

后疫情时代的国际秩序与东亚区域合作

沈铭辉 李天国

【内容提要】在逆全球化和民粹主义思潮抬头的背景下，新冠肺炎疫情严重扰乱了全球资源配置，加剧了全球经济陷入严重衰退和东亚产业链发生断裂的风险。在来势汹汹的新冠肺炎疫情面前，中日韩与东盟等东亚经济体已经成为名副其实的“命运共同体”。后疫情时代，东亚经济体需加强政治互信和互动，降低外部因素对东亚合作的干扰；基于各自经济社会利益的内生性需求，加快自由贸易区谈判进程，实现互利共赢；深化非传统安全领域合作，提高互动的常态化和制度化水平；推进人文交流与合作，为扩大东亚区域合作的广度和深度奠定坚实民意基础。

【关键词】新冠肺炎疫情；国际秩序；东亚区域合作；中日韩；东盟

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2020.08.006

2020年初新冠肺炎疫情大暴发，全球各国和地区面临史无前例的严峻挑战。在新冠肺炎疫情冲击下，中日韩及东盟各国陆续采取严格防控措施，并通过联防联控机制来确保东亚生产网络的安全。新冠肺炎疫情不仅给世界经济造成严重冲击，也将促使东亚权力格局进一步发生变化，并对东亚区域秩序产生深远影响。

新冠肺炎疫情对国际秩序提出新挑战

新冠肺炎疫情给世界经济带来的影响超过1929年的全球经济危机和2008年的国际金融危机。此次疫情不仅使全球生产体系遭受严重冲击，以致整个世界出现大面积衰退，而且也在一定程度

上打破了现有国际力量格局，对整个国际秩序产生深远影响。

第一，世界经济遭受冲击，不平衡发展进一步加剧。受新冠肺炎疫情影响，全球多数经济体生产活动被迫中断，世界经济遭到强烈冲击，全球资本市场随之发生剧烈动荡。在疫情影响下，美国证券市场指数和能源价格出现暴跌，尤其是美国股市多次触发熔断机制，宏观经济出现严重动荡。在这一突如其来的“黑天鹅”事件下，各国企业特别是中小企业受到严重冲击，面临巨大资金周转压力，数千万人失去工作。部分中等收入国家和低收入国家政府财政压力上升，低收入家庭被迫大幅减少消费，社会贫富差距进一步拉大。

根据世界银行最新评估,按照每天 5.5 美元的贫困标准,这次疫情预计将新增贫困人口 1.77 亿人,其中大量新增贫困人口集中在东亚和太平洋地区。新冠肺炎疫情导致的贫困人口增长将抵消近年来发展中国家在减贫方面取得的成果。受疫情防控不力影响,全球人均收入将下降 20%,挣扎在极端贫困线上的人口数量将增至 4.34 亿人。受疫情冲击较大的发展中国家的经济甚至可能倒退 30 年,尤其像印度等人口大国,如果疫情持续大规模扩散,感染人数可能会急剧攀升,全球卫生危机将进一步加剧。迄今为止,全世界有 100 多个国家已经申请了国际货币基金组织的援助,国际货币基金组织也采取了增加流动性等一揽子措施。世界银行和其他多边开发银行也向面临流动性约束的发展中国家提供了巨额资金,防止这些国家出现更加严重的经济危机。这次疫情使得全球多数经济体经济出现负增长,比 2008 年国际金融危机造成的损失更大。总之,疫情的暴发使世界变得更加不平衡,特别是发展中国家的发展环境面临更多挑战。

第二,全球化进程遭受重大挫折,国际格局出现诸多不确定性。经济全球化是当代世界经济的重要发展趋势和特征。数十年来,经济全球化促进了生产要素的跨国、跨地区流动,推动了世界各国市场分工与协作以及各经济体的经贸发展,也使得世界经济成为紧密联系的整体。但新冠肺炎疫情暴发后,货物、人员和资本在全球范围的流动受到了极大阻碍,全球化进程遭到严重干扰。例如,欧洲国家面对疫情各自为政,甚至有些措施相互排斥,几乎成为分解全球化的力量。^[1]众多经济体防疫措施不力,导致疫情不断扩散,各国采取的封锁国界等措施又对全球生产体系与供应链格局产生重大影响,不仅扰乱了全球化各构成要素优化配置的运作

模式,更进一步强化了一些国家的民粹主义倾向与自我封闭,全球化进程遭遇大动荡和大调整。事实上,世界各国应对疫情的政策影响着未来全球资源配置格局。从全球层面看,此次疫情将引发全球化加速重构,与逆全球化思潮和举措交织叠加,对全球资源配置产生较大影响,使国际格局的演变充满不确定性。

第三,公共卫生等非传统安全议题的重要性提升。疫情的全球蔓延引起了国际社会对非传统安全治理的高度重视。与传统安全相比,非传统安全涉及传染性疾病、经济金融安全、恐怖主义、海盗活动、环境安全、非法移民、贩毒走私和信息安全等多领域。尽管非传统安全威胁表面上不像战争那样具有直接破坏性,但其实际危害程度并不亚于战争。在全球化背景下,非传统安全问题已经构成对世界发展和人类生存的严重威胁。此次新冠肺炎疫情涉及人口数量占世界人口总量的比例约为 85%,影响到的经济体的国内生产总值(GDP)和国际贸易额分别占全球 GDP 和全球国际贸易比例均超过 96%。^[2]世界银行公布的 2020 年《全球经济展望》预计,2020 年全球 GDP 将收缩 5.2%。^[3]新冠肺炎疫情成为二战结束以来全球经济体系面临的最大的系统性威胁。在全球治理面临严重赤字的背景下,此次新冠肺炎疫情和此前的埃博拉病毒疫情、中东呼吸综合征疫情等,越来越凸显传染病等公共卫生事件日益成为一个严重的全球性问题,防治传染病等越来越需要国际社会的共同协作。在后疫情时代,公共卫生等非传统安全议题在全球治理中的重要性将进一步提升。

第四,疫情暴露出国际组织协调不足等全球治理中的诸多问题。全球治理体系是二战结束以后国际秩序发展进入 21 世纪的标志性特点,其依附

于国际机制的产生和发展。此次新冠肺炎疫情不仅严重干扰国际正常的经贸活动，同时也给全球治理体系带来严重冲击。疫情暴发初期，各国面临疫情扩散及其导致的经济衰退困境。防控疫情本应由国际组织以及全球各国共同应对，但亟须的国际合作却迟迟未能出现。联合国、二十国集团等当前全球治理的主要载体不同程度地暴露出短板和缺陷。受美国退出和大国竞争影响，世界卫生组织作为专业性国际机构更是难以完全发挥作用。新冠肺炎疫情虽然不会立即改变国际组织或治理机制运作分配格局，但已经动摇了各国对于开展国际合作、相互提供公共产品的信心，不可避免地会带来全球治理方面的大调整。当前，全球性问题只增不减，全球治理合作也不会消失或停止，但依靠大国提供公共产品的模式已难以持续，下一阶段以何种形式呈现将是各国共同面临的课题。^[4]

第五，西方国家将推动以“再工业化”为主要特征的世界经济再平衡战略。二战结束后，西方发达国家逐渐将本国低端产业链转移至发展中国家，自身则专注于技术研发与创新等高附加值产业，打造了高度依赖国际分工体系的经济发展模式。^[5]在这一过程中，凭借在基础设施以及熟练廉价劳动力方面的优势，中国成功承接了发达国家的转移产业，并在国际分工体系中发展成为全球制造业的中心。然而，伴随着西方发达国家国内收入分配极化，特别是疫情暴发后原有的经济发展模式越发暴露供应链断裂的风险，西方发达国家正在深刻审视其供应链的脆弱性，重新评估高度依赖“中国制造”的问题，尤其强调要在事关国计民生、国家安全等重要领域做出相应调整。在后疫情时代，西方发达国家势必会推动部分产业链回流，并实施以“再工业化”为主要特征的世界经济再平衡战略。这些重大战略

调整可能会导致部分产业“逆全球化”趋势更加明显，使得发展中国家和新兴经济体利用出口导向战略中所蕴含的“出口中学习”“学习曲线”“技术转移溢出”等效应受到严重影响。^[6]

后疫情时代东亚区域秩序的变化

新冠肺炎疫情来势汹汹，但东亚国家相对较早地采取了针对性的防控措施，较好地控制住了国内疫情，并且在确保安全的情况下开始复工复产。值得注意的是，东亚各国应对新冠肺炎疫情的政策将直接影响其在当下与未来全球资源再配置格局中的地位。因此，在后疫情时代，东亚国家综合实力将出现明显变化，东亚区域秩序也将得到相应调整。

第一，实力对比变化促使东亚区域权力结构调整。在新冠肺炎疫情的冲击下，东亚各国政府都采取各种紧急措施应对这场危机，在此过程中不同的应对方式会对疫情走向和国家间综合实力对比产生重要影响。中国、日本和韩国等经济体最先受到疫情影响，但迅速采取防控措施，较早地着手复工复产，应对疫情表现较好。特别是中国在有效控制国内疫情的基础上，主动向全球其他国家伸出援手，体现了大国的责任担当，为疫情后与各国开展经济、政治方面的合作奠定了良好基础。相比西方国家，东亚国家此次抗疫情况较好，东亚整体以及东亚国家个体实力均将出现明显提升。根据世界银行最新发布的《全球经济展望》，2020年美国的经济将受到沉重打击，经济增长率预期为-6.1%，而相比之下，越南、缅甸、中国、老挝等东亚国家在2020年仍有望实现正增长，其经济增长率将分别达到2.8%、1.5%、1.0%和1.0%。尽管马来西亚、菲律宾、泰国、柬埔寨等部分东亚国家可能出现负增长，但其经济增长率也远高于美国。^[7]在后疫情时代，东亚区域



相比西方国家，东亚国家此次抗疫情况较好，虽然中国、日本和韩国等经济体最先受到疫情影响，但迅速采取防控措施，较早地着手复工复产，为疫情后开展经济、政治方面合作奠定了良好基础。图为2020年5月9日，武汉至日本集装箱江海直航航线在武汉新港阳逻集装箱码头正式复航，“华航汉亚2号”货轮停靠在武汉新港阳逻集装箱码头进行装箱作业。

经济体综合实力变化将对现有东亚区域体系产生冲击，推动东亚区域格局的重塑，促使东亚区域权力结构发生调整 and 变化。

美国虽然在地理上不属于东亚，但从权力分配、历史文化、出口市场等因素考虑，长期插手东亚地区的战略互动与秩序构建，被东亚国家视为在东亚地区占有重要利益的“常驻强权”，对东亚权力格局产生重大影响。此次疫情对自二战结束以来美国在东亚区域秩序构建上的重要影响力造成较大冲击，同时美国国家实力相对衰落，进

一步推动其更多地关注国内事务，减少对东亚区域国际安全公共产品的供应，其在组织国际合作和冲突管理等方面的国际领导力也将随之衰减。与此同时，东亚地区中日韩及东盟部分国家综合实力的相对提升，推动东亚区域权力格局从单极向多极发展。

第二，大国博弈加剧导致东亚地区秩序更加复杂。此次新冠肺炎疫情暴发以后，中国与东亚最重要的域外大国美国本应开展大国政策协调与合作，但美国在全球抗疫中顽固坚持“美国优先”的单边

逻辑和举措,甚至利用“溯源”“追责”“索赔”等政治化、污名化手段不断诋毁中国,导致中美战略竞争加剧。美国利用自身在东亚地区影响力迫使东亚国家在中美两国之间站队,导致东亚国家不适感增加。美国不断对外呼吁要重建产业链,推动所谓国内产业链安全政策,使中美产业面临“脱钩”风险。而当前东亚国家与中国产业链合作紧密,并且东亚各国多年来凭借中国的世界制造业基地地位不断巩固和壮大东亚生产网络,不愿任由美国强权意志所左右。疫情之下,中美两国之间博弈加剧,使东亚国家关系与区域局势变得更加错综复杂。

中日两国在抗击疫情、克服各种障碍的过程中,双边关系保持了稳定。这次疫情对中日两国经贸合作特别是加工贸易带来了一定的冲击。为了更加有效地防控疫情,中日两国政府积极商讨对策,两国民间团体也互相给予援助,拉近了中日两国人民的感情,对进一步发展中日关系有推动作用和积极意义。但是,中日之间仍然存在一些困难和挑战。例如,在疫情影响下,日本政府和业界存在进一步调整全球产业链和供应链的考虑,而日本政府更是面临后疫情时代在中美之间“选边站”的巨大压力。可见,保持中日关系健康平稳发展仍需要不懈努力。

第三,疫情进一步推动东亚区域治理中的制度建设。新冠肺炎疫情暴发后,尽快控制疫情蔓延、尽早恢复企业生产和经营成为东亚各经济体的共同目标。在中国疫情暴发初期急需医疗物资时,韩国、日本以及东盟多国及时向中国援助医疗器械和防护用品;当中国国内疫情基本得到控制后,中国也向东亚各经济体提供了必要的医疗物资,并及时分享抗疫经验。疫情期间东亚各经济体的协商与合作,为东亚区域治理中的制度建设带来新的机遇。2020年2月,中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会

举行。4月14日,东盟与中日韩(10+3)举办了抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议。在会议中,东盟与中日韩等国家认识到“10+3”合作为东亚和平、安全与繁荣发挥了重要作用,同时充分肯定了“10+3”和中日韩卫生合作平台自疫情暴发之初即采取的积极措施,并表示要在“10+3”机制下确保粮食安全,保持物流网络顺畅和持续运作,增强东亚地区供应链韧性和可持续性。6月4日,在东盟轮值主席国越南主持下,东盟—中日韩经贸部长特别会议以在线会议的形式举行。会议通过了《东盟与中日韩(10+3)经贸部长关于缓解新冠肺炎疫情对经济影响的联合声明》,重申10+3国家齐心协力、团结应对疫情挑战的坚定信心,表明各方稳步提升产业链供应链水平,凸显应对疫情和后疫情时代经贸合作的重要性。在此次应对新冠肺炎疫情过程中,东亚国家采取了以实践推动制度建设的过程导向型路径。作为经验层面的制度性实践,东亚国家采取了发展导向、循序渐进、多层互动和平等包容的方式,对未来东亚区域合作机制的深化和完善具有重要的示范效应。^[8]

后疫情时代的东亚区域合作

新冠肺炎疫情先后对作为全球经济中心和产业链枢纽的东亚、欧盟和北美地区造成严重冲击,且影响仍在持续。在后疫情时代,东亚国家应继续加强经贸合作,维护东亚生产体系与生产网络,共同为全球及东亚区域经济繁荣作出贡献。

第一,东亚国家应进一步加强政治互信,降低外部因素对东亚合作的干扰。在全球经济增速放缓、逆全球化和民粹主义思潮抬头的背景下,新冠肺炎疫情大幅提高了全球经济陷入严重衰退的可能性,尤其是经济全球化进程倒退可能会造成东亚产

业链出现断裂风险，并对东亚经济体带来无法挽回的损失。在来势汹汹的疫情面前，中日韩以及东盟等东亚经济体已经成为名副其实的“命运共同体”，而此时也是东亚经济体携手应对危机、全面修复和改善关系的最佳时机。尤其是新冠肺炎疫情暴发后，国际力量对比深刻变化，国际体系和国际秩序深度调整，大国关系的竞争性更加凸显。后疫情时代，东亚国家有必要进一步增强政治互信和互动，本着平等互信、相互尊重的原则，继续巩固和发展东亚区域双边及多边关系，深化在东亚区域事务中的合作，努力取得更多积极成果。东亚各国需要降低外部因素对区域合作的干扰，基于各自经济社会利益的内生性需求，携手并肩，同舟共济，共同推动合作与互利共赢，实现东亚地区经济增长、社会稳定与繁荣。

第二，加快中日韩自由贸易协定谈判等东亚区域经贸合作进程。为了保障东亚生产网络的可持续发展，降低疫情等外部冲击对东亚区域供应链的破坏，东亚地区需要进一步加快经济一体化进程，从制造基地向制造和消费基地转型，形成东亚区域内生性增长动力。^[9] 在国际经贸格局重构与逆全球化思潮重新抬头的背景下，中日韩及东盟国家要推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 尽早签署^[10]，同时加快中日韩自由贸易区谈判进程，促成地区开放新格局。特别是中日韩三国构建自由贸易区，一方面有助于进一步优化东亚区域的资源配置，削减贸易壁垒，^[11] 增强抵御新冠肺炎疫情带来的外部冲击能力，降低其对东亚生产网络造成的负面影响；另一方面有利于东亚地区在汽车、半导体、造船、石化等重工业领域形成全球重要制造中心，构建东亚区域大市场，减少对欧美国家市场的依赖，促进东亚区域经济的可持续发展。^[12] 中

日韩三国可以依照“先易后难、循序渐进”的原则，采用包括“早期收获计划”、框架协议、双边和三方投资协定等不同形式，共商共建多层次、分产业、灵活多样的次区域自由贸易区，^[13] 全方位扩大经贸合作的广度和深度，以机制化合作来巩固和维护地区经济的可持续发展。

第三，进一步提升非传统安全领域合作的常态化和制度化水平。在新冠肺炎疫情冲击下，中日韩及东盟等东亚各经济体公共卫生系统都遭受了重大挑战。从当前东亚经济体应对新冠肺炎疫情情况来看，不仅各国政府之间加强了交流与合作，而且各种社会力量的身影也随处可见。中日韩民间组织和团体互送医疗物资，深刻体现了彼此之间的守望相助精神。东亚各经济体抗疫互助合作的经验表明，构建应对新冠肺炎疫情的非传统安全共同体极为必要。回首过去，中日韩三国在公共卫生领域的合作，既有制度框架支撑，也有历史经验可循。从签订关于传染病防范的联合行动计划，到应对“非典”和“埃博拉”时的协调行动，再到中东呼吸综合症的协商处理，中日韩三国在公共卫生领域和传染病防治领域的多项合作基础扎实，具有良好合作前景。^[14] 未来东亚国家还可逐步深化在环保、反恐、信息安全、卫生保健等其他非传统安全议题上的合作，并尝试将非传统安全领域的互动与合作常态化和制度化，进一步拓展共同利益基础。

第四，推动东亚地区人文交流与合作。在这次抗击新冠肺炎疫情过程中，中日韩及东盟等东亚各国和地区组织体现出与西方迥然不同的“东亚文化共性”，为东亚区域联防联控提供了重要社会文化基础。^[15] 人文交流成为维护东亚区域国家政治互信、经贸往来与民心相通的重要手段与保障。^[16] 在后疫情时代，东亚各国不仅要继续扩大贸易往来和产

业投资，还要继续扩大人文交流，增进对彼此文化的理解。2019年，日本全年吸引外国游客3188万人次，其中中国游客达到959.4万人次，^[17]中国游客赴韩人数为602.3万人次。人才交流方面，截至2019年年底，韩国在华留学生约7.1万名，中国在韩国留学生6万人，均居对方国家留学生人数之首。^[18]韩国还开设了23家孔子学院和5家孔子课堂。^[19]中国与东盟的人文交流合作也蓬勃发展。双方通过部长级会议、论坛研讨、人员培训、文明对话、艺术展演等形式开展合作与交流，增进了对彼此文化的了解和欣赏，加深了双方友谊。中国已成为东盟第一大旅游客源国。截至2019年，双方互派留学生超过20万人。^[20]中方着手打造“中国—东盟菁英奖学金”人文交流旗舰项目，开展“未来之桥”中国—东盟青年领导人千人研修计划，未来5年拟邀请1000名东盟优秀青年来华培训。未来，东亚地区国家要进一步丰富人文交流的领域和内容，拓展更加多元化的交流平台；进一步挖掘旅游资源，扩大旅游规模与市场，不断推动旅游业态的创新；进一步推动人员流动便利化谈判，为实现人员自由流动提供制度保障。同时，要积极发挥民间组织与团体的作用，通过更加多元化与更接地气的人文交流不断推动区域民众的相互认知，促进东亚区域关系的可持续良性发展，打造实现东亚民心相通的坚实基础。■

【本文是国家社会科学基金项目“后全球金融危机时期新兴经济体国家风险形成机制研究”（项目编号：15BGJ033）的阶段性成果】

（第一作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员；第二作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员）

（责任编辑：苏童）

[1] 李海东：《疫情如何深刻影响国际关系格局》，载《人民论坛》2020年第11期，第48-51页。

[2] 卢锋：《迟来的警报与逼近的风险：新冠全球流行的经济冲击》，财新网，2020年3月16日，<http://opinion.caixin.com/2020-03-16/101529024.html>。

[3] World Bank, *Global Economic Prospects*, June 2020, p.3.

[4] 陈相秒：《冠病疫情会改变国际秩序吗？》，中国信息网，2020年4月29日，<http://chinaxunxi.com/yd/11656.html>。

[5] 刘延辉：《新冠肺炎疫情影响下欧美经济政策走向的几点思考》，经济观察网，2020年3月21日，<http://m.eeo.com.cn/2020/0321/378967.shtml>。

[6] 张茉楠：《后疫情时代的全球科技变局：博弈与对策》，华夏时报网，2020年4月22日，<https://www.chinatimes.net.cn/article/96209.html>。

[7] 同[3]，p.4。

[8] 郭剑峰：《新冠肺炎疫情下的东亚区域合作机制建设》，搜狐网，2020年5月12日，https://www.sohu.com/a/394569881_777705。

[9] 陈继勇、杨格：《新冠肺炎疫情对东亚产业链的影响分析》，载《亚太经济》2020年第2期，第12-20页、第149页。

[10] 沈铭辉、李天国：《区域全面经济伙伴关系：进展、影响及展望》，载《东北亚论坛》2020年第3期，第102-114页、第128页。

[11] 李钟林、李天国：《中日韩自由贸易协定对区域内贸易影响的实证研究》，载《经济管理》2008年第16期，第68-72页。

[12] 李天国：《后TPP时代中日韩FTA的机遇与挑战》，载《东北亚学刊》2018年第2期，第48-54页。

[13] 迟福林：《疫情全球大流行下的中日韩合作》，中国日报网，2020年4月3日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202004/10/WS5e907abca310c00b73c7638a.html>。

[14] 《中日韩三国演“疫”共筑东亚命运共同体之基》，华夏经纬网，2020年2月27日，<http://www.huaxia.com/zt/sh/20-001/6352602.html>。

[15] 卢昊：《疫情下的日韩关系及中日韩三边互动》，载《世界知识》2020年第10期，第24-25页。

[16] 尹允镇、李文娇：《试论中日人文交流的演变、特征及发展趋势》，载《东北亚论坛》2020年第3期，第90-101页、第128页。

[17] 《2019年中国游客访日959.43万人次，同比增长14.5%》，腾讯网，2020年1月21日，<https://new.qq.com/omn/20200121/20200121A04C8P00.html?pc>。

[18] 韩国统计厅网站，<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>。

[19] 朱锋：《以“东亚力量”呼应世界潮流》，载《光明日报》2019年12月22日，第8版。

[20] 《中国—东盟关系（2019年版）》，中国—东盟中心网站，2020年2月26日，<http://www.asean-china-center.org/link/links/2020-02/4401.html>。