

# 國際問題研究

2026 年第 2 期（总第 232 期） 双月刊 2026 年 3 月 15 日出版

## ■ 习近平外交思想研究

---

- 1 人类命运共同体的理念深化、实践升华和全球影响 杨洁勉
- 12 中巴命运共同体：核心特征、价值意义与深化路径 张超哲 吴凡

## ■ 区域与国别

---

- 35 特朗普归来与中美博弈的新阶段 吴心伯
- 49 战略收缩背景下美国对外政策的调整 王帆 温盈晖

## ■ 中国外交

---

- 75 中国与东南亚国家对话机制创新：核心特征与战略意涵 杜兰

## ■ 国际政治

---

- 95 国际海洋争端的裁判解决：趋势、局限与突破 白佳玉 王怡
- 113 人工智能时代的恐怖主义风险与治理路径 徐海娜

# Table of Contents

Conceptual Evolution, Practical Advancement, and Global Impact of a Community  
with a Shared Future for Humanity *YANG Jiemian*

The China-Pakistan Community with a Shared Future: Core Features, Strategic  
Significance, and Future Pathways *ZHANG Chaozhe & WU Fan*

Trump's Return to Power and a New Stage in China-US Competition  
*WU Xinbo*

The Adjustments of US Foreign Policy in the Context of Strategic Contraction  
*WANG Fan & WEN Yinghui*

Innovation of Dialogue Mechanism between China and Southeast Asian Countries:  
Major Characteristics and Strategic Implications *DU Lan*

The Settlement of International Maritime Disputes: Trends, Limitations, and  
Breakthroughs *BAI Jiayu & WANG Yi*

Terrorism Risks and Counterterrorism Governance in the Era of Artificial Intelligence  
*XU Haina*

Abstracts

# 人类命运共同体的理念深化、 实践升华和全球影响

□ 杨洁勉

〔提 要〕 作为习近平外交思想的核心理念，人类命运共同体历经十余年发展，实现了理论深化、实践升华与全球影响扩大的多维跨越。在理论层面，已经形成以“五大目标”“四大路径”“全人类共同价值”“新型国际关系”“四大全球倡议”“一带一路”为支撑的科学体系，学理化与体系化持续完善。在实践层面，该理念契合国际格局多极化与全球发展需求，在坚持真正的多边主义、反对单边主义中不断拓展领域与地域覆盖，依托金砖国家、上合组织、联合国等多边机制，在双边、区域、全球多维度推进。在全球影响方面，人类命运共同体重要理念精准回应世界之问、人民之问、时代之问，在应对全球性难题、构建新型国际关系中发挥关键作用，通过务实合作、跨文化交流与国际话语传播，获得全球南方国家认同，从中国倡议转化为国际共识和全球努力。构建人类命运共同体是一项伟大的历史工程，必将在披荆斩棘中继续勇往直前。

〔关键词〕 习近平外交思想、人类命运共同体、四大全球倡议、中国外交

〔作者简介〕 杨洁勉，上海国际问题研究院学术咨询委员会主任、研究员

〔中图分类号〕 D820

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2026) 2 期 0001-11

习近平外交思想是开放且不断发展的马克思主义理论，为应对全球变局、引领中国外交提供了科学指引。人类命运共同体作为习近平外交思想的核心

理念,已从宏伟的愿景描述逐步演进到科学内涵日益丰富、实践路径不断清晰、国际认同持续提升的新境界,实现了理论上的纵深发展与实践上的创新突破,并在国际社会引发了广泛和积极的反响。

## 一、在构建人类命运共同体进程中深化理论内涵

人类在认识世界和创造文明的漫长过程中,逐步产生了对生命安全、生活稳定、生产发展和生态和谐的憧憬。直至今日,人类对美好社会的基本向往——和平、公正、人与自然和谐等——始终如一,而且还会在更高层次上继续向前。然而,历史又是在曲折中前进的。当前的人类社会日益成为更加紧密的整体,但又面临百年未有之大变局,亟须在和平还是战争、繁荣还是衰退、合作还是对抗中作出历史性抉择。在此背景下,习近平主席顺应历史潮流,以人类命运共同体的理念和实践作出积极的时代响应。

人类命运共同体理念在最初提出的五年里,逐步构建了它的科学内涵。2013年3月,习近平主席在莫斯科国际关系学院发表演讲,首次提出了人类命运共同体理念。“这个世界,各国相互联系、相互依存的程度空前加深,人类生活在同一个地球村里,生活在历史和现实交汇的同一个时空里,越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。”<sup>[1]</sup>2015年9月,习近平主席在纽约联合国总部出席第七十届联合国大会一般性辩论的重要讲话中系统地提出了人类命运共同体的主要内涵,即“建立平等相待、互商互谅的伙伴关系”,“营造公道正义、共建共享的安全格局”,“谋求开放创新、包容互惠的发展前景”,“促进和而不同、兼收并蓄的文明交流”,“构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系”。<sup>[2]</sup>2017年1月,习近平主席在日内瓦万国宫出席“共商共筑人类命运共同体”高级别会议并发表主旨演讲,深刻、全面、系统阐

---

[1] 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第272页。

[2] 《习近平出席第七十届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,《人民日报》2015年9月29日,第1版。

述人类命运共同体理念。<sup>[1]</sup>

在第二个五年里，构建人类命运共同体在坚持真正的多边主义与反对单边主义的斗争中不断发展。一方面，中国坚持真正的多边主义。习近平主席指出，多边主义的要义是国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握；国际社会应该按照各国共同达成的规则和共识来治理，而不能由一个或几个国家发号施令。<sup>[2]</sup>与此形成鲜明对比的是，单边主义以自身利益为唯一导向，凭借实力优势凌驾于国际规则之上，这与《联合国宪章》确立的主权平等、不干涉内政、集体协作等基本原则直接相悖。从现实危害看，单边主义是全球治理赤字的重要诱因，加剧全球性挑战。从历史趋势看，单边主义逆历史潮流而动，注定走向失败。另一方面，人类命运共同体理念向各具体领域、不同地域延伸拓展。2020年11月10日，习近平主席以视频方式出席上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议并发表重要讲话，首次在上海合作组织框架内提出构建“卫生健康共同体”“安全共同体”“发展共同体”“人文共同体”的重大倡议。<sup>[3]</sup>同月20日，习近平主席以视频方式出席亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议并发表重要讲话，首次系统阐述构建开放包容、创新增长、互联互通、合作共赢的亚太命运共同体。<sup>[4]</sup>至此，人类命运共同体的理念和实践基本实现了从双边到多边和从区域到全球的发展进程。中国同数十个国家和地区构建了多种形式的命运共同体，推动卫生健康、人与自然、网络、海洋等多领域命运共同体建设，取得丰硕成果。<sup>[5]</sup>

党的二十大以来，人类命运共同体的理论建设不断深化和拓展，逐步形

---

[1] 《习近平出席“共商共筑人类命运共同体”高级别会议并发表主旨演讲》，《人民日报》2017年1月20日，第1版。

[2] 《习近平出席世界经济论坛“达沃斯议程”对话会并发表特别致辞》，《人民日报》2021年1月26日，第1版。

[3] 《习近平出席上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议并发表重要讲话》，《人民日报》2020年11月11日，第1版。

[4] 习近平：《携手构建亚太命运共同体——在亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议上的发言》，《人民日报》2020年11月21日，第2版。

[5] 《习近平外交思想学习纲要（2025年版）》，人民出版社、学习出版社2025年版，第66页。

成系统化发展格局：构建人类命运共同体科学体系的“四梁八柱”更加清晰，即以建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界为努力目标，以推动共商共建共享的全球治理为实现路径，以践行全人类共同价值为普遍遵循，以推动构建新型国际关系为基本支撑，以落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议为战略引领，以高质量共建“一带一路”为实践平台。<sup>[1]</sup>令人兴奋的是，构建人类命运共同体正在从美好愿景转化为丰富实践，从理念主张发展为科学体系，从中国倡议扩大为国际认同。

展望到21世纪中叶，中国在前进道路上虽然还会面临风高浪急甚至是惊涛骇浪的考验，但综合国力仍会继续上升，并将分步完成中国式现代化两个阶段的任务。全球南方和世界进步力量也将不断发展，并且会更加认同、支持和参与人类命运共同体建设。因此，完全有充分理由相信，人类命运共同体理论建设的内涵将不断深化，其体系化、学理化也将日益成熟。随着时代的需要，这一理念的指导作用将更加全面，影响将更加深远，并使中国特色与世界意义实现更加有机地融合。

## 二、在构建人类命运共同体进程中增强实践自觉

中国共产党和中国化马克思主义历来强调实践的重要性，在一百多年的奋斗中不断增强实践自觉。毛泽东指出：“一切真知都是从直接经验发源的。”<sup>[2]</sup>邓小平在1992年南方谈话中指出：“实事求是马克思主义的精髓”。<sup>[3]</sup>江泽民指出：“马克思主义不是静止的封闭的教条，而是在实践中接受检验、不断发展的理论体系。马克思主义的强大生命力就在这里。”<sup>[4]</sup>习近平总书记再次强调：“实践的观点、生活的观点是马克思主义认识论的基本观点，

---

[1] 陈东晓、毛瑞鹏：《习近平外交思想的系统阐释——学习〈习近平外交思想学习纲要（2025年版）〉》，《学习时报》2026年1月2日，第2版。

[2] 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1991年版，第287页。

[3] 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第382页。

[4] 《江泽民文选》第二卷，人民出版社2006年版，第286页。

实践性是马克思主义理论区别于其他理论的显著特征。”<sup>[1]</sup>由此可见，人类命运共同体的理论本源与实践根基，正是在一脉相承中持续与时俱进。

第一，构建人类命运共同体符合国际形势发展的客观需要。一方面，冷战结束后，国际格局从“单极主导”向“多极化加速演进”转变，新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，推动全球权力结构趋于均衡。但既有的国际秩序仍存在明显的结构性失衡，发展中国家的话语权与其上升的实力和发展需求很不匹配。在此背景下，国际社会对公平正义、合作共赢的呼声日益高涨，人类命运共同体理念倡导的“相互尊重、公平正义、合作共赢”新型国际关系准则，契合了国际格局转型期的内在要求，为改革完善全球治理体系提供了价值指引。另一方面，全球发展鸿沟的严峻现实，亟待推动发展理念升级完善。当前，世界经济增长动能不足、南北发展差距拉大、数字鸿沟加深等问题，使得发展赤字成为制约人类共同进步的瓶颈。传统发展模式下的“国强必霸”逻辑和“赢者通吃”思维，加剧了发展机会的分配不均。人类命运共同体理念聚焦共同发展，倡导以全人类共同价值为引领，推动构建全球发展共同体，其核心要义正是破解发展不平衡不充分问题，满足各国人民对美好生活的共同向往。

第二，人类命运共同体理念有效回答世界之问、人民之问、时代之问。人类社会发展在百年未有之大变局与全球化深度演进的背景下，正在面临三个根本性、全局性、前瞻性问题：一是聚焦国际秩序与全球治理方向抉择的世界之问，二是锚定人类共同福祉与普惠发展价值诉求的人民之问，三是着眼文明演进与人类命运未来走向的时代之问。人类命运共同体理念根植于对世界发展规律、人类根本诉求、时代变革趋势的精准把握，对上述三大核心关切作出了系统的回应，为破解全球性难题提供了价值指引与实践方案。同时，人类命运共同体理念推动整个国际社会破解全球性难题。破解这些全球性难题固然可以从单个问题逐一突破，但更需要从整体层面进行统筹考量。习近

---

[1] 习近平：《在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》，《人民日报》2018年5月5日，第2版。

平主席在面对实际、总结实践和升华理论基础上先后提出“四大全球倡议”，从而使人类命运共同体的理论更加系统和完整，其实践更加主动和自觉。

第三，新时代中国外交为这一理念落地提供坚实和有效的实践载体。新时代中国外交以人类命运共同体理念为指引，开展了一系列富有开创性的实践探索，这些实践既是理念的应用过程，也是理念的完善过程。“一带一路”倡议作为构建人类命运共同体的重要平台已经取得丰硕成果，证明了命运与共理念在推动跨国合作中的可行性与有效性。《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》明确提出高质量共建“一带一路”的部署要求：加强与共建国家战略对接，强化合作规划统筹管理；深化基础设施“硬联通”、规则标准“软联通”、同共建国家人民“心联通”，完善立体互联互通网络布局，统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设。<sup>[1]</sup>这些部署的落实将进一步夯实人类命运共同体建设的根基。

第四，以双多边关系和平台为依托，推动人类命运共同体理念走深走实。中国向世界明确宣示：“构建人类命运共同体，并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。”<sup>[2]</sup>人类命运共同体并非抽象的价值理念，而是具有实践导向的行动框架。从“一带一路”倡议到“四大全球倡议”，这些实践载体的落地，需要共建国家及国际社会的信任与协作。在全球层面，中国依托联合国、二十国集团、金砖国家等多边机制，持续倡导并融入人类命运共同体理念内核，积极推动“四大全球倡议”落地实施。在区域层面，中国—东盟、中国—中亚、中非、中阿、中拉等区域命运共同体建设稳步推进，形成因地制宜、各具特色的合作范式。在双边层面，中国积极同各国携手共建双边命运共同体，同巴基斯坦、哈萨克斯坦、老挝、柬埔寨等国，就构建各具特色、各有侧重的双边命运共同体达成重要共识并稳步落地实施，推动人类命运共同体理念

---

[1] 《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》，《人民日报》2025年10月29日，第1版。

[2] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，《人民日报》2023年9月27日，第6版。

跨越不同文明与社会制度差异，落地生根。

### 三、在构建人类命运共同体进程中扩大全球影响

作为新时代中国为全球治理贡献的核心方案，人类命运共同体理念已提出十余载，总结起步的阶段性成果对于运筹中长期发展具有深远意义。人类命运共同体理念在全球治理变革、国际话语塑造与新型国际关系构建中，已展现出强大的现实价值与广泛的感召力。

一方面，人类命运共同体理念已经成为全球治理的重要思想源泉，深刻重塑国际话语格局。该理念为全球治理提供了全新价值导向与行动框架，有力推动国际社会摒弃“霸权治理”旧模式，加快向“共同治理”转型。当前，越来越多国际智库与学者将这一理念纳入全球治理研究范畴，相关学术成果刊发数量逐年攀升。在多边外交舞台上，多国领导人纷纷援引并认可这一理念的现实价值，充分说明人类命运共同体正逐步从“中国话语”上升为广泛认同的“国际话语”。

另一方面，人类命运共同体理念作为构建新型国际关系的核心支撑，推动国际关系理念发生深层重塑，从而为全球治理体系革新奠定坚实基础。传统国际关系长期受西方零和博弈、阵营对抗思维主导，弊端日益凸显。人类命运共同体倡导相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，为国际关系重塑指明了方向。当前，越来越多国家主动接纳人类命运共同体理念，并将其融入本国外交实践，逐步打破传统国际秩序固化的“中心—边缘”结构，持续推动全球治理体系朝着更加公平合理的方向演进。

总之，人类命运共同体价值的实现与国际影响的扩大具有内在统一性。人类命运共同体的理念和实践应当而且能够在建设中不断扩大全球影响。这不仅能够消除理念传播中的认知壁垒，减少实践推进中的外部阻力，还可以让更多国家认识到构建人类命运共同体不是“中国的独角戏”，而是惠及各方的“协奏曲”。立足当下复杂多变的国际形势，持续提升这一理念的国际

传播力与影响力,既是顺应时代发展的客观需要,也是推动完善全球治理体系、凝聚国际社会共同价值追求的必然选择。

第一,以实践项目为载体,增强理念的可感知性与吸引力。以“一带一路”倡议为核心实践平台,聚焦基础设施互联互通、民生改善、减贫合作等领域,打造一批看得见、摸得着的合作成果。例如,中老铁路、雅万高铁等标志性项目,直接改善了当地的交通条件与经济发展环境,让沿线国家民众切身感受到人类命运共同体理念带来的实际利益。同时,落实全球发展倡议,向发展中国家提供技术援助、粮食安全支持、卫生健康援助等公共产品,以务实合作夯实理念的民意基础。

第二,以跨文化交流为纽带,促进理念的价值共鸣。开展多层次的人文交流,通过智库对话、学术研讨、文化年、教育合作等方式,推动人类命运共同体理念与各国本土文化、价值理念的对接。支持国内外高校、研究机构设立相关研究中心,开展跨学科的学术研究,形成具有国际影响力的理论成果;鼓励媒体合作,通过纪录片、新闻报道等形式,讲述中国与各国合作共赢的故事,消除国际社会对理念的误解与偏见。

第三,持续提升人类命运共同体理念的国际传播力。人类命运共同体理念始于中国,但惠及全球。中国特别需要通过国际传播把人类命运共同体理念和实践转化为全球的努力。在国际传播方面,要提炼人类命运共同体的重大理念和扩大相关实践的成果,并以此示范和引领世界;要形成人类命运共同体的全球最大公约数,最大限度地争取支持者和转化怀疑者;要超越传统观念和手段,以新思想、新机制、新方法吸引全球受众,特别是年轻一代。

#### 四、守正创新 接续努力

人类命运共同体理念正在成为国际社会的共识,对于这项伟大的历史工程而言,这仅是万里长征的第一步。将这一理念从思想共识转化为全球实践和全面实现,既要立足现有成果持续深耕,也要着眼前瞻性任务开拓新局、

勇毅探索。

坚持共商共建共享的原则。中国在建设人类命运共同体、区域命运共同体、双边命运共同体、领域命运共同体等的进程中，需要更加有计划和主动地吸取世界各国和各种文明的智慧和方案，努力践行习近平主席所说的，不是“一花独放”，而是“百花齐放”，从而使国际社会、特别是全球南方成员在与中国的融合发展中更有参与感、获得感和成就感。

坚持敢于斗争、善于斗争。构建人类命运共同体并非一帆风顺的线性发展进程，而是在应对各类困难与挑战的过程中不断向前推进。“当前，美国政治钟摆效应显著扩大，特朗普政府以‘美国优先’为旗号推动霸权主义、单边主义、保护主义，严重冲击国际合作与多边体制。面对更加严峻复杂的风险挑战，必须发扬斗争精神，以习近平外交思想引领新时代外交伟大斗争。”<sup>[1]</sup>在构建人类命运共同体的进程中，中国的斗争呈现出目标导向明确、策略灵活务实、底线坚守坚定等鲜明特点。在坚持斗争方面，中国不畏风狂雨急，守护人类命运共同体的核心原则，在维护国际公道的“守正”中成为中流砥柱，在“创新”中为人类命运共同体开路架桥。在敢于斗争方面，中国不畏强权霸凌，直面贸易摩擦、科技封锁等打压，坚决防止“丛林法则”的回潮，在反击美国关税战中做到了“沧海横流，方显出，英雄本色”。在善于斗争方面，中国坚持“合作中斗争、斗争中合作”，立足联合国等多边机制，以国际法为据进行博弈，同时通过“一带一路”等倡议不断巩固和扩大国际统一战线；秉持刚柔并济策略，以劝和促谈、文明互鉴化解分歧，以全人类共同价值占据道义制高点，为人类命运共同体建设扫清障碍。

深化与不同类型国家的合作，缩小“南北认知差距”。要加强与广大全球南方国家的合作。全球南方是国际社会的大多数，这些国家普遍经历过殖民统治，长期面临发展赤字、治理赤字、民主赤字等困境，对传统国际秩序的“中心—边缘”结构具有强烈的变革诉求。人类命运共同体倡导的治理原

---

[1] 人类命运共同体研究中心：《为变乱交织的世界持续注入稳定性——2025年中国特色大国外交砥砺前行》，《学习时报》2025年12月26日，第2版。

则和新型国际关系，与全球南方国家追求的平等发展权利高度契合，因此其更易从自身发展需求出发，理解并接纳这一理念的核心价值。“全球北方”国家与全球南方国家对人类命运共同体理念的认知仍存在差异，部分“全球北方”国家甚至存在“理念竞争”的误读。未来需加强全球南方和“全球北方”国家的对话沟通，寻找利益契合点。例如，在气候变化、碳中和、数字治理等领域开展务实合作，让“全球北方”国家认识到人类命运共同体理念并非“替代方案”，在最大程度上形成全球各方的实践和理论共识，共同推进人类命运共同体的建设。

推动人类命运共同体理念与全球治理具体领域的深度融合，让理念通过解决实际问题赢得更多国际认同。在人类命运共同体的建设中，全球治理体系具有极其重要的意义和影响。当前，以联合国为核心的全球治理体系正面临80年来最为严重的挑战。人类命运共同体理念的生命力在于解决实际问题，因而需要回应和破解传统与新型治理难题，提出具体的合作方案与机制设计。以全球南方为基础的世界进步力量不仅需要对此做好充分的思想和物质准备，而且还要做好在原则规范、规章制度、体制机制和应对能力等方面的预案，在可能的突变中争取主动，甚至实现质的飞跃。在应对美国霸权问题上，注重行动导向的边破边立原则；在数字治理领域，倡导构建数字命运共同体，推动制定公平合理的全球数字规则；在生物安全领域，推动建立全球生物安全合作网络，共同应对新发突发传染病威胁。

完善人类命运共同体的理论体系。当前关于人类命运共同体的研究仍存在“国内多于国外”“评论多于理论”“政策多于战略”等问题，体系化和学理化建设也不尽如人意。因此，需要发挥中国的体制机制优势，加强政界、学界、舆论界、经济界等的协同努力；整合政治学、经济学、社会学、法学等多学科理论资源，推动跨学科研究和早出多出成果；加强与国际一流智库和学者的合作研究，首先推出一批高质量的英文学术著作与论文，回应国际社会对人类命运共同体的理论关切。

## 五、结语

人类命运共同体理念在实践中不断丰富与发展，已初步形成了理念引领、倡议推动、多边与双边平台支撑、具体项目落地的立体化推进路径，反映了中国对人类共同挑战的系统性应对思考，以及主要以合作多赢的方式参与全球治理的良好愿望。但是，需要指出的是，世界是复杂的，人类命运共同体建设的道路是充满曲折的：地缘政治冲突加剧大国博弈、单边主义冲击多边秩序、发展鸿沟与治理赤字阻碍共识凝聚以及意识形态分歧导致理念认同困难等。2019年1月，党中央专门举办了省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班，习近平总书记在会上强调：“我们必须始终保持高度警惕，既要高度警惕‘黑天鹅’事件，也要防范‘灰犀牛’事件；既要有防范风险的先手，也要有应对和化解风险挑战的高招；既要打好防范和抵御风险的有准备之战，也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。”<sup>[1]</sup>值此国际风云变幻之际，以上讲话的精神更见其现实意义和深远影响。总之，正如习近平总书记所指出的那样：“实践没有止境，理论创新也没有止境。”<sup>[2]</sup>我们需要继续不断地学思践悟习近平外交思想，在人类命运共同体理论体系的精细化、价值观的具象化、实践路径的场景化、合作模式的多样化等方面作出更大的努力和取得更多的成就。

【责任编辑：宁因辉】

---

[1] 《提高防控能力着力防范化解重大风险 保持经济持续健康发展社会大局稳定》，《人民日报》2019年1月22日，第1版。

[2] 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月19日，第2版。

# 中巴命运共同体：核心特征、价值意义 与深化路径<sup>\*</sup>

□ 张超哲 吴 凡

〔提 要〕中国与巴基斯坦关系以高水平的政治互信、全方位的互动合作、包容性的价值理念、深度的战略同频、高度的国际协调、深厚的历史渊源为核心特征，凝练形成了独具一格的命运共同体形态。中巴命运共同体是周边命运共同体的关键环节和人类命运共同体的生动典范，具有独特的理论意义、时代价值和实践路径。作为新时代中巴关系的深化和升华，中巴命运共同体理念深植于两国共同的优秀传统文化、实践于新时代中国特色大国外交当中，不仅实现了对西方传统国际关系理论范式的系统超越，而且体现了在双边、周边、全球三个维度的实践价值。面对复杂内外环境及中巴高质量发展要求，中巴应夯实互信基础，携手打造更加互惠的“利益共同体”、更加高效的“安全共同体”、更加协同的“责任共同体”、更加共鸣的“文化共同体”，努力构建新时代更加紧密的中巴命运共同体。

〔关键词〕中巴命运共同体、人类命运共同体、周边外交、中巴经济走廊

〔作者简介〕张超哲，四川大学中国南亚研究中心副研究员、

四川大学巴基斯坦研究中心主任

吴 凡，四川大学巴基斯坦研究中心研究助理

〔中图分类号〕D822.335.3

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 2 期 0012-23

\* 本文系四川省哲学社会科学基金一般项目“巴基斯坦正义运动党研究”(SCJJ24ND113)及四川大学国家高端智库建设研究项目“2026年南亚国家内政外交政策变化及其对华影响”(gjpgdzc-zx14)的阶段性成果。

中国与巴基斯坦关系历经近 75 年国际风云变幻，已成为当今国际社会最具代表性和稳定性的战略伙伴关系之一。2014 年习近平主席首次明确提出将打造命运共同体作为双边关系目标之一以来，<sup>[1]</sup> 中巴命运共同体在习近平主席亲切关心和战略擘画下，已发展成为周边命运共同体的重要环节和人类命运共同体的鲜活典范。2015 年 4 月，习近平主席访问巴基斯坦时强调，中巴要不断充实两国命运共同体内涵，为打造亚洲命运共同体发挥示范作用。<sup>[2]</sup> 双方还一致同意将中巴关系提升为全天候战略合作伙伴关系。2018 年 11 月，习近平主席会见巴基斯坦时任总理伊姆兰·汗时提出要打造更加紧密的中巴命运共同体。<sup>[3]</sup> 2025 年 9 月，习近平主席会见巴基斯坦总理夏巴兹·谢里夫时再次强调，两国要为构建周边命运共同体作示范；随后，双方发布了《关于构建新时代更加紧密的中巴命运共同体行动计划（2025—2029 年）》（以下简称《中巴命运共同体行动计划》），致力于打造政治互信更牢固、经贸纽带更紧密、安全合作更深入、民意基础更坚实的中巴命运共同体，为构建周边命运共同体发挥示范作用。<sup>[4]</sup> 中巴命运共同体不仅深度契合亲诚惠容的周边外交理念与关注人类福祉的“四大全球倡议”，更以其长期稳定的战略互信、全方位的务实合作与根深蒂固的友谊纽带，构建了其独具特质的双边关系范式。这一特殊形态的命运共同体，既是中国特色大国外交实践创新的重要成果，也为人类命运共同体理念从全球层面下沉至双边维度提供了鲜活样本。认真梳理总结中巴命运共同体的核心特征与实践，不仅有助于推动构建更加紧密的中巴命运共同体，而且对周边命运共同体、人类命运共同体的

---

[1] 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于深化中巴战略与经济合作的联合声明》，外交部网站，2014 年 2 月 19 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/201402/t20140219\\_7947470.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201402/t20140219_7947470.shtml)。

[2] 《习近平：构建中巴命运共同体 开辟合作共赢新征程》，国务院新闻办公室网站，2015 年 4 月 22 日，<http://www.scio.gov.cn/31773/31774/31783/Document/1426112/1426112.htm>。

[3] 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于加强中巴全天候战略合作伙伴关系、打造新时代更紧密中巴命运共同体的联合声明（全文）》，中国政府网，2018 年 11 月 4 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2018-11/04/content\\_5337407.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2018-11/04/content_5337407.htm)。

[4] 《中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于构建新时代更加紧密的中巴命运共同体行动计划（2025—2029 年）》，外交部网站，2025 年 9 月 4 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202509/t20250904\\_11702452.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202509/t20250904_11702452.shtml)。

构建均具有重要启示意义。

## 一、中巴命运共同体的核心特征

中巴命运共同体是周边命运共同体构建的重要一环，亦是人类命运共同体在双边关系维度的具象化实践与创新化发展。它根植于两国共通的思想文化，凝练于双边关系独树一帜的禀赋标识，具有高水平的政治互信、全方位的互动合作、包容性的价值理念、深度的战略同频、高度的国际协调、深厚的历史渊源等核心特征。这不仅为两国互信共生、利益交融、命运与共筑牢坚实根基，更为构建人类命运共同体提供双边关系示范。

第一，高水平的政治互信。中巴全天候战略合作伙伴关系的定位，彰显了两国风雨无阻、永远同行的战略共识，是双方关系历经近75年国际风云考验而愈发坚韧的“压舱石”。这种互信并非短期利益交换的产物，而是根植于对彼此战略规划的深刻理解、对发展道路的相互尊重以及对国际秩序的共同追求。两国在涉及彼此核心利益和重大安全关切的问题上始终左提右挈，绝不逾越对方的政治红线与战略底线。与此同时，两国高层交往实现了机制化、常态化，形成了“领导人引领、全方位对接”的政治沟通格局，双方在战略层面的默契与信任达到了国与国关系中罕见的高度。《中巴命运共同体行动计划》明确将“政治互信更牢固”列为核心目标，旨在通过系列具体举措，进一步将传统“铁杆友谊”转化为制度性合作框架。

第二，全方位的互动合作。从两国高层年度会晤、外长战略对话，到中巴经济走廊联合合作委员会、边境执法合作机制，中巴建立了多层次制度保障体系，形成了覆盖政治、经济、军事、安全、人文、全球治理等领域的常态化沟通平台，实现了多维度、深层次、高协同的利益融合。《中巴命运共同体行动计划》更以系列具体举措使抽象的命运与共理念转化为明确的行动纲领，使中巴形成了高度协调且深入融合的利益共同体。双方合作机制日臻深化，重点项目工程稳步推进，通过平等协商化解分歧，借助制度化平台增

信释疑，展现出坚不可摧的合作韧性。中巴命运共同体突破传统双边关系的固有藩篱，实现了合作维度的全景式覆盖、合作层次的纵深化穿透与合作黏性的最大化凝聚，彰显出无可替代的特殊性与至关重要的战略价值。

第三，包容性的价值理念。中巴命运共同体秉持弘义融利的正确义利观，坚持不干涉他国内政原则，在互利共赢中实现共同发展。恪守求同存异理念，在彼此对话所凝聚的共识之中推进合作。与此同时，通过构建制度化、常态化的人文交流体系，夯实两国命运与共的民意基础，彰显文明多样性背景下和而不同、共生共荣的文明发展逻辑，为全球文明交流互鉴提供实践范例。此外，中巴两国文化理念存在天然的契合性与共鸣点，为文明互鉴提供深层精神纽带。中国的和合文化强调世间万物相互依存、和谐共处，而伊斯兰教的经典将对话协商确立为信仰实践与社会治理的核心原则，为多元共处提供精神依据。<sup>[1]</sup> 巴基斯坦认为“诚信比财富更有用”，中国认为“人而无信，不知其可也”，两国传统文化理念契合相通。<sup>[2]</sup> 两国人民对和平、发展、合作的共同向往，构成了文明交流的情感基础。而“比山高、比海深、比蜜甜”的中巴友谊表述，已超越单纯的外交辞令，内化为两国人民的情感共识，成为维系双边关系发展的精神纽带。这种精神坐标的交汇和价值观念的融通，使得中巴文明交流能够突破文化差异的壁垒，实现深度的相互理解与认同。

第四，深度的战略同频。中巴两国秉持长远发展视野，推动国家发展战略从顶层设计到实践落地一以贯之。2017年，中巴两国共同签署《中巴经济走廊远景规划（2017—2030年）》，深化对接共建“一带一路”倡议与巴基斯坦“2025愿景”，按照以走廊为中心，以瓜达尔港、能源、交通基础设施、产业合作为重点的“1+4”合作布局，稳步有序推动走廊建设，<sup>[3]</sup> 为中巴经济走廊建设绘制了清晰的蓝图。2024年，双方同意继续推动共建“一带一路”

---

[1] 刘卿：《亚洲安全模式的文明根基与实践创新》，《国际问题研究》2025年第4期，第27页。

[2] 《习近平在巴基斯坦议会的演讲（全文）》，中国政府网，2015年4月22日，[https://www.gov.cn/xinwen/2015-04/22/content\\_2850652.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2015-04/22/content_2850652.htm)。

[3] 《国家发展改革委有关负责人介绍中巴经济走廊进展情况》，国家发展和改革委员会网站，2017年12月7日，[https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/201712/t20171207\\_954743.html](https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/201712/t20171207_954743.html)。

八项行动同巴基斯坦基于出口、数字、环境、能源和公平赋权的“5Es”发展框架对接，<sup>[1]</sup>助力过往合作成果迭代升级，形成新的发展势能。2025年，双方重申中巴经济走廊作为中巴经济合作的支柱以及共建“一带一路”倡议先行先试项目的重要性，决心全力谋划战略路线图，深化中巴经济走廊“五大走廊”（增长走廊、民生走廊、创新走廊、绿色走廊、开放走廊）以及中方支持高质量共建“一带一路”的八项行动同以“5Es”发展框架为中心的“腾飞巴基斯坦”计划的战略对接。<sup>[2]</sup>从战略互通到规划互认，再到行动互促，中巴战略对接层层递进、有机联动，构建起优势互补、机遇共享、多维联动的发展格局，让发展红利跨越国界、双向奔流，为中巴命运共同体注入持久而强劲的发展动力。

第五，高度的国际协调。中巴作为全球南方的重要成员，致力于一道凝聚全球南方的合作共识和力量，在国际事务中保持密切协作，坚持真正的多边主义，共同维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，共同推动构建更加公正合理的全球治理体系，为全球南方国家发声和谋利。在气候变化、恐怖主义、公共卫生危机、地区热点问题等多边议程上，中巴同频共振、协同发声，坚定捍卫发展中国家共同利益，为推动全球治理体系改革贡献中巴智慧与力量。在联合国、上海合作组织等多边平台，中巴密切配合、团结一致，共同维护公平正义，推进相关问题通过公平合理、合作共赢的方式解决。在美以伊冲突中，中巴保持密切协调，秉持客观公正立场，提出了《中国和巴基斯坦关于恢复海湾和中东地区和平稳定的五点倡议》<sup>[3]</sup>，共同为稳定海湾和中东地区局势积极发声，赢得国际社会普遍赞誉。

第六，深厚的历史渊源。中巴命运共同体植根于深厚的历史文化沃土，

---

[1] 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国联合声明（全文）》，中国政府网，2024年10月16日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content\\_6980690.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6980690.htm)。

[2] 《中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于构建新时代更加紧密的中巴命运共同体行动计划（2025—2029年）》。

[3] 五点倡议包括：立即停止敌对行动、尽快开启和谈、确保非军事目标安全、确保航道安全、确保联合国宪章的首要地位。参见《中国和巴基斯坦关于恢复海湾和中东地区和平稳定的五点倡议》，外交部网站，2026年3月31日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202603/t20260331\\_11884492.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202603/t20260331_11884492.shtml)。

共鸣于殖民主义侵略的战争创伤，成长于百年变局的风云激荡之中。习近平主席指出，中巴两国是患难之交、兄弟之交，更是信义之交、道义之交，铁杆友谊历久弥坚，这是在历史的重重考验中锻造出来的。<sup>[1]</sup> 中巴交往的历史可追溯至中国的两汉时期，这一时期双方不仅实现了商品贸易的双向流动，还开展了宗教文化、民间艺术的广泛交流。从千年丝绸之路的驼铃到中巴经济走廊的鸣笛，从古代造纸术的推广到现代经典书籍的互译，中巴合作折射出历史迭代痕迹的纵坐标和跨境联通版图的横坐标。在费萨拉巴德的农业合作项目中，昔日通过丝绸之路传入巴基斯坦的中国灌溉技术“坎儿井”，已发展演变成当地传统灌溉技术“卡雷兹”，中国专家将其与现代节水技术结合，形成适配当地的农业灌溉方案，也为中巴文明互鉴书写了生动注解。<sup>[2]</sup> 近代以来，两国均饱受帝国主义与殖民主义的践踏，在民族独立斗争中相互支持、彼此共情，双方均承载着反殖民、求独立的精神传承，这些反殖基因共同铸造了两国人民和平合作、平等相待、尊重主权的价值主张。二战后，中巴关系历经岁月淬炼，产出了具有创新价值和开创意义的系列合作成果。壮阔的中巴关系史，以肝胆相照的战略互信为精神内核，以携手共兴的繁荣发展为实践脉络，以高瞻远瞩的战略契合为根本遵循，已成为当今世界国与国相知相交、共赢发展的典范。

## 二、中巴命运共同体的理论意义

中巴命运共同体并非传统双边关系的简单升级和话语翻新，而是在人类命运共同体理念统领下，对传统西方国际关系理论范式的系统性超越和批判性创新。它以中巴关系实践积淀为根基，以互信共生、利益交融、命运与共为核心要义，为新时代双边关系构建提供了全新理论范式。

---

[1] 《习近平会见巴基斯坦总理夏巴兹》，外交部网站，2025年9月2日，[https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202509/t20250902\\_11700205.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202509/t20250902_11700205.shtml)。

[2] 《刘宗义：从千年丝路到经济走廊，中巴文明互鉴何以历久弥新？》，中国新闻网，2025年3月21日，<https://www.chinanews.com/dxw/2025/03-21/10386962.shtml>。

### （一）超越现实主义“权力政治”范式

现实主义将国家间关系的本质归结为权力角逐与利益竞争，认为追求、维护、展示权力是国际关系的核心逻辑，双边关系必然陷入零和博弈或结盟对抗的困境，国家间合作是暂时而脆弱的。现实主义强调在实力不对称的双边关系中，强国通过权力优势支配小国，弱国则会诉诸对冲、追随、结盟等方式来维护自身安全与利益。与此同时，现实主义认为双边关系是动态变化的，受实力对比、国际形势等因素影响，国家的立场和策略可能随时间调整，合作关系也可能因利益冲突或外部压力而破裂。这一范式忽视了国家互信共生的内在逻辑，更无法解释中巴长期稳定的非对抗性合作关系。中巴命运共同体突破了这一逻辑桎梏，构建了以政治互信、合作共赢为核心的共生关系。此外，现实主义将权力理解为“支配他者的能力”，是一种零和的、排他性的力量。中巴命运共同体理念则将权力理解为“成就他者的能力”，是一种正和的、包容性的力量。前者追求支配，后者追求共生。

首先，在合作内涵上，中巴摒弃零和博弈思维，尊重对方的主权、安全、发展利益。建交以来，巴基斯坦始终奉行一个中国原则，在台湾、涉疆、涉藏、涉港等中方核心利益问题上的立场从未动摇。中方则始终是巴方捍卫国家主权、应对安全挑战的坚定支持者，支持巴方反恐事业与经济发 展的立场从未因国际格局变迁而改变。这种互信并非基于短期政治算计和权力制衡，而是源于长期战略规划与理念融通的刚性承诺。巴基斯坦总理夏巴兹·谢里夫表示，巴中友谊牢不可破，两国始终风雨同舟，人民心心相印，中国总是在巴基斯坦最需要帮助时伸出援手，巴基斯坦视中国为最值得信赖的朋友。<sup>[1]</sup>

其次，在合作实践上，双方突破“强权政治”逻辑，形成平等共荣的合作格局。中巴经济走廊、喀喇昆仑公路等合作项目，并非力量投送的工具，而是以“共商共建共享”为原则，让援助与投资成为共同发展的纽带，而非依附的枷锁。比如，中巴经济走廊是共建“一带一路”的重要先行先试项目，

---

[1] 《“巴基斯坦视中国为最值得信赖的朋友”——访巴基斯坦总理夏巴兹》，新华网，2024年6月3日，<https://www.news.cn/world/20240603/a1461990c11b4b7fb61459da868597ae/c.html>。

已累计为巴方带来 254 亿美元直接投资、23.6 万个就业岗位、510 公里高速公路、8000 多兆瓦电力和 886 公里核心输电网等实际收益，为推动巴基斯坦经济社会发展发挥了不可替代的作用，成为重要的“游戏改变者”。<sup>[1]</sup> 该项目作为彼此合作的核心载体，基于巴方“5Es”发展框架与中方“一带一路”倡议的双向赋能，既很大程度缓解了巴方基础设施滞后、能源短缺、产能不足的发展瓶颈，也为中方延展了合作窗口与战略纵深，实现 1+1>2 的共赢效应。中巴务实合作超越了强国支配弱国的霸道逻辑，实证了国家间可通过相互成就实现共同发展。

最后，在合作形态上，双方合作模式突破了传统的“结盟”与“不结盟”二元选择。传统的现实主义理论认为，结盟意味着将针对第三方作为战略意图，将军事对抗奉为实现目标的工具，其背后是盟友之间义务绑定，面临着被牵连和被抛弃的风险。不结盟往往导致合作的有限性与易变性，既缺乏应对复杂挑战的协同能力，也难以形成持久稳定的协作关系。这种二元对立范式无法适应全球化时代国家间复杂的安全与发展需求。中巴命运共同体创造性地构建新型国家间互动关系，中巴双边关系既规避了现实主义结盟关系的对抗性、依附性，也不存在面向他者的针对性、排斥性，还克服了传统不结盟关系的松散性、自助性，实现了对现实主义理论范式的超越。

## （二）超越自由主义“利益交换”范式

自由主义将国家间合作视为“理性利益交换”的产物。这一范式将双边关系简化为工具性协作，忽视了情感联结、价值共鸣等具备潜在积淀性和持久浸润性的内在动力，合作易因短期利益变动而断裂。同时，新自由制度主义将国际制度视为维系国家合作的关键，认为合作的可持续性高度依赖外部制度框架的完善，缺乏自主发展的内生动力。这一理论可以解释美巴关系周期性紧密或疏离的工具性合作，难以解释中巴关系历经困境而弥坚的独特现象。中巴命运共同体摆脱了这种简单基于“利益交换”和“国际制度”的合

---

[1] 《巴基斯坦媒体广泛报道姜再冬大使出席 2024 年度中巴经济走廊项目巴方优秀员工颁奖仪式并致辞》，中国驻巴基斯坦大使馆网站，2024 年 12 月 16 日，[https://pk.china-embassy.gov.cn/chn/zbqx/202412/t20241220\\_11511974.htm](https://pk.china-embassy.gov.cn/chn/zbqx/202412/t20241220_11511974.htm)。

作模式，将国家间合作从工具性的利益联结提升为价值性的命运融合，构筑了利益交融、价值共鸣、情感联结的合作体系。

首先，在利益维度，双方突破“追逐短期利益”局限，实现发展战略的衔接和绑定，通过统筹规划获取长远利益。从喀喇昆仑高速公路（赫韦利扬至曼塞赫拉段）二期顺利通车到巴基斯坦首条地铁拉合尔轨道交通橙线项目正式投运，从瓜达尔港的开发运营到数字经济、人工智能等新兴领域的赋能，中巴合作已从单一项目延伸至产业链、供应链、价值链的全方位融合，形成一荣俱荣的利益共同体。这种合作并非基于短期功利性的利益交换，而是着眼于两国现代化进程的优势互补、政策协调、可持续发展，推动两国合作领域多元化拓展和合作层次深度提升。

其次，在价值维度，双方秉持义利兼顾的正确义利观，摒弃“弃义逐利”的合作逻辑。中方在巴基斯坦开展的“小而美”民生项目，从太阳能照明设备捐赠、中巴友谊医院建设，到农业技术培训、儿童先天性心脏病治疗，始终以惠及民生、促进发展为核心，不附加任何政治条件。巴方则在中方遭遇重大自然灾害、公共卫生危机时，始终第一时间伸出援手，用实际行动诠释铁杆友谊的价值内涵。这种义利兼顾的合作理念，超越了自由主义的功利性局限，使双边关系具备了超越利益波动的价值韧性。

最后，在情感维度，两国民间交流形成的情感共鸣为合作提供了不竭动力。学汉语、过春节、品中餐在巴蔚然成风。越来越多的犍陀罗艺术展在中国巡演，感染中国观众。2015年4月习近平主席历史性访巴之后的十年间，中巴友好城市从8对增至19对，交往合作日益密切，巴基斯坦在华留学生数量几乎翻了一番，位居世界各国前列。<sup>[1]</sup>两国合拍的电影《巴铁女孩》讲述了一位赴巴参与水电站建设的中国女工程师与巴基斯坦当地女孩因足球结缘，相互帮助并最终实现彼此人生梦想的故事。<sup>[2]</sup>这种深入民心的情感联结，使

[1] 《姜再冬大使在“携手构建中巴命运共同体——热烈庆祝习近平主席历史性访巴十周年”座谈会上的主旨发言》，中国驻巴基斯坦大使馆网站，2025年4月22日，[https://pk.china-embassy.gov.cn/zbgx/202504/t20250422\\_11601259.htm](https://pk.china-embassy.gov.cn/zbgx/202504/t20250422_11601259.htm)。

[2] 《中国和巴基斯坦首部合拍电影〈巴铁女孩〉将映》，新华网，2024年12月14日，<https://www.xinhuanet.com/20241214/91b5b045d3e248288f40d0dc6ac21cb3/c.html>。

中巴友谊从政府间的政治共识转化为两国民众的自觉认同，为双边关系注入了跨越时代的持久活力。

### （三）超越建构主义“规范塑造”范式

建构主义强调国际规范、身份认同对国家行为的塑造作用，但其始终囿于理念倡导层面，缺乏将抽象规范转化为具体实践的有效路径，致使许多所谓规范合作沦为空洞的政治口号。同时，建构主义聚焦于外在国际规范的社会化过程，而现有国际规范多由西方大国主导制定，后发国家通过模仿、习得、制度化等方式，将这类外在规范内化为自身的行为准则，这一过程带有鲜明的“西方中心主义”烙印，既缺乏后发国家的内生参与，更暗藏西方大国塑造他国政治发展方向和意识形态观念的深层意图。这也使得西方与非西方国家互动过程中，始终伴随着身份排挤、规范统合、观念压制的利己行为，最终必然引发国家间的身份竞争、观念冲突、规范对抗。中巴虽然在国际体系中存在差异性的身份属性和认知观念，但身份不同并未阻碍两国在现实层面和价值维度上双向奔赴。中巴命运共同体遵循求同存异的国家关系原则，以身份平等、规范共建、观念互嵌为核心，超越西方“规范建构”范式，在不同的国家身份中塑造平等、协调、协商的互动范式，走出了一条基于双方发展需求、融合两国文化理念、在长期互动中共同塑造的内生规范共建路径。两国所形成的规范既非中方单方面输出，也非西方国际规范的移植，而是深深根植于中巴两国的实际需求和文化传统，具有强大的内生动力和实践适应性。

首先，以具体项目承载价值规范，让合作理念可见可感。中巴合作并非停留在命运与共的口号层面，而是通过一个个实体项目将互利共赢、共同发展的规范嵌入实践。在航天合作领域，截至2026年1月，中巴两国已成功合作发射9颗卫星，圆满完成通信、地球观测、遥感、月球探测等多项任务，<sup>[1]</sup>既让双方航天技术在深度协作中彼此赋能、共同提升，更让文明互鉴的理念在探索宇宙的征程中落地生根。中巴在人工智能领域的合作已取得积极进展，

---

[1] 《“铁杆友谊的内涵不断深化”——访巴基斯坦副总理兼外长达尔》，《人民日报》2026年1月7日，第3版。

中巴人工智能智慧农业实验室利用人工智能技术帮助费萨拉巴德的农民监测农作物、提高产量，<sup>[1]</sup>生动诠释了科技向善、普惠民生的价值追求。这种项目承载规范、实践强化认同的路径，使相互身份认同有了坚实的实践支撑。

其次，以多边协作传播实践规范，扩大共同体理念的全球影响力。中巴将双边合作中形成的互信、互利、平等、协商规范延伸至多边舞台，在联合国、上合组织等平台保持高度协调性，共同践行真正的多边主义，推动全球治理体系向更加公正、合理、有效的方向发展。巴方担任联合国安理会非常任理事国期间，与中方密切沟通和协调，在气候变化、阿富汗问题、巴勒斯坦问题等议题上协同发声，将中巴合作的实践规范转化为多边治理的共同诉求。这种通过双边实践实现规范提炼和多边传播的逻辑，突破了传统建构主义规范本土化的局限，使命运与共的理念具备了普遍意义。

最后，以主权互尊坚守发展自主，摒弃模式输出的排他行径。西方大国将自身的政治制度与发展模式包装为“普世规范”，通过利诱拉拢和威慑恫吓等手段，迫使发展中国家被动接受和盲目照搬，本质上是对他国主权的漠视和发展权利的剥夺，最终只会引发发展中国家的抵触与反抗，进一步加剧国际社会的分裂对峙。中巴合作始终以主权平等为前提，中方充分尊重巴基斯坦的政治体制、历史文化、社会制度、发展阶段和人民选择，从未将自身的发展经验当作“标准答案”强加于人，始终坚持让巴基斯坦根据本国国情，内生性建构符合自身发展需求的各领域规范体系。这种基于主权互尊的合作模式，让中巴的规范共建成为双方自愿选择、双向赋能的结果，而非单向的规范灌输和模式移植。

### 三、中巴命运共同体的实践价值

在全球化遭遇逆流、地区安全秩序受到冲击的时代背景下，人类命运共同体理念作为中国特色大国外交的核心指引，已然成为破解全球结构性困境

---

[1] Zhao Shiren, “China & Pakistan’s Shared AI Future,” The Nation, August 8, 2025, <https://www.nation.com.pk/08-Aug-2025/china-pakistan-s-shared-ai-future>.

和消弭地区冲突纷争的重要公共产品，而中巴命运共同体堪称这一理念的先行实践与典范形态，既充分彰显了人类命运共同体理念在双边层面的实践伟力和引领价值，又为人类命运共同体注入了新的时代内涵。同时，双边命运共同体建设为推动构建周边命运共同体打下坚实基础。<sup>[1]</sup> 中巴命运共同体既筑牢了地区和平稳定的安全屏障，又搭建了周边国家务实合作的联通桥梁，已形成了兼具战略深度、经济广度与人文温度的价值体系，其实践价值在双边、周边、全球三个维度上环环相扣、层层递进、相互支撑，深刻塑造了中巴双边关系形态，也为全球发展中国家构建新型关系提供了可资借鉴的经验范式，成为周边和人类命运共同体的样板。

## （一）双边价值：构建发展共赢与文明共生的合作新形态

中方始终认为中巴关系在中国外交格局中具有特殊重要意义。巴方一直强调巴中关系是巴外交政策的基石。<sup>[2]</sup> 中巴关系实质是一种兼具独特性和典范价值的国家间合作样板。作为全球范围首批落地的双边命运共同体，中巴与中老、中柬等双边命运共同体一道取得了丰硕的实践成果。双方将以两国领导人重要共识为指引，推动中巴命运共同体建设走在周边命运共同体建设前列。<sup>[3]</sup> 中巴命运共同体的双边价值内核，既彰显于发展合作模式的创新突破，更体现在文明交流互鉴的深度交融。

一是始终维系相互成就与合作共赢的共同发展关系。在传统全球产业链和供应链中，西方发达国家凭借技术、资本、规则制定权的垄断地位，将发展中国家长期困于初级产品依赖和低附加值加工产业的发展陷阱。其合作的本质是单向的资源汲取，核心目标是维护西方在全球价值链中的顶端优势，而非提升外围国家的自主发展能力。而中巴命运共同体核心价值就是通过深

---

[1] 刘卿：《新时代中国周边外交的重要理念、特色品格和实践创新》，《当代世界》2025年第2期，第14页。

[2] 《中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于构建新时代更加紧密的中巴命运共同体行动计划（2025—2029年）》。

[3] 《中国和巴基斯坦第七次外长战略对话联合新闻公报》，新华网，2026年1月5日，<https://www.xinhuanet.com/politics/leaders/20260105/40f3fa983c4d408b8d3ae34cad85460c/c.html>。

度合作纾解这一困境，实现双边发展的双向赋能。中巴经济走廊是实践这一价值的核心载体，它不仅直接改善巴基斯坦基础设施状况，更推动巴基斯坦产业结构升级和经济出口多元化，吸引更多外资进入其国内制造业、信息技术、绿色能源、数据基建等领域，助力其从初级产品出口国向中等附加值产业参与国转型。

二是始终彰显民心相通与互鉴共生的深厚文明积淀。中巴命运共同体的文化价值，凝结于不同文明平等对话、互学互鉴的实践探索之中。双方依托丝绸之路文化节等活动，深挖共同历史文化遗产，实现了文化资源的共享互鉴与创新发展的。双方深化“一带一路”新闻合作联盟、智库合作联盟建设，通过联合研究、学术研讨、媒体互访、节目互播等方式，凝聚合作共识，传播友好声音，有效对冲负面舆论干扰。双方依托联合考古项目、书籍翻译活动等载体，推动伊斯兰文明与中华文明的深度对话。比如，中巴2021年1月签署关于经典著作互译出版的备忘录，约定5年内共同翻译出版50种两国“最为经典、最为重要、广受好评”的经典作品，<sup>[1]</sup>为共建中巴命运共同体注入新的人文动力。

## （二）周边价值：诠释亲诚惠容的外交理念

习近平总书记2013年在周边外交工作座谈会上明确提出了亲诚惠容理念。党的二十大报告明确指出，要坚持亲诚惠容和与邻为善、以邻为伴周边外交方针，深化同周边国家友好互信和利益融合。<sup>[2]</sup>中巴命运共同体是中国践行新时代周边外交理念的集中体现和榜样实践。它以亲诚惠容为灵魂，以互利共赢为核心，既着眼解决中巴双边发展与安全的实际问题，又为周边国家提供了可借鉴的合作模式，推动周边区域从碎片化发展向协同共生转型。在百年变局加速演进、周边格局与世界格局深度联动的背景下，中巴命运共同体用实践表明，中国周边外交不是地缘博弈的角斗场域而是共同发展的温

---

[1] 《中国巴基斯坦签署关于经典著作互译出版的备忘录》，《人民日报》2021年1月6日，第3版。

[2] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2022年10月25日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)。

馨家园，不是单向输出而是双向赋能，不是短期利益而是长远共赢。它为中国构建和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”提供了战略支点，也为世界动荡中的地区合作提供了希望之光，彰显了中国作为负责任大国的担当与智慧。

一是“亲”在患难与共。亲邻是中巴关系绵延发展的核心密码。这种“亲”超越单纯的地缘利益联结，体现在关键时刻的坚定支撑与无私帮扶。巴基斯坦多次在联合国等平台支持中国正当主张，在涉及中国核心利益的问题上始终与中国同频共振。中国则坚定支持巴基斯坦捍卫国家主权、应对安全威胁，在基础设施建设、民生改善、灾害应对等诸多领域给予持续支持。中方积极援助巴方农业机械装备，<sup>[1]</sup> 这批农机为巴方夯实农业生产根基、推动农业提质增效注入强劲动力。2025年巴基斯坦遭遇暴雨引发的洪水、山体滑坡、泥石流等灾难，中方调拨帐篷、毛毯等物资驰援，<sup>[2]</sup> 以雪中送炭的援助为巴方抗洪救灾、保障民众基本生活筑牢坚实后盾。这种历经考验的铁杆友谊超越地缘利益，生动诠释了亲邻的深层内涵，为周边国家间构建情感相通、责任共担的邻里关系树立了标杆。

二是“诚”在战略互信。高度互信是中巴双边关系的鲜明标识。双方明确坚持以诚相待、高度互信，<sup>[3]</sup> 从高层定期会晤凝聚战略共识，到外交机制化沟通化解分歧矛盾；从政党交流深化治理经验互鉴，到立法机构合作夯实民意基础；从两军联合军演、反恐联训深化防务协作，到边防部队常态化友好交往筑牢边境互信，中巴始终以坦诚相待的态度增进理解，以务实行动消除疑虑，建立了全层级、多领域的互信机制，摆脱了传统周边关系中的信任赤字困境。

---

[1] 《驻巴基斯坦大使姜再冬出席中国援助巴基斯坦农机装备分发仪式》，外交部网站，2025年4月29日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676308/1206x2\\_676328/202504/t20250430\\_11613792.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1206x2_676328/202504/t20250430_11613792.shtml)。

[2] 《中国政府捐赠首批抗洪救灾紧急物资运抵巴基斯坦》，人民网，2025年9月29日，<https://world.people.com.cn/n1/2025/0929/c1002-40574093.html>。

[3] 《中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于构建新时代更加紧密的中巴命运共同体行动计划（2025—2029年）》。

三是“惠”在互利共赢。惠民利民是中巴合作的鲜明导向。中巴经济走廊作为惠邻的核心载体，致力于形成中国发展惠及周边、周边繁荣反哺中国的良性循环，打破“中心—边缘”理论下的单向利益输送模式，为周边国家共同发展提供可借鉴的实践路径。中方通过技术输出、产能合作、项目共建，助力巴基斯坦完善基础设施、培育优势产业、提升自主发展能力。巴基斯坦则以自身市场潜力与地缘优势，为中国企业开拓南亚市场、延伸产业链条提供空间。中巴经济走廊建设以来，卡洛特水电站、苏吉吉纳里水电站、默蒂亚里—拉合尔高压输电项目等一批能源工程落地投产，大幅缓解了巴基斯坦长期面临的电力短缺问题，让数百万巴基斯坦家庭用上稳定的民生用电，也为巴方工业发展提供了能源保障。

四是“容”在文明互鉴。尊重差异、包容互鉴是中巴关系的鲜明特质。中巴既尊重各自文化传统与发展道路，又积极吸收彼此文明精华，实现各美其美、美美与共的文化愿景，为周边国家间的文明交流提供了范本，也彰显了中华文明“亲仁善邻、协和万邦”的深厚底蕴。双方尊重彼此文化多样性，联合举办民俗文化节等各种活动。双方签署教育交流与合作执行计划（2025—2029），通过扩大师生互访规模、推进合作办学、增设乌尔都语与中文特色课程、开展联合科研等举措，为中巴命运共同体筑牢持久鲜活、代代相传的人文根基。

### （三）全球价值：践行“四大全球倡议”的金色标杆

中巴命运共同体绝非局限于双边范畴的孤立合作，而是全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议与全球治理倡议的集中彰显与深度落地，有效规避了国际倡议易陷入空泛、口号化的弊端。中巴第七次外长战略对话期间，双方重申愿推进在“四大全球倡议”框架内的合作，推动构建更加公正合理的全球治理体系，携手迈向人类命运共同体。<sup>[1]</sup> 这进一步彰显了中巴命运共同体的全球价值，即突破西方主导的传统国家间关系范式，为发展中国家参与全球治理、实现共同发展提供全新样板，为人类命运共同体理念提供生动实践。

---

[1] 《中国和巴基斯坦第七次外长战略对话联合新闻公报》。

一是以高质量共建为抓手筑牢发展根基，让全球发展倡议落地生根见实效。中巴双方通过能源电站、数字互联、交通枢纽、产业园区等多维度整合，将发展优先、以人民为中心、普惠包容等全球发展倡议理念转化为实打实的惠民项目，让发展成果直达两国基层，探索建立了长期、稳定、互惠的伙伴关系。中巴命运共同体助力巴基斯坦构建自主发展的“造血能力”，从而摒弃传统“输血式合作”的援助—受援模式，为全球南方国家“兼顾经济发展与生态保护”提供了可借鉴的实践路径。比如，中国与巴基斯坦的民用核能合作已产生 4000 兆瓦电力，创造了 5 万多个就业岗位，为巴基斯坦的清洁能源发展注入强劲动能。<sup>[1]</sup>

二是以新型伙伴关系为依托编织安全网络，让全球安全倡议成为区域稳定压舱石。面对周边安全风险多点蔓延的复杂局势，中国以中巴安全合作为样板，构建了机制共创、风险共防、责任共担的周边安全体系，成为周边国家可信赖的安全稳定锚点。中巴双方打破现实主义“安全困境”的预设，构建起平等互信、高效协调的新型安全伙伴关系；遵循共同、综合、合作、可持续的安全观，构建非结盟式安全合作模式。在安全实践中，中巴通过反恐协作、联合军演、跨境安全预警、灾害联合应对等机制化安排，将双方安全关切深嵌到彼此战略框架当中。这种安全合作并非以他国不安全为代价，而是基于共同威胁认知的背靠背战略协作，体现了“你安全我才安全”的命运共同体安全观，践行全球安全倡议的核心要义，为区域安全注入韧性，成为南南合作新范式的生动体现。

三是以平等互鉴为底色涵养文明生态，让全球文明倡议成为多元共生新纽带。从两国历史文化来看，中国主张和而不同、和衷共济、以和为贵等理念，巴基斯坦的文化价值体系亦崇尚合作发展、多元共生。这些历史文化积淀共同塑造了两国人民和平合作、平等相待的精神底色，共同形塑了中巴命运共同体的价值共识和理念内涵。从孔子学院的双向语言文化传播，到留学生互访、

---

[1] “China’s Civil Nuclear Cooperation Led Generation of 4,000 MW, Creates 50,000 Jobs in Pakistan,” APP, July 31, 2025, <https://www.app.com.pk/national/chinas-civil-nuclear-cooperation-led-generation-of-4000-mw-creates-50000-jobs-in-pakistan/>.

影视合拍、传统技艺互鉴，两国始终以平等尊重、互学互鉴的姿态呵护文明多样性，将全球文明倡议的理念内涵转化为跨文明交往的生动实践，成为不同文明和谐共生、携手发展的鲜活样板。

四是以多边协作为路径打造治理标杆，让全球治理倡议成为体系变革新动力。传统全球治理体系由西方发达国家主导，掌握核心话语权和规则制定权，全球南方国家处于被动参与地位。针对这一现状，中国携手全球南方国家积极推进全球治理体系改革。中国的核心价值不在于输出一个所谓“终极方案”，而在于以自身发展实践与增量创新，激活多元主体的参与活力，引领并推动形成一个真正共商共建共享的全球治理新生态。<sup>[1]</sup> 作为中国与全球南方协作推进治理体系改革的典范，中巴命运共同体通过多边框架下的协调合作，致力于推动全球治理体系朝着公正合理方向变革。比如，双方在联合国、上合组织等多边平台协调立场，共同倡导多边主义、反对单边霸凌，在反恐合作、气候治理、粮食安全、贸易公平、发展权保障、公共卫生安全等议题上积极为发展中国家发声。这种模式打破了发达国家对全球治理规则的垄断，证明全球南方国家可以通过团结协作提升治理话语权。中方秉持“软硬件并举”的合作思路，既提供技能培训等软件支持，也援建配套设备和基础设施等硬件工程。中方还与巴方携手开展生态修复相关行动，助力巴基斯坦有效应对日益严峻的气候变化和极端天气挑战。<sup>[2]</sup>

#### 四、构建新时代更加紧密中巴命运共同体的路径

世界的存在是关系性的，是由流动的关系构成的。<sup>[3]</sup> 实践塑造关系，打造家园，成就命运共同体。<sup>[4]</sup> 面对复杂内外环境以及中巴高质量发展要求，

[1] 荣鹰、姜志达：《全球治理变革及难题》，《和平与发展》2026年第1期，第47页。

[2] “China Supports Pakistan in Battling Climate Change, Biodiversity Loss,” The Nation, September 3, 2025, <https://www.nation.com.pk/03-Sep-2025/china-supports-pakistan-in-battling-climate-change-biodiversity-loss>.

[3] 秦亚青：《世界政治的关系理论》，上海人民出版社2021年版，第143页。

[4] 魏玲：《新时代的中国周边外交——战略定位、创新理念与重大实践》，《世界经济与政治》2025年第10期，第21页。

中巴应总结经验，妥善应对国内外形势变化带来的新挑战，携手构建新时代更加紧密的中巴命运共同体。

### （一）以机制化建设为方向，夯实双边关系的互信基础

战略互信是中巴命运共同体的灵魂。新时代，中巴应进一步强化常态化沟通、制度化协作、理性化应对，推动双边互信从政治共识转化为制度保障，从双边互信拓展为多边认同，铸造更加牢固的信任基础。

一是完善机制化沟通平台。发挥高层引领作用，两国领导人继续通过访问、会晤、通电话、致函电等方式保持密切交往，及时就双边关系和国际地区形势重大问题进行深入沟通。<sup>[1]</sup>建立中巴命运共同体建设专项协调机制，统筹推进经济、安全、人文等各领域合作，着力解决跨部门、跨领域协作难题。加强立法机构、司法部门、地方政府间的交流，推动政策对接与法律互认，为合作项目落地提供制度保障，确保双方政策的连续性与协同性。

二是深化多边框架下的协同互信。在联合国、上合组织等多边平台，增强互信，加强协调，共同推动全球治理体系改革，维护发展中国家共同利益。将中巴经济走廊与全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议深度对接，适时主动将双边合作平台升级为多边协作载体。支持巴基斯坦在区域或次区域组织中发挥更大作用，以多边协作巩固双边互信。

三是强化战略沟通效能。秉持常态化、制度化沟通原则，持续升级各领域战略沟通体系，消解认知壁垒，不断厚植政治互信。以深度对话凝聚合作共识，以及时高效会谈成果彰显在双多边事务上的战略沟通效能。始终尊重彼此核心利益与发展道路选择，在涉及双方敏感议题上坚定相互支持，持续夯实互信根基。健全合作项目沟通协调机制，明确对接推进的程序与标准，以规范化沟通保障合作开展的公正性与高效性，筑牢中巴合作稳定发展、行稳致远的坚实根基。

### （二）以中巴经济走廊为核心，构建更加互惠的利益共同体

利益共同体是中巴合作的物质基础。中巴经济走廊是承载构建中巴命运

---

[1] 《中华人民共和国政府和巴基斯坦伊斯兰共和国政府关于构建新时代更加紧密的中巴命运共同体行动计划（2025—2029年）》。

共同体崇高使命的重要实践平台，是中巴实现现代化的强劲动力引擎。当前中巴合作的重点是高质量共建中巴经济走廊，打造中巴经济走廊“2.0升级版”，着力建设增长走廊、民生走廊、创新走廊、绿色走廊、开放走廊。<sup>[1]</sup>

一是升级基础设施联通，强化区域枢纽功能。在国内基建层面，持续推进巴国内未完工交通、能源项目落地，提升巴基斯坦本土运维能力。通过联合培训、技术转让等方式，培育一批专业化基建运维人才，避免“重建设、轻运营”的短期化倾向。在跨境联通层面，推动中巴经济走廊与区域交通网络衔接，向北规划“中巴—中亚跨境铁路走廊”，对接中亚和阿富汗陆路运输通道；向南深化瓜达尔港与中东、非洲港口的航运协作，打造陆海联动的区域物流枢纽。建立跨境基建合作协调机制，深化政策对接和规则互通，降低跨境运输成本，让基础设施硬联通和制度软联通真正转化为经济发展的动能，驱动中巴合作成为国际双边关系中“硬联通”与“软联通”并进的金色标杆。

二是深化产业协同合作，培育高附加值生态。以费萨拉巴德、塔贝吉、拉沙卡伊等经济区为核心载体，推动产业合作从单点引进向产业链集群化发展，重点聚焦绿色能源、信息技术、高端制造、现代农业等领域，吸引多方企业入驻，构建“研发—生产—销售”闭环产业链。向巴方转移适配性技术，助力突破初级产品依赖困境，共建纺织服装升级基地、农产品深加工中心等特色产业平台，实现优势互补、产能共享。建立中巴产业合作政策对接机制，推进税收优惠、市场准入、知识产权保护等规则互认，提升区域产业链供应链的稳定性与竞争力。

三是推动绿色转型，践行可持续发展理念。将绿色发展贯穿中巴经济走廊全生命周期，扩大清洁能源项目布局，持续推进苏吉吉纳里水电站、卡洛特水电站等项目的运营优化，新增太阳能、风能等可再生能源合作项目，助力巴基斯坦能源结构低碳化发展。建立基建项目生态环境评估与修复机制，推广绿色施工技术，减少项目建设对区域生态的影响。深化绿色技术联合研发，

---

[1] 《王毅：以“四个始终”发展好中巴全天候战略合作伙伴关系》，外交部网站，2025年8月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202508/t20250821\\_11693861.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202508/t20250821_11693861.shtml)。

聚焦节能减排、生态保护等关键领域，共建技术创新中心，推动绿色技术本土化应用。将绿色标准纳入产业合作规范，引导企业践行环保责任，将中巴经济走廊打造为绿色走廊标杆，为全球基础设施绿色转型提供实践样本。

### （三）以新安全观为指引，共筑更加高效的安全共同体

深化中巴安全领域合作需秉持共同、综合、合作、可持续的新安全观，从双边协作向区域共治延伸，为中巴命运共同体建设筑牢安全屏障。

一是深化传统安全领域合作，强化战略互信支撑。机制层面，完善中巴安全对话机制，建立完善国防部长、军队参谋长等军方高层定期会晤制度，开展常态化联合军演与军事技术交流，提升协同应对传统安全威胁的能力。坚持尊重主权与领土完整、不干涉内政原则，在边境管控、国防工业合作等领域稳步推进，通过务实合作强化战略定力、提升战略认知、增强战略互信，为中巴命运共同体建设提供坚实安全保障。

二是拓展非传统安全合作，应对复合型风险挑战。在全球化纵深演进与地缘格局加速重构的背景下，恐怖主义、气候变化、毒品走私等非传统安全威胁正以跨域性与联动性的形态持续蔓延扩散。针对复合型安全风险，中巴应率先构建覆盖全风险链条的专项合作机制，突破传统安全治理的碎片化困境，为各类非传统安全威胁的系统性治理提供制度化、常态化的支撑框架，推动安全治理从被动应对向主动防范转型。反恐合作是中巴非传统安全合作的核心支柱和中巴命运共同体在安全领域的关键实践载体。中巴应持续建强反恐情报共享中心，优化升级情报共享、联合打击、能力培训全链条协作模式，精准靶向打击极端主义、恐怖主义、分裂主义等跨境安全毒瘤。

三是推动区域安全协同，提升安全公共产品供给。依托上合组织等多边平台，推动中巴安全合作与区域安全机制对接，共同倡导共同安全理念，反对阵营对抗与安全思维泛化。支持巴基斯坦发挥区域枢纽作用，推动建立南亚—中亚安全对话，促进区域国家就安全议题开展平等协商。构建风险共防、责任共担的区域安全共同体，可尝试加快构建中国—孟加拉国—巴基斯坦、中国—阿富汗—巴基斯坦等小多边机制，增强区域协同反恐合力，通过分享

反恐经验与技术，构筑起捍卫区域安全稳定的坚固屏障。

#### （四）以开放包容为导向，构建更加协同的责任共同体

中巴命运共同体的长远发展需突破双边局限，以开放包容、互利共赢为导向，推动合作从双边深化向区域辐射再到全球联动拓展，提升共同体的国际影响力与示范效应。

一是推进小多边机制建设，打造“中巴+”合作模式。中巴经济走廊是开放包容、合作共赢的平台，双方欢迎第三方参与走廊建设并从中受益。<sup>[1]</sup>积极吸引第三方参与中巴经济走廊将具有重大的象征意义和现实意义，应重点聚焦基础设施建设、能源开发、产业协作等领域，推动形成中巴主导、多方参与、利益共享的合作格局。加快中巴—中亚跨境合作，积极推动与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦等国在能源与交通协作方面取得进展。深化中巴—南亚产业联动，加快推进与孟加拉国、尼泊尔等国产业链分工与贸易便利化，将中巴合作红利辐射至更广泛区域。加强与亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等多边开发银行合作，为项目建设争取更多第三方资金支持。

二是分享实践经验，贡献全球治理方案。及时总结推广中巴在经济合作、安全治理、人文交流等领域的成功经验，向发展中国家分享基础设施建设、产业升级、民生改善等方面的成功做法。借助国际会议、智库交流、媒体宣传、政策白皮书等平台，提高中巴合作成果和互动模式在国际上的能见度。将中巴命运共同体建设成就作为典型案例，为破解区域发展和双方合作的信任赤字、安全赤字、发展赤字提供中巴样本，小切口推动“四大全球倡议”持续落地见效。

三是应对外部风险，营造良好国际环境。中巴应共同抵制单边主义、保护主义与霸权主义，坚决反对将中巴合作意识形态化和阵营集团化，始终不渝地维护多边贸易体制与国际公平正义。建立外部风险预警与应对机制，共同应对国际经济形势波动、外部制裁施压等挑战，保障中巴合作稳定推进。

---

[1] 《中国和巴基斯坦第四次外长战略对话联合新闻稿》，外交部网站，2023年5月7日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjfb\\_673085/zzjg\\_673183/yzs\\_673193/xwlb\\_673195/202305/t20230507\\_11071898.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjfb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/xwlb_673195/202305/t20230507_11071898.shtml)。

加强国际舆论引导，通过多语种传播、海外社交媒体矩阵等方式，讲好中巴命运共同体故事，回应国际社会关切，矫正认知偏差和澄清负面叙事，营造有利于中巴共同发展的国际环境。

## （五）以民心相通为纽带，打造更加共鸣的文化共同体

人文交流是命运共同体的“精神纽带”。要改变当前“巴基斯坦仍然只是被‘巴铁’话语遮蔽下的陌生的邻邦”<sup>[1]</sup>的窘境，应积极推行构建“政府引导、企业参与、社会交往”的多元文化互动格局，促进理念沟通、文化融通、民心相通，为中巴友好的世代传承、为两国人民的相知相亲注入新动力。

一是升级教育与人才合作，培育跨代际友好力量。以深化学历教育合作为抓手，扩大互派留学生规模，拓宽专项奖学金覆盖面，重点支持巴基斯坦青年赴华攻读工程技术、医疗卫生、现代管理等实用型专业招生名额，鼓励中国学生赴巴学习乌尔都语、区域研究等领域，培养兼具文化素养与专业能力的复合型人才。优化在巴孔子学院运营模式，将语言教学与实用技术培训相结合，助力当地青年就业。面向巴基斯坦中小企业员工、农村青年等群体系统性开展“中文+职业技能”项目，提供电商运营、新能源技术等领域的中文授课培训，实现语言学习—技能提升—就业促进的良性循环。建立青年交流常态化机制，搭建青年互动平台，为两国长期合作储备青年智力资源。

二是拓展文化与媒体交流，搭建民心相通桥梁。既要深耕传统文艺演出、艺术展览等交流载体，更要鼓励两国文艺工作者联合创作和文化创新，以更具亲和力的传播方式推动彼此文化的交融互鉴，增进对异质文化的心理认同与情感接纳。强化两国媒体领域的协同联动，通过开展联合采访、新闻内容交换，客观展现彼此国家的发展成就、社会风貌以及中巴合作的丰硕成果，以此破除虚假叙事与认知偏见。积极引导社交媒体达人、网络博主等民间力量参与文化传播，借助短视频、直播等轻量化传播形态讲述中巴民众交往的鲜活故事，拉近两国民众的心理距离，凝聚情感共鸣。着眼于人文交流的智

---

[1] 马强：《中国的区域国别研究与人类学的学科回归——以巴基斯坦研究为视角》，《思想战线》2026年第1期，第38页。

力支撑，为两国智库及学术机构开展联合研究提供支持，围绕中巴合作热点议题产出高质量成果报告，为两国民间交流的长效化、机制化注入智识动能。

三是深化民生领域合作，夯实民间信任基础。以医疗卫生合作为切入点，建立中巴医疗卫生合作长效机制，向巴方机制化派遣医疗专家组，援建基层诊所与远程医疗中心，开展疑难病症联合诊疗与医疗人才定向培训，切实解决当地民众“看病难”的民生痛点。发挥中方经验优势，在扶贫减贫、灾害救助等民生关切领域持续发力，助力巴基斯坦开展农村基础设施建设、农业技术推广等民生项目，让中巴友好的红利真正惠及基层民众。建立跨境灾害应急响应机制，在自然灾害、公共卫生危机等突发状况下，强化人道主义援助与联合应对能力，延续风雨同舟、患难与共的传统友谊。提升两国企业社会责任意识，鼓励企业积极参与当地建校、修路、水资源改造等公益项目，让共同体理念转化为可感知、可触摸的民生改善实效。

## 五、结语

构建中巴命运共同体不仅对巩固中巴传统友谊、推进两国战略合作具有现实意义，更为周边区域合作提供了可借鉴、可推广的实践样板，为人类命运共同体理念提供了生动实践。面对波谲云诡的国际形势，中巴关系始终稳中向好，中巴命运共同体建设始终向前推进，成为变乱交织的复杂格局中的一股清流。这源于新时代的中巴命运共同体建设始终以战略互信为基石，坚定的相互支持是两国关系的核心价值。在命运共同体指引下，中巴双方已经成功探索出一条相邻国家的正确相处之道，塑造出世代友好的深厚情谊，打造了新时代全天候战略合作伙伴关系，堪称国际社会双边合作关系的典范。而中巴命运共同体的深入推进，不仅给两国人民带来巨大福祉，也为维护周边稳定、建设全球南方伙伴关系网络作出重要贡献。

【责任编辑：肖莹莹】

# 特朗普归来与中美博弈的新阶段<sup>\*</sup>

□ 吴心伯

〔提 要〕 特朗普第二任期以来，中美关系的演变经历了三个阶段：不打不相识、打打谈谈、脆弱的稳定。一方面，美国仍然视中国为主要的竞争对手，遏制打压仍然是美国对华政策的主旨；另一方面，美方对中国的强大实力和坚强意志有了新的认知，对华心态有了重要变化，遏华手段有所调整。中方面对美方挑衅，敢于斗争，善于斗争，对美博弈态势显著改善。中美关系的稳定性增加，互动的交易性上升，双方更加重视对这一关系的管理。2026年，中美关系迎来重要的发展机遇，通过元首外交推动中美关系稳中有进是值得努力的目标。

〔关键词〕 特朗普第二任期、中美关系、美国对华政策、元首外交

〔作者简介〕 吴心伯，复旦大学美国研究中心主任、教授

〔中图分类号〕 D822.371.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2026) 2 期 0035-14

2025年，特朗普归来，中美两国关系以激烈交锋开局，以软着陆收官。美国对华政策认知有误、举措不当，受挫后不得不进行调整。中国准备充分、意志坚定、应对有方，积极发挥了塑造双边关系的能动性。中美两国“打”与“谈”结合，双边与多边较量并行，博弈态势发生重要变化，折射出两国关系的阶段性新特征。这一年的中美博弈不仅深刻影响特朗普第二任期内两国关系走

\* 本文是国家社会科学基金资助项目的成果。

向，也在中美关系整个转型期具有标志性意义，更为中国特色大国外交添上了浓重的一笔。2026年，中美关系面临新的挑战，更迎来重要发展机遇，中方要发挥引领作用，争取两国关系稳中有进，“让2026年成为中美关系走向健康、稳定、可持续发展的一个标志性年份”<sup>[1]</sup>。

## 一、从激烈交锋到软着陆

2025年，中美关系的演变经历了三个阶段，各阶段因果相承、环环相扣。

第一阶段从特朗普上任伊始至5月中美日内瓦谈判之前，特点是“不打不相识”。2—3月，特朗普以芬太尼问题为由两次对华加征共计20%的关税，美商务部则将54家中国科技企业和机构纳入所谓的“实体清单”，美方还借口涉港和涉藏问题制裁中方官员。中方予以坚决反制，除了对美输华产品加征关税外，还对稀有金属产品和技术实施出口控制，对谷歌公司发起反垄断调查，并将一些美国企业列入不可靠实体清单和出口管制管控清单等。4月2日，美方对华加征高达34%的所谓“对等关税”，中方予以对等反制，轮番升级之下，中方将美国输华产品关税加至125%，美方更将对华关税升至150%左右，力度之大前所未有。中方除了对美采取关税措施外，还对一些美国企业和实体展开调查，将若干美国企业列入出口管控名单，暂停部分美国商品输华，并对七类中重稀土相关物项实施出口管制。中方正告美方，施压、威胁和讹诈不是同中方打交道的正确方式，如果美方执意打关税战、贸易战，中方必将奉陪到底。<sup>[2]</sup> 美方虽然气势汹汹，但低估了中方奋起反抗的决心，

---

[1] 王毅：《中美应秉持相互尊重态度，守住和平共处底线，争取合作共赢前景》，外交部网站，2026年3月8日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb\\_673089/xghd\\_673097/202603/t20260308\\_11870450.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/202603/t20260308_11870450.shtml)。

[2] 2025年4月8日，中国外交部和商务部发言人分别就美方威胁升级对华关税阐明中方立场，均使用了“奉陪到底”的表述。《2025年4月8日外交部发言人林剑主持例行记者会》，外交部网站，2025年4月8日，[https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt\\_673021/jzhs1\\_673025/202504/t20250408\\_11590221.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhs1_673025/202504/t20250408_11590221.shtml)；《商务部新闻发言人就美方威胁升级对华关税发表谈话》，商务部网站，2025年4月8日，[https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrbt/art/2025/art\\_a71b07a2ea724050b9c8a46ec4bdf4f6.html](https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrbt/art/2025/art_a71b07a2ea724050b9c8a46ec4bdf4f6.html)。

更未预料到市场剧烈的负面反应。随着贸易战升级，来自中国的消费品和稀土产品大幅减少，美国超市日用品供应告急，从汽车到军工等依赖稀土产品的生产线面临“断炊”的风险，股市、美债、美元汇率行情同时下跌。在此情况下，特朗普政府不得不调整战术，向中方求和吁谈。经过这一轮交锋，美方对中方的战略魄力和经济韧性有了新的认识。

第二阶段从5月日内瓦谈判至10月吉隆坡谈判，特点是打打谈谈。在日内瓦谈判中，双方同意大幅下调并冻结部分关税，建立经贸磋商机制。日内瓦共识结束了双边经贸关系一个多月的极不正常状态，并确立了处理经贸问题的机制化渠道。在这个阶段，中美共举行了五轮经贸谈判、两次领导人通话，在外交、安全等领域也开展了高层互动。美方虽然不得不通过谈判解决其经贸关切，但又屡生事端，不断对华施压。尤为恶劣的是在9月中旬中美马德里谈判取得积极进展、两国领导人通话为双边关系奠定积极基调后，美方执意落地对华海事、物流和造船业301调查限制措施，美商务部在9月29日出台所谓穿透性规则，对成千上万家中国企业实施制裁。在此背景下，中方于10月初发起强力反击，采取包括稀土全链条管控、关键材料出口限制、实体清单扩容、航运对等反制、反垄断调查等措施，给美方造成震慑性效果，最后迫使美方坐到谈判桌前，与中方相向而行。双方在吉隆坡达成新的共识，主要内容包括：美方取消10%所谓“芬太尼关税”，24%“对等关税”继续暂停一年，中方相应调整针对美方上述关税的反制措施；双方同意继续延长部分关税排除措施，美方暂停实施其9月29日公布的出口管制50%穿透性规则一年，中方暂停实施10月9日公布的相关出口管制等措施一年，并研究细化具体方案；美方暂停实施其对华海事、物流和造船业301调查措施一年，美方暂停实施相关措施后，中方也将相应暂停实施针对美方的反制措施一年；双方还就芬太尼禁毒合作、扩大农产品贸易、相关企业个案处理等问题达成共识；双方进一步确认了马德里经贸磋商成果，美方在投资等领域作出积极承诺，中方将与美方妥善解决TikTok相关问题。吉隆坡谈判是2025年中美最后一轮经贸磋商，标志着特朗普归来第一年中美经贸博弈告一段落，达成

的广泛共识意味着中美通过激烈的较量实现了“双赢”的结果。

第三阶段从10月在韩国釜山举行的中美元首会晤至今，特点是共识与稳定。这次会晤是特朗普第二任期两国领导人的首次面对面交流，与两人上一次见面时隔六年。这六年里，中美两国以及双边关系都发生了重要变化，而2025年以来两国间的激烈博弈更使得此次会晤不同寻常。两国领导人高度评价中美关系的重要性，确认了双方团队就经贸关系达成的共识，并明确了未来一年两国高层交往的路线图。这次会晤有助于改善双边政治互信，促进两国关系稳定。会晤之后，中美双方都在积极落实釜山共识，两国关系出现企稳的迹象。<sup>[1]</sup>特朗普加强了团队管理，防止其政府成员在对华关系上自行其是。12月，美国贸易代表办公室宣布了由拜登政府发起的针对中国成熟制程半导体的301调查结果，决定暂不加征关税。同月，美国政府还同意英伟达对华出售H200芯片。2026年1月，美国商务部撤销了限制进口中国无人机的计划。与之前相比，美方在对华经贸问题上转向较为克制的态度。

但也应该看到，当前中美关系的稳定并非基于两国之间达成的重大共识，而是美方出于国内政治经济考虑需要缓和对华关系，因此这种稳定是脆弱的。由于双边关系中结构性因素的影响，这种脆弱的稳定很可能是短暂的，即使在这个短暂的间歇期内，波动仍不可避免。美国府会的对华鹰派不愿意看到中美关系的改善，唯恐特朗普政府放松对华压力。釜山会晤后，一些国会鹰派势力试图阻挠特朗普政府放松对华半导体技术限制，要求将中国一批人工智能、生物制药等高科技企业列入涉军清单。2025年12月，特朗普政府宣布高达111亿美元的对台军售方案，金额创下美国对台军售之最，中国发起严厉反制，对20家美国军工企业及10名相关高管实施制裁，中美关系再生波折。涉台问题有可能成为今后一段时期中美博弈的焦点。在双边层面的博弈越来越难以占优的形势下，美国愈来愈通过第三方对华施压，从拉美到非洲，

---

[1] 参见《习近平同美国总统特朗普通电话》，外交部网站，2025年11月24日，[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680528/xgxw\\_680534/202511/t20251124\\_11759124.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202511/t20251124_11759124.shtml)。

从中东到欧洲，美方动作频频。此外，美国国内政治经济形势的变化，特别是 2026 年的美国中期选举，亦将不可避免地影响到中美关系发展。

## 二、特朗普第二任期对华政策走向

特朗普第二任期在处理对华关系上有两大突出特征。其一是对华态度的两面性。特朗普本人在对华经贸问题上态度强硬，声称中国在经济上一直“占美国的便宜”，要通过关税手段迫使中国与美国达成一项“公平的贸易协议”，但在安全问题上持谨慎态度，不想与中国发生军事冲突。其团队内部，既有国家安全鹰派，如国务卿鲁比奥、前任总统国家安全事务助理华尔兹、国防部长赫格塞思等，他们主张积极遏制中国；又有经贸鹰派，如总统贸易与制造业高级顾问纳瓦罗、商务部长卢特尼克，他们希望推动对华“脱钩”，打压中国的技术进步；还有经贸务实派，如财政部长贝森特，他主张要解决美国在对华经贸关系中的利益关切，但不必追求广泛的“脱钩”，也不认为关税是有效的武器。总体上这是一个强硬派主导的团队，但起关键作用的是特朗普本人。其二是问题导向。与拜登政府一开始就有一个对华政策基本框架不同，特朗普第二任期在对华关系上主要关注具体问题，如芬太尼、对华经贸、TikTok 等，既缺乏总体的政策设计，也缺乏有效的内部协调机制。

特朗普第二任期执政议程以经贸为优先，并将中国作为主要目标，但在对华关系处理上犯了两大错误。一方面，在对华认知上，一是认为中国经济发展态势不佳，主要依赖出口，而美国按国别计算是中国第一大出口市场，因此只要美国打出关税牌，中国就招架不住。二是认定中国即使对美实施报复，也会因为能够使用的手段有限，不会给美国带来严重后果，美国大可不必担心。<sup>[1]</sup>正是基于这些错误判断，美方才一再对华抡起关税大棒。另一方面，在交往方式上，虽然 2025 年 1 月习近平主席与特朗普通话同意建立战略沟通

[1] 相关内容基于 2025 年 3 月笔者在上海对美中贸易全国委员会相关人士的访谈。

渠道，但特朗普政府相关官员试图重新定义对华交往方式，既不愿与中方开展战略沟通，也不愿就芬太尼问题与中方进行平等对话，而是采取颐指气使、居高临下的态度，企图靠施压、胁迫使中国就范。2025年2月至4月，特朗普政府在对华鹰派的主导下，对华发起严厉攻势，大打关税、科技、投资、外交和台湾牌，但在中方有力抵制和有效反击下遭遇重挫。

在此情况下，特朗普对华政策不得不作出一系列调整。一是主动寻求与中国谈判，大幅下调对华加征关税，为关税战降温，同意建立中美经贸磋商机制，推进与中方的沟通、对话和谈判，以平等、尊重的方式与中方互动，回应中方的正当诉求。贝森特在对华经贸关系中发挥主要作用，纳瓦罗、卢特尼克等人的影响力下降。二是与中方进行外交、安全接触，释放积极信号。2025年6月，习近平主席在与特朗普的通话中提出，双方应增进外交、经贸、军队、执法等各领域交流，增进共识、减少误解、加强合作。<sup>[1]</sup>7月，鲁比奥在吉隆坡与王毅外长会晤时表示，愿意加强外交渠道及各领域各层级沟通对话，发挥外交部门在推动两国关系中的作用，在管控分歧的同时，探索扩大合作领域。9月，赫格塞思在与中国国防部长董军通话时表态，美方无意与中国发生冲突，不寻求改变中国体制，不谋求遏制中国发展。<sup>[2]</sup>鲁比奥和赫格塞思的上述表态释放了美方希望缓和对华关系的信号。三是在中方最敏感的台湾问题上采取比较谨慎的态度，防止台湾问题对双边关系产生重大冲击。特朗普政府取消了台湾防务部门负责人访美计划，拒绝批准一项价值4亿美元的对台军售案，拒绝了赖清德“过境”纽约的请求。四是重新认识中国和

---

[1] 《习近平同美国总统特朗普通电话》，外交部网站，2025年6月5日，[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680528/xgxw\\_680534/202506/t20250605\\_11641950.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202506/t20250605_11641950.shtml)。

[2] 《王毅会见美国国务卿鲁比奥》，外交部网站，2025年7月11日，[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680528/xgxw\\_680534/202507/t20250711\\_11669651.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202507/t20250711_11669651.shtml)；U.S. Department of War, “Readout of Secretary of War Pete Hegseth’s Call With People’s Republic of China Minister of National Defense Admiral Dong Jun,” September 10, 2025, <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/4299101/readout-of-secretary-of-war-pete-hegseths-call-with-peoples-republic-of-china-m/>。

中美关系的重要性。特朗普在与习近平主席会晤中表示，中国是美国最大的伙伴，两国携手可以在世界上做成很多大事，未来美中合作会取得更大成就。<sup>[1]</sup> 尽管特朗普的善变往往会降低其言辞的可信度，但 2025 年中美激烈的经贸较量、艰难的谈判和成功的元首会晤，无疑有助于提升他对中国对美博弈能力与意志的认知，推动其思考与中国相处的正确之道。

特朗普第二任期对华政策何去何从？虽然特朗普本人及其团队并未就对华政策作出系统的公开阐述，但从近期发布的《美国国家安全战略》报告、《2026—2030 财年机构战略计划》以及《2026 国防战略》报告中可以看出其对华政策的大体思路。总体而言，美国仍然视中国为主要竞争对手，遏制打压仍然是对华政策的主旨，官方言辞的缓和并不能掩盖其政策实质。为了维护其优势地位和狭隘的利益诉求，美国或将重点从以下方面挑战中国：一是在经济上谋求贸易平衡和有选择的“脱钩”，阻止中国在关键和新兴技术领域的进步，摆脱对华供应链依赖（尤其是稀土及其他关键矿产）。二是在台湾问题上保持对华战略威慑，联手盟友固守第一岛链，阻止中国实现国家统一。三是在西半球排挤中国存在，削弱中国的利益和影响力。四是在全球范围内与中国争夺对能源、资源（特别是稀土等关键矿产）、基础设施、交通要道的控制权。<sup>[2]</sup> 这不仅意味着中美激烈较量将贯穿特朗普第二任期，更表明西半球会成为美方对华打压的主攻方向。如何面对中国不断改善的实力地位，如何在对华博弈中管控风险、规避冲突，如何在美国的利益关切领域寻求与中国的合作与协调，前述报告语焉不详，答案有待特朗普政府在对华外交实践中去探索。

---

[1] 《习近平同美国总统特朗普在釜山举行会晤》，外交部网站，2025 年 10 月 30 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680528/xgxw\\_680534/202510/t20251030\\_11743847.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680528/xgxw_680534/202510/t20251030_11743847.shtml)。

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, pp.17-24; U.S. Department of State, “Agency Strategic Plan Fiscal Years 2026-2030,” January 2026, pp.7-10; U.S. Department of War, “2026 National Defense Strategy,” January 23, 2026, pp.3-4, pp.9-10.

### 三、中国对美博弈亮点纷呈

面对特朗普归来后对华强势出击，中方应对有方。一是准备充分。针对特朗普再度执政的可能性及其第二任期对华政策的可能动向，中方提前作了充分的准备，使得中方在美方一系列攻势面前心中有底、阵脚不乱。二是决心坚定。针对美方挑衅，中方精准反制，以经贸、外交、安全、法律等多种手段有效化解美方攻势，以实际行动展示了“奉陪到底”的决心。<sup>[1]</sup> 特朗普政府对华肆意挑衅行为激起了中方的同仇敌忾，中国的舆论场表现出上下一心的团结和坚定。三是应对有方。在经贸博弈中，中方开展“非对称作战”，先后打出农产品、以稀土为代表的关键矿产牌，击中美方要害，打乱了美方阵脚。在外交上，中方广泛接触世贸组织、欧盟、东盟、二十国集团轮值主席国（南非）、金砖轮值主席国（巴西）、沙特、越南、马来西亚、柬埔寨等国际组织和国家，阐述中方正当立场，抨击美方单边主义、保护主义行为，争取有关各方对中国的道义和行动支持。中国还主持召开联合国安理会非正式会议，讨论“单边制裁对国际和平的影响”，谴责美国滥施关税行为对国际规则和多边机制的冲击，伸张国际公平正义。这一轮交锋，美方是老套路，中方则是新打法，既敢于斗争，又善于斗争，成功迫使美方坐到谈判桌前。

从2025年5月到10月，中美共举行了五轮经贸谈判，在这些互动中，中方坚持平等、尊重、互惠的精神，推动美方与中方相向而行，循序渐进解决双边经贸关系中的问题，同时不抱幻想，不做无原则让步，不惧谈判破局。5月在日内瓦举行的首轮经贸谈判取得重要突破：双方同意大幅降低关税水平；建立中美经贸磋商机制；就双边经贸关系及其处理方式达成重要共识，认识到双边经贸关系对两国和全球经济的重要性，认识到可持续的、长期的、

---

[1] 《商务部新闻发言人就中方针对美方再次提高对华关税实施反制答记者问》，商务部网站，2025年4月11日，[https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrrth/art/2025/art\\_b09f5cf7ab19463491a71a209ebeb3b.html](https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrrth/art/2025/art_b09f5cf7ab19463491a71a209ebeb3b.html)。

互利的双边经贸关系的重要性，愿意“本着相互开放、持续沟通、合作和相互尊重的精神”处理双边经贸关系。<sup>[1]</sup> 本轮谈判是特朗普第二任期中美经贸博弈的重要转折点，并为双方后续的经贸互动奠定了基调。9月在马德里举行的第四轮经贸谈判，双方以合作方式妥善解决TikTok相关问题、减少投资障碍、促进有关经贸合作等达成了基本框架共识，标志着中美经贸磋商开始超越关税和贸易领域，推动更多问题的解决。10月在吉隆坡谈判是在新一轮中美经贸冲突的背景下进行的，中方对美方挑衅的强力反击是这一轮磋商达成广泛共识的关键，为10月30日中美元首会晤创造了良好气氛。从日内瓦的顺利突破到伦敦的折冲樽俎，从马德里的因势利导到吉隆坡的以斗促和，中方展示了坚定的意志、强大的实力与娴熟的技巧。除了这五轮密集谈判外，中方还利用经贸磋商机制及时推进与美沟通与交涉，表达中方关切与诉求。值得一提的是，8月中国商务部国际贸易谈判代表兼副部长李成钢访问美国，与美国财政部、商务部和贸易代表办公室相关官员举行会谈，向美方严正阐明中方在相关问题上的立场，显示出中方更加积极主动地塑造对美博弈。

中美博弈着力点在双边，立足点在国内。面对外部压力，中方集中力量办好自己的事，积极推动基础和新兴技术进步，大力发展新质生产力，充分释放超大规模市场活力，以更大程度的开放吸引外部资源。中国在人工智能领域的技术突破、在新能源领域的技术和产能优势、九三阅兵所展示的强大现代化军事力量、5%的年经济增长率，都使美方不得不重新审视中国，认识到中国经济的韧性和强大的综合实力。《2026国防战略》报告承认，“无论以何种标准衡量，中国已是世界上实力第二强的国家，仅次于美国，也是19世纪以来对我们而言实力最为强劲的对手。尽管中国面临着严峻的国内经济、人口和社会挑战，事实是其力量仍在增长。”<sup>[2]</sup> 中国的稳健发展使得美方不得不摒弃在特朗普第二任期之初的对华轻视态度。

---

[1] 《商务部新闻发言人就中美日内瓦经贸会谈联合声明发表谈话》，商务部网站，2025年5月12日，[https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2025/art\\_8e2fab61345b4978bf0190e2dc4ccbb1.html](https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2025/art_8e2fab61345b4978bf0190e2dc4ccbb1.html)。

[2] U.S. Department of War, “2026 National Defense Strategy,” p.9.

第三方是中美博弈的重要支点。面对美西方愈加猖獗的贸易保护主义和频繁的经贸关系安全化举措，中国企业更多地走出去拓展发展空间，更加重视经营东南亚、中东、非洲、拉美等地区，在贸易、投资、金融、基础设施建设、能源、绿色转型等领域的合作呈现新气象。2025年，尽管中美经贸摩擦导致对美贸易大幅下降，中国进出口总额仍逆势增长3.8%，其中对共建“一带一路”国家进出口23.6万亿元，增长6.3%，对东盟、拉美、非洲、欧盟进出口分别增长8%、6.5%、18.4%、6%，全年外贸顺差8.51万亿元，创历史新高。<sup>[1]</sup>这充分显示了中国出口产品（尤其是“新三样”）的竞争力和外贸多元化战略的成功。国内的稳健发展和对第三方市场的积极开拓，丰富了中国对美博弈的资源 and 手段，中国更有底气应对来自美国的压力。

中美博弈不仅体现在力量和利益层面，也体现在国际地位和影响力上。面对特朗普发起的全球“对等关税”，中国是唯一敢于反击的国家，中国不畏强权的勇气和骨气赢得了世界尊重。在美国越来越痴迷于保护主义与单边主义，一味追求“美国优先”，不断“退群”之际，中国继续坚定地支持自由贸易，维护多边主义，坚持合作共赢，继续推进全球化和全球治理，承担更多的国际责任和义务。例如，中国宣布在坚持发展中国家定位的同时，不在世贸组织谈判中寻求新的特殊和差别待遇，主动让利于全球南方国家。中国做应对气候变化的行动派，在清洁能源技术、设备的生产和应用上领跑世界。在2025年9月联合国气候变化峰会上，中方承诺到2035年，全经济范围温室气体净排放量比峰值下降7%~10%，力争做得更好；非化石能源消费占能源消费总量的比重达到30%以上。中国最新提出的碳排放下降幅度和绝对减排量均显著高于欧美国家同期水平。中国还切实帮助发展中国家提升气候治理能力。这同特朗普政府阻挠绿色能源转型、退出应对气候变化国际合作的所作所为有天壤之别。中美两国政策行为的差异直观地反映在各自国际形象

---

[1] 《2025年进出口总值达45.47万亿元，同比增长3.8%——向新向优，我国外贸九连增》，中国政府网，2026年1月15日，[https://www.gov.cn/lianbo/202601/content\\_7054775.htm](https://www.gov.cn/lianbo/202601/content_7054775.htm)；《2025年进出口总值创历史新高，连续9年实现增长——中国外贸展现韧性与活力》，中国政府网，2026年1月17日，[https://www.gov.cn/zhengce/202601/content\\_7055018.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202601/content_7055018.htm)。

变化上。2025年7月，美国皮尤研究中心发布的民调显示，在高收入国家中，对中国持正面看法的受访者比例中位数为32%，为6年来最高，相比之下，美国的好感度降至35%，为2017年以来最低水平。<sup>[1]</sup>2025年11月，英国《经济学人》发布在32个国家进行的关于“对中国和美国看法”的跨区域民调显示，支持中国作为全球首选“领导力量”的受访者占比大幅提升11%，而支持美国的受访者占比从上一年度的59%下降至46%。<sup>[2]</sup>事实上，中国在国内卓有成效的发展和治理，在国际事务中发挥建设性、负责任的作用，得到越来越多国际舆论的积极评价，而美国则因其政治与社会冲突加剧，以及在国际事务中的破坏性、不负责任行为，越来越多遭到国际舆论的诟病。中美两国的软实力对比正在发生重要变化。

#### 四、2026年中美关系能否稳中有进？

2025年，中美在经贸领域激烈博弈，美方暴露了其供应链的脆弱性，中方则显示了巨大的经济韧性，美方屡次挑衅，但在中方强有力反击下，最终不得不停战求和。自特朗普第一任期以来，中美博弈不断加剧，态势不断变化，目前似乎达到一个阶段性均衡点。中美关系稳定性增加，互动的交易性上升，双方更加重视对这一关系的管理。

2026年，中美博弈还会继续。美方正在积极寻求降低对华关键供应链依赖，<sup>[3]</sup>中方也在进一步推进经贸多元化战略。从趋势看，基于对国家安全与降低相互依赖所产生的脆弱性的考虑，双方在贸易、投资、技术等领域某种程度的“脱钩”不可避免。在双边层面对华遏制打压难有胜算的背景下，美

---

[1] 白云怡：《皮尤调查：中国海外形象正在提升》，环球时报网站，2025年7月17日，<https://world.huanqiu.com/article/4NWYYghjWDD>。

[2] “China’s Growing Global Fan Club,” The Economist, November 13, 2025, <https://www.economist.com/china/2025/11/13/chinas-growing-global-fan-club>.

[3] 例如，特朗普政府在2025年12月提出了所谓“硅和平倡议”，声称要把拥有全球顶尖科技企业或其他优势资源的国家联合起来，以确保“供应链安全”。

方加紧在第三方打压中国利益，中方则积极发展与其他国家特别是美国盟友的关系，坚定维护中国在第三方的正当利益。如果说2025年中美博弈聚焦经贸领域的话，2026年安全问题料将更加突出。

2026年，中美关系也会迎来重要的发展机遇。根据中美元首釜山会晤达成的共识，两国领导人将在年内进行互访，在中国举行的亚太经合组织领导人非正式会议和在美国举行的20国集团峰会也将提供两国领导人见面的机会。在中美关系历史上，元首外交始终发挥着重要引领作用，2026年元首外交无疑为推动中美关系发展提供了宝贵机遇。2026年2月习近平主席在与特朗普的通话中提出：“让2026年成为中美两个大国迈向相互尊重、和平共处、合作共赢的一年。”<sup>[1]</sup>在当下中美关系的新节点，元首外交有望超越一般性的高层往来，产生战略性价值和历史性意义，为双边关系发展打开新的局面。

2026年，通过元首外交推动中美关系稳中有进，具有一系列有利条件。首先，2025年中国经济的稳健发展、科技和军事实力的展示和对美坚决斗争，使得美方对中国的强大实力和坚定意志有了新的认知，对华心态有了重要变化。其次，经过2025年的激烈博弈，特朗普对华政策手段从胁迫性转向交易性，体现出更多灵活性，倾向于通过谈判磋商解决问题，以利益交换的方式实现自身的目标。<sup>[2]</sup>特别是中美元首釜山会晤后，特朗普认为可以同中国领导人协商处理中美关系，保持中美关系稳定，推进在相关领域的必要合作。再次，2026年是美国的中期选举年，特朗普需要中国继续向美国提供稀土产品，购买美国农产品和能源产品，这关乎共和党选情。2026年还是美国建国250周年，特朗普希望成为名垂青史的总统，在这一重要的历史节点取得重大外交成就将有助于他实现这一目标。最后，鉴于其非建制派的身份和特立独行的风格，特朗普有可能打破常规，对美国对华政策作出重大调整，与中方相向而行，

---

[1] 《习近平同美国总统特朗普通电话》，外交部网站，2026年2月4日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202602/t20260205\\_11851255.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202602/t20260205_11851255.shtml)。

[2] 宫小飞：《特朗普2.0的施政逻辑与对华政策》，《国际问题研究》2025年第5期，第109-113页。

推动中美关系迈上新台阶。

要让中美关系稳中有进，首先要在经贸领域取得更多进展。经贸领域既是中美关系的重要摩擦点，也是双方重要的利益交集点。2025年，在关税战的激烈冲击下，中美双边货物贸易总额仍高达近5600亿美元，中国是美国第三大出口目的地国和进口来源国，美国则是中国第一大出口目的地国、第三大进口来源国，这表明双边经贸关系对两国都具有结构性的重要性。2026年，中美应继续发挥好经贸磋商机制的作用，不断拉长合作清单、压缩问题清单。中方可以扩大从美国的进口、增加对美投资，让美企更多分享中国发展机遇，美方应该消除对华关税和非关税壁垒、放松对华技术限制、改善中企在美营商环境、缩短对华实体清单等。经贸关系的改善有助于扩大双方利益共同点，凸显两国关系互利共赢的积极面，增强动荡形势下两国关系抗干扰的能力。

中美关系的走向关键在于美方如何处理台湾问题。具体来说，一是在对台军售上谨慎从事，停止对台大规模出售先进武器系统；二是明确反对“台独”，支持中国的和平统一。此外，美方近年来不断强化美台军事勾连，提升美台官方关系，不断挑战联合国2758号决议所确认的一个中国原则，这些言行不仅严重损害中国的核心利益，也冲击了中美关系发展的根基。在美国强化对华战略竞争的背景下，台湾问题在中美关系中越来越突出、愈来愈严峻。特朗普一再表示希望在其任期内保持中美关系的稳定，<sup>[1]</sup> 美方只有在对台政策上改弦易辙、释放积极和建设性的信号，才能真正促进中美关系的稳定。

人文交流是当下中美关系中亟待改善的领域之一。中方长期视人文交流、战略与安全、经贸合作为支撑中美关系的三大支柱，积极促进两国教育、科技、文化、卫生、体育等领域的交流与民间交往。2023年，习近平主席提出了“5年5万”倡议，邀请美国青少年来华访问交流，这一倡议在2024—2025年期间顺利推进，取得良好效果。相比之下，特朗普第二任期延续了第一任期限

---

[1] 《习近平同美国总统特朗普通电话》，2026年2月4日。

制中美人文交流的思路与做法，中国赴美留学生数量进一步下降，<sup>[1]</sup> 越来越多赴美学习交流的中国学生学者或被拒发签证，或在美国海关被骚扰。虽然特朗普曾口头表示欢迎中国学生赴美留学，但美方抑制两国人文交流的消极政策依然存在。期待2026年的元首外交能够推动美方作出切实政策调整，减少对中美人文交流的各种限制，解决存在的突出问题，并建立相应的双边工作机制，为人文交流的开展提供机制化保障。

要使中美关系稳中有进，还必须增强两国关系的机制化依托。在中美互动的高峰期，双方曾经建立了近百个工作机制，通过对话磋商增进相互了解、推进合作与协调、处理矛盾和分歧。在特朗普第一任期，中美对话磋商机制大幅缩水直至完全停摆。在拜登政府后期，中美恢复和重建了近20个工作机制，但在特朗普第二任期的第一年，中美之间运行的工作机制寥寥无几。<sup>[2]</sup> 双边沟通与工作机制的缺失容易导致相互误解误判，更不利于对越来越复杂的两国关系的管理。因此，通过元首外交推动重启和重建两国政府间各层级对话交流机制具有必要性和紧迫性。

2026年，中美关系既有机遇，也有挑战。中国既要抓住机遇推动美国对华政策的进一步调整，争取中美关系的稳中有进，又要对摩擦、动荡持平常心，继续敢于斗争、善于斗争。能否通过这一年的努力推动中美关系在特朗普第二任期内的稳定、健康、可持续发展，且让我们拭目以待。

【责任编辑：王玉莹】

---

[1] 据统计，2024—2025学年，正在美国高校留学的中国大陆学生人数为26.59万，比上学年减少4.1%，至此中国大陆留美学生人数已连续五年下滑。余东晖：《华府观察：美恐华之下中国在美留学生五连降》，中评社网站，2025年11月18日，<https://bj.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&docid=107143482>。

[2] 目前中美之间尚在运行的工作机制主要有经贸磋商机制、海上军事安全磋商机制、国防部工作会晤等。

# 战略收缩背景下美国对外政策的调整

□ 王 帆 温盈晖

〔提 要〕当前，美国对外政策在总体战略收缩背景下呈现新的逻辑与特征。美国此轮战略收缩并非向孤立主义的简单回归，而是在面临国内政治经济困境与国际影响力相对下降的双重压力下，为压缩成本、聚焦核心利益并更有效压制战略竞争对手所进行的战略再校准。美国的战略调整呈现“收缩”与“控制”并存的矛盾统一：一方面，它通过选择性干预、推动联盟成本分摊及减少在次要区域的直接投入来压缩对外开支；另一方面，它又借助重构联盟体系、滥用非军事竞争工具以及抢占战略新疆域等方式，对以中国为代表的新兴大国展开更具针对性的遏制。实力对比变化、国内经济困境、科技创新放缓与内部政治阻力减弱共同构成了美国战略收缩的主要动因。这一调整不仅将动摇美国长期主导的自由国际秩序，也将给大国战略关系与地区力量结构等带来多维度的冲击，加剧国际秩序的不稳定性。

〔关键词〕战略收缩、美国对外政策、大国竞争、国际秩序、战略新疆域

〔作者简介〕王 帆，外交学院教授、博士生导师

温盈晖，外交学院国际关系研究所博士研究生

〔中图分类号〕D871.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 2 期 0049-26

国际力量格局的深刻演变与全球性挑战将美国推到一个充满不确定性的

战略十字路口。自冷战结束后，美国凭借超强的综合国力，一度处于“单极时刻”<sup>[1]</sup>，在全球范围内奉行“深度介入”的大战略，试图按照自身意愿塑造国际秩序。然而，旷日持久的战争极大地消耗了美国的战略资源，2008年国际金融危机又动摇了其经济根基，而国内政治极化与社会撕裂则进一步削弱了其领导全球的意愿与能力。自奥巴马政府提出“亚太再平衡”以来，美国战略收缩的总态势日渐明朗，并且贯穿特朗普政府的“美国优先”和拜登政府的“有选择的竞争”的全过程。

从学术意义上讲，战略收缩指大国在国际上减少大战略投入的一种原则，<sup>[2]</sup>其根本特征在于国家有意降低其对外战略的总体成本。<sup>[3]</sup>运用这一概念考察美国的战略实践会发现，美国既要大幅压缩维持全球霸权的昂贵成本，又须有效防范和限制主要竞争对手的快速崛起。在这一战略悖论的驱动下，美国正在“收缩”与“控制”之间寻求一种全新的、充满张力的平衡。其对外政策的调整，并非力量投射在不同领域的全面收回，而是表现出“有进有退”的混合态势。它涉及战略目标的重新规划和战略重点的重新选择，通常是在边缘利益上减少投入，以更好地集中资源应对核心挑战。由此产生的结果是，它不仅系统性地重塑了美国对外行为模式，更对整个国际秩序产生了结构性的深远影响。

## 一、美国对外政策调整的具体表现

长期以来，美国政学两界一直对美国大战略的走向存在“深度介入”与“离岸平衡”之争。“深度介入”派主张借助前沿军事部署、约束盟友行为

---

[1] Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1, 1990, pp.23-33.

[2] 关于大战略可以被视为一种“原则”的说明，参见 Nina Silove, “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’,” *Security Studies*, Vol.27, No.1, 2018, pp.39-42.

[3] Peter Trubowitz, *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2011, p.13; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*, Ithaca: Cornell University Press, 2018, p.8.

等手段，使美国能够免受他国制衡，塑造一个繁荣稳定的国际秩序；<sup>[1]</sup>“离岸平衡”派则认为，后冷战时代以来美国所奉行的自由主义霸权战略成本高昂、效果不彰，美国应该保持战略克制，实施战略收缩，从欧亚大陆前沿地带撤出大部分地面部队，仅保留必要的海空力量，在幕后扮演平衡者的角色，只有当某个地区出现可能主导该地区的霸权国时才予以介入。<sup>[2]</sup> 政学两界关于美国大战略走向的辩论结果因美国实力的相对衰落而变得愈发清晰。2025年12月，特朗普政府发布新版《国家安全战略》报告，明确战略收缩这一取向。<sup>[3]</sup> 结合奥巴马政府以来美国历届政府的战略收缩举措，美国对外政策调整具体表现为地缘利益的新定位和新聚焦，采取多种外交政策工具维持低成本竞争以及争夺战略新疆域。

### （一）地缘焦点的再平衡：收缩与聚焦

从地缘政治角度考虑，衰落大国的战略收缩是一个“有退有进”的动态过程，旨在将宝贵的军事、外交和经济资源，从被其视为边缘利益的地区抽离，并集中投入到被其视为核心利益的关键地区。<sup>[4]</sup> 美国此轮对外政策调整也呈现出这些特征，在特朗普重返白宫后美国政府发布的数份文件中体现得最为明显。首先，新版《国家安全战略》报告进一步调整了不同地区利益的优先程度，美国将在欧洲和中东实施收缩的同时，选择性聚焦于本土、西半

---

[1] Stephen G. Brooks, John G. Ikenberry and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment,” *International Security*, Vol.37, No.3, 2012, pp.15-28; Stephen G. Brooks, John G. Ikenberry and William C. Wohlforth, “Lean Forward: In Defense of American Engagement,” *Foreign Affairs*, Vol.92, No.1, 2013, pp.132-137.

[2] Christopher Layne, “Less Is More: Minimal Realism in East Asia,” *The National Interest*, No.43, 1996, pp.64-77; Eugene Gholz, Daryl G. Press and Harvey M. Sapolsky, “Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation,” *International Security*, Vol.21, No.4, 1997, pp.17-30; Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca: Cornell University Press, 2006, pp.159-192; Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca: Cornell University Press, 2014, pp.69-134.

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

[4] 刘博文：《崛起国的战略收缩缘何逆转——以日本（1920—1927）和苏联（1953—1960）为例》，《外交评论》2020年第1期，第96—97页；冯雨：《聚焦头号对手：战略收缩与霸权国威胁评估的演进》，《战略决策研究》2024年第5期，第76页。

球与印太地区。<sup>[1]</sup>其次，最新公布的《美国国防战略》也顺应了这一收缩思路，确立了以“美国优先”“以实力求和平”“务实的现实主义”为三大支柱的战略框架，旨在重新看待威胁，重塑美国军事优势。<sup>[2]</sup>再次，美国国防部正计划重组军事指挥体系，合并和裁减现有的六个地区性一级作战司令部，重新分配战略资源。具体措施包括：合并美国中央司令部、欧洲司令部和非洲司令部为国际司令部；合并负责美洲事务的南方司令部和北方司令部为美洲司令部；印太司令部保持现有架构不变。<sup>[3]</sup>最后，配合巨额国防预算支持，美国能够将更多资源倾斜至本土、西半球与印太地区，形成对地缘焦点的再平衡。<sup>[4]</sup>

美国的战略收缩在地缘政治上主要体现为对以下四个地区优先次序的重新调整。第一，“重返”西半球，战略性回归拉美“后院”以确保本土安全。在从全球部分地区收缩的同时，巩固其在西半球的传统势力范围——拉丁美洲“后院”，成为美国外交的头等优先事项。这是美国多年来首次将西半球以及本土提高到如此地位，也标志着美国此轮对外战略调整的收缩态势进一步深化。长期以来，美国政府对拉美地区乃至整个西半球的关注度相对较低，但金砖合作机制在该地区迅速扩大的影响力让美国产生了过度焦虑，加之特朗普政府内炒作的边境安全、毒品犯罪等美国国内政治议题，致使其在西半球大举推行“门罗主义”的“特朗普推论”，即“恢复美国在西半球的军事主导地位，保卫本土与区域要地安全，阻止域外竞争对手在该地区部署军事

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America.”

[2] “2026 National Defense Strategy: Restoring Peace Through Strength for a New Golden Age of America,” US Department of War, January 23, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>.

[3] Dan Lamothe, “Pentagon Plan Calls for Major Power Shifts within US Military,” The Washington Post, December 15, 2025, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/12/15/military-command-plan-caine-hegseth/>.

[4] 2026财年《国防授权法案》授权的美国国防开支总计9010亿美元，高于2025财年的8950亿美元。由于国会通过的一项预算协调法案，美国国防部获得额外1500亿美元预算。参见 Paul McLeary, Connor O’Brien and Joe Gould, “Trump Calls for Record \$1.5 Trillion Defense Budget, a 50 Percent Jump,” Politico, January 7, 2026, <https://www.politico.com/news/2026/01/07/trump-calls-record-defense-budget-00715298>。

力量或其他威胁性能力”。<sup>[1]</sup>在美国本土，特朗普政府通过打造“金穹”导弹防御系统、加强核力量建设以及增强网络威慑等方式强化本土防御能力，又宣布国家进入紧急状态，联合国防部与国土安全部调用军队封锁边境，驱逐非法移民，确保边境安全。

在西半球，美国“大棒与胡萝卜”兼施巩固自身势力范围。一方面，美国挥舞“大棒”强化其“后院”主导权。特朗普政府通过意识形态划分重塑地区秩序，打压左翼政权，扶持右翼派别。面对联系紧密的经济伙伴，美国以经贸为抓手持续施压。例如，在美国的关税威胁下，墨西哥左翼领导人宣布在多个领域内对华加征 5% 至 50% 不等的关税。<sup>[2]</sup>面对顽强抵抗的长期对手，美国不惜动用武力加以控制。除对古巴制裁外，美国还出于对委内瑞拉石油资源的觊觎，自 2025 年 9 月以来，以“打击贩毒集团”为由向加勒比海地区派遣多艘军舰，多次打击所谓“运毒船”，并于 2026 年 1 月对委内瑞拉发动军事打击，强行控制总统马杜罗夫妇。这些行为都凸显了美国的地区霸权作派。

另一方面，美国寻求用“胡萝卜”削弱中国在拉美地区的影响力。近年来，美国政府频繁派遣包括国务卿、国家安全顾问在内的众多高级别官员访问该地区，并且推出了“美洲增长倡议”等经济合作框架，试图为拉美国家提供替代中国的选项。特朗普重返白宫后，还谋求通过拉拢右翼政权达成这一目标。<sup>[3]</sup>例如，特朗普政府利用经济互惠、贸易协定等方式促使阿根廷、厄瓜多尔等国的右翼领导人采取亲美政策。然而，由于美国国内政治掣肘和实际资源分配有限，其对抗中国影响的努力收效甚微。对许多拉美国家而言，发展经济、改善民生是首要任务，它们不愿在中美之间选边站队，而是倾向于奉行多元化的务实外交路线。

---

[1] “2026 National Defense Strategy: Restoring Peace Through Strength for a New Golden Age of America.”

[2] Eduardo Porter, “Why South America’s Right Won’t Align with Trump on China,” *Foreign Policy*, February 2, 2026, <https://foreignpolicy.com/2026/02/02/trump-south-america-latin-china-venezuela-brazil-argentina-mexico-right-maga-china/>.

[3] Howard W. French, “Trump Is Ushering in the Era of the Strongman,” *Foreign Policy*, September 18, 2025, <https://foreignpolicy.com/2025/09/18/trump-strongman-latin-america-venezuela/>.

第二，美国对印太地区持续加大投入，强化其军事部署。印太地区无疑是美国战略聚焦的另一大重心。从奥巴马政府的“亚太再平衡”，到特朗普政府的“印太战略”，再到拜登政府的《美国印太战略》报告，美国已明确将中国定义为“最主要的战略竞争对手”，并将印太地区视为21世纪地缘政治的重心。特朗普重返白宫后发布的新版《国家安全战略》报告进一步强调了对华军事威慑与自身经济安全的互补性，为大国长期竞争打下基础。<sup>[1]</sup>

近年来，美国已采取多项军事措施落实“印太战略”。一是强化军事力量的前沿部署能力。美军已将超过37万兵力部署在印太地区，<sup>[2]</sup>同时有约60%的海军潜艇部队驻扎在该地区。<sup>[3]</sup>通过“太平洋威慑倡议”，<sup>[4]</sup>国会已批准数百亿美元的专项资金用于加强第一和第二岛链基地的防御能力，并构建一体化的防空反导网络威慑中国。二是创新作战概念。针对中国日益增强的“反介入/区域拒止”能力，美军各军种都在积极创新作战概念。例如，海军陆战队启动了激进的“濒海作战团”（Marine Littoral Regiment）改革，旨在将自身打造成小规模、高机动、分布式的海上拒止力量。空军则在发展“敏捷作战部署”（Agile Combat Employment）概念，强调利用分散、简易机场进行快速部署和作战，以提高在对手导弹攻击下的生存能力。三是强化区域军事同盟。除了美英澳三边伙伴关系（AUKUS，简称“奥库斯”）和美日印澳“四边机制”（Quad），美国还积极拉拢菲律宾，新增4个军事基地的使用权，并首次在菲律宾部署中导系统。美日韩三边安全合作也得到空前强化，三国在情报共享、联合军演等方面实现新突破。

需要注意的是，美国新一届政府的众多官方文件在涉华表述上都有所缓和，但这并非对中国的立场软化。特朗普政府谋求对华战略稳定，宣称将

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America.”

[2] “Headquarters, United States Indo-Pacific Command,” U.S. Indo-Pacific Command, <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/>.

[3] Ryan Chan, “Map Shows US Nuclear Submarine Presence in Pacific Island Chains,” Newsweek, September 19, 2025, <https://www.newsweek.com/map-us-nuclear-submarine-presence-pacific-island-chains-2132233>.

[4] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” U.S. Congress, January 1, 2021, <https://uscode.house.gov/statutes/pl/116/283.pdf>.

以实力而非对抗威慑中国在印太地区的行动，<sup>[1]</sup>一定程度上是出于对中美高层会晤安排和经贸磋商后续落实工作的务实考虑，具有阶段性交易的目的，以策略性调整为主。从性质上看，美国的“印太战略”仍然保有对华战略竞争内核，只是在方式和手段上出现了变化。其中，“太平洋威慑倡议”得到2026财年《国防授权法案》拨款100.4亿美元，继续提升美军在印太地区的前沿部署、基础设施建设、指挥控制系统整合以及态势感知等能力。<sup>[2]</sup>同时，特朗普政府批准价值超过111亿美元的对台军售，在台湾问题上仍持挑衅立场。种种举措都表明，美国的印太地区秩序本质上是以军事实力为后盾，借助盟友，在供应链、规则标准制定等多个领域同中国竞争的霸权秩序。

**第三，美国尝试从欧洲方向“选择性脱身”。**虽然乌克兰危机一度让美国重新加强了在东欧的军事存在，但这并未改变其战略重心东移的长期趋势。尽管美国对乌克兰的军事援助规模巨大，但也时常出现政策上的摇摆，并且面临被削减的压力。这迫使欧盟不得不承担起援助乌克兰和应对俄罗斯的更多责任。

美国希望欧洲盟友能够成为维护欧洲自身安全的“主要责任人”，以便让美国能够腾出手来专注于本土、西半球与印太地区。这种策略虽然意在为美国节省战略资源，但也加深了跨大西洋伙伴关系的裂痕。越来越多的欧洲政治家认识到，不能将欧洲的安全完全寄托在一个日益“内顾”且可能因国内政局变动而变得不可靠的美国身上。“战略自主”的理念因此得到多数欧洲国家响应，推动欧洲盟友在防务、能源和产业政策上“用一个声音说话”的进程。

与此同时，美国将乌克兰推给欧洲也面临风险。由于欧洲尚未具备自主抵御俄罗斯威胁的能力，若美国仓促减少其在欧洲的驻军，则可能削弱北约

---

[1] “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” US Department of Defense, December 23, 2025, <https://media.defense.gov/2025/Dec/23/2003849070/-1/-1/1/ANNUAL-REPORT-TO-CONGRESS-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2025.PDF>.

[2] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026,” U.S. Congress, October 9, 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/2296/text>.

对俄罗斯的威慑作用，诱使俄罗斯采取激进行为。因此，自特朗普第二任期以来美国在欧洲的战略收缩举措较为有限。<sup>[1]</sup>一方面，在安抚盟友的基础上，美军计划分阶段逐步撤出少许兵力。美军宣布从罗马尼亚撤出第101空降师第2步兵战斗队返回本土，<sup>[2]</sup>并计划随后削减在保加利亚、匈牙利和斯洛伐克的驻军。<sup>[3]</sup>同时，国会继续通过2026财年《国防授权法案》向“波罗的海安全倡议”拨款1.75亿美元，<sup>[4]</sup>与“欧洲威慑倡议”一起加强北约东翼军事威慑。另一方面，特朗普政府试图维护与俄罗斯之间的战略稳定。在迅速解决乌克兰危机无望后，美国希望通过极限施压迫使俄罗斯妥协，但俄并未让步。在随后的多轮俄美乌三方会谈中，美俄分歧依旧严重。美俄双方在避免正面冲突的前提下进入新一轮战略博弈之中。

**第四，美国在中东收缩与回调并重。**在经历了阿富汗与伊拉克两场代价高昂的战争后，战略透支的美国率先在中东地区展开了收缩。但美国并非从中东完全撤出，而是以塑造稳定的地区秩序为前提进行收缩，避免撤出后权力真空过大引发地区局势动荡。<sup>[5]</sup>起初，美国希望通过“伊核协议”缓和与伊朗的关系，从而稳定中东地区秩序。但美国随后认为伊朗的野心并未有所收敛，单方面退出该协议，转向推动以色列与阿拉伯国家和解以构建“反伊同盟”。2020年特朗普政府推动达成的《亚伯拉罕协议》构成了以阿和解的基础。2021年拜登政府宣布从阿富汗撤军，进一步减轻了美国的地区承诺。在反恐战争高峰期，一度有超过25万美军驻扎在中东各国的美军基地里，<sup>[6]</sup>

---

[1] Paul McLeary, Victor Jack and Jack Detsch, “US Signals Limited Military Pullback from Europe,” Politico, February 11, 2026, <https://www.politico.com/news/2026/02/11/us-signals-limited-military-pullback-from-europe-00773905>.

[2] “Press Release - Department of War Announces Change to Army Unit Rotation in Europe,” U.S. Army Europe and Africa, October 29, 2025, <https://www.europeafrica.army.mil/ArticleViewPressRelease/Article/4326550/press-release-department-of-war-announces-change-to-army-unit-rotation-in-europe/>.

[3] Alex Raufoglu, “US to Trim Forces in Bulgaria, Hungary, and Slovakia Starting Next Month After Romania Move,” Kyiv Post, October 31, 2025, <https://www.kyivpost.com/post/63332>.

[4] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026.”

[5] Albert B. Wolf, “Strategies of Retrenchment: Rethinking America’s Commitments to the Middle East,” *Comparative Strategy*, Vol.39, No.1, 2020, pp.94-100.

[6] Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “The Dynamics of US Retrenchment in the Middle East,” *Parameters*, Vol.54, No.2, 2024, p.53.

到 2023 年只有先前人数的约十分之一。<sup>[1]</sup> 这一切都预示着收缩后的美国能够借助盟友低成本经营中东。

然而，2023 年 10 月爆发的新一轮巴以冲突彻底打破了这一幻想，表明美国收缩后的中东秩序只是“脆弱的稳定”。<sup>[2]</sup> 正是由于美国推动以阿和解导致巴以问题被淡化，伊朗遭受围堵孤立， Hamas 和伊朗才会采取激进行为避免自身陷入绝境。在美国收缩兵力后，以色列认为美国干预中东事务的意愿降低了，于是大举攻占加沙地带，要求美国实施战略回调。美国不得不增兵至 4 万人以应对中东紧张局势。<sup>[3]</sup> 尽管以色列同 Hamas 已于 2025 年 10 月签署停火协议，但协议内容无法落实，以哈双方之间的冲突远未停止。

新版《国家安全战略》报告延续了美国在中东的收缩基调，认为美国需继续推进《亚伯拉罕协议》，通过赋能地区盟友防止自身在能源、反恐和海上航行等领域的利益受损。<sup>[4]</sup> 具体到战略执行层面，特朗普政府正采取新一轮回调来为美国的收缩创造条件。特朗普政府先是通过首访中东三国强化了与沙特阿拉伯等阿拉伯国家之间的关系，随后又派遣美军联合以色列精准打击伊朗核设施，逼迫伊朗接受谈判。此外，特朗普政府还解除了对叙利亚的长期制裁，通过拉拢沙拉政权限制俄罗斯和伊朗在中东的影响范围。在此轮回调的影响下，美军得以从伊拉克和叙利亚相继撤出。上述行为表明，美国试图在保留关键干预能力的同时避免自身高成本介入中东事务。

2026 年 2 月 28 日，美国联合以色列对伊朗发动军事打击，但这并不等同于美国将对伊朗采取类似伊拉克战争的大规模地面作战。伊朗并非美国的

---

[1] C. Todd Lopez, “Defense Official Says U.S. Remains Committed to Middle East,” US Department of War, June 5, 2023, <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/3417495/defense-official-says-us-remains-committed-to-middle-east/>.

[2] Takuya Matsuda, “The ‘10.7’ Attack and U.S. Grand Strategy: Reassessing U.S. Retrenchment in the Middle East,” in Aiko Nishikida, Chie Ezaki and Toshiya Tsujita, eds., “*Fragile Stability*” as a Political Background of October 7 Current and Foreseeable Issues in the Israeli-Palestinian Conflict, Springer, 2025, pp.245-250.

[3] Mariel Ferragamo et al., “U.S. Forces in the Middle East: Mapping the Military Presence,” Council on Foreign Relations, June 23, 2025, <https://www.cfr.org/article/us-forces-middle-east-mapping-military-presence>.

[4] “National Security Strategy of the United States of America.”

核心目标，它与美国国内经济振兴之间也缺少直接关联。因此，美国对伊朗发动军事打击并非对其总体收缩战略的背离，而是希望利用目标有限、成本可控的战术性军事手段来服务于整体收缩、局部强化的大战略目标，从而构建起一个有利于美国的、由以色列为地区主导的中东霸权新秩序。

## （二）对外政策工具的系统性重塑：“低成本竞争”模式

地缘焦点的重新平衡表明，美国已无力也无意愿承担旧有的、高成本的全球干预模式，成本控制成为其战略制定的首要考量。与之相对应的，是一套被精心设计的“低成本竞争工具箱”。其核心在于减少大规模的直接军事介入，更多地通过代理人战争、经济制裁、技术封锁、定向援助等间接手段，以更低成本实现对竞争对手的长期消耗与遏制。这种转向标志着美国霸权维系方式的深刻变革，即从“世界警察”的角色，转向一个更精于计算的、以成本效益为核心的“战略竞争者”。

一是联盟体系从“责任共担”转向“成本分摊”。联盟体系始终是美国全球战略的基石，但在战略收缩这一新形势下，其维系联盟的逻辑正发生深刻转变，即从冷战时期强调共同价值观的“责任共担”，转向更加赤裸裸的“成本分摊”。由于美国难以同时应对多战区威胁，这一“同时性问题”（Simultaneity Problem）只能依靠盟友大幅提升防卫能力和军费开支加以解决，否则美国极易出现战略透支风险。<sup>[1]</sup>《美国国防战略》要求加拿大在北美空天防御体系中承担更多责任，而拉美盟友则负责管理各自的移民、毒品犯罪等问题。<sup>[2]</sup>事实上，美国的联盟成本削减意图在欧洲和印太两个地区体现得最为明显。

在欧洲，美国要求北约盟友在联盟维护上分摊更多成本。特朗普第一任期曾以退出北约为威胁，强硬施压欧洲盟国将国防开支提升至GDP的2%。拜登政府上台后也并未改变这一核心诉求。乌克兰危机的爆发，在客观上推动了欧洲国家军费的普遍上涨，但这更多是出于对自身安全的直接忧虑，美国

---

[1] “2026 National Defense Strategy: Restoring Peace Through Strength for a New Golden Age of America.”

[2] *Ibid.*

“甩包袱”的战略意图始终存在。特朗普重返白宫后，继续推动北约转型。具体措施可分为以下三类：一是继续要求盟友承担军费开支。特朗普利用撤出欧洲和俄罗斯威胁要挟北约，使北约各成员国同意到2035年将GDP的5%用于国防和安全支出，其中3.5%用于北约核心国防需求，1.5%用于保护关键基础设施、网络等。<sup>[1]</sup>二是将联合部队司令部的指挥权移交给欧洲成员国。美国将诺福克联合部队司令部移交给英国，将那不勒斯联合部队司令部移交给意大利，<sup>[2]</sup>但欧洲盟军最高司令继续由美国将领担任，其目的在于系统性地推动防务成本向欧洲转移，同时保留美国对北约军队的最高控制权。三是限制北约的“域外活动”。美国认为这些活动远离了联盟防御与威慑的核心任务，因而希望逐步撤出北约在科索沃和伊拉克等地的驻军。<sup>[3]</sup>

在印太地区，这种“成本分摊”的逻辑同样明显。截至2024年，美国在东亚的盟友和伙伴的国防开支平均仅占GDP的1.85%，远不符合美国“印太战略”的目标。<sup>[4]</sup>为了强化应对中国“威胁”，美国一方面投入更多资源加强与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等国的安全合作，另一方面也对这些盟友分担更多驻军费用、采购更多美式装备、在联盟中扮演更主动角色提出了更高要求。其中，美韩同盟可被视为一例典型。通过向韩国引入核潜艇以及在战时指挥权移交问题上进行让步，美国换取了韩国将国防预算提升至GDP 3.5%的长期承诺。<sup>[5]</sup>韩国也因此被美国称作“模范盟友”，需承担对朝鲜威慑的主体责任，并在美国国防供应链中扮演重要角色。相比之下，美军仅提

---

[1] “The Hague Summit Declaration,” North Atlantic Treaty Organization, June 25, 2025, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_236705.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm).

[2] “US to Turn over Two NATO Command Posts to Europeans, Military Resource Says,” Reuters, February 9, 2026, <https://www.reuters.com/world/us-turn-over-2-nato-command-posts-europeans-military-source-says-2026-02-09/>.

[3] Victor Jack, “US Presses NATO for Major Reset, Ending Mission in Iraq,” Politico, February 19, 2026, <https://www.politico.eu/article/us-presses-nato-reset-cut-foreign-missions-allies-peacekeeping-iraq-kosovo/>.

[4] Nigel Li, “Is Asia Ready to Spend More on Defense?,” The Diplomat, June 6, 2025, <https://thediplomat.com/2025/06/is-asia-ready-to-spend-more-on-defense/>.

[5] Jung Min-kyung, “Alliance Burden Shift Signaled in New US Defense Strategy Amid Colby’s Visit: Experts,” The Korea Herald, January 26, 2026, <https://www.koreaherald.com/article/10662925>.

供“关键但有限的支持”，以便腾出更多资源应对中国。<sup>[1]</sup>

二是“小多边机制”的功能化与模块化应用。除了改造传统军事同盟，美国还大力推行更加灵活排他的“小多边机制”。与成员众多、议事规则复杂的传统多边组织相比，“小多边机制”通常由三到五个核心国家组成，能够绕开繁琐的程序，围绕特定议题高效协调立场、集中资源，精准服务于美国的战略目标，因而具有“功能化”的特征。同时，这些功能各异的机制因成员重叠、议题联动而相互嵌套，最终形成了一个多层次、网格化的复合盟伴体系，即具有“模块化”特征。

其中的典型机制包括“奥库斯”与“四边机制”。“奥库斯”的核心议程是美英向澳大利亚转让核潜艇技术，并共同开发多种前沿军事技术。其本质是盎格鲁—撒克逊国家之间的一个排他性军事技术联盟，目的是在西太平洋地区制衡中国的军事现代化。美日印澳“四边机制”在特朗普第一任期被重新激活并升级，其议程表面上更侧重于非传统安全领域，如基础设施投资、关键技术标准制定和供应链安全等。但这一机制内在的战略逻辑，是以提供替代性公共产品的方式，削弱中国“一带一路”倡议等多边合作框架的影响力，构建一个排斥中国的印太地区治理框架。

与拜登政府相比，特朗普政府更看重“小多边机制”的实用性。虽然特朗普因轻视气候变化、价值观等软性议题而对相关领域的机制构建置之不理，但“小多边机制”自身的灵活性与功能性同他的交易型外交风格十分契合，因此，特朗普政府也在安全领域继续推动“小多边机制”建设。特朗普政府并未废除“奥库斯”协议，而是通过重新审查该协议，引导盟友强化同盟责任，加大国防投资以分摊联盟的维护成本。<sup>[2]</sup>“四边机制”则聚焦于能源安全、关键矿产和海上安全等核心安全领域。两个机制成员有所重叠、议题相互联动，

---

[1] “2026 National Defense Strategy: Restoring Peace Through Strength for a New Golden Age of America.”

[2] Josh Butler, “Anthony Albanese Hints US Could Still Seek Changes to Aukus Agreement Amid Review,” *The Guardian*, October 21, 2025, <https://www.theguardian.com/australia-news/2025/oct/21/albanese-says-us-could-still-seek-changes-to-aukus-agreement-amid-review>.

被美国进一步整合进印太海洋安全阵营之中。总之，这种功能化与模块化的应用，使得美国能够以更低的组织成本和政治成本，围绕不同议题、在不同领域构建起多个针对战略目标的“包围圈”，也可以让美国利用其优势地位不断调整这些“包围圈”的范围直至其认为成本划算。

三是非对称竞争工具的全面升级与滥用。在“低成本竞争”模式下，非军事化的非对称竞争工具被提升到了前所未有的重要地位。美国正综合运用其在金融、科技、法律和信息技术领域的霸权优势，对中国进行全方位打压。其一，美国将供应链与技术武器化以维护自身技术霸权。一方面，美国打压限制中国的科技产业发展。通过不断扩大的“实体清单”，美国政府将数百家中国科技公司与研究机构列入黑名单，切断其获取美国技术的渠道。同时，美国通过立法限制本国资本流向中国的关键科技领域，并收紧中国对美相关投资。这种“技术脱钩”的做法，旨在迟滞中国的产业升级步伐。另一方面，美国构建排他性供应链强化自身技术优势，补足短板。拜登任期内，美国通过组建“芯片四方联盟”（Chip 4）试图在半导体供应链的关键环节上“卡中国的脖子”，对向中国大陆出口先进光刻机、EDA 设计软件及其关键耗材进行精准限制。特朗普重返白宫后，以“资源与地缘战略参与论坛”升级替代了拜登政府先前提出的“矿产安全伙伴关系”，<sup>[1]</sup>进一步构建排他性关键矿产供应链以摆脱对华依赖。这又与特朗普政府此前同伙伴国开展的、旨在保障人工智能供应链安全的“硅和平”（Pax Silica）倡议形成互补。<sup>[2]</sup>

其二，美国强化规则塑造以争夺标准制定权与规则主导权。美国认识到，谁制定标准，谁就掌握了未来的产业主导权。因此，美国正积极在国际电信联盟（ITU）、国际标准化组织（ISO）等框架内，联合盟友推动符合其技术优势和商业利益的 6G 网络、人工智能伦理、数据跨境流动等新一代技术标准，以排挤中国的技术方案。同时，通过双边谈判或多边安排，美国试图在数字

---

[1] Gracelin Baskaran and Meredith Schwartz, “Critical Minerals Ministerial Introduces New International Cooperation Strategy,” CSIS, February 13, 2026, <https://www.csis.org/analysis/critical-minerals-ministerial-introduces-new-international-cooperation-strategy>.

[2] “Pax Silica,” US Department of State, <https://www.state.gov/pax-silica>.

贸易、劳工、环境等领域建立起一套由其主导的高标准经贸规则。

其三，美国开展法律战与认知战以抢占“叙事高地”。美国越来越多地运用其国内法进行“长臂管辖”，将国内法凌驾于国际法之上。例如，援引《外国公司问责法》打压在美国上市的中国概念股，利用《云法案》（CLOUD Act）要求科技公司提供存储在全球任何地方的数据。在认知域，美国则通过资助各类非政府组织、媒体和智库，系统性地制造和传播关于涉疆、涉港和台湾等议题的负面叙事，利用先进的社交媒体算法和大数据技术影响网络舆情，以“民主对抗威权”的话语体系，妖魔化中国的政治制度和发展道路，争夺国际道义制高点。

### （三）“战略新疆域”的争夺：界定未来霸权边界

美国战略收缩的最终目的，绝非放弃霸权，而是妄图以一种更可持续、更具成本效益的方式维系霸权。为此，美国正将大国竞争的边界，从传统的陆地和海洋，拓展到一系列“战略新疆域”。对这些新疆域的控制权，被视为决定未来数十年全球主导权归属的关键。

一是海上咽喉要道的控制权回归。随着全球化的深入，全球超过80%的贸易量通过海运完成，海上通道的安全与畅通至关重要。美国的大战略正重新聚焦于对全球海上咽喉要道的控制，如连接大西洋与太平洋的巴拿马运河、扼守东亚能源生命线的马六甲海峡以及关系中东石油出口的霍尔木兹海峡等。美国的核心目标具有双重性：确保美国及其盟友在这些关键水道的绝对自由通行权，保障其全球军事调动和商业航运不受阻碍；在必要时，具备随时干扰或切断战略竞争对手（主要是中国）海上生命线的能力。美国通过加强在这些咽喉要道周边的军事存在和与沿岸国家的安全合作，试图构建起一张潜在的“封锁网”，以此作为对华战略博弈的重要筹码。

二是在北极展开资源与军事的前沿博弈。长期以来被冰雪覆盖的北极，因全球气候变化导致冰盖融化，其战略价值日益凸显，已成为大国博弈的新前沿。随着夏季通航期的延长，途经北冰洋的“北方航道”将比传统航线大幅缩短欧亚之间的航程，经济潜力巨大。具体来看，美国的北极战略存在两

层考量。其中一层考量涉及军事上的前沿存在。北极是美俄之间最短的导弹飞行路径，具有极高的军事预警价值。美国通过在格陵兰岛升级和扩建图勒空军基地，部署先进的雷达和导弹防御系统，来建立其在北极的军事前沿存在。另一层则是经济上的资源觊觎。据估计，北极地区蕴藏着全球尚未发现的13%的石油和30%的天然气储量。<sup>[1]</sup>此外，格陵兰岛的冰盖下关键矿产储量丰富，有助于美国摆脱对中国的稀土依赖。近年来，美国将北极地区视为大国竞争的主战场之一，不断加强与丹麦和北极理事会其他成员国的协调，旨在防范和排挤俄罗斯和中国在该地区日益增长的影响力。特朗普重新上台执政后，宣称将“控制格陵兰岛”、重启能源钻探许可审查、推动建造破冰船和设立北极特使等进一步强化美国在北极的区域存在。

三是在深海领域的单边主义行为。科学技术的飞速发展与人类活动向海洋深处的不断延伸，使得深海领域成为另一个战略新疆域。一方面，国际海底区域中蕴藏的丰富关键矿产资源，是发展新能源、新材料等新兴产业和尖端国防工业所必需的原材料。另一方面，深海空间受环境条件限制程度低，军事部署灵活，作战隐蔽性强，因而更易实施战略威慑和突袭性打击。因此，拥有深海优势的一方往往能够占据战略主动，掌握制海权。长期以来，美国凭借其深海技术优势，以水下监视系统、无人潜航器等深海军事部署为后盾，占据“深海霸主”地位。同时，美国大力发展深海采矿业，攫取海底矿物资源。特朗普重返白宫后便签署行政令推动深海采矿业发展，凸显美国政府对深海领域的一贯重视。<sup>[2]</sup>

如果将中美两国在深海领域的治理模式进行对比，可以发现它们其实代表了两种截然不同的路径。美国采取的是单边主义方式。美国至今仍未批准《联合国海洋法公约》，因此不是国际海底管理局（ISA）的成员国。它试图援引其国内法，支持本国企业绕开ISA的监管框架，单方面进行深海勘探和开发。

---

[1] Donald L. Gautier et al., “Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic,” *Science*, Vol.324, No.5931, 2009, p.1178.

[2] “Unleashing America’s Offshore Critical Minerals and Resources,” The White House, April 24, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashingamericas-offshore-critical-minerals-and-resources/>.

美国还将中国视为对其“深海霸主”地位的“挑战者”，干扰、阻挠中国开发利用深海资源。中国的策略则是主动加入并完善国际规则体系，以此确立自身在新疆域活动的合法性与影响力。中国是《联合国海洋法公约》的缔约国，并积极参与ISA的各项工作，深度参与了国际海底资源勘探和开发规则的制定过程。通过与ISA的合法合作，中国获得了多块具有专属勘探权的海底矿区。这与美国的单边主义做法形成了鲜明对比。深海治理之争，实质上是未来全球公共领域治理模式的竞争。

## 二、美国转向战略收缩的动因

虽然历经数届政府，但美国战略收缩的大方向未曾改变。<sup>[1]</sup> 其中奥巴马和拜登代表的民主党政府可被视为美国战略收缩的温和版本，而以“美国优先”为核心理念的特朗普政府则是美国战略收缩的极端版本。<sup>[2]</sup> 两者尽管在战略实施的手段上不尽相同，但共同的目标都是让美国能够在资源有限的情况下维系霸权。因此，美国对外战略的总体收缩态势，并非一时的权宜之计，而是源于其内外环境发生结构性变化的必然结果。

### （一）实力对比变化与长期投入失衡

冷战结束后，美国曾享有独一无二的“单极时刻”，但这一时代随着新兴大国的群体性崛起而终结。其中，中国的快速发展正从根本上动摇美国长期享有的绝对优势。在经济层面，美国长期以来是世界上最强大的经济体，近年来却陷入了相对衰落局面。2014年，中国的GDP上升至美国GDP的60%，2021年曾一度达到76.9%。虽然近两年中美之间的GDP差距又有所扩大，但上述数据足以从侧面反映出美国经济实力的相对衰落。<sup>[3]</sup> 在技术层面，中

---

[1] 周方银：《美国战略收缩与国际秩序的演变》，《外交评论》2025年第5期，第44页。

[2] 孙兴杰：《美国战略收缩与中美关系演化》，《国际问题研究》2021年第1期，第70-74页。

[3] 数据来源：根据世界银行数据库计算得出，<https://data.worldbank.org/>。

国在通信、人工智能应用、高超音速武器等前沿领域取得了显著突破，打破了美国长期以来的技术垄断，显著削弱了美国的技术代差优势。在军事层面，中国人民解放军的现代化进程迅速，特别是在西太平洋地区形成了强大的“反介入 / 区域拒止”能力，<sup>[1]</sup>使美军在该地区受到前所未有的挑战。

这种实力对比的相对变化，让美国开始担忧其全球霸权能否延续下去。与此同时，美国长期以来的全球军事投入已不堪重负。一方面，其遍布全球近 80 个国家的约 750 个海外军事基地运维成本高昂，占用了巨额国防预算。另一方面，长达二十年的阿富汗战争和伊拉克战争，不仅造成数万亿美元的直接财政支出，更留下了难以估量的间接成本和国家战略资源的沉没成本。面对一个实力日益接近的竞争对手和自身资源的捉襟见肘，进行战略收缩，将有限的资源从次要方向转移，聚焦于核心竞争领域，成为一种必然选择。

## （二）国内经济困境的复合性危机

严峻的国内经济困境是美国实施战略收缩最直接、最根本的推动力。一是联邦债务问题积重难返。据美国经济分析局估计，截至 2025 年第二季度末，美国政府债务已达到 36.2 万亿美元，相当于 GDP 的 119.4%。数额巨大的国债要求美国政府向债权人支付大量利息。2022 年美联储加息后，利率暴涨，进一步拉高美国政府的债务总量。美国管理和预算办公室的数据显示，2024 财年美国政府净利息支出为 8799 亿美元，已经超过了医疗保险和国防支出，占当年总支出的 13%，成为 25 年以来的最高比例。<sup>[2]</sup>美国预算赤字推高国债增长，国债利息又反过来加重预算赤字负担，由此形成恶性循环，削弱了美元霸权地位和美国经济实力，从而严重挤压了美国政府在国防、基建和科研等领域的投资空间。

二是制造业长期空心化。过去几十年，美国资本为了追逐利润最大化，

---

[1] “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” U.S. Department of Defense, 2023, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

[2] Drew DeSilver, “Key Facts about the U.S. National Debt,” Pew Research Center, August 12, 2025, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/08/12/key-facts-about-the-us-national-debt/>.

将大量制造业产能转移海外，导致美国国内产业基础被侵蚀，蓝领工人阶层失业，加剧了社会贫富分化和政治对立。2012年至2024年，美国的GDP增长了34%，制造业却仅增长了21%。美国制造业在国民经济中的占比也从2012年的11.3%降到了10.2%。在美国制造业的19个行业中，以计算机与电子产品制造业为代表的5类先进产业发展迅猛，但其余14个行业的增速低于GDP增速，其中以机械制造业、电气机械和器材制造业、其他运输设备制造业和金属制品业降幅最为明显，而这四类行业在大国产业竞争中扮演的角色极为重要。<sup>[1]</sup>美国制造业的衰落也导致产业链供应链薄弱。从国家安全的角度看，制造业的空心化使得美国关键的军工供应链暴露出巨大的风险。例如，从F-35战斗机到精确制导弹药，其生产所需的许多核心部件，如稀土永磁材料、特定规格的芯片和电池，都高度依赖海外生产，其中不少来自中国。这种在关键领域对潜在战略竞争对手的供应链依赖，无疑是美国的“阿喀琉斯之踵”，迫使其必须重新思考战略全局，推动关键产业链回流或向“友岸”转移。

### （三）科技创新增长速度相对放缓

令美国担忧的另一事项是其高新技术优势正逐渐被后来者赶超。整体来看，截至2023年底，尽管美国的国内研发总支出以8230亿美元居于世界首位，较第二位中国的7810亿美元高出420亿美元，但其研发投入的增长速度正在放缓。2019年至2023年，美国研发投入的年增长率为4.7%，而中国则为8.9%，凸显出美国在科技创新投入方面的相对疲软。更进一步分析，美国的资金投入在企业研发支出、高等教育研发支出上高于中国，但在政府内部支出上要低于中国，而这三者的增速都不及中国。<sup>[2]</sup>具体到各个领域，研发投入不足的结果让美国无法在高新技术领域占尽优势。来自美国智库信息技

---

[1] Trelysa Long, “No, American Manufacturing Hasn’t Been Revived,” The Information Technology and Innovation Foundation, June 6, 2025, <https://itif.org/publications/2025/06/06/no-american-manufacturing-hasnt-been-revived/>.

[2] Trelysa Long, “China Is Catching Up in R&D—and May Have Already Pulled Ahead,” The Information Technology and Innovation Foundation, April 9, 2025, <https://itif.org/publications/2025/04/09/china-catching-up-rd-may-have-already-pulled-ahead/>.

术与创新基金会的行业分析显示：在 10 个前沿行业中，美国除在化学品、机床、生物制药和半导体四个行业中较中国领先外，其在机器人技术、人工智能、量子通信、显示技术这四个行业的优势地位即将被中国赶超，而中国则在核电、电动汽车及其相关电池行业两个领域处于领先地位。并且，中国在上述行业中正不断取得进展，增速较快。<sup>[1]</sup>

在这些高新技术领域中，最值得注意的是中美在半导体领域的竞争。尽管美国在芯片设计软件、半导体设备等上游“卡脖子”环节仍保持领先，但芯片制造环节，特别是先进制程的制造产能，仍严重向亚洲（尤其是中国台湾地区和韩国）集中。中国大陆在半导体领域的迅速追赶加剧了美国的战略焦虑。虽然美国通过《芯片与科学法案》投入巨资，试图重振国内半导体产业，但这需要经历漫长的时间周期，且面临成本高昂和人才短缺等挑战。同时，中国在成熟制程芯片领域的庞大产能和技术进步，显著提升了其在全球供应链中的核心竞争力。面对这一局面，美国诉诸不断升级的出口管制和技术封锁，试图通过“小院高墙”策略来遏制中国。<sup>[2]</sup>然而，这种泛化的制裁不仅效果边际递减，而且催生了“制裁疲劳”效应并形成了反噬后果。一方面，严苛的出口管制损害了美国芯片企业的利益，限制了其市场规模和研发投入。另一方面，外部压力极大地加速了中国的自主研发进程，倒逼其在光刻机、EDA 软件等短板领域寻求突破。这种结构性的矛盾，使得美国认识到单纯依靠封锁难以取胜，必须进行更广泛的战略调整。全球化时代的供应链相互依存曾被视为和平与繁荣的压舱石，如今却成为大国竞争的角力场。科技优势地位

---

[1] Robert D. Atkinson, “China Is Rapidly Becoming a Leading Innovator in Advanced Industries,” The Information Technology and Innovation Foundation, September 16, 2024, <https://itif.org/publications/2024/09/16/china-is-rapidly-becoming-a-leading-innovator-in-advanced-industries/>; 有关中美两国在科技创新层面的详细数据对比参见美国智库信息技术与创新基金会的《中国创新系列》“China Innovation Series,” <https://itif.org/search/?skeyword=%23ChinaInnovationSeries&sortByOrder=undefined>.

[2] “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration’s National Security Strategy,” The White House, October 22, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/press-briefings/2022/10/12/on-the-record-press-call-by-national-security-advisor-jake-sullivan-previewing-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>.

面临被赶超风险以及供应链的脆弱性,成为驱动美国战略调整的另一大动因。

#### (四) 国内外交政策建制派的阻力减弱

对于美国大战略的调整来说,迅速变化的物质条件与变革者的意志决心缺一不可。<sup>[1]</sup>以国内政治视角观之,美国的外交决策者们长期以来都坚持“深度介入”,抵制大战略调整。二战结束后,丰裕的物质条件让美国有能力在全球保护、争夺和扩展自身安全利益。美国建立了庞大的官僚机构与智库,雇佣了大量人员以辅助其执行大战略。<sup>[2]</sup>由此形成的负责美国外交政策的“建制派”(the Blob)通过四种机制令美国奉行的“深度介入”难以撼动。第一,建制派们将历史经验简化为支持“深度介入”的心智捷径(mental shortcuts)。第二,他们通过“旋转门”等方式选任支持其观点的官员,排斥政见不同者。第三,他们通过话语主导与议程设置将替代战略边缘化,从而缩小政策的讨论范围。第四,他们与盟友互相支持以进一步巩固自身立场。<sup>[3]</sup>就是这些因素让收缩选项一直处于边缘地位。战略收缩被贴上“软弱”的标签,同“孤立主义”画上等号,无法为执政党派所欢迎。

然而,国内政治并非只能阻碍战略调整。如果条件得当,国内政治因素也可以推动国家支持战略收缩。<sup>[4]</sup>美国实力相对衰落后,国内政治层面的阻力有所减弱。大致对比美国战略收缩的初期与近期,可以发现三个趋势:一是政府内阁成员建制派色彩明显减弱。与特朗普第一任期时其政令常遭建制派内阁成员反对相比,特朗普在第二任期的内阁成员如副总统万斯、国防部

---

[1] Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment,” *International Security*, Vol.42, No.4, 2018, p.12, p.17.

[2] 尽管在美国联邦政府中社会保障、医疗保险等福利项目占预算开支最大,但政府主要通过支出资金的方式实施这些项目,其所需雇员极少。例如,仅有不到6万名雇员负责为美国人民提供社会保障。相比之下,美国国防部是美国最大的雇主,拥有近300万名军事和文职人员。数据来源参见 The Social Security Administration, [\[3\] Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment,” pp.15-16.](https://www.ssa.gov/org/#:~:text=employees;Defense Workforce: Opportunities for More Effective Management and Efficiencies,” U.S. Government Accountability Office, July 26, 2023, https://www.gao.gov/products/gao-23-106966.</a></p></div><div data-bbox=)

[4] Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*, p.9.

长赫格塞思等人大多为其本人及其“美国优先”政治路线的忠实拥趸。<sup>[1]</sup> 这里面值得一提的是现任国防部副部长埃尔布里奇·科尔比。他曾负责起草《2018年美国国防战略报告》，如今则更为激进地认为美国应“优先制华”，撤出欧洲和中东。<sup>[2]</sup> 二是原有外交决策机构功能受到削弱。不同于之前的历届政府，特朗普在重新上台执政后大幅精简国家安全委员会常设编制，裁撤多个部门与人员。如此大刀阔斧的改革势必会让该部门从外交政策的“塑造者”沦为总统个人决策的“执行者”。三是民主共和两党对美国大战略亟须调整的共识不断显现并加强。如果说之前对美国大战略的反思都源于党派间的互相指责，那么现在的反思则是建立在现实主义的基础之上。尽管目前是共和党人特朗普上台执政，但一些民主党战略家宣称不会把现实主义大旗拱手让人，他们也要求重新调整美国外交政策目标的优先级。<sup>[3]</sup>

### 三、美国对外政策调整对国际秩序的影响

在二十一世纪的最初十年里，美国曾一度因为发动海外局部战争而处于战略透支状态。通过战略收缩，美国意在重新平衡目标与手段的关系，减少国际事务对自身资源的过度消耗，同时也利用“低成本竞争”模式与对“战略新疆域”的抢占重塑国内经济基础，维持住世界第一的实力地位。然而，这一进程也从多个维度深刻地影响着现行国际秩序，成为世界从冷战后的单极格局向更加复杂的多极格局演变过程中的关键催化剂。

#### （一）美国主导的自由主义国际秩序出现动摇

第二次世界大战后，美国作为最主要的战胜国，主导建立了以联合国、

---

[1] 王帆、梁居宸：《特朗普第二任期对外政策前瞻》，《现代国际关系》2025年第1期，第31-34页。

[2] Nancy A. Youssef, Jonathan Lemire, and Missy Ryan, “The Pentagon’s Policy Guy Is All In on China,” *The Atlantic*, July 28, 2025, <https://www.theatlantic.com/national-security/archive/2025/07/pentagon-china-elbridge-colby/683677/>.

[3] Michael Hirsh, “Why Everyone in Washington Is a ‘Realist’ Now,” *Foreign Policy*, August 8, 2025, <https://foreignpolicy.com/2025/08/08/washington-realist-united-states-dominant-power/>.

世界银行、国际货币基金组织和关贸总协定为支柱的自由主义国际秩序。冷战结束后，这一秩序从西方阵营内部扩展至全球。但战略收缩使得美国与这一由它亲手缔造的秩序的关系出现了深刻变化，导致秩序的根基发生动摇。在收缩过程中，大国对各项资源投入的成本和收益更为审慎，不再愿意为了维护抽象的秩序稳定而持续进行大规模的、收益滞后的投入，其向国际社会提供公共产品的积极性显著下降。美国不再认为“开放、自由、非歧视”等原则是值得维护的目标，而是将其视为威胁国内产业安全和中产阶级利益的负担。特别是在特朗普政府时期，美国奉行“美国优先”原则，不但削减对外援助项目与资金，关停国际开发署等对外援助机构，更重要的是，美国还接连退出了多个国际组织和国际条约，公然蔑视国际制度约束，其行为对自由主义国际秩序的冲击尤为猛烈，导致美国在国际秩序中的领导作用和信誉大幅下降。

美国对自由主义国际规则的违背在全球引发了观念冲击。作为世界头号强国，美国的行为方式具有强大的“示范效应”。多数国家会因为美国自身遵守规则、提供国际公共产品而选择接受美国的领导，但是当美国不再遵守自己主导建立的规则与秩序时，一些国家也会调整策略，拒绝合作。这在特朗普政府时期表现得尤为明显。美国政府在国际上推行强权政治、霸凌主义和交易外交，使美国从战后秩序的所谓“捍卫者”变成了事实上的“破坏者”。这种行为对国际社会的传统认知产生了巨大冲击。其结果是，民粹主义、极端民族主义、贸易保护主义思潮在全球多国蔓延，霸权主义、强权政治、零和博弈思维大行其道，“丛林法则”在一定程度上回归。同时，美国自身不断扩大国家安全的边界，将经贸、科技、人文交流等问题“泛安全化”，这种做法也被一些国家效仿，导致正常的国际合作受到严重干扰。

## （二）大国战略关系重组与美国联盟体系转型

在战略收缩的过程中，霸权国出于内部聚焦与动员的需要，会主动将崛起国推向威胁评估的首要位置，从而加剧大国竞争。<sup>[1]</sup> 霸权国开启战略收缩

---

[1] 冯雨：《聚焦头号对手：战略收缩与霸权国威胁评估的演进》，第80-86页。

并不意味着“和平衰落”。这一逻辑展现在美国身上，则是其在战略收缩的过程中为了集中资源，进一步锁定了中国为其最主要的、全方位的长期竞争对手。由此带来的一个看似矛盾的现象是，在美国从全球部分地区进行收缩的同时，其对华竞争的烈度和广度反而不断增大。当然，美国为了防止战略收缩前功尽弃，也会对华谋求阶段性战略稳定，极力避免中美之间爆发正面冲突。但在一个竞争性多极世界中，美国将会花费更多时间和精力聚焦于事关核心利益的大国竞争。<sup>[1]</sup>

与此同时，美国与其传统盟国的关系也出现深度调整，联盟体系的性质面临转型。联盟的功能从冷战时期单纯的安全合作，扩展到经济、技术、供应链、基础设施乃至意识形态等多个领域。然而，在这种转型中，美国与盟国的利益交换关系越来越向美国单方面倾斜，美国更多地要求盟友服务于自身的战略目标，而较少顾及盟友的利益关切。这将导致利益关系失衡，长期来看必然会侵蚀联盟体系的内部凝聚力。<sup>[2]</sup> 韩国目前就面临着这样的风险。尽管美国将韩国认定为“模范盟友”，并在军售、情报共享与国防工业协作中赋予其优先地位，但其得此殊荣的代价是国防开支水涨船高，同时面临被卷入和被抛弃的联盟困境。一方面，韩国被美国牢牢绑定在一体化的对华拒止链上，随时都有可能被卷入大国博弈；另一方面，“模范盟友”附带一系列问责机制，一旦韩国难以满足美国在国防开支占GDP比重等领域的要求，美国或将下调对韩安全保障投入，弱化同盟防务合作力度。不过，联盟凝聚力的下降并不必然意味着美国的盟伴就会倒向中国。特朗普政府对美国安全承诺可信度的损害会间接促使盟伴之间加强横向联系，从而在一定程度上对冲“特朗普风险”。<sup>[3]</sup> 而考虑到盟友的不安情绪，美国也会更加重视大国间的相互沟通与战略稳定，以此安抚盟友。从这个视角来看，大国战略关系重组与美国联盟

---

[1] 赵明昊、仇家畅：《应对竞争性多极世界：特朗普第二任期外交政策初探》，《当代美国评论》2025年第3期，第69-70页。

[2] 袁征、陈桂芸：《特朗普2.0版联盟战略与美国联盟体系的嬗变》，《国际安全研究》2025年第2期，第22页。

[3] 张耀、宋亦明：《霸权护持的制度路径：美国亚太安全制度方略的变迁逻辑》，《国际安全研究》2025年第3期，第35-62页。

体系的转型是互相影响的。

### （三）权力真空下地区力量结构失衡加剧国际体系动荡

“权力真空”，意指在一个政治空间中原有组织的权威崩溃后，尚无任何新的组织宣称对它的控制。<sup>[1]</sup>长期以来，美国凭借超强的军事和政治影响力，在中东、欧洲、东亚等世界主要地区扮演着“主导者”的角色，成为左右地区力量结构平衡的关键变量。然而，在经历了一系列战略透支事件后，美国为了降低霸权维系的成本，陆续从各个边缘地区收缩兵力，其在边缘地区的物质性权力与合法性基础消失殆尽，权力真空由此产生。

在美国战略收缩前，部分地区中等强国迫于美国在地区秩序中的主导地位，采取被动守势。美国开启战略收缩后，这些国家主动性增强，急于填补美国留下的权力真空，转而奉行更加独立进取的外交政策。地区内部的矛盾和冲突随之加剧，导致地区安全局势愈发紧张，地区秩序呈现碎片化状态。以“叙利亚民主力量”的兴起与衰落为例，更能看出美国战略收缩所引发的权力真空是如何塑造地区秩序的。借助于2011年叙利亚内战导致的叙政府权威崩溃，由库尔德人占主导地位的“叙利亚民主力量”占据叙大片国土，成为新的地区影响力量。“伊斯兰国”（ISIS）势力兴起后，“叙利亚民主力量”曾在美国扶持下，协助打击“伊斯兰国”。但在美国战略收缩进程加深后，美国被迫迁就土耳其的地区安全诉求，且对叙利亚现任政府采取务实缓和立场。“叙利亚民主力量”先后遭受土耳其与叙利亚政府的强硬打击，被迫接受整合。美国在中东等地区不断制造纷争，然后又不负责任地撤出，持续引发地区动荡。事实上，自2009年以来，从“阿拉伯之春”后的利比亚内战、也门内战，到近年来的乌克兰危机、新一轮巴以冲突等大规模武装冲突的爆发与延续，都与美国始乱终弃的做法密切相关。

### （四）美国外交内政化趋势增加国际秩序不稳定性

国家由战略透支转向战略收缩意味着内政与外交在政府优先事项中的相

---

[1] Moritz S. Graefrath, “Power Vacuums in International Politics: A Conceptual Framework,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.38, No.1, 2025, pp.90-107.

对权重发生变化，国内政治议程与外交政策之间的联系愈发紧密。无论是特朗普政府的“美国优先”，还是拜登政府时期的“中产阶级外交”政策，都凸显了美国外交政策的内政化趋势。美国通过强制性外交政策夺取他国资源强化自身实力，由此成为掠夺性霸权。<sup>[1]</sup> 具体来看，美国对外收割优质资产的做法可分为三大类。一是收割盟友。乌克兰危机期间，美国利用欧盟制裁俄罗斯所遭受的能源缺口对欧洲国家高价出口石油和液化天然气，从中赚取高额利润。为了促进制造业回流，美国还诱导别国企业赴美投资设厂。二是收割对手。借助“实体清单”与投资禁令，美国强行将对手的优质科技企业剔除出全球供应链体系，迫使其转让在美业务，实质是收割对手在数字经济时代的核心数据资产。三是收割全球经济。除去敌友不分的关税战，美国利用美元霸权将散布在全球（尤其是新兴市场）的优质资本吸引回国内的债市和股市，导致对手和盟友同时面临本币贬值、资本外逃与债务违约的风险。当 he 国资产因流动性枯竭而深陷窘境时，美国跨国资本再低价收购当地的优质资产。这一切导致全球经济严重受损。

外交内政化趋势叠加政治极化现象，使得美国的外交行为表现出更鲜明的党派色彩，其重要外交政策因此失去了应有的稳定性。最典型的例子莫过于《巴黎协定》：奥巴马政府加入，特朗普政府退出，拜登政府上台后又重返，特朗普政府重新上台执政后再度宣布退出。总之，这种因国内政局变动而导致的政策“翻烧饼”现象，本质上是国内政治博弈的外部化，极大地损害了美国的国际信誉，也给全球治理和国际秩序带来了巨大的不确定性。

#### 四、结语

在战略收缩的大背景下，美国对外战略的调整并不仅仅是其国力断崖式下跌后的实力衰退，也不是类似一战前孤立主义的回归，而是一场深刻、复

---

[1] 左希迎：《特朗普政府与美国掠夺性霸权的形成》，《世界经济与政治》2025年第12期，第111-127页。

杂且充满内在矛盾的战略再校准。其核心逻辑是在清醒承认自身资源有限性的前提下，通过一系列更具选择性的“低成本”竞争手段，重新优化资源配置，以期在与被其视为最主要竞争对手的中国等新兴大国的长期博弈中，占据更有利、更可持续的竞争位置。

不过，美国此轮战略收缩仍有其限度。美国国内层面，2026年财年《国防授权法案》对美军撤离欧洲施加限制，不允许美国放弃北约欧洲盟军最高司令一职，并要求美国在欧洲的驻军不得少于7.6万人。驻韩美军人数也被要求不得少于2.85万人。<sup>[1]</sup>这表明国内建制派抵制战略收缩的阻力依然十分强大。国际层面，乌克兰危机与中东乱局持续延宕则令美国分身乏术。究其根本，在于美国在国际体系中的相对实力排名并未下滑，其战略透支的程度仍然有限。即便在美国缩减传统军事存在的地区，美国仍可利用盟友对其产生的技术依赖、基础设施网络和知识体系等潜在机制在一段时间内维持住影响力，成为“残余霸权”。<sup>[2]</sup>

总之，美国对外政策的调整是一个动态且充满不确定性的长期过程。它试图在“战略收缩”带来的成本节约与“精准控制”所需的力量投送之间找到一个微妙的、可持续的平衡点。这一调整标志着后冷战时代美国一家独大的全球秩序的正式终结，世界正不可逆转地进入一个地缘政治回归、大国竞争加剧、多极化趋势更加明显、战略风险不断攀升的历史时期。对于世界各国而言，深刻理解并有效应对美国这一深刻的战略转向及其对全球秩序产生的连锁反应，将是未来一段时间内必须面对的重大历史性课题。

【责任编辑：宁因辉】

---

[1] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026.”

[2] David B. Roberts, “The Gulf’s Evolving Security Mosaic: Balancing the Manifest Retrenchment and Latent Influence of the United States,” *International Affairs*, Vol.101, No.6, 2025, pp.2204-2212.

# 中国与东南亚国家对话机制创新： 核心特征与战略意涵

□ 杜 兰

〔提 要〕 在国际体系加速调整与亚太安全格局深刻演变背景下，中国与部分东南亚国家探索建立“2+2”对话机制，成为周边安全合作的重要制度创新。“2+2”机制既回应了东南亚国家强化战略自主、拓展安全合作空间的现实需求，也顺应了地区安全合作向多层次网络化演进的趋势，同时体现出中国在大国竞争背景下推动安全合作方式转型的政策取向。在实践层面，该机制通过整合外交与防务沟通渠道，推动安全合作由分散互动向制度化协同转型，并在政策对表、战略协调及风险管控等方面取得初步进展。其对双边关系稳定与地区安全预期塑造具有积极意义，并在一定程度上丰富了亚太安全治理路径。总体来看，中国与东南亚国家的“2+2”对话机制是中国推进周边命运共同体建设的重要抓手，也是亚洲安全模式在双边层面的具体体现。

〔关 键 词〕 周边命运共同体、“2+2”对话机制、亚洲安全模式、周边外交

〔作者简介〕 杜兰，中国国际问题研究院亚太研究所副所长、副研究员

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2026) 2 期 0075-20

近年来，中国与东南亚国家围绕外交与防务协调的制度化合作不断深化，

双边“2+2”<sup>[1]</sup>或“3+3”<sup>[2]</sup>对话机制逐步建立并进入实质运行阶段。虽然“2+2”对话机制在国际上并非新鲜事物，中国过去同缅甸、韩国等建有司局级或副部级“2+2”对话机制<sup>[3]</sup>，也与俄罗斯、欧盟、日本等主要力量开展定期战略对话，但中国在东南亚这一大国竞争与区域合作交织的关键地区，集中推进这一机制不仅是外交创新的重要举措，更是推动周边命运共同体建设的制度保障。

本文以中国与印尼、越南、柬埔寨及马来西亚建立的“2+2”对话机制为研究对象，重点探讨三个问题：第一，当前推动“2+2”机制的现实基础与动因是什么？第二，中国与东南亚国家“2+2”机制的制度特征及其与美西方模式的差异何在？第三，该机制如何通过具体作用机制影响地区安全秩序？通过对上述问题的分析，本文旨在丰富对中国特色大国外交特别是周边外交的理解，为亚洲安全模式在机制层面的实践提供经验性支撑，并为认识中国在亚太地区秩序塑造中的角色提供新的分析视角。

## 一、基于周边命运共同体理念与亚洲安全模式的分析

长期以来，中国与多个周边国家保持多层次、多渠道的外交或安全对话，但总体上以磋商性、事务性功能为主，战略统筹能力有限。中国与印尼、越南、马来西亚、柬埔寨相继建立或提升的部长级“2+2”对话机制，议题范围明显拓展，战略属性显著增强，标志着中国与周边国家的政策对话正由阶段性沟

---

[1] “2+2”对话机制通常是指由两国外交部长和国防部长（或同等层级的外交与安全事务负责人）共同参与的双边会谈机制，其核心功能在于统筹外交与防务政策，强化战略协同，以应对复杂多变的地区与国际安全环境。一般来说，建立这一深度政策协调机制不仅体现双边关系具备及时消解交往摩擦的管道化处置能力，更彰显出双方在区域事务中构建战略协同效应的制度化努力，构成了国际政治中战略互信深化的结构性表征。参见潘玥：《中印尼“2+2”：中国周边外交的范式突破与东南亚棋局重构》，澎湃新闻，2025年4月22日，[https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_30695260](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_30695260)。

[2] 中越间建立的是外交、国防、公安“3+3”战略对话机制，缘于越南公安部门在国家治理与安全事务中占据强势地位，且中越双边公安执法合作根基深厚、协作领域广泛，因此将公安板块纳入对话机制。本文为便于行文后文统称为“2+2”对话机制。

[3] 2024年6月18日，中韩外交安全“2+2”对话由司局级升级为副部级并举行首次会议；中缅间曾建立外交国防“2+2”高级别磋商，并于2016年、2017年和2018年先后举行三次会议。

通工具转向制度化、常态化的战略协调平台。这一转变并非偶然，是中国周边外交理念演进与地区安全环境变化共同作用的结果。尤其是中央周边工作会议以来，中国在统筹发展和安全、塑造稳定周边环境方面形成了更具整体性和前瞻性的政策思路，“2+2”对话机制正是在这一背景下出现的重要制度升级。

### （一）从“亲诚惠容”到“命运与共”的周边外交理念演进

进入新时代以来，中国周边外交理念经历了由强调互利合作向注重安全与发展深度融合、从“亲诚惠容”到“命运与共”的深化演进过程。2013年10月，习近平总书记在周边外交工作座谈会上创造性提出亲诚惠容周边外交理念，强调让命运共同体意识在周边国家落地生根。<sup>[1]</sup>2014年，中央外事工作会议首次明确提出要“打造周边命运共同体”。<sup>[2]</sup>2025年4月举行的中央周边工作会议进一步明确了周边是“实现发展繁荣的重要基础、维护国家安全的重点、运筹外交全局的首要、推动构建人类命运共同体的关键”的基本定位，提出以建设和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”为共同愿景，以睦邻、安邻、富邻、亲诚惠容、命运与共为理念方针，以和平、合作、开放、包容的亚洲价值观为基本遵循，以高质量共建“一带一路”为主要平台，以安危与共、求同存异、对话协商的亚洲安全模式为战略支撑，构建周边命运共同体。<sup>[3]</sup>会议指出构建周边命运共同体的具体路径包括要与周边国家巩固战略互信，支持地区国家走稳自身发展道路，妥善管控矛盾分歧；深化发展融合，构建高水平互联互通网络，加强产业链供应链合作；共同维护地区稳定，开展安全和执法合作，应对各类风险挑战；扩大交往交流，便利人员往来。<sup>[4]</sup>党的二十届四中全会也指出，坚持推动构建人类命运共同体，要不断“深化

[1] 《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，外交部网站，2013年10月25日，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/ydyj\\_675049/zyxw\\_675051/201310/t20131025\\_9279206.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyj_675049/zyxw_675051/201310/t20131025_9279206.shtml)。

[2] 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，2014年11月29日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c\\_1113457723.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm)。

[3] 《中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，外交部网站，2025年4月9日，[https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202504/t20250409\\_11590690.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202504/t20250409_11590690.shtml)。

[4] 同上。

周边发展融合,强化共同安全,巩固战略互信,构建周边命运共同体”。<sup>[1]</sup>其中,强化共同安全、应对各类风险挑战已成为当前中国周边外交工作的重点任务之一。

构建周边命运共同体已成为新时代周边外交的重点任务之一和战略方向。<sup>[2]</sup>这意味着周边外交从侧重关系改善与合作拓展正转向更加注重共同安全和共同发展。在这一理念框架下,中国与周边国家之间需要更加稳定的战略沟通机制,以更好地避免误判、管控分歧、应对跨领域风险。东南亚在中国周边外交格局中具有特殊地位,是构建周边命运共同体的先行区域。中国已同东南亚多国达成构建双边命运共同体的共识,但这一理念需要通过具体制度安排加以落实。而“2+2”对话机制作为整合外交与防务沟通的重要平台,通过常态化高层战略沟通,将政治互信与安全合作纳入制度轨道,从而为周边命运共同体建设提供现实支撑和机制保障。

## (二) “亚洲安全模式”的内涵与实践路径

与周边命运共同体理念相对应,中国提出的亚洲安全模式强调“安危与共、求同存异、对话协商”。其中,“安危与共”强调安全不可分割,反对以一国安全损害他国安全;“求同存异”主张在尊重差异基础上扩大共识,妥善管控分歧;“对话协商”则明确反对武力威胁和集团对抗,强调通过平等对话解决争端。亚洲安全模式通过“安危与共”凝聚价值共识,以“求同存异”化解文明分歧,用“对话协商”替代对抗冲突,为中国参与地区安全治理提供了系统性理论框架,为构建新型亚洲安全秩序提供了中国方案,体现出“共同安全”而非“集体防御”的安全观。<sup>[3]</sup>与以军事同盟和威慑逻辑为基础的安全模式不同,亚洲安全模式更强调包容性、协商性和发展导向,其核心并不在于构建排他性安全安排,而在于通过多层次对话机制增强互信、降低冲突风险。

---

[1] 《求是网评论员:构建周边命运共同体》,求是网,2025年11月6日,<https://www.qstheory.cn/20251106/e3bee525a37b415cb338f3ad560ec69f/c.html>。

[2] 魏玲:《新时代的中国周边外交——战略定位、创新理念与重大实践》,《世界经济与政治》2025年第10期,第3-33页。

[3] 邵瀚征:《亚洲安全模式探析:理论内涵、实践经验与价值意蕴》,《国家安全研究》2025年第5期,第39-61页。

从实践经验看，中国近年来与周边国家推动的各类安全对话机制体现出中国安全治理理念的演进，有助于逐步构建覆盖双边与地区层面的安全沟通网络，提升整体战略协调水平，塑造地区安全共同体意识。在这一意义上，中国与东南亚国家的“2+2”机制并非对既有国际模式的简单移植，而是在亚洲安全模式指导下，对安全对话合作机制进行的功能性重塑与本土化创新，体现了中国参与和塑造亚洲安全秩序的创新性探索。

### （三）“2+2”机制：周边命运共同体理念和亚洲安全模式的制度工具

从理念根基与制度指向看，中国同东南亚国家建立的“2+2”对话机制，实质上是周边命运共同体理念在战略安全领域的制度化呈现。周边命运共同体强调中国与周边国家在安全与发展上的高度相互依存，反对将安全问题零和对立化，主张通过增进互信、扩大共同利益来实现持久稳定和共同发展。在这一理念引导下，中国与东南亚国家的“2+2”机制将安全议题纳入整体双边关系框架中加以统筹，推动形成以政治互信为基础、以合作安全为导向的制度安排，将为中国与相关东南亚国家双边关系提供更坚实的战略支撑。

在实践方式与运行逻辑上，该机制则以亚洲安全模式为直接参照和行动框架。其运作突出“安危与共”的安全观，通过提前沟通和政策协调降低战略误判与风险外溢；坚持“求同存异”的处理方式，将分歧管控置于机制化轨道之内，避免争端分歧对双边关系造成冲击；以“对话协商”为主要手段，反对阵营对抗和外部强制，强调在平等基础上协商解决问题。由此，“2+2”对话机制不仅是双边战略沟通平台，更成为亚洲安全模式在周边地区的具体落地形式，既服务于中国与相关国家关系的长期稳定，也通过与东盟主导的地区安全架构相衔接，为区域安全治理提供一种包容性、非对抗性的制度选项。

从理念到机制的转化路径表明，通过“2+2”机制，中国尝试在保持政策灵活性的同时，逐步构建稳定、可预期的周边战略安全对话体系，为地区和平稳定提供制度性支撑。这一机制的建立和升级为构建周边安全共同体筑牢了制度支撑，注入了新的动力。<sup>[1]</sup>因此，中国与东南亚国家推动的“2+2”

---

[1] 张洁：《构建周边安全共同体：中国方案与地区实践》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2025年第3期，第54-63页。

机制既是周边外交理念深化的产物，也是亚洲安全模式在具体机制层面的实践，对于加强与周边国家双边战略互信、有效推进安全合作和战略协调具有重要意义。

## 二、中国与东南亚国家推动建立“2+2”机制的进展和动因

中国密集与印尼、越南、马来西亚和柬埔寨推进“2+2”对话机制，是在国际体系转型、区域秩序重组与双边关系深化三重结构因素叠加下的战略选择。这一制度创新既是对外部结构压力的回应，也是对区域国家战略行为逻辑的适应，更是中国自身安全治理方式调整的结果。

### （一）中国与东南亚国家建立“2+2”机制的进展

#### 1. 中印尼“2+2”对话机制举行部长级会议

中印尼外长防长“2+2”对话机制是中国对外建立的首个部长级“2+2”机制，双方致力于将其打造成提升两国政治安全与防务合作的首要平台。2023年7月，印尼时任总统佐科·维多多访华时，两国领导人达成启动外长防长“2+2”对话机制的共识。同年10月，中国与印尼正式宣布建立外长防长“2+2”对话机制。<sup>[1]</sup>2024年8月，中印尼举行外长防长“2+2”对话机制首次高官会，标志着两国“2+2”机制正式启动。2025年4月，中国与印尼在北京举行首次部长级“2+2”会议，议题涵盖发展战略衔接、海上安全、执法合作、防扩散与网络安全等多个领域。双方同意筑牢制度合作框架，深化政治安全互信，推动发展战略深度对接，凝聚南海和平合作共识，明确多边协作方向。两国签署了《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府关于建立全面战略对话机制的谅解备忘录》和海上安全合作等领域合作文件，决定建立中印尼裁军、防扩散与军控磋商机制，并明确中印尼“2+2”机制第二

---

[1] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于深化全面战略伙伴关系的联合声明》，外交部网站，2023年10月18日，[https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202310/t20231018\\_11163274.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202310/t20231018_11163274.shtml)。

次会议将在印尼举行，从而构建起多层次、常态化的双边合作机制体系。<sup>[1]</sup>

外交部长王毅在中印尼“2+2”对话机制首次部长级会议共见记者时表示，此次会议标志着两大邻国、两大新兴经济体和两个发展中大国的战略互信和政治安全合作开启了新的篇章。<sup>[2]</sup> 中印尼“2+2”对话机制的建立，充分彰显两国高度的战略互信，更是中国周边外交机制建设的重要突破，既为中国与东盟国家的军事和安全合作树立典范，也为中国深化与东盟整体协作提供关键接口，使两国从传统双边伙伴跃升为区域治理的共商共建者。<sup>[3]</sup> 从更宏观层面看，中印尼“2+2”机制体现了亚洲安全模式在双边层面的具体实践，为地区国家在大国竞争背景下探索合作安全路径提供了现实样本。作为东盟内部的“议程塑造型国家”，印尼具有示范扩散效应。中印尼关系不仅实现了双边合作层级的提升，也在区域安全治理结构中展现出更为鲜明的战略性和引领性。

## 2. 中越外交、国防、公安“3+3”战略对话机制举行部长级会议

2024年12月，中越召开外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次会议，两国外交、军队、公安部门负责人共同主持。2025年4月，习近平主席访问越南期间，双方同意深化政治安全合作，将外交、国防、公安“3+3”战略对话机制明确为部长级并适时召开首次部长级会议。<sup>[4]</sup> 2026年3月，中越外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议在河内举行，这是中越双方在全球首创的战略沟通平台，目的是维护政治制度安全、深化战略协作。双方围绕“统筹发展和安全、走好社会主义道路、携手应对共同挑战”这一主题深入交流，达成多项共识。会议同期举行了中越双边合作指导委员会第

---

[1] 《中印尼举行外长防长“2+2”对话机制首次部长级会议》，外交部网站，2025年4月21日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202504/t20250421\\_11599203.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202504/t20250421_11599203.shtml)。

[2] 《王毅谈中印尼外长防长“2+2”对话机制首次部长级会议共识》，外交部网站，2025年4月21日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrh\\_674881/202504/t20250421\\_11599230.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrh_674881/202504/t20250421_11599230.shtml)。

[3] 潘玥：《中印尼“2+2”：中国周边外交的范式突破与东南亚棋局重构》。

[4] 《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于持续深化全面战略合作伙伴关系、加快构建具有战略意义的中越命运共同体的联合声明》，外交部网站，2025年4月15日，[https://www.mfa.gov.cn/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202504/t20250415\\_11594984.shtml](https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202504/t20250415_11594984.shtml)。

十七次会议、两国公安部第九次合作打击犯罪部长级会议和第十次边境国防友好交流活动。双方商定在中国举办该机制第二次部长级会议，后续还将开展海军联合巡逻、签署反恐等合作文件等多项具体合作，为中越统筹发展与安全、深化各领域协作奠定了坚实基础。<sup>[1]</sup>

中越成功举行“3+3”战略对话机制部长级会议，充分彰显两党两国关系的高水平和战略性，标志着双方战略互信与合作迈上新台阶。且相较于常规“2+2”对话机制，中越“3+3”战略对话增加了警务合作的内容，契合中越双边及澜湄合作中加强执法合作的现实需求。该机制为中国与周边国家构建利益与责任共同体、实现发展联动与治理协同提供了实践样本，亦是亚洲特色安全模式的重要探索。中越双方通过双边机制化的多层次、全方位的战略协调实现分歧管控，加强安全与发展协同合作，为破解地区安全治理困境，构建均衡有效、包容普惠的亚洲安全架构提供了新的实践路径，彰显了亚洲国家自主维护地区安全与稳定的内生动力。

### 3. 中国与柬埔寨外长、防长“2+2”战略对话机制首次会议

2025年4月，习近平主席对柬埔寨国事访问期间，两国决定建立外长、防长“2+2”战略对话机制，“就重大战略问题及时协调立场并推进有关领域合作”。<sup>[2]</sup>2026年4月，中柬外长、防长“2+2”战略对话机制首次会议在金边举行，双方就双边关系、政治安全与防务安全合作、国际地区形势等议题深入交换意见，达成广泛共识。会议重申在涉及彼此核心利益问题上坚定相互支持，统筹推进高质量发展与高水平安全，深化执法与防务合作，在打击跨国电信诈骗、维护网络安全等非传统安全领域形成合力。双方强调通过对话协商解决分歧，反对单边霸凌与强权政治，推动多边协作。<sup>[3]</sup>此次会议

---

[1] 参见《中越举行外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议》，外交部网站，2026年3月16日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202603/t20260316\\_11875638.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202603/t20260316_11875638.shtml)；《王毅在结束出席中越外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议、主持双边合作指导委员会会议后接受中国媒体采访》，外交部网站，2026年3月17日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202603/t20260317\\_11876424.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202603/t20260317_11876424.shtml)。

[2] 《中华人民共和国和柬埔寨王国关于构建新时代全天候中柬命运共同体、落实三大全球倡议的联合声明》，外交部网站，2025年4月18日，[https://www.mfa.gov.cn/zili/ao\\_674904/1179\\_674909/202504/t20250418\\_11596815.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202504/t20250418_11596815.shtml)。

[3] 《中柬举行外长、防长“2+2”战略对话机制首次会议》，外交部网站，2026年4月22日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202604/t20260422\\_11897798.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202604/t20260422_11897798.shtml)。

将两国领导人的战略共识转化为机制化合作成果，实现了外交与国防双领域同频共振、协同发力。

中柬“2+2”战略对话机制与中柬政府间协调委员会及“钻石六边”合作架构相互衔接，强化了多层次机制协同运作，使两国安全合作嵌入整体发展合作体系之中，体现出发展与安全深度联动的合作特征。该机制凸显高层引领、结伴不结盟、合作不对抗的特点，既为中柬双边关系长期稳定发展提供刚性制度支撑，巩固两国的铁杆友谊，也为地区国家通过对话协商化解分歧、维护和平稳定提供示范，有助于推动新时代全天候中柬命运共同体的建设和亚洲安全模式的落地。

此外，中国与马来西亚的“2+2”对话机制已写入双边联合声明。2025年4月习近平主席访问马来西亚期间，两国宣布构建高水平战略性中马命运共同体，并同意建立外交国防“2+2”对话机制。中马“2+2”对话机制定位为“高水平战略沟通渠道和政治安全合作平台”<sup>[1]</sup>，侧重拓展战略沟通与务实安全协作。双方将完善防务与执法合作机制，开展联演联训、人员互访与专业培训，强化海上安全、跨境犯罪治理等非传统安全协作，既聚焦双边重大战略议题对接，也兼顾地区安全格局适配性。

可见，中国与东南亚国家的“2+2”对话机制并非应对单一安全威胁，而是以制度化高层沟通巩固政治互信、协调战略立场、拓展安全务实合作，并集中体现中国以制度性合作对冲外部干预、以命运共同体理念引领区域秩序重塑的周边外交实践方向。

## （二）中国与相关东南亚国家建立“2+2”机制的动因

### 1. 双边层面：战略互信深化与安全合作制度化的需求

从双边关系演进看，中国与印度尼西亚、越南、马来西亚、柬埔寨建立“2+2”对话机制，首先源于双方政治互信水平的持续提升以及安全合作深化所带来的制度化需求，是中国与相关东南亚国家双边关系由功能性合作向战

---

[1] 《中华人民共和国和马来西亚关于构建高水平战略性中马命运共同体的联合声明》，外交部网站，2025年4月17日，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202504/t20250417\\_11595807.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202504/t20250417_11595807.shtml)。

略性协同跃升的“水到渠成”的结果。

一方面，这四国均采取多元平衡的独立外交政策，与中国保持较高水平的政治互信，在地区安全与发展议题上具有现实合作需求，且具备一定的地区影响力或战略支点意义。另一方面，当前中国与四国均处于双边关系升级的关键阶段，中印尼迈向具有地区和全球影响力的中印尼命运共同体、中越构建具有战略意义的命运共同体、中马建设高水平战略性命运共同体、中柬巩固新时代全天候命运共同体。近年来中国与上述四国发展利益深度融合，合作议题已从经贸领域向政治与安全领域拓展，海上安全、执法合作、网络安全及非传统安全方面合作重要性不断上升。原有以外交或防务单一部门为主的对话机制已难以承载高层战略互信深化和跨部门统筹协调的需要，外交与防务部门协同的“2+2”机制由此成为制度创新方向。同时，印尼、马来西亚和越南作为南海沿岸国家，中国此前已分别与其建立涉海等安全对话机制，这些议题型机制为双方建立综合性战略协调机制提供了现实基础。因此，“2+2”机制通过高层化、制度化、跨部门的设计，成为推动双边关系向更深层次战略绑定转型的重要制度载体。

同时，不同国家推动该机制的具体动因有所差异，需要结合其对华战略认知加以分析。就印度尼西亚而言，其推动“2+2”机制具有明显的战略自主与多边嵌入逻辑。作为东盟最大经济体和中等强国，印尼在地区事务中具有重要议程设置能力，倾向于通过“嵌入多重”地区合作架构作为缓冲，避免依附于某一大国，并维护战略自主性。<sup>[1]</sup>且印尼作为全球产业链关键节点和海上通道枢纽，其对海上安全与地区稳定高度关切，因此与中国加强战略沟通具有现实必要性。越南在处理中越关系时倾向于采取合作与防范并存的对冲策略，即在扩大合作的同时保留安全缓冲空间。<sup>[2]</sup>中越“3+3”机制可助力两国以协商方式管控边境、海上及涉外执法等领域分歧，这既契合越南扩大

[1] Rizal Sukma, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View," *Asian Survey*, Vol.35, No.3, 1995, pp.304-315.

[2] Alexander L. Vuving, "Vietnam's Hedging Strategy against China since Normalization," *Asian Survey*, Vol.46, No.6, 2006, pp.815-817.

对华合作的现实利益，也满足其通过机制化安排平衡地区战略态势的核心诉求。就马来西亚而言，其动因更多体现为低敏感性安全合作的导向。马来西亚学者郭清水提出，马来西亚长期采取“制度型风险分散”的对冲策略，即在不选边的前提下拓展对华合作。<sup>[1]</sup> 马来西亚与中国建立“2+2”对话机制，旨在通过增强制度化的战略沟通，对冲地缘政治博弈带来的不确定性。柬埔寨推动机制建设的动力则更多源于中柬高度政治互信与发展依赖关系。柬埔寨对华合作具有明显的“发展导向型依赖”特征<sup>[2]</sup>，“2+2”机制既是对既有紧密关系的制度化巩固，同时也有助于提升双边安全合作的透明度，缓解外部对中柬军事合作的疑虑。

上述四国虽然情况各异，但均具备推动“2+2”机制的基本条件，即较高政治互信与安全合作制度化需求。“2+2”对话机制的形成并非随机选择，而是中国与相关东南亚国家双边关系结构、战略需求与政策偏好的综合结果。

## 2. 地区层面：同东盟主导区域架构的对接与支撑

从地区层面考察，中国与东南亚国家“2+2”机制的兴起，并非孤立的双边外交行为，而是亚太安全环境演变、区域治理架构转型以及中国—东盟战略协作深化共同驱动的结果。

一是应对区域安全结构变化。当前亚太地区正经历由相对稳定向竞争加剧的结构性转变。亚太地区长期存在一种“重叠性安全秩序”，多种安全机制并存且相互交织，各国通过参与不同机制以分散风险、维持战略空间。<sup>[3]</sup> 美国持续强化在地区的军事存在，并通过同盟体系与小多边机制推进安全布局，使区域安全合作呈现出一定程度的阵营化倾向。东南亚国家普遍不愿被纳入对抗性安全体系，而是强调战略自主与灵活平衡，在安全合作中更倾向

---

[1] Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp.163-165.

[2] Sopal Ear, *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermines Democracy*, NY: Columbia University Press, 2013, pp.62-64.

[3] Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.208-210.

于参与非正式、低约束的机制安排，以避免战略被锁定。<sup>[1]</sup> 传统以同盟为基础的安全安排难以满足东南亚国家的政策偏好。东南亚国家与中国推动的“2+2”对话机制并不附带同盟义务，也不要求安全承诺，其本质是一种以政策协调与风险管控为核心的对话平台，在制度属性上契合了地区国家平衡而非结盟的基本取向。

二是弥补多边机制功能短板及与东盟架构互补支撑。阿米塔·阿查亚（Amitav Acharya）曾指出，东盟中心性并不意味着所有合作必须在东盟框架内展开，而在于东盟能否在多层次制度网络中维持议程设置能力，且大国与东南亚国家之间的双边机制不一定是对东盟的削弱，反而可能是一种功能性补充，并可发挥减压阀作用。<sup>[2]</sup> 具体来说，从功能定位看，“2+2”机制与东盟主导机制并非替代关系，而是形成互补。长期以来，东盟主导的多边机制在促进地区国家对话与信任建设方面发挥了重要作用，但其以“协商一致”为基础的决策方式也在一定程度上限制了其在敏感安全议题上的效率与执行力。在此背景下，各类小多边与双边机制逐渐兴起，以弥补传统多边机制在功能上的不足。“2+2”机制正是在这一趋势下形成的制度创新。从区域秩序角度看，“2+2”机制也并未削弱东盟中心性，反而在一定程度上对其形成支撑，有助于提升相关国家在地区结构中的“枢纽”地位，并可间接强化东盟整体的协调能力与制度影响力。

三是中国—东盟全面战略伙伴关系向纵深发展的必然结果。从更深层次看，“2+2”机制的地区动因还源于中国—东盟关系整体升级所带来的制度外溢需求。2021年中国与东盟建立全面战略伙伴关系，标志着双方关系进入全方位、深层次发展的新阶段。在此背景下，“2+2”机制不再是孤立的双边安排，而是连接区域整体战略协作与双边务实安全推进的关键纽带。如中国与东盟推进“南海行为准则”磋商、深化防务部门常态化交流等区域安全合作，与双边“2+2”机制可形成双多边良性互动，推动中国—东盟全面战略伙伴关

---

[1] David Capie, “The United States and Southeast Asia’s Regional Security Architecture: Problems of Pluralism and Leadership,” *The Pacific Review*, Vol.28, No.5, 2015, pp.702-706.

[2] Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, pp.245-250.

系向纵深发展。同时，中国与东南亚国家建立“2+2”机制是东南亚作为人类命运共同体及全球安全倡议先行先试示范区的必然延伸。一系列“2+2”机制的布局不仅夯实了中国与东南亚国家命运共同体建设的制度根基，更能以示范效应牵引亚洲更多国家寻求更积极的对华关系，从而为中国的安全和发展构建更为广泛而巩固的安全支撑，塑造更为有利的地区安全态势。<sup>[1]</sup>

### 3. 全球层面：中国特色大国外交与安全理念的制度化表达

从更宏观的全球层面看，推动建立“2+2”对话机制是中国对当前国际体系深刻转型的主动回应。在权力结构重组、制度竞争加剧与全球治理碎片化并行发展的背景下，“2+2”对话机制不仅体现了中国在安全领域的制度创新探索，也反映出中国与全球南方国家深化战略协作的现实需求。

近年来，随着新兴市场国家与发展中国家整体实力的提升，全球南方在国际体系中的地位不断上升，在全球治理中的制度诉求也日益增强。东南亚国家作为全球南方的重要组成部分，在全球产业链、地区安全与多边外交中发挥着日益重要的作用。中国在推进周边外交过程中，强调以更广阔的全球视野审视周边关系。正如中央周边工作会议所指出，中国同周边关系已进入“周边格局与世界变局深度联动”的新阶段，需要统筹国内国际两个大局加以推进。<sup>[2]</sup>因此，“2+2”机制不仅是双边或区域合作工具，也具有面向全球的制度意义，为中国在更广泛全球南方范围内推广类似合作模式提供了经验基础。该机制也体现了中国特色大国外交在安全领域的探索路径，即通过非同盟、非对抗、开放包容的制度安排，推动构建更加均衡、稳定的国际安全秩序。这与中国提出的全球安全倡议在理念上高度契合，反映出中国在全球治理中的制度塑造能力正在逐步增强。

综合上述三个层面可以看到，中国与东南亚国家推动“2+2”对话机制的努力，不仅是与相关国家关系由议题驱动型合作向机制驱动型治理的转变、中国周边外交从维护关系向塑造秩序的过渡，也体现出人类命运共同体理念

---

[1] 唐永胜、周钰雯：《建设性经略周边安全依托的地缘政治基础和实践路径》，《亚太安全与海洋研究》2025年第3期，第21-31页。

[2] 《中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》。

和亚洲安全模式在实践层面的制度化探索。

### 三、中国与东南亚国家对话机制的核心特征 及其与美西方的差异

“2+2”对话机制最早由美国及其盟友系统化运用，起源于20世纪50年代的北约盟国军事协作，逐渐成为其同盟体系内部进行战略协调的重要制度工具。美国凭借其全球同盟体系，已与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等国建立常态化“2+2”对话机制或类似的战略安全协调机制，美国盟友之间也纷纷建立外交安全对话机制。这些机制多围绕军事同盟与战略协作展开，是一种“战时协作的平移”，强调武力威慑的有效性。表面上看，中美双方均采用了相似的机制形式，但其制度基础、功能定位及对地区安全架构的影响存在显著差异。中国与东南亚国家推进“2+2”对话机制，主要目标在于提升双边关系中的跨部门协同水平，加强战略互信与风险管控，旨在服务于双边关系发展和地区安全稳定；而美西方的“2+2”机制则深度嵌入同盟体系，承担着战略整合和威慑协同的功能。两者体现出不同的安全观和地区秩序理念。

#### （一）中国同东南亚国家“2+2”对话机制的核心特征

首先，突出战略对话属性，超越了单纯的军事或防务协商。中国在周边地区往往倾向于通过柔性的制度安排发展与相关国家关系、提升自身影响力，中国与地区国家构建的“2+2”机制也不聚焦军事安全协作，而是更强调宏观战略沟通、政策协调与政治互信建设，议题不仅涵盖双边安全合作，也涉及地区形势、全球治理和发展议题，其在制度功能上更接近战略沟通平台，而非军事协作指挥工具。

其次，不结盟与非针对性。长期以来，亚洲国家被不同的安全理念分割。同盟安全和合作安全成为两种不同的安全范式。以美国为中心的军事同盟体系与以东盟为中心的区域多边合作机制形成“规范性矛盾”。<sup>[1]</sup>中国始终倡

---

[1] 刘卿：《“亚洲安全模式”为破解亚洲安全困境提供新范式》，《现代国际关系》2025年第5期，第27-33页。

导走出一条“‘对话而不对抗、结伴而不结盟’的国与国交往新路”。结伴不结盟就是倡导各国跳出传统国际关系中军事同盟的桎梏，基于共同利益与诉求，建立灵活多元的合作关系，在相互支持、共同发展的同时，保持外交政策的独立自主，避免陷入集团对立与阵营对抗的陷阱。<sup>[1]</sup>中国与东南亚国家推进“2+2”对话机制时明确强调不针对第三方、不寻求建立军事同盟，旨在更好地增信释疑、管控分歧、促进合作。

再次，发展导向与安全议题并重。中国主张将安全对话与发展议题紧密结合，如产业链供应链稳定、互联互通项目安全保障、经济走廊建设等，体现出“以发展促安全”的治理思路。这种做法有助于将安全议题嵌入合作框架，降低安全议题被单独政治化、军事化的风险。

最后，强调与地区现有多边安全架构的协调性，尤其注重与东盟主导机制的衔接，支持东盟中心地位。中国与越南、印尼等南海当事国的“2+2”对话中，相关共识往往与《南海各方行为宣言》及“南海行为准则”磋商进程相呼应，体现出补充而非替代地区既有安全机制的制度取向。在非传统安全方面，中国与有关国家在“2+2”“3+3”框架下推动打击跨境电信诈骗、执法合作与边境治理等议题，与东盟打击跨国犯罪部长级会议（AMMTC）及东盟警察组织（ASEANAPOL）所构建的区域合作网络也可形成互补，通过双方高层牵头的跨部门协调提升既有机制的执行效能。

## （二）与美西方“2+2”对话机制的差异

首先，从制度基础和战略目标看，中国与美西方“2+2”对话机制存在根本差异。中方推动的机制建立在伙伴关系基础之上，强调相互尊重、合作共赢，其目标是维护共同安全和地区稳定，重点在于寻找共同利益与合作空间，而非围绕共同威胁进行战略动员。而美国及其盟友之间的“2+2”对话机制则多建立在正式或准同盟关系之上，往往具有清晰的战略指向，服务于联盟威慑与竞争需求。其核心功能在于协调同盟战略、提升军事互操作性，并在特定方向上形成威慑能力。以美日“2+2”安全磋商为例，其自2005年机制化以来，

---

[1] 朱旭、侯晓放：《破解亚洲安全困境的中国方案：探索区域安全新模式》，《东北亚论坛》2026年第1期，第3-15页。

一直是美日同盟的核心协调平台。会议议题通常集中于同盟分工、基地使用、军事部署以及对“地区挑战”的共同应对，服务于美日同盟一体化和对外威慑。近年来，美日“2+2”磋商多次在联合声明中强调“加强威慑与应对能力”“强化联盟一体化”，并推动日本防卫政策调整、扩大反击能力建设。<sup>[1]</sup>类似地，美韩“2+2”外长防长会议也往往围绕联合防御、作战指挥权和军事威慑展开，体现出典型的同盟安全安排。

其次，从哲学基础与核心叙事上看，中国与美西方“2+2”机制呈现出明显差异。中国与东南亚国家的“2+2”机制核心在于倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，强调安全不可分割，主张通过对话与合作实现风险共担与利益共享，这一理念与全球安全倡议和亚洲安全模式相呼应。例如，在中印尼“2+2”对话中，双方强调加强海上合作、反恐和灾害管理等功能性议题合作。在中越“3+3”机制中，双方同意加强执法安全合作、打击跨境犯罪、深化政治安全互信，并重申通过对话妥善管控分歧。<sup>[2]</sup>这些表述表明，中国式“2+2”机制在议题设置上更注重非传统安全与发展议题，呈现出明显的包容性与合作导向。相较之下，美西方机制则基于集体防御和联盟安全逻辑，围绕“基于规则的国际秩序”“一体化威慑”等叙事展开。例如美日联合声明多次强调“维护基于规则的国际秩序”，并将联盟合作作为实现这一目标的核心工具，带有明显的规范竞争属性。2023年美菲2+2部长级对话联合声明明确《美菲共同防御条约》适用于南海情形，强调“双方武装力量、公共船只和飞机在南海遭受武装攻击将触发共同防御义务”。<sup>[3]</sup>这一表述直接将具体海域争议纳入同盟威慑框架，体现出明显的阵营化与对抗性逻辑。

再次，在运行逻辑上，中国与东南亚国家的“2+2”机制采取渐进式推进和功能优先原则，根据双边关系成熟度灵活设计机制形态。而美西方机制

---

[1] 可参见“Japan-U.S. Security Consultative Committee (2+2),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/index.html>。

[2] 《中越举行外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议》，外交部网站，2026年3月16日，[https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260316\\_11875638.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260316_11875638.shtml)。

[3] “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, April 11, 2023, <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-of-the-u-s-philippines-22-ministerial-dialogue/>。

则多嵌入既有联盟体系，制度稳定性强但结构较为刚性。同时，中国与东南亚国家的“2+2”机制强调安全与发展并重，安全议题往往与产业链稳定、基础设施合作和互联互通建设相结合。美西方机制则更多将经济工具纳入地缘战略框架，在技术限制、供应链重组或安全审查方面服务于战略竞争目标，经济合作一定程度上成为安全战略的延伸工具。例如，美日“2+2”声明提出要在关键与新兴技术、供应链安全等领域加强合作，以“提升经济安全”。<sup>[1]</sup>

最后，在地区架构层面，两类机制对区域秩序的影响路径亦存在差异。中国与东南亚国家的“2+2”机制强调与东盟主导机制的衔接，通过强化双边沟通能力来降低误判、稳定预期，从而对既有区域架构形成补充。而美西方“2+2”机制则往往与美国主导的排他性“小多边”安全安排相互叠加。例如，美澳“2+2”机制与AUKUS机制高度联动，推动同盟间核潜艇合作与军事技术共享，这在客观上强化了地区军事集团化趋势。这类机制通过“小圈子化”的安全协作模式在实质上削弱了东盟在地区安全治理中的中心地位与议程主导能力，并对东盟主导的开放性区域架构形成挤压。

总体而言，尽管中国与美国及其盟友均采用“2+2”这一制度形式，但其背后的安全观、制度逻辑和地区指向存在本质差异。中国与东南亚国家推进的“2+2”机制是完全不同于同盟政治的安全合作路径，这也为理解亚洲安全模式在具体制度层面的运作提供了重要观察窗口。

## 四、对地区安全秩序的影响

中国与东南亚国家推进的“2+2”对话机制虽仍处于起步阶段，但已在双边关系稳定、地区安全互动方式以及区域治理结构等多个层面产生了外溢影响，其意义不仅体现在合作议题的拓展，更在于通过制度化沟通塑造了新的地区安全互动逻辑。

---

[1] “Joint Statement of the Security Consultative Committee (‘2+2’),” U.S. Department of State, July 28, 2024, <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-of-the-security-consultative-committee-22-2/>.

### （一）双边层面：有助于双边关系的稳定强化

在双边层面，“2+2”对话机制推动中国与相关国家的安全合作由分散推进转向统筹协调，形成跨部门协同的制度安排。首先，该机制增强了两国战略沟通的稳定性。相较于以往以事件或议题为导向的互动方式，“2+2”机制通过定期对话实现政策层面的持续对表，使双方能够在复杂环境中保持基本共识，从而降低误判风险。其次，该机制提升了风险管控能力。在涉及海上事务、执法合作等敏感领域时，高层沟通渠道的常态化，有助于将潜在分歧纳入可控范围，避免局部摩擦外溢升级。最后，该机制强化了双边关系的韧性。即便在外部环境波动背景下，制度化沟通仍可维持最低程度的协调，从而防止关系出现剧烈波动。

从功能上看，“2+2”机制正在形成三方面作用：一是通过高层对话降低不确定性，巩固政治互信；二是拓展安全合作议题，推动传统与非传统安全领域的联动；三是为更广泛的区域合作提供政策支撑。总体而言，该机制已初步成为中国与部分东南亚国家安全合作体系中的重要支点。

### （二）地区安全层面：推动以协商为导向的安全互动方式

在地区层面，“2+2”机制的更深层意义在于其通过制度化实践，逐步强化了一种以沟通与协调为基础的安全互动方式。这种方式强调通过持续对话管理分歧，而非依赖危机触发的临时应对。

一方面，该机制推动安全议题处理由“被动反应”向“前置沟通”转变。通过常态化信息交换和政策对接，相关国家能够在问题累积之前进行协调，从而减少突发事件的冲击。这种前置性安排，有助于在地区范围内形成更稳定的互动预期。另一方面，该机制拓展了安全合作的实现路径。不同国家可在不改变既有合作结构的前提下，通过双边高层协调嵌入多层次合作网络，从而形成更加灵活的安全联系。此外，该机制还在一定程度上强化了地区关键国家的连接作用。通过提升战略沟通密度，中国与相关东南亚国家在不同合作框架之间的协调能力随之增强，从而在更大范围内发挥桥梁与枢纽功能，有助于提升地区整体运转的稳定性。

### （三）地区秩序层面：缓释地区安全关系的分化趋势

当前亚太安全格局呈现多种合作安排并存的特征，不同机制之间的叠加在一定程度上加剧了结构性分化。在这一背景下，中国与东南亚国家“2+2”机制的作用，主要体现在对这种分化趋势的调适。首先，该机制通过强化信息沟通，降低了安全关系中的不确定性。在多重合作网络交织的环境中，保持政策透明与立场可预期，对于防止误判具有重要意义。其次，该机制为中国与相关国家提供了一种操作空间更为灵活的合作方式，使其能够在不同安全安排之间保持一定回旋余地。这种以对话为核心的合作路径，有助于避免安全关系向单一方向固化。

总体来看，该机制并不直接改变地区力量结构，但通过改善互动方式，在一定程度上减缓了地区整体安全秩序的对立化趋势，使地区格局维持在可调适状态，而非走向刚性分化。

### （四）区域治理层面：推动安全与发展的联动提升

从区域治理角度看，中国与东南亚国家“2+2”机制的另一重要意义在于通过议题整合，将安全问题纳入更广泛的合作框架之中，从而增强治理的整体性。在具体实践中，该机制已逐步将合作内容从传统安全领域延伸至产业链稳定、跨境治理以及重大项目保障等方面。这种议题拓展，使安全合作不仅服务于风险应对，也直接作用于发展环境的优化。通过将相关问题纳入中国与相关国家的常态化沟通框架，可以在一定程度上减少安全风险对经济合作的外溢影响。

更为重要的是，这种以议题整合为特征的合作方式，有助于推动安全与发展形成良性互动关系。安全问题不再被单独处理，而是与发展进程相互嵌入，从而提升区域治理的实际效能。在这一意义上，中国与东南亚国家“2+2”机制不仅服务于双边关系稳定，也在一定程度上为地区提供了具有公共属性的治理支持。

## 五、结语

中国与东南亚国家建立或提升“2+2”高层战略对话机制，是在新形势

下统筹发展和安全、主动塑造周边环境的重要制度创新。这一机制并非对西方模式的简单移植，而是根植于“亲诚惠容”“命运与共”的周边外交理念，并在亚洲安全模式指引下形成的中国式实践。通过将外交与防务高层沟通机制化、常态化，中国在双边层面强化战略互信与风险管控，在地区层面为热点问题提供制度化对话渠道，在结构层面为东南亚国家提供区别于同盟政治的安全合作选项。相较于美西方基于同盟体系、强调威慑与竞争的“2+2”安排，中国与东南亚国家对话机制更加注重包容性、安全与发展的联动，以及与东盟主导地区架构的衔接，体现出稳定周边、促进共同发展的制度取向。其意义不仅在于深化双边关系，更在于通过机制网络化建设，提升地区国家自主协调安全议题的能力，为亚太安全秩序注入更多稳定性与确定性。

同时也应看到，中国与东南亚国家推动相关机制建设仍面临多重挑战。外部大国持续强化在东南亚的安全存在，通过同盟升级、小多边机制叠加等方式加大对地区安全议题的塑造力度，使地区战略环境更趋复杂。东南亚国家普遍奉行战略自主与大国平衡政策，对涉及安全议题的制度安排保持谨慎节奏，既希望借助对话提升风险管控能力，也避免被视为“选边站队”。此外，南海问题、跨境安全、军事现代化等敏感议题仍可能对互信积累形成阶段性考验。因此，“2+2”机制的推进需要在尊重地区国家关切、保持透明包容的前提下稳步深化，通过实际合作成果不断夯实政治互信基础，使制度创新真正转化为地区安全与发展的公共产品。

展望未来，随着中国与周边国家关系的持续深化，“2+2”对话机制有望在议题设置、参与主体与机制形式等方面进一步拓展，并与更多区域合作平台形成联动。在这一过程中，如何在保持机制灵活性的同时提升其制度化水平、在拓展安全合作的同时兼顾各方关切，将成为决定其长期作用的重要因素。无论其具体形式如何变化，这一机制所体现的安全理念和制度逻辑，均为理解中国在亚太安全秩序演进中的角色提供了重要观察窗口，也为亚洲安全模式在实践层面的持续探索留下了值得关注的研究空间。

【责任编辑：母耕源】

# 国际海洋争端的裁判解决： 趋势、局限与突破<sup>\*</sup>

□ 白佳玉 王 怡

〔提 要〕自当代国际海洋秩序确立以来，裁判方法逐渐成为国家处理海洋争端的重要选项。然而，《联合国海洋法公约》附件七仲裁法庭在国际海洋争端解决的裁判实践中呈现出一系列值得警惕的趋势，包括对国家同意原则的违背、对自身管辖权限的扩张以及对国际法的错误解释和适用。这些现象暴露出《联合国海洋法公约》附件七仲裁法庭解决国际海洋争端在法律规则和国际政治维度下的双重局限。海洋命运共同体理念为国家间化解矛盾、协调利益提供了有别于西方中心主义的东方智慧。循此理念，以“合意求和解、和解求和平、和平求合作”作为内在逻辑，能够为突破裁判方法解决国际海洋争端的局限性开辟新思路。据此，和平解决国际海洋争端应当将尊重国家同意原则作为根本遵循，并考虑以调解方法为核心开拓非裁判性友好程序路径，通过对国际法正确的解释和适用加强良法善用。

〔关键词〕国际海洋争端、海洋命运共同体、国际调解院、裁判方法

〔作者简介〕白佳玉，南开大学法学院教授、博士生导师

王 怡，南开大学法学院博士研究生

〔中图分类号〕D993.5

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 2 期 0095-18

当前，人类已进入大规模开发利用海洋的时期，各国围绕海洋资源的竞

\* 本文为国家社会科学基金研究专项（编号：24VHQ016）的阶段性成果。

争空前激烈，由此导致国际海洋争端日趋复杂。国际海洋争端既包括岛礁领土主权归属争端，也涵盖海洋划界、资源开发和海上航道使用等非涉领土主权归属争端，还出现兼具上述双重属性的混合型海洋争端。在这一波谲云诡的时代背景下，部分国家对国际海洋争端的解决，转向诉讼和仲裁这两种由第三方介入并能产生有拘束力裁判的法律方法（即裁判方法）。裁判方法虽然丰富了国际海洋争端解决工具箱，但其能否实质性推进争端当事方的和解、实现争端地区的稳定，仍有必要加以审视。在国际体系变迁不断重塑国际海洋秩序的宏观背景下，研究裁判解决国际海洋争端的发展趋势、内在局限，探索裁判方法以外和平解决国际海洋争端的突破路径，对于助力国际海洋争端解决朝着更加公平公正、合作共赢的方向发展具有重要的现实意义。

## 一、裁判解决国际海洋争端的实践趋势

国际海洋争端的解决实践，始终受到国际体系嬗变与国际海洋秩序变迁的影响。随着国际海洋秩序朝着法治化方向发展，裁判方法逐渐成为国家处理海洋争端的选择。其中，国家同意原则构成裁判解决国际海洋争端的合法性根基。国际争端解决机构对案件的管辖权，以及对国际法的解释和适用分别构成实现程序正义和实体正义的关键因素。从国家同意原则、管辖权以及国际法的解释和适用三个维度，可以初窥国际体系演变进程下裁判解决国际海洋争端的表征和趋势。

### （一）国家同意原则维度下裁判方法的适用趋势

国家同意原则源自威斯特伐利亚体系确立的国家主权原则。国家同意原则是指：除了极为有限的例外（典型如强行法规范），国际法规范仅对同意接受它约束的国家形成法律拘束力；<sup>[1]</sup> 只有国家同意，国际争端解决机构

---

[1] 叶强：《同意原则在国际法院咨询程序中的地位再考》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2020年第2期，第125页。

才能管辖国家间争端。因此，国际争端解决机构在实践中对国家同意原则的遵循与否，为分析裁判解决国际海洋争端的趋势提供了关键性观察视角。

19世纪以来，国家间仲裁在国际争端解决中得到广泛适用。国际常设仲裁法院在以西方国家为主导的国际体系下得以创设，并由此拉开了近代通过裁判解决国际海洋争端的序幕。<sup>[1]</sup>作为较早出现的国际争端解决促进机制，国际常设仲裁法院以国家同意原则为基础，基于个案组成仲裁法庭，并依托争端当事方之间单独的仲裁协议或条约中的仲裁条款展开对国际海洋争端的审理。然而，这一阶段的国家间仲裁在国际海洋争端解决中的运用主要服务于西方国家需求。深陷殖民主义的广大发展中国家普遍被排除在仲裁规则制定与国际常设仲裁法院机制构建之外，难以有效参与并表达自身关切。

20世纪中期，两次世界大战带来的全球性震荡促使以联合国为核心的全球性国际体系取代了以西方国家为中心的国际体系。国际体系的演变推动着争端解决机制的发展。国际法院成为联合国主要司法机构，并在遵循国家同意原则的基础上以国家授权作为确立国际海洋争端诉讼管辖权的依据。不过，这一阶段的全球化尚不彻底，殖民主义的影响始终存在。发展中国家基于国家同意的争端解决诉求难以得到公平公正的回应。<sup>[2]</sup>

20世纪末期至今，全球化浪潮推动国际体系向着去中心化方向加速演进。<sup>[3]</sup>1982年《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）的争端解决机制创设了专门审理国际海洋争端的国际海洋法法庭。此外，仲裁以《公约》授权的“最后剩余方法”身份重回国际海洋争端解决舞台。<sup>[4]</sup>国际常设仲裁法院成为与国际法院、国际海洋法法庭并列的国际海洋争端解决主要机构。

---

[1] 邓烈：《国际司法机构的源起与发展》，《法学研究》2010年第5期，第198-200页。

[2] 王明进：《“全球南方”与国际秩序转型》，《学术前沿》2023年第23期，第51页。

[3] 巴里·布赞、乔治·劳森、储昭根：《资本主义与新兴世界秩序》，《国际安全研究》2014年第1期，第78页。

[4] 罗国强、于敏娜：《〈联合国海洋法公约〉附件七仲裁庭管辖权的发展倾向和中国应对》，《河北法学》2020年第12期，第58页。

在诉讼与仲裁并行的发展格局下，不同方法的运行虽均以国家同意为前提，但其对国家同意原则的适用逻辑和发展趋势各有差异。在诉讼方法解决国际海洋争端方面，国际法院在切实遵循国家同意原则的基础上对案件展开审理；<sup>[1]</sup> 国际海洋法法庭对案件的审理，同样基于国家表示接受国际海洋法法庭管辖的声明，或国家同意将争端提交至国际海洋法法庭的特别协议。在仲裁方法解决国际海洋争端方面，《公约》附件七规定的强制仲裁条款却将仲裁的启动条件由“双方同意”转化为“单方提起”，极大地降低了仲裁启动门槛。具体而言，如果争端当事双方依据《公约》第287条对争端解决方式作出了不同选择或者没有作出选择，那么争端仅可提交至《公约》附件七仲裁法庭加以解决。<sup>[2]</sup> 一方拒绝参与仲裁并缺席裁判等情况并不能阻止仲裁法庭对程序的开启和推进。由此可见，不同于诉讼严格遵循国家同意原则的底层逻辑，《公约》附件七仲裁在一定程度上颠覆了传统国家间仲裁的“约定性”，呈现缺乏公正程序保障、由单方意志决定的趋势，很可能引发程序正当性危机与裁判执行困境。

## （二）管辖权维度下裁判方法的适用趋势

在国际争端解决中，管辖权通常指狭义的裁判管辖权（jurisdiction to adjudicate），即国际争端解决机构审理案件和作出裁判的能力或资格。<sup>[3]</sup> 确定管辖权是法院或仲裁法庭开展诉讼或仲裁程序的首要关口，对程序正义的实现有重要意义。因此，国际争端解决机构有关管辖权的判断是否依据客观事实和法律、体现审慎和公正原则，<sup>[4]</sup> 成为观察国际裁判实践趋势的重要内容。

---

[1] 《外交部法律顾问贾桂德：中国始终做国际法治的建设者和维护者》，中国常驻联合国代表团网站，2022年10月27日，[https://un.china-mission.gov.cn/zgyhgf/flyty/202210/t20221028\\_10793227.htm](https://un.china-mission.gov.cn/zgyhgf/flyty/202210/t20221028_10793227.htm)。

[2] 《联合国海洋法公约》第287条第5款。

[3] 廖诗评、李若楠：《论国际争端解决机制管辖权的冲突与协调》，《江淮论坛》2015年第4期，第72页。

[4] 中国国际法学会：《菲律宾所提南海仲裁案仲裁庭的裁决没有法律效力》，法律出版社2016年版，第2页。

19世纪末至20世纪初，国际常设仲裁法院受理的国家间仲裁以自愿仲裁为主，因此彼时的国家间仲裁体现了高度的合意性或契约性。<sup>[1]</sup>在国际海洋争端中，争端当事方通过达成特别协议的方式向国际常设仲裁法院提起仲裁。仲裁法院依据特别协议的内容确立其对案件属事管辖权的边界。例如，在挪威和瑞典“格里斯巴达纳案”中，仲裁法院确认其对争议海域边界线（从第 XVIII 点至领水边界）具有管辖权；<sup>[2]</sup>在英国和美国“北大西洋沿岸渔业案”中，仲裁法院确认其对共享捕鱼等活动的管制权归属具有管辖权。<sup>[3]</sup>但是，这一时期的国际常设仲裁法院所受理案件的当事方均为西方国家。这种以所谓“文明国家”合意为表征的仲裁管辖权确立逻辑，本质上是通过所谓“文明国家”“非文明国家”的二元划分，将整个非西方社会排除在仲裁甚至国际法的实践参与之外。<sup>[4]</sup>

20世纪中期以来，国际法院替代国际常设仲裁法院，跃升为彼时适用最为广泛的国际争端解决机构，并因其权威地位吸引国家将更多涉高阶政治事项的争端提交至国际法院审理。由于领海和大陆架等制度的演进发展，相邻或相向国家间海域主张重叠的情况频发。海洋划界争端成为国际法院管辖事项最为集中的案件类型。与此同时，非殖民化浪潮下的众多发展中国家相继摆脱殖民统治。因殖民遗留问题，新兴独立国家与原殖民宗主国之间、新兴国家彼此之间围绕岛礁领土主权归属的争端随之产生。但是，国际法院的法官构成和法律理念难掩其西方中心主义色彩。广大发展中国家对国际法院存在信任危机。20世纪70年代后，随着国际法院法官国籍的区域性分布趋于公平，国际法院对发展中国家的吸引力逐渐增强。发展中国家在实践中逐步

---

[1] 刘衡：《论强制仲裁在国际争端解决中的历史演进》，《国际法研究》2019年第5期，第20-24页。

[2] *The Grisbådarna Case* (Norway v. Sweden), Award of 23 October 1909, Permanent Court of Arbitration, 11 RIAA 147, p.3.

[3] *The North Atlantic Coast Fisheries Case* (Great Britain v. United States), Award of 7 September 1910, Permanent Court of Arbitration, 11 RIAA 167, p.7.

[4] Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.106.

认可诉讼解决国际争端的价值，对国际法院的态度从排斥转为接受。<sup>[1]</sup> 由此，发展中国家开始主动将海洋划界争端提交至国际法院，使得国际法院管辖发展中国家提起的国际海洋争端案件开始进入常态化阶段。

20世纪末期至今，随着国际海洋争端趋于复杂，国际争端解决机构的管辖权愈加引发关注。这一问题主要体现在诉讼管辖权和仲裁管辖权两个方面。二者既各具特点，又在整体上共同反映出国际争端解决机构管辖权实践的动态趋势。在诉讼管辖权方面，国际法院主要通过争端当事方之间的特别协议、《国际法院规约》以及区域性多边条约中有关接受国际法院强制管辖的条款为其诉讼管辖权的确立依据。国际法院对案件管辖权的行使较为审慎克制，<sup>[2]</sup> 力求在尊重国家主权的同时确保对公正原则的体现。国际海洋法法庭对诉讼案件也尚未出现越权管辖的现象。在仲裁管辖权方面，《公约》附件七仲裁法庭对其管辖权的行使却饱受质疑。第一，《公约》附件七仲裁法庭在实践中逐渐弱化对争端当事方真实意思表示的审查，提高了当事方合意排除强制程序的难度，进而达到对争端行使管辖权之目的。<sup>[3]</sup> 第二，《公约》附件七仲裁法庭不仅将管辖权延伸至混合型海洋争端当中，<sup>[4]</sup> 还通过对《公约》的解释将管辖权拓展至多项“限制和例外情形”。<sup>[5]</sup> 换言之，尽管《公约》缔约国有权通过排除性声明将一些争端排除在《公约》强制程序的适用范围以外，但一些争端当事方通过“包装”或“拆分”诉求的方式，将《公约》外部事项、涉及复杂的国家主权和历史性权利的案件提交到《公约》附件七仲裁法庭。仲裁法庭在没有对争端实质作出筛查的情况下仍裁定其对争端具有管辖权。上述仲裁管辖权的主动扩张倾向在深层次上构成对程序正义的威胁，动摇了国际海洋争端裁判方法解决的正当性根基，

[1] 吴慧：《国际海洋法法庭研究》，海洋出版社2002年版，第14-15页。

[2] 《外交部法律顾问贾桂德：中国始终做国际法治的建设者和维护者》。

[3] 张海文、张新军主编：《领土与海洋争端国际案例评析（1994—2019）》，知识产权出版社2023年版，第140-141页。

[4] 张华：《论混合型海洋争端的管辖权问题》，《中国法学》2016年第5期，第72页。

[5] 孔令杰、韩茜：《〈联合国海洋法公约〉第298条中军事活动的分阶段评价法——以“扣押军舰及船员案”初步裁决为中心》，《国际法研究》2023年第6期，第32-45页。

损害了国家对国际争端解决机制的信任与期待。

### （三）国际法解释和适用维度下裁判方法的适用趋势

国际法的解释和适用是国际法运行的中枢。<sup>[1]</sup> 平等、普遍、善意地解释和适用国际法，要求各国和国际争端解决机构确保对国际法不搞双重标准和选择性适用，更不能对国际法恶意歪曲和肆意违背。<sup>[2]</sup> 随着国际海洋争端类型的复杂化，国际争端解决机构对国际法的解释和适用关乎裁判结果能否消解争端当事方的利益冲突、进而促进争端的实质性解决。

19 世纪末至 20 世纪初，海洋法领域的条约法体系尚处于初步建构阶段，因此以仲裁法庭为代表的国际争端解决机构在解决国际海洋争端时援引并进一步发展了以习惯国际法为主的一般国际法。<sup>[3]</sup> 然而，这一时期的仲裁实践仍深受西方主导的国际体系影响。例如，在美国和荷兰“帕尔马斯岛案”中，仲裁员马克斯·胡伯（Max Huber）认为领土取得规则中的“先占”意味着欧洲国家在“无主地”上建立主权之行为，<sup>[4]</sup> 将土著人民对土地自古以来的统治排除在“先占”概念的考量之外。<sup>[5]</sup> 因此，这一时期的仲裁法庭在推动以习惯国际法为主的一般国际法发展的同时，也暴露出西方中心主义框架下将非西方社会的权利表达排除出裁判实践的历史局限性。

20 世纪中期以来，国际社会广泛推进多边条约的立法活动。随着 1958 年日内瓦海洋法公约及其任择议定书<sup>[6]</sup> 等涉海条约的相继制定，国际法院在国际海洋争端的裁判实践中所依据的主要法律渊源开始从一般国际法向

---

[1] 杜焕芳、李贤森：《人类命运共同体思想引领下的国际法解释：态度、立场与维度》，《法制与社会发展》2019 年第 2 期，第 171 页。

[2] 《耿爽大使在第 79 届联大六委“国内与国际法治”议题下的发言》，外交部网站，2024 年 10 月 18 日，[http://un.china-mission.gov.cn/chn/hyyfy/202412/t20241219\\_11503897.htm](http://un.china-mission.gov.cn/chn/hyyfy/202412/t20241219_11503897.htm)。

[3] 19 世纪末 20 世纪初，除习惯国际法以外，国际争端解决机构适用一般法律原则作为其审理案件的法律渊源。

[4] *The Island of Palmas Case (or Miangas)* (United States v. The Netherlands), Award of 4 April 1928, Permanent Court of Arbitration, 2 RIAA 829, p.14.

[5] 郭渊：《从“先占”看中国对南沙群岛的主权》，《北方法学》2007 年第 3 期，第 129 页。

[6] 即《领海及毗连区公约》《公海公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》《大陆架公约》《关于强制解决争端的任择议定书》。

条约法转型。这一时期涉海多边条约的缔约方主要为发达国家。美国等西方国家对三次海洋法会议所确立的一系列重要规定都产生了较大影响。<sup>[1]</sup>例如,《大陆架公约》第1条规定采取“双重标准”,对大陆架的定义和范围在“200米深度”之外又引入了“可开采”作为平行条件。这一规定实质上更多地迎合了发达国家尽可能开发海床洋底自然资源的野心。<sup>[2]</sup>由此可见,“双重标准”的立法模式实则为发达国家利用资金技术优势攫取其他沿海国家大陆架资源的虚伪目的铺设了制度道路。这一缔约结果体现出发展中国家碍于国家实力和制度影响力的相对弱势,在 多边条约规则构建过程中不得不向发达国家的利益需求妥协。<sup>[3]</sup>

20世纪末以来,《公约》“一揽子协议”的立法模式所造成的条约模糊性,容易引发法院或法庭在条约解释和适用上的不确定性。<sup>[4]</sup>在诉讼实践中,国际法院通过裁判实践,不断发展和巩固有关岛礁领土主权归属、海洋划界方法等问题的裁判规则,由此兼顾国际海洋法的确定性和个案实践的灵活性。国际海洋法法庭在其海洋划界案中也推动如单一边界线、“灰区”等概念的发展。然而,在仲裁实践中,《公约》附件七仲裁法庭的仲裁实践却引发国际社会对《公约》解释和适用方面的争议。第一,在《公约》解释层面,附件七仲裁法庭对《公约》的解释未能严格遵循《维也纳条约法公约》规定的“通常意义”“上下文”“目的及宗旨”“补充资料”等条约解释标准,而是孤立地抽取相关要素曲解条文用语的含义,造成条约解释的片面性。<sup>[5]</sup>第二,在《公约》适用层面,附件七仲裁法庭存在将《公约》条文视为全部海洋法规则、限缩了一般国际法和其他条约法适用空间的不良倾

---

[1] 罗欢欣:《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为例》,《法学研究》2018年第4期,第58-61页。

[2] 金永明:《中国海洋法理论研究(第二版)》,上海社会科学院出版社2023年版,第18页。

[3] 薛桂芳:《〈联合国海洋法公约〉与国家实践》,海洋出版社2011年版,第29-30页。

[4] 赵骏、孟令浩:《“一揽子交易”为何难以达成“最佳共识”——多边国际造法的实践难题》,《探索与争鸣》2022年第5期,第109-110页。

[5] 张华:《国际海洋争端解决中的“司法造法”问题——以“南海仲裁案”为例》,《当代法学》2017年第5期,第144页。

向。<sup>[1]</sup>事实上，包括历史性权利、大陆国家远洋群岛、气候变化引起的海平面上升等问题超出了《公约》能够直接规制的范围。何况《公约》本身也认同通过转致条款与框架性要求，利用《公约》外部规则解决本不能通过《公约》进行规制的事宜。<sup>[2]</sup>第三，在裁决援引层面，附件七仲裁法庭对案件管辖权的判断、争端定性以及《公约》具体条款的解释和适用，持续援引既往存在重大缺陷的裁判先例，导致错误裁判的负面效应不断累积和扩散。<sup>[3]</sup>由此可见，附件七仲裁法庭未能平等、普遍和善意地解释和适用国际法，因而实质性偏离了对结果正义的追求。

## 二、裁判解决国际海洋争端的双重局限

《公约》附件七仲裁法庭在处理国际海洋争端的实践中逐渐暴露出一系列值得警惕的不良趋势，具体表现为对国家同意原则的违背、对自身管辖权限的扩张以及对国际法的错误解释和适用等。上述现象既反映出《公约》关于附件七仲裁的法律规则本身存在先天性缺陷，亦折射出当下“因小利而失大义”等侵害他国正当权益、损及区域长远利益的政治局限。

### （一）裁判解决国际海洋争端在法律规则维度的局限

首先，《公约》附件七仲裁程序规则的“唯一剩余方法”和“单方意志性”特点违背了国家同意原则。《公约》争端解决机制的初衷，意在将附件七仲裁作为诉讼的一种灵活替代方案，以供那些因争端涉及高阶政治事项而不愿通过诉讼方法解决争端的缔约国选择适用。<sup>[4]</sup>但是，附件七仲裁“唯一

---

[1] 张琪悦：《〈联合国海洋法公约〉序言中“一般国际法”的界定与适用》，《中国海商法研究》2023年第1期，第59页。

[2] 宋可：《〈联合国海洋法公约〉和“其他国际法规则”的引入：基于文本和司法判例的分析》，《国际法研究》2023年第2期，第18页。

[3] 施余兵、董世杰：《“南海仲裁案”裁决的后续国际裁判实践述评》，《中国海商法研究》2022年第2期，第35-44页。

[4] 刘衡：《〈联合国海洋法公约〉附件七仲裁：定位、表现与问题——兼谈对“南海仲裁案”的启示》，《国际法研究》2015年第5期，第4页。

剩余方法”和“单方意志性”的特点使其在适用中不仅无法有效替代诉讼方法，反而可能成为干扰争端和平解决的诱因。一方面，在当事双方对争端解决方法没有选择或者选择不一致时，附件七仲裁将作为“唯一剩余方法”而被自动适用。这一特点导致附件七仲裁法庭可能异化为比国际海洋法法庭和国际法院适用更为频繁的机构，从而偏离了其“替代方案”的最初定位。另一方面，《公约》附件七仲裁程序的启动和推进具有“单方意志性”。根据《公约》的规定，仲裁程序的被申请人没有接受附件七仲裁程序的法定义务。但是，被申请人对附件七仲裁的拒绝适用，并不能阻止仲裁法庭对案件的受理和对程序的推进。在此情形下，仲裁法庭有权决定包括指派仲裁员、确定仲裁规则等方面的事项，造成了国家同意原则被弱化或被无视的不良后果。

其次，在国际争端解决机构中，法院或法庭自由裁量权的内涵和外延缺乏明确规定，且国际社会对此尚未形成普遍认可的约束性标准共识。这一现象的形成，与国际争端解决机构的制度设计密切相关。值得注意的是，针对管辖权的判断，有关国际争端解决机构的国际条约通常不会具体规定一套标准来指导相关法院或法庭审查自身管辖权范围。<sup>[1]</sup> 实践中，《公约》附件七仲裁法庭“越权”管辖的认定门槛较高。换言之，附件七仲裁法庭一般不会承认其构成越权管辖。即使其确立管辖权的理由存在重大争议甚至明显错误，都难以构成对自身越权管辖的认定。<sup>[2]</sup> 更进一步而言，针对国际法的解释和适用，国际争端解决机构有关法院或法庭自由裁量权的规定并不充分。国际社会的现有研究也未对自由裁量权的“约束性标准”形成共识。<sup>[3]</sup> 附件七仲裁法庭的仲裁员在作出裁判时往往难以完全依据法律规定进行推理。其判断过程极易受到国际政治、国家利益乃至个人价值偏好的

---

[1] Alexander Proelss, “The Limits of Jurisdiction Ratione Materiae of UNCLOS Tribunals,” *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, No.46, 2018, p.52.

[2] Dai Tamada, “The UNCLOS Dispute Settlement Mechanism: Effectiveness and Limitations,” *Kobe University Law Review*, No.51, 2018, p.36.

[3] Ulf Linderfalk, “The Exercise of Discretion in International Law-The Different Functions of Constraining Criteria,” *SSRN Electronic Journal*, 2024, p.3.

潜在影响。<sup>[1]</sup>

最后，国际争端解决机构普遍缺乏对错误裁判进行监督和纠错的机制。这一制度设计的缺陷在实践中逐渐显现。观察现有国际争端解决机构行使管辖权的现状可以发现：除了世界贸易组织（WTO）争端解决机制以外，其他国际争端解决机构不存在对法院或法庭有争议乃至枉法裁判进行监督的程序。这使得一旦《公约》附件七仲裁法庭基于存疑甚至错误理由确立管辖权，外部机制几乎无法对其加以实质性纠正，从而为附件七仲裁法庭构成越权管辖提供了规则庇护空间。<sup>[2]</sup>另外，审查国际争端解决机构对国际法的解释和适用可以发现，尚不存在对法院或法庭援引先前错误裁判进行监督和修正的机制。这种制度真空不仅导致附件七仲裁法庭错误裁判的外溢效果不断累积、发酵，还可能侵蚀附件七仲裁法庭解决国际海洋争端的公信力和权威性。

## （二）裁判解决国际海洋争端在国际政治维度的局限

在当今国际局势变乱交织、因变生险的背景下，国际海洋争端不仅受到法律规则局限的制约，更受到国际政治的渗透与影响。首先，一些争端当事方将争端解决歪曲为一场零和博弈的对抗性较量，抛弃了谈判协商带来的和解机遇与共赢可能。具体而言，这些国家将本质上涉及高阶政治事项、原本不具有“可裁判性”的争端，<sup>[3]</sup>通过事项拆解与诉求重构等手段包装为“法律争端”并强行纳入裁判解决的轨道。其有意识地规避协商解决争端的政治方法，倾向于激活强制性争端解决程序以谋求单方面非法利益。这些国家明知争端涉及重大政治关切、理应优先通过非裁判方法予以磋商解决，却仍然选择背弃既有协商基础和共识成果、侵蚀他国领土主权与海洋权益。这种“一

---

[1] Oscar Schachter, "The Quest for Objectivity: Sources, Scholars and Judges," *International Law in Theory and Practice*, No.13, 1991, p.66.

[2] 罗国强：《论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性》，《当代法学》2016年第6期，第155页。

[3] 徐崇利：《国际争端的政治性与法律解决方法》，《国际政治研究》2018年第2期，第12页。

方之所得必是另一方之所失”的零和博弈思维在根源上丧失对国家利益和国家战略的理性思考。以一时的利害算计取代长期发展利益的政治局限，最终只会将争端推向你输我赢、互信崩塌的“囚徒困境”。<sup>[1]</sup>

其次，争端当事方以外的国家通过操纵“代理人战争”的方式介入争端，使本属争端当事方之间的权利争议异化为其他国家强权政治的延伸。从地缘政治的角度来看，一些区域因其地理位置、资源条件、历史文化和民族宗教等要素的特殊组合状态，时常成为多个国家权力角逐的战略交汇区。<sup>[2]</sup>非争端当事方的第三方扶持其在战略交汇区的代理人，并通过提供政治支持、经济援助甚至军事保护等手段诱使争端当事方以法为器、以案施压，以此达到扰乱区域秩序、加强政治对抗之目的。这些争端当事方以外的国家强行介入国际海洋争端的目标往往不是推动争端和平解决，而是通过借由推行其“丛林法则”的政治手段拉拢盟友、遏制对手，以服务其政治私利和海上霸权。

最后，争端当事方以外的国家通过组建“小圈子”的方式与外国合谋介入国际海洋争端、形成联动施压态势，<sup>[3]</sup>极有可能将争端推向国际化、复杂化的境地，阻碍争端的妥善解决。国际海洋争端牵涉的国家利益层面广泛，既涵盖岛礁归属、海洋划界等领土完整与海洋权益方面的考量，也包括国家对区域和国际秩序稳定性的深层次需求。<sup>[4]</sup>在此背景下，若争端当事方以外的国家拉拢盟伴形成联动体系，并鼓动其盟伴组合对国际海洋争端当事方施压挑衅，实质是把小集团的短期私利凌驾于区域整体的长久和平之上。这种“小圈子”做法将竞争对抗视为重心、以封闭排外作为特点，<sup>[5]</sup>不仅阻

---

[1] 娄亚萍：《中美在南海问题上的外交博弈及其路径选择》，《太平洋学报》2012年第4期，第31页。

[2] 叶帅等：《地缘战略交汇区类属的国别地缘环境解析——以乌克兰为例》，《地理研究》2021年第9期，第2593页。

[3] 贺先青：《“三海联动”：美国海上制华策略及影响》，《亚太安全与海洋研究》2025年第2期，第103-104页。

[4] 王江雨：《国际法、国际关系与国家利益视角下的南海仲裁案》，《亚太安全与海洋研究》2016年第2期，第4页。

[5] 刘得手：《美国“小圈子”外交的排他性本质和霸权逻辑》，《人民论坛》2023年第21期，第76页。

碍地区海洋安全秩序建构、挑动争端当事方之间的矛盾对抗，还从根本上削弱通过对话协商管控和解决争端以及构建区域法律规则秩序的可能性。

### 三、和平解决国际海洋争端的路径突破

《公约》附件七仲裁在解决国际海洋争端中的实践趋势已然背离和平解决国际海洋争端的初衷。为突破其背后的法律与政治局限，亟需探索新的理念促成国际海洋争端和平有效的解决。海洋命运共同体理念的提出为国际海洋争端解决提供了中国方案。海洋命运共同体理念与人类命运共同体理念一脉相承，是后者在海洋领域的集中体现和生动实践。<sup>[1]</sup> 人类命运共同体理念旨在建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，对海洋命运共同体建设具有指导意义。习近平主席指出：“我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共。”<sup>[2]</sup> 海洋命运共同体理念基于海洋的开放性、连通性与不可分割性，揭示了各国在涉海事务中的高度相互依存关系，强调解决涉海分歧应坚持平等协商，“国家间要有事多商量、有事好商量，不能动辄就诉诸武力或以武力相威胁”<sup>[3]</sup>。

基于对现有国际海洋争端解决机制的反思并立足于海洋命运共同体理念对解决国际海洋争端的价值引领，探索和平解决国际海洋争端的创新性实践路径，不仅是对《联合国宪章》所确立之和平解决争端原则的回应，更是深化国家间友好互信和合作共赢的有益尝试。

#### （一）尊重国家意愿

遵循国家同意原则不仅是维护国家主权平等的基本要求，更是确保国

---

[1] 刘巍：《海洋命运共同体：新时代全球海洋治理的中国方案》，《亚太安全与海洋研究》2021年第4期，第38页。

[2] 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》，《人民日报》2019年4月24日，第1版。

[3] 同上。

际海洋争端解决机制运行正当性的根本前提。国家同意是国际法与国际关系的底色，是国家主权的体现。国际法的效力来源于国家同意，或更确切地说，源自各国意志的协调。<sup>[1]</sup> 联合国大会在1970年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》明确指出：“国际争端应根据国家主权平等之基础并依照自由选择方法之原则解决之。”<sup>[2]</sup> 因此，对国家同意原则的遵循应成为和平解决国际海洋争端的逻辑起点。

国际争端解决机构有必要在尊重国家意愿的前提下恪守自身职权边界，强化对国家意志的程序性审查。特别是当争端涉及岛礁主权归属、海洋边界划定、历史性所有权以及军事活动等可能被国家在排除性声明中明确提及的事项时，《公约》附件七仲裁法庭尤应谨慎处理，以防止争端当事方通过对诉求进行拆分和包装的形式突破管辖权限制、致使原本不属于仲裁法庭管辖范围的事项进入实质性审理阶段。在未来第三方介入的争端解决机制设计和运行层面，有必要秉持海洋命运共同体理念下主权平等、相互尊重的基本原则，推动争端解决机构在程序规则中尽量还原并充分尊重国家的真实意愿。特别是对于不具有“可裁判性”的国际海洋争端，有必要发展双边谈判、多边磋商或调解等裁判方法以外的争端解决方法，践行“有事多商量、有事好商量”的争端解决新格局。<sup>[3]</sup>

## （二）开拓友好程序路径

秉持海洋命运共同体理念和平解决国际海洋争端，可以开辟裁判方法以外的调解（mediation）作为争端解决的新思路。调解方法以不具有强制约束力的形式，通过一个或多个第三方友好国家进行调停、和解和斡旋。<sup>[4]</sup> 详言之，

---

[1] 詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第8-9页。

[2] 《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，外交部网站，2004年4月8日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/tyfg\\_674913/200404/t20040408\\_9867349.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/200404/t20040408_9867349.shtml)。

[3] 徐步：《积极推动构建海洋命运共同体》，《人民日报》2024年4月23日，第9版。

[4] 马忠法、苏婧怡：《全球治理视域下国际调解院构建的挑战及其因应——从〈关于建立国际调解院的公约〉出发》，《安徽师范大学学报（社会科学版）》2026年第2期，第82页。

调解并不排除第三方对争端解决程序的介入,而是通过沟通、促谈与利益协调,促成争端当事方达成不具有强制约束力的和解方案。

调解方法在解决国际海洋争端方面具有显著的理论优势。首先,调解方法能够充分尊重争端当事方的国家主权和自由意志。调解以当事方自愿为基本前提,仅在争端当事方同意后方可启动。在程序启动、规则适用及和解方案形成的全过程中,均以当事方意思自治为基础,并由当事方最终决定是否接受调解结果。其次,争端当事方对调解程序拥有自主控制权,以此达到方便、审慎和保密的效果。一般来说,调解过程中的所有信息和相关文件具有保密性。<sup>[1]</sup>这样的规定有利于避免调解被别有用心地炒作,保障谈判朝着有利于双方共赢的方向发展。此外,争端当事方不仅可以随时进入和退出调解,还可以同步适用其他争端解决机制。这一程序特征凸显了调解方法的灵活性、便捷性、低成本等优势。最后,调解结果以争端当事方的可接受性为基本前提。若调解程序未能成功终结,任何当事方或调解委员会在调解过程中提出的解决方案均不得对当事方的权利主张产生不利影响。同样,当事方接受对方提出的解决方案,也不应被视为其承认该方案所依据的法律基础或事实依据。<sup>[2]</sup>因此,调解可以达到争端当事方的双赢局面,避免出现诉讼或者仲裁中败诉一方承担所有责任的结果。

基于上述理论优势,调解方法在实践层面进一步得以拓展。例如,中国主导筹备的国际调解院于2025年10月正式成立,成为世界上首个专门以调解方法解决国际争端的政府间国际争端解决法律组织。其一,国际调解院在受案范围方面呈现高度的包容性。国际调解院的受案范围全面覆盖了当前国际法框架下可调解的争议事项与适格主体,既包括国家间争端、私主体之间

---

[1] 林萌:《论国际商事调解的保密性问题》,《中国国际私法与比较法年刊》2022年第31卷,第254页。

[2] 易显河、郝雅焯子:《〈联合国海洋法公约〉下的自愿与强制调解》,《法治研究》2023年第4期,第43页。

的国际商事争端，还将“政府所有实体”纳入其受理主体范围。<sup>[1]</sup> 一国与另一国国民之间的商事或投资争议亦在调解院的受理范围内，填补了国家与私人间争端的调解空白。其二，国际调解院的争端解决程序具有较强的灵活性。不同于其他争端解决方法相对严格的程序安排，国际调解院采用非公开的协商方式，原则上不受固定程序规则的严苛限制。这一特征不仅有助于促进争端当事方之间的有效沟通与利益协调，也能够在一定程度上缩短争端解决周期。此外，国际调解院还创立了预防性调解、风险对话等机制，在矛盾升级前提供调解服务，从而提高和解协议履行的可行性。<sup>[2]</sup> 其三，国际调解院打破由大国强国垄断国际调解的传统，通过“能力建设”构建全球南方调解生态圈。国际调解院相互尊重、开放包容、汇集各国智慧和各大法系优长的特点，<sup>[3]</sup> 能够充分考虑到争端当事方的历史与现实，贴近不同法系国家的争端解决习惯，从而进一步提升争端当事方对调解机制的接受度与信任度。

### （三）通过良法善用推进争端的和平解决

在国际海洋争端解决的实践中，《公约》附件七仲裁法庭对国际法选择性、错误性的解释和适用，往往导致国际海洋争端的走向偏离结果正义的初衷。这一问题源于两个方面：一方面，附件七仲裁法庭过分发挥其司法能动性；另一方面，国际法渊源体系存在局限性。国际法委员会（ILC）在2024年第75届会议上将学说、专家机构的工作成果、国际组织或政府间会议产出的决议和其他文本作为国际法解释和适用的辅助渊源。<sup>[4]</sup> 然而，这些辅助渊源在协调配合习惯国际法和条约法等形式渊源过程中所发挥的

---

[1] 参见《关于建立国际调解院的公约》第28条，国际调解院网站，<https://www.iomed.int/zh-hans>。

[2] 陈建峰、林峰：《国际调解院的争端解决机制创新与中国角色》，《国际贸易》2026年第3期，第3-4页。

[3] 严瑜：《国际调解院为和平解决国际争端提供新选项》，《人民日报海外版》2025年6月3日，第10版。

[4] 《国际法委员会报告（第七十五届会议）》，A/79/10，2024年，<https://docs.un.org/zh/A/79/10>。

作用十分有限。这一现象的结果便是附件七仲裁法庭在解释和适用法律时仍具有较大的自由裁量空间。在这一过程中，本应体现国家同意原则的国际法逐渐被法官或仲裁员的司法价值、政治立场等个人意志所左右。如此一来，附件七仲裁法庭等国际争端解决机构反而阻碍了基于国家同意原则的“良法”之形成与发展。

通过良法善用推动国际海洋争端的和平解决，要求介入争端解决的第三方机构诚实、公正且合理地解释和适用法律。<sup>[1]</sup>在此背景下，需要重新审视第三方机构在争端解决中的角色定位。第三方机构应以打破争端双方僵局、产生可接受的解决方案为其要旨，避免片面、机械、僵化地对复杂法律问题套用国际法规则，需要在善用包括辅助渊源在内的多层次国际法渊源的同时，为国家间谈判和协商创造空间、提供助力。因此，有必要探索以良法善用为目标导向的非裁判性争端解决机制，以此更为妥当地在实体法层面实现国家意愿与第三方机构职权之间的平衡。国际调解院的设立彰显兼容并蓄的法治文明形态。这并非否定国际法的重要地位与关键作用；恰恰相反，国际调解院着重强调应在以国际法为基础的国际秩序框架内开展行动。其对主权平等、不干涉内政、和平解决争端、合作共赢等国际法原则的推崇，<sup>[2]</sup>有助于为争端当事方搭建对话桥梁、营造协商氛围。因此，为避免第三方机构对解释、适用和发展国际法的专断性和恣意性，<sup>[3]</sup>未来的第三方争端解决模式可考虑以国际调解院的设立为契机，通过非对抗性和非强制性的制度设计，避免第三方机构对国际法规则片面的解释和适用，从而在更具包容性与灵活性的争端解决机制下，通过良法善用回归和平解决国际海洋争端的本质追求。

---

[1] 赵建文：《条约法上的善意原则》，《当代法学》2013年第4期，第128-129页。

[2] 孙劲、纪小雪：《发起建立国际调解院：背景、基础及进展》，《国际法研究》2023年第6期，第8页。

[3] 陈晓航：《国际争端解决的司法中心主义祛魅与国际法话语》，《云南社会科学》2024年第3期，第60-61页。

#### 四、结语

国际海洋争端的解决成效影响全球海洋秩序的构建与国际关系的走向。当前国际争端解决机构在处理国际海洋争端时所呈现的不良趋势，折射出裁判解决国际海洋争端在法律规则与国际政治层面的固有局限，由此动摇了国家对国际争端解决机构的信心与期待。海洋命运共同体理念的提出为破解局限提供了新的思想源泉与创新方向。该理念为当今国际社会提供了一种超越对抗思维、重构争端解决逻辑的可能性。在此背景下，调解方法有望成为践行海洋命运共同体理念、推动争端解决迈向合作共赢的重要路径。未来，和平解决国际海洋争端不宜囿于裁判方法的单一轨道，而应朝向互谅互让、包容合作的方向拓展，为实现海洋领域的持久和平与共同繁荣奠定基础。

【责任编辑：肖莹莹】

# 人工智能时代的恐怖主义风险与治理路径

□ 徐海娜

〔提 要〕生成式人工智能的迅猛发展正深刻重塑恐怖主义的运作模式与反恐治理逻辑，其在内容生成、深度伪造、算法推荐、自主决策等领域的滥用，使恐怖活动呈现智能化、低门槛化、跨境化特征，持续冲击全球安全体系。当前，人工智能赋能恐怖主义的主要风险体现在技术赋能、法律失衡、政治安全威胁、国际合作困境四个关键维度，表现为极端主义传播加剧、法律归责模糊、社会韧性削弱、国际协作受阻等突出问题。国际社会正探索以法治、协作、社会韧性为支点的系统化治理路径，通过强化责任认定与监管规范填补法律空白，推动多边机制衔接与技术标准协调，并在公众层面加强“数字免疫”、培育可信叙事。生成式人工智能的安全与可控治理，不仅关乎反恐成效，更关乎全球安全秩序的可持续稳定。

〔关键词〕生成式人工智能、恐怖主义、反恐治理、全球安全、社会韧性

〔作者简介〕徐海娜，山东大学国际问题研究院副教授

〔中图分类号〕D815.5

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 2 期 0113-24

人工智能（AI）技术的迅猛发展，正深刻改变全球安全风险的结构特征。特别是生成式人工智能（Generative AI，以下简称生成式AI）技术的

快速突破，使深度合成内容（AIGC）大规模进入安全风险视野，在语言生成、图像伪造与行为模拟等领域对信息秩序与心理安全构成深远冲击。

作为一种典型的非国家暴力行为，恐怖主义一直高度依赖新兴技术手段，以提升组织动员、资源获取与行动破坏力。随着生成式 AI 与大数据的结合，恐怖分子成体系地使用深度伪造、算法推荐、自动化操控等工具，借助此类工具强化传播策略与攻击手段，拓展全球影响路径，从“网络动员”转向“算法赋能”，对全球安全体系构成复合性挑战。在技术与恐怖主义深度交织的背景下，恐怖主义正呈现更强的隐蔽性、传播性与精准性，传统反恐机制面临效能瓶颈，国际社会亟需重估既有治理范式与防控逻辑，推动构建多主体参与、跨层级联动的国际合作机制，以回应新型非传统安全威胁的现实挑战。

## 一、生成式人工智能背景下恐怖主义的演化

作为 AI 的一个重要分支，生成式 AI 通过大规模模型生成文本、图像、音视频等内容，典型形式包括深度伪造、自动化文本生成与图像合成等。在实际运用中，恐怖主义往往将生成式 AI 与数据挖掘、目标识别算法等其他传统 AI 工具结合使用，二者在功能上存在交叉与融合。<sup>[1]</sup> 随着恐怖分子对生成式 AI 认知与使用能力的显著提升，AI 技术正深度重塑恐怖主义的运作逻辑，而非仅仅是一种外部工具。由 AI 赋能的恐怖主义活动或实现结构性升级，对全球安全格局构成持续挑战。

### （一）AI 扩大恐怖袭击规模与破坏力

生成式 AI 的广泛普及深刻改变非国家暴力行为的技术生态，推动恐怖主义实现从低成本走向高杀伤，从远程操控走向自主行动，从随机袭击走向精准打击的三重跃迁。尽管这一趋势并非 AI 独有，如冷战后恐怖组织对卫星

---

[1] 有鉴于此，本文在绝大多数分析中使用“生成式 AI”，仅在涉及人工智能总体发展趋势或宏观治理议题时使用“AI”指代更广义的技术范畴。

通信和互联网的利用同样带来跨境性与隐蔽性的提升，<sup>[1]</sup> 但生成式 AI 加速和放大了技术扩散，使全球安全治理面临前所未有的压力。

第一，生成式 AI 显著降低网络攻击与信息操控的门槛。生成式 AI 已被网络犯罪团体用于自动生成恶意代码、制作钓鱼邮件和伪造音视频内容，相关工具甚至在暗网上以即用方式出售，显著扩展复杂攻击的可及性。<sup>[2]</sup> 上述行为若出于政治或意识形态目的，便进入网络恐怖主义范畴。恐怖主义与网络犯罪在工具、渠道和地下市场上存在高度重叠，恐怖组织往往直接借用或购买网络犯罪分子开发的恶意脚本与生成式工具。<sup>[3]</sup> 正因如此，网络犯罪的技术滥用趋势常常预示恐怖主义的未来方向，<sup>[4]</sup> 生成式 AI 正加速犯罪与恐怖主义的交叉风险。<sup>[5]</sup> 已有实证案例显示这种跨界趋势正在发生。例如，部分“伊斯兰国”支持者开始利用生成式 AI 将阿拉伯语宣传信息翻译成英语与印尼语，并生成图像与海报以扩大跨国传播与招募范围。<sup>[6]</sup> 附属于“伊斯兰国”的“News Harvest”虚拟主播项目用生成式 AI 制作低成本、专业化的宣传内容，<sup>[7]</sup> 显著提升其视觉传播力与情绪感染力。这些案例显示，生成式 AI 正成为极端主义传播与动员的重要技术支撑。

第二，生成式 AI 加速恐怖袭击从远程操控向自主执行的转型。早在

---

[1] John Arquilla and David Ronfeldt, eds., *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, RAND Corporation, 2001, pp.59-63, [https://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1382.html](https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html).

[2] UN Interregional Crime and Justice Research Institute and UN Counter-Terrorism Centre, “Beneath the Surface: Terrorist and Violent Extremist Use of the Dark Web and Cybercrime-as-a-Service for Cyber-Attacks,” pp.2-3, [https://www.un.org/counterterrorism/sites/default/files/dw\\_beneath\\_the\\_surface\\_update.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/sites/default/files/dw_beneath_the_surface_update.pdf).

[3] Clarisa Nelu, “Exploitation of Generative AI by Terrorist Groups,” International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), June 10, 2024, <https://icct.nl/publication/exploitation-generative-ai-terrorist-groups>.

[4] *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, pp.59-63.

[5] Europol, “The Changing DNA of Serious and Organised Crime: EU-SOCTA 2025,” pp.5-6, <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2025>.

[6] Clarisa Nelu, “Exploitation of Generative AI by Terrorist Groups.”

[7] Pranshu Verma, “These ISIS News Anchors Are AI Fakes, Their Propaganda Is Real,” *The Washington Post*, May 17, 2024, <https://www.washingtonpost.com/technology/2024/05/17/ai-isis-propaganda>.

2010年代，“伊斯兰国”等组织已将商用无人机武器改造用于监视、投掷炸弹、宣传和心理战，<sup>[1]</sup>反映智能化作战的趋势。2020年，具备“发射后自主搜索打击”能力的自主攻击无人机在利比亚战场首次出现，被视为自主武器进入实战的先例。<sup>[2]</sup>虽然该类技术主要被掌握在国家层面，但商用无人机的普及与低成本改装，使极端组织能够搭载简易算法，实现定向打击或群体袭击。

第三，生成式AI推动恐怖袭击目标实现从随机化到精准化的转变。恐怖组织借助社交媒体信息挖掘与深度伪造技术，可快速锁定特定政治立场、职业身份乃至特定情绪状态的群体。极端组织借助多语种生成与虚拟主播视频，扩大了跨文化招募范围，并通过算法推荐精准锁定高风险受众，显著提升舆论操控与心理战效能。<sup>[3]</sup>2024年莫斯科“克罗库斯城”音乐厅恐袭事件后，“伊斯兰国”支持者利用AI生成视频进行密集的舆论操控与在线招募，其传播速度远超传统模式。<sup>[4]</sup>极端组织已尝试使用大语言模型生成简化版袭击指南与宣传口号，使网络行动更高效、更隐蔽。<sup>[5]</sup>

## （二）AI 驱动目标识别与打击决策

生成式AI的快速发展，赋予恐怖主义更强的目标锁定、情报搜集与战术规划能力，推动恐怖主义从“广泛撒网、多重打击”向“定点锁定、精确实施”的根本跃迁，对社会心理、舆论认知及政治稳定的侵蚀力显著增强，

---

[1] Kerry Chávez and Ori Swed, “Off the Shelf: The Violent Nonstate Actor Drone Threat,” *Air & Space Power Journal*, 2020, pp.29-43; Emil Archambault and Yannick Veilleux-Lepage, “The Islamic State Drone Program,” in James Patton Rogers, ed., *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin: De Gruyter, 2024, pp.243-254; Don Rassler, “Remotely Piloted Innovation: Terrorism, Drones and Supportive Technology,” Combating Terrorism Center at West Point, October 2016, pp.34-38, <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2016/10/Drones-Report.pdf>.

[2] “Final Report of the Panel of Experts on Libya Established Pursuant to Security Council Resolution 1973 (2011),” UN Doc.S/2021/229, March 8, 2021, para.63, <https://undocs.org/S/2021/229>.

[3] Clarisa Nelu, “Exploitation of Generative AI by Terrorist Groups.”

[4] Pranshu Verma, “These ISIS News Anchors Are AI Fakes, Their Propaganda Is Real.”

[5] Gabriel Weimann et al., “Generating Terror: The Risks of Generative AI Exploitation,” Combating Terrorism Center at West Point, <https://ctc.westpoint.edu/generating-terror-the-risks-of-generative-ai-exploitation/>.

也使反恐体系在识别与溯源方面面临更高技术门槛。

第一，生成式 AI 及相关算法极大扩展极端组织的数据挖掘与分析能力，可批量处理社交媒体与公开数据库信息，精准识别特定地区或群体，已成为极端主义者筛选特定群体、定向传播极端思想的重要工具。<sup>[1]</sup>

第二，生成式 AI 与深度学习算法被用于恐怖组织的战术辅助和资源优化，强化恐怖组织的推演与反追踪能力，使其行动更具隐蔽性与效率。极端组织正探索通过生成式 AI 进行动态战术规划，不仅生成行动方案、规避侦察机制，还利用模型优化袭击路径。<sup>[2]</sup>

第三，生成式 AI 推动恐怖主义武器化手段的低门槛智能化转型。通过与开源硬件结合，恐怖组织可低成本升级商用无人机、遥控爆炸装置，使其具备自动导航和目标锁定功能。据报道，利比亚冲突中疑似首次出现 AI 自主无人机攻击，反映生成式 AI 与廉价无人系统结合后，恐怖主义具备低门槛、高智能的作战能力。STM Kargu-2 等无人武器系统无需数据连线即可识别并攻击目标，使恐怖组织能够在极短周期内实现智能化升级。<sup>[3]</sup>

第四，生成式 AI 正成为恐怖主义对抗反恐监控体系的重要工具。极端组织利用生成式 AI 实施敏感词清洗、通信伪装与身份深伪，显著削弱安全机构的监测与溯源能力。生成式 AI 还被用于训练模型以规避社交平台内容检测，从而增强行动隐蔽性。<sup>[4]</sup>同时，生成式 AI 与深度伪造（deepfake）技术的结合，使恐怖组织能够实施“无痕传播”（trace-free dissemination）和“深度伪装”（deep camouflage），在身份、通信与内容层面多重隐匿，对传统

---

[1] “Violent Extremists’ Use of Generative Artificial Intelligence,” US National Counterterrorism Center, May 2024, [https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/jcat/firstresponderstoolbox/151s\\_First\\_Responders\\_Toolbox-Violent\\_Extremists\\_Use\\_of\\_Generative\\_Artificial\\_Intelligence.pdf](https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/jcat/firstresponderstoolbox/151s_First_Responders_Toolbox-Violent_Extremists_Use_of_Generative_Artificial_Intelligence.pdf).

[2] Miles Brundage et al., “The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation,” February 2018, pp.32-36, <https://arxiv.org/pdf/1802.07228.pdf>.

[3] “Final Report of the Panel of Experts on Libya Established Pursuant to Security Council Resolution 1973 (2011).”

[4] Asha Hemrajani, “The Use of AI in Terrorism,” RSIS Commentary, August 25, 2024, <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/the-use-of-ai-in-terrorism/>.

反恐监测体系构成实质挑战。<sup>[1]</sup>

### （三）AI 驱动极端叙事扩散与认知操控

生成式 AI 将恐怖主义宣传转变为高速度、大规模与深度操控的新型信息战，使恐怖主义传播更具规模性、隐蔽性与个性化，对传统的检测、澄清与溯源机制形成系统性挑战。

第一，生成式 AI 显著提高极端内容的产出与扩散能力。恐怖组织可通过文本生成、图像伪造、视频自动化手段批量制造多语种宣传材料。对 Telegram 等平台的监测报告指出，极端分子通过生成式 AI 工具批量生成多语种内容，显著扩大传播密度。<sup>[2]</sup> 联合国反恐办公室与联合国区域间犯罪和司法研究所的研究也发现，生成式 AI 的本地化与自动发布功能正扩大极端主义的跨语种传播。<sup>[3]</sup>

第二，算法推荐与情绪识别使极端信息实现微定向推送。基于推荐算法与情绪分析的个性化推送，使恐怖组织能精准触达易激进化的个体，形成针对性极强的激进化路径。监测研究表明，极端分子利用平台算法漏洞和开源模型，可定制化内容以加强说服力与招募效率。<sup>[4]</sup>

第三，深度伪造、情绪操控与虚假叙事正削弱公众的认知防御力。深度伪造结合情绪化叙事，可制造情感真实但事实虚假的沉浸式内容，快速引发

---

[1] Maggie Engler, "Considerations of the Impacts of Generative AI on Online Terrorism and Extremism," Global Internet Forum to Counter Terrorism, September 2023, pp.5-6, <https://gifct.org/wp-content/uploads/2023/09/GIFCT-23WG-0823-GenerativeAI-1.1.pdf>.

[2] "Early Terrorist Experimentation with Generative AI Services," Tech Against Terrorism, 2023, pp.3-5, <https://techagainstterrorism.org/hubfs/Tech%20Against%20Terrorism%20Briefing%20-%20Early%20terrorist%20experimentation%20with%20generative%20artificial%20intelligence%20services.pdf>.

[3] UN Interregional Crime and Justice Research Institute and UN Counter-Terrorism Centre, "Countering Terrorism Online with Artificial Intelligence: An Overview for Law Enforcement and Counter-Terrorism Agencies in South Asia and South-East Asia," 2021, pp.17-19, <https://unicri.org/sites/default/files/2021-06/Countering%20Terrorism%20Online%20with%20AI%20-%20UNCCT-UNICRI%20Report.pdf>.

[4] Nasir Ahmad Ganaie, "The Role of Artificial Intelligence in Radicalisation, Recruitment and Terrorist Propaganda," Frontiers in Political Science, January 6, 2026, <https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2025.1718396/full>.

恐慌，分裂社会认知。平台的情绪识别与推荐机制还会放大这些内容的传播效应，使易感群体在短时间内被高度曝光与动员。

## 二、生成式人工智能背景下的反恐治理挑战

在 AI 加速演进的时代背景下，技术与恐怖主义行动的深度融合催生多维度的新型威胁形态，对现有全球反恐治理体系构成严峻考验。

### （一）传统反恐模式遭遇技术挑战

恐怖主义在生成式 AI 等前沿技术驱动下呈现新的演变趋势，对全球安全构成前所未有的冲击。面对复杂化的恐怖组织结构和多元化的袭击方式，传统人力反恐模式日益受限。具体而言，生成式 AI 从技术扩散低门槛化、内容监控失效、情报预警困难、资金追踪受阻四个环节，系统性削弱传统反恐模式的效能。

第一，生成式 AI 推动技术扩散与“恐怖主义服务化”（terrorism as a service），显著降低恐怖主义行动门槛。恐怖分子可借助即用型工具快速完成袭击筹备与执行。例如，有研究人员测试发现，仅需约 200 美元即可从 Telegram 黑市购得莫斯科市面部识别系统的访问权限并获取实时数据，充分说明此类敏感技术资源对非授权行为者的可获取性之高。<sup>[1]</sup> 研究显示，恐怖组织正将简易算法搭载于无人机，实现定向或群体袭击，形成低成本“无人化恐袭”新模式。<sup>[2]</sup> 这些趋势表明，生成式 AI 的可获取性与去中心化特征正加剧恐怖主义的隐蔽化和跨境化，使传统依赖人工监控与单一打击的反恐模式愈发难以奏效。

第二，生成式 AI 的发展抬升全球反恐治理门槛，暴露其在应对深度伪

---

[1] Russell Brandom, “Moscow’s Facial Recognition System Can Be Hijacked for Just \$200, Report Shows,” The Verge, November 11, 2020, <https://www.theverge.com/2020/11/11/21561018/moscows-facial-recognition-system-crime-bribe-stalking>.

[2] Don Rassler and Yannick VeilleuxLepage, “On the Horizon: The Ukraine War and the Evolving Threat of Drone Terrorism,” Combating Terrorism Center at West Point, <https://ctc.westpoint.edu/on-the-horizon-the-ukraine-war-and-the-evolving-threat-of-drone-terrorism/>.

造与虚假信息方面的短板。机器学习和深度合成技术被广泛应用于伪造音视频，显著降低虚假信息生产成本，增加网络恐怖主义隐蔽性。极端组织成员已逐步将生成式 AI 工具用于内容制作与行动策划。<sup>[1]</sup>与此同时，犯罪分子借助 AI 语音合成与深度伪造技术伪装身份的实际案例，已被极端组织视为可资借鉴的技战术扩散路径。<sup>[2]</sup>调查表明，生成式 AI 聊天机器人在识别虚假叙事时失误率高达 80%，且风险仍在持续。<sup>[3]</sup>

第三，上述威胁的持续蔓延，进一步暴露了现有反恐预警体系的结构缺陷。受限于数据处理与预测能力，传统预警体系难以及时识别生成式 AI 驱动的潜在威胁。加密工具与个性化搜索为恐怖分子提供更隐蔽的资源获取途径。地下论坛用户可绕过 ChatGPT 限制生成恶意软件，使无编程技能者也能生产“即插即用”的攻击脚本，进一步普及网络攻击。<sup>[4]</sup>与此同时，生成式 AI 被直接用于宣传动员。极右翼极端组织通过 Telegram 等去中心化平台实现宣传内容的自传播与动态更新，尽管平台持续采取遏制措施，相关网络仍持续扩张。<sup>[5]</sup>

第四，生成式 AI 与加密金融技术的交叉加速，显著增加恐怖主义资金流转的隐蔽性与复杂性。随着生成式 AI 滥用扩散至金融犯罪领域，在身份欺诈

---

[1] “GIFCT Artificial Intelligence Working Group Report: AI Threats and Opportunities,” Global Internet Forum to Counter Terrorism, December 2025, pp.7-9, <https://www.gifct.org/wp-content/uploads/2025/12/2025-GIFCT-AIWG-Output.pdf>.

[2] “Facing Reality? Law Enforcement and the Challenge of Deepfakes,” Europol, 2024, pp.10-14, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/facing-reality-law-enforcement-and-challenge-of-deepfakes>.

[3] “The Next Great Misinformation Superspreader: How ChatGPT Could Spread Toxic Misinformation at Unprecedented Scale,” NewsGuard, January 2023, <https://www.newsguardtech.com/misinformation-monitor/jan-2023>.

[4] “Cybercriminals Bypass ChatGPT Restrictions to Generate Malicious Content,” Check Point Research, February 7, 2023, <https://blog.checkpoint.com/2023/02/07/cybercriminals-bypass-chatgpt-restrictions-to-generate-malicious-content/>.

[5] “Beyond the Collective: Understanding Terrorgram’s Efforts to Infiltrate the Mainstream on Telegram,” Institute for Strategic Dialogue, August 2024, <https://www.isdglobal.org/digital-dispatch/beyond-the-collective-understanding-terrorgrams-efforts-to-infiltrate-the-mainstream-on-telegram-2/>.

与合成内容制造中的应用持续增长，该技术风险已从信息安全蔓延至金融体系。恐怖组织利用 AI 驱动的智能交易、地址混淆与数据伪造手段，创建虚假账户与钱包结构，在加密资产体系中自动化完成匿名筹资与多层转移。<sup>[1]</sup>同时，生成式 AI 的加密策略加剧了恐怖分子依赖加密货币与去中心化金融（DeFi）进行资源筹集的趋势。多个暗网与加密社区论坛活跃讨论 AI 辅助套利、匿名化资金流转和“黑客即服务”（HaaS）等非法服务，部分帖文已被安全公司追踪。<sup>[2]</sup>总体而言，生成式 AI 重塑恐怖组织的金融隐匿与筹资模式，大大提升跨国反恐金融追踪的难度。

## （二）法律滞后与伦理标准失衡

在法律与伦理领域，生成式 AI 与恐怖主义的深度结合对全球安全构成双重挑战。一方面，法律治理体系面临滞后与碎片化问题，现有规则责任归属模糊，法律适用存在显著空白，难以有效应对 AI 赋能恐怖主义所引发的新型威胁。另一方面，AI 滥用不仅加剧恐怖袭击对人类社会道德底线的冲击，还深刻撕裂反恐伦理与安全底线，进一步加剧安全与权利之间的伦理张力。法律责任归属模糊与伦理标准失衡已演变为 AI 时代恐怖主义扩散背景下全球治理的薄弱环节。

现有法律治理体系在应对 AI 赋能恐怖主义时存在困境，首先体现在法律框架普遍存在的滞后与空白。多数国家现行法律主要针对传统恐怖主义和网络犯罪设计，面对生成式 AI 引发的新型威胁缺乏有效规范。例如，美国《爱国者法案》聚焦常规恐怖活动，对 AI 和深度伪造等前沿技术缺乏针对性条款，导致法律工具滞后，执法依据不足。<sup>[3]</sup>中国近年来虽出台《互联网信息服务算法推荐管理规定》，禁止利用算法生成虚假信息，但立法重点依然集中在

---

[1] Chainalysis, “2025 Crypto Crime Report,” January 15, 2025, <https://www.chainalysis.com/blog/2025-crypto-crime-report-introduction>.

[2] Elliptic, “Elliptic Typologies Report 2023,” <https://www.elliptic.co/resources/elliptic-typologies-report-2023>; Rena S. Miller, Liana W. Rosen and Paul Tierno, “Terrorist Financing: Hamas and Cryptocurrency Fundraising,” Congressional Research Service, December 9, 2024, pp.2-3, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12537>.

[3] “USA PATRIOT Act,” US Congress Public Law 107-56, October 26, 2001, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3162>.

信息安全与平台治理，尚未形成针对生成式 AI 滥用的系统性监管框架。<sup>[1]</sup> 此外，受限于国家治理模式与技术迭代速度，全球范围内不少监管提案最终难以立法化，凸显政策滞后的结构性困境。例如，美国国会先后提出《禁止恶意深度伪造法案》《防范虚假外观欺诈法案》，均未能完成立法程序，反映新兴技术监管从“提案”到“法案”之间存在明显断层。

其次，随着 AI 全面渗透恐怖行动的决策链条，责任界定的复杂性进一步上升。在生成式 AI 快速扩张的背景下，全球安全实践呈现出多主体、多层级交错互动的治理格局，单一安全事件往往牵涉技术平台、算法提供者、服务供应商及执法机关等不同角色，形成责任归属交织、权责界限模糊的复杂局面。例如，随着 AI 加速渗透至自动驾驶、精准识别等敏感领域，恐怖主义者可借助 AI 工具实施远程操控或自动化袭击，使袭击事件的法律归责链条变得更为复杂与模糊。又如，Telegram 平台因对信息监管缺失、对滥用风险缺乏有效治理，长期沦为恐怖主义、极端主义及多类非法活动的聚集地。<sup>[2]</sup> 在生成式 AI 与算法推荐技术广泛应用的背景下，平台内的内容生成与传播已部分由 AI 自动化完成，极端组织利用聊天机器人与伪造账户批量生成多语种宣传材料、操纵群组舆论，并通过自动扩散机制实现信息滚动传播。<sup>[3]</sup> 这表明，生成式 AI 的嵌入正在重塑平台治理的责任结构，使算法主导与监管滞后之间的失衡局面愈发突出。平台是否承担连带法律责任、AI 技术提供方是否应履行风险防范义务，成为当下反恐法治建设亟需破解的难题。在多主体共治的格局中，伦理标准与法律规则的脱节，不仅削弱反恐体系的有效性，也暴露

---

[1] 《互联网信息服务算法推荐管理规定》，中华人民共和国国家互联网信息办公室网站，[https://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c\\_1642894606364259.htm](https://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm)。

[2] Telegram 本身并非人工智能技术平台，但在 AI 滥用传播链条中扮演关键“承载与放大”角色，构成 AI 应用外延的高风险场域。联合国反恐办公室指出，恐怖组织常通过 Telegram、Discord 等平台传播由生成式 AI 生成的极端主义材料，需纳入 AI 治理框架。欧盟《数字服务法》亦将此类平台列为“系统性风险场域”，要求强化算法透明度与 AI 内容治理。参见 United Nations Office of Counter-Terrorism, “UNOCT 2024 Annual Report,” 2025, pp.36-37, [https://www.un.org/counterterrorism/sites/default/files/2025-08/unoct\\_2024\\_annual\\_report\\_eng.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/sites/default/files/2025-08/unoct_2024_annual_report_eng.pdf); “Digital Services Act Regulation (EU) 2022/2065,” EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>。

[3] Sam Sabin, “How Telegram Became a Destination for Criminals,” Axios, August 27, 2024, <https://www.axios.com/2024/08/27/telegram-pavel-durov-encryption-hackers-criminals>。

人工智能治理中权责不对称的制度性风险。

最后，反恐实践中大规模数据采集手段对隐私权的冲击日益引发关注。尽管部分国家出台了针对数据隐私保护的法规，但隐私安全在实际操作中仍面临广泛风险。一方面，海量数据收集扩大了无辜群体被监控的风险；另一方面，算法缺陷导致误判事件频发，加剧技术治理与人权保障之间的紧张关系。例如，美国国家安全局“棱镜”（PRISM）计划收集和分析包括手机通话记录、位置信息、旅行轨迹等在内的海量数据，对可疑人员实施筛查，但频繁曝出侵犯隐私与误判滥用的问题。数据显示，该计划不仅涉美境内监控，还因算法误判问题引发诸多争议，存在将无辜人员错判为恐怖分子的风险。<sup>[1]</sup> 这些现象表明，人工智能与大数据技术在缺乏明确法律边界与伦理约束时，往往在强化安全防控能力的同时削弱权利保障。AI 与大数据反恐实践在法律滞后与伦理失衡的双重背景下，存在衍生新的安全悖论的可能。

而在伦理层面，AI 在助推恐怖主义手段进化的同时，也加速其与伦理标准的持续失衡。首先，自主化武器的“无责杀伤”挑战国际人道法确立的生命保护原则，这在反恐行动中尤为突出。AI 驱动的自主武器系统在执行中完全依赖算法而非人类意志，使其决策过程缺乏道德约束与责任承担，形成“无责杀伤”风险。红十字国际委员会（ICRC）指出，自动武器若在“关键功能”上缺乏人类控制，将违反国际人道法中区分战斗人员与平民的基本原则，对平民构成严重威胁。<sup>[2]</sup> 联合国报告指出，极端主义组织通过低成本“杀伤型无人机”或 AI 操控简易爆炸车辆实施随机杀伤，<sup>[3]</sup> 无差别攻击平民，严重侵蚀国际人道法确立的区分原则与比例原则，同时也迫使反恐行动在技术升级

---

[1] Frank Ahrens and Julian Barnes, “So, the NSA Has an Actual Skynet Program,” *Wired*, May 8, 2015, <https://www.wired.com/2015/05/nsa-actual-skynet-program>.

[2] Neil Davison, “A Legal Perspective: Autonomous Weapon Systems under International Humanitarian Law,” *International Committee of the Red Cross*, November 2021, [https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file\\_list/autonomous\\_weapon\\_systems\\_under\\_international\\_humanitarian\\_law.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/autonomous_weapon_systems_under_international_humanitarian_law.pdf).

[3] UN Interregional Crime and Justice Research Institute and UN Counter-Terrorism Centre, “Algorithms and Terrorism: The Malicious Use of Artificial Intelligence for Terrorist Purposes,” 2021, [https://unicri.org/sites/default/files/2021-06/Malicious%20Use%20of%20AI%20-%20UNCCT-UNICRI%20Report\\_Web.pdf](https://unicri.org/sites/default/files/2021-06/Malicious%20Use%20of%20AI%20-%20UNCCT-UNICRI%20Report_Web.pdf).

与伦理约束之间寻求更为艰难的平衡。

其次，生成式 AI 助推“去专业化”“去中心化”的极端主义操作普及，加剧反恐执法困境。AI 聊天机器人等生成式 AI 工具的出现，使极端分子绕开传统监管，低成本获取敏感技术信息，有效突破以往极端主义获取暴力技能的技术壁垒，不仅加速极端主义操作的普及，还在实际操作中进一步模糊极端分子与普通网络用户之间的界限，增加执法部门识别和干预潜在威胁的难度。随着恐怖行动的实施者愈发难以识别与追踪，传统以意图与行为能力为基础的刑事归责体系面临严峻挑战。

最后，深度伪造技术成为恐怖主义宣传新利器，引发信息伦理危机。“伊斯兰国”及其分支将深伪技术广泛应用于暗网和加密社交媒体，制造震慑性影像，捏造胜利假象，鼓动“孤狼”式自发袭击，推动恐怖主义宣传进入更隐蔽、更煽动、更高效的模式。<sup>[1]</sup>与传统伪造视频不同，生成式 AI 的深度伪造具有低成本、可扩展和跨语种复制等特征，使极端组织能够在缺乏真实素材的情况下“制造真实性”。通过自动融合领导人语音、袭击画面与宗教象征图像，深伪宣传片更具视觉冲击力与情绪感染力，显著提升恐怖叙事的沉浸性与说服力，使其在去中心化网络空间具有极强传播性。这一“制造真实性”的能力从根本上侵蚀了公众的知情权与司法判断的事实基础，构成深刻的信息伦理危机。

社交平台算法的情绪识别与个性化推荐功能进一步放大了深伪内容的心理影响力。极端组织系统性地利用生成式 AI 的推荐算法与情绪分析机制，自动筛选并推送带有强烈恐惧、愤怒或复仇色彩的深度伪造影像，在短时间内精准触达具有激进化倾向的心理易感人群。这类基于情绪共鸣与认知偏差的生成式 AI 推荐机制正成为极端宣传的重要放大器，显著提升虚假叙事的感染力与持续性。<sup>[2]</sup>这引发了关于平台算法设计伦理与注意义务的根本性追问：当

---

[1] Ella Busch and Jacob Ware, “The Weaponisation of Deepfakes,” ICCT Policy Brief, December 2023, pp.1-4, <https://icct.nl/sites/default/files/2023-12/The%20Weaponisation%20of%20Deepfakes.pdf>.

[2] Nasir Ahmad Ganaie, “The Role of Artificial Intelligence in Radicalisation, Recruitment and Terrorist Propaganda.”

可预见的激进化后果被植入推荐机制之中，平台的道德责任边界究竟在哪里？

### （三）政治安全风险

政治安全风险涵盖两个相互关联但层次有别的维度。其一为认知安全，指生成式 AI 与深度伪造技术对公众信息认知、媒体信任及舆论生态的系统性破坏；其二为政治安全，指上述认知操纵进一步外溢为仇恨动员、社会撕裂与治理秩序冲击。认知安全的崩溃是政治安全失序的前提与路径，恐怖主义正是通过先破坏认知基础、再引发政治对立，实现双重威胁叠加。生成式 AI 对政治安全的威胁呈现出明显的递进逻辑，首先在认知层面系统性破坏公众对政治信息的判断与对媒体的信任，继而外溢为对政治合法性的蓄意冲击、对国家治理秩序的直接干扰乃至对政治参与过程的渗透操控。生成式 AI 使恐怖主义威胁从物理空间延伸至认知与政治领域，形成复合型安全挑战。

深度伪造的滥用导致公众对音视频证据的信任度持续下降，侵蚀社会认知安全根基。首先，深度伪造与 AI 假新闻系统性瓦解公众信息信任。当 AI 生成的大量假新闻融合偏见叙事、伪造视频与阴谋论信息时，公众对几乎所有信息源产生普遍性怀疑，<sup>[1]</sup> 恐怖组织得以借此破坏主流媒体与权威信息渠道的公信力。其次，机器人账号与算法机制被恐怖组织用于操控舆论议程。社交媒体算法的“回声室效应”可在被操控时扭曲公众议题优先级，<sup>[2]</sup> 恐怖组织通过机器人操纵热点、恶意引导舆论，甚至伪造政治人物讲话制造恐慌。“伊斯兰国”正是系统性运用这一策略，通过大规模机器人账号扩散极端内容，将算法机制转化为实质性的“信息放大器”。<sup>[3]</sup> 此外，舆论操纵与现实袭击结合可产生国际级传播效应。2019 年新西兰克赖斯特彻奇恐袭案充分暴露了

---

[1] Nina Schick, *Deepfakes: The Coming Infocalypse*, London: Octopus Publishing, 2020, pp.1-2.

[2] “OECD Policy Framework on Digital Security,” December 2022, p.6, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/oecd-policy-framework-on-digital-security\\_a0b1d79c/a69df866-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/oecd-policy-framework-on-digital-security_a0b1d79c/a69df866-en.pdf).

[3] “ISIS Online: Countering Terrorist Radicalization and Recruitment on the Internet and Social Media,” July 6, 2016, <https://www.congress.gov/114/chrg/CHRG-114shrg22476/CHRG-114shrg22476.pdf>.

恐怖分子对科技平台的系统性利用，攻击者借助多平台内容扩散机制，在全球范围内造成大规模传播效应。<sup>[1]</sup> 尽管公开披露的恐怖组织直接利用生成式 AI 操纵舆论的案例仍有限，但上述实例表明，AI 驱动虚假信息放大不仅破坏认知安全，更为恐怖主义操纵舆论、制造社会撕裂提供了系统性工具。

生成式 AI 与深伪技术对政治安全的威胁，集中体现在对政治合法性、国家治理秩序与政治参与过程的系统性冲击。在政治合法性层面，深伪技术被恶意行为者用于伪造政治领导人的言论与行为，直接动摇国家的政治公信力与权威。2022 年，一段深伪视频伪造乌克兰总统泽连斯基下令士兵放下武器，视频在多个社交媒体平台迅速扩散，虽被 Facebook 等平台及时下架，但已造成严重舆论混乱。<sup>[2]</sup> 在治理秩序层面，AI 语音克隆与身份伪造技术被用于冒充政府高级官员，干扰国家行政职能。美国联邦调查局记录显示，2023 年以来，恶意行为者持续冒充美国联邦及州级官员，通过 AI 生成语音信息实施欺诈。<sup>[3]</sup> 2025 年发生 AI 语音冒充国务卿鲁比奥联系多国外长的案例，直接威胁外交秩序。<sup>[4]</sup> 在政治参与过程层面，生成式 AI 已成为系统性干扰选举机制的重要工具。2024 年美国新罕布什尔州初选前夕，数千名选民收到克隆拜登总统声音的 AI 自动拨号电话，虚假劝阻其出门投票，成为迄今有据可查的首例 AI 直接干扰大选案例。<sup>[5]</sup>

---

[1] “Member States Concerned by the Growing and Increasingly Transnational Threat of Extreme Right-Wing Terrorism,” CTED Trends Alert, January 2021, p.7, [https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted\\_trends\\_alert\\_ext\\_right\\_Jan2021.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_trends_alert_ext_right_Jan2021.pdf).

[2] “Ukraine Conflict: Fake Zelensky Video Appears on Hacked News Site,” BBC News, March 16, 2022, <https://www.bbc.com/news/technology-60780142>.

[3] “Senior US Officials Impersonated in Malicious Messaging Campaign,” US Federal Bureau of Investigation, May 15, 2025, <https://www.fbi.gov/investigate/cyber/alerts/2025/senior-us-officials-impersonated-in-malicious-messaging-campaign>.

[4] “Imposter Used AI to Pose as Marco Rubio and Contact Foreign Ministers,” BBC News, July 9, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/crrqkyjewn0>.

[5] “Fake Biden Robocall Tells Voters to Skip New Hampshire Primary Election,” BBC News, January 21, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68064247>.

#### （四）政策协调困境与大国竞争挑战

在生成式 AI 加速演进的背景下，国际反恐合作体系面临前所未有的治理困境。一方面，AI 赋能极大改变了恐怖主义的跨境活动特征，使打击恐怖主义的国际合作需求持续上升；另一方面，AI 技术叠加跨境数据壁垒、治理模式分裂、大国规则竞争等复杂因素，使反恐合作体系的协调成本大幅攀升，既有机制难以有效运转。当前，跨国数据共享的法律限制不断强化，不同治理体系间的监管标准持续分化，各国围绕 AI 技术主导权的竞争加剧国际治理碎片化风险，导致 AI 赋能反恐的合作体系陷入“重技术轻合作”的治理悖论。<sup>[1]</sup>

第一，跨国数据流通壁垒加剧“信息孤岛”效应，制约国际反恐合作。在 AI 赋能反恐的背景下，数据成为提升预警效率、识别风险行为的核心资源，但不同国家和地区对数据跨境流通的限制正持续加剧国际反恐合作的技术壁垒。例如，欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）确立了严格的数据保护标准，要求所有个人数据跨境传输符合“等效保护”原则，即接收方国家须具备与欧盟相当的数据保护水平，<sup>[2]</sup>直接影响反恐合作中情报共享和关键数据交互的便捷性。近年来，多国出于维护“数据主权”的考量推行数据本地化政策，进一步限制数据自由流通，导致 AI 驱动的反恐情报分析和跨国犯罪数据融合面临“信息孤岛”风险，削弱 AI 在反恐合作体系中的赋能效应。

第二，治理体系差异凸显国际反恐合作的政策分裂困境。全球主要经济体在 AI 治理问题上的分歧加剧反恐合作的协调难度。其中，以欧盟和美国为代表的两种治理模式存在显著差异，直接影响跨国 AI 应用标准和反恐合作的规则兼容性。

欧盟通过《人工智能法》，建立了风险导向型监管框架，将 AI 系统划分为不可接受、高风险、有限风险、最小风险四个等级，针对高风险和敏感领

---

[1] “Algorithms and Terrorism: The Malicious Use of Artificial Intelligence for Terrorist Purposes,” pp.10-15.

[2] “General Data Protection Regulation (GDPR) Regulation (EU) 2016/679,” EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

域实施严格监管和法律约束。<sup>[1]</sup>特别是在公共安全与执法领域，该法设定更为严格的AI使用限制，对AI驱动的安保、监控、识别系统等采取高门槛监管。相较之下，美国采取以灵活治理为主导的政策路径。以2023年《关于安全、可靠和可信赖地开发和使用人工智能》行政令为代表，美国强调促进AI创新与安全并重，主要依靠软法原则、行业自律与行政指导意见实施AI治理。<sup>[2]</sup>统一立法和跨部门强制执行体系的缺乏，使美国在反恐合作中的法律约束力和政策稳定性不足。这种治理差异造成跨国反恐合作在AI风控标准、透明度义务、可解释性要求等关键环节存在政策冲突，使跨境反恐合作在制度层面难以兼容、在实践层面难以协同。

第三，大国围绕AI技术标准主导权的竞争加剧国际反恐治理碎片化。随着人工智能被列入主要大国的战略议程，标准制定权成为全球技术竞争的焦点。欧盟率先推动以《人工智能法》为基础的强风险监管导向型标准体系，力求将“可信赖AI”标准推广为国际通行规则。<sup>[3]</sup>美国、日本等国家主张灵活性更强的行业主导标准，以避免AI创新受阻。以中国为代表的新兴经济体则积极在国际标准化组织（ISO）、国际电信联盟（ITU）等国际组织框架下推动自主制定AI技术标准。<sup>[4]</sup>由于AI在反恐等敏感领域的标准尚未实现统一，不同国家在AI应用的合规性、安全性、透明度要求上存在明显差异，进一步

---

[1] “Proposal for a Regulation Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act),” EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206>; Kelvin Chan, “Europe’s World-First AI Rules Get Final Approval from Lawmakers. Here’s What Happens Next,” AP News, March 13, 2024, <https://apnews.com/article/155157e2be2e42d0f1acca33983d8c82>.

[2] “Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence,” Executive Order 14110, October 30, 2023, <https://www.federalregister.gov/documents/2023/11/01/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence>.

[3] “Proposal for a Regulation Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act).”

[4] Zhu Junhua, “China’s Approach to AI Standardisation: State-Guided but Enterprise-Led,” Finnish Institute of International Affairs, August 2024, p.3, [https://fiia.fi/wp-content/uploads/2024/08/bp391\\_chinas-approach-to-ai-standardisation.pdf](https://fiia.fi/wp-content/uploads/2024/08/bp391_chinas-approach-to-ai-standardisation.pdf).

阻碍反恐数据共享、执法协同、联合预警等多边反恐机制的有效运作。标准竞争引发的制度碎片化，造成技术能力与合作机制严重脱节的治理困境，对国际安全治理体系的稳定性构成潜在威胁。

### 三、反恐治理路径变革

近年来，生成式 AI 的快速发展显著改变恐怖主义风险的表现形式与传播机制。深度伪造与智能化内容生成等技术被恐怖组织滥用，不仅加剧极端思想的跨境传播与袭击手段的智能化升级，也对现有反恐治理模式提出全新挑战。国际社会亟需构建兼具技术效能、法治保障、国际合作和社会韧性的反恐治理体系，推动传统反恐模式在技术升级、法律规范、国际协同、公众防范维度上系统转型，为新兴技术条件下的国家安全提供系统性防护支持。

#### （一）技术赋能与反恐能力建设

在生成式 AI 获得广泛应用的背景下，反恐治理须兼顾技术赋能与风险防控，在效能提升与合规保障之间取得平衡。以欧盟为例，其反恐治理结合法律规制与多方协作，在强化技术治理能力的同时融入合规与问责机制。一方面，其《数字服务法》明确规定，大型在线平台须及时处理包括恐怖主义在内的非法内容，定期发布透明度报告；<sup>[1]</sup> 另一方面，其依托互联网反恐论坛（EU Internet Forum）等机制推动政府与平台协同治理，引入生成式 AI 以提升识别与处置效率，推动反恐行动从人力监测向 AI 辅助的智能化模式转变。<sup>[2]</sup>

生成式 AI 既可作为反恐工具，也可能成为新的治理负担。有鉴于此，学界与产业界正推动“可追溯 AI”，在模型训练阶段植入水印与标识，以实现事后溯源与问责，完善从技术、责任到伦理的闭环约束。已有研究提出在

---

[1] “Digital Services Act Regulation (EU) 2022/2065”; EU Internet Referral Unit, “2023 EU Internet Referral Unit Transparency Report,” pp.3, 6-7, 9, <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/2023%20EU%20Internet%20Referral%20Unit%20Transparency%20Report.pdf>.

[2] “European Union Internet Forum,” European Commission, March 9, 2026, [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-union-internet-forum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-union-internet-forum_en).

大语言模型输出中嵌入统计水印的方法，<sup>[1]</sup> 而 Adobe、Google、Microsoft 及 Meta 等均已参与内容出处与真实性联盟（C2PA）正在制定的跨平台内容标记标准，推广“内容凭证”（content credentials）系统。<sup>[2]</sup>

生成式 AI 在反恐应用中还伴随隐私侵害和算法偏见等风险。欧盟《人工智能法》将公共安全与反恐领域的生成式 AI 列为“高风险”，要求部署者履行严格的透明度与风险评估义务。<sup>[3]</sup> 美国 2022 年发布的《人工智能权利法案规划》提出“算法伤害责任”“数据隐私保护”等核心原则。<sup>[4]</sup> 中国提出的全球安全倡议和《新时代的中国国家安全白皮书》亦强调，应推动生成式 AI 的负责任使用，并通过国际合作弥合安全鸿沟。<sup>[5]</sup>

## （二）完善反恐法治体系

随着 AI 深度嵌入恐怖主义活动，相关法律体系面临责任模糊与监管滞后的双重挑战。技术优势若缺乏法律与制度支撑，可能带来新的安全与伦理风险。反恐法治应以法治为基石，从责任、制度、权利三方面构建匹配 AI 特征的系统化治理框架。

第一，加快构建适应 AI 特征的责任认定与追责体系。AI 参与恐怖主义扩散带来新的归责难题，以 AI 生成深伪图像和仇恨言论的行为导致责任主体隐藏、证据链断裂，AI 产品开发者、平台与用户间责任边界模糊。有鉴于此，美国《人工智能权利法案规划》首次提出“算法伤害责任”原则。美国跨党派参议员 2023 年提出《两党 AI 监管框架》，倡导建立独立监管机构和高风

---

[1] John Kirchenbauer et al., “A Watermark for Large Language Models,” 2023, <https://www.cs.umd.edu/~imiers/pdf/watermark.pdf>.

[2] “Meta Joins the C2PA Steering Committee,” C2PA, September 5, 2024, <https://c2pa.org/meta-joins-the-c2pa-steering-committee/>; “Content Credentials: Strengthening Multimedia Integrity in the Generative AI Era,” January 2025, <https://media.defense.gov/2025/Jan/29/2003634788/-1/-1/0/CSI-CONTENT-CREDENTIALS.PDF>.

[3] “Artificial Intelligence Act Regulation (EU) 2024/1689,” EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

[4] The White House Office of Science and Technology Policy, “Blueprint for an AI Bill of Rights: Making Automated Systems Work for the American People,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>.

[5] 国务院新闻办公室：《新时代的中国国家安全白皮书》，2025年5月，[http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps\\_2279/202505/t20250512\\_894771.html](http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202505/t20250512_894771.html)。

险模型许可制度，推动“全链路可追责”；<sup>[1]</sup>2025年进一步提出《人工智能责任与个人数据保护法案》，赋予个人就AI系统滥用其数据或版权的行为提起民事诉讼的权利，完善生成式AI责任机制。<sup>[2]</sup>从国际趋势看，反恐领域需引入“风险加重责任”“知情连带责任”等机制，确保AI赋能恐怖主义链条可依法追责。

第二，在明晰责任基础上加快完善反恐法治体系。现行反恐法规多针对传统恐怖主义行为，缺乏应对AI滥用的专门规范。欧盟《人工智能法》首次将公共安全与反恐纳入“高风险AI应用”，要求在执法、边境管控等领域提高AI使用的透明度与可解释性。<sup>[3]</sup>美国《关于安全、可靠和可信赖地开发和人工智能》行政令则设立“AI国家安全风险清单”，将恐怖主义利用AI技术列为重点监管对象。<sup>[4]</sup>中国在刑法、反恐法、数据安全法、个人信息保护法等框架下，出台《互联网信息服务深度合成管理规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》，为AI时代的反恐法治体系奠定基础。

第三，兼顾反恐治理中的权利保障与伦理规范。AI广泛应用于反恐监测、极端言论筛查等敏感领域，可能引发隐私与公平性争议。美国《人工智能权利法案规划》提出“五项AI基本权利”，包括算法可解释、公平与隐私保护。<sup>[5]</sup>欧盟《人工智能法》通过“高风险AI透明化义务”与“基本权利影响评估”强化社会公正保护。中国的《互联网信息服务算法推荐管理规定》与《生成式人工智能服务管理暂行办法》明确提出“不得危害国家安全和公共利益，不得侵犯他人合法权益”，体现“安全与权利并重”的治理原则，形成兼顾智能反恐与公民权利保护的框架。

---

[1] “Blumenthal & Hawley Announce Bipartisan Framework on Artificial Intelligence Legislation,” September 8, 2023, <https://www.blumenthal.senate.gov/newsroom/press/release/blumenthal-and-hawley-announce-bipartisan-framework-on-artificial-intelligence-legislation>.

[2] “S.2367—AI Accountability and Personal Data Protection Act,” July 21, 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/2367/text>.

[3] “Artificial Intelligence Act Regulation (EU) 2024/1689.”

[4] “Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence.”

[5] “Blueprint for an AI Bill of Rights: Making Automated Systems Work for the American People.”

### （三）强化国际合作与多边治理

生成式 AI 具备跨境流动与隐蔽应用特征，使恐怖主义风险呈现更强的跨国性与复杂性，从国家安全议题演化为全球治理难题。国际社会应强化“人工智能向善”（AI for Good）的共识，推动 AI 在反恐、跨国犯罪、网络极端主义等领域的正向应用，<sup>[1]</sup> 利用 AI 赋能公共安全与反恐治理，形成多边共治的新安全共识。<sup>[2]</sup> 与此同时，应加强对 AI 军事化与技术扩散的监控，制定“技术扩散禁止清单”和 多国联防机制，将 AI 技术优势转化为可控的防御能力。

首先，AI 驱动的恐怖主义跨国化趋势加速演进，重塑多边反恐合作机制势在必行。AI 驱动的恐怖主义招募、资金流转与攻击策划均可在多个司法管辖区同步进行，单一国家的执法能力存在盲区，传统双边引渡与情报共享机制难以覆盖去中心化的 AI 恐怖主义网络，多边协调因此成为不可替代的治理路径。联合国反恐办公室已将生成式 AI 的恐怖主义滥用风险纳入核心议程，并在 2021 年与联合国区域间犯罪和司法研究所联合发布《算法与恐怖主义》报告，系统评估 AI 被用于恐怖主义目的的威胁，呼吁各成员国加强协调应对。<sup>[3]</sup> 两机构发布的《利用人工智能打击网络恐怖主义》报告，则系统梳理 AI 在反恐领域的应用潜力与治理挑战，为南亚和东南亚地区执法机构推进多边 AI 反恐合作提供了政策方向。<sup>[4]</sup> 2024 年 7 月，上海合作组织《阿斯塔纳宣言》明确将“遏制利用信息通信新技术实现恐怖主义目的和青年激进化”列为成员国共同行动方向，体现多边机制对新技术赋能恐怖主义威胁的高度关注。<sup>[5]</sup>

其次，应强化跨境数据合作与制度协调，打破数据壁垒。各国在数据主

---

[1] 《新时代的中国国家安全白皮书》。

[2] International Telecommunication Union (ITU), “AI for Good Global Summit Snapshot,” May 2024, pp.1-2, [https://s41721.pcdn.co/wp-content/uploads/2021/06/AI-for-Good-Global-Summit-Snapshot-Report-2024\\_vF.pdf](https://s41721.pcdn.co/wp-content/uploads/2021/06/AI-for-Good-Global-Summit-Snapshot-Report-2024_vF.pdf).

[3] “Algorithms and Terrorism: The Malicious Use of Artificial Intelligence for Terrorist Purposes,” pp.17-18, 21.

[4] “Countering Terrorism Online with Artificial Intelligence: An Overview for Law Enforcement and Counter-Terrorism Agencies in South Asia and South-East Asia,” p.45.

[5] 《上海合作组织成员国元首理事会阿斯塔纳宣言》，上海合作组织，2024 年 7 月 4 日，<https://chn.sectesco.org/20240704/1421621.html>。

权与隐私保护上分歧突出，导致情报共享受阻，数据壁垒已成为反恐合作的重要瓶颈。欧盟《通用数据保护条例》设置严格的数据跨境传输门槛，显著增加与非欧盟国家开展反恐数据协同的法律难度。<sup>[1]</sup> 美国《云法案》（CLOUD Act）授权跨境调取数据，反映“安全优先”路径。<sup>[2]</sup> 两者在数据跨境传输上的制度取向存在根本差异，制度协调缺位将直接削弱多边反恐合作的情报集成效能。如何在数据主权与安全合作之间寻求制度兼容，是当前多边反恐治理的核心制度难题。

最后，应推动多元主体协同与前瞻性风险防范，构建多层次反恐治理结构。2023年7月，联合国秘书长古特雷斯在安理会AI专题辩论中倡议建立类似国际原子能机构的全球AI监管架构。<sup>[3]</sup> 欧盟《数字服务法》则规定大型平台履行“系统性风险预防”义务。<sup>[4]</sup> 有效的多层次治理结构需涵盖国家层面的立法与执法能力建设、平台层面的算法审计与内容溯源义务，以及国际层面的技术标准协调与情报互联互通。欧盟《人工智能法》已将高风险AI系统的透明度要求延伸至反恐应用场景，为多元主体协同提供立法先例。而C2PA内容溯源联盟则探索了技术标准层面的跨国协调路径，为深伪内容的全球可信溯源提供非政府主体参与治理的范本。

#### （四）培育公众数字韧性

在反恐治理中，恐怖组织与极端主义者不断借助认知操控、深度伪造、替代叙事等策略争夺舆论主导权与公众心智。要在生成式AI时代赢得舆论主导权，需在前置免疫、危机回应与可信叙事三个层面形成系统治理，并建立统一的评估标准。

第一，“前置免疫”（prebunking）与“心理接种”（psychological

---

[1] “General Data Protection Regulation (EU) 2016/679.”

[2] “H.R.1625—Consolidated Appropriations Act 2018, Division V—CLOUD Act,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625/text>.

[3] “Secretary-General Urges Security Council to Ensure Transparency, Accountability, Oversight, in First Debate on Artificial Intelligence,” United Nations, July 18, 2023, <https://press.un.org/en/2023/sgsm21880.doc.htm>.

[4] “Digital Services Act Regulation (EU) 2022/2065.”

inoculation) 机制。“心理接种”机制源自社会心理学的“免疫理论”(inoculation theory), 认为提前识别和拆解误导逻辑有助于增强公众抵抗操控的能力;“前置免疫”则是该理论在数字信息环境中的当代应用形式。<sup>[1]</sup>在生成式AI放大的舆论环境中,这一机制被广泛用于误导信息防治与极端叙事防范。剑桥大学与Google Jigsaw实验显示,受众观看约90秒的“前置免疫”短片后,其识别误导信息的能力显著提升。<sup>[2]</sup>由荷兰媒体平台DROG联合剑桥大学心理学团队开发的“Bad News”游戏以“心理接种”理论为底层逻辑,经超过1.5万名参与者的大规模测试验证,可有效提升玩家识别和抵制误导信息的能力,且效果不受教育程度、年龄及政治立场影响。<sup>[3]</sup>这些实践表明,基于“心理接种”的“前置免疫”已成为反恐认知治理的重要工具,为AI驱动的“认知战”提供了可验证经验。<sup>[4]</sup>

第二,危机期“及时回应+产品摩擦”的组合治理。当极端宣传已出现时,政府、国际组织与平台需同步行动:一是以权威信源快速澄清;二是在产品层面对可疑内容施加“摩擦”,如延迟发布、标识溯源和降低可见度——所谓“产品摩擦”,指通过在用户操作过程中设置轻微障碍,打断冲动传播行为,利用认知减速机制降低误导信息扩散速度,而无需直接删除内容;三是公开处置数据与上诉流程以维持信任。由新西兰在2019年克莱斯特彻奇恐袭事件后发起的“克莱斯特彻奇呼吁”(Christchurch Call)倡议即要求平台

---

[1] William J. McGuire, “Inducing Resistance to Persuasion: Some Contemporary Approaches,” *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol.1, 1964, pp.191-229; Sander van der Linden, “There’s a Psychological ‘Vaccine’ Against Misinformation,” *Scientific American*, March 13, 2023, <https://www.scientificamerican.com/article/theres-a-psychological-vaccine-against-misinformation/>.

[2] “Social Media Experiment Reveals Potential to ‘Inoculate’ Millions of Users against Misinformation,” University of Cambridge, <https://www.cam.ac.uk/stories/inoculateexperiment>.

[3] Jon Roozenbeek and Sander van der Linden, “Fake News Game Confers Psychological Resistance Against Online Misinformation,” *Humanities & Social Sciences Communications*, <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0279-9>.

[4] Frederico Batista Pereira et al., “Inoculation Reduces Misinformation: Experimental Evidence from Multidimensional Interventions in Brazil,” *Journal of Experimental Political Science*, Vol.11, No.3, 2024, pp.239-250.

强化透明度与协作，旨在通过政府与科技平台协作，消除互联网上的恐怖主义和暴力极端主义内容，并建立信息披露、危机响应、算法透明与年度报告机制，迄已获得包括欧盟、联合国及多家全球科技公司（如 Meta、Google、Twitter）的参与。<sup>[1]</sup>

第三，可信叙事与社区信任网络的长期建设。面对 AI 时代层出不穷的虚假信息，仅靠“辟谣”不足以赢得民心，更关键的是塑造正向叙事与公共信任网络。政府应联合教育机构、媒体与社会组织构建可信信息源与舆论引导机制，持续输出理性、包容叙事，削弱极端信息吸引力。例如，欧洲“奥胡斯模型”（Aarhus Model）依托警方、教育机构与社会服务组织协作，为受极端思想影响者提供辅导与支持，降低再极端化风险，被欧盟“激进化认知网络”（RAN）评为启发性实践。<sup>[2]</sup> 其核心贡献在于将“可信叙事”落实为具体的人际支持网络，由受信任的社区成员而非政府官员传递反叙事信息，从而绕过受众对权威来源的本能抵触。其“多部门协同与社会再融入”的核心理念对各国探索生成式 AI 时代的认知治理具有启示意义。

然而，正向叙事建设的可持续性有赖于制度公信作为底线保障。英国“Prevent”项目作为预防性治理的代表，通过“转介、评估、介入”体系提高了透明度，但也因误伤和标签化引发争议。<sup>[3]</sup> 其教训表明，若制度本身缺乏透明度与权利保障，反恐治理反而会侵蚀公众对政府叙事的信任，使正向叙事建设功亏一篑。制度化衔接防范、回应与叙事，才能将公众数字韧性转化为社会免疫力，为 AI 时代的反恐治理提供持久支撑。

---

[1] 参见“克莱斯特彻奇呼吁”网站，<https://www.christchurchcall.org>。

[2] “Lessons Learned from Alternative Narrative Campaigns,” European Commission, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/ran\\_lessons\\_learned\\_from\\_alternative\\_narrative\\_campaigns\\_032022\\_en\\_1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/ran_lessons_learned_from_alternative_narrative_campaigns_032022_en_1.pdf); “Aarhus Model: Prevention of Radicalisation and Discrimination in Aarhus,” European Commission, April 18, 2024, [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran/collection-inspiring-practices/ran-practices/aarhus-model-prevention-radicalisation-and-discrimination-aarhus\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran/collection-inspiring-practices/ran-practices/aarhus-model-prevention-radicalisation-and-discrimination-aarhus_en)。

[3] “Prevent Duty Guidance: England and Wales (2023),” UK Home Office, 2023, pp.4-9, 18-22, <https://www.gov.uk/government/publications/prevent-duty-guidance>。

第四，从“发布原则”（publish principles）走向“可衡量成效”（measurable outcomes）。传统反极端主义内容治理长期停留在“发布导向”逻辑，以内容产出数量而非实际效果作为绩效标准，缺乏系统性的受众反馈与影响力评估。随着认知干预研究的深入，治理范式正向“可衡量成效”转型，即要求每项干预措施均须通过可量化指标证明其对目标受众认知或行为的实际影响。欧盟“激进化认知网络”对替代叙事项目的研究指出，有效项目应具备目标受众清晰、文化适配、情感共鸣等特征，并统一互动率、参与率、行为转变等监测指标并持续优化。<sup>[1]</sup>各国可据此建立一套认知治理评估表，重点考察公众识别力提升、权威信源触达率，以及平台内容治理的透明度。<sup>[2]</sup>

#### 四、结语

人工智能技术在恐怖主义活动和反恐治理中的“双重效应”愈发凸显。一方面，生成式AI的普及持续降低极端组织获取先进技术的门槛，其在自动化内容生成、深度伪造与行为操控中的应用使攻击更隐蔽、传播更广。另一方面，AI为全球反恐注入新动力，在态势预测、内容筛查、资金追踪、威胁识别等方面展现高效与精准优势。

生成式AI尽管带来恐怖主义风险加速化、复杂化，但也为反恐治理创新提供契机。未来，国际社会应着重在“风险防控”与“能力赋能”间实现平衡。强化AI滥用的法律规制与伦理约束，同时深化AI的正向应用，提升智能化治理效能；通过健全法律政策体系、完善治理路径与公众韧性建设，共同推动生成式AI“技术向善”，为全球安全治理体系注入持久韧性。

【责任编辑：吴劭杰】

---

[1] “Lessons Learned from Alternative Narrative Campaigns,” pp.13-15, 20-21.

[2] *Ibid.*

# Abstracts

## **Conceptual Evolution, Practical Advancement, and Global Impact of a Community with a Shared Future for Humanity**

YANG Jiemian

As the core concept of Xi Jinping Thought on Diplomacy, the vision of building a community with a shared future for humanity has achieved multi-dimensional progress and expanded its global influence theoretically and practically over more than a decade of development. At the theoretical level, it has developed into a systematic framework underpinned by five goals, four pathways, the common values of humanity, a new type of international relations, the four global initiatives, and the Belt and Road Initiative, with its analytical rigor and internal coherence continuously strengthened. At the practical level, the vision aligns with the evolving trend toward a multipolar world and the pressing needs of global development. By upholding true multilateralism and opposing unilateralism, it has steadily expanded its substantive scope and geographic reach. Through multilateral platforms such as BRICS, the Shanghai Cooperation Organization, and the United Nations, it is advanced across bilateral, regional, and global dimensions. In terms of global impact, this important vision provides targeted responses to the questions of the world, of the people, and of the times, and plays a key role in addressing global challenges and promoting a new type of international relations. Through pragmatic cooperation, cross-cultural exchanges, and the dissemination of international discourse, it has gained broad recognition among Global South countries, evolving from a Chinese initiative into an international consensus and a shared global endeavor. Building a community with a shared future for humanity is a great historical undertaking that will continue to advance with determination in the face of challenges.

## **The China-Pakistan Community with a Shared Future: Core Features, Strategic Significance, and Future Pathways**

ZHANG Chaozhe & WU Fan

The China-Pakistan relationship is characterized by high-level political mutual trust, comprehensive cooperation, inclusive value orientation, deep strategic alignment, close international coordination, and long-standing historical bonds. These elements have coalesced into a distinctive paradigm of a community with a shared future. The China-Pakistan community with a shared future constitutes a key component of the community with a shared future in China's neighborhood and serves as a vivid example of such a community for humanity. It carries distinctive theoretical significance, contemporary relevance, and practical pathways. As testimony to the deepening bilateral relations in the new era, the China-Pakistan community with a shared future is conceptually rooted the rich cultural traditions shared by both countries and is practiced within the framework of China's major-country diplomacy with Chinese characteristics. It not only represents a systematic transcendence of traditional Western paradigms of international relations, but also demonstrates its practical value across bilateral, regional, and global dimensions. In the face of a complex internal and external environment and the demands of high-quality development of bilateral relations, the two sides should consolidate the foundation of mutual trust and work together to build a more mutually beneficial community of shared interests, a more effective community of shared security, a more coordinated community of shared responsibilities, and a more resonant community of shared culture, with the aim of forging an even closer China-Pakistan community of shared future in the new era.

## **Trump's Return to Power and a New Stage in China-US Competition**

WU Xinbo

Since the start of Donald Trump's second presidential term, China-US relations have

gone through three stages: initial engagement through confrontation, a phase of alternating conflict and negotiation, and a period of fragile stability. On one hand, the US still regards China as its primary competitor, with containment and suppression remaining central to its China policy. On the other hand, the US has developed a new understanding of China's growing strength and firm resolve, leading to notable shifts in its perceptions and adjustments in its policy instruments. In response to US provocations, China has demonstrated both the resolve and the capacity to engage in strategic competition, resulting in a marked improvement of its position within the bilateral dynamic. The overall stability of China-US relations has increased, while interactions have become more transactional in nature, with both sides placing greater emphasis on managing the relationship. In 2026, China-US relations face an important window of opportunity. Advancing steady progress in bilateral ties through head-of-state diplomacy represents a constructive and attainable objective.

## **The Adjustments of US Foreign Policy in the Context of Strategic Contraction**

WANG Fan & WEN Yinghui

The United States' adjustments in its foreign policy exhibit new logic and characteristics against the backdrop of overall strategic contraction and carry a turning-point significance amid the current international landscape. This round of US strategic contraction does not represent a simple return to isolationism; rather, under the dual pressures of domestic political and economic difficulties and a relative decline in international influence, it constitutes a strategic recalibration aimed at reducing costs, prioritizing core interests, and more effectively constraining strategic competitors. The US strategic adjustment reflects a paradoxical unity of "contraction" and "control": on one hand, the US seeks to curb external expenditures through selective intervention, promoting burden-sharing among allies, and reducing direct engagement in secondary

regions. On the other hand, it intensifies targeted containment of emerging powers such as China by restructuring alliance networks, abusing non-military instruments of competition, and competing for dominance in new strategic frontiers. Changes in the balance of power, domestic economic challenges, a slowdown in technological innovation, and reduced internal political constraints jointly constitute the main drivers of this round of US strategic contraction. This adjustment will not only undermine the liberal international order long dominated by the United States, but also exert multi-dimensional impacts on major-power strategic relations and regional power structures, thereby exacerbating the instability of the international order.

## **Innovation of Dialogue Mechanism between China and Southeast Asian Countries: Major Characteristics and Strategic Implications**

DU Lan

Amid the accelerated transformation in the international system and profound changes in the Asia-Pacific security landscape, China and some Southeast Asian countries' exploration of a "2+2" dialogue mechanism represents a significant institutional innovation in neighborhood security cooperation. The "2+2" mechanism not only responds to the practical needs of Southeast Asian countries to strengthen strategic autonomy and expand the scope of security cooperation, but also aligns with the broader trend toward multi-layered and networked regional security arrangements. Meanwhile, it reflects China's policy orientation to transform security cooperation approaches in the context of major-power competition. At the practical level, the mechanism integrates diplomatic and defense communication channels and facilitates a shift in security cooperation from fragmented interactions toward more institutionalized coordination. With initial progress in policy alignment, strategic coordination, and risk management, the mechanism contributes positively to the stability of bilateral relations and the shaping of regional security expectations, while enriching the pathways of Asia-

Pacific security governance to a certain extent. Overall, the “2+2” dialogue mechanism with Southeast Asian countries serves as an important instrument for China to advance the building of a community with a shared future in its neighborhood, and represents a concrete manifestation of the Asian security model at the bilateral level.

## **The Settlement of International Maritime Disputes: Trends, Limitations, and Breakthroughs**

BAI Jiayu & WANG Yi

Since the establishment of the contemporary international law of the sea order, adjudicative methods have gradually become an important option for States to settle maritime disputes. However, the arbitral tribunals constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) have exhibited a series of concerning tendencies in their jurisprudential practice in resolving international maritime disputes, including departures from the principle of State consent, expansion of their own jurisdiction, and misinterpretation and misapplication of international law. These developments reveal the dual limitations of Annex VII arbitration under UNCLOS in addressing international maritime disputes, both in terms of legal rules and the broader context of international politics. The vision of a maritime community with a shared future offers an alternative approach distinct from Western-centric paradigms by providing a framework for States to resolve conflicts and coordinate interests. Guided by the internal logic of “seeking reconciliation through consent, pursuing peace through reconciliation, and advancing cooperation through peace,” this vision may open new avenues for overcoming the limitations inherent in adjudicative approaches to the settlement of international maritime disputes. Accordingly, the peaceful settlement of international maritime disputes should take respect for the principle of State consent as a fundamental guideline, and give due consideration to developing non-adjudicative and amicable procedures centered on

mediation. At the same time, greater emphasis should be placed on ensuring the proper interpretation and application of international law so as to promote its effective and sound implementation.

## **Terrorism Risks and Counterterrorism Governance in the Era of Artificial Intelligence**

XU Haina

The rapid advancement of generative artificial intelligence (AI) is profoundly reshaping both the operational patterns of terrorism and the logic of counterterrorism governance. Its misuse in areas such as content generation, deepfake, algorithmic recommendation, and autonomous decision-making has enabled terrorist activities to become increasingly intelligent, low-threshold, and transnational in nature, thereby exerting sustained pressure on the global security architecture. At present, the principal risks associated with AI-enabled terrorism can be understood across four key dimensions: technological empowerment, legal imbalance, political and security threats, and challenges to international cooperation. These risks manifest in the intensified spread of extremism, ambiguity in legal attribution, erosion of societal resilience, and obstacles to international coordination. In response, the international community is exploring systematic governance pathways anchored in the rule of law, cooperation, and societal resilience. These efforts include strengthening accountability frameworks and regulatory standards to address legal gaps, promoting alignment among multilateral mechanisms and technical standards, enhancing “digital immunity” at the societal level, and cultivating credible narratives. Ensuring the safety and controllability of generative AI is thus not only critical to the effectiveness of counterterrorism efforts, but also to the sustainable stability of the global security order.