



“28点新计划”彻底打乱欧盟节奏



当地时间11月24日，欧洲理事会主席科斯塔（左）和欧盟委员会主席冯德莱恩就乌克兰问题举行联合发布会。

CFP供图

□ 本报驻俄罗斯记者 史天昊

近期，美国曝出的结束乌克兰危机“28点新计划”彻底打乱了欧盟的节奏。欧盟多国领导人认为，涉乌克兰的和平协议不能绕过欧洲。就在美乌代表团在瑞士日内瓦就一份更新后的和平框架协议发表联合声明之际，各方发现欧盟方面在美乌会谈前对该计划提出了多项重大修改。俄方对“欧洲方案”的回应却是“不具建设性”，这场突如其来的风波正在撕开欧盟内部裂痕的“遮羞布”。匈牙利总理欧尔班讽刺说，“欧洲希望延续冲突，但用来资助乌克兰的钱一分也没有”。

安全焦虑大增

在欧盟看来，美国起草的“28点新计划”是由美俄私下讨论形成的，认为这些条件直指俄罗斯先前的核心诉求。俄方也表现出对美方方案的浓厚兴趣，俄总统普京声称这份新计划“可能成为最终和平解决俄乌冲突的基础”，俄总统助理乌沙科夫也表示“俄罗斯只相信直接从美国方面获得的信息”，这加剧了欧洲方面的不安。

俄罗斯负责对外投资和经济合作事务的总特别代表基里尔·德米特里耶夫11月22日在社交媒体发文说，美国支持的和平方案提议解除制裁并让俄重新融入世界经济，而欧洲方面却想再给乌克兰1000亿欧元，以延续战争。

俄乌和平进程折射出欧盟的尴尬处境。一方面，欧洲在地缘上是首当其冲承受冲突影响的一方，也是主要对乌援助的提供者；但另一方面，无论在高层博弈的和平进程，还是未来安全架构安排上，欧洲都面临被边缘化的风险。

在南非约翰内斯堡举行的G20峰会上，多位欧洲领导人于11月22日发表联合声明称，美方提出的“28点新计划”草案中包含一些“对实现公正持久和平至关重要”的内容，但整体上“需进一步完善”。

欧盟委员会主席冯德莱恩发表声明强调，不能用武力改变国界，不能对乌武装部队施加任何限制，以免该国未来易遭攻击，从而使欧洲安全受损。欧盟在保障乌克兰和平方面必须发挥核心作用，乌克兰必须拥有

选择自身命运的自由和主权权利。欧盟将继续与乌克兰、美国等共同努力，争取取得真正进展。

随后，欧盟迅速介入斡旋，对美方方案进行修订补充。欧洲“三驾马车”——英国、法国和德国在极短时间内起草了一份“欧洲方案”，但被多家西方媒体视作欧洲对美国所提“28点新计划”的“反提案”。

援乌三种方案

在和平方案引发外交博弈的同时，欧盟内部围绕援助乌克兰的资金安排的矛盾日益凸显。冯德莱恩今年9月说，欧洲已提供近1700亿欧元的军事和财政支持。如今俄乌冲突持续近四年，战事前景未明，欧洲不得不考虑继续为乌克兰提供长期支持背后的财务和军事负担。然而，正是在追加援助的问题上，欧盟成员国分歧明显。

欧盟方面援引国际货币基金组织和乌克兰方面的数据预计，2026年至2027年间，乌克兰需要总计1357亿欧元的援助，包括军事援助逾83亿欧元、其他援助逾52亿欧元。

冯德莱恩近日致信欧盟成员国领导人，提出未来两年向乌克兰提供援助的三种选择方案。一是成员国自愿拿出资金援助乌克兰，不要求偿还本金。这相当于各国政府自己举债或筹资，再以无偿拨款形式支持乌克兰。二是由欧盟统一在金融市场借款，筹集援乌资金，再以赠款形式提供给乌克兰。各成员国按照约定比例共同承担债务的本金和利息。三是将欧盟境内被冻结的俄罗斯央行资产用于发放援乌贷款。

冯德莱恩指出，这三种方案可以组合使用，但必须尽快就大体方向作出决定，以确保乌克兰所需资金不出缺口。但这一提案遭到匈牙利等国的强烈反对。欧尔班公开表示，匈牙利“不支持向乌克兰提供更多欧盟资金”。他在致欧盟的一封信中质疑，欧盟不断追加对乌援助，却未说明此前巨额款项的使用情况如何受到监督。欧尔班甚至援引报道称乌克兰曝出“军工腐败丑闻”，暗示在腐败问题未解决的情况下投入更多资金是不负责任的。

匈牙利的立场令欧盟援乌计划陷入僵局。按照欧盟规则，重大财政决策需要成员国一致同意。欧尔班扬言，除非欧盟全面接受美国的停火方案并停止对乌支援，否则他将动用否决权封杀一切对乌援助项目。

内部立场分化

斯洛伐克与匈牙利持相似的强硬立场。斯洛伐克总理菲佐明确反对用俄被冻结资产为乌克兰提供军费，称这只会延长战争。菲佐自称代表“亲和平”立场，曾多次反对对俄制裁并质疑对乌军援。他表示，斯洛伐克不会参与任何动用俄被冻结资产为乌提供军费的方案，并指出如果继续为乌克兰进行融资，意味着“战争至少还要再持续两年”。

瑞典等北欧国家则强烈不满当前对乌援助负担不均。瑞典外长斯特纳加德在布鲁塞尔外长会前直言，北欧五国总人口不到3000万，却承担了超远人口所占比例的对乌军事援助，“这完全不可持续，说明很多国家做得远远不够”。她认为，北欧国家应呼吁其他欧盟国家及早动用俄资产，提高共同出资比例。

意大利、法国、西班牙等国在政治上仍强调要“站在乌克兰一边”，但国内财政现实极为艰难：意大利的政府债务在欧盟成员国中位居前列；法国每年的财政赤字飙升至GDP的5.5%；西班牙则被国际货币基金组织和欧委会反复提醒，公共债务高企、人口老龄化导致长期支出压力大、财政空间有限。因此，这些国家在欧盟内部讨论中都表示不希望再显著增加本国预算压力。

作为欧洲清算系统枢纽，比利时顾虑更多，比利时持有的俄央行资产规模最大，是所谓“赔偿贷款”方案中的关键一环。比利时政府担心，如果将这些资产转化为欧盟发行的长期债券，一旦未来俄罗斯在司法诉讼中胜诉，首先被迫的是位于布鲁塞尔的欧洲清算银行和比利时，因此坚持要求所有成员国承担“连带责任”。

从目前看，欧盟通过共同的“反提案”提高了话语权，接下来需要继续协调调整各立场。但从长远看，俄乌冲突暴露的欧洲内部分歧不会轻易弥合。欧盟东部西部在安全观上的“温差”、南部北部在经济利益上的落差，都在冲击着欧盟的凝聚力，将使欧盟决策步调更加缓慢和艰难。

“停摆”闹剧剥去美国三权分立制度华丽外衣

F 珞珈法治观察

□ 徐亚文 徐锦晋

长期以来，美国自诩为全球的“民主灯塔”，并将其以三权分立为根基的民主制度奉为圭臬。然而，理想的叙事在现实面前正变得不堪一击。10月1日至11月12日，美国联邦政府“停摆”，以持续43天的时长超越了2018年年底至2019年初“停摆”35天的历史纪录，成为美国历史上持续时间最长的政府“停摆”。这场政治闹剧不仅导致百万雇员生计无着，更让国家经济和公共服务陷入瘫痪。

政府“停摆”，这一在美国政治中已反复出现的治理危机绝非偶然的政治意外，其背后反映出的是美式三权分立制度设计的结构性缺陷。本应相互制衡的权力分支，在日益加深的政治极化和党派私利驱动下，已经彻底异化为相互否决、彼此挟持的政治工具。

权力制衡沦为党派斗争

三权分立的理论初衷是通过权力分割实现不同部门间的协作与妥协，防止任何单一权力的独断专行。美国宪法赋予国会“钱袋子”的权力，本意是让代表民意的立法机构对行政部门的财政开支进行监督。然而，在当今美国的政治现实中，这一设计已沦为企业斗争的武器。由于政治两极分化日益加深，两党议员缺乏妥协意愿，导致预算谈判屡陷僵局。国会必须在每年10月1日财年开始前通过12项支出法案才能维持政府运行，这为政治勒索提供了制度化的舞台。任何一方，哪怕是国会中的少数极端派系，都可以利用这一程序上的“否决点”将整个国家机器作为“人质”，要挟对方在完全不相关的政策议题上作出让步。

纵观美国历史上的数次“停摆”，其导火索均非理性的财政讨论，而是极端的政治绑架。2013年，共和党强硬派试图通过拒绝拨款，阻挠《平价医疗法案》(ACA)的实施；2018年至2019年，时任总统特朗普为索要美墨边境墙资金，不惜让政府关门35天；2025年这场创纪录的“停摆”，核心争议之一同样与预算无关，而是民主党要求延长即将到期的ACA保费税抵免。民主党拒绝在不包含该条款的情况下为政府拨款，而共和党则拒绝在政府关门期间就此谈判。

在这场博弈中，国家利益被彻底抛诸脑后，取而代之的是党派的政治算计。更具讽刺意味的是，这种以国家瘫痪为代价的政治豪赌，往往无法实现其政策目标。

事实证明，三权分立的制衡机制在竞争极化环境

下，已从协商异化为胁迫、从分权异化为对立。它非但没能保障治理的有效性，反而为政治投机和治理瘫痪提供了一种合法渠道，使整个国家陷入了无休止的结构性内耗。

“精英秀场”中的伪民主

如果说党派斗争暴露了三权分立的结构失能，那么政府“停摆”的社会代价则彻底撕下了美式民主的虚伪面纱，将其精英游戏的本质暴露无遗。在这场长达43天的政治危机中，一个鲜明的对比是一方面，数百万普通民众和联邦雇员的生计困顿；另一方面，政治精英们毫发无损的隔岸观火。极具讽刺的是，根据美国宪法相关法律，美国总统和国会议员的薪酬被视为“强制休假”，他们的工资资金来源并非来自拨款法案。因此，无论政府“停摆”多久，美国总统和联邦国会议员的工资都会照发不误。这场“精英秀场”的看客和演员们关心的早已不是国家治理，而是在媒体镁光灯前如何表演、如何将“停摆”的“责任”甩锅给对方，以便在下一届选举中捞取政治资本。而那些被他们声称代表的普通民众，则彻底沦为这场政治作秀的背景板和牺牲品。

联邦雇员成为最直接的受害者。此次“停摆”导致约73万名联邦雇员被迫无薪工作，超过67万名联邦雇员被强制休假。虽说政府“停摆”结束后，被迫休假的雇员会得到相应补偿，但对于那些不得不依靠工资生活的家庭而言，无异于灭顶之灾。

公共服务陷入全面瘫痪，社会最弱势的群体成为政治游戏的“人质”。食品安全网被切断，“停摆”导致4200万美国人赖以生存的“补充营养援助计划”的福利发放受阻。更令人震惊的是，美国总统特朗普为了给国会施加政治压力，向联邦上诉法院提出请求，要求暂缓执行用应急基金来确保该计划资金流动的紧急举措。

可见，在政治利益面前，残疾人、老年人和儿童的食物已经不再是人权，而成为一种可供谈判的政治筹码。此外，政府“停摆”还迫使1.3万名空中交通管制员和5万名运输安全管理局人员无薪工作。由于空中交通管制员严重短缺，美国40个主要机场被迫削减了10%的航班，至少有320万名旅客已经受到空中交通管制短缺的影响。当政治精英们在国会山大厦里高谈“民主”与“制衡”时，他们治下的民众却在为支付账单、购买食物和维持生计而挣扎。精英们如火如荼的政治斗争影响的却是人民大众的日常生活。这清晰地表明，美式三权分立所构建的民主程序，早已脱离了人民的实际需求，异化为一场不顾民众死活、只为精英私利的政治表演。

经济代价极为触目惊心

三权分立的拥护者声称，该制度牺牲部分效率是为了换取对权力的制约和长期的稳定。然而，2025年的这场“停摆”危机却以惊人的经济代价证明，这种制度设计在今已演变为一种低效、昂贵且破坏稳定的“资本内耗”。

这场危机的经济账单是触目惊心的。白宫经济顾问费赛特估计，2025年的“停摆”使美国经济每周损失约150亿美元。并且，其中的一些损失是永久性的。美国国会预算办公室(CBO)表示，因联邦雇员被强制休假所造成的产品损失将无法弥补，到2026年年底，因强制休假联邦雇员工作时长减少所导致的实际GDP累积损失，在“停摆”四周的情景下为70亿美元，在“停摆”六周的情景下为110亿美元，在“停摆”八周的情景下为140亿美元。此外，政府“停摆”期间，关键经济数据无法收集和发布，严重干扰了美国国家货币政策的制定。

比直接经济损失更深远的影响在于，这三权分立制度性缺陷所导致的政治僵局，正在系统性地侵蚀美国的国家信誉和经济基础。频繁的政府“停摆”和反复上演的债务上限危机，已成为美国政治功能失调的代名词，严重动摇了国际社会对其政治体制稳定性的心

。2023年，国际评级机构惠誉正是因此类政治僵局，下调了美国的主权信用评级。这种国家信誉的丧失，最终将转化为更高的政府借贷成本，而这一成本，又将通过税收转嫁给全体纳税人。

表面上看，“停摆”是立法权与行政权的冲突，但究其本质，是三权分立的制度设计为不同利益集团和资本力量提供了合法的“寻租”空间。预算案的复杂性使它成为各大利益集团塞入“政治私货”的工具，而党派间的制衡政治，实则是背后不同资本集团利益博弈的缩影。在这场昂贵的内耗中，国家治理的效能被消耗殆尽，公共利益被无情碾轧，唯一获利的，只有那些擅长利用制度漏洞，在政治混乱中牟利的特殊利益集团。

2025年美国政府遭遇的又一次“停摆”，彻底剥去了美式三权分立制度的华丽外衣，露出了其内部早已僵化、失灵的事实。三权分立制度的设计初衷是防止由集权带来的暴政，但它在两百多年后的今天，在高度极化和资本至上的政治生态中，却催生了另一种“暴政”——即“少数派的暴政”和“程序上的暴政”。它赋予了少数极端政治力量绑架整个国家的能力，也使得“不作为”和“相互否决”成为政治常态，最终导致民主制度无法回应社会真实需求，陷入“民主失灵”的困境。

(徐亚文系武汉大学法学院教授；徐锦晋系武汉大学法学院博士研究生)

□ 本报驻韩国记者 王刚

随着生成式人工智能技术的普及，深度伪造技术门槛大幅降低，导致韩国网络性犯罪呈现爆发式增长态势，其中青少年成为主要涉案群体，近半数嫌疑人不足20岁。为打击此类犯罪，韩国相继修改儿童青少年性保护相关法律及性暴力犯罪处罚条例，并于今年6月起扩大伪装搜查（伪装成可能的受害人或其他身份进行调查取证）适用范围。与此同时，韩国多部门与企业协同发力，遏制青少年网络性犯罪的蔓延。

深度伪造案件占比居首

韩国警察厅11月16日发布的数据显示，警方过去一年通过集中打击共抓获3000余名涉嫌网络性犯罪的嫌疑人，同比增加47.8%，其中近半为20岁以下青少年。韩国警察厅搜查本部表示，2024年11月至今年10月共侦破3411起网络性犯罪案件，抓获3557名嫌疑人，其中221人被正式逮捕。这些网络性犯罪案件中，涉及深度伪造技术的案件占比最高，占35.2%；其次是涉及儿童或青少年色情视频的案件，占34.3%；非法拍摄案件占19.4%。

从嫌疑人年龄分布来看，10岁青少年占比高达47.8%，20多岁群体占比33.2%。值得警惕的是，在涉嫌深度伪造的网络性犯罪嫌疑人中，10岁青少年占比飙升至61.9%，20多岁群体占比30.2%，两者合计超九成。针对这一现象，警方分析认为，这是青少年使用深度伪造技术更加熟练的缘故。

案件激增的背后，一方面是深度伪造技术的滥用，另一方面是因为韩国修改性犯罪处罚相关法律、扩大涉嫌深度伪造网络性犯罪的适用范围，以及警方通过伪装搜查、加强与国外主要社交媒体合作，大量使用深度伪造检测软件对韩国网络进行扫描识别等手段强化打击力度。过去一年，警方向广播媒体通讯审议委员会提交申请，在网络上删除、切断传播相关影像36125件，避免受害人遭受二次伤害。此外，韩国教育部调查显示，约62.2%的初中生、47.7%的高中生将深度伪造视为“恶作剧”，反映出青少年对相关行为的危害性认知严重不足。

修法扩大伪装搜查范围

据悉，在打击网络性犯罪方面，韩国警方伪装搜查立下大功。根据韩国警察厅近日发布的统计数据，从2021年9月正式实施伪装搜查至今年8月底的4年间，通过伪装搜查共侦办网络性犯罪案件765起，抓获犯罪嫌疑人2171人。特别是今年以来，针对网络性犯罪案件激增的态势，韩国警方利用伪装搜查方式，前6个月就抓获相关犯罪嫌疑人645人，比去年同期增长66.7%。从案件类型看，流通类犯罪

（销售、散布等）占77.3%（591件），制作类犯罪占13.3%（102件），购买、持有等犯罪占3.3%（25件）。

伪装搜查的推行源于“博士房”“N号房”等恶性案件引发的社会反思，韩国随后修改儿童青少年性保护相关法律，并于2021年9月起正式允许警方在侦办相关案件时可以实施伪装搜查。

此外，为进一步加大打击力度，韩国修改性暴力犯罪处罚条例，自2025年6月起，不仅是关于儿童和青少年，受害人是成年人的网络性犯罪也可以进行伪装搜查。2025年6月至8月，警方已针对成年人为受害对象的网络性犯罪开展36起伪装搜查，抓获93名嫌疑人。

目前，伪装搜查分为“不公开身份搜查”（需上级警察署事前事后承认）和“伪装身份搜查”（需检察官或法院许可）两类，警方通过定期向国会报告、现场检查等方式防范滥用，目前未发现违法滥权行为。韩国警察厅认为，随着人工智能技术的快速发展，网络性犯罪的手段和表现形式也日渐隐蔽和多样化，未来警方将继续积极利用伪装搜查方式严打网络性犯罪，以期早日遏制此类犯罪的泛滥态势。

多维度齐发力遏制犯罪

针对韩国警察厅11月16日发布的数据，有关分析认为，青少年网络性犯罪高发的表面原因是这一群体对数字工具的熟练使用和影像编辑工具的易得性，深层原因则是生成式人工智能技术普及与监管滞后落差，青少年法律意识淡薄、数字素养教育缺失，以及韩国社会竞争激烈背景下部分青少年将网络作为情绪宣泄出口等。

为应对这一问题，韩国多部门与企业协同发力。

韩国教育部于2025年8月成立“校内遏制网络性犯罪现场支援团”，由100名专家组成，在100所中小学的卫生间、换衣室等高发地点开展检查，并进行预防教育，今年年底前还会将专项检测范围扩大至300所学校。

NAVER、谷歌等81家国内外IT企业也积极行动。韩国广播通讯委员会发布的数据显示，2024年在韩国运营的国内外IT服务提供商共删除和屏蔽18万件涉及深度伪造、儿童和青少年性剥削的非法拍摄物。去年，韩国主要IT企业共从使用者及代理机构、政府相关机构和民间团体等处接到超过23万件涉嫌网络性犯罪的非法影像物，并删除和屏蔽了其中的18120件。

面对网络性犯罪的严峻态势，韩国警方决定将相关打击行动延长至2026年10月，重点关注深度伪造等犯罪。这一举措彰显了打击此类犯罪的决心，但单纯的打击难以从根本上解决问题。要遏制青少年网络性犯罪的蔓延，需要技术治理、教育革新与社会协同多维度发力。



图为韩国民众手举面具在首尔举行抗议集会，敦促政府遏制涉及深度伪造技术的犯罪活动。

CFP供图

立法动态

欧委会拟“松绑”多部数字监管法规

欧盟委员会近日提出一揽子精简、调整数字与科技监管的改革建议，主要对《人工智能法案》和《通用数据保护条例》等“松绑”，以提升欧洲竞争力。在针对《人工智能法案》的调整上，欧盟委员会建议，将就业、执法等敏感领域高风险人工智能系统的相关规定，最迟比原定时间推后16个月生效。根据现行《人工智能法案》时间表，相关规定原计划

印尼议会通过《刑事程序法典》修正案

印度尼西亚议会全体会议近日一致通过《刑事程序法典》修正案。这是该法典1981年获得通过后，44年来首次修订。新修订的法案为执法人员增加权限，包括允许他们在调查过程中“潜伏交易”，可能出现执法人员无中生有、无端给办案对象扣押名的情况。法案修订过程也被批过于仓促。据了解，修订后的《刑事程序法典》将于明年1月和此前修订的《刑法典》同步生效。