

國際問題研究

2025 年第 2 期（总第 226 期） 双月刊 2025 年 3 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 构建上海合作组织命运共同体：内涵、进展与优化路径

陈小鼎 刘淑嵘

- 18 推动命运共同体理念在南海落地生根：现实基础与路径选择 张 洁

■ 中国外交

- 39 “转型过渡期”的规律特征与中国应对 王 帆

- 65 地区韧性与中国参与全球治理 陈志瑞 山秀蕾

■ 区域与国别

- 84 欧洲战略自主对美国对华政策的影响 严少华

- 108 欧盟寻求人工智能监管规则型领导地位：认知与路径

邢亚杰 李丹成

Table of Contents

Forging a Shared Future for the Shanghai Cooperation Organization: Vision, Progress
and Ways Forward *CHEN Xiaoding & LIU Shurong*

Advancing the Vision of a Community with a Shared Future in the South China Sea:
Practical Foundations and Pathways *ZHANG Jie*

Understanding the Transition Period: Patterns and China's Approach
WANG Fan

Regional Resilience and China's Participation in Global Governance
CHEN Zhirui & SHAN Xiulei

European Strategic Autonomy and Its Implications for US Policy towards China
YAN Shaohua

The EU's Pursuit of Rules-Based Leadership in AI Regulation: Perceptions and
Pathways *XING Yajie & LI Dancheng*

Abstracts

构建上海合作组织命运共同体： 内涵、进展与优化路径^{*}

□ 陈小鼎 刘淑嵘

〔提 要〕自上海合作组织命运共同体提出以来，中国深刻阐释了这一理念的内涵要义，并推动其在共同价值、共同安全、共同利益和共同情感上取得长足进展。随着世界政治极化加剧，上合组织的外部发展环境趋于复杂，组织内部战略协调与政策沟通难度有所增加，政治、安全、经济、人文合作潜力有待深入挖掘。作为上合组织 2024—2025 年度轮值主席国，中方应继续弘扬“上海精神”，强化政治互信以夯实合作基础、深化务实合作以拉紧利益纽带、加强文明互鉴以提升合作共识，从而拓展上合组织命运共同体的发展空间。

〔关 键 词〕上海合作组织命运共同体、世界政治极化、上海精神

〔作者简介〕陈小鼎，兰州大学政治与国际关系学院副院长、

兰州大学中亚研究所教授

刘淑嵘，兰州大学马克思主义学院博士研究生

〔中图分类号〕D814.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）2 期 0001-17

打造命运共同体、共建和谐家园是上合组织的实践指南，也是成员国的共同追求。自 2013 年上合组织成员国元首理事会第十三次会议以来，人类命

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“周边国家对华政策的差异性及其应对研究”（项目编号：24AGJ010）的阶段性研究成果。

运共同体理念逐渐融入上合组织的发展进程中。在人类命运共同体理念的引领下，中国开创性地提出了上合组织命运共同体，指出了中方参与解决区域治理难题的新思路，对促进欧亚地区国家间合作、实现地区和平与发展具有重要意义。当前，大国博弈、制度竞争与意识形态对立甚嚣尘上，世界政治极化日益加剧，这给欧亚地区秩序尤其是上合组织命运共同体的构建带来诸多挑战。在此背景下，梳理总结上合组织命运共同体的内涵要义、建设成就，并针对现实挑战探寻优化路径，有助于深刻把握习近平外交思想关于推动构建上合组织命运共同体重要论述的精神要义，助力上合组织朝着建设团结互信、和平安宁、繁荣发展、睦邻友好、公平正义的共同家园不断奋进。

一、上合组织命运共同体的内涵

构建人类命运共同体理念已经从倡议变成共识，从愿景成为实践，正在推动当今世界面貌发生积极而深刻的变化。^[1] 在世界政治极化加剧的背景下，上合组织命运共同体被赋予多边主义与和合共生的时代内涵，成为构建人类命运共同体的重要实践。

2018 年青岛峰会上，习近平主席首次正式提出上合组织命运共同体。此后，中方持续围绕为什么构建上合组织命运共同体、构建什么样的上合组织命运共同体、怎样构建上合组织命运共同体等作出了重要政策阐述，不断丰富上合组织命运共同体的内涵要义。

坚持政治互信是建设团结互信共同家园的根本前提。习近平主席强调：“上海合作组织成立 20 多年来，经受了国际风云变幻的严峻考验，始终朝着求团结、增互信、谋发展、促合作的正确方向迈进。”^[2] 由于域外势力频繁介入上合组织地区事务，“新冷战”“颜色革命”等干涉内政的形式和手段

[1] 王毅：《高举人类命运共同体光辉旗帜 不断开创中国特色大国外交新局面》，外交部网站，2025 年 1 月 2 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202501/t20250102_11525636.shtml。

[2] 习近平：《牢记初心使命 坚持团结协作 实现更大发展——在上海合作组织成员国元首理事会第二十三次会议上的讲话》，《人民日报》2023 年 7 月 5 日，第 2 版。

不断更新，区域合作分歧隐现。外部势力的分化与内部成员的增加使得政治互信的重要性更加凸显，习近平主席前瞻性地指出：“我们要保持团结协作的良好传统，新老成员国密切融合，深化政治互信，加大相互支持，构建平等相待、守望相助、休戚与共、安危共担的命运共同体。”^[1] 上合组织命运共同体以“上合大家庭”为中心，加强团结协作，旨在增进成员国间战略沟通与政策协调，践行开放、融通、互利、共赢的合作观。

维护安全稳定是建设和平安宁共同家园的核心保障。习近平主席认为，安全和稳定是国家发展的首要前提，关乎各国核心利益。^[2] 域内传统与非传统安全问题叠加交织，区域安全危机多向度发展，安全治理陷入多重赤字。自 2001 年成立以来，上合组织始终将维护地区安全稳定作为开展合作的优先方向。“我们要本着对地区乃至世界和平、稳定、发展高度负责的态度，牢固树立同舟共济、荣辱与共的命运共同体、利益共同体意识，凝心聚力，精诚协作，全力推动上海合作组织朝着机制更加完善、合作更加全面、协调更加顺畅、对外更加开放的方向发展，为本地区人民造福。”^[3] 上合组织命运共同体以打击“三股势力”为重心，构筑地区安全屏障，旨在巩固地区安全与稳定，增强维稳能力建设，坚持共同、综合、合作、可持续的安全观。

聚焦务实合作是建设繁荣发展共同家园的关键驱动。习近平主席提出：“地区各国人民过上好日子，是我们矢志以求的共同目标。”^[4] 近年来，逆全球化、单边主义和保护主义等思潮抬头，封锁制裁和经济衰退冲击区域经济增长。“务实合作是上海合作组织发展的物质基础和原动力。”^[5] 成员国

[1] 习近平：《团结协作 开放包容 建设安全稳定、发展繁荣的共同家园——在上海合作组织成员国元首理事会第十七次会议上的讲话》，《人民日报》2017 年 6 月 10 日，第 3 版。

[2] 习近平：《弘扬“上海精神” 深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话》，《人民日报》2020 年 11 月 11 日，第 2 版。

[3] 习近平：《凝心聚力 精诚协作 推动上海合作组织再上新台阶——在上海合作组织成员国元首理事会第十四次会议上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 13 日，第 3 版。

[4] 习近平：《把握时代潮流 加强团结合作 共创美好未来——在上海合作组织成员国元首理事会第二十二次会议上的讲话》，《人民日报》2022 年 9 月 17 日，第 2 版。

[5] 《习近平在上海合作组织成员国元首理事会第十三次会议上的讲话》，新华网，2013 年 9 月 13 日，https://www.xinhuanet.com/politics/2013-09/13/c_117365545.htm。

在互利共赢的基础上不断寻找新的经济增长点，并以上合组织为平台对接各国经济发展规划。上合组织命运共同体以“上合效益”为主题，加强政策协调和供需合作，旨在让上合组织地区的人民群众共享经济全球化红利，巩固区域经济合作，践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展观。

增进人文交流是建设睦邻友好共同家园的重要动力。习近平主席强调：“我们要珍惜本地区文明多样性这一宝贵财富，摒弃文明冲突，坚持开放包容、互学互鉴，为各国人民世代友好、共同发展进步注入持久动力。”^[1]文明隔阂、文明冲突和文明优越论必然阻碍文明的包容互鉴，网络舆论正在形成的新政治叙事不断强化意识形态对抗。上合组织命运共同体的建设离不开社会民意的认可与支持。“人文合作不断发展，为各国民众加强相互了解和友谊搭建了重要桥梁。”^[2]上合组织命运共同体以民心相通为基石，主张全方位的友好交往和人文交流，旨在增进多元文明交流互鉴，传播“上合故事”与“上合声音”，弘扬平等、互鉴、对话、包容的文明观。

践行多边主义是建设公平正义共同家园的必然要求。习近平主席指出：“解决国际上的事情，不能从所谓‘实力地位’出发，推行霸权、霸道、霸凌，应该以联合国宪章宗旨和原则为遵循，坚持共商共建共享。”^[3]在世界政治极化加剧背景下，地缘政治博弈激烈、国际制度失灵、意识形态对立进一步凸显。习近平主席高度重视互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展的“上海精神”，明确提出：“要让‘上海精神’在本地区更加深入人心、发扬光大，成为本组织成员国打造命运共同体、共建和谐家园的精神纽带。”^[4]上合组织命运共同体以“上海精神”为引领，秉持多边主义和

[1] 习近平：《凝心聚力 务实笃行 共创上海合作组织美好明天——在上海合作组织成员国元首理事会第十九次会议上的讲话》，《人民日报》2019年6月15日，第2版。

[2] 习近平：《弘扬上海精神 巩固团结互信 全面深化上海合作组织合作——在上海合作组织成员国元首理事会第十六次会议上的讲话》，《人民日报》2016年6月25日，第3版。

[3] 习近平：《不忘初心 砥砺前行 开启上海合作组织发展新征程——在上海合作组织成员国元首理事会第二十一次会议上的讲话》，《人民日报》2021年9月18日，第2版。

[4] 习近平：《团结互助 共迎挑战 推动上海合作组织实现新跨越——在上海合作组织成员国元首理事会第十五次会议上的讲话》，《人民日报》2015年7月11日，第2版。

开放主义，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，维护国际公平正义，倡导共商共建共享的全球治理观。

二、上合组织命运共同体的建设成就

上合组织命运共同体兼具价值共同体、安全共同体、利益共同体和情感共同体的特征要素^[1]，是新时代人类命运共同体的实体依托^[2]。经过二十余年的发展，上合组织在共同价值、共同安全、共同利益、共同情感层面均取得了显著成就，为人类命运共同体建设持续提供“上合力量”与“上合方案”。

（一）共同价值赓续引领上合组织命运共同体的建设方向

“上海精神”成为上合组织命运共同体融合上合组织特性和命运共同体共性的核心价值。^[3]“上海精神”深化了内部成员对上合组织的认同，成员国增进团结互信，坚持平等相待、友好协作，在协商一致原则下关照彼此的核心利益。《〈上合组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要（2023—2027年）》《上合组织成员国元首理事会关于睦邻互信和伙伴关系原则的声明》等一系列文件签署落实。《上合组织关于各国团结共促世界公正、和睦、发展的倡议》为反对强权政治、建立国际新安全体系提供了重要共识。“上海精神”强化了上合组织的竞争力与吸引力，2024 年上合组织完成第三次扩员，正式成员国已增至 10 个，再加上 2 个观察员国和 14 个对话伙伴国，上合组织成为全球覆盖面积最大、人口最多的综合性区域组织。“上海精神”还增强了其他国际组织对上合组织的认可，上合组织与联合国、集安组织、东盟等国际组织签署合作备忘录，挖掘开展联合行动的潜力。

[1] 曾向红、陈亚州：《上海合作组织命运共同体：一项研究议题》，《世界经济与政治》2020 年第 1 期，第 115 页。

[2] 曾向红：《上合组织命运共同体研究：内涵和使命》，载戚振宏主编：《上合组织命运共同体建设：机遇和挑战》，世界知识出版社 2020 年版，第 49 页。

[3] 张新平、代家玮：《上海合作组织命运共同体：内涵、挑战与构建路径》，《和平与发展》2019 年第 5 期，第 27 页。

（二）共同安全凝聚汇合安全共同体的建设共识

从“新安全观”到“亚洲安全观”是安全合作理念的提升与更新，^[1] 共同、综合、合作、可持续的安全观响应成员国的安全关切，驳斥并化解集团对抗和意识形态化的安全思维。联合反恐军事演习和联合边防行动有序开展，中国担任轮值主席国期间，积极推进“反恐协作—2024”联合反恐演习，并开创了实兵实警联合演训的新模式。^[2] 安全合作机制朝着更大限度应对各类传统和非传统安全问题的方向发展，营造和平发展的地区环境。“上合组织—阿富汗联络组”会议定期召开，成员国提出关于建立联合国中亚及阿富汗可持续发展区域中心、环阿富汗安全带等倡议，助力阿富汗实现稳定和发展。非传统安全领域，聚焦打击“三股势力”、禁毒、信息安全、跨境有组织犯罪等，一致通过了《上合组织成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义 2025 年至 2027 年合作纲要》《2024—2029 年上合组织成员国禁毒战略》。2023—2024 年期间，成员国推动国内立法增加落实《上合组织反恐怖主义公约》和《上合组织打击极端主义公约》的规范性法律文书，促进解决恐怖主义和极端主义问题的科学性和规范性，提升主管机构的权力与能力。^[3] 2025 年 3 月，上合组织地区反恐怖机构理事会积极商定《上合组织成员国打击极端主义意识形态 2026 年至 2030 年合作纲要》。^[4] 上合组织还参与全球安全治理，与其他国际组织合作举办“未来峰会——毒品、犯罪、腐败、恐怖主

[1] 曾向红：《上海合作组织研究的理论创新：现状评估与努力方向》，《俄罗斯东欧中亚研究》2019 年第 1 期，第 33 页；邓浩：《中国经略上合组织：进展、战略与前景》，《俄罗斯学刊》2023 年第 4 期，第 56 页。

[2] 《上海合作组织成员国主管机关举行“反恐协作—2024”联合反恐演习》，新华网，2024 年 7 月 23 日，<https://www.xinhuanet.com/milpro/20240723/1bfac7bd753346c7a2910ec56b3f246a/c.html>。

[3] 《上海合作组织成员国执行〈上海合作组织反恐怖主义公约〉和〈打击极端主义公约〉条款的情况》，上合组织地区反恐怖机构官网，2025 年 1 月 29 日，<https://ecrats.org/cn/press/news/14839/>。

[4] 《关于上海合作组织地区反恐怖机构理事会第四十三次会议》，上合组织地区反恐怖机构官网，2025 年 3 月 7 日，<https://ecrats.org/cn/press/news/16182/>。

义交织对发展的挑战”等重大活动。

（三）共同利益推动落实发展共同体的协调建设

上合组织国家均处于建设现代化的发展阶段，实现现代化是成员国的重要目标。创新、协调、绿色、开放、共享的发展观指导互利共赢的经济合作，回应贸易保护主义和单边主义行径。上合组织农业技术交流培训示范基地建设5年来，已建成了10个农业科技园区和20个实训基地，开展了包括上合组织减贫和可持续发展论坛在内的50余项国际性交流活动，推广和应用了100余项农业技术。^[1]中国—上合组织地方经贸合作示范区建设6年来，高效整合金融、物流、税务等业务，上合经贸综服平台已在成员国间形成“经认证的经营者”（AEO）互认体系，联通了216个国家和地区的企业信用数据。^[2]

《关于金融支持中国—上合组织地方经贸合作示范区建设的意见》《关于支持中国—上合组织地方经贸合作示范区高质量发展的意见》等文件相继出台，进一步推进上合组织投融资平台建设。上合数字底座、上合数字赋能产业联盟等陆续设立，人工智能和跨境数据赋能数字经济合作。中欧班列、中吉乌铁路、双西公路等互联互通项目促进区域联动发展，《上合组织成员国发展互联互通和建立高效交通走廊构想》《上合组织成员国港口和物流中心发展合作构想》的签署落实助推成员国实现发展战略和区域合作倡议的对接。

（四）共同情感助力人文共同体和卫生健康共同体的稳步推进

上合组织兼容并蓄，汇聚了多种文明，包括中华文明、斯拉夫文明、伊斯兰文明、印度教文明和佛教文明。^[3]平等、互鉴、对话、包容的文明观成

[1] 《阿斯塔纳宣言：继续发挥上合组织农业基地平台作用 推动地区现代农业发展》，上合组织农业技术交流培训示范基地官网，2024年7月5日，<https://www.scora.org.cn/c/2024/0705/7136.shtml>。

[2] 《互惠互利 大道同行——中国—上海合作组织地方经贸合作示范区为国际经贸合作注入“上合力量”》，新华网，2024年8月2日，<http://www.news.cn/fortune/20240802/3f937d2cf9cf49f8ba84b95767b7b769/c.html>。

[3] 严双伍、毛鉴明：《人类命运共同体语境下的上海合作组织发展问题研究》，《学术探索》2022年第7期，第34页。

为人文合作的总基调，倡导多元文化和谐共处。上合组织大学设立15年来，各国高等院校已在区域学、生态学、能源学、经济学、信息技术和教育学等专业方向合作对接，最新通过的《上合组织大学构想》增补了农学、医学、法学和新闻学的培养方向。^[1]除了综合性大学，上合组织经贸学院、上合组织法律大学联盟等专业性教育体系加快设立，不断深化民心相通。上合组织睦邻友好合作委员会等机构逐步成熟，并形成国家绿色发展论坛、中国—中亚合作论坛、传统医学论坛、民间友好论坛等品牌活动。卫生健康共同体持续推进，防疫安全、数字医疗、药品保健、医疗旅游议题成为焦点，《上合组织成员国卫生领域合作发展基本措施纲要（2025—2027年）》《上合组织成员国元首理事会关于保障饮用水安全卫生的声明》等通过审议，关于建立上合组织医学协会的提议获得关注。山东青岛被确认为2024—2025年上合组织旅游和文化之都，《2024—2025年上合组织旅游领域共同行动计划》加快旅游经济的开发。2024年是上合组织生态年，生态环保、气候变化、资源配置的合作需求推动《上合组织成员国政府间环保合作协定》《落实〈绿色之带纲要〉2024—2026年联合行动计划》《〈上合组织成员国环保合作构想〉2025—2027年落实措施计划》的协商与落实，达成深化生态环保合作的共识。

三、构建上合组织命运共同体面临挑战

随着百年未有之大变局加速演进，作为全球最大的综合性区域组织，上合组织正经受着内外形势变化带来的复杂影响。美西方将上合组织视为中俄制衡北约的重要力量，在加大对上合组织重要成员國中、俄、伊朗打压的同时，还企图对上合组织实施污名化。与此同时，上合组织框架下的政治、安全、经济、人文合作仍存在一些问题，成为构建上合组织命运共同体面临的现实挑战。

[1] 《第八届上海合作组织成员国教育部长会议联合公报》，上合组织官网，2024年4月19日，<https://chn.sectsco.org/20240419/1328879.html>。

（一）政治合作效能有待提升

上合组织包含不同国际体系观的成员国，^[1] 内部异质性决定利益诉求的差异性，扩员后组织战略协调的复杂性有所提升。随着扩员后涵盖的地域不断扩大，南亚、中东、东欧与中亚地区面临的优先议题不尽相同，届时若要兼顾所有成员国的合作关切，可能限制组织优先事项的设定，降低合作效能。部分成员国采取平衡和对冲政策。中亚成员国更加积极地通过定期举行中亚国家元首峰会、参与突厥语国家组织等推进区域合作，提高战略自主性。印度强化“全球南方”地位而弱化上合组织效能的动机显现。^[2] 2024 年的上合组织阿斯塔纳峰会和成员国政府首脑（总理）理事会第二十三次会议，印度总理莫迪均未出席。此外，成员国之间的矛盾也将增加组织战略协调的难度，制约多边合作的开展。

域外大国拉拢成员国的意图明显，美国利用“C5+1”机制向中亚成员国重申合作承诺^[3]，通过“四边机制”联络印度^[4]。随着域外国家的深度介入，奉行务实外交战略的成员国在多项机制间均有合作事项，扩员后上合组织推进多边合作的认知可能趋于分化，决策和实践进程倾向于延缓。^[5]

（二）安全合作未能跟上威胁新发展

在世界政治极化加剧背景下，上合组织地区的安全形势日趋复杂，地区冲突分散区域安全治理合力，“伊斯兰国”等趁机招募激进分子、频繁制造暴力恐怖事件。^[6] 2023 年间，上合组织地区被发现至少有 13 个资助渠道和

[1] 杨洁勉：《乌克兰危机下的世界秩序变局和发展中国家的使命担当》，《国际问题研究》2022 年第 4 期，第 73-75 页。

[2] 张杰：《印度强化与“全球南方”关系：战略雄心与制约》，《国际问题研究》2024 年第 1 期，第 107 页。

[3] The White House, “C5+1 Leaders’ Joint Statement,” September 21, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/21/c51-leaders-joint-statement/>.

[4] The White House, “United States-India Joint Leaders’ Statement,” February 13, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/02/united-states-india-joint-leaders-statement/>.

[5] 陈小鼎、刘淑嵘：《上海合作组织区域安全治理的生成机制与成效评估》，《当代亚太》2024 年第 2 期，第 117-118 页。

[6] 朱永彪、胡宁：《阿富汗塔利班反恐政策对上海合作组织的影响》，载庞大鹏、李睿思主编：《上海合作组织黄皮书：上海合作组织发展报告》，社会科学文献出版社 2024 年版，第 89-90 页。

26 个非法移民渠道服务于恐怖主义和极端主义。^[1] 上合组织成员国，尤其是俄罗斯、巴基斯坦、伊朗等，境内仍不时遭受“三股势力”的暴力袭击。^[2] 2024 年阿斯塔纳峰会刚结束，吉尔吉斯斯坦国家安全委员会就制止了一起未遂武装政变。网络信息安全问题隐蔽化，在加密货币的资助下，数名宗教极端分子制造了上百人伤亡的莫斯科州“番红花城市大厅”恐怖袭击事件。同时，犯罪分子利用信息通信技术传播犯罪信息，在社交媒体上煽动青少年加入激进组织。^[3] 地区冲突和“难民潮”诱发合成毒品市场的形成和贩运的转移，中亚地区使用新型合成毒品的情况有增无减，合成阿片类药物的供给制造向印度等南亚国家转移。^[4] 能源等大宗商品价格上涨、“二次制裁”等经济问题多次引发社会层面的冲突和骚乱。

上合组织内部协调程序延缓影响对地区安全事件的反应时效。例如，针对莫斯科州“番红花城市大厅”恐怖袭击事件，虽然上合组织地区反恐怖机构声称愿为俄罗斯提供任何的调查协助，^[5] 但具体如何介入协助、协助的效果如何，目前仍未见公开。针对安全合作事宜的具体措施、原则、程序均有待完善，上合组织尚未在形成统一的恐怖组织名单的共同原则和立场问题上达成共识，部分成员国仍对跨境恐怖主义行为的认定持有异议。随着安全威

[1] 《去年上合组织地区挫败 181 起恐怖袭击》，上合组织地区反恐怖机构官网，2024 年 5 月 27 日，https://ecrats.org/cn/security_situation/situation/10768/。

[2] 《2025 年全球恐怖主义指数》报告指出，2024 年期间，尼日尔、巴基斯坦、俄罗斯和伊朗的恐怖主义活动造成的死亡人数在全球范围内增幅最大。其中巴基斯坦的增幅位居全球第二，死亡人数上升了 45%，高达 1081 人；伊朗和俄罗斯的恐怖主义活动造成的死亡人数创十年来新高，记录人数分别为 163 人和 197 人。参见“Global Terrorism Index 2025,” The Institute for Economics and Peace, March 2025, pp.10-11, 13, <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>。

[3] Мария Фролова, “Вербовка в Сети: российским школьникам предлагают совершать теракты за деньги,” Известия Izvestiya, 27 марта 2024 г., <https://iz.ru/1672171/mariia-frolova/verbovka-v-seti-rossiiskim-shkolnikam-predlagaiut-sovershat-terakty-za-dengi>。

[4] United Nations Office on Drugs and Crime, “World Drug Report 2024: Contemporary Issues on Drugs,” 2024, pp.16-30, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR_2024/WDR24_Contemporary_issues.pdf。

[5] 《声明》，上合组织地区反恐怖机构官网，2024 年 3 月 25 日，<https://ecrats.org/cn/press/news/9421/>。

胁与社会危机错乱交织，成员国对执法安全和防务安全的利益侧重各有不同，如何有效整合打击“三股势力”、经济安全、边境安全等议题考验着安全合作的协作能力。目前，上合组织仅有秘书处和地区反恐怖机构两大常设机构，而上合组织面临的非传统安全威胁早已扩展到毒品贩运、跨境有组织犯罪、生物安全等方面，有待成立专门性机构予以应对。

（三）经济合作受到内外牵制

成员国经济发展遭遇困境。随着世界政治极化加剧延滞区域经济发展进程，成员国经济增速不一，经济结构差异较大，区域经济公共产品的供给与需求之间尚存差距。部分中亚成员国在地区冲突中凭借能源出口推动财政收入快速增长，但对能源出口的依赖将增加经济结构性改革的难度，哈萨克斯坦的能源转型指数（ETI）排名由 2022 年的第 89 位直接降至 2024 年的第 98 位。^[1] 在全球货币政策收紧、国内经济高通胀等因素影响下，巴基斯坦减贫脱贫工作面临困境，2024 年中低收入贫困率约为 40.5%，同比新增了 260 万贫困人口。^[2] 不少成员国通过调整货币政策以应对地区冲突带来的通货膨胀和债务风险，间接诱发了国内融资环境的急剧收紧。^[3]

部分成员国遭到西方经济打压。美国对中国的经济打压动作频频。2024 年，美国宣布对自中国进口半导体的关税提高至 50%、电动汽车产品则提高至 100%。^[4] 特朗普上台后，更是一再对中国加征关税。截至 2024 年 12 月，欧盟已经批准对俄罗斯超过 2400 名个人和实体的制裁、对超过 280 亿欧元的

[1] World Economic Forum, “Fostering Effective Energy Transition 2024: Country Profiles,” June 19, 2024, <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2024/country-profiles-8dad724ce3/>.

[2] World Bank, “The World Bank in Pakistan,” October 3, 2024, <https://www.worldbank.org/en/country/pakistan/overview#1>.

[3] 郭晓琼、蔡真：《百年变局下上海合作组织国家经济发展与区域经济合作》，《欧亚经济》2023 年第 6 期，第 112-113 页。

[4] Office of the United States Trade Representative, “US Trade Representative Katherine Tai to Take Further Action on China Tariffs after Releasing Statutory Four-Year Review,” May 14, 2024, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/may/us-trade-representative-katherine-tai-take-further-action-china-tariffs-after-releasing-statutory>.

私人资产予以冻结。^[1]2025 年伊始，欧盟宣布对俄罗斯的经济制裁措施再延长至 2025 年 7 月 31 日，开启对俄罗斯的第 16 轮制裁。经济制裁限制经济贸易投融资的发展，截至 2025 年 1 月 24 日，美国财政部外国资产控制办公室已将来自中亚国家的 37 家实体添加到与俄罗斯相关的制裁“特别指定国民和被封锁人员清单”中。^[2]同时，美国和欧盟仍以提供“对俄军事支持”为由追加制裁白俄罗斯。^[3]随着伊以冲突的升级，伊朗的无人机制造商、钢铁工业和汽车公司遭遇西方国家新一轮的封锁和制裁。^[4]

此外，内部分歧消解经济合作共识，印度未签署《上合组织至 2030 年经济发展战略》，并对上合组织与“一带一路”倡议的对接事宜持保留态度。

（四）人文合作存在卡点瓶颈

在国际话语权层面，西方国家对上合组织成员国官方媒体的制裁降低了它们的国际文化参与度，俄罗斯已有超过 27 家媒体及其工作人员的广播活动和执照被限制，^[5]伊朗的网络空间最高委员会、广播电视台、伊斯兰共和国通讯社、移动服务提供商等实体也被制裁。^[6]近年来，上合组织人文合作业已推出一系列品牌活动，但推进的效率和进度参差不齐，个别项目的实施仍存在困难。由于经济见效快，旅游类合作在官方和企业的合力支持下开展较为顺利；环保类合作则大多停留在官方宣言、计划草案阶段；体育和医学类

[1] European Commission, “Factsheet: EU Sanctions against Russia,” December 2024, p.1, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880087/Factsheet_EU_Sanctions_against_Russia_EN.pdf.

[2] 其中哈萨克斯坦有 11 家，吉尔吉斯斯坦有 15 家，乌兹别克斯坦有 9 家，塔吉克斯坦有 2 家。参见 Office of Foreign Assets Control of the US Department of the Treasury, “Sanctions List Search,” <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>.

[3] European Union, “Council Regulation (EU) 2024/1865,” June 29, 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401865.

[4] The US Department of the Treasury, “Treasury Targets Iranian UAV Program, Steel Industry, and Automobile Companies in Response to Unprecedented Attack on Israel,” April 18, 2024, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2270>.

[5] Council of the EU and the European Council, “EU Sanctions against Russia Explained,” February 24, 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/>.

[6] Council of the EU and the European Council, “EU Sanctions against Iran,” November 18, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-iran/>.

合作主要通过不定期的主题活动展现；上合组织大学的发展模式仍需探索。

四、上合组织命运共同体建设的优化路径

作为上合组织 2024—2025 年度的轮值主席国，中方应充分发挥引领作用，在巩固上合组织命运共同体建设既有成果的基础上，通过在上合组织地区推进三大全球倡议，推动上合组织命运共同体建设行稳致远。

（一）强化政治互信，夯实上合组织命运共同体的政治基础

2024 年 7 月，“上合组织+”峰会在阿斯塔纳顺利召开，白俄罗斯正式加入，上合组织增至 10 个成员国。“独立自主是本地区国家的文明基因，讲信修睦是上合组织伙伴的长远选择。”^[1] 上合组织命运共同体的体量扩大，更加需要以“上海精神”为根本遵循，坚持战略自主、保持团结协作。因此，上合组织应当不断强化组织内部建设和制度认同，在内化组织共同价值的过程中维护团结协作的合作共识，尊重彼此的核心关切，牢牢把握国家与地区的战略自主，警惕外部势力基于地缘政治而分化成员国和干预地区事务的政治企图。

弘扬“上海精神”，增强组织团结互信。上合组织的吸引力在于构建一个不同国家平等对话的平台，^[2] “上海精神”是凝聚成员国发展共识的最大公约数。应当贯彻落实《上合组织成员国元首理事会关于睦邻互信和伙伴关系原则的声明》等文件，恪守《上合组织宪章》，延续世代友好的和平理念。兼顾彼此核心利益和重大关切，在平等协商中实现求同存异，在多边合作中增进和睦团结，凝聚组织团结协作的向心力。上合组织要赋予“上海精神”新的时代内涵，加大成员国在战略沟通与顶层设计时的相互支持，汇聚更多的利益共同点，在相互理解和相互尊重基础上维护地区安全和经济发展。其

[1] 《王毅在上海合作组织成员国外长理事会会议上的讲话》，外交部网站，2024 年 5 月 21 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202405/t20240521_11309128.shtml。

[2] 《多国领导人认为上合组织为安全、发展与稳定作出积极贡献》，新华网，2024 年 7 月 5 日，<http://www.news.cn/20240705/1962937d2011401192d7655f46bfdae8/c.html>。

中,最核心的是尊重国家主权和领土完整,尊重各国人民自主选择政治、经济、社会发展道路的权利,防止域外势力介入干涉,倡导成员国间以政治途径和平解决争端分歧、以合作共赢理念实现繁荣发展。

提升制度认同,凝聚“上合大家庭”。伊朗和白俄罗斯加入后,上合组织应当在治理效率层面上倾注更多资源,以满足成员国的发展需求。^[1]组织的横向增员要求加快建设内部冲突管理机制,和平解决内部分歧,防止组织因双边矛盾而陷入内耗的局面。上合组织可以尝试设立争端管控、争端协助解决等专门性小组,^[2]由未介入冲突的成员国为当事国双方组建调解平台,减少潜在突发的矛盾对内部政治互信的削弱。组织的增量扩容要求优化内部决策程序,防止组织因决策空转而走向论坛化。上合组织可以根据原则性事务与程序性事务的层级顺序,灵活行使“协商一致”原则,^[3]聚焦关键的合作事项。积极发挥国家协调员理事会的协调和管理职能,在重大会议前对优先合作议题进行收集整理、方案拟定和问题识别,增加决策议题的互动时间和频率。上合组织应不断完善内部合作机制和拓展国际合作空间,在谅解备忘录的基础上进一步深化与联合国专门机构在相关领域的磋商与实践,在实现向合作机制转变的同时有效参与全球治理。^[4]

（二）深化务实合作，拉紧上合组织命运共同体的共同利益纽带

共同维护地区安全稳定和发展经济合作,是上合组织成员国应对区域治理挑战的必然选择。中国应以推动落实全球安全倡议和全球发展倡议为抓手,有序引导成员国参与完善区域安全 and 经济公共产品供给,提升上合组织开展安全合作与经济合作的行动能力和反应速度,维护地区和平安全与发展繁荣。

[1] 肖斌、张晓慧:《阿斯塔纳峰会的里程碑意义与上合组织再扩容》,《世界知识》2024 年第 14 期,第 35 页。

[2] 王陈生、王树春:《构建上合组织内部争端解决机制探析》,《新疆大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 3 期,第 54-55 页。

[3] 陈小鼎、李珊:《制度认同:扩员后上海合作组织的发展动力》,《当代亚太》2022 年第 3 期,第 115 页。

[4] 韩璐:《上海合作组织国际合作的发展历程与前景展望》,《欧亚经济》2023 年第 1 期,第 66-69 页。

在安全合作层面，增进全球安全倡议与上合组织区域安全治理的耦合对接，^[1] 尊重各成员国合理的安全关切，持续提升区域安全治理的科技应用和制度规范，推进上合组织安全共同体。应重视形成安全治理合力，加快推进成立禁毒中心、信息安全中心等专门性机构的磋商事宜，关注粮食安全形势信息交换机制的设立，推动制定生物安全的合作机制与方案。从数字网络技术的线上形式到实地实战演练的线下形式，加快提升地区反恐中心识别、应对毒品交易链条和恐怖组织勾连的综合能力与机制建设。完善网络信息情报合作机制，成立青年理事会加强对域内青少年的引导，形成恐怖袭击信息追踪系统。上合组织应继续推动与集安组织、独联体开展反恐协作，积极借鉴其训练专业安全防卫人才的经验，建立打击“三股势力”情报信息共享和协调机制。上合组织还应与东盟等国际组织开展打击各类犯罪的演习互动，在完善功能性合作效能的同时，向世界展示上合组织在维护安全稳定方面的贡献。

在经济合作层面，增强全球发展倡议与上合组织区域经济发展的关联融合，^[2] 围绕 2025 年“上合组织可持续发展年”，增进区域国家间产能合作，对接上合组织发展共同体。针对地区贸易投融资现状，要促成工业园和产业园的对接机制，发挥上合组织地方经贸合作示范区在供给数字公共基础设施方面的作用，借助上合组织实业家委员会来协助减少地方企业商贸交易信息壁垒。以上合示范区、上合组织国家数字科技平台为重点，促进数字产业投资项目的对接、增加地方企业及供应商和采购商的注册入驻，等等。同时，加快落实关于电子商务和产业贸易的倡议和文件以促成地区贸易畅通，如《2022—2025 年上合组织成员国优先领域科技合作行动计划》《上合组织成员国授权部门数字素养发展合作纲要》《上合组织新经济对话纲要》等。此外，通过推进上合组织开发银行和发展基金事宜的磋商，落实《上合组织银联体成员银行金融合作框架原则》以形成投融资协调机制，积累本币结算的经验。

[1] 陈小沁、潘子阳：《全球安全倡议与上海合作组织安全治理》，《东北亚论坛》2024 年第 3 期，第 4-8 页。

[2] 焦一强：《全球发展倡议与上海合作组织命运共同体构建》，《欧亚经济》2024 年第 1 期，第 6-20 页。

促进与欧亚经济联盟、经合组织在贸易政策层面的联系，对接成员国既有的经济项目优势，为取得经济合作共识提供协商平台。

针对外部“脱钩”、制裁的压力，亟需拓展区域公共产品互补型供给模式，围绕 2025 年“上合组织可持续发展年”，促成各国发展战略与上合组织经贸合作的“强强联合”。特别是促进“一带一路”新型合作模式对接上合组织发展模式，融合和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神与团结互信、安危共担、互利共赢、包容互鉴的上合典范。增进区域国家间互联互通和产能合作，在达成更多利益交汇点的基础上持续推进贸易和投融资便利化。通过重视民生类的务实合作，推动“让人民过上更好的日子”^[1]的组织形象深入社会各阶层，让睦邻友好理念在实践中发扬光大，深入人心。

（三）加强文明互鉴，搭建上合组织命运共同体的融通桥梁

上合组织命运共同体具有深厚的情感链接。^[2] 共同情感是拉近域内国家开展人文交流合作共同纽带，也是拓展国际合作伙伴的联结网络。上合组织要珍视并发扬地区文化文明多样性，将内部文明多样性与全球文明倡议相结合，促成文明互学互鉴和人民相知相亲的和谐局面。强化全球文明倡议与上合组织人文合作的深度结合，继续推动“上海精神”与和平共处五项原则的交融契合，^[3] 发展上合组织人文共同体和卫生健康共同体。

面向民间，上合组织需要持续丰富文化交流形式，更主动地增进民间交流。回应内部行为体的需求是提升集体身份归属感的关键动力，有必要将组织的核心价值规范内化成一种紧密合作的意识自觉，增进“上海精神”与“以人民为中心”理念的契合度。“上合组织发展最牢固的基础在于文明互鉴，

[1] 《“共同建设更加美好的上海合作组织家园”——习近平主席出席上海合作组织成员国元首理事会第二十四次会议纪实》，新华网，2024 年 7 月 7 日，<http://www.news.cn/20240708/d2dc84e7cd4344f196bd6ff7aa39c467/c.html>。

[2] 王文起：《共同的家园，共同的使命——上海合作组织的新发展与新愿景》，习近平外交思想和新时代中国外交网站，2024 年 7 月 8 日，http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2024-07/08/content_117296587.shtml。

[3] 李永全：《上海合作组织是践行和平共处五项原则的典范》，《光明日报》2024 年 7 月 3 日，第 12 版。

最深厚的力量在于民心相通。”^[1] 重视建设应对突发卫生事件的预防和应急机制，共同挖掘数字医疗、医疗旅游等新型卫生健康合作的潜力，携手传承传统医学实践，如中国的中医文化和印度的阿育吠陀。联合“文化丝路”计划，通过举办定期化、规范化的大规模赛事活动吸引国际民间团体的参与。进一步实施上合组织青年交流营、青年发展等合作项目，增进青少年对各成员国历史文化、现代化发展的体验，开放性地促进民间各层级各领域交流。

五、结语

中国是上合组织创始成员国，始终将上合组织作为外交优先方向。^[2]2024年7月召开的上合组织成员国元首理事会会议和“上合组织+”峰会，以及同年10月召开的成员国政府首脑（总理）理事会第二十三次会议，向世界展示了上合组织坚持多边主义的战略定力和巩固团结互信的发展意愿。习近平主席指出：“中方愿同本组织伙伴团结协作，同更多认同‘上海精神’的国家和国际组织携手并进，让构建人类命运共同体的前景更加光明可期。”^[3]作为轮值主席国，中国将以凝聚共同价值和提高组织效率为基础，以提升共同利益对接能力为重点，强化区域公共产品供给，增强内部成员的归属感和国际社会的认同度，提升上合组织的竞争力与吸引力，全方位推进上合组织命运共同体的落地生根。

【责任编辑：汤中超】

[1] 《习近平外交演讲集》（第二卷），中央文献出版社2022年版，第377页。

[2] 《弘扬“上海精神” 加强团结协作》，《人民日报》2024年10月14日，第2版。

[3] 《习近平在“上海合作组织+”阿斯塔纳峰会上的讲话》，新华网，2024年7月4日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20240704/70bd97f24ec44eab942c6092f28a6824/c.html>。

推动命运共同体理念在南海落地生根： 现实基础与路径选择^{*}

□ 张 洁

〔提 要〕在南海落实命运共同体理念，是构建人类命运共同体、海洋命运共同体和周边命运共同体的具体实践。中国与东南亚国家共同的历史文化和地区实践证明了维护南海稳定与推动区域合作“双目标”共进的可能性。中国与其他南海当事国的海上合作也为在南海推进命运共同体建设总结了经验，夯实了互利基础。未来，中国应携手东南亚国家以构建人类命运共同体为指引，以推动“南海行为准则”磋商、推进共同开发为抓手，践行共商共建共享的地区治理模式，推动三大全球倡议落地南海，以“21世纪海上丝绸之路”倡议为平台，实现中国与其他南海当事国的和合共生、互利共赢，从而不断向南海命运共同体目标迈进。

〔关键词〕中国—东盟合作、人类命运共同体、海洋命运共同体、
周边命运共同体

〔作者简介〕张洁，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、
中国社会科学院大学国际政治经济学院教授

〔中图分类号〕D822

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）2期 0018-21

^{*} 本文为国家社会科学基金研究专项项目（编号：24VHQ010）的阶段性成果，中国社会科学院登峰战略优势学科“中国周边研究”（编号：2023DFYSQQY01）的阶段性成果。

构建人类命运共同体是习近平外交思想的核心理念。该理念提出以来，相关实践在不同层面、多个领域稳步推进，取得了丰硕成果。国内学术界将人类命运共同体与海洋命运共同体重要理念运用于南海问题的研究中，从领土争端处理、海洋权益维护、生态环境保护、港口合作等多维度提出构建南海地区秩序的中国方案。^[1]然而，这些尝试多具有“外围性”，即将南海作为东亚海域、东南亚海域或环南海海域的一部分，探讨在更广阔地域范围内构建命运共同体的可能性，而非聚焦南海海域。其部分原因是，中国与其他南海当事国之间仍然存在领土与海洋权益争端，特别是近年来不仅领土问题未能解决，而且受多因素影响，南海海上对峙、摩擦时有发生。在这种态势下，有关南海地区能否建设命运共同体的质疑在增加。然而，正如中共中央政治局委员、外交部长王毅指出的，构建人类命运共同体是一个历史过程，需要付出长期艰苦的努力。^[2]我们不能因为暂时的困难就放弃对长远目标的追求。既然中国与东盟国家将建设和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”和把南海建设成为和平、友谊、合作之海作为共同努力的目标，推动命运共同体理念在南海落地生根自然应是题中之义。

一、以命运共同体理念推动南海合作的政治文化基础与理论内涵

中国与东南亚国家均以和平共处五项原则为基本的国际关系准则，均秉

[1] 黄瑶：《论人类命运共同体构建中的和平搁置争端》，《中国社会科学》2019年第1期，第113-136页；江河：《人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角》，《法商研究》2018年第3期，第148-161页；姚莹：《人类命运共同体视域下南海海洋保护区建设：现实需要、理论驱动与中国因应》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2019年第4期，第96-106页；陈秀武：《东南亚海域“海洋命运共同体”的构建基础与进路》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2020年第2期，第153-162页；叶淑兰：《南海地缘战略逻辑演进与南海命运共同体建构》，《世界地理研究》2022年第4期，第687-699页；李耐、李志文：《海洋命运共同体下南海区域搜救合作的制度化构建》，《甘肃社会科学》2022年第4期，第163-173页；鞠海龙、付宇珩：《试论环南海命运共同体的构建：基础、挑战与路径》，《当代中国与世界》2024年第4期，第31-41页。

[2] 王毅：《高举人类命运共同体光辉旗帜 实现中国特色大国外交更大作为》，求是网，2025年1月16日，<http://www.qstheory.cn/20250114/8a651b9839d14c31acad79754e128445/c.html>。

持多元、开放、包容的海洋文化观念，这为在南海落实命运共同体理念提供了重要的政治文化基础。同时，南海特殊的地缘政治特征决定了在该地区构建命运共同体的多重目标与任务。

（一）地区性文化基础

孕育在中华优秀传统文化中的和合理念、天下一家、亲仁善邻、讲信修睦、道法自然、天人合一等理念为构建人类命运共同体提供了深厚的文化底蕴。同样，东南亚地区也蕴藏着崇尚仁爱、慈善、和平等价值观，印度尼西亚有谚语“甘蔗同穴生，香茅成丛长”，缅甸则修建了和平塔，用来祈祷世界和平，这些都是中国与东盟国家携手构建人类命运共同体的思想来源。

海洋观方面，中国与东南亚国家都超越了传统海洋观，向进步的后现代海洋观迈进。人类先后经历了以发现海洋、进行海上竞争与殖民拓展为特征的“海洋观 1.0”时代，以开发利用海洋资源、维护与争夺海洋权益、过度破坏海洋环境为特征的“海洋观 2.0”时代，以及以海洋维护和海洋治理为特征的“海洋观 3.0”时代。^[1]当前，中国与东南亚国家正处于从海洋观 2.0 时代向 3.0 时代过渡的时期，更多强调人海和谐、人海共生、全球海洋治理，这种海洋观与构建海洋命运共同体形成理念上的同频共振。

南海不仅是地理名称，更是地缘政治概念。包括南海在内更广阔的东南亚地处太平洋与印度洋的交界处、全球多元宗教与文明的交汇处、世界贸易的“十字路口”，特殊的地理特征深刻塑造了本地区多元与统一、开放与包容的海洋观。正如《东南亚的贸易时代：1450—1680 年》中所描述的，尽管在语言与文化方面存有巨大差异，东南亚地区却深受同样的气候、地理和商业压力的影响，因而形成一组彼此非常相似的物质文化。^[2]东南亚处于海上交通的十字路口，在各国商贸往来与文化交流中，各种宗教被传播到这片海域，

[1] 张蕴岭：《海洋观和海洋秩序的变化》，《海洋经济》2021 年第 5 期，第 90-94 页。

[2] 安东尼·瑞德：《东南亚的贸易时代：1450—1680 年（第一卷）》，吴小安、孙来臣译，商务印书馆 2017 年版，第 2 页。

构成了一幅幅和谐共生的海洋文化画卷，也塑造了本地区的多元性与开放包容性。

在对东南亚国家现代海权观的研究中，国内学者指出，在开放的地域环境、面对大国的博弈以及自身力量有限的情况下，作为中小国家的东南亚国家无法秉持“封闭的”海权观，而是通过东盟框架，以加强内部和外部合作的方式塑造由东盟主导的“开放的”海权观。^[1]在政策实践方面，2003年东盟出台的《东盟第二协调一致宣言》明确提出，海洋问题是各国关心的问题，由于它跨边界的属性，需要采取全局性综合的方式来处理。东盟成员国之间的海洋合作有助于东盟安全共同体的发展。^[2]面对大国博弈的加剧，近年来东盟先后出台《东盟印太展望》《东盟蓝色经济框架》等文件，这些文件集中反映了东盟海洋观的原则与立场，即加强东盟的中心性、开放性、透明度、包容性、基于规则的地区框架，促进东盟在更开放、透明和包容的区域发展合作中发挥中心作用；以包括《联合国海洋法公约》在内的国际法为基础，以善治、尊重主权、不干涉、平等、相互尊重、互信与互利的精神补充现有框架。^[3]这些与中国提出的构建海洋命运共同体理念形成呼应，如中国也提出要倡导树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，维护海洋和平安宁和良好秩序，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉，等等。

（二）共同的地区实践与政治理念

近代以来，中国与东南亚国家都经历了被西方殖民者奴役之苦，经历了争取民族独立的艰苦斗争。20世纪50年代，中国与东南亚国家共同倡导和平共处五项原则，使国家不分强弱都拥有享受和平的权利。同时，从和平共处五项原则到万隆会议十项原则，这些国际关系基本准则指导着中国与东南

[1] 曹云华：《东南亚国家“海权观”的建构和变化分析》，《东南亚研究》2014年第3期，第4-10页。

[2] “Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II),” May 11, 2012, <https://asean.org/speechandstatement/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/>.

[3] “ASEAN Blue Economy Framework,” September 5, 2023, <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/ASEAN-Blue-Economy-Framework.pdf>.

亚国家的外交实践。例如，1976 年东盟成员国签订《东南亚友好合作条约》，强调相互尊重彼此的独立、主权、平等、领土完整、民族特征，将互不干涉内政列为缔约国关系原则。20 世纪 90 年代中国—东盟对话关系建立后，中国始终坚持以邻为伴、与邻为善的周边外交政策。2003 年，中国率先加入《东南亚友好合作条约》，夯实了中国—东盟互利合作的国际法基础，使得双边关系更加制度化、法律化。^[1]

在双边层面，中国先后与马来西亚、印尼和越南达成共建命运共同体的共识，为在南海推进命运共同体建设提供了政治保障和战略引领。例如，中国与印尼决定，将“打造具有示范引领作用的全方位战略伙伴关系，构建具有地区和全球影响力的中印尼命运共同体”，“双方将共同致力打造更多海上合作亮点”。^[2]

特别是在南海问题上，20 世纪 90 年代初，中国与东盟国家启动相关对话，到 2002 年签署了具有里程碑意义的《南海各方行为宣言》（下称《宣言》），确立了各方处理南海问题的基本原则和共同规范，包括由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判，以和平方式解决领土和管辖权争议，而不诉诸武力或以武力相威胁，等等。此后，这些共识在 2011 年通过的《落实〈南海各方行为宣言〉指导方针》、2012 年第 15 次中国—东盟领导人会议发表的《纪念〈南海各方行为宣言〉签署十周年联合声明》以及 2016 年通过的《中国和东盟国家外交部长关于全面有效落实〈南海各方行为宣言〉的联合声明》中均得到继承。在 2022 年发表的《纪念〈南海各方行为宣言〉签署二十周年联合声明》中，中国与东盟国家再次重申以联合国宪章宗旨和原则、1982 年《联合国海洋法公约》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则以及其他

[1] 张洁：《中国加入〈东南亚友好合作条约〉20 周年：时代意义与现实价值》，《世界知识》2023 年第 21 期，第 52-55 页。

[2] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明（全文）》，外交部网站，2024 年 11 月 9 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202412/t20241218_11497865.shtml。

公认的国际法原则作为处理国家间关系的基本准则。^[1]

（三）在南海落实命运共同体理念的内涵与实质

人类命运共同体重要理念为在南海推进合作指明了方向，即将建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽“五个世界”的目标在南海落地，其涵盖了安全、发展、海洋治理等多个领域。同时，鉴于南海问题的特殊性，在以构建命运共同体为总体目标的同时，中短期内还有具体目标需要动态性平衡与实现。南海问题的特殊性在于：一方面它具有海洋命运共同体的“海洋”属性。正如习近平主席所指出的：“我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共。”^[2]这揭示了海洋的开放性、连通性和不可分割性。另一方面，南海问题涉及中国与部分国家的领土与海洋权益纠纷，是海洋命运共同体中的特殊一类。从中长期来看，把南海建设成为和平、友谊、合作之海是中国与东盟国家多年重申的共识，其内涵与中国—东盟的“五大家园”共建目标相互呼应。故而，目标的多重性及目标间存在的张力决定了在南海落实命运共同体理念的复杂性与特殊性。这些目标是同步推进还是有优先顺序，则需要结合南海问题的特殊性加以考虑。

2022年，时任国务委员兼外长王毅在东盟秘书处演讲中指出，当今世界并不太平，围绕亚洲的前途，出现了两种截然不同的走向。一种是坚持开放的区域主义，维护真正的多边主义，坚持发展优先，致力互利合作。另一种是重拾冷战式旧思维，再搞封闭式集团政治，把地区国家按价值观分类，将区域经济阵营化，甚至将亚太安全北约化。^[3]美国“印太战略”是后者的代表，

[1] 《〈纪念南海各方行为宣言〉签署二十周年联合声明》，外交部网站，2022年11月14日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202211/t20221114_10974207.shtml。

[2] 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》，新华网，2019年4月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-04/23/c_1124404136.htm。

[3] 《和平、发展、自主、包容 坚定践行开放的区域主义——王毅国务委员兼外长在东盟秘书处的演讲》，外交部网站，2022年7月11日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202207/t20220711_10718547.shtml。

特别是该战略提出之初，以安全方面的战略设计为主，而南海问题又是其安全议程的核心议题。鉴于此，提出构建南海地区秩序的中国方案代表着开放、合作的地区秩序理念，是对构建周边命运共同体乃至人类命运共同体的丰富实践。特别是随着特朗普 2.0 政府的到来及其给亚太地区带来更多不确定性的现状下，在南海落实命运共同体理念有助于提高中国的战略透明度，给南海周边国家更大确定性，从而构筑地区互信，稳定地区形势。

二、以命运共同体理念推进南海合作的可行性

回顾南海问题发展历程，特别是 1991 年中国—东盟建立对话关系至今，尽管南海问题时有“高温”态势，但是始终斗而不破，地区内从未发生大规模军事冲突乃至战争。特别是 2002 年《宣言》签署后，各方携手维护了南海的和平与稳定，巩固了政治互信，中国—东盟关系蓬勃发展。各方还通过《宣言》平台，积极开展涉海对话合作，实现了众多领域的早期收获，以实践证明了在南海落实命运共同体理念的可行性。

（一）中国与东盟国家同步推进妥处南海问题与经济合作双目标

中国与东盟国家对话磋商南海问题是维护地区稳定的重要“一轨”。20 世纪 90 年代初，东盟国家出于对南海问题的担忧，积极与中国建立对话关系，试图通过接触“规范”中国。至 2002 年，中国与东盟国家签署《宣言》，这是中国与东盟国家关于南海问题达成的重要政治共识。在推动《宣言》签署与落实的进程中，中国与东盟国家形成协商管控南海局势的对话机制，互信逐步累积，携手推进全方位合作的意愿不断增强。

《宣言》迄今经历磋商签署、落地实施和进一步落实三个阶段，每一个阶段大致是十年，而中国—东盟区域合作的提质升级也基本分为三个阶段，每一个阶段也是十年，二者之间具有明显的同步性。在 1992—2002 年《宣言》的磋商阶段，中国与东盟开启了区域合作的进程；在 2003—2011 年《宣言》

初步落实阶段，南海局势保持基本稳定，中国与东盟合作进入全领域合作的高速发展期；在 2012 年至今的《宣言》进一步落实与“南海行为准则”（下称“准则”）磋商并举阶段，中国与东盟的合作迈向“钻石十年”，形成全面战略对话伙伴关系。^[1]实践证明，尽管南海问题涉及领土主权与海洋权益事务，但中国与其他南海相关国并未因此发生军事冲突。不仅如此，因南海问题开启的中国与东盟对话，深化了双方的沟通与了解，增强了彼此间的战略信任，继《宣言》签署后，中国又签署加入了《东南亚友好合作条约》，进一步凝聚了与东南亚国家“和平解决争端”的共识。此后，中国与东盟在政治、安全、经济等领域展开全方位合作，中国率先同东盟建立战略伙伴关系，率先同东盟商谈建立自贸区，率先明确支持东盟在区域合作中的中心地位，也是率先公开表示愿意签署《东南亚无核武器区条约》议定书的国家。中国—东盟关系在东盟同各对话伙伴关系中最具活力、最富成果。^[2]历经 2008 年全球金融危机的考验后，在“一带一路”倡议与人类命运共同体理念的推动下，中国与大多数东南亚国家形成了发展战略对接，并就构建双边命运共同体形成新的政治共识。^[3]

（二）中国与其他南海当事国取得一系列海洋合作成果

中国与东盟国家在《宣言》中不仅确认了和平解决争议的基本原则，而且明确对开展海上合作提出要求，即在全面和永久解决争议之前，有关各方可在以下领域探讨或开展合作：海洋环保；海洋科学研究；海上航行和交通安全；搜寻与救助；打击跨国犯罪，包括但不限于打击毒品走私、海盗和海上武装抢劫以及军火走私。^[4]2011 年各方又达成《落实〈宣言〉指导方针》，

[1] 张洁：《全球发展倡议和全球安全倡议的地区实践与历史经验——以中国—东盟推动区域合作与治理南海问题为例》，《亚太安全与海洋研究》2023 年第 4 期，第 51-66 页。

[2] 《和平、发展、自主、包容——坚定践行开放的区域主义——王毅国务委员兼外长在东盟秘书处的演讲》。

[3] 根据统计，截至 2025 年初，中国已经与越南、老挝、柬埔寨、印尼、马来西亚、缅甸、泰国 7 个国家达成构建人类命运共同体的共识。

[4] “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” May 14, 2012, <https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>.

进一步明确了各方加强海上合作的方式和路径。此后，中国与其他南海当事国在建立涉海对话磋商机制、海上油气资源共同开发、海上低敏感领域合作、传统与非传统安全合作等领域开展行动并取得一系列成果。

第一，在油气资源共同开发方面进行了积极尝试。2005 年中菲越三国石油公司签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》，开展三方联合海洋地震工作，研究评估石油资源状况。此后近 20 年间，中国先后与越南、文莱、菲律宾就海上共同开发问题展开磋商，并一度取得积极进展。虽然这些磋商迄今仍未开花结果，但为各方探讨“搁置争议、共同开发”积累了有益经验。2024 年 11 月，中国与印尼政府发表联合声明，表示双方就在两国主张重叠海域开展共同开发合作达成重要共识，一致同意设立政府间联合指导委员会，本着“相互尊重、平等互利、灵活务实、协商一致”的原则，遵照双方各自现行法律和法规，探讨和推进有关合作。^[1]

第二，海上低敏感领域合作成果逐步增加。中国与相关东南亚国家的海洋合作领域不断拓展，各类海洋合作被纳入政府间或部门间合作议程，建立了相应的合作机制。例如，中国与马来西亚建立了联合海洋观测站，中国和印尼建立了海洋与气候联合研究中心和海洋联合观测站；中国与越南在 2012 年成立低敏感领域合作专家工作组，截至 2024 年底，中越共举行 17 轮磋商，开展了“北部湾海洋环境管理与保护合作”等项目，在北部湾进行了渔业资源增殖放流与养护活动。此外，中国（广西）与文莱在 2017 年共同创建渔业合作示范区，中菲在渔业技术培训交流、发展海水养殖和水产品加工等方面也形成了合作机制。2024 年中印尼就“双方共同致力打造更多海上合作亮点”形成共识，涉及共同开发、渔业全产业链合作、海洋科研环保、航行安全、海警合作等诸多方面，这是双方在海洋合作领域多年累积成果的集中体

[1] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明（全文）》。

现。^[1]2025 年，在元首外交引领下，中国与马来西亚就维护南海和平稳定达成新的共识，认为海上合作是中马全面战略伙伴关系的重要组成部分，双方将深化海洋科技领域的合作。^[2]

第三，传统安全与非传统安全合作取得突破性进展。长期以来，安全合作是中国—东盟关系中的“短板”，围绕南海问题的安全合作更为敏感。尽管如此，经过多年磨合，中国与相关国家在海上安全合作方面也逐步取得进展，向机制化方向发展。中越自 2006 年在北部湾举行首次联合巡逻开始，到 2025 年 4 月，共完成 38 次联合巡逻。^[3]中国与马来西亚、印尼、泰国、柬埔寨等国家先后建立双、多边联合军演机制，包括诸如海上联合反恐、海上搜救等各类科目的训练与联合行动，增进了各国间的军事互信和务实合作，共同维护了地区和平稳定。此外，中国与东盟国家还先后于 2018 年、2019 年在南海北部和青岛附近海域举行海上联合演习，将地区海上安全合作推向新高度。

第四，海上合作的制度化建设初见成效。合作的可持续性以各方认同的地区规则、参与的对话机制等作为制度保障，关于南海合作制度化建设的重要起点是《宣言》的磋商及其签署。为了落实《宣言》，中国与东盟国家成立了专门的高官会机制和工作组会机制，成为各方商议南海问题的最主要平台。同时，南海当事国之间还建立了多种形式的对话合作机制。

在双边磋商机制中，既包括强调管控分歧、探寻南海问题解决方式的机制，也包括更广泛领域的对话合作机制。中国与菲律宾、马来西亚先后建立了海上问题双边磋商机制，加之中越政府边界谈判代表团团长定期会晤机制，

[1] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明（全文）》。

[2] 《中华人民共和国和马来西亚关于构建高水平战略性中马命运共同体的联合声明》，外交部网站，2025 年 4 月 17 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202504/t20250417_11595807.shtml。

[3] 《中越第 38 次北部湾联合巡逻圆满结束》，国防部网站，2025 年 4 月 18 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16381432.html>。

中国与除文莱外的所有当事国，都建立了专司海上有关争议的对话磋商机制。^[1] 这为南海当事国间增进对彼此涉南海政策的理解、管控分歧、提升海上合作水平提供了平台。同时，中国与不同国家还建立了有关渔业、海洋与气候、港口、海洋科技等具体议题的双边合作机制。

多边层面，中国与东盟致力于加强海上危机管控的机制建设。例如，2016 年 9 月，在第 19 次中国—东盟领导人会议上，中国和东盟国家领导人审议通过了《中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉的联合声明》，各方就《海上意外相遇规则》（CUES）在南海适用达成一致，为中国和东盟国家海军的船舶和航空器在南海意外相遇时的应急处置和操作规范提供了明确指引。同年，在落实《宣言》高官会上，各方承诺致力于落实早期收获相关成果，包括建立“中国和东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台”“中国和东盟国家海上搜救热线平台”等合作项目。此外，各类海上合作也在中国—东盟层面得到关注。中国设立中国—东盟海上合作基金，为海上合作提供专门资助，2011 年中国—东盟峰会期间推动海洋科研与环保、互联互通、航行安全与搜救、打击跨国犯罪等领域的合作，目的是逐步形成中国—东盟多层次、全方位的海上合作格局。^[2]

综上，经过多年的积累，南海海上合作的总体框架初具雏形，合作机制与项目实施平台建设有序推进，这为进一步构建南海命运共同体凝聚了政治共识，提供了制度支撑。但既有合作也存在明显不足，南海地区的海上合作整体呈现波浪式发展状态，具有谈的多、落实少，双边多、多边少，低敏感领域多、共同开发与海上搜救等关键领域的合作较少等特征。^[3]

[1] 吴士存、陈相秒：《中国—东盟南海合作回顾与展望：基于规则构建的考量》，《亚太安全与海洋研究》2019 年第 6 期，第 39-53 页。

[2] 《温家宝在第十四次中国—东盟领导人会议上的讲话（全文）》，外交部网站，2011 年 11 月 18 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zyjh_682528/201111/t20111118_9386014.shtml。

[3] 吴士存、陈相秒：《中国—东盟南海合作回顾与展望：基于规则构建的考量》，第 39-53 页。

三、在南海落实命运共同体理念面临的主要挑战

南海争端涉及领土主权与海洋权益问题，增加了构建命运共同体的难度。同时，美国出于对华全面战略遏压的需要，将南海作为联合盟伴、“规锁”中国的抓手，极大激化了南海问题的矛盾，增加了南海形势的不稳定性与不确定性。在这种态势下，东南亚相关国家国内政局的变化及其南海政策的调整，也增加了南海问题的复杂性，这些因素对在南海落实命运共同体理念构成长期挑战。

（一）“印太战略”框架下美国盟伴加大对南海事务的介入

近年来，美国对华战略遏压成为影响南海局势的关键因素。从特朗普政府第一任期到拜登政府时期，美国出台多份文件，显著提升南海问题的战略定位，将南海视为中美力量博弈、地区秩序之争的重要组成部分，声称要维护对军事盟友的安全承诺，阻止中国成为东亚地区的“霸权”。美国打着维护“航行与飞越自由”的旗号，动员盟友与伙伴共同推动南海问题的军事化、国际化，极大地增加了南海问题的复杂性与不稳定性。

近年来，美国增加在菲律宾的军事地点，推进其他盟友与菲律宾建立双、多边防务合作机制，助长了菲律宾在南海主动挑衅的气焰。美国借南海问题推动北约“印太化”，怂恿英、德、加拿大等国在南海显示武力存在，导致南海成为全球多国军事力量活动最频繁的海域之一。美西方利用其把控国际话语权的“优势”，通过“一线挑衅、舆论造假、学者造势”的“组合拳”，试图利用南海问题将中国塑造成“咄咄逼人、武力胁迫的霸权形象”，破坏其他国家民众的对华认知与战略信任。

（二）南海问题影响中国与东南亚相关国家的战略互信

南海问题主要包括两方面：一是因一些南海周边国家对南沙群岛全部或部分岛礁提出领土要求并非法侵占部分岛礁而产生的领土争议；二是因南海

周边国家提出的海洋管辖权主张重叠而产生的南海部分海域的划界争议。由于南海问题涉及领土主权、民族感情、海洋资源与海洋空间等重大问题，各方都很难做出让步。特别是在美西方国家的炒作下，南海问题被高度政治化，进一步压缩了东南亚相关国家的政策选择空间。受此影响，中国与相关国家在岛礁控制、渔业捕捞、油气开发等问题上时有冲突，相关合作被高度政治化、安全化，难以取得实质性进展。

此外，随着中国实力的不断增长，东南亚国家与中国的力量对比显著拉大，担心中国通过实力“胁迫”其接受中国的领土主张，对华战略质疑不断增加，试图借用外力平衡中国。部分东南亚国家还对中国提出的合作倡议深存疑虑，担心中国以合作之名构建地区主导权、将自己的南海政策主张强加于人。

（三）其他南海当事国国内政治变动冲击南海局势稳定

在国际形势与地区格局剧烈变动的冲击下，东南亚当事国在南海问题上的对华战略质疑加大，投机心态上升，海上侵权活动显著增多。例如，越南快速推进既占南海岛礁的填海造陆，在西沙、南沙侵渔活动猖獗；马来西亚加紧展开油气资源勘探开发，印尼则在纳土纳重叠海域强化军事建设、推进与美安全合作。

其中，菲律宾的高调挑衅所造成的危害更是不言自明。自2022年小马科斯政府上台后，菲律宾倚美反华、多点挑衅，2023年迅速增加美国在菲律宾军事部署，2024年菲律宾在仁爱礁、仙宾礁、黄岩岛等多点加强挑衅活动。同时，菲律宾还试图将美国“堤丰”中导设备部署在本土，这些做法让中菲关系显著倒退，并给美西方国家介入南海问题提供了“契机”。

四、在南海落实命运共同体理念的路径选择

面对当前南海局势，推动命运共同体理念在南海落地并将其作为南海地区秩序的中国方案有助于清晰中国自身战略意图，强化相关国家对华战略预

期，减少误解误判，逐步深化中国—东盟战略互信，实现南海地区的和平稳定与繁荣发展。

（一）统筹推进南海命运共同体建设的基本原则

将构建南海命运共同体作为中国与其他南海当事国共同努力的目标，是在南海落实命运共同体理念的自然逻辑。参与主体应包括中国、越南、马来西亚、菲律宾、文莱和印尼六个当事国。南海命运共同体是地域型命运共同体，地缘特征规范着其基本属性，这也是区别于其他命运共同体的重要标志，应避免外延的无限扩大。当然，南海命运共同体的构建必然与中国—东盟命运共同体、周边命运共同体以及中越、中马、中印尼等双边命运共同体的建设息息相关，这也符合处理南海问题“双轨思路”的地区经验。要建设南海命运共同体应至少实现：维护地区和平，避免战争爆发；推进地区合作，构建地区规则、机制与秩序；实现相关国家间的互利共赢、命运与共。

第一，坚持和平处理领土争端的基本原则。以和平方式处理领土争端是构建南海命运共同体的基本原则，它既是人类命运共同体的要义所在，也被南海实践证明具有可行性。国际现实反复表明，国与国之间的矛盾争端，并非都能和平解决，有些争端可能将长期存在。搁置争议、和平相处、理性对待争端，有时更符合当前的国家利益，更能维护国际及地区的和平与秩序，更有利于人类命运共同体的形成。^[1] 领土争端问题也不必然与构建命运共同体的总体目标形成冲突。关键在于，相关各方如何处理争议与摩擦，是以和平方式、通过协商对话共同解决，还是以武力威胁甚至诉诸武力。

20 世纪 80 年代，中国就提出了“主权在我、搁置争议、共同开发”的基本原则。和平搁置争端不是怠于解决争端，也不是回避争端，更不是要放任争端永久不解决，而是在取得各争端方同意的前提下，管控或冻结争端。这样做可以避免争端扩大化或者局势升级，促进争端方之间以理性的态度和

[1] 黄瑶：《论人类命运共同体构建中的和平搁置争端》，第 113-136 页。

方式寻求合作。^[1]为此,有观点认为,在持续推进“南海行为准则”磋商进程中,南海当事各方应冻结占有新的无人岛礁,冻结对占有岛礁的进一步扩建,冻结对占有岛礁的军事化建设。这是根据搁置争议、避免争议扩大化原则提出的新思路,各方或可就此“冻结三原则”的可行性进行沟通协商。

第二,坚持共商共建共享的治理方式。迄今,共商共建共享模式已经被部分运用到南海实践中,未来如何全面落实这一模式则是构建南海命运共同体需要直面的问题。一方面,《宣言》的签署、落实以及“准则”磋商的推进,可以被视为对“共商”的地区实践;另一方面,中国长期致力于推动在南海地区的共同开发并曾经取得了阶段性成功,这可以被视为落实“共建”的积极探索。然而,随着南沙争议的升温,“共建”的敏感度与难度均增大,一些国家进行共同开发的政治意愿出现反复甚至被放弃。尽管如此,到2024年11月,中国与印尼就在两国主张重叠海域开展共同开发合作达成共识,探讨和推进有关合作。^[2]这说明,“共建”仍有可能被南海相关国家接受,这一举措符合各国的经济利益。

（二）平衡维权、维稳、维势目标，坚持“双轨思路”

中国在处理南海问题时一直努力争取实现维权、维稳双目标。随着美西方国家的介入,如何与更多周边国家共同构建开放、包容、合作的地区安全框架,避免周边国家被美裹挟,成为处理南海问题中实现维势的新任务。这就要求中国在处理南海问题时需要平衡实现维权、维稳、维势三大目标。三者之间具有辩证统一性,在不同阶段,三个目标的优先顺序具有可变性。党的二十大报告指出,维护海洋权益,坚定捍卫国家主权、安全、发展利益。维护国家主权是中国的政策底线,现阶段至少应避免出现新的岛礁被占领、新的油气资源区块被非法开采。在此基础上,以危机管控为主,确保不引发

[1] 黄瑶:《论人类命运共同体构建中的和平搁置争端》,第113-136页。

[2] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于推进全面战略伙伴关系和中印尼命运共同体建设的联合声明(全文)》。

大的军事冲突，从而实现维稳目标。维势既需要加强反对美国介入南海问题的斗争，又要争取更多地区国家形成稳定南海大局的共识，并在此基础上共同构建新的地区秩序。

长期以来，中国与东盟国家坚持“双轨思路”，共同维护了南海地区的和平稳定，这是重要的地区实践经验。在“双轨思路”中，中国—东盟国家这一轨的主要功能是各方共同维护南海的和平稳定，因此应着力增加战略互信，聚焦区域合作。从实践看，这一轨为中国与东盟国家对话沟通提供了重要平台，同时也部分发挥了东盟对其成员国的约束、说服作用，成为南海局势紧张的“减压阀”和“刹车板”。特别是从2013年开始，中国与东盟国家关于“南海行为准则”的对话磋商启动，目的是通过达成更具实质内容、更为行之有效的地区规则，实现南海的长治久安。^[1]2025年2月，中国和东盟国家举行落实《南海各方行为宣言》第23次高官会，各方充分肯定“准则”磋商取得的积极进展，同意做好下阶段规划设计，加快磋商进程，争取早日达成“准则”。^[2]

如何推动“准则”签署并将其转化为构建南海地区秩序的基础，是国内南海问题研究的主要议题之一。有观点认为，“准则”磋商是典型的国际规则话语权之争，^[3]各方不应将“准则”仅作为限制各当事国在南海行为的工具，而应当更加注重发挥“准则”的规则导向作用，引导各当事国自觉履行“准则”中的承诺，主动承担维护南海区域秩序的义务。^[4]因此，“准则”达成对于

[1] 《王毅：中方对达成“南海行为准则”的前景始终充满信心》，外交部网站，2022年3月7日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202203/t20220307_10648941.shtml。

[2] 《落实〈南海各方行为宣言〉第23次高官会在印尼雅加达举行》，外交部网站，2025年2月21日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202502/t20250221_11560286.shtml。

[3] 张志洲：《南海问题上的话语博弈与中国国际话语权》，《探索与争鸣》2020年第7期，第126-134页。

[4] 余敏友、张琪悦：《“南海行为准则”的法律约束力辨析》，《太平洋学报》2020年第4期，第42-53页。

构建南海命运共同体的规则、机制建设来说，具有重要的实践意义。同时，构建南海命运共同体需要通过国际合作和协调，这也要求中国更多从长期性战略考量出发，以创新性思维推动“准则”磋商。

“双轨思路”中的另一轨是中国与其他南海当事国，其着力点应是坚持友好协商，搁置争议，推进双边合作议程。南海当事国是处理领土争端、和平解决南海问题的主要责任方，担负着维护南海稳定、推进地区合作的使命。迄今，中国与其他南海当事国关系出现非均衡发展，印尼、马来西亚、越南已经与中国达成共建人类命运共同体的共识，同时，各方也与中国建立了涉海磋商机制，这些举措为南海命运共同体构建打下坚实基础。但同时，菲律宾近年来持续在南海问题上挑衅生事，导致南海局势持续高温。因此，在中国与其他南海当事国这一轨中，需要坚持“一国一策”，精细化处理双边关系，既需要保持双边对话沟通渠道，也需要妥处突发性海上摩擦。

（三）推动三大全球倡议在南海落地生根

中国应推动全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议落实到涉南海政策中，通过发展共享、安全共治、人文筑底，加强与东盟国家的战略互信，创造有利环境维护南海稳定、推进南海合作。

首先，发展共享是构建南海命运共同体的“压舱石”。习近平主席指出：“当前，以海洋为载体和纽带的市场、技术、信息、文化等合作日益紧密，中国提出共建 21 世纪海上丝绸之路倡议，就是希望促进海上互联互通和各领域务实合作，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉。”^[1]虽然南海地区仍存在主权争端，但并未削弱相关各方与中国的战略对接与经济合作。在经济合作方面，不应只限于海上合作，而是要依靠双边合作机制，通过推进合作强化各方的战略互信。南海地区是“21 世纪海上丝绸之路”的必经之路，南海相关国家是共建“一带一路”的重要伙伴，也是受益者。高

[1] 《习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长》。

质量共建“一带一路”提出至今，中国与大多数南海沿岸国形成战略对接。中国与越南达成共建“一带一路”倡议与“两廊一圈”框架对接的合作规划，中国与印尼先后达成“一带一路”倡议与“全球海洋支点”构想战略对接、中国式现代化与“黄金印尼 2045”愿景的深度对接，中国还与马来西亚签署了共同推进“一带一路”建设的合作规划，产生了雅万高铁、“两国双园”等一批标志性项目工程，这些都为将南海打造为共同繁荣的家园奠定了坚实基础。

未来，中国可在“五大家园”建设的经济议程基础上，推动全球发展倡议优先落地东南亚。根据东南亚的实际情况，中国与东南亚可重点推动数字经济、绿色经济、蓝色经济等合作，挖掘经济增长新动能，寻求在智慧城市、电子商务、人工智能应用、新能源、环保技术等领域打造与东南亚合作新亮点。在地域上，要将南海地区的经济和与中国—东盟合作、澜湄合作、西南陆海新通道等合作机制相互链接，通过加强次区域合作，以外围带动中心，以陆上合作带动海上合作。在中南半岛方向，依托澜湄合作，重点推进“小而美”民生项目建设，构建澜湄命运共同体建设，协调与相关国家在地区事务中的共同立场、共同声音。

在南海地区，以人类与海洋生态环境和谐共生为内在要求，不断拓展海上务实合作，充分挖掘海洋潜力，使海洋成为各国可持续发展的不竭源泉。^[1]特别是中国可以发挥在技术、资金方面的优势，为地区发展提供更多公共产品。同时，中国应加强研究不同海洋产业、不同国别海洋政策各自的特点，有区别、有重点地加强双、多边海上合作。如推进中国与南海各国海洋旅游的“一线多站式”合作；继续与东盟相关国家开展海水养殖、远洋渔业合作，推动海洋渔业合作从简单的水产养殖到高技术、高附加值的水产加工，再到维持渔

[1] 《和谐共生，携手前行 推进全球海洋治理迈向更高水平——王毅在第五届“海洋合作与治理论坛”开幕式上的致辞》，外交部网站，2024 年 11 月 26 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202411/t20241126_11533256.shtml。

业资源稳定、资源循环利用的渔业资源养护全链条式合作；建设“智慧海洋”，探索“互联网+海洋渔业”的合作模式，加强中国与东南亚国家城市间智慧港口的合作等。加强与相关国家对于南海气候变化、生态环境保护的合作，重点研究海洋低碳经济，通过利用新技术，加强对海洋环境的保护与开发并举，寻求与东盟国家在海洋资源中的合作共赢，等等。

其次，推动安全共治，以全球安全倡议引领“双安全”合作。2022年习近平主席提出全球安全倡议，为弥补全球和平赤字、破解全球安全困境提供了中国方案。坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观是全球安全倡议的要义。共同安全区别于美国同盟体系的“零和博弈”，强调在维护中国国家安全的同时，坚持重视各国合理安全关切；可持续的安全则体现了以发展促安全的中国特色。全球安全倡议还强调要坚持尊重各国主权、领土完整；坚持遵守联合国宪章宗旨和原则；坚持通过对话协商以和平方式解决国家间分歧和争端；坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全等。

在全球安全倡议提出之前，学术界已在关于新安全观与海洋保护区制度的实践意义等方面做出有益探索，认为新安全观作为构建人类命运共同体理念的有机组成部分，对于中国当前海洋安全形势下的需求具有极强针对性。在海洋法规则中，海洋保护区制度无论在特征、目标还是功能方面，均与人类命运共同体理念具有一定的契合性，特别是考虑到南海问题的特殊性，生态保护是南海各方重要的利益平衡点，设立海洋保护区有助于推动在低敏感领域的合作。^[1]未来应加强南海问题的法理研究，具体化、清晰化包括南海断续线性质在内的中国之南海政策；在海洋法新规则、新规范的制定中发挥引领能力，针对诸如无人机、无人潜航器等新技术带来的新问题，贡献中国智慧与中国方案；制定南海IUU捕捞治理方案。

[1] 江河：《人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角》，第148-161页。

针对将安全合作高度政治化、敏感化的态势，中国可考虑根据东南亚各国真正的需求，推进涉海非传统安全合作，与相关国家形成安全合作的“最大公约数”。海上是各类跨国犯罪的重要通道，中国可考虑发挥自身在信息、高新科技等方面的优势，继续在治理打击恐怖主义、反海盗、海上搜救、自然灾害等方面推进合作，提供更多公共产品，同时拓展与东盟国家在网络安全、气候变化等新兴全球性问题领域的合作治理。

在机制建设方面，利用地区现有安全对话平台，拓展、深化与东盟各国防务合作。继续通过高层互访和各种防务安全对话磋商机制，与东南亚国家加强战略沟通，了解各国安全关切，向其解释中国国防与安全政策，做好增信释疑的工作；加强军事外交，通过推动具体合作项目提升安全互信与相互依赖。从2024年底迄今，中国已经先后与印尼、马来西亚建立了外交国防“2+2”对话机制，与越南建立了外交、国防、公安“3+3”部长级战略对话机制，从而为进一步在双边途径拓展高水平战略沟通和政治安全合作提供了重要平台。

最后，重视人文筑底，推动社会文化交流，打造南海命运共同体意识。中国应推进全球文明倡议在南海问题中的落地生根，一方面，应秉承亲诚惠容精神，引导东南亚国家对华友好认知的形成与深化。这需要多管齐下、多轨并行，既要有政治引领，也需要通过便利人员往来、扩大交往交流，促进各国间的民心相通。此外，智库交流、学术交流对于增信释疑、培养青年人才等也具有重要作用。随着越来越多企业“走出去”，中资企业对东南亚各国经济发展、就业增加发挥拉动作用，把合作共赢落到实处，成为中国发展的名片，也是改善民间情感的重要途径。只有从整体上、全方位加强中国与东南亚国家的战略互信，才能推动合作的走实走深和共同体意识的逐步形成。

另一方面，应探索全球海洋文明、地区海洋文明的特点与共性，逐步形成具有共识的南海文明。文化合作可以通过共同历史记忆、民间情感联结，弱化对立叙事，为政治协商创造柔性空间。中国可推进“南海文化圈”的文

明交流，包括搜集、整理三沙各岛礁的历史资料以及妈祖庙、伊斯兰清真寺等跨国宗教文化遗迹；推动南海海上丝绸之路、水下文化遗产保护行动；举办各国青年南海文化研学、跨国民间旅游等活动，从而通过历史共叙、文化共创，逐步构建南海文明共同体，推动南海从“争议之海”向“文明之海”转型。

五、结语

当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，世界和平与发展正处于关键时刻，南海地区亦然。推动南海命运共同体建设，为治理南海问题提供了中国方案。构建南海命运共同体是一个长期性过程，这意味着不仅无法“毕其功于一役”，而且在合作进程中存在反复的可能性，对此中国应具有战略定力。而无论是关系类、还是议题类命运共同体，都是构建人类命运共同体在具体国家、地区和议题领域的具体实践，这要求中国既要坚持和平共处等基本原则，也要分阶段、分目标地推进各种举措，通过提升在经济、安全、文化各个领域的具体合作，最终完成南海命运共同体建设的多重使命。

【责任编辑：肖莹莹】

“转型过渡期”的规律特征与中国应对^{*}

□ 王 帆

〔提 要〕“转型过渡期”不仅是对国际关系现状的描述，更是对现代国际关系本质特征的深刻概括，其已成为理解全球化时代和多极化世界中各国政治经济关系的核心概念，内涵较之以往更为深刻。从历史维度看，“转型过渡期”具有国际权力格局调整、国际利益分配调整、国际秩序复杂演变、危机变革交织加速等规律特征。21 世纪百年大变局下的“转型过渡期”将会对国际体系变革产生更大范围的颠覆性影响，不确定性也更为突出，将会催生国际社会治理体系的新思路与新模式。

〔关 键 词〕转型过渡期、百年未有之大变局、人类命运共同体、中国外交

〔作者简介〕王帆，外交学院院长、教授、博士生导师，
人类命运共同体研究中心主任

〔中图分类号〕D81, D822

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 2 期 0039-26

20 世纪以来的国际政治格局历经三次演变：一战后形成“凡尔赛—华盛顿体系”；二战使“凡尔赛—华盛顿体系”彻底崩溃，形成“雅尔塔体系”，即美苏两极格局；东欧剧变、苏联解体使美苏对立的两极格局终结，“一超多强”局面出现。进入 21 世纪，百年未有之大变局是最基本的时代特征。国

^{*} 本文系马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家社会科学基金重大项目“落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议实践机制研究”(编号:2024MZD027)的阶段性成果。

际政治动荡持续演变：力量对比深刻调整，全球性挑战凸显，美国主导的国际制度体系和自由主义价值观式微，国际政治与世界秩序在此影响下进入“转型过渡期”。在此过程中，中美关系面临严峻挑战，其发展趋势成为国际政治“转型过渡期”变革动荡的关键。

2017年12月，习近平总书记在接见回国参加2017年度驻外使节工作会议的全体使节时明确提出“百年未有之大变局”这一概念。2018年6月，习近平总书记在中央外事工作会议上提出国际局势“正处于百年未有之大变局”，指出“要深入分析世界转型过渡期国际形势的演变规律，准确把握历史交汇期我国外部环境的基本特征，统筹谋划和推进对外工作”。^[1]同年12月的中央经济工作会议指出“变局中危和机同生并存”。^[2]2020年8月，习近平总书记关于“世界进入动荡变革期”^[3]的论断更是直观反映出百年未有之大变局加速演进，国际社会面临更多风险与挑战，各种不确定不稳定因素交织，给国际政治和世界秩序造成巨大冲击，“世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开”^[4]。全面把握“转型过渡期”的规律特征，有助于我们立足现实，统筹谋划新时代中国外交战略，同时和平推进过渡期国际关系持续发展，推动构建人类命运共同体。

一、关于“转型过渡期”的研究综述

马克思主义政治经济学认为，经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。任何一次体系范围内的重大历史变革，都是生产力和生产关系

[1] 《习近平：努力开创中国特色大国外交新局面》，新华网，2018年6月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm。

[2] 《中央经济工作会议在北京举行》，人民网，2018年12月22日，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/1222/c1024-30481785.html>。

[3] 《（受权发布）习近平：在经济社会领域专家座谈会上的讲话》，新华网，2020年8月24日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/24/c_1126407772.htm。

[4] 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2022年10月16日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

发生革命性变化的时期，这也是引起国际政治转型的根本原因。国外学者在国际政治转型相关问题的研究中较多关注霸权兴衰、领导者更替的问题，国内学者则更多关注世界转型、多极化转向以及中国在“转型过渡期”的作用。

20 世纪 80 年代起，国际政治转型的相关研究兴起，西方国家尤为关注国际政治“转型过渡期”霸权兴衰与领导权更替的相关问题。乔治·莫德尔斯基（George Modelski）提出，世界强国建立全球性的政治体系，并制定规则和提供安全等公共产品，体系中其他国家免费消耗这些公共产品，在经历一定周期后这个体系终会衰落崩溃，新的世界体系由新的世界强国建立。^[1]沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）认为，某中心国家实际上只是在很短的时期内可以同时在生产、销售和金融方面优于所有其他中心强国，这种暂时的顶点就是我们所说的霸权。^[2]此外，他还根据长波理论提出了资本主义扩张将耗尽其调整能量的必然性和世界体系转型的可能性。吉尔平提出世界政治的变革总是通过一场接着另一场的霸权战争所实现的，认为国际体系的过程是：平衡—不平衡—平衡，霸权始终遵循建立、成熟、衰落的模式，且霸权的衰落必然会被另一个霸权所取代。^[3]

20 世纪 80、90 年代，国内学者在国际政治“转型过渡期”的研究中较多关注世界向多极化格局转型。陈启懋提出世界进入了以雅尔塔体系为基础的两极对立的格局向新的多极格局转变的过渡时期，过渡时期世界基本矛盾是东西南北问题。^[4]黄庭炜、杨明杰提出建立国际政治新秩序的斗争被提上 20 世纪 90 年代国际关系的中心日程，90 年代将成为新旧秩序转换的过渡时期，这一时期的斗争基本态势是西强东弱，反霸贯穿其中。^[5]袁正清提出过渡时

[1] George Modelski, *Long Cycles in World Politics*, Washington University Press, 1987.

[2] 伊曼纽尔·沃勒斯坦：《现代世界体系》（第二卷），罗荣渠译，高等教育出版社 1998 年版，第 45-46 页。

[3] 罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，宋新宁、杜建平译，上海人民出版社 2017 年版，第 213 页。

[4] 陈启懋：《试论世界从两极格局向多极格局的过渡》，《国际问题研究》1990 年第 4 期，第 1-7 页。

[5] 黄庭炜、杨明杰：《90 年代国际政治新秩序展望》，《世界经济与政治》1991 年第 10 期，第 22-27 页。

期国际政治的新特征是全球化趋势，政治经济化，东西力量对比的西方化和国际政治主体多元化，认为亚洲价值的兴起与国际政治的转型相呼应。^[1]

进入 21 世纪后，随着大国权力关系的调整愈发明显，学界对国际政治转型过渡的研究更加深入，美国霸权的兴衰依然是美国学者最核心的关切。2004 年美国学者在《大趋势：2020 年的世界》的报告中探讨了世界转型的本质及特点，提出全球化不可逆转，美国即便在经济、技术、军事上继续保持其单一的最强国地位，也有可能失去某些领域的领先优势。^[2]2008 年美国国家情报委员会发表的《全球趋势 2025——转型的世界》指出“世界转型”的趋势，认为到 2025 年，美国实力相对衰落，不再享有超级大国地位，而只是“平辈中的第一”；多极格局最终形成；中国有望成为世界第二强国。^[3]基辛格在《世界秩序》一书中论述了世界格局将迎来大洗牌，各国或者各地区奉行着各自的秩序规则，地区之间的不同秩序观导致的冲突成为当今世界最为重要的国际问题。^[4]黄柏农（Pak Nung Wong）认为新一轮科技革命带来生产力的进步，国际社会迟早会出现多极化、多元化的世界新秩序。^[5]阿尔文·苏布拉曼尼亚（Arvind Subramanian）则认为 2030 年不会形成美国衰落后的多极或单极格局，极有可能形成中国主导的单极格局。^[6]马克·耶斯利（Mark O. Yeisley）在比较了中国、俄罗斯、印度、巴西这四个金砖国家后认为只有中国最有可能成长为美国霸权的挑战者，进而成为国际体系中新两极中的一极。^[7]亚当·沃德更加强调“转型过渡期”的复杂多变性，认为国

[1] 袁正清：《亚洲价值与国际政治的转型》，《世界经济与政治》1997 年第 2 期，第 12-15 页。

[2] 罗伯特·哈钦斯：《大趋势：2020 年的世界》，相蓝欣译，华东师范大学出版社 2007 年版。

[3] 美国国家情报委员会：《全球趋势 2025 转型的世界》，中国现代国际关系研究院美国研究所译，时事出版社 2009 年版。

[4] 亨利·基辛格：《世界秩序》，胡利平等译，中信出版社 2015 年版。

[5] Pak Nung Wong, *Techno-Geopolitics: US-China Tech War and the Practice of Digital Statecraft*, India Routledge Press, 2021, p.79.

[6] Subramanian A., “The Inevitable Superpower: Why China’s Dominance Is a Sure Thing,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No.5, 2011, pp.67-69.

[7] Mark O. Yeisley, “Bipolarity, Proxy Wars, and the Rise of China,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol.5, No.4, 2011, p.75.

际环境将无序发展，会让所有参与者在可预见的未来面临更大的风险。^[1]

国内学者一方面肯定了国际政治转型的客观必然性，另一方面也不断对新的权力格局展开探讨。时殷弘认为变动与稳定、更改与延续结合在一起，将使 21 世纪、至少是其前期成为世界政治的一个大过渡时代，全球国际体系基本性质的继续与其重大变更趋势将两相并存。^[2] 门洪华认为 G20 崛起是世界转型的集中体现，并提出冷战结束后世界转型主要体现为权力转移、问题转移和范式转移。^[3] 蔡拓认为国际秩序转型体现在权力与地位的消长及由此导致的权力与利益重新分配的要求，关涉国际事务主导权的相应规则、制度、机制的调整与重塑。^[4] 基于“转型过渡期”的多元性与复杂性，唐晚霞认为，单极化和多极化两种势力之间的斗争态势既激烈又曲折，还需要很长的过渡期，“单极多元”状态将长期存在^[5]。叶江认为当代国际体系转型不仅阻止了两极国际格局之后的单极世界的形成，也决定了传统多极国际格局的风光不会再现，国际体系结构向“无极多元化”发展。^[6] 新华社《从全球南方崛起看国际格局演变》中指出，新旧秩序在转换变革，发达国家不再占据世界贸易的主导地位、全球南方在国际事务中发言权代表权增加、西方主导的现有国际旧秩序内部紧张。全球南方的政治自主、经济自主、发展自主、精神自主正在觉醒，世界将更趋多极化。^[7]

[1] 亚当·沃德：《转型中的世界》，李忠林译，《国外社会科学文摘》2018 年第 11 期，第 4-6 页。

[2] 时殷弘：《变更与稳定：论 21 世纪前期世界政治基本性质的矛盾和过渡特征》，《欧洲》2002 年第 4 期，第 1-7 页。

[3] 门洪华：《世界转型与中国的战略取向》，《现代国际关系》2009 年第 11 期，第 35-36 页。

[4] 蔡拓：《国际秩序的转型与塑造》，《外交评论》2009 年第 1 期，第 10-15 页。

[5] 唐晚霞：《过渡状态下的“单极多元”》，《现代经济信息》2009 年第 16 期，第 314-315 页。

[6] 叶江：《试论无极多元国际格局对全球危情与治理的影响》，《国际观察》2012 年第 1 期，第 1-7 页。

[7] 柳丝：《从全球南方崛起看国际格局演变》，《新华每日电讯》2024 年 1 月 9 日，第 8 版。

国内学者也关注国际政治转型进程中中国的地位和角色问题。胡键提出“世界转型”是西方学者的一种“意象”：以中国等新兴大国崛起的客观事实为“象”，产生“世界转型”之“意”。其实质是指中国等国家的崛起以及由此带来的国际权力转移会破坏现有国际体系，新兴国家的崛起是以挑战者的身份而崛起的，进而引申出另一个判断：中国等新兴国家的崛起是“非和平崛起”。但他认为中国等国家的崛起事实上并没有足够的实力来改变国际体系发展的方向，而只是对国际体系的发展创新提供了新的动力。^[1] 阎学通认为中国崛起产生的权力转移不仅会改变国际格局，而且可能带来世界中心向东亚转移，中国崛起面临的体系压力呈上升趋势，但这并不必然伴随国际体系的质变。^[2] 陈明琨认为国际秩序愈加呈现出复合型态势。未来单边权力结构向多边权力结构游移，新型多元世界格局渐进塑造，中国将为不确定的世界注入确定性。^[3]

近年来有学者讨论了“转型过渡期”与大变局的异同。这一种观点认为大变局是“转型过渡期”的主要特征，当今大变局虽然具体内容呈现与历史上的变局有所不同，但其性质都是世界经济格局之变、世界文明格局之变、世界政治格局之变、世界秩序之变和全球治理之变。百年未有之大变局的实质是世界秩序的重塑，体现为大国力量对比均衡化、经济全球化遭遇“反全球化”、社会信息化充满变数、文化多样化催生“模式之争”、国际行为体多元化、国际危机常态化。^[4]

总体来说，国际政治学者很少直接阐述“转型过渡期”的内涵机理，更多专注于国际权力格局演变、国际秩序变革的研究，以具体的东西方实力变

[1] 胡键：《对“世界转型”论的商榷》，《世界经济与政治》2011年第8期，第65-83页。

[2] 阎学通：《权力中心转移与国际体系转变》，《当代亚太》2012年第6期，第4-21页。

[3] 陈明琨：《百年大变局下世界权力的转移与国际秩序的复合型转向》，《教学与研究》2024年第2期，第70-83页。

[4] 陈向阳：《世界大变局与中国的应对思考》，《现代国际关系》2018年第11期，第1-6页。

化、新兴国家崛起等印证国际政治处于“转型过渡期”，且众多学者在国际政治体系转型与国际政治格局转型研究方面的论述有一定的雷同。国内学界多将国际政治“转型过渡期”作为研究某个议题的大环境或主体背景，或将“转型过渡期”大而化之，以国际力量不断加速调整侧面证实其客观存在。关于其本身概念定义的论述相对较少，对其历时范围也没有明确统一的划分。国外学者则多聚焦于国际政治“转型过渡期”现状与国际格局未来发展趋势演变层面，同时西方学者出于对西方霸权与自由主义秩序相对衰落和领导者更替的战略焦虑，关于新兴崛起国家研究尤其是中美关系的走向研究较多。关于国际政治“转型过渡期”的研究，国内学界普遍认可当前“大变局”正在进行并仍将深化，“东升西降”伴随着“全球南方”兴起，国际政治格局剧烈演变，目前尚未实现国际体系的质变。

从历史维度看，“转型过渡期”是指国际格局出现结构性变化之后，始终没有相对定型和固化，而是一直处于不断变化与调整之中。旧的力量平衡被打破，而新的力量平衡尚未形成，世界继续向着不确定的方向变化发展。

二、“转型过渡期”的共性与特性

20 世纪以来的国际体系转型过渡与三次国际政治格局演变有关：一战颠覆了 19 世纪维也纳体系形成的“欧洲协调”机制，形成了“凡尔赛—华盛顿体系”；二战使“凡尔赛—华盛顿体系”彻底崩溃，形成“雅尔塔体系”；冷战结束后，国际社会进入新的动荡期，21 世纪随着美国霸权的式微，国际体系的转型过渡快速推进。

（一）从 19 世纪末至一战结束

欧洲大国在世界体系中长期处于核心地位，也正由于此，欧洲列强之间的联合与分裂、矛盾与冲突、战争与和平，就必将带有体系全局的性质。19 世纪的欧洲长期维持着维也纳五极均势体系，在英国的主导下，为防止因任何一个大国称霸欧洲大陆而爆发大规模战争，这些国家在其相互关系中开始

用“会议外交”的方法，通过五大国定期举行国际会议，对列强各自的利益和矛盾进行仲裁与协商解决，从而保持欧洲的协调，维护大国的利益、和平与均势。这一体制也被称为“欧洲协调”，亦称“共管均势体制”。但到了 19 世纪末这一均势体系开始进入“转型过渡期”。列强间矛盾重重，实力对比发生变化，大国的主导地位不断受到挑战。

随着体系内各个地区事态的演进，欧洲的世界中心地位受到多方面的挑战：美国、日本等非欧国家正在崛起，开始挑战欧洲对世界的支配地位；社会主义思想已在俄国生根发芽，饱受殖民主义之苦的亚洲人民的民族民主意识正在觉醒，各种思潮汇集逐渐成为否定欧洲霸权统治的力量。更为重要的是，西欧诸国内部政治经济和社会思潮也在发生巨大变化。随着意大利与德国的统一以及资本主义经济的迅速发展和朝向垄断的过渡，西欧列强的实力对比终于发生了巨大变化，集团化局面开始形成。到 20 世纪初，欧洲便形成了以德奥意为一方的“三国同盟”和以英法俄为另一方的“三国协约”两大军事集团对峙的局面。在集团对峙下，欧洲历史上屡见不鲜的暗杀皇族事件演变成了一场大战。^[1] 这一“转型过渡期”的主要特征包括：

1. 殖民争夺成为大国利益调整的主要方式

19 世纪末，大国主要通过殖民争夺的方式增强本国实力、拓展国际影响、攫取地区霸权等，这既是出于大国权力竞争的需要，也是因为第二次工业革命推动了各国进行资本输出和抢占海外市场。换言之，实力的变化与殖民地的扩大成正比，哪个国家攫取了更多殖民地，其在“转型过渡期”内就能够赢得更多崛起壮大的先机。这一时期，西方国家在世界范围内掀起了新一轮的殖民扩张浪潮，如英法争夺埃及、法意争夺突尼斯、大国角逐刚果、英俄争夺中东和西亚等。同时，殖民地交换也成为各大国利益协调的重要手段，如 1878 年柏林会议期间，德国为转移法国的注意力，英国为换取法国承认其占领塞浦路斯，均同意法国独自占领突尼斯；1884 年柏林会议上，各国就刚

[1] 徐蓝：《20 世纪国际格局的演变——一种宏观论述》，《历史教学》2013 年第 20 期，第 5 页。

果问题达成协议，确立了“有效占领”的原则；1904年，英法通过“埃及—摩洛哥利益”的互换方案达成殖民谅解。^[1]

2. 国际社会未建立有效的国际制度

新国际格局的固化一般以一套新的国际制度建立为标志，但这一轮“转型过渡期”最终未能建立一套有效的国际制度。这主要体现在未建立起一套足够有效的大国协调机制。作为世界首强的美国长期游离在凡尔赛体系之外，苏联则长期被英法排斥，无法有效发挥其大国作用。因此，新的国际制度仍以英法仲裁和秘密外交为基础，而英法恰恰缺少有效管理国际秩序的能力。

新的国际制度还以强压的方式处理战败国问题，试图通过苛刻的和平协议限制战败国的发展，而缺乏适应新力量态势变化的弹性。因此，一旦国际权力格局重新发生变化，旧的力量平衡会马上被打破，国际制度的有效性也会随之下降。此外，新的国际制度承认殖民统治的合法性，默许各大国进行殖民交换，并未改变西方列强对殖民地半殖民地人民奴役的状况，这也注定了一战后建立的国际制度具有落后性。

3. 霸权国与第二挑战国的矛盾最为突出

霸权国并非总是与第一挑战国矛盾尖锐，反而有可能与第二或第三挑战国形成更大冲突。霸权国与挑战国矛盾是否激烈，取决于挑战国和霸权国的对外战略选择。19世纪末的美国可以被称为“第一挑战国”，因为美国在1895年经济实力就已经超过英德，位居世界第一，并具备了发展军事力量和推行海外扩张的基础。但这一时期英美矛盾却远不如英德矛盾尖锐。原因在于：一方面，德国在追求经济崛起的同时也积极追求军事崛起和政治崛起，再加上德国咄咄逼人的扩张外交和更为临近霸权国的地缘位置，英德在海军建设和海外殖民地上的矛盾迅速激化。英国也逐渐把德国视为主要的竞争对手，并通过拉拢法俄日等国遏制德国崛起。另一方面，实现经济崛起后的美国并没有急于发展军事力量，其军队人数远远少于英德等国，军费支出在非战争

[1] 关于西方殖民者在全球范围内的殖民争夺和斗争，参阅傅正：《西方殖民帝国的崛起（1492—1914）》，东方出版中心2024年版。

时期也一直低于英德等国。同时，美国依旧奉行孤立主义政策，只是在英德等国力量薄弱的亚太地区进行扩张。1896年，英美还在委内瑞拉边界问题上达成了协议，顺利解决了两国的领土主权争端。^[1]因此，英国感知到的美国威胁远不如德国。

（二）从一战后至二战结束

一战后的凡尔赛体系未能有效稳定国际秩序，国际格局处于新的“转型过渡期”，直至二战结束，最终建立了美苏主导的雅尔塔体系。归纳起来，这一“转型过渡期”具有如下特点：

1. 战争成为大国利益调整的主要方式

第一次世界大战的爆发在很大程度上就是源于德国的扩张主义和欧洲对其进行抵抗而形成的冲突。^[2]第一次世界大战后，德国作为战败国受到了凡尔赛体系的约束，但是纳粹在德国执政后，挑战英法为代表的战胜国，以冒险性不断扩张侵占小国扩充实力，通过重整军备和占领莱茵非军事区否定了《凡尔赛和约》和《洛迦诺公约》。^[3]然后德国开始了战争扩张的进程。1939年9月至1941年6月，纳粹德国基本控制了整个欧洲大陆。

2. 集团对立现象突出

由于大国之间的战争准备和战略博弈加剧，形成集团化的阵营以补强自身力量成为主要大国的首选。第一次世界大战以英法俄为首的协约国集团和以德奥为首的同盟国集团，在主要战区展开了权力竞争。第一次世界大战爆发前，德国和法国的外交政策，是围绕着孤立对方、防范对方和打击对方来制定的。在一战后形成的两大军事同盟，也是在法、德的特别努力下形成的。一战后法国削弱德国的政策加剧了法德矛盾，德法领土之争既是霸权之争也是生存空间之争。在二战前，欧洲事实上形成了两个对立集团：以德国和德

[1] 白建才、杨盛兰：《从委圭边界争端看美国崛起中对外政策的和平主义面相》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2018年第4期，第150-158页。

[2] 斯蒂芬·范·埃弗拉：《战争的原因——权力与冲突的根源》，何曜译，上海人民出版社2014年版，第245页。

[3] 齐世荣：《绥靖政策研究》，北京师范大学出版社1998年版，第297页。

国控制的国家为一方；以英、法等国为一方。这一对立集团演变发展为二战时的反法西斯同盟国和法西斯轴心国。对立集团之间的零和竞争，极大地增加了管控难度，管控一旦失败往往就会演变为战争。

3. 均势结构不断变迁

均势结构并不是稳定的保障，反而可能成为引发不确定冲突的根源。第一次世界大战深层次的原因是均势结构的变迁和国内政治结构的特定变化。如德国的崛起和两极力量的出现。再有，均势格局往往有一个外在的第三方，力图控制均势朝更有利于自身的方向演变。比如，对英国来讲一旦欧陆被一方霸权统一则意味着致命的威胁，因此英国在欧洲的传统政策是大陆均势，其主要目的是确保欧陆主要国家之间的力量平衡，既避免深度介入欧陆事务，又要避免欧陆国家联合起来对付英国的局面。在这种力量平衡中相互制衡，从而形成单一国家无法单独挑战英国霸权地位的地缘政治格局。二战前英国认为德国力量的崛起挑战了英国的霸权地位，但是大力发展军备遏制德国则会对英国的经济发展和社会稳定造成负担，于是英国希望祸水东引，让苏德相互对抗，英国坐收渔利。^[1]英国并未控制欧洲，而是使得欧洲的力量达到均势。第一次世界大战前英国对德国的遏制和第二次世界大战前对德国的安抚加速了均势结构的变迁。

（三）冷战结束至今

冷战结束后，虽然曾经短暂地出现过所谓美国的单极时刻，但由于美国自身对实力的滥用，接连发动海湾战争、伊拉克战争和阿富汗战争并陷入困境，美国的全球影响力不断下降，单极霸权地位出现动摇。2008年美国爆发金融危机并向全球蔓延，美国经济地位跌下神坛，国际体系的转型过渡快速演进。在这一时期内，有以下突出特点。

1. 国际行为体日益多元化

行为体多元化主要表现在以下几个方面：一是国际行为体的种类和数量

[1] 关于英国的苏德政策，参阅钮松、张璇：《泰勒论英国绥靖政策之因：体系与国家的双重视角》，《系统科学学报》2018年第2期，第32页。

增多，不仅包括传统的国家行为体，还有国际组织、跨国公司、跨国政党等非国家行为体；二是国际秩序变革不仅要考虑大国的力量对比，还需要考虑非国家行为体如欧盟、东盟、超大型跨国公司在国际秩序变革中的重要影响；三是非国家行为体在促进国际制度改革及全球治理上发挥重要作用，如国际组织可以利用自身权威制定国际规则和制度，非政府间国际组织的大量存在及其功能的广泛性有利于提高全球治理效能。^[1]

2. 国际权力中心向亚太地区转移

大国实力对比的变化是权力转移的突出特征，崛起国和霸权国相对实力对比的变化导致世界权力中心发生转移，以中国为代表的发展中国家群体性崛起及其导致的国际力量对比变化是影响当今国际秩序转型的主要因素。就现阶段而言，美国仍是国际权力的主要中心地带，但中国崛起在权力转移中发挥了重要作用，当前国际权力中心和地缘政治重心在亚太地区。

3. 国际权力转移的复杂性

除了大国实力的此消彼长，大国权力转移也越来越复杂。首先，霸权国家不再无所不能，其影响力出现结构性削弱。如美国在军事科技等领域存在相对优势，但发挥全球政治安全作用的意愿和效果都出现下降，其他新兴大国或国家集团可能在某个领域超过或取代美国的领先地位，由此形成不同领域交叉的多极体系。其次，地区大国在其所在地区保持足够的影响力，塑造该地区国际秩序的演进。最后，由于网络化的传播方式，非国家行为体的全球影响力也在空前增长，在一定程度上可以改变国家行为体的政策选择。^[2] 这些力量交织在一起，构成了国际权力转移的复杂性。

4. “泛安全化”成为大国竞争的新内容

“安全”的概念不断扩展，“泛安全化”成为新的议题。“泛安全化”

[1] 何期、顾强：《国际行为体多元化探析》，《华北电力大学学报》2011年第6期，第71页。

[2] 黄仁伟：《当代国际体系转型的特点和趋势》，《现代国际关系》2014年第7期，第10-11页。

是指国家对传统安全概念的边界进行过度扩大的主客体互构进程。^[1] 传统安全问题往往专指军事力量的使用及威胁。冷战后,随着高政治和低政治领域的传统边界被打破,安全问题联动性导致“泛安全化”倾向日益显著。经济安全、制度安全、文化安全、科技安全、环境安全、生物安全、资源安全、网络安全等陆续被纳入国家安全议事日程,并成为国家间竞争的主要内容。

5. 国际制度竞争成为利益调整的主要方式

二战之后,美国放弃殖民地和势力范围的做法,首创制度霸权,通过制度规则的制定和主导来保障其利益最大化。进入 21 世纪以来,国际制度竞争成为国际秩序转型的核心动力,崛起国寻求提升在制度体系内的物质利益和规则的平等分享权,守成国则试图利用制度体系内的优势和主导地位维护既得利益。国际制度本身就是大国利益分配的一部分。

三、“转型过渡期”的规律与特征

“转型过渡期”是一个特殊的历史时间概念,与结构的稳定期都属于体系发展的一部分,在形而上层面,具有同等的重要性。在哲学层面,“转型过渡期”的概念范畴具有反结构主义的特征,原有的理性规律被解构,原有的话语范式被摒弃。在国际政治的实践层面,它表现为原有的权力利益结构被动摇和打破,原有的国际制度网络被区隔和消解,原有的秩序规范结构被解构和颠覆,国际体系中矛盾不断叠加累积,危机频发,国家间关系经历一个不断调整重塑的过程。正如马克思在论述人类社会转型时所指出的,“一切等级制的和停滞的东西都消散了,一切神圣的东西都被褻渎了。”^[2]

(一) 国际权力格局调整

国际权力格局通常是指国际主要力量的实力结构和战略关系,是较长历

[1] 蔡亮:《“泛安全化”视域下日本对华政策研究》,《日本学刊》2022 年第 6 期,第 1-23 页。

[2] 《共产党宣言》,共产党员网,2018 年 4 月 24 日, <https://news.12371.cn/2018/04/24/ARTI1524553638408468.shtml#dyz>。

史时期世界主要力量相对稳定的结构和态势。从国际权力格局调整来看,首先,国家间的权力对比始终处于不断变化中。随着国家实力的不断变化,国际社会始终未形成完全稳定的力量平衡。如 19 世纪末至 20 世纪初,美德实力上升和英法实力下降基本同步进行,各国实力对比很难保持绝对稳定。其次,多组国家间的权力对比一直处于变化流动的状态。除了霸权国和第一崛起国之间的权力对比变化,在国际权力分散的背景下,其他各种类型国家间的权力对比也在发生调整,如 19 世纪末至 20 世纪初,新兴大国间美德权力对比的变化;区域强国间权力关系也不断调整,最具代表性的例子是中日两国权力对比的此消彼长。

“转型过渡期”各议题领域的国际权力转移不同步。从历史经验来看,新技术和经济领域的权力转移大多快于政治和安全领域。例如,19 世纪末,美德两国通过第二次工业革命,率先在新技术和经济领域实现了对英法的超越,但英国仍在较长时期内维持了海军优势地位和国际领导地位,美国直到二战后才全面取代英国成为体系的新霸权国。

“转型过渡期”权力新格局的出现往往伴随着新生产力和新生产方式的兴起。从 16 世纪到 19 世纪,西欧诸国先后发生了科学革命和两次工业革命。这三大革命赋予欧洲资产阶级巨大的推动力和内聚力,为 19 世纪欧洲的世界霸权地位提供了经济、政治和思想文化的基础。正是基于新的生产方式,欧洲维持了几乎持续整个 19 世纪的相对和平状态,也为西欧资本主义的大发展提供了国际环境。

在经济上,欧洲对世界经济的支配与控制仍然清晰可见。它提供了世界上三分之二的工业产品和近四分之三的世界贸易,以及几乎所有的资本输出。到 1914 年欧洲已经成为名副其实的世界工厂和世界银行家,欧洲的产品、资本和技术的大量输出,使全球的经济生活空前统一,给世界经济的一体化发展以强有力的推动。在政治上,欧洲的政治影响在广度和深度上也大大加强,这不仅表现在大片的地区,诸如美国、拉丁美洲和英国的各自治领已经欧化,俄国和日本也走上了资本主义道路;而且表现在亚洲和非洲陆续变成了欧洲

列强的殖民地、半殖民地和势力范围。在思想文化上，与欧洲的经济、政治和领土扩张同步发展的是其 19 世纪的思想文化——自由主义、社会主义和民族主义向全球的广泛传播，到 19 世纪末，这三大主义已经成为西欧和北美事务中的主要力量。与此同时，这三大主义也随着列强的炮舰向亚洲各国广泛传播。^[1]

（二）国际利益分配调整

利益分配是国际秩序的核心维度，也是国际格局的外在表现。^[2]从国际利益分配调整来看，“转型过渡期”的特征有如下几点：

大国之间的矛盾和利益冲突频繁，大国关系呈趋势性紧张。在“转型过渡期”，大国之间几乎都存在不同程度的矛盾和冲突。如普法战争结束后，法德都将对方视为主要的安全威胁和争夺欧陆霸权的障碍；英法在殖民地问题上的矛盾；英德在海军建设、海外殖民地、欧陆均势上的矛盾；法意在中海和北非问题上的矛盾；俄奥在巴尔干存在着明显的利益分歧等。一战结束后，欧洲主要大国在生存空间上展开激烈争夺。当前，中美战略博弈、美俄对抗、美国联盟体系内部控制与反控制的斗争、南北矛盾等错综复杂。

在这个过程中，霸权国和挑战国之间的矛盾是最主要的一组矛盾。这组矛盾决定着国际秩序的建立和维持，国际秩序主导权在霸权国和挑战国之间的转移，也是国际秩序转型成功的标志之一。同时，挑战国之间也存在矛盾和冲突，例如，19 世纪末英国实力的衰落刺激了新兴大国对权力的诉求，美德均希望抓住机遇改变国际力量的对比态势，替代英国的国际领导地位，双方在海外殖民地、商业利益上存在分歧。当今，中印两国同为新兴大国，但在领土主权、贸易保护、亚太秩序等问题上也存在不少矛盾。

在这个过程中，大国利益诉求变动不居，加大了协调合作的难度。这既是因为大国实力处于动态的变化过程中，也是由于不同时期国家对战略任务

[1] 钱乘旦主编：《新世界史纲要》，北京大学出版社 2023 年版。

[2] 魏冰：《国际制度竞争、利益分配与国际秩序转型》，《国际展望》2022 年第 2 期，第 36-58 页。

的轻重缓急有不同判断。对于单个国家而言,实力提升或多或少使其扩大对自身利益的界定范围,增强其维护自身利益的手段。反过来,实力下降会削弱其维持原有利益范围的能力,从而导致利益需求的缩减。以德国为例,在很长一段时期内,德国一度将战略重点放在欧陆,而有意放缓海外殖民扩张的步伐,但随着德国经济超越英国,以及德国构建联盟体系以孤立法国的任务基本完成,德国再也无法忽视殖民扩张带来的巨大利益,1897年“世界政策”出台后,德国相继通过两个海军建设法案,正式大规模扩建海军,并趁英国忙于布尔战争之时,趁机独占西萨摩亚,强化在太平洋地区的影响。德国利益的不断扩展使得英德合作的战略空间急剧减少。^[1]

大国实力以及利益诉求的变化往往伴随着联盟关系的调整。为了最大限度地增强实力,形成对竞争对手的集聚优势,大国都将拉拢盟伴视为利益博弈的主要手段。^[2]19世纪末,各种联盟的交叉重叠和分化重组十分普遍,一方面,各种联盟交叉重叠,如意大利不仅加入了德国主导的三国同盟,还与法国签署了中立条约;另一方面,联盟的分化重组十分频繁,如俄国在1891年与法国结盟,实现了阵营转换。20世纪上半叶,世界各大国相继形成了协约国和同盟国、法西斯集团和反法西斯阵营。当今,美国在全球范围内不断强化以本国为中心的联盟体系,积极推行全方位、高关联、多层次、深度性、横向打通的全球联盟战略,曾经一度陷入漂流状态的联盟得到转型发展。

（三）国际秩序观复杂演变

在“转型过渡期”,国际秩序观复杂多样。国际秩序观是关于国际秩序的看法,以及应该建立怎样的国际秩序的主张。作为国家参与国际事务的起点,国家需要对国际环境作出明确判断,明晰自身的角色定位,以形成国家战略。特别是对于大国来说,国际秩序观为其参与构建符合本国利益的国际秩序提供了指导。随着国际权力对比的变化,国家间传统的秩序共识式微,新兴国

[1] 约翰·马里奥特等:《帝国的崛起》,褚嘉君译,重庆出版社2021年版。

[2] 关于联盟的起源与维持,参阅斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,上海人民出版社2018年版。

家群体普遍希望形成新的国际共识，以改变不公正和不合理的国际制度，最终建立符合大多数国家利益和反映国际新格局发展趋势的国际制度。只有国际社会大多数国家在国际秩序观上实现了协调一致，并在国际秩序的原则和理念上形成某种共识，“转型过渡期”才能结束。而这一过程需要各国的反复博弈和艰苦谈判，一个被各方都可接受的国际秩序理念的形成过程往往漫长复杂。

秦亚青教授提出了四种典型的当代国际秩序观：霸权秩序观、均势秩序观、法治秩序观、文化秩序观。^[1]在每个“转型过渡期”，这四种国际秩序观及其变体都能在各大国得到体现。以19世纪末为例，英国构建了以本国为核心的世界殖民体系，并通过让欧陆各国相互制衡，遏制欧陆强国的崛起以维护自己在欧洲，乃至全世界的霸主地位。俾斯麦时期的德国也信奉只有均势才能保持比较稳定的国际秩序，并通过构建联盟体系来维持欧陆均势，而在威廉二世时期，这种均势秩序观逐渐被霸权秩序观所取代，德国希望以建立霸权的方式来维护国际秩序的稳定。同时，不少区域大国也对区域秩序的构建提出了看法，如日本灵活地调整政策，试图从一个国际秩序转入到另一个国际秩序，而这个国际秩序是符合当时日本的政治要求，它是由日本建立，使日本成为亚洲乃至世界的中心。福泽谕吉以“欧洲一元文明论”为思想基础，对东亚国家进行定位和排序，并以日本为“东洋文明之魁”，对中国、朝鲜充满蔑视，并认为日本应在必要时通过武力对待落后的中国、朝鲜，以“文明战胜野蛮”的名义使其对外侵略战争合理化。

围绕最终国际制度的博弈，是“转型过渡期”大国秩序博弈的主线。转型的最终结果是国家权力对比、利益分配、角色关系的固化，而这种固化必然离不开一套系统的国际制度规划。事实上，从三十年战争开始，各国都越来越倾向于通过国际制度战略来合法化自身诉求、建立符合自身利益的战后国际秩序、推迟下一轮“转型过渡期”出现的时间。所谓国际制度是指“在

[1] 秦亚青：《全球治理：多元世界的秩序重建》，世界知识出版社2019年版。

国际关系特定领域里行为主体愿望汇集而成的整套明示或暗示的原则、规范、规则和决策程序”^[1]，这在一战之前更多表现为和平协议，一战之后则体现为现代国际组织。伊肯伯里曾指出，在二战后的关头，美国有三个战略选项：权力战略，运用超强实力主导弱国和战败国；退出战略，退回本国专注自身发展；制度战略，运用强大的实力地位，构建一套类似于国内宪政的国际制度。相对于历史上其他大国，美国越来越多地采用了制度战略。^[2]

（四）危机变革交织加速

在“转型过渡期”，国家内部转型与外部转型同步，相互影响，激荡发展。“转型过渡期”的变化涉及各国社会内部的变化，无论是发展中国家还是发达国家都面临新的社会经济转型和变革，国内转型引发的矛盾很可能外溢到国际转型进程中，增加国际转型的复杂性。当前，从各国国内形势看，都面临同样的解决就业和贫富分化普遍加大的问题。美国为了解决内部贫富差距问题，采取保护主义政策，加征关税和重新谈判贸易协定，这反过来又加剧了国际经济体系的不稳定。

在“转型过渡期”进程中，国内政治思潮复杂多样。19世纪末到20世纪初，由于欧美古典自由主义危机，世界涌现的主要政治思潮有：帝国主义、法西斯主义及其相应的变种、苏联式社会主义以及英美的改良式自由主义。一战结束后，俄国布尔什维克革命带来了共产主义意识形态，并开始迅速在国际社会传播。20世纪30年代，希特勒混合了军国主义、社会达尔文主义、沙文主义、种族主义和各种反动社会思潮，在德国形成了法西斯主义思潮。^[3]这些思潮在各国的国内政治中均有所体现，并引起了国内各种政治派别、社会团体之间的对立。当前转型进程中，民粹主义、单边主义、经济民族主义

[1] Stephen Krasner, "Sovereignty, Regimes and Human Rights," in Volker Rittberger ed., *Regime Theory and International Relations*, Oxford Clarendon Press, 1993, p.139.

[2] 约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束和战后秩序重建》，门洪华译，北京大学出版社2008年版。

[3] 李世安：《普鲁士精神、法西斯主义与第二次世界大战的爆发》，《烟台大学学报》2005年第3期，第241-244页。

等社会思潮普遍抬头,“民主 VS 专制”二元对立论导致的极端政治显现,严重恶化了各国的国内外政治生态,激化了社会对立和矛盾冲突。

究其原因,一方面,这是因为“转型过渡期”权力竞争背景下,各国均想最大限度地完善国内体制、解决社会问题和增强本国实力,各种社会思潮和政策立场之间的对立会更为突出。例如,特朗普政府基于重塑美国竞争力、获取绝对合作收益的目的,在国内推行税制改革,在国外随意加征他国进口商品关税,施压跨国公司回国办厂,并在“美国优先”的指导下“退群”“毁约”,肆意对他国进行贸易制裁,这引起了不少精英阶层的强烈反对,加剧了美国国内不同群体之间的意识形态、政治观念、政策立场的对立。另一方面,“转型过渡期”往往意味着旧秩序运行出现危机,这为新思潮产生创造了条件。19 世纪末,古典自由主义指导下的社会秩序既产生了巨大的社会矛盾,也暴露出了经济危机频繁发生、帝国主义国家政治经济竞争无法调和等问题,这为社会主义和改良主义的产生奠定了基础。当前,各种逆全球化思潮与发达资本主义国家社会经济发展受阻有关。

“转型过渡期”内,国际秩序变化过程中的“意外”因素呈增长趋势,“黑天鹅”事件和“灰犀牛”事件频发^[1]。危机事件的催化作用表现在:

一是容易成为国际冲突的导火索。在各国权力竞争加剧、利益冲突激烈的情况下,任何一个偶然事件都有可能为国家挑起冲突和发动战争提供借口。如 1875 年至 1878 年的近东危机直接引起了第十次俄土战争;1918 年的萨拉热窝事件直接导致了一战爆发。

二是加深国家间利益分歧。危机事件的产生既源于国家核心利益的分歧,危机事件本身反过来进一步加剧了国家直接利益的分歧和矛盾。即使危机事件本身得到和平解决,国家间的利益分歧也往往无法彻底消除,甚至可能继续成为下一次危机事件的导火索。一方面,这是因为谈判过程和解决方案本身存在缺陷,未照顾到部分国家合理诉求,国家出于利益协调达成的暂时性

[1] 郭勤贵:《危机:1520-2021》,中国广播影视出版社 2021 年版。

妥协不具有稳定性；另一方面，这也反映了国家在核心利益上的不可妥协性，且很难通过利益协调得到解决。例如，1878年柏林会议虽然就中东问题达成了协议，但使沙俄几乎丧失了《圣斯特凡诺条约》规定的所有特权，俄土战争的胜果几近殆尽，这极大地加深了沙俄与其他列强，特别是德奥的矛盾，也为几年后的保加利亚危机埋下了伏笔。乌克兰危机反映了在新的“转型过渡期”大国间权力关系的深刻调整，标志着国际政治安全体系的又一重大变化。

三是促进大国根本性的战略调整。危机事件为大国重新评估战略效果、调整战略目标、分配战略资源、重塑战略手段提供了机遇。如果大国在危机事件中获利，其原有战略路线会进一步得到巩固，决策者甚至会将更多资源用于战略实施，如1878年柏林会议使德国取得了空前的外交胜利，进一步坚定了俾斯麦利用联盟体系维持欧陆均势、扮演欧陆事务仲裁者、孤立法国的信心；莱茵兰事件、慕尼黑事件、“九一八”事变等均扩大了法西斯国家侵略扩张的野心。如果大国在危机事件中失利，其很有可能进行战略调整，如中东危机和保加利亚危机推动沙俄与法国结盟；法绍达事件为英法殖民和解提供了条件等。2016年以来，英国脱欧、欧洲民粹主义盛行、特朗普现象、新冠疫情暴发、乌克兰危机等事件深刻改变了国际局势，促进大国战略向对立性方向加速转变，逐渐引发更多的危机。

四、百年大变局下“转型过渡期”的发展演变

任何一个“转型过渡期”都有共性，也有独有的特征。虽然每个“转型过渡期”都可能形成新的国际格局，但不同的“转型过渡期”面临着不同的历史背景。百年变局与“转型过渡期”的叠加，是历史长周期发展的必然趋势与国际形势阶段性转型的相互叠加。百年大变局下“世界之变、时代之变、历史之变”，在此背景下，翻天覆地或者颠覆性变化的可能性比其他“转型过渡期”更大，不确定性也更突出。

本轮“转型过渡期”持续时间长，已经超过三十年，仍未有结束的迹象。

20 世纪 90 年代是这一轮国际转型的初期阶段，21 世纪初是进一步积累和酝酿的阶段，进入 21 世纪 20 年代后，国际“转型过渡期”已步入矛盾日益尖锐和危机高发期，危机冲突频发、大国关系持续紧张的新阶段。

百年大变局下国际“转型过渡期”的发展演变主要涉及以下几个方面：其一，从生产力与生产方式维度观察，人类社会正处于新一轮科技革命爆发的前夜，呈现出“山雨欲来风满楼”的态势，世界经济呈现脆弱性与无序性特征。其二，就国际权力格局而言，国际体系正经历深层次的结构调整，传统“核心—边缘”格局面临重大变革，其间交织着复杂的矛盾冲突与利益博弈。其三，从危机维度审视，人类社会正面临前所未有的复合型危机，各类传统与非传统安全威胁相互交织，形成了多维度的挑战。其四，着眼于“转型过渡期”的未来走向，这场变革必将推动全球治理体系实现范式转换，催生新的全球治理模式。

（一）世界经济的脆弱无序

当前，世界经济的发展正处在新一轮科技革命爆发的门槛上，这场革命以人工智能、量子计算、生物技术、新能源、新材料等领域的突破性进展为标志，其深度和广度或将超越以往任何一次工业革命。在新旧技术革命的交接之际，世界经济正在经历“创造性破坏”（Creative Destruction）的艰难时刻，不仅包括周期性衰落的市场压力，也包括人为撕裂的风险。全球经济呈现出脆弱性、无序性、混乱性、不确定性，国际大市场碎片化、网格化，供应链、产业链有可能全链条、全领域的断裂和重构。超级全球化的高潮已经结束，很有可能向有限的全球化转变。未来的、新型的全球化有可能被各组区域化分割、替代。

世界经济正在人为分裂为平行集团和平行市场。这是拥有不同贸易和技术标准、支付体系和储备货币的地缘政治集团。现有的供应链、研发和生产网络将被打破并重新组团。美国开始倡导“友岸外包”，试图确保供应链区域生产而非全球采购，主要在贸易集团中进行商品交换。美国对其他国家发动的贸易制裁也将进一步加剧全球生产供应网络的碎片化和国际贸易投资的

阵营化。金融工具成为国家间竞争的新型武器。金融制裁将对美元的信用造成影响，“去美元化”成为不可避免的历史趋势，现有国际经济金融治理规则体系可能陷入失效和混乱困境。

（二）权力格局的结构性调整

从地理范围上看，一战前“转型过渡期”矛盾的核心主要集中在欧洲内部，二战前的“转型过渡期”矛盾的核心主要集中在大西洋两岸的美欧之间，当前第三波“百年大变局”下的“转型过渡期”矛盾的核心主要集中为太平洋两岸的中美之争，这也是一场体系的“东西之争”“南北之争”“发达与新兴国家之争”。这本质上是体系内部传统的“核心—边缘”格局的结构性调整。

从历史上看，“转型过渡期”通常伴随着大国关系紧张和热点升温。从大国竞争的主体来看，中美博弈和竞争被称为世纪竞争，也成为“转型过渡期”大国竞争的主线。冷战结束后，美国的战略对手苏联消失，美国不断加大对中国打压，从早期的“中国威胁论”发展到将中国认定为最大的战略竞争对手和系统性挑战。

美国国内转型引发的矛盾很可能外溢到国际转型进程中，增加国际转型的复杂性。美国的政党政治已经陷入新的混乱期，特朗普再次当选，将可能引发全球范围新的裂变与冲突。欧盟内部受到乌克兰危机、自身发展乏力，以及能源粮食危机的冲击。在乌克兰危机的下半场以及“后乌克兰危机时期”，欧洲的战略选择也不得不进行重大调整。核心区的政治战略调整将不断蔓延到体系的边缘区，这包括中东、南亚、东南亚、非洲等广大地区。

（三）国际危机的多重复合型

“转型过渡期”是人类历史的特殊阶段，突变性大于持续性。“转型过渡期”的突变常常是非逻辑、非理性、非对称的，不确定性大于稳定性，不可预测性较强。危机频发易发，隐性危机转变为显性，一个危机可能引发更多危机等。

危机的频发性表现在不同区域的危机此起彼伏。危机虽然呈现团块化的特征，但热点在不断游移，由中东转向欧亚，由危机转向战争。危机点多发

散发并不断外溢，欧亚大陆为集中区域，中东欧巴尔干地区传统热点在沉寂多年之后重新激活。阿富汗压力缓解，中东地区再次呈现新的危机，东北亚的朝鲜半岛也可能出现新的危机爆发点。战争带来的巨大和潜在影响将会长期存在。

除了传统危机外，人类社会正经历罕见的多重危机。这一波的“转型调整”从经济危机开始，不断蔓延到政治危机，甚至到社会危机。全球经济复苏乏力、大国博弈加深、国际安全局势恶化、地区冲突加剧、国际秩序调整加速，和平与发展受到来自各方面的挑战。世界经济进入低迷时期，产业链供应链紊乱、大宗商品价格持续走高、能源和粮食安全风险交织。气候变化、恐怖主义、网络安全、生物安全等全球性问题层出不穷，信息战和网络攻击成为国家安全中的新焦点。水、矿产和可耕地等重要资源的短缺已加剧了部分地区的冲突和移民问题，贫穷问题和饥饿问题将会成为点燃第三世界部分地区战争冲突的“导火索”。

（四）“转型过渡期”的未来：治理体系的新模式

未来十年将是“转型过渡期”的决定性时段。从时间上来看，2022年拜登政府发表国家安全战略报告，强调未来十年是关键。同年，普京也提出未来十年是关键十年的时间概念。党的十九大报告提出，2035年要把中国全面建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在中美关系中，未来十年也是美国构建排除中国的供应链，形成新的与中国脱钩的平行市场的时间周期。

这一“转型过渡期”将以何种方式结束？中美之间出现美英的“历史禅让”并不具有可能性。因为美中两国是不同类型的大国，中国对于所谓霸权没有任何意愿，美国也不愿意退出主导世界的历史舞台。美国曾提出G2、中美共治等倡议，以实现两国共治。中国基于国际责任和多数发展中国家利益无法接受这一构想。中美之间发生世界性大战的可能性也不高。在学理分析上，中美之间可能呈现新的格局，一种是中国等国建立一种全新的国际政治经济新秩序，也可以包容美国在内，但是更加合理更加公平，有利于发展中国家

群的完善和变革的国际秩序。这将是发展中国家的整体崛起进程，是国际格局的重大变化和演进，这也将是近几百年来西方主导的世界首次面临转换的态势。另一种可能就是美国另起炉灶建立一套排斥中国等发展中国家的一套保守的政治经济秩序，这也可能是“转型过渡期”的结束标志。

尽管中美关系充满曲折，但基于全球事务的多元性、复杂性、关联性、模糊性、不确定性，中美将在新的互动模式中找到竞争合作之道，新的全球治理体系将逐渐形成。它突出表现在全球公域规则体系即“全球治理”体系的出现，这是以往任何一种国际体系转型所没有的。全球公域是指以往国家主权没有覆盖、当代人类活动所必需的空间治理。在这些领域，大国之间，包括新兴大国与守成大国之间的秩序竞争并不如此激烈，甚或在很大程度上可以相互协调、彼此磋商地共建新秩序、改革旧秩序。例如，在海上通道安全、全球反恐、极地开发、外太空开发、网络治理、气候变化谈判、贸易自由化机制改革、联合国改革等领域，大国之间，包括新兴大国与守成大国之间，合作远多于对抗。^[1]新的治理空间和治理挑战，将会催生出国际社会治理体系的新思路与新模式。

五、中国的应对

“转型过渡期”成为认识全球化时代和多极化世界国家间政治经济关系的最重要概念，它比以往具有更深刻的含义，不仅是对国际关系状态的描述，更是现代国际关系本质特征的总结。它包含前所未有的多元性、多样性、相互关联性、模糊性、不确定性和未知因素。在“转型过渡期”中，权力格局深刻调整，大国关系矛盾加剧，制度秩序竞争不断，热点危机频发高发。这是一个我们必须认识到的较长时期的现实。“转型过渡期”具有多义性、多

[1] 胡仕胜：《对当前国际秩序转型的几点看法》，《现代国际关系》2014年第7期，第7-9页。

可能性和分叉性，把握过程才能引导结果，把握当今才能主导未来。

在“转型过渡期”，中国外交任重道远，推动构建人类命运共同体是中国新的历史使命所在。百年大变局必将带来未来国际格局重塑、体系变革和治理模式新转型。人类处在新的十字路口，历史将继续分叉还是会重新凝聚共识而融合，取决于多数国家的选择。忽视时代背景或时代背景缺失而沿用非“转型过渡期”的外交方针或只是应对型外交，是难以准确把握和有效适应“转型过渡期”的时代特征的。中国外交要引导“转型过渡期”向着确定性和正确性转变，合力推进人类进步方为正道。

首先，要以开放带改革，坚定高水平对外开放，不断壮大自身实力，不犯颠覆性错误，坚持和平、合作、共赢的发展之路。党的二十届三中全会确定了新的战略规划，这是应对百年变局的重大举措，坚持改革开放，以开放促改革。基于共同安全，以发展带安全，以发展促安全、以发展解决安全问题。更加明确坚定促进公平正义，引导国际舆论抵制贸易保护主义，优化区域开放布局，构建“一带一路”立体网络，统筹安全与发展，坚持高水平开放，用好国内国际两个市场、两种要素。

其次，解决好战略自主性与对外依存的新平衡，进一步强化和提升自主发展的能力。据麦肯锡全球研究院最新编制的中国—世界经济依存度指数，在贸易、科技和资本三个重点维度上，中国对世界经济的依存度相对有所降低。世界对中国经济的依存度相对有所上升，这在一定程度上反映了中国经济的重点已逐步转回国内消费市场。^[1]

再次，保持战略定力。“转型过渡期”外部威胁挑战很多，错综复杂，要抓主要矛盾，不是基于外部威胁，而是基于自身实力、国家利益来制定对外政策，推进体制机制变革进度。

最后，继续推进经济全球化。经济全球化是“转型过渡期”的一个阶段性结果，但不是终极结果。全球化和反全球化会引发新的矛盾冲突。中国倡

[1] 麦肯锡全球研究院：《中国与世界：理解变化中的经济联系》，2019年7月，第viii页。

导普惠包容的经济全球化，推动贸易和投资自由化便利化，反对保护主义，反对“筑墙设垒”“脱钩断链”，反对单边制裁、极限施压。

兵以静胜，国以专胜。未来，两条道路、两种制度竞争空前激烈。中国仍应继续发挥建设性作用。当前，西方正在人为制造集团对立、平行市场。中国要以全方位的新型伙伴关系破解美国主导的联盟体系。要坚持中国式现代化，推动经济全球化，坚持发展的合作化，坚持合作的多边化，坚持全球治理的国际化，推动国际体制的变革与完善。坚持对外开放的全面性。历史上封闭一定打不赢开放，小圈子一定会输给大合作。只要站在历史正确的一边，时间就在代表正义的国家一边。

中国是国际秩序发展进步的重要力量，但中国并不是力图建设一个全新的格局，而是强调对现有秩序的完善与变革。“中国主张对国际秩序和体系进行改革，但这种改革不是推倒重来，也非另起炉灶，而是创新完善。总的方向是要推进国际关系民主化和国际治理法治化，维护好广大发展中国家的正当权益，从而使世界更平等、更和谐、更安全。”^[1]

中国追求正义与公平，追求共同发展，致力于扩大共同发展的范围，不断推进人类命运共同体建设。推动构建人类命运共同体就是中国为“转型过渡期”平稳过渡提出的创新方案，是国际转型朝向正确方向的重启，也是向着更加合理有序的新型国际关系的全新局面。

【责任编辑：宁国辉】

[1] 《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，中国政府网，2015年3月8日，https://www.gov.cn/xinwen/2015-03/08/content_2830796.htm。

地区韧性与中国参与全球治理

□ 陈志瑞 山秀蕾

〔提 要〕当前，世界进入新的动荡变革期，切实维系全球安全和发展已然成为中国积极参与全球治理体系改革和建设的核心目标和关键议程。然而，由于大国竞争加剧、地区安全风险上升、全球性问题日渐凸显，全球治理不进反退、危机重重。修复全球治理不仅呼唤全球共识、国际合作和大国协调，也亟需增强地区韧性，夯实全球治理的区域基础，重构全球治理的结构和网络。地区韧性作为一种内生性发展动力，成为重新审视当代全球治理模式及应对全球变革的重要视角。增强地区韧性，可以为全球治理的多维度、多层次合作提供重要支撑，促进全球治理的在地化和多元化，也势必成为中国参与全球治理的重要方向。强化地区认同，促进区域合作制度化，维护地区安全，提升地区战略自主性，则构成中国助力增强地区韧性的主要路径。

〔关 键 词〕地区韧性、全球治理、区域合作、中国外交

〔作者简介〕陈志瑞，外交学院教授

山秀蕾，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生

〔中图分类号〕D81, D822

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 2 期 0065-19

党的二十大报告指出，当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。一方面，和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡，

人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面，恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战。^[1] 随着国际格局的加速演变和大国战略竞争的加剧，全球治理正面临前所未有的复杂情况和困难局面。在当今国际秩序充满不确定性的背景下，韧性思维为实现复杂性治理提供了新思路。在二十国集团领导人第十九次峰会上，习近平主席明确指出，应该推动更加包容、更加普惠、更有韧性的全球发展，“携手构建公正合理的全球治理体系”。^[2] 与传统全球治理理念所强调的对已知威胁的预防逻辑不同，韧性思维代表着全新的治理理性，它立足于现实政治的多变性和威胁的不可预知性，注重特定系统自身的抵抗力和复原力。地区作为连接国家与国际社会的桥梁，既是许多全球性问题集中体现的场域，又是全球治理向纵深拓展的媒介。因此，地区韧性是促进全球治理重构的关键概念。地区韧性不仅关乎一个地区抵抗内外部冲击的能力及其动态进程，还涉及该地区在政治、经济、文化和安全等领域的复原力、适应性、稳定性和渐进性，已然成为维持区域政治与经济秩序、应对全球性挑战的理念支撑。在全球治理的中国实践中，如何正确理解和融入地区韧性的概念，如何通过强化地区韧性推动全球治理变革，这是本文所要探究的核心问题。

一、地区韧性的理论意涵

复杂的世界秩序呼吁新的治理理性，韧性思维应运而生，为国际社会提供了一种主动接纳变化、风险以及不确定性的思维模式。地区韧性首先将地

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

[2] 习近平：《建设一个共同发展的公正世界——在二十国集团领导人第十九次峰会第一阶段会议关于“抗击饥饿与贫困”议题的讲话》，《光明日报》2024 年 11 月 20 日，第 2 版；习近平：《携手构建公正合理的全球治理体系——在二十国集团领导人第十九次峰会第二阶段会议关于“全球治理机构改革”议题的讲话》，《光明日报》2024 年 11 月 20 日，第 2 版。

区视为一个自力更生的治理体系而非纯粹的地理概念，是对以控制和预测思维为导向的地区治理逻辑的超越，适应不确定性而非抵抗构成了地区韧性的显著特点。甚至，地区韧性可以被理解为一种新的治理艺术。^[1]

（一）韧性 with 地区韧性

韧性（Resilience）是指个体、组织或系统在面对内部或外部危机的情势下，通过自我反思、调适和革新等途径和方式克服脆弱性，积极应对风险挑战，力争从不幸事件中复原，乃至提升、更新其状态和功能的能力及其过程。在最广泛意义上，韧性不仅是自我反思和自我革新的能力，更是抵御风险和危机的一种过程，它普遍存在于生物圈的个体和群体之中，不仅指个体在经历心理创伤之后的复原力，而且代表着生态系统在经受内外部干扰之后的恢复力，进而还指代特定组织与制度甚至是区域的稳健性等意涵。从个体韧性、生态韧性到组织韧性、地区韧性，许多学术探讨都表明韧性广泛存在于社会科学领域的话语之中，成为经济金融、国家安全、企业风险分析等领域的关键术语。

与此同时，韧性也丰富了国际关系的研究议程，成为国际关系和区域国别研究的热点和前沿，国际关系领域的研究甚或出现了所谓“韧性转向”。^[2]这主要体现为韧性存在多重表达维度与治理实践，诸如安全韧性、制度韧性、国家韧性、组织韧性以及地区韧性等。在处置气候变化、冲突解决、人道主义援助、反恐怖主义、国际组织合法性危机等问题上，韧性话语也因其包容性越来越被视为一种新的治理实践与治理形式。^[3]可以说，韧性话语提供了

[1] Elena A. Korosteleva and Trine Flockhart, “Resilience in EU and International Institutions: Redefining Local Ownership in a New Global Governance Agenda,” *Contemporary Security Policy*, Vol.41, No. 2, 2020, pp.153-175.

[2] Philippe Bourbeau, “Resilience and International Politics: Premises, Debates, Agenda,” *International Studies Review*, Vol.17, No.3, 2015, pp.374-395.

[3] 刘雪莲、肖晨卉：《从国家到国际：国际关系中“国家韧性”的研究视域》，《教学与研究》2023年第1期，第100-109页；涂明辉：《相对制度韧性：新兴大国差异化崛起的内在逻辑》，《世界经济与政治论坛》2023年第5期，第1-34页；李峰：《欧盟的“韧性”与东盟的“抗御力”——一项区域核心概念的比较研究》，《欧洲研究》2018年第4期，第84-102页。

一种较为宽松且抽象的概念框架，以理解和应对国际体系的不确定性及其后果，为国际行为体调整自身战略行为、应对内外部冲击提供了理论支撑，不管学科如何变化，韧性总是涉及各层面行为体在面临重大逆境、危机以及冲击之时进行的积极适应与动态调整过程。^[1]

虽然韧性话语宽松且抽象，但仍可以从复原力、适应性、稳定性和渐进性四个维度来界定广泛意义上的韧性。复原力是特定系统从危机事态中复原的一种能力及其过程，包括其恢复或“反弹”到此前状态的速度，系统恢复的速度越快，其复原力就越强。适应性是指个体或者组织积极调整自身行为来应对内外部的冲击，以此发展自身应对挑战的能力及过程。适应性概念源自复杂适应系统（Complex adaptive systems），强调复杂性和不确定性是系统生存和运作的一部分。系统本质上是动态变化的，时间、社会 and 空间之间存在跨尺度互动，在多重压力源和驱动因素作用下的系统会产生协同效应。^[2] 稳定性是指行为体在限制条件下保持良好功能的能力及其过程。渐进性则意味着特定系统应对危机的更新、转型与升级的能力与进程，其核心是一种进化式思维。

基于此，地区韧性是指地区主要行为体在认知、行为、关系等方面通过不断互动和协调，保持地区作为系统或共同体的适应性、稳定性、复原力和渐进性，以应对环境刺激和危机挑战、实现良性治理和发展的能力和进程。将地区视为一个特定系统来定义韧性，强调的是地区作为一个自我组织的协调系统所进行的自我治理，是对地理意义上区域概念的超越，主要关注区域如何吸收、抵抗或应对干扰的能力及其动态过程。一方面，地区韧性是一种适应和调整的能力，地区及其组成主体适应冲击并因此蓬勃发展的能力，是一种可以获得的属性和品质。另一方面，地区韧性并非是地区固定不变的静态属性，而是一种动态过程，是地区系统在经历危机和冲击后自我调整的动态性和适应性的过程。

[1] 山秀蕾、刘昌明：《组织韧性与国际组织合法性的重构》，《外交评论》2024年第4期，第84-114页。

[2] Katrina Brown, *Resilience, Development and Global Change*, London: Routledge, 2016, p.1.

（二）地区韧性的衡量

地区韧性的衡量可以从理论维度和实践维度两个层面进行考察。从理论维度出发，地区韧性主要表现为认知、行为和关系三者之间的互动。在内外部的冲击之下，认知、行为、关系不仅代表了三种韧性能力，即认知能力、行为能力和关系能力，同时其还构成了一种不断演化的韧性进程，代表了地区作为一个特定系统的迭代与更新，三者之间呈现出一种密切互动的动态关系，即认知决定行为，行为塑造关系，关系建构认知。^[1] 韧性能力与韧性过程处于相互促进的关系之中，两者之间的有机互动最终促进了地区韧性的产生与发展。

具体而言，首先，地区韧性表现为认知的包容度，包括认知能力的包容度与认知过程的包容度。认知能力指的是地区系统在面对危机时，凭借专业知识和有效信息进行知识学习与信息更新的能力。认知过程侧重于地区系统认知的动态性，强调其通过不断自我学习和自我适应的动态调整过程，为未知的风险做好准备。^[2] 认知能力和认知过程的包容度表明，地区能够在多元文明的互动中找到一个动态支点，不断调整对内外部要素的认知框架，从而动态性地吸纳不同层次和不同领域的专业知识，最终实现地区认知的持续升级和自我更新。

其次，地区韧性表现为行为的协调性，包括行为能力的协调性以及行为过程的协调性。行为能力主要强调区域系统在实际运作中所展现出的综合能力，涉及资源整合、决策制定、实践执行、危机管理等多个维度。行为过程是地区行为方案的动态演进，表现为地区根据实践结果持续优化并调整具体策略，最终实现地区行为的迭代更新。行为能力和行为过程的协调性强调，地区内部可以依靠韧性构成一个高度融合且相互协作的系统，在该系统中资

[1] 李福建、杨嘉宜：《非政府组织在冲突环境下的组织韧性——以“健康扶贫行动”在缅北的生存与发展为例》，《东南亚研究》2024年第2期，第8页。

[2] Mark Duffield, “Challenging Environments: Danger, Resilience and the Aid Industry,” *Security Dialogue*, Vol.43, No.5, 2012, pp.475-492; Ana E. Juncos, “Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: a Pragmatist Turn?,” *European Security*, Vol.26, No.1, 2017, pp.1-18.

源、实践和决策在各主体间高效调配、运作和执行，从而充分展现地区的应变能力和发展潜力。

最后，地区韧性表现为关系的稳定性，包括关系能力的稳定性以及关系过程的稳定性。关系能力是指地区系统内部构成了一种彼此联结的关系网络，在该网络中，地区内部的行为体能够彼此信任并且实现合作。关系过程则揭示了该关系网络的动态性，强调系统中的行为体在相互合作中通过不断的互动达成动态平衡与和谐。关系能力以及关系过程的稳定性表明，地区关系网络不仅为合作和资源交换提供了坚固的稳定性和高可信度，还使得这些关系本身成为一种被高度信任的公共产品，身处其中的行为体总是能够自觉或不自觉地从关系思维出发进行考量，以此来建构区域认同与身份。

在考量理论维度的基础上，实践维度指的是地区韧性的具体体现，可以从以下四个层面进行衡量。一是地区认同。地区认同是地区系统内部的行为体对地区身份的尊重和再确认，以及对未来愿景的内在认知，是一种基于情感与文化的联结所形成的认知集群。地区认同往往与地区主义以及地区一体化实践联系起来，这种认同包括国家行为体将自身视为地区整体一部分所产生的主观意识。^[1]同时，地区认同还意味着地区内部特定国家的民众将自身对民族国家的情感投射到地区层面，从而产生以地区为特定忠诚对象的归属感和认同感。^[2]地区认同不仅体现了区域成员对发展方向和集体利益的共同理解，还在全球化背景下为区域身份的维系与区域凝聚力的强化提供了坚实的支撑。只有当区域系统内的行为体对地区身份和角色产生认同之后，地区在面临不确定性与风险的冲击之时才更能激活地区韧性。

二是制度能力。制度能力是指一个地区内部合作的制度化倾向以及构建区域合作机制的能力，是地区秩序得以运作的重要依托。地区制度是地区合作、地缘政治平衡和权力分配的复合体，地区的制度能力包含区域内部规范

[1] 汪长明：《地区认同与马盟一体化》，《同济大学学报（社会科学版）》2012年第2期，第66页。

[2] 杨娜、程弘毅：《治理诉求、地区认同与区域组织的差异化变革》，《世界经济与政治》2024年第10期，第43页；金新：《论东盟一体化中效忠转移的困境——从政治认同的视角考察》，《太平洋学报》2013年第6期，第48页。

与制度的制定与维系、实施和调整、整合与竞争，涵盖治理结构、政策灵活性、执行效率和多方协作能力等要素。由于地区韧性主要通过自我治理机制进行表达，所以制度能力不仅意味着区域内部合作意愿的具象化，还成为地区韧性建设中不可或缺的基础，因为它为地区应对内外部冲击、实现可持续发展提供了稳定保障。从欧盟的经济韧性到东盟的安全韧性，均体现出制度能力在地区韧性中的关键作用。

三是发展导向。发展导向是地区将发展视为自身使命和目标愿景的一种战略选择，反映了区域系统向外部投射的一种关于资源配置和政策设计的未来承诺。当发展导向成为主要考量之时，则代表该地区具有相对稳定的安全秩序和政治环境，而非处于地缘政治博弈和战争冲突等生存危机之中。在发展导向的驱动下，地区可以系统性地进行资源配置和政策设计，从而实现对经济、社会、环境和政治资源的系统性规划和优化。发展导向不仅塑造了地区经济、社会和环境的结构，还构成了地区韧性的前提，意味着区域系统具有自我治理、自我发展的主观能动性，甚至能够将危机和灾难视为变革和发展的机会，进而充分调动制度、理念或物质资源。

四是战略自主性。战略自主性强调地区作为一个动态系统的相对独立性，只有地区系统能够相对独立运作且较少受到区域外大国的干预和破坏之时，地区韧性才可能发展起来。正如有学者所指出的那样，韧性将外部干预者排除在外，从而使增强系统内部的能力、实践和理解成为发展的手段与目的。^[1]地区的战略自主性意味着地区作为一个系统不仅保持了内部运作的稳定，同时还与区域外的大国建立起平衡关系，从而实现地区乃至跨地区合作的中心性和制度化。地区的战略自主性不仅意味着要实现自主发展，更要追求自主安全，不仅要实现国家的自主，而且要提升地区的自主，可以自主选择更为宏观的身份认同。^[2]可以发现，地区韧性所蕴含的战略自主性强调区域系统

[1] David Chandler, "Resilience and the 'Everyday': Beyond the Paradox of 'Liberal Peace'," *Review of International Studies*, Vol.41, No.1, 2015, p.48.

[2] 顾炜：《寻求自主性：大国竞合之间的中亚地区合作与身份建构》，《外交评论》2024年第2期，第105-130页。

本身的主体性和能动性，即系统意识到自身才是变革的主要推动者，并且通过持续适应和反思排除外部干预，不断推动自我调整和发展。

总之，地区韧性不仅关乎区域系统自身的内在属性和能力，更深刻体现为其面对危机和挑战时所展现的自我组织与动态调整的过程。需要强调的是，地区韧性并不能通过外部力量的直接干预或单向设计来实现，其主要依赖于地区系统内部行为体的主体意识与行动能力。作为一种内生性的发展动力，地区韧性既需要系统内部行为体清晰地认识自身的能动性和发展潜能，也要求行为体之间通过协作实现利益诉求的协调。由此，地区韧性才能成为一种应对内外部脆弱性的有效工具，推动地区秩序维系和治理创新，从而实现地区的可持续发展。

二、全球治理亟需加强地区韧性建设

将地区视为一个自我组织的系统以挖掘其内在的韧性与生命力，是重新审视当代全球治理方式及应对全球变革的重要视角。韧性已成为区域研究中的关键概念，不仅代表一种新的治理理性，也体现一种更具复原力的治理形式。在全球治理进程更加复杂和不可控的当今世界中，地区韧性强调区域系统自身的复原力、创造力、生命力和适应力，能够反映并积极响应国际社会的变化与需求，成为全球治理的重要价值理念。

（一）全球秩序与全球治理的危机

随着国际体系与国际格局的深刻变革，当前的全球秩序与全球治理正在经受前所未有的危机。秩序危机不仅削弱国际社会通过集体行动和国际合作来应对跨国问题的意愿与能力，更意味着全球治理机制的失灵。全球秩序与全球治理的危机主要表现在如下几个方面。

第一，大国战略竞争加剧。当前国际秩序正处在转型期，大国竞争已成为国际政治的主旋律，美国对华战略竞争、乌克兰危机、巴以冲突等深刻影响着全球战略格局的变迁。美国对华战略竞争不仅涉及传统的军事和政治领

域，还扩展到经济与科技、意识形态和信息安全、气候变化等多个维度。尤其是美国在半导体、人工智能等高科技领域对华发起的战略竞争导致全球供应链分化，削弱国际经济合作的效率和韧性。伴随着特朗普的再次上台，秉持保守主义、孤立主义和民粹主义的美国新政府或将以更加强硬、更具破坏性和更不可预测的方式开展对华竞争。与此同时，乌克兰危机及其产生的外溢效应也极大地冲击了全球秩序，尤其对全球经济产生了一系列连锁效应，损害了全球能源和粮食供应链的稳定。对乌克兰危机和巴以冲突的应对，也凸显以联合国为代表的国际组织在解决地区冲突与争端中的无力，进一步削弱了安理会的权威性和合法性，也表明全球多边机制已逐渐沦为美西方政治博弈的工具和武器。可见，大国战略竞争加剧了全球性的分裂，大国间的地缘政治对抗正在加深，这将进一步恶化国际社会的信任与合作环境，并对全球治理秩序造成显著冲击。

第二，地区安全风险上升。当今国际环境复杂多变，非洲和中东等地区的国家政治、社会和经济韧性普遍较为薄弱，内外部风险因素交织，地区安全的敏感性和脆弱性愈发凸显，地区冲突的外溢效应显著加剧。非洲许多国家经济长期落后、政权频繁更替，同时，极端主义势力和恐怖组织在萨赫勒、非洲之角、乍得湖等地蔓延，进一步加剧了该地区的安全脆弱性。尼日利亚、索马里、马里等国发生的恐怖主义活动导致大量平民受害，难民问题愈加严重，使得国家治理和安全体系难以有效运作。中东地区长期面临政治、宗教和民族冲突，相关国家的内外部治理危机导致该地区的安全格局进一步恶化。冲突的影响不限于局部地区，还通过外溢效应扩展至邻近国家、地区乃至全球。新一轮巴以冲突迄今未见切实缓解，其外溢影响不仅扩散到黎巴嫩、叙利亚等邻国，随之产生的大量难民、暴力杀戮的旧恨新仇更长期威胁着国家安全和地区稳定。地区冲突也会进一步激发全球范围内的宗教和意识形态对立，为极端主义和恐怖主义势力提供政治机会。

第三，全球治理的退化和缺位。由于全球秩序的动荡变革和大国战略竞争的加剧，全球治理正面临前所未有的危机。一方面，由于全球治理的有效

性依赖于国际制度和规范发挥作用，但当前国际制度和规范却在走向退化。在全球经贸领域，其制度和规范体系日趋弱化、濒临瓦解，诸如世界贸易组织的上诉机制因美国的蛮横阻挠而陷入停摆，多边贸易谈判已是明日黄花，一些国家执意采取单边主义措施，绕过国际制度来实施制裁或贸易限制。^[1]更有甚者，当今特朗普政府通过征收所谓“对等关税”，公然讹诈和欺压世界各国，引发全球金融和贸易剧烈动荡，严重冲击国际经贸体系和秩序。国际规范的退化还表现为诸如防核扩散机制的失控。俄乌冲突爆发以来美俄之间核对峙加剧，在伊朗核问题上美国持续对伊朗极限施压，美韩日围绕朝核问题不断扩大联合军演、升级武力威慑，澳英美签署转让核材料协议等，都在加剧区域紧张局势，使得核扩散问题再次成为国际安全的重大隐患。另一方面，全球治理也呈现碎片化趋势。在全球气候治理领域，除了联合国治理框架之外，政府间以及非政府间的多边、双边及单边渠道也出现不少创新性机制与治理实践，如何促成不同行为主体之间的协调和整合遂成为核心议题。^[2]全球治理的碎片化还表现为人工智能规制的缺位与分歧。虽然中国、美国、英国以及欧盟等通过签署《布莱奇利宣言》来倡行加强人工智能监管，但全球范围内对于人工智能的技术标准、风险管控以及隐私保护等制度和伦理问题仍然缺乏共识，各国在人工智能技术应用方面的法律和政策差异凸显，导致技术滥用风险加大。

（二）地区韧性促进全球治理重构

在世界秩序与全球治理面临重重危机的背景下，地区韧性正成为促进全球治理重构的关键理念。其核心逻辑在于，地区是全球治理向纵深实践的媒介，全球治理主要依托地区治理得以实现。地区韧性在强化全球治理网络的同时，还能够促进多元化、多层次的全球治理，增强全球治理体系的适应性、灵活性与可持续性。

[1] 肖冰：《国际法治、国际法律秩序变革与中国的角色——兼及世界贸易组织的危机与改革》，《外交评论》2021 年第 2 期，第 95-124 页。

[2] 李昕蕾：《治理嵌构视域下中国社会组织参与全球气候治理的困境与应对策略》，《复旦国际关系评论》2021 年第 2 期，第 226-254 页。

首先，全球治理主要依托地区治理得以实现。地区治理是在一定地理范围内，由区域内行为体主导、通过合作方式开展的治理形态，旨在解决特定区域内的政治、经济和社会等问题。地区治理是全球治理的重要组成部分和实践路径，诸多全球性问题需要在地区层面加以识别、处理和应对。地区治理主要通过建立稳定的区域合作机制来强化跨国合作的基础，促进全球治理的有效性。例如，在全球卫生治理领域，亚洲和非洲地区通过建立区域卫生组织和合作网络，实现了疫情防控信息共享、资源统一调配和动态响应，从而为全球公共卫生治理提供助力。不仅如此，欧盟、东盟等区域性组织主要通过加强地区内部的政治、经济合作，建构地区内部行为体的统一立场和共同利益，增强了其在全球治理中的整体影响力。可见，全球治理并非孤立于地区治理之外，而是深深植根于地区层面的合作之中，地区治理通过提供稳定的机制框架和创新性的解决方案来促进跨国合作，扩展并巩固了全球治理的基础。

其次，地区韧性强化全球治理网络。地区韧性通过强化地区在面对内外冲击时的稳定性和适应性来增强地区网络的力量，进而对全球治理网络及其运作产生积极作用。在具体实践中，欧盟和东盟都将韧性作为区域一体化发展的重要理念，促进区域和全球治理向更加灵活、协作和多元的方向发展。欧盟通过构建多层次的治理网络，以“法德引擎”来推动区域合作，在经济、安全以及外交等领域相互协作，形成了紧密的区域治理网络。尤其是在全球气候治理领域，欧盟作为引领全球气候政策发展的关键行动者，努力通过多边协议促进全球气候治理，积极构建并维护气候治理领域的国际机制复合体。^[1]在这方面，欧盟的治理方式不仅增强了欧盟的地区韧性，也为全球治理提供了可持续的合作框架。^[2]东盟则通过“东盟方式”和“东盟中心”理念来推动区域一体化。“东盟方式”指的是东盟国家在处理内部事务和国际

[1] Tom Delreux and Joseph Earsom, “Missed Opportunities: The Impact of Internal Compartmentalisation on EU Diplomacy across the International Regime Complex on Climate Change,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.9, 2024, pp. 2960-2985.

[2] Jonathan Joseph and Ana E. Juncos, “Conceptual Politics and Resilience-at-work in the European Union,” *Review of International Studies*, Vol.50, No.2, 2024, pp.373-392.

问题时，采取一种非对抗性的、渐进的、多方协商的方式，以持续促进东南亚国家之间的信任和合作。“东盟中心”则强调东盟在处理全球事务中的独立性，及其在区域一体化的内部中心地位和建立亚太关系网络的外部中心地位。^[1] 东盟基于地区韧性成功应对与处置了柬埔寨危机、缅甸入盟、1997 年亚洲金融危机等问题，维持了地区的安全与稳定、合作与发展，也为推动地区主义进程提供了经验。^[2]

最后，地区韧性促进多元化、多层次的全球治理。地区韧性主要通过增强地区的自主性、适应性和协作性，促进全球治理体系的多元化和多层次化。强化地区韧性不仅能够促使区域性组织和地区治理结构有效应对内外部挑战，还能够使得各地区在面临全球性危机时更迅速地作出反应，在全球范围内推行更加灵活、包容和协调的治理模式。不仅如此，地区韧性通过强化地区内部的合作自主性，可以减少国家间以及地区间经济社会文化等方面的发展不平衡现象。例如，东盟通过推动内部市场一体化和区域经济政策的协同，在某种程度上弥合了成员国之间的经济差距，提升了区域整体经济的稳定性和竞争力。面对大规模、复合型、强冲击且快速多变的全球风险，我们必须以韧性建设为导向，推动全球治理体系变革，韧性思维也将继续成为全球治理重构的重要推动力。^[3]

三、地区韧性与中国参与全球治理的发展进路

面对潜在的危机、风险与不安全感，地区韧性不仅为区域系统提供了一种话语和概念表征，同时还构成了一个承载着丰富社会和政治功能的重要框

[1] 魏玲、陈子恒：《“东盟中心”规范的历史过程和演变机制》，《外交评论》2024 年第 3 期，第 104-126 页；孙成昊、王一诺：《北约“亚太转向”对东盟中心地位的冲击》，《南洋问题研究》2024 年第 1 期，第 115-128 页。

[2] 范宏伟、赵喆睿：《全球南方的地区主义：东盟的进程与经验》，《国际政治研究》2024 年第 3 期，第 33-57 页。

[3] 韩笑、吴志成：《全球风险扩散与治理韧性建设》，《探索与争鸣》2024 年第 7 期，第 114 页。

架。该框架不仅嵌入复杂的全球治理之中，而且在塑造与重构全球秩序的过程中发挥着重要作用。基于此，中国可以通过强化地区韧性来推动区域系统向内聚焦，促使区域系统将自身定位为具有能动性的主体，展现地区的主动性、反思性与适应性，以此引领全球治理的变革，推动平等有序的世界多极化。

（一）担当大国责任，强化地区认同

地区认同是区域内国家对发展目标和集体利益的共同认知。区域系统在面对外部不确定性与风险的冲击时，唯有区域内行为体认同地区身份，才能更有效地激活韧性以应对危机，保持稳定和发展。中国作为负责任的全球性大国，肩负着推动全球治理体系改革与建设、促进世界和平与发展的重大使命。在推进地区韧性建设的过程中，中国应积极推动地区认同的深化，助力区域内国家在经济、政治及文化等多层面建立更加紧密的联系与合作。中国需要践行真正的多边主义，扎根“全球南方”，推动南南合作，以此来强化地区认同，增强地区间的协作与共识，为区域内国家提供更加稳固的合作基础。

在当前全球政治中，单边主义和保护主义抬头，一些国家寻求通过限制贸易、施加制裁等手段谋求私利，肆意将区域制度工具化和武器化。对此中国匡正守中，践行真正的多边主义，推动区域合作。在2021年博鳌亚洲论坛年会开幕式上，习近平主席发出倡议，呼吁秉持共商共建共享原则，坚持真正的多边主义，推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。^[1] 坚持真正的多边主义，构成了中国特色大国外交实践的重要内容，坚定了国际社会运用多边主义的制度韧性来抵御单边主义风暴的决心，也为强化地区韧性提供了重要理念支撑。践行真正的多边主义，意味着中国要继续维护以联合国为核心的国际体系，维护以国际法为基础的国际秩序，维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握。^[2] 践行真正的多边主义，就必须坚决反对单边主义和“零和

[1] 习近平：《同舟共济克时艰，命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》，人民出版社2021年版。

[2] 同上。

博弈”思维，坚持各国在全球治理和地区事务中平等参与和共同决策，通过多边平台实现各国共享发展成果。践行真正的多边主义，还要求中国继续通过对话、协调与合作解决争端，推动国际合作排除障碍、不断深化。

“全球南方”兼具地理、经济和地缘政治三重意涵，指的是位于北纬30度以南的亚洲、非洲、拉丁美洲的绝大多数国家和地区，这些国家在经济上通常为“发展中国家”、“转型国家”或“新兴经济体国家”，在政治上反对殖民主义和霸权主义。作为“全球南方”的第一方阵，中国需要继续依托“全球南方”来强化地区韧性，肩负起推动“全球南方”国家发展与振兴的历史责任。中国应继续深化与“全球南方”国家的合作，通过提供资金援助、技术转让、人才培养等多层次方式来实现优势互补和互利共赢，促进“全球南方”国家的经济繁荣与社会进步。无论国际形势如何变化，中国始终心系“全球南方”、扎根“全球南方”，支持更多“全球南方”国家以正式成员、伙伴国、“金砖+”等形式加入金砖国家等“全球南方”区域组织和制度，汇聚“全球南方”的磅礴力量，共同推动构建人类命运共同体。^[1]以非洲为例，中国已成为对非投资规模最大的发展中国家，在推进南南合作的过程中，中国继续坚持不附加政治条件，致力于支持非洲国家提升自主发展能力。不仅如此，在联合国、世界银行、国际货币基金组织等国际机构的改革中，中国继续反映新兴经济体和发展中国家的心声，确保“全球南方”国家在全球治理中的地位。

（二）支持地区发展，促进区域合作制度化

地区制度不仅是区域内部合作意愿的具象化，还构成了地区韧性建设的基础性要素，强化地区韧性可以通过完善区域治理机制来实现。中国应积极推动区域合作的制度化，完善多层次的区域合作框架，以实际行动加强合作机制建设。具体而言，强化地区韧性要求中国继续通过“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行以及“中国+”合作模式，深化与不同区域以及区域内国家的经济合作，促进地区合作的制度化和一体化进程，为区域国家提供

[1] 习近平：《汇聚“全球南方”磅礴力量，共同推动构建人类命运共同体——在“金砖+”领导人对话会上的讲话》，《人民日报》2024年10月25日，第2版。

可持续发展的动力，从而为地区韧性建设奠定良好的制度性基础。

“一带一路”是中国在全球范围内推广的一项重大国际合作倡议，其目标契合地区韧性的内在逻辑。自 2013 年共建“一带一路”倡议提出以来，中国先后与 150 多个国家、30 多个国际组织签署了合作文件。中国应继续通过加强基础设施建设、促进贸易流动、深化文化交流等方式，促进“一带一路”沿线国家和地区的经济发展与区域合作。中国需要秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神，坚持共商共建共享的原则，不断拓展合作领域、扩大合作范围、提升合作层次，增强国际感召力、影响力、凝聚力。^[1]中国应矢志推动“一带一路”倡议成为中国式现代化的重要依托、构建人类命运共同体的实践平台，为推动区域合作和多边主义发展注入强大动力。

亚投行在筹建之初就决心采取与传统多边开发银行不同的建制路径，努力回应发展中国家要求提高机制合法性与成员国代表性的诉求，并将业务领域聚焦新兴市场国家最关心的发展议题。^[2]一方面，中国可以继续通过亚投行加强地区内基础设施的互联互通，以多元化投资来推动区域经济结构的多样化和稳定性。另一方面，中国可以通过亚投行为各国提供融资渠道与风险分担机制，提升金融体系与市场稳定性。同时，中国建设亚投行也能为不同国家提供合作平台，增强各国的经济互信，促进区域经济协调发展。作为新兴市场国家参与全球治理体系建设和改革的重要尝试，中国应继续通过亚投行提升区域经济的整体韧性，不断探索国际发展融资合作的新形式，增强各国在面临经济波动、自然灾害或其他外部冲击时的应对能力，从而增强区域经济与地区合作的韧性。

“中国+”模式强调中国在与其他国家合作过程中要根据不同地区的具体需求和发展特性，提供个性化的合作方案。增强地区韧性要求中国充分尊重和发挥地区系统自身的主观能动性，根据地区发展的不同特点实施灵活多

[1] 《习近平在第四次“一带一路”建设工作座谈会上强调：坚定战略自信，勇于担当作为，全面推动共建“一带一路”高质量发展》，《人民日报》2024 年 12 月 3 日，第 1 版。

[2] 任琳、苏山岳：《亚投行与传统多边开发银行的比较》，《国际展望》2024 年第 3 期，第 93-110 页。

元的合作策略,为不同地区提供多元化、特色化和个性化的合作框架。例如,“中国+东盟”的合作不仅涉及经贸领域,还包括文化交流、旅游合作等。中国需要通过“中国+东盟”“中国+中亚”“中国+非洲”“中国+拉美”等不同合作形式,不断深化基建、文化、教育、旅游、农业、矿产、渔业、航运等领域合作,推动区域合作真正惠及区域主体,增进区域间以及区域内国家的协同合作与共同发展。

（三）维护地区安全，调解热点问题

地区安全治理是全球治理的重要组成部分,而稳定的地区安全秩序则是地区韧性得以构建的必要前提。地区韧性的实现依赖于区域内部的安全与政治稳定,唯有在此基础上地区韧性才能得以真正构建。为此,中国不仅需继续通过直接的外交调解来解决热点问题、积极参与国际维和行动,还应通过上合组织等国际多边机制推动地区安全合作的深化。维护地区安全,不仅能增强地区的战略稳定性,还能提升区域应对复杂挑战和危机的能力,推动地区韧性持续发展。

中国需要继续参与推动朝核问题、伊核问题、阿富汗问题以及巴以冲突等重大地区热点问题的解决,遵循“建设性参与”、“标本兼治”和“对话协商”等一系列原则,采取以热点问题暂时解决推动根本解决、以非传统安全合作促进传统安全问题解决、促进争议问题解决与地区发展之间的联动以及推动地区对话与合作机制建设等实践策略。^[1]同时,中国应继续奉行和平共处五项原则,践行全球安全倡议,积极参与国际与地区热点问题的调解,主张和平解决冲突,避免使用武力,始终坚持通过对话与合作解决争端,恪守公平与正义的原则。

强化地区韧性不仅需要中国通过外交斡旋调解热点问题,还应继续通过实际行动参与联合国维和行动,为地区安全提供保障。中国需要继续作为支持联合国维和行动的中坚力量,积极参与非洲、亚洲和中东等地区的维和任务。

[1] 王帆:《中国参与解决国际热点问题的理念、原则和实践》,《外交评论》2024 年第 1 期,第 1-23 页。

一方面，中国应继续为维和行动提供人力、资金和资源支持，强调维和行动的技术支持和知识共享，主动为相关国家或地区提供维和援助和培训，有序推动地区冲突后的重建工作，注重综合性和可持续发展。另一方面，中国需要积极强化维和行动中的国际合作，推动国际社会建立更加有效的维和机制，通过多边框架和集体安全机制处理地区冲突，提升地区系统自身的安全治理能力，维护和平稳定的国际环境。

国际组织是中国维护地区安全、促进地区合作与稳定的机制选择。中国依托联合国安理会、上合组织、东盟等全球性以及区域性国际组织，践行共同、综合、合作、可持续的安全观，不断拓宽区域安全合作的领域与范畴，提升地区安全合作的能力，为地区安全创造更多的稳定因素。例如，上合组织主要以安全合作为优先方向，为成员国应对各类传统和非传统安全威胁提供了一个平等、开放的合作平台，中国应积极参与机制协调，持续加强战略沟通，着力发挥上合组织通过多边合作在巩固全球和地区层面的和平、安全、稳定、繁荣、发展方面的作用。中国需继续依托国际组织来强化集体安全与合作机制，提升地区的稳定性与安全韧性，为实现持久和平与共同繁荣的区域秩序创造有利条件。

（四）尊重地区特性，强化地区的战略自主性

战略自主性强调地区作为动态系统的相对独立性，只有在免于外部干预的情况下，区域系统才能实现自主运作，地区韧性才能得以发展。地区韧性所蕴含的战略自主性，突显了区域系统的主体性与能动性，表明系统能够通过持续适应与反思，自主排除外部干预，推动自我调整与内生发展。因此，增强地区韧性要求中国继续尊重地区特性，尊重不同地区的历史文化、政治制度及发展模式，奉行不干涉原则，通过推动在地化的合作方式，增强各地区在全球化背景下的独立性与战略自主性，促进全球治理体系的多元化和包容性。

强化地区韧性，应秉承不干涉他国内政的原则，强调国家的主权和独立，反对任何外部势力以干预为手段破坏他国的政权与稳定。一方面，中国需要

维护地区国家自主发展的空间，尊重各国在自身政治、经济和文化发展上的独立性，确保各国自主处理内政外交事务，建立符合本国实际需求和国家利益的政策体系。另一方面，中国需要支持东盟和欧盟等区域性国际组织的发展，促进在区域内建立自主解决机制，增强各国在处理地区事务中的主导权与自主性，强化地区内部的合作与协调。由此，区域行为体的主体性和能动性才能被调动起来，意识到自身才是建设与变革的主导者和推动者，并且可以通过不断调适排除外部干预，推动自我发展，以提升地区内部的战略互信和战略自主性。

地区韧性是一种内生性的发展动力，主要依赖地区系统的自我组织和自我调整，这需要中国继续根据地区资源优势和产业特点来推动在地化合作战略，尊重地区独特的经济需求，充分激发地区系统自身的发展潜能。在地化合作战略主要根据不同地区的需求和特点，充分考虑不同地区和国家在经济发展、政治制度、社会结构等方面的差异，因地制宜地选择不同的合作模式，提出具有地区特色的合作方案。例如，在非洲地区，中国需要根据非洲大陆的发展特点与具体需求，主要通过提供技术支持、资金援助和教育培训等方式，强化与非洲国家在基础设施、农业生产、公共卫生、反恐怖主义等领域的合作。在中亚地区，中国则需重点推进地区能源合作和交通运输网络建设。这种因地制宜的合作方式不仅有助于提升特定国家的自主发展和可持续发展能力，减少外援依赖，也能够增强地区经济韧性，提升地区的战略自主性。

四、结语

在这个进入动荡变革期的世界，国际体系是一个兼具复杂性和脆弱性的权力空间，大国博弈、利益斗争、资源匮乏和安全危机充斥其中。在此背景下，如何激发区域系统在应对不确定性挑战时的自组织能力与内在生命力，从而更有效地参与全球治理，已成为一个亟待研究的重要议题。地区韧性作为一种自我组织的适应性治理思维，不仅体现为区域系统的能力与属性，更

是涵盖复杂性治理的动态过程。地区韧性无法完全通过外部设计强制塑造，而是一种在必要时借助外部支持、有效利用现有资源、通过自我反思和自我实践构建的地区系统自身的内在哲学。因此，地区韧性的构建必须植根于“地方性”，并以“地方性”为导向加以定位，促使区域系统主动挖掘内在潜能，并将这一潜能转化为促进全球治理可持续发展的重要动力。

增强地区韧性已然成为中国参与全球治理的关键要素。党的二十大报告指出，中国积极参与全球治理体系改革和建设，践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。^[1] 基于此，中国继续担当大国责任，强化地区认同；支持地区发展，促进区域合作制度化；维护地区安全，调解热点问题；尊重地区特性，强化地区战略自主性。通过将地区韧性融入全球治理结构之中，中国充分发挥地区系统自身的主观能动性，促使地区自我组织、自力更生并与不确定性共存，不断为全球治理注入复原力和生命力，以应对系统性不平等和地缘政治分裂带来的脆弱性。同时，地区韧性建设也契合中国推动多极化世界秩序的愿景，助力构建更加公正、合理、包容和多元的全球治理体系。

【责任编辑：宁团辉】

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

欧洲战略自主对美国对华政策的影响^{*}

□ 严少华

〔提 要〕 欧盟是中美博弈中的关键第三方。欧洲推动实现战略自主需要直面中美博弈，也将塑造中美博弈态势。当前，欧洲战略自主在理念与政策上正经历从“消极自主”向“积极自主”的转变，其不仅意味着欧盟对华政策可能保持相对的独立性，亦可反向塑造美国对华政策理念与实践。然而，欧洲对美国防务的依赖、欧洲政治右转、法德领导力的削弱以及特朗普回归带来的不确定性，可能对欧洲战略自主转变构成掣肘。中国应从防止“新冷战”的高度重视欧洲在中美博弈中的关键作用，在欧洲战略自主转变过程中积极拓展中欧关系发展的内生动力。

〔关 键 词〕 欧洲战略自主、中美博弈、中欧关系

〔作者简介〕 严少华，复旦大学中欧关系研究中心副主任、副研究员，
复旦大学美国研究中心兼职研究员

〔中图分类号〕 D850.2, D822.371.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2025) 2 期 0084-24

中美战略博弈正成为塑造 21 世纪大国政治和国际体系的关键因素，也对欧洲战略自主提出了重大挑战。在中美博弈背景下，欧盟是关键第三方，

^{*} 本文是上海市哲学社会科学一般项目“俄乌冲突下欧洲战略自主走向及其对中欧关系的影响研究”（项目号：2023BGJ003）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

欧洲战略自主意味着欧盟不仅仅是被动地回应中美博弈或者保持独立性，也在寻求主动塑造中美博弈的态势，欧洲战略自主的走向成为学界关注的焦点之一。^[1]在美欧加强对华政策协调的背景下，现有研究多从中美欧三边关系的视角关注美国因素对欧洲战略自主和欧盟对华政策的影响，或者聚焦欧盟在中美博弈中的策略选择。^[2]本文重点探讨欧洲战略自主如何塑造美国对华理念和政策议程，以期丰富关于欧洲战略自主的讨论，并对运筹中美欧三边关系提供一定启示。

一、中美博弈中的欧洲：“棋盘”还是“棋手”？

世界正经历百年未有之大变局，而中美战略竞争则是大变局的一个重要体现。从20世纪70年代中美关系缓和以来，“接触”成为美国对华战略的基石。“接触”战略基于这样一种假设，即通过不断深化的经济、外交与文化联系，美国可以塑造中国的内部发展和对外行为。^[3]虽然在20世纪80年代末和90年代初经历过短暂动摇，但美国对华接触战略在90年代中期后基本定型，从一种短期的、技术性的政策上升为长期的、根本性的战略方向。^[4]2017年底至2018年初，特朗普政府先后发布《美国国家安全战略》报告和《美国国防战略报告概要》，明确将中国定义为“战略竞争者”，吹响了对华战略竞争的号角，宣告了美国对华接触战略的终结。

对于中美竞争的性质，学术界有不同的评估。美国知名冷战史学者加迪

[1] 根据不同语境，本文中的欧洲因素包括欧盟及其成员国。

[2] 关于中美博弈与欧洲战略自主的相关研究，参考赵怀普：《欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调》，《国际展望》2021年第5期；宋芳：《欧盟在中美之间的艰难决策——基于“蛋糕主义”视角的分析》，《国际展望》2021年第3期；焦莉、严骁骁：《理解中美博弈下的欧洲战略自主：限度、立场与行为逻辑》，《国际关系研究》2021年第5期；严少华：《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》，《复旦学报（社会科学版）》2021年第6期。

[3] Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectation,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.2, 2018, p.60.

[4] 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，《外交评论》2019年第5期，第60页。

斯认为中美在冷战的后半期曾经是策略性的盟友，但当今的美国与中国正在进入“新冷战”。^[1] 美国知名中国问题专家柯庆生则认为中美竞争在意识形态、经济全球化以及联盟体系三个方面都与美苏冷战有着本质的不同，因此中美不会进入“新冷战”。^[2] 尽管学术界对中美竞争是否意味着“新冷战”有着不同意见，但可以明确的是中美战略竞争在利益上具有重大性、在时间上具有长期性、在范围上具有全面性、在影响上具有全局性。^[3] 鉴于中美在当今国际体系中的重要地位，中美战略博弈已超越双边关系层面而具有全球性影响，第三方因素逐渐成为中美博弈的焦点。拜登政府上台后加强了与盟友和伙伴国家的合作，力图打造对华“联合阵线”，将第三方因素推到了中美博弈的前沿。

在中美博弈的第三方因素方面，欧洲是一支举足轻重的力量，成为影响中美竞争格局的“关键性第三方”。早在 21 世纪初，欧盟因其强大的经济与政治影响力与美国、中国并称为界定未来国际体系性质的“新战略三角”。^[4] 随着世界多极化进程加速，中美欧三边关系及其互动模式也获得越来越多的关注。^[5] 在中美竞争加剧背景下，欧洲作为第三方在中美之间采取何种战略，成为决定中美博弈格局的关键变量之一。^[6] 欧洲在中美竞争中扮演何种角色的问题，不仅是中美关注的焦点之一，也是当下欧洲不得不思考的一个重大命题。

在中美博弈中的欧洲角色问题上，目前主要有两种认知，即“棋盘论”

[1] Hal Brands and John Lewis Gaddis, “The New Cold War: America, China and the Echoes of History,” *Foreign Affairs*, October 19, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war>.

[2] Thomas J. Christensen, “There Will Not Be a New Cold War: The Limits of U.S.-Chinese Competition,” *Foreign Affairs*, March 24, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>.

[3] 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 98 页。

[4] David Shambaugh, “The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China’s Rise,” *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.3, 2005, p.7.

[5] 陈志敏等：《中国、美国与欧洲：新三边关系中的合作与竞争》，上海人民出版社 2011 年版，第 1-20 页。

[6] 朱锋、王笑天：《中美战略竞争中的欧洲角色》，《国际观察》2022 年第 3 期，第 98 页。

与“棋手论”。这两种观点与欧盟前任外交与安全政策高级代表博雷利的说法有异曲同工之处。在上任后第一次主持欧盟外长会议之际，博雷利表示欧盟正在见证地缘战略竞争的回归，在这种情况下，欧盟要么成为真正的地缘战略玩家 (player)，要么成为地缘政治的竞技场 / 角力场 (playground)。^[1] 在 2020 年举行的瑞辛纳对话会上，博雷利再次发出了疑问，即欧盟想成为玩家还是竞技场 / 角力场？如果是玩家，又是何种玩家？^[2] 从一定意义上而言，“博雷利之问”也代表了中美博弈中欧洲角色的两种认知——“棋盘论”与“棋手论”。

“棋盘论”者从体系角度看待中美竞争，认为中美竞争是国际体系的结构性特征，而欧洲则是中美拉拢的对象和博弈的场所，受到中美竞争的外溢冲击却难以影响中美竞争的方向与进程。博雷利曾指出，中美战略竞争是“全球政治的支配性组织原则”。^[3] 欧洲与中美都有密切的联系，在安全上依赖美国，在经济上则依赖中国，这意味着欧洲将不可避免地受到中美战略竞争的支配性影响。随着竞争的加剧，中美双方都加大了对欧洲的拉拢力度。美国希望把欧洲纳入其对华技术遏制与战略竞争的轨道，而中国则力图防止美欧形成跨大西洋反华联盟，这给欧洲构成了结构性压力。一个明显的案例就是美国对中国的芯片出口禁令让欧洲进退两难，在美国的压力与中国的市场之间维持艰难的平衡。在“棋盘论”者看来，中美竞争正呈现“两极化”趋势，而欧洲在军事力量上的弱势以及内部分化都限制了其参与地缘战略竞争的能力。特别是欧洲对规范性力量的强调和对传统权力政治的排斥使其越来越难以适应中美战略竞争，因而有被边缘化甚至沦为地缘政治“棋盘”的风险。^[4]

[1] Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, Not the Playground’,” Politico, December 9, 2019, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>.

[2] Josep Borrell, “Speech at the Raisina Dialogue,” EEAS, January 16, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-raisina-dialogue_und_en.

[3] Josep Borrell, “China, the United States and Us,” EEAS, July 31, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/china-united-states-and-us_en.

[4] Judy Dempsey, “Can Europe Influence U.S.-China Rivalry?,” February 16, 2023, <https://carnegieeurope.eu/europe/strategic-europe/2023/02/judy-asks-can-europe-influence-us-china-rivalry?lang=en¢er=europe>.

法国总统马克龙甚至指出，如果不能有效应对包括中美竞争在内的挑战，欧洲可能走向消亡。^[1]

“棋手论”者倾向于认为欧洲是国际体系中一支独特力量，并且有能力在中美之间找到一条“中间道路”或者在中美之外找到“第三条道路”。^[2]在“棋手论”者看来，欧洲仍然是中美之外最大的市场，拥有强大的技术基础和外交影响力，而中美对欧洲的拉拢也赋予了欧洲影响中美竞争的筹码。此外，欧洲也在经历地缘政治意义上的觉醒，欧盟委员会主席冯德莱恩上任后将其首届欧委会定位为“地缘政治委员会”，并在多个场合呼吁欧盟成为一个更加强大的地缘政治参与者，这预示着欧盟出现了一种新的地缘政治转向，加强欧盟在世界地缘政治中的力量已成为欧洲政治精英的共识。^[3]博雷利更明确指出，为了避免在中美竞争中成为失败者，欧洲必须“重新学会权力的语言并将自身视为一流的地缘战略行为体”。^[4]这意味着欧洲不仅注重传统的软实力，也越来越注重硬实力建设，并综合利用欧盟在贸易、投资、金融、外交以及安全等领域的政策工具提升欧盟的地缘政治影响力。

二、欧洲战略自主：从“消极自主”到“积极自主”

中美博弈给欧洲提出了一系列深刻的问题：欧洲在中美博弈中如何定位？随着美国战略重心转向印太地区，欧洲能否继续依赖美国提供安全保障？欧洲应该“选边站队”还是采取务实政策缓和中美竞争？对这些问题的回答

[1] Emmanuel Macron, “Europe - It Can Die. A New Paradigm at the Sorbonne,” April 26, 2024, <https://geopolitique.eu/en/2024/04/26/macron-europe-it-can-die-a-new-paradigm-at-the-sorbonne/>.

[2] Nicola Casarini, “A European Strategic ‘Third Way?’ The European Union Between the Traditional Transatlantic Alliance and the Pull of the Chinese Market,” *China International Strategic Review*, Vol.4, 2022, pp.91-107.

[3] 解楠楠、张晓通：《“地缘政治欧洲”：欧盟力量的地缘政治转向？》，《欧洲研究》2020年第2期，第1-2页。

[4] Josep Borrell, “Embracing Europe’s Power,” EEAS, February 10, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/embracing-europe%E2%80%99s-power_und_en.

需要一场战略性的大讨论。有关中美博弈中的欧洲是“棋盘”还是“棋手”的争论，也是更广泛的欧洲战略自主讨论的一部分。换言之，从“棋盘”到“棋手”的转变，本身就是欧洲战略自主的题中应有之义。

从时间上看，战略自主作为一个重要概念出现在欧盟官方文件是近年来的事情。2013年12月，欧盟理事会决议中曾使用战略自主的概念呼吁强化防务能力。^[1]2016年《欧盟全球战略》则将战略自主提升为全球战略目标的一部分，指出战略自主关乎欧盟促进和平与安全的能力。^[2]但从争取对美外交独立性的意义而言，战略自主有其深刻的历史渊源和思想基础。自第五共和国成立以来，独立自主就是法国外交的重要特征。尤其是戴高乐总统所创立的主权、独立和伟大三项基本原则构成了第五共和国外交的基石，从二战后至今一直影响和指导着法国外交。^[3]20世纪70年代，德国总理勃兰特推行“新东方政策”，缓和与东欧社会主义国家的关系也被认为是联邦德国在德美关系中独立性增强的表现。^[4]冷战结束后，由于作为共同敌人的苏联解体，欧洲对美独立性也有所增强。这种独立性在2003年小布什政府绕开联合国出兵伊拉克的问题上表现得较为明显，包括法国、德国在内的一些欧洲国家均强烈反对美国采取军事行动。

在最为敏感的防务领域，尽管北约一直是欧洲的防务支柱，但防务自主并没有从欧洲一体化的讨论中消失。20世纪90年代末，在科索沃危机冲击下，欧洲日益意识到自身在军事能力上的不足和对美国的依赖问题，决心推进共同防务政策。1998年12月，法国总统希拉克与英国首相布莱尔共同签署了《圣马洛宣言》，迈出了欧盟“共同安全与防务政策”的关键一步。该宣言强调“（欧

[1] European Council, “European Council Conclusion, EUCO 217/13,” December 20, 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

[2] European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, pp.9-45, https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

[3] 张骥：《法国外交的独立性及其在中美战略竞争中的限度》，《欧洲研究》2020年第6期，第17页。

[4] 于军：《相对平等的伙伴——新东方政策时期的德美关系》，《天津师范大学学报（社会科学版）》2003年第5期，第13页。

盟)必须具备自主行动的能力,并辅之以可信的军事力量以及决定使用军事力量的手段和意愿,以应对国际危机”。^[1]由此可见,尽管呈现方式和烈度有变化,但欧洲外交与防务自主这一命题贯穿了二战后的欧洲一体化与欧美关系进程。

在英国脱欧、特朗普初次胜选和新冠疫情等冲击下,欧洲日益意识到国际环境已经发生剧烈变化,需要采取更加自主和果断的行动,以“将命运掌握在自己手里”,战略自主的命题重新进入欧盟政策讨论的核心,支持和反对者都倾注了大量的热情。对一些中东欧国家而言,战略自主代表了多极化世界中欧盟追求独立于美国的“第三条道路”的一种“徒劳的雄心”,而对法国等国而言,战略自主则是欧盟在国际事务中发出自己声音并在日益不确定的国际环境中对冲风险的必要议程。^[2]从概念上讲,战略自主的内涵还在不断充实和拓展,并衍生出“欧洲主权”“地缘政治欧洲”“战略主权”等相关概念和表述。这种概念上的模糊性一方面反映了战略自主概念本身富有争议,另一方面也赋予这一概念以生命力,为欧洲不同行为体理解和推行战略自主提供了灵活空间。

尽管存在不同理解和表述,有关战略自主的讨论仍然存在基本共识。所谓战略自主,指在一个相互依赖的世界里,欧洲采取独立行动以定义、捍卫和追求自身理念和利益的能力。^[3]这一定义包含了理解战略自主的两个关键词:相互依赖与行动能力。从字面上看,自主与依赖相对,对战略自主的理解离不开对相互依赖的理解。实际上,对战略自主的追求代表了欧盟对相互依赖看法的一种范式转变,即相互依赖不仅是安全与繁荣的来源,也可能是

[1] “Franco-British St. Malo Declaration,” December 4, 1998, https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html.

[2] Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, 2023, p.57.

[3] Tara Varma, “European Strategic Autonomy: The Path to a Geopolitical Europe,” *The Washington Quarterly*, Vol.47, No.1, 2024, p.65; Christine Nissen and Jakob Dreyer, “From Optimist to Skeptical Liberalism: Reforging European Union Foreign Policy amid Crises,” *International Affairs*, Vol.100, No.2, 2024, p.675.

潜在脆弱性的根源。因此，对外依赖的程度越高，欧洲战略自主的动力就越强。为了实现战略自主和采取独立行动，需要增强自身实力，提高行动能力和政治意愿，这是欧盟实现战略自主的关键。从这个意义上讲，战略自主也代表了欧洲对传统意义上“权力”看法的一种范式转变，即欧洲不再单纯地拒绝权力，而是将权力视为实现自主的必要工具。

战略自主背后所蕴含的理念变化也逐渐渗入欧盟的政策实践中。2013年，欧盟理事会在官方文件中首次使用战略自主概念时，其政策意涵主要限于防务领域。欧盟在文件中呼吁成员国发展防务能力以强化欧盟的战略自主。^[1]2016年，《欧盟全球战略》正式出台，战略自主被提升为欧盟对外政策的一个重要原则和战略目标。该文件指出，“适当的雄心和战略自主对于欧洲在其边境内外促进和平与安全的能力很重要……一个可持续的、创新的、有竞争力的防务产业对欧洲战略自主至关重要”。^[2]2020年，欧盟委员会在关于“下一代欧盟”基金的沟通文件中首次提出将追求一种“开放性战略自主”的模式，标志着战略自主扩展至经济领域。^[3]2021年，欧盟委员会出台新的贸易战略文件，“开放性战略自主”成为指导欧盟新贸易政策的概念基础。^[4]此后，战略自主从安全与经济扩展至产业、贸易、技术、金融以及卫生等领域，成为指导欧盟改革和政策调整的核心理念与原则。

围绕战略自主概念与政策内涵，有学者提出两种分析视角，即跨大西洋视角和全球视角。^[5]跨大西洋视角下的战略自主聚焦防务政策领域和跨大西

[1] European Council, “European Council Conclusion, EUCO 217/13,” December 20, 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

[2] European Union, “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” 2016.

[3] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation,” COM(2020) 456 final, May 27, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0456>.

[4] Luuk Schmitz and Timo Seidl, “As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.3, 2023, p.834.

[5] 严少华：《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》，第128页；Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy: A Reality Check for Europe’s Global Arena,” FIIA Working Paper 119, October 2020.

洋关系，关注的核心问题是欧盟对美国的防务依赖以及欧盟是否应该强化自身独立的防务能力。全球视角下的战略自主则不仅聚焦防务领域和跨大西洋关系，也包括地缘经济与政治、技术、卫生和气候变化等领域以及与中国、俄罗斯等大国和多边国际组织的关系，其关注的主要问题是如何在竞争日益激烈的国际环境中管理全球相互依赖，促进欧盟的利益和价值。由于地缘政治竞争和全球性挑战的加剧，欧盟对战略自主的理解正在经历从跨大西洋视角向全球视角的转变。换言之，欧洲战略自主不仅涉及美国，也有针对中国的一面。如何处理与美国和中国等大国的关系，是欧洲战略自主必须直面的议题。

在从跨大西洋视角转向全球视角的同时，欧洲战略自主也在经历另外一个重要的转变，即从“消极自主”转向“积极自主”。^[1]“消极自主”强调外部因素，尤其是美国因素对欧洲战略自主的限制，因此欧洲战略自主意味着减轻乃至脱离对美国依赖，尤其是防务上的依赖。从这个维度来看，乌克兰危机显然进一步强化了美国对欧洲战略自主的结构性影响。乌克兰危机的爆发凸显了欧洲在防务上的不足，也强化了欧洲对美国的安全依赖。不管是对俄制裁还是对乌援助，欧洲都紧随美国的领导。随着俄罗斯被欧洲国家视为“生死存亡”的威胁，被马克龙称为“脑死亡”的北约也被重新激活，其作为欧洲国家安全保护伞的作用得到强化，还进一步扩大至芬兰和瑞典等传统上中立的北欧国家。对欧洲而言，北约仍然是欧洲集体防务的支柱，在北约框架内欧洲对美国的依赖已成为一个常态性特征。^[2]美国对欧洲战略自主则一直持模糊态度。美国政府一方面不断呼吁欧洲盟友承担更大的防务责任，另一方面又警告欧洲的防务自主不能削弱北约。因此，只要北约仍然是欧洲的防务支柱，美国就将在欧洲的安全与防务问题上发挥核心作用，对欧洲最

[1] 芬兰学者尼可拉斯·赫尔维格 (Niklas Helwig) 借鉴以赛亚·柏林 (Isaiah Berlin) 的“积极自由”与“消极自由”概念，提出了“消极自主” (autonomy from) 和“积极自主” (autonomy to) 两种不同的战略自主理念。参考 Niklas Helwig, “EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe’s Capacity to Act in Times of War,” pp.57-58。

[2] Max Bergmann, “A More European NATO: Defense Spending Alone Cannot Fix the Alliance’s Overdependence on the United States,” *Foreign Affairs*, March 21, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato>.

为关键的防务自主构成限制。从防务自主和摆脱对美依赖的角度看，欧洲战略自主还有很长的路要走。

“积极自主”强调欧洲战略自主对外部环境的影响，认为欧洲仍然具有塑造外部环境的能动性。因此，欧洲战略自主既是欧盟对外部环境变化的被动回应，也包含了欧盟根据自身偏好对外部战略环境进行的主动塑造。在“积极自主”的逻辑下，欧洲战略自主不仅意味着被动地减轻对外部的依赖和保持对其它行为体的独立性（“消极自主”），也意味着通过增强自身实力和行动能力来管理与其它行为体的相互依赖关系，并在这个过程中投射其政策偏好以主动塑造外部环境和国际事务发展。欧盟对“开放性战略自主”的定义很好地体现了“积极自主”的思维。在欧盟看来，“开放性战略自主”强调欧盟具备这样一种能力，即“通过发挥领导力和开展接触来作出自己的选择并塑造欧盟所处的世界，以反映欧盟的战略利益和价值”。^[1]

在政策层面，欧洲战略自主日益呈现从“消极自主”转向“积极自主”的倾向，其核心逻辑是从被动规避外部依赖转向主动塑造外部环境和国际规则。在“积极自主”的理念下，欧盟近些年出台了一系列旨在参与和塑造全球事务的战略倡议和政策工具。在外交和防务领域，欧盟先后出台了《欧盟全球战略》《全球门户》《战略指南针》《欧洲防务产业战略》等。总体而言，欧盟在防务领域的投入和安全领域的角色有所加强，但受制于对北约的依赖以及缺乏在安全与防务领域的权能，其自主性仍然有限。在经贸与技术领域，欧盟“积极自主”的逻辑体现得更为明显。在“积极自主”理念下，欧盟出台了《外国直接投资审查框架》《外国补贴条例》《反胁迫工具》《碳边境调节机制》《芯片法案》《数字市场法案》《数字服务法案》《人工智能法案》《关键原材料法案》等工具，这些政策工具不仅赋予欧盟在相关政策领域采取战略行动的能力，也为其塑造国际规则和追求地缘政治目标提供了抓手。

[1] European Commission, “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” February 18, 2021, COM(2021) 66 final, p.4, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

三、欧洲战略自主影响美国对华政策

在中美博弈背景下，欧洲战略自主不仅体现在欧盟对华政策保持了一定的独立性，而且体现在这种独立性可能反向塑造美国对华政策理念与实践。欧盟对华政策独立性体现为所谓“辛纳屈主义”^[1]。在《辛纳屈主义》一文中，博雷利指出，如果欧盟不想受困于中美竞争，就必须以自己的方式同中美打交道。欧盟必须从自己的视角看待世界并捍卫其价值和利益，因为欧盟的利益并不总是与美国一致。^[2] 欧盟在保持相对独立的对华政策同时，欧美对华政策协调也为其塑造美国对华政策提供了渠道与方法。拜登上任后，美欧加强了对华政策协调，以应对中国崛起并巩固跨大西洋联盟关系和西方在全球秩序中的主导地位。尽管在拜登拉拢下，欧盟对华政策与美国出现了一定的趋同，但美欧对华政策协调不是简单的“美国主导、欧盟跟随”，而是双向互动和影响的过程。尤其是在美国试图重振跨大西洋联盟的背景下，华盛顿也不得不顾及欧洲的立场，倾听欧洲的声音，这意味着欧洲盟友有机会影响华盛顿的对华政策。^[3] 在双向互动的过程中，欧盟也发挥了议程设置者和引领者的角色，主动塑造了跨大西洋中国议程和美国对华政策理念与实践。欧盟对美国对华政策的影响体现在观念、制度和政策三个层面。

（一）观念层面：对华认知与定位

在对华认知与定位上，欧盟不仅与美国有差异，而且在一定程度上影响了美国的对华认知与定位。2017 年 12 月，特朗普第一任政府（以下简称特

[1] “辛纳屈主义” (Sinatra Doctrine) 原指苏联戈尔巴乔夫政府允许中东欧加盟共和国自主决定其发展道路的政策，取名源自美国歌手法兰克·辛纳屈 (Frank Sinatra) 的歌 “My Way”。在欧盟语境中，“辛纳屈主义”可以引申为欧盟在复杂多变的国际环境中选择战略自主的道路。

[2] Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal with the US-China Competition,” EEAS, August 27, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us%E2%80%93china-competition_en.

[3] 吴心伯：《拜登执政与中美战略竞争走向》，《国际问题研究》2021 年第 2 期，第 41 页。

朗普政府 1.0) 发布《国家安全战略报告》，将中国与俄罗斯定位为“竞争对手”和“修正主义国家”，标志着美国对华认知与定位发生重大变化。^[1]2018 年 1 月，特朗普政府 1.0 发布的《美国国防战略报告概要》则将中国明确为“战略竞争者”，并提出与“修正主义国家”长期性战略竞争的重现是美国繁荣与安全的核心挑战。^[2]从政策话语与实践看，特朗普政府 1.0 对华认知具有相对单一性的特点，即主要从地缘政治与安全的视角将中国视为战略竞争对手，并将“大国战略竞争”作为美国对华政策的主导性范式。

由于欧盟本身并不具备超强硬实力，与中国也没有根本战略冲突，所以并不像美国一样从单一的地缘政治与安全视角看待中国。2019 年 3 月，欧盟委员会发表《欧盟—中国：战略展望》的战略文件，首次提出对华“三重定位”，即同时视中国为“合作伙伴”、“经济竞争者”与“制度性对手”。^[3]由此看出，欧盟对华认知仍然是多维度的，包含合作、竞争与对抗，欧盟对华政策也因此被概括为一种“多面性”的政策路径。欧盟对华“三重定位”提出以后，很快被欧洲议会等其它欧盟机构以及以德国新政府为代表的欧盟成员国所接受。欧洲议会 2021 年的“欧中新战略”报告以及德国新政府执政协议中都明确采用了这一对华认知与定位。^[4]在此后的多次对华政策检视和讨论中，欧盟均确认了这一定位的适用性。^[5]这表明欧盟对华“三重定位”已基本稳定，

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

[2] US Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[3] European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, p.1, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

[4] European Parliament, “European Parliament Resolution of 16 September 2021 on a New EU-China Strategy,” September 16, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.html; German Federal Government, “Dare More Progress: Alliance for Freedom, Justice and Sustainability,” Coalition Agreement 2021 - 2025 between the Social Democratic Party of Germany (SPD), Alliance 90/The Greens and the Free Democrats (FDP), November 24, 2021, p.147, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/coalition-agreement-482268>.

[5] Council of the EU, “Foreign Affairs Council Main Results,” October 17, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/10/17/>; European Council, “European Council Conclusions,” October 29, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/10/17/>.

成为指导欧盟对华政策的认知基础。

欧盟对华“三重定位”也影响了拜登政府对华认知。拜登政府继承了特朗普政府视中国为主要战略竞争者的认知，竞争仍然是拜登政府对华思维的核心理念。^[1] 尽管如此，相对特朗普 1.0 时期而言，拜登政府对华认知与政策思维有向欧盟靠拢的迹象。2021 年 3 月，在上任后的首次外交政策演讲中，美国时任国务卿布林肯宣称“中国是唯一有经济、外交、军事与技术能力对稳定与开放的国际体系构成严重挑战的国家”，同时也指出美国与中国的关系是“该竞争时竞争、能合作时合作、须对抗时对抗”。^[2] 与特朗普政府 1.0 的对华定位相比，这一表述更加接近欧盟对华“三重定位”，是欧盟“多面性”对华政策的一种映射。2021 年 3 月，布林肯进行上任后的首次欧洲之行并与博雷利举行了会谈。在会后的媒体发布会上，博雷利指出，（欧盟与美国）对于中国的角色有着共同的评估，即中国是合作伙伴、竞争者与制度性对手。^[3] 在 2021 年 4 月欧洲议会举行的关于中欧关系的辩论会上，博雷利指出：“尽管中欧关系面临越来越多的挑战，欧盟的多面性对华政策路径仍然适用……我很高兴看到美国朋友正在以同样的方式与中国打交道。”^[4] 博雷利得出这一结论显然是基于一个月前与布林肯的共同评估，这也进一步证实了欧盟对华“三重定位”塑造了拜登政府的对华思维。

博雷利的上述说法并非一面之词，而是得到美欧双方的确认。2021 年 6 月，欧盟与美国举行了拜登上任后的首次峰会，发表了题为“迈向新的跨大西洋

[1] 吴心伯：《拜登政府执政与中美战略竞争走向》，《国际问题研究》2021 年第 2 期，第 34 页。

[2] Antony Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” US Department of State, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

[3] Antony Blinken, “Secretary Antony J. Blinken and High Representative for Foreign Affairs Josep Borrell after Their Meeting,” US Department of State, March 24, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-high-representative-for-foreign-affairs-josep-borrell-after-their-meeting/>.

[4] Josep Borrell, “Chinese Countersanctions on EU Entities and MEPs and MPs,” European Parliament, April 28, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-04-28-ITM-011_EN.html.

伙伴关系”的峰会声明。声明关于中国的部分指出，欧盟与美国“将在各自相似的多面性（包含合作、竞争与制度性对抗的要素）对华政策框架下就各种议题开展紧密协商与合作”。^[1]这意味着美国正式接受了欧盟关于“多面性”对华政策的理念。尽管在这种多面性的构成要素上，美欧强调的重点并不一样，但美国使用“三重定位”事实本身就是欧洲战略自主塑造美国对华政策理念的表现。2022年5月，布林肯在乔治·华盛顿大学发表其任内的首次对华政策演讲，提出了以“投资、结盟和竞争”为核心的对华政策“三点论”。^[2]这一说法并非是对“三重定位”的修改或替代，而是对“三重定位”中的竞争进行了拓展和延伸。在演讲的结尾，布林肯对中国宣称，美国将“带着自信竞争、在任何可能的时候合作、在必须的领域角逐”。^[3]这是对美国对华“三重定位”的重申，也说明“三点论”并没有脱离“三重定位”的整体框架。

（二）制度层面：欧美中国问题对话和欧美贸易与技术理事会

在制度层面，欧盟成功倡导了跨大西洋两岸关于中国问题的对话机制并积极塑造了机制的走向。欧盟在制度层面塑造美国对华政策的努力跨越了特朗普政府1.0至拜登政府时期。2020年6月，博雷利邀请时任美国国务卿蓬佩奥视频参与欧盟外长会议，跨大西洋关系成为讨论的重点。在会议中，博雷利首次提议欧盟与美国启动一个聚焦中国的双边对话。^[4]同月，美国政府宣布接受博雷利的倡议，创立欧美中国问题对话。^[5]2020年10月，欧美中国问题对话正式启动，成为第一个由欧盟与美国官方发起的以中国问题为核

[1] European Council, “EU-US Summit Statement: ‘Towards a Renewed Transatlantic Partnership’,” June 15, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/15/eu-us-summit-statement-towards-a-renewed-transatlantic-partnership/>.

[2] Antony Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” US Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[3] *Ibid.*

[4] “Video Conference of Foreign Affairs Ministers: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Press Conference,” EEAS, June 15, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/video-conference-foreign-affairs-ministers-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell_en.

[5] US Department of State, “A New Transatlantic Dialogue,” June 25, 2020, <https://2017-2021.state.gov/a-new-transatlantic-dialogue/>.

心的双边对话机制。^[1] 欧美中国问题对话由双方高级别官员与专家学者参与，具有高层次、机制化和全面性的特点。

2020年12月，在拜登当选总统后不久，欧盟委员会主动出击，发布《全球变局下的欧美关系新议程》文件，表达了主动塑造跨大西洋合作议程的愿望。该文件指出，美国政府的更迭为“构建新的跨大西洋全球合作提供了千载难逢的机遇”。^[2] 在文件中，欧盟呼吁欧美确定“共同技术议程”，并提议设立一个新的“欧盟—美国贸易与技术理事会”（TTC）。^[3] 拜登上台后，对TTC倡议给予了积极回应并授权国务院、商务部与贸易代表办公室负责启动相关事宜。2021年6月，欧美峰会声明采纳了欧盟的建议，宣布成立TTC作为欧美之间协调全球技术、经济与贸易问题的全新平台。^[4] TTC主要有三重目的：一是扩展和深化跨大西洋贸易与投资关系；二是协调技术的开发与规范，强化欧美在技术与产业领域的领导地位；三是应对中国在全球贸易与新兴技术上的崛起所带来的挑战。2021年9月，TTC首次会晤在美国匹兹堡召开，会后欧美发表了长达17页的《匹兹堡联合声明》，双方在投资审查、出口管制、人工智能、半导体以及应对非市场贸易行为等五个方面取得了一些共识。虽然参加TTC会晤的时任欧盟委员会副主席东布罗夫斯基斯表示TTC并不针对第三国，但在中国技术崛起的背景下，TTC相关议题领域都有应对中国竞争的考虑。

通过欧美中国问题对话和TTC等制度化平台，欧盟以三种方式塑造了美国对华政策。一是约束美国对华政策的单边主义倾向。欧盟倡议成立欧美中国问题对话机制的动因之一是约束特朗普政府1.0对华政策的单边主义倾向，因为在欧盟看来，特朗普政府发起的关税战与贸易战不仅没有取得预期目标，

[1] “EU/US: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Phone Call between J. Borrell and M. Pompeo,” EEAS, October 23, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/euus-joint-press-release-eeas-and-department-state-phone-call-between-jborrell-and-mpompeo_en.

[2] European Commission, “A New EU-US Agenda for Global Change,” December 2, 2020, p.1, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279.

[3] *Ibid.*, p.7.

[4] “EU-US Summit Statement: ‘Towards a Renewed Transatlantic Partnership’,” June 15, 2021.

还冲击了欧盟坚持的以 WTO 为核心的多边贸易体系的地位。拜登上任后回归多边主义，更加注重与盟友的协调，接受欧盟的 TTC 倡议在一定程度上也是为了区别于特朗普政府的单边主义做法。^[1] 但拜登政府仍然延续了特朗普 1.0 时期的一些单边主义倾向，尤其是对芯片出口的限制、对华为 5G 的打压以及对众多中国企业和实体实施的“长臂管辖”等单边措施也损害了欧洲的利益，引起欧洲相关企业和国家的不满。

二是塑造机制定位，淡化欧美协调的“反华”色彩。TTC 启动之后，欧盟与美国对 TTC 目标和定位的理解不同。在中美战略竞争背景下，美国希望将 TTC 打造为反华工具，而欧盟则反对将其变成抨击中国的平台。^[2] 在参加 TTC 首次部长级会议之前，时任美国商务部长雷蒙多在专访中表示：“如果我们真的想延缓中国的创新速度，我们需要与欧洲合作……我们必须与欧洲盟友合作阻止中国获得最先进的技术，让中国在半导体等关键领域无法追赶。”^[3] 由此可见，美国利用 TTC 将欧盟纳入其对华战略竞争轨道的用意十分明显。在某种意义上，TTC 声明中是否提及中国以及提及中国的次数已经成为观察欧美在 TTC 定位上的一个指标。2021 年 9 月第一次 TTC 会晤后发表的《匹兹堡声明》未提及中国，2023 年 5 月第四次 TTC 会晤后的《吕勒奥声明》有三次提到了中国。根据《政客》(Politico) 杂志的报道，欧盟限制了声明中提及中国的次数并在最后一轮谈判中删除了美国加入的对华强硬措辞。^[4] 这些都反映了欧盟塑造 TTC 定位、稀释其对抗中国色彩的努力。

三是塑造机制内容，构建跨大西洋中国议程。欧美中国问题对话最初主

[1] Chad P. Bown and Cecilia Malmström, “What Is the US-EU Trade and Technology Council? Five Things You Need to Know,” PIIE, September 24, 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/what-us-eu-trade-and-technology-council-five-things-you>.

[2] Bill Echkson et al., “Transatlantic Trade and Technology: Partners or Rivals?,” Center for European Policy Analysis, January 25, 2024, <https://cepa.org/comprehensive-reports/transatlantic-trade-and-technology-partners-or-rivals/>.

[3] Amanda Macias, “U.S. Needs to Work with Europe to Slow China’s Innovation Rate, Raimondo Says,” CNBC, September 28, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/09/28/us-needs-to-work-with-europe-to-slow-chinas-innovation-rate-raimondo-says.html>.

[4] Mark Scott et al., “Specter of China Looms over EU-US Summit,” Politico, May 26, 2023, <https://www.politico.eu/article/china-eu-us-trade-technology-council-summit/>.

要涵盖人权、安全与多边主义议题，后来逐渐扩展至六个工作组，包括经济互惠、经济韧性、人权、安全、多边主义以及对华接触。^[1]从设立工作组的方式以及议程设置看，诸多议题都反映了欧盟的偏好。尤其是对华接触这一工作组讨论的气候变化、核不扩散以及一些地区议题，直接反映了欧盟对华“三重定位”中的合作议程。TTC 关于工作组的设置同样反映了欧盟的偏好。在具体运作上，TTC 由 10 个“议题导向”的工作组构成，包括技术标准合作、气候与绿色技术、供应链安全、信息技术安全与竞争力、数据治理与技术平台、技术滥用、出口管制、投资审查、中小企业对数字技术的获取和使用以及全球贸易挑战。工作组负责落实 TTC 会议的政治决定，协调具体工作并向 TTC 政治官员汇报。这种工作组的机制结构，有助于欧盟将 TTC 的讨论聚焦在技术性层面，防止相关议题过于政治化。

（三）政策层面：“去风险”

“去风险”（de-risking）是继对华“三重定位”与 TTC 之后，欧洲战略自主塑造和影响美国对华政策理念与实践的又一个经典例证，在一定程度上体现出欧洲打造政治话术的能力。^[2]冯德莱恩在 2023 年 1 月举行的世界经济论坛上首次提出将“去风险”作为对华政策理念。在演讲中，冯德莱恩表示欧盟仍然需要同中国合作开展贸易，尤其是在绿色转型方面，因此欧盟对华“需要聚焦‘去风险’而非‘脱钩’”。^[3]2023 年 3 月，在访华前发表的欧中关系演讲中，冯德莱恩系统阐述了对华“去风险”战略并首次提出“外交去风险”（De-risking through diplomacy）和“经济去风险”（Economic de-risking）是欧盟实现对华“去风险”的两条主线。“外交去风险”强调保持外交稳定与对华沟通，确保竞争更加公平并与中国共同应对气候变化、

[1] “United States: Consultations between Secretary General Stefano Sannino and Deputy Secretary Wendy Sherman,” EEAS, May 26, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-states-consultations-between-secretary-general-stefano-sannino-and-deputy-secretary-wendy_en.

[2] 顾苏、熊炜：《试析欧盟推动对华“去风险”》，《现代国际关系》2023 年第 9 期，第 45 页。

[3] European Commission, “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” January 17, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232.

核不扩散与金融稳定等全球性挑战。冯德莱恩重点强调了“经济去风险”的四大支柱，包括增强欧盟自身的产业竞争力与弹性、充分利用欧盟现有贸易“工具箱”、为一些关键行业开发新的防御工具以及加强与其他伙伴的协调。^[1]冯德莱恩提出的“去风险”概念引发了广泛关注和讨论，并相继被写入2023年6月的《欧洲经济安全战略》和欧盟峰会声明以及2023年7月的德国首份《中国战略》等重要文件，标志着“去风险”已成为欧盟对华政策新的主基调。

欧盟提出对华“去风险”，既有字面意义上的降低依赖和风险的含义，也有区别于美国对华“脱钩”政策的考虑。因此，寻求相对独立于美国的对华政策，也是“去风险”的逻辑之一。实际上，“去风险”与“脱钩”不仅仅是措辞程度上的区别，本质上是对管理相互依赖的不同选择。“去风险”强调减少依赖，在尽可能维持经济全球化的同时，管理相互依赖所造成的脆弱性。“去风险”背后是欧盟追求安全与繁荣的双重逻辑，而非单一的地缘政治逻辑主导。“脱钩”则意味着在地缘政治逻辑主导下完全摆脱依赖，会对经济全球化造成根本性的冲击，这显然不是欧盟希望看到的。欧盟提出“去风险”针对中国，但其目标听众也包括美国，尤其是针对美国提出的“脱钩”论调。在具体阐述“去风险”之前，冯德莱恩在演讲中提到了聚焦“去风险”而非“脱钩”的两个原因：一是“脱钩”既不可行，也不符合欧洲的利益；二是欧盟与中国的关系并不是“非黑即白”，因此欧盟对华政策也不能基于“非黑即白”的对立思维。^[2]这两点其实都有向美国喊话的成分，前者针对美国盛行的对华“脱钩论”，后者针对甚嚣尘上的“新冷战”思维。

对“去风险”概念的精心择取，表明了欧盟在处理对华关系上希望留有余地的谨慎姿态，也为美国寻求“共同但有区别”的对华立场提供了契机。^[3]由于措辞相对温和并且内涵足够宽泛，“去风险”概念不仅在欧盟内部获得

[1] European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

[2] *Ibid.*

[3] 柯静：《美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响》，《太平洋学报》2023年第8期，第32页。

认同，也得到美国的积极回应和采纳。在意识到对华“脱钩”既不现实，也会产生难以承受的经济影响之后，美国决策者开始放弃“脱钩”论调，转而采用欧盟提出的“去风险”理念。2023 年 4 月 5 日，即冯德莱恩发表演讲后不到一周的时间，时任美国国务卿布林肯在采访中首次公开回应了冯德莱恩“去风险”的观点，表示其观点与美国对华政策“完全一致”，美国对华并非“脱钩”，而是“去风险”。^[1] 同月 27 日，时任美国国家安全顾问沙利文在布鲁金斯学会发表题为“重振美国经济领导地位”的重要演讲中指出，在与中国的关系上，“正如冯德莱恩主席最近所言，我们支持‘去风险’和多元化，而不是‘脱钩’”。^[2] 这不仅是对“脱钩论”的正式否认和对“去风险”的认同，也等于直接承认了美国借用的“去风险”论述来源于欧盟。沙利文演讲标志着美国在“脱钩”问题上一个重要的政策变化，“去风险”在此后成为华盛顿新流行的政策话语。

在取得跨大西洋共识之后，“去风险”也很快进入七国集团（G7）的声明中。2023 年 5 月，G7 广岛峰会声明关于中国的部分指出“不寻求脱钩或内顾 (turning inward)……增强经济韧性需要‘去风险’和多元化”。^[3] 由此，欧盟与西方主要国家在对华“去风险”问题上达成了初步共识。需要强调的是，在“去风险”的战略意图与实施路径方面，美国与欧盟仍然存在差异，欧盟能够在多大程度上影响美国“去风险”的具体政策也存在疑问，但“去风险”本身既体现了欧洲战略自主的逻辑，也是欧洲战略自主塑造美国对华政策的重要体现。

[1] “Secretary Antony J. Blinken with Efi Koutsokosta of Euronews,” April 5, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-efi-koutsokosta-of-euronews-2/>.

[2] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

[3] European Council, “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” May 20, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communication/>.

四、欧洲战略自主塑造美国对华政策的局限性

在塑造美国对华政策方面，欧洲战略自主在欧美双向互动的过程中体现出了一定的能动性和独立性，也受到欧盟与美国内部政治发展与双边关系进程的影响。随着 2024 年欧美主要国家大选的落幕以及由此带来的政治格局与双边关系变化，欧洲战略自主在塑造美国对华政策方面也面临一些局限。尤其特朗普的回归，对欧洲战略自主的塑造作用是一把双刃剑。一方面，特朗普“美国优先”政策可能再次唤醒欧洲的战略自主意识。在美国大选结束后举行的欧洲政治共同体峰会上，欧洲多国领导人都发出了强化战略自主的信号。意大利总理梅洛尼借用美国前总统肯尼迪的名言，呼吁“不要问美国能为欧洲做什么，而是要问欧洲应该为自己做什么”。^[1] 法国总统马克龙则以新的比喻表达了战略自主的决心，指出欧洲在特朗普胜选后应该成为“杂食动物”而非“食草动物”。^[2] 在特朗普 2.0 刺激下，欧洲可能加快推进战略自主进程，并更加明确地定义和捍卫其在跨大西洋关系和中美博弈中的整体利益。^[3] 另一方面，美国在欧洲安全上扮演的关键角色以及特朗普对欧洲右翼民粹力量的工具性利用可能妨碍欧洲形成统一的对美战略，对欧洲战略自主构成掣肘。

首先，欧洲在防务上难以摆脱对美国 and 北约的结构性依赖，这意味着在事关欧洲安全的根本性问题上，欧洲仍然依赖美国的保护特别是核安全伞的保护。因此，欧洲在维护自身利益基础上塑造美国对华政策的筹码有限。在乌克兰危机的冲击下，欧洲加强了防务自主建设。2024 年 3 月，欧盟出台了

[1] “Italy PM Urges EU to Focus on Itself after Trump’s Victory,” Reuters, November 8, 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/italy-pm-urges-eu-focus-itself-after-trumps-victory-2024-11-08/>.

[2] Nicholas Vinocur et al., “Macron to Europe: We Need to Become ‘Omnivores’ after Trump’s Victory,” Politico, November 7, 2024, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-france-europe-us-elections-donald-trump/>.

[3] Giovanna de Maio and Celia Belin, “Europe’s America Problem: Whether Trump Wins or Loses, the Continent Needs a New Strategy toward the United States,” Foreign Affairs, August 23, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/europe/europes-america-problem>.

历史上第一份《欧洲防务产业战略》，提出了增强欧盟防务产业能力和技术基础的长期愿景，被视为欧洲防务自主的一个里程碑。2024 年 9 月，新一届欧委会成员提名名单出炉，其中一个重要变化是新设立了负责防务和太空的专员，负责加强欧盟防务产业的投资和协调问题。这一职位目前定义模糊且权力有限，但仍然是欧洲为彰显防务自主而发出的重要信号。随着防务投入和防务能力的增强，欧洲正在进行某种意义上的重新武装，欧洲战略自主也开始打破传统的“禁忌”，逐渐扩展至敏感的防务领域。尽管如此，欧洲防务自主的努力目前仍然无法取代美国在欧洲扮演的防务角色。在特朗普回归前，欧洲就已经在为所谓“免疫特朗普”（Trump-proof）做准备，^[1]但仅仅提高防务支出远不足以填补特朗普在退出北约的情况下所留下的空白。欧洲的防务自主不仅仅是提高防务支出的问题，也涉及到军事能力、决策机制以及战略文化等更为复杂和深层次的问题，而欧洲在防务能力上的短板以及内部战略文化的差异仍然是制约欧洲战略自主的根本性因素。

其次，欧洲政治进一步右倾，法德领导力受到削弱。欧洲战略自主主要由法、德等欧盟核心大国推动和主导，尤其是法国，被视为欧洲战略自主最积极的倡导者。当前，法、德两国执政基础和在欧盟内部的领导力都在不同程度上受到削弱，而奉行“大西洋主义”的冯德莱恩获得了连任并强化了其对欧盟委员会的领导力，这将在一定程度上考验欧盟追求战略自主和塑造美国对华政策的意愿和能力。2024 年欧洲议会选举中，欧洲政治呈现进一步右倾的趋势，右翼民粹主义政党在法、德、意三个大国中崛起，尤其是法国的“国民联盟”成为最大赢家，直接导致马克龙宣布解散国民议会，提前举行大选。在此后的选举中，虽然法国左翼联盟“新人民阵线”和马克龙领导的中间派联盟成功阻止了极右翼掌权，但没有一个政党或者政党联盟赢得绝对多数席位，形成了所谓“悬浮议会”。由于马克龙的执政基础受到削弱，法国在欧

[1] Arancha Gonzales Laya et al., “Trump-Proofing Europe: How the Continent Can Prepare for American Abandonment,” *Foreign Affairs*, February 2, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trump-proofing-europe>.

盟层面推动战略自主的能力将受到一定掣肘。德国总理朔尔茨所在的社会民主党在欧洲议会选举中屈居第四，极右翼“德国选择党”则跃居第二，进一步加剧了德国政治碎片化的格局，削弱了德国总理朔尔茨在三党联合政府中的影响力。社会民主党、绿党与自由民主党在经济与财政政策上的分歧最终导致德国联合政府在特朗普当选的同一天宣布解体，欧盟最大的经济体陷入了政治上的不确定。在欧洲面临多重危机的时刻，这种“法德轴心”同时陷入内部政治困境的局面将不利于欧洲在团结一致的基础上塑造美国的对华政策走向。

最后，特朗普回归给跨大西洋关系以及美欧对华政策协调带来不确定性。拜登政府将盟友视为对华战略竞争的重要资产，为了加强竞争优势和重振跨大西洋关系，拜登政府回归盟友体系和多边主义，加强了与欧盟的对华政策协调。^[1]与拜登不同，特朗普并不喜欢永久性的联盟，认为联盟会限制美国的行动自由，并妨碍美国与更多的伙伴达成更有利的交易。^[2]特朗普回归后将继续奉行单边主义和“美国优先”的政策，这不仅将冲击 TTC 等美欧协调机制，也将在安全、经贸和政治等领域给欧盟带来新的挑战。在安全领域，欧盟不仅担心特朗普会抛弃乌克兰，也担心特朗普是否会抛弃北约。在经贸领域，美欧围绕关税、能源和竞争力问题的矛盾可能加剧，特朗普政府对创新产业的“去监管”（de-regulation）倾向与欧盟对科技企业的“过度监管”（over-regulation）倾向可能产生更多的摩擦。在政治领域，特朗普回归将进一步刺激欧洲的右翼民粹力量，加剧欧洲政治的右转，对欧盟在移民、气候以及援乌等问题上构成更大挑战。特朗普当选也可能导致欧盟内部在如何与特朗普政府打交道上产生分歧。由于在保守主义价值观上持相近立场，匈牙利、意大利、斯洛伐克等欧洲右翼民粹主义政府以及其他右翼民粹力量

[1] 严少华：《欧美对华政策协调及其局限》，《国际问题研究》2022年第1期，第75-77页。

[2] Jeremy Shapiro and Zsuzsanna Vegh, “The Orbanisation of America: Hungary’s Lessons for Donald Trump,” ECFR, October 9, 2024, <https://ecfr.eu/publication/the-orbanisation-of-america-hungarys-lessons-for-donald-trump/>.

倾向于同特朗普政府建立紧密的联系与合作关系。欧洲主流的中左和中右翼政府在意识形态上偏好 2024 年民主党总统候选人哈里斯，因此相比拜登政府，它们与特朗普政府之间的距离将会拉大。此外，特朗普的交易性思维可能诱导或迫使部分欧盟成员国在对华政策上做交易，如果特朗普将美国对欧洲的安全和贸易政策与欧洲对华强硬政策挂钩，欧洲战略自主将受到考验，部分欧盟成员国也可能主动追随美国采取对华强硬政策。

五、结语

中美博弈下的欧洲战略自主不仅意味着欧盟对华政策保持相对独立性，而且意味着这种独立性可以主动塑造美国对华政策的理念与实践。尽管欧洲离真正的战略自主仍然遥远，其对美国对华政策的影响也有限度，但从运筹中美欧三边关系的角度而言，欧洲积极自主的逻辑，仍然为中国对欧战略思维提供了有益启示。

首先，中国和美国都是塑造欧洲战略自主的重要外部因素。由于欧洲对美国的安全依赖，美国是影响欧洲战略自主的关键外部因素。同时，欧洲对中国的经贸依赖意味着中国同样是塑造欧洲战略自主走向的一个关键变量。从这个意义上而言，欧洲战略自主也有针对中国的一面，尤其是在经贸领域。因此，妥善处理欧盟对华“去风险”可能引发的中欧经贸冲突对于塑造欧洲战略自主，防止欧洲走向与中国对抗的方向至关重要。当前欧盟在经贸领域仍然奉行“开放性战略自主”的理念，欧盟对经济全球化的看法也没有发生本质的变化，这与特朗普 2.0 对中欧同时发动贸易战的做法形成鲜明对比。中国应务实处理与欧盟的经贸摩擦，坚持开放政策，支持欧洲战略自主和发展壮大，与欧洲一道支持普惠包容的全球化并维护多边主义。

其次，从防止“新冷战”的高度看待中欧关系。作为关键的第三方，欧洲之于中美博弈不仅是一个“量”的问题——因为其关乎中美权力平衡和竞争格局，也是一个“质”的问题——因为其关乎中美博弈是否走向所谓“新

冷战”。由于不想重蹈冷战时期欧洲居于次要角色和被分裂的历史，欧盟一直反对一场可能让世界再次陷入分裂的“新冷战”。在中美关系紧张和世界多极化趋势下，欧洲战略自主有利于国际格局的平衡，避免世界陷入两极对抗。因此，中国应该鼓励欧盟成为中美之间潜在的调解者和防止国际格局“阵营化”的一支关键力量，而不是将之简单预设为西方阵营的一员。2023年12月，在集体会见欧盟及成员国驻华使节的会议上，中共中央政治局委员、外交部长王毅指出，中欧选择对话合作，阵营对抗就不会形成；中欧选择和平稳定，新的冷战就打不起来。^[1]这也体现出中国政府高度重视并从战略高度看待发展中欧关系，肯定欧洲在防止“新冷战”上的关键角色。在特朗普回归的背景下，中美关系与欧美关系都面临新的不确定性，中欧也有共同动机在符合各自利益的领域开展合作，共同塑造美国的政策走向。

最后，要积极拓展中欧关系的内生动力。尽管欧洲战略自主可以塑造美国对华政策，但中国支持欧洲战略自主的逻辑应超越对美博弈的考虑。2023年10月，王毅在北京同博雷利举行第十二轮中欧高级别战略对话时指出，中欧关系有着内在逻辑，不受第三方影响和干扰。^[2]2024年5月，习近平主席在访欧期间也指出，中欧关系有着强大内生动力和广阔发展前景，不针对、不依附、也不受制于第三方。^[3]这种新的表述是中国寻求对欧政策独立内在逻辑的积极信号。在内生动力方面，中国式现代化与欧洲一体化作为中欧各自发展的核心战略，若能有效协同，将为双边关系注入深层次的内生动力，使中欧关系成为动荡世界中的稳定极。

【责任编辑：母耕源】

[1] 《王毅集体会见欧盟及成员国驻华使节》，外交部网站，2023年12月4日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/202312/t20231204_11194418.shtml。

[2] 《王毅同欧盟外交与安全政策高级代表博雷利举行中欧高级别战略对话》，中国政府网，2023年10月14日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909121.htm。

[3] 《中欧关系有着强大内生动力和广阔发展前景(和音)》，《人民日报》2024年5月12日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-05/12/nw.D110000renmrb_20240512_2-03.htm。

欧盟寻求人工智能监管规则型领导地位： 认知与路径^{*}

□ 邢亚杰 李丹成

〔提 要〕在数字时代，主要大国或国家联盟围绕技术型与规则型两类领导地位展开竞争。基于维护数字主权、防范竞争对手以及评估自身优劣势的综合认知，欧盟将确立监管规则型领导地位视为自身核心战略目标，成为创设监管规则的先行者。为打造人工智能监管的示范版图，欧盟不断宣扬人本伦理的作用，在实际操作中赋予人本伦理以能动性与约束力，进而构建了软硬结合的监管框架，意图打造技术风险等级分明、配套监管措施完备、风险防范和技术创新平衡的监管规则体系。欧盟的尝试是理想与现实妥协的产物，有助于提升其在人工智能监管领域建章立制的影响力，在一定程度上赋能全球人工智能治理。但欧盟的做法加剧了域内外企业的负担，激化了全球人工智能监管规则之争。由于国际大格局束缚、各方竞争加剧、全球人工智能治理结构性挑战层出不穷、欧盟政策有缺陷等原因，欧盟的诉求存在较大不确定性。

〔关键词〕人工智能、欧盟、政府监管、数字竞争

〔作者简介〕邢亚杰，清华大学社会科学学院助理研究员

李丹成，清华大学公共管理学院博士研究生

〔中图分类号〕TP18, F495

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 2 期 0108-21

^{*} 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年大变局下中国与中东欧国家（16+1）合作机制发展的现状、挑战及前景研究”（编号：22JJD810030）的阶段性成果。

人类社会数字化发展趋势明显，数字科技对各国、各区域经济发展与公共治理意义重大，世界主要政治经济大国或国家联盟都已充分意识到数字科技的革命性力量，将其提升到关乎自身竞争力与安全的战略高度。人工智能作为新兴交叉科技，既致力于开发数字设备的类人思考与行为能力，也关注如何充分挖掘各数字要素的价值，因而被认为是数字科技皇冠上的明珠，对国家竞争力提升具有革命性意义。多年来，全球科技界深耕移动互联网、大数据、超级计算等相关领域研究，为人工智能的厚积薄发提供了重要基础。2022年底以来，ChatGPT、DeepSeek、Manus等生成式人工智能成果相继发布，在世界范围内引发强烈反响。人工智能研发迅猛提速，呈现出跨界融合、人机协同、群智开放等特征，展现出巨大潜能。

然而，信息伪造、网络盗窃、知识产权侵害、认知偏见、个人隐私泄露、失业风险等一系列与人工智能相关的新问题、新挑战随之激增。世界各地政府对此高度关注，纷纷探求有效监管之道，其中欧盟的表现尤为突出。早在2021年4月，欧盟就“先知先觉”，对外公布《人工智能法案》草案，旨在出台全球首个关于人工智能监管规则与标准的法案。2023年6月，欧洲议会以压倒性优势表决通过了《人工智能法案》授权草案，这也是全球第一个正式落地的人工智能监管横向立法。2023年12月，欧洲议会、欧盟成员国和欧盟委员会达成正式实施该法的相关临时协议。^[1]2024年8月，《人工智能法案》正式生效。

人工智能监管正在成为全球数字竞争的新高地，国内外高度关注美国与中国的相关动向，^[2]对欧盟的研究却显不足。研究欧盟追求人工智能监管规

[1] European Parliament Press Center, “Artificial Intelligence Act: Deal on Comprehensive Rules for Trust Worthy AI,” December 9, 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231206IPR15699/artificial-intelligence-act-deal-on-comprehensive-rules-for-trustworthy-ai>.

[2] 参见黄日涵、姚浩龙：《被重塑的世界？ChatGPT崛起下人工智能与国家安全新特征》，《国际安全研究》2023年第4期，第82-106页；戚凯：《ChatGPT与数字时代的国际竞争》，《国际论坛》2023年第4期，第3-23页；孙学峰：《数字技术创新与国际战略竞争》，《外交评论》2023年第1期，第54-77页；余南平：《新一代通用人工智能对国际关系的影响探究》，《国际问题研究》2023年第4期，第79-96页。

则型领导地位的认知、成因与举措，并对其影响与限度进行评估，有助于实现有效的全球人工智能治理。

一、全球数字领导地位与人工智能竞争新场域

数字技术的崛起使全球政治和经济秩序发生根本性的变革，大国或国家联盟之间的竞争不再局限于传统现实空间，还扩展到了数字平行世界，这不仅是一场数字技术的较量，更是关系到自身安全、经济发展与社会稳定的复合型竞争。在这场复合型竞争中，一些大国或国家联盟为了树立在数字空间中的领导地位，不仅大力促进技术创新，也极力寻求规则与理念上的领导地位。

地位是解释国家或国家联盟行为的重要变量，它被广泛地理解为国家或国家联盟在国际等级体系中的位置或成员资格。综合来看，目前关于地位的观点主要集中在以下几方面：第一，地位是一个主体间概念，国家或国家联盟通过彼此间的比较确立自身的地位；第二，国家或国家联盟在国际等级体系中的位置由自身的硬实力和软实力决定；第三，地位具有变化性，是许多相互交叉和重叠的行动综合作用的结果，地位可被争夺、塑造与再塑造；第四，国家或国家联盟关注自身在世界上的地位，出于国际体系中的竞争压力、平衡国内利益诉求的考量，会维持既有优势地位或寻求地位的跃升；第五，地位是一种稀缺性资源，所有参与方不可能拥有同等的地位，这是产生地位竞争的原因；第六，中观层面的地位理论主要以地位寻求为分析原点，形成地位认知、地位策略与地位承认的分析链条。^[1]

[1] Ryan McNamara, "The Status of Status in International Relations," *MA Major Research Papers*, 2022, p.16; Jonathan Renshon, "Status Deficits and War," *International Organization*, Vol.70, No.3, 2016, pp.513-550; Kai He and Huiyun Feng, "Role Status and Status-saving Behaviour in World Politics: the ASEAN Case," *International Affairs*, Vol.98, No.2, 2022, pp.363-381; 王梓元：《国际政治中的地位与声望：一项研究议程》，《国际政治研究》2021年第3期，第116-139页；刘博文：《国际承认、国内政治与大国的地位追求策略》，《世界经济与政治》2022年第5期，第101-130页；孙志强、张蕴岭：《地位寻求、角色构建与英国脱欧后的对外政策调整》，《欧洲研究》2022年第4期，第106-134页。

传统现实空间中的国际权力格局与地位态势存续多年，已成为国际社会某种意义上的既定现实。与此同时，随着人类社会发展内容与数字议题深度嵌合，数字空间与传统空间正在不断融合，有学者指出，与“领土/空/海”对应的“领云”（clouds territory）这一全新疆域空间正在逐步成形，它是国家或国家联盟地位寻求的全新赛场。^[1] 美西方高度重视自身在全新空间的地位水平，积极寻求领导地位的平移。从这个角度出发，全球数字竞争的本质是大国或国家联盟在数字空间中领导地位的竞争，诸如美国这样的传统霸权国高度关注自身在数字空间的霸权构建能力，意图在“领云”复制唯一领导者地位。

全球数字竞争过程中，大国或国家联盟寻求的领导地位类型主要有两种：第一种是技术型领导地位，处于这类地位的大国或国家联盟在数字技术创新和研发投入、人才储备和培养以及政策支持上有领先优势；第二种是规则型领导地位，处于这类地位的大国或国家联盟在数字经济、网络安全等方面拥有较强的法规制定和执行能力，能够制定并推动行业性或全球性标准。大国或国家联盟在数字空间中寻求领导地位时，会根据自身实际情况重点寻求最能实现的领导地位，并且不拒斥同时寻求两种领导地位。

一方面，技术型领导地位的竞争趋向深化。研发投入是反映创新能力的核心指标，欧盟委员会报告显示，全球各地的数字科技研发投入都显著增加，占全球各行业总研发投入 40% 以上。^[2] 除此之外，美西方高度关注人才这一推动技术创新的内生动力，特朗普上任后迅速成立“总统科学技术顾问委员会”，旨在团结各界高端人才实现并保持美国的全球技术领导地位；欧盟发布《2023—2024 年数字欧洲工作计划》，特别强调要提升吸引培育数字人才的能力，营造有利于创新和数字化转型的人才系统，持续推进“深层技术人才倡议”。

[1] Benjamin H. Bratton, *The Stack: On Software and Sovereignty*, The MIT Press, 2015.

[2] European Commission, “Industrial Investments in Research and Development in the EU again on the Rise,” December 13, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7647.

另一方面，规则型领导地位的竞争日益加速。欧盟出台《人工智能责任指令》、《人工智能法案》等多份战略性文件，力图将欧盟的规则标准上升为全球的规则标准。英国持续发挥在制定经合组织人工智能原则上的主导作用，希望以建立国际联盟、加强多边合作的方式增加英国在全球数字技术标准机构中的代表性与领导权。印度也一改鼓励人工智能创新发展的常态，强调人工智能监管势在必行，印度的电信监管局、标准局及储备银行积极制定相关监管框架或规则。^[1]

另外，值得注意的是，美西方越发注重将价值观要素融入技术型与规则型领导地位的内容中。英国政府通讯总部提出，民主、法治、人权等价值观是社会的基础，技术研发与应用必须符合这些价值观。^[2]传统基金会科技政策中心总监卡拉·弗雷德里克预测，特朗普政府未来人工智能政策的重心之一，就是确保美国人工智能技术符合西方的自由民主价值观。^[3]

ChatGPT 的走红促使人工智能在全球科技、金融、政府等各界迅猛发展，行业发展迎来前所未有的超级红利期，人工智能由感知智能向认知智能、由专用智能向通用智能的跃迁趋势越来越明显。国际社会普遍认为，以此轮人工智能跃迁为关键契机，人类数字化发展的水平全面提速，人类数字空间的质变为期不远。与之伴随的则是，大国或国家联盟对全球数字领导地位的竞争迎来人工智能赛场中的“狂飙”时刻。

其一，投资明显升温。为了赢得生成式人工智能竞赛，美欧政府和企业掀起新一轮投资热潮。2025 年 1 月，英国出台《人工智能机遇行动计划》，强调加大计算资源投资，并承诺提供 10 年的投资支持。^[4]随后，特朗普宣布

[1] “Regulating AI: Navigating India’s Challenging Regime,” April 15, 2024, <https://law.asia/navigating-ai-india/>.

[2] Government Communication Service, “GCS Framework for Ethical Innovation,” September 2021, pp.2-3, https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2024/05/2024-04-GCS-Framework-for-Ethical-Innovation_GCS-template-v1.3-OFF-SEN.pptx.pdf.

[3] Center for Strategic and International Studies, “AI Policy in Trump 2.0,” December 16, 2024, <https://www.csis.org/podcasts/ai-policy-podcast/ai-policy-trump-20>.

[4] “AI Opportunities Action Plan,” January 13, 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>.

启动由软银集团、开放人工智能研究中心及甲骨文共同参与的“星际之门”人工智能基础设施计划，预计投入 5000 亿美元建设数据中心、计算设施等关键技术平台。^[1]2 月，欧盟宣布启动“投资人工智能”倡议，拟调动 2000 亿欧元投资，以推动人工智能发展。^[2]这些政府与企业的投资规模已远超高盛对 2025 年全球人工智能投资额达到约 2000 亿美元的预测。^[3]

其二，规则领导权之争更加激烈。对人工智能严加监管成为一些大国或国家联盟打造政绩、塑造全球领导力的着力点。欧盟加速人工智能立法，自 2023 年中期以来，《人工智能法案》推进速度明显提升；新加坡先后发布《生成式人工智能治理模型框架》《人工智能系统安全指南》，创立非约束性监管模式；韩国迅速出台《人工智能发展和建立信任基本法》，成为全球第二部人工智能立法；西方传统大国在英美澳同盟、七国集团、经合组织、北约等联盟框架内部的人工智能规则构建行动更是层出不穷。

其三，价值观对抗色彩加重。美国等大国或国家联盟秉持“己优他劣”“非此即彼”的二元对立认知，将意识形态对抗、价值观之争全力融入此轮人工智能发展竞赛中。2025 年 2 月，美国副总统杰德·万斯在人工智能行动峰会上化身“两面派”，时而宣称人工智能必须保持不受意识形态偏见的影响，时而刻意反对“独裁政权”使用人工智能，^[4]宣扬意识形态对立，意图推进科学技术政治化。

[1] 《特朗普开启“星际之门”：21 世纪 AI 时代的“星球大战”？》，央视网，2025 年 1 月 26 日，<https://news.cctv.com/2025/01/26/ARTIgx6BpURgflLxcaWkVtbl250126.shtml>。

[2] 《欧盟拟以“投资人工智能”倡议调动 2000 亿欧元》，新华网，2025 年 2 月 11 日，<http://www.news.cn/world/20250211/1502db6563634e1db8b4d01648bf0e73/c.html>。

[3] Will Canny, “AI Investment Forecast to Approach \$200 Billion Globally by 2025,” August 3, 2023, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/ai-investment-forecast-to-approach-200-billion-globally-by-2025.html>。

[4] The American Presidency Project, “Remarks by the Vice President at the Artificial Intelligence Action Summit in Paris, France,” February 11, 2025, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-vice-president-the-artificial-intelligence-action-summit-paris-france>。

二、欧盟寻求人工智能监管规则型领导地位的认知

随着数字技术崛起与人工智能跃迁,人工智能监管与数字领导地位密切相关,不少强势竞争者都在积极寻求人工智能监管规则的主导权。譬如,英国成立人工智能基础模型工作组,主办首届全球人工智能安全峰会,旨在成为“全球人工智能安全监管的地理中心”。^[1]受多方因素影响,欧盟在这场领导地位的竞争中确立了寻求人工智能监管规则型领导地位的战略目标。

(一) 维护数字主权的地位认知

欧盟将数字竞争视为全球地缘政治博弈的核心内容之一,将人工智能等尖端数字科技视为影响国际权力再分配和国际关系再塑造的重要力量。欧盟认识到,数字科技的迅猛发展会带来一系列安全与发展难题,一旦错失机遇或竞争失利,本区域的公民、企业和成员国政府会逐渐失去对数据、创新能力以及在数字空间中立法执法能力的控制。因此,维护欧盟数字主权是其数字外交战略的底层逻辑,与此同时,欧盟也渴望增强自身在数字空间中的领导力和战略自主权,并成为全球技术地缘政治的主要玩家之一。^[2]

在欧盟委员会主席冯德莱恩的推动下,数据安全、数字主权理念已经成为欧洲参与数字和技术事务、提升数字竞争力和话语权的指导原则。欧盟在数据保护领域首创《通用数据保护条例》,在维护数字主权问题上开创性地提出了“致力于支持欧盟内部的技术发展、制定管理数据和数字环境的全球规范、对欧盟市场上的非欧盟参与者施加更多限制”三大原则,上述举措在

[1] Ryan Browne, “British Prime Minister Rishi Sunak Pitches UK as Home of A.I. Safety Regulation as London Bids to Be Next Silicon Valley,” June 12, 2023, <https://www.cnn.com/2023/06/12/pm-rishi-sunak-pitches-uk-as-geographical-home-of-ai-regulation.html>.

[2] Julian Ringhof and José Ignacio Torreblanca, “The Geopolitics of Technology: How the EU Can Become a Global Player,” May 17, 2022, <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-technology-how-the-eu-can-become-a-global-player/#the-toolbox-for-eu-digital-diplomacy>.

全球范围内引起广泛关注。^[1]

规则型领导地位的寻求是欧盟维护数字主权的核心目标和主要路径。欧盟明确提出“要实现数字主权，欧盟必须建立一个真正的数字单一市场，加强制定规则的能力，自主作出技术选择……在国际层面，欧盟将利用其工具和监管权力，帮助制定全球规则和标准”。^[2]这种诉求表达意味着欧盟对规则型领导地位的认知是内外兼顾的，欧盟想要形成所谓的规则型领导地位，既要有内部的市场环境与自主能力的联合支撑，也要有将内部监管实践与经验转化为对外软实力的能力，从而引领全球人工智能监管规则与标准的制定。

进一步说，欧盟在维护数字主权、增强数字竞争力、寻求人工智能监管规则型领导地位之间，构建了一套环环相扣的认知体系：其一，采取更加积极的数字经济刺激政策，扩大欧盟数字经济规模与影响力；其二，以人工智能产业为数字经济扩张目标的主要抓手，通过对人工智能领域的更多投资来催生本地领军企业；其三，通过高标准的人工智能监管，提升对域外人工智能企业巨头的拒止能力，提高自身数字安全水平；其四，依托一系列人工智能治理建章立制，塑造欧盟规范先进的治理者形象。各项措施多管齐下，最终合力确立欧盟的人工智能监管规则型领导地位，实现规则外溢，提振欧盟数字竞争力。

（二）对竞争对手优势的威胁性认知

从资金投入、技术发展、人才培养、应用场景等多方面来看，中美两国已显著占据全球人工智能领域“两极”之位。^[3]欧盟对中美两国形成了较强烈的威胁性认知：第一，对中美人工智能技术大幅领先的高度忧虑。在本轮

[1] Frances Burwell and Kenneth Propp, “Digital Sovereignty in Practice: The EU’s Push to Shape the New Global Economy,” November 2, 2022, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/11/Digital-sovereignty-in-practice-The-EUs-push-to-shape-the-new-global-economy_.pdf.

[2] European Council, “Special Meeting of the European Council (1 and 2 October 2020)-Conclusions,” October 2, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>.

[3] 施雯、缪其浩：《从两极到三强：欧盟人工智能的全球竞争战略分析》，《中国科技论坛》2022年第6期，第180页。

生成式人工智能爆火的过程中，从技术水平与产业规模来看，中美两国的确较大幅度领先于欧盟。美国拥有全球最多最大的生成式人工智能公司，这些公司在欧洲占有绝大部分市场份额。^[1] 美国还拥有大规模数据集和强大的计算资源，以及各种开源软件库与机器学习库，形成了领先的人工智能模型训练和优化能力。中国的表现也较为抢眼，2024 年新增的 45000 条生成式人工智能专利中，中国申请数量高达 27000 条，占比 61.5%，位列全球第一。^[2] 中国人工智能企业“深度求索”推出性能优越、免费商用的开源大模型，且训练成本相较同类产品更低，在国际上引起广泛关注和热烈讨论。目前，欧盟几乎所有的人工智能前沿业务都与美国或中国有关联，大多数欧洲企业使用两国公司提供的应用程序接口，且欧盟自有的通用式人工智能系统的培育尚未成功，与国际竞争对手的差距较为明显。这种过度依赖的局面加剧欧盟的安全焦虑。

第二，对美国开发人工智能敏感应用的高度紧张。美国一贯对人工智能军事化开发、人工智能情报搜集、人工智能“混合战争”等领域有强烈兴趣。欧盟绝大多数国家均在北约框架下受到美国军事霸权的控制，又曾多次遭遇“棱镜门”等美方网络黑客行动侵害，因此欧盟极其忧虑美国不断深化人工智能科技在军事层面的运用，将使其完全处于下风，国防与情报等底线安全毫无保障。与此同时，出于根深蒂固的意识形态畸见，加之美国煽动，欧盟也猜忌中国的人工智能发展，认为中国会利用人工智能科技对其进行所谓的“自由压制”，侵害其基本人权与隐私。

第三，对中英积极布局人工智能监管的担忧。出于对人类命运共同体的高度关切，中国亦高度重视人工智能风险及治理，近些年相继发布了《全球人工智能治理倡议》《人工智能安全治理框架》等指导性文件，提出了“以

[1] “The Geopolitics of Generative AI: International Implications and the Role of the European Union,” Elcano Royal Institute, November 17, 2023, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/the-geopolitics-of-generative-ai-international-implications-and-the-role-of-the-european-union/>.

[2] 《2024 年生成式 AI 专利调查：中国新增量全球第一》，澎湃新闻，2025 年 2 月 18 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_30100207。

人为本”“智能向善”的适度监管理念，围绕分类分级保护、安全审查、安全管理等进行了若干制度设计，在国际社会特别是“全球南方”产生了热烈反响。英国则致力于推广“英式方案”，形成根据不同行业实施不同监管规定的“第三条道路”。^[1]中英的这些做法，毫无疑问都会对欧盟领行全球人工智能监管的战略目标造成挑战，因此也正在受到欧盟的密切关注，并刺激其更加焦虑。

（三）对欧盟自身优劣势的认知

欧盟对其在数字科技，特别是人工智能领域的优势与劣势具有若干认知，其中一些方面是较理性与清晰的，在另一些方面却又时常因为“有色眼镜”而带有较强的感情色彩。

首先，欧盟是技术层面的“落后者”。尽管欧洲取得了一定的数字科技进步，但整体而言，欧洲在数字化和人工智能领域滞后，欧盟对此有着清晰的理性认知。相较于中美两国，欧盟的科技创新投资不足，公共和私人投资的缺乏阻碍了生成式人工智能技术的发展，创新生态系统也较为分散，缺乏一体化和协同创新的优势。欧盟企业在人工智能等前沿数字技术的应用方面相对滞后，2023年，仅有8%的企业使用人工智能技术，2024年这一比例虽有所提升，但仅达到13.48%。^[2]欧盟非常清楚，技术研发水平与应用动力不足是自身的硬伤，这使得欧盟难以深度参与人工智能技术型领导地位争夺，寻求规则型领导地位是欧盟唯一可期待的目标。

其次，欧盟是监管层面的“领先者”。在数字科技监管领域，欧盟有着丰富的立法尝试，欧盟被普遍认为是全球监管最严厉的地区，其早在2004年就通过了第一版《数字服务法》，这是全球首部对数字化市场、产品和服务

[1] “The UK Wants to Do Its ‘Own Thing’ on AI Regulation, Suggesting a Divergence from U.S. and EU,” NBC New York, January 14, 2025, <https://www.nbcnewyork.com/news/business/money-report/the-uk-wants-to-do-its-own-thing-on-ai-regulation-suggesting-a-divergence-from-u-s-and-eu/6105957/>.

[2] European Commission, “Use of Artificial Intelligence in Enterprises,” January 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Use_of_artificial_intelligence_in_enterprises.

实施立法与依法监管的法律；2018年通过的《通用数据保护条例》，成为全球数据隐私保护的标杆，也被视为隐私保护领域“史上最严”立法。为适应数字技术的发展，2020年2月以来，欧盟累计制定了50余项综合性文件，包括法案政令、产业与安全战略、合作指南、临时政治协议、政策建议等。这些前期积累使得欧盟在全球同侪中显得富有经验，而人工智能监管领域恰好缺乏统一和明确的全球性框架，欧盟因此认为自身寻求规则型领导地位可谓“厚积薄发、舍我其谁”。

最后，欧盟是道德层面的“居高临下者”。作为现代国际关系体系与西方文明思想的发源地，欧洲一直将自己视为所谓“普世文明”的代言人和守护者，这种自傲感使得欧盟国家特别注重个体本位的隐私保护、数据安全、人权正义，并且惯于对其他国家或地区的自主选择指手画脚。受道德伦理层面的优越感影响，欧盟对人工智能监管事业有着外界难以理解的“高尚使命感”和“神圣责任感”，其处处宣称要对人工智能技术创新实现指导与约束，建立以人为本的数字治理愿景。正如欧盟委员会执行副主席兼竞争专员玛格丽特·维斯塔格（Margrethe Vestager）所言：“我们相信以人为本的数字化转型是一场没有人被抛下的转变。我们想要为人们服务的安全技术。”^[1]

总的来看，欧盟决意寻求人工智能监管规则型领导地位的认知是内外因素综合作用的结果，既有维护数字主权的目的，也为了对冲中美人工智能发展带来的压力，同时还有扬长避短的考虑。

三、欧盟寻求人工智能监管规则型领导地位的路径

欧盟试图基于自身的比较优势寻求人工智能监管规则型领导地位，并通过以下路径构建人工智能监管的示范版图，致力于成为此轮全球数字竞争中

[1] European Commission, “Speech by Executive Vice-President Vestager on the Declaration on Digital Rights and Principles,” January 26, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_625.

的核心玩家与人工智能领域的“第三极”。^[1]

（一）强调“以人为本”的伦理基础

欧盟拥有重视个人隐私及数据相关权利的价值传统与民意基础，立足自身经验，精准把握西方世界“价值观外交”回潮的时代趋势，提出了“以人为本”的伦理立场，抢先发布人工智能的伦理监管准则并将其推向国际社会，尝试以欧洲方式实现“弯道超车”。近年来，欧盟已经密集出台了《欧洲人工智能战略》《人工智能协调计划》《人工智能白皮书》《人工智能法案》等一系列具有重要意义的政策文件。欧盟极力宣扬“以人为本”的伦理基础，并将其视为人工智能监管规则的支撑理念和政策基石。^[2] 欧盟通过以下两个步骤明确“以人为本”基础性地位：第一，宣扬“以人为本”的规范性力量，使人工智能监管规则成为塑造可信赖、安全人工智能技术的要素。欧盟以应对人工智能开发与应用中的不透明性、歧视与偏见泛滥、激化犯罪、侵犯隐私等风险为主要理由，将人本主义、透明度、公平、人权等普遍性伦理要素内化为“以人为本”的核心构成，并进行规范性力量的投射。例如，《人工智能白皮书》明确指出，欧洲的人工智能技术应以人为中心、符合道德与可持续发展、尊重人类基本权利和欧洲价值观；^[3]《人工智能法案》致力于促进“以人为本”和值得信赖的人工智能的使用，民主与人权等价值观再次成为技术规制的核心规范。^[4]

第二，注重“以人为本”在领导地位竞争中的战略嵌入。欧盟强调，其

[1] Cezara Panait, Davor Ljubenkov and Dalia Alic, “Striking the Balance between Innovation and Regulation in AI—Is Europe Leading the Way or Lagging Behind?,” *Europuls Policy Journal*, Vol.1, No.1, 2021, pp.27-45.

[2] European Commission, “Communication: Building Trust in Human Centric Artificial Intelligence,” April 8, 2019, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-building-trust-human-centric-artificial-intelligence>.

[3] European Commission, “White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,” February 9, 2020, p.2, https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf.

[4] European Parliament, “Artificial Intelligence Act,” June 2023, p.2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf).

人工智能监管规则的不同之处在于：欧盟致力于在保护并尊重人类基本权利和价值观的前提下改善公民生活，助力社会 and 经济发展，进而使欧盟及其成员国成为人工智能“以人为本”发展道路上的全球领导者。此定位透露出欧盟将伦理原则嵌入领导地位竞争的内在逻辑：首先，“以人为本”的人工智能必须符合欧盟伦理，即欧盟人权宪章级文件《里斯本条约》中明确提到的“必须建立在尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权，包括少数族裔人权的基础上”。这些伦理要素应该完全融入人工智能技术与系统从开发到应用的全过程。其次，符合欧盟伦理的人工智能，更容易获得欧洲用户的信任，并形成成员国之间的合力，用以构建统一的欧洲市场。最后，判定人工智能是否符合欧盟伦理，必须为其设定一套道德准则和评估标准，乃至上升至法律层面，同时也要发挥相关标准、规则与立法尝试的全球示范性力量，以此建立全球人工智能监管规则的领导权。

（二）构建软硬结合的监管框架

欧盟人工智能监管规则型领导地位的寻求还基于其强大的伦理和法律监管框架。在操作层面，欧盟将人工智能的监管规则框架分为两部分：伦理指南，即“软法”；^[1]强制性的法律法规，即“硬法”。

“软法”作为正式立法的前提，能够为人工智能的事前规制设定方向指引，目前已经成为全球人工智能监管规则的关键构成部分。一些国际性指导文件，如《蒙特利尔人工智能开发社会责任宣言》《人工智能伦理问题建议书》《布莱奇利宣言》都格外强调人工智能开发和部署过程中的“软法”力量。

欧盟在人工智能系统的研发、应用及维护中实施“软法”三步走策略：一是明确道德伦理原则的基本构成与具体执行建议；二是强调道德伦理对人工智能技术发展的功能与意义；三是以道德伦理为基点，提出立法框架。早在 2018 年，由欧盟指导，政府、学界、工商等多界代表共同成立的人工智能

[1] 称伦理指南为“软法”，因其并无法律约束力，亦无强制执行力，但其具有规范作用，对监管机构或有影响力、信誉良好的行业团体发布的原则具有一定的激励作用。“软法”具有选择适用性，其制定出台无需经过繁杂冗长的立法程序，后续修订也较为灵活。

研究机构“人工智能为人”（AI4People）就发布了《良好人工智能社会道德框架》，提出非恶意、正义及可解释性等五条道德原则，并制定了 20 条具体执行建议，^[1] 成为《人工智能法案》的基础。《人工智能法案》的提出是为了实现安全、可信和合乎道德的人工智能技术，以人为本、尊重基本权利既是该立法框架的伦理基石，也贯穿于开发和使用人工智能系统或基础模型的原则制定、人工智能系统风险划分与监督的全过程。通过以上策略，欧盟强化了“软法”的能动效应，确保道德伦理原则的基础性地位与紧密嵌入，也提升了道德伦理的监管力，将其由一般原则上升为标准乃至规则。

相较于“软法”，“硬法”更多侧重于为人工智能技术“立规划界”，予以强制性的监管。围绕人工智能立法、严格的监管要求以及统一性的监管策略，欧盟也在同步推进“硬法”实践。依托《人工智能法案》，欧盟不断推进严格的预防性立法尝试。相较于最初的草案，如今的《人工智能法案》虽然是各方妥协折衷的结果，但仍然具有严格的强制力。譬如，在由人工智能风险决定的浮动监管范围中，高风险人工智能系统面临着严格的横向要求：要符合强制性基本权利影响的评估规则、一致性评估、数据治理要求，遵循合格评定程序；要在欧盟数据库中注册，确保透明度、准确性、安全性和稳健性。满足这些要求的人工智能系统才被许可投放至欧盟市场，这些系统的提供者和用户也承担了明确且匹配的义务，以确保整个人工智能系统生命周期中对基本权利的保护和对现有立法的落实。

《人工智能法案》还设有严厉的惩罚性条款，例如，对于不遵守人工智能系统相关禁令的公司，将被处以最高 3500 万欧元或者该公司上一财年全球总营收额 7% 的罚款。^[2] 在管辖范围层面，欧盟推行统一性的“硬法”监管策略，

[1] Luciano Floridi et al., “AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations,” *Minds & Machines*, Vol.28, 2018, pp.689-707.

[2] “Regulation(EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council,” Official Journal of the European Union, July 12, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>.

人工智能系统的各方主体，包括提供者、部署者、进口商以及分销商等，都有相关义务与责任。除此之外，欧盟将法案定位为全领域通用性立法，除服务于科学研究的人工智能系统之外，各类人工智能系统都要受其统一管辖。^[1]

欧盟的“软法”与“硬法”在法律效力、内容侧重、政策实施上呈现互补关系，正如欧盟在《可信人工智能伦理指南》中规定的那样，人工智能产品满足欧盟的“软法”并不排斥其遵守法律法规的义务，且欧盟“软法”并非排他的评估标准，可与现有的行业准则互鉴与融合，在为人工智能的供应商及立法者提供参考、引领行业健康发展的同时，又不至于像“硬法”一样过度抑制创新。^[2]

（三）构建级别分明的风险体系

首先，在人工智能监管规则体系的构建中，确立技术风险分级成为欧盟的核心任务。欧盟在监管过程中，以风险为出发点，将人工智能系统分为“不可接受的风险、高风险、有限风险、极低风险”四类，针对每一类人工智能系统采取不同的监管策略，并配以具体的制度使得监管可执行落地。具体而言，针对不可接受级风险的人工智能系统，欧盟禁止任何企业或个人对其进行部署。针对高风险人工智能系统，欧盟允许相关主体在履行事前评估等义务后将其投放市场或投入使用，并进行事中、事后的持续监测。针对有限风险的人工智能系统，欧盟虽然不要求相应主体履行事前评估等义务，但其仍需遵循相应的透明度义务。针对极低风险的人工智能系统，相应主体则可自由部署和使用。^[3]这种“基于风险等级”的灵活分类方式会随着人工智能技术的发展不断更新和补充。

其次，为了推进《人工智能法案》的实施，欧盟还采取了相应的配套措施。

[1] 李胜、高超星：《欧盟AI法案立法观察》，2023年5月14日，<https://www.hankunlaw.com/upload/portal/20230518/f3ce659dbd57842f57380510bb6712dd.pdf>。

[2] 吕蕴谋：《欧盟人工智能治理的规范》，《国际研究参考》2021年第12期，第17页。

[3] 郑孜青：《解读欧盟〈人工智能法案（审议稿）〉》，《中国外汇》2023年第18期，第30页。

从机构设置看，欧盟将设立一个新的人工智能办公室以执行和监督通用人工智能模型的新规则。^[1]从法律适用效果看，欧盟模仿美国司法管辖中执行“效果标准”的做法扩大了管辖权范围，^[2]规定不管人工智能产品的提供者在何处，只要其生产的人工智能系统运用于欧盟区域，就需要遵守法案的要求。这与《通用数据保护条例》的法律适用原则是一致的，即最大程度上保护欧盟公民的权益。由此能够看出，欧盟意欲仿效《通用数据保护条例》，通过明确人工智能伦理、法律等治理方式提升其在全球人工智能治理的主导权，成为人工智能监管规则的全球领跑者。

最后，欧盟也在积极探索风险防范与技术创新之间的平衡之道。例如，欧盟提出支持人工智能创新的措施，即建立沙盒机制，该机制允许人工智能企业在政府部门的指导和监督下，为发展试验性和创新性的人工智能技术提供项目试验环境，在低风险、受监控的环境中进行开发测试。而且，欧盟将建立监管沙盒的权力下放到成员国层面，给予各成员国政府更多的自由裁量权。^[3]

总体而言，欧盟从伦理基础、监管原则、风险体系等三个方面入手，期望为全球人工智能监管树立“欧盟模板”与“欧盟标杆”，尤其是《人工智能法案》正成为欧盟寻求数字领导地位过程中着力打造的重要品牌。

四、欧盟政策推进的影响与限度

欧盟追求人工智能监管规则型领导地位的目标，是理想与现实妥协的产物。一方面，欧盟的规则监管设计源自欧洲长期的“道德高尚感”和“人权

[1] “EU Artificial Intelligence Act: Nearing the Finish Line,” December 15, 2023, <https://www.insideprivacy.com/artificial-intelligence/eu-artificial-intelligence-act-nearing-the-finish-line/>.

[2] 戚凯：《美国“长臂管辖”与全球经济治理》，《东北亚论坛》2022年第4期，第68页。

[3] 中国兵器工业集团第210研究所：《欧盟发布〈人工智能法案〉第一版修正案》，《机器人技术与应用》2022年第4期，第1页。

至上观”，强调在“以人为本”的基础上追求人工智能的规范化、人性化发展，展现了欧盟对技术创新与社会伦理平衡的关切，体现了其在人工智能发展中的道义感与责任感。但是，另一方面，欧盟又是极为现实主义的，它追求领导者地位的目标与措施都充满了投机性。由于技术层面的劣势，欧盟希望“失之东隅，收之桑榆”，将引领人工智能监管规则视为参与此轮数字竞争的关键入场券与重要筹码。当前，全球人工智能的新赛场正在逐渐形成，欧盟的观念与实践正在产生重要的本土与国际影响。

诚然，欧盟对人工智能监管的积极推进提升了欧盟在相关领域的影响力。欧盟创设风险分类标准和系统性监管规则体系，为业界提供了一种值得参考的监管方案，树立起了人工智能监管先行者的示范形象。欧盟可放大“布鲁塞尔效应”，积极推广自己的理念与方案，构建以欧盟规范为基准的“朋友圈”，进一步引领全球人工智能监管规则与标准的设定。不过，欧盟的政策也有着多重负面效应。第一，从欧盟内部来看，其增加了在欧企业的合规运维成本。根据数据创新中心 2021 年的测算，在欧盟管辖区内部署高风险级人工智能系统的中小型企业将面临高达 40 万欧元的合规成本，到 2025 年，合规负担将使欧盟企业每年损失 109 亿欧元。^[1] 第二，从欧盟外部来看，非欧盟的人工智能企业及其产品同样会受到欧盟监管规则的影响，它们进入欧盟市场的门槛被大大提高。^[2] 第三，从全球层面来看，欧盟的举措会刺激国际社会同侪竞相效仿，不同司法管辖区之间的监管规则壁垒可能会越来越高。

尽管欧盟对于人工智能监管规则型领导地位的追求雄心勃勃，面对国际大格局束缚、各方竞争加剧、人工智能治理结构性弊端难解、欧盟政策内生

[1] Benjamin Mueller, “AI Act Would Cost the EU Economy €31 Billion Over 5 Years, and Reduce AI Investments by Almost 20 Percent, New Report Finds,” July 26, 2021, <https://datainnovation.org/2021/07/ai-act-would-cost-the-eu-economy-e31-billion-over-5-years-and-reduce-ai-investments-by-almost-20-percent-new-report-finds/>.

[2] “Experts React: The EU Made a Deal on AI Rules. But Can Regulators Move at the Speed of Tech?,” December 11, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-the-eu-made-a-deal-on-ai-rules-but-can-regulators-move-at-the-speed-of-tech/>.

缺陷等痛点，欧盟政策的推进与落实仍存在诸多不确定性。

首先，欧盟对人工智能监管规则型领导地位的追求，无法摆脱国际竞争态势恶化的时代大局禁锢。当前，世界处于新的动荡变革期，全球安全形势愈加复杂紧张，地缘政治争斗、民粹主义、保护主义不断回潮，阵营对抗与零和博弈逆流涌动。此轮人工智能的跃迁，非但没有缓解上述难题，反而加剧了科学技术政治化、民族化、安全化的挑战。欧盟追求人工智能监管的规则型领导地位，本质上是要为自己寻求“一极”权势，因而必然会成为当下全球权力竞斗的一员。

其次，各方竞争加剧，欧盟方案“一枝独秀”或领先的时局背景正在迅速消失。不同国家或国家联盟的人工智能所处阶段、发展特点与未来规划差异极大，为应对人工智能衍生风险与挑战，中国、英国、新加坡等都在推进各自的议程。对欧盟而言，现行的人工智能监管已经基本结束了“人无我有”的阶段，全球人工智能监管规则创设及机制化合作呈现多方并举、多头竞争态势，中国与“全球南方”便是其中的关键力量。可以看到，中国坚持以人为本、智能向善，在联合国框架内加强人工智能规则治理，^[1]不断完善分类分级监管的精准治理体系，为人工智能发展方向提供了建设性思路；“全球南方”国家希望弥合数智鸿沟、共同应对人工智能风险挑战，中国先后提出的《全球人工智能治理倡议》《人工智能能力建设普惠计划》已经成为“全球南方”国家合作解决人工智能衍生问题、改善治理赤字的重要蓝本。

另外，由于一些美西方国家抱有零和式的非良性竞争思维，欧盟也很难保持“人有我优”的先发优势。技术发展与地缘政治经济竞争不可分割，这种关联增强了人工智能监管规则之争的零和博弈色彩。美国、英国等人工智能科技强国兼地缘政治大国绝不会容忍欧盟规则的“一枝独秀”，它们将会利用自身优势，分化或遏制欧盟方案在人工智能监管领域的影响力。

[1] 《习近平向联合国贸易和发展会议成立 60 周年庆祝活动开幕式发表视频致辞》，中国政府网，2024 年 6 月 12 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6956945.htm。

再次，欧盟方案未能解决全球人工智能治理的结构性难题。全球人工智能治理存在着三重难题：一是多利益攸关方的主体难题；二是风险和安全监管与技术创新和发展间的平衡难题；三是治理模式与机制的碎片化难题。欧盟虽然对其监管方案大力推广，但实际上也未能突破这三重难题的制约。在主体难题层面，欧盟未能做到不同主体间的利益兼顾，导致多利益攸关方呈现不同反应。譬如欧盟公众高度关注自身隐私与权利保护议题，因此对人工智能监管持广泛支持态度，^[1]但欧盟境内的大型企业却以遏制创新、阻碍外来投资、决策草率为由反对人工智能监管，西门子、空中客车等本土科技巨头曾联合发布公开信表达对《人工智能法案》的“严重担忧”，认为其会危及欧洲的竞争力。^[2]在平衡难题层面，虽然《人工智能法案》最终落地，但监管与发展的争议已经深植于立法过程中，后续仍会不断干扰相关政策落地。在碎片化难题层面，欧盟《人工智能法案》设立的高标准反而使英、美等国进一步强化了自成一体决心，客观上加剧了全球人工智能治理碎片化的困境。^[3]

最后，欧盟现行人工智能监管政策存在明显缺陷。一方面，过度重视伦理基础，使得规则监管难以真正立足。在伦理生效过程中，容易出现“伦理洗白”（ethics washing）、伦理认知差异、伦理受制于利益等困境，限制伦理在人工智能监管中的效能。再加上欧盟的技术劣势，过于依仗伦理的监管难以在全球数字竞争中形成真正的吸引力。在《人工智能法案》首次被提出时，就有反对者认为重视伦理监管是一种过于注重控制而非能力建设的错

[1] Pascale Davies, “The New EU AI Act Is under Threat from Lobbyists, Experts and the Public Agree,” November 29, 2023, <https://www.euronews.com/next/2023/11/29/europes-ai-act-under-threat-by-lobbyists-experts-and-the-public-say>.

[2] Michelle Toh, “‘Serious Concerns’: Top Companies Raise Alarm over Europe’s Proposed AI Law,” June 30, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/06/30/tech/eu-companies-risks-ai-law-intl-hnk/index.html>.

[3] Shana Lynch, “Analyzing the European Union AI Act: What Works, What Needs Improvement,” July 21, 2023, <https://hai.stanford.edu/news/analyzing-european-union-ai-act-what-works-what-needs-improvement>.

误做法，是典型的本末倒置。^[1] 另一方面，具体监管细节存在缺陷。以《人工智能法案》为例，其存在多处细节缺陷：一是缺乏细化的责任体系，对规制对象的责任界定不清晰，也未明确多方参与场景下多个责任主体间的责任分配，这可能导致责任确定困难。^[2] 二是法案在责任承担方式上较为单一，处罚方式主要是罚款，新旧立法之间的术语差异可能会诱发合规责任矛盾。例如，《人工智能法案》中使用的“提供者、部署商、进口商和分销商”等术语与《通用数据保护条例》中通常理解的数据控制者和处理者不同，这会导致两部法案在同时适用的情况下合规责任不清晰。^[3] 三是风险分级方法易僵化，人工智能跃迁速度极快，行业变化日新月异，欧盟的四级分类法无法精确捕捉人工智能风险的奇点突变特征，容易导向“不监管”或“重监管”的简化选择。四是风险分级划定错误的代价较高，如果更低等级风险的人工智能系统被判入更高等级风险范围，将面临繁重且不成比例的监管要求，系统开发者难以创新，甚至可能为避免麻烦选择直接回避欧盟市场，这不仅会剥夺欧洲民众享受人工智能科技益处的权利，还会成为科技治理破坏科技创新的反面典型。^[4]

五、结语

全球人工智能治理目前仍处于艰难的起步阶段。全球主要行为体都在积极行动，试图凭借各自优势获得人工智能领域的领导地位。欧盟进行了领先

[1] Sebastian Vos et al., “2023 Spotlight Series on Global AI Policy,” October 4, 2023, <https://www.globalpolicywatch.com/2023/10/spotlight-series-on-global-ai-policy-part-i-european-union/>.

[2] 曾雄等：《欧盟人工智能的规制路径及其对我国的启示——以〈人工智能法案〉为分析对象》，《电子政务》2022年第9期，第67页。

[3] 《全球人工智能治理大变局之欧盟人工智能治理监管框架评述及启示》，金杜律师事务所网站，2023年7月22日，<https://www.kwm.com/cn/zh/insights/latest-thinking/eu-artificial-intelligence-governance-and-regulatory-framework.html>。

[4] William Crumpler, “Europe’s Strategy for AI Regulation,” February 21, 2020, <https://www.csis.org/blogs/strategic-technologies-blog/europes-strategy-ai-regulation>.

性的规则创建，形成了以伦理为基础的监管框架与风险划分体系，然而，国际格局变动、多元监管方案之争以及欧盟自身积弊制约着欧盟方案的效力。这也恰好说明，想要实现有效的全球人工智能治理，仅靠“一枝独秀”是不可能的。

人工智能技术的政治化、泛安全化不断恶化治理环境，不同国家的治理初衷也愈加复杂，有的是为了安全而监管，有的为了竞争而监管，有的是二者兼具。不同的监管初衷塑造了差异化的行事方式。一些国家坚持智能向善发展、筑牢数智安全底线，一些国家则以人工智能引发风险挑战为借口，不择手段打压他国，隐匿性地塑造人工智能的政治光谱与政治立场，将其视为争夺数字霸权的新手段。全球人工智能治理的困局是技术革命与全球秩序重构叠加的缩影，在技术权力与地缘政治交织的漩涡中，作为纯粹生产力工具的人工智能正被异化为新型战略博弈筹码。想要破解人工智能治理僵局，亟需强化“以人为本”的伦理共识，只有让技术进步回归增进人类福祉的本源，才有可能切实推进全球人工智能协同治理。在此基础上，提升技术互信，建立更具包容性的治理框架，或能将当前各自为政的“数字堡垒”转化为互联互通的“智慧网络”。

【责任编辑：肖子璇】

Abstracts

Forging a Shared Future for the Shanghai Cooperation Organization: Vision, Progress and Ways Forward

CHEN Xiaoding & LIU Shurong

Since the proposal of building a Shanghai Cooperation Organization (SCO) community of shared future, China has elaborated on its essential meaning and promoted its substantial progress in shared values, collective security, common interests, and mutual understanding. With the intensifying polarization of world politics, the external environment of the SCO's development has become more complicated. Strategic coordination and policy communication within the organization have also encountered more difficulties. Moreover, the SCO's potential for political, security, economic, and cultural cooperation is far from being fully explored. As the rotating presidency of the SCO for 2024-2025, China should continue to uphold the Shanghai Spirit, strengthen political mutual trust to consolidate the foundation for cooperation, forge closer ties of common interests with deeper practical collaboration, and enhance mutual learning among civilizations to raise the consensus on cooperation. All these moves will contribute to expanding the development space for the SCO community of shared future.

Advancing the Vision of a Community with a Shared Future in the South China Sea: Practical Foundations and Pathways

ZHANG Jie

The implementation of the concept of a community with a shared future in the South China Sea represents a concrete practice for building a community with a shared future for mankind, a maritime community with a shared future, and a neighborhood community with a shared future. The historical and cultural links as well as the common regional practices between China and Southeast Asian countries demonstrate the feasibility of advancing the dual objectives of maintaining stability in the South China Sea and promoting regional cooperation. Maritime cooperation between China and other South China Sea claimant states has also accumulated experience and strengthened the foundation of mutual benefits. In the future, China should collaborate with Southeast Asian countries under the conceptual guidance of building a community with a shared future for mankind. Relevant measures would include: prioritizing the Code of Conduct in the South China Sea (COC) negotiations and advancing joint development; practicing a regional governance model that features extensive consultation, joint contribution, and shared benefits; facilitating the implementation of the Three Global Initiatives in the South China Sea; and leveraging the platform of the 21st Century Maritime Silk Road. By so doing, it is expected that China and other South China Sea claimant states will achieve harmonious coexistence and mutual benefits, and steadily progress toward the goal of a community with a shared future in the South China Sea.

Understanding the Transition Period: Patterns and China's Approach

WANG Fan

The concept of transition period not only describes the current state of international relations but also profoundly encapsulates the essential characteristics of contemporary global dynamics. The notion is central to understanding the political and economic relations among countries in the era of globalization and a multipolar world, with its connotations now deeper than ever before. Adjustments in the international power structure, shifts in the international distribution of interests, the complex evolution of global order, and the acceleration of intertwined crises and transformations are some of the common characteristics of historical transition periods. The current transition period amid profound changes unseen in a century will bring about systemic transformations with broader and more disruptive impacts, accompanied by heightened uncertainties. These dynamics will also catalyze new ideas and models for the global governance system.

Regional Resilience and China's Participation in Global Governance

CHEN Zhirui & SHAN Xiulei

As the contemporary world enters a new period of turbulence and transformation, it has become a central objective and critical agenda for China to effectively maintain global security and ensure sustainable development when it actively engages in reforming and advancing the global governance system. However, due to intensified major-power competition, rising regional security risks, and increasingly prominent

global issues, global governance is regressing rather than progressing, and is facing multiple crises. Restoring global governance not only calls for global consensus, international cooperation, and coordination among major powers, but also urgently requires strengthening regional resilience, consolidating the regional foundations of global governance, and reconstructing its structure and network. As an endogenous driving force for development, regional resilience has become a crucial perspective for re-examining contemporary global governance models and addressing global transformations. Strengthening regional resilience will provide essential support for multi-dimensional and multi-level cooperation in global governance, while making global governance more localized and diversified. This is the inevitable direction for China's participation in global governance. Specifically, fostering regional identity, promoting the institutionalization of regional cooperation, safeguarding regional security, and enhancing regional strategic autonomy constitute the main pathways through which China contributes to strengthening regional resilience.

European Strategic Autonomy and Its Implications for US Policy towards China

YAN Shaohua

The European Union is a key third party in the competition between the United States and China. The European pursuit of strategic autonomy has to address the US-China competition head-on, but it will also shape the dynamics of this rivalry. Conceptually and practically, European strategic autonomy is undergoing a transition from “passive

autonomy” to “active autonomy.” This shift not only implies that the EU’s policy towards China may maintain relative independence, but also suggests it could conversely shape the US perceptions and policies towards China. However, Europe’s defense dependence on the US, a rightward shift in European politics, the weakening of Franco-German leadership, and the uncertainty associated with Donald Trump’s return to presidency in the US could pose constraints on this shift in European strategic autonomy. From the strategic perspective of preventing a “new Cold War,” China should recognize the crucial role of Europe in the US-China competition and actively seek to expand the endogenous momentum of China-EU relations amidst Europe’s ongoing transition in strategic autonomy.

The EU’s Pursuit of Rules-Based Leadership in AI Regulation: Perceptions and Pathways

XING Yajie & LI Dancheng

Global digital competition is prominently characterized by major powers or alliances of nations vying for digital leadership. In the digital age, leading countries or nation blocs are engaging in competition over two types of leadership: technology-based and rules-based leadership. Based on a comprehensive assessment of maintaining digital sovereignty and preventing competitors from gaining advantage, as well as an evaluation of its own strengths and weaknesses, the European Union regards establishing rules-based regulatory leadership as a core strategic goal, and positions itself as a pioneer in creating regulatory frameworks. To build a demonstrative model

for AI regulation, the EU continuously promotes the role of human-centered ethics, and actively integrates such ethics into practical operations by endowing them with both initiative and binding force. As a result, it has constructed a regulatory framework that combines hard and soft constraints and is characterized by clearly defined technological risk levels, comprehensive supporting regulatory measures, and a balance between risk prevention and technological innovation. The EU's attempt represents a compromise between ideals and reality, and helps enhance its influence in AI regulation and rule-making. It also empowers global AI governance to a certain extent. However, the EU's approach has increased the burden on enterprises both within and outside its borders, and intensified the global competition over AI regulatory standards. Moreover, the prospects for the EU's ambitions remain highly uncertain due to constraints from the broader international landscape, escalating competition among stakeholders, the continual emergence of structural challenges in global AI governance, and inherent flaws within the EU policy itself.