

# 北约战略转型：动力、趋势及政策影响<sup>\*</sup>

徐若杰

**内容提要：**新版战略概念文件的发布，标志着北约未来十年大战略方向的确立。一是应对大国地缘政治竞争成为北约最为优先的战略目标，以“泛安全化”方式整合安全政策成为北约未来应对安全风险的新方式；二是重申北约在欧洲安全体系中的主导地位，暂时理清了北约—欧盟在欧洲防务供给体系中的关系；三是战略扩张突破跨大西洋地理界限，将亚太地区作为战略扩张重点方向。新一轮北约战略转型的启动，将重塑欧洲和亚洲地区安全秩序，推动大国战略竞争向着“泛安全化”和混合性方向发展。北约战略转型受到四方面限制因素的影响，包括联盟对俄强硬政策共识的持久性、美国东西两个方向的战略平衡、美欧矛盾与分歧再次爆发的隐患和美欧亚利益的差异。在对华政策方面，应对中国崛起带来的“系统性挑战”，已被纳入北约未来战略规划，北约亦保留了对华建设性政策接触空间。北约战略转型启动，给中国周边安全和国家利益维护带来了不容忽视的风险。未来中国与北约关系将会呈现出“有限竞争、非敌非友”的非结构性状态，多种因素将限制双方关系向着对抗方向发展。中国应精准把握和利用对自身有利的战略空间，妥善管控北约新一轮战略转型带来的负面影响。

**关键词：**北约 战略转型 战略概念 “印太转向” 对华政策

北约是第二次世界大战后美国牵头主导成立的跨大西洋政治军事同盟，宗旨是以集体防御形式保障欧洲安全和捍卫美欧共同价值观。<sup>①</sup> 第一任秘书长黑斯廷斯·伊斯梅（Hastings Lionel Ismay）对联盟三大战略目标有过精辟表述：“挡住苏联人，留住美国人，稳住德国人（Keep the Russian out, Keep the Americans in, Keep the German Down）。”<sup>②</sup>

<sup>\*</sup> 本文系 2021 年国家社会科学基金重大项目“欧洲对外战略调整与中欧关系研究”（项目编号：21&ZD171）的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> NATO, “What Is NATO?” p.1, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf/200327-What-is-NATO-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf/200327-What-is-NATO-en.pdf).

<sup>②</sup> “Lord Ismay,” [https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_137930.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm).

作为美欧跨大西洋战略合作枢纽平台,北约对欧洲乃至全球安全秩序走向具有巨大的影响和塑造力。纵观后冷战时代的发展变迁,北约通过定期和不间断的战略转型(Strategic Transformation),即大战略(Grand Strategy)调整变化,从一个主要任务为遏制与威慑苏东集团的军事联盟,演变成为一个立足跨大西洋地区,战略触角不断向全球范围延伸拓展,关注议题多元广泛的综合性国际组织。战略转型既是北约适应国际形势变化的重要方式,又是其得以摆脱多次联盟危机<sup>①</sup>、保持存续力和复原力的关键。

2022年6月,北约在马德里峰会期间正式出台新版战略概念文件(NATO 2022 Strategic Concept)<sup>②</sup>,系统规划了北约未来十年的大战略,标志着联盟新一轮战略转型正式启动。这是北约自1949年成立以来发布的第八个战略概念文件,也是在时隔12年之后对2010版战略概念的更新调整。文件内容充分体现了北约对当代国际安全形势变化的集体战略认知,以及在目标设定、组织动员、资源调动等宏观层面的应对部署。北约秘书长斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)将新一轮北约战略转型的核心要旨总结为“引领北约进入战略竞争时代”。<sup>③</sup>新版战略概念的内容既是北约对乌克兰危机冲击欧洲安全秩序等现实问题的直接回应,<sup>④</sup>又体现了北约针对大国战略竞争、新技术革命等长期性议题未来潜在影响的预判和超前布局,延续了北约进攻性和扩张性战略文化,凸显了其自我纠偏的调适能力。

国内学界对北约战略转型的研究,主要基于四类研究视角:第一类是对北约战略转型趋势的宏观研判;<sup>⑤</sup>第二类是探讨北约大战略与欧洲地区秩序之间的互动互构;<sup>⑥</sup>第三类是北约扩张研究;<sup>⑦</sup>第四类是对北约在具体新兴技术领域的战略规划进

① 苏联解体后,北约主要遭遇了三次大的联盟危机:第一次是苏联解体后,由于主要对手消失而引发的组织定位、性质及合法性危机;第二次是2003年美军出兵阿富汗,在北约内部引发的欧美分歧;第三次是特朗普执政以来,因特朗普政府强硬要求重新调整欧美防务分担份额、欧盟寻求战略自主、拜登政府仓促撤军阿富汗等问题,引发的北约内部裂痕。

② NATO, "NATO 2022 Strategic Concept," 29 June 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

③ "Pre-Summit Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg," 27 June 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_197080.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_197080.htm).

④ 本文所指的乌克兰危机是2022年2月爆发的危机。

⑤ 高华:《透视新北约:从军事联盟走向安全—政治联盟》,世界知识出版社2012年版;郭籽实、洪邮生:《北约新一轮变革趋势与影响:“北约2030”改革报告评析》,载《太平洋学报》,2021年第11期,第93—104页;李晨:《大国竞争转型与北约的战略调整》,载《国际政治研究》,2022年第2期,第13—32页。

⑥ 朱立群:《北约、欧盟“双扩”与欧洲新安全结构》,载《国际问题研究》,2002年第6期,第48—53页;王秋怡、许海云:《乌克兰危机后北约对俄罗斯安全战略及其转型分析》,载《现代国际关系》,2019年第8期,第44—49页。

⑦ 刘军、李海东主编:《北约东扩与俄罗斯的战略选择》,华东师范大学出版社2010年版;李海东:《北约扩大研究:1948—1999》,世界知识出版社2010年版;冯绍雷:《北约东扩、“特朗普新政”与俄欧安全新格局》,载《俄罗斯研究》,2017年第1期,第3—36页;孙茹:《中美全球博弈下的北约亚太化》,载《现代国际关系》,2022年第7期,第51—60页;吴文成:《从科索沃战争到乌克兰危机:北约东扩与俄罗斯的“战略觉醒”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2022年第8期,第1—25页;魏冰、刘丰:《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》,载《外交评论》,2022年第5期,第19—52页。

行分析。<sup>①</sup>此外,亦有少部分聚焦北约对华政策调整的研究成果。<sup>②</sup>总体而言,国内学界在北约战略转型研究领域已经积累了数量庞大、类型多元的科研成果,为后续北约历史和现实政策研究的开展提供了系统翔实的学术公共产品。但已有成果在两个方面依然存在可提升的空间:一是多数成果在类型上属时政研究,通常只关注北约在某一特定时间节点的战略调整动态,较少关注冷战后北约战略转型的整体脉络;二是目前聚焦北约对华政策调整的研究成果数量相对较少,特别是将对华政策作为北约战略转型的一个重要部分,置于北约大战略调整的宏观背景中展开系统研究的成果仍然不多。本文在已有研究基础上,采用过程追踪与战略透视相结合的研究进路,梳理冷战后北约战略转型的历史,重点对当前新一轮北约战略转型展开深度评析。

## 一 冷战后北约战略转型的演进

北约战略转型的实质是北约大战略的重新缔造。根据美国战略学家威廉·默里(Williamson Murray)的界定,战略缔造“是一个过程,一种不断的调整,以便在一个偶然性、不确定性和含糊性占优势的世界里适应变动中的条件和环境。而且,这是个其他参与者的行为、意图和目的在其中保持朦胧不清的世界,使得最精明的决策者也需大伤脑筋,并且让自己的本能经受考验”。<sup>③</sup>这一过程反映了组织发展与环境变化之间的互动博弈。战略转型研究旨在透过战略概念的文本宣示及其指导下的政策实践,探究作为一个整体的北约,如何通过重塑大战略,回应和满足外部安全环境变化对组织提出的新要求。

战略概念文件是北约内部层级最高的大战略规划,由北约全体成员国首脑批准发布,用以统筹联盟在一个特定周期内(通常为10年)的战略决策和政策实践,保证联盟能够更好地适应国际形势的变化,凝聚内部共识和规范集体行动<sup>④</sup>。战略概念承担着三种功能:一是指引战略大方向的行动指南,为未来政治和军事行动提供指导方针;二是公共外交载体,向世界公开宣介北约的宗旨及其在某一阶段的战略目标;三是凝聚内部共识的“黏合剂”。战略概念涉及的都是棘手且存在内部争议性的议题,而与

<sup>①</sup> 毛雨:《北约网络安全战略及其启示》,载《国际安全研究》,2014年第4期,第104-121页;高望来:《北约人工智能反恐新常态及其困局》,载《欧洲研究》,2021年第2期,第135-154页;孙成昊、王叶清:《北约人工智能战略:内涵、动因与挑战》,载《国际论坛》,2022年第9期,第1-22页。

<sup>②</sup> 许海云:《北约对华政策调整走势及其影响》,载《太平洋学报》2022年第1期,第25-35页。

<sup>③</sup> Williamson Murray, *The Making of Strategy Rulers, States and War*, Cambridge University Press, 1994, p.1.

<sup>④</sup> See Jens Ringsmose and Sten Rynning, “NATO’s Next Strategic Concept: Prioritise or Perish,” *Survival*, Vol. 63, Issue 5, 2021, pp.147-168.

此相关的广泛、长期甚至激烈的政策辩论,可以起到协调内部矛盾分歧、统一思想观念的作用。

根据英国学者利德尔·哈特(Liddle Hart)的定义,“大战略的任务是协调和指导所有国家资源(或者若干国家的资源),以达到战争的政治目的。”<sup>①</sup>经过多年的积累和发展,大战略的内涵逐步拓展,超越了单纯的军事层面,政治、经济、外交等也被包含其中。鉴于学界对大战略的定义尚无定论,为了便于研究的开展,本文采用以下界定:大战略是国际行为体有目的地运用军事、外交和经济资源,以对抗外部威胁并保证安全,<sup>②</sup>是对战略实力调动、分配和运用过程的筹划指导。<sup>③</sup>

### (一) 北约战略转型的历史

1950年首个战略概念文件——《北大西洋地区防务战略概念》(The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic area, DC 6/1)发布以来,北约战略概念的演进历经两个截然不同的历史阶段。1991年以前的四个战略概念的性质属于保密军事文件,旨在规划联盟的军事防御和威慑对手两方面的集体军事行动。<sup>④</sup>冷战结束后,战略概念文件成为北约公开的大战略规划,内容也由军事作战部署等技术性问题,扩展为对宏观层面政治和军事任务的详细划分、解释和宣示。<sup>⑤</sup>从冷战结束至马德里峰会之前,战略概念共经历三次调整,构成当前北约战略转型的历史基础。

第一次是1991年11月罗马峰会通过的《联盟新战略概念》(The Alliance's New Strategic Concept),核心主旨是组织的再定位,聚焦于北约如何适应美苏冷战终结后全新的国际战略环境。其主要内容是集中解决两个涉及组织生存的中心问题:一是东西欧军事对抗和政治分裂局面终结后,北约继续存在的意义;二是北约如何主导新的欧洲安全秩序建构,填补苏联势力撤出后中东欧地区的权力真空。一方面,北约根据国际形势的变化,对联盟宗旨进行了重新界定,强调北约的宗旨是“以与联合国宪章一致的政治与军事手段,捍卫所有成员国的自由与安全”,<sup>⑥</sup>为自身存续找到了新的目标定位;另一方面,北约推出以“跨大西洋地区+中东欧地区”为特征的地区战略,寻求填补冷战结束产生的战略真空,通过建立“伙伴”关系,吸引原华约国家向北约靠拢,扩

<sup>①</sup> Liddle Hart, *Strategy*, Plume, 1991, pp.335-336.

<sup>②</sup> Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*, Cornell University Press, 2018, p.6.

<sup>③</sup> 徐若杰:《崛起国缘何陷入战略迷思——基于一战前德国海权战略决策的实证研究》,第40页。

<sup>④</sup> NATO, “Strategic Concepts,” [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm).

<sup>⑤</sup> [美]古纳尔·阿比特:《北约战略概念再探:大战略与正在出现的问题》,载许海云主编:《挑战与应战:新世纪的北约》,世界知识出版社2013年版,第30页。

<sup>⑥</sup> NATO, “The Alliance's New Strategic Concept,” 8 November 1991, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm).

展北约在欧洲的战略空间。最终目的是以北约为中心,在整个欧洲加快构建基于民主、人权、法治三种西方价值规范的契约性安全架构,固化北约在后冷战欧洲安全体系中的支配地位。<sup>①</sup>此外,北约对其维护欧洲安全的方法进行了更新,除明确宣示继续以政治和军事手段捍卫欧洲安全外,还补充了四种化解国际安全风险的和平方法,包括对话、基于《新巴黎宪章》原则的合作、集体防御、危机管理与冲突预防,<sup>②</sup>扩充了其安全政策工具箱。在其指导下,北约先后启动了和平伙伴关系计划(PfP),出台了《北约扩大研究报告》(1995)和《北约-俄罗斯:相互关系合作与安全基本法》,<sup>③</sup>为北约东扩等后续政策的实施奠定了基础。

第二次是1999年4月华盛顿峰会通过的《联盟新战略概念1999》(The Alliance's New Strategic Concept, 1999),核心主旨是“走出防区”和联盟扩容。北约根据周边安全形势变化,汲取了应对波黑内战、科索沃危机等突发性高烈度国际危机的经验,在跨大西洋和中东欧地区之外,增加了对传统欧洲“边缘地区”(主要是位于南欧—东南欧的地中海和巴尔干地区)的预防性关注和介入。一方面,联盟核心宗旨由“保障和平”调整为“维护稳定”,危机管理成为北约集体防御政策的核心内容。<sup>④</sup>此次战略转型正值科索沃危机期间,受到危机的影响,通过扩大防区促进联盟对国际危机的快速响应和处置能力,成为北约成员国普遍共识,多个传统欧洲“边缘区域”被划入北约防区<sup>⑤</sup>。北约希望通过防区调整和扩大,在坚持“集体防御”政策的同时,积极介入和影响联盟周边地区的冲突,<sup>⑥</sup>防范安全风险从周边蔓延到欧洲—大西洋地区;另一方面,1999版战略概念的出台,标志着北约联盟扩容工程的全面启动。早在1997年马德里峰会上,北约内部就已经达成将中东欧国家由“伙伴”升级为盟友的共识。<sup>⑦</sup>捷克、波兰和匈牙利三国在华盛顿峰会上正式被吸纳为北约成员国。1999版战略概念则进一步将这种针对原社会主义阵营国家的联盟扩容方式,设置为大战略目标,指出“联盟希望在未

① NATO, “The Alliance's New Strategic Concept,” 8 November 1991.

② Ibid.

③ See NATO, “Partnership for Peace Programme,” [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50349.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm), last updated on 23 March 2020; NATO, “Study on NATO Enlargement,” 3 September 1995, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_24733.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm); NATO, “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation Signed in Paris,” 27 May 1997, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm).

④ See Sean Monaghan, “Resetting NATO's Defense and Deterrence: The Sword and the Shield Redux,” CSIS, 28 June 2022, <https://www.csis.org/analysis/resetting-natos-defense-and-deterrence-sword-and-shield-redux>.

⑤ 中国现代国际关系研究院美欧研究中心:《北约的命运》,时事出版社2004年版,第84页。

⑥ NATO, “The Alliance's New Strategic Concept, 1999,” 24 April 1999, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_27433.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm).

⑦ NATO, “NATO's Enlargement,” 4 July 1997, <https://www.nato.int/docu/comm/1997/970708/infopres/e-enl.htm>.

来向那些有意愿且能够履行成员国责任义务的国家发出邀请”,<sup>①</sup>并且出台了一项行动,帮助有意愿加入的国家做好“入约”准备。

第三次是2010年里斯本峰会通过的《积极接触,现代防务》(The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defense),主旨是“适应安全形势新变化”。这一战略概念建立在一种乐观的全新威胁认知基础上:认为北约遭受传统军事攻击的可能性减小,整体安全环境趋于和平,但是仍存在许多不可预知的安全风险(大多为非传统安全),例如大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义、网络攻击、人口贩卖等。北约针对性地提出了改革防务分摊制度、促进威慑和防御能力现代化、在全球范围内发展和扩大伙伴关系网络等多种“新能力”建设举措。<sup>②</sup>在北约积极推动全球化转型的背景下,2010版战略概念没有对地区战略进行调整,与1999版保持了一致。然而,因出台于国际环境整体相对稳定的特殊背景,2010版战略概念存在明显的局限。该战略概念着眼内容过于宏观和长远,所设定的目标范围过大且缺乏优先级划分。<sup>③</sup>这些不足和缺陷,使北约在面临克里米亚危机、中美战略竞争、乌克兰危机等重大的国际政治变动时,缺乏科学的大战略指导,致使相关战略决策长期处于无章可循的混乱状态,对北约应对国际危机的能力产生了不容忽视的负面影响。

## (二)对华政策的“从无到有”

北约与中国因1999年科索沃危机期间的“炸馆事件”首次进行直接接触。2002年10月10日,时任中国驻比利时兼欧盟大使关呈远,会见当时的北约秘书长罗伯逊,<sup>④</sup>中国与北约之间由此建立了正式的官方联系。虽然此后官方联系渠道得以维持,但由于双方之间存在明显的意识形态分歧,加之北约的战略重心位于跨大西洋地区,因而中国和北约的共同战略利益非常有限。在特朗普执政之前,中国并不是北约重点关注对象,多年来“北约并未形成一种稳定、成熟及完整的对华政策。”<sup>⑤</sup>伴随着“全球权势扩散趋势加速演进,”<sup>⑥</sup>中美欧战略三角关系的重要性日益凸显,美国开始基于霸权护持的理性计算,逐步修改以“接触”为主要特征的对华政策,增加了针对中

<sup>①</sup> NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept, 1999,” 24 April 1999.

<sup>②</sup> NATO, “The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defense,” 8 October 2010, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_68580.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm).

<sup>③</sup> See Jens Ringsmose and Sten Rynning, “NATO’s Next Strategic Concept: Prioritise or Perish,” *Survival*, Vol. 63, No.2, 2021, pp.147-168.

<sup>④</sup> See Zuqian Zhang, “Beijing Calling,” *NATO REVIEW*, 1 September 2003, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2003/09/01/beijing-calling/index.html>.

<sup>⑤</sup> 许海云:《北约对华政策调整走势及其影响》,第33页。

<sup>⑥</sup> 参见唐永胜:《中美欧三边关系结构变化及其发展前景》,载《欧洲研究》,2021年第4期,第20页。

国的制衡力度。<sup>①</sup>在美国政府极力推动拉拢下,欧洲国家近年来开始作为域外力量进入亚太地区,配合美国对华战略竞争部署,北约对华政策关注度也由此增加。

拜登执政后,拉拢欧洲盟友共同塑造美欧“联合制华”的亚太政策体系,成为美国政府积极开展外交活动的重要事项之一。几乎在同一时期,中欧在意识形态、价值观等领域的竞争与摩擦开始增多。受此双重影响,北约成员国开始为系统性对华政策的出台做准备。<sup>②</sup>2019年12月,北约领导人伦敦峰会首次将应对“中国崛起”作为讨论议题并写入会议宣言。<sup>③</sup>2020年,北约开始酝酿改变模糊和缺失的对华政策现状。当年11月,北约“2030报告”强硬表示,当前全球安全主要特征是地缘政治竞争激烈,北约面临的地缘政治挑战除俄罗斯这个传统“安全对手”外,还有中国这个“正在改变联盟战略格局的重大地缘政治因素”,<sup>④</sup>无端指责中国正在全球扩展军事影响力,把“一带一路”倡议和中国—中东欧国家合作机制“污名化”为“试图改变世界贸易和投资格局的工具”,北约盟国正受到来自中国的网络攻击、知识产品窃取、虚假信息散播等影响。该报告宣称北约要成为美欧协同应对中国崛起的平台,捍卫共同价值观和基于规则的国际秩序,强化对中国破坏盟国安全预测和反制能力。<sup>⑤</sup>在2021年6月召开的北约领导人布鲁塞尔峰会上,北约表示中国“对国际体系和联盟安全构成挑战”,同时又表示与中国不会进入“新冷战”,应与中国保持“建设性对话”,在诸如气候问题、军控、核武器发展等领域进行合作及对话。<sup>⑥</sup>

## 二 新一轮北约战略转型的动力和内容

大致从2014年克里米亚危机开始,由于2010版战略概念难以适应国际形势的巨大变动,导致北约在一系列危机的压力下,逐渐失去了集体行动的协同性和战略决策

---

<sup>①</sup> 相关讨论参见[美]罗伯特·罗斯、朱锋编:《中国崛起:理论与政策的视角》,上海人民出版社2008年版;赵明昊:《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第4-32页。

<sup>②</sup> See Liselotte Odgaard, “NATO’s China Role: Defending Cyber and Outer Space,” *The Washington Quarterly*, Vol.45, No.1, 2022, pp.167-183; Noah Barkin, “Closing Window: Transatlantic Cooperation on China Under Biden,” *GMF*, November 2021.

<sup>③</sup> See “London Declaration; Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London,” 3-4 December 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en).

<sup>④</sup> NATO, “NATO 2030: Towards a New Strategic Concept and Beyond,” October 2020, p.12.

<sup>⑤</sup> See NATO, “NATO 2030: Towards a New Strategic Concept and Beyond,” pp.47-67.

<sup>⑥</sup> See “Brussels Summit Communiqué: Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels,” 14 June 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en).

的连贯性。<sup>①</sup> 特朗普执政期间,美国政府对欧洲盟国采取的一系列粗暴举措,<sup>②</sup>也极大地加深了北约内部的矛盾隔阂。2019年11月7日,法国总统马克龙在接受《经济学人》(The Economist)杂志的访谈中,公开指出北约已经处于事实上的“脑死亡”状态。<sup>③</sup>

拜登执政后,“跨大西洋主义”在美国外交政策中的权重再次增加,美国开始积极进行美欧关系的修复,大力推动和支持北约战略转型,以重新凝聚联盟共识、改变松散化状态、恢复美国在北约中的主导地位。期间虽然受到美国撤军阿富汗、奥库斯(AUKUS)事件等的干扰,但是北约战略转型的进度并没有受到太大影响。以“北约2030报告”发布为标志,北约在联盟未来发展、安全环境认知、战略力量部署等原则性问题上达成基本共识。布鲁塞尔峰会则为新版战略概念的发布做好了准备。2022年6月以后,北约马德里峰会的召开及新版战略概念文件的如期发布,标志着新一轮北约战略转型大方向的“定调”和有关战略部署的全面启动。

#### (一) 北约战略转型动力的分析框架

战略转型是北约根据外部安全环境变化,通过重塑大战略、优化资源配置和安全供给能力的战略决策结果,担负着在大战略连贯性与适应环境的灵活性之间找寻平衡的重大责任,决定联盟应对外部环境“不确定性”风险的调适能力。<sup>④</sup> 战略决策结果的产生,本质上是由政治精英看待和评判外部环境变化的主观认知所决定,而不是由外部环境本身直接发挥作用。<sup>⑤</sup> 作为战略决策认知依据,威胁认知在战略决策中发挥着不容忽视的重要作用。正是在持续更新调适的威胁认知的基础上,北约才得以通过及时高效的政策施行,确保在面临的安全威胁与联盟安全供给能力之间取得平衡,<sup>⑥</sup>由此获得持续发展的动力。为了使研究更加清晰简明,本文将北约作为单一国际行为体进行考察,仅关注经过组织内部制度化运作整合而成的威胁认知共识,<sup>⑦</sup>而非深入组织内部,追踪这种联盟共识的形成过程。另外,对战略转型的分析也主要聚焦已经得到官方确认的战略决策结果,忽略内部“路线斗争”等战略决策过程。

<sup>①</sup> Michel Testoni, eds., *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century: Foreign and Security Policy Perspectives*, Routledge, 2021, p.2.

<sup>②</sup> 相关讨论参见赵晨:《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》,载《世界经济与政治》,2020年第11期,第71-88页;赵怀普:《从“欧洲优先”到“美国优先”:美国战略重心转移对大西洋联盟的影响》,载《国际论坛》,2020年第3期,第49-65页。

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

<sup>④</sup> 通常包括危机管控、战略动员、资源调配、部署落实、目标—手段理性选择等。

<sup>⑤</sup> Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1987, p.x.

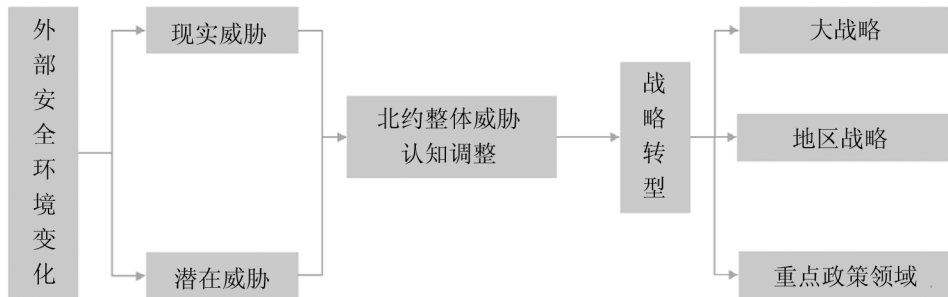
<sup>⑥</sup> 参见魏冰、刘丰:《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》,载《外交评论》,2022年第5期,第19-52页。

<sup>⑦</sup> 笔者将其称为整体性威胁认知。



从理论逻辑来看,战略决策需要对环境的变化做出及时反应,对现实及潜在威胁的主观认知甚至直觉,都可能主导战略决策的方向。<sup>①</sup> 此外,判定外部威胁的次序先后和程度高低,归根结底是一个能动性的过程。不同的威胁认知会导致国际行为体对同样的外部事态做出截然相反的判断,产生完全不同的政策行为结果。<sup>②</sup> 本文使用的威胁认知概念,是指一个国家间联盟各成员国关于外部威胁次序、自身安全利益、安全保障方式的系统化认知和理解。威胁认知经由内部制度化政治博弈整合各成员国利益诉求而形成,最终体现为联盟权威性官方文件明确发布的组织共识。依据该视角,战略转型最为根本的动力来源,是外部安全环境变化从“输入端”触发联盟整体性威胁认知调整,进而推动联盟做出大战略变革的决策(见图1)。

图1 北约战略转型的动力



注:图由作者自制。

需要指出的是,理论分析框架是对现实世界的一种理想主义抽象,是研究者在纷繁芜杂的“碎片化”实证材料中,归纳梳理出的一条兼具创新性和启发性的逻辑主线。在实际操作中,理论分析框架与现实之间很难做到完全对应,一些战略决策结果的产生同时包含着对潜在性和现实性威胁认知的考量,例如北约在新一轮战略转型中着重强调大国地缘政治竞争因素,既是基于对乌克兰危机引发的现实威胁的考虑,又是着

<sup>①</sup> 参见左希迎、唐世平:《理解战略行为:一个初步的分析框架》,载《中国社会科学》,2012年第11期,第178-202页。

<sup>②</sup> 相关理论讨论参见 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1978; Jeffrey W. Taliaferro, *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery*, Cornell University Press, 2004; Joao Resende Santos, *Neorealism, States, and the Modern Mass Army*, Princeton University Press, 2007; [美] 杰克·斯奈德:《帝国的迷思:国内政治与对外扩张》,于铁军等译,北京大学出版社2007年版;时殷弘:《关于中国对外战略优化和战略审慎问题的思考》,载《太平洋学报》,2015年第6期,第1-5页;徐若杰:《崛起国缘何陷入战略迷思——基于一战前德国海权战略决策的实证研究》,载《太平洋学报》,2020年第9期,第40-51页。

眼于长远的潜在威胁的前瞻性安排。

## (二)外部安全环境变化

北约外部安全环境的变化包括全球格局、欧洲秩序和北约内部权力结构三个层面。

第一,在全球格局层面,大国权力结构演进和新技术革命兴起,深刻改变了国际政治的运行内容和方式。一方面,由于中国的快速崛起和国际地位的提升,中美欧战略三角成为当今世界最具战略意义的一组三边关系。如何应对中美欧三角中权势的消长变化并维持西方的优势地位,是近年来美欧沟通协调的重大战略议题,<sup>①</sup>双方已就增强对华政策协调度达成了共识。<sup>②</sup>作为美欧跨大西洋战略协调的核心多边机制,北约也承载着协助美欧增进其全球利益的工具性使命,需要根据美欧对华政策竞争性持续上升的整体趋势,改变不相适应的大战略设定并增加新的功能,将美欧共识性对华战略认知,以及相关战略利益需求,作为新的内容在大战略中加以确认和体现,为后续战略决策和政策实践提供原则性依据。另一方面,以数字技术、人工智能为代表的新技术革命推动大国战略竞争进入新阶段。大国战略竞争的范围被不断扩大,特别是军事技术革命引发的现代战争方式变迁,同时对北约的政治和军事两大核心职能构成冲击。北约需要与时俱进,既要把握住智能化战争、“海陆空天”一体化战争、网络战、虚假信息战等现代战争新方式带来的发展机遇,利用自身技术优势进一步巩固国际地位,又要规避和防范其他大国类似能力提升带来的安全风险。此外,新技术赋能增强了北约的域外干预能力,为其保持在亚太等远距离地区常态化介入提供了可靠保障。例如人工智能赋能的大数据决策,大幅度增强了北约响应危机的决策及行动速率,甚至使一种全新的战争形态——“极速战”(Hyperwar)<sup>③</sup>成为可能。

第二,在欧洲秩序层面,欧洲安全秩序遭受剧烈震荡,欧亚地缘政治格局发生新的变动。克里米亚危机以来,欧洲地缘秩序在俄罗斯和西方的长期对峙中持续遭受冲

---

<sup>①</sup> See EEAS, “EU-U.S.: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Second High-Level Meeting of the EU-U.S. Dialogue on China,” 2 December 2021, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-us-joint-press-release-eeas-and-department-state-second-high-level-meeting-eu-us-dialogue\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-us-joint-press-release-eeas-and-department-state-second-high-level-meeting-eu-us-dialogue_en).

<sup>②</sup> Noah Barkin and Agatha Kratz, “Transatlantic Tools: Harmonizing US and EU Approaches to China,” Atlantic Council, November 2021, p.1, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/transatlantic-tools-harmonizing-us-and-eu-approaches-to-china/>.

<sup>③</sup> 超限战是指一种由人工智能和算法控制的战争,从军事决策到战役行动的全部环境均由计算机自主进行。由于人工智能的自主学习性,可以大幅度提高战争速率。在这种战争模式下,人工智能并不仅限于无人机、网络攻击等新型武器,而是贯穿于所有形式的军事决策。参见 John Allen and Darrell West, “Op-ed: Hyperwar Is Coming. America Needs to Bring AI into the Fight to Win—with Caution,” Brookings Institution, 12 June 2020, <https://www.cnbc.com/2020/07/12/why-america-needs-to-bring-ai-into-the-upcoming-hyperwar-to-win.html>.

击。特别是乌克兰危机爆发后,俄国与西方在欧洲的战略僵持状态被彻底打破。<sup>①</sup> 美欧俄三大力量错综复杂的三角博弈,正在加速蜕变为美欧一体对俄施加制衡的二元结构性对抗。其结果是以权力竞逐和集团对抗为特征的传统大国地缘政治在欧洲重新兴起,逐渐成为美欧俄之间的国家间互动逻辑。与之相关的另一大地缘政治变动,是两大趋势合力作用下的欧亚地缘格局的分化重组:一是欧亚“新中间地带”的产生。原本在跨大西洋体系中相对边缘的中东欧地区正在加速成为大国权力和影响力交汇冲突的“新中间地带”,<sup>②</sup>战略价值和体系位置陡然提升。二是波兰、土耳其等身处欧亚区域交界的中等强国正在走向“群体性觉醒”,战略自主性显著增强,对大国或大国集团的依附性相应下降。新的地缘政治环境颠覆了北约2010版战略概念所依据的战略认知、顶层大战略设计,以及具体领域的目标任务设定。作为欧洲防务主要供给者和欧洲安全秩序的主导者,北约迫切需要及时高效地启动战略转型,根据现实情况更新过时的战略概念,“激活”和恢复联盟各项组织机能的有序运转,否则一旦欧洲安全秩序在冲击下彻底崩溃,北约的组织生命或将就此终结。

第三,在北约内部权力结构层面,外部环境诱发了北约内部权力结构变动,中东欧国家在北约内部的战略地位及话语权急剧增长。乌克兰危机的爆发和持续,使波兰、罗马尼亚等中东欧国家,成为西欧国家必须仰赖的安全屏障以及“新中间地带”,地缘重要性达到冷战结束以来的新高度。上述变化推动了北约欧洲成员国在联盟内部决策影响力的再分配,即“魏玛三角”(Weimar Triangle)正在取代“法德轴心”,<sup>③</sup>成为美国之外北约新的权力支柱。由于地理位置毗邻俄罗斯,加之被俄罗斯征服控制的历史记忆,“恐俄”和“亲美”两种情绪,长期存在于中东欧国家政治精英和社会公众中,<sup>④</sup>危机则进一步放大了上述国家的安全焦虑。相比于更加强调基于欧洲主义追求战略自主性的法国、德国等“老欧洲”国家,中东欧国家更加强调以大西洋主义为政策基础,对美国全球战略的追随和迎合度更高,希望依靠跨大西洋战略合作框架,在北约庇护下确保自身安全。北约需要在大战略层面,既充分回应中东欧国家利益诉求,又妥

<sup>①</sup> 参见倪峰、达巍、冯仲平、张健、庞大鹏、李勇慧、鲁传颖:《俄乌冲突对国际政治格局的影响》,载《国际经济评论》,2022年第3期,第8-67页。

<sup>②</sup> “中间地带”是一个被广泛使用的地缘政治概念,侧重于权力竞争和实力对比维度,指不同国际政治力量(超级大国、大国集团等)之间深受大国战略竞争因素影响的地理空间,特征是“地缘力量凹陷地区”。这一定义由笔者综合相关代表性学术观点整理而成。参见姜安:《毛泽东“三个世界划分”理论的政治考量与时代价值》,载《中国社会科学》,2012年第1期,第4-26页;滕建群、韦洪朗:《论“中间地带”对中美战略竞争的含义》,载《和平与发展》,2021年第5期,第1-17页;康杰:《霸权之后的“新中间地带”》,载《文化纵横》,2022年第1期,第28-37页。

<sup>③</sup> “魏玛三角”是由德国、法国和波兰三国组成的会晤协调机制,成立于1991年,以三边峰会的形式运作。

<sup>④</sup> See J. Eberle and J. Daniel, “Anxiety Geopolitics: Hybrid Warfare, Civilisational Geopolitics, and the Janus-faced Politics of Anxiety,” *Political Geography*, Vol.92, 2022.

善安抚法国、德国等成员国,使联盟顶层战略决策与成员国权力消长相适应,以遏制内部权力结构变动可能引发的新一轮分歧,确保美国对北约的控制力不被削弱,以及联盟在乌克兰危机期间的“战时凝聚”。

### (三) 基于现实性威胁认知的战略调整

#### (1) 现实性威胁认知

北约根据乌克兰危机后,大国地缘政治竞争在欧洲和全球范围升级的国际安全形势变化,以捍卫安全利益为核心,重新研判阐释了当前和未来面临的现实性安全威胁。其现实性威胁认知概而言之包括两个方面。

第一,俄罗斯被北约界定为跨大西洋安全的首要战略威胁,2010版战略概念中俄罗斯可以作为潜在合作伙伴的表述被彻底放弃。北约认为俄罗斯对乌克兰的军事行动、在东欧“三海地区”(波罗的海、黑海、地中海)庞大的军事力量集结,以及俄罗斯与白俄罗斯的一体化,是当前北约面临的最大的直接威胁。<sup>①</sup>当前北约面临以下政策难题:一是提升对俄制衡和威慑能力,挫败俄罗斯在乌克兰的军事行动目标;二是重塑欧洲安全秩序,避免其主导下的欧洲安全体系彻底瓦解;三是捍卫安全利益的紧迫性和复杂性,促使北约必须迅速调和内部成员国矛盾,实现组织“再凝聚”。<sup>②</sup>

第二,“泛安全化”(Pan-Securitization)趋势正在给北约安全环境带来威胁,<sup>③</sup>碎片化和相对割裂的安全政策现状亟待改变。联盟需要建构一种系统化的宏观安全政策体系,尤其是要改变对非传统安全议题相对忽视的状况,积极引领非传统安全治理议程,<sup>④</sup>未来要将气候变化、人权和妇女保护、和平与安全议程纳入联盟的核心任务清单。<sup>⑤</sup>对非传统安全议题的重视,根本目的仍是服务于大国战略竞争需要。安全政策体系的形成和优化,将有利于北约节约战略资源和提高政策实施效率、丰富政策工具

<sup>①</sup> See NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” pp.1-4.

<sup>②</sup> “松散化”是自特朗普执政以来始终困扰北约的难题。拜登执政后,尽管美国政府积极修补跨大西洋关系,然而受阿富汗撤军、奥库斯(AUKUS)事件等影响,对美国未来可能会抛弃欧洲的担忧焦虑情绪在欧洲国家中广泛蔓延,削弱了美国对北约的领导力。

<sup>③</sup> “泛安全化”起源于最早由“哥本哈根”学派倡导的“安全化”理论,是对21世纪以来安全议题边界的扩展、国际安全主体的增加等新现象的一种学理回应。本文在整合学界对“泛安全化”定义的基础上,从实践层面作出如下概念界定:“泛安全化”是一种强调非传统安全问题对国家安全的影响,并日益得到各国政府重视和采用的新型政策取向,表现为国家行为体在追求“绝对安全”的决策心理支配下,无节制地扩张安全议题范围。以影响国家安全为由,将非传统安全议题作为奉行保护主义国内政策和对他国进行限制的竞争性工具。相关研究参见刘作奎:《欧盟互联互通政策的“泛安全化”及中欧合作》,载《理论学刊》,2022年第1期,第72-81页;张超、吴白乙:《“泛安全化陷阱”及其跨越》,载《国际展望》,2022年第2期,第19-35页。

<sup>④</sup> 新版战略概念中提到了亟待集体应对的若干非传统安全威胁,包括恐怖主义活动、地缘邻近区域(中东、北非)安全问题外溢、气候变化等。参见 NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” p.4.

<sup>⑤</sup> Ibid., p.3.

箱。例如在意识形态、气候变化等问题上对竞争对手发起叙事战争,<sup>①</sup>可以增加对方的国际声誉成本。

## (2) 战略调整

在大战略层面,应对大国地缘政治竞争安全风险,被重新设置为北约的优先目标,<sup>②</sup>构成北约未来大战略的主基调,2010 版战略概念威胁认知排序模糊的问题得到了调整。传统地缘政治竞争逻辑再次成为北约大战略的主导思维,凸显了针对首要战略竞争对手俄罗斯的制衡性,以集团化遏制和地缘政治包围为特征的大国竞争模式得到强化。

在地区战略层面,北约以跨大西洋地区为基础,重振和巩固其对欧洲安全体系的主导。新版战略概念理清了北约和欧盟在欧洲安全架构中的地位,暂时确立了双方在欧洲防务供给方面的“主导—从属”关系,明确宣告了欧盟增加国防开支和提升防务自主能力,都必须从属于北约对欧洲安全事务的统筹。北约在充分顾及和安抚欧盟情绪的同时,也对欧盟发出明确的警示:共同防务建设不应与北约出现功能重叠,也不应拒绝非欧盟国家的北约成员参与欧洲共同防务建设。<sup>③</sup> 由于乌克兰危机后,欧盟在安全领域对北约依赖度的增加,以及欧盟在 2022 年 3 月底发布的《战略指南针》文件中接受了在防务领域对北约的辅助性和补充性定位,<sup>④</sup>欧盟防务自主建设引发的欧盟—北约矛盾似乎暂时得以平息,长期困扰大西洋联盟的美欧防务分担份额之争也在一定程度上得到缓解。

## (四) 应对潜在性威胁认知的战略调整

### (1) 潜在性威胁认知

在新版战略概念中,北约的潜在性威胁认知主要集中于亚太和对华政策两方面。

一方面,北约宣称亚太地区事态发展会直接影响欧洲—大西洋的安全,因而需要加强与亚太地区新老伙伴的对话与合作。<sup>⑤</sup> 上述威胁认知折射出北约对国际政治权力转移的担忧,即对国际权力中心正在由大西洋向亚太地区转移带来的潜在威胁进行

---

<sup>①</sup> 叙事战争是美国常用的一种竞争工具,利用媒体和话语权优势,塑造对手在国际社会中的“非道德形象”,达到引导国际舆论和增加对手外交成本的目的。冷战期间,里根将苏联称作“邪恶帝国”和特朗普政府口中的“修正主义国家”,都属于叙事战争的运用。参见 Micheal J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone Understanding a Changing Era of Conflict*, Washington DC: Department of Army, 2016, pp.58-61。

<sup>②</sup> NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” p.1.

<sup>③</sup> Ibid., p.10.

<sup>④</sup> EU, “A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union,” 21 March 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

<sup>⑤</sup> NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” p.11.

提前部署的忧虑。北约由此确定了新的全球扩张方向,迈出了通过进一步战略扩张“预防性应对”所谓潜在安全威胁的重要一步。

另一方面,北约认为中国对其安全、价值观等利益构成了“系统性挑战”,也声明对与中国保持建设性接触持开放态度,为双方的未来接触保留了足够的外交空间。<sup>①</sup>整体来看,在北约的大战略设计中,中国的形象更多的是一个需要加以防范警惕的“挑战者”,而非集中力量加以遏制的敌对国。斯托尔滕贝格在会见中国外交部长王毅时,明确阐述了北约对华身份认知,“中国是重要的全球性力量,经济不断发展,影响日益提升。北约并不将中国视为对手,重视同中国保持和加强接触,对发展对华关系持积极态度。北约将坚持既定的地理范畴,希望同中方探讨军控、气变等各领域合作,以更好应对全球性挑战。北约和成员国奉行一个中国政策,在台湾问题上的立场没有改变。期待中方为结束欧洲战事发挥重要作用。”<sup>②</sup>这种威胁认知表述,透视出北约复杂和矛盾的对华战略心理:既对中国快速崛起可能会威胁其在亚太乃至全球的安全利益心存忧虑,试图通过超前战略部署予以遏制,又希望中国能够利用不断提升的国际政治经济影响力,分担北约(主要是美国)共同应对全球性挑战和提供全球公共产品的压力。

## (2) 战略调整

基于上述潜在性威胁认知,北约将亚太地区作为战略扩张新方向,宣示开启“印太转向”,重塑地区战略架构。与之相关联,北约将对华政策作为未来的重点政策领域,明确将中国界定为“系统性挑战”。

第一,启动构建以跨大西洋地区为基础、向亚太投射为特征的全新地区战略架构。北约首次将亚太地区作为利益攸关区域,“印太转向”趋势极为明显。“扩张”是冷战后北约实现自身持续发展的重要战略手段。早在1992年,时任北约秘书长韦尔纳(Manfred Wörner)就曾公开宣称:“北约必须在变动不居的国际环境中承担新使命,我们的安全利益和责任将超越跨大西洋地区边界”。<sup>③</sup>随着亚太地区已成为当今国际政治经济体系中最具活力的区域,<sup>④</sup>近年来美欧相继出台“印太战略”,积极向该地区进

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

② 《王毅会见北约秘书长斯托尔滕贝格》,中华人民共和国外交部,9月23日, [https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202209/t20220923\\_10770523.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202209/t20220923_10770523.shtml)。

③ See Manfred Wörner, “A Vigorous Alliance: A Motor for Peaceful Change in Europe,” *NATO REVIEW*, No.6, 1992, pp.16-21.

④ 《亚太地区已成为世界经济增长重要引擎》,中国商务新闻网,2022年2月25日, [https://www.comnews.cn/content/2022-02/25/content\\_2628.html](https://www.comnews.cn/content/2022-02/25/content_2628.html)。

行战略渗透,<sup>①</sup>一定程度上为北约的“印太转向”奠定了基础。拜登政府在“印太战略”报告中就曾明确提出要将欧盟和北约作为整体引入其“印太战略”体系的战略目标。<sup>②</sup>在面向欧洲的扩张基本完成后,<sup>③</sup>北约在新一轮战略转型中将其触角伸向亚太地区,突破了跨大西洋地区的“地理外壳”。这是北约多年来致力于构建“全球联盟”,打造“全球北约”迈出的全新一大步。

从近期北约相关的战略动向来看,协助美国完成亚太地缘政治布局转型——将“轴辐体系”转变为“盟伴协同体系”,<sup>④</sup>是北约“印太转向”的核心目标。一方面,北约开始着手与亚太地区主要伙伴国家增强联系。马德里峰会邀请了日本、菲律宾、澳大利亚和新西兰四个亚太地区国家出席,这是历史上首次有亚太国家受邀参加北约峰会。另一方面,马德里峰会结束不久,北约成员国就开始着手增加在亚太地区的军事存在;8月15日,德国派出13架军用飞机进行“疾速太平洋2022”(Rapid Pacific 2022)空中联合演习,<sup>⑤</sup>从德国途经新加坡抵达澳大利亚,这是二战结束以来德国首次直接向亚太地区派遣军事力量;<sup>⑥</sup>美国、英国、德国等多个北约成员国与日本、韩国等亚太国家,共同参加了8月19日在澳大利亚举行的代号为“漆黑-2022”的空中联合军演。

总体来看,“印太转向”将成为北约未来几年战略转型的全新内容,这种趋势将使亚太地区大国战略竞争更加激烈,给中国的国家安全利益带来不容低估的冲击,尤其

---

<sup>①</sup> 2017年12月美国政府发布的《国家安全战略》报告正式推出美国的首个“印太战略”。2022年2月17日,拜登政府发布《美国印太战略报告》,对“印太战略”进行调整更新。2018年,法国国防部率先发布《法国“印太”防务战略》,并于2022年进行了更新。2020年,德国和荷兰先后公布“印太战略指导方针”,2021年9月,欧盟正式发布《欧盟“印太”合作战略》。参见 The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017; The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022; Ministry of French Armed Forces, “France and Security in the Indo-Pacific,” 2018; Ministry of French Diplomacy, “France’s Indo-Pacific Strategy,” 2022; German Federal Foreign Office, “Policy Guidelines for the Indo-Pacific-Germany-Asia; Shaping the 21st Century Together,” April 2020; Ministry of Foreign Affairs of the Government of the Netherlands, “Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia,” 13 November 2020; EU, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” September 2021。

<sup>②</sup> The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p.10。

<sup>③</sup> 截止到2022年7月5日,芬兰、瑞典两个北欧中立国在布鲁塞尔完成“入约”最终会谈,北约成员国已覆盖绝大多数欧洲国家,仅有乌克兰、白俄罗斯、塞尔维亚等少数欧洲国家没有加入。“NATO Allies Sign Accession Protocols for Finland and Sweden,” 5 July 2022。

<sup>④</sup> 轴辐体系是二战结束后,美国基于“双边主义”在东亚建构的由多个双边同盟安排组成的联盟体系。参见 Matteo Dian and Hugo Meijer, “Networking Hegemony: Alliance Dynamics in East Asia,” *International Politics*, Vol. 57, No.2, 2020, pp.131-147。

<sup>⑤</sup> 包括6架空军现役主力战斗机“台风”,3架A330空中加油机,4架A400M运输机。

<sup>⑥</sup> See Angshuman Choudhury, “Europe in the Indo-Pacific: Germany and France Flex Their Muscles,” *The Diplomat*, 19 August 2022, <https://thediplomat.com/2022/08/europe-in-the-indo-pacific-germany-and-france-flex-their-muscles/>。

对中国的国际与地区影响力构成制约。<sup>①</sup> 随着未来北约介入亚太地区力度的增加,中国和北约之间的关系也将更加复杂。

第二,主动将中国列入北约未来战略议程,对华政策成为北约亚太地区战略核心内容。新版战略概念的发布,标志着北约竞争性对华政策基本成型。深度透视新版战略的对华政策表述,不难发现应对“中国崛起”可能带来的潜在挑战,已被纳入北约未来战略规划,意味着美欧在增强北约对华政策的竞争性方面已经基本达成共识。但“系统性挑战者”身份界定所表现出“竞合并举”的双重性,既体现欧洲盟友部分接受了美国强调加强战略竞争的对华政策立场,又说明在北约内部仍未就如何应对中国完全达成一致,对华竞争目前而言还不是联盟共识。简言之,北约已经“盯上”和“瞄准”了中国,但更多的是一种警惕和防备,并非制衡和敌对。至少目前来看,美国在北约内部试图拉拢欧洲盟国,形成一致遏华战略的预期目标并未完全实现。北约希望在军控、气变、环保等议题上与中国开展对话合作,在一定程度上反映出北约内部在对华政策上并非铁板一块地响应美国的制衡要求。需要强调的是,对华政策原则“成型”主要是在战略大方向上,并不代表北约具体领域对华政策的成熟和定型。未来北约如何制定和落实具体领域对华政策,依然需要跟踪研判。从官方政策宣示来看,北约将会基于应对挑战而非寻求合作的思维运筹对华政策,预计未来北约的对华政策将呈现“竞合兼具、斗而不破”的色彩。

### 三 战略评估与展望

新版战略概念理清了北约未来的发展方向、行动纲领及需要应对的各类安全风险和挑战,标志着北约战略转型进入全新阶段。鉴于北约独特的身份地位,以及中国和北约接触机会的增多,密切跟踪北约在21世纪第二个十年的战略转型进程,科学分析北约战略转型面临的限制性因素,系统评估研判其国际影响和中国—北约关系走向,兼具学术性和政策性研究价值。本节聚焦北约战略转型的国际政治影响、限制性因素、中国—北约未来战略互动前景三个方面,基于对北约战略转型现实动向及影响的分析,评估和展望全面开启的新一轮战略转型的中长期政策影响。

#### (一) 国际政治影响

整体而言,新一轮北约战略转型的国际政治影响具有鲜明的全球性特征。不仅对

<sup>①</sup> 参见孙茹:《中美全球博弈下的北约亚太化》,载《现代国际关系》,2022年第7期,第51-60页。



欧洲、亚太地区安全秩序和国际关系产生决定性影响,而且推动未来大国战略竞争向着“泛安全化”和综合性方向发展。

第一,以“集团化对抗”为特征的大国地缘政治竞争重新“回归”欧洲政治舞台,成为主导地区安全秩序走向的核心变量。冷战结束后,“去地缘政治化”成为欧洲安全秩序发展演进的显著特征。随着美苏对抗的结束且欧洲在“防务外包”模式下依靠北约和美国的军事力量保护整体处于安全状态,欧洲国家对传统地缘政治竞争的关注度持续减退且日益厌恶,形成了一种新的“后现代主义”战略文化:强调外交斡旋、商业贸易、国际法等“规范性手段”,摒弃动用武力,强调多边主义和一体化,摒弃单边主义。<sup>①</sup>随着欧洲战略自主性的增强,以及美国对欧洲事务的兴趣和对跨大西洋联盟控制力的减弱,近年来美欧俄战略三角关系原本已具备条件而趋近成型,有望成为一组长远影响欧洲地缘政治的基础性关系,在欧洲建立起某种超越传统地缘政治意义的、更广泛的战略平衡。<sup>②</sup>乌克兰危机的爆发中止了欧洲安全秩序的上述转型进程,在现实威胁和安全焦虑的双向驱动下,战略协调取代利益分化成为美欧互动的核心内容。美欧在北约框架下,基于遏制俄罗斯的共同利益,迅速实现重新聚合,北约再次成为集团化对俄进行战略竞争的政策工具。直接的结果是美欧俄三边互动趋势发生逆转,由趋向彼此差异性与独立性不断增加的战略三角,迅速蜕变为美欧一体对俄施加制衡的二元结构性对抗。而考虑到战略概念为中长期大战略,通常在规划周期内不会发生轻易改变,这意味着未来十年内美欧“协同制俄”将是北约在欧洲的核心功能,制衡与反制衡竞斗将成为欧洲安全秩序的常态。在经历了三十多年的相对和平稳定的局面后,欧洲安全秩序走向将重新被大国地缘政治竞争主导。在这种大背景下,国际冲突升级和地区秩序“安全困境化”两大潜在风险的增大,都将给未来地区安全秩序带来动荡隐患。

第二,北约作为整体成为亚太博弈新“棋手”,推动亚太地区成为未来中美欧三方亚太政策互动“新中间地带”。自2009年美国提出“重返亚太”以来,该地区逐渐成为大国地缘政治力量交汇处,被赋予了日益浓重的地缘政治博弈意义,向着成为“新中间地带”的方向演进。地区大国(中国、日本、印度等)、美国为主的域外势力和区域国家联盟(东盟)三种权力类型共同交织作用,造就了各方相互对冲牵制,充满矛盾和风险的地区秩序特征。拜登执政后,美国利用亚太联盟体系调整,积极推动形成

<sup>①</sup> 参见[美]罗伯特·卡根:《天堂与权力:世界新秩序中的美国与欧洲》,刘坤译,社会科学文献出版社2013年版,第78-80页。

<sup>②</sup> 参见唐永胜:《美欧俄战略互动的结构嬗变及其重大意义》,载《当代美国评论》,2019年第3期,第48-60页。

一个地理空间范围覆盖“大西洋—印度洋—太平洋”,包括美国、欧盟、美国亚太盟友,以及印度等亚太伙伴国的以“盟伴协同”为核心特征的对华政策协调系统,<sup>①</sup>亚太地区加速成为“新中间地带”。一方面,北约进入亚太地区,为美国霸权护持和对华制衡提供了全新的机制化合作平台,将会显著增加该地区的大国战略竞争烈度;另一方面,这将会进一步推动地区事务向着“多边化”的方向发展,为地区中小国家提供更多开展“对冲战略”的空间,给中国积极推动的“南海各方行为准则”等外交努力制造障碍,压缩中国运筹周边外交的空间,最终向中国强加包括军事、外交、声誉和发展在内的四类竞争成本。<sup>②</sup>结合当前中美亚太地缘政治竞争主要集中在海上的现实情况,随着北约的介入,未来中国维护在周边区域的国家利益可能面临更大的难度,如南海维权、维护海上航运及能源供应通道安全、遏阻外部势力干预台湾问题等。

第三,亚太地区走向“集团化对抗”的安全风险加剧。结合北约和美国近期发布的相关政策文件,未来北约的亚太政策主要基于下两个“抓手”部署落地:一是以美国为中心支点,整合亚太盟友资源,实现北约、亚太双边联盟(美日、美韩、美澳等)、亚太多边联盟和准联盟(奥库斯、美日澳印四边安全对话机制)的融合对接,建立多种正式和非正式的政策沟通协调机制,提升决策一体化程度,例如建立或优化情报共享渠道、尝试形成一体化的军事作战指挥体系、通过常态化演习增强军事任务执行的互操作性等;二是在“战略伙伴关系”等合作框架下,利用北约军事、经济援助等政策工具,拉拢印度等中国周边邻国在地缘政治战略、意识形态、价值观等方面保持与美西方一致的政策立场,形成一个北约与亚太国家通过建立“战略伙伴关系”编织而成的松散化政策协调网络。无论以美国为中心的亚太联盟资源整合,还是北约与亚太国家伙伴关系网络的建立,都将推动亚太地区的大国战略竞争向着“集团化”的危险方向发展,甚至将该地区推向“新冷战”。

第四,北约战略转型推动未来大国战略竞争向着“泛安全化”和混合性方向发展。一方面,北约以“泛安全化”的思维重构其安全战略,无限制扩张安全利益范围,希冀在全球范围实现“绝对安全”。鉴于国际政治体系的“无政府性”和“自助性”特征,生存和安全是国际行为体的首要考量。北约的上述战略调整,在升级军事、政治等传统

<sup>①</sup> 参见赵明昊:《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,载《世界经济与政治》,2022年第6期,第26-55页。

<sup>②</sup> 军事成本是指应对周边安全压力增加所进行的军备建设和军事战略调整成本;外交成本是指应对亚太地区国际冲突风险和管控大国竞争所付出的外交资源;声誉成本是指西方对华“污名化”意识形态竞争,对中国造成的国际声誉损害;发展成本是指中国可能面临被长期“拖住”在高压周边环境,使正常的对外活动遭受限制,影响整体发展。参见徐若杰:《“灰色地带”与成本强加战略——美国在南海的对华遏制战略探析》,载《世界经济与政治论坛》,2020年第6期,第1-27页。

领域大国竞争烈度的同时,引发和加剧了网络空间、气候变化等新领域的竞争。未来相关的战略部署落实,势必增加其他国际行为体的不安全感,模仿和学习则成为有效应对的首要选择。另一方面,北约的大战略设计凸显了以混合性手段优化军事竞争能力的整体思路,推动大国战略竞争模式向着混合性方向深刻变革。混合竞争强调运用非军事力量补充军事竞争能力的不足,在低于武装冲突门槛的前提下,削弱和摧毁对手的战略能力,尤其是自主积累、自主发展的潜力和意志。<sup>①</sup>例如北约2018年成立网络空间作战中心,2021年设立首席信息官(Chief Information Officer)<sup>②</sup>,同年发布《人工智能安全战略》<sup>③</sup>,强调AI技术在军事领域的赋能。

## (二) 北约战略转型的限制性因素

尽管北约在新版战略概念中对未来十年的大战略进行了系统规划,但是战略目标的实现程度依赖于具体政策的落实效率。从中长期来看,北约战略转型的部署落实,需要面对四方面限制性因素制约。

第一,欧盟战略自主与美国霸权护持之间的结构性矛盾并未消除。如何处理与美国以及北约的关系,是欧盟追求战略自主以来始终无法绕开的难题。乌克兰危机引发的“战时团结”暂时掩盖了美欧矛盾,但没有一蹴而就解决双方之间持续了多年的争执,更无法完全消除欧洲国家对美国的不信任,消解掉欧盟追求战略自主的意愿。比利时学者斯万·毕斯普(Sven Biscop)指出,当前依然有很多欧洲人认为欧盟和北约是零和的竞争关系,“假如我们今天一切可以从零开始,那么肯定不会创造两个单独的组织,而是会选择将欧洲的外交、防务和安全政策置于一个屋檐下”。<sup>④</sup>从中长期来看,北约战略转型和欧洲战略自主两大工程的双向推进,将不可避免地碰触到一些棘手的问题,例如提升共同防务能力是否要摆脱北约框架、如何处理与北约的防务责任分担及功能重叠问题,以及欧盟是如何填补由此可能产生的美国撤离欧洲的安全供给真空等问题,都将诱发新的欧美矛盾。届时欧盟或将重新尝试突破“北约负责欧洲军事安全,欧盟负责经济和一体化”的责任分工以及“美主欧从”的欧洲防务供给结构,<sup>⑤</sup>在“战略自主”原则下寻求突破北约对欧盟防务能力建设的限制,以平行的功能建设

<sup>①</sup> 参见唐永胜、李薇、沈志雄:《因势利导把握中美竞争的战略主动权》,载《国际观察》,2019年第3期,第1-15页。

<sup>②</sup> See“Keynote Speech by NATO Deputy Secretary General Mircea Geană at the Cybersec Global 2022 Event,” 25 January 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_191145.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_191145.htm?selectedLocale=en).

<sup>③</sup> See NATO, *An Artificial Intelligence Strategy for NATO*, 25 October 2021, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/10/25/an-artificial-intelligence-strategy-for-nato/index.html>.

<sup>④</sup> [比利时]斯万·毕斯普:《让欧洲再次伟大:旧力量、新未来》,徐莹、关孔文、郎加泽仁译,中国社会科学出版社2021年版,第124页。

<sup>⑤</sup> 赵晨等:《跨大西洋变局:欧美关系的裂变与重塑》,中国社会科学出版社2021年版,第118页。

最终替代北约。

第二,“联合制俄”政策的持久性考验联盟凝聚力。美欧与俄罗斯的关系因乌克兰危机而空前紧张,尚未平息的东欧“热战”带来的共同安全压力,刺激原本矛盾重重的美欧关系迅速修复,遏制俄罗斯安全威胁的共同需求成为北约新的黏合剂。但是长远来看,这种强硬的对俄政策共识能够维持多久存在很大疑问。危机持续时间越久,北约遏制俄罗斯的决心和支援乌克兰的力度与意愿面临的挑战就越大。此外,未来乌克兰危机结束后,随着俄罗斯带来的现实安全焦虑消散,考虑到欧洲国家对俄巨大的能源需求,<sup>①</sup>以及近代以来俄罗斯在欧洲安全体系中无法排除的特殊地位,<sup>②</sup>欧洲国家很难一直追随美国进行对俄遏制。对俄威胁认知共识的消失,或将连锁引发北约内部对俄政策分歧,削弱联盟凝聚力。

第三,美国战略平衡问题。特朗普执政以来,美国一直试图通过不断强化在亚太的政治、军事、经济存在,将该地区变为中美战略竞争的前沿地带。虽然拜登执政后,积极弥合跨大西洋关系裂缝,乌克兰危机更是将美国战略聚焦暂时“拉回”了欧洲,但是亚太地区作为美国首要战略利益攸关区域的地位不会发生改变。目前对欧关注的增加更多的是一种临时政策。一旦欧洲安全秩序恢复,美国战略力量势必以对华战略竞争为主轴,重新向亚太地区倾斜。拜登政府在2022年10月发布的《国家安全战略报告》中指出,虽然俄罗斯对乌克兰的军事行动直接威胁欧洲安全秩序,但是中国对美国的挑战是全方位的,<sup>③</sup>“中国是唯一一个既具有重塑国际秩序的意图,又具有越来越多的经济、外交、军事和技术力量来推进这一目标的竞争对手”。<sup>④</sup>当前美国对外政策深受制造业空心化、中产阶级萎缩、民粹主义诱发政治极化等国内危机影响,特殊主义、孤立主义和民族主义正逐步挤压美国外交政策的自由主义根基,<sup>⑤</sup>在“美国优先”成为对外政策原则和不可触碰的政治正确的新环境下,美国政府在未来如何平衡在欧

① 据英国石油(BP)统计数据显示,2021年,俄罗斯天然气对欧盟成员国天然气出口1497亿立方米,占欧盟成员国天然气进口总量的39.6%,占欧盟成员国天然气消费总量的37.74%。参见BP,“Statistical Review of World Energy(71st Edition),”2022, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>。

② 俄罗斯自沙皇彼得一世改革以来,始终以“侧翼大国”的独特地缘政治身份,作为维持欧洲大陆均势格局的支柱力量之一。由于地理位置紧邻欧亚大陆“心脏地带”,国土面积辽阔,资源禀赋相对优异,加之军事大国的身份,历史上的欧洲安全体系曾多次因俄罗斯而崩溃瓦解。参见[英]杰弗里·巴勒克拉夫:《当代史导论》,张广勇、张宇宏译,上海社会科学院出版社2011年版。

③ The White House,“National Security Strategy,”October 2022, p.11, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>。

④ Ibid., p.23.

⑤ See Robert Kagan,“The Cost of American Retreat,”*The Washington Street Journal*, 7 September 2018, <https://www.wsj.com/articles/thecost-of-american-retreat-1536330449>; Thomas Wright,“The Folly of Retrenchment Why America Can't Withdraw From the World,”*Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, pp.10-18;左希迎:《美国外交政策的危机及其根源》,载《外交评论》,2022年第3期,第21-47页。

洲和亚太两大地缘方向的战略资源投入,同时满足国家利益、国内民意和跨大西洋联盟团结三大需求,将是一个极为复杂的政策难题。概而言之,一旦美国未来因增加“印太战略”投入力度,导致对欧关注度和战略资源投入不足,未能满足欧洲盟友对其提出的需求,则原本就对美国撤出欧洲有所担忧的欧洲盟友,对美国的不信任和不满情绪将再次增加。

第四,美欧亚太利益差异。上文述及,美国是北约内部推动联盟“印太转向”的主要动力。新版战略概念将亚太明确标记为联盟重要利益攸关区域,一定程度上反映出欧洲国家对美国诉求的迎合与回应。<sup>①</sup>然而,暂时的联盟共识显然无法完全掩盖美欧亚太利益的差异。美国希冀的是通过将欧盟和北约作为整体引入亚太地区,充当美国推进“印太战略”和制衡中国的助手,在美国统筹指挥下进行政策协调,根据美国的需要和利益提供辅助配合;欧盟则希望在介入亚太上拥有更多的自主性,以“平等伙伴”的独立身份与美国进行协调,而非在美国主导下扮演从属角色。此外,欧盟对于亚太地区的政策价值,以及美国制衡中国的强硬政策路线始终心存疑虑,担心与美国的政策捆绑会损害自身利益。2021年9月15日,美国、英国、澳大利亚三国签署的三边安全协议(AUKUS),直接造成法国与上述三国关系的剧烈震荡,也充分凸显了美欧亚太利益的差异和美国对欧洲亚太利益的淡漠态度。<sup>②</sup>欧洲国家显然无法接受美国这种打着美欧协调的多边主义旗号,实质是“以美为主、以欧为辅”的单边主义“印太战略”。综上,鉴于北约的成员国多数为欧洲国家且北约奉行“集体一致”的决策原则,如何协调利益差异,将是北约未来亚太战略协调无法绕开的潜在阻碍。正如有学者指出:“亚太地区将成为检验跨大西洋关系健康状况的试验台。”<sup>③</sup>

### (三) 中国—北约未来战略互动前景

北约对华政策的调整,体现了欧洲国家追随美国,逐渐转向寻求对俄、对华“双遏制”的新趋势。中欧关系中的竞争性由此逐渐增大,发生摩擦的可能性也在增加。乌克兰危机暴露了欧洲国家以规范性力量为主轴的力量模式存在巨大弊端。<sup>④</sup>地缘政治力量的严重欠缺,使欧盟很难脱离跨大西洋战略框架单独保障自身安全。虽然欧盟表示了改变这种现状的战略雄心,但实现真正战略自主依然困难重重,预计在相当长

<sup>①</sup> See Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” ECFR, 13 September 2021, <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/>.

<sup>②</sup> 参见房乐宪、王玉静:《欧盟印太战略构想:动因、内涵及意义》,载《欧洲研究》,2022年第2期,第51-71页。

<sup>③</sup> See Tara Varma, “After AUKUS: The Uncertain Future of American and European Cooperation in the Indo-Pacific,” ECFR, 22 September 2021, <https://ecfr.eu/article/after-aukus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/>.

<sup>④</sup> 参见金玲:《欧盟对外战略转型与中欧关系重塑》,载《外交评论》,2022年第4期,第28-51页。

时间内都离不开美国和北约。乌克兰危机带来的安全恐惧,迫使欧洲盟友不得不主动向美国发出妥协信号,以适度降低战略自主换取美国的安全支持。因此,近期欧盟开始在推动战略自主的同时不断强调防务建设对北约的补充性和替代性。<sup>①</sup>随着欧洲国家对美追随度的增加,寻求对俄、对华“双遏制”逐渐成为美欧跨大西洋同盟的共同对外政策目标。欧洲国家近期协同美国,频繁指责中俄为“威权国家联盟”,在台湾、新疆等中国内政议题上不断发起诘难。<sup>②</sup>北约更是在新版战略概念文件中,明确将中俄关系污蔑为意在破坏国际秩序和损害北约利益的联盟。随着美欧对华政策协同性程度的增强,未来中国将在全球多个政策领域内面临更大的竞争压力。

总体来看,未来中国与北约的关系将会呈现出“有限竞争、非敌非友”的非结构性状态,仍会保留足够的外交接触空间。尽管北约已将中国列为“系统性挑战”且开始进行相关政策部署,但是“挑战”在程度上显然弱于“威胁”等词汇,表明当前北约并没有准备对中国实施高烈度打压和制衡,只是加强了对中国的战略警惕和戒备,中国与北约关系的竞争性色彩有所增加,但是整体可控。究其原因:首先,难以逾越的地缘政治结构性矛盾决定了俄罗斯仍是北约的首要结构性威胁。与应对俄罗斯威胁方式不同,北约对华防备的主要方向不在军事安全、地缘政治等高烈度传统安全领域,双方关系也远非零和高危的结构性对立。预计未来北约对华关注度与竞争色彩的提升将集中在国际规则、关键基础设施、价值观、军事技术、信息战等领域。<sup>③</sup>但是也必须防范北约在乌克兰危机缓和后,对华竞争从“低烈度”向军事安全、台海等“高烈度”领域外溢。

其次,美国是北约对华政策的“指挥棒”,中美关系仍将是决定未来北约对华政策的最大变量。美国希望将北约作为美国和欧洲盟友“印太战略”合作的一个新平台:一方面借机将美国东西两个方向的地缘战略,通过北约的中介作用进行统合,优化后续战略决策、节约战略资源、提高战略运作效率;另一方面让欧洲盟友在意识形态、数字经济、国际规则(特别是维护海上航行自由)等中美竞争相对胶着的棘手领域,为美国“印太战略”推进提供助力,壮大声势,增强对华遏制力度。因此,北约在亚太事务上有多大程度的独立性和自主性仍是一个未知数,需要结合未来美国“印太战略”部

<sup>①</sup> See EPC, “Will the Strategic Compass Be a Game-changer for EU Security and Defence?” EPC, 5 April 2022, <https://www.epc.eu/en/publications/Will-the-Strategic-Compass-be-a-game-changer-for-EU-security-and-defen-479820>.

<sup>②</sup> See Lindsay Maizland, “China and Russia: Exploring Ties Between Two Authoritarian Powers,” 14 June 2022, <https://www.cfr.org/backgrounder/china-russia-relationship-xi-putin-taiwan-ukraine>.

<sup>③</sup> See “NATO Experts Underline Importance of Partnership at Seoul Defense Dialogue,” 8 September 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_207147.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_207147.htm?selectedLocale=en).

署变化继续观察研判。

最后,美欧在涉华政策上很难完全达成一致,欧洲盟国并非铁板一块甘愿与美国进行战略捆绑。2017年特朗普政府启动对华战略竞争以来,美国始终将中国作为最大竞争对手加以制衡,并努力推动欧洲盟友共同参与对华施压。但是以法国为代表的欧洲国家,并不愿意在对华政策上完全与美国捆绑,始终试图在中美之间保持平衡,寻求降低与中国发生直接对抗的战略风险。例如乌克兰危机爆发后,法国总统马克龙在与习近平主席的通话中,明确强调了“法国和欧盟要保持战略自主性,既不赞同也不会参与集团对抗”。<sup>①</sup> 尽管北约长期以来被外界诟病为受美国控制和支配,服务于美国霸权护持的政策工具,然而现实的情况是北约并不等于美国,其内部存在着极为复杂的矛盾,反美情绪在法国等欧洲大国中长期存在,<sup>②</sup>美国很难实现对北约的完全控制。当前欧洲盟友对美国的迎合,更多的是出于换取美国在乌克兰危机中给予欧洲国家更多支持的利益需要。一旦未来乌克兰危机造成的“战时团结”消散,欧洲国家在对华政策上对美国的追随和配合度或将会再次下降。

### 余论:应对北约战略转型挑战的思考

北约未来十年大战略方向的确定,不仅推动欧洲安全秩序在大国地缘政治对抗逻辑下快速重塑,而且加速了亚太地区“中间地带化”的进程,增加了该地区大国竞争和对抗的烈度。其中与中国国家安全关联度最大的变化,是北约首次 in 战略概念文件中将中国标注为“系统性挑战”,意味着其对华政策在经历了长期的讨论后终于接近成型。未来北约在亚太地区的涉华战略部署,势必给中国周边安全环境带来诸多风险和不确定性。面对北约咄咄逼人的转型和扩张趋势,在安全风险持续上升的大环境下,中国应高度重视系统性评估和审视自身安全环境。以中国—欧盟关系为突破口,对冲美国推动北约对华政策“硬化”的影响。

第一,中国—欧盟关系或可成为中国对冲战略压力的潜在突破口。欧盟和北约是两个相互关联极为密切的组织,由于北约多数成员国也是欧盟成员国,因此欧盟在一定程度上能够对北约的战略决策产生直接影响,甚至可以说欧盟和美国是北约存续和

<sup>①</sup> 《同法国总统马克龙通电话,习主席谈到这些》,新华社,2022年5月10日, [http://www.xinhuanet.com/2022-05/10/c\\_1128638379.htm](http://www.xinhuanet.com/2022-05/10/c_1128638379.htm)。

<sup>②</sup> 相关讨论参见[法]菲利普·罗杰:《美利坚敌人:法国反美主义的来龙去脉》,吴强等译,新华出版社2004年版;[美]彼得·卡赞斯坦:《世界政治中的反美主义》,朱世龙、刘利琼译,中国人民大学出版社2012年版。

运转的两根支柱。<sup>①</sup> 在组织行为层面,北约并不具备制定和落实独立外交政策的能力,相关决策和实践取决于成员国的一致同意。反观欧盟,虽然外交和安全政策主要由成员国自主负责,一体化程度相对经贸等领域较低。但是,欧盟建构了共同外交与安全政策(CFSP)机制,赋予其一定的自主行动能力。换言之,欧盟算是一个自主行为体,而北约只是一种工具。<sup>②</sup> 因此,中欧关系状况对于中国—北约关系意义重大,维持良好的中欧关系,有助于对冲北约对华政策“强硬化”的安全风险。尽管近年来中欧在经济、科技、价值观等领域竞争与摩擦显著增多,但中欧关系发展前景依然处于开放性状态。从性质上看,欧盟整体对华战略认知是“谈判伙伴,经济竞争者和制度性对手”。<sup>③</sup> 中国应在保持战略定力的基础上努力守住中欧战略伙伴关系的基本盘:一是继续加大中欧合作的宣传,给中欧合作营造良好的舆论氛围;二是在意识形态问题上,积极对欧进行引导和释疑,在坚持政策底线的原则下,尽力避免将强硬外交斗争作为唯一政策工具;三是加速推进《中欧全面投资协定》,为巩固强化“经济压舱石”提供制度性保障。

第二,妥善应对亚太地区“中间地带化”趋势,以“稳定周边”对冲北约的“集团化”拉拢。随着亚太地区加速“中间地带化”,越南、印度等中国周边邻国,成为北约积极拉拢的目标伙伴。因此,周边关系状况将直接影响北约亚太战略落实进度和效率,对于中国国家安全具有更为重要的战略价值。其一,中国应跳出大国崛起和霸权竞争的叙事话语体系,基于“国际道义”构建对外政策,宣传推广新型大国关系理念,增强国际事务的“中国叙事”能力;其二,中国应在不结盟原则基础上,以睦邻友好和互惠互利为原则巩固扩大周边伙伴关系网络。

总而言之,随着北约新一轮战略转型的全面启动,中国需要高度警惕由此带来的现实和潜在威胁,做好应对相关安全风险和压力的长期性准备,在坚决维护国家安全和利益的前提下,通过精准高效的外交运筹对冲北约带来的潜在负面影响,避免中国与北约竞争烈度的升级。除持续跟踪评估北约对华政策动向外,从联盟管理、组织文化、组织结构—功能互动等理论视角出发,对北约亚太和对华政策的决策和内部战略协调过程及其局限展开系统研究,也是未来可以继续探讨的重要学术议题。

(作者简介:徐若杰:中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:张海洋)

① [比利时]斯万·毕斯普:《让欧洲再次伟大:旧力量、新未来》,第134页。

② 同上书,第127页。

③ 参见宋晓敏:《从派生性关系到独立性关系?——解析中欧关系的基本特征与发展逻辑》,载《国际政治研究》,2022年第2期,第108-128页。