

谁将成为下一任北约秘书长

上海社会科学院国际问题研究所助理研究员 严晓骁

现任北约秘书长斯托尔滕贝格自2014年以来已三度延长任期，本届任期将于今年10月结束。上周，罗马尼亚总统约翰尼斯表示将参与北约秘书长的角逐。此前，美英法德等北约重要成员国支持荷兰首相吕特出任下一任北约秘书长。谁能成为新任北约秘书长？影响人选的因素有哪些？而这其中又反映了欧洲同美国怎样的关系？——编者



严晓骁

1 有“内定”他还“应聘”？

问：为何在多个成员国表示支持吕特，甚至有传言称他已被“内定”的情况下，约翰尼斯还会明确表示参选？

答：吕特作为任职时间最长的欧洲政府首脑之一，被认为有管理北约的能力。目前来看，他的胜算似乎更大。首先，从历史上看，自冷战结束以来北约秘书长均来自西欧国家，尤其是北约国家中典型的大西洋主义国家。荷兰相较于罗马尼亚，更符合这一特质。其次，英法德这几个北约主要的欧洲成员国都支持他。有消息显示，目前吕特已得到了20个成员国的支持，尤其是美国总统拜登的支持。

相比起吕特，约翰尼斯也并非毫无优势。

第一，罗马尼亚作为与乌克兰接壤的北约东部国家，在西方国家的援乌抗俄中发挥了较重要的作用。首先，由于俄罗斯封锁黑海，罗马尼亚既是西方援助乌克兰军火的重要通道，也是乌出口货物的主要渠道，乌粮食出口总量的60%经过罗马尼亚。其次，冲突爆发后，罗马尼亚在北约防务上发挥了主要作用。2020年，罗国防开支已满足北约规定的占GDP2%的要求，并表示将进一步提高至GDP2.5%的水平。罗马尼亚也接收了更多北约驻军，并开设F16战机培训中心，接收来自盟国和乌克兰的飞行员。因此，罗马尼亚在北约援乌中的战略意义是吕特所代表的荷兰不具备的。

其次，约翰尼斯可能会得到一些非西欧的北约成员国支持，尤其是中

东欧国家。首先，北约东部许多成员国担心俄罗斯在未来如果对某一北约东部成员国发动攻击，所以它们普遍认为北约发展的重心应是加强北约东部边界的防御。在这一点上它们与罗马尼亚高度契合。波罗的海三国——爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛希望它们中能产生一名政府高官出任北约秘书长。但鉴于三国在北约中的影响力较小，它们有可能选择支持另一位北约东部成员国的官员作为替代方案。波兰则表示，新的北约秘书长应来自东欧，以此向俄罗斯展示北约的立场。土耳其和匈牙利也对吕特继任持保留意见。对于北约秘书长一职的人选，两国尚未提出替代的候选人，它们有可能会支持非西欧国家的候选人，以此平衡北约内部的东西关系，并要求这一方案得到支持，作为之前支持瑞典入约的回报。

第三，约翰尼斯决定“应聘”可能还基于其任职期间罗美关系向好。近年来，罗马尼亚大大加强与美国的军事合作。其是除波兰外美国部署导弹防御系统的第二个北约东部国家。罗大幅度增加的国防开支也是用于采购美国武器。从2020年开始，罗马尼亚向美国订购了价值3亿美元的海岸防御系统和约8000万美元的反坦克导弹系统。此外，罗马尼亚还加强与美国的能源合作，允许美国石油公司参与黑海油气开发。2019年10月，罗马尼亚政要吉瓦纳成为北约副秘书长，这也在某种程度上显示了美国对罗马尼亚的重视和支持。

2 美国因素将是关键

问：影响新任北约秘书长最终人选的因素有哪些？最关键的因素是什么？

答：应该说，吕特和约翰尼斯各有优劣。最终谁能当选，当然要考虑其是否具备在北约成员之间进行磋商和斡旋的能力，与各成员国政府进行有效沟通的能力。因为北约秘书长除了代表北约发声之外，还担任北约理事会的主席，需要在决策层中提出讨论议题。为领导和推动北约建立共识，他要负责协调成员国的政策立场，推进决策过程。

以斯托尔滕贝格为例，在法国总统马克龙抛出“北约脑死亡”的言论遭到美国的批评后，斯托尔滕贝格第一时间致力于缓和这一局面给北约造成的压力。他向外界宣称，北约仍是欧洲安全的核心，任何试图让欧洲与美国脱离的尝试都将伤害欧盟自身。面对马克龙向乌克兰派兵的言论，斯托尔滕贝格再次向外界明确北约没有派兵计划，并建议马克龙应就

此类问题与北约其他成员进行磋商，平息了其他成员对法国的不满。

为了继续争取美国对乌克兰的援助，使北约在援乌问题上保持立场的连贯，他在2024年1月前往华盛顿游说美国国会，表示美国必须继续支持乌克兰。而面对特朗普近期“鼓励”俄罗斯攻击军事贡献不足的美国盟友的言论时，斯托尔滕贝格的表态相比较美国总统拜登，反而显得更为温和，他强调“不应该走任何表明我们试图将欧洲与北美分开的道路……非欧盟的北约盟国占北约军费开支的80%不仅是资源问题，也是地理问题。”

但需要注意的是，美国毕竟是北约的支柱力量。与美国领导人建立良好的关系，或者说秉持亲美的立场，也是北约秘书长的“必备技能”。可以说，美国的支持将是决定人选的最关键因素。依旧以斯托尔滕贝格为例。在斯托尔滕贝格担任北约秘书长的任期内，北约就实现了某种程度上符合美国意志的战略

转型。其一，是实现了美国主张的普遍增加成员国军费开支的预期。斯托尔滕贝格公开支持这一做法，呼吁成员国增加军费，积极游说德国大幅度提高军费，称德国增加军费至规定比例对北约至关重要。预计到2024年底，北约31个成员国中有18个将满足国防开支至少占GDP2%的要求。其二，是推动了北约印太化的战略转型。自2017年年底以来，美国不断地游说、拉拢其盟友试图形成共同的对华遏制政策，而北约成为美国这一举措的重要平台。斯托尔滕贝格任期内，北约对中国的关注越来越多。2019年北约伦敦峰会发表的《伦敦宣言》首次提及中国，宣称中国的崛起“既是机遇又是挑战”。而随着中美竞争的加剧，2021年《北约2030》战略文件、2022年《战略概念》文件中，北约将中国升级为影响其安全与价值观的所谓“系统性挑战”。可以说，北约将应对“中国崛起”作为印太地区主要矛盾已经构成了其战略转型的重要组成部分，这也是美国支持斯托尔滕贝格多次连任的重要原因。

3 三大考验摆在面前

问：摆在新一届北约秘书长面前的，将会有哪些问题？

答：北约当前的第一要务，仍然是援助乌克兰问题。对乌克兰的军事和政治支持是体现北约在维护欧洲—大西洋安全的核心作用上的关键，也是北约凝聚力的关键。在军事援助方面，新任秘书长将要面对的主要问题，是如何阻止美国减少或终止对乌克兰的援助，以此减轻欧洲盟国的担忧，防止北约在这一问题上走向分裂。美国虽然在去年年底刚宣布临时计划向乌克兰追加3亿美元的军援，但军方表示其已经存在严重的财政透支。而另一项旨在加强对乌克兰、以色列援助的一揽子计划在国会面临着通过的压力，共和党众议

员议长拒绝将该法案提交众议院投票。而面对美国大选这一极大的不确定因素的存在，能否说服美国的下一任领导人继续支持乌克兰，将会是新任秘书长的第一个考验。

其次，在维尔纽斯峰会上，北约对乌克兰成为北约成员做出了仅仅具有象征意味的政治承诺，提出当所有成员国同意并满足条件时，将邀请乌克兰入约。乌克兰入约似乎仅是时间问题。但实际上，乌克兰入约会造成本约国家与俄罗斯关系进一步恶化，其对欧洲安全格局的破坏是不可逆转的、永久性的。普京明确表示反对乌克兰加入北约，称这会加剧国际形势的紧张。此外，目前乌克兰在经济、政治、军事等方面难以达到北约标准，并且成员国在这个问题上存

在着更大的分歧。能否在乌克兰与北约的关系这一问题上给出一个各方都满意的答案，将会是摆在新任秘书长面前的又一难题。

能否继续推进北约的战略转型，将是下一任秘书长面临的第三个问题。美国通过北约维护其霸权与欧洲追求战略自主的结构性矛盾，将一直影响北约的未来发展，这将对北约战略转型的目标、途径、节奏构成决定性的影响。比如，在北约推动印太化转型的问题上，成员国在具体问题上存在明显分歧。法国反对将北约的职能扩展到印太地区，故而反对在日本设立办事处；在对中国的战略定位上，北约的欧洲国家与美国的态度也存在区别，北约的对华政策仍保留了对华建设性接触的空间。因此，新的北约秘书长需在美国与欧洲盟国的关系以及援助乌克兰与推动北约的印太化之间寻求平衡。

欧盟通过《人工智能法案》传递了什么信号？



所副研究员
上海国际问题研究
所副研究员
上海国际问题研究



13日，一场延续近3年的立法进程完成了所有实质性操作，人类历史上第一部针对人工智能技术的欧盟立法《人工智能法案》诞生。这一天无疑将成为人工智能治理发展史上的里程碑时刻，但它将以怎样的形象被记录于人工智能发展的史册，恐怕还不能轻易下结论。

争夺人工智能治理全球进程领导权

面对汹涌而来的人工智能技术

浪潮，欧盟仍试图复制过去的成功经验，希望在人工智能治理方面取得显著突破，通过有效的规则制定确立自己在治理领域的话语权和道德优势，在一定程度上弥补其他领域的短板，确保欧盟在全球人工智能领域战略竞争中的独特地位。基于这样的考虑，欧盟从2021年就开始实质性推进人工智能立法工作。

从人工智能治理的角度来看，欧盟《人工智能法案》是一份值得研究的法律文本，其亮点包括：

其一，法案借鉴GDPR的分类方式，对人工智能技术进行了具体的风险定级，分类监管。法案将人工智能技术所带来的风险划分为：不可接受风险、高风险、有限风险和最小风险。法案将包括使用潜意识、操纵性手段扭曲人类行为，影响决策能力的技术和推断敏感属性技术等人工智能系统列入不

可接受风险类。将那些认为对健康、安全、基本权利和法治构成巨大威胁的人工智能系统列入高风险类。根据法案文本，对于这两类风险将进行重点防范。

其二，对于人工智能通用人工智能模型的管理给出了具体建议。法案将通用人工智能模型分为具有系统性风险模型和不具有系统性风险模型两类，针对所有通用人工智能模型，法案提出了详细的透明度、可标记、可追踪等各方面的要求，对于那些被视为具有系统性风险的模型更是提出了更为复杂的审查要求。

其三，制定了高额的处罚标准。对于违反法案所禁止的人工智能系统条款，将被处以最高3500万欧元罚款，或上一财年全球年营业额7%的处罚，以数额较高者为准。可以说执行非常严厉。

法案的系统性影响尚难准确评估

但从目前来看，该法案的出台对于欧盟人工智能的发展将产生怎样的影响仍有待观察。

作为当前最受关注的前沿数字技术，围绕人工智能所展开的多层次多领域全球竞赛已成为当前国际关系的重要内容。这场全球竞赛是一个多维度进程，技术创新、产业发展与治理体系建设三者相互影响，共同构成竞赛的核心。在这场竞赛中，欧盟的比较优势主要体现在治理与规范领域，但在技术创新和产业发展方面相对不足，因此选择在治理方向上迅速推进。在某种意义上，正是由于欧盟内部具有全球竞争力的大型人工智能企业数量有限，加之欧洲国家根深蒂固的文化传统，《人工智能法案》才能够较为顺利地出台。

多位欧洲议会议员称，方案将促进技术创新，推动人工智能在欧洲的部署和发展，但历史经验并不支持这一结论。从企业视角来看，更加严格的治理体系实际上意味着企业成本的相应增加，将直接削弱欧洲人工智能企业的全球竞争力。有可能达到17%的成本增幅，对于很多初创企业来说就是压倒骆驼的最后一根稻草。更重要的是，目前全球市场上主流的人工智能技术大多可以被归入不可接受风险和高风险智能系统，而能够被纳入最小风险范畴的技术大多缺少足够的利润想象空间。因此，在法案公布后，全球主要科技企业大多表态谨慎。

欧盟《人工智能法案》的出台是全球人工智能治理进程的大事件，但其未来的系统影响将以怎样的方式呈现，要看欧盟内部能否做好治理与技术创新、产业发展之间的联动，以及世界主要国家在治理规则方面的协调。