

國際問題研究

2024 年第 5 期（总第 223 期） 双月刊 2024 年 9 月 15 日出版

■ 习近平外交思想研究

- 1 构建澜湄国家命运共同体：理念与实践路径 潘晓明 荣 鹰

■ 全球南方

- 24 “全球南方”的历史轨迹和时代使命 杨洁勉 沈若豪
45 百年大变局下“全球南方”国家的战略选择 张蕴岭 张丽娟

■ 区域与国别

- 59 技术—安全复合体与美国对华战略 赵明昊
79 中非数字合作：进展、挑战与深化路径 贺 鉴 王筱寒

■ 国际政治

- 100 全球人工智能治理：进展、困境与前景 叶淑兰 李孟婷
119 北约强化韧性建设：动机、影响及制约 张 雪

Table of Contents

Building a Lancang-Mekong Community with a Shared Future: Concepts and

Practical Approaches

PAN Xiaoming & RONG Ying

The Historical Trajectory and Mission of the Global South

YANG Jiemian & SHEN Ruohao

Strategic Choices of Global South Countries amidst Profound Changes

Unseen in a Century

ZHANG Yunling & ZHANG Lijuan

The Technology-Security Complex and US Strategy Toward China

ZHAO Minghao

China-Africa Digital Cooperation: Progress, Challenges, and Paths

HE Jian & WANG Xiaohan

Global Artificial Intelligence Governance: Progress, Dilemma and Prospects

YE Shulan & LI Mengting

NATO's Strengthening of Resilience Building: Motivations, Impacts, and Constraints

ZHANG Xue

Abstracts

构建澜湄国家命运共同体： 理念与实践路径

□ 潘晓明 荣 鹰

〔提 要〕澜湄合作机制是澜湄六国共同创建的、以共建命运共同体为目标的新型次区域合作机制，也是助力东盟共同体建设、维护地区和平稳定、促进经济社会发展、完善全球治理体系的重要平台。澜湄合作八年来不断创新探索，各领域各层次合作成果突出，正成为六国高质量共建“一带一路”、落实三大全球倡议的“试验田”和“样板房”。澜湄国家命运共同体未来建设，要在构建人类命运共同体理念引领下，主动适应新形势，积极应对新挑战，加强战略统筹，不断完善机制建设，全力提升合作效能，为共建中国和东盟更加紧密的命运共同体发挥更多引领和示范作用，更好彰显构建人类命运共同体重要思想的理论价值和实践伟力。

〔关 键 词〕澜湄合作、人类命运共同体、一带一路、次区域合作机制

〔作者简介〕潘晓明，上海国际问题研究院副研究员

荣 鹰，中国国际问题研究院研究员

〔中图分类号〕F114.4

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）5 期 0001-23

进入新时代以来，中国提出构建人类命运共同体理念，推动共建“一带一路”，落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，积极参与和推动全球治理变革与建设，为解决全球和平与发展问题贡献中国智慧和中方

案。构建人类命运共同体理念赢得国际社会特别是周边国家的热烈响应，受到广泛支持。澜沧江—湄公河六国^[1]山水相连、地缘相近、人文相通、利益相融，是事实上命运与共的共同体。在人类命运共同体理念指引下，澜湄六国共建澜湄国家命运共同体，成为在次区域内共建人类命运共同体的典范。深入研究澜湄国家命运共同体的建设理念与实践，有助于更好理解习近平外交思想的实践指导意义，并对澜湄国家命运共同体未来发展建设提供重要经验。

一、构建澜湄国家命运共同体的现实与理念基础

当前，百年未有之大变局加速演进，“世界怎么了，我们怎么办”这一时代之问迫切需要答案。习近平主席提出的构建人类命运共同体重要思想，强调以建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界为努力目标，以推动共商共建共享的全球治理为实现路径，以践行全人类共同价值为普遍遵循，以推动构建新型国际关系为基本支撑，以落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议为战略引领，以高质量共建“一带一路”为实践平台，推动各国携手应对挑战、实现共同繁荣，推动世界走向和平、安全、繁荣、进步的光明前景。^[2]

构建人类命运共同体是习近平外交思想的核心理念，是对历史发展大势和人类社会发​​展规律的深刻洞察，是对 21 世纪国际关系理论的创新发​​展。构建人类命运共同体，不是以一种制度代替另一种制度，以一种文明代替另一种文明，而是不同社会制度、不同意识形态、不同历史文化、不同发展水平的国家在国际事务中利益共生、权利共享、责任共担，形成共建美好世界的最大公约数。^[3]人类命运共同体理念坚持共商共建共享的全球治理观，强调人类应该和衷共济、和合共生，朝着构建人类命运共同体方向不断迈进，共

[1] 指中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南等六国。

[2] 《中央外事工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，新华网，2023 年 12 月 28 日，<http://www.news.cn/politics/20231228/abeb95bc2fcb4185a726f124dacbc3bf/c.html>。

[3] 《习近平在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上的讲话》，外交部网站，2021 年 10 月 25 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/twtt/xjpsjstzyjh/202206/t20220607_10699545.html。

同创造更加美好未来。构建人类命运共同体这一重要思想一经提出，就受到国际社会特别是广大发展中国家热烈欢迎，彰显其真理力量和时代价值。

构建人类命运共同体是中国特色大国外交的战略指引和行动指南。在这一重要思想的引领下，中国始终把自身发展同世界发展统一起来，把中国人民利益同世界各国人民共同利益结合起来，努力为人类和平与发展作出贡献。人类命运共同体重要理念提出以来，在中国与国际社会的努力下，构建人类命运共同体从双边到多边、从区域到全球全面推进，取得了全方位、开创性的重大成果，充分彰显了这一重要思想的实践伟力。^[1]

澜湄六国“同饮一江水，命运紧相连”，是天然的命运共同体。澜湄合作机制创建之始，六国就把构建人类命运共同体作为宗旨，提出“建设面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体，树立为以合作共赢为特征的新型国际关系典范”的宏伟目标。^[2]共建更加紧密的澜湄国家命运共同体，从此成为六国携手推动经济社会发展、实现现代化宏伟蓝图、推进区域次区域合作的战略指引和行动指南。

从历史文化上看，构建澜湄国家命运共同体具有扎实基础和良好条件。澜湄流域历史遗产丰富、文明文化多元，交流互鉴源远流长。佛教、基督教、伊斯兰教三大宗教在此交汇，中华文化和东南亚文化在此融合。蜀身毒道、茶马古道商贾往来，极大促进了区域内文明交流交融，孕育了和平、和谐、开放、包容的价值观和平等相待、互学互鉴的文明观。^[3]

在近现代争取民族独立解放、探索现代化发展道路过程中，澜湄六国人民相互尊重、同情和支持，结下深厚友谊，打造了和平共处、互利共赢的国与国关系典范。70年前，中国与缅甸和印度等国家共同提出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，进而

[1] 刘结一：《深刻把握构建人类命运共同体的重大价值和意义》，新华网，2024年4月30日，<http://www.news.cn/politics/20240430/85c71c6b37b74468903e43d51d8e65ad/c.html>。

[2] 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》，澜湄合作秘书处网站，2016年3月23日，http://www.lmcchina.org/2016-03/23/content_41447218.htm。

[3] 鲍志鹏：《澜湄国家探索文明互鉴之路》，中国日报网，2024年4月10日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202404/10/WS661607c9a3109f7860dd8d5e.html>。

倡导团结、友谊、合作的万隆精神，为处理国与国关系、维护亚洲和世界和平发展作出了重大贡献。^[1] 澜湄合作把构建澜湄国家命运共同体作为共同愿景，正是对六国文化传统的传承和坚守，对和平、发展、开放、包容等价值追求的弘扬和升华。

从发展现实看，构建更紧密的澜湄国家命运共同体，是六国积极探索符合各自国情发展道路的现实需要和必然要求。澜湄六国经济体量不同，资源禀赋各异，都处在快速发展转型阶段，既具有良好机遇，又面临复杂挑战。近年来，六国经济社会普遍保持较高增长速度，已成为地区乃至全球经济增长的亮点之一。六国发展国情相近、发展理念相通，都积极倡导多边主义，积极参与区域和次区域合作，重视自身发展与区域发展协调对接，期待通过推进区域经济合作和一体化进程，充分发挥自身优势，参与全球供应链，实现更高质量、更可持续的发展目标。

澜沧江—湄公河天然纽带连通六国，共饮一江水共同需求，使水资源合作成为澜湄合作最优先的领域之一。澜湄合作因水而生，更因水而兴。六国相互尊重基于本国国情合理开发利用水资源的权利，在增进相互信任、相互理解、相互支持基础上，秉持命运共同体理念，积极深化务实合作，持续健全合作机制平台，有利于推动水资源可持续开发利用，加强全流域共治能力，实现可持续发展。澜湄六国面临发展经济、改善民生的共同任务，同时也面临许多新的共同挑战。全球及地区经济下行压力加大，经济复苏乏力，恐怖主义、自然灾害、气候变化、环境问题、公共卫生安全等新挑战、新问题更需要共同合作应对。

从外部环境看，构建更紧密的澜湄国家命运共同体，有利于对冲区域经济一体化合作进程中“泛政治化”“泛安全化”等消极倾向，进一步充实中国与东盟在推动全球治理改革与建设上的协调合作。当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，世界进入新的动荡变革期。全球

[1] 《习近平在和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会上的讲话（全文）》，新华网，2024 年 6 月 28 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20240628/54e4c70a222d434fba989c0996fe8fee/c.html>。

经济复苏增长势头放缓，单边主义、保护主义和逆全球化思潮抬头，人类社会和平发展正面临重大挑战。构建人类命运共同体，落实全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议，反映包括澜湄地区在内的世界人民的心声和认同，昭示历史演进的正确方向。

澜湄六国坚持主权独立自主，坚持走符合自身国情的发展道路、携手实现现代化，坚持在协商一致、平等相待、相互尊重、相互协商和协调、自愿参与、共建共享的基础上创建和推进澜湄合作。当前，六国工业化、城镇化进程不断加速，产业结构深入调整。新一轮科技革命和产业变革在带来难得机遇的同时蕴含复杂挑战。六国普遍需要在深入推进基础设施互联互通同时，结合自身国情探索新的发展战略，更好发挥各自优势，拓展国际产能合作新动能，加快落实 2030 年可持续发展议程。澜湄合作打造地区经济发展带，为广大发展中国家联合自强实现共同发展提供智慧、树立典范。

从东盟共同体建设看，创建澜湄合作这一新型次区域机制，有助于缩小东盟发展差距，助力东盟一体化建设。东盟共同体在 2015 年底宣布正式成立后，制定了《东盟共同体愿景 2025》等重要文件，提出东盟共同体将在 2025 年实现政治凝聚力强、经济一体化、社会文化和谐稳定的目标。为缩小不同区域发展差距，东盟明确提出加强三河流域合作机制（ACMECS）、东盟东部增长区（BIMP-EAGA）等次区域合作机制建设，并不断加大投入持续推进。近年来，东盟共同体建设稳步推进，《东盟共同体愿景 2025》确定的各项目标正全面有效实施。同时，受新冠疫情和地缘政治等因素影响，东盟共同体建设挑战和问题增多，形势也更加多元复杂。随着 2025 年的临近，东盟共同体建设进入新阶段，东盟共同体“后 2025”发展问题也越来越突出。^[1]

2016 年 3 月，澜湄合作首次领导人会议通过的《三亚宣言》明确宣示，澜湄合作致力于促进区域国家经济社会发展，增进人民福祉，缩小国家间发展差距，推动东盟共同体建设。2023 年 12 月发表的《澜湄合作五年行动计

[1] 李向阳：《“一带一路”：区域主义还是多边主义？》，《世界经济与政治》2018 年第 3 期，第 34-46 页。

划（2023—2027）》也强调，澜湄合作将与“《东盟共同体愿景 2025》及其后续文件、《东盟互联互通总体规划 2025》（MPAC）及其后续文件、《东盟一体化倡议（IAI）工作计划（2021—2025）》、《东盟全面复苏框架》（ACRF）以及其他湄公河次区域合作机制战略、愿景等相辅相成”。^[1]这些都充分表明，澜湄合作不仅在创建之初就把助力东盟共同体建设作为重要目标，更是在后续发展战略和行动中持续予以关注和推进落实。澜湄六国构建更紧密的命运共同体，必将为东盟共同体建设提供源源不断的强劲动力。

从中国周边外交看，澜湄合作是中国参与引领区域次区域合作的新实践。20 世纪 90 年代以来，中国积极参与大湄公河次区域经济合作，提出澜沧江—湄公河上下游和不同发展水平国家应充分考虑彼此利益，遵循共同开发、共同受益的理念和思路，为大湄公河次区域合作发挥了定向把舵作用。中方表示，大湄公河次区域合作应本着注重效果、面向行动的原则，将重心放在推动具体项目的合作上，以点带面，逐步形成规模，促进沿岸各国经济的全面发展。中方还强调，大湄公河次区域合作应在以交通、能源、通讯等基础设施建设合作为重点的同时，在推进贸易便利化、改善投资环境、开发人力资源和旅游、农业、禁毒、环境等更广泛领域开展合作，并要坚持以经济可持续发展为目标，努力提高保护生态与合理开发利用水资源的能力。^[2]

中国参与大湄公河次区域经济合作的主张和立场，反映出中国在倡导“相互尊重、友好协商、自主自愿、互惠互利”原则基础上，突出重点项目、注重合作实效、强调循序渐进等务实做法，对推动澜湄地区次区域合作和一体化进程，促进各方经济社会发展发挥了积极作用。中国通过参与大湄公河次区域经济合作，巩固与中南半岛国家睦邻友好合作关系，提升云南和广西等

[1] 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2023—2027）》，外交部网站，2023 年 12 月 26 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lcjmghhz_682662_1/zywj_682674/202312/t20231226_11212666.shtml。

[2] 《朱镕基总理出席大湄公河次区域经济合作领导人会议并发表讲话》，外交部网站，2002 年 11 月 3 日，https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zvizg_673183/gjjjs_674249/gjzyhygk_674253/dmgh_674605/xgxw_674611/t200211/t20021103_7665684.shtml。

沿边省区与邻国的互联互通水平，打开中国对外开放的新通道，为中国与东盟实现合作共赢创造了良好条件。

澜沧江—湄公河地区六国政治互信基础好，务实合作和人文交流有良好基础和条件，这为中国积极参与次区域合作、推进地区一体化提供了新的可能性。在澜湄合作框架下，云南等沿边省区的定位发生积极变化，正从对外开放的洼地变成面向南亚东南亚对外开放的前沿，并助力实现中国关于推动周边地区与国内沿边乃至更广阔腹地实现良性循环的重要目标。随着“一带一路”建设深入推进、中老铁路开通并顺利运营，以及《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）生效后地区经济一体化进程加快，澜湄合作将进一步提升中国的地缘经济辐射力，使其发展成果更多地惠及周边地区，最终为加快推动构建周边命运共同体发挥更大的引领示范作用。^[1]

二、澜湄国家命运共同体建设的丰富实践

澜湄合作创建八年来，六国积极践行人类命运共同体理念，开拓创新，携手前行，取得了丰硕成果，走在构建人类命运共同体的时代前列。

（一）积极倡导人类命运共同体理念，在双多边层面推动建设命运共同体

人类命运共同体顺应了国际社会求和平、谋合作、促发展的时代潮流，符合世界各国的共同利益和普遍诉求。^[2] 因此，这一重要理念自从提出以来就得到国际社会广泛认同和支持。

近年来，中国与老挝、柬埔寨、缅甸、泰国和越南先后宣布在双边层面构建命运共同体，并制定相关行动计划具体推进落实。共建更加紧密的澜湄国家命运共同体在双边和次区域层面呈现相互促进的良好势头。

首先在双边层面商定并实施构建命运共同体的是中老两国。2018年《构

[1] 《闯出一条跨越式发展的路子（沿着总书记的足迹·云南篇）》，人民网，2022年6月21日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2022/0621/c444438-32451902.html>。

[2] 《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，外交部网站，2023年9月26日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202309/t20230926_11150108.shtml。

建中老命运共同体行动计划》的签署开启中老关系新前景，成为澜湄国家在双边层面共建命运共同体的标杆和象征。2023 年，两党两国领导人签署了新的行动计划。^[1] 柬埔寨是首个同中国签署构建命运共同体行动计划的国家，中柬共建命运共同体标志着两国关系进入高质量、高水平、高标准的新时代。中缅两国于 2020 年 1 月宣布共建命运共同体，推动两国全面战略合作伙伴关系进一步走深走实。中泰宣布构建“更为稳定、更加繁荣、更可持续的中泰命运共同体”，为两国未来发展指明方向，也为澜湄合作提供了新的动力。2023 年 12 月，中越发表《关于进一步深化和提升全面战略合作伙伴关系、构建具有战略意义的中越命运共同体的联合声明》，为新时期中越全面战略合作擘画了宏伟蓝图。中越深化拓展全面战略合作伙伴关系，不仅更好造福两国人民，也为地区和平、稳定与发展注入正能量。

在澜湄六国共同努力下，一个以双边为基础、双多边命运共同体建设相互促进的架构已经成形并稳步推进。这不仅为澜湄国家命运共同体建设提供坚强的政治保障，也为探索中国与地区国家在双多边层面和区域与次区域范围共建命运共同体提供范例。澜湄国家命运共同体建设实现了双多边命运共同体全覆盖，走在中国与周边国家构建人类命运共同体的时代前列。

（二）坚持践行全球发展倡议，打造独特次区域合作模式

人类命运休戚与共，没有发展，特别是发展中国家的的发展，就不可能实现世界的稳定和繁荣。澜湄六国都是发展中国家，也是中国周边重要的国家。发展是澜湄六国的共同任务和共同挑战，也是双边关系和对外战略的重大课题。六国在构建人类命运共同体理念引领下，始终把发展作为最优先方向，坚持以人民为中心和行动导向，共同创造了令人瞩目的澜湄合作模式，以天天有进展、月月有成果、年年上台阶的澜湄速度，全力打造践行全球发展观的先行区。^[2]

[1] 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言——打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》。

[2] 《王毅谈澜湄合作未来六个重点方向》，外交部网站，2022 年 7 月 4 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/202207/t20220704_10715090.shtml。

第一，合作架构不断完善，合作动能持续增加。澜湄合作创建之初，就确立了以政治安全、经济和可持续发展、社会人文为支柱，互联互通、产能、跨境经济、水资源、农业和减贫合作为优先领域的“3+5”总体架构。2018年1月，澜湄合作第二次领导人会议将其升级为“3+5+X”合作框架，进一步拓展合作领域。^[1]为更好地协调合作，六国外交部均成立澜湄合作国家秘书处，建立各个优先领域的联合工作组，设立澜湄水资源合作中心、环境合作中心、农业合作中心、青年交流合作中心和全球湄公河研究中心。近年来，澜湄合作领域不断创新，地方合作、数字经济和创新合作、“澜湄太空合作计划”等不断拓展。^[2]六国打造的“领导人引领、全方位覆盖、各部门参与”格局，为澜湄合作提供了强劲动能和不息活力。

第二，始终聚焦可持续发展议题。澜湄合作把紧密落实联合国2030年可持续发展议程作为主要目标和抓手。八年来，澜湄合作聚焦民生项目，推出了“丰收澜湄”项目集群、澜湄甘泉行动计划、绿色澜湄计划等惠国惠民的合作项目，持续改善民生福祉，给流域民众带来实打实的利益，让他们真切感受到澜湄合作的红利。澜湄水资源合作一直是各方关注的重点和优先领域。澜湄合作启动后，六国坚持在自愿基础上，根据自身舒适度、国情和可用资源，加强流域层面水资源管理合作的协同增效，实现未来可持续的成果共享。六国在技术交流、研究、信息共享和能力建设等方面的合作也有新进展。

第三，积极践行合作共赢理念。世界好，中国才会好；中国好，世界会更好。中国坚持践行正确其义利观，积极推动澜湄合作互利共赢，设立的澜湄合作专项基金截至2023年6月已在澜湄合作成员国家支持实施779个项目。^[3]为支持澜湄地区基础设施建设和产能合作项目，中国还宣布设立100亿元人民币

[1] 王毅：《建设澜湄国家命运共同体，开创区域合作美好未来》，《人民日报》2018年3月23日，第6版。

[2] 《澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议万象宣言——“加强伙伴关系，实现共同繁荣”》，澜湄合作秘书处网站，2020年8月20日，http://www.lmcchina.org/2020-08/25/content_41447223.htm。

[3] 赵申洪：《澜湄合作8年：打造全球化“金色样板”》，中国网，2024年3月27日，http://www.china.com.cn/opinion2020/2024-03/27/content_117086345.shtml。

币优惠贷款和 100 亿美元信贷额度，并推动亚洲基础设施投资银行、丝路基金等平台，积极支持澜湄地区基础设施等领域合作开发。同时，推动澜湄六国加强技术合作、人才和信息交流，促进绿色、协调、可持续发展，帮助落实联合国 2030 年可持续发展议程所设定的各项目标。^[1]

（三）推动落实全球安全倡议，为澜湄国家命运共同体建设保驾护航

澜湄合作启动以来，六国坚持从推动高层往来和对话合作、增进互信理解出发，积极践行共同、综合、合作、可持续安全观，加强应对恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等非传统安全威胁的合作，确保粮食、水和能源安全，以及公共安全。澜湄六国充分发挥政治互信基础好、双边交往密切等优势 and 特点，坚持尊重各自主权和领土完整以及相关国家内部法律法规，按照自愿原则和循序渐进的方式，积极推动非传统安全合作，稳妥开展联合执法等安全对话合作，为澜湄合作提供重要保障。

2023 年 12 月，澜湄合作第四次领导人会议通过的《澜湄合作五年行动计划（2023—2027）》对非传统安全领域合作提出更明确的要求，强调执法安全合作要“顺应区域经济复苏对安全发展环境的需要，以‘共建安宁家园’为目标，探索更高层次的澜湄执法和司法合作机会，维护区域和平、稳定与繁荣”^[2]。2024 年 8 月，澜湄合作第九次外长会发表了《澜湄合作框架下加强打击跨境犯罪合作的联合声明》，重申六国加强合作打击跨国犯罪的共识和决心，表示“将坚决打击跨境犯罪，确保公共安全、次区域稳定及人民生命和财产安全。同时，期待在尊重国家主权、国际法及成员国法律框架的基础上密切各层级合作，加强同全球安全倡议等相关倡议对接，维护社会稳定、人民生命安全及地区繁荣发展”^[3]。此次外长会上，六国还同意在 2024 年年底或尽早时间举行澜湄执法和非传统安全合作部长级会议。

[1] 《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话》，澜湄合作秘书处网站，2016 年 3 月 23 日，http://www.lmcchina.org/2016-03/23/content_41447211.htm。

[2] 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2023—2027）》。

[3] 《澜湄合作框架下加强打击跨境犯罪合作的联合声明（摘要）》，外交部网站，2024 年 8 月 17 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202408/t20240817_11475151.shtml。

六国高度重视澜湄执法合作。中国积极推动六国倡导和践行共同、综合、合作、可持续安全观，携手落实全球安全倡议。为此，中国在澜湄合作机制创建之初就提出在尊重各国主权和领土完整基础上，“鼓励对话和经验分享，提升湄公河流域执法能力”。^[1]近年来，中国深入推进“平安澜湄”行动，加大与其他五国合作打击网赌电诈、毒品走私等跨境犯罪，探讨建立澜湄司法和法律合作机制，共同应对非传统安全挑战。中方建议设立的澜湄流域综合执法安全合作中心运作良好，开展的联合执法、人员培训等活动为澜湄国家发展和人民幸福生活营造了和平安宁的环境。在中方推动下，澜湄六国在安全执法、合作打击跨国犯罪活动等方面不断有新进展，加强执法合作领域智库交流、举办澜湄边境和移民警察局长论坛和澜湄警察运动会等举措已经列入澜湄合作的具体行动计划中。这充分体现了六国执法安全等部门为澜湄合作顺利推进保驾护航的决心和努力，携手打造全球安全倡议实验区越来越成为澜湄六国的重要共识。^[2]

（四）坚持践行全球文明倡议，培育“平等相待、真诚互助、亲如一家”的澜湄文化

构建人类命运共同体，坚持全人类共同价值，倡导的是不同文明互学互鉴、取长补短、共同进步，通过努力打破文化交往的壁垒，推动人类社会进步，维护世界和平，创造人类文明新形态。^[3]澜湄六国积极倡导全球文明倡议，秉持“发展为先、平等协商、务实高效、开放包容”的合作理念，共同孕育了“平等相待、真诚互助、亲如一家”的澜湄文化。这不仅滋养和培育澜湄合作健康发展，也夯实了合作的社会基础，强化各方对澜湄合作的认同感。

八年来，澜湄六国在旅游、体育、媒体、地方、高校等领域开展形式多样、有声有色的人文交流，积极举办澜湄地方政府合作论坛、澜湄合作知名人士

[1] 《澜湄合作框架下加强打击跨境犯罪合作的联合声明》，澜湄合作秘书处网站，2024年8月19日，http://www.lmcchina.org/2024-08/19/content_42897232.htm。

[2] 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》。

[3] 《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》。

论坛等品牌活动，加深对各自文化的理解，感受对方社会的活力和独特魅力，拉紧民众相知相亲的情感纽带。六国在开展合作办学、师资培训、人才培养等方面携手共进，为产能合作和经济发展提供了强有力的技术和人才支撑。澜湄职业教育联盟、南亚东南亚大学联盟等区域教育合作平台不断发展壮大，也为澜湄国家教育合作提供了广阔舞台。

近年来，澜湄合作更加重视人文交流合作，各方持续加大投入，人文交流合作越发丰富多彩。六国加强主流媒体交流合作，举办“澜湄合作媒体峰会”，探讨建立澜湄电视与媒体合作联盟，增进政府、学术界、媒体和记者间交流；策划多种形式的交流活动，搭建更多对话平台；探索旅游合作新模式，包括深化现有旅游布局、完善旅游基础设施等；加强澜湄国家体育合作，共同举办体育赛事，在国际体育事务中保持沟通协调。

加强在国际文化组织和亚洲文化遗产保护行动中合作、举办澜湄国家历史文化名城对话会、探索文明现代化转型之路，也是近年澜湄合作的新议题。在澜湄合作专项基金支持下，中方积极支持湄公河国家开展历史遗址及文化保护行动。六国持续推动官方与民间等层面文明对话和文化交流，加强宗教事务部门间友好交流，促进宗教对话。密切的人员往来、多元的文化交流不断筑牢澜湄国家亲如一家的共同体意识。

在 2022 年澜沧江—湄公河文化论坛上，六国文化部长就次区域文化交流与合作进行顶层设计与规划。会议通过的《澜湄文化合作宁波宣言》指出文化合作是澜湄务实合作的重要内容，六国要加强文化交流与合作，努力传承和发展六国优秀传统文化，以文化为纽带增进六国人民的相互理解与信任，促进民心相通。2023 年 12 月，六国发布的《澜湄合作五年行动计划（2023—2027）》明确提出，新的五年澜湄国家将继续加强文明对话，推动澜湄流域不同文明交流互鉴。

当前，澜湄国家正迎来复兴亚洲文明、打造澜湄文化交流品牌的历史新机遇。澜湄合作在人文交流领域的新进展表明，六国将继续携手并进，合力守护澜湄区域文化多样性，积极落实全球文明倡议，以文明对话、互学互鉴

共同倡导全人类共同价值、共创人类文明新形态，为推动构建澜湄国家命运共同体探索新的路径。^[1]

（五）倡导共商共建共享理念，打造高质量共建“一带一路”示范区

十多年来，由中国首先提出的“一带一路”倡议坚持共商共建共享理念，为全球发展开辟新空间，为国际经济合作打造新平台，成为深受欢迎的国际公共产品。2024年7月，《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“完善推进高质量共建‘一带一路’机制”，为推动共建“一带一路”实现更高质量、更高水平发展指明了方向。^[2]

澜湄合作是推动“一带一路”建设的重要平台。澜湄合作创建八年来，六国充分发挥在工业化、基础设施、产业结构升级、农业现代化等方面的合作需求及互补优势，重点通过发展跨境经济、加快构建跨境产业链，不断推进和拓展合作。澜湄合作坚持以打造澜湄贸易投资大市场为目标，以构建一个强韧的澜湄流域经济发展带为抓手，加快推动基础设施立体网络建设，全力提高区内互联互通水平和务实合作效能。

近年来，澜湄合作高度重视推动“一带一路”框架下的科技创新合作，深入实施“一带一路”科技创新行动计划，共同培育创新增长动力，拓展数字经济、人工智能、生命科学、绿色能源、先进制造等领域合作空间。2023年12月，澜湄合作第四次领导人会议通过《澜沧江—湄公河地区创新走廊建设共同倡议》，强调要进一步完善澜湄地区科技创新合作框架。与会六国领导人明确表示，要探索建立澜湄地区创新走廊会晤机制，就创新走廊建设政策协调、新兴技术趋势、合作平台与项目等优先议题进行商讨，并鼓励高校、科研机构、企业等各类主体参与，建立多样的合作机制与平台。^[3]2024年8月，澜湄合作第九次外长会又提出，要加强澜湄合作创新走廊框架下相关机制建

[1] 鲍志鹏：《澜湄国家探索文明互鉴之路》。

[2] 《完善推进高质量共建“一带一路”机制需要把握哪些重点》，中国政府网，2024年9月25日，https://www.gov.cn/zhengce/202409/content_6976509.htm。

[3] 《澜沧江—湄公河地区创新走廊建设共同倡议》，澜湄合作秘书处网站，2023年12月26日，http://www.lmcchina.org/2023-12/26/content_42658325.htm。

设，并充分发挥其效能，推动六国定期举行会议、开展政策协调并就新兴技术趋势、合作平台和项目等进行讨论。^[1]

在六国共同努力下，澜湄框架下的高质量共建“一带一路”建设成绩斐然。2023 年，中国与湄公河国家贸易额超过 4000 亿美元，比八年前翻了一番。中老铁路、中泰铁路、金港高速公路等标志性项目投入运营，为区域经贸和人员往来装上“加速器”，也为未来由老挝万象连通至泰国、马来西亚和新加坡打开通道。^[2]澜湄合作的丰富实践表明，澜湄六国一直走在高质量共建“一带一路”前列，发挥着重要引领示范作用。

（六）坚持开放的地区主义，拓展中国—东盟战略伙伴关系实践路径

构建人类命运共同体，反映了世界人民追求和平、正义、进步的心声，汇聚了各国人民共建美好世界的最大公约数。^[3]澜湄合作诞生于中国—东盟战略伙伴关系框架下，是构建更加紧密的中国—东盟命运共同体的重要方面。澜沧江—湄公河地区处于“丝绸之路经济带”与“21 世纪海上丝绸之路”的交汇点，也是高质量共建“一带一路”的示范区。澜湄合作的创立和推进，丰富和充实了中国—东盟合作的内涵，助力打造更高水平、更高质量的战略伙伴关系，推动引领区域经济合作和一体化进程。

澜湄合作机制虽然是六国发起的，但并不封闭排他，而是开放包容的，欢迎其他东盟国家积极参与和提供支持。澜湄合作也完全可以与大湄公河次区域经济合作（GMS）等既有机制相互补充、并行不悖。澜湄六国明确表示，欢迎域内外其他国家支持澜湄合作进程，努力为促进本地区发展繁荣作出各自贡献。王毅外长也强调，“众人拾柴火焰高，澜湄合作不是要‘另起炉灶’，而是要‘把炉火烧得更旺’。作为次区域合作后来者，澜湄合作秉持开放包容、合作共赢精神，同其他机制取长补短、相互促进、协调发展，形成次区域百

[1] 《澜湄合作第九次外长会联合新闻公报》，澜湄合作秘书处网站，2024 年 8 月 19 日，http://www.lmcchina.org/2024-08/19/content_42897212.htm。

[2] 《关于澜湄合作与“国际陆海贸易新通道”对接合作的共同主席声明》，澜湄合作秘书处网站，2020 年 8 月 25 日，http://www.lmcchina.org/2020-08/25/content_41447222.htm。

[3] 《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》。

花齐放、共同繁荣的局面。”^[1]

澜湄合作机制从政治、经济和社会人文三大领域全面对接东盟共同体建设三大支柱，不仅从制度设计和合作架构上突出了澜湄合作助力东盟一体化进程的考量，也为东盟缩小发展差距、培育经济社会发展动能、实现联合国可持续发展目标提供了新动力。根据相关研究评估，澜湄地区尽管发展底子薄弱、挑战严峻，但“在可持续发展领域深入合作，在建设产能澜湄、创新澜湄、民生澜湄、绿色澜湄和开放澜湄等方面都交出了亮眼的‘答卷’”。^[2]澜湄合作创立八年来，六国坚持真正的多边主义和开放的区域主义，坚持推动澜湄合作与东盟、三河流域机制、大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会等其他区域与次区域合作机制实现相互促进、协调发展。

澜湄水资源合作中心与湄公河委员会秘书处的协调合作有一定突破，澜湄合作框架下其他专业智库和论坛与其他合作机制保持经常性对话，了解不断加深。在推进澜湄国家命运共同体建设中，各国开放包容的丰富实践正在为推动构建以东盟为中心的更加均衡、有效、可持续的区域合作架构，并对维护地区和平稳定繁荣大局发挥重要的作用。

在构建人类命运共同体重要思想战略指引下，澜湄合作已成为本地区最具活力和发展潜力的新型次区域机制。澜湄国家命运共同体建设取得的巨大成就，为构建人类命运共同体的伟大实践提供了重要的经验与启示。

首先，要把弘扬全人类共同价值作为普遍遵循。构建人类命运共同体，彰显世界人民对和平、发展、公平、正义、民主、自由的不懈追求，体现地球一体、天下一家的人类情怀和美好愿景。构建人类命运共同体，必须坚持倡导和弘扬全人类共同价值，推动超越社会制度、意识形态、历史文化、发

[1] 王毅：《建设澜湄国家命运共同体，开创区域合作美好未来——纪念澜沧江—湄公河合作启动两周年暨首个澜湄周》，外交部网站，2018年3月23日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyhd_673091/201803/t20180323_7471340.shtml。

[2] 《澜沧江—湄公河国家落实2030年可持续发展议程的评估与展望》，澜沧江—湄公河环境合作中心网站，2021年9月，<http://www.lmec.org.cn/lmzx/lslmjh/lhyj/zh/202109/P020210902586710084027.pdf>。

展水平等差异和分歧，携手共建利益共生、权利共享、责任共担、价值共有的命运共同体，共同创造人类文明新形态，充分展现人类发展新未来，积极拓展历史发展新途径。^[1]

其次，要积极践行合作共赢的发展合作理念。当前，经济全球化遭遇逆流，全球发展赤字持续扩大，国际发展挑战更加复杂严峻。构建人类命运共同体，从命运与共的角度看待世界，坚持以人民为中心思想，不搞“本国优先”，反对“赢者通吃”。这不仅反映中国一贯积极倡导和践行的正确义利观这一重要价值导向，更彰显中国长期坚持的平等互利、合作共赢国际发展合作原则。中国始终把自身发展和世界发展统一起来，始终把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，把中国式现代化与世界现代化结合起来。中国坚信，只有合作共赢才能办成事、办好事、办大事。构建人类命运共同体，落实全球发展倡议，必须坚持落实联合国 2030 年可持续发展议程这一最大公约数，积极推动全球发展治理体系变革，以公平正义为理念引领全球治理体系改革。

再者，要坚持运用系统思维和更好发挥创新精神。构建人类命运共同体这一重要思想顺应世界大变局加速演进的时代要求，积极运用系统性思维方法论，回答了如何统筹国内和国际、统筹发展和安全等重大现实性问题，也为更好处理存量和增量、整体和重点等策略性问题提供思路，真正实现理论与实践有机结合、认识论与方法论统一协调。^[2] 构建人类命运共同体思想超越了一国一域的狭隘范畴和传统国际关系理论，以推动构建新型国际关系为基本支撑，以更加积极主动的历史担当、更加富有活力的创造精神，推动探索现有国际秩序、国际规则的改革与建设。构建人类命运共同体重要理念及其创新性实践为世界各国共谋发展、共筑安全、共兴文明提供了更为强大的合力和现实路径。

[1] 赵可金：《构建人类命运共同体理念的时代价值、理论与实践逻辑》，《当代世界》2024 年第 10 期，第 15-22 页。

[2] 《高质量共建“一带一路”，为世界现代化注入强大动力》，《人民日报》2024 年 4 月 30 日，第 6 版。

最后，要坚持知行合一，把美好愿景转化为具体行动方案。大道至简，实干为要。“构建人类命运共同体，关键在行动。”^[1] 实践充分证明，人类命运共同体理念既是宏观规划，也是具体实践，更要各国共同努力以实际行动来推动实现。构建人类命运共同体提出十多年来，中国周边外交理论和实践不断开拓创新，构建周边国家命运共同体取得许多重大的突破性进展，形成双边多边相互促进、区域与领域紧密协调的积极态势。新时代中国周边外交要坚持以“一带一路”为实践平台，携手更多周边邻国合作打造全球发展倡议先行区、全球安全倡议实验区、全球文明倡议首善区，继续为构建人类命运共同体发挥积极示范作用。

三、澜湄合作的新形势、新课题和新挑战

当前，百年大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变的复杂影响前所未有，深刻影响澜湄合作的内外环境，澜湄国家命运共同体建设面临不少崭新课题和复杂挑战。

从内部发展看，澜湄合作内生动力不足问题比较突出。澜湄六国经济总量存在巨大差异，六国发展阶段和发展水平也大有不同。六国总体国情和发展有明显差异的同时，部分国家之间经济结构及发展模式上的相似度也很高，在不同程度上存在竞争。六国在澜湄水资源开发治理问题上，思路分歧时隐时现，治理能力差距也不容忽视。面对新工业革命浪潮冲击，各国科技能力和水平、基础设施状况等带来的能力差异不断显现，实现可持续发展的目标须面临许多挑战。

一些澜湄国家正经历复杂痛苦的政治社会转型，国内政局动荡隐患未除，国家发展方向仍有不确定性。这不仅加剧相关国家治理难度，也给澜湄合作带来新的复杂因素。加之澜湄合作创建时间较短，面对各方复杂多元的社会

[1] 《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，新华网，2017年1月19日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm。

和发展需求，合作成果存在受益面不宽、利益分配不均等问题。这些问题叠加各国内部和国家间原有的复杂纠葛，加剧损耗合作的动能和意愿。

有东盟学者认为，澜湄地区合作和一体化长期以来主要由外力驱动甚至主导，这损害了部分国家对区域次区域合作的自主意识和能力，造成澜湄合作内部经济社会发展融合度不高，对合作的认同感不强。^[1]湄公河次区域在东盟内部相对不发达，澜湄国家之间的合作也需要适应东盟一体化建设进程发展需要。这也造成澜湄内部政治互信不足，各国在合作方向及思路上的分歧时隐时现，增加了合作的不确定性。^[2]

从外部环境看，澜湄合作面临的干扰牵制因素在增多。囿于历史的原因，澜湄域内外合作机制众多，存在多双边合作并存、域内外多个机制竞合发展问题。澜湄合作是六国共同创建的新型次区域合作机制，作为后来者，澜湄合作无法避免被打上“竞争者”的标签，需要在实践中创造更多“附加值”来证明其存在的价值。澜湄地区合作机制相互竞争甚至产生“拥堵”，加剧大国竞争态势，冲击东盟中心地位。^[3]

美国及其盟友是影响澜湄合作推进的最大外部因素。美西方为牵制打压中国，视澜湄地区为推进“印太战略”的战略要地，重点利用跨境河流开发治理及环境问题抹黑中国。美西方还策动国际非政府组织兴风作浪，借澜湄水问题抹黑歪曲中国形象，搞“河海共振”，推动澜湄合作水问题东盟化、国际化，加大对中国参与区域次区域合作的牵制遏制。^[4]东盟对此图谋保持高度警惕，担心此举会加剧大国竞争甚至对抗，强调自身发展应当立足于和平、

[1] “Achieving the ASEAN Community Vision 2045,” The ASEAN, Issue 29, September 2023, <https://theaseanmagazine.asean.org/article/achieving-the-asean-community-vision-2045/>.

[2] The National Bureau of Asian Research (NBR), “Interests, Initiatives, and Influence: Geopolitics in the Mekong Subregion,” 2022, <https://www.nbr.org/publication/interests-initiatives-and-influence-geopolitics-in-the-mekong-subregion/>.

[3] 卢光盛、金珍：《超越拥堵——澜湄合作机制的发展路径探析》，《世界经济与政治》2020年第7期，第97-119页。

[4] Nguyen Anh Duong et al., “Mekong Subregion: Development and Cooperation Status,” Fukunari Kimura, ed., *Subregional Development Strategy in ASEAN after COVID-19: Inclusiveness and Sustainability in the Mekong Subregion (Mekong 2030)*, Jakarta: ERIA, 2020, pp.BP1-BP23.

稳定与可持续原则，不愿看到外部势力借机干扰区域和平发展，损害其独立自主维护本地区安全与繁荣的努力。

从机制建设看，澜湄合作协调能力和机制建设滞后影响合作效能的提升。澜湄合作是一个新型的次区域合作机制，成立之初就确立由领导人会议、外长会及各领域部长级会议、高官会、外交和各领域联合工作组会构成的多层次机制框架，辅之以共同主席国轮值方式进行协调。再加上各国成立的国家秘书处（协调机构）联络机制，基本满足合作初期发展的需要。但随着合作的全方位多层次推进，机制建设和完善的紧迫性越来越突出，各国国家秘书长协调调度的压力越来越大，相关法律法规不完善或缺位，各国秘书处人员和预算不足等问题较为突出。

澜湄合作机制创建八年来，无论是参与合作的行为体还是合作的领域和内涵都发生重大拓展和深化。澜湄合作重点合作领域已经涵盖农业、环境、人力资源开发等，安全合作特别是执法合作的分量也越来越重。强化和完善澜湄合作机制建设，需要六国展现更积极的政治意愿，进一步加大战略投入，在推进更深度的协调合作过程中寻求更好的解决思路 and 方案。

四、共建澜湄国家命运共同体的实践路径

澜湄国家命运共同体建设正处在新的关键阶段。澜湄各国要充分发挥优势特点，主动适应新形势，及时抓住新机遇，积极应对新挑战，以收获合作的新成果、创新合作的新经验，丰富完善构建人类命运共同体的内涵体系，为地区和世界携手构建人类命运共同体树立新典范。

第一，加强双多边统筹谋划，制定共建澜湄国家命运共同体未来十年的战略愿景和行动计划。

要以 2026 年澜湄合作正式启动十周年为契机，在广泛讨论和充分磋商基础上，制定构建更为紧密的面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体战略愿景和行动计划，打造构建人类命运共同体的样板和标杆，更好彰显构建人类

命运共同体理念的美好现实，更好造福人民。

要坚持共商共建共享全球治理观，推动构建政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、责任共同体和命运共同体，以推动澜湄国家命运共同体建设的丰富实践，充实完善构建人类命运共同体体系内涵，更好应对全球性挑战，推动全球治理体系变革和建设。^[1]

要坚持以共同发展为优先目标，密切结合澜湄六国实际，充分发挥澜湄合作优势特点，强化自主意识，努力探索符合自身国情的发展道路和模式。要落实全球发展倡议，坚持合作共赢，加强中国式现代化目标与东盟后 2025 年愿景（东盟共同体愿景 2045）的战略对接，为实现中国—东盟“五大家园”建设目标，为和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化作出更大贡献。

要继续抓住并做好澜湄水资源开发治理，深化流域水资源管理合作，大力推进能源转型、生态保护、可持续发展合作，不断完善创新水资源合作治理制度，充分尊重各国合理开发利用水资源的正当权益，完善澜湄水资源合作平台和机制，提升流域综合治理和水资源管理能力，充分彰显澜湄国家命运共同体建设的效能和实惠。

第二，打造更加融通的澜湄流域经济发展带，推动更高水平的区域经济一体化。

坚持以推进澜湄流域经济发展带建设为统领，进一步提升区域互联互通水平。深化与“国际陆海贸易新通道”对接合作，推进落实中老泰联通发展构想，共同规划建设全方位交通运输网络和产业合作项目，构建次区域完整的南北西东、纵横交错的交通网络，并同各国发展规划相衔接，并选择重点区域建设产业园区。

努力打造澜湄乃至整个东亚地区最重要的跨国生产网络和价值链，联结全球产业链和价值链。着重关注运输与贸易的便利化、边境与走廊沿线城镇的发展，推进相关投资和企业的发展进步，打造区域合作经济动脉，推动建

[1] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动——共建“一带一路”未来十年发展展望》，中国政府网，2023 年 11 月，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6916832.htm。

立全球贸易新格局。重视在跨境经济合作中促进数字经济发展，提升区域合作数字竞争力。

加强各国电力规划沟通，共同促进区域电网建设，发展区域统一电力市场。推动创新合作，推进落实澜湄地区创新走廊会晤机制，加大政策协调、合作平台与项目建设。坚持更加普惠的合作，积极践行以人民为中心思想，让澜湄六国人民更多更好地享受澜湄合作成果。加强数字技能和能力建设，有效应对第四次工业革命带来的挑战，推动澜湄绿色低碳可持续发展。加强更具特色的人文交流合作，强化对澜湄合作认同感，滋养和培育澜湄合作健康发展的人文社会基础。

第三，推动更加安全的合作，加快建设安全命运共同体，为构建澜湄国家命运共同体营造更加安全的发展环境。

积极倡导和践行共同、综合、合作、可持续安全观，落实全球安全倡议，加强安全治理经验交流，坚持以“共建安宁家园”为目标，深入推进“平安澜湄”行动，共同维护区域和平、稳定与繁荣，夯实澜湄国家命运共同体的安全基石。

在尊重主权、自愿基础上，遵循共商共建共享原则，加快推动跨境安全治理合作，加强信息交流，分享最佳实践和技术经验。加强应对恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等非传统安全威胁的合作，努力营造公道正义、共建共享的安全合作格局。

加强执法合作各层面各领域的对话交流和紧密协作，充分利用现有区域和国际机制平台，探索打造合作协调新平台新机制，包括建立健全突发事件紧急协调联络机制，加强六国执法机构建设，不断提升澜湄流域各领域的执法能力，共同维护公共安全，共同细化完善安全保障措施，推动建立利益共享、风险共担执法合作和司法交流机制。

第四，打造更加高效的合作机制，不断强化治理、融资、法律等体制性支撑制度建设。

扎实推进《澜湄合作五年行动计划（2023—2027）》提出的相关目标，全面提升澜湄合作支撑体系和能力建设。不断完善澜湄合作多层次机制框架，

鼓励根据合作需求适时提升优先领域联合工作组级别，探讨成立新的联合工作组和合作中心。

支持鼓励澜湄六国在治国理政方面的互学互鉴，加强立法机构、政党、民间团体等各层级对话交流，推动地方政府合作交流，充分发挥中小企业、民间及非政府组织参与澜湄合作的积极性，不断提升战略沟通和交流能力，让社会更多关心支持澜湄合作。

打造融资合作新模式，推动更可持续的合作。充分考虑当前次区域基础设施建设资金需求大的特点，充分利用各方资源形成新的融资模式，包括公私合营、股权投资、资源换贷款、市场换资金等符合商业化运行的方式。探讨制定税收、便利通关等优惠措施，吸引更多资金投入澜湄合作。

加大六国国家秘书处能力建设投入，加快推进国际秘书处建设步伐，加紧探讨秘书处法律地位、运营机制、人员预算等具体问题。充分发挥优先领域联合工作组专家专长，积极借鉴东盟及其他区域次区域合作机制相关经验，重点提升六国国家秘书处（协调机构）能力，特别是应急响应能力和项目管理监督运营能力。

第五，充分挖掘澜湄合作的全球治理价值，助力中国与东盟携手引领全球治理体系改革与建设。

充分阐述和宣介澜湄合作这个新型次区域合作机制的意义，坚持构建人类命运共同体理念，坚持以发展为导向创新区域次区域合作模式，是澜湄六国对全球治理改革与建设路径的有益探索 and 具体实践。^[1] 澜湄国家应继续坚守全人类共同价值，坚持发展导向和以人民为中心的理念，不断总结合作经验，形成公正合理有效的治理架构。

继续推动与东盟及区内外其他合作机制深入对接和协调发展，发挥各自优势，共同推进区域经济一体化进程。坚持东盟 10+3 框架下的合作进程，结合 10+3 合作重点推动区域经济合作和一体化，实现经济社会包容、平等、可

[1] 李向阳：《跨太平洋伙伴关系协定与“一带一路”之比较》，《世界经济与政治》2016 年第 11 期，第 29-43 页。

持续发展。积极探讨在六国协商一致基础上设立澜湄合作对话伙伴或发展伙伴，以适当方式更好支持和参与澜湄国家命运共同体建设，共同推动东盟共同体建设和一体化进程。

倡导和践行真正的多边主义和开放的地区主义，结合联合国体系改革进程，提升澜湄合作在全球治理改革进程中的影响力。倡导更加开放的合作，推进南北对话和南南合作，坚持联合国核心地位和主导作用，遵循《联合国宪章》宗旨和原则以及国际法，促进联合国同各区域和次区域组织合作，更好地落实联合国可持续发展目标，为引领全球治理变革与建设方向发挥更多“澜湄作用”。^[1]

五、结语

澜湄合作从无到有、从小到大、快速发展的丰富实践，是澜湄六国坚持以构建人类命运共同体重要思想为指引，携手同行、不断创新的结果，充分彰显构建人类命运共同体理念的先进性、时代性和实践性。澜湄国家命运共同体建设取得的丰硕成果，对中国在双边层面与区域次区域层面协调推进命运共同体建设发挥引领示范作用，谱写着中国和包括东盟在内“全球南方”国家构建命运共同体的新篇章，开辟了中国与周边地区乃至世界一起走向和平、安全、发展、繁荣的光明前景。

【责任编辑：肖子璇】

[1] 《关于加强联合国同各区域和次区域组织合作的政治宣言》，联合国第 69/277 号决议，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/131/37/pdf/n1513137.pdf>。

“全球南方”的历史轨迹和时代使命

□ 杨洁勉 沈若豪

〔提 要〕“全球南方”一词不仅承载地理属性，还蕴含深厚的政治意涵，反映了世界历史的曲折演进。从二战后的独立解放运动到当今的经济崛起，“全球南方”国家在全球事务中的参与度和重要性日益提升。面对内部差异与多样性带来的挑战，以及美西方国家试图通过杜撰“全球东方”话语陷阱将中国从“全球南方”剥离以制造新的国际对立格局的外部压力，“全球南方”应当强化历史自觉、明晰时代使命。中国作为“全球南方”的当然成员，正推动相关合作向纵深方向发展，并力争通过自主话语体系同国际话语体系的整合，共同推进人类命运共同体建设。

〔关 键 词〕全球南方、全球东方、国际话语、人类命运共同体

〔作者简介〕杨洁勉，华东师范大学紫江特聘教授、博士生导师

沈若豪，华东师范大学政治与国际关系学院博士研究生

〔中图分类号〕D81

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 5 期 0024-21

国际话语是国际问题的实践总结和理论提炼，“全球南方”等词汇的热度上升，在相当程度上反映了当前世界主要力量的板块重组和国际大势的发展方向。世界主要力量对“全球南方”的各自认识和界定体现了不同的意蕴和战略，代表着它们对国际格局重组和全球治理体系建设的不同愿景和着力。中国作为“全球南方”的当然成员，正在加强南南合作和推进南北对话，努

力构建人类命运共同体。但是，美国及其一些盟友有意把中国排斥于“全球南方”之外而归入“全球东方”，强调以美欧为主的“全球西方”和以中俄为主的“全球东方”正在进行“民主和专制”之争。

有鉴于此，对“全球南方”“全球西方”“全球东方”等问题进行客观和深入的研究，有利于中国明确内外形势下的战略定位，发挥国际积极因素的作用和排除消极因素的干扰，促进世界主要力量板块朝着和平共处、总体稳定、均衡发展的方向发展，进而努力构建更加公正合理的全球治理体系，并以此为人类命运共同体建设作贡献。

一、全球各方兴替的意义和影响

在当前对“全球南方”的关注和研究中，不少始于二战结束时。在如此短促时间跨度下的解读，往往不能深刻认识其意义和影响。因此，需要在以史为鉴的研究和实践中做到辨是非、知兴替和鉴未来。

人类在地球上的足迹始于百万年前，五六千年前国家的形成标志着人类跨入文明社会，并在世界各方共同推进着人类历史的进步。汤因比（Arnold Joseph Toynbee）在《文明经受着考验》中曾指出：“国家正是在文明的怀抱中诞生和灭亡的。”^[1]当时处于“全球南方”的古巴比伦、古埃及、古印度和古中国高举文明的火炬，照亮了还处于荒蛮落后状态的“全球北方”，带动着全人类的文明进步。正如斯塔夫里阿诺斯（Leften Stavros Stavrianos）指出的，“它们（古代文明）都以同样的方式改变了人与人之间的关系，用新的阶级社会代替了文明之前的无阶级社会，最终决定性地促进了人类的生产率和福利……正是这些在数千年中积累起来的进步，使现代人能通过科学和技术控制自然、获得巨大生产力。”^[2]

[1] 阿诺德·汤因比：《文明经受着考验》，沈辉译，浙江人民出版社1988年版，第191页。

[2] 斯塔夫里阿诺斯：《全球通史》，吴象婴、梁赤民译，北京大学出版社2006年版，第81、86-87页。

大约在三四千年前，一些地区进入了国家从小到大的兼并和组合历史时期。在东亚大陆上，古代中国由春秋战国的五霸七雄逐步统一为秦汉。在南亚大陆上，古代印度的孔雀王朝在内外征战中实现统一。与此前后还有地跨欧、亚、非三大洲的波斯帝国、亚历山大帝国和罗马帝国（公元前2世纪至公元4世纪）等。这些强势大国在当时的生产水平、军事力量、交通和通信等条件下称雄一方和傲视天下。需要说明的是，三四千年前西半球的文化 and 文明发展虽然丰富多样，但受制于技术上的缓慢发展状态与生产率的最高限度，^[1]它们更多地是以各自独立的文化和政治实体存在，难以形成足够跨越地理阻隔和文化藩篱的统一大帝国。

但是，大约在五百年前，“全球北方”抓住历史机遇成为世界的主导者。随着15世纪后地理大发现和殖民/资本主义的兴起，全球开始连成一片，一些欧洲国家因其经济科技发展和政治社会变革脱颖而出，并且在亚非拉进行剑与火的殖民拓疆，成为“世界中心”。在19世纪末和20世纪初，美国后来居上，在一战前后成为事实上的世界第一强国，在二战后通过跨大西洋联盟建立西方阵营。这样，东方、西方、南方和北方等不仅是地理方位词汇，还被赋予政治、经济和文化意义，体现了国际关系和全球事务的变化和发展。

到20世纪六七十年代，美国受到越南战争、经济危机和石油危机等多重冲击，时任美国总统尼克松看到了美国霸权的式微和世界五大力量的形成。1971年尼克松在堪萨斯城的讲话中有这样一段话：“我们曾经是世界第一位……这只是25年以前的事。当我们展望今后5年、10年或许15年的时候，我们会看到五个强大的超级经济力量，它们是：美国、西欧、苏联、中国大陆，当然还有日本。”^[2]此后，伴随着亚洲四小龙的经济起飞和中国在改革开放中崛起，国际社会对世界权势东移问题从学术讨论进入到现实应对，越来越

[1] 斯塔夫理阿诺斯：《全球通史》，第229-230页。

[2] “Remarks to Midwestern News Media Executives Attending a Briefing on Domestic Policy in Kansas City, Missouri,” July 6, 1971, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-midwestern-news-media-executives-attending-briefing-domestic-policy-kansas-city>.

多的人不仅认为 21 世纪是“亚洲世纪”，而且还认为中国在 21 世纪中叶将成为世界头号强国。

时至今日，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。世界虽然继续朝着“东升西降”和“南上北下”的方向发展，但也要看到“东弱西强”和“南穷北富”是一时难以改变的现实态势。^[1]从生产力水平、科技创新到制度建设和话语权构建角度看，“全球南方”依然在经济实力、社会发展和文化影响力等方面与“全球北方”存在深刻的差距。

以上可见，在人类数千年的文明发展史中，不断有国家和地区在比赛中脱颖而出或黯然退场，而欧美的领先则只在很小一部分的时间。但还应看到，国家兴衰在不同历史时期的周期呈加速嬗变趋势，以今天的高科技时代与农牧时代相比，速度差别可谓“洞中方七日，世上已千年”，在此关键时刻的延误很可能导致千百年的落伍。

二、“全球南方”的历史轨迹

在欧洲大国自诩“世界中心”的年代，它们把其他地区视为受其支配的边远地区。二战结束以来出现的西方和东方、北方和南方等词汇，反映了当时国际政治和世界经济分化与组合的战略态势。

（一）“全球南方”的前世今生

冷战开始后，大西洋两岸的美欧结成西方联盟，苏联等社会主义国家则在欧亚大陆上建立了东方阵营。几乎与此同时，一大批亚非拉国家纷纷独立，这些发展中国家大多在政治上“不结盟”，在经济上努力脱贫向富。二战结束以来，这一群体先后被称为“前殖民地国家”“第三世界”“发展中世界”“全球南方”。不同的称呼分别代表着“全球南方”国家在不同发展阶段的不同意涵和不同诉求。

[1] 参见杨洁勉：《当前国际格局变化的特点和全球治理体系建设的方向》，《欧洲研究》2022 年第 3 期，第 1-17 页。

从 20 世纪初到 20 世纪 70 年代，亚洲、非洲、拉丁美洲等前殖民地国家和地区的民族独立运动空前高涨。在此阶段，“全球南方”的主要诉求是反对殖民主义。20 世纪 70 年代末起，随着越来越多的国家实现了民族独立，亚非拉民族解放运动的历史任务基本完成，开始进入谋求政治独立和经济发展的新阶段。1955 年万隆会议的召开、“不结盟运动”的兴起，以及七十七国集团的诞生，法国人口统计学家阿尔弗雷德·索维（Alfred Sauvy）笔下的“第三世界”作为一个政治概念，标志着亚非拉民族独立国家逐步联合起来，形成一股独立的政治力量登上世界舞台，向美西方主导的世界秩序发出了振聋发聩之声。^[1]

1980 年，卸任联邦德国总理的维利·勃兰特以社会党国际主席的身份向“国际发展问题独立委员会”（即“勃兰特委员会”）作的报告中（后被称为《勃兰特报告》）首次明确区分了人均 GDP 相对较高的国家（这些国家主要集中在北半球）与较贫困国家，后者中的大多数位于虚构的“勃兰特线”南侧，该线从里奥格兰德河延伸到墨西哥湾，穿越大西洋，经过地中海，穿越广袤的中亚，最终到达太平洋。^[2]1982 年，全球 40 多个国家和地区的代表在印度新德里举行首次南南合作会议，探讨了世界贸易、金融、能源和资源等与经济发展相关的问题。这也标志着经济发展逐步取代政治独立成为“全球南方”国家政策的优先议题，^[3]“全球南方”这一概念的经济属性逐渐凸显。此后，联合国开发计划署于 2003 年推动“打造全球南方”项目则通过将南南合作纳入政策优先议程，进一步将“全球南方”完善为符合全球化浪潮的时代概念。^[4]

[1] Palieraki, E, “The Origins of the ‘Third World’: Alfred Sauvy and the Birth of a Key Global Post-War Concept,” *Global Intellectual History*, January 2023, pp.1-30.

[2] Stewart Patrick and Alexandra Huggins, “The Term ‘Global South’ Is Surging. It Should Be Retired,” The Carnegie Endowment for International Peace, August 15, 2023, <https://carnegieendowment.org/posts/2023/08/the-term-global-south-is-surging-it-should-be-retired?lang=en>.

[3] 徐秀军等：《国际秩序转型背景下“全球南方”的战略地位和角色作用》，《国际论坛》2024 年第 2 期，第 3-32 页。

[4] 崔守军：《“全球南方”崛起的动因与影响》，《人民论坛》2023 年第 23 期，第 116-120 页。

（二）“全球南方”的概念辨析

“全球南方”既有其与生俱来的地理属性，亦有伴随着世界历史发展特征的政治意味。前者意指位于地球赤道以南的南半球国家，且由于发展中国家主要分布在北半球南部和南半球，因此国际社会习惯上将发展中国家称为“南方国家”。“全球南方”则是对“南方国家”概念的承续，主要指代新兴市场国家和发展中国家，^[1] 为了表明与发达国家代表的“全球北方”间存在的系统性不平等与本质性差异。

一般认为，“全球南方”融合了新时代世界格局演进的两大特征：“全球”凸显了全球化背景下各国不断增强的相互联系，以及由此得到不断提升的发展中国家的整体性；“南方”凸显了世界经济中心加速向南方转移，尤其是亚洲、非洲和拉美等发展中地区不断扩大的经济和政治影响力。^[2] 可以肯定的是，“全球南方”是新兴市场国家和发展中国家的集合体。独立自主的政治底色、发展振兴的历史使命、公平正义的共同主张是“全球南方”国家的共性。^[3]

（三）“全球南方”地位的上升

在个体和集体的共同努力下，“全球南方”呈现群体性崛起之势，其在地区和全球的经济、政治、文化影响力不断增长，正在成为当前国际关系和全球事务中的重要力量。

第一，获得解放和独立的前殖民地国家开创国家建设。联合国在 1945 年成立之初的成员国只有 51 个，但在 1975 年和 1984 年时分别达到 144 个和 159 个，大多数新成员国来自新独立或解放的亚非拉地区。^[4] 亚非拉国家摆

[1] 孙吉胜：《“全球南方”国际话语权的构建及前景》，《世界知识》2024 年第 7 期，第 38-44 页。

[2] 徐秀军、沈陈：《“全球南方”崛起与世界格局演变》，《国际问题研究》2023 年第 4 期，第 65 页。

[3] 《王毅出席第十三次金砖国家安全事务高级代表会议》，《人民日报》2023 年 7 月 26 日，第 2 版。

[4] 《会员国的增长》，联合国网站，<https://www.un.org/zh/about-us/growth-in-un-membership#1960s>。

脱殖民统治和西方压迫后纷纷开展国家建设运动，增强国家身份意识，致力于巩固国家主权和独立。

第二，在区域和全球合作机制中凝聚和发展集体力量。二战结束以来，国际形势大体上每隔 20 年左右就有新的发展，可分为四个阶段。第一阶段，20 世纪五六十年代是亚非拉前殖民地国家的合作高潮时期。在区域合作方面有亚非会议（1955 年）、非洲统一组织（1963 年）以及拉美的次区域一体化组织等。1961 年正式开始的“不结盟运动”，确立了独立、自主、不结盟、非集团的基本原则和宗旨，并反对帝国主义、新老殖民主义、种族主义和一切形式的外来统治和霸权主义。

第二阶段，在 20 世纪七八十年代，亚非拉前殖民地国家成为第三世界国家，在美苏两极中异军突起。以下是其主要标志：前后三次石油危机使能源大国借助石油武器改变了国际能源政治的参与情境；始于 1973 年、持续 9 年之久的联合国第三次海洋法会议最终使 200 海里“专属经济区”概念成为现实，并通过了《联合国海洋法公约》这一人类历史上迄今为止最为全面、最为完整，也最有实践性的海洋法典；1974 年的联合国第六届特别会议中，第三世界国家首次就反对旧的国际经济秩序问题进行讨论，并通过了《建立新的国际经济秩序宣言》和《行动纲领》^[1]；中共十一届三中全会之后，邓小平同志在冷静观察国际形势、认真分析世界各种矛盾斗争及其背后的逻辑规律后，创造性地提出“和平与发展是当今时代的两大主题”。

第三阶段，20 世纪九十年代到 21 世纪初，第三世界变成发展中国家，要求建立国际政治经济新秩序。全球化中的亚洲经济起飞，中国在亚洲金融危机中的突出表现，以 1991 年联合国大会通过《南方的挑战：南方委员会的报告》为标志性事件，“全球南方”由此在国际关系中逐渐取代了更具等级色彩的“第三世界”称谓。^[2]

[1] 《建立新的国际经济秩序宣言》，https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_c.pdf.

[2] “Report of the South Commission: Resolution / Adopted by the General Assembly,” United Nations Digital Library, December 1991, <https://digitallibrary.un.org/record/136143?ln=en&v=pdf>.

第四阶段，2008 年至今，发展中世界成为“全球南方”。在此期间，金砖国家和二十国集团建章立制并快速扩容，在全球治理方面作出了不可磨灭的贡献。2022 年至 2024 年，印尼、印度、巴西三国相继担任 G20 轮值主席国，使“全球南方”概念进一步具体化、实践化。此外，亚投行和新开发银行的稳步运行和发展，推动世界经济格局朝着更公平公正的方向发展。

第三，持续递进和加速发展的重要意义。二战结束的近 80 年来，亚非拉国家实现“三级跳”，其发展和视野从国家走向区域和全球，体现了整体性觉醒、群体性崛起、前瞻性发展的时代意义。21 世纪以来，一些区域性及跨区域性的南方国家合作组织相继成立并在促进南南合作方面取得积极进展，这是“全球南方”团结合作、共同发展的明证。以金砖国家为例，金砖合作机制表明，“全球南方”能够为未来的国际秩序提供另一种选择。沙特和阿联酋是美国在中东地区坚定的盟友，而伊朗是美国的宿敌且与中东地区的很多国家关系紧张。然而，伊朗和沙特在中国斡旋下恢复外交关系，且两国能够加入一个有中国和俄罗斯参加的国际组织——金砖国家合作机制，说明这些国家处理国际关系的原则与自由主义国际秩序不同，更能说明开放包容、合作共赢的金砖精神顺应了新兴市场国家和发展中国家群体性崛起的时代潮流，符合国际社会的期待。^[1]正如习近平主席指出的：“金砖国家是塑造国际格局的重要力量。我们自主选择发展道路，共同捍卫发展权利，共同走向现代化，代表着人类社会前进方向，必将深刻影响世界发展进程。”^[2]

三、“全球南方”的时代使命

“全球南方”在新时代肩负起推动全球公平与多元化发展的使命。这一使命要求“全球南方”在合作中相互支持，以实际行动为全球发展注入新的

[1] 翟崑：《金砖国家合作机制系统演进的动力与前景》，《人民论坛》2023 年第 24 期，第 112-116 页。

[2] 《习近平出席金砖国家领导人第十五次会晤并发表重要讲话》，《人民日报》2023 年 8 月 24 日，第 1 版。

动力，为全球治理提供智慧。

（一）“全球南方”未来发展的方向

值此国际形势纷繁复杂和国际体系转型之际，“全球南方”既有机遇也有挑战，但作为战略思维和前瞻行动，重点要放在解决困难和应对挑战之上，唯有如此，才能保持动力继续向前。

第一，增强实践自觉和推进发展共同体。“全球南方”各国内部面临社会、经济和环境挑战，在国际上面临有效应对气候融资、粮食安全、债务减免、健康问题、难民危机等全球性问题。有效应对这些共同的挑战和任务，发展仍是“全球南方”的第一要务。“全球南方”不是一个国际组织或政治实体，而应当也可能成为一个价值观念多元、经济规模不一、文化传统多样、彼此认可、处境相似、目标相同的发展共同体。从整体上讲，“全球南方”已经进入全面建设现代化时期。在目睹 2008 年美国次贷危机和 2021 年美国国会大厦骚乱事件之后，“全球南方”国家更加坚定了寻求符合本国国情发展道路的政治自觉，也对以发展模式多元化为主要内核的国际秩序多样性有了更深刻的认识。虽然“全球南方”内部差异很大，但都需要在政治独立、经济增长和社会进步之后，还要在全面发展和重点提升上继续努力，后者如在更高层次上提升经济、发展科技、平衡生态等。中国、印度、巴西、土耳其、印尼等国需要发挥引擎作用，东盟、海合会、南方共同市场等需要加强一体化进程，还要加大“全球南方”的扶贫脱贫的力度，争取在 30～50 年内基本消除最不发达国家的贫困状态。在新形势下，“全球南方”各国不仅需要继续提高自身的综合国力，还要加强相互间的合作，在经济社会安全文化等各个领域实现划时代的进步，更要集体力量与全球各方和世界各国共同建设新时代。

第二，增强历史自觉和推动历史潮流。“全球南方”首先要重新认识和规划自身在历史进步中的地位和作用，实现从纠正历史遗留的不公正到建设当今时代的新公正。历史进步的基础是物质文明，“全球南方”要坚持发展是第一要务和造福于民。同时，“全球南方”还要在精神文明和生态文明上

作出应有的贡献,要善于倡导代表历史进步的思想理念,如和平共处五项原则、亚非会议十项原则、建立国际政治经济新秩序等。为此,“全球南方”不仅要提出具有长期影响的原则、战略和理论,而且要重视建章立制和叙事话语,以便最大限度地调动建设性力量和切实保障历史的进步。

第三,超越地缘博弈和建设美好未来。如同所有的研究一样,只有站在历史的前沿和理论的前沿才能做到方向明确、前进有力。刘德斌等学者指出:不同于既有研究局限于一系列与超级大国地位有关的指标的做法,“全球南方”研究从大国博弈和权力转移理论,从“修昔底德陷阱”争论的藩篱中跳脱出来重新评估新兴大国的崛起和国际秩序的变迁,从而抓住了“全球南方”的浮现这一深刻变革的主线,有利于理解多极世界的“戏剧性”和“复杂性”。^[1]“全球南方”以更加积极主动的姿态参与到全球事务之中,对霸权主义、冷战思维和阵营政治形成了强有力的制约。值此美西方大力进行大国竞争和地缘博弈之时,“全球南方”既不可能独善其身也不可能置身事外。相反,“全球南方”也要增强地缘政治意识,加强地缘战略研究。德国发展与可持续研究院在其发布的名为《地缘政治、“全球南方”和发展政策》的报告中指出,“‘全球南方’的行为者不再只是地缘政治冲突的旁观者,而正在发挥积极作用……‘全球南方’不同于以往充斥根深蒂固的对抗思维的集团,正在形成并创造一种全新的国际交流和理解形式。”^[2]例如,金砖国家扩容进一步提升了“全球南方”在全球地缘政治格局中的影响力,加快推进经济全球化新架构和全球治理新格局的构建。

但是,“全球南方”还需要超越地缘博弈,在更加广泛的范围内和更加长远的时期内运筹全局,坚持合作共赢为先,坚持建设互动为先,并以敢于斗争和善于斗争的精神处理与“全球西方”的关系,积极推动构建和平共处、

[1] 刘德斌、李东琪:《“全球南方”研究的兴起及其重要意义》,《思想理论战线》2023年第1期,第89页。

[2] Stephan Klingebiel, “Geopolitics, the Global South and Development Policy,” German Institute of Development and Sustainability, December 2023, <https://www.idos-research.de/policy-brief/article/geopolitics-the-global-south-and-development-policy/>.

总体稳定、均衡发展的国际关系新格局。“全球南方”积极提出应对地缘冲突和全球问题的治理方案，拒绝卷入非此即彼的意识形态之争。尤其是“全球南方”对乌克兰危机的立场，超越了置身事外的外交中立和盲目跟风的外交追随，体现出一种积极参与国际事务的政治觉醒，成为其全方位崛起的重要表现。如巴西总统卢拉曾表示：“（在乌克兰危机中）讨论谁对谁错毫无意义，重要的是停止战争并加紧推进全球治理体系改革，使其更具包容性、合法性和有效性。”^[1]中国学者牛海彬指出：虽然“全球南方”的探索具有一定的批判性，但其始终强调南南合作与南北对话两个路径的重要性，反映出“全球南方”对国际秩序开放包容潜力的认同与追求。对于广大“全球南方”国家来说，当今国际秩序的主要缺陷是发展中国家的关切没有得到充分重视，“全球南方”的身份建构并不是为了“反西方”，而是在维护自身正当权益的基础上寻求与西方更好地共存。^[2]西方学者托马斯·法兹（Thomas Fazi）也指出：“全球南方”塑造的新国际秩序，并非全盘抛弃自由主义国际秩序，仅靠“全球南方”来完成这项任务，而是要与西方国家一起，打破自由主义国际秩序的排他性和封闭性，共同推动国际秩序朝着更加公平、开放和包容的方向发展，从而完成国际关系的“范式转换”。但对于美国这样的霸权国家，是否能有如此容人的雅量实在令人怀疑。^[3]

第四，“全球南方”在相当长时期内的第一要务仍是发展，它的发展理论也需要超越美西方。印度学者维杰·普拉沙德（Vijay Prashad）认为，（发展中国家）知识界受制于发达国家设定的旧有认识框架，没能从事实出发，形成新的发展理论和解决社会痼疾的新方法。而这反过来制约了南方国家的

[1] “Press Statement by President Luiz Inácio Lula da Silva Following the Official Visit of the President of the Government of Spain, Pedro Sánchez,” Presidência da República, March 6, 2024, <https://www.gov.br/planalto/en/follow-the-government/speeches-statements/2024/03/press-statement-by-president-luiz-inacio-lula-da-silva-following-the-official-visit-of-the-president-of-the-government-of-spain-pedro-sanchez>.

[2] 牛海彬：《“全球南方”是国际秩序演变的重要推动力量》，《当代世界》2023年第11期，第26页。

[3] Thomas Fazi, “The Dawn of the Brics World Order,” August 30, 2023, <https://unherd.com/2023/08/the-dawn-of-the-brics-world-order/>.

发展。值得欣慰的是，以联合国南南办公室为代表的平台机构正在以实际行动（如南—南银河数字平台、南—南信托基金、南南合作和三方合作解决方案实验室等）促进、协调和支持“全球南方”群体在正确的轨道上和平发展。

（二）“全球南方”面临的主要挑战

有中国学者认为，“全球南方”主要面临外部干扰过大与抗干扰能力不足、力量整合需求上升与机制化平台缺乏、维护共同利益与满足诉求多样化三个方面的矛盾。^[1]也有中国学者认为“全球南方”面临以下四个方面的挑战：联合国可持续发展议程中“全球南方”问题的优先性和迫切性亟待进一步关注和推动落实；从“价值误导”到“方向误导”，部分西方发达国家刻意引发“全球南方”的阵营分化；不同发展阶段发展需求的差异加剧“全球南方”国家总体进步任务的艰巨性；“发展错位比较”认知误区带来的消极影响。^[2]还有国外学者认为，“全球南方”中领导地位的模糊或缺失会使集体决策的效率降低。^[3]

“全球南方”受内部组成差异性与多样性和外部大国博弈态势日盛等方面影响，在全球事务尤其是国际话语体系的参与和构建上难以形成有效合力。具体挑战可以归为以下三点：

第一，美西方杜撰“全球东方”以分化“全球南方”。美欧久居世界中心，难以接受“全球南方”发展为时代潮流的现实和趋势，因而在“全球南方”上大做文章，甚至把中国从“全球南方”中剥离并与俄罗斯并列为“全球东方”的领导力量，以“全球东方”为当今话语叙事陷阱。“全球东方”在2023年之前主要是一个地理概念，用于代指东欧、中亚和东亚地区。然而，随着一些西方学者观点的提出，这一概念被赋予了强烈的政治含义，并被缩小到仅

[1] 徐秀军、沈陈：《“全球南方”崛起与世界格局演变》，第73-74页。

[2] 杨宝荣：《从“全球南方”看当前国际关系发展新特点》，《人民论坛·学术前沿》2023年第23期，第65-66页。

[3] Comfort Ero, “The Trouble With ‘the Global South’: What the West Gets Wrong About the Rest,” *Foreign Affairs*, April 1, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south#author-info>.

包括中国、俄罗斯等国，这进一步限制了“全球东方”概念的广泛接受度。^[1]

西方有人认为，未来的世界秩序将由“全球西方”、“全球南方”以及“全球东方”之间的权力三角所决定，这种将中国与“全球南方”相剥离的看法在西方战略界很有代表性。^[2] 而伊肯伯里（G. John Ikenberry）认为，当今世界分为“全球西方”、“全球东方”和“全球南方”三个群体，将世界重新推向地缘政治和意识形态集团的方向。“全球西方”由美国和欧洲领导，“全球东方”由中国和俄罗斯领导，“全球南方”则是由印度和巴西等领导的无定形的非西方发展中国家集团。^[3] 这种“世界三分法”的观点，将“全球南方”视为一个摇摆不定的、不与东西方结盟的阵营，而东西方对“全球南方”的争夺推动“全球南方”的影响力急剧上升。美西方只讲乌克兰危机后“全球南方”对俄罗斯的中立，而不讲绝大多数南方国家认同中国为“全球南方”国家。

西方政界和学界推出“全球东方”和异化“全球南方”另有所图。就“全球东方”而言，美西方贯穿始终的是寻找敌国对手为其领导世界寻找理由。这一行为的意识形态动机，很大程度上来源于扎根美国社会的“天赋使命感”。这种“使命感”在美国历届政府中代代相传。杜鲁门总统在其就职演说中提道：“世界各国人民比以往任何时候都更加期待美国的善意、力量和明智的领导。”^[4] 基于这一“使命感”，美国自诩拥有最好的政治制度和发展模式，其推崇的民主价值观和理想是整个西方世界共同的追求目标。一旦有国家对它的领导地位构成威胁，美国将利用这一意识形态目标来动员盟伴们支持美

[1] 崔荣伟：《从“全球南方”剥离出一个“全球东方”，然后还把它异化了》，上海社会科学院国际问题研究所网站，2024年3月24日，<https://iir.sass.org.cn/2024/0324/c439a566613/page.htm>。

[2] “Speech by President of the Republic of Finland Alexander Stubb at the Annual Meeting of Heads of Mission in Helsinki, President of the Republic of Finland,” August 27, 2023, <https://www.presidentti.fi/en/speech-by-president-of-the-republic-of-finland-alexander-stubb-at-the-annual-meeting-of-heads-of-mission-in-helsinki-on-27-august-2024/>.

[3] G. John Ikenberry, “Three Worlds: the West, East and South and the Competition to Shape Global Order,” *International Affairs*, Vol.100, No.1, pp. 121-138.

[4] Harry S. Truman, “Inaugural Address,” January 20, 1949, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/19/inaugural-address>.

国并共同采取制裁和干涉。纵观二战后的历史，美欧结成的跨大西洋军事联盟（北约），先是把苏联为首的社会主义国家称为“东方”，后又把世界划为“西方”和“他方”（West and Rest）。进入 21 世纪以来，美国及其盟友由于自身地位的相对衰弱和世界形势的重大变化，把中国列为最大的战略竞争对手。归根结底，现在西方企图杜撰“全球东方”至少出于以下四重考量：

一是似是而非和移花接木。美西方利用冷战时期西方和东方对立的延续效应而制造出“全球东方”，强调对立。马小军指出：“尤其要警惕充满恶意的‘全球东方’概念。冷战时期，所谓‘东西方’是以美苏划线。此番‘全球南方’概念的提出，是否内设了什么‘全球东方’的概念，意图以所谓‘全球东方’把中俄伊古朝等国恶意归在一类，制造什么新的‘全球东西方对抗’游戏，对此须足够警惕。中国绝不重蹈冷战时期的覆辙，绝不会落入冷战式的大国战略对抗陷阱。”^[1]

二是分化和掌控“全球南方”。在分化方面，“全球南方”少了中国就会力量大减，如经济总量、金砖机制、制度选择。美国学者詹姆斯·克拉布特里（James Crabtree）甚至以“中国与‘全球南方’之间即将到来的冲突”为题，以春秋笔法捏造“中国冲击 2.0”，辅以“中等收入陷阱”和“去工业化”等陈词滥调，恶意中伤中国在团结“全球南方”方面的努力。^[2]在掌控方面，印度当头，便于美西方对其的争夺、拉拢和控制。出任 G20 轮值主席国后，印度在 2023 年初召开了“全球南方之声”峰会，共有 124 个非 G20 国家参加，中国并未受邀。峰会讨论了经贸、气候变化、能源安全等议题，这次峰会也被视为 G20 峰会的准备会议。^[3]在“同一个声音，同一个目标”“赋权全球

[1] 马小军：《非西方中等强国为“全球南方”带来战略支撑力》，《环球时报》2023 年 6 月 25 日，第 14 版。

[2] James Crabtree, “The Coming Clash Between China and the Global South,” Foreign Policy, September 11, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/09/11/china-global-south-trade-tariffs-protectionism-emerging-markets-economy/>.

[3] 印度还在 2023 年 11 月和 2024 年 8 月先后举办了第二次（线上会议）和第三次“全球南方之声”会议（来自 123 个国家和地区的 173 位代表受邀），中国均未被邀请。参见“Chair’s Summary: 3rd Voice of Global South Summit, India’s Ministry of External Affairs,” India Ministry of External Affairs, August 20, 2024, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/38186/>.

南方，创造可持续未来”等官方宣传下，“全球南方”也能为印度的全球外交政策提供新框架。^[1]冷战期间，印度是“不结盟运动”的倡导者。但冷战后，印度将外交重点放在了与大国交往以及金砖体系上。乌克兰危机以及中美博弈加剧后，印度开始寻求能替代金砖体系的外交框架，“全球南方”正是可能让印度重新成为发展中国家领导者的替代方案。如果印度能复制冷战时期的“不结盟运动”引领者形象、成为“全球南方”领头羊，这势必将成为第三次赢得大选的莫迪政府的重大外交加分项。

三是孤立和打击“全球东方”。美西方将中国从“全球南方”中剔出，归为主要由中俄组成的“全球东方”，进而再把“全球西方”与“全球东方”定性为“民主与专制”之争、“自由主义和非自由主义世界秩序观”之争，将美国为首的“全球西方”描述为“开放、多边、以安全协定为基础的国际秩序的捍卫者”，却将中国、俄罗斯、伊朗等少数国家单方面冠以“全球东方”之名，继而无端罗织“寻求推翻基于西方普世价值观的国际秩序”“保护威权统治免受自由现代性威胁的力量”等罪名，^[2]以此占据道德和战略高地。必须指出的是，美西方此举是以政治意识形态遮蔽历史发展的规律性，以政治领域的民主口号掩盖其未随时间消散的冷战叙事和零和思维，恰恰反映了西方民主制度的历史性与阶级局限性。^[3]

四是渲染“全球东方”意欲主导话语。二战结束以来，美国主导的西方阵营构建了以世界银行、国际货币基金组织、北大西洋公约组织、七国集团等为核心的国际政治经济秩序，通过掌控国际组织、制定国际标准，一步步将综合国力的绝对优势转化为对国际话语权的长期垄断。面对“全球南方”国家的不断觉醒和不再甘当国际舞台上“沉默的大多数”，美西方阵营出于

[1] “1st Voice of Global South Summit 2023,” India Ministry of External Affairs, January 2023, <https://www.mea.gov.in/voice-of-global-summit.htm>.

[2] David Pierson and Chris Buckley, “China and Russia, Targets at G7 Summit, Draw Closer to Fend off the West,” New York Times, May 23, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/05/23/world/asia/china-g7-russia-us.html>.

[3] 孙帅：《西方“民主—威权”二元对立论批判》，《教学与研究》2023年第6期，第107-114页。

维系话语权优势地位的目的，必会竭尽所能干扰“全球南方”国家的团结，阻止其独立性和自主性进一步增强。因此，无风起浪的“全球东方”是继“全球南方领导权”后，美西方如法炮制的又一个话语权陷阱，需要高度警惕。

第二，“全球南方”国家需要明辨“全球东方”概念。“全球南方”国家很少提及“全球东方”的原因主要在于“全球南方”的概念和关注点主要集中在发展中国家的集体利益和合作上，而“全球东方”的概念相对较为特定，且带有一定的政治色彩，这与“全球南方”国家的普遍关注点不完全吻合。

就二者概念的定义和关注点而言，“全球南方”主要指的是发展中国家和地区，这些国家更关注的是经济发展、社会进步和国际合作，尤其是在气候变化、维护多边经贸体系、地区安全、公共卫生等领域。^[1]而“全球东方”的概念相对特定，主要指的是东方国家内部的力量再平衡，以及在这些国家中被赋予的政治含义，这与“全球南方”国家的普遍关注点不完全吻合。^[2]就国际关系中的角色而言，“全球南方”国家在国际事务中的自主性和影响力体现在对待乌克兰危机的立场上，其不愿与西方一起孤立俄罗斯，质疑西方国家的对俄政策。“全球观众”（global audience）这一身份为“全球南方”国家提供了回旋余地，并借此角色来提高全球地位和影响力。^[3]相比之下，“全球东方”的概念在国际关系中的角色和影响相对较小，没有“全球南方”国家在国际事务中那么活跃和具有影响力。

第三，俄罗斯另有所指的“全球东方”。俄罗斯十多年前提出的总统纲领性文件《长期战略》便涵盖了“全球东方”概念。^[4]与西方关系的刻意疏离以及对东方合作的日益重视，展示了俄罗斯的全球定位从“西方一员”逐

[1] 赵柯：《如何理解“全球南方”？》，《学习时报》2023年7月31日，第A4版。

[2] 也有学者用“全球东方”概念指代在全球南北之间占据间隙地位的国家和社会，该说法一定程度上继承于20世纪“第二世界”的阈限空间，主要用以打破传统的南北二元叙事。参见 Martin Müller, “In Search of the Global East: Thinking between North and South,” *Geopolitics*, Vol.25, No.3, pp.734-755。

[3] Matias Spektor, “In Defense of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong about Hedging,” *Foreign Affairs*, April 18, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>.

[4] “Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation,” February 12, 2013, https://thailand.mid.ru/en/o_rossii/vneshnyaya_politika/kontseptsiya_vneshney_politiki_rf/.

渐东移。这不仅是地缘政治的调适，更是俄罗斯在价值观、文化认同以及发展路径上的自我重构。2024 年初，俄罗斯外交部长拉夫罗夫在金砖国家协调人和副协调人会议期间指出，金砖国家是“全球南方”和“全球东方”国家基于不结盟和平等原则的组织基础，俄罗斯将该组织视为多极世界的堡垒。^[1]然而，这一表述中潜藏的复杂性也需要注意，尤其是在语言使用方面。俄罗斯沿用西方提出的“全球东方”概念，可能会因其不同的历史背景和文化语境而导致歧义和误解，尤其是在中国学术界引述这一概念时，应当更审慎地辨析其含义和具体使用的语境。

四、“全球南方”和中国自主话语体系的整合

中国倡导构建人类命运共同体以来，“全球南方”是其优先发展方向，^[2]也是主要的响应者和共同的努力者。2023 年 7 月，王毅外长在约翰内斯堡出席金砖国家安全事务高级代表会议期间，首次详尽阐释中国眼中“全球南方”的内涵及特点，强调中国是“全球南方”的当然成员，永远是发展中国家大家庭的一员，并就加强“全球南方”国家合作提出“消除冲突，共建和平”“重振活力，共促发展”“开放包容，共谋进步”“团结一致，共商合作”的四点主张。^[3]2023 年 8 月，习近平主席在金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞中再次指出：“作为发展中国家、全球南方的一员，我们始终同其他发展中国家同呼吸、共命运，坚定维护发展中国家共同利益，推动增加新兴市场国家和发展中国家在全球事务中的代表性和发言权。”^[4]2024 年 10 月，习近平

[1] “Foreign Minister Sergey Lavrov’s Remarks and Answers to Media Questions Following the Meeting of Foreign Ministers from BRICS and Global South and Global East Countries,” The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, June 3, 2024, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1956127/.

[2] 张春教授认为，由于世界各国发展水平不均衡，构建人类命运共同体的优先方向仍在于“全球南方”的共同发展。参见张春：《“中国倡议”助力“全球南方”共同发展》，《当代世界》2023 年第 11 期，第 14 页。

[3] 《王毅出席第十三次金砖国家安全事务高级代表会议》。

[4] 《深化团结合作 应对风险挑战 共建更加美好的世界——在 2023 年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞》，《人民日报》2023 年 8 月 23 日，第 2 版。

主席在喀山会展中心出席“金砖+”领导人对话会并发表主旨讲话，高度评价了当下“全球南方”的发展之势，认为“全球南方”群体性崛起，是世界大变局的鲜明标志。“全球南方”国家共同迈向现代化是世界历史上一件大事，也是人类文明进程中史无前例的壮举”。^[1]

当前，中国和“全球南方”国家的相关合作正在区域国别、领域、思想和全球治理等方面向纵深方向发展，形成了多维、立体、多向和交叉的局面，既有宏伟目标引导性，也有阶段可操作性。在西方国家凭借传播技术霸权和国际传播网络主导全球性叙事的大背景下，中国在建设和发展自主话语体系的奋斗过程中，更要紧跟“全球南方”的时代浪潮，把中国故事编织进“全球南方”故事中，讲好中国的“全球南方”故事；将“全球南方”故事融入全球语境之中，讲好“全球南方”视域里的全球故事和全球视野里的“全球南方”故事。^[2]

（一）以相同历史遭遇和相似现实任务为合作基础

在争取国家独立和民族解放进程中结下深厚友谊，在相互支持、互相促进中夯实发展合作的基础。中国同“全球南方”友好互助历史悠久，新中国成立伊始，在国家百废待兴、财力紧张的情况下，中国即开始向南方国家提供发展援助，为其争取民族独立和解放、促进经济社会发展提供有力支持。如在抗法援越和抗美援朝期间，中国向越南提供了大量的军事和物资援助。对中国而言，“全球南方”身份具有特殊的政治意涵，作为国际体系的后发国家，“全球南方”对发展的真实诉求、国际事务话语权和国际规则制定权被选择性忽视，而中国始终将“全球南方”作为经济合作、政治互动、战略互信、文化交流的优先选择，在相互扶持中逐渐形成了反殖反霸、和平发展、公平正义的共同追求，在携手奋斗中形成了互相尊重、独立自主、互利共赢的合作传统，可以说“全球南方”承载着中国同南方国家在争取国家独立和

[1] 《习近平出席“金砖+”领导人对话会并发表重要讲话》，《人民日报》2024年10月25日，第1版。

[2] 李思乐、于洋：《转向“全球南方”：中国国际传播新进路的理论探讨与实践策略》，《对外传播》2024年第10期，第36-39页。

民族解放进程中结下的深厚友谊和共同破解发展赤字难题的奋斗历程，这为中国作为“全球南方”当然成员提供了坚实历史基础。

从国际经济的视角来看，西方资本的全球扩张所带动的相关国家经济建设与南方国家依靠自身积累进行投资建设显然是两种不同的路径。人类文明多样性和不同国家发展阶段的特殊性，决定了世界各国的发展绝不可能是一种相同的模式。近年来，一些南方国家所取得的丰硕发展成果，将为更多南方国家带来示范效应。这将有助于更多南方国家探索符合自己国情的发展道路，推动单一发展理论向多元发展理论转变。从国际政治的视角来看，二战后亚非拉国家实现民族自决是全球化的一次重大转折，是对近代以来国际关系丛林法则的否定。当前“全球南方”的兴起则在推动全球治理朝更加民主、公正、合理的方向转变。这种转变是政治自决向经济独立自主发展的转变，也是推动国际合作由垄断、排他性合作向真正多边合作机制的转变。

（二）以战略合作伙伴和命运共同体为引领

从国别层面看，中国主要与周边国家如巴基斯坦、越南、缅甸、老挝、柬埔寨等达成了共建人类命运共同体的战略共识；在次地区层次，主要包括澜湄国家命运共同体、中国—东盟命运共同体、中国—中亚命运共同体、中阿命运共同体、上合组织命运共同体等；在地区层次，中国已与非洲构建新时代全天候中非命运共同体，并和拉美和加勒比地区、太平洋岛国等确立构建人类命运共同体的战略共识。这意味着，中国已与相关国家在世界绝大多数地理模块达成了携手构建人类命运共同体的战略共识，并开展了创造性的实践。

（三）以整合国际话语体系为主要抓手

国际话语权是国家综合实力的重要组成，涉及在国际事务中的制度性权力和软实力。前者包括在多边机构中的表决权、代表权、投票权和经济份额分配等制度性话语权，直接影响全球治理的公平性；后者则涵盖了国家在理念传播、文化吸引力和价值观塑造等方面的软性影响力。“全球南方”作为一个整体，需要在宏观层面建立独立、公正的国际传播体系，不仅要通过联合发声在国际舆论中树立权威性，还要担当世界和平的促进者和共同发展的

推动者。同时，在具体传播策略上，“全球南方”需关注叙事细节，通过多样化、平等化的表达，展示“全球南方”的多元文化、社会价值和发展成就，使其话语在全球舆论中更具影响力和感召力。从中国角度出发，一方面要依托“全球南方”进行话语体系整合，努力实现“中国故事”和“全球南方故事”的互融互通，构建叙事共同体、传播共同体和国际话语共同体。另一方面，要朝向“全球南方”进行引领，将全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议等顶层设计有机融入“全球南方”的内涵与实质，推动共同进步。

（四）以共同促进更加公正合理的全球治理体系建设为目标

在建设更加公正合理的全球治理体系进程中，“全球南方”负有重大的历史使命和时代担当，但需要把困难和挑战想得更多一点，把战略和规划想得更加周全些和可行些。在顶层设计方面，“全球南方”积极推动全球宏观政策协调，密切跟踪全球问题的发展动态和评估各国全球治理行动，及时扫除全球治理的障碍和制定新的应对方案。^[1]在落实途径方面，中国既能在中国—阿拉伯国家合作论坛、中国—拉共体论坛、中非合作论坛等盛会上当好东道主，向广大“全球南方”国家伸出友谊之手，又要支持俄罗斯办好扩员后的“大金砖”峰会，支持巴西、秘鲁分别举办二十国集团峰会、亚太经合组织领导人非正式会议，不遗余力地贡献中国智慧，共同点亮全球治理的“南方时刻”。^[2]

五、结语

世界进入近现代以来的500年里，“全球南方”第一次相对平等地与其他主要力量群体讨论国际关系和全球事务，并共同建设更加公正合理的全球治理体系，为此需要在长远目标指引下切实地予以推进。

[1] 徐秀军：《“全球南方”成为推动全球治理变革的重要力量》，《人民论坛》2023年第23期，第121-124页。

[2] 《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》，《人民日报》2024年3月8日，第3版。

第一,“全球南方”需要通过更加努力地发展经济和科技来提升自身竞争力和影响力,以应对来自全球经济和技术的挑战,同时也为自身发展和国际地位提升创造更多可能性。一是更加努力地发展经济和科技。这是维护自身稳定和造福人民的基础,也是提升国际竞争力和应对来自全球经济技术挑战的需要,为全球产业链和供应链提供新的支点,为国际科技合作提供新动力。二是“全球南方”要传承和拓展万隆会议、“不结盟运动”和七十七国集团等国际合作机制,构建相互之间的身份认同和具有全球影响力的价值取向,在新形势下建构新的国际机制和国际形象。三是“全球南方”不仅要坚持“不站队”“不靠边”的战略自主立场,而且还要在国际关系和世界事务中发挥独立自主的作用,坚决反对建立对抗集团和发动“新冷战”,更加有效地维护世界和平与安全。

第二,“全球南方”还要继续发扬批判精神、重视思想进步和进行理论创新。在发扬批判精神方面,“全球南方”要在批判殖民主义、帝国主义和霸权主义的基础上更加深刻地批判美西方的错误言行,如价值联盟、价值阵营、价值对抗、零和思维等。在重视思想进步方面,“全球南方”要在发展经济和摆脱贫困的基础上坚持公正合理,超越美西方的社会西方化和经济安全化等所谓新思想,在精神文明方面也要如同物质文明方面那样成为世界的主要贡献者。在进行理论创新方面,“全球南方”要发扬不怕美西方理论垄断的大无畏精神,要在总结现有经验和前瞻未来基础上进行基本理论和学术理论创新。

第三,“全球南方”在国际话语叙事方面争取有突破性的发展。“全球南方”兴起的过程是国际关系话语多元化的过程,必将使国际关系中的多元化叙事更加突出。现在和今后的任务就是在个别和部分话语权基础上,构建一套更为普遍、系统的叙事体系。在这方面,中国学界与“全球南方”学界责无旁贷,需要加强合作和共同努力,争取在国际话语权和叙事体系上拥有应有的地位和发挥应有的作用。

【责任编辑:宁团辉】

百年大变局下“全球南方”

国家的战略选择

□ 张蕴岭 张丽娟

〔提 要〕百年大变局的一个重要特征是国际力量对比发生重大转变，其中最重要的变化是“全球南方”群体性崛起。“全球南方”提高了自主性战略选择，其取向对世界发展和国际秩序的未来具有重要影响。“全球南方”有共同的诉求，即反对单边主义、不参与以对抗为战略设计的集团构建、维护世界发展的开放合作大格局和大环境。各国根据自身发展与安全的利益和需要，自主进行战略和政策选择，避免“选边站队”。面对复杂的关系与竞争态势，“选项不选边”成为“全球南方”国家的首选。“全球南方”是推动区域合作的新动力，在许多方面成为引领者。在亚洲、非洲、拉丁美洲，多种形式的区域合作方兴未艾。基于“发展是解决一切问题的总钥匙”的基本共识，发展合作是“全球南方”国家加强合作的战略选择大方向。中国是“全球南方”的当然成员，不仅为南方国家开展合作共同发展提供了巨大市场和经贸增长溢出效应，中国的全方位开放与合作战略举措也为南方国家“选项不选边”提供了有利的外部环境。

〔关 键 词〕百年变局、全球南方、南南合作、中国外交

〔作者简介〕张蕴岭，山东大学讲席教授、国际问题研究院院长

张丽娟，山东大学经济学院教授

〔中图分类号〕D81, D822.3

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 5 期 0045-14

百年大变局的一个显著特征是国际力量对比发生了重大转变，其中最重要的变化是“全球南方”群体性崛起。“全球南方”不是一个集团，而是一个群体，是指发达国家之外的广大发展中国家。把广大发展中国家作为一个群体，冠之为“全球南方”具有重要的含义。尽管“全球南方”各国之间差别很大，在国内政治、经济发展、对外关系、社会文化等方面各不相同，但在诸多重大利益上，特别是在自主发展和推动合作、维护世界开放大局、推动构建更加公平合理的国际秩序等方面，南方国家有共识。

“全球南方”群体性崛起还体现在，各国自主决策能力不断提高，以经济总量为代表的综合实力不断提升，改变了由北方国家（西方）占据主导地位的国际格局，在国际事务中的参与度和影响力不断扩大，成为构建和塑造全球经济治理体系的重要推动力量。在百年大变局下，“全球南方”重视提高自主性战略选择，其战略选择取向对世界发展和国际秩序的未来都有深远影响。

一、“全球南方”群体性崛起

当今世界正处于百年大变局时期，国际力量对比发生重大转变是大变局的重要表现之一。国际力量对比的变化可以从多个方面考察，大致可以分为两个层面，一是全球总体大格局层面，二是大国格局层面。全球总体大格局层面的变化主要体现在“全球南方”的群体性崛起，而大国格局层面的变化则主要体现在新兴大国力量的大幅度提升。上述两个层面的变化之间既有内在的关联，同时也在特征、结构、影响力等方面有所不同。

“全球南方”群体性崛起首先表现在南方国家在世界经济总量占比的大幅度提升。按照实际汇率计算，目前“全球南方”的 GDP 占比已经接近世界总量的一半，如按照购买力平价计算，则已超过一半。“全球南方”中的新兴经济体，已经成为拉动世界经济增长的主要力量。尽管北方国家在经济总量上仍保持着很大优势，但相对优势已有所下降。从全球贸易总量上看，南

方国家之间的贸易总量已经超过了南方国家与北方国家之间的贸易。从全球消费趋势看，发展中国家正在形成全球消费市场增长的主要力量，规模超大的中等收入群体构成消费的重要支撑。“全球南方”对世界经济的贡献还在促进全球贸易增长和降低世界市场通胀压力等方面得以体现。从世界发展大势看，权势变局必然会发生，但今天的权势转移与过去不同，其典型特征不是权势替代，而是权势的调整与重组。未来不仅没有一个国家可以独自掌控国际格局的未来，而且在总体大格局层面趋于平衡，“全球南方”在世界市场的影响力量和规模大幅度提升。

在大国格局层面，被称之为“全球南方”新兴经济体的中国、印度、印度尼西亚、巴西、墨西哥等国家，已经发展成为具有相当影响力的经济体和综合实力大国，它们与世界市场的融合度大幅提高。这些经济体不仅在本地区具有相当的影响力，对世界其他地区和世界格局也产生了巨大的溢出效应。新兴大国综合实力快速提升，加剧了北方国家的战略焦虑和危机感，也加剧了与之伴随的战略竞争与博弈，大国竞争由此而起。美国与新兴大国之间的战略竞争具有综合性的特点，不仅在经济层面，也涉及政治、安全、国际影响力、价值观等诸多领域，并且在有些方面具有一定的对抗性。

值得注意的是，如今大国格局层面的竞争不同于以往，出现许多新的变化，历史先例可能无法提供充分有益的经验来应对当下挑战，传统国际政治经济学理论也难以解释当下竞争场景及其相关变量的全部动态。面对新的态势，世界各国都在审时度势，根据自身的经济、政治和国际利益制定战略、调整政策，以确保在百年变局下掌握应对策略的主动性，并力求在复杂局势中建立与发挥本国优势。有关大国竞争策略选择机制的研究也证实，在大国经济竞争中，自身的政策选择可能总是比对手的策略重要。^[1]

“全球南方”的经济崛起是全球化发展的必然结果，并且正在成为全球化继续推进的主导力量。20世纪80年代到本世纪的前十多年，全球化经历

[1] 肖河、潘蓉：《大国经济竞争策略的选择机制》，《国际政治科学》2021年第4期，第1-40页。

了迅速发展的时期。美国等北方国家曾是全球化的谋划者和推动者，南方国家积极主动采取开放发展战略，推动本国参与和融入国际体系。“全球南方”是全球化的受益者，更是全球化的积极参与者和推动者。如今，这种趋势已经发生转向。北方国家对全球化的不满加剧，国内贸易政策倾向于采取保护主义措施，以应对来自“全球南方”特别是主要新兴大国的竞争挑战。美国的供应链重构将国家战略、国家安全置于政策中心，基于战略同盟和“民主价值观”加强供应链韧性，欧盟、日本等也对其国家安全战略、对外经贸战略进行调整，在许多方面加强了与美国的战略协同，从而改变了全球市场上国家间原本基于市场和比较优势形成的贸易竞争关系，世界政治安全集团化加强，支撑全球发展的多边治理体系失能。

“全球南方”国家重视包容多元文化、融合多重发展需求的开放式、全球性合作平台建设，反对世界重新走向集团化对立，反对把战略竞争嵌入国家间关系和多边体系，维护开放合作的国际环境成为“全球南方”国家的共同诉求。如今，南方新兴大国成为推动世界开放发展、拉动世界经济增长的重要动力，与一些北方国家推行贸易保护主义形成鲜明对照。研究表明，在 2008 年至 2022 年期间，北方发达经济体的开放指数从 0.8543 降至 0.7882，下降了 7.7%，而新兴经济体和发展中国家的开放指数则从 0.6741 上升至 0.7067，提高了 4.8%。^[1]“全球南方”从发展理念、力量对比和合作共赢等方面已经开始全方位崛起，这对既有国际体系和全球秩序必然产生巨大影响力。

“全球南方”群体性崛起不是要彻底推翻现行国际体系和秩序，也不是替代北方去主导世界；相反，“全球南方”形成了一股平衡的力量，不仅有利于使世界现行体系和秩序更加平衡，更有利于把世界的“蛋糕”做大。现实的世界已今非昔比，在全球化下，各国之间的经济贸易存在着交融互补且难以脱钩的内在关联，“全球南方”群体与北方国家群体并不是对立的关系，

[1] 参见中国社会科学院世界经济与政治研究所、虹桥国际经济论坛研究中心：《世界开放报告 2023》，中国社会科学出版社 2023 年版。

而是共处、共生的关系。“全球南方”的群体性崛起为世界的可持续发展、为各国灵活可行的政策选择提供了新的拓展空间。尽管难以避免在全球大格局下的排他性战略竞争，南方与北方应有责任维护共生大格局，并就如何实现达成基本共识。从世界未来发展看，很难再现历史上由单个强国主导世界格局的传统范式，国际政治经济格局会变得更加相互依存。在相互交织的安全和供应链网络下，各方之间既有利利益冲突，也有利益共享；既有激烈的竞争，甚至是战略性竞争，也应寻求合作，也包括战略合作，从而形成竞争与合作、博弈与共建并存的复杂竞合结构。

二、选项不选边

“全球南方”是一个极其多样化的群体，各国不仅在政治经济体制方面存在较大差异，而且在发展水平、发展战略与运行模式等方面也各有不同，在参与国际竞争的能力上也存在巨大差别。许多国家在发展和国家治理上仍面临诸多困难和挑战，群体内部也存在诸多矛盾和竞争。尽管如此，异质性和多样性并没有削弱“全球南方”的共同诉求，即反对单边主义、不参与以对抗为战略设计的集团构建、维护世界开放发展大格局和大环境。南方各国根据自身发展与安全的利益和需要，自主进行战略选择和决策，避免“选边站队”。面对百年变局及复杂的国际关系与大国竞争态势，“选项不选边”就成了“全球南方”国家的首选。

对于“全球南方”国家来说，发展仍是第一要务。“选项不选边”就是根据自身利益的需要，在多维竞争中进行务实选择，根据自主性原则，选择参加那些对自身发展有利的项目。“选项不选边”既是战略定向，也是政策操作，是当下南方国家应对棘手的大国竞争之主要策略。在大国竞争中“选项不选边”，不仅可以在竞争各方中选择可以参与的项目，而且可以同时参与战略竞争双方的项目。比如，在中美间进行双向选择，既参加美国主导推动的项目，也参加中国倡导推动的项目，同时构建和发展与美国、中国的伙伴关系，

包括战略伙伴关系。“选项不选边”既包括参与和推动与北方国家的合作，也包括南方国家间的合作。在多向开放合作原则下，坚持“不建墙”、不树敌、合作共利、合作共赢。比如，参与金砖合作机制的国家，同时也可参与其他多个平台，包括美国、欧盟等北方经济体推动构建的平台。像印度，既参加金砖合作机制、上海合作组织，也参加“印太经济框架”（IPEF），还参加美日推动构建的安全导向的“四边机制”。东盟十国参加自身推动构建的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），其中有七个成员国也参加美国构建的“印太经济框架”，有四国参加了日本主导的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），等等。

南方国家采取“选项不选边”策略，当然首先基于自身利益的需要，通过自主灵活的多样化选择，创建更好的发展环境，实现本国发展目标。同时，这也体现了南方国家在实现民族独立基础上的自信与自强。事实上，在实现民族独立后，南方国家就开始走上自主选择的道路，比如，推动“不结盟运动”，成立“77 国集团”等，其目的不是为了对抗，而是为了通过合作，争取创造更好的发展环境。面对当今百年大变局的世界，南方各国一方面要避免加入或被卷入任何对抗，另一方面也尽可能利用好各种机遇实现本国经济可持续发展目标。

当今的世界格局也为南方国家“选项不选边”提供了运作空间。从世界力量对比格局看，没有一个国家可以主导世界，多极化既是现实，也是趋势。从世界发展大势看，全球发展已经进入一个高度相互依存的新时期，没有一个国家可以关起门来，或者仅靠小圈子就可以实现发展。在此情况下，南方国家积极寻求对外关系的多元化，积极拓展开放合作的空间，自在情理之中。现实地看，在大国战略竞争下，“选项”比“选边”风险更低、收益更大、政策空间更灵活。事实上，大多数南方国家在谋求发展方面仍需要大量获取和充分利用外部资源。比如非洲各国都希望获得大量国际资源加快发展，因此不在中美之间“选边站队”，而是希望获得中美两国的投入。非洲国家积极与中国合作，在诸多方面，中国的支持是其他国家无法替代的。同时，非

洲国家也积极推动与包括美国在内的发达国家合作，美国也提出《非洲增长与机会法案》，对非洲国家提供了有吸引力的贸易优惠政策。^[1]

在美国对华全面战略竞争的背景下，“全球南方”的“选项不选边”成为缓冲与平衡发生全球大分裂、大对抗的力量。东盟在这方面发挥了重要作用，为此提供了典型案例。东盟作为东南亚十个国家组成的区域合作组织，坚持“以东盟为中心”的自主战略，即以自身利益为核心的战略定位，积极发展与各方的关系。2019年美国发布《印太战略报告》，希望通过肯定东盟在“印太战略”中的重要性，换取东盟对美国“印太战略”的支持。但东盟对美国的“印太战略”意图并不认同，选择以“以东盟为中心”的方式发布《东盟印太展望》，指出要避免不信任、误判和以零和博弈的思维行事，强调必须维护包容的区域合作框架，发挥东盟在区域合作机制构建中的中心作用，打造“一个对话与合作而不是竞争的印太区域”，^[2]清晰地表达了东盟“不选边”的立场。东盟与中国建立了“面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系”，与美国建立了“互惠互利的全面战略伙伴关系”，也与欧盟建立了战略伙伴关系。东盟坚持全方位合作的原则，不“选边站队”。

南方国家能够坚持自主性战略定位和政策取向，将国计民生大计掌握在自己手中，这是国际格局的一个重大转变。“全球南方”国家的高度自信与自觉也体现了其政治觉醒。^[3]面对全球经济竞争加剧，南方国家将经济发展作为国家首要议程，构建有利的外部环境以促进经贸发展。“选项”并不意味着非此即彼，而是根据本国国情进行自主决策。虽然各国的具体情况不同，但确保国内经济发展和国民福利提高，已成为基本共识和首要政策议程。根

[1] 《非洲增长与机会法案》由克林顿政府于2000年开始实施，是美国对非洲经济政策和商业往来的核心政策，为符合条件的撒哈拉以南非洲国家提供了1800多种免税产品进入美国市场的机会，此外还有5000多种产品依据普惠制免税进入美国市场。该法案的实施改善了美国与非洲地区的经济关系。到2024年，32个国家有资格获得《非洲增长与机会法案》的优惠，该法案将于2025年9月30日到期，此前该法案已经四次延长。

[2] “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

[3] 徐秀军、沈陈：《“全球南方”崛起与世界格局演变》，《国际问题研究》2023年第4期，第67-68页。

据各国所处的发展阶段不同，有的国家实施谨慎的贸易开放政策，以保护国内弱势群体；有的国家实现更大幅度的开放，以激发国内经济要素的有效配置；有的国家则实行全面开放，以融入全球体系。

事实上，“全球南方”国家“选项不选边”的定位与政策取向也有其必然性。与经济实力和影响力的提升相呼应，“全球南方”的领导人越来越多地表达了一种切实诉求，即重新调整全球经济治理机制，摆脱西方主导地位，自主与开放发展本国经济。这种执政和发展理念在南方国家中相当普遍。如果对“全球南方”的这些诉求及其对世界地缘经济的影响视而不见，实现全球发展议程将变得极其困难。当然，“全球南方”国家之间有各自不同的愿望和利益，在“选项不选边”上也表现出很大的差异，如何协调南方国家的多样性，合力推动构建可持续的发展共同体，也有着不能回避的挑战。“全球南方”国家要基于“和而不同”的原则，实行“智慧战略”（smart strategy），在“选项不选边”的操作中，既要利己，也要利群，更要有利于世界的可持续发展和安全。

三、加强合作选项

全球化与区域合作是世界两大潮流。在“逆全球化”态势下，区域合作的作用更为凸显。西欧国家是区域合作的引领者，由小规模“煤钢联营”发展到如今的欧盟，为区域合作创造了范例。如今，“全球南方”成为推动区域合作的新动力，在许多方面成为引领者。在亚洲、非洲、拉丁美洲，多种形式的区域合作方兴未艾。基于“发展是解决一切问题的总钥匙”的基本共识，发展合作是“全球南方”国家加强合作的首选。

南方国家加强合作的选项具有两个突出特征：一是南方国家之间加强发展合作，推动内部市场和资源的有效利用，增强自主发展能力，合作的领域和议题不仅限于经济发展，也包括政治、安全和社会文化；二是南方国家加强与外部世界的合作，合作的对象既包括北方国家，还包括一些国际机制（如

G20），推动全方位开展对外合作。

金砖国家合作机制（BRICS）^[1]是“全球南方”国家建立的跨地区发展合作机制，其概念是基于“全球南方”“新兴市场国家”崛起被提出来的。这些国家顺势而为，建立了以合作为理念、以实现开放合作发展为目的的协商与合作机制。经过两次扩员，目前金砖国家合作机制已有十个成员国，正在申请加入的国家还有 30 多个。金砖国家遵循开放、包容、合作、共赢的原则，致力于构建更紧密、更全面、更牢固的伙伴关系，重发展、重平等、重协商。^[2]金砖国家合作机制成立以来，合作的基础不断加强，合作的领域不断拓宽，已形成以领导人会晤为引领，以外长会晤、安全事务高级代表会议等部长级会议为支撑，在经贸、财金、科技、农业、文化、教育、卫生等数十个领域开展务实合作的多层次合作架构。2014 年金砖国家新开发银行成立，其宗旨是为金砖国家及其他新兴经济体和发展中国家的基础设施建设和可持续发展项目动员资源，助力建设开放的市场、金融大通道、基础设施互联互通和成员间更紧密的经济伙伴关系。新开发银行积极开展与其他金融机构的合作，为南方国家提供急需和特需的发展融资。金砖合作机制的扩大与合作加强，既顺应了“全球南方”崛起的历史大势，也反映了南方国家谋求发展合作的强烈愿望。金砖国家已成为在国际上讨论全球治理和管理全球危机的重要参与者，它们代表新兴国家的声音，有明确的政策目标，是国际经济问题解决方案的贡献者，也是改革全球经济治理体系的倡导者。

以非洲为地缘基础成立的非洲联盟^[3]在推动非洲开放合作与和平发展方面取得了显著的成绩。2015 年非洲联盟通过《2063 年议程》，制定了构建非

[1] 2006 年，巴西、俄罗斯、印度、中国四国开启金砖国家合作序幕，2011 年南非正式加入金砖国家。“金砖国家”英文名称定为 BRICS，为五国英文名称首字母缩写词。2023 年 8 月，金砖国家领导人会晤作出金砖扩员的决定。2024 年 1 月 1 日，沙特阿拉伯、埃及、阿联酋、伊朗、埃塞俄比亚成为金砖国家正式成员。

[2] 翟崑：《金砖国家合作机制系统演进的动力与前景》，《人民论坛》2023 年第 24 期，第 112-116 页。

[3] 非洲联盟的前身是成立于 1963 年 5 月的非洲统一组织（简称“非统”）。1999 年 9 月，非统第四届特别首脑会议决定成立非洲联盟，2002 年 7 月，非洲联盟正式取代非统，目前成员国包括 55 个非洲国家。

洲大陆自由贸易区的宏伟计划，决心推动非洲国家更广泛、更深层次的经济开放与合作，实现非洲联盟成员国之间商品和服务的自由流动。世界银行研究发现，非洲大陆自贸区将使流向非洲的外国直接投资增加 111%~159%，到 2035 年将有 5000 万人摆脱极端贫困，实际收入将增长 9%。^[1] 非洲联盟以“一个立场、一种声音”参与国际经济谈判，这无疑将增大非洲在国际经济中的话语权。^[2] 2023 年 9 月，二十国集团邀请非洲联盟成为正式成员，这不仅有助于提升非洲在全球治理中的话语权，也有助于“全球南方”在深化全球治理和推动构建更加公平合理的国际体系上发挥更大作用。

东盟已经成为东南亚十国开展全面合作的载体。在复杂多变的国际形势下，东盟坚守合作发展、合作安全的选项，对内建设高水平的经济、安全和社会文化共同体，对外开展全方位合作。东盟推动建立了东盟地区论坛，邀请外部国家签署《东南亚友好合作条约》，推动《区域全面经济伙伴关系协定》的达成。东盟引领构建的“东盟+”机制，在推动开放合作发展、抵御结盟和“建墙”方面发挥了特殊的建设性作用。东盟与中国地缘相近，通过创建全方位合作机制，共建基于共处、共生、共赢的命运共同体。在经济上，双方互为第一大贸易伙伴，建立了包括自贸区、共建“一带一路”在内的互联互通开放合作机制。东盟与中国的合作，不仅包括经贸领域，而且包括政治与安全领域。在敏感与复杂的南海问题上，东盟与中国建立了协商与合作机制，遵循协商、对话与合作原则，在《南海各方行为宣言》的基础上，就达成“南海行为准则”进行持续的磋商，把合作作为共同的价值观与文明观。

拉美国家构建了多样化的合作机制，既有整体区域合作机制，也有次区域合作机制。尽管拉美国家之间存在许多复杂的关系，但合作的进程并没有

[1] Roberto Echandi et al., “Making the Most of the African Continental Free Trade Area: Leveraging Trade and Foreign Direct Investment to Boost Growth and Reduce Poverty,” <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099305006222230294/pdf/P1722320bf22cd02c09f2b0b3b320afc4a7.pdf>.

[2] 马汉智：《非洲大陆自贸区建设与中非合作》，《国际问题研究》2021 年第 5 期，第 118-137 页。

停滞。以南方共同市场^[1]的发展为例，作为世界上第一个完全由发展中国家组成的共同市场，其内部进程存在一些矛盾，但基于共同利益、坚持合作的大方向没有逆转。2023年4月，巴西和阿根廷重新加入南美洲国家联盟（简称“南美联盟”），^[2]决心深化合作，共同应对国际新变局。2023年5月，南美联盟峰会签署了《巴西利亚共识》，各方同意把大力推进相互间的贸易和投资作为合作的主要方向。在推动自身发展的同时，南方共同市场还积极发展同世界主要国家或国际组织的关系，已同中国、欧盟、东盟、日本、俄罗斯、韩国、澳大利亚、新西兰、欧洲自由贸易联盟等建立了对话或合作机制。再如拉美和加勒比国家共同体^[3]，是西半球最大的区域合作组织，在推动本地区合作的同时，大力推动与欧盟的战略伙伴关系，先后发布多项拉共体与欧盟合作行动计划，在投资、数字化等方面开展深度合作。

“全球南方”国家将合作发展作为最重要的选项，在开展合作上体现了全方位、务实推进的特点。“全球南方”国家的经济合作，改变了只有发达国家向发展中国家单向产业转移的传统结构，形成了产业链、供应链、资金链的多向交叉网络，从而改变了南方对北方的单向依赖结构。这不仅为南方国家，而且也为北方国家提供了新的发展空间，为世界发展提供了新的动力。

四、中国与“全球南方”

中国属于“全球南方”群体，是“全球南方”群体性崛起的重要驱动力，

[1] 南方共同市场始建于1991年3月，1995年1月1日正式运行，正式成员国为阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭、玻利维亚和委内瑞拉（因国内局势自2017年8月起被无限期暂停成员国资格）。联合国为智利、秘鲁、哥伦比亚、厄瓜多尔、苏里南、圭亚那。

[2] 南美洲国家联盟成立于2008年5月，由玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、委内瑞拉、阿根廷、巴西、乌拉圭、巴拉圭、智利、圭亚那和苏里南等12个成员国组成。2018年以来，阿根廷、巴西等8国陆续退出或暂停成员国资格。2023年4月，巴西和阿根廷重返南美洲国家联盟。

[3] 拉美和加勒比国家共同体（简称“拉共体”）成立于2011年12月，目前有33个成员国，旨在深化地区政治、经济、社会和文化一体化建设，实现本地区可持续发展，推动现有区域和次区域一体化组织的对话与合作，制定地区发展的统一议程。

也是绝大多数南方国家加强合作的重点选择对象。在“全球南方”国家看来，中国是可信赖的长期合作伙伴，是推动世界开放、合作、和平、发展的志同道合者。^[1]

习近平总书记指出：“中国外交政策的宗旨是维护世界和平、促进共同发展。中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，愿扩大同各国的利益交汇点，推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系，推动形成人类命运共同体和利益共同体。”^[2] 中国所提出的倡议都是开放的，并不要求他国“选边站队”。中国的开放发展为全球可持续发展作出了世界瞩目的贡献，不仅带动了南方国家经贸合作发展，还助力南方国家的经济发展提升至一个更高水平。比如，中国提出的共建“一带一路”倡议欢迎包括北方国家在内的所有国家参与，“一带一路”是共建，不是中国一国唱“独角戏”。正如中国政府文件所表明的，中国着眼人类前途命运和整体利益，因应全球发展及各国期待，继承和弘扬丝路精神这一人类文明的宝贵遗产，提出“一带一路”倡议。这一倡议，连接着历史、现实与未来，源自中国、面向世界、惠及全人类。^[3] 迄今，已有 150 多个国家和 30 多个国际组织签署共建“一带一路”合作文件。“没有比这更响亮的信号表明，全球南方将坚持自己的道路，即使是在北方的反对下。”^[4] 对于那些不愿意签署共建“一带一路”合作文件的国家，中国也推动在第三方国家开展合作。中国提出的全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议等，更是基于全世界的发展、安全与福祉。中国支持联合国发挥统筹协调作用，推动构建更加平等均衡的全球发展伙伴关系，让发展成果更多惠及发展中国家，更好满足弱势群体需求。^[5] 中国与

[1] Hussein Askary, “Global South Is Gravitating toward China,” China Daily, July 30, 2024, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202407/30/WS66a82a93a31095c51c5109ef.html>.

[2] 《习近平：中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者》，人民网，2016 年 7 月 1 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0701/c405440-28516035.html>。

[3] 《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》，中国政府网，2023 年 10 月 10 日，https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6907994.htm。

[4] Kishore Mahbubani, “The Global South: A New North Star,” October 16, 2023, <https://mahbubani.net/the-global-south-a-new-north-star/>.

[5] 李志强：《论全球发展倡议的重大意义》，《人民论坛·学术前沿》2022 年第 7 期，第 17-21 页。

非洲和拉美还构建了合作导向的官方论坛，推动全方位的合作，与各国构建的战略伙伴关系都明确声明不针对第三方。

中国的全方位开放合作也为南方国家的“选项不选边”提供了有利的外部环境。把当前的国际格局简单地归结为中美战略竞争是一种误导。中国一向主张中美要合作，做大两国合作的蛋糕。^[1]正如2024年8月习近平主席在会见美国总统国家安全事务助理沙利文时所指出的，“尽管中美两国各自情况和中美关系都发生了很大变化，但是中方致力于中美关系稳定、健康、可持续发展的目标没有变，按照相互尊重、和平共处、合作共赢处理中美关系的原则没有变，坚定维护自身主权、安全、发展利益的立场没有变，赓续中美人民传统友谊的努力没有变”，希望美国与中国一道找到两个大国“和平共处、共同发展的正确相处之道”。^[2]中美关系不是传统大国争夺的关系，具有竞争与合作并存的特征，推进互利合作有着共同的利益基础。同时，“全球南方”国家与北方国家也不希望、不支持中美全面对抗。

气候变化是人类面临的共同挑战，中国一方面加大力度落实《巴黎协定》，同时加强与“全球南方”国家的合作，帮助其他国家提高应对气候变化能力，共同推动能源转型、实现绿色低碳发展。中国已与40个发展中国家签署48份气候变化南南合作文件，为120多个发展中国家培训2400余名气候变化领域的官员和技术人员，^[3]助力发展中国家实现自主贡献目标。

中国反对霸凌和利己的“本国优先”行为，主张合作共赢，在追求本国利益时兼顾各国合理关切，在谋求本国发展时促进各国共同发展。^[4]中国积

[1] 吴心伯：《大趋势与小周期作用下的中美关系》，《国际问题研究》2024年第2期，第56-70页。

[2] 《习近平会见美国总统国家安全事务助理沙利文》，新华网，2024年8月29日，<http://www.news.cn/20240829/60bc46f271764f528d0f7a5b0ab22650/c.html>。

[3] 《第十一届应对气候变化南南合作高级别论坛在COP28“中国角”成功举办》，生态环境部网站，2023年12月9日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/qhbhlf/202312/t20231209_1058594.shtml。

[4] 《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。

极推进多边和区域合作，通过合作共建维护和平发展的环境，这不仅为“全球南方”国家，也为北方国家提供了更宽的合作发展路径选择，对避免世界陷入分裂对抗和维护开放合作大局具有重要意义。

五、结语

“全球南方”的发展成就令人瞩目，其群体性崛起对世界未来发展格局有着深刻影响，也标志着全球发展与博弈态势一次具有历史意义的重大转变。尽管“全球南方”群体内部的经济、历史和社会状况各不相同、差别较大，也有诸多内部矛盾，许多国家的未来发展仍面临一些显著瓶颈，但“全球南方”群体性崛起作为一个大趋势不会逆转。在百年大变局时期，“全球南方”国家审时度势，实行“智慧战略”“选项不选边”，反对分裂，维护开放合作的大局，把可持续发展作为首要任务，有利于世界的力量平衡，也有利于大变局向好的方向发展。

国际秩序和全球经济正处于百年变局下的结构转型期，世界各国需要新的合作精神和合作机制来共同应对新的挑战。面对逆全球化浪潮，“全球南方”将合作发展作为首要政策议程，成为重塑全球化的重要力量。“全球南方”通过“选项不选边”，既加强内部合作，也力促全方位合作，将自身发展置于稳健且可公平参与的国际治理平台，对于推动构建更加公平合理的全球体系与国际秩序具有积极作用。“全球南方”国家的诉求和行动不是去推翻现有国际秩序，而是推动现有国际秩序和世界向更好的方向发展。正如中国所强调的，独立自主是“全球南方”的政治底色，发展振兴是“全球南方”的历史使命，公道正义是“全球南方”的共同主张。^[1]

【责任编辑：宁国辉】

[1] 《王毅就加强“全球南方”国家合作提出四点主张》，新华网，2023 年 7 月 26 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-07/26/c_1129768124.htm。

技术—安全复合体与美国对华战略^{*}

□ 赵明昊

〔提 要〕在美国推动对华战略竞争的背景下，科技领域的博弈被美方视为中美较量的核心，美国国家安全战略部门与科技界的联系更趋紧密。高技术企业、技术产业协会、研究科技竞争问题的专家和智库等在防务采办、情报分析、战略咨询等多方面为美国国家安全部门提供关键支持。在“经济鹰派”“意识形态鹰派”之外，“技术鹰派”对美国对华战略的制定具有越发重要的影响力，国家安全精英与科技界之间的“旋转门”现象突出，为技术—安全复合体的发展提供了重要基础。美国国务院围绕“技术外交”强化机制和能力建设，促进人工智能等技术手段对美国外交的赋能，推动构建多层次、相互嵌套的技术联盟；美国军事部门通过防务创新小组等机制加快新兴技术与军事能力的融合；美国情报界与高技术企业、风险投资机构等社会性力量之间的协作也在不断拓展。作为军事—工业复合体在地缘技术时代的新变体，技术—安全复合体成为美国霸权护持的关键支撑，其对中美博弈的影响值得高度重视。

〔关 键 词〕技术—安全复合体、美国国家安全战略、中美关系、技术联盟

〔作者简介〕赵明昊，复旦大学美国研究中心副主任、教授、博士生导师；
复旦大学一带一路及全球治理研究院高级研究员

〔中图分类号〕D822.371.2, D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 5 期 0059-20

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地项目“美国科技发展变局及对华科技竞争研究”（22JJD810006）的成果。

近年来，在美国宣扬对华战略竞争的背景下，科技领域的大国博弈持续升温，科技政策的“安全化”现象日益突出。^[1]为强化对华打压，美国采取“小院高墙”策略，大力构建多层次的技术联盟，并在国际技术标准、科技交流规则等方面不断增强对华限制。美国国家安全部门与科技界之间的联系越发紧密，人工智能、量子计算等领域的高技术企业、技术产业协会、研究科技竞争问题的专家和智库等成为美国国家安全部门的重要合作对象，在防务采办、情报分析、战略咨询等方面提供支持。借助人工智能国家安全委员会、防务创新小组、山谷论坛等机制，美国国家安全部门与科技界不断深化沟通协调，后者也试图借此为自身谋取更大利益。一系列在新兴技术领域拔得头筹的企业，如帕兰蒂尔公司（Palantir）、安杜里尔公司（Anduril）、太空探索公司（SpaceX），在美国国家安全战略中占据越发重要的地位。作为军事—工业复合体在地缘技术时代的新变体，日益壮大的技术—安全复合体成为美国霸权护持的关键支撑，其对中美博弈的影响值得高度重视。^[2]

一、技术因素与美国国家安全战略

冷战时期，为应对苏联威胁，美国的军事—工业复合体不断壮大，在美国科技发展中扮演重要角色。^[3]如今，在美国推动针对中国的“大国竞争”背景下，科技领域的博弈被美方视为中美较量的核心。^[4]拜登政府 2022 年发

[1] Sara Hsu et al., “Finding Firmer Ground: The Role of High Technology in U.S.-China Relations,” The Carter Center, February 2023, pp.6-9, <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/china/finding-firmer-ground-the-role-of-high-technology-in-u.s.-china-relations.pdf>.

[2] Michael Klare, “Meet the New Military-Industrial Complex,” The Nation, April 22, 2024, <https://www.thenation.com/article/world/ai-military-power-war-china-taiwan-silicon-valley/>; Roberto J. González, “How Big Tech and Silicon Valley Are Transforming the Military-Industrial Complex,” Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University, April 17, 2024, <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2023/2024/Silicon%20Valley%20MIC.pdf>.

[3] Linda Weiss, *America Inc.?: Innovation and Enterprise in the National Security State*, Cornell University Press, 2014, pp.21-50.

[4] 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新常态论析》，《太平洋学报》2021 年第 9 期，第 2-5 页。

布的《国家安全战略》聚焦所谓“中国挑战”，诬称中国试图“通过形塑全球技术的使用和规范来推进其利益和价值观”，利用其技术实力改变国际秩序。^[1]拜登宣称，中美较量迎来“决定性十年”。美国战略界人士对科技革命与大国博弈的联动高度重视。美国总统国家安全事务助理沙利文称，美国需要驾驭数字革命的“第三波浪潮”，根据新的地缘政治现实调整技术保护工具，不应继续坚持“按比例计算”（a sliding scale）的路径，而是需要尽力拉开美国与对手之间的技术实力差距。^[2]在此背景下，技术因素在美国国家安全战略中的地位不断增强，高技术企业、技术行业组织、科研机构以及关注科技议题的智库与联邦政府、国会、军方之间的关系日益紧密，一种与传统军事—工业复合体既有联系也有区别的技术—安全复合体逐渐兴起。

第一，国家安全委员会、白宫科技政策办公室等政府机构聚焦大国技术竞争议题，调整相应体制机制，深化与美国科技界的沟通协作。1947年创设的国家安全委员会在美国国家安全战略体系中占据核心地位，其职能、架构以及工作模式随着美国面临的国家安全挑战的变化以及不同总统的决策偏好而调整。^[3]在拜登政府高度重视大国科技竞争的背景下，美国国家安全战略机制以及国家安全委员会也出现新的变革。^[4]拜登设立负责网络和新兴技术的总统国家安全事务副助理职位，将白宫科技政策办公室（OSTP）主任升格

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, pp.23-24, 32-34, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[2] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

[3] “The National Security Council: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Service, October 19, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44828>.

[4] John Lee, “Why Joe Biden Faces a ‘Decisive Decade’ in Contest with China,” The Australian Financial Review, October 17, 2022, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/why-joe-biden-faces-a-decisive-decade-in-contest-with-china-20221016-p5bq76>.

为内阁级官员级别，并将之确定为国安会常设成员；^[1] 国安会内部设立“技术与国家安全高级主任”职位。^[2] 总统国家安全事务助理沙利文试图运用“全政府”模式处理涉华事务，进一步增强技术政策与国际经济、民主和 인권、印太战略等议题的联动。^[3] 近年来，国安会与英伟达、微软等美国科技企业保持密切关系，要求后者在处理对华关系时更加重视国家安全考量，严格遵守美国政府的出口管制规定，防止先进芯片等高科技产品被中方“滥用”。

在美国国家安全机构“技术化”的同时，负责科技政策的联邦政府部门也出现“安全化”导向。现任白宫科技政策办公室主任普拉巴卡（Arati Prabhakar）曾任国防高级研究计划局（DARPA）局长，拥有在硅谷高技术企业、风险投资机构、斯坦福大学任职的经历，是冷战结束后首位国防部出身的白宫最高科技官员。白宫科技政策办公室设有专门负责国家安全事务的副主任，领导该机构的国家安全小组。近年来，白宫科技政策办公室与国家科学技术委员会（NSTC）、总统科技顾问委员会（PCAST）围绕加强研究安全、推进人工智能和量子信息技术、加快培养 STEM（科学、技术、工程和数学）专业人才等议题，持续深化与科技界的沟通协作，力图在开放性和国家安全考量之间找到新的平衡。^[4]

第二，国会和私营部门中的“技术鹰派”势力不断增进互动，从立法层面塑造美国国家安全战略。近年来，美国国会成为推进“大国竞争”、宣扬

[1] John Bellinger, “National Security Memorandum 2—What’s New in Biden’s NSC Structure?,” Lawfare, February 8, 2021, <https://www.lawfaremedia.org/article/national-security-memorandum-2-whats-new-bidens-nsc-structure>.

[2] Andrew Imbrie et al., “How the United States and Its Allies Can Deliver a Democratic Way of AI,” Center for Security and Emerging Technology, February 2020, <https://cset.georgetown.edu/publication/agile-alliances>.

[3] Bethany Allen-Ebrahimian, “Biden’s Whole-of-National Security Council Strategy,” Axios, February 2, 2021, <https://www.axios.com/2021/02/02/bidens-whole-of-national-security-council-strategy>.

[4] Jeffrey Mervis, “Why the White House Is Taking So Long to Issue New Research Security Rules,” Science, February 16, 2024, <https://www.science.org/content/article/why-white-house-taking-so-long-issue-new-research-security-rules>.

意识形态对立的策源地，特别是一些“新里根派”（neo-Reaganites）议员在中国议题上持有极为强硬的立场，将中国视为“最难以对付的对手”。^[1]在美国国会议员提出的数百项涉华法案中，与技术相关的内容日趋增多，如《芯片与科学法案》《加强海外关键出口限制国家框架法案》。^[2]一些拥有技术专业背景的国会议员在渲染“中国威胁”、推动对华施压方面发挥了重要作用。^[3]第118届国会设立的“美国与中国共产党战略竞争特设委员会”将涉华科技政策作为焦点之一，多次围绕芯片、无人机、技术产业风险投资等议题举行听证会，炒作所谓中国的“技术威权主义”挑战，对红杉资本等与中国有联系的风险投资机构展开调查。^[4]2023年12月，该委员会发布包含150多项建议的涉华政策报告，强调加强美国出口管制体系、严格限制美国对中国技术产业的投资、打击中国的军民融合发展战略等。^[5]

围绕对华技术遏压问题，美国国会与高科技企业、风险投资机构等力量

[1] Christopher S. Chivvis and Hannah Miller, “The Role of Congress in U.S.-China Relations,” Carnegie Endowment for International Peace, November 2023, pp.15-18, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Chivvis_Congress_and_China.pdf.

[2] Robert Sutter, “US Congress’ Role in Countering the China Challenge,” The Diplomat, September 23, 2023, <https://thediplomat.com/2023/09/us-congress-role-in-countering-the-china-challenge>.

[3] Jack Truitt, “U.S. Lawmakers Outline Next Frontiers of China Tech Competition,” Nikkei Asia, January 7, 2023, <https://asia.nikkei.com/Business/CES-2023/U.S.-lawmakers-outline-next-frontiers-of-China-tech-competition>; “S.4588 - Investing in American Defense Technologies Act of 2022,” July 21, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4588>.

[4] The House Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party, “From High Tech to Heavy Steel: Combatting the PRC’s Strategy to Dominate Semiconductors, Shipbuilding, and Drones,” June 26, 2024, <https://selectcommitteeontheccp.house.gov/committee-activity/hearings/high-tech-heavy-steel-combatting-prcs-strategy-dominate-semiconductors>; “Commanding Heights: Ensuring U.S. Leadership in the Critical and Emerging Technologies of the 21st Century,” July 26, 2023, <https://selectcommitteeontheccp.house.gov/committee-activity/hearings/hearing-notice-commanding-heights-ensuring-us-leadership-critical-and>.

[5] The House Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party, “Reset, Prevent, Build: A Strategy to Win America’s Economic Competition with the Chinese Communist Party,” December 12, 2023, pp.2-3, <https://selectcommitteeontheccp.house.gov/sites/evo-subsites/selectcommitteeontheccp.house.gov/files/evo-media-document/reset-prevent-build-scc-report.pdf>.

之间深化沟通协调，在“经济鹰派”“意识形态鹰派”之外，“技术鹰派”对美国涉华政策的制定具有越发重要的影响力。2023年，在硅谷拥有丰富职业经历和人脉关系的赫尔伯格（Jacob Helberg）推动创立山谷论坛（The Hill and Valley Forum），这一机制集中体现了“硅谷与美国政府之间在技术民族主义方面日益趋同”。赫尔伯格持强硬对华态度，妄称美中两国处于“介于战争与和平的灰色地带战争之中”，主张在技术上推进与中国脱钩。硅谷知名风险投资家蒂尔（Peter Thiel）、安杜里尔公司首席执行官拉基（Palmer Luckey）等支持右翼政治立场的硅谷科技精英，也对中国持强硬态度，甚至鼓吹中美军事冲突难以避免。^[1] 这些科技精英对美国政治和国家安全战略的影响力不断上升，并试图从宣扬大国竞争、中美冲突中获取巨大商业利益。^[2]

第三，专注研究安全、大国技术竞争、科技外交等议题的美国智库和咨询机构兴起，国家安全精英与科技界之间的“旋转门”现象突出，为技术—安全复合体的发展提供重要基础。在美国国家安全战略体系中，智库和其他咨询机构扮演关键角色，它们不仅为相关政策制定建言，也是连接不同利益集团的重要媒介。近年来，科技与国家安全问题成为美国智库的关注重点，一批新的机构越发活跃。例如，乔治城大学安全与新兴技术研究中心借助其在华盛顿的地理优势以及乔治城大学在美国情报界和国家安全部门的特殊影响力，成为智库界新星。其设有“政府人工智能枢纽”“新兴技术瞭望台”等项目，该中心的专家对拜登政府的科技政策具有重要影响。^[3] 再者，曾在

[1] Sam Biddle, “Tech Official Pushing TikTok Ban Could Reap Windfall from U.S.-China Cold War,” *The Intercept*, March 21, 2024, <https://theintercept.com/2024/03/21/china-tiktok-jacob-helberg-palantir/>.

[2] Elizabeth Dwoskin et al., “Inside the Powerful Peter Thiel Network that Anointed JD Vance,” *The Washington Post*, July 28, 2024, <https://www.washingtonpost.com/technology/2024/07/28/jd-vance-peter-thiel-donors-big-tech-trump-vp/>; Paul Krugman, “Tech Bro Elegy: How Did JD Vance Get Here?,” *The New York Times*, July 29, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/07/29/opinion/vance-trump-cryptocurrency.html>.

[3] “CSET Named Member of Biden Administration’s AI Safety Institute Consortium,” Center for Security and Emerging Technology, February 8, 2024, <https://cset.georgetown.edu/article/cset-named-member-of-biden-administrations-ai-safety-institute-consortium/>.

特朗普时期担任副国务卿的克拉奇（Keith Krach）推动建立普渡大学技术外交中心，这是全球首个聚焦技术与外交交叉领域问题研究的智库，得到共和党籍联邦参议员扬（Todd Young）等美国政客的支持。^[1]此外，战略与国际研究中心、新美国安全中心、美国企业研究所、美国进步中心等智库也成立了聚焦技术与国家安全问题的项目，相关专家频繁参加美国国会听证，一些专家成为国安会、国务院、国防部等机构的官员。

一些机构虽是更具商业属性的咨询公司，但也带有智库性质，与美国国家安全部门、国会等保持密切合作。这些机构对高科技研发和产业生态的了解往往更为深入，在技术—安全复合体中占据特殊地位。例如，信息技术与创新基金会（ITIF）在推动美国对华科技遏压方面发挥了重要作用，该机构主席阿特金森（Robert D. Atkinson）等人渲染中国在半导体、通信和网络安全、人工智能、生物技术等领域给美国带来的挑战，炮制“创新重商主义”（innovation mercantilism）等涉华负面标签，主张美国应加快构建更加重视安全因素的新型国家创新体系。^[2]对技术—安全复合体而言，美国国家安全官员与智库、科技界精英之间的角色互换颇为重要，通过“旋转门”体制，美国对华技术遏压的“全社会”（whole-of-society）模式加快建立。例如，曾任国安会技术事务协调员、白宫科技政策办公室副主任的马蒂尼（Jason Matheny）在2022年6月转任知名智库兰德公司的首席执行官，此人在拜登政府对华科技打压政策方面扮演关键角色。^[3]开放人工智能研究中心（OpenAI）的董事会成员包括中央情报局特工出身的前联邦众议员赫德（Will Hurd）、曾任国家安全局局长兼网络司令部司令的中曾根（Paul M. Nakasone），这

[1] Keith Krach and Brendan Carr, “If China Dominates 5G and 6G, No Defense System Can Protect America,” *The Hill*, February 21, 2024, <https://thehill.com/opinion/technology/4479232-if-china-dominates-5g-and-6g-no-defense-system-can-protect-america/>.

[2] Robert D. Atkinson, “Time for a New National Innovation System for Security and Prosperity,” *Prism*, Vol.9, No.2, 2021, pp.58-75.

[3] Bob Davis, “Jason Matheny on Tech, National Security and China,” *The Wire China*, February 18, 2024, <https://www.thewirechina.com/2024/02/18/jason-matheny-on-tech-national-security-and-china/>.

些人士在对华态度上普遍持强硬立场。^[1]

二、技术因素与美国外交的现代化

作为美国国家安全体系的核心组成部分，美国外交部门日益重视科技领域的博弈。在特朗普执政时期，时任国务卿蓬佩奥多次就中美技术之争发表演讲，并大力推动硅谷企业等社会性力量参与美国政府对华科技遏压。^[2]拜登政府更加重视通过外交手段维护其技术领导地位，“技术外交”这一理念进一步转化为更多的具体机制和政策举措。国务卿布林肯将“外交现代化”作为其施政主轴。更好地利用技术手段实现外交政策目标，同时以更有力的外交确保美国在技术方面的领先地位，是“外交现代化”的重要内涵。美国外交部门在落实国家安全战略、构建技术—安全复合体方面持续取得进展，主要体现在以下几个方面。

第一，围绕“技术外交”强化机制和能力建设，促进人工智能等技术手段对美国外交的赋能。2022 年 4 月，国务院设立网络空间与数字政策局（CDP），负责处理网络安全、信息经济和新兴技术方面的外交事务。这是布林肯推进美国“外交现代化”变革的重要举措。^[3]2024 年 5 月，国务院发布主要由网络空间与数字政策局制定的《美国国际网络空间和数字战略》，重点阐述了“数字团结”（digital solidarity）概念，强调利用外交工具构建“开放、包容、

[1] Paul Barker, “What’s Behind OpenAI’s Appointment of an Ex-NSA Director to Its Board,” CIO, June 18, 2024, <https://www.cio.com/article/2152275/whats-behind-openais-appointment-of-an-ex-nsa-director-to-its-board.html>.

[2] “Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Silicon Valley Leadership Group: ‘Technology and the China Security Challenge,’” US Mission China, January 13, 2020, <https://china.usembassy-china.org.cn/secretary-pompeo-remarks-technology-and-the-china-security-challenge/>.

[3] Tom Temin, “Inside a Brand New Office at the State Department,” Federal News Network, January 13, 2023, <https://federalnewsnetwork.com/technology-main/2023/01/inside-a-brand-new-office-at-the-state-department/>.

安全和具有韧性的数字生态系统”，促进可持续发展和技术创新。^[1] 为全面推进“技术外交”，拜登政府在国务院设立“关键和新兴技术特使办公室”，其职能是制定和协调技术外交政策，加强生物技术、先进计算、人工智能、量子信息技术等领域的国际合作。美国国务院借助普渡大学技术外交中心对外交官进行培训，通过教授20多门简明的线上课程增进美国外交官群体对“快速变革的技术图景”的了解。负责公共外交的副国务卿艾伦（Elizabeth M. Allen）称，“技术外交已经成为核心的外交政策优先事项”，掌握技术外交的技能对于国务院官员而言至关重要。^[2] 为了强化在全球范围的对华技术施压，美国国务院力图增强驻外使领馆外交官的科技素养或是增加专职岗位。^[3]

近年来，美国国务院持续推进人工智能方面的能力建设。布林肯在国务院设立“首席数据和人工智能官”职位。2023年11月，国务院发布首份人工智能战略文件，阐述如何实现为外交打造安全的人工智能基础设施、促进外交官群体更好地接纳人工智能文化等目标。^[4] 在实践层面，国务院与相关企业合作开发多款服务外交工作的人工智能工具，如可帮助外交官翻译100多种外语文章的“北极星”（Northstar）平台以及可用于数据收集、分享和分析的国务院内部聊天机器人（State Chat）。此外，国务院建立在线人工智能资源中心“AI.State”，整合国务院内部所有生成式人工智能工具、提示库和使用案例，以提升外交工作的效率。^[5]

[1] US Department of State, “United States International Cyberspace and Digital Strategy,” May 15, 2024, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/06/United-States-International-Cyberspace-and-Digital-Strategy.pdf>.

[2] Madison Alder, “State Department to Use New Purdue Tech Diplomacy Platform to Train Officials,” FedScoop, April 30, 2024, <https://fedscoop.com/state-department-adopts-purdue-tech-diplomacy-platform/>.

[3] Elias Groll, “US Plans to Boost Tech Diplomats Deployed to Embassies,” The Cyberscoop, April 12, 2023, <https://cyberscoop.com/fick-cyber-diplomats-embassies/>.

[4] “The Department of State Unveils Its First-Ever Enterprise Artificial Intelligence Strategy,” US Department of State, November 9, 2023, <https://www.state.gov/the-department-of-state-unveils-its-first-ever-enterprise-artificial-intelligence-strategy/>.

[5] Cate Burgan, “State Dept. Launches New AI Resource Hub,” MeriTalk, June 28, 2024, <https://www.meritalk.com/articles/state-dept-launches-new-ai-resource-hub/>.

第二，美国国务院与其他国家安全部门合力推动构建多层次、相互嵌套的技术联盟，力图在全球层面打造“具有韧性和可信的技术生态系统”，以减少对华依赖为目标重塑全球技术供应链。进一步调动和利用盟友的力量，是拜登政府对华施压的主要策略。在谷歌公司科技与社会事务高级副总裁马尼卡（James Manyika）、前特种作战司令部司令麦克雷文（William H. McRaven）等人看来，美国在创新领域处于“跨国网络的中心节点”，拥有众多盟友是美国的相对优势，这有助于美国在对华技术博弈中打造长期竞争力。^[1] 美国企业研究所高级研究员布兰兹（Hal Brands）宣扬对华遏制战略，强调美国须“与盟友合作，通过技术拒止（technological denial）政策阻滞中国的创新”。^[2] 近年来，拜登政府在双边、小多边等层面拼凑了多个技术联盟机制，如美欧贸易和技术理事会、美印“关键和新兴技术倡议”、美日印澳四边机制下设的新兴技术工作组、美英澳三边安全伙伴机制、“芯片四方”机制。在打造技术联盟的进程中，美国注重促进政府性力量与社会性力量整合，将英特尔、三星电子、东京电子等企业和商业组织纳入其主导的对华技术遏压行动。^[3]

在芯片、关键矿产等领域打造技术供应链伙伴关系，是美国“技术外交”的主要着力点。根据《芯片与科学法》，拜登政府设立 5 亿美元的“国际技术安全与创新基金”，这一机制由国务院主导，其主要目标包括促进技术供应链的多元化、促进创新人才培养、支持可信赖的供应商等。美国将墨西哥、哥斯达黎加、巴拿马、越南、菲律宾等国作为重点合作对象，^[4] 甚至试图将

[1] James Manyika and William H. McRaven, “Innovation and National Security: Keeping Our Edge,” Council on Foreign Relations, 2019, pp.69-74, https://www.cfr.org/report/keeping-our-edge/pdf/TFR_Innovation_Strategy.pdf.

[2] Hal Brands, “Containment Can Work Against China, Too,” The Wall Street Journal, December 3, 2021, <https://www.wsj.com/articles/containment-can-work-against-china-too-11638547169>.

[3] 赵明昊：《地缘技术视角下的美国对华芯片遏压》，《国际问题研究》2023 年第 5 期，第 84-91 页。

[4] “Technology and the Transformation of U.S. Foreign Policy,” US Department of State, May 6, 2024, <https://www.state.gov/technology-and-the-transformation-of-u-s-foreign-policy>.

哥斯达黎加打造为拉美地区的硅谷。2024年7月，布林肯在“美洲经济繁荣伙伴计划”框架下发布新的倡议，称美国政府将与企业、科研机构、劳工技能培训机构等一道，为增强哥斯达黎加等国的芯片组装、测试和封装产能提供更大支持，此举被认为具有“对抗中国”的用意。^[1] 基于关键矿产对清洁能源技术和军事技术的重要性，美国与十余个国家联手推动“矿产安全伙伴关系”机制，其成员国的GDP总和占全球比例超过一半，实施20多个具体项目。

第三，美国在国际技术标准、新兴技术使用规则、科技伦理等方面加大对华施压力度，将国家安全、意识形态和技术竞争相互捆绑、并行推进，力图主导全球技术治理格局。在全球技术变革的浪潮中，围绕标准必要专利（standard-essential patents）等问题展开的地缘政治博弈越发激烈，这对于一国维护长期经济利益、确保创新优势至关重要。中国在5G等技术标准领域获取的影响力引发美国的战略焦虑，美国政府试图在技术标准制定方面采取更多干预举措，尤其是在涉及技术标准制定的国际组织强化针对中国的施压。^[2] 美国国务院加大与国家标准与技术研究院（NIST）、国际开发署、贸易代表办公室、国家电信和信息管理署（NTIA）等政府机构的配合，落实技术标准战略。^[3] 同时，其也注重增强与美国国家标准学会（ANSI）、第三代合作伙伴计划（3GPP）、世界无线通信解决方案联盟（ATIS）、互联网工程任务组（IETF）等私营专业组织之间的协同。^[4]

[1] Farah Stockman, “Is This the Silicon Valley of Latin America?,” *The New York Times*, April 1, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/04/01/opinion/intel-costa-rica-semiconductors.html>; Igor Patrick, “US Initiative to Produce Semiconductors in Latin America Announced by Antony Blinken,” *South China Morning Post*, July 18, 2024, <https://www.scmp.com/news/china/article/3270864/us-initiative-produce-semiconductors-latin-america-announced-antony-blinken>.

[2] Nicholas Zúñiga et al., “The Geopolitics of Technology Standards: Historical Context for US, EU and Chinese Approaches,” *International Affairs*, Vol.100, No.4, 2024, pp.1635-1652.

[3] The White House, “FACT SHEET: Implementing the National Standards Strategy for Critical and Emerging Technology,” July 26, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/07/26/fact-sheet-implementing-the-national-standards-strategy-for-critical-and-emerging-technology/>.

[4] 刘宝成、陈星光、包卡伦：《如何应对〈美国政府关键与新兴技术的国家标准战略〉对中国的影响》，《经济导刊》2023年第4期，第19-25页。

在全球技术治理方面，美国宣扬“技术向善”（tech for good）目标，强调新兴技术的使用须符合民主价值观，试图通过操弄意识形态因素对华展开技术施压。2020 年 6 月，美国国务院推动建立“全球人工智能伙伴关系”机制，称致力于推动基于人权、包容性、多元性的人工智能开发和利用，通过“多利益攸关方专家组”等机制，加大与学术界、公民社会和产业界之间的合作。^[1]拜登政府借助美欧贸易和技术理事会等机制，与欧洲盟友联合开发生成式人工智能模型的评估框架，围绕人工智能治理加强协同。美国国务院以七国集团盟友为主要依托大力推进“人工智能外交”，利用经合组织(OECD)下设的“人工智能政策观测台”（AI Policy Observatory）、“人工智能专家网络”（ONE AI）与私营企业、学术界、非政府组织等密切协调，将美国等西方国家的做法和标准扩展为更广泛的国际人工智能安全与信任规则，推动联合国通过人工智能相关决议。^[2]此外，美国国务院还在合成生物技术、人类基因数据隐私和安全、量子计算等领域推动国际标准和规则制定。^[3]

三、美国防务创新生态的完善

技术是美国军事力量的基础，美国军事部门一直是美国科技创新的关键推动力量。大量高技术企业、高校和科研院所从美国国防部和各军种获取合同或订单，硅谷的发展壮大得到美国军事部门的大力支持。近十余年来，在中国崛起成为美国战略界焦点议题的背景下，如何利用人工智能、量子计算、计算机视觉等新兴技术提升美国军事优势，成为美国国防部以及各军种战略

[1] “Joint Statement from Founding Members of the Global Partnership on Artificial Intelligence,” US Department of State, June 15, 2020, <https://www.state.gov/joint-statement-from-founding-members-of-the-global-partnership-on-artificial-intelligence/>.

[2] “Artificial Intelligence,” US Department of State, <https://www.state.gov/artificial-intelligence/>.

[3] “Technology and the Transformation of U.S. Foreign Policy,” US Department of State, May 6, 2024.

谋划的重点。^[1] 美国军事部门多管齐下，与高技术企业、科研机构、创新融资平台等加大合作力度，着眼中美军事技术竞争，加快调整美国防务创新生态。

第一，美国国防部大力推动新兴技术与军事能力的融合。美军对华实施的“一体化威慑”战略高度重视人工智能等新兴技术的运用。2022年3月发布的《国防战略情况说明》称，国防部将更快获取需要的技术，为未来的联合部队建立持久优势。^[2] 美国国防部设有专门负责技术创新事务的副部长，并设立部内咨询机构“创新指导小组”及首席技术官职位，其职能包括动态评估关键和新兴技术发展趋势，从打造联合部队的角度制定“关键项目和技术清单”等战略文件，推进国防部、各军种、各战区司令部的防务技术创新与部署进程。隶属国防部的联合人工智能中心是推动美国人工智能武器化的核心机构，负责引导人工智能技术从实验室向战场的过渡，其与安杜里尔、帕兰蒂尔、护盾人工智能（Shield AI）等企业保持密切合作关系。“人工智能的出现催生了新一代的五角大楼承包商”：国防部希望推动部署大量相对便宜的智能武器；在此背景下，新兴技术公司通过参与开发人工智能无人机等作战平台，开始抢占国防部的采购预算份额。^[3] 梅文计划（Project Maven）是美国国防部在人工智能方面推动的旗舰项目，试图利用机器学习、计算机视觉等技术领域的突破，构建以强大算法为支撑的战场目标识别和装备系统。支持该系统的主要数据融合平台由帕兰蒂尔公司负责开发，亚马逊网络公司、ECS 联邦、L3 哈里斯科技、马克萨尔科技、微软、内华达山脉公

[1] Ina Fried, “Saving a Key Bridge between Pentagon, Silicon Valley from the Axe,” Axios, July 10, 2024, <https://www.axios.com/2024/07/10/altman-andreessen-pentagon-silicon-valley-defense-innovation-unit>; Terri Moon Cronk, “DoD’s Innovation Initiative Remains Top Priority, Mattis Says,” US Department of Defense, August 10, 2017, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1275181/dods-innovation-initiative-remains-top-priority-mattis-says/>.

[2] 刘胜湘、李志豪：《美国军事战略的人工智能化趋势及其影响》，《国际展望》2024年第3期，第57-59页。

[3] Eric Lipton, “A.I. Brings the Robot Wingman to Aerial Combat,” The New York Times, August 27, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/08/27/us/politics/ai-air-force.html>.

司等美国企业也深度参与了该计划。^[1] 美国推动梅文计划的主要目标是应对中国在人工智能领域的技术进展及其军事化应用，确保美国在“未来战争”中的优势地位。^[2]

第二，美国陆军、空军、太空军等军种实施专项计划，与高技术企业密切合作。美军各大军种普遍设立了负责技术创新的机制或项目，如陆军的“技术试验”（XTECH）、太空军的“航天工场”（SpaceWERX），还制定了《海军科技战略》《商业太空战略》等突出各军种特色的防务技术创新报告。美国陆军部长沃穆思（Christine Wormuth）强调无人机、人工智能等技术的运用对美国陆军现代化至关重要，陆军需积极利用新兴技术应对后勤、战备等方面的挑战。^[3] 年度预算近 15 亿美元的美国空军创新中心（AFWERX）旨在促进敏捷创新，简化采办流程，围绕空军需求促进军民融合。美国空军部长肯德尔（Frank Kendall）称，面对中国等在人工智能武器化方面的挑战，美国正带着“紧迫感”推进这一计划，目标是在 2028 年前生产超过 1000 架超级无人战斗机，使这类“协同作战飞机”（collaborative combat aircraft）能够承担侦察打击、电子干扰、吸引敌方火力等任务。^[4] 总部位于加利福尼亚州圣地亚哥的护盾人工智能公司将为这类人工智能战斗机开发模拟空战的软件和程序。^[5] 美国太空军司令威廷（Stephen Whiting）宣称，中国军队正

[1] Katrina Manson, “AI Warfare Is Already Here,” Bloomberg, February 28, 2024, <https://www.bloomberg.com/features/2024-ai-warfare-project-maven/>.

[2] Matt Field, “China Is Rapidly Developing Its Military AI Capabilities,” Bulletin of the Atomic Scientists, February 8, 2019, <https://thebulletin.org/2019/02/china-is-rapidly-developing-its-military-ai-capabilities/>.

[3] Andrew Eversden, “Army’s Wormuth Wants Emerging Tech to ‘Strengthen’ Indo-Pacific Logistics,” Breaking Defense, October 14, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/10/armys-wormuth-wants-emerging-tech-to-strengthen-indo-pacific-logistics/>.

[4] Michael Evans, “US Fast-Tracks New Fighter Drones to Outsmart China and Russia,” The Times, March 5, 2024, <https://www.thetimes.com/world/article/us-fast-tracks-new-fighter-drones-to-outsmart-china-and-russia-xnjm8jzvq>.

[5] Doug Cameron, “The Pentagon’s Plan for More Ambitious, Affordable Jet Fighters: AI Pilots,” The Wall Street Journal, March 3, 2024, <https://www.wsj.com/politics/national-security/air-force-pilotless-fighter-jets-8d43dde3>.

以“令人震惊的速度”发展太空战能力。美国企业研究所高级研究员哈里森（Todd Harrison）认为，美军领导人担心的不仅是中国在卫星军事资产等方面的扩张，还源自“中国军事、民用和商业卫星之间的界限是模糊的”，“中国的所有太空资产在战争情况下都可被军队使用”。^[1]在此背景下，美国太空军实施“商业增强太空储备计划”等项目，试图借助商业公司力量强化美军的太空战略能力，确保在危机或冲突时期获得商业卫星协助。

第三，创新融资平台发挥重要的粘合剂作用，为美国防务创新生态重塑提供金融支撑。在美国技术—安全复合体的发展中，安德森—霍罗威茨公司（Andreessen-Horowitz）等风险投资机构扮演不可或缺的角色。斯坦福大学国家安全创新中心共同创始人布兰克（Steve Blank）认为，中国对军事科技领域的巨大投资及其“类似硅谷”的组织方式给美国带来挑战。^[2]为促进新军事技术开发，拜登政府于2023年在国防部创设“战略资本办公室”，旨在调动私营资本为人工智能、生物技术等领域的初创企业提供更有力的支持。曾经担任防务创新小组负责人的布朗（Mike Brown）在离开政府后成为美国护盾资本公司（Shield Capital）的合伙人，该公司专门投资与防务相关的初创企业。美国前沿基金首席执行官兼联合创始人路易（Gilman Louie）曾任中央情报局下属风险投资机构IQT电信（In-Q-Tel）的负责人。^[3]高超音速武器是美国军事部门与技术企业合作的重要领域，它也成为金融机构关注的对象。“以投资商业软件服务和社交媒体应用程序而闻名的风险资本家，正投入数亿美元用于开发高超音速武器技术。”据“项目建议书”公司（PitchBook）统计，2021—2023年，风险资本向致力于高超音速技术的美

[1] Todd Harrison, “Unleash the Space Force,” *Military Times*, May 21, 2024, <https://www.militarytimes.com/opinion/2024/05/21/unleash-the-space-force/>.

[2] Tabby Kinder, “How Silicon Valley Is Helping the Pentagon in the AI Arms Race,” *Financial Times*, July 31, 2023, <https://www.ft.com/content/2ed278cc-6c3f-4569-b73c-64ad378f3ea8>.

[3] Sharon Weinberger et al., “Pentagon Woos Silicon Valley to Join Ranks of Arms Makers,” *The Wall Street Journal*, March 26, 2023, <https://www.wsj.com/articles/pentagon-woos-silicon-valley-to-join-ranks-of-arms-makers-38b1d4c0>.

国初创公司投资超 5 亿美元。^[1]

四、技术因素与美国情报机构

情报界(Intelligence Community)是美国国家安全部门的重要组成部分。美国情报部门具有重视利用先进技术提升效能、打造优势的传统。中央情报局早在 1999 年就出资成立 IQT 电信公司,旨在促进有助于美国情报工作的先进技术研发,为相关企业和机构提供金融支持,涉及数据挖掘与分析、网络安全、地理空间成像、无线通信等领域的 500 多个项目。^[2]近年来,随着美国政府不断宣扬“大国战略竞争”,美国情报界更加重视深化与高技术企业等社会性力量的融合,打造着眼数字智能时代的公私伙伴关系,积极利用创新手段强化其优势地位。

第一,制定相关战略文件,厘清技术革命给情报工作带来的挑战和机遇,从组织架构、内部文化、人才队伍等方面阐述美国情报界转型的考量。正如斯坦福大学胡佛研究所高级研究员泽加特(Amy Zegart)和中央情报局前副局长莫雷尔(Michael Morell)所言,新兴技术的发展对美国情报界是一把双刃剑,“快速的技术变革赋予美国对手新的能力,同时却在侵蚀美国的传统情报优势”,美国情报界需要制定和实施全面战略,以应对“开源革命”,更快更好地利用新兴技术。^[3]2023 年 8 月,美国国家情报总监办公室(ODNI)发布《国家情报战略》,强调需充分利用大数据、人工智能、量子计算、生物工程等新兴技术加强情报收集和分析能力,以更好洞察对手的意图和实力。

[1] Heather Somerville, “Silicon Valley’s Next Mission: Help the U.S. Catch China and Russia in Hypersonic Weapons,” *The Wall Street Journal*, February 28, 2024, <https://www.wsj.com/politics/national-security/silicon-valleys-next-mission-help-the-u-s-catch-china-and-russia-in-hypersonic-weapons-072c8eba>.

[2] Roberto J. Gonzalez, “How Big Tech and Silicon Valley Are Transforming the Military-Industrial Complex,” pp.12-15.

[3] Amy Zegart and Michael Morell, “Spies, Lies, and Algorithms: Why U.S. Intelligence Agencies Must Adapt or Fail,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.3, 2019, pp.85-96.

2024年8月，拜登政府发布《国家反间谍战略》，将中国、俄罗斯列为“最重大的情报威胁”，提出将使用人工智能等新兴技术，更好地防御间谍活动，并发起旨在“破坏外国阴谋”的进攻性活动。

在中国方面严厉打击人力情报活动的背景下，美国将提升开源情报能力与应对所谓“中国挑战”紧密挂钩，希望通过加大对中国社交媒体的数据挖掘等手段，强化涉华情报获取。^[1]从《2023—2025年情报界数据战略》《2024—2026年情报界开源情报战略》等文件看，美国情报界高度重视人工智能、机器学习、数据互操作性等技术的运用，试图加快构建数字化、智能化的情报体系，利用生成式人工智能等带来的机遇，提升获取、分析、管理和共享开源数据和信息的能力，为美国决策者提供及时有力的情报支持。^[2]为落实国家情报总监提出的转型任务目标，美国相关情报机构从自身定位和需求出发制定了相应战略。2024年5月，美国国务院情报和研究局（INR）发布《开源情报战略》提出，在商业技术产生越来越多开源数据的背景下，需设立开源情报工作组，采取“任何必要的技术提升手段”增强获得开源数据、深化情报分析整合、推进情报外交能力。^[3]

第二，推进机制体制调整，促进对人工智能等新兴技术的利用，同时为技术突破可能引发的混乱和冲击做好准备。美国国家情报总监海恩斯（Avril Haines）将此前在约翰斯·霍普金斯大学从事人类语言技术研究的专家贝勒（John Beieler）任命为情报界首席人工智能官，主持国家情报总监科技委员会（NISTC）的工作。贝勒牵头由中央情报局、国家安全局、国防情报局等

[1] Alison Killing, “The Challenges of Conducting Open Source Research on China,” Bellingcat, April 18, 2023, <https://www.bellingcat.com/resources/2023/04/18/china-challenges-open-source-osint-social-media/>.

[2] ODNI, “The IC Data Strategy 2023-2025,” <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/IC-Data-Strategy-2023-2025.pdf>; ODNI and CIA, “The IC OSINT Strategy 2024-2026,” https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/IC_OSINT_Strategy.pdf.

[3] US Department of State Bureau of Intelligence and Research, “Open Source Intelligence Strategy,” May 2024, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/05/INR-Open-Source-Intelligence-Strategy.pdf>.

机构相关官员组成的委员会，为情报机构加快部署人工智能、机器学习等技术提供指导，推动情报人员更加熟练地使用 ChatGPT 等大型语言模型，并及时应对随之而来的人工智能幻觉偏差、隐私保护等方面的新挑战。据报，中央情报局、国家安全局等机构以及军方相关机构正推动人工智能情报工具的联合开发，利用来自卫星图像、雷达信号、社交媒体的海量数据，识别潜在威胁，并应对深度伪造技术等对情报分析的干扰。该工具将向联邦层面的情报机构开放使用。

作为美国情报界的核心成员，中央情报局近年设立了“中国任务中心”、跨国和技术任务中心等机构。中情局局长伯恩斯（William Burns）声称，中国是美国面临的“最重要地缘政治威胁”，美中竞争不仅涉及安全和意识形态问题，技术和经济领域的较量也颇为激烈；“中国任务中心”将促进中情局内部力量的整合，提升涉华情报和行动能力，尤其是将收集有关中国技术发展的情报作为重点。建立跨国和技术任务中心是中情局的另一项重要机制调整举措。2021 年 4 月，伯恩斯在国会就全球威胁评估进行听证时表示，美国和中国的竞争越来越集中在科技领域，中情局几乎三分之一的人力资源用于从事科技和网络工作。跨国和技术任务中心的主要职能是处理新兴技术、经济安全、气候变化、全球卫生等领域的情报挑战，拓展与私营部门的伙伴关系，为提升美国竞争力服务。^[1]

第三，与高技术企业、风险投资机构等社会性力量之间的协作不断拓展，为情报部门能力建设提供重要支撑。早在 2012 年前后，美国硅谷的一些企业就开始利用人工智能技术帮助美国情报机构展开工作。^[2] 例如，美国国防情报局、国家地理空间情报局等机构合作实施“紫貂之矛”（SABLE SPEAR）计划，借助罗姆布斯力量公司（Rhombus Power）等企业的技术支持，分析海量

[1] “Director Burns’ Remarks at Ditchley’s Annual Lecture,” CIA, July 1, 2023, <https://www.cia.gov/stories/story/director-burns-remarks-at-ditchleys-annual-lecture/>.

[2] Frank Bajak, “U.S. Intelligence Agencies’ Embrace of Generative AI Is at Once Wary and Urgent,” PBS News, May 24, 2024, <https://www.pbs.org/newshour/world/u-s-intelligence-agencies-embrace-of-generative-ai-is-at-once-wary-and-urgent>.

数据，生成有关芬太尼全球制售网络的情报。^[1]2024年6月，美国中央情报局人工智能创新总监拉曼（Lakshmi Raman）在亚马逊云科技（AWS）峰会上表示，中情局将人工智能技术广泛应用于开源信息收集工作，人工智能技术可执行翻译、转录等任务，帮助情报分析师过滤和整理数据。微软、谷歌、甲骨文等企业是中情局主要合作伙伴。^[2]美国军事情报部门与高技术企业的合作也非常密切。例如，在数据标注领域实力超群的独角兽企业司格尔人工智能（Scale AI）帮助军方开发“乌克兰损毁识别开源数据集”，利用图像识别、机器学习等技术提供高质量战场情报。^[3]

太空探索公司与美国国家侦察局的合作是典型案例。自创立之初，太空探索公司就得到美国情报部门的大力支持，作为创始人的马斯克也具有接触美国机密情报的权限。2001年，该公司曾与美国国家安全机构达成一项价值18亿美元的秘密合约。2023年5月，总经理肖特维尔（Gwynne Shotwell）表示，公司与情报界之间有相当密切的合作。作为该公司的重要客户之一，美国国家侦察局的主要职责是利用卫星数据开发情报产品。^[4]2024年6月，太空探索公司使用“猎鹰9”火箭在范登堡太空军基地成功为国家侦察局发射20颗“星盾”间谍卫星。这批卫星由该公司与传统军工企业诺斯罗普·格鲁曼（Northrop Grumman）共同研制，配备先进成像和红外传感器，能够更频繁地重访关键区

[1] Craig A. Dudley, “Lessons from SABLE SPEAR: The Application of an Artificial Intelligence Methodology in the Business of Intelligence,” *Studies in Intelligence*, Vol.65, No.1, pp.7-14; “Unveiling the Role of Generative AI in U.S. Intelligence,” *The Medium*, May 29, 2024, <https://medium.com/@cyberprosocal/unveiling-the-role-of-generative-ai-in-u-s-intelligence-381c9e707ef5>.

[2] John Curran, “CIA Leaning on AI for Data ‘Triage,’ Open Source Collection,” *MeriTalk*, June 27, 2024, <https://www.meritalk.com/articles/cia-leaning-on-ai-for-data-triage-open-source-collection/>; Katrina Manson, Microsoft Creates Top Secret Generative AI Service for US Spies, *Bloomberg*, May 7, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-07/microsoft-creates-top-secret-generative-ai-service-for-us-spies>.

[3] Courtney Albon and Colin Demarest, “Army Chooses Palantir to Build Next-Generation Targeting System,” *C4ISRNET*, March 6, 2024, <https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2024/03/06/army-chooses-palantir-to-build-next-generation-targeting-system/>.

[4] Micah Maidenbergl and Drew FitzGerald, “Musk’s SpaceX Forges Tighter Links with U.S. Spy and Military Agencies,” *The Wall Street Journal*, February 20, 2024, <https://www.wsj.com/tech/musks-spacex-forges-tighter-links-with-u-s-spy-and-military-agencies-512399bd>.

域，为持续监测和跟踪弹道导弹、高超声速武器等潜在目标提供支持。^[1]

五、结语

科技是美国对华战略博弈的核心领域，维护自身技术领导地位是美国霸权护持的基础。从上述美国国家安全部门对技术因素的重视和利用可以看出，基于政府性力量和社会性力量相互融合的技术—安全复合体正在加快兴起。一些鹰派势力宣扬的对华“新冷战”理念对美国科技界也产生了重要影响，“技术鹰派”与“经济鹰派”“意识形态鹰派”等群体之间的互动不断加强，它们试图通过操弄“中国威胁”实现自身利益。高技术企业、风险投资机构、技术行业协会以及从事科技问题研究的咨询机构成为美国对华战略竞争的关键行为体，它们与美国国家安全部门之间的沟通协作日益紧密，美国对华施压的“全社会”模式在科技方面表现得越发突出。在国家安全委员会统筹下，美国国家安全部门从机制平台、采购政策、人才交流等方面着力，加快推进与科技界的各类合作。同时，国务院、国防部、中央情报局等展开跨部门沟通，相关高级官员往往具有在多个国家安全部门任职的履历，使美国对华打压也体现出更加鲜明的“全政府”性。技术—安全复合体很大程度上是美国实施“大国竞争”战略的产物，是美国对华政策“泛安全化”的重要驱动者，其对中美博弈的长期影响值得展开更深入的研究。

【责任编辑：吴劭杰】

[1] Sandra Erwin, “SpaceX Launches Second Batch of Satellites for NRO’s Proliferated Constellation,” Space News, June 29, 2024, <https://spacenews.com/spacex-launches-nros-second-batch-of-small-satellites/>.

中非数字合作：进展、挑战与深化路径

□ 贺 鉴 王筱寒

〔提 要〕在第四次工业革命的新浪潮下，中非数字发展需求更加契合，非洲大陆自由贸易区的建设促进区域内市场一体化和数据流通，为中非数字合作提供动能。中国与非洲在数字经济、数字创新、数字转型、数字基础设施、数字能力及数字安全合作方面的政策对接与实践进程全方位推进。囿于非洲数字能力建设滞后、中非数字合作项目实施面临技术适配和可持续性挑战以及其他行为体在非洲的数字竞争加剧等因素，强化中非数字合作仍任重道远。展望未来，中国与非洲应当多途径提升非洲数字能力，以新质生产力驱动中非数字合作，共建数字文明，谱写新时代全天候中非命运共同体建设新篇章。

〔关 键 词〕一带一路、数字合作、中非命运共同体、中非关系

〔作者简介〕贺 鉴，云南大学“一带一路”研究院、国际关系研究院教授
王筱寒，云南大学国际关系研究院博士研究生

〔中图分类号〕F125.54, D822.34

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 5 期 0079-21

“数字丝绸之路”^[1]是高质量共建“一带一路”的重要组成部分。第三届“一带一路”国际合作高峰论坛发布《“一带一路”数字经济国际合作北

[1] 国家主席习近平 2017 年 5 月在首届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的演讲中正式提出“数字丝绸之路”。他指出，要坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成 21 世纪的数字丝绸之路。参见《习近平出席“一带一路”高峰论坛开幕式并发表主旨演讲（全文）》，中国政府网，2017 年 5 月 14 日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/14/content_5193658.htm。

京倡议》，旨在推动全球数字合作与创新。非洲是共建“一带一路”的重要合作伙伴，加强中非数字合作是中非高质量共建“一带一路”的题中应有之义。2024 年 7 月，中非数字合作论坛在北京召开，双方共同发布《中非数字合作发展行动计划》，旨在促进中非数字领域合作与发展，推动双方在全球数字化转型中的共同发展。2024 年 9 月召开的中非合作论坛北京峰会明确双方将在数字领域开展交流对话，助力非洲加速数字化转型，为下一个三年的中非数字合作规划了行动蓝图。全面梳理总结中非数字合作取得的进展，分析相关合作面临的挑战，对推动中非数字合作行稳致远具有重要的现实意义。

一、“一带一路”框架下中非数字合作的进展

共建“一带一路”已成为当今世界范围最广、规模最大的国际合作平台，特别是在非洲取得了显著成效。截至 2024 年 9 月，已有 52 个非洲国家以及非盟委员会同中国签署共建“一带一路”合作文件，非洲成为共建“一带一路”最重要的大陆之一。近年来，中非数字合作坚持“企业主体、市场运作、政府引导、国际规则”^[1]的协调推进原则，在诸多领域取得显著进展。

（一）数字政策的沟通与对接擘画中非合作蓝图

中非共同发布《中华人民共和国政府与非洲联盟关于共同推进“一带一路”建设的合作规划》《中非合作 2035 年愿景》等文件，推动“一带一路”与非盟《2063 年议程》的深度对接。在此基础上，《中非数字合作发展行动计划》进一步细化合作框架，通过六大行动构建政府、企业、智库、金融机构等多层次合作伙伴关系，共同促进中非数字领域发展。通过加强政策沟通与对接，中非双方在推进联合国 2030 年可持续发展议程和地区发展战略上实现更大协

[1] 2023 年 11 月 24 日，推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动——共建“一带一路”未来十年发展展望》，强调在推进“一带一路”建设中，要统筹政府和市场，坚持“企业主体、市场运作、政府引导、国际规则”的协调推进原则，充分激发各方参与共建“一带一路”的积极性。

同效应。

中非双边数字合作协议推动中非数字政策沟通。中国与非洲国家签署双边协议，因地制宜地推进数字基础设施建设、技术转移和电子商务等政策对接。2019 年中国同肯尼亚签订总额 6.654 亿美元的合作协议，用于肯尼亚孔扎（Konza）数据中心和智慧城市项目的建设。2023 年 10 月，中国与埃塞俄比亚签署《关于加强数字经济合作的谅解备忘录》，旨在加强政策协调、推动技术创新，促进产业数字化转型，建立数字合作示范平台。2024 年中非合作论坛北京峰会期间，中国与埃塞俄比亚、布隆迪、赤道几内亚、刚果（布）、刚果（金）、加蓬等 22 个非洲国家分别签署双边合作协议，涵盖网络安全、信息通信技术等领域。双边合作协议的签署为非洲国家的数字基础设施建设和产业升级注入新的动能。

元首外交为中非双边合作协议的签署和落实提供重要平台。元首外交为合作提供战略引领，双方明确合作的方向和优先领域，在此基础上为协议的谈判和执行奠定坚实基础。党的十八大以来，习近平主席五次到访非洲。非洲国家领导人也多次访问中国，推动合作协议的签署与落实。通过高层访问和互动，中非数字合作的政策沟通与执行得到增强。

中非合作论坛推动中非数字政策对接。中非合作论坛是双方共商共建“数字丝绸之路”的重要平台。在 2018 年中非合作论坛北京峰会上，双方重点探讨了通过信息通信技术（ICT）基础设施建设、数字技术转移及能力建设促进非洲数字发展的途径。通过政策对话，中非合作论坛为双方在数字合作方面制定了明确的行动路线图。《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021 年）》指出，双方在网络信息技术合作方面加强交流，推进信息通信技术基础设施建设、智慧城市、电子政务等领域的合作。《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024）》进一步强调，双方将加强主管部门交流合作，分享信息通信发展经验，共同把握数字经济发展机遇，鼓励企业在信息通信基础设施、互联网、数字经济等领域开展合作。2024 年中非合作论坛北京峰会将数字议题作为重要议题之一，启动“非洲中小企业赋能计划”，共同建设中非数字

技术合作中心，推动数字经济合作。中非数字合作已从初步政策对接迈向战略协同。

中非合作论坛为中非数字政策的沟通提供平台，推动“一带一路”倡议和非洲《2063 年议程》在数字领域的对接，促进中非在全球数字化进程中的共同发展。至今，“一带一路”国际合作高峰论坛已举办三届，埃及、肯尼亚、尼日利亚等国积极参与“数字丝绸之路”分论坛，共同推动中非数字合作的规范化、制度化和可持续发展。第三届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，中国同科摩罗、肯尼亚、埃塞俄比亚、圣多美和普林西比等国家在合作机制、数字能力、基础设施建设等方面提出“加强数字互联互通”等 20 项共识。^[1]在此基础上，中非合作论坛通过“十大伙伴行动”积极推进“六个现代化”，共同制定和实施合作政策框架，在数字政策沟通、战略对接等方面不断深化合作，为全球数字合作的机制化建设树立典范。

（二）数字合作多点开花

中非数字合作以数字经济合作为核心，聚焦数字基础设施建设，依托数字创新、数字转型和数字能力合作，并通过数字安全合作保障信息流通与数据保护，共同构建可信赖的数字发展环境。

1. 数字经济合作

中非数字经济合作旨在推动电子商务、数字贸易和互联网金融等关键领域的协同发展。近些年，非洲电子商务市场用户数量和移动互联网使用率快速增长。德国调查公司斯塔蒂斯塔（Statista）发布的《2018—2028 年非洲电子商务用户数量》报告估计，2023 年非洲电子商务用户数量已达到创新高的 2.0943 亿。^[2]美国商务部国际贸易管理局（ITA）预测，到 2025 年，非洲时尚产品和电子产品在线购物的年销售额将分别达到 134 亿美元和 112 美

[1] 《“一带一路”数字经济国际合作北京倡议》，外交部网站，2023 年 10 月 19 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202310/P020231019680044766978.pdf。

[2] “Number of Users of E-commerce in Africa 2018-2028,” Statista, February 9, 2024, <https://www.statista.com/statistics/1190579/number-of-online-shoppers-in-africa/>。

元。^[1] 中非电商合作进一步激发跨境经营和贸易需求，有望实质性推动数据安全标准衔接和认证结果互认，为数字多边合作模式提供中非范本。

通过一系列关键项目和展会活动，中非合作推动数字贸易和互联网金融的转型与升级。2021 年阿里巴巴集团菜鸟网络开通首条中非跨境包裹专线，通过“中非合作论坛非洲产品电商推广季”等活动和直播带货等形式助力非洲优质产品进入中国市场，深化中非商品交流与贸易合作。据商务部统计，2022 年第四届非洲好物网购节期间，共有 20 多个非洲国家的 200 余款优质产品参与线上线下展销，肯尼亚红茶和埃塞俄比亚咖啡的销量分别比 2021 年增长 409% 和 143.1%。^[2] 在 2023 年举办的第三届中国—非洲经贸博览会上，数字经济元素成为亮点，首次设立的中非高质量共建“一带一路”成果展览展示 Kilimall 电商平台等多个合作成果。^[3] 此外，2024 年召开的第一届中非（青岛）经贸合作推介会作为中非新型跨境易货贸易综合服务平台，标志着中非跨境易货贸易向一站式电子商务信息共享平台的重要转型。

2. 数字创新合作

《中非数字合作发展行动计划》指出，数字创新对增强数字发展动能、激发数字经济活力具有重要作用。在数字时代，数字创新正重塑各个领域的运作模式和生活方式。作为这一变革的显著代表，智慧城市^[4] 项目通过整合互联网、物联网和人工智能等数字技术，推动数据驱动的决策和服务创新，提升城市管理效率和居民生活质量。

《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024）》和《中非合作论坛—北京行动计划（2025—2027）》强调加强中非智慧城市合作，共同应对现

[1] “The Rise of eCommerce in Africa,” Official Website of the International Trade Administration, <https://www.trade.gov/rise-ecommerce-africa>.

[2] “Cross-border E-commerce Brings New Opportunities to China-Africa Economic and Trade Co-op,” Belt and Road Portal, April 13, 2023, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/313953.html>.

[3] 《共谋发展 共享未来——第三届中国—非洲经贸博览会观察》，中国政府网，2023 年 7 月 1 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6889337.htm.

[4] 根据国际电信联盟的定义，智慧城市是利用信息和通信技术提高城市运营和服务的质量、效率和竞争力，同时确保满足当代和后代在经济方面需求的创新城市。

代城市发展面临的环境和经济挑战。华为和中兴等中国企业在非洲智慧城市建设中提供关键技术，提升了非洲城市的安全和管理效率。例如，2019 年 4 月，华为成为“孔扎数据中心和智慧城市项目”的承包商，总投资额约为 1.727 亿美元。^[1]2024 年 5 月，华为在埃及首都开罗启用了该国首个主流厂商公有云节点，显著提升了埃及云服务的访问速度。中国信息通信研究院统计显示，已有 15 个非洲国家的 1500 多家企业选择与中国合作进行数字转型，29 个非洲国家选择了中国企业提供的智慧政府服务解决方案，为非洲智慧城市的战略推广提供了规划支持。^[2]2024 年中非合作论坛北京峰会期间，北京百分点科技集团和中国友发国际工程设计咨询有限公司联合体与刚果（金）相关部门签署谅解备忘录，合作建设应急管理和电子身份证系统，利用数据技术和数据分析提升城市治理效率；华为与马拉维合作启动智慧村庄计划，推动智慧城市技术向乡村推广，促进城乡协调发展。

3. 数字转型合作

《中非数字合作发展行动计划》提出，未来三年各方将推广数字技术，加速农业、医疗等领域的数字化转型，共建 10 个数字转型示范项目，推动高质量合作发展。《中非合作论坛—北京行动计划（2025—2027）》也强调共建中非数字生态，推动非洲数字转型。

中非数字医疗合作能有效提升非洲国家诊断效率和准确性，为当地居民提供高质量的医疗服务。目前，中国已在圣多美和普林西比、加纳等国建立远程会诊中心，将传统的离线会诊模式转变为交互式的即时在线专家服务。四川大学华西医院在莫桑比克马普托中心医院建立了中国在非洲的首个远程会诊平台，为疑难病例提供中国治疗方案，开启了中非数字医疗合作的新篇章。2024 年 9 月，中国泰格医药与非洲愿景（Purpose Africa）签署合作备忘录，通过远程临床试验、质量管理体系等数字化系统，共同推进中非临床研究与

[1] Huang Zhengli and Andrea Pollio, “Between Highways and Fintech Platforms: Global China and Africa’s Infrastructure State,” *Geoforum*, Vol.147, 2023, p.5.

[2] 刘育英：《中非数字合作再添新成果》，中国新闻网，2024 年 7 月 30 日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2024/07-30/10260413.shtml>。

数字平台建设合作。

智慧农业合作对非洲的减贫起到了关键作用。通过物联网、人工智能、卫星图像和区块链技术，智慧农业提高了生产效率。中国阳光农业公司与赞比亚展开智慧农业合作，无人机业务每月作业面积达 2000 公顷。^[1] 中非发展基金支持极飞科技在非洲的智慧农业发展，自 2019 年以来向加纳、莫桑比克、赞比亚、卢旺达、南非及乌干达出口无人机，助力害虫防治和农作物增产。^[2] 智慧农业合作不仅提升了非洲农业生产效率，也为当地农民带来了实实在在的经济收益，助力非洲国家实现减贫目标。

在线学习资源和数字交流平台为中非民众提供便捷的学习途径，促进中非语言文化的多元化交流。中国网龙公司向埃及姆努菲亚大学捐赠了两间智能空间教室，提供中文直播课程。2020 年 3 月，埃及政府选择网龙旗下的恩多莫（Emdomo）平台作为全国学前至高中教育的指定远程学习平台，覆盖 2300 万师生，提供长期在线教学支持。^[3] 数字学习平台正在改变非洲的教育格局，不仅提高教育资源的可及性，还为非洲青年提供更多接受优质教育的机会。数字平台也为中非文化合作带来新机遇，非洲的音乐、电影和文学通过数字媒体进入中国，中华文化也传入非洲。双方合作开发数字博物馆、虚拟展览和在线文化课程，促进文化创意产业发展。

4. 数字基础设施合作

中国通过提供光纤网络、智能应用及技术支持，广泛建设和维护非洲的通信基础设施，提升网络覆盖、通信能力和生产效率。2021 年 11 月发布的《新时代的中非合作》白皮书指出，中国企业与非洲主流运营商合作基本实现非洲电信服务全覆盖；建设了非洲一半以上无线站点及高速移动宽带网络，

[1] 万字、闫韞明：《中非数字经济合作成果丰硕》，《人民日报》2023 年 5 月 29 日，第 17 版。

[2] China-Africa Business Council, “Chinese Investment in Africa 2023: Increasing Added Value of African Products,” p.67, <http://en.cabc.org.cn/?c=chinese&a=view&id=20>.

[3] “China-Egypt Cooperation in Digital Education,” Caetexpo, January 4, 2022, <https://www.caetexpo.org.cn/news/more/detail/e25af743e69167f2570bc1aceca69e81/1832>.

累计铺设超过 20 万公里光纤。^[1] 得益于中国的积极参与，非洲大陆已建成约 70% 的互联网骨干网，为非洲提供了高速、低成本的优质电信服务。^[2]

中国在非洲建设的海底光缆项目推动了非洲与周边地区的跨境数据传输与数字互联互通。作为“数字丝绸之路”的一部分，“和平”海底光缆项目连接欧亚和东非，帮助东非满足未来的宽带容量需求。中国移动、南非电信和埃及电信等合作建设的 2Africa 海底光缆，广泛覆盖非洲大陆，增强了非洲与中东的连接性。2023 年以来，2Africa 海底光缆项目在索马里、坦桑尼亚、莫桑比克、南非、刚果、加纳和尼日利亚等非洲国家设立新着陆点，显著提升了非洲的网络连接性。此外，中国华海通信公司帮助建成的塞内加尔非洲之角区域快线海缆（SHARE）是首条直接连接佛得角和塞内加尔的海底光缆系统，促进了北大西洋岛国与西非国家经济共同体成员国的互联互通。

中国通过北斗卫星导航系统、卫星数据合作及“万村通”项目，推动非洲科技与信息服务发展，深化了中非在卫星技术和数字基础设施领域的合作。北斗系统在突尼斯设立了第一个海外中心，为非洲的农业、交通等领域提供高精度服务。2023 年 7 月，中非卫星遥感应用合作中心成立，中国与 13 个非洲国家相关机构及区域组织签署了卫星数据应用合作谅解备忘录，向非洲 23 个国家提供了近 4 万景高分辨率中国自然资源遥感卫星数据，并举办了多次技术交流培训，有效提升了非洲国家卫星遥感应用能力。^[3] 截至 2023 年 12 月，中国援非“万村通”项目已顺利完成在非洲 20 个国家的建设工作，覆盖非洲 9512 个村庄，直接受益家庭超过 19 万户。^[4]

[1] 《新时代的中非合作》，中国政府网，2021 年 11 月 26 日，https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/26/content_5653540.htm。

[2] China-Africa Business Council, “Chinese Investment in Africa 2023: Increasing Added Value of African Products,” p.52.

[3] 《中非卫星遥感应用合作中心成立》，中国政府网，2023 年 7 月 8 日，https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202307/t20230708_2793430.html。

[4] 《“万村通”为非洲偏远农村打开看世界的一扇窗》，新华网，2024 年 3 月 17 日，<http://www.news.cn/world/20240317/4abd71a6b23547dfb0c0688e031cd7e1/c.html>。

5. 数字能力合作

中非数字能力合作主要体现为中非数字人才培养与智库合作。《中非数字合作发展行动计划》强调，通过人员培训、企业、大学和智库合作平台，推动中非数字能力建设。

中非数字人才培养合作致力于破解非洲数字创新的“人才瓶颈”问题。“鲁班工坊”“中非高校 20+20 合作计划”“未来非洲—中非职业教育合作计划”“青年英才计划”等项目培养了非洲数字基础设施建设和数字技术研究所需的青年人才。2024 年 9 月成立的中非数字教育区域合作中心通过数字技术开发教育项目培养非洲人才，推动数字教育生态系统建设，标志着中非数字教育合作进入新阶段。同时，中国企业也参与其中，如阿里巴巴为非洲企业家提供的培训课程、中航国际承建的科特迪瓦职业培训学校项目、华为在非洲建立的信息通信技术培训中心和“未来种子”项目等，都为培养非洲数字技术领域的人才作出贡献。华为在非洲 28 个国家的 600 余所大学建立了信息与通信技术学院，已培养约 15 万名信息与通信技术专业学生，提供通信、云计算、5G 和人工智能等前沿技术培训，推动提升非洲数字技术人才水平。^[1]

中非智库通过政策研究、技术交流和国际合作，支持数字能力建设。2024 年 3 月，中非智库论坛第十三届会议发布《中非智库关于深化全球发展合作的共识》，为信息技术领域提供政策建议。2024 年 9 月，来自埃及、埃塞俄比亚和南非等国家的高校和智库专家与中国信息通信研究院合作发布《数字经济中的金砖力量》，这是金砖国家扩员后首份由多个国家智库联合完成的数字经济研究报告，强调通过加强互联互通、提升数字基础设施水平、推动数字产业合作、缩小数字鸿沟和深化数字治理合作等方式，促进金砖国家数字经济合作，助力中国和非洲国家的数字能力建设合作。

6. 数字安全合作

习近平主席在中非合作论坛北京峰会开幕式上提出推动全球安全倡议

[1] China-Africa Business Council, “Chinese Investment in Africa 2023: Increasing Added Value of African Products,” p.52.

率先在非洲落地。^[1]与此相呼应,《中非合作论坛—北京行动计划(2025—2027)》进一步强调,中非将坚持发展和安全并重原则,不断弥合智能鸿沟、数字鸿沟,共同做好风险防范,在人工智能和数据安全等领域开展交流对话,开展跨境网络安全事件处置、信息共享和经验交流,加强在网络安全应急响应方面合作和开展研学,利用好中非网络安全和信息化交流合作基地等平台,共同推动落实论坛达成的共识。^[2]《中非数字合作发展行动计划》也提出,双方将共同开展网络安全、数据安全、个人信息保护等领域合作,鼓励企业发展数字安全能力,支持开展中非数字安全技能培训和演练活动,探索共建数字安全联合实验室。^[3]在实践层面,中国企业华为向赞比亚等非洲国家的国家数据中心建设提供综合云解决方案,涵盖云托管、数据中心设备支持、安全软件部署,保障政府服务和数据的连续性。^[4]

二、中非数字合作的主要驱动力

中非数字合作符合双方发展利益和需求,具有强劲的内生动力。

(一) 中非数字合作契合双方发展需求

第四次工业革命的兴起标志着数字技术在全球范围内的迅速发展和广泛应用,对中非数字合作提出了新的现实要求:利用新的数字技术赋能“五通”,同时平衡经贸联系带来的跨国性、全球性风险。^[5]数字非洲建设有助于实现

[1] 《习近平在中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话(全文)》,中国政府网,2024年9月5日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6972495.htm。

[2] 《中非合作论坛—北京行动计划(2025—2027)》,外交部网站,2024年9月5日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zfhzlt_682902/zywj_682914/202409/t20240905_11485697.shtml。

[3] 《〈中非数字合作发展行动计划〉发布》,中国工信新闻网,2024年7月30日, https://www.cnii.com.cn/tx/202407/t20240730_589172.html。

[4] 《华为 ICT 倾力打造智慧赞比亚》,华为官网, <https://e.huawei.com/cn/case-studies/cn/2017/201710091418>。

[5] 原倩:《新发展格局下数字丝绸之路高质量发展的总体思路与战略路径》,《宏观经济管理》2022年第7期,第22页。

非洲包容性增长和可持续发展，符合中非合作论坛北京峰会倡导的和平发展与互利共赢理念。

中非双方面临加快数字化转型的共同需求。“十四五”时期，中国数字经济转向深化应用、规范发展、普惠共享的新阶段，数字经济竞争力和影响力提升，数字化转型步入快车道。通过加速 5G 基站建设、扩大互联网协议第六版（IPv6）算力、发展网络零售和推广数字支付，中国正积极推动自身的数字化转型，并以此带动“一带一路”共建国家的数字合作。截至 2023 年底，中国已建成 337.7 万个 5G 基站，5G 移动电话用户达 8.05 亿户，IPv6 算力规模全球排名第二。中国已连续 11 年保持全球最大网络零售市场的地位，2023 年网上零售额达 15.42 万亿元。中国数字支付广泛应用于“一带一路”沿线，支持 131 个共建国家的银联卡和银联移动支付业务，便利国际贸易支付。^[1]

同时，非洲国家也意识到数字化转型对经济发展和社会进步的重要性，积极推动数字领域的发展。非洲是世界互联网及移动用户增长最快的地区之一，人口年轻且受教育程度不断提高，劳动力市场存在强烈不平等，亟需推动数字化转型。2022 年非洲互联网用户约为 5.7 亿，与 2015 年相比增长一倍以上。^[2] 斯塔蒂斯公司预测，2024 至 2029 年间，非洲互联网用户将新增 3.373 亿，增幅为 51.79%；预计到 2029 年，非洲互联网用户总数将达 11 亿。^[3] 世界经济论坛（World Economic Forum）数据显示，超过 60% 的非洲人口年龄不满 25 岁，预计到 2030 年，非洲青年人口将占全球青年总人口的 42%。^[4] 当前非洲五个区域都对数字化转型进行了政策领域的调整，采取了广

[1] 国家数据局：《数字中国发展报告（2023 年）》，2024 年 6 月，<https://www.digitalchina.gov.cn/2024/xwzx/szcx/202406/P020240630600725771219.pdf>。

[2] “Internet Usage in Africa - Statistics & Facts,” Statista, January 10, 2024, <https://www.statista.com/topics/9813/internet-usage-in-africa/#topicOverview>。

[3] “Africa: Number of Internet Users in Selected Countries 2024,” Statista, March 13, 2024, <https://www.statista.com/statistics/505883/number-of-internet-users-in-african-countries/>。

[4] “Why Africa’s Youth Hold the Key to Its Development Potential?,” World Economic Forum, September 19, 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/09/why-africa-youth-key-development-potential/>。

泛的开放性政策。^[1] 总之，中非数字化转型需求契合，加强数字合作有利于共同应对数字化转型带来的机遇和挑战。

（二）共同利益促进中非数字合作

数字领域的共同挑战和外部性威胁使中非数字发展命运与共。数字领域的共同挑战主要表现在：全球数字发展不平衡，数字鸿沟增大；数据不安全问题使得数字霸权国家开展数据窃取与攻击等。^[2] 近年来，数字领域的单边主义威胁增加，以美国为主的西方国家忽视多边准则，严重损害中非的数字利益，导致“数字丝绸之路”在制度成本和制度落实等方面面临风险。中非双方在数字合作中高度重视这些问题，致力于建立一个可审核、可追溯、可信赖的数字合作框架。

双向支持与知识转移促进中非数字合作的互利共赢。“数字丝绸之路”框架下，中非数字合作模式的成功在于双向支持和知识转移的有效结合。中国通过提供先进的技术、基础设施和培训，提升非洲国家的数字技能。例如，中国企业在非洲推广数字支付和电子商务，根据本地市场需求调整产品，从而实现市场适应性。双向支持不仅使中国企业成功进入非洲市场，还帮助非洲国家在技术和能力建设方面取得显著进展，实现了真正的互利共赢。同时，非洲国家的市场需求和本地化经验为中国企业提供了宝贵的市场洞察。中国在数字技术、数据管理和网络安全等领域的经验被有效转移到非洲，助力其数字化进程。非洲的本地创新和应用实践也为中国企业提供了新的应用场景，推动双方合作共赢。与西方不同，中国不仅提供技术支持，还传授转型经验，帮助非洲实现经济升级。“数字丝绸之路”让非洲以更加自主的姿态参与全球数字经济，增强了非洲的数字影响力，提升了中国在非洲的全球价值链地位，助力推进中国式现代化。

[1] African Union Commission, “Africa’s Development Dynamics 2021 Digital Transformation for Quality Jobs,” January 19, 2021, p.20, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0a5c9314-en.pdf?expires=1680536936&id=id&accname=guest&checksum=D05E864B975253A74D0C2C8CFCBA8224>.

[2] 威凯、周社含：《全球数字治理：发展、困境与中国角色》，《国际问题研究》2022 年第 6 期，第 50 页。

（三）非洲大陆自贸区赋能中非数字合作

作为《2063 年议程》的旗舰项目，非洲大陆自贸区的启动为双方合作提供更多助力。《关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言》也指出，非洲大陆自由贸易区具有重要意义，全面履行非洲大陆自贸协定将增加附加值、创造就业，助推非洲经济发展。

非洲大陆自贸区推动非洲经济一体化，为中非数字合作提供更广阔的市场和商机。世界银行研究预测，到 2035 年，非洲大陆自贸区将使非洲大陆的实际收益增加 5710 亿美元，创造 1790 万个就业岗位，帮助 5000 万人摆脱极端贫困。^[1] 市场规模扩大和收入的提升将增加非洲地区的消费需求，推动各国间的经济合作与资源共享，从而为中国数字企业在非洲市场的投资和发展提供更稳定、可持续的环境。在“一带一路”框架下，中非数字基础设施领域的合作因市场扩容而更加稳固，同时在数字经济和数字治理等领域也将出现更多合作机会。非洲统一市场的建立将推动中非数字经济合作向普遍、安全和可负担的方向发展。在非洲大陆自贸区框架下，中国企业在数字基础设施领域面临新的合作机遇。凭借资金、组织管理和施工队伍等方面的优势，中国企业可以积极参与非洲的电子商务和在线教育合作，协助非洲突破自贸区建设中的障碍，并降低非洲国家之间的贸易成本。

非洲大陆自贸区增强非洲话语权和数字自主发展能力，推动中国先进技术在非洲的本土化应用。非洲大陆自贸区扩大非洲内部贸易和市场规模，提升了非洲在国际分工中的参与度，使其能够以统一声音参与全球数字治理，推动非洲市场统一并提高产业链、供应链的韧性。^[2] 非洲能够更有效地应对外部经济冲击和挑战，从而提升非洲在全球贸易中的话语权和数字自主发展

[1] “Making the Most of the African Continental Free Trade Area: Leveraging Trade and Foreign Direct Investment to Boost Growth and Reduce Poverty,” World Bank Group, 2022, pp.65-66, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099305006222230294/p1722320bf22cd02c09f2b0b3b320afc4a7>.

[2] 马汉智：《非洲大陆自贸区建设与中非合作》，《国际问题研究》2021 年第 5 期，第 122 页。

能力。此外，非洲大陆自贸区与“数字丝绸之路”形成合力，推动自贸区框架内贸易、投资和营商政策的优化，使参与其中的中国企业受益。在这一框架下，非洲数字话语权得到增强，能够作为平等的伙伴参与全球数字治理，降低中非数字治理合作中的成本。同时，非洲大陆自贸区与《全球数据安全倡议》协同作用，为中国先进技术在非洲的引进与本土化应用提供了更加稳定和广阔的环境。通过与非洲企业的深入合作，中国企业能更好地适应非洲市场的需求，并将其先进技术在非洲本土化，进一步提升非洲数字技术水平。

三、中非数字合作面临的主要挑战

中非数字合作虽然存在内生动力，在实践中已取得重要进展，但仍面临诸多制约和挑战。

（一）非洲数字能力建设任重道远

非洲数字基建滞后于数字发展需求。非洲数字化转型导致其对数字基础设施的需求急剧增加，从而给现有基础设施建设带来巨大压力。牛津商业集团（Oxford Business Group）发布报告称，非洲需要大约 700 个新的数据中心。^[1]而非洲数字基础设施建设的资金缺口较大，电力、资本、人才等要素供给不足，建设难度大。虽然非洲网络覆盖率近年来有所提升，但远远低于其他地区。全球移动通信系统协会（GSMA）的数据显示，全球移动互联网使用差距在缩小，但撒哈拉以南非洲的差距依然最大，达 60%。^[2]国际电信联盟的数据显示，2023 年非洲 5G 网络覆盖率为 6%，远低于世界平均水平（38%）。^[3]

[1] Oxford Business Group, “Data Centers in Africa: Focus Report,” October 2021, p.39, <https://oxfordbusinessgroup.com/wp-content/uploads/files/focus-reports/2024/Focus-Report-ADCA-Africa-Apr-2024.pdf>.

[2] Kenechi Okeleke, Harry Fernando and Aquije Ballon, “The Mobile Economy 2023,” GSMA, February 2023, p.12, <https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2023/03/270223-The-Mobile-Economy-2023.pdf>.

[3] ITU, “Mobile Network Coverage,” October 10, 2023, <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2023/10/10/ft23-mobile-network-coverage/>.

非洲数字基础设施的建设滞后于快速增长的数字需求，导致网络覆盖不足和数据传输速度慢的问题，限制了非洲数字经济发展。

非洲数字产业自主研发能力不足。非洲数字产业在关键技术、设备、系统等方面依赖进口，数字技术的自主研发能力有限，人才短缺。在发展过程中，非洲主要依赖外资引进或对现有技术和模式进行局部创新，缺乏自主创新。落后的基础设施导致非洲高等教育资源有限，且高层次人才外流严重。非洲仅有 9 个国家将 20% 或以上的公共支出用于教育。^[1] 波士顿咨询公司（Boston Consulting Group）认为，非洲数字技能发展滞后于其数字化进程；为了充分释放非洲地区的数字经济潜力，到 2030 年，非洲需要对 6.5 亿人进行初级或高级数字技能培训。^[2]

（二）非洲数字法治建设滞后

国际刑警组织（Interpol）2023 年出版的《非洲网络威胁评估报告：网络威胁趋势》显示，2022 年非洲面临最紧迫的网络威胁包括商业电子邮件泄露、网络钓鱼攻击和勒索软件攻击。^[3] 非洲网络犯罪猖獗，相关法律制度和执法能力滞后，缺乏完善的法律框架，民众的数据安全意识相对薄弱，这些因素共同加剧了非洲的数据安全风险。非洲国家的政策和法律框架普遍不够成熟，特别是在数据隐私和跨境数据流动等敏感问题上，非洲数字治理规则尚不健全。非洲有 35 个国家颁布了数据保护法，另有 3 个国家正在起草相关法律，但仍缺乏统一有效的法律、政策、标准和规则支持，治理体系复杂且难以协调。比如，肯尼亚 2019 年颁布的《数据保护法》对跨境数据传输作出

[1] UNICEF, “Ahead of the Day of the African Child, UNICEF Says African Governments Still Not Spending What They Need to Secure Quality Education for the Continent’s Children,” June 13, 2024, <https://www.unicef.org/esa/press-releases/ahead-day-african-child-unicef-says-african-governments-still-not-spending-what-they>.

[2] Patrick Dupoux et al., “Africa’s Opportunity in Digital Skills and Climate Analytics,” Boston Consulting Group, November 4, 2022, <https://www.bcg.com/publications/2022/africas-opportunity-in-digital-skills>.

[3] Interpol, “African Cyberthreat Assessment Report: Cyberthreat Trends,” March 2023, p.13, https://www.interpol.int/content/download/19174/file/2023_03%20CYBER_African%20Cyberthreat%20Assessment%20Report%202022_EN.pdf.

了明确规定，但马里和利比里亚等国家尚未出台具体的数据保护法规。非洲在数字治理方面的赤字使其面临较大数据安全风险，阻碍中非数字合作。

（三）中非数字合作项目实施面临技术适配和可持续性挑战

由于非洲各国的数字发展需求差异和利益分配不均，中非数字合作项目的实施面临技术适配和可持续性挑战，影响项目执行效率和合作可持续性。需求差异导致中非数字合作的技术适配困难。非洲各国的数字发展需求不尽相同，中国提供的技术和支持方案很难完全匹配非洲国家的具体需求，影响项目的执行效率。

一方面，中非之间经济发展水平的显著差异增加技术适配的复杂性。中国的数字化发展侧重自动化、智能化、大数据等技术应用，而非洲更多关注互联网普及和数字金融等基础需求。中国企业在非洲输出技术时，需根据当地需求、政策与基础设施进行本土化调整，增加技术适配性。比如，中国的支付系统依赖发达的金融体系，而非洲许多国家金融服务不足，依赖“移动钱包”模式。中国在输出移动支付技术时，需根据非洲实际情况进行定制，增加了技术输出难度。再以华为在肯尼亚的 5G 建设为例，鉴于当地基础设施落后，华为需要先改造 4G 网络，再开发低成本智能手机的定制应用，逐步提升网络覆盖和使用率。

另一方面，中非在社会需求方面的差异也对技术适配提出更高要求。中国数字服务注重高效、快速交付，而非洲市场更关注解决社会问题，尤其在教育和医疗领域。中国技术公司进入非洲时需调整服务内容，适应当地需求。例如，中国数字健康平台在非洲推广时，需考虑医疗资源不足、网络条件不稳定等问题，开发轻量化应用程序。同时，非洲识字率较低、语言多样化，数字技术适配中也应解决多语言支持和简化用户界面等问题。

（四）其他行为体在非洲的数字竞争加剧

其他行为体的干预导致非洲的技术依赖和不平等准入，限制中非在数字领域的自主发展空间。美国企业如谷歌、微软在非洲的巨额投资和技术援助，以及拜登政府发起的非洲数字化转型（DTA）倡议等布局，凸显美国积极争夺

非洲数字市场的意图。另外，美国通过“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划和《下一代电信法案》^[1] 加剧国际社会对非洲数字市场的竞争。美西方国家通过“五眼联盟”和“D10 联盟”^[2] 推进供应链“去中国化”，并以制裁和地缘政治策略压制中国企业。^[3] 欧盟通过向加纳等非洲国家提供资金援助，建设非盟—欧盟数字促进发展中心（AU-EU D4D Hub），强化与非洲的数字基础设施合作。美国和欧盟通过巨额投资、技术援助和不平等准入，使非洲市场对其技术和解决方案产生依赖，限制非洲在数字技术选择上的自主性，导致中非数字合作自主发展空间受限。

不同行为体在非洲的数字竞争还加剧中非数字治理的复杂性。其他行为体往往推动与自身利益相关的数字规则和标准，增加中非制定和实施数字治理框架的难度。例如，国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）、欧洲标准化委员会（CEN）等机构将数字化转型纳入其标准化战略，并发布相关发展规划；欧盟通过“新非洲—欧洲数字经济伙伴关系”及《数字服务法》、《数字市场法》加强数字监管，试图利用自身的技术优势制定国际行业标准，通过与非洲进行数字化转型合作，输出符合欧盟规范与价值观的数字标准；^[4] 德国的《德国标准化战略》和“工业 4.0 战略”等可能与中非实际需求不符，增加标准冲突的风险。因此，中非数字合作需应对技术标准化方面的竞争与整合挑战。

地缘政治因素亦影响非洲国家的数字合作决策，导致中非数字合作面临

[1] “Next Generation Telecommunications Act,” S.3014, USA 117th Congress, March 22, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3014>.

[2] 英国发起“D10 联盟”，以减少对中国科技的依赖。“D10 联盟”包括美国、英国、德国、法国、日本、意大利、加拿大、澳大利亚、韩国和印度。

[3] 类似观点参见 Samantha Hoffman, “China’s Tech-Enhanced Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, Vol.33, No.2, 2022, pp.76-89; Christopher Walker, “Rising to the Sharp Power Challenge,” *Journal of Democracy*, Vol.33, No.4, 2022, pp.119-132; Daouda Cissé, “Chinese Telecommunications Companies in Africa Alignment with African Countries’ Interests in Developing their ICT Sector?,” *Megatrends Afrika*, November 2022, p.7, https://www.swp-berlin.org/assets/afrika/publications/policybrief/MTA-PB07_Ciss%C3%A9_China_ICT_Africa_final.pdf.

[4] 赵雅婷：《大变局下的欧盟对非洲新战略探析》，《当代世界》2020 年第 8 期，第 63 页。

更多政治风险。例如,阿联酋通过“非洲联盟计划”等投资基础设施和电信领域,推动非洲数字化转型。俄罗斯、英国、韩国、印度、土耳其等也纷纷召开非洲峰会,将非洲作为海外战略支点,推动双边贸易。其他行为体在非洲积极布局,一方面提升了非洲的数字发展能力,创造更多合作机会,另一方面则影响非洲国家的政策选择和发展方向,削弱非洲国家在全球数字竞争中的话语权和影响力。

四、深化中非数字合作的路径

为实现全球数字化背景下的可持续发展,中非需要探索深化合作的路径,优化合作模式,克服各种挑战,推动共建“数字丝绸之路”早日提质升级。

(一) 助力非洲提升数字能力

统筹数字基础设施建设以满足非洲数字发展需求。建立中非“数字丝绸之路”企业联盟(以下简称“联盟”),使中非数字基建合作方式更加多元。联盟推动基础设施互联互通,通过全局性和整体性的合作平台、融资方式创新和“多中心+赋能+分享”的新合作模式,促进数字基建多元化建设并激励中小企业参与,共同推进非洲数字发展。^[1]具体而言,联盟需要汇集中非企业、政府机构和技术专家,通过共同开发项目和分享最佳实践,推动数字基础设施的标准化和兼容性;联盟应引入创新融资机制,包括公私合营(PPP)模式、风险投资以及国际金融机构的支持,为非洲数字基础设施建设提供必要的资金支持,降低项目实施的风险和成本;联盟应建立多个数字基础设施中心(如数据中心、研发中心和培训中心),设立激励机制,通过提供政策支持、税收优惠和市场准入便利,激发投资热情和合作意愿。

推进非洲数字自主研发与人才储备。帮助非洲设立区域性研发中心,域

[1] 牛东芳、沈昭利、黄梅波:《中非共建“数字非洲”的动力与发展路向》,《西亚非洲》2022年第3期,第85页。

内各国可以集中资源进行关键技术的创新，特别是在人工智能、区块链和网络安全等领域。人才储备是非洲实现数字自主研发的重要保障。非洲应加强对数字技能的教育投入，特别是在 STEM（科学、技术、工程和数学）领域，培养高素质的数字技术人才。中国企业可在非洲扩大投资，雇佣更多当地劳动力，并加强本土数字技术研发合作。在此过程中，中国企业应尊重国际法、当地法律法规和文化习惯，积极履行社会责任，确保合作过程中双方项目和人员的安全与合法权益。此外，中非推动商签并落实双边投资促进和便利化协定，为双方企业创造稳定、公平的营商环境，共同促进非洲数字技术的创新发展和自主研发水平的提升。

提升非洲数字安全能力。中非合作论坛为双方数字安全合作指出了明确方向。一是通过中国软件评测中心等机构，中非将系统构建网络与数据安全体系，提升测评技术，帮助非洲提升数据安全能力。二是加强与国际安全组织的联系，共建数字安全管理平台，提升非洲打击网络犯罪的能力，推动中非技术标准的互操作性和兼容性。三是完善中非数据安全法律制度，促进治理经验交流，并推动合作的法治化进程。四是结合非洲自主发展与中国经验，推动建立高效的中非数字治理机制。重点在于推动以人为本的发展，确保有效监管数字技术，保护公民个人权利，减少治理复杂性。中非将共同推动落实《全球数据安全倡议》，完善非洲国家数字治理规则体系，形成有效的标准、规则和政策，增强非洲在人工智能全球治理中的代表性和发言权。此外，中国数据安全企业将进一步深入参与非洲市场，提供先进技术和服 务，为非洲国家的数字安全技能提升提供成熟的培育模式、经验与人才资源。

（二）以新质生产力驱动中非数字合作可持续发展

发展新质生产力推动中国数字科技创新，其经验可以为非洲数字发展带来新思路，可与非盟及其成员国的需求精准对接。《关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言》强调，中方愿与非洲携手加快发展新质生产力，共同强化科技创新和成果转化，推进数字经济和实体经济深度融合。

促进数字经济和实体经济深度融合，增强中非数字合作韧性。通过应用

先进数字技术，推动中非数字经济与实体经济的深度融合，推动产业数字化转型。新质生产力将有效提高生产效率，推动业务模式创新，增强中非数字合作的韧性和灵活性。中非应重点发展制造业、农业和服务业的数字化，利用物联网、区块链等技术，优化供应链管理和智能制造。例如，中国移动支付技术的领先企业与尼日利亚等国合作，引入移动支付和金融科技平台，使非洲国家偏远地区的中小企业和个体户更便捷地参与经济活动。另外，产学研结合至关重要，中国与非洲企业应与科研机构 and 高校合作，设立创新中心和孵化器，促进科技成果转化。通过中非合作论坛等多边平台，制定产学研结合的长期机制，确保合作的持续推进。双方政府可以出台配套政策，通过资金支持、税收优惠和政策补贴来激励合作，推动产学研合作的制度化发展，鼓励数字技术的跨国研发合作及创新成果的共享和应用推广。

推动中非数字合作模式的完善与创新。中国通过领先的数字技术支持非洲现代化的数字转型，共同开发绿色科技项目，如智能电网和绿色数据中心，提升能源效率、降低碳排放，实现环保与经济的双赢。这些技术创新还将有助于构建更加高效的数字化管理和服务体系，提升非洲国家的治理能力和社会福利水平。新质生产力推动中非在数字贸易、跨境电商等新兴领域的合作，形成多样化模式，增强合作灵活性和长期稳定性。尤其通过“小而美”的民生项目，如数字图书馆、移动医疗和智能环保系统，推动数字技术在文化、体育、中医药、环保等领域的应用，满足非洲国家民生改善需求，促进中非合作模式的创新和可持续发展，确保合作成果长期惠及中非人民。

（三）共建数字文明，缓解地缘竞争压力

《中非合作论坛—北京行动计划（2025—2027）》倡导形成以联合国为主渠道的相关国际治理框架，反对以意识形态划线或构建排他性集团，反对利用技术垄断和单边强制措施制造发展壁垒，恶意阻挠他国人工智能发展。有鉴于此，应通过推动中非开放合作、共建数字文明，共同努力缓解地缘竞争压力。

强化中非多维度数字生态合作。共建数字文明是一个复杂且漫长的过程，

可从数字生态合作入手，构建数字人文生态演变模式。数字人文生态包括数字出版、数字演艺、数字媒体、数字动漫、数字文化服务等产业领域。应推动数字与文化相结合，从多维度聚焦数字人文生态建设，推动数字生态演变。在上述产业领域加强中非数字人文生态建设的同时，应推动与欧美大国的合作，实现多方数字文明互联互通，使中非“五通”基础更加牢固，推动中非数字合作可持续发展。

在非洲探索数字领域第三方合作。“数字丝绸之路”的影响已超越沿线国家，其投资覆盖德国等欧洲经济体，不仅惠及中国企业，也为其他国家和非科技公司创造了投资和销售机会。^[1]部分发达经济体与中国和非洲国家在数字、气候、反恐等多个领域都有广阔的合作空间。中国可与非洲相关利益国共同商议，建立数字经济、数字技术、数字基建等方面的数字化治理新秩序以及资金、人才等方面合作、交流、协调的机制。随着非盟于2023年正式成为二十国集团（G20）成员，非洲国家在全球数字化进程中的地位进一步提升。2024年G20数字经济部长会议围绕数字政府和人工智能等议题展开讨论，通过了《G20数字经济部长宣言》，为发展中国家提升数字治理能力提供了框架支持。因此，在G20框架下设立二十国集团数字峰会（D20）具备可行性，这一平台将强化全球数字合作，改善中美等国在数字议题上的分歧，为非洲国家提供数字化转型支持，并满足G20国家应对数字化挑战的共同需求。借鉴二十国集团工商界领导人峰会（B20）、二十国集团智库峰会（T20）等既有机制，D20可专注于数字基础设施、人工智能和数据安全等关键议题，促进全球数字治理的多边合作，推动实现各成员国间的利益平衡。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 王俊美：《“数字丝绸之路”呈现强大活力》，《中国社会科学报》2023年8月30日，第3版。

全球人工智能治理：进展、困境与前景^{*}

□ 叶淑兰 李孟婷

〔提 要〕人工智能加剧大国战略竞争，引发新的地缘政治博弈，对国际格局、国际秩序构成重大挑战。如何防范人工智能科技价值异化，引导人工智能朝“善治”方向发展，是事关世界和平与发展的重大议题。全球人工智能治理初步形成以国家为中心、多元主体参与的治理格局，国际社会开始规范人工智能伦理治理，积极探索国家、地区、全球多层次的治理结构，形成风格各异的治理特色。但是，全球人工智能治理仍然面临着主体利益各异、治理对象复杂、排他治理突出、协同治理困难等挑战。全球人工智能治理的前景取决于“善治”、“合治”与“法治”路径能否顺利推进。作为负责任大国，中国积极探索人工智能治理的规则规范，为加强全球人工智能治理提出中国方案、贡献中国经验，成为全球人工智能治理的先行者和助力者。

〔关 键 词〕人工智能、全球治理、大国竞争、人类命运共同体

〔作者简介〕叶淑兰，华东师范大学政治与国际关系学院教授、国际问题研究所所长

李孟婷，华东师范大学政治与国际关系学院博士生

〔中图分类号〕TP18, D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 4 期 0100-19

^{*} 本文系上海市科学技术委员会重大项目“人工智能新型社会实验与治理方法研究及应用示范”（21511101200）、中央高校基本科研业务费项目华东师范大学哲学社会科学创新团队项目（2024QKT001）的阶段性成果。

人工智能的快速发展驱动全球技术政治的深刻变革，深刻改变国家安全与国际和平的基本范式。^[1] 如何防范人工智能科技价值异化，引导人工智能朝“善治”方向发展，是事关世界和平与发展的重大议题，也是全球治理的前沿难题。2023年10月，联合国人工智能高级别咨询机构宣告成立。同月，中国提出《全球人工智能治理倡议》。2024年5月，中国与法国发布关于人工智能和全球治理的联合声明，宣布两国致力于促进安全、可靠和可信的人工智能系统。^[2] 在当前大国战略竞争加剧的背景下，习近平总书记指出：“世界各国更加需要加强科技开放合作，通过科技创新共同探索解决重要全球性问题的途径和方法。”^[3] 加强对全球人工智能治理既有进展、现实困境与发展前景的研究，总结全球人工智能治理模式与治理特色，不但有利于拓展与丰富面向人工智能的全球治理理论研究，而且有助于凝聚国际社会共识，突破全球人工智能治理的瓶颈，探索有效的人工智能治理框架，推动全球人工智能治理朝着更加公平、包容、负责任、可持续的方向发展。

一、人工智能带来新挑战

人工智能推动科技巨头崛起，改变国家经济、军事力量对比并影响国际格局，冲击国际经济、安全等方面的秩序规范。如果治理不善，人工智能将加剧大国安全困境，导致科技体系的封闭化与分裂化发展，甚至可能危及人类文明生存与发展，颠覆人类主体性。面对人工智能挑战，国际社会亟需加强全球人工智能治理，构建一个公平、透明与负责任的治理体系。

（一）对世界格局的挑战

人工智能的发展将推动科技巨头等非国家行为体崛起，导致国际权力结

[1] 鲁传颖：《人工智能：一项战略性技术的应用及治理》，《人民论坛》2024年第1期，第72页。

[2] 《中华人民共和国和法兰西共和国关于人工智能和全球治理的联合声明》，外交部网站，2024年5月7日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202405/t20240507_11293821.shtml。

[3] 习近平：《论科技自立自强》，中央文献出版社2023年版，第260页。

构的重新洗牌，强化美国的科技霸权地位。人工智能还加剧地缘政治竞争，进一步扩大南北差距。

第一，人工智能的发展侵蚀主权国家权力。拥有海量数据的科技巨头等非国家行为体迅速崛起，成为“数字利维坦”，容易导致“数据霸权”。它们拥有巨大的数据建构能力与舆论引导能力，可能在某种程度上侵蚀主权国家权力。脸书（现更名为“Meta”）、谷歌等高科技公司被称为“网络国家”，有些在民众心中甚至拥有比政府高得多的威信。^[1] 科技公司在其领域拥有曾经专属于民族国家的权力，^[2] 打破了国家的制度化惯例与自我叙事，可能会对国家的本体安全带来持续影响。^[3] 科技巨头已经成为国际社会中不可或缺的重要行为体，在人类和平与发展的进程中起到至关重要的作用。面对技术的复杂性与不确定性，如果没有高科技公司的协同治理，全球人工智能治理将陷入失灵困境之中。

第二，人工智能的竞争加速国际权力极化。人工智能作为一项颠覆性技术，将深刻改变国家实力对比，推动非对称性国际权力极化，重塑国际格局。^[4] 人工智能技术发展迅速，而且有赖于配套的产业生态发展。当前人工智能技术竞争的核心在于算法、数据与算力，高端芯片则是大国算力竞争的基础。美国企图通过重点产业供应链“脱钩断链”策略遏制中国人工智能技术的发展，维持自身先发优势，在某种程度上强化了人工智能“强者恒强、弱者恒弱”的不平衡发展规律，使“超级大国政治”更为突出。在这场科技竞争中，后发国家非但难以赶超，而且可能被更远地甩在后面，更深地陷入国际分工中心—边缘的格局。

[1] 吴雁飞：《人工智能时代的国际关系研究：挑战与机遇》，《国际论坛》2018 年第 6 期，第 39 页。

[2] Ian Bremmer and Mustafa Suleyman, “The AI Power Paradox: Can States Learn to Govern Artificial Intelligence - Before It’s Too Late?,” *Foreign Affairs*, August 16, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/world/artificial-intelligence-power-paradox>.

[3] 何祎金：《生成式人工智能技术治理的三重困境与应对》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2024 年第 2 期，第 128 页。

[4] 余南平：《新一代通用人工智能对国际关系的影响探究》，《国际问题研究》2023 年第 4 期，第 89 页。

第三，人工智能的博弈加剧地缘政治竞争。人工智能将对国家战略竞争产生重要影响，加剧地缘政治博弈。俄罗斯总统普京曾指出：“谁能成为人工智能领域的领先者，谁就能统治世界。”^[1] 美国、俄罗斯、欧洲等大国与地区均积极布局人工智能发展战略。人工智能展现出强大的军事应用潜力，围绕人工智能领域的军备竞赛日趋激烈。美国在传统地缘政治基础上，加紧组建“技术联盟”，主导人工智能国际规则的制定，把地缘政治竞争推向数字空间，意图使中国等发展中国家陷于人工智能产业链下游。高科技公司的权力扩张又将进一步巩固新型“技术极”秩序，^[2] 动摇传统地缘政治以国家为中心的主体参与格局，并加剧战略博弈中的话语权竞争。

（二）对国际秩序的挑战

人工智能的快速发展导致数字鸿沟不断扩大，加剧国际经济秩序的不平衡发展，对国际安全秩序产生巨大影响。

一方面，人工智能技术加剧国际经济秩序的不平衡发展。对人工智能的过度依赖可能使人类逐渐丧失创造性思维，并使劳动、工作、创造和谋生变得更加困难。^[3] 牛津大学研究团队评估了美国 702 种职业未来被计算机替代的可能性，指出 47% 的岗位面临高度被替代的风险。^[4] OpenAI 公司在 2023 年 3 月发布的报告中指出，GPT 模型及相关技术的出现将影响约 80% 的美国劳动力至少 10% 的工作任务。^[5] 人工智能技术的运用大大增加了社会的物质

[1] 朱利安·诺塞提：《人工智能：地缘政治的新棋子》，毛志译译，《国外社会科学文摘》2018 年第 6 期，第 54 页。

[2] Ian Bremmer and Mustafa Suleyman, “The AI Power Paradox: Can States Learn to Govern Artificial Intelligence - Before It’s Too Late?.”

[3] 焦建利：《生成式人工智能与人类创造力》，《中国信息技术教育》2023 年第 21 期，第 9 页。

[4] 中国信息通信研究院、人工智能与经济社会研究中心：《全球人工智能治理体系报告》，2020 年 12 月，第 4 页，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202012/P020201229534156065317.pdf>。

[5] Tyna Eloundou et al., “GPTs Are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models,” OpenAI, March 17, 2023, <https://openai.com/research/gpts-are-gpts>.

财富，但是受益的是少数精英，大多数人没有过得更好。^[1] 随着人工智能的发展，资本权力将进一步依托技术垄断的优势持续扩张，愈演愈烈的失业潮将加速社会财富的两极分化。从长期来看，受自动化影响最深的可能不是美国和其他发达国家的劳动者，而是以低成本劳动力作为竞争优势的发展中国家。^[2] 人工智能提升劳动生产率，降低生产成本，将削弱发展中国家廉价劳动力优势，并减少其参与国际分工的机会。

另一方面，人工智能技术对国际安全秩序造成巨大影响。人工智能技术将更广泛地对军事力量、战略竞争和世界政治变革产生潜在但具有决定性的影响。^[3] 军事智能化发展可以实现更科学精准的情报分析与决策部署，以及更准确高效的目标击杀率。人工智能技术的使用大大加快战争的决策与执行速度，使“极速战”（hyperwar）成为可能。^[4] 军事领域的人工智能应用引发武器开发及使用方面的伦理道德争议，可能加剧武装冲突与人工智能武器的滥用，并使全球公共安全治理压力上升。低成本、高收益的自主武器系统成为执行危险性较高军事行动的有效手段，因此也降低了发动战争的门槛。此外，致命性自主武器落入恐怖组织的风险正在增大。^[5] 当前主要大国纷纷加强人工智能战略规划，力求在大国战略竞争中抢占先机，围绕人工智能领域的军备竞赛也日趋激烈。美国组建“技术联盟”，极力打压中国人工智能发展，维护自身科技霸权地位。马斯克曾对人工智能的军事应用态势表示极大担忧，警告全球人工智能竞赛有可能引发第三次世界大战。^[6] 霍金生前更

[1] 杰瑞·卡普兰：《人工智能时代：人机共生下财富、工作与思维的大未来》，李盼译，浙江人民出版社 2016 年版，第 XVIII 页。

[2] 埃里克·布莱恩约弗森、安德鲁·麦卡菲：《第二次机器革命》，蒋永军译，中信出版社 2016 年版，第 252 页。

[3] James Johnson, “Artificial Intelligence and Future Warfare: Implications for International Security,” *Defense & Security Analysis*, Vol.35, No.2, 2019, p.147.

[4] 傅莹：《人工智能对国际关系的影响初析》，《国际政治科学》2019 年第 1 期，第 11-12 页。

[5] 龙坤、徐能武：《人工智能军事应用的国际安全风险与治理路径》，《国际展望》2022 年第 5 期，第 126 页。

[6] “AI Could Spark World War III, Warns Elon Musk,” OECD.AI, <https://oecd.ai/en/incidents/1899>.

是不无担忧地指出，人工智能的全面发展可能意味着人类的终结。^[1]

（三）对全球技术治理的挑战

全球人工智能治理是全球技术治理的前沿议题和棘手问题，关系到全球技术治理的创新发展。人工智能以惊人的速度完成迭代升级，但技术治理却远远滞后于技术本身的发展。人工智能带来的隐私安全、算法“黑箱”、伦理风险与科技价值异化对全球技术治理构成重大挑战，全球人工智能治理亟需加强。

首先，人工智能存在隐私侵犯与泄漏的风险。英国数据监管机构指出，Snapchat 人工智能聊天机器人或危及儿童隐私。^[2]2023 年，微软的人工智能研究团队在 GitHub 上发布开源数据时意外泄漏了 38TB 的隐私数据。^[3]其次，人工智能算法“黑箱”可能导致算法歧视问题。2022 年的一项研究表明，机器人大规模地表现出性别、种族等方面的刻板印象。^[4]再次，人工智能存在技术滥用与道德伦理风险。2023 年，一名年轻的比利时男子在与智能聊天机器人聊天数周后自杀身亡，^[5]引发人们对人工智能安全性的关注，加强人工智能的技术治理与伦理治理势在必行。最后，人工智能的使用存在人机责任不清的问题。2022 年 5 月，一辆特斯拉汽车在启用全自动驾驶功能后冲出道路撞上树，随后爆炸起火最终导致车内人员身亡，^[6]人机责任如何界定与区

[1] Rory Cellan-Jones, “Stephen Hawking Warns Artificial Intelligence Could End Mankind,” BBC, December 2, 2014, <https://www.bbc.com/news/technology-30290540>.

[2] Shiona McCallum, “Snapchat: Snap AI Chatbot ‘May Risk Children’s Privacy’,” BBC, October 6, 2023, <https://www.bbc.com/news/technology-67027282>.

[3] Hillai Ben-Sasson and Ronny Greenberg, “38TB of Data Accidentally Exposed by Microsoft AI Researchers,” September 18, 2023, <https://www.wiz.io/blog/38-terabytes-of-private-data-accidentally-exposed-by-microsoft-ai-researchers>.

[4] Andrew Hundt et al., “Robots Enact Malignant Stereotypes,” *Proceedings of the 2022 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, New York: Association for Computing Machinery, 2022, p.743.

[5] Lauren Walker, “Belgian Man Dies by Suicide Following Exchanges with Chatbot,” The Brussels Times, March 28, 2023, <https://www.brusselstimes.com/430098/belgian-man-commits-suicide-following-exchanges-with-chatgpt>.

[6] Trisha Thadani et al., “Tesla Worker Killed in Fiery Crash May Be First ‘Full Self-Driving’ Fatality,” The Washington Post, February 13, 2024, <https://www.washingtonpost.com/technology/interactive/2024/tesla-full-self-driving-fatal-crash/>.

分成为棘手的问题。

二、全球人工智能治理的进展

人工智能给人类社会带来的巨大挑战引发国际社会的普遍焦虑与不安全感，全球人工智能治理亟需加强。经合组织相关数据显示，当前已有 69 个国家及地区出台了 1000 多项关于人工智能的政策措施。^[1] 在主要大国和地区、联合国等国际组织、行业协会、科技企业等多元主体的努力下，全球人工智能治理已经开始起步并取得显著进展，呈现从多方进程主导向多边进程主导的过渡与转移特征。^[2] 国际社会开始规范人工智能伦理治理，初步探索多元主体参与的多层次治理结构，形成风格各异的治理特色。

（一）初步形成多元主体治理格局

2016 年以来，已有 40 余个国家和地区先后将人工智能发展上升到国家战略高度。^[3] 政府与民间、公共部门与私人部门合作等治理方式^[4] 已经成为人工智能治理不可或缺的一种方式。当前国际社会已初步形成以主权国家为主，国际组织、行业组织、学术团体、高科技公司等多元主体共同参与的人工智能治理网络。

第一，主权国家加强以硬法治理为特征的国家中心治理模式。以国家为中心的治理模式是当前全球人工智能治理最为显著的模式，中美等大国均积极通过制定法律法规等方式加强对国内人工智能发展的布局、规划与监管。国家中心治理模式具有有效使用公权力以及运用硬法治理的优势，有助于取得更为显著的治理效果，但是主权国家各自为政的单一行动已完全无法应对

[1] “National AI Policies and Strategies,” OECD.AI, <https://oecd.ai/en/dashboards/overview>.

[2] 贾开、俞晗之、薛澜：《人工智能全球治理新阶段的特征、赤字与改革方向》，《国际论坛》2024 年第 3 期，第 68 页。

[3] 中国信息通信研究院：《人工智能白皮书》，2022 年 4 月，第 1 页，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202204/P020220412613255124271.pdf>。

[4] Roderick Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol.44, No.4, 1996, pp.652-667.

人工智能的全球风险，无法遏制人工智能安全化、武器化趋势，还容易陷入为保持技术领先地位“重研发而轻治理”的怪圈。为控制国家中心治理模式的负外部性，欧盟在地区层面加强伦理治理，中国则在加强负责任人工智能国家治理基础上积极推进全球治理。

第二，国际组织推进以伦理治理与机制治理为主要特征的治理模式。经合组织、联合国教科文组织等国际组织在推动人工智能伦理治理方面起到引领性作用。2019年《经合组织人工智能原则》提出以人为本，打造值得信赖的人工智能。^[1]2021年联合国教科文组织发布的《人工智能伦理问题建议书》提出人工智能系统生命周期中应遵守的价值观。^[2]2023年7月，在联合国安理会人工智能与安全问题高级别公开会上，秘书长古特雷斯强烈呼吁通过成立新的联合国机构强化对人工智能的全球治理。同年10月，联合国人工智能高级别咨询机构宣布成立，这是全球人工智能治理机制化建设向前迈出的重要一步。

第三，行业协会与高科技企业加强以治理联盟与技术治理为主要特征的治理模式。加强行业间治理联盟合作是人工智能治理的重要途径。亚马逊、谷歌等高科技公司早在2016年就联合发起人工智能合作伙伴关系（Partnership on AI），至今在全球已有126个合作伙伴。^[3]世界经济论坛在2023年也发起人工智能治理联盟（AI Governance Alliance）。^[4]此外，行业协会与高科技企业在技术治理上扮演重要角色，美国电气和电子工程师协会（IEEE）提供人工智能伦理与治理方面的行业技术标准，^[5]中国计算机协会、美国计算机协会、国际标准化组织等行业组织以及微软、谷歌等高科

[1] “OECD AI Principles Overview,” OECD.AI, <https://oecd.ai/en/ai-principles>.

[2] 《人工智能伦理问题建议书》，UNESCO 数字图书馆网站，https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455_chi。

[3] “Our Partners,” Partnership on AI, <https://partnershiponai.org/partners/>.

[4] 李响：《多方合作才能实现负责任的人工智能治理》，世界经济论坛网站，2023年11月18日，<https://cn.weforum.org/agenda/2023/11/ai-development-multistakeholder-governance-cn/>。

[5] “IEEE GET Program for AI Ethics and Governance Standards,” IEEE Xplore, <https://ieeexplore.ieee.org/browse/standards/get-program/page/series?id=93>.

技公司，也纷纷制定人工智能技术标准与伦理规范。

（二）加强人工智能伦理治理规范

人工智能存在数据泄露、隐私侵犯、技术滥用等道德风险，并对人类生存与发展构成重大挑战。为引导人工智能向善发展，规范人工智能伦理治理尤为重要。2017 年，美国“有益的人工智能”（Beneficial AI）会议讨论并制定了阿西洛马人工智能原则（Asilomar AI Principles），明确规定人工智能应该是有益的智能，不能不受（人类）控制；其中 23 条原则涉及研究、道德标准与价值观念等方面，是最早且最具影响力的人工智能治理原则之一。

^[1] 近年来，美国、中国、欧盟等主要国家与地区组织均将伦理治理纳入自身的人工智能发展战略中。此外，联合国、二十国集团、经合组织等也不断提出人工智能伦理原则与倡议。联合国教科文组织 2021 年通过《人工智能伦理问题建议书》，从价值观、伦理原则与政策指导三方面确立了全球首个人工智能伦理框架，高达 193 个成员国一致通过该建议书，促使人工智能伦理规范成为更大范围的国际共识。

欧盟在规范人工智能伦理治理上颇具代表性。欧盟人工智能技术和产业发展均落后于美国，其将人工智能治理的重心放在伦理道德与法律法规上。作为人工智能监管在全球范围内的“第一推动者”，^[2] 欧盟强调人工智能应合法、合伦理、稳健，要构建可信赖的人工智能生态系统。^[3] 2024 年通过的《人工智能法案》进一步强化了欧盟对高风险人工智能应用的监管力度。

中国较早开始加强人工智能伦理治理，早在 2017 年发布的《新一代人工智能发展规划》就提出 2025 年要初步建立人工智能伦理规范。^[4] 随后，中

[1] “Asilomar AI Principles,” Future of Life Institute, August 11, 2017, <https://futureoflife.org/open-letter/ai-principles/>.

[2] Nathan Benaich and Ian Hogarth, “State of AI Report 2021,” October 12, 2021, p.166, <https://www.stateof.ai/2021>.

[3] European Commission, “Ethics Guidelines for Trustworthy AI,” April 8, 2019, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

[4] 《新一代人工智能发展规划》，中国政府网，2017 年 7 月 8 日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5216427.htm。

国对人工智能伦理治理的相关原则和具体要求作出更为明确的规定。2022 年发布的《中国关于加强人工智能伦理治理的立场文件》则从人工智能监管、研发、使用及国际合作等方面提出主张，推动国际人工智能伦理治理。^[1]加强对人工智能伦理治理的规范，有助于确立技术开发与应用过程中需遵循的基本价值理念，将伦理规范内化到技术发展的全生命周期中，避免颠覆性风险的发生，确保人工智能技术向善发展。

（三）积极探索多层次治理结构

人工智能治理已经初步形成国家、地区与全球多层次治理结构。从国家层面看，主要大国均通过制定政策、开展立法等方式加强人工智能国内治理。从地区层面看，欧盟、东盟均通过了各具特色的人工智能治理文件。欧盟《人工智能法案》以严格著称，对人工智能的稳健性、准确性、安全性等方面制定了严格标准。东盟《人工智能治理和伦理指南》则凸显灵活性，强调文化差异，倾向于让成员国自行确定最有效的措施。^[2]从全球层面看，目前人工智能治理主要依赖联合国、七国集团、二十国集团在内的国际组织与国际机制。联合国宣布成立的人工智能高级别咨询机构为联合国框架下人工智能管理机构的形式和功能奠定基础。

人工智能国家治理进展相对较快，全球治理进展较为缓慢。受技术民族主义影响，不同主体与层次之间的协同治理仍较为匮乏。全球人工智能治理大多停留在概念与理念的提出与阐述上，真正落地的实践行动还相当有限。全球人工智能治理的进一步发展需要多元、多层次治理主体之间的协同治理与网络化治理模式的创新。

（四）形成风格各异的治理特色

伴随人工智能技术的发展，美国、欧盟、中国等纷纷加强对人工智能治理方法、模式的探索，结合各自政治制度与人工智能发展特点，逐渐形成风

[1] 《中国关于加强人工智能伦理治理的立场文件》，外交部网站，2022 年 11 月 17 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zcwj_674915/202211/t20221117_10976728.shtml。

[2] ASEAN, “ASEAN Guide on AI Governance and Ethics,” https://asean.org/wp-content/uploads/2024/02/ASEAN-Guide-on-AI-Governance-and-Ethics_beautified_201223_v2.pdf.

格各异的人工智能治理特色。

美国为保持技术领先地位形成相对宽松的治理特色。美国加强人工智能治理的首要目标在于提升美国人工智能的全球领导力。^[1] 由于美国将人工智能研发作为优先事项，在治理措施的制定上较为审慎，监管力度也较为宽松，更倾向于行业自律，以免过度治理阻碍科技创新。2023 年美国国会共提出 181 项有关人工智能的议案，但仅有 1 项议案获得通过。^[2] 美国还设立了国家人工智能倡议办公室（NAIIO）、国家人工智能咨询委员会（NAIAC）等机构，推动各部门、各行业的协同治理。

欧盟形成重视伦理治理与软硬法相结合的治理特色。欧盟人工智能治理较为严格，尤其重视对伦理规范、数据保护、网络安全等方面的监管。^[3] 欧盟 2019 年发布的《可信赖的人工智能伦理准则》从人类自主性、技术安全性、隐私治理、透明度、防止偏见、社会福祉、问责制度七大方面提出人工智能伦理要求。^[4] 欧盟不断将以伦理准则为代表的软法向立法推进，2024 年通过全球首部《人工智能法案》，^[5] 实现区域性硬法的落地。

中国形成既立足国内又面向全球的负责任人工智能治理特色。中国高度重视人工智能治理，提出公平公正、包容共享、尊重隐私、共担责任等人工智能治理原则。2023 年中国《生成式人工智能服务管理暂行办法》成为全球首部针对生成式人工智能的专门立法。中国还积极向国际社会提出《全球数据安全倡议》（2020 年）、《关于加强人工智能伦理治理的立场文件》（2022 年）以及《全球人工智能治理倡议》（2023 年）等文件。中国支持在联合国

[1] “Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence,” Federal Register, February 11, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/14/2019-02544/maintaining-american-leadership-in-artificial-intelligence>.

[2] “The AI Index 2024 Annual Report,” Stanford University, April 2024, p.382, https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/04/HAI_2024_AI-Index-Report.pdf.

[3] 宋黎磊、戴淑婷：《科技安全化与泛安全化：欧盟人工智能战略研究》，《德国研究》2022 年第 4 期，第 53 页。

[4] European Commission, “Ethics Guidelines for Trustworthy AI.”

[5] European Commission, “AI Act,” 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>.

框架下讨论成立国际人工智能治理机构，协调国际人工智能发展、安全与治理重大问题，^[1] 为包括发展中国家在内的国际社会提供中国方案，这对于加强负责任的全球人工智能治理起到积极推动作用。

三、全球人工智能治理的困境

大国战略竞争加剧了颠覆性技术的安全化与武器化倾向，超越地区合作层面的全球性数字治理几乎处于全面停顿的状态。^[2] 当前全球人工智能治理面临着主体利益各异、治理对象复杂、治理共识不足、治理方式各异等困境。

（一）主体利益各异，全球治理乏力

全球人工智能治理虽然形成了多元主体参与的治理格局，但多元主体之间的互动与协同还远远不足，治理力量呈现分散化与碎片化的状态。主要大国利益诉求多样化，不同国家间的治理法规政策存在很大差异，而国际组织、行业协会、学术团体、高科技企业又立场各异，各主体难以达成相对统一的全球治理目标、标准与原则。

国家作为重要的国际行为体，是推动全球人工智能治理的中坚力量。然而，在现实主义思维支配下，国家极为重视人工智能国内治理，对全球治理却更多处于观望与呼吁状态，缺乏切实行动。加强全球人工智能治理无疑需要美国等西方发达国家发挥更为重要的作用，但美国为了维护其科技霸权地位，通过技术联盟这一排他性框架^[3] 打压其他国家的科技发展，企图扩大技术代差。美国通过其主导的技术治理多边体系抢占人工智能国际规则制定的主导权，在客观上加大了全球人工智能治理的现实困难。

科技巨头之间治理价值观的不一致令人工智能治理前景变得更为模糊不

[1] 《全球人工智能治理倡议》，外交部网站，2023年10月20日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202310/t20231020_11164831.shtml。

[2] 戚凯、周祉含：《全球数字治理：发展、困境与中国角色》，《国际问题研究》2022年第6期，第59页。

[3] 唐新华：《西方“技术联盟”：构建新科技霸权的战略路径》，《现代国际关系》2021年第1期，第38页。

清。2023 年 3 月，马斯克等上千名科技人士发布公开信，呼吁所有人工智能实验室暂停训练比 GPT-4 更强大的人工智能系统至少 6 个月，反对过快发展人工智能。^[1] 马斯克批评 OpenAI 追求利润而忽视人工智能安全，但他很快于 2023 年 7 月成立新人工智能公司 x.AI，声称目标是“了解宇宙的真实本质”，并于当年 11 月推出聊天机器人 Grok，与谷歌、OpenAI 等行业领导者竞争。^[2] 高科技公司既无法回避对人工智能快速发展潜在风险的担忧，又希望获取技术领先地位并实现自身的科技价值观，客观上加剧了人工智能的研发竞争，使全球人工智能治理陷入迟滞甚至停顿的状态。

（二）治理对象复杂，治理时机难定

人工智能治理是一个全球性、系统性的工程。在 2021 年世界人工智能大会（WAIC）治理论坛上，清华大学教授薛澜提出“敏捷治理”概念，认为数据、算法、应用场景、平台、企业作为治理对象应自下而上分层治理。^[3] 显然，人工智能治理对象的复杂性及其产生的不确定性风险使治理难度进一步加大。算法“黑箱”的透明化困境及其带来的算法歧视问题、人工智能实际应用场景的变化，都成为人工智能治理不可回避的难题。^[4]

人工智能技术处于快速迭代发展的过程之中，对其进行治理与监管极易陷入“科林格里奇困境”（Collingridge's Dilemma）^[5]：在技术相对可控的发展早期难以对其未来发展的风险作出准确预测，因此无法过早开始治理；在技术发展成熟后，再对已经显现并深嵌于社会的风险进行治理则异常困难。例如，在人工智能深度合成技术发展早期，人们对其后续可能被不法分子滥

[1] “Pause Giant AI Experiments: An Open Letter,” Future of Life Institute, March 22, 2023, <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>.

[2] Robert Hart, “Elon Musk’s Artificial Intelligence Startup xAI Reportedly Nears \$18 Billion Valuation With Fresh Funding As AI Race Heats Up,” May 9, 2024, <https://www.forbes.com/sites/roberthart/2024/05/09/elon-musks-artificial-intelligence-startup-xai-reportedly-nears-18-billion-valuation-with-fresh-funding-as-ai-race-heats-up/>.

[3] 《薛澜教授：人工智能治理很关键，创新和治理须协调推动》，清华大学中国科技政策研究中心网站，2021 年 8 月 5 日，<http://cistp.sppm.tsinghua.edu.cn/info/1024/1227.htm>。

[4] 曹建峰：《人工智能：机器歧视及应对之策》，《信息安全与通信保密》2016 年第 12 期，第 18 页。

[5] David Collingridge, *The Social Control of Technology*, London: Frances Pinter, 1980, p.11.

用进行诈骗等问题认识不足，未能及时介入治理，而当深度合成技术已被滥用于电信诈骗、色情传播、肖像权侵犯、舆论操控之后，又面临更为复杂的治理难题。总之，“前瞻治理”无法准确预测技术的发展方向，“事后治理”又无法弥补已经造成的技术负面影响，这成为人工智能治理的一大困境。

（三）治理共识尚浅，排他治理突出

当前国际社会虽然有加强人工智能发展与治理的基本共识，但具体要如何推进治理，尤其是如何推进全球层面的治理，则难以达成一致。受不同行为体利益取向、意识形态、文化价值观差异等影响，各方治理理念存在较大差异，甚至相互冲突，要达成深度治理共识显得尤为困难。

各国在追求人工智能快速发展的同时，没有进行充分的技术分享。世界各国或是在本国行政管辖权范围内构建相应的人工智能技术发展规划，或是在有限的排他性“联盟集团”内部展开治理问题协商。^[1]2019年5月，经合组织数字经济政策委员会（CDEP）发布了全球首份政府间人工智能政策指南，其中关于人工智能发展的五项原则和五点建议基本上与特朗普签署的“维持美国在人工智能领域领先地位”行政令的基调完全一致；而且，恰恰由于美国的参与和支持，该政策指南成为一份被发达国家认可的“国际准则”。^[2]但是美国在背后积极推动的此次讨论不仅未邀请中国代表参加，还拒绝中国学者参与。^[3]美国试图在全球人工智能治理中边缘化中国，这种带有排他性的做法极大影响了全球人工智能治理的进程。此外，大国领导力缺失将制约全球治理能力的提升，^[4]使全球人工智能治理的国际合作空间难以拓展。

（四）治理松紧不一，协同治理困难

由于过严或过松的监管都不利于人工智能技术的健康发展和科学治理，

[1] 余南平：《新一代通用人工智能对国际关系的影响探究》，第94页。

[2] 李括：《美国科技霸权中的人工智能优势及对全球价值链的重塑》，《国际关系研究》2020年第1期，第41页。

[3] 朱荣生、陈琪：《美国对华人工智能政策：权力博弈还是安全驱动》，《和平与发展》2022年第6期，第60页。

[4] 罗会钧、查云龙：《人工智能时代的全球治理转型与中国应对》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2023年第12期，第15页。

因此在鼓励人工智能技术创新、保持发展势头与设置监管边界、制定治理政策之间，各国往往根据其国家利益与现实需求采取松紧不一的治理方式。总体上，中国与欧盟的治理强度高于美国。美国始终强调在人工智能领域的全球领先地位，因此其治理侧重于行业自治、应用与流程管理，通过政策指南、行业共识、行业标准等方式，以相对较弱的监管来保证人工智能产业发展的活力。美国 2020 年发布的《人工智能应用规范指南》强调：“为了促进美国的创新，各机构要谨记人工智能的国际应用，要确保美国公司不受美国监管制度的不利影响。”^[1] 欧盟以强监管态度，通过硬法与软法并存的治理方式，进一步将维护人工智能伦理价值观上升至欧洲整体战略层面。^[2] 2018 年 5 月生效的欧盟《通用数据保护条例》是目前世界上最严格的数据隐私保护法规。

由于利益差异以及治理松紧程度不一，国家之间往往难以进行有效的协同治理。同为技术联盟成员，美国与欧盟紧密合作，意图领导全球人工智能治理规则的制定，但在涉及各自人工智能治理领域的具体措施时，双方时有分歧与摩擦。欧盟谋求技术主权，并不想成为美国的战略附庸，因而试图在中美之间寻求平衡。欧盟在数据隐私保护与监管方面的政策要比美国严格得多，两者难以达成相对一致的治理方式与规则，在全球层面上的协同治理则更是难上加难。尽管其他多边国际组织、行业自治网络和技术社团等在人工智能的伦理准则和监管机制方面展开有益探索，但由于不同组织与机制间的主张各异，彼此之间的沟通协调与协同治理也颇为困难。

四、全球人工智能治理的出路

人工智能所涉及利益与技术的复杂程度决定了其全球治理的难度要远高于其他领域的治理。面对人工智能治理困境，存在推动全球人工智能走向“善

[1] “Guidance for Regulation of Artificial Intelligence Applications,” The White House, November 17, 2020, p.5, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/11/M-21-06.pdf>.

[2] 中国信息通信研究院、人工智能与经济社会研究中心：《全球人工智能治理体系报告》，第 10 页。

治”与全球治理难以推进两种声音。^[1] 人工智能治理具有复杂性、长期性与艰巨性的特征，其治理前景取决于“善治”、“合治”与“法治”路径能否顺利推进。

（一）“善治”：共识下的差异

人工智能是把双刃剑，它朝着何种方向发展取决于国际社会的治理能力。要确保人工智能发展是为人类谋福利而非颠覆人类社会，其底线在于“善治”，即发展公平、透明、负责任、向善的人工智能，通过良善的治理来实现全球的正义目标。^[2]

“善治”已经成为人工智能治理伦理话语的高度概括。阿西洛马人工智能原则强调人工智能发展要符合人类利益，要创造安全、透明、负责任的人工智能系统。^[3] 中国倡导“以人为本”理念与“智能向善”宗旨，确保人工智能始终处于人类控制之下，打造可审核、可监督、可追溯、可信赖的人工智能技术。^[4] 无论是欧盟的人工智能发展愿景，^[5] 还是 2023 年联合国人工智能高级别咨询机构发布的《以人为本的人工智能治理》报告，^[6] 无不体现出“善治”的共性。“善治”中的“以人为本”既源于中国古代的民本思想，又契合西方人权理念，是中西方文化的共通价值，能够成为促进各国人工智能治理共识的价值基础。

尽管各方对“善治”能够产生观念上的共鸣，促成初步共识，但要真正达成“善治”目标并非易事。多元主体对于“善治”概念以及达成“善治”路径的理解仍有差异。对于人工智能“善治”更为强调的应该是治理的公平与正义，还是治理的伦理与规范，抑或是治理的敏捷与效能等，目前尚无定论。

[1] 高奇琦：《全球善智与全球合智：人工智能全球治理的未来》，《世界经济与政治》2019 年第 7 期，第 47-48 页；余南平：《新一代通用人工智能对国际关系的影响探究》，第 93-94 页。

[2] 高奇琦：《全球善智与全球合智：人工智能全球治理的未来》，第 38 页。

[3] “Asilomar AI Principles.”

[4] 《全球人工智能治理倡议》。

[5] European Commission, “Ethics Guidelines for Trustworthy AI.”

[6] “Governing AI for Humanity,” UN, December 31, 2023, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/ai_advisory_body_interim_report.pdf.

因此,人工智能“善治”仍处于较为理想化的呼吁阶段。如要真正实现“善治”目标,国际社会需要在已有基本共识的基础上,坚持客观审慎的态度,强化人的主体性,明确人工智能的研发禁区,将可解释、可信赖、安全、负责任的人工智能作为未来发展方向。

(二) “合治”: 协同治理创新

人工智能的治理目标靠单一行为体难以实现,迫切需要加强不同国际行为体的“合治”。《布莱切利宣言》^[1]指出,人工智能的风险从本质上看是全球性的,最好通过国际合作来解决。^[2]人工智能“合治”需要推动跨国界、跨地区、跨领域、跨学科、跨部门的合作与协同治理。

加强人工智能治理不仅需要人的自觉、反思与克制,还需要在国家主义和全球主义间寻求某种平衡,^[3]实现技术治理、社会治理、政府治理与国际治理之间的合作,从政企协同、政民协同、人机协同等多层面推动多元主体协同治理。人工智能“合治”呈现多主体合治、跨界合治、跨国合治等多种形式,需要推动多边合作机制,充分发挥行业协会、研究机构、高科技公司的积极作用。

当前,不同行为体人工智能治理模式的相互影响与借鉴为推动“合治”创造了一定可能性。分散的人工智能治理机制在相互链接的过程中出现了成员范围、合作内容的重叠,^[4]因此需要加强对人工智能治理机制的有机整合。推动全球人工智能“合治”也是发展中国家共享人工智能知识成果、获得开源人工智能技术的宝贵机会。^[5]但是,由于多元主体的利益诉求与合作基础

[1] 2023 年 11 月,首届全球人工智能安全峰会在英国布莱切利庄园举行。在开幕式上,包括中国在内的 28 个国家和欧盟共同达成的《布莱切利宣言》正式发布,这是全球第一份针对人工智能的国际性声明。

[2] “The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit,” November 1, 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>.

[3] 张东冬:《人类命运共同体理念下的全球人工智能治理:现实困局与中国方案》,《社会主义研究》2021 年第 6 期,第 172 页。

[4] 陈佳慧:《AI 治理,从分散走向协同?》,网易,2024 年 1 月 9 日, <https://www.163.com/dy/article/IO1HPULI0514BTKQ.html>。

[5] 《全球人工智能治理倡议》。

不同，人工智能治理很容易陷入“分而治之”的困境。这需要处理好“分”与“合”的内在张力，平衡好国家主义和全球主义的关系，将碎片化与分散化的治理转化为治理合力，增强全球治理的包容性。

（三）“法治”：软硬法并济

人工智能“法治”意味着通过制定规则、规范、机制避免技术价值的异化，通过制度性的约束与监督推动人工智能走向“善治”。技术本身具有价值中立性，但技术的滥用或误用可能使其价值向度偏离正常轨道。阿西洛马人工智能 23 条原则暗含了发展通用人工智能甚至是超（高）级人工智能的目标，^[1]这导致人工智能在自主性方面过于超前。如果没有外部监管，放任技术自由迭代发展，不仅将加剧技术风险，还可能动摇人类基本价值。加强人工智能“法治”建设需要在有法可治的基础上进行依法治理，加强国内硬法与国际软法建设，尤其重视国际软法治理体系的建设，强调国际规范、国际机制的引导与约束作用，明确人工智能研发、使用与治理的价值理念。“法治”既是对“善治”与“合治”的制度保障，也是实现全球人工智能治理落地的重要推力。

硬法常见于国内法。中国的《个人信息保护法》《网络安全法》《数据安全法》为人工智能治理奠定了法律基础。欧盟《人工智能法案》明确了人工智能在欧盟市场的准入规则，并要求在高风险领域进行人工监督；该法案为人工智能治理从原则性指导走向可审核、可执行的法律程序提供了参考路径，是区域性“法治”的一个例证。但是，国际社会并不存在类似国内社会的硬法治理，只能在有约束性承诺的国际公约的基础上，制定软性治理框架，发挥国际法与国际机制在推动全球人工智能治理方面的作用。面对全球人工智能治理的复杂局面，单纯依靠国内硬法或国际软法并不足以实现全面有效的人工智能治理。因此，要实现“法治”的理想状态，还需要探索软硬并济的混合治理机制，在克服两者弊端的基础上实现优势互补，让软法强化硬法的灵活性，让硬法保障软法的效力性，^[2]实现软硬法的协同治理。

[1] 高奇琦：《全球善智与全球合智：人工智能全球治理的未来》，第 31-32 页。

[2] 郝家杰：《人工智能国际协同监管“软法”机制研究》，《全球科技经济瞭望》2023 年第 9 期，第 42 页。

五、结语

人工智能的发展对地缘政治、国际体系以及人类社会均构成巨大挑战。人工智能大国竞争极易陷入个体理性导致集体非理性的悖论中。科技命运共同体的本质需要国家超越技术民族主义意识,加强全球技术创新与协同发展。人工智能治理失灵问题的解决无法依靠单一国家,需要世界各国的共同努力。推动全球人工智能治理体系的建设,需要进一步加强机制化建设,构建技术监控、安全评估、风险防范“三位一体”的治理体系。为防止人工智能治理领域寡头垄断地位的形成,需要充分发挥主权国家作用,推动多边主义治理,^[1]重视发达国家与发展中国家的协同合作治理,积极应对当前日益扩大的数字鸿沟,推动国际政治经济的平衡发展,实现全球人工智能治理的“善治”目标。

作为负责任的大国,中国始终“深度参与全球科技治理,贡献中国智慧,着力推动构建人类命运共同体”。^[2]中国在国内层面需要积极加强人工智能社会治理实践,建立先行先试实验点与示范点,探索人工智能治理的规则规范,以更好地为全球人工智能治理提供中国经验。在国际层面,中国积极支持联合国框架下的人工智能治理议程,提出《全球数据安全倡议》《全球人工智能治理倡议》《国际科技合作倡议》等中国方案,分享技术治理的中国智慧,成为全球人工智能治理的先行者和助力者。作为世界上最大的发展中国家,中国在人类命运共同体理念引领下,积极提出人工智能治理标准、规则、规范,努力缩小发展中国家与发达国家之间的数字鸿沟,不断推动构建公正、包容、可信、向善的全球人工智能治理体系。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 陈伟光、袁静：《人工智能全球治理：基于治理主体、结构和机制的分析》，《国际观察》2018年第4期，第31页。

[2] 《习近平：在中国科学院第十九次院士大会、中国工程院第十四次院士大会上的讲话》，中国政府网，2018年5月28日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-05/28/content_5294322.htm。

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）的阶段性成果。

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、洪邨生：《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“欧洲一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】

Abstracts

Building a Lancang-Mekong Community with a Shared Future: Concepts and Practical Approaches

PAN Xiaoming & RONG Ying

The Lancang-Mekong Cooperation (LMC) mechanism is a new type of sub-regional cooperation mechanism jointly created by the six Lancang countries to pursue a community with a shared future for mankind. It serves as a pivotal platform for facilitating the ASEAN Community, maintaining regional peace and stability, promoting economic and social development, and enhancing the global governance system. Over the past eight years, the LMC has explored multiple approaches and achieved outstanding results in various fields, becoming the “testing ground” and “model showcase” for the high-quality Belt and Road cooperation and the implementation of the three global initiatives.

The Historical Trajectory and Mission of the Global South

YANG Jiemian & SHEN Ruohao

The term Global South carries not only geographical attributes but also profound political implications, reflecting the complex evolution of world history. From the independence and liberation movements after the post-World War II era to today’s economic rise, the participation and importance of the Global South countries in global affairs have been increasingly enhanced. In the face of internal differences and diversity, as well as external pressures from Western countries attempting to separate China from the Global South and create a new antagonistic international landscape by fabricating the “Global East” narrative, the Global South countries should strengthen historical awareness and clarify their historical mission. As a natural member of the Global South, China is promoting

in-depth cooperation and striving to integrate an independent discourse system with the international discourse system to jointly build a community with a shared future for mankind.

Strategic Choices of Global South Countries Amidst Profound Changes Unseen in a Century

ZHANG Yunling & ZHANG Lijuan

A significant feature of the profound changes unseen in a century is the major shift in the international balance of power, with the most important change being the rise of the Global South. The Global South has enhanced its autonomy in strategic choices, and its orientation has significant implications for world development and the future of the international order. The Global South shares common pursuits, namely opposing unilateralism, not participating in group formations designed for confrontation, and maintaining an open and cooperative framework and environment for world development. Each country independently makes strategic and policy choices based on its development and security interests and needs, and avoids choosing sides. Therefore, in the face of an increasingly complex and competitive international landscape, the concept “choose initiatives rather than choose sides” has become the preferred choice for the Global South countries. The Global South is a new driving force for regional cooperation and has become a leader in many areas. In Asia, Africa, and Latin America, various forms of regional cooperation are flourishing. Based on the fundamental consensus that development is the master key to solving all problems, development cooperation is the strategic direction for strengthening cooperation among the Global South countries. China, as a natural member of the Global South, provides a large market and trade growth spillover effects for cooperation and joint development among the Global South countries. China’s comprehensive openness and cooperative strategic initiatives also offer a favorable external environment for the Global South countries to “choose initiatives rather than choose sides.”

The Technology-Security Complex and US Strategy Toward China

ZHAO Minghao

In the context of US competitive strategy toward China, technology is at the core of the US-China competition. American national security agencies have become more closely linked with the technological community. High-tech enterprises, technology industry associations, as well as think tanks focusing on the technological competition have become critical partners for the US national security agencies. They provide support in defense innovation, intelligence analysis, strategic consulting and other aspects. In addition to the “economic hawks” and “ideological hawks,” the “technological hawks” are gaining more influence on the US strategy toward China. The “revolving door” between the national security elites and the technological community has become more salient, which facilitates the development of the technology-security complex. The US Department of State focuses on technology diplomacy and strengthens related mechanisms and capacity building, taking advantage of artificial intelligence and other technologies to empower US diplomacy and build up multi-dimensional technology alliances; the US military sector accelerates the integration of emerging technologies and military capabilities through the Defense Innovation Unit and other mechanisms; collaboration between the US intelligence community and societal forces such as high-tech firms and venture capital is also expanding. As a new variant of the military-industrial complex in the geo-technological era, the growing technology-security complex has become a key pillar for US hegemony, and its impact on the US-China relations deserves much attention.

China-Africa Digital Cooperation: Progress, Challenges, and Paths

HE Jian & WANG Xiaohan

Under the new wave of the Fourth Industrial Revolution, the digital development needs of China and Africa are increasingly aligned. The construction of the African

Continental Free Trade Area promotes regional market integration and data flow, providing momentum for China-Africa digital cooperation. Comprehensive progress is being made in policy alignment and practical in areas such as the digital economy, digital innovation, digital transformation, digital infrastructure, digital capabilities, and digital security cooperation. However, due to the lag in Africa's digital capacity building, China-Africa digital cooperation projects face challenges in technical adaptation and sustainability during implementation, and the intensifying digital competition among other actors in Africa further complicates the situation. Looking ahead, China and Africa should enhance Africa's digital capabilities through multiple avenues, drive the sustainable development of China-Africa digital cooperation with new productive forces, jointly build a digital civilization, and write a new chapter in the construction of an all-weather China-Africa community with a shared future in the new era.

Global Artificial Intelligence Governance: Progress, Dilemma and Prospects

YE Shulan & LI Mengting

Artificial intelligence (AI) has intensified strategic competition among major countries, triggered a new geopolitical game, and had a great impact on the international structure and order. How to prevent the alienation of the value of AI technology and guide the development of AI towards "good governance" is significant for keeping world peace and development. Global AI governance has initially formed a governance pattern centered on the country and participated by multiple actors. The international community has begun to standardize global AI ethical governance and actively explore multi-level governance structures at national, regional, and global levels, developing governance characteristics with different styles. However, global AI governance still faces challenges, including divergent subjects' interests, complex governance objectives, prominent exclusionary governance, and difficulties in collaborative

governance. The prospects of global AI governance depend on whether the path of “good governance”, “collaborative governance” and “the rule of law” can be successfully advanced. As a responsible major country, China is actively engaged in exploring the rules and norms for AI governance, putting forward Chinese proposals and contributing Chinese experience to strengthen global AI governance, and serving as a forerunner and facilitator of global AI governance.

NATO’s Strengthening of Resilience Building: Motivations, Impacts, and Constraints

ZHANG Xue

Since the Ukraine crisis in 2014, resilience has become a key focal point in NATO’s overall strategic framework, with its importance being unprecedentedly reinforced. NATO’s current resilience-building efforts aim to enhance the alliance’s capacity to prevent, resist, and recover from major shocks in military, civilian, and broader societal domains, employing measures based on a “whole-of-alliance, whole-of-government, whole-of-society” approach. This represents NATO’s reflection on and response to the changing security environment in Europe in recent years, and also marks its adoption of the “new Cold War” narrative, as a way to construct a shared identity of the alliance. By strengthening resilience, NATO has further activated its dominant role in European defense, reinforced the US-centered transatlantic alliance’s resource integration, and pushed great power competition toward “bloc politics” and “pan-securitization.” At the same time, the duality and inherent contradictions of NATO’s resilience-building efforts make its future uncertain and unpredictable.