国际问题研究

2026 年第 5 期（总第 235 期） 双月刊 2026 年 9 月 15 日出版

习近平外交思想研究

1 论构建建设性战略稳定关系 吴志成 张峻溯

22 新时代中国的全球发展观：内涵和特征 李 丹

区域与国别

44 非常规外交框架下特朗普 2.0 朝鲜半岛政策 刘阿明

66 俄罗斯非西方化政策的演进及其实施限度 赵玉明 李勇慧

87 欧盟韧性建设：进展、动因及制约 张 雪

105 日本对外援助的战略工具化转向 马孟启 朱献珑

Table of Contents

On Building a Constructive Relationship of Strategic Stability

WU Zhicheng & ZHANG Junsu

China's Global Development Outlook in the New Era: Connotations and Characteristics

LI Dan

US Policy Toward the Korean Peninsula in Trump 2.0 from the Perspective of Unconventional Diplomacy *LIU Aming*

The Evolution and Limits of Russia's De-Westernization Policy

ZHAO Yuming & LI Yonghui

EU Resilience Building: Progress, Drivers, and Constraints *ZHANG Xue*

The Strategic Instrumentalization of Japan's Foreign Aid

MA Mengqi & ZHU Xianlong

Abstracts

论构建建设性战略稳定关系

□ 吴志成　张峻溯

〔提　　要〕大国战略稳定事关国际秩序与人类前途命运。中美两国就构建“基于尊重、公平、对等的建设性战略稳定关系”达成重要共识，为中美关系未来发展指明方向。“建设性战略稳定”倡导合作为主的积极稳定、竞争有度的良性稳定、分歧可控的常态稳定和和平可期的持久稳定，在根本上既区别于美苏冷战期间的所谓“经典战略稳定”，也不同于国际关系史上的其他战略稳定关系，开创了新时代大国战略稳定理论新范式。构建建设性战略稳定关系必须坚持合作互利共赢、积极良性竞争、有效管控分歧、建设持久和平。面向未来，中美两国要把握新定位、校准新航向，在相互尊重的基础上树立正确的战略认知，在和平共处的前提下妥善处理分歧，在公平合理的框架内有效管控竞争，在互利共赢的合作中实现共同发展，为世界注入更多确定性和稳定性，共同开创人类更加美好的未来。

〔关 键 词〕建设性战略稳定、百年变局、中美关系、战略认知

〔作者简介〕吴志成，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院院长、教授

张峻溯，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院博士生

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0001-21

随着百年变局深刻演进，大国战略博弈加剧，国际体系面临的不稳定性、不确定性上升，人类再一次走到历史的十字路口。面对变乱交织的国际局势，大国肩负着特殊的使命和责任，也拥有更多的资源和手段，应该积极展现历史主动，为推动社会发展进步作出更大贡献。习近平指出：“大国更应该有大的样子，要提供更多全球公共产品，承担大国责任，展现大国担当。”[1]中美两国同为联合国安理会常任理事国和全球前两大经济体，分别是世界上最大的发展中经济体和最大发达国家，两国关系直接影响国际体系的运行和世界秩序的稳定。中美两国能不能跨越“修昔底德陷阱”，开创大国关系新范式？能不能携手应对全球性挑战，为世界注入更多稳定性？能不能着眼两国人民福祉和人类前途命运，共同开创两国关系美好未来？这些是历史之问、世界之问、人民之问，也是需要两国共同书写的时代答卷。[2]

2026 年 5 月，中美元首北京会晤为两国关系发展指引新的战略方向，构建“中美建设性战略稳定关系”是最重要的政治共识。2026 年 9 月，中国国家主席习近平对美国进行国事访问，两国元首就关乎两国关系和世界局势的重大问题进行坦诚深入交流，达成很多新的共识，同意进一步丰富中美关系定位的内涵，共同构建“基于尊重、公平、对等的建设性战略稳定关系”。习近平指出：“‘建设性战略稳定’应该是合作为主的积极稳定，应该是竞争有度的良性稳定，应该是分歧可控的常态稳定，应该是和平可期的持久稳定。”[3]“中美建设性战略稳定关系”新定位的提出回应了国际社会对中美关系健康、稳定、可持续发展的普遍期待，驳斥了西方世界盛行的“新冷战”和“脱钩论”等错误论调。推动构建建设性战略稳定关系不仅为新时期中美关系的发展指明了正确方向，也为回答“百年变局下大国关系向何处去”提供了中国智慧与中国方案。

---

[1] 《习近平外交演讲集》（第二卷），中央文献出版社 2022 年版，第 262 页。

[2] 《构建“中美建设性战略稳定关系”是最重要政治共识——中美元首会晤是一次历史性会晤，达成丰富成果》，《人民日报》2026 年 5 月 16 日，第 1 版。

[3] 《习近平同美国总统特朗普会谈》，《人民日报》2026 年 5 月 15 日，第 1 版。

一、国际关系中的战略稳定及其概念演变

不确定性是国际社会的重要特征，对确定性和稳定性的追求指引着人类不断发现真理和改造世界。恩格斯指出：“物体相对静止的可能性，暂时的平衡状态的可能性，是物质分化的本质条件，因而也是生命的本质条件。”[1] 平衡这一相对稳定状态始终在自然科学和社会科学理论中发挥基础性作用。回顾国际关系理论发展历史，复杂的国际政治现象通常被理论化抽象为“政治系统”。在体系—单元、结构—行为体等系统要素的互动中，国际政治系统的稳定性问题受到学界广泛关注。稳定性是对系统在非平衡状态下保持自身有序性特征的客观描述，体现了非平衡向平衡过渡的趋势；[2] 国际关系中的稳定性通常指向国际体系中的权力或实力的变动重组。莫顿·卡普兰认为，稳定既可以指系统本身，又可用于指系统的一种状态，一定平衡状态的稳定性在国际政治系统中颇为重要。[3] 由于西方国际关系理论以国际体系的无政府状态作为根本假定，这导致国家意图、国际合作等都具有极大的不确定性，“一定平衡状态的稳定性”被西方学者视为消除或缓解无政府状态负面影响的有效工具，也由此形成国际关系中的稳定和战略稳定研究的学术脉络。

（一）国际关系理论中的稳定与战略稳定

长期以来，国际体系的稳定问题始终是国际关系学者关注的学术议题。国际关系理论研究中的稳定主要包含两种类型，最常见的类型是“体系稳定”，即不存在任何国家或国家联盟被体系内的其他国家或国家联盟所淘汰时，就实现了体系稳定。国际体系的稳定问题在国际关系讨论中经久不衰，并与战

[1] 恩格斯：《自然辩证法》，人民出版社 2015 年版，第 155 页。

[2] 魏宏森、曾国屏：《系统论——系统科学哲学》，清华大学出版社 1995 年版，第 263 页。

[3] 莫顿·卡普兰：《国际政治的系统和过程》，薄智跃译，上海人民出版社 2008 年版，第 42 页。

争与和平问题紧密相关。第二种类型是“资源稳定”，主要指任何国家或国家联盟均无动机或手段改变当前国际资源分配格局。[1]

在现实主义理论范式下，“体系稳定”问题受到充分重视，国际关系中的体系稳定常常与权力平衡即均势联系在一起。汉斯·摩根索认为国际关系中的稳定是一种均衡状态，均势是维持国际和平与秩序的关键机制。[2] 摩根索对稳定问题及其实现路径的理解来源于西方国际关系史，尤其是对以“欧洲协调”为代表的欧洲均势体系的考察。美苏冷战开始后，国际体系中的两极格局得以确立。有学者认为，冷战两极格局本身就是一个相当稳固的国际体系。尽管冷战期间也存在相互竞争、令人焦虑和不可回避的危险，但大国关系经历了 20 世纪最长久的稳定时期。[3] 在冷战经验事实之上，肯尼思·华尔兹提出“均势自动生成论”，从结构视角论证了国际体系无政府状态下秩序稳定实现的基本条件，并坚信两极均势比多极均势更加稳定。[4]

在国际关系研究中，“战略”一词源自军事领域，主要指事关全局性、高层次、长远性的重大问题，战略的本质偏向于稳定；[5]“稳定”则是对平衡状态的动态描述，尤其强调关系状态的低波动性和可预测性。有关战略稳定的定义，目前学界并无普遍共识。传统意义上的战略稳定主要用来判断军备控制方案的优劣，并考察双方战略力量对比对国际关系的影响。[6] 就其指涉对象而言，战略稳定讨论的主要是大国尤其是拥核国家，既可以指拥核国

---

［1］ Emerson M.S. Niou, Peter C. Ordeshook, and Gregory F. Rose, *The Balance of Power: Stability in International Systems*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp.61-64.

［2］ 参见 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf, 1948, pp.125-133。

［3］ John Lewis Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System,” *International Security*, Vol.10, No.4, 1986, p.42；于滨：《关于大国竞争的博论》，《俄罗斯研究》2026 年第 1 期，第 39 页。

［4］ 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，苏长和校，上海人民出版社 2017 年版，第 136 页。

［5］ 鹿音：《战略稳定：理论与实践问题研究》，时事出版社 2021 年版，第 213-214 页。

［6］ 李彬：《军备控制理论与分析》，国防工业出版社 2006 年版，第 66-68 页。

家之间关系的协调，也可以指国际体系的稳定状态。从国家层面看，战略稳定主要描述拥核国家之间不存在武装冲突的关系状态；从体系层面看，战略稳定是指由大国构成的国际秩序处于协调状态。[1] 除此以外，战略稳定还被界定为一个地区或全球的安全环境得到充分保障、大国之间实现和平相处的状态。[2]

（二）冷战期间的美苏战略稳定

冷战期间，有关战略稳定的讨论大多集中于美苏两个超级大国的核威慑与军备问题。美苏实现战略稳定的核心逻辑是确保双方即使在遭遇核打击后仍然能够进行有效反击，[3] 其实质是将军事力量的平衡视为战略稳定的核心要素。美国兰德公司高级研究员阿尔伯特·沃尔斯泰特于 1958 年提出“恐怖的脆弱平衡”，[4] 形成了以“第二次核打击能力”为核心的核威慑理念。在沃尔斯泰特看来，达成“恐怖平衡”的原因在于核武器的使用会给各方带来不可承受的损失，由核威慑引发的相互脆弱性问题成为维系战略稳定的纽带。20 世纪 60 年代，托马斯·谢林在相互脆弱性问题的基础上进一步提出美苏关系稳定的前提：只有美苏双方都无法通过先发制人的核打击完全摧毁对方的报复能力时，才能实现真正的战略稳定。[5]

美苏冷战期间的战略稳定主要基于“相互确保毁灭原则”和“相互战略威慑原则”，核均势成为冷战期间支撑战略稳定讨论的关键议题。[6] 在核均

---

［1］ 参见 James M. Acton, “Reclaiming Strategic Stability,” in Elbridge A. Colby and Michael S. Gerson, eds., *Strategic Stability: Contending Interpretations*, Washington, D.C.: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2013, pp.117-118。

［2］ 参见 Williams Healthy, “Strategic Stability, Uncertainty and the Future of Arms Control,” *Survival*, Vol.60, No.2, 2018, pp.45-54。

［3］ Elbridge Colby, “Defining Strategic Stability: Reconciling Stability and Deterrence,” in Elbridge A. Colby and Michael S. Gerson, eds., *Strategic Stability: Contending Interpretations*, p.48.

［4］ Albert Wohlstetter, “The Delicate Balance of Terror,” *Foreign Affairs*, Vol.37, No.2, 1958, pp.211-234.

［5］ 托马斯·谢林：《军备及其影响》，毛瑞鹏译，上海人民出版社 2017 年版，第 204 页。

［6］ Lawrence Rubin and Adam N. Stulberg, *The End of Strategic Stability*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2018, pp.2-3.

势下，美苏之间的战略稳定主要有三方面内涵：一是防止先发制人的稳定，即核大国均无法在首次打击中彻底消除对方报复能力，没有一方认为率先发动核攻击是有利可图的；二是危机稳定，即两国关系因矛盾或冲突陷入危机时刻，双方都没有意愿将核武器放入政策工具箱中；三是军备竞赛稳定，即只要各方的核武器发展能够明显强化相互脆弱性这一长期现实，就能有效避免军备竞赛中的恶性循环，进而达到抑制战争的目的。[1]

美苏建立在核均势基础之上的这种战略稳定通常被称为“经典战略稳定”。“经典战略稳定”以防止核威胁为首要目标，虽然维持了冷战时期整体上的“长和平”，但是存在许多固有弊端。一方面，美苏战略稳定是一种被动形成的消极战略稳定。对美苏而言，双方都存在一个势均力敌的核力量对手并对其国家安全形成重大威胁。为了防止激化矛盾、升级威胁，抑制冲突发生，双方不得不作出某种战略稳定关系安排。这种“经典战略稳定”的关键在于确保相互脆弱性。20 世纪 70 年代签署的《美苏关于限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》和《限制反弹道导弹系统条约》（简称《反导条约》）都将实现战略稳定的重心放在限制进攻性核力量和防御系统的发展上，通过放大核武器的破坏性换取美苏军事博弈的稳定性，以此保障敌对双方共存的基础。[2]

另一方面，美苏战略稳定仅限于军事安全领域，并以欧洲为地理中心。这不仅未能削弱美苏在第三世界国家和地区的竞争态势，也没有有效控制欧洲以外的安全危机和军事冲突。美苏冷战的总体背景之下仍然出现各种局部热战，不断冲击着国际体系的稳定格局。根本上，冷战期间美国与苏联维持的战略稳定只是核威慑的稳定，美苏并没有就双边稳定关系进行过任何有效的政治讨论。以沃尔斯泰特和时任美国国防部长罗伯特·麦克纳玛拉为代表

[1] Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, New York: The Twentieth Century Fund, 1961, pp.32-61.

[2] 门洪华：《国际关系中的战略稳定：进程、评估与中国担当》，《人民论坛·学术前沿》2023 年第 13 期，第 8 页。

的战略界和政界人士在讨论“美苏之间应该实现什么样的战略稳定、如何实现战略稳定”问题时，将美苏双边关系的政治问题转化为美国的核力量建设和技术发展的单边性问题，体现出典型的工具理性主义思维特点。[1] 美苏双方都希望通过自身军备技术的扩张实现有利于本国的竞赛优势，军备及核武库建设的层层加码，使世界笼罩在超级大国的核恐怖阴影中。

（三）经济全球化时代的战略稳定

随着经济全球化加速发展，国家间相互依赖的加深赋予战略稳定更丰富的内涵。以核均势为基础的“经典战略稳定”逐步演变为以共同敌人或共同挑战、相互脆弱性、经济相互依赖以及战略稳定机制共同作为支撑要素的“复合战略稳定”。[2] 罗伯特·吉尔平发展完善了霸权稳定论，将战略稳定等同于全球政治经济关系的稳定，其衡量标准是体系霸主是否有能力或意愿提供全球政治经济领域的公共产品。从类型上看，霸权稳定论体现了“资源稳定”的理论进路，实现战略稳定的条件在于国际体系中霸主对全球政治经济资源的有效供给与分配。霸主依靠其权力所形成的政治领导、依据其经济实力所维持的开放贸易体系和国际货币体系，构成了全球战略稳定的基石。[3]

不过，霸权主导与国际政治经济秩序稳定之间并非充要条件。在罗伯特·基欧汉看来，霸权领导具有领域的差异性，议题领域不同，霸权存续对国际机制稳定关系的影响也有所不同。在国际货币和贸易领域，即便美国霸权相对衰落，由美国所建立的国际金融贸易机制依然展现出较强的韧性。[4]

---

［1］ 葛腾飞：《美国战略稳定观：基于冷战进程的诠释》，《当代美国评论》2018 年第 3 期，第 85 页。

［2］ Thomas Fingar and Fan Jishe, “Ties That Bind: Strategic Stability in the U.S.-China Relationship,” *The Washington Quarterly*, Vol.36, No.4, 2013, pp.125-138；王政达：《中美复合战略稳定关系：建构依据、基本框架与发展趋势》，《国际安全研究》2019 年第 5 期，第 85-86 页。

［3］ 罗伯特·吉尔平：《全球政治经济学：解读国际经济秩序》，杨宇光、杨炯译，上海人民出版社 2013 年版，第 84-88 页。

［4］ Robert O. Keohane, “The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977,” in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, and Alexander L. George, eds., *Change in the International System*, New York: Routledge, 1980, pp.137-156.

经济全球化同时带来了复合相互依赖加强，国家间多渠道联系显著增多，军事安全不再总是占据议程首位，能源、环境、经济等议题重要性上升。由于军事作用难以发挥，中小国家可以采取“联系战略”，在追求自身利益的同时有效制衡大国影响力，削弱国际等级的区分；政府间的正式与非正式联系、非政府组织之间的跨国交往以及跨国公司内部的联系都成为实现战略稳定的重要路径。[1]

总的来看，学界有关战略稳定的讨论起源于美苏冷战，最初主要指涉核武器和军备问题；进入经济全球化时代，战略稳定的内涵日渐丰富。战略稳定从大国核问题转向更加广泛的维持国际力量均势的涵义，复合特征日益突出。特别是在 20 世纪 90 年代，经历苏联解体、两极格局瓦解后，一些西方学者承认，战略稳定必须建立在多维力量基石之上，单纯依赖军事力量的战略稳定结构是脆弱的，也必然会崩塌。[2] 从确定性看，“经典战略稳定”仍然是冷战后美国评估大国关系的重要标尺；在美国一些决策者看来，“军备竞赛稳定”和“危机稳定”是战略稳定的核心内容，战略均势与权力平衡则是战略稳定的根本支撑。[3]

二、构建建设性战略稳定关系的基本原则与实践路径

冷战结束以来，针对“如何实现国际战略稳定”问题，出现了两种具有代表性的理念思路。一种是以美国为代表的单边主义思路，试图无限扩大以美国为首的西方联盟的军事优势，以此建立由美国主导的全球战略稳定；另一种是以中国为代表的建设性思路，倡导共同、综合、合作、可持续的新安

[1] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》（第四版），门洪华译，北京大学出版社 2012 年版，第 22-35 页。

[2] John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp.283-284.

[3] 钟振明：《美俄战略稳定与欧洲安全》，《同济大学学报（社会科学版）》2023 年第 4 期，第 38 页。

全观，在平等有序和相互尊重基础上促进国际协调合作与多极化进程。[1]

（一）实现战略稳定的两种思路

第一种实现战略稳定的思路集中体现在美国与俄罗斯的战略稳定关系中。美俄之间的战略稳定依赖于冷战时期美苏达成的协议。美苏战略稳定实现的前提是确保相互脆弱性，而相互脆弱性必须以可信的战略威慑为保障，战略威慑又需要具备武器军备的相对优势。这就决定了美俄战略稳定必然继承了美苏战略稳定的缺陷——如果缺乏必要的政治机制建设，就可能加深国家间的猜疑和恐惧，危机事件也可能成为冲突的导火线而非稳定关系的“压舱石”。所谓“危机稳定”和“军备竞赛稳定”往往都会提高大国博弈的烈度。事实证明，相互脆弱性只会激发更深层次的不安全感和不信任感，更容易陷入安全困境之中。

乌克兰危机后，美国退出《中导条约》、放任《新削减战略武器条约》到期失效，美俄之间的战略稳定机制所剩无几。而美韩正在进行的核潜艇项目已明显超越半岛防御范畴，直接触及地区安全与核不扩散两大核心关切，势必引发周边国家的反对和连锁反应。[2] 美国学界和战略界对稳定性及其实现路径的探讨从来没有摆脱威慑理论的窠臼，蕴含着对绝对实力优势的迷信，故而无法进行客观且不偏袒任何特定理论的稳定性研究。近年来，美国高调启动“金穹”计划，试图构建不受任何约束的全球性、多层次、宽领域的导弹防御体系。这一计划提出大幅增加外空作战手段，研发部署具有进攻色彩的轨道拦截系统，企图通过在反导领域建立的非对称优势来打破既有战略平衡。[3] 美国武器装备尖端科技的突破改变了军备竞赛的规则，反而造成了新

---

[1] 潘振强：《关于重建全球战略稳定的理论思考》，《国际问题研究》2002 年第 4 期，第 5 页。

[2] 姜龙范、谷思睿、徐志坚：《同盟困境下韩国核潜艇构想的演进逻辑》，《东北亚学刊》2026 年第 4 期，第 62 页。

[3] 赵学林、黎子琛：《美俄〈新削减战略武器条约〉到期失效——国际社会希望两国重返谈判桌达成新共识》，《解放军报》2026 年 2 月 7 日，第 4 版。

的不稳定。

中国是第二种实现战略稳定思路的代表。中国倡导主权国家平等相待、尊重国际法治、践行多边主义、坚持开放共赢，始终是变革世界中的建设性力量。[1] 中国倡导的建设性战略稳定有三个方面的内涵：在政治领域，所有国家和国家集团都应恪守国际法与联合国宪章宗旨和原则，尊重所有国家和人民的合法权益，反对干涉他国内政；在军事领域，所有国家应将军事能力维持在保证国家安全需要的最低水平，不实施任何有可能被视为威胁其他国家安全的军事建设及建立和扩大军事—政治同盟的行为，通过积极和建设性对话解决分歧，增进互信与合作；[2] 在大国关系层面，大国是有效解决全球性问题的“关键少数”，拥核国家对国际安全和全球战略稳定负有特殊责任，应摒弃冷战思维和零和博弈，通过平等对话和相互尊重磋商解决关切，增进信任水平，避免危险误判。[3]

（二）构建建设性战略稳定关系的基本原则

马克思指出，要了解一个限定的历史时期，必须跳出它的局限，把它与其他历史时期相比较；要判断历届政府及其行动，必须以它们所处的时代以及和它们同时代的人们的良知为尺度。[4] 美苏两国的战略稳定本质上是危机爆发后的被动灭火机制，其核心功能是在双方已处于冲突边缘时防止误判升级。[5] 中美关系是当今世界最重要的大国关系，中美利益深度交融、合作空间十分广阔，完全不同于美苏两国在冷战期间“两种制度”“两个平行市场”

---

[1] 王毅：《坚定做变革世界中的建设性力量——在第 61 届慕尼黑安全会议“中国专场”上的主旨讲话》，外交部网站，2025 年 2 月 15 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbzhd/202502/t20250215_11555652.shtml。

[2] 《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于加强全球战略稳定的联合声明》，《人民日报》2016 年 6 月 26 日，第 3 版。

[3] 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于全球战略稳定的联合声明》，《人民日报》2025 年 5 月 9 日，第 3 版。

[4] 《马克思恩格斯全集》（第四十四卷），人民出版社 1982 年版，第 287 页。

[5] 王文、鲁东红：《中美建设性战略稳定关系：历史演进、核心内涵与未来走势》，《理论建设》2026 年第 3 期，第 6 页。

的对抗对立状态。中美建设性战略稳定关系立足两国交往历史，着眼未来3年乃至更长时间的中美关系发展大势，在根本上区别于建立在冷战之上的美苏战略稳定关系。推动构建建设性战略稳定关系既要把握国际关系史上大国战略稳定关系演变的普遍特点，又要回应时代问题，打破西方威慑理论的桎梏，走出一条新时代大国正确相处之道。

坚持以积极稳定超越消极稳定。大国能否保持战略稳定在一定程度上决定国际社会的战争与和平。西方学者从无政府状态出发，对实现国家间和平与稳定大多持悲观和消极态度。这种消极稳定意识在美苏冷战中根深蒂固。纵观冷战历史，战略稳定仅出现在美国国内的战略讨论中，并未被苏联正式接受，在美苏外交谈判中具体表现为所谓的缓和政策，其实质是核竞赛僵局的阶段性暂停。消极稳定不解决冲突根源，只缓解或压制冲突烈度。1962年古巴导弹危机期间，虽然美苏双方力避热战，但轮番进行战略施压，世界处于核战边缘。这就是消极稳定失灵的典型写照。消极稳定建立在恐惧之上，本质是相互战略威慑和相互确保毁灭的脆弱性威胁迫使双方重回谈判桌前。积极稳定则是寻求建立在共同发展之上的平等协商和政治对话，要求双方充分认识彼此利益差异和观点分歧，同时也能够在拥有共同利益的领域主动创造合作机会。

坚持以良性稳定超越竞赛稳定。大国之间有竞争也有合作，但竞争不是你输我赢的零和博弈，更不是“相互确保毁灭原则”之下的核军备竞赛。美苏战略稳定以“军备竞赛稳定”作为维系战略稳定的关键支柱，最后造成拖垮苏联、军工复合体主宰美国政治的“大国竞赛的悲剧”。中国坚持“全面运筹同各方关系，推动构建和平共处、总体稳定、均衡发展的大国关系格局”。[1]当前，新一轮科技革命和产业变革加速突破，以数字技术、人工智能为代表的科技发展正在重塑大国竞争态势，极易引发安全化军事化风险。同时，新兴科技发展及其军事化应用将影响军控进程，也会对全球战略稳定带来不良

[1] 《习近平谈治国理政》（第五卷），外文出版社2025年版，第385页。

后果、改变战争形态和方式、衍生新危险和新风险、引发新的法律和政治外交难题。[1] 中国外交始终积极促进大国协调和良性发展，“中美建设性战略稳定关系”的提出表明中国希望以更具韧性、更可持续的模式，实现中美和平共处、管控风险、合作共进。[2] 这充分体现了中国特色大国外交以共同体视域下“共存理性”超越西方冲突辩证法下的“对抗理性”，有助于破解国际社会的冷战思维和零和博弈思潮。

坚持以常态稳定超越危机稳定。“国家之间有分歧是正常的，应该通过对话协商妥善化解。”[3] 意识形态分歧不是对话协商的阻碍，利益冲突矛盾也不是破坏稳定的根源。只要秉持尊重、公平、对等的精神相向而行，双方就可以找到解决彼此关切的办法。冷战期间，虽然战略侦察、即时通讯等构筑起美苏两个核大国之间的维稳机制，但是这些战略沟通渠道只是为了防止“不受约束的最坏情况”发生。[4] 美苏两国始终以赢得冷战胜利为最高目标，虚张声势和意图测试在两国外交中无处不在，这导致美苏关系难以摆脱“制造危机—博弈竞争—被迫谈判”这一危机稳定模式。在经济全球化的今天，“人类已经成为你中有我、我中有你的命运共同体，利益高度融合，彼此相互依存”。[5] 国家间关系早已不是你输我赢、你兴我衰的“淘汰赛”，完全可以实现相互成就、互利共赢的“正循环”，关键是要在国际合作中重信守诺，展现出负责任态度；同时也要反对单边主义和霸凌霸道等错误行径，保持政策的连续性和稳定性，为国际形势和各自发展注入更多确定性。构建中美建

---

［1］ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于加强当代全球战略稳定的联合声明》，《人民日报》2019 年 6 月 6 日，第 3 版。

［2］ 国纪平：《锚定新定位，推动中美建设性战略稳定关系行稳致远——写在习近平主席即将对美国进行国事访问之际》，《人民日报》2026 年 9 月 22 日，第 1 版。

［3］ 习近平：《习近平在联合国成立 75 周年系列高级别会议上的讲话》，人民出版社 2020 年版，第 11 页。

［4］ Committee on International Security and Arms Control, *Nuclear Arms Control: Background and Issues*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1985, p.4.

［5］ 《习近平著作选读》（第一卷），人民出版社 2023 年版，第 558 页。

设性战略稳定关系不是权宜之计，也不是朝夕之功，其目标是实现中美两国相互成就、共同繁荣，而非你输我赢、零和博弈，通过加强合作、有效管控和共同塑造来实现中美关系的动态平衡。

坚持以持久稳定超越先发制人的稳定。冷战时期美苏确保“先发制人稳定”的措施是维持双方高水平的核军备，确保具有相互摧毁的能力。虽然美苏关系在战略层面保持着稳定的“恐怖平衡”，但是在非战略或常规层面的稳定性则差得多。美苏两大阵营常常因封锁政策、外交孤立等原因引发低水平冲突，甚至导致局部代理人战争，双边关系也常常因意外情况而出现危机。建设性战略稳定关系将大国互动看作是发展变化的关系过程，而不是固化的敌友身份结果。“建设性”既体现了大国之间不冲突不对抗的政治承诺，更指向未来合作的积极愿景。以此观之，如果大国之间的互动过程得以维护，即便当时没有产生预期结果，以良性竞争和务实合作为目的的大国关系也不会发展到不可逆转的地步。[1] 因此，构建建设性战略稳定关系首先要尊重对方核心利益和重大关切，尊重各自发展权利，维系国家间外交关系，其次才是通过协商谈判解决具体问题。如果一方越过外交红线、践踏谈判底线，导致国家间相互信任下降、政治关系恶化，那么一切外交努力都会付诸东流，实现战略稳定也无从谈起。

（三）构建建设性战略稳定关系的实践路径

一直以来，西方学者对战略稳定的理解深深根植于冷战经历之中，认为真正的战略稳定始于认识到彼此的相互脆弱性。中国从中美关系的历史与现实出发，提出建设性战略稳定关系的重大理念，实现了对冷战期间美苏“经典战略稳定”的超越，开创了大国交往新模式。构建建设性战略稳定关系既要树立正确战略认知、彼此相向而行，也需要在实践中展现大国担当。

坚持互利合作共赢。经济全球化深入发展，和平、发展、合作、共赢的时代潮流不可逆转。“合作共赢是普遍适用的原则，不仅适用于经济领域，

[1] 秦亚青：《世界政治的关系理论》，上海人民出版社 2021 年版，第 431-432 页。

而且适用于政治、安全、文化等其他领域。”[1] 面对复杂多变的国际局势，合作共赢也应该成为大国处理国际事务的基本原则。当今世界，和平赤字、发展赤字、安全赤字、信任赤字、治理赤字不断加剧，全球治理体系的代表性、有效性、权威性不足问题更加突出，国际社会期待大国加强合作，共同应对全球性问题。“虽然中美合作不可能解决世界上所有问题，但没有两国合作，世界上很多问题都难以解决。”[2] 在国际安全、绿色转型、气候变化等事关人类未来发展的国际公域，中美两国合作完全能够实现共赢多赢，关键是摒弃偏见和猜忌，走出一条相互尊重、公平正义、合作共赢的新路。

坚持积极良性竞争。大国竞争不是时代底色，脱钩断链、遏制打压、零和博弈等恶性竞争解决不了世界面临的共同问题，反而会加剧发展鸿沟和治理赤字。世界正在经历百年未有之大变局，竞争与合作并存是当今大国关系的普遍特点。大国之间存在竞争是正常现象，但不能以偏概全，更不能将竞争视为大国关系的全部。“国家之间可以有竞争，但必须是积极和良性的，要守住道德底线和国际规范。”[3] 中美之间的竞争也应该是相互借鉴、你追我赶的和平竞赛，同样必须遵守国际规则，必须反对单边主义和双重标准。

坚持有效管控分歧。“世界是多样的，没有分歧就没有世界。一个家庭里还经常有这样那样的分歧。有了分歧并不可怕，关键是不要把分歧当成采取对抗态度的理由。”[4] 二战胜利前夕，美苏两国曾站在国际主义角度，秉持合作态度，尝试构建大国协调一致的战后国际协调机制，然而，意识形态差异加剧了超级大国在社会制度、发展道路和国家利益上的分歧，美苏战时同盟迅速瓦解、合作迅速终结，世界由此进入近半个世纪的冷战对峙。冷战期间，美苏竭力维持的战略稳定依赖于以核威慑为基础的军事支柱和以裁军

[1] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社 2018 年版，第 132 页。

[2] 习近平：《在白宫欢迎仪式上的致辞》，《人民日报》2026 年 9 月 25 日，第 2 版。

[3] 习近平：《习近平在联合国成立 75 周年系列高级别会议上的讲话》。

[4] 《习近平外交演讲集》（第一卷），中央文献出版社 2022 年版，第 396 页。

谈判、直接联系热线为核心的沟通联系支柱。这两大支柱充分证明，战略稳定的建立伴随着双方乃至多方的竞争和斗争，而这些竞争和斗争又必须处于制度化的轨道之中，必须避免因分歧出现颠覆性的战略误判。

坚持建设持久和平。习近平主席指出：“贫瘠的土地上长不成和平的大树，连天的烽火中结不出发展的硕果。”[1] 和平是发展的前提，发展是解决一切问题的“总钥匙”。国际关系发展的历史教训表明，大国之间的对抗和战争将给世界带来不可承受之重，使一切维系战略稳定的努力付诸东流。构建建设性战略稳定关系需要树立“积极和平”观念，不仅要将稳定视为没有战争的状态，更要通过相互尊重和共同发展来消除战争和冲突的土壤，避免大国关系陷入信任危机与安全困境的恶性循环。当前，全球和平与安全赤字不断扩大，一个持久和平、普遍安全的世界是世界各国的共同期盼，也应该成为构建大国建设性战略稳定关系的目标。持久和平的世界倡导以相互尊重推动和平共处，要求将尊重各国主权和领土完整、尊重彼此核心利益和重大关切、尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度视为国与国交往的基本原则。[2]

三、推动构建中美建设性战略稳定关系

回顾中美关系发展的历史，中国始终从战略高度和长远角度认识和运筹中美关系，始终推动中美关系稳定、健康、可持续发展。20 世纪 90 年代末，中美两国确定建立面向二十一世纪的建设性战略伙伴关系，标志着中美关系进入新的发展阶段。新世纪之初，中美两国加强对话，扩大共识，增进互信，深化合作，全面推进二十一世纪中美建设性合作关系。新时代以来，元首外交领航中美关系走向新的历史定位。中美两国在加强对话、增进互信、发展

[1] 《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社 2018 年版，第 27 页。

[2] 吴志成：《论构建人类命运共同体的科学体系》，《当代世界与社会主义》2025 年第 4 期，第 29 页。

合作、管控分歧的过程中，不断推进新型大国关系建设。

中美关系回不到过去，但能够有一个更好的未来。随着中国的持续快速发展，中美关系已经成长为世界上最重要、最复杂的双边关系。建设性战略稳定关系的定位源于中美关系曲折复杂的历史经历，创造性地回答了中美关系向何处去的关键问题。建设性战略稳定关系符合中美两国共同利益，契合世界人民的共同期待，也反映了中美关系的现实和对未来的期许，是迈向两国正确相处之道的重要一步。习近平主席指出：“我们要把这一愿景转化为行动，朝着合作为主、竞争有度、分歧可控、和平可期的方向努力，走出一条两个大国的正确相处之道。”[1] 构建中美建设性战略稳定关系要求双方坚守目标，共同行动，不断丰富中美关系新定位的战略内涵，共同开启中美关系的崭新篇章。

第一，树立正确的战略认知，筑牢中美关系长远发展的政治基础。大国交往，首先要树立正确的战略认知，这是管总的问题。习近平主席指出：“战略认知问题始终是中美关系必须扣好的‘第一粒纽扣’。”[2] 中美两国作为全球前两大经济体，已经在经济全球化进程中形成你中有我、我中有你的发展格局。“中美关系是当今世界最重要的双边关系，只能搞好不能搞坏。两国合则两利、斗则俱伤，应该成为伙伴而不是对手。”[3] 中美关系存在的一些问题，是双方长期利益交融、共同发展中产生的阶段性问题，需要在共谋合作、长远发展中予以解决。如果中美两国视彼此为朋友和合作伙伴，两国就可以求同存异、共同发展，中美关系也会平稳运行；如果中美两国将对方定义为对手甚至威胁，用遏制打压、威慑制裁的手段处理中美关系，两国关系就会遭遇挫折甚至面临倒退的风险。

---

[1] 《习近平同美国总统特朗普会谈》，《人民日报》2026 年 9 月 25 日，第 1 版。

[2] 《习近平同美国总统拜登通电话》，《人民日报》2024 年 4 月 3 日，第 1 版。

[3] 《习近平为美国总统特朗普举行欢迎宴会》，《人民日报》2026 年 5 月 15 日，第 1 版。

中国乐见美国自信开放、繁荣发展，也期待美国理性看待中国发展。[1]实现中华民族伟大复兴和让美国再次伟大，完全可以并行不悖、相互成就，关键是要秉持开放包容的态度、采取求同存异的方法，增进交流理解、主动深化互信、扩展多领域合作。一个中国原则和中美三个联合公报是中美关系的政治基础；台湾问题是中国核心利益中的核心，也是中美关系中最重要的问题。台湾问题事关中美两国关系的总体稳定，处理不好，两国就会碰撞甚至冲突，将整个中美关系推向十分危险的境地。面对中美关系未来发展可能出现的困难和矛盾，只要双方能够确立正确战略认知、筑牢政治基础、树牢底线意识，在尊重彼此核心利益的前提下增进理解对话，在兼顾彼此重大关切的基础上保持多轨接触，中美关系就能披荆斩棘，重回建设性战略稳定的轨道。

第二，有效管控矛盾分歧，在相互尊重的基础上实现和平共处。中美之间历史文化传统、社会制度、意识形态、经济发展水平等都存在客观差异，中美关系的复杂性和重要性决定了两国在发展过程中会不断遇到新问题和新挑战。正因为如此，才需要建设性的框架为中美关系定向设限。中美两国应该将竞争和分歧置于谈判沟通、对话磋商的“护栏”之内，聚焦有效管控分歧、重点解决问题。当前，中美两国各自情况和中美关系都发生了很大变化，但是中国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愿望没有变。[2]中美管控竞争边界，畅通交流渠道，顺应历史大势和国际社会广泛期待，将为变乱交织的世界注入更多稳定性和确定性。[3]

---

［1］《相向而行，共同开启中美关系新篇章》，《人民日报》2026 年 5 月 16 日，第 2 版。

［2］《王毅会见美国外交政策全国委员会代表团》，外交部网站，2024 年 12 月 3 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202412/t20241218_11496808.shtml。

［3］高飞：《以建设性战略稳定构建新时代中美关系》，《人民日报》2026 年 5 月 27 日，第 2 版。

和平共处是国际关系基本准则，也是中美两个大国必须守住的底线。但是，守住和平共处底线不等于实现“冷和平”。中美两国利益的高度相关性和互补性，决定了中美谁也离不开谁。中美之间实现和平共处要着眼于持久和平，以积极方法建设和平稳定机制，为世界和平与发展作出贡献。中国对美政策始终保持延续性和稳定性，中国也从来不寻求改变现有国际秩序，不干涉美国内政，无意挑战和取代美国。美国对华战略认知的剧烈变化决定了两国关系中的磕磕绊绊、颠簸起伏将是一种“常态”。[1] 中美关系未来发展既要不回避双方之间的矛盾分歧，以建设性方式管控分歧和敏感问题，防止中美关系脱轨失控，又要在承认分歧的基础上保持沟通和对话，在能够创造共同利益的领域拓宽务实合作，夯实中美关系行稳致远的“压舱石”。

第三，秉持合作共赢原则，拓展多领域交流合作。中美同为安理会常任理事国，在维护世界和平、促进全球发展等方面肩负着特殊责任，拥有广泛的共同利益。时代潮流曾让中美两国跨过太平洋彼此走近，共同利益让中美合作超越意识形态分歧。如今，经济全球化深入演进，中美经济深度融合，中美拥有比以往更加广阔的合作领域，经贸、卫生、农业、旅游、人文、执法等领域交流合作规模不断扩大。“中美经贸关系的本质是互利共赢，面对分歧和摩擦，平等协商是唯一正确选择。”[2] 平等互利的经贸关系也是中美关系的“推进器”。一段时期以来，美国对华错误发动贸易战、关税战、科技战，不仅扰乱国际经贸秩序，也没有解决美国国内面临的贸易逆差和产业空心化问题，反而加重国内通胀水平。中美关系发展证明：中美对话比对抗好，合作比零和好，稳定比折腾好。

持续推动各领域交往合作，是中美关系保持健康稳定发展的必然要求。中国始终推动中美各层级、各领域交往，为中美关系发展创造良好条件。元

[1] 陶文钊：《中美关系史（2001—2016）》，上海人民出版社 2023 年版，第 470 页。
[2] 《习近平同美国总统特朗普会谈》，《人民日报》2026 年 5 月 15 日，第 1 版。

首外交对两国关系具有战略引领作用。中美领导人通过常态化的元首沟通机制，明确彼此战略意图，防止经贸、科技领域的博弈升级为全面对抗。[1] 在中美关系陷入困顿时，两国元首通信通话、互访会晤为指引两国关系转圜向好发挥决定性作用。从外交经贸团队的建设性磋商到元首会晤，从经贸磋商取得积极成果到达成双边关系重要共识，各层级各领域的对话沟通有效推动着两国元首共识的贯彻落实。中美关系希望在人民，基础在民间，未来在青年，活力在地方。中美民间交往和人文交流是中美关系的重要组成部分。中国致力于鼓励和扩大中美两国人民友好往来，通过青年交流倡议、丰富多彩的交流活动以及便利化政策，不断夯实中美友好的社会和民众基础，为两国关系的长远发展注入持久韧性。2026 年，中美将分别主办 APEC 和二十国集团峰会，多边合作平台将为中美打造合作新增长点，两国在人工智能、数字转型、气候变化等新兴领域将展现出强大韧性与活力，为世界发展注入稳定性和新动能。

第四，明确尊重、公平、对等的重要性，为中美探索大国正确的相处之道提供战略指引。尊重就是尊重彼此主权和领土完整，尊重各自选择的社会制度和发展道路，尊重对方核心利益和重大关切。公平意味着开展互利合作，协商处理分歧，不搞你输我赢的零和博弈，不追求单方面的绝对优势。对等意味着两国主权平等，没有高低之分，不搞霸道霸凌，对等解决各自关切，平衡发展各领域合作。[2] 中美两国元首达成“尊重、公平、对等”这一重要政治共识，丰富了“中美建设性战略稳定关系”的内涵，进一步拓展了两国交流合作空间，为中美两国关系及世界和平稳定发展注入更多正能量。

尊重彼此核心利益和重大关切，是中美两国避免战略误判、积累战略互信的关键。“相互尊重是人与人打交道的基本礼数，也是中美两国相处的起

---

[1] 杨洁勉：《中俄美国际战略互动和全球治理体系建设》，《俄罗斯研究》2026 年第 2 期，第 15 页。

[2] 《开辟大国相处正确之道 书写中美关系历史新篇——习近平主席对美国进行国事访问引领中美建设性战略稳定关系取得新发展》，《人民日报》2026 年 9 月 27 日，第 1 版。

码准则。”[1] 中美两国历史文化不同、具体国情不同，双方都有自身的核心利益，也都有必须捍卫的原则底线。相互尊重对方的底线，不试图改变对方或压垮对方，就是一切良性互动的基础。中美两国拥有广泛的共同利益，中美之间也不必讳言竞争，但竞争应该确保公平，为中美两国公平合理的竞争设边界、定规则、守规矩。当前，中美第八轮经贸磋商取得积极进展，新设立农业工作组，建立并推进贸易理事会和投资理事会，同意建立人工智能对话机制和人工智能事件的沟通渠道，“300 亿美元”对等降税安排落地见效。中美双方在农业、贸易、能源、国际执法等问题领域逐步形成了机制化的解决方案，彼此合理关切得到同等重视和协商解决。两国正在相互尊重、公平对等的基础上不断拉长合作清单，压缩问题清单，努力实现互利合作，造福两国人民和世界各国共同发展。

四、结语

当今时代，世界局势变乱交织，大国是影响战争与和平的主要因素，世界必须找到一条新时期大国和平共进的新路。[2] 面对国际形势之变、力量格局之变、思想认知之变，中美两国元首就构建基于尊重、公平、对等的建设性战略稳定关系达成重要共识，开启了大国关系新范式。中美两国于世界变局中校准航向，在时代激流中超越分歧，作出了符合历史潮流的正确选择。中美建设性战略稳定关系擘划出新时代构建相互尊重、和平共处、合作共赢的新型大国关系宏伟蓝图。这一重要共识打破了“新冷战”论调和“修昔底德陷阱”等西方国际关系理论迷思，是中美两国共同探索新时代大国正确相

[1] 习近平：《汇聚两国人民力量 推进中美友好事业——在美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，人民出版社 2023 年版，第 6 页。

[2] 王毅：《在历史演进重大关头开拓中国特色大国外交新境界》，《国际问题研究》2026 年第 1 期，第 7 页。

处之道的有益尝试。建设性战略稳定关系提出合作为主的积极稳定、竞争有度的良性稳定、分歧可控的常态稳定、和平可期的持久稳定等重要内涵，实现了对大国战略稳定理论的超越与升华。

构建中美建设性战略稳定关系不是一句口号，而是相向而行的行动。中美两国从破冰到建交，从孤立到接触，始终在对抗与对话之间作出选择。中美两国拥有广泛合作领域和彼此交融的利益关系，无论是推动本国发展，还是促进世界经济复苏、解决国际和地区热点问题，都需要两国携手共进。中美关系承载着两国 17 亿多人民的福祉，关乎世界 80 多亿人民的利益，合作是唯一正确的选择。在百年变局加速演进的背景下，中美应该秉持尊重、公平、对等的原则精神，主动扛起历史重任，推动中美关系这艘巨轮沿着正确航道平稳前行，共同推动人类迈向光明未来。

【责任编辑：宁团辉】

新时代中国的全球发展观：内涵和特征*

□ 李　丹

〔提　　要〕党的十八大以来，面对全球发展遭遇逆流、发展赤字不断加剧、宏观政策协调难度加大、全球发展治理体系变革滞后、人与自然矛盾日益突出等困境，以习近平同志为核心的党中央作出一系列重要判断，提出全球发展倡议，凝练出关于认识全球发展本质、破解全球发展难题、推进全球发展事业的一系列见解和主张，形成了新时代中国的全球发展观。这一发展观系统回答了全球语境下为什么要发展、发展为了什么、发展依靠什么、如何共同发展等重大理论和实践问题，是中国发展观的全球拓展版本。它以鲜明的人本性、科学性、前瞻性、实践性，为改革完善全球发展治理体系贡献了中国智慧和方案，对于弥合全球发展鸿沟、引领全球发展方向、支撑全球发展倡议、推动全球发展共同体建设具有重要价值和意义。

〔关 键 词〕全球发展观、国际发展合作、全球发展倡议、全球发展共同体

〔作者简介〕李丹，厦门大学公共事务学院教授 / 一带一路研究院研究员

〔中图分类号〕D820

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0022-22

* 本文系厦门市社科联、厦门市社科院资助的厦门市社会科学调研课题项目（协议号：XM2026ZDB09）的阶段性研究成果。

党的二十大报告指出，中国愿加大对全球发展合作的资源投入，致力于缩小南北差距，坚定支持和帮助广大发展中国家加快发展。[1] 党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议强调，要深化同发展中国家团结合作，落实全球发展倡议，“支持全球南方联合自强，加大援外力度，提供更多国际公共产品”[2]。中国作为最大发展中国家、全球第二大经济体高度重视发展问题，不仅以自身发展为全球发展作出了巨大贡献，还通过高质量共建“一带一路”、对接联合国 2030 年可持续发展议程、落实全球发展倡议，推动全球发展事业不断向前，初步形成了具有鲜明特色和理论品格的全球发展观。全面分析中国全球发展观的形成背景、主要内涵与鲜明特征，有助于深入理解习近平外交思想，贯彻落实全球发展倡议，推动构建全球发展共同体。

一、新时代中国全球发展观的形成背景

发展是人类社会的永恒主题，但现代意义上的国际发展概念诞生于二战结束之后。在百年未有之大变局背景下，国际发展时代正在向全球发展新时代演进。

（一）国际发展主体向全球拓展

全球发展始于国际发展。伴随着二战后风起云涌的民族解放运动，亚非拉地区诞生了一大批新兴民族国家，这些国家的首要任务就是发展经济、摆脱贫困。国际发展——利用富裕、较发达国家的资源和知识帮助欠发达国家发展——应运而生。美国杜鲁门政府推出的“第四点计划”，即技术援助和开发落后地区计划，被认为是开启国际发展时代的先声。发达国家先后建立自己的发展援助机构，通过经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD-DAC）

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2022 年版，第 62 页。

[2] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，人民出版社 2025 年版，第 45 页。

协同开展国际发展援助。发达国家是国际发展的主体、主导者、施与者，发展中国家是受体、被援助者、受捐助方，由此导致用于解决落后国家发展问题的理论、政策、实践统统由发达国家及其主导的国际金融机构与发展体系炮制、出台与推行。[1]

直到 21 世纪初新兴经济体崛起并投入到国际发展领域后，发达国家主导国际发展理念、支配国际发展实践的局面才开始改变。尤其是 2008 年国际金融危机以来，以金砖国家为代表的“南升”力量与七国集团为代表的“北降”颓势形成鲜明对照，国际发展主体向南方扩展。2013 年，联合国开发计划署在《南方的崛起：多元化世界中的人类进步》报告中明确肯定了新兴经济体在国际发展中的主体地位。2015 年，联合国所有会员国一致通过了《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，声明“本议程是为人类、地球与繁荣制订的行动计划”，“所有国家和所有利益攸关方将携手合作，共同执行这一计划”。[2] 这一宏大的发展目标体系超越了西方视域的局限，其中发展不再仅被视为服务于发展中国家，而且不再仅从发达国家角度为“发展中的世界”制定发展方案。[3] 人口、面积及国家数目占世界 2/3 以上的发展中国家成为平等发展主体，自主参与发展议程设置，这是国际发展时代向全球发展新时代转变的重要标志。除国家之外，各种社会团体、工商企业、慈善组织、媒体智库、大学与科研机构等行为体，也越来越积极地参与到全球发展事业中。南北共治、多元协作的全球发展格局正在形成。

（二）国际发展日益成为全球议题

二战后初期，发展问题被认为是专属发展中国家的问题，发达国家是帮助欠发达国家摆脱贫困、提高生活水平的“拯救者”。20 世纪 70 年代石油危机、

---

[1] 李丹：《新理念、新模式：中国参与国际发展的贡献》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2014 年第 4 期，第 56 页。

[2] 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，联合国大会第 70/1 号决议，2015 年 9 月 25 日，第 1 页，https://sdgs.un.org/zh/2030agenda。

[3] 郭秋梅、卢勇：《中国式现代化与全球发展体系转型》，《国际论坛》2025 年第 1 期，第 73-74 页。

环境危机爆发后，发达国家陷入经济滞胀。同时，伴随着人口危机、粮食危机、地区冲突等问题蔓延全球，各国才开始意识到发展问题的关联性，“欧美政学两界开始广泛讨论资源短缺、环境保护等南北关系问题，全球治理由此浮出水面”[1]。联合国第三个“发展十年”的战略目标，也由针对贫困国家调整为“大力推动全球经济的持续发展，促进实现发展的最终目标——改善所有人的生活条件”[2]。进入 21 世纪以来，联合国通过制定“千年发展目标”和“可持续发展议程”，构筑起了一个涵盖政治、经济、社会、生态等多重维度的全球发展目标体系，将南南合作、南北合作、三方合作一起，并列为实现全球可持续发展的主要手段。2008 年国际金融危机暴露了美西方金融监管、债务风险对全球发展的拖累，南北共治发展问题开始进入了全球经济治理主要平台——二十国集团（G20）的视野和议程。2016 年，G20 杭州峰会首次将发展议题置于全球宏观经济政策突出位置，中国领导人倡导要建设创新、开放、联动、包容型世界经济。2024 年 9 月，联合国未来峰会通过了《未来契约》及其附件《全球数字契约》和《子孙后代问题宣言》，呼吁各国加强多边合作，建设一个安全、和平、公正、平等、包容、可持续和繁荣的世界。2025 年 11 月，G20 峰会首次落地非洲大陆，会议聚焦地缘政治冲突、债务可持续性、能源转型、粮食安全等议题，为破解全球发展困局凝聚共识。

（三）西方发展援助体系亟待转型

联合国秘书长古特雷斯在 2021 年指出，世界必须跨越“六大鸿沟”，即和平鸿沟、气候鸿沟、贫富鸿沟、性别鸿沟、数字鸿沟和代际鸿沟。[3] 这些鸿沟均与国际发展失衡直接间接相关。除亚洲外，发展中世界正在成为无发展区，发展中经济体的增速近 30 年来不断下降——从 2000 年代的平均 6%

---

[1] 周桂银：《全球南方崛起与全球治理体系变革：以国际规则和制度为例》，《国际观察》2024 年第 2 期，第 98-99 页。

[2] 《联合国第三个发展十年国际发展战略》，联合国大会第 35/56 号决议，1980 年 12 月 5 日，第 128 页，https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-35-56。

[3] 《联合国秘书长古特雷斯：增进本国公民利益的最佳方式是增进人类共同未来的利益》，联合国新闻网，2021 年 9 月 21 日，https://news.un.org/zh/story/2021/09/1091382。

降到 2010 年代的 5%，到 2020 年代降到 4% 以下。[1] 同时，气候变化与环境恶化导致的资源枯竭、土地退化、疫病流行等问题，正不断加剧全人类的生存危机。然而，全球发展领域资金缺口扩大的问题却在加剧。联合国《2024 年可持续发展融资报告》显示，发展领域目前每年的融资缺口高达 4 万亿美元，已经成为全球可持续发展危机的核心组成部分。[2] 近年来，发达国家的国际发展援助连续缩减。特朗普政府关闭美国国际开发署并大幅削减援助金额，日本和欧洲用于社会保障和防卫的费用不断挤压援外预算。德国在美国援助减半后跃升为最大援助国，也在频频质疑发展援助的必要性。联合国报告提供的数据显示，发达国家官方发展援助（ODA）2024 年降至 2146 亿美元，预计 2025 年将进一步下降 10% 至 18%，其中对最不发达国家援助的降幅可能高达 25%。[3]

不仅如此，西方国际发展援助的正当性和有效性均受到广泛质疑。有实证研究指出，外援对婴儿死亡率与人类发展指数等总体福利指标没有显著影响，原因在于资金管理效率低下与资源错配。[4] 还有学者甚至得出国际发展援助与经济增长呈显著负相关的结论。[5] 援助有效性在理论和现实之间的反差，反映出西方国际发展援助体系资源不足、机制扭曲和碎片化的弊端。[6]

---

［1］《除衰退外全球经济将创下 2008 年以来最慢增速》，世界银行集团网站，2025 年 6 月 10 日，https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2025/06/10/global-economic-prospects-june-2025-press-release。

［2］"The 2024 Financing for Sustainable Development Report: Financing for Development at a Crossroads," UN Trade and Development, April 2024, p.iii, https://unctad.org/publication/financing-sustainable-development-report-2024.

［3］《联合国最新报告警示：全球碎片化加剧融资压力，发展成果面临逆转风险》，联合国网站，2026 年 4 月 9 日，https://financing.desa.un.org/zh/iatf/news。

［4］José Alves, Cláudia Couto, and José Carlos Coelho, "The Impact of Foreign Aid on Aggregate Welfare Measures: A Panel Data Analysis," *Journal of the Knowledge Economy*, Vol.15, No.1, 2024, pp.1210-1230.

［5］Chung-Yee Liew, Masoud Rashid Mohamed, and Said Seif Mzee, "The Impact of Foreign Aid on Economic Growth of East African Countries," *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol.3, No.12, 2012, pp.129-138.

［6］郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017 年第 8 期，第 135 页。

这些无不表明，单凭西方之力已经无法应对愈演愈烈的全球发展赤字。2010年以来，南非、墨西哥、印度、埃及、沙特阿拉伯、中国、印度尼西亚等国家纷纷成立专门的发展援助机构。[1] 这些新兴经济体基于不干涉内政、平等互利、团结协作的原则，联合自强追求共同繁荣，在全球发展格局中的作用日益突出。同时，新兴发展中大国在探索发展道路进程中积累的经验知识，对于国情相似、经历相近的全球南方国家更具适用性。“金砖国家作为全球南方第一方阵，坚持独立自主，积极探索符合自身国情的发展道路，成为新兴市场和发展中国家联合自强的典范。”[2] 面对保护主义逆流，以中国为代表的金砖国家倡导普惠包容的经济全球化，致力于让全球南方国家公平参与国际合作、共享发展成果，成为促进全球发展的先锋力量。

（四）中国实践积累丰富发展经验

中国全球发展观并非凭空建构的话语，而是中国国内发展理念、价值立场与实践成就长期积淀、拓展升华的成果，是中国式现代化内在发展逻辑从国内场域向全球场域的自然延伸。

发展优先是中国创造发展奇迹的根本经验，也是中国将“坚持发展优先”列为全球发展倡议“六大坚持”之首的重要原因。改革开放以来，中国坚持以经济建设为中心不动摇，视发展为“硬道理”和“金钥匙”，并将其作为党在社会主义初级阶段基本路线的核心内容。经过40余年持之以恒的发展，中国已成为世界第二大经济体、制造业第一大国、货物贸易第一大国、第二大商品消费市场，对世界经济增长的贡献率多年来保持在30%左右，是全球发展的重要引擎。

---

[1] 南非2011年启动筹建发展伙伴署（SADPA），墨西哥同年设立国际发展合作署（AMEXCID），印度2012年设立发展伙伴关系管理局（DPA），埃及2014年设立伙伴关系与发展署（EAPD），沙特阿拉伯2015年设立萨勒曼国王人道主义援助与救济中心（KSrelief），中国2018年设立国家国际发展合作署（CIDCA），印度尼西亚2019年设立国际发展合作署（Indo-AID）。

[2] 习近平：《共担时代责任 勇做先锋力量——在金砖国家领导人第十八次会晤第一阶段会议的讲话》，《人民日报》2026年9月13日，第2版。

“以人民为中心”的价值追求是中国发展观的内在理念根基。中国发展观的核心命题是“发展为了谁”。中国领导人的回答是，“只有坚持以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，才会有正确的发展观、现代化观”[1]。在现代化进程中，中国坚持以人民为中心的发展思想，历史性地解决绝对贫困问题，建成规模宏大的民生保障体系。这套经本土实践检验的价值追求，从一国治理延伸至全球发展议题：立足发展中国家基本国情，坚持把发展权作为最基本的人权，坚守以人为本的核心价值，坚决摒弃西方发展模式中重资本轻人民的价值偏差，从而实现了国内发展理念与全球发展理念的内在贯通。

中国发展实践取得的历史性成就为中国全球发展观提供坚实物质基础与话语支撑。伴随综合国力、产业实力、科技实力与国际合作能力的全面提升，中国完成了从融入全球发展到积极参与并推动全球发展的角色转型，开始以自身发展赋能全球共同发展，将自身发展经验转化为全球发展理念。中国不断拓宽发展思路、发展理念，坚持与各国一道走公平、开放、全面、创新的发展之路。[2] 公平的发展，在国内层面是使每个人共享发展成果，在国际层面就是使各国都成为全球发展的参与者和受益者；开放的发展，在国内层面是打开国门拥抱世界，在国际层面就是与各国共同推动经济全球化、维护多边贸易体制；全面的发展，在国内就是实现经济、社会、环境协调发展，在国际层面就是对接落实联合国 2030 年可持续发展议程；创新的发展，在国内层面是发展新质生产力，在国际层面就是培育全球发展新动能，助力发展中国家突破发展瓶颈、实现跨越式发展。

中国全球发展观源于本土、成于实践，是中国积累的发展智慧、发展经验在全球场域的系统性表达。习近平主席在世界经济论坛 2017 年年会开幕式

[1] 习近平：《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》，中央文献出版社 2021 年版，第 479 页。

[2] 国务院新闻办公室：《发展权：中国的理念、实践与贡献》，《人民日报》2016 年 12 月 2 日，第 10 版。

上以“共担时代责任，共促全球发展”为主题发表了主旨演讲，从此“全球发展”这一概念成为他在重大国际场合演讲的高频词。2022 年，中国发起全球发展高层对话会，与各国共商全球发展大计。习近平主席以“构建高质量伙伴关系，共创全球发展新时代”为发言主题，提出“我们要认清世界发展大势，坚定信心，起而行之，拧成一股绳，铆足一股劲，推动全球发展，共创普惠平衡、协调包容、合作共赢、共同繁荣的发展格局”[1]。可以说，形成于二战结束后的国际发展范式正迈入突破南北二元结构、全球共谋发展、共促发展的全球发展新时代。[2]

二、新时代中国全球发展观的主要内涵

以习近平同志为核心的党中央科学把握时代大势，相继提出了“建设全球发展伙伴关系”“构建包容联动的全球发展治理格局”“构建全球发展共同体”“提升全球发展的公平性、有效性、包容性”“实现更加强劲、绿色、健康的全球发展”“推动全球发展迈向新时代”“培育全球发展新动能”“推动更加包容的全球发展”“推动更加普惠的全球发展”“推动更有韧性的全球发展”等一系列新观点新理念，发起了构建人类命运共同体、共建“一带一路”和全球发展倡议等一系列新主张新倡议，形成了新时代发展中大国独具特色的全球发展观。这一系统的全球发展理论体系，其主要内涵可概括为体用结合的全球发展世界观、南北一体的全球发展合作观、鱼渔并授的全球发展援助观、共建共享的全球发展治理观、弘义融利的全球发展价值观。

（一）体用结合的全球发展世界观

中国的全球发展观不仅植根于中华优秀传统文化中的义利相兼、和衷共

[1] 习近平：《构建高质量伙伴关系 共创全球发展新时代——在全球发展高层对话会上的讲话》，《人民日报》2022 年 6 月 25 日，第 2 版。

[2] 姚帅：《亚洲时刻：新时代的全球发展治理与地区合作》，中国商务出版社 2023 年版，第 35 页。

济、天下大同等理念，承继于马克思主义世界历史理论中蕴含的人类解放和国际主义精神，来源于新中国外交处理与世界各国尤其是与发展中国家关系的一贯原则，更是直接形成于新时代中国特色大国外交实践，内生于人类命运共同体理念，展现于全球发展倡议。

全球发展倡议是中国全球发展观的集中表达。2021 年 9 月，习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论上正式提出全球发展倡议，以“六个坚持”为核心——坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向，系统回答了全球语境下“为什么要发展、发展为了什么、发展依靠什么、如何共同发展”等重大理论和实践问题，集中体现了中国关于全球发展的本体论、价值论、认识论、方法论。全球发展倡议的本体论建立在人类命运共同体理念之上，认为人类社会是相互依存的有机整体，各国命运紧密相连、休戚与共，主张“构建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系”；全球发展倡议的价值论集中体现在“发展为了谁、发展依靠谁、发展成果由谁共享”这一根本问题上，坚持以人为本、普惠包容，强调“各国一起发展才是真发展，大家共同富裕才是真富裕”；全球发展倡议的认识论体现为直面发展赤字，深刻认识到当今世界绝大多数动荡冲突、对抗对立的根源是发展失衡，提出“发展是解决一切问题的总钥匙”，主张将发展重新置于全球宏观政策框架的突出位置；全球发展倡议的方法论突出体现在统筹兼顾和务实行动上，强调处理好发展与安全、发展与生态、发展与创新的关系，实现本国发展和全球发展的统一，并将发展共识转化为务实行动，实现知行合一。因此，全球发展倡议并非单纯的议程动员和政策倡议，而是中国全球发展观的系统表达，体现了中国关于全球发展的一整套世界观，它以全球一体的本体论立基，以人民中心价值论定向，以发展优先认识论破题，以行动导向方法论落地，从而在性质上实现对西方国际发展理念的根本性超越，在场域上完成从南北议程到全人类发展议程的扩容。

（二）南北一体的全球发展合作观

全球发展的路径和手段包括全球发展合作、全球发展援助、全球发展治理等，其中全球发展合作是推进全球发展的主要方式。经济全球化时代，各国相互依赖决定了全球发展合作的必要性和必然性。研究表明，当前所有国家或地区都依赖于从其他地区进口 25% 或以上的基本商品和服务。[1] 习近平主席将中国的发展称为“合作的发展”——“中国将坚定不移走和平发展道路，致力于促进开放的发展、合作的发展、共赢的发展，同时呼吁各国共同走和平发展道路”[2]。2022 年，党的二十大报告首次明确使用了“全球发展合作”的概念。[3]“如果说 20 世纪的发展合作，尤其是第二次世界大战后的发展合作，主要是由北向南，由发达国家主导，在 21 世纪的今天，发展合作变得更加多元化：由北向南，由南向南，甚至由南向北的合作日益增多。”[4] 相比于过去强调北方对南方“援助比例”和“白人负担”的国际发展理念，全球发展合作更强调发展合作的全球性、系统性、整体性、协调性。

从合作结构上看，全球发展合作强调要构建全球发展伙伴关系。以往国际发展合作是南北垂直分层结构——发达国家是教师爷、施与者、主导方、评判者，发展中国家则被动接受经验、资金、规则与话语。全球发展合作将发展中国家从客体还原为主体，不仅形成了南北合作、南南合作、第三方市场合作、新型金融机制共建共享等多元合作模式，而且还致力于打造国家、国际组织、企业、非政府组织、城市等共同参与的扁平化伙伴关系网络，使全球发展真正惠及人类整体，而不是某一类国家、某一类主体。

---

［1］《2023/2024 年人类发展报告》，联合国开发计划署网站，2024 年 3 月 13 日，第 16 页，https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24overviewch.pdf。

［2］《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 274-275 页。

［3］习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第 62 页。

［4］新华社国家高端智库课题组：《“一带一路”发展学——全球共同发展的实践和理论探索》，2023 年 10 月 18 日，第 5 页，https://f1.xhinst.net/group1/M00/00/65/CgoMm2Uvl-2ALbAFABgzYzYpLjE397.pdf。

从合作目标上看，全球发展合作追求的是各国共同发展、世界普遍繁荣。以往国际发展合作隐含“西方 = 发达 / 现代、南方 = 落后 / 传统”的进化论预设，其目标是通过制度移植将欠发达国家改造为“更像西方”的市场经济体，本质是单一现代化路径的输出。全球发展合作拒绝将现代化等同于西方化，目标指向各国共同发展，共建未来。中国信奉各国共同发展才是真发展，“我们追求的不是中国独善其身的现代化，而是期待同广大发展中国家在内的各国一道，共同实现现代化”[1]。

从合作性质上看，全球发展合作观强调平等互利合作，注重整体收益。合作本质上是平等的，做不到平等就不是真正的合作。平等是中国对外合作不同于西方国家之处，也是中国坚持不附带任何政治经济条件、不将自己的发展模式强加于人的根本原因。互利则是平等在实践中的延伸，也是合作的动力。“互利合作是符合各国长远和根本利益的阳光大道”[2]，因为只有互利合作才能创造增量价值，产生“1+1>2”的效应。如果只是单方面受益，这种合作无异于将别人所失变为自己所得，既无整体收益也无法深入持久。在这个意义上，互利的确是“合作法宝”，是检验全球发展是否造福人类整体福利的试金石。

（三）鱼渔并授的全球发展援助观

1960—2020 年，西方发达国家主导的官方发展援助累计超过 5 万亿美元。[3] 但时至今日，众多发展中国家非但没有实现经济振兴、民生改善的发展目标，反而陷入了贫困动荡、对外依赖加剧的恶性循环之中。这种“越援越穷”怪现象的根源就在于西方中心主义的援助模式没有也无意于帮助发展中国家建立起符合自身特点和需要的发展模式。有限的外部援助难以转化为摆脱贫困的生产力，甚至还导致部分发展中国家患上“援助依赖症”，直接

[1] 《习近平谈治国理政》（第五卷），外文出版社 2025 年版，第 465 页。

[2] 同上，第 438 页。

[3] 中国国际发展知识中心：《全球发展报告 2023：处在历史十字路口的全球发展》，中国发展出版社 2023 年版，第 124 页。

或间接剥夺他们的发展自主性和选择权。[1]

不同于西方以自我为中心的援助模式，中国的发展援助合作始终从对方需要出发、为对方利益着想、与对方意愿一致，坚持“授人以鱼”与“授人以渔”相结合、外部援助与自主发展相结合。一方面，中国力所能及地“授人以鱼”。2019 年 9 月发布的《新时代的中国与世界》白皮书显示，中国开展对外援助 60 多年来，共向 166 个国家和国际组织提供近 4000 亿元人民币援助，派遣 60 多万名援助人员，先后 7 次宣布无条件免除重债穷国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务。[2]2013 年至 2018 年，中国对外援助总额达到 2702 亿元人民币，包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款。其中，提供无偿援助 1278 亿元人民币，占对外援助总额的 47.30%，重点用于帮助其他发展中国家建设中小型社会福利项目以及实施人力资源开发合作、技术合作、物资援助、南南合作援助基金和紧急人道主义援助项目。[3]2018 年至 2024 年，除抗疫援助外，中国向 40 多个国家实施了 800 多个紧急人道主义援助项目，还向 30 多个国家提供了紧急粮食援助。[4]

另一方面，中国尽力而为地“授人以渔”。“授人以鱼”与“授人以渔”并非两种对立的援助方式，而是实现发展目标的两类互补手段。前者强调短期救助与物质供给，旨在满足受援国的迫切需求；后者注重能力建设与方法指导，旨在提升其自主发展与可持续成长的内生动力。多年实践表明，在“中心—外围”结构的国际贸易体系中，单靠输血型援助，无法帮助欠发达国家

---

［1］ 参见 William Easterly, “Planners versus Searchers in Foreign Aid,” *Asian Development Review*, Vol.23, No.2, 2006, pp.1-35; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009; Robert Calderisi, *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn’t Working,* New York: St. Martin’s Press, 2007。

［2］ 国务院新闻办公室：《新时代的中国与世界》，《人民日报》2019 年 9 月 28 日，第 12 版。

［3］ 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，《人民日报》2021 年 1 月 11 日，第 14 版。

［4］ 国合平：《美对外援助“竞赢中国”，不如学习中国》，国家国际发展合作署网站，2024 年 3 月 26 日，http://www.cidca.gov.cn/2024-03/26/c_1130095903.htm。

摆脱贫困，反而由于西方国家附加的援助条件而加剧南北关系的不平等。因此，中国提出“授人以渔，自主发展”的政策主张，强调“充分考虑其他发展中国家的资源禀赋、发展水平和发展诉求，通过多种方式毫无保留地将发展经验和行业技术分享给其他发展中国家，尽力为其培养本土人才和技术力量”。[1] 近年来，中国为 180 多个国家和组织培养了 50 多万名各类人才 [2]，通过技术培训和职业教育，帮助各国提升劳动力素质，推动经济多元化发展。中国还通过建设“全球南方”研究中心、成立全球发展促进中心、建立全球发展知识网络等方式，与其他发展中国家进行发展经验交流。因此，“鱼渔并授”的发展援助观是“大援助观”，主张在提供必要援助的同时，帮助受援国建立和提升自我发展能力，实现援助由“输血”到“造血”的转变，这才是设身处地、想人所想的援助之道。如共建“一带一路”产业合作促进了共建国家产业结构升级，提高了其工业化、数字化、信息化水平，推动这些发展中国家形成具有竞争力的产业体系，拓宽其参与国际分工合作的广度和深度，使之获得更多发展机遇、更大发展空间。随着中国式现代化的成功推进，中国将工业化合作确定为落实全球发展倡议的重点领域，通过推广先进实用技术与新型工业化技术，帮助其他发展中国家加快工业化进程，增强其发展新兴产业的能力，助力其自主发展和可持续发展。总之，“鱼渔并授”的全球发展援助观创新了全球发展援助模式，突破了简单给予、单向施予的传统援助逻辑，转向立足长远转型、着眼自主发展的共同成长理念。这种援助模式不仅提升了援助的实效性与持续性，也为全球发展合作提供了一种更具包容性与可行性的全新方案。

（四）共建共享的全球发展治理观

全球发展治理是国际社会为解决发展领域的问题和挑战、最大限度提升

[1] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》。

[2] 《中国援外人力资源开发合作已为 180 多个国家和组织培养超 50 万名人才》，新华网，2025 年 6 月 27 日，https://www.xinhuanet.com/world/20250627/a847f41fab0e475a8afffc5341890dcb/c.html。

发展水平、增进共同利益而进行的协同发展行为与过程。“全球治理”一词的提出与发展问题紧密相关。1989 年世界银行发布《撒哈拉以南非洲：从危机到可持续发展》（Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth）报告，首次使用“治理危机”来形容当时非洲的发展状况。此后世界银行在多份报告里强调治理与发展的关联性，称“治理质量是经济发展成功的核心”[1]，“治理是国家在管理经济和社会资源以促进发展方面行使权力的方式”[2]，“善治等同于良好的发展管理”[3]。当前全球发展形势日趋严峻，除了金融危机、保护主义、逆全球化、新冠疫情、地缘冲突等拖累因素外，全球治理的低效性、滞后性、碎片化也难逃其咎。

针对西方发展治理模式的种种弊病，中国大力倡导共建共享的全球发展治理理念，为全球发展治理体系完善变革提供可行方案。习近平主席在 2015 年联合国发展峰会上提出，“要完善全球经济治理，提高发展中国家代表性和发言权，给予各国平等参与规则制定的权利”，“要坚持开放的发展，让发展成果惠及各方”。[4]“共建”是指坚持真正的多边主义原则，充分发挥各发展主体的比较优势，鼓励各方平等参与全球发展治理的各环节，“集众智、汇众力，动员全球资源，应对全球挑战，促进全球发展”[5]。中国主张超越西方主导视角和由北到南的国际向度，立足全球一体、命运与共的高度，以南北共襄的地球村视域看待发展问题，提出携手营造开放联动的全球发展环境，共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系，共创普惠平衡、

[1] The World Bank, “The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa (Vol.1),” 1990, https://documents1.worldbank.org/curated/en/850101468774534561/pdf/The-long-term-perspective-study-of-sub-Saharan-Africa-country-perspectives.pdf.

[2] The World Bank, “Managing Development: The Governance Dimension (A Discussion Paper),” 1991, https://documents1.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf.

[3] The World Bank, “Governance and Development,” 1992, https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf.

[4] 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社 2018 年版，第 248 页。

[5] 《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社 2023 年版，第 313 页。

协调包容、合作共赢、共同繁荣的全球发展格局。

“共享”是“共建”环节的逻辑延伸，也是全球发展治理的要义。当前全球发展治理面临的最尖锐挑战是资源配置的极度不均，美欧发达国家坐享各种红利，最不发达国家在全球贸易、投资、技术流动中的占比与其人口规模严重不匹配，马太效应持续加剧。没有共享导向，市场机制只会扩大而非缩小差距。中国领导人将共享发展称为“建设美好世界的重要路径”[1]，“回顾历史，每当各国能够团结合作、共享成果时，全球发展就能稳健推进，大家都从中受益”[2]。中国主张在共建“一带一路”中兼顾合作方利益和关切，寻求利益契合点和合作最大公约数，使合作成果惠泽各方。全球发展倡议以坚持普惠包容为重要原则，直接回应国家间和各国内部发展不平衡、不充分的结构性困境，要求发展成果覆盖所有国家和群体，这正是全球发展治理的核心关切。全球发展治理比任何其他领域的治理对共享的要求都更根本、更迫切，因为相较于全球安全、气候、卫生等专项治理着眼于应对已然显现的危机，全球发展治理属于基础性议题，致力于化解各类全球性挑战的深层根源、潜在风险。发展成果不能共享，安全治理就缺乏社会基础——青年失业率是冲突爆发最强的预测指标之一；贫困不能消除，气候公正治理就是空话——穷人不可能为了减排而不顾生存；发展鸿沟不断扩大，卫生治理便无从谈起——电力供应都不稳定的国家，疫苗研发和保存难以获得保障。只有使各国共享成果、民众普遍受益，这样的全球发展治理才是有效的治理。“构建全球发展共同体，让各国人民共享现代化建设成果”[3]，是全球发展治理的中国方案，也是中国全球发展观的重要体现。

---

[1] 《习近平向全球共享发展行动论坛首届高级别会议致贺信》，《人民日报》2023 年 7 月 11 日，第 1 版。

[2] 李强：《在全球发展倡议高级别会议上的讲话》，《人民日报》2025 年 9 月 25 日，第 3 版。

[3] 习近平：《坚守初心　团结合作　携手共促亚太高质量增长——在亚太经合组织第三十次领导人非正式会议上的讲话》，《人民日报》2023 年 11 月 19 日，第 2 版。

（五）弘义融利的全球发展道义观

义利兼顾、义高于利、弘义融利是中华优秀传统文化的重要内容，也是中国在全球发展上有别于西方的价值观特征。新时代中国领导人将其概括为正确义利观，并多次就此作出论述。首先要以义为先、以义为重、以义为大。中华传统文化历来重义轻利、先义后利，认为“君子喻于义，小人喻于利”，通过义利观区分道德境界与人格美丑。正确义利观是中国处理国际关系、开展发展合作的价值导向，这里的“义”是指大义、国际道义。2013 年 10 月，习近平总书记在周边外交工作座谈会上提出：“坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助。”[1]2014 年 11 月，他在中央外事工作会议上对“义”的含义作出进一步阐释：“要坚持正确义利观，做到义利兼顾，要讲信义、重情义、扬正义、树道义。”[2] 虽然正确义利观最早是在中国与周边、非洲等发展中国家合作的语境下提出的，但其后被赋予更广泛的内涵。在与发达国家合作时，中国同样倡导“以义为先、义利兼顾，构建命运与共的全球伙伴关系”[3]。

其次要互利共赢、弘义融利、天下同利。这里的“利”指的是世界人民的共同利益，而非一国一己之私利。倡导正确义利观并非不讲物质利益、不食人间烟火，更不是不顾合理利益关切，将义利关系绝对化、对立化。当今世界仍有数以亿计的人口生活在贫困线以下，粮食安全、基本医疗、清洁饮水等生存性需求尚未得到满足。对于这些地区和人民而言，“利”首先意味着活下去、活得有尊严的物质条件。中国主张互利共赢的根本着眼点正在于此：全球发展必须首先回应世界最广大人民最迫切的生存与发展需求，而不是服务于少数国家或利益集团的资本增殖与战略私利。中华传统文化重义轻利，反对的是私利无限膨胀、只顾个人利益；天下苍生的衣食温饱、黎民百姓的

[1] 《习近平谈治国理政》，第 299 页。
[2] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017 年版，第 443-444 页。
[3] 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社 2020 年版，第 461 页。

民生之利，则为天下之利，是应有之利。因此，义利之辨“某种意义上也就是公利与私利之辨”，“义和利实际上是统一的，或者说应该是统一的”。[1]在西方传统的思维模式中，利益的纷争是永恒而绝对的，以此为思想根基的利益观，认为国家间的利益是不兼容的，是你有我无、你多我少的零和关系。中国的全球发展道义观则主张，“只有义利兼顾才能义利兼得，只有义利平衡才能义利共赢”[2]，“利，就是要恪守互利共赢原则，不搞我赢你输，要实现双赢”[3]。总之，正确义利观为中国的全球发展观注入价值灵魂，倡导并践行弘义融利，让这一发展主张占据国际道义制高点。

三、新时代中国全球发展观的鲜明特征

新时代中国全球发展观是百年变局下“为什么要推动全球发展、推动什么样的全球发展、谁来推动全球发展、如何推动全球发展”等问题的系统思考和阐述，是人类命运共同体理念在发展向度的表现，是共同富裕理论在国际维度的体现，具有鲜明的人本性、科学性、前瞻性、实践性特征。

（一）关注全球共同发展的人本性

中国全球发展观的人本属性包括以下三个要点。一是以人为本，把人视为发展的目的。在资本主义“利润最大化”的发展目标导向下，人的发展长期被资本逻辑异化：以物为本，人为物役，将物质财富的增长视作目的，而把人当作实现发展的手段。相比于“见物不见人”的资本至上论，中国将“以人民为中心”理念贯穿于发展的各个环节，将“一切为了人民”视为推进全球发展事业的根本立场，提出发展的目的是造福人民，“为了人民而发展，

[1] 梁涛主编：《中国政治哲学史》（第一卷），中国人民大学出版社 2019 年版，第 118-119 页。

[2] 习近平：《共创中韩合作未来，同襄亚洲振兴繁荣——在韩国国立首尔大学的演讲》，《人民日报》2014 年 7 月 5 日，第 2 版。

[3] 王毅：《坚持正确义利观 积极发挥负责任大国作用》，《人民日报》2013 年 9 月 10 日，第 7 版。

发展才有意义”[1]。二是注重民生，重视民众的经济利益。从古代“仓廪实则知礼节”，“凡治国之道，必先富民”，到邓小平“发展才是硬道理”，再到习近平“发展是解决一切问题的总钥匙”，中国人的发展观向来强调富民裕民的重要性，“民生问题大于天”也同样适合于全球南方国家的发展现实。“要坚持以人民为中心的发展思想，聚焦消除贫困、增加就业、改善民生，让共建‘一带一路’成果更好惠及全体人民，为当地经济社会发展作出实实在在的贡献”。[2] 三是人人共享，让发展成果普惠天下。中国人信奉“大道之行也，天下为公”，中国领导人主张发展成果人人共享，“形成人人参与、人人享有的发展环境，创造发展成果更多更公平惠及每一个国家每一个人的发展局面”[3]。让不同国家、不同阶层、不同人群共享全球发展成果，这是中国全球发展观人本性的终极体现，也是构建全球发展共同体的核心要义。以人为本、注重民生、人人共享，彰显了中国共产党人“以人民为中心”“为世界谋大同”的胸怀与担当，是中国全球发展观的“根”和“魂”。

（二）强调创新驱动发展的科学性

新时代中国全球发展观的科学性，主要体现在对创新驱动发展的敏锐洞察和精准把握上。进入数智化时代以来，人工智能、大数据、量子信息、生物技术等新一轮科技革命和产业变革正在积聚力量，催生大量新产业、新业态、新模式，给全球发展和人类生产生活带来翻天覆地的变化。中国清醒认识到，数字技术是全球未来的发展方向，数字经济是全球增长的核心引擎。习近平主席在全球发展倡议框架下明确提出“坚持创新驱动”，强调要“抓住新一轮科技革命和产业变革的历史性机遇，加速科技成果向现实生产力转化，打造开放、公平、公正、非歧视的科技发展环境”。[4] 这一主张的根本着眼点

[1] 《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社 2022 年版，第 476 页。
[2] 《习近平谈治国理政》（第三卷），第 491 页。
[3] 《习近平谈治国理政》（第四卷），第 476 页。
[4] 同上，第 469 页。

在于挖掘经济增长新动能，携手实现跨越发展。当前，全球经济增长动能不足，传统发展模式边际效益递减，新的差距不公随着技术进步正在形成。唯有创新，才能开辟新的增长源泉，重塑全球经济复苏的内生动力；唯有创新，才能突破资源环境约束，为可持续发展提供根本支撑；唯有创新，才能缩小南北鸿沟，让发展成果惠及每一个角落。对中国而言，创新是引领发展的第一动力；对广大发展中国家而言，创新是抓住数字机遇、实现弯道超车的战略机遇；对发达国家而言，创新同样是保持竞争优势、应对各种挑战的必由之路。只有各国携手推动科技创新，培育战略性新兴产业和未来产业，让创新源泉充分涌流、创新成果普惠共享，世界经济才能渡过难关，南北双方才能协同发展，共同迈向普遍繁荣的美好未来。为此，中国反对以邻为壑的技术民族主义和科技保护主义，强调“科技创新成果不应该被封锁起来，不应该成为只为少数人牟利的工具”[1]。中国提出的《全球发展倡议数字普惠行动倡议》，明确呼吁各方“强化技术引领，推进科技创新，培育发展战略性新兴产业和未来产业”[2]，推动全球数字经济发展成果普惠共享。

（三）重视绿色低碳发展的前瞻性

面对气候变化、生态退化与资源紧张等全球性挑战，中国以前瞻思维将绿色发展作为促进全球可持续发展的重要路径，强调绿色发展既关乎人类自身生存延续，也关系全球发展的动力机遇，更关乎全球发展的价值目标。第一，绿色发展彰显全球发展的真谛。中国倡导的全球发展是与天地万物共享、与自然互依共生的发展，是生态友好的发展。人与自然是生命共同体，人类无限度地开采、无节制地使用自然资源将导致地球生态系统不堪重负，最终使人类失去赖以生存和发展的环境。“大自然是包括人在内一切生物的摇篮，是人类赖以生存发展的基本条件。大自然孕育抚养了人类，人类应该以自然

[1] 《习近平谈治国理政》（第三卷），第 458 页。

[2] 《全球发展倡议数字普惠行动倡议》，中国网信网，2025 年 11 月 8 日，https://www.cac.gov.cn/2025-11/08/c_1764241580690230.htm。

为根，尊重自然、顺应自然、保护自然。”[1] 因此，绿色发展是真正的全球发展、立足地球整体的发展。第二，绿色发展关乎全球发展动力。“良好生态环境既是自然财富，也是经济财富，关系经济社会发展潜力和后劲”。[2] 绿色发展不仅具有良好的社会效益，而且可以产生巨大的经济效益。“绿水青山就是金山银山，保护环境就是保护生产力，改善环境就是发展生产力。”[3] 绿色低碳转型不是发展的成本，而是发展的新引擎、创新的新机遇。中国大力倡导绿色低碳的生产生活方式，从绿色发展中寻找发展的动力和潜能。中国新能源汽车产业从电池、电机到智能化解决方案，大幅降低了汽车的碳排放，也推动中国汽车产业“弯道超车”，是绿色发展和创新发展相互促进的成功案例，也是中国以前瞻眼光进行产业布局的生态自觉。第三，绿色发展关乎全球发展的未来。绿色发展是统筹经济、社会、环境的发展，也是联结过去、现在、未来的发展。绿色发展关乎人类文明的传承延续，纵观人类文明发展史，“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”。历史教训延续至今，工业文明以来“先污染后治理”的发展模式，到头来只能“吃子孙饭、断子孙路”。绿色发展观是将生态逻辑与发展逻辑统一起来的前瞻性思维，指向的是一种全球发展新范式：不以透支未来为代价，不以掠夺资源红利为手段，不以转嫁生态成本为捷径。综上，重视绿色发展是中国全球发展观的突出亮点，这一理念为全球南方提供了可持续转型的思想指引，也为重塑全球发展逻辑提供了新的价值坐标。

（四）倡导以行动促发展的实践性

新时代中国的全球发展观不是坐而论道，而是直面全球发展的矛盾与赤字、回应时代呼声和各国关切的务实倡议和切实行动。共建“一带一路”与践行全球发展倡议，是新时代中国全球发展观落地生根的实践探索。习近平

[1] 习近平：《论坚持人与自然和谐共生》，中央文献出版社 2022 年版，第 275 页。

[2] 《习近平谈治国理政》（第四卷），第 435 页。

[3] 习近平：《中国发展新起点 全球增长新蓝图——在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2016 年 9 月 4 日，第 3 版。

主席强调要始终从发展的视角看待共建“一带一路”，将其打造为“减贫之路”“增长之路”，共建“甘苦与共、命运相连的发展共同体”[1]。基础设施互联互通是共建“一带一路”的优先领域，也是最能体现中国实干精神的合作项目。西方传统的发展援助模式注重医疗、教育、人权等“软件”援助，在基础设施领域的投入严重不足。高度逐利的西方资本也缺乏为发展中国家基建项目提供大规模融资的意愿。作为同广大发展中国家休戚与共的发展中大国，中国深知设施联通对共建“一带一路”国家的基础性、重要性、关键性。“要想富，先修路”“火车一响，黄金万两”的发展经验使中国不惧基础设施项目投资周期长、见效慢、利润少、风险大的挑战，全力投入到基础设施互联互通中，将交通、通讯、能源联通作为共建国家的早期收获项目。这些项目不仅成为帮助其他发展中国家突破发展瓶颈的关键助力，也成为支持联合国落实 2030 年可持续发展议程的有力助攻，获得了共建国家和联合国的高度赞赏。

全球发展问题的严峻性与紧迫性，决定了行动导向的重要意义。全球发展倡议坚持行动导向原则，强调务实目标。习近平主席强调：“中方发起全球发展倡议，就是希望国际社会高度重视发展问题，推动构建全球发展伙伴关系，实现更加强劲、绿色、健康的全球发展。中方愿同各方一道，推动倡议在本地区落地生根，助力各国实现可持续发展。”[2]

四、结语

中国特色社会主义进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央立足百年未有之大变局，面对经济全球化遭遇逆流、全球发展格局深刻调整的新

[1] 习近平：《在“一带一路”国际合作高峰论坛欢迎宴会上的祝酒辞》，《人民日报》2017 年 5 月 15 日，第 2 版。

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

形势，围绕全球发展赤字、全球发展合作、全球发展治理、全球发展动力、全球发展目标等问题作出一系列重要论述，反映了新时代中国对全球发展问题的新认识新理念，为推进全球发展事业、促进人类共同繁荣提供了新思路新见解。其蕴含的全球发展观展现了中国的时代责任和大国担当[1]——以南北各国、发展各方为平等主体，以人民为中心，以全球合作、发展援助、共同治理为路径，以绿色化数字化创新发展为动力，以构建全球发展共同体为目标。中国的全球发展观超越了西方主导的传统国际发展观，既是对“创新、协调、绿色、开放、共享的发展观”在国际维度的拓展运用，也是对青岛上合峰会上提出的发展观、安全观、合作观、文明观、全球治理观等“五观”的丰富完善。中国不仅在实践中成为共促全球发展的引领力量，也在理论上凝练出带有自身特色和独特标识的全球发展观，这一发展观对提升中国在全球发展事业中的话语权、助推中国自主知识体系构建具有重大而深远的意义。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 习近平总书记三度以“共担时代责任”为主题发表关于全球发展的国际演讲，一是于2017年1月17日发表的《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛二〇一七年年会开幕式上的主旨演讲》，二是于2024年11月16日发表的《共担时代责任 共促亚太发展——在亚太经合组织第三十一次领导人非正式会议上的讲话》，三是于2026年9月12日发表的《共担时代责任 勇做先锋力量——在金砖国家领导人第十八次会晤第一阶段会议的讲话》。

非常规外交框架下特朗普 2.0 朝鲜半岛政策

□ 刘阿明

〔提　　要〕特朗普再次入主白宫后，美国对朝鲜半岛政策迎来调整的窗口。甫一上任，特朗普即在半岛政策上展现出反传统、反建制的非常规外交风格。特朗普非常规朝鲜半岛政策的推行，引发了美朝关系及美韩同盟关系的深刻变革。从目标导向上看，特朗普政府正从敦促朝鲜弃核转向以非常规思维重新审视和利用半岛，企图在新的地缘政治博弈中取得优势；从路径选择上看，正从依赖大国协调应对核问题，转变为将朝鲜议题视为其个人政治的“突破口”和大国竞争中的新筹码；从同盟职能上看，正从单方面对盟国提供安全保障，演变为要求盟友服务于美国的战略重点从而增强同盟的互惠性。美国对朝鲜半岛政策的调整将为地区乃至世界带来更大的不确定性。与此同时，其政策效果也将受到主要行为体多方面的影响，呈现出明显的局限性与复杂性。

〔关 键 词〕非常规外交、朝鲜半岛、美朝关系、美韩同盟

〔作者简介〕刘阿明，上海社会科学院国际问题研究所副所长、研究员

〔中图分类号〕D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0044-22

外交被广泛定义为“一种国家间为了达成共同同意的条款而进行谈判的艺术和行动”。[1] 随着世界政治现实的日益复杂化，外交的意涵不断拓展，

［1］ Philip Babcock Gove, ed., *Webster's Third New International Dictionary of the English Language, Unabridged*, Springfield, Mass.: Merriam-Webster, 1993, p.638.

如今已很难用一个简单明了的定义涵盖所有外交互动方式。因而，外交研究必然是一个不断更新变化、逐步加深理解的过程。学界对“非常规外交”（unconventional diplomacy）的解释最早可追溯至 20 世纪 90 年代。学者们认为，非常规外交是指国际行为体能够以一种常规规则和方法之外的方式进行沟通。当一致同意的规则和条款变得无效或常规方式无法产生出所需要的结果时，非常规方法会被用来作为沟通和实现外交突破、追求外交效率的手段，尤其在“与敌人对话”时。[1] 需要指出的是，学界的理解往往滞后于现实的发展。例如，21 世纪初，学者们仍倾向于将所有非国家行为体之间的互动看作是非常规外交，而将常规外交局限于国与国之间的交往。[2]

时至今日，非常规外交的表现形式日益多样。本文所称的“非常规外交”主要是指外交行为主体有意突破既有外交实践中相对稳定的行为规范、程序惯例和政策预期，采取不同于常规的外交实践方式，并争取特定外交目标的行为。本文重点考察由国家领导人主导或直接实施的非常规外交，即领导人利用其特殊政治权威和决策地位，采取高度个性化、低程序化或突破既有政策框架的外交行动，以寻求常规外交方式难以达到的政策效果。早在第一任期，特朗普就因独特的外交风格备受全球关注，其反传统、反建制、具有颠覆性的外交行为，被学界称为“特朗普现象”或“推特治国”。再次执政后，特朗普的非常规外交风格在国际政治舞台上再度显现。朝鲜半岛素有“冷战活化石”之称，大国竞争和阵营对抗风险从未完全消失。同时，半岛内朝韩两国与美国关系呈现两个极端，因而成为观察特朗普第二任期非常规外交方式、实际效果及其影响的重要场域。在新的国际与地区环境下，这种蕴含总统鲜明个人特性的非常规外交方式，将如何影响美国半岛政策的演进？美国政策

[1] Arthur Jr. Schlesinger, “The Measure of Diplomacy: What Makes a Strategy Grand?” *Foreign Affairs*, Vol.73, No.4, 1994, pp.146-151; Geoffrey R. Berridge, *Talking to the Enemy: How States without “Diplomatic Relations” Communicate*, London: Macmillan, 1994, p.xiii; Istvan Tarrosy, “The Relative Importance of the Various Forms of ‘Unconventional Diplomacy’ in a New Era of Summit Diplomacy,” *Tradecraft Review,* No.2, 2014, pp.72-88.

[2] Sascha Lohmann, “Understanding Diplomacy in the 21st Century,” March 2017, https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_Diplomacy21_No11_Sascha_Lohmann_01.pdf.

变化将给地区形势带来何种冲击？这些都是值得重新审视和深入探讨的重大议题。

一、特朗普非常规外交的基本程式

政治素人特朗普主政白宫，为非常规外交提供了丰富的实践案例。在特朗普第一任期，受彼时政策团队和执政时长所限，其颠覆性的外交方式及影响未能得到充分展现。到了第二任期，特朗普在外交上更加自信，采取大量与传统外交规范和准则相悖的对外行动，较为清晰地展现出其个人的行为模式与核心价值取向。

（一）我行我素的行事风格，无视国际交往的标准行为模式和规则。特朗普倾向于按照个人喜好进行国际互动，其行为模式完全背离了美国国内及国际社会对于一位国家元首行为的基本预期。上任后不久，他就欣然接受卡塔尔赠送的价值数亿美元的波音 747-8 型豪华飞机，并宣布将其用作总统专机。这一安排在美国历史上前所未有。它不仅意味着该飞机在特朗普卸任后可能转为其私人财产，更迫使美国政府不得不投入大量时间和资金对飞机进行安全检查和系统升级，以满足总统专机的安全标准。据估计，政府为此额外花费可能高达 15 亿美元。与此同时，卡塔尔投资局旗下的卡塔尔迪亚尔地产公司（Qatari Diar）与沙特地产商国际业务平台（Dar Global）联合开发的西迈斯马特朗普国际高尔夫俱乐部及配套别墅项目，成功将“特朗普品牌”引入卡塔尔，项目估值达 55 亿美元。礼物与商业订单之间的“无缝衔接”，难以排除权力变现的嫌疑。民主党议员痛斥特朗普接受飞机为“当代历史上针对美国总统最大的一笔外国贿赂”，并指出其对国家安全构成的潜在危害。[1] 此外，在涉及重大外交政策时，特朗普也显示出避开国会监督的倾向。2025 年 3 月，他绕过国会向以色列提供了价值近 40 亿美元的直接军事援助，在此

[1] Paul Phillos, “Trump’s Diplomacy: A New Method of International Relations,” June 22, 2025, https://www.ehnewspaper.ca/articles/trumps-diplomacy-a-new-method-of-international-relations.

之前已取消拜登政府暂停向以色列提供 2000 磅炸弹的临时性禁令，并废除了拜登政府要求受援国使用美国军援时需符合国际法的关键政策性文件——国家安全备忘录 20 号（NSM-20）。[1] 凡此种种，无不反映出其藐视规则、追求不受制约权力的威权主义倾向。

（二）非敌非友的价值观认知，突破传统国家关系定位的束缚。历届美国政府普遍将遍布全球的盟伴关系视为国家力量的重要组成部分。然而，特朗普完全颠覆了这种传统共识，他以相似的方式对待所有被其视为“不听话”的国家。以美日关系为例，尽管时任首相安倍晋三与特朗普私交甚笃，日本也是公认的美国在东亚地区的关键盟友，但在贸易问题上，日本不仅未能在钢铁和铝进口方面获得美国的特殊对待，反而遭到特朗普“相当粗鲁和充满敌意”的公开指责，称其“多年来在贸易方面打击（美国）”，并将日本与中国共同视为施压对象。[2] 第二任期以来，特朗普对乌克兰危机的态度也体现了这种非常规的外交特点。在与俄乌双方的外交接触中，特朗普展现出“两面施压”的策略：一面警告莫斯科继续战争就是“玩火”[3]，一面在对乌提供军援时反复无常、时断时续，与前任政府形成鲜明对比[4]。此外，特朗普还表现出愿意使用非常规途径解决冲突的倾向。他曾绕过以色列直接与哈马斯对话，达成释放美国—以色列双重国籍人员的安排。频繁与敌对国家沟通在美国外交史上并不多见，这类互动虽然取得过一些突破，但也模糊了盟国对美国对外政策中盟友与对手的边界认知，不可避免地让盟伴心生嫌隙。

（三）奉行“交易型”思维，依据“短期获利”的标准重塑与盟友关系。在传统外交思维中，安全或战略价值是“高政治”议题，美国为此付出经济

---

［1］ Ethan Mayer-Rich, “Trump Sidesteps Congress, Giving Billions to Israel,” March 7, 2025, https://arabcenterdc.org/resource/trump-sidesteps-congress-giving-billions-to-israel/.

［2］ Ben Westcott, “Donald Trump’s Unconventional Diplomacy Is Pushing China and Japan Closer Together,” October 25, 2018, https://edition.cnn.com/2018/10/24/asia/japan-china-us-trump-intl.

［3］ Alex Leary, “Trump Says Putin Is ‘Playing With Fire,’” May 27, 2025, https://www.wsj.com/world/russia/trump-putin-russia-sanctions-truth-social-79738b06.

［4］ Mark F. Cancian and Chris H. Park, “Trump Sends Weapons to Ukraine: By the Numbers,” July 15, 2025, https://www.csis.org/analysis/trump-sends-weapons-ukraine-numbers.

代价是可以接受的。但是，特朗普颠覆了这一交往范式，将美国的安全保障作为一种可以换取金钱利益的商品。他明确表示，盟友若想获得美国的保护，就必须为此支付费用，在短期内是否能够获取金钱收益成为衡量国家关系优劣的重要标准。作为商人，他自诩“最伟大的交易者”，擅长提出各种看似不合理的要求，并以此作为谈判筹码进行讨价还价，最终达成目标。例如，在 2019 年美韩防务费用分摊谈判中，他向韩国提出每年承担 50 亿美元分摊费用的要求，这一金额是当时韩国实际支付额的六倍之多。“增加盟国贡献、降低美国成本”已经成为特朗普政府增进美国经济收益的重要思路，新版《美国国家安全战略》报告长篇大论地强调美国盟友在军费和经济方面的责任分担。按照他的要求，美国盟友正在加大对于自身防务的投入，欧盟已承诺将防务预算提升至国内生产总值（GDP）的 5%，日本也宣布提前两年达到国防预算占其国内生产总值 2% 的目标。[1]“无论首尔、东京，或是堪培拉、马尼拉，过去如何看待其与华盛顿的双边条约承诺，不可阻挡的变化正在发生。”[2]

（四）漠视政治伦理底线，为达目的而灵活切换“压力”和“奖赏”外交手段。在特朗普两个任期中，国际社会经常看到美国总统不加掩饰地炫耀武力。作为典型的杰克逊民粹主义者，特朗普坚信“实力带来和平”，并将这一信条充分运用于外交互动中。2017 年朝鲜试射洲际弹道导弹后，特朗普依托美国强大的军事实力，对朝极限施压，并污名化朝鲜领导人，威胁要“以世界从未见过的火与愤怒来回应”。但是，紧张很快过去，美朝领导人互致所谓“爱的信件”，并最终实现了三次史无前例的“特金会”。[3] 同理，特朗普不但在不通报盟友的情况下，宣布暂停美韩年度军演，让韩国陷入恐慌

[1] Samir Puri, “Has Trump’s Asia Tour Reassured the US’s Asian Allies?” November 4, 2025, https://www.chathamhouse.org/2025/11/has-trumps-asia-tour-reassured-uss-asian-allies.

[2] Clint Work, “Under Trump the US-ROK Alliance Will Increasingly Be About China,” November 25, 2024, https://keia.org/the-peninsula/under-trump-the-us-rok-alliance-will-increasingly-be-about-china/.

[3] Jessie Yeung, Gawon Bae, and Mitchell McCluskey, “Trump Tells South Korean President He Wants to Meet North Korea’s Kim Jong Un,” August 26, 2025, https://edition.cnn.com/2025/08/25/asia/trump-south-north-korea-kim-jong-un-intl-hnk.

之中，还屡屡以减少驻韩美军数量为要挟，施压韩国承担更多驻军费用。

利用美国强大的经济力量来施压他国以达到外交目标也是特朗普所擅长的。在调停 2025 年 7 月泰柬边境冲突的过程中，他直白施压：如果两国没有按其要求达成停火协定，将不会考虑与它们进行关税谈判并将加征高额关税。同年 8 月，柬埔寨首相洪玛奈提名特朗普为诺贝尔和平奖候选人。11 月，美国国务院解除拜登政府基于“人权、腐败”等考虑对柬埔寨实施的武器禁运。外界普遍将这一系列动作解读为特朗普“回馈”柬埔寨的配合之举。相较于对共同原则的信奉和对共识的尊重，特朗普的这种外交方式很大程度上源于其认知层面对武力与强制手段的尊崇，依托实力优势推行外交策略。

（五）自我中心倾向显著，对外表现极具展示性和充满自我标榜。外交具有政策展示和信号传递的功能。首脑外交作为其中的重要形式，是国家最高领导人直接参与对外关系、开展战略沟通并推动重大外交议程的重要机制，因而具有高度可见性。但是，对于尚未建立正式外交关系、双边关系长期紧张或缺乏稳定沟通机制的国家而言，首脑之间的接触常常会以非公开甚至秘密方式进行。这种方式不仅能够减少公开接触可能导致的国内政治压力，而且可以为双方试探彼此意图、探索政策变化空间提供相对灵活且低风险的渠道。因此，两个未建交国家的元首在全球聚光灯下的高调会晤颇为罕见。在美朝关系上，特朗普一面通过公开贬损前任政策凸显自己，证明自己能他人所不能；一面着意强调自己对朝鲜领导人展现的“个人魅力”是促使朝鲜暂停核导试验的原因。[1] 一系列“特金会”在 2019 年 6 月板门店会面时迎来标志性一幕：特朗普跨过朝韩非军事区分界线，成为第一个踏上朝鲜国土的在任美国总统，极大地满足了总统的自我表现欲。

即便得不到其他领导人配合，特朗普亦可“自导自演”。2025 年 2 月，特朗普提出一个“自愿移民”的构想，称要把加沙地区 210 万巴勒斯坦人永

[1] Kylie Atwood and Kevin Liptak, “Trump Bets It All on Friendship with Kim,” February 26, 2019, https://edition.cnn.com/2019/02/26/politics/donald-trump-kim-jong-un-friendship-chemistry/index.html.

久迁移至邻国。为了表现他对中东和平的“畅想”，他在社交媒体上发布了一段 AI 生成视频，加沙从废墟变成一个豪华的海湾度假胜地，视频中有金色的特朗普雕像和随处可见的“特朗普加沙”（Trump Gaza）标志。他对自己的赞美更是丝毫不加掩饰，称自己 2025 年 1 月以来“解决了”很多战争，自诩“和平总统”，将美国外交中的问题完全归咎于前任，强调自己的举措能够成功调动美国的巨大优势，扭转战略方向，为美国开启了新的黄金时代。[1]

特朗普的独特个性及其非常规外交方式正在改变美国对外政策，其主要目的是在全球范围内追求短期利益，最大的特点是反复无常和公然藐视专业建议。外交言辞和行为因此变得难以预测，任何时候、任何事件、面对任何行为体，特朗普都可能以非常规的方式引发外交震荡。这种方式的最典型表现往往反映在特朗普对待盟友和敌对国家的态度上。以朝鲜半岛观之，这里既有美国的盟友韩国，也有其长期的安全威胁朝鲜，因而成为特朗普非常规外交的“完美”展演场。重返白宫后，特朗普对朝鲜半岛非常规外交表明其不再仅仅将半岛视为一个久拖不决、亟需应对的潜在冲突点，而更多将其视为一个在大国博弈中发挥作用的动态场域。在新的国际和地区战略环境中，特朗普政府以非常规外交方式对美朝关系、美韩同盟的发展方向进行再校准、再调整，朝鲜半岛形势亦因之发生了微妙且影响深远的变化。

二、美国对朝非常规外交的表现

美国孤立朝鲜的政策发端于朝鲜战争，与冷战期间的遏制战略一脉相承。冷战结束后不久朝鲜半岛核问题爆发，小布什政府上台后对朝采取强硬路线，将其列为“邪恶轴心”，对朝政策混合了制裁、威慑、外交孤立甚至“政权更迭”的考量。此后美国历届政府虽在对话策略上时有调整，但总体延续施压为主

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, p.2, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf.

的基调，政策效果并不显著。尽管特朗普在第一任期曾采取大胆、非常规的外交举措，短暂打破了对朝政策僵局，但其做法并未带来持久的地区和平与稳定，反而导致半岛安全挑战愈发凸显。[1] 在中美博弈长期化的背景下，特朗普正以非常规外交方式突破其前任对朝政策的束缚，展现出更大的主动性、实用性和灵活性，美国对朝政策逻辑面临 70 多年来前所未有的变化窗口期。

（一）不受敌我认知的约束，释放不设前提条件的主动接触信号。特朗普政府独特的“对敌接触”外交方式有可能颠覆数十年来主导美国政策的遏制逻辑。2024 年竞选期间，特朗普就不断强调他与金正恩相处愉快，公开夸耀两人过去的个人友情，称“与一个拥有很多核武器的人保持良好关系真是件不错的事情”。[2] 甫一上任，特朗普就任命其主要外交智囊和亲信、公开支持与朝鲜对话的理查德·格雷内尔为总统特使，负责处理朝鲜事务，进一步印证了特朗普新团队正在评估与金正恩直接对话的政策选择。[3]2025 年 8 月在与韩国总统李在明会晤时，特朗普再次明确表达期待与朝鲜领导人金正恩会晤。通过溢美之词对一个敌对国家的最高领导人示好，特朗普有可能推动美朝关系出现出人意料的缓和窗口。

（二）颠覆传统政策目标，谋求实用性政策突破。非常规外交思维让特朗普比其前任更容易承认和接受一个现实：朝鲜不可能弃核。自 20 世纪 90 年代以来，美国两党执政的历届政府用了三十年来追求半岛政策的核心目标——实现朝鲜“完全、可核查、不可逆的无核化”（CVID）。现在，美国政

[1] 详见林利民、彭力：《特朗普政府对朝政策趋向：新一轮“战略忍耐”？》，《美国研究》2020 年第 3 期，第 52-61 页；吕春燕、成龙：《美国特朗普政府的朝鲜半岛政策析论》，《东北亚学刊》2021 年第 5 期，第 50-62 页；李栩：《特朗普执政期间中美在朝核问题上的合作与挑战》，载谢伏瞻主编：《中国与周边国家关系研究（第一辑）》，社会科学文献出版社 2022 年版，第 151 页；王俊生：《大国博弈下朝鲜半岛地缘政治与安全结构分析》，《亚太安全与海洋研究》2025 年第 3 期，第 76-78 页。

[2] Choe Sang-Hun, “Doubting America’s ‘Nuclear Umbrella,’ Some South Koreans Want Their Own,” August 17, 2024, https://www.nytimes.com/2024/08/17/world/asia/south-korea-nuclear-arsenal.html.

[3] Lee Je-hun, “For Korean Peninsula, Trump’s Return Brings Both Risks and Opportunities,” January 8, 2025, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1176983.html.

府虽然并未公开放弃“无核化”这一既定政策目标，但特朗普早已在事实上承认使朝鲜彻底弃核是不切实际的。他多次公开称朝鲜是一个“核国家”，金正恩是一个“核国家”的领导人。国防部长赫格塞思在接受国会听证会质询时，也称朝鲜为“核国家”。[1] 这种“事实上”承认朝鲜核地位的表述证明总统及主要政府官员已经不再被传统的美国政策目标所束缚，而是希望确立一个新的施政前提，以一种实用主义的政策调整谋求突破。而且，与对待伊朗不同，特朗普从未威胁用战争解除朝鲜的武装。[2] 这个新目标或外交互动前提的确定，很可能成为美朝关系实质性突破的第一步。

（三）服务于新的地缘政治现实，美国对朝政策灵活度增加。大国博弈将美国对朝政策纳入一个更大的战略框架，持续孤立朝鲜可能与美国在亚太地区的长期利益相悖。早在 2022 年初，美中经济与安全审查委员会（USCC）出台报告全面评估中朝关系，认为朝鲜持续推进核武器和导弹计划可能损害中国自身安全利益，并与中国维护半岛和平稳定、推动半岛无核化、执行联合国安理会有关决议等政策目标之间存在明显张力，中国对朝影响力存在明显限度，中朝之间正在出现多重因素共同造成的“战略裂痕”（strategic rift）。[3] 报告虽未引起拜登政府的重视，却代表着美国战略界日渐形成一种思路：与其单纯遏制朝鲜，不如利用朝鲜的战略价值来服务于美国更广泛的对华战略目标。

特朗普政府一改过去僵化的“无核化”政策，希望“在不承诺解除制裁或开展全面外交接触的条件下，将朝鲜推离中国的势力范围”。朝鲜不再仅

---

［1］ Stella Kim and Mithil Aggarwal, “Trump Calls North Korea a ‘Nuclear Power,’ Drawing a Rebuke from Seoul,” January 21, 2025, https://www.nbcnews.com/news/world/trump-calls-north-korea-nuclear-power-drawing-rebuke-seoul-rcna188490.

［2］ William Hennigan, “America Can’t Do to North Korea What It Just Did to Iran,” June 29, 2025, https://www.nytimes.com/2025/06/29/opinion/north-korea-nuclear-weapons.html.

［3］ Ben Frohman, Emma Rafaelof, and Alexis Dale-Huang, “The China-North Korea Strategic Rift: Background and Implications for the United States,” January 24, 2022, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-01/China-North_Korea_Strategic_Rift.pdf.

仅被视为一种威胁，而是一个可以用于“对抗中国的潜在的战略楔子”。[1] 这虽然并不意味美国会快速与朝鲜建立正式外交关系或是公开放弃无核化目标，但预示着其战略逻辑前提的重要改变：美国对朝政策正在由隔绝转向接触，从威胁、惩罚转向重视其战略作用。通过接触朝鲜，美国将可能与一个历史上几乎完全敌对的国家展开互动，进而改变存在已久的地区力量对比结构。总之，在大国博弈日益深化的背景下，即使是像朝鲜这样一个被历届美国政府视为军事威胁和意识形态异类的行为体也可能变成一个值得重新评估的战略变量。特朗普正以非常规外交方式，重新规划美朝关系。相较于其前任不切实际的对朝政策，这种调整充分体现了非常规外交中的“现实主义”逻辑。

三、美韩同盟再定位

特朗普第一任期对美韩同盟的交易性管理是其非常规外交的重要表现，拜登政府时期该同盟正式步入转型期。[2] 特朗普回归后正在从物质利益和战略利益两个方面着手，进一步调整同盟关系，目的虽不外乎是让韩国承担更多的义务，但却逐渐触及同盟深层次责任与义务的再定位，以期从根本上改变这一传统同盟关系。

（一）变方式，同盟关系中的交易型互动特点更加突出。在短期收益和商人思维共同作用下，特朗普要求韩国付出更多金钱来换取安全保障。在接受《时代》杂志采访时，他反问：“为什么要用美国的税金保护像韩国这样的富裕国家？”并称韩国为“赚钱机器”。出于对特朗普再次当选的担心，

[1] Maru Kim, “Trump, North Korea, and the New Balance: Rewriting the Peninsula in an Era of US-China Rivalry,” April 19, 2025, https://breezeinflow.com/politics/trump-north-korea-and-the-new-balance-rewriting-the-peninsula-in-an-era-of-u-s-china-rivalry.

[2] 魏志江、卢颖琳：《韩美同盟步入战略转型期》，《现代国际关系》2023 年第 10 期，第 58-71 页。

韩国在 2024 年 10 月与拜登政府快速达成了第 12 份《防卫费分担特别协定》（The 12th Special Measures Agreement），其中规定 2026 年韩方分担额将增至 1.5192 万亿韩元（约 11.34 亿美元），比 2025 年增长 8.3%，协定有效期至 2030 年。然而，新协定墨迹未干，特朗普上任后就重申韩国应该“为自己的安全买单”，要求其每年承担 100 亿美元的驻韩美军费用，这一要求几乎相当于数月前协定规定的 9 倍。与此同时，特朗普要求韩国大规模提升国防预算，称美国将继续提供“延伸威慑”的核保护伞，但常规武器防御必须由韩国解决。根据韩国防部《2023—2027 年国防中期计划》，韩国政府拟在未来五年投入 331.4 万亿韩元用于国防，国防预算预计年均增长约 6.8%。[1] 目前，韩国国防开支占 GDP 的 2.32%。李在明 2025 年 6 月就任韩国总统后提出，2026 财年国防预算拟再增 8.2%，同时韩美达成共识，最迟在 2035 年将韩国国防预算提升至 GDP 的 3.5%。

此外，在特朗普不断更新的“美国优先”理念中，同盟必须有所贡献。2024 年韩国对美贸易顺差为 557 亿美元，是 2020 年的 2 倍多，达到历史最高，这让韩国成为特朗普政府“关税大棒”的重要目标之一。为了换取特朗普政府下调韩国输美产品的关税，2025 年 8 月李在明访美期间确认对美投资 3500 亿美元，另加 1000 亿美元购买美国液化天然气的能源采购大单。大韩航空宣布向波音、通用等美国大公司采购总价值为 500 亿美元的飞机及整套维护系统，现代汽车集团也将增加在美投资，韩国企业对美投资总额将达到 1500 亿美元。[2] 即便如此，为了迫使韩国增加对美投资规模，特朗普威胁要重启美韩自贸协定谈判。这种以金钱为中心的世界观给美韩贸易关系投下阴影。

---

［1］ Sarah Kim, “Yoon Calls for Massive Upgrades to Defence,” *Korea JoongAng Daily*, May 12-14, 2023, p.2; Naval News Staff, “South Korea Unveils 2023-2027 Mid-term Defense Plan,” January 26, 2023, https://www.navalnews.com/naval-news/2023/01/south-korea-unveils-2023-2027-mid-term-defense-plan/.

［2］ John Liu and Gawon Bae, “Trump-Lee Talks Deliver Multibillion Dollar Investment Deals with South Korean Heavyweights,” August 26, 2025, https://edition.cnn.com/2025/08/26/business/south-korea-us-investment-deal-intl-hnk.

（二）补短板，利用韩国优势重振美国国防工业。国防工业基础是美国重塑军力维系其全球军事优势的依托。[1] 近年来美国国防工业“空心化”和落后的生产能力引发了战略界的深刻忧虑。以造船业为例，美国造船厂数量从二战时期的 414 家萎缩至 21 家，商用船舶全球市场份额不足 1%。为了服务美国全球战略，确保海洋大国地位，美国海军计划 2025 年至 2054 年累计采购 364 艘舰艇以实现其战舰增加到 381 艘的目标。[2] 根据美国国会预算办公室（CBO）的分析，要实现扩大其舰队的“30 年造舰计划”，预计每年需要在造船上花费 401 亿美元，到 2054 年总计超过 1 万亿美元。然而，美国造船业面临成本超支和劳动力短缺的问题，导致部分舰艇的生产进度落后于计划数年之久。[3] 值此关键时期，韩国造船业依托自身产业能力，助力美国海军的区域部署。五角大楼宣布《区域保障框架》（Regional Sustainment Framework, RSF）[4] 后不久，韩华海洋巨济船厂就成为第一个从美国海军获得军舰维检订单的韩国企业。特朗普胜选后致电时任韩国总统尹锡悦时，也特别强调了美国寻求与韩国在造船工业，尤其是海军造船、出口、维修和维护方面的合作。[5] 目前有三家韩国顶级造船企业——韩华海洋、三星重工和 HD 现代宣布了与五角大楼合作的详细计划，帮助美国重振造船业。[6] 李在明在韩美首脑会晤后专程参观了位于费城的韩华造船厂，并出席“缅因州”号

[1] US Department of War, “2026 National Defense Strategy,” January 23, 2026, p.21, https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF.

[2] US Congressional Budget Office, “An Analysis of the Navy’s 2025 Shipbuilding Plan,” January 2025, https://www.cbo.gov/system/files/2025-01/60732-shipbuilding.pdf.

[3] 《未来 30 年，美海军造船计划将耗资 1 万亿美元》，中国军网，2025 年 1 月 15 日，http://www.81.cn/wj_208604/16364465.html。

[4] 2024 年 5 月美国防部宣布推出《区域保障框架》，旨在建立“一个分布式维护、修理和大修（MRO）网络生态系统，在和平时期保持可用，在危机和冲突期间满足激增需求”。详见 US Department of Defense, “2024 Regional Sustainment Framework,” May 2024, https://www.acq.osd.mil/asds/docs/RSF-9MAY24.pdf。

[5] Kim Eun-jung, “(US election) Yoon, Trump, in Phone Call, Agree to Hold Meeting at Early Date,” November 7, 2024, https://en.yna.co.kr/view/AEN20241107003500315.

[6] Zita Ballinger Fletcher, “South Korean Manufacturers Outline Plans to Bolster US Shipbuilding,” September 17, 2025, https://www.defensenews.com/industry/2025/09/16/south-korean-manufacturers-outline-plans-to-bolster-us-shipbuilding/.

船舶的命名仪式，以此彰显两国在造船领域合作的重要意义。韩国强大的造船能力正在补足美国国防工业的薄弱点，成为“让美国造船业再次伟大”的重要助力。

在造船业成功合作的基础上，韩国也在更广泛意义上为美国的全球军力投送提供帮助。2024 年 10 月第 56 次美韩安保会议（SCM）发布公报称，“借助韩国在印太工业韧性伙伴关系（Partnership for Indo-Pacific Industrial Resilience，PIPIR）联络小组中的关键作用，（韩国参与的空军航空维护 MRO 试点项目）能够扩大与该地区‘志同道合’伙伴的国防工业合作。”[1] 美国正在把韩国打造成为“民主国家兵工厂”的重要一员，以补充弹药产能不足。截至 2025 年，韩国已经成为菲律宾最大的武器供应国，为菲武装部队现代化提供了关键援助；韩国还向美国出借多达 50 万枚的 155 毫米炮弹，使美军能够在向乌克兰输送弹药后填补弹药缺口。[2]

历时七十余载的美韩历史性同盟正在从“大盟友”的单方面付出，转向“小伙伴”凭借自身优势为“大盟友”的全球和地区战略提供更多实质性帮助，这一趋势推动同盟关系向“互补型”发展，并不断展现出新迹象。2025 年 10 月，美韩在庆州 APEC 峰会期间举行首脑会晤，之后特朗普通过社交媒体大张旗鼓地宣布“我允许韩国建造核动力潜艇”。这既是对韩国贡献的一种回报，符合“施压 + 奖赏”的非常规外交思路，也意味着特朗普重新界定了美国同盟政策中最敏感的国防技术转让限制，有可能开启一个防务相互依赖的新时代——将技术创新与生产效率有机结合，共同支持同盟的力量投送。[3]

---

［1］ US Department of War, “56th Security Consultative Meeting Joint Communique,” October 30, 2024, https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/3951794/56th-security-consultative-meeting-joint-communique/.

［2］ Scott W. Harold, “Increasing the Value of the ‘Linchpin’ Alliance Between the US and South Korea,” October 16, 2025, https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/10/increasing-the-value-of-the-linchpin-alliance-between.html.

［3］ Jihoon Yu, “Game Changer: Trump Approves South Korea’s Nuclear Submarine Ambition,” October 31, 2025, https://thediplomat.com/2025/10/game-changer-trump-approves-south-koreas-nuclear-submarine-ambition/.

（三）调任务，美韩同盟将更多服务美国战略目标。一方面，在“印太战略”框架下，驻韩美军所发挥的作用不再仅仅是保护首尔，而是维持东亚的战略平衡。驻韩美军司令泽维尔·布伦森在提交参议院军事委员会的书面答复中表示，《美韩共同防御条约》“没有指定具体的对手”，驻韩美军“对我们的对手起到威慑作用”，并给“朝鲜、中国和俄罗斯制造了多重困境”。他将“继续主张（将这些部队及其能力纳入）印太军演、兵棋推演、应急行动和作战计划，以支持美国在该地区的利益和目标。”[1] 据韩媒披露，特朗普政府通过外交渠道向韩国提出扩大 1953 年《美韩共同防御条约》的适用范围至涵盖更广的印太地区，从而使韩国在台海发生紧急情况时发挥作用。韩国国家安保室前室长金圣翰称：“历史上美国将朝鲜半岛与台海看作两个完全分离的军事区域……但是今天美国将两者看作相互强化的安全热点，正在采取将之整合入单一地区框架的战略。”[2] 这种任务调整暗藏着美韩同盟的根本性改变。未来，美国将据此调整在朝鲜半岛的军力部署，让一种更加“互惠”的同盟关系更好服务于美国国防战略目标。

另一方面，利用韩国独特的地缘战略位置，让首尔成为美国印太多边防务联动部署中的重要一环。为了将“印太战略”向纵深推进，美国拟在日本新设多域特遣部队（MDTF）总部，目的是以“多域一体化作战”理论为指导进行兵力重组，将陆海空行动与网络、太空、电子作战手段深度整合，打造在全领域执行作战任务的能力。[3] 其中，拟在韩国部署多域效应营（MDEB），其任务是聚焦在朝鲜半岛及周边区域，通过综合运用侦察卫星、空间传感器、无人机、超视距雷达等装备实施全域探测，并将整合后的情报信息同步推送

---

［1］ Clint Work, “Under Trump the US-ROK Alliance Will Increasingly Be About China.”

［2］ Roh Suk-jo and Park Su-hyeon, “Exclusive: Washington Presses Seoul to Expand Defense Treaty into Indo-Pacific,” July 24, 2025, https://www.chosun.com/english/national-en/2025/07/24/XQM6KKFHUZDBVL74FINMXJ6BLU/.

［3］ Jen Judson, “US Army Tailoring Pacific Commands for Multi-Domain Force,” June 27, 2025, https://www.defensenews.com/land/2025/06/27/us-army-tailoring-pacific-commands-for-multi-domain-force/?utm_source=chatgpt.com.

至韩、日等盟国。[1] 该部署虽然低调，却可以增强驻韩美军对半岛及更广泛周边地区的多层次感知能力，并为美军区域行动协调提供潜在的情报支撑，强化与日本的三边伙伴关系，从而进一步提升美韩同盟在美国印太安全布局中的作用。

当下，为使同盟关系的发展更好配合美国国家战略重点，特朗普政府正以“美国优先”理念管理和调整美韩同盟，采用非常规外交方式最大限度地从盟国攫取短期、实质性收益，包括以交易的方式将安全保障与贸易和投资利益相关联。同时，驻韩美军和美韩同盟的功能定位与任务目标，也正突破朝鲜半岛这一有限地域和单一的威胁场景，着眼更大范围的印太地区。值得注意的是，随着韩国不得不屈服于特朗普非常规的施压手段，不断对美国作出物质与战略的双重贡献，两国关系中互需、互补的一面也在加强，逐步增强的韩国战略自主性将成为特朗普朝鲜半岛政策的反向作用力。

四、美国朝鲜半岛非常规外交的局限性

非常规外交是国家开展对外交往的一种特殊方式，其核心在于通过突破相对稳定的外交惯例、互动模式和政策预期，改变既有外交博弈的路径和条件。这类外交实践往往具有更强的灵活性、试探性和不确定性，在特定条件下能够为对手提供停止对抗升级、转向谈判的选项，为重启对话、打破僵局创造新的可能。然而，特朗普非常规外交所表现出的弱化规则约束、突破传统惯例、强调交易逻辑等特点，不仅没有助力消解国际关系中的痼疾，反而带来了更多不确定性。例如，在他臆想出“自愿移民”方案后，以色列议会投票初步批准了一项将以色列主权强加给被占领的约旦河西岸的法案，此举相当于吞并巴勒斯坦领土，公然违反国际法；泰柬边境烽烟再起也说明美国总统的高

[1] 赵韬：《美加速多域特遣部队部署亚太》，《中国国防报》，转引自人民网，2025 年 9 月 22 日，https://military.people.com.cn/n1/2025/0922/c1011-40568988.html。

压式、自我表现式非常规外交效果并不如预期。目前虽难以对特朗普以非常规方式调整美国朝鲜半岛政策的效果作出准确判断，但可以从美国政策的主体性局限和半岛国家的自主性反应两方面管窥其局限性。

（一）美国对朝政策激变仍存结构性掣肘。不因循守旧是特朗普外交政策的最大特点，既反映出对其前任政策的蔑视和否定，也是其强大的自我意识使然。他自信地认为，以自己的方式能够轻易超越之前所有努力，快速取得外交突破。但是在处理朝鲜半岛事务时，“不走老路”的政策思路简化了半岛问题的复杂性，因而不可避免地面临着外交传统和政策悖论的双重掣肘。

第一，外交传统的机制性制约。就美朝关系而言，非常规外交无法超越结构性制约而可能带来政策激变。朝鲜不仅被认为对韩国和日本构成了直接军事威胁，而且让美国本土处于清晰和现实的核攻击危险之中。[1] 因此，不仅五角大楼、国务院等行政部门仍然坚持 CVID 立场，反对任何可能被视为默认朝鲜拥核的谈判框架，更重要的是，虽然总统依据宪法有权主导对外交往，但涉及具有约束力的正式条约安排仍需要获得参议院批准，国会由此构成对总统外交行动的重要制度约束。现阶段，美国国会依然甚至更加将朝鲜视为国家安全威胁，研判朝鲜核武器和导弹能力的发展已对美国国土安全构成了潜在的直接威胁，[2] 主张美国对朝政策仍应首要关注其核导项目，同时不能忽视其他“非法行为”，如网络犯罪、侵害人权的政治体制、对韩国的威胁，等等。[3] 国会研究服务局（CRS）在评估美国对朝制裁时指出，相关制裁源自美国国会立法，是美朝双边关系的一项核心支柱。[4] 该局报告强调消除朝鲜核和导弹项目的重要性，因为朝鲜拥核且“没有意图”放弃，对美国本土、

---

［1］ US Department of War, “2026 National Defense Strategy,” pp.12-13.

［2］ Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, and Keigh E. Hammond, “North Korea: September 2022 Update,” September 15, 2022, https://www.ncnk.org/sites/default/files/r47242.5.pdf.

［3］ Mark E. Manyin and Mary Beth D. Nikitin, “US-North Korea Relations,” December 6, 2024, https://www.congress.gov/crs-product/IF10246.

［4］ Dianne E. Rennack, “North Korea: Legislative Basis for US Economic Sanctions,” May 31, 2023, https://www.congress.gov/crs-product/R41438.

美国东亚盟国和美国利益构成了日益增长的威胁。[1] 这些关于朝鲜的传统外交叙事，制约了美朝关系快速缓和。

第二，政策的内生性悖论。如果说大国竞争是特朗普政府以非常规方式对朝频繁示好的部分原因，那么基于同样考虑的美韩同盟转型则限制了这种政策的实质性效果。共同的威胁认知与应对是安全同盟关系的根本性特征，美韩两国对战略环境的认知和对迫在眉睫的威胁的判断，远未达到形成关键安全政策同步的契合程度。一方面，韩国国家安全重点仍主要集中在防御北方威胁上，对特朗普政府多次将朝鲜称为“核国家”深感焦虑与不安。为安抚韩国，美国在 2025 年 4 月与韩国联合开展的演习中涉及了核武器影响的场景，美国与日韩针对朝鲜的军事合作也在不断加强，这无疑加剧了朝鲜的不安全感，恶化了半岛局势。另一方面，美国要求美韩同盟更好服务于美国战略优先事项的意图不言而喻。美国 2026 年《国防战略报告》指出，韩国有能力承担威慑朝鲜的主要责任，美国仅提供关键且更为有限的支持。[2] 这显然无法聚合同盟，甚至可能产生“离心力”——“小伙伴”不会照单全收“大盟友”的新要求，而倾向于讨价还价或三心二意，甚或期待培育出更大的战略自主性，防止被大国利益裹挟。

鉴于此，尽管特朗普不断释放接触意愿，但美对朝经济制裁和军事施压却丝毫没有放松。在缺乏美国府院共同支持改变对朝立场，且美朝未能就特定议题达成可操作性方案的情况下，即使举办了首脑峰会，也很难开启美朝关系正常化之门。可以想象，倘若朝鲜领导人采取试探性举动来检验美国对朝政策改变的真实性，特朗普将不得不面临尴尬的局面——要么回以个人口头承诺，要么装作视而不见。因此，非常规外交倒置了一般的外交程序——将最高层级的首脑峰会作为敌对双方谈判的起点，而非实务部门充分沟通后

［1］ Daniel M. Gettinger and Mary Beth D. Nikitin, “North Korea’s Nuclear Weapons and Missile Programs,” September 26, 2025, https://www.congress.gov/crs-product/IF10472.

［2］ US Department of War, “2026 National Defense Strategy,” p.20.

的结果。其后果在于，缺少实质性政策调整和不可逆协定导致每个行为体对后续发展预期不一，不可避免地增加误判的危险。

（二）朝鲜与韩国的自主性反应进一步限制特朗普非常规外交的效果。第一，朝鲜的反应是美国非常规外交面临的最大客观局限。朝鲜依据自身安全利益和对美谈判目标，自主决定是否接触、何时接触以及在何种条件下接触，制约了特朗普希望通过直接沟通打破美朝僵局的成效。从朝鲜视角来看，现任美国政府的对朝制裁政策仍然是 20 世纪 90 年代以来最严厉的，2018 年新加坡首脑会晤只是为特朗普当年 11 月中期选举带来了收益，朝鲜一无所获，而 2019 年 2 月河内会晤更是灾难性的。[1] 这让金正恩不再相信特朗普，不仅是由于其“口惠而实不至”和反复无常，而且从历史经验上看，大国博弈加剧的地区局势只会让朝鲜拥有更大的军事、外交和经济发展空间，朝鲜绝不可能成为美国的地缘战略“棋子”。因此，面对特朗普近期的频繁示好，朝鲜的态度与特朗普第一任期时截然不同。金正恩在 2024 年 11 月美国大选结果揭晓时称，朝鲜之前曾尽其所能地与美国进行谈判，但最终确认的却是一个超级大国坚持“基于武力和不可改变的侵略性敌对政策的立场”。[2] 因此，在次月举行的朝鲜劳动党第八届中央委员会第十一次全体会议上，朝鲜领导人以严厉的措辞表示将以“最强硬的战略来回应美国”。[3] 随后，朝鲜采取了一系列国内举措巩固核发展，不仅在法律层面强化了“拥核国”地位，而

[1] Lorenzo Mariani and Fabio Angiolillo, “Unconventional Diplomacy on the Korean Peninsula: Implications for Seoul, Pyongyang and Washington,” June 2018, https://www.academia.edu/36871756/Unconventional_Diplomacy_on_the_Korean_Peninsula_Implications_for_Seoul_Pyongyang_and_Washington; David E. Sanger and Edward Wong, “How the Trump-Kim Summit Failed: Big Threats, Big Egos, Bad Bets,” March 2, 2019, https://www.nytimes.com/2019/03/02/world/asia/trump-kim-jong-un-summit.html.

[2] Kim Tong-hyung, “North Korean Leader Says Past Diplomacy Only Confirmed US Hostility,” November 21, 2024, https://thehill.com/homenews/ap/ap-international/ap-north-korean-leader-says-past-diplomacy-only-confirmed-us-hostility/.

[3] Park Boram, “N. Korea Declares ‘Toughest’ Response Strategy Toward US at Key Party Meeting: KCNA,” December 29, 2024, https://en.yna.co.kr/view/AEN20241229000300315.

且表现出绝不再讨论无核化的决心。在这种情况下，特朗普不可能在没有看到朝鲜实质性无核化之前就解除对朝制裁，双方之间的“死结”越来越紧。可以说，非常规外交互动让美朝双方均产生了深深的“被欺骗”感。美朝对于“通过直接对话能获得何种回报”更为敏感，谁先迈出第一步仍然是制约双方对话取得进展的主要障碍。[1]

其次，韩国战略自主性的增加正在对冲美国朝鲜半岛政策的效果。在特朗普看来，美国没有给俄罗斯或朝鲜任何实质性好处，只是进行了愉快的、未支付成本的谈话，但谈话并非没有代价。一方面，特朗普直接与敌对方打交道而非努力建立同盟协调的非常规外交方式让韩国担心被边缘化。在 2018 年 6 月美朝首脑新加坡会晤期间，特朗普赞扬了金正恩，并回避了有争议的问题（如朝鲜的人权记录），这种谈话基调令不少观察人士感到不安。[2] 不仅如此，对朝非常规外交的实质性结果令人失望，“特金会”后无核化或和平谈判的努力不见踪迹，盟友不免怀疑美国外交的有效性。另一方面，非常规外交带来的美国信用度下降导致韩国日益担心自身安全。[3] 数十年来，韩国的对外政策之锚是美韩同盟，但随着特朗普的回归，同盟的运作方式、任务、特点均发生不同程度的改变，无论在经济还是安全领域，韩国日益被美国视为实现自身利益的“工具”。美以对伊朗发动军事打击后，部署在韩国的部分萨德系统被紧急调往中东，再次暴露了美军完全根据自身需要进行军力部署，丝毫不顾及盟国意愿。虽然同盟对于韩国国家战略依然重要，但如何管理同盟关系面临的“安静的危机”[4]，已经成为韩国领导人不得不面对的课题。

韩国正在利用自身在多个关键战略领域内的优势，减少来自美国的干涉，

---

［1］ 王俊生：《大国博弈下朝鲜半岛地缘政治与安全结构分析》，第 85 页。

［2］ James Jay Carafano, “Donald Trump and the Age of Unconventional Diplomacy,” July 17, 2018, https://nationalinterest.org/feature/donald-trump-and-age-unconventional-diplomacy-26011.

［3］ “Statesmen’s Forum: His Excellency Lee Jae Myung, President of the Republic of Korea,” August 25, 2025, https://www.csis.org/analysis/statesmens-forum-his-excellency-lee-jae-myung-president-republic-korea.

［4］ Victor Cha, “The Quiet Crisis in the US-Korea Alliance,” April 3, 2025, https://www.csis.org/analysis/quiet-crisis-us-korea-alliance.

在对外政策决策方面获得更多自主性。[1] 外交上，李在明政府在对华关系、韩朝关系等议题上主动谋划，彰显韩国具备足够的能力和独立意识，并非完全受制于美国“印太战略”的遏华布局。李在明就职以来多次表达修复中韩关系的意愿，2026 年新年伊始即对中国展开国事访问；他同时试图主动缓和南北关系，开创性提出“END 倡议”[2] 并释放有意改善与俄罗斯关系的信号。安全上，经过多年努力，韩国终于得到了美国许可，可以建造自己的核动力潜艇，意味着韩国利用特朗普外交中的交易性特征在某种程度上实现了觊觎已久的“核松绑”。总之，一种多面下注的战略正在带动韩国一步步走出“同盟舒适区”，发展出更大的防务和外交自主性，从而限制了特朗普单方面主导半岛外交进程的空间。

（三）中国建设性作用及其他国际事件制约特朗普非常规外交的影响。一方面，中国正在以持续、稳定的半岛政策应对美国政策变化带来的冲击。尽管有迹象表明韩国企业开始将美国作为最大出口市场，中韩经济关系也正在从互补转向竞争，但最新数据显示，2025 年中韩贸易额为 3312.4 亿美元、同比增长 1.2%。2026 年 1—5 月，中韩双边贸易额 1861.4 亿美元，同比增长 43.8%。中国是韩国最大贸易伙伴国、最大出口市场和最大进口来源国，韩国是中国第二大贸易伙伴国。2026 年 1—10 月，韩国对华出口同比增长 133.6%，达到 269.8 亿美元，高于韩国对美出口额 249.0 亿美元。[3] 中国同朝鲜保持着密切沟通，双方政治互信持续深化，战略协作和经贸务实联系持续稳步发展。中国始终坚持维护半岛和平稳定、推动半岛问题政治解决的基

---

［1］ Jin Sangpil, “The ‘Trump Doctrine’ and South Korea’s Geopolitical Balancing Act,” April 18, 2025, https://thediplomat.com/2025/04/the-trump-doctrine-and-south-koreas-geopolitical-balancing-act/.

［2］ 2025 年 9 月 23 日，韩国总统李在明在第 80 届联合国大会主旨演讲中提出“END 倡议”，希望通过主动恢复对朝交流（Exchange），进而实现关系正常化（Normalization），最后达到无核化（Denuclearization），这一政策路线图被普遍解释为韩国新政府主动改善南北关系、谋求半岛和平与繁荣的创新之举。

［3］ 《中国同韩国的关系》，外交部网站，最近更新时间：2026 年 6 月，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676524/sbgx_676528/。

本立场，主张通过对话协商，均衡解决各方合理安全关切，反对单纯依靠军事威慑和制裁施压解决问题。在美国政策不确定性加剧、政策信号复杂多变的背景下，中国一以贯之的朝鲜半岛政策是维护地区和平稳定的重要支撑。

另一方面，乌克兰危机等国际局势变化的外溢影响。无论危机未来走向如何，其对于半岛事务的影响均无法消除。韩国前统一部长官金炼铁（Kim Yeon-chul）称该事件将会决定“朝鲜、俄罗斯和美国三方之间的关系走向”，甚至有学者直言“重启朝美谈判的唯一路径在普京”[1]。韩国也会视美俄互动的趋势与结果修复和调整与莫斯科的关系，加大自己在半岛事务中的话语权。更值得注意的是，2022 年以来，朝鲜加大了战略武器的发展步伐，美国空袭伊朗核基础设施更加强化了朝鲜的不安全感，为朝核问题的解决增加了变数。

总之，在特朗普非常规外交的作用下，美国对朝鲜半岛政策出现重大调整。长期来看，虽然美国新的政策方式面临的局限性远大于其成功的可能性，但它仍然给东北亚地区注入复杂的不确定性；短期内，半岛局势可在缓和与风险骤增之间快速转换。这不仅要求各方冷静评估和明智利用特朗普非常规外交制造的政策变化窗口期，更考验半岛南北双方以及所有地区“利益攸关方”能否以一种超越传统假设的方式进行思考和应对。

五、结语

在当前变乱交织的世界中，外交的重要性不言而喻。传统外交实践以各方对既有国际规则和外交惯例的基本认同为基础，由此为国家间互动提供基本的行为规范与可预期性；非常规外交则恰恰通过偏离惯例、打破既有行为预期甚至突破建制化政策路径来创造新的外交互动可能性。特朗普再度执政

[1] Lee Je-hun, “For Korean Peninsula, Trump’s Return Brings both Risks and Opportunities,” January 8, 2025, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1176983.html.

以来一心求变，其非常规外交方式已经引起激烈的争论，给国际社会带来大量不确定性和不可预测性。在某种程度上，特朗普处理国际关系的方式彰显其政府更看重外交方式的适用性和实用性，例如通过直接与敌对方的谈判快速缓和紧张局势或是以交易方式拉拢、利用盟友，缓解美国自身不断累积的各类问题。这种方式表面看似在采用不同路径促进国家利益，实则更多是特朗普本人性格特点及其“美国优先”执政理念使然，对世界格局与地区秩序造成的混乱和教训远远多于其积极效果。

朝鲜半岛是特朗普非常规外交行动的“试验场”。从其对朝政策的话语转变到美韩同盟的再定位可以看出，在权力政治博弈的大场域中，朝鲜半岛不再仅仅是一个需要应对的安全危险，更是实现美国物质与战略双重利益过程中可资利用的工具，南北双方的战略价值因此被重估。特朗普正在以非常规外交方式践行着这种战略判断，美国半岛政策虽不会发生骤变，但持续的量变积累却可能以超出预期的速度和方式打破半岛本就脆弱的力量平衡，引发局势动荡。

【责任编辑：王玉莹】

俄罗斯非西方化政策的演进及其实施限度*

□ 赵玉明　李勇慧

〔提　　要〕2022年乌克兰危机升级激化了俄罗斯与西方的矛盾，推动俄罗斯官方吸纳学界思考，实行非西方化政策，以摆脱对西方制度、价值与发展模式的模仿，深化与非西方国家多领域合作并践行多极化外交理念。非西方化政策服务于俄罗斯更高层次的国家战略，目标是塑造独特的文明型国家、维护主权与国家安全、保证经济发展、巩固大国地位以及推动多极化国际秩序。因此，非西方化政策主要是实现这些目标的路径和工具，而不是最终目标本身。俄罗斯经济实力有限，无法完全满足不同非西方国家的利益需求，自身对西方高端技术与金融体系仍存依赖，加之国内欧洲文明底色深厚，制约了非西方化政策的深度推进。未来一段时期，尽管俄罗斯不太可能回到以融入西方为中心的发展道路，非西方化政策仍将是其对外战略的主轴，但推进节奏、政策强度和具体形态可能随内外环境变化而调整。

〔关 键 词〕俄罗斯、乌克兰危机、俄罗斯外交、非西方化政策

〔作者简介〕赵玉明，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员
李勇慧，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员

〔中图分类号〕D851.2
〔文献标识码〕A
〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0066-21

＊ 本文系国家社会科学基金重点项目“俄罗斯外交政策非西方化调整与中俄美关系发展前景研究”（编号：25AGJ018）的阶段性成果。

向何处去，一直是近代以来俄罗斯国家发展面临的突出问题。全力向西发展还是充分利用本土的物质基础与精神财富，如何在西方和东方之间寻求平衡，这些疑惑和为之产生的争论，不仅持续困扰俄罗斯知识阶层与政治精英，还影响到国家政策的制定和对外关系的塑造。[1] 有学者指出，每值社会大变革之际，俄国内东西之争所涉及的主题都会被重新翻出。[2]

2022 年 2 月乌克兰危机升级后，俄罗斯与西方的关系跌至冷战结束以来最低点，国家发展和外交政策又一次面临抉择。面对这一局面，俄罗斯强调“转向东方”和面向“全球南方”，尤其是在对外关系上实行非西方化政策。实际上，这并非突然的政策转向。冷战结束后，俄罗斯不断调适内政与外交，经历了从融入“大欧洲”到建设“大欧亚”，再到乌克兰危机催化下力求重塑与东西方关系的演变过程。本文通过梳理非西方化的概念讨论与政策实施，分析政策出台的动因和实施限度，旨在为研判后乌克兰危机时代俄罗斯的国家发展方向和外交战略调整提供参考。

一、非西方化政策：从学界讨论到官方立场

西方化与非西方化的二元矛盾之所以形成，根源在于近代西方国家率先完成工业化并积累经济先发优势，在内部构建起一套现代政治体制，其后通过全球扩张向外输出自身意识形态与价值范式，并凭借综合实力主导国际秩序。后发国家在追求发展时，或多或少会借鉴西方的制度和经验，这个过程被称为西方化（Вестернизация）。同时，非西方国家也会寻求自主性，对西

[1] 本文所指的西方，是以西欧和北美为核心，凭借历史文化联系、制度认同和战略合作形成的政治共同体，其外围边界随议题和历史条件而变化。现代西方包括欧洲、美国及跨大西洋制度体系。非西方，则指未被纳入这一共同体核心范围、具有不同历史经验和政治认同的多样化国家与社会。

[2] 张昊琦：《思想之累：东西之争之于俄罗斯国家认同的意义》，《俄罗斯学刊》2016 年第 5 期，第 44 页。

方化进行反思，俄罗斯的发展同样遵循这一规律。

（一）非西方化的概念辨析与政策讨论

在俄语当中，与西方化相对的是去西方化（Девестернизация）和非西方化（Невестернизация）。从词义辨析看，去西方化侧重清除并剥离西方痕迹与影响，非西方化则强调对西方模式的拒绝与排斥。这意味着在否定西方方面，非西方化比去西方化更彻底。从这一意义来看，西方化与非西方化更具有对立性。俄罗斯学界一直对国家发展道路是否向西进行讨论。2014 年乌克兰危机爆发后，其对发展方向的讨论再次掀起高潮。[1] 俄罗斯学者多连科认为，俄国在现代化和西方化之间难以抉择，甚至将西方化等同于现代化，这是近代以来国家发展面临的困境之一。因而，他主张当今俄罗斯需要的是“无西方化的政治现代化”。[2] 这一观点最大的启示在于，俄国拒绝西方化不等于拒绝现代化，而是要选择一条自主的发展道路。

乌克兰危机爆发后，随着俄罗斯与西方关系螺旋向下，一批学者倡导国家发展和外交政策“转向东方”，作为对当代西方化倾向的纠正。2015 年，俄罗斯学者卢金便断言，欧洲与美国作为合作伙伴并不可靠，主张以中俄关系为重点加强与亚太地区国家合作，发挥金砖国家合作机制和上海合作组织的作用，进而实现非西方世界的团结。[3]2019 年，曾任俄罗斯总统办公厅副主任、副总理并在政治思想领域颇有影响力的学者苏尔科夫发表题为《长久的普京之国》一文，预言俄罗斯总统普京及作为执政理念的普京主义将长期引领俄罗斯走非西方发展道路。[4]

---

［1］ 第一次高潮是在苏联解体后俄罗斯将如何选择发展道路。此次高潮出现的背景是俄罗斯选择了“一边倒”的亲西方政策，但并未获得西方的接纳，并在实施“休克疗法”后深陷经济危机，政治社会陷入频繁动荡。

［2］ Доленко Д.В., “Модернизация и вестернизация в политической истории России,” *Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования*, No.2, 2013г., с.56.

［3］ Лукин А.В., “Консолидация незападного мира на фоне украинского кризиса: Россия и Китай, ШОС и БРИКС,” *Международная жизнь*, No.2, 2015г., с.90.

［4］ 盛世良：《普京引领俄罗斯走非西方发展道路——试析苏尔科夫文章〈长久的普京之国〉》，《红旗文稿》2019 年第 8 期，第 32 页。

另一批学者则主张俄罗斯放弃融入欧洲的想法，在维持自身文明独特性的同时，在东西方之间寻求平衡。俄罗斯知名东方学家纳乌姆金强调，俄罗斯作为欧亚文明具有独特性。[1] 知名学者特列宁则指出，300 年来欧洲一直扮演俄罗斯的导师、榜样和现代化唯一来源的角色，但是双方之间的鸿沟要比想象中深刻。随着亚洲在经济上的崛起、欧洲模式弊病的浮现以及在国际舞台上影响力的下滑，俄罗斯对欧洲的指导感到厌倦。俄罗斯追求的是既不背弃西方，又不融入亚洲，进而强调俄既非“东方的西方”，又非“西方的东方”，应该追求成为“大欧亚”的主角。[2]

如果说彼时俄罗斯学界对西方尚有留恋、对西方道路尚有公开认同的话，2022 年 2 月乌克兰危机升级则是这种思想谱系的分水岭。此后，俄罗斯学界认同西方或亲西方的声音基本沉寂。知名学者托尔库诺夫指出，在政治外交和经济上对“转向东方”政策的争议越来越小。[3] 政治思想家杜金在 2024 年专门强调，每当俄罗斯主动向西方靠拢，最终都会招致深重灾难，之后国家又会重新回归自身文明本源。因此，他提出建立西方学的设想，目标是在思想和认知层面彻底完成去殖民化。[4] 他的思想和主张，无疑代表了学界对西方最为激进的批判。

思想完成彻底转向的并非杜金一人。“转向东方”这一话语体系的主要论述者、俄罗斯知名战略家卡拉加诺夫强调，西方体系正在崩溃，古典文明正在欧洲消亡，而非西方世界则正在兴起。俄罗斯别无选择，只能在对外关

---

［1］ Наумкин В.В., “Модель не-запада: существует ли государство-цивилизация?” *Полис. Политические исследования*, No.4, 2020г., с.78.

［2］ Dmitri Trenin, “It’s Time to Rethink Russia’s Foreign Policy Strategy,” Russia Matters, April 25, 2019, https://www.russiamatters.org/analysis/its-time-rethink-russias-foreign-policy-strategy. 另外，大欧亚是指以俄罗斯立足于欧亚经济联盟，推动欧亚地区国家实现共同发展和一体化。

［3］ Торкунов А.В., Стрельцов Д.В., “Российская политика поворота на восток: проблемы и риски,” *Мировая экономика и международные отношения*, Т.67, No.4. 2023г., с.7.

［4］ Alexander Dugin, “Westernology: Towards a Sovereign Russian Science,” Геополитика.ru, September 26, 2024, https://www.geopolitika.ru/en/article/westernology-towards-sovereign-russian-science.

系和地缘维度上实现“转向东方 2.0”，同时将资源投入重心整体东移并在国家发展上实现“西伯利亚化”，进而克服残存的西方中心主义。[1] 同时，为了避免落入西方的叙事框架，卡拉加诺夫与卢基扬诺夫、特列宁等人提出并完善了非西方化的概念，比如以“世界多数”等同或代替占全球国家多数的“非西方”“非西方世界”等说法。[2] 至此，在乌克兰危机升级后西方进行围堵和遏制的背景下，俄罗斯学界将非西方化概括为对外政策调整的主要特征。

可见，非西方化并非近年来才创造出来的标签或话语，而是乌克兰危机升级后，俄罗斯学界将此前分散的论述汇集起来，融合国家认同、文明论、外交政策乃至后殖民反思，使其成为一种复合概念与话语体系。其核心内容可概括为，俄罗斯在政治制度、经济模式、价值体系和发展道路等维度上，系统性地摆脱对西方的发展路径依赖和规范性模仿，以自身独特的文明、地缘位置为基础调整国家发展方向和推动外交政策转型。这些新的内涵，既来源于俄罗斯内部长期的文明认同之争，又得益于乌克兰危机升级所创造的窗口期。

（二）非西方化上升为官方话语与外交政策

如果说 2014 年乌克兰危机前俄罗斯官方只是零星地谈到非西方化政策的话，那么危机爆发后，俄罗斯官方开始从学界汲取营养，将非西方、非西方世界、非西方国家等术语逐渐整合到一套话语体系和政策框架当中。特别

---

［1］ Караганов С.А., “Поворот на восток 2.0: Сибирь как фундамент будущего России,” Российский совет по международным делам , 5 июня, 2025г., https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/povorot-na-vostok-2-0-sibir-kak-fundament-budushchego-rossii/. 另外，2026 年 6 月 5 日，两位作者在与卡拉加诺夫教授进行座谈时，其又当面详细阐述了何谓“西伯利亚化”。

［2］ 为了摒弃“西方中心主义”的影响，俄罗斯又将“非西方世界”称为“世界多数”，因为西方世界是少数派。详细论述可参见庞大鹏、崔文隽：《俄罗斯的“世界多数”：发展脉络、基本内涵与政策影响》，《亚太安全与海洋研究》2025 年第 6 期，第 37 页。亦可参见 Караганов С.А., “От не-Запада к Мировому большинству,” *Россия в глобальной политике*, Т. 20, No.5, 2022г., с.8.

是乌克兰危机升级后，俄罗斯总统普京的话语表达和政府出台的官方文件快速将学界的新理念和新观点上升到官方话语和国家政策。至此，非西方化成为俄罗斯外交政策的核心内容。同时，就决心与幅度来看，俄罗斯非西方化政策可谓是 1991 年以来最深刻的范式转换。这种转变不仅是对西方制裁的应激性反应，也是从文明认同、地缘方向和世界秩序等层面，对国家观和世界观的根本性重构，进而作为对外政策的基础。瓦尔代国际辩论俱乐部年会是普京系统展现世界观、阐述俄罗斯外交理念与政策的主要平台之一。在 2022 年 10 月，即乌克兰危机升级当年举行的年会上，普京抨击了西方的“系统性错误”，认为其造成了一系列全球性和地区性问题。他强调世界由多元文明构成，反对以单一标准衡量各国的发展道路。[1] 随后，普京在不同场合也谈到了俄罗斯的非西方化政策，其话语和立场经历了从隐晦到公开、从局部到根本的显著转变。2023 年 3 月，普京签署法令通过的新版《俄罗斯联邦对外政策构想》是阐述和推行非西方化政策的里程碑式文件。[2] 作为乌克兰危机升级后指导俄罗斯发展对外关系的顶层设计，其系统阐述了非西方化政策出台的原因与表现：一是首次在官方层面将自身界定为“独特的文明型国家”，强调历史经历与地理特殊性对国家发展和对外政策的决定性作用；二是对西方的威胁认知不再模糊表达，而是清晰地将“集体西方”定义为自身的对立面和威胁来源，对美国和欧洲外交重要性和排序从前列降至垫底；三是非西方大国和地区强国对俄罗斯的战略重要性与日俱增。由此，俄罗斯通过“世界多数”概念的推广，意在突出非西方国家在全球力量平衡和多极化世界建设中的重要作用，并将其作为凝聚非西方国家共识的重要途径。[3]

---

［1］ Путин В.В., “Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай»,” Президент России, 27 Октября, 2022г., http://kremlin.ru/events/president/news/69695.

［2］ “Указ об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации,” Президент России, 31 Марта, 2023г., http://www.kremlin.ru/acts/news/70811.

［3］ 刘军：《通往后西方世界秩序：俄罗斯的身份定位与实现路径》，《俄罗斯研究》2025 年第 6 期，第 18 页。

二、俄罗斯非西方化政策的内容

如上所述，乌克兰危机升级后，俄罗斯对外政策发生深刻变化，呈现出“反西方”与“非西方化”并行的特征。一方面，俄罗斯在政治、经贸、军事及国际机制等领域与西方展开全方位对抗；另一方面，俄罗斯的交往重点转向非西方国家。

（一）凸显与西方的对抗与脱钩

有学者指出，近年来俄罗斯与西方的身份关系已由“俄罗斯不属于西方”逐渐转向“俄罗斯是反西方”，这一转变推动双方围绕观念和地缘边界展开更为激烈的竞争，并在乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦等地表现得尤为突出。[1] 然而，仅从地缘空间竞争角度理解俄罗斯与西方的矛盾难以完整揭示其深层性质。地缘断裂区更多是俄罗斯与西方结构性矛盾的集中投射，而非矛盾本身的全部内容。事实上，俄罗斯与西方对抗已突破传统势力范围的竞争框架，演变为涵盖军事安全、经济金融、能源资源、科技发展、国际制度、价值体系以及全球秩序塑造等多领域的系统性竞争，各领域之间相互关联、相互强化，并呈现长期化和结构化的发展趋势。

第一，大幅扩充“不友好国家”清单并进行政治外交反制。乌克兰危机升级后，西方对俄罗斯掀起空前规模的外交驱逐战，众多欧洲国家关闭了在俄外交设施。这种高强度的政治孤立和外交清洗，不仅是西方主动降级与俄罗斯关系的表现，也暗含否定其政治合法性的意图。作为对西方施压的回应，俄罗斯于 2022 年 3 月大幅扩充“不友好国家”清单，众多欧美国家以及加入对俄施压行列的日韩等国被列入其中。随后，俄罗斯报复性驱逐了大量“不

[1] Окунев И.Ю, “Запад/неЗапад: кривое зеркало мировой политики,” Российский совет по международным делам, 21 Марта, 2019 г., https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/zapad-nezapad-krivoe-zerkalo-mirovoy-politiki/.

友好国家”的外交人员，并将时任美国总统拜登、英国首相约翰逊、加拿大总理特鲁多、日本首相岸田文雄等政要列入禁止入境名单。俄罗斯还关闭了波罗的海三国、德国、波兰等国的外交机构作为回应。这些回应措施表明，在西方将关闭政治外交渠道视为惩罚和施压工具的情况下，俄罗斯坚持对等反制的原则，不接受以胁迫姿态进行对话，也不会因西方的孤立而放弃核心立场。

第二，回应西方在经贸领域的制裁措施。俄罗斯规定，“不友好国家”在购买其天然气时只能使用卢布进行结算，其目的是利用欧洲对俄罗斯天然气的刚性需求作为稳定卢布汇率和突破金融限制的手段。针对西方冻结其约3000 亿美元海外资产的行为，普京签署法令规定可临时接管或司法扣押“不友好国家”的在俄资产以补偿损失。2026 年 5 月，莫斯科仲裁法院作出一审判决，裁定欧洲清算银行须赔偿约 2000 亿欧元。俄罗斯还拒不承认七国集团出台的原油“限价令”，普京专门签署法令禁止对遵从“限价令”的买家供油。同时，通过组建“影子船队”[1] 以绕开西方在金融、保险和航运上的优势地位，迅速将能源出口转向亚太地区。

第三，强化对西方的军事安全威慑。俄罗斯将北约东扩、西方对乌军援视为国家安全重大威胁，以加强前沿部署和强化军事威慑作为回应。针对芬兰、瑞典加入北约的举动，俄罗斯于 2024 年 2 月撤销西部军区并重设莫斯科军区、列宁格勒军区，强化在这一方向上的军力。作为与美国实现战略平衡的手段，俄罗斯于 2023 年 2 月宣布暂停履行《新削减战略武器条约》，同年 11 月撤销批准《全面禁止核试验条约》。2024 年 11 月，普京批准新版《俄罗斯联邦核威慑国家基本政策》并降低核武器使用门槛，俄军则在当月以实战方式成功试射可携带核弹头、射程最高 5500 公里的“榛树”中程高超音速导弹。

[1] 乌克兰危机升级后，为了规避西方对俄罗斯石油出口实施的制裁与价格上限，同时保障粮食等大宗商品出口，俄罗斯组建了一支在运输、保险等领域不受西方监管的船队。西方将其称为“影子船队”或“幽灵船队”。

2025 年 8 月，俄罗斯宣布不再单方面遵守《中导条约》，10 月普京宣布成功试验“海燕”核动力巡航导弹与“波塞冬”核鱼雷。2026 年 5 月，俄罗斯宣布首个配备“萨尔马特”重型洲际弹道导弹的导弹团将于年底前投入战斗值班。这一系列举措的最大意义，是在乌克兰危机不断延宕的情况下，保持俄罗斯对西方的威慑能力。

第四，选择性退出部分由西方主导或受其明显影响的国际机制。乌克兰危机升级后，俄罗斯猛烈抨击七国集团阻止其发展与非西方国家的关系。[1] 同时，指责西方通过投票等手段控制诸多国际机制的话语权，把规则“武器化”或进行选择性执法，从而对俄罗斯构成系统性排斥。对于西方主导或倡导在国际机制中暂停俄罗斯的资格、限制活动或剥夺其身份的做法，俄罗斯宣称有权拒绝服从、冻结活动乃至退出。在欧洲和北极方向，俄罗斯相继退出了欧洲委员会和《欧洲人权公约》、波罗的海国家理事会与波罗的海议会大会、巴伦支海欧洲—北极圈理事会，另外还一度暂停参加欧安组织议会大会的活动。在联合国方向，俄罗斯退出了人权理事会与世界旅游组织。这一系列举措彰显了俄罗斯与西方在部分国际机制上的切割，双方关系从机制内竞争转向机制外对抗。

（二）着力加强与非西方国家的合作

2024 年 11 月，普京在瓦尔代国际辩论俱乐部年会上指出，“集体西方”虽然试图将俄罗斯逐出全球事务以及国际经济和政治体系，但世界仍然需要俄罗斯。[2] 在此判断下，俄罗斯从追求融入西方主导的国际秩序，转向在推动多极化条件下重组外部关系和重构国家身份，并进一步把外交重心转向非西方国家：以中印等大国关系为战略支点，依托金砖国家和上海合作组织扩大制度性参与，以能源贸易、本币结算和跨境运输走廊降低对西方体系的依赖，

[1] “О «Группе семи»,” МИД России, 21 Мая, 2023г., https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1871538/.

[2] Путин В.В., “Заседание дискуссионного клуба «Валдай»,” Президент России, 7 Ноября, 2024 г., http://kremlin.ru/events/president/news/75521.

以俄朝、俄伊及对非安全合作强化战略支撑，并通过主权平等、文明多样性和反新殖民主义话语争取“世界多数”。俄罗斯的政策重点集中在如下几个层面。

第一，政治外交上全面转向非西方国家。在原苏联地区，俄罗斯依托欧亚经济联盟、独立国家联合体（以下简称独联体）、集体安全条约组织和俄罗斯—中亚峰会机制，意图巩固自身区位优势。中东方向则强化与地区支点国家的关系。2022 年 7 月普京访问德黑兰，与伊朗和土耳其两国总统就叙利亚问题举行三方会晤。2023 年 12 月，普京突访阿联酋和沙特。2025 年 1 月，俄罗斯、伊朗两国元首签署全面战略伙伴关系条约。亚太方向，中俄元首年度互访惯例展现了双方稳定成熟的高层交往机制。2024 年 6 月，普京时隔 24 年访问朝鲜并与最高领导人金正恩签署全面战略伙伴关系条约，随后时隔 7 年对越南进行国事访问。2024 年 7 月印度总理莫迪访问俄罗斯，2025 年 12 月普京回访印度。2024 年 9 月，普京对蒙古进行国事访问。2025 年 7 月，俄罗斯成为世界上第一个正式承认阿富汗临时政府的国家。2026 年 6 月，俄罗斯与东盟国家在喀山举行建立对话关系 35 周年纪念峰会。非洲方向，2023 年 7 月第二届俄罗斯—非洲峰会在圣彼得堡举行，2026 年 10 月第三届俄罗斯—非洲峰会在莫斯科举行。拉丁美洲方向，2022 年以来巴西、古巴、委内瑞拉领导人曾赴俄访问。2025 年 5 月，俄罗斯与委内瑞拉签署战略伙伴关系协议。

第二，对外经贸重心向非西方国家转移。俄罗斯强调，除“黄金十亿”（即发达国家）以外，全球绝大多数非西方国家并未加入对俄罗斯的制裁行列。金融上，针对主要银行被踢出环球银行金融电信协会（SWIFT）的做法，俄罗斯加速推进“去美元化”，将自身支付系统与非西方国家对接，进而在经贸中提高本币结算比例。贸易上，利用土耳其、亚美尼亚、中亚国家作为“平行进口”的中转地，继续获取西方商品。能源上，俄罗斯以提供折扣原油和天然气的方式将出口重点转向亚太地区。地缘经济上，与伊朗、印度重启南

北国际运输走廊建设，同时加速开发北极航道，以保障进出口通道的畅通。另外，俄罗斯还利用粮食、化肥等硬通货，将核电、太空、军工等优势产业作为战略工具，重点面向中东和非洲加强合作。

第三，全面加强与非西方国家的军事安全合作。为保障侧翼安全和加强对欧洲的威慑，俄罗斯与白俄罗斯于 2023 年 5 月签署协议以部署战术核武器。此举意味着苏联解体后俄罗斯首次在境外部署核武器，白俄罗斯则放弃了多年来坚持的不引入核武器政策。2025 年 12 月，俄罗斯“榛树”导弹在白俄罗斯部署。另外，为保障军用物资供给，俄罗斯与朝鲜、伊朗等国形成了事实上的“战时互助”模式。俄朝《全面战略伙伴关系条约》于 2024 年 12 月生效，其中包括遭受外部武装进攻时的相互援助条款。到 2025 年，俄罗斯官方进一步确认朝鲜向库尔斯克方向提供了军事援助。这意味着俄朝关系已经具有较明显的同盟属性。朝鲜不断向俄罗斯提供物资并派遣人员，俄罗斯则源源不断提供资源和技术作为回报。伊朗则与俄罗斯在无人机供应链上建立合作关系，双方主要通过里海交换物资。2023 年 6 月，私营军事武装“瓦格纳”兵变后，俄罗斯逐渐将其拆分重组，打造出“非洲军团”并向马里、中非、布基纳法索派驻了军事人员。在重要军事装备出口上，尽管有所延误，但俄罗斯从 2021 年底起陆续向印度交付其订购的 5 套 S-400 远程防空系统。2026 年，印度宣布拟再采购 5 套该系统。另外，2025 年底，俄罗斯向阿尔及利亚交付首批苏－57E 战机。此举标志着俄罗斯首次出口第五代战机，同时夯实了与阿尔及利亚多年来的军贸合作。

第四，强化与非西方国家的多边合作。打破西方对国际政治经济秩序的主导权，倡导构建“多极世界”并认为自身是其中关键一极，是俄罗斯在国际秩序上的核心主张，也是俄罗斯密切同非西方国家关系的重要观念基础，更是俄罗斯非西方化政策追求的核心目标。其中，俄罗斯认为金砖国家机制和上海合作组织是非西方世界中发展最成熟的机制，正从全球和地区层面推

动多极化格局的构建。[1] 对此，俄罗斯的目标是推动这两大机制扩员和深化合作，进而提升其影响力。2023 年 8 月，在俄罗斯的积极参与下，金砖国家领导人在第十五次会晤上作出机制扩员的决定。2024 年 10 月，在俄罗斯喀山举办的金砖国家领导人第十六次会晤决定设立金砖伙伴国机制。上海合作组织方面，2022 年以来伊朗与白俄罗斯成为正式成员国。除此之外，俄罗斯一直在加强与阿拉伯国家联盟、非洲联盟、东南亚国家联盟、拉美和加勒比国家共同体等区域性组织的交往与合作，进而保持与非西方国际机制的合作。从非西方化政策的视角看，此举有助于俄罗斯构建独立于西方的多边合作网络，强化战略自主并维护国际话语权，推动国际格局多极化的发展。

三、俄罗斯实行非西方化政策的动因

2014 年以来，俄罗斯与西方关系持续恶化，为非西方化政策奠定了基础；2022 年乌克兰危机升级及西方的全面压制，则进一步助推俄政策转向，以减少对西方的依赖并增强国家战略自主。俄罗斯非西方化政策的实行和加强，其根本逻辑在于西方一系列遏俄措施的推进，使得俄融入西方、与西方合作的路线不仅难以为继，而且构成对政权稳定和主权安全的系统性挑战，非西方化政策因而由“增加选择”转变为“寻找替代”。可以说，2022 年以前，非西方化政策主要是对西方关系的补充和平衡；2022 年以后，它逐渐成为维持俄经济运行、外交活动和战略安全的必要条件。

（一）重塑国家发展方向和对外战略

苏联解体后，俄罗斯在经历短暂的亲西方“一边倒”时期后，转而强调维护独立自主，并在此基础上共同建设“大欧洲”。尽管 2014 年乌克兰危机

[1] “Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова перед профессорско-преподавательским составом и студентами вузов Астаны, Астана,” МИД России, 7 Ноября, 2024г., https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1979899/.

爆发后，俄罗斯与西方的对峙加剧，但其保留了与西方进行有限合作的弹性空间。例如，2015 年俄欧能源关系基本得到修复。2022 年乌克兰危机升级后，随着西方对俄罗斯的各种限制措施不断创造历史纪录，俄罗斯民意对美国、欧洲和北约的恶感度也上升到了新高度。

与此同时，非西方国家战略价值的提升，增强了俄罗斯国家发展和对外政策转向的必要性。正如俄罗斯外交部政策规划司司长德罗比宁所言，非西方重要全球参与者地位的不断巩固，使得全球格局正在发生结构性变化，俄罗斯需要将经济和军事实力向新兴的权力中心转移。[1] 因此，在俄罗斯与西方在欧洲安全问题上的矛盾彻底激化、双方关系难以为继的背景下，俄罗斯寻求加速“转向东方”，通过强化与非西方国家的合作，来维护主权、安全和大国地位。正如有学者所言，“主动在敌对化的西方与崛起的东方之间刻意寻求外交平衡，已不再是俄罗斯的外交优先选项。”[2] 俄罗斯以“大欧亚伙伴关系”为欧亚方向的战略主轴，以“世界多数”国家为全球合作重点，推动对外关系、经济联系和国际制度参与的系统性重塑。非西方化政策因此不仅是外交对象的变化，也成为俄罗斯重新解释自身国际身份和国内发展道路的手段。

（二）保障政权稳定和主权安全

俄罗斯强调，西方将经济制裁、政治外交施压、军事安全威慑、“颜色革命”与意识形态渗透、舆论与话语构建等手段联动使用，目标不仅是削弱其战争持续能力，还指向社会稳定和国家安全。尤其是西方持续输出自由主义意识

---

［1］ “Статья директора Департамента внешнеполитического планирования МИД России А.Ю.Дробинина «Образ многополярного мира. Цивилизационный фактор и место России в формирующемся миропорядке», журнал «Россия в глобальной политике»,” МИД России, 20 Февраля, 2023г., https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1854841/.

［2］ Аксенёнок А.Г., “«Россия между Востоком и Западом»: одно несостоявшееся выступление,” Российский совет по международным делам, 30 Октября, 2025г., https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-mezhdu-vostokom-i-zapadom-odno-nesostoyavsheesya-vystuplenie/.

形态和激进价值观，借乌克兰危机升级质疑俄罗斯的内政与外交的合法性，解构历史认知并制造意识形态对立，成为威胁其内部秩序和治理根基的最大外部隐患。

对此，俄罗斯战略界再次抛出“俄罗斯堡垒论”[1]，以此论证外交政策非西方化的正当性与合理性，其意之一是谋求加强国家的独立性和主权完整。[2]从维护政权安全与社会稳定的角度出发，俄罗斯反对西方制度和价值观，明确将西方的理念和价值观视为精神道德风险和国家安全威胁。为此，俄罗斯将保守主义、爱国主义及传统家庭观念提升至国家安全战略高度。[3]俄罗斯还极力强调要维护文化主权、历史主权和精神主权，反对西方对俄罗斯文化和语言的歧视，反对改写二战历史。另外，不断完善“外国代理人”相关的法案与条款，作为封禁西方非政府组织渗透与活动的主要手段。从经济角度来看，俄罗斯认为只要西方继续掌控金融、科技等领域的霸权，其相关领域的安全就得不到维护。在这种情况下，俄罗斯需要在发展自身相关能力的基础上，与其他国家加速构建非西方化的替代性制度。因此，俄罗斯的非西方化政策目标，就是在与西方全面脱钩的背景下，通过构建和强化与非西方国家的合作网络，加强内部政权、社会、经济、意识形态等各个领域的抗风险能力，进而确保政权稳定和国家安全。

（三）维护大国身份与国家利益

俄罗斯始终将大国地位视为国家认同中的核心要素，同时宣称在全球各地都有需要维护的国家利益。为此，在历史进程中俄罗斯形成了鲜明的战略文化，善于将自身特性转化为外交影响力。例如，广袤的国土面积为多方向

---

[1] “俄罗斯堡垒”强调的是一种综合主权：不仅保卫国界，也要保卫货币结算、能源通道、数据空间、历史记忆、价值体系和社会认同。参见李勇慧、吕贞蓉：《俄战略界抛出“俄罗斯堡垒”论》，《世界知识》2024年第10期，第57页。

[2] 李勇慧：《破局与重塑：俄乌冲突后俄罗斯外交特点》，《东北亚学刊》2025年第6期，第123页。

[3] Караганов С.А., “Век войн? Статья вторая. Что делать,” Россия в глобальной политике, 21 Февраля, 2024г., https://globalaffairs.ru/articles/vek-vojn-chto-delat/.

战略运筹提供了空间上的纵深，丰富的能源、资源使其在国际体系中拥有无法被替代的结构性优势，而数百年间积淀的外交经验教训持续发挥其价值。进而，俄罗斯能够根据国家发展阶段和外部环境，主动调整对外政策。从外部因素来看，有俄罗斯学者认为，在国际秩序分化的背景下，“全球南方”国家对高效的、非西方的对话平台需求远超以往。[1]

乌克兰危机升级后，面对西方的全方位打压，俄罗斯一方面强调，自身大国地位并不依赖于西方的授予或肯定，而是凭借在多极化格局中占据不可替代的位置与作用，进而塑造独立自主、试图打破西方霸权束缚的大国形象。另一方面，俄罗斯认识到，唯有在战略上高度重视非西方国家，系统运用自身禀赋，拓展与非西方国家的合作网络，才能深化战略纵深以维护大国地位。例如，普京在金砖国家领导人第十七次会晤上强调，按购买力平价计算，金砖国家的 GDP 总和为 77 万亿美元，远超七国集团的 57 万亿美元。

因此，尽管西方忽视或否认其大国身份，但俄罗斯显示出有能力通过获取非西方国家的认可乃至依赖，进而确认和维护这种身份。例如，通过与非西方国家在粮食安全、能源稳定、金融改革、国际秩序等议题上展现共同立场，进而维护国际影响力和稳固话语权。尤其是无法在西方主导的制度中保留资格的情况下，俄罗斯有能力借助强化金砖国家机制和上海合作组织等非西方机制来影响国际格局的演化方向。通过与非西方国家加强合作，俄罗斯还构建起不依赖西方的对外经济交往模式，这成为维护战略自主和大国地位的物质基础。军事安全上，俄罗斯通过与朝鲜、伊朗、白俄罗斯等国的军事安全合作，在非洲地区投射军力，证明自身有能力继续成为非西方国家的安全供给者。最终，在俄罗斯看来，通过实施非西方化政策，加强与非西方国家的合作，成功守住了大国基本盘，维系了自身“多极世界”中关键一极的地位。

---

［1］ Барабанов О.Н., “Сотрудничество России и Индии в международных объединениях незападного мира,” Валдай международный дискуссионный клуб, 6 Февраля, 2025г., https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sotrudnichestvo-rossii-i-indii/.

四、俄罗斯非西方化政策的限度

俄罗斯虽然已经完成对外关系重心的方向性调整，但受经济结构、科技能力、基础设施和人口资源等内部条件制约，也受到非西方国家利益多元、西方体系结构性优势以及二级制裁等外部因素影响，其非西方化政策尚未从政治外交和贸易流向的转变，全面深化为产业、金融、科技和国际制度层面的系统性重构。

（一）俄罗斯有限的综合实力无法完全满足非西方国家的利益需求

绝大多数非西方国家的外交政策以实际利益为导向，不愿卷入俄罗斯与西方的对抗当中。同时，非西方国家发展程度参差不齐，各国利益诉求不同，谋求建立后西方世界秩序的热情也远不如俄罗斯。[1] 例如，不论是 2023 年、2026 年两届俄罗斯—非洲峰会，还是 2026 年 6 月的俄罗斯—东盟纪念峰会，各国领导人多是为经贸、能源、粮食化肥等具体议题上的务实合作而来，而非为俄罗斯的“去美元化”等各种反制裁政策背书。这意味着，俄罗斯需要用实际利益来持续吸引非西方国家的合作。[2] 但是，非西方国家需要的技术、资本和高价值商品，俄罗斯能满足的份额本来就不多，一些优惠政策也难以持续。例如，向亚太地区国家提供折扣原油的做法，不利于其最大程度享受出口红利与维持产业的健康发展。同时，西方的制裁和持续性战争消耗，限制了俄罗斯对外经济合作或提供援助的能力，有限的落地成果会导致伙伴国的期望落空和合作意愿下降。

另外，乌克兰危机升级后，俄罗斯的主要精力放在围绕战事进行调整和布局，在收缩军力的情况下，其维护盟友主权与安全的能力随之下滑并产生

---

［1］ 刘军：《通往后西方世界秩序：俄罗斯的身份定位与实现路径》，第 19 页。

［2］ Лукьянов Ф.А., “Перед Россией стоит задача заинтересовать незападный мир практической выгодой от взаимодействия,” Российская Газета, 1 Ноября, 2022г., https://rg.ru/2022/11/02/spravedlivost-poniatie-ne-universalnoe.html.

连锁反应。2023 年 9 月，阿塞拜疆再次在纳卡地区进行大规模军事行动并获胜。作为俄罗斯的长期盟友，亚美尼亚在遭遇战争失败后，参与独联体、欧亚经济联盟、集体安全条约组织框架下活动的意愿极大降低，并加速推动加入欧盟的进程。2024 年 12 月，俄罗斯的长期盟友阿萨德政权倒台，俄罗斯亦未作出及时、明确的回应。随后，叙利亚新政府将交往重点转向西方。

（二）俄罗斯经济发展仍离不开西方

尽管俄罗斯强调技术主权和国产替代，但客观上仍无法离开或绕过西方，尤其是在高科技和金融领域无法与西方彻底脱钩，双方仍有一定的利益重合点。例如，能源是俄罗斯出口创汇最重要的行业，但其在北极等复杂环境下的油气资源开发，目前还无法离开西方的技术支撑。以俄美关系为例，美国对俄罗斯浓缩铀、化肥及钛等特定金属有刚性进口需求，俄罗斯也无法离开美国一些关键工业品的供给。同时，俄罗斯在对外贸易结算等问题上也无法完全绕开西方的金融霸权。解除金融制裁与解冻被扣押资产，未来将是俄罗斯对西方的核心诉求。

（三）与西方保持接触乃至有限合作是俄罗斯维护自身利益的必需选择

俄罗斯的国家安全与美欧对俄政策息息相关。可以说，与西方的互动及其结果，是俄罗斯塑造安全感的主要因素之一。同时，促进西方对俄罗斯在原苏联地区独特地位和利益范围的尊重，是其维护大国身份的重要因素。俄罗斯前总理、外长、多极化战略的倡导者普里马科夫就曾指出，尽管中国与亚太地区意义重大，但若与西方长期全面对抗，俄罗斯便无法维系大国地位。[1]

从大国博弈的视角来看，美国既存在同时遏制中俄两国的需要，又存在与俄罗斯实现有限缓和以加强对华施压的设想。俄罗斯自身亦希望在中俄美关系中处于有利位置，以便在运筹大国关系和构建国际格局时占据更大主动

[1] Аксенёнок А.Г., “«Россия между Востоком и Западом»: одно несостоявшееся выступление,” Российский совет по международным делам, 30 Октября, 2025г., https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-mezhdu-vostokom-i-zapadom-odno-nesostoyavsheesya-vystuplenie/.

位置。正如 2023 年版《俄罗斯联邦对外政策构想》指出，俄罗斯愿与西方在主权平等、相互尊重等基础之上进行对话与合作。[1] 乌克兰危机升级后，俄罗斯与美国情报部门通过秘密接触、换囚外交等方式，维持最低限度沟通，防止发生战略误判进而爆发直接冲突。2025 年 1 月特朗普再度担任美国总统之后，俄罗斯亦积极倡导与美国进行对话谈判，并于 8 月举行俄美元首安克雷奇会晤。2026 年 8 月，美国中央情报局局长拉特克利夫突访俄罗斯，意在防止乌克兰危机失控。欧盟方面，2026 年 4 月以来，欧盟开始公开讨论与俄罗斯直接对话的问题，德国前总理施罗德还专门赴莫斯科与普京会晤。这些案例说明，俄罗斯一直没有放弃与西方接触的窗口，反而在寻找机会进行对话。不难预判，未来俄罗斯仍愿意通过与西方的接触乃至一定合作，既寻求维护利益，又参与大国博弈。

（四）俄罗斯国内仍有保持与西方交往的内生动力

从近代到当今，西方对俄罗斯的重要性不言而喻。欧洲在文化艺术等精神和文明层面持续影响俄罗斯，给予其资金、技术并提供市场。与美国的复杂互动，则赋予了第二次世界大战后苏联超级大国的身份。苏联解体后，俄罗斯仍有意融入西方。[2] 不过，在乌克兰危机升级之后，有学者认为俄罗斯依旧是个欧洲中心主义国家，其价值取向依旧来自西方范式。只不过这些范式不是取自现实的欧洲，而是来自过去的历史。[3]

客观来看，欧俄地区 [4] 仍将是俄罗斯的战略重心。作为俄罗斯的国家发祥地，欧俄地区集中了约 75% 的人口，核心城市与经济基础都在此地。俄罗

---

［1］ “Указ об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации,” Президент России, 31 Марта, 2023г., http://www.kremlin.ru/acts/news/70811.

［2］ “Разворот на Восток не отменяет самобытность русской культуры и ее связи с Западом,” Независимая Газета, 9 Апреля, 2026г., https://www.ng.ru/editorial/2026-04-09/2_9472_red.html.

［3］ Гиринский А.А., “Европоцентризм и востокофобия: перестали ли мы бояться «азиатчины»?” *Россия в глобальной политике,* Т.23., No.3, 2025г., с.152.

［4］ 欧俄地区是指俄罗斯乌拉尔山脉以西的区域。

斯长期形成的能源管网、铁路、港口和贸易基础设施主要面向欧洲。把能源和商品大规模转向亚洲，需要建设新的管道、铁路、港口、船队、保险和结算体系。因此，即便地理上属于欧亚国家，也不意味着俄罗斯经济基础设施能够自动完成“由西向东”的转换。特别是俄罗斯与欧洲的能源及经贸合作曾具有长期性和战略性。相比之下，中部和东部地区虽然自然资源富集，但受制于地域辽阔、人口稀疏及开发成本高昂等天然限制，卡拉加诺夫倡导的“西伯利亚化”显然面临巨大的先天性不足。基于地理第一性原则，对欧交往在交通成本与经贸便利度上仍具有比较优势，这种经济地理限制了俄罗斯“转向东方”的深度，进而其非西方化政策始终受到“回归欧洲”的牵制与分化。这意味着在后乌克兰危机时代，若西方放松对俄罗斯的施压，俄罗斯有动力恢复与欧洲的交往，以在国家发展中继续发挥欧俄地区的区位优势。

俄罗斯国内保持与西方交往的社会基础仍在。乌克兰危机升级后，俄罗斯在西方有资产和商业利益的群体、认同西方价值和理念的民众乃至崇尚西式治理规范的技术官僚，受到了外部挫折和内部压力。2025 年 10 月民调数据显示，18 至 24 岁的群体当中认为美国和欧盟是敌人的比例为 33% 和 24%，低于 55 岁以上群体的 40% 和 33%。[1] 这说明，仅就显性的年龄划分来看，俄罗斯国内仍存在与西方保持交往的较强民意基础。国家可以迅速改变外交方向，却难以在短期内重塑长期形成的对外联系和社会认知。可以认为，这种民意基础与俄罗斯对西方的态度和政策存在矛盾关系，使得其进一步加大与西方切割的做法会遭到或明或暗的抵制。在后乌克兰危机时代，随着西方施压的放松，这些群体可能通过舆论、选举等表达方式，要求俄政府至少部分恢复与西方的关系。

从长时段来看，近代以来俄罗斯与欧洲乃至西方的关系，既无法彻底割

[1] “Массовые представления о врагах России в октябре 2025 года,” Левада-Центр, 27 Ноября, 2025г., https://www.levada.ru/2025/11/27/massovye-predstavleniya-o-vragah-rossii-v-oktyabre-2025-goda/print/.

裂，又难以真正融合。俄罗斯深度参与欧洲文明和欧洲国际体系，却始终未能就“以何种身份、按照何种规则与欧洲共同生活”形成稳定共识。对此，学者阿尔巴托娃形容称，“如果将俄罗斯比作钟摆，数百年间它便在欧洲和非欧洲这两个端点之间不停摆动。”[1] 这种钟摆效应的内因是欧洲选择从未成为俄罗斯国家发展方向上最终且不可逆转的方向；外因则是俄罗斯与西方在欧洲安全上的结构性矛盾始终存在：当受到的外部压力变大时，俄罗斯的国家发展和外交战略就会不由自主地东移。尽管当前双方关系处于冷战结束以来最低点，但从历史经验来看，重大地缘事件的结束，往往是俄罗斯国家发展向西回摆的起点。正如阿尔巴托娃在总结俄罗斯发展道路时所指出，每一次向东摆后，俄罗斯总会重回欧洲轨道。[2] 从而，这种钟摆效应揭示了俄罗斯的欧洲联系、内部发展道路与大国地位诉求之间反复出现的张力，也揭示了俄欧双方未能将相互联系转化为持久共同规则的问题。

五、结语

总体来看，俄罗斯的非西方化政策既是乌克兰危机升级背景下其与西方结构性矛盾长期存在及西方压力持续强化的产物，也是全球力量格局变化和非西方国家战略价值上升的结果，体现出被动适应与主动谋划相互交织的双重属性。但是，这种非西方化政策并不意味着对其欧洲文明传统的彻底否定，更不等同于与西方的永久割裂。欧洲文化、基督教传统、现代化经验以及长期形成的社会联系，已经深嵌俄罗斯的国家认同与社会意识当中，并通过教育、文化记忆和代际传承持续发挥影响。俄罗斯文明归属的这种复合性，决定了

[1] Арбатова Н.К., “Европейский маятник России. Как нам избавиться от ордынского наследия,” Независимая Газета, 25 Ноября, 2020 г., https://www.ng.ru/ideas/2020-11-25/7_8023_heritage.html.

[2] Там же.

其对外战略难以沿着单一方向不可逆地发展。

历史上，俄罗斯对西方始终存在学习借鉴与防范抗拒、接近融入与疏离对抗并存的双重倾向，俄罗斯与西方关系也呈现出一定的周期性和阶段性调整特征。因此，当前非西方化政策虽然具有深刻的结构性动因，并可能在较长时期内继续作为俄罗斯外交的主导方向，但未必会以现有强度和形态持久延续。未来，随着乌克兰危机进程、国际力量格局、国内发展需求和精英战略认知的转变，俄罗斯仍可能重新调整同西方的关系。不过，这种调整未必意味着回归冷战结束后一度追求的“融入西方”，更可能表现为在坚持非西方合作重心的基础上，恢复与西方的选择性接触和有限合作。由此，俄罗斯的非西方化政策应被理解为具有长期性质，但并非不可逆，是一种具有主导性但仍保留调整空间的历史进程。

【责任编辑：宁团辉】

欧盟韧性建设：进展、动因及制约*

□ 张　雪

〔提　　要〕韧性在欧盟话语体系中经历深刻蜕变，成为近年来欧盟战略思想发生根本性转变的重要标志。当前，欧盟韧性建设以前瞻性、变革性、主动性为核心理念，以应对全系统冲击和长期趋势为目标，以安全为内在驱动力，以一套具有连贯性和全面性的政策组合为主要内容。欧盟将韧性作为统摄开放战略自主、保障地缘经济安全、重塑全球竞争力的上位概念，本质上为欧盟将原本遵循市场与效率逻辑的诸多议题安全化、政治化提供了一套解释框架和系统化方案。通过强化韧性建设，欧盟推动权能进一步向联盟层级集中，并深刻改变其处理跨大西洋关系与全球伙伴关系的方式，构成中国研判欧盟战略调整、中欧关系基本方向时必须审慎权衡的核心变量。

〔关 键 词〕欧盟、韧性、战略自主、安全化

〔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〕D814.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0087-18

在多重危机叠加冲击与大国地缘政治博弈全面回归的背景下，欧盟内外安全环境与发展逻辑正发生历史性转折。韧性（resilience）在欧盟话语体

＊　本文为苏州大学人文社会科学研究项目“克里米亚危机以来北约强化韧性建设的进展及中国的应对研究”的阶段性成果。

系中逐渐从辅助性议程跃升为贯穿联盟内外治理的框架性概念，为欧盟重新认知风险、界定威胁以及据此采取行动赋予新的底层逻辑，成为理解欧盟战略转型整体方向的关键入口。特别是 2022 年乌克兰危机全面升级以来，欧盟韧性建设步入“韧性 2.0”（Resilience 2.0）新阶段，韧性被视为确保欧盟“在 2040 年及以后的动荡时期蓬勃发展”的核心方案。[1] 欧盟强调以更具前瞻性、变革性、主动性的方式预见和应对未来挑战，体现出欧盟由冷战结束以来长期奉行的以开放、相互依赖、规范输出为底色的自由主义范式向以安全、自主、防御为底色的地缘政治范式进一步转变的重要趋势。基于此，以韧性为切入点考察欧盟的战略转型，系统评估欧盟韧性建设的进展、动因及制约，对研判欧盟战略走向、把握中欧关系机遇与挑战具有重要现实意义。

一、欧盟韧性建设的进展

欧盟框架下的韧性建设最初源于对外人道援助与发展合作领域。2012 年前后，欧盟开始在相关政策文本中系统引入韧性概念，用以提升受援国家和地区的抗风险能力，降低欧盟紧急援助和反复救灾的成本，其政策受众主要是发展中国家而非欧洲本土。欧盟委员会在《增强韧性：从粮食安全危机中汲取经验》中指出，应对粮食危机单靠人道救济远远不够，必须增强脆弱群体抵御和适应反复冲击的能力，将韧性建设融入长期发展规划。[2]

2014 年以来，面对克里米亚危机后东部邻国的动荡、中东与北非的持续冲突、席卷欧洲的难民危机等一系列事件的冲击，欧盟逐渐把韧性从一个辅助性治理工具提升为对外行动的核心目标之一。欧盟 2015 年修订的邻国政策

［1］ European Commission, “2025 Strategic Foresight Report Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty,” September 9, 2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0484.

［2］ European Commission, “The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises,” October 3, 2012, https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf.

将稳定与韧性置于优先位置，[1] 其 2016 年出台的全球战略更首次将“增强国家与社会韧性”明确定位为对外行动的五大优先事项之一。[2] 不过，欧盟在这一阶段的韧性建设仍主要具有外向型特征，重心在于向周边国家输出治理规范与危机应对能力，韧性尚未成为统摄欧盟内部治理的核心概念。

2020 年新冠疫情的全球暴发彻底暴露欧盟的系统脆弱性，促使欧盟将韧性建设焦点从外部迅速转向内部。当年欧盟发布的首份《战略前瞻报告》指出新冠疫情背景下欧盟增强自身韧性的必要性，并从社会经济、地缘政治、绿色、数字化四个维度阐释韧性作为政策制定新指南的重要意义。[3] 这意味着韧性正式进入欧盟内部治理议程，成为欧洲复苏与转型的重要目标。

2022 年乌克兰危机的全面升级加速欧盟韧性建设的阶段性演变。能源断供的阵痛、经贸依赖的武器化以及供应链断裂的风险，迫使欧盟将韧性视为联盟生存与发展的核心目标。2025 年，欧盟委员会主席冯德莱恩在第二任期首份《战略前瞻报告》中进一步提出旨在“应对全系统冲击和长期趋势”、更高水平的“韧性 2.0”概念。这一概念要求欧盟以“可持续、公平、民主”的方式转型并实现“前瞻性复原”（bounce forward），强调“主动变革、面向未来”的韧性建设是新时代地缘格局中欧盟的决定性优势和迫切需求。[4] 相较以往，当前欧盟韧性建设的新变化及特征主要体现在以下维度：

第一，在概念内涵上，韧性由被动的危机恢复能力转向更具主动性的战略塑造能力。“韧性 2.0”概念明确定义了实现 2040 年“韧性欧洲”的三大

---

［1］ European Commission, “Review of the European Neighbourhood Policy,” November 18, 2015, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/02c6725a-5f26-4d24-a2ab-589c2e-c42ece_en?filename=151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

［2］ European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

［3］ European Commission, “2020 Strategic Foresight Report: Charting the Course Towards a More Resilience Europe,” September 9, 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0493.

［4］ European Commission, “2025 Strategic Foresight Report Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

基本支柱——保障欧洲安全与和平、维护民主法治人权价值观、提高人民福祉。以此为目标，欧盟将原本在诸多领域的开放与依赖界定为危及联盟安全与发展的风险和脆弱性，强调重新审视现有政策的长期影响与一致性，统筹推进经济与社会转型、科技创新、安全建设和民主治理，增强长期发展与应对系统性冲击的能力，把韧性转化为欧盟在全球地缘经济竞争中的新优势。

第二，在概念外延上，韧性扩展为贯穿欧盟内外治理的综合性框架。以韧性为共同的逻辑主线，欧盟将全球愿景、安全能力、科技自主、经济韧性、民生福祉、教育革新、民主韧性、代际公平等分散议题串联起来，[1] 推动韧性理念贯穿欧盟内部治理与对外行动；把风险预判、政策协调和应对准备嵌入跨领域、跨层级治理过程，为欧盟整合多层级资源、协调成员国行动、提升整体应对能力提供共同的政策语言。

第三，欧盟将安全作为强化韧性建设的核心驱动力，并重点聚焦经贸、核心技术等非传统安全领域的“软实力硬化”。“韧性 2.0”概念强化了安全在所有政策领域的关键作用。其中，“创新和与其他经济体竞争的能力”被视为维护欧洲安全与开放战略自主的重要前提。[2] 通过《欧洲经济安全战略》《关键原材料法》等文件和法律的出台和持续强化，欧盟推动内外经济政策的底层逻辑从效率转向安全，将强化韧性等同于“降依赖、去风险”。乌克兰危机全面升级后，欧盟韧性建设进一步向传统安全领域延伸，但本质上仍服务于构建“安全且具有韧性的欧洲”[3] 的整体目标。

第四，在建设主体上，欧盟层级的超国家作用显著增强。为实现构建更强大的“韧性欧洲”愿景，欧盟强调方针政策制定与执行的连贯性和全面

---

［1］ European Commission, “2025 Strategic Foresight Report Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

［2］ European Commission, “Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

［3］ European Parliament, “ReArm Europe Plan/Readiness 2030,” April 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf.

性，强化联盟在关键领域的标准制定、统筹、监管和干预作用。欧盟以全政府（whole-of-government）统筹、全社会（whole-of-society）参与方式建立多层次的制度和机制，推动欧盟机构、成员国及地方政府围绕共同风险评估和政策目标协同行动，并依托欧盟层面的共同政策工具与协调机制促进信息共享、资源整合和能力互补。在欧盟层级统筹引导下，公民、社区、企业、民间组织和学术界参与其中，形成欧盟协调、成员国落实、多元主体参与的韧性治理网络。

第五，在实现手段上，欧盟强调以更加制度化和可量化的工具，系统推进韧性建设，使其从概念转化为可衡量、可管理的政策目标。为此，欧盟推出“韧性仪表盘”（resilience dashboards），作为评估欧盟及其成员国韧性建设的工具。“韧性仪表盘”涵盖社会与经济、绿色、数字、地缘政治四个维度，以量化指标测度脆弱性与能力，并以综合韧性指数（synthetic resilience index）展示四个维度及其下属领域脆弱性与能力的总体相对状况。[1] 欧盟联合研究中心定期更新仪表盘指标和数据，已形成涵盖全球和区域层面的韧性评估指标系统。自 2023 年开始，欧盟要求各成员国在“欧盟学期”（European Semester）国别报告中纳入基于“韧性仪表盘”的“韧性附录”（Resilience Annex）。[2]

二、欧盟韧性建设的动因

强化韧性建设是欧盟为应对全球秩序的巨大变化，在总结内外治理结构

[1] “脆弱性”指可能加剧危机与转型负面影响的特征，或阻碍实现长期战略目标的因素；“能力”指应对危机与结构性变化并管理转型的促进因素或能力。参见 European Commission, “Resilience Dashboards for the Social and Economic, Green, Digital, and Geopolitical Dimensions,” November 29, 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/dashboard_report_20211129_en.pdf。

[2] European Commission Joint Research Centre, “Resilience Dashboards—Global Comparison,” September 20, 2023, https://jeodpp.jrc.ec.europa.eu/ftp/public/JRC-OpenData/RESILIENCE-DASHBOARDS/Summer2023Update/GlobalDashboard_SummerUpdate_2023.pdf.

性问题基础上系统性调整既有发展模式、外部依赖结构和联盟治理能力的综合结果。这一转变意味着长期信奉市场自由主义、以规范性力量自居的欧盟正在退场，取而代之的是一个被深层地缘焦虑驱动的“新欧洲”。

（一）国际体系变革对既有发展模式的根本性冲击

冷战结束以来，欧盟在西方主导的自由主义秩序中，在跨大西洋安全庇护与超级全球化红利的基础上，凭借统一大市场力量、机制优势以及贸易和援助等政策工具在国际社会输出欧洲模式，被视为奉行多边主义与自由贸易的重要经济体和规范性力量。[1] 这种发展模式的有效运行依赖于安全、开放且规则可期的外部环境。然而，随着国际权力结构加速调整、地缘冲突加剧以及全球化浪潮式微，这一基本前提发生了根本性动摇。

其一，乌克兰危机的久拖不决使欧盟面临二战结束以来本土最大的安全威胁，而美国对外政策交易性色彩的增强以及战略重心的持续“印太化”也不断动摇跨大西洋安全保障这一欧盟发展模式的隐性前提。尤其是特朗普第二任期开始以来，美国不断在防务分担、关税等领域向盟友施压，并在新的《国家安全战略》中要求欧盟承担主要防务责任。[2] 欧盟长期以来对外部安全庇护的路径依赖愈发成为难以承受的战略风险。

其二，大国战略竞争的全面回归使经济依赖被置于地缘政治框架下看待，规则和制度日益成为竞争工具。全球贸易壁垒激增、出口管制加剧以及供应链“武器化”等趋势放大了欧盟对外部风险的感知，在新一轮科技革命和产业革命中的相对落后则重塑了欧盟对国际经济秩序及自身经济地位的认知。欧盟愈发意识到，其过去所擅长的规范输出和市场规制已难以单独支撑其在大国博弈中的战略地位。

其三，随着全球南方国家战略自主意识的上升与多极化、阵营化趋势的

---

［1］ 金玲：《多重困境下的欧盟转型与中欧关系“再平衡”》，《当代世界》2025 年第 4 期，第 62-68 页。

［2］ The White House，“National Security Strategy,” December 4, 2025, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf.

并行发展，欧盟作为全球规范性力量的作用空间进一步被压缩。欧洲长期倚重的规范性权力，正成为其战略自主难以突破的内在限制。欧盟意识到，若不能将自身市场、规则、技术、产业和安全政策整合为更具韧性的战略能力，其在新的国际体系中将面临被动适应甚至被边缘化的风险。

可以看出，国际体系的重大变革同时动摇欧盟在安全、经济、规范三个支柱上的根基。在这一过程中，韧性为欧盟从规范性力量向地缘政治力量转型提供了新的合法性语言，使其能够将经济规模和市场力量的独特优势与政治目标深度捆绑。例如，《欧洲经济安全战略》将供应链韧性风险、关键基础设施物理和网络安全风险、关键技术安全和泄漏风险、经济依赖武器化或经济胁迫风险列为影响欧盟经济安全的“四大风险”，并据此提出三大优先方向及 11 项应对举措。[1] 在问题界定层面，这一战略将开放经济中的依赖重新解释为可能削弱欧盟韧性和战略行动能力的脆弱性，而韧性作为关键中介概念，则起到了把依赖关系转化为安全风险，再将安全风险转化为政策干预理由的作用。再如，欧盟通过《欧洲芯片法》动员高达 430 亿欧元的公共与私有资金，力图到 2030 年将欧洲在全球半导体市场的份额从约 10% 提高到至少 20%，实质上是以提升产业链韧性和技术自主之名，将原本遵循市场逻辑的经贸、技术等议题安全化、政治化，从而为其在新的国际体系中重塑战略自主与全球地位提供话语支撑。[2]

（二）多重危机叠加暴露的系统脆弱性

近年来多重危机的叠加冲击暴露并放大了欧盟作为一个超国家复合体长期固有的系统脆弱性，构成欧盟强化韧性建设最直接且现实的动因。

在经贸和关键技术领域，欧盟将这种脆弱性概括为其全球竞争力的持续下降。过去 20 年，欧盟经济增长乏力，在科技成果转化和新兴产业发展方面

---

［1］ European Commission, “European Economic Security Strategy,” June 20, 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020.

［2］ European Commission, “European Chips Act,” July 14, 2026, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-chips-act.

逐渐落后于主要竞争对手，近年来加剧的大国科技竞争进一步放大了这一短板。与此同时，欧盟共同财政资源的有限性以及成员国在财政能力、市场规则、产业政策和资金投入等方面的巨大差异也严重制约了欧盟集中力量发展关键技术和新兴产业的能力。更为关键的是，欧盟在能源、关键原材料、前沿技术产业链等领域对少数外部行为体长期存在高度不对称依赖。这一模式曾为欧盟带来巨大“和平红利”，然而随着地缘政治风险上升、能源供应趋紧、全球科技竞争加剧，这种依赖关系正转变为欧盟整个经济体系的关键薄弱点。以化石能源为例，欧洲对高价进口的依赖已长期拖累经济，较为激进的绿色转型计划进一步推高了能源成本。乌克兰危机全面升级后，欧盟出台大量措施以降低对俄能源依赖，却无法在短期内重建能源基础设施和产业成本结构，付出了高昂的通胀与去工业化代价。在此背景下，欧盟逐渐将“经济安全面临风险”和“加强欧洲经济安全”作为经济战略的逻辑出发点，把提升竞争力作为保障经济安全的重要途径。[1]

在内部治理层面，欧盟的脆弱性根植于其多层治理体系在面对系统性危机时的内生性失灵。一方面，欧盟作为高度一体化的组织，其成员国彼此间深度依赖，这使得任何危机都具有系统性特征，需在联盟层面予以应对。另一方面，欧洲一体化在经济和政治领域的非对称性、主权与超主权、核心国家与边缘国家、利益驱动与规范认同之间的结构张力进一步激化危机时“欧洲优先”与“国家优先”的根本性冲突。这种结构脆弱性根植于欧盟长期奉行的、以功能驱动的渐进主义治理路径。这一治理模式以技术性领域的最低共识推动小步调整，并借助临时机制积累共识，从而规避敏感的权力分配问题，降低政治阻力和制度失灵风险，曾是欧盟过去半个世纪的生存艺术。然而，这种依赖政治讨价还价和权力妥协的治理模式，在应对具有全域性、突发性、涉及生存的系统性风险时极容易陷入失灵。例如，各成员国在新冠疫情暴发

［1］ European Commission, “European Economic Security Strategy,” June 20, 2023.

时对有限医疗资源的争夺，以及法德等国单方面实施医疗物资出口禁令并关闭边境等，使欧盟单一市场和申根区共同边境政策近乎瘫痪，此前建立的《严重跨界卫生威胁条例》、联盟民事保护机制、政治危机综合应对机制等也一度集体失灵。这进一步说明，即便经济高度嵌合，成员国在生存危机面前仍会本能退回民族国家堡垒。欧盟意识到，必须改变缺乏中央统筹的分散式治理模式，这构成其借韧性之名推动治理整合的内在动因。

在安全领域，防务能力的长期萎缩以及对外部安全保障的严重依赖是欧盟发展道路上最难跨越的结构性障碍之一。冷战结束以来，欧洲军费投入长期不足、国防工业碎片化严重且分布不均等问题一直限制着欧洲防务一体化的发展。随着地区安全困境的持续加剧和美国在欧洲防务分担上工具化色彩的日益浓厚，这一短板充分暴露，深刻改变欧盟对风险、威慑、战备与相互援助的整体理解，促使其重新审视自身安全保障能力。欧盟认识到，欧洲安全环境的变化并非短期现象，必须将减少对外部安全保障的依赖纳入长期防务规划和战备建设考量，确保欧盟作为一个强有力、连贯的政治行为体，为欧洲及其公民的安全承担更多责任。[1]“重新武装欧洲”（ReArm Europe）计划与《欧洲防务白皮书》的提出正是欧盟重建自主防务工业基础、降低传统安全领域对外结构性依赖的重要尝试。与此同时，欧洲周边“不稳定与脆弱弧”（arc of instability and fragility）[2]不断扩大，混合威胁（hybrid threat）以难民流动、供应链扰动、跨境犯罪、信息操纵等方式在战争与和平的“灰色地带”持续渗透，使欧盟的安全脆弱性进一步演变为涵盖传统与非传统领域的复合型短板。通过把韧性引入安全议程，欧盟试图构建一种介

[1] European Council, “A Strategic Compass for Security and Defence,” March 25, 2022, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf.

[2] 在欧盟政策语境里，欧盟周边，包括东部东欧与黑海周边，南部地中海周边、北非与中东，乃至萨赫勒、红海—非洲之角等更外圈通常被称为“更广邻域中的不稳定与脆弱弧”。参见 Sauli Niinistö, “Safer Together Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness,” March 20, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf。

于传统防御与危机治理之间的综合安全能力，从而在不完全依赖外部保障的前提下构筑综合防线。

（三）整合分散治理目标的框架性需求

面对国际体系的结构性变革和多维度的系统性脆弱，欧盟已难以依靠单一部门政策或临时性机制加以应对，韧性正是在这一背景下被赋予整合性功能。韧性的整合作用并非是简单包容性质各异的政策议题，而是在战略构想和具体应对方案之间建立起一套以识别脆弱性和能力建设为主轴的治理逻辑，推动风险认知、政策目标、治理资源之间的衔接。

首先，韧性改变欧盟识别风险的方式，促使欧盟更加关注风险的跨领域传导、跨层级扩散和跨周期累积。欧委会在“韧性仪表盘”中指出，韧性是一种面对持续的社会转型和未来挑战仍能推进政策目标的能力。而这一能力的实现需要通过一套更广泛的指标对欧盟及其成员国的优势与短板进行全面评估。[1] 这意味着欧盟将不再依政策或部门边界识别和处置风险，而是从脆弱性与能力的互动关系出发，以更具前瞻性和战略远见的综合方法，分析不同风险之间的关联及其经由关键节点向其他领域扩散、叠加并转化为系统性冲击的过程，并据此采取行动。

其次，韧性为欧盟统摄不同政策领域的目标提供共同的战略指向。为了打破过去的治理碎片化局面，简化框架规则，并在联盟和成员国之间凝聚新的共识，推动不同政策领域和治理层级资源的重新整合，欧盟需要在开放战略自主与经济竞争力、技术创新与安全保障、民众福祉与社会韧性等相互竞争的优先事项之间重建平衡。韧性恰恰提供这样一种转换机制，其将减少依赖从供应链管理问题转化为维护开放战略自主的前提，将保护关键能力从产业政策问题转化为保障经济安全和技术主权的必要措施，将维护竞争力从市场效率问题转化为欧盟在地缘经济竞争中保持行动能力的基础。欧盟 2025 年

---

［1］ European Commission, “Resilience Dashboards for the Social and Economic, Green, Digital, and Geopolitical Dimensions.”

《战略前瞻报告》指出，为了应对全球性挑战，追求战略自主和提升关键领域的竞争力对于增强韧性至关重要，欧洲的安全与开放的战略自主将更加依赖欧盟创新和与其他经济体竞争的能力。[1] 可以看出，韧性将降低脆弱性的防御性要求与增强竞争力和行动能力的进取性目标联结起来，使降依赖、保能力、强竞争和拓展全球行动空间成为相互支撑的战略议程。

更为重要的是，韧性改变了欧盟讨论成员国与联盟间权力分配的方式。换言之，问题不再只是哪些权力应归属成员国还是欧盟，而是哪些能力必须在联盟层级统筹，才能避免局部脆弱性演变为整体危机。基于此，欧盟借韧性之名，在不引发激烈主权争论的前提下，推动原本分散在成员国手中的卫生、能源乃至防务等权能向联盟层级进一步集中。例如，欧盟在疫情暴发后大幅升级原本主要应用于自然灾害的战略储备机制（rescEU），强化对存放于各成员国境内战备资源的中央化预置和直接调度。“下一代欧盟”（Next Generation EU）计划及其核心工具“复苏与韧性机制”利用大规模共同举债及定向投资，将成员国国内政策锁定在联盟“双转型”轨道上；成员国若想获取资金，必须向欧盟提交长期的“国家复苏与韧性计划”，证明其完成预设的韧性建设任务，从而将松散的成员国协作转变为基于规则的联盟统筹。

三、欧盟强化韧性建设的制约

欧盟为强化韧性描绘了宏伟蓝图，并在制度建设上取得一定进展，但在现实执行过程中却面临根深蒂固的内部结构性缺陷，以及严峻的外部地缘政治掣肘。

（一）战略雄心与有限能力的差距

在欧洲一体化进程叙事中，战略雄心与有限能力间的内生性张力是一条

[1] European Commission, “Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

贯穿始终的主线。英国学者克里斯托弗·希尔（Christopher Hill）曾将其精辟概括为“能力—预期差距”，旨在揭示欧盟在法律授权、财政资源、行政工具等核心能力构成上，与其内外部对欧盟作为全球行动者所寄予厚望之间的深层脱节。[1] 这一经典理论命题在欧盟强化韧性建设的进程中以更尖锐的形式重现。

一方面，韧性建设对长期、稳定、大规模资金的刚性需求，与欧盟有限且高度分散的财政能力之间存在结构性矛盾。例如，欧盟 2025 年高调推出“人工智能投资”（InvestAI）倡议，提出动员高达 2000 亿欧元的资金用于人工智能投资，包括为 AI 超级工厂设立 200 亿欧元的基金。然而，这一规模庞大的计划本质上是以有限公共资金撬动私人资本的公私合作安排，其启动资金主要来自“数字欧洲”（Digital Europe）、“地平线欧洲”（Horizon Europe）、“投资欧盟”（InvestEU）等现有计划，欧盟仅负责 500 亿欧元资金，其余部分则依靠私人部门的投资承诺，并寄望于成员国通过规划安排其所获凝聚政策资金提供支持。[2] 欧盟层面真正新增的财政投入十分有限，且能否如期足额到位存在高度不确定性。再如，“重新武装欧洲”名义上 8000 亿欧元的财政支持计划中，有 6500 亿欧元份额需要通过成员国增加国防支出、利用《稳定与增长公约》（Stability and Growth Pact）国家例外条款所提供的财政灵活性实现；“欧洲安全行动”（Security Action for Europe）计划通过提供最高 1500 亿欧元的长期贷款，支持成员国开展联合国防采购，加快国防投资，扩大欧洲国防工业生产能力，[3] 但也因资金分配不均及其可能

[1] Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.3, 1993, pp.305-328.

[2] European Commission, “EU Launches InvestAI Initiative to Mobilise €200 Billion of Investment in Artificial Intelligence,” February 11, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_467.

[3] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Preserving Peace - Defence Readiness 2030 Roadmap,” October 16, 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=-Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf.

带来的严重财政负担而备受争议。在当前欧洲经济增长乏力、通胀高企、多数成员国财政收紧的背景下，这种安排不仅难以弥合能力缺口，反而进一步拉大成员国之间的安全鸿沟。出资较多的富裕成员成为实质上的“债权国”，借助附条件财政手段对欧盟政策产生实质影响，传统的“节俭国家”则坚决反对扩大欧盟预算或再度发行类似“下一代欧盟”的共同债务。这无疑导致计划落地面临极大的政治阻力，甚至可能再次触发欧盟内部新的财政危机。

另一方面，韧性概念的过度泛化稀释其政策效力，使大量改革停留于话语层面而难以触及结构性根源。欧盟将几乎所有治理目标都塞进韧性这个“政策容器”中，使其既是核心诉求，又是政策目标，还是规范性理想，但对韧性的界定却模糊不清，且与危机深层成因脱节。这极易导致对韧性概念的滥用，使韧性沦为欧盟内部的一种“政治正确”表述，反而掩盖欧盟在解决深层结构性矛盾上的无力。例如，成员国为争取“复苏与韧性机制”拨款，倾向给自己的项目和文件贴上韧性标签。欧洲审计院 2025 年一份针对成员国在该机制下改革劳动力市场的评估报告指出，这些被贴上韧性标签的改革虽完成表面的资金拨付指标，但不足以应对结构性挑战，对真正改善劳动力市场深层问题的实际影响非常有限。[1] 除此之外，虽然韧性强化了权能向欧盟层级的集中，但各利益相关方在推动各自韧性议程时存在权责交叉和目标冲突。尤其当资源有限时，谁的韧性优先级更高往往成为争议焦点。如在执行《关键原材料法》过程中，葡萄牙巴罗索、西班牙米纳多阿德等战略锂矿项目就因涉及成员国环保与产业利益分歧，普遍陷入环保诉讼、社会抗议与贪腐调查中。

（二）联盟内部利益分歧难以协调

尽管欧盟在超国家层面勾勒了高度统一的韧性蓝图，但其 27 个成员国在发展水平、地缘政治环境及内部治理结构上存在巨大异质性，彼此利益偏好与风险认知大相径庭。对于是否有必要为强化韧性而接受联盟更多的干预

[1] European Court of Auditors, “Labour Market Reforms in the National Recovery and Resilience Plans,” March 27, 2025, https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2025-10.

和影响，欧盟国家之间也意见不一，所谓“韧性防线”在内部极易被撕裂。这一结构性制约在欧盟处理对俄、对华关系时表现尤为突出，某种程度上甚至成为检验欧盟韧性的试金石。

在对俄政策上，欧盟各国的安全战略认知和利益诉求存在显著差异，反映出欧盟强化韧性建设“意愿大于能力”的现实。波兰、波罗的海三国、罗马尼亚紧邻俄乌战场，是欧盟内部最积极推动对俄硬脱钩、强化防务韧性的先锋国家。而对于德国、法国、意大利等西欧和南欧国家，俄罗斯更多是一个较远的地缘政治挑战，而非迫在眉睫的军事威胁。以匈牙利为代表的部分中东欧国家由于自身经济发展水平相对滞后，且长期高度依赖俄罗斯的廉价管道天然气和石油，则极力反对欧盟对俄能源脱钩的各种决定。因此，匈牙利等国多次对欧盟制定的对俄能源禁运和制裁方案行使否决权；针对欧盟 2025 年底禁止俄液化天然气进入欧洲市场的决议，匈牙利还向欧盟法院提起诉讼。不仅如此，对俄罗斯的能源硬脱钩在欧盟内部引发巨大反噬效应，直接导致如德国化学与金属等核心产业的外迁潮，使欧洲工业付出高昂代价，反而加剧欧盟在应对未来危机时的脆弱性。

在对华关系方面，尽管“去风险”成为近年来欧盟强化经济安全、供应链与产业政策韧性的实践重点之一，但不同成员国的应对策略存在显著差异。对高度依赖出口的工业大国德国而言，中国不仅是关键原材料供应商，更是其汽车、化工、机械制造等支柱产业不可或缺的庞大市场。据统计，2025 年德国对华货物贸易额达 2518 亿欧元，较 2024 年增长 2.1%，中国继 2016—2023 年连续八年后再次成为德国最大贸易伙伴。[1] 而对经济发展水平相对较低、亟需外部资本注入的中东欧及南欧成员国而言，中国在电动汽车、电池制造及基础设施领域的投资更多被视为不可多得的发展机遇，而非必须防范的安全风险。这种认知落差与利益分歧使共同的对华韧性政策难以成形，往

［1］ Statistisches Bundesamt of Germany, “China Is Germany’s Most Important Trading Partner Once Again in 2025,” February 20, 2026, https://www.destatis.de/EN/Press/2026/02/PE26_056_51.html.

往依赖非约束性的指导原则或最低标准。

（三）跨大西洋关系的复杂性

随着特朗普再次上台，欧美关系出现新的紧张态势，全球秩序受到前所未有的冲击。对欧洲国家而言，“美国优先”口号正转化为实实在在的威胁。跨大西洋关系呈现合作深化与自主对冲并存的复杂演变，欧盟坠入更深的依赖陷阱。

在经贸层面，美国的关税施压与产业补贴竞争持续压缩欧盟强化经济安全和产业自主的政策空间。美国通过加征关税提高欧洲输美商品的成本，削弱欧洲出口企业在美国市场的价格竞争力。与此同时，2022 年出台的《通胀削减法》以至少 3690 亿美元的补贴及税收激励吸引企业扩大在美投资和生产，对欧洲清洁技术产业的竞争力和投资吸引力形成挑战；尽管特朗普政府上台后削减了多项激励措施，部分清洁技术制造业支持仍然保留。欧盟经济与产业韧性建设同时承受市场准入收紧的压力与全球产业投资布局调整的不确定性。2025 年 7 月，在美国威胁对欧盟商品加征 30% 关税的背景下，双方达成贸易协议：欧盟取消对美国工业品的关税，并对进入欧盟市场的美国农食产品建立关税配额制度，以换取美国对大多数欧盟输美商品实行 15% 的综合关税上限，涵盖汽车、半导体、医药等主要行业。[1] 该结果与欧盟此前主张的“零对零”关税方案存在明显差距。这种以扩大经济承诺换取贸易摩擦缓和的安排，虽降低短期冲突升级的风险，却可能进一步固化欧盟对美不对称依赖，使其经济韧性建设陷入通过增加一重依赖来缓解另一重风险的内在矛盾。

在防务层面，欧盟虽试图通过韧性建设降低对美依赖，但其防务自主仍面临深层结构性障碍。其一，欧盟各国自身防务力量薄弱。冷战结束后，欧洲国家不断削减防务投入，并在战略决策、全域情报监视与侦察、战略空运、

[1] European Commission, “EU-US Trade Deal Explained,” July 29, 2025, https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/eu-us-trade-deal-explained-2025-07-29_en.

综合导弹防御乃至核威慑等决定现代战争胜负的关键环节对美国近乎绝对依赖。国际战略研究所 2025 年发布的评估报告指出，欧盟若要直接替代美国在欧洲的部分防务贡献与兵力，需在数十年间耗资约 1 万亿美元。[1] 这种巨大的能力和资金鸿沟，使欧盟短期内根本无法建立起完全独立于美国的防务韧性。其二，尽管欧盟出台了鼓励联合采购和购买欧洲制造的防务产业政策，但跨大西洋武器供应关系依旧根深蒂固。斯德哥尔摩国际和平研究所 2026 年发布的报告显示，欧洲国家 2021—2025 年武器进口量较上一个五年增长 210%，且仍有 48% 来自美国。[2] 其三，欧盟内部对欧洲防务一体化的认知与终极目标缺乏共识。丹麦等北欧国家视军事一体化为对和平主义身份的背离；法德等主要成员国则推动独立于美国的“安全与防务联盟”建设；而波兰、波罗的海等紧邻俄乌战场的中东欧国家仍将北约安全保障视为优先选项。这迫使欧盟继续在战略自主与跨大西洋团结之间寻求模糊平衡。

更为复杂的是，韧性建设成为近年来北约与欧盟深化安全合作的共同议题，但双方框架存在职能重叠与协调困境，反而束缚欧盟的防务自主探索。例如，欧盟《关键实体韧性指令》为内部市场建立了覆盖能源、交通、卫生、数字基础设施等 11 个部门的统一韧性治理框架，北约“七项基线要求”同样聚焦类似能力。[3] 支撑北约军事机动与后勤的港口、铁路、燃料管道，恰恰是同时受欧盟《关键实体韧性指令》与《网络和信息安全指令 2》监管的“关键实体”。这意味着，欧盟韧性建设在安全上离不开美国，在机制上绕不开北约，在内部无法统一对美立场，在经济上又不断承受美国单边政策的代价。

---

［1］ International Institute for Strategic Studies, “Defending Europe Without United States: Cost and Consequence,” May 15, 2025, https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without--the-united-states-costs-and-consequences/.

［2］ Stockholm International Peace Research Institute, “Global Arms Flows Jump Nearly 10 Per Cent as European Demand Soars,” March 9, 2026, https://www.sipri.org/media/press-release/2026/global-arms-flows-jump-nearly-10-cent-european-demand-soars.

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

四、结语

在百年未有之大变局中，韧性建设集中展现欧盟重塑自身治理能力和全球行为体地位的强烈战略焦虑与雄心。韧性为欧盟战略转型提供一套底层逻辑：它重新讨论了相互依赖、脆弱性与全球化之间的关系，将经贸、科技、供应链等原本遵循市场逻辑的议题重新界定为攸关联盟生存和发展的安全议题，为资源集中与权能上移赋予正当性，同时推动对外伙伴的安全化重组与筛选。这不仅是欧洲一体化进程中的重要转折，也给全球供应链重组及中欧关系带来不容忽视的影响，中国应理智研判并充分应对。

首先，充分评估欧盟强化韧性建设的影响。对内而言，韧性建设客观上推动欧洲一体化不再只停留在市场和规则层面，而是向更强的联盟统筹和更集中的权力分配发展。对外而言，韧性建设正推动欧盟按依赖程度、替代能力和安全风险重新评估和筛选合作伙伴。这种按照自身安全利益重新划定开放边界的做法与全球地缘经济碎片化趋势相互激荡，使欧盟从过去经济全球化和多边规则的重要维护者，逐渐转变为选择性全球化的推动者，体现出其从理想主义规范力量向务实的地缘政治行为体转变的重要趋势。但欧盟韧性建设的最终成效，很大程度上并不取决于其战略雄心的高低，而取决于其能否弥合理想与能力、开放与自主、联盟统筹与成员国主权之间的深层裂隙。

其次，在准确把握欧盟韧性逻辑的基础上，理性应对其对华影响。在韧性框架下，欧盟既希望维持开放以延续全球化红利，又力图通过选择性脱钩来降低依赖、保障安全，两种取向的持续摇摆，使中国在欧盟视野中呈现结构性的两面：在光伏、动力电池、关键原材料等依赖度较高且短期难以替代的领域，中国被归入亟待“去风险”的脆弱性来源；而在气候治理、绿色转型等利益高度交汇、能力相互补充的领域，中国又落在“机遇与伙伴”一侧。这种风险与合作并存的政治建构为中国塑造中欧关系留下现实空间。

一方面，中国应妥善处理中美欧三边关系。欧盟强化韧性的逻辑已经开始反作用于跨大西洋关系。随着美国由稳定的安全保障日益转化为压力和不确定性来源，降低对美过度依赖、增强战略自主成为欧洲无法回避的现实议题。处于十字路口的欧盟及其成员国开始呈现“向东看”的务实动向，中欧关系进入合作与竞争并存、摩擦与协调交织的新常态。中国应善用这一契机，既避免刺激美欧联合遏华，也不寻求与欧共抗美国，而是以超大规模市场和完备产业链的优势，对冲欧洲内部保护主义倾向，积极拓展与欧盟在共同韧性领域的合作空间。

另一方面，中国也须清醒认识到，欧盟对经贸依赖的不信任使其推动供应链多元化、降低对华依赖成为长期趋势。中国既要在稀土、关键矿产等自身占据优势的领域善加运筹，也要主动对接欧盟在绿色低碳、数字转型等领域的韧性需求。唯有区分领域、分类施策，做大共同利益蛋糕，中欧关系方能跨越地缘政治的阵营化陷阱，为动荡变革的世界注入更多稳定性与确定性。

【责任编辑：吴劭杰】

日本对外援助的战略工具化转向*

□ 马孟启　朱献珑

〔提　　要〕近年来，日本对外援助日益成为其推进外交、安全、经济等领域各项战略的重要工具。为推进“印太战略”，日本加大对印太地区的援助投入；为推进国家安全保障战略，日本强化安保类援助力度；为推进经济安全保障战略，日本增加供应链安全、数字化转型及绿色转型等援助内容。地缘政治竞争、经济利益驱动、谋求大国地位是日本对外援助战略工具化转向的重要动因。但日本对外援助战略工具化转向短期内面临援助预算减少、援助竞争加剧以及援助效果不佳等制约。日本对外援助的战略工具化转向对印太地区经济发展与和平稳定产生一定影响。在利用对外援助推进各项战略过程中，日本将中国视为主要对手，通过向中国周边国家提供安保类援助等手段持续对华施压，在一定程度上恶化了中国周边安全环境。

〔关 键 词〕日本外交、日本对外援助、政府安全保障能力强化支援、中国周边安全、政府开发援助

〔作者简介〕马孟启，华南理工大学区域国别研究中心助理教授
朱献珑，华南理工大学区域国别研究中心主任、教授

〔中图分类号〕D831.3
〔文献标识码〕A
〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0105-23

* 本文系国家社会科学基金青年项目“大国竞争背景下印度洋岛国战略地位重构及中国应对研究”（项目批准号：26CGJ127）的阶段性成果。

如何在对外援助中平衡国际贡献与本国利益，是国际援助领域的重要议题。从现实主义理论视角来看，对外援助是实现国家利益的重要工具。[1] 自 1954 年加入科伦坡计划起，[2] 日本对外援助就具有鲜明的现实主义特征，在开展援助初期，日本曾明确表示，对外援助是为了振兴贸易与扩大出口。[3] 因这一表述受到广泛批评，日本转而强调对外援助的“国际贡献”。1975 年，日本在政府文件中提出，对外援助要为发展中国家的经济社会发展作出贡献。[4]1992 年，日本出台首部《政府开发援助（ODA）大纲》，强调对外援助的目的是维护世界和平、确保国际社会繁荣。[5] 尽管日本对外援助以国家利益为导向，但由于战后反战思潮的存在和对军国主义复活的警惕，对国家利益的讨论受到回避。[6] 日本对外援助长期突出“作出国际贡献”的“使命”，而讳言战略工具属性。

进入 21 世纪后，日本对外援助追求国家利益的目的逐渐公开化，[7] 对外援助的战略工具性随之显现。在 2002 年版《政府开发援助白皮书》中，日本首次提出要增强开发援助的战略性，[8] 并在次年版的《政府开发援助大纲》

---

［1］ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid,” *American Political Science Review*, Vol.56, No.2, 1962, pp.301-309.

［2］ 除 1954 年加入科伦坡计划之外，日本还于 1954 年与缅甸达成第一份战后赔偿协议。战后赔偿也被视为日本对外援助的主要源头之一。日本政府层面一般将加入科伦坡计划视为对外援助的起点。长期以来，日本对外援助以政府开发援助（ODA）为主（2015 年后改称开发合作），其形式主要包括有偿资金援助（日元贷款）、无偿资金援助与技术援助。

［3］ 小浜裕久『ODA の経済学第 3 版』、日本評論社、2013 年、第 40 頁。

［4］ 『昭和 50 年版「わが外交の近況」』、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1975_1/s50-2-3-1.htm#a1。

［5］ 「政府開発援助大綱」、日本外務省、1992 年 6 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

［6］ 小原雅博『国益と外交』、日本経済新聞出版社、2007 年、第 308 頁。

［7］ 常思纯：《国家利益视域下日本新版〈开发合作大纲〉评析》，《日本学刊》2024 年第 4 期，第 79-103 页。

［8］ 『2002 年版政府開発援助（ODA）白書』、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/honpen/index.htm。

中予以确认。[1] 此后，日本在历年《政府开发援助白皮书》及《国家安全保障战略》（2013、2022）、《开发合作大纲》（2015、2023）等多份官方文件中表示，要“战略性地活用 ODA”“让 ODA 为国家战略服务”等，强化了对外援助的战略工具属性。

欧美大国的对外援助同样具有战略性。从形式上看，欧美国家的援助以无偿援助为主，援助目标集中于培育其所倡导的民主、人权等价值观念，[2] 较为注重援助的长期效果。与欧美不同，日本对外援助以有偿援助为主，更重视短期的经济回报和战略利益。战后以来，日本已通过对外援助先后达成重返国际社会、克服石油危机、推进日企“走出去”、提升国际形象和软实力等战略目标。当前，日本对外援助正由传统的经济援助转向外交、安全、经济并重的战略性援助。探究日本对外援助的战略工具化转向对研判日本对外政策走向、国际发展合作前景等具有重要现实意义。

一、日本对外援助战略工具化转向的表现

作为实现国家利益的重要工具，日本对外援助积极配合推进多领域国家战略。在外交领域，对外援助是实现“自由开放的印太战略”（以下简称“印太战略”）的关键手段；在安全领域，对外援助服务于国家安全保障战略；在经济领域，对外援助被用于推进经济安全保障战略。

（一）服务日本外交战略：对外援助的“印太化”转向

自 2013 年推出“俯瞰地球仪外交”以来，日本外交日益凸显战略性。[3] 特别是 2016 年“印太战略”出台后，该战略逐渐成为指导日本外交全局的综

[1] 「政府開発援助大綱」、日本外務省、2003 年 8 月 29 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html。

[2] 赵剑治、欧阳喆：《战后日本对外援助的动态演进及其援助战略分析——基于欧美的比较视角》，《当代亚太》2018 年第 2 期，第 92-125 页。

[3] 吴怀中：《安倍“战略外交”及其对华影响评析》，《日本学刊》2014 年第 1 期，第 46-69 页。

合性战略。[1] 日本多次明确表示，对印太国家的援助是为了加强印太“互联互通”，以实现“印太战略”为目标，体现了将援助战略工具化的鲜明意图。

1. “印太战略”下的援助重心转移

2016 年 8 月，日本首倡“印太战略”[2]，其核心内容包括普及“法治”“航行自由”“自由贸易”等理念；建设“高质量基础设施”，强化互联互通；维护和平与稳定等。[3]“印太战略”的出台标志着日本外交战略的重大转型，即由传统的重视亚洲扩展为涵盖整个“印太”的更大地缘战略布局。这一转型迅速反映在日本对外援助政策之中，2017 年版《开发合作白皮书》将推进“印太战略”置于重要地位，强调要在“印太战略”基础上考虑日本对外援助的意义与作用。[4]

长期以来，亚洲一直是日本对外援助的重点区域，20 世纪 70 年代，超过 90% 的援助集中在亚洲地区，但随着日本外交的拓展，亚洲的重要性逐步下降。到 2000 年，日本对外援助的亚洲支出占比降至 60%。“印太战略”提出后，其援助重点加速从亚洲扩展至涵盖“两陆两洋”[5] 的广阔区域，对亚洲援助占比进一步下降，2023 年已降至 52.4%。[6] 日本政府于 2023 年明确表示，在基础设施建设方面，将在 2030 年之前筹措 750 多亿美元投向印太地区。[7]

---

［1］ 潘万历、白如纯：《新古典现实主义视角下日本印太战略的生成与演变逻辑》，《东北亚论坛》2024 年第 5 期，第 78 页。

［2］ 日本“印太战略”最初由安倍晋三在 2016 年 8 月提出，初名“印太战略”，后改称“印太构想”，岸田时期又在此基础上提出“印太新计划”。尽管名称有变，但其内涵与核心理念基本未变，因此本文统称“印太战略”。

［3］ 『外交青書 2019』、第 24 頁、日本外務省、2019 年 11 月 7 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22_003299.html。

［4］ 『2017 年版開発協力白書』、日本外務省、2018 年 10 月 31 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000336398.pdf。

［5］ 日本方面的“两陆两洋”指的是亚洲大陆、非洲大陆、太平洋、印度洋，是日本“印太战略”主要涵盖的区域。

［6］ 『2024 年版開発協力白書』、第 18 頁、日本外務省、2025 年 3 月 14 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100811507.pdf。

［7］ 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）のための新たなプラン」、日本外務省、2023 年 3 月 20 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html。

由此可见，日本的对外援助重心正在经历从“亚洲中心”向“印太整体”的战略转移，这种“印太化”转向既是对地缘政治格局演变的回应，同时也是日本谋求提升国际话语权与区域主导力的重要实践。

2. 对外援助的核心区域选择

在对外援助“印太化”转向过程中，日本选取了具有重要地缘战略地位的海陆交汇核心区域作为援助重点，以服务于“印太战略”。

尽管在“印太战略”背景下亚洲整体的重要性相对下降，但东南亚和南亚因地处印太海陆交汇的关键位置而备受日本关注，两地仍是日本对外援助的重点区域。东南亚背靠欧亚大陆，沟通印太两洋，是日本传统援助地域。“印太战略”提出之前，日本将中南半岛作为援助重点，并为此创设日湄峰会机制[1]。“印太战略”出台后，中南半岛的战略重要性下降，日本转而加大对马来群岛国家的援助力度，显示其对印太海洋战略通道的重视。南亚是印度洋与亚洲海陆交汇的核心区域。在“印太战略”提出前，日本对南亚的援助支出低于东南亚。“印太战略”提出后，鉴于南亚在印太地区的战略价值，日本迅速增加对南亚的援助支出。2017 年，南亚成为日本最大援助区域。

在日本“印太战略”中，非洲与太平洋岛国是重要的侧翼区域，日本近年加大对两区域的援助力度。日本自 20 世纪 90 年代开始重视发展对非关系，并通过举办东京非洲发展国际会议（TICAD）等形式向非洲提供援助。[2] 时任首相安倍晋三正是在 2016 年第六届 TICAD 会议上提出了“印太战略”。在“印太战略”推出之前，日本对非援助水平不高。“印太战略”提出后，日本先

[1] 即日本—湄公河五国首脑会议机制，自 2009 年开始，日本与湄公河五国每年召开一次首脑会议，且每三年必须在日本召开一次。日本政府通常会在每三年一次在日本举行的首脑会议上承诺接下来三年对湄公河五国的援助总额及各类重大援助项目。2009 年、2012 年、2015 年日本分别承诺援助 5000 亿日元、6000 亿日元、7500 亿日元，2018 年日本未给出承诺，2021 年首脑峰会机制中断。

[2] 李安山：《东京非洲发展国际会议与日本援助非洲政策》，《西亚非洲》2008 年第 5 期，第 6 页。

后承诺提供超过 800 亿美元巨额援助用于非洲发展。[1] 太平洋岛国扼守亚洲与大洋洲、美洲的海上通道。在 2016 年以前，日本对太平洋岛国政策虽以援助为主，但援助支出较少。“印太战略”提出后，日本明确表示将强化对太平洋岛国的援助。[2]2017—2023 年，日本对太平洋岛国援助支出连续七年超 2 亿美元，[3] 突破日本对该地域的援助记录。在 2023 年日本“印太新计划”中，太平洋岛国成为与南亚、东南亚并列的三大重点区域之一。[4]

3. 对外援助的支点国家塑造

日本在推进“印太战略”的过程中，通过对外援助构建区域性支点国家，以服务其地缘战略布局。在东南亚，日本将印度尼西亚和菲律宾视为援助重点。因印尼的 G20 成员国地位及地缘优势，日本自 2017 年起对其加大援助投入，援助额一度超 10 亿美元。[5] 菲律宾则因位居“第一岛链”重要的战略位置而成为日本近年在东南亚的最大受援国，援助总额自 2016 年起持续攀升，2019—2023 年均超 10 亿美元。[6] 在南亚，日本重点扶持印度与孟加拉国。印度既是美日印澳“四边机制”成员，又是日本的“特殊全球战略伙伴”，日本对印援助额自 2016 年后成倍增长，从年均 15 亿美元增至 30 亿美元以

---

［1］ 参见「第 6 回アフリカ開発会議（TICAD Ⅵ）」、日本外務省、2016 年 10 月 4 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page3_001556.html；「第 7 回アフリカ開発会議（TICAD7）」、日本外務省、2020 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page1w_000185.html#section4；「第 8 回アフリカ開発会議（TICAD8）」、日本外務省、2022 年 10 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page24_001517.html；「第 9 回アフリカ開発会議（TICAD 9）」、日本外務省、2025 年 9 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/pagew_000001_00002.html。

［2］ 「第 8 回太平洋・島サミット（PALM8）（結果概要）」、日本外務省、2018 年 5 月 19 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004028.html。

［3］ 数据来源于日本 2018—2024 年《开发合作白皮书》，参见：https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html。

［4］ 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）のための新たなプラン」。

［5］ 数据来源于日本 2018—2024 年《开发合作白皮书》。

［6］ 数据来源于日本 2020—2024 年《开发合作白皮书》。

上。[1] 孟加拉国因其地缘枢纽价值而被纳入支点国家行列，日本对其援助规模由 2016 年之前的年均 5 亿美元提升至 10 亿美元以上。[2] 在非洲，肯尼亚作为日本“印太战略”首倡之地，日本计划将其打造为非洲支点，通过支持以蒙巴萨为起点的“北部走廊”建设强化其东非门户功能，以开辟海上新通道。[3] 在太平洋岛国地区，斐济与巴布亚新几内亚被确立为重点援助对象。斐济作为区域合作核心国家，日本对其援助额从 2016 年的 1000 万美元跃升至 2021 年的 1.2 亿美元。[4] 巴新因资源与战略地位受到日本重视，援助额自 2016 年的 6000 万美元增至 2021 年的 3.5 亿美元。[5] 整体看，日本通过在关键区域选定战略支点国家并实施大规模援助，不仅推动了“印太战略”的落地，也显著增强了其在印太地区的影响力。

（二）服务日本安全战略：对外援助的“安保化”转向

维护国家安全利益是日本对外援助的目的之一，推进安全保障是日本对外援助的重要驱动力。[6]2013 年，日本推出首部《国家安全保障战略》，该战略为 ODA 提供了政策指导，强调将积极、战略性地活用 ODA，明确将 ODA 作为实现国家安全保障的重要工具。[7]2022 年 12 月，日本重新修订《国家安全保障战略》，重申将战略性地活用 ODA，并表示为深化与“志同道合国家”[8]

---

［1］「OECD/DAC における ODA 実績」、日本外務省、2025 年 1 月 22 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html。

［2］「国別開発協力実績」、日本外務省、2022 年 5 月 26 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index_kaihatsu.html。

［3］「ケニアに対するモンバサ地域開発のための円借款及び無償資金協力に関する書簡の交換について」、日本外務省、2019 年 9 月 20 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007847.html。

［4］数据来源于日本 2019—2024 年《开发合作白皮书》。

［5］同上。

［6］下村恭民『開発援助政策』、日本経済評論社、2011 年、第 69-70 頁。

［7］「国家安全保障戦略について」（平成 25 年 12 月 17 日　国家安全保障会議・閣議決定）、日本内閣官房、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou.html。

［8］所谓“志同道合国家”，多指日本在印太地区的准盟友。

在安全保障方面的合作，将建立一个新的援助框架，用以向“志同道合国家”提供防卫装备品与物资。[1] 在此背景下，日本对外援助的“安保化”趋势不断加强。

1. 对外援助突破“非军事原则”限制

对外援助的“非军事原则”是日本对外援助“安保化”的主要障碍。1992 年首部《政府开发援助大纲》明确要求日本对外援助应避免用于军事用途和助长国际争端。[3]2003 年版《政府开发援助大纲》与 2015 年版《开发合作大纲》延用此原则。但 2015 年大纲在实施原则中补充了“当民用、救灾等非军事目的开发合作涉及对方国家军队或军事人员时，应具体问题具体分析”[4]，首次以“民用、救灾”为由为安保类援助“松绑”。2023 年新版《开发合作大纲》在继续坚持“非军事原则”的同时，又强调“帮助发展中国家提高海上安保能力建设”“强化反恐、反海盗等海洋安全保障”“维护和强化基于法治的自由开放国际秩序，使发展中国家免受武力胁迫”[5] 等，进一步扩大安保类援助的适用空间。此外，日本于 2014 年确立“防卫装备转移三原则”以取代“武器出口三原则”，并于 2023 年 12 月对“防卫装备转移三原则”进行修改，为日本向海外提供安保类援助持续扫清障碍。[6]

2. ODA 框架下的安保援助实践

在 ODA 框架下，日本对外援助“安保化”的主要表现是向多国提供用于海上安保的防卫装备，包括巡逻舰艇、监控系统及设备等。早在 2006 年，日

---

［1］「国家安全保障戦略」（令和 4 年 12 月 16 日　国家安全保障会議・閣議決定）、日本内閣官房、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html。

［3］「政府開発援助大綱」、日本外務省、1992 年 6 月 30 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

［4］「開発協力大綱」、日本外務省、2015 年 2 月 10 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html。

［5］「開発協力大綱」、日本外務省、2023 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

［6］王瑞：《日本武器出口政策及趋向》，《现代国际关系》2024 年第 8 期，第 82 页。

本就以“反恐反海盗”名义向印度尼西亚提供了 3 艘巡逻艇，这是日本首次利用 ODA 向海外提供安保装备，被视为 ODA“安保化”的先兆。[1]《国家安全保障战略》出台后，日本加速推进其对外援助的安保化转向，积极向东南亚、南亚、非洲等区域投入相关援助，其中菲律宾、越南、印度尼西亚是东南亚获得日本 ODA 安保类援助最多的国家。自《国家安全保障战略》提出以来，日本累计向菲律宾有偿提供 17 艘价值近 1000 亿日元的多用途巡逻船，还无偿提供 20 余亿日元的各类安保援助。[2]2017 年 6 月，日本同越南签署总额 384.82 亿日元的有偿援助协议，用于向越南海岸警卫队提供 6 艘巡逻船。[3] 日本还向越南无偿援助 15 亿日元的海上安保设备。2019 年和 2023 年，日本先后两次向印尼无偿援助海上执法船和大型巡逻船，援助总额超 110 亿日元。[4]

3. OSA 框架的建立及初步进展

根据 2022 年《国家安全保障战略》要求，日本于 2023 年 4 月正式设立“政府安全保障能力强化支援”（OSA）计划，其与 ODA 共同组成日本对外援助的两大支柱。OSA 援助对象以发展中国家为主，援助内容涉及防卫装备品及相关基础设施，具体包括海上巡逻舰艇、卫星通讯系统等。[5]2023 年，日本 OSA 第一年度预算 20 亿日元，首批受援国包括菲律宾、马来西亚、孟加拉国、斐济四国。[6]2024 年度 OSA 预算增至 50 亿日元，援助对象国为菲律宾、

［1］ Hiroaki Shiga, “The New Dynamics of Japan’s Official Development Assistance in an Era of Great Power Competition,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.12, No.1, 2023, pp.249-263.

［2］ 作者根据日本外务省、日本驻菲律宾大使馆等公开资料得出该数据。

［3］ 「ベトナムに対する円借款及び無償資金協力に関する書簡の交換」、日本外務省、2017 年 6 月 6 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_004696.html。

［4］ 作者根据日本外务省、日本驻印度尼西亚大使馆等公开资料得出该数据。

［5］ 「OSA（政府安全保障能力強化支援）の概要」、日本外務省、2025 年 2 月、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487213.pdf。

［6］ 「政府安全保障能力強化支援（OSA）実施案件」、日本外務省、2024 年 10 月 10 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page22_004170.html。

印尼、蒙古、吉布提四国。[1]2025 年度 OSA 预算进一步增至 81 亿日元，最多可同时援助九个国家。[2]2026 年度 OSA 预算跃升至 181 亿日元，显示出高市早苗政府对 OSA 的高度重视。[3] 日本通过 OSA 推进援助“安保化”，在服务国家安全保障战略的同时，也体现其急欲扩大军事影响力的企图。[4] 当前，日本正处于对外援助“安保化”转向的关键时期。一是战后长期约束日本对外安保合作的制度框架持续松动，为安保类援助提供制度空间；二是日本与中小国家在安全领域的合作需求大幅增加，为援助落地提供现实场景；三是日本国内军工类产业有开拓海外市场的利益诉求，[5] 形成推动安保装备援助持续扩张的产业动力。

（三）服务经济战略：对外援助的“经济安全化”转向

日本对外援助长期致力于实现和拓展本国经济利益，对外援助的“经济安全化”转向是其谋取经济利益、推进经济安全保障战略 [6] 的最新动向。2022 年 5 月，日本通过《经济安全保障推进法》，标志其经济安全保障战略步入新阶段。经济安全保障战略具体内容包括：确保重要物资稳定供应、确保核心基础设施稳定、支持重要尖端技术开发、引入专利申请非公开制度等。[7]

---

［1］「防衛装備品の無償供与（OSA）、日本がフィリピンやジブチなど 4 か国に 50 億円分」、読売新聞、2024 年 11 月 30 日、https://www.yomiuri.co.jp/politics/20241130-OYT1T50100/。

［2］「アジアの中国傾斜、防衛装備供与で抑止　支援件数 2 倍に」、日本経済新聞、2025 年 3 月 6 日、https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA05E1A0V00C25A3000000/。

［3］「来年度予算の政府安全保障能力強化支援（OSA）、2 倍以上に大幅増」、朝日新聞、2025 年 12 月 26 日、https://www.asahi.com/articles/ASTDV3206TDVUTFK010M.html。

［4］王竞超：《日本准同盟战略：实践、动因及制约因素》，《国际问题研究》2024 年第 2 期，第 126 页。

［5］王广涛：《军工利益集团与日本的安全政策——兼论安倍政权下的军工利益诱导政治》，《世界经济与政治》2017 年第 12 期，第 26-47 页。

［6］经济安全保障的部分内容尽管也被纳入 2022 年 12 月版的《国家安全保障战略》之中，但国家安全保障战略以防卫安全为主，经济安全内容较少，且经济安全保障战略其后被日本政府单列提出，因此本文将其与国家安全保障战略分开论述。

［7］「経済安全保障政策」、日本経済産業省、https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/index.html。

其政策目标是强化“战略自主性”，减少对他国依赖；确保“战略不可或缺性”，在全球产业结构中扩大相关产业优势。[1] 其本质要求是提升日本经济韧性，维护日本经济安全。为配合经济安全保障战略，2023 年版《开发合作大纲》明确提出，供应链的强韧化与多样化、关键矿产资源的可持续开发等议题对日本具有重大意义，日本将通过多种援助手段予以推进。[2] 为此，日本提出“提案型”援助方式，在加强经济韧性、绿色转型（GX）、数字化转型（DX）等三个方向主动向相关受援国提出战略性援助方案，以此为日本经济发展与技术进步服务。[3]

1. 利用对外援助保障供应链安全

保障特定重要物资 [4] 的供应链安全是日本经济安全保障战略的核心。日本内阁于 2022 年 9 月通过《确保特定重要物资稳定供应的基本指针》（2025 年 2 月、2026 年 9 月修订）。该文件强调，在世界各国为确保重要物资而展开激烈竞争的背景下，日本有必要扩大和深化与同盟国及伙伴国的合作。[5] 日本企图通过对外援助，在特定重要物资供给国进行综合开发，保障特定重要物资的持续生产、加工运输及出口。非洲是日本关键金属矿产资源的重要供应地。2023 年 8 月，日本经济产业大臣访问纳米比亚、安哥拉、刚果（金）、赞比亚、马达加斯加等非洲国家，期间通过援助手段与各国就镍、钴、铜、稀土等矿产开发达成协议。[6] 东南亚是日本保障天然气、煤炭供应安全的重

[1] 关照宇、黄大慧：《日本国家经济安全战略体系的构建与实施》，《和平与发展》2024 年第 2 期，第 115 页。

[2] 「開発協力大綱」、日本外務省、2023 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

[3] 「オファー型協力」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pagew_000001_00292.html。

[4] 根据日本经济产业省公布的相关文件显示，特定重要物资主要包括半导体、蓄电池、飞机零部件、永久磁石、关键矿产及天然气等。

[5] 「特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針」、日本内閣府、https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/suishinhou/doc/kihonshishin1.pdf。

[6] 「西村経済産業大臣がアフリカ 5 か国に出張しました」、日本経済産業省、2023 年 8 月 12 日，https://www.meti.go.jp/press/2023/08/20230812001/20230812001.html。

要区域。以马来西亚为例，日本近年从马来西亚进口液化天然气（LNG）约占其 LNG 进口总量的 20%。[1]2025 年 1 月，时任日本首相石破茂出访马来西亚，在与马来西亚总理安瓦尔会谈时再次强调马国向日本稳定供应 LNG 的重要性，并表示将强化资源基础设施援助，保障两国能源安全。[2] 高市早苗政府延续并进一步强化了这一政策取向。2026 年 6 月，高市与安瓦尔会谈时强调马来西亚稳定对日供应液化天然气的重要性，并同意进一步强化相关供应链韧性。[3] 除非洲和东南亚外，日本对中东、南亚、拉美等区域的援助也有维护其供应链安全的战略考量。总的来说，日本综合利用技术援助、教育援助、矿山周边基建援助等多种形式加强与供应链各环节资源国关系，[4] 以服务于经济安全保障战略。

2. 利用对外援助推进绿色转型

为应对气候变化与能源危机，顺应全球脱碳趋势，日本正加速推进 GX 战略。2023 年以来，日本相继推出《为实现 GX 的基本方针》、《脱碳增长型经济结构平稳转型推进法》（简称《GX 推进法》）、《脱碳增长型经济结构转型推进战略》（简称《GX 推进战略》）等。GX 战略致力于推动日本脱碳技术的应用与创新，实现日本能源结构转型，保障能源稳定供应，同时提出通过包括援助在内的合作方式实现“亚洲零排放共同体”（AZEC）的构想。[5]AZEC 由日本于 2022 年提出，主要通过 ODA 和相关组织的政策工具来推进亚洲能源

---

［1］『エネルギー白書 2024』、日本経済産業省　資源エネルギー庁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2024/pdf/whitepaper2024_all.pdf、第 100 頁。

［2］「日・マレーシア首脳会談」、日本外務省、令和 7 年 1 月 10 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/my/pageit_000001_01456.html。

［3］「日・マレーシア首脳会談及び昼食会」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/my/pageit_000001_00006.html。

［4］ 束必铨：《日本关键矿产战略及其对中国的影响》，《国际问题研究》2025 年第 1 期，第 122 页。

［5］「『脱炭素成長型経済構造移行推進戦略』が閣議決定されました」、日本経済産業省、https://www.meti.go.jp/press/2023/07/20230728002/20230728002.html。

开发项目。[1] 在 2023 年 9 月公开的《提案型援助战略文件》中，日本重申将推进 AZEC 构想，支持受援国脱碳化和能源转型。[2] 在 AZEC 框架下，日本国际协力机构（JICA）已向 AZEC 成员国提供多项援助，例如柬埔寨、印尼、老挝的碳中和规划技术援助项目（7.8 亿日元）；印尼微藻固碳和资源回收技术援助项目（3 亿日元）；印尼水电站日元贷款援助项目（270.6 亿日元）等。[3] 除 AZEC 外，日本还牵头启动“亚洲能源转型倡议”（AETI）[4]，并联合多国发起“印尼能源公正转型伙伴关系”（JETP）[5] 等，承诺提供巨额融资。通过援助支持亚洲能源转型，对日本脱碳技术研发与推广、抢占亚洲清洁能源市场以及保障能源安全等具有重大战略意义。

3. 利用对外援助推进数字化转型

近年来，数字经济成为大国竞争的新领域，各国竞相出台 DX 战略。日本也顺势出台《数字社会形成基本法》《半导体与数字产业战略》《实现数字化社会的重点计划》等 DX 政策。特别是在《实现数字化社会的重点计划》中，日本提出“通过数字化实现增长；医疗、教育、防灾等领域数字化；通过数字化激发地区活力；不让任何人掉队的数字化社会；数字人才培养和保障；

---

［1］「アジアの脱炭素化をさらに促進！『AZEC 首脳会合』で今後 10 年のためのアクションプランが採択」、日本経済産業省 資源エネルギー庁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/azec_2024.html。

［2］「開発協力におけるオファー型協力に係る戦略文書の公表」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001581.html。

［3］『AZEC プログレスレポート 2023』、 日本経済産業省、https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment/global_warming/azec/1st_leaders_meeting/1st_azec_lm_progressreport_jp.pdf、P48。

［4］「COP26 世界リーダーズ・サミット 岸田総理スピーチ」、首相官邸、https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1102cop26.html。

［5］「インドネシアにおける『公正なエネルギー移行パートナーシップ（JETP）』共同声明の公表について」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_001159.html。

推进可信数据自由流动倡议（DFFT）[1] 在内的国际战略”等六大目标。[2] 其中，“推进 DFFT 在内的国际战略”要求加强数字产业和数字基础设施建设领域的国际合作。在《提案型援助战略文件》中，日本表示将通过对外援助手段，发展日本与各国的数字产业，培养数字人才，建设数字基础设施，保障网络空间安全。[3] 为强化对外援助为 DX 服务的功能，JICA 专门设立了“JICA DX Lab”合作援助框架，目前已在印尼、孟加拉国、印度、埃塞俄比亚等国开展了十余项 DX 援助试点工作。[4] 此外，日本还通过日本—东盟网络安全能力建设中心（AJCCBC）及太平洋岛国网络安全能力建设等项目，援助东盟和太平洋岛国开展网络安全防御演习。[5] 可见，为应对大国数字竞争及配合国内数字化转型，日本将对外援助作为增强数字经济竞争力、发展数字技术、保障网络安全的重要战略工具。

二、日本对外援助战略工具化转向的动因

保障与追求国家利益是日本对外援助战略工具化转向的核心驱动力。具体来说，地缘政治竞争、经济利益驱动、谋求大国地位等因素是推进日本对外援助战略工具化转向的主要动力。

---

［1］“可信数据自由流动”倡议最早由时任首相安倍晋三在 2019 年 1 月的世界经济论坛年会上提出，并在 2019 年 6 月 G20 大阪峰会上被写入 G20 领导人宣言。

［2］「デジタル社会の実現に向けた重点計画」、デジタル庁、https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/6329b727/20240621_policies_priority_outline_03.pdf、P1。

［3］「開発協力におけるオファー型協力に係る戦略文書の公表」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001581.html。

［4］「JICA DX Lab 案件」、国際協力機構（JICA）、https://www.jica.go.jp/about/dx/jicadx/dxlab/project/index.html。

［5］「デジタル社会の実現に向けた重点計画」、デジタル庁、https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/8b045435/20240621_policies_priority_outline_12.pdf、P115-116。

（一）地缘政治竞争

在国际格局发生深刻变化的背景下，日本对外部威胁感知日趋增强。在其安保叙事中，朝鲜被视作紧迫安全威胁，中国被定位为“迄今最大战略挑战”，俄罗斯在远东的军事动向也引发日本的安全关切。自 2017 年开始，日本历年防卫白皮书皆列数了中国在南海、东海及日本周边的活动，并对此表示“强烈担忧”。[1] 日本《读卖新闻》2024 年调查显示，约 91% 的受访者认为“中国对日本的安全构成了威胁”。[2] 日本对俄罗斯的威胁认知在乌克兰危机之后迅速强化，朝鲜则因核试验与导弹试射等被日本视为最直接的安全威胁。在上述威胁感知基础上，日本加速调整安全政策，推出新版“安保三文件”，在此过程中对外援助的安保作用被逐步放大，成为不可或缺的安保工具。应对中国崛起带来的安全压力是日本开展安保类援助的重要诱因。日本认为中国崛起带来的安全风险更具战略性，[3] 因此其多项内政外交战略均以渲染“中国威胁”为背景，视中国为最大战略挑战。日本 OSA 框架的建立也有牵制中国的考量，[4] 其对外战略“锁定中国”的特征愈发明显 [5]。可以说，日本对外援助“安保化”转向的主要动因是回应所谓的“中国威胁”。

此外，日本还与西方大国存在一定的地缘影响力竞争。日本 2016 年首倡“印太战略”，在世界范围内引发连锁反应，美国、澳大利亚、法国、德国、英国、加拿大等多国相继推出各自“印太战略”，使印太地区成为大国战略

---

［1］ 参见「防衛白書の検索」、日本防衛省、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_web/?_ga=2.139374640.2096322336.1729170865-1544088726.1722428305。

［2］ 「安保環境に『脅威』84％、対中国 91％・対北朝鮮 87％…読売世論調査」、読売新聞、2024 年 4 月 8 日、https://www.yomiuri.co.jp/election/20240407-OYT1T50115/。

［3］ 孟晓旭：《日本国家安全保障战略调整评析》，《国际问题研究》2023 年第 2 期，第 111 页。

［4］ Hiroaki Shiga, “The New Dynamics of Japan’s Official Development Assistance in an Era of Great Power Competition,” pp.249-263.

［5］ 杨伯江：《中日关系 50 年发展演变与未来走势——兼论日本战略因素及其规定性作用》，《日本学刊》2022 年第 4 期，第 29 页。

博弈与利益交汇的核心区域。各国积极介入印太事务，推出自身议程，令日本担心其议程主导权被稀释，由此产生战略焦虑，促使其通过援助手段在东南亚、南亚、非洲、太平洋岛国打造战略支点，以保障其“印太战略”的“先发优势”，客观上推动了日本对外援助的“印太化”转向。

（二）经济利益驱动

大国竞争加剧，乌克兰危机持续发酵，全球贸易和供应链面临重大风险，能源危机、粮食危机、气候危机等深刻影响世界经济格局与各国经济安全。在此背景下，日本日益重视经济安全保障问题，并积极利用对外援助手段保障供应链安全，从而助推对外援助的“经济安全化”转向。日本认为，重要物资过度依赖外部供应的风险正在加速显现，如果那些对外依赖性高的关键物资发生供应中断，日本国民生存和经济活动将受到重大影响。[1] 具体来说，供应链脆弱性对医疗保健、食品供应和工业生产等多个领域产生负面影响，对此日本在供应链强韧化和多样化、资源可持续供应等方面加强援助，包括支持供应地多样化、人力资源开发、法律体系建设以及周边基础设施建设等。[2] 此外，在全球绿色转型和数字化转型趋势下，推进绿色脱碳技术、清洁能源技术、数字技术等尖端技术研发，打造新兴产业链供应链等也是日本经济安全保障的重点，对外援助亦在其中发挥重要作用。

维护经济利益、保障经济安全的战略诉求也推进了日本对外援助的“印太化”转向。印太地区是日本主要的能源资源来源地，液化天然气和煤炭从马来西亚、印尼、澳大利亚、巴新等国进口，金属矿产资源依靠东南亚、非洲以及中南美地区供应，石油则主要依靠中东。[3] 印太地区也是日企投资的

---

［1］「特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針」、日本内閣府、https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/suishinhou/doc/kihonshishin1.pdf。

［2］「開発協力大綱」、日本外務省、2023 年 6 月 9 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf。

［3］「日本のエネルギー 2022 年度版 『エネルギーの今を知る 10 の質問』」、日本経済産業省資源エネルギー庁、https://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/energy2022/001/。

重要目的地，南亚和东南亚是日企海外投资的核心区域，其中印度、越南、印尼、马来西亚、菲律宾等国常年占据日企海外投资前十位。[1] 印太地区还是日本商品的主要出口市场，自 2009 年至今，印太区域一直占据日本海外市场出口份额的 50% 以上。[2] 基于印太地区对日本经济的重要作用，强化对印太地区援助，有助于维护日本与印太地区国家的经贸关系，保障其经济安全。

（三）谋求大国地位

塑造负责任的国际形象、谋求政治大国与军事大国地位、提升全球与地区影响力是日本对外援助战略工具化转向的关键动力。首先，为塑造负责任的国际形象，日本利用对外援助影响印太地区事务。2016 年 8 月，安倍晋三在提出“印太战略”时表示，日本有责任使“两陆两洋”的交汇之地成为没有武力胁迫，重视自由、法治和市场经济的地方，并愿意为此投入经济援助。[3]2023 年 3 月，时任首相岸田文雄在印度演讲时提出“印太新计划”，再次强调日本负有维护和加强“基于法治的自由开放国际秩序”的重大责任，并承诺在 2030 年之前筹措超过 750 亿美元用于印太地区建设，[4] 显示出日本对负责任大国形象的塑造。

其次，为实现政治大国目标，日本在对部分国家开展援助时，加入支持联合国改革、支持日本入常等要求，东南亚国家及太平洋岛国等是支持日本成为政治大国的“关键票仓”。为追求军事大国身份，日本通过 ODA 与 OSA 框架，向多国提供安保类援助，推动其安全合作的辐射范围由日本周边逐步扩大到

---

［1］「海外進出日系企業拠点数調査」、日本外務省、2024 年 7 月 8 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page22_003410.html。

［2］「最近の輸出入動向・貿易相手先国上位１０カ国の推移（輸出）」、日本財務省、https://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/time_latest.htm。

［3］「TICAD Ⅵ開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」、日本外務省、2016 年 8 月 27 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html。

［4］「岸田総理大臣のインド世界問題評議会（ICWA）における 総理政策スピーチ（令和 5 年 3 月 20 日）」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477738.pdf, P9。

西太平洋、印度洋等区域，[1] 推动日本加速迈向军事大国。

最后，为提升全球与地区影响力，日本还通过援助手段积极配合美国地区战略，顺应地区国家大国平衡战略诉求。为配合美国“印太战略”，日本积极向所谓的“志同道合国家”提供各类援助，以此强化美国对地区秩序的主导。顺应印太国家的大国平衡战略诉求也是日本调整对外援助的现实要求。在大国战略竞争加剧背景下，南亚、东南亚等地区国家面临大国平衡与战略自主压力，相关国家希望借助日本的援助支持，增强自身实力和政策自主性。例如，印度于 2018 年 10 月同日本发表愿景声明，推出印太开发合作倡议，并商定筹建亚非地区日印商业合作平台。[2]2019 年，东盟推出“印太展望”（AOIP）后立即协调其与日本“印太战略”的合作与对接，并获得日本 1 亿美元的援助支持。[3] 通过顺应印太国家的大国平衡战略诉求，日本显著增强其在该区域的话语权与影响力。

三、日本对外援助战略工具化转向的影响与局限

日本对外援助战略工具化转向对日本自身、地区发展与稳定、中国周边安全等产生一定影响。

日本对外援助战略工具化转向以维护和拓展日本国家利益为立足点，致力于通过援助手段推进“印太战略”、国家安全保障战略、经济安全保障战略等，以进一步实现其外交利益、安全利益及经济利益。首先，日本通过对外援助的“印太化”转向，向东南亚、南亚、非洲、太平洋岛国等区域积极投入援助，

[1] 日本国際問題研究所「第 3 章『自由で開かれたインド太平洋』における安全保障協力～海洋秩序維持・強化の観点から」、『安全保障政策のボトムアップレビュー』、2020 年、第 40 頁。

[2] 「日印首脑会談・日印ビジョンステートメント」、日本外務省、2018 年 10 月 29 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000415828.pdf。

[3] 「岸田総理大臣のインド世界問題評議会（ICWA）における 総理政策スピーチ（令和 5 年 3 月 20 日）」、日本外務省。

诱拉相关国家支持其“印太战略”、声援其成为联合国安理会常任理事国，在一定程度上提升了日本在国际社会中的声望，拓展了日本的政治外交利益。其次，日本通过对外援助的“安保化”转向，向部分国家提供安保类援助，进一步突破武器出口限制，既满足了日本安全保障利益，也助其加快实现“国家正常化”“强化自主防卫”及“重振防卫产业”的愿望。最后，日本通过对外援助的“经济安全化”转向，保障其特定重要物资供应链安全，推进其绿色经济、数字经济发展，助力日企抢占新兴产业市场，拓展了日本经济利益。

在地区层面，日本在印太区域推进“多层次连接”，强化港口、铁路、公路、机场等关键基础设施建设，在一定程度上促进相关国家的经济社会发展，增强印太各国之间的互联互通。日本通过对外援助传播其所倡导“法治”“自由贸易”等价值观念，并结合教育培训、人力资源开发等援助项目，为改善印太地区投资和营商环境作出了一定贡献。同时，日本向相关国家提供绿色转型与数字转型的技术与资金，也有利于相关国家实现能源转型、缩小“数字鸿沟”。但日本以“反恐反海盗”“民用”“救灾”等名义向相关国家提供安保类援助，向存在争议和纠纷的地区提供巡逻舰艇、加快防卫装备转移，可能加剧地区紧张局势，助长国际争端，对印太地区的和平与稳定造成消极影响。

日本在利用对外援助推进相关战略过程中，始终以中国为最主要针对对象，相关举措对中国外部发展环境造成一定压力。日本对外援助“印太化”的主要目标之一即是对冲“一带一路”倡议。日本强化对相关国家的经济类和安保类援助，对中国在当地的“一带一路”建设形成掣肘，也增加了中国周边安全环境的复杂性。日本与中国在东南亚、南亚、非洲和太平洋岛国等地区的基础设施建设等方面展开竞争，无疑增加了中国推进“一带一路”建设的成本，同时也对中国国际发展合作事业产生一定冲击。日本对外援助“安保化”也有围堵中国的目的，恶化了中国周边安全环境。日本积极向菲律宾、越南、印尼、马来西亚等国提供巡逻舰艇、监控雷达等安保类援助，特别是

援菲巡逻艇已成为当前南海争端的菲方主力舰艇，助推相关南海声索国的气焰，加大南海问题的复杂性，给中国海上维权行动带来挑战。[1]

尽管日本战略工具化转向的诸多行动已取得一定进展，但仍面临较多局限与制约，难以完全实现其战略目标。

一是援助预算减少。自 20 世纪末以来，日本经济陷入长期停滞，政府财政状况日趋严峻，财政压力成为日本对外援助最大制约。20 世纪 90 年代，日本曾是世界第一援助大国，ODA 预算于 1997 年达到 11687 亿日元的历史峰值。2025 年度日本 ODA 预算仅为 5664 亿日元，与峰值相比已减少一半以上。[2] 近年来，日本政府债务占 GDP 比重长期维持在 200% 以上，[3] 叠加人口老龄化导致的社会保障支出剧增，使政府在分配预算时更倾向于优先保障国内需求，很难扩大对外援助预算。与此同时，日本“印太战略”、国家安全保障战略、经济安全保障战略等所涉及的对外援助范围和领域过于广泛，有限的预算根本无法满足其援助要求，使日本对外援助“心有余而力不足”。[4] 此外，受经济不景气影响，日本国民也对援助支出更加介怀。[5] 在日本内阁府 2025 年 9 月实施的“外交舆论调查”中，超过半数受访者认为“对于今后的对外援助，维持现状就行”，[6] 在一定程度上显示出日本国民不希望扩大对外援助支出

---

［1］ 朱海燕：《日本介入南海问题的动向及影响》，《国际问题研究》2016 年第 2 期，第 126 页。

［2］ 「令和 7 年度予算政府案・内閣、デジタル、復興、外務・経済協力係関係予算」、第 10 頁、日本財務省、2024 年 12 月、https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/seifuan2025/05.pdf。

［3］ 「日本政府債務（対 GDP 比）」、OEIC、https://www.ceicdata.com/ja/indicator/japan/government-debt--of-nominal-gdp。

［4］ 周永生：《日本安倍内阁的对外援助战略评析》，《当代世界》2018 年第 11 期，第 29-31 页。

［5］ 重田康博 太田和宏 福島浩治 藤田和子「日本の国際協力 アジア編：経済成長から『持続可能な社会』の実現へ」、ミネルヴァ書房、2021 年、第 3 頁。

［6］ 「外交に関する世論調査（令和 7 年 9 月調査）」、日本内閣府、https://survey.gov-online.go.jp/diplomacy_defense/202511/r07/r07-gaiko/。

的现实。严峻的财政压力制约了日本对外援助的拓展及执行效果，同时也影响其战略目的的达成。

二是援助竞争加剧。激烈的大国援助竞争给日本对外援助造成一定压力。首先，传统援助大国与日本存在一定竞争关系。相关统计数据显示，日本在1989 年和 1993—2000 年期间是世界第一大政府开发援助国。[1] 但进入 21 世纪后，其世界第一援助大国地位迅速被美国取代，并逐渐被英国、德国和法国赶超。2025 年，日本 ODA 支出排名仅为世界第四位。其次，一些援助大国与受援国存在较为特殊的历史关系，使日本对此类受援国的援助难以深入，例如英法等国对某些原殖民地国家的援助。最后，地区性援助大国对本区域发展中国家的援助也会与日本在该地区的援助形成竞争，例如中国在东南亚的援助、印度在南亚的援助以及澳大利亚对太平洋岛国的援助等。随着各大国在亚洲、非洲、大洋洲等地区积极投入援助，日本的援助战略空间被显著压缩，加之财政资源有限，迫使其不得不削减对“次要国家”的援助，以将援助集中于地缘战略价值更高的国家。此外，为与其他援助大国进行差异化竞争，日本频繁调整援助理念与实施方式，也导致其对外援助缺乏连贯性与可持续性。

三是援助效果不佳。在战略工具化转向过程中，日本对外援助呈现出较为明显的政治经济意图，较少关注受援国的实际需求，导致部分受援国对其援助动机产生质疑与不满，削弱了日本对外援助的成效与影响力。一方面，日本对外援助在实践中高度服务于本国经济利益，使受援国在援助开展过程中缺乏积极性与能动性，影响援助效果。日本对外援助多以日元贷款为主，在 OECD 发展援助委员会（DAC）成员中有偿援助占比最高，无偿赠与占比最

[1] 坂田和光「我が国の新たな開発援助政策 -- 援助をめぐる国際的環境の変化を踏まえて」、『レファレンス』、2015 年 6 月号、第 7 頁。

低。[1] 贷款援助比例过高容易给受援国造成债务偿还压力，[2] 在受援国发生债务危机后，日本往往面临难以收回援助贷款的情况。此外，日本援助的多数项目通常要求采购日本设备或由日企承包，受援国当地企业较难参与，使受援国不愿配合推进援助项目，相关项目进展缓慢。另一方面，日本对外援助具有较强的战略意图，许多受援国并不认同日本的“印太战略”等各项战略。鉴于中国是大多数国家的最大贸易伙伴，日本相关战略以中国为针对对象，引起多数国家忧虑。[3] 东盟国家不希望成为美日对抗中国的“棋子”，担心过分配合日本“印太战略”会削弱东盟中心地位。[4] 印度对日本倡导的印太地区新秩序存疑，对日本利用援助介入南亚事务心存芥蒂。[5] 非洲国家对日本强推的“印太战略”反应冷淡，对任何排华的地缘政治安排保持高度警觉。[6] 可见，尽管日本试图利用对外援助手段推进其各项战略，但效果却“不尽如人意”。

四、结语

近年来，日本对外援助呈现战略工具化转向，已成为其推进外交、安全、经济等领域各项战略的重要抓手。当前，日本正加快推动对外援助的“印太化”、

---

［1］ 参见「2023 年版開発協力・参考資料集」、日本外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100726316.pdf。

［2］ Purnendra Jain, “Japan’s Foreign Aid: Old and New Contests,” *The Pacific Review*, Vol.29, No.1, 2016, pp.93-113.

［3］ Yuichi Hosoya，“FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Review*, Vol.26, No.1, 2019, p.23.

［4］ 庄司智孝「『一帯一路』と『自由で開かれたインド太平洋』の間で： 地域秩序をめぐる競争と ASEAN の対応」、『防衛研究所紀要』第 22 巻第 2 号、第 39-40 頁。

［5］ 毕世鸿：《“自由开放的印度太平洋战略”视阈下的日本对印度外交》，《南亚研究》2020 年第 3 期，第 123 页。

［6］ 马汉智：《“全球南方”视域下的日本对非洲政策》，《国际问题研究》2023 年第 3 期，第 131 页。

“安保化”与“经济安全化”，体现出谋求以援助手段拓展国家利益与强化地区影响力的战略意图。未来，其对外援助或将在区域安全、关键技术、经济韧性等方向加速布局，并在资源投向、受援国选择、项目类型及政策叙事等方面表现出更强的战略功能取向。在此背景下，后续研究应重点关注以下三个层面：一是日本对外援助与其国家安全保障战略、经济政策的耦合机制；二是日本对外援助在不同区域的差异化实践及其地缘政治效应；三是日本对外援助对受援国政治经济结构的潜在影响。针对日本对外援助的战略工具化转向，中国应密切关注日本对外援助的战略调整及其对区域安全与发展的影响。同时应稳步提升自身国际发展合作体系的专业化、规范化水平与战略统筹能力，推动传统援助与绿色经济、数字经济、供应链安全等新兴援助领域的协同发展，持续推进新时代中国国际发展合作事业高质量发展，加快构建全球发展共同体。

【责任编辑：王玉莹】

Abstracts

On Building a Constructive Relationship of Strategic Stability

WU Zhicheng & ZHANG Junsu

Strategic stability between major countries bears on the international order and the future of humanity. China and the United States have reached an important consensus on building a constructive relationship of strategic stability based on respect, fairness, and reciprocity, charting the course for the future development of China-US relations. Constructive strategic stability calls for positive stability with cooperation as the mainstay, healthy stability with competition within proper limits, constant stability with manageable differences, and lasting stability with expectable peace. It differs fundamentally from both the so-called "classical strategic stability" between the United States and the Soviet Union during the Cold War and other relationships of strategic stability in the history of international relations, establishing a new theoretical paradigm for major-country strategic stability in the new era. Building a constructive relationship of strategic stability requires a commitment to mutually beneficial and win-win cooperation, positive and healthy competition, effective management of differences, and the building of lasting peace. Looking ahead, China and the United States should embrace the new vision for their relationship and recalibrate its course. They should foster a correct strategic perception of each other on the basis of mutual respect, properly handle differences in the spirit of peaceful coexistence, effectively manage competition within a fair and reasonable framework, and pursue common development through mutually beneficial cooperation. In doing so, they can bring greater certainty and stability into the world and work together to create a better future for humanity.

China's Global Development Outlook in the New Era: Connotations and Characteristics

LI Dan

Global development is facing a range of mounting challenges, including setbacks to globalization, a widening development deficit, growing difficulties in macroeconomic policy coordination, lagging reform of the global development governance system, and increasingly acute tensions between humanity and nature. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core has responded to these challenges by making a series of important assessments and putting forward the Global Development Initiative. The ideas and proposals on understanding the nature of global development, addressing its challenges, and advancing its agenda have together shaped China's outlook on global development in the new era. This outlook offers systematic answers to major theoretical and practical questions: why development is necessary in a global context, what development is for, what it should be based on, and how countries can pursue development together. It represents a global extension of China's approach to development. With its strong people-centered orientation, scientific grounding, forward-looking perspective, and practical focus, it contributes Chinese wisdom and solutions to reforming and improving global development governance. It is of significant value and importance in bridging the global development divide, guiding the direction of global development, supporting the Global Development Initiative, and building a global community of development.

US Policy Toward the Korean Peninsula in Trump 2.0 from the Perspective of Unconventional Diplomacy

LIU Aming

Donald Trump's return to the White House has opened a window for adjustments to

US policy toward the Korean Peninsula. Upon taking office, Trump has demonstrated a distinctive diplomatic style on the Korean Peninsula that defies traditional practices and challenges the foreign policy establishment. The implementation of Trump's unconventional Korean Peninsula policy has brought profound changes to both US-DPRK relations and the US-ROK alliance. In terms of policy objectives, the Trump administration is shifting from its previous emphasis on the DPRK's denuclearization to a new approach that views the Peninsula through an unconventional strategic lens and seeks to exploit its value to gain an advantage in the new geopolitical landscape. In terms of policy approaches, it becomes less reliant on major-power coordination to address the nuclear issue and instead treats the DPRK as a potential breakthrough for personal political agenda and a new bargaining chip in great-power competition. The US-ROK alliance is evolving from a model in which the US unilaterally provides security guarantees to its ally toward one in which the ROK is expected to serve US strategic priorities, thereby making the alliance more "reciprocal." The adjustments to US policy toward the Korean Peninsula will bring greater uncertainty to the region and the wider world, but the effects of these policy shifts are likely to be limited and complicated, depending on the responses of multiple key actors.

The Evolution and Limits of Russia's De-Westernization Policy

ZHAO Yuming & LI Yonghui

The escalation of the Ukraine crisis in 2022 intensified tensions between Russia and the West, prompting Russian policymakers to draw on academic debates and pursue de-Westernization as a defining feature of the country's approach to national security, development, and foreign relations. Russia's de-Westernization policies aim to move beyond emulation of Western institutions, values, and development models, deepen cooperation with non-Western countries across multiple fields, and advance multipolarity in diplomacy. They serve Russia's broader strategic objectives: to forge a

distinct civilizational identity, safeguard its sovereignty and national security, sustain economic development, consolidate its major-power status, and promote a multipolar international order. De-Westernization is therefore primarily a policy approach and an instrument for achieving these objectives, rather than an end in itself. However, Russia's limited economic strength prevents it from fully meeting the diverse interests of non-Western countries, particularly in trade and economic cooperation. Its continued dependence on advanced Western technologies and financial systems, coupled with its deep-rooted European civilizational heritage, further limits the scope and depth of de-Westernization. For the foreseeable future, Russia is unlikely to return to a development path centered on integration with the West, and de-Westernization will remain a central pillar of its external strategy. Nevertheless, the pace, intensity, and specific forms of implementation may change in response to shifting domestic and international conditions.

EU Resilience Building: Progress, Drivers, and Constraints

ZHANG Xue

Resilience has undergone a profound transformation in the European Union's strategic discourse, emerging as a key indicator of a fundamental shift in the EU's strategic thinking in recent years. Currently, the EU's approach to resilience building emphasizes foresight, transformation, and initiative. It aims to address system-wide shocks and long-term trends, and is driven by security considerations and built around a coherent and comprehensive set of policies. The EU has elevated resilience to an overarching concept that integrates its pursuit of open strategic autonomy, the protection of geo-economic security, and the restoration of its global competitiveness. In essence, resilience provides a conceptual framework and a systematic approach through which the EU increasingly frames issues traditionally governed by market and efficiency considerations in terms of security and political priorities. By strengthening resilience, the EU

is facilitating a further concentration of powers and competencies at the supranational level while fundamentally reshaping how it manages transatlantic relations and global partnerships. These developments warrant close attention from China as it assesses the EU's strategic adjustments and the future direction of China-EU relations.

The Strategic Instrumentalization of Japan's Foreign Aid

MA Mengqi & ZHU Xianlong

In recent years, Japan has increasingly used foreign aid as an important instrument for advancing its diplomatic, security, and economic strategies. To advance its Free and Open Indo-Pacific (FOIP) strategy, Japan has increased its aid commitments to the Indo-Pacific region. To implement its national security strategy, Japan has strengthened its security-related assistance. To advance its economic security strategy, Japan has expanded its assistance in areas such as supply chain security, digital transformation, and green transition. Geopolitical competition, economic interests, and the pursuit of great-power status are key drivers of the strategic instrumentalization of Japan's foreign aid. Although Japan is seeking to accelerate this shift, it continues to face several constraints in the short term, including a declining aid budget, intensifying competition among aid providers, and limited aid effectiveness. The strategic instrumentalization of Japan's foreign aid has implications for economic development, peace, and stability in the Indo-Pacific region. In using foreign aid to advance its various strategies, Japan regards China as its principal rival and continues to exert pressure on China by providing security-related assistance to China's neighboring countries. These efforts have, to some extent, worsened the security environment in China's neighborhood.

投稿注意事项

《国际问题研究》是新中国创办最早的国际问题研究学术刊物之一。本刊以服务中国外交为宗旨，坚持战略性、前瞻性与政策性相结合，提倡从国际战略的高层次、宏观性、多角度来研究国际问题，在学术分析中体现中国外交战略思维，为外交实践提供理论支持。刊物追求严肃扎实的学风，提倡言之有据、言之有物，对理论探讨提倡宽容求进和学术民主。

投稿者务请注意以下事项：

一、来稿请提供电子版。严格遵守学术规范，须有内容摘要（中英文）、关键词、作者简介。摘要应概括地反映文章的主要内容，字数在 300~500 字；关键词 5~7 个。论文字数以 12000 字左右为宜。

二、引用的文献、观点和重要事实要注明来源。注释采用当页脚注，每页单独编号。网上资料的引用应做到可核查。

三、文中首次涉及的外国人名、地名、重要职务和职称、机构名称及其他专用名称（常见和约定俗成的除外），请在中文译名后括号标注原文。

四、来稿请注明作者姓名、工作单位、职称、通讯地址、联系电话、邮政编码和电子信箱，以便联系。

五、本刊对来稿有删改权。如不同意，务请在来稿中注明。

六、请勿一稿多投。稿件寄出一个月后未被采用或未接确认采用通知的，可自行处理。来稿一经刊用即致稿酬，并赠样刊两本。未被采用的稿件恕不退还。

七、本刊已许可中国学术期刊（光盘版）电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中，以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该著作权使用费与本刊稿酬一并支付（或：相关稿酬不再另行支付）。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意上述声明。

八、本刊版权所有，未经同意，不得转载。

通讯地址：北京市东城区台基厂头条 3 号，《国际问题研究》编辑部
邮政编码：100005
联系电话：010-85119558/85119653
电子信箱：gyzz@ciis.org.cn

欢迎订阅

《国际问题研究》是由中国国际问题研究院主办的国际问题研究综合性学术期刊。刊物长期被列入中文核心期刊（国际政治类）、中文社会科学引文索引（CSSCI）来源期刊、中国人文社会科学核心期刊要览、中国学术期刊网络出版总库（CAJD）全文收录期刊和中国人文社会科学引文数据库，中国人民大学报刊复印资料亦以本刊文章作为重要参考来源。本刊以服务中国外交为宗旨，坚持战略性、前瞻性与政策性相结合，旨在为外交实践提供理论支持。主要栏目有：习近平外交思想研究、区域与国别、全球治理等。

本刊英文版 *China International Studies* 面向国内外读者，在外国驻华机构及国外智库媒体中具有较强的影响力。

《国际问题研究》及 *China International Studies* 可在全国邮局订阅：

- 《国际问题研究》　　国内代号：82-1；国外代号：Q523
- *China International Studies*　　国内代号：80-477；国外代号：BM4946

《国际问题研究》每期定价 15 元，*China International Studies* 每期定价 30 元，本刊编辑部常年办理零售、订阅服务，欢迎来电咨询。

联系地址：北京市东城区台基厂头条 3 号，《国际问题研究》编辑部

邮政编码：100005

联系电话：010-85119558/85119653

电子信箱：gyzz@ciis.org.cn