

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2020年3/4月 第2期 总第65期

2020年3月15日出版

目 次

中国外交

- | | | |
|----|----------------------|-----|
| 1 | 权力转移的新特点与中国外交的提升方向 | 俞新天 |
| 19 | 中国特色大国外交的战略体系构建 | 凌胜利 |
| 39 | 古特雷斯联合国改革议程与中国的建设性角色 | 毛瑞鹏 |

国际军控

- | | | | |
|----|-----------------------------|-----|-----|
| 58 | 中导危机下的国际安全走向与中国应对 | 许海云 | 白云天 |
| 78 | 致命性自主武器系统军控
——困境、出路和参与策略 | 龙 坤 | 徐能武 |

大国与地区问题

- | | | |
|-----|--------------------------|-----|
| 103 | 特朗普政府“联欧制华”战略的形成与评估 | 张一飞 |
| 126 | 浅析欧盟的战略自主
——以防务合作为切入点 | 夏晓文 |

- | | | |
|-----|------|--|
| 148 | 英文摘要 | |
|-----|------|--|

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 12 No.2 March/ April 2020

Published on March 15, 2020

Contents

China's Diplomacy

- 1 New Features of Power Transition and Future Highlights in China's Diplomacy
YU Xintian
- 19 On Constructing A Strategic Framework for China's Diplomacy
LING Shengli
- 39 António Guterres's UN Reform Agenda and China's Constructive Role
MAO Ruipeng

International Arms Control

- 58 The INF Dispute, International Security, and China's Response
XU Haiyun and BAI Yuntian
- 78 *Controlling the Killer Robot: Problems, Paths, and Strategies*
LONG Kun and XU Nengwu

Great Powers and Regional Issues

- 103 Rallying Europe Against China: The Trump Administration's Scorecard
ZHANG Yifei
- 126 Defense Cooperation and EU's Strategic Autonomy
XIA Xiaowen

148 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

权力转移的新特点与中国外交的提升方向

俞新天

【内容摘要】 百年未有之大变局的重要内容之一是国际关系出现了新一轮权力转移，它具有三个新特点。第一，这是近代以来权力首次从西方国家向非西方新兴国家群转移，从“一超独霸”转向多元、多边、多层的复杂格局，国家成败取决于能否满足国内外对公平发展的要求。第二，地区的重要性空前突出，将成为重塑世界面貌的动力。亚洲新兴国家密集，持续推动世界经济增长，大、中、小国家各自影响力都在提高。地区组织和机制多元竞争、开放包容、软约束减弱。地区国家不愿在中美竞争中选边站，更重视复合安全与平衡安全。第三，美国提出的传统意识形态之争是伪命题，未来的意识形态之争将是国际和平、发展、合作的要求与狭隘民族主义、激进民粹主义、极端主义和恐怖主义的斗争。认识的分歧显示出国际认同的危机。面对新趋势、新特点、新需求，中国外交必须探索新型大国的应对途径，摒弃传统大国的思维与战略；重新认识地区的重要性，更深入、全面地融入地区；警惕传统意识形态之争的话语陷阱，以前瞻性思想促进国际认同。中国崛起包含思想文化和意识形态的创新，发扬中华文化的包容、和谐精髓，可以对国际认同作出贡献。

【关键词】 权力转移 地区合作 国际认同 新型大国 中国外交

【作者简介】 俞新天，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0001-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002001

目前，世界各国的政要和有识之士都在热议百年未有之大变局，其重要原因之一是国际关系出现了新一轮权力转移。中国崛起既是权力转移的动因和内容，也是权力转移的结果。美国和其他国家中的某些势力，从传统权力转移的理论和经验出发，把中国视为竞争对手和国际秩序的“修正主义者”，牵制和对抗的意图上升。一些国家受到西方媒体的影响，对中国崛起产生疑虑和担心，忧虑中国能否坚持走和平发展道路，是否会“国强必霸”，是否会与美国因争霸发生激烈的冲突乃至战争，是否会形成“中美共治”进而瓜分势力范围的结果。从中国的互联网舆情观察，“中美必有一战”和“中美共治”都有一定的支持者。然而，这些疑虑和看法往往源于传统权力转移的理论和实践，没有注意到权力转移的新特点，更缺乏前瞻性和预见性。本文将着重探讨这一轮权力转移的新特点，并提出中国外交提升的方向。

一、以新型大国身份应对多元多层多边的全球变化

目前，中国崛起的步伐加速，国际上一方面赞扬、乐见中国的进步，另一方面出现了更加强劲的“中国威胁论”，美国政府领导了这波遏制中国的浪潮。美国政府自 2017 年底相继发布的《国家安全战略报告》（National Security Strategy）、《国防战略报告概要》（Summary of the National Defense Strategy）和《核态势评估报告》（Nuclear Posture Review）都把中国列为主要威胁。特朗普政府已经对中国挑起了贸易冲突，指责中国不遵守国际贸易规则和规范。新一波“中国威胁论”比以往更凶猛、深入和广泛。美国战略界认为，中国要增强在亚太地区的势力，强迫他国听命，企图让美国撤出亚洲；中国讨厌美国主导的国际秩序，试图挑战这一秩序，削弱美国的影响力。这波“中国威胁论”的另一个严重之处在于，它不仅限于美国，而且蔓延至欧洲、大洋洲等西方国家，影响范围也相当广泛。欧盟既把中国定位为合作伙伴，同时又视中国为科技竞争者和政治制度及意识形态的对手。欧洲各国推出了一系列政策，加强对中国投资的审查，收紧科技、教育和人文交流。澳大利亚 2017 年 12 月通过法案，宣称要保护政治生活不受中国政府干预。

虽然支持“中国威胁论”的说法形形色色，然而从根本上说，它们都与国际权力转移的理论与实践有关。这一理论由美国奥根尼斯基（A. F. K. Organski）提出，他认为由于发展不平衡规律的作用，不同国家在国际权力结构中的地位会发生根本性变化，原有的主导大国地位下降，后崛起的大国地位上升，并获得主导大国的地位。权力转移经常引发战争。西方列强争权夺霸的历史也证明大多数权力转移都通过战争来实现，只有二战后美国替代英国例外。因此后来权力转移论也进行了些许调整：如果崛起国家不想挑战既有国际秩序和国际规则，权力转移可以和平方式进行。另外，主导国也必须容忍和接纳崛起国，而不是对崛起国发动战争以防止主导地位丧失，权力和平转移才有可能实现。^① 然而，西方国家以过去权力转移的经验来揣度中国，恰如刻舟求剑，脱离现实。这一轮权力转移已出现前所未有的新趋势。

趋势一，这是自近代以来权力首次从西方国家向非西方国家群体（新兴国家）转移，但新兴国家群体并非完全替代西方国家，而是共存共生。2012年，世界上发展中国家的GDP总量首次超过了发达国家。其中金砖五国（中国、印度、俄罗斯、巴西、南非）的GDP总量比2002年翻了一番，从占世界GDP总量的10%增至20%以上，中国占了一半。^② 新兴国家呈群体性崛起，中国只是其中一员。这轮权力转移基本上是和平的、渐进的。促进和平转移的因素很多，如对过去世界大战的反思，核武器毁灭人类的威慑作用，各国相互依赖程度的空前深入，等等。另外，虽然新兴国家的经济总量超过美国，但是在科技、军事、教育和创新能力等各方面还有很大差距。根据预测，到2050年世界经济实力最强的国家既包括中国、印度、印尼等新兴国家，也包括美国、日本、德国、法国、英国等西方国家。新兴国家不会从文化价值观和制度上否定西方，相反会主动学习、借鉴西方的文化和价值观。东西方不少思想家都注意到这一点，并且给以肯定。世界各国在全球化、现代化、国内良治、全球治理和国际制度等领域有诸多常被低估的共识，这些

^① A. F. K. Organiski, *World Politics*, New York: Alfred A. Knopf, 1958; and A. F. K. Organiski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press, 1980.

^② 参见《世界各国国内生产总值情况排行榜》，商务部网站，2013年9月25日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201309/20130900321950.shtml>。

共识决定了崛起国家不会颠覆既有国际体系，只会逐渐改良其不合理的因素。这是人类历史的巨大进步，其影响还未被充分认识。

趋势二，国际格局不是从“一超独霸”转向多极化，而是转向多元多边多层的复杂格局。只重视大国的多极化已经遭到越来越多的质疑。首先，从国家实力看，多极等于无极。美国在相当长时期内可能仍将保持其一超独大的地位。与此同时，西方主要发达国家，都具有不可忽视的实力。而新兴国家除了金砖五国外，还有韩国、墨西哥、智利、印尼、尼日利亚、伊朗、沙特阿拉伯等一系列富有潜力的国家。正如一些学者所指出的，如果大国或权力中心超过10个，多不胜数的“极”实际上是无极。^①

其次，从不同领域和地域看，实力的分布也极其复杂。约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr)指出，在全球信息时代，实力的分布犹如一盘三维国际象棋，最上层的军事棋局属于单极，美国把所有的国家远远抛在后面；中间的经济棋局为多极，美国、欧洲和日本三足鼎立；最下层是不受各国政府控制的跨国关系，力量结构广为分散，美国的实力有限，只能与人共事。^②今天还必须加上一个维度，即网络的虚拟棋局，虚拟是指其看不见、摸不着的特点，而不是说它的作用虚无，恰恰相反，它的作用渗透到人类生活和联系的一切方面，让人无法轻视。美国进攻性现实主义学者约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)不赞同多极化，也不赞成美国是全球霸主的观点，认为美国主要是西半球霸主，因为它不可能支配欧洲与东北亚，而且今后可能会减少在欧洲和东北亚承担的义务。他的结论是过去从未有全球霸主，今后也不可能有。^③这对那些认为中国要取代美国称霸的论调无异于一针清醒剂。

再次，非国家行为主体在全球事务中的作用日益增强，与国家行为主体进行竞争。这虽然无法撼动国家行为体的根本地位，但却对只从国家实力出发的多极化提出了严重挑战。政府间组织既包括全球性组织，如联合国及其

① 参见叶江：《论当前国际关系的权力扩散与转移及其对国际格局的影响》，《上海行政学院学报》2013年第2期。

② [美] 约瑟夫·奈：《美国霸权的困惑——为什么美国不能独断独行》，世界知识出版社，2002年，第150、151页。

③ [美] 约翰·米尔斯海默：《大国的政治悲剧》，上海人民出版社2003年版，第53页。

专门机构，也包括区域组织，其中最成功的实例是欧盟。跨国公司富可敌国，而且对国际事务的影响日益上升，非政府组织则数量庞大，影响广泛。^①

更值得注意的是多边主义的变化。传统多边主义行动主要是各国政府之间的合作以及联合国、世界银行等国际组织的行为，而新多边主义则包括非正式类型的合作，规则更加灵活。例如，许多产品的国际标准是由国际标准化组织制定的。该机构创建于1946年，负责协调100多个机构的活动。其委员会、工作小组不仅包括官方标准化组织，而且包括私人工业企业、消费者和商业集团的代表等参与方。它制定的标准是私法而非公法，遵守标准是自愿的，该组织没有强制执行的机制。但是，当标准被各国或国际组织接受时，它们常常变成公法，得到各个国家的强制执行。

另外，还存在着一些不同层次的国际合作途径，如安妮·玛丽·斯劳特（Anne-Marie Slaughter）所称的“政府间主义”（inter-governmentalism），即代表主权国家的中层官员进行非正式谈判，达成谅解备忘录，而非签订正式条约或协议，不需要经过国家层次的审批。谅解备忘录是合法的，但却较不透明。^② 跨国的城市或地区合作也具有相对的独立性，这在城市具有更大的自治权时表现得尤为突出。新技术革命、信息化、智能化和网络世界都促使权力向多元、多层、多边的方向转移。

趋势三，全球化和国际秩序的变化，将主要回应国内和国际对于公平的要求，其进程将是各国合力作用的结果。

目前，资本主义市场经济所造成的国内和国际贫富差距的扩大成为国内治理和全球治理的主要难题，促进公平发展是决定这一轮权力转移的关键。无论在发达国家还是发展中国家，都有一批全球化的受益者，但是也有人被抛弃、排斥。信息化、数据化和人工智能的发展加速了国家间和人群间的鸿沟。中产阶级一直被认为是民主制度的支柱和基础，但是他们处于严重分化之中，对民主制度失望和不满。国内治理不善往往损害外交政策，限制决策者投入国际合作进行全球治理的意愿和能力。只有在国内和国际公平发展问题上作出贡献、走出新路的国家，才能在新一轮权力转移中胜出。

① 参见[美]戴维·梅森：《美国世纪的终结》，上海辞书出版社2009年版，第203页。

② 同上，第146—147页。

中国应当继续摒弃“中美共治”或“取代美国”的想法，把中国崛起放在新兴国家群体兴旺之中，处理好新兴国家群与守成国家群之间的关系。美国极可能是最后一个霸权国家，中国应当清醒地看到自己必须成为新型大国。世界主要机构已经扩大了新兴国家的发言权，例如中国和印度等发展中国家在国际货币基金组织中的投票权获得提升等，但这只是开端。国际关系民主化需要让非西方国家有相应的发言权。例如，在联合国和世界银行中增加印度、巴西、南非等国家的发言权，加强非西方机构（亚投行和上海合作组织等）与西方机构的合作，西方应接受发展新理念。中国应当与新兴国家一起努力，去争取国际秩序的积极改变，并且与新兴国家互相帮助。尽管美国和西方国家的实力相对减弱，但是其目前仍然是世界上的重要国家，并仍在科技、经济、金融、社会、国际合作诸方面居于前列。美国专家罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）指出，中国在对外交往上仍处于学习阶段，缺乏经验，仍需谦虚谨慎。^① 为了成为适应世界潮流的新型大国，中国外交必须关注世界人民所要求的公平、开放与合作，通过深化改革开放，促进国际秩序的公平、开放与合作。

二、深度融入地区以应对世界的变化

传统权力转移理论存在的重大缺陷之一是忽视地区的作用。美国“一超独霸”的地位不仅体现在全球层面的国际组织和制度安排方面，而且还建立在其对世界主要地区的影响上。从理论和实践上观察，目前地区的重要性怎么估计都不为过。彼得·卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）指出，冷战结束之后，世界由地区组成，并深深嵌入了美国帝权之中。他的地区理论由四部分组成。首先，美国帝权通过整合其领土和非领土权力的行动，对地区产生深刻影响；其次，各地区在制度形式、认同类型、内部结构等方面均有不同；再次，在美国政策的推动下，全球化和国际化两个进程相辅相成，使地区多

^① 刘晨、王超：《美国知名国际关系专家：“中美相互适应过程将充满曲折”》，参考消息网，2019年7月9日，<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2019/0709/2384951.shtml>。

孔化 (porous region)，具有与封闭地区完全不同的动力；最后，一种垂直关系将地区核心国家（如欧洲的德国、东亚的日本）与美国、地区与次地区、美国与各地区联系起来，加强了地区的多孔化。^① 所谓多孔化，即地区与外界联系的多重开放性，而不是传统地区的封闭性。巴里·布赞 (Barry Buzan) 指出，美国和西方对全球的前所未有的统治将走向终结。虽然它们的力量仍很强，但相对渐趋衰落。他与米尔斯海默属于不同学派，但得出了同样的结论，即美国可能是最后一个西方霸主，因为今后没有一个国家能统制全球。超级大国的衰亡将使地区结构与地区分化成为世界中更加重要的特征。^②

美国的单极时代何时或怎样才能终结，取决于重要地区在美国战略布局中的地位和作用的变化。从苏联失去超级大国地位的历史经验看，它从欧洲和东亚撤军是关键步骤。如果美军不再主宰欧亚大陆的两个重要侧翼——欧洲和东亚，则标志着单极化的结束。其途径可能有被迫或自愿两种。竞争对手仅在物质实力上超过美国还不够，还必须改变实际的地缘政治状况。单极时代尚未结束，但是世界格局的重组已发生。由此可见，权力转移的重要场所在于地区，欧洲和东亚更处于力量巨变和重组的中心。

目前，美国不但没有自愿让出地区主导权的意向，反而试图加强对于欧洲和东亚的控制。特朗普执政后，美国对权力转移的防范也反映在地区方面，包括其提出了“印太”战略。早在 2007 年，日本首相安倍晋三在印度议会演讲时，即呼吁美日印澳四国联手建立“自由与繁荣之弧”。大约十年之后，安倍的想法被美国接受。2018 年，美国太平洋司令部也更名为印太司令部，尽管其防卫的范围原来就包括太平洋和印度洋，并无实质性改变，但是更名仍耐人寻味，它包含了拉拢印度对抗中国的企图。2017 年的美国《国家安全战略报告》指出，美、日、印、澳四国联盟或“四重奏”应成为该地区“网状安全架构”的核心。四国确定了七大优先合作领域：亚洲规则秩序、航行自由、尊重国际法、加强联通性、海上安全、朝鲜核不扩散、打击恐怖主义。

① [美]彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界——美国帝权中的亚洲和欧洲》，北京大学出版社 2007 年，第 1、2 页。

② T.V. Paul, ed., *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 44-46.

“四重奏”虽然离北约式的亚洲军事联盟还远，但已经迈出了第一步。

中国所处的地区面临美国和西方力量相对衰落的变化，正处于重构过程之中。中国崛起与地区巨变时空重叠，相辅相成，两者之间既有互相依托、水涨船高的正面关系，又有被地区国家猜疑担心、进行制约的负面关系。从权力转移角度看，目前中国所在的地区出现了一些新特点，值得深入研究。

第一，这是新兴国家最为密集的地区，持续成为拉动世界经济增长的引擎，地区大国、中等国家和小国各自的影响力都在提高。据渣打银行预测，21 世纪 20 年代将成为亚洲国家主导增长的十年，印度、孟加拉国、越南、缅甸和菲律宾都将维持 7% 的增长率，这意味着 GDP 每 10 年可增加一倍；人均收入也将增长，预计越南人均收入将从 2018 年的 2 500 美元增加到 2030 年的 10 400 美元。^① 西班牙商业银行的报告指出，中国很快将成为世界第一大经济体。毕马威公司也认为，中国无疑是“潜在机会最大的国家”。^②

从地区经济合作与整合来看，“印太”概念的提出并不是问题，它反而提供了扩展的更大可能。印度的崛起已是现实，^③ 并且未来有巨大的发展潜力。其实，无论是中印双边关系，还是中印共同参与的地区合作，都已经为“亚太”扩展到“印太”奠定了基础。中国支持“太平洋—印度洋地区”的概念，会提高印度参与地区合作的积极性，也会创造出地区合作的新增长点。南亚国家几乎拥有与东亚发展类似的要素，大量的人口、年轻的劳动力、快速发展的经济、建设滞后的基础设施。“印太”地区的合作将惠及南亚，南亚也将成为次区域梯度发展的新动力。“印太”区域一面延伸至拉美，另一面延伸至非洲，也为未来的全球区域间合作预留了广阔的空间。

如果仅把目光集中于大国，显然不能认识地区的全貌，事实上，地区内有相当的国家，或者由于面积不大，或者由于人口不多，被称为中小国家，但其实力和影响力却不容小觑。韩国早已进入 OECD，摆脱了发展中国家的身份，不仅在经济上进入世界前 20 名，而且对东北亚发展的影响也非常重

① 《下个十年，主导“7%增长俱乐部”的将是这些亚洲国家》，参考消息网，2019 年 5 月 14 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20190514/2380040.shtml>。

② 《西媒：被认为“潜在机会大” 中国股市对外资最具吸引力》，参考消息网，2019 年 4 月 13 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630660215468848197&wfr=spider&for=pc>。

③ 印度目前已是世界第五大经济体。

要。澳大利亚的面积占据了大洋洲陆地面积的绝大部分，尽管人口只有 2 000 多万，但战略位置重要，政局稳定，是一个能源大国，对太平洋岛国具有政治影响。在面对中国崛起及印尼发展时澳大利亚产生了紧迫感，外交更加活跃。新加坡虽然只是城市国家，却在人均 GDP 上早已超过其原宗主国英国，成为世界最富有和稳定的国家之一。新加坡的战略、思想和文化研究在东盟中首屈一指，其软实力不仅及于东盟，而且影响地区甚至世界。地区中小国家的自信愈益增强，不但经常发出自己的声音，而且也与其他中小国家团结合作，维护权益。例如，南太平洋岛国联盟海洋战略位置重要，海洋经济资源丰富，在全球气候变化问题上的话语权毋庸置疑，占据了道德制高点。

第二，地区各国间的经济合作组织和合作机制层出不穷，呈现多元竞争、开放包容、软性约束减弱的特点。尽管没有如欧盟那样制度化的组织，但亚洲^①内部人、财、物的流动比率持续上升。亚洲的贸易 60%在区域内国家间展开，创建投资型的直接投资有 56%在区域内国家间进行。国际航空旅客的 74%、风险投资的 71%也都发生在亚洲区域内。^②这说明，亚洲各国的经济合作更多地由市场经济的需求调配，参与的主体是企业。亚洲各国经济的开放程度都在不断扩大，经济合作与整合模式也在自行调整。例如，最早由日本领头的雁行模式，逐渐转变为由日本、中国、韩国、新加坡、印度等的多轮驱动。各国的多样性相互补充、相互完善，有的提供资本和技术，有的提供市场和劳动力，有的提供能源和资源，分工协作开辟共同繁荣的道路。

在亚太地区建立一个统合的地区经济合作组织，本来是由美国主导和推动的。特朗普执政后四处挑起贸易摩擦，“美国优先”减弱了其对地区合作的兴趣。于是日本推动了没有美国参加的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）谈判。东盟、中、日、韩、印、澳、新参加的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）谈判基本成功，但印度不加入又引发变数。随着中日紧张关系的缓和，中、日、韩三国之间的经济磋商得以恢复，但建立三国自贸区仍任重道远。东盟则具有强烈的次区域意识，由松散的区域合作

^① 本文所说的亚洲不含中东地区，但包括大洋洲在内。

^② 《日报：世界正进入“亚洲引领”时代》，参考消息网，2019 年 9 月 30 日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2019/0930/2392243.shtml>。

逐步发展到具有法律框架的综合共同体。此外，以东盟为中心建立了“10+3”“10+1”机制以及东亚峰会（东盟+中日韩+印澳新+美俄）等。更低一层次的是“增长三角”，如新加坡—柔佛—廖内半岛三角区、大湄公河增长区（中国云南省、老挝、柬埔寨、越南、泰国和缅甸）等。形形色色的区域经济合作组织和机制既有合作也有竞争，成员既有差异又有重叠，在相当一段时期内还难以形成统一的亚洲经济合作组织。展望未来，曾经由美国主导的 APEC 逐渐走弱。中国和东盟共同推动的 RCEP 与日本主导的 CPTPP 正在竞争，但它们又互相开放包容，日本参与 RCEP 谈判，不少人也建议中国加入 CPTPP，两者并非绝对排斥。地区合作组织一直具有软性约束的特点，但是东盟综合共同体已经提出了更加严格的目标，而日本主导的 CPTPP 则成为标准最高、要求最严的地区组织。这是一个值得注意的趋势。

第三，地区各国已经建立了一些安全机制，对于保障地区和平稳定相当重要。地区国家不愿在中美竞争中选边站，更重视复合安全及平衡安全。地区各国对于政治、军事和安全的担忧虽然不尽相同，但总体上与国际战略环境的变化相关。1994 年 7 月 25 日，东盟地区论坛（ARF）第一次工作会议在曼谷召开，目前已成为地区唯一全面覆盖的安全框架。ARF 将多边主义与双边主义相结合，强调建立互信机制和预防性外交，用友谊与合作安全而非威慑对抗来实现地区安全。在 2001 年美国遭到“基地”组织的恐怖袭击后，APEC 也打破了只讨论经济议题的惯例，将反对恐怖主义等安全议题提上议事日程。尽管地区的和平与稳定是否由这些安全对话与合作机制所形成仍有争议，但是它们增强了各国以对话、谈判、协调来解决争端维持和平的意愿，也为各方斡旋、沟通开辟了渠道。例如，1991 年签订了柬埔寨问题巴黎协议之后，东盟在解决各国之间的领土、领海、难民等问题上基本上未再发生军事冲突；中国与东南亚相关国家达成了《南海各方行为宣言》，并在进一步协商《南海各方行为准则》，这也有利于形成地区的有益局面。

美国在地区建立了美日、美韩、美澳等军事同盟及广泛的军事合作关系，形成了美国主导的“轴心—轮辐”关系。特朗普执政后为了防范制约中国崛起，美国又鼓励其盟友之间也建立联系，使其结成网状，欲使之成为“亚洲

小北约”。当特朗普执政的美国开始挑起与中国的贸易摩擦，并把中国当作主要的手和威胁时，地区国家并不完全赞同和追随，而是发出了不同声音。安倍政府现在已将日本的“印太战略”改称“印太构想”，减少其与中国军事对抗的色彩。因为特朗普政府政策的不确定性使日本产生疑虑，在强化美日军事同盟的同时保持中日正常关系对日本十分必要。澳大利亚与中国的贸易额比其与日本和美国的总和还要大，澳对华最佳战略是走中间道路。印度对“四重奏”的态度谨慎，一方面，它不想把对华关系搞僵，另一方面，它也不想加入中美对抗。印度外交的根基仍是不结盟传统。东盟国家在地区内具有举足轻重的地位，印度尼西亚和其他东盟国家的专家发出了冷静的声音，他们呼吁签署印太合作友好条约，来代替建立新的军事联盟。2019年东盟发表了《印太展望报告》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific），与美国以价值观为基础不同，东盟强调以共同利益为基础促进开放包容性合作。报告的核心内容是通过经济合作，加强合作架构的包容性，避免大国在地区的竞争上升到对抗状态。所有的地区国家都不想在中美冲突中选边站，而是试图找到各种平衡外交的方式和途径。

从更长远的角度看，正如地区安全理论专家巴瑞·布赞在总结冷战后的国际秩序时所指出的，安全不仅指传统的军事和政治领域，而且也包含经济、社会和环境领域，即复合安全。^①这五个领域必须作为整体来考虑，但每个领域仅是整体的一个维度。目前人们不仅关注传统军事和政治领域内安全的紧张状况和地缘政治竞争的上升，而且正在考虑已经浮现出来的其他领域的安全问题与矛盾。例如，过去发展中国家民众非常欢迎外来投资，因为这能创造就业机会，但是现在却担心资源和能源外流，经济命脉被外资控制，更因担心债务危机而阻止金融和外援的合作。社会安全涉及民族、宗教、语言、文化和习俗的传承发扬，在全球化和现代化越深入时，全球相似的工业文明和通俗文化越普遍，人们对保障本国的语言、文化和社会安全越担心，对“身份”越重视。因此在迅速发展的地区内，各种宗教极端主义、文化极端主义都有上升趋势。环境关乎人们的生存安全，全球变暖已经并将继续使不少岛

^① [英]巴瑞·布赞、[丹麦]奥利·维夫、[丹麦]迪·怀尔德：《新安全论》，浙江人民出版社2003年版，序言，第38页。

国失去土地、人民失去家园，一国的环境问题也会溢出，影响到邻国和地区。复合安全化是地区安全对话与合作不可忽视的趋向。

中国应当更深地融入地区，更加重视与地区国家之间的互动与合作，并在权力转移过程中为构建地区秩序提供思想和物质的公共产品，这有利于奠定中国和平发展的基础。首先，继续摒弃争夺地区主导权的传统思维。地区国家希望中国承担责任，发挥作用，但不支持任何一国来主导一切。因此，中国的地区定位显然不是争夺主导权，而是如何成为地区共同体的参与者、推动者和贡献者。其次，多样化的地区合作组织给予中国更多的选择可能性，使中国外交有了新的施展空间。既然在相当长的时期内难以建立统一的地区组织，中国可以加入各种不同的地区与次地区组织，以便为建立更广泛的网络提供多重保障。中国应在长期参与各种地区组织时，探索共同建立地区秩序的途径。再次，中国应当与地区国家加强复合安全互信的建设，建立以亚洲国家为主的制度和秩序，保障地区的和平、稳定和繁荣。正如库普钱（Charles A. Kupchan）所说，美国在亚洲建立的以军事联盟为主要形式的“轴心—轮辐”的安全战略，实现了美国影响的最大化，但却阻碍了地区整合，妨碍了各国关系的和解与缓和。^① 在权力转移进程中，美国不可能完全和永久地承担地区职责，这应当是由中国和地区国家自己来完成的任务。

目前，美国、日本、欧盟、东盟都强调建立基于规则的国际秩序，但是不同的主体对于规则有不同的理解。在构建地区秩序时，不仅要考虑国际法与国际制度的原则，也应当兼顾地区的实际状况和实践经验，才能更有可行性。东盟方式强调通过非正式协商对话，达成共识，以一致性原则通过决策，充分照顾各方的舒适度；在涉及国家内政时，必要时采取“建设性接触”政策，帮助解决危机。与欧盟本质上是契约联盟不同，东盟是关系型的联合体，体现了东方文化的包容性。这些宝贵的思想财富应成为地区规则的来源与基础。当然，地区各国希望以规则来规范和约束迅速崛起的中国。中国应当看到，共同制定的规则不仅约束中国，也约束其他成员，互相约束有助于各国信任的加强以及地区合作机制的形成，并有利于双方的发展。

^① [美]查尔斯·库普钱：《美国时代的终结——美国外交政策与 21 世纪的地缘政治》，上海人民出版社 2004 年版，第 340、344 页。

三、增强国际认同以应对新意识形态之争

在这轮权力转移过程中，思想文化领域也出现了新特点。以美国为首的西方保守势力，针对中国崛起，提出了“冷战论”“意识形态斗争论”甚至“文明与种族冲突论”等。这些论调有一个共同点，即都涉及意识形态的差异。^①以美国为首的西方国家中的某些力量，把中国视为意识形态异类，并对中国参与国际制度和维护国际秩序持怀疑甚至排斥态度。甚至有人认为，美中贸易冲突的本质是“霸权”和“治理模式”之争，是根本性的意识形态之战。自2008年金融危机之后，世界各国的有识之士开始批判和反思资本主义与民主制度，中国则提供了另外一种选择，当然这也使西方某些人十分惊讶。在这个问题上，必须先消除认识误区，然后才能从世界思想文化的发展趋势中预测未来的主要矛盾，进而提出中国的战略思想。

第一，西方传统的“意识形态斗争论”是伪命题。首先，与冷战时期苏联和美国在制度和价值观上完全敌对不同，中国的意识形态和制度是在学习和借鉴世界文明成果的基础上根据本国国情形成的。世界各国价值观尽管侧重点不同，但仍有许多基本的共同之处，如热爱和平、珍视生命、要求公平等。现代国家制度尽管形态各异，但仍然具备共同的基本功能，如市场经济、科层制、教育体系、卫生制度、社会保障制度等。因此，中国一直大力提倡不同文明的对话和交流。中国提出的社会主义核心价值观，既学习吸收了西方文化价值观如自由、平等、民主、法治等，也继承发扬了中华文化价值观如爱国、文明、和谐、友善等，这些最适宜指导中国人的言行。在改革开放以来的40余年里，中国从计划经济转向社会主义市场经济，同时还进行了政治与社会的体制改革，让人民对经济、政治、社会、文化等各项事务有了更大的参与权、监督权、发言权，使百姓有更大的幸福感和满意度。这一切成就都是在中国共产党领导下坚持社会主义制度获得的。在上述过程中，中

^① 本文提到的意识形态主要是从狭义的角度来理解，指相关国家政府所认定的思想、制度和价值观。

国一直努力向世界（包括西方国家和非西方国家）学习借鉴，根据本国情况实践创新，中国不会放弃这些成功的经验，西方也没有理由加以指责。

其次，中国支持国际交流和相互学习，但决不输出自己的意识形态和政治制度，始终维护多边国际组织和世界秩序。中国的成功经验确实引起了世界各国的关注，但是，中国始终强调各国国情不同，应探索适合本国国情的道路。那些戴着有色眼镜看中国的人认为，中国没有照搬西方政治制度，必然导致破坏甚至颠覆西方主导的国际秩序，成为国际体系的“修正主义者”。实践证明，中国既是国际体系的受益者，也是贡献者；既是维护者，也是改革者；既是参与者，也是推动者。中国对于世界经济增长的贡献率远超其 GDP 占世界的比率；中国积极投入维和、反恐、减贫、救援等行动，受到联合国和各国的赞扬；在艰难时刻如国际金融危机、多边合作受到冲击时，总是挺身而出，提供公共产品，支撑现存的国际体系。这显然已经让某些人的谬论不攻自破。

再次，美国强行向世界推广的意识形态和政治制度已暴露出相当多的弊端，其以武力改变他国政体，让许多国家陷入痛苦境地。任何制度、思想和价值观，都有其长处和短处，没有完美无缺的意识形态。长期占据主导地位使西方国家难以认识自身的弊端与不足，失去了与时俱进的改革动力与勇气。其实，不少敏锐的思想者早已批评了西方制度的弊端，如“民主失去目标”^①，又如选举民主容易形成多数人的暴政等。在 2008 年金融危机之后，美国制度的弊端更加凸显。然而，美国没有反思，而是以“山巅之城”“上帝的选民”等傲慢的态度，强制推广美国的意识形态和政治制度，结果未能如其所愿。美国在发动伊拉克战争后，本欲将伊拉克树为民主典范，进而实现“大中东民主化”，但至今伊拉克仍处于混乱之中。美国以武力干预利比亚、阿富汗、叙利亚等国，无一不陷入内战、动荡和痛苦之中。

最后，美国领导人和政府在破坏美国的意识形态和政治制度的优势，显示出更大的利己性和虚伪性。众所周知，很多美国人的“美国梦”已经破灭。美国无法实现强劲、持续的经济增长，社会不平等持续加剧，税法却越来越

^① [法]米歇尔·克罗齐、[日]绵贯让治、[美]塞缪尔·亨廷顿：《民主的危机》，求实出版社 1989 年版，第 139 页。

优待资本家而非劳动者，社会严重撕裂。特朗普执政后，更基于“美国优先”理念滥用权力。美国疏远 APEC、东盟，退出 TPP，减少了与亚洲的广泛接触；怠慢与美国合作 70 多年的欧洲伙伴，导致美欧关系离心离德、渐行渐远；禁止拉美移民进入，拉美各国人民怨声载道；在中东偏袒以色列等国，使中东局势更加混乱不堪。美国从多边主义退缩到单边主义和保护主义，正在破坏其倡导的国际制度，反映出其对自己的意识形态和制度丧失了自信。因此，对中国的攻击只不过是说辞和借口，目的在于转移目标，推脱责任。

第二，未来意识形态之争的焦点是国际和平、发展、合作与四个“主义”的斗争。从更长远的角度看，世界上主要的意识形态之争并非传统的资本主义与社会主义之争，而是国际和平发展合作与狭隘民族主义、激进民粹主义、极端主义和恐怖主义之争。这场斗争现在已经十分激烈，将来会愈演愈烈。其一，狭隘民族主义。在可预见的未来，民族国家仍将是国际舞台上最重要的政治实体。在冷战结束之后，民族主义成为世界主要的意识形态。而且，民族主义的力量来源于历史积淀，其影响远胜于一般意识形态，更类似于宗教和宗教共同体。^① 尽管美国等一些国家否认民族主义的存在，将其称为爱国主义，但其实质并无二致。新兴国家都在强调民族复兴的目标，鼓舞人民支持国家的战略和政策。民族主义一直是柄双刃剑，狭隘民族主义将给世界造成巨大的危害。其二，激进民粹主义。自金融危机以来，特别引人注目的是激进民粹主义的急剧泛起。由于社会更加自由，个人更加独立，民粹主义更易借“民主”而大行其道。很多国家的左翼和右翼政党在国内和全球治理上束手无策，都祭出保护主义、排外主义等，这为民粹主义提供了肥沃的土壤。现在的激进民粹主义比以往任何时候都更具危害性和危险性。互联网的出现更起到推波助澜的作用。互联网具有虚拟性、匿名性及自由性的特点，这让激进民粹主义有了宣泄情绪的巨大平台。通过互联网可以低成本、高效率地组织社会运动，使更多的人被动员到行动之中。但乌合之众破坏性极大，因为他们几乎提不出建设性的意见和方案。其三，极端主义。由于社会矛盾激化及政府治理不善，极端主义思想在各种文化中都有上升趋势，有的甚至

^① [英] 安东尼·D·史密斯：《全球化时代的民族与民族主义》，中央编译出版社 2002 年版，序，第 6—7 页。

导致恐怖组织的形成和恐怖活动的发生。伊斯兰极端主义、“基地”组织、“伊斯兰国”极端恐怖组织等已经引起世界极大的关注。值得警惕的是，基督教极端主义的抬头。特朗普政府前安全战略顾问史蒂夫·班农（Stephen Bannon）2014 年曾说过，以犹太—基督教文明为基础的西方世界正处于危机之中，目前必须抗击三大趋势。一是违背犹太—基督教精神的资本主义形态，如国家资本主义（中国、俄罗斯等）和自由资本主义；二是大规模的世俗化；三是正在与基督教作战的伊斯兰主义。其中传递的信息值得人们警醒。其四，恐怖主义。恐怖主义是人类历史的毒瘤，在现代社会中它仍持续存在，既有组织严密的集团，也有“独狼”式的活动。由于现代武器的杀伤力和易获得性，这些将对无辜的民众造成巨大的伤害。

上述四个“主义”对世界各国的和平、发展、合作都将形成威胁和造成破坏，各国应联手应对，如果仍以传统思维看待意识形态之争，则会误入歧途，失去方向。若要列出优先防范顺序，则狭隘民族主义无疑名列榜首。

新一轮权力转移实质上将导致权力的重新分配，以美国为首的西方各国将逐渐丧失其国际体系中的绝对优势，而亚洲、非洲和拉丁美洲的新兴国家将获得更多的话语权和决定权。尽管这是一个漫长的过程，西方国家仍因其科技、经济等方面领先而拥有相对优势，但是失去和转让权力毕竟痛苦，大多数情况下不是心甘情愿而是为情势所迫。20 世纪 70 和 80 年代，联邦德国和日本的 GDP 总量先后达到美国的 60% 左右，美国便出手打压。德国和日本都是美国的盟友，但是美国对它们毫不手软，并不因为价值观和制度相同而收手。可见，价值观和制度不过是美国的说辞和借口，实质在于美国要竭尽全力维护其霸主地位和国家利益。

与此同时，新兴国家不会止步不前，它们在第二次世界大战后争得了政治独立，取得了“反殖民化”的第一次胜利；现在它们进一步提出了民族复兴的梦想，要赢得“反殖民化”的第二次胜利。2019 年 10 月，佐科连任印尼总统时宣布，“我们的梦想是到 2045 年让印尼跻身世界前五大经济体，GDP 达到 7 万亿美元。”^① 根据普华永道预测，2050 年进入世界前 16 位的

^① 2019 年 10 月 20 日佐科宣誓连任印尼总统时的表述，参见新华网，2019 年 10 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/2019-10/20/c_1125129057.htm；人民网，2019 年 10 月 22

新兴经济体将包括中国、印度、印尼、巴西、墨西哥、沙特、尼日利亚、巴基斯坦等。^① 新兴国家在崛起的过程中，除了处理与西方国家的关系外，也有相互间如何相处的问题，避免狭隘民族主义上升也是迫在眉睫的任务。不让狭隘民族主义以任何形式占据上风，才能捍卫世界的和平、发展与合作。

第三，意识形态之争反映了国际认同的危机，中国外交应为促进国际认同作出贡献。究竟是赞同西方某些人主张的传统意识形态论，还是顺应历史潮流，主张各国合作应对上述四种偏狭的主义，当前国际认同的危机已愈演愈烈，今后会更加严重。“认同”（identity）原出于拉丁文 *idem*，意为“同样的”。现代社会学将它理解为“身份”和“社会关系”，既包括客观的属性和特征，也包括主观选择和接受，既可指具有特定名称的个人或群体，也可指共同构成较大实体的那些文化特征的总和。^② 过去发展中国家内部的认同问题比较严重，现在发达国家中也出现了不少矛盾，如美国社会的撕裂和英国“脱欧”派与“留欧”派的分歧。

在新权力转移的过程中，国际认同危机的深刻性为二战以来所未见。即使在冷战的阴影下，大多数国家仍信奉主权平等、联合国为主权国家共存和协商的最高权威机构以及信奉国际法的基本原则。但是，今天这些原则都被撼动，人们的认识从未出现如此多的分歧。挑战首先来自唯一的超级大国美国。西方国家在美国的带领下，对中国和新兴国家产生了严重的怀疑和担心，视这些国家为“竞争对手”。它们的信条是，不看意愿看能力。这样一来，新兴国家或都将因能力增强而被视为“威胁”。其实，比意愿与能力更重要的是看待意愿与能力的观点。如果美国和西方国家某些人继续以传统思维视新兴国家为“威胁”或“敌人”，则可能会导致自我预言的实现。挑战也来自新的方向，如所有国家如何处理国际关系，科技革命、产业革命所造成的巨大冲击，人们对公平的需求以及激进民粹主义的表达，恐怖主义和非传统安全威胁的增长等。若西方国家仍坚持以传统意识形态划线，各国不能对未

日，<http://yn.people.com.cn/n2/2019/1022/c372459-33458470.html>。

① 《二三十年后全球经济“五强”会是谁》，《环球时报》2019年10月24日。

② [美]菲律普·格里森：《界定 identity：语义史的考察》，见李义天主编：《共同体与政治团结》，社会科学文献出版社2011年版，第105、117、134页。

来的思想文化原则达成共识，则国际合作的前景将会晦暗不明。

为了进一步增强认同，必须树立共同的观念，构建地区共同体直至人类命运共同体。习近平指出，人类命运共同体，顾名思义，就是每个民族、每个国家的前途命运都紧紧联系在一起，应该风雨同舟，荣辱与共，努力把我们生于斯、长于斯的这个星球建成一个和睦的大家庭，把世界各国人民对美好生活的向往变成现实。^① 世界上许多国家的领导人也持有类似的观点。如果各国都能从自己的民族文化中挖掘、提炼人类一家、命运与共、共享未来的思想，并且通过各种手段广为传播，定能动员绝大多数人战胜狭隘民族主义、激进民粹主义、各种极端主义和恐怖主义的侵袭。

今后中国外交在思想文化领域中的主要任务是倡导前瞻的观点，增强国际认同。过去，发展中国家在国际体系中缺乏结构性权力和物质性权力，只有以观念性力量作为“弱者的武器”^②。在新的权力转移过程中，新兴国家的物质性权力今非昔比，结构性权力也有所改善，此时更需要前瞻的观念性力量。中国作为新兴国家的领头羊，在思想文化领域斗争中也首当其冲。首先，中国要警惕西方的话语陷阱。如果中国跌入它们设置的“意识形态斗争”陷阱，就会在世界上失去道德制高点和话语权。其次，更重要的是，传统“意识形态斗争论”掩盖了人类面临的真正挑战与威胁，不能预见和指导未来，甚至会导致误判和失败。因此，中国应当以超前的思想预见未来，并且与世界各国分享思想成果。最后，中国崛起是世界百年未有之大变局的组成部分，自然应当包含思想文化、意识形态的创新。创新绝非异想天开，必定是对人类所有文明成果的包容、吸纳、继承和发扬，是各国人民在平等对话讨论中共同形成的。中华文化的优良传统是和谐圆融，全体大用，今后应继续发扬光大，为促进国际认同作出贡献。

[责任编辑：杨立]

① 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 510 页。

② [加拿大]阿米塔·阿查亚：《重新思考世界政治中的权力、制度与观念》，上海人民出版社 2019 年版，第 256 页。

中国特色大国外交的战略体系构建*

凌胜利

【内容摘要】 党的十八大以来，随着一系列新理念、新方案和新举措的不断推出与逐步落实，中国特色大国外交的战略体系也不断完善。该战略体系主要由战略环境、战略目标、战略利益、战略手段和战略布局五个方面组成。在战略环境研判上，需要全面系统认知国情和世情，把握两者互动日益密切的态势。在战略目标设置上，以中华民族伟大复兴的中国梦和构建人类命运共同体的世界梦为战略目标。在战略利益界定上，重点关注中国的安全、政治、经济利益，科学区分战略利益层次。在战略手段运用上，要充分利用国际国内两个大局，积极协调国家、社会、个人等的积极参与，灵活运用安全、经济、外交和规则等手段。在战略布局中要把握好时空定位，在不同地理空间和领域不断优化战略布局。中国特色大国外交战略要行稳致远，关键在于确保各战略要素之间的平衡，实现“权力政治”向“规则政治”、“大国外交”向“强国外交”、“经济导向”向“战略导向”的多重转变。

【关键词】 中国特色大国外交 战略体系 强国外交 战略布局

【作者简介】 凌胜利，外交学院国际关系研究所副教授，外交学院国际安全研究中心主任（北京 邮编：100037）

【中图分类号】 D82 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0019-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002002

* 本文系教育部重大攻关项目“中国特色大国外交研究”（15JZD032）的阶段性成果，中国国际问题研究院发展中国家研究所的刘畅博士对本文亦有重要贡献。

中国特色大国外交正在不断推进，并已经推出了一系列新理念、新举措和新方案，也取得了一系列新成就。党的十九大宣告中国特色社会主义已经进入新时代，在这样的背景下，构建中国特色大国外交的战略体系正当其时。由于中国外交正在由“大国外交”向“强国外交”进行重大转变，所以需要对中国的外交战略进行全方位调整与改革，以推动中国的实力更有效地转化为国际影响力，为实现中国梦和世界梦的战略目标提供外交支撑。为了构建中国特色大国外交的战略体系，需要明确中国特色大国外交战略的基本内涵，对战略环境、战略目标、战略利益、战略手段和战略布局等战略要素形成全面系统的认知、协调和统筹。

一、中国特色大国外交战略的基本内涵

战略是调动一切力量和资源以实现既定政策目标的艺术与科学。^① 习近平指出：“战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。战略上判断的准确，战略上谋划的科学，战略上赢得主动，党和人民事业就大有希望。”^② 在国家的总体战略中，外交战略是极为重要的组成部分。随着中国国际交往日益加深、国际影响不断增强，外交战略的重要性也更加凸显。一般而言，一个明确的外交战略应至少包括战略环境评估、战略目标确定、战略利益界定、战略手段选择等战略要素。

十八大以来，中国特色大国外交不断推进。杨洁勉认为，大国崛起需要理论准备，需要从渊源条件、总体思想、战略思维和政策原则等方面加强对中国特色大国外交理论的体系建设。^③ 一方面，中国特色大国外交的理论体系构建取得了快速发展，显著体现在丰富和发展了和平发展战略思想、新型国际关系、人类命运共同体、全球伙伴关系、正确义利观、可持续的安全观

① 李少军：《国际战略学》，中国社会科学出版社2009年版，第1页。

② 习近平：《努力开创中国特色社会主义事业更加广阔的前景》（2014年8月20日），《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第10页。

③ 杨洁勉：《中国特色大国外交理论的构建方向》，《现代国际关系》2017年第3期，第1页。

等方面。^①也有学者将中国特色大国外交的理论体系归纳为道路观、合作观、发展观、安全观、正确义利观和秩序观六个方面。^②徐进则认为,人类命运共同体、包容性发展、“亲诚惠容”、正确的义利观构成了新时代中国特色大国外交的核心理念;奋发有为、底线思维、合作共赢、共商共建共享构成新时代中国特色大国外交的基本原则。^③正如杨洁篪所指出的,习近平外交思想明确了新形势下对外工作的指导思想、基本原则、主要任务、战略策略、机制保障,是一个内涵丰富、思想深邃、系统完整的科学理论体系。^④

另一方面,中国特色大国外交的战略体系也要逐渐形成。中国特色大国外交的推进不仅需要理论准备,也需要战略谋划。卢沙野认为,中国特色大国外交包括六大要素。一是中国特色大国外交以实现中国梦为目标,二是中国特色大国外交以和平发展为路径,三是中国特色大国外交以全球伙伴关系网络为依托,四是中国特色大国外交以构建合作共赢的新型国际关系为旗帜,五是中国特色大国外交要从中国优秀传统文化汲取营养,六是中国特色大国外交要以中国特色社会主义的道路、理论、制度作保障。^⑤这实际上指出了中国特色大国外交的战略目标、路径、资源、方式等战略要素。

在习近平外交思想指引下,中国特色大国外交持续推进,也逐渐推动了中国特色大国外交的战略体系的形成。一是在战略环境研判上,中国特色大国外交以习近平外交思想为指导,树立正确历史观、大局观、角色观,准确把握国际形势,掌握中国外部环境的基本特征。^⑥二是在战略目标方面,中国特色大国外交在坚持外交为国内发展和改革开放大局服务的基础上,^⑦将

① 苏格:《中国外交的伟大历史征程》,《国际问题研究》2017年第5期,第16页。

② 罗建波:《中国特色大国外交:新理念、新战略与新特色》,《西亚非洲》2017年第4期,第32—41页。

③ 徐进:《新时代中国特色大国外交理念与原则问题初探》,《现代国际关系》2018年第3期,第1页。

④ 杨洁篪:《深入学习贯彻习近平总书记外交思想 不断谱写中国特色大国外交新篇章》,《求是》2017年第14期,第1页。

⑤ 卢沙野:《中国特色大国外交:要素、原则和思路》,《公共外交季刊》2016年第1期,第7—9页。

⑥ 黄玥:《习近平外交思想引领中国特色大国外交开创新局面》,新华网,2018年6月25日,http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-06/25/c_1123029499.htm。

⑦ 卢沙野:《中国特色大国外交:要素、原则和思路》,第7—9页。

实现中华民族伟大复兴的中国梦和人类命运共同体的世界梦作为战略目标。三是在战略利益界定上，基于中国所面临的主要威胁和战略需求，对战略利益进行相对科学合理的分层，区分轻重缓急，形成层次分明的战略利益体系。四是在战略手段选取上，中国特色大国外交要建立和完善科学完备的决策机制，^①灵活运用安全、经济、外交、规则等多种手段，促进战略资源的有效转化。五是在战略布局上，中国特色大国外交寻求深化全方位、多层次、立体化的外交战略布局。这就要求中国不仅要对中国外交、周边外交、发展中国家外交等加强空间统筹与协调，还要不断加强对各领域外交的推进，努力打造中国的全球伙伴关系网络，深化对全球治理的参与和影响。

总之，中国特色大国外交战略体系的构建要着力服务于中国外交由“大国外交”向“强国外交”的重大转变。“强国外交”是中国实力增强的必然产物，^②是中国维护自身利益、拓展战略空间、树立国际威望、实现民族复兴的必然选择。^③强国外交需要中国通过外交手段更强有力地维护国家利益，更多地承担国际责任，更好地扩大国际影响。这就需要构建和完善中国特色大国外交的战略体系，为强国外交谋篇布局。

二、中国特色大国外交的战略环境评估

中国特色大国外交基于中国自身实力和国际环境的双重变化而运筹谋划，在战略环境评估方面需要对国情和世情都有清醒认知。一方面，要对中国自身的国家实力、发展阶段与未来趋势有务实认知；另一方面，则要对风云变幻的国际形势有相对全面的洞察，合理把握世界的深刻变革与基本趋势，不断顺势而为。长期以来，中国外交强调“外交为民”、外交要服务国

① 陈积敏：《构建中国特色大国外交的战略思考》，《中国党政干部论坛》2017年第4期，第59页。

② 庞中英：《跳出“强势外交”的刻板思维》，《人民论坛》2014年第6期，第30—32页。

③ 赵明昊：《十九大开启新时代，中国需筹谋“强国外交”》，澎湃新闻网，2017年11月10日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1859421。

内发展大局，这就要求中国特色大国外交的开展要吃透国情。^①

一是要正确认识中国的发展阶段。党的十九大报告指出，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有改变。这也对中国现阶段国力的发展水平做出了相对务实的判断，意味着经济发展仍然是中国的首要任务，^② 外交的首要任务则是要服务国内发展。目前，中国已经进入改革深水区，各种矛盾逐渐显现，国内利益更加错综复杂，对外工作面临着更加多元的社会基础。但是与此同时，中国的经济规模已经位居世界第二，国际社会对中国的发展中国家的身份定位存在质疑。如何调和规模优势与人均劣势之间的矛盾，“发展中大国”是对当前及未来一段时间中国身份的合理定位。二是要坚持社会主义的国家属性。中国坚持社会主义制度的道路选择、坚持中国共产党的领导，这也就要求中国必须坚持社会主义国家外交的基本原则，坚持中国共产党对外交工作的领导。习近平外交思想明确指出坚持以维护党中央权威为统领加强党对对外工作的集中统一领导、坚持以中国特色社会主义为根本增强战略自信。^③ 三是要准确界定国家的时空定位。纵坐标是中国前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，横坐标是前所未有地走近世界舞台的中央。^④ 只有找准了定位，才能清楚地认识到中国发展所处的阶段和所需的历程。

在对外部环境的研判中，面对国际体系的深刻变革，中国领导人已经明确提出“百年未有之大变局”的总体判断。习近平在多个场合对百年未有之大变局进行了阐述，“当前我国处在近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局。两者同步交织、相互激荡。”^⑤ 对于国际环境的研判，要基于历史观、大局观、角色观，关注国际格局、经济形势、国际秩序、全球治理等诸多方面。

① 卢沙野：《中国特色大国外交：要素、原则和思路》，第12—15页。

② 李克强：《政府工作报告》，中国政府网，<http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lhzfgzbg/index.htm>。

③ 黄玥：《习近平外交思想引领中国特色大国外交开创新局面》。

④ 卢沙野：《中国特色大国外交：要素、原则和思路》，第12—15页。

⑤ 《习近平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外交思想为指导努力开创中国特色大国外交新局面》，《人民日报》2018年6月24日，第1版。

一是国际格局正经历重大变革。国际力量对比的总体趋势是“东升西降”，新兴市场国家和发展中国家的影响增强。^① 对此的基本判断是要充分估计国际格局演变的复杂性。“单极”与“多极”斗争仍在持续，守成大国对新兴大国崛起的焦虑感和戒备心增强。^② 二是全球经济发展起伏不定，要充分估计世界经济调整的曲折性。^③ 经济全球化“双刃剑”效应持续显现，逆全球化也有所增强，贸易保护主义盛行，经济全球化面临复杂严峻的形势。三是国际秩序的调整曲折漫长。由于美欧等国家作为当前国际秩序的既得利益者，对于构建更加公平正义的国际秩序存在排斥心理，这也致使国际力量围绕国际秩序调整长期博弈。四是全球治理体系需要继续变革与完善。全球性问题日益增加，全球治理亟须完善，各国围绕全球治理的竞争与合作方兴未艾。五是国际安全更加复杂。安全主体更趋多元化，安全内涵与外延不断扩展，传统安全与非传统安全相互交织，安全治理的形势日益复杂。综合判断，当前和今后一个时期，国际形势将继续处于深刻复杂变化之中，我国发展仍处于重要战略机遇期。^④

在对中国国情和外部环境进行相对全面系统分析的基础上，还要把握中国与外部的关系日益密切的态势。正如王毅外长指出：“当代中国与外部世界的关系正在发生前所未有的变化。双方在更深程度上相互依存，在更广范围内相互影响。中国的发展越来越离不开世界，世界的发展也越来越离不开中国。”^⑤ 基于对战略环境的评估，可以更加明确中国所面临的机遇与挑战，从而因势利导，推动中国特色大国外交的顺利开展。

三、中国特色大国外交的战略目标

当前，中国特色大国外交的战略目标已经更加明确，对内主要是助力实

① 苏格：《中国外交的伟大历史征程》，第 15 页。

② 卢沙野：《中国特色大国外交：要素、原则和思路》，第 12—15 页。

③ 同上。

④ 杨洁篪：《深入学习贯彻习近平总书记外交思想 不断谱写中国特色大国外交新篇章》，《求是》2017 年第 23 期，第 2 页。

⑤ 王毅：《探索中国特色大国外交之路》，《国际问题研究》2013 年第 4 期，第 1 页。

现中华民族伟大复兴的中国梦，对外则是推动构建人类命运共同体的世界梦，这也是中国外交战略目标的继承与发展。早在 2011 年，《中国的和平发展》白皮书中就指出，中国坚持不懈地走和平发展的道路……让中国人民过上更好的日子，并为全人类发展进步做出应有贡献。^①这也表明中国的外交战略目标包含国内、国外两个方面。中国特色大国外交的战略目标基本上包括两大维度，一是为实现中华民族伟大复兴创造有利的外部环境，二是推动构建人类命运共同体。^②党的十九大报告强调，“中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党。”^③杨洁篪认为这宣示了新时代中国特色大国外交的目标使命，表明中国外交不仅以为中国人民谋幸福为己任，也将为人类社会共同进步展现更大担当。^④王毅指出，习近平总书记的报告对新时代中国外交作出了顶层设计，明确了努力目标。新时代中国特色大国外交总目标是推动构建人类命运共同体。^⑤

2015 年，时任外交部政策规划司司长王亚军指出：“中国特色大国外交将更加积极有为地为实现中华民族伟大复兴的中国梦营造有利外部环境，更加积极主动地把中国机遇与世界机遇相互转化，更加积极进取地在国际和地区事务中发挥负责任大国作用。”^⑥2018 年，外交部副部长郑泽光指出，“新时代中国外交的使命，就是要为中国人民谋幸福而尽责，为人类进步事业而担当。一方面，更加积极有为地为国内发展服务，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力支持；另一方面，更加积极主动地为世界作贡献，把推动构建新型国际关系、推动构建人类命运共

① 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》，2011 年 9 月 6 日，中国政府网，http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm。

② 罗建波：《中国特色大国外交：新理念、新战略与新特色》，第 28 页。

③ 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》，新华社 2017 年 10 月 27 日电。

④ 杨洁篪：《深入学习贯彻习近平总书记外交思想 不断谱写中国特色大国外交新篇章》。

⑤ 《王毅谈新时代中国特色大国外交总目标：推动构建人类命运共同体》，外交部网站，2017 年 10 月 19 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1503111.shtml。

⑥ 王亚军：《中国特色大国外交再上征程》，《当代世界》2015 年第 10 期，第 23 页。

共同体确立为新时代中国外交的总目标”^①。因此，对于中国特色大国外交战略目标的理解应该内外统筹，即统筹国际国内两个大局，不能仅构建人类命运共同体的世界梦，也要立足于实现中华民族伟大复兴的中国梦。

从内部目标来看，中国特色大国外交要助力实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国外交历来坚持“外交为民”的宗旨、坚持外交为国家发展服务。在2019年的《政府工作报告》中，李克强总理指出，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，仍是世界最大的发展中国家。发展是解决我国一切问题的基础和关键，必须牢牢扭住经济建设这个中心。^②因而如何助力中国的经济发展依然是中国外交的重要任务。王毅外长在总结中国外交70年的经验时强调，“新中国是人民共和国，新中国外交是人民外交，为人民服务是我们的宗旨。我们把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，为维护人民群众海外合法权益而不懈奋斗。”^③作为发展中国家，服务国内发展被视为是中国特色大国外交分内之事。中国特色大国外交的开展要更加积极主动地服务国内改革发展。^④基于新时代中国主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，落实“外交为民”的宗旨的关键在于外交服务于国内发展。外交部政策司司长刘劲松明确强调，“服务发展是中国外交的重要使命和应有之义。中国是世界上最大的发展中国家，发展是第一要务。中国外交以国家经济社会发展为己任。”^⑤

与此同时，中国也一直强调，中国梦与世界梦不可分割，因而构建人类命运共同体是中国特色大国外交的外部最终战略目标。“人类命运共同体是新时代中国外交的一面旗帜，回答了人类社会向何处去这一时代之问。”^⑥新型国际关系是构建人类命运共同体的必由之路和基本路径，是中国打造全球

① 郑泽光：《新时代的特色大国外交》，《国际问题研究》2018年第3期，第1—2页。

② 李克强：《政府工作报告》，2019年。

③ 王毅：《谱写中国特色大国外交的时代华章》，《人民日报》2019年9月23日。

④ 王毅：《坚持以习近平外交思想为指引 谱写中国特色大国外交新篇章》，《时事报告（党委中心组学习）》2019年第1期，第5页。

⑤ 刘劲松：《辉煌七十年，奋进新时代，开启中国特色大国外交新征程——新中国外交70年：回顾与展望》，《世界知识》2019年第19期，第15页。

⑥ 郑泽光：《新时代的特色大国外交》，第3页。

伙伴关系网的重要指导原则。^①

结合党的十九大报告中所提出的从2020年到21世纪中叶全面建成社会主义现代化强国的两个阶段战略安排划分，可以确立今后的中长期战略目标。^②这两个阶段的战略目标，在具体的实施过程中可以逐步细分为全球治理、大国关系、“一带一路”、周边外交、发展中国家外交等具体子目标，从而使宏大的战略目标有抓手、能落地、有实效。^③此外，对于国内、国际两类战略目标也要注意协调，防止两者之间相互牵制。考虑到中国是构建人类命运共同体的中坚力量，中国梦是世界梦实现的基础。因此，中国要继续立足通过自身发展实现中国梦，与此同时，在力所能及的情况下不断承担国际责任，促进世界梦的实现。

四、中国特色大国外交的战略利益

中国特色大国外交的战略利益，从根本上根植于中国自身所界定的国家利益。国家利益是国际关系研究中的核心概念，其界定也不尽一致。阎学通将国家利益定义为一切满足民族国家全体人民物质与精神需要的东西。^④本文基本认同这一观点。中国的国家利益涉及安全、政治、经济等诸多方面，对此可以区分为核心、关键、重要和一般四个层次。

（一）安全利益

一般认为，安全利益指的是保障国家的生存和安全的需要，是国家利益不可或缺的部分。具体而言，中国国家利益中的安全利益可归纳为以下几个方面。一是涉及国家生存的安全利益。主要指防止对中国领土的军事进攻，保障国家生存最基本的安全条件。随着中国军事力量的增强，在相当长的时

① 凌胜利：《构建中国特色大国外交理论体系》，《中国社会科学报》，2018年1月2日第1版。

② 杨洁勉：《新时代中国外交的战略思维和谋划》，《外交评论》2018年第1期，第15页。

③ 杨洁勉：《中国特色大国外交战略思想的发展和挑战》，《同济大学学报（社会科学版）》2017年第4期，第32页。

④ 阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社1996年版，第10页。

期内，中国受到别国大规模军事入侵的可能性减少，但大国之间战略力量博弈对中国国家安全依然具有重要影响，中国对战略空间拓展的需要成为中国安全的重要影响因素。^① 二是涉及领土与统一的安全利益。作为中国核心安全利益，涉及主权与领土完整的安全要素，主要表现为避免台湾问题、西藏问题、新疆问题等对中国边境地区领土安全构成威胁。^② 三是涉及经济发展的安全利益。作为国家间竞争的核心因素和实现其他安全利益的物质基础，中国国家利益中涉及经济发展的安全要素主要包括维护资源、市场和海外运输等安全。四是涉及军事的安全利益。作为实现其他安全利益的坚实后盾，中国国家利益中涉及军事的安全要素既包括伴随着综合国力增强而增加的地区军事威慑力、影响力和控制力，也包括运用军事力量维护国家主权和领土完整的能力，以及在国际军控和防扩散相关方面的利益。^③ 五是涉及国际战略的安全利益，主要指在全球领导地位与权力转移方面，中美两国之间可能产生的冲突、战略关系的调整以及由此而产生的安全利益。六是随着中国公民境外活动的增加，海外公民的安全也成为中国安全利益的组成部分。

（二）政治利益

中国国家利益中的政治利益是指维护主权与领土完整、维护现有的社会制度和中国共产党的领导地位、营造有利于中国国家利益的国际秩序。具体而言，包括以下几方面内容。

一是涉及主权与领土的政治利益。中国国家利益中的政治要素首先在于维护主权独立和领土完整，防止任何外来控制或干涉。^④ 二是涉及政权安全，确保社会制度与意识形态自主性的政治利益。中国的根本政治利益在于坚持中国共产党的领导、坚持走中国特色社会主义道路，警惕西方的意识形态渗透和“颜色革命”，维护社会主义制度与国内政治稳定。^⑤ 三是涉及国际制

① 门洪华：《中国国家利益的维护和拓展》，《国际观察》2015年第6期，第13—25页。

② 同上。

③ 吴鹏：《我国的地区安全环境与安全利益》，《世界经济与政治》1998年第7期，第61—65页。

④ 朱炳元、卢荣辉：《经济全球化与国家利益》，《政治学研究》2004年第4期，第78—85页。

⑤ 门洪华：《中国国家利益的维护和拓展》，第13—25页。

度的政治利益。伴随着中国综合国力的增强和国际地位的提高，中国国家政治利益还包括对国际政治秩序和国际制度领导权的影响。四是涉及人权的政治利益。人权问题在东西方国家之间存在极大分歧，也成为影响中国与其他国家交往的重要因素。特别是要警惕外部势力利用人权问题对中国施加压力，要挟中国在其他议题方面做出让步。五是随着国际交往的不断增多，中国海外利益也日益增加。海外政治利益包括与外国建立外交关系、加入国际组织并在其中获得合法权利以及在全球公共领域中拥有合法权利等要素。在企业层面，中国的海外政治利益还包括正常国民待遇、不被政治征收、合法的经营权利。六是中国的国际形象。中国拥有独特的文化和悠久的历史，发挥中国传统文化等软实力的国际影响，维护和提升中国的国际形象是中国的重要利益。

（三）经济利益

作为国家利益的重要组成部分，经济利益影响和制约着其他国家利益的实现，成为国家利益的重要物质基础。中国国家利益构成要素中的经济利益主要包括以下几方面内容。一是涉及生产力发展的经济利益。改革开放以来，中国经济增长迅速，但中国经济利益的发展仍面临着资源制约与可持续性挑战。因此，中国实现经济利益的关键在于掌握发展国民经济的自主权，合理调整产业结构，推进生产力水平提升。二是涉及经济体制和金融环境的经济利益。一方面，中国要建立并健全合理的市场经济体制以促进国内经济的稳定发展；另一方面，如何稳定金融局势、处理好金融开放与人民币汇率问题也同样关系到中国经济利益的实现。^① 三是涉及国际制度的经济利益。中国应积极加入经济类国际组织或国际制度、谋求建立更加公正合理的国际经济新秩序以促进经济利益的实现。中国需要增强在国际经济体系中的影响力，为此需要增强对国际规则的修改与创设能力，提升中国在国际贸易、金融等全球经济治理领域的国际地位和话语权。^② 四是中国企业、公民在境外的投资等经济利益。目前中国“走出去”战略大力实施，中国海外经济利益

① 门洪华：《中国国家利益的维护和拓展》，第13—25页。。

② 刘薇：《中国共产党的国家利益观及其实践研究》，吉林大学博士论文，2014年，第117页。

不断增加，维护海外经济利益的任务更加艰巨。

表 1 中国的战略利益构成

安全利益	涉及国家生存的安全利益 涉及领土与统一的安全利益 涉及经济基础的安全利益 涉及军事的安全利益 涉及国际战略的安全利益 涉及海外公民安全
政治利益	涉及主权与领土的政治利益 涉及政权安全的政治利益 涉及国际制度的政治利益 涉及人权的政治利益 涉及海外政治利益 涉及中国的国际形象
经济利益	涉及生产力发展的经济利益 涉及经济体制和金融环境的经济利益 涉及国际制度的经济利益 涉及海外经济利益

资料来源：作者自制。

（四）战略利益的层次划分

基于对中国目前所面临的安全、政治、经济利益的分析，可以依据其重要性区分为四个层次。第一层次是中国的核心国家利益，即关系到中国的生存与发展的核心、最基本的国家利益。“主要包括维护中国国家主权、国家安全、领土完整、国家统一、中国宪法确立的国家政治制度（政权安全）和

社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。”^① 这些利益也是维护和延长我国的重要战略机遇期的有力保障。^②

第二层次是中国的关键国家利益，即直接关系到中国维护核心利益的能力。主要包括中国在国际制度中的领导权、中国获得经济发展的基本条件、重要战略资源的国际获取、中国在周边地区的影响力和涉及国家领土和主权完整的人权问题等。中国外交需要进一步明确以周边为优先方向，先在相对有限的周边地区产生效果，然后再由近及远推进。^③

第三层次是中国的重要国家利益。中国的重要利益涉及中国的国际形象、中国文化的国际影响力、中国在国际制度中的影响力、中国的海外资产、中国与周边国家的经济关系等方面。此外，随着中国国际地位的不断提升，中国理念、中国方案等极富中国文化、中国经验的国际影响力也成为中国重要的国家利益。

第四层次是中国的一般国家利益，主要指的是对中国的国防安全和现行战略利益基本没有影响的国家利益内容。一般国家利益主要涉及次国家行为体，包括海外公民维权、中国企业在境外的商业纠纷等，基本都可以通过外交、经济、法律等手段予以解决。

五、中国特色大国外交的战略手段

所谓“战略手段”，或曰“战略路径”，主要是指国家将自身的战略资源转化为维护战略利益的方式或途径。新时代中国特色大国外交战略手段的突出特征是要充分利用国际国内两个大局，积极协调国家、社会、个人等积极参与，做到国际国内两个大局、国家与社会两个领域的多重统筹。

新时代中国特色大国外交的战略手段的选取和运用需要坚持一定的原则，确保战略手段运用的合理与有效。一是坚持能力与意愿相匹配的原则，

① 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》白皮书。

② 杨洁勉：《中国特色大国外交战略思想的发展和挑战》，第32页。

③ 阎学通：《外交转型、利益排序与大国崛起》，《战略决策研究》2017年第3期，第9页。

尤其要避免出现过于低估或高估实力或地位的极端情况。^①二是坚持不干涉内政原则与发挥建设性影响之间的平衡，一方面，中国提出的“和平共处五项原则”不是权宜之计，而是一项长期政策；另一方面，必须发挥“创造性介入”的大国作用，更好地维护中国利益。^②三是坚持共同性、互动性、协调性、先进性的原则，积极发展新型国际关系。具体而言，中国特色大国外交的战略手段主要体现在四个方面。

（一）安全手段

十八大以来，中国积极开展国际安全合作，努力推动与世界各国的安全合作，并在一些议题领域取得务实进展，整体上稳中有进。^③中国的安全手段主要根据国际安全环境变化，基于国家利益需要，不断增强安全能力。一是增强国家的军事能力。中国奉行防御性国防政策，追求“以武止戈”的威慑能力。在维护国家主权与领土完整的基础上，中国军事力量还积极寻求和平地“走出去”，维护中国海外利益和重要的资源运输安全。二是积极参与全球安全治理，有效履行国际安全责任，维护世界和平与发展。三是在新安全理念的指引下，积极开展双多边军事外交，深化国际军事交流合作，增强中国的国际安全影响力。

（二）经济手段

经济手段的突出表现形式是经济外交，经济外交的目的在于实现本国相对于他国的经济权力。大国经济外交是以权势转移、塑造世界秩序为首要目标的经济外交，其主要特征是拥有大国实力、大国意愿和大国影响。^④大国可以利用议题联系的方式，强化实力资源的流通性，从而增强中国在全球诸多问题中的话语权和国际地位。

党的十八大以来，经济手段在中国对外战略中最为活跃。^⑤中国目前形

① 阎学通：《外交转型、利益排序与大国崛起》，第6页。

② 王逸舟：《创造性介入：中国外交新取向》，北京大学出版社2011年版，第90页。

③ 中国国际问题研究院：《国际形势与中国外交蓝皮书（2018）》，世界知识出版社2018年版，第485页。

④ 张晓通：《探索中国特色的大国经济外交》，《欧洲研究》2014年第4期，第76页。

⑤ 季志业：《中国对外战略布局需扬长补短》，《现代国际关系》2017年第8期，第2页。

成了以人类命运共同体理念为引导、发展新型全球伙伴关系为支柱、引导构建全球经济治理新模式为目标的对外经济战略。^① 中国领导人在国际场合多次阐述对世界经济的看法，表明中国将经济手段、经济外交作为中国特色大国外交战略中的核心抓手，^② 并在各种双多边关系中得到了广泛运用。经济手段的运用，不仅较为有效地维护了中国的国家利益，也为全球经济治理和国际合作提供了诸多中国智慧和方案。

（三）外交手段

作为一种行为方式和手段的“外交”（diplomacy），与作为一种外交政策（foreign policy）或外交事务（foreign affairs）的“外交”差别鲜明，前者主要是指通过非战争形式的谈判、协商、斡旋、调停、妥协、媾和等手段来对某一国际事件进行解决。^③

中国特色大国外交倡导以对话而非对抗的方式来解决国际问题，强调尽可能通过和平方式来维护国家利益和解决国际及地区热点问题。一方面，中国要积极通过外交手段维护自身的国家利益，尽力规避采取军事手段等烈度较大的战略手段。另一方面，中国也尝试通过大国协调、斡旋等外交手段，发挥大国作用，不断促进世界和平与发展。党的十八大以来，中国外交的全球影响显著增强，与中国外交的积极进取密不可分。随着中国国家利益的日益拓展和对国际事务的参与更加积极，中国也需要不断增强外交能力，从而更好地运用外交手段。

（四）规则手段

规则手段是推动中国特色大国外交实现由“权力政治”向“规则政治”转变的关键环节。“规则政治”主要基于国际制度、国际组织、国际规则等展开。未来中国特色大国外交需要善用规则手段，针对全球性的新问题，提出中国观念与中国方案，不断加强中国的国际制度影响力。一是不断增强中国在周边地区的国际制度影响力，依托既有上合组织、“亚信”、亚投行等

① Aaron L. Friedberg, “Globalisation and Chinese Grand Strategy,” *Survival*, Vol. 60, No.1, 2018, pp. 10-11.

② 张运成：《十八大以来中国对外经济战略逐步成型》，《现代国际关系》2017年第8期，第19页。

③ 鲁毅等：《外交学概论》，世界知识出版社2004年版，第24页。

地区合作平台和创建新的地区制度，不断促进周边地区“规则政治”的发展。二是积极推动全球治理体系的变革与完善，在联合国、国际货币基金组织、世界银行、世贸组织等机构的改革中发挥积极作用，在气候、极地、网络等领域争取发挥引领作用。三是要善用国际法。“国际法的制度化、有序化和可预期性为服务新时代中国外交打下良好基础。国际法在国家利益、外交成果、身份认同、目标追求方面可发挥重大作用。”^①

总之，随着中国战略资源的日益丰富、战略利益的日益拓展，中国的战略手段多样且灵活，针对不同领域、不同层次的战略利益，可以较好地运用适宜的战略手段。一是根据战略利益的重要程度，战略手段的强度可随之加大或降低，为维护国家核心利益，可以使用安全手段。二是要尽量避免陷入手段单一的困境，尽可能保持手段灵活运用战略空间。三是要注意非国家行为体作为战略手段的价值，更多地调动社会资源来维护国家利益。

六、中国特色大国外交的战略布局

对于中国特色大国外交的战略布局而言，要注重时空的统筹与协调。大国外交、周边外交、发展中国家外交和多边外交是以往中国外交布局的重要组成部分。除此之外，领域外交也日益成为中国外交新的重要组成部分。党的十九大报告明确指出，十八大以来中国外交所取得的历史性成就之一，就是“形成了全方位、多层次、立体化的外交布局，为我国发展营造了良好外部条件。”^② 杨洁篪指出，全面深化对外战略布局，营造更加有利的外部环境。新型国际关系、全球伙伴关系网络、大国关系、周边外交、发展中国家外交、“一带一路”、人类命运共同体、全球治理等是战略布局的重点。^③ 结合十八大以来的外交实践，展望未来，中国特色大国外交要在加强顶层设计、

① 张晓君、魏彬彬：《国际法与中国特色大国外交》，《国际问题研究》2019 年第 1 期，第 16—19 页。

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》。

③ 杨洁篪：《在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交》，《求是》2019 年第 17 期，第 24 页。

周边外交、大国外交、发展中国家外交、领域外交、构建全球伙伴关系网络等方面，继续深化和拓展战略布局。

（一）加强顶层设计

顶层设计的核心是要求更加清晰的总体设计，即要着重加强对一些根本性、宏观性、全局性、长期性、战略性问题的思考和研判。习近平总书记多次强调，要从顶层设计角度对中长期对外工作做出战略规划。^① 加强大国外交战略的顶层设计，需要尽可能地把各种因素都考虑进去，才能既有宏大的目标，又有切实可行的举措。^② 由于国内外环境日趋复杂和中国外交任务的不断增多，加强外交战略的顶层设计尤为重要，其关键在于加强党中央对外事工作的集中统一领导，成立国家安全委员会和中央外事工作委员会，都是加强党对对外工作领导的重要举措，也有利于更好地统筹国际国内两个大局。除了加强制度建设外，加强外交能力建设、优化外交队伍成为加强外交顶层设计的重要内容。

（二）周边外交

周边地区是中国和平发展的重要依托，周边外交是中国特色大国外交的优先方向。围绕周边外交的开展，中国也提出了一系列新理念和新方案。在新理念方面提出了“亲诚惠容”、亚洲新安全观等；在新方案方面，推出了“一带一路”倡议、亚投行、澜湄合作等地区合作举措，这些举措极大地推动了中国与周边国家关系的提升。中国将周边命运共同体视为周边外交的战略目标。为此，中国应努力同周边国家一道构建利益共同体、安全共同体和命运共同体。首先，要着力深化互利共赢格局，以“一带一路”建设为主要抓手，^③ 密切同周边国家的经济互动与深度融合，携手打造周边利益共同体。其次，要基于大国协调与地区安全机制协调推进“双重协调”战略，与周边国家和相关主要大国凝聚安全观念共识，加强安全合作协同，促进安全机制

① 《中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话》，《人民日报》2014年11月30日。第1版。

② 杨洁勉：《新时代中国外交的战略思维和谋划》，第11页。

③ 王亚军：《“一带一路”倡议的理论创新与典范价值》，《世界经济与政治》2017年第3期，第9页。

的协调与融合，推动非传统安全机制创建，不断打造周边安全共同体。^①再次，要加强对周边国家的公共外交和人文交流，增进相互理解，增加周边国家对中国的亲近感，推动周边命运共同体构建。

（三）大国外交

大国之间的利益错综复杂，彼此之间的竞争与合作成为常态。如何在大国博弈中处于相对有利态势，离不开对大国关系的协调。“中国对于大国外交的总体目标是促进大国之间协调和合作，积极构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架。”^②首先，在战略认知方面，要看到合作与竞争同时增强已成为大国关系的新常态，这是世界格局和国际体系调整变革的必然产物。其次，在战略运筹方面，中国特色大国外交要在国际环境不确定性日益增加的时期保持高度的战略定力和战略自信，在大国博弈中争取主动地位。^③再次，在政策路径上，应着重与其他大国加强互动，实现利益深化、分歧管控，进一步提升中国对大国外交布局的均衡性与合理性，增大战略回旋余地。^④

（四）发展中国家外交

作为发展中国家的一员，中国历来重视发展中国家外交。杨洁篪指出，进入新时代，我们坚持发展中国家定位，支持发展中国家在国际事务中发挥更大作用，维护发展中国家在国际体系中的正当权益，加大对发展中国家的援助力度，通过互利合作带动更多国家实现共同发展。^⑤“中国对发展中国家外交要以正确义利观和‘真、实、亲、诚’理念为指导，大力深化互利合作，实现更高水平的优势互补和共同发展，切实帮助发展中国家提升自主发展能力。”^⑥一是在对非外交方面，中国同非洲国家致力于打造中非命运共同体，未来对非外交应继续在“真、实、亲、诚”原则和正确义利观指引下，

① 凌胜利：《构建周边安全共同体：挑战与对策》，《国际问题研究》2017年第5期，第41—44页。

② 郑泽光：《新时代的特色大国外交》，第4页。

③ 中国国际问题研究院编：《国际形势与中国外交蓝皮书（2017）》，世界知识出版社2017年版，第214页。

④ 中国现代国际关系研究院课题组：《中国特色大国外交全面发力》，《现代国际关系》2016年第1期，第15页。

⑤ 杨洁篪：《在习近平外交思想指引下奋力推进中国特色大国外交》，第24页。

⑥ 郑泽光：《新时代的特色大国外交》，第4—6页。

着重加强政治沟通、务实合作、安全合作和人文交流。^①二是在对拉美外交方面，中国应积极同拉美国家加强合作，基于“1+3+6”合作新框架，构建中拉关系五位一体新格局。^②三是在对阿拉伯国家外交方面，中国致力于同阿拉伯国家打造中阿利益和命运共同体，应继续秉持通过合作与发展解决冲突与矛盾的总体原则，围绕互联互通、产能合作和人文交流“三个支柱”开展合作，^③逐渐加强中阿之间的地区反恐与安全合作。^④

（五）领域外交

中国已经就全球治理提出了一系列新理念，以共商共建共享、共同但有区别的责任、尽力与量力兼顾、全球治理与国家治理相统筹的基本原则。^⑤对于中国的国际影响力提升而言，需要增强中国在全球治理中的话语权与国际地位。具体而言，一是在全球经济治理中要提升中国的地位和作用，增强中国对各类全球或区域经济制度和组织的参与和决策影响，此外，要通过“一带一路”、亚投行的发展，提升中国对全球经济的影响。二是在全球安全治理中强化同世界各国的通力合作与应对，不断增加国际安全公共产品的提供，提升中国对全球安全治理的影响。三是在全球新疆域治理中，要积极参与太空、极地、网络等新疆域治理的规则机制建设，避免被边缘化，提供更多公共产品。^⑥四是在全球环境治理中，引领气候变化问题应对，倡导构建生态文明。五是在人文交流方面，通过与其他国家在不同层次的交流互鉴，强化中国同世界各国的相互认知，助力实现人类命运共同体的长远目标。

总之，在战略布局中要把握好时空定位，在不同地理空间和领域不断优

① 《中国对非洲政策文件》，外交部网站，2015年12月5日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1321556.shtml。

② 陈须隆、苏晓晖：《十八大以来的中国外交战略新思想》，《和平与发展》2014年第6期，第21页。

③ 即以能源合作为主轴，以基础设施建设、贸易与投资便利化为两翼，以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为突破口。

④ 《中国对阿拉伯国家政策文件》，外交部网站，2016年1月13日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1331327.shtml。

⑤ 吴志成、吴宇：《习近平全球治理思想初探》，《国际问题研究》2018年第3期，第30—38页。

⑥ 杨剑、郑英琴：《“人类命运共同体”思想与新疆域的国际治理》，《国际问题研究》2017年第4期，第15页。

化战略布局。通过大国外交、周边外交、发展中国家外交和各领域外交的不断开展，努力打造中国的全球伙伴关系网络，不断增强中国的国际影响力。

结 束 语

中国特色大国外交的战略体系要紧密围绕实现中华民族伟大复兴的中国梦和构建人类命运共同体的世界梦这两大目标，不断促进中国国家实力向国际影响力转变。为此，中国特色大国外交要不断加强国际国内两个大局、国家与社会两个领域的两大统筹。无论是战略目标的设置和战略利益的界定，还是战略资源的运筹或战略手段的运用，这一战略体系都寻求实现中国外交从“权力政治”向“规则政治”、从“大国外交”向“强国外交”、从“经济导向”向“战略导向”的深刻转变。一是从“权力政治”向“规则政治”转变，意味着中国要增强国际制度影响力，更多地参与全球治理，更好地引领全球治理体系的变革与完善。二是从“大国外交”向“强国外交”转变，要增强外交的主动性，更多提供国际公共产品和承担国际责任，在全球事务中发挥更大的影响力和享有更多的话语权。三是从“经济导向”向“战略导向”转变，要求中国外交从外交服务于经济发展转变为外交服务于国家总体战略发展需要，不以经济利益作为国家利益最重要的判断准则，要更多顾及各种利益间的差异性和冲突性，促进国家总体利益、长远利益最大化。

中国特色大国外交战略要行稳致远，关键在于确保各战略要素之间的平衡。一是要实现战略实力与战略目标之间的平衡，避免陷入“战略冒进”或“战略透支”的窘境。二是战略手段与战略实力、目标之间实现平衡，确保手段的匹配性、合法性和有效性。三是要注重战略评估，密切关注战略要素之间的平衡，及时发现问题和进行战略调整，在战略执行中不断予以优化。

[责任编辑：孙震海]

古特雷斯联合国改革议程与 中国的建设性角色*

毛瑞鹏

【内容摘要】 秘书长是联合国改革的重要组织者和推动者。古特雷斯秘书长自 2017 年上任以来致力于推动联合国治理机制改革。新一轮联合国改革议程的核心是着力从制度层面重塑联合国，构建以冲突预防为核心的治理体系，通过“全支柱”和“跨支柱”战略强化联合国系统支柱内及支柱间的整合。古特雷斯联合国改革是 21 世纪以来联合国进行的重要机制调整，改革既有利于克服联合国碎片化的制度缺陷，也有助于提升联合国系统的一致性；加强跨支柱协调顺应了联合国 2030 年可持续发展议程的要求。然而，联合国改革进程也受到坚持国家主权原则与提升联合国自主性之间的内在矛盾的制约；南北分裂深刻地影响着改革进程，增进南北共识是推进联合国改革亟须解决的关键问题。基于此，中国应更加积极地参与联合国改革进程，注重在联合国平台上积极推动构建新型国际关系和人类命运共同体，从加强思想引领、承担大国责任、推进南北对话、与联合国共建“一带一路”等方面着力进行外交筹划，在推进全球共识、引领全球治理理念等方面发挥建设性作用。

【关键词】 联合国改革 中国角色 2030 议程 国际发展合作 南北对话

【作者简介】 毛瑞鹏，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D813.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0039-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002003

* 本文系国家社科基金“特朗普政府的联合国政策及中美互动研究”（18BGJ060）的阶段性成果。

联合国改革是当前全球治理体系改革的重要组成部分，且对国际体系发展演变具有风向标的意义。安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）自 2017 年 1 月出任联合国秘书长以来，提出了广泛的改革计划，涉及和平行动、发展、管理、性别平等、裁军、反恐等多个领域。本文聚焦古特雷斯关于改进联合国治理体系的改革举措及相关争议，重点梳理和平与安全架构、发展系统、管理模式等方面的改革进程。古特雷斯的联合国改革议程着力通过“全支柱”和“跨支柱”战略重塑联合国治理体系，将提升联合国系统的一体化和一致性作为新一轮改革的主要目标。新时期，中国加大对全球治理的投入，对联合国的财政贡献不断上升，积极参与和引领联合国改革也是中国提升制度性权力、推动构建人类命运共同体的重要途径。因此，本文将重点分析新一轮联合国改革议程的时代背景、主要内容和争议焦点，并讨论中国如何在此过程中更好地发挥建设性作用。

一、秘书长在联合国改革问题上的作用

作为联合国的行政首长，秘书长是联合国改革的重要组织者和推动者。然而，联合国改革范围广泛，且往往涉及多个机构，因此，秘书长在改革问题上的权力也会受到相应的限制。

（一）秘书长在联合国改革问题上的权力

总体而言，秘书长在联合国改革问题上的权力及其限制主要表现在三个方面：其一，尽管秘书长在调整秘书处的机构设置和管理方式上拥有较大的权力，但是由于联合国系统下的组织存在多种授权体系和复杂的利益格局，秘书长往往难以推动其他机构的改革。^① 例如，联合国发展系统的很多组织，像世界卫生组织（WHO）、联合国儿童基金会（UNICEF）等，均具有独立的财务和人事制度，秘书长不能直接干预这些组织的工作。此外，秘书长必须在相关的授权和议事规则的基础上推动联合国改革。最典型的例子是任何

^① United Kingdom, the House of Lords, Select Committee on International Relations, “The UK and the UN: Priorities for the New Secretary General,” November 3, 2016, p. 17, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/60/60.pdf>.

涉及修改《联合国宪章》的改革，必须首先得到大会会员国多数赞成才能通过宪章修正案，而修正案的生效则需联合国 2/3 的会员国以及安理会 5 个常任理事国的批准。其二，即使是秘书处的改革，由于秘书长无权单独增设新的职位或在不同项目间自由转移资源，其改革方案往往仍然需要得到联合国大会的批准才能落实，特别是联合国大会第五委员会拥有制定联合国预算的权力，能够对秘书长的改革动议施加很大的影响。其三，秘书长即使能够在自己的职权范围内就改革作出决定，为了使改革方案获得广泛认可，也通常会选择在实施前咨询或者征求联合国大会的同意。^①

1997 年 9 月，时任联合国副秘书长莫里斯·斯特朗（Maurice F. Strong）向时任秘书长科菲·安南（Kofi Annan）提交的报告就将联合国改革区分为三种类型。一是在秘书长权限范围内的行动。例如，安南秘书长 1997 年 7 月公布的《革新联合国：改革方案》（*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*）报告关于组建由联合国开发计划署（UNDP）、联合国儿童基金会和联合国人口基金（UNFPA）等组成联合国发展集团，及加强联合国与世界银行间的政策协调等改革举措，均属于秘书长的权限。二是秘书长提出倡议，但需要由联合国大会批准的行动。例如，安南秘书长提出在秘书处下新建一个发展筹资处，如果这一机构需要增加新的职位或转移新的资源，就需要得到联合国大会的批准。三是属于联合国大会、安理会、经社理事会等机构权限范围内的行动。例如，安南秘书长的报告提出，要通过多年期机制向联合国发展领域提供可预测的核心资源，由于这涉及会员国捐款等财政事务，因此属于联合国大会的职权范围。^②

同时，在具体的操作中，联合国改革涉及的权限仍存在不少模糊地带，经常引发会员国间的争论，并需要通过新的决议予以明确。古特雷斯上任后

^① Hans Corell, “Note to Mr. Riza: Subject: UN Reform,” October 13, 1997, United Nations Archives, Number S-1091-007-01-00028, <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/4/b/4/4b451e281610724338d21cd1d37ca567d30a52f5d986416e04ccf42cb921a494/S-1091-0007-01-00028.pdf>.

^② Maurice F. Strong, “Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Implementation Authority,” United Nations Archives, Number S-1091-0007-02-00013, September 10, 1997, <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/1/2/4/124e7775c4f1d98b9ea84f2a62d7ae1a1d4e5e67b5f6ea2a1ca4cc61121236da/S-1091-0007-02-00013.pdf>.

针对联合国治理推出多份改革方案，中小国家担心秘书长在部分国家的支持下强推改革。为此，2018 年 7 月，联合国大会通过第 72/266B 号决议，强调“联合国大会第五委员会具有透彻分析和核准人力和财政资源及政策的作用……重申大会在决定秘书处结构方面的作用，包括在设立、规划、撤销和调动员额方面的作用。”^① 这一决议事实上进一步明确联合国改革中的权限问题。此外，在维和、建和等相关议题上，安理会对改革也拥有相当大的权力。2017 年 9 月，安理会通过第 2378 号决议针对古特雷斯的改革倡议指出，“秘书长每 12 个月需向安理会进行一次全面年度通报，说明联合国维和改革情况，随后举行辩论。”^②

由此可见，尽管秘书长在联合国改革问题上具有较大的主动权，是联合国改革方案和进程的重要组织者和推动者，但是其仍需要得到其他联合国机构的配合甚至批准才能真正推进改革。古特雷斯关于改革驻地协调员系统、重组秘书处及缩短预算周期等改革方案，均是在联大通过相关决议后才进入落实阶段。

（二）联合国改革进程的简要回顾

联合国改革具有历史延续性，提升系统的一体化一直是改革的主要目标。以联合国发展领域的治理机制为例，20 世纪 70 年代，联合国已经着手提升系统的一致性，并于 1965 年成立了联合国开发计划署。70 年代后期，联合国设立了驻地协调员并以其作为国家工作队的领队。进入 20 世纪 90 年代，改革多聚焦于加强业务协调和部门整合。1994 年，在布特罗斯·布特罗斯·加利（Boutros Boutros-Ghali）担任秘书长时期，联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目服务办公室（United Nations Office for Project Services, UNOPS）将位于纽约的管理机构合并，组成共同的执行委员会。

安南在 1997 年就任联合国秘书长后，推出了旨在提升联合国发展系统一体化的一揽子改革计划。主要包括：在总部层面，成立联合国发展集团，秘书处增设经济与社会事务部（UNDESA）；在国家层面，强化联合国驻地协调员作为秘书长代表和联合国国家工作队领导者的角色，制定服务于方案

^① 联合国大会决议，A/RES/72/266B，2018 年 7 月 17 日。

^② 联合国安理会决议，S/RES/2378 (2017)，2017 年 9 月 20 日。

国的联合国发展援助框架；实施融资机制改革，提倡采用自愿捐款机制扩大资金来源。然而，那次改革并不彻底，也未取得预期效果。相反，融资机制改革事实上加剧了各实体间的相互竞争并导致核心资源比重大幅下降。2005年世界首脑会议后，安南推出“一体行动”（Deliver as One）改革倡议，建议通过“一个领导”“一个方案”“一个预算”“一个办事处”来加强各机构间的协调。此后，八个国家自愿试行该办法，并取得了较好的效果。^①安南秘书长还提议在总部层面加强机构整合以巩固“一体行动”倡议，但最终因被认为可能削弱经社理事会和大会等既有机制的作用而未能实施。^②

2008年，潘基文担任秘书长时期，联合国着手实施发展业务活动四年期全面政策审查制度（Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR）。该制度成为会员国通过联合国大会审查发展系统实体的表现并提供政策指导的主要机制。尽管QCPR制度有利于提升发展系统的透明度，但在提升系统协调性方面效果并不明显。一方面，只有部分联合国发展系统实体参与了政策审查；另一方面，尽管理论上所有实体均须执行政策审查指令，然而在实践中很多实体并未对其规划或行动进行相应调整。^③2014年12月，经社理事会通过第2014/14号决议，发起关于“联合国发展系统的长期定位”的政府间对话，涉及职能整合、出资行为、治理结构、组织安排等方面。^④专家组还建议将各实体的委员会合并为一个全系统的“可持续发展委员会”，作为战略上领导联合国发展系统和监督其业务活动的主要机构。然而，这一建议遭到发达国家和发展中国家的共同反对。美国认为一个集中化的委员会无法应对有效监督所需的细节问题，黎巴嫩等发展中国家则表示缺乏参与一个常设委员会繁重工作所需的外交能力。^⑤总体来看，受制于会员国与联合

① 联合国大会文件，A/66/589，2012年6月26日。

② Linklaters and the United Nations University, *Governance for the United Nations Development System: Adapting to Meet the Challenges of a Changing World*, New York: Linklaters, May 2016, pp. 4-5. http://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/2244/Linklaters_UNU_Governance_for_the_United_Nations_Development_System.pdf.

③ United Nations Secretary-General, “Implementation of General Assembly Resolution 71/243 on the Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System (QCPR): 2018,” January 9, 2018, p. 6, <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/2018-sg-report-adv.pdf>.

④ 联合国经社理事会决议，E/RES/2014/14，2014年8月15日。

⑤ Max-Otto Baumann, “Forever North-South? The Political Challenges of Reforming the

国之间缺乏足够信任，尤其是担心联合国自主性增强会侵害国家的主导权，以及联合国系统各机构间存在利益矛盾，历次改革往往雷声大、雨点小，在改进系统协调性方面效果有限。

二、古特雷斯联合国改革议程的理念

联合国面临的新挑战构成了改革的主要背景，国际社会普遍认为，如果联合国准备应对 21 世纪复杂的威胁，在总部和现场两个层面作出巨大改变是不可避免的。^① 古特雷斯基于对联合国所面临的危机的认识，确立了改革联合国治理体系的主要目标和实施路径。

（一）对联合国危机的认识

联合国的机构设置、管理体制及权力分配机制越来越无法适应现实需要，这是联合国治理危机的主要原因。尤其是在传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织、国际冲突根源日益多样化和复杂化的背景下，国际社会要求联合国采取综合性应对之策维护国际和平与安全。2015 年联合国可持续发展首脑会议确立的《联合国 2030 年可持续发展议程》（以下简称“2030 议程”）具有全面性、系统性和综合性的特点，这要求联合国对国家的发展需求作出整体性回应，并统筹考虑发展、安全、人权之间的相互作用。古特雷斯推动的联合国治理机制改革，主要针对三个方面的问题，这些问题实际上也是联合国危机之所在。

第一，体系的碎片化状况损害了联合国工作的整体性和有效性。各机构间有效协调不足、相互竞争及井式管理模式导致联合国系统碎片化现象严重，尤其是发展系统的内部分裂广遭诟病，各基金、方案和专门机构各自为政的现象突出。这种体制上的缺陷制约了联合国效用的发挥。对此，联合国常务副秘书长阿明娜·穆罕默德（Amina Mohamed）就表示，联合国系统的

UN Development System,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2018, p. 633.

^① Thomas G. Weiss and Tatiana Carayannis, “Windows of Opportunity for UN Reform: Historical Insights for the Next Secretary-General,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 2, 2017, p.309.

混乱已经到了非常严重的程度，甚至“左手不知道右手在做什么”^①。减少碎片化客观上要求在组织架构和领导体制上强化统一领导，提升系统的一体化和协调性。

第二，管理滞后和缺乏灵活性削弱了联合国的威信和有效应对危机的能力。古特雷斯上任后任命的专家组针对联合国管理状况进行了研究，提出六方面的突出问题：服务交付缓慢和缺乏责任，管理结构不成体系，业绩管理文化薄弱，授权任务资源存在缺口使得用于执行任务的资源管理不力，缺乏透明和问责，会员国与秘书处之间缺乏信任。^②规划和预算编制周期过长，导致联合国资源无法与实际需求有效匹配，不能有效应对预算执行期间产生的新任务需求。秘书长缺乏对不同活动的资源进行调配的酌处权，也限制了联合国更加灵活地分配资源和更加迅速地应对不断变化的情势。^③

第三，发展资金供给结构失衡破坏了联合国的多边主义特征。联合国发展系统是由一系列致力于促进国际发展的相互关联的联合国机构、基金、方案及其他实体组成的复合体。尽管2017年发展方面业务活动的捐款达到336亿美元，是联合国所获捐款最大的组成部分，^④但是联合国发展系统仍长期受到资金供给不足和资源结构失衡的困扰。发展系统的资金主要分为可由联合国机构支配使用的核心资源和由捐资者指定用途的非核心资源。2011年以来，核心资源在供资总额中的占比持续下降，2017年仅为20.6%，是历史最低点。^⑤由于非核心资源的供给取决于捐赠国意愿，其投放往往与捐赠国的利益和偏好高度相关，这极大限制了各实体依据战略规划合理分配资源的能力，甚至沦为捐资大国的工具，破坏了其多边主义特征。

（二）古特雷斯的联合国改革思路

面对内外压力，古特雷斯在竞选联合国秘书长期间就表达了推进改革的决心，上任之后进一步将改革作为施政重点。古特雷斯从制度层面确立了提

① “Countries Back ‘Ambitious and Comprehensive’ Reform of UN Development System,” UN News, May 31, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/05/1011111>.

② 联合国大会文件，A/72/492，2017年9月27日。

③ 联合国大会文件，A/72/492/Add.1，2017年9月26日。

④ 联合国大会文件，A/74/73/Add.2-E/2019/14/Add.2，2019年4月22日。

⑤ 联合国大会文件，A/74/73/Add.2-E/2019/14/Add.2，2019年4月22日。

升联合国治理水平的基本思路，并形成自己的特点。

第一，构建冲突预防整体框架是古特雷斯联合国改革议程的主要目标。冲突预防的理念着眼于形成整体性的和平架构，并着力通过一系列预防性工作减少冲突发生的可能性。2016年4月，古特雷斯在竞选秘书长并接受会员国质询时，就将预防理念视为联合国所有工作的重中之重，提出与其事后进行救助，不如预防冲突发生。为此，他主张加强建设和平工作，搭建从预防冲突到维持和平再到和平重建的全面有效的框架。^① 2017年7月28日，古特雷斯向联合国大会提交的首份《秘书长关于联合国工作的报告》再次指出，“指导改革议程的主要目标之一必须是更有效地参与预防工作……预防工作是一条共同主线，将贯穿我的改革布局的各个方面。”^② 同年8月24日，古特雷斯在《与特别政治任务相关的总体政策事项》报告中表示，其自上任以来，一直把预防作为贯穿联合国所有部门工作的核心主题，预防是推动改革、重振联合国、恢复国际多边体系价值信心的一项组织原则。^③

第二，提升联合国系统的一体化程度是古特雷斯联合国改革议程的主要着眼点。碎片化的结构、错综复杂的程序是制约联合国发挥作用的突出障碍。古特雷斯将解决部门间、支柱间的碎片化问题作为改革的重点。《秘书长关于联合国工作的报告》就提出，需要以更集中、更主动的方式应对错综复杂的全球风险。在2017年10月提交联合国大会的《联合国和平与安全支柱的结构改革》报告中，古特雷斯更加明确地提出，联合国系统的碎片化降低了联合国尽早有效应对危机和冲突的能力，也是国际社会未能防止一些最致命冲突发生的原因。^④ 提升联合国系统的一体化和一致性成为联合国改革议程的重点。

第三，“全支柱”和“跨支柱”战略是古特雷斯联合国改革议程的重要路径。作为更好地预防冲突和提升系统一致性的重要措施，古特雷斯主张加强支柱间的联系。和平与安全支柱、发展支柱、人权支柱是联合国组织架构

① António Guterres, “Challenges and Opportunities for the United Nations,” April 4, 2016, <https://www.antoniooguterres.gov.pt/vision-statement/>.

② 联合国大会文件，A/72/1，2017年7月28日。

③ 联合国大会文件，A/72/357，2017年8月24日。

④ 联合国大会文件，A/72/525，2017年10月13日。

的三大支柱。古特雷斯主张加强三大支柱间的相互协调，以便提升将资源重新投向危机预防的能力。^① 2017年5月，古特雷斯就强调，增强三大支柱之间的协调是联合国的一个根本需求。《秘书长关于联合国工作的报告》还提出，最好的预防就是可持续和包容性发展；在2030议程之下，要集中力量支持可持续发展目标中与和平有关的规划。^② 同年10月，《联合国和平与安全支柱的结构改革》更加明确地指出，新一轮改革旨在摆脱单独部门的概念，采用“全支柱”办法，以及促进和平与安全支柱同发展支柱、人权支柱及更广泛的伙伴进行更有效的合作，从而使联合国能够采取更加整体性的方法预防冲突、管理危机和维持和平。^③

三、古特雷斯联合国改革议程的重点领域及争议焦点

古特雷斯的联合国改革计划涉及范围广泛。上任伊始，古特雷斯就在秘书处组建新的反恐办公室，设立调停事务高级咨询委员会，公布全系统性别均等战略，承诺到2021年底实现高级别领导层性别均衡；2017年9月，发起旨在制止维和行动中发生性剥削和性虐待等行为的自愿协议；2018年5月，公布新的裁军议程；等等。其中，重建和平与安全架构、改革联合国发展系统、转变管理模式是古特雷斯联合国改革议程的核心。古特雷斯着力从制度层面完善联合国的治理体系。

（一）改革的重点领域

第一，重建和平与安全架构。古特雷斯在《联合国和平与安全支柱的结构改革》《建设和平和保持和平》等报告中提出以冲突预防为主要目标，提升和平与安全支柱的一致性，加强各支柱间的协调。2018年7月5日，联合国大会第五委员会批准了有关维和行动改革方案的经费支出请求。随后，联合国大会通过第72/262C号决议，支持秘书长的改革方案。

① “Secretary-General Guterres Spotlights UN Reform Initiatives to Rescue Multilateralism,” United Nations Information Center, May 10, 2017, <https://unicwash.org/un-reform-london/>.

② 联合国大会文件，A/72/1，2017年7月28日。

③ 联合国大会文件，A/72/525，2017年10月13日。

和平与安全架构的改革有两个关键点。一是使新的政治和建和事务部（DPPA）发挥各支柱连接器的功能。改革后，新组建的和平行动部（DPO）重点关注向维持和平特派团和政治特派团提供指导；政治和建和事务部则重点关注预防冲突、解决冲突和建设和平，它的功能更具综合性，将作为和平与安全支柱、发展支柱、人权支柱之间的连接器，以促进支柱间的协调。二是建立单一政治—行动架构。三名助理秘书长将分别负责监督非洲、中东、亚太地区所有的政治性和业务性的和平安全活动。这是联合国首次设立以地区事务为基础的助理秘书长。三名助理秘书长将同时向负责 DPPA 的副秘书长及负责 DPO 的副秘书长报告情况。作为支撑机制，合并 DPPA 和 DPO 的地区分支机构，由两个新部门共享。由此可见，尽管改革后的政治—行动架构仍存在一定的妥协，然而，改革将有利于联合国在体制上更好地统筹政治事务、维和事务及建和事务，以便提出更具整体性的解决方案。

第二，改革联合国发展系统。古特雷斯将发展系统改革作为联合国开展以预防为中心的广泛改革的一部分。2017 年 7 月和 12 月，秘书长先后提交《重新定位联合国发展系统以实现〈2030 年议程〉：确保人人享有一个更加美好的未来》和《重新定位联合国发展系统以实现〈2030 年议程〉：我们对实现健康地球上的尊严、繁荣与和平的承诺》等改革报告。驻地协调员系统和供资机制是发展系统改革的重点。

改革后，驻地协调员与联合国开发计划署国家代表相分离，成为一个独立的系统，也是国家层面联合国各项业务的统一领导者。在发展业务活动之外，驻地协调员还将领导人道主义应急行动，并在冲突中和冲突后负责统筹联合国国家工作队与维持和平特派团或政治特派团。^① 在联合国改革议程中，驻地协调员系统和单一的政治—行动架构对于打破联合国的碎片化状态至关重要。为了使驻地协调员系统获得充足的资金支持，古特雷斯提出每年向新的驻地协调员系统提供 2.55 亿美元。^② 经过一系列紧张的谈判，会员国最终就驻地协调员系统的资助方式达成共识。^③

① 联合国大会文件，A/72/684-E/2018/7，2017 年 12 月 21 日。

② 联合国大会文件，A/72/684-E/2018/7，2017 年 12 月 21 日。

③ 驻地协调员系统特殊用途信托基金包括三种来源：会员国的自愿捐款、联合国实体的

2018年6月1日，联合国大会通过第72/279号决议，同意古特雷斯关于联合国发展系统的改革方案。这一改革被称为“数十年来联合国发展系统最具雄心和最全面的转型”，并认为“奠定了将可持续发展重新置于联合国工作核心的基础”。^① 2019年4月，经过与会员国的多次磋商，关于资助联合国发展系统的供资契约明确提出，增加核心资源的供给和提高非核心资源的质量。供资契约规定，到2023年通过机构间集合基金和特定实体专题基金为发展活动提供的非核心资源的占比应在2017年的基数上翻一番，分别达到10%和6%；将多伙伴信托基金办公室托管的“2030议程联合基金”年度资本从2018年的4.3亿美元在2020年提升到2.9亿美元，“建设和平基金”年度捐款从2018年的1.29亿美元在2020年提升至5亿美元。^②

第三，转变联合国管理模式。管理模式改革是联合国改革的基础性工作。改革的总体思路是下放权力和使决策更靠近实施点。在2017年9月公布的《转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来》报告中，秘书长提出使管理人员有权决定如何以最好的方式使用资源来支持方案交付和执行情况。^③ 古特雷斯还向联大提交《有限预算酌处权》和《转变联合国管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程》等多份报告，提出缩短预算周期，并寻求在预算执行期间赋予秘书长更大的资源调配权及提高周转基金额度。

2017年12月24日，联合国大会通过第72/266号决议，同意将两年期预算修改为年度预算，规划和预算编制周期从五年改为三年。决议重申第五委员会是大会授权主管行政和预算事项的主要委员会，并强调第五委员会在分析和核准人力及财政资源方面处于核心地位。决议同时决定不对“扩大特别预算权、意外及非常费用、秘书长的有限预算酌处权以及安理会有关维护国际和平与安全的决定所引起额外资源需求的目前承付权数额”进行任何变动，“决定不增加周转基金的数额”^④。这一决议事实上反映了会员国尤其

成本分担、严格指定用途捐款1%的管理费。

① António Guterres, “Remarks to the General Assembly at the Adoption of the Resolution on Repositioning the UN Development System,” May 31, 2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-05-31/repositioning-un-development-system-ga-remarks>.

② 联合国大会文件，A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1，2019年4月2日。

③ 联合国大会文件，A/72/497，2017年9月29日。

④ 联合国大会决议，A/RES/72/266，2018年1月15日。

是发展中国家对扩大秘书长预算酌处权持谨慎态度。

（二）改革的主要争议焦点

新一轮联合国改革尤其是发展系统改革引发了会员国间的广泛争论。改革不仅涉及新的利益分配，而且关系到全球治理的发展方向。就前者而言，一个典型的例子是古特雷斯关于建立全球服务提供模式（global service delivery model）的提议。他提议在内罗毕、布达佩斯和墨西哥城设立三处共享服务中心为联合国系统提供行政支助服务。^①然而，共享服务中心的地点选择因触及会员国的直接利益而引发激烈争论。例如，乌干达质疑另建新的服务中心的成本效益，菲律宾主张在亚洲增设服务中心。^②

南方国家和北方国家之间的分野是联合国改革的一个重要特征。^③会员国间尤其是发达国家和发展中国家在改革方向上存在较大分歧。和平、发展、人权三大支柱之间的关系问题是很多矛盾产生的根源，会员国在驻地协调员系统和新的资助方案两个方面的分歧最为突出。

关于和平、发展、人权三者关系的争议是新一轮联合国改革的争议焦点。古特雷斯联合国改革议程主张加强联合国和平、发展、人权三大支柱之间的整合，并提出“全支柱”和“跨支柱”战略。然而，会员国间对于三个支柱关系的调整及其对资源分配的影响存在严重分歧。总体而言，发达国家支持秘书长的改革方案，主张加强跨支柱间的协调。欧盟提出，发展系统与维和行动之间的联合规划及协作式领导应实现制度化，并主张将人权视角融入发展工作。根据这一观点，发展系统改革应有助于化解危机和避免冲突，有助于冲突中和冲突后国家的稳定，也有助于建设可持续和平。^④然而，发展中国家则普遍担心，改革会导致原本属于发展议程的资源被转而投向人道主义

① 联合国大会文件，A/72/801/Add.1/Rev.1，2018年5月1日。

② “Speakers Examine Proposal to Create Three Shared Administrative Service Centres, as Budget Committee Considers Benefits, Cost of Global Service Delivery Model,” United Nations, June 19, 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/gaab4285.doc.htm>.

③ Max-Otto Baumann, “Forever North-South? The Political Challenges of Reforming the UN Development System,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2018, p. 627.

④ Delegation of the European Union to the United Nations, “Statement on Behalf of the European Union and Its Member States at the Secretary-General’s Briefing on the UNDS Reform,” United Nations ECOSOC, November 10, 2017, <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/10-11-17-eu.pdf>.

援助及建设和平领域，对加强三大支柱间关联性的努力保持警惕。2017年10月，在联合国大会第二委员会关于发展业务活动的会议上，非盟代表提出，关于发展系统的讨论必须避免涉及冲突预防及其他和平与安全主题。^①在2018年2月秘书长与会员国关于重新定位联合国发展系统的对话会上，77国集团代表同样表示，“我们对任何并非聚焦于发展中国家的优先领域的资源重新分配表示关切”^②。2019年4月，在联合国经社理事会主办的发展筹资论坛上，77国集团代表再次强调，“官方发展援助资源向人道主义及危机情势的转移，不符合实现2030议程目标所需的资助发展的长期和可持续的路径。”^③

驻地协调员制度改革是古特雷斯联合国改革议程中旨在加强联合国一体化的一项关键内容，然而，会员国对新的驻地协调员系统与当事国的关系问题存在着矛盾。分歧主要在于发达国家主张突出驻地协调员系统的独立性，而发展中国家则担心改革会削弱方案国对本国发展进程的主导权。^④在关于发展系统改革的对话会等场合，77国集团和非盟代表提出，集中化的管理体制将导致驻地协调员脱离业务活动，造成联合国对发展中国家的需求缺乏敏感性。它们强调，驻地协调员系统应当置于方案国的领导之下，需向方案国报告工作，接受方案国的监督，方案国在驻地协调员的考核评估中应发挥关键作用。

发达国家与发展中国家之间围绕发展供资责任展开了一系列争论。在

① Ana Maria Lebeda, “Governments Exchange Views on UN Development System Reform,” International Institute for Sustainable Development, November 7, 2017, <http://sdg.iisd.org/news/governments-exchange-views-on-un-development-system-reform/>.

② “Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Mr. Mohamed Gad, Minister Plenipotentiary, Deputy Permanent Representative of Egypt to the United Nations: Questions and Comments on Funding Compact, at the Briefing on the Repositioning of the United Nations Development System, in Preparation for the Operational Activities for Development Segment of the Economic and Social Council,” Group of 77, February 12, 2018, <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180212>.

③ “Statement on Behalf of the Group of 77 and China by H.E. Minister DR. Riyad Mansour (State of Palestine), Chair of the Group of 77, at the 2019 ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up,” Group of 77, April 15, 2019, <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190415c>.

④ Stefano Gennarini, “UN Super Bureaucrats Cause Stir at UN Headquarters,” Center for Family and Human Rights, August 17, 2017, https://c-fam.org/friday_fax/un-super-bureaucrats-cause-stir-un-headquarters/.

2030 议程的落实阶段，发展筹资已经成为解决全球发展不平衡和不充分问题的关键，然而，联合国发展系统长期受到资金供给不足和资源结构失衡问题的困扰。供资机制是古特雷斯改革议程的重点之一，他在 2017 年 12 月提交的改革方案中强调，核心供资是联合国发展系统的基石，并希望通过多方合作伙伴的集合供资机制提高供资的预测性、持续性和灵活性。^① 对于供资责任，发达国家主张将重点放在拓宽捐赠者范围上，要求新兴国家承担更大责任；发展中国家则强调应继续坚持“共同但有区别的责任”原则，南北合作是国际发展合作的主渠道。

综上所述，新一轮联合国改革以和平与安全架构、发展系统、管理模式为重点，着力提升系统的一体化和一致性。单一政治—行动架构和驻地协调员系统，预计将会整合联合国在现场的工作，更好地回应新的更具综合性的外部需求。规划及预算周期的缩短也有利于更加及时地反映外部环境和需求的变化。然而，联合国改革受到国际政治环境的制约，难以克服坚持会员国主导与加强联合国自主性之间的内在矛盾。南北分野深刻塑造着联合国改革进程，发展中国家普遍对古特雷斯联合国改革议程持谨慎态度，因此，增强南北共识是推进联合国改革亟须解决的关键问题。

四、中国在联合国改革进程中发挥建设性作用

联合国通过改革增强应对内外挑战的能力、提升在全球治理中的作用，符合中国的利益和一贯立场。新一轮改革对中国参与联合国事务提出了新的要求，特别是在对发展系统的供资方面。中国应积极参与联合国改革进程，在联合国平台推动构建新型国际关系和人类命运共同体，在推进全球共识、引领全球治理理念等方面发挥建设性作用。

（一）发展中国家身份是中国参与联合国改革的立足点

中国支持古特雷斯秘书长关于冲突预防的改革思路，主张联合国积极开展预防外交。中国高度认可联合国在落实 2030 议程中发挥的重要协调作用，

^① 联合国大会文件，A/72/684—E/2018/7，2017 年 12 月 21 日。

支持加强联合国各支柱间的整合和协调。

中国明确将自身定位为发展中国家，这一身份特征是中国参与联合国改革进程的立足点。这尤其体现在中国关于联合国发展系统改革的立场上，其一，中国主张维护发展议程的发展属性，坚持减贫目标在 2030 议程中的优先地位。中国认为应确保发展合作资源不被稀释，主张加大对发展领域的投入以加强所有国家的自我发展能力，并为持久和平创造条件。^① 其二，中国坚持会员国主导原则，认为所有国家，不论大小强弱，都对自身的发展和落实 2030 议程拥有完全的主权，并根据自身国情选择发展模式和道路。其三，针对一些发达国家有意抬高南南合作和三方合作的作用，回避甚至转嫁出资责任，中国强调应坚持“共同但有区别的原则”，主张南北合作仍是国际发展合作的主渠道，南南合作是南北合作的有益补充。^②

在和平与安全领域及管理模式的改革方面，中国的立场同样体现了发展中国家的普遍共识。中国强调维和行动应当严格遵守维和三原则，即中立、当事国同意、非自卫不使用武力原则，主张将政治解决置于优先位置，为维和行动制定明确、可行和聚焦的授权。中国还主张秘书处不仅应重视职员性别平等，还应重视地域平衡，主张从部队贡献国和代表性严重不足的发展中国家选拔更多人员充实到和平行动部及其他中高级管理岗位。中国主张确保会员国对联合国预算过程、资源分配和内部管理的完全参与和指导，主张加强秘书处的透明度和问责框架，强化成员国对秘书处的监督。中国认为联合国秘书长应被赋予适当权威以便分配资源，同时应确保隶属于联合国大会的方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会在联合国规划和预算方面充分发挥作用。^③

① 中国常驻联合国使团：《马朝旭大使在“中国在可持续发展目标全球伙伴关系中的角色”边会上的致辞》，2018年7月10日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1576075.htm>。

② 中国常驻联合国使团：《常驻联合国副代表吴海涛大使在联合国社会发展委员会第56届会议一般性辩论上的发言》，2018年2月1日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1531597.htm>。

③ Ministry of Foreign Affairs of China, “Position Paper of China on UN Reform Agenda,” cited from Kacie Candela, “China’s Notions of UN Reform: Filling the Growing Vacuum Left by the US,” PassBlue, January 3, 2018, <https://www.passblue.com/wp-content/uploads/2017/12/China-reform-agenda.pdf>.

（二）联合国改革对中国提出的新要求

新时期，中国确立了积极参与全球治理，维护多边主义，推动构建人类命运共同体的对外战略。为此，中国将通过提供更多国际公共产品，促进全球共同发展和塑造良好的国际形象。这也意味着中国将选择在现有的国际体系中谋求更大的制度性话语权。在新一轮联合国改革进程中，中国应从构建伙伴关系、推进全球共识、引导全球治理理念等方面积极进行外交筹划，发挥建设性作用。

第一，加强在联合国改革中的思想引领，推动关于和平、发展、人权关系的讨论。和平、发展、人权是联合国的三大支柱，也是国际社会面临的三项主要任务。和平、发展、人权关系是联合国改革中很多争论的根源，并将对联合国及全球治理的发展方向产生影响。西方国家普遍主张突出人权的重要性，主张发展议程、和平议程从属于人权议程。这一观点与中国及广大发展中国家的立场相左，其忽视了发展中国家的发展阶段和核心发展需求。因此，中国应积极参与这一讨论，在联合国改革中发挥引领作用。

首先，确立发展是解决一切问题的总钥匙的思想。发展在三者关系中处于基础性和优先地位。实现可持续发展是维护和平的良方，只有发展才能真正缓解和消除国内的对立和动荡，也只有发展才能更好地促进人权。

其次，积极推进关于“和平即人权”思想的讨论。“和平本身就是一项人权要务”是古特雷斯秘书长在 2017 年 7 月的《秘书长关于联合国工作的报告》中提出的观点。这一观点与中国长期坚持的“稳定压倒一切”“稳定是改革和发展的前提和基础”的理念相一致。当前不少地区冲突正是由于一些西方国家打着维护人权的幌子肆意干涉他国内政、破坏国家秩序造成的。

再次，建立人权是和平与发展的目标和结果的认识。保障人权是国际社会的共识，也是联合国的主要工作之一。然而，人权状况的提升需要建立在经济社会发展和稳定的国际、国内环境的基础之上，脱离现实基础的人权无疑是空中楼阁。国家仍然是当今世界的治理主体，也是本国居民人权的主要保障者和责任人。此外，需要认识到人权保障本身是一个过程，需要与一个国家的经济社会发展水平相平衡。当前，很多地区冲突和社会动荡已成为人

权危机的根源。

第二，积极履行发展中大国责任，提升多边发展援助在对外援助中的比重。随着中国等新兴国家经济快速发展，国际社会对新兴国家在国际发展合作中的贡献提出更高期待，也提出扩大出资者范围、共同承担责任等新的要求。2019年3月，联合国第二届南南合作高级别会议召开，提出鼓励和扩大发展中国家开展南南合作和三方合作的总体目标。

2013年以来，中国大幅增加了对联合国发展系统的资助，2017年达到3.26亿美元，在会员国中居第13位，是OECD/DAC成员国之外出资最多的国家。尽管如此，2017年中国对联合国发展系统的供资仅占当年联合国发展系统总收入的0.97%，占会员国政府出资总额的1.3%。^① 2016年5月，中国与联合国正式签署协议在未来十年捐资2亿美元，成立“联合国和平与发展基金”。尽管2013年以来多边发展援助在中国对外援助总额中的比重显著上升，但仍然远低于OECD/DAC成员国41%的平均水平。^② 为此，更加积极地通过联合国等多边发展机构开展三方合作应成为中国参与全球发展治理的重要路径。

根据2019年4月公布的供资契约，到2023年，通过机构间集合基金和特定实体专题基金为发展活动提供的非核心资源的占比应在2017年的基数上翻一番。与其他新兴经济体一样，中国对专题基金和机构间集合基金的供资仍然有限。根据联合国经社事务部公布的数据，2017年，中国仅提供了50万美元用于人道主义援助相关的机构间集合基金，而没有提供用于发展活动的此类基金，也没有提供专题基金。根据多伙伴信托基金公布的信息，中国在2007—2015年间提供的捐资集中在“建设和平基金”和“应对埃博拉多伙伴信托基金”两个机构间集合基金，且规模有限。^③ 这意味着随着中

^① “2019 Secretary-General’s Report on the Implementation of the QCPR—Technical Annexes—Statistical Annex on Funding Data,” United Nations Economic and Social Council, <https://www.un.org/ecosoc/en/2019-operational-activities-development-segment>.

^② OECD, *Multilateral Development Finance: Towards a New Pact on Multilateralism to Achieve the 2030 Agenda Together*, Paris: OECD Publishing, 2018, p. 21, <https://doi.org/10.1787/9789264308831-en>.

^③ “Contributor/Partner Factsheet: China,” United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, July 1, 2019, http://mptf.undp.org/factsheet/donor/00089?bar_metric=deposit.

国对联合国发展系统供资的上升，维持核心资源的比重，同时将更多的非核心资源投向机构间集合基金和专题基金等“类核心”资源将是非常必要的。

第三，在加强同南方国家政策协调的基础上积极促进南北对话。中国明确将自身定位为发展中国家，这充分体现在中国对国家主权原则的重视，以及中国更倾向于向与发展相关的联合国活动提供资金，将消除贫困、实现粮食安全、提高医疗卫生水平等受援国急需资金的领域作为资助重点等方面。发展中国家是中国参与联合国的重要基础和战略依托。在联合国改革进程中，中国注重与 77 国集团的政策协调与配合，并加强同新兴国家的合作。2017 年 12 月 11 日，中俄印三国外长会晤，强调就联合国改革问题进行协调的重要性。会议公报强调，改革方案的实施必须严格按照联合国大会的授权推进，成员国必须对监督联合国财务和人力资源的使用情况保持现实的机制，《联合国宪章》规定的特别是包括联合国大会在内的联合国主要机构的特权必须予以尊重。^① 与此同时，联合国改革的前景在很大程度上取决于南北共识的形成。作为发展中大国，且日益成为联合国系统的出资大国，中国在联合国改革问题上应积极推进南北对话，缩小发达国家和发展中国家之间的认知差距，这有利于推动改革进程，也有利于提升中国在联合国的地位。

第四，推动联合国参与共建“一带一路”。“一带一路”建设是中国进一步扩大对联合国发展系统参与力度的重要推动力。将“一带一路”建设纳入国际发展合作体系，从而使这一倡议更好地发挥促进 2030 议程和可持续发展目标的作用是中国参与联合国发展系统的重要目标，也应是联合国发展系统改革和调整的一个方向。作为一项由中国倡议、国际社会广泛参与和共同建设的宏大工程，“一带一路”建设与联合国 2030 可持续发展议程在很多方面可以进行对接。随着“一带一路”建设成为中国对外援助新的着力点，积极寻求与联合国在“一带一路”建设上的合作已经成为中国参与联合国发展系统的重要目标之一。2016 年 9 月，联合国开发计划署与中国签署“一带一路”倡议合作谅解备忘录，这是首个与中国政府签署此类备忘录的国际组织。目前，中国已经与开发计划署、环境规划署（UNEP）、世界卫生组织

^① 《中华人民共和国、俄罗斯联邦和印度共和国外长第十五次会晤联合公报》，外交部网站，2017 年 12 月 12 日，<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1518872.shtml>。

织、联合国亚太经社委员会（ESCAP）、联合国粮农组织（FAO）、联合国艾滋病规划署（UNAIDS）、联合国教科文组织（UNESCO）、联合国人口基金、联合国经社事务部等联合国机构签署了共建“一带一路”的备忘录。联合国可以凭借在专业知识和研究资源等方面的优势，在促进“一带一路”沿线国家基础设施互联互通方面发挥协调、统筹和推动作用。

结 束 语

古特雷斯联合国改革议程是新时期联合国面对日益综合、复杂的外部需求从制度层面进行的革新。古特雷斯将构建预防冲突框架作为新一轮改革的主线，着力增强联合国系统的一体化和一致性，提出了“全支柱”和“跨支柱”的实施路径。建立由地区助理秘书长领导的单一政治—行动架构和新的独立的驻地协调员系统是此轮改革的两个创新举措，这对于加强支柱联系、提升系统一体化发挥着关键性作用。然而，在南北分裂依然是联合国政治的突出特征背景下，改革也引发会员国尤其是发达国家与发展中国家之间围绕和平、发展、人权三大支柱间的关系、驻地协调员制度、发展供资责任等问题上的严重分歧和对立。增强南北共识是推进联合国改革亟须解决的关键问题。国家主权原则与加强联合国的自主性之间的内在矛盾，则是制约联合国迈向一体化的深层原因。尤其是在美国特朗普政府鼓动民族主义和国家利益至上的背景下，旨在增强联合国自主性的改革方案引起广大发展中国家的警惕，担心联合国改革受到少数国家的操纵而侵害发展中国家的利益。推进联合国改革、完善联合国治理体系符合中国的利益，中国应加强对联合国改革的思想引领，推动关于和平、发展、人权关系的讨论，并努力促进南北对话。中国也应继续通过联合国等多边机制开展国际发展合作，提高多边发展援助的比重，推动联合国更加深入地参与共建“一带一路”。

[责任编辑：石晨霞]

中导危机下的国际安全走向与 中国应对^{*}

许海云 白云天

【内容摘要】 中导危机表明冷战后国际核力量结构、规则以及发展方向正在发生变化。其原因包括：国际安全环境发生变化，国际核军控体系亦发生重大变化；民粹主义与新自由主义思想对国际核安全理念造成冲击，使欧美等国在核问题上的态度日趋保守；由于俄罗斯国力衰退，欧洲战略平衡被打破，美俄长期达成的战略默契不复存在；冷战后国际社会缺乏新的战略理论、机制以及手段，难以有效应对新型战略危险。中导危机给国际核军控体系带来不确定性，迫使其改革。危机同时也带给美国更多的战略选择、更大的风险与挑战；加剧了欧美双方针对欧洲核安全态势与国际核力量结构的认识分歧；迫使俄罗斯重启竞争战略，美俄双方势必重启军备竞赛。中国应该按照维护国际和平的现实需要，以灵活有效的方法应对中导危机，积极主动参与中导危机处置，防止危机的消极影响无限蔓延。同时，中国还应旗帜鲜明地提出自己的核安全观，弥补国际社会针对冷战后核力量发展的理论欠缺。

【关键词】 《中导条约》 国际核军控体系 中导危机 美俄关系

【作者简介】 许海云，中国人民大学里历史学院教授（北京 邮编：100872）；白云天，中国人民大学历史学院博士研究生（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 D815.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0058-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002004

^{*} 本文系国家社科基金“后冷战时期欧洲安全架构中的多元化模式研究”（17BGJ049）的研究成果。

《中导条约》(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)是欧洲重要的冷战遗产,是美苏两国1987年就拆除欧洲中程导弹、控制中导技术扩散、维持欧洲战略平衡而达成的重要成果,它和其他相关条约、协议等共同构成冷战时期的国际核军控体系,得到国际社会普遍认可。“这些条约不仅针对特殊领域的利益需求确立了某些规则与规范,而且还确立了一种包括基本制度与结构在内的合法性政治秩序,就像国家宪法一样。”^①然而,美国在2019年2月宣布终止《中导条约》义务,启动为期6个月的退约程序。同年8月2日,美国正式终止《中导条约》。俄罗斯针锋相对,拉夫罗夫(Sergei Lavrov)外长公开声明,美国退出《中导条约》是个极大错误,将会加剧欧洲军事紧张局势。^②2019年3月4日,普京签署总统令,暂停执行《中导条约》。在退出《中导条约》的同时,特朗普还暗示,美国虽不会马上退出《新削减战略武器条约》(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START),但条约到期后将不再续约。“《新削减战略武器条约》将于2021年到期,除非美国与俄罗斯都同意将该条约再延长5年。”^③中导危机对国际核军控体系造成沉重打击,给未来国际安全走势蒙上一层阴影。

显而易见,中导危机使国际核军控体系走到了一个十字路口,给国际社会带来了不确定性,全世界都不得不面对一个极为紧迫的难题:如何最大限度抵消中导危机引发的消极影响?如何有效控制由于国际核军控危机而引发的军备竞赛?另外,美国在退出《中导条约》后,明确要求中、美、俄三国订立新中导条约,这又给中国提出新问题:如何回应美国在核军控问题上的蓄意挑衅?如何在确保自身利益的前提下推动国际核军控体系更趋合理?本文将通过分析中导危机的表现、特点以及实质,深入探寻国际社会妥善解决危机的出路,并提出中国的应对方案。

^① Tom Coppen, *The Law of Arms Control and the International Non-Proliferation Regime, Preventing the Spread of Nuclear Weapons*, Leiden and Boston: Brill Nijhoff, 2016, p. 335.

^② Evgeny Buzhinsky and Alexander Khramchikhim, “Russia will not Lose Denunciation of the INF Treaty,” Valdai Club, June 28, 2017, <http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-will-not-lose-from-the-denunciation-of-INF/>.

^③ Mike Eckel, “U.S.: Russia May Be Testing Low-Yield Nukes, In Violation of Treaty,” Radio Free Europe, May 29, 2019, <https://www.rferl.org/a/us-russia-may-be-testing-low-yield-nukes-in-violation-of-treaty/29970491.html>.

一、冷战后的国际核军控斗争与中导危机

如上文所述，中导危机并不只是美俄双方围绕是否废弃《中导条约》的一场竞争与对抗，实际上也是国际社会各方力量围绕国际核力量结构、规则以及程序等是否需要重构的一场博弈，可谓全面展示了当前国际核军控体系遭遇的困境。因此，要想深入了解中导危机对国际核安全局势所产生的影响，首先，需要了解冷战后国际安全形势的基本走势；其次，需厘清冷战后国际核军控体系遭遇危机的起因；最后，要明晰中导危机的基本表现，以及各大利益关联方的态度与对策。

第一，中导危机并非孤立事件，而是冷战后国际安全环境突变的产物，客观上折射出国际核力量结构正在发生变化。冷战结束后，国际核力量结构虽然大致保持稳定，但许多规则、程序、路径以及方法正在悄然发生转变，虽然美、俄两国一直是国际核力量结构的主导者，但是核安全行为体的数量不断增多。虽然全球核竞赛不复存在，但围绕战略力量的各种区域级对抗与碰撞开始不断增多。一方面，美、俄两国对当前国际核力量建构的理解出现偏差，双方均认定现有体系无法满足自身需要，国际核军控体系亟待调整和改革。但另一方面，国际核力量结构确实出现分散化、多点分布、复杂化等新趋势，许多国家或区域组织正竭力掌握核武器及其运载技术。

虽然国际社会绝大多数国家并不寻求拥有核武器，“总体而言，尚未面临重大安全威胁的国家，或者接受可信赖的盟国保护的国家，并没有意愿推行核扩散。”^① 但当前国际核俱乐部确实增加了一些新成员，还有少数国家正在走上拥核的道路，例如印度、巴基斯坦、以色列、朝鲜、伊朗等。这些国家大多游离于国际核力量结构之外，它们所设置的核门槛比较低，其核武器及其运载手段缺乏有效管控与监督，客观上已经对国际核军控体系构成威胁。“就大国之间现存的核限制而言，伊朗和朝鲜核资产所产生影响，有赖于这两个国家是否继续被视为非法拥有核武器的国家，或者是否像印度一样

^① Alexandre Debs and Nuno P. Monteibo, *Nuclear Politics, The Strategic Causes of Proliferation*, New York: Cambridge University Press, 2017, p. 37.

找到生存之道，能使其作为新的核国家被（国际社会）勉强接受。”^①从2006年至今，朝鲜不顾国际社会普遍反对，连续进行核试验与弹道导弹技术试验，明显违反联合国安理会与六方会谈机制关于半岛无核化的相关决议，不利于半岛和平与稳定。美国科学与国际安全研究所的评估报告分析，“当前，我们估计朝鲜每年生产3—5枚核武器……到2020年，朝鲜估计拥有生产24—48枚核武器的钚和武器级铀，四舍五入为25—50枚。”^②虽然朝鲜核力量有限，不足以从根本上动摇国际核军控体系，但会削弱相关的国际规则、程序以及机制，加速国际核力量结构发生变化。

第二，冷战结束后民粹主义、新保守主义以及新自由主义等思想甚嚣尘上，广为传播，对国际核安全理念形成冲击，使欧美等国对待核武器的立场与态度日趋保守。最明显的代表就是，特朗普政府将国际核安全规则“美国化”，大肆鼓吹美国利益优先，为追求自身战略利益最大化而罔顾国际规则、公共道德以及他国利益。进入21世纪以来，围绕后冷战时期国际核力量结构，美国就一直坚持霸权主义，谋求绝对的核话语权与控制权。“事实上，2006年‘四年防务审核’是美国新战略焦点的一个缩影，美国的战略目标就是确保任何外国势力都无法支配区域安全或者全球安全条款。美国试图劝阻任何军事竞争者发展破坏性能力以及其他能力，防止其就此获得区域霸权，或者针对美国及其他友好国家采取敌对行动。”^③进而言之，冷战后美国核战略的方向与目标非常明确，“我们必须使威慑力量现代化，以保持其可信度。《2018年核态势评论》呼吁实现核三位一体指挥与控制系统现代化……核三位一体护佑了70多年和平，我们不能让其过时。”^④毋庸置疑，特朗普政府将这一目标简单化与绝对化，试图以最简单和直接的方式推进这

① Malcolm Chalmers, *Less is Better, Nuclear Restraint at low Numbers*, New York: Routledge, 2016, p. 3.

② David Albright, “Understanding North Korea’s Nuclear Weapon Capabilities, Institute for Science and International Security,” Institute for Science and International Security, May 9, 2018, https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Albright_North_Korea_slides_for_CTR_talk_may_9%2C_2018_final_pdf.pdf.

③ Il Hyun Cho, *Global Rogues and Regional Orders, The Multidimensional Challenge of North Korea and Iran*, New York: Oxford University Press, 2016, p. 33.

④ “New Briefing on the 2018 Nuclear Posture Review,” February 2, 2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1431945/news-briefing-on-the-2018-nuclear-posture-review/>.

一目标，这就不可避免会对现有的国际核安全秩序与规则造成伤害。

事实上，冷战后国际核安全的复杂程度已远超当前美国所能把控的程度，美国虽拥有强大的战略力量，但却很难有效应对来自多个方向对国际核规则与体系的挑战。“1993 年，美国政策所确立的西方主要目标从不扩散转向反扩散，该变化实际上认可了核扩散无法避免的事实。在适当时候，美国政策将从反扩散转向助力扩散，假如美国政府摆脱冷战既定思维，使扩散更能服务于美国与西方的利益。截至 1995 年，美国和西方继续坚持压制政策，该政策最终注定会失败。在多元文明世界中缓慢但却不可避免的权力扩散中，核武器及其他大规模杀伤性武器扩散是一个中心事件。”^①

第三，冷战结束后，俄罗斯国力衰落，欧洲战略平衡被打破，美、苏两国围绕核力量而长期形成的政治默契不复存在。冷战结束后美国成为全世界唯一的超级大国，其军事、科技以及经济实力冠绝全球，“虽然冷战后美国战略力量在数量上缩减，但却变得更加致命。”^② 因此，美国不愿与俄罗斯在国际核军控体系中平分秋色，而是设想在国际核军控体系中掌控更大的话语权与决策权。进而言之，美国对国际核军控体系以及其中《中导条约》产生偏见的根源在于，美国的战略优势与特殊利益诉求并未在国际核军控体系中得到充分体现，《中导条约》未能有效抑制俄罗斯发展各种新型弹道导弹，亦未能有效压制类似中国这样的新兴大国发展弹道导弹。“按照美国国家情报委员会的看法，在最近 20 年，美国与俄罗斯的核目标朝着两个相反的方向发展。美国安全战略的目标是降低核武器的作用，俄罗斯的安全战略则是追求旨在扩大核武器作用的新理念与新能力。”^③

从小布什政府到特朗普政府，美国一直指责俄罗斯违约发展各种新式中程弹道导弹。美国认定俄罗斯研发的某型陆基巡航导弹射程在 500—5 500

① Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Rethinking of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996, pp. 231-232.

② Karl A. Lieber and Daryl G. Press, “The End of MAD: The Nuclear Dimension of US Primacy,” *International Security*, Vol. 30, No. 4, 2006, p. 13.

③ National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D. C.: Director of National Intelligence, December 2012 p. 69, http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.

公里之间，违反了《中导条约》。^① 美国国务院发言人希瑟·诺尔特（Heather Nauert）为此特别强调，“这一重要条约当前正面临危险，俄罗斯已经采取措施，开发、试验和部署陆基巡航导弹系统，该导弹射程超过《中导条约》所限。美国在 2014 年就宣布俄罗斯违反条约义务，尽管美国就该问题与俄罗斯展开积极接触，但迄今为止，俄罗斯官员一直拒绝以任何有意义的方式讨论这种违约行为，也拒绝美国所提供的信息。”^②

事实上，美国不仅是国际核军控体系的创立者，也是最大的受益者。就《中导条约》而言，该条约虽禁止在欧洲部署陆基巡航导弹，但并未禁止在欧洲以外发展海基与空基巡航导弹，这对于重点发展陆基巡航导弹的俄罗斯明显不利，对于拥有先进导弹技术且雄厚财力的美国非常有利。“例如，条约所禁止的中程导弹只是美国和苏联核武库中的一小部分，尽管《中导条约》禁止陆基导弹，但并未禁止美国与俄罗斯大规模发展海基和空基导弹。”^③ 为此，俄罗斯政府很早就曾指出《中导条约》这一弊端，甚至在 2007 年提出退约要求。俄罗斯认为，“该条约严重偏向于美国与北约，因为海基、空基巡航导弹使它们无限受益，却使俄罗斯陆基巡航导弹受到限制。俄罗斯发现其安全环境不利，有很多邻国部署了中程弹道导弹与陆基巡航导弹，使俄罗斯的关键目标受到威胁。”^④ 但是，特朗普政府却固执地认为，《中导条约》并未有效限制俄罗斯发展新型导弹，亦未能限制可能危及美国战略利益的国家发展核武器以及相关技术。这种偏见使美国视《中导条约》和国际核军控体系为仇讎，甚至不惜采用各种极端与偏执手段，美国选择退出《中导条约》正是这种偏见与固执的集中表现。

第四，冷战后国际社会缺乏管控战略武器及其相关技术的新理论与新机

① “Russia’s Violation of the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” U.S. Department of State, December 4, 2018, <https://www.state.gov/russias-violation-of-the-intermediate-range-nuclear-forces-inf-treaty/>.

② “Trump Administration INF Treaty Integrated Strategy,” December 8, 2017, <https://www.state.gov/trump-administration-inf-treaty-integrated-strategy/>.

③ Shen Dingli, “What the Post-INF Treaty World Will Be Like,” China daily, February 21, 2019, <http://global.chinadaily.com.cn/a/201902/21/WS5c6dea76a3106c65c34ea76e.html>.

④ Vladimir Frolov, “Russia’s Superpower Status Teeters with INF Treaty,” *Moscow Times*, October 24, 2018, <https://www.themoscowtimes.com/2018/10/24/russias-superpower-status-teeters-with-inf-treaty-op-ed-a63293>.

制，无法有效应对各种新型核危险，必然导致极具反智倾向的特朗普主义大行其道，后者则直接引爆了中导危机。特朗普主义强调美国优先，强调单边主义、利己主义以及霸权主义外交，强调以极限施压方式解决分歧与矛盾。

“特朗普政府周五宣布，将继承奥巴马政府大部分核武器政策，但对俄罗斯采取更积极的态度。必须说服俄罗斯，如果它在欧洲发动即使有限的核攻击，都将付出‘无法接受的可怕代价’。”^① 特朗普的战略理念和手段追求极限目标，与美国战略传统相比可谓有过之而无不及，但是与当前国际社会的基本现实需要与安全理念相距甚远。美国以持续升压方式压迫朝鲜和伊朗等在拥核问题上让步，既反映了国际社会缺乏关于削减战略武器、降低国际军备水准的新理论与路径，亦反映了美国缺乏有效的核危机处置理论与手段。

虽然特朗普与金正恩举行了两次“特金会”，但始终未能解决朝鲜拥核问题，美朝关系反而持续恶化。美国在退出《伊朗核问题协议》（简称《伊核协议》）的同时，亦对伊朗实施经济制裁，对其持续施压。但是，特朗普对伊朗施压的直接结果是伊朗宣布只能部分履行协议。针对美国大规模陈兵波斯湾之举，伊朗宣布进入战备状态，同时要求美国赔偿蓄意在伊朗制造社会动乱而造成的巨大损失。在美国动用无人机击杀伊朗革命卫队（Islamic Revolutionary Guard Corps, IRGC）“圣城旅”（Quds Force）指挥官苏莱曼尼（Qassem Suleimani）之后，伊朗政府公开宣布不再遵守《伊核协议》的任何限制，英、法、德三国为此宣布启动协议中的争端解决机制，试图和美国联手，共同阻止伊朗最终获得核武器。

更特殊的是，为了摆脱“通俄门”压力，并满足美国军方与建制派的要求，亦为了满足自身成就政治与外交功业的目标，特朗普大肆鼓吹俄罗斯战略力量已经直接威胁到美国的安全利益，而且还有向全世界扩散的危险。“核威胁在本质上从相互销毁，转为如果核武器丢失、被盗或者以某种方式脱离俄罗斯政府的控制，究竟该怎么办？”^② 特朗普此举用意非常明显，就是为

① “Trump Nuclear Policy will Adopt More Aggressive Stance Toward Russia,” CBS, February 2, 2018, <https://www.cbsnews.com/news/trump-nuclear-policy-will-adopt-more-aggressive-stance-toward-russia/>.

② James Conca, “Doomed to Cooperate—Russia, The U. S. and Nuclear Weapon After The End of The Soviet Union,” Forbes, July 12, 2016. <https://www.forbes.com/sites/jamesconca>

自己修正国际核军控体系寻找借口。与此同时，特朗普政府也采取对俄罗斯软硬结合的灵活战略，虽持续施压，但从未停止对话，按照哈佛大学教授格拉汉姆·艾莉森（Graham T. Allison）的说法，“没人能忽视俄罗斯政府发动的攻势，包括发出核战争叫嚣、干涉乌克兰、在叙利亚随意实施轰炸、国内侵犯人权事件频发。但是，由于俄罗斯过于强大，无法退出历史舞台，因此，挑战就是如何在与俄罗斯有交涉的领域推进美国利益、在出现分歧的领域实现管控。”^①显然，美国对俄罗斯采取的投机心态以及实用主义政策，虽然可能在政治上给政客们加分，但却无助于彻底解决美俄关系中的政治矛盾与利益纠葛，只能听任美俄竞争与对抗持续升级。

二、中导危机对美、俄以及国际安全结构的影响

作为后冷战时期国际核事务中的重大事件，中导危机必然会影响美俄关系、国际核安全结构、欧洲乃至国际安全秩序。“美、俄退出《中导条约》，表明国际战略环境正在发生变化。战术核武库的发展导致欧洲与世界其他地区出现更大程度不稳定，特朗普和普京一直拒绝国际规则。”^②中导危机的影响已经超出核安全领域，深入与国际安全相关联的其他各个领域，而且所涉及的对象亦不限于美、俄两国，还包括其他许多国家、组织以及区域。

（一）中导危机对国际核军控体系的影响

毋庸置疑，当前国际核军控体系确有很多不合理之处，例如未能全面反映国际核安全力量的最新变化，未能将朝鲜等国核力量完全纳入国际社会有效控制范围。同时，针对违反《核不扩散条约》（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT）和其他相关规则的国家，不仅对违约行为缺乏系统检查与核实，而且对涉事国家或组织缺乏有效制裁。尤其在重大国际安全

/2016/07/12/doomed-to-cooperate-russia-the-u-s-and-nuclear-weapons-after-the-end-of-the-soviet-union//.

^① Graham T. Allison and Dimitri K. Simes, “Trump and Russia,” *National Interest*, No. 147, January/February 2017, p. 30.

^② Trey Speegle, “Trump Withdraws From INF Treaty with Russia,” *World of Wonder*, February 3, 2019, <https://worldofwonder.net/trump-withdraws-from-inf-treaty-with-russia-but-dont-worry-its-just-nuclear-bombs/>.

危机与挑战面前，国际核军控体系相当脆弱，不仅缺乏行之有效的应对与处置，而且缺乏足够的国际联动，但这些均不足以构成美国退出《中导条约》的理由。因为只要战略武器有市场，国际核军控体系就不会过时，就会继续在国际安全秩序建构中发挥作用。“为实现核限制与战略审慎而采取措施，并不构成反核革命，核限制与核废止并不是一回事，甚至与核边缘化也不是一回事。由于核武器尚未被边缘化，对于21世纪想掌握核武器的国家来说，核武器仍非常重要。”^①中导危机实际上给国际核军控体系带来挑战，将其置于不改革就消亡的境地。从这个意义上讲，国际核军控体系改革势在必行，但改革绝不应完全根据美、俄两国的意志推进，而应符合国际社会的基本安全需要，唯有如此，国际核军控体系才能真正发挥积极作用。

（二）中导危机对美国的影响

冷战结束后，美国在多个国家和地区实施军事干预、发动反恐战争、煽动颜色革命，虽借此扩大了政治与意识形态影响，但亦深陷一系列冲突与战争中难以自拔。

第一，美国退出《中导条约》，与其他废约、退群之举并无本质区别，目的都是实施战略收缩，以便能够集中力量，实现核心利益最大化。美国众议院军事委员会一位高官曾向记者提及，“我们需要做更多工作，在面对潜在对手俄罗斯时，确保我们能够保持竞争优势。因此，我们要采取措施，确保我们能够长期保持参与竞争的能力。”^②不仅如此，特朗普政府还制定了雄心勃勃的战略计划，重点发展美国的核能力与战略影响力。“特朗普特别强调，对美国核武库实施现代化具有重要意义，为此提出了一项总额1.2万亿美元的计划。特朗普致力于兑现诺言，‘强化’和‘扩展’美国核力量，实现其‘现代化’和‘重建’的目标。”^③由此可见，特朗普政府执意退出《中导条约》，并不是想任由国际核力量随意发展，而是意在建立一个完全

① Stephen J. Cimbala, *Nuclear Deterrence in a Multipolar World, The U. S., Russia and Security Challenges*, New York: Ashgate, 2016, p. 152.

② “US Defense Bill Authorizes Development of ‘INF Treaty-Compliant’ Mid-Range missile,” *Russia Today*, November 9, 2019, <https://www.rt.com/news/412525-us-russia-inf-treaty/>.

③ Gunther Hauser, “No Chance to Re-Negotiate INF and JCPOA before 2021,” *Valdai Club*, May 21, 2019, <http://valdaiclub.com/a/highlights/no-chance-to-re-negotiate-inf-and-jcpoa/>.

以美国为中心的国际核军控新体系，美国不仅要在其中拥有压倒一切的力量优势，而且还要享有一切选择、决策以及活动的自由，该体系最终还能确保美国战略利益最大化。

第二，美国退出《中导条约》看似可使美国不再受国际核军控体系的约束，就此可以随心所欲研发各类导弹，但废约行为实质上属于自我否定或自乱阵脚。美国前国务卿希拉里（Hillary Clinton）曾公开表示，退约行为是给普京奉上礼物，只能导致俄罗斯更大规模发展战略力量。以民主党参议员鲍勃·梅赛德斯（Bob Menendez）、杰克·里德（Jack Reed）、马克·沃纳（Mark Warner）为首的多名议员也公开声称，退约会使美国与欧洲盟国利益受损，会淡化国际社会对俄罗斯违反《中导条约》的关注。“美国退出《中导条约》，使北约当前无法真正检测俄罗斯的导弹部署，俄罗斯有可能会增加导弹生产与部署。”^①事实上，美国无法通过拒绝所有盟国、合作国甚至竞争国而实现其优先政策，在国际核军控体系中尤其如此。美国的退约行为等于自动放弃其在国际核军控体系中的优势地位，包括对国际核事务的领导权、对国际战略力量发展的影响力以及在国际交往中的道德标准与意识形态等，虽然这并非美国的初衷，但肯定会降低美国对未来国际安全事务的控制能力。

（三）加剧欧美双方在欧洲核安全乃至国际核力量结构上的认识分歧

第一，特朗普执政后采取了许多“离经叛道”的决策与举措，深为欧洲盟国嫌弃，其中，废除《伊核协议》，退出《中导条约》，不再延续《新削减战略武器条约》，这些做法已经使美欧关系深受影响，使欧洲各国开始有意识地远离美国，双方间隙越来越大。对此，北约欧洲盟军最高司令菲利普·布罗德罗夫（Philip M. Breedlove）就公开对特朗普政府与欧洲各盟国政府缺乏沟通与协商表示不满。“我们不能让此举被视为美国的单边主义，这将非常糟糕。我们需要采取行动，美国需要与我们的盟国保持一致，我们必须拥抱欧洲，与欧洲共同前行。”^②毋庸讳言，中导危机实际上反映了美国对欧洲盟国的影响与掌控能力已经大幅度下降，美国在未来欧洲安全秩序建

^① Trey Speegles, “Trump Withdraws From INF Treaty with Russia.”

^② Daniel Cebul, “Did the US Botch its Withdrawal from the INF Treaty,” *Defense News*, October 22, 2018, <https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2018/10/22/did-the-us-botch-its-withdraw-from-the-inf-treaty/>.

构中的盟友、追随者以及支持者无疑会越来越少。美国在中导危机中自行其是、唯我独尊，客观上增加了欧洲盟国在军控问题上的独立性与自主性，同时也增加了改革国际核军控体系的难度。

第二，中导危机使欧洲承受巨大压力，欧洲必然将成为美、俄两国新一轮导弹竞赛的受害者。“就欧洲而言，美国出现战略紧缩的可能，以及东欧与中东地区不稳定局面持续，给欧洲进退两难的处境增添新内容。”^①在美国宣布废止《伊核协议》后，法、德等国针锋相对地表示，欧洲将继续遵守该协议。在伊朗宣布不再接受《伊核协议》的最后限制后，英、法、德三国则直接甩开美国，启动协议规定的争端解决机制。不仅如此，法、德等国旋即宣布将建立一支欧洲军队，用来保护欧洲免受外来威胁。“事实上，法、德双方已在2017年9月关于《危机应对行动中心》的报告中，提出建立1个师或者3个旅，作为迈向欧盟主要目标的第一步，该目标旨在建立1个军团司令部、3个师和9—12个旅。”^②同时，法、德两国还宣布要建立一个欧洲安全委员会，专门协调欧洲各国防务与安全政策。可以预见，伴随着中导危机后续影响进一步发酵，欧洲盟国在安全政策上将会更加独立自主，不排除它们会与俄罗斯单独展开对话与谈判，双方会就欧洲某些重大安全问题达成默契，或者欧洲国家会直接推动美、俄两国签订新的限制弹道导弹条约。

（四）中导危机将使美俄双方重启军备竞赛

第一，如前所述，美国虽以俄罗斯违约为由退出《中导条约》，但真正目的是认定该条约已无法满足其安全需要，欲以新协议取而代之。对特朗普来说，俄罗斯是否违约实际上并不重要，国际条约与规则是否有效也不重要，重要的是美国退出《中导条约》后，可以完全摆脱相关国际条约与规则的束缚，代之以能够充分体现美国利益的新条约与新机制。新的条约不仅会让美国比对手拥有数量更多、实力更强、技术更先进的战略力量，而且还能够完全占据文化、心理以及舆论优势。鉴于俄罗斯拥有庞大的核武库以及先进的

^① Luis Simón, “Neorealism, Security Cooperation, and Europe’s Relative Gains Dilemma,” *Security Studies*, Vol. 26, No. 2, 2017, p. 212.

^② Sven Biscop, “Putting the core at the Centre, The Crisis Response Operation Centre(CROC) and the future of PESCO,” Royal Institute for International Relations, December 3, 2019, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/11/SPB119.pdf?type=pdf>.

弹道导弹技术，这令美国及其欧洲盟国忌惮。更令美国感到不安的是，俄罗斯经常在国际与区域危机中展示其战略力量，尤其在欧洲安全纷争中更是如此，对美国及其欧洲盟国持续实施战略威慑。”^① 例如，在乌克兰危机期间，俄罗斯就一直以在前沿地区部署战略武器、试射新型导弹等方式，对北约及其成员国实施有效的战略压制。由于拥有强大的战略力量，而且不为美欧等国的各项政策与战略所左右，俄罗斯也一直被欧美各个国家和组织视为重塑冷战后国际安全秩序的最大障碍，必欲除之而后快。

第二，中导危机必然导致美、俄两国重启导弹竞赛。这可能产生两种结果，一是经过激烈的竞争与对抗，美、俄两国在短期内达成一项新的弹道导弹协议，使双方矛盾迅速得到缓解；二是美、俄两国围绕各种新型导弹研发的较量长期化，甚至出现某种固化态势，双方的竞争延续下去。中导危机爆发后，美、俄两国已经不再满足于相互指责，而是陆续展开弹道导弹试射。2019年8月18日，美国率先试射陆基中程巡航导弹。俄罗斯总统新闻秘书佩斯科夫（Evgeniy Peskov）为此发表声明，“关于导弹的技术属性，我不会从技术角度做出任何评论，但我们会不断重申，美国长期以来一直准备违反《中导条约》义务。美国的举动有力地证明，协议是在美国的倡议下被毁掉的，我们对此深表遗憾。”^② 很明显，在战略武器建设上一贯保持强势的俄罗斯不会坐以待毙。在《2018—2025年国家武器装备计划》中，俄罗斯明确提出在2020—2022年装备空基超高音速导弹，在2025年装备海基高超音速导弹，以此弥补空基和海基导弹研发短板。目前，俄罗斯已完成“匕首”空射高超音速导弹在不同区域的测试，部分军队还装备“亚尔斯”战略导弹系统，西部军区试射和部署“伊斯坎德尔”战术导弹系统，配有高超音速滑翔弹头的“先锋”导弹综合系统也已准备就绪。可见，未来美、俄两国围绕战略武器的竞争和对抗几乎成为定局，而且极有可能长期化。

^① Oren Dorell, “U.S. Allies Worry: Russia’s Missile Exercise May Be Top of Nuclear Iceberg,” *USA Today*, October 21, 2016, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2016/10/21/nato-allies-worry-russias-missile-exercise-tip-nuclear-iceberg/92434304/>.

^② “US Test of INF-Banned Missile is Proof Washington Has Long Sought to Destroy the Treaty-Kremlin,” *Sputnik News*, December 13, 2019, <https://sputniknews.com/world/201912131077561687-washingtons-new-missile-test-proves-country-violated-inf-treaty---russian-lawmaker/>.

（五）中导危机将推动更多国家或组织选择自主的战略武器发展路线

第一，中导危机对国际核军控体系造成巨大冲击，给国际核安全结构带来不确定性，而且其影响将是长期和普遍的。除影响美、俄两国的战略方向外，中导危机还会对世界其他国家或组织的战略发展方向产生影响，如中国、印度、巴基斯坦、以色列、日本、韩国、北约、欧盟、欧安组织、东盟等。以北约为例，在中导危机中，北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）就曾公开表明态度，“俄罗斯与美国应该遵守《中导条约》，虽然压力很大，但北约应做好没有《中导条约》的准备。”^①毫无疑问，国际核军控体系日渐松弛，意味着国际社会对许多国家的战略武器以及相关技术的控制松动，也意味着会有更多国家跨入谋求战略武器的行列。目前，在世界范围内寻找发展和部署战略武器的国家大都为欧美所排斥，或者其国内存在比较激烈的民族、宗教冲突，这些国家由于缺少保护而缺乏安全感。因为美国只向其盟国提供保护，“《2010 年核态势评论》（2010 Nuclear Posture Review, NPR）重申，美国的核保护伞是可信的，美国承诺将加强双边纽带与区域纽带，同时承诺美国将与盟国、伙伴国站在一起，使它们的关系能够适应 21 世纪的挑战。”^②不仅如此，由于美国一直热衷于以高压手段对付这些国家或组织，动辄以极端方式压制其拥核要求，或者直接推动这些国家的政权更迭，这些做法势必会进一步激发它们获取战略武器的意愿。

第二，中导危机导致国际和区域安全环境严重恶化，使世界范围内许多国家、组织以及区域不得不面对各种安全风险。中导危机激化了过去为国际核军控体系所掩盖的各种矛盾，导致世界多个地区爆发局部纷争与冲突。例如，在美、伊两国围绕《伊核协议》的战略博弈中，伊朗政府在 2019 年 11 月 30 日公开宣布，其海军将大规模生产自行设计、潜射的“贾斯科”巡航导弹。与此同时，伊朗政府还公布了其他几项军事项目与技术成果。正如伊朗海军少将侯赛因·坎扎迪（Hossein Khanzadi）所说，“这种导弹肯定能

^① Shen Dingli, “What the Post-INF Treaty Would Be Like,” *China Daily*, February 21, 2019, <https://global.chinadaily.com.cn/a/201902/21/WS5c6dea76a3106c65c34ea76e.html>.

^② Inwook Kim and Soul Park, “Deterrence under Nuclear Asymmetry: THAAD and the Prospects for Missile Defense on the Korean Peninsula,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 40, No. 2, 2009, p. 180.

给敌人带来巨大惊喜”^①。毫无疑问，作为中导危机的衍生物，美、伊两国的战略博弈还涉及其他利益相关方，必然会使整个中东地区长期深陷危机。同样，由于美国与朝鲜的敌对状态不断升级，朝鲜于2019年12月10日宣布，在西海卫星发射场成功进行重大试验，双方开启新一轮隔空争辩。虽然近期美国政府向朝鲜公开喊话，希望在2020年10月于瑞典首都斯德哥尔摩举行核谈判，但是这一谈判实际上很难改变双方积存已久的矛盾与分歧，更不可能使朝鲜半岛乃至东北亚地区安全环境得到根本改善。可以预见，中东地区与东北亚地区类似的区域矛盾与冲突将会持续下去。

三、中国应对中导危机的思路与方法

中导危机作为冷战后国际核力量结构演进的一个里程碑，直接关系到国际战略力量的分布与发展，尽管此次危机在表面上看是偶然的，但是实际上其具有某种历史必然性。在美国与其他国家围绕核问题的战略博弈中，特朗普的表现相当随意，几乎是不加掩饰地坚持“美国优先”目标，甚至达到不择手段的程度，毫不顾忌国际条约、义务、道义、规则以及程序，甚至公开置盟友的利益于不顾。这给国际政治与安全的基本走势、安全架构以及程序平添了许多困难与麻烦，但并未带来颠覆性转变，只是从另一个角度反映了当前国际核军控体系中的诸多内在矛盾与分歧。

特别需要强调的是，特朗普政府曾公开声称，《中导危机》并未将中国的中程导弹力量计算在内，这对美国来说是不公平的。“特朗普和博尔顿（John R. Bolton）把2007年普京关于《中导条约》的观点抛在脑后，把中国发展中程导弹当作退约的一个理由。”^②美国试图将退出《中导条约》的责任，推给俄罗斯和中国。不仅如此，德国总理默克尔等多位西方政要也都公开提出将中国纳入中程导弹控制框架。2019年2月18日，默克尔在慕尼黑安全会议上公开要求中国加入新中导条约谈判。无独有偶，英国皇家国际

^① “Iran Navy Starts Its Mass Production of ‘Jask’ Cruise Missile, Unveils Other Military Projects,” Press TV, November 30, 2019, <https://www.presstv.com/Detail/2019/11/30/612482/mass-production-of-Jask-cruise-missile>.

^② Vladimir Frolov, “Russia’s Superpower Status Teeters with INF Treaty.”

事务研究所（Chatham House）也在其研究报告中公开声称，中国 95% 的弹道导弹与巡航导弹都违反了《中导条约》。

欧洲一些国家和美国先后就中国未参加《中导条约》发声，以不同方式逼迫中国表态，要求中国参加美、俄两国的新中程导弹谈判。此举固然是中导危机持续发酵的结果，但亦是欧美借美国退出《中导条约》之机向中国施压，强迫中国交出自身中程弹道导弹及其技术的发展权与使用权。不论是为了回应这些国家的蓄意挑衅，还是面对中导危机后的国际核军控体系改革，中国客观上都需要明确回答以下问题：中国应该在国际核军控体系中扮演何种角色？在中导危机中应该如何应对欧美各国持续施压？应该如何趋利避害、最大程度维护自身的战略利益？中国希望建立怎样的国际核军控体系？等等。很明显，不论中国是否已做好准备，或者意愿如何，中导危机实际上已将中国推上国际核军控斗争的前台，迫使中国必须回答上述问题。^①

（一）参与国际社会对中导危机的处置，防止其消极影响无限蔓延

毋庸讳言，《中导条约》在历史上对维持欧洲战略平衡、抑制美苏军备竞赛发挥了积极作用，但该条约确实存在时代局限，毕竟冷战时期国际安全态势和当前国际战略形势相去甚远，美、苏双方均未预见到冷战后国际安全形势会发生如此巨大变化，对《中导条约》以及国际核军控体系实施改革确有必要。然而，《中导条约》并未完全丧失存在的基础，尽管冷战后国际安全形势极为复杂，但国际核力量的基本结构并未发生变化，美、俄两国仍拥有全世界 90% 以上的核武器，^② 它们仍是当前国际核安全结构中的两大支柱。因此，对《中导条约》以及国际核军控体系的改革只能是局部和渐进式的，绝非特朗普式的率性退约或者推倒重来。

对中国而言，否认《中导条约》与国际核军控体系的内在矛盾，或者对这些问题视而不见、避而不谈，都是不明智的，这种做法只会使自身孤立，

^① 中国外交部军控司司长傅聪在 2019 年莫斯科防扩散大会的专题发言中指出，“国际军控防扩散机制正处在危险的十字路口……国际军控防扩散机制的未来，取决于我们是否能够妥善应对上述危险趋势所带来的挑战。”环球网，2019 年 11 月 9 日，<https://mil.huanqiu.com/article/7Rsj9IyjMek>。

^② Victoria Murphy, “US and Russia Sign Deal to Slash Nuclear Weapons, But They Are Still Allowed 1550 Each,” *Mirror*, April 9, 2010, <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/us-and-russia-sign-deal-to-slash-nuclear-213629>.

或者落入欧美各国媒体预设的舆论陷阱。中国作为全球第二大经济体，不仅是国际核俱乐部的成员，在国际核军控体系中占据一席之地，而且在冷战结束后国际政治、经济与安全秩序建构中也具有举足轻重的地位。“中国拥有庞大的人口、悠久的历史与民族历史、发达的经济，在国际事务中拥有重大影响，但是其核力量要比两个超级核大国小很多，而且与其他国家相比，中国为更多的拥核国家所环绕。”^① 因此，中国不仅不应缺席对中导危机的处置，还应该以积极的心态面对中导危机，争取更多国家或国际组织参与危机处置，以此揭露美国在中导危机处置中推行双重标准、大搞单边与利己行径的实质。“中方反对美退约行为。我们敦促美俄双方通过建设性对话妥善解决分歧，尽快恢复履约。美俄两国拥有世界上 90% 以上的核武器，在核裁军方面负有特殊优先责任。两国应在切实维护现有条约基础上，进一步大幅削减核武器，为其他国家参加核裁军谈判创造条件。”^②

不仅如此，中国还应旗帜鲜明地提出解决中导危机的主张，向全世界说明中国不首先使用核武器的原则，中国只会将自身的核武器用于防御，只会保持有限战略力量等安全方针。“中国始终奉行在任何时候和任何情况下都不首先使用核武器、无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器的政策……始终把自身核力量维持在国家安全需要的最低水平。中国坚持自卫防御原则，目的是遏制他国对中国使用或威胁使用核武器，确保国家战略安全。”^③ 中国坚决反对特朗普政府肆意践踏国际法和国际安全准则的恶劣行为，积极支持欧洲国家裁军主张及其实践，“如果我们允许自己的裁军努力懈怠，如果我们允许自身不重视裁军共识，我们头顶的核阴影就会变长、变深，终有一天它会永久遮蔽光明。”^④ 以欧盟为代表的欧洲裁军实践，无疑有助于推动国际核军控体系的正向改革。中国不会按照美欧等国的

① Hui Zhang, “Chinese Position on Disarmament and Regional Security,” in NikHynek and Michal Smetana, eds., *Global Nuclear Disarmament, Strategic, Political, and Regional Perspectives*, London: Routledge, 2016, p. 265.

② 《外交部发言人就美宣布暂停履行〈中导条约〉义务并启动退约程序答记者问》，新华网，2019年2月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-02/02/c_1124081193.htm。

③ 《新时代的中国国防》白皮书，新华网2019年7月24日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/24/c_1124792450.htm。

④ Malcolm Chalmers, *Less is Better, Nuclear Restraint at low Numbers*, p. 32.

设计推动国际核军控体系改革，更不会按照欧美各国的要求参与所谓的新中导条约谈判。中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪在 2019 年慕尼黑安全会议（Munich Security Conference, MSC）上明确指出，“中国坚定主张维护全球战略稳定。美国单方面宣布退出《中导条约》造成严重后果，国际社会广泛关切。中方希望美、俄能够回到《中导条约》。我们反对《中导条约》多边化。”^①很明显，中国与美、俄两国拥有的战略力量相差甚远，要中国与美、俄两国承担同样的责任显然没有考虑中国的切身安全诉求，这既不符合逻辑，也不公平，显然不利于中导危机得到合理化解。中国将坚持和平崛起，坚持以经济建设为中心的发展理念，不参与美国挑起的各种毁约、干涉以及制裁行动，用实际行动淡化中导危机带给国际社会的各种消极影响，推动国际社会各利益相关方都能参与危机处置，抵制美国肆意改变国际规则的霸凌行径。

（二）提出中国的核安全观，弥补后冷战时期核安全理论空白

众所周知，美国退出《中导条约》以及随后的危机处置均缺乏国际法理依据。不仅如此，国际社会面对新的核安全危机实际上既缺乏足够的思想准备，也缺乏充分的理论支撑，而美国在《中导条约》的处置手法上，也无时无刻不透露出单边、利己以及霸权色彩。这在冷战后国际安全环境中能否行得通，则令人怀疑。事实上，特朗普政府不会走向核孤立主义，其单边化政策旨在谋求更大的控制权，特朗普的言行并无理论新意，不过是以牺牲长远利益换取短期利益，以牺牲全局利益换取局部利益，以牺牲软实力换取硬实力。美国利用国际核军控体系中存在的漏洞，尤其是利用国际社会对冷战后国际核力量结构及其走向缺乏理论解读的状况，试图以一己之力重新构建单极化国际核安全体系，确立新的国际核安全规则，以便最大限度体现美国的安全利益与战略诉求，这种做法不论在理论上还是在实践中都会将国际社会置于危险之中。

与美国相反，中国一直顺应国际和平、发展、合作大势，在国际事务中积极奉行多边主义，倡导构建“人类命运共同体”，秉持共商、共建、共享

^① 《默克尔吁挽救〈中导条约〉》，中方明确反对条约多边化》，参考消息网，2019 年 2 月 18 日，<https://news.sina.cn/2019-02-18/detail-ihqfskcp6183570.d.html>。

的国际发展理念。中导危机爆发后，中国呼吁美、俄两国大规模减少核武器储备，降低战略武器不断升级趋势，避免大规模军备竞赛，重回《中导条约》谈判及相关军控体系中。中国的多边主义理念不同于一般意义上的国际多边主义，中国特别强调国际关系民主化，即不论大国、小国，在国际政治、经济、社会、文化以及安全事务中均享有同等权利，所有国家均共享利益、共担风险。中国的多边主义理念有助于推动国际安全体系不断趋于平面化，有利于冷战后国际安全秩序建构，使其行稳致远。在实践中，中国的多边主义理念可以最大限度抵消美国单边主义对国际核军控体系造成的损害，推动国际社会不同性质的核力量进行谈判与对话。在理论上，中国的多边主义理念无疑会进一步推动国际社会针对后冷战时期国际核力量的理论建构，进而推动国际核军控体系朝着更加合理化的方向发展。

（三）中国应以维护国际和平为目标，灵活有效应对中导危机

在国际层面，中国应该大力推动国际社会的多边合作，旗帜鲜明维护联合国主导的国际安全秩序与规则，以多边主义抵制单边主义，以合作主义对抗孤立主义，充分发动国际社会所有爱好和平的进步力量，掣肘美国的单边主义行径，以更多的平等协商、务实合作以及共同安全行为，最大限度降低特朗普政府废约退群行为的影响，使其无法产生效果。事实上，在利用国际机构与平台推进核领域合作等方面，欧盟已做了大量工作，提供了许多宝贵经验。“在核领域，欧盟在许多机构中展开合作，例如《核不扩散条约》审核大会（Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conferences, NPTRC）、国际原子能机构（International Atomic Energy Agency, IAEA）、核供应国集团（Nuclear Suppliers Group, NSG），还有一些处于无核武器地带、可以作为示范的区域组织。”^① 显而易见，中国的多边合作也可以依托上述条约与机制展开，这些机制客观上具有抑制中导危机消极影响扩散的作用，中国应该充分重视发挥这些条约与机制的作用，使之确实能够在国际核安全体系改革中真正发挥作用。

在区域层面，中国要广泛联合各种区域组织或者大国力量，共同抵制中

^① Traja Cronberg, *Nuclear Multilateralism and Iran, Inside EU Negotiations*, London: Routledge, 2017, pp. 5-6.

导危机的消极影响。鉴于美国是中导危机的始作俑者，俄罗斯虽然是危机的当事方，但却拥有某种法理和道义优势，可以成为制约危机发酵的重要因素。在国际知名智库“瓦尔代国际俱乐部”（Valdai Discussion Club）的专题辩论中，俄罗斯专家就非常自信地提到，“俄罗斯不会因为美国退出《中导条约》而遭受更多损失。”^① 因此，中国应该积极争取身处中导危机漩涡中的俄罗斯，这对于国际社会平稳度过中导危机带来的混乱与无序具有积极作用。2019年6月5日，中国与俄罗斯发表联合声明，强调“美国决定退出《中导条约》将破坏战略稳定，加剧紧张和不信任，使核导领域的不确定性骤增，引发军备竞赛，并使世界多个地区冲突风险上升。中俄两国主张条约当事方通过对话与磋商解决分歧，恢复条约活力，防止事态朝上述方向发展。双方将就此保持密切对话，协调立场。”^②

欧洲既是中导危机的重灾区，也是各种核力量之间矛盾汇聚的焦点，欧盟与北约多个成员国虽然均为美国盟友，但它们同时也与俄罗斯拥有难以割舍的地缘政治关联。如果中导危机在短期内得不到解决，欧洲将成为直接受害者。欧洲国家和相关组织从维护自身安全利益的角度出发，客观上需要对维护国际核军控体系保持积极态度，不会公开支持美国肆意退约的单边主义行为，也不会支持美、俄两国行将开启的军备竞赛。因此，北约、欧盟及其成员国在中导危机处置中注定不会与美国完全保持同步，它们会表达自身的战略诉求。“任何有助于恢复全球军备控制的欧洲倡议都会受到欢迎，欧盟在《伊朗核协议》的签订中发挥了积极作用，其外交力量有助于实现外交成功。当然，与盟国展开合作（尤其与北约展开合作），以及在外交沟通渠道中刻意保持低调，这些都有助于取得成功。”^③ 为此，中国应充分认识欧洲各个国家或组织的战略诉求与美国的差异，中国完全有可能与欧盟、北约以

① Evgeny Buzhinsky and Alexander Khranchikhin, “Russia will Not Lose Denunciation of the INF Treaty,” Valdai Club, June 28, 2017, <http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-will-not-lose-from-the-denunciation-of-INF/>.

② 《中俄联合声明称：核武器国家应停止毫无限制地发展全球反导系统》，中国新闻网，2019年6月6日，<http://cul.chinanews.com/gn/2019/06-06/8857684.shtml>。

③ Sico Van der Meer, “The Demise of the INF Treaty: Can the EU Save Arms Control?” Clingendael Institute, January 24, 2019, <https://www.clingendael.org/publication/demise-inf-treaty-can-eu-save-arms-control>.

及欧洲国家展开直接对话，求同存异，寻找最大的安全公约数，集体反制美国肆意破坏国际核军控体系的行为。

总之，中国作为国际新兴大国、全球第二大经济体，肩负着维护国际和平与区域安全秩序、推动世界经济发展与繁荣的重大责任，对推动国际社会解决中导危机、全力消除危机的消极影响责无旁贷。在中导危机处置中，为制止美国沿袭冷战思维，阻止其各种利己主义、霸权主义以及单边主义行为，中国必须提出自己的安全理念、话语以及规则，以切实可行的路径与方法弥补国际社会在核力量结构中的理论空白与手段欠缺，充分运用中国智慧，在危机处置中推动各相关方展开对话与合作，谋求互利共赢，推动中导危机得到解决，避免因美国一己之私而将国际核军控体系带入危险境地。

毋庸置疑，中导危机给中国带来巨大压力，但同时也带来了发展机遇，积极参与国际社会对中导危机的处置，确保危机得到有效应对，这既可以彰显中国的大国担当与国际道义，又可以在国际事务中真正创立中国的话语空间，使美欧等国更大程度接受中国的话语、规则。这无疑有助于削弱或者打破欧美各国对国际安全事务的话语与规则垄断，有助于推动国际核军控体系向着合理、公正的方向发展，有助于建立共通共融的世界政治、经济、社会、文化以及安全新秩序。

[责任编辑：孙震海]

致命性自主武器系统军控*

——困境、出路和参与策略

龙 坤 徐能武

【内容摘要】 致命性自主武器系统对国际安全和人道主义构成重大挑战，日益成为国际社会关注的重要议题。当前，致命性自主武器系统军控仍然面临概念不清、政治障碍、军事诱惑及问责困难等诸多问题，难以实质性推进。基于对致命性自主武器系统概念、原则和机制的分析，国际社会宜从现有国际法和军控体系出发，以联合国《特定常规武器公约》机制为主导，厘清主要概念，遵守明确区分原则、比例原则，健全相关机制，推动致命性自主武器系统军控稳步前行。中国需重视参与和推动这一议题的探讨，提升在致命性自主武器系统军控谈判中的话语权；同时，中国也要树立底线思维，做好致命性自主武器系统军控受控的相关准备，加快推进中国特色军民融合式人工智能发展进程。

【关键词】 致命性自主武器系统 军备控制 《特定常规武器公约》 联合国

【作者简介】 龙坤，国防科技大学文理学院博士研究生，国防科技战略研究智库实习研究员（长沙 邮编：410073）；徐能武，国防科技大学文理学院教授（长沙 邮编：410073）

【中图分类号】 D815.1 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0078-25

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002005

* 本文系国际军事合作办公室 2018 年度项目“致命性自主武器系统军控研究”的阶段性成果。

随着人工智能技术的不断进步，无人军事平台也在迅速发展，相关技术的武器化带来了国际安全和人道主义隐忧，引起了国际社会的广泛关注。人工智能全球治理逐步提上了议程，^① 尤其引人注目的是致命性自主武器系统（Lethal Autonomous Weapons Systems, LAWS）及其控制。2013年以来，致命性自主武器系统相关议题在国际社会引起越来越广泛的重视和争议，针对致命性自主武器系统进行军备控制的呼声也日益高涨。目前，已有不少国内外学者对致命性自主武器系统可能带来的法律、安全、伦理等问题进行了研究，^② 但尚未有学者深入分析致命性自主武器系统军控当下面临的主要困境，亦未提出相应的中国方案。在此背景下，本文试从概念、原则、制度和监管四个方面提出推动致命性自主武器系统军控的基本框架，认为应从现有国际法和军控体系出发，以联合国《特定常规武器公约》机制为主导，厘清相关概念，明确区分原则、比例原则，逐步编织和完善制度之网，健全监管和核查机制，推动致命性自主武器系统军控稳步前行。

对中国而言，需要重视参与和推动这一议题的探讨，明确自身的核心观点，提升中国在致命性自主武器系统军控谈判中的话语权。同时，也要树立底线思维，做好致命性自主武器系统军控受控的相关准备，加快推进中国特色军民融合式人工智能革命。

① 陈伟光、袁静：《人工智能全球治理：基于治理主体、结构和机制的分析》，《国际观察》2018年第4期，第23—37页；巩辰：《全球人工智能治理——“未来”到来与全球治理新议程》，《国际展望》2018年第5期，第36—55页。

② 代表性文献有，刘杨钺：《全球安全治理视域下的自主武器军备控制》，《国际安全研究》2018年第2期，第49—71页；董青岭：《新战争伦理：规范和约束致命性自主武器系统》，《国际观察》2018年第4期，第51—66页；徐能武、葛鸿昌：《致命性自主武器系统及其军控选择》，《现代国际关系》2018年第7期，第54—62页；徐能武、龙坤：《联合国CCW框架下军控辩证的焦点与趋势》，《国际安全研究》2019年第5期，第108—132页；Nathan Leys, “Autonomous Weapon Systems and International Crises,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, 2018, pp. 48-73; Frank Sauer, “Autonomous Weapon Systems and Strategic Stability,” *Survival*, Vol. 59, No. 5, 2017, pp. 117-142; Patrick Lin, George Bekey, and Keith Abney, *Autonomous Military Robotics: Risk, Ethics, and Design*, U.S. Department of Navy, Office of Naval Research, December 20, 2008, http://ethics.calpoly.edu/ONR_report.pdf; Andrew P. Williams and Paul Scharre eds., *Autonomous Systems: Issues for Defence Policymakers*, The Hague: NATO Communications and Information Agency, 2015; Paul Scharre, *Autonomous Weapons and Operational Risk*, Ethical Autonomy Project, Center for a New American Security, February 2016, https://www.files.ethz.ch/isn/196288/CNAS_Autonomous-weapons-operational-risk.pdf; Paul Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, New York: W. W. Norton & Company, 2018.

一、人工智能革命背景下的致命性自主武器系统军控

致命性自主武器系统军备控制是在 2013 年才进入国际军备控制领域的一个新兴议题，其直接原因是人工智能的快速发展并不断走向军事化、武器系统的自主性不断提升，对于国际安全和人道主义带来了潜在威胁，引起了国际社会广泛重视。

（一）致命性自主武器系统军控的相关概念

一般而言，自主武器（autonomous weapons）被界定为能独立完成搜索目标、决定打击目标以及实施打击等全部作战任务周期的武器系统。^① 相比自主武器，自主武器系统则是指包括传感器、决策单元和弹药等整个构成的能独立完成作战任务的武器系统。而致命性自主武器系统则是指具有致命杀伤力的自主武器系统，也被称为“杀手机器人”（killer robots）或“致命性自主机器人”（lethal autonomous robots, LAR）。^② 从历史上来看，武器系统的自主性呈现一种不断提升的趋势，武器系统进步的同时也伴随着自主程度的提升。据统计，目前至少有 90 个国家拥有无人机，16 个国家或非国家行为体拥有武装无人机。^③ 美国 2018 年 2 月发布的《核态势评估报告》披露，俄罗斯正在开发一种名为“斯塔图斯-6 号”（Status 6）的“新型洲际核动力海底自主鱼雷”；此外，俄罗斯还在积极研发智能导弹、无人机、无人车和军用机器人。^④ 需要指出的是，目前关于致命性自主武器系统的概念和特点，国际上仍然存在很大争议，没有形成共识。

① [美]保罗·沙瑞尔：《无人军队：自主武器与未来战争》，朱启超、王姝、龙坤译，世界知识出版社 2019 年版，第 57—58 页。

② 这几种说法几乎是同一个意思，一般情况下可以通用。

③ Paul Scharre, “Killer Robots and Autonomous Weapons with Paul Scharre,” *Center for A New American Security*, <https://www.cnas.org/publications/podcast/killer-robots-and-autonomous-weapons-with-paul-scharre>.

④ Boris Egorov, “Rise of the Machines: A Look at Russia’s Latest Combat Robots,” *Russia Beyond*, June 6, 2017, https://www.rbth.com/defence/2017/06/06/rise-of-the-machines-a-look-at-russias-latest-combat-robots_777480; and Nikolai Litovkin, “Comrade in Arms’: Russia is Developing a Freethinking War Machine,” August 9, 2017, https://www.rbth.com/defence/2017/08/09/comrade-in-arms-russia-is-developing-a-freethinking-war-machine_819686.

军备控制是指对武器及其相关设施、相关活动或者相关人员进行约束，例如对军备的研究、生产、存储、部署、使用方式等进行约束。^① 冷战期间，学者们对以核武器为代表的战略军备控制进行了广泛而深入的研究，逐渐形成了以战略稳定性为核心概念的经典军备控制理论。冷战结束后，随着科技的迅速发展，军备控制的领域也在不断拓展，较有代表性的有网络空间、外层空间等新兴领域的军备控制。^② 如今，随着人工智能的迅猛发展和不断走向军事领域，致命性自主武器系统被认为可能会威胁到国际安全与全球战略稳定，因此也迅速进入了国际军控界的视野。研究显示，美国、以色列、韩国、英国、俄罗斯等国正开发在选择和攻击目标的关键功能方面具有相当程度自主性的武器系统，如果不加以控制，世界可能会陷入自主武器军备竞赛的危险境地，破坏世界和平与稳定。^③ 顾名思义，致命性自主武器系统军备控制就是指对致命性自主武器及其相关设施、相关活动或者相关人员进行约束和控制，尤其是指对于致命性自主武器系统的研究、发展、部署和使用进行限制和约束。

（二）推动致命性自主武器系统军控的主要平台

目前，致命性自主武器系统军控已经成为全球安全治理的热点话题，出现了多样化的平台。归纳起来，主要有以下几种。

最核心和正式的官方平台当属联合国《特定常规武器公约》（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）会谈机制。该会谈机制致力于“禁止或限制使用被认为对战斗人员造成过分杀伤或不必要痛苦或波及平民的特定类型武器”；此前曾讨论过对无法检测的碎片、地雷、燃烧武器、激光致盲武器、战争遗留爆炸物等常规武器的军备控制问题，并通过了相应的五项议定书；^④ 从 2014 年至今，针对致命性自主武器系统这一议题，该会谈

① 李彬：《军备控制理论与分析》，国防工业出版社 2006 年版，第 4 页。

② 关于网络空间军备控制的相关研究可参见程群：《网络军备控制的困境与出路》，《现代国际关系》2012 年第 2 期，第 15—21 页；关于太空军备控制的经典文献可参见夏立平：《外层空间军备控制的进展与障碍》，《当代亚太》2002 年第 6 期，第 35—40 页；聂资鲁：《外层空间军备控制与国际法》，《甘肃政法学院学报》，2007 年第 4 期，第 95—103 页。

③ 参见官网：The Campaign to Stop Killer Robots, <https://www.stopkillerrobots.org/learn/>。

④ 关于该机制的历史沿革以及附加议定书的主要内容，可参见：Convention on Certain Conventional Weapons, Prohibits or Restricts the Use of Conventional Weapons Which Are

机制已经召开了三次非正式专家会议，并成立专门的政府专家组（Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, GGE on LAWS）围绕该议题召开了多次会议。^①最近的一次是 2019 年 3 月和 8 月召开的政府专家组会议，讨论通过了《致命性自主武器系统领域的新技术问题政府专家组 2019 年会议报告》，确立了多项指导原则。^②除了这一机制外，联合国裁军事务厅（United Nations Office for Disarmament Affairs）、联合国裁军研究所（UN Institute for Disarmament Research）等联合国附属机构也在积极推动这一议题的探讨和解决。^③

与此同时，红十字国际委员会（International Committee of the Red Cross, ICRC）也汇集了多个领域的专家讨论致命性自主武器系统可能带来的技术、法律、伦理等问题，尤其聚焦如何用现有国际人道法规制自主武器系统，并形成报告递交《特定常规武器公约》会议讨论。^④除此之外，联合国框架下的人权理事会与联合国大会第一委员会（裁军与国际安全委员会）也是重要的探讨平台。自 2013 年以来，致命性自主武器系统就成为联合国大会第一委员会每年都要讨论的重点议题，越来越多的国家对该问题表示关切。

除了联合国等官方平台之外，也出现了很多致力于推动致命性自主武器

Considered Excessively Injurious or Whose Effects Are Indiscriminate, <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/more/ccw/ccw-booklet.pdf>.

① 有关该会谈机制下致命性自主武器系统军控探讨焦点、分歧和未来趋势的总结和初步研究，可参见：徐能武、龙坤：《联合国 CCW 框架下致命性自主武器系统军控辩争的焦点与趋势》，《国际安全研究》2019 年第 5 期，第 108—132 页。也可参见 UN CCW on LAWS 官网：[https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument)。

② CCW, *Report of the 2019 session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems*, September 25, 2019, [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/5535B644C2AE8F28C1258433002BBF14?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/5535B644C2AE8F28C1258433002BBF14?OpenDocument).

③ 参见联合国这几个下属机构的官网：<https://www.un.org/disarmament/publications/occasionalpapers/unoda-occasional-papers-no-30-november-2017/>；<https://www.unidir.org/files/medias/pdfs/unidir-statement-ccw-expert-meeting-laws-april-2018-eng-0-746.pdf>。

④ “Autonomous Weapons Systems: Technical, Military, Legal, and Humanitarian Aspects,” Expert Meeting, International Committee of the Red Cross, March 28, 2014, <https://www.icrc.org/en/download/file/1707/4221-002-autonomous-weapons-systems-full-report.pdf>, and “Autonomous Weapons Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons,” Expert Meeting, International Committee of the Red Cross, March 16, 2016, <https://www.icrc.org/en/download/file/21606/ccw-autonomous-weapons-icrc-april-2016.pdf>.

系统军控的非政府组织。2009年，诺埃尔·夏基（Noel Sharkey）等学者共同成立了“国际机器人军备控制委员会”（International Committee for Robot Arms Control, ICRAC），旨在呼吁国际社会对致命性自主武器系统进行广泛探讨和军备控制，尤其是要禁止研发和使用具备核杀伤力的自主武器以及太空自主武器。^① 2012年10月，“禁止杀手机器人运动”（Campaign to Stop Killer Robots）成立，作为一个非政府组织全球联盟，它致力于禁止使用完全自主武器，从而保持人类对使用武力的实际控制。截至2020年1月，已有来自61个国家共140个国际、区域和非政府组织加入该运动。由于其众多的参与方和广泛的影响力，该运动也成为国际上推动致命性自主武器军备控制最为活跃的非官方力量。^② 此外，人权观察组织、未来生活研究所等非政府组织也积极参与了推动限制和禁止致命性自主武器系统的相关运动。^③

（三）参与致命性自主武器系统军控的主要行为体

目前，围绕致命性自主武器系统军控，国际上也出现了多元参与主体。

一是主权国家。如前所述，越来越多的主权国家意识到了致命性自主武器系统的重要性，积极参与到诸如联合国《特定常规武器公约》、人权理事会、“禁止杀手机器人运动”等会议和运动中来，表明本国对于致命性自主武器系统的立场和态度。最为突出的就是《特定常规武器公约》会谈机制已围绕该议题召开多次正式会议并成立了专门的政府专家组，吸引了近百个国家的参与。^④

二是联合国等国际组织人员。较有代表性的有联合国人权理事会“法外处决、即审即决或任意处决问题”特别报告员克里斯托弗·海恩斯（Christof Heyns），他在2013年就向联合国大会提交报告，呼吁重视分析和解决以武

① 参见国际机器人军备控制委员会官网，<https://www.icrac.net/about-icrac/>。

② 参见“禁止杀手机器人运动”官网，<https://www.stopkillerrobots.org/members/>。

③ 参见人权观察组织对于LAWS的表态：Human Rights Watch Statement to the CCW Group of Governmental Experts Options for Future Work on LAWS, March 27, 2019, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/41D084E97FF20C84C12583CB003EE0B5/\\$file/CCW+HRW+statement+27+March+19.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/41D084E97FF20C84C12583CB003EE0B5/$file/CCW+HRW+statement+27+March+19.pdf)；及未来生活研究所官网：<https://futureoflife.org/>。

④ 详见徐能武、龙坤：《联合国CCW框架下致命性自主武器系统军控辩争的焦点与趋势》，第108—132页。

装无人机为代表的致命性自主武器系统对国际人道法和人权造成的冲击问题，很多国家也对这一报告表示了关切。^①

三是知名学者和科学家群体。比较有代表性的有史蒂芬·霍金（Stephen Hawking）、诺埃尔·夏基等。例如，霍金就警告人工智能的快速发展可能导致人类灭亡。^② 2015年7月，1000多名人工智能专家联名发表了一封公开信，严重警告人工智能军备竞赛的危险，并呼吁禁止使用自主武器系统。信中指出：“即使自主武器的部署不合法，但在几年内就可能成为现实，自主武器将在火药和核武器之后引发第三次战争革命。今天人类面临的关键问题是启动全球人工智能军备竞赛还是将它阻止在萌芽状态。”^③ 2017年，100余名机器人和人工智能公司领导人再次联名发表了一封公开信，警告人们自主武器系统造来的危险。^④

四是商界领袖和智库人员。商界代表人物有特斯拉创始人埃隆·马斯克（Elon Musk）、苹果联合创始人史蒂夫·沃兹尼亚克（Steve Wozniak）等。马斯克将发展通用人工智能比作“召唤恶魔”，警告各国竞相发展人工智能武器可能导致全球军备竞赛，呼吁禁止攻击性自主武器。^⑤ 智库也是重要的参与方，比较有代表性的有美国智库新美国安全中心（Center for a New American Security）、斯德哥尔摩国际和平研究所等。^⑥ 其中，美国智库新美

① Christof Heyns, “Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions,” September 13, 2013, http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2013/10/UN-Special-Rapporteur-Extrajudicial-Christof-Heyns-Report-Drones.pdf?utm_source=Press+mailing+list&utm_campaign=6de0426c90-2013_10_17_Heyns_drones_report_UN&utm_medium=email&utm_term=0_022da08134-6de0426c90-286021377. 各国具体关切可参见 Report on Outreach on the UN Report on Lethal Autonomous Robotics, July 31, 2013, http://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2013/03/KRC_ReportHeynsUN_Jul2013.pdf.

② Tanya Lewis, “Stephen Hawking: Artificial Intelligence Could End Human Race,” *Live Science*, December 2, 2014, <https://www.livescience.com/48972-stephen-hawking-artificial-intelligence-threat.html>.

③ “Autonomous Weapons: An Open Letter From AI & Robotics Researchers,” *Future of Life Institute*, July 2015, <http://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/>.

④ “An Open Letter to the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons,” *Future of Life Institute*, 2017, <https://futureoflife.org/autonomous-weapons-open-letter-2017/?cn-reloaded=1>.

⑤ Eric Mack, “Elon Musk: ‘We Are Summoning the Demon’ With Artificial Intelligence,” CNET, October 26, 2014, <https://www.cnet.com/news/elon-musk-we-are-summoning-the-demon-with-artificial-intelligence/>.

⑥ 代表文献有：Vincent Boulanin and Maaïke Verbruggen, *Mapping The Development Of Autonomy In Weapon Systems*, Stockholm International Peace Research Institute, November 2017,

国安全中心的保罗·沙瑞尔（Paul Scharre）长期关注这一议题，并发表了关于致命性自主武器的一系列作品和言论。^① 综合来看，这些参与致命性自主武器军控的群体采取的主要方法有公开呼吁、发表公开信、召开会议等。与以往军备控制不同的是，这次针对致命性自主武器系统军控的探讨吸引了主权国家、国际组织、实体机构、商界领袖、学界和智库精英等多个群体和利益攸关方的广泛关注和积极参与，其重要性和复杂性可见一斑。

二、致命性自主武器系统军控面临的主要困境

当前，推进致命性自主武器系统军控尤其是禁止杀手机器人已经形成了一股国际潮流。根据“禁止杀手机器人运动”网站的统计，截至2019年8月，已经有29个国家明确表示支持禁止完全自主武器系统。^② 尤为引人注目的是，联合国《特定常规武器公约》会谈机制在推动致命性自主武器系统军控上发挥了重要作用，形成了一系列报告文件。

但是，迄今为止国际上并没有对致命性自主武器系统的定义形成共识，也没有形成具有法律约束力的文件来规范该武器系统的发展控制和使用。换言之，致命性自主武器系统军控并没有取得实质性进展，外交步伐没有赶上其技术的发展速度。^③

（一）致命性自主武器系统的相关概念存在广泛争议

对于致命性自主武器系统的相关概念，各国目前尚未形成足够共识。比如，什么才能称得上是致命性自主武器？是彻底禁止它的研发、生产和使用，

https://sipri.org/sites/default/files/2017-11/siprireport_mapping_the_development_of_autonomy_in_weapon_systems_1117_1.pdf。

① 代表作品有：Paul Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War*, New York: W. W. Norton & Company, 2018; Paul Scharre, *Autonomous Weapons and Operational Risk* 等。

② “Country Views on Killer Robots,” Campaign to Stop Killer Robots, https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2019/08/KRC_CountryViews21Aug2019.pdf。这28个国家包括巴基斯坦、厄瓜多尔、埃及、古巴、加纳、玻利维亚、津巴布韦、阿尔及利亚、哥斯达黎加、墨西哥、智利、巴拿马、秘鲁、阿根廷、委内瑞拉、巴西、伊拉克、乌干达、奥地利、中国、吉布提、哥伦比亚、摩洛哥、约旦等。

③ 关于目前致命性自主武器军控中的主要分歧可参见徐能武、龙坤：《联合国CCW框架下军控辩争的焦点与趋势》，第108—132页。

还是只限制它的某一个环节？致命性自主武器对于平民来说究竟是福音还是祸患？以“自主”这一概念为例，“自主性”（autonomy）在不同的领域有着不同的含义。工程学意义上的自主性通常是指机器能在无人干预的情况下独立运行；哲学意义上的自主性主要指道德独立；政治学上自主性的内涵更接近于自治，即自我管理。在军事装备领域，自主性的内涵存在很大争议，究竟什么样的武器系统才能称得上是“自主的”？不同学者、不同国家界定不一。一些机构对于自主武器的界定比较严苛。例如，英国国防部将自主武器系统定义为“能够理解高级意图和方向的系统，基于这种理解及其对环境的感知，这种系统能够采取适当的行动来实现自身目标。”^①而一些学者对自主武器的界定标准则相对较低，例如，彼得·阿萨罗（Peter Asaro）和马克·古布鲁德（Mark Gubrud）就认为，任何能够在没有人类的操作、决定或确认的情况下释放致命武力的武器系统都可被视为是自主的。古布鲁德更是进一步认为，武器系统不需要能够完全自己做出决定，只要它主动涉及从寻找目标到最终攻击这一“准备过程”的一个或多个部分，它就可以被认为是自主的。^②正是由于这种定义分歧的存在，推进致命性自主武器军控面临重重困难。

（二）各国在推进致命性自主武器系统军控问题上的政治意愿不同

历史上，针对特定武器进行军备控制的成功案例（如核武器和生化武器）往往由大国进行主导和推进，各方尤其是大国的政治意愿对于军备控制的成败起着重要作用。但在致命性自主武器系统军控这一问题上，各国由于在人工智能技术发展状况和国家利益的不同而存在明显分歧。总体而言，目前强烈要求限制致命性自主武器系统的主要是中小国家和发展中国家，大国对于致命性自主武器系统军控的意愿明显不足，认为目前致命性自主武器系统的利害尚不明晰，草率制定禁止政策有些为时过早。例如，2018年4月，参

① U.K. Ministry of Defense, “Joint Doctrine Publication 0-30. 2 Unmanned Aircraft Systems,” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf.

② Peter Asaro, “On Banning Autonomous Weapon Systems: Human Rights, Automation, and the Dehumanization of Lethal Decision-Making,” *International Review of the Red Cross*, June 2012, <https://international-review.icrc.org/articles/banning-autonomous-weapon-systems-human-rights-automation-and-dehumanization-lethal>.

加联合国《特定常规武器公约》会议的绝大多数国家代表建议制定一项具有法律约束力的关于完全自主武器的文书即议定书或条约，但法国、以色列、俄罗斯、英国和美国五个国家都表示反对。^① 在同年8月的会议上，与会各方再次讨论了是否需要就完全自主武器问题展开正式谈判，并倡议制定一个全面禁止完全自主武器的条约。但是，由于美国、俄罗斯、韩国、以色列和澳大利亚等国的反对，这个提案最终未能通过。^② 截至2019年8月，有12个国家反对制定一项禁止致命性自主武器系统的国际条约。^③ 以美国为代表的发达国家认为，非但不应禁止致命性自主武器系统研发，反而要鼓励相关的技术创新，原因在于它有望带来很多军事利好和人道主义红利，比如能够增强对平民及民用目标的军事感知能力，在战争中降低平民伤亡的风险。^④ 而其他国家则针锋相对地认为，致命性自主武器系统无法区分军人和平民，可能带来问责真空，降低战争门槛，严重威胁平民安全和人的尊严，不应放任其发展。因此，推进致命性自主武器系统军控也存在明显的政治障碍。

（三）人工智能的潜在军事价值对各国诱惑巨大

目前，世界各国尤其是军事大国正在或明或暗推进人工智能的军事化，这很大程度上是因为人工智能在情报分析、指挥控制、网络作战、军事后勤等领域具有很大的军事应用前景，^⑤ 能够显著提升传统武器系统的自主性，而高自主性意味着利用机器能够实现远超人类的计算及反应速度，并在人机

① “Convergence on Retaining Human Control of Weapons Systems,” April 13, 2018, <https://www.stopkillerrobots.org/2018/04/convergence/>. 详细报告参见: Report on Activities: Convention on Conventional Weapons Group of Governmental Experts meeting on Lethal Autonomous Weapons Systems, April 2018, https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2018/07/KRC_ReportCCWX_Apr2018_UPLOADED.pdf.

② 《美俄坚决反对！联合国全面禁止AI自主武器正式谈判无果而终！》，新浪网，2018年9月2日，<https://tech.sina.com.cn/roll/2018-09-02/doc-ihinpnmr7963431.shtml>。

③ 这12个国家分别是澳大利亚、比利时、法国、德国、以色列、韩国、俄罗斯、西班牙、瑞典、土耳其、美国和英国。参见：“Country Views on Killer Robots,” Campaign to Stop Killer Robots, https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2019/08/KRC_CountryViews21Aug2019.pdf。

④ CCW, *Report of the 2015 Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)*, p.16; CCW, “Humanitarian Benefits of Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapon System,” March 28, 2018, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/7C177AE5BC10B588C125825F004B06BE/\\$file/CCW_GGE.1_2018_WP.4.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/7C177AE5BC10B588C125825F004B06BE/$file/CCW_GGE.1_2018_WP.4.pdf).

⑤ Kelley M. Saylor, “Artificial Intelligence and National Security,” Congressional Research Service, January 30, 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45178>.

通讯受阻时仍然能保持战场信息优势。换言之，战争压力可能会促使各国军队研发和使用致命性自主武器系统。对于大国来说，这是抢占未来军事制高点的战略技术。对于小国来说，这也是有望改变战争游戏规则的战略技术和武器。对于恐怖分子来说，这更是实施恐怖活动的“天赐之物”。迄今为止，美国国防部已经发布了《2018 国防部人工智能战略概要》等一系列人工智能战略文件，^① 成立“算法战跨职能小组”“联合人工智能中心”和人工智能国家安全委员会等机构，全力推进人工智能的军事应用。^② 虽然美国国防部原副部长罗伯特·沃克（Robert Work）曾表示美军“不会将做出致命决策的权力委托给机器”，但他也指出可能会重新考虑这一问题，因为“专制国家”和恐怖分子可能会这样做，美国已经面临人工智能领域的“斯普特尼克时刻”。^③ 与此同时，俄罗斯总统普京强调主导人工智能的国家将成为未来世界的领导者，^④ 俄罗斯也正在着手组建专门开发军用人工智能应用的机构。2017年，俄罗斯成立了高级研究基金会，专门研究自主能力和机器人技术，为此还召开了一场以“俄军自动化”为议题的年度会议。^⑤ 2018年3月，俄罗斯政府发布了人工智能10项议程，计划组建国家人工智能中心等机构。^⑥ 从目前的情况来看，驱动大国制造致命性自主武器系统的军事诱惑

① U.S. Department of Defense, *Summary Of The 2018 Department Of Defense Artificial Intelligence Strategy*, February 11, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>, p.4.

② Sydney J. Freedberg, Jr., “Pentagon Rolls Out Major Cyber, AI Strategies This Summer,” *Breaking Defense*, July 17, 2018, <https://breakingdefense.com/2018/07/pentagon-rolls-out-major-cyber-ai-strategies-this-summer/>; and P. L. 115232, Section 2, Division A, Title X, §1051.

③ Dan Lamothe, “Pentagon Examining the ‘Killer Robot’ Threat,” *Boston Globe*, March 30, 2016, <https://www.bostonglobe.com/news/nation/2016/03/30/the-killer-robot-threat-pentagon-examining-how-enemies-could-empower-machines/sFri6ZDifwlcQR2UgyXIQI/story.html>; Colin Clark, “Our Artificial Intelligence ‘Sputnik Moment’ is Now: Eric Schmidt and Bob Work,” *Breaking Defense*, November 1, 2017, <https://breakingdefense.com/2017/11/our-artificial-intelligence-sputnik-moment-is-now-eric-schmidt-bob-work/>; and Robert Work, Remarks at the Atlantic Council Global Strategy Forum, Washington, DC, May 2, 2016, <https://atlanticcouncil.org/event/2016-global-strategy-forum/>.

④ James Vincent, “Putin Says the Nation that Leads in AI Will be the Ruler of the World,” *The Verge*, September 4, 2017, <https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world>.

⑤ Samuel Bendett, “Red Robots Rising: Behind the Rapid Development of Russian Unmanned Military Systems,” *The Strategy Bridge*, December 12, 2017, <https://thestategybridge.org/the-bridge/2017/12/12/red-robots-rising-behind-the-rapid-development-of-russian-unmanned-military-systems>.

⑥ Samuel Bendett, “Here’s How the Russian Military Is Organizing to Develop AI,” *Defense*

和动力远大于对其实行军控的考虑。

（四）技术和问责问题

除了以上三大问题之外，在技术和问责方面还存在着诸多难题，首先是区分难题。由于致命性自主武器系统概念界定存在争议，加之自主程度的边界很难划分，这给军控带来了一个很大的技术难题。如果无法明确区分全自主、半自主和自动致命性武器，而一概禁止所有这些在致命性武器系统设计中融入了自动化成分的武器系统，这就像要求消灭战争一样不现实。即使实施了禁令，也难以产生实际效果。其次是问责困境。致命性自主武器系统还可能带来“问责空白”（Accountability Gap）的困境，即可能会出现没有哪一方能对自主武器造成的事故后果负责的窘境。比如，军人如果在作战中使用了自主选择杀戮目标的自主武器误伤了平民，犯了违反战争法或国际人道法的罪行，那么这个责任究竟应该归咎于指挥官，还是操作人员，亦或是程序设计者？倘若这并非是操作员有意为之，而是机器没能按照操作员的意图行事造成的非预期事故（unintended accidents），则会使得问责变得更加困难。此外，致命性自主武器系统还可能让各方都有推卸责任的理由，因为其背后有多种人员群体，每个人只是造成“事故”的一小部分。因此，人们的罪恶感可能被稀释，每个人都有理由规避自己的责任。^①再次是核查困难。核查是军控的难点和关键所在，如果不能有效核查，会严重侵蚀军控条约的可信度和有效性。致命性自主武器系统核查最大的困难在于划清人工智能技术的军民界限。从根本上来讲，人工智能算法是软件而不是硬件，它具有很强的易复制性和扩散性。理论上，人工智能技术采用的机器学习算法和大数据都可以几乎为零的成本进行复制和扩散，应用于不同的场景。比如自动驾驶技术既能用于民用交通工具，也能用于军用无人机、无人车和无人潜航器，人脸识别算法既能用于寻找失踪儿童，也能成为致命性自主武器系统的“火眼金睛”。换言之，人工智能技术具有很强的军民两用特性，军用的致命性

One, July 20, 2018, <https://www.defenseone.com/ideas/2018/07/russian-militarys-ai-development-roadmap/149900/>.

^① 关于自主武器问责困境的详细论述，可参见[美]保罗·沙瑞尔：《无人军队：自主武器与未来战争》，第294—296页。

自主武器系统与民用的人工智能设备的支撑技术本质上都是一样的，民用人工智能技术能够通过一定手段转化为军事用途，因此要建立对于致命性自主武器的有效核查机制面临技术上的很大困难。如果被核查国在接受核查时将技术藏匿于民用产品中，待核查之后很快就能转为军用致命性自主武器系统，那么核查就会形同虚设，这也是致命性自主武器系统军控的一大技术难点，并成为很多国家反对在该领域实行军控的重要理由。

三、推动致命性自主武器系统军控的基本路径

鉴于目前致命性自主武器系统军控存在上述困境，难以实质性推进。从理论和实践两个层面出发，笔者试从概念、原则和机制等方面提出推动致命性自主武器系统军控的基本路径。

（一）厘清致命性自主武器系统军控的相关概念

推进致命性自主武器系统军控，首先必须将致命性自主武器系统的相关概念界定清晰，否则很难实际操作。目前来看，厘清以下几个关键概念和问题尤为重要。

第一，如何理解“自主性”？笔者认为，保罗·沙瑞尔的观点颇有参考价值，能够为我们理解自主性提供较为清晰的框架。他认为，理解自主性主要有三个维度，分别是机器承担的任务类型、执行任务时的人机关系以及机器决策的智能程度。从任务类型来看，能够对机器的自主性进行区分，比如有人驾驶汽车上的自动刹车系统，从驾驶汽车这个任务来看它拥有一定自主性但又非完全自主，但从刹车角度来看则是完全自主的。从人机关系（人在观察—判断—决策—行动 OODA 回路中的作用）这一维度来看，自主武器可以分为“人在回路内”（human in the loop），也称为半自主武器；“人在回路上”（human on the loop），也称为有监督的自主武器；以及“人在回路外”（human out of the loop），也称为完全自主武器。在半自主系统中，机器执行一部分任务之后，会停下来等待人类的指令授权再采取下一步行动；在有监督的自主武器系统中，机器能自主进行观察、判断、决策和行动，但人可

以监督系统运行并在必要时进行干预；而完全自主武器系统则能够独立完成观察、判断、决策、行动这一回路。按照机器的智能程度，可以将自主系统划分为自动的（automatic）、自动化的（automated）和自主的（autonomous）。自动系统是指简单的、基于阈值的系统，很少涉及决策过程，如老式的恒温器。自动化系统则是指一种相较自动系统更为复杂的基于规则的系统，需要考虑更多的输入条件并权衡变量，例如现代数字化可编程恒温器。自主系统的智能程度更高，是目标导向自我指导以及内部机制难以被用户掌握的复杂系统。^① 此外，在界定自主性的概念后，还需要对自主武器的自主程度进行量化衡量，并根据不同程度制定相应规则。如，美国海军研究办公室及空军研究实验室（AFRL）就定义了从遥控到完全自主集群的 10 个自主控制级别（Autonomous Control Level, ACL），^② 对无人机的自主程度进行了相对量化的衡量，这一尝试值得国际社会参考和借鉴。

第二，什么是致命性自主武器系统？要禁止哪一类致命性自主武器？是禁止其研发、生产和使用等全部环节，还是只禁止其中的一个或几个环节？如果国际上没有普遍接受的定义能够界定清楚究竟什么是自主武器，对于该武器系统的军备控制也就无从下手。关于致命性自主武器系统的概念，存在多种说法。综合来看，主要是指不需要人类干预，能独立选择和打击目标并能致人丧生的武器系统。^③ 红十字国际委员会对该概念的界定值得重点参考，即“在没有人力干预下能够选择（寻找、察觉、确认、追踪、选择）和攻击（使用武力、压制、损坏、摧毁）目标的武器系统”，自主性是其核心功能。^④ 这一定义相对客观清晰，指出了致命性自主武器系统的致命性、自主性等关键特征。

① [美]保罗·沙瑞尔：《无人军队：自主武器与未来战争》，第 32—37 页。

② 参见：Bruce T. Clough, “Metrics, Schmetrics! How The Heck Do You Determine A UAV’s Autonomy Anyway?” 2002, https://pdfs.semanticscholar.org/0025/3d204cffb9ab60663f79bbc0a68e014e9ede.pdf?_ga=2.30172151.918544268.1579618107-323294172.1579618107。

③ Rebecca Crootof, “The Killer Robots Are Here: Legal and Policy Implications,” *Cardozo Law Review*, Vol. 36, No. 5, June 2015, <http://cardozolawreview.com/wp-content/uploads/2018/08/CROOTOF.36.5.pdf>。

④ International Committee of the Red Cross, “Ethics and Autonomous Weapon Systems: An Ethical Basis for Human Control?” March 29, 2018, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/42010361723DC854C1258264005C3A7D/\\$file/CCW_GGE.1_2018_WP.5+ICRC+final.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/42010361723DC854C1258264005C3A7D/$file/CCW_GGE.1_2018_WP.5+ICRC+final.pdf), p.4.

第三，人类对武力使用应当保持何种程度的判断和控制？目前，几乎所有参与联合国《特定常规武器公约》探讨致命性自主武器系统问题的与会方都强调必须保持人对武力使用的控制，保持人类控制的概念一定程度上成为关于如何处理杀手机器人这一辩论的核心，^①但是对于保持人类对武力使用何种程度的判断和控制这一问题存在不同意见。笔者认为，至少要确保在武器系统上进行最低限度的人类判断和控制，即在确定武力行动是否合法、是否进行攸关生死的攻击行动等问题上必须有人类的干预和参与，决不能放任机器自主做出此类决策。不然，就会使得武力使用脱离人类的控制，引发后续一系列问责和失控问题，甚至会危害人类的生存。而在不涉及人员伤亡的领域中（如卫星数据分析和核生化环境勘察、救援等），可以给机器更多的自主空间，以提升作战效率。

（二）明确针对致命性自主武器系统的核心原则

目前，国际人道法（也称国际人道主义法或武装冲突法）是国际上维护和平、限制战争危害人道的重要保障，其中的主要原则也为国际社会广泛认可。笔者认为，现有以国际人道法和国际人权法为主体构成的法律框架依旧适用于对致命性自主武器系统的约束和管控。要推动致命性自主武器军控进程，保护基本人权，需要明确国际人道法主要原则在这一领域的适用性。

第一，遵守国际人道法中的区分原则。《日内瓦公约第一附加议定书》第48、51、52条规定了区分原则，^②明确冲突各方无论何时均应在平民和战斗员之间以及在民用物体和军事目标之间加以区别，冲突一方的军事行动仅应以军事目标为对象，即禁止或限制使用某些可被认为具有滥杀、滥伤作用的武器系统。^③由此可知，使用致命性自主武器系统直接攻击平民、民用

① 据笔者了解，目前主要是这一句式：“____人类____”。关于“人类”之前的表述包括“有意义的”（meaningful）、“适当的”（appropriate）、“必要的”（necessary）和“重要的”（significant）等，“人类”之后的表述包括“控制”（control）、“介入”（involvement）和“干预”（intervention）等。具体使用哪一个表述，各方存在明显争议，目前尚未统一。

② 《日内瓦公约第一附加议定书》全称为《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》。

③ “1977 Additional Protocol I to the Geneva Conventions,” Columbia Law School, June 8, 1977, <https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/gender-sexuality/Protocol%20I%20and%20II.pdf>.

物体（不论是故意还是失误），无疑都是违反国际人道法的。在这一点上，致命性自主武器系统这一新兴武器与传统武器没有太大区别，国际人道法只从区分的结果角度规定平民和民用物体不得受到攻击和恐吓，并未规定区分的过程应当由谁来完成。因此、无论是由武器系统操作员对目标进行区分，还是由武器本身通过预先设定程序进行自主识别，区分的方法都须遵守这一规定，不能模糊了军民的界限。此外，第一附加议定书第 51 条第 4 款第 1 项还规定禁止“不分青红皂白的攻击”，即不能进行不以特定军事目标为对象的攻击。据此，如果致命性自主武器系统发动未区分军事目标与民用物体的攻击，即构成违法。因此，明确强调致命性自主武器及其应用必须遵守区分原则，才能保护平民，维护人道主义法和基本人权。

第二，要遵守国际人道法中的比例原则。国际人道法关于比例原则的规定，主要体现在《日内瓦公约第一附加议定书》第 51 条第 5 款第 2 项以及第 57 条第 2 款第 1 项。这两条规定禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力的武器系统。^① 它们涉及了“过分”的判断问题，其中明确指出，判断是否“过分”，不是简单地将平民伤亡与敌方伤亡进行比较，而是应当根据具体情况判断发动攻击是否真正符合军事必要这一原则，以确定可接受范围内的附带伤害。作为国际人道法基本原则之一，比例原则旨在禁止发动可能附带使平民生命受损失、平民受伤害、平民物体受损害并且与预期的具体和直接军事利益相比损害过分的攻击。一般而言，致命性自主武器系统的自主程度很高，能够根据预设的程序观察、分析、瞄准和打击目标。因此致命性自主武器系统能否在无人操作或监控的情况下确定具体攻击任务是否具备相应的军事必要性，是判断其攻击合法性的关键。遵守比例原则，意味着在某次特定的军事行动中所获得的军事利益，应该超过其所造成的附带性平民损伤。这就要求在攻击前，武装冲突的一方必须将预期平民伤亡与行动的预期军事效果予以衡量，需要在既考虑总体环境因素又顾及具体因素的情况下，对一次攻击是否遵守比例原则的要求进行主观的个案评估。对于依赖人工智能算法的致命性自主武器系统而言，这种既考虑战场环境客观因素又顾

^① “1977 Additional Protocol I to the Geneva Conventions.”

及社会文化主观因素的自主个案评估将是十分困难的任务。有鉴于此，必须明确致命性自主武器系统遵守比例原则，如果该系统不能达到这一要求，便不能允许其自由发展、生产和使用。

第三，要符合国际人道法中“攻击中的预防措施”(Precautions in Attack)原则以及“退出战斗”(Hors De Combat)法则。其中，“攻击中的预防措施”原则强调准备攻击或决定攻击的人要“采取一切可行的预防措施”，以避免伤害平民。^① 与比例原则相似，这一要求对于致命性自主武器系统的使用而言，要求至少要保证人类指挥官或武器系统操作员对于攻击行为进行恰当的判断，对军事必要性和平民附带损伤风险进行慎重权衡，不可任由机器做出攸关生死的决策，造成不必要的平民伤亡而无法追责。“退出战斗”法则也是国际人道法中的重要规则，其禁止攻击“已经投降或无法战斗”的战斗人员。具体而言，“退出战斗”指的是被俘虏、明确表示投降、无意识或因伤病而丧失作战能力无法进行自卫的参战人员。^② 在致命性自主武器系统这一问题上，目前的技术发展还不足以使机器系统辨析敌方的假投降和假丧失作战能力等“诈骗”和“愚弄”行为，很难使得这类武器系统符合这一原则。在此背景下，可以考虑禁止研发和使用以人为目标的致命性自主武器系统，而对以物体为目标的自主武器系统可以相对宽容。

第四，遵守国际人道法中的公众良知原则。致命性自主武器系统不仅需要遵守国际人道法中规定的以上具体原则，还需在上述原则未顾及的方面，根据符合反映人道主义关怀的“马顿斯条款”(Martens Clause)，对致命性自主武器系统的使用进行有效规制。具体而言，国际人道法中的“马顿斯条款”规定：“凡遇有本条文中未规定之事项，则有种种国际法之原则，从文明人民之惯例上，从人道之原则上，自良心之要求上，发生事变之两交战国与其人民之间，应在此原则之保护与支配下。”^③ 这意味着“马顿斯条款”

① 转引自[美]保罗·沙瑞尔：《无人军队：自主武器与未来战争》，第 291 页。原文参见《日内瓦公约》第 57 条：Article 57(2)(a)(ii), Protocol Additional to the Geneva Conventions of August 12, 1949, (Protocol I); and “Rule 15: Precautions in Attack,” Customary IHL。

② 同上，第 291—292 页。原文参见《日内瓦公约》第 57 条：Article 41, Safeguard of an Enemy Hors de Combat,” Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (Protocol I)。

③ Protocol Additional to the Geneva Conventions of August 12, 1949, and relating to the

禁止有违“公众良知”指引的武器系统。致命性自主武器系统将人类决策的责任转移给旨在夺取人类生命的武器系统，构成了对国际人道法的根本冲击。致命性自主武器系统的自主性正在不断提升，倘若不加以有效管控，可能会接管战斗人员所有的决策权。是否应该赋予机器人以生杀予夺的权力？对于这一问题现有国际法并没有相应的明确条文规定，但是从国际人道法精神来看，致命性自主武器系统对人的生命的伤害或剥夺，应符合国际人道法隐含的公众良知要求。换言之，人工智能技术足够成熟，致命性自主武器系统背后所代表的“致命决策去人类化”要具有人道主义上的正当性，最根本的问题仍在于如何守住“马顿斯条款”所诠释的人道底线，这将是人类不会妥协也不应妥协的一个问题。面对致命性自主武器系统可能对人的生命及尊严带来无法预知的威胁和损害，国际法和军控机制的完善应尽快弥补这一法律制度的漏洞，守住人道主义与道德底线。同时需要指出的是，公众良知这一原则也存在一些显著问题。^① 比如，公众良知与公众舆论能画等号吗？是哪个国家的公众良知？（美国公众的良知？中国公众的良知？全人类的良知？）如何才能对公众在致命性自主武器这一问题上的良知进行有效测量？这些问题还有待国际社会的进一步探讨和解决。

（三）建立和完善致命性自主武器系统军控的相关机制

世界各国为了遏制战争进行了长期不懈的努力，自 1856 年《巴黎海战宣言》（Paris Declaration on Naval War）到 2013 年联合国《武器贸易公约》（Arms Trade Treaty, ATT），国际社会逐步建构起相对完备而有效的国际法和军控机制。致命性自主武器系统军控同样需要织牢制度之网，在遵循现有国际法和军控机制的基础上，稳步推进这一领域的国际安全合作。

第一，完善《日内瓦公约第一附加议定书》第 36 条。对于致命性自主武器系统这一新式武器的出现，除须遵守《海牙公约》和 1949 年《日内瓦公约》及其 1977 年两个《附加议定书》等法律制度外，还需要受 1977 年《第

Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), June 8, 1977, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/d67c3971bcff1c10c125641e0052b545>.

^① 关于公众良知原则在自主武器这一领域的适用问题的详细探讨，可参见[美]保罗·沙瑞尔：《无人军队：自主武器与未来战争》，第 297—299 页。

一附加议定书》第 36 条和《特定常规武器公约》及其附加议定书的直接规制。尤其是 1977 年《第一附加议定书》第 36 条实施措施《新武器、作战手段和方法法律审查指南》指出，“在研究、发展、取得或采用新的武器、作战手段或方法时，缔约一方有义务断定在某些或所有情况下，该新武器、作战手段或方法的使用是否为本议定书或适用于该缔约一方的任何其他国际法规则所禁止。”^① 这一规定旨在通过在发展或取得武器之前断定其合法性的办法，来防止使用那些在一切情况下均违反国际法的武器，并对那些在某些情况下违反国际法的武器的使用加以限制。但从目前建立武器合法性国内审查机制国家寥寥无几的情况来看，这一机制还存在诸多明显缺陷，例如，缺乏交流与互助机制等。有鉴于此，国际社会应正视这些问题，并积极推动这一机制的补充完善和有效落实。

第二，以补充议定书形式将致命性自主武器系统军控纳入《特定常规武器公约》框架。历史上，联合国《特定常规武器公约》对于杀伤人员地雷、燃烧武器、激光致盲武器等对平民可能带来过分杀伤和不必要痛苦的常规武器进行了相对有效的军备控制。致命性自主武器系统作为一种新出现的特定常规武器，国际社会要求遵照国际法和军控机制的基本精神，将其纳入《特定常规武器公约》框架加以有效规制的呼声也在与日俱增。在此背景下，可考虑借鉴历史经验，以《特定常规武器公约》补充议定书的方式，制定对完全自主的致命性武器系统进行规范和限制的措施。同时，在致命性自主武器系统军控因其应用的实际影响尚有诸多争议的情况下，从相对较易达成共识的增强武器审查透明度和国际监管适时介入等方面着手有利于形成共识，将相关军控努力引向以补充议定书形式纳入《特定常规武器公约》框架。

第三，对完全自主的致命性武器系统实行监管下的预先禁止。对致命性自主武器系统实行军控的根本依据，主要来自其脱离了人的控制后可能会出现误杀误伤、滥杀滥伤以及过分伤害这一考量。而脱离人类控制的完全自主的致命性武器系统无论是从法律、伦理还是战略稳定层面来看，都不符合人

^① “1977 Additional Protocol I to the Geneva Conventions,” Columbia Law School, <https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/gender-sexuality/Protocol%20I%20and%20II.pdf>.

类整体价值和各国利益。有鉴于此，可以考虑预先禁止完全自主的致命性武器系统，而不是禁止遥控作战兵器、巡航导弹等低自主性武器。这一军控成功的关键在于建构必要的监管框架，确保对战争中自动化程度越来越高的武器进行区别，然后视其情况进行控制。通过对这一武器系统进行强有力的监管，确保其在选择和攻击目标时受人类的控制，保证它作为一款致命性武器对人的攻击背后总可以找到对应的人来承担责任。针对那种完全自主的、排除了任何人类控制的武器，才应禁止其研发、部署和使用。在这种设想的情景下，人至少仍会是武器系统使用“回路”的一部分，不论致命性武器系统的自主程度如何，都必须确保武器系统在选择和攻击目标时还是受人控制的，人要对其造成的后果负责。换言之，致命性自主武器军控机制应是一个建立在有效监管框架下的甄别性禁止，对于没有人类任何控制就能完全自主致命的武器实行禁止，而非禁止所有的自主武器。

第四，建立具有约束力的致命性自主武器系统军控核查机制。致命性自主武器系统军控机制的重要功能是承担其问责使命。如果仅仅将滥杀、滥伤归之于“由于系统错误造成问题”，可能会出现无辜平民被杀戮但没有任何一方需要对此承担责任的窘境。针对致命性自主武器系统容易引发的问责空白问题，应该构建一套国际监管框架下的甄别禁止机制来为不同自主程度的军事机器行为确定责任。责任划分应该跟随指挥链，需要明确使用不同自主程度致命性武器系统的组织或个人应该对其行动负责；“系统故障”不能成为不必要伤亡的正当理由。有关研发者应该清楚地评估“系统故障”，并预告使用者，使用者就应在权衡“系统故障”的基础上，对不同自主程度致命性武器系统可能出现的错误和罪行负责。如果将这一理念和思路纳入国际人道主义法和国际人权法——目前只管辖人类行动者而非机器，那么这些国际法可能将为致命性自主武器系统的监管提供充分依据。对于非完全自主的致命性武器，因有“人”的控制因素在指挥链中，那么，相应的“人”不管是研发者、生产厂商，还是使用者就必然要承担相应的责任。因此，问题的关键就落到了国际社会到底能不能发现致命性自主武器系统杀害无辜平民的事件，能不能在核查证据的基础上坚决将犯罪分子绳之以法，这就要求对致

命性自主武器系统军控建立有效的核查机制。

四、中国参与致命性自主武器系统军控的策略

当前，中国已经认识到致命性自主武器系统军控的重要性，并已积极参与到这一进程中。^① 对此有以下几种策略可供参考。

（一）联合国国际社会推动联合国框架下的致命性自主武器系统军控

推动致命性自主武器系统军控是大势所趋，是有关人类共同安全的时代命题。各国需要通过一个成熟的平台共同探讨和解决这一问题，制定务实可行的方案，以应对其发展可能带来的挑战和风险，而联合国则是一个很好的平台。在联合国框架下推动致命性自主武器系统军控，既拥有良好的道义支持和历史基础，也更符合中国的国家利益，有助于把握规则制定主动权。从现有的国际法和军控机制体系来看，《特定常规武器公约》作为常规军控领域的重要法律框架之一，其宗旨和原则得到越来越多国家的认同，该机制也已成为致命性自主武器系统军控的核心平台。自 2014 年以来，《特定常规武器公约》机制已召开多次会议，就致命性自主武器系统的概念、特点、技术、伦理、法律、军事等问题展开广泛讨论。为此，中国作为《特定常规武器公约》缔约国之一，应表明对致命性自主武器系统滥用引发人道主义危机的高度关切，积极参与和推动此框架下的致命性自主武器系统军控进程，宜主张在平衡处理人道主义关切和各国正当军事安全需要的基础上，不断完善相关国际法律机制，支持致命性自主武器系统军控以补充议定书形式纳入《特定常规武器公约》框架。此外，还可建议通过联合国决议或者国际条约在联合国设立国际人工智能中心，由各国政府代表、技术专家以及相关非政府组织代表组成，致力于推动致命性自主武器系统的管理以及国际规则制定。技术专家可以专注于解决人工智能的算法歧视、黑客攻击等问题；安全和法律专

^① 例如，中国作为联合国《特定常规武器公约》缔约国，已经多次参加了关于致命性自主武器系统政府专家组会议。参见：“Position Paper Submitted by China” (CCW/GGE.1/2018/WP.7), April 11, 2018, [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/E42AE83BDB3525D0C125826C0040B262/\\$file/CCW_GGE.1_2018_WP.7.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/E42AE83BDB3525D0C125826C0040B262/$file/CCW_GGE.1_2018_WP.7.pdf)。

家则可致力于制定相关的法律和规则。此外，致命性自主武器系统的军控还可以尝试从容易达成共识的方面入手，比如先推动禁止严重威胁国际安全和战略稳定性的核自主武器的研发、生产和使用，然后逐渐进入更艰难的部分。

（二）明确本国立场，强调自身关于致命性自主武器系统的核心观点

第一，强调致命性自主武器系统应该被理解为完全自主的致命武器系统。致命性自主武器系统的定义如果界定模糊，或者包含半自主和自动化武器系统，那么推动致命性武器系统的军控将面临重重阻碍，也无益于世界和平与发展。因为，目前很多武器系统都或多或少带有一定的自动化特征（如精确制导武器），如果将这些也视为致命性自主武器系统进行军备控制，非但不现实，也会损害本国利益。此外，要明确致命性自主武器系统的主要特征，以下几点尤为重要。一是致命性，即自主武器系统具有致人伤亡的功能；二是自主性，即武器系统在执行任务的整个过程中不需要人为干预和控制；第三，不可终止性，即一旦启动就无法终止该武器系统的攻击行为。^① 将致命性自主武器系统界定为完全自主的致命自主系统，既能表明制止“杀手机器人”的态度，也能在推动军备控制时不涵盖现有的一些高自动化或半自主武器系统，这样面临的阻力就会相对小一些，也符合本国利益。

第二，表明坚决不能将攸关人类生死存亡的决定权让渡给机器的态度，要保持人对武器系统和武力使用的有效控制。当前，各国在保持人类对武力使用的控制上基本达成共识，这是攸关人类尊严和生死存亡的道德底线和红线。一旦越过这条红线，杀人机器人就可能泛滥并挣脱人类的控制和束缚，整个人类社会就可能面临灭顶之灾。美国《国防部指令 3000.09》也指出：“自主武器系统的设计应允许指挥官和操作人员对使用武力行使适当程度的人类判断。”^② 其他很多国家也意识到了这一问题的重要性。在这一点上，中国也要坚守底线，反对使用完全的自主武器，坚持人类要在自主武器系统研发、生产、部署的整个过程中发挥基本的控制作用。

第三，强调既要看到致命性自主武器系统对于军事领域可能带来的积极

^① “Position Paper Submitted by China” (CCW/GGE.1/2018/WP.7), p. 2.

^② U.S. Department of Defense, *Directive 3000.09, Autonomy in Weapon Systems*, 2012, p. 2, https://fas.org/irp/doddir/dod/d3000_09.pdf.

影响,也要防范其危险。自主武器系统在很多领域能发挥积极作用,比如可以增强对平民和民用目标的军事感知能力,高度适用于面临核武器、生物武器和化学武器威胁的环境。与此同时,致命性自主武器系统的开发和使用将降低战争的门槛和使用国的战争成本。此外,目前来看,致命性自主武器系统还无法有效区分作战人员和平民,容易造成滥杀、滥伤。有鉴于此,要呼吁所有国家采取有效的预防措施,避免致命性自主武器系统伤害平民。

第四,还要明确致命性自主武器系统军控不应当妨碍民用领域的人工智能技术创新和应用。当前,人工智能正成为推动新一轮科技、产业和社会变革的核心驱动技术,为提升中国人民的生活水平以及军队实力创造了机遇。习近平主席也强调,“加快发展新一代人工智能是我们赢得全球科技竞争主动权的重要战略抓手,是推动我国科技跨越发展、产业优化升级、生产力整体跃升的重要战略资源。”^① 尽管人工智能等新兴技术是致命性自主武器的基础技术,但它们已经在许多国家的经济和社会发展中得到广泛应用。世界各国、各界需要客观而充分讨论人工智能技术的影响,不能草率预设前提或预判结果,因为这可能会阻碍人工智能技术发展。在此背景下,中国应当呼吁禁止致命性自主武器系统的使用,而不是禁止其支撑技术的研发和生产。倘若在还未完全了解致命性自主武器系统的情况下,就草率禁止相关研发,无异于作茧自缚,将会制约中国人工智能技术的正常发展和合理运用,反而给恐怖分子和无视国际规范的国家以可乘之机。

(三) 确立底线思维,做好致命性自主武器系统军控受挫的相关准备

自特朗普执政以来,美国相继退出《跨太平洋伙伴关系协定》《巴黎协定》、联合国教科文组织、《伊核协议》等多个国际协议和组织,令国际社会咋舌。更令人失望的是,2019年8月2日,美国正式退出《中导条约》。^② 美国此举无疑会加剧大国军备竞赛和地缘政治博弈,侵蚀国际核不扩散体系,

① 习近平:《推动我国新一代人工智能健康发展》,习近平在中共中央政治局第九次集体学习的讲话,人民网,2018年10月31日,<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1031/c64094-30374719.html>。

② 《中导条约》的全称为《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》。1987年12月8日,美苏在华盛顿签署了这一条约,规定两国不允许研制和使用射程在500—5500公里的弹道导弹以及陆基巡航导弹。

增加国际军控难度，影响世界对于其他军控协议有效性的信心。

历史表明，军备控制需要大国间的协调一致才能获得实质性推进。但是，美国在推进致命性自主武器系统军控方面并不积极，反而在不遗余力地推动人工智能的军事化。具体而言，特朗普签署了《维护美国在人工智能时代的领导地位行政命令》（Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence）；美国国防部推出“第三次抵消战略”，将人工智能作为核心技术，相继发布《美国陆军无人机系统路线图（2010—2035）》和陆军《机器人与自主系统战略》，并在2018年出台人工智能战略，成立“联合人工智能中心”和“算法战跨职能小组”，全力推动人工智能军事化；美国国防部高级研究计划局（DARPA）也相继推出“小精灵”“指挥官虚拟参谋”等多个与人工智能相关的研发项目。^①在此背景下，致命性自主武器军控的前景并不乐观，在这个领域很难形成一份具有法律约束力的国际文件。即使美国同意签署一份致命性自主武器系统的军控协议，也未必会切实遵守，更难预料其在何时又会像退出《中导条约》一样退出这个协议。因此，中国不能自缚手脚，而应做好两手准备，在积极推动致命性自主武器系统军控的同时，也要推进人工智能的发展及在国防领域的合理运用。

结 束 语

致命性自主武器系统军控前景可期，但依然任重道远。从军备控制的历史经验看，能够取得成功的案例基本要符合以下两个条件或至少其中之一：一是该武器系统威胁国际安全和战略稳定，如核武器和反导系统；二是该武器系统严重挑战人道主义和人权，对平民构成极大威胁，如生化武器、激光致盲武器等。从现有情况看，致命性自主武器系统对这两大领域都可能产生

^① 参见 White House, *Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence*, February 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence>; U.S. Department of Defense, *Summary of The 2018 Department Of Defense Artificial Intelligence Strategy*, February 2019, <https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEG Y.PDF>; 龙坤、朱启超：《算法战争的概念、特点与影响》，《国防科技》2017年第6期，第36—42页。

很大挑战，但具体影响方式目前仍不明晰。可以预见，人工智能军事化已成为不可阻挡的趋势，当前能够做的只是限制其发展领域、程度，为其划定红线，避免自主武器破坏战略稳定和威胁平民安全。

致命性自主武器系统军控攸关个人安全、国家利益和人类前途命运，作为联合国安理会五个常任理事国之一和最大的发展中国家，中国应予以高度关注，积极参与国际社会对致命性自主武器系统军控的探讨，大力推动联合国主导军控机制建构的国际谈判。在推进致命性自主武器系统军控的进程中，中国应承担起应有的大国责任，在维护本国国家利益的同时，推进人类命运共同体建设，守护人类安全和福祉。一方面，中国应明确自身的核心观点和原则，支持以补充议定书形式将致命性自主武器系统军控纳入《特定常规武器公约》框架，构建对致命性自主武器系统有效监管和核查的军控机制。另一方面，中国也决不能自缚手脚，在积极参与和推进联合国主导的致命性自主武器系统军控机制构建的同时，也要加强人工智能发展的战略规划和总体布局，夯实支撑人工智能发展的工业基础和技术支撑，推动军、民用资源的统筹利用，加快推进中国特色军民融合式人工智能的发展进程，这将有利于提升中国在相关领域的实力以及在国际致命性自主武器系统军控谈判过程中的话语权。

[责任编辑：樊文光]

特朗普政府“联欧制华”战略的形成与评估

张一飞

【内容摘要】 从奥巴马到特朗普，中国与欧洲最终分别以“最强大对手”与“最重要盟友”的身份出现于美国的战略图谱，形成了美国“联欧制华”战略的现实和心理基础。“联欧制华”的战略逻辑是：要完成“迅速遏制中国崛起势头”的战略目标，则需要“强大且顺从”的欧洲的援助，因此需要对欧洲进行改造，以便将其纳入美国的对华战略轨道。然而，美国的欧洲改造计划陷入了逻辑困境，即“顺从的欧洲无法强大”，而“强大的欧洲不会顺从”。其根源在于欧洲与美国遏制中国的意愿强度不同，美国以“印太战略”为遏制中国的抓手削弱了欧洲参与其对华战略的意愿，美国本身的吸引力和领导力正在下降。但在某些条件下，美国的“联欧制华”战略也有可能按照美国的战略逻辑发展，比如，欧洲一体化受阻，俄罗斯对欧洲威胁上升，中国成为欧洲民粹主义的针对对象，美国“印太战略”失利转而调整美欧关系等。为应对美国的“联欧制华”战略，中国应继续支持欧洲一体化；努力经营周边外交，尤其是从根本上改善中日关系；通过“一带一路”倡议为国际社会贡献新的战略文化等。

【关键词】 联欧制华 美国对华战略 美欧关系 欧洲改造计划

【作者简介】 张一飞，中国社会科学院美国研究所助理研究员（北京，邮编：100720）

【中图分类号】 D871.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0103-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002006

自特朗普执政以来,美国对华战略框架开始从传统的“接触+遏制”迅速向单纯“遏制”转型。以2018年开始的中美经贸和高科技领域摩擦为标志,这一转型进入高潮,并成为中美建交以来两国关系最为深刻的变化。^①美国已将中国视为全面的和战略性竞争对手,并试图采取一切必要手段尽快遏制中国崛起势头。但与此同时,特朗普政府又与其最重要的欧洲盟友频发龃龉,无论是欧洲主要大国还是欧盟整体都认为美欧关系面临的不确定性因素正在增加。^②美国似乎并未像冷战时期遏制苏联那样团结一切可以团结的力量共同对敌。^③这种迥异于传统结盟对敌策略的行为说明特朗普政府在其全盘战略设计中存在某种非常规考虑。特朗普政府的对欧与对华战略之间是否存在某种联系?如果存在,这种战略联系是如何形成的?应如何对其战略效果进行评估?中国应如何应对?这是本文要回答的主要问题。

一、美国对“最强大对手”与“最重要盟友”的再确认

从奥巴马到特朗普,中国被逐步确定为美国最重要的战略竞争对手,同时,特朗普在世界其他地区的战略收缩则使欧洲的核心盟友地位更加凸显。

(一) 从“重要不紧迫”到“重要且紧迫”的中国

尽管早在奥巴马时期,美国就将中国视为未来的重要竞争对手,并通过强化双边盟友关系、确定与亚太地区的共同议程、建立地区合作机制等方式加大对亚太地区的投入,^④但是,“中国挑战”在其战略清单上尚未成为当务之急,其亚太战略也不能被简单等同于对华战略。首先,奥巴马政府亟待稳定金融危机造成的经济动荡。2007年,美国爆发了次贷危机,美国社会同时承受了物质损失和心理冲击。奥巴马政府不仅急于平息金融危机在国内

① 徐坚:《美国对华政策调整与中美关系的三大风险》,《国际问题研究》2018年第4期,第2页。

② 赵怀普:《“特朗普冲击波”对美欧关系的影响》,《欧洲研究》2017年第1期,第2—4页。

③ 冷战时期,美国为遏制苏联,曾在欧洲实施“马歇尔计划”对欧洲进行经济援助,在日本建立军事基地,甚至在必要的时候主动改善中美关系。

④ 吴心伯:《论奥巴马政府的亚太战略》,《国际问题研究》2012年第2期,第65页。

与国际的连锁反应，更急于找到造成此次金融危机的深层原因，以求精准施策。但美国始终无法从根本上解决其货币国际化与币值稳定性的结构性矛盾，^①只能解决千头万绪的浅层次问题，这造成其心理焦虑进一步升级。其次，奥巴马政府面临小布什时期遗留的中东乱局，急于从反恐泥潭中脱身，但在当时却有越陷越深之虞。尤其是在奥巴马第一任期内，“美国撤军后伊拉克混乱局面没有改变，阿富汗问题政治解决前景黯淡，巴以和谈难以取得进展，叙利亚危机加剧，全面解决伊朗核问题难度不小，地区恐怖主义形势严峻，埃及局势不确定性增加。”^②在此背景下，虽然奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略，却难以在实力相对衰落的情况下全力应对中国，只能在力所能及的范围内强化亚太地区的外围部署。再次，奥巴马政府仍然相信自由主义的力量，希望借助国际机制挤压或塑造中国。以《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)为例，自2009年美国加入该机制之后，尽管其通过重塑地区经济领导权与规则制定权制衡中国的意图十分明显，但更倾向于依靠多边力量采取国际合作方式与中国展开竞争。

然而，特朗普总统上台之后，其认为“中国挑战”日益迫切，成为美国重要而紧迫的战略问题。首先，中国的国家实力与能力在客观上确已发生质变。除经济、军事、科技等硬实力飞速崛起之外，“过去几年来，中国大力强化党的建设，为政治、经济、社会、生态、文化、对外合作提供强有力的支撑；提出总体国家安全观，推动相关立法和政策，设立相应机构机制，将维护国家安全作为重要战略事项，力争更好统筹安全和发展及各领域事务。这导致美国对中国发展方向的疑虑加重，并感受到切实的冲击。”^③其次，美国社会对金融危机已经脱敏，国内民粹主义兴起，特朗普团队为迎合国内思潮，需要将美国的问题归咎于以中国为代表的新兴经济体。以“美国优先”为口号赢得总统选举的特朗普需要逐渐实现其减少贸易逆差的竞选承诺，致

① 李辉、唐世平、金洪：《帝国的光环：美国金融危机的历史制度解释》，《世界经济与政治》2014年第3期，第153—154页。

② 姚匡乙：《美国中东政策的调整和困境》，《国际问题研究》2014年第1期，第37页。

③ 王鸿刚：《新阶段的中美战略博弈与中国对美战略》，《现代国际关系》2019年第3期，第8页。

使在经贸问题上对美国至关重要的中国成为其主要攻击对象。加之特朗普以反建制派自居，不惜加剧美国国内精英与平民阶层的分裂，这虽有利于其竞选目标的实现，却使中国的“靶标”地位在美国国内更加牢固。再次，特朗普政府不再相信自由主义，美国保守主义回归，对外政策趋于强硬。^① 由于美国相对实力的下降，特朗普政府在安全问题上强调更加依赖盟友力量，这也需要树立美国及其盟友的共同对手。中国作为意识形态迥异的大国，更容易被“中国威胁论”裹挟。综合而言，尽管结构性矛盾十分突出，但导致中美关系迅速转向消极的主因仍是美国短期的国内因素而非中国的行为。中国“战略性竞争对手”的身份已在美国国内形成广泛政治共识。

（二）从“被保护”到“软独立”的欧洲

在中国硬实力提升的同时，欧亚大陆另一端的欧洲仍然具有较强的软实力，独立性有所提高。而中国与欧洲对美国不同的身份定位决定了美国必然对双方有不同的战略期许。

二战结束后，欧洲随即成为冷战前沿。在漫长的冷战时期，西欧国家之所以能一方面抵御苏联的威胁，另一方面欧洲一体化不断发展，这均得益于美国对西欧提供的军事保护和经济援助。美欧关系在这一时期体现为西欧对美国的全方位依赖。

然而，冷战结束之后，西欧国家依赖美国的必要性降低，尤其是华沙条约组织解散后，美国和西欧最大的共同安全威胁消失，俄罗斯对欧洲的安全威胁始终停留在外围地区，北约出现功能性休克。^② 而与此同时，欧洲一体化进程加快。1993 年，《马斯特里赫特条约》生效，欧盟成立，并开始作为一支独立的政治力量发挥全球影响力，以 1999 年欧元开始流通和 2003 年法、德反对美国发动伊拉克战争为标志，欧洲（西欧）在冷战格局下形成的对美依赖出现根本性动摇。^③ 在欧洲的独立意志支配下，北约东扩与欧盟东

① 刘卫东：《2016 年的美国政治：民心求变，共识难寻》，载郑秉文、黄平主编：《美国蓝皮书（2017）》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 57 页。

② Howard J. Wiarda, “Where Does Europe End? The Politics of NATO and EU Enlargement,” *World Affairs*, Vol. 164, No. 4, Spring 2002, p. 178.

③ David P. Calleo, “Transatlantic Folly: NATO vs. The EU,” *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 3, 2003, p. 21.

扩呈现同步推进趋势。至乌克兰危机之后，欧洲开始自发采取团结政策，欧洲安全一体化进程加速。自2017年12月欧盟25国启动“永久结构性合作”起，尽管欧洲对外处于军事守势，但其独立的安全与防务能力在北约机制的框架内也已大幅度提升，有利于欧洲独立外交意志的贯彻执行。^①更为重要的是，欧盟国家在国际规则与国际组织中的强大软实力始终蕴藏着引领建立后现代化国际机制的潜力。由于欧盟建设超主权实体的实践在全球独一无二，其在发扬民主价值观、建设国际制度、解决全球性问题、推进区域一体化等领域都具有巨大话语权。^②欧盟国家更加信任多边主义，强调国际法、国际公约、国际组织，倾向于通过外交谈判、政治劝说实现经济层次的合作共赢。^③因此，欧债危机、难民危机、英国脱欧等冲击并没有从根本上动摇欧洲作为全球性力量和美国最核心盟友的地位。

奥巴马时期，美国相对尊重欧洲的独立地位，并积极寻找美欧的共同利益。一方面，奥巴马政府与欧洲仍然面临反恐和稳定中东的共同任务；另一方面，奉行自由主义的奥巴马政府在重视全球性问题方面与欧洲保持着共同偏好。^④特朗普上任后，随着美国战略收缩，美欧关系在共同利益与全球性问题方面出现某些分歧。然而，由于长期以来北约的机制性约束，价值观的彼此认同，以及基于相似市场机制的社会相互依赖，短期内美欧之间的同盟与同道关系仍然牢不可破。美国在世界其他地区 and 机制的收缩，也客观上更加强了欧洲对于美国“最后堡垒”的战略意义。但是，由于特朗普政府对外战略重心转移，美国势必要升级改造美欧关系，美欧出现“离心离德”现象的本质是美国升级改造美欧关系过程中消极面的阶段性反映，这恰恰是欧洲对美战略意义上升而非下降的体现。

（三）美国在中美欧三边关系中的枢纽地位

① 郑春荣、范一杨：《重塑欧美安全关系？——对欧洲“永久结构性合作”机制的解析》，《欧洲研究》2018年第6期，第20页。

② 俞景华：《欧盟软实力：历史的形成与现实的挑战》，《探索》2013年第5期，第65—66页。

③ 周琪：《欧美关系的裂痕及发展趋势》，《欧洲研究》2018年第6期，第88页。

④ 刘霏：《冷战后美国政府的欧洲一体化政策》，《学理论》2013年第27期，第38页。

在中美欧三边关系中，美国最有能力和动力推动三边关系重塑。就发展阶段而言，中国处于物质主义阶段，欧洲处于后物质主义阶段，美国处于两者之间。物质主义强调行为体在物质层面的生存和发展，对应理性政治；后物质主义强调归属感、自我表现和生活质量，^① 对应身份政治。中国作为发展中国家，其主要注意力仍然集中在物质层面，对内通过脱贫攻坚等工程提高人民生活水平，对外通过“一带一路”等倡议加强国际合作，其行为模式完全可以通过合作理性理解。欧洲则已普遍进入后工业化时代，西北欧一些发达国家已经开始将低级政治议题纳入核心关注范围，在国际政治中强调国际社会和文明范式。美国在冷战后既完善了由现实主义和自由主义组成的理性政治思维，又熟悉了由文明、宗教、意识形态等独特标识组成的身份政治思维，由此成为中美欧三方中“同理心”最强的一方。就利益敏感性而言，美国在欧洲与亚太地区都有核心利益，在超级大国、软实力超主权实体和硬实力崛起大国之间构建对本国有利的战略框架，是美国对外战略的题中应有之义。尽管中美欧关系的联动水准尚未达到当年中美苏“战略大三角”的程度，但是中美欧三方的每一组双边关系都开始发生三边影响，且任意两方实力之和大于第三方，美国将对华与对欧战略综合考虑理所当然。

因此，在“最强大对手”与“最重要盟友”身份更加明确的背景下，以及在美国调整三边关系能力最强的前提下，“联欧制华”最有可能成为美国的理性战略选择，并且在客观上具备一定的实施基础。

二、特朗普政府“联欧制华”战略的形成

目前，美国对外政策的两大基础，一是美国对维护全球秩序具有重要作用，二是美国具有以盟友、海外基地、海军机动性、战争威慑为核心的军事优势。^② 在中国与欧洲身份标签鲜明化的背景下，美国全球战略设计势必要考虑中美欧三方的权力格局与敌友身份，并使其大西洋盟友与太平洋对手都

^① Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 66.

^② Benjamin H. Friedman and Justin Logan, “Why Washington Doesn’t Debate Grand Strategy,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 10, No. 4, 2016, p. 17.

被纳入美国的战略轨道。

（一）美国对华战略的两大目标

在奥巴马执政期间，美国将对华战略框架由“接触+遏制”调整为“遏制+接触”，在此基础上，特朗普政府更加旗帜鲜明地在其《国家安全战略报告》中将中国定位为“修正主义国家”和“战略性竞争对手”，^①将“遏制+接触”进一步调整为单纯“遏制”。因此，当下美国的对华战略目标可以从两个角度理解：一是结果目标，二是节奏目标。其中，结果目标指向遏制中国崛起的势头，延长美国的霸权周期。由于霸权国福利已经和美国国运密切相联，一旦美国丧失霸主地位，其作为地区大国的稳定、富足也将不复存在。因此，冷战以来美国始终视霸权为生命，认为其“非霸即亡”，根本不存在罗伯特·卡普兰所谓的“体面的退场”^②。节奏目标指向“迅速”而非“缓慢”地实现结果目标。综合中国历史发展进程、中国第一个百年奋斗目标等推断，如果短期内中国科技、人文领域的发展潜力未受影响，社会经济各项指标发展速度没有出现大幅回落，则标志着中国已平稳度过崛起窗口期，美国遏制中国失败，至少最佳时机已错过。因此，“遏制”包括两个关键：“制”住中国只是结果愿景，用最快速度“遏”住中国才是战略核心，没有“遏”便没有“制”。美国十分清醒地认识到时间在中国一方，一旦与中国陷入持久战，美国在实力层面被中国反超只是一个时间问题。

为了同时实现遏制中国的结果目标和节奏目标，美国一度试图以一己之力对中国进行外围制衡和精准打击。一方面，美国在西太平洋地区打造封锁中国的地缘政治框架，频繁挑动中国周边海上邻国与中国发生海洋主权摩擦。“中国继续忍耐则‘海洋主权’受损，放弃忍耐则‘海洋和平’受害，而‘主权’与‘和平’任何一方受损，中国都将面临周边海洋外交难以为继，甚至提前结束和平崛起战略机遇期的巨大风险。”^③在某些情况下，美国甚

① 赵明昊：《特朗普执政与中美关系的战略转型》，《美国研究》2018年第5期，第33页。

② [美]罗伯特·D. 卡普兰：《即将到来的地缘政治战争》，广东人民出版社2013年版，第321页。

③ 张一飞：《中国周边海洋外交分析》，《江南社会学院学报》2017年第2期，第14—15页。

至直接进入有关海域制造事端。另一方面，美国在中国利益敏感度最大的经贸、高科技领域发起对华“脱钩”行动。美国决心打击中国的产业经济、科技发展，在其本国必然遭受同样惨重损失的情况下，仍然发起对华贸易战和科技战，可见其权力逻辑已经取代市场逻辑，并开始试图对中国进行权力而非经济控制。这必将导致“中美关系不再延续相对紧密的现状，不仅两国经济关系的联动性将降低，在政治关系上也将疏离，战略上的合作减少。”^①

但是，目前美国已经发现上述两手策略都很难在短期内实现“遏”的效果，因此也无法实现“制”的结果。从地缘政治角度看，与中国相比，美国在西太平洋地区的军事盟友体量较小，且经济上高度依赖中国，因此普遍持“骑墙”的观望态度，从意愿到能力都不足以牵制中国。美国全面介入与中国的地缘冲突则注定得不偿失，而且失败风险过大。从社会经济“脱钩”的实际效果看，美国以跨国公司为主的社会力量显然不可能完全配合政府的权力逻辑，长期忍受不必要的损失。因此，美国自知如果不引入新的强大变量共同遏制中国，凭美国一己之力很难实现其对华战略目标，而不能对华“速胜”则等于美国“失败”。

（二）欧洲是美国的“必选项”

在大战略层面，欧洲也许不在美国围堵中国的首发阵容之内，但其成为美国遏制中国的助手却在情理之中，“对于某些华盛顿政客而言，主张‘脱离欧洲盟友的支持，仅依靠本国力量’，甚至会使自己陷入窘境。”^②

第一，欧洲作为一个整体在欧盟对外战略中具有重要作用。根据经济实力、军事实力与地缘政治影响力三项指标，1992年，全球综合国力前十位国家中有德国、法国、意大利、英国四个西欧国家；2017年，全球综合国力前十位国家仍有德国、法国、英国三个西欧国家。^③这说明欧洲大国的实力地位相对稳定，其经济、军事实力与地缘政治影响力没有随着新兴经济体

① 王悠、陈定定：《中美经济与战略“脱钩”的趋势及影响》，《现代国际关系》2018年第7期，第30页。

② Lyubomir Monov, “NATO Under Pressure,” *Journal of Strategic Securities*, Vol. 12, No. 1, 2019, p. 5.

③ Robert Bialoskorski, Lukasz Kiczma, and Miroslaw Sulek, *National Power Rankings of Countries 2019*, Warsaw: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2019, p. 15.

崛起而受到根本性挑战。在软实力层面，欧洲更是西方全球规则制定权与国际舆论主导权的核心基地之一。美国在遏制中国的战略规划中不可能对欧洲视而不见。

第二，欧洲是中国大地缘政治概念的西部边界。地理对于政治的限制不仅取决于地理条件本身，也取决于政治实体的行为能力。中国崛起的过程也是中国地缘政治视野扩大的过程，中国的周边概念立足于但不局限于亚洲，中欧合作取得了长足进步，并越来越深入。尤其在美国加紧从太平洋和印度洋方向对中国进行战略遏制之后，中国以其独有的合作共赢方式向西争取影响力便是其获得发展空间的题中应有之义。美国若不从中国西面的欧洲边界施加压力，则太平洋与印度洋方向的压力反而会成为中国向西拓展的助力。

第三，美欧具有相同的意识形态，这是美国认为争取欧洲制衡中国具有可行性的基础。尽管学界对于意识形态这一概念仍然没有明确的统一界定，但在大部分语境中，意识形态是一种世界范围内的政治性、社会性知觉，包含情感、行为和主张。^①对于政治精英而言，意识形态的主要功能是以观念共同体的名义增强国内士气和夯实同盟合法性，它与国内经济发展模式以及本国传统文化没有必然联系。尽管特朗普政府在某些“西方内部问题”上时有淡化意识形态因素之举，但若将视野放宽至中美欧三边关系，美国认为只要利用意识形态武器便有利于加剧欧洲的不安心理，使其在“非我族类，其心必异”的法则下对与中国合作至少保持犹疑态度。事实上，无论特朗普政府如何渲染“美国优先”，意识形态作为美欧关系框架的基石确实没有改变，意识形态也为美国拉拢欧洲甚至在既定框架内改造欧洲提供了基础。

（三）美国的“欧洲改造计划”

美国“联欧制华”的战略设想在奥巴马时期便已萌芽。“希拉里在2012年的慕尼黑安全会议上鼓励欧盟更多地参与亚太地区的‘战略’。2013年2月，时任副总统拜登更是明确提出，亚洲的和平与稳定也符合欧洲自身的利益，因此随着美国战略中心转向亚太，欧洲应紧随其后。同年1月，时任国防部长帕内塔公开表示，欧洲应该参与美国在亚太地区的防卫事务，扩大安

^① George A. Huaco, "On Ideology," *Acta Sociologica*, Vol. 14, No. 4, 1971, pp. 245-246.

全合作范围。”^①自特朗普执政以来，美国战略重心持续东移，在迅速遏制中国崛起势头的战略目标下，对欧战略从属于对华战略的趋势更为明显。因此，美国与欧洲国家以及欧盟整体发生的冲突不是美国放弃传统盟友的信号，而是美国对传统美欧关系进行适应性改造的结果。无独有偶，冷战期间，美国甚至一度威胁退出北约，但历史最终证明，那只是为了更好地拉拢欧洲以对抗苏联，^②摆脱欧洲从来不在美国的战略议程之中。

从美国的角度来看，如果要将欧洲纳入其对华战略，则必须对原有的美欧关系进行更新、升级。冷战时期的美欧同盟主要为了应对苏联威胁，因此呈现出欧洲与美国不对称相互依赖的关系特征，美国不仅要负责保卫欧洲安全，还要尽量为欧洲提供经济发展机会。但是，这种关系已经越来越不适用于美国当下的战略需求。一是因为中国与苏联是完全不同类型的战略对手，苏联僵化而中国灵活，苏联封闭而中国开放，苏联经济失败而中国经济成功，单纯基于地缘政治的美欧关系不足以应对中国崛起。二是因为美国综合国力尤其是经济实力相对下降，在物质层面已经不足以支撑原有的美欧关系模式。三是因为欧洲一体化使欧洲获得了更强的独立行事的意愿与能力，美欧的世界观与方法论渐行渐远，甚至发展到时常相互指责的地步，美国有充足的理由认为改造美欧关系势在必行。

美国的“欧洲改造计划”目标至少包括两个：一是更强大的欧洲，二是更顺从的欧洲。首先，从实力方面讲，美国既需要欧洲以防御的姿态更多地参与西半球乃至亚太地区的安全防务事务，为相对实力下降的美国分担安全公共产品，也需要欧洲以进攻的姿态配合美国遏制全面性、战略性竞争对手，甚至在时机成熟之际充当主角。为此，美国希望欧洲具备超强的软、硬实力，不能无节制地依附于美国。因此，在美欧关系中，美国要求欧洲国家分担防务费用，尽快形成独当一面的物质能力。不可否认，特朗普政府在北约和欧洲防务成本的问题上有物质得失的考虑，^③但更重要的是，只有迫使“福利

① 赵怀普：《冷战后欧美在东亚的战略互动初探》，《欧洲研究》2014年第1期，第57页。

② John M. Schuessler and Joshua R. Shiffrin, “The Shadow of Exit from NATO,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 3, 2019, pp. 38-42.

③ 张蓓、孙成昊：《特朗普执政后美欧关系的变化》，《国际研究参考》2017年第5

型欧洲”向“战斗型欧洲”转变，才能促进欧洲将实力资源用于对外而非对内。特朗普的“良苦用心”很容易被曲解为短视的商人思维。同时，美国还积极推动欧洲对中国发难，促使其在“实战”中学习，尽快养成独当一面的习惯，而“为了避免利益损失和影响力被边缘化，欧盟对于美国发出的‘携手转向亚洲’的呼吁不得不配合。”^①可见，美国并非抛弃欧洲，而是对美欧关系中的权利、义务、合作机制进行升级换代，目的是促使欧洲自我运行更有力，战略指向更明确。其次，从意愿方面讲，美国需要欧洲在国际机制、国际舆论、外交关系等方面配合美国的战略意图，“站稳立场”，适时发声。尤其在中美在经贸领域摩擦不断的背景下，美国更加希望欧洲与美国发出同一个声音，至少保持中立，不加入中国发起的国际倡议，不对中国开放相关市场，不向中国表达友好愿望。因此，特朗普政府有意对欧洲分而治之，对欧洲主要大国都采取过软硬兼施的外交手段，^②试图引诱或者迫使其顺从美国的意志。

（四）美国“联欧制华”战略的逻辑

综合来看，美国“联欧制华”战略的逻辑思路十分清晰。其一，美国的终极战略目的是维护本国霸权地位，至少是延迟被新兴国家超越的时间。其二，目前对美国造成全面性、战略性威胁的国家是中国。其三，要消除中国威胁必须遏制中国崛起的势头，遏制战略的关键是不打持久战。其四，要在短期内实现遏制中国崛起的目的，仅靠美国难以实现，必须寻求欧洲这一天然盟友的帮助。其五，目前不对称依赖的美欧同盟的结构适应美苏争霸却不适应中美竞争。其六，本着“攘外必先安内”的原则，必须对美欧关系进行优化升级，使欧洲同时具有协助美国的实力和意愿。其七，在条件成熟时，将对欧战略并入对华战略，完成“联欧制华”。由于美国历史上长期将战略

期，第44页。

① 赵怀普：《冷战后欧美在东亚的战略互动初探》，第58页。

② 《特朗普就北约防务与美欧贸易再向德国施压》，中国网，2018年4月28日，<https://news.china.com/internationalgd/10000166/20180428/32357986.html>；《热点前瞻：容克访美能否缓解美欧贸易争端》，新华网，2018年7月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/23/c_1123164302.htm；《特朗普施压英国封杀华为》，大公网，2019年6月4日，<http://www.takungpao.com/news/232111/2019/0604/298768.html>。

重心放在欧洲，又在中国崛起的极短时间内试图将战略重心移至亚太，却从未将两洋战略加以整合。因此，特朗普政府的战略设计实属“在游泳中学习游泳”，充满探索色彩。

目前，特朗普政府正在加紧对美欧关系进行改造，并完成了部分前期和外围工作，取得了一定效果。首先，美国两党在对华政策上形成了新共识，这是其设计并操作两洋战略联动的坚实起点。由于中国崛起对美国整体形成挑战，民主党和共和党都认为过去的对华战略失败，也都认为接触手段无法实现改造中国的长线战略目的，应准备进行全政府、全社会的中美对抗。^①其次，美国从中东等地区收缩战线，准备集中力量，解决主要矛盾。美国“以身作则”是实现“联欧制华”的前提，美国十分清醒地认识到，欧洲暂时只能作为帮手，不能作为主力。例如，在俄罗斯方向，有观点认为美国修复对俄关系可被视为对大西洋伙伴关系价值观的背离，甚至造成美欧之间的严重分裂。^②但从另一个角度来看美国的动机，其改善对俄关系并非要绕过欧洲与俄罗斯进行某种交易，而是要为欧洲减压。只有稳定住俄罗斯这个欧洲最大的外部威胁因素，才能使欧洲将更多的实力、资源投向亚太。再次，美国已经在一定程度上强化了欧洲对中国的防范心理，这为以中国为战略对象改造欧洲、升级美欧关系减少了阻力。一方面，自 2017 年起，美国开始大力渲染中国“锐实力论”，将中国的行为归因于意识形态，强化中国的“威权政府”形象。^③这是一种唤醒和强化冷战记忆的尝试，其目的是破坏中国的国际形象，遏制中国崛起，同时也在客观上点明了中欧价值观的巨大差异，增加了欧洲与中国走近的疑虑。另一方面，美国在欧洲鼓吹民粹主义和保守主义已经收到一定效果，在中欧关系上具体表现为，一些欧洲国家对中国进行投资安全审查，强化市场保护；欧洲不承认中国的完全市场经济地位，并加强对中国贷款支持的基建项目的防范力度。^④

① 侯海丽、倪峰：《美国“全政府-全社会”对华战略探析》，《当代世界》2019 年第 7 期，第 63 页。

② 赵怀普：《“特朗普冲击波”对美欧关系的影响》，第 13 页。

③ 刘国柱：《“锐实力”论与美国对华战略环境的转变》，《美国研究》2019 年第 2 期，第 90 页。

④ 刘作奎：《欧洲保护主义的兴起及其对“一带一路”建设的影响》，《国际问题研究》

三、对“联欧制华”战略的综合评估

尽管特朗普政府改造美欧关系的努力已取得一些成果，但是其战略设计的内在逻辑存在重大矛盾。美国的目标是希望欧洲“更强大且更顺从”，但从欧洲国家的利益出发，如果其“更强大”就不会“更顺从”，反之“更顺从”就无须“更强大”。西方的理性精神既包括代表超越和能动性的努斯精神，也包括代表规范和确定性的罗格斯精神，^①但同一时段内，两者往往不可兼得。努斯精神是追求强大的心理基础，却崇拜独立意志；罗格斯精神是维持秩序的思想保障，却很难突破现状。这种哲学上的对立在美国的对欧政策目标上则表现为顾此失彼，互相矛盾。

（一）欧洲的“顺从”与“强大”不可兼得是逻辑难题

第一，“顺从”则不“强大”的欧洲。如果美国希望欧洲更加“顺从”，那么欧洲必然会继续在安全和经济上依附于美国，导致“无力”配合美国实现对中国崛起势头的迅速遏制，甚至反而会分散美国更多实力。

首先，如果欧洲顺从美国，其分担美国负担的可行性将被削弱。从欧洲意愿上讲，“顺从美国”等于“美国负责”。“顺从美国”是二战之后欧洲外交的主流，除个别政治人物表现出抵触之外，西欧国家在冷战期间完全绑定在美国的战车上。但与此同时，美国不仅要提供整个西半球的公共产品，还必须在一定程度上维持欧洲繁荣。尽管苏联已经解体，但这种心理上的路径依赖和思维惯性仍然存在。如果“顺从美国”等于“欧洲负责”，那么欧洲国家很难对本已严重排斥责任的国内民众做出合理的解释。^②从欧洲能力上讲，“顺从美国”等于“欧洲失灵”。欧洲一体化的进程也是欧盟乃至北约权力扩大化的过程，欧盟权力自主化和欧盟人民自决原则是欧洲发展的基本政治保证。^③如果美国要充当欧洲主人的角色，其习惯性的“越级”指挥

2018年第6期，第66—68页。

① 邓晓芒：《黑格尔辩证法讲演录》，北京大学出版社2005年版，第7—10页。

② 董一凡：《当前欧洲民粹主义的主要特点及发展趋势》，《当代世界》2018年第9期，第63—64页。

③ 贾文华：《从“单民”到“多民”的欧洲民主赤字之争——合法性输入与输出的二维

势必破坏欧盟权威，而一个力量涣散、自我组织力衰弱的欧洲显然无法承担配合美国遏制中国的任务。

其次，为使大部分欧洲国家服从美国的战略安排，美国必须在一定程度上对欧洲分而治之，这将极大消耗美国的精力和实力。目前，美国正在积极利用欧洲内部的“逆一体化”力量。特朗普政府支持英国脱欧的政策明显不利于欧洲一体化进程，却有利于美英特殊关系的强化，美国甚至期待英国在脱欧后将与其达成自由贸易协议作为首要任务。^① 对于欧洲大陆的传统强国尤其是德国，美国使用强力手段试图加以控制。美国不仅对德国内政指手画脚，甚至以拒绝情报共享威胁德国放弃与中国企业合作建设 5G 网络。^② 对于东欧国家，美国致力于扶植追随美国的新的利益代言人，美国甚至将中东部长级会议地点定在与中东问题关系不大的波兰。^③ 然而，这些行为不仅将造成西方世界的内耗，不利于减轻美国的国际负担，甚至有可能激起个别国家的政策反抗。在分化和弱化欧洲的过程中，欧洲国家也有可能寻找新的大国以支持对抗美国权威，这反而将消耗美国更多的精力和实力。

再次，即使欧洲“顺从且强大”，美国要迅速遏制中国，其本身也不可能轻松地作壁上观。美国的战略实践证明，只有美国与欧洲共同全力以赴，才有迅速遏制中国的可能。此处要强调的是美国可能已经陷入“唯权力主义”陷阱，即守成国难以克制“通过不断使用权力验证权力依然存在”的冲动，并在验证中造成实力快速流散，最终导致“权力丧失”。^④ 这是美国难以获得“轻松感”的内在原因，本质上与中国无关。

第二，“强大”则不“顺从”的欧洲。如果欧洲要获得足以配合美国迅速遏制中国的超强实力，则必须在持续增进一体化的基础上快速实现战略实力和能力的飞跃。非如此不足以辅助美国，但若如此则很难接受美国主导。

考察》，《欧洲研究》2016 年第 2 期，第 12 页。

① 《美媒文章：谁将会成为美国在欧洲最好的朋友？》，《参考消息》网，2018 年 12 月 9 日，http://column.cankaoxiaoxi.com/2018/1209/2363859_2.shtml。

② 《美大使威逼德国排挤华为，德国拒绝：不需要美国来做指示》，环球网，2019 年 3 月 13 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2019-03/14533179.html>。

③ 《美国举行中东部长级会议，地点选在了波兰》，环球网，2019 年 1 月 12 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2019-01/14044156.html?agt=15438>。

④ 张一飞：《中国战略文化与“镜子思维”》，《当代亚太》2019 年第 2 期，第 18 页。

首先，强大的欧洲必然是相对统一的欧洲，而统一的欧洲必然拥有独立于美国的战略目标与战略意志，不会任由美国主导。二战后受到明显削弱的欧洲在美苏博弈的过程中已经形成“一体即强大”的战略潜意识，而统一的身份认同不仅取决于价值观认同，也取决于战略目标认同。目前，除非一体化进程持续加强，一个四分五裂的欧洲不可能获得为美国分担提供全球公共产品以及共同遏制中国的实力和能力，而一体化进程的加强势必催生具有欧洲特色的战略设计。即使欧洲有可能根据自身利益与美国分担西半球公共产品，但也必然会推出某些和美国利益相矛盾的战略原则与之分庭抗礼。^①美国固然不愿看到强大的中国，但也不愿看到强大的欧洲，否则中美两败俱伤，却为欧洲崛起创造了条件，同样不符合美国的战略利益。

其次，根据欧洲的战略文化判断，强大的欧洲将更加倾向于与中国合作而非对抗。目前，中欧战略文化相对接近，都主张以和平、合作的方式解决冲突，以创造利益增长的方式实现国家与民族振兴，而非把本国兴盛建立在他国衰落的基础之上。2008年国际金融危机之后，欧洲战略文化开始从物质性文化转向规则性文化，与中国展开合作，双方在全球治理、经济合作、人文技术交流等方面都取得了重大进展，甚至签署了《中欧合作2020战略规划》。^②中国则始终旗帜鲜明地支持欧洲一体化进程。^③欧洲一体化的加深既有利于中国获得更广阔的西方市场，也有利于国际社会与一个统一的欧洲主体对接合作。中国提出的国际合作倡议与欧洲的合作精神与利益诉求相符。中国支持多边主义，“重启和平贸易的丝绸之路，大步走进欧洲，为欧洲带来巨大商机。欧洲似乎开始更加客观、平和地看待中国的崛起，给以善意回应，转变对话态度，调整对华关系，力图搭上非常诱人的‘中国快车’，摆脱经济困境。”^④强大欧洲的独立战略意志对于美国利益而言祸福难料。

① 金玲：《跨大西洋关系：走向松散联盟？》，《国际问题研究》2018年第4期，第36—37页。

② 程卫东：《中欧建立新型国际关系：认知与实践》，《世界经济与政治》2016年第9期，第21—23页。

③ 《外交部发言人：中国坚定支持欧洲一体化进程难能可贵，望欧方珍惜》，新华网，2017年8月31日，http://www.xinhuanet.com/2017-08/31/c_1121580574.htm。

④ 俞正樑：《欧洲的困境及其对华关系》，《世界经济与政治论坛》2016年第6期，第13—14页。

再次，即使欧洲“强大且顺从”，在美国构想的零和博弈场景中，欧洲在客观上会挤压美国而非中国的战略空间。在以分割存量为主题的“美国游戏”中，无论欧洲主观意愿如何，只要其实力上升，必然意味着包括美国在内的其他行为体相对实力下降，紧随其后的国际话语权也将随之变化。因此，以“美国优先”为标尺，“强大的欧洲”客观上与“主导的美国”对立。与之相反，对中国而言，欧洲实力上升有利于提高中欧合作水平，中国乐于看到这一局面。

（二）“联欧制华”逻辑难题的现实根源

鉴于上述逻辑困境，特朗普政府的“联欧制华”战略很难成功。而出现逻辑难题的原因既包括国家的逐利特性，也包括美国对外战略自身的问题。

第一，欧洲与美国制衡中国的意愿强度不同。美国作为两洋国家，战略利益遍及全球，其战略界主要关注全球范围内是否出现了强有力的潜在竞争对手以及以何种方式应对崛起国、修正主义国家的挑战，以巩固美国的霸权地位。^① 特朗普更是把这种关注发挥到了极致，甚至不惜牺牲盟友利益，加强美国的领导权。^② 欧洲的战略利益半径较短，最多覆盖中东地区，其外部威胁主要来自俄罗斯。尽管美欧对于中国的崛起都产生了警惕心理，但美国视中国为心腹大患，其对华战略目的已经由“挤压中国发展空间”向“限制中国发展潜力”转变。欧洲则至多视中国为“遥远的醒狮”，甚至在有利条件下并不排斥与中国合作，其对华战略目的既有塑造中国的一面，也有搭乘中国发展“顺风车”的一面，姿态更加灵活。^③ 同时，即使美欧都希望中国发展势头被遏制，双方也都希望对方火中取栗，己方渔翁得利。在这种心态下，美欧很难形成有效配合，其联动错位甚至公开对立在对华贸易战、科技战、“一带一路”扩展、欧洲5G基站建设等情境中都有体现。^④ 这充分说

① 葛汉文：《“拒绝衰落”与美国“要塞化”：特朗普的大战略》，《国际安全研究》2018年第3期，第86—87页。

② Shaun Narine, “US Domestic Politics and America’s Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership: Implications for Southeast Asia,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, No. 1, 2018, p. 51.

③ 赵怀普、王振玲：《美欧应对中国崛起：理论、战略和互动》，《国际展望》2014年第3期，第13页。

④ 《意大利经济发展部副部长：中意‘一带一路’合作为欧盟树模板》，参考消息网，

明美欧都不希望独自、率先承担与中国对抗的现实后果，甚至都会考虑如何在“中国被遏制之后的世界”中获得最大利益。

第二，美国在“联欧制华”的同时，分散部分力量以打造“印太战略”，严重削弱了欧洲参与其亚太战略的意愿。“印太战略”是美国依赖其他国家实现本国的战略目标，其主要战略抓手是印度、澳大利亚、日本等，战略目的是“以海洋为纽带，以‘自由开放’为价值观原则，突出安全合作逻辑，通过同盟和伙伴，建立以规则为基础的秩序，根本目的在于应对中国崛起对美构成的挑战。”^①这与印度、澳大利亚在新的领域和地区扩大防务与安全合作的意图不谋而合。^②因此，在“亚太再平衡”战略的基础上，“美国还通过建立印太司令部、加强伙伴国关系、构建‘美日澳印’安全合作机制和建立有利于美国的地区经济关系等手段，为‘印太战略’注入实质性内容，军事色彩越来越浓厚。”^③然而，欧洲作为远离亚太和印太安全格局的域外一方，很难真正从地缘政治和军事制衡的角度参与对中国的围堵，而其他软性功能辅助又不符合美国“迅速遏制”的战略目标。因此，美国的“联欧制华”战略原本缺少地缘政治层面的抓手，其“印太战略”的推出更使欧洲在客观上只能作为参与其亚太战略的第二、第三梯队。即使在“印太战略”尚未具体成型之际，美国在一定程度上处于孤立无援的境地，欧洲对与美国“联欧制华”的诚意仍然不足。对美国而言，“联欧制华”与“印太战略”并不矛盾，前者是后者的战略外围，后者是前者的战略抓手；但对欧洲而言，立足印度洋的美国改造欧洲以应对中国的行为便显得多此一举且强人所难。

第三，美国的吸引力与领导力正在下降。欧洲不愿将其与美国战略绑定的根本原因在于美国手中的“胡萝卜”和“大棒”都在失效。事实上，国际

2019年3月23日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20190323/2375331.shtml>。《德国官员重申5G建设不会排除华为》，人民网，2019年5月17日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0517/c1002-31090728.html>。

① 潘飞：《“印太战略”考虑下的特朗普政府对台政策》，《台湾研究》2019年第4期，第56页。

② David Brewster, “The Australia-India Framework for Security Cooperation Another Step Towards an Indo-Pacific Security Partnership,” *Security Challenges*, Vol. 11, No. 1, 2015, p. 47.

③ 杨震、王森：《论美国“印太战略”面临的障碍与困境》，《国际观察》2019年第3期，第45页。

行为体的战略目的可以调整，战略手段可以变化，战略条件可以积累，但是这些变化出现的原因或是有利可图或是迫不得已。自 2008 年国际金融危机以来，美国对包括欧洲盟友在内的世界其他国家和地区的控制力都有所下降，这既有美国主观的收缩意愿，也有客观上美国实力相对下降的制约。从未来预期管理来看，由于美国无法像从前一样负责，越来越多的国家不得不重新思考采用何种发展模式，能否搭乘别的“便车”。尽管美国处于相对而非绝对衰落之中，^① 但是对于霸主衰落的预期却会使从前唯美国马首是瞻的国家开始考虑另谋出路。同时，由于美国在社会福利制度、教育制度、医疗制度等方面存在严重的代际透支，^② 外向的相对衰落是否有可能向内向的绝对衰落转化尚未可知。从现实发展趋势来看，“由于西方七国集团（G7）对全球经济影响和调控能力的下降，新兴国家被其纳入到全球经济治理机制中，G7 的作用正逐步被更具代表性的二十国集团（G20）所取代，后者逐步发展为全球治理体系的中心。”^③ 而西方世界对全球控制力普遍下降的原因之一正是美国对西方世界的控制力下降，美国已无法仅凭他国对自身的良好预期对其进行吸引和控制。

（三）“联欧制华”战略潜在的成功变量

尽管基于上述深层原因，美国“联欧制华”战略在大概率上将会陷入内生逻辑冲突而失败，但在某些条件下，欧洲也有可能被动或主动地向特朗普政府的“联欧制华”战略靠拢。

第一，欧洲一体化进程受挫，美国对欧洲国家各个击破，分别胁迫其加入反华阵线。欧盟和北约作为最重要的欧洲一体化框架都未能将欧洲从主权意义上合而为一，这为外部力量分化或影响欧洲留出了空间。^④ 一些非欧盟及非北约双重身份国家经常凭借其在机制上的便利，拒不配合；另一些双重

① [美]约瑟夫·奈：《美国世纪结束了吗？》，北京联合出版公司 2016 年版，第 29—30 页。

② [美]马克·莱文：《民主的假面：即将逝去的美国光环》，中信出版集团 2017 年版，第 18—19 页。

③ 张东冬：《美国国家实力衰落与国际权力格局的变化》，《国际展望》2018 年第 2 期，第 47 页。

④ Tinatin Aghniashvili, “Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation,” *Connections*, Vol. 15, No. 4, Fall 2016, p. 67.

身份国则因在欧盟的安全与防务政策上存在分歧而使欧盟的共同安全战略缺乏前瞻性。^①此外，一些外部因素，如迅速蔓延的难民危机、伊朗核危机等，也损害了欧洲的共同体身份，甚至使各国分歧公开化、尖锐化。这些分歧对于美国而言是其将欧洲各国逐个纳入本国战略轨道的契机。

第二，俄罗斯的西方战略对欧洲造成巨大威胁，且中俄两国进一步走近，这导致欧洲在客观上必须和美国保持政治合作。欧洲的对华态度不仅受到美国对华战略的影响，也直接受到俄罗斯对欧战略的冲击。在中、美、俄、欧四边关系中，尽管中俄合作远不及美欧同盟紧密，但大国之间维持战略平衡的默契则使中俄往往倾向于保持一致。尤其在特朗普政府将中国和俄罗斯同时确定为“修正主义国家”之后，中俄战略合作呈现明显上升趋势。而“欧盟对俄政策与美有共同之处，比如反对俄罗斯干预乌克兰，它们认为俄罗斯破坏了欧洲安全秩序，都对俄罗斯实施了严厉的经济和金融制裁；反对并防范俄罗斯所谓传播假新闻、对西方实施混合战；某种程度上均视俄罗斯为主要威胁并采取遏制政策等”。^②在此背景下，如果俄罗斯主动出击，加剧与欧盟国家的紧张关系，则有可能迅速传导至中欧关系，至少使欧洲在政治上更加依赖美国，进而与中国冷淡。

第三，欧洲内部民粹主义急速膨胀，对华战略认知出现重大转变，主动配合美国的“联欧制华”战略。目前，欧盟内部的民粹主义泛滥主要源自金融危机与中东地区动荡，欧洲普通民众普遍将其悲惨境遇归咎于内部精英的无能与非基督教文化的入侵。^③但是，随着中国与欧洲的经济往来更加频繁，双方的共同利益与各种冲突必将同时增加，欧洲民粹主义势力有可能转而将中国作为攻击对象。美欧民粹主义在未来甚至有可能出现合流趋势，并通过降低本国决策弹性的方式对以中国为代表的新兴经济体造成巨大压力。

第四，美国实施“印太战略”失利，欧洲的战略地位进一步上升，美国

① Tinatin Aghniashvili, “Towards More Effective Cooperation? The Role of States in Shaping NATO-EU Interaction and Cooperation,” p. 69.

② 张健：《美俄欧中互动：欧盟角色及其政治取向》，《现代国际关系》2019年第2期，第15页。

③ 张莉：《多样的欧洲民粹主义及其对民主制度的影响》，《国际论坛》2019年第1期，第63—64页。

被迫在胁迫与放纵欧洲之间寻找新的平衡点。美国的“印太战略”与“联欧制华”战略正同步推进，并呈现一定的资源竞争关系。“印太战略”“最大的问题是缺乏可行的路径和可信的资源支撑，完全落地的可能性不大。”^① 如果“印太战略”无法将中国海上力量和行动能力限制在一定范围内，欧洲国家作为美国的主要盟友将受到更多重视。在此情境下，特朗普团队有可能站在欧洲立场上，在更加尊重欧洲利益与感受的基础上，寻找美国与欧洲新的利益平衡点，以使欧洲能够在遏制中国方面最大限度提供帮助。欧洲则有可能被美国更为理性的政策所吸引，跟随美国。

四、中国对美国“联欧制华”战略的应对

尽管美国的“联欧制华”战略最终无法按照其单边意志完全成功，但是在某些特殊条件下仍有可能以多种方式取得进展。作为美国亚太地区的准假想敌，中国战略必须从被动应对向主动作为转变，针对美国“联欧制华”战略的特征，精准应对。

（一）继续支持欧洲一体化，对“更强大”的欧洲施加影响

每当美国需要从危机中进行战略收缩之际，“对于失去欧洲的恐惧就会迅速被对欧洲引领全球主义的反感所取代，”^② “强调霸权力量和退出各种国际机制也会成为常态。”^③ 换言之，美国的相对衰落和美欧关系紧张化往往同步。因此，在现阶段美欧龃龉不断之际，中国将获得大量与欧洲国家建立紧密关系的机会，并从经济、科技、外交等多方面对其施加影响。目前，主要欧洲国家或加入“一带一路”倡议，与中国建立更多经济联系；或对中国企业参与欧洲 5G 网络建设持开放态度。中国只需继续保持开放，作为成熟市场的欧洲将与中国扩大合作领域，更新合作形式。^④ 但是，中欧关系的

① 胡波：《美国“印太战略”趋势与前景》，《太平洋学报》2019 年第 10 期，第 21 页。

② David P. Calleo, “Transatlantic Folly: NATO vs. The EU,” *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 3, 2003, pp. 17-18.

③ *Ibid.*, p. 20.

④ “习近平成功访问欧洲三国：中欧关系进入新时代”，中国社会科学网，2019 年 4 月 14 日，http://ex.cssn.cn/index/index_focus/201904/t20190414_4864017_1.shtml。

走近是双方利益交融的体现，西方国家仍然认为中国融入国际体系是受利益驱动，而非价值观使然；^① 而美欧同盟在共同意识形态的基础上，还受到来自北约军事同盟、跨大西洋政治同盟等传统机制的约束，极难发生根本动摇。

（二）努力经营周边地区，以获得稳固的地缘政治基础

国际政治中不乏偶然因素和特殊人物造成的反逻辑和反理性现象，从底线思维出发，中国必须为有可能出现的美欧联合遏制中国的局面做好准备。当中美欧三边关系向着最不利于中国的方向演化时，中国外交战略中的另一个支点，即周边地缘环境将面临最严峻的考验。尽管通过“亲、诚、惠、容”外交理念的指导与“一带一路”倡议的实践，中国周边环境得到较大改善，但是仍不可掉以轻心。由于历史原因，中日关系始终处于“斗而不破”与“和而不亲”的状态。然而，在现实主义回潮、逆全球化兴起的背景下，中国和日本具有推动经济全球化、重塑全球治理格局、开展第三方市场合作等巨大共同利益，推动中日关系向前发展。中国应该主动展开高层与民间交流，双方共同为两国经济合作减少阻力，争取构建“中日经济命运共同体”^②，为美欧共同遏制中国的最坏局面做好准备。

（三）与“一带一路”沿线国家共创全球治理新理念

随着“一带一路”沿线国家基础设施建设的逐渐完善与经济的高速发展，中国要为“一带一路”建设从经济阶段向文化阶段过渡做好准备。和而不同、合作共赢、平等互信等中国理念是对现行的以权力政治为主的国际战略文化的有益补充，“一带一路”倡议的实践正是这些新型战略理念的试验场和推广地。中国是“一带一路”倡议的发起者和推动者，却不是独占者和操纵者。“一带一路”必须不断吸收沿线国家的优秀文化，使所有沿线国家都有参与感和归属感，拒绝西方式的“先改造后加入”“先臣服后分工”的国际机制建设模式。当亚欧大陆范围内形成了不同于霸权式或平衡式的以合作理性为主的战略文化，在全球市场的作用下，美欧国家的自由主义社会力量必将拒

^① Ties Dams and Frans Paul van der Putten, “China’s Rise and Liberalism,” in *China and Liberal Values in International Relations*, Netherlands: Clingendael Institute, 2015, p. 13.

^② 王竞超：《中日第三方市场合作：日本的考量与阻力》，《国际问题研究》2019年第3期，第93页。

绝被权力逻辑裹挟，积极参与其中，这将最终弱化美欧遏制中国的意愿和能力。同时，这种开放共建的机制建设方式与美国的“退群”行为将形成鲜明对比，并且符合中国构建人类命运共同体的整体外交理念。

（四）升级对美危机管理机制

“危机管理与战争行动的最大区别在于后者着眼于打赢，而前者的目的在于防止战争，同时维护自身利益。”^① 以往中美危机管理主要着眼于具体事件的危机防控，但随着中美战略竞争性上升，战略层次的危机管理必须尽快提上日程，防止和缓解战略危机。对中国而言，对美危机管理重点应放在抑制美国对华战略的“速胜”冲动，实现“事缓则圆”，促使美国对华战略框架从“迅速遏制”转向“遏制但不求速胜”，继而转向“遏制+接触”，再转向“接触+遏制”，甚至转向“接触不遏制”，乃至“合作共赢”。这一方面需要中国对美国展示强大实力，使美国认识到对华战略“速胜”是不可能的；另一方面中国要持续释放合作信号，提出具体的合作方案，为美国提供另一条与中国共处之道。同时，中国也要更有效地回应其他国家的合作信号，提升战略信誉，为中美危机管理做出示范。^②

结 束 语

早在19世纪，托克维尔在其著作《论美国的民主》中一度将美国描绘为人类政治的灯塔。^③ 但是，随着两次世界大战和冷战的结束，“灯塔”越亮但越不能容忍其无法“照亮”的角落。中国人“和而不同”的政治智慧也越来越无法被美国理解和接受，因为在二元对立哲学的信奉者眼中，“不同”是“和”的绝对障碍，除非“与我相同”或“消灭不同”，否则和平无法实现。随着中国的迅猛崛起，中美关系中的现实主义回潮不可避免。

在此背景下，欧洲被美国视为改造对象。从表面上看，欧洲似乎是特朗

① 王辑思、徐辉：《中美危机行为比较分析》，载张沅生、史文主编：《对抗、博弈、合作：中美安全危机管理案例分析》，世界知识出版社2007年版，第45页。

② 孙学峰、张希坤：《中美战略选择与中国周边环境变化》，《现代国际关系》2019年第5期，第53页。

③ [法]托克维尔：《论美国的民主》，红旗出版社2017年版，第170页。

普政府“印太战略”的“预备队”，和特朗普的对华战略相联系未免牵强附会。但事实上，无论美国在中国周边如何布局，其大战略层面的主要战略盟友只能是欧洲。无论是日本、菲律宾，还是澳大利亚、印度，都不足以从根本上动摇中国的崛起势头。欧洲可以为美国提供的潜在援助方式十分多样，比如，帮助美国分担西半球公共产品的供给，直接参与中国周边行动，引导国际规则和价值向不利于中国崛起的方向发展等。但是，美国自身能力的下降和欧洲内部情境的变化使欧洲的“强大”与“顺从”不可兼顾。除非欧洲的内外条件再度出现巨大变化，否则美国的“欧洲改造计划”与“联欧制华”战略将很难获得成功。

现实主义思想主导的权力政治已经盛行很久，但这并不足以作为其仍将继续支配国际政治的依据。现实主义者要解决的首要问题是“如何实现生存”，其世界观是“对方真实意图不可知晓”，其方法论是“如果不能以进攻消灭对方，至少要保持实力均衡以防御”。但正如《俄狄浦斯王》所揭示的那样，人类因内心阴暗试图逃避悲剧的行为恰恰酿成了悲剧本身。在大部分国家已经不必为存亡忧虑、国际合作预期已经颇具基础、崛起大国并无进攻意图的背景下，美国不断挥舞现实主义大棒恫吓世人的行为令人遗憾。中国应保持战略定力，在努力确保本国生存和发展空间的前提下，用实际行动为世界贡献一种超越现实主义的国际战略新文化。

[责任编辑：樊文光]

浅析欧盟的战略自主

——以防务合作为切入点

夏晓文

【内容摘要】 2016年6月，欧盟对外行动署发布了《欧盟外交与安全政策的全球战略》，其中提出了“战略自主”的愿景。深刻变化的国际局势是欧盟提出这一愿景的背景。但是，由于欧盟长期以来在安全防务方面一直处于对美国的战略依赖之中，因此，在追求和实现战略自主上动力和能力不足。防务自主是战略自主的前提，建设可信的防务能力是欧盟谋求战略自主的必要条件。对于欧盟这样的超国家组织来说，防务能力的建设显然依赖成员国之间高效率、高质量的防务合作。通过对欧盟防务合作的具体措施和重点项目的分析，可以发现欧盟防务合作能够有针对性地弥补其目前防务能力的缺陷和短板，并促使其防务能力得以提升。但欧盟战略自主依然面临内部和外部的双重制约，内部制约来自欧盟内部的制度因素，即欧盟如何通过一体化的深化来形成真正意义上的“欧盟的战略”；外部制约来自欧盟与世界主要大国的关系态势，尤其是美国和俄罗斯对欧盟战略自主的牵制。这些制约因素使得欧盟战略自主的前景并不明朗，但是从另外一个角度来看，目前的确是欧盟实现战略自主的最好时机。对中国而言，欧盟实现战略自主利大于弊，中欧双方在促进欧盟战略自主、塑造国际多边秩序方面有合作的空间。

【关键词】 欧盟战略自主 防务合作 防务自主 永久结构性合作

【作者简介】 夏晓文，华东政法大学外语学院讲师（上海 邮编：201600）

【中图分类号】 D814.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)02-0126-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202002007

2016年6月，欧盟对外行动署（European External Action Service）发布了题为《共有的愿景，共同的行动：一个更强大的欧洲》（Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe）的欧盟外交与安全政策全球战略^①（以下简称《欧盟全球战略》）。这是欧盟自2003年出台《更加美好世界中安全的欧洲》（A Safe Europe in a Better World）的安全战略之后，再次在外交与安全政策领域发布总体战略。

在这份战略文件中，自主（Autonomy）成为一个被多次提及的关键词，同时还提到，这一战略孕育了欧盟战略自主的雄心，适当的雄心和战略自主对于欧洲在其境内外提高和平与安全的能力至关重要。^②此后，欧盟政界和学界对欧盟的战略自主进行了广泛的讨论。

在这些讨论中，较有影响的包括德国科学与政治基金会（Stiftung Wissenschaft und Politik）发布的研究报告《欧洲战略自主：行为体、议题和利益冲突》^③。该研究报告对欧盟的战略自主进行了非常系统的论述，包括欧盟战略自主的定义和内涵、欧盟各国的角色、行动领域以及一个多极化的国际社会对欧盟战略自主的制约等。总体而言，该报告认为，欧盟战略自主不能只是对特朗普当选美国总统后一系列言行的被动反应；世界上的其他大国不会坐等欧盟实现内部行动一致；在塑造自由主义的全球秩序上，中、俄两国并非欧洲的合作伙伴；在所有相关领域（安全政策除外），欧盟实现战略自主取决于一体化的深化；战略自主的致命短板是安全与防务政策；对战略自主发挥决定性作用的国家是德、法两国。另一项重要的研究成果是《战略自主与欧洲防务——通向一支欧洲军的道路？》，^④在这部论文集中，研究者将欧盟战略自主与欧洲防务、欧洲军建设的问题结合起来，邀请了欧盟各成员国约30位专家分国别论述了各国内部对欧盟战略自主的讨论。上述

^① European External Action Service, "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

^② 《欧盟外交与安全政策的全球战略》，第4、9页。

^③ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, and Volker Perthes, "European Strategic Autonomy -- Actors, Issues, Conflicts of Interests," March 2019, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/>.

^④ Hans-Peter Bartels, Anna Maria Kellner, and Uwe Optenhögel, *Strategic Autonomy and the Defence of Europe, On the Road to a European Army?*, Bonn: Dietz-Verlag, 2017.

两份文献都将欧盟战略自主与欧盟安全与防务紧密联系。在这一视角下,《欧洲档案》(*The European Files*)杂志的专题讨论《欧洲防务产业:朝向欧盟战略自主》则深入到更专业的细节,邀请了众多欧盟政界高层官员对欧洲防务产业的现状进行剖析,展望防务自主的未来。^①这些高层官员包括欧盟委员会总司专员、欧洲议会议员、成员国国防部长、欧盟军工企业高管等,他们都赞同大力发展防务产业以加强欧盟的防务自主和战略自主。此外,还有许多学者也将欧盟战略自主与防务建设结合起来研究,如《战略自主:通往防务的“欧洲主权”?》^②、《英国脱欧、防务与欧盟战略自主的需求》^③等。可以说,将欧盟防务研究作为欧盟战略自主的基础性研究在欧洲学界基本形成了共识。

纵观国内学界,也有不少学者以欧盟独立防务、共同防务以及欧洲军作为研究对象,但对欧盟战略自主的专题性讨论却并不多见。在《德国发展报告(2019)》中,郑春荣和伍慧萍对欧盟战略自主进行了阐述,郑春荣分析了德国2018年“疏美挺欧”的政策以及德国寻求欧盟战略自主的艰难性,这种艰难性既有欧盟成员国之间分歧的因素,也有德国过于追求本国利益而未将其有效转化为欧盟共同利益的原因。伍慧萍则系统地分析了欧盟及其成员国战略自主的思路、举措和效果,认为欧洲各国虽然出台了不少举措,但一方面各国保留主权的意愿十分强烈,另一方面美国对欧洲盟友打拉结合,这些都影响了欧洲加强战略自主的进展。

在分析欧盟战略自主时,国内学者通常重点关注其在对外政策方面的举措和宣示。笔者认为,作为一种愿景,战略自主基于实力,因此本文重点考察战略自主的内部支撑,并将欧盟战略自主与欧盟防务合作结合起来进行分析。首先梳理欧盟战略自主的背景、概念及内涵,然后通过分析欧盟的防务

① “The European Defense Industry: Towards EU Strategic Autonomy,” *The European Files*, https://www.edf-vienna2018.at/wp-content/uploads/2018/09/Brochure_The-European-Defense-Industry-Towards-EU-strategic-autonomy.pdf.

② Daniel Fiott, “Strategic Autonomy: Towards ‘European Sovereignty’ in Defence?” European Union Institute for Security Studies, November 30, 2018, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012_Strategic%20Autonomy.pdf.

③ Nick Witney, “Brexit, Defence, and the EU’s Quest for ‘Strategic Autonomy,’” European Council on Foreign Relations, June 25, 2018, https://www.ecfr.eu/article/commentary_brexit_defence_and_the_eus_quest_for_strategic_autonomy.

合作来看欧盟战略自主的具体措施，最后展望欧盟战略自主的前景。

一、欧盟战略自主提出的背景及其内涵

欧共体/欧盟的发展通常是危机推动模式，欧盟战略自主亦是如此。虽然关于欧盟战略自主的讨论只是最近几年的议题，但早在 20 年前，欧盟就在战略自主方面进行了努力和尝试。1998—1999 年的科索沃危机暴露了欧盟应对危机能力不足和对美国及北约过度依赖的问题，这直接促使 1998 年 12 月英法两国首脑举行圣马洛峰会以及 1999 年欧盟理事会召开科隆会议与赫尔辛基会议，圣马洛峰会发表了关于欧洲防务的共同宣言，而科隆会议和赫尔辛基会议则提出了“行动自主”（Autonomy of Action）这一概念并将其细化。^① 2003 年的伊拉克战争再次造成美欧关系的疏远和欧盟内部的分歧，但也催生了《欧盟安全战略》，这也是欧盟历史上第一份在安全领域出台的总体规划。^② 《欧盟安全战略》指导了欧盟及其成员国在随后十余年的安全政策协调，包括 2009 年根据《里斯本条约》显著扩大了欧盟外交与安全事务高级代表的职权以及出台欧盟共同安全与防务政策（Common Security and Defence Policy, CSDP）。但十余年间国际格局的深刻变化让安全战略落后于时代的发展，2016 年 6 月，欧盟再次发布《欧盟全球战略》，并提出了“战略自主”这一概念。

（一）欧盟提出战略自主的背景

“战略自主”是《欧盟全球战略》中的关键词，强调欧盟在制定并实施全球战略时的自主行动能力，因此，这相对于 2003 年《欧盟安全战略》中提出的“行动自主”又上升了一个层次。具体而言，战略自主的提出和讨论，主要基于以下背景。一是美国战略重心转移。随着东亚的崛起和国际力量格

^① Felix Arteaga, “Strategic Autonomy and European Defence,” Fundación Real Instituto Elcano, December 12, 2017, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6363d9e8-c223-4387-9937-d852b74bc3a1/ARI102-2017-Arteaga-Strategic-autonomy-European-defence.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6363d9e8-c223-4387-9937-d852b74bc3a1>.

^② 参见何奇松：《冷战结束以来欧盟防务一体化的成就》，《德国研究》2005 年第 4 期，第 25—30 页。

局的变化，2011年11月，奥巴马政府提出“重返亚太”战略，将其战略重心逐渐从欧洲转移至亚太地区。二是乌克兰危机中俄罗斯对欧洲传统安全秩序的挑战。2014年，俄罗斯占领克里米亚，欧洲认为这违背了其战后所奉行的不以武力改变国家边界的基本安全理念，是对欧洲传统安全秩序的公然挑战。三是难民危机及恐怖主义对欧洲造成的非传统威胁。2015年以来，欧洲饱受难民危机和恐怖袭击的困扰，大量涌入的难民在欧洲不少国家制造了混乱局面，如2015年巴黎恐怖袭击事件、2016年初科隆性侵事件等。德国总理默克尔也因难民政策问题而备受批评。四是欧债危机对欧盟防务开支的影响。2008年爆发的欧债危机导致欧盟防务开支收紧，欧盟各国防务开支总和从2007年的2040亿欧元下降到2013年的1900亿欧元，直到2015年才恢复到2007年的水平。^①考虑到通货膨胀因素，欧债危机对欧盟防务开支的负面影响至少持续了10年。受防务开支紧缩影响，欧盟许多重要成员国都压缩了军备计划，这也导致欧盟对美国的防务依赖加重，自主性不足。

此外，在欧盟发布全球战略之后，特朗普当选美国总统和英国脱欧也进一步加快了欧盟追求战略自主的步伐。首先，特朗普当选美国总统后，屡屡发表“美国优先”和“北约过时”的言论，宣称要从欧洲撤离，并指责北约的欧洲成员国在防务开支方面长期低于应有的水平。而且，特朗普的亚太战略总体延续了奥巴马的做法，并以“印太”代替“亚太”，计划将六成军力转移至该地区，^②将中国定义为战略对手。这也导致美国对欧洲安全的关注度下降，欧盟必须在安全方面自主承担更多责任。其次，英国脱欧带来的挑战和机遇。英国脱欧意味着欧盟损失了将近1/4的军力，削弱了欧盟的整体防务能力。但是，考虑到英国在欧洲一体化进程中屡次扮演“绊脚石”和“制动器”的角色，并且在欧盟战略自主和独立防务方面也一直表现出较为消极的态度，因此，英国脱欧对欧盟的战略自主也不啻是一次难得的机遇，使战略自主的目标更容易实现。

综合来看，最近十年，欧洲所感知的安全度在下降，而此前一直为欧洲

^① European Defence Agency, *Defence Data 2016-2017, Key Findings and Analysis*.

^② 参见刘卿：《特朗普政府亚太政策及走向》，《国际问题研究》2017年第4期，第61—78页。

提供安全承诺的美国自特朗普执政后出现了将战略重心从欧洲移往他处的政策倾向。上述变化对欧盟来说并非完全是坏事，因为美国对欧洲的安全承诺不是无偿的，它要求欧洲国家在重大国际问题上追随美国。例如，美国单方面退出《伊核协议》后，也要求欧洲国家切断与伊朗的交往；又如，美国在“北溪2号”项目问题上要求德国放弃价格更低的俄罗斯天然气管道；^①等等。在这样的背景下，虽然欧盟各国必须在安全方面投入更多，但欧盟在国际政治领域也有理由奉行更加自主的外交与安全政策。

（二）欧盟战略自主的内涵

“欧盟战略自主”这一概念出自《欧盟全球战略》，然而该战略并未对其进行严格的定义。因此，我们首先有必要对这一概念的内涵进行讨论，这一概念蕴含了何谓欧盟战略及何谓战略自主两个层面的问题。

首先是欧盟战略的问题，《欧盟全球战略》中对欧盟的战略提出了五个愿景，一是欧盟自身的安全，二是欧洲东部与南部的接壤国家和地区的恢复，三是对冲突和危机的综合处置方法，四是合作和稳定的地区秩序，五是为21世纪构建适当的全球治理结构。^②这五个愿景逐次升级，从自身的安全，上升到欧盟边界的稳定和危机处理，再上升到地区秩序，最后是全球治理结构。也就是说，欧盟的战略从确保自身安全出发，着眼于塑造一个全球秩序。

但是，《欧盟全球战略》更像是一份宏观的指导性文件，为欧盟成员国确立了愿景和目标，并号召欧盟各国进行全方位的深度合作来实现这些目标。这同时也暴露出欧盟战略的一个根本性问题，即是否存在真正意义上的“欧盟的战略”。由于欧洲共同外交与安全政策（CFSP）是在成员国层面以通过政府间磋商达成共识，因此，本质上各成员国在这一高级政治层面都是各自为政。在CFSP政策成为欧盟专属政策领域之前，所谓的“欧盟战略”应该理解为一项战略愿景，它是欧盟各国战略的最大公约数。

其次是对于战略自主这一概念，欧盟并未提供官方定义，这就给非官方定义留出了空间。例如，法国在2013年发布的《法国国防与国家安全白皮书

^① 参见郑春荣：《德国“挺欧疏美”的政策宣示与实践挑战》，载郑春荣主编：《德国发展报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第1—16页。

^② 《欧盟外交与安全政策的全球战略》，第9—10页。

书》中将战略自主定义为“法国能够在不依赖其他国家手段的情况下影响事件，使其拥有评估、决策和行动自由的独立性”^①。德国由于历史原因慎言“战略”，在其 2016 年《国防白皮书》中只是提出了维护基于规则的全球秩序和保护全球公共产品这样的战略优先目标。^②此外，一些研究机构也对战略自主提出了自己的观点，例如，德国科学与政治基金会将战略自主定义为：在外交政策和安全事务中确定自己的优先事项并做出决定的能力，以及实现这些目标所需的制度、政策和物质资源；强大的战略自主意味着能够制定、修改和执行国际规则，而不是遵守他人制定的规则。^③

在不同的定义中均不约而同地提到了“行动的自由”（freedom of action）这一概念，即能够完全按照自己的意志在国际舞台上行事。在英语《牛津大辞典》和《汉语大词典》中，“自主”一词分别解释为“免受外部控制”和“不受他人的协助或干涉”。这里的“外部”和“他人”就是指约束欧盟使其无法实现“行动的自由”的势力，这既包括俄罗斯这样的对抗性势力，也包括美国这样的控制性势力。欧盟由于对美国有战略依赖尤其是防务依赖，因此欧盟战略自主也是针对美国的自主。

二、欧盟战略自主与防务自主的关系

欧洲安全形势的恶化是欧盟提出战略自主的背景，欧盟与俄罗斯的结构矛盾以及对美国的防务依赖是欧盟提出战略自主的根本原因。由此可见，实现防务自主是实现战略自主的基础和必要前提，这一点在《欧盟全球战略》中也得到了体现。例如，欧盟提出，“在这个脆弱的世界里，软实力是不够的：我们必须加强在安全与防务上的可信度，”^④“欧洲的安全与防务努力应使欧盟能够自主行动……为了与美国建立健康的跨大西洋关系，更可靠的

① “French White Paper, Defence and National Security 2013,” http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the_white_paper_defence_2013.pdf.

② 参见熊炜：《2016 版〈德国国防白皮书〉评析——“来自中间领导”困境》，《国际论坛》2017 年第 3 期，第 66—71 页。

③ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, and Volker Perthes, “European Strategic Autonomy -- Actors, Issues, Conflicts of Interests,” <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/>.

④ 《欧盟外交与安全政策的全球战略》，第 44 页。

欧洲防务也至关重要”^①。因此，欧盟防务自主是战略自主的主要支撑。战略自主不仅是对外政策的一系列手段和措施，也是一种能力和底气，这种底气源于强大的防务能力。缺少了防务自主，欧盟的战略自主将是无源之水、无本之木。虽然防务自主在战略自主上扮演着基础性的作用，但欧盟防务能力与战略自主不匹配的矛盾也非常突出。这主要体现在以下两个方面：一是欧盟虽有共同安全与防务政策，但该政策名不符实；二是欧盟各国的防务能力建设短板明显。

从宏观框架看，欧盟各成员国首先依靠本国的独立防务，其次依靠北约的集体防务。但是如前文所述，20世纪90年代的巴尔干危机暴露了欧盟各国独立防务能力的缺陷和对北约集体防务过度依赖的问题，因此才召开了1998—1999年的一系列峰会，迈出了欧盟自主防务和防务合作的第一步，并最终于2009年随着《里斯本条约》的签署而形成了较为机制化的欧盟共同安全与防务政策。但是，欧盟独立防务机制在形成之初就引起了美国的警惕。针对圣马洛峰会的法英共识，美国时任国务卿奥尔布赖特当即发表了“3D”宣言，即欧盟的独立防务不能与北约脱钩（decoupling）、重叠（duplication）和歧视（discrimination），这被认为是美国对欧盟独立防务设立的红线。^②由于这条红线的设立，欧盟CSDP也有些名不符实。首先，CSDP所设定的任务范围限于欧盟领土之外的维和与冲突预防，在真正关乎防务的问题上，欧盟成员国还是依靠北约，并且不希望CSDP与北约竞争。其次，CSDP并没有共同的资源，而是在行动时临时性地依靠成员国以自愿的方式提供资源，并且成员国在提供资源和参加行动方面有很强的自愿性和较大的言行差异。^③

另外，欧盟共同安全与防务政策也受制于主要成员国的独立防务能力不足。首先，在防务装备上，欧洲经历了战后几十年的和平并受到美国的安全保护，在防务上进取心不足，防务开支占GDP的比重较低，常年维持在不

① 《欧盟外交与安全政策的全球战略》，第20页。

② Madeleine Albright, “Statement to the North Atlantic Council,” U.S. Department of State, December 8, 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>.

③ 参见[比利时]斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁：《欧盟外交政策（第二版）》，刘宏松等译，上海人民出版社2017年版，第190—192页。

到 1.5% 的水平，这也是特朗普一再抱怨的。而且欧洲的防务装备通常价格高昂、性价比低。例如，F-125 级护卫舰是德国联邦国防军海军最新、也是迄今为止最大的主战舰艇，它的吨位虽然超过 7 000 吨，但其战斗力仅与中国海军 4 200 吨级 054A 型护卫舰大致相当，而且其单艘造价高达 7.75 亿欧元，是 054A 型护卫舰的 3 倍以上，^① 以至于德国军事专家也以太贵、太迟^②、太弱来形容该舰。

其次，欧洲主权国家众多，以前都是各国独立研发自己的武器装备体系，导致各国武器制式种类多，在协同合作时通用性不足、兼容性差。这严重制约了欧盟各国的军事合作，也造成防务能力不必要的重复建设，防务投资效率低下。从美欧对比来看，美国各军种共有 30 套武器制式，而欧盟则多达 178 套。^③ 以海军主力驱逐舰、护卫舰为例，美国仅有伯克级 1 个型号，数量多达 80 艘。而欧盟英、法、德、意四国的装备型号 10 余个，总量却仅有 30 余艘，这些军舰数量少、成本高、性能参差不齐、非制式化，单舰战斗力也远逊于美国同类装备。

再次，目前欧洲各国难以跟上世界先进武器的研发步伐。随着科技的发展，武器研发投入越来越大，迭代周期越来越短，试错成本也越来越高，欧洲各国也逐渐开始掉队。以战斗机为例，以前欧洲有“阵风”“台风”这样优秀的四代机，与美、俄同期先进机型旗鼓相当，但面对美、中、俄现役的五代机，欧洲各国却没有实力对等的机型。以 F-35 项目为例，其研发部署周期长达 14 年，还不包括项目中标前的预研阶段，研发费用高达 400 亿美元，这些对于欧盟那些中等强国都是难以独自承担的，但研发成功后带来的收益也相当可观。一是 F-35 的代差优势可以转化为对抗中压倒性的性能优势。二是由于大批量采购，F-35 的单价已经降至目前四代机的水平。^④ 这就使欧盟国家的军备采购陷入两难困境，如果继续采购自研机（如法国和德

① 054A 型护卫舰的造价有许多不同的说法，境外普遍认为每艘在 15—20 亿元之间（约合 2.0—2.6 亿欧元）。

② “太迟”是指该舰比预期交付时间延期了 26 个月。Florian Willershausen, “Elbphilharmonie für die Marine,” <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/neue-fregatte-f-125-elbphilharmonie-fuer-die-marine/19253262.html>。

③ “The European Defense Industry: Towards EU Strategic Autonomy,” *The European Files*。

④ F-35 战斗机的官方网站 www.f35.com。

国),无疑在战斗力上无法达到预期要求;如果采购 F-35(如英国和意大利),那么欧洲国家在战斗机这个国防体系的关键一环实际上基本放弃了防务产业的自主性。

除此之外,在许多关键性军备方面,欧盟各国都严重依赖美国的供应。例如,英国的战略核潜艇配备的是美国“三叉戟”潜射战略导弹,法国“戴高乐”号核动力航母使用美国提供的蒸汽弹射器和舰载预警机,西班牙的防空驱逐舰也使用美国的“宙斯盾”系统,等等。如果这些盟友不配合美国的战略意图,美国就以武器禁运作为惩罚,美国对土耳其的行动就是例证。^①没有防务产业的自主,就谈不上防务自主和战略自主。

随着军事科技的日益进步,防务未来发展趋势是少数几个全球性大国之间的竞争,^②其余大多数国家事实上已经失去了独立自主的国防能力,沦为军事科技大国的附庸。欧盟各国与美国相比,逐渐被拉开距离,且差距越来越大,英、法、德、意等国的防务产业对内陷入了竞争,对外由于成本高导致综合实力下降,这进一步削弱了产业研发能力,形成恶性循环。如果这样的趋势持续,欧盟在防务产业上将彻底失去自主,沦为美国的依附国,这并非危言耸听。

三、欧盟防务自主的具体举措

由于防务自主对战略自主的基础性作用,欧盟在加强战略自主方面的举措都是围绕防务自主展开的,主要包括欧洲防务基金(European Defence Fund, EDF)、协调防务年度审查(Coordinated Annual Review on Defence, CARD)和永久结构性合作(Permanent Structured Cooperation, PESCO)三大举措。

第一项措施是欧洲防务基金(EDF)。该基金于2017年6月启动,使用欧盟预算对成员国的防务产业进行资助。EDF主要分为两个资助工具箱,第一个用于资助军事的技术研发阶段,第二个用于资助军事研发的开发阶

^① 这里是指2019年7月16日美国总统特朗普宣布将不会向土耳其出售其预订的F-35战斗机,以制裁土耳其向俄罗斯购买S-400防空导弹系统。

^② “The European Defense Industry: Towards EU Strategic Autonomy,” *The European Files*.

段。在技术研发阶段，2017—2019 年，欧盟提供了 9 000 万欧元的资金，在 2021—2027 年，欧盟提出的总预算为 41 亿欧元。在开发阶段，在 2019—2020 年，欧盟将提供 5 亿欧元，2021—2027 年，将增加预算至 89 亿欧元。此外，成员国也将为这一基金进行配套注资，2019—2020 年为 20 亿欧元，2021—2027 年预计高达 356 亿欧元。也就是说，从 2017—2027 年，欧盟及其成员国将为 EDF 注入 510 亿欧元资金，资助防务产业的发展（见表 1）。

表 1 2017—2027 年欧盟及其成员国对 EDF 的注资（单位：亿欧元）

年度	欧盟预算		成员国配套预算 (预期)
	技术研发阶段	开发阶段	
2017	0.25	-	20
2018	0.4	-	
2019	0.25	2.45	
2020	—	2.55	
2021—2027	41	89	356
小计	41.9	94	376
	135.9		
总计	511.9		

资料来源：European External Action Service, *Factsheet European Defence Fund*.

欧盟共同安全与防务政策是成员国之间进行协调的政府间政策领域，而非欧盟拥有完全权限的超国家政策领域。因此，能否使用欧盟的预算对防务产业进行资助仍存在法律争议。为了规避这个问题，欧盟委员会强调这并不涉及防务政策，而是产业政策，在产业政策方面欧盟具有完全的权限。

此外，EDF 资助的合作项目有两个条件：一是该项目必须至少有三个欧盟成员国的至少三个合格实体参加；二是为了确保欧盟及其成员国的安全及防务利益，第三国实体的参与必须符合特定条件。第一个条件确保 EDF 的资助对象必须是欧盟各国实体的合作，而非某一个国家或企业，这旨在促进欧盟防务产业的合作。第二个条件则以较为模糊的措辞将非欧盟的实体排除在外，确保 EDF 的资助对象是欧盟的实体，这也符合设立 EDF 的另一个初

衷，即促进欧盟的经济发展，创造更多的就业岗位。

第二项措施是协调防务年度审查（CARD）。该机制于 2017 年 5 月设立，由欧盟防务署（European Defence Agency）负责具体操作。该机制对欧盟各成员国的年度防务计划进行审查，从而能够发现成员国之间实现防务合作的可能性，避免重复建设造成的浪费，通过这样的协调行动可以对成员国的年度防务计划进行优化，提供合理化建议。

CARD 的工作流程分为四个步骤，第一步是收集各成员国的年度防务计划的具体信息；第二步是与各成员国分别展开双边对话，对所收集的信息进行确认和补充；第三步是信息分析，对各国的年度防务计划进行具体深入的分析，并同各成员国共同确认优先的研发项目，寻找防务合作的可能性；第四步是提交分析报告，该报告将介绍审查的主要结果和相关建议，并向欧盟理事会提交（见图 1）。

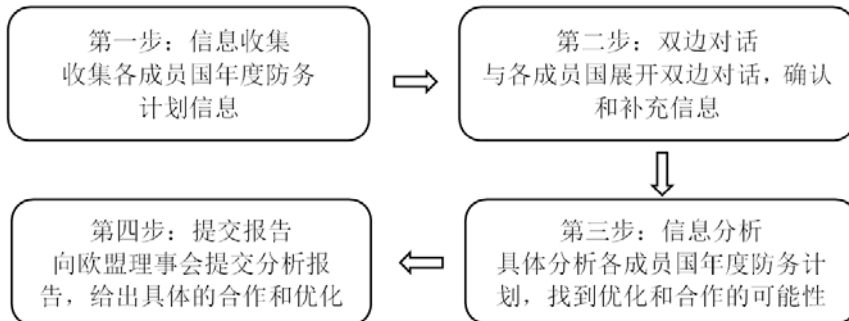


图 1 CARD 的具体工作步骤

资料来源：European External Action Service, *CARD Factsheet*。

总的来说，CARD 更像是一个咨询项目。从欧盟的立场和视角来看，CARD 为各成员国在制定防务计划时提供咨询，促进各国防务合作，提高防务开支效率。

第三项措施是永久结构性合作（PESCO）。这是欧盟防务合作的核心，

国内学界已有学者对 PESCO 的具体内容进行了详细的介绍和分析。^① PESCO 于 2017 年 12 月正式启动，欧盟理事会通过了 3 批共 47 个防务合作项目，涉及陆、海、空、天、网等各个军事领域，除了丹麦、马耳他，其余 25 个欧盟成员国都参加了至少一个 PESCO 框架下的项目。

永久结构性合作是欧盟成员国之间的防务能力建设合作，该计划既包括防务产业合作，如无人机系统、反水雷系统、虎式 Mark III 武装直升机、集成无人地面系统等，也包括旨在提高防务能力的合作，如欧盟医疗指挥中心、欧盟培训任务能力中心、军队机动性等。欧盟成员国的防务合作并不新鲜，成功、失败的案例都有，但 PESCO 最大的特点是设置了一个欧盟的顶层框架。以前的欧盟成员国防务合作都是自发性的双边或多边合作，但 PESCO 有一个欧盟层面的发起人和管理者。如前所述，防务政策并非欧盟的专属政策领域，因此欧盟并不负责具体的成员国防务合作，而是提供资金支持（通过 EDF）、优化建议（通过 CARD）以及审核程序（PESCO 的约束机制），确保成员国的防务合作能够顺利进行，并最终开花结果。

PESCO 与以往欧盟各国防务合作的重大区别在于参与国所作承诺的约束性。^② 这种约束性非常必要，例如，20 世纪 80 年代，英、法、德三国都有研发第四代战斗机的需求并进行了研发合作，但在合作过程中由于英、法两国在发动机使用上的意见分歧导致法国退出合作项目，最终的结果是英国牵头研发了“台风”战斗机，法国自己研发了“阵风”战斗机。

PESCO 最大的优点是从欧盟层面为这样的合作提供资金支持和纪律监管，使合作走向常态化和机制化，而不是轻易搁浅。因此，PESCO 从根本上消除了以往那种临时、松散的防务合作的弊端，使欧盟各国防务合作更容易取得实际成果。

在上述三个机制的相互关系上，EDF 提供资金支持，CARD 提供建议咨

① 参见房乐宪、狄重光：《欧盟安全防务建设新进展：永久结构性合作及其含义》，《当代世界与社会主义》2018 年第 3 期，第 172—178 页；郑春荣、范一杨：《重塑欧美安全关系？——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析》，《欧洲研究》2018 年第 6 期，第 1—24 页；陆巍：《防务一体化的“多速欧洲”实践——永久结构性合作框架评析》，《德国研究》2018 年第 4 期，第 35—48 页。

② European External Action Service, *Permanent Structured Cooperation – PESCO, Deepening Defence Cooperation among EU Member States*.

询，两者共同助力 PESCO 的合作项目朝着正确的方向迈出实质性步伐（见图 2）。正是因为得到了欧盟层面的资助和保障，欧盟成员国在防务合作时很积极，项目众多。



图 2 EDF、CARD 和 PESCO 及其相互关系

资料来源: European External Action Service, *Factsheet European Defence Fund*, *CARD Factsheet*, *Permanent Structured Cooperation—PESCO*, *Deepening Defence Cooperation among EU Member States*.

四、欧盟防务合作对战略自主的促进作用

在 PESCO 前两批共 34 个合作项目中，笔者重点关注以下 9 个项目：欧盟训练任务能力中心、欧盟医疗指挥中心、欧盟后勤枢纽网络和军事行动支持、军队机动性、欧盟危机反应核心部队、欧盟共同安全与防务政策、任务行动的战略指挥控制系统（C2）、欧洲安全无线电系统、欧盟无线电导航解决方案、欧洲中空长航时无人机（欧洲蜂群无人机）。这 9 个项目都是由欧盟四大国（法国、德国、意大利、西班牙）共同领衔的项目，体现出了四国在三个方面有针对性地补齐短板的意图。

第一，未来欧盟军队的硬件基础设施布局。训练任务能力中心将对欧盟

各国军人的军事训练进行协调和标准化，使欧盟各国军人最终掌握标准化的军事技能和军事指令，确保沟通和合作的顺畅。医疗指挥中心和后勤枢纽网络则是在后勤和战略支援上进行协同。

第二，提升欧盟军队的区域干涉能力。军队机动性旨在简化欧盟各国军队在欧盟内部跨境部署时的流程，由于绝大多数欧盟成员国都参与了这一项目，因此这将大大提高欧盟军队在整个欧盟范围内跨境部署的效率。危机反应核心部队的参与国主要是欧盟四大国，目的是建设一支精干、强大的核心部队，提高对各类危机的快速反应。“这将逐步弥补欧盟战斗群的能力与欧盟全球战略的雄心之间的差距。”^① 也就是说，这一合作项目的终极目的是将欧盟战斗群打造成为欧盟塑造全球秩序的有力工具。CSDP 任务行动的 C2 系统旨在为 CSDP 的行动建设一个统一高效的指挥中枢，打破以往缺乏欧盟层面司令部的不利局面。将这三个项目结合起来分析，欧盟可以将任何内部、外部发生的危机定义为 CSDP 的任务和行动，并设置欧盟层面的指挥中枢，同时，通过军队机动性合作项目的建设提高欧盟军队跨境部署的效率，为欧盟进行快速有效的军力投射大开绿灯。在 2014 年的乌克兰危机中，欧盟对俄罗斯只能以经济和外交制裁为主，无法实施有力的军事回应，正是由于其在跨境部署、统一指挥、部队战斗力建设等方面都存在不足。

第三，着眼未来战争形态，确保打赢下一场战争。安全无线电系统属于网络安全的一部分，毋庸置疑，网络是未来战争的一个重要且具有决定性意义的战场。无线电导航解决方案的主要目的是建设欧盟自身完备的卫星定位和导航系统。目前，美国的 GPS 导航系统和俄罗斯的格洛纳斯导航系统已非常完善，中国的北斗导航系统也在快速组网中，欧盟的伽利略导航系统虽然起步较早，但由于合作过程不顺利，进度大大落后于美、俄、中三国。欧洲蜂群无人机（Eurodrone）也是一个重要的战略性项目，Eurodrone 项目与“下一代战斗机”项目（Next Generation Fighter, NGF）都属于“未来空战作战系统”项目（Future Combat Air System, FCAS）下的子项目。目前，欧洲服役的“台风”和“阵风”战斗机均属于四代机，在面对五代机时劣势明

^① “EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC),” <https://pesco.europa.eu/project/eufor-crisis-response-operation-core/>.

显。现在欧盟准备跳过五代机，直接进入六代机的研发。根据其设想，未来空战作战系统将由有人驾驶的六代机作为长机，无人驾驶的欧洲蜂群无人机作为僚机组成空战编队。因此，NGF 和 Eurodrone 这两个项目是确保欧盟未来空域安全的关键性项目。

综合来看，欧盟四大国共同参与的这 9 个重点项目与其他一些项目有所不同，这些项目均着眼于基础性、全局性和前瞻性的问题，具有更多的战略性意义，体现了欧盟大国对自身防务能力短板和缺陷的清醒认知。PESCO 的其他项目虽然着眼的层面稍低，但也是欧盟防务合作重要的有机组成部分。欧盟各国在参与合作项目时体现了两种逻辑，旨在共同弥补欧盟防务短板的“适当性逻辑”（大国合作项目/全体合作项目）和旨在增强自身防务能力的“目的性逻辑”（中小国合作项目/大国带小国合作项目）。^① 这样的安排既体现了欧盟的雄心和抱负，又促进了中小国家的团结。因此，从欧盟防务合作的具体措施来看，欧盟正走在通往战略自主的正确道路上。

五、欧盟战略自主面临的困境

虽然欧盟为了实现战略自主做出了积极有效的政策部署，但是，对于欧盟战略自主的前景，笔者只能持谨慎乐观的态度。如前文所述，防务自主是战略自主的基础，也是必要条件，但并非充分条件。首先，PESCO 这样的防务合作机制能否对欧盟防务建设水平带来实质性提升还有待观察。其次，即使获得了足够的防务能力乃至防务自主，欧盟还需要解决两个问题：一是欧盟这一统一战略的前景如何？二是这一战略实现自主的前景如何？这两个问题分别对应欧盟战略自主的内部制度制约和外部行为体制约。

（一）内部制度方面的制约因素

共同的外交与安全政策奉行政府间主义的原则，最终政策立场须经成员国反复磋商协调，因此，成员国的立场不统一是重要的制约因素。其中又可

^① 郑春荣、范一杨：《重塑欧美安全关系？——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析》，第 1—24 页。

以区分为两对矛盾关系。

第一，德法关系。英国脱欧后，德法两国成为欧盟无可争辩的双引擎，在制定欧盟统一战略方面也将发挥主导作用，但两国之间存在较大差异。首先，政治地位和硬实力差异。法国是联合国五大常任理事国之一，也是有核国家，并拥有以航母为核心的远洋海军，在国际舞台有丰富的资源和能力，而德国在这方面完全无法与之相比。其次，战略文化差异。基于上述优势，法国的战略文化更具主动性和进取性，德国则更加内敛，法国可以在其《国防白皮书》中直言“战略自主”，德国连“战略”二字都谨言，而且德国在外交上一直背负着历史包袱。因此，在国际事务的工具选择上，德法是有分歧的。^① 再次，战略方向的差异。法国的战略方向朝南，中东是其关注重点。德国的战略方向朝东，更关心欧盟东部边界的稳定与秩序。例如，在 2011 年空袭利比亚和 2018 年空袭叙利亚的行动中，法国表现积极，德国则拒绝参加。但是在 2014 年的乌克兰危机中，德国主导了欧盟对俄罗斯的谈判和斡旋。^② 上述三方面的差异导致德法两国并不容易在欧盟战略上达成一致。

第二，大国和小国关系，即德法两国与其他中小成员国的关系。其他中小国家与德法的战略（或德法主导的欧盟战略）是否完全一致？欧盟战略自主是否意味着这些国家的战略不自主？例如，在发展独立防务方面，中东欧国家的积极性并不高，它们更加依赖北约，也更信任北约提供的安全保障，而且不愿得罪美国。^③ 又如，根据 CARD 机制，欧盟每年都对成员国的防务计划进行审核，最后提出的建议尽管是指导性的，但这样的机制是否也在一定程度上削弱了欧盟成员国的国防主权？德法在推进协同一致的对外战略方面不仅受到来自中东欧国家的阻力，甚至受到来自包括意大利在内的欧盟中等强国的阻力。^④

① 参见郑春荣：《德国“疏美挺欧”的政策宣示与实践挑战》，第 1—16 页。

② 参见夏晓文：《空袭叙利亚，德国咋没参与？》，《人民日报（海外版）》2018 年 4 月 17 日。http://m.haiwainet.cn/middle/3542938/2018/0417/content_31300240_1.html。

③ 参见伍慧萍：《欧洲战略自主性：改革之年的思路、举措与效果评析》，载郑春荣主编：《德国发展报告（2019）》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 187—207 页。

④ Andrei Kadomtsev, “Europas ‘Strategische Autonomie’: Wird die EU zum selbständigen Machtzentrum?” <https://lang.interaffairs.ru/index.php/de/zuhause/trends/item/770-europas-strategische-autonomie-wird-die-eu-zum-selbstaendigen-machtzentrum>.

在德法关系上,笔者认为具有调和的可能性。毕竟欧盟几十年的发展历程一直伴随着成员国之间的磕碰和不断妥协。对于德法这样有雄心抱负的欧盟大国来说,弥合分歧,追求宏观层面的目标是两国的共识。^①例如,PESCO就体现出了两国求同存异的精神,法国认为欧盟防务合作应更加积极有为,解决实际问题,而德国则更关注规制的建设和欧盟的团结,最终PESCO以一种两国相互妥协的形式出现,使欧盟防务合作迈出了一大步。^②

在德法与其他成员国之间的关系上,欧盟需要改革决策机制。按照现行《里斯本条约》的规定,共同的外交与安全政策的战略性问题需要欧洲理事会全体一致通过,涉及具体政策的大部分事项也要在欧盟理事会中遵循“超级特定多数”的表决机制,即代表72%的成员国及65%的人口,^③这意味着英国退出后的欧盟在通过某一事项时至少需要20个成员国的赞成,并代表至少约2.88亿人口。这为欧盟达成一致的对外战略设置了非常高的门槛。当然,改革决策机制也并非一蹴而就,需要持续不断磋商并取得共识。

(二) 外部制约因素

第一,欧美关系。欧盟战略自主最大的外部制约因素毫无疑问来自美国,欧盟的战略自主主要是对美国的自主。以北约为框架的美欧防务合作关系大致经历了三个发展阶段。在冷战时期,面对苏联的军事压力和制度竞争,美国以北约为载体对抗苏联,为欧洲提供安全保障,维护美欧特殊关系,维护西方世界安全和基本价值理念。当时美欧在安全关系上是美国为欧洲提供安全保护,欧洲尤其是西德则替整个西方世界驻守在抵抗苏联扩张压力的第一线。随着冷战结束,东方的威胁烟消云散,但北约并未就此结束其历史使命,美欧防务合作关系进入第二阶段,即美国以北约为依托加强自己“唯一超级大国”的地位。这时的美欧安全关系是美国依旧为欧洲提供安全保护,换取

^① Ronja Kempin and Barbara Kunz, “France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in New Era,” Ifri, December 2017, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_europe_an_strategic_autonomy_dec_2017.pdf.

^② Daniel Fiott, Antonio Missiroli, and Thierry Tardy, “Permanent Structured Cooperation: What’s in a Name?” European Union Institute for Security Studies, November 13, 2017, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf.

^③ [比利时]斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策(第二版)》,刘宏松等译,上海人民出版社2017年版,第111页。

欧洲在重大国际问题上与美国保持立场一致。欧洲则以此换取美国的军事保护，降低自身的军费开支，将更多的财政预算用于改善经济和民生。但随着特朗普执政，美欧防务合作关系进入到第三阶段，特朗普从商人的视角和“美国优先”的理念出发，认为美国常年支出大量军费保护欧洲是一笔“不划算”的买卖，其上任伊始就一直要求欧洲盟国更多地承担北约经费，这样就将美欧防务合作逐渐推向对立。2017 年 5 月北约峰会后，默克尔就公开对媒体表示，“欧洲可以完全信赖他人的时代从某种意义上已经结束了……欧洲人要把命运掌握在自己手中”^①。2019 年 11 月，在北约 70 周年峰会临近之际，法国总统马克龙在接受《经济学人》杂志采访时宣称，“美国正在背弃我们，北约正在经历脑死亡。”^②

由此可见，美欧之前较为稳定的安全关系发生了松动。美国一方面依然要求欧洲在国际重大问题上与其保持一致，如伊核问题、“北溪 2 号”项目问题、5G 网络建设问题等，但又不愿意以提供安全保护作为交换，已经存续 70 多年的北约的存在价值越来越受到质疑。

从美欧防务合作关系的发展可以看到，美国日益工具化地对待欧洲盟友和美欧防务合作关系。因此可以认为，未来美国依然希望欧洲能继续扮演听话的“小伙伴”^③的角色，但并不希望甚至警惕欧洲的成长与自主。无论是 1998 年美国时任国务卿奥尔布赖特的“3D”宣示，还是 2018 年北约秘书长斯托尔滕贝格对欧洲单干的警告，^④都体现出美国对欧盟防务自主的警惕和敌意。未来，欧盟追求战略自主将不可避免地与美国对美欧关系基本面的设定产生矛盾，欧盟战略自主与美国全球战略之间的矛盾必将激化，甚至不排除美欧从战略伙伴转变为战略竞争对手的可能性，美国或将成为欧盟战略自主的最大绊脚石，而美国的制约能力与欧盟的防务能力建设成负相关关系，

① [美]克劳斯·拉尔斯：《安格拉·默克尔和唐纳德·特朗普——价值观、利益和西方的未来》，夏晓文译，《德国研究》2017 年第 3 期，第 18 页。

② “Macron’s ‘Brain Death’ Remarks on NATO Reveal Dissatisfaction Regarding US Policies,” *People’s Daily*, November 9, 2019, <http://en.people.cn/n3/2019/1109/c90000-9630854.html>.

③ 《欧盟外交与安全政策的全球战略》，第 27 页。

④ RT-Deutsch, “NATO warnt die EU vor einer eigenen Armee ohne USA,” <https://deutsch.rt.com/europa/79627-nato-warnt-eu-vor-eigenen/>.

只要欧盟在防务能力上有所提升，美国对欧盟的制约能力就将有所下降。

第二，欧俄关系。俄罗斯是影响欧盟战略自主的另一个重要外部变量。在俄罗斯对欧盟的战略威胁上，学界的看法不尽相同。这是因为俄罗斯目前的实力处于一种比较尴尬的水平。首先，俄罗斯继承了苏联绝大多数的军事实力，2018年更是向世人展示了不少能以点破面的高精尖武器。但俄罗斯由于长期受西方制裁，经济发展低迷，军费开支有限，在很大程度上拖累了其军事能力的建设。欧洲学界和舆论普遍高调渲染俄罗斯的威胁，包括《欧盟全球战略》也着重强调俄罗斯对“国际秩序的破坏”^①。但是，也有学者从军事技术的角度对俄罗斯军事能力进行了颇有见地的分析，认为俄罗斯对欧盟“不具备实质压迫性”^②。笔者谨慎认同后一种观点，即俄罗斯的核武库依然具备对欧洲乃至全世界的战略威慑力，但其常规军力不足以支撑对欧洲的威胁。欧洲各界之所以渲染俄罗斯的威胁，更多是为了对内、对外更好地营造加强防务合作和战略自主的舆论环境。

但是这并不意味着欧盟的战略自主不受俄罗斯的制约。首先，俄罗斯对欧盟战略自主的影响在于其作为欧盟的战略竞争对手的牵制效应。由于俄罗斯与欧洲尤其是与德国在东欧存在着深刻的结构性张力，因此，欧盟在东欧范围内的战略都将受到来自俄罗斯的强烈反映。例如，乌克兰危机就可以视作俄罗斯针对欧盟、北约双东扩以及煽动乌克兰颜色革命的回应。其次，俄罗斯的国际政治资源还包括其作为联合国安理会常任理事国的身份，以及在东欧、中东、中亚地区进行长期的战略深耕，这些资源都会限制欧盟“行动的自由”。再次，欧洲受到俄罗斯的战略牵制还体现在其对俄罗斯能源的依赖方面，如“北溪2号”问题，德国由于成本等因素坚持使用俄罗斯的天然气管道，而不进口美国的天然气，但这种能源的依赖也会削弱欧盟在应对俄罗斯威胁时的底气。

第三，欧中关系。在美、俄、中三大国中，中国或许是唯一一个对欧盟战略自主能够发挥更积极影响的国家。首先，中国始终坚持不干涉内政原则，

① 《欧盟外交与安全政策的全球战略》，第33页。

② 参见祈昊天：《威胁迷思、美国角色与能力矛盾——欧盟防务行动层面的供给与需求》，《欧洲研究》2018年第6期，第31—37页。

始终坚持和平发展道路。中国和欧洲之间既没有像美国对欧洲的那种战略控制，也没有类似俄罗斯与欧洲那样无法调和的地缘结构性矛盾，相反，中国的发展会刺激和促进欧盟追求甚至实现战略自主。其次，美国之所以频频威胁不再为欧洲提供安全保护，正是因为美国面对中国的崛起在欧洲防务方面有些力不从心，而对欧洲的威胁也促使欧盟下定决心追求战略自主，这是中国对欧盟战略自主的间接促进作用。再次，美国自奥巴马政府以来推行的“重返亚太”战略让美国将更多的注意力和资源投入到亚太乃至所谓“印太”地区，对欧洲的控制力下降，这也为欧盟实现战略自主提供了空间。最后，在中美大国竞争背景下，欧洲在美国战略中的地位提升，甚至北约在成立70周年之际居然抛出“中国威胁论”以维持其内部的团结和存在的意义。^①因此，在中国吸引了美国大部分注意力导致其无暇他顾之际，正是欧盟抓住时机实现战略自主之时。

综上所述，从大国态势来看，俄罗斯是欧盟目前最大的实质性威胁，但鉴于俄罗斯的经济实力和常规军事实力不断下滑，其对欧盟战略自主的影响有限。中国目前既无意愿也无能力干涉远在亚欧大陆另一端的欧盟的战略自主建设。美国一直主导着欧洲的安全与防务，并致力于延续这样的主导权。美国一方面希望欧洲能更多地分担其压力，但又不希望欧洲拥有自主能力，因此，美国是欧盟战略自主最大的牵制因素。

结 束 语

鉴于美国对欧洲的控制力，关于欧盟战略自主的前景，学界大多持比较悲观的态度，例如，郑春荣教授和伍慧萍教授都强调欧盟追求战略自主性的艰难而且成果有限。^② 欧盟实现战略自主的前景或许并不乐观，但也要看到，目前是二战结束以来欧盟实现战略自主最好的机会窗口。在冷战期间，西欧

^① Matthew Karnitschnig, "For NATO, China is the New Russia," *Politico*, April 4, 2019, <https://www.politico.eu/article/for-nato-china-is-the-new-russia/>.

^② 郑春荣主编：《德国发展报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第1—16页，第187—207页。

国家承受着强大的苏联的战略压力，成为美苏争霸的主战场，防务上彻底依靠美国，因此很难实现战略自主。冷战结束后，俄罗斯实力一落千丈，众多中东欧国家化敌为友，转投欧盟和北约。美国在特朗普执政后的战略收缩和战略转移也削弱了其对欧洲的控制。而中国与欧盟相距甚远，奉行积极防御的国防政策，且与欧盟无地缘政治冲突。在此背景下，欧盟迎来了谋求战略自主的最好时机。

因此，欧盟谋求战略自主与其说是对变化时局的被动反应，不如说是欧盟的战略家敏锐地察觉到“百年未有之大变局”，积极有为地为欧盟发展抓住战略机遇期。独立防务和战略自主已经被欧洲理事会列为 2019—2024 年的优先工作事项。^① 若欧盟无法抓住这样的机遇期，实现防务能力提升和战略自主，那么在未来的国际政治舞台上，欧盟或将不得不成为次要的角色。

对中国来说，欧盟实现战略自主利大于弊。中国一直追求世界的多极化，一个强大的、能够在美国面前战略自主的欧盟比一个事事唯美国马首是瞻的欧盟更符合中国的利益。荷兰向中国出售光刻机遭到美国横加干涉就是一个鲜活的案例，这一交易符合荷兰和中国两国的利益，却被美国阻挠，以往欧盟及其成员国的国家利益受他国侵害，美国充当其保护者，但如果侵害国是美国，欧盟又该寻求谁的保护。因此，面对美国咄咄逼人的霸权主义和单边主义，中欧双方有着广阔的合作空间，欧盟不应抱着隔岸观火的心态看待最近一两年美国对中国的战略打压，更不应该戴着有色眼镜对中国的发展抱有敌意和偏见，而应该一方面抓住机遇实现战略自主，另一方面与中国一起为维护世界的多边秩序和多极格局而努力。

[责任编辑：石晨霞]

^① European Council, *A New Strategic Agenda 2019-2024*, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024-en.pdf>.

ABSTRACTS

New Features of Power Transition and Future Highlights in China's Diplomacy

YU Xintian

ABSTRACT: A key element of the era of great changes unprecedented in the past century is the new round of power transition in international relations, which has the following features: First, for the first time over the past five centuries, power has begun to shift from the West to non-Western emerging countries, from one hegemon to other centers of gravity on the increasingly multitiered, multilateral and multi-player “grand chessboard.” Success of a nation depends on whether it can meet the needs of its people and the world for equitable development. Second, the significance of individual regions is especially prominent during the transition process. In particular, Asian countries will become locomotives of world economic growth. Different countries in Asia, big or small, are making efforts to increase their influence in the region. Amid greater competition among regional organizations and institutions, countries in Asia tend to hold an open and inclusive stance toward major powers and strive for balanced and complex security. Notably, most of them try to avoid taking sides between China and the United States. Third, a fake proposition as it is, the U.S. advocacy for unity of the West against Chinese “ideological intrusion” manifests a growing crisis of international common understanding. The core of ideological conflict in the future is international cooperation for peace and development against narrow

nationalism, radical populism, extremism, and terrorism. To become a new type of major power, China's diplomacy must be adjusted to such new features of power transition and new demands of the world, highlighting a total departure from traditional major-power thinking and strategies, reemphasizing the importance of Asia in international relations and further integrating itself with other regional countries, as well as promoting common understanding of the world while trying to escape from the discourse trap of traditional ideological competition. As China keeps rising, its innovation in thinking, culture, and ideology, achieved by reinvigorating the spirits of inclusiveness and harmony deeply rooted in traditional Chinese culture, will make greater contribution to the world.

KEYWORDS: power transition, regional cooperation, international common understanding, new type of great power, Chinese diplomacy

On Constructing a Strategic Framework for China's Diplomacy

LING Shengli

ABSTRACT: Since the 18th Party Congress in late 2012, with the formulation and implementation of a set of ideas, initiatives, and measures, China has built up and improved a strategic framework involving the environment, objectives, interests, approach, and planning for its great power diplomacy. The assessment of China's strategic environment takes full account of not only Beijing's domestic development opportunities and challenges but also worldwide trends and trajectories. The Chinese dream of great national rejuvenation and global vision of the world as a community with a share future are the overarching goals of

China's diplomacy. Beijing has specified a wide range of core national interests regarding its security, politics, and economics, but has yet to prioritize them in a tiered structure. In terms of strategic approach, China's diplomacy needs to give full play to state direction, social participation, and individual initiative complete with a toolkit of security, economic, political, and diplomatic instruments. Temporal, geographical, and thematic factors must be fully considered in the process of strategic planning. To better serve China's peaceful development, strategic framework building must include completing the transitions from power politics to rules-based politics, major power diplomacy to great power diplomacy, and economic-oriented planning to strategy-centered planning.

KEYWORDS: great power diplomacy, Chinese characteristics, framework building, strategic planning

António Guterres's UN Reform Agenda and China's Constructive Role

MAO Ruipeng

ABSTRACT: The United Nations Secretary-General is one of the most important advocates and initiators of UN reform. Mr. António Guterres has devoted considerable time and energies to promoting UN reforms since assuming office in early 2017. His reform proposal aims to establish a governance structure centered around conflict prevention and increase integration among different "pillars" of the UN system. His ambitious agenda may help overcome UN's institutional fragmentation and increase the coherence of the complex UN system. Better coordination among the three pillars, namely, peace and security, development, and human rights is also in line with the 2030 Agenda for

Sustainable Development. However, the tension between national sovereignty and UN autonomy may hamper the latest round of reform efforts, and the South-North divide presents additional challenges. As a UNSC permanent member and rising great power, China should become a prominent actor in the latest reform efforts by narrowing the South-North gap, promoting new ideas about great power compact and compromise, building broad-based consensus on global governance, and advocating BRI cooperation within the UN system.

KEYWORDS: UN reform, China's role, 2030 Agenda, international development cooperation, North-South dialogue

The INF Dispute, International Security, and China's Response

XU Haiyun and BAI Yuntian

ABSTRACT: The INF dispute is generated in a post-Cold War geostrategic landscape where the rules and directions regarding the nuclear balance of power are changing. These changes can be attributed to a shifting international security environment, major changes in the global nuclear arms control regime, populist and neoliberal backlash against the prevailing nuclear security concept, growing U.S.-Russia nuclear asymmetry, and the absence of relevant ideas and institutions about strategic stability. As the dispute adds new uncertainty to the nuclear arms control regime, reform is urgently needed. For America, the dispute presents more challenges but also strategic options and deepens transatlantic disagreement on European and international nuclear posture. The INF crisis also forces Russia to be involved in a renewed great power arms race with the United States. China should approach the INF dispute with sufficient strategic flexibility and do its best to curb its repercussions. At the same time, Beijing must also articulate its own nuclear security concept to compensate for the absence of post-Cold War theory on nuclear security and strategic stability.

KEYWORDS: INF, nuclear arms control, crisis, U.S.-Russia relations

Controlling the Killer Robot: Problems, Paths, and Strategies

LONG Kun and XU Nengwu

ABSTRACT: Lethal autonomous weapon systems present a major challenge to international security and humanitarianism and have become an issue of international concern. Controlling the killer robot is difficult right now as its definition is still being debated and political obstacles are hard to overcome. Moreover, accountability and military utility also make lethal automatic weapons control difficult. This article attempts to build a legal and institutional framework for autonomous weapons control by giving definition and laying out principles. It argues that the current international laws and arms control regimes should serve as the basis of killer robot control and the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons a guiding principle. China should be an active participant in automatic weapons control. On the other hand, preparing for the scenario in which arms control regarding automatic weapons fail, China should also accelerate AI development and implementation of its military-civil fusion strategy.

KEYWORDS: lethal autonomous weapons systems, arms control, Convention on Certain Conventional Weapons, United Nations

Rallying Europe Against China: The Trump Administration's Scorecard

ZHANG Yifei

ABSTRACT: Strategic assessments by the two presidential administrations of

Barack Obama and Donald Trump situate the European Union and China on two ends of Washington's strategic spectrum: ally and adversary. This strategic perception is the foundation of U.S. policies toward Europe and China. Washington's strategic logic is that balancing China requires a strong and submissive Europe and Washington should transform the EU into a power polar in lockstep with the United States. But at present such a logic has its own flaws. A strong Europe won't be as submissive as Washington wishes it to be. The Trump administration's Indo-Pacific strategy has weakened the EU's willingness to join Washington in containing China because Brussels has a different strategic perception of Beijing's strategic intention. On the other hand, transatlantic coordination against China may also improve if the EU integration comes to a halt, Russia's threat to the EU grows, and European populism is increasingly directed at China. In the face of an intensifying great power competition and the likelihood of strengthened transatlantic coordination, Beijing should support EU's further integration, improve neighborhood diplomacy, especially China-Japan relations, and work toward a new strategic culture that emphasizes peaceful great power competition by promoting the Belt and Road Initiative.

KEYWORDS: U.S. China policy, transatlantic coordination, U.S.-EU relations, Europe Transformation Plan

Defense Cooperation and EU's Strategic Autonomy

XIA Xiaowen

ABSTRACT: The European Union's latest foreign policy position paper calls for its strategic autonomy in a fast-changing international landscape. However, due to its long-standing strategic dependence on the United States, the EU lacks the motivation and ability to pursue complete autonomy. As defense autonomy is the precondition of strategic autonomy, and defense capacity building is an urgent

task for the EU. For supranational multilateral organization, defense capacity building depends on high-quality defense cooperation among member states. This article illustrates the specific measures and key projects of defense cooperation of the EU, and believes that the closer defense cooperation can significantly enhance the Union's defense and security capabilities. However, EU strategic autonomy still faces multiple internal and external constraints, for example, whether internal cohesiveness is sufficient to formulate a real EU strategy and whether the United States and Russia will help or hinder the process. These constraints make the prospect of EU strategic autonomy unclear. However, from another point of view, it is indeed the best time for the EU to achieve strategic autonomy. For China, the advantages of EU strategic autonomy outweigh the disadvantages. China and the EU have room for cooperation in promoting EU strategic autonomy and shaping the international multilateral order.

KEYWORDS: EU, strategic autonomy, defense cooperation, defense autonomy, PESCO