在 1950 年颁布的法律,授予总统广泛的权力去影响事关国家安全的国内工业,总统可以在权限范围内要求私营企业为了国家生产必需物资,对相关物资的生产提供贷款并直接购买。该法案的启动为特朗普政府实施不计成本的强行“脱钩”提供了制度上的可能性。3 月 27 日,特朗普任命强力主张中美经济“脱钩”的纳瓦罗为联邦政府的《国防生产法》协调人。与此同时,具体领域的“脱钩”行动也在紧锣密鼓地进行,包括取消中国享有的世界贸易组织(WTO)发展中国家优惠待遇、收紧中国企业赴美上市融资的渠道、运用各种手段打击华为、强化新兴技术出口管制的实施细则、大幅扩大对中国的军事终端用途或军事终端用户出口管制、强化对中国赴美投资的国家安全审查、加大对中国所谓“网络窃密”和“经济间谍”的打击力度、升级对“违规”参与中国各种人才计划或与中国科研机构合作的专家学者的打击力度及以违反美国制裁伊朗和朝鲜的相关法律为由对多家中国的银行进行次级制裁等。

第三,继续推进印太战略,打造对华战略竞争地缘政治主平台。印太战略是特朗普政府对华战略竞争的地缘政治布局,对美国来说,印度在其中的作用举足轻重。2020 年 2 月 24—25 日,特朗普开启了上任以来对印度的首次正式访问,两国发表了《美国与印度全球全面战略合作伙伴关系的愿景和原则联合声明》,签署了 30 亿美元军事采购合同。特朗普在印演讲时称,“在当今世界,国家之间存在着重大差别,有的国家通过强权、恐吓和侵略来攫取权力,而有的国家赋予人民自由和释放他们努力来

^① Jeffrey M. Jones, “Fewer in U.S. Regard China Favorably or as Leading Economy,” <https://news.gallup.com/poll/287108/fewer-regard-china-favorably-leading-economy.aspx>, 访问时间:2020 年 3 月 31 日。

追求自己的梦想”,^①向印度人“暗示”印度与中国的不同。在联合声明中双方表示,美印两国紧密的伙伴关系对维持“印太地区自由、开放、包容、和平与繁荣至关重要”,将通过“美印日三边峰会”“印美外长防长 2+2 部长级会议”“美印澳日四边磋商”等机制加强磋商,并强调将和其他合作伙伴共同提高海洋领域意识。

将台湾地区纳入其中是美国印太战略的一个重要特征。2020 年 3 月 27 日,经参众两院高票通过后,特朗普正式签署《台湾友邦国际保护及加强倡议法》(“台北法案”),该“法案”声称要强化美国与台湾当局的关系,包括美国支持台湾当局巩固 15 个“邦交国”、与其他国家发展非正式伙伴关系、参与国际活动以及推动双方经济贸易谈判等。这是继 2018 年通过《台湾交往法》、2019 年通过《香港人权与民主法案》和《维吾尔人权政策法案》之后,美国的又一对华重大挑衅行动。与此同时,自 2020 年以来,美舰和军机继续在南海、台海地区展开高频次所谓“自由航行”行动。

在特朗普政府此番操弄下,中美关系快速滑落。众所周知,传染病跨国传播是人类生存与发展的重大威胁。探索疾病知识、发现治疗疾病的药物以及制定预防和治疗方案本质上都是开放的国际事业。当下,汹涌的疫情在全球疯狂肆虐,已压倒了军事、地缘政治等传统安全议题成为全球最重大的公共安全危机,唯有各国携手同心方能应对。回顾中美关系的历程,两国在共同应对全球重大公共安全威胁方面曾有过很好的合作,不论在应对 2008 年金融风暴、全球气候变化还是埃博拉病毒上,两国都站在同一战壕里,通过有效合作发挥了全球领导作用,造福两国、惠及世界。随着新冠肺炎疫情的不断蔓延,越来越多的美国有识之士认识到中美合作的重要性。《注定一战?》的作者格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)发出呼吁:“疫情突显出一种至关重要的国家利益——若没有与对方的合作,美国和中国单方面都无法确保这种利益。如果不让中国参与进来,成为我们的解决方案的一部分,我们就无法在这场抗击冠状病毒的战争中取得成功。”^②2020 年 3 月 27 日,中美两国元首在二十国集团(G20)领导人特别峰会之后一天之内实现通话,双方在通话中聚焦于当前全球疫情防控合作,这对两国关系的不断下滑具有刹车意义。习近平指出,流行性疾病不分国界和种族,是人类共同的敌人。国际社会只有共同应对,才能战而胜之。当前,中美关系正处在一个重要关口。中美合则两利、斗则俱伤,合作是唯一正确的选择。希

① 毛克疾、童镜译:《美国总统特朗普印度艾哈迈德巴德演讲实录》,南亚研究通讯,2020 年 2 月 25 日, <https://mp.weixin.qq.com/s/6wDTLozTSVPe9ZThmpkFTw>,访问时间:2020 年 3 月 31 日。

② Graham Allison and Christopher Li, “In War Against Coronavirus: Is China Foe—or Friend?” <https://nationalinterest.org/feature/war-against-coronavirus-china-foe%E2%80%94or-friend-138387>,访问时间:2020 年 3 月 31 日。

望美方在改善中美关系方面采取实质性行动,双方共同努力,加强抗疫等领域的合作,发展不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的关系。^①这一论断为新背景下的中美关系指出了唯一正确的方向。面对百年不遇的全球疫病大流行,全人类命运与共,需要携手合作共同抗疫。

中日韩合作战“疫”与 东北亚区域治理

杨伯江

(中国社会科学院日本研究所所长、研究员)

中日韩长期机制化合作成效在此次新型冠状病毒肺炎(COVID-19)疫情防控过程中得到检验,三国关系实现良性互动、三国合作被赋予新动能,这也意味着东北亚区域治理迎来重要机遇期。中日韩需要利用好与欧美防控疫情之间的“时间差”,主动优化分工合作、携手维护制造业供应链安全稳定与深化拓展各领域合作;同时,三国应超越抗击疫情合作,从非传统安全领域入手推动区域治理取得进展,以区域治理为切入点推动实现东北亚秩序转型。

一 中日韩合作成效在疫情防控中得到检验

新冠肺炎疫情暴发以来,中日韩特别是中日、中韩之间保持了密切沟通与协调。在专业机构层面,中国疾控中心、日本国立感染症研究所、韩国疾控中心联合举办新冠肺炎疫情防控技术电话会议,就有关确诊病例解除隔离和出院标准、限制社交距离措施、社区物资供给方式、抗病毒药物有效性以及特殊人群防护措施等展开专业交流磋商。政府层面,2020年3月20日中日韩举行疫情暴发后的首次部长级会议——外长特别视频会议,达成了三点重要共识:一是“联防联控”。三国同意探讨加强联防联控,共同遏制疫情跨境传播,探讨制定相互衔接的旅行疫情防控指南。二是“政策协

^① 《习近平同美国总统特朗普通电话》,载《光明日报》,2020年3月28日。

调”。三国同意加强政策沟通,密切协调配合,降低疫情对经贸合作和人员往来的影响,稳定三国产业链与供应链。三是“交流合作”。三国支持各自卫生、科技、商务等部门加强交流,及时通报疫情信息,开展药物疫苗研发合作,就医疗物资进出口保持协调。^①三国还一致同意尽快举行卫生部长会议,加强疫情信息分享和交流,共同维护地区公共卫生安全;寻求能为各方所接受的办法,努力维护与经贸合作有关的必要人员往来;以共同抗击疫情为契机,不断增进三国民众间的友好感情。

新冠肺炎疫情使中日韩面对着共同的敌人,抗击疫情合作增进了三国国民之间的共情体验。尤其是自2019年下半年以来日韩关系持续紧张,此次文在寅政府采取的透明化疫情应对措施罕见地获得了日本民众的肯定,日本主流媒体、网络平台对韩国发出了赞誉之声。例如,《朝日新闻》认为较之安倍内阁基于“强者立场”采取的优先抑制检测、压低感染人数等防控措施,韩国“优先彻底检测,使实际情况可视化”,采取的是优先贫困者、有重症化风险者的照顾弱者立场,更加值得肯定。《东京新闻》2020年3月9日发表社论,呼吁日中韩加强合作,共同应对新冠肺炎疫情。尽管韩国政府对日本限制入境措施表示不满,并采取了对等反制措施,但韩国民众并未就此跟进、出现大规模抗议活动。总体看,合作抗击疫情对日韩关系尤其是缓解两国社会民众之间的紧张关系起到了积极作用。

相比世界其他部分,东北亚是此次疫情发生较早而防控措施最得力、最先取得成效的地区。这首先是因为中日韩及时采取了一系列有力举措,加之三国在疾控领域各具优势、实力相对深厚:日韩两国传染病防控体系健全,公共卫生系统建设处于世界领先水平。日本医药科研水平高,人工呼吸器、人体影像技能与医疗机器人等医疗诊治仪器处于国际一流水平,而且奉行“健康立国”国际医疗政策,将接收国际病患作为国家政策。韩国在2015年、2018年两次经历中东呼吸综合征(MERS)疫情,抗击病毒传染经验丰富。中国体制优势明显,动员力、执行力卓越,公共卫生体系日益健全,防控诊疗能力明显提高。中日韩疫情防控较快取得积极进展也与三国在疫情暴发初期及时有效的信息互通、经验互鉴密不可分。武汉出现疫情后,中国第一时间与日韩分享相关信息和抗击疫情的经验,对其后续采取有效措施控制疫情蔓延起到了重要作用。疫情防控中,日韩采取的应对思路和具体举措不尽相同,但均根据中国提供的信息和经验,采取了禁止大型集会活动、关闭大型集会场所、要求居家隔离和居家办公、佩戴口罩及远离人员密集区等共性措施,有效控制了疫情扩散。

^① 《2020年3月20日外交部发言人耿爽主持例行记者会》, http://search.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1758730.shtml, 访问时间:2020年3月29日。

通过对疫情防控轨迹的回溯可以发现,此次中日韩合作能及时启动、有序展开、迅速奏效,得益于三国在公共卫生领域的良好合作基础尤其是制度性合作框架。早在2006年5月,为降低传染病蔓延风险,中日韩三国卫生部门在日内瓦签署《中日韩关于共同应对流感大流行合作意向书》,将共同应对流感确定为优先合作领域,就此正式开启在公共卫生领域的合作。此后,防控人感染禽流感、埃博拉病毒病、中东呼吸综合征等传染性疾病先后被列为三国合作的重要内容。2007年4月,在韩国倡议下,首届中日韩卫生部长会议在首尔召开,并形成年度对话机制。中国疾控中心、日本国立感染症研究所、韩国疾控中心同步联合举办“中日韩传染病论坛”,不断提升三国在传染病科研技术发展方面的交流合作水平、加强医疗卫生科研领域的技术攻关合作。2015年11月,为预防中东呼吸综合征蔓延,第八届中日韩卫生部长会议提出共同应对公共卫生突发紧急事态方案,就加强三国在信息共享、预防和应对传染病措施等议题达成一致。2019年12月,第十二届中日韩卫生部长会议就在传染病防控、人口老龄化应对等领域共享经验达成共识,续签《中日韩关于共同防范和应对流感大流行及新发再发传染病的联合行动计划》,再次确认将紧密协作应对传染病,并就进一步完善紧急状态下共同行动计划以及继续强化信息快速共享、加大地区公共卫生威胁监测和推动应对疫情威胁的能力建设等议题达成一致。

总之,经过十几年的机制化建设与合作实践,中日韩在公共卫生领域的合作意识不断增强、合作经验不断积累、相关机制逐步建立,并在实战中多次得到检验、不断走向完善。到此次疫情暴发之际,三国在突发公共卫生事件防范及应对方面的合作机制已相对成熟,可在第一时间共享疫情信息并采取及时有效的防护措施。长年合作实践的效果在新冠肺炎疫情的防控过程中得到了充分体现。

二 携手战“疫”成果赋能多领域合作深化

中日韩在合作抗击疫情方面取得的成果将为三国扩大深化各领域合作提供新动能。疫情攻击具有突发性、无差别性和不确定性特征,波及范围广、治理难度大、恢复周期长,容易形成冲击地区正常发展和世界经济增长、危及国内稳定乃至全球稳定的复合型后果。面对此类非传统安全威胁,各国都无法置身事外、独善其身,共同利益与整体性利益凸显出来。疫情防控形式上是隔离,本质上却是关联。当前,中日韩国内疫情已基本可控,都面临确保国民健康与恢复经济运行的双重压力,需要以更紧密的协同防控做到内防扩散、外防输入,以更紧密的产业合作应对疫情对区域供应链的冲

击,以更紧密的政策对接推进产业合作深化。

首先,中日韩需要进一步探索优化公共卫生安全领域的合作模式,做好三国公共卫生领域特别是突发危机防控领域的长期合作计划。具体应当包括:其一,建立抗击疫情专项合作机制,启动卫生防疫专家网络会议等协同防控模式。其二,协同强化口岸防控和检验检疫,探索建立三国健康旅行卡,促进三国商务人士旅行的便利化。^①其三,加强大数据信息网互通共享,在疫情防控、感染者诊断、临床治疗和护理方面展开务实合作。其四,加强医疗科研科技合作,在中国第一时间识别出病原体并与世界分享病毒基因序列的基础上,尽早做到在医药科技领域互通有无、优势互补,在有效药物和疫苗研发方面展开实质性技术合作,避免重复试验以节省时间和资源成本。其五,展开疫情防控产品研发生产方面的合作,建立联合研发中心,形成以本地区为基础的生产供应能力。

其次,中日韩可将经济产业领域的合作进一步推向深入。较之欧美各国,中日韩可望较早实现对疫情的基本控制,恢复正常生产生活秩序,这一宝贵的时间差为三国争取战略主动创造了有利条件。一是面对疫情给中日韩制造业供应链带来的严重冲击,三国可以共同维护制造业供应链安全稳定为重点,推动形成三国制造业分工合作新机制。^② 疫情暴发前,中国、美国、德国、日本及英国占全球机械设备行业贸易总量的45%,其中前三者分别是东亚、北美及西欧的区域中枢,而疫情持续蔓延必将对全球企业生产、区域贸易及产业链发展带来影响。在东北亚区域内,中日韩产业链关系密切,互为主要贸易伙伴,进出口主要以机电产品、汽车与运输设备为主,日韩作为半导体产业强国、汽车出口大国,受疫情影响的企业不断增加,三国原有产业合作分工面临冲击。二是加速推进中日韩自由贸易区谈判进程,携手推进区域全面经济伙伴关系(RCEP)协定如期签署。通过加快在贸易投资、知识产权、可持续发展等领域的谈判,降低贸易和投资壁垒,促进贸易投资自由化和便利化,使三国企业从更宽松的市场准入中受益,为维护中日韩制造业供应链安全畅通提供制度性保障,促进三国及地区经济尽快复苏并实现稳定增长。

再次,中日韩可将制度化合作进一步拓展到地区事务层面。除公共卫生安全领域外,中日韩在生态治理等多个领域的合作需要进一步加强。可考虑借鉴1997年亚洲金融危机、2008年国际金融危机后出现的亚洲共同基金构想,协商建立包括公共卫生

① 《中改院召开“疫情全球大流行下的中日韩产业合作”专家网络座谈会》, <https://caijing.chinadaily.com.cn/a/202004/03/WS5e86ae0aa3107bb6b57aa96a.html>, 访问时间:2020年4月4日。

② 《中改院召开“疫情全球大流行下的中日韩产业合作”专家网络座谈会》, <https://caijing.chinadaily.com.cn/a/202004/03/WS5e86ae0aa3107bb6b57aa96a.html>, 访问时间:2020年4月4日。

议题在内的“地区公共危机共同应对机制”,实行常态化运作,以强化区域内非传统安全领域的危机管控合作。这类合作属于“低政治”非传统安全范畴,合作敏感度较低、可涵盖范围广,易于达成一致,也更能惠及普通民众。近年来韩国中东呼吸综合征疫情、日本福岛核泄漏等跨境公共安全事件频发,愈加需要跨国的紧密协调与通力合作。着眼未来,环境污染、恐怖主义、信息安全、卫生保健以及人口老龄化等中日韩共同关注的议题都可以纳入该机制,使三国通过扩大合作进一步拓展共同利益基础、增进政治互信。

最后,中日韩还可进一步完善社会保障领域的政策对接。中日两国2018年5月签署了《中华人民共和国政府和日本国政府社会保障协定》,相互减免相关企业、人员的社会保障缴费负担。除日本外,中国还与德国、韩国、法国、卢森堡、塞尔维亚等11个国家签有双边社保协定。按照日本与美国、法国、荷兰等所签同类协定的标准,中日还可以考虑将减免医疗保险缴费也纳入协定,并将双边协议扩大到中日韩三边,进一步促进三国经贸关系、便利人员往来。这在当前及疫情结束后一个时期内尤其具有靶向效果。

三 以中日韩合作带动区域治理面临重要机遇

中国、日本和韩国的经济总量分别居世界第2、3、12位,2019年合计突破21万亿美元,超过欧盟、逼近美国,占整个亚洲的2/3、全球的1/5以上,成为“亚洲世纪”的主要推动者。中日韩合作起步于亚洲金融危机后的1999年,目前已建立领导人会议机制、部长级对话机制21个,其他协商机制70多个,务实合作涵盖30多个领域。三国人员往来每年超过3000万人次,贸易额突破7000亿美元。经济体量与在区域内的重要地位决定了中日韩合作已超越三边,具有重要地区意义,对东北亚区域治理起到关键推动作用。

区域化发展是冷战后国际关系的一大趋势,进入21世纪以来,全球至少有20个区域组织已具备国际法主体资格、秘书处、委员会和议会等基本区域建制。而中日韩合作实践尽管已取得长足发展且其中不少已带有区域治理性质,但截至目前有关东北亚区域治理的学术探讨仍严重不足。这反映了中国学界对欧美以外区域与国别研究存在缺陷。^①新冠肺炎疫情暴发及中日韩合作应对的实践使这一问题再次凸显出来。

^① 杨伯江:《关于区域国别研究的一点思考》,载《日本研究所科研交流简报》,2019年第40期,http://ijs.cass.cn/xsdt/xsjl/202001/t20200102_5069988.shtml,访问时间:2020年3月29日。

从现状看,区域治理为各方今后共同应对更多、更严峻的挑战所必需;从地区长远发展角度看,区域治理则可望成为东北亚地区秩序构建的重要支点。

基于西方历史经验和工具理性思维,传统上地区秩序构建或转型“在逻辑上导向以均势秩序与霸权秩序为典型代表的两种权力秩序形态”,结果导致构建或转型过程往往伴随强制、对抗和冲突。^①以治理而非权力为导向重塑地区秩序,一方面可以避免传统模式下常常出现的冲突与对抗;另一方面可以通过合理选择合作领域,短期内规避“高政治”领域的干扰因素,在次敏感领域先行先试并使其外溢效应逐渐渗透到“高政治”领域。从现实看,随着全球性问题、非传统安全挑战的日益增多,“没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战,也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛”。无论是经济还是安全领域,任何地区都难以单纯依赖某一个区域内或区域外强国,而是需要建立多边机制有效应对挑战。

中日韩机制化合作的长期积累为区域治理合作提供了深厚基础以及拓展深化的广阔空间。中日韩三国比邻而居,同处一个地缘生态系统,相互关联紧密、合作需求巨大。但传统上,东北亚更多以大国权力斗争、地缘政治博弈著称,朝鲜半岛被称为“冷战的活化石”。所幸的是,新冠肺炎疫情反向激发的合作治理动能存在于中日韩之间,也同样存在于东北亚区域之中。对照区域联结(regional connectivity)、区域建制(regional institutionalization)等有关区域治理的关键变量,^②东北亚已开始具备推动区域建制、启动治理合作的基本条件。相较于欧盟和北美自贸区,东北亚区域内贸易比重偏低,这与其说是中日韩产业结构关联性不强,毋宁说是经济合理性以外的因素所致。2019年日韩爆发贸易争端,两国相互制裁,造成双输结局,从反面说明了这种紧密关联的客观存在。此次新冠肺炎疫情造成的冲击又为这种紧密关联进一步合理化提供了调整契机。

东北亚区域治理应当遵循自己的特色路径。国际学界关于区域治理的研究迄今多以欧洲一体化进程与欧盟治理为范本,但“欧洲中心主义”并不具有普遍性。从东亚地区的特性来看,无论是历史上的“朝贡体系”还是现实中的国家关系结构,都有别于西方以权力为主导的历史经验和思维模式;从冷战后的现实来看,东亚地区也没有复制曾在欧洲盛行的多极均势秩序。东亚地区历史传统与现实需求和西方世界的突出差异使东亚地区秩序建构与转型的理念和路径应该植根于自身的历史进程和地区

① 刘雪莲、李晓霞:《东亚未来秩序:以权力为主导还是以治理为主导》,载《社会科学战线》,2019年第1期,第208—218页。

② 张云:《国际关系中的区域治理:理论建构与比较分析》,载《中国社会科学》,2019年第7期,第186—203页。

特性。^①中日韩在此次疫情防控过程中就表现出某些文化共性,可为东北亚区域治理的路径设计提供参考。

概括而言,以中日韩合作促进区域治理、以区域治理为切入点重塑东北亚地区秩序,可从以下三个方面着手:一是借鉴东盟经验,奉行“柔性的多边协调主义”原则;二是坚持“优化存量、改善变量”的基本思路;^②三是探索由浅入深、循序渐进的实际操作路径。总之,应在坦诚面对现实、有效管控分歧以及推动问题朝着妥善解决方向发展的同时,丰富“百年未有之大变局”下地区国际关系的观察角度,从非传统安全领域入手,逐个机制、逐个基金、逐个项目地扎实推进。

新冠疫情下的欧洲战略 困境与中欧关系

冯仲平

(中国现代国际关系研究院副院长、研究员)

刚刚过去的21世纪第二个十年是欧洲“危机的十年”。2008年国际金融危机引发的欧洲主权债务危机曾一度让欧元区岌岌可危。之后,因“伊斯兰国(ISIS)”异军突起和中东北非战乱不已,欧洲数年内生活在恐怖主义的阴影之下。2015年难民大潮汹涌而至,不少国家关闭边境,申根区受到直接冲击。2016年英国通过“脱欧”公投,疑欧主义、民粹主义高涨,一些欧洲政治家警告欧盟危在旦夕。

突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情(COVID-19)给尚未从上述危机中完全走出来的欧盟带来了更沉重的打击。疫情冲击之下,作为全球最大经济体之一的欧盟向何处去,中欧关系今后如何发展,值得关注。

新冠肺炎疫情刚开始蔓延时并未引起欧洲国家重视。由于未能及时采取得力防

^① 刘雪莲、李晓霞:《东亚未来秩序:以权力为主导还是以治理为主导》,载《社会科学战线》,2019年第1期,第208—218页。

^② 杨伯江主编:《“全球变局下的中日关系:务实合作与前景展望”国际学术研讨会文集》,北京:世界知识出版社2020年版。

控举措,意大利、西班牙等国迅速成为全球疫情新的震中。随着疫情急转直下,一些重灾成员国对欧盟的质疑和不满大增:一是指责欧盟机构反应迟滞,不能及时出手组织成员国集体应对;二是不满其他欧盟成员国自扫门前雪,缺乏合作和团结。

其实,由于欧盟并非主权国家,其属性决定了它并非什么事都可以做,在历次危机刚开始时欧盟机构的缺席实属难以避免。如同外交、防务一样,卫生、抗疫方面的权力也掌握在成员国手里。欧盟机构只有在得到所有成员国一致同意的情况下才能行使相关权力。正因为如此,尽管欧盟委员会于2020年3月1日宣布成立了由负责危机管理、卫生健康、交通运输、边境事务以及经济增长的5名委员组成的“新型冠状病毒肺炎疫情反应小组”,但欧盟层面的真正应对是在3月10日欧盟成员国领导人紧急峰会之后。峰会决定建立成员国卫生部长和内政部长每日沟通机制,出台欧盟统一的抗击疫情规范;同时责成欧盟委员会评估成员国医疗物资需求,统筹解决物资紧缺问题。此次峰会的意义在于让欧盟机构得到了成员国的授权组织抗击疫情。

欧盟面临的真正问题在于疫情的肆虐暴露了欧盟团结和凝聚力的缺失。10年前欧债危机的爆发曾在欧盟南部“债务国”和北部“救助国”之间留下一道深深的裂痕,至今未能弥合。接踵而至的难民危机又使得欧盟西部和东部、老成员和新成员之间出现了分裂。由于德国宣布对难民门户开放,匈牙利、波兰等国则坚定要求“零接收”,于是,一道难民墙在柏林墙倒塌的地方再度竖立起来。大疫来袭,欧盟作为世界上一体化程度最高的集团,其成员国相互帮扶是最自然不过的事。然而现实是疫情使欧盟内部的分歧再度呈现:在2020年3月26日举行的抗击疫情视频峰会上,意大利、西班牙、法国、比利时、希腊等9个国家力推欧盟发行“新冠债券”,以共渡疫情难关。但这一提议遭到了德国、奥地利、荷兰与芬兰4国的反对,最终未能达成一致。从根本上来看,欧盟团结和凝聚力缺失的背后是成员国之间利益的分化。

目前,抗击疫情和救经济、稳社会已成为欧盟及其成员国的当务之急。以欧盟最大经济体德国为例,2020年3月25日联邦议会审议通过该国自第二次世界大战以来规模最大的一项经济纾困计划,总金额为7560亿欧元。由于抗击疫情支出增大,德国联邦政府还突破“债务红线”,新增1560亿欧元的财政预算。在欧盟层面,欧盟宣布放宽欧元区国家年度财政赤字不得超过其国内生产总值3%的限制。欧洲央行于3月12日、18日先后出台了1200亿欧元和7500亿欧元的巨额紧急资产购买计划,旨在确保受疫情冲击严重的国家所发行的债券能够得到购买。

目前欧洲国家普遍认为此次疫情对于全球和欧洲经济的影响将远大于2008年国际金融危机。德国伊弗经济研究所所长克莱门斯·菲斯特(Clemens Fuest)认为,新

新冠肺炎疫情给德国经济、劳动力和国家预算造成的负面影响将超过几十年来德国所有经济危机或自然灾害。^①事实上,近来欧盟国家领导人之所以将此次疫情称为第二次世界大战结束以来欧洲面临的最严重挑战,并纷纷出台各种非常规之举,一方面是因为疫情事关生命健康安全,另一方面也是充分意识到了疫情对经济社会的极大危害性。可以肯定的是,随着新冠肺炎疫情对于欧洲经济社会影响的日益加重,进而引发各国社会政治动荡和民粹主义的进一步兴起,欧盟内部的利益冲突将更加激烈。

虽然目前来看欧盟内部利益的分化以及争执和冲突的加剧不会导致欧盟解体,但无疑将加重其内部一体化的困境。近年来欧盟的发展已到了一个十字路口,英国脱欧以及民粹主义的发展极大地制约了欧洲一体化发展。在此背景下,法国等国家竭力推动欧盟成员国之间加强合作,以遏制欧洲影响力下降趋势,更好地维护欧洲的利益。法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)提出的“欧洲主权论”可以说集中反映了这一想法。所谓“欧洲主权”,最重要的就是要增强欧盟自身的实力,包括在欧元、人工智能、数字经济、能源、网络以及军事防务方面深化成员国的合作。疫情的蔓延及其对欧洲各国的严重冲击将使欧盟进一步联合的设想难以实施。

疫情将不仅加重欧盟自身发展的战略困境,而且将使得其国际战略困境更加突出。近年来,欧洲对于世界变局、自身在国际上的地位和作用十分悲观,这与冷战结束后欧洲的乐观情绪形成很大反差。在冷战结束后的十几年里,欧洲对其软实力充满自信,陶醉于构筑由西方确立规则的所谓“后现代世界”。通过统一货币和实现东扩,欧洲增大了其在地区和全球事务中的作用。近年来,国际力量对比变化和大国竞争的加剧对欧洲产生了巨大压力。2016年,欧盟委员会在其少有的一份《全球战略报告》中警告,日益紧密的世界,必将更加复杂脆弱和充满竞争。在2020年2月举行的慕尼黑安全会议上,德国总统弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔(Frank-Walter Steinmeier)称,大国之间竞争的观念正在日益塑造世界现实,认为“我们与建立一个更加和平的世界的国际合作目标越来越远”。俄罗斯“改变了欧洲边界”,造成了不确定性、不可预测性、对抗和丧失信任;中国“选择性地接受国际法”;而欧洲最亲密的盟友美国则实行“自私的外交政策”,不再遵循国际多边规则。^②

① Philipp Grüll, “Germany Set to Foot Massive but ‘Necessary’ Coronavirus Bill,” <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/laut-ifo-institut-corona-pandemie-wird-teuer-fuer-deutschland/>, 访问时间:2020年4月1日。

② Frank-Walter Steinmeier, “Opening of the Munich Security Conference,” <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/02/200214-Munich-Security-Conference.html>, 访问时间:2020年3月4日。

从其全球战略来考虑,欧洲最担心的是西方影响力的下降及其对第二次世界大战结束以来形成的国际秩序的影响。目前关于西方影响力下降的认识在欧洲十分普遍,同样在2020年2月的慕尼黑安全会议上,很多欧洲政要明确认为“西方缺失”已然成为现实:一方面世界不再像西方了,另一方面西方本身也不像西方了。而马克龙2019年在法国年度驻外使节会议上就已把欧洲的国际战略困境分析得十分清楚。其看法可以概括为“三论”,即“西方霸权终结论”“中美两极论”以及“欧洲边缘化论”。他把西方霸权的行将终结归因于三点:一是西方自身发生了诸如金融危机等严重错误,二是西方内部的分裂,三是包括中国、印度、俄罗斯在内的新兴经济体的崛起。在此形势下,马克龙提出法国和欧洲要扮演国际权力的平衡者,以避免在新的两极化世界中被边缘化。^①

在欧洲对其自身外部战略环境的评估中,美国是最重要的因素,同时也是最大变量。自第二次世界大战结束与欧美结成军事同盟以来,欧洲对美国形成了很大的依赖性。在战后形成的国际秩序当中,欧洲既是参与者,更是受益者。但冷战结束以后,欧美维持同盟关系所面临的挑战越来越多,主要原因有两点:第一也是最主要的,随着共同敌人苏联的消失以及美国战略重心的东移,美国对欧洲的重视程度下降。2014年西方与俄罗斯的关系因乌克兰危机再度紧张后,北约重新加强了“集体防御”,但这并不意味着美国的战略重心又回到了欧洲。第二,双方在国际秩序和全球治理等方面产生了严重分歧。2003年,围绕伊拉克战争,跨大西洋两岸出现了冷战后第一次重大分裂,暴露出双方围绕国际秩序等问题存在深刻分歧。2017年特朗普上台以来,欧美在全球治理等方面的矛盾更加突出。特朗普政府在国际上的所作所为,包括退出气候变化《巴黎协定》、伊朗核协议与《中导条约》等,都与欧洲坚持的原则和立场背道而驰。面对美国明显的本国利益至上、无视盟国利益的倾向,欧洲越来越难以继续依赖美国。新冠肺炎疫情暴发之后,美国在国际上继续推行单边主义,特别是在没有与欧盟国家商量的情况下单方面颁布对欧“禁飞令”,进一步加大了欧美疏离倾向。欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)和欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)共同发表声明,指责美国的单方面行动不利于共同应对疫情。^②

著名历史学家托尼·朱特(Tony Judt)在《战后欧洲史》一书中写道,欧洲像狐狸,因为它知道得太多了。经过一系列危机特别是当下疫情打击后欧洲无疑知道得更多

① Emanuel Macron, “Ambassadors’ Conference-Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic,” <https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic>, 访问时间:2020年4月1日。

② “Joint Statement by President von der Leyen and President Michel on the U.S. Travel Ban,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_449, 访问时间:2020年4月1日。

了,但其今后在国际上“有心无力”的问题也将更加明显,内外政策将可能更加体现现实主义色彩和务实性。如在自身发展问题上,欧盟将可能被迫采取更多“灵活的一体化”来强调多样性和有效性。在维持软实力的同时,欧盟将更加重视自身硬实力建设。在国际上,欧盟2016年就已将“有原则的实用主义”作为其对外指导思想。而2019年12月新上任的欧盟委员会主席冯德莱恩就职伊始便表示,要将新一届欧盟委员会打造为“地缘政治委员会”,意在使欧洲变为大国竞争的“玩家”而非“玩物”。具体而言,在全球治理方面,欧盟及其成员国将坚持多边主义。对于欧洲来说,多边主义是维护其利益的最重要手段。维护联合国、世界贸易组织及其他多边机构组织的正常运作并积极推动这些机构的改革,将成为欧盟与其他国家合作的重点。在与美国的关系上,欧盟将既承认美国为盟友,又视其为挑战,在保持与美国合作的同时,逐步减少对其的战略依赖,在气候变化、伊朗核问题、华为5G等方面坚持自身立场。在与俄罗斯的关系上,欧盟虽将维持对俄制裁,以促使俄罗斯在乌克兰东部问题上改变立场,但也将采取行动寻求欧俄关系转圜。2019年北约峰会前马克龙明确表示,北约的敌人不是俄罗斯,而是恐怖主义。^①

最后我们看看新冠肺炎疫情对中欧关系的影响。中国和欧盟皆为世界上最主要的经济体,此次疫情对中欧关系的影响需要引起重视。概括起来,疫情对中欧关系的影响主要体现在两个方面。

第一,随着新冠肺炎疫情在全球范围不断蔓延,中欧加强合作的重要性变得日益突出。疫情暴发至今,中欧一直保持着紧密的交流和合作。除双方相互提供医疗物资援助外,中国还向意大利等国派出了医疗专家队。中国外交部、卫生健康委员会等相关部门与欧盟举行了数次疫情防控工作视频会议。尽管疫情使得包括“17+1合作”北京峰会等重大议程不得不进行调整,但中欧合作抗击疫情已成为大国关系的一大亮点。

在加强双边援助的同时,中欧积极推动国际多边合作,以促进各国共同应对这场全球性危机。近年来,中欧关系中出现了一个很重要的变化,就是双方共同牵制美国单边主义,大力维护国际多边机制。在应对气候变化上,欧洲国家视中国为“盟友”;在维护伊朗核协议等地区热点问题上,中欧也站在一起。欧盟在2019年出台的对华政策文件中高度重视与中国在国际上的合作。新冠肺炎疫情发生后,中欧特别是中法

^① Patrick Wintour, “Macron Defends ‘Brain-Dead Nato’ Remarks as Summit Approaches,” <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/28/macron-defends-brain-dead-nato-remarks-as-summit-approaches>, 访问时间:2020年3月20日。

积极推动国际合作,共同促成了二十国集团领导人视频峰会的召开。中欧还一致表示愿意加强在非洲等地区抗击疫情的合作。

第二,新冠肺炎疫情对中欧关系的影响还反映在经济方面。经贸关系一直是中欧关系的重中之重。中欧长期互为最重要的经济贸易伙伴。2019 年中国与包括英国的欧盟 28 国的贸易额达到 7052 亿美元。即使英国“脱欧”,欧盟统一市场仍将是中国最大的出口市场之一,中国近十多年来一直是欧盟第二大贸易伙伴。就单个国家来说,中国自 2016 年开始已经连续 4 年超过美国成为德国最大贸易伙伴。但疫情对中欧经贸关系产生了重大冲击,双方长期以来形成的产业链和供应链因制造业和运输业的停滞而受到威胁。欧洲一些国家表达了对过分依赖中国与亚洲制造业的担忧。疫情后,中欧产业链和供应链的恢复将面临很大挑战。此外,由于欧洲社会的大规模停摆,中国对欧出口将不可避免地受到严重制约。

从中长期来看,中欧经济关系中的竞争问题会十分突出。欧洲近年来不断强调市场开放的对等性和经济竞争的公平性,并越来越把中国看作其在经济和科技领域的重要竞争者。由此引起的双方的纠纷和摩擦明显增多。但值得指出的是,在应对经济竞争的问题上,欧洲的政策主张与美国并不一致。欧盟主张通过多边框架以及双边谈判来解决,反对发动贸易战或对华实施“脱钩”战略。德国总理安格拉·默克尔(Angela Merkel)在 2020 年 1 月接受英国《金融时报》采访时指出,中国的成功之道更多在于勤奋、敢于创新以及科技领域的实力。西方国家不应简单将中国经济成就视为威胁,可就此展开建设性讨论,但不应采取敌视中国的态度。在她看来,未来西方必须接受与中国竞争的现实,但竞争并不意味着“脱钩”。她同时强调,欧洲已不再是“世界中心”,减少外部合作伙伴将损害自身应对全球挑战的能力。^①

综上所述,目前仍在欧洲肆虐的新冠肺炎疫情已演变为战后 70 多年来欧洲面临的最严重挑战。这场全球公共卫生危机既威胁到人的生命安全与健康,也将对欧洲的经济、社会和政治产生深刻影响。未来欧洲自身发展及其国际作用和影响力都将受到巨大制约。就中欧关系而言,疫情既为双方合作提供了机遇,也对中欧经济关系的发展提出了新挑战。

(截稿:2020 年 4 月 责任编辑:郭 泉)

^① Lionel Barber, “Transcript: ‘Europe Is No Longer at the Centre of World Events’,” <https://www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>, 访问时间:2020 年 2 月 4 日。