



为北约制定经济安全议程

安娜·多德、多米尼克·扬科夫斯基¹

编者按：2024年北约峰会即将在美国华盛顿举行。本期推荐的文章认为，在经济安全重新成为成员国战略优先事项的背景下，北约应当以此次峰会为契机积极制定经济安全议程。文章对如何通过北约促进经济安全领域的跨大西洋合作提出了具体建议，供读者参考。

从冷战一开始，经济稳定与国际安全之间的关联对北约的成立以及对美国威慑苏联的战略都至关重要。时任美国国务卿迪安·艾奇逊（Dean Acheson）等北约的缔造者认为，真正的国际和平与安全不仅意味着不存在军事威胁，还意味着国家免受经济胁迫或政治恐吓、不被干涉内政。

2024年7月，32位北约国家元首和政府首脑将齐聚华盛顿，纪念《北大西洋公约》签署75周年。为有效应对俄罗斯和中国带来的挑战，北约领导人应努力培养新的政治凝聚力，并认识到经济问题对盟国安全具有重要意义。

一、经济与安全融合的历史

虽然《北大西洋公约》的第五条经常受到关注，但公约的第二条同样重要，它强调了北约成员国之间开展经济合作的重要性，主张消弭经济冲突、促进经济

¹ 安娜·多德（Anna Dowd）是兰德公司（RAND）高级研究员。多米尼克·扬科夫斯基（Dominik Jankowski）是波兰常驻北约副代表。本文英文原文登载于 War on the Rocks 网站：<https://warontherocks.com/2024/05/developing-an-economic-security-agenda-for-nato/>。此为中文摘译版。

稳定。1949年11月，北约成立后不久便通过了首份《北大西洋地区防御战略概念》。这份奠基性文件强调了协调军事和经济力量以形成强大威慑的必要性。

随后，北大西洋军事委员会对 M.C. 14/1 号决定的修正案进一步强调，有效的威慑不仅需要军事力量，还需要盟国之间在政治、经济和心理上的密切协作。

但是，直到1956年5月北大西洋理事会召开会议，在经济方面加强盟国安全的重要性才得到充分认可。理事会责成“三人委员会”（Committee of Three）就如何改善和扩大非军事领域的合作以及如何加强大西洋共同体的团结提出建议。委员会的这份报告具有变革意义，指出安全的含义远远超出军事问题。报告主张加强政治协商、经济合作和资源开发，同时增进公众对北约的了解，并强调这些要素对国家安全和联盟安全的重要性不亚于传统军事资产。这种更广泛的安全观促使北约经济委员会（NATO Economic Committee）于1957年成立。在直接影响国防和安全政策的经济问题上，该委员会对协调盟国立场发挥了重要作用。

苏联解体后，北约经济委员会继续运作。然而，由于不存在明确的大国竞争，北约内部对经济问题的重视程度有所下降，最终于2010年解散了经济委员会。一些批评者认为，这一决定导致北约失去了经济情报的搜集和分析能力。

二、经济安全重新成为战略优先事项

如今，俄罗斯将能源武器化，中国强势运用经济力量，终于使经济安全的重要性再次凸显。战略竞争对手将经济影响力作为国家力量的工具，对此，北约有必要制定强有力的跨大西洋经济安全战略。在努力增强韧性的过程中，北约成员国正日益认识到共同面临的经济安全挑战。

英国《2023年综合评估报告》（Integrated Review Refresh 2023）强调经济安全是战略脆弱性的关键领域之一，是继国防之后的第二优先领域。报告概述了增强经济韧性的方法，重点关注保护对英国及其盟友和伙伴都至关重要的关键能力、供应链和技术。报告的一个重要内容是将中国归类为对国际秩序的“划时代挑战”（epoch-defining challenge）。这份报告表明，跨大西洋协作的范围得到扩大，核心盟友和伙伴之间日益团结一致。为应对已经察觉到的挑战，英国政府启动了一项“经济威慑计划”（Economic Deterrence Initiative），旨在“强化外交和经济工具，以应对并吓阻当前和未来攻击者的敌对行为”。

2023年6月，德国发布了首份《国家安全战略》(National Security Strategy)。该战略的一个重要方面是关注与经济依赖相关的风险，明确指出德国对外国能源，尤其是对俄罗斯天然气的依赖，带来了巨大的安全风险。为了降低此类风险，该战略的关键优先事项之一是减少对竞争对手的经济依赖，这包括实现能源来源多元化、确保关键材料和技术的供应链安全，以及提高国内生产能力。

美国虽然尚未正式制定全面的经济安全战略，但积极实施了一系列增强经济安全的政策。拜登政府将加强经济安全作为国防的基本组成部分，重点关注确保关键技术和矿产供应链的韧性、对中国采取“投资、结盟、竞争”的策略，以及加强与关键盟友的关系。美国《国防工业战略》(National Defense Industrial Strategy)的发布标志着一个重大变化，即明确承认了经济安全与国家安全之间是相互依存的关系。

在应对经济安全问题上加强合作的必要性也得到了国际组织的认可。2023年5月，经济安全首次成为七国集团(G7)峰会的一项关键议程。七国集团领导人强调了完善战略协作以增强经济韧性和安全的重要性。峰会提出了几个需要采取集体行动的关键领域，包括增强供应链和关键基础设施的韧性、应对数字威胁、就国际标准开展合作，以及防止关键和新兴技术泄露。

与此同时，欧盟也积极应对经济安全挑战。2023年6月，欧盟公布了其首份《经济安全战略》(Economic Security Strategy)，旨在提升欧盟的竞争力、防范风险、促进伙伴关系，以推动实现共同的经济安全利益。此外，欧洲议会和欧盟理事会就《反胁迫工具》(Anti-Coercion Instrument)达成一致，该法案旨在使欧盟更有效地应对经济胁迫。在此基础上，2024年1月，欧盟宣布了旨在增强经济安全的更多举措。这些举措的重点在于完善对外国投资的审查、协调出口管制、识别对外投资的风险、支持军民两用技术的研发，以及加强国家和行业层面的科研安全。

三、通过北约强化经济威慑

迄今为止，上述共同认识尚未导致共同战略的形成。为了获得战略优势，迫切需要加强跨大西洋协调。作为军事和政治手段的补充，强有力的经济安全手段能够发挥关键作用。果断采取集体行动将使北约盟国和伙伴得以充分利用其占全

球国内生产总值（GDP）67%的经济实力。相比之下，到2023年，中国及其盟友的经济实力仅占全球GDP的27%。

在北约巩固跨大西洋安全的战略中，强化经济威慑应当成为核心支柱。作为日常将欧洲和北美联合在一起的唯一平台，北约的定位非常适合解决经济安全问题，为发展可靠的威慑提供支持，同时为欧盟的努力提供补充。

第一，北约应当重新定期举行以经济事务为重点的高级别会议和磋商。这将确保经济安全一直是优先事项，并融合进北约更广泛的战略目标。

第二，北约应当重建北约总部的经济安全能力。经济委员会的解散显著削弱了北约进行经济分析的能力。这方面的不足可以通过建立新的内部机制和专门协调经济议题的架构来弥补。

第三，北约应当加强全球伙伴关系。特别是要加强与欧盟、“印太四国”（日本、韩国、澳大利亚、新西兰，简称IP4）现有的战略伙伴关系，并建立新的伙伴关系。在这三个现有集团之间建立专门的工作组将更有效地应对共同挑战。此外，北约发展与经合组织、世界银行和欧洲投资银行等组织的关系也将十分有益。

第四，北约应当利用经济安全议程来统筹军事和非军事力量。未来几年，北约需要更好地整合各领域私营部门的力量，扩大工业基础产能，并保护关键基础设施免受攻击。

北约对经济安全最重要的贡献在于注重集体防御和加强军民联系。这一战略在冷战期间对于遏制苏联至关重要，如今又重新变得重要起来。现在，增强韧性需要民用部门和军事部门之间高度协作，包括将民用资源有效地整合到军事计划当中。

提升经济安全分析水平以识别脆弱性，对于全面了解潜在风险至关重要。例如，对手对关键基础设施和交通运输资产的控制会构成重大威胁，在冲突或紧急情况下可能阻碍北约军队的部署和增援。因此，需要共同努力减轻此类风险。

四、跨大西洋联盟的平衡之道

在努力更新经济安全议程的同时，北约也面临着复杂的政治动态和内部分歧。北约的欧洲成员国（尤其是法国和德国）之间的分歧构成了重大挑战。这些欧洲国家通常认为经济安全主要属于欧盟的管辖范围，这种观点在一定程度上是由于北约国家的对华政策不同。这使北约在经济安全问题上达成统一立场的前景变得

复杂。北约对经济安全的关注还可能加剧联盟内部在一些问题上的争议，例如出口管制政策、关键基础设施韧性以及更严格的国防开支。

然而，近期地缘政治的发展使北约国家的立场趋同。中国对俄罗斯的支持使美国和欧洲的对华态度发生了重大转变，从而使美欧的战略规划更为一致。美国积极调整政策以应对中国带来的挑战，采取了从关税到制裁的一系列措施，并加强了亚太地区的军事联盟。这一转变反映了美国更广泛的全球战略需要，以及对作为强大竞争对手的认识。欧洲国家则重新评估其战略态势，强调需要制定平衡战略，在与大国的合作、竞争和对抗之间把握航向。

鉴于北约在协调集体防御和安全战略方面的历史作用，我们有充分的理由利用北约来协调各种策略。然而，实现这种平衡之道还需要外交手腕和战略眼光。

五、充分利用华盛顿峰会

即将举行的华盛顿峰会是北约加强其经济安全态势的关键机会。峰会的战略目标应当包括启动北约经济威慑倡议（NATO Economic Deterrence Initiative），以增强联盟的经济韧性和威慑能力。该倡议应当落实具体措施：建立一个中央机制，用于共享经济情报和信息；实施减少对敌对国家的依赖、确保关键供应链安全的政策；启动加强关键经济基础设施安全的计划，特别是在高技术产业、能源和电信领域；促进以关键技术为重点的联合研究，并优先加强跨大西洋国防工业基础。

此外，还应当重新设立北约经济安全委员会，以监测全球经济趋势、评估潜在威胁、协调成员国的经济安全战略；成立北约秘书长经济安全顾问小组，将欧盟和其他国际组织、伙伴国家、产业界、学术界联合起来，以加强关键利益攸关方在经济安全方面的合作。

由于认识到经济实力和国际安全从根本上是交织在一起的，艾奇逊等北约的缔造者为赢得冷战奠定了基础。如今，北约面临着横跨军事和经济领域的全球性挑战，重新审视并重视经济与安全的融合比以往任何时候都更为重要。

（陈丹梅摘译，归泳涛校）