

北约强化韧性建设：动机、影响及制约^{*}

□ 张 雪

〔提 要〕以 2014 年克里米亚危机为重要节点，韧性在北约整体战略层面的重要性受到空前重视。北约的韧性建设以加强联盟在军事、民事和更广泛社会层面预防、抵抗重大冲击并从中恢复的能力为目标，以“全联盟、全政府、全社会”的 360 度全方位措施为重要实现手段，是北约对近年来欧洲安全环境变迁的一种反思和因应，亦是其掀起“新冷战”叙事、重塑联盟共同价值的一种“身份建构”。通过强化韧性建设，北约进一步激活其在欧洲防务中的主导地位，强化以美国为中心的跨大西洋联盟资源整合，推动大国竞争向“集团化”和“泛安全化”方向发展。北约强化韧性建设的两面性和内在矛盾性使其前景充满不确定性。

〔关键词〕北大西洋公约组织、韧性建设、欧洲地缘政治、联盟战略

〔作者简介〕张雪，苏州大学政治与公共管理学院副教授

〔中图分类号〕E161

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 5 期 0119-19

克里米亚危机以来，二战后一度“褪色”的韧性（resilience）议程在北约整体战略中的定位得到空前强调，甚至被评估为北约“集体防御的核心

^{*} 本文为江苏省社会科学基金“国际制度竞争背景下中国的国际组织战略研究”（编号：21ZZD004）的阶段成果。

要素”。^[1]2022年6月，北约在时隔12年出台的《北约2022：战略概念》文件中将“韧性”作为其未来十年的优先事项，强调成员国和联盟集体的韧性对于联盟实现各项核心任务至关重要。^[2]作为联盟的一项基本承诺，韧性建设在北约存续和发展不同时期的战略定位、建设重点以及主要实现手段存在明显差异。基于此，系统评估北约强化韧性建设的进展、动机及制约因素有助于更好地理解当前北约的集体安全认知及其在组织建设目标、战略重点等层面的整体布局，对研判欧洲安全动态、把握中国与北约的关系具有重要现实意义。

一、北约强化韧性建设的进展

北约框架下的韧性是指成员国单独和集体预防、抵御、应对各种内外危机并从中快速恢复的能力，是北约凝聚联盟共识、提升集体防御能力的关键组成部分。这一概念根植于1949年《北大西洋公约》第三条，“缔约国应单独和联合通过持续有效的自助和互助，保持和发展单独和集体抵御武装攻击的能力”。^[3]正如时任北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）在2020年布拉迪斯拉发全球安全论坛（GLOBSEC）上所述，北约的基因里蕴含着韧性。^[4]

冷战时期，北约的韧性建设服务于美苏对抗的战略需求，其核心目标

[1] Jamie Shea, “Resilience: A Core Element of Collective Defence,” March 30, 2016, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html>.

[2] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” June 29, 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

[3] NATO, “The North Atlantic Treaty,” April 4, 1949, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf.

[4] “Keynote Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Global Security 2020 (GLOBSEC) Bratislava Forum,” NATO, October 7, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm.

在于加强北大西洋区域防御安全的整体性，从而集中一切力量防御和遏制来自苏联的军事威胁。^[1] 这一时期，北约韧性建设的范畴聚焦于传统安全领域。为此，北约大规模发展武装力量，强势推进各种防御安全战略，如贯穿冷战时期的“前沿防御战略”“剑与盾战略”“灵活反应战略”等，从而协调成员国围绕政治决策权、区域军事指挥权、核武器控制权、防务开支摊派、军事资源分配等问题产生的分歧。为了加强对各成员国民事支援能力的高层协调，20世纪50年代，北约成立了“民事应急规划委员会”(Civil Emergency Planning Committee, CEPC)作为民防领域的最高咨询机构，大力支持各成员国通过强化民事准备提升对军事行动的支持。^[2] 此外，冷战期间北约为应对各种政治、军事和安全危机所制定的应急计划，如“柏林紧急计划”“海上紧急计划”等，也在客观上反映了北约政治与安全战略中的韧性空间。

冷战结束后，北约所面临的安全威胁逐渐由东西欧军事对抗与政治分裂转变为联盟周边的地区安全冲突和价值安全。北约整体安全战略锁定的威胁目标、范畴、途径、方法等也发生了巨大变化，联盟的脆弱性开始从大西洋区域内部转移至北约领土边界之外。相应的，北约对传统安全领域韧性的关注逐渐被其他问题所取代。第一，军事联盟角色的消退使北约将首要任务由遏制与威慑苏联转变为实现北约在欧洲安全体系中的支配地位。^[3] 欧洲成员国的军队面临着预算持续削减、部队规模缩小、常规力量大规模退役等问题。第二，通过“扩大防区”推进民主与自由，提升对国际危机的快速响应和处

[1] 许海云：《冷战时期北约的政治与安全战略》，中国社会科学出版社2023年版，第59页。

[2] Sandor Fabian, “Resilience and Resistance in NATO,” Irregular Warfare Center, February 1, 2023, <https://irregularwarfarecenter.org/wp-content/uploads/20230201-IWC-Insights-Vol1-No3-FINAL.pdf>.

[3] NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept,” November 8, 1991, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

置能力，在整个欧洲建立以西方价值规范为基础的安全架构。第三，基于对欧洲整体安全环境的乐观认知，大幅减少对民防领域的投资和支持，并增加对私营部门关键服务和基础设施的依赖，使非战斗性军事任务、需求和能力外包成为常态。^[1]

2014年克里米亚危机后，以传统二元结构性对抗为色彩的地缘政治逻辑重新主导了北约的战略视野。同时，以恐怖主义、难民问题等为代表的新型非传统安全威胁给北约带来了更多风险与脆弱性。在这一背景下，韧性建设被推上北约整体战略的关键位置，其建设目标、重点领域以及主要实现手段也发生了重大变化。正如跨大西洋领导力网络在《1+4：描绘北约在动荡时代的未来》报告中所述，北约正进行所谓“综合韧性”的转向。

首先，在顶层设计和战略规划层面，韧性上升为北约有效威慑与防御的第一道防线。^[2]在2016年华沙峰会上，北约领导人首次以韧性建设为主题形成高级别政治文件《强化韧性承诺》（Commitment to Enhance Resilience）。2021年布鲁塞尔峰会期间，北约进一步将“提升韧性”作为其未来十年强化联盟的“九大议程”之一。^[3]在《北约2022：战略概念》中，“韧性建设”更是被定义为新一轮战略转型中实现联盟威慑与防御、危机预防与管理、安全合作三大核心任务的关键，以及北约捍卫国家、社会和共同价值观的基础。^[4]

其次，在建设主体和责任分担方面，北约鼓励包括成员国政府、战略伙伴、私营部门等在内的多层次行为体积极参与韧性建设。北约要求成员国在国内

[1] “Resilience, Civil Preparedness and Article 3,” NATO, August 2, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

[2] Wolf-Diether Roepke and Hasit Thankey, “Resilience: The First Line of Defense,” NATO, February 27, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

[3] NATO, “NATO 2030,” June 14, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf.

[4] “NATO 2022 Strategic Concept.”

开发和建设适合本国国情和风险状况的韧性体系，为此各成员国在 2016 年华沙峰会上就国家韧性的七项基本要求达成一致，成员国可据此自行决定如何建立和实现韧性目标，并以合适的方式实施相应计划。各成员国政府是北约韧性建设首要责任主体，与此同时，北约鼓励包括战略伙伴、私营部门和民众等在内的多层次行为体参与并支持韧性建设。^[1] 成员国需要通过情报共享、互惠协议、资金安排等获得私营部门的支持，并帮助它们建立抵抗危机的能力。^[2] 此外，与欧盟、联合国等其他国际组织的合作也成为北约强化韧性建设的重要发力点。

再次，民事准备是北约强化韧性建设的核心内容和重点领域。^[3] 民事准备 (civil preparedness) 的三项核心功能包括政府的连续性、向民众提供基本服务的连续性以及对军事行动的民事支持。保卫北约领土和人口的军事努力需要强有力的民事准备和全方位的军民合作，从而确保联盟的军事力量可以在任何时候得到民用资源的有效支持。^[4] 为此，北约盟军转型司令部 (ACT) 启动了“协作韧性” (collaborative resilience, CoRe)^[5]、“分层韧性” (layered resilience) 等概念，以识别、评估和量化北约军事力量对国家民用关键基础设施和服务的依赖，并为北约的防御规划流程提供相关信息支撑。目前，分层韧性的概念已经被纳入“北约作战拱顶石概念” (NATO Warfighting Capstone Concept, NWCC)，作为北约在未来 20 年内军事能力

[1] 郭籽实、洪邮生：《北约韧性议程评析——新形势下联盟的强化》，《国际展望》2022 年第 4 期，第 139 页。

[2] “Resilience through Civil Preparedness,” Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, <https://www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/resilience-through-civil-preparedness.pdf>.

[3] “Warsaw Summit Communiqué,” NATO, July 9, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

[4] “Commitment to Enhance Resilience,” NATO, July 7, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

[5] John W. Tammen, “NATO’s Warfighting Capstone Concept: Anticipating the Changing Character of War,” July 9, 2021, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/07/09/natos-warfighting-capstone-concept-anticipating-the-changing-character-of-war/index.html>.

建设“一揽子计划”的“五个发展要务”之一。^[1]

最后，在实现手段上，北约强调要采取更强大、更综合、更连贯的方法建立国家和全联盟的韧性。第一，为韧性建设提供更多有效机制和通用工具。例如，创设并定期召开北约“韧性论坛”（Resilience Symposium），汇集北约和成员国国家安全、民事和私营部门的领导人、政策制定者以及行业专家等讨论、共同制定和实施韧性计划。成立“韧性委员会”（Resilience Committee, RC）作为统筹联盟韧性建设的专门机构。韧性委员会直接向北大西洋理事会（NAC）报告，其主要任务在于规划、指导和协调成员国的韧性建设工作，向北约军事机构及其他相关委员会提供建议以促进北约国防规划和行动韧性等。第二，常态化韧性审查与演习实践。例如在国防规划流程（NATO Defense Planning Process, NDPP）框架下对成员国的韧性建设进行定期审查，监督“欧洲—大西洋救灾协调中心”的活动等。^[2]在“北约危机管理演习”、“三叉戟接点—18”军演、“火焰之剑”演习等常规军事演习中纳入韧性内容，并通过全面防御的方式训练和检验其成效等。^[3]第三，打破传统安全与非传统安全的界限，将韧性建设的范畴拓展至全方位的军事、民事和更广泛层面上的社会韧性。值得关注的是，确保供应链的安全与多样化、确保关键基础设施和关键行业的韧性、关注气候变化加剧等自然灾害的影响成为近年来北约强化韧性建设的新内容。

[1] 这五个发展要务包括：认知优势（cognitive superiority）、分层韧性（layered resilience）、影响力和力量投射（influence and power projection）、跨域指挥（cross-domain command）、多域融合防御（integrated multi-domain defence）。分层韧性主要指跨越军事、民事层面的韧性。参见：NATO Allied Command Transformation, “NATO Warfighting Capstone Concept,” June 2023, <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/06/NWCC-Glossy-18-MAY.pdf>.

[2] Lorenz Meyer-Minnemann, “Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience,” Center for Transatlantic Relations of Johns Hopkins University, December 2016, <https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2016/12/resilience-forward-book-meyer-minnemann-final.pdf>.

[3] “Enhancing the Resilience of Allied Societies Through Civil Preparedness,” NATO Parliament Assembly, July 30, 2021, <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-09/011%20CDS%2021%20E%20rev.%201%20-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS%20rev%201%20-%20GARRIAUD-MAYLAM.pdf>.

二、北约强化韧性建设的动因

作为未来十年北约实现联盟三大核心任务的基础，强化韧性建设既是联盟基本政治与安全逻辑的外在体现，也是北约根据外部环境变化优化组织资源配置和安全供给能力的重要战略决策结果。这种调整主要基于以下考量。

（一）因应欧洲安全环境新变化

作为欧洲一大西洋区域集体防御的军事联盟，北约在战略层面对韧性议程的重新强调，是对欧洲近年来安全环境变迁的一种反思和因应。实际上，纵观北约存续与发展的历史不难发现，其政治指导方针与安全战略的调整与欧洲政治与安全博弈的变化存在着必然联系。一旦欧洲地缘政治格局趋于紧张，北约就会强势推进各种防御安全战略，并有针对性地加快防御安全体系建设的步伐。进入 21 世纪以来，在一系列安全危机的刺激下，欧洲彻底回归权力政治时代。^[1] 俄罗斯与美西方国家在欧洲的战略僵持状态被彻底打破，欧洲的地缘政治格局呈现权力竞逐和集团对抗的白热化状态。与此同时，2014 年克里米亚危机以来，在武装冲突以及传统战争门槛下进行的“混合战争”（hybrid warfare）威胁也在事实上扰乱了北约作为传统安全联盟在成员国受到“武装攻击”时采取集体防御的承诺。在这一背景下，强化韧性建设并将这一概念注入北约及其成员国的安全信条与集体防御构想中，是北约塑造新的联盟安全观、推动联盟核心安全战略转变的重要手段。与冷战时期相比，当前北约韧性建设在以传统安全为核心的功能布局基础上，更加注重通过增强组织综合防御能力对主要地缘竞争对手形成战略威慑。正如北约在 2021 年发布的《强化韧性承诺》（Strengthened Resilience Commitment）文件中所述，在日益复杂的安全环境中进一步增强北约成员国和集体的韧性是提升联盟防御和威慑能力的重要基础，这一承诺是“基于联盟安全的不可分

[1] 魏冰、刘丰：《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》，《外交评论》2022 年第 5 期，第 19 页。

割性”。^[1]

应对“混合战争”威胁是北约强化韧性建设的重要目标之一。该目标推动北约及其成员国关注三个方向的集体防御能力建设：一是在加强北约武装力量常规威慑能力的同时，根据混合威胁的特征和复杂性着力发展综合力量，特别是应急干预力量；二是在政治、经济、技术和更广泛的社会层面构建内向化安全战略，增强抵御内部风险的能力，并将混合威胁纳入援引《北大西洋公约》第5条的威胁范畴；三是采用360度全方位措施，综合运用各种手段进行多元化的安全机制建设，如创建反混合威胁支持小组（Counter Hybrid Support Team, CHST）、联合情报与安全部门（Joint Intelligence and Security Division, JISD）等应对来自各个方向的外部威胁。^[2]

（二）维护联盟存续与发展合法性

从北约的组织属性、功能及特征出发，现实或潜在“共同威胁”的存在是北约存续和发展的重要动力以及组织合法性的根基。冷战期间，北约将苏联和东欧社会主义国家明确定义为联盟的安全威胁，韧性建设是当时北约强化联盟共同威胁认知、塑造和维护组织合法性的重要手段。冷战结束后，随着苏联解体和华约解散，北约赖以存在的价值观基础分崩瓦解，出现合法性危机，甚至有北约正在经历事实上“脑死亡”的声音。^[3]为此，北约试图通过所谓“延伸威慑战略”（extended deterrence strategy），为联盟寻找新的“敌人”，从而在联盟内部建立并保持新的合法性。起初，北约将目标锁定在传统欧洲“边缘地区”，并通过五轮东扩积极介入和影响联盟周边的安全冲突，将防范安全风险从周边拓展至欧洲一大西洋地区。直至美国推动乌克兰加入北约诱发乌克兰危机反噬了欧洲安全，北约才不得不转向“通过

[1] NATO, “Strengthened Resilience Commitment,” June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm.

[2] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept.”

[3] “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead,” *The Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

大国对抗寻找动力”的老路，而韧性则成为北约掀起“新冷战”叙事、强化联盟共同价值的一种“身份建构”。北约对韧性的塑造具有明显的冷战对抗思维和意识形态偏见，在强化韧性建设的高级别文件中，北约极力渲染战略竞争对手尤其是俄罗斯对西方“自由民主国家”形成的“全领域威胁”，^[1]掀起所谓“民主对抗专制”的价值观安全叙事。此外，在强化韧性建设的过程中，北约进一步升级了冷战时期的组织机制能力和任务延展。例如，将民事应急规划委员会正式并入韧性委员会，全面调整冷战时期成立的“科学促进和平与安全计划”项目（The Science for Peace and Security, SPS）以促进成员国与伙伴国之间在强化韧性方面的对话与务实合作等。同时，加快建立新的集体防御机制，如建立“联合情报与安全部门”作为北约第一个整合军事与民事两套情报机构的联合部门、在总部设立混合威胁分析机构（Hybrid Analysis Branch）推动成员国之间的共享态势感知等。

（三）服务北约新一轮战略扩张

强化韧性是北约新一轮转型过程中在更广泛的欧洲—大西洋政治与安全事务中加强凝聚力和协商一致性、重振和巩固其在欧洲安全体系中主导地位、进一步扩大集体防御功能的重要手段，这主要体现在以下几个方面。第一，弥合联盟内部的政治分歧。冷战结束以来，联盟的不断扩张加剧了成员国安全与联盟整体安全之间的张力，导致组织共识弱化、内部矛盾加剧以及美国权威和领导力下降等。特朗普政府时期，美国因防务分担与经贸摩擦等原因频繁挑战大西洋联盟关系，甚至一度宣称要“退约”，使欧洲成员国越来越不满美国在欧洲事务上的独断专行。此外，以波罗的海沿岸地区为代表的中东欧成员国地缘重要性的提升，进一步引发了因北约内部权力结构变动导致的新一轮分歧。拜登执政后，美国大力推动北约战略转型，其核心目的在于改变联盟的松散化状态、恢复美国在北约中的主导地位。^[2]而韧性作为近年

[1] “Washington Summit Declaration,” NATO, July 10, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

[2] 徐若杰：《北约战略转型：动力、趋势及政策影响》，《欧洲研究》2022年第5期，第66页。

来欧洲话语中被广泛重视的概念，则成为美国重塑联盟威胁认知、与欧洲成员国达成新战略共识的重要抓手。第二，强化与欧盟的战略伙伴关系。实际上，在欧洲安全体系中长期存在关于“欧洲主义”和“大西洋主义”的争论。^[1]英国“脱欧”和美欧关系的一系列变化也加速了欧盟战略自主的进程。2016年，欧盟在外交与安全政策全球战略文件《共有的愿景，共同的行动：一个更强大的欧洲》（Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe）中提出，要“让欧盟成为更强大、更有力的安全提供者”。^[2]随后，欧盟又相继启动“永久性结构合作框架”（Permanent Structured Cooperation, PESCO），设立“欧洲防务基金”（European Defence Fund, EDF）等，旨在加强欧盟成员国在防务研发、军事能力、装备共享等方面的合作。在这一背景下，北约将韧性作为扩大、深化双方合作的优先议程，^[3]启动了与欧盟强化韧性建设的结构性对话，试图通过双方在韧性方面的互利互补合作，使欧洲一大西洋地区以及更广泛的邻国更加安全。^[4]第三，扩大联盟集体防御的功能领域。在新一轮转型进程中，北约的大战略设计凸显以混合性手段补充和优化军事竞争能力的整体思路。冷战后的北约军队，严重依赖民用和商业部门提供的运输、通信、能源，甚至食物和水等基本物资。据统计，北约大型军事行动的运输有90%由租用或从商业部门征用的民用资产完成；70%以上用于国防目的的卫星通信由私营部门提供；大约95%的跨大西洋互联网流量通过非军方海底光纤电缆网络传输。此外，北约在东道国进行军事行动时所需要的基础设施和服务支持也约有75%由当地的私营部门提供。^[5]因此，为提高非军事

[1] 郑春荣、王晓彤：《欧盟与北约关系：趋势、影响及应对》，《和平与发展》2023年第6期，第25页。

[2] “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” European External Action Service, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

[3] “Joint Declaration on NATO-EU Cooperation,” NATO, January 10, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

[4] “Strengthened Resilience Commitment,” NATO, June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm.

[5] “Resilience, Civil Preparedness and Article 3.”

力量对军事竞争能力的支援和补充作用，北约大力推动成员国内部军事部门、行政部门、私营部门与公民社会组成的多元多层次韧性网络架构，以支撑北约军事力量在和平、危机或冲突时期的行动。^[1]

三、北约强化韧性建设的影响

北约强化韧性建设的努力进一步激活北约在欧洲防务中的主导作用，成为北约和欧盟增加务实合作的重点领域，也进一步强化美国对北约的控制，加深北约与美国的战略联系。这进一步推动大国竞争向“集团化”和“泛安全化”方向发展，进一步挤压俄罗斯的战略空间，同时也给中国带来新的挑战 and 负面冲击。

（一）激活北约在欧洲防务中的主导作用

以支持北约成员国韧性建设为由，2016年以来，北约公开表示在一个或多个成员国受到混合挑战时，可以援引《北大西洋公约》第5条的规定在任何阶段介入。例如，2021年北约单方面将白俄罗斯、波兰边境和立陶宛、拉脱维亚边境的难民问题定性为白俄罗斯发动且受到俄罗斯支持的“混合战争”，并以此为借口于同年9月向立陶宛派出“反混合威胁支持小组”，^[2]随后又于11月22日至12月4日在靠近白俄罗斯边境的拉脱维亚首都里加附近举行“冬季之盾2021”军事演习。欧盟在2022年3月发布的《欧盟战略指南》（The Strategic Compass of the European Union）中认可了其在防务层面对北约的辅助和补充性定位，指出北约仍是其成员国集体防御的基础，跨大西洋关系以及欧盟与北约的合作是欧洲整体安全的关键。^[3]北约也在其新版

[1] NATO, “NATO 2030.”

[2] “Countering Hybrid Threats,” NATO, March 7, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm.

[3] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence,” March 21, 2022, <https://www.strategic-compass-european-union.com/>.

战略概念性文件中明确欧盟的共同防务建设不应与北约出现功能重叠，拒绝非欧盟国家的北约成员国参与欧洲共同防务建设。^[1]近年来，越来越多的北约欧洲成员国增加了国防支出。2023年，北约成员国的国防支出总额增加到12641亿美元，比2021年增长了9.6%，比2014年增长了34%。根据北约成员国的国防预算，预计2024年北约成员国的国防支出总额将增加到13990亿美元，北约军费支出在全球军费支出总额中的占比将从2014年的45.4%增加到2024年的56%。^[2]

（二）拓展北约和欧盟在相关领域的合作

韧性建设成为促进北约与欧盟开展务实合作的催化剂。^[3]相较于传统军事威胁，包括混合威胁在内的新型威胁被认为兼具民事和军事特征，无法通过单一手段应对。长期以来，欧盟在民事韧性和北约在军事韧性上的相对优势使双方进一步强化了在韧性建设方面的合作意愿。近年来双方已经把相关承诺转化为70多项具体措施，^[4]深化和扩大了在韧性相关领域的合作。第一，构建韧性合作机制。例如成立“北约—欧盟关键基础设施韧性建设工作组”（NATO-EU Task Force on Resilience of Critical Infrastructure）等，强化双方在应对共同安全威胁方面的协调合作以及在韧性建设和军事机动性方面的结构性对话，为评估、检测并推广双方在韧性建设方面的有效经验提供了机制保障。^[5]第二，强化战略沟通和信息共享。近年来，双方通过各种

[1] NATO, “NATO 2022: Strategic Concept.”

[2] “Defence Expenditures and NATO’s 2% Guideline,” NATO, March 14, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

[3] Laris Gaiser, “NATO-EU Collaboration on Hybrid Threats: Cooperation out of Necessity with Potential Consequences on International Legal Framework,” *National Security and the Future*, Vol.20, No.1-2, 2019, p.19.

[4] “NATO-EU Relations,” NATO, March 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet-nato-eu-en.pdf.

[5] “EU-NATO Task Force: Final Assessment Report on Strengthening Our Resilience and Protection of Critical Infrastructure,” European Commission, June 29, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3564.

信息共享平台如欧洲应对混合威胁卓越中心（Hybrid CoE）、“欧洲一大西洋韧性中心”强化在应对混合威胁方面的战略互动。^[1] 第三，将联合演习确定为增加双方互动、强化韧性合作和战略互信的合作框架。在北约同欧盟启动的“并行协调演习”（Parallel and Coordinated Exercises, PACE）^[2] 概念框架下，双方自 2017 年以来定期开展了一系列旨在强化韧性合作的演习，如北约“危机管理演习”、欧盟“混合多层演习”（Hybrid Exercise Multilayer）、欧盟“综合解决方案演习”（Integrated Resolve）等。

（三）强化北约与美国的战略捆绑

作为以美国为主导的非对称安全组织，北约的韧性建设强化了以美国为中心的跨大西洋资源整合，并体现出明显针对俄罗斯和中国的“双遏制”意图。近年来，北约不断扩展韧性合作的范畴，除北约各成员国外，还与“从事类似努力的伙伴国家”建立了稳定的合作关系。^[3] 借助韧性建设，北约强化与芬兰、瑞典两国的对话与合作，推动两国分别于 2023 年 4 月和 2024 年 2 月正式加入北约。芬兰和瑞典的相继加入标志着北约完成自 1999 年以来的第六次东扩。自此，波罗的海成为“北约之湖”，进一步挤压了俄罗斯的战略空间，也意味着将有更多欧洲国家以北约成员国的身份被绑上美国“战车”。^[4] 同时，北约还通过韧性建设不断加强与格鲁吉亚、波黑等伙伴国家的协调合作。例如与约旦共同合作实施“加强约旦防范和应对化学、生物、放射性和核武器（CBRN）恐怖袭击能力”项目；通过北约对乌克兰安全援助与培训中心（NSATU），协调成员国和合作伙伴向乌克兰提供军事装备与培训等。

此外，由于近年来美国将中国定位为主要竞争对手和“假想敌”，应对

[1] “Third Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017,” May 31, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/35578/third-report-ue-nato-layout-en.pdf>.

[2] Council of the European Union, “European Union Hybrid Exercise Multilayer 18,” October 26, 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13577-2018-INIT/en/pdf>.

[3] NATO, “Strengthened Resilience Commitment.”

[4] “Joint Declaration on NATO-EU Cooperation.”

中国的“挑战”成为北约强化韧性建设的题中之义。在军事韧性建设层面，美国推动北约积极介入包括南海问题在内的安全议题，推动英国、法国等欧洲成员国频繁在亚太地区开展联合军事演习。在意识形态韧性建设方面，利用“民主自由价值观”拉拢、拼凑盟友对华的政治对立。在关键技术和工业、关键基础设施、战略资源和供应链韧性等方面对中国进行指责，企图构筑排除中国的价值链与供应链，并将中俄关系定义为“破坏国际秩序”和“损害北约利益”的关键。总之，北约不断宣扬中国对欧洲一大西洋构成的“系统性安全挑战”，强调要通过提高联盟共识、增强韧性和准备来应对“中国威胁”。^[1]

（四）推动大国竞争向“泛安全化”方向发展

北约韧性建设以“泛安全化”的思维重构北约集体防御的内容，扩大了联盟安全利益的范畴。除传统安全议题外，北约将保障供应链多元化，确保关键基础设施和关键行业的韧性，应对新兴技术、能源安全、气候变化的挑战等非传统安全议题广泛纳入韧性议程，^[2]无节制地扩大其韧性建设的“工具箱”，加速与战略竞争对手“脱钩”，凸显以混合手段强化战略竞争能力的整体思路。尤其是在网络安全领域，北约通过发布战略政策文件、完善组织机构、组建作战力量、制定行为规范等手段加速推进网络韧性建设。2021年布鲁塞尔峰会通过新版《网络防御政策》（Cyber Defence Policy）。2023年维尔纽斯峰会上，北约又以整合政治、军事和技术三个层面的网络防御工具为由启动“虚拟网络事件支持能力”（NATO's Virtual Cyber Incident Support Capability）。^[3]这在实质上使北约网络安全体系的军事导向以及进攻性日趋强化，加剧了网络空间的军事化趋势。

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

[2] NATO, “Strengthened Resilience Commitment.”

[3] “Cyber Defence,” NATO, September 14, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm.

四、北约韧性建设面临的制约

强化韧性建设既是北约在日趋复杂的环境下增强集体防御能力、优化组织治理、缓解联盟脆弱性等问题的战略手段，同时又折射出明显的以价值观和意识形态对立为内核的深刻政治意图。这将必然导致北约强化韧性建设的议程面临诸多内在矛盾和前景的不确定性。

（一）资金短缺问题难以解决

北约韧性建设强调在更广泛的领域以更综合的手段提升应对危机的准备水平，这意味着北约将花费更高昂的成本应对一些可能并不会发生的潜在危机，这无疑使联盟长期存在的资金短缺问题雪上加霜。实际上，北约支撑组织各项能力建设的资金来源于成员国的直接和间接贡献。北约的“间接资金”是组织资金的最大组成部分，由各个成员国承担。北约的“直接资金”包括共同资金和联合资金，主要用于民事预算、军事预算和北约安全投资三方面的支出。共同资金在支持联盟的目标、优先事项和核心任务方面发挥了战略作用。^[1] 因此，成员国对北约的国防投入是北约韧性建设的关键资金来源。然而，尽管成员国在 2014 年威尔士峰会承诺于 2024 年实现将国内生产总值（GDP）的 2% 用于国防开支，其中 20% 的资金用于大型设备等军事能力建设，^[2] 乌克兰危机升级后许多欧洲成员国也增加了对北约的防务贡献，但截至 2023 年，只有 11 个成员国实现将 GDP 的 2% 用于国防开支的目标。在维尔纽斯峰会期间，北约将该承诺调整为“持久承诺”。^[3] 这意味着美国与欧洲成员国之间关于内部责任分担的问题并非短期能够解决。很多经济增长乏力的欧洲

[1] “Funding NATO,” NATO, March 7, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm#direct.

[2] “Wales Summit Declaration,” NATO, September 5, 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

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

成员国仍面临很大的防务支出缺口，这将掣肘北约韧性建设的速度。

（二）与欧盟存在潜在竞争关系

北约和欧盟在支撑欧洲各成员国韧性建设方面存在机制重叠和潜在的竞争关系。对于北约来讲，与可量化的军事需求不同，北约各个成员国在政体、法律制度、经济水平、文化和宗教等方面的差异导致“成员国的韧性无法简单聚合为联盟集体的韧性”。^[1] 尽管相比冷战时期，北约确实强化了从联盟层面协调和支持成员国韧性建设的努力，并尝试在“七项基准”外制定更多的要求和指导方针，但北约本身并不拥有对成员国私营部门的立法或监管权，也不是成员国民事准备的供资机构。相比之下，欧盟在细化成员国韧性目标以及评估、审查和监测韧性进展等方面走在了北约前面。2016年，欧盟联合研究中心、欧洲政治战略中心与欧盟总秘书处和委员会各部门的代表共同建立了韧性测量研究网络（Research Network for the Measurement of Resilience）。2020年，在第一份年度战略前瞻报告的框架下，欧盟将韧性纳入新的决策指南针，并开发“韧性仪表”（resilience dashboards）作为欧盟韧性建设的指标体系。该指标体系从社会与经济韧性、生态韧性、数字韧性和地缘政治韧性四个层面衡量欧盟成员国的能力和脆弱性。从2021年第一版韧性仪表发布以来，欧盟已对相关指标进行三次更新。^[2] 显然，与欧盟相比，北约面临着建立落实集体韧性、细化韧性指标体系后续机制的紧迫任务。此外，欧盟与北约强化韧性的目标与核心利益也并不完全一致。北约的韧性建设服务于美国的地缘政治博弈和霸权护持，欧盟则以促进欧洲一体化发展和增进成员国福祉为宗旨。这意味着当前欧洲成员国对美国的迎合，更多是出于换取美国在乌克兰危机中给予更多支持的利益需要。

[1] Jonny Hall and Hush Sandeman, “NATO’s Resilience: The First and Last Line of Defence,” LSE IDEAS Strategic Update, May 2022, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/2022-SU-NATO-HallSandeman.pdf>.

[2] “What Are the Resilience Dashboards,” European Commission, March 28, 2024, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_en.

（三）联盟内部的利益偏好存在明显差异

成员国各自的利益需求和偏好分歧考验着北约韧性建设的持久性。北约强化韧性建设的一个重要任务是降低对战略竞争对手的资源依赖并减少与其接触。对于很多欧洲成员国而言，完全脱离对俄罗斯天然气、石油和电力等能源的依赖，意味着欧洲能源转型不得不重走“回头路”。欧洲在能源领域的“脱俄”已经引发明显的反噬效应。一方面，欧洲形成对美国天然气和原油进口的高度依赖。据统计，2022年和2023年，美国连续两年成为欧盟市场最大的液化天然气供应国。^[1]而从美国进口价格高昂的液化天然气，导致欧洲能源供应紧张、物价飞涨。另一方面，部分欧洲国家在极端天气、能源危机、地缘政治等诸多因素的影响下重启煤电。例如，2022年荷兰政府取消燃煤发电厂35%的产量上限，德国取消2035年可再生能源发电占比100%的目标，欧盟各国能源部长会议也将2030年可再生能源占比目标改回40%。基于此，如果欧洲成员国无法在短期内建立强有力的能源韧性系统，欧洲的能源转型承诺将大打折扣。

在处理与中国的关系上，尽管北约已将中国列为“系统性挑战”，但欧洲成员国并非铁板一块。相比波罗的海地区的北约成员国，更强调欧洲主义、追求战略自主性的法国、德国等国家并不愿意在对华政策上完全与美国捆绑，始终试图在中美之间保持平衡，寻求降低与中国发生直接对抗的战略风险。2023年4月，来华进行国事访问的法国总统马克龙在与习近平主席的会谈中强调，法方坚持独立自主外交，主张欧洲战略自主，反对搞对立分裂，反对搞阵营对抗。法国不会选边站队，而是主张团结合作，大国关系保持稳定。^[2]根据德国联邦统计局公布的数据，2023年德国和中国的双边贸易额为2531

[1] “The United States Remained the Largest Liquefied Natural Gas Supplier to Europe in 2023,” US Energy Information Administration, February 29, 2024, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=61483>.

[2] 《习近平同法国总统马克龙举行会谈》，新华网，2023年4月6日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/06/c_1129499920.htm。

亿欧元，中国连续八年成为德国最重要的贸易伙伴。^[1]可见，许多欧洲国家虽然总体上保持与美国的战略同盟关系，但仍视中国为重要的合作伙伴。

五、结语

围绕强化韧性建设议程，北约的集体防御能力和组织治理体系建设正发生一系列重要变革，势必给中美关系和国际安全带来不容忽视的影响。

作为组织建设的新动态和重点领域，强化韧性建设是北约在日趋复杂的安全环境中对集体安全、组织治理、联盟脆弱性等问题的反思和因应，其背后不仅反映出美西方国家对近年来安全治理困境和自由主义价值观的补救，更折射出其背后蕴含的深刻政治意图。一是要回归传统大国地缘政治竞争逻辑，实现组织“再凝聚”。北约围绕强化韧性的话语建构具有清晰的价值观和意识形态对立内核。通过各种强化韧性建设的政策工具，北约试图进一步捆绑和拉拢更多盟友、伙伴，在地缘政治战略、意识形态、价值观等层面形成对俄罗斯、中国等主要竞争对手的“集团化”遏制。二是要进一步推动北约由军事同盟向更广泛的安全机构转变。北约韧性议程的演进，战略内涵的调整以及实现领域、建设手段的运用无不体现出北约以混合性手段优化军事竞争，推动经济、社会、信息、技术等原本与安全无涉议题的“泛安全化”“政治化”趋势。其目的在于无限制地扩大安全利益范围，为北约推动防御范围的扩大、在更广泛的领域援引《北大西洋公约》第5条采取集体防御行动提供基础。三是体现出维护美国霸权的明显导向性。对于美国来说，北约是其霸权护持最重要的机制化平台，要实现“双遏制”，就必须拉上欧洲，而拉住欧洲的最好抓手就是北约。北约强化“综合韧性”的转

[1] “The People’s Republic of China Is Again Germany’s Main Trading Partner,” Statistisches Bundesamt of Germany, February 14, 2024, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade/trading-partners.html>.

向实际上就是通过转换北约的核心任务，在更多竞争领域将欧洲捆绑在美国的“战车”上，削弱欧洲的战略自主性，为美国实现军事霸权、政治霸权、经济霸权与文化霸权提供合法性支撑。

北约强化韧性建设给中国带来各种挑战和负面冲击。在强化韧性建设框架下，北约正通过加强与亚太伙伴的合作来影响中国周边的安全态势，进而影响中美在印太地区的军事平衡。在经济和产业韧性方面，北约推动欧洲乃至全球供应链重塑，利用地缘经济方式整合盟友与伙伴对抗中国，将对中国关键产业的发展、贸易投资、国际科技合作、能源安全等领域造成重大冲击。此外，北约强化韧性建设强调360度全方位综合手段，涉及多层次行为主体，各种战术交织运用、协同发挥作用，这种全政府组织、全社会动员、全系统打压的竞争性对抗方式也将对中国构成新的挑战。

针对北约强化韧性建设带来的负面影响及其内在的矛盾性和前景的不确定性，中国一方面须在相关领域强化早期预警机制，提高态势感知能力，制定应对和消解负面冲击的战略；另一方面则需要跳出北约构建的具有“西方中心主义”和“意识形态对立”的韧性叙事结构，与更多志同道合的伙伴一起为解决全球性问题、构建人类命运共同体提供中国方案与中国智慧。

【责任编辑：母耕源】