

北约韧性议程评析

——新形势下联盟的强化

郭籽实 洪邨生

【内容摘要】 韧性问题目前已成为西方国际安全与国际组织学界关注的一项重点议题，其理论前提是当“全面安全”无法实现时，各行为体必须从内部思考危机产生的根本原因与应对方式。在北约新一轮改革进程中，韧性建设成为其应对内外安全危机的新方案与组织改革的重点议程。北约韧性议程聚焦于危机前预防与危机后的抵御与恢复，强调民事力量对军事职能的支持与相互合作。目前，北约已经为自身及各盟国建立了韧性目标，并且明确了各行为体的职能和责任。由于韧性议程的安全逻辑以及当前地区冲突与大国竞争再度加强的国际背景，北约的韧性建设呈现出鲜明的特征。近年来，北约不断将韧性议程整合到疫情应对、军事演习与行动中，且取得了一定成效。当然，北约韧性建设也面临着资金短缺、韧性指标难以量化和各盟国认识与合作不足等问题。分析北约韧性建设与其组织转型的关系、评估其对欧洲安全格局与大国关系的影响，对于准确而理性地研判北约的未来走向，把握中国与北约关系的发展具有重要的现实意义。

【关键词】 北约 韧性议程 大国竞争 中国与北约关系

【作者简介】 郭籽实，南京大学国际关系研究院博士研究生（南京 邮编：210023）；洪邨生，南京大学国际关系研究院教授（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 E161

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)04-0132-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202204008

目前,在国际安全与国际组织研究领域,韧性(resilience)逐渐成为各国和国际组织关注的焦点。2015年《美国国家安全战略》、2016年欧盟《全球战略》均强调韧性这一核心概念,世界银行、联合国开发计划署也将韧性置于发展议程的重要位置。北约自2016年华沙峰会首次正式提出韧性建设议题以来,2020年11月又发布了《北约2030:团结面对新时代》(NATO 2030: United for a New Era)改革报告,再次从气候变化、政治凝聚力、伙伴关系建设多方面提及加强联盟韧性建设的重要性与紧迫性。^①2021年6月,北约布鲁塞尔峰会重申其将在“2030改革倡议”框架下依据《华盛顿条约》第三条款继续履行集体防御承诺,以更加协调、综合的方式降低北约组织的脆弱性,确保北约能够在和平、危机和冲突时期做到有效应对。^②

长期以来,北约一直视集体防御(collective defence)、危机管理(crisis management)和合作安全(cooperative security)为其三大核心任务,但以非传统安全威胁为代表的复杂化安全环境使得北约逐渐意识到自身需要跳出传统安全观念,着重加强新型核心任务即韧性建设,以增强组织防御能力、保护成员国民众,并应对新型混合威胁。在北约新一轮改革进程中,增强北约各盟国和集体组织的韧性被视为大西洋联盟的核心任务和形成北约有效威慑与防御的第一道防线。^③韧性正成为北约反思与应对当前内外政治与安全危机的抓手,也成为新一轮北约转型建设的焦点之一。针对北约韧性建设这一新的议程,本文从内容、特征、效果和影响等方面对其进行深入分析。

一、北约韧性议程的确立

当前,全球新冠肺炎疫情仍在肆虐,地缘政治矛盾长期存在且有所加剧,气候变化与恐怖主义等非传统安全威胁危及各国与国际安全。为了应对各种

① “NATO 2030: United for a New Era,” NATO, November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf, pp. 12-15.

② “NATO official text: Strengthened Resilience Commitment,” NATO, June 14, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en.

③ “Resilience, The First Line of Defence,” NATO, February 27, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

突发事件，北约提出韧性议程，并将其视为应对多重威胁与挑战的新型策略。

（一）韧性概念及其内涵

近年来，韧性这一概念被广泛应用于工程学、材料学、城市建设与国家安全等诸多领域。韧性一般指“某行为体或系统在遭受破坏的过程中维持其基本功能与结构的能力”。在安全治理领域，就何谓韧性，在不同社会环境和政治议程中，其定义有所差异。国内学者依据不同侧重点将其翻译为“复原力”“抗御力”“适应力”。^① 2016年6月28日，欧盟发布《共同愿景，共同行动：一个更强大的欧洲——欧盟外交与安全政策的全球战略》，将韧性界定为“各国家和社会应对内外危机时的抵御能力和恢复能力”，并指出韧性社会以民主、制度自信和可持续发展为特征。^② 韧性逐渐成为美、英等国构建国家安全的重点领域，加拿大、荷兰和澳大利亚甚至出台了明确的韧性建设战略。^③

在社会科学中，心理学较早引入韧性概念以分析个人在遭遇不幸、失败或者在逆境中如何积极适应、做出改变的行为模式。^④ 之后，韧性概念逐渐被引入生态学、政治学。国际关系学界对于韧性概念的讨论始于全球治理中对经济自由化以及主权侵蚀的讨论，^⑤ 之后逐渐融入区域主义进程与民族主义、人道主义援助和国际发展等领域。^⑥ 韧性概念也逐渐由最初的描述性话

① 关于“resilience”的翻译，参见李峰：《欧盟的“韧性”与东盟的“抗御力”——一项区域核心概念的比较研究》，《欧洲研究》2018年第4期，第84—102页；杨海峰：《有原则的务实主义——欧盟外交与安全政策的全球战略评析》，《欧洲研究》2016年第5期，第23—49页；严骁骁：《韧性研究：对安全治理的批判性反思及其超越》，《欧洲研究》2017年第2期，第18—37页。

② European Union Global Strategy, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June 28, 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

③ Christian Fjäder, “The Nation-state, National Security and Resilience in the Age of Globalization,” *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, Vol. 2, No. 2, 2014, p. 119.

④ Norman Garmezy, “The Study of Competence in Children at Risk for Severe Psychopathology,” in E. James Anthony and Cyrille J. Kopernik, eds., *The Child in His Family: Children at Psychiatric Risk*, Vol. III, New York: Wiley, 1974, pp. 77-97; and Michael Rutter, “Psychosocial Resilience and Protective Mechanisms,” *American Journal of Orthopsychiatry*, Vol. 57, No.3, 1987, pp. 316-331.

⑤ Christopher K. Ansell and Steven Weber, “Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems,” *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, pp. 73-93; and Ross Schneider, “Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin,” *Comparative Politics*, Vol. 40, No. 4, 2008, pp. 379-397.

⑥ Zoltan Barany and Robert Rauchhaus, “Explaining NATO’s Resilience: Is International

语转变为在不断变化的国际形势下探究全球治理与国际安全的分析性工具。

尽管当前韧性一词频繁出现，但学界对于韧性的定义尚未形成共识。大卫·钱德勒（David Chandler）认为，韧性是“某行为体积极或成功地适应外部威胁或应对问题的能力”；作为一个理想化的概念，韧性不是最终的存在状态，而是通过比较才能得以衡量的相对品质。^① 菲利普·布尔博（Philippe Bourbeau）从类型学出发将韧性概念划分为三种类型：一是维持（maintenance），即消耗资源和精力以维持现状；二是边际（marginality），意味着行为体在当前政策、规范或社会结构的边界内作出反应；三是更新（renewal），即改变既有政策假设，设定新的治理目标，重塑社会结构。^② 总体而言，目前关于韧性的研究成果倾向于将其视为一种正向的积极属性或者能力，即某种系统从内部感知超预期干扰，主动适应并从中恢复。^③ 不过也有学者认为韧性研究应当保持价值中立，因为韧性建设有其消极的一面。^④ 例如，肯尼亚学者发现其国内不断推出的危机预防政策使得原本假定的安全供给者最终变为施暴者，^⑤ 因此“负面性韧性”研究不应被忽略。

韧性研究的兴起很大程度上是对当前全球治理难题的回应，其理论前提是安全环境的复杂化使“全面安全”无法实现，各行为体不得不接受部分危机或紧急事态发生的可能性，而韧性建设聚焦于危机发生后如何抵御的问题。韧性既是行为体对内部政治与安全危机的反思与应对，也是对周边安全威胁的一种因应。钱德勒认为，韧性的安全逻辑将威胁视为行为主体的内生产物或功能，试图从行为体内部如社会转型等深层次社会结构理解安全问题

Relations Theory Useful?” *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, No. 2, 2022, pp. 286-307; Alain Dieckhoff and Christophe Jaffrelot, “The Resilience of Nationalism in the Face of Localism and Globalization,” *Critique International*, Vol. 23, No. 2, 2004, pp. 128-139.

① David Chandler, “Resilience and human Security: The Post-interventionist Paradigm,” *Security Dialogue*, Vol. 43, No. 3, 2012, p. 217.

② Philippe Bourbeau, “Resiliencism: Premises and Promises in Securitisation Research,” *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, Vol. 1, No. 1, 2013, pp. 13-17.

③ Louise K. Comfort, Arjen Boin, and Chris C. Demchak, eds., *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2010, p. 9.

④ Philippe Bourbeau, “Resilience and International Politics: Premises, Debates, Agenda,” *International Studies Review*, Vol. 17, No. 3, 2015, pp. 374-395.

⑤ Robert Muggah and Elijah Agevi, eds., *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence: Case Study of Nairobi, Kenya*. Cambridge, MA: MIT Center for International Studies, 2011, pp. 36-38.

产生的根本原因，因此以往由外及内的危机解决手段往往会导致失败。^①

从内涵来看，韧性建设模糊了内部安全与外部安全之间的界限，试图超越政府治理和军事能力的范畴，强调自然、环境、人口、社会之间的相互联系，^② 旨在建设综合性国家抗御力。因此，韧性议程涵盖范围广泛，大致包含政府服务的连续性，供应链的安全和多样化，关键基础设施免遭破坏的影响，新兴技术和能源安全带来的挑战，保护技术和知识产权，应对恶意网络活动、敌对信息活动、有害经济活动和干扰国家秩序的活动等方面。韧性议程的广泛性反映了当前国际安全合作一定程度上呈现衰弱的趋势，复杂多变的国际安全环境使得各国对国家安全更加重视。

（二）北约韧性议程的提出

北约的韧性议程可以追溯到 1949 年其成立之时，12 个创始成员国签署《华盛顿条约》，同意建立北约集体防御组织来共同捍卫建立在民主、个人自由和法治原则基础上的各国人民的自由、共同遗产和文明。^③ 根据创始文件《华盛顿条约》第三条款，各盟国通过持续和有效的自助和互助，维持和发展各自和集体抵御武装攻击的能力。^④ 第三条款旨在保证各成员国在受到重大危机冲击后仍然保持政府服务的可持续性，以及为军事行动提供民事支持。^⑤ 在冷战时期的大部分时间里，北约民事防御工作时称“民事紧急计划”（Civil Emergency Planning）都得到了成员国的好组织和资源支持。

20 世纪 90 年代，北约各成员国和北约组织的民事防御规划、结构和能力都大大下降。但进入 21 世纪以来，北约认为以恐怖主义袭击、难民问题、非法移民和全球新冠肺炎疫情为代表的新型非传统安全威胁给北约带来更多的风险与脆弱性，加强民事防御应对来自非国家行为体的威胁在组织韧性

① David Chandler, “International Statebuilding and the Ideology of Resilience,” *Politics*, Vol. 33, No 4, 2013, pp. 278-279.

② Steward Pickett, ed., “Ecological Resilience and Resilient Cities,” *Building Research & Information*, Vol. 42, No. 2, 2014, pp. 143-157.

③ *The North Atlantic Treaty*, NATO, April 4, 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.

④ Ibid.

⑤ “Resilience and Article 3,” NATO, June 11, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

建设中变得愈加重要。^① 但到目前为止，北约的组织韧性结构尚无法充分应对非传统安全威胁，各成员国对于关键基础设施和供应链的保护并未列入政府优先事项，各国关于战时物资调动的紧急状态立法权已不再适应当前不断升级的“灰色地带”冲突与作战需要。

此外，长期以来北约视俄罗斯为最大威胁，其担心俄罗斯利用北约内部脆弱性操纵各成员国，造成诸如社会冲突、经济停滞等安全风险。北约认为在其南翼，位于巴尔干半岛的阿尔巴尼亚、黑山和北马其顿虽已成为其成员国，但仍面临着俄罗斯对该地区的军事威胁。^② 在东翼，当前北约与俄罗斯的地缘政治竞争呈现出混合作战和灰区作战的新特征，虚假信息与颠覆活动广泛出现，^③ 这为北约的韧性建设带来重重挑战。尤其是在 2014 年后，随着克里米亚战争和 2022 年俄罗斯在乌克兰展开特别军事行动，欧洲安全环境的进一步恶化迫使北约重新加强其威慑和防御能力，这使得北约逐渐意识到韧性建设亟须纳入其改革议程。

面对安全环境的日益复杂化，2016 年 7 月，北约首次将韧性建设列入其高级别政治文件，并指出韧性是形成有效威慑和防御的保障。^④ 2021 年 6 月，北约布鲁塞尔领导人峰会重申并加强了 2016 年北约华沙峰会作出的承诺，即在日益复杂的安全环境中进一步增强各成员国和北约组织的韧性。

二、北约韧性建设的目标、举措及特点

自 2016 年北约华沙峰会提出韧性议程以来，北约为自身和各盟国的韧性议程提出了建设目标，并明确了各行为体的职能和责任，要求各成员国政

① “Resilience and Article 3,” NATO, June 11, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

② NATO Strategic Communications Center of Excellence, Risks and Vulnerabilities In the Western Balkans, NATO, https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/risks_and_vulnerabilities_in_the_wb_30apr_1-9931a.pdf.

③ 郭籽实、洪邮生：《北约新一轮变革趋势与影响：“北约 2030”改革报告评析》，《太平洋学报》2021 年第 11 期，第 97 页。

④ “NATO Official Text: Commitment to Enhance Resilience, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw,” NATO, July 8-9, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

府对北约的韧性建设提供资源和行动支持。此外，北约韧性建设的安全逻辑、外部大国竞争与国际体系转型的背景使其呈现出鲜明的特点。

（一）北约及各成员国的韧性目标

第一，北约韧性建设的首要目标是保持和提高联盟抵御混合攻击的能力。抗御力是韧性建设的核心，其源于北约创始文件《华盛顿条约》第三款，即各成员国承诺维持和发展各自和集体抵御武装攻击的能力。韧性议程重视威慑力与抗御力，并认为关键基础设施建设对其具有重要影响。例如，北约一直倡导建立识别、评估和处理敌对信息的有效机制，防止虚假信息对社会脆弱性造成影响，^① 确保无论是平时时期还是危机时期，公民和媒体获取信息的可靠性、透明性与一致性，抵御来自各种形式、任何方向的混合威胁。为了应对虚假信息活动，北约公共外交司（Public Diplomacy Division, PDD）甚至建立了相关网站，并联合欧盟对 ([虚假信息]) ([进行]) ([监测]) ([和]) ([核实])。^②

第二，确立韧性的持久性并使之成为一种习惯。2017 年 5 月，北约盟军转型司令部（Allied Command of Transformation）在“韧性中的相互依赖”主题会议中提出了韧性建设的这一目标。^③ 会议强调自然灾害和突发事件频发表明，即使是最好的韧性系统也会因为一时疏忽而导致灾难性后果，如自然灾害或者人为因素导致的电力供应故障。但韧性建设重视的并非事故原因而是结果，对此北约要建立能够确保“万无一失”的灾害应变能力，且对其不断更新与调整。北约倡导公共部门和私营部门为其提供各种资源支持，如将韧性纳入教育系统、全民普及抗灾防灾的知识等。

第三，扩大韧性模拟与演习规模，同时继续与包括欧盟在内的合作伙伴进行合作，扩大互补和合作的范围，进一步提升协同效应。具体包括：北约与欧盟在民事防御领域的组织性对话，北约设置的韧性基准要与欧盟的《关键设施韧性指令》（resilience of critical entities directive）要求一致，此项内

① “2016 Warsaw Resilience Commitment,” NATO, July 8, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

② “NATO-Russia: Setting the Record Straight,” NATO, January 27, 2022, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm>.

③ “Resilience Capacity Building Implications for NATO Conference Report,” NATO, June 1, 2017, https://www.dokumenty-iir.cz/Publikace/Resilience_NATO.pdf.

容涉及国家风险评估和关键设施的确定、关键设施复原能力国家战略的制定、关键设施的监督、强化成员国内部的抗网络风险能力等。协调北约灾害应急协调中心（EADRCC）和欧盟应急响应协调中心（ERCC）的合作。

第四，为成员国制定加强韧性建设的具体规范。2016年北约对各盟国的韧性建设制定了七条基准要求，一是确保各成员国政府稳定性和政府工作的连续性，二是有韧性的能源供应，三是有效应对人员不可控流动的能力，四是快速复原的粮食和水资源供应，五是应对大规模伤亡的能力，六是有韧性的民用通信系统，七是快速复原的民用交通系统。北约提倡成员国根据以上基准增强国家韧性，保障政府和公共服务的连续性以及关键基础设施的安全，保障北约武装力量随时能得到能源、通信、交通等民用资源的支持。^①

（二）北约韧性建设的具体举措

第一，鼓励多层次行为体的密切合作。随着北约逐渐意识到韧性在应对军事入侵、恐怖袭击、网络攻击等混合威胁方面至关重要，近年来北约韧性建设不再将国家视为安全公共产品的唯一供给者，转而鼓励各私营部门广泛参与各项民事准备工作以支持北约的军事行动，最终通过北约及其成员国、战略伙伴、各私营部门和民众等多层次行为体协商提高北约整体应对混合威胁的能力。北约指出，韧性建设尤其是民事防御工作需要各成员国民众在个体层面的支持。北约认为，让民众意识到个体防御力量对于国家整体韧性建设至关重要。个体民事防御工作旨在让每一个个体在危机或紧急情况发生后到外界援助到来之前有效做到危机应对，具体项目包含个人应急知识的储备、食物和水等物资的储存。此外，加强国家和社会的韧性水平需要政府与私营部门以及整个社会的共同努力。在这方面，英国2015年《国家安全战略、战略防御与安全》在“危机应对与韧性”部分多次强调次国家实体的作用，其中包含应急服务部门、地方政府、企业与民众，并指出英国国家韧性最终取决于各方之间的协调合作。^②

^① “2016 Warsaw Resilience Commitment,” NATO, July 8, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

^② “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015,” Her Majesty’s Government, November 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Revi

第二，强调北约和成员国政府在韧性建设中的主体责任和义务。就北约而言，其自身的组织韧性建设主要是通过对多种威胁进行预先的准备来加以应对。北约内部负责民事防御与韧性建设的机构包括民事紧急计划委员会（Civil Emergency Planning Committee），2016 年该委员会负责制定了国家韧性基本标准和指南，并负责根据北约成员国和伙伴国的要求派遣韧性咨询小组给予协助。^① 近年来，北约盟军转型司令部（Allied Command Transformation Headquarters）逐渐提出了“协同韧性”（Collaborative Resilience）的概念，旨在识别、评估和量化北约军事力量对各项民用关键基础设施建设、服务的依赖程度，“协同韧性”的建设旨在提高各盟国韧性水平以支持《北大西洋公约》第五条的集体防御行动。^② 就各盟国政府而言，它们依据《北大西洋公约》第三条作出集体安全承诺，负有责任降低国家脆弱性以确保北约军队能够在和平、危机和冲突中有效行动。2016 年北约各成员国国防部长一致通过了国家韧性七项基准要求，考虑到各国的能力、政治模式、社会结构等具体国情，各盟国自行决定国家韧性目标和实施计划。

第三，加强和建立各种有效机制，重点关注“危机预防”，即在潜在威胁或袭击出现之前就能够感知和应对。目前，北约具有一定能力应对重大的民事紧急情况，例如，在应对地震、森林火灾、洪涝灾害等过程中，北约的主要民事紧急反应机制“欧洲—大西洋灾害反应协调中心”（Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre）可以根据请求经协调向遭受灾害的成员国或伙伴国提供援助。除此之外，定期评估机制有助于确定和衡量韧性建设取得的进展和面临的挑战，2018 年北约对通过民事防御增强其韧性进行了阶段性评估，对韧性建设不足的领域进行了总结。

第四，积极推进北约与各战略伙伴开展合作。2016 年北约华沙峰会联合公报指出，北约将继续与伙伴国和国际组织开展安全合作，北约关于民事

ew.pdf.

① “Civil Emergency Planning Committee (CEPC),” NATO, November 15, 2011, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm.

② “Building Resilience—Collaborative Proposals to Help Nations and Partners,” NATO Conference Paper, June 2017, <https://www.norfolk.gov/DocumentCenter/View/30383/Interdependency-in-Resilience?bidId=>

防御和韧性建设的主要战略伙伴是欧盟和联合国。^① 北约将与欧盟共同采取行动应对混合威胁，双方将加强韧性建设方面的交流，推动北约“防务规划进程”（Defence Planning Process）与欧盟“能力发展计划”（Capability Development Plan）的协调。尤其是在目前军事与民事部门高度相互依赖的前提下，军事投送能力对民用运输与通信能力的依赖和民事部门对军事力量处理紧急事件的依赖，决定了北约需要与包括欧盟在内的伙伴合作。

（三）北约韧性议程的特点

第一，强调内部安全与全社会参与。由于韧性建设大量依赖私营部门的供应链支持，其中任何一个环节如运输和金融系统的中断都会造成广泛影响，这一过程意味着威胁的来源可能并非来自外界而是来自内部生产组织过程。北约多次呼吁各成员国政府注重资源和服务供应链的多元化，降低对私营部门的依赖程度，保障关键的交通基础设施、能源供应、电网和数字通信服务。同时，北约要求每年对重要基础设施、技术所有权、外商投资及其影响进行韧性评估。此外，北约认为提高韧性需要加强社会内部凝聚力，不应只把民众视为受害者或保护对象，而应视为构建韧性社会的重要环节。^② 对此，北约内部有声音呼吁效仿挪威的“总体防御”（Total Defence）模式，^③ 即无论是平时时期还是武装冲突过程中，通过军民协作的方式进行成本分担。另有观点认为，北约可以使国防与民事投资相互补充或发挥其“双重功能”，如芬兰的公共管理网络信息基础设施与数字服务实现了与中央政府、安全防务部门的共享，其信息存储、网络安全由财政部负责。^④

第二，具有整体性、长远性的战略意义。随着供应链的全球化和便利化，北约愈发依赖全球供应链，也更易受到所谓“灰色地带”的威胁。北约约有

① “Warsaw Summit Communiqué-Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw,” NATO, July 8-9, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

② Henrik Praks, “Hybrid or Not: Deterring and Defeating Russia’s Ways of Warfare in the Baltics—The Case of Estonia,” *NATO Research Paper*, No. 124, December 2015, pp. 219-44.

③ “Capable and Sustainable: Long Term Defence Plan,” Norwegian Ministry of Defence, June 2016, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/capable-and-sustainable-ltp-english-brochure.pdf>.

④ “Security Strategy for Society,” Finnish Ministry of Defence, November 2, 2017, https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf.

90%的军事运输依赖于民用船舶、火车和飞机，^① 供应链中断不仅给民用经济造成直接损失，对军事力量也会造成广泛而深刻的影响，这意味着北约需要强大的基础设施系统以形成有效威慑和防御，这包括电网、港口、机场、公路和铁路。加强基础设施建设的韧性要求符合北约提高集体防御能力的作战需要，因而具有长远的战略价值。2020 年 6 月，北约秘书长斯托尔滕贝格在启动北约“2030 改革议程”时表示，“防止冲突的最好方法是消除对北约保护所有盟友意愿的质疑，其中防御和威慑是核心，韧性是关键，无论是基础设施、通信、5G、医疗保健还是防护设备，这些民事防御的重要领域对北约的军事能力都很重要。”^② 美国的《国家安全战略临时指南》中声称，“我们的世界正处于历史转折点，全球格局已发生变化，从新冠肺炎疫情到气候危机，从核扩散到第四次工业革命，新的危机需要我们关注。”^③ 目前北约的发展也正处于历史转折点，未来北约势必将韧性建设整合到自身的转型过程以更好地服务于跨大西洋关系的整体需求。

第三，加强合法性的“自我背书式”特征。实际上，冷战结束后，北约就一直面临着要么解散，要么重建的困难选择。^④ 为了提升自身的合法性、正当性，北约通过不断调整议程和战略转型来适应持续变化的世界形势。在特朗普政府时期，北约曾再次深陷分裂的危机之中。2018 年 7 月，在北约布鲁塞尔峰会上，特朗普以北约规则设置对美国不公、欧洲盟友没有为此投入足够比例的军费为由质疑北约过时。^⑤ 2020 年 6 月，特朗普宣布撤回 9 500 名驻德美军（约占驻德美军总数的 1/4），驻德美军的撤出表明美国意图缩减其在北约的防务支出，进一步导致北约对自身合法性的担忧。除此之外，

① “Keynote Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Global Security 2020(GLOBSEC) Bratislava Forum,” NATO, October 7, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm.

② “Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching NATO2030-Strengthening the Alliance in an Increasingly Competitive World,” NATO, June 8, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm.

③ “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

④ John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/95, p. 14.

⑤ 《北约峰会在即，特朗普进入“开战”模式》，人民网，2018 年 7 月 11 日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0711/c1002-30140486.html>。

2019年11月，法国总统马克龙在接受《经济学人》采访时表示，“当前北约正在经历脑死亡，”他对北约集体防御第五条款的时效性表示质疑。^①以上言论和举措促使北约内部不得不探索增强自身合法性和正当性的可能路径，北约认为韧性议程的设置可以解决其合法性危机。

第四，具有大国竞争和对抗的色彩。近年来，由于美俄关系转冷，中美科技战、贸易争端不断升级，传统的大国竞争回归，全球战略力量平衡出现变化。北约韧性建设虽然以增强集体安全为由，但处处体现着维护美国霸权、服务于大国战略竞争的色彩，针对中、俄的特点也颇为明显。

首先，应对俄罗斯的混合战争威胁。近年来俄罗斯与北约的关系持续紧张，双方不断在敏感地区组织军事演习，俄乌冲突进一步加剧了该地区的紧张局势。2016年北约华沙峰会就将应对俄罗斯的混合战争列为战略优先事项，并将其作为集体防御的组成部分。^②2021年9月，俄罗斯联合白俄罗斯举行“西方-2021”（Zapad-2021）军事演习，使用了新战术和轻型战术车，并模拟了包括核武器在内的综合作战手段。有鉴于此，北约逐渐意识到提高应对从有限入侵到大规模攻击和同时发生多重威胁的能力，为此北约必须保持最大限度的灵活性和警惕性，以确保迅速部署部队。俄乌冲突爆发后，北约认为其东翼韧性建设事关当前防御的重点，为此必须加强威慑和防御力量以确保其威慑效果。而在南翼，近年来俄罗斯试图向土耳其输出导弹防御系统和苏-35战机，在地中海举行大规模军事演习，并插手叙利亚局势，北约韧性建设水平也深刻影响着其南翼地区的地缘政治安全。

其次，应对中国崛起逐渐被北约视为韧性议程的重要组成部分。2019年11月，北约领导人伦敦峰会发布联合声明，指出“中国与日俱增的国际影响力给北约整体带来了机遇与挑战”。^③北约“2030改革议程”从虚假信息、知识产权到政府、社会网络攻击等多领域对中国进行指责，并认为中

① 《马克龙语出惊人，“脑死亡”北约遭空前质疑》，人民网，2019年11月9日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1109/c1002-31446258.html>。

② Nicole J. Jackson, “Deterrence, Resilience and Hybrid Wars: The Case of Canada and NATO,” *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 19, No. 4, 2019, p. 116.

③ “NATO Official Text: London Declaration,” NATO, December 4, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm。

国会 对北约集体韧性造成所谓的“挑战”。^① 2020年12月，斯托尔滕贝格在北约外长会议上指出，中国与北约的价值观差异和中国日益增长的国防预算使得双方处在“系统性竞争”之中。北约在中国问题上强调加强内部政治协商，将应对“中国挑战”纳入战略之中。但是，与视俄罗斯为主要军事威胁不同，北约在“2030改革议程”中对中国的担心仍集中于5G通信和新兴颠覆性技术（EDTs）等领域对北约韧性造成的影响。^② 近年来中国在非洲、北极和欧洲投资建设基础设施和网络通信，也逐渐引起了北约的警惕。^③

三、北约韧性议程的成效及困难

北约提出韧性议程后，积极推动联盟内私营部门、民事力量与军事能力的整合，并在应对疫情与各类军事行动中取得了一定成效。当然，韧性建设并非一帆风顺，仍面临着诸多现实困难。

（一）北约韧性议程的成效

冷战时期，北约积极促进各成员国国防军事力量的发展，并鼓励成员国之间发展自助和互助能力。^④ 20世纪50年代北约成立了民事应急计划委员会为其提供恐怖主义预防、人道主义与自然灾害应对、保护关键基础设施等政策建议，确保在必要时为联盟军事行动提供民事协助。民事紧急计划委员会下属民事专家组成的规划小组能够组建快速反应小组（Rapid Reaction Team）或咨询支持小组（Advisory Support Team）以协助北约各成员国在危机和紧急情况下快速应对。^⑤ 民事应急计划委员会还负责数个专业技术规划

① “NATO 2030: United for a New Era,” NATO, November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

② “NATO 2030: United for a New Era,” NATO, November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

③ “London Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London,” NATO, December 4, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

④ Tim Prior, “NATO Pushing Boundaries for Resilience,” *CSS Analyses in Security Policy*, No.213/09/2017, <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse213-EN.pdf>

⑤ “NATO/EAPC Unclassified Documents,” May 6, 2013, EAPC, https://www.piit.org/pl/_data/assets/pdf_file/0021/13827/AC_98EAPCD20130005.pdf.

委员会，它们由各成员国的民防、通信、交通、公共卫生、食品和水资源领域的专家组成，为各成员国共同应对危机制定规划。

2019年暴发的新冠肺炎疫情凸显了北约内部长期存在的脆弱性，如个人防护用品和医疗能力的不足，各成员国对外部供应链的依赖，军民合作的重要性等问题。在应对新冠肺炎疫情中，北约先是成立了由各部门和代表团组成的经验学习小组（Lessons Learned Steering Group），为北约制定应对疫情的策略。北约还整合其应急响应力量建立战地医院、传达疫情信息、组织公共区域消毒和边境巡逻等工作，北约下属机构欧洲一大西洋灾害反应协调中心（EADRCC）和供应保障机构（NSPA）协调各成员国防疫需求，为疫情防控提供物资。民事应急委员会也积极参与疫情应对工作，特别是在协调医疗设备的供给和运输、国际救灾等方面发挥了积极作用。

由于近年来北约逐渐强调私营部门在军事和社会领域中发挥的重要作用，北约各成员国也纷纷加强与私营部门的接触。为此，北约建立了“和平与安全科学计划”（Science for Peace and Security Programme），以支持民间科学合作与创新，鼓励各成员国或伙伴国在韧性建设领域就技术创新与科研展开对话与合作。^① 北约还通过与一些培训中心的合作，在军民合作、网络防御、灾害危机管理和反恐方面获取专业知识协助。

此外，北约还积极将韧性项目纳入各项军事演习中。2018年10月北约举行了近年来规模最大的“三叉戟接点 2018”（Trident Juncture Exercise 2018）联合军演，这是北约民事防御力量首次正式参与的军事演习行动，民事防御项目具体包括模拟大规模伤亡事件、疏散演习、生化及辐射（CBRN）紧急事件、疏散平民和危机管理。^② 2020年1月至3月，美国领导北约多国举行“欧洲捍卫者-2020”（Defender Europe 2020）演习，这次演习测试了北约韧性建设的两个关键部分，即军民合作与实施能力，以此来保障相关基础设施能够及时部署在北约军事力量需要的任何地方。^③

^① “Science for Peace and Security Programme,” NATO, November 4, 2021, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/78209.htm>.

^② “Norway Uses Exercise Trident Juncture to Strengthen Its National Resilience,” NATO, November 6, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_160130.htm?selectedLocale=en.

^③ G. Thomas, P. Williams, and Y. Dyakova, “Exercise Defender-Europe 20: la facilitation et

（二）韧性建设面临的困难

第一，韧性建设面临资金短缺问题。北约各成员国韧性建设各项目标的达成依赖各国资金的投入。为此，各国需要落实北约威尔士峰会达成的军费分担指标，即将国内生产总值（GDP）2%用于国防建设，其中 20%的资金用于大型设备等军事能力建设。但长期以来，北约一直面临着军费分摊问题，特朗普政府曾多次以军费分担不公为由指责欧洲盟友“搭便车”。拜登政府执政以来，其仍然坚持优先考虑提高各国国防开支以实现更公平的责任分担，但也强调会与各盟国以一种更加合作与协商的方式进行。^①在当前新冠肺炎疫情仍在肆虐的背景下，各国因经济停滞导致国内生产总值增长下降，这势必会降低各国军费在各项财政支出中的优先顺序，北约韧性建设的资金短缺问题短期内难以缓解。

第二，北约要求各成员国定期对自身脆弱性和韧性水平进行评估，但又缺乏对此系统量化的韧性建设指标。^②衡量韧性水平对北约来说是一项重大挑战，韧性评估需要各国对防御能力与恢复能力进行量化，其首要问题是缺乏测量工具与全面评估的方法，例如，对关键基础设施建设的韧性模型分析涉及多行为体的动态行为及复杂的相互作用。此前，北约已经批准实施了一种实验量化方法，该实验方法规定可以在北约演习或训练中进行，分为发现实验（discovery experiment）、检验假设实验（hypothesis testing experiment）和验证实验（validation experiment）三种类型。^③以发现实验为例，其目的在于评估北约是否可以通过设计模型来动态描述一个国家的韧性能力，该模型整合了政府服务的连续性、能源供应、人员流动、通信交通等各变量之间

la résilience en action,” NATO, June 16, 2020, <https://www.nato.int/docu/review/fr/articles/2020/06/16/exercice-defender-europe-20-la-facilitation-et-la-resilience-en-action/index.html>.

① Lloyd J. Austin III, “The U.S. Can’t Meet its Responsibilities Alone. That’s Why We Believe in NATO,” *Washington Post*, February 16, 2021, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/lloyd-austin-nato-biden-administration/2021/02/16/813113d6-7083-11eb-b8a9-b9467510f0fe_story.html.

② Joëlle Garriaud-Maylam, “Enhancing the Resilience of Allied Societies Through Civil Preparedness,” NATO Parliamentary Assembly, https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-04/011%20CDS%2021%20E-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS_0.pdf.

③ “Experimentation Directive (Bi-SC 75-4),” NATO, March 2010, https://www.act.nato.int/images/stories/events/2011/cde/rr_bi-sc_exp_dir.pdf.

的相互作用，试图对以上模糊概念进行量化分析，但北约指出发现实验也并非充分的定量分析，通常不能获得足够信息形成结论。由此可见，北约韧性能力的量化分析仍面临种种限制和不确定性。

第三，为了有效应对混合威胁，北约需要采取更加全面且综合的危机预防与管理方法。这要求各成员国加强军事、行政机构、私营部门与普通民众之间的广泛合作。但当前北约内部各成员国关于韧性建设的战略优先性以及军事、民事部门与民众对韧性建设的认识不足，交流与合作程度也还不高。近年来，“灰色地带”逐渐成为美、欧、俄等大国发动混合战争的重要战场，作为介于传统战争与和平二元对立之间的竞争手段，“灰色地带”的渐进性、模糊性特征需要各国政府与私营部门开展合作将脆弱性风险降至最低。就目前而言，北约内部各成员国政府和议会对私营部门施加影响的方式通常只能求助于立法监管，政府与私营部门究竟采取何种合作方式才能降低私营企业的安全漏洞和脆弱性、抵御敌对国家的侵略影响尚不明确。

四、北约韧性议程的影响

当前北约韧性建设取得了一定成效，但随着这一议程的逐步推进，也必然会对北约转型发展、欧洲安全格局与中美大国关系带来显著影响。

（一）对北约转型的影响

北约主张将韧性议程纳入其战略新概念之中，并将其作为北约转型的新任务，^① 具体影响包括以下几个方面。

第一，加强北约的威慑力与防御力。2021年6月北约布鲁塞尔峰会启动“北约2030倡议”（2030 Agenda）提出两个新概念，即“欧洲—大西洋地区威慑和防御”（Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area, DDA）和“作战压顶石”（Warfighting Capstone Concept），前者旨在通过军事部署加强欧洲—大西洋地区的威慑和防御能力，后者旨在预判当前不断变化的

^① “Statement by NATO Heads of State and Government,” NATO, March 24, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm.

战争特点，为联盟同步协调军事行动提供指南。^① 2022 年 2 月，俄乌冲突的爆发进一步坚定了北约加强威慑、防御能力的信念。2022 年 3 月，北约宣布加强在波罗的海、东欧和巴尔干地区的军事部署，并呼吁各成员国通过更新军事技术、加强战备状态、提高决策效率、增强军事机动性等途径确保成员国所有领域的防御和安全。

第二，综合性韧性建设不仅包括抵御常规军事入侵，还包括抵御对北约成员国社会的混合攻击。新冠肺炎疫情和关键供应链的中断表明北约需要有效应对非传统安全挑战。预测、预防和恢复北约关键基础设施和公共服务的中断已经成为北约除集体防御、危机管理和合作安全之外必不可少的核心任务。对此，2018 年初，拜登呼吁北约各成员国和伙伴国提高自身韧性水平以应对俄罗斯的恶意颠覆活动和网络攻击行动。^② 然而，迄今为止，各成员国除了遵守北约设定的韧性基准要求外，并没有将韧性整合于联合行动或计划之中。对此，北约逐渐强调各部门的动态联系，试图推动韧性建设实现从静态到动态的转变。

第三，推动成员国间互动模式的改进。由于欧洲各盟国的领土紧密相连，实力弱小的盟国如巴尔干地区国家的韧性水平对邻国和北约的整体韧性建设十分重要，也需要实力较强国家的援助。因此，北约计划将韧性建设从静态的各成员国相互独立的模式转变为动态的相互合作模式，甚至通过共享资源的形式实现与欧盟的韧性“共享”。^③

（二）对欧洲安全格局的影响

长期以来，作为美国维护其在欧洲及世界霸权的工具，北约对于美国强化和巩固以自身为主导的欧洲安全体系意义重大。冷战结束后，丧失苏联这一共同威胁的跨大西洋联盟不得不对北约进行改革。“9·11”恐怖袭击事

① “NATO’s Warfighting Capstone Concept: Anticipating the Changing Character of War,” NATO, July 9, 2021, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/07/09/natos-warfighting-capstone-concept-anticipating-the-changing-character-of-war/index.html>.

② Joseph R. Biden, Jr., and Michael Carpenter, “How to Stand Up to the Kremlin,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 1, January/February 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/Russia-fsu/2017-12-05/how-stand-kremlin>.

③ Andrés Ortega, “The Power of Resilience,” Elcano, December 15, 2020, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/the-power-of-resilience/>.

件的爆发使北约将原本对俄威慑与防御的核心任务转向在域外打击恐怖主义与防范大规模杀伤性武器扩散。但伊拉克战争中美国绕过北约组建“意愿联盟”的行为让北约遭遇了严重的信誉危机，特朗普政府时期美国与北约的关系又一度紧张。随着欧盟安全与防务一体化不断推进，欧洲的安全防务究竟如何发展成为困扰跨大西洋关系的难题。

在此背景下，近年来北约以降低组织脆弱性、增强集体防御力量为由推动东扩和韧性议程，不断增加在东欧的防务部署，并对乌克兰进行武器援助，这最终导致了俄乌冲突的爆发。俄乌冲突是当前美欧对俄冷战思维的延续。2022年2月24日，俄乌冲突爆发后北约立即宣布，“俄罗斯使欧洲一大西洋地区的安全遭到了数十年以来的严重威胁，北约将采取一切措施维护盟国的安全和防卫，在北约东翼部署更多防御陆空力量，做好应对一切突发事件的准备。”^① 北约不断增强的对俄威慑姿态正在吸引以芬兰、瑞典为代表的传统中立国家申请加入北约，这无疑会进一步导致欧洲安全局势的恶化。

由此可见，北约并未摆脱冷战思维，为了压缩俄罗斯的传统地缘安全空间，北约企图再次利用冷战时期的集体安全机制来维护美国在欧洲地区的领导权。俄乌冲突的爆发凸显了北约加强韧性建设的紧迫性，但北约一味加强威慑与防御力量也将引发地缘安全风险，最终导致地缘安全失衡。与此同时，东欧地区不断加强的军事对峙也让欧洲开始重新审视战略自主，欧洲意识到短期内自身安全仍然需要依靠北约，但长期来看，随着美国逐渐将战略重心转移至亚太，未来欧洲的防务问题最终仍需自己解决。

（三）北约韧性建设或将对中国与北约关系的发展产生不利影响

北约及其成员国在韧性建设过程中不乏挑战中国的声音，这需要中国高度关注、保持警惕。

第一，限制北约成员国与中国的合作交流。首先，2021年拜登政府试图在对华竞争中实施“全政府”与“全社会”模式的相互衔接，构建“新型公私伙伴关系”，为此白宫禁止美国国内华裔科研人员参与敏感项目，出台

^① “Statement by the North Atlantic Council on Russia’s Attack on Ukraine,” NATO, February 24, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192404.htm.

行政命令限制和阻碍中国留学生、科技人员赴美交流与合作。^① 其次，美国还以所谓的技术窃密、伦理风险与人权等理由禁止北约成员国与涉及军民融合的中国公民、科研机构接触，进一步干扰中国与欧洲国家在科技领域的交流与合作。^② 北约内部亦有声音试图阻碍各成员国与中国开展双边或多边接触，很多观点污蔑中国通过“一带一路”倡议对投资对象国施加沉重的债务负担，增加了其对中国投资和供应链的依赖，并通过推广中国铁路与电力系统的标准，迫使“一带一路”沿线国家摆脱其他国际标准。^③

第二，将科技、贸易等议题政治化。目前新兴技术及其国际标准的制定权逐渐成为中美大国竞争的前沿阵地。2019 年 2 月，时任美国副总统迈克·彭斯（Mike Pence）无端猜测和指责中国科技能力对北约成员国的安全造成损害，以北约关键基础设施、供应链脆弱为由呼吁各成员国对以华为为代表的中国 5G 通信、人工智能等高科技企业实施封杀和技术脱钩。^④ 在近几年中美贸易争端背景下，美国多次使用“301 条款”和投资限制等手段对华进行单方面制裁，以“国家安全”为由不断扩大“实体清单”对中国科技企业和相关机构进行制裁。美国国内也不乏声音呼吁欧洲盟友对中国高科技产业和贸易投资应用《外国投资风险审查现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act）相关规定，促使欧洲对外商直接投资（FDI）建立更为严格的国家审查机制。美国联合欧洲国家在 5G 技术领域建立相关行业规范与标准，打击中国在该领域的话语权。^⑤ 美国将 5G 技术与贸易投资政治化、意识形态化，滥用国家权力，试图联合北约国家打压、遏制中国的高科技产业发展，这显然不利于中国同北约关系朝着健康的方向发展。

① 参见赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新态势论析》，《太平洋学报》2021 年第 9 期，第 1—16 页；付美榕：《红色警戒：美国科学界的涉外审查运动》，《美国研究》2021 年第 1 期，第 100—101 页。

② 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新态势论析》，第 1—16 页。

③ 郭籽实、洪邮生：《北约新一轮变革趋势与影响：“北约 2030”改革报告评析》，第 101 页。

④ Jens Stoltenberg, “Speech by NATO Secretary General at the Munich Security Conference,” NATO, February 19, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181696.htm.

⑤ Julie Smith, Andrea Kendall-Taylor, Carisa Nietzsche, and Ellison Laskowski, “Charting a Transatlantic Course to Address China,” Center for A New American Security, October 20, 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/charting-a-transatlantic-course-to-address-china>.

第三，监控中国军事动向，对中国发起混合干扰。首先，北约密切监控中国在北约欧洲盟军最高司令部（Supreme Headquarters Allied Powers Europe）所属防区进行的任何军事活动。时任美国驻北约大使凯·贝利·哈钦森（Kay Bailey Hutchinson）声称，“所有北约成员国都应致力于观察和了解中国的各项进展，并对此保持评估与警惕。我们需要在欧洲—大西洋地区的水道和港口部署情报、监视和侦察系统来监视中国的一举一动。”^①其次，北约各成员国清楚地意识到来自外部的混合干扰尤其是网络和媒体干扰的严重性。北约在“2030 改革议程”中呼吁该组织和各成员国投入更多资源密切观察中国包括网络安全在内的各项活动。最后，美国试图联合北约成员国运用虚假信息对中国进行抹黑和打压，并对中国发动混合干扰。具体表现为，2021 年 3 月美国联合部分盟友以人权问题为由对中国新疆相关人员和机构发起制裁。疫情暴发以来，美国前国务卿蓬佩奥多次无端指责中国隐瞒疫情，散布疫情虚假信息，不断抹黑中国。

结 束 语

北约韧性建设已逐渐成为其应对外部环境变化与混合威胁的新对策，为此出台了成员国需参照遵守的韧性基准要求，并将其写入北约“2030 改革议程”，未来还可能成为北约除集体防御、危机管理和合作安全之外的新型核心任务。北约加强其韧性建设，除了应对非传统安全威胁外，很大程度上旨在提升应对俄罗斯的防御能力，借此提升北约存在的合法性。在当前俄乌冲突爆发后欧洲安全格局发生重大变化的背景下，可以预见，北约的作用和影响将进一步强化。值得注意的是，中国的崛起已被北约视为一种“系统性挑战”，应对中国挑战逐渐被纳入包括韧性建设的北约各项议程之中。2020 年 6 月，北约秘书长斯托尔滕贝格在布鲁塞尔峰会上指出，“随着中国逐渐成为全球性大国，中国有能力在越来越多的地区投射力量，这可能会对北约

^① Jeffrey H. Michaels, “A Very Different Kind of Challenge? NATO’s Prioritization of China in Historical Perspective,” *International Politics*, July 9, 2021, p. 15, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8284693/pdf/41311_2021_Article_334.pdf.

韧性建设造成潜在的影响”。^①

北约长期为美国所主导，美欧之间保持着密切的利益联系和类似的价值观念，因此中国与北约之间的关系难免会随着中美战略竞争态势的发展而发生变化。同时，我们也应看到，北约与其成员国在对各自的地缘政治利益认知上一直存在较大差别。北约强调韧性建设，其出发点在于强调有效防御来自俄罗斯的安全威胁，而对北约的成员国来说，这种安全韧性概念在某种程度上还暗含着对美战略自主的逻辑和诉求。另外，在应对“中国挑战”的问题上，北约内部也并非铁板一块，各国对华立场很难保持一致。尤其在俄罗斯与恐怖主义等主要威胁并存的情况下，^② 北约内部对中国崛起对其潜在影响的态度仍存在较大分歧。此外，北约与美国的优先考虑事项不同。北约虽然在外交上批评中国，但该组织本身尚没有明确的实质性举措，如北约“2030 改革议程”虽然提及加强各成员国关于中国的信息共享，呼吁投入更多时间、资源和行动来应对中国，但并未涉及任何具体政策，而在亚太地区，北约也还未出台任何军事计划，仅是倡导与该地区伙伴国深化磋商与合作。^③

总之，北约未来很可能会继续支持美国，视中国为长期战略竞争对手。在某种程度上，韧性建设对北约与中国的关系具有现实和潜在的影响。针对这种趋势，中国需冷静观察北约相关战略和政策走向并理性应对，管控好中美战略竞争，在维护多边主义的基础上寻求增加与欧洲的共识，并争取促进与北约关系的稳定发展。

[责任编辑：石晨霞]

^① Carla Babb, “Top US General in Europe Warns of China’s Economic Control of Continent’s Ports,” Voice of America News, February 25, 2020, <https://www.chinavoa.com/show-8789-242142-1.html>.

^② 以北约布鲁塞尔峰会公报为例，该公报共提及中国 10 次，与提及俄罗斯 62 次、恐怖主义 18 次相比，北约仍视后两者为其主要威胁。

^③ “NATO 2030: United for a New Era,” NATO, November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.