

Institute of Pubulic Policy

IPP编译精选

2025年





IPP 编译精选

(2025 年)

编委会名单

主编：郭海

本期编辑：周浩锴

编译团队

张乐词 (诺丁汉大学马来西亚分校政治与国际关系学院博士)

李政儒 (悉尼大学政治经济学硕士)

刘悦 (山东大学国际政治学硕士)

姜心悦 (广东外语外贸大学区域国别学院意大利语专业本科生)

周浩锴 (IPP 新媒体编辑)

刘深 (IPP 新媒体主管)

主管单位：华南理工大学

主办单位：华南理工大学公共政策研究院

2026 年 1 月

目录

【2025 年 2 月】

破碎的经济秩序——如何在特朗普时代重构国际体系

..... 玛丽安娜·马祖卡托- 1 -

【2025 年 3 月】

没有美国的乌克兰——基辅如何在敌视的华盛顿面前坚持下去

..... 安德烈·扎戈罗德纽克- 10 -

势力范围的回归：乌克兰谈判会成为新的雅尔塔会议，重新瓜分世界吗？

..... 莫妮卡·达菲·托夫- 14 -

特朗普第二任期背景下的中美东南亚竞争

..... 普拉尚特·帕拉梅斯瓦兰- 19 -

【2025 年 4 月】

为什么美国需要以一种“联盟规模”为核心的新战略来抵消北京持久的优势

..... 库尔特·M·坎贝尔，杜如松- 24 -

美国对人工智能竞赛存在误解——胜利意味着要部署技术，而不仅仅是开发技术

..... 拉达·艾扬加尔·普拉姆，迈克尔·C·霍洛维茨- 36 -

【2025 年 6 月】

美国的盟友必须自救——如何修补特朗普正在破坏的世界秩序

..... 马尔科姆·特恩布尔- 41 -

【2025 年 7 月】

“有美国特色的产业政策”——为了像中国一样竞争，美国应该像中国一样建设

..... 达米恩·马，李其- 48 -

【2025 年 8 月】

贸易战后的重塑——从规则体系废墟中重建规则

..... 迈克尔·H·弗罗曼- 53 -

【2025 年 9 月】

欧洲保障乌克兰安全的更优路径——如何通过欧洲部队与北约资源增强乌克兰实力

..... 伊沃·H·达尔德- 63 -

【2025 年 10 月】

特朗普、中国与美国在亚洲影响力的衰退
..... 罗伯特·萨特- 68 -

停滞的秩序与大国崛起时代的终结
..... 迈克尔·贝克利- 75 -

失去摆动国——华盛顿正推动金砖国家成为一个反美集团
..... 理查德·方丹，吉布斯·麦金利- 88 -

【2025 年 11 月】

特朗普 2.0 时期外交政策的合理性——基于实力之上的和平可以带来稳定与安全
..... 罗伯特·C·奥布莱恩- 92 -

美国的准同盟——华盛顿应如何管理其最复杂的关系？
..... 丽贝卡·利斯纳- 97 -

金砖国家错失良机——因特朗普的敌意而团结，却因分歧太大无法抓住时机
..... 奥利弗·施滕克尔，亚历山大·加布耶夫- 103 -

最长和平的终结？历史上最伟大的成就之一正面临威胁
..... 格雷厄姆·艾利森，小詹姆斯·A·温尼菲尔德- 107 -

【2025 年 12 月】

西方的最后机会——在为时已晚前构建新全球秩序
..... 亚历山大·斯图布- 111 -

多极化的幻象：为何世界上只有中美两国是超级强国
..... 詹妮弗·林德- 121 -

长期经济战——中国如何为无期限的竞争建立杠杆
..... 刘宗媛- 127 -

破碎的经济秩序——如何在特朗普时代重构国际体系

玛丽安娜·马祖卡托（**Mariana Mazzucato**）

伦敦大学学院（University College London, UCL）教授，二十国集团（G20）全球动员应对气候变化专家组的联合主席

唐纳德·特朗普成功连任美国总统，这一现象在很大程度上是民众对经济不满情绪的体现。几十年来，民主党候选人从最富有的美国人那里得到的支持第一次超过了从最贫穷的人那里得到的支持。2020 年，大多数年收入低于 5 万美元的家庭选民选择了民主党候选人乔·拜登；然而到了 2024 年，他们更倾向于支持共和党候选人特朗普。

与此同时，年收入超过 10 万美元的选民更可能投票给哈里斯。工人阶级对民主党的支持减少，反映了他们对经济体系的深度失望。在过去的数十年中，无论是在民主党还是共和党的领导下，政府似乎都未能改变一个事实：财富持续集中在社会顶层，尽管促进了金融行业的繁荣，但牺牲了其他经济部门的发展，导致人们陷入债务的漩涡，并忽视了数百万美国人的福祉。

尽管特朗普提出的经济援助承诺确实触及了一个实际存在的问题，但他所提供的解决方案却是不恰当的。他所倡导的政策无法真正解决目前不受欢迎的经济模式，尽管该模式最终导致他赢得选举。相反，他所提出的关税政策可能会导致生活成本上升，且对美国工人阶级的益处有限。如果他的政府执行大幅削减公共部门规模的计划，美国政府将在未来多年丧失其执行重大项目的的能力。此外，他的重商主义政策不仅可能在国外引发经济不稳定，还可能削弱美国的经济领导地位。

但美国经济民族主义的复兴并不一定意味着全球追求更具包容性和更可持续增长的终结。巴西、南非以及英国等国家已经在本国实施了雄心勃勃的经济计划，同时，关于如何使多边机构变得更加公正和高效的各种提议也不断涌现。一个可能退出领导角色的美国，其空缺可能会被其他国家所填补。新的理念可能会得到采纳，新的贸易关系可能会建立，新的权力结构可能会为推动更广泛的变革开辟道路。

重塑全球秩序并不必然导致一个更加公正和可持续的未来。为了构建一个经济体系，使得融资更加可承受，全球贸易治理需要更加公正，并确保所有国家都能投资并从绿色产业的增长中获益，政府必须果断采取行动。

他们需要从特朗普的胜选中吸取关键教训——现行的经济模式正面临失败，而拜登和哈里斯所倡导的渐进式政策无法挽救这一局面。然而，特朗普所提倡的保护主义议程也无法解决根本问题。要实现真正的变革，我们需要一个替代性的愿景——一个将人民福祉和地球健康置于首位的愿景。

错失的机会

哈里斯败选于特朗普，这一结果凸显了华盛顿在解决现行经济模式深层缺陷方面的失败。数十年来，美国的经济政策削弱了劳动法的效力，对教育和医疗领域的投资不足，同时促进了金融服务业的过度扩张，这些因素共同加剧了国内的结构性和不平等待。

尽管拜登相较于他近期的前任们在努力解决工资停滞和高昂生活成本问题上表现得更为积极——例如，他成功地将通货膨胀率从 2022 年 6 月的 9.1% 降至 2024 年 9 月的 2.4%，并签署行政命令，确保联邦政府雇员和承包商的最低工资达到每小时 15 美元——但他同前任们一样，未能解决诸多根本性问题，包括财富和收入的不平等、高额个人债务、获取高质量教育和医疗服务的机会不均、劳动法的不足，以及金融行业在经济中日益增长的影响力和扩张。问题并不在于经济表现不佳。在拜登的领导下，美国的平均 GDP 增长率与特朗普首任期间大致持平，此外，美国在疫情后的经济复苏在 G7 国家中表现最为强劲。从 2021 年 1 月到 2024 年 1 月，美国经济新增了近 1500 万个就业岗位，相比之下，特朗普执政的前三年仅增加了不到 700 万个岗位。

然而，关键在于，经济增长并未转化为美国民众生活质量的提升。依据最新的人口普查数据，2023 年，美国有 3680 万人（占总人口的 11%）生活在贫困线以下。截至 2023 年 6 月，4360 万美国人背负着平均约 3.8 万美元的学生贷款债务。

除此之外，美国人的经济困境还因通货膨胀而加剧，在拜登政府的前两年，通胀率急剧上升，并在 2022 年 6 月达到 9% 以上的高点。当疫情和俄乌战争导致供应链受阻时，企业提高食品、能源以及其他商品的价格，这进一步恶化了通胀问题。或许最为关键的是工资增长的停滞：在拜登执政期间，尽管平均每周收入有所上升，但增长速度仍不足以跟上通胀的步伐。因此，许多工薪阶层的美国人认为拜登政府的政策并未使他们的生活变得更好，他们也没有理由相信哈里斯能够建立一个对他们有利的经济体系。

美国经济增长与工薪阶层生活改善之间的脱节，是数十年来政策制定的直接结果。在过去的五十年中，民主党倡导的政策扩大了金融行业在美国经济中的作用，削弱了工人的议价能力，

并抑制了工资增长。20 世纪 70 年代，卡特政府放宽了对卡车运输和航空业的监管。到了 1999 年，比尔·克林顿总统签署了《格拉姆-里奇-布莱利法案》（Gramm-Leach-Bliley Act），紧接着在 2000 年签署了《商品期货现代化法案》（Commodities Futures Modernization Act），这两项法案推动了金融行业的集中化和放松监管，最终为 2008 年的金融危机埋下了伏笔。

此外，在 1990 年代，民主党支持美国签署《北美自由贸易协定》（NAFTA），并给予中国“永久正常贸易关系”地位，这些政策可能加剧了美国制造业岗位的流失和工资水平的降低。

共和党政客同样对这些政策表示支持，并且通常会更直接地削弱劳动者的权益。他们反对提升联邦最低工资标准（federal minimum wage），削减预算并任命官员以削弱全国劳资关系委员会（National Labor Relations Board, NLRB）的影响力，试图在州层面废除公共雇员的集体谈判权，并推动所谓的“工作权利法”（right-to-work laws），该法律禁止工会与雇主达成强制员工加入工会的协议。部分由于这些政策的压力，美国的工会会员比例已从 1950 年代的 30% 以上降至目前的大约 10%。

然而，根据盖洛普（Gallup）在 2020 年进行的一项调查，65% 的美国人支持工会，而 2017 年的一项研究发现，近 50% 的非工会工人表示，如果有机会，他们愿意加入工会。

与此同时，优先考虑股东利益而非公众利益的结构性力量，进一步削弱了美国工薪阶层的权益。美国的股票回购（即公司回购自身股票以推高股价）在过去十年间急剧增加，总额超过了 4 万亿美元，仅 2023 年一年就达到了 7950 亿美元。制药和制造公司用于股票回购的资金，甚至超过了对员工培训、基础设施和技术升级、以及研发的投资。金融市场与实体经济之间的鸿沟日益加深，投资主要集中在金融、保险和房地产行业，而非用于推动更广泛的经济增长。

哈里斯的竞选团队对华尔街采取了比拜登更为友好的政策：她提出了对年收入超过 100 万美元的美国人征收 28% 的资本利得税，这一税率明显低于拜登在 2020 年所提议的近 40%。

尽管拜登政府的产业政策取得了一些显著成就，但其从一开始便无法成为解决美国大多数工薪阶层经济困境的灵丹妙药。例如，2022 年颁布的《通货膨胀削减法案》（Inflation Reduction Act, IRA）在短短两年内催生了超过 33 万个清洁能源领域的就业岗位，并吸引了超过 2650 亿美元的新投资注入清洁能源领域。

拜登政府的战略中也融入了对工人和社区的保护措施，如 2022 年的《芯片与科学法案》（CHIPS and Science Act, 2022），该法案规定私营企业在申请《芯片法案》资金时必须满足一定的工资标准，并确保工人能够获得负担得起的托儿服务。

然而，这些政策的影响力是有限的。它们主要是为了推动特定行业的发展和创造更优质的就业机会，而非覆盖整个经济体系。由于拜登政府对产业政策的范围设定过于狭隘，错失了加速变革步伐以及解决结构性经济问题的良机。即便在政府政策惠及的领域内，拜登政府对社区和劳动力的扶持措施仍显不足。以《芯片法案》为例，虽然接受资金的公司必须遵守最低工资标准，但这一规定仅限于特定工种，例如建筑工人和机械师，并未涵盖所有工种。

进一步来说，在投标评估过程中，政府仅要求企业承诺与社区互动和投资，却未强制企业与社区利益相关者达成具体协议，确保他们在谈判中有一席之地。政府应进一步要求企业在董事会中为工人代表保留席位，并签署旨在保护工人组织权利的协议。此外，若州和地方政府能够获得更多的投资，他们可能会更迅速地推进新项目，如建设新的半导体制造厂，以及培训和雇佣当地工人。

一个高效的产业战略不仅应致力于开拓企业的市场机遇，还应关注为工人创造就业机会。2023 年，美国汽车工人联合会（United Automobile Workers, UAW）的罢工事件凸显了过分侧重企业利益而忽略工人权益的潜在风险。在罢工爆发之前，美国三大汽车制造商——通用汽车（General Motors）、福特（Ford）和斯泰兰蒂斯（Stellantis）——都试图利用《通货膨胀削减法案》来获取税收减免和低息贷款，这些资金被计划用于建立非工会化的电池生产设施，其工资水平远低于行业平均水平。尽管该法案有助于创造新的就业机会，但正如罢工者所强调的，这些工作的质量并未达到美国工人的期望。

最终，拜登政府的产业战略未能向足够多的人证明它能提供令人满意的就业机会，也未能满足他们对其他关键问题的关注。例如，在推动绿色转型的过程中，该战略本可以同时涵盖改善健康食品的可获取性、降低处方药和其他医疗服务成本的措施。民主党面临的挑战不仅在于其宣传策略，还包括未能采取足够果断的措施来彻底改革现行经济模式，而这一模式显然已无法满足大多数美国人的需求。

前进一步，后退两步？

在特朗普的第二任期内，解决选民对拜登政府的不满以及公众对经济现状的不满似乎不太可能实现。他的团队并未提出一个全面的经济计划，而是仅仅提出了一些零散的措施，包括减税、关税和金融去监管化。他们尚未明确阐述未来美国产业战略的具体方向。此外，特朗普所倾向的经济民族主义政策，有可能会加剧国内问题，并可能在国际范围内引发经济动荡。

若新一届政府采纳了激进的保护主义政策，并大幅提升关税，美国消费者可能会遭受不利影响。拜登政府已经上调了部分商品的关税，尤其是针对中国产品，包括电动汽车、太阳能电池板以及特定的钢铁和铝制品。然而，特朗普时期的重商主义政策更为激进，他提议对中国商品征收高达 60% 的关税（中国商品占美国进口总量的 16% 以上），并对所有其他国家的商品征收 10% 至 20% 的关税。这样的贸易壁垒有可能导致美国通货膨胀率和利率的上升。

最终，美国消费者将不得不承担物价上涨的经济负担。美国进步行动中心基金（Center for American Progress Action Fund）的一项研究指出，若实施全面 10% 的关税，美国人均年支出将增加 1500 美元。此外，目前尚缺乏充分证据显示关税政策能显著提升美国制造业的就业机会。如果国内产业无法迅速找到进口材料的替代品，美国企业可能会将增加的进口成本转嫁给消费者。

在特朗普阵营中，有少数成员——例如国务卿马可·卢比奥（Marco Rubio）以及副总统 J.D. 万斯（JD Vance）——提倡采取以投资为主导的增长策略，而不仅仅是建立贸易壁垒。特别是卢比奥，他支持一种以政府激励促进国内生产的战略。他批评《芯片法案》和《通货膨胀削减法案》成本过高、过于集中于顶层设计，这可能会导致市场效率低下。尽管如此，卢比奥也认为政府应当在供应链的各个环节提供支持，“从矿井到工厂”。如果特朗普政府采纳了卢比奥的这些观点，那么最终形成的产业政策可能会与民主党政府的政策相似，但更强调减少监管，并降低政府在推动经济增长中的角色。

在拜登的产业政策框架下，特朗普政府可能会继承并保留部分策略。例如，新政府可能会对清洁能源的税收优惠进行调整，但预计不会彻底废止《通胀削减法案》，因为该法案已经为多个共和党选区带来了利益，同时，继续推进国内半导体产业的发展与特朗普的“美国优先”政策相契合。国家对经济的介入一直是两党共同的政策实践。如果特朗普真正打算专注于产业战略——这一点不容忽视——他应当努力确保这些政策能够真正惠及美国工人。尽管将产业战略与气候目标相结合的可能性不大，但特朗普政府仍有机会将补贴和其他政策措施与更广泛的社会目标相结合，比如确保高薪就业机会，以及提升食品和医疗服务的可负担性。

然而，特朗普政府可能实施的缩减联邦政府规模的政策，有可能削弱华盛顿在未来相当长的一段时间内推进重大目标的能力。特朗普最初任命了商人埃隆·马斯克（Elon Musk）和维韦克·拉马斯瓦米（Vivek Ramaswamy）来领导一个新的政府机构——政府效率部（Department of Government Efficiency）。他宣称，该机构的宗旨是“拆解政府官僚体系，削减不必要的监管，减少不必要的开支，并重组联邦机构”。然而，这种方法错误地将政府运作等同于企业运作，

没有意识到国家的角色不仅仅在于提供公共服务和纠正市场失灵，还包括制定和执行政策，引导市场发展，以实现公共利益。

实际上，马斯克自己的公司取得的巨大成功在很大程度上得益于政府的支持：特斯拉 (Tesla) 至少获得了 49 亿美元的政府补贴，而 SpaceX 则严重依赖于美国国家航空航天局 (NASA) 的合同、技术，以及 NASA 培养和训练的专业人才。

从长远来看，美国的经济繁荣和对雄心勃勃的目标（例如清洁能源的转型）的推进，都依赖于一个高度灵活的政府。这样的政府能够塑造市场，引导增长，并与私营部门达成协议，确保公共利益得到保障，而不仅仅是创造私人价值。

构建一个对所有人有益的经济体系，公共投资扮演着至关重要的角色。在没有政府投资的情况下，私营部门往往不会主动促进国内生产的发展。此外，如果任由企业自由发展，它们的投资决策未必总是符合工人利益。“任务导向型的产业政策” (mission-oriented industrial policy) 能够引导私人投资，专注于解决实际问题，例如提升健康食品的供应量，降低温室气体排放，并确保社会和环境目标与国内外市场的机遇相协调。

政府通过激励各行业的投资和创新，可以促进一个既包容又可可持续的经济增长模式。这种策略相较于传统产业战略，能够带来更优的成果——传统战略往往仅限于挑选特定行业进行扶持，因此更容易受到私人利益集团的影响，且难以实现整个经济体系的全面变革。拜登政府的经济战略在这方面并未达到预期效果，而特朗普政府早期的言论也表明，他们同样未能有效解决这一问题。

寻找领导者

特朗普的经济民族主义可能对全球产生负面影响。鉴于全球经济对美国市场的依赖性，美国实施的高关税政策可能导致价格波动，并触发贸易战。众多国家正在根据保护主义、地缘政治考量以及绿色经济转型的迫切需求，制定各自的产业战略。对于那些正在发展绿色产业的国家而言，若特朗普削弱美国在全球绿色技术市场中的领导地位，它们或许有机会增加自身的市场份额。

然而，从短期来看，美国的高关税政策及其引起的报复性措施可能会导致供应链的中断，并导致全球物价上涨，影响到美国乃至世界各地的消费者。

倘若特朗普减少与国际机构的互动，美国在全球治理中的影响力将遭受削弱。在其首个任期中，特朗普已经削减了美国对联合国 (United Nations, UN) 的财政贡献，而到了 2023 年，

美国仍占联合国预算的 22%。特朗普还退出了联合国人权理事会（UN Human Rights Council）和联合国教科文组织（UNESCO），并威胁要退出世界卫生组织（World Health Organization, WHO）和世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）。尽管拜登政府在推动多边主义（multilateralism）方面表现并不尽如人意——例如，美国依旧拖欠联合国会费，并持续阻挠世界贸易组织上诉机构（WTO Appellate Body）的任命——但美国的全球影响力正在逐渐减弱，同时全球对国际机构的信任也在逐步下降。

然而，为了应对气候变化、水资源短缺以及全球不平等问题，这一趋势亟需转变。但现行的多边机构必须经历重大改革。巴巴多斯总理米娅·莫特利（Mia Mottley）所领导的布里奇敦倡议（Bridgetown Initiative）等改革方案，旨在解决国际金融体系中存在的问题，该体系目前阻碍了众多国家获取可负担的绿色项目融资。

这一倡议提出了一系列措施，包括提供紧急流动资金、减轻债务负担、扩大发展融资，所有这些措施都旨在促进可持续增长和增强社会的韧性。现行的环境公约亦需进一步完善，以便将关键的自然资源视为全球共同的财富。以水资源为例，全球范围内应采纳可量化的指标，以维护水循环的稳定。

此外，全球治理结构亟需调整，以确保所有国家——不仅仅是富裕国家——都能实施绿色产业战略，协调各自的政策，并解决由此产生的贸易争端。例如，世界贸易组织的规则亟需改革，以确保它们不会妨碍成员国的绿色政策，同时避免使低收入国家处于不利地位。为了推动这些改革，需要有影响力的领导者。然而，一个背离多边主义的美国似乎不太可能扮演这一角色。

欧盟也面临着自身的挑战。欧洲的经济增长和生产力正在下滑，而匈牙利、意大利、荷兰等国的民粹主义领导人使得欧盟内部的集体行动更加艰难。德国经济今年出现萎缩，政治纷争阻碍了政府采取有效措施应对这一问题。法国的抗议活动揭示了，该国的工薪阶层——与美国的工人阶级相似——并未将绿色经济转型视为改善就业机会有契机。这些因素都对欧盟的绿色产业战略及其在全球经济中的影响力构成了挑战。例如，在拉丁美洲，欧盟在贸易和投资的竞争中正逐渐落后于中国。

与此同时，随着美国和欧盟的国际影响力逐渐减弱，金砖国家集团的影响力有望增强。在过去的二十年里，金砖国家不断扩展其规模和作用，目前其经济总量已占全球经济的三分之一以上，同时涵盖了世界一半的人口。该组织致力于成为西方主导全球机构的平衡力量。最近，二十国集团的领导权也从金砖国家的创始成员国巴西，转移到了另一位成员国南非。尽管特朗

普政府的政策可能加剧经济的不稳定性,但随着全球治理重心的转移,新的合作模式有望出现。南非已经宣布,作为 G20 主席国,其主题将是“团结、平等和可持续性”,并可能利用这一机遇推动更加公正的金融和贸易政策。倘若二十国集团与金砖国家的其他成员国对南非的提议给予支持,该国便有可能引领全球金融结构的改革,旨在解决众多中低收入国家所面临的债务危机。若此类改革无法实现,这些国家将难以摆脱沉重的债务负担,这将阻碍它们在绿色产业战略上的投资,以及在预防和应对气候变化、健康以及其他紧急危机方面采取必要措施。

同时,新的贸易关系可能应运而生,这些关系不再以美国市场为核心。如果经济实力雄厚的国家(例如巴西和南非)将华盛顿的保护主义态度视为一个机遇,不仅可以保障市场准入和供应链的弹性,还可以在新的贸易协议中加入气候和劳动保护的条款,那么全球贸易活动的去中心化可能会重新塑造全球贸易体系。尽管这一趋势尚未明确,但全球贸易体系未必会回归民族主义。推动新的合作模式,可以同时满足社会、环境和经济的利益。

金砖国家之一的巴西正在实施一项任务导向型产业战略,该战略为其他国家提供了可借鉴的范例。它以六大目标为核心,涵盖食品安全、医疗保健、可持续发展与宜居城市、数字化转型、能源转型以及国防等领域,旨在激发投资、促进生产和技术进步,并拓展全球市场准入,同时提升民众的生活质量。

相较于传统产业战略,后者往往仅限于对特定行业的支持,容易受到私人利益集团的影响,这种新策略展现出明显的优势。尽管如此,该策略是否能够真正实现其承诺,彻底革新巴西经济,并解决美国产业战略中存在的问题——未能公平地将利益分配给最贫困的群体——尚需时间来验证。

除了巴西总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦 (Luiz Inácio Lula da Silva), 英国工党领袖基尔·斯塔默 (Keir Starmer)、西班牙首相佩德罗·桑切斯 (Pedro Sánchez) 以及南非总统西里尔·拉马福萨 (Cyril Ramaphosa) 等领导人都承诺将人民福祉和地球保护置于其国家经济政策的核心位置。这些领导人现在需要从拜登政府的政策失误中汲取教训。他们应当摒弃“经济繁荣与环境可持续性不可兼得”的错误二元对立思维,制定有力的政策以遏制贫富差距的扩大,而不是仅仅依赖于事后分配来解决问题。他们还应与企业界和工会建立合作与互惠的关系,确保经济增长能够带来包容性和公平性。如果他们能在本国取得成功,将能够进一步推动全球金融和贸易政策的改革,引领其他国家走上类似的发展道路。

一个充满机遇的时刻

当前的形势潜藏着巨大的风险。我们不难设想这样一种场景：几个主要国家转向保护主义，这可能引发全球经济陷入贸易报复措施的恶性循环，多边机构进一步受到削弱，全球合作应对共同挑战的努力全面退步。这种局面将导致各国几乎无一幸免，同时使得解决全球性问题变得更加遥不可及。

然而，这一时刻也带来了前所未有的机遇，可以彻底摒弃那种将私人价值创造置于公共利益之上的失败经济模式，并代之以一个更加可持续和公平的全球经济秩序。这种转变显然需要一系列艰难的改革。

各国领导人必须提出一个宏伟的愿景，重塑国际金融和贸易体系，并在此过程中挑战既得利益集团。他们必须在国内构建新的联盟，重新定义政府、企业和工会之间的关系，同时在国际上寻找志同道合的伙伴，以确保全球改革得以实现。此外，他们还需要向本国公民证明，这一变革将为每个人带来实际的利益。所有这些都不会轻而易举，但也绝非不可能。在当前全球秩序经历剧变的时期，未来的方向尚未明确，依旧存在塑造新世界经济秩序的机遇。

随着巴西、南非、英国等主要经济体审视未来的发展道路，哈里斯败选于特朗普的案例应被视为警钟。美国的经历不应成为推动内向型保护主义经济政策的动因，也不应成为政府削减社会福利和气候行动投资的托辞。相反，它应促使人们意识到，若经济改革力度不够，将导致灾难性的后果。

现行的全球经济秩序忽略了人民和地球的利益，世界急需一个能够同时服务于这两者的全新体系。为了达成这一目标，我们不仅需要对现有制度进行微调，更需要对经济运行模式及其受益者进行根本性的结构性变革。

*文章于 2025 年 2 月 25 日刊登于美国《外交事务》杂志官网, 原标题为“[The Broken Economic Order: How to Rewire the International System in the Age of Trump](#)”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

没有美国的乌克兰——基辅如何在敌视的华盛顿面前坚持下去

安德烈·扎戈罗德纽克 (Andriy Zagorodnyuk)

乌克兰国防战略中心 (Centre for Defence Strategies) 主席，同时是大西洋理事会 (Atlantic Council) 的杰出研究员。2019 年至 2020 年，他曾担任乌克兰国防部长。

上周，世界目睹了一场在白宫椭圆形办公室进行的、备受争议的电视直播对峙。这场对峙涉及乌克兰总统弗拉基米尔·泽连斯基 (Volodymyr Zelensky)、美国总统唐纳德·特朗普 (Donald Trump) 以及美国副总统 J.D. 万斯 (JD Vance)。

起初，对话似乎是一次相对正常的交流，但迅速演变成了一场前所未有的公开冲突。然而，除去情绪化的外表，核心的分歧其实早已显而易见：乌克兰是否必须无条件地接受战争结束，还是它有能力影响战争的走向？乌克兰是否可以期待任何长期的安全承诺以防范未来的俄乌冲突，还是它别无选择，只能无条件停止军事行动？如果基辅拒绝接受条件，而美国撤回支持——据报道特朗普政府开始在本周采取这样的做法——乌克兰能否独立生存下去？在此次会晤前夕，白宫已明确阐述其立场：乌克兰缺乏谈判筹码，因此无权提出条件。然而，泽连斯基总统坚决反对这一论断。对乌克兰人民而言，战争的终结无疑是一个令人向往的目标。

经过三年的激烈战斗，之前实施的多种战略——包括前政府所追求的策略——均未能开辟一条和平的道路。尽管西方的援助对乌克兰的存续至关重要，但对武器使用范围和方式的限制导致这场战争主要依赖步兵，并演变成了一场消耗战。这种做法严重削弱了乌克兰的军事力量，且没有提供明确的胜利路线。然而，俄罗斯同样未能实现其目标，也找不到一条清晰的胜利之路。尽管其军队在 2024 年及 2025 年初稳步推进并占领了部分领土，但进展极为缓慢，且代价高昂，几乎不存在有效手段来根本性地改变战局，使其向有利于自己的方向发展。因此，美国政府有时似乎在迎合俄罗斯的论调——这种宣传旨在扭曲人们对战争的理解。这引发了基辅、华盛顿以及其他国家许多人的担忧，担心美国的政策可能会无意间为俄罗斯注入新的活力。

这种风险尤其令人遗憾，因为华盛顿目前具备对克里姆林宫施加重大压力的能力，有可能迫使其在未来数月内接受合理的停战条件。基辅始终表明，它渴望结束战争并实现和平——但条件必须是合理的。今日，乌克兰提出了一项分阶段停火的方案，首步是从空中和海上敌对行动的停止开始。然而，若迫使乌克兰无论如何都必须接受全面停火，这并不会导致持久的战争

结束——椭圆办公室的对峙暗示了这种可能性，反映出美国政府更倾向于达成一项美俄双边协议，而乌克兰则被要求无条件遵守。

这种做法揭示了对当前战争力量对比的深刻误解，导致其决策不仅目光短浅，而且在战略上毫无根据。这无疑增加了最糟糕情况出现的风险——不仅无法达成持久和平的解决方案，反而为战争的持续提供了潜在的诱因。如果乌克兰被迫在没有条件的情况下接受外部强加的条款，那么这些条款将由莫斯科制定——对乌克兰而言，这无异于投降。基辅将面临一个艰难的选择：要么屈服，要么在失去关键盟友的情况下继续战斗。然而，乌克兰的领导层——在乌克兰人民的坚定支持下——已经明确表示，投降不是选项。俄罗斯占领地区的经历进一步坚定了这一立场：在俄罗斯控制的每一个区域，都伴随着恐怖、混乱和破坏。因此，乌克兰必须做好准备，以应对在没有美国支持的情况下继续进行战争的可能性。无论如何，无论泽连斯基在白宫面临何种选择，美国支持的撤回最终都可能成为现实：要么接受缺乏安全保障的停火协议，要么立即失去美国的军事援助。

然而，即便美国暂停了对乌克兰的军事援助，乌克兰的战争努力也不会立即崩溃。尽管长期援助的冻结将带来严峻挑战，但只要欧洲持续提供坚定的支持——这一点在本周伦敦举行的欧洲领导人会议后显得更加确定——俄罗斯或许能够取得一些战术上的进展，但他无法实现其最大化的战略目标。

如果美国政府转而支持俄罗斯，主动削弱乌克兰的军事力量，这将是一个令人震惊的转变。这不仅会破坏国际社会对美国的信任，还可能导致西方联盟出现无法修复的裂痕。然而，乌克兰人民比任何人都更清楚这场战争的惨痛代价，因此，他们别无选择，只能为国家的生存而战。

未能达到目标

无论从何种标准来衡量——特别是与俄罗斯最初的计划相比——在这场持续三年的战争中，俄罗斯远未实现其预期目标。2022年，当俄罗斯意识到无法迅速征服乌克兰时，他调整了作战目标，转而追求更为有限的战略：全面占领乌克兰东部的顿巴斯地区（Donbas），维持通过乌克兰南部通往克里米亚的陆路通道，摧毁乌克兰的关键基础设施和军事资产，并对黑海实施封锁，以削弱乌克兰的经济。

然而，即便是这些较为有限的目标，大多数也尚未达成。乌克兰海军成功重新开放了黑海航道，并恢复了航运路线。尽管俄罗斯持续对乌克兰的能源基础设施和城市发动导弹和无人机攻击，乌克兰依然保持了供电，其国家展现出惊人的坚韧。此外，俄罗斯并未完全控制顿巴斯。在冲突中，俄罗斯损失了90万名人员和10万件主要武器系统——包括舰艇、飞机、直升机、

坦克、火箭发射器和火炮。在 2024 年，俄罗斯仅额外占领了乌克兰不到 1% 的领土，而到了 2025 年，其军事进展已显著放缓。

当前，俄罗斯军队已显露出疲惫之态，其国防工业正竭力弥补战场上的损失。尽管莫斯科方面已倾尽全力，其无人武器系统仍未能彻底削弱乌克兰的战斗能力。从战场上回收的未爆炸的无人机和导弹显示，这些装备大多为近期制造，这表明俄罗斯已经大量消耗了其库存，并且在新武器准备好后就立即投入了战斗。与此同时，尽管俄罗斯拥有庞大的人口基数（甚至考虑从朝鲜招募士兵），但其征兵能力仍无法满足战争的需求，高伤亡率导致新兵的训练时间极度压缩。

然而，乌克兰也正面临众多挑战。尽管俄罗斯尚未完全掌握空中优势，但它依然控制着前线附近的空域——部分原因是乌克兰未能获得先进的现代战机。这使得俄军能够向乌克兰军队、防御设施以及基础设施投放数百枚制导航空炸弹、无人机和导弹，从而加剧了军事和经济上的压力。正如万斯在多次发言中所强调的，兵员问题确实是一个严峻的问题。

部分原因在于，由于盟军援助的限制——特别是在空中力量和远程打击方面——乌克兰不得不继续依赖步兵动员和堑壕战。这导致乌克兰损失了超过 43,000 名士兵，还有更多人受伤。这一伤亡数字因装备、弹药和备件的短缺而进一步恶化。尽管无人机作战部队和其他高端部队的征兵工作仍在顺利进行，但满足最危险、最艰苦的步兵部署需求一直是一个众所周知的难题。

尽管如此，乌克兰已经充分证明了自己能够有效遏制俄罗斯的重大推进，部分原因在于它积极采纳并改进了新的作战策略。无人机和其他无人作战系统发挥了至关重要的作用，承担了通常由更先进的空中和海上作战力量执行的任务。成功的空中和海上拦截行动迫使大量俄军兵力滞留在前线以外的沿海地区及关键贸易路线。而来自欧洲的增强支持将使乌克兰能够减少对步兵部队的依赖，并建立一支强大且适应性强的防御力量。

此外，乌克兰正在逐步向更加依赖技术的作战方式转变，其中包括“无人机防线”概念（drone line），该概念旨在防止俄罗斯军队靠近前线，从而在一定程度上缓解兵员不足的问题。

鉴于当前的战场态势，乌克兰成功地持续阻止了俄罗斯实现其战略目标，导致俄军的推进变得缓慢且代价高昂。随着欧洲的进一步支持，乌克兰军队有望在今年或明年扭转战局，甚至可能逆转俄罗斯的攻势。简而言之，尽管俄罗斯在人口和资源方面具有明显优势，乌克兰今天并未在战争中败北，未来也未必会。

历史性的成就？

特朗普政府似乎持有这样的观点：在没有进一步施加压力或乌克兰屈服的情况下，俄罗斯会停止侵略并结束战争。然而，即便乌克兰接受了以俄罗斯为主导的解决方案，真正的和平也难以实现。泽连斯基持续要求在停火的同时获得安全保障，这不仅是一种政治立场，更是基于现实风险的深思熟虑。俄罗斯可能会利用任何战争暂停期来准备新一轮攻势。如果普京认为自己取得了胜利，这只会助长他的野心，而作战暂停则会给他争取时间，以增强战斗力并策划新的大规模攻势。下一轮的攻势可能比 2022 年 2 月 24 日发动的战争更具威胁：届时，俄罗斯将更充分地准备对乌克兰的防空系统进行压制、控制战场空域，并破坏关键基础设施，同时避免此前因兵力分散而导致的失误。

若一个重振军备、恢复实力的俄罗斯再度发起攻击，对乌克兰来说，其后果将是灾难性的。缺乏坚定的安全保障，乌克兰可能无法充分准备以抵御下一轮的攻击。即便是对这种可能性的担忧，也会严重阻碍乌克兰的经济复苏和战后重建进程。在停火之后再商讨安全安排的思维是错误的：这将为克里姆林宫提供筹码，使其能够通过威胁破坏停火协议来拖延或阻挠任何提案，利用西方不愿重新开战的心理来施加影响。

俄罗斯的短期目标非常明确：将所占领土合法化，逃避战争罪行的追究，防止经济崩溃，并在乌克兰的安全架构中保持其影响力。与此同时，其长期战略目标保持不变：征服乌克兰，削弱西方安全体系，并促成一个由少数大国主导的多极世界秩序。若特朗普政府与俄罗斯达成协议，将乌克兰置于边缘地位，这不仅会加速俄罗斯的短期和长期目标的实现，还将使战争成为一种可接受的战略选择。若普京能在几乎失败的情况下，仅因美国政策的突然转变而取得胜利，这将以极其危险的方式重塑全球安全格局。

这确实令人遗憾，因为美国依然有机会以更加积极的姿态引导局势发展——向俄罗斯施加压力，以期结束战争，并达成一个确保乌克兰长期安全的公正解决方案。一个可供借鉴的案例是韩国：得益于长期的美军军事和经济支持，韩国构建了自己的防御体系，并成功地对朝鲜形成了威慑。在乌克兰实现类似的结果——即在可信的安全安排支持下达成一项稳固的停战协议——可能会带来持久的和平与稳定。若能妥善执行，这将是一次真正的历史性成就。

*文章于 2025 年 3 月 4 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“Ukraine Without America: How Kyiv Can Persist in the Face of a Hostile Washington”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

势力范围的回归：乌克兰谈判会成为新的雅尔塔会议，重新瓜分世界吗？

莫妮卡·达菲·托夫 (Monica Duffy Toft)

塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院战略研究中心主任、国际政治教授兼学术院长。

2022 年爆发的俄乌冲突延宕至今，已不仅仅是一场地区冲突。自 2014 年吞并克里米亚以来，俄罗斯便开始全面试探所谓的“基于规则的国际秩序”，并不断测试西方捍卫这一秩序的底线。这场战争不仅迫使欧洲重新审视对美国的安全依赖，也促使美国决策层重新评估对外承诺的意愿。此外还有并非战争当事方的中国，被塑造成了俄罗斯的“支持者”。

其余国家也不得不思考一系列问题：如何平衡与强国、交战国之间的关系？当下出于实际利益的考量与道义、立场，站在未来数十年后来看，到底还是不是明智之举？

冷战后二十年间，上述的问题似乎一直退居次要地位。苏联解体极大缓解了西方对世界大战的恐惧，这种恐惧曾让西方容忍苏联在中东欧的势力范围。很多政治领袖与战略分析家都寄希望于多边主义与新型集体安全机制，期待零和式地缘政治博弈就此退出历史舞台。然而，国际局势的演变打破了这种幻想：2008-09 年全球金融危机重创西方经济体；普京不断巩固权力；中国加速拓展全球影响力。国际政治迅速回归传统的强权逻辑，大国再度倚仗军事威慑、经济制衡与外交胁迫来划分势力范围——即便并不对某地区行使主权，但仍旧可以通过各种手段施加经济、军事与政治影响。

就目前而言，尽管还没有世界大战的端倪，但地缘政治格局与二战时却有着惊人的相似：主要大国正试图通过彼此协商重构全球秩序，恰似 1945 年雅尔塔会议上盟国领袖重塑世界版图，彼时美国总统富兰克林·罗斯福、英国首相温斯顿·丘吉尔和苏联领导人约瑟夫·斯大林会面，并协商划分欧洲势力范围。这类谈判甚至不需要出现在一场正式会议上。就比如在俄乌冲突的和平谈判中，如果中、美、俄三方都达成共识，即权力比意识形态分歧更重要，那么他们实际上就是在重演雅尔塔会议，决定周边国家的主权与未来。

与雅尔塔会议上两个民主国家（美国、英国）与一个专制政权（苏联）博弈的局面不同，在当今世界，政体差异已不再构成共同利益认知的藩篱。换句话说，实力就是硬道理，这实质上就跟修昔底德在《伯罗奔尼撒战争史》中描绘的一样：“强者为所欲为，弱者逆来顺受” (The

strong do what they can; the weak suffer what they must)。在此种世界格局下，北约、欧盟等多边机制都会被边缘化，而小国的自主权也可能遭受挤压。

在过去二十年里，推动权力政治回归的国家——包括俄罗斯和美国——无一例外地由推崇“让国家再次伟大”的政治强人掌舵。这并非历史巧合。此类领导人一面渲染国家当下国家的处境受制于内外敌对势力的“屈辱现状”，一面虚构出辉煌的往昔图景，并由此激发屈辱感，进一步强化了一种信念，那就是国家的复兴只能依靠硬实力来实现，而掌控与拓展势力范围就能恢复日渐消逝的强国荣光。对于俄罗斯而言，乌克兰远不足以实现普京对俄罗斯应有地位的构想；而对于美国而言，甚至开始设想吞并加拿大。另一种情形也是可能的，即欧盟和北约在大国扩张、博弈中不断适应新的环境，并在其中充当制衡力量，阻碍美国、俄罗斯等强权国家利用硬实力实现自身狭隘的国家利益。然而这些潜在的制衡力量必须积极争取支持，同时利用全球化对大国分割世界的扩张企图形成天然障碍。

“势力范围”回归国际舞台

“势力范围”这个词最早出现在 1884-85 年的柏林会议（Berlin Conference）上，当时欧洲列强制定了瓜分非洲的规则。但其实这个概念起源更早，早已在影响多国的国际战略了。比如 1803-1815 年的拿破仑战争时期，法国试图通过武力占领周边国家、并扶植忠诚的傀儡政权来扩大其影响力。再比如英国和沙俄为了争抢中亚（尤其是阿富汗）的控制权，也经历了长期的斗争。美国 1823 年的“门罗主义”更为直接，直接宣布欧洲国家不许插手美洲事务，相当于把整个拉丁美洲划为美国的势力范围。

19 世纪末至 20 世纪初，列强构建势力范围的角逐催生出新型同盟体系，最终诱发第一次世界大战。美国总统威尔逊在战时为削弱奥匈帝国、德意志帝国与奥斯曼帝国的合法性，将殖民主义称作是“对民族自决的暴行”，动摇了其道义基础。此举也使美国盟友——尤其是法国和英国遭受损失，面对高涨的民族主义思潮，两国愈发难以维系海外殖民地。

到二战结束时，因为“势力范围”与“殖民主义”有紧密关联，两个概念已被国际社会视为落后且易引发冲突的政治遗产。但雅尔塔会议却让“势力范围”这一概念回归国际舞台。虽然雅尔塔体系本质上是所谓民主国家阵营的妥协，被认为是阻止另一世界大战的权宜之计。彼时英美两国均已深陷厌战情绪，难以继续维持军事动员。在缺乏有效威慑手段的情况下，阻止苏联红军西进的唯一途径就是满足其地缘政治诉求。

在十九世纪，强权竞争聚焦军事与经济硬实力；而到了二十世纪下半叶，冷战催生了新的大国博弈维度：美国通过好莱坞文化、对外经济援助、顶尖高等教育吸引力、海外投资以及其

他海外项目（推行美式民主以及创立“和平队”等组织）构建了全方位的“软实力”影响力网络；苏联则在全球范围展开共产主义宣传，更以“积极措施”（Active Measures）为纲领开展针对民主国家的认知战，长期散布虚假信息分化西方社会。随着 1991 年后意识形态对抗让位于市场化改革、民主化进程与全球化浪潮，势力范围这一概念看似失去现实意义。在冷战时期泾渭分明的意识形态鸿沟消解后，国际政治学者普遍认为，世界政治将转向经济相互依存的模式。另外，通过协作解决全球性难题的实践也体现了多边主义的优势。

民主原则在全球范围的传播，以及前苏联及东欧集团国家快速融入国际制度体系，更强化了“权力应当（且能够）通过多边合作机制实现分散化”的观念。

1997 年《北约-俄罗斯基本法案》（NATO-Russia Founding Act）作为冷战结束后确立北约与俄罗斯关系框架的关键，被视为典型案例。它明确规定缔约方承诺避免构建势力范围，要求北约与俄罗斯致力于在欧洲建立“不存在割裂界限或限制任何国家主权的势力范围的安全空间”。

强权政治的强势回归

事实上，强权政治在俄乌冲突前就已经死灰复燃。1999 年北约在美国主导下对科索沃进行军事干预；2003 年美国不顾盟友反对发动伊拉克战争。这些均表明领导者们仍笃信军事升级可作为巩固强国地位的可行选项。

近年来，中美围绕全球科技经济主导权的博弈愈演愈烈——美国对华为等中国科技巨头实施制裁，而中国则投入重金构建替代性供应链，并推进规模空前的“一带一路”倡议。与此同时，美国及其盟友正将金融制裁武器化，作为遏制战略对手的重要工具。

俄罗斯的战略选择则始终体现着“以弱制强”的博弈智慧。面对物质实力差距，其运用混合战争手段持续削弱西方：通过网络攻击（如干预 2016 年英国脱欧公投与美国大选）、系统性信息操控等非对称战术，成功穿透传统防御体系。

从普京近年来的多次演说可见，其地缘政治观念始终植根于势力范围逻辑——他始终无法理解北约在苏联解体后继续存续的合理性，更难以接受北约东扩将整个欧洲转化为美国势力范围的事实。这种认知分歧最终演化为行动：自 2008 年格鲁吉亚战争起，俄罗斯逐步升级混合战争策略（包括利用代理人武装力量），2014 年吞并克里米亚标志着战术转折，最终在 2022 年以全面战争形式摊牌。

如今，正在浮出水面的乌克兰危机解决方案，更加标志着 19 世纪式地缘政治的强势回归——即大国对弱势国家单方面强加规则。俄罗斯与美国参议员马可·卢比奥（Marco Rubio）联

合施压，要求乌克兰接受领土割让并承诺不加入西方军事联盟，这种安排几乎将使乌沦为俄战略附庸。

若施压成功，战争的结局将使动用武力推进国家利益的行为成为常态，这种转变是前所未有的。尽管过去数十年间大国屡屡试图通过武力实现诉求，但阿富汗、伊拉克、利比亚等案例均证明军事干预代价高昂且适得其反。俄在叙利亚支持阿萨德政权的军事行动未达预期，对乌克兰的特别军事行动更是陷入泥潭。讽刺的是，美国自二战以来最大的外交政策转向（指战略收缩），却在此刻给了俄罗斯战略优势。

一种较为古老的权力政治模式正在迅速回归。确立势力范围意味着主导大国削弱地理上邻近国家的主权，就比如现在特朗普正试图对加拿大、格陵兰和墨西哥做的那样。基于势力范围的政治秩序还依赖于其他大国的默认共识，即不干涉彼此的势力范围。

多方博弈的未来

以经济和军事实力衡量，俄罗斯已不再是一个大国。然而，今天的俄罗斯经常被与苏联混同，这使其拥有超出实际能力的“光环”——它仍是不容忽视的核力量。在美国、中国和俄罗斯都认同避免核战争的情境下，相互承认各自的势力范围可以作为遏制冲突升级的机制。

结束乌克兰战争的谈判可能类似于一场新的雅尔塔会议，而中国的角色或许会类似于1945年英国的角色。在雅尔塔会议上，英国虽然因二战而削弱，但凭借其帝国遗产仍被视为大国，在平衡美苏利益的同时，也维护了自身的地缘政治关切。但跟当年雅尔塔会议那样清晰地划分势力范围不同，现在划分势力范围比较棘手。在一个全球化程度不高、大国都依赖钢铁和石油的世界里，划定并尊重地理上连贯的势力范围要容易得多。但在今天，大国所需的关键资源遍布全球，使势力范围的划分更加复杂。比如，台湾地区就是一个敏感点，因为其生产的芯片对各国的经济增长和国家安全至关重要。美国断然无法接受中国在芯片供应链上的主导地位，同时也不希望俄罗斯独占乌克兰的稀土资源。

此外，国家海上力量的重要性正在不断上升。如今，尽管日本和台湾地区在地理上靠近中国大陆，却更有可能被纳入美国的势力范围。正因如此，中国正努力发展为海洋大国，并竭力破坏美国的海上影响力。即便在未来，中美俄三方走向更具合作性的关系，欧洲国家也不得不自谋生路。德国和法国等国可能会制定独立的安全战略。而东欧国家，尤其是波兰和波罗的海三国，很可能会要求欧洲盟友提供更多防务承诺，但对于这些承诺，欧盟国家可能既没能力也不愿兑现。这种局面不仅会削弱美国在亚洲对盟友的战略地位，迫使这些国家寻求其他防务合作，甚至走上拥核道路。而欧盟或许会因此加速转型，变成一个更接近美国体制的联邦制国家。

尽管法国、德国和英国仍具备一定实力（其中法英还拥有核武器），但只有欧洲真正实现联合，才能在军事和经济上有效应对来自中国、俄罗斯和美国的三重压力。

如果美国与俄罗斯联合对抗中国，那么日本和韩国可能会在中美之间采取平衡策略，推动更加独立的外交政策，增强军事自给能力，并努力实现其安全和经济协议得多元化。日本可能加快军事扩张，并寻求与澳大利亚和印度等地区伙伴建立更紧密的联系，而韩国可能通过深化与中国的关系来对冲其地缘政治风险。

如果俄罗斯进一步靠拢中国，欧洲坚定地站在美国一边，这种格局将强化类似冷战时期的两极体系。但如果俄罗斯和欧洲国家寻求更加独立的外交路线，这可能促成一个更加多极化的世界，使它们成为“摇摆力量”，在中美之间施加影响，获取战略利益。在这种情况下，全球地缘政治将呈现 19 世纪大国博弈与 21 世纪战略集团竞争的混合模式。

澳大利亚将在经济与安全战略上面临艰难选择。它可以加强与美国的防务合作，深化与印度和日本的关系，并增加军费开支以增强威慑力。但如果中国成功在亚洲建立其理想的势力范围，澳大利亚可能会选择作为地区稳定力量崛起，强化自主性，而不是继续作为美国主导集团中的附庸角色。

总体来看，势力范围很少是静态的，而是不断受到各方争夺。势力范围这一概念的重新浮现也表明全球秩序正在经受考验。这可能导致全球政治回归到早期的权力政治模式。但另一种可能性正在浮现：经历数次动荡危机的洗礼后，国际体系可能重拾以多边合作、经济全球化，以及美国主导（或集体协作）的安全机制为核心的规则秩序。然而，现实是美国已不再是稳定力量。尽管不久前，美国还被视作遏制地区扩张主义的主要力量，如今却似乎正在助长甚至效仿这类行径。未来格局究竟会回归可控的均势平衡，还是陷入长期动荡与对抗，取决于各方在势力范围争夺中的博弈烈度——尤其是中、印、伊、俄、美等国为实现自身战略诉求所愿付出的代价。

*文章于 2025 年 3 月 13 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“The Return of Spheres of Influence: Will Negotiations Over Ukraine Be a New Yalta Conference That Carves Up the World?”。

编译：周浩锴 IPP 新媒体编辑

特朗普第二任期背景下的中美东南亚竞争

普拉尚特·帕拉梅斯瓦兰 (Prashanth Parameswaran)

The Diplomat (外交学人) 高级专栏作家、威尔逊中心亚洲项目的研究员，以及 ASEAN Wonk 时事通

讯的创始人

“现在这是我们自己的问题，而不是中国的问题，”一位印尼交流人士在回顾去年年底通行的雅万高铁的长期延误时这样表示。这一评论揭示了东南亚各国精英与公众对于中美竞争反应的复杂性，这种复杂性远超出了对中国如何应对特朗普 2.0 时期美国对该地区的潜在承诺转变等问题的猜测。

过去一年对东南亚 11 个国家中 10 国的实地考察显示，在特朗普第二任期内，中美与东南亚关系中的一个更根本的问题是，未来几年我们可能会看到不对称竞争在关键领域的演变。这不仅取决于华盛顿和北京的行动，还取决于东南亚国家和其他大、中、小国的反应。

中美不对称竞争的轨迹

尽管舆论有时会夸大一方行动对另一方可能产生的影响，但中美在东南亚的竞争本质上是“不对称”的。这种不对称性在外交 (Diplomatic)、信息 (Informational)、军事 (Military) 和经济 (Economic) 这四个领域 (统称为 DIME 领域) 中均有体现。

以经济领域为例，自 2009 年起，中国已超越美国，成为东南亚最大的贸易伙伴，其贸易额几乎是美国的两倍。然而，在以私营部门为主导的投资方面，美国仍然保持着逐渐缩小的优势。

在安全领域，尽管中国在过去十年左右所建立的安全伙伴关系值得注目，但美国在军事演习等关键指标上仍以近四比一的优势领先，其中许多演习还具有更复杂的性质。华盛顿与北京在该地区面临的挑战也各不相同。美国面临的主要挑战是如何将影响力转化为可持续的承诺，而中国则长期面临“影响力—信任差距 (influence-trust gap)”的问题，这一问题在多年民调中有所体现，也在政策制定者对敏感安全领域所表达的戒心中有所反映。

正如预期的那样，特朗普的第二任期并非简单复制第一任期的模式。他刚上任就激起了关于中美关系以及东南亚未来格局的广泛讨论，同时也引发了对美国国内政治和外交政策方向的

诸多疑问，这些疑问涉及关税政策的执行和对外援助等多个方面。与此同时，特朗普目前仍处于任期的早期阶段，关键政策变量的影响正在逐渐显现，例如在印太地区的战略资源分配（这一问题与美国在其他地区的冲突处理紧密相关）以及美国经济的未来走向。然而，对经济衰退的担忧已经给疫情后的强劲复苏蒙上了一层阴影。

随着政府结构的逐步确立，关键在于要关注“信号—噪音差距（signal-noise gap）”，即政府所传达的信息与实际能够形成并持续实施的政策之间的差异，尤其是这些政策是否能够持续到 2026 年中期选举以及 2028 年下届总统大选之后。特别需要留意四个方面的信号：美国的承诺及其价值主张；中国战略的演变；东南亚国家的自主行为；以及其他地区与全球行为体的角色。

美国在东南亚的承诺与价值主张

第一个信号是美国如何看待其在东南亚的承诺对其自身利益的影响，以及这种看法如何转化为中美竞争背景下清晰的美国价值主张。结构性趋势显示，随着中美全球竞争的激化，以及美国国内对资源分配的深入审视，东南亚作为一个整体，在美国“重返亚洲”或“印太优先”战略中的重要性正面临考验。因此，在特朗普第一任期以及拜登总统任内，我们看到了更多关于如何在东南亚内部进行优先排序的设想，例如集中关注像印度尼西亚和越南这样的“摇摆国家”，或者采纳更具部门导向的框架，强调国防和人工智能等领域。

目前，特朗普政府似乎正向其国际合作伙伴施加更多要求，并表现出在特定领域进行交易的意愿。然而，美国的价值主张在持续性与变革性方面仍显得模糊不清。若将注意力集中于那些被认为对美国目标贡献最大的区域国家，我们可能会注意到对安全伙伴如菲律宾和新加坡的关注有所增加。此外，围绕能源、人工智能以及关键矿产领域的新政策，亦可能提高某些区域国家对达成交易的期望，例如美国与印尼之间关于关键矿产的协议。这可能会导致对那些虽然与华盛顿加强了联系，但在战略基础设施、中转贸易或人权等关键政策领域仍被看作是支持中国利益的国家采取更为严格的审查。这一趋势已经在柬埔寨、马来西亚、泰国和越南等国的政策制定者中引起了警惕。

更广泛地看，推动美国承诺的三大核心动力——实力、威胁与能力——的未来仍然充满不确定性。尽管美国政府中一些关注亚洲的人员意识到印太地区的重要性，但在政策应在多大程度上接受地区多极化的现实、相较于其他挑战应给予中国多少关注，以及美国资源投入是否足以兑现自“重返亚洲”以来近二十年的承诺等问题上，仍存在分歧。

中国对东南亚战略的演变

第二个信号揭示了中国如何独立地，以及作为对美国政策的回应，重新评估其在东南亚的战略定位。需要明确的是，中国在该地区的影响力在过去几十年里一直在稳步增长，不受美国政权更迭的影响，也不随美国承诺的强弱波动而波动。

尽管如此，一些中国交流人士在私下和公开场合表示，如果特朗普政府因其他事务分心而无法专注于该地区，他们确实认为有机会在东南亚和更广泛的“全球南方”加速推进自身的利益。中国官员也日益专注于向东南亚国家展示中美两种选择的对比。“哪种选择真正符合地区国家利益和人民期待，哪种力量是逆历史潮流而动，不言自明。”

尽管这些言论吸引了媒体的注意，但中国对东南亚战略的实质性变化仍然不明显。在贸易领域，尽管中国正在大力宣传其将柬埔寨与老挝纳入“零关税”计划，以对抗特朗普的关税政策，并计划在 2026 年主办 APEC 峰会，但中国与印尼、马来西亚和泰国等主要经济体之间也存在贸易不平衡和产能过剩的问题。

同样，尽管美国的援助和媒体项目暂停可能被认为削弱了美国的软实力，但“中国将填补空缺”的观点也不能被过分夸大。深入分析显示，即便在假信息问题日益严重的情况下，中国官方媒体内容的影响效果仍然参差不齐；在发展援助方面，数据显示中国约 85% 的发展援助是以债务形式提供，而非赠款，这与美国的做法正好相反。因此，在不对称竞争中，值得我们关注的关键数据点仍然是中国一贯优先采用的影响力杠杆，而不是那些被认为美国正在退出的领域。这些杠杆涵盖了高铁和数字支付等高可见度的领域，这些领域的创新能够迅速传播，但可能不会深入渗透。

东南亚国家的自主性

第三个信号揭示了东南亚国家如何审视并塑造中国与美国提出的价值主张，并将其与其它大国的价值主张进行对比。尽管公众的注意力往往集中在特朗普第二任期内对拜登时期“小院高墙”（small yard, high fence）战略的调整上，但中美竞争的格局最终将不仅仅由中国的“防火墙”或美国的“围栏与庭院”所决定，而是由地区国家的决策共同塑造。

尽管东南亚国家有时被统称为“小国”，但其中许多国家实际上拥有强大的实力和积极主动的外交政策，如越南和菲律宾。这些国家在寻求从中美两国获取利益方面表现得十分明确，无论是铁路基础设施项目还是海上安全等领域的合作。在某些情况下，超越中美竞争的视角，这些国家也在推动区域内部竞争力的提升，并在全球舞台上赢得关注。未来几个月的新闻标题可能会聚焦于个别国家达成的短期协议，例如为规避美国关税而购买更多天然气，或在关键矿

产方面实现对中国的多元化。但从长远来看，更关键的问题是它们如何看待中美两国在 21 世纪剩余时间内在其整体对外战略中的位置。

在这一领域，一个关键的数据点是东南亚国家如何将中美两国融入其跨越数十年的国家发展愿景与战略之中。对于像新加坡这样发展程度较高的国家而言，关注的焦点可能是更先进的议题，例如推进投资审查机制、塑造全球人工智能标准。

而对于正努力摆脱“中等收入陷阱”的主要经济体，如印尼、马来西亚、泰国和越南，重点则在于如何利用北京和华盛顿双方所提供的机遇，为本国经济注入新技术与流程，并实现新理念的创新。据统计，在过去半个世纪中，全球仅有 34 个国家成功跨越了这一陷阱。为了实现这一目标，国家需要在关键行业与架构中制定清晰的战略，并在多次领导层更替的过程中调和长期国家利益与短期政权利益之间的矛盾。这些战略还必须吸取过去的经验教训，包括在美国政府更替之间对“公正能源转型伙伴关系”（Just Energy Transition Partnerships）的再评估，或对中国与马来西亚前 1MDB 丑闻（编者注：来西亚国有投资基金 1MDB（1Malaysia Development Berhad）涉及的大规模贪污和金融丑闻。这个丑闻涉及到的金额高达数十亿美元。）关联的重新考量。

其他全球行为体的变量

最后一个信号，揭示了其他印太地区及全球盟友、伙伴与对手如何塑造中美竞争的格局。正如马来西亚总理安瓦尔·易卜拉欣（Anwar Ibrahim）等地区领导人所强调的，特朗普第二任期所带来的各种变化，仅是第二次世界大战后以美国为主导的国际规则秩序所面临的众多挑战之一。

在这样一个日益多极化的世界里，这一秩序正经历着重新定义，这一过程甚至无法用“全球北方”、“全球南方”或“全球东方”等简单的聚合概念来概括。随着这种转变的不断推进，东南亚国家与跨大洲合作伙伴之间的关系结构也可能随之改变，这将导致它们的外交选择不再局限于“北京或华盛顿及其盟友”这样的二元对立。

在本地区的政策制定者眼中，这一趋势已经初露端倪，并且在未来几年可能会更加频繁地出现。以经济领域为例，南美与北美国家对与东南亚进行贸易的兴趣正逐渐增强。这涵盖了智利希望加入由东盟主导的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）——目前是全球规模最大的自由贸易协定——以及加拿大正致力于与东盟达成自由贸易协议，而美国至今尚未拥有类似的协定。特别是美国的情况，有可能在特朗普的第二任期内，进一步改变正在经历新一轮调整的北美供应链。

在外交领域，泰国和印尼等东南亚国家正逐步扩大与全球组织的制度性互动，比如参与金砖国家（BRICS）和经济合作与发展组织（OECD）的活动。中国和美国虽分别为这些组织的成员国，但这并非是唯一影响议题的力量。OECD 能够促进成员国在更深层次上进行经济改革，而金砖国家则提供了一个平台，用以表达对全球制度变革长期支持的立场。这种立场不应简化为对美元主导地位挑战的焦虑——尽管最新数据显示，美元在全球外汇储备中的份额约为 60%，较 20 年前的 70% 有所下降。

当然，目前特朗普第二任期仍处于早期阶段，其对美中在东南亚不对称竞争格局的影响仍在形成之中。然而，在这一领域，我们必须通过多个维度持续观察其不断演变的动态，而不能只专注于华盛顿令人眼花缭乱的政策变化。

*文章于 2025 年 3 月 25 日刊登在《外交学人》（The Diplomat）杂志官网，原标题为 “Trump II, Southeast Asia, and Asymmetric US-China Competition”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

为什么美国需要以一种“联盟规模”为核心的新战略 来抵消北京持久的优势

库尔特·M·坎贝尔 (Kurt M. Campbell)

曾在拜登政府期间担任美国国务院副国务卿及国家安全委员会印太事务协调员。

杜如松 (Rush Doshi)

乔治城大学助理教授、美国对外关系委员会中国战略计划主任，并曾在拜登政府期间担任国家安全委员会中国与台湾事务副高级主任。

要在大国竞争中取得成功，必须进行客观且不带偏见的全面评估。然而，美国对中国的看法始终在两个极端之间摇摆。数十年来，美国人见证了中国经济的飞速增长、在国际贸易中的主导地位以及不断膨胀的地缘政治抱负，许多人预感中国终将超越一个在战略上分散、政治上受阻的美国；特别是在 2008 年金融危机之后，尤其是在新冠疫情期间，不少分析人士认为这一时刻已经到来。

但仅仅几年后，钟摆又荡向了另一个方向，疫情后的中国并未迎来经济复苏，北京面临着严峻的人口形势、曾经难以想象的青年失业问题以及持续加深的经济停滞，而与此同时，美国则在强化盟友关系，在人工智能等技术领域取得重大突破，并享受着经济繁荣，失业率创下历史新低的同时股市创下历史新高。一个新的共识正在逐渐形成：一个日益老龄化、发展速度减缓且行动变得迟缓的中国，似乎难以追赶上正在上升的美国。华盛顿的态度也从悲观转变为过度自信。然而，正如过去的失败主义是错误的，当前这种凯歌式的乐观主义同样潜藏着危险，它可能严重低估了中国——这个在过去一个世纪中唯一一个国内生产总值超过美国 70% 的竞争对手——的潜在和现实力量。

在若干关键指标上，中国已经领先于美国。经济领域，中国的制造业能力是美国的两倍；技术层面，从电动汽车到第四代核反应堆，中国全面领先，且每年产生的活跃专利和被广泛引用的科学论文数量均超过美国；军事方面，中国拥有世界上规模最大的海军，其造船能力是美

国的 200 倍，导弹库存远超美国，并且掌握了全球最先进的高超音速技术——这些成就标志着历史上最快军事现代化进程的成果。即便中国经济增长放缓、体制面临挑战，其在战略上仍将保持着强大的威胁性。

在冷战时期，苏联的领导人常说：“数量本身就是一种质量。”随着生产效率的逐渐接近，那些人口众多、地域辽阔、经济规模庞大的国家，通过规模化生产，有望超越那些早期发展的国家。这种现象在历史上屡见不鲜。上个世纪，美国正是这一现象的受益者：它借助了欧洲工业化的浪潮，并依靠其庞大的国土面积和人口优势，最终超越了英国、德国、日本，甚至在冷战中击败了苏联。

现今，中国正从这种历史动态中获益，而美国则面临着技术上被超越、经济上去工业化、军事上被击败的风险——对手拥有更庞大的人口和更强的生产能力。

我们正生活在一个战略优势再次由“规模”决定的时代。中国具备规模优势，而美国则不具备——至少无法仅凭自身力量实现。因此，若华盛顿选择在这场错综复杂的全球竞争中单打独斗，那将是极不明智的。如果美国选择退守至西半球的势力范围，实际上就等同于将世界其他地区让与一个正积极介入全球事务的中国。

然而，承认需要盟友和伙伴，这只是开始而非终极目标——美国现行的联盟政策已无法适应现实的挑战。这种政策根植于冷战时期的思维，并在过去八十年里因惯性而持续存在。它通常将盟友视为依赖者：他们接受保护，而不是作为共同塑造未来的合作伙伴。这些伙伴虽然有用，但也常被视为麻烦制造者，甚至成为阻碍。这种模式已经不再适用。为了实现战略的规模化，美国必须将其联盟架构从一个被动管理的关系网络，转变为一个在军事、经济和技术领域实现融合与共同能力建设的平台。

在实际操作层面，这种转变可能意味着：日本和韩国参与美国军舰的建造，中国台湾地区协助美国建立半导体工厂，同时美国向其盟友开放最先进的军事技术。所有成员国将在针对中国的关税或监管壁垒后共同整合市场。这样一个以美国为领导核心，结构明确、系统互联的联盟，将能形成一种中国难以单独匹敌的整体优势。

然而，这一战略路径要求美国外交政策从传统的“指挥—控制型”模式转变为以“能力为中心”的新型治理策略。这种对权力构建和运用方式的根本性转变，是在一个美国已不再享有绝对规模优势的世界中实现战略成功的必要条件。当中国利用其时间优势和体量进行战略布局时，美国及其盟友必须依靠凝聚力和集体影响力来应对挑战。借用本杰明·富兰克林的名言：

“我们必须团结一致，否则必将各自灭亡。”

从体量到规模

并非每一个大国都能成为强国。体量指的是规模维度；而“规模”指的是利用体量来实现效率与生产力，从而胜出竞争对手的能力。小国可以通过在有限基础上的高效运作成为世界一流强国，但当大国在更广的基础上运用同样的方法时，它们能改变世界。

更广阔的国内市场能够压低成本，使本国企业在全球范围内更具竞争力；更庞大的人口则形成更深的人才库和科研基础；大国对贸易的依赖程度较低，因而在经济上更具韧性；同时，它们也能够维持规模更大的军事力量。

历史上，小国往往依靠先发优势，在大国的默许或忽视之下崛起。18 世纪与 19 世纪，英国凭借工业化的先发优势得以称霸全球。但这种主导地位并未持续太久。德国和美国——部分受益于英国工业技术的扩散——实现了比这座位于欧洲西北角小岛更大的规模。

从 1870 年至 1910 年，英国在全球制造业中的份额减少了一半，而美国与德国则迎头赶上并最终超越。英国的钢铁产量虽然翻了一番，达到 650 万吨，但德国增长了五倍至 1200 万吨，美国则增长六倍，达到 2300 万吨。德国与美国借助更大的国内市场、资源基础与人才储备，在多个关键产业中取代了英国，拉低边际成本，获得经济优势，而这种经济优势又转化为更大的军事与技术优势。这些趋势最终促成了英国的去工业化及其逐步衰落。

英国的领导人和战略家们对这一问题是有所察觉的。19 世纪末，英国历史学家约翰·罗伯特·西利 (John Robert Seeley) 在当时最具影响力的著作之一中，对“更大规模、更有组织的国家”的兴起表示担忧，并指出随着技术的扩散，“俄罗斯与美国将超越现在所谓的大国，正如 16 世纪的大国超越了佛罗伦萨。”

在大英帝国尚未崩溃之前，他便已担心英国会被降格为“一个纯粹的欧洲强国”，如同西班牙一样。西利并非唯一提出应通过“大英帝国”整合——也就是与加拿大、澳大利亚、新西兰和南非的帝国属地建立更紧密联系——来追求规模和效率的人。但这些努力启动缓慢、推进不力，最终也未能成功。最终，这些殖民地各自分道扬镳，而英国始终未能真正实现“规模”。

当第二次世界大战爆发时，英国幸运地拥有了一个实力更强大的盟友——美国，它具备规模优势，有能力协助赢得战争。这种规模的威慑对手们看得一清二楚。在大战爆发前，希特勒曾观察到：

“美利坚合众国……已经创造出一个如此庞大的力量因子，它足以颠覆以往的国家力量格局。”

日本海军上将山本五十六则预测日本军队“在战争最初六个月或一年内可以肆意妄为，但之后我完全没有信心”，原因正是美国的制造能力。意大利外交部长同样承认，一场持久战对美国有利。轴心国都害怕美国的工业能力。他们清楚，“数量本身就是一种质量”。

如今，这种令人胆寒的规模与能力，属于中国。美国的战略制定者必须直面这样的风险：美国可能会陷入与一百年前英国相同的境地。英国的经验既是一种教训，也是一种警示：它试图整合帝国的努力开始得太晚、力度也不够。但美国今日仍有成功的机会，只要它能以全新方式调动盟友与伙伴的规模优势。

崛起、衰退与再崛起

成功的起点必须是准确的自我评估。近年来，《外交事务》刊登了大量文章，认为美国对中国仍拥有清晰而持久的优势——迈克尔·贝克利（Michael Beckley）指出，“中国经济相对于美国正在萎缩”，“当前趋势正在巩固一个单极世界”。

斯蒂芬·布鲁克斯（Stephen Brooks）与本·瓦格尔（Ben Vagle）宣称，“美国仍拥有决定性的、持久的优势”，这种优势将在冲突中赋予其显著的经济杠杆。

裘德·布兰切特（Jude Blanchette）和哈斯（Ryan Hass）则总结道，“美国在经济活力、全球影响力与技术创新方面，仍然优于中国”。

然而，预测大国的兴衰始终是一件极具风险的事情——信息常常不足，分析容易带有偏见，现实事件的阴影挥之不去。更关键的是，很难厘清哪些指标才是真正重要的、又在哪个时间尺度上发挥作用。美国战略界在判断日本与苏联时，也曾经历过类似的摇摆不定。这种评估上的弱点，如今在中美之间的判断上再次显现。

毫无疑问，中国面临着严重的问题：人口老龄化、债务高企、生产力停滞、房地产市场风险上升、青年失业率居高不下，以及私营企业的发展不顺。然而，即使面临这些宏观经济难题，也不一定意味着中国会在战略上处于劣势。

两个事实可以同时成立：一方面中国经济增长放缓，另一方面它在战略上的威胁正在增强。而且，北京完全可能在未来几年重回理性决策轨道，逐步应对这些挑战。若过分强调中国的弱点，就可能低估它在那些对大国竞争至关重要的指标和时间框架上所具备的规模与能力。

例如，许多人如今将“美国经济总量将继续超过中国”这一判断作为美国优势的有力证据，这与几年前的普遍预期相悖。但正如经济学家诺亚·史密斯（Noah Smith）在其对 GDP 比较的分析中所指出的：“美国人不应因其按市场汇率计算的 GDP 超过中国而感到欣慰。”

汇率的波动会影响相对规模的判断，例如，人民币自三年前高点以来贬值了 15%，这会让中国经济看起来缩水了 15%，但其产出并未发生实质性变化。

若采用世界银行的购买力平价方法（尽管并不完美），可以发现中国的经济总量大约在十年前就已超过美国，如今约为 30 万亿美元，而美国为 24 万亿美元，前者比后者大出 25%。这种购买力调整方法，更准确地反映了国家实力的实际构成因素，如基础设施投资、武器系统、制造产品与政府人力资源支出——这些恰恰是维持长期战略优势的关键。

以这一方法衡量，如果单独考察商品而非服务，中国的生产能力是美国的三倍——这一优势在军事和技术竞争中具有决定性意义——并且其制造能力超过了排在其后的九个国家的总和。在中国加入世界贸易组织之后的二十年里，其全球制造业份额增长了五倍，达到 30%，而美国的份额则缩减了一半，降至约 15%；联合国估计，到 2030 年，这一失衡将扩大到 45%对 11%。中国在许多传统产业中居于领先地位——其水泥产量是美国的 20 倍，钢铁是 13 倍，汽车是 3 倍，电力是 2 倍——而且它在越来越多的高端领域中也开始占据主导。尽管在生物技术和航空领域尚在追赶——这些是美国的传统强项——但中国凭借“中国制造 2025”等雄心勃勃的产业政策，已经实现了令人瞩目的进展。

中国如今生产了全球近一半的化工产品和船舶，超过三分之二的电动汽车，超过四分之三的电池，80%的消费级无人机，以及 90%的太阳能电池板与关键精炼稀土矿物。为了确保并扩大其主导地位，北京还在持续推进相应部署：中国负责了全球一半的工业机器人安装量（是美国的七倍），并且在商业化第四代核能技术方面领先全球至少十年，计划在未来二十年内建造 100 座以上反应堆。上一次有大国如此全面主导全球制造业，还是 1870 年代至 1940 年代的美国。

美国的观察家往往低估了中国的创新能力，错误地以为它只是简单地复制和再现西方的发明。事实上，与英国、德国、日本和美国曾经的崛起路径一样，中国的制造能力为其创新优势提供了坚实基础。国家投资同样发挥了重要作用——中国对科研的投入如今已可与美国比肩。而中国庞大的人口则提供了深厚的人才储备和规模优势。根据信息技术与创新基金会

(Information Technology and Innovation Foundation) 的一份最新报告，在未来十大战略产业中，中国在其中六个领域处于全球前沿，甚至领先。

中国在工业和创新领域的这些实力，可以随时转化为军事能力。中国海军已经是世界上规模最大的海军，未来五年内还将增加 65 艘舰艇，总规模将比美军大出约 50%——达到约 435 艘，而美军约为 300 艘。中国快速提升了舰艇的打击能力，其垂直发射系统单元的数量十年前仅为美国的十分之一，而到 2027 年时有可能超越美军。

尽管在航空领域仍落后于美国，但中国已经突破了长期以来的技术瓶颈，实现了喷气发动机的国产化，并正在迅速缩小产能差距，如今每年可生产超过 100 架第四代战斗机。在大多数导弹技术领域，中国可能是全球领先者：其拥有世界上首款反舰弹道导弹，空对空导弹的射程令人惊叹，常规巡航导弹和弹道导弹的库存居全球首位。并且，在越来越多的军事前沿领域，从量子通信到高超音速技术，中国已领先于任何竞争对手。这些优势是几十年积累的结果，即使中国经济停滞，这些优势也将长期存在。

知己知彼

中国确实面临诸多挑战，但这些挑战的战略意义往往被夸大。例如，人口结构问题虽然在长期内将构成重大难题，但在与美国竞争的中期时间尺度内——即更为相关的时期——仍属可控。由于毛泽东时代婴儿潮一代的孙辈正陆续进入劳动市场，中国出现了一种“代际回声”的现象，这使得尽管整体人口老龄化，15 岁以下人口的总数在 2010 年与 2020 年两次人口普查之间反而增加了超过三千万，同时其占总人口的比重也在上升。

中国的抚养比（即劳动人口与儿童及老年人口的比例）直到 2050 年仍将低于日本当前的水平。而中国在教育、工业机器人以及具备“实体智能”的人工智能方面的大规模投资，也将有助于其缓解劳动力短缺问题。

债务水平同样值得分析。虽然中国的居民、企业与政府债务总额已达到国内生产总值的 300%，创下历史新高，但其他大国——包括印度、日本、英国与美国——也存在类似的债务水平。在某些情况下，一项在某方面看似是弱点的指标，实际上却体现了另一种战略优势。

例如，中国房地产行业的崩盘无疑拖累了经济增长，但北京正将从这一领域抽离的信贷重新投入到产业政策当中，从而提升了中国的竞争力。同样，美国企业虽然继续占据更多的利润份额，也主导着市值排名，但中国企业则往往追求不同的目标，它们愿意通过亏损来获取市场份额、挤压竞争对手出局。尽管面临短期挑战，但中国仍在进行着一场长线博弈。

即便中国的弱点比目前预期的更为严重，它在大国竞争中关键指标上的实力，也仍将远超以往任何一个美国的对手。华盛顿过去可能高估过德国、日本和苏联，但中国是第一个单靠体量就超越美国的对手，同时它在多个关键战略领域中也占据了领先地位。无论中国是否停滞，它都将比以往任何挑战者更为强大。

一些分析人士警告称，美国的“衰落论”本身就是一种风险，它可能变成“自我实现的预言”。这一警告确实有其道理；大国的衰落往往始于对自身状况的错误认知。但正如政治学家塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）在苏联解体前于本刊撰文所指出的那样，忧虑衰落本身

也可能成为驱动复兴的力量。真正的风险并非“衰落论”，而是自满情绪——它会让国家缺乏战略上的决心，并无法引发起应对中国挑战所必需的集体行动。事实上，美国——尤其是在唐纳德·特朗普总统执政时期——反而更可能高估自身的单边能力，低估中国的反制能力。

以能力为中心的治国方略

对于华盛顿而言，任何严肃的长期竞争战略都必须围绕三个基本现实展开：第一，规模至关重要；第二，中国的规模前所未有，美国历史上从未面对过如此庞大的对手，而且中国自身的问题不会在任何一个相关的时间范围内，从根本上改变这一现实；第三，唯一可行的路径是采取一种全新的联盟方式，让美国自身也能拥有匹敌的规模。

总的来说，这意味着美国如今对盟友和伙伴的依赖程度远超以往。它们不再是前沿驻军的诱饵、遥远的保护对象、附庸或象征性的“地位标志”，而是美国实现大国竞争所需“规模能力”的实际提供者。自二战结束以来，美国的联盟首次不再是为了“投射”力量，而是为了“维持”力量。

在冷战期间，美国及其盟友在综合实力上远胜苏联。如今，略微扩大配置的民主国家联盟也将远超中国。澳大利亚、加拿大、印度、日本、韩国、墨西哥、新西兰、美国以及欧盟加起来的经济总量为 60 万亿美元，而中国仅为 18 万亿美元，前者以市场汇率计算是后者的三倍多，以购买力平价计算仍是其两倍以上。这一联盟大约占全球制造业总量的一半（中国约占三分之一），在活跃专利与高被引学术论文数量方面也远超中国。在国防开支方面，这一联盟每年支出约 1.5 万亿美元，是中国的两倍左右；它还将取代中国，成为几乎所有国家的最大贸易伙伴（当前中国是全球 120 个国家的最大贸易伙伴）。

在绝对意义上，这一由民主国家与市场经济体构成的联盟，在几乎每一个维度上都具有超越中国的规模优势。但如果这一力量未能实现协调，它所拥有的优势将仍是“理论上的”。因此，释放这一联盟的潜力，应成为 21 世纪美国治国战略的核心任务。这一目标无法靠延续传统的联盟政策实现。

美国应从其长期建立的双边盟约（例如与日本、韩国的同盟）、多边机制（如北约），以及较新的合作平台（如与澳大利亚和英国的 AUKUS 防务科技协议）与非正式机制（如四方安全对话——Quad，包括澳大利亚、印度、日本和美国）出发。但任务不仅是庆祝这些框架的存在，或扩大其成员范围，而是要深化其功能，使之成为跨多个领域的“能力型治国方略”的支柱。

这些联盟关系过去过于依赖一种设定：即美国负责提供安全保障，而其他国家仅提供政治支持，或在最好的情况下提供一些“专长能力”。这种安排总体上以“安全”为中心，着重于威慑、部署与安抚，但在经济协调、产业整合和技术合作方面仍属次要与初步阶段。这一传统模式根本无法应对一个像中国这样具有体系性挑战的对手，不足以应对当前的时代要求。

近几十年来，美国在处理联盟与伙伴关系上的方式受到战略惯性与结构等级制的共同影响。如今，美国必须将其联盟转变为一个可以在所有关键领域——不仅仅是军事——生成共享能力的平台。实现这一转型，需要美国与伙伴之间在协调性与相互依赖性上达到一个前所未有的高度，在某些情况下甚至会感到不适。

就军事力量而言，建设规模要求能力必须双向流动，包括对美国防务产业中薄弱环节的投资，以及对那些历史上未曾获得先进技术的盟友更加慷慨地提供美国的尖端军事技术。在经济领域，实现规模意味着要对中国的过剩产能构筑起共享的关税与监管壁垒，同时建立协调产业政策与整合联盟市场份额的新机制。在科技领域，挑战同样在于构建统一的投资规则、出口管制与科研保护机制，以防止技术流向中国，同时推动联合投资。

这些步骤标志着一个区别——即从“在原则上结盟”的联盟，迈向“在实践中融合”的联盟。这一转变——将共享能力作为战略基础——将使美国及其伙伴具备在规模与速度上与中国一较高下的能力。

双向规模

拜登政府曾利用现有的安全联盟和伙伴关系，搭建起一个“网状结构”（lattice-work），旨在更好地分散兵力部署、提升盟国防务支出，并启动 AUKUS 等新的安全安排，同时提升“四方安全对话”（Quad）等机制的地位。这些努力值得延续，但下一步应是彻底改造防务工业合作机制。

乌克兰战争提供了清晰的教训：美国自身难以具备足够的能力来独自支撑一场与中国的长期冲突。尽管来自无人系统等新兴企业的创新令人鼓舞，但真正的“规模”，特别是在传统武器系统方面，需要通过与盟友的联合生产和更深层次的产业融合来实现。

第二次世界大战时期的“民主兵工厂”（Arsenal of Democracy）已不太可能重现。取而代之的，应是历史学者阿瑟·赫尔曼（Arthur Herman）所称的“民主国家兵工体系”（Arsenal of Democracies）：一个以联合生产、共享创新和整合供应链为基础的网络化防务工业体系。这意味着一个与过去截然不同的格局。在过去，美国主要向其他国家“单向输出”能力。而如今，

为了实现规模，必须实现“双向流动”，包括盟友在美国本土的投资与制造。拜登政府已经采取了一些初步措施，例如让日本维修美国驱逐舰，尽管规模尚小，但展现出合作的可能性。

更具雄心的措施可能包括：与日本和韩国的造船企业开展合资项目（它们的生产效率是美国企业的两到三倍）；促成欧洲导弹制造商与美国企业合作；或吸引日本和中国台湾地区的企业在美国本土生产传统微电子产品。然而，过时的监管与政治障碍经常阻碍美国从盟友能力中获益，而这必须由国会与政府部门共同协调予以解决。

与此同时，美国自身的能力也必须向盟友外流。拜登政府时期推动的 AUKUS 协议，以及与日本联合生产战斧导弹的举措，是迈出的正确一步。但要取得实质性进展，就必须突破官僚体系中根深蒂固的“同盟”，即国务院担心技术扩散、国防部担忧技术优势流失。这种恐惧必须被克服。快速分享技术，是确保澳大利亚建成核潜艇舰队、亚洲盟国拥有足够反舰巡航导弹与弹道导弹、台湾地区具备足够的威慑能力，以及印度能将其安达曼群岛打造成北京无法忽视的要塞关键。

在实践中，这意味着要协调出口管制法律、统一采购标准，并在从半导体到光学设备等关键环节协调投资。盟友之间也可以互相转移能力，不论是在同一区域，还是跨区域。虽然这方面已有初步进展，但潜力远未被挖掘。比如，韩国的武器装备可以帮助欧洲实现重新武装与再工业化；法国的核技术可以支持印度的潜艇项目；挪威和瑞典的导弹系统可以帮助印度尼西亚和泰国保护其海域。要实现能力整合，就必须超越传统联盟思维，由美国牵头推动跨联盟的集体行动。

更紧密的一体化还要求更多的责任共担——甚至是责任转移。盟友和伙伴在加强跨区域联通的同时，也必须在本地区的威慑任务中扮演更积极的角色：欧洲国家要在欧洲承担更多责任，亚洲国家要在亚洲承担更多责任。

这可以通过强化像“四方安全对话”或“美日韩三边关系”这样的多边安全机制来实现。但华盛顿同时也需要与盟友加强实战层面的协调——通过现代化的联合指挥与控制系统、对互操作性的投资、以及更高级别的联合军演。例如，可以从与盟友组建地面防空和反舰导弹联合作战单位开始，用于印太地区危机中的应对，未来再延伸至更复杂的空军与海军编队。

美国还应通过给予盟友更大参与权，来强化延伸威慑，包括在核指挥与控制方面给予更多发言权，以及借鉴冷战时期对欧洲盟国所采取的“核共享”安排，推动类似机制。

在全球层面，美国可以推动新版“关岛原则”（Guam Doctrine）——这是尼克松总统在越战后提出的一项战略，主张将责任更多地下放给地区伙伴。新版的原则将赋予地区国家更多主导权——正如澳大利亚前总理约翰·霍华德（John Howard）所说，成为本地区的“副警长”：

如澳大利亚主导太平洋岛国事务，印度主导南亚，越南主导中南半岛事务，尼日利亚主导非洲事务。在实践中，这意味着当一个南亚国家面临挑战时，美国应当听取印度的判断，决定如何维护地区稳定、对抗中国影响，而非推动自身偏好的方案。

共同市场

拜登政府在与中国的经济与技术竞争方面采取了一些重要举措，包括与欧盟成立“美欧贸易与技术委员会”（U.S.-EU Trade and Technology Council）、启动“美印关键与新兴技术倡议”（U.S.-India Initiative on Critical and Emerging Technology）、以及与日本和荷兰协调对华半导体出口管制等。然而，要真正应对中国的产能过剩并保持技术领先，美国必须采取比以往更具雄心的行动，超越其传统所愿采取的范畴。

中国的非市场行为及其庞大体量，已经让世界贸易组织失效，现如今更对美国及其盟友和伙伴的工业基础构成了根本性威胁。如果试图单独应对这一挑战，结果注定失败：即使美国成功保护了自身市场，也无济于事，因为中国依然能够将美国企业挤出盟国市场，这些企业就难以获得保持竞争力所需的市场规模。因此，美国及其盟友和伙伴必须“共同找到规模”，通过一道防御性的护栏共同抵御中国出口的冲击。

建设一个受保护的共同市场，可以从对中国商品实施协调性关税开始。但由于关税容易被规避，更可行的方式可能是采取协调一致的非关税壁垒，包括监管工具（拜登政府曾用类似工具限制来自中国的联网汽车）。这类监管措施更容易且更迅速地与伙伴国家协调推行。

另一个可用的工具是“优先多边主义”（preferential plurilateralism）——即在盟友和伙伴之间选择性地开放市场，同时对中国商品设立更高的进入门槛。这一做法在美国政治光谱中得到了广泛支持，从特朗普政府时期的贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer），到多位重量级民主党国会议员，都表示认同。这种方法在一定程度上借鉴了二战后初期的贸易体系——当时西方国家为自由世界成员提供了优先待遇，以区别于专制政权。如果全面自由贸易协定的时代暂时告一段落，那么与盟友达成具体行业领域的协议，将成为整合市场、规避政治阻力的重要路径。

协调一致的产业政策工具同样有助于推进合作。例如，可设立一个新的“国际产业投资银行”，为战略性行业中的企业提供贷款，帮助它们将供应链从中国转移出去，特别是在医药和关键矿产等领域。此外，协调努力以消除盟友和伙伴之间投资的障碍，也是一种可行路径，例如，取消对盟国投资的国家安全审查。日本、韩国与中国台湾地区近年来已在对美工业投资方面投入巨大（在拜登政府任内已超过 3000 亿美元，且在特朗普回归后仍在增长）。

尽管人们常常将欧洲描绘为经济停滞不前的地区，但事实上，欧洲在钢铁、汽车、船舶和民用航空方面的产量超过美国，其全球制造业占比更高，制造业就业人口是美国的三倍。与此同时，通过加强科学生态系统之间的联系——包括加深科研合作、促进人员交流和制定统一的科研保护机制——可以确保美国的盟友和伙伴在技术上具备与中国抗衡的规模。

共同的市场份额也将带来战略杠杆。一项集体经济防御框架——类似于“北约第五条”（即共同防御条款）的“经济版第五条”——早就该出台了，用以应对中国的经济胁迫。这种机制一旦建立，当成员国中任何一方遭遇北京的经济打压时，将会触发协调一致的制裁、出口管制或贸易应对措施。这种制度不仅可增强抵抗能力，也可成为军事威慑的延伸平台。

退出或忠诚？

特朗普对美国盟友发出了尖锐的抉择与赤裸裸的威胁。可以理解的是，许多国家如今可能不愿意在短期内再次将自己与华盛顿进一步捆绑。那些历经数代人建立起来的信任，很容易被迅速破坏。

大国常常高估自己对他国的影响力。苏联领导人戈尔巴乔夫并未料到，他在联邦内部推动的区域自治改革最终会导致各加盟共和国纷纷“脱离”苏联。而特朗普政府或许也未曾预料到，它对盟友的羞辱与施压会引发类似的“戈尔巴乔夫时刻”。

事实上，一些美国的关键盟友已经在考虑向华盛顿“宣布独立”——包括发展核武器、建立新的区域集团、挑战美元的主导地位。一些国家甚至因国内对美压力反弹而考虑与中国更进一步，即使这可能严重损害其产业或国家安全。美国正面临一个将“自由世界”撕裂的风险，同时也可能错失达成规模优势的最佳途径。

然而，正当华盛顿有意无意地背离其盟友时，中国却在积极打造属于自己的阵营。在反西方情绪和各自狭隘利益的驱动下，中国、伊朗、朝鲜与俄罗斯正在形成一个具备相当规模的“威权联盟”。中国帮助俄罗斯恢复其国防工业基础，协助伊朗向俄方提供单向攻击型无人机，并默许朝鲜向欧洲派遣作战部队。这四个政权还在共同削弱美国的制裁体系，并开展外交协调、情报共享和联合军演。这一统一战线，必须以统一战略予以应对。

当一些美国战略人士鼓吹通过所谓“逆基辛格战略”（reverse Kissinger）拉拢俄罗斯、制造中国与其伙伴间的分裂时，北京也在有计划地利用西方联盟内部的裂缝，尤其是在美欧之间。现在的风险是：华盛顿可能最终与欧洲分道扬镳，而中国却与俄罗斯愈发紧密。如果说中国近年来咄咄逼人的“战狼外交”曾无意中帮了美国一把，那么如今美国本身也在陷入“外交好斗

主义”，无端为中国制造“体面与理性”的扮演空间。与其幻想与敌对大国开展合作，不如专注于稳固与那些即使在北京眼中也被视为美国最大优势的盟友与伙伴之间的合作。

如果美国不去与他国共建规模，反而退守西半球，拆解自己的同盟网络，那么 21 世纪的竞争将很可能成为中国轻松取胜的战局。美国将如同昔日的英国，被一个拥有前所未有规模的大国所压制。未来世界将不再是单极世界，而是多极格局，但中国将是其中最强者，甚至在某些领域超过所有其他强国的总和。届时，美国将变得更弱、更穷、影响力更小——而中国将成为制定国际规则的力量中心。

尽管如今一种“低估中国、夸大美国”的共识正迅速形成，但这种思维与过去反复出现的误判如出一辙。对美国自身轨迹的过度乐观，反而可能助长一种“单边主义”的倾向——它在隐含上，甚至越来越公开地认为美国的盟友与伙伴要么可有可无、要么价值被高估，而实际上，这些国家恰恰是美国面对强大对手时达成规模的唯一路径。

成功需要比拜登政府此前的“亲盟友政策”走得更远、更有雄心，同时也必须彻底摒弃特朗普时代那种“美国优先”的孤立主义思维。这种承诺不仅是一项政策选择，更是展现美国及其盟友、伙伴真实能力的信号。中国高度关注美国实力的国际感知，而这种感知的重要组成部分，正是中国对华盛顿整合盟友与伙伴能力的判断——即便在北京看来，那正是美国最强的优势。因此，最有效的美国战略——也是近年来最令北京感到不安的战略——应当是与这些国家共同构建新的、持久的、强大的“联合能力”。在当前形势下，一项持久的、跨党派的、以升级联盟网络与战略合作为核心的承诺，是美国在面对迄今为止最强劲对手时，找到规模路径的最佳方式。

*文章于 2025 年 4 月 10 日刊登于美国《外交事务》杂志，原标题为“Underestimating China Why America Needs a New Strategy of Allied Scale to Offset Beijing’s Enduring Advantages”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

美国对人工智能竞赛存在误解——胜利意味着要部署技术，而不仅仅是开发技术

拉达·艾扬加尔·普拉姆 (Radha Iyengar Plumb)

宾夕法尼亚大学佩里世界事务研究所的杰出访问学者，兼沃顿商学院“负责任人工智能实验室”高级研究员。她在 2024 年至 2025 年间担任美国国防部首席数字与人工智能官。

迈克尔·C·霍洛维茨 (Michael C. Horowitz)

美国对外关系委员会技术与创新事务高级研究员，同时担任宾夕法尼亚大学佩里世界事务研究所主任及理查德·佩里讲席教授。他曾于 2022 年至 2024 年出任美国国防部助理副部长，主管作战力量发展与新兴能力。

多年来，美国一直与中国进行一场日益激烈的先进人工智能开发竞赛。鉴于人工智能对国家安全与国防以及经济的深远影响，这场竞赛的利害关系极大。但谁在这场竞赛中占据优势，往往并不容易判断。很多分析聚焦于性能：哪些人工智能模型在速度、推理能力和准确性方面表现更佳。

按这些标准来看，美国虽不至于遥遥领先，但仍具明显优势，这主要得益于世界一流工程师的存在、数十亿美元的数据中心投资，以及对最先进计算芯片的出口管制。正因外界如此聚焦于技术前沿，今年一月中国公司 DeepSeek 发布的一款强大新模型 R1 才会登上头条，并引发全球市场动荡。DeepSeek 的成功似乎表明，美国的领先优势并不像许多人认为的那样稳固。

近日，美国美中战略竞争特别委员会发布了 DeepSeek 调查报告，指控 DeepSeek 涉嫌数据窃取、信息操控、技术盗用及规避美国出口管制。

然而，仅仅聚焦于技术前沿却掩盖了这场竞赛的真实本质。性能固然重要，但排名第二的模型依然能为用户带来巨大价值，尤其是当它们像 DeepSeek 的模型那样价格低廉、开源且使用广泛时。DeepSeek 成功的真正启示在于，人工智能的竞争不仅关乎哪个国家开发出最先进

的模型，还在于哪个国家能更快地在其经济与政府体系中广泛应用这些模型。军事规划者常说：“业余者谈战术，专业者谈后勤。”

在人工智能领域，业余者谈基准测试，专业者谈“采用（adoption）”。因此，为了维持美国在人工智能领域的领先地位，美国政府需要在军事、联邦机构和更广泛的经济体系中加快人工智能的部署速度。为实现这一目标，政府应制定以透明度和选择权为核心的规则，增强信任，推动云基础设施和新能源的发展。政府还应支持本国企业将美国人工智能产品出口到世界各地，以扶持本土公司、强化民主价值观，并阻止中国在技术上取得主导地位。唯有赢得“采用之战”，美国才能真正收获人工智能带来的经济与军事红利。

即将到来的浪潮

每当谈及军事人工智能时，往往会引发外界对“杀手机器人”大肆破坏却又无人负责的恐惧。然而，无论是在军事还是其他领域，大多数人工智能的应用都将以“人机协同”的形式展开，即人工智能将加速并优化既有工作流程。对于美军来说，自主武器——而不是由人类远程驾驶的无人系统——仍然需要一个负责任的人来做出使用武力的最终决定。

在国家安全的背景下，这主要意味着提升军队和情报机构“获取数据和做出决策”的方式与速度。人工智能将使得威胁探测更加精准，从而赋予人类更多反应时间；让军队能够开展更细致、更具现实感的作战规划；缩短危机应对时间；并简化诸如财务与后勤等关键的后台流程。

全球各地的军队都在开发和部署人工智能工具。俄乌战争为俄罗斯提供了一个机会，让其迅速将人工智能融入各种军事系统中，例如越来越自主的武器系统，以及可将传感器数据转换为打击信息的人机协作系统。伊朗与朝鲜也都在投资人工智能工具，用以辅助军事行动、政府监控和网络活动。

与此同时，五角大楼正在多个领域积极应用人工智能技术，包括作战规划、预测关键装备的维护需求，以及增强武器系统的自主性。这些应用凸显了大规模部署的重要性：在少数指挥官迅速作出决策与整个军队系统全面加速行动之间，存在明显的差异。

在经济领域，人工智能的益处同样取决于其普及程度。咨询公司麦肯锡（McKinsey）2023年的一份报告估计，广泛采用人工智能有望为全球经济带来数万亿美元的生产力收益。人工智能的进步正在推动科学、医学、先进制造等多个领域的创新。但如果各国无法获得人工智能系统，这些收益将无法实现。富裕国家很可能最先实现人工智能的全面整合，因此美国政策制定者需要协助本国企业向“全球南方”出口人工智能技术。这样做不仅有助于实现关键的发展目

标，还能抑制中国在全球范围内的影响力，因为美国供应商的主要替代选项，很可能就是中国公司。

在这里，同样仅仅拥有最先进的模型远远不够。即便中国的模型逊于美国竞品，DeepSeek 的成功也显示出，即使落后于技术前沿，低成本的开源技术仍能为用户创造巨大价值。对于许多日常用途而言，例如起草法律合同、协助商业研究、处理客户服务请求等，人工智能的部署并不需要最强模型，而是需要“足够好”的解决方案，能被快速、大规模地应用。像 DeepSeek 这样的中国模型，可能会受到那些寻求便宜且有效人工智能工具的国家青睐。与此同时，美国仍然拥有许多优势——最先进的芯片、更发达的云基础设施、更好的基础模型，以及更实用的应用场景——但美国需要一整套战略来推广这些技术。

赢得人工智能的扩散之战，将决定美国未来的全球领导力。北京通过在海外的技术投资来构建影响力范围，从而削弱美国利益并增强中国的政治施压能力。如果美国的人工智能系统被全球采纳，那么这些系统背后的价值观——如言论自由、隐私保护和无偏性——也将随之传播。如果中国模型胜出，那么其带来的将可能是审查制度、监控手段与偏见加剧。

采用，而非竞购

鉴于“采用”的重要性，美国政府不能仅仅专注于保持在技术前沿模型上的领先地位，还必须推动那些成本更低、效率更高、可广泛部署的模型发展。首先，这意味着要对拜登政府时期实施的出口管制保持清醒认识，该政策旨在阻止中国获取先进的半导体和其他人工智能技术。

由于人工智能是一种“通用技术”（general-purpose technology），政策制定者不应指望通过出口管制来无限期阻止中国获取关键的人工智能技术。人工智能模型不同于核武器——后者的核心原材料如钚和铀稀缺且受控程度极高，因此严格控制能有效阻止他国获取。而人工智能模型是软件，可以被轻易复制和转移。虽然硬件至关重要，但政府永远无法像控制核材料那样严格限制计算能力，因为芯片也广泛用于其他领域。

归根结底，出口管制是一种“有限工具”。它可以在一定时间内保护特定的尖端技术，帮助美国公司领先于中国竞争对手，但它无法限制非前沿技术的发展，而且还会产生不可避免的“意外后果”，包括促使外国公司探索创新的规避方式。那么，真正的问题就变成：美国如何利用出口管制所赢得的这段时间。

华盛顿的政策制定者还应设计人工智能监管框架，以促进“负责任的技术扩散”。这意味着，美国必须提供一个“具体的替代方案”，即一种侧重于“透明度”与“选择权”的治理路径，以区别于欧盟那种高度规范的人工智能监管制度。欧盟的做法确实是对真实风险的回应，

但也在无意中“扼杀了创新”、削弱了模型透明度改进的努力，并促使用户寻找规避禁令的替代渠道，尤其是当这些工具以开源形式存在时。例如，DeepSeek 的应用程序就可以在欧盟使用，尽管它并不符合欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）或《人工智能法案》中的隐私与安全要求。

一种更优的做法应是在“控制风险”的同时，鼓励“可信工具”的快速采用。一个有效的人工智能治理框架应当结合自愿机制与强制措施，既降低如人工智能模型被用于制造大规模杀伤性武器等灾难性风险，又鼓励模型开发者在安全性和可靠性方面的自愿提升。例如，那些采用政府开发的风险管理工具或标准模型的开发者，可以被授予减轻其对系统造成损害的责任。美国的监管措施也应保护知识产权并确保数据隐私——这些做法既有助于保护美国本土产业，也能使美国产品在国际竞争中脱颖而出。

这样的治理框架将推动美国开发的人工智能技术实现更广泛的采用。就像更好的刹车系统让列车和汽车在更高速度下依然保持安全一样，一个明确、协调一致的治理战略——具备透明规则、用户选择权和有限限制——能够推动更有效、实用的人工智能发展。提升透明度的工具将增强信任，使消费者和企业更愿意使用人工智能系统。相反，如果仅仅依靠限制措施来限制人工智能的使用，只会减缓创新进程，促使用户规避监管要求，开发者则可能将产品转向其他市场。

一个更加均衡地权衡风险与监管的人工智能框架，有可能说服中东国家，如沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国，加大对美国数据中心和人工智能技术的投资。这要求美国明确指出“应避免的行为”（例如，避免与美国的对手共享某些技术）以及“可获得的利益”（例如，在本国主权云数据中心中使用先进的 AI 模型）。海湾国家已经显示出对美国 AI 技术的浓厚兴趣；关键在于如何简化获取流程，同时确保这些技术不会绕过美国的出口管制而流向中国。这需要在海湾国家建立更为完善的流程，确保当地技术公司和公私合作项目能够保护美国技术，防止它们最终落入中国控制的实体手中。

通过加强与海湾国家的人工智能伙伴关系（AI partnerships with the Gulf），华盛顿旨在鼓励这些国家与美国更广泛地保持一致，并为美国工业开辟更广阔的能源获取途径。与海湾国家合作以实现“可信访问”同样有助于美国企业将其人工智能服务拓展至“全球南方”。例如，去年微软与阿联酋科技公司 G42 在肯尼亚宣布的一项合作计划，旨在将人工智能工具与云服务带给当地企业。如果美国政府不能为更多此类合作铺平道路，中国的“数字丝绸之路”倡议（Digital Silk Road initiative）——该计划旨在向发展中国家输出一整套数字技术，包括 5G 与云服务——就可能填补这一空白。

为了加速国内的人工智能采用，美国还需在芯片生产、数据中心和能源方面进行基础性投资。正如没有公路，汽车便难以发挥其全部效能，这也曾让一战时期的一些军事分析家怀疑内燃机在战争中的作用；同样地，若没有新的云环境、更可及的计算资源与高质量数据，人工智能技术也无法真正实现其潜力。国家，特别是政府，需要拥有足够的计算能力与能源来运行人工智能模型，同时还需获得可信赖的芯片来源。美国总统唐纳德·特朗普近期宣布了一项 5000 亿美元的私营部门数据中心投资计划，这是一个重要起点。但据新闻报道，目前只落实了约 1000 亿美元的投资，其中很多项目在宣布前就已启动。

政府的强有力投资能够激发商业资本的流入，进而促进技术的规模化应用。联邦政府已承诺投入 500 亿美元，以支持国内半导体产业，特别是人工智能和数据中心所需的尖端芯片。这笔资金将助力美国本土芯片制造，从而加速人工智能工具在经济各领域的开发和部署。然而，单凭这笔资金并不能保证人工智能技术的普及。政府还必须在释放大规模能源资源方面扮演关键角色，以支撑人工智能数据中心的持续运作。尽管云服务提供商已经增加了投资，但联邦政府仍需扩建并更新电力输送和传输基础设施，以确保升级后的电网能够更高效地扩大供电范围并降低接入成本。确保能源能够输送到电力需求巨大的新数据中心，并降低使用门槛，是推动人工智能技术广泛应用的关键。

*文章于 2025 年 4 月 18 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为 “What America Gets Wrong About the AI Race: Winning Means Deploying, Not Just Developing, the Best Technology”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

美国的盟友必须自救——如何修补特朗普正在破坏的世界秩序

马尔科姆·特恩布尔（Malcolm Turnbull）

第 29 任澳大利亚总理、澳大利亚自由党前党魁。

自从重返总统职位以来，美国总统唐纳德·特朗普就不断攻击由美国在二战后建立起来的世界秩序。他威胁要收购格陵兰、吞并加拿大、夺取巴拿马运河，藉此挑战盟友和伙伴的主权。他发起的全球贸易战旨在以牺牲其所有贸易伙伴为代价，来让美国受益。他退出了《巴黎气候协定》和世界卫生组织。在解散美国国际开发署的过程中，特朗普政府背弃了美国长期以来在国际发展方面跨党派的承诺。他对乌克兰的处理方式——试图强迫乌克兰人接受和平协议，而不是动用美国实力迫使俄罗斯坐上谈判桌——羞辱了那个较弱且遭受战争的一方，却讨好了俄罗斯。特朗普认为，强权即公理。正如他 4 月在“真相社交”（Truth Social）上所发帖文所言：“谈判与成功的黄金法则：谁拥有黄金，谁就制定规则。”

美国在二战后建立的世界秩序以及相关制度，原本就是为了抵制这种强权逻辑，确保强者不能仅仅凭借自身能力为所欲为，让弱者受其所难。但特朗普对这种高尚理想毫无兴趣。相反，他印证了一种犬儒主义观点，即美国从来不是它所宣称的那种无私且具有理想主义的大国。

对于那些依然坚信一个坚守原则、慷慨大方的美国存在的人来说，当前的局势无疑是一次令人困扰的认知冲击。特朗普政府的行为——无视国内外法律、采取霸凌手段、废除协议和条约、威胁盟友、与暴君亲近——已经显而易见。然而，这一切仍然让人难以接受。一些分析人士仍在试图寻找合理的解释。他们可能在想，特朗普可能在进行一场“四维棋局”，那些令人震惊的行为或许只是某种巧妙策略的一部分。还有人则心存希望，期待某种力量能够扭转局面，使得剧情发生转折，在这场戏彻底失控之前将其引回正轨。

但在这样的时代里，希望是一种危险的安慰。特朗普已成为华盛顿的新常态。至少在下次总统选举之前，看不到任何逆转的迹象。这并不意味着美国的盟友应当屈服于特朗普的恐吓。相反，他们可以携手施加巨大影响力，共同应对华盛顿释放出的混乱。那些依然坚持美国曾经代表的价值观（但美国目前不再代表这些价值观）的国家，应当联合起来，保护特朗普试图埋

葬的秩序中最有效的部分。正如法国总统马克龙上周所说，美国的盟友应该建立一个“不会被欺凌的国家联盟”。

靠自己站稳脚跟

在“美国优先”的时代，美国既不是，也不再自诩为曾经那种可靠的安全伙伴。世界各地的盟友已经认识到，他们必须在防卫上做出更多努力。他们必须获得更先进的武器系统、更充足的弹药和装备储备，并招募更多人员。与此同时，他们必须增强自身的“主权自主性”，尤其是要具备在没有美国同意或协助的情况下开展军事行动的能力。他们还必须与美国之外的志同道合伙伴发展并强化同盟关系。

此类举措并不构成对美国的否定，恰恰是对特朗普政府所发出信号的回应。副总统 J·D·万斯在 4 月的一次采访中称赞了法国领导人戴高乐，指出他在 20 世纪 60 年代顶住了华盛顿的反对，使法国（与英国不同）保留了对其所有军事能力（包括核武库）的完全主权。正如万斯所说，戴高乐明白，“让欧洲成为美国的永久安全附庸，不符合欧洲利益，也不符合美国利益。”

来自华盛顿的信号已经发生了根本变化。特朗普并非第一位要求盟友在共同防御中分担更多负担的总统。但对许多盟友而言，他似乎是在说：他们必须花更多钱，因为他们很可能将不得不靠自己。

看看特朗普对乌克兰的态度。在其第二任期的最初几个月，特朗普似乎实际上在乌克兰战争中“倒戈”了，支持俄罗斯，胁迫乌克兰接受俄罗斯总统普京设定的和平条件。对特朗普来说，不幸的是，三个月的绥靖并未结束这场战争。他或许最终会对普京强硬起来，或者他也有可能干脆放弃乌克兰。

除了乌克兰，欧洲国家面临来自俄罗斯的最紧迫威胁。北约的欧洲成员国，如果愿意的话，在经济上具备与俄罗斯抗衡乃至超越的能力。正如波兰总理唐纳德·图斯克（Donald Tusk）近日所问：“为什么五亿欧洲人需要三亿三千万美国人来保护他们免受一亿四千万俄罗斯人的侵害？”

北约和所有美国盟友（包括澳大利亚）都认识到必须增加军费开支。但华盛顿与盟友之间在这笔新增资金应如何使用上存在分歧。美国自然希望盟友多购买美制武器。然而盟友们担心，即便更多采购美制装备与弹药或许能讨好特朗普，但这并不能带来更大的独立性。事实上，采购美制武器的狂潮可能只会让购买国变得更加依赖美国。

对美国盟友而言，从长远来看，解决之道是拥有能够威慑侵略者的主权能力，理想情况下这些能力应为本国生产，至少也应具备在不经美国许可的情况下部署和操作的能力。但当前，

这种能力尚不具备。例如，美国提供的 F-35 战机在功能上极度依赖美国的软件和备件，以至于很难想象这些战机在没有华盛顿的许可下还能正常使用，或持续使用。

这种依赖关系在多数现代武器系统中很常见，过去虽然令美国盟友不适，却并未被视为重大问题。北约盟国相信他们不会孤军作战，因此对美国态度冷淡的担忧只是理论上的。但如今，白宫要求盟国具备自保能力，情况就大不相同了。难怪欧盟最近发布的 1500 亿欧元国防采购计划几乎将美国企业排除在外。

与此同时，葡萄牙宣布不再计划采购 F-35 战机，加拿大也在重新评估其购买 88 架 F-35 的计划。欧洲面临的挑战不仅是筹措资金用于再武装，更要克服国家间的竞争，达成共识，共同确立若干防务产业的“旗舰企业”，正如法国和德国在 1970 年合作创立空中客车公司一样。另一个令欧洲（以及其他美国盟友）深受启发的例子来自乌克兰，当地国防工业不断推出一项项颠覆性、创新性、成本远低得多的能力——本周乌军对俄罗斯空军基地发起的惊人无人机袭击即为明证。

追求主权自主

在欧洲，美国盟友们地理位置接近，战略和经济联系紧密。而在印太地区，情况则截然不同。一方面，中国相较于其亚洲邻国的实力远强于俄罗斯相较于其欧洲邻国的实力。另一方面，虽然特朗普已让欧洲人担心他们可能被迫独自应对威胁，但他尚未明确表示美国会抛弃其在亚洲的盟友。

最显而易见的热点是在台海，而特朗普政府对此发出的信号则极其混乱。特朗普本人曾表示，台湾“难以防守”，还抱怨其半导体制造业，称台湾“抢走了美国的芯片产业”，因此应为美国的保护“付费”。但美国国防部长皮特·赫格塞斯（Pete Hegseth）近期在新加坡“香格里拉对话”上的发言则不同。他表示，特朗普已明确表示，“在他任内，中国不会统一台湾”，并称美国将努力让中国国家统一的代价高到无法承受，从而确保台海和平是唯一选项。

但这一自信却被现实所否定。中国围绕台湾展开的军事演习越来越像是为国家统一进行的预演。赫格塞斯本人也在演讲中承认，一场袭击可能迫在眉睫。台湾内部政治不稳定，对于是否需要增加国防开支也未达成共识，同时，中国完全可能采取一系列非动武的手段，从而“不费一枪一弹”的情况下实现国家统一。

尽管赫格塞斯在新加坡发表了战斗式讲话（编者注：美国国防部长皮特·赫格塞斯（Pete Hegseth）在 2025 年 5 月 31 日于新加坡举行的第 22 届香格里拉安全对话会（Shangri-La Dialogue）上发表了强硬演

讲，在讲话中强调中国构成的威胁、敦促盟友加强自身防卫并重申美国对印太地区的承诺），但台海对北京而言既更近，也更重要，对华盛顿则不然。如果说乌克兰不是特朗普的战争（他经常这样声称），那么他也很可能不会因台湾问题而与中国开战——即便这场战争保持在常规层面，但也可能摧毁两国海军的相当一部分。而中国的造船能力是美国的 200 多倍，因此它能在美国重新建造舰队之前便补齐自己的损失。中国的国家统一将导致美国在该地区的盟友对“美国安全伞”以及美国威慑能力彻底丧失信心，而威慑不仅取决于火力，还取决于意志力。

尽管他们将首当其冲地受到威胁，日本与韩国却分别拥有大幅提升本国防御能力的经济实力。韩国已经是一个重要的防务出口国。这两个国家也都驻有具备重大战力的美军基地。但如果他们对华盛顿在亚洲“出手一战”的意愿失去信心，那么这些美军基地反而可能变成负资产，使得两国在没有美国配合的情况下更难掌控本国防务与外交。正如万斯在称赞戴高乐领导下法国时所说的那样，同样的逻辑也适用于日本与韩国。建立主权自主别无他法。这两个国家或许会得出结论：最好的做法是拥有属于自己的核威慑力量。

在亚洲其他地区，东南亚国家的地缘政治取向各异，难以在防务上进行协作。其中一些国家，如老挝和缅甸，已与中国关系密切。另一些国家则受益于在中美之间进行“对冲”。但如果美国放弃该地区，所有国家最终都可能被纳入中国的势力范围。

以菲律宾为例。作为美国的正式条约盟友，菲律宾近年来不断与中国遭遇摩擦，中国不断强化其对南海的主权主张。但即便美国与菲律宾签有共同防御条约，美国却在中国建设并军事化人工岛、甚至与菲律宾舰船发生直接冲突时，仅限于发表抗议而未有更实质作为。在缺乏美国坚定支持的情况下，菲律宾最终将不可避免地对中国做出妥协。

近年来，澳大利亚在安全上对美国的依赖越来越深，可美国自身却变得越来越不可靠。这种动态在澳英美三边安全伙伴关系（AUKUS）的建立上体现得尤为明显。该协议于 2021 年签署，澳大利亚取消了与法国联合建造 12 艘柴电潜艇的计划，转而与英国合作，建造 8 艘核动力但常规武装的攻击潜艇。然而这些潜艇直到 2040 年代才会就绪。

为了填补老旧潜艇退役与新潜艇交付之间的空档，澳方同意从美国购买 3 至 5 艘弗吉尼亚级攻击潜艇，预计交付时间约为 2032 年。但与 AUKUS 相关的美国立法明确规定，除非总统认证此项交易不会削弱美国的水下作战能力，否则不得出售这些潜艇。考虑到美国海军目前距离其所需攻击潜艇数量还缺少约 20 艘，而美国造船商的年产能仅能满足更换老旧潜艇的一半需求，因此在“美国优先”的时代，澳大利亚是否真能获得这些潜艇，实属疑问。当 AUKUS 潜艇交易在 2021 年敲定时，愤怒的法国外交部长曾愤慨表示：“澳大利亚为安全牺牲了主权，

最终很可能两者都失去。” AUKUS 可能会成为其他盟友的警示故事：主权与自主比以往任何时候都更为重要，谁若妥协，必将付出代价。

贸易战是好事，而且很容易赢

在贸易领域，特朗普同样试图颠覆现有的伙伴关系和联盟。他那种咄咄逼人的关税政策，意在施展美国的权力，从其他国家身上榨取重大让步，完全无视那个由美国一手建立的贸易体系。“这些国家”，特朗普在 4 月说道，“打电话给我，拍我马屁……他们拼命想达成协议。”

根据我与特朗普的直接接触经验，我的看法是：讨好他，恰恰是最错误的做法。特朗普的目标，是通过征收关税，迫使进口商将生产转移至美国。当然，这种做法违反了基本的经济学原理。以加拿大为例，美国从加拿大进口了大约 40% 的铝产品。铝的生产需要消耗大量廉价能源。加拿大拥有丰富的水电资源，因此其庞大铝工业的能源成本仅为美国铝工业的三分之一。加拿大在此领域具有天然的优势。而特朗普对铝征收的关税——已从 25% 提高至 50%——只会抬高美国国内铝的价格，使美国铝生产商获益，却让消费者与制造企业承担代价。

特朗普并不相信“比较优势”这一经济学原则。对他来说，一个国家若有贸易逆差，那它就是失败者；有贸易顺差的国家才是赢家。我记得 2017 年 11 月在马尼拉与他会面时，那时我还担任澳大利亚总理。他当时在猛烈抱怨美国对中国的贸易逆差之大。他问我，如果他禁止所有中国进口，会发生什么？我小声回答：“全球大萧条。”这或许是他愿意付出的代价，但世界其他国家不该任由美国政策将全球经济拖入衰退。

那些依然信仰自由贸易的国家，必须联手推进不包括美国在内的新自由贸易协议（并扩展现有协议）。例如，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）——也就是原先的 TPP。特朗普在 2017 年上台后退出了 TPP，当时多数人认为该协定已胎死腹中。包括日本在内的数个 TPP 成员国对在没有美国参与的情况下达成协议感到怀疑。一些国家还担心此举会惹怒特朗普。我当时成功说服了日本首相安倍晋三，不必担心会冒犯美国。我还强调，美国或许将来会改变主意；只要我们把这个协定保留下来，就等于保留了美国重新加入的可能性。

到了 2018 年初，跨太平洋伙伴关系协定（TPP）失去了一个成员，却增加了两个形容词——由此诞生了 11 国组成的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）。英国已正式加入该协定，而其他几个主要经济体，包括中国、韩国、印度尼西亚和中国台湾地区，也表达了加入意愿。

CPTPP 是自 1994 年乌拉圭回合谈判（促成世界贸易组织建立）以来，最具意义的国际贸易协定。它的达成，正值全球保护主义情绪高涨之际。与传统贸易协定不同，CPTPP 不仅仅

降低商品关税，还对数字贸易、电子商务、数据流通和知识产权保护制定了具有约束力的规则。它执行核心劳工权利，包括组建独立工会的权利，并禁止基于种族、宗教和性别等因素的就业歧视。该协定还要求成员国不得以牺牲外国竞争者利益的方式优待其国有企业。

CPTPP 堪称对特朗普拒绝多边贸易领导地位的有力回应。其成员国展现出：他们不仅能降低自身对美国政治不稳定和贸易单边主义的暴露风险，还能向世界证明，全球规则的制定可以在没有美国参与或同意的情况下继续推进。

美国的盟友们必须寻找替代方案，摆脱对美国市场力量的依赖。欧洲已经拥有一个庞大的自由贸易区，但他们仍在积极寻求与其他国家建立更多自由贸易关系。欧盟—澳大利亚自由贸易谈判始于 2017 年，但在 2023 年因农产品出口争议而中止，如今谈判已恢复。正如马克龙在 5 月于新加坡所言，欧盟正寻求与东南亚国家联盟 (ASEAN) 建立新的贸易协定，甚至可能加入或以某种形式关联 CPTPP。

东亚的两位坚定美国盟友——日本和韩国——如今也在寻求与中国建立更密切关系。随着关于特朗普关税的猜测在 3 月起，三国外交部长一致同意开启“全面且高层次”的自由贸易协定谈判。这样的协议将有助于在华盛顿引发的动荡中，建立一个“可预测的贸易与投资环境”。可以说，特朗普对这三个国家关系的拉近应负有“功劳”；鉴于他们之间曾有历史仇怨，这倒也算得上是一项不小的（尽管是无意的）成就。

一个愈发黑暗的世界

中国将在特朗普外交政策的反复无常中获得巨大利益。中国一向对美国及美元在全球贸易和金融体系中的主导地位心存不满。而如今，这种主导地位的动摇，并非因为中国做了什么，而是由于特朗普的所作所为。4 月特朗普宣布关税政策后，债券市场的混乱显示出外界对美国稳定性与实力的信心正在减弱。

看看特朗普对澳大利亚的处理方式，其愚蠢之处可见一斑。美国对澳大利亚享有巨大的贸易顺差——按特朗普的逻辑，美国在这段双边关系中已经“赢了”。美国没有比澳大利亚更好的盟友或贸易伙伴了。但他却仍然选择对澳大利亚商品普遍征收 10% 的关税，并对澳大利亚的钢铁与铝产品征收 25%（后来升至 50%）的关税，恰逢华盛顿正试图拉拢盟友共同对抗中国之际。澳大利亚三分之一的出口流向中国。在这种情况下，堪培拉将对与华盛顿的立场保持一致变得更加犹豫。遏制中国经济增长（及其对澳大利亚资源的需求）并不符合澳大利亚利益。

特朗普并未假装自己是在追求真正的公平贸易或公平竞争。他的目标是重塑美国工业，将工厂从中国、欧洲和东南亚搬回美国本土。同时，他还希望重新确立美国在西半球的霸权地位，

哪怕代价是撤出对世界其他地区的介入。美国选民最终将需要决定这些目标是否切实可行或值得追求，但美国的盟友们此刻就应当得出自己的结论。

美国的盟友们之所以曾经信任美国，乃是出于希望，而非基于理性预期。但这种信任曾是真实存在的，如今却正在瓦解。特朗普向世界传达了另一种对美国的“信任”：即可以确定，美国将不惜一切代价谋求自身利益，并用实力为自己争取最佳交易。未来的美国领导人或许会尝试重建国家的道义领导地位，但失去的信任难以重获。贸易协定可以起起落落，但如果“山巅之光”只为美国人而照耀，那么特朗普带来的将是一个对所有其他人而言更加黑暗的世界。

*文章于 2025 年 6 月 6 日刊登于美国《外交事务》杂志官网。原标题为“America’s Allies Must Save Themselves: How to Pick Up the Pieces of the World Order Trump Is Breaking”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

“有美国特色的产业政策”——为了像中国一样竞争， 美国应该像中国一样建设

达米恩·马 (Damien Ma)

马可波罗智库创始人、常务董事，西北大学凯洛格管理学院兼职教授，同时担任 Aurora Macro Strategies 高级顾问。

李其 (Lizzi C. Lee)

亚洲协会政策研究所中国分析中心中国经济问题研究员。

长期以来，中美之间的竞争，一直被定义为全球经济中两个截然相反角色国家的较量：中国是世界领先的生产国，美国是世界领先的消费国。然而，现在每个国家都在试图变得更加像对方，以实现经济的再平衡。美国能否比中国更快地替代从中国失去的生产，而中国能否比美国更快地替代从美国失去的消费？

对这个问题的答案的不确定性，已经动摇了华盛顿的自满情绪。在最近的一篇《外交事务》文章中，前美国官员库尔特·坎贝尔 (Kurt Campbell) 和杜如松 (Rush Doshi) 警告不要低估中国及其工业能力。他们诊断美国的主要缺陷是缺乏规模，即“利用规模产生效率和生产力的能力”。坎贝尔和杜如松认为，华盛顿必须召集一支盟友团队来解决这个问题，并与北京竞争。

组建一个“美国经济团队”可能有助于解决规模问题，但这还不够。仅仅依靠规模，无法让美国产生像中国在过去三十年的建设所需的集成供应链。为了达到这个目标，美国还需要在其境内进行艰苦的工作，包括挖掘原材料、建设基础设施和部署技术。如果美国想要取得像中国一样的成果，它需要更像中国一样建设：通过复制北京组织和调动其生产经济的方式，优先考虑速度和集聚。华盛顿需要的是具有美国特色的产业政策。

驱动未来

中国模式的一个典范是其数十年的电气化进程。大约 20 年前，当中国启动了全国范围内的电动高速铁路网络部署时，它还需要建设相应的电力基础设施来适应铁路网络。随后，北京

在电动汽车上的投资进一步增加了对电力的需求，促使电网进行了更多的更新，并建设了更多的基础设施，如充电站。电动汽车产业的创建催化了先进的电气化供应链的出现，包括电池、永磁体和储能设备。在发展的每个阶段，中国不仅投资于先进技术，还投资于电网基础设施——这一决策已被证明是富有成效的。

中国之所以能够以惊人的速度实现高级电气化，部分原因在于政府的支持，部分原因在于其有竞争力和垂直整合的公司。以中国汽车制造商比亚迪为例：这个集团的业务范围涵盖了从获取原材料到制造电池再到生产电动汽车的整个价值链。同样，中国领先的太阳能公司，如隆基和晶科能源，控制着太阳能电池板及其组件制造的供应链的每一步。垂直整合使公司能够快速迭代和优化其流程，以加速研发，减少供应中断并降低成本。因此，在中国制造太阳能电池板的成本比美国或欧洲低多达 65%。磷酸铁锂电池因其在动力和效率之间取得了平衡，成为了电动汽车制造商的首选，仅 2024 年一年，其成本就下降了 30%。企业更快速地采用更便宜的技术，这反过来又提高了产量，降低了消费者成本，从而加速了技术进步。

在许多情况下，国家的支持极大地缩短了能源技术的生产周期。中国中央政府和国有企业在统一的战略下协调创新、监管和部署。为了开发重要的下一代核技术——小型模块化反应堆，这些公司与大学合作培养人才，直接资助实验室指导研究，并调整设计和合规时间表以加快监管过程。结果，中国在短短十年内就从概念化转向了这种反应堆的商业化——这在美国监管环境中是不可想象的。

中国模式在可再生能源方面也取得了成果。仅在 2024 年，中国就安装了足够多的太阳能电池板来生产大约 280 千兆瓦的能源，超过了整个美国的太阳能产能。中国的太阳能产能现在超过了一太瓦（terawatt），足以满足全球需求到 2032 年。部分由于这个原因，中国的发电能力已经比美国和欧盟加起来更多。

中国在电气化方面的巨大投资使该国在与华盛顿竞争的关键领域——人工智能——取得了成功。因为人工智能数据中心需要不间断的基础负荷电力，全球人工智能竞赛的结果将在很大程度上取决于能否可靠地获取大量电力。虽然美国拥有训练前沿人工智能模型的最先进芯片，但中国在部署人工智能广泛采用或扩散所需的电气化基础设施方面遥遥领先。

增长区域

中国制造业成功的另一个秘诀是区域产业集群，这是一种企业集中在一起以利用集中的劳动力池和供应商网络的形式。在这种环境中，企业可以更快地扩大业务，随着增长而提升价值。例如，在珠江三角洲，中国政府指定了经济特区，建设了大型港口和物流基础设施，并提供了

税收优惠以吸引供应商和制造商。这种集聚效应降低了成本，提高了效率，并促进了创新。例如，苹果和中国无人机制造商大疆等公司已将其供应链的很大一部分置于该地区。

产业集群也推动了中国各地电气化技术中心的生长。十多年来，中国在内蒙古的包头——一个资源丰富、政府指定为高科技区的城市——培育了一个专门生产用于电动汽车电机、风力涡轮机和精密机器（如 F-35 战斗机电动驱动系统）的永磁体的中心。作为这一经济区建设的一部分，政府给予总部位于包头的中国北方稀土高科技公司——中国最大的稀土生产商——关键的稀土储备获取权以及税收减免和其他激励措施。包头现在拥有完整的稀土供应链，中国十大磁体企业中有七家位于包头。

同样，在中国东部的安徽省，合肥从一个贫穷的落后地区转变为一个电动汽车行业的关键枢纽。地方政府与主要电动汽车公司共同投资，建造了一个拥有住房和交通连接的供应商园区。软件开发人员、高级显示器供应商和制造商纷纷集中在这座城市，构建起一个汽车工业供应链集群。全球汽车制造商已经注意到了这一点。2024 年，德国大众汽车公司在合肥的生产和创新中心投资了 27 亿美元，加强了这座城市作为“21 世纪底特律”的崛起进程。

协调加速

中国模式为 50 年来首次拥抱产业政策的美国政策制定者提供了重要的教训。虽然硅谷曾经信奉“快速行动，打破常规”的口号，但这一原则并没有很好地应用于制造业领域。在原子世界中快速行动比在比特世界中要困难得多——从美国东北走廊的门户铁路隧道到加州的高速铁路，这些未实现的项目不再代表孤立的失败，而是全国性弊病的症状。

美国的政策制定者应该专注于发展美国面临最严重短缺的行业。中国拥有超过 150 家锂离子电池超级工厂、超过 1000 家太阳能制造商以及数百家规模各异的永磁体制造商。因此，中国目前生产了全球 75% 的电池、80% 的太阳能电池板和 90% 的永磁体。而美国在这些领域只有一家主要制造商，其规模与中国公司相形见绌。这些严重的缺陷不能通过盟友来弥补，而是需要迅速建立国内生产基地。

集群化可以成为扩大生产基地的有效策略。任何创建集群的努力都将需要联邦层面的政策制定者——他们历来将这些选择留给州政府和市场力量——走出他们的舒适区，指定具有比较优势的地区。在这些地区，供应链可以逐渐成熟，技术可以商业化。随着时间的推移，政府支持的集群将发展成为强大、自给自足的工业生态系统。政策制定者可以从探索围绕关键行业现有的产能进行集群化的机会入手。

例如，中西部可以围绕锂离子电池产能促进产业集群。电池所需的关键矿物在中西部很丰富：该地区拥有大量的钴、铜甚至锰矿藏，特别是在苏必利尔湖周围。中国电池制造商国轩高科已经在伊利诺伊州和密歇根州投资了数十亿美元建设电池工厂，有潜力创造数千个就业机会。美国可以改造五大湖地区——这里曾经被嘲笑为“铁锈带”，类似于中国复兴前的合肥——成为一个从明尼苏达州德卢斯到密歇根州底特律的“电池带”。

美国政府必须成为加速的推动者。为了在美国创建一个一体化的 21 世纪电动汽车供应链，必须在附近集中采矿、制造和材料科学。但为了使中西部采矿业在经济上和政治上可行，政策制定者必须要有大格局，并准备好进行投入。如果特朗普政府能够按照其计划建立一个国家主权财富基金，华盛顿可以使用这笔基金来支持战略性产业中心的建设。私营部门也需要投资于扩大工业产能。这样做可能不会产生立竿见影的回报。但即使是历来对高科技行业、而不是采矿业更感兴趣的风险投资公司，现在也认识到支持采矿的必要性。例如，安德森·霍洛维茨基金（Andreessen Horowitz）就呼吁美国打造一种新型垂直整合的“国家矿业冠军企业”，以确保关键矿产资源的安全。

由于有丰富的资源可供在其境内进行开采和提炼，美国有能力在包括稀土在内的关键金属方面变得更加自给自足。尽管盟友可能会补充美国的供应，但这些努力需要与生产成本通常很高的国家进行缓慢且繁琐的协调。即使美国继续与盟友合作，它也必须优先在其供应链的各个部分建立自己的产能。

然而，仅仅指定产业集群是不够的。美国政府必须进一步成为加速的推动者。简化合规程序并缩短环境审查时间是必要的第一步，但国会还必须赋予联邦机构，如能源部和交通部，加速项目时间表的权力：例如，目前建造一座核电站需要超过十年。行政机构应该合作，在指定的产业集群建立“绿色通道”，以简化战略工业项目的许可程序。州长和市长反过来必须与联邦同行合作，创建可以快速推进公用事业、土地使用和劳动力安排的工作组。

再工业化，实现复兴

美国不能也不应该照搬中国的经济组织方式。然而，华盛顿应该谨慎地从世界制造业巨头那里学习最佳实践的方式。从竞争对手那里借鉴并非没有先例：在 20 世纪 80 年代，日本对美国工业构成挑战的顶峰时期，美国在参与竞争的同时也采用了日本方法的一部分。美国汽车制造商采用了丰田的库存管理实践——例如，按照“准时制”的原则组织供应和生产以满足需求，最大限度地减少工厂库存——美国商学院也接受了这一概念。

低估中国将是一个严重的错误，但低估美国同样愚蠢。历史表明，只要得当地动员，美国可以以惊人的速度和创造力进行重组。近一个世纪前，美国就提前完成且未超预算地建成了胡

佛大坝。美国充满活力的创新体系——知名研究机构、深厚开放的资本市场以及高度集中的全球人才——仍然是一个持久的优势。可以说，美国要像中国那样进行基础设施建设，比中国像美国那样进行创新更容易。

为了将这些优势转化为生产能力，美国应该有选择地模仿当今首屈一指的制造业强国，并重新发现自身快速良好建设的能力。美国政府必须再次使工业投资对企业、投资者、工人和社区具有吸引力。

再工业化不是关于怀旧，而是关乎复兴。美国不能再安于其“创造未来之国”的声誉，而必须建设基础设施，部署技术，实现未来。美国无需成为中国——这也不是可能的。但中国已经抓住了一个关键点：未来几代人的经济繁荣取决于对 21 世纪工业基地的投资。现在，是时候让美国也这样做了。

*文章于 2025 年 7 月 1 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为 “An Industrial Policy With American Characteristics: To Compete Like China, America Should Build Like China”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

贸易战后的重塑——从规则体系废墟中重建规则

迈克尔·B·G·弗罗曼（Michael B. G. Froman）

现任美国外交关系协会（Council on Foreign Relations）主席，曾于 2013 年至 2017 年担任美国贸易代表，并在 2009 年至 2013 年期间担任负责国际经济事务的副国家安全顾问。

我们所熟知的全球贸易体系已然瓦解。世界贸易组织（WTO）实际上已陷入停摆，因为它无法有效开展谈判、履行监督职责或执行成员国的承诺。包括“最惠国待遇”（MFN）在内的基本原则——即要求 WTO 成员在未缔结自由贸易协定的情况下必须平等对待彼此——正逐渐被摒弃。

与此同时，美国不仅发出威胁，还对数十个国家实施了从 10% 到 50% 以上的不等关税。无论是美国的“美国优先”贸易战略，还是中国相应的“双循环”战略及《中国制造 2025》战略，都明显漠视任何形式的规则体系，而是更倾向于建立一个基于实力的新体系。即便旧秩序的部分残余尚能存续，但造成的损害已无法逆转。

许多人会为一个时代的终结而欢呼。诚然，美国总统唐纳德·特朗普（Donald Trump）在贸易领域积极动用关税、无视既有协议，为这一规则体系敲响了最后的丧钟，但过去几年里，无论民主党还是共和党，都已默认华盛顿正逐步远离全球贸易的趋势。

然而，当批评者沉浸在规则体系“消亡”的喜悦中时，他们也应权衡拆解这一体系的成本与收益，并认真思考哪些关键要素必须重建——即便需要以某种变形的方式存在——以避免美国和全球经济陷入更糟糕的境地。

如果华盛顿继续沿着当前的道路前行——以单边主义、交易主义和重商主义为特征——后果将十分严重。尤其是在北京依然坚持以补贴推动的过剩产能、掠夺性出口政策以及经济胁迫等有害做法的情况下，这种局面将更加恶化。当美国与中国都“各行其是”，唯一的真正约束只是实力时，便存在引发“传染效应”的风险：全球两大经济体同时在规则体系之外运作，其他国家也可能效仿，从而导致不确定性上升、生产率下降，并拖累整体经济增长。

然而，固守旧体系、幻想其复苏，既属空想，亦属徒劳。怀旧并非战略，希望亦非战略。跳出既有框架，并不意味着简单地认同霍布斯式的“自然状态”。真正的挑战在于——在旧有规则体系之外，构建一套全新的规则。

这需要从零开始。向前迈进的最佳途径，是由理念相近的国家结成联盟，构建一个基于开放式多边关系网络的体系——这一体系比多边贸易体系更精简、更灵活。部分联盟将充当贸易一体化与自由化的机制，而另一些则可能专注于保障供应链，甚至以国家安全为由限制贸易。

一些国家将同时参与多个目标各异的联盟，各联盟之间可能出现成员重叠和“可变几何”结构。从纯经济视角来看，这一体系并非最优，其效率不及全球贸易体系。然而，它很可能是最具政治可持续性的方案，并且——关键在于——能够有效遏制单边主义的泛滥。简而言之，即便在没有全球规则体系的情况下，它也能确保全球经济依然受到规则的约束。

亲历瓦解

全球贸易体系是作为美国主导建立的多边经济结构的一部分，从第二次世界大战期间开始一直持续到本世纪初。与国际货币基金组织（IMF）和世界银行等机构协同，美国率先创立了《关税与贸易总协定》（GATT），该协定确立了一套规则（如最惠国待遇）及各国谈判市场开放承诺的程序。随后，1995 年世界贸易组织应运而生。1994 年签署的《乌拉圭回合协议》奠定了世贸组织的基础，引入了一系列新的贸易规则和具有约束力的争端解决机制，这标志着多边规则体系的显著强化。世贸组织成立之初拥有 76 个成员国，如今成员数量已超过 160 个，覆盖了全球 98% 的贸易额。

冷战结束后，美国政策制定者期望资本主义阵营的规则体系能够扩展至包括前美国对手（如俄罗斯）和新兴市场国家（如中国）在内的更广泛范围。这一规则体系旨在增强稳定性、促进开放与融合，并推动经济争端的和平解决，从而在经济和战略层面为美国带来利益。然而，这一体系尚未完全建立，便在 20 世纪 90 年代初遭遇了反对——起初是围绕《北美自由贸易协定》（NAFTA）的激烈辩论。1999 年，美国首次主办的 WTO 部长级会议在西雅图召开，却意外遭遇了大规模且登上头条的抗议活动。

在近几十年的经济辩论中，贸易政策既获得了超出其应得的赞誉，也承受了超出其应得的指责。规则体系的批评者常常将全球化的影响与贸易政策的影响混淆。然而，全球化本身与贸易协议的关联并不如人们所想象的紧密，它更多地源于技术进步——尤其是集装箱运输的发明和宽带互联网的普及。自 20 世纪 60 年代起，集装箱化显著降低了海运和陆运的成本，同时空运效率也得到提升。

根据 Sharat Ganapati 和 Woan Foong Wong 于 2023 年为美国国家经济研究局（NBER）撰写的工作论文，从 1970 年至 2014 年，按重量计算的货物运输成本下降了 33% 至 39%，按价

值计算的运输成本下降了 48%至 62%。这些变化使得在全球范围内建立货物供应链变得愈发具有吸引力。

同样，随着计算机和互联网接入的普及，服务贸易也获益良多。无缝连接的实现意味着，从客户服务、后台处理，到编码和数据分析，几乎都可以在世界任何地方完成。

美国制造业就业的下降——这被美国国内视为贸易的主要“损害”之一——实际上主要源于技术变革。鲍尔州立大学的研究人员经过计算发现，在 2000 年至 2010 年期间，美国制造业就业岗位的流失中，近 88%是由于生产率的增长所致，而制造业就业的长期变化主要与美国工厂的生产率密切相关。研究结果显示，贸易仅占就业损失的 13.4%。

事实上，制造业就业的下降现象在先进工业化国家中普遍存在，且这一趋势早在华盛顿签署任何重大贸易协定之前便已显现。根据美国劳工统计局及圣路易斯联邦储备银行的数据显示，自 20 世纪 70 年代至本世纪第一个十年，美国制造业就业占比每十年下降约 2 至 5 个百分点。即便是被广泛视为制造业强国的德国，也同样经历了类似的下滑态势。中国的崛起成为“全球工厂”无疑加速了这一进程，但并非其唯一诱因。

在那些拥有雄厚制造业基础的发达经济体中，制造业就业的长期减少，实际上远早于全球化高峰时期的到来。

中国的清算

尽管如此，当今贸易戒备情绪的一个关键驱动因素，是规则体系的制度设计者并未充分预见中国带来的挑战。中国作为一个出口驱动型经济大国的崛起，导致了所谓的“中国冲击”（China shock），这使得美国某些特定社区的工厂迅速关闭。

确实，多边贸易体系存在一些设计缺陷，而这些缺陷在中国崛起的背景下尤为突出，并最终埋下了体系衰败的种子。这些缺陷包括：对国家补贴以及国有企业的非市场行为限制力度不足、知识产权保护不力；难以让发展中国家成员“毕业”，从而让它们长期享受更宽松的待遇；以及一国否决的共识性决策机制，使改革几乎不可能。在 2001 年中国加入 WTO 时，人们有理由相信，北京正走在一条不可逆转的市场改革与自由化道路上。这种信念不仅基于当时中国领导人的言辞，也基于他们为重组经济重要部分而采取的痛苦行动。然而，这种希望随着改革停滞而破灭，甚至在某些方面出现了倒退。

在中国的崛起与融入面前，WTO 关于知识产权、补贴和国有企业的规则证明是不足的。问题不仅在于中国按自己的规则行事，还在于规模的冲击。去年，中国制造业商品的贸易顺差

接近 1 万亿美元——远超此前的制造业强国德国和日本。根据联合国工业发展组织的估算，到本世纪末，中国的工业产出将占全球总量的 45%。

这种由国内偏好、国家主导补贴和市场保护所维持的工业过剩产能，对当前局势负有相当大的责任。随着中国经济战略日益挑战一个旨在促进融合与相互依赖的贸易体系的完整性，华盛顿开始对该体系本身产生怀疑。2015 年，奥巴马政府宣布放弃多哈回合全球贸易谈判，担心谈判结果会锁定对中国的优惠待遇，从而损害美国及全球其他国家的利益。特朗普在第一任期内对多边体系表现出普遍的轻视，更倾向于回到 WTO 之前的时代——当时作为全球最大经济体的美国，能够单方面运用其实力。而拜登政府也没有对 WTO 进行任何实质性的改革。

如今，WTO 的三大主要职能已全面停摆。作为谈判平台，它近年来仅达成了少量边缘性的多边协议，例如一项旨在加快海关货物通关的贸易便利化协议。作为监督成员贸易行为的机构，它在大型经济体无视自身通报政策义务时毫无办法。作为争端解决机构，它因对上诉机构职权和运作的分歧而陷入瘫痪。面对这些分歧，美国在几届政府中，先是反对某些上诉机构成员的连任，最终反对任命任何新成员，从而实际上阻止了任何有意义的争端解决努力。

损失与收益

在讨论全球经济未来时，批评全球贸易体系失败几乎已成为“入场券”。这种对体系失败的标准叙述，已成为所谓“新华盛顿共识”的出发点。然而，这些失败也必须与其带来的好处进行权衡，因为人们太容易把维系国际经济体系及其机构的价值视为理所当然。

首先，全球贸易体系在帮助多达 10 亿人摆脱贫困方面发挥了核心作用。世界银行的结论是：“贸易一直是经济发展和减贫的强大推动力。”在 1990 年至 2017 年间，全球 GDP 几乎增长了三倍，发展中国家的出口份额从 16% 上升到 30%，全球贫困率从 36% 降至 9%。

当今贸易辩论中的另一个常见误区，是认为贸易只对其他国家有利，而非美国。对美国来说，最明显的好处体现在消费者层面——他们能够以更低的价格获得更多、更丰富的商品。明尼阿波利斯联邦储备银行的研究发现，美国进口成本下降 10%，可使高收入和低收入家庭的福利水平均有所提升。但最大的受益者是低收入家庭，其福利增益是高收入家庭的 4.5 倍。撰写该报告的经济学家迈克尔·沃（Michael Waugh）指出：“通俗来说，价格下降 1 美元对穷人的价值高于对富人的价值。”

贸易协定还通过消除他国市场中的关税和非关税壁垒（特朗普本人也指出，这些壁垒通常高于美国的市场壁垒），使美国商品和服务出口更加容易。这减少了为服务海外市场而将生产

转移至国外的动力——这些市场聚集了全球几乎所有消费者——并支撑了美国国内平均薪酬高于非出口相关岗位的工作。

根据美国经济分析局的数据，自 WTO 成立以来，经通胀调整的美国货物出口增长了 150% 以上（同期进口增长超过 250%）。美国人口普查局的报告基于 1992 年至 2019 年的数据发现，从事贸易的企业“在控制企业规模、成立时间和行业的情况下，净就业创造率高于非贸易型企业”。彼得森国际经济研究所的加里·赫夫鲍尔（Gary Hufbauer）和梅根·霍根（Megan Hogan）分析得出，如果没有二战后贸易带来的收益，2022 年美国 GDP 将减少 2.6 万亿美元，相当于每个美国家庭平均减少 19,500 美元。

贸易政策还通过敦促其他国家采用更高的环境、劳工、知识产权、监管和反腐败标准，为美国工人创造了更公平的竞争环境。例如，《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）不仅会向长期对美国商品封闭的市场（如日本）开放，还会在新兴市场（如马来西亚和越南）引入可执行的劳工权利、环境保护以及国有企业补贴标准——这些都是“公平贸易”的关键要素。

实际上，TPP 是以进一步降低本已很低的美关税为诱因，促使其他国家采取符合美国利益和价值观的政策，同时打造一个由美国主导的、对抗中国经济影响力的替代方案。在特朗普政府之前，美国的关税水平相对较低，平均适用关税约为 3%，仅在鞋类、服装、糖、乳制品和卡车等少数行业有较高限制。然而，这类论点在政治上一直难以推销，因为贸易自由化的收益是广泛分散且大多不可见的。没有人会在走出沃尔玛时感叹：“多亏了 WTO！”与此同时，贸易的成本却集中在少数特定行业的少数工人身上。全球化被指责引入了来自劳动力成本更低国家的竞争，压低了美国制造业的工资，并制造了将生产转移海外的激励。

“中国冲击”尤其戏剧性地展示了这种动态——并非因为它的总体规模，而是因为它在地理上的集中性。经济学家大卫·奥特（David Autor）、大卫·多恩（David Dorn）和戈登·汉森（Gordon Hanson）得出结论，1999 年至 2011 年间，中国进口导致美国失去约 200 万个工作岗位，其中包括 100 万个制造业岗位。放在整个美国经济背景下，这一损失并不算巨大——每年大约有 5,000 万美国工人经历“工作分离”，包括主动辞职和被裁员。

然而，这些损失在地理上的集中，导致高度依赖某些难以抵御中国进口冲击产业的社区遭受重创，其关停效应向整个地方经济蔓延。虽然“创造性破坏”在总体上可能成立，但对于那些无法在相关时间内用新产业替代旧产业的特定城镇或城市来说，这毫无意义。而且，人们对国内政策的必要性缺乏认识——例如有效的工人转型援助、终身学习与技能提升计划、以及针对性区域经济发展战略——这些积极应对全球化局部影响的措施至今仍未得到充分落实。

贸易战如何结束

多年来，华盛顿对全球贸易体系缺陷的回应充其量只能算是临时拼凑。特朗普政府第一任期内，对中国实施了全面关税，同时对盟友和伙伴施加了针对性关税。它还与中国达成了一份本质上更像是“采购与销售协议”而非贸易协定的安排，要求中国增加购买美国的大宗商品及其他产品（而中国最终并未完全履行）。

拜登政府保留了大部分特朗普时期的关税，并新增了部分关税。尽管其质疑对某些中国商品（如鞋类和服装）征收关税在经济和国家安全上的价值，但政府并不愿通过削减关税来“奖励”北京。拜登政府还创新性地运用了出口管制、外资限制以及产业政策。虽然这些措施主要集中于半导体和电动车等战略产业，但政府官员并未建立一个清晰的框架，包括防护栏和限制性原则，以防止“国家安全所必需”的产品与技术清单无限扩张，并随着时间演变为单纯的保护主义。

诸如“印太经济繁荣框架”（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity）和“美洲经济繁荣伙伴关系”（Americas Partnership for Economic Prosperity）等倡议，旨在将各国及其供应链与美国拉得更近，但由于不涉及被政治上认为过于敏感的市场准入，因而其影响十分有限。

尽管如此，拜登政府仍呼吁改革 WTO，而非摧毁它，并且在大多数方面仍然遵循规则体系的原则。而第二任特朗普政府似乎有着不同的目标：彻底拆解全球贸易体系。这源于特朗普强烈的单边行动偏好，以及他认为双边贸易逆差是生死攸关威胁的信念。4月2日，他宣布所谓的“解放日”，宣布进入国家紧急状态，并对数十个国家征收最高达 50% 的“对等”关税。此后，他不断改变达成协议的条件，同时将关税作为处理非贸易议题（如移民、芬太尼、乌克兰战争，甚至巴西司法体系）的威胁工具。当谈判陷入僵局时，他试图单方面强加“交易”。

无论最终关税水平落在何处，当前的贸易战几乎必然会以显著更高的贸易壁垒收场。这将对美国消费者带来成本，对美国企业构成挑战。如今，美国进口中超过一半是中间品——即用于生产最终商品的投入品。因此，投入品成本上升或供应受限，将削弱美国产品的竞争力，这一点在特朗普第一任期后已被充分证明。2018 年，特朗普对钢铁征收 25% 的关税，对铝征收 10% 的关税。经济学家凯迪·拉斯（Kadee Russ）和莉迪娅·考克斯（Lydia Cox）后来得出结论：

“钢铁关税可能导致钢铁生产增加了约 1,000 个工作岗位。然而，由于 232 条款下钢铁和铝关税导致美国企业的投入成本相对外国竞争对手上升，这很可能使得使用钢铁或铝作为投入的美国制造业减少了 75,000 个就业岗位。”

美国外交关系协会（CFR）的本·斯蒂尔（Benn Steil）和伊丽莎白·哈丁（Elisabeth Harding）计算，自 2017 年以来，美国钢铁行业的生产率（即每小时产出）下降了 32%。如果特朗普政府的目标是创造更多制造业就业，那么其做法很可能会产生相反的效果。

除此之外，还有报复与效仿的代价——其他政府会作出回应，并效仿美国的做法，实施自身的关税与限制。如果各国采取报复措施，将损害美国出口，包括农产品。效仿则可能意味着大规模扩大“国家紧急状态”和“国家安全”理由的使用，将贸易武器化，正如美国所做的那样。长期以来，美国的立场是，没有其他国家可以告诉美国其国家安全需要什么。此前，华盛顿很少动用国家安全这一理由。然而，特朗普则将这一工具的使用范围扩大到限制钢铁、铝以及汽车的进口，甚至包括来自密切盟友的产品。自此，其他国家也开始跟进。2024 年，WTO 记录到创纪录的 95 项以国家安全为由提出的《技术性贸易壁垒》（Technical Barriers to Trade）法规，涵盖从可可豆到酒精饮料再到动物饲料等各类产品。

所有这些成本，还被特朗普做法带来的不确定性进一步放大。当消费者、企业和投资者对整体经济前景以及可能面临的具体关税或其他贸易措施感到不确定时，他们往往会选择观望。关税可能带来的增长放缓甚至经济衰退的潜在影响，完全可能变成自我实现的预言。

因此，美国正成为一个大型实验的对象——这一实验质疑着长期以来关于经济和全球贸易的假设，并带来显著的短期成本与不确定的长期收益。实际上，特朗普政府颠倒了贸易的政治经济逻辑：其政策的成本很可能是立竿见影、为大多数美国人所感知的，而承诺的收益——即便真的出现——也很可能在数年之后，仅被数量相对较少的工人享有。公众是否愿意为了特朗普所设想的美国再工业化而接受短期牺牲，将很快见分晓。但无论政治反弹多么强烈，都不可能回到以往的贸易体系。

离心力

鉴于 20 世纪上半叶在贸易及其他领域的经验，人们理应明白，国际合作比毫无约束的力量博弈能带来更好的结果。然而，当今的贸易政策却代表着一种回归——回到以实力决定一切的权力政治形态。美国之所以能采取单边行动，是因为它是全球最大的经济体和消费市场。而中国则尽管口头上称颂多边主义，实际上也越来越多地采取同样的做法。

由此可能引发“传染效应”，催生一轮轮单边主义与交易主义的循环，并有可能完全失控。一些国家可能会效仿当前美国的做法，公开拒绝规则体系；另一些则可能模仿中国的做法，口头上赞美规则体系，实际却在暗中削弱它。无论哪种方式，不断增加的贸易壁垒都会抑制增长、损害生产率。被掏空的规则将制造不确定性与摩擦，这可能导致不稳定。从长远来看，全球经

济可能会变得像二战前的体系——那是一个频繁将贸易作为武器的时代。对于占主导地位的经济体来说，这种毫无约束地使用权力、无视限制的做法，短期内的收益似乎足以抵消其成本，但长期来看，很可能会出现意想不到的后果。与此同时，小国和贫穷国家由于缺乏足够的市场力量，无法以同样的方式利用关税和其他贸易限制。

其他政府一开始可能会努力维持旧有秩序，不管美国和中国做什么，因为它们深知彻底放弃这一体系将意味着回到“以邻为壑”的世界。对一些国家来说，这种努力源于对多边规则体系的意识形态承诺。例如，整个欧洲一体化进程，就是建立在规则与监管整合理念之上的，这使得欧盟很难采取完全单边主义的战略。而发展中国家则缺乏影响主要贸易伙伴的力量与筹码，因此一直依赖 WTO 及其争端解决体系来维持公平竞争。

因此，很可能会形成一个国家集团，继续宣扬多边规则体系的美德，并希望美国最终会重返这一体系，中国也会调整其经济战略以遵守规则。这种努力的结果，很可能会像气候变化治理体系一样——一些国家围绕一套规则联合起来，而许多最重要的参与者却各行其是。而且，就像气候变化领域一样，这一国家集团最终大概率会感到沮丧。

志愿联盟

如果一个无政府状态的贸易体系不可取，而回到过去的现状又不可能，那么剩下的任务就很明确：在全球经济逐渐远离完全的多边规则体系的同时，建立一套新的规则体系。最可行的选择是围绕开放式多边主义 (open plurilateralism) 来构建——由在特定领域有共同利益的国家组成联盟，就某些问题达成高标准，并向其他有类似利益且愿意落实这些标准的国家开放。

对于一些国家，这些联盟可以聚焦于贸易自由化，基于彼此愿意全面或部分提供市场准入的共识，以推动融合与经济效率。对于另一些国家，联盟可以作为追求监管协调或处理新议题（如人工智能）的渠道，即便是以非正式、非约束的方式——类似于 2008 年金融危机后成立的金融稳定理事会 (Financial Stability Board)，这是一个协调金融监管建议的国际机构。

在某些情况下，具有相似国家安全利益的国家联盟，可以围绕技术转让与产业政策展开协调——换句话说，围绕一种共同的限制贸易而非促进贸易的方式形成。例如，一个联盟可以劝阻其成员国从构成国家安全威胁的国家进口特定产品与服务（如电信基础设施），同时鼓励在成员国之间发展安全的供应链。或者，它可以统一出口管制政策，并制定共同的国家补贴使用规则。正如前美国副国务卿柯特·坎贝尔 (Kurt Campbell) 和美国外交关系协会的杜如松 (Rush Doshi) 近期在本刊所建议的那样，美国可以建立一个旨在构建具有竞争力的集体产业基础的联盟，以应对中国规模带来的挑战。

那么，美国应如何激励其他国家加入这些联盟呢？传统的贸易自由化协定谈判在政治上似乎暂时行不通。以关税威胁作为“棍棒”手段，可在短期内能促成协议，但若联盟持久，其他成员必须认为与美国保持一致符合其利益，而不是与中国对冲，或干脆袖手旁观。

一个选项是，美国可以利用其创新生态系统——这是由世界一流大学、研发投资、法治、深厚的资本市场、风险资本获取渠道以及创业文化共同构成的独特优势。虽然这些优势目前正受到特朗普政府政策的威胁，但从长远来看，保持美国在科学和技术上领导地位的价值应当是显而易见的，尤其是在大国竞争背景下。美国的创新生态系统可能会发生变化，但仍可延续。一个国家俱乐部可以在更广泛的经济与国家安全利益保持一致的条件下，换取在这些机会以及其他成员国机会上的优先准入。

这些联盟将是开放的，意味着任何能够并愿意遵守标准的国家都可加入。有些联盟可能规模很小，例如专注于保障半导体供应链的联盟，可能仅包括日本、荷兰、韩国和中国台湾地区。另一些联盟则可能涵盖更多国家，同意一套更广泛的规则来规范贸易与投资关系，例如取代 TPP 的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），该协定是在没有美国参与的情况下达成的。联盟的成员资格可以随着时间增长，不同联盟之间也可能存在重叠成员。

如果北京的经济战略及其他方面没有发生根本性变化，很难想象中国会在短期内加入这种涉及美国的联盟。随着时间推移，中国政策制定者可能会基于自身判断而调整战略，这可能受到人口、金融及其他压力的驱动。与盟友和伙伴共同建立的开放式多边结构，或许能加速这一进程。但在多年尝试之后，美国政策制定者现在应该对自己直接说服北京改变做法的能力保持足够谦逊，而应更专注于利用联盟塑造中国的外部环境。在这种情况下，WTO 可能会彻底凋零，也可能以“残余形式”存在，服务于那些没有更有吸引力的联盟可加入的国家。它还可以作为技术性事务的储存机构，并为选择加入的国家提供争端解决平台。自由贸易协定网络将继续存在，并可能成为更大规模联盟的基础。

开放式多边主义的一个关键好处是其灵活性。在这种模式下，不必受制于每个国家都拥有否决权的体系，它为志同道合者在问题上取得进展创造了机会，并能够在新议题出现和新成员达到标准时，随时将其纳入。就经济效率而言，这是一种“次优”方案——按定义，收益仅在成员间分享。“最惠国待遇”等原则将被实际扔进历史的垃圾桶。不同的、量身定制的多边协议，其可变几何结构可能像双边贸易协定的“意大利面碗”一样混乱低效。尽管这种网络比多边贸易体系更复杂，但它可能在政治上更具可持续性。这是一种务实的应对方式：在没有全球规则体系的情况下，至少保留一部分规则。

即将到来的风暴

无论战后全球贸易体系在增长、减贫、消费者福利等方面带来了多少好处，归根结底，它也有输家和赢家。无论是成本还是收益，都未能得到均等分配，而分配问题很少受到政策制定者的充分关注。即便是在设计最优的新体系时，这些弊端依然会存在，因此必须找到更好的应对方案。任何新的体系，都必须配套一套国内政策，旨在确保美国工人和社区能够在快速变化的经济环境中获得发展，不论这种变化源于贸易、技术还是移民。过去几届政府虽曾尝试过一些区域性经济发展和工人再培训措施，但从未真正赋予其应有的优先级或战略决心。

在特朗普贸易战的余波中，这类政策可能更为迫切。当前做法在增长、通胀和生产率方面的成本，很可能主要落在特朗普声称要捍卫的群体身上。低收入美国人将其收入中的不成比例部分用于购买进口商品；雇佣蓝领工人的产业依赖进口投入品；而农民和牧场主的收入对其他国家的报复性关税极为敏感。

与此同时，美国在应对这些后果的过程中，人工智能对劳动力的冲击可能会远超全球化的影响。“中国冲击”在 1999 年至 2011 年间消灭了估计约 200 万个工作岗位，而人工智能的广泛应用在类似时期内可能会消灭数千万个工作岗位。因此，尽管公众关注集中在关税上，政策制定者至少应投入同等精力，为美国劳动力在人工智能驱动的重构中做好准备。与贸易类似，人工智能的好处可能会广泛分享，但在这种情况下，成本也可能同样广泛存在。

*文章于 2025 年 8 月 11 日发表于美国《外交事务》杂志，原标题为“After the Trade War Remaking: Rules From the Ruins of the Rules-Based System”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

李政儒 IPP 实习编译

欧洲保障乌克兰安全的更优路径——如何通过欧洲部队与北约资源增强乌克兰实力

伊沃·H·达尔德（Ivo H. Daalder）

政治学家，现为哈佛大学贝尔弗科学与国际事务中心的高级研究员，曾于 2009 年至 2013 年担任美国

驻北约大使

在美国总统唐纳德·特朗普 (Donald Trump) 与俄罗斯总统弗拉基米尔·普京 (Vladimir Putin) 在阿拉斯加举行峰会后的数周内，有两件事变得十分清晰。

第一，说服俄罗斯结束战争比特朗普预想的要困难得多。在与普京会晤后的几天内，俄罗斯对基辅发动了有史以来最大规模的袭击之一，使用了近 600 架无人机以及数十枚导弹；9 月 7 日，俄罗斯更发动了一次更大规模的无人机与导弹攻击，首次击中了首都的一座主要政府大楼。

第二，向乌克兰提供停火之后的安全保证——乌方一直坚持将其作为结束战争方案的一部分——比以往任何时候都更为重要。虽然乌克兰的最终安全依赖于维持一支强大且有能力的军队，但乌克兰还必须确信欧洲各国与美国会支持它——同时必须让莫斯科相信，任何重启的战争都意味着将与北约国家发生冲突。

保障乌克兰安全的最好、最强有力的方式是让其加入北约，但特朗普已明确排除了这一可能性。特朗普政府还表示，欧洲而非美国应承担主要安全保障的责任，并拒绝承诺任何具体形式的美国介入。这使得欧洲领导人不得不争相寻找一个能够提供所需安全保障的方案。

今年 9 月，法国总统埃马克龙 (Emmanuel Macron) 宣布，26 个西方盟国准备在战斗结束后“通过陆、海、空”支持乌克兰，这是关键一步。然而，这些贡献的细节仍不明确，目前只有英国、爱沙尼亚、法国和立陶宛公开承诺将在乌克兰部署地面部队。

欧洲的困境在于如何将安抚乌克兰的决心转化为实际行动。为此，欧洲领导人需要确保乌克兰军队尽可能强大且具备战斗力，并且要借助北约资源支持乌克兰，即使乌克兰无法正式成为北约成员。

欧洲领导人需要接受的现实是，在为乌克兰提供切实安全保障的问题上，他们将不得不依靠自己。美国的贡献至多是有限的。作为北约行动的一部分，通过支持乌克兰军队并在乌克兰及其周边部署大量欧洲部队，是让基辅确信欧洲承诺真实有效的最佳方式。

虽然这并不容易，但这样做对于制定一条可靠的、通往战争结束的路径并确保乌克兰安全至关重要。归根结底，一个强大、自由、独立的乌克兰对于欧洲自身的安全至关重要。

钢铁豪猪 (Steel Porcupine)

为了为乌克兰 (Ukraine) 制定有效、长期的安全安排，欧洲领导人需要关注三个互补的要素。

首先，他们应当认识到乌克兰自身强大的军事能力以及乌克兰人民在捍卫国家主权和独立上的非凡决心。这些优势是乌克兰确保自身安全的核心，但也需要欧洲的支持来维持其长期的可持续性。

其次，欧洲国家应当做好准备，在乌克兰及其周边部署大规模的陆军、空军和海军力量，以便在遭遇新的袭击时协助乌克兰的武装部队。这种承诺将向俄罗斯发出清晰无误的信号：乌克兰的安全是欧洲的第一道防线。最后，真正的安全保障只有在乌克兰完全融入欧洲机构——包括最终加入欧盟并最终加入北约——时才能实现。

任何与俄罗斯达成的结束战争的协议，都必须保留上述三大支柱。

这意味着，和平协议不能对乌克兰的武装力量或其主权与独立施加任何限制。此外，欧洲在乌克兰境内部队的部署问题，应由基辅及其欧洲伙伴决定，而不是由莫斯科决定。俄罗斯不能对乌克兰未来的安全安排或其加入欧洲及其他机构的可能性拥有任何发言权。

毫无疑问，俄罗斯将强烈反对这些原则。事实上，剥夺乌克兰上述每一项安全要素，正是克里姆林宫发动战争的核心目标之一。这也是目前战斗尚未停息的原因之一。

然而，如果战争的经济和人员成本持续上升，乌克兰和俄罗斯很可能会决定停止战斗，并同意停火，甚至可能签署更为正式的停战协定。即便如此，乌克兰安全保障的这三大要素仍需要得到推进。

凭借近百万军队和深厚的作战经验，乌克兰实际上为自身提供了最强有力的安全保障。因此，对欧洲而言，一个关键挑战是加强乌克兰的防御能力，使其成为“钢铁豪猪”，正如欧洲最高外交官卡娅·卡拉斯 (Kaja Kallas) 所建议的那样。换句话说，乌克兰必须能够对未来任何潜在的俄罗斯侵略发动强有力的回应。

为此，欧洲必须继续向乌克兰提供先进武器——包括先进的防空系统、作战飞机和远程精确打击导弹——以帮助其抵御规模更大的俄罗斯军队。尽管特朗普政府已明确表示不会再为乌克兰的防御买单，但特朗普对欧洲国家代表乌克兰购买美国装备的想法表示欢迎。部分首批大型采购已经开始交付乌克兰，其中包括德国和挪威购买的额外“爱国者”防空系统，以及丹麦和荷兰购买的近一千枚空对地导弹。

对乌克兰自身国防工业给予持续的欧洲资金支持，同样也十分重要。乌克兰国防工业拥有悠久的历史。在几十年间，乌克兰在构建苏联军事力量中扮演了核心角色。虽然乌克兰在 1991 年独立后，其国防产业逐渐衰落，但自 2022 年俄罗斯发动战争以来，这一产业基础再次被激活。

2024 年，乌克兰生产了接近 100 亿美元的国防装备；预计今年这一数字将再增长 50%，达到 150 亿美元。乌克兰前战略工业部长、现任国防工业主管奥列克桑德尔·卡米申 (Oleksandr Kamyshin) 表示，乌克兰国防工业有能力每年生产价值 350 亿美元的国防装备，但受制于资金不足。因此，向乌克兰国防工业提供必要的财政资源，应成为欧洲伙伴的首要任务。

经过三年半的战争，乌克兰的国防工业已经比欧洲和美国同行更加灵活高效。以炮弹生产为例，美国仍在努力实现每年生产 100 万发炮弹的目标，而乌克兰的工厂在 2024 年已生产 250 万发，预计今年将进一步增长。

乌克兰的无人机制造能力也迅速提升：2024 年，乌克兰生产了 200 万架第一人称视角无人机，预计今年将达到 500 万架。此外，乌克兰还设定了新的生产目标：在未来一年左右制造 3 万架远程无人机、3000 枚远程巡航导弹以及数百枚新型弹道导弹。

欧洲伙伴在这些进展中发挥了关键作用。欧洲工业通过与乌克兰的合资企业向其提供技术专长，极大地推动了乌克兰国防生产能力的提升。同时，来自欧盟及各成员国的资金支持也促进了生产扩张。通过将乌克兰不断增长的国防工业与欧洲迅速扩大的国防工业体系深度融合，欧洲盟国能够为乌克兰的长期安全奠定坚实基础。

靴子与后盾 (Boots and Backstops)

除了加强乌克兰自身的军事资源外，欧洲还需承诺投入自己的军力，为乌克兰建立长期安全保障。今天，乌克兰的武装力量是欧洲规模最大、战斗经验最丰富的部队。其强大意味着，在威慑俄罗斯避免重启战争并在必要时支持乌克兰防御方面，并不需要在乌克兰前线部署大规模的欧洲军队。乌克兰自身能够提供大部分作战能力。

然而，为了建立可信的安全保障，欧洲仍需要在乌克兰提供实质性的军事支持，并且必须做好准备，在必要时协助击退俄罗斯的进攻。

这种可信度取决于欧洲的部队部署。至少，欧洲国家需要向乌克兰部署四个作战旅——大约共 2 万名士兵，包括机动化旅和步兵旅的混合部队。这些部队应配备机动防空系统、远程打击能力以及高机动性作战力量，能够随时准备与俄罗斯军队交战。

此外，欧洲空军至少应派遣十个战斗机中队，约 200 架战斗机，以确保乌克兰的空中安全，并保护地面部队免受空中打击。同时，欧洲海军还应在黑海部署大量兵力，以确保乌克兰的海岸线与海上通信线路的安全。

这样的“安抚部队”规模将代表欧洲国家一项重大的承诺。迄今为止，法国和英国在派遣部队方面走在前列，一些波罗的海国家也已加入支持。然而，包括波兰和德国在内的其他欧洲国家则表现得更加犹豫。华沙与柏林表示，他们希望将部队保留在现有防御任务中，比如德国计划将一个作战旅永久部署在立陶宛。这些担忧可以理解，但从长远看是短视的。

如果乌克兰的安全对欧洲的生存至关重要——正如欧洲领导人一再强调的那样——如果乌克兰是欧洲的第一道防线，那么确保乌克兰安全就是德国、立陶宛、波兰乃至整个欧洲能够做出的最重要贡献。欧洲领导人应认识到，将部队部署到乌克兰，比将军队留在本国，更有助于国家与地区安全。

自今年 2 月相关讨论开始以来，欧洲领导人一直强调，美国必须支持任何欧洲军事部署，并在某种意义上为其提供“安全后盾”。美国确实拥有一些欧洲国家所缺乏、但对乌克兰防御至关重要的能力，尤其是情报和监视体系。此外，如果战争从乌克兰蔓延至北约邻国，美国与其他北约成员几乎肯定需要介入。

考虑到任何对乌克兰的侵略行为都有可能扩展至北约领土，欧洲在乌克兰的部队部署最好应由北约主导，即由北约进行规划、批准并统一指挥。乌克兰并非北约成员这一事实，并不妨碍此类行动的合法性；同样，行动也不要求所有北约成员国必须参与。过去几十年，北约曾多次开展非《北约条约》第五条任务，包括在阿富汗、巴尔干半岛、利比亚和伊拉克。

以利比亚为例，北约曾同意发起一项空军与海军联合行动，以保护遭利比亚军队攻击的平民，并执行武器禁运。尽管这是一项北约行动，但只有大约一半成员国向该行动提供了海空力量，而一些非北约国家，包括约旦和瑞典，也作出了贡献。美国在该行动中的参与仅限于其独有的关键能力，主要是加油与情报支持。类似地，乌克兰的“安全安抚任务”也可以在北约框架下展开，由北约与非北约国家共同贡献力量。

美国可能决定不直接参与这类行动，或者将参与限制在情报和防空支持等小范围内。与此同时，北约行动会让所有 32 个成员国对任务有清晰的了解，并通过明确向俄罗斯表明：如果战争波及北约领土，北约成员国可能会援引第五条，共同保卫盟友，从而增强整体威慑力。

欧洲的平衡

归根结底，乌克兰安全最有保障的方式，是让其全面融入跨大西洋机构，使其安全与其他欧洲国家（如德国、波兰和西班牙）无异。基辅正在加速推进加入欧盟的进程，但要完成这一进程仍需实施更深层次的结构性改革。

至于北约，自 2008 年以来，其成员国已承诺“乌克兰终将成为北约成员国”，并在去年宣布乌克兰正处于一条“不可逆转的道路”上，迈向加入北约。尽管包括美国在内的一些成员国仍然犹豫不决，阻碍了乌克兰的入盟进程，但从长远来看，一个自由、独立的乌克兰应当成为北约的一员。

当然，只要战争仍在继续，乌克兰就无法加入北约。然而，没有达成完整的和平协议，并不必然成为乌克兰入盟的障碍。1955 年，西德加入北约时，仍在法律上声称对东德拥有主权。北约当时明确表示，其安全承诺仅适用于西德，而不涉及东德。乌克兰的加入可以采取类似方式：北约承诺仅适用于乌克兰实际行政控制的领土，不包括仍被占领的地区，同时明确北约不会参与任何旨在收复被占领土的军事行动。

俄罗斯针对乌克兰的战争，其目标远不止于征服一个独立国家。俄罗斯将这场战争视为瓦解冷战后安全秩序的第一步，而该秩序在过去数十年间为数亿长期生活在莫斯科统治之下的欧洲人带来了安全与繁荣。因此，乌克兰实际上站在一场更具生存意义的斗争前线。所有欧洲人，甚至美国人的和平与安全，都依赖于一个安全、主权、独立的乌克兰。但今天，乌克兰能否获得安全保障，最终取决于欧洲是否具备智慧与决心，将这一目标变为现实。

*文章于 2025 年 9 月 10 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“A Better Way for Europe to Guarantee Ukraine’s Security—How European Forces—and NATO Resources—Can Make the Country Stronger”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

特朗普、中国与美国在亚洲影响力的衰退

罗伯特·萨特 (Robert Sutter)

美国乔治华盛顿大学教授，曾任美国国务院情报和研究局中国部主任。

中美两国的利益冲突维系着它们在亚洲的持续竞争，而这一竞争是区域动态的主要决定因素。这场斗争聚焦于印太地区国家，从西部的印度到东北部的日本，以及东南部的澳大利亚、新西兰和太平洋岛国。区域动态中的其他因素——例如朝鲜的威胁和缅甸持续的内战——仍然处于次要地位。

亚洲超级大国竞争的重大升级始于美国政策的强化，这些政策旨在反制来自中国的多方面不利挑战。此类政策始于特朗普政府第一任期（2017—2021 年），并在拜登政府（2021—2025 年）期间得到了大力发展。

对美国而言，一个敌对的、在地区内获得领导权和支配地位的中国，将构成与珍珠港事件后日本帝国所带来的相当的生存性威胁。在过去七十年里，美国为避免敌对势力获得此类支配地位所付出了重大牺牲，包括在朝鲜和越南发动的代价极高的战争。

拜登总统在寻求连任——以及在他退出竞选后，哈里斯于 2024 年参加大选——的论点核心之一，便是其政府在国内建设美国经济、高科技和军事实力的同时，加强美国在印太地区日益增长的影响力，以对抗中国的野心。事实上，拜登通过价值 2 万亿美元的立法强化了美国的国内实力，以支持现代基础设施和高科技的发展。他维持了特朗普政府时期对中国进口商品征收的关税，并在高科技与先进制造业领域进一步加码。他限制了美国高度先进的半导体技术出口，从而显著增加了中国实现高科技雄心的难度。

他及其政府积极支持了一系列多边国际安排，以反制中国，包括与澳大利亚、印度和日本的“四方安全对话”（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）；与澳大利亚和英国签署的“澳英美三边安全与高科技协议”（AUKUS）；“日韩美合作框架”（Japan – South Korea – U.S. cooperative framework）；以及其他各种双边与多边安排。

俄乌战争的爆发以及中国对俄罗斯的支持，使得拜登领导西方和印太盟友及伙伴支持乌克兰、制裁俄罗斯，并遏制“中国在亚洲的扩张主义”。

印太地区的特朗普冲击

在 2024 年总统选举期间，印太地区的各国政府与舆论领袖普遍对候选人特朗普持负面看法。尽管如此，这些领导人普遍认为，他们在特朗普第一任政府时期已经成功应对了华盛顿提出的要求，即实现更公平的贸易关系与更高的国防分担。他们与政府中持同情立场的官员合作，对特朗普大加赞扬，并通过双边谈判达成了比预期代价更小的协议。所以在特朗普再次当选后，他们本来准备在 2025 年采取同样的做法。

然而，特朗普采取了戏剧性行动，这种乐观情绪随着地区对“特朗普冲击”的震惊而迅速消失。这些行动反映出这位新任总统对联邦政府拥有更大的权力与控制力，加之共和党在国会两院占多数，并控制着最高法院——九名大法官中有六人由共和党任命，其中三人由特朗普本人任命。与特朗普的第一任期不同的是，似乎没有任何白宫或政府高级官员愿意在处理地区事务时与总统意见相左。

新政府上任的最初几周便通过一连串行政命令引发了美国治理体系的剧烈变化。随后的关税措施远比外界预期的更为严厉。盟友与伙伴所受对待与其他国家一样严酷，其中印度受到的负面对待尤为严重。过去美国在自由贸易和其他协议中对盟友与伙伴所作的承诺，如今几乎毫无意义。

美国对外援助的严重削减在印太地区受到广泛批评，特朗普对巴拿马运河、格陵兰和加拿大的控制要求，以及他与南非、巴西、印度等国领导人的争端，也引发了巨大争议。人们普遍认为他公然无视全球治理的基本原则——主权、领土完整以及长期以来美国所支持的“基于规则的国际秩序”（rules-based order）。然而，正是这种秩序为印太地区的盟友、伙伴和其他国家提供了安全与福祉的保障。

特朗普政府的政策限制并逆转了拜登政府在应对中国挑战时所采取的“与印太盟友和伙伴以及北约和七国集团（G7）国家协商合作”的方针。特朗普及其政府高层反复抱怨盟友与伙伴在国防事务上“占美国的便宜”。特朗普将提出具体要求，要求盟友和伙伴显著增加国防开支，并在军事负担分担协议中支付更多费用。

特朗普对乌克兰的苛刻对待，以及他支持俄罗斯在结束战争问题上的立场，严重震动了印太地区许多国家——这些国家在面对来自中国乃至朝鲜的危险挑战时，依赖于美国的持续支持。

重写美国印太政策

特朗普第二任政府在不同程度上改变了美国长期以来与亚洲建设性接触的三大基本理由。

第一是上文提到的安全理由：美国力求避免印太地区被敌对势力所主导，以防其对华盛顿构成直接威胁。第二是美国有必要与该地区经济体保持建设性接触，因为这一地区通常被视为后冷战时代世界上最重要的经济区域。第三是美国认为，与盟友和伙伴合作支持“基于规则的国际秩序”，有利于美国的长期利益。

在实践中，第一个理由在特朗普第一任政府的《国家安全战略》(National Security Strategy)中占据重要地位，并在今年得到了政府高级国家安全官员的强力支持。尽管特朗普本人延续过去做法，很少直接评论该战略，但目前政府总体上似乎支持这一理由。

然而，第二个理由已被特朗普政府明确否定。特朗普团队认为，美国过去所谓的“建设性经济接触政策”是一场重大的失败，对美国安全与经济福祉造成了极其严重的不利影响。随着特朗普政府试图解决这一问题，一些观察家预测，美国将与该地区“脱钩”(decouple)，重新回到一百年前的相对孤立主义状态。

然而，政府高层的解释表明，关税及其他措施的目的在于确保美国与印太地区及其他地区的经济往来真正有利于美国自身，从而使继续保持与该地区的紧密经济互动变得合理。

特朗普本人长期以来对第三个理由就不甚支持。尽管部分高级官员仍与盟友和伙伴合作，以实现印太地区防御中国的国家安全目标，但特朗普政府已抛弃了拜登时期在欧美地区对盟友与伙伴“高度正面强调”的政策。正如前文所述，特朗普要求控制巴拿马运河、格陵兰和加拿大等举动，是冷战以来美国总统对“基于规则的国际秩序”最严重的冒犯之一。

美国在印太地区影响力的进展

需要认识到的是，人们很容易夸大特朗普政策对美国在印太地区影响力的不利影响。一方面，大量的评论文章、民调和其他公开文件对特朗普政府的举措进行了尖锐批评，显示美国在该地区的影响力急剧下降。2025 年 10 月 10 日，特朗普宣布为回应中国对稀土产品出口实施全面限制，将对中国商品征收 100% 关税，这一戏剧性的关税升级计划，如果付诸实施，势必对地区经济增长和美国在该地区的影响力产生负面冲击。

然而，特朗普那些常常高度破坏性的政策，并未导致地区政府在总体上出现明显的“倒向中国、疏远美国”的趋势。

根据我自 2024 年 7 月以来与 250 名地区专家的访谈与磋商结果，印太地区的各国政府领导人，在处理特朗普的政策举措时，通常比本国媒体与公众舆论表现得更加务实。

对特朗普政府在印太地区与中国竞争中，其政策的总体影响进行评估时，可以从一个主要的积极面入手：特朗普政府成功地通过“对美国市场准入的重要性”这一杠杆，利用了大规模、广范围的关税手段。特朗普的政策迫使美国的盟友与伙伴、许多比美国更接近中国的地区政府，乃至中国本身，都不得不寻求与华盛顿进行双边谈判，以减轻关税负担。中国方面虽然宣称其与美国的谈判是“双方同意的结果”，但若没有特朗普最初掀起的关税浪潮，这些谈判根本不会发生。

这些谈判及其产生的双边协议有利于美国利益——它们为美国争取了更好的外国市场准入、大规模的实际与承诺投资、对美国先进制造品和自然资源的大宗采购，以及支持美国落后造船业的承诺。

与此同时，随着关税提高，美国政府收入大幅增长，为特朗普政府提供了财政支持，以弥补其因 2025 年 7 月通过的《大美丽法案》（One Big Beautiful Bill Act）所造成的财政赤字——法案包含了大规模减税与支出拨款，是特朗普政府的首要立法目标之一。然而，批评关税政策的专家认为，这些收益被因关税导致的美国经济增长放缓所抵消。

与此同时，一旦特朗普政府明确要求盟友和伙伴提高国防开支、并承担更多驻美军队在该地区部署的成本，这些支付将给美国带来显著的经济利益。

特朗普通过强调进入美国市场的重要性，也在与中国的竞争中获得了优势——此前，中国长期被视为印太地区毋庸置疑的经济主导力量。而如今，美国经济在地区企业、各国政府与专家评论者的考量中变得更加突出。与此同时，中国的重要性相对下降，尤其是在其作为地区出口商品消费国的角色方面。

首先，中国从该地区进口的大部分商品为中间投入品，其目的是用于生产出口到国外（尤其是美国）的最终制成品。美国关税减少了这类中国进口，直接打击了地区供应商，这反过来强化了他们的认识——在此类贸易关系中，美国的重要性丝毫不亚于中国。

更重要的是，中国作为地区商品消费市场的疲弱，源于国内消费停滞：房地产市场走低导致的股权损失引发焦虑；政府对快速老龄化社会的支持项目持续疲弱；中国银行的公共储蓄账户利息长期处于低水平。

更糟糕的是，中国目前正在大力推动中国制造品的出口，以满足整体经济增长目标。结果是，那些因美国市场受限而寻找替代市场的地区及其他外国领导人和出口商发现，世界其他市场——包括他们自己的国内市场——往往被中国出口产品所淹没。许多地区政府也清楚地认识

到，中国制造品的大量出口是强保护主义、政府扶持和巨额补贴的结果，使得中国产品质量较高的同时，以低价击败了外国竞争者（包括印太国家的竞争者）。

因此，对印太及其他外国出口商而言，一个根本结论是：中国并不能为他们原本销往美国的商品提供替代市场。更糟糕的是，中国正积极将原本销往美国的产品改向其他海外市场销售，从而与印太及其他地区的外国出口商展开激烈竞争。

最后，正如前文所述，尽管特朗普政策引发了地区的巨大扰动与焦虑，但至今尚未出现明显的“倒美亲中”转向。

对许多国家而言，美国的同盟关系和安全支持，是在面对中国时维持核心利益的关键。它们发现，在核心利益上，中国仍坚定地追求自身雄心。而在中国看来，这些国家过去往往倾向于“向华盛顿靠拢”，近期或许略有“向中国倾斜”，但这种倾向随时也有可能逆转，再次倒向美国，从而损害中国利益。

美国影响力的挫折

虽然部分特朗普政策确实在印太地区与中国竞争中增强了美国的影响力，但其造成的负面影响——主要体现在政策对该地区造成的冲击——更为显著。

首先，整个印太地区仅有菲律宾与巴基斯坦两个政府公开对特朗普 2.0 版政策表示热情。柬埔寨领导层也表现出对特朗普政策的支持，但怀疑者认为这是一种不真诚的策略——由一个高度亲中的政府通过受控领导人和媒体操纵舆论，试图借此引导特朗普做出有利于柬埔寨的决策。

相比之下，地区内更常见的情形是：各国政府在面对特朗普政府的消极举措时，勉强采取务实应对策略，尽可能降低自身成本、维护国家利益。

美国影响力下降的其他证据还包括——地区媒体报道、评论文章、民意调查以及官员访谈中对特朗普政策的强烈批评。如前所述，特朗普提出对中国进口商品征收 100% 关税，一旦执行，将进一步加剧美国地区影响力的负面趋势。来自日本、澳大利亚及其他亲美国家的专家在私下访谈中普遍认为，特朗普正在通过考虑不周、执行粗糙、缺乏后果评估的政策，削弱美国在印太及其他地区的力量与影响，使这些政策极易被逆转。

一个被普遍提及的例子是特朗普最初寻求与俄罗斯接触、以解决乌克兰战争的争议性举动——该方针随后被逆转为对普京采取更强硬姿态，但又在 8 月的普京—特朗普峰会后似乎再次

逆转，随后在9月再次翻转。另一个例子是2025年4月突然宣布的全球关税政策——迅速引发与中国的贸易战，直到国际金融市场出现剧烈动荡，特朗普才被迫暂停加征并呼吁谈判。

来自澳大利亚与日本的专家指出，在面对中国挑战时，它们的安全与繁荣高度依赖与美国的同盟或密切关系，而特朗普的行为正在削弱美国所需的力量与影响，从而削弱其遏制中国压力的能力。

正如前文所述，关税谈判对地区政府而言充满艰难抉择。这种不对等的谈判——将对方塑造成“向美国求情的一方”——在这些政府中无论是朋友还是敌人，都引发了普遍的疏离感与怨恨，它们对特朗普的要求只能“勉强接受”。

对盟友和伙伴而言——尤其是日本、韩国、澳大利亚和新加坡——普遍的不安还伴随着因美国政府撕毁先前贸易与经济协议、单方面征收关税所造成的疏离感。这种行为凸显了特朗普政府对“基于规则的国际秩序”中国际承诺的低优先度，使伙伴国无法再信赖美国会履行既定义务。而某些被针对的国家，如澳大利亚，甚至已经对美存在巨额贸易逆差。

此外，特朗普政府的关税政策几乎不区分盟友与伙伴、对手或亲中阵营国家。印度尤其受到特朗普严厉批评与重税打击，尽管其与特朗普第一任政府关系密切，且长期被美国视为制衡中国的关键力量。与此形成鲜明对比的是，特朗普政府迅速推进了与巴基斯坦的关系“重启”，而巴基斯坦是印度长期的地区对手，并与中国保持紧密一致与支持关系。

新加坡并非唯一抱怨特朗普政府无视以往支持“基于规则的秩序”承诺对其安全与繁荣造成损害的国家。日本、韩国、澳大利亚等国预计，很快将面临更多艰难选择——在美国要求下增加国防开支、承担更多防务成本，并在军事结盟中更紧密地与美国对齐，以应对中国。

总体而言，尽管特朗普的政策尚未导致地区出现明显的“倒美亲中”转向，但地区政府普遍不同意特朗普政府在贸易与防务事务中所宣称的“公平”判断。实际上，印太各国被迫接受特朗普的要求——尤其是美国的盟友与伙伴，为了在面对中国（以及某些情况下的朝鲜）时维持同盟，只能忍受其政策。然而，这一过程中严重的疏离感确实产生了。结果是，这些盟友、伙伴及其他国家对“美国主导的针对中国的努力”不再像拜登时期那样热情。

值得补充的是，一些印太国家并未受到来自北京的强烈压力，反而能通过“以中国为中心的生产链”中扮演从属角色而获益。典型例子包括柬埔寨、缅甸、印度尼西亚、孟加拉国、马来西亚、泰国、巴布亚新几内亚和斐济。中国在追求自身优势方面一贯稳健，与特朗普政府政策的多变与单边性形成鲜明对照。在这些国家看来，北京的做法反而更具可预测性和连续性。

结论

总而言之，在特朗普第二任政府时期，中国整体上在与美国竞争印太地区影响力的斗争中处于更有利的位置。最直接的后果是：随着美国盟友和伙伴因特朗普政府的不利要求而感到疏离，它们将减少在抗衡中国挑战上的积极合作。相反，美国越来越被视为一个“专横的超级大国”，其领导人拥有近乎绝对的权力，并以不可预测且常常损害他国利益的方式行事。

*文章于 2025 年 10 月 14 日刊登于《外交学人》(The Diplomat) 杂志官网，原标题为“Trump, China, and Declining US Influence in Asia”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

停滞的秩序与大国崛起时代的终结

迈克尔·贝克利（Michael Beckley）

塔夫茨大学政治学副教授、美国企业研究所（AEI）非常驻高级研究员、外交政策研究所亚洲项目

主任

在 1898 年，当英国与其他列强一起瓜分曾经强盛的清帝国时，英国首相索尔兹伯里勋爵（Lord Salisbury）在伦敦的一场演讲中警告说，世界正在分裂为“活着的”和“垂死的”国家。

所谓“活着的”国家，是工业时代的新兴大国——这些国家拥有不断增长的人口、变革性的技术以及前所未有的远程投送能力和火力的军队。那些“垂死的”国家则是停滞的帝国，受腐败所困，依赖过时的体制，正滑向崩溃。索尔兹伯里担心，新兴者的崛起与衰落者的下滑相互碰撞，将把世界推向灾难性的冲突。而如今，这一轮大国权力更替的时代正在终结。几个世纪以来首次，没有任何一个国家增长足够迅速，足以打破全球权力格局。曾推动大国崛起的人口爆炸、工业突破和领土扩张，如今大多已走到尽头。

中国，作为最后一个主要的新兴国家，已到达顶峰，其经济放缓、人口缩减。日本、俄罗斯和欧洲早在十多年前就陷入停滞。印度虽然年轻人口众多，但缺乏足够的人力资本和国家能力来将其转化为国家实力。美国自身也面临诸多问题——债务、增长乏力、政治失能——但相较于其他深陷衰退的竞争对手，依然领先一筹。

曾定义现代地缘政治的快速崛起已让位于硬化僵滞：世界如今是一个由老迈的守成大国构成的封闭俱乐部，周边环绕着中等强国、发展中国家以及“失败”的国家。

这一逆转带来了深远的后果。从长远看，它或许能让世界摆脱“新兴大国”的毁灭性循环——那些为了领土、资源和地位而发起的追求往往以战争告终。然而在短期内，停滞与人口冲击正在引发严重危险。脆弱国家在债务和年轻人口压力下摇摇欲坠。挣扎中的强国通过军事化和民族领土收复试图延缓衰退。经济不安全助长极端主义、侵蚀民主制度，而美国则正滑向暴力的单边主义。新兴大国的时代正在结束，但它留下的“余震期”未必更和平。

新兴的时代

尽管将中国比作崛起中的雅典、将美国比作受威胁的斯巴达如今很流行，但真正的“新兴大国”其实是现代现象。它们只是在过去 250 年间，也就是工业革命之后才出现的。

那时，煤炭、蒸汽和石油将人类社会从马尔萨斯陷阱中解放出来——在“马尔萨斯陷阱”中，每一份新增的财富都会被更多张嘴消耗掉，从而使生活水平始终停留在维持生存的边缘。自此，财富、人口和军事力量第一次能够同步扩张——相互促进而非相互抵消——使国家能够沿着稳定的上升轨迹积聚国力。

这种转变依托于三个力量：一是能够极大提升生产效率的技术；二是能壮大劳动力和军队规模的人口增长；三是使快速征服成为可能的军事机器。前工业时代的世界并不具备这些特征。

从公元 1 年到 1820 年，全球人均收入年增长率几乎为 0.017%，也就是每百年不到 2% 的增长。在贫穷为常态的背景下，权力格局的转变只能是零星爆发，通常依靠对稀缺资源的压榨。中国和印度的帝国通过农业盈余勉强维持，威尼斯和奥斯曼帝国靠征税贸易维生，西班牙和葡萄牙掠夺白银，哈布斯堡和波旁王朝则通过王室联姻扩展领土。

军事突破——如蒙古人的骑兵战术，或奥斯曼、萨法维、莫卧儿帝国的火药使用——一度改变了力量平衡，但竞争对手最终也会适应。即便是大英帝国那种备受推崇的财政——军事国家，也不过是从资源匮乏中挤出更多榨取罢了。

工业革命打破了资源匮乏的桎梏，使生产效率成为权力的基础，并在不到一个世纪的时间里让社会从中世纪跃升至现代。一个生于 1830 年的英国人，出生时所处的世界里还只有蜡烛、马车和木船；而等到他年老时，却已能乘坐铁路、发送电报，并在布满电灯、工厂制品和室内管道的街道上行走。仅在一个人的一生内，人均能源使用量就增长了五至十倍。

第一次工业革命之所以打破了马尔萨斯陷阱（Malthusian Trap），是因为它带来了生产力的飞跃，使得人均产出长期持续增长，从而终结了人口增长必然导致贫困的“恶性循环”。

这场剧变催生了第一批现代意义上的新兴大国。19 世纪，人均收入增长速度达到前工业时代的 30 倍，而且收益集中在少数几个国家，形成巨大的实力不对称。英国、美国和德意志诸邦从 1800 年时全球制造业占比不到 10%，跃升至 1900 年超过 50%，人均收入大约翻了三倍。

中国和印度的全球产出占比则从过半跌至不到 10%；哈布斯堡、奥斯曼和俄罗斯帝国依然以农业为主，其工业被进口商品冲垮。到 1900 年，领先的工业国人均收入是中国或印度的八到十倍，是俄罗斯、哈布斯堡和奥斯曼帝国的几倍之多。

原本的大致均势，演变为“西方与其他地区”之间的“巨大分流”。

生产力的增长引发了人口爆炸。前工业社会几乎没有人口增长，人口在千年内也只能翻一番。而工业化打破了这一上限：在 19 世纪，全球人口的增长速度约为公元 1 年到 1750 年平均水平的十倍。机械化农业、卫生设施、电力、制冷技术以及新型药品，使得全球人均预期寿命在 1770 年至 1950 年之间提高了 60% 以上，从而使得人口每一两代人就可以翻倍。德国、英国和美国率先引领这波增长，随后是日本和俄罗斯，而中国、印度、哈布斯堡帝国和奥斯曼帝国则大幅落后。到第一次世界大战时，曾经只能动员几万人的军队，已经可以动员上百万人。

人口规模支撑了工业化的军事力量——这是新兴强国的第三个关键因素。前工业时代的战争虽残酷却有限。军队通常规模较小、季节性作战，并依靠就地取食生活，行军速度也仅限于马背或帆船的速度。在武器简陋、后勤薄弱的条件下，战争虽然频繁却往往难分胜负，甚至可能拖延数十年。工业化颠覆了这一格局。铁路、蒸汽船和电报使大规模动员成为可能，而步枪、机枪和重型火炮则大幅提升了杀伤力。

到 20 世纪初，工业帝国已经控制了全球五分之四的地区，世界地图变成了由少数新兴大国主导的拼图。经济、人口与军事的革命共同将所有地区拉入同一个竞技场。

从 1850 年到 1913 年，全球贸易总额增长了十倍，连此前长期与世隔绝的幕府日本和清朝中国也被迫卷入其中。国家第一次面临一个严峻的抉择：工业化，或被征服。在这一激烈竞争中，最终形成了一小批由几条“例外之路”锤炼出来的大国。

其中一条路径是国家统一，即工业化最早的地区统一整个国家。普鲁士将德意志诸邦锤炼成统一的德国，萨摩藩与长州藩缔造出现代日本，皮埃蒙特王国领导了意大利统一，而美国的工业化北方则击败了原住民族、战胜了分裂的奴隶制南方，并向西扩张。另一条路径是极权主义，前帝国通过专制手段推动极速工业化——如约瑟夫·斯大林统治下的苏联、阿道夫·希特勒领导的德国——代价是极其惨重的人民生命。第三条路径则是成为附庸国。日本在美国庇护下得以重建，从 1970 年代起也向华盛顿靠拢。

这些，便是通往“新兴强国俱乐部”的几扇大门——而这些大门都建在工业时代那种极端的技术、人口和军事条件之上。

从顺风转为逆风

大门正在关闭——生产力正在放缓，人口正在萎缩，征服也变得更加困难。虽然当今的技术无疑令人惊叹，但它们并没有像工业革命那样彻底改造人类的生活。一个 20 世纪 40 年代的美国家庭所住的公寓——带有冰箱、燃气灶、电灯和电话——在今天看来依然十分熟悉。相比

之下，一个 19 世纪 70 年代的家庭，仍然使用户外茅厕、井水和壁炉取暖做饭，看起来则如同史前遗址一般。

从 1870 年到 1940 年的跃迁堪称翻天覆地；而此后的技术进步，相形之下则微不足道。交通速度已经停滞：从莱特兄弟首飞（1903 年）到人类登月（1969 年）仅隔 66 年，而再过了半个世纪，汽车和飞机的运行速度仍停留在 20 世纪水平。能源领域也展现出类似的惰性，尽管在可再生能源上投资已达数万亿美元，全球 80% 以上的能源供应仍来自化石燃料——这一比例自 20 世纪 70 年代以来几乎没有变化。

随着发达国家的人均寿命增长放缓甚至逆转，人类寿命也接近瓶颈。自 20 世纪 30 年代以来，科研人员数量增长了 40 倍，但科研产出却大致以同样的幅度下降，平均每 13 年减半。自 20 世纪 80 年以来，企业研发投入在 GDP 中的占比翻了一番，但在发达经济体中，生产率增长与初创企业数量却双双减少了一半。

甚至连被吹捧的数字革命，其实也只是昙花一现：在经历 20 世纪 90 年代的短暂增长高峰后，其生产率增长又回落至历史低点。一些预测认为，人工智能将推动全球产出每年增长 30%，但大多数经济学家预计，它每年只能贡献大约一个百分点的增长。人工智能擅长处理数字任务，但当今最严峻的劳动力瓶颈主要存在于物理和社会性领域。医院更需要护士而不是更快的影像处理；餐馆更需要厨师而不是点餐平板；律师不仅要解读简报，更要说服法官。现实场景中，机器人仍然笨拙难用，而且由于机器学习具有概率性，错误无法避免——因此很多环节仍需人类介入。

也正因如此，根据麦肯锡全球调研，约有 80% 的采用生成式 AI 的企业表示该技术对其利润“没有实质性影响”。即使人工智能不断进步，真正推动生产力飞跃也可能需要数十年时间，因为整个经济体系必须围绕这些新工具重新组织结构。这对当前挣扎中的经济体而言，几乎没有什么短期缓解作用。全球增长已从 21 世纪初的 4% 放缓至当下的约 3%——而在发达经济体中，甚至只有不到 1%。生产率增长在 20 世纪 50 年代和 60 年代曾达到每年 3% 至 4%，如今则已几乎降至零。

与此同时，全球债务也不断膨胀：15 年前，全球债务总量相当于 GDP 的 200%，如今已上升至 250%，而在一些发达经济体中甚至超过了 300%。人口趋势同样令人沮丧。如今，全球近三分之二的人口生活在出生率低于更替水平的国家。大多数工业化国家实际上都是正在“死亡”的国家，每年人口减少数十万——一些国家甚至减少数百万——而新兴市场距离这一趋

势也已不远。仅有撒哈拉以南非洲仍维持高出生率，且这一趋势在当地也在下降。最新预测显示，全球人口将在 21 世纪 50 年代开始萎缩。这一趋势对国家实力的影响不言自明。

随着劳动人口收缩、退休人口激增，主要经济体的增长预计将在未来 25 年内至少下降 15%；而对某些国家来说，这一打击将会是数倍之多。想要弥补这一损失，需要每年实现 2%至 5% 的生产率增长——相当于 20 世纪 50 年代的狂飙突进式增速——或者延长工作时间，但在创新放缓和大规模退休潮的背景下，这两种方式都不现实。人口下滑还意味着“凤凰涅槃”式的复苏不再可能。

在工业时代，即便经历战争的严重破坏，国家仍能迅速反弹：一战后的德国、二战后的苏联与日本、“百年屈辱”后的中国都在一代人之内变得更大更强。可在如今人口萎缩的背景下，一旦失去国力，就可能永远无法恢复。在经济增长和人口复苏都无法指望的情况下，征服似乎成了通向大国崛起的最后路径。可这条道路也越来越难走。工业技术（铁路、电报、电气化）的传播促进了国家建设与去殖民化，自 1900 年以来，全球的国家数量已翻了四倍。

此后，全球超过 160 起外国占领行动都陷入了叛乱困境——因为便宜的步枪、迫击炮和火箭推进榴弹让村庄都成了致命火力区。核武器也将征服的代价提升到了生存存亡的层级，而精确制导弹药与无人机如今甚至让胡塞武装这样的乌合之众也能摧毁战舰与坦克。与此同时，征服的“战利品”也在缩水：土地和矿产曾使帝国富裕，但如今发达经济体近 90%的企业资产都是无形资产——软件、专利与品牌——这些是无法被掠夺的。对于发展中国家的新兴大国来说，这条上升通道尤其陡峭。

来自富裕国家的跨国公司主导着资本与技术，而全球生产体系已高度模块化，后发国家只能被分配到低附加值的环节——要么代工，要么出口原材料——根本没有机会打造具有全球竞争力的企业。

外国援助的规模不断缩减，出口市场正在收缩，保护主义日益盛行，正在将昔日“出口导向型发展”的上升梯子一层层抽走。历史的更替节奏已经大幅放缓。除个别例外之外，自 1980 年以来，富裕且强大的国家仍是原来的那几个，而大多数贫穷国家依旧没有摆脱贫穷。从 1850 年到 1949 年，曾有五个新兴大国冲上国际舞台，而过去 75 年里，只有中国实现了这种飞跃。而中国可能也将是最后一个。

留意差距

作为世界的主导强权，美国是衡量其他国家“上升”或“衰落”的参照标尺——而在 21 世纪初，这一标尺本身的表现也极其糟糕。2001 年，美国遭遇本土史上最致命的袭击。此后十年，它打了两场本国历史上持续时间排名前三的战争，造成数十万人死亡（包括数千名美国人），耗资达 8 万亿美元，却未能取得胜利。2008 年，美国又经历了自大萧条以来最严重的金融崩溃。

与此同时，其他经济体开始迎头赶上。2000 年到 2010 年间，中国的 GDP（以美元计）——即衡量一个国家在国际市场上购买力最直接的指标——从美国的 12% 上升到了 41%。俄罗斯的占比翻了四倍；巴西和印度也都至少翻了一番；欧洲主要经济体也实现了实质性的增长。在许多观察者看来，这些变化预示着一次史诗般的权力转移——正如作家法里德·扎卡里亚（Fareed Zakaria）所称，这是“其余国家的崛起”（the rise of the rest），将开启一个所谓的“后美国世界”（post-American world）。

但潮水很快逆转了。进入 21 世纪 10 年代，大多数主要经济体的相对表现都开始倒退。巴西和日本的 GDP 占美国的比重几乎减半。加拿大、法国、意大利和俄罗斯的相对经济份额各自减少了约三分之一，德国和英国则减少了大约四分之一。只有中国和印度还在继续追赶。而到了 21 世纪 20 年代，形势变得更加严峻。

如今，印度是唯一一个仍能跟上美国步伐的主要经济体。2020 年到 2024 年间，中国的 GDP 从美国的 70% 降至 64%；日本则从 22% 暴跌至 14%。德国、法国和英国的经济份额继续下滑；俄罗斯在短暂的战时增长后也开始熄火。整个非洲、拉丁美洲、中东、南亚和东南亚各国经济的总和，也已从十年前占美国 GDP 的约 90%，降至 2023 年的 70% 左右。“其余国家的崛起”不仅已放缓，而是正在逆转。而且，卷土重来的可能性也不大。

21 世纪初看似“新兴强国”的崛起其实一直具有误导性，因为 GDP 是一个粗略的强国衡量指标。更重要的是一国经济的基本面：生产率、创新力、消费市场、能源、金融能力和财政健康状况——而在这些方面，大多数挑战者都已露出疲态。

过去十年，只有印度和美国的全要素生产率（TFP）取得增长，该指标衡量的是一个国家将劳动力、资本和其他投入转化为产出的效率。日本陷入停滞，其他国家则明显倒退——即投入越来越多，产出增长却越来越少。在先进产业领域，差距则更为悬殊：美国企业占据了全球高科技行业利润的一半以上；而中国仅占约 6%。美国的优势还远不止于此。它的消费市场如今已大于中国与欧元区之和。

它是世界第二大贸易国，但却是贸易依赖度最低的国家之一，出口额只占 GDP 的 11%——其中三分之一还流向加拿大和墨西哥——相比之下，中国为 20%，全球平均水平为 30%。在能源领域，美国已从净进口国跃升为全球最大产油国，能源价格也远低于其他竞争对手。而美元继续主导全球外汇储备、银行体系和国际结算市场。当然，美国的公共与私人债务总额非常庞大——2024 年约为 GDP 的 250%，而且由于国会在 7 月通过的延长减税政策，这一比例很可能继续上升。

但即便如此，美国的债务水平仍低于许多同类国家：日本超过 380%，法国为 320%，而中国若计入地方政府与企业隐性债务，也已超过 300%。此外，从 2015 年到 2025 年，美国的债务占 GDP 比重略有下降，而中国上升了近 60 个百分点，日本和巴西增加了 25 个百分点以上，法国增加了近 20 个百分点。人口结构的恶化将进一步拖累美国的对手。

未来 25 年，美国的劳动年龄人口将增加约 800 万人（增长 3.7%），而中国将减少大约 2.4 亿人（下降 24.5%）——这个数字超过整个欧盟的劳动人口总量。日本将减少约 1800 万名劳动者（下降 25.5%），俄罗斯减少超过 1100 万（12.2%），意大利约 1000 万（27.5%），巴西也将减少 1000 万（7.1%），德国则超过 800 万（15.6%）。与此同时，人口老龄化将加剧这一痛苦。在同一时期，美国将增加约 2400 万退休人口（增长 37.8%），而中国将增加超过 1.78 亿名老人（增长 84.5%）。日本已是“高龄社会”，但仍将新增 250 万名退休者（增长 6.7%），德国新增 380 万（增长 19%），意大利 430 万（增长 29%），俄罗斯 680 万（增长 27%），巴西更是增加 2450 万，增长高达 100%。

两个世纪以来，新兴大国一直由年轻人口推动；而如今，主要经济体正在一边失去劳动人口，一边积累退休人口——这是一记双重打击，是历史上任何挑战者都未曾面对过的局面。除了美国，唯一尚能部分免疫人口崩塌的国家是印度。它是世界上人口最多的国家，劳动力规模预计将持续增长直至 21 世纪 40 年代，这也提升了其成为下一个“新兴强国”的希望。

然而，印度却面临着极其严重的技能人才缺口。截至 2020 年，几乎四分之一的劳动年龄人口从未接受过学校教育，而在上过学的人中，五分之四不具备基本的数学和科学能力。总体而言，近 90% 的年轻人无法满足基本的读写和算术标准。“人才流失” (brain drain) 进一步加剧了这一问题：印度是全球最大的人才净输出国。一项追踪 2010 年印度理工学院 (IIT) 入学考试的研究发现，在八年内，排名前 1000 名的学生中超过三分之一已移居海外，其中前 100 名中超过 60% 选择出国。

印度的经济结构进一步放大了这些弱点。其劳动力和工业仍受严重限制：超过 80% 的工人就业于无法征税的非正规部门，且自 2015 年以来，几乎一半的工业子行业呈现收缩态势。基础设施与贸易网络也较为落后：印度最繁忙的港口的吞吐量仅为中国港口的七分之一，且该国与欧洲和东亚之间的四分之一贸易必须经过外国港口中转，这为每个集装箱增加了大约三天的运输时间和约 200 美元的成本。此外，被外界称颂的“服务业”也很局限。其增长主要集中于少数信息技术公司，而这些公司并不能吸纳庞大的劳动力，导致印度 20 多岁的大学毕业生中约有 40% 处于失业状态。

因此，印度仍将是一个有影响力的国家——其市场庞大，军力在地区内也属强大，海外侨民也颇具影响力——但它缺乏真正迈向“全球强权”所需的基本支撑。

中国的豪赌

如果说有哪个国家有可能逆势而上，那就是中国。它生产了全球三分之一的商品，造船、电动车、电池、稀土、太阳能面板和药品原料的产量超过全球其他国家总和。深圳、合肥等工业中心可以在数天内将设计样机推向大规模量产，这得益于全球最大规模的电网系统和庞大的机器人劳动力队伍。北京大手笔资助科研，直接指导企业，囤积战略资源，并以“快速、低成本部署”为核心推进 AI 战略。规模赋予中国巨大的影响力。它可以用倾销打垮竞争者（如当年在太阳能领域），并以前所未有的速度制造战略物资——从无人机到舰船、从稀土到原材料。

从资产端来看，中国的确显得势不可挡。但在负债端，中国的地位就要脆弱得多。它的增长模式建立在危险赌注之上：第一，认为总产出比净回报更重要；第二，幻想几个“明星产业”可以代替广泛的经济活力；

这些赌博确实带来了惊人的产出，但代价也在不断累积——而历史告诉我们，这种负债最终往往才是决定性的。在过去两个世纪里，拥有更强“净资源”的国家——即在养活本国人民、维持经济运转和保障本土安全之后还能剩下的资源——能在 70% 的重大争端中、80% 的战争中、以及所有的大国对抗中取得胜利。

19 世纪的中国与俄国在纸面上看似庞大，拥有欧亚大陆最大的经济体，但它们那积重难返的帝国却一次又一次地被体量更小、效率更高的对手打败：德国、日本和英国。

20 世纪的苏联也将大量资源投入战略产业，其研发支出占 GDP 的比重几乎是美国的两倍，科研人员和工程师的人数也近乎美国的两倍，同时源源不断地产出钢铁、机床、核技术、石油、天然气和其他原材料。它建设了巨型水坝和铁路，并在太空竞赛中一度领先。然而，这些成就

只是在一片停滞之海上的“卓越孤岛”。苏联最终的解体，并非因为没有宏大的工程项目，而是因为更广泛的经济体系已腐烂不堪。

中国的投资驱动型模式依赖于投入越来越多的资源来换取越来越少的回报：每创造一单位产出所需的资本是美国的两到三倍，所需劳动力更是美国的四倍。为了维持表面上的增长，北京向系统中注入了巨额信贷，自 2008 年以来新增银行资产超过 30 万亿美元。到 2024 年，中国银行体系已膨胀至 59 万亿美元——相当于其 GDP 的三倍，占全球 GDP 的一半以上。但这些债务中相当一部分其实沉没在空置公寓、亏损工厂和坏账之中——看似是“资产”，实际上是可能永远无法偿还的欠条。

另一个结构性负担是人力资本。中国劳动年龄人口中，仅有三分之一完成了高中教育——在所有中等收入国家中是比例最低的。相比之下，当韩国和中国台湾地区在 1980 年代末达到中国目前的收入水平时，大约 70% 的劳动者拥有高中学历，这一基础帮助他们从组装线过渡到先进产业，并成功跻身高收入国家。

人口老龄化与财政压力进一步加剧了困境。如果将中国的老年人口单独列为一个国家，它将是全球第四大、增长最快的“国家”——目前接近 3 亿，预计到 2050 年将超过 5 亿。届时，每两名劳动者将需要赡养一位退休老人，而 2000 年这一比例是十比一。然而，中国每万人口仅有 29 名护士，而日本为 115 人，韩国为 70 人。同时，正在萎缩的劳动力规模也在压缩政府财政收入基础：税收收入已从 2014 年占 GDP 的 18.5%，降至 2022 年的不到 14%——这甚至不到经合组织国家平均水平的一半。

北京希望通过补贴战略性新兴产业来提振经济。但这些产业规模过小，无法弥补房地产衰退带来的损失——2023 年，电动车、电池与可再生能源三者加总，仅占 GDP 的 3.5%。而且，政府补贴引发了产能过剩、价格战，以及类似房地产泡沫时“鬼城”一样的“僵尸”产业园。中国车企的产量是国内市场需求的两倍，新能源汽车（EVs）产量更是其三倍。2023 年，中国太阳能企业新增 1000 吉瓦的产能——是全球其他国家总和的五倍——导致产品价格跌破成本线。

尽管过去十年中政府投入了超过一万亿美元的补贴，中国仍严重依赖美国及其盟友提供的约 400 种关键商品与技术。以半导体芯片为例，它已超过原油，成为中国最大的进口品类，而本土生产能力仅能满足不到五分之一的需求。在最尖端领域，中国几乎完全依赖外国供应商。在和平时期，这种主导地位意味着市场话语权；而在危机时期，它就成为一种武器——如果中美贸易中断，中国将损失 14% 至 21% 的 GDP，而美国的损失仅为 4% 至 7%。

风暴将至

新兴大国的时代正在终结，而它留下的余波已经在引发冲突。

第一个威胁在于：一些陷入停滞的国家正在加速军事化，以夺回“失去的领土”并维持其大国地位。

俄罗斯已经在乌克兰上押注，如果得不到遏制，它接下来可能会将目标瞄准更富裕的邻国，比如波罗的海国家或波兰。对这些曾经崛起、如今面临停滞的大国而言，征服可能看上去是一条“捷径”——可以攫取资源与尊重，吞并人均收入可能是本国两倍之多的领土人口，并让领导人塑造“帝国缔造者”的形象，而不是坐等衰落。恐惧也加剧了这一冲动：西方的繁荣可能吸引边疆脱离、也可能在国内激起不满。普京在心中挥之不去的是 20 世纪 90 年代苏联解体的创伤。为巩固政权，他在煽动反美情绪和民族复仇主义——而且效果显著：俄罗斯人愿意为普京在乌克兰的战争付出巨大代价，包括生命，以换取现金补贴与“爱国光环”。

与此同时，自 2000 年以来，俄罗斯等国的军费开支相较美国及其盟友增长了五倍，这呼应了历史上多起危机局势：比如 20 世纪 30 年代陷入困境的德国与日本，或 1970–80 年代的苏联，也都将大量资源投入军备，寄希望于在无法通过经济增长换取国际影响力之后，转而通过武力夺取主导地位。虽然精确制导武器和无人机让小国获得了更多防御工具，但它们也可能令普京错误判断，以为快速胜利是可能的。

第二个威胁则是，债务缠身、人口快速增长的发展中国家大规模陷入国家失败状态。

19 世纪时，工业化将人口增长转化为经济红利——通过将农民转移到工厂中完成结构性转型。但这条路径现在已被堵死。制造业如今已高度同质化、自动化，并由现有强国主导，后发国家只能被困在价值链的低端。撒哈拉以南非洲的制造业就业占比仍仅为 11.5%，与三十年前几乎无异。

印度在 2014 年启动的“印度制造”运动原本承诺要带动制造业腾飞，但其制造业在 GDP 中的占比长期停滞在 17% 左右，在就业中的占比甚至还在下降。在中东，石油租金虽然支撑起了城市现代化，但却未能带动广泛的工业化转型。许多贫困国家享受到了现代化带来的寿命延长，却未经历任何对应的经济革命，结果导致人口增长反而变成了负担。

联合国估计，目前有 33 亿人口生活在政府偿债成本高于健康或教育投资的国家中。自 2015 年以来，非洲和中东许多地区的人均 GDP 停滞，储蓄与投资大幅下滑，青年失业率在一些国家已超过 60%。这些压力正在激发社会动荡：约有三分之一的非洲国家处于冲突状态，而自 2015 年以来，萨赫勒地区的圣战暴力急剧上升，包括博科圣地 (Boko Haram)、基地组织

(al-Qaeda) 和“伊斯兰国” (ISIS) 等组织的分支已在十多个国家活跃。大量民众逃离战乱，迁徙潮激增。截至 2024 年 6 月，联合国难民署记录的全球被迫流离失所人口已超过 1.2 亿人。

国家失败的螺旋式上升可能会放大第三个威胁：民主国家内部的反自由主义浪潮正在兴起。叙利亚战争期间，大量难民涌入欧洲，引发民族主义政党在各国迅速崛起；而在美国，拜登政府任期内南部边境移民人数创纪录，也促使了类似转向。公众对政府信任崩塌——美国民众对政府的信任从 20 世纪 60 年代的近 80% 骤降至今天的约 20%。

与此同时，自动化和收入不平等正摧毁中产阶级、加剧身份政治分裂。威权国家也在乘虚而入：俄罗斯为极端运动提供资金和扩音器，还向西方民主国家大量投放虚假信息。历史上，自由民主制度是在增长、机遇与社会凝聚力的环境中兴盛的。如今，在一个陷入停滞、大规模人口迁移和数字操控的时代，它是否还能继续维系，前景并不明朗。随着自由民主在国内腐蚀，自由国际主义也在国外瓦解。

在一个没有新兴大国的世界里，美国正变成一个超级流氓大国 (rogue superpower)，对自身以外几乎不再承担任何责任。在冷战时期，美国的领导力一部分源于道义，三部分源于私利：保护盟友、转让技术和开放本国市场，是遏制崛起对手所必须付出的代价。盟友们之所以公开接受美国的主导地位，是因为红军就驻扎在他们的门口，而共产主义拥有数亿追随者。但当苏联解体后，对美国领导力的需求也随之崩塌。如今，没有了“红色威胁”需要对抗，只剩一个模糊不清的自由秩序需要捍卫，“自由世界的领袖”这一称谓连美国人自己听来都显得空洞无力。

结果是，美国的战略正在剥离价值观与历史记忆，将注意力收缩到金钱和本土防卫上。盟友们正在亲身体会到什么叫赤裸裸的单边主义：安全承诺沦为保护费收取机制，贸易协定则以关税手段强制执行。这种赤裸力量的逻辑，正是曾推动两次世界大战爆发的因素，如今其后果已经显现。

多边机制陷入瘫痪，军控机制正在瓦解，经济民族主义强势抬头。即将到来的世界并不是一场多极大国协奏，而更像是 20 世纪最糟糕局面的重演：动荡国家加速军备化，脆弱国家走向崩溃，民主国家从内部腐烂，而那个本应保障秩序的大国，则退缩回狭隘的自利本位中。

一线希望

然而，如果当今的危险局势能够被妥善管控，“新兴大国消失”最终或许会带来一个更光明的未来。几个世纪以来，大国的崛起与衰落总是引发人类历史上最血腥的战争。而如果没有新的挑战者崛起，世界或许终于可以逃离这一最具毁灭性的循环：霸权对抗。

正如政治学者格雷厄姆·艾利森 (Graham Allison) 所指出, 在过去 250 年间, 有 10 次新兴大国挑战主导大国的案例, 其中 7 次以战争收场。虽然对于他的案例选择可以展开辩论, 但基本模式已非常清晰: 新兴大国大约每一代人就会引发一次灾难性的战争。一个没有新兴大国的世界并不会终结冲突, 但可能会消除那种撼动整个体系的战争幽灵。暴力仍将存在——停滞与国家崩溃甚至可能令局部冲突更加频繁——但这些冲突不太可能再具有霸权竞争那种全球范围、意识形态狂热、跨代持续性以及世界末日般的毁灭性。

人口萎缩与经济放缓可能削弱国家发动大陆征服的野心与能力——也削弱那些一度崛起却跌落的国家卷土重来的机会。一个活力不足的世界, 也许将促使自由主义与威权-寡头体制之间的较量变得更加务实, 而不再像法西斯主义或共产主义那样试图彻底改造人类社会。这些极端意识形态本是工业化剧变的产物。历史不会终结, 但它最灾难性的篇章也许可以画上句号。这种克制, 可能还会受到政治学者马克·哈斯 (Mark Haas) 说的“老龄和平” (geriatric peace) 效应的强化。老龄化社会将面临激增的社会福利开支、不断萎缩的兵源人口, 以及更厌战、风险规避的选民。在第一次世界大战爆发前夕, 各主要大国的中位年龄大约在 25 岁上下。

而今天, 除美国略低于 40 岁外, 其他所有大国的中位年龄均已超过 40 岁; 在十年之内, 这些国家中超过四分之一的公民都将是老年人。一个世纪以前, 年轻的社会冲进了世界大战; 而在 21 世纪, “灰色强国” (gray powers) 或许将因疲惫与审慎而不再贸然出击。如果没有新兴大国的世界在地缘政治上更加平静, 那么经济前景也可能比预期更加光明。即便没有另一场工业革命, 新技术依然在持续改善人类的日常生活, 而人类的健康水平和受教育程度也比以往任何时候都更高。

生产率增长放缓与人口老龄化或许会压低 GDP 的增速, 但它们不必成为阻碍生活水平“静悄悄革命”的障碍——在这种革命中, 即使人口在减少, 社会仍能在知识上更加富有、在身体上更加健康。另一种乐观的来源来自于当今的人口结构不对称。发达经济体拥有丰富的资本, 却缺乏劳动力; 而大多数发展中世界——尤其是非洲——则正好相反。从原则上说, 这种结构为一种新的劳动分工奠定了基础: 老龄化社会提供储蓄与技术, 年轻社会提供劳动力, 从而形成一种可以维持全球增长的共生关系, 即使个别国家本身增长放缓。

汇款流动、技能合作伙伴关系以及跨境投资, 正是这种新型关系的早期迹象; 而数字平台正在简化协调过程。然而, 这一切都不是自动发生的。当前的贸易与移民政治正在走向内向, 如何在破坏社会稳定的前提下吸纳大规模移民, 仍是一项艰巨挑战。如果不能加以妥善管理——包括规则化的移民通道、安全的边境管理、劳动者保障机制, 以及新的远程协作模式——

本可成为增长协定的机会可能会反转为民粹主义反弹。这一机遇是真实存在的，但障碍同样也是。预测未来是危险的事业。人口结构可以量化，但技术与政治常常出人意料，今天的“确定性”在一代人，甚至几年后看来可能会显得幼稚可笑。

唯一可以有把握地说的是：在过去两百五十年里，全球政治的主旋律是大国的迅速崛起；而促成这种崛起的力量，如今正在退去。这并不意味着稳定一定到来，但却标志着一个深刻的转变：熟悉的“崛起与衰落之争”正走向终结，另一个故事——轮廓尚不清晰——正缓缓展开。

*文章于 2025 年 10 月 21 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为 “The Stagnant Order and the End of Rising Powers”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

失去摆动国——华盛顿正推动金砖国家成为一个反美集团

理查德·方丹 (Richard Fontaine)

美国新安全中心 (CNAS) 首席执行官，曾在美国国务院、国家安全委员会任职，并担任过美国参议员

约翰·麦凯恩的外交政策顾问

吉布斯·麦金利 (Gibbs McKinley)

美国新安全中心 (CNAS) 首席执行官的研究助理

在塑造全球秩序的较量中，金砖国家集团 (BRICS) 正变得越来越重要。该集团大约占全球 GDP 的三分之一、世界人口的近一半。它的存在旨在让所谓“全球南方”的国家在国际舞台上拥有更大的影响力。

这似乎使金砖国家看起来天生具有反西方的性质。毕竟，它部分由中俄发起成立。然而，在其成立的十六年历史中，大多数时间里，金砖国家并未将自己定位为美国及其盟友的对立面。几个成员国甚至曾是美国的亲密伙伴。例如，华盛顿与巴西建立了稳固的贸易关系，并在防务事务上与印度和印度尼西亚展开合作。

但这一格局如今正在发生变化。过去十年间，中国和俄罗斯加大了引导其他金砖成员朝着与华盛顿利益相悖的世界观发展的努力。中国已成为巴西的最大贸易伙伴，并支持巴西减少对美元的依赖。俄罗斯则向印度大量出口石油。而中俄两国都在拉拢南非，支持其抵制俄罗斯总统普京所称的“美国主导秩序的殖民主义”。

与此同时，美国却在与友好的金砖国家关系上出现紧张。美印关系已跌至自 1998 年以来的最低点——当年美国因印度进行核试验而对其实施制裁。

2025 年 9 月，美国副国务卿克里斯·兰道 (Chris Landau) 表示，美巴关系已处于“两百年来最黑暗时刻”。而与南非的关系则是自 1994 年种族隔离制度结束以来最脆弱的。

这些关系恶化的原因各不相同，美国对巴西、印度和南非——这些将影响未来世界主导权归属的全球摇摆国——的不满在某些方面确实合理。但在每一种情况下，特朗普政府都让局势变得比本应的更糟，且理由与美国的国家利益难以吻合。

结果，一个新的风险正在浮现：金砖国家可能演变为一个更积极的、反西方的集团，并日益被中俄主导。除非美国在短期内改变政策，否则它将在长期为这种地缘重组付出代价。

一切分崩离析

直到今年，民主党和共和党仍一致认为，发展更好的美印关系是值得的。无论党派归属，政策制定者都清楚其中的益处。他们意识到，印度可以成为在印太地区制衡中国的力量。作为增长最快的大型经济体，印度还为美国投资者提供了可观的经济红利。它是世界上最大的民主国家，并已成为世界人口最多的国家。

在冷战时期紧张的美印关系，到克林顿政府末期开始缓和，之后在历任美国总统和印度总理任内持续升温。跨党派努力推动了多项重大成果。2008年，两国达成具有里程碑意义的协议，结束了印度长期的核孤立地位，允许与印度进行民用核贸易，尽管新德里从未签署《核不扩散条约》。此后，双方累计进行了约200亿美元的军售。2016年，美国国会将印度指定为“主要防务伙伴”，使其能够购买先进的美制军事技术。在特朗普的第一任期内，他与印度总理莫迪关系密切。2017年，华盛顿重启“印太安全四方机制”（Quad），成员包括澳大利亚、印度、日本和美国。拜登政府在此基础上进一步推动技术合作伙伴关系，加强两国的防务工业联系。在特朗普开始第二任期后，莫迪是首批访问白宫的世界领导人之一。

然而，特朗普却在瞬间颠覆了这一关系。他多次声称自己平息了2025年5月印度与巴基斯坦在克什米尔的冲突——新德里则对此予以否认——并在6月于白宫接待了巴基斯坦陆军参谋长。据《纽约时报》报道，特朗普已不再计划出席定于11月在新德里举行的四方峰会，该会议现在可能被取消。

他还对印度征收了50%的关税，其中包括因购买俄罗斯石油而加征的25%惩罚性关税，并威胁对任何与金砖“反美政策”结盟的国家额外征收10%关税。印度谴责这些关税“既不公平，也不合理”，此后进一步加强了与俄罗斯和中国的接触。8月，新德里与莫斯科达成扩大双边贸易的协议；9月，莫迪七年来首次访问中国，出席上海合作组织会议，并与普京和中国领导人手牵手亮相。

与印度相比，美国-巴西关系从未如此紧密或具有变革性，但历届美国政府也同样重视与巴西的合作。两国贸易与投资联系在过去几十年中稳步增长，美国在2024年的商品贸易中保

持约 68 亿美元的顺差。双方在安全与禁毒领域合作数十年，并签署多项连接两国防务科技公司的协议。在特朗普第一任期内，他与时任总统博索纳罗（Jair Bolsonaro）建立了个人友谊，华盛顿还将巴西指定为“主要非北约盟友”。然而，如同印度一样，特朗普重返白宫后，美国 and 巴西的关系急转直下。他的不满似乎主要源于巴西起诉博索纳罗在 2022 年选举失利后企图发动政变，这似乎让特朗普想起了自己在 2021 年 1 月支持者冲击美国国会后的司法困境。今年 7 月，特朗普政府以“政治迫害”为由，将对巴西的关税提高到 50%，并援引《全球马格尼茨基法案》（Global Magnitsky Act）制裁参与博索纳罗审判的巴西官员——包括一位最高法院法官及其配偶。

美国与南非的问题根源远早于特朗普时代。南非自称是人权的捍卫者，但往往谴责美国及其盟友的不公，却对俄罗斯的行为视而不见。例如，南非在国际法院指控以色列在加沙实施种族灭绝，但当俄乌战争时，南非在联合国关于战争的投票中屡次弃权，令华盛顿不满。

2023 年，美国驻南非大使指控该国允许受美制裁的俄罗斯货船“R 女爵号”（Lady R）在南非海军基地装载武器。2024 年，美国国会甚至提出议案，要求审查美南关系，显示美国决策层普遍对南非感到失望。

自特朗普再次上任以来，美南关系进一步恶化。他指责南非对白人农民实施“种族灭绝”，而这一说法却被大多数观察者否定；同时他为阿非利卡人开设优先难民通道，却暂停接收来自其他地区的难民。今年 3 月，特朗普政府驱逐了南非驻美大使，原因是该大使称特朗普政治运动“受白人至上本能驱动”。5 月，特朗普向南非总统拉马福萨（Cyril Ramaphosa）播放了一段指控针对白人农民的暴力视频，并递交一叠文章，称这些报道讲述了“死亡、死亡、可怕的死亡”的故事。8 月，特朗普又对南非加征 30% 关税。

金砖之墙

美国确实对巴西、印度和南非有一些合理的不满。印度历来奉行保护主义贸易政策，平均关税水平达 12%，并在俄乌战争后大量购买打折的俄罗斯石油。巴西则认为俄罗斯与乌克兰对战争负有同等责任，努力减少对美元的依赖，批评华盛顿制裁委内瑞拉，并公开寻求一种“去美国主导的新地缘政治”。南非官员则谈论从“不公的西方秩序”中解放出来，却与北京、莫斯科乃至哈马斯保持密切关系。但华盛顿推动这些“摇摆国”远离自己是极其短视的。中俄正积极与美国争夺在这些国家中的影响力，因此巴西、印度和南非被夹在由美国领导的“自由阵营”与由中、俄、伊朗、朝鲜组成的所谓“修正主义轴心”之间。华盛顿不太可能完全把这些

国家拉到自己一边——它们更倾向于同时维持与中、俄、美的关系。但如果美国继续刺激它们，就可能彻底把它们推开。

美国的利益在于让金砖国家内部形成两个阵营：一个包括中俄的反美派，另一个由巴西、印度和南非组成，并非天然与华盛顿为敌。当金砖国家存在分化时，它对美国利益的威胁较小；但如果前者主导，美国的力量将受损。比如，金砖国家可能联合推动贸易“去美元化”，建立替代支付体系，从而削弱美元主导的全球经济体系这一美国实力的支柱，并削弱华盛顿制裁的有效性。如果金砖国家共同加大对自身替代机构（如新开发银行和应急储备安排）的投入，现有的由美欧主导的国际货币基金组织等机构可能会失去影响力。与此同时，中俄将在“全球南方”进一步扩大势力范围，使美国在这些地区的利益面临更大风险。

美国不应疏远这些全球摇摆国，而应寻求合作。例如，可以与巴西合作多元化半导体供应链，以抵消中国在拉美的影响力；印度仍是印太地区的关键角色，华盛顿应继续利用“四方机制”制衡中国力量；若能与南非签署贸易协定，美国官员或可借此吸引南非在非洲大陆的外交行动上与美方协作。三国都拥有关键矿产资源，可帮助美国摆脱对敌对供应国的依赖。

具有讽刺意味的是，在某些方面，特朗普政府反而拥有重建这些关系的独特条件。近代没有哪位美国总统像他那样摆脱既定政策的束缚、如此乐于转变方向。例如，他的政府几乎是一夜之间从热情拥抱印度转为猛烈抨击。而在过去几个月，特朗普似乎也拿不定主意究竟是俄罗斯还是乌克兰会赢得战争，不断变换施压对象。如今，美国外交政策转向之快前所未有。但即使美国在修复与巴西、印度和南非的关系上取得进展，损伤仍会残留。美国政策的反复无常不会轻易被遗忘。印度就是例证：美印为消除冷战时期的互不信任花了几十年——那时印度亲苏，美国则与巴基斯坦结盟。印度政策制定者至今仍提醒美国外交官：美国在 1971 年印巴战争中支持巴基斯坦，并向孟加拉湾派遣海军特遣队。

即便政府立刻改变政策，也没有任何一个奉行多元结盟的国家会突然全力倒向美国。然而，这并不是不去努力的理由。如果华盛顿连略微改善与巴西、印度和南非关系都做不到，北京和莫斯科必将为此举杯庆贺。

*文章于 2025 年 10 月 27 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“Losing the Swing States: Washington Is Driving the BRICS to Become an Anti-American Bloc”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

特朗普 2.0 时期外交政策的合理性——基于实力之上的和平可以带来稳定与安全

罗伯特·C·奥布莱恩 (Robert C. O' Brien)

现任美国全球战略公司主席，曾于 2019 年至 2021 年担任美国国家安全事务助理

去年，我在《外交事务》上概述了特朗普 2.0 外交政策的框架，这个框架旨在恢复特朗普首次担任总统期间所盛行的“以实力求和平”态势。

“美国优先” (America First) 外交路线，与奥巴马政府、拜登政府以及 2024 年竞选期间民主党外交精英倡导的思路形成鲜明对比。总体而言，他们认为美国正在衰落，而这一过程必须通过各种步骤被巧妙地“管理”，其中包括：

1. 单方面裁军（通过逐步但显著的削减军事开支、损害战备）；
2. 为所谓的美国过度行径和错误道歉（例如，曾在奥巴马政府担任副国家安全顾问的本·罗兹就曾表示，历史学家们可能会争论美国在会不会一定程度上煽动了”俄罗斯的侵略行为，美国在外交政策上是否又过于“胜利主义”）；
3. 绥靖政策（包括以人道主义制裁减免为名、实则向伊朗支付赎金）；
4. 对美国对手的部分迁就（2022 年 1 月，拜登总统暗示，如果俄罗斯仅对乌克兰发动“轻微入侵”而非全面入侵，其面临的后果可能并不严厉）。

长达 12 年，美国的外交政策都以上面这些观点为前提。而在与特朗普四年的“美国优先”外交政策形成对比之后，在 2024 年，美国人民还是压倒性的选择了“实力”，支持了特朗普。

自那以来，特朗普一直在运用美国的经济、外交与军事力量，兑现其外交政策议程的每一个方面。他已经证明，实力确实可以孕育和平与安全。

自一月份特朗普第二次就任以来，美国军队已经启动了一场代际能力重建，并在 2026 财年的常规预算请求之外追加了 1500 亿美元的开支以加速推进。特朗普说服美国盟友与伙伴承诺将其国防开支提高到国内生产总值的 5%，并承担更多自由世界的安全负担。

同时，特朗普终结了南部边境的混乱。此外，他坚定支持了以色列，没有向哈马斯让步，并且恢复了对伊朗的“极限施压”，包括对其铀浓缩设施实施的打击。乌克兰战争也正走在通

往解决的道路，尽管由于普京的不妥协，这一进程的速度显然比特朗普所期望的要慢。这些举措恢复了美国的威慑力，并可能开启一个稳定的新纪元。

快速上手

许多批评者认为，特朗普削弱了美国的联盟，但事实恰恰表明，他通过激发紧迫感、促使盟友为自身防务做出有形投资，从而强化了华盛顿的集体安全安排。与批评者所警告的从北约撤出或削弱北约相反，特朗普正在领导战后时代欧洲规模最大的再武装。

在三月与北约秘书长马克·吕特（Mark Rutte）的首次会晤中，特朗普重申其立场：盟友必须增加国防开支，否则美国可能会重新评估其对联盟的承诺。回应迅速而且力度十足。六月，北约盟国同意将集团的国防开支目标提高到 GDP 的 5%，其中 3.5% 用于核心防务能力，1.5% 用于其他安全与工业基础需求。长期拖后腿的德国，现在计划在未来五年内将其国防开支翻一番。

去年我曾指出，在第二任期内，特朗普会“推动北约将地面与空中部队轮换至波兰，以增强靠近俄罗斯边境的能力”，并强调“确保欧洲盟友理解一点：美国对欧洲的防卫以欧洲尽其所能——包括在乌克兰问题上——为条件”。

今年九月，特朗普表示美国可能向波兰部署更多轮换部队，释放出对抗俄罗斯复仇主义的坚如磐石的信号。紧接着，华沙向边境增派了额外 4 万名军人，法国也承诺与波兰开展联合空中警戒。

欧洲对乌克兰防务的贡献已大幅膨胀。根据基尔研究所（Kiel Institute）的数据（2022 年 1 月至 2025 年 8 月）：

在拜登政府期间，欧洲对乌援助的季度平均额度约为 122 亿美元，而在特朗普任内，这一季度平均值约为 188 亿美元。

今年三月与四月，欧洲对乌军事、人道主义和财政援助的总额约为 232 亿美元——这是战争爆发以来任意两个月合计的最高水平。欧洲“尽其所能”的关键组成部分，是特朗普决定继续向乌克兰提供美国的致命性武器，但前提是这些支持由欧洲国家出资。

特朗普的设想被证明不仅可行，而且具有提振作用，它在不增加美国纳税人负担的情况下强化了联盟。

那些抨击特朗普“恫吓”式策略的批评者，很多也被结果所压服：一个更公平、更有能力、且从一开始就能实施威慑的北约。这些举措不仅仅是欧洲对华盛顿要求的服从；它们正在推动联盟的复兴。

在下一个财年，特朗普政府与国会正着眼于为美国军方进行历史性的 1 万亿美元投资。综合而言，包含在一个《大而美法案》（One Big Beautiful Bill Act）中的逾 1500 亿美元国防资金与五角大楼超过 8480 亿美元的预算请求，相较于 2025 财年预算，增幅可能高达 13%，并将优先发展无人机、由人工智能驱动的网络防御、为对抗中国而进行的海军造舰，以及反高超声速导弹防御等关键能力。

这一跃升将把美国的防务优先事项与国家利益重新校准，在多年投入不足之后确保美国军队继续是世界首屈一指的力量。

在特朗普政府领导下，五角大楼同样督促印太地区的美国盟友与伙伴参考北约的新承诺，将国防支出提高至 GDP 的 5%或以上，以发展自身能力。在美国的压力下，中国台湾地区显著提高了明年的防务预算，并宣布有意在 2030 年前达到 5%的目标；台湾地区目前正寻求从美国购买数十亿美元的装备，包括 HIMARS 火箭与岸防导弹。

根据防务新闻网站 19FortyFive 在春季的报道，越南已达成从美国购买 F-16 的协议，这对一个长期在军购上与俄罗斯保持联系的国家而言，是一个令人震惊的发展。

在战略层面，特朗普并未等待国会牵头。通过一项行政命令，他启动了“金色穹顶”（Golden Dome）导弹防御倡议，该计划设想建立一个由地基拦截器与天基传感器构成的分层护盾，其规模呼应了 20 世纪 80 年代美国总统罗纳德·里根（Ronald Reagan）的“战略防御倡议”（Strategic Defense Initiative）。五角大楼已经在推进该项目的研发与部署规划。

特朗普深知，威慑不仅需要良好的防御。去年，我在《外交事务》上指出，在第二任期内，美国可能会自 1992 年以来首次重启核试验，以应对俄罗斯与中国不断增长并实现现代化的核武库。今年九月，中国在一场阅兵中展示了其核力量，包括一种新的洲际弹道导弹，普京与朝鲜领导人金正恩（Kim Jong Un）均在贵宾席观礼。

十月下旬，普京表示，俄罗斯已经测试了一种“波塞冬”（Poseidon）核鱼雷，其设计旨在在可能的美方打击中存活，并可能摧毁美国的港口城市。特朗普当然不会对俄罗斯与中国的核武器“摇刀弄枪”无动于衷。

通往和平的路径

在支持华盛顿的历史盟友以色列消灭加沙哈马斯方面，以及在恢复对伊朗的“极限施压”方面。特朗普明白，整个地区的不稳定是伊朗对其恐怖代理人的支持所直接导致的。

今年夏天，美国对伊朗纳坦兹（Natanz）与福尔多（Fordow）的核设施实施打击，在未引发全面战争升级的情况下，重创了德黑兰的铀浓缩能力。“极限施压”正在从财政上扼紧德黑

兰的咽喉，使该政权的代理人失去浇灌混乱所需的资金与武器。伊朗领导层被孤立，真主党（Hezbollah）与哈马斯被削弱，整个地区正朝着稳定倾斜。与拜登政府对“降级”（de-escalation）的瘫痪式痴迷不同，实力迫使对手走上谈判桌。

特朗普还把自己定位为全球不可或缺的政治家，为其他一些往往地域辽阔、旷日持久的争端带来和平。他最大的工具，是其愿意对不合作的一方征收高关税或实施惩罚性制裁，这表明美国强大的经济实力在结束棘手冲突方面，其作用不亚于其军事力量。

上个月，在前任政府屡次未能确保所有人质获释、并给出战后愿景的背景下，特朗普政府撮合了以色列与哈马斯的停火，启动了一项关于加沙和平与重建的方案。

今年早些时候，印巴因克什米尔问题爆发敌对行动后，特朗普敦促双方停火；他斡旋了卢旺达与刚果（金）之间的和平协议；在以色列连续 12 天打击之后，他迫使伊朗接受停火；他帮助柬埔寨与泰国在有争议的边界达成无条件停火；并调停了亚美尼亚与阿塞拜疆之间的一项里程碑式协议，旨在终结逾 30 年的冲突。希望特朗普能够再添一笔斡旋成功的成就，这一次是在乌克兰：在那里，因拜登的犹疑而受到鼓舞的俄罗斯，尚未对特朗普的决心作出再校准。

近在身边

西半球是美国防务最关键的地缘政治空间，特朗普已经监督推进了执法与部队在美国南部边境的持续加强部署以确保南部边界的安全，并威胁墨西哥与加拿大施加大规模关税，促使其在各自一侧更有力地打击毒品走私。

特朗普对加勒比海涉嫌贩毒船只的打击，实际上是在击沉根植于委内瑞拉的毒品贸易，而委内瑞拉一直饱受贩毒集团暴力活动的困扰。总统对获取格陵兰岛的兴趣，促使丹麦自冷战以来在当地部署了最多的陆海空兵力，加强了盟军在此前缺乏巡逻的地区的存在，并向俄罗斯与中国发出信号：美国及其盟友无意在北极竞赛中落后。

作为对特朗普对中国干预巴拿马运河之愤怒的回应，巴拿马正在重新申明其主权，并向中国发出讯号，是时候让中国的港口管理公司回家了。所有这些举措，意味着更少的芬太尼、更少的人口贩运、更少的俄罗斯在北极的主导、更少的中国在西半球的影响，以及更安全的美国本土。

毫无疑问，特朗普能够在这些成功基础上更进一步，让一个动荡的世界更加和平。一个强大的美国，在愿与之分担自由防务重负的伙伴加持之下，将战胜那些意图伤害美国及其朋友的独裁者、暴君、共产主义者与恐怖分子。一个更强的国家，将使美国人有机会为世界各地那些原本被认为无法解决的冲突找到终结的路径。而在一个了解西半球地缘政治的美国政府带领下，

美国本土将是安全且受到保护的。在所有这些方面，特朗普正以“以实力求和平”的政策引领前行。

*文章于 2025 年 11 月 5 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为 “The Case for Trump’s Second-Term Foreign Policy: Peace Through Strength Is Delivering Stability and Security” 。

编译：张乐词 IPP 特约编译

美国的准同盟——华盛顿应如何管理其最复杂的关系？

丽贝卡·利斯纳（Rebecca Lissner）

现任美国外交关系协会高级研究员，曾在拜登政府担任总统副助理兼副总统国家安全事务首席副顾问

在 2024 年美国总统竞选期间，特朗普向选民保证，他将结束乌克兰和加沙的战争——也许甚至会在上任前就做到。但这两场冲突却持续拖延，造成巨大的人道代价，而外交努力也只是断断续续、艰难推进。上任九个月后，特朗普终于促成以色列与哈马斯之间的停火协议——但那是在他主持了拜登政府留下的停火破裂以及加沙不断恶化的人道主义危机之后才做到的。与此同时，乌克兰的战争仍在持续、毫无减弱迹象。

这些挑战并非特朗普独有；它们同样困扰着拜登。事实上，难以结束这两场战争凸显了美国在管理一小部分但战略意义极高的伙伴关系时所面临的困境：即所谓的“准盟友”（quasi allies）。

自二战结束以来，美国逐步培育了这一类伙伴关系，使其介于伙伴与正式条约盟友之间。准盟友在华盛顿享有特殊地位，但缺乏最关键的联盟特征：正式的美国安全保障。

近年来，乌克兰和中东的战争使“准盟友”处于美国外交政策的核心位置。美国支持乌克兰抵抗俄罗斯的征服企图，向其武装力量提供了价值数十亿美元的先进武器。乌克兰保持了主权和政治独立，而俄罗斯遭受了超过一百万的军事伤亡以及重大装备损失——这些成果是在莫斯科与华盛顿之间没有发生直接冲突的情况下取得的。

在中东，美国支持以色列主导的行动，打击伊朗的核计划并摧毁其在地区的武装代理网络，尽管这些行动同时加剧了加沙的人道主义灾难。这些事实突显出支持强大的准盟友的优势：这种关系使美国能够以间接、成本较低的方式，在关键战略地区推进自身利益。

但美国在处理这两场战争中自身角色的努力也同样暴露出准盟友关系中固有的战略困境，尤其在战时尤为突出。如果特朗普想兑现他在中东和欧洲带来和平的目标，其政府就需要更好地管理这些困境。

美国在乌克兰和以色列的经验，也应当为未来可能涉及台湾地区的高风险突发状况提供借鉴——对美国而言，台湾当局是另一个处于危险邻里环境中的“准盟友”。

不仅仅是朋友

在其遍布全球的庞大关系网络中，美国通常将大多数友好国家划分为“盟友”或“伙伴”。对盟友，美国通过具有法律效力的条约承担义务，这些条约包含共同防御条款：对一个盟友的攻击即被视为对所有盟友的攻击，美国的安全承诺与核保护伞因此延伸至这些国家。

相比之下，“伙伴国家”可能会从美国获得安全援助，但不会默认美国军队在遭受攻击时必然会前往协防。

“准盟友”则构成一个尴尬的第三类别。这些国家是美国认为能够推进其战略利益的重要对象。它们可能获得大量军事训练与援助，驻有规模可观的美军，并与华盛顿保持紧密协调。其中有些国家甚至拥有“主要非北约盟友”这一令人困惑的称号（由总统授予），但这一称号并不意味着美国负有条约式的安全承诺。

而且，与伙伴国家不同，美国在准盟友安全上投入的规模与方式，使得外界难以判断：美国是否会、以及会在多大程度上出兵保卫这些准盟友。事实上，美国过去确实偶尔曾协防其准盟友，例如 2024 年两次协助以色列击退伊朗空袭，以及同年 6 月的伊朗—以色列战争中再次援助以色列。

但美国通常有充分理由避免给予准盟友那种会使关系“正式盟友化”的共同防御承诺——包括避免卷入动荡地区、避免激怒对手或避免为一个可能不完全遵循美国喜好的伙伴承担过高成本。这种战略模糊使得准盟友相比正式盟友更缺乏威慑力与安全保证，也更容易在外部压力下受到胁迫。

尽管美国在这些关系上投入巨大，但准盟友的利益常常与美国出现分歧。准盟友领导人有自己的国内政治议程，尤其是在国家处于战争时期更是如此。美国在对乌克兰与以色列的政策中不断体验这一点——作者在拜登政府担任白宫高官期间对此有切身体会。在这两种情况下，美国的政策目标都是帮助准盟友在推动共同目标的同时，尽量管理双边在外交与军事战略上的分歧。

准盟友对于华盛顿来说有特殊的地位。在乌克兰 2022 年的反攻期间，乌美两国军事领导人共同制定了一项计划：突破俄军在赫尔松的防线，切断俄占克里米亚与乌克兰本土之间的陆上走廊。然而这一计划最终未能执行，因为乌克兰方面难以接受巨大的人员损失风险——突破俄军防线会异常血腥，同时乌克兰军队内部也存在指挥层竞争与政治领导层分歧。虽然美乌制

定了联合计划，但美国无法强迫乌克兰执行。同样，由于国内政治压力，乌克兰总统泽连斯基无法采取降低征兵年龄（从 25 岁降到 18 岁）的必要措施来缓解兵源短缺，导致乌克兰对美国与欧洲军援的需求进一步上升。

利益分歧同样困扰着美国对以色列的政策。自 2023 年 10 月 7 日以来，哈马斯的袭击发生在以色列总理内塔尼亚胡政治脆弱、面临严重腐败指控的时刻。为了维持权力，他经常采取与华盛顿立场相违背的行动：限制进入加沙的人道援助、扩大约旦河西岸定居点建设、加剧对伊朗与其代理武装真主党的军事行动。过去两年充分暴露出美以在政策上的真实分歧，也揭示了美国在以色列决策上影响力的有限性。

切身利益

美国与其准盟友之间也可能在如何评估或管理局势升级风险的问题上出现分歧。尽管华盛顿对涉及准盟友的战争结果拥有强烈的战略利益，但美国依然可以选择调节自身介入的程度。

对准盟友而言，赌注往往更高，甚至关系到国家生死存亡。他们更愿意冒险采取可能导致显著升级的行动，包括那些可能将其赞助国直接拖入冲突的步骤。在某些情况下，将赞助国卷入冲突本身就是他们的目的。

基辅更高的风险承受能力自俄乌冲突初期以来一直在美乌关系中造成摩擦。在拜登政府时期，乌克兰领导人长期提出具备更高性能的武器清单。其中名为 ATACMS（陆军战术导弹系统）的远程导弹位列榜首，与乌克兰提出的其他更复杂系统不同，这一系统具有真正的军事价值。但拜登团队认为，提供这些导弹会在美国军事准备和潜在升级方面带来风险。

随后的多年里，美乌之间“拉扯不休”——一方面是政策辩论，另一方面是乌克兰军事上的迫切需要，反复消耗双方精力。等到拜登在 2024 年 4 月批准向乌克兰提供数量有限、使用受到严格限制的 ATACMS 时，这些武器确实带来了战术层面收益，但并未带来战略突破。

类似的动态也在另一件事上出现——尽管公开讨论较少：乌克兰多次寻求批准使用美制装备攻击俄罗斯境内目标，最终美国在有限程度上同意了。

在这两种情况中，乌克兰都愿意为获得军事或士气上的“胜利”而冒险，并可能欢迎美国直接军事介入；而华盛顿则寻求在满足乌克兰军事需求的同时，避免任何可能将美国或北约直接拖入战争的升级。试图弥合这种紧张关系反而造成了双方都不满意的次优结果：华盛顿承担了超过其意愿的风险，却不足以为乌克兰带来决定性优势。

美国在与以色列、真主党和伊朗的战争中也经历了类似的紧张动态。例如拜登曾劝阻以色列领导层不要对真主党发动先发制人的打击，同时驳回了内塔尼亚胡要求美国参与打击的请求，理由是这会在以色列尚未准备好进行多线作战的情况下让地区陷入火海。

2024 年 4 月，在伊朗对以色列发动首次空袭后，拜登告诉内塔尼亚胡，美国不会支持以色列对伊朗发动反击，并敦促他将伊朗低效的弹道袭击视为一次“失败的打击”，从而把防御成功塑造为胜利。内塔尼亚胡部分接受了这一建议，对伊朗境内的战略防空点发动了打击，但并未公开宣布责任。

特朗普上任后，他明确表示偏好通过外交方式处理伊朗核计划。但以色列依然对伊朗展开军事行动。由于只有美军持有能穿透伊朗核设施的炸弹，内塔尼亚胡实际上是在赌美国最终会介入——这一赌局最终在 6 月得到回报，当时特朗普批准了美军实施打击。在所有美方与准盟友利益不一致的问题中，“升级”与“风险容忍度”是最危险、最关键的领域——因为一旦被卷入，代价可能最大。

影响力的局限

如果相对的实力与物质依赖能够直接转化为影响力，那么美国本应对其“准盟友”拥有压倒性的杠杆，可以通过胁迫手段（例如扣留武器）管理紧张局势，并在战时对其决策发号施令。但现实远比这复杂。

美国与“准盟友”之间的关系本身就是一个力量中心，尤其在战争时期——一旦关系破裂，最获益的将是美国的对手。

当准盟友陷入长期战争时，美国实现其目标的最有效方式，要么是帮助伙伴赢得战争，要么让对手相信美国的支持会持续到达成有利的谈判结果为止。这样的动态使美国难以利用“扣留关键军事援助”作为杠杆来塑造准盟友的作战方式或其愿意接受的和平条件。这也使得与准盟友相关的战争更加难以结束。

在试图结束乌克兰战争的过程中，特朗普认为乌克兰对美国的依赖能使他迫使基辅接受一项极度偏向莫斯科的谈判结果。特朗普通过在椭圆形办公室公开斥责泽连斯基，并切断军事和情报援助来验证这一假设。然而，这样的施压不仅未能迫使乌克兰做出让步，反而突显了基辅与特朗普政府下的华盛顿之间纽带的脆弱性，并促使克里姆林宫进一步强化其外交抵抗策略和军事施压。

拜登采取了完全不同的方法。2022 年，美国及其 G7 盟友宣布将“无论多久”支持乌克兰。这一承诺及其后持续的援助增强了乌克兰的战斗意志，并传递出战争不利于俄罗斯的讯号。但

这一政策掩盖了两个难题：其一，美国国会不可能无限期承担对乌克兰的巨额资助；其二，结束战争必然需要迫使乌克兰放弃其在短期内无法实现的目标——即回到战前边境。

华盛顿需要对这些战略困境给出更好的答案。美国试图利用自身影响力来缓和以色列在加沙的最大化战目标，并推动加沙战争结束，但这一努力自始至终困难重重，且随着加沙人道灾难恶化而变得更加艰难。拜登政府始终纠结于一个问题：在以色列面临来自伊朗和真主党威胁的情况下，是否以及如何附带条件地向以色列提供军事援助。

2024 年 5 月，在以色列准备在拉法发动大型军事行动之际，美国最接近做出有条件限制——拜登宣布将不向以色列提供执行此次攻势所需的 2000 磅炸弹，并暂停交付。最终，美国成功劝说以色列缩小其在拉法的行动规模，这是美国通过施压改善加沙人道局势的少数成功案例之一。但由于政府担心在以色列仍面临地区威胁时削弱其支持，美国对进一步限制行动空间保持谨慎。

特朗普采取了截然不同的方式。在其任期最初九个月，他基本上给予以色列在加沙行动上的“完全自由”，等同于支持以色列在三月战斗重启后停止人道援助并推进至加沙城的决定。然而，在以色列于九月通过卡塔尔的空袭试图暗杀哈马斯谈判代表后，特朗普改变策略，施压内塔尼亚胡同意停火。凭借一种“可信但模糊”的弃权威胁，特朗普迫使内塔尼亚胡接受他先前反对的和平方案部分内容，并暂停战争。

尽管美国与以色列的关系最具政治敏感性，但美国在面对准盟友时永远需要面对同一种权衡：一方面是向准盟友提供全面支持的战略优势，另一方面则是试图利用这些支持换取军事和外交决策上的实际影响力。

穿针引线

准同盟关系带来的战略困境让决策者感到无比挫败，但它们不会消失。要在对乌克兰有利的条件下结束战争，并维持加沙脆弱的停火，都需要在这些困境之间灵活穿行。美国近年在乌克兰与以色列问题上的经验，已经揭示了若干关键教训。

首先，领导人往往倾向于掩盖分歧、夸大利益一致性，尤其是在帮助一个亲密伙伴抵御侵略时。但华盛顿应当只在准同盟的战争目标与美国自身目标高度一致的情况下，才承诺提供支持。一旦美国决定进行这种支持，就应建立机制来协调优先事项，并在私下管理分歧。现有范例包括美乌军事规划渠道，以及由国家安全顾问主导的美以伊朗问题战略对话。而确保领导人之间的直接沟通始终是重中之重。

决策者还应设计可信的杠杆手段来影响准同盟的行为。安全援助应进行战略性校准——以美国利益为核心，而非以强制性附带条件为主。这个过程应从清晰书面表达美国期待开始，例如对美国装备的最终用途限制。即便是轻微违规也应尽早处理，以形成可预期的执行效果。如果白宫保持定期审查美国武器交付节奏与内容，就能确保这些转移行动符合政策目标与法律要求，而不是自动化地进行。

国会同样至关重要：它可以自行立法设置限制，同时通过延迟向国会报告来帮助维护领导层之间的关系。

谨慎的公共信息传递可以让所有这些任务变得更加容易。关键在于向外界展现对准同盟的强力支持，并向美国公众解释这种支持，而不产生难以收回、带来政治代价的承诺。太多时候，批评者会利用拜登在乌克兰问题上“高调言辞”与其合理的升级顾虑之间的落差大做文章。坚持“美国与准同盟之间绝无分歧”的方针是错误的，因为这会造成一种不可能的处境：要么掩埋分歧，要么承受公开决裂带来的政治冲击。

另一场与准同盟相关、潜在影响更为深远的冲突已隐现：即台海危机。如果冲突爆发，美国很可能迅速成为直接参战方——承担更大风险，同时也能对战争走向施加更大影响。

但即便美国决定直接为台湾当局出手，准同盟的典型困境依然会浮现：利益分歧、台湾当局政治极为分裂、可能采取的升级步骤从而削弱美国的风险管理、以及难以找到双方都能接受的终局方案。

美国不可能“甩掉”像以色列与乌克兰这样的亲密伙伴——这些国家正处在高度爆炸性的地缘断层线上——美国这样做也不会得到任何好处。但要维护自身利益，华盛顿必须找到更好的答案，应对管理准同盟关系中固有的战略困境。只有正视近年的成功与失败，决策者才能制定出更完善、更实用的行动指南。

*文章于 2025 年 11 月 14 日刊登于美国《外交事务》杂志，原标题为“America’s Quasi Alliances: How Washington Should Manage Its Most Complicated Relationships”。

编译：李政儒 IPP 实习编译

金砖国家错失良机——因特朗普的敌意而团结，却因分歧太大无法抓住时机

奥利弗·施滕克尔（**Oliver Stuenkel**）

卡内基国际和平基金会高级研究员，圣保罗瓦加斯基金会国际关系学院副教授。

亚历山大·加布耶夫（**Alexander Gabuev**）

柏林卡内基俄罗斯欧亚中心的主任。

今年，金砖国家集团因美国的催化作用而获得了新的使命感。随着美国总统特朗普重返白宫，金砖集团比以往任何时候都更被视作对日益反复无常且四分五裂的全球秩序的一种必要对冲。

特朗普的一系列举措——包括针对盟友与敌对国家的混乱关税行动、对伊朗的打击和在拉丁美洲采取法律可疑的军事行动、以及退出联合国支持的《巴黎协定》——都引发了金砖国家的谴责。

特朗普的政策清楚地凸显了金砖集团存在的理由：帮助其成员适应并构建一个不那么以西方为中心的世界，在与华盛顿的交往中获得更大筹码，并寻找替代由西方主导的机构，如世界银行和国际货币基金组织。

但尽管利益相近，作为一个整体的金砖集团尚未准备好抓住这一时刻。现在加入的新成员包括埃及、埃塞俄比亚、伊朗、印度尼西亚和阿拉伯联合酋长国，这些成员在对美国态度上的敌意程度差异显著，并且每个国家都希望保持战略自主。

因此，该集团将难以采取联合行动。若要实现团结并汇聚集体力量，金砖国家必须变成类似七国集团那样的组织（G7——由美国领导、由经济高度发达国家组成的集团），这些国家为了共同的目标和价值，愿意牺牲相当程度的战略自主。但金砖国家的纽带主要建立在共同反对美国霸权之上，因此它们不太可能获得足够的凝聚力，无法成为一个真正有效的地缘政治力量。

规模力量

尽管以往美国总统在很大程度上忽视金砖集团，但特朗普采取了更具对抗性的立场。他称金砖为“反美集团”，并多次威胁如果其成员试图以其他货币取代美元作为储备货币，就对其征收 100% 的关税。

目前，特朗普政府并未整体针对该集团，而是与个别国家发生冲突。一些金砖成员如中国和俄罗斯，比起巴西、印度和南非更能承受来自美国的压力。但现在所有成员都更清楚地认识到，他们联合在一起比各自为政更强：美国的霸道行为越明显，该集团对其成员就越重要。

多年来，北京一直警告金砖其他成员，美国主导的秩序不稳，且易受华盛顿及其盟友的政治情绪波动影响。中国领导层将特朗普的回归以及美国作为发展伙伴的不可靠性，作为其推动建立新开发银行（New Development Bank）等平行机构的证据，这并非为时过早，而是具有先见之明。

此外，特朗普的“解放日”关税所引发的影响——包括美国债券市场的波动以及美元汇率的震荡——已经促使一些发展中国家采取措施，对冲它们对美元的暴露风险。对于中国及其金砖伙伴来说，这些发展意味着一个机会：利用不受美国控制的金融服务体系，开发减少对美元依赖的工具，并推动使用替代货币进行贸易。

莫斯科同样从特朗普政府制造的混乱中看到了机会。在拜登政府时期，美国及其他西方国家为了回应俄罗斯与乌克兰的冲突，对其实施了前所未有的制裁。特朗普重返白宫，使俄罗斯总统普京看到一个改善、甚至正常化与华盛顿关系的机会。

特朗普大幅削减了对乌克兰的财政支持，但仍会定期对莫斯科发出威胁，并制裁了俄罗斯最大的两家石油生产商。这也正是为什么俄罗斯意识到必须加强与金砖国家伙伴的合作，并利用这一集团作为支撑网络，以抵抗西方的制裁压力，同时削弱美国在金融与科技领域的全球主导地位。

特朗普对巴西、印度和南非发动的行动，同样引发了一系列影响，这在理论上应当让金砖成员更加团结。特朗普在今年早些时候对巴西进口商品征收了 50% 的关税，并声称对前总统雅伊尔·博索纳罗（Jair Bolsonaro）的调查具有政治动机。当巴西最高法院以“企图发动政变”为由判定博索纳罗有罪后，特朗普进一步升级：制裁了一名与此案相关的巴西最高法院大法官，并取消了数名巴西司法和政府官员的签证。这些措施推动巴西更加深化与金砖国家成员的关系。

正如卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）的一名顾问最近所说：特朗普的攻击“正在强化我们与金砖国家的关系，因为我们希望关系多元化，而不是依赖任何一个国家。”甚至在博索纳罗被判决之前，卢拉就已经积极拉拢金砖盟友，并对中国、俄罗斯等国进行正式访问，同时还访问了已于今年六月成为金砖伙伴国的越南。但特朗普的咄咄逼人无疑会加速这一趋势。

南非与美国之间的外交摩擦也产生了类似且完全可以预期的结果。今年5月，南非总统西里尔·拉马福萨（Cyril Ramaphosa）与特朗普在白宫举行会面，双边关系跌入新低。在这场紧张的会面中——整个过程在南非媒体上被广泛播放并反复分析——特朗普突然以虚假且煽动性的指控“伏击”了拉马福萨，声称南非正在发生针对阿非利卡农民的“白人种族灭绝”。

特朗普的言论呼应了边缘阴谋论，并迎合了其国内部分选民，但却令南非政治光谱上的各方都感到震惊与愤怒。在此之前，特朗普政府已驱逐了南非驻美大使，威胁实施严厉的贸易惩罚，并取消了援助项目。对南非领导层而言，这场灾难性的白宫会面再次证明：美国已经不再是一个值得信赖的伙伴。面对一个态度异常敌意的华盛顿政府，比起意识形态层面的共鸣，南非更有理由出于战略需要，寻求更紧密的金砖国家内部合作，以保护自己免受一个反复无常且具有惩罚性的美国的影响。

甚至在印度，这个在过去二十年里一直努力培养与华盛顿关系密切的国家，高层决策者亦清楚地意识到，他们必须在特朗普难以预测的行为面前进行对冲。今年，美国遣返了数千名印度国民、搁置了双边贸易协议谈判，并对印度商品征收50%的关税。印度政策制定者如今坚定致力于“多重结盟”战略，其中金砖国家不仅是所谓“全球南方”的合作平台，也是当美国承诺不再可信时的地缘政治保险。

类似的情绪在其他金砖国家首都也十分明显，那里的领导人担心，与美国过于亲密的关系可能变成一种负担。因此，寻求作为正式成员或伙伴国加入金砖的国家数量持续上升。名单包括：孟加拉国、白俄罗斯、玻利维亚、古巴、哈萨克斯坦、马来西亚、尼日利亚、塞内加尔、泰国、乌干达、乌兹别克斯坦、委内瑞拉和越南。

各国寻求伙伴多元化并非完全因特朗普而起。例如，土耳其（Turkey）在特朗普回归之前就表达过希望成为金砖正式成员的兴趣。但特朗普的第二任期已将“多重结盟”从遥远的愿景提升为迫切的战略。

勉强维持

然而，金砖国家并没有准备好抓住这一时刻。随着该集团规模的扩大，其内部矛盾也随之增加。这并不令人意外。巴西和印度长期反对扩张——担心自身影响力被削弱，也担心集团凝聚力下降——但最终在2023年中国的压力下让步。埃及、埃塞俄比亚、印度尼西亚、伊朗和阿拉伯联合酋长国在过去三年间陆续加入。

在今年四月于里约热内卢举行的金砖国家外长会议上，成员国首次未能发表联合公报。僵局凸显了集团内部在去美元化的速度和方向、对美国的敌意程度，以及北京在集团内部的领导抱负等问题上的分歧。

此次矛盾的焦点是一个对巴西总统卢拉具有象征意义的话题：联合国安理会改革。埃及与埃塞俄比亚反对公报中承认南非争取常任理事国席位的措辞，这暴露了集团扩员后带来的复杂性。到了今年七月，在一次史无前例的发展中，多位国家元首未能亲自出席金砖峰会，十个成员国中只有一半派出了代表团；其余国家仅以远程方式参加。

美国在六月轰炸伊朗核设施本可能让金砖国家团结起来。多国政府对这次袭击感到震惊，认为美国采取了单边行动，危险且无视国际规范。对中国和俄罗斯而言，这次打击印证了他们长期以来对美国军事主义的批评；对巴西和南非这两个一贯强调“反干涉”和“和平解决冲突”的国家而言，这次攻击被视为破坏全球稳定的鲁莽行为；对印度来说，这次袭击不仅违反国际法，更是对其重要能源供应国的攻击。然而最终，金砖国家在轰炸事件几天后发表的联合声明模糊不清，甚至没有提及以色列或美国，暴露了这一集团根本无法以统一声音发声。

其他方面的摩擦也随处可见。中国大量补贴的出口产品——包括钢铁、纺织品和汽车——正在给巴西、南非等国的本地产业带来压力。由此产生的紧张关系使金砖国家内部经济协调复杂化，因为各国政府都面临国内压力，要求对中国商品采取保护性措施。

虽然中国希望利用金砖国家作为扩大其影响力和展示其治理模式的平台，但其他成员仍警惕自身利益被北京的雄心所取代。最近，由卢拉召集的金砖国家虚拟峰会，旨在制定应对美国关税的共同战略，但最终几乎没有产生任何实质成果。

尽管特朗普重返权力使金砖国家面临新的紧迫性，但金砖国家仍被长期阻碍其效力的结构性弱点所束缚：国家利益分歧、经济优先事项冲突，以及对彼此地缘政治意图的深度不信任。扩员只会放大这些挑战，为一个本就笨重的组织增添更多参与者与矛盾。中国也许将特朗普的咄咄逼人视为美国不可靠性的最终证明，但其他成员仍不愿过度向中国靠拢，也不愿将国家议程服从于某一个领导者。集团内部的凝聚力依然遥遥无期。

在可预见的未来，这个集团很可能继续勉强维持——吸收新成员、发表宏大声明、偶尔协调立场，但远远达不到成为一种新的全球治理模式的基础。特朗普让金砖成员再次意识到该集团的重要性，同时也揭示了它无法抓住机遇的原因。

文章于 2025 年 11 月 18 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“BRICS Is Missing Its Chance: United by Trump’s Hostility, but Too Divided to Seize the Moment”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

最长和平的终结？历史上最伟大的成就之一正面临威胁

格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）

哈佛大学肯尼迪学院道格拉斯·狄伦教授，著有《注定一战：中美能否避免修昔底德陷阱？》

小詹姆斯·A·温尼菲尔德（James A. Winnefeld, JR.）

美国参谋长联席会议前副主席，2022–2025 年担任总统情报咨询委员会主席

过去八十年来，是自罗马帝国以来大国间无战争持续时间最长的时期。这个异常漫长的和平时代，诞生于两场灾难性战争之后。这两场战争的破坏力远超以往任何冲突，以至于历史学家不得不创造一个全新的类别来定义它们：世界大战。若二十世纪余下的岁月仍延续前两千年的暴力常态，如今在世的几乎每个人的生活都将截然不同。

1945 年以来大国战争的缺席绝非偶然。其中固然有运气与侥幸的成分，但灾难性战争的惨痛经历，也迫使战后秩序的构建者们试图扭转历史的轨迹。美国领导人亲历战争胜利的经历，试图构建一个能够维系和平的国际秩序。为确保这一长期和平延续，美国领导人和民众需意识到其脆弱性，并就如何再维系一代人的和平展开严肃辩论。

一项非凡的成就

三个数字足以概括国际安全秩序的特征与成就：80、80 和 9。距上一次大国热战已过去 80 年。这使得全球人口增长两倍、预期寿命翻倍、全球 GDP 增长 15 倍。若二战后的政治家们如往常一般对待历史，第三次世界大战本可能爆发——而这场战争将是核战争，甚至可能成为“终结所有战争的战争”。

距核武器上一次用于战争也已过去 80 年。世界曾数次濒临核危机边缘——最危险的当属古巴导弹危机：当时美苏因古巴的核导弹对峙，约翰·F·肯尼迪总统估计核战争爆发的概率介于三分之一到二分之一之间。近年来，2022 年俄乌冲突后的第一年，弗拉基米尔·普京曾威胁将实施战术核打击。

据《纽约时报》报道，美国中央情报局评估，若乌克兰的反攻即将击溃撤退的俄军，俄罗斯发动核打击的概率将高达 50%。对此，中情局局长比尔·伯恩斯坦被派往莫斯科传达美方关切。幸运的是，中美两国富有想象力的合作成功劝阻了普京，但这也提醒我们核禁忌——即全球默认核武器不应被纳入考虑范围的潜规则——的脆弱性。

20 世纪 50 年代至 60 年代，世界领导人普遍认为，各国一旦具备技术能力就会研制核武器。肯尼迪总统曾预测，到 70 年代将有 25 至 30 个核国家，这也促使他推动了美国外交政策中最具胆识的举措之一。如今，185 个国家签署了《不扩散核武器条约》，承诺放弃核武器。

值得注意的是，全球仅有 9 个国家拥有核武库。与 80 年的和平与无核战争一样，以该条约为核心的防扩散机制也是一项脆弱的成就。目前已有 100 多个国家具备研制核武器的经济和技术基础，它们选择依赖他国的安全保障，这在地缘战略和历史层面均属反常。

事实上，2025 年峨山政策研究院的民调显示，四分之三的韩国民众支持本国发展核武库，以应对朝鲜的威胁。若普京通过对乌克兰实施战术核打击来推进其战争目标，其他国家可能会得出结论：必须拥有自己的核盾牌。

一个时代的终结

1987 年，历史学家约翰·刘易斯·加迪斯 (John Lewis Gaddis) 发表了一篇具有里程碑意义的论文《长和平》。当时距二战结束已过去 42 年，这一稳定时期可与 1815 年维也纳会议至 1870 年普法战争、以及此后至 1914 年一战爆发前的数十年相媲美。加迪斯认为，这一现代长和平的基石是冷战。在早期时代几乎必然导致第三次世界大战的结构性条件下，美苏两国以足以承受核打击并实施决定性报复的武库相互对峙。核战略家将此称为“相互确保摧毁”。

加迪斯指出，除联合国的成立、《世界人权宣言》、最终发展为欧盟的多边安排以及美苏竞争的激烈意识形态维度外，和平的核心因果因素是双方均认为体系利益高于意识形态利益。苏联憎恨资本主义，美国排斥共产主义，但防止相互毁灭的愿望更为重要。正如他所解释的：

“因此，意识形态的缓和，与核威慑和侦察技术一样，必须被视为战后政治中一种主要的自我调节机制。”正如加迪斯所认识到的，世界已分裂为两大阵营，每个超级大国都试图在全球范围内争取盟友和盟国。美国推出马歇尔计划重建西欧，成立国际货币基金组织和世界银行促进全球发展，并推动《关税及贸易总协定》制定经济交流规则以促进经济增长。美国甚至摒弃了可追溯至乔治·华盛顿总统时期的“避免纠缠性联盟”战略，加入北大西洋公约组织 (NATO) 并与日本签订条约。为构建能够对抗苏联共产主义威胁的国际安全秩序，美国不惜采取一切可行措施。正如本文作者之一艾利森在《外交事务》中所阐释的：“若没有苏联的威胁，就不会有马歇尔计划，也不会有北约。”

20 世纪 90 年代初苏联解体后，必胜主义者欢呼唯有美国仍是大国的单极时代的到来。这一新秩序将带来和平红利，各国可在无需担忧大国冲突的环境中蓬勃发展。苏联解体后的头二十年，主流叙事甚至宣称“历史的终结”。政治学家弗朗西斯·福山称，世界正见证“人类意识形态演变的终点，以及西方自由民主作为人类政府最终形式的普及”。托马斯·弗里德曼以麦当劳餐厅为例提出预防冲突的“金拱门理论”，认为经济发展和全球化将确保一个和平时代。这些观点为美国入侵阿富汗和伊拉克提供了理论依据，最终导致美国陷入长达二十年、胜负难分的无休止战争。

富有创造性的外交也是这一时期的重要篇章。苏联解体后，俄罗斯和 14 个东欧新独立国家的出现，本应导致核国家数量激增，因为苏联解体时，有超过 1.26 万件核武器遗留在俄罗斯境外。但美国与俄罗斯领导人鲍里斯·叶利钦领导的民主化俄罗斯展开了非凡合作，在美国参议员萨姆·纳恩和理查德·卢格牵头的合作去核计划资助下，这些武器未落入坏人之手。到 1996 年，相关团队已从苏联前领土上移除了所有核武器，或将其运回俄罗斯，或予以销毁。

苏联解体后的地缘政治变化重塑了美国与前对手及日益崛起的挑战者之间的关系。2009 年巴拉克·奥巴马就任美国总统时，俄罗斯和中国均被定性为“战略伙伴”，这一观点在当时占据主导地位。但到 2017 年唐纳德·特朗普就任总统时，雄心勃勃、迅速崛起的中国与心怀怨恨、寻求复仇的俄罗斯的现实，促使美国认识到自己已进入一个新的大国竞争时代。

前路的危险

2023 年亨利·基辛格去世前，曾多次提醒同僚，他认为这八十年的大国和平不太可能延续至一个世纪。历史表明，导致重大地缘政治周期暴力终结的因素中，有五个尤为突出，可能导致当前的长期和平走向终结。

首当其冲的是“健忘症”。美国一代又一代成年人，包括所有现役军官，都没有亲身经历过大国战争的可怕代价。很少有人意识到，在这个特殊的和平时代之前，每一两代人就爆发一次战争是常态。如今许多人认为大国战争是不可想象的——却未意识到这并非反映世界的可能性，而是自身认知的局限。

崛起大国的存在也对和平构成威胁。中国的迅速崛起正挑战美国的主导地位，这与古希腊历史学家修昔底德警告的“守成大国与崛起大国之间的激烈竞争将导致冲突”相呼应。21 世纪初，美国并未过多考虑与中国竞争，当时中国在经济、军事和技术方面均远远落后。如今，中国在贸易、制造业和绿色技术等多个领域已赶上甚至超越美国，并在其他领域迅速推进。

与此同时，普京领导着一个实力不断削弱但仍拥有足以摧毁美国的核武库的国家，他已表明愿意通过战争来恢复俄罗斯的部分辉煌。随着俄罗斯威胁不断升级，以及特朗普政府对北约的支持减弱，欧洲正艰难应对未来数十年严峻的安全挑战。

全球经济均衡化进一步增加了战争的可能性。随着其他国家从两次世界大战的破坏中恢复，美国的经济主导地位已被侵蚀。二战结束时，多数主要经济体遭摧毁，美国 GDP 占全球的一半；冷战结束时，这一比例降至四分之一；如今，美国仅占七分之一。

随着国家经济力量平衡的这一转变，一个多极世界正在形成，多个独立国家可在其势力范围内行事，无需寻求许可或惧怕惩罚。正如著名对冲基金经理雷·达里奥所指出的，当主导大国在财政上过度扩张时，这种侵蚀会加速，而美国如今正处于这一状态。

当守成大国在军事上也过度扩张——尤其是在那些对其核心利益而言并不重要的冲突中——其威慑或抵御崛起大国的能力就会削弱。中国古代哲学家孙子曾说：“久暴师则国用不足”。

这恰可描述美国军队在伊拉克和阿富汗的代价高昂的“任务蔓延”，以及军方无法聚焦于更紧迫挑战的现状。将资源狭隘地集中在这些长期冲突上，导致美国忽视了提升防御能力，以应对日益复杂和危险的对手。

更令人担忧的是，美国国家安全机构陷入了一个由国会和国防工业支持的恶性循环：一味要求更多资源（增加资金），而非寻找更具战略性的方式来应对国家利益面临的严重威胁。

最后，也是最令人担忧的是，守成大国国内陷入严重政治分裂的趋势，使其无法在国际舞台上采取连贯行动。当领导人在国家是否以及如何维持成功的全球秩序问题上立场摇摆时，情况尤为棘手。如今这一幕正在上演：华盛顿本届表面上善意的政府，但却正颠覆几乎所有现有的国际关系、机构和进程，以强加其对国际秩序必须如何变革的看法。

地缘政治长周期不会永远持续。美国人和分裂的美国政治体面临的最重要问题是：这个国家能否凝聚共识，认识到当下的危险，找到应对的智慧，并采取集体行动预防——或更准确地说，推迟——下一次全球动荡。

不幸的是，正如黑格尔所观察到的：我们从历史中吸取的教训，往往是我们没有从历史中吸取教训。当美国战略家制定作为长期和平基石的冷战战略时，他们的视野远超早期时代的传统智慧。如今，要维系这一让世界史无前例地摆脱大国战争的例外状态，同样需要战略想象力的爆发和国家决心的凝聚。

*文章于 2025 年 11 月 24 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为 “The End of the Longest Peace? One of History’s Greatest Achievements Is Under Threat”。

编译：张乐词 IPP 特约编译

西方的最后机会——在为时已晚前构建新全球秩序

亚历山大·斯图布（Alexander Stubb）

芬兰总统，曾任芬兰外交部长、欧洲事务与外贸部长、总理、副总理兼财政部长、欧洲投资银行副行长、欧洲大学学院跨国治理学院院长、教授等职。

过去四年，世界的变化比过去三十年还要剧烈。新闻充斥着冲突和悲剧。俄罗斯轰炸乌克兰，中东局势动荡，非洲战火纷飞。随着冲突的加剧，民主似乎正在走向衰落。后冷战时代已经结束。尽管柏林墙倒塌后人们曾寄予厚望，但全球并未团结起来拥抱民主和市场资本主义。事实上，那些本应世界凝聚在一起的力量——贸易、能源、技术和信息——如今却正在将其撕裂。

我们生活在一个充满混乱的新世界。二战后建立的自由主义、以规则为基础的秩序正在消亡。多边合作让位于多极竞争。机会主义交易似乎比捍卫国际规则更为重要。大国竞争卷土重来，中美之间的对抗构成了地缘政治格局。但这并非塑造全球秩序的唯一力量。

包括巴西、印度、墨西哥、尼日利亚、沙特阿拉伯、南非和土耳其在内的新兴中等强国已成为改变游戏规则的关键力量。它们拥有足够的经济实力和地缘政治影响力，足以左右全球秩序的走向，使其趋向稳定或加剧动荡。

它们也有理由要求变革：二战后建立的多边体系未能充分反映它们在世界上的地位，也未能赋予它们应有的角色。我称之为“全球西方”、“全球东方”和“全球南方”的三角竞争正在形成。全球南方国家在选择加强多边体系还是寻求多极化时，将决定下一个时代的地缘政治是倾向于合作、分裂还是支配。

未来五到十年很可能决定未来几十年的世界秩序。一旦某种秩序确立，往往会持续一段时间。第一次世界大战后，新的秩序维持了二十年。第二次世界大战后的秩序则维持了四十年。如今，冷战结束三十年后，新的秩序再次出现。这是西方国家向世界其他国家证明自身有能力进行对话而非独断专行、坚持原则而非双重标准、开展合作而非独裁统治的最后机会。如果各国放弃合作而选择竞争，那么一个冲突更加激烈的世界将不堪设想。

每个国家都拥有自主权，即使是像芬兰这样的小国也不例外。关键在于尽可能扩大影响力，并利用现有资源推动解决方案的达成。对我而言，这意味着尽我所能维护自由主义世界秩序，

即便这一体系目前并不流行。国际机构和规范为全球合作提供了框架。它们需要更新和改革，以更好地反映全球南方和全球东方日益增长的经济和政治实力。

西方领导人长期以来一直在谈论改革联合国等多边机构的紧迫性。现在，我们必须付诸行动，首先要重新平衡联合国以及世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行等其他国际机构的权力。如果不进行这些改革，现有的多边体系将会崩溃。这个体系并不完美；它存在固有的缺陷，也永远无法完全反映其所处的世界。但其他选择则糟糕得多：势力范围、混乱和无序。

1989 年，我开始在美国弗曼大学学习政治学和国际关系。那年秋天，柏林墙倒塌。不久之后，德国统一，中欧和东欧舍弃了共产主义，原本两极世界——一个是共产主义的苏联，另一个是资本主义的美国——变成了单极世界。美国从此成为无可争议的超级大国。自由主义国际秩序取得了胜利。

当时我欣喜若狂。在我看来，以及当时许多人的看法，我们正站在一个更加光明时代的门槛上。政治学家弗朗西斯·福山将那一刻称为“历史的终结”，而我并非唯一一个相信自由主义胜利已成定局的人。大多数民族国家必然会转向民主、市场资本主义和自由。全球化将带来经济相互依存。旧有的分裂将会消融，世界将融为一体。当我从伦敦政治经济学院获得欧洲一体化博士学位时，这个未来似乎仍然近在眼前。

但这样的未来并未到来。单极时代昙花一现。2001 年 9·11 恐怖袭击事件后，西方背弃了其声称维护的基本价值观。其对国际法的承诺受到质疑。美国主导的阿富汗和伊拉克军事行动以失败告终。2008 年全球金融危机重创了西方以全球市场为基础的经济模式，使其声誉受损。美国不再自主主导全球政治。中国凭借其制造业、出口和经济增长的飞速发展成为超级大国，此后，中国与美国的竞争主导了地缘政治格局。过去十年，多边机构进一步削弱，自由贸易领域的猜疑和摩擦日益加剧，科技领域的竞争也日趋激烈。

2022 年 2 月，俄乌冲突再次重创了旧秩序。这是二战结束以来对基于规则的体系最明目张胆的破坏之一，也是欧洲所经历的最严重的事件。更令人愤慨的是，罪魁祸首竟然是联合国安理会常任理事国，而安理会的设立宗旨正是维护和平。本应维护这一体系的国家，却亲手将其摧毁。

多边主义或多极性

然而，国际秩序并未消亡。在残垣断壁之中，它正从多边主义转向多极化。多边主义是一种建立在国际机构和共同规则基础上的全球合作体系。其核心原则平等适用于所有国家，无论

其规模大小。与之相反，多极化是一种权力寡头垄断。多极世界的结构建立在多个往往相互竞争的极点之上。

少数参与者之间的交易和协议构成了这种秩序的结构，这必然会削弱共同规则和机构。多极化可能导致临时性和机会主义行为，以及基于国家实时自身利益而形成的一系列流动性联盟。多极世界有可能将中小国家排除在外——大国绕过它们达成协议。多边主义带来秩序，而多极化则倾向于混乱和冲突。

在倡导多边主义和法治秩序的人士与鼓吹多极化和交易主义的人士之间，紧张关系日益加剧。小国和中等强国，以及非洲联盟、东盟、欧盟和南方共同市场等区域组织，都倡导多边主义。中国则倡导带有多边主义色彩的多极化；它表面上支持金砖国家（最初由巴西、俄罗斯、印度、中国和南非组成的非西方联盟）和上海合作组织等多边组织，而这些组织实际上希望构建一个更加多极化的秩序。

美国已将其重点从多边主义转向交易主义，但仍对北约等区域机构保持承诺。许多国家，无论大小，都在奉行一种可称之为多元化外交政策的策略。本质上，它们的目标是与多个行为体建立多元化的关系，而不是与任何一个单一集团结盟。

交易型或多维外交政策以利益为主导。例如，小国往往需要在大国之间寻求平衡：它们可能在某些领域与中国结盟，在另一些领域与美国站在一起，同时力图避免被任何单一行为体所主导。利益驱动着国家的实际选择，这完全合情合理。但这种做法并不意味着要摒弃价值观，价值观应当贯穿国家的一切行动。

即使是交易型外交政策也应建立在核心基本价值观之上。这些价值观包括国家主权和领土完整、禁止使用武力以及尊重人权和基本自由。绝大多数国家都拥有维护这些价值观并确保违法者承担切实后果的明确利益。

许多国家摒弃多边主义，转而寻求更多临时性的安排和协议。例如，美国专注于双边贸易和商业协定。中国则利用其庞大的全球基础设施投资计划——“一带一路”倡议，来促进双边外交和经济往来。欧盟正在缔结的双边自由贸易协定，有可能达不到世界贸易组织的规则标准。

矛盾的是，这一切恰恰发生在世界比以往任何时候都更需要多边主义来应对气候变化、发展滞后以及先进技术监管等共同挑战之际。如果没有强有力的多边体系，所有外交都将沦为交易。多边主义的世界将公共利益等同于自身利益。多极化的世界则完全以自身利益为导向。

芬兰的“基于价值观的现实主义”

外交政策通常基于三大支柱：价值观、利益和实力。当世界秩序的平衡和动态发生变化时，这三个要素至关重要。我来自一个人口近六百万的小国。尽管我们拥有欧洲规模最大的国防力量之一，但我们的外交政策却以价值观和利益为基础。

实力，无论是硬实力还是软实力，大多是大国的特权。它们可以投射军事和经济实力，迫使小国迎合它们的目标。但小国也可以通过与其他国家合作来获得力量。联盟、集团和巧妙的外交手段，能够赋予小国远超其军事和经济规模的影响力。通常，这些联盟建立在共同的价值观之上，例如对人权和法治的承诺。

作为一个与帝国主义强权接壤的小国，芬兰深知，有时一个国家必须为了保护某些价值观，或者仅仅为了生存，而不得不放弃一些价值观。国家的基础是独立、主权和领土完整。二战后，芬兰保住了独立，不像我们的波罗的海邻国那样被苏联吞并。但我们失去了百分之十的领土，其中包括我父亲和祖父母的出生地。更重要的是，我们不得不放弃部分主权。芬兰无法加入欧盟和北约。

冷战时期，芬兰的外交政策以“务实现实主义”为特征。为了防止苏联像 1939 年那样再次攻击我们，我们不得不对西方价值观做出妥协。芬兰历史上的这一时期，催生了“芬兰化”一词，并被应用于国际关系领域。这段历史并非值得我们引以为傲，但我们最终保住了独立。这段经历让我们对任何可能重演的局面都保持警惕。当有人提出“芬兰化”或许可以解决乌克兰战争时，我强烈反对。这样的和平代价过于沉重，实际上等同于放弃主权和领土。我们生活在一个充满混乱的新世界里。

冷战结束后，芬兰和许多其他国家一样，接受了西方全球价值观将成为主流的观点——我称之为“基于价值观的理想主义”。这使得芬兰得以在 1995 年加入欧盟。与此同时，芬兰也犯了一个严重的错误：它自愿选择不加入北约。

一些芬兰人抱有理想主义的信念，认为俄罗斯最终会成为一个自由民主国家，因此加入北约没有必要。另一些人则担心俄罗斯会对芬兰加入北约做出不良反应。还有一些人认为，芬兰不加入北约有助于维护波罗的海地区的平衡，从而维护和平。事实证明，所有这些理由都是错误的，芬兰也随之做出了相应的调整：在俄乌冲突之后，芬兰加入了北约。

这项决定既源于芬兰的价值观，也源于芬兰自身的利益。芬兰奉行我所谓的“基于价值观的现实主义”：致力于一套基于自由、基本权利和国际规则的普世价值，同时尊重世界文化和历史的多样性。

全球西方必须坚守自身价值观，但也要明白，世界问题并非仅靠与志同道合的国家合作就能解决。

基于价值的现实主义听起来似乎自相矛盾，但并非如此。冷战后时代两种颇具影响力的理论似乎将普世价值与对政治断层的更为现实的评估对立起来。福山的“历史终结论”认为，资本主义战胜共产主义预示着一个将变得更加自由和市场化的世界。政治学家塞缪尔·亨廷顿的“文明冲突论”则预言，地缘政治的断层线将从意识形态差异转向文化差异。

事实上，各国在应对当今不断变化的秩序时，可以借鉴这两种观点。在制定外交政策时，西方国家的政府可以坚持对民主和市场的信念，而无需坚持认为它们具有普遍适用性；在其他地区，不同的模式可能会占据主导地位。即使在西方国家内部，对安全和捍卫主权的追求有时也会使严格遵循自由主义理想变得不可能。

各国应努力构建基于价值观的务实合作世界秩序，既尊重法治，也尊重文化和政治差异。对芬兰而言，这意味着要与非洲、亚洲和拉丁美洲国家接触，以更好地了解它们在俄乌冲突及其他持续冲突问题上的立场。这也意味着要就重要的全球性问题，例如技术共享、原材料和气候变化等问题，在平等的基础上开展务实对话。

权力三角

如今，全球力量平衡由三大区域构成：西方世界、东方世界和南方世界。西方世界大约由 50 个国家组成，传统上由美国领导。其成员主要包括欧洲和北美的民主市场国家，以及远在海外的盟友澳大利亚、日本、新西兰和韩国。这些国家通常致力于维护以规则为基础的多边秩序，即便它们在如何最好地维护、改革或重塑这一秩序上存在分歧。

全球东方阵营由以中国为首的大约 25 个国家组成。它包括一个由伊朗、朝鲜和俄罗斯等结盟国家组成的网络，这些国家试图修改或取代现有的基于规则的国际秩序。这些国家拥有共同的利益，即削弱全球西方的影响力。

全球南方涵盖非洲、拉丁美洲、南亚和东南亚等众多发展中国家和中等收入国家（以及世界大部分人口），约有 125 个国家。其中许多国家曾遭受西方殖民主义的蹂躏，并在冷战时期再次沦为代理人战争的战场。全球南方包括许多中等强国或“摇摆国家”，例如巴西、印度、印度尼西亚、肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、沙特阿拉伯和南非。人口趋势、经济发展以及自然资源的开采和出口推动了这些国家的崛起。

全球西方和全球东方正在争夺全球南方国家的民心。原因很简单：他们都明白，全球南方国家将决定新世界秩序的走向。当西方和东方走向不同的方向时，南方国家掌握着决定性的一票。

全球西方不能仅仅靠歌颂自由和民主的优点来吸引全球南方国家；它还需要资助发展项目，投资经济增长，最重要的是，给予南方国家参与决策的机会，分享权力。

全球东方如果认为其在大型基础设施项目和直接投资上的投入就能在全球南方国家获得完全的影响力，那就大错特错了。正如印度外交部长苏杰生所指出的，印度和其他全球南方国家并非袖手旁观，而是坚定地站在自己的立场上。

换言之，东西方领导人都需要基于价值观的现实主义。外交政策并非非此即彼。决策者每天都必须做出涉及价值观和利益的选择。你会从一个违反国际法的国家购买武器吗？你会资助一个正在打击恐怖主义的独裁政权吗？你会援助一个将同性恋视为犯罪的国家吗？你会与一个允许死刑的国家进行贸易吗？

有些价值观是不可谈判的。这些价值观包括维护基本人权、保护少数群体、维护民主以及尊重法治。这些价值观构成了全球西方应有的立场，尤其是在其向全球南方国家发出呼吁时。与此同时，全球西方也必须明白，并非所有人都认同这些价值观。

基于价值观的现实主义旨在寻求价值观与利益之间的平衡，既优先考虑原则，又承认在和平、稳定与安全受到威胁时，国家权力的局限性。以一套运转良好的国际机构为基础、维护基本价值观的规则型世界秩序，仍然是防止竞争导致冲突的最佳途径。

然而，随着这些机构的重要性日益下降，各国必须拥抱更为务实的现实主义。领导人必须承认各国之间的差异：地理、历史、文化、宗教以及经济发展阶段的不同。如果他们希望其他国家更好地解决公民权利、环境保护和良好治理等问题，就应该以身作则，提供支持，而不是空谈说教。

基于价值观的现实主义始于体面的行为，尊重他人的观点并理解差异。它意味着基于平等伙伴关系的合作，而非基于某种对全球西方、东方和南方关系应有样貌的历史认知。各国着眼未来而非回顾过去的方式，在于聚焦重要的共同项目，例如基础设施建设、贸易以及气候变化减缓和适应。

世界三大领域若要构建一个既尊重差异又允许各国在更广泛的国际合作框架内维护自身国家利益的全球秩序，将面临诸多障碍。然而，失败的代价极其巨大：二十世纪上半叶的经验教训已足以警示世人。

不确定性是国际关系的一部分，尤其是在时代交替之际。关键在于理解变革发生的原因以及如何应对。如果西方世界重拾旧有的直接或间接支配或傲慢态度，必将败北。但如果它意识到全球南方将在未来的世界秩序中扮演关键角色，或许就能建立基于价值观和利益的伙伴关系，

从而应对全球面临的主要挑战。基于价值观的现实主义将为西方世界在这个国际关系新时代中游刃有余。

未来的世界

战后建立的一系列机构帮助世界度过了发展最快的时期，并维持了相对和平的非凡时期。如今，这些机构面临崩溃的风险。但它们必须存续，因为一个建立在竞争而非合作基础上的世界终将导致冲突。然而，为了生存，它们必须变革，因为太多国家在现有体系中缺乏自主权，如果得不到变革，它们就会退出该体系。这些国家这样做无可厚非；新的世界秩序不会等待。

未来十年至少可能出现三种情景。

第一种情景是，当前的混乱局面将持续下去。旧秩序的某些要素仍会保留，但对国际规则和机构的尊重将变得随意，且主要基于利益而非内在价值观。解决重大挑战的能力依然有限，但世界至少不会陷入更大的混乱。然而，结束冲突将变得尤为困难，因为大多数和平协议都将是交易性的，缺乏联合国认可所带来的权威性。

情况可能更糟：在第二种情景中，自由国际秩序的基础——其规则和机构——将继续受到侵蚀，现有秩序将崩溃。世界将走向混乱，权力中心不再清晰，各国无力解决诸如饥荒、流行病或冲突等突发危机。强人、军阀和非国家行为体将填补国际组织衰落后留下的权力真空。局部冲突有可能引发更大规模的战争。在一个弱肉强食的世界里，稳定和可预测性将成为例外，而非常态。和平斡旋将几乎不可能。

但情况并非必须如此。在第三种设想中，全球西方、东方和南方之间新的权力平衡将催生一个重新平衡的世界秩序，各国可以通过平等合作与对话来应对最紧迫的全球挑战。这种平衡将抑制竞争，并推动世界在气候、安全和技术等关键挑战上加强合作——这些挑战任何国家都无法单独解决。在这种设想中，《联合国宪章》的原则将得到贯彻，从而达成公正持久的协议。但要实现这一点，国际机构必须进行改革。

改革始于最高层，即联合国。改革始终是一个漫长而复杂的过程，但至少有三项可能的变革能够自动加强联合国，并赋予那些认为自己在纽约、日内瓦、维也纳或内罗毕权力不足的国家以自主权。

首先，所有主要大洲都必须始终在联合国安理会中拥有代表席位。非洲和拉丁美洲在安理会没有常任理事国席位，而亚洲仅由中国代表，这是完全不可接受的。安理会常任理事国席位至少应增加五个：非洲两个，亚洲两个，拉丁美洲一个。

第二，任何一个国家都不应该在安理会拥有否决权。否决权在二战后是必要的，但在当今世界，它已经使安理会形同虚设。日内瓦的联合国各机构之所以能够高效运作，正是因为没有任何一个成员国能够阻止它们开展工作。

第三，如果安理会常任理事国或轮值理事国违反《联合国宪章》，其联合国成员资格应当被暂停。联合国绝不应存在双重标准。

全球贸易和金融机构也需要更新。世界贸易组织（WTO）多年来一直因其争端解决机制的瘫痪而举步维艰，但它仍然至关重要。尽管在世贸组织管辖范围之外的自由贸易协定有所增加，但全球超过 70% 的贸易仍然遵循世贸组织的“最惠国待遇”原则。

多边贸易体系的意义在于确保所有成员都得到公平公正的待遇。关税和其他违反世贸组织规则的行为最终会损害所有人的利益。当前的改革进程必须提高透明度，尤其是在补贴方面，并增强世贸组织决策过程的灵活性。这些改革必须迅速实施；如果世贸组织继续深陷目前的僵局，该体系将失去公信力。

改革并非易事，其中一些提议或许听起来不切实际。但 80 多年前联合国成立之初，旧金山会议上提出的方案也同样如此。联合国 193 个成员国是否会接受这些变革，取决于它们将外交政策的重心放在价值观、利益还是权力上。基于价值观和利益分享权力是二战后自由世界秩序建立的基石。现在是时候对这个近一个世纪以来一直行之有效的体系进行修订了。

对全球西方而言，这一切的关键在于美国是否愿意维护其曾大力构建并从中获益匪浅的多边世界秩序。鉴于华盛顿已退出世界卫生组织和《巴黎气候协定》等关键机构和协议，以及其在跨境贸易中采取的新近重商主义立场，这或许并非易事。联合国体系曾帮助维护大国间的和平，使美国得以崛起为领先的地缘政治力量。

在许多联合国机构中，美国都扮演着主导角色，并能够非常有效地推动其政策目标的实现。全球自由贸易帮助美国确立了其世界领先经济强国的地位，同时也为美国消费者带来了低成本产品。北约等联盟也为美国在其区域之外带来了军事和政治优势。西方其他国家的任务仍然是说服特朗普政府认识到战后机构的价值以及美国在其中发挥的积极作用。

全球东方面临的最大变数在于中国如何在世界舞台上施展拳脚。中国可能会采取更多措施，填补美国在自由贸易、气候变化合作和发展等领域留下的权力真空。它可能会尝试塑造其目前拥有更强影响力的国际机构。它可能会寻求进一步扩大其在区域内的影响力。而且，它可能会放弃长期以来奉行的“韬光养晦”战略。

雅尔塔还是赫尔辛基？

像罗马帝国建立的那种国际秩序，有时可以延续数百年。然而，大多数时候，它只能维持几十年。俄罗斯在乌克兰的侵略战争标志着世界秩序又一次变革的开始。对于今天的年轻人来说，这就像是他们的1918年、1945年或1989年。世界在这些关键时刻可能会走上歧途，就像第一次世界大战之后那样，当时国际联盟无力遏制大国之间的竞争，最终导致了另一场血腥的世界大战。

各国有时也能做到大致正确，例如二战后联合国的建立。毕竟，战后秩序确实维护了冷战两大超级大国——苏联和美国——之间的和平。诚然，这种相对稳定是以那些被迫屈服或在代理人战争中遭受损失的国家为代价的。二战结束固然为延续数十年的秩序奠定了基础，但也埋下了当前失衡的种子。

1945年，战争的战胜国在克里米亚的雅尔塔举行会议。美国总统富兰克林·罗斯福、英国首相温斯顿·丘吉尔和苏联领导人约瑟夫·斯大林在那里制定了基于势力范围的战后秩序。联合国安理会将成为超级大国解决分歧的平台，但几乎没有给其他国家留下任何空间。在雅尔塔，大国凌驾于小国之上达成了协议。这一历史性错误如今必须得到纠正。如果没有强大的多边体系，外交就会变成交易性的。

1975年召开的欧洲安全与合作会议与雅尔塔会议形成了鲜明对比。32个欧洲国家以及加拿大、苏联和美国齐聚赫尔辛基，旨在建立一个基于适用于所有国家的规则和规范的欧洲安全体系。他们就各国对待本国公民和彼此行为的基本原则达成一致。在当时局势高度紧张的情况下，这是一项卓越的多边主义壮举，并对冷战的结束起到了至关重要的作用。

雅尔塔会议的结果是多极化的，而赫尔辛基会议是多边的。现在世界面临抉择，我相信赫尔辛基会议指明了正确的方向。未来十年我们所有人做出的选择，将决定二十一世纪的世界秩序。

像芬兰这样的小国并非故事中的旁观者。新秩序将由大小国家的政治领导人做出的决定决定，无论他们是民主人士、独裁者，还是介于两者之间。而作为当前秩序的缔造者，同时也是经济和军事上最强大的全球联盟，西方世界肩负着特殊的责任。我们如何肩负起这份重任至关重要。这是我们最后的机会。

出“建构中国自主的知识体系”以来，这一命题已经成为理论界、学术界的关注焦点和研究重点。建构中国自主的知识体系也是几代中国学人的夙愿。中国式现代化实践前无古人，为理论创造、学术繁荣提供了强大动力和广阔空间。

经过多年发展，中国从积贫积弱的落后农业国成长为世界第二大经济体，成为世界舞台上具有强大国际影响力的负责任大国。面对世界百年未有之大变局，中国又处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，这种情况下，迫切需要建构中国自主的国际关系知识体系。

从历史与现实看，建构中国自主的国际关系知识体系拥有悠久和丰厚的实践经验。中国拥有数千年不中断的文明史及丰富的外交实践，有近代以来被帝国主义侵略的惨痛经历，有新中国成立以来特别是新时代以来各个领域的成功经验。如果我们能够把这些实践经验概念化理论化体系化，不仅可以产生各种不同的国际关系和外交理论，而且可以形成真正能够解释和预测国际关系和外交实践的理论工具，用中国自主的国际关系知识体系，为国际学术界注入强劲的发展动力。

文章于 2025 年 12 月 2 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“The West’s Last Chance: How to Build a New Global Order Before It’s Too Late”。

编译：刘深 IPP 新媒体主管、政策分析师

多极化的幻象：为何世界上只有中美两国是超级强国

詹妮弗·林德（Jennifer Lind）

达特茅斯学院政府学系副教授，伦敦皇家国际事务研究所（Chatham House）副研究员

大国政治的风云变幻塑造着世界格局，也或以好或坏的方式牵动着各地人民的生活。大国间的战争曾致使数百万人丧生；而获胜的大国所建立的国际秩序，其准则与规范也深刻影响着全球的和平与繁荣。此外，大国还会以公开或隐蔽、有时甚至是暴力的方式干涉他国政治。换言之，大国的影响力举足轻重。

世界格局的极化程度——即存在多少个大国——同样意义重大。不妨回顾过去三十年美国主导的单极格局。摆脱了大国竞争对手的制衡后，美国在全球范围内部署兵力，并在阿富汗、伊拉克、利比亚、塞尔维亚等多个国家开展军事行动。然而，两极格局的风险则有所不同：两极体系中的超级大国会陷入执念般的竞争，通过培植亲信势力、扶植傀儡政权来划定势力范围、建立缓冲地带。与此同时，学界普遍认为，存在三个及以上大国的多极格局最易引发战争，因为这种格局下的联盟关系极不稳定，且阵营的灵活变动会大幅增加均势判断的难度。

尽管特定时期内大国的数量至关重要，但各界对于如何定义大国（进而统计其数量）始终未能达成共识。对于一个国家要具备何种能力或条件才能跻身大国之列，也众说纷纭。但国家间的相对实力始终在发生变化。冷战时期，苏联领导人尼基塔·赫鲁晓夫（Nikita Khrushchev）曾扬言要“埋葬”美国，彼时许多人都对此深感担忧。到了 20 世纪 80 年代，目睹日本经济腾飞的美国人，又担心会被这轮“旭日东升”的浪潮超越。

如今，学者与政策制定者们正争论不休：中国究竟是会崛起为能与美国匹敌的超级大国，还是已步入衰落轨道？与此同时，印度的崛起与俄罗斯的复苏，让不少人宣称多极格局已然到来。之所以会出现对均势的诸多分歧，是因为实力虽为国际政治的核心概念，但其内涵却始终难以精准界定。

为应对这一难题，我研发了一套国家实力对比方法论——该方法运用国内生产总值（GDP）、军费开支等通用指标，结合近现代数据，为大国地位划定了量化门槛。

我的研究发现，纠结于中国是否正赶超美国，其实是偏离了核心。历史上，大国的实力往往远逊于体系内的主导国（即全球格局中最强大的国家），但它们仍会参与危险的安全竞争。不仅如此，这套方法论还揭示出，如今中国的实力已超越冷战时期的苏联。

由此可见，当代中国不仅是一个大国，更是一个超级大国。

简言之，当前世界正处于两极格局。诸多中等国家在各自区域内具备重要影响力，但唯有中美两国的实力迈过了大国门槛。这一格局既解释了中美关系日趋紧张的症结，也意味着其他国家将愈发难以置身于两国竞争的“火力交叉区”之外。

例如，两极格局有助于理解美国近期为何对拉美地区高度关注——毕竟中国已在该地区斩获了可观的经济与政治影响力。随着中美博弈不断升级，美国势必无法容忍此类势力渗透，正如中国也不会坐视美国在其“家门口”开展政治与军事活动。

大国，可量化衡量

我的方法论构建，始于一份在历史学家与政治学家协助下生成的清单——该清单囊括了 1820 年以来不同历史体系中的大国。尽管学者们常就“实力”与“大国”的定义争论不休，但这份清单凝聚了学界共识，为研判不同时期的均势提供了“基准事实”。

随后，我借助历史数据，验证了哪些指标能最精准地还原这份大国清单。在评估过程中，每个国家的各项指标均以比值形式呈现——即该国某一指标的数值与同期主导国对应指标数值的比率。例如，指标数据显示，19 世纪初的美国尚未跻身大国行列，其经济与军事指标均落后于英国；而这些指标也清晰呈现出，美国是如何在 19 世纪后期实现对英国的反超、晋升为大国的。

研究表明，有两项经济指标可有效识别大国：一是国内生产总值（GDP），二是将 GDP 与人均 GDP 相乘得出的复合指标。此前有学者提出，这一复合指标能同时体现大国的两大核心维度，即经济体量与富裕程度。

我的指标验证了这一观点，该指标可有效区分大国与其他国家——实力相对较弱的国家（即次等强国）在两项经济指标上的得分均偏低，而大国得分则处于高位，且二者之间存在显著差距。不过，人均 GDP 被证实是衡量国家实力的低效指标，无法区分大国与次等强国，毕竟许多次等强国的人均 GDP 并不低。

此外，人均 GDP 还存在误导性，因为它容易掩盖地区发展的异质性。以中印两国为例，两国既存在大量高收入群体和发达地区，也有大面积的低收入区域。人均 GDP 作为平均值，会掩盖这种发展差异，可能误将此类国家判定为中等水平，却忽视了其富裕且技术先进地区所具备的潜在实力与地缘政治影响力。

总体而言，这套方法为判定大国地位提供了可量化的门槛。我将“标准型大国”定义为处于历史大国实力分布中间 50% 区间的国家（即剔除实力最强与最弱的国家）。标准型大国的 GDP 规模通常为同期主导国的 17% 至 45%，中位数为 27%。因此，GDP 规模达到主导国 27% 左右的国家，其经济实力已超过历史上的中位数大国。

当然，一个国家能否被认定为全面意义上的大国，还需结合其他指标综合判断，但该方法可初步判定其是否迈过了大国的基本门槛，同时也能明确其在各维度的强弱短板。这类评估不仅可为国际政治领域的实力转移研究提供支撑，还能为研判当代均势变化（如中国是否衰落、印度是否崛起）提供有效工具。

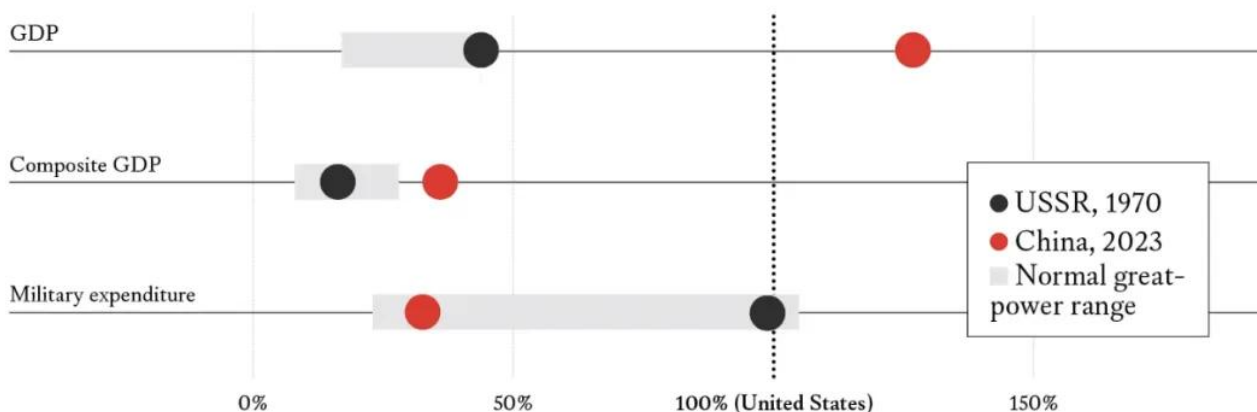
昔日“第二极”苏联

基于这套分析方法，纠结中国能否在经济上赶超美国，本身就是一个伪命题。从历史来看，主导国往往会与实力远逊于自身的大国展开激烈竞争——这些大国的 GDP 通常仅为引领者的四分之一到三分之一。这意味着，中国无需在实力上与美国持平或超越，就足以成为美国的大国级竞争对手。

苏联（Soviet Union）就是典型例证。冷战时期，苏联虽被普遍视为超级大国和美国的主要地缘政治对手，但其 GDP 最高仅为美国的 40%。尽管存在巨大的经济差距，苏联仍对欧洲构成了区域霸权威胁：它不仅构建了庞大的全球情报网络、向世界各地的叛乱武装供应器，还镇压了东欧与波罗的海地区的民族解放运动、在全球范围内传播共产主义意识形态。

正是这样一个经济体量远逊于美国的国家，让美国的国家安全政策为之耗费了三十余年的精力。美苏两国不仅打造了规模空前的军队、开启了核军备竞赛，还曾在多次危机中将世界推向核战争的边缘。

Power metrics for modern China and the Soviet Union, as a percentage of the United States'



Sources: World Bank; Stockholm International Peace Research Institute; author's calculations. Note: Composite ratio is GDP multiplied by GDP per capita.

表一：中国与苏联相对于美国的实力指标（百分比）。数据来源：世界银行；斯德哥尔摩国际和平研究所；作者计算。注：复合比率为 GDP 乘以人均 GDP。

如今的中国，其经济实力已远超冷战时期的苏联，具备了更强大的竞争能力。在“GDP × 人均 GDP”的复合指标上，标准型大国的数值区间为同期主导国的 8% 至 28%，中位数为 15%；而中国当前的该项数值达到了 36%，不仅远超历史上的标准型大国，也超过了 1970 年达到峰值时仅为 16% 的苏联。GDP 指标也反映了中国的相对实力：中国 130% 的得分远高于 27% 的中位数。即便中国的实际 GDP 远低于官方公布数值，其超出标准型大国 GDP 门槛的幅度依然巨大，足以确保其大国地位，且仍会高于苏联 44% 的水平。

中国仅在一项指标上不及苏联，那就是军费开支。冷战时期苏联的军费开支曾与美国持平（即达到美国的 100%），而当前中国的军费开支仅为美国的 32%。但需要注意的是，苏联为维持高额军费，曾将 GDP 的 14% 投入国防领域，这种模式最终被证明难以为继；反观中国，当前国防开支仅占 GDP 的 2% 左右，这意味着中国仍有充足空间提升军费规模，同时总体上将其控制在可控水平。

综上，这套指标体系表明，中国无需实现对美国的全面赶超，就成为兼具经济与军事竞争力的大国——其综合实力甚至远超美国上一个两极对手苏联。

双雄并立

有批评者可能会质疑中国的实际竞争能力，认为中国经济增长已放缓、面临诸多内部难题，且中国强化管控的政策会损害未来的创新潜力。这些观点虽指出了中国经济面临的现实挑战，但存在几个方面的认知偏差。

首先，中国经济增速放缓是必然趋势。高速增长的经济体往往会在中等收入阶段出现增速回落，而那些成功实现增长转型的经济体，最终增速通常会稳定在 1%至 2%的区间。

历史上，日本、韩国、中国台湾地区等曾经历高速增长的经济体，均因人口结构恶化、薪资水平上涨、长期大规模投资引发金融危机等因素，出现了增速放缓的现象。因此，评判中国经济的成败，关键不在于能否维持上世纪 90 年代的超高增速，而在于能否顺利过渡到成熟的低速增长阶段。在此过程中，中国经济确实面临房地产市场低迷、债务累积以及学者所称的“内卷化”等严峻挑战。

尽管无人能预判中国能否妥善应对这些难题，但断言“中国已达巅峰”显然为时过早。此前，曾有质疑者预测，新冠疫情、治理环境危机产生的巨额成本等因素，会导致中国经济增长崩盘，但这些预测均未成为现实。尤为关键的是，若假定竞争对手会自行崩溃——尤其是当对手拥有像中国这样具备适应力与执行力的领导层时——这种判断绝不能作为政策制定的依据。纠结中国能否赶超美国，本身就是偏离了问题的核心。

另有质疑者提出，中国强化管治、加强私营部门监管等政策，会削弱其创新能力。创新对中国的地缘政治竞争力固然至关重要，大国也必须在技术前沿领域展开角逐，若政策抑制了创新活力，中国的竞争力势必会受影响。但从实际成效来看，中国政府的诸多政策已显现积极作用：在高技能人力资本与研发领域的巨额投入，培育了高素质的产业队伍；政府对绿色能源、机器人技术、生物技术等关键领域的大力扶持，助力中国企业实现技术创新并提升商业竞争力；而且，所谓的“新威权主义”并未阻碍中国在人工智能、量子计算与通信、超级计算等技术领域取得新的突破。事实上，在诸多领域，中国不仅能与美国比肩，还在同其争夺行业主导权。

还有批评者对“两极格局”的论断提出反驳，认为当前世界实际呈现多极化态势。他们的依据是，俄罗斯 2022 年入侵乌克兰，且其与中国的同盟关系产生了重大地缘政治影响；德国与日本在经济、科技与外交领域地位突出；巴西、印度、墨西哥、沙特阿拉伯、南非、土耳其等一众中等国家的影响力也在持续提升。数据也能佐证中等国家的崛起：1990 年，中等国家的 GDP 合计约占全球总量的 15%，到 2022 年这一比例已升至 30%；军事层面，中等国家的军费开支占比也从 1990 年的 7%提升至 2022 年的 15%。

但中等国家影响力的提升，绝不能与多极化格局的形成混为一谈，因为这些国家均未迈过大国所需的经济与军事实力门槛。德国与日本因军事动员率偏低，始终未能跻身大国行列，其能否兑现增加军费的承诺进而突破大国门槛，仍未可知。俄罗斯同样处于门槛之下——若俄罗斯具备大国实力，它理应已击败乌克兰，并具备威胁西欧地区霸权的能力，正如冷战时期的苏联那般。印度若能持续保持经济增长、扩大军费开支，有朝一日或许能成为大国，但目前其综合实力仍未达标。

当前，唯有中美两国同时满足大国所需的经济与军事双重门槛。

“后院”博弈

在两极格局初期，中美两国的竞争正渗透到各个领域：贸易、金融、技术、全球治理以及军事领域。这一竞争所产生的影响已波及全球，印证了政治学家巴里·波森（Barry Posen）的论断——在两极秩序下，“边缘地带将不复存在”。

例如，美国正对中国在中东地区的影响力扩张感到担忧，尽管美国在该地区拥有诸多长期盟友，但中国已逐渐成为当地重要的经济、技术和安全合作伙伴。然而，两极格局的首要法则是巩固“自家后院”。

特朗普政府也曾向巴拿马发出信号：若其继续允许中资企业掌控巴拿马运河的战略基础设施，美国将采取军事行动。拉美地区在冷战时期就曾饱尝两极对抗之苦，而在当前中美超级大国竞争的新格局下，该地区正再度感受到这种压力。

在东亚地区，中国或将推行本土化的“门罗主义”（Monroe Doctrine）。中方将继续通过渐进式策略与经济施压手段，迫使周边国家与华盛顿方面脱钩或保持距离。未来数年，中国在政治和军事层面将美国排挤出其所在地区的力度，或将成为界定中美战略竞争核心场域的关键所在。“别逼我们选边站队”，这是包括部分美国条约盟友在内的诸多东亚国家的心声。但在两极格局下，处于超级大国“后院”的中小国家已无“自主选择”的余地。这些国家不得不做出抉择，且必须符合邻近超级大国的预期，否则将承担相应后果。两极格局的回归，意味着我们是时候满怀着遗憾与忧虑，来重新正视超级大国竞争的本质、强度及其全球性影响了。

*文章于 2025 年 12 月 12 日刊登于《外交事务》杂志官网，原标题为“The Multipolar Mirage: Why America and China Are the World’s Only Great Powers”。

编译：姜心悦（IPP 实习编译）

长期经济战——中国如何为无期限的竞争建立杠杆

刘宗媛 (Zongyuan Zoe Liu)

美国外交关系委员会 (CFR) 莫里斯·格林伯格中国研究高级研究员, 哥伦比亚大学国际与公共事

务学院全球政治研究所高级研究员

在过去一年 (2024 年) 左右的时间里, 中国对贸易紧张局势的回应不断让华盛顿的强硬派感到意外。2024 年 12 月, 拜登政府对先进芯片实施新的出口限制后, 北京立即以禁止多种金属元素对美出口作为回应。

2025 年 4 月, 在特朗普政府威胁对中国加征高额关税之后, 北京选择强硬应对, 对七种对国防和清洁能源制造至关重要的稀土矿物实施严格出口管制。5 月, 中国停止购买美国大豆——这是美国对华出口额最高的单一商品。而在 10 月, 当美国将现有针对中国企业的出口限制扩大至其所有控股子公司后, 中国又将五种稀土元素以及一大批先进加工技术纳入自身的出口管制清单。这一系列愈发大胆的举措不仅对美国乃至全球供应链构成了重大威胁, 也势必带来显著的国内影响。传递出的信号十分明确: 中国已经做好承受痛苦的准备, 以对美国施加真正的压力。

尽管这种做法十分强硬, 但并非鲁莽行事。通过选择经过精心校准的报复措施, 北京既保留了谈判空间, 也为局势降级预留了出口。在 10 月底美国总统特朗普与中国领导人在韩国会晤后, 中国同意推迟实施多项限制措施。然而, 克制不应被误读为软弱。除已宣布的行动之外, 中国还逐步构建了一套强有力的非关税壁垒和法律工具库, 可在必要时随时动用。随着此前对美战略克制的逐步淡出, 中国已经清楚地表明, 其已准备好将自身在供应链上的主导地位武器化。

这一强硬立场同样受到国内政治因素的强化。中国领导层和谈判代表决心避免重演 2020 年北京与第一届特朗普政府达成第一阶段贸易协议后所引发的舆论反弹——在许多中国评论人士看来, 该协议对中国的不利程度堪比西方殖民列强当年与清朝签订的条约。

中国领导层已为特朗普的回归筹备多年, 并将贸易战视为一场更为宏大的长期博弈, 其持续时间很可能以数十年计。短期内, 北京的优先目标是争取在先进技术领域获得让步, 以加快本国半导体产业发展、降低对进口的依赖; 中期来看, 中国旨在深化自身技术能力、分散出口

市场，并在全球供应链中获取更高比例的高附加值出口，从而削弱美国的结构性施压能力；从长期而言，中国意在构建一套足以削弱美国单边制裁权力的替代性全球贸易与金融架构。

归根结底，中国寻求的是对其核心利益的承认：这些利益不应再受西方干预的威胁，中国在其势力范围内——包括台湾及其周边地区——拥有充分的行动自由，并且能够以不逊于美国或其他大国的条件，与世界开展经济往来。

从本质上看，中国正在尝试一项前所未有的地缘政治壮举：在不触发“修昔底德陷阱”的情况下，与美国并肩获得一个平等的位置——即避免新兴霸权与既有霸权因结构性压力而发生正面冲突。

不同于以往的修正主义大国，中国并不打算通过军事征服来完成崛起，而是希望通过经济实力与影响力的持续积累实现地位跃升。要取得成功，中国不仅需要在总体实力上追平美国，还必须在某些领域实现超越，以至于任何美国拒绝承认其超级大国地位的做法，在世界其他国家眼中都显得难以自圆其说。

随着这场长期博弈的展开，传统的并列式比较——无论是经济数据还是军事能力——都难以清晰判断哪一方处于领先、哪一方正在落后，以及原因何在。当一个领域的成功以另一个领域的代价为前提时，其对国家综合实力或影响力的最终效果往往具有模糊性。历史经验表明，一个国家的全球影响力还取决于一些较难量化的因素，例如其所投射的价值观、国际声誉，以及吸引盟友和伙伴的能力。为了对中国追求权力的整体态势作出更清晰的评估，有必要借鉴一个本就擅长处理不确定性与权衡取舍的学科。

在信贷金融领域，银行和放贷机构通常通过一套被称为“四个 C”的广泛标准来评估企业的信用状况：能力（capacity）、资本（capital）、品格（character）和抵押品（collateral）。将这一框架移植到地缘政治分析中，可以为评估中国持续崛起及其对美国的影响提供一种结构化的方法。

随着华盛顿逐步从多边主义中后撤，并日益被国内政治极化所牵制，北京将继续利用各种机会推进自身的地缘政治目标。从表面上看，中国具备充足条件：它能够以极大的规模动员资源，在绿色能源供应链中占据主导地位，拥有世界上规模最大的常备军，其人工智能企业也已证明自身可以与美国同行保持同步发展。

然而，美国仍然保有其他形式的全球影响力与政治资本，这些优势并非中国轻易可以复制。正如对“四个 C”的深入分析所显示的那样，华盛顿与北京之间的竞争，并不仅仅取决于谁拥有更先进的人工智能模型或更多的舰船。那些难以量化的动态因素，很可能与可观测的经验优势和硬实力同等重要。因此，为了应对这场长期竞争，美国需要更清楚地理解中国究竟在追求

什么、中国在不同领域相对于美国的真实位置，以及华盛顿自身的政策究竟在哪些方面存在不足。

百万人口之国

中国的全球实力建立在其庞大的人口规模与资源基础之上，也可以称之为其“能力”。早在十三世纪，马可·波罗就在《马可·波罗游记》（原意大利文名 *Il Milione*，意为“百万”）中，对中国城市的规模、财富与疆域之辽阔赞叹不已。时至今日，这种体量优势使中国能够以前所未有的规模和速度动员资源推动经济增长，其效率与节奏令大多数竞争对手望尘莫及。1978年，中国仍属世界上最贫穷的国家之一，人均 GDP 约为 157 美元，不到美国的六十分之一，也不足巴西的十分之一；而如今，中国已成为世界第二大经济体，其商品和服务出口规模居全球首位。

这一前所未有的崛起，很大程度上建立在中国数量庞大、且易于被动员的流动劳动力之上。这一劳动力群体从 1989 年约 3000 万人，增长至 2024 年的近 3 亿人。这些低薪工人支撑了中国的爆发式增长——他们进驻工厂、运营港口、修建基础设施，使中国成为“世界工厂”。如今，中国正押注于规模同样庞大的工程师与科学家队伍，希望他们能够在技术与创新领域复制这一成功。

事实上，中国在研发投入方面已几乎追平美国；中国科研人员在顶级学术期刊上发表的论文数量、以及提交的专利申请数量，均已超过美国同行。而在这些数据背后，是一座深厚的人才蓄水池：中国每年培养约 360 万名 STEM（科学、技术、工程与数学）专业毕业生，是美国总量的四倍以上。然而，这种巨大的“能力”本身也构成了中国面临的最大挑战之一。它使中国经济结构日益失衡，并高度依赖海外市场来吸收过剩产能，从而与多个西方政府之间的摩擦不断加剧。同时，中国在工业和供应链领域的主导地位，也促使许多国家主动降低对中国的依赖，削弱了北京最重要的施压杠杆。由此，中国卓越的工业实力呈现出一种悖论：中国几乎可以以极低成本、极大规模生产任何产品，但它越是动用这一优势，世界对其反感和警惕的速度也就越快。中国几乎将全部精力集中于工业基础建设，这也在一定程度上抑制了国内均衡市场的发展。长期疲弱的居民需求，使中国经济难以成为一个自我驱动的增长引擎。若要让居民消费在中国 GDP 中的占比达到与美国相同的水平，中国普通家庭的消费水平需要提高约 70%——这一目标难度极高。

中国庞大的工业产能反而使其在某些方面对美国形成了特殊依赖。除作为中国出口的首要目的地外，美国长期以来还是中国政策制定者和企业汲取“最佳实践”的关键来源，这些经验

被反复用于塑造中国自身在工业、金融、技术与军事领域的发展路径。即便在一些中国企业早已明显领先美国竞争对手的行业——如电动汽车和电池领域——美国仍然是不可或缺的人才来源、科研网络节点和需求市场。

这些现实构成了中国在与第二届特朗普政府谈判时面临的一个根本性难题：如果中国最终希望在与美国的竞争中实现真正的自立，就必须在此之前将这个对手“拉近”，以便继续借助美国在销售体系和产品设计方面的经验。

历史反复证明，单纯的“产能”并不足以塑造一个超级大国。20 世纪初，德国曾拥有世界一流的工业基础和顶尖工程技术人才，但最终未能建立持久的地区霸权；自 20 世纪 60 年代起，日本在汽车制造和电子产业中享有数十年的主导地位，却在全球其他国家追赶上来之前，未能将这一优势转化为持久的地缘政治影响力。

即便在产能确实曾帮助催生超级大国的情况下，如果其他关键属性薄弱，其地位也可能转瞬即逝。苏联曾建立起庞大的工业与科研体系，取得诸多技术奇迹，如首次载人航天飞行和全球规模最大的核武库；但政治与官僚体制的僵化，加之高度失衡的国家主义经济结构，最终导致其解体。今天，中国已经具备超级大国级别的工业产能，但若要在地缘政治层面真正完成这一地位的实现，还必须在其他领域与之相匹配。

富有但还不够繁荣

除了“能力”之外，志在成为超级大国的国家还必须拥有雄厚的资本——即能够动用巨额资金在海外影响行为、塑造结果的能力。目前，中国持有超过 3.3 万亿美元的官方外汇储备，规模居全球首位。中国政府能够以几乎任何其他国家都难以想象的速度和规模动用国家资金进行投资。

此外，中国已通过主权杠杆基金，将其庞大的外汇储备转化为一项积极运作的金融治国工具。这些资金载体为中国的产业政策提供融资，支持中国企业在海外进行战略性并购，并与外国机构合作，以降低对中国资本的政治阻力。以 2024 年中非合作论坛峰会为例，中国承诺向非洲国家提供超过 500 亿美元的人民币计价贷款，其中很大一部分由中国国家开发银行等政策性金融机构承销。这些贷款既是为了为中国不断扩张的企业版图争取政治支持，同时也服务于推动人民币国际化的目标。

然而，中国的资本实力与金融影响力，并不像表面数据所显示的那样不受约束。观察人民币在全球金融体系中的整体地位便可见一斑。从账面上看，美元的主导地位似乎正在削弱，其在全球外汇储备配置中的占比已降至 56%，为 30 年来的最低水平。

但尽管中国已成为全球最大的贸易国，美元流失的份额并未主要转向人民币或其他主权货币，而是流向了黄金及其他非主权资产。自 2008 年以来，各国央行的黄金储备增加了 25%，达到 1970 年以来的最高水平。相比之下，美元仍然远远领先于欧元（约占全球储备的 20%）和人民币（仅占约 2%）。迄今为止，全球“去美元化”更像是对美国主导的金融秩序信心减弱的反映，而非对某种替代性货币的明确背书。

中国正在尝试一项前所未有的地缘政治壮举。尽管如此，中国仍在构建金融基础设施，以降低全球对美元的依赖——即便未必是要彻底取而代之。2024 年，中国的跨境银行间支付系统（CIPS）交易规模同比增长 47%，而由西方主导、负责全球大部分美元跨境流动的 SWIFT 系统同期增幅仅为 12%。

目前，CIPS 处理的全球交易量仍只是 SWIFT 的一小部分，但该系统具备迅速扩展的潜力。以俄罗斯于 2022 年入侵乌克兰为例，西方政府随后将多家俄罗斯银行踢出 SWIFT 体系；为规避西方制裁，俄罗斯实体开始转向使用 CIPS，如今中俄贸易中约 99% 的结算以人民币和卢布完成。

然而，若要真正挑战美元的地位，中国仍需实现人民币的完全可兑换，并拆除支撑其金融压抑体系的资本管制。同时，还必须允许外国投资者以更大规模持有人民币计价资产。尽管已有一定进展——自 2020 年以来，外国持有的人民币计价债券增长了 83%，达到 5970 亿美元——但这一规模仍需扩大 20 倍以上，才能与外国持有的美国公司债和政府债券规模相当。在中国未大幅放宽外国资本进入其债券市场之前，即便全球投资者有意减少美元持有，也将缺乏足够的人民币资产作为替代。

与此同时，中国的增长模式正逼近其结构性极限。曾经推动中国崛起的机制——国家主导的金融体系、被压抑的消费需求以及高度依赖出口的增长模式——如今正反过来制约其未来发展。数十年来，政府通过资本管制、人为压低的存款利率以及被低估的汇率，将居民储蓄引导至工业部门。实际上，中国家庭通过放弃投资回报为国家崛起提供了隐性补贴，而世界其他国家则享受了价格低廉的中国商品。但这一模式已难以为继：自 2017 年以来，中国外汇储备几乎没有增长，金融压抑所带来的社会成本正在不断累积。

中国正在老龄化的人口结构，已逐渐缺乏足以支撑自身的储蓄基础。在生活成本上升、居民消费能力被侵蚀的背景下，年轻劳动者不得不承担起赡养两代老年人的重负，从而推动国内需求的持续萎缩。

中国的家庭形成率——即在一定时期内建立新家庭单元的成年人比例——处于全球最低水平之列，而人口自 2023 年起便开始出现负增长，远早于中国规划者此前的预期。最终，中国将不得不缩减对外投资规模，以为社会福利支出提供资金来源。

中国政府寄希望于新技术能够抵消这些财政压力——认为中国可以通过创新摆脱人口衰退的制约，并通过出口来消化工业过剩产能。其基本假设是：只要在先进产业中实现并维持全球主导地位，北京就能创造足够的繁荣，以缓解国内的结构弱点。然而，这将是一场极其脆弱的平衡术：必须同时维持经济增长、保持社会稳定，并有效管理人口下滑。任何一项任务的失败，都可能颠覆中国争夺全球经济领导地位的努力。

正如中国正在逐步认识到的那样，尽管资本相较于“产能”具有更高的灵活性，但资本同样是有限的，而且很少单独决定最终结果。充裕的金融资源并不必然转化为持久的权力。16 世纪的西班牙帝国曾因来自新大陆的大量白银而财力充沛，但其结构性脆弱性早已注定了衰落的命运。

中国的资本积累同样伴随着内在负债：它建立在国内压制与出口依赖之上，同时又受到人民币在国际体系中影响力有限的制约，从而限制了中国在海外运用金融杠杆的能力。归根结底，中国能否真正迈入超级大国行列，不仅取决于其工业产能和资本规模，更取决于其领导层能否将国家资产转化为持久而稳固的全球影响力。

团结而不效忠

在信贷分析中，一家公司的“品格”（character）——即其既定的经营方式以及培育信誉的路径——体现为其如何运用自身的能力与资本。类比而言，中国的“品格”，也就是它在国际舞台上展现自身的方式，可以通过考察其如何使用庞大的工业基础和金融资源来理解。在自身理念的引导下，中国往往按照本国的原则而非全球规范或外部期待来运用经济实力。

中国的这一做法与政府对国内合法性的追求密不可分，而这种合法性建立在持续兑现经济繁荣承诺、终结中国在西方列强手中“百年屈辱”的叙事之上。这套叙事也构成了其更为进取的外交政策基础，推动北京不断强调主权与不干涉原则，并巩固和强化与广大发展中国家之间的价值亲近性。

然而，中国的道德姿态本身也带来了约束。从 20 世纪 80 年代到 2010 年代初期，中国强调与美国及西方的伙伴关系，在发展模式上依赖于融入以美国为主导的全球贸易体系，并获得西方技术与金融的支持。但在中国领导层看来，融入从来都不是最终目标，而只是加速现代化、恢复国家实力的手段。中国的更高目标，是在不“成为西方”的前提下向西方学习。

随着中国的经济与军事实力不断增长，而华盛顿对其自由化进程停滞愈发失望，中美关系逐渐恶化，中国也随之进行战略再校准。自 2018 年以来，中国已将“融入”置于次要位置，把“自力更生”确立为中国国家战略的组织原则。第一届特朗普政府对华为等中国科技巨头实施的限制进一步强化了这一转向，这些措施暴露了中国在出口管制面前的脆弱性。作为回应，“民族复兴”逐渐被赋予“自主性”与“隔绝西方压力”的内涵。由此，中国与美国及其盟友的关系，已从务实接触演变为原则性分歧。

中国长期存在软实力不足的问题。尽管如此，北京并不寻求像当年的苏联那样向外输出一整套替代性的中国价值观或意识形态。相反，其目标几乎完全是战略性的：围绕主权与发展重塑全球规范，以服务自身利益。通过以否定性的方式来界定自我——不是西方的、不是自由主义的、不是从属的——北京在部分国家中成功培育了一定的团结感，却始终难以激发真正的认同与追随。

中国的全球影响力还受到其与其他国家之间文化亲和力薄弱的进一步制约。不同于西方国家，其联盟关系往往由共同的历史传统、语言和价值观所巩固，中国缺乏可与之相当的文化或社会纽带。其伙伴关系在很大程度上是交易性的，并不建立在道义义务或历史亲缘之上。

中国与其邻国及最接近的文化“亲缘体”——越南和台湾——之间的关系，反而长期处于具有对抗性的状态，这可能会抑制中国与其他社会之间基于信任的有机联系的形成，使其长期面临“软实力赤字”。中国的防御性务实主义，也使其不愿在冲突解决中发挥建设性作用。这种亲俄姿态加剧了欧洲的担忧，欧洲领导人和政策制定者愈发将中国视为既是经济竞争者、也是安全威胁。正是这些紧张关系，解释了为何中国往往“令人敬畏却不受喜爱”：它被视为强大却不完全可信，其领导力有力却不够正当。若缺乏与物质实力相匹配的道义领导力，中国在全球体系中的角色仍将是一个需要被“管理”的力量——甚至可能被畏惧——而非一个值得追随的对象。

对中国的“不信任感”从何而来？

如果说“能力”界定了一个国家能做什么，“资本”决定了它可以动用哪些资源，而“品格”描述的是它在国际舞台上选择如何行事，那么第四个“C”所回答的则是一个更为难以捉摸的问题。在信贷分析中，抵押品（collateral）的作用，是在缺乏信任的情况下让放贷方相信企业会履行其债务。

在地缘政治中，这一概念可被称为“可信度”（credibility），即一个国家能否说服他国相信其会兑现承诺、实现其宣示的意图。可以说，获得可信度是成为超级大国的终极前提。它既

无法用金钱购买，也不能靠宣示获得，而必须通过长期实践来赢得。可信度是维系联盟的黏合剂，是稳定各方预期的基石，也是将影响力转化为全球领导力的关键。

可信度正是中国地缘政治实力中最薄弱的一环。尽管中国拥有庞大的能力、巨额财富以及不断扩张的海外存在，外界对其真实意图的持续怀疑依然存在。中国已在国际舞台上投入大量资源，试图展示自身的可靠性与正当性——包括气候外交、联合国维和行动，以及规模庞大的“一带一路”倡议；在这一全球发展项目上，中国已投入约 1.3 万亿美元，并与约 150 个国家签署了相关协议。然而，尽管规模空前，这些努力并未带来北京所期望的可信度。在某些情况下，中国夸大了自身的实际贡献，反而加剧了外界对其议程的不信任。例如，中国将自己塑造为全球领先的发展融资来源，但事实上，多边开发银行、私人投资者以及传统西方放贷方在累计规模上仍占据更大比重。

在另一些情况下，中国的海外投资反而无意中放大了外界对其可靠性与透明度的质疑。一个广为流传的看法是，北京在与较贫穷国家交往中推行所谓“债务陷阱外交”，尽管实证研究几乎未发现这种蓄意行为的明确证据，但这一叙事的广泛传播，恰恰反映出中国不透明的放贷做法，以及其融资模式中似乎内嵌的政治杠杆，已在全球范围内引发不安。

围绕中国工业过剩产能的国际焦虑呈现出相似模式。在许多西方国家首都，一种观点逐渐固化：认为中国巨大的过剩产能源于一项有意为之的战略，即通过向海外倾销廉价商品来摧毁他国的工业基础。事实上，产能过剩在很大程度上是中国长期经济增长模式的非预期后果。然而，由于中国执着于工业主导地位，加之地方政府、国有企业和国有银行等既得利益群体的掣肘，北京一直不愿正面应对这一问题。结果，这一指控不断被强化，进一步加深了外界对中国意图的普遍疑虑。

西方关于中国经济增长停滞的理论，也为质疑其可信度提供了又一理由。根据“峰值中国”（peak China）论断，中国因一系列不断累积且不可逆的结构性问题而面临长期、致命的经济放缓。一些中国问题观察者甚至推测，若经济压力持续累积，北京可能会放弃“和平崛起”的路线，转而在尚有余力之时采取更具进攻性或胁迫性的行动，以确保自身利益。

中国对海外港口及关键基础设施日益增强的控制，也加深了上述疑虑。中国的国家关联实体目前在全球 100 多个海外港口项目中持有股份，其中 70% 以上同时具备潜在的军事与民用双重用途。尽管实际军事化的证据仍然有限，西方防务战略界仍警告称，这些双用途设施可能演变为中国海军的全球支撑网络。再一次，北京在透明度方面的不足，以及其模糊国家行为体与商业行为体界限的做法，助长了负面观感。即便这些担忧可能被夸大，它们仍然具有足够的合

理性，使各国以国家安全为由对中国海外投资提出质疑。从这一意义上说，中国的“可信度赤字”是长期累积的，而且在很大程度上是自我造成的。

当然，历史上几乎所有崛起中的大国都会因其动机而遭到怀疑。20 世纪 80 年代，日本曾面临“援助帝国主义”的指控，其不断扩大的贸易顺差、高调收购美国资产，以及在技术和制造领域的强劲实力，引发了其威胁美国主导地位的担忧，并促使保护主义措施出台。然而，中国崛起的速度与规模，使其所面临的可信度问题远甚于前辈。北京的高度不透明、碎片化的政策制定，以及国家、商业与战略动机的持续融合，形成了一个自我强化的循环：中国越是试图彰显领导力，其行为就越容易引发怀疑——最终呈现出这样一种状态：在能力和金融实力上强大，却在品格上存在不确定性、在可信度上相对薄弱。

耐力测试

不应低估中国。中国过去 13 年一直在巩固实力、夯实基础，为一场可能持续数十年的全球权力竞争做准备。中国也曾遭遇挫折，尤以新冠疫情期间最为明显：封控措施不可避免加剧了结构性经济问题，削弱了中国社会对“持续改善的繁荣”的信心。然而，这一国家整体轨迹并未改变：通过经济实力的渐进式积累，叠加对战略自主性的强调。事实证明，这一策略在中美贸易战中为中国带来了优势。没有任何其他国家能在关税与出口限制上与华盛顿正面硬碰硬却基本全身而退。自与苏联竞争以来，美国首次面对一个不仅能够挑战其权力、甚至有能力迫使其作出调整的同级竞争者。

如果以同样的“四个 C”来评估，美国已无法再依赖其传统优势。二战之后，美国在“能力”层面几乎无可匹敌，其压倒性的工业实力、金融实力和科学成就，为几乎所有领域树立了标杆。数十年来，美国在“品格”和“可信度”方面同样引领世界：它向数十个国家输出价值观、繁荣与安全保护伞，同时维护着一个以美元和法治为基础、由其主导构建的全球市场体系。但这些优势正在消退，与之一起消散的，还有“美国优势是自然法则”的信念。

上一次华盛顿面对崛起中的超级大国，是在冷战初期，当时它可以依靠一个自信而稳固的盟友联盟。而今天，这一点已不再成立。再加上近年来美国表现出的财政轻率以及经济政策的武器化，第二届特朗普政府对盟友的轻视及其极端化的贸易立场，已对国际认知产生了实质性影响。2025 年 10 月，加拿大宣布有意将对非美国市场的出口规模扩大一倍——这种“去风险化”路径，原本更多是为中国所保留。美国再也不能指望依靠其传统优势了。另一方面，中国自身也面临着持续存在的结构性限制。正因为其具备重塑产业与市场的巨大能力，其无与伦比的“能力”和“资本”反而正在转化为负担。在缺乏积极、清晰的全球领导愿景的情况下，中

国在“品格”和“可信度”方面仍显不足，从而引发外界对其更宏大战略意图及其崛起路径的质疑。同时，其国内问题——包括疲弱的消费和人口结构转变带来的增长放缓——本身就构成了严峻挑战。即便北京能够缓解这些问题，美国在既有国际秩序中的先发地位，以及其得天独厚的自然资源禀赋，仍可能构成中国难以跨越的结构性屏障。因此，最理想的结果，或许是一种被稳定下来的对峙状态——冲突被限定在政治、经济和外交领域，并被谨慎地隔离于军事升级之外——在这种状态下，任何一方都难以取得决定性胜利。中国已清楚地认识到，它正处于一场与美国的长期博弈之中。如果华盛顿不希望自身地位进一步被侵蚀，就必须放弃短期战术思维，转而进入同样的长期竞争逻辑。

但与此同时，它也必须认清这场竞争的真正内涵。与许多美国政策制定者的假设相反，中国并不寻求推翻美国、也不打算取代一个中国曾从中大幅受益的全球体系；但它确实希望终结美国的“遏制”战略，并获得对美国单边行动（如制裁）的事实性否决权。通过不断升级对华行动，特朗普政府在无意中反而强化了北京完成其超级大国地位的决心。

对美国而言，这场竞争的成功不太可能来自对北京的惩罚性措施。相反，华盛顿必须修复并巩固其在全球范围内的传统可信度，并以此引导中国走上一条更少敌对性的路径——向北京提出两难选择而非最后通牒，着眼于长期塑造结果，而非立即强行定调。反过来，对中国而言，成功意味着在抵御美国压力的同时维持当前发展轨迹，直至其崛起的代价高到令美国难以继续遏制；同时，还必须克服国际社会对其宏大目标的普遍怀疑。

然而，鉴于双方在优势与弱点上的错配，以及它们在全球范围内日益加深的信任赤字，任何一方要取得真正意义上的“更大胜利”都可能遥不可及。这场竞争的胜负，不取决于某个决定性时刻，而将取决于一场关于战略耐力的长期考验。

*文章于 2025 年 12 月 16 日刊登于美国《外交事务》杂志官网，原标题为“China’s Long Economic War: How Beijing Builds Leverage for Indefinite Competition”。

编译：李政儒（IPP 实习编译）

编后语

本刊源于 IPP 持续开展的国际舆情追踪与编译工作。其中一部分译稿因其对特定议题具有现实参考价值，而受到上级部门和 IPP 评论读者的重视。相关译稿在长期积累过程中逐步形成一定规模，我们对现有内容进行了系统筛选与编辑，形成本刊。

在选材取向上，本书着眼于呈现特定时期国际政策讨论中反复出现的重点议题。大部分材料来自政府人员及政策制定核心圈层的观察与判断。虽然相关内容未必遵循严格的学理体系，但基于贴近政策实践的长期跟踪与现实关切，形成了具有鲜明问题意识的分析。且由于来源多元、立场各异，不同材料之间难免存在一定程度的观点差异与碰撞，而这种差异本身，或可构成理解政策讨论边界与分歧的重要线索。我们在编译与整理过程中，也尽量忠实于原文，并对重要背景信息进行了必要回顾与加注，以帮助读者在特定语境中把握讨论的结构与侧重点。

从内容分布看，所选材料在议题上呈现出较为明显的集中性。自 2025 年以来，美国战略与政策调整、地缘政治冲突及其外溢影响、产业与技术竞争、人工智能与关键资源问题，以及中美在重点区域的互动等主题，在不同来源的讨论中反复出现，共同勾勒出这一阶段国际政策讨论的基本轮廓。

本书的完成得益于众多编译者的辛勤付出。他们在选题策划以及组织材料时，结合了各自的专业视角和背景知识，不仅保障了编译文本的准确性，也使其更具可读性。在此，我们向他们表示感谢。

“IPP 评论”

2025 年最受欢迎的十篇编译文章

排名	文章标题	阅读量	编译
第一名	为何在台湾问题上，美国和“准盟友”难以达成共识？	123,742	李政儒
第二名	26 国大军入乌，乌克兰将变成“钢铁豪猪”？	10.4 万（腾讯新闻）	张乐词
第三名	芬兰总统：当今世界，一个“权力三角”正在形成	71,694	刘深
第四名	美国愈发专横，为何印太国家仍未“倒美亲中”？	31,965	张乐词
第五名	美国前副国务卿：为什么美国需要以一种“联盟规模”为核心的新战略来抵消北京持久的优势	30,475	张乐词
第六名	美国施压下，金砖为何仍陷“共识赤字”？	29,621	张乐词
第七名	特朗普祭出的“232 关税”，最大受害者不是中国	15,427	姜心悦
第八名	特朗普式“恫吓”背后，美国正悄悄提升战力？	15,906	张乐词
第九名	中美竞争，中国正押注长期优势	13,882	李政儒
第十名	一年来，特朗普的核心外交班底，谁被边缘化了？	10,439	刘深

关于 IPP

华南理工大学公共政策研究院(IPP)是一所为中央提供独立决策咨询的国家高端智库,成立于2012年,由华南理工大学知名校友及企业家莫道明先生与华南理工大学共同创办,由国际顶尖政治学学者、中国问题专家郑永年教授担任学术委员会主席。2015年,IPP被中宣部认定为首批“国家高端智库”建设试点单位之一;2017年,IPP成功入选中国社会科学评价研究院“中国核心智库”榜单;2022年,IPP被中华人民共和国外交部认定为“重点政策研究合作单位”;2025年,IPP被中央网络安全和信息化委员会办公室认定为“中央网信办舆情合作培育单位”。

IPP以决策咨询为“安身之本”,以学术研究为“立命之道”。在郑永年教授的带领下,IPP专注于三大领域的政策研究:大国外交、产业经济及社会治理,取得了丰硕的成果。近年来,IPP每年撰写并向相关部门提交高端政策报告百余篇,其中近三分之一的成果得到高层重视。

与此同时,IPP大力推动学术出版、国际交流与舆论沟通,与公众和学界保持积极对话,努力向世界讲好公共政策领域的“中国故事”。2021年,IPP与帕尔格雷夫·麦克米伦出版社合作,出版英文系列丛书《中国公共政策研究前沿》;2022年,IPP又与商务印书馆(香港)合作,出版中文公共政策系列丛书。作为研究院的品牌活动,“IPP国际会议”已成功举办十一届,为海内外学者搭建了优质的学术交流平台。

秉承“国际视野,中国情怀”的开放理念,IPP经过十余年的辛勤耕耘,今天已成长为我国最具政策影响力和社会知名度的综合型智库之一。



电话: 020-87112324

地址: 广州市天河区五山路381号华南理工大学

官网: <https://ipp.scut.edu.cn/en/>

微信公众号: IPP 评论

联系我们

政策咨询：(8620) 87111850 E-mail: liujincheng@ipp.org.cn

公共关系：电话：(8620) 87112340 E-mail: media@ipp.org.cn

地址：中国广州市天河区五山路381号汽车科技大楼15楼

邮编：510640

官方网站： <https://ipp.scut.edu.cn/>

官方平台：微信公众号：IPP-REVIEW

