



上海國際問題研究院
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

着眼共同安全： 政治解决乌克兰危机的新范式

负责人：赵 隆

作者：赵 隆 封 帅 薛 晨 苏刘强 李红梅 谈晨逸



总第45期
2025年7月



着眼共同安全： 政治解决乌克兰危机的新范式

负责人：赵 隆

作者：赵 隆 封 帅 薛 晨 苏刘强 李红梅 谈晨逸

作者简介



赵 隆
上海国际问题研究院
国际战略与安全研究所副所长、研究员



封 帅
上海国际问题研究院
国际战略与安全研究所副研究员



薛 晨
上海国际问题研究院
国际战略与安全研究所助理研究员



苏刘强
上海国际问题研究院
国际战略与安全研究所助理研究员



李红梅
上海国际问题研究院
国际战略与安全研究所助理研究员



谈晨逸
上海国际问题研究院
国际战略与安全研究所助理研究员

目 录

摘要	01
致谢	04
一、乌克兰危机走势和外溢效应评估	05
(一) 从“军事决胜”转向“以打压谈”	06
(二) 复杂博弈与跨域联动	07
二、利益攸关方的认知鸿沟与诉求差异	11
(一) 美国：快速“冻结冲突”的雄心	12
(二) 欧洲：实现停火止战的代价	15
(三) 俄罗斯：重构欧亚安全秩序的诉求	18
(四) 乌克兰：获取安全保障的困境	19
(五) 全球南方：尽快重建和平的期待	21
三、重建和平的关键分歧和制度困境	23
(一) “冻结冲突”与“持久和平”的目标差异	24
(二) 战场现实与停火机制的脆弱性	25
(三) 国际司法救济的制度局限	26
(四) “欧洲安全”与“欧亚安全”新架构的愿景差异	30
四、探索共同安全新范式：中国的视角	32
(一) 探索多层递进式的政治进程	35
(二) 兼顾原则性和创新性化解立场分歧	37
(三) 构建“软安全”与“硬安全”相结合的保障机制	38
(四) 基于“共同体意识”的地区安全架构重建	39

摘要

“战争是政治的延续”。作为冷战结束后欧洲大陆爆发的最大规模地缘政治和军事冲突，乌克兰危机不仅揭示了国家间战略矛盾的对抗升级，也暴露出现行地区安全秩序、安全治理体系的结构性问题，深刻影响着大国间的博弈态势，导致全球和地区政治安全秩序进入深度重构期。

随着美国特朗普政府改变策略“强推停火”，俄乌双方的战场博弈从“总体战”转为“有限战”，从军事决胜转向“以打压谈”的谈判筹码争夺。同时，危机延宕的多重外溢效应持续显现。俄罗斯希望借助美国的介入谋求破局，分化跨大西洋关系并减弱安全压力，但因俄美互信缺失面临风险；欧洲加速防务自主转型，强化对乌支持并推进“重新武装欧洲”计划，但短期内难以摆脱对美安全依赖；特朗普政府的“交易式调停”缺乏强制力，难以解决地区安全的深层矛盾。危机的演进还与东北亚、中东等地区格局形成间接联动。

目前，各方对于危机的核心关切差异难以调和。美国急于实现停火兑现特朗普总统的竞选承诺，既想推动美俄关系逐步缓和，又想从乌克兰抽身，实现战略资源向亚太地区的重新配置。欧洲坚定维护乌克兰主权与领土完整，但需要解决“留住美国”和加强防务自主的两难。俄罗斯无意就已控乌领土进行商讨，不放弃有关乌克兰中立化、去军事化的诉求，意在重构欧亚安全秩序。乌克兰希望获得安全保证、维护主权和领土完整，虽然谈判议价能力因美国政策调整而削弱，但不会轻易接受不计代价的停火和“不公正”的和平。全球南方国家希望推动尽快停火，减少危机外溢效应对全球贸易、能源、粮食等供应链的冲击。

然而，对于推动“冻结冲突”与确保“持久和平”之间的目标排序差异显著，差异化

安全逻辑碰撞形成结构性矛盾，战场现实导致的停火机制脆弱，国际司法救济存在的制度局限，以及“欧洲安全”与“欧亚安全”架构愿景的理念冲突，导致乌克兰的重建和平依然面临诸多困境。

2025年是二战胜利80周年的历史节点。八十年前的硝烟，曾将整个欧洲拖入深渊。今天，欧洲再次站在如何构建持久和平秩序的十字路口。从1975年《赫尔辛基最后文件》、1990年《新欧洲巴黎宪章》到欧洲安全与合作组织，欧洲曾多次试图超越军事逻辑寻找共存之道，但那些曾被寄予厚望的多边机制和安排，却在安全恐慌和军备竞赛中逐渐边缘化。面对不断变化的地缘局势，欧洲寻求增强自我防卫能力无可厚非，但如果这一进程以追求“绝对安全”和“排他安全”为前提，以刺激对抗为常态，其结果注定是安全赤字愈演愈烈。

中国不是乌克兰危机的制造者或当事方，但作为联合国安理会常任理事国和负责任大国，从危机爆发的第二天起，就持续呼吁对话协商政治解决，积极开展外交斡旋，深入参与联合国和安理会框架下关于乌克兰问题的审议，同巴西等国发起“和平之友”小组，汇聚全球南方国家集体智慧，为推动停火止战、政治解决发挥建设性作用。

从长远看，政治解决乌克兰危机离不开对“共同安全新范式”的探索：一是丰富政治进程层级与路径，同步推动临时停火与“一揽子”谈判方案。需要在停火谈判与监督维和、安全保障、战后安排等各类谈判进程的“同步走”或“分步走”问题上找到最大公约数，明确各自作为谈判参与方、执行保障方等角色差异。

二是既要在主权和领土完整问题上坚守原则，也要探索非军事手段的阶段性解决方案，创新停火监督与维和行动的方式。需要在操作层面区分领土问题的“法律承认”和“事实承认”，明确涉及主权和领土归属条款的临时性和永久性差异，明确通过政治谈判而非军事手段解决分歧的原则，确保当事方针对领土完整纳入“保留条款”的权利。需要探索直接派驻维和部队之外的创新做法，包括引入卫星监控、固定和非固定无人设备等技术监控手段，避免因维和纠纷再次引发冲突。在当事方认可的前提下，明确破坏停火协议的紧急磋商和处理机制，鼓励有能力、意愿参与的国家参与其中。

三是适时开启战后安排和重建探讨。乌克兰的战后安排和重建构成政治解决进程的重要组成部分，可尝试将战后重建议程纳入停火后的后续谈判。在不违反主权和领土完整原则的前提下，探讨包括中国在内的第三方国家，参与不附带政治前提的基建恢复与民生改善，恢复跨境能源通道、农产品出口走廊等合作，为危机后和平秩序奠定实际基础。

四是构建软硬结合的双向安全保障。需要推动俄、乌、美、欧等各方基于共同、综合、合作、可持续安全的基本原则，以防御导向谋划相互间的“安全保障”和“安全承诺”等机制性安排。借鉴亚洲安全倡议、亚洲安全模式和全球安全倡议的核心理念，推动各方从“独享安全”到“共同安全”的观念更新，从追求“绝对安全”转为“相对安全”的制度探索。

五是共同反思危机背后的欧洲深层安全困境。各方需要改变“失败者”和“胜利者”的思维定势，恪守《联合国宪章》宗旨，尊重国家主权和领土完整、和平解决国际争端和不干涉内政等重要原则，重新定义“安全不可分割性”的内涵与外延，平衡北约存续的合理性和“门户开放”政策的外溢效应，超越零和心态探讨公平、持久且被各方所接受的具有约束性的协议，最终基于“安全共同体”意识，重建均衡、有效、可持续的欧洲安全框架。

致 谢

本报告在研究和撰写过程中,得到来自中国社会科学院、中国国际问题研究院、中国现代国际关系研究院、北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、同济大学、华东师范大学、外交学院、国际关系学院、上海外国语大学等智库和高校知名专家提出的宝贵修改建议,特此鸣谢。(姓氏笔画排序)

- 韦宗友 复旦大学美国研究中心教授、《美国问题研究》执行编辑
冯绍雷 华东师范大学俄罗斯研究中心主任、教授
关贵海 北京大学国际战略研究院执行副院长、教授
江天骄 复旦大学金砖国家研究中心副主任、副研究员
刘中伟 国际关系学院科研管理处负责人、教授
许昌志 中国社会科学院中俄战略协作高端合作智库副秘书长、研究员
李 晨 中国人民大学国际关系学院副院长、教授
吴大辉 清华大学俄罗斯研究院副院长、教授
杨洁勉 上海国际问题研究院学术咨询委员会主任、研究员
张 健 中国现代国际关系研究院副院长、研究员
陈东晓 上海国际问题研究院院长、研究员
金 玲 中国国际问题研究院全球治理与国际组织研究所所长、研究员
郑春荣 同济大学德国研究中心主任、教授
姜 锋 上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院理事长、教授
赵青海 中国国际问题研究院《国际问题研究》编辑部主任、研究员
凌胜利 外交学院科研处处长、教授

第一章

乌克兰危机走势和外溢效应评估

乌克兰危机自爆发以来，对地区及全球的政治、经济与安全格局造成了持续且深刻的影响。目前，特朗普政府强势推动“就地停火、谈判止战”，俄乌双方军事行动的规模缩减至可控范围。军事行动已成为政治筹码，“以打压谈”成为俄乌共同选项。

（一）从“军事决胜”转向“以打压谈”

第一，“以打压谈”成为俄乌共同战术选项。纵观过去三年的危机演变轨迹，俄乌双方都曾将“一城一地”的攻防得失，以及整体战线推进作为实现军事或政治目标的主要手段。这种从军事上击垮对方的执念，屡屡造成俄乌有生力量的相互绞杀，以及巴赫穆特战役、阿夫迪夫卡战役和乌军的库尔斯克攻势等缺乏战略意义的消耗。

2025年起，随着特朗普政府的强势介入，以及各方关于停火谈判的共同心理预期，俄乌的地面军事行动规模出现缩减态势。空海作战平台，尤其是无人机和制导武器攻击，成为压迫对方在谈判桌上让步的主要手段，攻击目标也从军事价值资产转向经济和民生基础设施，以图摧毁对方继续战斗的意志。5月16日，俄罗斯和乌克兰代表团在土耳其伊斯坦布尔举行三年多来的首次直接会谈。随着政治进程的开启，俄乌未来的地面进攻很难超过集团军级战斗单位的规模，战场形势仍将是服务于谈判的重要筹码。

第二，俄收复库尔斯克和导弹袭城是谈判前的“抢筹”努力，而乌奇袭俄战略目标则是争取军援的“造牌”行动。美乌领导人的“白宫争吵”和特朗普政府暂停对乌军援和情报支持，为俄提供了难得的军事行动窗口。3月8日起，俄军向库尔斯克地区发起全面进攻，距离美方宣布暂停对乌情报支持仅三天时间。俄军先后占领三个重要定居点，并一度攻占苏贾市核心地区。同时，乌军表示库尔斯克地区局势可控，乌军地面部队并

无被包围的危险。对俄而言，美国不愿在未签署矿产协议的前提下大规模提升对乌军援，这不仅违反特朗普期待尽快停战和“从中牟利”的直觉，也暗含美方对乌在获得军援后，可能在停战问题上悖逆美方意愿的担忧。因此，俄谈判前在库尔斯克发起攻势，使乌失去“领土换领土”的谈判筹码。5月9日，俄在胜利日庆典前宣布已“完全收复库尔斯克州”，但遭乌方否认。

总体来看，俄收复库尔斯克州，并逐步在顿巴斯、扎波罗热和赫尔松地区推进战线，无法直接瓦解乌克兰的抵抗意志。同样，乌打击俄境内战略轰炸机基地旨在谋求心理震慑效果，对战场总体态势的影响有限，主要为争取持久停火、提振西方对乌军援信心创造条件。如果在开启谈判的同时，俄再次发动突破战线的大规模地面进攻，可能促使美重新支持增强乌克兰的战争能力，变更停火的谈判条件，甚至中止政治调解进程。针对特朗普“快速停火”的急迫需求，不仅依赖美军事与情报支援的乌克兰将屈从于这一目标，俄罗斯也不愿重回高烈度战争轨道，导致特朗普的耐心消耗殆尽撒手不管。

（二）复杂博弈与跨域联动

首先，俄罗斯谋求利用美国介入，破局重构地区安全秩序。乌克兰危机对俄罗斯的政治、外交形象，以及军事实力和综合国力造成严重影响。俄预期开启外科手术式的“闪电战”，意图一举消灭基辅的反俄“纳粹势力”，但随着“速胜战”演变成延宕三年多的“消耗战”，俄尚未找到退出的有效路径。特朗普的再次执政创造了有利于俄战略意图的历史机遇。按照美方的初始停火方案，俄能保住大部分的军事占领成果，可能消除北约东扩带来的地缘政治压力，将乌东部变成俄与西方之间的“缓冲地带”，甚至开创俄美合作的历史新阶段。在美国的强势介入下实现停火，有助于俄体面“退出”、摆脱外交孤立状态、缓解制裁压力并大幅改善俄美关系。

但问题在于，美俄关系的结构性矛盾导致两国决策层、战略界和建制派的严重互信缺失。在美乌吉达谈判达成30天停火共识后，俄在第一时间提出反对，并将安全保证问题提上议程。美国拒绝为乌克兰提供安全保障，俄反过来对美提出安全保障需求，在美

乌矿产协议中打入“楔子”。

俄正利用特朗普急于终结乌克兰危机的愿望，显示自主调整军事与外交手段上的回旋空间。但此项策略的风险在于，难以把握避免与特朗普政府关系破裂前提下，为俄争取利益最大化的尺度。美国则有可能利用俄罗斯的上述弱点，在谈判停火与对俄极限施压之间反复试探，从而使乌克兰危机的不确定性持续升高。

其次，欧洲加速安全观念转型并提升“防务自主”。乌克兰危机的发展态势和特朗普政府对乌政策的根本性转向，深刻影响欧洲的安全观念和格局：一是欧洲主要国家强化对乌政治和经济支持，**欧盟还承诺 2025 财年对乌军备援助的规模将达 306 亿欧元，欧洲的援乌“疲劳症”暂时得到缓解。**二是欧盟特别峰会通过 8000 亿欧元的“重新武装欧洲”计划，允许欧盟成员突破 3% 预算赤字上限筹措军费，提供 1500 亿欧元贷款用于成员国的国防支出。同时，强调推进欧盟内部防务共同采购、提高军事互操作性，激励私人资本参与防务投资等计划。三是英法尤其是法国战略核力量的延伸威慑被提上欧洲议程。德国总理默茨公开提出英法“核分享”主张，以应对美国放弃对欧安全承诺的极端情况，推进欧洲核力量的自主。四是匈牙利的欧盟投票否决权被等同废除。欧盟 26 个成员不顾匈牙利反对通过支持乌克兰的决议，匈牙利在乌克兰问题上被孤立。**欧盟史上首次放弃“全体一致”原则，将对欧盟的组织架构与决策产生深远影响。**虽然欧洲防务自主进程已经启动，但欧洲现阶段无论是意愿和能力都远不足以替代美国的防务承诺与安全供给。欧盟委员会主席冯德莱恩将“欧洲重新武装计划”称为对美国主张的回应，并提出如果特朗普想要“以实力求和平”，只有与欧盟合作才能实现这一目标。¹然而，欧洲的防务自主仍是漫长和充满不确定的进程。

再次，美国将承担“强推停火”带来的收益和风险。特朗普新政府上任伊始，就把解

¹ “Speech by President von der Leyen at the Munich Security Conference 2025,” https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/speech-president-von-der-leyen-munich-security-conference-2025_en?s=232

决乌克兰危机放在对外政策的首要位置,为此投入大量外交资源。特朗普曾认为,乌克兰对美国军援和情报支持的依赖,以及俄罗斯难以走出战事僵局的困境,将使结束乌克兰危机轻而易举,因此放言“24 小时结束冲突”。然而,现实表明特朗普无法单纯依靠所谓“交易的艺术”,迫使乌克兰签下割让土地、出卖资源、不求安全保证的“城下之盟”。虽然欧洲承担乌克兰的安全成本符合特朗普的期望,但是欧洲防务自主的步伐和反美情绪的发酵却超出其想象。法国召集 30 多个国家的参谋长会议却把美国排除在外,在二战后西方军事安全会议的历史上前所未有。

2025 年 3 月 6 日,欧盟特别峰会通过支持乌克兰协议,打乱特朗普尽快结束冲突、实现美俄和解,以便将军事力量迅速向“印太”转移,甚至“联俄制华”的战略盘算。俄罗斯也并未因特朗普的友善姿态而给予美方正面回应。利雅得会谈后,俄政府高层不断传播怀疑美国调停的信号。美乌在吉达达成停火共识后,俄更是通过各种渠道释放反对停火的主张,俄总统普京亲临前线要求收复库尔斯克全境,虽然并未超出提高谈判前要价的范畴,却与特朗普尽快结束冲突的愿望背道而驰。特朗普迅速投身于解决乌克兰危机的政治进程,但对可能导致的预期外后果缺乏认识。在赌上政治外交名誉的同时,解决乌克兰危机陷入僵局可能成为特朗普政府的战略负担,其所需的时间、资源与耐心也远超预期,甚至最终可能重现美国在阿富汗的类似“失败”。

最后,中东与东北亚呈现间接联动的地区安全新变量。乌克兰危机的外溢效应也显著影响中东和东北亚地区安全格局。在特朗普政府的压力之下,以色列方面被迫与 Hamas 达成第一阶段停火协议。该阶段停火有效期已过,内塔尼亚胡一直在寻找重开战火的理由,以实现以色列动用军事手段消灭 Hamas 的战略目标。特朗普对于以色列重启战火的压制在相当大程度上取决于政治解决乌克兰危机的进程。一旦该进程出现重大挫折的迹象,极可能刺激内塔尼亚胡加大军事打击的规模和力度,在加沙甚至西岸重启战火。届时以色列受到的特朗普的压力将会减轻,内塔尼亚胡个人的政治生命也将再次延长。面对以军重启针对加沙的军事行动,从美方的软弱反应不难看出,美国调停俄乌冲突的僵局已使特朗普政府丧失了再度制约以色列军事行动的政治资本,甚至有可能使其因促成“第一阶段停火”而树立的政治威信付诸东流。



东北亚方面，因朝鲜深度介入俄乌冲突而成为俄乌危机走势外溢影响的新变量。朝方在乌克兰危机中投入大量武器装备、弹药和战斗人员，也承受战斗伤亡减员。朝鲜对乌克兰危机的投入完全不限于俄朝之间的战略伙伴关系条约，以及“粮油换兵装”的交换协议。俄乌双方进入政治谈判进程后，朝鲜在冲突中的地位与影响可能被边缘化，朝方的投入有可能无法得到预想的回报。在北约可能借朝鲜因素借机干预东北亚局势，特朗普藐视北约、拒绝为欧洲安全继续买单的背景下，欧洲国家缺乏足够的政治意愿、内部支持和获得授权的资源介入朝核问题。欧洲国家在对俄强化制裁、增加对乌援助问题上难寻共识，缺乏余力干预属于北约防御范围外且特朗普意欲直接介入的半岛问题。

第二章

利益攸关方的认知鸿沟与诉求差异

乌克兰危机虽然进入和谈初步阶段，然而各方诉求不同，利益相去甚远，这意味着一劳永逸的和平协议难以一蹴而就，将经历复杂的博弈过程。特朗普奉行与拜登政府完全不同的政策，从无条件支持乌克兰抵抗俄罗斯转变为施压乌方接受调停，导致美国与欧洲盟友在乌克兰危机问题上出现裂痕。俄罗斯利用特朗普缺乏战略耐心、停战心切的心态提升议价能力。以中、印为代表的全球南方国家主张政治解决危机，尽快停战止战，金砖国家等多边平台发挥积极作用。尽管从停战到和平，再到乌克兰重建充满复杂性和不确定性，但理解利益攸关方的战略意图、战略目标以及战略选择，有助于把脉未来乌克兰危机和平解决的走向。

（一）美国：快速“冻结冲突”的雄心

拜登政府时期，美国联合西方盟友强力援助乌克兰对抗俄罗斯，意图通过对俄“极限施压”与“持续放血”实现俄罗斯让步甚至崩盘。然而，特朗普再次执政后，迅速改变甚至采取截然相反的立场：一方面，绕开乌克兰与欧洲盟友，单方面与俄谈判、缓和美俄关系；另一方面，施压乌克兰与欧洲放弃“不切实际的幻想”，接受对俄有利的快速停火。

从美国的战略意图看，主要包括三个方面：

- **一是兑现竞选承诺。**特朗普竞选时承诺上任首日即终结乌克兰战争。在任期只有四年的中期选举即将到来的压力下，特朗普推进竞选主张具有强烈时不我待的紧迫感。快速促成俄乌停火、兑现竞选承诺，既能展现政治强人

形象、巩固其执政地位,又可成为其重要的外交遗产。

- **二是从欧洲抽身,集中力量对付中国。**首先,共和党右翼认定中国是美国头号战略对手,急欲使美国从欧洲与中东抽身,集中资源对付中国与保护美国本土安全。2025年2月12日,美国国防部长赫格塞思(Pete Hegseth)明确表示,“美国从欧洲撤出是必要的,美国需要专注于国土防御与威慑中国”,“需要集中稀缺的资源来确保对华威慑不会失败”。²其次,共和党右翼具有“联俄制华”的战略考虑,意欲通过迅速解决乌克兰危机,实现美俄关系缓和,改变“中俄合作对抗美国”的对美不利地缘态势。最后,特朗普政府力图通过从欧洲撤出,迫使欧洲承担欧洲防务的主要责任,从而形成“美国对付中国、欧洲防范俄罗斯”的新战略格局。
- **三是反传统的价值观作用。**特朗普及其背后支持力量(MAGA派)的世界观与价值观,显著不同于传统的西方自由主义,对美欧左翼及建制派具有较深敌意,对同为保守主义的俄罗斯反而具有一定亲近感。在特朗普看来,乌克兰并非美国的关键利益,俄罗斯并非美国主要对手,欧洲更是在“占美国便宜”。因此,其在缓和美俄关系、“敲打”欧洲盟友、“背刺”乌克兰方面毫无价值观压力。

美国的首要战略目标是冻结冲突、实现停火。美俄正在恢复驻对方的外交使团,启动双边和谈。美国有意主导和谈进程。特朗普绕开乌克兰和欧洲单独与俄谈判,以美俄双边谈判为核心,最终施压乌克兰与欧洲接受美俄谈判既定成果。特朗普不在乎乌克兰主权与领土完整,而是以实现快速停火与和平为主要考虑。从目前美俄会谈进展看,特朗普并不排斥以基本满足俄罗斯诉求、牺牲乌克兰利益为代价,来推动和谈进程。

² Pete Hegseth, “Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group”, U.S. Department of Defense, February 12, 2025, Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group (As Delivered) > U.S. Department of Defense > Speech.

2025年3月11日，乌克兰在美国施压下提出为期30天的临时停火，但至今未能将俄罗斯拉入停火共识。

特朗普政府推动乌克兰危机快速解决，目的在于为美俄关系缓和奠定基础，从而改变中美俄战略大三角的对美不利发展态势。美俄利雅得会谈明确提出，在乌克兰和谈取得进展后两国将改善关系，开展政治与经济合作。³3月3日，白宫指示美国国务院和财政部起草放松对俄罗斯制裁的草案，以此作为改善美俄关系的一部分。⁴2025年6月16日，特朗普在加拿大举行的七国集团(G7)峰会开幕式上表示，2014年俄罗斯被踢出八国集团(G8)是“非常大的错误”。该表态被视为特朗普政府试图缓和美俄关系的象征。

此外，特朗普具有强烈重商主义的色彩，特别注重攫取具体的经济利益。通过促成俄乌停火，美可获取以下经济利益：一是获取乌克兰的关键矿产及其他资源，美乌两国于2025年5月1日正式签署《美乌重建投资基金成立协议》，特朗普总统表示美国可以获得“大量高质量稀土”；二是美国企业、特别是能源企业可以重新进入俄罗斯市场；三是俄乌停火有助于降低石油价格，从而降低美国通胀，符合特朗普降低能源价格的竞选承诺；四是逼迫欧洲分担更多北约军费，减少美国在欧洲的军事支出。

在乌克兰危机主要当事方中，美国处于最为有利的地位，政策选项相对最多。首先，特朗普政府希望通过美国主导下的双边谈判、实现快速停火。目前，该选项面临乌克兰与欧洲方面的不满，但在美国压力下乌克兰与欧洲很可能不得不妥协。其次，和谈进程推进不顺，乌克兰危机维持现状。由于俄罗斯与乌克兰、欧洲分歧巨大，在实现初步停火后，持久和平难以快速兑现，在和谈久拖不决的情况下，特朗普可能对政治解决乌克兰危机失去兴趣，甩手推责。乌克兰问题可能“巴勒斯坦化”，即低烈度、长期化。最后，和谈进程推进不顺，乌克兰危机再度升级。鉴于乌克兰危机高度复杂性以及特朗普

3 “Secretary Rubio’s Meeting with Russian Foreign Minister Lavrov”, U.S. Department of State, February 18, 2025, <https://www.state.gov/secretary-rubios-meeting-with-russian-foreign-minister-lavrov/>.

4 “White House directs officials to draft proposal to lift US sanctions on Russia”, The Guardian, March 3, 2025, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/03/trump-sanctions-russia>.

反复无常的个性,一旦由于俄罗斯的原因导致谈判久拖不决或者乌克兰停火局面被打破,美国有可能重新严厉制裁俄罗斯,并恢复对乌克兰军事援助,但援助的水平大概率低于拜登政府时期。近期,由于美国主导的乌克兰和谈进程缺乏进展,特朗普对于斡旋俄乌停火感到一些挫败,甚至扬言美国或将退出调停努力。尽管特朗普总统仍可能因政治考量转向对俄强硬路线,但目前特朗普仍以推动俄乌停火为优先考虑。

（二）欧洲：实现停火止战的代价

特朗普政府的乌克兰和平方案及行动引发欧洲的震惊与忧虑。一是特朗普政府提出的以牺牲乌克兰主权与领土完整为代价实现和平的主张,与欧洲所坚持的维护乌克兰独立与领土完整的立场相悖。二是特朗普政府提出美国从欧洲撤出、让欧洲自主承担防务责任的主张,使欧洲感到不安。三是特朗普绕开欧洲而单独与俄罗斯谈判的做法,使得欧洲担心自身利益被边缘化,加剧欧洲被美国抛弃之感。四是美欧关系出现显著裂痕。在欧洲看来,特朗普政府持续攻击欧洲盟友,对俄罗斯却不断示好,是对欧洲盟友的背叛。特朗普的乌克兰和平计划与行动,引发欧洲强烈不满与不安。这种不满与不安不仅关乎乌克兰,更关乎跨大西洋关系的前途。

欧洲主张的乌克兰和平计划的核心是实现乌克兰“公正和持久的和平”。欧洲国家认为,特朗普的和平计划是对俄“过早投降”,欧洲仍试图继续对乌援助,通过消耗乃至拖垮俄罗斯,从而使乌克兰在和谈中处于有利地位。欧洲主张以实现乌克兰“公正和持久的和平”为目标,大致包括以下要点:一是强调乌克兰与欧洲的参与,反对美俄单独和谈。二是坚决维护乌克兰主权独立与领土完整,反对任何以牺牲乌克兰主权与领土为代价对俄妥协。三是确保战后乌克兰具有强有力的安全保障,防止俄罗斯再次攻击乌克兰。四是以实力求和平,以制裁施压俄罗斯与乌克兰开展和谈。鉴于俄罗斯不愿轻易接受30天无条件停火,2025年5月16日,欧洲委员会主席冯德莱恩(Ursula von der Leyen)表示,欧盟正准备收紧对俄制裁,通过针对俄罗斯能源和金融行业的新一轮制裁,迫使普京在乌克兰实现为期30天的无条件停火。欧盟新制裁涵盖北溪1号和

2号，下调俄原油出口价格上限，进一步制裁俄罗斯影子船队以及金融部门。⁵五是推动乌克兰在战后加入“欧洲大家庭”，而非处于俄罗斯势力范围。为此，欧盟加速乌克兰入盟谈判进程，推动乌克兰融入欧盟单一市场。⁶但欧洲内部对是否向乌克兰派兵、乌克兰是否加入北约、增加多少军费等问题上仍存在激烈争议。

与其他欧洲国家类似，英国对美俄和谈深感忧虑。作为应对，英国试图将英国定位为塑造西方应对持续冲突的主导力量，积极与欧洲协调立场，试图在美国摇摆不定之际加强欧洲团结，实现欧洲对乌克兰的安全承诺。对于美俄谈判，英国一方面表示欢迎特朗普总统在推动乌克兰停火以及与俄乌谈判方面取得的进展，另一方面要求实现乌克兰“公正和持久的和平”，且任何持久的和平都必须确保乌克兰的主权和安全。⁷2025年3月3日，在与法国与乌克兰协调磋商后，英国首相斯塔默(Keir Starmer)提出乌克兰和平四点计划：1，继续向乌克兰提供军事援助，并继续加大对俄罗斯的经济压力；2，任何持久和平都必须确保乌克兰的主权和安全，乌克兰必须参与任何和平谈判；3，如果达成和平协议，则提高乌克兰的防御能力，以阻止未来的任何入侵；4，英法等欧洲国家建立一个“自愿联盟”来捍卫乌克兰的协议并保证之后的和平。⁸为此，英法两国提议在乌克兰实现停火后，在乌克兰部署一支由30个国家组成的“保障部队”来保证乌克兰安全，并希望美国为欧洲“保障部队”提供安全后盾。⁹但美国和一些欧洲国家担心欧洲派军队进入乌克兰，可能引发北约与俄罗斯的军事冲突。美国国防部长赫格塞斯明确表示不会向乌克兰部署美军。

5 “Von der Leyen pitches new EU sanctions on Russia's energy and financial sectors”, Euronews, May 16, 2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/16/von-der-leyen-pitches-new-eu-sanctions-on-russias-energy-and-financial-sectors>

6 “Solidarity with Ukraine”, European Commission, May 2025, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/881227/Narrative%20-%20Solidarity%20with%20Ukraine.pdf>

7 “UK is absolutely committed to securing a just and lasting peace in Ukraine: UK Statement to the OSCE”, March 26, 2025, [https://www.gov.uk/government/speeches/uk-is-absolute-ly-committed-to-securing-a-just-and-lasting-peace-in-ukraine-uk-statement-to-the-osce](https://www.gov.uk/government/speeches/uk-is-absolutely-committed-to-securing-a-just-and-lasting-peace-in-ukraine-uk-statement-to-the-osce).

8 “Starmer announces 'coalition of the willing' to guarantee Ukraine peace”, BBC, March 3, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c9vygkzkrvo>.

9 “Britain and France working on plans for ‘reassurance force’ to protect Ukraine”, The Guardian, Feb 19, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/feb/19/britain-and-france-working-on-plans-for-reassurance-force-to-protect-ukraine>.

基于当前地缘政治现实，欧洲在和谈问题上处于弱势地位。面对美国的“背叛”与美俄“分蛋糕”式谈判，欧洲试图通过强化内部合作提升战略自主性，包括加强内部协调、提升欧洲防务开支等，以此提升欧洲在乌克兰和谈进程中的地位。但在失去美国支持的情况下，欧洲既无法在军事上战胜俄罗斯，也无能为乌克兰提供强有力的安全保障。欧洲既担心特朗普以牺牲乌克兰与欧洲利益为代价，强迫欧洲与乌克兰接受对俄妥协的苦果。欧洲更担心特朗普退出调停努力，让欧洲与乌克兰单独面对俄罗斯挑战。对欧洲而言，未来面临两种选择。

一是欧洲对美让步，换取安全承诺。若美俄和谈进程不顺，在欧洲满足特朗普提出的增加欧洲防务开支以及对美重大贸易让步后，美国恢复对俄罗斯的强硬政策、重申对欧洲的安全承诺、继续对乌克兰提供军事援助（但美国军事援助小于拜登政府时期）。该选项对欧洲相对有利，欧洲目前正沿着该方向努力。面对特朗普的关税战，欧洲保持克制，没有选择对等报复，而是积极与特朗普政府进行贸易磋商。在 2025 年 6 月北约峰会上，欧洲承诺将其军费占经济比重提高至 5%。然而，欧洲的妥协是否能换来美国足够的回应仍存疑，目前特朗普仍以对俄缓和为优先，不愿轻易对俄采取强硬。

二是欧洲被迫接受美俄谈判苦果。若美俄和谈进程顺利、取得重大进展，欧洲不得不在美俄和谈成果的基础上，加入若干欧洲诉求，被迫接受美俄主导下的和谈结果。若美俄和谈进程不顺，特朗普撤出和谈进程，并单方面大幅减少对乌克兰的军事支持，欧洲只能独自应对俄罗斯、支援乌克兰，最终不得不基于现实、接受以牺牲乌克兰为代价对俄罗斯有利的停火。

（三）俄罗斯：重构欧亚安全秩序的诉求

从国际体系格局看，乌克兰危机的本质是美国领导的北约组织与俄罗斯之间地缘政治竞争的结果，是一场“代理人战争”。¹⁰ 美国进攻性现实主义理论学者米尔斯海默

10 David Carment, Dani Belo, U.S.-Russia Proxy War in Ukraine: A Case of Deterrence Failure, the Institute for Peace & Diplomacy, January 23, 2025.

<https://peacediplomacy.org/2025/01/23/u-s-russia-proxy-war-in-ukraine-a-case-of-deterrence-failure/>.

(John Mearsheimer)长期坚持的观点认为,乌克兰危机的根源是北约东扩,西方将乌克兰打造为俄罗斯边境上的“坚固堡垒”,威胁俄罗斯的生存安全和战略红线。俄罗斯在历史上长期缺乏安全感,对北约东扩充满安全焦虑,因此采取武力进攻的方式扩大生存空间和“安全边疆”,从而确保绝对安全。

俄罗斯参与谈判和达成协议意愿,取决于是否满足其战略意图和目标。结束冲突不是俄罗斯最终目的,俄希望利用冲突拓展其向西的地缘战略空间,重塑俄罗斯在欧亚大陆的权力地位,实现对美欧的权力再平衡,重构欧亚大陆的安全秩序,寻求与主导北约安全体系的美国并驾齐驱的国际地位,并恢复俄罗斯的昔日荣光。从表面看,国家生存与发展安全是俄罗斯的战略目标,但本质上是通过重构欧亚安全秩序架构,恢复其在国际体系中的强国地位。

俄罗斯追求乌克兰危机的终极解决方案,不是暂时性停战协议。从谈判各方的议价能力来看,俄享有时间、空间和实力优势,因此议价能力更高,这也决定了其战略目标的多元化。根据公开表态看,至少包括以下几个方面:一是维持俄对乌领土占领的既成事实,要求国际社会、乌克兰承认俄对克里米亚、塞瓦斯托波尔的主权合法化,同时承认乌东四省,即顿涅茨克、卢甘斯克、赫尔松和扎波罗热为俄合法所有。二是确保乌克兰中立,不加入任何西方组建的具有反俄性质的军事联盟或政治联盟,尤其不能加入北约。三是坚持乌克兰的去军事化,包括削减国防装备力量,禁止从美西方获得武器。四是要求美西方解除所有对俄制裁,同时扩大美俄贸易。2025年5月4日,俄总统普京表示俄有足够的资源和实力使乌克兰危机得到合理解决,没有必要使用核武器。¹¹这展示了俄对和谈要价和诉求的战略定力和决心。

由于在综合能力方面具有比较优势,意味着俄罗斯有更多的战略选择空间:一是利用战场优势和谈判地位抬高要价。除了领土实控和乌克兰的中立等,俄还要求乌克兰明确在解除戒严后举行总统和议会选举,要求俄语取得乌官方语言地位,强化对乌

¹¹ “Russia’s Putin says he hopes there will be no need to use nuclear weapons in Ukraine”, CNN, May 4, 2025. <https://www.cnn.com/2025/05/04/europe/putin-speech-nuclear-weapons-ukraine-intl-latam>.

政治掌控。如果要求被拒绝，俄可以继续“以打促谈”或“边打边谈”。二是在 2022 年 3 月的伊斯坦布尔共识基础上形成新的协议，保持战略灵活性和回旋空间，愿意就非核心的目标作出适当妥协。例如，同意联合国维和部队或非利益攸关方派遣维和部队监督停战，确保乌克兰事实上的战略缓冲区作用。三是在核心目标无法被满足情况下拖延谈判进程，继续采取军事行动争取战场胜利，为谈判积累更多筹码。虽然俄美都有意将 2022 年初俄乌的伊斯坦布尔共识作为和平协议的基础，¹² 但由于涉及领土割让这一主权问题，乌当局的任何妥协都可能面临国内合法性问题。因此，力量对比和议价能力的悬殊状态，可能导致和谈陷入艰难的讨价还价。

（四）乌克兰：获取安全保障的困境

从政治现实主义的角度看，作为在大国夹缝中生存的乌克兰，正是由于其在俄罗斯与美国领导的北约之间选边站队并追随后者的政策，引发俄罗斯的强烈反制并导致冲突爆发。特朗普重新上台后，美国在乌克兰危机问题上的立场“剧变”为这场冲突带来新的转折。失去美国支持的乌克兰在战场上整体失势，进一步削弱其议价能力。特朗普基于国内政治需要，为尽快实现“停战政绩”，不计乌克兰的成本得失，使乌克兰基本缺乏战略选择余地，只能回到谈判桌并接受不利于自身的利益再分配。2025 年 2 月 28 日，尽管泽连斯基与特朗普在白宫因激烈争吵导致不欢而散，但在 3 月 5 日美暂停对乌克兰军事援助后，泽连斯基致信特朗普表达重回谈判桌、通过和谈结束战争的政治意愿，这是乌克兰“没有选择的选择”。然而，俄罗斯的要价对乌而言无法接受。乌克兰希望被纳入美国主导的欧洲集体安全架构，通过集体安全实现乌克兰的绝对安全，确保乌克兰的生存权和发展权。

虽然乌克兰相对缺乏谈判筹码和议价能力，但作为冲突直接当事方，坚持分阶段

12 Dmitry Antonov, and Mark Trevelyan, “Kremlin says Russia, US see 2022 Istanbul draft as possible basis for Ukraine deal,” Reuters, March 7, 2025.

<https://www.reuters.com/world/europe/kremlin-says-russia-us-see-2022-istanbul-draft-possible-basis-ukraine-deal-2025-03-07/>.

达成和平协议的核心诉求不容忽视。近期，俄乌通过在伊斯坦布尔两轮直接谈判，就换俘问题达成共识，但结束战争、实现和平的谈判依然陷入僵局。¹³ 乌克兰积极寻求与俄谈判以实现最终和平，同时对俄军事基地发动代号为“蜘蛛网”的大规模袭击，¹⁴ 将进一步削弱俄谈判意愿。整体来看，乌克兰对和谈的诉求包括：一是分阶段达成和平协议，要求 30 天停火作为前提。¹⁵ 二是获得西方的安全保证，这是乌克兰对和平协议设置的前提条件，旨在减轻乌克兰的“恐俄症”，避免重蹈覆辙。三是确保乌克兰的领土完整和主权独立。因为任何的领土割让都意味着乌执政当局会面临国内缺乏合法性问题，政治成本高昂。乌克兰的这一立场也获得欧洲国家的支持。2025 年 5 月 1 日，美乌签署《重建投资基金协议》，美获得乌克兰自然资源的优先开发权，乌克兰则获得美国在乌建立重建投资基金的承诺，¹⁶ 这是乌克兰对美妥协的结果。对乌克兰而言，欧洲国家的支持是其重要战略资本，但美国的支持才是关键，而俄乌双方的拉锯战不断消耗特朗普的耐心。由于缺乏抓手和底牌，面对美国的停火施压，乌克兰除参与和谈外缺乏其他选项，但拒绝“不计代价”的停火与“不公正”的和平。

（五）全球南方：尽快重建和平的期待

久拖不决的乌克兰危机，进一步加剧全球发展赤字、安全赤字和治理赤字。危机对全球粮食、能源和化肥贸易的冲击，严重影响全球南方国家的经济复苏。全球南方国家还面对来自西方国家的地缘政治压力，要求其选边站队。

尽管在乌克兰危机问题上的立场不是“铁板一块”，但全球南方出于务实的国家利

13“Russia and Ukraine agree to prisoner swap but peace talks stall in Istanbul”, Aljazeera, June 3,2025.

<https://www.aljazeera.com/news/2025/6/2/russia-and-ukraine-agree-to-prisoner-swap-but-peace-talks-stall-in-istanbul>.

14 “How Ukraine carried out daring 'Spider Web' attack on Russian bombers”, BBC, June 2,2025.

<https://www.bbc.com/news/articles/cq69qnvj6nlo>.

15 “Ukraine sets out demands ahead of Russia negotiations”, ABC News, June 1,2025.

<https://www.abc.net.au/news/2025-06-02/ukraine-sets-out-demands-ahead-of-russia-negotiations/105364044>.

16 “U.S. and Ukraine sign landmark minerals deal after months of fraught negotiations”, CNN, May 1,2025.

<https://www.cnn.com/2025/05/01/world/what-we-know-about-trumps-ukraine-mineral-deal-intl>.

益需要,采取与西方不同的政策立场,拒绝追随对俄制裁,呼吁政治解决乌克兰危机,并且愿意发挥建设性的桥梁作用。¹⁷ 全球南方国家寻求和平和稳定的外部环境,更好地维护本国利益,避免外部冲突外溢影响国计民生发展。全球南方国家更加注重公平公正、从根源上解决乌克兰危机,普遍希望俄乌尽快停战止战,避免国际社会进一步撕裂和供应链断裂。其中,作为全球南方合作代表的金砖国家在乌克兰危机的政治解决方面发挥更多作用。从实践来看,“从促成俄乌换俘到发起乌克兰危机‘和平之友’小组,金砖国家展现了积极担当,发挥了不可替代的作用”¹⁸。

中国作为全球南方的天然成员,自危机爆发伊始就坚持劝和促谈,积极派遣特使进行穿梭外交,贡献中国方案。印度作为全球南方的代表,也主动发挥建设性“调停人”作用,利用其与俄罗斯、乌克兰与欧洲国家之间的密切关系,采取比较中立的立场,并与俄乌领导人分别会晤,呼吁当事方和平解决冲突。¹⁹ 印度拒绝跟随美国和欧洲国家对俄制裁,拒绝批评俄罗斯是侵略者,又积极、持续向乌克兰提供人道主义援助,²⁰ 帮助乌克兰应对战争压力。尽管此前美国主导俄乌和谈基本把全球南方国家排除在外,但俄乌问题的复杂性导致和谈反复搁浅,消耗特朗普的战略耐心,导致后者希望“甩包袱”鼓励俄乌直接谈判。这在一定程度上给予全球南方国家进一步发挥劝和促谈作用的空间。未来,以中印为首的全球南方国家可以借助金砖等多边机制平台,尝试为结束俄乌冲突提供新的解决方案,并为重建乌克兰提供力所能及的帮助。

17 Roberto Rabel, Global South and western divergence on Russia's war in Ukraine: implications for world order, *International Affairs*, Vol.101, No. 3, May 2025, P.1017.

18 “王毅谈金砖国家开展斡旋调解的经验和独特优势”,中国外交部,2025年5月1日。
https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202505/t20250501_11614764.shtml。

19 Himani Pant, and Aman Kumar, “Three Years of Ukraine War: An Overview of the Current Situation and International Peace Mediation Efforts,” *Indian Council of World Affairs*. March 4, 2025
https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=1&ls_id=12554&lid=7666.

20 Prime Minister presents BHISHM Cubes to Ukraine, Ministry of External Affairs, Government of India, August 23, 2024. https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/38217/Prime_Minister_presents_BHISHM_Cubes_to_Ukraine.

第三章

重建和平的关键分歧和制度困境

在乌克兰重建和平问题上，俄乌双方存在很多根本性分歧，使得乌克兰停火的持久性变得非常困难。如果不能以合理的制度建设打破关键性分歧，乌克兰的重建和平之路将异常艰难。

（一）“冻结冲突”与“持久和平”的目标差异

尽管俄罗斯与乌克兰都表示希望解决冲突、实现和平，但双方在重建和平的道路上存在鲜明的目标差异。

俄罗斯与乌克兰在冲突解决路径上的分歧，本质是两种安全逻辑的碰撞：俄罗斯试图通过“冻结冲突”的方式，固化地缘政治现实，通过部分解除制裁来缓解日益严峻的经济困境，也能够将自身对乌东地区的控制长期化。而乌克兰则坚持“持久和平”必须建立在乌主权和领土完整基础上，并且要有可靠的安全保障机制。

双方在这种战略目标的不可调和性，导致双方在停火谈判中陷入“战术性妥协”与“战略性不信任”的循环困境，形成阻碍和平进程的结构性矛盾。

从乌克兰的视角来看，按照既往的经验，即使签署新的《明斯克协议》，也只是给俄罗斯消化已占领领土并准备下一轮军事行动的缓冲时间。只有彻底解除俄罗斯的威胁能力，或者通过乌克兰加入北约等方式建立机制性的安全保障，才能确保乌克兰的国家生存。但从俄罗斯的视角来看，乌克兰加入北约本身就是对俄罗斯安全的重大威胁，也是此次乌克兰危机的爆发原因之一。军事冲突能够在一定程度上瓦解乌克兰加入北约的法理基础——北约宪章禁止接纳存在领土争端的国家，而且也让北约对与俄爆发直接军事冲突有所忌惮，从而实现遏制北约吸纳乌克兰、格鲁吉亚等原苏联国家的计划。由此可见，虽然俄乌双方都有实现停火的内在动力，但双方对于停火的意义、停火的逻辑



辑以及应如何处理停火后的政治关系存在严重的分歧。这种分歧既是双方战略目标上的南辕北辙，又存在安全结构上的重大矛盾，必然会对任何安全谈判议程产生冲击。

（二）战场现实与停火机制的脆弱性

一般来说，军事冲突的停火往往是在战场上保持均势，双方都无力改变战线，也无法从战场上的军事行动获得收益的情况下更容易达成。因为在这一状态下，继续投入军事行动的成本最大而受益最小。简而言之，就是军事上双方都陷入疲惫状态时谈判会成为双方共同倾向的选择。

目前，俄乌双方在战场层面的斗争态势依旧复杂。2024年，俄军在乌克兰战场的进展明显超过2023年，全年共占领乌克兰领土约4168平方公里，相当于乌克兰国土面积的0.69%，较2023年的战果增加7倍，其中超过一半的领土（约56.5%）在最后一个半月内攻占，主要推进方向集中在乌东顿巴斯地区（顿涅茨克、卢甘斯克）和南部扎波罗热、赫尔松等地。2024年，俄军攻克阿夫迪夫卡（2月）、塞利多沃（10月）、武赫莱达尔（10月）、库拉霍沃（12月）等中型城镇，并在2025年初进一步占领捷尔任斯克和大诺瓦希尔卡。在顿涅茨克方向，俄军逐步逼近乌军防御核心红军城（波克罗夫斯克），并威胁克拉马托尔斯克等战略要地。虽然没有大规模的攻势，但俄军在缓慢的绞杀战中展现更多韧性，占据一定上风。

乌克兰一度获得突破性军事进展，但整体颓势短期内难以改变。最有代表性的是乌军于2024年8月突袭俄罗斯库尔斯克州，最高峰控制约1300平方公里领土，但在2025年4月后基本被俄军收复，俄军随即攻入苏梅地区。2025年6月1日，乌克兰成功发动针对俄关键军事目标的“蛛网行动”，利用无人机与人工智能技术袭击俄战略军事基地造成严重损失。

在新的智能战争环境下，俄乌战场陷入反复的拉锯和绞杀，俄乌两军都大量使用无人机和其他智能作战工具，出现各种形式的“非对称战争”。尽管俄在战场上占据一定优势，但付出大量人员伤亡的代价，乌方损失更是严重。

针对美国总统特朗普推动的“停火计划”，俄乌双方都表现出很严重的不信任。从俄罗斯方面看，在7月3日与特朗普的第五次通话中，普京明确表示俄罗斯“绝对不会在乌克兰问题上让步”，并强调包括承认克里米亚和乌东四州，永久放弃加入北约，以及撤销所有对俄制裁停火等前提从未改变。乌克兰方面也对现有的停战方案表示难以接受，因特朗普的停战计划与美方发生了很多分歧，甚至还在泽连斯基访美时在白宫爆发了公开争吵。

军事冲突的惯性与在战场上付出的巨大成本，会使得任何一方放弃已获得领土或优势地位的让步行为都会在国内政治议程中遭到严重阻碍，加之过去十年在乌克兰问题上积累的历史经验，双方对于停火机制的有效性与持久性都会保持合理的怀疑，美国调停的进展有限，脆弱的停火能否真正缓和乌克兰局势令人生疑。

（三）国际司法救济的制度局限

乌克兰危机爆发后，相关调查和诉讼也同时在国际法院、国际刑事法院和欧洲人权法院展开。乌克兰在程序上试图借助国际法院的临时措施等防止冲突扩大；在实体上围绕特别军事行动在国际法上的合法性、有关武力行为是否构成战争罪等国际罪行的问题展开论辩，以期追究俄罗斯及有关人员的法律责任。但是，由于国际司法机构的行动须以国家同意为基础，且不具备强制执行力，乌克兰寻求法律救济的进展并不顺利。

第一，国际法院受管辖权限制无法对俄罗斯的武力行为进行审判，乌克兰“包装诉讼”愿望落空。国际法上，国家之间主权平等，只有在当事国同意的情况下国际法院才能对诉讼案件行使管辖权。在俄乌发生争端之后，俄罗斯既没有根据《国际法院规约》第36条第2款作出过承认国际法院的强制管辖权的声明，也没有将争端提交至国际法院的意愿。因此，乌克兰利用《防止及惩治灭绝种族罪公约》（以下简称《灭种罪公约》）协议接受国际法院管辖的条款（第9条），请求法院裁定并宣布俄罗斯2022年2月24日在乌克兰境内和对乌克兰使用武力的行为以及承认所谓的“顿涅茨克人民共和国”和“卢甘斯克人民共和国”独立的行为违反了《灭种罪公约》第1条和第4条，进

而将有关俄罗斯特别军事行动的诉讼“包装”为关于《灭种罪公约》解释和适用的争端，以建立起国际法院的管辖权。²¹

但是，乌克兰的这番操作并未能突破国际法院的管辖权限制。国际法院于 2024 年 2 月 2 日作出先决反对判决，裁定其对乌克兰的前述两项诉讼请求没有管辖权。国际法院指出，只有当“请求国指控的行为落入含有协议管辖条款的条约的范围之内”时，法院才具有管辖权。换言之，国际法院必须确认被请求国违反了某项对其有拘束力的具体义务，且该违反行为在法院的管辖范围之内。本案中，即便俄罗斯确实恶意宣称乌克兰实施了灭种行为进而对乌克兰采取某些措施，这一行为也不构成对《灭种罪公约》第 1 条和第 4 条的违反。此外，对于乌克兰提出的俄罗斯用于防止灭种罪的手段超出了国际法的限度而构成对《灭种罪公约》的违反的理由，国际法院认为俄罗斯被指控的行为应由关于国家的承认和使用武力的国际法规则所规范，但这些规则已超出了《灭种罪公约》的范围而不在本案的管辖权范围内。²²

第二，国际法院临时措施作用有限。为保护乌克兰的某些合理的权利，国际法院于 2022 年 3 月 16 日指示采取下列临时措施：立即停止军事行动，确保不采取任何步骤推进军事行动，避免争端加剧。²³ 这一裁定作出至今已有三年多，从现实情况看，这些临时措施没有得到遵守。冲突不仅在地理上继续蔓延，而且冲突各方使用的手段都愈加残忍，造成的伤亡人数也在不断增加。更棘手的是，对于临时措施不被遵守而法院之后裁定没有管辖权的情况，国际法院目前的判例还未对临时措施的时间效力（特别是没有管辖权的裁定是否会溯及至临时措施效力的问题）作出明确解释，而是采取了模棱两可的含糊态度。国际法院在“格鲁吉亚诉俄罗斯案”（*Georgia v. Russia*）中作出没有管辖权的判决后，仅仅指出临时措施的命令在该判决作出后效力终止。国际法院虽

21 *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Memorial Submitted by Ukraine, 1 July 2022, paras.147–160.

22 *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, February 2, 2024, paras.135–147.

23 *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022, p.230, para.86.

没有提及临时措施时间效力的问题，却又重复了临时措施命令中的一段文字，即“双方都有义务遵守《消除一切形式种族歧视公约》下的义务”。²⁴一方面，国际法院没有宣布无管辖权的效力会溯及至临时措施作出之日，即导致临时措施自始无效；另一方面，法院也没有明确确认这种情况下临时措施在无管辖权裁定作出之前有效。²⁵小和田恒（Hisashi Owada）等法官在反对意见中将此种情况称作“尴尬的处境”，²⁶这也从一定程度上揭示了法院不得不采用这种模糊措辞的原因。在“卡塔尔诉阿联酋案”（*Qatar v. UAE*）中，国际法院则完全没有提及临时措施效力的问题。此外，临时措施时间效力的不确定性将进一步影响乌克兰的救济权，导致乌克兰能否基于俄罗斯违反临时措施的情况获得救济的问题存在不确定性。

第三，国际刑事法院逮捕令难以执行。截至 2024 年底，国际刑事法院已就乌克兰情势先后向俄总统普京、俄儿童权利专员利沃瓦－贝洛娃（Maria Lvova-Belova）等六人发出逮捕令，指控他们犯有战争罪或危害人类罪。²⁷由于国际刑事法院没有自己的执行机构（如警察机构），因此它无法直接在缔约国执行逮捕，而必须根据《罗马规约》第 59 条请求缔约国逮捕嫌疑犯。

这一机制下，国际刑事法院会在逮捕普京等嫌疑犯上面临多重障碍。一方面，国际

24 *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p.398, para.149; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011, p.140, para.186.

25 Li Zhenni, “Autonomy of Provisional Measures or Autonomy of the International Court of Justice?” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 22, No. 1, 2023, p.47.

26 *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment, Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge ad hoc Gaja, I.C.J. Reports 2011, p.168, para.86.

27 “Situation in Ukraine: ICC Judges Issue Arrest Warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova,” International Criminal Court, March 17, 2023, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>; “Situation in Ukraine: ICC Judges Issue Arrest Warrants against Sergei Ivanovich Kobylash and Viktor Nikolayevich Sokolov,” International Criminal Court, March 5, 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-ivanovich-kobylash-and>; “Situation in Ukraine: ICC Judges Issue Arrest Warrants against Sergei Kuzhugetovich Shoigu and Valery Vasilyevich Gerasimov,” International Criminal Court, June 25, 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-kuzhugetovich-shoigu-and>.

刑事法院没有权力向非缔约国施加速捕并移交嫌疑犯的合作义务。在针对普京的逮捕令发布后，普京依旧安全地访问了阿联酋、沙特阿拉伯、白俄罗斯等未参加《罗马规约》的国家。另一方面，尽管缔约国依据《罗马规约》第 59 和 98 条负有必须执行法院逮捕和移交请求的义务，但实践中，缔约国也常常会出于政治或法律方面的理由对该请求提出质疑、不予遵守。例如，蒙古在收到国际刑事法院请求逮捕并移交普京的信函后并未执行这一请求，而是在普京结束对该国的访问后向法院说明了其未进行逮捕的理由。第一，俄罗斯作为《罗马规约》的非缔约国并未根据第 27 条放弃国家元首的豁免权，国际习惯法下，普京作为现任俄罗斯总统应享有绝对的刑事管辖豁免。第二，虽然国际刑事法院在涉及非缔约国的情势中也逮捕过国家元首及其他政府官员，但不同的是，本情势并不是由联合国安理会向检察官提交而启动的，安理会也未根据《联合国宪章》第七章作出过要求各国与国际刑事法院就本情势充分合作的决议，所以蒙古没有逮捕普京的义务。基于此，蒙古指出，如果它接受国际刑事法院提出的逮捕并移交的请求，它将会违反关于国家官员刑事管辖豁免的现行国际法义务。²⁸ 其他案件中，国际刑事法院在请求逮捕苏丹前总统巴希尔、²⁹ 请求利比亚移交卡扎菲³⁰ 时都遇到了类似的困局。

与国内法院相比，国际司法机构具备特殊性质，使其在行使职权时受到一定限制。

28 Pre-Trial Chamber II, *Situation in Ukraine*, Finding under Article 87(7) of the Rome Statute on the Non-Compliance by Mongolia with the Request by the Court to Cooperate in the Arrest and Surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and Referral to the Assembly of States Parties, October 24, 2024, ICC-01/22-90, paras.6, 18.

29 Pre-Trial Chamber II, *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Decision on the Non-compliance of the Republic of Chad with the Cooperation Requests Issued by the Court Regarding the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, March 26, 2013, ICC-02/05-01/09-151; Pre-Trial Chamber II, *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court, April 9, 2014, ICC-02/05-01/09-195; Pre-Trial Chamber II, *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Decision on the Non-Compliance by the Republic of Djibouti with the Request to Arrest and Surrender Omar Al-Bashir to the Court and Referring the Matter to the United Nations Security Council and the Assembly of the State Parties to the Rome Statute, July 11, 2016, ICC-02/05-01/09-266; Pre-Trial Chamber II, *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Decision on the Non-Compliance by the Republic of Uganda with the Request to Arrest and Surrender Omar Al-Bashir to the Court and Referring the Matter to the United Nations Security Council and the Assembly of State Parties to the Rome Statute, July 11, 2016, ICC-02/05-01/09-267; Appeals Chamber, *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, May 6, 2019, ICC-02/05-01/09-397-Corr.

一方面,国际司法机构建立的基础是国家同意,因此,它不是凌驾于国家之上的权力机构,没有高于国家的、垄断性的强制执行力。另一方面,国际司法机构具备国际机构和司法机构的双重身份,³¹这意味着它在行使职权时必须在实现有关国际机构功能自主性、维护国际和平与安全并确保司法程序完整性之间作出权衡。³²不仅如此,所有国际争端都兼具法律性和政治性,这便要求法官同时运用国际法和政治智慧来解决争端,³³无疑为国际司法机构的工作增加了复杂性。

(四) “欧洲安全”与“欧亚安全”新架构的愿景差异

乌克兰危机表面上是俄乌围绕领土主权与民族认同的对抗,实质折射出欧洲与俄罗斯对后冷战时代安全架构的根本性分歧。美国与欧洲试图通过北约东扩构建“去俄罗斯化”的地区安全体系,而俄罗斯要在更广泛的欧亚大陆建立能够发挥更大作用的欧亚安全架构。不同的安全愿景之间的矛盾在乌克兰形成了对冲,不可调和的理念冲突导致乌克兰沦为地缘政治的角斗场。

对俄罗斯而言,冷战后北约的持续东扩是诱发乌克兰各种结构性矛盾的要素之一。从1999年波兰、捷克、匈牙利加入北约,2004年北约吸纳波罗的海三国,军事同盟的前沿推进至俄罗斯边境300公里处。2014年乌克兰危机前夕,北约秘书长拉斯穆森

30 Pre-Trial Chamber I, *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi*, Decision on the Non-Compliance by Libya with Requests for Cooperation by the Court and Referring the Matter to the United Nations Security Council, December 10, 2014, ICC-01/11-01/11-577, para.4.

31 Alain Pellet, “Strengthening the Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations,” *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol.3, No.2, 2004, pp.161-169.

32 Li Zhenni, “Autonomy of Provisional Measures or Autonomy of the International Court of Justice?” *Chinese Journal of International Law*, Vol.22, No.1, 2023, p.65.

33 Alain Pellet, “Strengthening the Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations,” *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol.3, No.2, 2004, p.160; “Presentation by Sir Robert Jennings,” in Connie Peck and Roy S. Lee, eds., *Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice: Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp.78-79; Shabtai Rosenne, *The International Court of Justice: An Essay in Political and Legal Theory*, Leyden: A.W. Sijthoff, 1957, p.56.

公开表示“北约大门永远敞开”，这种战略挤压直接触及俄罗斯的安全红线。欧盟则通过《东部伙伴关系计划》强化对乌克兰的经济渗透，2013年乌克兰与欧盟联系国协定谈判引发的政治动荡，成为危机爆发的导火索。在这个过程中，经济融合与政治改造是同步推进的。通过街头运动推翻亚努科维奇政权后，将乌克兰逐渐纳入西方体系的战略意图已经成为非常清晰的现实。这在俄罗斯看来等同于在其传统势力范围中心地带插入楔子，构成了对自身安全的重大威胁。

为应对北约持续东扩的战略压力，俄罗斯选择一方面以强硬手段迫使原苏联国家无法加入北约，另一方面，则是采取建立更广泛的欧亚安全架构作为对冲压力的手段。俄罗斯的目标是在欧亚大陆整体框架内建立一个新的安全架构，在这个架构中俄罗斯将继续发挥关键作用，并且对冲和缓解外来的战略压力。在大欧亚的理念下，俄罗斯不断推动欧亚经济联盟、集安组织、俄白联盟等支撑性机制建设，并利用其他各种安全会议和机制不断推介欧亚安全新架构的理念，在提升自身在欧亚空间内的经济安全影响力的同时，不断宣扬相关理念。

在一定程度上，乌克兰危机是美欧与俄罗斯在地区安全理念上的对冲，也是欧洲推行的“民主和平论”与俄罗斯主张的“多极世界论”之间的理念碰撞。但在现有局势下，欧洲国家无法通过在战场上击败俄罗斯，实现去俄罗斯化的欧洲安全新格局。俄罗斯的欧亚安全架构也难以被欧洲国家所接纳。安全理念和安全范式冲突在缺乏有效对话机制的情况下仍在持续发酵，也成为乌克兰危机延宕不决的深层次原因。在无法解决安全架构愿景差异的情况下，即使停火能够达成，也无法改变双方的对抗局面，冲突的根源无法根除。

第四章

探索共同安全新范式：中国的视角

2022年的乌克兰危机是冷战结束以来欧洲爆发的最大规模地缘政治冲突。俄乌之间的战场虽然位于欧洲，但其影响超越地域范围。虽然危机进入“边打边谈”的新阶段，但各方对于谈判的形式、内容和条件存在不同理解。特朗普追求“快速停火”，俄罗斯重视解决根源问题，乌克兰坚持获得安全保障，欧盟聚焦公正持久和平。随着谈判深入，美面临“促停火”耐心和“保和平”意愿赤字；俄需要在“以打压谈”和“拉住美国”之间保持微妙平衡；乌拒绝不计代价的和平，为欧洲“志愿者联盟”争取时间；欧洲需克服政治共识和集体行动韧性之间的差距。由于各方在领土主权、安全保障、停火监督、维和机制与战后赔偿重建等方面的巨大鸿沟，谈判进程及其外溢效应继续波动和发酵，国际和地区秩序变革也将加快演进。

中国不是乌克兰危机的制造者或当事方，从未向冲突任何一方提供致命性武器。但作为全球经贸、物流、能源、粮食合作最主要的参与方之一，被动成为这场危机的受害者。同时，部分国家对于“中国角色”的误解，以及所谓的“逃避责任”“配合纵容”和“从中牟利”等舆论抹黑从未停止。2024年7月，北约发布的《华盛顿峰会宣言》还诬称中国是乌克兰危机的“决定性支持者”，试图将危机延宕至今的责任嫁祸于人。虚假新闻、政治操弄和无端指责导致中国与欧洲国家的关系遭到严重冲击，危机强化部分欧洲国家对“中国是系统性对手”的认定，对华怨气显著增加。

事实上，作为联合国安理会常任理事国和负责任大国，中国面对乌克兰危机并没有隔岸观火。在危机爆发后的第二天，中国就表明了“支持和鼓励一切有利于和平解决乌克兰危机的外交努力”的基本立场。³⁴ 习近平主席提出各国主权和领土完整应得到尊重，联合国宪章宗旨和原则应得到遵守，各方合理安全关切应得到重视，一切致力于和平的努力应得到支持的“四个应该”。中国政府发布《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》（下称《立场》）文件。³⁵ 中国欧亚事务特别代表先后开展四轮“穿梭外交”，访问

34 “王毅阐述中方对当前乌克兰问题的五点立场”，中华人民共和国外交部，2022年2月6日，https://www.fm-prc.gov.cn/gjhdq_676201/g-j_676203/oz_678770/1206_679110/xgxw_679116/202202/t20220226_10645790.shtml。

35 包括尊重各国主权、摒弃冷战思维、停火止战、启动和谈、解决人道危机、保护平民和战俘、维护核电站安全、减少战略风险、保障粮食外运、停止单边制裁、确保产业链供应链稳定、推动战后重建等12点主张。

俄、乌、欧洲和“全球南方”多个国家，协调各方立场。2024年9月，中国同巴西一道，会同部分“全球南方”国家成立乌克兰危机“和平之友”小组，为推动危机政治解决营造氛围、积累条件。包括俄罗斯、乌克兰在内的各方均肯定中国方案的平衡性与建设性。俄罗斯欢迎中方愿为通过政治外交途径解决乌克兰危机发挥积极作用，欢迎《立场》文件中阐述的建设性主张。³⁶ 即便据称美国可能正式在法律上承认克里米亚为俄罗斯的领土，³⁷ 中国对乌克兰主权和领土完整的承诺依然没有改变——而且没有理由相信未来会改变。

正如克劳塞维茨在《战争论》中提出，“战争是政治的延续”，但政治也是战争的终点。乌克兰危机不仅揭示了国家间战略矛盾的对抗升级，也暴露出现行地区安全秩序、安全治理体系的结构性问题。早在2014年，习近平主席在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上就倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观。在2025年4月举行的中央周边工作会议上，习近平主席明确提出“安危与共、求同存异、对话协商的亚洲安全模式”³⁸，进一步为维护亚洲安全指明实践路径。

亚洲国家摒弃冷战思维和安全阵营化，通过对话协商实现共同安全的经验，可以成为乌克兰危机当事方和利益攸关方一道，开启多层递进式政治解决进程，推动化解关键分歧的创新路径，探索基于安全共同体意识的地区架构，打造“相互依存、协同治理、制度安排、共同责任”的地区安全共同体的参考。

36 “中俄元首签署联合声明，强调通过和谈解决乌克兰危机”，中华人民共和国外交部，2023年3月22日，https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/g-j_676203/oz_678770/1206_679110/xgxw_679116/202303/t20230322_11046079.shtml。

37 “Trump administration ready to recognize Russian control of Crimea as part of framework to end Ukraine war, source says”，CNN，April 19, 2025，<https://edition.cnn.com/2025/04/19/europe/trump-administration-crimea-peace-talks-intld>

38 “中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话”，中国政府网，2025年4月9日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202504/content_7017717.htm?comments=1

（一）探索多层递进式的政治进程

第一，同步推动临时停火与政治谈判。虽然特朗普政府努力推动停火与恢复和谈，但截至目前尚未取得任何实质性进展。美国国务卿鲁比奥称，需要俄乌做出妥协并展现和谈诚意，否则可能减少斡旋力度。俄乌双方均表明有意启动不设前提条件的谈判，并先后发出“30 小时复活节停火”“72 小时胜利日停火”和“30 天全面停火”的政策试探。5 月 16 日以来，双方在土耳其先后举行两轮直接谈判，明确了谈判层级和模式，交换了关于停火与和平的备忘录草案，并围绕交换俘虏等达成有限共识。面对特朗普所谓如果停火谈判进展不利就“撒手不管”的施压，无论是俄罗斯还是乌克兰都不愿意拒绝或中断谈判，避免被扣上谈判“破局者”的帽子，而单独面临美方压力。然而，俄乌双方在停火方式和条件方面依然针锋相对，俄、乌、美、欧对于和平方案的期待也存在较大差异。从目前看，逐渐形成“俄美 vs 乌欧”的相互对立局面。（见表 1）

表 1：“和平方案”比较

	美国方案	俄罗斯方案	乌克兰(欧洲)方案
领土问题	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法律上承认克里米亚属于俄罗斯 2. 实施承认俄罗斯对卢甘斯克、顿涅茨克、扎波罗热与赫尔松的部分控制 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 克里米亚归属已定，不在谈判范畴 2. 乌军从 4 州全面撤军，俄完成实际控制 3. 在布良斯克、别尔哥罗德和库尔斯克等边境地区建立“缓冲区”(非军事区) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 拒绝法律上放弃任何领土 2. 拒绝承认俄控制乌领土，保留通过非军事手段夺回领土的权利 3. 搁置领土问题，先停火
安全保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 欧洲和其他友好国家对乌提供“强有力的安全保障” 2. 乌克兰不加入北约 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乌克兰回归中立 2. 北约以书面形式承诺停止东扩(放弃乌、格、摩) 3. 拒绝欧洲在乌境内驻军或部署武器 4. 限制乌军规模和装备 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持续加强军队和国防工业 2. 欧洲以“志愿者联盟”形式，在非接触线派驻军事人员 3. 提供类似北约第 5 条的安保协议
经济措施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 取消 2014 年以来的对俄制裁 2. 重返俄罗斯市场 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 取消 2014 年以来的对俄制裁 2. 美企重返俄罗斯市场 	保留对俄制裁，实现停火与和平后分阶段取消，如违反协议重新实施
战后重建	对乌提供经济补偿，但明确来源	不追责、不赔偿	将俄罗斯的海外冻结资产转交乌克兰用于重建

无论是临时还是阶段性停火，首先需要解决俄乌之间的两大障碍：**一是弥合信任赤字，维持沟通渠道的畅通。**目前，俄乌都把军事收益作为衡量工具来决定是否实施停火，导致任何一方如认为停火可能导致失去战场优势，就不愿配合实施。乌担心俄罗斯利用停火将机械化部队向接触线移动，俄担心乌方利用停火巩固防线、接受并部署军援等。为构建基本信任，需要确保俄乌在土耳其恢复的直接谈判形式，并争取围绕停火与谈判的条件、程序等形成共同书面文件。**二是明确临时停火的监督和惩罚问题。**需要明确临时停火的监督方和保障方，构建完备的监督机制、技术和人员配备并落实惩罚机制。

第二，协调各方接受的谈判进程。谈判是政治解决乌克兰危机的起点。尽管基于俄乌军事接触线的停火可能实现，但多个关键问题仍悬而未决——领土主权、非军事区的范围及功能、乌克兰加入北约的诉求，以及维和机制与安全保障架构等。各方不但在核心关切上存在重大分歧，对于谈判模式和焦点也有不同看法：特朗普政府放弃多方参与的和平进程，试图以“双轨思路”开启美俄、美乌双边谈判，“逐个击破”迫使当事方接受美国方案；俄罗斯强调谈判需解决导致乌克兰危机的根源问题，包括重构地区安全架构并推动俄美关系实质性改善；乌克兰坚持平等参与谈判，不接受在美俄协议基础上的“要约”，把来自大国（尤其是北约国家）的可验证、可执行安全保障机制作为谈判的核心；欧洲强调作为重要一方参与谈判并确保公正、持久的和平，不满足于临时停火。在此背景下，**各方需要在停火谈判与监督维和、安全保障、战后安排等各类谈判进程的“同步走”或“分步走”问题上找到最大公约数，并明确各自作为谈判参与方、执行保障方等角色差异。**

第三，丰富政治进程的层级和路径。针对俄乌从实现局部（临时）停火、建立非军事区、确立监督机制、签署停火协议、建立安全保障、实现持久和平的漫长进程，需要在支持俄乌之间恢复直接谈判的基础上，推动包括联合国、欧安组织等多边机制发挥平台作用，鼓励包括全球南方国家在内的各国继续开展穿梭外交，在平等的基础上探讨各类“和平方案”，避免单一国家对和平议程的垄断。同时，鼓励当事方进行“议题拆分”，把涉及战场行动和安全保障的军事与战略议题，与关于恢复黑海运输通道、确保核设

施安全的功能议题以及涉及难民返家、战后重建等远期议题加以区分，逐步形成渐进式的政治解决框架。

第四，强化“一揽子”谈判的必要性。与通过零和竞争和对抗实现安全不同，共同安全观念需建立在对话协商化解整体安全困境之上。一方面，俄罗斯与北约需要恢复或找到“替代性”的定期对话机制，尤其是重启《欧洲常规武装力量条约》和《开放天空条约》或重新开展相关谈判，增强军事安全信任和透明度，减少前沿威慑造成的风险。另一方面，俄罗斯与美国需要围绕全球战略稳定、核军控等更广泛的安全保障开展对话。

（二）兼顾原则性和创新性化解立场分歧

- **第一，在主权和领土完整问题上坚守原则。**解决涉及乌克兰主权和领土完整问题的分歧，既是能否实现停火的先决条件，也是能否从停火走向和平的基石。各方需要坚持《联合国宪章》的宗旨和原则，在操作层面区分关于领土归属问题上的“法律承认”和“事实承认”，明确涉及主权和领土归属方案条款的临时性和永久性差异。针对 2014 年和 2022 年乌克兰危机不同时期的领土变化，明确通过政治谈判而非军事手段解决分歧的原则，确保当事方针对领土完整纳入“保留条款”的权利，避免对世界范围内各类领土争议造成负面影响。
- **第二，探索停火监督与维和的创新路径。**乌克兰危机作为战后欧洲持续时间最长、伤亡人数最多、影响范围最广的地区冲突，其停火监督与维和行动的效果面临空前压力。传统的联合国安理会授权，主要大国参与的维和模式，不但难以得到当事方的认同，上千公里接触线所需的维和人员数量也远超各国能力。一方面，仍需坚持在联合国框架下协调停火监督与维和行动，协商明确维和行动区的范围与职责。探索直接派驻维和部队之外的创

新做法,包括引入卫星监控、固定和非固定无人设备等技术监控手段,避免因维和纠纷再次引发冲突。另一方面,需在当事方认可的前提下,明确破坏停火协议的紧急磋商和处理机制,鼓励有能力、意愿参与的国家参与其中。

- **第三,适时开启战后安排和重建探讨。**乌克兰的战后安排和重建构成政治解决进程的重要组成部分,可尝试将战后重建议程纳入停火后的后续谈判。在不违反主权和领土完整原则的前提下,探讨包括中国在内的第三方国家,参与不附带政治前提的基建恢复与民生改善,恢复跨境能源通道、农产品出口走廊等合作,为危机后和平秩序奠定实际基础。

(三) 构建“软安全”与“硬安全”相结合的保障机制

建立何种安全保障是除领土主权问题外,危机当事方之间的最主要分歧。在俄罗斯看来,乌克兰不能加入北约并保持中立,不接受北约成员国作为维和部队长期在乌境内部署,反对欧洲在停火后继续对乌援助武器装备,限制乌军规模等诉求,都应当成为对俄的安全保障。这背后反映出俄罗斯独特的安全观念,除了维护基于国际法、普遍被各国接受的国家主权和领土完整外,还强调地缘意义上的战略安全空间,因此对北约持续东扩产生极大的“不安全感”,并最终采取激烈的军事手段予以回应。

而在乌克兰看来,在短期内无法加入北约或得到明确承诺的条件下,确保欧洲北约成员在乌境内某种形式的存在,得到美欧的长期综合援助计划,是关系其国家存亡的安全保障。《美乌重建投资基金协议》的签署,既是双方为满足国内政治需要的妥协产物,也可以形成对乌克兰的软性安全保障。美国将对乌军援支出计入基金份额,使其成为符合商业标准的“有偿支持”,并将乌克兰矿产资源的中长期收益作为抵押物,还避免增加所谓安全保障责任。虽然乌克兰最期待的安全保障并未写入,但可以通过协议将美国绑定为“利益攸关方”,寄希望于美国为保障资源收益而加大对俄施压,同时利用资源开发的收益拉住美国,避免再次出现中断情报共享和军援的被动局面,并在战后利用美国企

业在乌境内的存在,作为遏制俄罗斯再次发动攻击的“变相安全承诺”。

打造“共同安全新范式”,既要考虑到俄罗斯对于“战略安全空间”的特殊认知,也不能忽视关乎乌克兰未来生存的安全保障。因此,需要推动俄、乌、美、欧等各方基于共同、综合、合作、可持续安全的基本原则,以防御优先为导向谋划包括“安全保障”(Security Guarantee)和“安全承诺”(Security Assurance)的机制性安排。

所谓“安全保障”主要针对乌克兰,可探索由欧洲“志愿者联盟”为主体,在非作战人员和技术官员指导下的乌克兰“防卫韧性”建设,在远离接触线的乌克兰西部地区帮助乌恢复国防工业建设,并制定限制武器部署和使用范围的中长期援助计划。同时,加速推动乌克兰加入欧盟的进程,利用政治、经济纽带和利益绑定,作为乌克兰的“软性”安全保障。

所谓“安全承诺”主要针对俄罗斯,可探讨涉及提高军事互信和透明度的安全承诺,围绕在乌东和俄乌边境地区打造“非军事区”“安全毗邻区”等展开谈判,在相关区域严格限制攻击性武器部署,避免陷入对乌克兰全面“去军事化”的死结。此外,可在2021年底俄罗斯与美国和北约关于安全保障条约草案的基础上,推动恢复有关战略稳定、中导条约等系列谈判,顾及俄罗斯对所谓战略安全空间的迫切诉求。

(四) 基于“共同体意识”的地区安全架构重建

2025年是中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年。80年后的今天,曾经作为战后国际秩序重要组成部分的雅尔塔体系、两极格局早已终结,冷战对抗中产生的华沙条约组织、经济互助委员会等机制也已不复存在,世界多极化和经济全球化成为冷战结束以来国际秩序演进的主要特征。但与此同时,全球范围内的和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字的集中爆发,引发国际社会对联合国权威、国际法效力与多边主义效能的深层疑虑。因此,乌克兰危机的政治解决进程不能仅依靠临时停火

协议或军事威慑，不能脱离相关国家的再转型和安全观念的再塑造进程，能否重构平衡各方关切和利益的欧洲地区安全架构，是实现可持续和持久和平的关键议题。

打造“共同安全新范式”，需要各方回到地区安全结构的再设计，实现从“独享安全”到“共同安全”的观念更新，从追求“绝对安全”转为探索“相对安全”的制度安排，最终迈向基于“共同体意识”的地区安全架构。一方面，将贯穿1975年《赫尔辛基最后文件》、1990年《新欧洲巴黎宪章》、1997年《北约—俄罗斯基本协定》、1999年《欧洲安全宪章》等重要文件的“安全不可分割”原则，再次作为构建地区安全架构的基石之一，强调不应以牺牲一国安全为代价来确保他国安全。2023年9月，由联合国成员发起成立的“捍卫《联合国宪章》之友小组”发表的政治宣言中，也纳入了安全不可分割原则等全球安全倡议的核心理念。另一方面，在追求自身安全的同时，顾及相关各方的合理安全关切，通过吸纳、嵌入与合作的形式满足安全需求。着眼于各国相互联动的安全利益，倡导通过吸纳与嵌入的方式构建均衡、有效、可持续的安全架构，避免因“独享安全”造成更广泛的不安全。

冷战结束以来，虽然和平与发展成为时代主题，但当政治和经济秩序的失衡加剧，出现少数国家采取军事手段予以应对的案例。如何从事态根源上找共识并形成合力，推动危机解决转化为国际制度建设是关键。与此同时，部分国家从学习欧美为主的转型，逐步转向借鉴外来经验、确立自主性的“再转型”，这种内部制度转换是不是必然引发不可控的外部冲突与对抗，也是需要探索解决的问题。

欧洲安全的未来，既不能寄望于美国的摇摆政策，也不能沉溺于战争焦虑催生的“再武装”情绪。唯有跳出“扩军备战—威慑对抗—更不安全”的恶性循环，与最大邻国俄罗斯就相互合理关切进行制度性接触，以“后危机时代”的视野和勇气，基于“共同体意识”重建均衡、有效、可持续的欧洲安全框架，才是避免危机重演的关键。

乌克兰危机已经进入第四个年头，对于数十万的战场伤亡、数百万难民的背井离乡以及满目疮痍的城市而言，没有任何一方可以称为真正意义上的“赢家”。当事各方



需要从现实出发,反思危机爆发背后的欧洲深层安全困境,改变冷战“失败者”和“胜利者”的思维定势,恪守《联合国宪章》宗旨,尊重国家主权和领土完整、和平解决国际争端和不干涉内政等重要原则,重新定义“安全不可分割性”的内涵与外延,平衡北约存续的合理性和“门户开放”政策的外溢效应,超越零和心态探讨公平、持久且被各方所接受的具有约束性的协议。

关于上海国际问题研究院

上海国际问题研究院成立于1960年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和知名智库。我院的主要任务是：以服务党和政府决策为宗旨，以政策咨询为方向，通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，为党和政府决策提供有力的智力支持；通过与国内外研究机构和专家学者的合作交流，增强我国的国际影响力和国际话语权，提升国家的软实力。多年来，我院一直被国内外权威机构评为中国最重要的国际问题和中国外交智库之一。

上海国际问题研究院下设六个研究所和十个研究中心，分别是：全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略与安全研究所、公共政策与创新研究所、台港澳研究所；美国研究中心、拉美研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、南亚研究中心、东北亚研究中心、东南亚研究中心、海洋与极地研究中心、世界与上海研究中心，为进一步加强对外影响力，我院专门成立了国际传播中心。此外，我院还是上海国际战略研究会和上海国际关系学会的机构会员。

上海国际问题研究院编辑出版的中文刊物《国际展望》双月刊，《上研院报告》《上研院观察》（中英双版）和英文刊物《China Quarterly of International Strategic Studies》季刊已经成为国际问题研究领域的重要学术论坛。

主 编

陈东晓 上海国际问题研究院院长、国际传播中心主任

执行主编

李 忻 上研院国际传播中心执行主任

编 辑

陈 雪 上研院国际传播中心助理研究员

出 品 人

李开盛 上海国际问题研究院副院长

执行出品人

毛瑞鹏 上研院智库发展与科研管理处副处长

© 本报告版权归 上海国际问题研究院 所有

本报告仅反映作者团队学术观点，不代表上海国际问题研究院立场

联系方式：

地 址：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号

邮政编码：200233

联系电话：+86-21 54614900

传 真：+86-21 64850100

<http://www.siis.org.cn>



上海國際問題研究院

SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

© 2025 Shanghai Institutes for International Studies

Shanghai Institutes for International Studies

195-15 Tianlin Road, Xuhui District

Shanghai 200233, PRC

Tel/Fax: +86 21 64850100

www.siiis.org.cn