

# 论大国战略博弈下美国北约盟国对华战略选择\*

韩召颖 王国伟

**内容提要:**近年来,美国积极推动北约战略转型、北约对华政策调整以服务于大国竞争战略,护持其霸权地位。然而,美国北约盟国并未“一边倒”地追美制华,而是存在明显差异。既有研究虽然关注到北约应对中国的战略转向,但通常关注其一致性而较少关注到共同身份属性下美国北约盟国对华战略选择的分化。北约盟国战略自主性的强弱和对华威胁认知的强弱共同决定其对华战略选择的分化,同时这也表现为北约盟国对美追随模式的差异。根据战略自主性的强弱和对华威胁认知的强弱,北约盟国的对华战略选择可分为对冲、制衡、平衡、接触四种类型。相应地,北约盟国对美追随也体现为协作型追随、积极型追随、有限型追随、消极型追随四种模式。通过对2017—2024年间法国、英国、土耳其、匈牙利四国对华战略选择的典型案例分析,本文验证了上述理论分析框架。研究美国北约盟国对华战略选择的机理与逻辑,有助于进一步理解特朗普2.0时期中美欧三边的互动,从战略层面上处理好中国与北约及其盟国的关系。

**关键词:**大国战略博弈 北约 战略自主 威胁认知 对华战略选择

## 引言

自特朗普第一任期明确将中国界定为战略竞争对手并随之在政治、经济、科

\* 本文系国家社会科学基金重点项目“美国对外战略调整研究”(项目编号:20ACJ010)的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵修改意见和建议,文责自负。

技等领域采取行动后,中美两国逐步进入战略竞争时代。<sup>①</sup> 拜登政府继承了特朗普政府的大国竞争理念,认为中国是美国“最严重的地缘政治挑战”、唯一一位兼具重塑国际秩序的意图与实力的竞争者。为了实现“竞赢”(Out-Compete)的目标,美国开始实施投资、结盟、竞争的对华战略。<sup>②</sup> 在大国战略博弈背景下,美国充实完备其竞争策略与手段,高度倚重其盟伴体系并加快其转型扩展,以维持其主导的霸权秩序。除推进构建亚太盟伴网络以外,<sup>③</sup>推动北约战略转型和北约对华政策的调整也是美国联盟战略调整的核心内容。<sup>④</sup> 冷战结束至今,北约采取了“全球性联盟”与“拥有全球伙伴的联盟”同步推进的方式,在兼顾自身核心安全利益、跨大西洋集体安全理念及北大西洋安全体系的同时,最大限度扩展自身的势力范围和影响力。<sup>⑤</sup> 2019年的伦敦峰会上,北约首次正式提及中国议题,认为中国既带来了机遇,也带来了挑战,北约成员国需要作为一个联盟共同应对。<sup>⑥</sup> 北约在2020年年底发布的《北约2030:携手迈向新时代》的报告中表示,中国最好被理解为一

① 学界与之相关的研究成果极为丰富,涵盖了中美战略竞争的阶段划分、起因、影响、发展趋势及其应对等方面,有关内容参见李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,社会科学文献出版社2017年版;刘丰:《中美战略竞争的限度与管理》,载《现代国际关系》,2019年第10期,第21-27页;韩召颖、黄钊龙:《从“战略协调”到“战略竞争”:中美关系的演进逻辑》,载《国际观察》,2020年第2期,第66-92页;吴心伯:《论中美战略竞争》,载《世界经济与政治》,2020年第5期,第96-130页;门洪华:《关于中美战略竞争时代的若干思考》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2021年第2期,第20-30页;Zhang Jue and Xu Jin, “China-US Strategic Competition and the Descent of a Porous Curtain,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.14, No.3, 2021, pp.321-352;王栋、高丹:《数字全球化与中美战略竞争》,载《当代美国评论》,2022年第2期,第25-43页。

② “National Security Strategy,” The White House, October 12, 2022, p.11, 23, 24, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

③ 韩召颖、李源:《美国亚太盟伴网络构建路径的类型化分析》,载《国际政治科学》,2026年第1期,第1-36页。

④ 许海云:《北约对华政策调整走势及其影响》,载《太平洋学报》,2022年第1期,第25-35页;Jens Ringsmose and Sten Rynning, “NATO’s Next Strategic Concept: Prioritise or Perish,” *Survival*, Vol.63, No.5, 2021, pp.147-168; Eric Kim et al., “NATO’s Position and Role in the Indo-Pacific,” *Defence Studies*, Vol.22, No.3, 2022, pp.510-515; Henrik Larsen, “Adapting NATO to Great Power Competition,” *The Washington Quarterly*, Vol.45, No.4, 2022, pp.7-26.

⑤ 许海云:《北大西洋公约组织》,社会科学文献出版社2021年版,第511-518页。

⑥ “London Declaration,” NATO, December 4, 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm).

个全方位的系统性对手(full-spectrum systemic rival),而不是一个纯粹的经济角色或只关注亚洲的安全角色。<sup>①</sup> 2021年的布鲁塞尔峰会声明则宣称,“中国公开野心(stated ambitions)和强硬的行为(assertive behaviour),给基于规则的国际秩序和与联盟安全相关的领域带来了系统性的挑战”。<sup>②</sup> 与2010年的旧版战略概念相比,《北约2022战略概念》首次正式提及中国,并且花费了一定篇幅讨论如何应对中国的崛起。在定位上,北约视中国为系统性挑战(systemic challenges)和战略竞争对手(strategic competitors),认为中国挑战了北约的利益、安全和价值观。<sup>③</sup> 延续2023年北约维尔纽斯峰会的基调,2024年北约华盛顿峰会宣言仍坚持认为中国继续对欧洲—大西洋安全构成所谓“系统性挑战”,需要联盟增强共同应对。<sup>④</sup> 不同于跨大西洋地区之外的中小国家在大国战略博弈背景下的“选边站”困境,<sup>⑤</sup> 上述持续强化的共识展现了美国北约盟国的“一边倒”倾向,<sup>⑥</sup> 即北约盟国应采取共同的战略举措应对中国崛起带来的所谓“威胁和挑战”,以维护自身战略利益、回应美国战略议程转变。然而,美国北约盟国在实践中的对华战略选择却并非完全一致,而是存在明显差异。一方面,以英国、加拿大为代表的北约盟国在实践中紧随美国,在防务安全、科技等领域对中国予以遏制打压;另一方面,以法国、德国为代表的北约盟国在实践中并未高度追随美国,而是在外交、防务安全等领域采取了多元化的策略以寻求对华关系的相对稳定。此外,包括中东欧国家在内的其余北约盟国的战略选择也明显不同,对美国的追随程度不尽一致。

① Thierry Tardy, “‘NATO 2030. United for a New Era’: A Digest,” NATO Defense College, November 25, 2020, p.27, <https://www.ndc.nato.int/nato-2030-united-for-a-new-era-a-digest/>.

② “Brussels Summit Communiqué,” NATO, June 14, 2021, [https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news_185000.htm).

③ “NATO 2022 Strategic Concept,” NATO, June 29, 2022, pp.3-5, <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/publications-and-reports/strategic-concepts/2022/290622-strategic-concept.pdf>.

④ “Washington Summit Declaration,” NATO, July 10, 2024, [https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official\\_texts\\_227678.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_227678.htm).

⑤ 张立、胡大一:《论国际博弈中的“选边站”》,载《当代亚太》,2021年第5期,第75-104页。

⑥ 这种共识的展现有赖于美国在组织、制度、能力等方面对北约的控制。从制度层面看,北约奉行协商一致决策原则,但在这种协商进程中,美国借助自身相对于任意一个成员国的实力优势,寻求妥协和交易,从而最终使北约决策最大限度上贯彻自身的战略意志。参见吴文成:《地区冲突与北约东扩:以1999年科索沃危机与北约的军事干预为例》,五洲传播出版社2025年版,第33-37页。

外部环境,尤其是清晰的外部威胁对于北约凝聚共识、转型发展至关重要。缺乏明确存在的威胁有可能会释放一种离心力,导致北约的发展面临战略分歧加大、军事行动能力下降、公众支持减弱等困境。<sup>①</sup> 由于北约在冷战时期形成的战略导向和偏好与新一轮大国竞争无法完全匹配,<sup>②</sup>加之其存续发展的合法性不足,美国试图通过制造“中国议题”、联结欧洲和印太跨区域活动推动北约转型以配合其战略议程。面对大国战略博弈带来的北约战略环境从相对包容走向相对约束的变化,<sup>③</sup>本文尝试对美国北约盟国对华战略选择的分化差异进行剖析。<sup>④</sup> 在大国战略博弈的背景下,北约盟国的对华战略选择为何没有因践行所谓共同的观念和身份“一边倒”,而是存在分化差异?换言之,身处同一联盟框架下的北约盟国在面临美国要求制华遏华的同盟压力时,为什么有的国家会选择追随美国制衡中国,有的国家会寻求其他战略选择?是什么因素影响了北约盟国的战略选择?

既有研究虽然并未直接回答上述问题,但在以下三个视角涉及对该问题的认识。在国别视角下,学界对英法德等北约重要盟国的研究展现了各国对华政策的演变,增进了对于国家战略选择(strategic choice)类型的认识。<sup>⑤</sup> 但现有研究大多聚焦各国国情分析,缺乏在宏观层面上对北约盟国对华战略选择的类型化阐释。

---

① Peter Viggo Jakobsen and Jens Ringsmose, “Victim of Its Own Success: How NATO’s Difficulties Are Caused by the Absence of a Unifying Existential Threat,” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol.16, No.1, 2018, pp.1-21.

② 李晨:《大国竞争转型与北约的战略调整》,载《国际政治研究》,2022年第2期,第13-32页。

③ [加拿大]诺林·里普斯曼、[美]杰弗里·托利弗、[美]斯蒂芬·洛贝尔:《新古典现实主义国际政治理论》,刘丰、张晨译,上海人民出版社2017年版,第46-50页。

④ 需要说明的是,作为国家间关系的一种形式,竞争的存在既是正常的也是必要的,良性的竞争有助于促进国家的发展与进步。但就大国竞争而言,中国认为“大国竞争不是这个时代的底色”。本文主要从学理上关注使用“中美战略竞争”这一表述,旨在分析大国战略博弈强度增大、中美全方位和全领域博弈这一客观事实下的北约盟国战略选择问题。

⑤ 王展鹏:《百年大变局下英国对华政策的演变》,载《欧洲研究》,2020年第6期,第32-50页;熊炜:《德国对华政策转变与默克尔的“外交遗产”》,载《欧洲研究》,2020年第6期,第1-15页;张骥:《百年未有之大变局下的中法关系》,世界知识出版社2020年版;Richard J. Cook et al., “The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol.27, No.3, 2022, pp.493-518; Tsuyoshi Kawasaki, “Hedging Against China: Formulating Canada’s New Strategy in the Era of Power Politics,” *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 27, No.2, 2021, pp.175-193; 漆海霞:《中美竞争下的对冲及其风险》,载《国际政治研究》,2024年第2期,第61-77页。

在区域视角下,学界近年来对北约区域的重心转向,即“亚太化”(或“印太化”)的集中论述表明北约对华战略正在滑向具有高对抗性的制衡及遏制战略。<sup>①</sup> 在这种转向过程中,美欧对华战略协调的实践表明:一方面,跨大西洋两岸对于采取何种对华战略是不确定的,但对于中国崛起的威胁感知是确定的;另一方面,欧洲国家对战略自主(strategic autonomy)的追求始终内嵌于美欧关系中。<sup>②</sup> 因而该视角对于北约盟国是否存在对华战略分歧以及这种分歧从何而来等问题的解释仍不充分。在全球视角下,相关文献虽然没有完全聚焦于北约成员国,但为本文进一步的研究提供了可供参考的变量与思路。<sup>③</sup> 在大国战略博弈带来体系压力的背景下,一方面,类似同盟结构这样的变量已不适用于北约这一多边联盟,因为北约成员国基本面临相同的制度背景以及普遍的非对称性权力差距;另一方面,类似战略自主、威胁认知(threat perception)这样的变量仍然具有适用性,虽然大国战略博弈带来了战略空间的缩小,但一国的对外战略仍然是在一定的战略自主和对外部威胁感知的基础上做出的。由于本文关注对象北约是最具代表性的政治军事联盟,防务安全事务占据主要议程(在新一轮俄乌冲突爆发后更是如此),本文未进一步考虑北约成员国的国内政治要素及其他利益偏好。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 孙茹:《中美全球博弈下的北约亚太化》,载《现代国际关系》,2022年第7期,第51-60页;徐若杰:《北约战略转型:动力、趋势及政策影响》,载《欧洲研究》,2022年第5期,第59-82页。

<sup>②</sup> Zinaida Bechná and Bradley A. Thayer, “NATO’s New Role: The Alliance’s Response to a Rising China,” *Naval War College Review*, Vol.69, No.3, 2016, pp.65-82;赵怀普:《欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调》,载《国际展望》,2021年第5期,第25-46页;严少华:《欧美对华政策协调及其局限》,载《国际问题研究》,2022年第1期,第67-84页。

<sup>③</sup> 刘丰、陈志瑞:《东亚国家应对中国崛起的战略选择:一种新古典现实主义的解释》,载《当代亚太》,2015年第4期,第4-25页;曹玮、杨原:《美盟友与中国和美国关系的QCA分析》,载《国际政治科学》,2022年第2期,第1-41页;王雪莹:《为何明月照沟渠——美国盟友对华关系的一项量化研究》,载《世界经济与政治》,2023年第3期,第92-124页;韩献栋、王二峰、赵少阳:《同盟结构、威胁认知与中美战略竞争下美国亚太盟友的双向对冲》,载《当代亚太》,2021年第4期,第28-66页;孙通、刘昌明:《中等强国在中美战略竞争中的行为逻辑:基于竞争烈度、依赖结构与利益偏好的解释》,载《世界经济与政治论坛》,2021年第4期,第36-60页。

<sup>④</sup> 这并不意味着国内政治要素对解释北约盟国的战略选择不重要,如下文所述,国内政治要素的复杂互动及最终作用形式是经由政治精英的威胁认知反映的。有关研究参见钟准:《安全竞争强度、政党政治与中小国家的大国合作战略》,载《外交评论》,2022年第3期,第48-69页;王生、李游:《体系压力、国内政治与韩国外交政策保守化——基于新古典现实主义的解释》,载《东北亚论坛》,2023年第5期,第65-83页;凌胜利、吴玥瑾:《国内政治变化与亚太盟国的政策转向》,载《战略决策研究》,2024年第5期,第16-26页。

综上所述,既有研究从不同视角、在不同程度上回答了美国北约盟国对华战略选择分化的问题。上述研究虽然就不同领域或事件提出了众多用于理解欧洲国家行为选择的变量,但仍缺乏在北约联盟框架下解释北约盟国战略选择分化现象的具有相对普适性的解释变量。在大国战略博弈持续以及北约应对大国竞争的转型趋势下,对上述问题的回答具有重要的理论和现实意义。一方面,对该问题的回答有助于丰富对大国战略博弈背景下第三方战略选择的规律性认识;另一方面,对该问题的回答有助于进一步理解中美欧战略三角的互动,尤其是在特朗普回归冲击跨大西洋关系的背景下,对中国与北约盟国的自主交往具有重要启示,有利于塑造稳定的国际及区域安全环境。

### 一 北约盟国对华战略行为选择的逻辑

特朗普第一任期将中国定义为“战略竞争对手”并随之展开一系列竞争行动,冷战结束后有所缓和的大国竞争再度升温并且呈现愈演愈烈之势。对美国而言,联盟是其管控大国竞争不可或缺的手段,而北约又是美国联盟体系的重要组成部分。冷战后,美国通过促进北约共同价值观的巩固、北约有效性的调整以及北约制度的修正,维护了其霸权合法性和领导地位。<sup>①</sup> 在2017年的《国家安全战略》报告中,美国便表示“由自由和主权国家组成的北约联盟是我们相对于竞争对手的最大优势之一”。<sup>②</sup> 在2021年3月发布的《国家安全战略临时指南》中,拜登政府指出,“联盟是美国力量的巨大源泉和独特优势,帮助我们承担起维护国家安全和人民繁荣的责任”,鉴于联盟是最重要的战略资产,美国将重申投资于北约及其他

---

<sup>①</sup> 周丕启:《合法性与大战略——北约体系内美国的霸权护持》,北京大学出版社2005年版,第205-238页。

<sup>②</sup> “The National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, p.48, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>.

联盟并使之现代化。<sup>①</sup> 在美国的战略主导下, 北约的发展也越来越强调大国竞争, 如时任北约秘书长斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)所言, “在一个全球竞争日益激烈的世界中, 我们看到中国从北极到网络空间与我们越来越近, 北约需要一种更全球化的方式”。<sup>②</sup> 在大国战略博弈的背景下, 北约对华政策调整加速, “中国话题”也越来越多地出现在北约议程中, 虽然北约联盟整体在对华态度上趋于强硬, 但美国北约盟国的对华战略选择并非完全一致, 而是呈现出不同的行为逻辑。究其原因, 战略自主和威胁认知成为影响美国北约盟国战略选择的主要因素。根据它们从强到弱的变化程度, 美国北约盟国战略选择主要可以分为制衡、对冲、接触、平衡四种类型。

### (一) 战略自主

对战略自主进行概念界定, 首先需要理解何为“战略”。伴随国家间实践的发展, 战略的概念持续扩展和深化, 超出原有的军事领域, 一般被界定为“调动一切力量与资源以实现既定政策目标的艺术与科学”。<sup>③</sup> “自主性”是理解战略自主的另一重要概念, 它的含义存在诸多方面, 包括政策能力与政策范围、自由行动空间和免受依赖的程度等, 其主体包括国家、国际组织和地区一体化组织等国际行为体。从程度上而言, 自主性的极端情况分别为完全依赖和完全自主。<sup>④</sup> 当前, 国际格局的变迁和国际秩序的重塑推动了国际社会对于战略自主的讨论与追求, 其中, 欧洲国家关于战略自主的讨论和实践尤其具有代表性。<sup>⑤</sup> 所谓战略自主, 是指

---

① “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, p.10, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-PR-PURL-gpo152456/pdf/GOVPUB-PR-PURL-gpo152456.pdf>.

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](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm).

③ 李少军主编:《国际战略学》, 中国社会科学出版社 2009 年版, 第 13-20 页。

④ 贺之杲、巩潇泫:《大国博弈背景下地区一体化组织的自主性分析》, 载《世界经济与政治》, 2023 年第 11 期, 第 63 页。

⑤ 参见 Michael E. Smith, “Transatlantic Security Relations Since the European Security Strategy: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?” *Journal of European Integration*, Vol.40, No.5, 2018, pp.605-620; 伍慧萍:《欧洲战略自主构想的缘起、内涵与实施路径》, 载《德国研究》, 2021 年第 3 期, 第 23-45 页; 冯仲平:《战略自主关乎欧洲命运》, 载《欧洲研究》, 2023 年第 1 期, 第 8-17 页。

在一个相互依赖的世界里,欧盟根据自身利益和价值观,独立设定议程、作出决策并有效采取行动的能力,特别是在对其生存、繁荣和影响力至关重要的战略领域,减少对外部行为体单方面的依赖,从而在全球舞台上扮演一个更强大、更具韧性的行动者的能力。<sup>①</sup> 虽然地区一体化组织的自主性一定程度上与国家自主性的逻辑相通,都包含内外两个层面的内涵,<sup>②</sup>但它们自主性的权力来源、核心目标、挑战来源及其应对具有本质上的不同。本文以民族国家为研究对象,主要关注北约盟国各自的战略自主而非地区一体化组织欧盟的战略自主。<sup>③</sup>

对于联盟中的战略自主现象,学界已有所探讨。迈克尔·奥特菲尔德(Michael F. Altfeld)认为,国家间之所以结成同盟,是在安全、自主性和财富的交易中进行权衡的结果,安全是国家结盟的收益,自主性和财富则是国家为获得自身安全而加入同盟的成本。<sup>④</sup> 在此基础上,詹姆斯·莫罗(James D. Morrow)提出了具有代表性的“自主—安全交易模型”(the autonomy—security trade-off model),他认为大国与小国之所以结成不对称同盟,是出于自主性和安全价值的交易,大国通过向小国提供安全保障换取小国出让其自主性。<sup>⑤</sup> 漆海霞等结合制度化与自主—安全视角进一步探讨了北约的存续问题,提出制度化对联盟存续的影响不仅在于制度化水平的高低,还取决于制度化在不同层面对成员国自主性的保护和塑造。<sup>⑥</sup> 此外,有学者探讨了小国在同时面临联盟内部威胁和联盟外部威胁时的“安全—

---

① 严少华:《欧洲战略自主:从迷思走向现实?》,上海人民出版社2025年版,第4页。

② 贺之杲、巩潇旻:《大国博弈背景下地区一体化组织的自主性分析》,第64-80页。

③ 需要说明的是,哪些因素如何并在何种程度上对北约欧洲国家战略自主实践产生影响并非本文的探讨重点。参见秦立志、谭皓宇:《不确定性挑战与欧洲战略自主实践的类型化研究》,载《法国研究》,2024年第2期,第14-45页;卢颖琳、徐进:《择机而动:欧洲对战略自主的追求》,载《国际展望》,2024年第5期,第90-108页。

④ Michael F. Altfeld, "The Decision to Ally: A Theory and Test," *The Western Political Quarterly*, Vol.37, No.4, 1984, pp.523-544.

⑤ James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.4, 1991, pp.904-933.

⑥ 郑维伟、漆海霞:《联盟制度化、自主性与北约的存续》,载《外交评论》,2020年第5期,第87-125页。

自主”选择问题。<sup>①</sup> 简言之,战略自主成为国家的一种特质和重要追求。当前,由于联盟成员国面临相同的体系压力以及普遍的非对称性权力差距,战略自主性的强弱能够较好地解释北约盟国对华战略选择的分化。

战略自主是指北约盟国在联盟体系下对盟主国影响力和压力的回应,使其能够基于自身的战略诉求做出决策并行动,而不完全依赖联盟以实现外交和防务安全领域的目标。北约盟国战略自主性的强弱,可从四个方面进行综合判断:其一,北约盟国对北约的角色定位。北约盟国若将北约视为维系其国家安全与政权存亡的唯一性、核心性支柱,其对北约安全保障的依赖将抑制其自主性;北约盟国若将北约视为维系其国家安全的重要支柱之一并积极寻求其他联盟性合作(这种合作甚至会冲击北约的安全主导地位)来保障自身的安全和发展,<sup>②</sup>则其自主性较强。其二,北约盟国的防务贡献。防务投资承诺可以体现一个国家对北约共同防御努力做出贡献的政治意愿,因为每个成员国的国防能力都会影响北约作为一个政治军事组织的整体信誉的认知。<sup>③</sup> 北约盟国若积极践行防务支出至少占本国国内生产总值(GDP)的2%并且至少20%的防务支出用于主要装备及其研发的承诺,其对安全利益的追求会牺牲自主利益;北约盟国若未积极履行甚至迟滞履行防务支出承诺,其追求安全利益动力的下降会凸显其自主利益。其三,北约盟国的国防工业能力。强大的国防工业能力既是追求战略自主的重要基石,也是战略自主性的一种有效彰显。2016年出台的“欧盟外交与安全政策的全球战略”特别强调“可持续、创新和有竞争力的欧洲国防工业对于欧洲战略自主和可靠的共同安全与防务政策至关重要”。<sup>④</sup> 北约盟国的国防工业能力较为薄弱时,其对盟主国

① 魏冰:《双重威胁与小国的联盟选择》,载《国际政治科学》,2023年第3期,第116-150页。

② 联盟性合作以联盟合作最具代表性,准联盟、次联盟、联盟化、联盟体系等相关概念均由联盟衍生而来。参见于海龙:《日本亚太多层联盟—准联盟体系析论》,载《日本学刊》,2024年第2期,第23-28页。

③ “Funding NATO,” NATO, September 3, 2025, Updated on April 8, 2026, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm#indirect](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm#indirect).

④ “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” EEAS, June 2016, p.45, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf).

的依赖将削弱其自主性;反之,若其拥有较为坚实的国防工业能力,其将免于对外部的过度依赖而具有较强的自主性。其四,北约盟国的外交和防务安全政策。北约盟国若在外交和防务安全政策的制定和实践中积极响应盟主国战略诉求,协调战略资源配合其战略议程的转变,其对盟主国的高度追随将压制其自主性;北约盟国若在外交和防务安全政策方面对盟主国响应程度一般,甚至在重大事件上与其抵牾冲突,则其自主性较强。总之,当北约盟国在角色定位、防务支出、国防工业、外交和防务安全实践中体现出对美国 and 北约的高度重视与依赖时,其战略自主性较弱;反之,当北约盟国在上述方面体现出对北约的一般重视和不完全依赖时,其战略自主性较强。北约盟国战略自主性的强弱会影响其对外战略:当成员国战略自主性较弱,高度依赖北约,彼此间的关系较“厚”时,<sup>①</sup>成员国倾向于采取行动配合联盟;当成员国战略自主性较强,没有高度依赖北约,彼此间的关系较“薄”时,成员国倾向于基于自身战略利益采取行动而不是完全配合联盟。因而,不同程度的战略自主性会导致北约盟国与美国及联盟整体的互动存在差异。

## (二) 威胁认知

威胁认知是影响北约盟国对华战略选择的另一个关键变量。威胁是一种消极的被动感受,指的是缘于以往的经历、内在的价值取向和不同的利益需求所感受到的威胁,是对本国即将遭受损害的预测。<sup>②</sup>对博弈论者和防御战略家而言,威胁是一项战略,即一种蓄意而为的行动;对社会心理学家而言,威胁仅仅是行为者对预期伤害的感知,它通常存在于目标者和发起者间并不存在明确威胁关系的情况下。进一步而言,兰德尔·施韦勒(Randall L. Schweller)将威胁认知定义为决策者对国家即将面临的军事伤害的预期。从性质来看,所感知到的威胁可能是现实的(从相对明确的意图信号中推断而来),也可能是潜在的(从外部环境中的因

<sup>①</sup> 此处借用米尔斯海默“厚文化”(thick cultures)的概念,厚文化具有显著的文化同质性,与之相对的“薄文化”(thin cultures)则更具多样性。文中“厚”“薄”用以描述成员国与北约的同质化程度。参见[美]约翰·米尔斯海默:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,李泽译,上海人民出版社2019年版,第118页。

<sup>②</sup> David Baldwin, “Thinking About Threat,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.15, No.1, 1971, pp.71-78;转引自邱美荣:《威胁认知与朝核危机》,载《当代亚太》,2005年第6期,第4页。

素、状况或有可能转化为现实危险的对手的能力推断而来),又或者是想象的(此时威胁对感知者而言是真实的,但是客观解读现有证据并不支持这一认知)。<sup>①</sup>不同于传统均势理论的核心在于国家联合起来制衡体系内实力最强的国家,在斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)看来,国家结成联盟是为了对抗外部最具威胁性的对象。他认为,考虑这些影响威胁水平的因素极为重要。这些因素主要有:综合实力、地缘的毗邻性、进攻实力和侵略意图等。<sup>②</sup>与之观点相似,在思考威胁认知的来源这一问题上,戴维·辛格(David Singer)认为其既源于对对方实力的预估,也基于对对方意图的判断。这一关系用准数学形式可以表达为:威胁认知=预估实力×预估意图。<sup>③</sup>社会心理学家迪恩·普鲁伊特(Dean Pruitt)同样认为威胁是由实力和意图的证据推断而来。威胁意图的证据是由各种证据推出,包括实力、行动、声明以及对方国家面临的处境。施韦勒也提及,不信任、过往经历、焦虑、历史记忆等因素也会影响行为体的威胁认知。<sup>④</sup>对北约盟国而言,上述因素在不同时期以不同的程度和方式影响和塑造了其威胁认知。

联盟因共同威胁的兴起而缔结,也因共同威胁的消失而瓦解。<sup>⑤</sup>冷战期间,美欧有着共同的威胁认知和一致的安全利益,美国主导下的北约亦奉行“欧洲优先”战略,由此确保了大西洋同盟和美欧关系的稳定。<sup>⑥</sup>但伴随着冷战结束后北约的五轮东扩,更多的中小国家进入北约,各国威胁认知的分歧凸显,客观上使得美国北约联盟内部矛盾增多和可控性减弱,降低了其凝聚力。<sup>⑦</sup>当前的北约转型本质上反映了成员国面临的安全威胁与北约的安全供给能力之间的匹配情况,正是因

---

① [美]兰德尔·施韦勒:《没有应答的威胁——均势的政治制约》,刘语默译,上海人民出版社2023年版,第46-47页。

② 参见[美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,上海人民出版社2018年版,第20-23页。

③ J. David Singer, "Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.2, No.1, 1958, p.94.

④ [美]兰德尔·施韦勒:《没有应答的威胁——均势的政治制约》,第48页。

⑤ 刘丰:《秩序主导、内部纷争与美国同盟体系转型》,载《外交评论》,2021年第6期,第31页。

⑥ 赵怀普:《从“欧洲优先”到“美国优先”:美国战略重心转移对大西洋同盟的影响》,载《国际论坛》,2020年第3期,第49页。

⑦ 高华:《透视新北约——从军事同盟走向安全—政治同盟》,世界知识出版社2012年版,第590页。

为安全威胁的变化对安全供给能力提出了新的要求,才促使北约进行调整。<sup>①</sup>对美国而言,推动北约解决来自中国的潜在威胁是其优先事项从打击恐怖主义转向大国竞争的一部分。<sup>②</sup>北约近年来在峰会公报中持续提及所谓“中国威胁和挑战”,以及在北约战略概念文件中对于中国的专门论述至少表明了这样一种组织氛围,即北约盟国对于中国快速发展带来的不确定性的安全焦虑。需要注意的是,对北约盟国来说,中国与俄罗斯分属不同方向、不同程度的威胁来源,北约视俄罗斯为“对盟国安全以及对欧洲—大西洋地区和平与稳定的最严重和直接的威胁”以及对其做出的集体性强硬回应,<sup>③</sup>并不代表北约盟国在所谓中国威胁上有同样高度的共识。

具体而言,威胁认知主要指的是北约盟国对自身安全环境、危险状况的感受、理解、判断与反应。一国不论采取何种战略选择,都离不开其政治精英在决策过程中对自身安全环境的威胁认知。北约盟国对华威胁认知的强弱可从两个方面进行综合判断:其一,北约盟国的对华定位。北约盟国若在国家安全战略报告、国防白皮书、防务安全战略或者涉华指向性更强的战略文件中将中国定性为“威胁”“敌手”“挑战者”“战略竞争者”“系统性挑战”“制度性对手”,并且使用“侵蚀”“胁迫”“颠覆”“限制”“脱钩”等负面性表达,其对华威胁认知较强;反之,北约盟国若将中国定性为“务实合作伙伴”“经济伙伴”“朋友”,并且使用“负责任的”“建设性”“有效性”“发展机遇”等正面性表达,其对华威胁认知较弱。其二,北约盟国对潜在威胁的应对。如北约战略概念所言,战略竞争、普遍的不稳定和反复出现的冲击定义了其更广泛的安全环境,北约盟国面临的威胁是全球性和相互关联的。<sup>④</sup>数字时代下,对北约盟国而言,中国不大可能构成侵犯领土的军事安全威

---

① 魏冰、刘丰:《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》,载《外交评论》,2022年第5期,第23页。

② Robbie Gramer, “Trump Wants NATO’s Eyes on China,” *Foreign Policy*, March 20, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/03/20/us-wants-nato-to-focus-on-china-threat-critical-infrastructure-political-military-huawei-transatlantic-tensions/>.

③ “NATO 2022 Strategic Concept,” pp.3-5.

④ *Ibid.*, p.3.

胁,其带来的主要是所谓“经济胁迫、网络安全、供应链安全”等非传统安全威胁。<sup>①</sup> 北约向经济议程的扩张表明经济博弈的安全意义已经成为同盟研究的一个时代特征和全新领域。<sup>②</sup> 北约盟国若在政权安全、经济安全、网络安全、科技安全等领域积极采取应对举措以图隔绝或限制中国的影响(如禁止华为5G、抵触“一带一路”倡议),<sup>③</sup>其对华威胁认知较强;反之,北约盟国若没有认为中国在上述领域带来威胁而是保持正常交往,其对华威胁认知较弱。在实践中,北约盟国对目标国威胁认知的强弱会影响其战略选择:当北约盟国对目标国威胁认知较强时,盟国倾向于采取行动配合美国主导下的联盟议程;当盟国对目标国威胁认知较弱时,盟国倾向于基于自身战略利益采取行动而不是完全配合美国主导下的联盟议程。在战略自主性带来的不同战略选择空间的基础上,不同程度的威胁认知进一步塑造了北约盟国对华战略选择的分化。

### (三) 战略选择

联盟本质上是对外部威胁的一种反应,通常分为制衡(balancing)或者追随(bandwagoning)强者两种方式。这种关于国家战略选择的划分虽然简洁,但也存在过度简化的缺陷。正如学者康灿雄(David C. Kang)所言,制衡和追随的二分法只描述了国家可以选择的两个最极端的立场,“在这两个极端之间,存在着一个很大的中间地带……从理论和经验上讲,将这种中间战略与制衡和追随这两个极端

---

<sup>①</sup> 例如,对于大多地处欧洲的北约成员国来说,“中国在物理世界中不是一个迫在眉睫的威胁,但绝对是一个能够在网络空间造成重大伤害的实质性地缘政治对手”。北约在陆海空三个领域的战略、军备、演习和其他活动的主要重点是针对来自俄罗斯的威胁,然而,北约在网络领域的活动需要充分考虑中国威胁的特殊性。参见 Róbert Ondrejcsák and Tyler H. Lippert, eds., *NATO at 70: Outline of the Alliance Today and Tomorrow*, Stratpol, 2019, pp.180-181;孙成昊:《大国竞争与韧性重塑:北约防务供应链政策评析》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2025年第6期,第30-42页。

<sup>②</sup> 张景全、刘丽莉:《成本与困境:同盟理论的新探索》,载《东北亚论坛》,2016年第2期,第16-17页;肖珂:《北约的议程扩张:经济与安全双向转化》,载《当代世界》,2025年第1期,第62-68页。

<sup>③</sup> 孙学峰、张希坤:《美国盟国华为5G政策的政治逻辑》,载《世界经济与政治》,2021年第6期,第110-137页;苗争鸣:《网络赋权北约亚太扩张演进路径及其影响》,载《太平洋学报》,2023年第1期,第79-91页;韩召颖、王国伟:《北约数字化转型的内涵、动因与影响》,载《世界经济与政治论坛》,2024年第5期,第1-24页。

对立的战略区分开来非常重要”。<sup>①</sup> 对此,有学者进行了更为细致的战略选择分类,具有代表性的是兰德尔·施韦勒的六分法,即预防性战争(preventive war)、制衡、约束(binding)、接触(engagement)、追随、疏远(distancing)或推诿(buckpassing)。<sup>②</sup> 对北约众多中小国家而言,受身份、能力与意愿所限,它们在实践中不大可能采取预防性战争、约束、疏远或推诿的战略选择。接触战略则是指使用非强制性手段改变崛起国行为中的非现状要素。接触背后的基本理念是国家间紧密接触能够增加沟通、理解和相互依赖,这反过来会促进和平与和谐。<sup>③</sup>

近年来,源于金融学的对冲(hedging)概念日益受到国际关系学界的关注,并发展成为除制衡、追随之外的第三种国家战略类型,学者们围绕对冲战略的核心内涵、具体形式、形成原因与实施演变等问题进行了深入的研究。<sup>④</sup> 其中,学者郭清水(Cheng Chwee Kuik)对对冲的定义被广为引用,他认为对冲是指“一个国家在高度不确定和高风险的情况下,通过采取多种旨在产生相互抵消效应的政策选择来抵消风险的行为”,“风险”(risks)的概念是理解对冲行为的关键,国际政治领域中的风险可以分为安全、经济、政治三大类型。<sup>⑤</sup> 刘丰和陈志瑞曾对国家战略行为进行了比较完备的分类和界定。他们认为,对冲是合作程度大于接触、小于绥靖,且对抗程度大于约束、小于防范之间的一种行为。<sup>⑥</sup> 除上述战略外,国际关系中的平衡(equilibrating)战略也值得关注。<sup>⑦</sup> 平衡战略的实施主体既包括大国也包括中

---

① David C. Kang, “Between Balancing and Bandwagoning: South Korea’s Response to China,” *Journal of East Asian Studies*, Vol.9, No.1, 2009, pp.5-7.

② Randall L. Schweller, “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory,” in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, Routledge, 1999, pp.7-17.

③ [美]兰德尔·施韦勒:《没有应答的威胁——均势的政治制约》,第44-46页。

④ 韩召颖、李源:《国际关系中对冲战略的研究进展及启示》,载《教学与研究》,2023年第11期,第110-124页。

⑤ Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp.163-165.

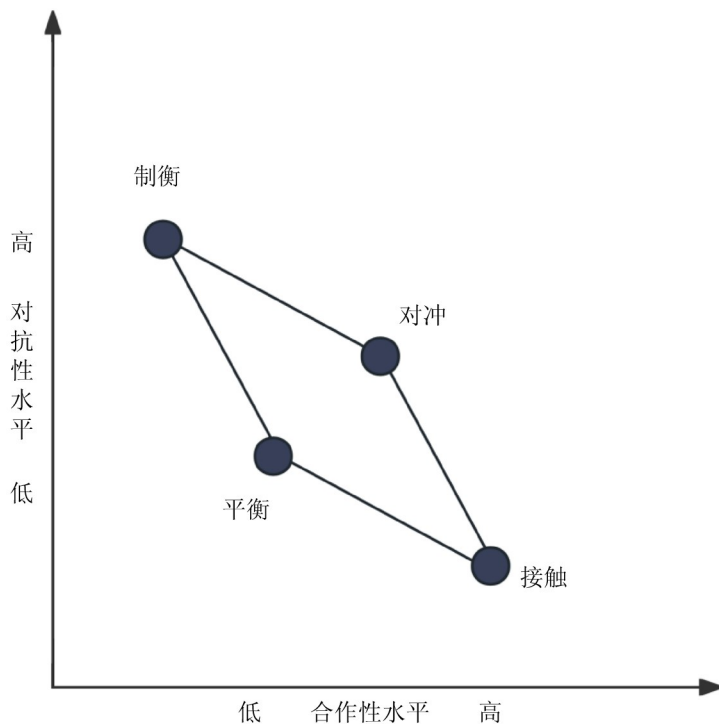
⑥ 刘丰、陈志瑞:《东亚国家应对中国崛起的战略选择:一种新古典现实主义的解释》,第5-10页。

⑦ 凌胜利:《双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择》,载《世界经济与政治》,2018年第3期,第70-91页。

小国,其战略实施具有不同的表现形式与运作机制,但战略目的都在于使体系处于相对平衡的权力分配状态。对中小国或弱国而言,实施平衡战略有助于其保持战略自主、维持大国区域势力均衡、巩固并拓展国家利益,共同利益、战略空间与战略压力是平衡战略构建、调整与维系的重要依据。<sup>①</sup>

综合考虑关注对象和既有研究,可以将国家战略选择分为制衡、对冲、接触、平衡四种类型。如图1所示,对目标国的战略选择通常可以从性质(对抗性与合

图1 国家战略选择类型示意图



注:图由作者自制。

<sup>①</sup> 孙西辉、金灿荣:《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》,载《当代亚太》,2017年第2期,第4-35页;孙西辉、吕虹:《小/弱国的“大国平衡”外交机理与菲律宾的中美“再平衡”》,载《东南亚研究》,2017年第2期,第100-117页;门洪华、杨若云:《李显龙政府中美平衡战略评析》,载《太平洋学报》,2023年第8期,第1-4页。

作性)和水平(高和低)两个维度来理解,这两个维度的不同组合便构成本文所理解的国家战略选择类型。在合作性水平高且对抗性水平高的情况下,对目标国的战略选择体现为对冲;在合作性水平高且对抗性水平低的情况下,对目标国的战略选择体现为接触;在合作性水平低且对抗性水平高的情况下,对目标国的战略选择体现为制衡;在合作性水平低且对抗性水平低的情况下,对目标国的战略选择体现为平衡。

其中,制衡战略的对抗性水平最高,一国一般通过军事行动、多元化的联盟关系、小多边合作等方式在广泛的议题领域内对目标国进行遏制打压,限制其实力和影响力发挥,其与目标国的合作水平处于低水平或呈下行状态;制衡战略下,北约盟国对美追随程度最高,表现为积极型追随模式。对冲战略的对抗性与合作性均处于较高水平,一国一般会在经济、安全、价值观等不同领域对目标国采取多样化的策略,力求战略利益的最大化和战略风险的最小化;对冲战略下,北约盟国对美追随程度较高,表现为协作型追随模式。接触战略的合作性水平最高,一国一般会以主动方式兼容扩展同目标国的关系,积极推进双方合作,通过深度的接触与对话化解内外部安全环境中的不稳定因素,这种合作一般处于稳定性和可持续性强的状态,其与目标国的对抗水平受限处于低水平;接触战略下,北约盟国对美追随程度最低,表现为消极型追随模式。平衡战略的对抗性与合作性均处于较低水平,一国一般会以被动方式兼容扩展同目标国的关系,双方合作呈上行状态,这种平衡的中间立场受一国战略重心影响,以务实主义为原则,以该国所处区域内的地缘影响力为目标,因而双方合作处于稳定性和可持续性弱的状态;平衡战略下,北约盟国对美追随程度较低,表现为有限型追随模式。需要注意的是,接触并非策略手段方面的短期和浅层接触,而是战略方面的长久和深层接触,此种接触也不暗含改变崛起国的意图。此外,平衡和对冲的语境含义较为接近,均指第三方行为体 C 在面对相互博弈的两个行为体 A 和 B 时的行为选择,对其区分主要在于“风险”概念,行为体如果出于规避、分散风险的诉求(其与目标国的联系较为紧密),则属于对冲行为;行为体如果出于战略利益拓展的诉求(其与目标国的联系

紧密程度有待提高),则属于平衡行为。<sup>①</sup>

#### (四) 战略自主、威胁认知与北约盟国对华战略选择

在大国战略博弈的背景下,美国调整、重塑其联盟体系,以期发挥战略协调、安全互助和秩序维持的基本功能。<sup>②</sup>为规避联盟困境中的“被抛弃”(abandonment)风险,<sup>③</sup>北约盟国亦需要做出相应的战略调整,以此回应美国战略议程的转变。战略自主和威胁认知是影响北约成员国配合与追随程度的关键因素。在大国战略博弈背景下,北约盟国的战略自主性与对华威胁认知两个变量的关系及其组合决定了其对华战略选择的分化,呈现出共同观念与身份下北约盟国对美追随的程度不一。据此,本文提出如下假设。

假设 1:在大国战略博弈背景下,当北约盟国战略自主性较强,且对中国的威胁认知较强时,其战略形态表现为对冲,对美追随表现为协作型追随模式;

假设 2:在大国战略博弈背景下,当北约盟国战略自主性较强,且对中国的威胁认知较弱时,其战略形态表现为平衡,对美追随表现为有限型追随模式;

假设 3:在大国战略博弈背景下,当北约盟国战略自主性较弱,且对中国的威胁认知较强时,其战略形态表现为制衡,对美追随表现为积极型追随模式;

假设 4:在大国战略博弈背景下,当北约盟国战略自主性较弱,且对中国的威胁认知较弱时,其战略形态表现为接触,对美追随表现为消极型追随模式。

由于北约成员国战略自主性和对华威胁认知程度不同,其对华战略选择也不尽相同。就战略自主性和威胁认知的关系而言,有观点认为安全威胁的紧迫度与明确性影响国家追求战略自主性的程度。在大国战略博弈的背景下,美国愈发注重“中国威胁论”的话语叙事,不断强化其盟国和伙伴的对华威胁认知。同时,乌

---

<sup>①</sup> 关于国际关系中的对冲与平衡的有关内容,参见雷建锋:《平衡中美与以印对冲:俄对华战略新动向》,载《俄罗斯研究》,2021年第1期,第43-73页;刘务、宋丹丹:《缅甸2011年以来的对华策略:对冲还是平衡?》,载《南亚研究》,2024年第3期,第127-134页。

<sup>②</sup> 刘丰:《秩序主导、内部纷争与美国同盟体系转型》,第25-30页。

<sup>③</sup> Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol.36, No.4, 1984, pp.466-468;苏若林、唐世平:《相互制约:联盟管理的核心机制》,载《当代亚太》,2012年第3期,第20页;魏冰:《大国竞争、联盟体系困境与美国亚欧联盟联结》,载《外交评论》,2024年第6期,第103-106页。

克兰危机的延宕与地区性冲突的持续升级进一步加深了美国盟国的安全焦虑,迫使部分盟国放弃战略自主空间,配合美国的话语构建,以此增强与美国的同盟紧密度,获取安全保障承诺。<sup>①</sup>其中,威胁紧迫度主要分为空间紧迫度与时间紧迫度两个层面。就前者而言,空间距离主要适用于军事威胁的考量,因为领土的邻近性与能否采取有效军事行动的效果有重要关联,而政治威胁和经济威胁与空间距离的关联度依次减弱。后者则是指领导人必须采取行动的时间窗口长短,用以衡量行为体对现在还是未来的重视程度。衡量威胁是否具有确定性的关键指标是:若将对手的挑战视为时间紧迫,则确定性更高;反之,则不确定性更高。<sup>②</sup>当前,北约盟国对中国的威胁感知远不及俄罗斯威胁那样的紧迫和明确,因此对华威胁认知不对其战略自主性造成影响。相反,战略自主性赋予北约盟国在相对约束的战略环境下就对华交往中不同领域和议题的安全威胁做出合适反馈的行动空间和能力。战略自主性越强,意味着一个国家应对战略环境恶化的韧性和纠错能力越强,其通常也具备更强大的能力与决心带来战略行动的惯性。<sup>③</sup>

近年来,美国北约盟国对华战略选择如图2所示。<sup>④</sup>接下来主要选取法国、英国、土耳其、匈牙利四个国家的对华战略选择(2017—2024年)作为案例进行重点分析,从而验证上述核心假设。上述四国的选取兼顾了国家规模、地理位置、国内

---

① 陈小鼎、刘洋:《威胁认知、相互依赖与美国盟国对“一带一路”的政策差异》,载《国际论坛》,2024年第4期,第9页。

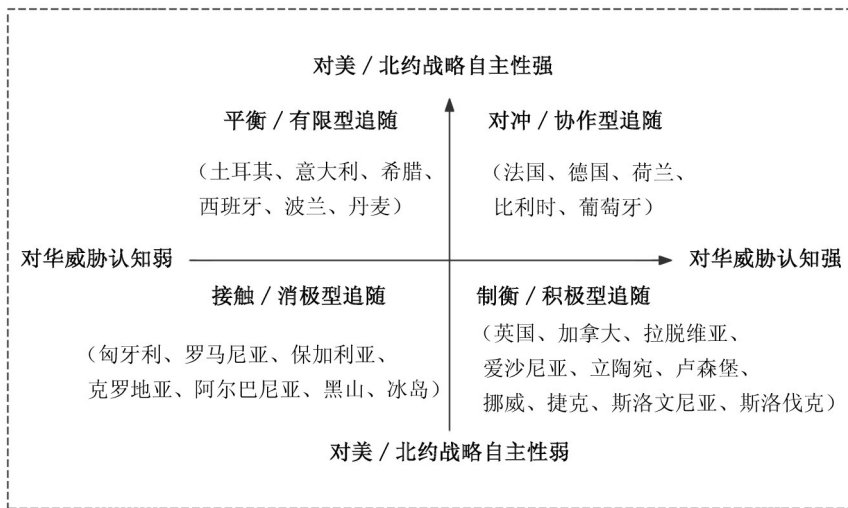
② 秦立志:《战略不确定性与安全困境的生成机制》,载《国际政治科学》,2023年第2期,第79—81页。

③ 秦立志:《安全困境、战略自主与风险偏好的惯性探究》,载《国际安全研究》,2023年第6期,第53—56页;陈菲、杨季宁:《集体记忆、战略自主与东南亚国家的对冲延续——基于菲律宾、越南和印度尼西亚的比较分析》,载《国际展望》,2025年第1期,第161—162页。

④ 通过梳理北约盟国在角色定位、防务支出、国防工业、外交和防务安全政策中对美国和北约联盟的重视态度及其对华定位、对潜在威胁的应对,本文参考了“欧洲主权指数”和相关民调数据、领导人声明,对美国北约盟国在大国战略博弈背景下的对华战略选择进行初步归类。这种分类不可避免地带有主观性,但作为一种类型化分析仍然是有益的,有助于在大国战略博弈背景下差异化处理好与北约盟国的双边关系。此外,考虑到文章的考察时段,在对北约盟国的分类中暂不考虑后加入的北马其顿(2020年)、芬兰(2023年)、瑞典(2024年)三国。欧洲主权指数,参见“European Sovereignty Index,” European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/special/sovereignty-index/#ranking>。

政治等多重因素,避免了既有研究过分关注英法等北约强国而忽视欧洲其余地域中小国家的弊端,提高案例选取的代表性。其中,英法两国均为北约重要成员国,出于对“英美特殊关系”和法国“战略自主”传统两个典型案例的考虑,在对华威胁认知接近的情况下,二者间的案例对比更能凸显出战略自主这一变量对国家战略选择的影响;土耳其和匈牙利两国均属于北约内部的中小国家,地处欧洲不同区域,因为联盟体系中的“土耳其问题”以及作为“中国—中东欧国家合作机制”的重要合作方具有代表性,二者地缘位置的重要性和身份属性的多样性提高了案例选择的价值,在战略自主性大致相当的情况下,将这二者与英法两国分别进行对比更能凸显出威胁认知这一变量对国家战略选择的影响。总之,一方面,在对每一案例进行内部分析时,通过一定时段的考察来探究影响北约盟国对华战略选择的因果机制,可检验所提出的因果假设;另一方面,在不同案例间进行比较研究,通过横向的比较,可验证本文提出的假设,增强研究的可信度。

图 2 美国北约盟国对华战略选择的分析框架



注:图由作者自制。

## 二 法国的对冲战略/协作型追随

法国战略自主性较强。法国外交的独立性具有深厚的外交传统和内在逻辑,是建立在实力、战略文化和强势领导人推动的基础上,并借助欧洲一体化加以展现。<sup>①</sup> 与英国等国的积极支持不同,法国一直在努力平衡北约在欧洲大陆安全防护方面的主导性影响。虽然法国承认北约仍然是欧洲集体安全的基石,但在其看来,欧盟对维护欧洲集体安全的作用也不可忽视,在欧盟作为地缘政治行为体崛起的背景下,法国更加强调一种双轮驱动的安全保障体系。如其在2022年的新版《国家战略评估》中所言,在内部,法国意图保持其在北约独特的地位;在外部,法国支持欧盟与北约伙伴关系的现代化、扩大和深化。<sup>②</sup> 2017年9月,法国总统马克龙在一次公开演讲中提出“战略自主”,认为美国逐渐从欧洲收缩以及长期的恐怖主义威胁将带来欧洲自由社会的分裂,欧洲应该意识到自己的脆弱性和采取一致行动的必要性、采取措施确保欧洲的自主作战能力以补充北约的不足。<sup>③</sup> 面对大国战略博弈的外部环境及美国的战略施压,法国率先重申自身及欧洲的战略自主。2019年8月,马克龙在年度驻外使节会议中,提及了“法国精神”,他认为伴随着西方霸权的终结,法国必须有自己的战略和行动的自由,它可以在尝试建立新秩序的过程中发挥自己的作用。<sup>④</sup> 同年11月,马克龙在接受采访中发表的“北约

---

① 张骥:《法国外交的独立性及其在中美战略竞争中的限度》,载《欧洲研究》,2020年第6期,第16页。

② “Revue Nationale Stratégique 2022,” Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, November 28, 2022, p.14, 20, 39, 40, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/287163.pdf>.

③ M. Emmanuel Macron, “Initiative pour l’Europe-Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe Souveraine, Unie, Démocratique,” Élysée, September 26, 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

④ 法国精神是一种具有普遍召唤力的抵抗精神,参见 M. Emmanuel Macron, “Discours du Président de la République à la Conférence des Ambassadeurs,” Élysée, August 27, 2019, <https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic>.

脑死亡论”及推动欧洲战略自主言论更是引发跨大西洋两岸的热议。<sup>①</sup>

可以说,作为一名地缘战略棋手,<sup>②</sup>在法国支持下推进的欧盟战略自主与北约对欧洲大陆安全秩序的主导之间潜在的竞争关系弱化了双方的紧密性。由法德两国联合驱动的“永久结构性合作”(Permanent Structured Cooperation, PESCO)便在资源获取、行动开展、组织结构方面构成与北约的潜在竞争关系。<sup>③</sup>作为北约的重要成员国,法国的防务支出在成员国中长期位列前茅(除2017年和2018年排名第三,其余年份均排名第四),其以实际行动落实对欧洲安全的贡献。法国防务支出绝对值高源于法国经济体量大;GDP占比长期低于2%恰恰反映其在防务投入上保留自主空间,未受北约2%硬性指标完全约束。从2014年威尔士峰会做出的承诺来看,法国的防务支出占国内生产总值的比重长期低于2%,仅在2024年突破了这一目标;从装备投入来看,法国每年均实现了将防务支出的20%用于装备及其研发的承诺。<sup>④</sup>考虑到法国独立的核威慑能力、对欧洲独立防务能力的重视,虽然法国对北约的防务贡献水平较高,但其中蕴含了较强的自主性追求。法国强大的国防工业能力有效增强和扩展了其自主行动的能力与空间。法国国防工业拥有5000家公司和40万个工作岗位(其中军火工业直接创造了16.5万个工作岗位),该行业的收入达509亿欧元,占欧洲产能的25%以上。<sup>⑤</sup>法国国防工业和技术基础以核心工业承包商集团为核心,这些集团既包括行业领军企业,如达索航

<sup>①</sup> “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-Dead,” *The Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

<sup>②</sup> 在著名地缘政治学家布热津斯基看来,法国、德国都是主要和积极的地缘战略棋手,英国却不是。活跃的地缘战略棋手是有能力、有民族意志在其国境之外运用力量或影响去改变现有地缘政治状况以致影响美国利益的国家。参见[美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,中国国际问题研究所译,上海人民出版社2015年版,第34页。

<sup>③</sup> 郑春荣、范一杨:《重塑欧美安全关系?——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析》,载《欧洲研究》,2018年第6期,第23页。

<sup>④</sup> “Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025),” NATO, August 28, 2025, <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/08/28/defence-expenditure-of-nato-countries-2014-2025>.

<sup>⑤</sup> Antonio Calcara and Luis Simón, “Face to Face: France, Germany and the Future of the European Defence Industry,” *Journal of European Public Policy*, Vol.32, No.6, 2025, p.1398.

空(Dassault Aviation)、法国海军集团(Naval Group)等,也包括主要的系统集成商和设备制造商,如泰雷兹集团(Thales Group)、赛峰集团(Safran Group)等。<sup>①</sup> 根据斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)的最新统计,法国的武器出口在2014—2018年和2019—2023年之间增长明显,并且首次超过俄罗斯成为第二大武器出口国。<sup>②</sup> 在外交和防务安全政策方面,法国虽然积极与美国进行协作,但也具有鲜明的独立特质。在外交方面,马克龙的新多边主义外交以传统的独立自主多边主义外交为基础,以巩固和加强多极世界、壮大欧盟为主要理念,以突出国家利益、提升国际地位和世界影响力为主要目标。这种外交的内涵包括反对特朗普的单边主义与贸易保护主义、加强多边反恐合作、积极参加和推动全球治理等方面。<sup>③</sup> 在防务安全方面,法国虽然响应美国进行了一定的战略调整,但仍然强调自主防务能力的建设。

俄乌冲突进一步检验并强化了上述四个维度的判断。2022年新一轮俄乌冲突的爆发与升级极大地冲击了欧洲地缘环境,虽然短期内大多数成员国对北约的安全依赖得到了强化,但法国对于战略自主的追求并未产生动摇,反而更加坚定,视自身为欧洲战略自主的推动力量,这体现在:首先,法国可以通过其在欧盟、北约和联合国安理会三个关键机构的成员身份发挥关键作用,推动欧洲国家为实现战略自主走到一起;其次,欧洲的战略自主取决于满足其自身需求的强大的欧洲国防工业能力,法国支持采用多种工具和方案来提升这一能力;最后,面对竞争更加激烈的外部环境及竞争对手的混合战略,法国认为,必须支持欧洲扮演全球参与者的角色。它通过支持建立欧盟战略司令部、加强快速部署能力建设、提供核

---

① H el ene Masson, "Defence Industry: How Europe Is Boosting Production," *Polytechnique Insights*, April 29, 2025, <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/geopolitics/defense-industry-how-europe-is-boosting-production/>.

② Jan van der Made, "France Is World's Second Biggest Arms Exporter, Just Ahead of Russia: Report," RFI, March 11, 2024, <https://www.rfi.fr/en/international/20240311-france-is-world-s-second-biggest-arms-exporter-just-ahead-of-russia-report>.

③ 吴国庆:《论马克龙的新多边主义外交》,载《欧洲研究》,2021年第6期,第118—137页。

威慑等方式来增强欧盟和欧洲人自身的行动能力。<sup>①</sup>

法国对华威胁认知较强。法国的对华威胁认知总体上与欧盟和美国保持一致。在《欧盟—中国：战略展望》文件中，欧盟表示，鉴于中国成为全球领先大国的雄心，欧盟与中国的接触方式据此应做出调整，对欧盟而言，从不同维度与领域理解，中国同时具有合作伙伴、经济竞争者、制度性对手三种身份定位。<sup>②</sup>近年来，大国战略博弈态势的发展增强了法国对外部环境的威胁感知，如其《国防和国家安全战略评估》报告所指，“国际权力的等级制度正处于快速演变之中……最初是经济和技术方面的竞争，正日益扩展到军事领域”。基于对俄罗斯的扩张以及具有全球雄心的中国的分析，法国认为回归的大国竞争会更加激烈。<sup>③</sup>基于中国可能带来的威胁，法国在5G、“印太”战略等问题上谨慎应对。在2022年11月的新版《国家战略评估》中，法国在对外部环境做出从“战略竞争”到“战略对抗”判断的同时，进一步表达了对于与中国更激烈的竞争的担忧，主要包括：中国通过发挥其“影响力”削弱西方的领导地位；中国的“挑战”已经渗透到政治、经济、技术、军事、外交等各领域；中国广泛的区域影响力；中俄日益增长的“战略趋同”；中国的“经济胁迫”等。<sup>④</sup>为此，法国通过限制5G使用、对中国“去依赖化”、主张南海“航行自由”等举措来消除所谓中国带来的不利影响，维护自身国家安全。

基于较强的战略自主性和较强的对华威胁认知，法国采取了“对冲”的战略行为，在大国战略博弈中避免明确选边站队，保持战略灵活性，对美呈现协作型追随模式。一方面，法国在一定程度上配合美国的遏华行动。如法国在2018年便已发布关于印太地区的战略，较早呼应了美国的战略转向，并且积极参与印太地区的军事演习，加强和地区国家的双边和多边安全合作。另一方面，法国也在践行自

---

① “Revue Nationale Stratégique 2022,” pp.41-42, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/287163.pdf>.

② European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

③ “Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale,” *Vie Publique*, October 12, 2017, p. 17, pp.41-43, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/174000744.pdf>.

④ “Revue Nationale Stratégique 2022,” pp.9-11.

身的战略自主追求,采取务实的对华政策。例如在其发布的印太战略报告中,法国提出“包括所有利益相关者在内的多边主义才是减少紧张局势和鼓励合作的最佳框架,而不是通过设置障碍”,并且提倡“通过以多边方式为基础的行动来维护以法治为基础的国际秩序”。<sup>①</sup>这种对多边主义的强调以及对角色定位不同于英美战略文件中“中国威胁论”的直接表达,也是法国对美协作型追随的重要特征。面对北约转型中“中国”议题的高涨以及美国在各种多边场合的示意拉拢,马克龙表示,“北约是一个关注北大西洋的组织,中国与北大西洋没有什么关系”。<sup>②</sup>法国并不希望北约在防务安全上将战略重心和资源分散至相隔甚远的亚太地区。在气候变化、人工智能全球治理等议题上,法国致力于加强和中国的对话与合作。继2023年4月马克龙来华访问后,2024年5月,国家主席习近平在中法建交60周年之际对法国进行国事访问。以上可见,法国的“对冲”战略对中法关系的冲击被控制在一定的范围内,双边关系的战略稳定性较强。

### 三 英国的制衡战略/积极型追随

英国战略自主性较弱。<sup>③</sup>作为联盟事务的“先锋者”、联盟关系的“串联者”以及联盟体系的“修补者”,英国对北约的高度关注和战略重视从其“副盟主”的角色中可见一斑。<sup>④</sup>在新国家安全战略报告(《竞争时代的全球英国:安全、防务、发展与外交政策综合评估》)中,英国延续以往的战略传统,声称北约仍是欧洲—大西洋地区集体安全的基础,并重申“英国将继续作为北约中欧洲盟国的领头人,与盟

<sup>①</sup> “La Stratégie de la France dans l’Indopacifique,” Élysée, July 2021, p.3, 10, [https://www.diplomatie.gouv.fr/files/files/france\\_s\\_indo-pacific\\_strategy\\_2025\\_cle04bb17.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/files/files/france_s_indo-pacific_strategy_2025_cle04bb17.pdf).

<sup>②</sup> David Herszenhorn and Rym Momtaz, “NATO Leaders See Rising Threats from China, but Not Eye to Eye with Each Other,” POLITICO, June 14, 2021, <https://www.politico.eu/article/nato-leaders-see-rising-threats-from-china-but-not-eye-to-eye-with-each-other/>.

<sup>③</sup> 从国家能力来看,与匈牙利等北约中小盟国相比,英国的战略自主性无疑更高。但考虑到自主—依赖困境以及战略自主性作为一个互动性概念,将英国和实力、地位更为接近的法国相比,可印证其战略自主性较弱的观点。参见秦立志:《安全困境、战略自主与风险偏好的惯性探究》,第53—55页。

<sup>④</sup> 赵纪周、赵晨:《同盟体系中的“副盟主”角色析论——以21世纪的英国为例》,载《欧洲研究》,2023年第6期,第80—108页。

友一道遏制核、常规及混合威胁对我们的安全造成的威胁”。<sup>①</sup> 为实现这一目标,该报告提出英国将继续超越北约关于防务支出占 GDP 的 2% 的指导原则,以此履行自身的防务职责。需要指出的是,英国是为数不多的自威尔士峰会以来防务支出持续达到北约要求的国家之一,长期以来都是除美国以外的防务支出第二大成员国(由于德国国防政策出现重大转变,防务支出在 2024 年位列第三);在装备投入方面,英国也持续完成了北约的设定目标且实现了有效增长。<sup>②</sup> 与法国相比,英国的国防工业近年来呈现衰落态势,其国防工业能力不足以支撑有效的自主行动。尽管英国政府在国际事务,尤其是俄乌冲突中表现积极,但其军事战备的实际情况不如人意。英国武装部队人员不足、资金匮乏,并且难以跟上军事技术发展的步伐。<sup>③</sup> 例如 2024 年 2 月,“伊丽莎白女王”号航母因故障问题被迫退出北约“坚定捍卫者”演习。这暴露出英国军力的衰落及其国防工业能力的下降。为扭转这一颓势,英国政府于 2025 年 9 月发布了《国防工业战略:让国防成为增长引擎》。该战略基于变化的安全环境及英国的发展需求,提出了一系列优先目标及实践举措,提出到 2035 年将国防开支提升至 GDP 的 5%、把国防打造为“增长引擎”的总愿景。<sup>④</sup>

作为北约的重要成员国,“英美特殊关系”是理解英国外交和防务安全政策及其与北约互动的重要切入点。<sup>⑤</sup> 虽然脱欧后英国提出了“全球英国”(Global Brit-

---

① “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” HM Government, March 16, 2021, Updated on July 2, 2021, p.18, 20, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global\\_Britain\\_in\\_a\\_Competitive\\_Age\\_the\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_Defence\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf).

② “Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025),” <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/08/28/defence-expenditure-of-nato-countries-2014-2025>.

③ “The Decline of British Military Capability: A Comprehensive Examination,” *Debug Lies News*, September 15, 2024, <https://debuglies.com/2024/09/15/the-decline-of-british-military-capability-a-comprehensive-examination/>.

④ “Defence Industrial Strategy 2025: Making Defence an Engine for Growth,” Ministry of Defence, September 8, 2025, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68bea3fc223d92d088f01d69/Defence\\_Industrial\\_Strategy\\_2025\\_-\\_Making\\_Defence\\_an\\_Engine\\_for\\_Growth.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68bea3fc223d92d088f01d69/Defence_Industrial_Strategy_2025_-_Making_Defence_an_Engine_for_Growth.pdf).

⑤ 林利民:《试析英美“特殊关系”的内涵、实质及其前景》,载《美国研究》,2019 年第 4 期,第 9–20 页。

ain) 战略来重新界定自身的利益和诉求、寻求独立自主的政治经济外交政策,但作为该政策首要组成部分的英美关系,决定了英国的战略自主性仍在很大程度上受制于英美特殊关系。这是因为脱欧前,英国作为美国在欧战略支点的地位有所削弱;英国不顾美国反对加入中国主导的亚投行等行为也削弱了英美关系。<sup>①</sup> 脱欧后,英国对美国的战略价值下降使其更加依赖美国。首先,英国和美国都是世界上最具排他性的情报共享联盟——五眼联盟的成员。近年来,五眼联盟在对外事务尤其是涉华事务方面的共同立场已表明英美同盟的紧密性。<sup>②</sup> 其次,英美的核同盟关系。2018年6月,在纪念英美共同防御协定签署60周年的活动上,美国能源部长佩里便表示,“美国和英国拥有特殊的关系,我们的核防御合作是这种关系的支柱之一”。<sup>③</sup> 事实上,自撒切尔政府之后,英美核同盟关系和英美整体关系得到进一步巩固和发展。<sup>④</sup> “奥库斯”(AUKUS)的诞生更是印证了英美的核同盟关系以及英国对美的战略依赖。<sup>⑤</sup> 再次,英美制度化的军事合作。双方不仅定期进行联合军事演习,例如“红旗”(Red Flag)演习,并且在武器开发、人员交流方面保持密切联系。<sup>⑥</sup>

2021年6月英美两国签署的《新大西洋宪章》重申了双方对和平与繁荣的未来愿景的承诺,推动双方加强在民主与人权、国防与安全、科学与创新以及经济繁

---

① 张飏:《“全球英国”:脱欧后英国的外交选择》,载《现代国际关系》,2018年第3期,第20-22页。

② 蔡翠红、王天禅:《五眼联盟的对华政策协调及其限度》,载《现代国际关系》,2021年第5期,第16页。

③ “US-UK Mutual Defense Agreement Marks 60 Years,” U.S. Department of Energy, June 26, 2018, <https://www.energy.gov/articles/us-uk-mutual-defense-agreement-marks-60-years>.

④ 耿志:《撒切尔时期核力量现代化与英美核同盟关系》,载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第4期,第89页。

⑤ 2021年9月15日,美英澳三国发表首脑联合声明,宣布建立升级版三边安全伙伴关系,即所谓“奥库斯”(Australia, the United Kingdom, and the United States, AUKUS)。可以说,美英澳此次安全合作的深度和广度远超想象,需要把它放在美国转移战略重心和调整军事战略、重构同盟关系的历史背景中理解和认识。参见樊吉社:《美英澳三国新防务合作探析》,载《现代国际关系》,2021年第11期,第18-25页。

⑥ 徐瑞珂:《特朗普与英美特殊关系的嬗变》,载《国际展望》,2019年第3期,第118-137页;Wyn Rees and Lance Davies, “The Anglo-American Military Relationship: Institutional Rules, Practices, and Narratives,” *Contemporary Security Policy*, Vol.40, No.3, 2019, pp.312-334.

荣方面的合作。<sup>①</sup> 作为补充和发展,苏纳克政府和拜登政府于2023年6月联合发布了《大西洋宣言:21世纪美英经济伙伴关系框架》。通过“加强在国防、卫生安全和太空领域的联盟”等五大支柱的建设,该宣言阐明,为应对当前的挑战,英美独特的联盟关系需要调适、加强和重塑。<sup>②</sup> 可以说,脱欧后的英国更加依赖英美特殊关系来维系自身的地位和影响力,在与美国战略捆绑一步步加深的同时,英国的战略自主性也在很大程度上受到压制。基于这种弱战略自主性和强同盟依赖性,英国在实际行动中也不遗余力地支持北约,展现了非常强大的向心力。英国不仅积极参与北约框架内组织开展的系列军事演习活动,如“活力蝠鲞”(Dynamic Manta)演习、“波罗的海行动”(Baltic Operations)演习、“活力猫鼬”(Dynamic Mongoose)演习等,<sup>③</sup>还积极对北约成员国进行军援,例如在波罗的海“增强前沿存在”(enhanced Forward Presence)行动中发挥主导性作用。<sup>④</sup> 在北约干预俄乌冲突的集体行动中,英国也是除美国以外唯一一个属于“非常积极”参与基础公共产品和风险公共产品两类安全公共产品供给的国家。<sup>⑤</sup>

英国对华威胁认知较强。由于特雷莎·梅政府(2016—2019年)专注于应对脱欧带来的一系列难题,中英关系在这一时期呈现波动下滑趋势。以英国南海政策为例,英国政府首次站在国家安全战略的高度,将南海争端明确界定为威胁,并

---

① “The New Atlantic Charter,” Gov.UK, June 10, 2021, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60c1d030d3bf7f4bcc0652a4/The\\_New\\_Atlantic\\_Charter\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60c1d030d3bf7f4bcc0652a4/The_New_Atlantic_Charter_2021.pdf).

② “The Atlantic Declaration: A Framework for a Twenty-First Century U.S.-UK Economic Partnership,” Gov.UK, June 8, 2023, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/648210d75f7bb700127fa73a/THE\\_ATLANTIC\\_DECLARATION.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/648210d75f7bb700127fa73a/THE_ATLANTIC_DECLARATION.pdf).

③ 在参加2021年北约最大规模的“坚定捍卫者2021”(Steadfast Defender 2021)演习时,英国首次部署了“伊丽莎白女王”号航空母舰,北约秘书长对此表示,“它是英国对北约重要贡献的有力证明”。参见“Secretary General Visits HMS Queen Elizabeth on NATO Exercise Steadfast Defender,” NATO, May 27, 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_184210.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184210.htm?selectedLocale=en).

④ 2016年,北约华沙峰会决定开展“增强前沿存在”(Enhanced Forward Presence)行动,在爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和波兰设有四个多国营级战斗群。这些由英国、加拿大、德国和美国分别领导的战斗群展现了盟国的团结、决心和行动能力。当前,北约在其东翼部署战斗群的数量和规模都得到提升和扩大。

⑤ 王思羽、沈亦豪:《公共产品、身份和能力:北约干预俄乌冲突的集体行动逻辑》,载《欧洲研究》,2024年第3期,第58-67页。

采取了相应的“炮舰外交”。<sup>①</sup>自约翰逊政府上台以来,中英关系“黄金时代”的发展面临愈发明显的降温态势。不同于中英全面战略伙伴关系的友好基调,约翰逊政府在2021年发布的新版国家安全战略中,将中国描述为一个“系统竞争者”(Systemic Competitor),可能会对英国繁荣和安全带来不利影响。英国不仅提出要应对来自中国这种所谓“威权国家”的挑战,而且要预防它对英国的经济安全构成国家威胁。<sup>②</sup>昙花一现的特拉斯政府同样视中国为威胁,认为英国应采取行动制衡其影响力。为应对更加竞争和动荡的世界,此后的苏纳克政府于2023年3月审查更新了《安全、防务、发展与外交政策综合评估》报告,其中,涉华内容愈发消极。报告明确指出,中国构成所谓的“划时代的系统性挑战”,影响到英国政府政策几乎所有领域以及英国人民的日常生活。鉴于中国国际影响力的增强以及对中行动和意图的担忧,英国将采取“保护—协调—接触”相结合的手段。<sup>③</sup>2024年7月,英国工党领袖斯塔默上台后,对华政策的务实性有所增强。虽然斯塔默政府将改善与中国的关系作为其外交政策的优先事项之一,但其仍然认为中国构成所谓“国家安全威胁”,中英关系仍相对紧张。<sup>④</sup>总之,在“维护基于规则的国际秩序”观念、外交政策政治化趋势、英美特殊关系等因素的影响下,英国对华政策的

---

① 张飏:《英国南海政策的变化、动因及走向》,载《现代国际关系》,2019年第7期,第32-34页。

② “Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” p.26, 62, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global\\_Britain\\_in\\_a\\_Competitive\\_Age-\\_the\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_\\_Defence\\_\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf).

③ “保护”是指英国将加强对受“威胁”领域的国家安全保护;“协调”是指英国将深化与核心盟友和更广泛合作伙伴的合作,加强协调,这一点也表明了英国对华影响有限及其对联盟的依赖;“接触”是指英国将加强与中国的外交接触和民间关系,并在可能的情况下就气候和全球健康等全球挑战开展合作,值得注意的是,此处的“接触”更多是策略手段意义上的而非战略意义上的接触。参见“Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World,” HM Government, May 16, 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world#iii-ir2023-updated-strategic-framework>。

④ Andrew Macaskill, “UK’s Starmer Says China Poses Security Threats, but Urges Deeper Business Ties,” Reuters, December 2, 2025, <https://www.reuters.com/world/uk/uks-starmer-warns-china-poses-security-threats-urges-deeper-business-ties-2025-12-01/>.

前景仍不容乐观。<sup>①</sup> 与《北约 2022 战略概念》中对中国的指责相一致,英国积极采取措施应对中国带来的所谓挑战和威胁,如正式禁止华为参与英国 5G 建设、限制中企参与核电项目、支持“航行自由行动”、维护基于规则的国际秩序等。

基于较弱的战略自主性和较强的对华威胁认知,英国在实践中采取了“制衡”的战略行为,在大国战略博弈中明确选边站队,对美呈现积极型追随模式。英国在防务安全、外交、科技、价值观等领域保持了与美国的高度一致,对中国进行围堵打压。尤其明显的是在防务安全方面,为配合美国的“印太战略”,英国在新版国家安全战略的指导下,近年来积极开展“印太倾斜”(tilt to Indo-Pacific),通过加强与该地区国家的安全合作彰显自身存在,进而压制中国的区域影响力。这体现在 2020 年 11 月重申对《五国防务安排》(FPDA)的承诺、<sup>②</sup>2021 年 9 月宣布建立英美澳三方安全伙伴关系、2022 年 5 月签署英日“相互准入协定”、2024 年 7 月达成英印技术安全倡议等。在外交方面,英国提升了对南海问题、台湾问题、香港问题的关注,<sup>③</sup>加强对中国内政的干涉,通过渲染“中国威胁与挑战”配合美国战略重心转移。在科技方面,受美国战略施压及其安全认知的变化,英国采取了禁止使用华为 5G 的政策。斯塔默政府如何在维系英美特殊关系的同时调整对华政策,是观察中英关系下一阶段走向的关键。

#### 四 土耳其的平衡战略/有限型追随

土耳其战略自主性较强。自“阿拉伯之春”以来,土耳其所处的地缘环境发生复杂变动,土耳其的外交环境也不容乐观,面对叙利亚内战、库尔德武装问题、巴

<sup>①</sup> 王展鹏:《百年大变局下英国对华政策的演变》,第 41-48 页。

<sup>②</sup> 五国防务安排(Five Power Defence Arrangements)于 1971 年建立,是澳大利亚、新西兰、英国、马来西亚和新加坡之间的一项安全协议。

<sup>③</sup> 参见周方舟:《英美对港政策的比较研究——基于大国博弈、国家利益与外交传统视阈》,载《港澳研究》,2021 年第 4 期,第 46-54 页;王传剑、黄诗敬:《“印太转向”下英国的南海政策:解析与评估》,载《东南亚研究》,2022 年第 5 期,第 79-90 页;胡杰:《“向印太倾斜”背景下的英国对台政策》,载《台湾研究集刊》,2024 年第 6 期,第 1-16 页。

以冲突、恐怖主义等诸多棘手难题。2016年国内未遂政变发生后,土耳其与美国及北约的紧张关系加剧。在特朗普第一任期内,土美双边关系持续恶化,体现在外交冲突接连不断、经贸摩擦持续升级、安全关系严重恶化等方面。<sup>①</sup> 伴随这一过程,土耳其战略自主性持续彰显。土耳其降低了其长期以来对北约的承诺,与国际体系的多极化和多中心化趋势、有关北约身份和目的的讨论相结合,共同推动自身对北约立场的转变。执政党正义与发展党(AKP)倾向于将土耳其定义为一个地区大国,平衡与西方和非西方国家的战略关系,这与1945年后的外交政策理念截然不同,后者将西方国家,尤其是北约,置于土耳其对外交往的中心。<sup>②</sup> 为更好地实现制衡威胁、拓展利益的目标,土耳其近年来积极践行复合联盟战略。除了调整与北约的制度化联盟外,土耳其另外两个战略着力点体现在领导亲穆斯林兄弟会联盟和推动泛突厥联盟的发展。<sup>③</sup> 基于多元身份的这种复合联盟战略有效减少了土耳其面临的外部不确定性,使其不再拘泥于北约的束缚,很大程度上满足了其战略诉求。

在防务支出方面,土耳其常年位列成员国前十,做出了比较重要的贡献。但在2024年以前,土耳其始终未能实现防务支出占GDP的2%的目标,其防务支出占比也呈现曲折式增长。<sup>④</sup> 受经济状况、地缘政治博弈、国防工业发展、政策变动等影响,土耳其未能完成北约设定的防务支出目标。但在装备投入方面,由于埃尔多安政府的重视,土耳其较好地完成了北约的设定目标。在追求防务自主方面,土耳其认为发达完备的国防系统和强大自主的国防生产是保障国家安全、维护国家利益的基础,因此高度重视本土国防工业的发展。<sup>⑤</sup> 近年来,随着土耳其国防工业能力的增

---

① 宫小飞:《特朗普治下美土关系恶化及前景探析》,载《和平与发展》,2019年第4期,第99-116页。

② Tarik Oğuzlu, "Turkey," in James Sperling and Mark Webber, eds., *The Oxford Handbook of NATO*, Oxford University Press, 2025, pp.736-737.

③ 杜东辉:《从大西洋到大周边:土耳其复合联盟战略初探》,载《西亚非洲》,2022年第6期,第125-155页。

④ "Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)".

⑤ 李亚男:《土耳其国家安全战略:演变、特征与实践》,载《国家安全研究》,2024年第1期,第74-76页。

强,其在地缘政治中进行博弈和自主行动的空间和能力得到明显扩大和增长。斯德哥尔摩国际和平研究所的最新报告显示,土耳其的武器出口在2020年至2024年期间比前一个五年增长了103%,使其成为全球第11大武器出口国。<sup>①</sup>作为一个地缘政治支轴国家,<sup>②</sup>土耳其的对外政策自进入21世纪以来保持相对稳定,将中东和东地中海地区视为该国地缘政治竞争的重中之重,从而采取突出重点、带动全方位进取性地缘政治外交策略,以期显著提升土耳其在中东乃至其大周边区域的地缘政治作用和影响。<sup>③</sup>2022年“土耳其世纪”国家战略愿景的提出可视为土耳其追求战略自主的标志性信号。作为一种务实的、以利益为导向的方针政策,该愿景反映了土耳其对于全球格局变迁的认知及其对未来国际角色的追求。<sup>④</sup>在这种特殊愿景的追求下,土耳其以自身战略诉求为核心,在外交和防务安全领域并未积极回应美国的重心调整。

土耳其增强与维系战略自主性的实践加深了与美国等北约盟国的分歧和矛盾,由此产生了北约联盟体制中的“土耳其问题”,这主要体现在三个方面:一是土耳其虽为北约成员国,却并未严格遵循联盟的集体安全要求,而是更加突出本国自身的安全关切。二是土耳其与多个北约盟国之间存在矛盾,但其不愿在联盟框架内寻求弥合分歧,反而屡次打破北约既有的传统与默契,公开激化内部争端,致使联盟体制陷入更深的内部张力。在瑞典和芬兰加入北约的问题上,土耳其多次阻拦便是鲜明例证。三是土耳其尝试在北约框架之外推进对俄外交关系,借此倒

---

<sup>①</sup> “Turkey’s Arms Exports Up 103 Pct from Previous 5-Year Period; SIPRI,” *Turkish Minute*, March 10, 2025, <https://www.turkishminute.com/2025/03/10/turkeys-arms-export-up-103-pct-from-previous-5-year-period-sipri/>.

<sup>②</sup> 布热津斯基认为的地缘政治支轴国家分别是乌克兰、阿塞拜疆、韩国、土耳其和伊朗。地缘政治支轴国家的重要性通常不是来自它们的力量和动机,而是来自它们所处的敏感地理位置以及它们潜在的脆弱状态对地缘战略棋手行为造成的影响。参见[美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,第54-64页。

<sup>③</sup> 董漫远:《土耳其进取性地缘政治外交析论》,载《西亚非洲》,2022年第2期,第141-155页。

<sup>④</sup> 梁钦、李毓博:《“土耳其世纪”国家战略愿景探析》,载《现代国际关系》,2024年第1期,第82-100页。

逼北约调整对土政策,从而为其争取更大的战略回旋空间。<sup>①</sup>从联盟管理的视角来看,“土耳其问题”是大西洋联盟管理不善的表现。土耳其加入北约既是为了制衡威胁,也是为了实现成为“西方国家”的身份目标。但现实困境是土耳其因担心“被牵连”而拒绝与盟国保持一致,又因无法实现身份融入而日益脱离西方定位;西方盟友指责土耳其偏离联盟轨道和价值观基础,但又不愿为其提供安全庇护和身份承认。<sup>②</sup>

土耳其对华威胁认知较弱。冷战后,随着全球化的发展,土耳其与中国的双边关系取得显著进展。两国同为发展中国家和新兴大国,在全球化、自由开放的世界贸易体系、外国投资、全球治理以及地区和平等诸多全球事务上拥有共同利益。随着两国经济和政治关系的日益紧密,加之21世纪初严重的恐怖主义威胁,双方安全合作也取得积极进展。尽管存在战略重心错位、美国主导的北约的钳制等阻碍,但土耳其与中国的关系仍稳步向前发展。<sup>③</sup>随着多极化进程加速、全球南方(Global South)发展失衡以及大国竞争时代的到来,中国和土耳其都寻求在全球事务中实现战略自主。<sup>④</sup>土耳其外交政策作为其国家安全体系的一部分,优先考虑通过打击恐怖主义和极端主义、预防冲突、和平解决以及通过调解和区域自主的方式加强区域和平与安全。<sup>⑤</sup>对土耳其而言,快速发展的中国带给其更多的是机遇而非威胁。中国与土耳其分别位于古“丝绸之路”的东西两端,天然构成共建“一带一路”的合作伙伴。土耳其也是最早同中国签署政府间“一带一路”合作文件的国家之一,两国经济互补性较强,合作空间广阔。中国政府表示,愿同土耳其

---

① 许海云、田甜:《北约联盟体制中的“土耳其问题”》,载《现代国际关系》,2021年第12期,第18-25页。

② 杜东辉:《大西洋联盟体系中的“土耳其问题”——基于联盟管理的视角》,载《欧洲研究》,2023年第5期,第64-91页。

③ Ahmet Faruk Isik and Zhiqiang Zou, “China-Turkey Security Cooperation Under the Background of the ‘Belt and Road’ and the ‘Middle Corridor’ Initiatives,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol.13, No.2, 2019, pp.278-293.

④ Jinan Wang and Degang Sun, “China and Türkiye’s Strategic Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century: A ‘Complex Role’ Prism,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.26, No.5, 2024, p.745.

⑤ “‘土耳其世纪’中的国家外交政策,”土耳其共和国外交部中文网站, <https://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy-zh.zh.mfa>.

携手推进“一带一路”倡议和土耳其提出的“中间走廊”倡议对接,用好政府间各项合作机制,持续扩大经贸、能源、基础设施建设、高科技、数字经济等领域务实合作,实现更高水平互利共赢。<sup>①</sup> 土耳其外交部长哈坎·费丹(Hakan Fidan)在2024年6月初的访华之行中表达了加入金砖国家的意向。在与美西方关系下行的背景下,土耳其除重视中国的投资和贷款带来的吸引力外,也开始将中国视为制衡美国霸权的必要力量。总之,与许多北约盟友不同,土耳其仍然视中国为合作伙伴,而非对手、安全挑战或生存威胁。<sup>②</sup>

基于较强的战略自主性和较弱的对华威胁认知,土耳其在实践中采取了“平衡”的战略行为,在大国战略博弈中避免选边站队,而是左右逢源,对美呈现有限型追随模式。虽然土耳其是北约成员国,但出于其对战略自主性的追求、对自身战略利益的考量以及对中国的威胁认知,土耳其在现实中并未简单追随美国遏制中国。不同于英法等国和美国的亲密关系,近年来,土美关系的龃龉不断使其倾向于在大国战略博弈中采取动态多元的平衡战略。一方面,土耳其与美国在防务安全领域仍保持着密切协作。双方在危机时期以及地区安全和稳定方面的合作历史悠久,于2022年4月启动的土耳其—美国战略机制始终稳定运行,在2024年3月的第七次会议中,布林肯与费丹讨论了加强美土关系的广泛议题,例如双方重启了土美反恐磋商,以扩大反恐合作。此外,北约成员国的身份也约束着土耳其,使其遵守联盟承诺、履行联盟义务。土耳其在北约的威慑和防御能力建设、援助乌克兰、军事行动的开展等方面均做出了重要贡献。另一方面,土耳其也并未刻意迎合、配合美国的遏华战略,根据自身的实际需求与中国开展相关领域的合作。值得关注的是,土耳其总统埃尔多安于2024年7月初出席了上海合作组织第二十四届峰会,进一步加强双方的对话与合作。在视上合组织为对抗性集团的西方国

---

<sup>①</sup> 《王毅:建设全方位、深层次、高水平中土关系符合两国人民根本利益》,中华人民共和国外交部,2024年6月4日,[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb\\_673089/xghd\\_673097/202406/t20240604\\_11376588.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/202406/t20240604_11376588.shtml)。

<sup>②</sup> Çağdaş Üngör, “A Turkish Foreign Minister in China: Subtitles of a Silent Visit,” *The Middle East Institute*, June 12, 2024, <https://mei.edu/publications/turkish-foreign-minister-china-subtitles-silent-visit>.

家看来,土耳其此举无疑引发有关其北约成员国身份的争议。但土耳其并非寻求成为上合组织成员国,其行动更多是为了提升区域地位、增强地缘影响力,并在联盟互动中争取更多谈判砝码。平衡战略下,这种因联盟内部问题而被动向外兼容的合作具有不稳定性,一旦美国及其欧洲盟国在关键议题上退让或妥协,这种“交易式外交”容易冲击和削弱土耳其和中国的合作。中土关系能否在土耳其平衡战略框架下保持稳定,将取决于双方在务实合作层面的深化程度。

## 五 匈牙利的接触战略/消极型追随

匈牙利战略自主性较弱。冷战结束后,面对日趋复杂的周边安全问题、少数民族问题、领土争端问题、民族主义问题以及俄罗斯的安全威胁,加之自身转型发展的迫切需求,中东欧国家纷纷选择融入北约。<sup>①</sup> 得益于其战略位置的重要性、经济社会的稳定等因素,匈牙利成为北约首轮东扩的国家之一,自此与北约建立了紧密的防务安全关系。为应对诸多全球性挑战带来的安全环境的根本性变化,匈牙利于2020年发布了新版的《国家安全战略》,该战略指明北约是匈牙利安全的基石。匈牙利的首要利益在于维护紧密的跨大西洋关系和北约的凝聚力。与此同时,匈牙利致力于建设一个强大、统一的北约,能够及时应对安全挑战,并拥有全方位的视野。<sup>②</sup> 2021年的《匈牙利国家军事战略》进一步表示,匈牙利国家安全的基石是北大西洋公约组织所保障的集体防御,“匈牙利的战略目标是到2030年发展匈牙利国防军,使其成为该地区一支关键的军事力量,作为北约成员国,能够确保国家安全,遏制任何可能的侵略,支持政府联合应对军事和非军事威胁与挑战,并履行作为北约和欧盟成员国的职责”。<sup>③</sup> 简言之,匈牙利对于威慑和防御能

① 佟巍:《中东欧国家安全战略选择》,中国社会科学出版社2019年版,第86-131页。

② “Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (《论匈牙利的国家安全战略》),” Nemzeti Jogszabálytár(匈牙利国家立法数据库),2020年4月23日, <https://njt.hu/jogszabaly/2020-1163-30-22>。

③ “National Military Strategy of Hungary,” Magyarország Kormánya, October 13, 2021, <https://defence.hu/news/national-military-strategy-of-hungary.html>。

力、互操作能力的重视以及国家韧性的建设、国防预算的投入等都较好地落实了北约的要求。与此同时,匈牙利积极参与、主办北约框架下的各种军事活动。例如2024年4月底至5月初,北约在匈牙利举行了最大规模的军事医疗演习,共有来自27个盟国和多个伙伴国的1600名军事医疗专家参与。匈牙利的防务支出在北约成员国中排名靠后,从威尔士峰会设定的目标来看,匈牙利仅在2023年和2024年两年实现了防务支出占GDP的2%的目标,其余年份呈起伏状态。在装备投入方面,匈牙利在经过2017年和2018年两年不足20%之后,实现了较大幅度的增长,达成了既定目标。<sup>①</sup> 总体来看,匈牙利较为积极地履行了对北约的防务义务。

匈牙利自身的国防工业能力较为薄弱,虽然近年来呈现积极发展态势,但在装备研发、技术创新与应用、产业发展方面仍较为有限,主要依赖外部支持。根据欧洲对外关系委员会(ECFR)发布的“欧洲主权指数”(European Sovereignty Index),在防务自主这一指标中,匈牙利对欧洲安全与防务主权的贡献居于末位,仅优于爱尔兰和马耳他两个国家。<sup>②</sup> 虽然匈牙利坚持独立自主,在俄乌冲突等问题上并未保持同北约的协调一致,但仍然履行了对北约的承诺,并未反对北约在援助乌克兰中发挥主导作用。此外,虽然瑞典加入北约的进程由于匈牙利的反对而迟滞,但最终匈牙利在联盟压力下还是同意瑞典加入。可以说,匈牙利对于北约和欧盟的倚重限制了其对战略自主的追求。在俄乌冲突延宕、拜登政府时期美欧就援乌抗俄加强战略协调以及西方价值观共同体的压力下,匈牙利的战略自主性受到进一步限制。

匈牙利对华威胁认知较弱。匈牙利是最早承认并同中国建交的国家之一,双方往来密切,在政治、经贸、人文等领域保持着高水平的合作。2018年,匈牙利时任总理维克托·欧尔班(Viktor Orbán)谈及对华关系时表示,一个新的多极世界经济正在形成,而中国是其中最重要的新兴力量中心之一。他强调加强与中美两国经济关系的重要性,并指出对华关系必须采取非意识形态化的态度,即“我们必须

<sup>①</sup> “Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025)”.

<sup>②</sup> “European Sovereignty Index,” <https://ecfr.eu/special/sovereignty-index/#by-country>.

承认彼此的差异”,要继续寻求和扩大彼此的共同利益。<sup>①</sup>与其他西方国家“以价值观为基础”的外交政策不同,近年来,匈牙利始终奉行独立自主的“实用主义”外交政策,务实发展对华关系。<sup>②</sup>匈牙利新版《国家安全战略》指出,中国国际影响力日益增强,因此,匈牙利的利益在于深化务实的匈中关系,尤其是积极参与“一带一路”合作。在共建“一带一路”方面,匈牙利不仅是签署“一带一路”政府谅解备忘录的首个欧洲国家,而且时任总理欧尔班也是连续三届出席“一带一路”国际合作高峰论坛的外方领导人之一。同样地,匈牙利一贯支持并积极参与中国—中东欧国家合作。在美国对华战略竞争的压力下,匈牙利并未如波罗的海三国那样将中国列为主要安全威胁,相反奉行对华友好政策,持续深化两国合作水平。2021年4月,匈牙利阻止了欧盟一份涉港声明的发表。在匈牙利看来,中欧之间已存在诸多问题,需要采取措施以避免双方关系的进一步僵化。2024年5月,国家主席习近平应邀对匈牙利进行国事访问,双方领导人高度评价两国2017年建立的全面战略伙伴关系,决定在两国建交75周年之际将现有全面战略伙伴关系提升为新时代全天候全面战略伙伴关系。如声明所言,双方将加强在“一带一路”、经贸合作、基础设施互联互通、农业、金融、人文、教育、科技、卫生等各个领域的合作。<sup>③</sup>

基于较弱的战略自主性和较弱的对华威胁认知,匈牙利在实践中采取了“接触”的战略行为,在大国战略博弈中拒绝选边站队,坚持左右连接,对美呈现消极型追随模式。囿于自身综合国力及其对北约集体防御的依赖,匈牙利在防务安全领域的战略自主性较弱,但这并不妨碍其采取独立自主的外交政策。面对新兴多极世界秩序,匈牙利给出的方案是国家互联互通战略。它所依据的连通性模式是

---

① “Prime Minister Viktor Orbán Speaks About Building Eurasia,” Cabinet Office of the Prime Minister, October 11, 2018, <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/prime-minister-viktor-orban-speaks-about-building-eurasia/>.

② 王弘毅:《地缘政治变动下中东欧国家对华政策趋向论析》,载《俄罗斯学刊》,2023年第5期,第100页。

③ 《中华人民共和国和匈牙利关于建立新时代全天候全面战略伙伴关系的联合声明》,中华人民共和国外交部,2024年5月10日, [https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202405/t20240510\\_11302174.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202405/t20240510_11302174.shtml)。

基于以下的认知:东西方之间已经建立的错综复杂的联系不应被切断,而应加以利用。<sup>①</sup> 面对美国及其欧洲盟国近年来所鼓动的“脱钩”“选边站”,匈牙利从实际出发,做出了更明智的选择。匈牙利政府自2010年起推出的“向东开放”外交政策便是其实践互联互通、对华接触战略的生动写照。在“向东开放”中,如何应对中美竞争已成为匈牙利的主要关切之一,匈牙利政府认为,同时与中国和美国保持联系具有重要意义。<sup>②</sup> 概言之,互联互通就是抓住机遇的能力,同时也是识别风险的能力。只有具备应对高度连接带来的不确定性的能力,互联互通才能长期为一个国家或组织带来真正的利益。<sup>③</sup> 正因如此,匈牙利在增加国防预算满足北约2%的要求、遵守联盟承诺的同时,坚持深化与中国的战略伙伴关系,保持深度的接触。在接触战略下,这种不过多牵连联盟内部关系而主动向外兼容的合作关系具有较强的稳定性,为采取该战略的匈牙利提供了多样化的利益渠道。

## 结 语

第三方国家在美国与中国之间的选边站队困境近年来受到较多关注,既有研究较多关注美国亚太盟国的选边困境而相对忽视同样情境下美国北约盟国的战略选择问题,本文的研究由此展开。从美国北约盟国视角出发,在大国战略博弈的背景下,北约盟国战略自主性的强弱及其对华威胁认知的强弱共同决定了其对华战略选择的分化。通过对2017—2024年间法国、英国、土耳其、匈牙利四个国家在大国战略博弈背景下的战略行为作为案例进行分析,基本验证了上述研究假设。

虽然作为一个联盟的北约近年来愈发关注中国崛起,视中国为系统性挑战和

---

<sup>①</sup> Gladden Pappin, “Hungary Is Helping Europe Kiss Decoupling Goodbye,” *Asia Times*, May 14, 2024, <https://asiatimes.com/2024/05/hungary-is-helping-europe-kiss-decoupling-goodbye/>.

<sup>②</sup> 宋黎磊:《匈牙利“向东开放”外交政策评析》,载《俄罗斯学刊》,2022年第4期,第120-136页。

<sup>③</sup> [匈]鲍拉日·欧尔班:《骠骑突击:匈牙利互联互通战略》,孔元等译,中国社会科学出版社2024年版,第201-202页。

战略竞争对手,但联盟成员在国际实践中并未“一边倒”地制华遏华。究其原因,一方面,北约各成员国战略自主性强弱并不相同,因此只在不同程度上配合美国主导下的北约行动;另一方面,各北约成员国对华威胁认知程度也不尽相同,这导致各国采取了从强硬对抗到积极合作的不同策略与手段。当前,中美俄大国战略博弈的回归,推动北约开启新一轮转型进程。面对北约不断高涨的“中国议题”以及北约“印太化”的“全球化”趋势,中国不仅需要在联盟层面保持对北约转型的政策关注,而且需要在国家层面保持对各北约成员国对华动向的战略观察,从而采取针对性的行动以维护自身战略利益。

上述研究存在的不足之处在于未能梳理所有北约成员国的战略选择,仅选取了四个国家作为典型案例进行具体分析。除受制于文章篇幅外,还存在两方面原因:一方面,一国的战略选择由多种因素所决定,除战略自主和威胁认知外,决策者认知、战略文化、战略偏好等因素在不同的情境下也可能发挥重要作用;另一方面,在大国战略博弈带来更具有约束性的战略环境下,加之自身的安全特性,小国可能自身缺乏一个相对清晰的对华战略框架,更多表现为一种混合或者说模糊战略。<sup>①</sup>就中东欧国家而言,部分小国在追求国家利益时可能“短视”,缺乏较为长远的战略政策以及战略稳定性,部分小国外交兼具灵活性和投机性的特征。<sup>②</sup>当前,特朗普第二任期的回归对跨大西洋关系演进及欧洲战略自主实践增添了新的变数和不确定性,进而改变了北约盟国追求战略自主的意愿和能力,推动北约盟国对华威胁认知的重新评估。一方面,特朗普政府“交易主义”外交重塑跨大西洋同盟关系,扩大了美欧利益分歧与价值观裂痕,这尤其反映在北约联盟防务和美欧关税谈判上;<sup>③</sup>另一方面,特朗普政府新版《国家安全战略》报告的“美国优先”原

---

① 有关小国的安全特性、国际安全角色及其战略选择的内容,参见韦民:《小国与国际关系》,北京大学出版社2014年版,第276-320页;韦民:《小国与国际安全》,北京大学出版社2016年版,第21-78页。

② 刘作奎:《中国—中东欧国家合作:机制、政策实践与理论研究》,中国社会科学出版社2025年版,第222-227页。

③ 黄萌萌:《特朗普2.0时期的跨大西洋关系:交易主义外交的视角》,载《欧洲研究》,2026年第1期,第131-162页。

则对北约盟国在防务安全和经济领域的战略自主努力构成更大的挑战。<sup>①</sup> 无论美国政府如何借助跨大西洋联盟服务于与中国的大国博弈,北约盟国的战略选择仍将受战略自主和威胁认知影响呈现复杂的分化。面对美国全球战略优先级的调整、<sup>②</sup>特朗普第二任期“欧洲安全观”的冲击以及新一轮的大国战略博弈,<sup>③</sup>北约盟国积极求变。例如,2025年亚太经合组织峰会期间,中加领导人自2017年以来首次正式会晤、2025年12月初法国总统马克龙访华、2026年年初英国首相时隔八年再次访华、2026年4月西班牙首相桑切斯四年内的第四次访华等,都代表着北约盟国对外战略的阶段性调适。不论是加拿大总理卡尼年初在瑞士达沃斯世界经济论坛有关“世界秩序”的演讲,还是英国拒绝参与美以伊冲突,都表明即便是紧密程度较高的盟友,也并不会始终积极追随美国。如何理解和把握北约成员国战略自主性与美国联盟管理间的张力、战略自主性驱动下的欧盟与北约关系演变以及中国的战略应对将是未来研究的重点。

(**作者简介:**韩召颖,南开大学周恩来政府管理学院教授;王国伟,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。**责任编辑:**宋晓敏)

---

<sup>①</sup> 金玲:《加速疏离:美国新版国家安全战略与跨大西洋关系走向》,载《现代国际关系》,2026年第2期,第84-105页。

<sup>②</sup> “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, November 2025, pp.25-27, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

<sup>③</sup> 刁大明:《美国在重建欧洲安全秩序中的角色及其影响》,载《欧洲研究》,2026年第1期,第30-38页。