



冲击与重构

复旦国际战略报告

2025

复旦大学国际问题研究院
2026年1月

目 录

序言	1
1、冲击与重构：2025 年国际政治	3
2、特朗普冲击与 2025 年世界经济	9
3、2025 年的中国外交：亮点纷呈	14
4、失衡与分裂：2025 年的美国政治与社会	21
5、中美博弈又一轮	28
6、2025 年俄罗斯：“新常态”与“旧轮回”？	34
7、2025 年欧洲面临三重挑战	40
8、高市执政与中日困局	49
9、冲突与调适交织的南亚	56
10、2025 年朝鲜半岛：变局与危机	63
11、2025 年东南亚：动荡与冲突	70
12、2025 年中东：从热战到冷和平	79
13、2025 年非洲：体系冲击与战略应对	86
14、拉美地区：地缘政治变局下的承压与应对	93
15、俄乌停火，还有几道坎？	101

序 言

2025年，特朗普2.0产生巨大冲击效应，国际格局变化加速，全球治理体系深刻转型，中国展现大国的定力和担当。

特朗普归来，以更大的冲动推进“美国优先”议程，发起全球关税战，冲击全球产业链与供应链，破坏多边贸易体系。特朗普在西半球推行“门罗主义”，在欧洲推动俄乌停火，在中东给加沙冲突踩刹车，这些都对地区局势产生了重要影响。特朗普谋求与俄罗斯改善关系，对华关系以激烈交锋开局、以软着陆收官，重构跨大西洋伙伴关系，大国关系出现新态势。特朗普冲击下，多极化步伐加快，美国和西方在世界舞台上的影响力进一步下降，全球南方加速崛起。

变局之下，世界在为后美国时代做准备。尽管美国缺席，在巴西举行的联合国气候变化大会和在南非举行的20国集团峰会仍然取得了重要成果。欧洲正接受残酷现实，为自身的安全担起责任。全球南方强化彼此间的经济、外交联系。“去美元化”呈加速趋势。

变乱之世，中国特色大国外交亮点纷呈。面对美国的霸凌行为，敢于斗争，善于斗争，捍卫了国家利益，振奋了民心，赢得了国际尊重。“九三”阅兵纪念二战胜利八十周年，向世界传递我维护战后国际秩序的坚定意愿，展示了强大的国防实力。上合组织天津峰会规划未来十年的发展蓝图，为提升成员国的安全与经济合作注入新动能。积极参与全球治理，以实际行动引领应对气候变化的全球努力，创立香港

国际调解院，倡议建立世界人工智能合作组织等。2025 年的中国外交，彰显了负责任大国的形象，凸显了中国在国际事务中的建设性作用。

2026 年，世界仍将动荡不安，旧格局渐行渐远，新格局轮廓初现。中国将一如既往，既是和平的坚定捍卫者，又是发展与合作的有力促进者。

复旦大学国际问题研究院院长



2025 年 12 月 28 日

1、冲击与重构：2025 年国际政治

信 强

复旦大学国际问题研究院学术委员会主任、教授

复旦大学美国研究中心副主任

2025 年适逢世界反法西斯战争胜利 80 周年，全球各国在回望和反思历史教训的同时，亦见证了剧烈冲击、战略变革与多维重构的复杂交织。尤其是美国特朗普政府的战略收缩动向，滥施单边主义制裁，乃至掀起史无前例的全球关税大战等举措，导致传统国际秩序的明显松动，大国间关系的深度调整，以及“全球南方”国家影响力的持续上升，从而推动着国际格局进入新旧范式转换的关键阶段，也为全球治理与发展模式调整提供了历史性机遇。

一、冲击与动荡

特朗普再次入主白宫后美国外交政策的大幅“转向”无疑是 2025 年全球动荡与剧变的关键驱动力。在强势回归后，特朗普可谓将“美国优先”推向了极致，令美国对外政策呈现出更为激进的单边主义与保护主义取向。以 4 月“解放日”行政令为标志，美国以“对等关税”之名悍然宣布对 60 余国加征 10% 至 54% 关税，其基于贸易逆差简单换算税率的荒唐“算法”令世人瞠目。而特朗普从扬言要夺取格陵兰岛、“收复”巴拿马运河到把加拿大称为“第 51 州”的狂言，更是震惊全球。在其于 12 月发布的《国家安全战略》中，特朗普所确立的“西半球优先”“本土安全至上”的安全战略纲领，则被广泛解读为标志

着美国意图放弃冷战后以全球领导为目标的战略叙事，转向“战略收缩”与“选择性介入”。在此战略构想下，交易主义成为核心操作逻辑，经济工具则被深度嵌入安全议题，从而导致国际社会“警铃”大作，对“特立独行”的美国展现出高度的警惕和疑虑。

在欧洲方向，俄乌冲突继续深陷长期消耗战的泥潭。乌克兰面临着兵员短缺、国内腐败丑闻以及外援缩水的艰难处境，而俄罗斯也承受着巨大的经济与社会压力。在战场态势上，双方虽互有攻守，但是战线总体上保持了稳定。特朗普所推动的停战谈判亦一波三折，虽然“28点新计划”“19点计划”等方案满天飞，但由于遭到欧洲和乌克兰的联手抵制和强烈反对，俄乌冲突在短期内得到政治解决的前景依然渺茫。此外，面对特朗普抡起的关税大棒，猝不及防的欧洲虽然极度不满，却也只能逆来顺受，竭力讨好特朗普政府，然而即便如此也未能获得美方可靠的安全承诺和实质性的关税减免，加之双方在数字监管、巴勒斯坦问题、对外援助及欧洲政治干预等议题上的分歧持续积累，跨大西洋联盟的裂痕日趋扩大。

印太地区的局部冲突和碎片化式的对抗也在不断升级。印巴两个拥核国家之间的军事冲突令全球屏住呼吸，虽然印度在颇富戏剧性的“5.7空战”中大败亏输，但依然在克什米尔地区对巴基斯坦保持高压，两国军事对峙的紧张态势始终未得到有效缓解。泰国和柬埔寨之间时断时续的边境军事冲突，则打破了中南半岛腹地多年来的和平局面。11月7日，刚刚上台的日本首相高市早苗悍然在涉台问题上发出狂言，将所谓“台海危机”界定为日本“存亡危机事态”，踩踏中国核心利益的红线，不仅使中日关系迅速跌至多年来的最低点，也令东北亚安全对抗的风险呈现上升趋势。

本就乱成一锅粥的中东局势在2025年则变得更趋动荡。以色列的“崛起雄狮”行动和美国的“午夜重锤”行动严重削弱了伊朗核能

力以及什叶派“抵抗之弧”的影响力。而随着巴以冲突的延续，加沙地带人道主义危机日益加剧。以色列对伊朗、叙利亚等多个邻国连续发起跨境军事打击行动，尤其是9月对位于卡塔尔首都多哈的哈马斯办公区的空袭，更是一度将地区紧张局势推至新的峰值。红海航道安全因胡塞武装袭击依然面临严峻挑战，叙利亚国内政治和安全架构的碎片化亦开始再度显现，极端主义和恐怖主义势力的外溢几乎难以阻挡。特朗普提议的“20点和平计划”虽获得了一定的支持和欢迎，试图给巴以冲突“降温”“灭火”，但显然不足以平息蔓延在中东的怒火和战火。

纵观全球其他地区和国家，动荡、摩擦甚至冲突亦可谓比比皆是。非洲多国爆发血腥内乱，苏丹内战引发了远比加沙还要残酷的人道灾难；刚果（金）东部M23武装对抗活动加剧；萨赫勒地区恐怖组织（如“支持伊斯兰与穆斯林”组织）势力不断扩张；甚至连一度归于沉寂的索马里海盗也死灰复燃，再度对红海航运造成威胁。拉美地区右翼回潮显著，玻利维亚、阿根廷、智利等国右翼或极右翼力量在选举中获胜，反映出民众对经济与安全状况的不满。与此同时，面对“门罗主义特朗普推论”的重压，墨西哥等拉美国家不得不在迎合美国与维护自主之间反复摇摆，而委内瑞拉、古巴甚至面临着生死存亡的严峻挑战。

二、国际格局重构的曙光

对于当前单边主义和保护主义的抬头，局部冲突和地缘博弈的加剧，特朗普主政下的美国无疑是最重要的始作俑者和推动者。但是美国的倒行逆施，也使得大国关系的走向开始出现罕见的异动，呈现出错综复杂的合纵连横新局，以多极化为根本特征的国际格局重构已然开始显现，并推动全球秩序进入实质性的转型阶段。

首先，中美俄欧等全球主要权力中心之间的关系出现了重大变化。例如特朗普政府试图将持续数十年的跨大西洋关系重塑为一种高度交易化的架构，导致美欧同盟关系遭到显著削弱。以副总统万斯在慕尼黑安全会议上公开指责欧洲压制右翼政治力量为标志，美欧在价值观层面的裂痕首次被高层公开化。此后，美国又通过“解放日关税”迫使欧盟接受不对等贸易安排，在俄乌停火谈判进程中刻意边缘化欧洲盟友，并强压北约盟国将国防开支提高至 GDP 的 5%，以此将安全责任转移和推卸给欧洲。面对美国的蛮横施压，欧洲诸国只能一再退让，试图以此换取战略喘息空间。而随着美欧跨大西洋联盟裂缝的不断加深，欧洲试图摆脱对美单向依赖、追求战略自主的声音再度高涨。与此同时，中美之间则在一番激烈交锋之后，形成了一种“高强度博弈与阶段性和解并存”的复杂平衡，虽然两国间经贸与科技领域的结构性竞争在持续加剧，但双方亦通过高层对话建立起危机管控机制，避免对抗升级甚至失控。尤其是韩国釜山中美元首峰会的举行，标志着双方进入了“可控竞争”的长期博弈状态。中俄关系则继续保持高位战略协作，在能源、军事、安全及全球治理议题上形成稳定支撑，共同应对外部的狂涛巨浪。美俄之间围绕乌克兰等议题的对话渠道虽然有所恢复，但信任赤字显然难以弥合，关系改善的空间极为有限，而俄乌冲突的持续，也令俄欧紧张关系的升级难以避免。

其次，部分地区大国和中等强国的对外政策亦开始出现明显调整，试图利用大国博弈带来的战略空隙谋求更大的自主性，并实现外交布局的多元化。例如由于美印贸易摩擦升温，导致一度热络非常的美印关系龃龉不断，进而促使印度转而进一步巩固俄印传统合作，并采取措施推动中印关系出现有限缓和，借以在中美俄三角中寻求和实现新的平衡。又如巴西作为“全球南方”重要协调者，试图在中美之间保持务实平衡，并坚决抵制美国对巴西内政和拉美地区事务的干涉；东

盟“领头羊”印尼则坚守不结盟传统，大力强化区域经济与供应链影响力；日本高市内阁在加大对美安全依附的同时，在对华政策上却更趋强硬，甚至发出了“拥核”的叫嚣；韩国虽然也试图取悦特朗普政府，但李在明政府上台后大力改善中韩关系，努力恢复对华经济合作和社会联系；澳大利亚在维系美澳同盟的基础上，也开始更为积极地独立拓展印太伙伴网络；而南非则坚持战略自主，努力团结非洲国家合力深化金砖及南南合作。

第三，在维护国际多边合作、推动全球治理方面，由于美国的任性“退群”与有意破坏，导致多边主义和全球治理体系遭到结构性冲击。在上台后，特朗普不仅再次退出《巴黎协定》，脱离联合国教科文组织和联合国人权理事会，而且还持续削弱联合国、世界贸易组织、世界卫生组织、国际海事组织等关键多边机构的行动能力，对全球应对公共卫生危机和气候变化问题，以及提供发展和人道援助造成了严重冲击。在此背景下，国际多边机制的运行举步维艰，改革停滞不前，协调功能被弱化，游戏规则被无视，全球和平赤字、发展赤字和治理赤字不断扩大。面对不确定性以及不可预测性持续升高的乱局，“后美国时代”的全球秩序正在无可避免地向多极体系深刻演进，尤其是“全球南方”国家日益成为维护多边机制、推动全球治理的重要稳定力量。2025年1月，印尼正式加入金砖组织，标志着该机制首次实现对东南亚这一核心战略区域的覆盖；7月金砖峰会通过的《里约热内卢宣言》明确了南方国家反对单边制裁、捍卫多边贸易的集体意志。与此同时，上海合作组织在天津峰会上确立了未来十年发展战略，通过设立开发银行及六大务实平台，成功地将区域安全共识转化为高质量发展的制度动能。金砖和上合等组织规模的扩大及合作的深化，反映了非西方治理范式对国际社会正在产生日益强大的吸引力和向心力。又如在美国恶意缺席的情况下，于巴西举行的COP30峰会以及在

南非举行的 G20 峰会均取得了显著成果，前者强力呼吁全球各国要“战胜气候否定主义”，继续扩大资金规模，兑现减排承诺，实现清洁能源转型；后者则无视美国的抵制，“以压倒性的共识”在峰会首日便通过了《二十国集团南非峰会：领导人宣言》，并就国际融资、债务处理等问题提出了多项重要倡议。如此种种，均显示了“全球南方”国家在全球治理领域日趋增强的影响力，为严重失衡、失序的国际体系注入了宝贵的平衡力量与改革动能。

三、结语

面对特朗普重返白宫所带来的多维冲击，国际体系在 2025 年陷入更为震荡不安的局面。特朗普政府以“美国优先”为核心理念，为一己之私频频滥用单边制裁，动辄“毁约退群”，视国际机制和规则为无物，引发了席卷全球的动荡和混乱。随着国际社会的撕裂日益凸显，国家间战略信任的急剧削弱，以及国际合作动能的大幅减弱，多边主义和多边机制遭受严重侵蚀，全球治理体系也面临着前所未有的挑战。与此同时，中、俄、印等国，以及欧洲、拉美、中东等地区诸多国家也在面对冲击和动荡之际，根据自身的利益采取了不同的应对策略，并对美国霸权行径进行了不同程度的抵制和反击，标志着国际秩序的重构已然处在一个关键的转型节点，推动着世界格局开始正式进入新一轮的转型期。

2、特朗普冲击与 2025 年世界经济

宋国友

复旦大学美国研究中心副主任、教授

2025 年世界经济的最大挑战不是经济发展本身，而是特朗普再度执政后经济政策根本性调整所引发的巨大风险。更大的挑战在于，随着特朗普政府历史性地重塑美国与世界经济的关系，原有的全球经济秩序遭受重大冲击。世界经济秩序正进入重构期，但重构的方向和时长并不确定。

一、世界经济遭遇特朗普再度执政的剧烈冲击

特朗普再度执政后，以对外加征“对等”关税为核心，迅速推动“让美国再次伟大”的经济议程，给全球经济带来剧烈冲击。

一是全球多边贸易机制被搁置，单边施压和双边谈判成为新的贸易关系模式。特朗普关税是对二战后自由贸易体制的重大调整，动摇了以世界贸易组织为基础的多边贸易组织架构。在特朗普政府的关税胁迫下，几乎全球所有经济体都被迫和美国进行双边谈判。谈判不是以特朗普政府取消高关税为前提，而是以特朗普政府降低高关税为前提。在特朗普政府高关税下，世界贸易组织的最惠国待遇原则遭遇严重破坏，全球平均关税水平大为提高，贸易成本快速上升。

二是经济泛安全化加剧。特朗普政府为推行其经济民族主义政策，宣称经济安全就是国家安全，极力构筑泛安全化的经济政策体系，放大外部因素对美国经济安全的损害，制定各领域的限制性措施。特朗

普政府不仅在美国推行泛安全化经济政策，还以此鼓动其盟友国家针对特定国家采取所谓维护国家安全的措施，力图打造以美国为中心的经济安全联盟体系，将特定国家排除于该体系之外。

三是全球产业链加速重构。特朗普政府希望以高关税和低监管诱使全球制造业回流美国。在特朗普政府威逼利诱之下，不少经济体和跨国企业承诺加大对美投资。据称，自特朗普再度执政以来，美国已获得逾 18 万亿美元直接投资承诺。这些承诺虽不可能完全兑现，但是美国也会迎来部分制造业回流，从而给全球产业链的正常发展带来较大波动。特别是半导体、制药、金属生产、高端制造等行业，可能会出现较大规模的回流潮。

四是世界经济脆弱性进一步凸显。在增长方面，由于特朗普政策的高度不确定性，全球经济增长承受巨大压力。鉴于特朗普各种经济政策负面影响，国际货币基金组织等主要国际机构下调了全球经济增长。在金融方面，特朗普政府 4 月份宣布“对等关税”之时，全球股市严重下挫，金融风险急剧放大。在贸易方面，特朗普关税推动全球贸易流向短时剧烈变动，对不少国家对外贸易稳定带来冲击。在投资方面，直接投资大规模流向美国，严重扰动全球直接投资格局。在债务方面，由于经济和金融风险加剧，各国债务持续高涨，财政压力加大。

二、中国捍卫全球自由经济体系

中国作为全球第二大经济体，是特朗普 2.0 经贸政策的重点打击对象。在关税方面，特朗普政府一上台就宣布对华征收高额关税，目前美国对华征收的关税在所有大国中仍为最高。在出口管制方面，特朗普政府不断出台新的管控措施，拉长管制清单。美国商务部于 2025 年 9 月发布了新的“50% 穿透规则”，试图扩大对华管制面。在投资方面，

特朗普政府严格实施对华双向投资限制政策，导致中美相互直接投资额继续下滑。

面对这种情况，中国坚决应对美国政府的限制性政策，维护自身正当利益。围绕关税，中国与美国激烈交锋。无论是特朗普政府对华两轮征收“芬太尼”关税，还是对华征收所谓“对等关税”，每一次特朗普宣布对华新的关税措施，中国在第一时间就对等反制。双方经贸博弈烈度不断上升，一度有失控迹象。2025年9月底，针对美国政府宣布对被列入美“实体清单”等的中国企业持股超过50%的子公司追加同等出口管制制裁，中国决定对稀土相关技术等物项实施新的出口管制，对美形成极大反向震慑，迫使美国停止无休止的极限施压，对华严肃谈判。经两国经贸团队吉隆坡磋商和元首韩国釜山会晤，中美达成了关税休战协议，不仅稳住了中美经贸关系，还为全球经济稳定提供了稳定的预期。不过，斗则两伤，特朗普对华高关税还是严重损害了中美正常贸易往来，截至2025年前11个月，中方对美出口下降接近20%。

中国不仅是为了自身正当利益对美博弈，还是为了维持全球自由经济体系，确保全球经济总体上能够安然度过特朗普冲击。为更好应对特朗普冲击，中国不断对内改革、对外开放。在对内改革方面，持续坚持内需主导，建设强大国内市场，健全现代化产业体系，提升全要素生产率，提高国内消费率，科技自立自强水平大幅提升，为中国经济可持续内生增长创造良好条件。在对外开放方面，中国加大自主开放、主动开放和单边开放力度，强化与国际高标准规则对接，更大力度提升制度型开放，拓展自由贸易协定网络，深化与“一带一路”国家高质量共建，维护多边自由贸易体制，加强与全球南方经贸合作，捍卫国际贸易规则，成为国际经贸公平正义的旗手。中国还将进一步打通国际循环和国内循环，增强经济体系韧性，为全球提供更多公共

产品。中国已经成为捍卫全球自由经济体系的重要力量。

即使面对特朗普冲击，中国交出了亮丽的答卷，仍成为世界经济增长的最大贡献者。2025年，中国经济增速继续保持5%左右，在主要经济体中位列前茅。中国对外贸易增速超过5%，贸易顺差超过一万亿美元。在产业结构上，新质生产力加速崛起，高技术制造业稳步成长，产业结构优化升级持续推进。在全球制造业格局中，中国制造无论是“质”还是“量”都稳中有升。

三、2026年全球经济发展的主要变数

特朗普再度执政及其经济政策对原有全球经济增长模式形成巨大挑战。短期震荡之后，能否创造新的全球经济秩序，这需要持续观察。展望2026年全球经济，有如下不确定的三大关键。

一是特朗普关税冲击基本告一段落，还仅仅是开始？一种观点认为，随着特朗普政府与其他国家相继达成贸易协议，特朗普再度执政后的对外关税冲击可能会逐渐稳定，全球将形成新的关税均衡。在这一新的均衡条件下，新的全球分工、供应链和贸易投资格局逐渐成型。但也有一种可能性是，特朗普政府与其他国家签订的贸易协议短期内看似形成了均衡，但对于全球经贸规则以及秩序的长期冲击不可小觑，原有全球自由贸易秩序崩塌及新秩序未能建立，将会大大制约全球经济增长。此外，特朗普政府政策反复、偏好极限施压也可能引发新的国家间冲突。

二是人工智能是将开启新的科技革命周期，还是演化为经济增长的消极因素？2025年全球经济增长的重要因素之一是人工智能技术快速进步及其所形成的乐观情绪，推高了股市，带动了大量相关投资。但人工智能技术是否能够短期内就能真正提高劳动生产率，把美好的

预期变成真正的现实，加速带来新的工业革命，具有时间上的不确定性。如果人工智能技术发展不如预期，乐观情绪消退，可能会影响全球股市以及相关投资，从而由推动增长的积极因素转变为拖累增长的消极因素。人工智能如此重要，大国围绕其激烈竞争。大国间的人工智能竞争是形成全球人工智能的发展合力，还是相互限制从而损害全球人工智能的发展空间，也具有高度的不确定性。

三是全球货币政策为继续世界经济增长创造好的利率氛围，还是制约全球经济更为强劲的增长？大型经济体货币政策总体走向宽松是推动 2025 年全球经济增长的重要原因。美联储 2025 年三次累计降息 75 个基点，中国实际利率也不断下调，均助力了本国经济增长。全球利率总体下降，事实上刺激了世界经济，客观上也对冲了特朗普关税冲击。放眼 2026，全球货币政策有望继续放松。特别是特朗普新任命的美联储主席会偏好更为宽松的利率，全球宽松的货币政策会有更大的空间。不过，更加宽松货币政策也有现实障碍。不少预测认为，美国高通胀并未真正远去。随着美国应对高关税的存货消耗完毕，高关税 2026 年将完全传导至消费市场，美国国内通胀可能会反弹，从而限制美联储持续降低利率，进而抑制潜在的经济增长。

3、2025 年的中国外交：亮点纷呈

林民旺

复旦大学国际问题研究院研究员、副院长

2025 年的中国外交，面对来势汹汹的特朗普 2.0 关税战，果断坚决采取对等反制措施，推动中美从“边打边谈”发展到寻求构建稳定框架的阶段。4 月 8 日至 9 日召开的中央周边工作会议，明确了今后一个时期周边工作的目标任务和思路举措，强调努力开创周边工作新局面。10 月 20 日至 23 日召开的中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议，为“十五五”时期推进中国特色大国外交作出战略部署。在此背景下，中国的大国外交、周边外交、多边外交亮点纷呈、成就斐然。以隆重举行纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 80 周年系列活动为契机，中国彰显了捍卫战后国际秩序的政治决心与立场，引领了维护国际秩序、坚持和平发展与合作共赢的时代潮流。中国外交为这个动荡的世界注入了稳定性，为促进世界和平与安全作出了重要贡献。

一、从容应对特朗普 2.0 冲击

2025 年中美关系历经起伏，从对抗性地加征关税开始，逐步发展至冲突管控、预期稳定与机制重建的过程。

1 月特朗普再次执政后，宣布重启并升级对华贸易施压工具。2 月初以“芬太尼问题”为由，正式开启对华关税战，随后不断升级关税战及其威胁，并将关税政策扩大至全球。针对美国一手挑起的关税战，中国强调“我们不惹事，也不怕事”，奉行“谈，大门敞开；打，

奉陪到底”的坚定立场，采取对等反制关税等系列措施予以回击，最终迫使美国坐到谈判桌上。两国经贸谈判特别代表随后陆续举行五轮会谈，5月在瑞士日内瓦、6月在英国伦敦、7月在挪威斯德哥尔摩、9月在西班牙马德里、10月在马来西亚吉隆坡举行。通过谈判取消或暂停了特朗普加征关税的大部分，建立中美经贸磋商机制，冻结了美国对中国采取的一系列出口管制与科技限制等政策举措。

在对美国采取对等反制措施的同时，中国也适时把握节奏并释放善意。2025年习近平主席与特朗普通过四次电话，贯穿全年中美互动多个关键时间节点。除了1月17日是在特朗普就任前进行的礼节性致意外，6月5日、9月19日和11月24日的电话通话分别是对经贸、战略沟通和双边关系稳定发展而进行的务实沟通。10月30日，中美元首在釜山举行会晤，这是习近平主席同特朗普总统时隔6年再次会晤，也是美国新政府就职以来两国元首首次面对面互动，为今后一段时期内中美关系的稳定奠定基础。经过一年多激烈的中美博弈，中国逐渐赢得对美博弈节奏和议题设置上的部分主动权，为运筹大国关系创造更好条件。

中俄背靠背的战略协作伙伴在2025年得到进一步巩固。5月7日至10日，习近平主席对俄罗斯进行国事访问并出席纪念苏联伟大卫国战争胜利80周年庆典，中俄再次发表关于进一步加强合作维护国际法权威的联合声明。8月31日至9月3日，俄罗斯总统普京参加上海合作组织天津峰会，并出席纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年系列活动。两国元首两度会晤，为中俄关系在复杂变局中稳步发展、从容前行提供了方向指引。

中欧关系在2025年仍处在彷徨迷茫之中。2024年9月，欧盟产生新一届欧盟委员会，冯德莱恩连任欧盟委员会主席，将对华经济“去风险”政策推向更为制度化的系列举措，导致中欧“制度竞争”叙事

进一步强化。5月，默茨当选为德国总理，其政府在对华政策上表现更为消极。7月，欧洲理事会主席科斯塔和欧盟委员会主席冯德莱恩来华举行第二十五次中国－欧盟领导人会晤。

中法关系在2025年保持平稳发展。法国总统马克龙于2025年12月3日至5日对中国进行国事访问。中法发表了《关于乌克兰局势和巴勒斯坦局势的联合声明》、《关于加强全球治理的联合声明》等文件。中国与西班牙的关系发展是2025年中欧关系的突出亮点。继4月西班牙首相桑切斯访华后，11月西班牙国王费利佩六世也对中国进行了访问。

二、开创周边外交新局面

2025年4月8日至9日，中央周边工作会议在北京举行。会议系统总结新时代以来我国周边工作的成就和经验，明确了今后一个时期周边工作的目标任务和思路举措，强调要聚焦构建周边命运共同体，努力开创周边工作新局面。2025年的周边外交成效，突出体现在三个方面：

一是改善与周边重要国家的关系，尤其是恢复并改善了与印度、韩国、澳大利亚的关系。中印关系延续2024年10月喀山会晤以来的改善步伐。2025年8月30日至9月1日，印度总理莫迪来华参加上合组织天津峰会，这是他时隔七年后对中国的再次访问。随后中印恢复直航，印度放宽对中国人的签证等政策。

中韩关系一度起起伏伏，尹锡悦政府时期降至冰点。6月，李在明当选韩国总统后，奉行务实的对华政策。10月30日至11月1日习近平主席赴韩国出席亚太经合组织第三十二次领导人非正式会议并对韩国进行国事访问，这是时隔11年再次对韩国进行国事访问，中韩

关系重新锚定校准向友好合作方向前进。

2025年中澳关系得到全方位的改善。澳大利亚总理阿尔巴尼斯7月访问中国，12月第五次中澳战略经济对话成功举办，澳方也首次担任中国服贸会主宾国，两国签署了关于实施和审议中澳自贸协定的备忘录。由此，中澳实现了从政治破冰、机制恢复到经贸与人文合作的大幅改善。

二是持续推进周边命运共同体建设。2025年4月14日至18日，习近平主席对越南、马来西亚、柬埔寨进行国事访问。中越两国领导人就继续深化全面战略合作伙伴关系、推进具有战略意义的中越命运共同体建设达成共识。中马关系定位被提升至新高度，宣布要构建高水平战略性中马命运共同体。这是继2023年中马宣布共建命运共同体后，双边关系定位又一跃升。柬埔寨是首个同中国签署构建命运共同体行动计划的国家。此访中，中柬关系定位提升为新时代全天候中柬命运共同体。这是中国首次同东南亚国家将双边关系提升到全天候高度，也是在双边层面构建的首个新时代全天候命运共同体。

中国与周边国家的合作也实现了提质升级，发展战略实现了加速对接。中越将实现标准轨铁路全面联通，进一步打通西部陆海新通道，赋予中国-中南半岛经济走廊更强劲发展动能。中马将推进好东海岸铁路、“两国双园”等“一带一路”旗舰项目，将马来西亚重要港口打造成“陆海新通道”重要枢纽。中国支持柬埔寨修建扶南德佐综合水利项目，根据柬方需要制定了“工业发展走廊”、“鱼米走廊”合作规划，助力柬打造现代化工业生产高地、提升农业科技化产业化水平。

中国和其他东南亚国家关系发展也有突出亮点。2025年中国与印度尼西亚关系稳步加强。印度尼西亚总统普拉博沃克服国内困难来华出席纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年系列活

动，体现了尼方对中印尼关系的重视。中国式现代化正与“黄金印尼2045”愿景寻求深度对接，两国在新能源产业链整合、全球南方议题协同及东盟制度内的合作都有重要进展。2025年2月，泰国总理佩通坦·钦那瓦对中国进行正式访问。2025年11月，泰国国王哇集拉隆功将中国作为首个国事访问的大国，成为中泰建交以来首位访华的泰国国王，充分体现了对中泰关系的高度重视和“中泰一家亲”的深厚情谊。2025年9月，老挝人民革命党中央委员会总书记、国家主席通伦对中国进行了成功访华，双方就中老命运共同体建设达成新的战略共识。

三是持续巩固、提升、拓展中国周边的多边合作平台。中国-中亚峰会是中国首次与一个地区的所有国家整体建立元首会晤机制。2025年6月17日第二届中国-中亚峰会在哈萨克斯坦阿斯塔纳举行。习近平主席同中亚五国元首签署《第二届中国-中亚峰会阿斯塔纳宣言》《中华人民共和国同哈萨克斯坦共和国、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦共和国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦共和国永久睦邻友好合作条约》。此次中国-中亚峰会共宣布签署共建“一带一路”、人员往来便利化、绿色矿产、贸易畅通、互联互通、工业、海关等领域12份合作文件。峰会期间，中国同中亚五国签署多份友城协议，双方友城数量突破100对，成立中亚五国元首共同出席中国-中亚减贫合作中心、教育交流合作中心、荒漠化防治合作中心和贸易畅通合作平台。各方商定由中国于2027年主办第三届中国-中亚峰会。

同样令人瞩目的是，2025年5月27日在马来西亚吉隆坡举行的东盟-中国-海合会峰会，并召开了东盟-中国-海合会三方经济论坛。这是连接中国与近邻及延伸邻国的一个重要合作机制，更是一个罕见的跨区域、跨文明、跨发展阶段的合作框架，显示出“全球南方”国家的合作正朝着更大范围内的整合迈进。

三、“四大倡议”的多边落实

9月1日在天津举行的“上海合作组织+”会议上，习近平主席提出全球治理倡议。这是继2021年提出全球发展倡议、2022年提出全球安全倡议、2023年提出全球文明倡议后，中国提出的又一重要的全球倡议。四大全球倡议构成更加完备、系统的中国方案，是新时代中国向世界提供的理念公共产品，丰富和发展了构建人类命运共同体的理论内涵和实施方略。在多边外交层面，中国积极践行“四大倡议”。

中国在金砖国家合作、上海合作组织、二十国集团等多边重要平台上推广践行“四大倡议”。9月1日在中国天津举行上海合作组织元首理事会会议，这是上合组织成立以来规模最大的一次峰会，同日还召开了“上海合作组织+”会议。峰会发表了《天津宣言》，批准《上合组织未来10年发展战略》，发表世界反法西斯战争胜利和联合国成立80周年的声明，通过关于加强安全、经济、人文合作的一系列成果文件，为上合组织未来发展指明方向。

7月6日至7日在巴西里约热内卢举行金砖国家领导人第十七次会晤，李强总理出席并发言。在中国支持下，会议通过了《金砖国家领导人关于人工智能全球治理的声明》、《金砖国家领导人气候资金框架宣言》等重要文件，启动金砖国家消除社会决定性疾病伙伴关系。与此同时，中国积极支持轮值主席国巴西发起的9月8日金砖国家领导人线上峰会。这不是一次“例行会议”，而是强化金砖作为“全球南方集体发声平台”的一次实践。国家主席习近平出席线上峰会，并发表题为《团结合作 砥砺前行》的重要讲话。李强总理出席11月22-23日二十国集团约翰内斯堡峰会。这是一次“全球南方主场”的G20峰会，中国给予了主办国南非全力的支持。

中国身体力行推广并践行“四大倡议”。中国不是停留在理念宣

示层面，而是通过多边外交活动平台，把“四大倡议”转化为国际社会“看得见、用得上、能参与”的公共实践。5月30日国际调解院公约签署，8月29日公约生效，目前共有37个签署国，其中8国已批准公约。10月20日，国际调解院正式在香港开业。国际调解院与现有国际诉讼或仲裁机构相互补充，是要为各方和平解决国际争端提供新平台。

2025年7月26日，2025世界人工智能大会暨人工智能全球治理高级别会议在上海召开，国务院总理李强出席开幕式并致辞。会议发表《人工智能全球治理行动计划》，中国政府正式倡议成立世界人工智能合作组织。2025年7月10-11日在中国北京举行全球文明对话部长级会议，围绕“维护人类文明多样性 共促世界和平发展”主题进行交流，来自140多个国家的政党政要、政府部长和各界人士代表，达成广泛共识。

总而言之，2025年中国外交，在美国特朗普政府的极限施压下，坚持发挥敢于斗争、善于斗争的精神，实现了中美互动的稳定。在此背景下，中国努力开创了周边的新局面，为不确定性的世界注入了稳定性。

展望2026年，世界仍充满不确定性，中美关系的稳定仍面临挑战。2026年11月在中国深圳将举办APEC第三十三次领导人非正式会议。这既是挑战，也是机遇。在此背景下，中国外交以“四大倡议”为指引，以大国的责任和担当继续谱写中国特色大国外交新篇章。

4、失衡与分裂：2025 年的美国政治与社会

王 浩

复旦大学美国研究中心教授

复旦—加州当代中国研究中心执行副主任

特朗普在 2024 年美国大选中强势回归并于 2025 年 1 月 20 日开启总统第二任期。在共和党与保守派实现行政、立法与司法三重权力优势的背景下，特朗普 2.0 首年的执政逻辑体现为以行政权扩张为抓手、以组建高忠诚度执政团队为依托、以国会立法支持为保障，全力推进更为极端的保守民粹主义政策议程。总的来看，2025 年的美国政治处于执政的共和党特别是其中的“MAGA 派”发挥主导作用、在野的民主党进行被动防守和程序阻滞的失衡状态，而这一状态下的极端政策议程进一步加剧了美国社会围绕政治、经济、文化和移民等多个争议性核心议题的分裂。随着特朗普民调支持率贯穿全年的持续走低态势和来自共和党内外的压力不断累积，2025 年上半年短暂出现的特朗普 2.0 政治红利已被耗散，2026 年中期选举及其后的美国政治将面临再平衡，从而对特朗普 2.0 执政后半段构成更大挑战。

一、美国政治的结构失衡与特朗普极端议程的推进

特朗普 2.0 执政首年，美国政治呈现出由内而外的三方面结构失衡特征，从而赋予特朗普全面推进其更为极端的保守民粹主义政策议程的有利条件。首先是共和党内结构失衡，在派系力量上 MAGA 一家独大、在组织路线上对特朗普的忠诚优先。一方面，特朗普 2.0 内阁由清一色的 MAGA 派政客构成，在内政外交政策领域坚定执行特朗普

的路线。另一方面，国会共和党人中政策偏离者的潜在政治成本进一步上升。为确保共和党在众议院的微弱优势，特朗普甚至撤回对艾丽斯·斯特凡尼克的联合国大使提名，凸显党内人事与国家职位被直接服务于权力算计的现实。当然，这种失衡并不意味着共和党内没有摩擦，后者更多体现为“谁更能代表特朗普 / 更能执行特朗普意志”的竞争，而非围绕政策边界的理性协商。结果是，共和党内制衡纠偏机制变弱、政策极化门槛降低，特朗普对议程设置与政治节奏的控制显著加强。

其次是特朗普大幅扩张行政权造成行政与立法、司法之间的结构失衡。特朗普大幅扩张行政权是其 2.0 执政的一个鲜明特征，引发了美国国内对于政治规范与民主制度失效的广泛担忧。皮尤研究中心基于总统文献数据库的统计表明，截至 2025 年 12 月 15 日，特朗普 2.0 已签署 221 项行政令，超过其第一任期的总和，这种创纪录的做法强化了行政主导的治理节奏。除行政令外，特朗普行政权扩张的抓手还在于对官僚体系的重塑和对立法权力的染指。《华盛顿邮报》的年度追踪把特朗普对官僚体系的重塑描述为对联邦政府的“扫荡式重组”。2025 年，约近 30 万联邦政府雇员被解聘或离职，强调忠诚度与可撤换性的改革为行政集权提供了基础。对立法权力的染指表现在特朗普通过冻结和再分配等手段弱化国会财政拨款权，使之为自身政策议程服务，这一点在高校与多元、平等和包容（DEI）项目的联邦经费拨款方面体现得十分明显。

再次，共和党占优、民主党防守这一力量对比基础上的两党结构失衡。2024 年美国大选中横扫七大摇摆州的胜利赋予特朗普一定程度的“民意授权”，使其得以利用民众对前任民主党政府的不满情绪加速推进自身政策。在此背景下，民主党只能倚重程序性工具（阻挠、诉讼、舆论监督）进行防守。2025 年 10 月 1 日至 11 月 12 日因预算

到期引发的创纪录的 43 天政府关门集中体现了当前两党非对称竞争的现状，作为执政当局的特朗普政府在此过程中毫无妥协和缓解危机之意，反而借机削减福利和政府规模并公开推责给民主党以对其极限施压。

上述结构性失衡提供的有利政策窗口帮助特朗普 2.0 的保守民粹议程在 2025 年迅速推进。在移民与边境政策上，特朗普 2.0 就任以来已驱逐约 62.2 万移民并撤销部分群体的临时保护身份。美国移民与海关执法局（ICE）的拘留者中近一半的人除移民身份问题外无其他犯罪记录，表明特朗普在移民问题上的执法特征已从“犯罪优先”扩展到更广泛的“身份治理”。与之配套的，是其就职初期将非法移民定性为国家紧急状态并推动对出生公民权等议题的挑战。

在经济政策上，以减税和去监管促供给、以关税补减税和促回流、以复兴传统能源抗通胀和以压缩福利支出控赤字等成为特朗普 2.0 的核心逻辑。为此，特朗普先后于 2025 年 4 月 2 日发起全球关税战、7 月 4 日签署通过“大而美”法案，成为其上述经济政策理念的直观体现和主要抓手。

在打击“深层政府”和联邦机构重组问题上，特朗普以效率之名推动去多元化与去专业化。白宫于 2025 年 1 月发布终止 DEI 偏好与要求的行政令，要求联邦机构终止相关项目并加强对私营部门的执法审视；政府效率部（DOGE）优化令则把机构裁撤、招聘压缩与绩效制度改造制度化，其中教育部与美国国际开发署等政府部门首当其冲。这类政策共同指向一个结果：以忠诚度而非专业性提升行政集中度。

在社会文化政策上，特朗普运用行政与监管工具推动保守价值观的回归、大力打击觉醒文化，发起更大规模的文化战争。围绕堕胎议题，特朗普签署行政令以“执行海德修正案精神”，限制联邦资金用于或促进选择性堕胎。围绕性别议题，特朗普政府推动对未成人性别转

换医疗的限制，意味着文化战争开始向医疗与福利体系延伸。

在联邦与地方关系问题上，特朗普否认州级自主权和地方自治权，试图重塑联邦制这一美国政治体系的重要基石。为了大规模遣返非法移民，特朗普政府向洛杉矶、华盛顿特区以及芝加哥等地派驻国民警卫队，并接管华盛顿特区治安事务。此外，特朗普政府还直接介入州政治事务、重划国会众议院选区。为提升 2026 年中期选举胜算，特朗普要求得克萨斯、俄亥俄和密苏里等共和党占优的红州在不具备最新人口普查数据的情况下仓促重划国会众议院选区，公然冲击既有政治规范。

二、失衡政治与极端议程下美国社会分裂的加剧

美国政治的上述结构性失衡及其助推的特朗普 2.0 极端政策议程的全方位铺展，不仅对制度运行与党派博弈造成显著影响，还不可避免地对美国社会造成冲击，进一步加剧了社会分裂。这种分裂既体现为价值体系与群体认同对撞的持续升级，也反映在经济与日常生活成本等更“接地气”的领域，主要分为政治、经济、文化和移民四类。

首先，美国社会围绕政治议题分裂的加剧表现为所谓“民主对抗威权”核心叙事的升级。面对特朗普 2.0 行政权的大幅扩张、执法与移民管理“军事化”以及保守民粹主义对公民言论自由等的挤压，美国社会通过司法诉讼、社会抗议与联邦主义抵抗等多种方式进行了大规模抵制。其中，诉讼战成为最具制度化色彩的抗争方式。一系列公民权利组织将大量资源投入联邦各级司法体系，对特朗普政府采取超过 200 项法律行动、展开 100 多起诉讼，实现了一定的政策延缓和稀释效果。以“*No Kings*（无国王）”为代表的社会抗议运动则彰显了美国社会民众捍卫美式宪政民主的决心，形成覆盖全美的网络化组织。

在州和地方层面，这种分裂则体现为州政府对联邦侵蚀地方自主性的一系列要求的抵制。

其次，美国社会围绕经济议题分裂的加剧表现为多条断层线。其中通胀与可负担性危机最具影响力，是 2025 年下半年最具穿透力的社会议题之一。最新民调显示，特朗普在经济议题上的支持显著走弱。然而这一议题的分裂性在于：它既是客观存在的现实压力，又会被迅速党派化、标签化为诸如“前任遗产”“关税代价”和“政府失能”，从而把生活焦虑再次转化为阵营对立。此外，关税政策造成的消费者与部分获益产业之间的张力、伴随“大而美”法案而来的减税与再分配之争等，都强化了不同党派与社会阶层的对立。

第三，美国社会围绕文化议题分裂的加剧集中体现为“学历断层线”，高校成为主要战场。在此过程中，“反 DEI—反抗议—反政治正确”构成一条复合战线。特朗普 2.0 执政初期发布的针对联邦政府 DEI 项目的行政令，构成文化战争的政策起点。此后，特朗普政府对以哈佛大学为代表的美国部分高校采取冻结拨款 / 附加条件的做法，将反 DEI 与校园治理议题捆绑，哈佛大学随即与之展开法律诉讼博弈。截至 2025 年底，相关诉讼仍在继续。特朗普与美国高校之间的文化战争的社会后果在于：大学不再仅仅是教育机构，而被相互对立的政治社会群体视为国家价值走向的象征，极易触发跨地域、跨阶层的情绪动员。

第四，美国社会围绕移民问题分裂的加剧体现为秩序诉求与程序正义之间的拉扯。当前，美国的移民问题呈现出典型的价值两极化特征：一端强调秩序、安全与边境控制，另一端强调人道、程序与公民权利。皮尤研究中心在 2025 年 11 月的调查显示，美国公众对特朗普政府移民行动的总体评价“略偏负面”，且高度党派分化。更重要的是，移民政策的执行不断进入法院与地方—联邦关系的冲突场域。由

于 ICE 行动的主要目标集中在民主党领导的若干大城市，因而围绕移民的执法问题成为党派相互攻讦的重要领域。此外，民主党州政府还通过诉讼抵制联邦政策，并获得联邦法院阶段性支持。随着相关政治较量的升级，美国社会围绕移民问题的分裂已经从“政策分歧”升级为“合法性分歧”。

三、美国政治的再平衡趋势

特朗普 2.0 执政首年一系列极端国内政策引发的日益加剧的社会分裂和广泛抵制，预示着美国政治正在出现新的再平衡趋势。首先，民调支持率的持续走低正在削弱特朗普 2.0 由 2024 年大选带来的合法性授权。2025 年底的美国综合民调显示，特朗普的总体支持率已降至 39%，其中对其经济政策满意度仅 33%、对生活成本满意度仅 27%，并且美国的通胀水平仍在约 3% 附近徘徊，经济尤其是通胀引发的生活成本高企议题已迅速演变为最易反噬特朗普 2.0 的短板。

其次，共和党特别是 MAGA 派内部开始出现值得关注的裂痕。以爱泼斯坦文件披露问题为标志，佐治亚州国会众议员泰勒·格林这一 MAGA 派得力干将开始与特朗普发生龃龉。与此同时，印第安纳州等共和党主导的红州立法机构对特朗普重划众议院选区要求的抵制也表明，共和党内并非铁板一块。

再次，2025 年举行的美国地方选举也已释放显著的回摆信号。民主社会主义者马姆达尼在纽约市长选举中的获胜引发了广泛关注，同时民主党还在弗吉尼亚、新泽西州长选举中双双获胜，且较 2024 年在两州的优势大幅扩大。上述竞选的主轴集中在可负担性与治理能力，其结果对特朗普形成了前哨式牵制。

最后，2026 年中期选举的结构性压力开始前置化。美国“泛国会选票”民调显示，民主党的支持度约 45.6%、共和党约 39.8%。考虑到共和党在众议院本就极微弱的多数地位，美国政治的再平衡更可能首先在众议院发生，并倒逼特朗普后半段在经济与治理层面转向止损与妥协。

5、中美博弈又一轮

吴心伯

复旦大学国际问题研究院院长、美国研究中心主任，教授

特朗普归来第一年，中美两国关系以激烈的交锋开局，以软着陆收官。美国对华政策认知有误、举措不当，碰壁后不得不进行调整。中国准备充分、意志坚定、应对有方，积极发挥塑造双边关系的能动性。中美博弈态势发生重要变化。这一年的中美博弈不仅将对特朗普第二任期两国关系走向产生重要影响，也在中美关系的整个转型期具有标志性意义，更为中国特色大国外交添上了浓重的一笔。

从激烈交锋到软着陆

2025年，中美关系的演变经历了三个阶段，这三个阶段前因后果、环环相扣。

从1月份特朗普上任伊始到5月份中美日内瓦谈判是第一阶段，特点是“不打不相识”。特朗普执政后先是以芬太尼问题为由两次对华加征共计20%的关税，接着又对华加征高达34%的所谓“对等关税”。在中方进行反制后，美方更将对华关税升至150%左右，施压力度前所未有。面对美方无理打压，中方以关税、贸易、稀土等手段进行反制，并展示“奉陪到底”的决心。美方对华打无准备之仗，供应链告急，难以为继，不得不求和吁谈。经过这一轮交锋，美方对中方的战略魄力和经济韧性有了新的认识。

第二阶段从5月份日内瓦谈判到10月份吉隆坡谈判，特点是打打谈谈。在这个阶段，中美共举行了5轮经贸谈判，2次领导人通话，

在外交、安全等领域也开展了高层互动。美方虽然不得不通过谈判解决其经贸关切，但又屡生事端，不断对华施压，尤为恶劣的是在9月中旬中美马德里谈判取得积极进展、两国领导人通话为双边关系奠定积极基调后，美国商务部在9月29日出台所谓“穿透性”规则，对成千上万家中国企业实施制裁。在此背景下，中方于10月初发起强力反击，给美方造成震慑性效果，最后迫使美方坐到谈判桌前，与中方相向而行，在吉隆坡达成新的共识。

10月30日在韩国釜山举行的中美元首会晤开启了双边关系演变的第三阶段，特点是共识与稳定。这次会晤是特朗普第二任期两国领导人的首次面对面交流，与上次两人见面时隔六年。这六年里，中美两国以及双边关系都发生了重要变化，而今年以来两国间的激烈博弈更使得此次会晤不同寻常。两国领导人就双边经贸关系达成了重要共识，并明确了未来一年两国关系的走向。这次会晤有助于改善双边政治互信，促进两国关系稳定。会晤之后，中美双方都在积极落实釜山共识，两国关系出现企稳的迹象。

美国对华政策的失误与调整

特朗普第二任期伊始，经贸优先，中国是主要目标，但是其对华政策犯了一系列低级错误。在对华认知上，一是认为中国经济发展态势不佳，主要依赖出口，而美国按国别计算则是中国第一大出口市场，因此只要美国打出关税牌，中国就招架不住。二是认定中国即使报复，由于能够使用的手段有限，不会给美国带来严重后果，美国大可不必担心。正是基于这些错误判断，美方才一再对华抡起关税大棒。在交往方式上，特朗普政府不愿与中方开展战略沟通，不愿就芬太尼问题与中方进行平等对话，而是采取颐指气使、居高临下的态度，以为靠

施压、胁迫就可使中国就范。特朗普政府第二任期开局在一些对华鹰派的影响下，高估自己，低估中国，选择错误的方式与中国打交道，最后遭遇挫折。

在此情况下，特朗普对华政策不得不做出一系列调整。一是寻求与中国进行谈判，为关税战降温，谋求中方恢复对美稀土磁铁供应，解决美方的经贸关切，以平等、尊重的方式与中方互动，回应中方的正当诉求。二是与中方进行外交、安全接触，释放积极信号。美国国务卿鲁比奥在与王毅外长于吉隆坡会晤时表示，愿意加强外交渠道及各领域各层级沟通对话，发挥外交部门在推动两国关系中的作用，在管控分歧的同时，探索扩大合作领域。美国防部长赫格塞斯在与中国国防部长董军通话时表态，美方无意与中国发生冲突，不寻求改变中国体制，不谋求遏制中国发展。三是在中方最敏感的台湾问题上采取比较谨慎的态度，防止台湾问题对双边关系产生重大冲击。四是重新认识中国和中美关系的重要性。特朗普在与习近平主席的会晤中表示，中国是美国最大的伙伴，两国携手可以在世界上做成很多大事，未来美中合作会取得更大成就。此外，特朗普也加强了对其团队的管理，以防鹰派势力伺机破坏中美关系。美方的这些调整固然是不得已而为之，但增加了其对华政策的务实性和建设性，有助于双边关系的稳定与改善。

中国对美博弈亮点纷呈

特朗普归来，中美博弈继续，美方还是老套路，中方则是新打法。面对美方的关税大棒，中方奋起反击，精准反制。中方的有效反击打乱了美方的阵脚，击中了美方的痛点，暴露了美方色厉内荏的本质。在其后五轮经贸谈判中，中方坚持平等、尊重、互惠的精神，推动美

方与中方相向而行，循序渐进解决双边经贸关系中的问题，同时不抱幻想，不做无原则的让步，不惧谈判破局。从日内瓦的顺利突破到伦敦的折冲樽俎，从马德里的因势利导到吉隆坡的以斗促和，中方展示了坚定的意志、强大的实力与娴熟的技巧。美方屡次违反中美经贸会谈和两国领导人通话达成的共识，不断对华施压挑衅，中方以有力的交涉和有效的反制迫使美方调整立场，回归正轨。

中美博弈，着力点在双边，立足点在国内，支点在第三方。面对外部压力，中方集中力量办好自己的事，积极推动基础和新兴技术进步，大力发展新质生产力，充分释放超大规模市场活力，以更大程度的开放吸引外部资源，更多地走出去拓展发展空间。以深度求索为代表的技术突破、九三阅兵所展示的现代化军事力量，显著提升了国民的精气神，“十五五”规划所展示的发展宏图更增强了民众对美好未来的憧憬。面对美国和西方愈加猖獗的贸易保护主义和频繁的经贸关系安全化举措，中国更加重视经营东南亚、中东、非洲、拉美等地区，在贸易、投资、金融、基础设施建设、能源、绿色转型等领域的合作呈现新气象。国内的稳健发展和对第三方市场的积极开拓，丰富了中国对美博弈的资源 and 手段，中国更有底气应对来自美国的压力。

2026 年能否稳中有进？

釜山会晤后，中美双方都在落实吉隆坡会谈和元首会晤达成的共识，在关税、贸易、芬太尼、对企业的限制性措施等问题上采取积极措施，双边关系出现松动迹象，稳定性有所增加。人们关心的是，这种稳定能持续多久？2026 年双边关系能否稳中有进？

在釜山会晤中，特朗普表达了 2026 年早些时候访华的意向，这将是特朗普第二任期首次访华，也是他时隔 9 年再次访华。要让这次

访问取得成功，双方要共同努力创造良好的气氛，开展更多的互动交流，管控好分歧，推动解决更多的问题，扩大合作的领域。这无疑将有助于中美关系的稳定和发展。特朗普还邀请习近平主席2026年访美。同样，要使这次访问成功实现，双方要创造有利条件，争取取得更多成果。此外，2026年中国将主办亚太经合组织领导人非正式会议，美国将举办20国集团峰会，这也为两国领导人提供了见面的机会。因此，元首外交将是2026年中美关系稳中有进的重要抓手。

要使中美关系稳中有进，必须增强两国关系的内生动力，这就需要扩大双边合作领域，重启和重建各层级对话交流机制，开展在多边领域的合作与协调。中美两国合作与交往的需求是客观存在的，对话与沟通的必要性也是显而易见的，过去很多成功的做法值得借鉴。在特朗普第一任期和拜登执政时期，美方出于消极的对华思维，贬低双边合作与交流的重要性以及对话与沟通的必要性，受损的不仅仅是中国，美国的利益亦受到不利影响。美国对华政策需要朝着务实的方向进一步调整，尽可能回归常识。

应该认识到，当前中美关系的稳定不是基于两国之间达成重大共识，而是美方出于战术性的需要，因此这种稳定是脆弱的和阶段性的。由于双边关系中结构性因素的影响，这种脆弱的稳定很可能是短暂的。即使在这个短暂的间歇期内，波动仍不可避免。美国府会的对华鹰派不愿意看到中美关系的改善，唯恐特朗普政府放松对华压力。釜山会晤后，一些国会鹰派势力试图阻挠特朗普政府放松对华半导体技术限制，要求将中国一批人工智能、生物制药等高科技企业列入涉军清单。2025年12月，特朗普政府宣布高达111亿美元的对台军售方案，金额创下美国对台军售之最，中国发起严厉反制，对20家美国军工企业及10名相关高管实施制裁。涉台问题会成为今后一段时期中美博弈的焦点。在双边层面的博弈越来越难以占优的形势下，美国愈来愈

通过第三方对华施压。此外，美国国内政治经济形势的变化，特别是2026年的美国中期选举，亦将不可避免影响到对华关系。

2025年，我们对美博弈积累了丰富经验，极大地增强了信心。2026年，中美关系既有机遇，又有挑战。我们既要抓住机遇推动美国对华政策的进一步调整，争取中美关系的稳中有进，又要对摩擦、动荡持平常心，继续敢于斗争、善于斗争。

6、2025 年俄罗斯：“新常态”与“旧轮回”？

马 斌

复旦大学俄罗斯中亚研究中心副研究员

2025 年，俄罗斯继续在乌克兰开展“特别军事行动”，其国内政策和对外关系也均围绕此核心展开。在国内，尽管面临严峻挑战与压力，俄罗斯延续了政府治理节奏，保持了社会整体稳定，实现了国内经济增长，承压与抗压已成为其政策“新常态”。外交上，俄罗斯积极谋局，主动塑造，在维持中俄关系高水平发展的基础上，推动俄美关系出现明显松动与突破，然而，这也让部分观察认为俄美关系再现“恶化 - 重启”的“旧轮回”。

一、国内政治：强化联邦权力与精英阶层重构

普京去年高票连任总统为 2025 年俄罗斯国内政治稳定奠定基础。纵观 2025 年的俄罗斯内政，“稳定”是首要关键词。一方面，俄罗斯国家依旧未像很多预测那样陷入“崩溃”与“混乱”，而是在外部尖锐批评中较平稳地度过全年；另一方面，俄罗斯继续以“稳定”为核心导向推行治理改革，政治制度未进行大幅调整。

地方选举、市长直选制改革以及新一期“英雄时代”计划启动是 2025 年俄罗斯国内政治生活中值得关注的重要事件。统一俄罗斯党在 9 月举行的地方选举中获得“压倒性胜利”，在 11 个地区议会选举中得票率超过 50%，赢得约 82% 席位，政治地位和影响力进一步巩固，为在 2026 年国家杜马选举中延续良好势头打下基础。3 月签署、6 月实施的一项联邦法律标志着俄罗斯地方自治体系改革终告一段落，该

法律取消了俄罗斯地方首府的市长直接选举制，改由市议会从州长（或共和国领导人）推荐的候选人中选出，该项改革的主要目标是“确保统一权力体系”，提高行政效率，然而也面临不少加强权力集中的批评。6月，备受争议的俄罗斯“英雄时代”计划第二期学员（85名）培训正式启动。这一由普京总统2024年提出的人才培养计划旨在从退伍军人中选拔和培养人才进入俄罗斯国家机构、地方政府及重要企业担任管理职务。该计划短期内有助于维持俄社会对“特别军事行动”的支持，长期则加速了俄罗斯精英代际更新，对俄罗斯新时代政治精英阶层具有一定重塑效果。

二、国民经济：维持增长韧性与应对失衡挑战

2025年俄罗斯经济在俄乌冲突和西方制裁压力下继续展现着韧性，但结构性失衡短板对经济的制约作用日益显现。

俄罗斯关键经济指标2025年表现不一。国民经济增速回落是2025年俄罗斯经济与前两年相比最鲜明的反差之一。国际经济机构多预测俄2025年GDP增速为0.6%—0.9%，俄央行预测为0.9%，普京12月在“年度盘点”活动中表示，2025年俄GDP增长率预计为1%。2025年，俄罗斯通货膨胀率进一步下降，预计降到6%甚至更低；失业率约为2.2%，依然处于历史低位；关键利率从年初21%降至年末的17%左右；财政预算赤字率为2.6%。

将上述指标与现实比照，就能观察到2025年俄罗斯经济的不同侧面。从积极面看，国防开支和军工产业的高投入是拉动俄罗斯2025年经济增长的关键力量；受其影响，尽管俄罗斯国内生产总值2025年增速显著放缓，但全年仍实现正增长。低失业率推动工资上升，实际工资增长率为4.5%，这有助于部分提升居民消费能力，稳定国内消

费市场。为抑制通胀，俄央行 2025 年采取渐进式降息政策，成功将通胀率从年初近 10% 降至年末约 6%。尽管价格下降，但能源矿产依然是俄罗斯出口支柱，向亚洲市场的结构性转向一定程度上缓解了西方制裁对俄罗斯出口收入的冲击，为政府稳定财政提供了关键支撑；但（货物）贸易顺差小幅收窄，前 10 个月为 1015 亿美元。卢布在 2025 年阶段性升值，为俄罗斯降低进口成本提供了短期支撑。上述方面共同构成了 2025 年俄罗斯经济韧性的支点，也为俄维持国家稳定提供了经济基础。

然而，俄罗斯经济面临的结构性挑战 2025 年进一步显现。高利率环境抑制了民用投资与消费需求，其后果就是非军工部门出现明显收缩迹象，部分细分行业甚至陷入衰退。俄通胀压力长期难以缓解与经济结构失衡同样密切相关，巨额军事支出、工资上涨与外部制裁的叠加效应在贡献增长的同时也加剧着市场供需矛盾，放大通胀冲击。低失业率的另一面是劳动力短缺，企业生产成本因此被进一步推高，通胀与工资 - 价格螺旋对俄罗斯经济的负面效应被释放。军事开支对教育、医疗和社会支出的长期挤出效应，形成了典型的“大炮与黄油”权衡困境。西方制裁持续切断技术与金融渠道，高端设备进口受限导致俄企业生产效率下降，积累长期困境；油气出口收入减少，国家财富基金储备大幅降低，财政可持续性面临严峻考验。俄罗斯经济面临的上述挑战此前已经存在，2025 年仍未获得解决。因此，国际货币基金组织等机构警告，俄罗斯经济有可能陷入滞胀（高通胀与低增长并存）。于是我们看到，俄罗斯 GDP2025 年虽然继续增长，但增长率为 2023 年以来最低。大规模国防支出对整体经济的拉动作用减弱，对民用领域的压力增强，给俄罗斯经济前景增加了更多不确定性。

三、国内社会：社会感知分化与管理潜在风险

2025年俄罗斯社会同样以稳定为基本特点。这与俄罗斯政府对社会保障与福利政策的重视密不可分。2025年，俄罗斯政府在国防支出优先的预算约束下，重点保障养老金领取者、多孩家庭、退伍军人及弱势群体，从而缓解社会尖锐矛盾。根据俄罗斯财政部数据，2025财年俄罗斯的社会政策支出占联邦预算总支出约16%。此外，俄罗斯政府还通过指数化机制、数字化手段等管理创新，来减缓通胀等对居民日常生活的不利影响；俄罗斯2025年继续引导家庭福利政策对多孩家庭、儿童等群体的关注，同时还将孕产补助覆盖面进一步扩展；退伍军人特别是特别军事行动参与者享有额外补偿、医疗优先与住房保障，残疾补助及每月现金支付持续等，都为俄罗斯政府稳定社会提供了重要支持。

不过，对于俄乌冲突这一最大“社会话题”，俄罗斯民众看法的变化2025年更加明显。列瓦达中心等机构2025年的多项民调显示，俄罗斯民众对“特别军事行动”支持率依旧居于高位（70%—75%），然而，支持和谈的比率同样出现大幅度提升（6月民调为65%左右），大量受访民众表示若政府决定结束冲突，他们将予以支持。此外，俄罗斯社会层面的排外情绪、仇恨犯罪等也受到外部关注，如针对移民和中亚裔人群的仇恨犯罪事件在2025年持续发生，这反映出俄乌冲突背景下俄罗斯部分社会矛盾被激化的现实。

四、对外关系：多向战略谋局与实现重要突破

2025年俄罗斯对外关系同样展现出较强战略韧性，积极谋局，努力破局。来自西方的制裁与孤立压力继续增强，但通过“向东转”和“向

南进”布局，俄罗斯外交部分实现从被动防御向主动塑造的转型。

首先，中俄关系维持高水平发展。2025年，中俄全面战略协作伙伴关系维持高水平，成为俄罗斯外交的稳定锚。在国际上，俄罗斯与中国共同推进多极化愿景，在经贸、金融、能源、科技等领域，俄罗斯力求优化双方务实合作。2025年中俄贸易规模虽略有下降，但仍达成两国领导人预定的目标；大项目合作有一定进展，如西伯利亚力量2号管道备忘录签署；新领域合作不断探索，如《中俄科技创新合作路线图（2026—2030年）》签署等。中俄关系高水平发展被俄罗斯视为保持自主性并实现全球拓展的支撑。

其次，俄美关系的松动与改善。这是2025年俄罗斯外交的最重大突破。特朗普上任后转变对俄政策优先事项，着力推动俄乌冲突解决，这为俄罗斯运筹俄美关系提供了机遇。面对特朗普政府结束俄乌冲突、调整对俄政策、寻求经济合作等一系列动作和诉求，俄罗斯给予积极回应，力求与美形成“良性互动”氛围。3月份的利雅得“破冰”和8月份的阿拉斯加“双普会”，意味着美俄已突破此前的僵硬对抗状态，正沿着关系恢复轨道不断调整；与此同时，面对美方不时发出的威胁言辞、实施的新经济制裁等不利因素，俄罗斯并未实施对等回击，而是在进行一定外交批评基础上，努力维持住俄美关系的改善势头，谋求进一步打破西方对俄外交和国际孤立。

再次，俄欧关系持续对抗与恶化。2025年俄欧关系延续了因俄乌冲突导致的对抗与恶化态势，在外交攻讦和制裁升级（欧盟2025年新发起4轮对俄制裁）中继续走低。欧洲与俄罗斯的经贸往来虽继续下跌，但并未彻底中断。根据俄罗斯数据，1-8月俄罗斯共向欧洲出口381亿美元商品，从欧洲进口460亿美元商品。俄罗斯外交部批评欧盟为“反俄前哨”，欧盟视俄罗斯为最紧迫威胁。2025年，俄罗斯与欧盟还因波兰无人机事件、“西方-2025”军演等事件屡起外交纷争。

最后，俄罗斯与全球南方关系拓展。深化与全球南方关系是俄罗斯 2025 年对外关系的又一重点。这一年，俄罗斯延续了此前将全球南方视为外交突围和多极化重点的政策方向，通过政治支持、经济合作与多边协调等方式，在非洲、拉美、东南亚等地区积极作为。贸易的增长、新机构的设立（俄外交部设立非洲伙伴关系司），以及与南亚、东南亚国家关系的进展，都成为 2025 年俄罗斯全球南方外交的重要成果。

展望

如果说 2025 年因俄乌冲突再现解决希望而成为俄罗斯关键布局年，那么 2026 年就可能因延续这一势头而成为重大转折年。一方面，2026 年俄罗斯国内政治经济社会等大概率会维持前一年的稳定势头。政治与社会稳定能为俄政府进行重大政策调整提供良好基础，但经济低速增长若不改变，就会成为俄罗斯实施内政外交变革的掣肘。另一方面，俄罗斯对外政策基本特点同样有较大概率维持，这将为俄罗斯在俄乌冲突解决上实现突破创造条件。维持与中国、全球南方等关系的稳定与发展仍将是新一年俄罗斯外交的基本目标；延续与美国关系的恢复势头并寻找进一步突破与改善将是今后一段时间俄罗斯的外交优先议题；至于欧洲，它虽然是俄外交与安全的关键方向，俄却没有把改善与欧盟关系视为短期内的最优先任务，因此俄欧关系 2026 年很难“起死回生”。总体而言，承压、抗压是 2025 年俄罗斯内外政策的常态，然而俄罗斯的韧性与可持续发展能力也面临诸多挑战，2026 年如何根据变化形势在长期战略和短期目标之间寻找平衡，仍将考验俄罗斯的智慧。

7、2025 年欧洲面临三重挑战

简军波

复旦大学中欧关系研究中心主任、副教授

2025 年欧洲面临三重重大挑战——俄乌冲突的持续及美俄主导的和平进程、以贸易摩擦为代表的跨大西洋关系逆转、持续的本土经济低迷。在此背景下，欧盟内部不同层面分裂持续拉大，表现为成员国在所有重大议题上立场差距增大、部分国家官方与企业在对华经贸关系上存在明显分歧、成员国内部政治极化与政治斗争加剧。未来，欧洲会继续受困于内部分裂，但会在寻求相对稳定的大国关系同时，重点关注俄乌冲突并寻求在解决该问题上的参与权甚至主导权。

一、2025 年欧洲面临三重严峻挑战

2025 年欧洲面临三重内外重大挑战，都或多或少与特朗普再次担任美国总统有关，他上台后迅速改变了美国在俄乌冲突上的立场，并在安全和经贸领域给欧美双边关系提出了前所未有的挑战。

（一）俄乌冲突持续及美俄主导和平进程

2025 年初，特朗普再次担任美国总统后，宣称要就解决俄乌冲突与俄罗斯进行双边谈判，长期支援乌克兰的欧洲将被排除在谈判之外，这引发欧洲强烈危机感。为避免在俄乌冲突解决问题上被边缘化，2025 年 3 月，英、法两国宣布将领导一个欧洲“自愿联盟”，为乌克兰提供安全保障，并促成与俄罗斯的和平谈判。不久德国也加入该联盟并成为联盟共同主席。

除军事准备和行动外，欧洲继续向乌克兰提供财政援助。至 2025 年 12 月，欧盟理事会通过了经由“乌克兰援助机制”（成立于 2024 年 3 月）向乌提供了第六笔援助款项（23 亿欧元）的决定。根据计划，欧盟预备通过此援助机制向乌提供 500 亿欧元赠款和贷款，以支持乌克兰在 2024-2027 年间的复苏和重建。除财政援助外，欧洲对乌克兰的军事援助依然持续，但已大幅减少，2025 年前 10 个月的对乌援助额为 325 亿欧元，而 2022 年至 2024 年的年均援助额为 416 亿欧元。为扩大援助资金来源，欧洲拟动用被冻结的俄罗斯在欧资产（约 2100 亿欧元），并以战后俄对乌赔偿为乌偿还欧盟债务的来源，但该提议在 2025 年欧盟最后一次峰会上被否决。不过此次峰会通过了由欧盟筹措资金向乌提供 2026-2027 年度总额达 900 亿欧元的贷款援助，以用于军事或非军事预算。

与支持乌克兰相反，欧洲在 2025 年加大了对俄制裁，总共发动了 4 轮（2 月、5 月、7 月和 10 月）制裁措施，主要集中在能源、金融和军工领域。在能源领域，主要着眼于封堵俄能源外输系统，进一步阻断能源出口。在金融领域，通过立法和长臂管辖机制，将第三国金融机构纳入制裁清单（其中包括制裁两家中国地方性金融机构）。在军工领域，从多维度对有助俄军事能力提升的领域采取综合制裁措施。

（二）跨大西洋关系裂痕与关税争端

2025 年，跨大西洋关系发生惊人逆转，拜登政府所营造的欧美同盟气氛被特朗普政府严重破坏。上台伊始，特朗普就表示出对格陵兰岛主权的兴趣，其下属还到访该岛屿的美军基地。此外，特朗普政府对保持在欧洲强大军事力量的兴趣急速下降，要求欧洲提升自我防卫能力，这最终促成 2025 年 6 月北约峰会快速通过了在未来 10 年内欧

洲的北约成员提升其国防预算到 5% 的决议（西班牙除外）。另外，美国对欧洲意识形态上的批判（以 2 月美国副总统万斯在慕尼黑安全会议上对欧洲进行的意识形态批判为代表），显示出美国执政团队对欧洲主流执政理念的厌恶，这给欧美互信带来了深刻的裂痕。

最能体现跨大西洋关系裂痕的案例是美国越过欧洲直接和俄罗斯协调乌克兰问题的解决。美俄谈判后提出了解决俄乌冲突的 28 点计划，这遭到欧盟强烈反对，迅速提出欧洲主张，以确保维护乌领土主权和安全，以及保障欧洲在解决该问题上的主导地位。

贯彻 2025 年全年的美欧摩擦则来自经贸领域。本来欧美拥有世界上规模最大的双边经贸关系，但关系不平衡，比如 2024 年美对欧货物贸易逆差达 2359 亿美元。不过若考虑到服务贸易，2024 年美对欧盟全部贸易逆差只有 500 亿欧元。但对货物贸易逆差极度敏感的特朗普政府而言，这一逆差不可忍受。

在特朗普政府于 4 月实施“解放日”全球关税措施后，欧美双方经历了关税威胁和反威胁，最终在 7 月完成了双边《贸易协定框架》。根据该框架，美国承诺对欧盟商品适用最惠国待遇关税税率或 15% 的关税税率，欧盟则取消对美工业品关税，并为多种美农产品和海产品提供优惠准入。欧盟还被要求到 2028 年，其企业将在美战略领域追加 6000 亿美元投资，并承诺大幅增购美军装备。

整体上，欧盟并没有实现最初设想的互免关税或获得与美对英关税税率相同待遇（10%）的目标。至今，美国仍保持对欧盟钢铝等商品征收 50% 关税的措施。不过上述协定框架对稳定双边经贸关系具有积极意义。

整体而言，2025 年跨大西洋关系发生强烈逆转，同盟关系裂痕迅速拉大。不过鉴于欧洲在安全上强烈依赖美国，且美国市场对欧洲而言具有不可替代的地位，欧美关系现有裂痕不足以实质性伤害跨大西

洋同盟。北约秘书长吕特视特朗普为（欧洲）爸爸，欧盟高级代表卡拉斯认为特朗普对欧洲的刻薄体现为“严父的爱”，都成为欧洲在全球变局面前严重依赖美国的严酷现实的注脚。

（三）内部经济持续低迷

尽管不同成员国经济发展情况存在差异，但 2025 年欧盟经济整体上继续低迷。综合来看，据多方权威数据预测，2025 年欧盟区经济增长率约为 1.3%—1.5%，较去年略增。这主要得益于能源成本稍有下降、通胀率下降、内部消费信心增长及军事工业发展的刺激等。然而欧盟经济依然面临结构性挑战，包括人口老龄化和对移民整体上日益严苛的政策、新能源开发不足及在能源调度和存储方面的能力欠缺、进口化石能源的高昂价格、大量财政被投入军工领域的趋势、民用创新投资的不足等，都成为欧洲经济发展所面临的结构性挑战。

为提振经济，2025 年欧盟在若干领域进行了改革尝试，主要包括放松部分监管、绿色政策调整（尤其是对油车的部分豁免）及成员国福利制度的改革。

其中，监管放松以“数字综合法案”改革为代表，以缩减、简化涉及人工智能和数据隐私相关规则，寻求保持欧洲相关企业的全球竞争力（如减少《通用数据保护条例》（GDPR）等的适用范围）。另外，欧委会发布了关于欧洲企业综合方案提案，旨在减化一系列可持续发展（如在 ESG 领域）相关的法规监管。绿色政策领域，欧委会 12 月提出放宽 2035 年在欧盟境内禁售燃油车的要求，并将 2035 年新车零排放目标调整至减排 90%。在福利改革方面，以德、法为代表，两国都试图推动在退休制度、养老金和工人福利方面变革。目前德国政府一个重点是对现行“公民津贴”制度进行变革，将其转化为求职者基础保障金，并针对老年人引入“积极养老金”制度，鼓励法定退休年

龄后继续工作。法国政府持续推动福利削减，以减轻政府财政压力。

二、2025 年欧洲面对挑战时内部分裂加剧

面对严峻内外挑战，欧洲做出了诸多回应和努力，但整体上看，其内部团结性日益弱化，主要体现在不同成员国间、部分成员国的政府与企业间、成员国内部不同党派间在重大问题上的立场差距日益明显。

（一）欧盟成员国间的分裂加剧

随着国际局势急剧变化和内部危机加深，欧洲各国围绕诸多议题时其立场、态度、方案都不尽相同甚至相反。

面对旷日持久的俄乌冲突，在美国放弃援乌后，德、法、波兰等国主张继续援助乌克兰，但匈牙利、斯洛伐克等国并不积极，主张响应美国立场，加强对俄接触以尽早结束冲突。正因无法在欧盟层面达成统一对乌军事行动，德法等才在欧盟外组建所谓军事“自愿联盟”。在是否动用俄罗斯在欧被冻结资产援乌问题上，欧盟内部出现深刻分歧。由于对一国财富的冻结和不经同意的剥夺和使用会带来严重信用危机及招致未来俄罗斯可能的报复，包括比利时、意大利、马耳他和保加利亚等国反对动用该资产，但德国、瑞典等诸多国家赞同。

在对美关系方面，不同成员国利益和对美商品出口依赖程度不同，它们对 2025 年欧美关税协议框架有不同看法。法国、匈牙利等不认可该框架，但德国等则认为它将为稳定欧美经贸关系带来利好。

另外，在对待中国、俄罗斯和其他一些对外关系议题上，成员国分歧明显。2025 年，当波罗的海和北欧一些国家对中国持续充满怨愤时，西班牙首相和国王及法国总统却踏上了访问中国的旅程；当斯洛

伐克和匈牙利总理在莫斯科红场回顾同盟国在二战中共同反抗法西斯的历史时，西欧国家则在商议如何在俄乌冲突中打败俄罗斯；当荷兰、波兰等在“巴以问题”上支持以色列“自卫权”，反对单边承认巴勒斯坦国时，法国、西班牙等支持“两国方案”，承认巴勒斯坦国；当德国庆幸欧盟与南美共同体自贸易协定即将签署时，法国、西班牙和意大利农民却对该协定条款提出抗议。

（二）官方与企业间的分裂加剧

这一点尤其体现在对华政策上。若检视欧洲官方，自欧盟 2019 年将中国定位为“谈判伙伴、经济和科技竞争者、制度对手”以来，欧洲将中国作为“竞争者”和“对手”的色彩被不断渲染，推行对华“去风险”政策，“合作”声调越来越低。2025 年 12 月，欧盟出台《经济安全原则》，直接将“降低对华依赖”作为官方指导方针。基于这些立场，欧盟不断加码采取对中国企业各类充满敌意的调查与行动。如自前年开启对华电动车反补贴调查后，2025 年年初加征了临时关税。基于反垄断调查或借用《外国补贴条例》等，2025 年欧盟对我国零售商 Temu、同方威视、中车集团等在欧企业（或办公点）开启突袭式调查；对价值低于 150 欧元的从中国进口包裹征收每件约 3 欧元“临时费”；依据《国际采购工具》，对中国医疗器械企业实施限制措施，禁止其参与价值超过 500 万欧元的医疗器械公共采购项目，等等。2025 年，基于各种理由，欧盟对我国在欧涉及清洁能源、机车、安检设备、新能源汽车、零售等多个行业的企业开展调查，甚至出现闻泰集团控股的在荷兰的子公司安世被无端股权接管的恶性案件，严重冲击中国在欧企业正常运营。

然而，在欧盟及其成员国政府不断抬升对华“去风险”论调或基于安全为由阻碍中欧市场互联互通的同时，欧洲许多企业却认同对华

合作的必要。2025年欧洲企业来华投资不降反升。以德国为例，1-4月，德国实际对华投资增长了12.3%（包括通过自由港）。2025年，德国西门子医疗计划在深圳投资建立磁共振新基地，博世集团计划与中国伙伴合作建设智驾研发项目，巴斯夫在湛江启动了投资87亿欧元的化工一体化基地，大量德企（现今约有560家）正投资于江苏太仓。据中国欧盟商会2025年调查，约四分之一欧洲企业正把更多生产环节搬到中国，其中制药、机械制造和医疗设备行业的比例分别高达80%、46%和40%。

需要强调的是，欧洲深感中欧间市场联系实在无法轻易完全割裂，并受美国高关税措施欺凌，它在突出对华“去风险”的同时，在政治层面依然保持必要的对华交流与合作，包括在中欧建交50周年之际主动来华举行中欧峰会，西班牙、法国和德国等领导人或高官也都主动来华访问。这在一定程度上反映出欧洲对华政策合作与冲突交织，整体上存在内在的割裂性、矛盾性、模糊性和两面性。

（二）成员国内部政党间分裂加剧

欧洲成员国内部不同政党间分歧日益加剧，共识达成日益艰难。以德国为例，执政联盟由基民盟（基社盟）和社民党联合组成，尽管组成联合政府前达成过执政协议，但在具体议题上容易陷入分歧。2025年默茨总理力图推进移民改革，严控移民，在10月拟废除“三年快速入籍”政策，将移民入籍标准提高，扩大遣返范围。然而这遭到社民党反对，认为该政策立场过于偏向“极右翼”选择党立场，甚至基民盟内部也有反对者，认为“激进”立场会失去中间选民支持。默茨政府拟议的福利制度改革也引发强烈党争，尤其在有关失业救济金问题上，社民党强烈反对削减，导致联盟内部矛盾加剧，联合政府支持率也因此一度跌至31%的历史低点。

再以法国为例，不同政党在福利制度改革上分歧显著。2025年法国福利改革主要集中在养老金、医疗和失业保险等领域，执政的复兴党主张推进结构性改革以应对财政危机，但左翼政党强烈反对紧缩政策，批评改革“劫贫济富”，加剧社会不平等，而极右翼政党则提出限制移民、强化民族认同等非经济改革方案，不太关注福利改革。

更为严峻的是，政治“极化”及由此带来的政治斗争日益明显。2025年5月，德国联邦宪法保卫局宣布最大在野党德国选择党被认定为违宪政党，这让该党公开行动受到极大限制，遭到德国选择党反对。法国极右翼政党也遭到来自司法方面的强大压力。3月，司法机构认定极右翼政党国民联盟领导人玛丽娜·勒庞非法挪用欧盟资金，勒令其5年内不得竞选公职。

由于政治“极化”与党争加剧，欧洲国家公民在选举期间往往需在“民粹主义”政党和中右“主流”政党间进行抉择。比如今年5月罗马尼亚总统选举，就是在中间派立场候选人达恩和极右翼候选人西米翁之间进行选择。10月捷克总理选举也是在极右翼的“不满公民行动”和中右翼执政联盟“一起联合”之间进行选择。这些都加剧了社会分裂。

未来展望

第一，欧洲会继续通过支持乌克兰以寻求在俄乌冲突解决上的话语权。由于美俄在早期解决俄乌冲突问题上倾向于将欧洲排除在外，这对视俄乌冲突为欧洲战争的欧洲而言无法接受。为寻求在俄乌冲突上的主动权和主导权，欧洲会通过继续支持乌克兰以获得美俄重视，同时会根据内外情势适当调整对俄政策，包括与俄可能的接触，以免在整个问题解决与和平进程中再度被边缘化。

第二，欧洲会不得不在对华脱钩断链和保持市场联系之间寻求一定平衡。在对华关系上，基于意识形态偏见和长期傲慢心态，以及遭到中国稀土出口管控后，其对华“去风险”政策会持续并加速，并进一步恶化中欧经贸关系。但由于长期形成的深刻供应链和市场相互依赖关系，中欧经贸联系不会持续弱化甚至还会强化，许多在华企业会巩固“在当地，为当地”策略，以规避关税和各类“去风险”政策工具冲击。

第三，欧洲会在安全上继续依赖美国，寻求与美国达成稳定的贸易协定。未来欧洲会继续寻求巩固与美国的安全关系，尽量拖延美军事力量撤离欧洲的时间，同时强化在军工领域的自主进程。在经贸领域，双方围绕钢铝关税和数字监管方面的争议会在一番争议后逐渐得到解决，相对稳定的欧美贸易关系可以期待。

第四，欧洲内部经济结构性挑战会持续拖累经济发展前景。鉴于俄乌冲突大概率将进入尾声，能源稳定性和国内消费信心会有所提升，其经济整体上会保持低速增长。但受累于高技术创新投资不足、能源整体不足、劳动力不足、国际市场不稳定、对外地缘政治竞争冲击，欧洲经济摆脱低迷状态的前景不太明朗。

第五，欧洲内部分裂状态会因价值观、利益和立场差距进一步加剧。在所有重大问题上，欧洲各国立场差距会持续，这将损害欧盟机构能力，“不同步”或“多速”欧洲更加明显。同时，意识形态分裂会导致政治“极化”和社会分裂进一步加剧，极右翼政党会越来越成为欧洲不可忽视的政治力量。

8、高市执政与中日困局

王广涛

复旦大学日本研究中心副主任、副教授

2025年在日本政治进程中占据着重要位置。继2024年10月丢掉众议院的多数议席之后，在2025年7月举行的参议院选举中，自民党与公明党组成的执政联盟再次丢掉在参议院的多数议席。随后10月份举行的自民党总裁选举中，高市早苗当选为自民党成立以来的第一位女总裁，尽管公明党随后退出执政联盟，自民党却仍然得以继续执政，高市顺理成章地成为宪政史上首位女性首相。高市带领的自民党与日本维新会组成联合政权，日本政治社会右倾化呈现加速态势。在最近的国会答辩中，高市早苗关于台湾问题的错误言论遭到中国方面的强烈反对，导致中日关系陷入新一轮紧张状态。

一、自民党“双少数”执政、权力运作逻辑未变

参议院选举之后，日本政治在组织形式上出现了显著变化，但其权力运行的基本逻辑并未发生根本性转向。自民党丢掉了在参议院的多数席位，长期联合执政的公明党随后宣布退出执政联盟，不同于1993年和2009年自民党失去众议院多数席位后随即下野的状况，自民党选择与日本维新会进行阁外合作，尽管在国会众参两院成为“双少数”，却仍然能够维系其执政的基本架构。

从制度层面看，这一结果并不违反日本议会内阁制的运行逻辑。日本的政治制度并不要求执政党在两院中同时拥有多数席位，只要在

首相指名选举中能够获得相对优势，即可合法组阁。此次自民党之所以能避免下台的尴尬局面，主要归因于在野党的碎片化以及日本政治的右倾化。在野阵营虽在议席数量上有所增加，但长期存在组织分散、政策分歧显著、缺乏统一领导核心等问题，难以在关键政治节点对自民党形成有力威胁（即所谓的“野党共斗”）。自民党在参议院选举中所流失的选票，并未大规模转向诸如立宪民主党等中左翼政党，而是被国民民主党、维新会、参政党等立场更为右倾或更具民粹色彩的政治力量所吸收。这表明，尽管日本选民对自民党的“宴会券”等政治丑闻不满，但他们并非通过“向左转”来表达，而是通过进一步右移来释放政治态度。

在这一背景下，公明党退出执政联盟虽然宣告了维系 26 年的自公联合政权的终结，但并未削弱自民党在日本政治中的核心地位。相反，它在一定程度上解除了自民党在外交与安全议题上的内部约束。过去，公明党通常扮演自民党激进政策的“刹车阀”角色。而如今，自民党与政治立场更右倾的日本维新会联合，维新会则开始扮演“踩油门”角色，助推高市早苗在外交和安全保障议题上采取更加激进的政策。

二、日本政治生态变化与高市政权的诞生

日本自民党在众参两院的双少数困境竟然能够持续执政，高市早苗作为自民党内的极端保守派竟然能够当选总裁，这一系列看似反常的现象都在 2025 年集中发生，其背后有支持其存在的结构性因素，或者说日本政治生态已经在某种程度上发生质变。对此，必须将其置于日本政治右倾化、社会保守化以及政治民粹化相互叠加的结构性背

景之中。

日本政治的右倾化并非以激烈对抗或街头政治的形式出现，而是一种低可见度、渐进式的变化过程。选民在公共讨论中保持谨慎甚至沉默，但在投票行为中却持续支持立场更为强硬、强调国家安全、社会秩序与国家认同的政治力量。大量选民在自我认知中仍将自身定位为“中间派”，但在涉及防卫费增长、修宪、对华强硬立场以及涉台问题时，其实际选择已明显偏向右侧。

与政治右倾化并行的是日本社会整体的保守化趋势。长期经济停滞、少子老龄化加剧以及社会流动性下降，使日本社会普遍形成对不确定性的高度敏感心理。选民并不期待激进改革，而是更倾向于选择那些能够“维持现状”“确保秩序”“规避风险”的政治力量。被认为中间偏左的立宪民主党在参议院之所以没能更进一步，恰恰是选民的这种保守心态发挥了作用，因为立宪民主党的前身——日本民主党在2009年实现了政权更迭，在其执政期间遭遇了“东日本大地震”，日本面临严峻的经济挑战，包括GDP负增长和经济衰退等。在这种心理结构下，强调传统价值、安全保障和国家稳定的政治话语，天然具有更强的动员能力。

民粹化在这一过程中起到了重要的催化作用。在政治实践中，高市早苗善于借助高度象征化与情绪化的议题进行动员，把复杂的结构性问题转化为易于理解、便于传播的政治叙事。无论是围绕外国人问题，还是强调日本“被轻视”“必须强硬回应外部压力”的论述，其核心目的并非提供精细的政策方案，而是构建明确的“我们与他们”的政治界限。这种策略在学理层面或许不够严谨，但在现实政治中却极具动员效力。参政党作为民粹主义政党能获得大量支持，背后离不开这种思潮的推动。自民党虽非民粹政党，但存在高市早苗这类民粹

型政治家。因此，在其执政期间，选民将对参政党的支持转化为对高市内阁的支持。

高市当选首相后，其内阁支持率一直维持在70%—80%的高点。高市本人的民粹主义操弄手法或许能够解释其高支持率，即使用“对华民粹主义”（煽动民众反华情绪）和“税金民粹主义”（承诺短期内不增加消费税）两个杠杆来获取民众的支持。就其实际推行的政策来看，民众并没有对其给予较高的评价，市场也对其政策做出负面反馈。例如，尽管日本银行在12月下旬做出加息的决定，但是日元贬值的态势仍然没有得到缓解，这从侧面说明其政策并没有显著效果。至于其高支持率还能维持多久，那要看其经济政策是否奏效以及民众对其政权的耐心指数。

三、高市涉台错误言论负面影响中日关系

高市早苗出任首相后，其执政风格迅速展现出高度连贯性。她在言辞和政治姿态上延续了竞选时期的强硬立场。这种风格在短期内有助于稳固核心支持者，也符合当前日本政治环境中对“强势领导”的期待。然而，这种执政风格也具有风险，其在涉台问题上的错误发言便是其中一例。2025年11月7日，高市早苗在国会答辩中声称，日本或将台海冲突视为“存立危机事态”，并行使集体自卫权介入。这一言论立即引起了中方的强烈反应，认为这是对内政的干涉，并违反了中日间政治文件的基本原则。高市显然尚未完成从“竞选模式”到“执政模式”的角色转换：竞选时可用煽动性语言争取支持，但成为政府首脑后，其所有公开表态均会被国际社会视为政府官方立场。高市仍以争取媒体关注、迎合保守选民的方式处理高度敏感的国家安全议题，

这不仅缺乏应有的政治责任感，更使日本政府陷入被舆论牵制的境地。

从法理层面看，高市的发言存在对“集体自卫权”概念的明显混淆与滥用。根据日本政府长期以来的官方解释，日本虽在形式上享有《联合国宪章》第五十一条所规定的集体自卫权，但在宪法第九条框架下“享有但不能行使”。直至安倍政府时期，日本才引入“存立危机事态”这一高度限定概念，为行使集体自卫权开辟了极为狭窄的制度空间，且这一制度设计本身就被认为主要针对日美同盟框架下的情形。

即便依据安倍政府时期的解释，台湾问题也不构成行使集体自卫权的适用对象。台湾问题属于中国内政事务范畴，并不存在“援助遭受攻击的他国”这一前提条件。集体自卫权是《联合国宪章》赋予主权国家的权利，而台湾并非联合国承认的所谓“国家”。高市将“台湾有事”直接与“存立危机事态”相挂钩，这本质上是以政治意图取代法律推理、自行制造安全威胁的行为。

高市涉台言论绝非偶然失言，实则是其长期政治立场的集中彰显。在担任首相之前，她便多次公开宣称“台湾有事就是日本有事”，且在竞选期间将相关主张作为争取保守选民的关键手段。其上台后，在内阁与党内的人事布局中，明显向亲台派政治人物倾斜。此外，前述日本国内政治生态的变化，为高市的涉台冒险提供了现实土壤。近年来，“中国威胁论”在媒体与政治话语中被不断放大，“台湾有事就是日本有事”逐渐被塑造成一种“政治正确”。在此种氛围下，涉台强硬表态不仅未受到实质性约束，反而在一定程度上获得舆论支持。

高市执意推行“台湾有事论”，还服务于其扩军与强化防卫力量的现实政治诉求。通过渲染台海紧张局势，高市为提高防卫预算、加速军事部署寻求正当性支撑。这种做法进一步加剧了中日关系的紧张。

在中日关系层面，高市涉台言论已对双边政治互信造成实质性损害。尽管日本政府反复宣称“基本立场未变”，但近年来日方在官方场合回避完整重申《中日联合声明》等政治文件，客观上造成中日政治基础持续被侵蚀的局面。

高市早苗涉台表态迅速引发中方强烈反应，其影响并未局限于外交层面，而是向经贸、人员往来及社会认知等多个领域扩散。中日关系由此前相对可控的低烈度摩擦状态，转向高度敏感、低信任的新阶段。对高市内阁来说，中日关系的阶段性紧张在国内政治层面或许能产生一定动员效应，有助于巩固其强硬形象。但从中长期视角来看，则不得不说这是一种战略误判，其负面影响或将持续较长的周期。首先，高市并没有预想到其“不经意的失言”会招致中国政府如此强烈的反弹，中方的反制措施已经在事实上影响了日本经济；其次，高市并没有预想到美国没有在这次中日外交对抗中站在日本这一边，没有美国的明确支持则让日本外交在国际舆论场上面临更大的压力。

四、结语

总体而言，高市早苗政权是日本政治右倾化、社会保守化以及民粹化在特定阶段的集中体现。其执政并非偶然发生，而是在现有政治结构下具有一定的“合理性”。然而，这种政权形态本身也高度依赖特定政治环境，一旦内外条件发生变化，其稳定性将受到严峻考验。高市能否实现长期执政，关键不在于其立场是否足够强硬，而在于其是否具备将动员型政治转化为治理型政治的能力。作为“双少数”执政党的领导人，她需妥善处理府会（政府与国会）关系、党际关系（自民党与日本维新会）、政官关系（特别是与财务省官僚的关系）以及

对外关系（如与美国和中国的关系）。

客观来说，当前日本国内对高市内阁的支持率确实维持在高点，但更多体现为民众的愿望思维以及民粹情绪的推动，接下来其稳定执政的关键在于是否能够真正满足民众对其解决经济社会困局（通货膨胀、财政赤字、实际收入下降等）的期待，例如日本在面对持续的通胀压力时，尽管名义工资有所增长，但实际购买力仍在下滑，这要求政府和央行采取有效措施以稳定经济并提升民众的生活水平。通过煽动民粹来消费中国，或者说寄希望于对中国强硬来赢得民众支持的策略短期内或许会有效果，但是从长期来看未必能够奏效，如不能妥善处理还有反噬内阁支持率的可能。

9、冲突与调适交织的南亚

张家栋

复旦大学南亚研究中心主任、教授

2025年，南亚各国面临全球化进程分化、国际经济动荡及国内政治新势力崛起三大挑战。在经贸领域，“去全球化”与AI驱动的新全球化并存。在国内政治方面，印度执政党印人党赢下比哈尔邦，尼泊尔和孟加拉两国的Z世代政治崛起，以及巴基斯坦军方政治影响力的上升，是最重要的变化。在安全领域，巴基斯坦安全压力显著上升，其他国家的安全形势普遍缓和。在外交上，南亚各国纷纷转向务实风格，印度和巴基斯坦都有向多边平衡外交回归的迹象。在大国关系方面，美印在经济摩擦下军事合作继续深化，俄印关系有回暖趋势，中印边界争端缓和、双边贸易回升、人文交流恢复但结构性矛盾仍存。

一、南亚经济增速放缓但韧性犹存

2025年，南亚经济展现出较强韧性，整体GDP增长率在6.0%—6.6%之间，区域内各国名义GDP合计约5.2万亿美元，人均GDP在2600美元左右。其中，印度贡献南亚80%左右的经济份额，GDP规模约4.2万亿美元。尽管区域内通货膨胀率较高（达3.5%—3.7%，印度为2.8%—3.1%），但在发展中经济体中仍属可接受范围，这主要得益于食品价格稳定以及灵活的货币政策。总体来看，南亚经济有以下两个主要特征。

南亚继续是全球经济增长最快的地区。在2025年，东亚经济增长率为4.0%，西欧仅1.3%，北美为1.8%，全球平均水平为3.2%，都

落后于南亚地区。据国际货币基金组织（IMF）预测，2025年全球名义GDP达120万亿美元，南亚占比仅4.8%，却贡献全球增长的11%左右。特朗普政府发起的关税战对南亚整体经济增长影响有限，主要原因在于印度IT外包等服务业出口尚未处于新增关税的影响范围之内。

印度在南亚的经济中心地位进一步凸显。2025年，印度私人消费与服务业反弹势头强劲，服务业占印度GDP的55%左右，实现9.2%的年化增长率，成为印度GDP增长主要的推动因素。在2024-2025财年（截至3月31日），印度共获得810.4亿美元的外国直接投资，同比增长14%；2025年全年FDI承诺额为1350亿美元，主要来自科技、汽车和能源领域。以孟买金融中心和制造业为主导的马哈拉施特拉邦，以班加罗尔科技枢纽为中心的卡纳塔克邦，以及以德里为中心的国家首都区（NCR），是印度最受外资青睐的投资目的地，分别获得39%、13%和12%的FDI份额。印度的制造业也有明显的进步。莫迪政府推行的“印度制造”计划与基础设施投资计划，自2014年以来已吸引外资超1500亿美元。

但是，南亚各国普遍面临失业率高，尤其是青年高失业率问题的困扰。这虽为南亚经济发展提供可持续的劳动力来源，但也可能激化社会矛盾和引发政治动荡，影响南亚经济预期。

二、南亚国家选举密集，多国面临国内政治格局重塑的机遇与挑战

2025年南亚政治呈现“整体稳定与局部动荡并存”的特征，地缘政治冲突与青年觉醒运动深刻影响地区政治走向。继2022年斯里兰卡动荡、2024年孟加拉国政权危机以后，2025年9月尼泊尔爆发大规模青年抗议运动。南亚政治可能正从“碎片化威权”向“青年推动

型体系”转型。

印度政治相对稳定，印人党巩固执政根基。2024 年大选后，莫迪总理领导的印度人民党（BJP）所属的民主进步联盟（NDA）在国会人民院维持多数地位。2025 年 11 月比哈尔邦选举中，该联盟再获 202 席多数，进一步巩固印人党在全国的影响力。目前，印人党不仅是国家层面的执政党，还主导 20 个邦政府。未来，印度将聚焦农业法改革与选举法改革，以强化中央政府与全国性政党的权力。

巴基斯坦政治发生重大调整，军方地位显著强化。2025 年 11 月，巴基斯坦修改宪法第 27 修正案，核心内容包括：巩固军人政治地位，设立国防军总司令（CDF）职位，统辖三军及核指挥权力并赋予其特殊法律地位；创建联邦宪法法院，削弱联邦最高法院的宪法解释权。此次修宪虽增强了巴政府与军队应对恐怖主义等威胁的行动能力，使巴基斯坦在维持安全方面将有更多能力，但也埋下政治隐患。

尼泊尔 Z 世代崛起引发政治动荡，转型过程仓促且伴随暴力。2025 年 9 月，尼泊尔“Z 世代起义”造成严重人员伤亡，最终迫使奥利政府倒台。腐败问题与高失业率是此次政治变局的核心诱因。Z 世代“反裙带政治”的诉求正重塑尼泊尔政治议程、推动宪法改革。但需警惕的是，政治动荡中的暴力后遗症与民族矛盾，仍对尼泊尔政治稳定构成严重风险。

未来南亚政治将围绕“青年赋权、民粹主义回潮、大国博弈”三大维度展开：印度的地区影响力将持续发挥，农业法、选举法等关键改革有望落地，但农民与少数群体的抗议仍将是印人党面临的主要挑战；巴基斯坦军方地位巩固短期内利于安全议题应对，但长期隐患重重，若正义运动党（PTI）代表的新政治势力重组，巴政治稳定将难以常态化；尼泊尔 Z 世代的政治影响力将持续扩大，2026 年大选将重塑政治生态，但多党政治中的碎片化风险可能上升；孟加拉国将于

2026年2月同步举行大选与公投，孟加拉民族主义党（BNP）民意领先，但安全与经济挑战居高不下，投票率将成为检验其政治转型成败的关键指标。简而言之，南亚已成为“AI+自媒体”时代青年政治的重要试验场，其发展走向具有世界性指向意义。

三、南亚安全威胁交织，但风险可控

2025年南亚安全形势呈现“碎片化、多维度”特征：传统安全与非传统安全界限模糊，恐怖主义与高技术对抗交织，核威慑红线多次被挑战，南亚可能正在开创核国家间战争或准战争案例。

南亚恐怖主义逆势升温，成为全球暴力强度最高的区域之一。在全球恐怖主义活动整体下降的背景下，南亚恐怖主义形势却逆势恶化。根据SATP数据库，一方面，截至2025年12月27日，南亚恐怖活动共发生1503起，与去年全年的1521起相当；已造成5130人死亡，比2024年全年的3783人死亡增加35%。增量主要来自巴基斯坦。巴基斯坦的恐怖事件，从2024年的790起增加到1070起，致死人数从2236人增加到3967人。印度的恐怖事件数量从2024年的279起减少到204起，但死亡人数则从626人增加到654人。阿富汗的恐怖事件及死亡人数，都明显减少。另一方面，南亚恐怖活动的袭击模式从零星事件转向“少而精”的复合式行动，旨在最大化媒体效应。尽管当前恐怖主义威胁未达21世纪以来的峰值，但已形成系统性危机，有重新成为全球恐怖主义“火药桶”的风险。恐怖主义与地缘政治斗争、水资源争端相互交织，还直接引发两场严重军事冲突。

印巴“四日危机”开创核国家间冲突的危险案例。2025年5月7—10日的“四日危机”中，印巴双方动用除核武器外的几乎所有空战与防空手段，相互袭击对方核心区域与关键目标，打破“反恐行动”与“常

规军事冲突”之间界限。在危机期间，巴基斯坦率先升级冲突模式、在早期获得战术优势，印度则在后续冲突中突破了巴基斯坦防空体系、重申了自己在南亚安全事务的战略掌控力。此次危机不仅造成双方重大人员与财产损失，还引发两国国内变化：两国均大幅提升军费开支，加速军事现代化进程。巴基斯坦军政关系还由此发生重大调整。这些都将对未来印巴关系产生深远影响。

巴基斯坦与阿富汗发生激烈边境冲突，紧张程度升至近年峰值。2025年，巴基斯坦与阿富汗的边境冲突升级为低强度跨境对抗：巴基斯坦塔利班（TTP）发动数百次袭击，造成数千人伤亡，严重威胁巴边境稳定。10月，巴军方实施精准空袭，深入阿富汗击毙巴塔高层，引发阿富汗军方的报复。尽管冲突未演变为全面战争，但冲突规模以及打击深度，都为近年来罕见。此次冲突一方面考验巴基斯坦对阿富汗的传统政策，另一方面也挑战了巴基斯坦长期以来“区分好塔利班与坏塔利班”的战略认知。

2026年，南亚安全形势将延续“可控紧张”状态。尽管印巴双方均宣称“随时准备应对下一场战争”，但巴基斯坦的战略弱势与印度军事准备不足是客观事实。印巴当前核心议题都是发展经济和维持国内稳定，维持双边关系稳定的需求将大于寻求战略破局的冲动。巴阿安全关系风险较高，但发生全面冲突的概率很低。孟加拉国与尼泊尔的选举可能引发局部安全问题，需持续关注。

四、大国关系务实博弈，合作空间扩大

2025年，围绕南亚的大国互动以中美印俄四国为核心，从“阵营式对抗”转向“利益导向的战略调适”，从“零和游戏”走向“可控共存”。

一是，美印关系复杂分化，军事合作深化与经济摩擦并存。2025

年，美印军事合作与经贸关系从过去的“同向不匹配”转向“既不同向也不匹配”。在军事合作层面，双方合作进入深化阶段，覆盖“军事教育与演习、装备采购、技术交流、战略对话”四大领域，向更具操作性的伙伴关系转型。以军事演习为例，2025年美印联合演习次数与2024年相当，但复杂性显著提升。美国太空部队、网络部队及AI自主系统均参与其中，两军互操作性大幅增强。在经贸层面，美印矛盾持续难解。截至2025年底，美国对印度征收的最高关税达50%，比对华关税高3个百分点。据《华盛顿邮报》数据，2025年印度输美商品关税较2024年增加47.6个百分点，高于中国输美商品在同期增加的27个百分点，这为美印关系蒙上阴影。美印虽将达成贸易协议，但在农业等问题上的分歧仍然很大。

二是，印俄关系双向积极靠拢，战略伙伴关系再度巩固。为对冲国际战略压力，印度于2025年调整对俄政策，从此前的单向姿态性冷淡转向双向积极拥抱，邀请普京于12月访印，扭转了印俄关系下滑动能。此次访问期间，印俄两国签署16项合作协议，包括加速S-400防空系统交付，据称还探讨了苏-57战机与S-500防空系统的潜在合作可能。俄罗斯明确支持印度2026年金砖国家主席国地位，并推进两国在北极能源项目方面的合作。印俄“特殊且特权的战略伙伴关系”有再度巩固的可能。

三是，中印关系显著缓和，迎来六年来最大亮点。2025年中印关系实现显著缓和，转折点源于边境巡逻协议的落实与高层互访。2025年8月，莫迪总理赴华参加上海合作组织天津峰会，这是2019年以后印度总理首次访问中国。中国国家主席习近平与莫迪总理举行正式双边会晤，是6年来中印关系的最大亮点。中印人文交流与双边合作也同步重启。印度香客重返神山圣湖，中印直航线路逐渐恢复，签证便利化措施不断推出，双边学生与游客流量迅速增加，达到10年前

的一半水平。两国还明确表示相互支持 2026 年主场外交活动——中国将主办的 APEC 深圳峰会与印度将主办的金砖峰会。

结语

2025 年的南亚，在经济韧性、政治转型、风险可控与大国务实互动中，积极调整以适应全球变局：印度主导的区域经济辐射效应显著，青年赋权为社会经济注入新活力，绿色转型与数字化发展有效缓冲风险。但是，南亚也需警惕政治倒退、地缘政治极化与气候变化带来的隐患。展望 2026 年，南亚地区仍将在挑战中前行。

10、2025 年朝鲜半岛：变局与危机

邢丽菊

复旦大学朝鲜韩国研究中心主任、教授

2025 年，朝鲜半岛整体局势出现一系列新变化，大国博弈、同盟结构调整以及地区安全外溢相互叠加，对我国周边外交产生深刻影响。朝鲜半岛南北双方根据自身对外部形势判断及对内政治需要考虑，作出了不同的政策选择：朝鲜突出“强硬对抗”与“阵营外交”两条主线，旨在巩固政体安全并突破国际封锁；韩国寻求“全方位平衡”与“选择性缓和”两种策略，力图在复杂的地缘政治空间中拓展自主性。

一、朝鲜：强化“金正恩体制”下的“阵营外交”

（一）内政：继续强化金正恩体制，努力发展经济和民生。

2025 年是朝鲜“国家经济发展五年规划（2021—2025）”的收官之年，也是为 2026 年召开劳动党第九次代表大会做准备的关键之年。在政治层面，朝鲜通过劳动党建党 80 周年庆典、劳动党八届十三中全会等一系列盛大的政治活动，持续强化了金正恩作为领袖的权威性与其体制的合法性。金正恩多次在重要场合公开提及“体制持久性”与“制度效率”，强调通过制度化方式巩固其政治成果。

在经济与民生领域，金正恩 12 月在党内会议上明确表示，2025 年经济发展目标和当前五年规划已完成。韩国央行报告显示，2024 年朝鲜实际 GDP 增长率为 3.7%，是 2016 年以来的最高增速，2025 年也延续增长态势。增长主要由重化学工业（增长 6.2%）和建筑业（增长

4.1%) 拉动。这标志着朝鲜经济从疫情的深度衰退中实现了反弹。尤其是“地方发展 20×10 政策（即未来 10 年每年在 20 个市郡建设现代化工厂设施）”成效明显，金正恩亲自出席平壤综合医院等多地现代化医院竣工典礼，并将“卫生保健革命”与医疗教育改革提升至战略高度，显示出在严厉制裁下仍通过福利项目维持经济与民生发展的努力。

（二）外交：对美韩保持强硬态势，对中俄加强战略互动。

1. 对美韩继续保持强硬与敌对姿态。

朝鲜国防省严厉谴责美日韩联合军演（特别是涉及 B-52H 战略轰炸机的训练），斥其为“侵略战争演习”，并威胁进行“反射性反制”。对于韩国李在明政府释放的对话信号，金正恩之妹、劳动党中央委员会副部长金与正将其定性为“欺骗性柔和攻势”，明确将韩国排除在主要外交对象之外。即使面对 10 月末特朗普访问韩国庆州期间重启会晤的提议，朝鲜也仅以导弹试射作为沉默的回应，显示出其对与美国单方面交易的警惕。

2. 持续深化中俄战略合作。

2025 年 4 月，朝鲜首次公开证实其武装部队参与俄乌军事行动；7 月，俄外长拉夫罗夫访朝，双方确认俄朝具有同盟性质；8 月，金正恩高规格表彰援俄阵亡士兵，朝鲜中央电视台罕见快速播出活动影像，并播放金正恩原声讲话，凸显官方对宣传效果的重视。9 月，金正恩亲赴北京出席抗战胜利 80 周年纪念活动，首次登上天安门城楼；10 月初，李强总理赴平壤出席朝鲜劳动党成立 80 周年纪念活动；10 月下旬，金正恩参谒中国人民志愿军烈士陵园，纪念志愿军赴朝参战 75 周年并单膝跪地献花。这一系列事件标志朝鲜已公开并深度融入中俄战略协作框架，旨在通过“抱团取暖”获取政治支持、安全保障与

经济援助，共同抵御西方压力。

二、韩国：政权更迭后的“实用主义外交”

（一）内政：总统换人政权更迭，政治经济另起炉灶。

尹锡悦由于宣布紧急戒严导致其个人政治生涯提前终结，成为韩国宪政史上第二位遭弹劾下台的总统。韩国政坛于2025年6月正式进入“李在明时代”，进步派重新执掌政权。李在明上任即通过《内乱特检法》，对前总统尹锡悦及其政府相关人员展开特别调查，以回应公众对“戒严风波”的问责诉求；另一方面，他呼吁国民加强团结，弥合分歧，旨在缓解社会对立情绪。

经济民生领域，李在明政府将解决住房危机和就业困难作为首要任务。其“住房革命”方案旨在增加公共住宅供应，并改革全租房制度以降低青年群体居住压力。同时，通过扩大中小企业雇佣补贴、发展数字经济和绿色产业，试图打破大企业垄断就业的结构弊端。追加预算案的提出和经济检查小组的成立，有助于稳定市场信心。

（二）外交：坚持信奉“实用主义”，外交突破面临困难。

李在明政府上任即提出以国家利益为核心的“实用主义”外交政策，其核心是在韩美同盟与改善对华、对朝关系之间寻求动态平衡。

1. 对美：战略自主与同盟基轴之间寻求平衡。

李在明上任以来，韩美首脑先后两次会晤，双方团队于11月14日同时公布两国关税和安全磋商成果文件—《联合情况说明书》(Joint Fact Sheet)，韩美关系在“全面升级”基调下取得具体突破。美国在关税（如汽车关税下调）、核动力潜艇合作及铀浓缩技术方面对韩

作出实质性让步，同时韩方也成功将国防开支提升至 GDP 的 2.8%，强化自主威慑力量（如部署“玄武-5”导弹），体现了在依赖美国延伸威慑与追求战略自主间的平衡。

2. 对华：积极修复关系，释放友好信号。

李在明政府上台后，公开批评尹锡悦前总统在处理中韩关系时“肆意破坏既有互信”，将改善对华关系作为外交重点。11月，习近平主席对韩国进行国事访问，双方就稳定中韩关系基本盘、深化经贸合作等达成共识，并明确推动中韩自贸协定第二阶段谈判，将合作重点拓展至人工智能、绿色产业等新兴领域。同时，在对外表述和地区叙事中，韩国将东亚三国表述顺序统一为“韩中日”、在外国人电子入境卡上将台湾列为“China (Taiwan)”等一系列举措，都表明李在明政府有意强调中韩关系的现实重要性和不可替代性，力图通过一系列低调又持续的举措修复政治互信、稳定经贸基础。

3. 对日：合作延续，风险悬置。

面对日本新首相高市早苗这一对外立场鲜明、对历史问题态度强硬的对话者，李在明政府在对日关系处理上坚持“双轨并行”。一方面，在 2025 年 APEC 会议期间，韩日首脑举行会谈，双方确认继续维持首脑层“穿梭外交”沟通框架，强调在地区安全与经济领域保持必要协作；另一方面，会谈内容刻意回避历史、领土等高敏感议题。与此同时，日本方面在历史问题上的强硬表态不断，对韩国国内舆论和双边关系造成负面冲击，也进一步压缩了韩日政治空间。在此背景下，韩国政府仍计划推进对日回访安排，意在维持经济与安全领域的双边或三边合作，同时将历史与领土问题阶段性“悬置”，反映出高度的实用主义立场。

4. 对朝：和平导向，回应消极。

李在明政府采取“威慑与对话”双轨并进策略，认为“再昂贵的

和平也比战争便宜，但和平需以实力为后盾”。一方面，增加国防预算，参与联合军演，加速核潜艇相关进程；另一方面，停止对朝广播，提出尊重朝鲜体制并计划重启经贸合作。韩统一部长官郑东泳公开表示，要推进放宽对朝制裁，力促对话重启，主张韩国应扮演“和平领跑者”。但这种“以和解促转变”的尝试，因朝鲜彻底拒绝而陷入困境。

5. 多边外交：以峰会外交为抓手，强化国际事务参与度。

李在明先后受邀出席七国集团(G7)峰会、二十国集团(G20)峰会，并在联合国大会发表讲话，就全球经济、人工智能、气候变化和地区安全等议题参与讨论，提出终结朝鲜半岛敌对状态的“END”倡议，展现韩国在多边议题中的政策立场。在地区层面，韩国2025年担任亚太经合组织(APEC)东道主，其间李在明与多国领导人展开密集外交，围绕贸易、科技合作和供应链稳定等议题充分交换意见。此外，李在明还出席东盟相关峰会，并出访阿联酋、埃及、南非和土耳其等国，通过峰会外交和多边机制参与，强化了韩国在国际事务中的参与度与可见度。

三、朝鲜半岛未来局势及影响

2025年，朝鲜半岛南北双边关系基本失去动力引擎，相关安全矛盾呈现加深趋势。朝鲜通过修宪明确将韩国定义为“敌对国家”，单方面关闭官方对话渠道。韩国虽有意缓和，但政策效力有限，频频遇冷。南北双方互动的本质，已从民族内部关系异化为阵营化对峙。无论是朝鲜的导弹试射还是韩美的联合军演，首要目标都是向对方阵营传递战略信号，半岛成为代理人式冲突的风险显著上升。

1. 美韩核潜艇议题持续推进，存在演变为中韩长期摩擦点的现实

风险。

韩国推进核潜艇相关进程，具有明确的安全动因和国内政治基础。一方面，朝鲜核与海洋军事能力提升，使韩国在海上安全领域的焦虑不断上升；另一方面，韩国尽管不可能成为真正拥核国，但社会层面70%国民希望拥核，降低拥核论需求为政府在核潜艇等“准核议题”上的政策推进提供了舆论空间。核潜艇议题很难被视为短期或技术性问题，更可能成为兼具安全、产业和政治属性的长期议题。若中韩之间缺乏充分、前置的战略沟通，相关问题极易被外界类比为第二个“萨德问题”，对双边关系形成长期掣肘。

2. 朝俄军事协作的外部联动效应，可能推动东北亚安全结构演变。

朝鲜向俄罗斯派兵参与俄乌冲突，使半岛安全问题与欧洲战场形成事实性联动。这种联动不仅降低了朝鲜参与高风险外部行动的政治成本，也在客观上强化了阵营对立。若美日韩安全协作在此背景下持续升级，将会刺激朝俄关系进一步向军事合作倾斜，并在一定条件下推动中朝俄加强安全协调。这种互动螺旋将显著抬升东北亚地区的对抗性，增加我国周边外交和安全环境的不确定性。

3. 中韩关系“政治修复”与“社会认知下沉”错位，放大突发事件冲击风险。

当前中韩关系在政治层面存在改善和修复的现实需求，习近平主席2025年时隔11年再次访韩，一定程度上修复两国政治关系。李在明总统也多次表达尽早访华意愿，并将于2026年1月4日至7日对中国进行国事访问。以此为契机，2026年中韩关系将迎来很大转机。尽管如此，韩国社会层面依然存在明显的对华认知分歧，这主要源于社会心理、媒体环境与安全议题的叠加效应。一旦安全议题或突发事件被舆论放大，这种结构性错位极易使双边关系承压。

4. 美韩同盟议题外溢叠加地区热点，挤压中韩关系的战略回旋空间。

美韩同盟不断突破传统以半岛防御为核心的功能定位，地区性议题被持续纳入安全与政策表述之中。特别是在涉及台海、南海等高敏议题上，韩国一旦出现政治表态或政策动作叠加，极易对中韩关系造成超出双边范畴的冲击，削弱双方通过常规外交渠道进行缓冲和修复的空间。

5. 半岛问题多线叠加，增加我国周边外交的系统性成本。

当前半岛局势已同时叠加朝核问题、朝俄联动、美韩同盟外溢、核动力潜艇推进以及社会舆论等多重因素，多条风险线并行发展。一旦其中某一变量失控，极易通过联动机制放大影响，迫使我国在多个方向同时投入外交和政策资源。这种多线并行的不确定性，将增加周边外交的协调成本和风险管理难度。

11、2025 年东南亚：动荡与冲突

赵卫华

复旦大学中国与周边国家关系研究中心主任、研究员

东南亚地区是中国践行人类命运共同体理念，推进高质量“一带一路”建设的核心地区，2025 年东南亚地区总体上呈现为政治上动荡与冲突并存，经济上逆势增长两大特征。在上述形势下，东盟将东南亚地区的最后一个国家东帝汶纳入了东盟，实现该组织在区域内的再次扩大。同时，中国和东盟关系进一步深入发展，在深入实施 RCEP 协议和中国 - 东盟自由贸易区 3.0 版落地的基础上，双方经贸关系在美国关税大棒的压力下逆势创下历史新高。

一、2025 年东南亚总体形势

（一）政治上动荡与冲突并存

2025 年东南亚政治局势最显著的特征就是动荡与冲突。虽然东帝汶正式加入东盟，东盟迎来了再一次的扩员。但区域内多个国家发生程度不同内部政治动荡和社会失序，严重的如印度尼西亚、泰国和缅甸。同时，泰柬边境冲突从年初一直持续至今，冲突程度之激烈达到了近年来前所未有的水平，这使得东盟的团结和建设东盟共同体的前景蒙上了一层阴影。

印度尼西亚：印尼动荡主要源于经济发展困顿与普拉博沃政府实施的财政紧缩政策，引发民众广泛不满。政府给予国会议员高额住房补贴（相当于雅加达最低工资 10 倍）的做法成为直接导火索，暴露

了精英与民众生活的巨大鸿沟。工会、劳工党组织大规模示威，提出终止外包、提高最低工资、停止裁员等诉求。抗议活动中发生警民冲突导致人员伤亡，局势迅速升级，蔓延至多座主要城市，出现打砸抢烧等暴力行为。普拉博沃政府通过取消部分议员福利、更换财长等让步措施暂时平息了事态，但深层经济与社会矛盾并未根本解决。印尼的社会动荡甚至一度影响到普拉博沃到北京参加 9.3 阅兵仪式的对华外交行程。

泰国：泰国动荡始于前总理佩通坦与柬埔寨洪森私下通话录音泄露事件。录音内容涉及利用私人关系处理边境事务，被反对派抨击为损害国家与军队尊严，导致执政联盟关键成员自豪泰党退出执政联盟，佩通坦政府垮台。宪法法院裁定免除佩通坦总理职务。保守势力趁机重组政府，由阿努廷出任新总理。此事件表面是外交风波，实质是泰国国内深层政治矛盾的总爆发，揭示了不同政治派系（包括他信家族势力、保守保皇派、军方和废皇派）之间复杂的权力博弈，以及文官政府与军方之间持续存在的紧张关系。动荡不仅进一步打击了泰国经济，并使柬泰边境烽火再起，同时也令东盟内部团结和一体化进程面临严峻挑战。

缅甸：缅甸局势并非短期动荡，而是持续数十年的民族武装冲突与政治危机的延续，其直接根源就在于主体民族的大缅族主义政策。当前冲突主要在缅军、支持昂山素季的人民保卫军（PDF）以及若开军、克钦独立军、果敢同盟军和佤联军等多支民族地方武装之间展开。虽然在中方的调停下，缅军与果敢同盟军已经达成了停火协议，实现了缅北的局部停火，但全国范围内战火仍频，若开军和克钦独立军仍然在与缅军战斗，部分民族武装之间也不断为了地盘大打出手，缅甸国内大量民众流离失所，人道主义危机严峻。军政府宣称将举行大选，但在控制力削弱、缺乏包容性的背景下，其合法性备受质疑，缅甸联

邦的前景并不乐观。

越南、新加坡和马来西亚等其余各国虽然国内政局相较于上述三国而言相对平稳，但同样面临着各种不同程度问题。例如，马来西亚的种族文化问题不时成为社会激辩的问题，菲律宾的家族政治也不时引发社会内部的局部波动。而越南则不仅面临着越共十四大的到来，其前所未有的部委和省市裁并，以及取消县级行政区划的措施。虽然进展顺利，还是触及了诸多人的切身利益，对社会形成了不小的冲击。整体而言，东南亚政治在今年呈现出传统政治结构与新兴社会诉求相互调整的过渡期特征，各国的治理效能与应变能力受到考验。

（二）经济在复合压力中逆势前行

2025年东南亚经济面临显著的外部复合压力。除全球需求疲软导致东南亚各国经济增长压力骤增之外，特朗普秉持单边主义立场推出的“对等关税”政策更是对各国打击巨大。尽管如此，东南亚经济从下半年开始由关税战所引发的不确定性大大下降，这主要得益于东盟各国与中国务实经贸合作的进一步加深，与美国就“对等关税”问题达成妥协，再加上AI投资的增长和FDI大幅涌入。因此，从全年而言，东南亚经济总体上维持着逆势增长。据马来西亚银行预测，2025年东盟作为一个整体经济增长率大概维持在4.8%左右，大致与2024年持平，高于本年度大部分世界主要经济体的预测增长率，也远高于年初的增长预期。

东盟经济尽管总体较为强劲，显示了其稳定性，但从不同的个体而言，各国的经济增长呈现出了较为明显的分化。其中，越南、印度尼西亚和新加坡GDP的预计增长率分别约为7.8%、5.1%和4.2%，均高于2024年的增长率。尤其是越南，据越南12月中旬的最新预测，越南2025年经济增长率很有可能超过8%，达到8.1%—8.35%，从而

完全实现最初 8% 以上的预期增长目标。与此同时，泰国和菲律宾的经济预期增长率分别为 2.1% 和 4.8%，低于 2024 年的增长率，而马来西亚则呈现出低开高走的趋势，其上半年经济增长率约为 4.7%，低于 2024 年的表现，从第三季度开始上升为 5.2%，展现出了强劲的复苏态势。

2025 年，美国“对等关税”政策的实施使得东南亚各国经济脆弱性暴露无遗。首先，作为出口导向型经济体集合，东盟各国的经济发展过于依赖于商品出口特别是对美国的出口，因此面对美国关税大棒各国除了单方面对美国妥协，接受美国的不平等协议以减小来自美国的伤害别无选择。其次，其经济发展过分集中依赖于少数几大经济体，特别是中美两大经济体。此次面对美国的贸易霸凌，中国非但没有落井下石，相反却对东盟各国的处境表示了理解，并继续坚持平等互利的原则推进双方合作。东盟各国也从此次特朗普“对等关税”政策中对美国的本性有更加深入的认识，并加速推动国际合作多元化和对外贸易多元化的路径。

二、区域热点问题多点并发

（一）柬泰边境冲突愈演愈烈

2025 年初，柬泰双方在柏威夏寺附近边境地区不断发生小规模军事摩擦，并最终演变为两国在边境地区大规模的边界武装冲突。虽然柬泰边界争议由来已久，但此次冲突从年初持续到年底，规模和烈度空前，冲突的背景和区域反应也呈现出新的特点。

首先，冲突根源更为复杂化。除了边境地区主权争端外，主要还包括如下两方面：一是国内政策因素影响：受他信 - 洪森家族关系破

裂的影响，泰国国内政治压力促使政府在主权问题上展现强硬姿态。而柬埔寨方面，洪玛奈虽延续洪森的基本政策，但在处理与大国关系时，民族主义情绪促使其企图在各国间特别是大国之间左右逢源，但最终导致了外交上尴尬处境，使柬埔寨在此次冲突中处境孤单。二是经济博弈考量，泰柬两国都是东南亚地区重要旅游目的地，然而近年来，受电信诈骗、旅游安全等问题的影响，两国在相关问题上矛盾不断，相互指责。两国边境冲突在更深层面上其实反映了两国在经济上的矛盾。

其次，冲突更具危险性和复杂性。在此次柬泰冲突中，特别是在年末最新一轮的冲突中，泰国方面完全回绝了特朗普罢兵的建议，东盟内部也没有出现强有力的调停者。只有中国秉持建设性的中立立场，在此次争端中，一致采取劝和促谈的立场，在最关键时刻开展外交斡旋促使双方停火。另外，在此次交战中，泰国指责第三国操纵无人机帮助柬军攻击泰军，而越老两国部队也在边界地区出现异动，显示此次武装冲突影响远超以往。此次冲突不仅意味着洪玛奈向美国靠拢政策的失败，也意味着东盟长期以来建设东盟共同体目标的受挫。

（二）南海形势复杂演变

2025年，南海局势依然是区域安全中最受关注的热点之一。其中，中菲两国围绕南海主权与海洋权益的斗争、域外大国地缘政治博弈以及越南在南沙海域大规模填海造岛行为使得南海形势呈现出错综复杂的状态，共同塑造了南海的新形势。

1. 中菲海上斗争的新态势

菲律宾在2025年采取了更富对抗性的策略，将单边挑衅、军事扩张与外交舆论绑定相结合。频繁在“灰色地带”实施挑衅：菲方频繁派遣公务船及渔船，在黄岩岛、仁爱礁、宾仙礁盘频繁挑衅和制造

事端，甚至公然违反 2002 年《南海各方行为宣言》登录有争议岛礁附近进行滋事。例如，2025 年 12 月 12 日，菲方有组织地派出多批船只前往中国仙宾礁海域挑衅，甚至有船只冲闯潟湖，其人员还对中方海警人员持刀威胁。而中国也将菲律宾定位为“南海的麻烦制造者、危险制造者”。在南海海域对菲方行动采取了坚决、专业、克制的反制措施。中国国防部多次明确警告菲方，应立即放弃“徒劳且危险的挑衅”，回归对话解决的正轨。然而，菲方挟美自重，使南海局势继续向复杂化方向发展。

2. 域外大国的深度介入

为推动菲律宾在南海充当美国遏制中国的马前卒，美国不仅在口头上重申对菲的防卫承诺，更在行动上深度介入。2025 年 5 月，美、澳、日、菲四国防长举行会议，宣布将通过同步国防投资、加强情报共享、增加联合军演等方式，支持菲律宾提升海上能力。其他西方国家的跟进：欧盟于 2025 年 6 月同意与菲律宾建立安全与防务对话机制。此外，菲律宾与加拿大、日本等国也在推进或深化军事准入协定谈判，意图构建以美国为核心、多国参与的“小多边”安全网络。美国的上述行为受到了中方坚决反对。从美国的介入方式来看，其基本上还是企图借助盟伴体系最大限度牵制中国，而其自身除了在背后给盟友和地区伙伴提供精神支持外，则最大限度地作壁上观，显示美国依然企图尽量避免与华直接冲突。

3. 越南的填海造岛行动与中越关系

与菲律宾激化矛盾的路径不同，越南则采取了更为低调但实质性的行动，显著改变了南海的力量存在格局。越南在南沙占据岛礁上填海造陆从 2021 年一直持续至今，根据美国智库“国际战略研究中心”（CSIS）2025 年 12 月的报告，越南在南沙填海造陆面积已经接近 2014 年中国岛礁加固面积，并且使相关岛礁进一步军事化。对于越南

的行动，中国外交部明确表示：“南沙群岛是中国的固有领土，中方坚决反对有关国家在非法侵占的岛礁上开展建设活动，将采取必要措施维护自身领土主权和海洋权益。”越南行为对中越关系影响甚大，是两国需要管控的分歧点。但同时越南与中国在陆上边界稳定，经济合作密切。因此，其行为呈现“主权上强化实控、外交上避免直接对抗、经济上保持合作”的特点，与菲律宾的策略有明显区别。

三、中国—东盟关系在逆势中深入发展

（一）政治关系进一步深化

2025年，中国与东盟成功举办第28次领导人会议，发布《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划（2026-2030）》。中国在多个场合坚定支持东盟中心地位及其共同体建设，支持东盟维护多边原则，反对单边主义。这与美国推动的排他性小多边机制形成对比。在区域热点问题上，中国展现出负责任大国的建设性角色，坚持不干涉内政与劝和促谈，在柬泰边境冲突和缅甸问题上，中国强调尊重东盟主导的进程，提供对话平台而非单边方案。同时，中国还积极提供安全公共产品：中国与东盟国家持续开展反恐、打击跨国犯罪及灾害管理联合演练，在上述领域给予了东盟积极的支持，推动东盟内部通过对话解决分歧。

（二）经贸往来创历史新高

虽然双方经贸关系受到特朗普“对等关税”政策的影响，但中国—东盟经贸关系在压力下展现出强大韧性。2025年1—11月，中国—东盟双边贸易额按美元计价达9528.4亿美元，增长7.7%。其中，

出口 5990.3 亿美元，增长 13.7%；进口 3538.1 亿美元，下降 1.2%。在东盟各国当中，越南、马来西亚和印度尼西亚位列中国贸易伙伴的前三名。其中，越南不仅是中国在东盟内部的头号贸易伙伴，更是中国在世界范围内的第四大贸易伙伴。2025 年前 11 个月，中越贸易 2677.25 亿美元，已经超过了 2024 年全年的贸易量，展现了双方贸易的强大后劲。

上述成绩的取得得益于如下几个原因：首先，RCEP 红利持续释放，区域产业链联系更加紧密。其次，新兴领域合作，数字经济、绿色能源合作成为双方新的增长点。中国参与投资印尼新能源产业园、越南的新能源汽车和泰国智慧城市建设等项目稳步推进，大大推动双方经济的发展。最后，金融合作深化，双边本币结算比例显著提升，人民币在东盟跨境支付中发挥了越来越大的作用。上述新的合作模式推动中越合作在逆风中快速前行。

（三）中国—东盟合作出现新突破

2025 年 3 月，在各方推动下，中国—东盟—海湾阿拉伯国家合作委员会三方外长对话会成功举行，这是中国和东盟双方首次与海合会进行对话。三方并达成一系列务实成果：能源安全与发展联动：建立“能源转型对话机制”，旨在将海湾国家的能源资本、中国的绿色技术与东南亚的清洁能源市场需求相结合，共同投资于东南亚的太阳能、风能及电网升级项目。投资与供应链合作：探讨设立“三方共同投资基金”，投资于东盟国家的互联互通基础设施和数字经济。同时，推动构建“东亚—中东—东南亚”跨境物流通道，降低对传统海运路线的过度依赖。战略沟通与稳定：这一三方平台为讨论全球和区域重大问题提供了新的多边对话渠道，有助于在动荡的国际局势中增进理解、维护共同发展利益。三方合作机制创新了南南合作模式，将中国与东

盟的紧密关系和海湾国家的资金与能源优势相结合，为东盟的可持续发展开辟了新的资本与技术来源，也扩大了中国与东盟合作的战略外延。

结论

2025年，东南亚在内部政治动荡和冲突、外部经济冲击与地缘竞争加剧的形势下逆势前行。区域国家展现出强大的适应与调整能力，通过务实外交与内部改革应对挑战。中国—东盟关系作为区域稳定的关键支柱，在复杂环境下展现出韧性，并通过经贸深度融合与三方合作创新持续提供增长动力。中国的东南亚政策在2025年体现出更成熟的姿态：在坚定支持东盟中心地位的同时，保持热点问题上的建设性中立；在深化双边合作的基础上，积极拓展多方共赢的合作新平台。展望未来，只要继续秉持相互尊重、开放包容、聚焦发展的原则，中国与东盟必将携手穿越风浪，共同塑造一个更加稳定、繁荣、共赢的亚洲未来。

12、2025 年中东：从热战到冷和平

孙德刚

复旦大学中东研究中心主任、研究员

2025 年，以色列持续对巴勒斯坦哈马斯、也门胡塞武装、黎巴嫩真主党、叙利亚、伊朗和卡塔尔发动袭击，中东地区陷入热战的漩涡。11 月，随着“20 点和平计划”第一阶段协议在加沙地区得以落实，中东从长达两年的“冲突期”进入“休整期”，从热战到冷和平。域外大国对中东事务的介入意愿下降，中东地区大国塑造中东格局的能力上升，多极化的中东初见端倪。

一、中东地区冲突加剧信任赤字

2025 年以来，以色列“七线作战”，依靠强大的情报能力与空中打击能力对“抵抗轴心”各个击破，扩大战略纵深，建立“大以色列”，加剧了中东国家的不信任感。

一是以色列与“抵抗轴心”的斗争白热化。冷战结束后，“以土地换和平”成为解决巴以问题的主要原则。然而 2025 年以来，以色列与“抵抗轴心”之间的对抗加剧，对抗逻辑代替对话逻辑，“以武力求和平”代替“以谈判求和平”，进攻性现实主义代替防御性现实主义。2025 年 6 月，以色列趁美国和伊朗进行核谈判的契机，突然对伊朗的主要核设施、军事基地、军队指挥人员以及核科学家发动大规模袭击，并联合美军、借助美国 B-2 轰炸机摧毁福尔多、纳坦兹和伊斯法罕等伊朗核设施，伊朗也对以色列实施大规模报复行动。此次“12 天战争”导致双方数千人伤亡，无人机作战、网络战、信息战、认知

战愈演愈烈。8月，以色列调转枪口、空袭也门，炸死胡塞总理艾哈迈德·拉哈维和多位“政府部长”，另有多名“部长”受伤，胡塞随后宣布袭击以色列商船并向以境内发射超音速导弹。

二是以色列与亲穆兄会联盟的矛盾上升。随着伊朗由战略进攻转向战略防御，哈马斯、真主党、胡塞武装以及伊拉克什叶派民兵武装等“抵抗轴心”纷纷潜伏以保存实力；土耳其、卡塔尔和叙利亚等“亲穆兄会联盟”力量站到了反以前线。2025年9月以色列向卡塔尔境内的哈马斯谈判人员发动袭击，造成5名巴勒斯坦人和1名卡塔尔安全部队人员遇难。卡塔尔随后举办阿拉伯-伊斯兰紧急峰会，土耳其总统埃尔多安、叙利亚过渡政府总统沙拉等均谴责以色列在卡塔尔犯下的罪行，阿拉伯-伊斯兰国家将以色列而不是伊朗视为主要威胁。12月26日，以色列宣布承认索马里兰为“独立主权国家”，引起阿拉伯-伊斯兰国家的普遍反对。

三是中东地区进一步分化。2025年以来，中东国家分化为三大次区域。海合会六国把发展作为第一要务，在国际上趋利避害，尽量“做减法”，避免“扛大旗”，属于“繁荣弧”。这类国家在道义上和经济上支持巴勒斯坦事业，但实际以本国利益为重，避免与以色列迎头相撞。土耳其、埃及、摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚等地中海沿岸国家属于“稳定弧”。这些国家积极维护国内稳定，谨慎介入中东安全事务，反对以色列在加沙制造人道主义危机。以色列、伊朗、伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、巴勒斯坦和也门等深度卷入中东地区冲突，属于“动荡弧”。

二、中东迎来新一轮博弈

2025年11月以来，中东热点问题有所降温。联合国安理会通过

了第 2803 号决议，支持美国提出的结束加沙冲突的“20 点和平计划”；以色列与伊朗休战，也门胡塞武装宣布停止袭击红海的过往商船，以色列与黎巴嫩非军方代表 40 余年来首次直接会谈，叙利亚局势也趋稳，中东国家进入全面休整期。从乱到治的转型时期，土耳其、沙特、以色列和伊朗等中东地区大国成为“棋手”，非国家武装行为体成为“棋子”，动荡国家则沦为“棋盘”。中东地区中等强国利用热点问题积极争夺“中间地带”。

首先，巴勒斯坦成为大国博弈的着力点。多极化格局下，中东地区大国围绕加沙第二阶段停火协议的博弈不断升级。2025 年 11 月，联合国安理会支持组建国际稳定部队（ISF）。但是，以色列要求解除 Hamas 武装，伊朗、土耳其、卡塔尔等国要求以色列从加沙“黄线”地区撤军，加沙和平重建面临不确定性。Hamas 能否将被解除武装，谁来管理加沙，如何治理加沙等，这些问题依然悬而未决。2025 年 8 月，以色列批准在约旦河西岸“E1 区”建造 3401 套住房，扩大犹太人定居点；11 月以来，以色列已对加沙地区实施数十轮军事打击；Hamas 也对以军采取报复性袭击，脆弱的加沙停火协议随时都有可能被撕毁。

其次，叙利亚成为大国博弈的战场。叙利亚处于中东地区的十字路口，成为大国代理人战争的舞台。叙利亚阿拉维派、库尔德人与德鲁兹人对叙利亚过渡政府不满；经济重建、政治重建与社会重建是叙利亚三大难题。2025 年 12 月，美国对叙利亚境内极端组织“伊斯兰国”目标发动代号为“鹰眼打击行动”的空袭，以报复 3 名美国人在叙遇袭身亡。当前，土耳其在叙利亚北部建立缓冲区，以色列在南部建立缓冲区，美国在东部库尔德人地区部署军事基地，俄罗斯在西部的塔尔图斯和拉塔基亚维持军事基地，域外大国和地区强国在叙利亚的割据状态损害了叙主权和领土完整。沙特和阿联酋等海湾国家以参与叙利亚经济重建为抓手，打破大国对叙利亚事务的垄断。2025 年 5 月，

阿联酋迪拜环球港务集团与叙利亚陆海港务总局签订协议，建设塔尔图斯港。

再次，黎巴嫩成为地区大国博弈的舞台。2024年11月，以色列与黎巴嫩真主党达成停火协议。但是，树欲静而风不止，2025年以来，以色列在黎巴嫩利塔尼河以南地区多次采取军事行动，防止所谓真主党重新集结。美国以援助为诱饵，敦促黎政府解除真主党武装。2025年7月，黎巴嫩总统约瑟夫·奥恩（Joseph Aoun）公开呼吁真主党放下武器。8月，黎巴嫩总理萨拉姆（Nawaf Salam）表示，内阁批准了美国提出的“确保武器仅由国家掌控”的目标，此举遭到真主党的坚决反对。真主党反对黎巴嫩政府与以色列接触和谈判，也反对以色列在黎建立缓冲区、侵犯黎主权和领土完整。

最后，伊拉克和也门也成为各方争夺的焦点。11月，伊拉克独立高等选举委员会公布新一届国民议会选举最终结果，现任总理苏达尼（Mohammed Shia al-Sudani）领导的“重建与发展联盟”位列首位。伊拉克新政府是否会敦促美国关闭在伊军事基地，成为施政的一大难题。伊朗、沙特、阿联酋和以色列等还积极介入也门事务。2025年11月，加沙地区达成停火协议后，也门胡塞武装宣布停止对以色列商船和红海运输线的袭击。但同月，胡塞武装宣布摧毁了美国、沙特和以色列在也门的联合情报网络。2025年12月底，沙特对也门东南部哈德拉毛省南方过渡委员会旗下的军事据点发动了多轮空袭。当前，也门政府、南方过渡委员会和胡塞势力三分天下，局势发展具有不确定性，分裂状态可能长期化。

三、中东地区大国力量重组

加沙问题“20点和平计划”实施以来，伊朗领导的“抵抗轴心”

与以色列“不战不和”；土耳其领导的亲穆兄会联盟对以色列“不卑不亢”；沙特领导下的“温和联盟”与以色列的关系“不温不火”。以沙特、土耳其、以色列和伊朗为代表的中东地区强国成为中东地区四大力量中心，推动了中东力量再平衡。

其一是以沙特为代表的“温和联盟”。沙特、阿联酋等国在安全上把对美关系放在首要位置，在经济上积极“向东看”，形成安全靠美国、发展靠亚洲国家的对冲战略，构建了安全西方化、经济多元化、社会世俗化的“温和联盟”。这些国家纷纷推出2030愿景（沙特、阿联酋、埃及、巴林等）、2035愿景（科威特）、2040愿景（阿曼）等。“温和联盟”与美欧强化地缘政治伙伴关系，与亚洲国家强化地缘经济伙伴关系，在道义上支持巴勒斯坦独立建国，但避免高举“反对以色列霸权”的大旗。这些国家把国内经济转型视为头等大事，积极推动从能源出口到高科技引领的增长方式转变，以高科技赋能产业升级换代；在对外关系上坚持“韬光养晦”，提升在中东地区的影响力。2025年，特朗普相继访问沙特、阿联酋、卡塔尔、以色列和埃及等所谓“温和联盟”国家，推动加沙问题“20点和平计划”。2025年11月，沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼访美，美国给予沙特“非北约盟友”的待遇，两国签署防务、人工智能、民用核能等多项协议。

其二是以土耳其为代表的“亲穆兄会联盟”。近年来，土耳其积极扩大战略纵深，向东积极打造“突厥语国家组织”，斡旋亚美尼亚与阿塞拜疆之间的冲突；向南积极扩大在叙利亚、加沙、利比亚等热点问题上的发言权。土耳其与卡塔尔和叙利亚结成亲穆兄会联盟，支持巴勒斯坦正义事业，捍卫巴勒斯坦独立建国权。2025年，三国高举反以大旗，反对以色列在加沙地区制造人道主义危机，指责以色列在加沙地区针对巴勒斯坦平民的种族清洗，反对以色列占领叙利亚戈兰高地，反对以色列侵犯卡塔尔主权。

其三是以以色列为代表的亲西方力量。2025年，在美国的帮助下，以色列通过高科技手段对伊朗领导下的“抵抗轴心”进行“切香肠”式打击，在“七线作战”过程中取得战术性胜利，由“战略防御”转向“战略进攻”。在加沙地区，以色列国防军控制了黄线以外地区，占领加沙53%的土地。在黎巴嫩，以色列在利塔尼河以南地区形成了缓冲区；在叙利亚，以色列从戈兰高地向北推进，以保护德鲁兹人为由扩大缓冲区。然而，以军事实力塑造优势，未必能够在道义层面赢得持久支持；以色列在战术上的胜利，并没有换来战略上的成功。目前已有158个国家承认巴勒斯坦国，包括英国、法国等西方大国。

其四是以伊朗为代表的“抵抗轴心”。伊朗领导的“抵抗轴心”遭受重创，被迫由“战略进攻”转向“战略防御”，但“抵抗轴心”并没有被彻底粉碎。伊朗积极备战，加紧购置先进武器，加快研制更加先进的弹道导弹，终止与美西方在核问题上的接触政策，瓦解以色列在伊朗境内的情报网络。 Hamas在加沙地区拒绝被解除武装；也门胡塞武装积极休整，黎巴嫩真主党也部分恢复了战斗力。“抵抗轴心”正在重组，伺机卷土重来。

其五是域外大国与地区强国的互动更加频繁。特朗普大谈交易，以吸引海合会国家加大对美投资为首要任务，以关税、军售为筹码，敦促沙特、阿联酋等海湾国家加入“亚伯拉罕进程”、与以色列关系正常化，将美国在海湾的盟友沙特、卡塔尔等及东地中海的盟友以色列、埃及和约旦等拧成一股绳。与此同时，土耳其、沙特和伊朗等伊斯兰国家在伊斯兰合作组织的框架下坚持战略自主；伊朗更加坚定地向东看，加强与中俄等非西方大国合作，深度融入金砖与上海合作组织。2025年5月，东盟—中国—海合会在马来西亚举行首次三方峰会；2026年，第二届中阿峰会将在华举办，中东国家经济“向东看”趋势

更加明显。

总之，2025年中东地区冲突只是按下了“暂停键”却没有画上“休止符”。美国缺乏全面干预中东事务的意愿，欧洲大国、俄罗斯和亚洲大国缺乏深度介入中东事务的能力，中东地区大国趁机积极塑造多极化格局。在经历两年的冲突潮后，中东处于战争与和平的十字路口。当前，中东热点问题盘根错节，地区大国的博弈暗流涌动。中东地区由乱而治、从“冷和平”走向“热和平”，仍有很长的路要走。

13、2025 年非洲：体系冲击与战略应对

张 春

云南大学非洲研究中心研究员

在世界经济尚未完全走出疫情阴影的同时，特朗普开启第二任期更为国际体系转型带来重大不确定性。对整体居于弱勢的非洲而言，2025 年很大程度上是困难的：不仅需要持续强化自身战略韧性以应对政治、安全和经济等既有挑战，更需聚精会神应对特朗普政府“出人意料”的冲击，还要与“全球南方”一道保卫多边主义和全球治理。尽管面临体系性的冲击和不确定性，稳打稳扎的中非合作仍为非洲应对战略“变局”“乱局”“迷局”提供了难得的确定性。

一、强化战略韧性

尽管面临现代化进程短、发展基础差和体系转型快的叠加压力，非洲在 2025 年避免了显著倒退，整体发展呈稳定化态势。

第一，探索仪式化与实质性相平衡的非洲政治治理模式。冷战结束以来，西式民主在“历史终结论”助推下快速扩张，“第三波民主化”席卷全球。但自 2016 年英国脱欧、特朗普当选以来，西式民主倒退及美欧对非洲“民主援助”削减，非洲政治治理自主发展获得更大空间。一方面，民主供需失衡推动非洲公众思考传统领导人、军人等政治行为体的治理角色。自 2010 年以来，非洲公众对军人政府的反对整体呈下降态势，对传统领导人的认可度持续提升。自 2019 年以来，出于对民选政府未能有效实施民主治理的不满，多国出现军人接管政权现象。2025 年，马达加斯加和几内亚比绍发生成功政变，贝宁挫败

一次政变图谋。另一方面，非洲各国尝试在民主仪式化与政策稳定性之间实现新的平衡。自 21 世纪 10 年代中后期开始，非洲“逢选必乱”现象大幅减少，在任者竞选连任成功几率显著增加。2025 年，非洲所有 10 场总统大选均为在任者赢得连任；除坦桑尼亚发生较大规模抗议外，其余国家均相对平静。

第二，非洲安全治理迈向不尽如人意的僵持和稳定化。一方面，苏丹、南苏丹及埃塞俄比亚的国内冲突均逐渐从“武斗”转向“文争”：苏丹武装部队（SAF）与快速支援部队（RSF）的战线渐趋稳定，苏丹可能迈向事实性分裂；南苏丹基尔派系的内部继承斗争正逐渐压倒基尔—马夏尔的派系对抗；埃塞的“局部冲突、全国发展”态势进一步巩固。另一方面，恐怖主义团体的根据地—扩张前线—辐射区域的“三环格局”日渐稳固：在马里北部、布基纳法索北部、索马里南部等恐怖主义根据地，暴恐事件很大程度上趋于平稳甚至有所减少；马里中部和南部、布基纳法索西北部和西南部正日益成为恐怖主义组织扩张前线，暴恐事件增长迅猛；而从毛里塔尼亚直至尼日利亚的西非沿海国家遭到严重辐射，暴恐事件也呈快速增长态势。面对复杂的安全治理态势，非盟正反思其新近改革的合理性，特别是冲突早期预警和边境治理被边缘化对预防外交、跨境恐怖主义和移难民流动等的影响，进一步深化改革的呼声日渐上涨。

第三，非洲经济社会治理日渐强调规避“外包未来”陷阱。IMF 数据显示，撒哈拉以南非洲 2025 年 GDP 增长率将达到 4.1%，比全球高 0.9 个百分点，2026 年将达到 4.4%，比全球高 1.3 个百分点。2025 年，苏丹、利比亚、几内亚、埃塞俄比亚和卢旺达的 GDP 增长率位居全球前 10 位。尽管如此，非洲经济发展仍面临严峻挑战：首先，尽管非洲在 2024 年的 FDI 流量比 2023 年增长 75% 达到 970 亿美元，但仅占全球 6%，且投资风险呈上升态势。从可持续增长发展看，非洲

到 2043 年的年均外资需求最低应达到 2300 亿美元，资金缺口巨大。其次，进入 21 世纪 20 年代以来，美欧国家出现新一轮“援助疲劳症”，集体性地削减对外援助，转而强调国内资源动员、南南合作及私人资本动员，非洲发展筹资压力持续增长。再次，关键矿产竞争可能消极影响非洲发展，洛比托走廊、纳卡拉走廊等不仅试图将关键矿产运出非洲，更有可能诱发非洲发展走廊建设竞争。为避免自身未来发展被动“外包”，非洲正全力推动非盟 2063 年议程第二个十年实施计划落实，重点聚焦非洲大陆自贸区（AfCFTA）、非洲基础设施发展计划（PIDA）、非洲大宗商品战略等旗舰项目；非洲各国也纷纷完善自身发展规划，在 2025 年集中体现为资源民族主义的快速扩散。

二、应对特朗普冲击

特朗普第二任期开启后为国际社会带来系统性冲击，非洲尝试抓住这一机遇推动治理路径切换，尽管因难度颇高而进展有限。

第一，坚持有理有利有节回击特朗普政府的“分而治之”战略。特朗普政府以“美国优先”取代“民主优先”，试图分化并掌控非洲。一方面，特朗普政府重点打压南非、尼日利亚和肯尼亚等大国，但遭到强烈抵抗。特朗普上任后，迅速对南非展开全面打压，如拒绝在 G20 框架内支持南非，加征 30% “对等关税”，等。美国打压南非的真实动机主要在于，一是南非坚定站在“全球南方”国家一方，二是南非强烈谴责以色列在巴勒斯坦的人权侵犯行为并在国际法院提起上诉。针对美国打压，南非不卑不亢据理驳斥，并利用 G20 峰会向世界宣告，即使美国缺席也不影响多边主义的推进。在南非碰壁后，美国于 2025 年 8 月和 10 月先后对肯尼亚和尼日利亚展开打压：先是威胁审查并撤销肯尼亚的“非北约主要盟国”地位，后是以“宗教迫害”

为由强烈批评尼日利亚甚至威胁动武，但均引起明显反弹并无果而终。另一方面，特朗普选择性地拉拢非洲中小国家，集中体现为 2025 年 7 月邀请加蓬、几内亚比绍、利比里亚、毛里塔尼亚和塞内加尔等五国领导人举行“美非小型峰会”，但美国的霸权傲慢和自私关切激起非洲中小国家的强烈反感。

第二，工具性地利用美国政府掌控非洲安全的企图。2025 年《美国国家安全战略》强调，美国将通过影响维和行动、强化冲突调解及预防冲突等方式塑造非洲安全格局。一方面，美国试图以经费为要挟主导对南苏丹和索马里的和平支助。在南苏丹，美国在联合国南苏丹特派团的任务期限被批准延长一年后不久暗示可能取消 8.38 亿美元的资助。在索马里，美国拒不支持联合国安理会第 2719 号决议，导致非盟驻索马里支助稳定团(AUSSOM)的经费问题久拖不决。另一方面，特朗普自诩“成功”促进多起冲突调解，在非洲主要是刚果(金)与卢旺达及苏丹国内冲突。源起于刚果(金)3月的“矿产换安全”提议，特朗普推动刚果(金)一卢旺达最终于12月签署和平协议，但其最终效果高度成疑。苏丹内战于2023年爆发，因战争死亡人数已超过乌克兰危机，移难民数量超过1200万。美国于6月与沙特、阿联酋和埃及组成四方机制，并于9月提出停火方案和相关政治安排，但被苏丹以主权为由加以拒绝。

第三，竭尽全力消化特朗普政府带来的经济冲击。首先，特朗普政府关停美国国际开发署(USAID)对非洲公共卫生、气候变化与能源、粮食安全多样性、公平和包容(DEI)等领域造成重大冲击。例如，小布什总统于2003年启动的总统艾滋病紧急救援计划(PEPFAR)迄今已累计为非洲提供超过1100亿美元援助，帮助2600万人接受抗逆转录病毒治疗(ART)。2023年，南非、乌干达、赞比亚等国80%的HIV/AIDS项目资金来自该计划。在欧盟和日本可能填补USAID关停后

的 40% 资金缺口的同时，非洲积极引进海湾国家投资，并通过侨汇动员、非法资金外逃管理、税收改革等手段提升自主筹资能力。其次，特朗普总统的“对等关税”举措对非洲贸易产生震荡性影响。在 4 月的第一版“特别关税”中，在非洲国家如莱索托（50%）、马达加斯加（47%）、毛里求斯（40%）、博茨瓦纳（38%）、安哥拉（32%）、南非（30%）和阿尔及利亚（30%）等均被课以重税。在非洲国家的强烈反对下，特朗普政府在 8 月的最终版本对非洲 32 国加征关税 10%，18 个国家加征 15%，突尼斯加征 25%，南非、阿尔及利亚和利比亚加征 30%。最后，自 2000 年开始的美国对非贸易优惠安排即《非洲增长与机遇法案》（AGOA）于 2025 年 9 月 30 日到期。尽管非洲竭力游说，但美国国内相关立法程序缓慢，加上“对等关税”冲击，AGOA 可能已事实性终结。

三、保卫多边主义

在应对各类长中短期挑战的同时，非洲也积极参与全球南方保卫多边主义和全球治理的集体努力并取得了有效进展。

第一，利用主场地位推动 G20 峰会成功召开。南非于 2024 年 12 月接任并成为非洲首个 G20 主席国，不仅提高了全球南方议程的连续性，更使非洲关切和非洲议程深度嵌入全球治理。一方面，维护国际社会的多边主义共识是南非担任 G20 主席国的最重要成就。在特朗普抵制并警告其他国家的情况下，南非不仅推动峰会宣言创纪录地于峰会首日通过签署，更组织了超过 130 场工作组、特别工作组和部长级会议。另一方面，保卫全球发展是南非担任 G20 主席国的核心成果。南非 G20 峰会以“团结、平等、可持续”为主题，与全球南方一道将发展重新置于全球议程的中心，被认为一次“保卫发展”的峰

会。峰会宣言长 122 段，涵盖债务与可持续融资、能源公正转型融资、关键矿产、不平等、非法资本流动及包容性增长等议题，如下方面尤其值得强调：一是峰会通过非洲合作框架（Africa Engagement Framework），聚焦为非洲发展提供负担得起和可持续的支助；二是峰会提出乌班图遗产倡议（Ubuntu Legacy Initiative）以推动非洲开发银行、亚洲开发银行和世界银行的合作，推动非洲大陆跨境基础设施建设；三是峰会提出非洲能效机制（Africa Energy Efficiency Facility）以全面提升非洲能源生产力；四是南非将成立乌班图委员会（Ubuntu Commission）以促进国际合作，推动国际公共产品供应以缓解持续拉大的供应赤字；五是成功使全球南方所面临的高昂资本成本问题得到全球关注，尽管在 G20 框架内成立资本成本委员会的倡议未获通过。

第二，延续既有动力促进全球气候变化治理。特朗普第二任期的开启也意味着全球气候治理的重大受挫。非洲高度重视因发达国家动力减弱而来的重要机遇，继 2023 年第一次非洲气候峰会后于 2025 年 10 月举行第二次非洲气候峰会，旨在为非洲的气候未来提供新的范式，即：实现从危机到机遇、从援助到投资、从外部指导到非洲主导的创新，最终使非洲从全球气候治理的被动参与者转变为主动塑造者。在峰会《亚的斯亚贝巴宣言》指导下，非洲在巴西贝伦 COP30 上取得了重要成果：一是促进能源公正转型，推动达成“历史性”的新公正转型机制（Just Transition Mechanism），清洁烹饪和能源贫困首次进入联合国气候谈判议程；二是改善气候融资中适应与减缓的失衡状态，尽管美欧发达国家仅承诺到 2035 年使适应资金增加 2 倍；三是推动森林保护获得新动能，全球森林砍伐路线图获得广泛支持，刚果盆地保护将获得新的资金支助。

第三，抓住机遇积极推动国际金融体系改革。2025 年 6 月 30 日

至7月3日，第四次发展筹资问题国际会议（FfD4）在西班牙塞维利亚举行。会议在最后阶段因美国退出而失色，但成为非洲发挥更大角色的重要机遇。在联合国非洲经济委员会（UNECA）的引领下，非洲代表积极倡导对债务减免、获取优惠贷款、气候资金以及私人资本动员等的紧急改革，绝大多数被纳入《塞维利亚承诺》：在融资缺口方面，提议建立非洲信用评级机构，推动多维脆弱性评估的更广泛使用，改革优惠贷款资格；在动员私人资本方面，提高公共资本的私人融资动员率，推动混合融资进入非洲发展重点领域；在债务、数据和后续行动方面，包括债务透明度定期审查、扩大特别提款权使用范围、建立更具包容性的全球金融体系等在内的非洲议程得以积极推动。

结束语

面临剧烈的外部冲击和持续的内部挑战，非洲在2025年不仅成功避免明显下滑，更是在诸多方面实现了稳定化发展。尽管如此，国际体系转型的重大不确定性仍是非洲可持续发展的首要威胁。就此而言，中非合作的稳定推进为非洲和全球南方均提供了难得的确定性：2025年6月，中非合作论坛成果落实协调人部长级会议成功举行，中非双方还发表了《中非维护全球南方团结合作的长沙宣言》。这很大程度上意味着，中非合作已拥有超越双边合作的全球意义，中非关系的体系重要性正持续上升。

14、拉美地区：地缘政治变局下的承压与应对

曹 廷

复旦大学拉丁美洲研究中心主任、副研究员

2025 年拉美地区政治格局继续调整、右翼势力回潮，经济增长乏力且社会问题犹存。美国加大对拉干涉并推行“排华护院”，拉美自主性面临新的考验。在此背景下，中拉强化战略沟通，通过多领域务实合作，为地区发展注入稳定动能。

一、左右博弈持续加剧，右翼势力回潮

近年来，拉美地区政治格局持续重组，左右政治钟摆周期加速。2025 年拉美多国举行大选，右翼政党均以较大优势取得胜利。厄瓜多尔时任总统、右翼政党“全国民主行动运动”候选人诺沃亚以超过对手 100 万选票的优势赢得选举。玻利维亚中右翼基督教民主党候选人罗德里戈·帕斯获得 54.5% 选票，以超出对手近 10 个百分点的优势当选总统，打破左翼连续执政二十年的记录。智利极右翼政党共和党人士何塞·安东尼奥·卡斯特以 59% 的得票率获胜。洪都拉斯右翼国民党候选人纳斯里·阿斯富拉赢得大选。阿根廷总统米莱尽管遭遇腐败丑闻，但依然在中期选举取得压倒性胜利，获得众议院三分之一以上席位。从地区层面看，右翼执政的国家数量正不断增加。

右翼势力持续抬头基于多重原因。一是左翼政府未能抓住执政机遇解决经济社会问题，失去选民支持。阿根廷、玻利维亚等国左翼政府虽推动社会福利和贫困缓解，但经济结构单一，抗风险能力弱。阿根廷总统米莱上台后，通过削减财政支出、放开市场管制等政策抑制

高通胀并实现经济增长，并为其中期选举赢得大量选票。大选前的玻利维亚正面临数十年以来最严重的经济危机，物资短缺，吸引外资不足。截至 2025 年 7 月，该国通货膨胀率在该地区排名第三，仅次于阿根廷和委内瑞拉。而中右翼候选人帕斯主张政府权力下放，为各地区和部门提供更多预算以刺激经济，得到选民支持。同时，厄瓜多尔、智利等国暴力犯罪、毒品贸易和治安恶化成为民众最关切的议题。右翼通常以“强硬手段”和“法律与秩序”口号，吸引了大批对安全需求迫切的选民。

二是部分国家左翼政党内斗激烈，未能合力应对右翼反攻。玻利维亚前总统莫拉莱斯与现任总统阿尔塞矛盾公开化。被视为莫拉莱斯“门生”的罗德里格斯以独立候选人身份参选，导致左翼力量分裂。同时，莫拉莱斯因法院判定无法参选，因此呼吁抵制大选，对左翼选情造成一定冲击。

三是美方通过意识形态渗透和干预大选助推地区右翼东山再起。近年来，美国保守派政治行动会议（CPAC）加大与拉美政治人士互动，形成以巴西为据点、同时在其他国家多点开花的局面。该组织在巴西、墨西哥、阿根廷等国频繁举办会议，美方参会人员包括班农、泰德·克鲁兹等右翼分子，拉美参会人员则包括博索纳罗之子爱德华多、阿根廷总统米莱、智利当选总统卡斯特、危地马拉前总统贾马太等。美极右翼势力借助此平台为拉美极右翼力量摇旗呐喊并提供行动策略。同时，特朗普通过将选举与援助相捆绑的做法，企图影响拉美国家选情。阿根廷中期选举前夕，特朗普表示若米莱所属党派胜选，美将提供包括 200 亿美元货币互换协议在内的援助计划。洪都拉斯大选前，特朗普在社交媒体背书右翼候选人阿斯富拉，表示若阿斯富拉上台，将与其携手反毒，并对洪提供援助。同时，特朗普还将洪都拉斯执政党候选人蒙卡达与菲德尔·卡斯特罗关联，称另一位候选人纳斯拉亚为“边

缘共产主义者”。在相关拉美国家经济困顿、财政紧张的背景下，美方上述行径一定程度上对拉美国家选情造成了干扰。

二、经济增长乏力，社会脆弱性犹存

据联合国拉美经委会 12 月预测，2025 年拉美地区增速为 2.4%，尽管同比（2.3%）略有提升，但仍低于全球平均水平 3%。地区内部增长有所分化。南美洲整体增速为 2.9%。其中，阿根廷得益于消费复苏和出口扩大，2025 年经济增长有望达到 4.3%。巴西受货币政策紧缩与财政刺激减弱影响，经济增速与地区平均水平持平。墨西哥内需疲软与侨汇减少拖累增长，预计仅增长 0.4%。中美洲地区因侨汇和服务业收入稳定，增长达 2.6%。加勒比地区圭亚那因油气开发加快，以 15.2% 的高增长夺得地区发展头筹。该地区其他国家因旅游复苏缓慢、能源进口成本高企而增长仅达 1.9%。地区通胀情况有所改善，通胀中位数降至 2.4%，逐步回归稳定。

部分国家经济社会困境加剧。拉美多个国家出现经济基本停滞甚至负增长。玻利维亚经济增速仅达 0.5%。古巴和海地经济分别萎缩 1.5% 和 2.3%。地区多国债务问题依旧严重，尤其加勒比地区多国、阿根廷和巴西债务占国内生产总值比例较高。同时，拉美国家社会脆弱性依旧严重，高度的社会不平等问题突出。尽管 2025 年失业率降至 5.6%，为十年最低水平，但非正式就业率仍高达 46.5%。性别鸿沟犹存，女性劳动参与率 51.4%，男性 74.8%，差距显著。就业质量分化明显，金融服务、制造业、电力燃气等高生产力、正规部门就业增长更具活力，低技能岗位增长乏力。

总体看，拉美国家长期增长潜力仍受限于投资不足、生产力疲软、产业结构单一等因素，难以突破低增长陷阱。大多数拉美国家内部政

策协调不足，需平衡财政可持续性、投资扩张，协调货币、汇率与审慎政策，稳定通胀预期。当前拉美国家结构性改革滞后，未来需推进产业多元化、提升劳动力技能、缩小性别差距，强化抗风险能力。

三、美国加大对拉干涉 拉美外交自主面临考验

特朗普第二任期开启以来，明显提高对拉美地区重视，加大“排华护院”力度。《2025 美国国家安全战略》提出了“门罗主义的特朗普推论”，并表示要重点加强对西半球的掌控，包括阻止中国等其他国家进入该地区。

具体看，特朗普第二任期对拉战略高度聚焦涉及美内政及安全议题。一是与墨西哥经贸关系议题。特朗普对美墨贸易逆差不满，且认为近年来大量中国商品借道墨西哥进入美国，因此对后者举起关税大棒。2月1日，特朗普便签署行政令对墨产品征收25%关税，但不久后宣布暂缓执行。二是非法移民问题。2月1—6日，卢比奥访问中美洲五国，要求中美洲国家配合美遣返移民计划并加大接收非法移民力度。三是航道安全问题。上台前，特朗普便称巴运河是“美国重要国家资产”，威胁将“收回”巴拿马运河。卢比奥访巴拿马时则要求“减少中国在巴运河影响力”，并要求巴方取消美航船运河通行费。四是5G议题。卢比奥访问哥斯达黎加期间赞扬总统罗德里戈·查韦斯在5G建设方面排除华为公司，要求该国继续与美国合作。

美方对拉美国家的施压手段日益多样化。一是通过关税或援助等手段干涉拉美国家政治议程。除了直接干预阿根廷中期选举和洪都拉斯大选外，特朗普还干预巴西内政。2025年8月巴西最高法院法官莫赖斯对博索纳罗签发逮捕令后，特朗普威胁向巴西出口美国产品征收50%的高额关税，并以“政治迫害”为由，对负责审理此案的法官莫

赖斯实施制裁，施压巴西取消对博索纳罗的指控。

二是加大甩锅，强调责任分摊。为迎合国内民众对非法移民的不满，特朗普拿弱小的中美洲国家“开刀”，直接派出“鹰派”强硬人物卢比奥，施压其加大接受遣返移民。

三是加强“拉右打左”，分化拉美。近年来特朗普与阿根廷总统米莱、萨尔瓦多总统布克尔等拉美极右翼人士互动频频，推动极右翼意识形态在西半球乃至全球“再起波澜”。同时，其对古巴、委内瑞拉等进一步收紧制裁措施，意欲除之而后快。2025年8月底以来，美国以“反毒”为借口，在加勒比地区加强军事部署，并击沉十多艘船只，意在向委内瑞拉马杜罗政府进行军事威慑，迫使其下台。12月16日，特朗普进一步收紧对委政策，宣布将马杜罗政府列为“外国恐怖组织”，并对所有进出委内瑞拉的“受制裁”油轮实施“全面彻底封锁”。

四是使用泛安全化手段，将中拉正常交往合作污蔑为“威胁美国国家安全”并予以干涉。其针对领域包括基础设施合作、贸易投资合作、矿产合作和高科技合作。同时，美加大对拉美学界渗透，资助拉美国国家召开关于中拉关系的会议并在会上抹黑中国。美方还限制“与中国共产党合作、破坏中美洲国家法治”的中美洲国家公民及其亲属获得美国签证。

面对美方施压，拉美国家反应有所分化。由于对美依附性较强，墨西哥和中美洲国家政府总体屈服于美方压力。2025年1月，墨西哥宣布将成立“特别工作组”，减少自华进口汽车零部件。巴拿马、危地马拉、哥斯达黎加政府表示愿意配合美非法移民遣返计划。危地马拉总统阿雷瓦洛同意成立警察和军队组成的反毒工作组，加强边境管控。萨尔瓦多总统布克尔同意接收美监狱囚犯，包括拉美黑帮成员及不同国籍罪犯。巴拿马总统穆利诺表示不再与中国续签“一带一路”框架协议，并欲审查运营巴拿马运河两端港口的香港和记黄埔公司。

而巴西、委内瑞拉、哥伦比亚等国强调平等自主，反对美国干涉。巴西坚决拒绝特朗普关于停止软禁博索纳罗的要求。同时，巴西总统卢拉继续推进对华合作，在经贸合作、全球治理等领域与华密切合作。马杜罗不惧美威慑，加大国内军事动员和部署，并派遣军舰护送油轮出海。哥伦比亚总统佩特罗谴责美方“以缉毒之名行干涉他国内政之实”，并抨击美国和以色列对巴勒斯坦局势的立场。阿根廷米莱虽与特朗普“称兄道弟”，但亦重视中国经济价值，尤其是阿货币互换协议有助于其稳定外汇储备和比索汇率。因此，米莱政府顶住美方压力，2025年4月与华续签协议，将总额350亿元人民币（约合50亿美元）货币互换协议中已激活部分延期12个月。未来一段时期，部分拉美国家在对华关系上有望保持基本稳定。

同时，拉美国家不断推进外交多元化，通过加强多边合作以及推进与域外国家合作，增强外交自主性。巴西连续主办两场重要的国际大型会议，积极参与全球治理，塑造大国形象。作为2025年金砖国家主席国，巴西积极推进全球南方合作和全球治理改革，并在里约热内卢主办金砖国家领导人会议。巴西还在亚马孙地区的贝伦市主办了第30届联合国气候变化大会，努力提升全球对雨林生态和原住民权益的关注，并提出到2035年每年为发展中国家提供1.3万亿美元气候资金的总体设想。同时，拉美国家与东南亚、欧洲等地区不断推进合作。5月，太平洋联盟（智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁）与新加坡签署的自贸协定生效。该协定涵盖货物与服务贸易、投资以及国际海事交通服务，将增进新与太平洋联盟间的互联互通。9月，南方共同市场（阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭）与欧洲自贸联盟签署自贸协定，双方将共建约3亿人口、经济总量超4.3万亿美元的自贸区。11月9日，欧盟-拉美和加勒比国家共同体（以下简称“拉共体”）峰会在哥伦比亚召开。此次峰会通过联合宣言，在维护区域持久和平、

捍卫多边主义、深化贸易与投资合作、推动可再生能源发展等方面达成共识。

四、中拉战略沟通加强，务实合作不断深化

高层引领进一步指明方向。近年来，中方不断加大对拉美地区的重视，从战略高度擘画对拉政策。2025年5月，值中拉论坛成立十周年之际，中拉论坛第四届部长级会议在华召开。习近平主席提出同拉方携手启动五大工程共建中拉命运共同体的构想，与拉方领导人形成广泛共识。会议通过共同声明并发布《中国-拉共同体成员国重点领域合作共同行动计划（2025-2027）》。其间，巴西总统卢拉、哥伦比亚总统佩特罗、智利总统博里奇访华，进一步寻求对华合作。12月，中方发布第三份《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，明确以“团结、发展、文明、和平、民心”为五大支柱，还规划了四十多个优先合作领域。该文件与中拉论坛机制相互配合，让双方战略对接有了清晰行动指南，推动沟通进一步制度化、系统化。

发展战略对接不断深化。美国单边主义大行其道，保护主义甚嚣尘上，而中国秉持包容开放的合作共赢态度，得到拉美国家的普遍欢迎。具体看，多数拉美国家将基础设施建设、能源转型、制造业升级、数字经济培育作为国家发展的优先方向，这与中国提出的“全球发展倡议”“一带一路”倡议以及自身的产业升级战略高度契合。智利、秘鲁、尼加拉瓜、玻利维亚、古巴等国加入“全球发展倡议之友小组”等合作机制，并在联合声明中表达支持。2025年5月，哥伦比亚宣布加入“一带一路”倡议。迄今已有22个拉美国家与我签署“一带一路”合作备忘录。中国和巴西正推动将共建“一带一路”倡议同“加速增长计划”“巴西新工业计划”“生态转型计划”“南美一体化路线计划”

等巴西主要发展战略实现对接。

经贸合作持续向好。在美国高举关税大棒的背景下，拉美国家加强对中国市场的重视，中拉贸易不断走强。据中国海关统计，2025年1—11月中拉进出口总额同比增长4.8%，其中拉美国家对华出口增长2.2%。2025年全年中拉贸易额有望继续突破5000亿美元。2024年中国对拉直接投资增长15.4%，覆盖能源、基础设施、农业、数字经济和制造业等诸多领域。秘鲁钱凯港、胡胡伊省高查瑞光伏电站等标志性项目不仅改善了当地交通、能源结构，更带动了就业与技术转移。其中，钱凯港开港三个月内，进出口货物总额已超过2.92亿美元。未来，中国市场、资金和技术仍将是吸引拉美国家对华合作的比较优势。

积极推动全球治理合作。中拉都积极推动构建公平公正的国际政治经济新秩序，双方在减贫、粮食安全、应对气候变化等方面积极协作，有助于增强彼此互信。古巴、委内瑞拉等国元首表态支持中方提出的“全球治理倡议”。拉丁美洲社会科学理事会执行秘书巴勃罗·沃马罗称，全球治理倡议秉持的原则精准呼应了拉美地区及“全球南方”国家的历史诉求。在具体治理领域，中拉开展积极互动交流。尤其是人工智能治理成为中拉全球治理合作的新增长点。在2025年上海召开的全球人工智能大会上，巴西、中国等金砖正式成员国和伙伴国，与智利、刚果等其他合作伙伴共同发起“金砖国家人工智能产业合作网络”，旨在支持高层协调参与、促进跨国交流以及推动人工智能标准协同与产业对接，深化在人工智能领域的政策对话、知识共享与务实合作。

展望未来，中方应与拉美国家继续坚持平等互利原则，加强战略和政策沟通，不断凝聚合作共识，夯实经贸务实合作，积极促进人文交流，推进全球治理议题协作，久久为功推进中拉命运共同体建设。

15、俄乌停火，还有几道坎？

韦宗友

复旦大学国际问题研究院教授

美国总统特朗普强力介入俄乌冲突调停，美俄乌欧四方围绕停火进行激烈博弈与角逐，是 2025 年围绕俄乌冲突问题的最突出特点。展望 2026，持续 4 年多的俄乌冲突有望出现重大转机，或将迎来和平的曙光。

一、特朗普强力介入俄乌冲突调停

早在 2024 年大选期间，作为共和党总统候选人的特朗普就夸下海口，宣称如果他当选总统将会在“24 小时内结束俄乌冲突”。入主白宫后，特朗普将结束俄乌冲突，放在其外交议程的重要地位，并采取了一系列非常规的、带有强烈特朗普个人印记的穿梭调停外交。

一是施压乌克兰。谴责和制裁俄罗斯，全力支持乌克兰，是冲突爆发以来美国和欧洲对待俄乌冲突的一贯立场。然而，特朗普当选后，反其道而行之，将施压的重点转向了乌克兰。2025 年 2 月 12 日，美国国防部长赫格塞斯首次出席布鲁塞尔北约防长会议，放出风声，强调乌克兰不可能指望加入北约，也不可能幻想重新获得所有被占领土，恢复 2014 年前的边界，令欧洲舆论哗然。最具戏剧性的一幕当属 2 月 28 日，特朗普与泽连斯基在白宫共同面对记者时的唇枪舌剑、公开争吵。面对泽连斯基不愿意在停火上做出让步，特朗普指责他是“在拿第三次世界大战做赌注”，强调“你手上没有牌可打”，并对泽连斯基下达了逐客令。随后，美国下令暂停对乌克兰的所有军事援

助，包括停止对乌克兰提供军事情报和卫星图像支持，施压乌克兰。在经历多轮调停无果后，11月20日，特朗普政府抛出了一份令外界哗然的28点和平计划。根据该计划，克里米亚和所有顿巴斯地区（包括乌克兰控制的地区）将被承认为俄罗斯领土，在赫尔松和扎波罗热地区以实际控制线停火；乌克兰放弃加入北约；乌克兰军队规模将限制在60万人以内；乌克兰将获得某种形式的安全保障，但北约不会在乌克兰驻军。

二是示好俄罗斯。在施压乌克兰的同时，特朗普政府还主动示好俄罗斯，希望借此争取俄罗斯尽快同意停火。2月12日，特朗普在未与泽连斯基通话前，率先与普京通电话，就尽快结束俄乌冲突进行交流。此后，特朗普与普京保持了较为频繁的电话沟通。国务卿鲁比奥、中东问题特使威特科夫以及特朗普女婿库什纳也与俄方保持密切接触。8月7日，即在特朗普威胁对俄罗斯能源出口实施严厉次级制裁的最后期限前，威特科夫再次访俄，宣布双方取得“重大进展”，美俄两国元首将尽快举行面对面会谈。8月15日，特朗普与普京在美国阿拉斯加军事基地举行会晤，这是俄乌冲突爆发后，普京首次踏上美国领土，与美国总统举行面对面会谈。特朗普会后表示，同意普京从根本上解决俄乌冲突、缔结可持续的和平的主张，不再坚持先停火、再谈判的立场。他在社交媒体上辩解：“各方一致认为，结束俄乌之间残酷战争的最佳途径，是直接达成和平协议——这将真正终结战争，而非仅仅签订停火协议，后者往往难以持久。”在前面提到的28点停火计划中，在领土安排、乌克兰军队规模以及乌克兰与北约关系等核心议题上，美国的停火主张被媒体普遍视为偏袒俄罗斯，甚至被认为是“俄罗斯的愿望清单”。

三是撇开欧洲。俄乌冲突爆发以来，欧洲一直将自己视为半个当事方，认为俄乌冲突走向及结果事关欧洲的和平、稳定与安全。欧洲

在外交、经济与军事方面全力支持乌克兰，并对俄罗斯实施了一轮又一轮史无前例的严厉经济制裁。然而，特朗普在调停俄乌冲突时，一改拜登政府在俄乌冲突问题上与欧洲的密切磋商与协调立场，撇开欧洲，单独与俄罗斯及乌克兰商讨停火及和平问题。在特朗普看来，欧洲无力解决在“家门口”的安全问题，说明欧洲既无能力，也无政治和军事意愿承担起自身及本地区的安全责任，重要性大打折扣，在俄乌停火问题上“很难上桌”。美国新版国家安全战略报告指责欧洲“缺乏自信”，认为欧洲在硬实力上“几乎在每一项上都对俄罗斯拥有优势”，却担心来自俄罗斯的“生存威胁”。在调停俄乌冲突上，特朗普没有将欧洲视为一个需要平等磋商和讨论的利益攸关方，只是美俄做出决定、然后进行通报的对象。这在特朗普决定与普京在阿拉斯加举行单独会晤，以及美俄两国特使单独草拟结束俄乌冲突的 28 点计划中，就能够清晰看出。

二、美俄乌欧四方诉求与博弈

在停火问题上，美俄乌欧显然有着不同的考量与诉求。围绕停火问题，美俄乌欧四方进行着激烈的博弈。

首先，摆脱乌克兰“包袱”，尽快实现停火，是美国的当务之急。作为右翼民粹主义的代言人和“美国优先”外交理念的倡导者和践行者，特朗普不想继续在乌克兰问题上耗费美国纳税人的金钱。作为“现实主义”总统，特朗普不认为乌克兰存在任何扭转战局，夺回被占领土的可能性，乌克兰只能接受现实。作为交易型总统，特朗普认为只要出价合理，并采用恰当的威逼利诱手段，可以让俄乌冲突双方走上谈判桌，尽快结束冲突，恢复和平，让美国抽身。

其次，从俄罗斯角度看，利用相对有利的战场形势和特朗普急于

和谈的迫切心态，为俄罗斯尽可能争取有利的停火条件，显然更符合其利益。持续4年之久的俄乌战争，俄罗斯尽管遭受了巨大的人员伤亡和经济损失，但是2024年以来战场形势逐渐出现了有利于俄罗斯的变化。俄罗斯利用火力优势、人员优势和采用新的无人机战术，扭转了战场局势，并在顿巴斯地区以及赫尔松和扎波罗热多个前线展开了新攻势，新占领土近1万平方公里。尤其让俄罗斯感到“欣慰”的，美国总统特朗普上台后，一改拜登政府在乌克兰问题上的强硬立场，公开施压乌克兰，急于推动俄乌战争停火。“用好”特朗普这种牌，既迎合其尽快停火的意图，又不操之过急，甚至待价而沽，最大限度实现在乌克兰的“军事行动”目标，显然是俄罗斯在这场停火博弈中的首要考量。

再次，从乌克兰角度看，任何停火及和平安排，都必须至少满足三个条件。一是，维护乌克兰的主权与领土完整。即便乌克兰不能夺回被俄罗斯占领的领土，乌克兰也至少在法律上不能承认俄罗斯对被占领土的主权。不仅如此，停火线必须以双方实际控制线为起点，而非让乌克兰从控制的顿巴斯地区全部撤军。二是，乌克兰的安全保障问题。鉴于2014年以来俄乌冲突不断及2022年爆发的战争，乌克兰要求必须解决乌克兰的安全保证问题，尤其是美国要明确承诺乌克兰某种形式的安全保障，避免悲剧重演。三是，乌克兰战后重建问题。乌克兰政府反复强调，乌克兰战后重建需要巨额资金，如果欧美无法或不愿意提供所需资金，至少应该将俄罗斯被冻结的部分海外资产作为战后重建资金，以补偿乌克兰的战争损失和重建所需费用。

最后，从欧洲角度看，至少有三大诉求。一是，任何关于乌克兰的停火安排，都必须有欧洲在场。乌克兰作为欧洲的“后院”，其和平与安全，与欧洲安全息息相关，欧洲决不能在这场欧洲已经付出巨大经济代价的冲突调停中缺席，被边缘化。二是，任何涉及乌克兰的

领土调整问题，必须由乌克兰人自主做出决定，他人无权指手画脚。三是，乌克兰必须获得切实的安全保障。12月15日，欧洲10国领导人发表集体声明，强调任何涉及乌克兰的潜在领土让步，都必须在乌克兰获得有力的安全保障后才能做出。

由于美俄乌欧的诉求存在巨大差异，甚至各自目标尖锐对立，因此俄乌停火调停，一波三折，旷日持久。

三、还有几道坎？

自从11月20日，特朗普政府提出28点和平计划后，俄乌调停努力进入了加速阶段。美国国务卿鲁比奥、特使威特科夫、特朗普女婿库什纳及美国军方多次与乌克兰代表、俄罗斯代表及欧洲代表举行双边会晤，此外泽连斯基也多次与英法德等欧洲领导人进行磋商，协调立场，并取得一定进展。展望2026年，俄乌冲突停火，将是大概率事件。但目前为止，在停火问题上，至少还有三道坎。

一是领土问题。美国的调停方案明确要求乌克兰放弃整个顿巴斯地区以及赫尔松和扎波罗热部分地区，包括目前乌克兰依然实际控制的顿涅茨克前线坚固防御阵地，满足俄罗斯的部分领土要求。乌克兰对此加以拒绝。12月10日，乌克兰提出结束冲突的20点和平计划。在领土问题上，强调以当前的实际控制线作为停火线，拒绝撤出整个顿巴斯地区。后经与美国多轮磋商后，泽连斯基立场有所松动，强调乌克兰军队可以从目前控制的顿涅茨克前线撤出，但要求俄罗斯也要同步撤出部分顿涅茨克前线地区，以建立非军事区。欧洲则支持乌克兰的立场。俄乌双方在领土问题上到底能够妥协到何种地步，将是决定俄乌停火进程及成败的决定性因素。

二是安全保障问题。对乌克兰来说，停火不仅涉及领土调整的艰

难抉择，更关乎乌克兰未来的安全保障问题。如果乌克兰无法获得明确的安全保障，避免战争悲剧重演，那么一切都是徒劳。乌克兰希望获得欧洲、特别是来自美国明确的安全保障，确保停火后乌克兰的长期安全。目前，美乌欧三方达成初步方案。欧洲国家承诺乌克兰停火后的安全保障，美国则以某种方式加以确认，但不会派驻地面部队进驻乌克兰。问题是，这个方案会不会得到俄罗斯的认可和同意？俄罗斯《议会报》网站12月24日报道，俄罗斯国家杜马国防委员会第一副主席阿列克谢·茹拉夫廖夫表示，泽连斯基就领土问题和俄语在乌克兰地位问题作出了内容含糊的提议。他指出，俄军拥有战场优势，乌克兰的冲突解决提议几个月后可能变得更加合理。俄罗斯不应关注乌克兰的计划，一切都将在战场上决定。

三是特朗普变量。持续4年之久的俄乌战争之所以在2025年进入边打边谈阶段，最主要的外部推力就是特朗普本人。特朗普“厌倦”了美国继续为乌克兰的军事抵抗买单，希望尽快结束冲突，摆脱乌克兰包袱。然而，成也萧何败也萧何。如果俄乌双方迟迟未能在领土和安全保障等问题上获得进展，美国调停努力持续无法取得突破，或许特朗普有一天也会“厌倦”调停努力，撒手不管，任凭俄乌冲突双方在战场上继续杀戮。



復旦大學
FUDAN UNIVERSITY