

國際問題研究

2024 年第 3 期（总第 221 期） 双月刊 2024 年 5 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- | | | |
|----|----------------------|---------|
| 1 | 和平共处五项原则的国际法内涵与时代价值 | 黄惠康 白晓航 |
| 22 | 和平共处五项原则体现的亚洲智慧和当代使命 | 蓝建学 唐 晓 |

■ 国际关系

- | | | |
|-----|--------------------|-----|
| 38 | 新形势下的俄美关系走向 | 柳丰华 |
| 60 | 美菲特殊关系的回归：动因、影响及制约 | 刘阿明 |
| 82 | 美国对华关键矿产战略布局及其制约 | 惠春琳 |
| 95 | 澳大利亚深化与北约关系：动因与影响 | 沈予加 |
| 112 | 北约太空政策的调整及其影响 | 何奇松 |

Table of Contents

Connotation and Value of the Five Principles of Peaceful Coexistence in International Law under New Circumstances

HUANG Huikang & BAI Xiaohang

The Asian Wisdom and Contemporary Mission of the Five Principles of Peaceful Coexistence

LAN Jianxue & TANG Xiao

The Future Trajectory of Russia-US Relations under New Circumstances

LIU Fenghua

The Return of the US-Philippines Special Relationship: Motivations, Implications and Constraints

LIU Aming

International Strategic Layout of US Critical Minerals and Its Impact on China

HUI Chunlin

Australia's Deepening Relations with NATO: Motivations and Impacts

SHEN Yujia

Adjustments of NATO's Space Policy and Its Implications

HE Qisong

Abstracts

和平共处五项原则的 国际法内涵与时代价值

□ 黄惠康 白晓航*

〔提 要〕70 年前和平共处五项原则的提出是国际关系史和国际法发展史上的重大创举。这五项原则作为新中国向国际社会贡献的首份公共产品具有丰富国际法内涵，不仅同《联合国宪章》宗旨原则高度契合，也极大丰富、发展了国际法基本原则，成为国际法基本原则和国际关系基本准则的重要组成。新形势下弘扬和平共处五项原则，是中国一以贯之坚持独立自主和平外交政策的必然要求、统筹推进国内法治和涉外法治的应有之义，更是各国携手应对全球挑战的解题思路。应以 70 周年纪念为契机，在和平共处五项原则指导下，倡导平等有序的世界多极化、推动普惠包容的经济全球化、促进文明包容互鉴、推进国际关系民主化法治化，同心构建人类命运共同体。

〔关 键 词〕和平共处五项原则、国际法、国际秩序、全球治理

〔作者简介〕黄惠康，武汉大学国际法治研究院特聘教授

外交部国际法咨询委员会主任委员

白晓航，武汉大学国际法研究所博士研究生

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 3 期 0001-21

* 白晓航为本文的通讯作者。

2024 年是由中国首倡的互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则（以下简称“五项原则”）诞生 70 周年。在百年未有之大变局加速演进背景下，探究五项原则的国际法内涵及时代价值，探讨其精神内核的实践路径，有助于巩固提升我国国际法话语权、以负责任大国姿态厉行国际法治，同时也是坚持真正的多边主义、推动构建人类命运共同体的应有之义。

一、和平共处五项原则的提出和确立

（一）历史渊源

70 年前，五项原则的提出是时代因应与现实需要。从国内看，五项原则的提出是新中国妥处周边关系、突破西方封锁围堵的时代因应。1949 年，新中国以主权、独立、平等国家的崭新姿态登上国际舞台。作为新生社会主义国家和世界上边界线最长、邻国最多、边界情况最为复杂的国家，如何同周边国家妥善处理边界、华侨国籍等历史遗留问题，建立并保持睦邻友好关系，为国内经济建设创造和平稳定的周边环境是中国外交面临的首要任务。

与此同时，五项原则的提出也是突破西方国家对新中国政治孤立、经济封锁的现实需要。新中国成立后，由于以美国为首的西方势力的全方位封锁，外部环境十分恶劣。新生的共和国亟须团结一切和平力量，争取国际支持。但是，一些西方国家和刚刚取得独立的广大亚非拉国家与中国的政治社会制度不尽相同。以什么样的准则去突破意识形态束缚和两个阵营的界限同各国开展国际交往，是中国外交面临的另一棘手课题。

从国际看，五项原则的提出是新兴国家追求独立自主、发展民族经济的历史必然。在第二次世界大战后兴起的非殖民化运动中，亚非拉民族独立解放事业蓬勃发展，一批新兴国家摆脱长期殖民主义的侵略和压迫，取得了民族独立。然而，帝国主义、殖民主义并不甘心退出历史舞台，“强权即公理”

仍甚嚣尘上,称霸世界的图谋和行为远未绝迹。^[1] 这些新兴国家最紧迫的任务,就是捍卫来之不易的国家独立和主权,建立平等的国家间关系,争取和平的国际环境。

正是因应新中国改善周边和国际环境的历史需要,顺应广大亚非拉新兴国家捍卫和平、追求独立、反对干涉与侵略的普遍诉求,五项原则应运而生。

（二）确立经纬

五项原则根植于中华优秀传统文化,于新中国成立前后初具雏形,^[2] 并随着中国外交实践发展最终确立、日臻完善。1953年12月,中国、印度就解决中国西藏地方同印度关系问题进行谈判。在周恩来总理接见印方代表时,五项原则第一次作为国际关系的系列指导原则被完整提出。^[3] 随后签订的《中印关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》中,五项原则首次以国际条约形式固定下来。1954年6月周恩来总理访问缅甸时,同缅甸总理吴努发表了《中缅两国总理联合声明》,宣布五项原则是指导两国之间关系的原则。1955年4月召开的万隆会议上,五项原则得到与会各国的普遍支持,被写入会议成果文件。^[4] 1975年1月,第四届全国人大第一次会议通过了修改后的宪法,首次在国家根本大法中写入五项原则。

五项原则的措辞从最初提出到最终确立,历经两度修改完善。其最初表

[1] 刘华秋:《和平共处五项原则永放光芒——纪念和平共处五项原则发表50周年》,《求是》2004年第13期,第9页。

[2] 新中国成立前,和平共处五项原则的主要内容已蓄势待发、呼之欲出。毛泽东主席早在1945年4月向中共七大作政治报告时便指出:“中国共产党外交政策的基本原则,是在彻底打倒日本侵略者,保持世界和平,互相尊重国家的独立和平等地位,互相增进国家和人民的利益及友谊这些基础上,同各国建立并巩固邦交。”新中国成立之际,和平共处五项原则的核心理念在《中国人民政治协商会议共同纲领》以及《中华人民共和国中央人民政府公告》中得到确认。

[3] 《和平共处五项原则的诞生过程》,外交部网站, http://newyork.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/zt2004_675921/hpgcwxyzgjyth_675945/200406/t20040611_7964594.shtml。

[4] 《亚非会议最后公报》,外交部网站,1955年4月24日, http://svideo.mfa.gov.cn/zyxw/200504/t20050415_284634.shtml。

述为：互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠、和平共处。几经斟酌，五项原则最终被确定为：“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处”。1978 年宪法对此予以确认，并沿用至今。^[1]

在五项原则指导下，新中国同印度、缅甸等周边邻国妥善处理历史遗留问题、发展睦邻友好关系，同亚非拉新兴国家深化了解和信任，也于 20 世纪 70 年代后同意大利、奥地利、比利时等西方国家正式建交，^[2] 为新中国巩固主权独立、开展社会主义经济建设争取了时间、拓展了空间。此外，五项原则体现了新型国际关系中的主权、平等、互利及和平的思想，同霸权主义和强权政治针锋相对，是新兴独立国家建立新型国际关系的宣言书。^[3] 它为相同及不同社会制度的国家间建立和发展正常外交关系提供了有益镜鉴，得到越来越多国家、国际组织和国际会议的承认和接受，为推动建立公正合理的国际政治经济新秩序奠定了思想基础。

二、和平共处五项原则的国际法意涵

作为新中国的基本外交政策和向国际社会贡献的首份公共产品，五项原

[1] 和平共处五项原则在 1954 年正式载入中印《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》时，时任外交部顾问、著名国际法学家周鲠生先生建议，并经周恩来总理同意，将第四项原则“平等互惠”修改为“平等互利”。因为国家之间相互给予互惠，一般都要经过各方协商同意，不能认为是普遍适用的原则，改为“互利”，在法律上比较确切。后来这五项原则正式载入了 1954 年 6 月中印、中缅联合声明。此后，周鲠生先生仍在不断琢磨，觉得第一项原则“互相尊重领土主权”的提法还不十分妥善，因为只提“领土”，很可能被理解为现在实际控制的领土，而把“领土”和“主权”合成一个词，很可能被理解为“领土”是“主权”的形容词，也不妥当。因此，周鲠生建议，把第一项原则改为“互相尊重主权和领土完整”。1955 年 4 月，周恩来总理在万隆会议提到和平共处五项原则时，使用了新的提法。1954 年 10 月 12 日签署的《中华人民共和国政府和苏维埃社会主义共和国联盟政府联合宣言》首次体现了这个改动。

[2] 在中国同各国签署的建立外交关系的联合公报中，和平共处五项原则各项内容都得到了强调和重申，双方承诺基于和平共处五项原则互相承认并建立外交关系。

[3] 刘华秋：《和平共处五项原则永放光芒——纪念和平共处五项原则发表 50 周年》。

则“为推动建立公正合理的新型国际关系作出了历史性贡献”，^[1] 丰富发展了《联合国宪章》宗旨原则，成为一项重要国际法基本原则和国际关系基本准则。

（一）与《联合国宪章》高度契合

“互相尊重主权和领土完整”是五项原则的首要原则和根本要求。“主权原则是国际法最重要的原则，也是一切国家生存、独立和发达的法律保障。尊重他国主权是一切国家应承担的义务，也就是和平相处的一个必要条件。”^[2] 国家主权原则早在 1648 年《威斯特伐利亚和约》中就被提出。但长久以来，传统国际法仅在所谓“文明国家”间适用。直到 1945 年《联合国宪章》的订立，平等适用于国际社会全体成员的现代国际法才得以确立，广大亚非拉国家从国际法的“适用客体”转变为“使用主体”。互相尊重主权和领土完整原则与《联合国宪章》“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系”“增强普遍和平”宗旨，以及第二条中“各会员国主权平等”“不得侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”高度契合，要求各国相互尊重彼此主权、安全和核心利益，尊重彼此在国际法限度内维护国家统一和领土完整的天然权利，尊重彼此自主选择的社会制度、意识形态和发展道路。

“互不侵犯”是五项原则的重要组成部分，是互相尊重主权和领土完整原则的内在要求。“领土完整不可侵犯是尊重国家主权的具体的一面。”^[3] 传统国际法承认战争是国家推行其政策的工具，但随着现代国际法的确立，国家的所谓“诉诸战争权”逐步被限制、废止。《联合国宪章》明确：“欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”，联合国“保证非为公共利益，不得使用武力”；第二条还禁止各会员国在其国际关系上使用威胁或武力。“主权观念并不妨碍国家自愿地在平等、互利的基础上对他国承担某些义务，

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则、建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 6 月 29 日，第 2 版。

[2] 周鲠生：《从国际法论和平共处的原则》，《法学研究》1955 年第 6 期，第 39 页。

[3] 同上。

因而对自己的主权的运用有所限制。”^[1] 互不侵犯原则与禁止使用武力或以武力相威胁、和平解决国际争端等国际法基本原则紧密相连，本质上是为实现国际社会的和平与安全而为各国主权设定的边界，要求各国在国际关系中友好相处、彼此克制，以和平手段解决国际争端，构成实现国际社会和平与安全的重要前提。

“互不干涉内政”与互不侵犯原则相互补充，也是互相尊重主权和领土完整原则的应有之义。“干涉他国的内政就是不尊重他国主权。”^[2] 一国独立行使主权，必然意味着不受他国或国际组织干涉、独立自主地处理其对外事务。《联合国宪章》第二条第七项明确：“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”，为联合国和各会员国的管辖权进行划分。尽管宪章未直接规定会员国间不得干涉彼此内政的国际义务，根据联合国大会协商一致通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》（简称《国际法原则宣言》），“依照宪章不干涉任何国家国内管辖事件之义务”也要求会员国不得干涉彼此内政。^[3] 互不干涉原则，意味着任何国家都有自主地选择本国的政治、经济、文化和社会制度的权利，任何其他外部势力不得以任何方式或任何借口直接、间接干预他国的国内事务或外交政策，更不得组织、协助、煽动、资助、鼓动或容许目的在于以暴力推翻另一国政权的颠覆、恐怖或武装活动。

“平等互利”是主权平等在经济领域的直接体现，是建立实质公平的经济交往关系的必然结果。“平等互利也是增进和平共处的重要条件。平等原则同主权原则是不可分的。互利与平等也是相关联的。在国家交往上，互利

[1] 周鲠生：《从国际法论和平共处的原则》，《法学研究》1955 年第 6 期，第 39 页。

[2] 同上，第 40 页。

[3] 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》对多项重要国际法原则进行重申和解释，规定“深信各国严格遵守不干涉任何他国事务之义务，为确保各国彼此和睦相处之一主要条件，因任何形式之干涉行为，不但违反宪章之精神与文字，抑且引致威胁国际和平及安全之情势之造成”，进而确认了《联合国宪章》所规定的“不干涉原则”既包含了联合国不得干涉各会员国内政之意，又禁止各会员国间干涉彼此的內政。

才是真正的平等。”^[1] 平等理念在《联合国宪章》中多次出现，国家平等、人民平等、各国国民平等贯穿于宪章始终。如宪章序言宣示，“我联合国人民同兹决心……重申基本人权，人格尊严与价值，以及男女与大小各国平等权利之信念”，以及第二条第一项规定“本组织系基于各会员国主权平等之原则”。平等互利原则要求建立实质平等的国际经济秩序，保护各国基于自愿开展自由投资和公平贸易，免受他国经济压迫，最终实现双赢、多赢、共赢。

“和平共处”是维护世界和平、促进共同发展的必要条件，是国际法治的根本追求。维护国际和平与安全是联合国的首要宗旨。如《联合国宪章》序言宣布联合国人民“欲免后世再遭今代人类两度历惨不堪言之战祸”，决心“集中力量，以维持国际和平与安全”，“彼此以善邻之道，和睦相处”；第一条第一项规定，为“维持国际和平与安全”，联合国“采取有效集体办法、以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏”；第二条第三项规定，“各会员国应以和平方法解决其国际争端，俾免危及国际和平、安全及正义”。

此外，国际合作也是现代国际法的一项基本原则，宪章在多处明确了国际合作的法律地位和重要意义：宪章序言规定，各会员国“应当同心协力”确保各项宗旨的实现，联合国应“促成国际合作”；第二条指出，各会员国对“联合国依宪章而采取的行动”负有“尽力予以协助”义务。和平共处原则倡导国家间友好合作，与国际合作原则、善意履行国际义务原则、和平解决国际争端等国际法原则密切相关，兼容并包地将上述原则合并集成为和平共处这一理念和最高价值，概括性描述了新型国家间关系的最本质特征。

（二）对国际法基本原则的创造发展

五项原则“很大程度上是对体现于《联合国宪章》之中国际法基本原则的重申”，^[2] “生动反映《联合国宪章》宗旨原则，并赋予这些宗旨和原则

[1] 周鲠生：《从国际法论和平共处的原则》，第41页。

[2] 王铁崖：《国际法》，法律出版社1995年版，第86页。

以可见、可行、可依循的内涵”。^[1]同时，五项原则又并非对已有国际法基本原则的简单重复，它受到宪章原则直接启发，又在此基础上对多项重要法律原则加以补充、阐发，体现了守正创新，为国际法律秩序朝着更加公正合理方向发展演进提供了丰富国家实践和宝贵法律确信。

从措辞上看，五项原则首创“主权和领土完整”和“平等互利”提法。“主权”和“领土完整”是《联合国宪章》反复强调的重要概念。主权和领土完整的内涵互有包含，但将领土完整独立出来与主权并列说明，充分反映新兴国家追求主权独立、保护领土完整不受侵犯的强烈渴盼，体现新兴国家对主权的珍视，为各国开展国际交往提供根本准则。此外，“平等”和“发展”理念也贯穿于《联合国宪章》始终，但将“平等”与“互利”并提是五项原则之首创。“平等理念加上互利理念就意味着新的层面：经济平等。”^[2]“国际法历史上，五项原则最早倡导‘互利’理念，可以说抓住了国际关系的实质，为加强国与国之间的相互合作提供了现实基础。”^[3]“平等”和“互利”并提，反映了亚非国家“在互利和互相尊重国家主权的基础上实行经济合作的普遍愿望”。^[4]

从内容上看，“互不干涉内政原则”确认《联合国宪章》中“不干涉原则”不仅划分了联合国与各会员国的各自管辖范围，也确立了各会员国间相互关系。宪章作为联合国这一最具普遍性和权威性政府间国际组织的章程，聚焦会员国与联合国关系问题。而联合国的职权来源于各成员的主权让渡，宪章中的“不干涉义务”自然更强调联合国应有限制地行使其职权。另一方面，

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则、建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》。

[2] 布特罗斯·加利：《五项原则与联合国——在和平共处五项原则国际研讨会上的讲话》，载中国国际问题研究所编：《论和平共处五项原则——纪念和平共处五项原则诞生50周年》（英文版），世界知识出版社2004年版，第349页。

[3] 李适时：《不断丰富和平共处五项原则的时代内涵——在“和平共处五项原则与国际法的发展”国际研讨会上的致辞》，载中国国际法学会编：《中国国际法年刊（2014）》，法律出版社2015年版，第11页。

[4] 《亚非会议最后公报》，外交部网站，1955年4月24日，http://svideo.mfa.gov.cn/zyxw/200504/t20050415_284634.shtml。

“《联合国宪章》条款暗含了不干涉原则”，^[1]“国家主权平等”“民族自决”等也必然要求各会员国在其主权范围内行使管辖权。五项原则明确了各国对彼此所负的不干涉义务。联合国大会 1965 年通过的《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》，回顾了万隆会议对不干涉原则的确认。如前所述，《国际法原则宣言》亦确认了不干涉原则的内涵。“互不干涉内政原则”为此提供了国家实践和法律确信。

从理念上看，五项原则“确认了各国的权利和义务的一致性和统一性”。^[2]《联合国宪章》中不乏“相互”“彼此”的理念，如序言部分明确要求各会员国“力行宽恕，彼此以善邻之道，和睦相处”；第四十九条指出各会员国应“彼此协作”，执行相关安理会决议；第七十三条第四项要求“各国彼此合作”，实现托管制度。相较于宪章，五项原则“包含 4 个‘互’字、1 个‘共’字，既代表了亚洲国家对国际关系的新期待，也体现了各国权利、义务、责任相统一的国际法治精神”^[3]。

从整体上看，五项原则简洁明了集中表达了国际关系基本原则，“构成一个相互联系、相辅相成、不可分割的整体”^[4]。“互相尊重主权和领土完整”是国家间开展正常外交关系的基础和前提；“互不侵犯”和“互不干涉内政”是互相尊重主权和领土完整的内在要求和有力保障；“平等互利”是尊重主权和领土完整在经济方面的体现，也是对“互不侵犯”和“互不干涉内政”的正面补充；“和平共处”是“互相尊重主权和领土完整”“互不侵犯”“互不干涉内政”和“平等互利”的最终目标。这五项原则相互联系、相互作用。“只有互相尊重主权和领土完整，和平才有保障”；“如果各国保证互不侵犯，就可以在各国的关系中创造和平共处的条件”；“如果各国保证互不干涉内

[1] 联合国文件 A/PV. /1408，第 41 页。

[2] 习近平：《弘扬和平共处五项原则、建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》。

[3] 同上。

[4] 同上。

政，各国人民就有可能按照他们自己的意志选择他们自己的政治制度和生活方式”。^[1]

（三）对国际法基本原则的丰富充实

如周鲠生先生所言：“1955 年《亚非会议最后公报》‘十项原则’是五项原则的引申和发展；1970 年联合国大会《国际法原则宣言》是从 1957 年大会对《一个关于和平共处的宣言》、1961 年《关于各国间和平共处的国际法原则》议题的审议发展而来；1974 年联合国大会《各国经济权利义务宪章》前五项原则直接抄用五项原则。”^[2]“五项原则为当今世界一系列国际组织和国际文件所采纳，得到国际社会广泛赞同和遵守。”^[3]可以说，“它们（和平共处五项原则）构成国际法的基本原则”^[4]，由中国的一项外交方针政策上升为国际关系基本准则和国际法基本原则，成为“新的国际秩序形成的基石”^[5]。

1954 年《日内瓦会议最后宣言》和 1955 年万隆会议通过的十项原则，很大程度上体现五项原则。周恩来总理在 1955 年 5 月就亚非会议向全国人大常委会所作的报告中说明：“（亚非会议）这十项原则中关于‘尊重一切国家的主权和领土完整’‘不以侵略行为或侵略威胁，或使用武力来侵犯任何国家的领土完整或政治独立’‘不干预或干涉他国内政’‘承认一切种族的平等、承认一切大小国家的平等’‘促进相互的利益和合作’五项原则同和平共处的五项原则中关于‘互相尊重领土主权’‘互不侵犯’‘互不干涉内政’‘平等互利’四项原则是完全相同的。”^[6]

[1] 周恩来：《在亚非全体会议上的发言》，外交部网站，1955 年 4 月 19 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/200504/t20050415_284645.shtml。

[2] 周鲠生：《从国际法论和平共处的原则》，第 38 页。

[3] 习近平：《弘扬和平共处五项原则、建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》。

[4] 王铁崖：《国际法》，第 42 页。

[5] 中国国际法学会编：《中国国际法年刊（1995）》，法律出版社 2016 年版，第 7 页。

[6] 周鲠生：《从国际法论和平共处的原则》，第 38 页。

1957年，联合国大会在苏联提议下审议“关于国家间和平共处的宣言”。苏联认为，“许多国家基于下列原则开展关系：互相尊重领土完整和主权，互不侵犯，互不以经济、政治或意识形态的理由干涉内政，平等互利，和平共处”，“将上述原则推广适用于国际社会全体成员对于缓解国际紧张局势、扩大国际合作具有重要意义”。^[1]随后，大会通过第1236号关于《各国之间和平善邻关系》的决议。尽管由于美西方国家阻挠，决议名称未使用“和平共处”表述，但其内容直接反映五项原则具体要求，在措辞上与五项原则高度相似。决议指出，为发展各国间和平善邻关系，有必要在与宪章相一致的前提下，互相尊重，互利，互不侵犯，尊重彼此之主权、平等、领土完整及不干涉彼此内政。

联合国大会第六委员会自1961年起审议“关于各国和平共处的国际法原则”。经过漫长审议，大会于1970年通过了第2625号决议，即《国际法原则宣言》。宣言列举了七项国际法基本原则，包括“避免为侵略任何国家领土完整或政治独立之目的或以与联合国宗旨不符之任何其他方式使用威胁或武力之原则”“以和平方法解决其国际争端避免危及国际和平、安全及正义之原则”“各国主权平等之原则”等。

1974年联合国大会第六届特别会议通过的《建立新的国际经济秩序宣言》也与五项原则高度一致：“新的国际经济秩序应当建立在充分尊重下列各项原则的基础上：（a）各国主权平等，所有人民自决，不得使用武力夺取领土，领土完整，不干涉他国内政……”

同年，联合国大会还审议通过第3281号决议，即《各国经济权利和义务宪章》。该宪章规定，国家间发展经济关系应遵循一系列“国际经济关系基本原则”，其前六项为：“（a）各国的主权、领土完整和政治独立；（b）所有国家主权平等；（c）互不侵犯；（d）互不干涉；（e）公平互利；（f）和平共处”。

[1] *The Yearbook of the United Nations*, United Nations, 1957, pp.105-109.

“所谓国际法基本原则，不是个别领域的具体原则，而是那些被各国公认的、具有普遍意义的、适用于国际法一切效力范围的、构成国际法基础的法律原则。”^[1]同时，“只有反映国际社会现实，喊出大多数国家的心声，对解决各国面临的国内和国际多重挑战具有针对性，符合国际关系发展规律和趋势的国际法基本原则的概念、主张和提法才能够获得认同和共鸣，并在取得共识的基础上产生法律效力和影响。”^[2]五项原则旨在为各国发展国际关系提供基本准则，且适用于社会制度相同甚至不同的国家间关系，具有普遍适用性。从国际实践看，五项原则不仅是中国建立外交关系的基本方针，在中国同 183 个国家的建交文件中得到确认，得到绝大多数国家的广泛遵循，也被多份国际法律文件重申，构成国际法基本原则和国际关系基本准则的一部分。

三、践行和平共处五项原则的时代价值

2024 年是新中国成立 75 周年，也是和平共处五项原则提出 70 周年。70 余年间，中国经历了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，中国特色大国外交进入可以更有作为的新阶段。在新的时代背景下持续践行五项原则，不仅是一以贯之坚持独立自主的和平外交政策的必然要求，也是统筹推进国内法治和涉外法治的应有之义，更是国际社会携手应对全球挑战的现实路径。

（一）中国一以贯之赓续独立自主和平外交政策的必然要求

“和平发展不是权宜之计，更不是外交辞令，而是中国从历史、现实和未来的深刻思考中作出的战略抉择。”^[3]“中国始终是和平共处五项原则的

[1] 王铁崖：《国际法》，第 34 页。

[2] 柳华文：《和平共处五项原则与国际秩序的中国主张》，《群言》2014 年第 8 期，第 21 页。

[3] 王毅：《建设一个更加安全的世界——在第 59 届慕尼黑安全会议中国专场上的主旨讲话》，外交部网站，2023 年 2 月 18 日，https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zyjh_674906/202302/t20230218_11027033.shtml。

忠实践行者”^[1]，身体力行地证明“五项原则是一个长期方针，不是为了临时应付的”^[2]。自1954年五项原则提出后，中国历代领导集体矢志不渝地奉行五项原则开展对外交往，并持续充实其内涵、丰富其实践。

1974年4月，联合国大会召开第六届特别会议，中国代表团团长邓小平系统阐述中国独立自主和平外交政策以及建立公正、平等、合理的国际经济新秩序主张，强调“国家之间的政治和经济关系都应当建立在互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则的基础上”^[3]。1988年底，邓小平同志审时度势，首倡以五项原则为基础建立国际政治新秩序。他特别强调：“处理国与国之间的关系，和平共处五项原则是最好的方式。其他方式，如‘大家庭’方式，‘集团政治’方式，‘势力范围’方式，都会带来矛盾，激化国际局势。总结国际关系的实践，最具有强大生命力的就是和平共处五项原则。”^[4]以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体对五项原则进一步阐发，提出“与邻为善，以邻为伴”周边外交思想，倡导世界各种文明和社会制度在求同存异中共同发展。^[5]进入新世纪，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出中国将始终不渝走和平发展道路，同时还倡导，五项原则体现了各国追求建立的公正合理的国际新秩序的本质特征，应成为指导建立国际政治经济新秩序的法律基础。^[6]

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央为五项原则的发展注入

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则、建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》。

[2] 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社1994年版，第186页。

[3] 邓小平：《邓小平团长在联合国大会第六届特别会议上的发言》，人民出版社1974年版，第9页。

[4] 邓小平：《邓小平文选》第三卷，人民出版社2001年版，第96页。

[5] 江泽民：《让我们共同缔造一个更美好的世界——在联合国成立50周年特别纪念会议上的讲话》，《人民日报》1995年10月25日，第2版；江泽民：《在联合国千年首脑会议上的讲话》，《人民日报》2000年9月7日，第2版。

[6] 胡锦涛：《努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界——在联合国成立60周年首脑会议上的讲话》，《人民日报》2005年9月16日，第2版。

新鲜血液。面对“世界怎么了、我们怎么办”时代之问，习近平总书记站在历史高度，把握时代脉搏，面向人类未来，强调和平、发展、公平、正义、民主、自由，是全人类的共同价值；倡导构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。“中国作为负责任大国，将始终保持大政方针的连续性和稳定性，坚定做动荡世界中的稳定力量。”^[1] 因此，始终不渝信守五项原则精神内核，是中国一以贯之践行独立自主和平外交政策的必然要求。

（二）新时代中国统筹推进国内法治和涉外法治的应有之义

不论国际风云如何变幻，独立自主、爱好和平，始终是中国外交的两大本质特征和中国对外政策的两大基石。^[2] 从国内看，五项原则不仅是中国一以贯之的外交方针，也被写入宪法和《对外关系法》，成为一项国内法律原则。从国际看，五项原则不仅是国际关系基本准则，也构成现代国际法重要基本原则之一，构成国际法渊源。持续奉行五项原则，是中国践行依法治国、统筹推进国内法治和涉外法治的必然要求。

推进法治中国建设的重要方面。1949 年《共同纲领》和新中国第一部宪法将维护世界和平作为努力的方向和目标。^[3] 现行宪法也明确规定：“中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略，发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命

[1] 王毅：《坚定做动荡世界中的稳定力量——在第 60 届慕尼黑安全会议中国专场上的主旨讲话》，外交部网站，2024 年 2 月 17 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202402/t20240217_11246036.shtml。

[2] 杨洁篪：《以习近平外交思想为指导 深入推进新时代对外工作》，《求是》2018 年第 15 期，第 3-6 页；《王毅国务委员兼外长就 2021 年国际形势和外交工作接受新华社和中央广播电视总台联合采访》，外交部网站，2021 年 12 月 30 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202112/t20211230_10477288.shtml；王毅：《矢志民族复兴，胸怀人类命运 奋进中国特色大国外交新征程》，《求是》2023 年第 1 期，第 25-32 页。

[3] 刘劲松：《辉煌七十年，奋进新时代，开启中国特色大国外交新征程——新中国外交 70 年：回顾与展望》，外交部网站，2019 年 9 月 23 日，http://newyork.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zjzg_673183/zcyjs_673189/jbzc_673191/201909/t20190925_7597294.shtml。

运共同体。”

2023年6月28日，十四届全国人大常委会第三次会议审议通过《对外关系法》。作为我国首部基础性、纲领性、综合性对外关系法律，该法明确我国发展对外关系的基本原则，其中就包括五项原则。^[1]这部法律将我国对外工作长期坚持的大政方针、成熟稳定的外交理念和实践以法律形式固定下来，为发展对外关系提供了基本遵循。^[2]

推动国际法治实现的必要举措。中国坚定推动国际关系民主化法治化，主张世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系；只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序；只有一套规则，就是以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。如前所述，五项原则与《联合国宪章》高度契合，集中体现主权、正义、民主、法治价值观，已构成一项重要的国际关系基本准则和国际法基本原则。持续奉行五项原则，“不仅是因为五项原则已经载入宪法，更主要的是因为和平共处五项原则被视为国际法的一部”^[3]。

坚持五项原则的核心价值观，对建设国际法治具有重要指导意义。^[4]平等的主权观、包容的和平观、合作的共赢观、法治的正义观，构成实现国际法治的重要基础，缺一不可。中国坚持真正的多边主义，维护以国际法为基础的国际秩序，坚定做国际法治的倡导者、维护者和践行者，就必然要继续遵行五项原则的各项要求。

（三）国际社会共克时艰应对挑战的现实需要

当前国际安全形势严峻复杂，世界经济复苏乏力迟缓，全球秩序面临诸

[1] 《中华人民共和国对外关系法》第四条规定：“中华人民共和国坚持独立自主的和平外交政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则。”

[2] 黄惠康：《中国对外关系立法的里程碑——论中国首部〈对外关系法〉应运而生的时代背景、重大意义、系统集成和守正创新》，《武大国际法评论》2023年第4期，第14页。

[3] 何志鹏：《国际关系的现实主义纬度——和平共处五项原则的立场探究》，《吉林大学社会科学学报》2014年第6期，第130页。

[4] 刘振民：《建设国际法治的基础》，《人民日报》2014年6月10日，第23版。

多挑战。然而,国际社会并不缺少规则,而是缺乏对规则的遵守;并不缺少旗帜,而是缺乏对旗帜的敬畏之心。当务之急是,各方都应放弃本国利益优先的“小道理”,服从和遵守《联合国宪章》宗旨和原则的“大道理”。^[1]“五项原则的宣布是中华人民共和国成立后对国际法的发展作出的主要贡献之一”^[2],而且时至今日仍具有极强的时代价值。继续践行五项原则,是各国携手应对全球挑战的现实需要。

其一,互相尊重主权和领土完整原则是国际法的基础和维护国际关系稳定的基石。^[3]“主权原则是当代国际秩序的基石,各国都应切实遵守,言行一致,不能选择性适用,更不能搞双重标准。”^[4]然而,霸权主义和强权政治仍未销声匿迹,捍卫主权和领土完整仍是各国重要关切。

一些国家蓄意强化“人权”而弱化主权概念,宣称“人权至上”“人权高于主权”“主权有限”“主权已死”;图谋突破主权限制,“人道主义干涉”“消除有罪不罚”等西方价值观主张暗流涌动;以“民主”“自由”之名鼓吹“民族自决”,危害他国主权和领土完整;强调自身权利而漠视他国权利,对国际法采取实用主义的“双重标准”,合则用不合则弃;以“预防性自卫”为本国开展的非法军事行动正名,却又忽视他国的合理安全关切。

其二,互不侵犯原则是国际和平与安全的根本保障。^[5]和平与安全是发展与繁荣的根本前提。妥善化解分歧、和平解决争端,不使用武力或以武力相威胁,是维护国际和平与安全的必然要求。近年来,局部战争和地区冲突

[1] 王毅:《建设一个更加安全的世界——在第59届慕尼黑安全会议中国专场上的主旨讲话》。

[2] 邓正来:《王铁崖文选》,中国政法大学出版社2003年版,第263页。

[3] 中华人民共和国外交部条约法律司编著:《中国国际法实践案例选编》,世界知识出版社2018年版,第132页;《“和平共处五项原则与国际法的发展”国际研讨会主席总结文件》,外交部网站,2014年5月27日,http://russiaembassy.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zl_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/hpgc_675103/201405/t20140528_9282635.shtml。

[4] 王毅:《建设一个更加安全的世界——在第59届慕尼黑安全会议中国专场上的主旨讲话》。

[5] 中华人民共和国外交部条约法律司编著:《中国国际法实践案例选编》,第133页;《“和平共处五项原则与国际法的发展”国际研讨会主席总结文件》。

连绵不断，互不侵犯原则远未得到严格遵循。

一些国家扩大解释适用武力自卫规则，试图将非法动武行径美化为“人道主义干预”“保护人权”“反恐”，直接损害他国领土完整；毫无底线、不计后果地侵犯他国驻外机构，无视驻在国主权；打造各种“小多边”安全机制，人为制造割裂，渲染阵营对抗，拉拢甚至胁迫他国选边站队，阻碍国际社会追求和平的政治努力；强推“航行自由行动”，扰乱地区稳定。

其三，互不干涉内政原则是确保国家独立自主、抵御霸权主义和强权政治的坚强屏障。^[1] 随着国际和平与安全的外延扩大，国际社会共同利益的内涵不断扩充。但是国际社会日益扩大的共同利益不应成为突破主权界限、干涉内政的借口，在本质上属于任何国家国内管辖之事容不得任何外部势力半点干涉。^[2] 遗憾的是，干涉行径屡见不鲜，甚至变本加厉、花样翻新。

一些国家打着“人权”“民主”旗号插手他国内政，充当“世界警察”和“世界法官”；滥用其在经济金融或技术领域的支配地位，滥施“长臂管辖”和单边制裁，或将本国立场包装成国际标准；通过制裁、施压等方式操纵国际刑事法院，干涉国际司法。可以说，对他国内政的干涉，已从政治施压、经济制裁、武力干涉，发展到通过国际司法机制追究行为人的刑事责任。^[3]

其四，平等互利原则是国家间进行交往、开展合作的行为准则。^[4] 公平

[1] 中华人民共和国外交部条约法律司编著：《中国国际法实践案例选编》，第133页；《“和平共处五项原则与国际法的发展”国际研讨会主席总结文件》。

[2] 关于何为“内政”，《国际联盟盟约》和《联合国宪章》均有涉及。前者规定，“内政”是指“按照国际法纯属该国内管辖之事件”；后者规定，“内政”是“在本质上属于任何国家国内管辖之事”。此外，《牛津法律大词典》认为，“内政是对特定领土及其领土之上对居民具有管辖权，并且对领土有法律上独立的统治权、行政管理权和控制权”。近年来，随着国际共同利益的扩大，“内政”的内涵逐步限缩。例如，在一国不愿或不能打击其境内恐怖组织情况下，国际社会可以出于保护人权、反恐的目的，动武打击该国境内的恐怖组织。实践中，对于当今时代背景下何为“国内管辖之事”，各国存在不同理解，且尚无具有法律拘束力的国际条约对此进行详尽阐释。

[3] 黄惠康：《当前中美外交博弈中的若干法律问题》，《国际法学刊》2020年第3期，第10页。

[4] 中华人民共和国外交部条约法律司编著：《中国国际法实践案例选编》，第133页；《“和平共处五项原则与国际法的发展”国际研讨会主席总结文件》。

合理的国际经济秩序要求各国不论采取何种社会和政治制度、不论秉持何种意识形态，也不论大小、强弱与贫富，都以平等自愿为基础开展经济交往，其必然结果是互利共赢。然而，零和博弈的旧理念尚未消亡，各国权利平等、机会平等、规则平等尚未实现。

一些国家顽固推行霸权主义、单边主义、保护主义，把世界经济政治化、工具化、武器化，助长逆全球化势头；^[1] 试图利用经济霸权地位操控世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行等国际经济协调机构，借国际援助将不平等政治经济条款强加于他国，实施经济剥削；为扶持本国产业频频扰乱正常的国际经济秩序，将经贸问题政治化、泛安全化，以“去风险”为名构筑“小院高墙”；阻挠世贸组织上诉机构新法官遴选，阻碍贸易争端妥善解决。

其五，和平共处原则是维护国际秩序稳定的必要条件。^[2] “和平犹如阳光和空气，是人类赖以生存和发展的基本要素，是全世界人民的殷切期盼。”^[3] 遗憾的是，和平共处是尚处于“应然”层面的美好愿景。伪多边、真单边的“以规则为基础的国际秩序”甚嚣尘上，公认的国际法遭到破坏甚至篡改，以联合国为核心的国际体系遭受侵蚀。

一些国家抱持冷战思维，逆全球化而动，破坏经贸、气候变化、人权、军控等领域来之不易的国际共识；组建各种政治、经济、军事小团体，以多边之名行单边之实，排斥异己、拉帮结伙，严重阻碍国际合作；频频滥用作为和平解决国际争端的仲裁、调解、国际司法等方式；对于本国非当事方的冲突，不但没有劝和促谈反倒拱火牟利，对于本国为当事方的争端，没有克制协商反倒激化矛盾。

[1] 王毅：《谱写人类发展进步新篇章——谈习近平主席主持金砖国家领导人第十四次会晤和全球发展高层对话会》，外交部网站，2022 年 6 月 25 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/202206/t20220625_10709846.shtml。

[2] 中华人民共和国外交部条约法律司编著：《中国国际法实践案例选编》，第 134 页；《“和平共处五项原则与国际法的发展”国际研讨会主席总结文件》。

[3] 王毅：《谱写人类发展进步新篇章——谈习近平主席主持金砖国家领导人第十四次会晤和全球发展高层对话会》。

四、新形势下弘扬和平共处五项原则的实践路径

当前，世界进入新的动荡变革期。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]然而，“无论问题多么复杂，都不应放弃对话协商；无论争端如何尖锐，都应坚持政治解决；无论局势多么困难，都要给和平一个机会”^[2]。在新形势下持续倡导和坚持五项原则，是各国携手应对全球挑战的现实路径。

要以相互尊重为前提，倡导平等有序的世界多极化。主权平等仍是最重要的国际法基本原则，各国应彼此尊重。平等的多极化意味着各国不分大小、强弱在法律上均为平等主体，权利平等、机会平等、规则平等，在多极化进程中平等参与、享受权利、发挥作用。有序的多极化意味着共同恪守《联合国宪章》宗旨原则，共同坚持普遍认同的国际关系基本准则，在全球治理进程中彼此合作。^[3]

要以合作共赢为追求，推动普惠包容的经济全球化。人类是休戚与共的命运共同体，合作共赢应成为国际关系基本遵循。要树立双赢、多赢、共赢的新理念，摒弃你输我赢、赢者通吃的旧思维，坚持正确义利观，维护好公平合理的国际经济秩序。普惠的全球化，意味着妥善解决资源全球配置带来的国家间和各国内部发展失衡问题，让经济社会发展的成果惠及各国人民；

[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》，中国政府网，2022年10月16日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm?eqid=de99aec4000f3be6000000036476fb61。

[2] 王毅：《建设一个更加安全的世界——在第59届慕尼黑安全会议中国专场上的主旨讲话》。

[3] 《中共中央政治局委员、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》，外交部网站，2024年3月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202403/t20240307_11255225.shtml。

包容的全球化,意味着支持各国基于国情自主选择的发展模式,不搞损人利己,甚至损人不利己的单边主义、保护主义,反对各种形式逆全球化。

要以和平共处为目标,支持文明的包容互鉴。人类文明多样性是世界基本特征,不同文明交流互鉴是推动人类进步的重要动力。^[1]不仅要尊重不同历史和国情孕育出的不同文明,也要携手推动不同文明在交流中彼此借鉴融合,坚持弘扬平等、互鉴、对话、包容的文明观。共同反对“文明冲突论”“文明优劣论”,反对排斥打压异己、输出“民主”“自由”价值理念加剧对抗,更反对将恐怖主义同特定民族宗教挂钩。

要以国际法治为依托,推进国际关系民主化法治化。国际法治是国际关系民主化的重要保障。要加强国际立法,以国际良法促进全球善治,保障各国平等地参与规则的制定,确保国际规则全面、均衡、公平体现各国的权利、义务和责任,平衡各国利益和国际社会共同利益。要公正国际司法,国际司法机构应秉持客观、公正立场,全面、准确、平等、统一解释和适用国际法规则,严格在国际社会授权范围内开展司法活动,避免越权、扩权。要深化执法司法合作,各国应在依据公认的国际法开展跨境追逃追赃,共同打击毒品犯罪、网络犯罪、恐怖犯罪等,反对以打击犯罪为借口侵犯他国主权行径。

要以真正的多边主义为旗帜,携手构建人类命运共同体。实践表明,命运与共、休戚相关是当今世界的最大现实,同舟共济、合作共赢是应对挑战的必由之路。倡导并践行真正的多边主义是五项原则精神的新时代版本,应当切实秉持多边理念、维护多边原则、体现多边实效,抵制形形色色的伪多边主义。各国要坚定维护联合国权威,旗帜鲜明地反对以多边主义为幌子搞封闭的集团政治,将少数国家的“家法帮规”强加于人;坚定维护以《联合国宪章》为基础的国际法,警惕霸权主义、殖民主义国际法残余对公认国际法的侵蚀,用统一适用的国际法来指导国际关系实践。

[1] 《携手构建人类命运共同体:中国的倡议与行动》,中国政府网,2023 年 9 月 26 日, https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906335.htm。

五项原则根植于中华优秀传统文化，孕育于新中国妥善处理周边关系、突破美西方封锁的时代需要，也顺应了第二次世界大战后新独立国家追求独立自主的普遍呼声，并随着中国外交和各国国际交往实践逐步成熟。时至今日，五项原则早已不仅是中国一以贯之的外交方针和中国等亚洲国家的政策主张，也成为指导中国开展对外关系的基本原则和重要国际法基本原则、国际关系基本准则。当今世界，百年变局纵深演进，以国际法为基础的国际秩序和以联合国为核心的国际体系受到严重冲击。70年前，五项原则为推动建立公正合理的新型国际关系作出了历史性贡献。70年后，五项原则历久弥新、仍具重要准则价值。持续弘扬五项原则，不仅是中国统筹推进国内法治和国际法治的应有之义，更是国际社会携手应对挑战的现实路径。以70周年纪念为契机，薪火相承，继往开来，深挖五项原则的时代内涵并持续弘扬其精神内核，以五项原则为指导为国际社会贡献更多中国智慧，助力实现真正的多边主义和国际社会良法善治，也是新时代中国特色大国外交的历史使命。

【责任编辑：宁国辉】

和平共处五项原则体现的 亚洲智慧和当代使命

□ 蓝建学 唐 晓

〔提 要〕和平共处五项原则的诞生有其深刻的思想渊源、丰富的实践基础和迫切的时代要求。发表 70 年来，和平共处五项原则有力推动了中国与周边邻国妥善解决历史遗留问题，指引了新中国同世界各国建立和发展外交关系，促进了亚洲乃至全世界的非殖民化运动，充实和丰富了《联合国宪章》的宗旨和原则，业已成为处理国际关系的基本准则。和平共处五项原则诞生于亚洲，是东方文明对国际关系理论与实践的创造性发展，体现了亚洲国家在处理国家间关系时坚持以和为贵、平衡兼顾、协商共识、秩序边界、和谐共生等独到智慧。在当今时代，和平共处五项原则依然展现出强大生命力，为推动构建人类命运共同体提供了重要基础和方法路径，捍卫着国家间交往的原则底线和正向价值，促进了“全球南方”的觉醒与团结，并为引导当前国际局势由乱及治指明了道路。新形势下，各国应坚守和平共处五项原则初心，不断丰富其内涵外延和时代使命，共同推动构建人类命运共同体，促进世界和平、安全与发展。

〔关 键 词〕和平共处五项原则、亚洲智慧、人类命运共同体

〔作者简介〕蓝建学，中国国际问题研究院亚太研究所所长、副研究员
唐 晓，中国国际问题研究院亚太研究所助理研究员

〔中图分类号〕D815.5

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 3 期 0022-16

2024年是和平共处五项原则发表70周年。经过70年岁月洗礼，和平共处五项原则历久弥新，展现出强大生命力，不仅为新时期推动构建人类命运共同体提供了原则性保障，也为破解当前变革动荡的国际乱局指明正确道路。和平共处五项原则发表70周年之际，我们有必要回顾、梳理其诞生的时空背景，充分评价其历史功绩，深刻剖析其蕴含的亚洲智慧与东方价值观；在百年未有之大变局下，坚守和平共处五项原则的初心，不断丰富其内涵与外延，充分释放其推动构建新型国际关系和人类命运共同体的独有价值，促进世界和平、安全与发展。

一、和平共处五项原则诞生的时空背景

和平共处五项原则缘起于20世纪50年代中印两国政府关于中国西藏地方和印度之间关系的谈判。1952年6月，根据新中国“打扫干净屋子再请客”的外交方针，周恩来总理向印度驻华大使潘尼迦（K. M. Panikkar）提出要协商重建新中国与新独立的印度在中国西藏地方的关系，印度总理尼赫鲁表示同意中方建议，随后两国成立代表团就此问题进行谈判。^[1]1953年12月，周恩来总理在会见印度政府代表团时提出：“新中国成立后就确定了处理中印两国关系的原则，那就是互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠和和平共处的原则。两个大国之间，特别是像中印这样两个接壤的大国之间，一定会有某些问题，只要根据这些原则，任何业已成熟的悬而未决的问题都可以拿出来谈。”^[2]这是中国政府首次系统地提出和平共处五项原则。经四个多月谈判，1954年4月29日两国签订《中华人民共和国和印度共和国关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》，并在序言部分

[1] 李达南：《周恩来与中印关系》，引自欧阳淞、曲青山主编：《红色往事：党史人物忆党史》，济南出版社2012年版，载中国共产党历史网，2017年3月21日，<https://www.dswxyjy.org.cn/n1/2017/0321/>。

[2] 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，中央文献出版社1990年版，第63页。

明确写入“中华人民共和国中央人民政府和印度共和国政府为了促进中国西藏地方和印度之间的通商贸易和文化交流并便利两国人民互相朝圣和往来起见，双方同意基于（一）互相尊重领土主权、（二）互不侵犯、（三）互不干涉内政、（四）平等互惠、（五）和平共处的原则，缔结本协定”。^[1]这是和平共处五项原则首次作为处理国际关系的指导原则正式出现在国际条约中。可以说，和平共处五项原则诞生的过程，也是运用和平共处五项原则成功解决中印之间历史遗留问题的第一次实践。^[2]

1954 年 6 月 28 日，中印发布了两国总理亲自审定的联合声明，郑重宣布和平共处五项原则为指导两国关系的准则，并在表述方式上将此前“平等互惠”的提法改为“平等互利”。6 月 29 日，中缅两国总理发表联合声明，同意将这五项原则作为指导两国关系的原则。1954 年 9 月，苏联政府代表团访华，两国领导人发表了中苏两国政府联合宣言，将“互相尊重领土主权”改为“互相尊重主权和领土完整”。至此，和平共处五项原则得到了最完整、最科学的表述，并开始成为中国处理与所有国家关系的基本准则。^[3]

和平共处五项原则于 20 世纪 50 年代在中印、中缅关系中产生和运用，有其特定的时空条件。

首先，列宁的和平共处思想成为和平共处五项原则的重要思想源头。中国共产党是由马克思列宁主义武装起来的政党，和平共处五项原则正是在继承列宁的和平共处思想的基础上不断丰富发展而来。1917 年，俄国十月革命取得胜利后，第一个社会主义国家俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国（简称“苏维埃俄国”）成立。列宁认为，“社会主义将首先在一个或几个国家中获得胜利，而其余的国家在一段时间内将仍然是资产阶级或资产阶级以前时期国家。”^[4]

[1] 《中华人民共和国对外关系文件集 1954—1955 第三集》，世界知识出版社 1958 年版，第 12 页。

[2] 郑瑞祥：《重温历史：和平共处五项原则的提出和运用》，载中国国际问题研究所主编《论和平共处五项原则——纪念和平共处五项原则诞生 50 周年》，世界知识出版社 2004 年版，第 159 页。

[3] 高飞：《“和平共处五项原则”是如何提出来的》，《中国报道》2011 年第 7 期，第 69—70 页。

[4] 《列宁全集》第 28 卷，人民出版社 1990 年版，第 88 页。

这就意味着，新成立的苏维埃俄国必将与资本主义国家在较长一段时期内同时存在，从而也产生了不同社会制度国家之间如何相处的问题。对此，列宁开创性地提出了苏维埃俄国与资本主义国家和平共处的外交思想。在列宁看来，苏维埃国家同资本主义国家之间形成了一种“均势”，这种均势是双方互不使用武力的共存时期；双方必须互不侵犯、互不干涉内政；社会主义国家愿意在互利的基础上同资产阶级国家进行经济联系，发展业务往来，消除彼此割裂状态；在均势状态下，争取和平、巩固和平是布尔什维克党和苏联政府全部外交活动的主要目的和主要内容。^[1]显然，和平共处五项原则吸收了列宁和平共处思想的精髓，一开始也主要着眼于处理中印、中缅等不同社会制度国家之间的关系问题，后来才逐渐扩展成为中国处理与所有其他国家关系的基本原则。

其次，新中国外交政策与实践构成和平共处五项原则的有力现实依据。新中国成立前夕，毛泽东主席就多次阐述了新中国处理同其他国家关系的原則。1949年6月15日，毛泽东主席在新政协筹备会议上发表讲话指出：“任何外国政府，只要它愿意断绝对于中国反动派的关系，不再勾结或援助中国反动派，并向人民的中国采取真正的而不是虚伪的友好态度，我们就愿意同它在平等、互利和互相尊重领土主权的原則的基础之上，谈判建立外交关系的问题。”^[2]1949年10月1日，毛泽东主席在开国大典上正式向全世界宣布：“凡愿遵守平等、互利及互相尊重领土主权等項原則的任何外国政府，本政府均愿与之建立外交关系。”^[3]新中国实行独立自主的外交政策，在上述原則的基础上开始同世界各国建立新的外交关系。中苏签署的《中苏友好同盟互助条约》正是运用上述原則开展外交实践的成功案例。该条约明确规定：“双方保证以友好合作的精神，并遵照平等、互利、互相尊重国家主权与领土完整及不干涉对方内政的原則，发展和巩固中苏两国之间的经济与文化联系，

[1] 徐成芳：《论和平共处五项原則的三个思想渊源》，《沈阳师范学院学报（社会科学版）》1998年第2期，第19页。

[2] 《毛泽东选集第4卷》，人民出版社1960年版，第1467页。

[3] 《中华人民共和国中央人民政府公告》，《人民日报》1949年10月2日，第1版。

彼此给予一切可能的经济援助，并进行必要的经济合作。”^[1]此后，新中国积极谋求与世界各国和平共处，基于平等互利、互相尊重主权和领土完整的原则同各国发展外交关系，为和平共处五项原则奠定了坚实的政策实践基础。换言之，和平共处五项原则是对新中国独立自主和平外交政策与外交经验的总结和升华，成为新中国走向国际舞台、与世界各国良性互动的准则和法度。

再次，亚非拉国家追求民族独立的强烈愿望是和平共处五项原则诞生的动力来源。二战结束后，广大亚非拉国家纷纷掀起非殖民化斗争，从殖民者手中拿回民族自决权，建立民族独立国家。刚刚获得民族独立的国家渴望争取和平的国际环境，建立新型平等的国际关系，巩固民族独立，维护国家主权，发展民族经济。^[2]在此背景下，和平共处五项原则应运而生，其核心要义集中反映了新兴独立国家和人民对主权、平等、和平的共同追求，成为新独立国家打破殖民统治有形无形枷锁、建立平等独立的民族国家体系的宣言书。也因此，和平共处五项原则适用范围迅速扩展到几乎所有发展中国家，在广大发展中国家处理彼此间关系中发挥了重要作用。

最后，冷战“铁幕”带来新的战争阴霾是和平共处五项原则出台的重要时代背景。二战结束后不久，美苏两个超级大国在各自国家战略、国家利益、社会制度和意识形态上的对立冲突开始激化，进而拉开了冷战对峙的序幕。为防止所谓“共产主义在亚洲地区扩散”，美国对苏联、中国等社会主义国家实行遏制孤立政策，同日本、韩国、泰国、菲律宾等亚洲国家签订了一系列军事条约，扩大在亚洲地区的军事投入，给亚洲地区笼罩上新的战争阴霾。包括新中国在内的大多数亚洲新兴独立国家尚未在战争废墟中站稳脚跟，渴求和平稳定的国际环境，警惕和反对战火重燃，希望集中精力推进国内政治经济重建进程。在此背景下，中国顺应亚洲人民对和平与稳定的强烈呼吁，创造性提出和平共处五项原则，并与印度、缅甸等国倡导其作为指导国际关

[1] 《中华人民共和国对外关系文件集 1949—1950 第一集》，世界知识出版社 1958 年版，第 76—77 页。

[2] 刘华秋：《和平共处五项原则永放光芒》，《求是》2004 年第 13 期，第 9 页。

系的基本准则，以期维护自身安全发展利益以及亚洲乃至全球和平与安全。

二、和平共处五项原则的历史功绩

第一，指导新中国同世界各国建立发展外交关系，妥善处理与邻国之间的历史遗留问题。中国与绝大多数国家的建交文件中都明确将和平共处五项原则列为规范国家间关系的指导原则。新中国成立初期，中国坚持同苏联和各社会主义国家建交和发展友好合作关系。面对苏联大国沙文主义，中国强调必须承认社会主义各国和各国共产党之间的独立原则与平等原则，主张在社会主义国家之间也应实行和平共处五项原则。20世纪50年代中后期到60年代末，中国基于和平共处五项原则，积极同广大亚非拉国家发展友好关系，迎来第二波建交热潮。某种程度上说，正是因为中国提出了和平共处五项原则，在国际上树立了倡导和平、平等、独立的形象，有力消解亚非拉国家对新中国的疑惧心理，并最终在亚非拉国家鼎力支持下，中国顺利恢复联合国合法席位，不断提高国际地位和国际影响。此外，20世纪70年代，和平共处五项原则跨越了意识形态鸿沟，在更广泛的国际空间中得到认同和发扬光大。1972年、1978年和1982年中美三个联合公报中均明确提出或重申：“各国不论社会制度如何，都应根据尊重各国主权和领土完整、不侵犯别国、不干涉别国内政、平等互利、和平共处的原则来处理国与国之间的关系。”^[1]日本、荷兰、联邦德国、澳大利亚等资本主义国家同中国实现关系正常化或建交，双方签订的和平友好条约或发表的联合声明均强调，在和平共处五项原则的基础上建立两国间持久的和平友好关系。

中国政府坚持在和平共处五项原则基础上妥善解决与周边邻国的历史遗留问题。按照这一原则，1961年10月13日，中缅两国签订了《中华人民共

[1] 《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报（“上海公报”）》，《人民日报》1972年2月28日，第1版；《中华人民共和国和美利坚合众国关于建立外交关系的联合公报》，《人民日报》1978年12月17日，第1版；《中华人民共和国和美利坚合众国联合公报（“八一七公报”）》，《人民日报》1982年8月18日，第1版。

国和缅甸联邦政府关于两国边界的议定书》。这是新中国同邻国通过谈判缔结的第一个边界条约，为中国与其他邻国解决边界问题提供了范例。中缅两国还签署了《中华人民共和国和缅甸联邦之间的友好和互不侵犯条约》，成为亚洲国家间首个和平友好条约。此后，中国陆续与尼泊尔、巴基斯坦、蒙古、阿富汗等邻国签订了边界条约或协定。1955 年 4 月，中国与印尼签订《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于解决双重国籍问题的条约》，解决了印尼华侨双重国籍问题，化解了中印尼关系中的敏感分歧，有利于华侨在住在国的长期生存与发展。正是在和平共处五项原则指引下，中国与众多邻国妥善处理双边关系中的刺激因素，为日后中国与周边各国关系的大发展奠定了坚实基础。

第二，推动亚洲乃至世界的非殖民化运动，鼓舞广大亚非拉国家走向独立自主的发展道路。在第二次世界大战结束后兴起的非殖民化运动中，亚非拉民族独立解放事业蓬勃发展，新生的国家渴望建立平等的国际关系。^[1] 中国积极支持新兴独立国家的民族解放运动，在重大国际会议上阐释宣介和平共处五项原则的核心内涵，着力推动建立平等、和平的国际关系。1954 年 5 月，周恩来总理在日内瓦会议上就印度支那问题发言时强调，“亚洲国家应该互相尊重各国的独立和主权，而不互相干涉内政；应该以和平协商方法解决各国之间的争端，而不使用武力和威胁；应该在平等互利的基础上建立和发展各国之间的正常的经济和文化关系，而不容许歧视和限制。只有这样，才能使亚洲国家避免新的殖民主义者利用亚洲人打亚洲人的空前灾难而获得和平和安全。”^[2] 1955 年 4 月，亚非会议在印度尼西亚万隆召开，这是亚非国家和地区第一次在没有殖民国家参加的情况下讨论亚非人民切身利益的大型国际会议。周恩来总理在会上提出，“根据互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利的原则，社会制度不同的国家是可以实现和平共处

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界》，《人民日报》2014 年 6 月 29 日，第 2 版。

[2] 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，第 70 页。

的。”^[1] 与会各国代表高度评价和平共处五项原则，并对其进行延伸和发展，最终提炼形成各国和平相处友好合作的“十项原则”。“十项原则”被写入万隆会议通过的《关于促进世界和平与合作的宣言》中，成为“万隆精神”中不可缺少的理念支柱。总而言之，和平共处五项原则的提出对根深蒂固的帝国主义、殖民主义和霸权主义体系进行了一次深刻的思想纠正，不断激励和鼓舞亚非拉地区人民团结一致反殖反帝，争取民族独立，追求国家间的平等和相互尊重，进而走出一条联合自强、独立自主的发展道路。

第三，丰富和充实《联合国宪章》的宗旨和原则，成为处理国际关系的基本准则。和平共处五项原则继承了《联合国宪章》的基本精神，以国家主权原则作为中心理念，无论从文字到内容上都完全符合《联合国宪章》的要求，并在一定程度上丰富发展了体现于宪章序言、宗旨和原则部分的国际法基本原则。比如，和平共处五项原则中“互相尊重主权和领土完整”原则将主权概念与领土概念相结合，强调侵犯一国领土就是侵犯该国主权，并用“互相”一词突出主权原则的相对性，对国际法基本原则的发展做出了有意义的贡献。^[2] 1965 年联合国大会通过的《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》、1970 年联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》以及许多国际组织和国际会议的文件等都体现和确认了和平共处五项原则。

第四，促进国际关系民主化，推动国际政治经济秩序朝着更加公正合理方向发展。和平共处五项原则的精髓，就是所有国家主权一律平等，反对任何国家垄断国际事务。这精准反映了二战后新兴民族民主国家对更加公正合理的国际政治经济秩序的共同期待和不懈追求，向 19 世纪以来形成的、西方列强主导的当代国际关系体系提出了挑战。和平共处五项原则强调各国应互相尊重，以平等的地位和身份进行对话与合作，推动了国际关系民主化，使

[1] 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室：《周恩来外交文选》，第 117 页。

[2] 王杰、张海滨：《和平共处五项原则与〈联合国宪章〉》，载中国国际问题研究所编：《论和平共处五项原则——纪念和平共处五项原则诞生 50 周年》，世界知识出版社 2004 年版，第 294 页。

得每个国家都能在国际事务中发挥自己的作用；强调两国相处应平等互利，打破赢者通吃的经济规则，推动国际社会形成更加公正合理的利益分配格局，促进国际经济秩序的演变；要求各国在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本准则，维护了国际秩序的稳定和可预期性，为各国提供一个公平、公正的竞争环境，进而推动国际政治经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。总之，和平共处五项原则使少数西方大国垄断国际事务的强权政治失去了国际道义基础，开创了国家无论大小、强弱，一律平等参与国际事务、解决国际问题的新时代。^[1]

三、和平共处五项原则体现的亚洲智慧

和平共处五项原则诞生于亚洲，根植于东方历史文化土壤，是东方文明对国际关系理论与实践进行的创造性发展，体现出亚洲国家在处理国家间关系时坚持以和为贵、仁爱和平、平衡兼顾、协商共识、尊重秩序边界、追求和谐共生的独特智慧。

（一）蕴含亚洲文明“以和为贵”“仁爱和平”的价值传统

和平共处五项原则之所以在亚洲诞生，是因为它传承了亚洲人民崇尚和平的思想传统。^[2] 中华文明历来崇尚“和为贵”“协和万邦”“兼爱非攻”等具有鲜明和平主义色彩的理念，为和平共处五项原则诞生提供了深厚的文化根基。儒家经典《论语》中有云：“礼之用，和为贵。先王之道，斯为美。小大由之，有所不行，知和而和，不以礼节之，亦不可行也。”^[3] 这句话集中阐释了儒家思想对“和”的认识与追求。在儒家经典看来，“和”是不同事物的多元化统一，追求“和”并不意味着否认差异性。实际上，中国将“物之不齐，物之情也”“天有所短，地有所长”的现象视为人类社会的基本特征，

[1] 参见蔡武：《和平共处五项原则的历史意义和现实指导意义》，《当代世界》2004 年第 6 期，第 5 页。

[2] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界》。

[3] 杨伯峻：《论语译注》，中华书局 2016 年版，第 8 页。

认为“事物的多样性是世界的实况”，倡导“和而不同”，使世界成为各大文明和谐共处的“广场”。^[1]和平共处五项原则充分体现了“独立”“平等”“和平共处”“和而不同”等亚洲文明传统和价值观。特别是“互不侵犯、互不干涉内政”原则，强调各国要按照本国人民意志选择自己的社会制度、发展道路的权利，任何其他个人、其他国家或国家集团不得以任何手段插手干预别国内部事务，保证了个体的独立性，是对多样性的尊重与维护，即对于“不同”的捍卫；但“不同”仍“和”，最终目标是“和平共处”。^[2]在外交实践中，中国也始终坚持贯彻和平共处五项原则，不寻求改变对方国家制度，尊重各自选择的发展道路。比如，中国的对外援助充分尊重各国政府和人民的意愿，从不干涉别国内政，也从不附加任何政治条件，援建项目都要经过认真的可行性研究和科学论证，并且充分考虑各国财政的可持续性；中国援外坚持“授人以渔”，帮助各国克服发展瓶颈，增强造血功能，助推有关国家实现自主和平发展。

印度、缅甸等其他亚洲国家人民也崇尚仁爱、慈善、和平、平衡等价值观。比如在印度文化语境中，“仁爱和平”思想是其重要的文化精神支柱之一。和平共处五项原则在印度被称为“潘查希拉”（Panchsheel），其梵文原义来自古印度佛教徒的“五条戒律”或“五项美德”，即“不杀生、不偷盗、不邪淫、不妄语、不饮酒”。这五条戒律反映出古印度佛教思想中对仁爱、慈善、牺牲与和平的价值追求。可以说，和平共处五项原则立足于“以和为贵”“仁爱和平”等亚洲传统文化底蕴及价值观底色，是东方文明中“和合”思想在现代国际关系语境下的创新性表达和创造性转化。

（二）折射亚洲国家对“平衡兼顾”“协商共识”的孜孜追求

自1648年威斯特伐利亚体系建立后，民族国家成为现代国际关系中的行为主体，国家主权平等原则被确立为现代国际法的基本原则之一。但在外

[1] 陆忠伟：《和平共处五项原则的战略文化内涵及现实意义》，载中国国际问题研究所编：《论和平共处五项原则——纪念和平共处五项原则诞生50周年》，世界知识出版社2004年版，第34页。

[2] 杨萌：《“和而不同”与和平共处五项原则》，《红旗文摘》2011年第2期，第34页。

交实践中，由于国际体系的无政府状态导致国家行为缺乏有效的监督和制约机制，当面对国际争端或就全球性治理议题寻求一致意见时，不同政治文化熏陶下的国家往往会选择不同的解决路径。以自利型竞争为基础价值观的西方国家，往往推崇弱肉强食的“丛林法则”，以本国利益至上为圭臬，凭借自身优势地位搞“一言堂”“一票否决”，甚至不惜使用武力或以武力相威胁，对诸多中小国家与非国家行为体的关切与意见缺乏应有的尊重和理解，加剧了国际关系中的民主赤字。

与之相较，亚洲地区在地理和文化上的多样性导致亚洲国家高度重视包容平等、集体利益、和谐合作等价值理念，强调各国间关系本质上应该是平等的主权国家间关系，主张以和平协商的方式达成共识。特别是冷战结束后，亚洲国家在推进区域合作的实践中逐步形成了相互尊重、协商一致、照顾各方舒适度的合作范式。例如，作为亚洲区域合作的典范，东盟在其共同体建设过程中创造了独特的“东盟方式”，强调要基于东南亚本土特色的协商和共识决策以及非正式性，同时兼顾国际社会的一般行为准则，如不干涉内政、尊重领土完整与和平解决冲突等，是国际合作规范本土化以及东南亚本土合作规范国际化的双重结合产物。“东盟方式”具有开放包容特性，坚持通过非正式协商来达成全体一致，其非强制、非正式等特性塑造了东盟参与地区事务的灵活特性，构成了东盟行为规范和东南亚集体身份认同的核心。^[1]

和平共处五项原则深深扎根于上述亚洲文化土壤，鲜明体现了亚洲国家重视平衡兼顾、协商共识的价值导向。1954年，周恩来总理参加日内瓦会议时强调：“为了维护亚洲的集体和平，我们认为，亚洲国家彼此之间应该根据互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的原则进行协商和合作”；“亚洲国家彼此之间应该进行协商，以互相承担相应的义务的方法，共同努力维护亚洲的和平和安全”。换个角度看，和平共处五项原则以协商为途径，坚持在维护世界文明多样性的前提下通过平等对话、

[1] 参见翟崑、尹珂：《东盟方式与开放地区主义的形成》，《中国社会科学报》2023年7月20日。

协商来处理国家间关系，与广大亚洲国家追求平等协商、以和平方式解决争端的理念相契合，反映了亚洲地区普遍倾向于通过磋商而非强制手段来解决问题。和平共处五项原则中包含4个“互”字、1个“共”字，倡导国家间相互理解与妥协包容，力求在国际事务中寻求各攸关方都能接受的平衡点和公约数，体现了对各方意见的吸收和寻求共同立场的努力，持续向丛林法则之下、美西方主导的现存国际体系注入正能量和稳定性。

（三）体现亚洲文化对“秩序边界”“和谐共生”的双向愿景

一方面，互相尊重主权和领土完整原则与亚洲文化对“礼”“序”“边界感”“民族特性”的尊崇彼此呼应。互不侵犯、互不干涉内政原则与亚洲文化倡导的“己所不欲，勿施于人”高度契合，体现出一种自我克制和自律，不随意侵犯他人、不强行干预他国内部事务。另一方面，平等互利原则强调不应在国际关系中追求单方面的利益，而应追求平衡和共同受益，进而实现双赢或多赢。这充分体现了亚洲文化中公平交易、合作共赢的观念。和平共处原则也描绘出亚洲文化对社会和世界理想状态的美好愿景，强调整体和谐与安宁，重视社区意识和共同体建设，以便在和平的地缘环境中实现发展，在共生的国际关系中走向繁荣。和平共处五项原则将和平共处作为核心要旨，正是汲取了亚洲文化中对建立各国和谐共生的国际体系的强烈渴望。总而言之，和平共处五项原则蕴含了尊崇“秩序边界”、追求“和谐共生”这两个不同指向愿景的辩证统一，均着眼于相互尊重、和平共处、合作共赢的共同未来。

四、和平共处五项原则的当代使命

发表70年来，和平共处五项原则不仅成为中国奉行独立自主和平外交政策的重要基石，而且被世界上绝大多数国家接受，业已成为当代国际法基本原则，为维护世界和平与稳定、促进各国友好合作发挥了重要作用，为规范现代国际关系、促进全球发展稳定贡献了亚洲价值与东方智慧。联合国前

秘书长加利曾在和平共处五项原则国际研讨会上表示，“和平共处五项原则已成为处理国家间关系的具有普遍指导意义的基本原则，在经济全球化浪潮的冲击下，和平共处五项原则将会被赋予全新的时代意义，从而迸发出新的生命力。”^[1]

（一）为构建人类命运共同体提供重要基础和方法路径。构建人类命运共同体理念与和平共处五项原则一脉相承，都根植于亲仁善邻、讲信修睦、协和万邦的中华优秀传统文化，都彰显了中国外交自信自立、坚持正义、扶弱扬善的精神风骨，都体现了中国共产党人为人类作出新的更大贡献的世界情怀，都展现了中国坚持走和平发展道路的坚定决心，是新形势下对和平共处五项原则最好的传承、弘扬、升华。^[2] 尽管面临各种逆全球化思潮冲击，全球各国相互依存、互利合作的势头依然持续加深。面对和平还是战争、繁荣还是衰退、团结还是对抗的历史抉择，我们比以往任何时候都更加需要弘扬和平共处五项原则的精神内涵，朝着构建人类命运共同体的崇高目标不懈努力。^[3]

从和平共处五项原则到构建人类命运共同体，一以贯之的是对国与国关系的创新探索，矢志不渝的是对世界和平与发展的担当尽责，历久弥坚的是对公正合理国际秩序的不懈追求。^[4] 两者相互促进、相得益彰，推动着国际关系良性发展和人类社会共同进步。首先，和平共处五项原则是构建人类命运共同体的重要基础。和平共处五项原则所倡导的互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政等理念，为不同国家之间平等、和谐、友好相处提供了基本规范，成为构建人类命运共同体所必备的前提要件，有利于确保各国在平等和相互尊重的基础上共同参与人类命运共同体的建设中来。其次，和平共处五项原则为构建人类命运共同体提供了方法路径。和平共处五项原

[1] 高飞：《“和平共处五项原则”是如何提出来的》，第70页。

[2] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体》，《人民日报》2024年6月29日，第2版。

[3] 同上。

[4] 参见《王毅在纪念和平共处五项原则发表70周年午餐会上的致辞》，外交部网站，2024年6月28日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_zzyjh_673089/zyjh_673099/2024_06/t20240628_11444004.shtml。

则强调的平等、和平、互助、共处等观念有助于减少国家间的冲突和矛盾，为推动各国携手合作、共同应对全球性挑战创造有利氛围，是实现人类命运共同体目标的重要手段。再者，和平共处五项原则的精神内涵在构建人类命运共同体中得到了深化和拓展。构建人类命运共同体强调各国要在政治、经济、文化、生态等方面实现合作与共同发展，将国家间关系拓展到更广泛的领域和更高的层次，是对和平共处五项原则的进一步升华与发展，体现了与时俱进和不断发展的时代要求。

（二）捍卫国家间交往的原则底线和正向价值。和平共处五项原则是战后新兴国家探索新型国际关系法律基础努力的重要组成部分，是顺应国际关系发展趋势和国际新秩序的大义所向，体现了新型国际关系共性的国际法知识体系，与联合国所致力建设的国际和平目标也是一致和相通的。^[1] 首先，在以民族国家为主要行为体的国际体系中，互相尊重主权和领土完整依然是国家间互动必须遵循的不二法则与底线原则。其次，在战乱不断、冲突频仍的当代，通过和平方式而非战争或强制手段解决国际争端的行为准则，为缓和 international 冲突提供了重要指引。再次，在国际经济全球化、国际政治多极化不断发展的今天，坚持和平共处五项原则，有助于维护世界文明的多样性，促进国际关系民主化，提升世界各国的参与意识与责任意识，为未来世界秩序的构建指明了方向。^[2] 最后，和平共处五项原则从传统的国家间政治关系拓展到经济、文化等更广泛领域，为国际关系的全方位规范提供了指引，同时也凸显了公平、正义的价值取向，树立了国际关系的道德标杆，有利于促进各国依规行事、以德行事，有利于完善国际法治的道德维度。

（三）促进“全球南方”的觉醒与团结。尽管广大的亚非拉国家已获得独立，但在独立后较长一段时间内，甚至直至今日，美西方发达国家仍在利用其主导的经济霸权、世界贸易和国际分工体系，迫使广大发展中国家无

[1] 苏长和：《和平共处五项原则与中国国际法理论体系的思索》，《世界经济与政治》2014年第6期，第21页。

[2] 高飞：《习近平讲话赋予和平共处五项原则新的内涵》，人民网，2014年6月30日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0630/c1001-25219684.html>。

法脱离全球价值链分工的底层，处于世界经济贸易的边缘。^[1]与此同时，霸权主义和强权政治仍然严重威胁许多弱小国家的主权独立和政权安全，并将这些国家排除在全球治理体系之外。在此背景下，以所有国家主权一律平等为精髓的和平共处五项原则，“为广大发展中国家捍卫国家主权和独立提供了强大思想武器，成为发展中国家团结合作、联合自强的旗帜，加深了广大发展中国家相互理解和信任，促进了南南合作，也推动了南北关系改善和发展”。^[2]近年来，以发展中国家为主体的“全球南方”不断凝聚共识，塑造身份认同，统一发展诉求，成为国际体系中一支不可忽视的群体力量。根据国际货币基金组织统计，按市场汇率计算，新兴市场国家和发展中国家 GDP 总量已占全球的 42.7%，按购买力平价算则占 58.9%。过去 20 年间，新兴市场国家和发展中国家对世界经济增长的贡献率高达 80%。新兴市场和发展中国家群体性崛起，极大推动了世界多极化进程。^[3]习近平主席在和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会的讲话中，宣布支持“全球南方”合作的八项举措，展现了中方始终与所有南方国家同呼吸、共命运，推动“全球南方”发展振兴的坚定决心。^[4]站在新的历史起点上，“全球南方”应当以更加开放包容的姿态携手共进，走在推动构建人类命运共同体的前列。^[5]

（四）为维护世界和平、促进共同发展贡献积极力量。近年来，世界百年未有之大变局加速推进，全球性挑战层出不穷，各种地区冲突和局部战争此起彼伏，不少发展中国家人民依然承受着饥寒煎熬，单边主义、阵营对抗、“小院高墙”、以邻为壑、遏压胁迫等现象在国际社会中屡见不鲜，国际关系中的不公正不平等现象仍很突出。在乱云飞渡的国际环境下，和平共处五

[1] 参见宋微：《从历史性索赔看“全球南方”的进一步觉醒》，《光明日报》2024 年 2 月 26 日，第 12 版。

[2] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界》。

[3] 《王毅在金砖国家同发展中国家外长对话会上的发言》，外交部网站，2024 年 6 月 11 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbx_673089/zyjh_673099/202406/t20240611_11424863.shtml

[4] 《王毅在纪念和平共处五项原则发表 70 周年午餐会上的致辞》。

[5] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 携手构建人类命运共同体》。

项原则的理念价值更加彰显。如果和平共处五项原则在所有国家相互关系中获得认可，那么世界就几乎不会有任何冲突和战争。^[1] 基于对和平共处五项原则的遵循，中国为解决当前国际社会面临的严峻挑战提出一系列解决方案。比如，针对全球安全赤字，中国政府提出全球安全倡议，倡导践行共同、综合、合作、可持续的安全观，以合作促发展、以合作促安全，构建起更为均衡、有效、可持续的安全架构；面对全球发展赤字，中国提出全球发展倡议，让各国人民共享发展成果；针对文明冲突迷思，中国提出全球文明倡议，倡导尊重世界文明多样性，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越，共同推动人类社会大发展、大繁荣。上述三大倡议的思想精髓与和平共处五项原则一脉相承，为维护世界和平与安宁、促进全人类共同发展与进步注入了有力动能。

五、结语

和平共处五项原则由中国共产党领导人结合当时的时空背景总结提炼而来，符合广大亚非拉地区新独立国家的愿望和要求，具有重要的理论及实践意义，并已奠定了在当代国际法治建设和国际关系准则中的突出地位和作用。在百年未有之大变局、全球地缘政治博弈大幅回潮背景下，和平共处五项原则对指导当今国际关系尤为重要。各国应继续秉持这些原则，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，促进世界和平与发展，共同推动构建人类命运共同体。

【责任编辑：姜志达】

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界》。

新形势下的俄美关系走向^{*}

□ 柳丰华

〔提 要〕俄罗斯与美国因乌克兰危机全面升级已陷入全面对抗。普京在新的总统任期将继续以军事实力追求其在乌克兰的主要目标，抗衡美国制裁与遏制，依靠核威慑保卫国家安全和战略利益，抵制美国对俄内政干涉，抑制美在欧亚地区的扩张。新一届美国政府将延续遏俄弱俄政策，强化对俄制裁与遏制，欲使俄罗斯遭受“战略失败”。双方在核军控领域达成合作的可能性不大。俄美全面对抗将贯穿普京六年任期，甚至延续到2030年代上半期。未来俄美关系存在因美国内政和国际形势等变化而改善的可能性，但改善的概率小，幅度有限。未来俄美战略军备可能无约可控，俄罗斯同美国和北约在乌克兰可能发生有限规模的直接常规武装冲突，这是两国和国际社会需要预防的两个重大安全风险。

〔关键词〕俄美关系、俄美全面对抗、美国对俄政策

〔作者简介〕柳丰华，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所俄罗斯外交研究室主任、研究员

〔中图分类号〕D851.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 3 期 0038-22

在近年来俄美对抗不断加剧的背景下，2024年俄罗斯和美国总统选举对

* 感谢《国际问题研究》编辑部和审稿专家的修改意见，文中不足之处由作者负责。

俄美关系走向的影响备受国际社会关注。3月，普京再次赢得俄罗斯总统选举，随后开启第五个总统任期。美国总统大选亦拉开帷幕，结果将于11月揭晓。俄美关系在两国选举后何去何从，攸关世界格局演变、国际战略稳定和地区局势。本文将在俄美关系现状基础上，研判普京新任期对美政策和美国新政府对俄政策，展望俄美关系前景。

一、俄美关系进入全面对抗

在2018年5月普京开始第四个总统任期时，俄美关系早已因乌克兰危机而处于有限对抗与局部合作的状态。到2024年5月普京开启第五个总统任期时，俄美已因乌克兰危机全面升级而陷入全面对抗。对于乌克兰危机全面升级后的俄美关系，国内外学术界常用“俄美对抗”“混合战争”“冷战2.0”或“新冷战”等说法来界定，但用“全面对抗”似乎更能准确反映其实质和特点。主要原因在于：“俄美对抗”更多反映了两国地缘政治、经济和外交对抗，而不太重视双方在意识形态等领域的斗争；^[1]“混合战争”注意到俄美在政治、经济、军事和信息等领域的对抗，却没有突出俄美军事对抗——特别是双方在乌克兰间接冲突可能升级——的首要性和危险性；^[2]“冷战2.0”或“新冷战”则高估了当前俄美对抗的世界意义和影响范围。^[3]俄美全面对抗是普京在新的总统任期开展对美外交的基点，也是研判未来普京对美政策走势的主要背景和依据。

（一）经济制裁与反制裁

美国对俄罗斯在乌克兰“特别军事行动”首先而直接的反应就是制裁，

[1] Андрей Сидоров, “Россия и Запад после начала СВО: к вопросу о новом качестве противостояния,” *Международная жизнь*, №12 2023 г., сс.22-33. 柳丰华:《抗西联东——乌克兰危机时期普京政府的对外政策》，《俄罗斯学刊》2023年第4期，第37-51页。

[2] Андрей Ильницкий, “Война за государство,” *Международная жизнь*, №6 2023 г., сс.72-89.

[3] Морозов Ю.В., “Взаимоотношения КНР – США – РФ в условиях военного кризиса на Украине,” *США & Канада: экономика, политика, культура*, №7 2023 г., сс.85-93.

包括对俄方人员、实体和行业的制裁，这里主要论述经济制裁与反制裁。一方面，美国企图通过经济制裁摧毁俄罗斯经济，迫使俄按照美方要求结束乌克兰危机，并改变俄挑战美主导国际秩序的外交政策。另一方面，美国以经济制裁而不是军事干涉方式介入乌克兰危机，可避免与俄罗斯发生直接军事冲突，并预防两国核冲突。

美国对俄经济制裁主要包括：（1）金融制裁：冻结俄罗斯储存在西方国家的价值约 3000 亿美元的黄金和外汇储备；将俄多家银行从环球银行金融电信协会（SWIFT）支付系统中剔除；封锁被列入美国“特别指定国民”（SDN）清单的俄银行等。金融制裁的目的是阻止俄罗斯银行在世界范围开展业务，实质上是封锁俄进出口贸易，并使俄中央银行无法保持其资产流动性。^[1]（2）对能源行业制裁：停止从俄罗斯进口石油和天然气；与欧盟共同限制对俄出口炼油设备和技术；与欧盟和七国集团其他成员国对俄海运石油出口实施“禁运令”和“限价令”（价格上限为每桶 60 美元）；禁止进口俄罗斯石油产品等。油气是俄罗斯经济的关键支柱和国家预算收入的主要来源，美国联合欧盟等盟友试图通过限制俄油气出口收入，达到重伤俄经济命脉的目的。能源制裁主要是俄罗斯油气最大进口伙伴欧盟的制裁，严重打击了俄油气出口及产业，而油气管道不足及其修建周期漫长等因素，则使俄不能及时将油气出口从西方转向东方而获得补偿。（3）对军工行业制裁：制裁俄罗斯国防工业企业；禁止向俄出口军事技术和军民两用产品；禁止向俄供应用于制造武器的半导体和电子元器件等。军工制裁意在限制俄罗斯武器生产和研发能力，从而削弱俄军战斗力。美国对俄制裁范围还包括俄罗斯航空、汽车、冶金、高科技和机械制造等行业。此外，美国取消了俄罗斯贸易最惠国待遇，大幅提高俄出口产品关税。

针对美国制裁，俄罗斯采取了一系列反制裁措施。普京政府将美国和欧盟成员国等确定为“不友好国家”，限制俄罗斯国内资金流入这类国家，限

[1] Бубнова Н.И., “Тотальные санкции Запада против России в контексте «интегрированного сдерживания»,” *Общественные науки и современность*, №6 2022 г., сс.7-22.

制俄企业与其公司的交易。俄罗斯实行对外贸易去美元化政策，不断提高外贸结算中卢布和伙伴国货币的比例，并致力于建立可替代 SWIFT 的国际支付系统。俄罗斯要求“不友好国家”用卢布支付俄天然气费用，以确保货款不会被美欧银行冻结。针对美欧“限价令”，普京政府禁止俄罗斯能源企业按限定价格出口石油。俄罗斯将对外经贸关系“转向东方”，大力增加对中国和印度等东方国家的油气出口，并从这些国家进口被美欧制裁的汽车、电子和机械设备等产品。

俄美“制裁战”对双方经济都产生了消极影响，对俄方打击更大。俄美双边经贸关系对俄罗斯而言并不具有特别重要性：2021 年俄美贸易额为 344 亿美元，美国是俄第五大贸易伙伴国，在俄外贸总额中占比为 4.4%；俄在美国贸易伙伴中排名第 23 位，在美外贸总额中所占比例仅为 0.8%。^[1] 由于美国对俄罗斯实施史上最大规模的贸易制裁，2022 年两国贸易额减少了一半以上，为 161.5 亿美元，美在俄外贸总额中的占比不到 2%。^[2] 但美国主导的西方对俄制裁产生了显著的打击效果：俄罗斯卢布一度大幅贬值，受制裁各行业都受到严重影响，俄 2022 年国内生产总值下降 2.1%。尽管如此，制裁没有达到摧毁俄罗斯经济的目的，且俄逐渐适应制裁环境，2023 年国内生产总值增长 3.6%。^[3] 制裁更难以实现其政治目的——俄不会为了美欧取消制裁而放弃它在乌克兰的主要安全和政治目标。与此同时，俄罗斯的反制裁也导致美国通货膨胀等问题；美为抑制通胀而采取的通过能源价格优惠和税收减免方式吸引外国企业向美转移的举措，又引发了美欧分歧。

（二）在乌克兰的间接军事冲突

美国对乌军事援助既是乌克兰危机全面升级的诱发因素之一，又是美对

[1] К.М.Багдасарян, “Влияние санкций на перспективы российско-американских торгово-экономических отношений,” *Экономическое развитие России*, №1 2023 г., сс.22-26.

[2] “Годовой экспорт товаров США в РФ за 2022 год стал рекордно низким за все время подсчетов,” 7 февраля 2023, <https://tass.ru/ekonomika/16986725?ysclid=lryntybufw697147540>.

[3] “Росстат представляет вторую оценку ВВП за 2023 год,” 5 апреля 2024, <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/234206>.

该冲突的应对策略之一。乌克兰危机全面升级后，美国及其领导的北约不断向乌提供军事、情报和经济等援助，以帮助乌抵御俄军。美西方援助显著增强了乌克兰的战斗力和御俄意志，乌军凭借美西方先进武器给俄罗斯军人和装备造成严重损失，使俄美矛盾尖锐化，两国在乌实际处于间接军事冲突状态。

俄美两国对乌克兰危机全面升级原因的看法完全不同。俄罗斯认为，乌克兰危机的实质不在乌克兰本身，而在于美西方违背之前与俄达成的北约不再东扩的共识，以北约向乌扩张方式挤压俄地缘战略空间。^[1] 北约向乌克兰扩员、美国及其盟友在俄罗斯边界附近部署进攻性武器系统，都被俄定性为国家安全威胁。^[2] 因此，俄罗斯对乌克兰“特别军事行动”的首要目标是使乌“非军事化”，^[3] 这是“预防性自卫”——使用军事力量消除显而易见且不可避免的威胁。^[4] 俄罗斯“特别军事行动”的第二个目标，是使乌克兰“非纳粹化”（денацификация），保护乌克兰危机发生八年来遭受战争痛苦的顿巴斯人民。^[5] 因此，俄罗斯不是在“发动”一场战争，而是在“结束”顿巴斯冲突。^[6] 此外，俄“特别军事行动”是应对乌为收复克里米亚等地而准备实施的对俄军事冲突。^[7] 从 2014 年乌克兰危机爆发以来，美国和北约一直在全面援助乌克兰，帮助乌准备对俄战争，以实现收复克里米亚和其他目

[1] 2024 年 3 月 26 日下午俄罗斯国家杜马副主席巴巴科夫在中国社会科学院与该院俄罗斯学专家学者座谈时的讲话。

[2] “Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о гарантиях безопасности,” 17 декабря 2021, https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818; “Соглашение о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Североатлантического договора,” 17 декабря 2021, https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/.

[3] “Обращение Президента Российской Федерации,” 24 февраля 2022, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

[4] О.В. Приходько, “Конфликт вокруг Украины в контексте отношений между Россией и США,” *США&Канада: экономика, политика, культура*, №6 2023 г., сс.18-34.

[5] “Обращение Президента Российской Федерации,” 24 февраля 2022.

[6] “Послание Президента Федеральному Собранию,” 29 февраля 2024, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73585>.

[7] “Парад Победы на Красной площади,” 9 мая 2022, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68366>.

标。^[1]2022年12月，普京在回应德国前总理默克尔关于明斯克协议是为给乌克兰争取时间做好与俄罗斯军事冲突准备的言论时表示，“这只能说明俄对乌发起特别军事行动的决定是正确的，也许应该更早发起。”^[2]

与此相反，美国反复宣称：北约是防御性联盟，对俄罗斯不构成威胁；美将继续坚定奉行北约“开门政策”，支持乌克兰等国在不受外国干涉的条件下自主决定其外交政策，包括加入北约。^[3]美国认为俄对乌“特别军事行动”既是对乌侵略，也是对美主导“以规则为基础的国际秩序”的挑战，因而决定通过向乌提供各种援助，帮助乌在战场上战胜俄，同时使俄遭受“战略失败”，^[4]沦为不再对现行国际秩序构成威胁的中等强国。

看法相左，做法也就对立，美国及其领导的北约援助乌克兰抵御俄罗斯的政策使俄美在乌陷入间接军事冲突。在乌克兰危机初期，美国在援乌武器的杀伤力和射程等方面有所限制，援乌武器包括火炮、“标枪”反坦克导弹、“毒刺”防空导弹等。随着俄军进占扎波罗热和赫尔松两州大部分地区，将克里米亚与俄占区连接起来，美国不断提高援乌武器的杀伤力，比如“海马斯”火箭炮、“爱国者”防空导弹系统、“艾布拉姆斯”主战坦克和“布雷德利”步兵战车等。据美国国防部发布的文件，截至2023年4月，拜登政府向乌克兰提供了总额近360亿美元的军事援助。^[5]美国在乌克兰建立了有效的情报数据传输系统，及时将美在乌上空侦察卫星、在北约东欧成员国上空侦察卫星、

[1] Клименко А.Ф., “США, Китай и Россия в новой глобальной политической среде,” *США & Канада: экономика, политика, культура*, №7 2023 г., сс.107-116.

[2] Екатерина Котова, “Путин заявил, что разочарован заявлением Меркель о Минских соглашениях,” 9 декабря 2022, <https://rg.ru/2022/12/09/putin-zaiavil-chto-razocharovan-kommentarii-merkel-po-minskim-soglasheniiam.html>.

[3] “Ответ НАТО и США на предложения России по безопасности,” 2 февраля 2022, <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/13594727>.

[4] “Послание Президента Федеральному Собранию,” 21 февраля 2023, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565>.

[5] “США за все время предоставили Киеву военную помощь почти на 36 миллиардов долларов,” 18 апреля 2023, https://www.1tv.ru/news/2023-04-18/451288-ssha_za_vse_vremya_predostavili_kievu_voennuyu_pomosch_pochti_na_36_milliardov_dollarov.

侦察机及其领土上远程雷达系统侦测到的军事情报传输给乌军，以此提高乌军的作战能力。同时，美国领导建立了一个包括 54 个国家的反俄联盟，该联盟持续向乌克兰提供武器援助，派遣各种军事专家，并在英国、德国、意大利等国境内培训乌军人。由于美西方提供的防空系统，俄罗斯无法取得乌克兰制空权，俄乌军事冲突变成陆地之战。美西方提供的先进武器，给俄军造成严重的人员伤亡和装备损失，使俄乌两军在战场上僵持不下。美国阻挠乌克兰与俄罗斯进行和平谈判，则使俄乌军事冲突长期化。美国和北约其他国家还向乌克兰派遣许多军事人员，他们在乌操作防空系统、火箭发射系统和战术弹道导弹，实际上参与了对俄作战。2022 年普京直言，俄军在乌克兰“实际上是同集体西方的军事机器作战”；^[1]2024 年 4 月克里姆林宫声称，俄罗斯和以美国为首的北约处于“直接对抗”状态。^[2]

（三）在欧洲的军事政治对抗

俄罗斯同美国和北约在欧洲一大西洋地区的常规军事对抗呈现加剧态势。为了遏制俄罗斯和保护盟国，美国和北约加强了在东欧前沿的军力军备。从乌克兰危机全面升级至 2023 年 8 月，美国向东欧前沿增派 2 万多兵力，使其驻欧兵力达到 10 万人，恢复到冷战时期的水平。^[3]美国和北约在欧洲一大西洋地区密集举行多国联合海、陆、空军事演习，保持对俄军事高压态势。北约先后接纳芬兰和瑞典为正式成员国，完成了从西北方向对俄军事包围。

针对美国和北约的军事遏制，俄罗斯坚决抗衡，不断扩军备战。2022 年 8 月俄总统令规定武装力量编制为 203.9 万人，其中军人为 115 万人；^[4]2023

[1] “Обращение Президента Российской Федерации,” 21 сентября 2022, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69390>.

[2] Виктория Ильина, “В Кремле дали оценку отношениям с НАТО,” 4 апреля 2024, <https://rg.ru/2024/04/04/v-kremle-dali-ocenku-otnosheniiam-s-nato.html>.

[3] “Натовская поддержка: военное присутствие США в Европе вернулось к уровню времен холодной войны,” 21 августа 2023, <https://inosmi.ru/20230821/nato-265196548.html>.

[4] “Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2022 г. № 575 об установлении штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации,” 25 августа 2022, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48266>.

年 12 月俄总统令将武装力量编制扩充至 220.9 万人，其中军人增加到 132 万人。^[1] 针对芬兰和瑞典加入北约，俄罗斯调整军事行政区划，重新建立莫斯科军区和列宁格勒军区。俄罗斯频繁在西部地区 and 黑海、波罗的海等海域进行常规军事演习，提升部队作战能力。2023 年 11 月，俄罗斯退出《欧洲常规武装力量条约》，美国和北约随后暂停履行该条约。俄罗斯退出该条约未必能改变其与北约常规武装力量严重失衡的态势，但将加剧双方在欧洲常规军备领域的竞争以及俄美在欧洲常规军事对抗，从而恶化欧洲军事政治形势。

俄美军事政治对抗使两国不仅暂停核裁军合作，而且互相加大核威慑力度。乌克兰危机全面升级后，俄罗斯随即将其核力量转入战斗值班状态，以核威慑手段阻止美国和北约军事干涉。由于美国和北约对俄罗斯实行军事遏制，且北约在常规武装力量方面相对俄拥有显著优势，因此俄要确保其核威慑的可靠性。2022 年 8 月，俄罗斯通知美国，俄暂停《新削减战略武器条约》框架内的核设施检查。俄罗斯继而以美国单方面违约、应将英国和法国核武器计入北约核打击总潜力为由，于 2023 年 2 月宣布暂停参与《新削减战略武器条约》；同时声明在条约有效期内，俄将继续遵守条约对可部署核弹头及其运载工具数量的限制。俄罗斯按下核军控暂停键，主要意图仍在于强化核武器安保功能，以核武器阻止美国和北约向乌克兰派兵参战，防止俄与美西方在乌间接常规武装冲突升级。美国一方面批评俄罗斯暂停履约之举不负责任，表示愿意与俄就核军控问题进行谈判，另一方面以对本国“三位一体”核力量现代化和进行核试验等方式，提高对俄核威慑能力。2023 年 11 月，俄罗斯撤销关于批准《全面禁止核试验条约》的法律，为其核试验解禁松绑。同年 12 月，俄罗斯完成在白俄罗斯的战术核武器部署，增强了对北约欧洲成员国的核威慑。2024 年 1 月，美国计划在英国重新部署战术核武器，^[2] 毫不

[1] “Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2023 г. № 915 об установлении штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации,” 1 декабря 2023, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50033>.

[2] 《俄外交部：俄罗斯警告美国不要将核武器重新部署到英国》，俄罗斯卫星通讯社网站，2024 年 1 月 30 日，<https://sputniknews.cn/20240130/1056747388.html>。

掩饰其慑俄意图。同年 5 月，俄罗斯举行非战略核力量演习，演练非战略核武器的准备和使用。俄美核博弈呈现升级之势。

（四）“外交战”

乌克兰危机爆发后，俄美“外交战”升级。其一，美西方推动联合国通过各种“反俄挺乌”决议，俄罗斯则极力阻拦美西方提案上会表决。美西方在其提交联合国审议的涉乌克兰局势提案中，将俄罗斯“特别军事行动”斥为“侵略”，要求俄立即停战撤军。俄罗斯则要求美国和北约同俄就欧洲安全原则达成协议，并呼吁国际社会注意顿巴斯冲突问题。由于俄罗斯在联合国安理会有否决权，联合国大会成为俄与美西方在涉乌问题上外交博弈的主要平台，双方在此进行了多次交锋。其二，美俄两国互相驱逐外交官。在乌克兰危机全面升级之前，美俄多次互逐外交官和查封外交馆舍，彼此使团已大幅减员；之后，美国数次驱逐俄罗斯外交官，遭到俄方及时对等回应，人数受限的使团已不敷正常工作需求。其三，美俄在国际组织进行排挤与反排挤之争。作为对俄罗斯的“惩罚”，美西方联手剥夺了俄在欧洲委员会和联合国人权理事会的成员资格。美西方企图将俄罗斯排挤出二十国集团，但因为中国和印度尼西亚等国的反对而落空。其四，美国极力将亚非拉国家拉入反俄国际制裁阵营，俄罗斯则游说这些国家不参加国际制裁。由于美西方动辄挥舞“制裁大棒”的霸道做派不得人心和俄罗斯的外交努力，有 100 多个国家没有参加对俄国际制裁。俄罗斯称这些国家为“世界多数”，并将其作为外交和贸易的优先或替代方向。

（五）意识形态对抗

俄美意识形态对抗愈益加深。美国认为俄罗斯是地缘政治和意识形态对手，必须予以遏制。^[1]拜登政府比特朗普政府更重视对外扩展自由和民主价值观，致力于对俄罗斯和原苏联地区其他国家进行“民主改造”。美国资助

[1] Л. Соколышник, Д. Суслов, “Перспективы отношений России и США в правление Дж. Байдена. Идеологическое и политическое измерения,” *Международные процессы*, №1 2022 г., сс.148-165.

俄罗斯的自由主义反对派，寄望通过他们在俄策动“颜色革命”。美国在“巩固民主”的幌子下不断推进北约东扩，并通过主办所谓“民主峰会”等方式贬损俄罗斯的国际形象。而普京治下的俄罗斯则以保守主义强国自居，致力于在国内外捍卫俄独特的发展道路和传统价值观。^[1] 俄罗斯坚决反对美国利用“民主问题”干涉俄内政，在国内防范并在欧亚地区协助伙伴国抵御“颜色革命”。

乌克兰危机全面升级后，美国与俄罗斯之间“民主”和“威权主义”（авторитаризм）斗争升级。普京政府进一步发展了俄罗斯的自主文明构想，首次以“文明国家”（государство-цивилизация）定位俄文明属性，并以俄民族主义对抗美国自由主义。普京政府的外交政策空前意识形态化：将俄罗斯与美西方的对抗提升为民族国家同新殖民主义、主权国家同霸权主义的斗争。^[2] 为此，俄罗斯致力于同“世界多数”一道建立多极世界。由此可见，俄美意识形态对抗已经不可调和。

全面对抗成为普京第四个总统任期俄美关系的主导特征，且其中各主要领域的对抗还在加深。从普京第一个总统任期的俄美接近到其第二个任期的俄美疏远，从“梅普组合”时期的俄美关系“重启”到普京第三个总统任期的俄美有限对抗，再到其第四个任期的俄美全面对抗，两国关系逐渐步入死胡同。两国不但难以摆脱相互关系固有的三大结构性矛盾——地缘政治竞争、意识形态矛盾和安全困境，^[3] 而且将其他所有领域的联系都政治化和对抗化。现实的地缘战略利益冲突和深刻的意识形态矛盾，加上互不妥协的政治意志，将俄美关系引入冷战结束后的最低谷，并赋予其长期性。俄美全面对抗态势是如此牢固，以至于两国都不指望对方领导人更迭能对其有所改善。

[1] “Послание Президента Федеральному Собранию,” 12 декабря 2013, <http://www.kremlin.ru/news/19825>.

[2] “Концепция внешней политики Российской Федерации,” 31 марта 2023, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70811>.

[3] 柳丰华：《俄美关系的走向及其影响》，《国际问题研究》2021年第2期，第69-76页。

二、普京新任期的对美政策

进入第五个总统任期，普京对美国曾经抱有的幻想已然破灭。“9·11”事件后，普京治下的俄罗斯为美国在阿富汗的反恐战争提供了重大支持，得到的回报却是美在独联体地区发动旨在拔除俄影响力根基的“颜色革命”——当前乌克兰危机全面升级的根源可以追溯到 2004 年的乌克兰“橙色革命”。俄格（鲁吉亚）武装冲突、2014 年乌克兰危机、乌克兰危机全面升级，其背后无不充斥着美国的遏俄意图和行动。20 多年来，普京领导的俄罗斯历届政府一直谋求通过外交途径与北约就欧洲安全原则达成协议，但北约置俄罗斯立场和安全关切于不顾，将其军事设施扩张到与俄相邻的乌克兰，终于引起俄军事反应，导致俄同美国和北约的对抗。俄美关系从接近到疏远再到对抗的转变，使普京越来越不信任美国。2023 年普京批准新版《俄罗斯对外政策构想》（以下简称 2023 年版《构想》），将消除美国的世界主导地位、新殖民主义和霸权主义野心作为俄对美外交的基本任务。^[1]

当前的俄美对抗现实、美国国内政治中牢固的反俄共识，和对特朗普 2017 年执政后改善美俄关系期望破灭的记忆犹新等因素，都使普京政府对两国关系前景持悲观态度。早在 2023 年 9 月参加东方经济论坛会议时，普京就表示，无论谁在 2024 年美国总统选举中当选，美国对俄政策都不会发生根本性的变化。美国将俄罗斯视为长期对手甚至敌人，并将这种观念植入了普通美国人的头脑，未来要想改变美国这艘船的航向，将是非常困难的。^[2]2024 年 3 月，俄罗斯外长拉夫罗夫说，俄不期待美国总统选举给俄美关系带来变化，因为特朗普执政期间美对俄实施了当时“最严厉的制裁之一”，现在的拜登

[1] “Концепция внешней политики Российской Федерации,” 31 марта 2023.

[2] “Путин считает, что выборы в США в 2024 году не повлияют на политику Вашингтона,” 12 сентября 2023, <https://tass.ru/politika/18726407>.

政府在遏俄政策上则“超过了所有人”。^[1]有鉴于此，普京在第五个总统任期内的对美政策大致如下：

（一）继续反制裁

2023 年 9 月，普京将 2014 年对俄制裁反击措施法令的有效期延长到 2024 年底。^[2]在美国新总统上台后，俄罗斯仍将顺延该法令。除了继续禁止从美国等“不友好国家”进口农产品、原材料和食品之外，俄罗斯将继续阻止国内资本流入美国，限制美不友好人士和公司进入俄资本市场，禁止与被俄制裁的美个人和企业进行交易。俄罗斯将继续制裁从事不友好行为的美国官员和公民。此外，俄罗斯将继续通过对内实施经济结构调整和进口替代、对外加强与东方国家经贸合作，与美西方进行经济对抗。2023 年版《构想》规定：俄罗斯将建立独立于西方的国际支付系统；发展同中国和印度等亚非拉国家的经贸合作，加强在金砖国家、上海合作组织、独联体、欧亚经济联盟等机制下的区域合作。^[3]俄罗斯与东方国家不仅扩大了贸易规模，而且在贸易结算去美元化方面取得了显著进展。以中俄贸易为例，当前两国贸易本币结算比例已达到 92%。^[4]

（二）继续对抗美国和北约的军事政治遏制

2023 年版《构想》指出，俄罗斯面临的主要威胁是美国领导的“集体西方”以乌克兰危机全面升级为由，对俄发动混合战争，并竭力削弱俄；俄将维护其主权和安全，阻止“不友好国家”在其邻国部署或加强军事基础设施。^[5]2024 年 2 月，普京发表国情咨文——该文件也被视为他参加 2024 年俄罗斯总统选

[1] “Лавров предрек отсутствие перемен в отношениях с РФ после выборов в США,” 1 марта 2024, <https://iz.ru/1658634/2024-03-01/lavrov-predrek-otsutstvie-peremen-v-otnosheniiakh-s-rf-posle-vyborov-v-ssha>.

[2] “Путин продлил до конца 2024 года действие контрсанкций,” 18 сентября 2023, <https://tass.ru/politika/18777003>.

[3] “Концепция внешней политики Российской Федерации,” 31 марта 2023.

[4] 《俄副总理：俄中跨境贸易本币结算比例达到 92%》，俄罗斯卫星通讯社网站，2024 年 3 月 27 日，<https://sputniknews.cn/20240327/1058008420.html>.

[5] “Концепция внешней политики Российской Федерации,” 31 марта 2023.

举的竞选纲领——再次声明，俄将铲除乌克兰的“纳粹主义”，完成“特别军事行动”的所有预设目标，维护俄国家主权和安全。^[1]由此可见，俄罗斯将继续实施对乌克兰“特别军事行动”，并准备同美国和北约长期军事对抗。为此，俄罗斯继续扩军备战，2024 年 3 月普京签署春季征兵令，征召 15 万人服役；^[2]调整武装力量结构，在莫斯科军区和列宁格勒军区建立两个跨军种、地区性的战略集团军，以应对乌克兰方向的威胁，并消除芬兰、瑞典加入北约所造成的威胁；不断扩大军工生产，保障弹药、无人机和导弹等武器装备供给，增加先进的“匕首”“锆石”等高超音速导弹供应。俄军根据在乌克兰的作战经验，不断加强对军人的作战训练，包括举行陆、海、空军军事演习和组织人员培训等，以提高俄军战斗能力。俄罗斯在避免同美国和北约发生直接军事冲突的同时，也在进行应对直接军事冲突的准备。

（三）依靠核威慑保卫国家安全和战略利益

“三位一体”核力量是俄罗斯同美国和北约进行非对称军事抗衡、维持俄美战略稳定的关键武器。正如俄知名学者特列宁所说，当前俄罗斯之所以更加依靠核力量，是因为俄难以实现与北约集团的常规军备平衡；而且如苏联经验所示，这样做将对俄经济产生致命性后果。^[3]俄时任国防部长绍伊古在 2023 年初表示，核盾牌过去是，现在仍然是俄主权和领土完整的主要保障。^[4]普京在 2024 年国情咨文中宣称，俄罗斯战略核力量处于备战状态，随时可以有保障地使用。^[5]俄罗斯不断加强战略核力量，包括“亚尔斯”洲际弹道导弹、“先锋”洲际高超音速导弹、“萨尔马特”重型弹道导弹、核潜艇、

[1] “Послание Президента Федеральному Собранию,” 29 февраля 2024.

[2] 《普京签署俄联邦春季征兵令：征召 15 万人》，俄罗斯卫星通讯社网站，2024 年 3 月 31 日，<https://sputniknews.cn/20240331/1058074207.html>。

[3] Дмитрий Тренин, “Как Россия может покончить с дефицитом страха в отношении с Западом,” 27 февраля 2024, <https://profile.ru/abroad/kak-rossiya-mozhet-pokonchit-s-deficitom-straha-v-otnosheniyah-s-zapadom-1456137>.

[4] Юрий Гаврилов, “Шойгу рассказал, как в 2023 году будут развиваться Вооруженные силы,” 10 января 2023, <https://rg.ru/2023/01/10/podskazano-na-peredovoj.html>.

[5] “Послание Президента Федеральному Собранию,” 29 февраля 2024.

图-160M 和图-95MC 战略轰炸机等。俄罗斯定期举行陆海空战略核力量都参与的战略威慑演习，并在白俄罗斯部署战术核武器，展示其核威慑的可信性和有效性。

同时，普京政府也表示希望并准备与美国就《新削减战略武器条约》问题进行对话。但是，种种因素使俄罗斯这一立场难以付诸实施：一是当前俄美尖锐对抗和美国内政中浓重的反俄情绪，使两国缺乏核军控对话的现实基础。二是俄罗斯将俄美恢复关于《新削减战略武器条约》的对话同解决乌克兰危机及美国对乌军事政治援助问题挂钩，而不想只讨论该条约，^[1] 美不能接受这一谈判立场。而美国既想与俄罗斯就核军控问题谈判，又要使俄在战场上遭受“战略失败”的立场，也无法为俄方接受。^[2] 三是俄罗斯还要求英国和法国参与俄美核裁军谈判，将俄美双边谈判变成俄与北约核谈判，这一立场美国也不会接受。因此，《新削减战略武器条约》面临在 2026 年 2 月到期后失效的风险，未来俄美战略武器可能无约可控。

（四）坚决抵制美国对俄内政干涉

普京是强国主义者，致力于对内建立强大政权，对外巩固俄罗斯大国地位。早在 2005 年，普京政权就提出“主权民主”思想，以此在理论和实践上抵御美国对俄输出“颜色革命”，维护俄主权和发展道路。在 2024 年国情咨文中，普京重申，俄罗斯将继续发展民主制度，捍卫自身发展道路，不允许任何势力干涉俄内政。^[3] 普京政府将注重维护社会政治安全，防范乌克兰对俄边境地区军事袭击，防止国际恐怖主义势力在俄境内发动恐怖袭击，避免此类事件扰乱俄民心，给美国干涉俄内政提供机会。普京政府将继续缩紧美西方资助俄罗斯反对派和非政府组织的渠道，管理国内媒体和非政府组织，维护俄“可控民主”。同时，俄罗斯将在优先保障军工生产和战略性行业发

[1] “Лавров предрек отсутствие перемен в отношениях с РФ после выборов в США,” 1 марта 2024.

[2] “Послание Президента Федеральному Собранию,” 29 февраля 2024.

[3] там же.

展的前提下，加大对社会民生领域的财政投入，以防美国利用民众不满情绪和反对派抗议在俄策动“颜色革命”。

（五）抑制美国在欧亚地区的扩张

通过独联体、欧亚经济联盟、集体安全条约组织、俄白联盟国家等机制，将原苏联加盟共和国纳入俄罗斯主导的多层次（紧密度）、多功能（经济和/或安全）一体化地区体系，一直是普京在其各执政时期不变的对欧亚地区政策目标。2023 年版《构想》重新用苏联解体初期的“近国外”（Ближнее зарубежье）概念指称欧亚地区，并规定俄罗斯远期致力于在该地区建立经济和政治一体化空间，^[1] 再度展示了普京在新的总统任期内整合欧亚地区的抱负和政策。普京政府将加强与欧亚国家在上述机制下的经济或安全一体化，以抑制美国在该地区的政治经济扩张。俄罗斯将发展与欧亚国家的双边多领域合作，通过经济和能源等工具鼓励这些国家实行亲俄或友俄政策。普京政府将支持亲俄欧亚国家抵御美西方策动的“颜色革命”，并利用冲突调解和政治施压等手段抑制反俄欧亚国家的亲美倾向。

如果说在乌克兰危机全面升级之前，普京政府在与美国对抗的同时，并不放弃与美缓和关系的期望，现在普京政府已不再指望俄美关系能有所改善，它所做的全部准备都是在应对俄与美西方对抗的持续加剧甚至升级。这正是俄美关系令两国和国际社会忧虑之处。

三、新一届美国政府不会改变遏俄政策

尽管在美国大选结果揭晓前预判新一届美国政府的对俄政策缺乏针对性，但根据近年俄美关系状况和特朗普、拜登执政期间的对俄政策，未来美国对俄政策趋势仍有迹可循。无论谁赢得总统选举，新一届美国政府都不会改变遏俄政策。主要理由包括：美国政府将俄罗斯定性为国际和平与世界秩

[1] “Концепция внешней политики Российской Федерации,” 31 марта 2023.

序的直接威胁，要使俄遭受“战略失败”；^[1] 美两党在遏俄问题上拥有坚定共识，都致力于强硬抗俄；特朗普虽不反俄，但如若当选，将在国会制衡和两党压力下，像其第一个任期一样奉行遏俄政策。

（一）继续遏制俄罗斯

首先，美国将继续支持乌克兰抗击俄罗斯，以达到遏俄弱俄目的。如果说乌克兰危机初期乌克兰抵挡住俄军对基辅的进攻，给了美国和北约通过军援可以帮助乌军战胜俄军的希望，2023 年乌军大反攻的失败则使美西方认识到乌战胜俄的可能性不大。尽管如此，美西方并不打算从乌克兰危机中“抽身”，允许乌同俄罗斯和谈，而是选择继续利用乌抗击俄。因为美西方不能以与俄罗斯妥协的方式解决乌克兰危机，并且仍然相信凭借自身更强大的实力，能够在这场持久战中获得胜利。^[2] 未来美国将延续援助乌克兰政策，以乌遏俄。美国将继续向乌克兰供应大量先进武器，包括 F-16 战机等，甚至放开对中远程导弹等军援管制，并提供情报支持和财政等援助。不过变数依然存在：如果特朗普当选，美国有可能减少对乌军援金额。

其次，美国将继续在欧洲遏制俄罗斯。美国将继续加强在波兰等东欧前沿盟国的军事存在，并与芬兰、瑞典这两个北约新成员国发展军事合作，领导北约巩固自身防御、加强对俄威慑。北约自 2022 年发布新版战略构想，将俄罗斯界定为“重大而直接的威胁”以来，不断增加国防开支，提高武器产能，以增强各成员国作战实力，同时保障对乌克兰长期武器援助。北约继续在东欧前沿开展“坚定捍卫者”等陆军大型联合演习，加强从波罗的海和黑海方向的对俄空域侦查，举行多国海、空军联合演习，以对俄施加军事压力，甚至牵制一部分在乌克兰执行军事任务的俄部队。

再次，美国将加大对俄核威慑力度，同时防止乌克兰危机升级到使用核

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>.

[2] Дмитрий Тренин, “Как Россия может покончить с дефицитом страха в отношениях с Западом.”

武器的地步，降低美俄核冲突风险。美国指责俄罗斯领导人关于可能使用核武器保卫国家安全和领土完整的表态不负责任，警告俄不要在乌克兰使用战术核武器。美国将重新在英国部署核武器，更新其在欧洲其他国家军事基地的战术核弹。北约每年举行“坚定正午”核演习，甚至公开演练针对俄罗斯的模拟核打击。与此同时，美国通过公开提醒俄罗斯要避免可能导致他国核误判的言论、与俄方就防止核战争问题进行秘密接触等方式，降低与俄核冲突风险。

最后，美国将继续在欧亚地区遏制俄罗斯。除了乌克兰，美国将继续支持反俄的摩尔多瓦等国融入欧洲一体化进程。美国或利用欧亚国家间既有矛盾，挑起新的紧张局势，以离间俄罗斯与区内伙伴国的关系。美国将通过发展与欧亚国家在双边或北约框架下的军事政治合作，排挤俄罗斯在欧亚地区的影响，使这些国家不再将俄视作地区安全的主要保障者。^[1] 美国将继续发展与欧亚其他国家的政治关系和经济合作，鼓励它们与俄罗斯保持距离；通过施加政治压力和以经济制裁相威胁等方式，阻挠这些国家参与俄主导的地区一体化。^[2] 对于亲俄的白俄罗斯，美国则继续保持经济制裁和军事施压，以压促变。美国将加大对欧亚国家的民主渗透，致力于培育“颜色革命”进而动摇俄在这些国家的势力基础。

（二）继续制裁俄罗斯

美国将继续实行业制裁，进一步加强对俄罗斯金融、能源、军工、冶金和高科技等关键行业的封锁。美国将强化贸易制裁政策，以减少俄罗斯出口收入，压缩其进口军民两用技术设备的渠道。美国还将继续扩大针对俄罗斯高官、议员和寡头等精英的人员制裁，对俄实施空中交通等禁令。长期实行对俄制裁政策是由一系列美国安全与外交政策文件、行政命令和国家法律

[1] “Отношения России с некоторыми из постсоветских партнеров охладелись,” *Независимая газета*, 26 декабря 2023, с.9.

[2] Сергей Жильцов, “США продолжают курс на дестабилизацию постсоветского пространства,” 29 октября 2023, https://www.ng.ru/courier/2023-10-29/11_8864_usa.html.

所确定的。比如，2022 年版美国《国家安全战略》确定了对俄罗斯综合遏制战略，即运用经济、军事、政治和信息等所有手段遏俄。^[1]一旦新的制裁措施在法律上得到巩固，取消制裁将更加困难。美国仍然指望通过持续增强的经济制裁，达到迫使俄罗斯在乌克兰停战撤军的政治目的，同时削弱俄经济和军事实力，影响俄精英和民众以动摇普京政府的执政基础。有鉴于此，俄罗斯专家无奈预言：“莫斯科和华盛顿之间的政治危机是如此之深，以至于在不久的将来，唯一现实的情景就是制裁升级。”^[2]

（三）继续利用“民主”工具干涉俄罗斯内政

在俄罗斯传播美式民主和人权的愿望不会从美国外交政策中消失。^[3]2024 年普京以高票再次当选俄罗斯总统这一事实表明，美西方指望借助经济制裁、军事政治遏制和信息战激起俄民众推翻普京政权的政治企图落空。尽管如此，美国将继续在俄推广民主价值观和制度，利用“民主”工具干涉俄内政。美国将继续支持俄罗斯反对派政党和非政府组织的活动，以影响俄公众舆论、社会精英乃至政治局势。美国批评俄罗斯民主和人权问题的一个最近表现，是指责俄应为反对派政治家纳瓦利内之死负责、质疑 2024 年俄总统选举的公正性。如果民主党继续执政，美对俄罗斯政策的意识形态色彩会更重——从批评俄政权对反对派活动的限制到抨击选举的不公正性，甚至鼓动俄民众推翻现政权。

（四）在核军控领域合作可能性不大

选择性合作是长期以来美国对俄政策之一，而在乌克兰危机全面升级后，美国极不情愿地维持了与俄罗斯在核军控领域的合作。实际上，两国在这个

[1] Сергей Жильцов, “США продолжают курс на дестабилизацию постсоветского пространства.”

[2] Иван Тимофеев, “Конгресс США и санкции против России,” 19 июня 2023, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kongress-ssha-i-sanktsii-protiv-rossii/>.

[3] Eugene Rumer and Richard Sokolsky, “Thirty Years of U.S. Policy Toward Russia: Can the Vicious Circle Be Broken?,” June 20, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/06/20/thirty-years-of-u.s.-policy-toward-russia-can-vicious-circle-be-broken-pub-79323>.

仅存领域的合作也已空心化。防止与俄罗斯发生核冲突，并利用核军控条约削弱俄核潜力，将是新一届美国政府对俄政策的理性选项。一方面，美国认识到，在当前对抗中，俄罗斯因为在常规武器上与北约差距甚大，强化了核武器在保卫本国和盟国安全方面的作用，美既要预防与俄核冲突风险，又不容许俄以核威慑方式实现地缘政治目标。^[1] 另一方面，利用《新削减战略武器条约》控制和削减俄罗斯核武器规模、避免与俄进行核军备竞赛的风险、与俄在全球范围降低核武器的作用，符合美国的利益。因此，美国可能要求俄罗斯恢复实施《新削减战略武器条约》，与俄共同延长条约有效期。当然，这是民主党方面的观点。对于民主党人而言，问题是在加大对俄罗斯核威慑力的同时，如何使俄保持与美核裁军合作。

特朗普和很多共和党人无意保持与俄罗斯在核军控领域的合作，要求美国退出《新削减战略武器条约》。他们认为该条约束缚了美国，使俄罗斯和中国更强大，却使美更虚弱。他们建议加强美国核力量，做好同时面对俄罗斯和中国两个核对手的准备；评估美核力量现状，消除可能存在的缺陷；要求未来与俄达成的任何限制美俄核武库的军控协议都要限制俄所有核力量，包括非战略核武器，并且同样限制中国的核武库。^[2] 换言之，共和党人主要致力于更新美国核武库，追求对俄核优势，而不重视美俄核裁军合作。

四、未来俄美出现政策调整的可能性

未来俄美关系改善的可能性不能排除，但在 2024 年两国总统选举后改善的概率小，幅度有限。2023 年 12 月，普京提出俄美关系恢复正常的基本条件，即美国尊重俄罗斯的利益，通过对话与互相妥协，而不是制裁与军事遏制方式解决彼此间矛盾；并表示俄已做好与美关系正常化的准备，但美方

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022.

[2] “Республиканцы внесли в конгресс законопроект о выходе США из ДСНВ,” 18 мая 2023, <https://www.rbc.ru/politics/18/05/2023/646679f39a79474738b59691>.

还没有出现这样的条件。^[1] 由于在俄美关系中美攻俄守，乌克兰的地缘政治归属对俄罗斯可谓重大利益，对美国却是次要利益。因此，未来存在一些能够使美对俄认知和现实需求发生变化，从而放松对俄遏制与制裁的内外部因素。在这些特定条件下，俄美关系将得到一定程度的改善。

其一，若特朗普当选总统，且美国对军事援助乌克兰保持克制，俄美关系或将部分改善。在乌军反攻俄军失利的形势下，美国民主党仍倾向军援乌克兰，共和党则主张限制对乌援助，两党分歧已造成国会对一部分援乌法案的长时间争论和审批滞后。2023 年 10 月，拜登政府向国会提交一份总额约 1060 亿美元的 2024 财年紧急预算案，其中包括 614 亿美元对乌克兰军事和经济援助、143 亿美元对以色列军事援助、140 亿美元美墨边境移民执法资金等。拜登政府特意将对乌和对以军援“捆绑”送审，又附加共和党要求的美国边境管控拨款，就是要争取共和党议员的支持，使对乌援助得以通过。^[2] 即便如此，经过两党长久的争论和讨价还价，众议院迟至 2024 年 4 月才通过援助乌克兰、以色列等的 950 亿美元四项法案，其中对乌援助为 610 亿美元，对以援助上调为 260 亿美元。^[3] 该法案随即获得民主党控制的参议院的批准和拜登总统的签批。援乌法案审批滞后必然延误美国对乌武器装备交付，影响乌军战斗力和乌俄战局。从 2023 年 12 月以来，俄军在乌克兰多数方向上缓慢而持续地扩大控制区，这意味着美国及其盟友要想保持其在乌地缘政治收益，必须不断提高支出成本，而美两党就新的援乌法案达成一致将更加困难。随着反对向乌克兰提供高额军援的美国民众和两党议员人数不断增加，未来美政治精英有可能在减少对乌援助问题上达成共识。本就不愿对乌克兰承担

[1] “Итоги года с Владимиром Путиным. Владимир Путин в прямом эфире подвёл итоги года и ответил на вопросы журналистов и жителей страны,” 14 декабря 2023, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72994>.

[2] 林子涵：《对乌以高额军援，美国计划推进难》，《人民日报海外版》2023 年 10 月 31 日，第 10 版。

[3] 《美国众议院通过援乌法案，俄方回应》，参考消息网，2024 年 4 月 21 日，<https://ckxxapp.ckxx.net/pages/2024/04/21/892594a6c7224a57bd6b598384d20f75.html>。

过多责任的特朗普如果赢得总统选举，可能顺应民众意见和两党共识，实行对乌减援政策。在这种情形下，美国和俄罗斯在乌克兰的冲突将明显弱化，使美俄关系得到一定程度的改善。

其二，美为拉拢俄共同遏制中国，或主动调整对俄政策。有分析认为，美国为加大对华遏压力度，有可能会放松对俄制裁和遏制，拉拢俄联手对华。美国视中国为唯一既有意图，又有经济、军事和科技等实力重塑美主导现行国际秩序的竞争对手，^[1] 实行对华经济打压和军事政治遏制政策。无论 2024 年总统选举结果如何，新一届美国政府都将延续既定政策，持续加大经济、军事、政治和科技创新等领域对华遏制力度，甚至可能在中国周边制造类似于乌克兰危机的混乱，以达到扰华弱华目的。美国可能为集中力量遏制中国，改变对“俄罗斯威胁”的认知，放松对俄制裁和遏制，以拉俄遏华。但目前来看，美国实行拉俄遏华策略的可能性很小，因为美不可能在包括乌克兰危机在内的诸多美俄矛盾上作出让俄罗斯满意的妥协和让步。即使美国实行这一策略，俄罗斯也不大可能以损害对华关系为代价换取对美关系改善。^[2]

其三，新一轮巴以冲突已分散一部分美国对乌克兰军事援助。若以色列同巴勒斯坦和伊朗的冲突升级为中东地区战争，美国将卷入其中，从而不得不大幅减少对乌援助。中东因其丰富的油气资源和全球水陆交通枢纽地位等，一直是美国对外战略的重点地区，以色列则是美在该地区最重要的军事政治盟友和意识形态伙伴。2023 年 10 月巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动（哈马斯）与以色列的武装冲突发生后，美国积极向以提供军事援助，出现以、乌（克）两国竞争美军援的问题。2024 年 4 月以色列和伊朗使用导弹和无人机互相袭击，双方武装冲突可能升级为地区性战争。巴以冲突、伊以冲突和伊朗核问题等相互交织，可能使美国深度卷入中东战争，难以同时充分满足以色列和

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022.

[2] “«Новый президент столкнется с сопротивлением»: как изменятся отношения РФ и США после выборов в 2024 году,” 28 декабря 2023, <https://regions.ru/politika/novyy-prezident-stolknetsya-s-soprotivleniem-kak-izmenyatsya-otnosheniya-rf-i-ssha-posle-vyborov-v-2024-godu>.

乌克兰的武器需求，从而不得不降低对乌克兰危机干涉力度。俄美对抗或将因之有所缓和。

以上所述只是一部分未来可能导致俄美关系有所改善的因素，将来也可能出现其他产生相同作用的因素。即便如此，俄美关系在中长期预计都不会有实质性改善。

五、结语

无论是持续执掌俄罗斯政权的普京，还是在 2024 年美国总统选举中胜出的领导人，都将延续本国既定的外交战略。鉴于导致俄美全面对抗的诸多矛盾不大可能得到解决、两国缺乏以互相妥协求共识的态度等因素，不难预测，俄美全面对抗将贯穿普京新的六年总统任期，甚至延续到 2030 年代上半期。

未来，俄美全面对抗在继续实力对决的态势下，有两个重大风险值得国际社会密切关注。其一是《新削减战略武器条约》可能在到期后自动失效，届时俄美战略军备将无约可控。这种前景将重挫世界核不扩散进程，有可能重启俄美核军备竞赛。其二是美国和 / 或北约若干成员国派兵干涉乌克兰危机，导致其同俄罗斯在乌克兰发生有限规模的直接常规武装冲突。如果俄军在乌克兰继续推进战线和扩大占领区，突破美国和北约的容忍底线，后者以某种方式直接军事干涉乌克兰危机就势所难免。俄美两国都努力避免核冲突，因而核冲突风险不大；但俄罗斯同包括美国在内的北约能否避免在乌克兰发生直接常规武装冲突，却是一个愈发具有现实紧迫性的开放式问题。

【责任编辑：吴劭杰】

美菲特殊关系的回归： 动因、影响及制约

□ 刘阿明

〔提 要〕随着国际格局和地区局势的演变，美菲特殊关系始终在“弱化破裂”与“回归固本”之间摇摆。当前美菲特殊关系的快速回归，全面展现了这一关系的政治、安全、经济、社会内涵及具体特征，凸显了美菲同盟关系框架和两国国内进程的结构性影响。在结构性因素持续存在的基础上，现阶段美国对菲律宾在亚太地区战略价值的重新发现，以及马科斯政府南海和大国政策的“范式转变”，是美菲特殊关系快速回归的主要动因。美菲特殊关系的回归给地区热点带来新的复杂因素，也在一定程度上冲击亚太地区安全格局。与此同时，其内生性困境也在逐步显现，美菲两国国内政治生态的变化、同盟困境的客观存在以及中国的作用等因素将使其发展前景面临不确定性。

〔关 键 词〕美菲特殊关系、亚太安全、中菲关系、中美关系、南海问题

〔作者简介〕刘阿明，上海社会科学院国际问题研究所副所长、研究员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）3 期 0060-22

不同于美国在世界上的其他盟国，菲律宾不仅是美国历史上唯一的海外殖民地，而且在国家独立后，仍全方位追随美国，并承载过美国在亚洲最大、最多的军事存在。美菲间巨大的经济利益和紧密的社会联系，使美国也将菲

视为自己唯一的“海外责任”。美菲特殊关系^[1]的历史成因并不复杂也相对稳定,但在不同时期的发展趋势却时强时弱、纷繁多变。20世纪60—70年代,基于历史形成的美菲特殊关系并不适应当时国际政治与两国国内政治现实,逐渐走向终结,两国关系进入新阶段。^[2]然而,历经冷战结束后国际及地区局势的演变,21世纪前后美菲战略界对双边关系的讨论出现反转,形成一种基本共识,即美菲关系事关新世纪美国在地区的霸主地位,双方应该及时解决分歧,纠正彼此的错误认知和不切实际的期望,维持一种强大且密切的双边关系。^[3]

中国的快速发展和不断上升的影响力成为新时期美菲特殊关系发展的重要影响因素。杜特尔特执政时期,美菲关系疏离,几乎搁置了“特殊关系”这一历史界定。2022年5月小费迪南德·马科斯就任菲总统以来,美菲关系快速强化,两国政要在不同场合均强调双边关系的特殊性,推动美菲特殊关系的回归。在中美战略博弈日渐深化的国际和地区背景下,基于两国间传统联系的美菲特殊关系的强势回归,不仅对地区安全热点产生了不容忽视的影响,而且深刻搅动亚太安全格局的变迁,其发展走向值得持续关注。

一、美菲特殊关系的内涵及其回归

美菲特殊关系在不同时期有着不同的内涵。自杜特尔特执政后期以来,

[1] 国际关系中“特殊关系”是指一种特别牢固和重要的外交关系,过去常用来指代美英关系。在当代国际关系中,这一定义有所延伸,美加关系、美菲关系、美日关系、美以关系、美德关系甚至整个美欧关系都曾被如此定义。

[2] Carl F. Salans and Murray J. Belman, “An Appraisal of the United States-Philippines’ Special Relationship,” *Washington Law Review*, Vol.40, No.3, 1965; 张行:《菲律宾与美国特殊关系研究(1962—1972)》,天津人民出版社2023年版;Astri Suhrke, “US-Philippines: The End of A Special Relationship,” *The World Today*, Vol.31, No.2, 1975; Robert Pringle, *Indonesia and the Philippines: American Interests in Island Southeast Asia*, New York: Columbia University Press, 1980.

[3] William E. Berry, Jr., *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1989; Renato Cruz De Castro, “Special Relations and Alliance Politics in Philippine-U.S. Security Relations, 1990-2002,” *Asian Perspective*, Vol.27, No.1, 2003; Rabindra Sen, “Philippines-U.S. Special Relationship: Cold War and Beyond,” *Jadavpur Journal of International Relations*, Vol.9, No.1, 2005.

特殊关系回归迹象明显且表现出逐渐强化的特点，其内涵体现在以下四个方面。

在政治方面，“美主菲从”的总体格局是两国战略互信的基础。1946 年独立后，菲律宾完全效仿美国政治制度，追随美国对外战略，美菲特殊关系表现为一种典型的依附和追随关系。随着冷战的发展，两国政治关系经历了由完全依附到试图摆脱控制的发展过程，但“美主菲从”的总体战略取向至今仍是两国特殊关系的政治基础。

杜特尔特执政后期，美菲政治关系逐步走出低谷。2021 年 11 月两国举行第 9 次双边战略对话，就共同应对新冠疫情、捍卫南海海洋秩序、尊重人权和强化美菲军事力量协作等事宜进行磋商。2022 年 5 月马科斯胜选后，双方政治关系快速、高调回暖。拜登是第一位向马科斯发出祝贺的外国领导人，特别强调提升双边关系的强烈意愿；马科斯也在不到一年时间内两度访美，两国高层官员互访频繁，以史无前例的辞藻盛赞双边关系。2022 年 6 月在与马科斯会晤时，美国国务卿布林肯称菲律宾是“不可替代的盟友”，马科斯也称赞两国之间的“特殊关系”。^[1]2023 年 5 月，白宫时隔十年首次迎来菲律宾这个特殊伙伴的首脑，两国领导人共同发布联合声明，确认两国之间“非同凡响的友谊和社会纽带，以及共同牺牲是美菲同盟的基础”，称此次首脑会晤是美菲关系发展的历史性里程碑，表达了在所有共同关心的议题上继续加强接触和合作的决心。关于两国关系的未来，声明重申美对菲坚定的同盟责任，以及两国对伙伴关系、和平与繁荣的共同愿景，称对两国及人民之间的“特殊纽带”变得更加强大抱有极大信心。^[2]此次会晤对美菲特殊关系作

[1] Aries A. Arugay and Ian Storey, “A Strategic Reset?: The Philippines-United States Alliance under President Marcos Jr.,” *Perspective*, ISEAS, No.40, 2023, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/04/ISEAS_Perspective_2023_40.pdf; The US Department of State, “9th U.S.-Philippines Bilateral Strategic Dialogue,” November 16, 2021, <https://www.state.gov/9th-u-s-philippines-bilateral-strategic-dialogue>.

[2] The White House, “Joint Statement of the Leaders of the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/joint-statement-of-the-leaders-of-the-united-states-and-the-philippines>.

了总体性规划，对这一特殊关系其他方面的发展具有指导性作用。

在安全方面，密切的防务联系一直是美菲特殊关系的核心，也是防止双边关系彻底失控的稳定器。菲律宾位于东南亚海上核心地带，对美国维持地区主导地位具有重要战略意义。2021年9月，美菲防长在庆祝《美菲共同防御条约》（MDT）签署70周年时，“重申美菲同盟的持久性本质，以及双方在为未来建立同盟合作的更强大基础方面具有共同责任”。^[1]当前，两国特殊关系在安全领域的回归主要表现为“同盟关系现代化”，目的是让这一行之有年的双边军事同盟焕发新生命、应对新挑战。^[2]

一是规划关于印太安全的共同愿景。2023年5月两国首次发布《双边防卫指针》（Bilateral Defense Guidelines）。文件重申1951年《美菲共同防御条约》对于应对当前正在出现的威胁的重要性，特别指出在包括南海在内的太平洋地区对任何一方武装部队包括海岸警卫队、飞机或公共船只的攻击将引发共同防御责任；强调同盟将合力应对新兴地区与全球安全威胁，加强双边协调和规划，扩大情报分享和磋商，建立对话机制和工作组；着重提出两国将在包括太空和网络空间在内的所有传统和非传统安全领域进行合作。^[3]总体上，该指针对同盟安全职能“与时俱进”的发展和强化将发挥引导性作用。

[1] The US Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III’s Meeting with Philippine Secretary of National Defense Delfin Lorenzana,” September 10, 2021, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2771441/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiis-meeting-with-philippine-sec>.

[2] The US Department of Defense, “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” April 11, 2023, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3360823/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-s>.

[3] The US Department of Defense, “The United States and the Republic of the Philippines Bilateral Defense Guidelines,” pp.1-6, <https://media.defense.gov/2023/May/03/2003214357/-1/-1/0/THE-UNITED-STATES-AND-THE-REPUBLIC-OF-THE-PHILIPPINES-BILATERAL-DEFENSE-GUIDELINES.PDF>.

二是增加美在菲军事部署。在美菲特殊关系回归的刺激下，沉寂了 30 多年的美国在菲军事存在再次启动。^[1] 杜特尔特政府时期，美在菲军事部署几乎完全停滞。马科斯上台后，不仅将推进两国《加强防务合作协定》（EDCA）的实施作为夯实美菲关系的优先项，而且同意增加新的美军可进入基地，美在菲军事基地从 5 个增加到 9 个。2023 年 4 月，菲律宾政府正式公布了新增军事基地的具体位置，其中两个靠近中国台湾，一个靠近南海，美国国防部同时宣布在该财年结束时投入超过 1 亿美元用于 9 个军事基地的基础设施建设。^[2]

三是赋予双边军事合作新特点。马科斯执政以来，美菲军事合作的频次和规模均有所提升，2023 年共规划 496 项双边军事接触计划，达到历史最高峰，无论在安防等级还是所涉领域，抑或实战化程度方面均有显著提升。以 2023 年度“肩并肩”军事演习为例，美菲军事合作出现两个新特点。一是合作规模不断扩大。5400 名菲律宾武装部队人员，12200 名美国及澳大利亚、日本、英国和韩国的军事人员参加了为期 18 天的演习，人数比上一年增加一倍有余，为有史以来规模最大。二是先进程度和针对性显著提升。^[3] 除常规陆地、空中参与部分之外，美菲增加了网络防御演练并首次进行了海上实弹演习。美军使用了高机动性多管火箭系统（HIMARS）和“爱国者”地对空导弹系统，而这类项目传统上主要集中在北约内部或关系最为密切的国家之间。

在经济上，以经济援助和特殊权利为表现的美菲经济联系是两国特殊关系发生变化的“早鸟”。随着一系列美菲经贸协定在 1974 年相继失效，美菲关系也朝更加正常化的方向转变。当时，马尼拉和华盛顿已同意就两国军事

[1] Ava Pressman, “How Is the Philippines Preparing for Conflict in the South China Sea,” December 4, 2023, <https://www.fpri.org/article/2023/12/how-is-the-philippines-preparing-for-conflict-in-the-south-china-sea>.

[2] Sebastian Strangio, “US to Spend \$100 Million on Upgrades to Philippine Military Facilities,” *The Diplomat*, April 20, 2023, <https://thediplomat.com/2023/04/us-to-spend-100-million-on-upgrades-to-philippine-military-facilities>.

[3] Aries A. Arugay and Ian Storey, “A Strategic Reset?: The Philippines-United States Alliance under President Marcos Jr.,” p.6.

条约重新谈判。^[1]今天，美菲之间加强经济联系被看作是两国特殊关系全面、平等发展的一个重要方面。

一方面，美国加强了与菲律宾的双边经济联系。2022年11月，美副总统哈里斯访菲期间特别承诺加强对菲经济与投资合作，提出一系列经济倡议，双边贸易额在当年达到破纪录的250多亿美元。^[2]无论是时隔7年重启的美菲“2+2”会谈还是马科斯访美期间，双方均将加强经济合作放在醒目位置。美国也显示出对菲律宾经济发展诉求的高度重视和回应，不仅应允了高达13亿美元的对菲投资，而且首次派出总统贸易和投资代表团访菲。为了帮助菲律宾进行清洁能源转型和增加能源供给，双方达成了民用核合作协定。美国还承诺加大对菲镍、钴等关键矿产的投资。两国农业部在2023年举办了“美菲食品安全对话”，聚焦建立有韧性的食品系统和促进农产品贸易，回应了马科斯政府2023年预算案中的重要内容。2024年3月，美商务部长雷蒙多率领由22名美国科技、能源、电力等领域行业巨头高管组成的高级代表团访菲。5月，两国在马尼拉举办第六届“印太商业论坛”（IPBF），旨在加强菲律宾在地区供应链中的关键枢纽地位和促进对菲高质量投资。

另一方面，两国就长远经济发展战略达成一致。菲律宾积极参加美国主导的“印太经济框架”谈判，美国也力求将菲律宾在谈判中的作用最大化。两国在科学、技术、工程和数学（STEM）教育以及数字经济领域的合作尤为引人注目。菲律宾完全同意美国最青睐的数字经济标准，认为“印太经济框架”有助于加强其外包产业领域的商业化，且能够进一步扩大美菲在这个领域的合作。^[3]两国密切的经济合作，彰显了特殊关系的经济意涵。

[1] Astri Suhrke, “US-Philippines: The End of Special Relationship,” p.80.

[2] Daphne Galvez, “Biden, Marcos ‘Significantly’ Strengthened US-Philippines Alliance: Blinken,” Asia News Network, May 3, 2023, <https://asianews.network/biden-marcos-significantly-strengthened-us-philippines-alliance-blinken>.

[3] Kris Crismundo, “PH, US Trade Execs Meet in Washington to Cement Economic Ties,” Philippine News Agency, April 19, 2022, <https://www.pna.gov.ph/articles/1172497>.

在社会文化领域，美菲之间有着非常独特的社会文化联系，亲美主义和反美主义犹如一对形影不离的双胞胎。在菲律宾，“亲美主义曾经就像菲律宾气候一样无法变更，自然得就像夏季和雨季周而复始一样。”^[1]然而历史上，一些具有民族意识的菲律宾人对于美国政治制度和军事、经济主导也产生过抗争情绪，高涨的菲律宾民族主义情绪曾导致美国不得不在冷战后结束了长达 93 年的在菲驻军史，美菲特殊关系降至冰点。时至今日，这种既希望美国保护又担心美军事存在侵蚀国家主权的矛盾心态依然存在。但客观地说，无论是菲精英阶层还是普通民众，均长年受到美国生活方式和大众文化的影响，故而对美国心存好感。

独特的人文纽带也维系着两国情感。在美菲裔人口达 440 万，是美第三大亚裔族群；美国也是海外菲侨的最大聚居地。庞大的菲裔人口不仅成就了菲裔社团在美国的巨大影响力，也构成了美国武装部队中数量最大的外籍官兵群体。布林肯称赞他们“是美国机理中至关重要的组成部分”。^[2]为了加强联系和面向未来，两国还计划建立“菲美友好基金”，向菲律宾学生和青年专业人士提供赴美接受教育的机会；美国国际开发署计划投入 3000 万美元建立美菲高等教育伙伴关系，加强菲教育体系，扩大美菲高校在研发、人才培养等方面的合作。^[3]

总之，美菲特殊关系在马科斯执政后正式进入快速、强势回归期。这一特殊关系以高层政治与战略互信为引领，以不断发展和强化的安全同盟承诺为核心，以密切且具有一定前瞻性的经济联系为全面性体现，以独特的社会和人文联系为民意基础，展现了超出以往的韧性和新的内涵特征，亦折射出这一特殊关系持续深化的时代动因。

[1] 张行：《菲律宾与美国特殊关系研究（1962—1972）》，第 26 页。

[2] Daphne Galvez, “Biden, Marcos ‘Significantly’ Strengthened US-Philippines Alliance: Blinken.”

[3] The White House, “FACT SHEET: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/fact-sheet-investing-in-the-special-friendship-and-alliance-between-the-united-states-and-the-philippines>.

二、美菲特殊关系回归的根源与动因

国内政治、双边关系、国际/地区格局三个层次蕴含的多重因素相互交织，影响着美菲特殊关系的变迁。从双边和国内层次上看，这一特殊关系存续所依赖的结构性因素始终存在。

（一）根源

其一，作为美菲特殊关系支柱的安全同盟架构未发生实质变化。一系列具有法律效力的军事协定支撑着美菲特殊安全关系的延续及强势回归。虽然冷战后“共同威胁”消失导致美菲安全关系的疏离，但两国很快就重新认识到同盟关系的重要性。1998年两国签署《部队访问协定》，美军事人员得以顺利进入菲律宾，其可能产生的问题也有了解决程序；^[1]2014年两国签署《加强防务合作协定》，指定5个在菲军事基地允许美军事人员和船只、飞机等设备轮替以及武器预先部署；即使在2017年两国关系低谷期，《共同后勤保障协定》的更新也为美企在菲承建军事安全设施建立了法律机制。以上协定为《美菲共同防御条约》的具体实施提供了法律基础和操作保障。尽管美菲关系起起伏伏，但在这些协定的作用下，大部分安全合作得到保留。按照杜特尔特本人的说法，菲律宾只是要摆脱美国对其外交的影响，而非终结与美国的军事盟友关系。^[2]

其二，长期存在的密切联系助推美菲特殊关系回归。一方面，两国政、军、经各界长期存在战略互信。美对菲近半个世纪的殖民统治和之后菲对美的全面依附及追随，使得菲律宾国内各领域都存在深刻的美国烙印。即使在杜特尔特政府中，政府高层，尤其在国防和安全领域的建制派一直保持着对美菲

[1] John Schaus, “What Is the Philippines-United States Visiting Forces Agreement, and Why Does It Matter?,” February 12, 2020, <https://www.csis.org/analysis/what-philippines-united-states-visiting-forces-agreement-and-whydoes-it-matter>.

[2] 王传剑、张松：《小国的“大国平衡外交”形成条件与实施效度研究——以菲律宾的对华对美关系实践为例》，《太平洋学报》2021年第5期，第33页。

同盟的坚定支持。^[1]2017 年杜特尔特对记者说,“我们的士兵是相当亲美的,这一点我不否认……因为几乎所有的军官都是在美国学习的军事。”两军之间存在着良好的协调和高水平互操作性。^[2]2022 年 1 月菲国会通过了关于结束军事领导人“旋转门”、建立菲武装部队和各兵种司令固定任期的法规,使两国军方进行长期战略规划更趋便利。^[3]

作为回应,美国内政治精英也形成了一种混合了伙伴情感、同情、感谢和道义责任的对菲态度。^[4]即使在两国关系龃龉不断之时,菲律宾也一直是东南亚获得美国军援最多的国家。而在民事领域,过去 20 年,美国向菲律宾投入了近 6 亿美元的健康援助和 4 亿多美元的发展援助。美国国际开发署、国防部和国务院共投入 2200 多万美元用于援助菲律宾抗击新冠疫情。^[5]与此同时,菲律宾官员也从美国那里听到更多“尊重性”话语,“以一种不是那么美国式的语言,通过事实上与我们(菲律宾)接触,表达了他们(美国)的不安”。可以说,在菲律宾主动降低其在同盟内的战略价值、与中国开展友好外交的背景下,美国仍愿意放低姿态向菲律宾示好。马科斯上任后,美国对菲律宾发起了“史无前例的感情攻势”,其目的无疑是重启美菲关系。^[6]

另一方面,特殊关系的社会基础仍然坚实。两国人民之间的正面认知和积极交往是实现和巩固特殊关系的重要途径。菲律宾民众中存在对美国根深蒂固的好感,大部分菲律宾人认为美菲同盟非常重要,相信在菲律宾面临威

[1] Aries A. Arugay, “Defying the Water’s Edge: The Philippines and Its Strategic Policy toward the United States-China Competition,” pp.70-71, https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2022/e_05.pdf.

[2] Pia Ranada, “Duterte: No Denying It, PH Soldiers are Pro-US,” Rappler, June 12, 2017, <https://www.rappler.com/newsbreak/inside-track/172687-duterte-philippine-soldiers-pro-united-states>.

[3] Lisa Curtis et al., “Revitalizing the U.S.-Philippines Alliance to Address Strategic Competition in the Indo-Pacific,” CNAS, June 2022, p.1, https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/USPhilippinesTaskforce_Final.pdf.

[4] Carl F. Salans and Murray J. Belman, “An Appraisal of the United States-Philippines’ Special Relationship,” p.447.

[5] 详见 USAID, “United States COVID-19 Assistance to the Philippines,” <https://www.usaid.gov/philippines/covid-19-assistance>.

[6] Poppy McPherson et al., “How the U.S. Courted the Philippines to Thwart China,” Reuters, November 29, 2023, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/us-china-philippines-marcos>.

胁时，美国会保护其安全，80% 菲律宾人愿意仰仗与美联盟保障菲在南海利益。^[1]正是凭借亲美政策，马科斯的支持率在 2023 年 6 月民调中达到 86% 的新高。^[2]美国也从未放弃培育菲律宾社会的亲美因素，从一开始就在菲大力推广英语教育。美国“和平队”从 1962 年起就在菲各地进行教育、卫生和农业方面的发展援助，在当地建立了良好的声望，扩大了美国的影响。^[3]富布莱特项目在菲已有 75 年历史，是该项目在世界各国持续时间最长的，资助了超过 22,000 名菲律宾人前往美国学习和交流。加之国际访问学者项目、菲律宾青年领导者项目、东南亚领导者倡议、汉弗莱计划等，菲律宾拥有“美国政府在全球最大规模的长期人文交流承诺”。^[4]

正如菲律宾历史学家阿里桑德罗·费尔兰德斯（Alejandro Fernandez）所言，菲美特殊关系是“一系列双边条约和紧密的文化纽带的结合”。^[5]今天，决定美菲特殊关系的结构性因素依然存在，从根本上为特殊关系的回归奠定了基础。相比之下，国际与地区格局的变化成为特殊关系快速、强势回归的现实驱动因素。无论是二战后建立起来的依附性关系，还是冷战时期菲律宾追求战略自主的行动，抑或冷战结束后重新寻找关系焦点的尝试，美菲关系对于地缘政治格局的变化都相当敏感。其中，中国崛起深刻影响着两国政府对于国家利益优先项的判断。

（二）动因

其一，从美国角度看，美菲紧密的安全联系是“印太战略”布局所必需。为维持霸权地位，拜登政府将与中国进行战略竞争认定为最迫切的国家安全

[1] Llanesca T. Panti, “Pulse Asia: 80% of Pinoys Want Alliances to Defend West Philippine Sea Rights,” GMA Integrated News, July 12, 2023, <https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/875575/pulse-asia-80-of-pinoys-want-alliances-to-defend-west-philippine-sea-rights/story>.

[2] “Bongbong Marcos, VP Duterte, Romualdez Get High Approval Rating,” July 20, 2023, <https://newsinfo.inquirer.net/1804835/bongbong-marcos-vp-duterte-romualdez-get-high-approval-rating>.

[3] 费昭珣：《大盟友与小伙伴——美菲与美泰同盟研究》，世界知识出版社 2014 年版，第 125 页。

[4] The White House, “FACT SHEET: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines.”

[5] 转引自张行：《菲律宾与美国特殊关系研究（1962—1972）》，第 1 页。

目标，亚太同盟体系成为实现这一战略目标的重要手段。一方面，为了修复两国关系，确保马尼拉在其阵营中，美国刻意淡化了困扰双边关系的因素。菲律宾人权问题一度是导致杜特尔特政府与美不睦的重要原因，但特朗普“终止了对人权的讨论，一个使双边关系复杂化的主要因素突然消失了”，^[1]两国关系因此走出低谷。马科斯当选后，拜登政府一改民主党对外政策的“人权本色”，刻意不提及老马科斯的独裁过往，仅仅笼统宣称“一个尊重法治、良治和人权的菲律宾政府对于保持强大的同盟关系是至关重要的”。双方高层则不断强调美菲同盟的不可替代性、菲律宾对于“自由与开放印太”的重要性，以及两国对建立“基于规则的国际秩序”和对“航行自由”的支持。

另一方面，为确保菲律宾随美国亚太政策而动，美对菲展开精准诱拉。特朗普时期，美国开始迎合菲需要，向菲提供实实在在的好处。2019 年，美时任国务卿蓬佩奥访菲，向菲赠送无人机用于在菲南部打击伊斯兰武装组织。2021 年 7 月 30 日，白宫主动宣布向菲提供 300 万剂新冠疫苗，援菲疫苗量总计达 600 万剂，是美对单一国家的最大援助量。同一天，美国防部长奥斯汀和菲国防部长洛伦扎纳(Delfin Lorenzana)正式宣布恢复《部队访问协定》，并表示正在讨论签订一份管理驻菲美军官兵的附加协议。^[2]杜特尔特公开称美国捐赠疫苗是其保留《部队访问协定》的决定性原因：“我们在做交易……作为感谢，我让步了，（同意）继续保留《部队访问协定》。”^[3]

美国还史无前例地支持菲律宾对南海的诉求，谋求改变菲在中美之间“两面下注”的外交政策。2021 年 1 月，布林肯在与菲律宾外长通话时强调美国反对中国的南海主张，“承诺与东南亚声索国共同面对中国的压力”。次月，美国国家安全顾问沙利文又在与菲律宾国家安全顾问通话时表示，美国认可

[1] Poppy McPherson et al., “How the U.S. Courted the Philippines to Thwart China.”

[2] Catharin Dalpino, “Washington Finds Its Feet in Southeast Asia,” *Comparative Connections*, Vol.23, No.2, 2021, pp.54-55, <https://cc.pacforum.org/wp-content/uploads/2021/09/23-2-5-US-Southeast-Asia-Relations.pdf>.

[3] Sebastian Strangio, “Duterte Claims that COVID-19 Vaccines Saved Crucial US Defense Pact,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/08/duterte-claims-that-covid-19-vaccines-saved-crucial-us-defense-pact>.

“2016 年南海仲裁案临时仲裁庭所作裁决是最终裁决且对各方均具有法律约束力”。^[1]2022 年 11 月，美副总统哈里斯专程到访紧邻中国南海“九段线”的巴拉望群岛，称“作为盟国，在面对南海的胁迫和恐吓时，美国将站在菲律宾一边”。^[2]美白宫、国务院和国防部均表达了对菲律宾这一盟友在南海问题上的全面坚定支持，声称要与菲“肩并肩”地应对中国的海洋活动，否定中国海洋权益和诉求的合法性，指责“中国行动威胁了菲律宾船员的安全……干扰合法的菲律宾海洋行动，损害地区稳定”，多次声明《美菲共同防御条约》第四条适用于南海海域内可能的冲突。^[3]可以说，在美对华实施战略遏制背景下，马科斯政府在南海问题上获得的美国支持是之前菲历届亲美政府无法相比的。

此外，美国大力支持菲国防力量建设。菲律宾战略位置重要，但军事实力却虚弱不堪，美国担忧其无法在与中国冲突中承担起盟国责任。为了增加对菲军队现代化的支持，美国除向菲投入最大军援外，还在 2019 年批准向菲出售包括 F-16 战斗机、黑鹰直升机、C-130 军事运输机在内的先进军用装备。未来 5—10 年，美国还将提供雷达、无人飞行系统、军事运输机以及海岸和空中防卫系统，目的在于发展菲所谓“非对称能力”，特别用于应对菲近海范围内的挑战。^[4]菲律宾也将美国的军事支持视为持续构建“一个可信的威

[1] 王传剑、张松：《小国的“大国平衡外交”形成条件与实施效度研究——以菲律宾的对华对美关系实践为例》，第 40 页。

[2] The White House, “Remarks by Vice President Harris Aboard the Philippine Coast Guard Ship Teresa Magbanua,” November 22, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/remarks/2022/11/22/remarks-by-vice-president-harris-aboard-the-philippine-coast-guard-ship-teresa-magbanua>.

[3] The White House, “US Support for Our Philippine Allies in the Face of Repeated PRC Harassment in the South China Sea,” October 22, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-our-philippine-allies-in-the-face-of-repeated-prc-harassment-in-the-south-china-sea/>; The U.S. Department of State, “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” November 10, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-6>.

[4] David Vergun, “Indo-Pacific Nations Bolstering Defense Ties, Capabilities,” DOD News, June 8, 2023, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3421858/indo-pacific-nations-bolstering-defense-ties-capabilities>.

慑态势的强大基础”。^[1]

其二，从菲律宾角度看，马科斯政府外交政策出现“范式转变”。在菲律宾对外政策架构中，总统在设定国家安全战略方向及处理与外部大国关系上发挥着重要作用。在美国不断诱拉下，马科斯政府调整外交政策范式，从“大国平衡”转为全面倒向美国，直接促成了美菲特殊关系的快速回归。

这种转变犹如硬币的“一体两面”。一面是将中国视为菲律宾重要国家利益的“威胁”。南海争端不时困扰中菲关系，杜特尔特政府时期曾发出共计 200 多份针对中国的外交抗议，但总体来看，彼时菲更加看重中国作为一个贸易伙伴所提供的经济机会。^[2] 马科斯则一改前任政策，对中国的政策范式由合作转向强硬对抗。在政策宣示上，马科斯甫一上台就将有争议的海上边界说成是需要捍卫的“一项权利”而非一个诉求。菲国防部、外交部随即均表示要捍卫菲律宾“主权”，与总统保持高度一致。^[3] 在庆祝菲武装部队成立 88 周年时，马科斯公开鼓励与中国对抗，称“（最近的事件）令人自豪地表现出菲律宾面对胁迫时的勇气以及捍卫、维护和坚持我们领土主权的坚定信念”。在具体行动上，2023 年 2 月是菲律宾在南海争端上对中国采取强硬姿态的新起点。此后，菲政府不断采取咄咄逼人的姿态，反复诬称中国船只“蓄意冲撞”菲律宾船只，并指责中国“歪曲事实”。^[4]

另一面则是确认美国是菲律宾安全和繁荣不可或缺的盟友。竞选期间，当被问及在应对中国于争议海域的行为时是否会寻求美国帮助，马科斯回答：

[1] Priam Nepomuceno, “DND Vows More Upgrades to Build Credible Defense Posture for PH,” Philippine News Agency, July 27, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1206534>.

[2] Joel Guinto, “South China Sea: Biden Says US Will Defend the Philippines if China Attacks,” BBC News, October 26, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-asia-67224782>.

[3] Luke Lischin, “Marcos Is No Silver Bullet for the US-Philippines Alliance,” East Asia Forum, September 25, 2022, <https://eastasiaforum.org/2022/09/25/marcos-is-no-silver-bullet-for-the-us-philippines-alliance>.

[4] “Manila Says Chinese Vessels ‘Intentionally’ Hit Philippine Boats,” The Japan Times, October 23, 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/10/23/asia-pacific/politics/philippines-china-aggressor-south-china-sea>.

“如果你让美国介入，那么将会让中国成为敌人。”^[1]但就职后不久，他就改弦更张，称“我无法想象没有美国作为伙伴的菲律宾的未来，当危机发生时，我们将向美国寻求帮助。”^[2]马科斯政府对美政策转向完全依赖美国的保护，紧密追随美国的“印太战略”。在访美期间，马科斯从两个方面确认了这种转变。一是强调坚定的条约责任。马科斯表示“菲律宾很自然会寻求在这个世界上唯一的条约盟友的帮助”，并称双边同盟和伙伴关系使两国对双边关系今后的发展充满信心。二是强调政治理念上的相互认同。马科斯声称民主、自由、人权在双边政治关系中具有特殊意义，两国在所谓“基于规则的国际秩序”上形成共同的战略愿景，两国关系是“志同道合”国家之间的合作。^[3]

无论从双边层面还是两国国内情形来看，美菲特殊关系存续的结构性因素依然强大，政治互信、法律基础、社会与文化认同都决定了这一特殊关系不会轻易中断。在某种意义上，当前美菲特殊关系快速、强势回归是对杜特尔特政府时期美菲关系的一种“补偿性”重启。相较于美菲之间存在的结构性互动机制和长期固化的相互信任感，杜特尔特时期“亲中疏美”政策更具强烈的个人化色彩。马科斯上台后，在更大的地区视野中，美菲两国战略互需比以往任何时候都要强烈。美菲同盟的强化是马科斯政府对杜特尔特时期外交政策的“再平衡”，也是美菲双方战略利益契合的结果。^[4]

[1] Tom Allard, “Marcos as Philippine President a Boon for China, Awkward for US,” Reuters, May 11, 2022 <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/marcos-philippine-president-boon-china-awkward-us-2022-05-10>.

[2] Seth Robson, “Marcos Jr. Can’t See Future for Philippines Without a US Partnership,” September 20, 2022, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2022-09-20/marcos-bongbong-philippines-alliance-military-7398931.html.

[3] “A Conversation with President Ferdinand Marcos Jr. of the Philippines,” May 4, 2023, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-05/230504_Poling_President_Philippines_0.pdf?VersionId=1ErqMRQupeNrF9.qU00CzJUIdAD2do8_.

[4] 曹筱阳：《美国与菲律宾同盟关系的强化及其走向》，《现代国际关系》2023年第6期，第85页。

三、美菲特殊关系回归的影响及发展限度

独特的地缘战略位置是菲律宾长期以来在美国亚洲政策中发挥关键作用并促成此次两国特殊关系强势回归的最重要原因。因此，美菲特殊关系的回归将对地区安全产生复杂的影响。

首先，南海问题再起波澜。美菲特殊关系的强势回归打断了南海局势趋稳向好的态势。菲律宾现政府改变杜特尔特政府处理南海问题的方式，在仁爱礁、黄岩岛等海域主动挑衅，制造紧张对峙。一方面菲加大声索强度，抢占争议海域。2023 年 9 月，菲武装部队西部军区司令卡洛斯（Alberto Carlos）透露，菲正在制定一个“更强有力维护海洋权利”的国家战略，“包括有效占领菲律宾已占领的岛屿，并建立更强大的海军存在”。菲参议院财政委员会主席安加拉（Sonny Angara）也表示，根据 2024 年国家预算拨款，菲律宾将在仁爱礁建造一座永久性建筑物。^[1] 另一方面菲不断夸大事态，毫无协商诚意。菲驻美大使罗穆亚尔德斯（Jose Manuel Romualdez）称：“这一地区一旦爆发事端，或将意味着一场战争，甚至是世界大战的开始。”^[2] 即使在亚太经合组织（APEC）会议中菲首脑会晤前夕，马科斯仍断言南海局势“比以往任何时候更加危急”，并把责任归咎于中国。^[3] 质言之，在南海问题上，菲律宾正在采取一种新的话语争夺模式，进行断章取义和危言耸听式舆论曝光，试图博取国际社会的关注和同情。美国海空军频频在争议海域

[1] 薛小山：《中国升级威胁将菲律宾逼至“临界点”？菲总统的“范式转变”其实已经在积极推进中》，2023 年 12 月 23 日，<https://www.voachinese.com/a/what-pradigm-shift-is-needed-in-philippines-and-us-south-china-sea-strategy/7409126.html>。

[2] Ryo Nakamura, “Flashpoint is South China Sea, Not Taiwan, Says Philippine Envoy to US,” Nikkei Asia, December 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/Flashpoint-is-South-China-Sea-not-Taiwan-says-Philippine-envoy-to-U.S>.

[3] Sebastian Strangio, “Philippines Seeks Greater Regional Cooperation on South China Sea Disputes,” The Diplomat, November 21, 2023, <https://thediplomat.com/2023/11/philippines-seeks-greater-regional-cooperation-on-south-china-sea-disputes>.

采取行动，表达对菲律宾的支持。2024 年以来南海局势热度不减，美国“西奥多·罗斯福”号航母战斗群多次穿过巴士海峡，进入南海海域，在黄岩岛附近活动，显示出美军事介入争议的明显意图。南海海域内中美正面军事冲突的风险正在增加，南海被广泛认定为全球冲突潜在的爆发点。^[1]与此同时，美菲协调一致，“强烈反对”中国在南海主权诉求和行为，要求中国“完全遵守 2016 年仲裁裁决”。^[2]得到美国声援后，菲律宾继续寻求通过法律手段施压中国，计划以在南海存在所谓“破坏性环境活动”为由向国际仲裁法院提起诉讼并要求赔偿。^[3]

其次，台湾问题干扰因素增多。菲律宾是距离中国台湾最近的美国亚太盟国之一，对于美国“协防台湾”不可或缺。^[4]早在 2022 年 9 月，罗穆亚尔德斯就宣称，“如果这对我们安全是重要的话”，菲律宾将在台海发生冲突时允许美国军队使用其在菲军事基地。^[5]2023 年 2 月，马科斯政府已认定菲律宾将无法避免卷入一场可能的台海冲突，^[6]随后公布的新增美军事基地主要位于菲北部和西部，其中位于吕宋岛的基地距台仅 400 公里。在获得基地使用权后，美国完全可以对台海局势进行军事干预。如果“中国大陆进攻台

[1] Kathleen Magramo, “Tensions Are Flaring Once More in the South China Sea. Here’s Why It Matters for the World,” September 29, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/09/29/asia/south-china-sea-tensions-philippines-china-us-explainer-intl-hnk/index.html>.

[2] The US Department of State, “Joint Statement of the US-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” April 11, 2023, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-u-s-philippines-22-ministerial-dialogue>.

[3] Nian Peng, “Marcos’ New Code of Conduct for the South China Sea Is A Non-starter,” East Asia Forum, January 2, 2024, <https://eastasiaforum.org/2024/01/02/marcos-new-code-of-conduct-for-the-south-china-sea-is-a-non-starter>.

[4] Lisa Curtis et al., “Revitalizing the US-Philippines Alliance to Address Strategic Competition in the Indo-Pacific,” p.5.

[5] Ryo Nakamura and Yuchi Shiga, “Philippines May Allow U.S. Military Access during Taiwan Crisis,” Nikkei Asia, September 5, 2022, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Philippines-may-allow-U.S.-military-access-during-Taiwan-crisis>.

[6] Cliff Venzon, “Marcos Says ‘Hard to Imagine’ Philippines Can Avoid Taiwan Conflict,” Nikkei Asia, February 12, 2023, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Marcos-says-hard-to-imagine-Philippines-can-avoid-Taiwan-conflict>.

湾”，这些军事基地会是“有用的防御步骤”。^[1]此后，菲律宾显示出更加积极和主动的姿态。7 月，菲新任防长明确表示，“（菲）政府正在密切监视中国大陆对台湾的威胁并为可能的突发事件做准备”，该计划涉及多部门合作，而不仅仅是防务方面。^[2]次月，菲《国家安全政策报告》正式将台湾海峡不断上升的紧张态势列为菲“重大关切”，明确指出“由于地理上的接近性以及超过 15 万的在台侨民，任何台湾海峡军事冲突都将不可避免地影响菲律宾”。^[3]基于这种“自我实现的预言”，也源于特殊关系中同盟责任的“互惠性”，菲正在积极协助美国军事力量进入台海地区。两国目前计划在菲最北部、距台不足 200 公里的巴丹群岛修建新的港口设施；2024 年度美菲“肩并肩”联合军演期间，美、菲、澳三国在该群岛进行了空降演练。

最后，助推美印太“小圈子”网络化。菲律宾逐渐成为美国印太小多边合作机制的核心组成部分。相互关联的防务网络既是美国护持地区霸权的有效途径，也能够让盟国承担更大安全成本，为美国战略实施“降本增效”。为此，美国正在建立一种亚洲内部的同盟和伙伴安全网络，菲律宾将有所贡献。^[4]在 2023 年 5 月的联合声明中，美菲领导人期待美菲日、美菲澳三边合作，借以推进菲军事现代化、提升应对所谓“灰色地带”活动的的能力。更重要的是，美国由此可以将菲整合进其印太联盟体系，提升美国和盟友共同应对台海危机和南海问题的能力。^[5]在美国的鼓动下，韩国、印度等国也纷纷加强与菲高层往来，向菲提供军事援助，频繁与菲律宾举行海上联合巡逻。所谓“志

[1] Michael Martina et al., “Marcos Says Philippines Bases Could Be ‘Useful’ if Taiwan Attacked,” Reuters, May 5, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/marcos-says-philippines-bases-could-be-useful-if-taiwan-attacked-2023-05-05>.

[2] “DND: Philippines Working on Contingency Plan in Case China Invades Taiwan,” July 20, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/07/20/2282539/dnd-philippines-working-contingency-plan-case-china-invades-taiwan>.

[3] “China-Taiwan Tension A ‘Major Concern’ for Philippines,” August 15, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/08/15/2288906/china-taiwan-tension-major-concern-philippines>.

[4] Richard Fontaine et al., “Networking Asian Security,” CNAS, June 19, 2017, <https://www.cnas.org/publications/reports/networking-asian-security>.

[5] 曹筱阳：《美国与菲律宾同盟关系的强化及其走向》，第 90 页。

同道合”国家间的合作降低了美国维系地区安全承诺的成本，提升了所谓“集体威慑力”，在更大范围内塑造了美国亚太盟国之间的战略协调和安全合作，地区安全热点也因此呈联动之势。

尽管如此，无论从两国国内政治、同盟关系发展的自然逻辑，还是从其内外部因素的影响来看，近期美菲特殊关系的强化仍存在不确定性。

第一，两国国内政治存在变数。特殊关系的未来与美菲两国国内政治发展紧密相关。2024年如若特朗普再度当选美国总统，其更具交易特点的对外政策方式将要求菲律宾进一步“回报”美国或是“分担责任”，两国关系将遇阻；即使民主党人继续执政，美菲之间老问题也并非没有可能“回潮”。正当两国特殊关系强势回归之际，美国会向总统递交了一封两党联名信，要求总统向菲律宾提出不断恶化的人权“危机”，面对压力，白宫只得回应称人权问题是美菲两国讨论的问题之一。^[1] 总之，美国现政府对特殊关系的承诺能否在下一届政府中得到延续依然存疑。

在菲国内，针对美菲特殊安全关系的最重要表现——美军基地——反对声音日隆，马科斯政府被批评在思考如何使台海问题“变得安全”方面做得不够。^[2] 这主要有以下三方面原因。一是对国家利益的不同认知。身为马科斯总统胞姐的菲参议院对外关系委员会主席艾米·马科斯（Imee R. Marcos）认为，新的美军基地显然是为台海紧张局势所需，而不是针对南海情势的发展，这些基地把菲拖入一场中美冲突之中，有利于美国战略而严重损害菲利益，将激怒中国、增加菲律宾的战略脆弱性。其他批评也认为菲律宾被纳入美国领导的对华遏制战略，不仅将使其在战时成为中国的靶子，而

[1] Jeff Mason et al., “Amid China Pressure, US and Philippines Recommit to Security Alliance,” May 2, 2023, <https://www.reuters.com/world/biden-reassure-philippines-marcos-china-tensions-flare-2023-05-01>.

[2] Robin Michael Garcia and Thomas J. Shattuck, “Philippines’ New National Security Plan Falls Short on Taiwan Policy,” *The Diplomat*, October 11, 2023, <https://thediplomat.com/2023/10/philippines-new-national-security-plan-falls-short-in-taiwan-policy>.

且必然损害中菲经济纽带。^[1]

二是菲律宾北部省份的安全担忧。美军基地所在地政府强烈反对新增基地行动,担忧如果台海紧张局势升级,这些基地可能成为中国大陆打击的目标。卡加延省省长曼巴(Manuel Mamba)认为,新增美军基地将使这个地区成为核打击的“磁铁”。他指出:“中国不是我们的敌人,卡加延人民不想成为一场中美冲突的磨心。”伊萨贝拉省省长阿尔巴诺(Rodolfo Albano)则明确声明不会让美国武器部署在该省,“因为我们省也不想成为一个目标”。^[2]

三是菲国内长期存在反美民族主义情绪。独特的历史联系虽然造就了美菲之间的特殊关系,但复杂的殖民历史和美在菲军事存在却也激发了菲律宾的反美情绪。^[3]今天,很多菲律宾人依然反对美菲军事条约中诸如基地租期过长、美军权限过大、菲被迫卷入战争等“不平等条款”,认为马科斯政府牺牲再多国家主权也只能“换取美国的二手装备和军事援助”,“相信有着自己地缘战略利益的美国会帮助我们伸张主权是愚蠢的”。一些反战和平主义者认为,美军基地将引发更加严重的地区紧张,菲律宾人“坚决不允许我们的国家被用作美国军事入侵这一地区的舞台”。^[4]

第二,特殊关系的“特殊困境”已经显现。即使两国对特殊关系所作的承诺得以存续,其可靠性和有效性仍有待印证。虽然美菲强调两国是“平等同盟”“平等关系”,拥有“共同愿景”,^[5]但事实上,美菲战略利益具有

[1] Aries A. Arugay and Ian Storey, “A Strategic Reset?: The Philippines-United States Alliance under President Marcos Jr.”

[2] John Cherian, “The Philippines in Danger of Being Sucked into US-China Conflict over Taiwan,” May 18, 2023, <https://frontline.thehindu.com/world-affairs/us-military-back-in-control-of-bases-in-philippines-puts-country-in-danger-of-being-sucked-into-us-china-conflict-over-taiwan/article66830109.ece>.

[3] 详见钟振明、关梦瑞:《非对称同盟内部矛盾与美菲关系的转折——以菲律宾对美国政策变化为主线》,《东南亚研究》2021年第6期,第119-120页。

[4] “Filipino Movements Protest Marcos Jr’s Decision to Further Open Up to US Military,” February 3, 2023, <https://peoplesdispatch.org/2023/02/03/filipino-movements-protest-marcos-jrs-decision-to-further-open-up-to-us-military>.

[5] “A New Era in the U.S.-Philippines Alliance: A Discussion with Foreign Secretary Enrique Manalo,” April 10, 2023, <https://www.csis.org/analysis/new-era-us-philippines-alliance-discussion-foreign-secretary-enrique-manalo>.

极强的不对称性，这种不对称性体现为美国对华竞争“无限性”与菲律宾国家利益目标有限性之间的张力。美国对菲在台海危机中的期待是战略性、长期性的，即从属于美国对华全面遏制战略。一般认为，美在菲军事基地在台海军事冲突中将用于支持美军后勤，菲律宾已经成为美国“协防台湾”的一个工具，但目前就断言菲律宾能够在台海危机中发挥重要作用还为时尚早。^[1]

相比之下，菲对美在南海争端中的期待则更加现实和迫切，南海而非台海才是菲首要关切。鉴于历史上的不可靠性，美国需要先行证明美菲特殊关系在南海问题上的有效性。但是，“美国海军……首要保护美国在南海的利益，确保军舰、商贸航运可以在南海畅通无阻。”至于美国是否应该在南海长久驻军，“这将是一系列因素的结合，具体取决于美国是否认为南海问题足够重要。”^[2]这种关切优先级的“错位”足见在“大盟友”的战略规划中，“小伙伴”永远处于从属地位。

在高度不对称互惠的影响下，随着被抛弃的担忧减少，特殊关系中被牵连的风险却在上升。2024年1月美菲南海联合巡航的规模和时间比2023年11月大大缩减，美国显然担心菲激进的南海政策会拖其下水。菲律宾当然也认识到美军基地的存在有可能迫使其不得不支持美地区军事行动，很难判定这将“慑止”中国还是引发冲突升级。因此，马科斯特别强调美在菲新增军事基地不能用于对任何国家的进攻性行动。^[3]从目前美国智库的相关研究来看，美菲特殊关系带来的“特殊困境”难以轻易克服。^[4]

第三，菲律宾地区身份的羁绊。不同于冷战时期的特殊关系，现在的菲律宾不仅是美国的盟友，也是东盟重要成员国。东盟一贯坚持大国平衡战略，

[1] Ryo Nakamura, “US Seeks Military Access in Philippine Eastern Seaboard,” *Nikkei Asia*, September 23, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/U.S.-seeks-military-access-in-Philippine-eastern-seaboard>.

[2] *Ibid.*

[3] John Bechtel and Jason Gutierrez, “Marcos Says Philippine Military Bases Won’t Be Used to Attack China,” May 5, 2023, <https://www.rfa.org/english/news/pacific/marcos-05052023130059.html>.

[4] Gregory B. Poling and Japhet Quitzon, “Sustaining the US-Philippines-Japan Triad,” February 12, 2024, <https://www.csis.org/analysis/sustaining-us-philippines-japan-triad>.

采取包容性地区主义政策。马科斯政府放弃大国平衡转而全面倒向美国，已经脱离东盟整体战略框架，引发其他东南亚国家的疑虑。同时，菲律宾在南海问题上的立场必然受到其地区身份的制约，无法脱离东盟共识决策机制而一意孤行。目前，中国与东盟关于“南海行为准则”的磋商仍在进行，在外交进程持续的情况下，菲律宾提议就所谓“自己的南海行为准则”进行谈判在东盟国家中缺乏回应实属意料之中。

第四，中国的影响。无论是如国外舆论所认为，导致菲快速倒向美国的最大驱动因素是中国在南海的行动，或杜特尔特政府的“亲中”政策推动华盛顿下决心“重启”美菲关系，还是如历史所印证，如果中美关系得到实质性缓解，菲对于美国“印太战略”的重要性必将下降，无一不从反向证明“影响美菲关系的关键因素并非由马尼拉或者华盛顿所制造，而是取决于北京”。^[1]

中国是菲律宾第一大贸易伙伴和主要投资来源国，在菲国内主张与中国建立良好关系以带动菲经济发展的呼声从未中断。面对美国贸易保护主义倾向，以及“印太经济框架”谈判中市场准入条款的缺失，中国投资和贸易对于菲律宾的重要性一如既往。菲总统办公室称中国承诺在可再生能源、电动汽车和矿产加工、农业领域分别投资137.6亿、73.2亿和17.2亿美元，无怪乎“总统仍然在说中国的好话”。^[2]2023年11月，在与习近平主席会晤后，马科斯称南海问题“不应成为我们（与中国）关系的决定性因素”。^[3]2024年1月，中菲在上海举行了南海问题双边磋商机制（BCM）第八次会议。两国就共同开采南海石油和天然气资源的工作层面谈判也在继续，菲国内南线长

[1] “Personal Position and Geopolitical Posture in the Philippines,” East Asia Forum, September 26, 2022, <https://eastasiaforum.org/2022/09/26/personal-position-and-geopolitical-posture-in-the-philippines>.

[2] Dave Grunebaum, “Nearly a Year into Office, Marcos Gets Mixed Analyst Reviews,” June 8, 2023, <https://www.voanews.com/a/nearly-a-year-into-office-marcos-gets-mixed-analyst-reviews-/7128297.html>.

[3] “PBBM Says WPS Issue Not the Defining Element of PH-China Relationship,” November 18, 2023, https://pco.gov.ph/news_releases/pbbm-says-wps-issue-not-the-defining-element-of-ph-china-relationship.

途铁路项目有望得到中国进出口银行的资金支持。

目前，美菲特殊关系的复苏已对地区安全局势造成令人不安的影响，与此同时，其回归成本也在慢慢显现。特殊关系前景中的最大变数来自 2024 年大选后新一届美国政府将如何认知盟国在亚太地缘政治博弈中的价值。可以说，无论美国新政府选择更具对抗性还是更为缓和的方式对待中国，都可能让菲律宾这个“小伙伴”付出意想不到的代价。在某种意义上，美菲特殊关系更像是一个因变量而非自变量，多种因素影响其未来发展方向。

四、结语

同盟是相似的，但特殊关系却各有各的特殊。纵观美菲特殊关系的发展演进，虽然两国双边关系波折不断，但特殊关系的政治、安全、经济和社会内涵从未完全消失，尤其是以政治认同和安全同盟为代表的结构性要素不减反增。近年美菲特殊关系回归过程中最引人注目之处在于其速度之快和强度之大，由此引发的地区影响将是前所未有的。

中国作为地区和平与发展的重要保障，面对本届菲律宾政府仰仗美菲特殊关系持续在南海挑起事端的行径进行了有理、有利、有节的反制，处理方式既彰显出大国自信也保持了克制谨慎，有效发挥了稳定地区局势的作用。菲律宾应认识到，中小国家的安全与发展从来不取决于向一个“霸主”无限靠拢；坚守睦邻友好，采取谈判协商的方式妥善处理争议，规避美国在地区搞“小圈子”和阵营对抗的地缘风险，保持在重大国家安全与发展议题上的战略自主性，才是有利其长远国家利益的唯一正确选择。

【责任编辑：母耕源】

美国对华关键矿产战略布局及其制约

□ 惠春琳

〔提 要〕 美国加速构建全球关键矿产联盟，积极打造关键矿产领域“新秩序”，在保障自身关键矿产安全的同时依托联盟对华遏制打压，从而威胁中国战略性新兴产业的国际竞争力、延阻中国绿色化数字化转型进程、削弱中国在全球关键矿产治理的话语权。但是，美国与关键矿产盟友存在战略目标差异、利益不一致和协调行动能力有限等问题，使其关键矿产联盟未来面临诸多不确定性。

〔关 键 词〕 关键矿产、联盟战略、中美关系

〔作者简介〕 惠春琳，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副教授

〔中图分类号〕 F471.261

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832（2024）3 期 0082-13

关键矿产^[1] 是关乎国家发展和安全的战略性资源。随着世界百年未有之大变局加速演进、新一轮科技革命和产业变革深入发展，支撑高新技术和新

[1] 关键矿产 (Critical Mineral Resources) 是西方发达国家提出的概念，最早起源于英国的“战略性关键性矿产”，之后演变为“关键性原材料”“关键矿产”并沿用至今。总体来看，关键矿产主要是各国和地区从地缘政治、国家安全、经济发展、产业升级等角度出发，提出的对国家安全与发展至关重要的矿产或材料。在不同时期，各个国家和地区关键矿产的种类和数量是变化的，反映了关键矿产在各国国家安全、经济发展、产业结构中的作用和地位变化，也反映了国际地缘政治格局演变中各国对关键矿产安全不同目标。当前，随着人工智能、5G、大数据等新兴产业的快速发展及地缘政治冲突频发，各国对关键矿产的界定加大对国防安全、科技创新、新兴产业发展等因素的考量。参见王安建、袁小晶：《大国竞争背景下的中国战略性关键矿产资源安全思考》，《中国科学院院刊》2022 年第 11 期。

兴产业发展的关键原材料供应链安全问题成为全球焦点，围绕关键矿产的大国博弈日趋激烈。近年来，美国秉持零和博弈的战略传统和强权政治的战略惯性加速构建全球关键矿产联盟，通过多双边合作机制相结合，以主要盟友为支点，织组织密覆盖供需双方合作网络，从保障关键矿产供应源向技术创新和标准合作拓展，积极打造全球关键矿产领域“新秩序”，在保障自身关键矿产安全的同时对中国实施遏制打压。

一、美国关键矿产国际战略布局的策略举措

在美国战略界看来，关键矿产是对美国经济和国家安全至关重要的非燃料矿产或矿产材料，在产品制造中起着至关重要的作用，并且其供应链容易发生中断。为维护自身关键矿产安全，美国持续发布干预政策增强对关键矿产的控制。自 2017 年起，美国政府先后颁布《确保关键矿产安全可靠供应的联邦战略》《解决依赖国外矿产对国内供应链构成的威胁》等行政命令。2018 年美国内政部首次发布的关键矿产清单共涉及 35 种矿产，而 2022 年的更新清单列入的关键矿产数量增加至 50 种。^[1] 为加强对全球关键矿产的掌控，美国充分利用其联盟体系优势，通过构建关键矿产联盟强化对全球关键矿产的主导权。

美国构建关键矿产联盟有两大策略。一是将重要盟伴关系延伸至关键矿产领域。强化七国集团（G7）对关键矿产合作的引领性，2023 年 5 月，G7 在广岛峰会发表了清洁能源倡议，即《G7 清洁能源经济行动计划》^[2]，强调加

[1] “A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals,” The President Executive Order 13817, December 20, 2017. 美西方的“关键矿产”概念对应的是中国的“战略性矿产”，主要是指对国家的经济、战略性新兴产业发展至关重要的矿产资源。通过比较分析可知，美国的概念界定更加强调供应链风险和安全属性，中国则更注重经济发展和产业发展的支撑性和重要性。

[2] “G7 Clean Energy Economy Action Plan,” May 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100506806.pdf>.

强关键矿产供应链建设；将关键矿产合作纳入“印太经济框架”重要议题，2023年11月，美国联合13个“印太经济框架”成员提出构建“关键矿产对话”，以此保障它们关键矿产供应链的稳定；依托“四边机制”扩大关键矿产合作，2021年9月，“四边机制”提出建立负责任和有韧性的清洁能源供应链。二是建立全球关键矿产供应链新联盟。建立全球矿产韧性供应链，2019年9月，美国联合澳大利亚、刚果（金）等国家发起能源资源治理倡议；打造关键矿产领域的“北约”，2022年6月，美国联合加拿大、澳大利亚、日本等10国及欧盟委员会，建立“矿产安全伙伴关系”（MSP）以保障关键矿产供应，目前成员已增至14个；统一关键矿产标准体系，2022年12月，美国与加拿大、澳大利亚等组建“可持续关键矿产联盟”，以统一关键矿产生产、采购和监管标准；推动构建关键矿产大买方，2023年2月，美国推动与G7和欧盟建立“关键矿产买方俱乐部”，保障关键矿产供应链稳定；美国还成立“美韩蒙关键矿产三边协商机制”，提出与中亚五国启动“C5+1”关键矿产对话^[1]，等等。

美国通过重新确立和深化联盟关系、建立新联盟的策略，初步建立了美国主导的同心圆结构的全球关键矿产联盟，其中核心层是美国，关键层包括加拿大、日本、韩国、澳大利亚和欧盟等美国重要盟友，外围层包括印度、墨西哥、越南、博茨瓦纳、纳米比亚、中亚五国等资源丰富或具有较大市场潜力的发展中国家。通过分析其建立联盟的过程可以发现，美国主要采取了以下几点做法。

其一，以美国为核心，根据美国需求和盟国特点分类施策。美国始终坚持“美国优先”原则，频频建立美国主导下的各种倡议或联盟，不断优化美国关键矿产供应链的全球化布局，保障美国关键矿产供应安全和稳定。同时，美国牢牢掌握着关键矿产联盟的主导权，并以此控制全球关键矿产供应体系，打造对美国有利的全球关键矿产供应链“新秩序”。比如，澳大利亚是美国

[1] 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/>.

稀土供应链的重要组成，主要是因为澳大利亚拥有除中国之外最大的稀土矿业公司莱纳斯，该公司不仅在澳大利亚拥有稀土矿，而且在马来西亚拥有现代化的大型稀土分离厂，供应全球 12% 左右的稀土。2023 年 5 月，美澳达成关键矿产合作协议，旨在加强稀土领域合作。又如，美日关键矿产合作主要聚焦关键材料技术研发与国防采购合作，日本虽然也是关键矿产稀缺国家，但凭借技术优势在美国关键矿产供应链的研发和制造环节发挥重要作用。2022 年 5 月，美日宣布建立“美日竞争力和韧性伙伴关系”，加强两国关键矿产合作，并于 2023 年 10 月达成关键矿产贸易协议，主要涉及锂、镍、钴、石墨和锰等电动汽车相关的关键原料。

其二，以多双边合作机制为平台，覆盖关键矿产供应方和需求方。以多边合作为主扩大与发展中国家等供应国的合作，以双边合作为主加强与发达国家等需求方的合作。从供应方来看，美国通过多边机制试图建立起充足的关键矿产“供应源”。无论是能源资源治理倡议、矿产安全合作伙伴关系，还是“C5+1”联盟都是围绕关键矿产供应组建的联盟。从需求方来看，美国主要通过双边合作机制加强与需求方的合作。2023 年，美国相继与加拿大、澳大利亚、英国等建立了“美加能源转型工作组”“气候关键矿产和清洁能源转型契约”“清洁能源转型伙伴关系”，以增强在关键矿产领域的技术研发和应用合作。同时，不断加强关键矿产供应方与需求方的联动性合作，强化双方的利益捆绑。2022 年 9 月，美国在联合国大会期间组织资源丰富国家举行会议，鼓励矿产安全合作伙伴关系成员与其加强合作，之后美英等国与蒙古、赞比亚、哈萨克斯坦等国签署矿产合作协议；2023 年 5 月 G7 广岛峰会期间，美国联合欧盟以及 G7 其他成员国提出建立“关键矿产买方俱乐部”倡议，鼓励与矿产资源丰富的第三方国家开展合作，其后，美英等“关键矿产买方俱乐部”国家相继与非洲国家达成关键矿产双边合作协议，以确保关键矿产供应安全。

其三，以主要盟友为支柱，建立相互交织的合作网络。美国将加拿大、

澳大利亚、日本、英国及欧盟视为其关键矿产联盟的核心成员，这些核心成员几乎参与了美国建立的全部多边关键矿产联盟。美国地质调查局数据显示，加拿大是美国关键矿产供应链的第二大进口来源国；美国进口依赖度超过 50% 的非燃料矿产中，有 23 种进口自加拿大，如钴、钽、铋等，仅次于进口自中国的 24 种。^[1] 通过促进关键成员间的合作，强化盟友之间合作的粘性和相互牵制力。2021 年 6 月，欧盟和加拿大建立关键矿产战略伙伴关系，以保障关键矿产的供应，重点加强贸易和投资、科技创新及标准合作等；2023 年 10 月，国际能源署关键矿产和清洁能源峰会期间，澳大利亚与法国签署关键矿产协议，提出确保关键矿产供应链安全稳定，并明确提出加强稀土永磁领域合作；同期，日本与英国签署了关键矿产合作备忘录，深化两国关键矿产合作，包括加强特定关键矿产供应链合作，开展关键矿产勘探、开采、加工、回收等领域合作。

其四，以保障关键矿产供应源为重点，逐步向技术研发创新和标准合作转变。美国以保障关键矿产供应源为核心，不断加大对资源丰富国家的拉拢。2022 年 12 月美国彼得森国际经济研究所提出，美西方发达国家应支持非洲国家建立独立的关键矿产供应链。^[2] 刚果（金）作为非伙伴国出席了 2022 年矿产安全合作伙伴关系第一次部长级会议。2023 年 4 月，G7 部长会议提出加强与第三方矿产供应国的合作，其中非洲是重点地区；10 月，在欧盟首届“全球门户”论坛上，美国、欧盟与刚果（金）、赞比亚、安哥拉等非洲国家签署谅解备忘录，在“开发关键原材料价值链”和“促进交通运输互联互通”等领域开展合作。美国通过关键矿产联盟进一步加强在技术、采购和监管标准等领域的合作。2023 年 3 月，加拿大政府宣布投资约 2.6 亿美元用于关键矿产研究与开发；7 月，澳大利亚发布《2023—2030 年关键矿产战略》，提

[1] US Department of the Interior, US Geological Survey, “Mineral Commodity Summaries 2024,” January 31, 2024, <https://www.usgs.gov/publications/mineral-commodity-summaries-2024>.

[2] Cullen S. Hendrix, “Building Downstream Capacity for Critical Minerals in Africa,” PIIE, December 2022, <https://www.piie.com/sites/default/files/2022-12/pb22-16.pdf>.

出与主要贸易伙伴建立战略伙伴关系，发展浓缩、提炼、分离、精炼等下游加工技术。此外，美国主导建立的可持续关键矿产联盟、能源资源治理倡议等均提到，加强关键矿产供应链合作，在采矿、加工和回收等矿产领域制定更高的环境标准。

二、美国利用关键矿产联盟对华遏制打压

美国构建关键矿产联盟不仅仅是为了确保美国产业链供应链安全，更是为了在这一具有战略意义的领域对华遏制打压。为实现这一目的，美国采取了如下措施。

（一）联合盟伴建立“排华”的全球关键矿产供应链体系

美国联合盟伴通过“长臂管辖”和执法等，阻挠中国与关键矿产资源丰富国家的合作。鼓动审议通过美国国内涉非洲关键矿产法案，直接干预中国在非洲的关键矿产投资。2023年7月，美众议院审议通过涉刚果（金）关键矿产法案，无端指责中国公司主导非洲矿产的开采、加工和精炼，构成“经济和国家安全威胁”，要求美国制定国家战略保障刚果（金）关键矿产供应链安全。^[1]通过泛化国家安全等概念，鼓动东道国加大对中国矿产企业投资的监管和审查力度。2022年8月，布林肯访问刚果（金）时敦促其重新审查采矿合同，主要针对在刚果（金）的中资矿业公司，并提供3000万美元援助刚果（金）“以负责任和可持续的方式采矿”，之后有媒体报道中国在刚果（金）的部分矿产公司受到调查；同年11月，加拿大政府跟风美国对中国矿产企业进行打压，采用美国惯用的“危害国家安全”理由，要求中矿稀有金属资源有限公司、盛泽锂业公司以及藏格矿业投资3家中国公司剥离在加拿大关键矿产公司的投资。

[1] “H.R.4548-BRIDGE to DRC Act of 2023,” 118th Congress, 1st Session, July 11, 2023, <https://www.congress.gov/118/bills/hr4548/BILLS-118hr4548ih.pdf>.

（二）限制中国在全球关键矿产供应链的发展空间

美国加快与盟伴签署关键矿产贸易协议保障供应安全，减少对中国关键矿产贸易打压对美国自身的影响。2023 年 3 月，美国和日本就清洁能源技术中用到的锂、镍、钴、石墨和锰等关键矿产达成贸易协议；4 月，印度尼西亚寻求与美在镍等关键矿产领域达成“有限”贸易协议；而美国和欧盟的关键矿产贸易协定也在进一步推进中。此外，2023 年 6 月，美国、韩国、蒙古国成立关键矿产三边协商机制，9 月美国与中亚五国建立“C5+1”机制等，组建了“环中国”的关键矿产供应链带。美国重点拉拢关键矿产盟友不断加大对中国出口管制，进一步缩减中国关键矿产的国际供应来源。印度尼西亚拥有全球 21% 的镍储量和 37% 的镍矿产量，是中国重要的镍矿进口来源地，但近年来印度尼西亚逐步限制镍矿石出口，2020 年以“保护战略资源”为由中断与中国签订的镍出口贸易协议；菲律宾是世界第二大镍矿供应国，2023 年 1 月提出将对镍出口征税。同时，美国不断加大对关键矿产供应链的审查，如根据 2021 年 2 月拜登签署的供应链百日审查行政命令（14017 号行政命令），白宫当年 6 月就发布供应链百日审查报告，对 283 种关键矿产和材料进行了评估，诋毁中国采取“不公平贸易”做法使美国关键矿产供应链处于风险之中。

（三）以所谓“民主价值观”推动建立美西方关键矿产标准体系

炒作中国垄断关键矿产话题。2023 年 2 月，非洲矿业投资大会期间，负责经济增长、能源和环境的美国副国务卿费尔南德斯在致辞中暗指中国“主导”全球关键矿产供应链，一旦发生断链将对全球造成重大冲击；3 月，美国国家情报办公室发布《美国情报界 2023 年度威胁评估》，宣称中国是美国面临的“最大国家安全威胁”，中国在关键矿产领域占据主导地位。^[1] 编造散播虚假信息抹黑中国国际形象。2021 年《纽约时报》在报道“中美钴矿争夺战”

[1] US Office of the Director of National Intelligence, “Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community,” March 8, 2023, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2023/3676-2023-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community>.

时，将中国描述成通过“剥削、贪婪和手腕”等赢得竞争。^[1]不断以所谓“强迫劳工”问题施压中国涉关键矿产产业。2022年9月，美国将中国生产的锂离子电池列入所谓“维吾尔强迫劳动预防法”（UFLPA）第十版“童工或强迫劳动货品清单”，加大对锂电池及相关材料的执法。

此外，美国积极拉拢矿产资源丰富国家参与美国及其盟伴主导的全球关键矿产治理。在2022年11月联合国气候变化大会上，美国政府宣布计划提供1.5亿多美元，加快在非洲实施“总统适应力与复原力紧急计划”，以促进非洲能源转型等。同年12月，美非领导人峰会期间，美国政府强调与非洲加强气候变化和能源转型等领域合作。美国及其盟伴持续推进所谓“负责任”“可持续”“高标准”的矿产开发。比如，可持续关键矿产联盟的目标是在矿产领域建立更高的环境标准，加强盟伴之间在保护环境、生物多样性等方面的合作；能源资源治理倡议也提出加强矿产供应链合作，并就管理和治理框架提出规范性标准。

三、美国利用关键矿产联盟对华打压的战略考量

随着新一轮科技革命和绿色产业变革深入发展，全球关键矿产需求呈现快速增长趋势。国际能源署预测，2040年全球清洁能源技术所需关键矿产将比2021年增加4倍，其中锂的需求量将增长42倍、石墨增长25倍、钴增长21倍、镍增长19倍。^[2]确保关键矿产安全和竞争优势成为主要大国对外政策的重要目标之一。美国将中国视为主要战略竞争对手，希望通过全球关键矿产联盟实现遏压中国的目标。

[1] Eric Lipton and Dionne Searcey, “How the US Lost Ground to China in the Contest for Clean Energy,” The New York Times, November 2021, <https://www.ekathimerini.com/nytimes/1172272/how-the-us-lost-ground-to-china-in-the-contest-for-clean-energy/>.

[2] “The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions,” IEA, May 2021, <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>.

（一）减少在关键矿产领域对中国的依赖

美国高度依赖中国的关键矿产。美国内政部地质调查局的数据显示，美国 31 种主要关键矿产中，对外依赖度 50% 以上关键矿产有 26 种。^[1] 其中，主要从中国进口或者主要生产国是中国的有 18 种。具体来看，美国砷、石墨、钽、钇等四种关键矿产 100% 从中国进口；美国 95% 的稀土、94% 的铋也从中国进口；而且，虽然美国 100% 从日本、韩国、墨西哥分别进口镓、锗、萤石，但中国镓、锗、萤石的产量分别占全球总产量的 98%、66%、65%。^[2] 在美国挑起对华战略竞争的背景下，美国担心对中国关键矿产的依赖将对美供应链安全造成威胁，认为必须通过更广泛、稳定的关键矿产供应才能确保国家安全和产业安全，构建全球关键矿产联盟就是解决相关安全风险的重要途径。

（二）削弱中国优势产业国际竞争力

近年来，以关键矿产为基础支撑的新能源汽车、锂电池和光伏太阳能等成为中国产业实现弯道超车的成功典范，在国际市场上形成了强大的产业竞争优势。新能源汽车领域，2023 年中国新能源汽车产销量占全球比重超过了 60%，连续 9 年产销量居世界第一。光伏太阳能领域，中国光伏组件产量已连续 10 多年位居全球首位。锂电池领域，中国拥有全球近 80% 的电池制造能力。与此相对应的是新能源汽车、锂电池和光伏太阳能等产业发展所依赖的关键矿产需求量呈现高速增长，预计 2030 年中国锂、钴、稀土和镍的需求量将分别相当于 2019 年的 4.7 倍、2.2 倍、2.0 倍和 1.6 倍，2035 年将分别相当于 2019 年的 7.0 倍、3.0 倍、2.5 倍和 2.0 倍。^[3] 因此，保障关键矿产供应链稳定就成为保持中国新能源汽车、锂电池和光伏太阳能等产业优势地位和国际竞争力的关键。美国联合盟伴建立“排华”关键矿产供应链体系，企图限制中国获取海外关键矿产的能力，进而实现对中国新能源汽车、光伏太阳能

[1] US Department of the Interior, US Geological Survey, “Mineral Commodity Summaries 2024.”

[2] *Ibid.*

[3] 陈甲斌等：《矿产资源安全需要关注的六个风险问题》，《中国国土资源经济》2022 年第 1 期，第 15-21 页。

和锂电池等优势产业的精准打压，削弱中国产业国际竞争力。

（三）延缓中国绿色化、数字化转型进程

随着全球碳中和进程的不断加速，全球能源体系逐步由化石能源转向非化石能源，太阳能、风能、核能等新能源技术得到快速发展，而光伏太阳能电池、风力涡轮机、新能源汽车电池等均以关键矿产为基础。因此，围绕关键矿产的竞争，本质是对绿色化、数字化技术的竞争，通过控制关键矿产掌握新能源技术、信息技术等技术创新发展的主导权。美国通过关键矿产联盟，加强对关键矿产供应源的控制力，凭借自身技术实力及关键盟友协同合作转变为绿色技术、数字技术创新优势，将逐渐强化美国及盟友在全球绿色化、数字化转型中的主导地位。同时，假借维护关键矿产供应链稳定之名，通过建立“排华”技术联盟，将中国关键矿产技术排除在国际主流技术创新体系之外，以此实现遏制中国绿色化、数字化转型的目的。2022年以来，美国联合韩国、日本、中国台湾地区建立“芯片四方联盟”（CHIP4），配合美国“印太战略”，推进建立将中国大陆排除在外的“分层金字塔”式全球关键矿产与半导体供应链体系。^[1]

（四）限制中国在全球关键矿产治理中的话语权

近几年，美国频频抛出所谓“基于规则的国际秩序”，并诱导国际社会将中国视为“规则破坏者”，从而规锁打压中国参与全球关键矿产治理。一方面，美国通过加强与盟友间政策协调，加快制定符合美西方利益的关键矿产标准，并抢先将其纳入国际规则，限制中国参与其中。美国联合盟友推出“采掘业透明倡议”“环境社会和治理标准”（ESG）等加强对关键矿产的监督，建立所谓的“负责任、可持续的关键矿产供应链”。如可持续关键矿产联盟提出通过 ESG 标准促进采矿、加工和回收过程，推动可持续发展，根据相关国际公认准则对矿产供应链进行尽职调查等；美国和欧盟通过贸易和技术理

[1] 李昕蕾：《全球清洁能源关键矿产竞争新态势——基于绿色化与数字化双重转型视角的分析》，《国家治理》2023年第17期，第20-25页。

事会加强稀土等关键矿产国际标准制定方面的合作。另一方面，美国联合盟友将关键矿产相关标准和规则“武器化、政治化”，通过建立“可持续的矿产开采和加工标准”对中国关键矿产活动实施打压，并以此诱导国际社会认为中国关键矿产“不符合标准”“不符合民主国家价值”“违反国际规则”，从而延缓甚至破坏国际社会对中国关键矿产技术、产品和标准的认可，进而达到限制中国在全球关键矿产治理中的影响力和话语权的目標。

四、美国推进关键矿产联盟面临的制约

尽管美国建立了以其为核心的关键矿产联盟，并不断强化对全球关键矿产的控制力和主导权，但该联盟仍面临诸多制约，未来发展前景存在不确定性。

首先，美国和盟伴之间对于关键矿产的战略目标存在分歧。美国明确将中国视为主要战略竞争对手，认为中国主导全球关键矿产供应链严重威胁其安全，要全方位与中国“脱钩断链”，并建立美国主导的全球关键矿产供应链。而美国盟友，特别是关键层的成员，更多的是一种形式上的战略响应，并非完全认同美国的战略目标。比如，欧盟并不愿意参与针对中国的联盟，其关键矿产方面更多强调的是减少对中国的依赖和供应链的分散化，而非与中国“脱钩断链”，甚至取而代之。2024年5月，欧盟《关键原材料法案》正式生效，重点提升欧洲本土生产能力，减少对第三国的依赖，要求到2030年，欧盟国家本土开采提炼的关键原材料消费量占欧盟国家总消费量的10%，通过加工生产的原材料消费量占40%，通过回收生产的原材料消费量占25%。^[1]

其次，美国和盟伴之间在关键矿产方面的利益并非完全一致，甚至存在竞争关系。一方面，欧盟等美国重要盟友与美国在关键矿产的稀缺性上具有高度重合性，存在明显的竞争关系。如，欧盟和美国的关键矿产目录有21种

[1] European Commission, “Critical Raw Materials Act,” May 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747898/EPRS_BRI\(2023\)747898_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747898/EPRS_BRI(2023)747898_EN.pdf).

重合，分别是钒、钴、镓、锂、铝、铌、铍、钛、钽、锑、钨、铟、锆、稀土、萤石、石墨、铋、铅、镁、铂族、重晶石。欧盟和美国对中国关键矿产的依赖上也有高度相似性，如中国稀土占美国进口的 95%、欧盟进口的 98%。另一方面，美国关键矿产联盟成员大多与中国有紧密的贸易往来，如日本、欧盟、澳大利亚及东盟国家等，甚至中国是其更为重要的贸易伙伴。这些联盟成员一旦追随美国参与对中国关键矿产供应链的遏制打压，恐制约其与中国正常的贸易往来，影响本国经济稳定发展，严重损害其国家利益。

再次，美国和盟伴之间在关键矿产领域的行动缺乏强制约束力，不能有效协调行动。美国目前构建的关键矿产联盟较为松散，且多为倡议性行动，缺乏强有力的约束。G7 国家提出建立“关键矿产买方俱乐部”倡议，鼓励与矿产资源丰富的第三方国家开展合作，但并未建立明确清晰的运作机制，如牵头国家、具体目标国及合作的重点领域等。美国建立的关键矿产联盟还存在大联盟套小联盟、大小联盟套双边的情况，极易造成不同联盟间利益相悖，增加了协调和平衡难度。此外，国内政治稳定是联盟可持续发展的重要因素，2024 年美国和部分盟友面临国内大选，成员内部政治变动将冲击联盟走向。如欧洲议会选举后，欧盟将更加关注欧洲内部发展，气候变化、能源发展等政策有可能发生转向，美欧关键矿产协调合作难度将进一步加大。

最后，广大发展中国家对美国及其关键层盟友的联合行动形成明显制约。一些发展中国家虽然加入了美国关键矿产联盟，但其目的主要是为了更好促进本国经济发展，并不是顺从美国参与对中国遏制打压。中国与广大发展中国家经贸往来密切、产业合作良好，与美国关键矿产联盟中的一些资源富集国家具有扎实合作基础。比如，2021 年刚果（金）正式加入“一带一路”合作倡议，2023 年我国与刚果（金）提升为全面战略合作伙伴关系，2022 年双边贸易额达到 219 亿美元，同比增长 51.7%，中国已连续 4 年成为刚果（金）最大的外国投资来源国。再比如，中国与中亚国家不仅地理上相邻，而且政治互信、经贸往来不断加强，2022 年中国自中亚国家进口农产品、能矿产品同比增长超过 50%，对中亚国家出口机电产品同比增长 42%。在中国与中亚国

家良好的政治、经贸关系基础上，绝大多数中亚国家不可能在关键矿产问题上追随美国对华遏制。

五、结语

美国政府积极拉拢盟国构建关键矿产联盟，其根本目的是建立以美国为主导的全球关键矿产供应链体系，遏制中国关键矿产供应链的发展。值得注意的是，对华强硬已成为美国国内“政治正确”和两党最大的共识，美国在关键矿产领域对华实施遏压态势短期内恐难改变。对此，中国需要统筹国际国内两个大局，建立健全国家关键矿产资源战略储备机制，加快关键核心技术攻关，前瞻性布局未来产业，增强中国关键矿产供应链的自主可控性。同时，加强国际对话交流合作，优化中国关键矿产供应链国际投资布局，加快推广中国关键矿产开采、加工和制造等标准体系、技术路线，积极参与全球关键矿产治理的规则制定，进一步强化中国在全球关键矿产供应链体系的话语权。

【责任编辑：肖莹莹】

澳大利亚深化与北约关系：动因与影响

□ 沈予加

〔提 要〕随着国际安全形势和亚太地区秩序的深刻演变，澳大利亚与北约的合作不断拓展深化，双方互动逐渐机制化和常态化，在政治、军事、非传统安全、科学研究等领域的合作不断取得新突破。澳大利亚深化与北约关系受到内外部因素的共同驱动，对全球安全格局、亚太安全秩序及中澳关系改善都产生了较大的负面影响。尽管澳大利亚与北约的合作取得一定进展，但囿于战略重心和核心利益的差异，双方关系发展也面临深层的制约。

〔关 键 词〕澳大利亚、北约、美澳同盟、“印太战略”

〔作者简介〕沈予加，四川大学国际关系学院副教授，四川大学—成都市“一带一路”教育协同创新中心副主任

〔中图分类号〕D861.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）3 期 0095-17

乌克兰危机爆发后，北约与亚太国家的互动陡然增多。其中，澳大利亚与北约关系不断拓展深化，双方在诸多领域的合作不断取得新突破。作为美国在亚太地区的重要盟友，澳大利亚发展与北约关系配合了美国推动“印太

* 本文是国家社会科学基金一般项目“澳大利亚对华政策转向及其影响”（项目编号：22BGJ055）的阶段性成果。

北约化”和“北约印太化”的战略布局，将对地区安全局势演进和中澳关系改善产生一定影响。研究澳大利亚与北约关系的发展，对于深入理解澳大利亚对外政策逻辑和全面研判亚太安全形势演变具有重要意义。

一、澳大利亚深化与北约的合作

澳大利亚与北约的互动从零星偶发到日益紧密，一直深受同盟关系的影响，当战略重心和战略利益重合时，双方合作就会有显著提升。在北约成立时，澳大利亚的军事体系尚未完全从英联邦独立出来，正因为如此，澳早期便通过英国与北约产生了联系。也是在英联邦的框架下，澳大利亚空军在 1953 年参加了北约在德国举行的军事演习，这被视为澳大利亚与北约关系的起点。^[1]不过，澳大利亚空军在第二年就返回国内，其与北约的早期“联系”也就此中断。之后由于战略重心不同，澳大利亚与北约基本没有太多交集。冷战末期，澳大利亚与北约的接触有所增加，但仅限于零星的高层对话，互动的频次及合作程度整体较低。2005 年以后，因为同北约在反恐上的利益契合，澳大利亚派兵前往阿富汗同北约共同执行任务，双方合作开始向军事能力和互操作性拓展。^[2]此后，澳大利亚和北约的联系开始增多，但尚未形成机制化、实质性互动，双方对话仅停留在就个别事件进行临时性、偶发性沟通，合作领域也较为单一。2012 年以来，澳大利亚与北约的互动关系开始升级；2022 年乌克兰危机爆发后，双方合作显著增强，关系也更加紧密。

（一）双方关系不断拓展升级

2010 年出台的北约战略概念文件提出“合作性安全”，并将其与“集体防御”和“危机管理”列为北约三大核心任务，强调要在更大程度和更大范

[1] “Relations With NATO,” Australian Embassy, Belgium, Luxembourg and Mission to the European Union and NATO, <https://belgium.embassy.gov.au/bsls/relnato.html>.

[2] Stephan Fröhling, “Australia and NATO: Six Decades of Cooperation,” *NATO and Asia-Pacific*, 2016, pp.135-154.

围发展与其他国家和国际组织的伙伴关系。^[1] 这为澳大利亚拓展和深化与北约关系提供了条件。2012年6月，双方发表第一份政治文件《澳大利亚—北约联合政治宣言》，^[2] 澳成为第一个与北约签署《联合宣言》的伙伴国家。这份宣言提出澳大利亚与北约在亚太地区拥有共同安全利益，可以在反恐、防止大规模杀伤性武器扩散以及网络安全方面合作。2013年，澳大利亚与北约签署“个别伙伴关系与合作计划”，为双方开展对话与合作提供机制化的基础。2014年9月，在英国威尔士举行的北约峰会上，澳大利亚因参与北约在阿富汗的行动而获得“机会增强伙伴国”的地位，使其可以深度参与北约的政治磋商和军事演习等活动。此后，双方高层往来日益频繁，对话与合作逐步常态化、机制化，澳大利亚政要列席北约峰会和部长级会议，参与北约重大议事日程讨论。从安全利益的重合到机制化合作框架的搭建，澳大利亚与北约关系在此阶段不断磨合和提升。

乌克兰危机爆发后，澳大利亚与北约的关系步入新阶段，澳大利亚作为北约加强与印太伙伴合作的重要战略支点的定位更加明确。2022年，澳大利亚总理首次受邀参加北约峰会，讨论对俄制裁和对乌援助等议题。峰会期间，澳大利亚与日本、韩国、新西兰举行小型会晤，围绕“印太战略”和所谓“中国威胁”交换意见。^[3] 2023年，澳大利亚总理再次参加北约峰会。^[4] 此外，澳大利亚也定期参加北约的防长、外长等高级别会议。在布鲁塞尔北约总部，北约盟国定期与包括澳大利亚在内的亚太四国举行大使级会议，重点讨论气候变化、军备控制和海上安全等议题。

与此同时，澳大利亚与北约签署升级版的合作文件——“个别针对性伙

[1] “Active Engagement, Modern Defence,” NATO, November 19, 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm.

[2] “Australia-NATO Joint Political Declaration,” NATO, June 14, 2012, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_94097.htm?selectedLocale=en.

[3] “Pre-Summit Press Conference,” NATO, June 27, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_197080.htm?selectedLocale=en.

[4] “Secretary General Welcomes Australia’s Cooperation with NATO, Support to Ukraine,” NATO, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_217053.htm?selectedLocale=en.

伴关系计划”(ITPP)。^[1] 该文件的签署意味着澳大利亚与北约合作的定位进一步明晰, 双方合作范围几乎实现了全领域覆盖。“个别针对性伙伴关系计划”是北约面向日本、新西兰、韩国、澳大利亚四个亚太伙伴的专门方案, 其中澳大利亚与北约的谈判进行得最快。^[2] 该计划以深化双方军事互操作性为重心, 同时注重在非传统安全领域的对话和磋商。与“个别伙伴关系与合作计划”相比, “个别针对性伙伴关系计划”无论是在深度还是广度上都有所增加, 标志着澳大利亚与北约合作关系的进一步巩固和发展。

(二) 军事安全合作更加机制化

北约是全球最大的军事联盟组织, 强化与北约的军事安全合作是澳大利亚发展与北约关系的核心诉求。随着澳大利亚与北约关系的升级, 双方军事安全合作内容不断拓展, 合作机制不断完善, 其中, 强化军事互操作性成为澳大利亚与北约安全合作机制化的核心内容。北约将“互操作性”定义为盟国一致和高效地共同行动, 以实现战术、行动和战略目标的能力, 内容包括部队协同作战、军事系统协调、信息交流共享, 目的在于提高北约部队联合行动的作战能力。2014 年, 北约威尔士峰会出台了“伙伴互操作性倡议”, 有选择地升级与特定合作伙伴的关系, 尤其是军事联系, 使伙伴国能够更顺畅地配合北约领导的军事行动。作为“伙伴互操作性倡议”的一部分, 北约启动了互操作性平台, 澳大利亚积极参与互操作性平台和伙伴关系互操作性倡导小组。并且在北大西洋理事会批准的前提下, 北约可向澳大利亚公布内部机密作战文件。

澳大利亚和北约的军事互操作性通过多条路径实现。在机制和流程方面, 澳大利亚是“机会增强伙伴”, 而北约“机会增强”的重要指标之一是军事标准的北约化, 原来适用于北约正式成员国的标准扩大到了伙伴国, 该计划要求伙伴国使用统一的北约军事行动程序和军事设备, 而伙伴国在战术、作

[1] “Relations with NATO.”

[2] Ken Moriyasu and Takashi Tsuji, “NATO to Upgrade Ties With Australia, New Zealand, South Korea,” Nikkei Asia, June 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/NATO-to-upgrade-ties-with-Australia-New-Zealand-South-Korea>.

战和战略行动中获得类似北约成员国的地位。在人员交流方面，除了高级官员定期参加北约重要会议外，澳大利亚还向北约常设机构派驻工作人员，保持常态化联系。2022年5月，澳大利亚派遣一位官员常驻北约战略通信卓越中心，以支持该中心的工作。北约与澳大利亚的军事互操作性在合作实践中不断得到落实和评估。2016年6月，北约举行的“联盟战士”互操作性演习测试了北约成员国与伙伴国之间以信息系统为主的武器系统间互操作方法，澳大利亚以观察员身份参与其中。^[1]2019年，澳大利亚参与了北约“强大盾牌”军事演习，与北约盟国协调作战的能力得到练习和评估。^[2]

（三）非传统安全领域合作拓展

随着澳大利亚与北约合作不断深化，双方在反恐和网络安全方面的合作进一步强化。在打击恐怖主义方面，澳大利亚自2003年开始一直积极参与北约的维和反恐行动。^[3]2012年以后，澳大利亚参与反恐和维和行动更加积极。例如，在打击“伊斯兰国”的北约伊拉克特派团中，澳大利亚是唯一以伙伴国身份参与的国家。2022年10月，澳大利亚开始参与北约“海洋卫士”行动，向地中海部署了一架皇家空军P-8A海上巡逻机，为北约在该地区的海上反恐安全任务提供侦查和监视数据。^[4]

澳大利亚与北约在网络安全方面的合作也不断推进。一是参与北约主办的网络安全演习。2018年4月，澳大利亚以非北约成员国的身份加入北约合作网络防御卓越中心，并参与北约在爱沙尼亚首都塔林举行的全球规模最大、

[1] “Chairman of the NATO Military Committee Supports NATO Efforts for Enhanced Interoperability,” NATO, June 13, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132774.htm?selectedLocale=en.

[2] “Formidable Shield 2019 Concludes with DV Day in Lisbon,” NATO, May 29, 2019, <https://sfm.nato.int/media-center/news/2019/formidable-shield-2019-concludes-with-dv-day-in-lisbon>.

[3] 包括北约领导的阿富汗国际安全援助部队（2003—2014年）、北约在阿富汗的“坚决支持”任务（2015—2021年）、北约伊拉克特派团（2018年至今），以及北约“海上卫士”行动（2022年至今）。

[4] “Royal Australian Air Force P-8A Maritime Patrol Aircraft Completes First Mission with NATO’s Operation Sea Guardian,” NATO, October 14, 2022, <https://mc.nato.int/media-centre/news/2022/royal-australian-air-force-p8a-mpa-completes-first-mission-with-nato-operation-sea-guardian>.

最具影响力的“锁盾”（Locked Shields）实时网络防御演习。^[1]随后，澳大利亚成为该中心“贡献参与者”，通过参与培训、研发、演习等方式，加强与北约成员国在网络防御领域的能力合作和情报共享。^[2]二是达成网络安全战略合作意向。2017年，澳大利亚与北约签署的“个别伙伴合作计划”将网络防御合作置于优先位置，确立了双边网络安全合作的基本框架，为进一步合作提供制度保障与行动便利。三是网络安全合作逐步机制化。2022年，澳大利亚宣布将与北约战略通信卓越中心合作，不断深化双方以防卫为主的网络安全合作。^[3]目前，澳大利亚正在办理加入该中心的程序。参与北约网络演习和加强与北约成员国在网络防御领域的能力以及情报共享合作，加深了澳与北约成员国在网络安全方面的密切协作关系，有效助力构建并巩固了与北约的网络军事合作体系。

（四）先进技术合作深入发展

澳大利亚一直致力于通过参与北约框架下的科技合作项目来提升本国军事技术能力。2012年澳大利亚参与了北约“科学促进和平与安全计划”，该计划的主要目标是促进北约成员国与伙伴国之间基于科学研究、技术创新和知识交流的对话与合作。加入该计划后，澳大利亚深度参与了北约的一系列科技合作项目，借助北约成员国在军事技术方面的科研能力，弥补了其在相关领域的弱势。^[4]澳大利亚在该计划框架下参与的代表性项目包括用于加强边境和港口安全的碳化硅项目、用于探测和监测的高空气球雷达项目，以及提升军营能源利用监测能力和营地能源效率的模拟工具。虽然这些项目并非

[1] 截至目前，该机构有32个“赞助会员国”以及7个“贡献参与者”。

[2] “Australia Joins the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence,” Australian Minister for Foreign Affairs, April 23, 2018, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/media-release/australia-joins-nato-cooperative-cyber-defence-centre-excellence>.

[3] “Cooperation with NATO’s Strategic Communications Centre of Excellence,” Australian Minister for Foreign Affairs, April 7, 2022, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/cooperation-natos-strategic-communications-centre-excellence>.

[4] Richard Marles, “ASPI Sydney Dialogue (Opening Speech),” Australian Government Defence, April 4, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2023-04-04/aspi-sydney-dialogue>.

直接的军事技术，但都是与传统安全紧密相关的辅助技术。此外，2020年11月，澳大利亚正式加入北约“海上无人系统倡议”，成为首个加入该倡议的非北约成员国。无人系统是一项可以改变未来海上游戏规则颠覆性技术装备，将大幅提高北约海域态势感知和制海能力。澳大利亚能够在此基础上与16个北约成员国在海上侦查、通道控制、反潜反舰等方面展开合作，以提升海军在日益复杂的海域中与多国协同作战的能力。^[1]2024年1月，澳大利亚首次以远程线上的方式参加了北约盟军医疗预备役军官联合会（CIOMR），共同探讨遥测、人工智能、大数据等技术在军事医学领域的应用。^[2]

二、澳大利亚深化与北约合作的动因

澳大利亚深化与北约合作的动力，既源于“中等强国”自我定位，也有借与北约合作强化其在地区安全事务中的影响力和提升国防能力建设的现实需求。从外部看，美澳同盟体系下澳大利亚对战略自主空间的追求，以及配合美国组建印太同盟体系的要求，都是促动澳大利亚深化同北约合作的重要影响因素。

（一）配合美国构建印太同盟体系

澳大利亚追随美国的战略传统是其深化同北约合作的重要影响因素。近年来，美国一直致力于打造一个地理范围涵盖“大西洋—印度洋—太平洋”，以多区域“盟伴协同”为核心特征的对华战略竞争体系，使亚太地区日益成为具有关键地缘政治经济意涵的竞争地带。^[3]在此基础上，拜登政府2022年

[1] “Two Allies and One Partner Join the Maritime Unmanned Systems (MUS) Initiative,” NATO, November 20, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_179602.htm?selectedLocale=en.

[2] “Reserve Forces Committee Addresses the Future of Military Medicine Through Telemetry, AI, and Big Data,” NATO, February 2, 2024, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/index.htm>.

[3] Luis Simón, “Bridging U.S.-Led Alliances in the Euro-Atlantic and Indo-Pacific: An Inter-theater Perspective,” Center for Strategic and International Studies, May 12, 2022, <https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euro-atlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective>.

2 月明确提出将欧盟和北约整体纳入美国“印太战略”体系的发展目标，同年 10 月发布的《国家安全战略》报告将在未来决定性十年中“竞赢”中国作为重要战略目标。^[1] 这份报告指出“（欧洲和印太）两个地区的命运是相互联结的”^[2]，北约以及美国在印太地区的盟友等传统安全伙伴关系是抵御外来侵略和加强国际秩序的互利合作平台。因此，美国十分重视在印太和欧洲盟友之间发展伙伴关系，并且力图通过建立美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）等来实现同北约和印太盟友的跨地区合作。^[3]

为调动西方集体力量开展对华竞争，^[4] 美国力促北约以及北约国家同美国在印太地区的盟友深化合作，寻求整合欧亚地区的同盟资源，共同遏制中国。一方面，美国在印太地区推动建立 AUKUS 等多边安全合作机制，^[5] 打造服务于“印太战略”的地区盟伴体系和复合阵营。另一方面，美国利用乌克兰危机，加深美国同欧洲各国在安全利益上的捆绑，打通欧洲与印太两大地缘政治板块，同欧洲国家在安全议题上做交易，拉拢北约支持其在印太地区的布局。^[6] 澳大利亚在这一战略中所扮演的角色，正是北约向该地区扩张的落脚点。

美国是北约的“主心骨”，在澳大利亚与北约深化合作的战略走向上发挥着重要作用，是澳大利亚与北约强化合作的主要引导者。美国防长奥斯汀在 2024 年香格里拉对话会期间表示美国和其盟友正在实现防务利益的历史性“融合”，称“价值观相近、对自由开放的印太地区抱有共同愿景的国家正

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, p.23, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[2] *Ibid.*, p.11.

[3] *Ibid.*, p.1.

[4] 孙茹：《中美全球博弈下的北约亚太化》，《现代国际关系》2022 年第 7 期，第 51、60、62 页。

[5] “Joint Leaders Statement on AUKUS,” The White House, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

[6] 孙成昊：《美国拜登政府两洋战略下的北约亚太转向趋势》，《太平洋学报》2023 年第 7 期，第 17-30 页。

在共同努力实现这一愿景”。^[1]对于美国而言，引导印太盟伴体系建设与“北约印太化”战略扩张，进一步扩充、整合美国的同盟体系，增强其对华遏制的资本，其目的是减轻美国的战略压力，最终服务于维护美国全球霸权的目标。^[2]

（二）提升“中等强国”地位

虽然澳大利亚在不同时期对于“中等强国”有着不同的理解，但“中等强国”的定位是历届澳政府制定安全战略的重要依据。^[3]澳大利亚在其关于“中等强国”外交战略的相关论述中，都强调澳大利亚国家利益是寻求扩大在亚太地区的影响力，并借助特定的机遇和力量来提升话语权和军事投射能力，^[4]而深化同北约合作有助于澳大利亚实现以上目标。

一方面，北约在国际政治安全格局中具有特殊地位，并且近年来不断增强与亚太伙伴的联系，多边对话和互动频频升级。因此，澳大利亚可以借助北约的影响力和其在亚太地区的伙伴关系，使澳大利亚在亚太地区安全事务中的话语权和影响力得到提升，从而实现其“中等强国”国家利益。此外，加强与北约的合作有助于澳大利亚在对周边安全环境的塑造中发挥更大作用。

另一方面，澳大利亚企图通过加强与北约的互动与合作来增强自身军事实力及在亚太地区的军事投射能力。澳大利亚在国家安全战略上需要将威胁“抵御在国土之外”，希望通过深化与北约的合作在亚太安全事务中发挥更大作用。澳大利亚在《2024 年国防战略报告》中提出，面对日益恶化的周边安全环境，澳将采取以拒止战略为基石的国防战略，阻止潜在对手采取有损澳方利益与地区稳定的行动；澳大利亚应与美国一样采取基于拒止战略的国家安全方针，以便“在尽可能远离本土的地方应对威胁”。澳大利亚与传统

[1] Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “China Accuses US of Seeking ‘Asia-Pacific NATO,’” *Financial Times*, June 1, 2024, <https://www.ft.com/content/b889d33c-7745-48b7-b847-64f2b3003409>.

[2] Jenny Clegg, “NATO, Europe, US & China,” *Asia Security*, Vol.15, No.1, 2020, pp.5-24.

[3] Carl Ungerer, “The ‘Middle Power’ Concept in Australian Foreign Policy,” *Australian Journal of Politics & History*, Vol.53, No.4, 2007, pp.538-551.

[4] *Ibid.*

西方盟友之间的安全合作是其实施拒止战略的主要手段。^[1] 该报告认为，澳大利亚面临的主要安全威胁并非对其国土的入侵，所以澳大利亚重新定义了安全“边界”，并相应调整了整体战略。澳国防部长马尔斯在对报告进行说明时指出，澳防务活动将不再局限于本国边界，澳安全“边界”不在本土海岸线上，而在更远的地方，这样才能维护其在太平洋和全球范围内的经济利益。而为了达到这一目标，澳大利亚认为需要“与合作伙伴一起为印太地区的集体安全，为维护基于规则的全球秩序作出贡献”，并指出北约是其重要的安全合作伙伴。^[2]

（三）扩大战略空间

澳方认为，深化与北约关系不仅有助于其实施拒止战略以及提升国防能力，同时也扩大了澳大利亚的战略空间。2022 年 12 月，澳大利亚外长黄英贤在美国卡内基国际和平基金会发表演讲时，强调了澳美同盟对澳大利亚的重要价值，希望美国加大对亚太地区的经济投入，同时又指出“中等强国”主动塑造地区环境的重要性，澳加强国防能力建设有助于确保亚太地区维持“战略平衡”，也即“地区国家能够作出自己的选择，而不是被迫作出选择”。^[3]

美国以维护全球霸权为目标，其在亚太地区的战略重心与澳大利亚并不完全重合。^[4] 澳大利亚的国家安全战略中一直强调维护“基于规则的秩序”，其内涵主要包括维护主权、守卫和平、限制权力的过度使用以及促进国际贸

[1] Australian Government Defence, “2024 National Defence Strategy,” pp.21-23, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

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

[3] “Speech to the Carnegie Endowment for International Peace,” Australian Minister for Foreign Affairs, December 7, 2022, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/speech-carnegie-endowment-international-peace>.

[4] 澳大利亚《2024 年国防战略报告》指出，澳大利亚所关注的主要地区包括东北印度洋到东南亚海域直至太平洋的邻近地区，该地区包括我们的北部航线。详见“2024 National Defence Strategy,” Australian Government Defence, April 1, 2024, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

易和投资等。^[1] 相比之下，美国 2022 年《国防战略》则重点强调应对中国多领域构成的与日俱增的“威胁”，拒止中、俄对美国及其盟友的“攻击”，并“在必要时在这些冲突中获胜”。^[2] 可见，美澳对亚太秩序的理解和目标有所不同，对中国在该地区角色的认知以及应对策略上也并不完全重合。澳大利亚强调亚太地区的稳定，以及通过拒止应对潜在威胁。而美国不仅明确将中国指认为“威胁”，更有与之爆发直接冲突的准备。但是美澳同盟呈现非对称性依赖特征，使澳大利亚处于一种“受牵连”的被动状态。因此，澳大利亚一直通过参与多边机制缓解其在澳美关系中所受的压力。加深与北约的合作正是澳大利亚寻求对冲与美国双边关系压力的路径之一。

与北约在军事、安全、科技等领域的合作为澳大利亚带来的发展机遇和资源也是澳大利亚不断深化与北约合作的重要驱动力，澳大利亚的国防工业还因此获得了现实利益。目前，澳大利亚是欧洲的装甲车供应国之一。2024 年 3 月澳大利亚签署了向德国出口 100 多辆装甲车的协议。这项合约对澳大利亚经济价值超过 10 亿澳元，并提供数百个就业岗位。澳大利亚防长马尔斯表示，这是澳历史上规模最大的防务出口协议，“制造并向德国陆军出口‘拳师犬’步兵战车凸显了两国间关系的加强”。^[3]

三、影响评估

澳大利亚深化与北约的合作，助推在全球范围内构筑以美国为主导、以亚太和欧洲盟友为辅的西方安全联盟，加剧亚太地区出现阵营对抗的风险，

[1] Ben Scott, “But What Does ‘Rules-Based Order’ Mean?,” The Interpreter, November 2, 2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-does-rules-based-order-mean>.

[2] U.S. Department of Defense, “National Defense Strategy,” October 27, 2022, p.15, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

[3] “Australian-Made Armoured Vehicles to Be Exported to Germany,” Australian Government Defence, March 21, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/media-releases/2024-03-21/australian-made-armoured-vehicles-be-exported-germany>.

同时冲击中澳关系改善向好的势头。

（一）助力北约“东进印太”

乌克兰危机全面爆发后，北约在“全球北约”目标的指引下，积极实施战略转型，试图通过加强与澳大利亚等亚太国家合作，加快“东进印太”的步伐。澳大利亚深化与北约安全合作为北约提供了染指亚太安全事务的支点，使后者作为美国地缘政治竞争工具的效用进一步加强。

北约虽然传统上专注北大西洋地区安全，但在全球格局发生变化及乌克兰危机爆发的背景下，其对安全威胁和中国的战略认知发生了变化。2022 年北约马德里峰会宣称亚太地区事态发展会直接影响欧洲一大西洋的安全，因而需要加强与亚太地区新老伙伴的对话与合作，由此强化北约对亚太事务的关注和介入。北约在 2022 年发布提及中国的战略概念文件，将中国视为对欧洲一大西洋的“系统性挑战”，认为中国在国际秩序、网络空间、海洋领域损害了北约安全。^[1]乌克兰危机爆发后，北约战略调整背后的逻辑是持续塑造共同敌人和外部威胁，凝聚集团共识，提高自身军事水平，确保集体防务能力，激活北约自身的需求。2023 年北约维尔纽斯峰会公报再次多处提及中国，将中国视为北约利益、安全和价值观的“挑战者”。^[2]故而北约需要通过全球伙伴关系网络有效应对国际安全挑战。^[3]

作为军事安全组织，北约在亚太战略意图的落脚点始终还是围绕军事和安全。澳大利亚与北约在军事方面的合作深度与广度超过日本、韩国和其他亚太国家。同时，澳大利亚是亚太地区重要的“中等强国”，北约大力深化与澳大利亚的战略合作，将扩大二者实力和影响力，冲击地区既有秩序。

[1] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” June 29, 2022, p.5, https://www.nato.int/nato_static_f12014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

[2] “Vilnius Summit Communiqué: Issued by NATO Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Vilnius,” NATO, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

[3] *Ibid.*

（二）增加全球安全领域“阵营化”风险

美国主导的西方安全联盟具有较强的封闭性和排他性特征，将多数亚太国家排斥在各类“小圈子”之外。被美国视为战略竞争对手的中俄等国进一步被人为推向对立的“另一边”，大国关系的不确定性、对立性上升，中小国家面临更大的“选边站”压力。

澳大利亚强化与北约合作使后者作为美国地缘政治竞争工具的效用进一步加强。随着澳大利亚深化与北约的合作，日本、韩国和新西兰也在利用与北约的共同联系试图在亚太地区建立新的合作机制，这无疑会进一步加剧亚太分裂，破坏区域一体化进程。随着西方安全联盟的形成，美国将在客观上实现欧洲—大西洋和印太两大板块军事资源和力量的整合，使跨欧亚板块“阵营化”“集团式”竞争和对抗风险日益增大。

（三）导致亚太地区地缘政治风险上升

澳大利亚深化与北约的合作，意味着北约与亚太伙伴建立了常态化、机制化的联系，使北约对亚太事务的介入和干预更加“合法化”和“机制化”，很大程度上推动以美国为主导的西方安全军事联盟体系在全球的构建。2023年7月，美国驻北约大使史密斯曾称，“我们正在打破美国大西洋盟友和太平洋盟友之间的障碍，着眼于网络安全、新兴和颠覆性技术、海上安全等共同挑战”，“在一系列问题上，我们可以相互学习，而不必让印太地区的任何国家正式加入北约这个联盟”。北约插手亚太安全事务将加剧地区冲突和紧张局势，势必导致亚太地区的地缘政治环境进一步复杂化，各种不稳定因素增加，地区和平稳定受到更大威胁。此外，通过深化与北约的安全合作，澳大利亚借北约力量进一步加强其在东南亚和南太平洋地区的军事影响力，打破原有的平衡，进一步提高全球地缘政治风险，对国际和平稳定造成严重负面影响。

（四）干扰中澳关系回暖

澳大利亚加强与北约的战略合作进一步反映了澳大利亚外交安全战略针对中国的一面。这意味着澳大利亚未来在经贸、供应链等诸多问题上可能会

更多寻求与“志同道合”的北约伙伴合作，从而削弱中澳合作的基础。更为重要的是，澳大利亚与将中国视为“系统性挑战”的北约不断深化合作会破坏中澳政治互信，给中澳关系带来一定程度的负面冲击。在 2024 年香格里拉对话会上，澳防长马尔斯就俄乌冲突、台海问题和南海局势制造话题，称担忧中国行为加剧地区紧张局势，并表示“欧洲在印太事务中拥有更大的发言权很重要”。^[1] 澳大利亚深化与北约的合作，深入绑定到北约的行动中，可能会导致澳大利亚进一步卷入南海、台海和东海等地区争端，中澳关系的脆弱性更加明显，双边关系的风险性随之上升。

四、澳大利亚深化与北约合作面临的制约

虽然澳大利亚在自身和外部因素的促动下加速推进与北约的战略互动，但从长远看，受到战略利益差异、双方可投入的战略资源、北约内部分歧以及澳大利亚国内疑虑等诸多因素掣肘，澳大利亚深化与北约合作仍有较大的局限性。

（一）战略利益的差异

澳大利亚与北约在亚太地区的利益并不完全重合，澳大利亚参与欧洲事务和北约介入印太地区的意愿有限。作为亚太地区的“中等强国”，澳大利亚认为其国家利益基于亚太地区的和平，^[2] 并没有兴趣加入制度化的北约政治模式，因为这可能会降低其在高度动态的亚太安全架构中的政策灵活性，被迫将自己的国家利益让渡于美国和其主导的联盟。澳大利亚仍然视美澳同盟为其国家安全最重要的保障，迎合美国的战略偏好是澳大利亚国家安全战略的重要部分，因此澳大利亚加深与北约的关系是其“中等强国”外交和迎合美国战略偏好的工具。但是，澳大利亚会在多大程度上配合美国以北约为

[1] Richard Marles, “Address to the Shangri-La Dialogue,” Australian Government Defence, June 1, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2024-06-01/address-shangri-la-dialogue>.

[2] “Australian Interests in a Regional Balance of Power: Address to the National Press Club,” Parliament of Australia, April 17, 2023, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressrel%2F9121495%22>.

支点来制衡中国，仍存在较大的不确定性。因为澳大利亚希望在享受中国经济发展带来的利益的同时，保持亚太地区的稳定与和平，加剧亚太地区冲突风险不符合其国家利益。因此，澳大利亚一直审慎评估其与北约合作的深度。

从北约方面来看，其战略重点仍然在欧洲—大西洋地区及其周边，防范对象主要是俄罗斯，亚太地区的伙伴关系被置于次要地位。加之澳大利亚是一个中等国家，其战略资源和海外行动能力均相对有限，无法在欧洲事务上为北约提供太多支持。北约“东进印太”的速度和投入程度是基于“中国是北约的系统性竞争对手”这一判断，因此，对中国的战略认知直接关系到“北约印太化”的进展。虽然北约对中国快速崛起所引发的国际权力格局变化抱有极强的警惕性，但对于是否将中国直接界定为安全层面的威胁，北约内部仍然存在分歧。例如，北约 2022 战略概念文件虽然将中国定性为“系统性挑战”，但同时仍然强调“将与中国保持建设性接触”。^[1]

（二）北约资源投入有限与内部分歧

北约对中国的警惕并不意味着其将不遗余力地加速与亚太国家的合作。与俄罗斯被界定为“最大且直接威胁”不同，北约将中国定性为“系统性挑战”，挑战可能发展为威胁，但也可以通过协调、协商、调控等各种措施进行化解。虽然北约实力强大，但其防区边界不断扩大、安全任务范围不断扩展，在相当大程度上稀释了其在实际作战行动中可用于部署的战略资源。因此，北约提供的资源难以达到澳大利亚的预期。

北约内部对“东进印太”亦存在分歧。北约各成员国的战略偏好存在差异，并非所有成员国都同等关注亚太事务，大多数成员国仍然更加重视欧洲及周边地区事务，北约内部对于是否介入亚太地区事务及介入程度缺乏共识。例如，中东欧国家更加关注来自俄罗斯的威胁，而法德等国则需要应对随时可能发生的难民和能源危机，法国公开明确反对北约在日本设立联络处。^[2] 马克龙

[1] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” p.5.

[2] 崔磊：《日本与北约安全合作的深化：成因、障碍及前景》，《太平洋学报》2023 年第 9 期，第 94-106 页。

在2023年北约峰会上表示,法国“原则上”不赞成向亚洲扩张。马克龙此前曾反对北约对中国的关注,称中国“与北大西洋关系不大”;北约应将重点牢牢聚焦于北大西洋地区,印太地区在地理上不是北大西洋,北约不能以某种方式建立所谓的“合法性”,并在其他非北大西洋地区建立地理上的存在。^[1]德国政府虽然在其中国战略文件中将中国描述为“合作伙伴、竞争对手和系统性对手”,^[2]但也继续积极寻求与中国建立更紧密的经济联系,因为中国仍是其最大的贸易伙伴。^[3]有12个北约成员国愿意参加“航行自由”行动,但只有德国、西班牙等4个国家愿意派遣军舰前往印太地区。^[4]这种差距将加剧北约内部对优先关注事项的意见分歧而产生的“内耗”,限制北约进一步与澳大利亚合作的意愿和能力。

（三）澳大利亚国内对深化合作持审慎态度

澳大利亚国内因素也是其深化与北约关系的掣肘,澳政治和战略界精英虽然对双方合作表示肯定,但也对合作的限度保持审慎。一方面,澳大利亚政治精英担忧,与北约的关系过度深入将使澳作为“中等强国”的外交空间大受影响。澳知名国际战略学者保罗·迪布(Paul Dibb)曾提醒澳总理阿尔巴尼斯在北约峰会上不应“过度敬畏”,也不要“作出太多承诺”。^[5]2023

[1] “France’s Macron Rejects NATO Push to Open Liaison Office in Japan,” CGTN, July 13, 2023, <https://news.cgtn.com/news/2023-07-13/France-s-Macron-rejects-NATO-push-to-open-liaison-office-in-Japan-1loJ9SQ1Jxm/index.html>.

[2] “Strategy on China,” The Federal Government of Germany, July 13, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>.

[3] Alexandra Stevenson and Melissa Eddy, “Germany’s Leader Walks a Fine Line in China,” The New York Times, April 16, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/04/16/world/asia/olaf-scholz-germany-china.html>.

[4] Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” European Council on Foreign Relations, September 13, 2021, <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/>.

[5] Owen Leonard, “Albanese Shouldn’t Make ‘Too Many Commitments’ at NATO Summit in Madrid,” NCA News Wire, June 23, 2022, <https://www.news.com.au/national/politics/new-pm-anthony-albanese-vows-to-reset-ruined-relationship-with-france/news-story/f69022bfce81c8e307923b4533fdbb7d>.

年7月，正当阿尔巴尼斯前往欧洲巩固澳大利亚与北约关系之际，澳前总理保罗·基廷发表措辞强烈的评论，对北约东进亚洲地区发出严厉批评：

“欧洲人在300年的大部分时间里都在相互争斗，包括在过去100（多）年里带来了两次世界大战。他们将这种恶意的毒药出口到亚洲就像给当地带来瘟疫一样”。^[1]另一方面，澳政治和战略界精英也对澳大利亚和北约在印太地区的战略诉求持审慎和怀疑态度。澳大利亚国立大学教授梅德卡夫（Rory Medcalf）虽然对北约和澳大利亚加深合作表示欢迎，但也认为“欧洲能为亚洲的稳定做得最好的事情就是保护自己——包括乌克兰——免受俄罗斯的侵害”。^[2]

五、结语

澳大利亚与北约的相互接近、加强合作，是近些年国际格局发生重大变化的结果。澳大利亚与北约关系深化的过程还将继续，仍将对亚太乃至全球安全局势产生影响。澳大利亚不断深化与北约的关系将挤压自身和其他亚太国家的外交和战略空间，进一步加剧亚太地区阵营化和军事化的风险，迫使亚太地区其他国家加大对军事和安全的关注和投入，这并不符合亚太各国的根本利益。澳大利亚应顺应亚太国家普遍追求和平、发展与合作的诉求，主动为地区和平、稳定、繁荣作贡献，而不是增加亚太地区的安全风险和挑战。

【责任编辑：宁团辉】

[1] 《澳前总理基廷警告北约不要向亚洲扩张》，新华网，2023年7月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2023-07/11/c_1129743813.htm。

[2] Rory Medcalf, “NATO Shares in Australia’s China Risk,” *Financial Review*, June 30, 2022, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/nato-s-globalised-strategy-20220628-p5axf0>.

北约太空政策的调整及其影响^{*}

□ 何奇松

〔提 要〕北约把太空作为作战场域，并在个案基础上，把《北大西洋公约》第五条集体自卫条款引入太空。北约希望利用新兴、颠覆性技术扩大其太空优势，提高成员国的太空韧性，提升太空系统的互操作性与兼容性，增强北约的太空威慑实力，进而强化北约整体威慑与防御能力。太空政策的巨大转变是北约进一步转型与深化的具体体现，凸显了北约作为军事安全组织的属性。北约太空政策的调整是美国基于对中国崛起的认知而施压该组织的结果，也是美国与北约视俄罗斯为大西洋安全威胁的结果，将增加国际太空治理的难度。国际社会围绕建立以美国规则为基础还是以国际法为基础的太空秩序的斗争将更加激烈。

〔关 键 词〕北约、美国、太空政策、国际太空治理

〔作者简介〕何奇松，华东政法大学政府管理学院教授

〔中图分类号〕V11

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 3 期 0112-18

北约除在 20 世纪 70 年代建造过自己的卫星外，一直依赖成员国的太空系统来维持日常的军事指挥、通讯与作战。随着全球安全环境的变化，特别是美西方挑起大国竞争，北约的太空政策出现了前所未有的变化。北约 2021

^{*} 本文是国家社会科学基金项目“国际太空新竞争及太空命运共同体构建研究”（编号：21BGJ021）的阶段性成果。

年峰会和 2022 年通过的《战略概念》文件都明确规定，如果成员国的太空资产受到攻击，北约将在个案基础上援引《北大西洋公约》第五条，行使自卫权，进行集体防御。这一转变凸显了北约作为军事安全组织的属性。了解北约太空政策的发展走势以及北约在理论上如何将地理防区扩大到太空，对研判北约发展走向和国际太空格局演变具有一定的参考意义。

一、北约太空政策的嬗变

在冷战时期，美苏两国竞相发射卫星，用于军事目的。起初，北约并未考虑发展自己的卫星用于军事目的，而是专注于建造地面设施来接收成员国卫星的信息。但鉴于卫星在通信方面的巨大优势，20 世纪 70 年代起，北约着手发展通信卫星（SATCOM），共发射了 8 颗以“北约”命名的通信卫星，第 1 颗卫星于 1970 年入轨，最后 1 颗则是在 1993 年。尽管这些卫星目前已失去功能，但它们仍在近地轨道上“飘荡”。^[1]

进入 21 世纪，北约的太空政策开始出现转变。第一，北约不再自己建造卫星。在上述卫星已经或正在失去功能的情况下，北约没有考虑再建造卫星，而是在 21 世纪初实施了“通信卫星 2000”计划，使北约能够接入英国、法国和意大利的卫星，从而满足北约的通信需求。^[2]2019 年，北约与这三个国家签订协议，投资 10 亿美元购买 15 年（截至 2034 年）的通信服务。^[3]

第二，开始把太空视为作战场域。2010 年，北约《战略概念》表现出对太空的高度关注，“某些技术趋势的发展可能对全球产生重大影响，包括激

[1] NATO, “NATO, We Have Lift Off !,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_138278.htm.

[2] Victoria Samson, “NATO and Its Changing Approach to Space,” *Turkish Policy Quarterly*, Vol.20, No.2, 2021, p.76.

[3] Wojciech Lorenz, “NATO Augments Its Space Policy,” *Bulletin of The Polish Institute of International Affairs (PISM)*, December 20, 2020, https://pism.pl/publications/NATO_Augments_Its_Space_Policy.

光武器、电子战和阻碍进入太空的技术，从而影响北约的军事规划和作战”。^[1]根据该《战略概念》，2018年5月，北大西洋理事会签发文件，指导北约军事指挥机构将太空支持纳入其作战行动，^[2]表明北约开始将太空视为作战场域，从利用太空提供通信、侦察等服务提升到作战层面。在同年7月的布鲁塞尔峰会上，北约制定了总体太空政策，^[3]表明北约认真考虑将太空作为作战场域的可能性。

第三，将《北大西洋公约》第五条引入太空领域。2019年6月，北约国防部长会议通过太空政策，但该政策的具体文本至今尚未公布。北约秘书长斯托尔滕贝格透露，该太空政策并不打算将太空军事化。相反，北约将分享来自太空的信息，提高成员国太空互操作性，以确保北约执行任务与作战能够获得太空支持。^[4]斯托尔滕贝格的表态距离明确说出“太空是一个作战场域”仅一步之遥。2019年北约伦敦峰会宣布，“太空是北约的作战场域，需认识到太空在维护安全和应对安全挑战方面的重要性。”^[5]当然，斯托尔滕贝格也强调北约在太空政策上的防御性立场，侧重于预警、通讯与导航，强调“北约无意在太空部署武器”^[6]。

北约并没有止步于此，而是更进一步，将《北大西洋公约》的集体自卫

[1] NATO, “Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization,” p.12, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

[2] Flavio Giudice et al., “The Continued Evolution of Space Effects and Capabilities within NATO Trident Exercises,” *The Three Swords Magazine*, No.34, April 2019, p.77, https://www.jwc.nato.int/images/stories/_news_items_/2019/three-swords/NATOSpaceSupport2019.pdf.

[3] NATO, “Brussels Summit Declaration,” July 11, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.

[4] Ian Davis, “As Alliance Military Spending Exceeds \$1 Trillion, NATO Defence Ministers Reach Out into Space, the Final Frontier, Boldly Going Where No Alliance Has Gone Before……,” NATO Watch, Briefing Paper, No.68, July 19, 2019, p.4, https://natowatch.org/sites/default/files/2019-07/briefing_68_nato_defence_ministerial.pdf.

[5] NATO, “London Declaration,” December 4, 2019, para.6, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

[6] NATO, “Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs,” November 19, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_170972.htm.

条款引入太空领域。2021 年北约峰会宣布，对太空的攻击、来自太空的攻击或在太空的攻击会对北约的安全构成明显挑战，威胁欧洲一大西洋的繁荣、安全和稳定，可能使北约在个案基础上援引第五条。^[1] 这是北约官方首次将集体自卫条款扩大到太空领域。2022 年 1 月，北约公布总体太空政策，重申了 2021 年峰会的决定，同时确认了太空安全环境发生变化的事实，确立了太空原则与宗旨，并预设太空安全的方针。^[2]

北约公布的总体太空政策是该组织涉及太空事务的纲领性指导文件。2022 年马德里峰会通过的《战略概念》以及 2023 年维尔纽斯峰会有关太空政策的表述均以此为指导。《战略概念》认为，安全使用太空和自由进入太空是有效威慑与防御的关键。如果对太空、来自太空、在太空的攻击达到武装攻击的程度，可能导致北约援引第五条。北约要提高太空的韧性，太空能力必须辅之以威慑与防御态势。^[3] 2023 年的维尔纽斯峰会重申了这一点。^[4]

如果说北约将太空视为作战场域是作战场域在物理空间上的“扩大”（即从陆地、海洋、天空与网络空间扩大到太空），类似于北约在地理空间上的“东扩”，那么北约在太空领域援引第五条集体自卫条款，则是作战场域的“深化”。自 2019 年起，北约视太空为作战场域并把第五条引入太空，是该组织政治军事同盟性质的深化，进一步凸显了北约的黠武属性。

二、北约调整太空政策的背景

在冷战时代，除了短暂的缓和时期外，美苏两个超级大国在太空进行了

[1] NATO, “Brussels Summit Communiqué,” June 14, 2021, para.33, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en.

[2] NATO, “NATO’s Overarching Space Policy,” January 17, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm.

[3] 北约：《北约 2022 战略概念》（中文版），第 20 段和第 25 段，https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-chi.pdf.

[4] NATO, “Vilnius Summit Communiqué,” July 11, 2023, para.67, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

激烈的太空（军备）竞赛，直接将太空武器化。作为军事组织的北约，在冷战时代，除了使用卫星作为军事通信工具外，没有研发与部署太空武器，或充当美国的“帮手”。进入 21 世纪之后，北约一改冷战时代对太空“了无兴趣”的状态，积极谋划太空政策，主要是出于巩固大西洋联盟的考虑。

巩固大西洋两岸的团结，很重要的一个方面就是协调双方对俄罗斯、中国的政策立场。2014 年乌克兰危机以来，美国与北约就开始视俄罗斯为欧洲安全的头号威胁。因此，双方在对待俄罗斯问题上的态度与立场高度一致。但是北约与美国对待所谓的中国“挑战”与“威胁”步调不一致，成为影响跨大西洋关系的重要因素。至少从奥巴马第二个任期以来，美国政府认为中国的快速崛起已经对以美国为首的西方构成“挑战”与“威胁”，美国的安全政策开始更加关注中国，在亚洲寻求新的地缘政治平衡，^[1]把主要军事力量部署在亚太地区以遏制中国。特朗普政府与拜登政府在此基础上进一步推行“印太战略”，激活并升级美日印澳“四边机制”，建立“美英澳三边安全伙伴关系”（AUKUS），等等。美国不满足于北约仅关注俄罗斯对欧洲安全的威胁，在其自身及主要伙伴的压力下，北约被迫同意就中国崛起对跨大西洋联盟的安全影响展开评估。2019 年，北约峰会首次将涉华议题纳入峰会正式议程，^[2]峰会发布的《伦敦宣言》称，中国的影响力增强为北约提供了机遇和“挑战”。^[3]拜登政府上台后修复与北约的关系，推动北约关注中国。北约 2021 年峰会在提到中国时不仅去掉了“机遇”，而且夸大中国对北约的安全“挑战”与“威胁”，妄称中国给北约带来了“系统性挑战”。^[4]随后的 2022 年与 2023 年北约峰会均沿用“系统性挑战”这一提法。^[5]

[1] Ashely J. Tellis, “Way Laid by Contradictions: Evaluating Trump’s Indo-Pacific Strategy,” *The Washington Quarterly*, Vol.43, No.4, 2021, pp.123-124.

[2] Pierre Morcos, “NATO’s Pivot to China: A Challenging Path,” Center for Strategic and International Studies, June 8, 2021, <https://www.csis.org/analysis/natos-pivot-china-challenging-path>.

[3] NATO, “London Declaration,” para.6.

[4] NATO, “Brussels Summit Communiqué,” para.55.

[5] 北约：《北约 2022 战略概念》（中文版），第 14 段；NATO, “Vilnius Summit Communiqué,” para. 6, 23。

2019 年以来北约历次峰会以及 2022 年通过的《战略概念》，与其说是北约对中国、俄罗斯的应对与调适，^[1] 不如说是北约巩固大西洋联盟的政策宣示，也就是通过消除美国与欧洲伙伴过去在防务领域的地理分工，把中国视为所谓的“全球性的跨大西洋安全威胁”，重塑北约“作为跨大西洋安全充分保障者的信誉”^[2]。

太空政策可以作为北约巩固大西洋联盟团结的抓手。一方面，北约成员国可借助发展太空能力促进信息技术进步，避开国内阻力，为威慑中国作出重大贡献。^[3] 另一方面，北约与美国都离不开太空。就后者而言，主要体现在以下几方面：

美国与北约认为其太空资产受到的威胁越来越多样化、安全脆弱性也越来越突出。美国很早就认为，太空与国家安全和繁荣紧密相关，太空安全面临多样化的挑战，包括太空武器、轨道拥挤、太空碎片、卫星信号干扰等。奥巴马政府 2010 年发布的国家太空政策、特朗普政府 2018 年的国家太空战略和 2020 年的国家太空政策、拜登政府 2021 年的《美国太空优先框架》等都一再强调这一点。近年来，北约也多次强调太空事关联盟与成员国的安全和繁荣。北约认为，作为一个致力于军事安全的联盟，其承担着集体防御、危机管理与合作安全的职责，肩负着防御与威慑使命，而太空在其中发挥着不可或缺的作用。随着反太空能力日益多样化，比如动能、定向能、电子战以及网络攻击，北约卫星遭受的攻击威胁也日益增多。

同时，北约和美国认识到它们对太空资产的高度依赖，而高度依赖意味着高度脆弱。冷战结束以来，美国依靠卫星赢得了多次军事行动的胜利。但

[1] Sophia J. Kahwach, “NATO’s New Strategic Concept and the Rise of China,” IE International Policy Review, Vol.4, No.2, 2023, <https://ipr.blogs.ie.edu/wp-content/uploads/sites/574/2023/06/Sophia-Kahwach.pdf>; Pierre Haroche and Martin Quencez, “NATO Facing China: Responses and Adaptations,” *Survival*, Vol.64, No.2, 2022, pp.73-86; Ernest Herold et al., “NATO’s Strategic Concept: Responding to Russia and China,” *Defence Studies*, Vol.22, No.3, 2022, pp.58-563.

[2] Liselotte Odgaard, “NATO’s China Role: Defending Cyber and Outer Space,” *The Washington Quarterly*, Vol.45, No.1, 2022, pp.173-174.

[3] *Ibid.*, p.175.

美军也意识到高度依赖太空会产生巨大的安全风险，因此希望堵住卫星遭受各种安全威胁的漏洞，如加强太空系统的网络安全、增加太空系统的冗余与韧性。北约认为，除了网络外，太空对其他领域的依赖程度远低于其他领域对太空的依赖。换言之，太空在一定程度上是其他领域所无法替代的。正如北约盟军转型司令部高级官员保劳斯卡斯（Kestutis Paulauskas）所说，太空的属性以及北约对太空的高度依赖，决定了“没有太空，赢得胜利变得无比困难”。^[1]

此外，美国与北约认为中、俄太空能力对其太空资产构成“挑战”与“威胁”。特朗普政府曾表示，中国与俄罗斯在太空领域对“美国太空作战造成最危险与最紧迫的安全威胁”，^[2]并于2018年组建了一体化的太空军，将太空视为“战争场域”^[3]。北约成员国挪威也曾在2019年声称，俄罗斯在一次北约演习中干扰了北约的通信系统。^[4]拜登政府上台后，“中国太空威胁论”在美国再次升温。2024年2月底，美国太空军司令斯蒂芬·怀廷（Stephen Whiting）声称，中国“以令人惊叹的速度发展太空军事和反太空能力”，对美国及盟国的太空系统构成“威胁”。^[5]美国政府提议将第五条引入太空，一方面是对北约集体防御的承诺，另一方面是希望北约与其一道慑止中、俄对美国及北约太空资产的“攻击”。

美国通过渲染上述挑战与风险，尤其是所谓的中国与俄罗斯太空“威胁”，

[1] Kestutis Paulauskas, “Space: NATO’s Latest Frontier,” March 13, 2020, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/03/13/space-natos-latest-frontier/index.html>.

[2] US DoD, “Defense Space Strategy Summary,” June 20, 2020, p.3, https://media.defense.gov/2020/Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.PDF.

[3] The White House, “President Donald J. Trump Is Unveiling an America First National Space Strategy,” March 23, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-unveiling-america-first-national-space-strategy/>.

[4] Karolina M. Siekierka, “Perspectives for NATO-EU Outer Space Cooperation in Face of the New International Order,” Atlantic Forum, December 4, 2022. <https://www.atlantic-forum.com/atlantica/perspectives-for-nato-eu-outer-space-cooperation-in-face-of-the-new-international-order>.

[5] “US Sees China Space Threat Growing at ‘Breathtaking Pace’,” March 1, 2024, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-sees-china-s-space-threat-growing-at-breathtaking-pace>.

旨在拉拢北约开展合作，提高美国太空系统的韧性。即使美国太空系统受到破坏，它也可以从北约其他成员国获取来自太空系统的各种服务与武器系统，从而提升美国太空系统的威慑能力。而北约不仅可以从美国获得太空技术，还能受益于美国的安全保障。

三、北约太空政策的执行

北约太空政策列出了北约在太空中的四大核心使命：将太空纳入北约集体防御、危机管理与合作安全的考量；作为联盟的威慑与防务磋商平台，共享与太空相关的态势感知、决策、备战等信息；为联盟的军事行动与其他活动提供太空支持；促进成员国太空数据、产品与服务之间的兼容与互操作性。同时，北约太空政策提出包括太空资产、太空领域、威慑、防御与韧性等方面的九条工作路线，以实现上述四大核心任务。^[1] 为了实现这些目标，北约从以下几个方面进行了尝试。

首先，组建太空中心，负责太空军事作战事宜。2020年，北约在德国拉姆施泰因（Ramstein）盟军空军司令部组建了太空中心。该中心作为一个军事指挥机构，落实了北约将太空视为作战场域的政策。该中心与各成员国太空实体以及北约指挥机构紧密联系，融合成员国提供的数据、产品与服务，向北约指挥官提供图像、导航和预警等信息，提高北约的反应能力，并为及时决策提供支持。除了密切关注太空安全环境进展外，该中心还承担扩大盟国对太空领域的认知、培训作战人员与演习太空战等责任。从中长期来看，太空中心还能为多层面的一体化提供机会，推动盟军武装部队的创新动力，^[2] 包括作战概念等。

[1] NATO, "NATO's Overarching Space Policy."

[2] Karl-Heinz Brunner, "Space and Security: NATO's Role," October 10, 2021, p.13, <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-12/025%20STC%2021%20E%20rev.%20%20fin%20-%20SPACE%20AND%20SECURITY%20-%20BRUNNER.pdf>.

其次，提升情报、监视、侦察能力。包括太空中心在内的北约指挥、作战机构要承担太空军事任务，需要情报、监视、侦察能力帮助实现态势感知与快速决策、快速打击。北约的联合情报、监视与侦察能力倡导“需求共享”（need to share），而非“需要知道”（need to know），旨在通过程序与技术的共享来实现情报共享。^[1]为此，北约推出了对天和对地的态势感知系统。一是战略太空态势感知系统（Strategic Space Situational Awareness System, 3SAS），这是一个基于地面的对天情报监视侦察系统，设在北约作战司令部。二是“联盟太空持续监视”项目（Alliance Persistent Surveillance from Space, APSS），该项目利用成员国监视卫星与商业卫星组成大规模的虚拟星座，即天鹰座（Aquila）。这个项目将天基数据纳入北约情报系统，能够为北约提供更快更好的情报。^[2]

再次，论证与演习诸多概念与设想。既然将太空作为作战场域，北约需要从实战的角度进行论证，尤其是在太空受到干扰的环境中，展现其从太空、对太空、在太空中开展作战行动的能力。为实现上述目标，负责转型与训练的盟军转型司令部（ACT）提出和论证了诸多概念与设想。总体而言，北约盟军转型司令部承担的责任包括：通过概念开发、验证等，形成盟国间关于太空在危机或冲突中作用的共识，并进一步形成北约的太空威慑、防御与韧性共识；通过信息共享与协调，提高盟国太空系统之间的互操作性；制定培训项目与课程，开发太空战演习软件；通过其创新中心、实验中心，进一步提升盟军的太空科技与创新能力。同时，盟军转型司令部也承担促进北约与太空工业之间合作的责任。^[3]

为促进北约盟军转型司令部的工作，2023年1月北约成立了太空卓越中

[1] NATO, “Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance,” May 23, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm?selectedLocale=ky.

[2] *Ibid.*

[3] NATO, “NATO’s New Space Policy Launches Activity for Allied Command Transformation,” February 8, 2022, <https://www.act.nato.int/article/natos-new-space-policy-launches-activity-for-allied-command-transformation/>.

心（Space Center for Excellence）。这是北约的第 29 个卓越中心，预计将在 2025 年全面建成。根据设想，该中心要落实北约太空政策的几大支柱，包括教育、培训、演习与评估；总结经验教训；条令与标准化；概念开发与实验。^[1] 2023 年 7 月，该中心获得了北约理事会的认证。与太空中心不同的是，太空卓越中心不是军事指挥机构，相关事务由北约盟军转型司令部负责协调，确保其产出符合盟军转型司令部的工作预期。^[2]

最后，利用高新技术，促进太空技术发展。为促进包括情报、监视、侦察在内诸多能力的发展，北约于 2020 年发布《科学与技术趋势 2020—2040》文件，将自主系统、人工智能、太空技术、量子技术等 7 项技术视为助力太空系统发展的新兴、颠覆性技术（EDT）。例如，这些技术可以形成太空—量子（space-quantum）、太空—高超音速—材料（space-hypersonics-materials）等组合，从而极大地提升北约成员国的优势。^[3] 因此，北约在这份文件中表示，“新兴技术正在改变太空领域，北约将利用这些发展来保持其技术优势”。^[4] 此外，北约还在“北大西洋防务创新加速器”（Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic, DIANA）项目中设立了太空专门领域，^[5] 旨在促进太空技术的发展。

为更好推动太空技术的创新，北约建立密切与企业关系的平台，试图实现北约与企业的双赢。2023 年 12 月，北约工业咨询组（NIAG）建立名为

[1] Vivienne Machi, “NATO’s Forthcoming Space Center for Excellence Hits Key Milestone,” January 25, 2023, <https://www.defensenews.com/global/europe/2023/01/25/natos-forthcoming-space-center-for-excellence-hits-key-milestone/>.

[2] NATO, “Lift-off, NATO Launches New Space Centre of Excellence,” July 17, 2023, <https://www.act.nato.int/article/space-newest-coe/>.

[3] NATO Science and Technology Organization, “Science & Technology Trends 2020-2040: Exploring the S&T Edge,” March 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST_Tech_Trends_Report_2020-2040.pdf.

[4] NATO, “NATO’s Approach to Space,” March 21, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm.

[5] NATO, “NATO Hosts Working Group on Space,” May 23, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_215295.htm.

NIAG-SPACENET 的商业太空网络。该平台向北约所有成员国的太空公司开放，旨在寻求工业界帮助解决最紧迫的问题。同时，该平台也支持“北大西洋防务创新加速器”等项目的实施。北约通过该平台定期或临时向工业界提出问题，加入的成员可采用各种方法提供行业意见，如讲习班、试验和实验活动或报告。^[1] 在北约工业咨询组架构下，该平台促进了北约与工业界之间的战略对话，寻求问题的最佳解决方案，从而加强北约的威慑和防御能力。

四、北约太空政策面临的制约

北约将集体自卫条款适用于太空，实际上是希望将威慑扩展到太空，或者说引入太空威慑以增强北约整体威慑力。然而，北约的太空威慑要取得实效，需要解决以下几个问题。

首先，将《北大西洋公约》第五条、第六条适用于太空面临合法性问题。宣布第五条适用于太空向外界发出了一个强烈信号，即北约愿意使用武力捍卫太空利益。然而，将太空作为作战场域与将集体自卫权扩大到太空是两回事，因此第五条是否适用于太空存在法律疑问。^[2]

第五条是针对武装攻击行使单独或集体自卫权的条款：“缔约各方同意，在欧洲或北美洲对其中一方或多方的武装攻击应视为对缔约各方的攻击。”缔约国可以根据《联合国宪章》第五十一条赋予的权利，行使单独或集体自卫权。北约所界定的武装攻击等同于《联合国宪章》所界定的武装攻击，而且单独或集体自卫权又被《外层空间条约》第三条所确定。^[3] 故此，第五条

[1] Fred Sugden, “NATO Launches New Commercial Space Platform SPACENET,” December 8, 2023, <https://www.techuk.org/resource/nato-launches-new-commercial-space-platform-spacenet.html>.

[2] Aurel Sari, “NATO in Outer Space: A Domain Too Far?,” October 1, 2020, <https://lieber.westpoint.edu/nato-outer-space/>.

[3] 《关于各国探索和利用外层空间包括月球与其他天体活动所应遵守原则的条约》（简称《外层空间条约》）第三条规定：“本条约各缔约国探索和利用外层空间，包括月球与其他天体在内的活动，应按照国家法，包括《联合国宪章》，并为了维护国际和平与安全以及增进国际合作与谅解而进行。”参见 https://www.unoosa.org/pdf/reports/ac105/AC105_722C.pdf.

适用于太空似乎有法理基础。

然而，即使第五条适用于太空，也不能解决一国受到武装攻击或威胁时使用武力进行自卫的相关问题。例如，是否允许保卫太空资产进行先发制人打击？如果是，那么衡量太空威胁是否迫在眉睫的标准是什么？可逆的信号干扰是否达到了武装攻击的程度？或许这是北约采用个案方式决定是否援引第五条的原因。

与第五条相关的是第六条，同样涉及北约太空威慑的合法性问题。第六条说明援引第五条的条件，即对北约成员国领土、北回归线以北的北大西洋地区任何缔约方管辖下的岛屿的攻击；位于上述领土、岛屿、地中海之内或之上（in or over）的军队、船舶、飞行器进行的攻击。从条文的本意看，即使最有创意的解释，也未必能将卫星纳入被攻击目标的界定之中。^[1] 虽然船舶很显然不是为太空运行而设计的太空物体，但是“军队”与“飞行器”的概念比较宽泛。^[2] 如果依宽泛定义，只要有军人进驻飞行器（如空间站），那么这个飞行器就属于“军队”。随着有关国家组建太空军，军队从过去的陆海空扩大到太空军，因此太空军也属于“军队”之列；任何被指派或参与太空行动的陆海空部队都属于“军队”的定义范围。但是，“之内”或“之上”的措辞又限定了地理范围。因为“之内”“之上”的措辞，即使从最宽泛的解释，也只涵盖对上述地理范围上空及其领空之上的轨道卫星攻击。这种解释纵使成立，也不符合《外层空间条约》之太空“不得据为己有”原则的规定。

要想增加威慑效度，北约可以通过解释性说明或直接援引“9·11”事件的做法，改变第五条与第六条的目标或地理范围限制，即对任何轨道的北约卫星进行攻击都适用于第五条。然而，这种做法也会引发一系列问题，北约可能面临将太空军事化^[3] 甚至是武器化的指责。

[1] Benjamin Silverstein, “NATO’s Return to Space,” August 3, 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/natos-return-to-space/>.

[2] Aurel Sari and Hitoshi Nasu, “NATO and Collective Defense in Space: Same Mission, New Domain,” *Turkish Policy Quarterly*, Vol.20, No.2, 2021, p.41.

[3] Aurel Sari and Hitoshi Nasu, “NATO and Collective Defense in Space: Same Mission, New Domain,” p.42.

其次，即使解决了第五条与第六条给北约太空威慑带来的困扰，北约是否确立红线、红线划定在哪里仍然是一个难题。宽泛的政策宣示，即如果北约宣布对成员国任何太空资产进行的任何攻击都会导致北约启动第五条，是无法阻止冲突升级的。这就需要对攻击行为进行分类，确定哪些行为可以或不可以触发第五条。

如果不确立红线，只采取模糊方式，威慑效果也是不确定的。北约的太空政策本身就是一个模糊性的政策宣示。北约秘书长曾明确表示，因为潜在对手不知道“触发第五条的门槛是什么”，他们不会得到任何便宜。^[1] 北约对红线的模糊性处理，在威慑方面或多或少有一定的效果。当然，不确立红线可能会引起潜在对手的试探性攻击，从而失去威慑效果；不确立红线也会影响北约应对方案的制定，表明北约不愿意达成共识并采取行动。^[2] 实践中划定太空红线相当困难。动能、定向能、网络攻击与电子战、射频反卫星武器对卫星施加的影响各不相同，确定哪些武器对卫星的攻击可以被认定为红线，是一个难以决定的事情。^[3]

由于缺乏对卫星攻击的有效回应，北约太空威慑的效果可能不如一些成员国。在惩罚性威慑上，美国明确表示，对其国家太空资产进行攻击必将受到反击，“任何对我们太空架构的关键组成部分进行有害干扰或攻击，都将直接影响到美国。我们将在选择的时间、地点、方式和领域进行周密回应”。^[4]

最后，北约内部的政策协调存在困难。一是成员国对一些概念存在

[1] NATO, “Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs,” November 19, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_170972.htm.

[2] Vivienne Machi, “New NATO Policy Positions the Alliance as a Broker, Not an Owner, in Space Race,” January 21, 2022, <https://www.defensenews.com/global/europe/2022/01/20/new-nato-policy-positions-the-alliance-as-a-broker-not-an-owner-in-space-race/>.

[3] Alexandra Stickings, “Space as an Operational Domain: What Next for NATO?,” *RUSI Newsbrief*, Vol.40, No.9, October 2020, p.2.

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

认知差异。正如欧洲政策分析中心（CEPA）高级研究员纳尔逊（Nicholas Nelson）所言，“当你与不同的利益相关者交谈时，他们使用的太空术语以及网络术语仍然各不相同。”^[1]此外，北约成员国对太空威胁的感知也存在差异。多个并未拥有太空资产的北约成员国对于太空资产受到攻击的感知，可能与拥有太空资产的国家完全不同。

二是成员国太空法律框架与政策协调面临困难。太空技术是一国经济、军事、社会发展的重要推动力量，为促进本国太空技术发展，一些北约成员国有可能放宽监管标准，导致逐低竞争。这种情况会削弱北约太空资产的集体价值，可能无法实现联盟系统之间的兼容性与互操作性。^[2]

三是北约不寻求太空武器化与美国、法国等国太空武器化之间的张力。北约曾宣布无意将太空武器化。但是，美国、法国等北约成员国已经拥有一些太空武器，正在研发或改进包括天基武器在内的其他太空武器。北约与一些成员国的观点与做法形成明显的紧张关系。

四是北约的欧洲成员国与美国的固有分歧。北约的很多欧洲成员国同时也是欧盟成员国，欧盟一直在谋求战略自主，并把太空作为重要领域与抓手。北约的欧洲成员国可以借助北约太空政策发展欧洲的太空系统，增强欧盟的太空能力，从而增强欧洲在北约内部的发言权，这同时也可能对美国在北约内部的主导地位形成挑战。

五、对世界太空格局的影响

尽管北约太空政策的威慑效果仍有待观察，为执行该政策所推进的各种举措将对世界太空格局产生重要影响。

[1] Vivienne Machi, “New NATO Policy Positions the Alliance as a Broker, Not an Owner, in Space Race.”

[2] Álvaro Martín Blanco and Daniel A. Gallton, “The Impact of Law on NATO’s Space Power at the Speed of Relevance,” May 2021, <https://www.japcc.org/essays/the-impact-of-law-on-natos-space-power-at-the-speed-of-relevance/>.

第一，北约整体太空实力的提升将导致世界太空力量格局失衡。一是具体项目可带动北约太空小国、弱国发展太空能力。例如，在天基态势感知能力方面，北约推出 19 国参与的“天鹰”计划。除了美国、英国、法国、意大利等太空强国和大国外，该计划还邀请保加利亚、波兰、土耳其、罗马尼亚等太空小国和弱国参与，构筑北约的情报生态系统。二是颠覆性技术与创新平台可提升北约太空技术实力。北约利用颠覆性技术以及人工智能技术，探索各种卫星（包括商业卫星）在天基数据、产品与服务任务中的应用；北约搭建的创新平台，如“北大西洋防务创新加速器”、NIAG-SPACENET，为太空强国和大国创造太空技术进步的机会，也会带动太空小国和弱国的发展。例如，2018 年土耳其成立了太空局（TSA），目前正在推进多个卫星项目，并致力于运载火箭的研发。^[1] 如果土耳其抓住机会，北约的这些创新平台可助力其太空技术发展。三是可提升北约太空系统的冗余与韧性。北约小国和弱国在太空领域的发展，不仅能为联盟提供卫星系统的冗余与韧性，还能提升发射工具与发射场地的冗余与韧性。^[2] 例如，随着土耳其成功发射探空火箭，其自制运载火箭也有望发射成功，这将促进其发射场地的建设。卢森堡也在提升本国的发射能力。^[3] 同时，北约用于构筑情报生态系统的“天鹰”计划等具体项目也会提高北约太空系统的冗余与韧性。

借助调整太空政策，法、德、英等北约太空大国会进一步做大做强太空实力，土耳其等北约太空小国也会从中获得技术支持，加快太空发展。作为幕后的主导者，美国会从北约太空政策调整中获取超级红利：不仅能在太空

[1] Jeff Foust, “Sierra Space Signs Agreement with Turkish Space Agency,” June 29, 2022, <https://spacenews.com/sierra-space-signs-agreement-with-turkish-space-agency/>.

[2] “Leap in Space Tech as Türkiye Launches Homegrown Probe Rocket,” August 12, 2023, <https://www.dailysabah.com/business/tech/leap-in-space-tech-as-turkiye-launches-homegrown-probe-rocket>.

[3] Jonas Vidhammer Berge and Liselotte Odgaard, “NATO in the Global Commons: Defending Outer Space Against Threats from China,” *International Journal*, Vol.78, No.4, 2023, pp. 634–642.

领域凸显其“一超”霸主地位，更重要的是，凭借北约实力的增加，美国进一步扩大了对中俄太空实力的优势，太空力量的天平进一步向美国和北约倾斜。

第二，加速太空武器化。北约借助增加太空冗余与韧性增强整体太空实力，实际上也为发展惩罚型威慑积蓄了能力，为实现太空武器化打下基础。北约提名法国航空航天军司令拉维涅（Philippe Lavigne）为盟军转型司令部司令，这本身就是一种暗示，表明北约并不仅仅专注于太空防御作战问题。法国在 2020 年将空军改编为航空航天军，并且正在武装卫星。北约任命掌握成员国航空航天军令旗的空军司令领导盟军转型司令部，说明北约希望参考、学习法国太空军理论，以提出北约的作战概念和愿景。

北约与美国太空军之间的紧密互动，更加凸显北约学习与效仿美国太空军的意图。2023 年 2 月，拉维涅访问了位于科罗拉多州的美国太空军二级司令部，旨在学习与借鉴美国太空军的攻防作战理论与实践。双方一致认为将太空作为一个作战场域至关重要，是确保北约军事力量在当今复杂、互联和多领域环境中保持重要性的关键一步。“北约正在努力提高与航天盟国的协调能力，以维护集体态势感知，并使统帅能够以协调和有效的方式利用盟国的太空能力。”^[1] 同样值得注意的是，2023 年 5 月，美国太空军负责太空作战的副司令波特（DeAnna Burt）前往北约太空中心，“学习和了解美国如何能够最好地整合和支持联盟的太空使命”。此外，美国还计划将其太空军司令部的工作人员派驻到美军欧洲司令部太空军。^[2]

第三，增加预防太空军备竞赛的难度。北约攻防能力的提升，使其更加有信心应对所谓的中俄太空“挑战”。北约长期渲染中国和俄罗斯对其安全

[1] “JCO Hosts NATO Supreme Allied Commander for Transformation,” February 2, 2023, <https://www.safia.hq.af.mil/News/Photos/igphoto/2003171811/>.

[2] Chris Gordon, “Top Space Force General Visits Europe to Explore How to Operate within NATO,” June 2, 2023, <https://www.airandspaceforces.com/top-space-force-general-europe-nato/>.

的“威胁”。斯托尔滕贝格声称，中国和俄罗斯正在发展反卫星系统，这种咄咄逼人的行为令北约感到担忧，因此北约“必须加强对太空挑战的理解，并提高应对这些挑战的能力”。^[1] 北约推行太空政策，在一定程度上是为了与美国一道应对中国的战略能力提升，这可能导致恶性循环，并最终成为一个“自我实现的预言”。

第四，增加太空安全治理的难度。北约太空政策不仅未能阻止太空军备竞赛，反而加剧了太空安全困境，增加了达成禁止太空军备竞赛条约的难度。多年来，中国与俄罗斯一直致力于限制太空武器化，在联合国大会和裁军谈判会议上提出了多项倡议，如“不首先在外空部署武器”（NFP）和“防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约”（PPWT）草案。然而，美国等北约成员国反对这些倡议，认为其存在多种缺陷。为了增强其反对中俄倡议的力量和所谓合法性，美国政府需要借助北约这一国际组织的声音，让北约为推动以其规则为基础的国际太空秩序发声。美国视北约为重要伙伴，也非常重视北约在推动其规则为国际规则的过程中扮演的重要角色。美国太空军首任司令雷蒙德（John W. Raymond）表示，北约是界定负责任的太空行为规范的平台。^[2] 北约在其太空政策中亦表明“北约和盟国支持国际社会努力制定负责任的太空行为规范、规则和原则”。

历史上，美国曾利用其多枢纽架构（multi-hub structure），通过北约等“关键节点”推行其规则，形成了所谓的“全球共识”。^[3] 美国希望借助北约，推广美国规则作为全球规则，推动太空治理，构建以美国规则为基

[1] Lorne Cook, “NATO to Set up New Space Center amid China, Russia Concerns,” October 20, 2020, <https://apnews.com/article/science-belgium-china-russia-bed3de31159d8a0fbf5a9b5dfca3cd81>.

[2] John W. Raymond, “International Cooperation is Key to Spacepower,” in Joint Air Power Competence Centre, ed., *Joint Air & Space Power Conference 2021: Delivering NATO Air & Space Power at the Speed of Relevance*, 2021, p.219.

[3] William W. Burke-White, “Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism,” *Harvard International Law Journal*, Vol.56, No.1, 2015, p.8.

础的国际太空秩序，从而维护美国在太空领域的霸权地位。但是，将太空作为作战场域、推进太空武器化的做法是不负责任的太空行为。美国与北约的做法显然与国际社会建立一个公平、合理的国际太空秩序的呼吁背道而驰。

六、结语

北约在美国主导下调整太空政策，加强太空威慑能力，以应对中国与俄罗斯的所谓“威胁”。尽管北约太空政策发展还面临一定制约和不确定性，但随着北约及其成员国对太空的投资增加，未来北约的太空科技实力和攻防实力将大幅增强，给太空格局和太空秩序带来冲击和挑战。中国作为负责任的大国，应与国际社会一道，在联合国框架下，推动建立公平正义的太空治理规则，构建具有包容性的太空命运共同体，防止太空武器化或太空霸权的形成。

【责任编辑：肖莹莹】

Abstracts

Connotation and Value of the Five Principles of Peaceful Coexistence in International Law under New Circumstances

HUANG Huikang & BAI Xiaohang

The proposal of the Five Principles of Peaceful Coexistence 70 years ago was a remarkable aspiration in the history of international relations and the development of international law. As the first public product contributed by the newly established People's Republic of China, these principles align closely with the purposes and principles of the UN Charter and greatly enrich and develop the basic principles of international law, becoming an integral part of international law and the basic norms of international relations. Under the new circumstances, upholding the Five Principles of Peaceful Coexistence is a natural extension of China's consistent commitment to its independent foreign polity of peace. It is also essential for advancing the coordinated development of domestic and international legal systems and offers a collaborative approach for countries to address global challenges. The 70th anniversary of these principles presents an opportunity to advocate for an equal and orderly multipolar world, promote universally beneficial and inclusive economic globalization, support exchanges and mutual learning with other civilizations, advance democracy and the rule of law in international relations, and work together to build a community with a shared future for mankind.

The Asian Wisdom and Contemporary Mission of the Five Principles of Peaceful Coexistence

LAN Jianxue & TANG Xiao

The Five Principles of Peaceful Coexistence respond to the pressing needs of the era

with deep ideological roots and substantial practical foundations. In the past 70 years, the Five Principles have effectively helped China resolve historical issues with neighbouring countries, guided the establishment and development of diplomatic relations globally, supported the decolonization movement in Asia and beyond, and enriched the United Nations Charter's purposes and principles, becoming fundamental norms for international relations. Originating in Asia, the Five Principles represent a creative evolution in international relations theory and practice, integrating Eastern civilization with Western political thought. They embody the unique wisdom of Asian countries in promoting harmony, balance, and consensus through consultation, respect for sovereignty, and peaceful coexistence in international relations. Today, the Five Principles remain highly relevant, offering a crucial foundation and approach for building a community with a shared future for humanity. They uphold fundamental principles and positive values in state-to-state interactions, support the awakening and unity of the Global South, and guide the transition from chaos to effective governance in the international arena. Countries should uphold the original intent of the Five Principles, continually expand their meaning and scope, work together to build a community with a shared future for humanity, and advance global peace, security, and development.

The Future Trajectory of Russia-US Relations under New Circumstances

LIU Fenghua

With the all-round escalation of the Ukraine crisis, the relationship between Russia and the United States has become one of all-out confrontation. In his new presidential term, Vladimir Putin will continue to pursue his major objectives in Ukraine with military strength, counter US sanctions and containment, safeguard national security and strategic interests through nuclear deterrence, resist US interference in Russian internal affairs, and rein in the US expansion in the Eurasian region. The new US administration

will inherit the policy of suppressing and weakening Russia and step up its containment and sanction efforts to inflict a “strategic defeat” on Russia. Bilateral cooperation on nuclear arms control is unlikely, if not impossible. Comprehensive confrontation is expected to be the theme of Russia-US relations throughout Putin’s six-year term and even last into the early 2030s. The relationship may experience some sort of improvement due to changes in US domestic politics and the international situation. Still, the odds are low, and the extent will be limited even in the case of one. There may be no treaty to confine the development of Russian and US strategic arsenals in the future, and Russia may be embroiled in a direct conventional armed conflict of limited scale with the US and NATO in Ukraine. These are the two major security risks both countries and the international community should prevent.

The Return of the US-Philippines Special Relationship: Motivations, Implications and Constraints

LIU Aming

The special relationship between the United States and the Philippines has been fluctuating within a spectrum between totally breaking down and strikingly strengthening up along with the evolution of the international landscape and regional situation. The rapid and strong return of the special relationship fully demonstrates its political, security, economic, and social connotations with specific characteristics. It also highlights the structural impacts of the comparatively fixed bilateral alliance framework and the two countries’ long-standing domestic elements. The present re-emphasis of the strategic value of the Philippines by the United States and the “paradigm shift” in the Marcos administration’s policies on the South China Sea are the main driving forces for the current high-profile return of special relationship, bringing more challenges to security and stability in Asia-Pacific. Nonetheless, endogenous constraints

are gradually emerging. The possible changes in both countries' domestic politics, inherent alliance dilemmas and China's influence will restrict the development of US-Philippines special relations.

International Strategic Layout of US Critical Minerals and Its Impact on China

HUI Chunlin

The United States is accelerating the establishment of a global alliance for critical minerals and actively creating a “new order” in this sector. By securing its critical mineral supply through this alliance, the US aims to contain and pressure China. This strategy threatens China's international competitiveness in strategic emerging industries, delays China's green and digital transformation processes, and weakens China's influence in global critical minerals governance. However, the US faces challenges and uncertainties within its critical minerals alliance, including divergent strategic objectives, conflicting interests, and limited coordination capabilities.

Australia's Deepening Relations with NATO: Motivations and Impacts

SHEN Yujia

With the profound evolution of the international security situation and regional order in the Asia-Pacific, Australia has been expanding and deepening its cooperation with NATO. Their interactions and cooperation in political dialogue, military, non-traditional security and scientific research have been institutionalized and formalized to a greater level. The deepening of Australia's relations with NATO has been driven by internal and external factors, leading to negative impacts on the global security situation, the Asia-Pacific security order, and the improvement of China-Australia relations. Despite

the progress in Australia-NATO cooperation, their relationship faces deep-rooted constraints due to differences in strategic priorities and core interests.

Adjustments of NATO's Space Policy and Its Implications

HE Qisong

NATO has designated space as an operational domain and, on a case-by-case basis, has extended Article 5 of the North Atlantic Treaty, which addresses collective defense, to apply in space. NATO aims to leverage emerging and disruptive technologies to expand its space superiority, increase the redundancy and resilience of its member states' space capabilities, enhance the interoperability and compatibility of space systems, and strengthen its space deterrence capabilities. These efforts are intended to bolster NATO's overall deterrence and defense posture. This significant shift in space policy is a concrete manifestation of NATO's transformation, highlighting the organization's inherent military-security nature. The adjustment in NATO's space policy is primarily the result of US pressure on the organization, driven by its perception of China's rise and its view of Russia as a threat to Atlantic security. This shift will likely complicate international space governance. The global struggle over whether the space order should be based on US rules or international law is expected to intensify.