

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊  
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's  
Neighboring Diplomacy  
Volume 7, Issue 2 (2021)

---

# 中国周边外交研究

---

第十四辑

---

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国周边外交研究. 第十四辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京：世界知识出版社，2023.12

ISBN 978-7-5012-6701-9

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字（2023）第227588号

|      |   |
|------|---|
| 书 名  | 中国周边外交研究·第十四辑<br>Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisi Ji |
| 编 者  | 复旦大学中国与周边国家关系研究中心   |
| 责任编辑 | 罗庆行   |
| 责任出版 | 赵 玥   |
| 责任校对 | 陈可望   |
| 出版发行 | 世界知识出版社   |
| 地址邮编 | 北京市东城区干面胡同51号（100010）   |
| 网 址  | www.ishizhi.cn  |
| 电 话  | 010-65233645（市场部）   |
| 经 销  | 新华书店  |
| 印 刷  | 北京虎彩文化传播有限公司  |
| 开本印张 | 710毫米×1000毫米 1/16 16%印张   |
| 字 数  | 308千字   |
| 版次印次 | 2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷                                       |
| 标准书号 | ISBN 978-7-5012-6701-9  |
| 定 价  | 88.00元  |

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。



# 《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院  
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 赵卫华  
副主编 包霞琴 祁怀高 薛松  
编委 (以姓氏笔画为序)

|           |                             |     |           |
|-----------|-----------------------------|-----|-----------|
| 左希迎       | 中国人民大学                      | 石源华 | 复旦大学      |
| 卢光盛       | 云南大学                        | 归咏涛 | 北京大学      |
| 包霞琴       | 复旦大学                        | 关培凤 | 武汉大学      |
| 祁怀高       | 复旦大学                        | 李皖南 | 暨南大学      |
| 杨健        | 复旦大学                        | 杨鲁慧 | 山东大学      |
| 吴心伯       | 复旦大学                        | 吴寄南 | 上海国际问题研究院 |
| [日本] 青山瑠妙 | 日本早稻田大学 (Waseda University) |     |           |
| 周方银       | 广东外语外贸大学                    | 赵卫华 | 复旦大学      |
| 赵可金       | 清华大学                        | 赵青海 | 中国国际问题研究院 |
| 赵明昊       | 复旦大学                        |     |           |
| 钟飞腾       | 中国社会科学院亚太与全球战略研究院           |     |           |
| 费晟        | 中山大学                        | 夏立平 | 同济大学      |
| 郭锐        | 吉林大学                        | 薛松  | 复旦大学      |
| 魏玲        | 对外经济贸易大学                    |     |           |

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)  
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温尧

## 编辑部联系方式

投稿邮箱: [ccrc@fudan.edu.cn](mailto:ccrc@fudan.edu.cn)

电话: 86 21-6564 2939

传真: 86 21-6564 2939

地址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与  
周边国家关系研究中心

邮编: 200433



# 目录

CONTENTS

卷首语..... 赵卫华 / 1

## 周边形势

美国“印太战略”、“中国因素”与美印互动..... 杨晓萍 / 11

## 中国与周边国家关系研究

地方外交在中国—文莱合作中的角色与展望..... 罗传钰 支鹏宇 / 33

失落的“蜜月”：结构性错误知觉对中国周边战略失稳的影响  
——以2016—2017年中韩关系为例..... 方炯升 / 51

## 周边国情研究

大变局背景下越南的对外战略与政策走向探析..... 顾强 黄坚 / 81

从越南涉南海话语宣传看越南对华策略的对冲性..... 阳阳 / 104

论韩国在朝美之间的斡旋外交——以文在寅政府执政前期的斡旋为例  
..... 李家成 张翊梁 / 121

## 新冠疫情下的地区问题

《贸易联系与供应链韧性：应对新冠疫情新常态》（节选）  
..... 中国—东盟学术共同体学者 / 151

大湄公河次区域公共卫生政策的扩散——基于实践理论的视角... 杨嘉宜 / 180

## 中国周边外交

中国—东盟关系30年与中国周边外交发展..... 郭志奔 / 205

## 会议综述

第十一届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张 婷 / 229  
第五届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 张泽宇 / 238

## 附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 247  
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 249  
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 251  
审稿专家致谢..... / 256



## Contents

Preface..... *ZHAO Weihua* / 1

### Situation of Neighborhood

U.S. Indo-Pacific Strategy, “China Factor” and U.S.-India Interaction  
..... *YANG Xiaoping* / 11

### Research on China’s Relations with Neighboring Countries

The Role and Prospect of Local Diplomacy in China-Brunei  
Cooperation ..... *LUO Chuanyu and ZHI Pengyu* / 33

A Missing “Honeymoon”: The Influence of Structural Misperception  
on Strategic Instability between China and Its Neighboring Coun-  
tries—A Case Study of China-ROK Relations in 2016–2017  
..... *FANG Jiongsheng* / 51

### Research on Neighboring Countries

Analysis of Vietnam’s Foreign Strategy and Policy Direction in the  
Context of the Great Change ..... *GU Qiang and HUANG Jian* / 81

Research on the Hedging of Vietnam’s Strategy towards China from  
Vietnam’s Propaganda on the South China Sea Disputes ..... *YANG Yang* / 104

A Study on ROK’s Mediation Role in the New Development of  
DPRK-US Relations—Take the Moon Jae-in Administration’s Me-  
diation in Its Early Years as an Example  
..... *LI Jiacheng and ZHANG Yiliang* / 121

## Regional Issues under the COVID-19 Pandemic

- Trade Linkages and Supply Chains Resilience: Navigating the COVID-19 New Normal* (excerpt)..... NACAI scholars / 151
- The Diffusion of Public Health Policies in the Greater Mekong Subregion: A Perspective of Practice Theory ..... YANG Jiayi / 180

## China's Neighboring Diplomacy

- Thirty Years of China-ASEAN Relations and the Development of China's Neighboring Diplomacy..... GUO Zhiben / 205

## Reviews on Symposiums

- Review on the Eleventh Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy ..... ZHANG Ting / 229
- Review on the Fifth NACAI International Symposium ..... ZHANG Zeyu / 238

## Appendix

- Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC Fudan)..... / 247
- Notice Inviting Contributions to the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*..... / 249
- Standards of Articles and Annotations of the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*..... / 251
- Acknowledgements to Reviewers..... / 256

## 《贸易联系与供应链韧性： 应对新冠疫情新常态》（节选）

---

中国—东盟学术共同体学者

【内容提要】2021年10月16日，“中国—东盟学术共同体”与文莱大学共同发布了《贸易联系与供应链韧性：应对新冠疫情新常态》研究报告，该报告以价值链为主线，从多角度深入探讨了新冠疫情对地区内经贸活动的影响。<sup>①</sup>该报告也是“中国—东盟学术共同体”国际学术研讨会的研究成果之一，该报告的七位作者分别来自中国、文莱、菲律宾、印度尼西亚、新加坡和越南六个国家的知名研究机构。

【关键词】贸易；供应链；新冠疫情；东亚区域合作；东盟

【基金项目】本报告得到复旦大学国际合作与交流处“双一流”建设项目“全球重点合作伙伴发展三年行动计划”的支持。

【作者简介】贺平，复旦大学国际问题研究院日本研究中心教授；〔法国〕布鲁诺·杰丁，文莱大学亚洲研究所副教授；〔菲律宾〕埃尼利托·塞维利亚，菲律宾大学迪利曼分校亚洲中心副教授；〔印度尼西亚〕肖万，印度尼西亚大学东盟研究中心博士。

【译者简介】张泽宇，复旦大学中国与周边国家关系研究中心科研秘书。

---

<sup>①</sup> Institute of International Studies at Fudan University, “Network of ASEAN-China Academic Institutes (NACAI),” <https://iis.fudan.edu.cn/en/nacai/list.htm>, accessed April 11, 2022; Institute of Asian Studies at University Brunei Darussalam, “Research Report from the 5th NACAI International Symposium,” <https://ias.ubd.edu.bn/research-report-from-the-5th-nacai-international-symposium/>, accessed April 11, 2022.

【校者简介】温尧，复旦大学中国与周边国家关系研究中心助理研究员。

【声明】这份合作研究报告中表达的观点和意见是作者个人的观点和意见，并不反映其本国政府的官方政策或立场。

## 一、分道扬镳还是有备无患？ ——中日供应链格局变化及其对亚洲的影响\*

新冠疫情对全球各个地区的供应链都造成巨大冲击，亚洲也莫能例外。与此同时，为了增强供应链韧性并减少日本对中国的依赖，安倍晋三政府和菅义伟政府积极鼓励并补贴日本企业将生产从中国转回国内，或移至东南亚等其他地区。出乎不少人意料的是，这项补贴资金并没有得到充分利用。日本贸易振兴机构（JETRO）于2020年9月开展的一项调查显示，只有7.2%的在华日资企业表示已经或正在考虑将生产基地迁出中国。<sup>①</sup>因此，在许多媒体和学者看来，至少在短期内，“撤离中国”的说法有些言过其实了，甚至是一种误读。

2021年9月，日本科技巨头东芝（Toshiba）宣布，将其在中国大连经营了30年的生产工厂迁往越南或迁回日本。作为改革开放以来中日两国经济合作的典范之一，东芝的这一举动极为受人关注。这难免使人猜测，日企“撤离中国”的步伐是否会加快，东芝的决定是否会产生示范效果，带动其他日企效仿。<sup>②</sup>目前而言，整体上关于这一重大事件的解读较为温和，分析普遍认为，这样的供应链重新配置是“审慎的，而且并非主流”。<sup>③</sup>无论如何，如何评估和展望中日关系中供应链格局的变化及其对亚洲的影响，变得尤为重要。

---

\* 本部分作者系贺平。

① Japan External Trade Organization, “2020 JETRO Survey on Business Conditions of Japanese Companies Operating Overseas (Asia and Oceania),” March 9, 2021, <https://www.jetro.go.jp/en/news/releases/2021/69b41fe59a5b2299.html>, accessed November 25, 2021.

② Cissy Zhou, “Japan’s Toshiba Closing Chinese Facility Once Considered ‘Pearl of the Dalian Development Area,’” *South China Morning Post*, September 8, 2021, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3148036/japans-toshiba-closing-chinese-facility-once-considered-pearl>, accessed November 25, 2021.

③ “Japanese Companies Try to Reduce Their Reliance on Chinese Manufacturing,” September 18, 2021, <https://www.economist.com/business/2021/09/18/japanese-companies-try-to-reduce-their-reliance-on-chinese-manufacturing>, accessed November 25, 2021.

### （一）全球化与区域化之间的悖论假象

全球化与区域化并不是截然对立的，两者呈现的并不是非此即彼的关系。极端而言，没有全球化就没有区域化。反过来，全球化并不凌驾于区域化之上，而是充分融入和表现在各个地区的区域化中。正因如此，全球化的“终结”并不会推动区域化的发展，反之亦是如此。近来出现了“再区域化”的概念，希望与当今的全球化保持一定的距离，但这种模式很可能是难以持续的。特别是由于亚太地区特殊的地缘经济和地缘政治关系，以这样一种划分的方式看待全球化和区域化，将使中国、日本和东盟国家面临极大的挑战和风险。这种二分法认识的前提条件是，区域内各国有着相近的战略判断，能够作为志同道合的伙伴协调一致、共同行动。但是，从当今东亚的国际政治现实来看，这一条件显然很难满足。

就产业发展水平和人口数量而言，日本绝非“小国”。更重要的是，在今天的国际社会，即使是“大国”和“超级大国”也不可能只靠一己之力便可实现真正的发展。日本战后的历史经验充分表明，全球化进程和国际化导向是其追求国家利益的重要基石。尽管当下围绕“去全球化”的讨论十分热烈，但是过去一年多来，以《日欧经济伙伴关系协定》和《日英经济伙伴关系协定》为代表，日本在经济外交上取得的重大成就均为跨区域合作的最新实践。在全球贸易保护主义抬头、中美战略经济冲突以及世界经济内向化倾向加剧的背景下，日本能取得如此成就值得称道，无论是对于其他国家还是对于日本自身而言，都具有示范意义。

从中国的角度来看，人们往往将全球化和区域化之间的困境与“双循环”经济战略联系起来。<sup>①</sup>毋庸置疑，“双循环”计划的出台与中国近年来面临的国际形势的动态变化和不确定增加息息相关。然而，中国的领导人已多次公开表示，所谓的“双循环”并不仅仅着眼于内部或国内的流通，更不是闭关锁国。这是中国对世界的承诺，尤其是对包括日本在内的传统经济伙伴的承诺，同时也可以视为一种自我提醒乃至自我警示。

如何看待全球化和区域化的关系，对于中日关系而言同样具有特殊意义。中日之间存在着许多结构性问题，但是其中相当一部分矛盾的缓和必须放在全

---

<sup>①</sup> CGTN, “Guide to China’s Dual Circulation Economy,” October 26, 2020, [http://english.scio.gov.cn/videos/2020-10/26/content\\_76843731.htm](http://english.scio.gov.cn/videos/2020-10/26/content_76843731.htm), accessed November 25, 2021.

全球化的背景下才能实现。这并不是指将争议问题多边化，而是指从全球或全球化的视角来推进和维护自身的利益和价值，缓解区域范围内的纠纷和龃龉。如果过度强调所在区域本身，某些问题非但不易解决反而有可能激化。在价值链和供应链问题上是如此，在非经济领域的其他问题上亦是如此。

## （二）《区域全面经济伙伴关系协定》与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》

《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）不仅反映了亚太地区的供应链格局，也对中日关系产生了深远影响。

2018年，亚洲区域内贸易额已达到区域贸易总额的57.5%，各经济体之间供应链和价值链的连通性和互补性不断增强。<sup>①</sup>《区域全面经济伙伴关系协定》谈判的加速与这一客观条件是分不开的，而《区域全面经济伙伴关系协定》的签署和生效又将有助于区域内经济要素的自由流动，促进成员国之间劳动分工的优化与加强。《区域全面经济伙伴关系协定》采用区域原产地累积规则，对推动区域内生产链、供应链和价值链的深化具有重要意义。与此同时，区域内的规则体系逐步统一，监管一体化程度不断提高，这将有利于增强区域价值链的韧性和延展性。今后若出现新的疫情，口罩等基础医疗产品以及汽车等复杂制造业产品的生产链断裂问题有望得到极大缓解。

不可否认，《区域全面经济伙伴关系协定》仍属于传统的区域合作条件下的一项自由贸易协定。鉴于当前全球新冠大流行形势尚未发生根本性变化，亚太各国应当未雨绸缪，积极探索“疫情模式”下区域经济一体化的新路径。在疫情期间跨境人员往来受阻、各方持续疲于抗疫、全球经济不景气、国际贸易萎缩等因素的作用下，《区域全面经济伙伴关系协定》成员国也不可避免地受到影响。同时，需要清楚地认识到，《区域全面经济伙伴关系协定》与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等其他高水平自由贸易协定相比，仍有较大的提升空间。《区域全面经济伙伴关系协定》等区域协定亦不能包治百病、一劳永逸，成员国之间的贸易纠纷和经济利益冲突不会因为类似协定的出现而完全消失。各成员国应当对《区域全面经济伙伴关系协定》的实际效果抱有合理期

---

<sup>①</sup> The Asian Development Bank, *Asian Economic Integration Report 2021* (Mandaluyong City, Philippines: The Asian Development Bank, 2021), p. 17, [https://aric.adb.org/pdf/aeir/AEIR2021\\_complete.pdf](https://aric.adb.org/pdf/aeir/AEIR2021_complete.pdf), accessed November 25, 2021.

待，充分利用现有条件争取实现利益最大化。

除了《区域全面经济伙伴关系协定》，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的扩员问题也成了公众关注的焦点。2020年11月19日，中国商务部新闻发言人表示，中国对加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》持积极开放态度。11月20日，习近平主席在亚太经合组织领导人非正式会议上表示，中方将积极考虑加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。11月24日，中国外长王毅与日本外相茂木敏充在会谈中就习主席的发言交换了意见。2021年9月16日，中国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，并提议启动与现有成员国的谈判磋商。

日本对中国加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》意向的态度尤其令人关注。日本政府的多次表态侧重《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的高标准所带来的客观困难，以及尽快实施《区域全面经济伙伴关系协定》的必要性和优先性。在从《跨太平洋伙伴关系协定》到《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的进程中，日本发挥了相当积极甚至不可替代的作用，取得了显著的阶段性成果。就《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的潜在扩员而言，日本亦是这一后续进程的重要角色。对中国来说，关键问题是其在多大程度上真正具有战略意愿和政治决心，以及在多大程度上对核心问题做好了充分准备。同时，外部的支持和鼓励亦不可或缺。

近年来，随着全球化进程的跌宕起伏，中日两国对自身和对方的经济外交有了更为深入的思考。国际贸易领域的实践经验和工具理性真正体现了“经济”和“外交”的互构。供应链问题并非纯粹的经济问题，价值链中的“价值”一词也可以有多种解释。不断调整的供应链格局应该成为发展中日关系的促进因素而不是阻碍因素，反过来，中日关系的发展也应有助于全球价值链的重塑和进化，造福于本地区和整个世界的繁荣与稳定。

## 二、新冠疫情下东盟地区个人防护用品和疫苗的贸易联系与供应链\*

### (一) 引言

新冠疫情引发了全球范围的经济、金融与社会危机。2020年全球生产总量下降了3.1%，尽管预计2021年经济增速将恢复至5.9%，但经济的恢复情况可能会受到全球供应链中断和疫情恶化的影响。<sup>①</sup>2020年，全球外债已经增长到历史最高水平，是2009年的两倍多，是2000年的四倍多。<sup>②</sup>同年，全球贫困人口增加了约9700万，<sup>③</sup>这是前所未有的增量。2020年第二季度，世界商品贸易额同比下降15.0%，<sup>④</sup>造成严重的价值链扰动，暴露了医疗商品全球供给的脆弱性。

因为疫情扩散造成的停产恰恰发生在全球需求激增的时候，医疗物资的短缺在2020年上半年达到了顶峰。一些国家禁止或严格限制其医疗物资出口，优先考虑本国公民的需求。<sup>⑤</sup>进口国之间也相互竞争，以保障本国急需的口罩及其他个人防护用品供给充足。一些国家甚至在最后时刻向供应商提出用更高价格购买，在机场抢购货物。

这样的紧张状况重新引发了关于全球化的弊端的争论。20世纪90年代以

---

\* 本部分作者系布鲁诺·杰丁。

① IMF, *World Economic Outlook*, October 2021.

② UNCTAD, “Developing Country External Debt: From Growing Sustainability Concerns to Potential Crisis in the Time of COVID-19,” July 2, 2021, <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>, accessed November 25, 2021.

③ D. Gerszon, M. Yonzan, C. Laknerr, A. Castaneda, & A. Wu, “Updated Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty: Turning the Corner on the Pandemic in 2021?” October 30, 2021, <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>, accessed November 25, 2021.

④ WTO, “Global Trade Rebound Beats Expectations but Marked by Regional Divergences,” October 4, 2021, [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr889\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.htm), accessed November 25, 2021.

⑤ C. P. Bown, “COVID-19: Demand Spikes, Export Restrictions, and Quality Concerns Imperil Poor Country Access to Medical Supplies,” in R. Baldwin & S. Evenett (eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning inward Won't Work*, Centre for Economic Policy Research, 2020, pp. 31-48; S. J. Evenett, “Flawed Prescription: Export Curbs on Medical Goods Won't Tackle Shortages,” in R. Baldwin & S. Evenett (eds.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning inward Won't Work*, Centre for Economic Policy Research, 2020, p. 49.



来，跨国企业推动了全球价值链（GVC）的铺开，发达国家一些人指责全球价值链的形成加速了去工业化，造成大量人员失业，并导致技能和知识的丧失。<sup>①</sup>20世纪初期，当气候变化和经济脱碳成为核心议题时，全球价值链因加剧了全球气候变暖而备受批评。随着生产网络被分割得越来越精细、覆盖的地理范围越来越广，中间产品及成品的长距离运输量激增，温室气体排放也大大增加。

当今的超全球化时代孕育了全球价值链的拥护者，他们抱持截然相反的观点。他们认为，全球价值链让世界有可能以最有效的方式组织生产，消除不必要的库存，以最低价格销售产品，并在贫穷国家创造就业机会。在实践中，全球价值链促成了准时制生产方式（just-in-time production）在全世界的扩散。根据这一观点，全球价值链确保全球经济增长惠及所有人，正如水涨船高。

回想起来，2010年前后的几起突发事件都是对当前供应链危机的预警。2006—2007年H5N1禽流感，2009—2010年H1N1流感病毒疫情，2011年3月日本地震与紧邻其后的福岛核灾难，以及2011年7月泰国的洪灾，这些事件都显示了价值链分工模式下全球供应的脆弱性。其一，因为航空运输，人畜共患疾病导致的病毒大流行将在全球范围内传播得更快。其二，自然灾害可能造成中间产品严重短缺，导致汽车、电子等行业停产。

2020年的能源转型和电动汽车的兴起带来了新的风险。虽然石油和天然气资源在世界范围内分布相对广泛，但稀土以及生产锂离子电池所需的大部分材料都集中在少数国家。<sup>②</sup>这样的资源分布情况增加了政治风险，促使一些国家和地区设立了关键原材料清单。在一些地方，新出台的法律借重国家安全论据，以限制某些产品的国际贸易。这样的情况发生在大国竞争加剧的背景下，在中美贸易冲突中愈演愈烈。

新冠疫情暴发包含了所有这些因素，再次引发了关于长距离全球价值链带来危险还是益处的讨论。个人防护用品和部分医药物资的短缺被归咎于过分依赖过度扩张的全球供应链。危机来临时最需要全球供应链发挥关键作用，它却断裂了。如果在当地或邻国可以生产最关键的个人防护用品，比如口罩、防

---

<sup>①</sup> S. Pahl & M. P. Timmer, "Do Global Value Chains Enhance Economic Upgrading? A Long View," *The Journal of Development Studies* 56, no.9 (2020):1683-1705, <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1702159>, accessed November 25, 2021.

<sup>②</sup> B. Jetin, "Who Will Control the Electric Vehicle Market?" *International Journal of Automotive Technology and Management* 20, no.2 (2020): 156-177.

护服或手套，则产品短缺的情况不会如此严重。如果政府机构和私营公司不盲目相信准时制生产能够在最后一刻按需提供无限量的产品，他们就不会尽量减少个人防护用品的库存。这种认识本应是常识，如今已在许多物资短缺最为严重的欧洲国家得到广泛认同。这些国家经历了显著的去工业化过程，当地政府在过去几十年的首要任务是削减卫生系统的开支，导致“国家能力空洞化”。<sup>①</sup>疫情暴发前，企业回流（reshoring）、近岸外包（near-shoring）以及从本地生产者到本地消费者的短线零售模式（short-circuit）已得到重要民间群体的支持，在2020年这些措施成为关注焦点。人们没有预见的是，业务受到影响的企业高管与担忧自己前途的政治家也加入了支持阵营。

世界的发展必然会在超全球化<sup>②</sup>和极端碎片化之间摇摆。但是，去全球化在多大程度上会走向在岸（onshoring）和近岸仍是一个有待回答的开放式问题。恩德维克（Enderwick）和巴克利（Buckley）认为，“总的来说，疫情的影响及对全球化的潜在焦虑将推动世界经济更加注重区域”。<sup>③</sup>这种趋势在新冠疫情暴发前就已经存在，许多学者认为世界经济一直遵循着全球一体化和区域一体化的双重模式。<sup>④</sup>近年来，由于世贸组织未能缔结新的多边贸易协定，而与此同时各地区成功加强了商业联系<sup>⑤</sup>与制度联系<sup>⑥</sup>，区域一体化的程度有所

---

① L. Jones & S. Hameiri, “COVID-19 and the Failure of the Neoliberal Regulatory State,” *Review of International Political Economy*, 2021, pp. 1-25.

② C. Jones, “Was Hyperglobalisation an Anomaly?” *Financial Times*, November 17, 2020, <https://www.ft.com/content/a89f5911-5c8a-4d62-8746-5213303a92ec>, accessed November 25, 2021; P. Antràs, “De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age”, NBER Working Paper Series, Issue 28115.

③ P. Enderwick & P. J. Buckley, “Rising Regionalization: Will the Post-COVID-19 World See a Retreat from Globalization?” *Transnational Corporations Journal* 27, no.2 (2020): 103.

④ N. M. Coe, M. Hess, H. W. C. Yeung, P. Dicken & J. Henderson, “Globalizing Regional Development: A Global Production Networks Perspective,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, pp. 468-484; M. Freyssenet & Y. Lung, “Multinational Carmakers’ Regional Strategies,” in J. Carillo, Y. Lung & V. T. Rob (eds.), *Cars, Carriers of Regionalism?* pp. 42-54; B. Jetin, “Strategies of Internationalisation of Automobile Firms in the New Century: A New Leap Forward?” in M. Freyssenet (ed.), *The Second Automobile Revolution. Trajectories of the World Carmakers in the 21st Century*, pp. 38-65.

⑤ B. Jetin & M. Mikic, *ASEAN Economic Community: A Model for Asia-wide Regional Integration?* (Palgrave Macmillan, 2016)

⑥ L. Nottage & B. Jetin, “New Frontiers in Asia-Pacific International Arbitration and Dispute Resolution,” in L. Nottage, S. Ali, B. Jetin & N. Teramura (eds.), *New Frontiers in Asia-Pacific International Arbitration and Dispute Resolution* (Wolters Kluwer, 2021).

提高。<sup>①</sup> 东亚、东南亚和南亚之间的区域一体化也因此更加深入。<sup>②</sup>

位置邻近与卫生安全之间没有明显的正向联系。在当地能力允许时，在本国境内生产个人防护用品有以下优势：政府和企业之间的直接关系有利于危机管理；此外，这样可以最大限度地提高反应速度，并将运输风险降至最低。中国可能是在新冠疫情期间因位置邻近受益最多的国家。然而，当国家受到疫情冲击，企业停产时，过于依赖本国公司也可能是一个不利因素，这种情况在2019年底和2020年第一季度的中国发生过。当时中国处于管控状态，对个人防护用品的需求急剧上升，甚至需要进口防护用品，并接受尚未受影响的外国的援助。这表明，即使对于个人防护用品生产大国来说，国际贸易仍然至关重要。在这种情况下，问题在于从区域内国家进口是否比长距离的国际贸易更具优势。答案通常是肯定的，这是因为区域内存在各类区域性机制、区域贸易协定和建立在长期共同经验基础上的特殊关系。

但情况并非总是如此。例如，个人防护用品和疫苗并非总是在当地、邻国或本地区生产。在这种情况下，为了保证医疗物资的安全运输，国际长途贸易是必要的，尤其是来自世界不同地区的贸易。然而，与运输有关的风险仍然存在，并且可能在这场危机中扮演至关重要的角色。

本部分内容旨在探讨2020年地区层面是否在提供个人防护用品和疫苗方面发挥了重要作用，2020年是疫情暴发后有数据可查的第一个完整年份。我们将地区的概念分为两个方面：一方面，重点关注东盟，考察它能在多大程度上满足自身对医疗产品和疫苗的需求；另一方面，我们将东盟与更广泛的亚洲地区进行比较。东盟已经与中国、日本和韩国签署一系列贸易和政治协定，确立彼此之间的特殊关系。这三个伙伴都拥有生产医疗产品的专业知识和能力，中国在其中扮演着重要角色。中国是世界第二大经济体，也是一些关键医疗产品在全球范围内最大的生产国。2002年，中国与东盟签署了自由贸易协定，逐步取消了双方的商品关税，两者之间的连通性也得到了改善。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> “Globalisation Has Faltered,” *The Economist*, January 24, 2019, <https://www.economist.com/briefing/2019/01/24/globalisation-has-faltered>, accessed November 25, 2021.

<sup>②</sup> B. Jetin, “Production Networks of the Asian Automobile Industry: Regional or Global?” *International Journal of Automobile Technology and Management* 18, no.4 (2018): 302-328, <https://doi.org/10.1504/IJATM.2018.097346>, accessed November 25, 2021.

<sup>③</sup> B. Jetin, “How Can ASEAN-China Weather the COVID-19 Pandemic?” 4th NACAI international Symposium: ASEAN-China Cooperation in the Fight against COVID-19, university of Yangon, November, 21, 2020.



3亿美元。同时，东盟自中国进口口罩总值从2019年的1.53亿美元激增至2020年的14亿美元。

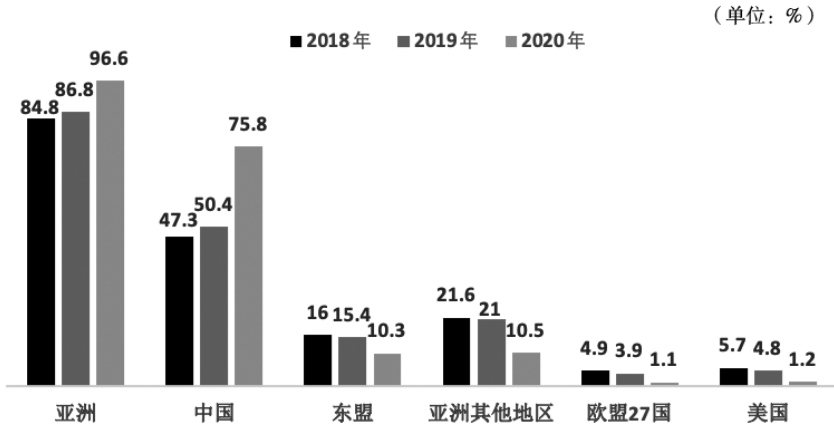


图1 东盟外科口罩进口来源及其进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心的贸易地图统计，数据基于编码协调制度（HS）和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库（UN Comtrade）整理。

相比之下，由于从印度尼西亚、新加坡、菲律宾和马来西亚进口的数量显著增加，东盟从自身内部的进口额从4700万美元增长到两亿美元。然而，东盟从中国进口的规模巨大，超过了其他所有的产品供应国。在东盟的商品进口来源中，中国所占份额从东盟进口总额的一半跃升至四分之三，东盟国家和亚洲其他国家的份额减少，来自欧盟和美国的供应也变得更加不重要。这是因为中国是名副其实的“世界工厂”，<sup>①</sup>是唯一能够迅速提高其工业产能并满足东盟和世界其他地区激增需求的国家。东盟和其他亚洲国家无法在最需要的时候将其生产能力提高到所需水平。

手术服（图2）和防护镜（图3）的进口具有相同的特点。东盟90%以上的商品进口来自亚洲，2020年前中国占其中60%以上，亚洲其他地区和东盟国家约占20%。在疫情蔓延的第一年，东盟更加依赖中国和东盟内部供应手术服。得益于柬埔寨和越南的出口大幅增加，即使自亚洲其他国家的进口急剧下降，东盟也能够满足更多本地需求。防护镜的情况则不同。马来西亚曾经是东

<sup>①</sup> B. Jetin, “The Role of China in the Global Capitalist Economy,” in A. Loong-Yu (ed.), *China's Rise-Strength and Fragility* (Merlin Press, 2020), pp. 92-107.

盟地区的主要防护镜供应国，但在疫情暴发前，马来西亚对东盟地区的出口份额已经大幅减少，变得无足轻重。

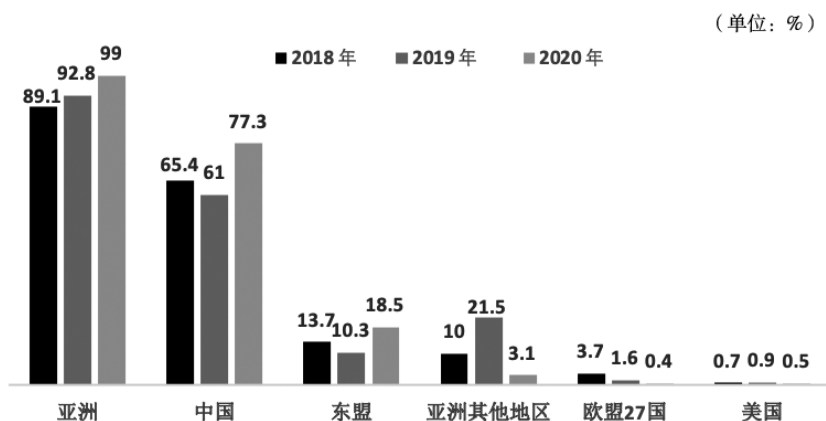


图2 东盟手术服分来源地进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心贸易地图统计，数据基于编码协调制度和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库整理。

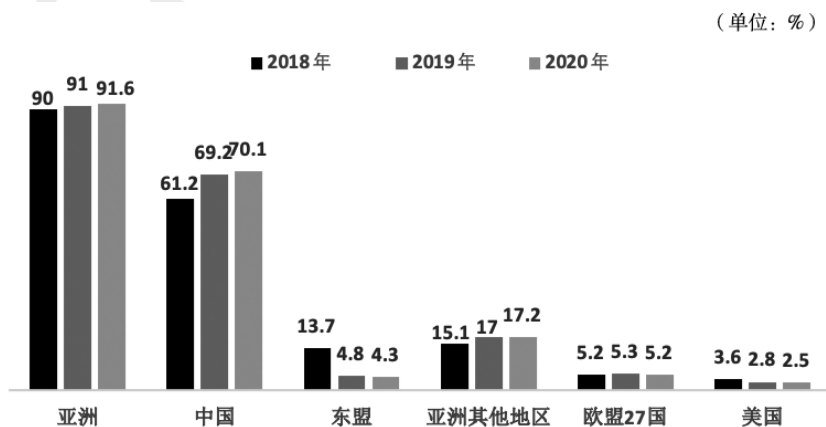


图3 东盟防护镜分来源地进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心贸易地图统计，数据基于编码协调制度和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库整理。

亚洲地区是防护服（见图4）和呼吸机具（见图5）最大的供应地。由于亚洲其他国家和东盟的供给增加，中国的主导地位有所减弱。然而，因为疫情暴发时中国及时扩大了产能，所以尽管东盟从东盟国家和亚洲其他地区进口的数额有所增加，但其所占份额在减少。欧洲和美国所占份额很小且在不断下降。

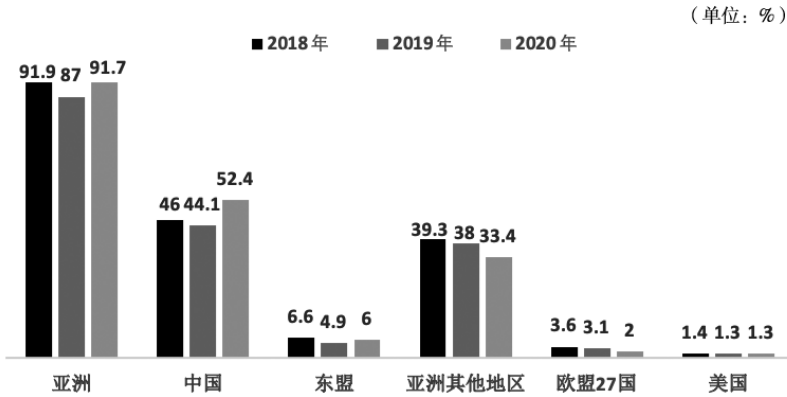


图4 东盟防护服分来源地进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心贸易地图统计，数据基于编码协调制度和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库整理。

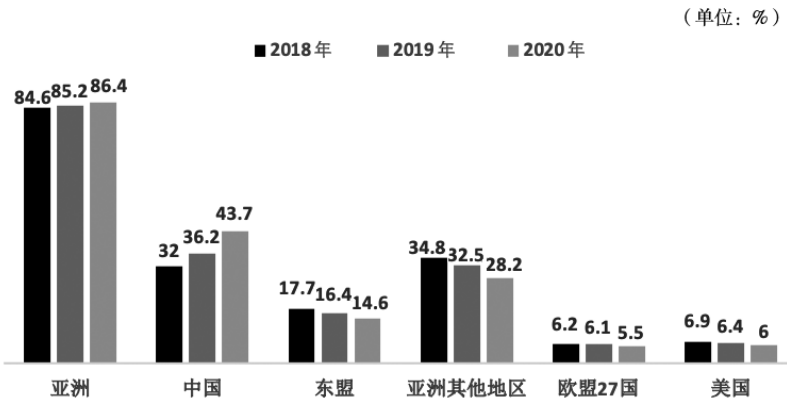


图5 东盟呼吸机具分来源地进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心贸易地图统计，数据基于编码协调制度和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库整理。

最后两种个人防护用品（商品）具有不同的特征。外科手套（图6）是东盟几乎唯一能够自给自足的产品。东盟85%—90%的进口来自东盟内部，这要归功于马来西亚和泰国，它们分别是世界上排名第二和第四的外科手套出口国。此外，印度尼西亚也是向东盟供给外科手套的重要国家。这三个东南亚国家是天然橡胶生产大国，它们将天然橡胶转化为手术手套、轮胎等多种产品。因此，在东盟国家之外，其他供应国发挥的作用都比较小。

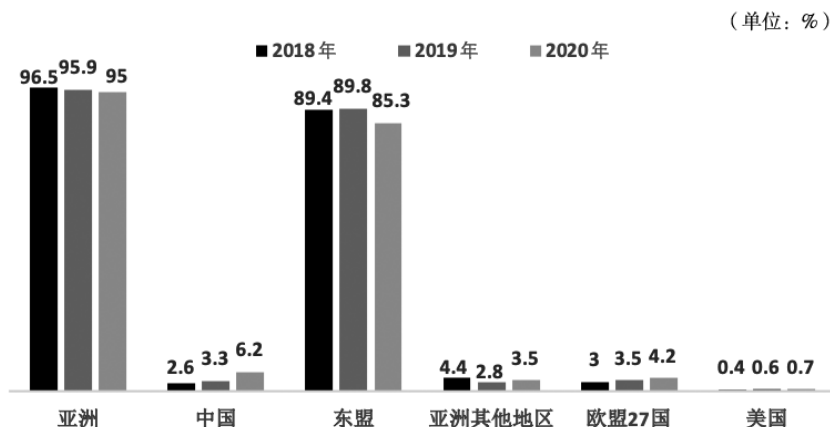


图6 东盟外科手套分来源地进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心贸易地图统计，数据基于编码协调制度和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库整理。

新冠病毒检测试剂盒（图7）是东盟唯一主要从欧洲和美国进口的产品，尽管欧美所占份额也在下降。新冠病毒检测试剂盒是医疗设备，与个人防护用品相比，医疗设备更加强调研究和开发工作，而个人防护用品的生产更多依靠自然资源和劳动力。因此，尽管中国和亚洲其他国家正在追赶，但西方国家仍是试剂盒的主要供应国。



(单位: %)

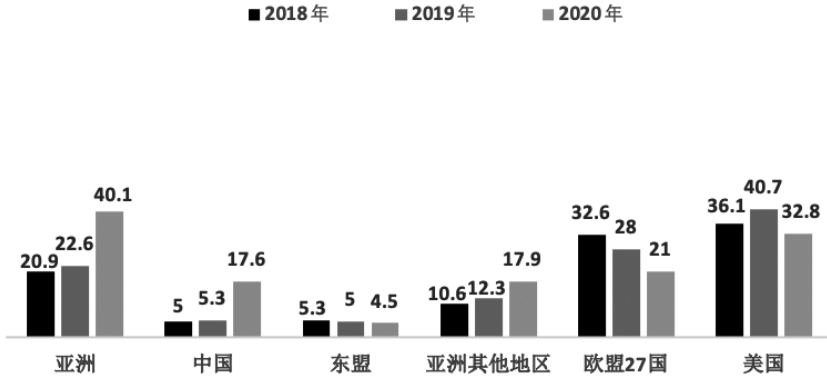


图7 东盟新冠病毒检测试剂盒分来源地进口额占比

资料来源：作者根据国际贸易中心贸易地图统计，数据基于编码协调制度和联合国统计署创建的联合国贸易统计数据库整理。

疫苗也属于知识技术密集型产品，其生产集中在少数发达国家。<sup>①</sup>大型制药公司之间的竞争非常激烈，开发新冠疫苗的竞赛就是一个缩影。2001—2020年，东盟进口的疫苗数量不断增加，主要来自欧洲，其次是美国。令人意外的是，印度和中国分别位居全球疫苗出口国的第7位和第14位，但在东盟地区没有发挥重要作用。拉丁美洲和非洲的进口模式与东盟相似，它们的疫苗的主要来源也是欧盟。<sup>②</sup>有人认为这是因为疫苗生产高度专业化，富裕国家专门生产高端和复杂的疫苗，而中国和印度则专门生产中低端的疫苗。

### （三）结论

统计数据表明，地区层面在个人防护用品供应方面发挥了主要作用。亚洲，尤其是中国、日本和韩国是东盟个人防护用品的主要供应国。之所以如此，是由于中日韩与东盟地理位置邻近，并且东盟与这三个对话伙伴签订了一

<sup>①</sup> S. J. Evenett, B. Hoekman, N. Rocha & M. Ruta, “The COVID-19 Vaccine Production Club,” World Bank Policy Research Working Paper (9565), 2021, <http://hdl.handle.net/10986/35244>, accessed November 25, 2021.

<sup>②</sup> S. Sorescu, J. L. González & A. Andrenelli, “Using Trade to Fight COVID-19: Manufacturing and Distributing Vaccines,” February 21, 2021, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/using-trade-to-fight-covid-19-manufacturing-and-distributing-vaccines-dc0d37fc/>, accessed November 25, 2021.

系列协议。这无疑是东盟的优势，虽然东盟中有成员国是部分商品的主要出口国，但东盟在大多数个人防护用品上并不能够自给自足。然而，这一优势在危机时期可能会变成弱点。东盟在某些产品上过于依赖中国，当疫情也冲击到中国时，问题就会显现。为最大限度减少“风险”，我们应多样化供应来源。例如，新冠病毒检测试剂盒的供应就较为平衡。东盟还应该发展重要的个人防护用品及疫苗生产行业，以提高处理卫生危机的能力。一些成员国具备发展研究密集型产业的科学及产业能力，可以研发并生产医疗设备及疫苗。东盟国家可以制订并集体讨论东盟的医疗用品总体计划，评估东盟的能力与潜在的合作机会，探讨哪些国家可以生产什么，以及可以建立怎样的区域供应链。这些设想可以通过与东盟对话伙伴的合作实现，它们具有先进的研究与制造能力。这样，东盟就能够更好地应对未来的大流行病。

### 三、新冠疫情及其对海外菲律宾劳工与海员的影响<sup>\*</sup>

#### （一）引言

早在社会形成以前，人或人群的主要移动模式就在很大程度上取决于他们的直接环境、地理情况及其为满足人类日常需求所能供给的东西。人从一个地方移动到另一个地方寻找食物，以求生存。因此，自古以来，人类的迁徙总是被食物、住所和安全等基本需求的匮乏所驱动。

当代菲律宾人的迁徙仍然受到类似因素的驱动。诸如收入不稳定、工资低、工作不匹配、突发社会事件、基础设施不足，以及只为出国劳务人员提供培训的教育文化等因素，都迫使菲律宾人迁移到其他国家以寻求更广阔的发展前景。

这些因素与个人在菲律宾的社会地位密切相关。菲律宾人迁移的核心想法是，必须去国外工作才能获得体面的收入来养家。正因如此，劳动力迁移不仅促进了菲律宾经济发展，而且造就了相当数量的菲律宾中产阶级。每年，来自亚洲、中东、北美和欧洲的海外劳工汇款是菲律宾重要的国家收入。本部分将重点讨论新冠疫情对菲律宾海外劳工和海员的影响。

---

<sup>\*</sup> 作者为埃尼利托·塞维利亚

## （二）社会经济影响

劳动力迁移时不仅会面临进入陌生地区的风险，而且无法保证新的工作环境是否正规，能否确保人身安全。此外，长期分离也会影响移徙工人及其直系亲属的精神、情感、社会和心理健康。虽然这种分离会影响海外劳工的状态，但这也给他们的家庭带来了希望，使得家庭有可能在未来获得更好的物质生活条件。这也说明了为什么墨西哥、印度、巴基斯坦、孟加拉国、印度尼西亚等主要劳务输出国都有着很高的社会心理压力。

菲律宾人也不例外。由于其10%的人口在国外工作和生活，菲律宾移徙工人及其家人的心理和情感健康受到的影响无疑更显著。穆奇（Mucci）等人认为，“由于一系列的社会环境变量，如社会地位的丧失、歧视和与家庭的分离，移徙工人产生严重精神病性焦虑和创伤后障碍的概率在增加”。<sup>①</sup>

由于大多数劳工都来自低收入和中等收入国家，影响工人健康和精神状态的关键因素之一是在工作环境中遭受歧视。除此之外，家人分离使孩子在大部分童年时光里没有父母陪伴，通常由祖父母或亲戚照顾，这也是对处于成长阶段的儿童的巨大挑战。然而，新冠疫情的出现也给海外劳工和海员家庭带来了前所未有的改变。

海员们被要求继续工作，不得上岸，以确保即使在国际旅行和经济活动中断的情况下，供应系统和供应网络仍然继续运作。国际劳工组织也认定海员为必要工作者（essential worker）。<sup>②</sup> 结果，马士基航运公司（Maersk）的首席技术官佩尔·劳尔森（Pelle Laursen）观察到，船员越来越普遍地表现出疲倦和心理健康问题。而那些结束海外工作的人仍然滞留在机场。联合国秘书长古特雷斯将这种情况称为“人道主义和安全危机”。<sup>③</sup>

同时，据菲律宾新闻社（PNA）报道，自新冠疫情暴发以来，约有60万海外菲律宾劳工回国。另有报道称，除了正常返回的劳务人员，预计还有约

---

<sup>①</sup> Nicola Mucci, Veronica Traversini, Gabriele Giorgi, Eleonora Tommasi, Simone De Sio and Giulio Arcangeli, “Migrant Workers and Psychological Health: A Systemic Review,” *Sustainability* 12, no.1 (2019), file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/sustainability-12-00120-v2.pdf, accessed October 6, 2021.

<sup>②</sup> Nicola Mucci, Veronica Traversini, Gabriele Giorgi, Eleonora Tommasi, Simone De Sio and Giulio Arcangeli, “Migrant Workers and Psychological Health: A Systemic Review.”

<sup>③</sup> Ferdinand Patino, “600K Pandemic-Affected OFWs Repatriated in 12 Months,” Philippine Information Agency, July 12, 2021, <https://www.pna.gov.ph/articles/1146806>, accessed October 6, 2021.

7万—13万海外劳工将返回国内。<sup>①</sup> 现任外交部部长特奥多罗·洛钦 (Teodoro Locsin) 称, 这是菲律宾海外劳工历史上“最大规模的”撤回行动。上一次大规模回国发生在1991年海湾战争期间, 当时有2万—3万名菲律宾人从伊拉克、科威特、沙特阿拉伯和其他西亚国家回国。<sup>②</sup>

然而, 新冠疫情肆虐引起的海外劳工和海员的大量返回严重损耗了国家经济。此外, 海外劳工的痛苦并没有因回国而结束。回国后, 他们住在马尼拉的隔离场所, 等待包机返乡, 这个过程也并不轻松。到达菲律宾后, 他们至少会被安置在隔离场所十天。尽管预算与管理部分分配了约1.1亿美元用于隔离归国人员身上, 但一旦隔离期延长两到三天, 以及发生其他紧急情况, 资金仍然不够。劳工和就业部 (DOLE) 曾要求缩短隔离期, 以尽可能减少开支, 然而卫生官员和公共卫生专家拒绝了这一提议。这还没有把已经感染病毒的海外劳工和海员算进来。截至2020年5月, 海外劳工中确诊病例达到1819例, 其中包括菲律宾驻黎巴嫩大使在内的重症病例219例。

在国外的隔离场所工作不仅会造成本人的精神及心理健康问题, 也给他们在菲律宾的家人带来麻烦。大量的菲律宾海外劳工在国外的医院或其他卫生机构工作, 他们是医生、护士、医疗援助提供者或其他医护相关专业人员。医护人员长时间暴露于被病毒感染的高风险环境, 他们的健康状况非常令人担忧。世界卫生组织表示, 新冠病毒给全球卫生工作者带来了“挑战与风险”。这些工作人员不仅接触到病毒, 而且还“面临着很高的工作量、很大的压力以及道德困境带来的严重心理困扰”。<sup>③</sup> 这些群体不仅要牺牲自己为受感染的病人服务, 还要忍耐不与自己的家人接触。菲律宾医务工作者普遍担忧可能将病毒传染给家人。社会耻辱和社会压力对医务人员的心理健康产生了威胁, 国际社会需要认真面对并解决这一问题。一名28岁的船员得知回国航班再次暂停后自杀, 这一事件发生后海员的心理健康问题开始得到重视。菲律宾政府呼吁相关

---

<sup>①</sup> Christina Eloisa Baclig, “‘Biggest Ever Repatriation in Philippine History’ Is Ongoing,” *Inquirer*, August 12, 2021, <https://newsinfo.inquirer.net/1472769/biggest-ever-repatriation-in-ph-history-is-ongoing>, accessed October 6, 2021.

<sup>②</sup> Samuel Medenilla, “P5-billion Fund for Repatriation of OFWs to Run Out in September,” *Business Mirror*, July 12, 2021, <https://businessmirror.com.ph/2021/07/12/%E2%82%A75-billion-fund-for-repatriation-of-ofws-to-run-out-in-september/>, accessed October 6, 2021.

<sup>③</sup> World Health Organization, “Protecting Health Workers from Covid-19,” December 9, 2020, <https://www.who.int/westernpacific/news/feature-stories/detail/protecting-health-workers-from-covid-19>, accessed October 6, 2021.

政府机构检查和监测海外劳工和海员的健康状态。<sup>①</sup>

菲律宾国家心理健康中心(NCMH)的报告显示,在新冠疫情大流行期间,菲律宾有心理健康问题的人数也有所增加。2020年3—5月,中心平均每天接到30—35个来电,而从2019年5月到2020年2月平均只有13—15个来电。<sup>②</sup>

尽管政府向所有菲律宾人提供新冠疫苗,尽最大努力实现群体免疫,但经济活动的重新开启以及海外劳工与海员的部署仍然进展缓慢。每天报告的新增确诊病例数仍然很高,因此,菲律宾政府在开放经济让人们复工和控制病毒传播之间面临着两难选择。政府希望,在大多数人接种疫苗后不久,经济活动和人口流动能恢复正常。尽管亚洲开发银行的报告中对东亚和南亚国家2021年的经济增长前景持积极态度,并预测东南亚会有适度增长,但这一预测可能会受到病毒新变种以及疫苗供应延迟这两个干预变量的影响。报告还提出,“长期失业”是另一个可能在未来几个月带来不确定性的变量。<sup>③</sup>

### (三) 侨汇与疫情下的菲律宾经济

来自海外劳工的侨汇对菲律宾经济非常重要,新冠疫情大流行对海外劳工的另一个影响就体现在海外汇款的数额上。这场大流行影响了菲律宾经济在宏观和微观层面的整体表现。对菲律宾经济贡献最大的是服务业和旅游业等相关产业,这些产业因国际旅行和人口流动暂停遭受重创,而国内农业和海洋产业的生产则受影响较小。由于海外劳工和海员构成了世界上主要的移徙工人群体,服务和旅游活动的暂停也意味着许多在外国服务业和旅游业工作的菲律宾人停工。菲律宾在2016—2019年的GDP呈显著正增长,到2020年增长率下降为-9.6%,是东盟国家中增长率最低的。尽管如此,菲律宾政府仍对2021年经济增长5.5%的预期持乐观态度。<sup>④</sup>

在海外汇款方面,现金汇款从2019年的301亿美元下降到2020年的299亿

---

<sup>①</sup> Azer Parrocha, “Gov’t Agencies Urged to Check Pinoy’s Mental Health amid Covid-19,” Philippine News Agency, June 11, 2020, <https://www.pna.gov.ph/articles/1105686>, accessed October 6, 2021.

<sup>②</sup> Azer Parrocha, “Gov’t Agencies Urged to Check Pinoy’s Mental Health Amid Covid-19.”

<sup>③</sup> Asian Development Bank, *Asian Development Outlook (ADO) 2021: Financing a Green and Inclusive Recovery*, April 2021, <https://www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2021>, accessed October 6, 2021.

<sup>④</sup> Asian Development Bank, *Asian Development Outlook (ADO) 2021: Financing a Green and Inclusive Recovery*.

美元，而同期个人汇款从335亿美元下降到332亿美元。<sup>①</sup>与2019年第一季度相比，2021年第一季度海外汇款呈正增长。2021年1—4月，汇款额达到110亿美元，高于2019年同期的104.9亿美元。这一增长主要归因于来自美国、马来西亚、新加坡和韩国的汇款。<sup>②</sup>

#### （四）政府对海外菲律宾劳工的援助

疫情期间，菲律宾政府以各种形式向受影响的海外菲律宾劳工与海员提供援助。海外劳工福利管理局（OWWA）与其他机构一起免费分发食物，提供交通和住宿。局长汉斯·利奥·卡塞克（Hans Leo J. Cacdac）称，政府已指示海外劳工福利管理局确保“返回本地的海外劳工是安全和舒适的”，<sup>③</sup>为流离失所的工人提供财政援助计划，如向海外劳工提供援助的DOLE-AKAP项目。通过该项目，菲律宾人将获得200美元或217美元的援助。此外，菲律宾政府还提供了对接计划，即海外劳工回国后可在国内获得工作机会。<sup>④</sup>然而，需要注意的是，尽管政府已经向海外菲律宾劳工和海员提供了食物、住宿和津贴等援助，但这些都只是暂时的，并没有满足这些劳工及其家庭对于经济安全和稳定性的普遍深层需求。

#### （五）结论

新冠疫情大流行是全球性的卫生危机。疫情不但夺走了全世界数百万人的生命，还暴露了世界经济状况及各国政府效能的问题。暂时停止所有非必要旅行除了影响旅游业和服务业，对个体经历也产生了直接和间接影响。因此，劳动力、服务和生产的供应链都被打乱了。

当世界各国竭尽全力挽救或调控本国经济并保护国民免受疫情伤害时，它

---

① E. C. C. Yong and Anne Oeking, “Coming Home: Are Remittances in the ASEAN Plus 3 Another Victim,” as reported by DOLE international affairs bureau director Alice Visperas during the hearing of the house of committee on overseas workers’ affairs, May 29, 2020.

② Ralf Rivas, “Remittances Hit \$11 Billion in January-April 2021, Beating Pre-Pandemic Level,” Rappler, June 15, 2021, <https://www.rappler.com/business/ofw-remittances-january-april-2021>, accessed October 6, 2021.

③ Overseas Workers Welfare Administration, “OWWA Chief Assures OFWs of Continued Assistance Amidst Pandemic,” <https://owwa.gov.ph/index.php/news/overseas/110-owwa-chief-assures-ofws-of-continued-assistance-amidst-pandemic>, accessed October 11, 2021.

④ “Advisory on DOLE-AKAP Cash Assistance,” <https://owwa.gov.ph/index.php/news/central/96-advisory-on-dole-akap-cash-assistance>, accessed October 11, 2021.

们的脆弱性也暴露无遗，面临着前所未有的威胁。在控制和获取疫苗上产生的冲突体现了世界的分歧和混乱，凸显了全球北方“富人”和全球南方“穷人”之间的差距。这些冲突不仅表现在社会经济方面，也表现在地缘政治方面。

菲律宾的情况清楚地表明了新冠疫情及与其相关的全球性影响。菲律宾有10%的人口在国外居住和生活，对菲律宾人可能产生的影响是很大的。如本文所示，海外菲律宾劳工和海员是受疫情影响最严重的人群之一。尽管如此，人们还是乐观地认为，全球经济迟早会恢复正常，随着医学和疫苗的巨大发展，海外菲律宾劳工和海员的就业会回归常态。

最后，新冠疫情暴露了重要劳动群体（海外菲律宾劳工和海员）和菲律宾经济的整体状况，菲律宾政府亟须从当前劳动力结构和国家对海外劳工汇款的依赖中汲取教训。2022年即将举行全国大选，下一届政府要考虑的首要问题不应该是政治斗争，这只会破坏国家团结，并把国家力量用在不必要且无意义的政策和项目上。政府应该通过为菲律宾人创造本地就业机会来进行真正的改革，从而真正实现劳工政策中的口号——“在国外工作是一种选择，而不是一种必需”。

#### 四、在危机中确保粮食安全： 从疫情下的东亚区域合作中得到的启示\*

##### （一）引言

2020年，新冠疫情的传播如同一场席卷全球的海啸，破坏了个人、社会、国家和世界各层面的秩序稳定。疫情最初的冲击是对公共卫生的破坏，许多人因此丧生，甚至一些幸存者在余生中都会受到影响。然而，从长期看，疫情对人们生计的次生影响将会显现出来。

在东亚和东南亚，多种因素导致了各国疫情严重程度与死亡人数的不同。一些国家受到严重打击，而其他国家则相对成功地控制了病毒的传播。虽然疫情对各国公共卫生体系的影响不同，但其更大的影响是整个地区都能共同感受到的。在这种情况下，本部分将探讨新冠疫情大流行对东亚地区粮食安全的影响，以及从区域合作中获得的经验教训。

文中粮食安全的定义来自联合国粮食及农业组织（FAO）。根据其定义，

---

\* 本部分作者系肖万。

当人们“在任何时候都能在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的食物，以满足其健康而积极生活的膳食需要时，就实现了粮食安全”。<sup>①</sup>该定义明确了粮食安全的要素，其中包括粮食供应、获得粮食的机会、粮食的利用以及粮食供应的稳定性。

## （二）东亚：成功的案例<sup>②</sup>

东亚地区在保障粮食安全上取得了显著成就。在20世纪90年代初，东南亚是世界上营养不良情况最严重的地区之一，有31%的人口营养不良。21世纪初，尽管不同发展水平的国家条件不同，该地区营养不良率迅速下降。能够取得这样的进展原因有很多，经济增长、贫困率下降和强大的农业生产力都为增强粮食安全奠定了坚实的基础。

东亚自20世纪60年代以来经济快速增长。在20世纪70年代末中国对外开放后，东亚发展势头再次增强。东南亚也紧随其后，从1965年亚洲最贫穷的次区域转变为亚洲经济增长最快的地区之一。虽然经济增长在1997年暂时受到亚洲金融危机的影响，但东亚和东南亚经济体都成功从中恢复，位列少数几个“全球增长引擎”之中。

在经济增长的同时，东亚地区在减贫方面也有重大进展。中国在这方面取得了举世瞩目的成就。1990年，中国有66.3%的人口每天生活费在1.9美元以下（按2011年购买力平价计算），2016年（世界银行数据库中该指标的最近年份）这个比例已经下降到几乎为零（0.5%）。日本和韩国甚至更早达到这个数字。类似的发展也出现在其他东亚和东南亚国家。在泰国，1981年每人每天的生活费低于1.9美元（2011年购买力平价）的人口占19.3%，而在2019年这个数字是0.1%。在印度尼西亚，该数据1990年是54.9%，2019年是2.9%。菲律宾则从2000年的13.7%下降到2018年的2.7%。即使是老挝这样发展较晚的国家，在1997年有超过一半的人口每天生活费在1.9美元以下，在2018年也成功地将其比例减少到10%。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “FAO Policy Brief,” no.2, June, pp. 1-4, <https://doi.org/10.1016/j.jneb.2010.12.007>, accessed June 6, 2021.

<sup>②</sup> 本文中的东亚包括东盟成员、日本、中国、韩国、朝鲜和蒙古国。

<sup>③</sup> “The World Bank (2021) Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day (2011 PPP) (% of Population),” [https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?contextual=default&end=2018&locations=BN-KH-CN-KR-KP-MN-JP-LA-MY-MM-PH-SG-TH-TL-VN-ID&most\\_recent\\_year\\_desc=false&start=1990&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?contextual=default&end=2018&locations=BN-KH-CN-KR-KP-MN-JP-LA-MY-MM-PH-SG-TH-TL-VN-ID&most_recent_year_desc=false&start=1990&view=chart), accessed June 14, 2021.



此外，众所周知，东亚是世界上生产力最高的农业区之一。据联合国粮食及农业组织统计，该地区有7.894976亿公顷的农业用地，占2018年世界农业用地的16.44%。<sup>①</sup> 由于气候适宜、土地肥沃及地理特征多样，东亚和东南亚一直是世界各种作物和粮食商品的主要生产地之一。

东亚是大米的主要生产地，大米也是该地区的主粮。2019年，东亚地区生产了超过4.18亿吨大米（水稻），占全球产量的一半以上。其中，中国生产了超过2.09亿吨，东南亚次区域生产了约1.88亿吨。此外，日本的农业也很发达，2019年其大米产量超过1000万吨。越南（2019年产量超过4300万吨）和泰国（2019年产量超过2800万吨）是东南亚的主要大米生产国与出口国。虽然印尼的大米产量（2019年产量为5400万吨）比越南和泰国多，但印尼的人口规模庞大，需要从其他国家进口大米。

除大米外，东亚还生产其他重要谷物与粮食，比如小麦和玉米。2019年，该地区生产了1.352亿吨小麦和3.1558亿吨玉米。除此以外，东亚还生产大量荞麦、大麦、高粱和黑麦等其他谷物。

东亚还生产其他粮食商品，这些商品对全球经济及粮食安全有重要意义。东亚是重要的油料作物生产中心，世界上使用最广泛的植物油，即棕榈油，大部分都在该地区生产。这种多功能商品最大的生产国是印尼和马来西亚。这两个国家生产的棕榈油约占全球的84%。<sup>②</sup> 该地区还盛产各种蔬菜水果，既供国内消费也出口。东亚和东南亚还生产大量的糖类作物，2019年糖类作物产量为3.3865亿吨。

### （三）进程中断？新冠疫情的影响

虽然大多数国家可以避免最坏情况发生，但各国在粮食安全上的压力仍然很大。城市封锁/更加严格的流动管制造成了运输不畅及出入境困难，影响了可供消费粮食的数量和质量。虽然粮食的生产和供应稳定，但价格在上涨。

这种情况损害了人们“获得足够、安全和富有营养的食物，以满足其健康而积极生活”的能力。在疫情前，东盟成员国1.445亿人无法拥有营养充足的膳食，有6130万人难以拥有能量充足的膳食。疫情暴发后，无法拥有营养充足膳食的人口增加到1.798亿，而难以拥有能量充足膳食的人口增加到6890

<sup>①</sup> <http://www.fao.org/faostat/en/#data>, accessed August 23, 2021.

<sup>②</sup> United States Department of Agriculture, “Oilseeds: World Markets and Trade,” pp. 1-40.

万。<sup>①</sup>对以下几个国家的粮食安全研究也证实了这种情况。在马来西亚进行的研究发现，尽管该国实际上已经相对较好地应对疫情，但在来自最底层40%的家庭中，63.76%的受访者仍表示不得不减少他们的食物摄入量。<sup>②</sup>在菲律宾，全国饥饿率从2019年12月的8.8%飙升至2020年的21.1%。<sup>③</sup>根据印尼科学院的调查，印尼36%的被调查家庭可以被归类为“粮食安全”（家庭）。<sup>④</sup>据估计，由于疫情，难以拥有“热量充足”饮食的家庭将从6%上升到8%，超过三分之一的印尼人（约9000万）将难以获得“营养充足”的饮食。<sup>⑤</sup>在老挝也有类似的情况。调查显示，由于食品价格上涨及收入减少，30%的老挝受访者消费的营养食品减少。<sup>⑥</sup>在越南开展的调查显示，34.5%的受访者称他们的食物质量与平时相比有所下降。<sup>⑦</sup>在柬埔寨，由于疫情的传播，粮食安全家庭的比例从大约18%上升到大约22%（可能更多）。<sup>⑧</sup>在缅甸，24%的城市居民和44%的孕妇没有摄入足够的健康食物。<sup>⑨</sup>由于持续的政治危机，预计缅甸的情

---

① Asia Pacific Foundation of Canada, “COVID-19 Pandemic Implications on Agriculture and Food Consumption, Production and Trade in ASEAN Member States,” <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/COVID-19-Pandemic-Implications-on-Agriculture-and-Food-Consumption-Final.pdf>, accessed June 14, 2021.

② Ibrahim AZ, Othman Z., “COVID-19: Coping Strategies among B40 Households in Malaysia to Achieve Food Security during Movement Control Order (MCO),” *European Journal of Molecular & Clinical Medicine* 7, no.6 (2020).

③ “Hunger Situation Improves, but 4 Million Families Still Without Food,” *Philstar*, <https://www.philstar.com/headlines/2020/12/16/2064262/hunger-situation-improves-4-million-families-still-without-food>, accessed June 14, 2021.

④ Indonesian Institute of Sciences, “Ketahanan Pangan Indonesia Selama Pandemi: Apa Yang Bisa Dilakukan Untuk Memperbaikinya?” (Food Security in Indonesia During Pandemic: What Can Be Done?), [https://ekonomi.lipi.go.id/publikasi/dalam\\_media\\_single/19/ketahanan-pangan-indonesia-selama-pandemi-apa-yang-bisa-dilakukan-untuk-memperbaikinya](https://ekonomi.lipi.go.id/publikasi/dalam_media_single/19/ketahanan-pangan-indonesia-selama-pandemi-apa-yang-bisa-dilakukan-untuk-memperbaikinya), accessed June 14, 2021.

⑤ Asia Pacific Foundation of Canada, “COVID-19 Pandemic Implications on Agriculture and Food Consumption, Production and Trade in ASEAN Member States.”

⑥ WFP and FAO, “Rapid Assessment of Food Security and Agriculture in Lao PDR,” <https://www.wfp.org/publications/covid-19-rapid-assessment-food-security-and-agriculture-lao-pdr>, accessed June 14, 2021.

⑦ UNICEF Viet Nam, “Rapid Assessment on the Social and Economic Impacts of Covid-19 on Children and Families in Vietnam,” <https://www.unicef.org/vietnam/reports/rapid-assessment-social-and-economic-impacts-covid-19-children-and-families-viet-nam>, accessed June 16, 2021.

⑧ Asia Pacific Foundation of Canada, “COVID-19 Pandemic Implications on Agriculture and Food Consumption, Production and Trade in ASEAN Member States.”

⑨ Headey DD, Oo TZ et al, “Poverty, Food Insecurity, and Social Protection during COVID-19 in Myanmar: Combined Evidence from a Household Telephone Survey and Micro-Simulations,” Myanmar SSP Policy Note 35, <https://doi.org/https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134144>, accessed June 16, 2021.

况会恶化。

#### （四）开展区域合作，确保粮食安全

在疫情传播早期，一些国家通过限制进出口来应对冲击。此类措施导致短期内进口国粮食的国内价格上涨，出口国的收入预期降低。东盟与中日韩领导人发现这些措施起到了反作用，开始调整各国政策。2020年6月，东盟与中日韩领导人承诺将致力于保持市场开放，确保地区供应链韧性和可持续性，避免实施可能阻碍食品、商品、药品和医疗用品等必要物资供应的政策。<sup>①</sup>这样的区域协作缓解了粮食不安全的状况，并保证了疫情期间食品和商品的稳定供应。尽管在疫情初期商品产量下滑，但与2019年相比，2020年的产量有所增加。在此背景下，各国仍然需要持续沟通，防止在供应方面出现恐慌。

自各类区域性组织成立以来，粮食安全一直是东亚区域合作的重要议程。1967年《东南亚国家联盟成立宣言》在曼谷签署（因此也被称为《曼谷宣言》），宣言中提及，建立东盟的目标和宗旨之一是“在充分利用农业和工业、提高人民生活水平方面进行更有效的合作”。<sup>②</sup>虽然没有明确提到粮食安全一词，但这样的表现表明了区域合作中粮食安全的重要性。1976年2月24日在巴厘岛签署的《东南亚国家联盟协调一致宣言》也体现了该地区对粮食安全的关注，即消除贫困、饥饿、疾病和文盲是“成员国的首要关切”。此外，“基本商品，特别是粮食和能源方面的合作”被列入经济合作部分第一条行动纲领。<sup>③</sup>1979年10月4日在纽约签署的《东盟粮食安全储备协定》中，“粮食安全”一词被明确提及，该协定建立了东盟大米紧急储备机制。<sup>④</sup>根据该机制，各成员国保证提供指定份额的大米（开始是5万吨，后来修改为6.7万吨），供其他成员在紧急情况下使用。然而，东盟成员从未使用过这个紧急储备机制，可能是由

---

① ASEAN Plus Three, “ASEAN Plus Three Economic Ministers Joint Statement on Mitigating the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic,” June 4, 2020, <https://asean.org/asean-plus-three-economic-ministers-joint-statement-mitigating-economic-impact-covid-19-pandemic/>, accessed June 14, 2021.

② ASEAN, “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok,” August 8, 1967, <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>, accessed June 14, 2021.

③ ASEAN, “The Declaration of ASEAN Concord,” Bali, Indonesia, February 24, 1976, [https://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976](https://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976), accessed June 14, 2021.

④ ASEAN, “Agreement on ASEAN Food Security Reserve,” October 4, 1979, <http://agreement.asean.org/media/download/20140422150508.pdf>, accessed June 14, 2021.

于该机制储备规模有限,要求复杂。<sup>①</sup>为了克服这个问题,各方商议扩大合作,让更具财力的国家参与进来。这些国家(日本、中国、韩国)的参与及其对机制的修改,有望克服东盟大米紧急储备机制的局限性。2004年,东亚大米紧急储备试点项目启动。

经历2007—2008年的全球粮食价格危机后,东盟于2009年3月通过了《东盟一体化粮食安全框架》和《东盟地区粮食安全战略行动计划》。<sup>②</sup>该框架由四个部分组成:(1)粮食安全和紧急/短缺救济;(2)可持续粮食贸易发展;(3)一体化粮食安全信息系统;(4)农业创新。随着粮食安全概念的演变,东盟发布了2015—2020年《东盟一体化粮食安全框架》与《东盟地区粮食安全战略行动计划》,区域框架得到了进一步发展。在新发布的文件中,发展营养型农业被列为其第五个组成部分。此外,该框架还提高了产出的可衡量性,制定了更加系统的监测和评估机制。<sup>③</sup>

该框架为建立更广泛的区域合作奠定了基础,东盟与中日韩大米紧急储备机制(APTERR)就是这样的一种合作。该机制旨在通过建立具体的大米储备机制加强粮食安全,以应对本区域自然灾害或其他紧急情况的需求。机制汲取了原有区域粮食储备机制未被接受的教训,设立了两种储备方式:(1)“标识大米紧急储备”(earmarked rice reserve):成员国承诺将一定数量的大米专门作为紧急国际储备;(2)“实际大米紧急储备”(stockpiled rice reserve):以实际大米(或现金)形式储备。增加大米/现金基金的储备是为了简化程序,该基金将即时用于应对紧急情况。如果应急储备在储备期间未被使用或部分使用,剩余的部分将用于减贫。标识大米紧急储备按照各国承诺的国际紧急储备数额投放。除了引入实际大米紧急储备的概念,东盟与中日韩大米紧急储备机制下的标识大米储备量(78.7万吨)比以前的东盟大米紧急储备机制下的储备量(5万吨和之后的6.7万吨)要多得多。虽然东盟与中日韩大米紧急储备机制利用率仍非常有限,但它或许对市场有稳定作用,有助于平稳易变的国际大米

---

<sup>①</sup> K. Kim, P. P. Plaza, “Building Food Security in Asia through International Agreements on Rice Reserves,” *Policy Brief* 1, August 2018, pp. 1-9.

<sup>②</sup> ASEAN, “ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework and Strategic Plan of Action on Food Security in the ASEAN Region (SPA-FS) 2009-2013,” [https://www.asean-agrifood.org/?wpfb\\_dl=58](https://www.asean-agrifood.org/?wpfb_dl=58), accessed June 14, 2021.

<sup>③</sup> ASEAN, “ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework and Strategic Plan of Action on Food Security in the ASEAN Region (SPA-FS) 2015-2020,” [https://www.asean-agrifood.org/?wpfb\\_dl=58](https://www.asean-agrifood.org/?wpfb_dl=58), accessed June 14, 2021.

市场。<sup>①</sup>

除建立区域应急储备，另一项重要举措是通过建立东盟粮食安全信息系统（AFSIS）整理粮食情报、完善预警系统。2002年，由老挝主办的东盟与中日韩农林部长会议（AMAF+3）首次批准建立东盟粮食安全信息系统。第一阶段（2003—2007年）完成后，该项目被扩展到第二阶段（2008—2012年）。在第二阶段结束时，东盟与中日韩成员一致赞成将东盟粮食安全信息系统由短期项目转变成常设机制。然而，由于在各种问题上的分歧，东盟领导人取消了这一计划。2017年，东盟与中日韩同意将东盟粮食安全信息系统作为“由泰国牵头、受中日韩支持的项目”继续开展。

如前所述，新冠疫情极大地影响了该地区的粮食安全状况。为应对危机，东盟与中日韩采取了若干措施。在大流行早期，因预计疫情会对粮食安全产生影响，东盟国家共同表态将尽量减少区域粮食供应链扰动，确保在新冠疫情期间的东盟地区粮食安全、食品安全和营养充足。在2020年4月14日举行的东盟与中日韩抗击新冠疫情领导人特别会议上，东盟与中日韩领导人也发表了类似的声明，赞同动用东盟与中日韩大米紧急储备机制。2020年6月4日，《东盟与中日韩经贸部长关于缓解新冠肺炎疫情对经济影响的联合声明》进一步重申了该承诺。虽然东盟与中日韩中大多数国家倾向于依靠国家层面的机制来应对新冠疫情及其对粮食安全的影响，但区域机制也得到了利用，尽管仍较为有限。<sup>②</sup>除了使用紧急大米储备，东盟还发表了《东盟关于加强适应干旱的宣言》和《东盟有关社会救助以提高抗灾能力的指南》。

### （五）经验教训

东亚在有关粮食安全的区域合作方面有长期经验，虽然这方面的区域合作存在局限性，但仍是加强东亚和东南亚粮食安全的重要途径。受新冠疫情影响，东盟与中日韩领导人进一步推动了区域机制的发展，以便应对未来疫情大流行或其他危机对粮食安全的影响。虽然大多数国家仍然依赖国家层面的政策，但区域合作机制可以在此类危机发生时帮助成员国减轻负担。

---

<sup>①</sup> I. Mujahid, L. Kornher, “ASEAN Food Reserve and Trade: Review and Prospect,” in M. Kalkuhl, J. von Braun, M. Torero (eds.), *Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy* (Springer, 2016), pp. 413-433.

<sup>②</sup> APTERR, “APTERR Releases 1,350-MT Rice from Japan and Korea to Combat Food Insecurity due to COVID-19 in Myanmar,” 2020, <https://www.apterr.org/news-events/187-apterr-releases-1,350-mt>, accessed June 14, 2021.

然而，新冠疫情也说明粮食安全深嵌于生态和社会系统中。粮食安全的可持续性与人类和自然之间的互动模式密切相关，相关考量应纳入负责任的生产 and 消费模式的发展进程中。例如，为防止未来潜在的人畜共患疾病暴发，保护东南亚丰富的热带泥炭地至关重要。人类经济和社会活动的扩张往往造成栖息地的破坏，这些地方通常生物多样性丰富，并且存在许多潜在的疾病媒介，由此造成未来人畜共患疾病大流行的风险。<sup>①</sup> 因此，确保粮食安全也必须与加大力度减缓气候变化结合起来，让脆弱的人类社会能更好地适应变化。

---

<sup>①</sup> Mark E. Harrison et al, “Tropical Peatlands and Their Conservation Are Important in the Context of COVID-19 and Potential Future (zoonotic) Disease Pandemics,” *PeerJ*, Vol. 8, p.e10283, November 17, 2020.

## *Trade Linkages and Supply Chains Resilience: Navigating the COVID-19 New Normal (excerpts)*

NACAI scholars

**Abstract** On October 16, 2021, Network of ASEAN-China Academic Institutes (NACAI) and the University of Brunei jointly released a research report on “Trade linkages and supply chains resilience: Navigating the COVID-19 new normal”, which focuses on the value chain and discusses the impact of the COVID-19 on intra-regional economic and trade activities from multiple perspectives. The report is also one of the outcomes of NACAI international symposium, with six authors from renowned research institutions in China, Brunei, Philippines, Indonesia, Singapore and Vietnam. This journal included the Chinese version of four essays in the report.

**Keywords** trade; supply chain; COVID-19; East Asia regional cooperation; ASEAN

**Funding** This report was funded by a grant of the Office of Global Partnerships (Key Projects Development Fund) of Fudan University.

**Authors** HE Ping, Professor, Center for Japanese Studies, Institute of International Studies, Fudan University; Bruno Jetin, Associate Professor, Institute of Asian Studies, Universiti Brunei Darussalam; Henelito A. Sevilla, Jr, Associate Professor, Asian Center, University of the Philippines Diliman; Shofwan Al Banna Choiruzzad, Ph. D, ASEAN Study Center, Universitas Indonesia.

**Translator** ZHANG Zeyu, Scientific Secretary, Center for China’s Relations with Neighboring Countries, Fudan University.

**Proofreader** WEN Yao, Assistant Professor, China’s Relations with Neighboring Countries, Fudan University.

**Disclaimer** The views and opinions expressed within this cooperative research report are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of their home governments.