

北约成员对 美防区外战争的反应^{*}

吴 宇◎

【内容提要】 北约建立以来,通过或者围绕北约机制从事防区外战争就是美国与欧洲盟国在联盟防务问题上的一项重要议题。冷战结束后,这一问题由于非传统安全因素的增加而变得更为突出。不过,北约至今仍未能就此问题达成共识,并拟出一般的行动机制。本文通过对朝鲜战争、阿富汗战争和伊拉克战争进行分析发现,安全环境、联盟战略、国家战略以及防务分担等构成了北约欧洲盟国对美国从事防区外战争做出政策反应的的决定性因素。此外,北约盟国对联盟主导国美国从事防区外战争进行合作的意愿和能力,也会受到国际结构的压力和欧洲一体化进程的深刻影响。

【关键词】 美国外交政策 北约 防区外战争 联盟内行为

关于联盟—战争关系的研究一直存在两个根本性的理论问题。第一,联盟为何会引发战争,以及为何能防止

* 本文获得教育部人文社科重点研究基地项目“核武器与冷战”(编号08JJJDGJW265)的资金资助。文章曾以“联盟困境对美国战略转移的影响”为题在2012年清华大学第四届政治学与国际关系学共同体会议上做纲要发言。感谢《国际政治科学》匿名评审专家提出的宝贵修改意见。刘斗、漆海霞、朱旭、李金潼、吴建树、吴宗敏也对文章的改进提出了宝贵的意见,在此一并感谢。文章纰漏之处,皆由作者负责。

《国际政治科学》2013年第2期(总第34期),第35—61页。

Quarterly Journal of International Politics

战争? 第二, 战争会对联盟产生哪些影响? 也即在战争爆发后, 哪些因素影响联盟成员国之间的冲突与合作? 本文主要关切第二个问题。一般来说, 传统的军事联盟一般都或明确地、或含蓄地规定, 针对一个或多个成员国的攻击将被视为针对所有成员国的攻击, 如果发生那种情势, 其他成员国将采取包括使用武力在内的手段做出反应, 以履行“集体防御”的职责。在其中, 联盟伙伴对“防区”(defense area)进行什么样的界定就十分关键。传统的联盟—战争研究就主要基于此种模式对联盟行为及特点进行分析。也应该看到, 联盟并非总是针对防区而存在, 它的活动与作用在很大程度上会受到主导国在防区之外的战略利益的影响。北约(NATO)正是这样一种经典联盟。一方面, 《北大西洋条约》第五条有类似的规定, 并为北约组织确认了一个联盟“防区”,^①成员国在联盟框架下的责任和义务主要是建立在该“防区”的基础上。另一方面, 北约几乎在建立前后就陷入一个或多个成员国参与防区外(out-of-area)安全问题的麻烦之中——起初是 1948 年的第一次柏林危机, 紧接着是 1950 年的朝鲜战争。这些事件既使北约盟国在不同程度上变得更加团结, 也导致了盟国内部的诸多不和。

因此, 北约从事防区外战争既挑战了传统军事联盟的实践——通过相互援助以维护既定联盟防区的集体安全, 也挑战了军事联盟的传统研究模式——某一联盟围绕防区与潜在的敌对联盟或国家之间的战争关系。本文主要研究联盟主导国美国通过或者围绕北约机制(through NATO mechanism or around it)在北约成员国范围之外(extra-NATO)或防区外从事的战争, 北约盟国对此如何反应? 它们为何做出那些反应? 鉴于美

^① 北约在 1949 年 12 月通过的 DC 6/1 文件, 即《北大西洋地区的防御战略概念》对北约防区做了明确的规定。该文件加上葡萄牙和法国在 1950 年 3 月 28 日针对该文件的补充说明, 构成了 20 世纪 50 年代乃至今日北约防区的基本内涵。参见 DC 6/1, The Strategic Concept for Defense of the North Atlantic Area; MC 3/3, Portuguese objection to paragraph 8g of the Strategic Concept [DC 6 (1)]; MC 3/4, French proposal to amend DC 6 (1) regarding certain lines of communication, in Gregory W. Pedlow, ed., *NATO Strategy Documents 1949-1969* (Brussels: NATO International Staff Central Archive, 1997)。

国的主要北约盟国就是欧洲盟国，特别是英国、法国和 1955 年之后的联邦德国。因此，本文主要关注英法德三国的政策反应。

一、既有文献考察

人们对北约从事防区外安全事务进行认真讨论始于北约成立三十五周年时。1984 年 1 月至 6 月，英国《泰晤士报》先后组织了一批政要、学界和商界精英对北约的历史和未来进行了回顾和展望，约瑟夫·戈登（Joseph Gordon）于 1985 年辑集出版为《北约三十五年：转变中的政治、经济和军事环境跨大西洋专题论文集》一书。^①文集第五部分专门就“北约和防区外挑战”（NATO and the out-of-area Challenge）的问题进行了分析讨论。作者总的判断是 20 世纪 80 年代中后期之后，北约盟国对防区外的威胁认知和统一行动的协调将由于国际和地区安全环境的变化而变得困难。由于苏联全球打击能力的提升，如果北约对防区外的国际事务做出军事行动的承诺，那么此举将会增加北约与华约陷入冲突的危险。^②通过考察既有研究文献，我们可以发现以下几个关于北约从事防区外安全事务的关切点。

第一，关于防区外使用武力的授权问题的争论。这主要涉及北约在防区外使用武力的合法性（legality）和正当性（legitimacy）问题。欧洲盟国与美国就“北约在什么情况下，应该并且可以在哪些地区威胁使用或使用武力”的问题上存在很大争议。戴维·斯科特·约斯特（David Scott Yost）对北约在防区外从事军事干预行动进行研究发现，北约盟国无法做出一致行动跟它们没能预先解决好北约使用武力的合法性与正当性问题直接相关。^③迈克尔·拜尔斯（Michael Byers）通过分析北约在防区外使用

^① Joseph Gordon, ed., *35 Years of NATO: A Transatlantic Symposium on the Changing Political, Economic and Military Setting* (New York: Dodd, Mead & Company, 1985).

^② Gordon, ed., *35 Years of NATO*, pp. 100–120.

^③ David S. Yost, “NATO and the Anticipatory Use of Force,” *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, 2007, pp. 39–68.

武力的各种合法性基础后发现, 受邀干预 (intervention by invitation)、人道主义干预 (humanitarian intervention) 和自卫 (self-defence) 等“合法性基础”都属于传统的国际习惯法范畴, 比较容易引发争议。“9·11”事件之后, 自卫权的扩大更是加剧了北约内部的不和并影响到联盟合作的实现。^①

不过, 伊沃·达尔德 (Ivo H. Daalder) 分析认为, 北约盟国在使用武力问题上的分歧只是理论性的, 它们在实际行动中依旧保持一致。并且, 它们比较一致地认为, 北约“理应”对至少两种类型的挑战做出军事回应。^② 至于授权问题, 北约内部在 20 世纪 90 年代初曾一度倾向于联合国或其他欧洲组织 (如欧安组织), 科索沃战争后则强调要视欧洲和大西洋地区的安全与稳定的情势需要而定。其中, 法国和德国则强烈主张《联合国宪章》及联合国安理会的主导作用。

第二, 北约盟国在国家战略和防务战略上存在的差异的影响。约斯特在另一项研究中发现, 北约主要盟国美、英、法之间在防务战略上的差异导致它们在北约框架下采取不尽一致的联盟政策, 包括从事防区外战争或军事行动。^③ 有学者通过分析 20 世纪 90 年代重新统一后德国外交战略和政策的特点, 对德国关于美国从事防区外战争的政策反应进行了分析。熊伟认为, 冷战后德国的“角色定位”促使它的国际安全政策总体上倾向于通过联合国框架解决问题。^④ 武正弯指出, 冷战后联邦德国外交战略传

① Michael Byers, “Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September,” *International Relations*, Vol. 16, No. 2, 2002, pp. 155–170.

② 达尔德现任美国驻北约大使。按照他的理解, 这两种类型的挑战一是针对单个北约国家的攻击, 北约盟国可遵循集体防御原则做出军事反应; 二是某些危机或者威胁虽然不直接影响盟国的安全, 但是它们可能影响盟国重要的国家利益或者人道主义利益, 对此北约也可在非第五条集体防御的原则之外使用武力。参见 Ivo H. Daalder, “Emerging Answers: Kosovo, NATO, and the Use of Force,” *The Brookings Review*, Vol. 17, No. 3, 1999, pp. 22–25.

③ David Scott Yost, “New Approaches to Deterrence in Britain, France, and the United States,” *International Affairs*, Vol. 81, No. 1, 2005, pp. 83–114.

④ 熊伟 《统一之后的德国外交政策 (1990—2004)》, 北京, 世界知识出版社 2008 年版, 第 145—160 页。

统和国际角色的定位为它塑造了一种“国际关系文明化”和“把武力视为最后手段”的政策色彩，这些色彩构成了德国战争政策的重要基础。^①

第三，北约盟国与美国对北约联盟定位的差异的影响。盟国对联盟的定位直接决定着联盟的战略性质与使命，从而影响到它们对从事防区外军事行动或安全事务的政策态度。约瑟夫·戈登对北约成立三十五年来欧洲盟国与美国对联盟的定位进行历史回顾时发现，欧洲盟国更加强调把威慑欧洲爆发战争和出现不稳定视为联盟的根本目的，北约的核心使命是关注联盟的边界安全，因而对防区外事务持谨慎态度。美国则认为，盟国需要从更广阔的东西方斗争的层面理解北约的使命，联盟边境安全只是北约在全球范围进行对苏斗争的一部分。^② 卡里姆·艾－贾瓦立（Karim El－Gawhary）以科索沃战争为着眼点，分析认为冷战结束后欧美盟国虽然一致强调北约需要更积极地应对新安全威胁，1991年“罗马战略”和1999年华盛顿“新联盟战略”的确立为北约积极运用自身的军事力量介入防区外事务奠定了基础，但是这种共同干预行动并不意味着盟国对联盟定位完全一致。与美国希望打造“全球化的北约”不同，欧洲国家更希望北约在立足欧洲一大西洋安全与稳定、巩固集体防御这一联盟核心的基础上，有顺序和有针对性地发挥全球性的影响。^③ 许海云通过分析北约的“亚洲战略”，界定了这种“顺序”：欧洲国家坚持把欧洲和大西洋作为联盟的战略核心，防区之外的东南欧、北非—地中海和亚洲等地区的战略重要性各不相同。由于历史、战略、文化等差异，北约对同属亚洲战略的中东、中亚和亚太地区采取的政策有明显的差异。^④

① 武正弯 《德国外交战略 1989—2009》，北京，中国青年出版社 2010 年版，第 167—183 页。例如，联邦德国国内关于德国在北约框架下使用武力的条件的争论结果：一是有充分的合法性，这一般意味着需要获得联合国授权；二是一般只能适用于北约防区。

② Gordon, ed., *35 Years of NATO*, p. xi.

③ Karim El-Gawhary, “NATO’s Future in the Middle East,” *Middle East Report*, No. 213, *Millennial Middle East: Changing Orders, Shifting Borders*, 1999, pp. 16 – 18.

④ 许海云 《北约“亚洲政策”的表现及其影响》，《现代国际关系》2007 年第 2 期，第 1—7 页。

第四, 联盟防务分担对集体行动的影响。可以认为, 美国通过或者围绕北约机制而使盟国配合其从事防区外战争的做法属于集体行动的一种。查尔斯·库普钱 (Charles A. Kupchan) 在对 1980—1982 年北约应对波斯湾问题的合作行为进行分析后指出, 盟国间有交易的协调比胁迫更有可能达成合作, 而主导国担负主要的联盟防务分担则是关键。^① 约翰·奥尼尔 (John R. Oneal) 多次独立或合作运用集体行动理论, 在对主导国权力、防务分担和联盟合作之间的关系进行持续研究后发现, 盟国对主导国美国的权力十分敏感, 它们自身的经济实力与其配合美国采取集体行动之间存在正相关的关系, 如增加军事开支、支持联盟政策。^②

以上考察表明, 现有关于盟国对美国通过或者围绕北约机制从事防区外战争的政策反应的研究, 既包括联盟战略定位、国家对外战略等主观个体因素, 也包括经济实力、国际结构、美国外交战略等客观个体或体系因素。我们可以对这些研究做进一步的总结和补充。其一, 北约内部关于联盟在防区外从事战争的分歧, 既有武力授权等策略性问题, 也有防止战争升级为体系性冲突或严重危及防区安全等策略性问题。其中, 策略性分歧并不影响美国借助北约机制从事防区外战争。其二, 无论是在冷战时期还是冷战结束之后, 美国与盟国之间对北约联盟战略的认识和界定虽然总体一致, 但又始终存在不同程度的差异。这些差异既源于双方不同的安全脆弱性, 也源于各自不同的国家战略追求。其三, 美国与欧洲盟国对“防区外”的内涵有不同的理解。“防区外”或者“防线”至今仍是一个较为模糊的概念。“防区外”或“非防区”无疑是一个不断变化的历史性概

① Charles A. Kupchan, "NATO and the Persian Gulf: Examining Intra - Alliance Behavior," *International Organization*, Vol. 42, No. 2, 1988, pp. 317 - 346.

② John R. Oneal and Mark A. Elrod, "NATO Burden Sharing and the Forces of Change," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, 1989, pp. 435 - 456; John R. Oneal, "Testing the Theory of Collective Action: NATO Defense Burdens, 1950 - 1984," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 34, No. 3, 1990, pp. 426 - 448; John R. Oneal and Paul F. Diehl, "The Theory of Collective Action and NATO Defense Burdens: New Empirical Tests," *Political Research Quarterly*, Vol. 47, No. 2, 1994, pp. 373 - 396.

念。对欧洲国家来说，虽然同属于“非防区”，但是东南欧、地中海、近东、北非等地区跟中东、中亚、亚太、拉美等地区的战略重要性就有明显的差异。

本研究能够在一定程度上促进联盟—战争研究，特别是战时联盟管理的理论研究的知识进步。它的现实意义在于，在陷入经济危机的情况下，欧洲国家近年来持续主动地通过北约机制，动用或准备动用联盟军事力量对利比亚和叙利亚等国际危机事件做出反应，或反映了欧洲国家对北约从事防区外安全事务的潜在政策走向。特别是，如果美国未来在亚太地区发动针对中国的防区外战争或军事行动，那么中国决策部门可通过研究和借鉴欧洲国家政策反应的历史经验，为分化并瓦解美国对华联盟体系而制定有效的对策。

二、研究框架

本文研究的核心问题是：联盟主导国美国通过或者围绕北约机制从事防区外战争，北约盟国特别是欧洲盟国对此会做出什么样的政策反应？它们为何做出那些政策反应？为规范起见，这里需要对有关的概念进行必要的界定。第一，“通过或者围绕北约机制”。对此，本文的理解是北约国家通过北约理事会（North Atlantic Council）、防务计划委员会（Defense Planning Committee）等决策机制从事防区外战争或一般军事行动，要求或希望有关盟国在北约框架下参与有关军事协防、非直接军事安排、战后维和等事务。第二，“防区外战争”。这主要是指北约国家在《北大西洋条约》明文规定的北大西洋防区之外从事的有关战争。第三，“北约盟国”（NATO allies）。一般情况下，北约盟国就是北约国家（NATO states），因而也包括美国。本文研究把它限定为欧洲盟国，特别是英、法、德三国。这样设定既是为了避免逻辑的混乱，同时也是出于分析的方便。

从本质上看，北约从事防区外战争属于联盟—战争关系的范畴，该战争模式下的联盟内行为也是联盟管理的一种。鉴于现有联盟或战争理论并

无关于“防区外战争”问题的专门研究，因此这里还需就研究假设做进一步的逻辑限定。首先，关于“联盟—战争”关系，本文主要指“北约”和“防区外战争”之间的关系。其次，在防区外战争模式下，文章分析的联盟内行为（intra-alliance behavior）主要是强调一般盟国对联盟主导国从事此种战争的政策反应，而非联盟主导国对其他盟国的政策努力，或者盟国间一般的互动关系。不过，在具体分析过程中，文章也不完全排除后面两种情况。

基于以上有关概念和逻辑关系的设定，本文进一步假设，在美国通过或围绕北约机制从事防区外战争的情况下，北约盟国的政策反应将受到以下因素的影响。

（1）国际安全环境：如果战争不会升级为全球性冲突，那么它们将可能采取积极政策；反之，它们将会保持克制并要求美国保持克制。

（2）战争的合法性：如果战争获得较为充分的授权，那么它们将倾向于积极配合；反之，它们将会依照自身的国家利益具体行事。

（3）对外战略的定位：如果它们认为武力解决防区外事务是必要的，并且也是它们作为国际大国的某种责任，那么它们将采取积极政策；反之，它们将更倾向于通过外交渠道解决问题，或者对这种战争进行限制。

（4）北约的联盟战略：如果北约战略支持这种战争，那么它们将会做出积极回应，即使美国没有做出强烈要求；反之，如果北约战略不支持这种战争，那么它们将保持克制并要求美国保持克制。

（5）联盟的防务结构：如果战争并不严重影响美国对联盟承诺的能力，或者即使这种能力受到影响，它们自身也能弥补美国承诺能力的下降的话，那么它们将倾向于做出积极的集体行动；反之，它们将更可能采取抵制措施。

概括地看，上述影响因素主要来自国家单元层次、联盟层次与国际体系层次三个方面，它们的影响会随着战争条件的变化而变化。关于对外战略定位、北约联盟战略与联盟防务结构的影响成因，“文献考察”部分虽

有部分阐述，这里还需进行必要的补充说明。

第一，“对外战略定位”与“战争合法性”。实际上，两者都属于国家单元层次因素，主要受联盟成员国国内政治的认知和能力的影响，与国家属性密切相关。一般情况下，大国往往比小国更加积极、频繁地介入国际或地区事务，兼具意愿与能力把自己定位为国际或地区事务的积极参与者乃至主导者。道格拉斯·吉布勒（Douglas M. Gibling）和约翰·瓦斯奎斯（John A. Vasquez）研究发现，那些倾向于战争的联盟有两个显著的特征：由曾在上一次战争获胜的国家所缔造；由大国所构成。同时具有这两个特征的联盟最具战争倾向。这样的联盟基本上是准备进行而不是避免战争。^① 因此，在盟国从事包括防区外战争的情况下，这些大国的参战倾向较为明显。它们往往把采取军事行动视为自己担负大国责任的必要手段。类似地，战争的合法性涉及国家的战争观。哈里森·瓦格纳（R. Harrison Wagner）研究发现，如果国家把战争看作国家间交易（bargaining）和谈判的工具和继续，那么战争更有可能发生。^② 为此，国家会把战争作为达成某些协议的手段，选择战争并非为了解除对方的武装，而是为了改变对方的期望。不过，如果一国认为通过外交渠道也能比较有效地改变潜在战争对象的期望，那么它将会对战争采取谨慎的态度。

第二，北约联盟战略。实际上，盟国支持什么样的联盟战略反映了它们对联盟进行什么样的定位。从根本上说，联盟战略属于一种“联盟规范”（alliance norms）。查尔斯·凯格利（Charles W. Kegley, Jr.）和格里高利·雷蒙德（Gregory A. Raymond）通过分析“联盟规范”与战争之间

① Douglas M. Gibling and John A. Vasquez, "Uncovering the Dangerous Alliances, 1495 - 1980," *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 1998, pp. 803 - 805. 关于大国的战争倾向，卡列维·霍尔斯特解释是“大国有着更多的关系和利益要去推动和发展，因此要比小国有着更多的几率来付诸武力”。参见卡列维·霍尔斯特 《和平与战争：1648—1989 年的武装冲突与国际秩序》（王浦劬等译），北京大学出版社 2005 年版，第 7 页。

② R. Harrison Wagner, "Bargaining and War," *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, 2000, pp. 469 - 484.

的关系发现,^① 当联盟规范支持有约束力的条约承诺, 并且联盟规范能够抑制国际体系的不确定性时, 国际体系严重争端的数量、战争的大小和战争严重性会显著降低。^② 因此, 当盟国选择把联盟战略强有力地约束在联盟防御的范畴时, 它们就会不仅要求联盟本身谨慎地参与防区外事务, 而且还会希望盟国也那么做, 除非后者在联盟机制之外行事。历史地看, 北约联盟战略在冷战时期始终以防守性为主, 到冷战结束初期才开始逐步转型, 最近几年才转向把联盟塑造为国际安全事务的积极参与者与塑造者。不同历史时期的联盟战略, 会对盟国的联盟行为产生潜在的影响。

第三, 联盟防务结构。任何联盟合作都需要兼具能力与意愿。发动与维持战争需要必要的资源投入, 这些投入会影响盟国的参战意愿和能力。在既定时期, 盟国的资源、防务分担 (sharing defense burden) 都是相对稳定的, 联盟伙伴需要在既定能力的情况下, 就自身是否支持或参与战争做出政策选择。但是, 无论盟国最终选择支持还是反对, 它们都会面临被主导国 “抛弃” (abandonment) 和 “牵连” (entrapment) 的风险。^③ 一方面, 如果联盟主导国由于从事防区外战争而导致实力下降从而使防务承诺能力降低, 全球战争的威胁增加, 那么联盟伙伴很有可能会积极限制并尽快结束这种战争; 另一方面, 如果联盟伙伴对全球战争的威胁感到乐观, 那么它们也可能选择拒绝参战, 并通过提高防务投入以 “重振” 联盟防务能力, 限制或结束防区外战争的问题就变得不那么紧迫。因此, 联盟伙伴自身的实力地位就变得极为重要。就本文而言, 这种地位主要是指欧洲一体化的现状与发展。这就引出一个体系性因素——国际环境。

国际安全环境的现状与变化对应着国际权力的分布。依照现实主义,

① 他们把 “联盟规范” 定义为 “当盟国表达承诺时所承担义务的性质的一种明确表达”。见 Charles W. Kegley, Jr. and Gregory A. Raymond, “The Long Cycle of Global War and the Transformation of Alliance Norms,” *Journal of Peace Research*, Vol. 26, No. 3, 1989, p. 266。

② Charles W. Kegley, Jr. and Gregory A. Raymond, “Alliance Norms and War: A New Piece in an Old Puzzle,” *International Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 1982, pp. 572–595。

③ 抛弃与牵连的经典分析可参见 Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984, pp. 461–495。

有利的安全环境本质上取决于一国是否拥有足够强大的实力地位，或者它在国际权力分布当中的优势地位。历史地看，没有什么能够比战争更加快速、急剧地使权力分布发生变化。尽管瓦格纳认为权力分布能够影响参战双方关于条款谈判的意愿，^①但是国家对战争破坏性冲击性影响的考虑，往往会压倒性地超过了它们关于通过战争获得协议的期望。特别是，理性的现实主义国家在任何的（国际）关系中，根本目标都是阻止别国获得相对实力的优势。^②因而，并不奇怪，国家行为体即便是在联盟体系内进行安全合作时也会顾忌相对收益和相对权力的变化。^③在国际关系中，“国家首要关切的不是权力的最大化，而是保持其在体系中的位置”。^④可以预见，如果盟国判断认为战争将会使本国利益或联盟整体利益受到严重影响，以致影响到联盟的权力地位，进而恶化国际安全环境并威胁到盟国的安全利益，那么它（们）将很难对此战争做出积极的反应。在此情况下，盟国间的安全认知就成为它们最终能否达成安全合作的关键因素。

三、案例分析

本文选取 1950 年的朝鲜战争、2001 年的阿富汗战争和 2003 年的伊拉克战争作为案例。之所以选择这三个案例是因它们具有合理的代表性。（1）三场战争分属于亚太、中亚和中东三个地区，对应着北约亚洲政策的三个支点，既符合本文有关“防区外”的界定，也在整体上构成了一个“亚洲板块”。^⑤并且，欧洲盟国与美国在上述三个地区有不尽相同的

① Wagner, "Bargaining and War," pp. 469 - 484.

② Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 485 - 507.

③ 实际上，这会把问题的逻辑推演引向国家为何结盟方面。

④ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw - Hill, Inc., 1979), p. 126.

⑤ 海湾战争虽然也可作为中东地区的案例，但是它基本上还属于冷战的范畴，与朝鲜战争存在“重叠”。虽然波黑战争、科索沃战争也属于“防区外”战争，但本文出于地理位置的考虑而不把它们作为分析的对象。

战略考虑、政策安排和利益关系,因而这种选择可以使问题的分析变得更加客观。(2) 三场战争在时间分布上相对清晰,朝鲜战争爆发的时间既是冷战高峰期,又是北约发展的早期,阿富汗战争则处于冷战结束后美国单极霸权的顶峰时期,北约战略转型渐趋明朗,伊拉克战争则是美国霸权开始式微、国际体系深化发展时期,北约转型也已基本完成。(3) 三场战争在武力授权、联盟合作方面的差异比较明显,分别概括了明确授权、默许动武和反对动武三种情况,因而把欧洲盟国对美国从事防区外战争的政策反应都涵盖在内,文章的分析也会较为完整。

(一) 朝鲜战争

美国及其欧洲盟国在朝鲜战争爆发后面临着严峻的国际形势。直到 1949 年底,美国主要关注的依旧是欧洲的经济形势,并面临着这样一种局势:蒋介石政府被赶出中国大陆,苏联成功地进行了核武器试验,西欧国家的安全恐惧在加深。为此,华盛顿决策层不得不全面而认真地考虑美国需要为此做何回应。1950 年 4 月 14 日获得通过的美国国家安全委员会 (NSC) 第 68 号文件,成为了这种思考的“集大成者”。^① 该文件断定,“苏联据有核武器为它的战略设计增添了新的权力,并且增加了对我们制度的危险”。文件强调苏联的“威胁比原先估计得还要紧迫”,美国政府需要“对苏联及其制度进行遏制”。为此,“我们需要保持一种强大的军事姿态,这种强大的军事姿态主要出于两大原因:一是作为我们国家安全的根本保证;二是作为指导遏制政策不可或缺的基础”。^② 在 1949—1950 年冬春之际,美国政府面临的另一个重要问题是如何确定美国战略安全的优先地区。乔治·凯南 (George Kennan) 坚持欧洲与东亚优先,他的继任保罗·尼采 (Paul Nitze) 则倾向于更广泛的地区。凯南断定,欧洲的复苏能够对世界其他地区产生“下滴效应” (trickle-down effect)。不无讽

① *FRUS*, 1950, Vol. 1, pp. 235-292.

② *FRUS*, 1950, Vol. 1, pp. 252-253.

刺的是，尼采主笔的 NSC 68 文件最终却遵从了凯南的意见，尽管他后来曾对此感到遗憾。^① 重要的是，在构建西方防务体系的过程中，美国政府的这些安全战略部署逐步地被西欧盟国理解和接受。

不过，在动用军事力量处理国际事务的问题上，杜鲁门政府比较注重外交策略而非贸然行事。因此，在介入朝鲜战争的过程中，美国比较强调通过联合国机制进行“合法介入”。尽管美国国务卿迪安·艾奇逊 (Dean Acheson) 曾在 1950 年 1 月 12 日的国家媒体俱乐部 (The National Press Club) 发表演讲，声称朝鲜半岛不在美国防卫圈之内。美国国务院后来对此的解释是，艾奇逊强调的“本意”是美国只对本土和占领地 (its possessions and occupied territories) 负有直接责任，其他国家和地区不在美国的直接防务范围之内，但是它们仍然受到《联合国宪章》的保护。为此，如果这些国家和地区遭受外来侵略，那么美国可以通过联合国框架做出必要的反应以维护国际和平与安全。^② 因此，艾奇逊在朝鲜战争爆发当日就快速地指示美国驻联合国代表，向安理会主席做出召开安理会紧急会议的要求，并使会议通过了谴责朝鲜军事行动的第 82 号安理会决议。决议“鉴悉朝鲜部队对大韩民国施行武装攻击至深关切，断定此种行动构成和平之破坏”，并要求朝鲜当局“立即停止敌对行动”。^③ 当晚，艾奇逊在华盛顿布莱尔大楼会议上建议杜鲁门总统“授权麦克阿瑟将军向韩国提供武器和其他设备”。^④ 6 月 27 日，美国政府在苏联驻安理会代表缺席的情况下继续推动安理会通过了第 83 号决议，“建议联合国会员国给予大韩民国以击退武装攻击及恢复该区内国际和平与安全所需之

① John Lewis Gaddis and Paul Nitze, “NSC 68 and the Soviet Threat Reconsidered,” *International Security*, Vol. 4, No. 4, 1980, p. 174.

② 从法理上看，这种解释有它内在的合理性。参见“Remarks by Dean Acheson Before the National Press Club, ca. 1950,” http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/koreanwar/index.php。

③ 联合国安理会第 82 号决议 (UN Security Council Resolution 82, June 25, 1950)，参见 [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/82\(1950\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/82(1950))。

④ “Memorandum of Conversation,” June 25, 1950, http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/koreanwar/index.php。

援助”。^① 7 月 7 日,在断定苏联代表将继续缺席安理会的情况下,杜鲁门政府使安理会通过了第 84 号决议。决议授权组建一支联合国司令部指挥的“联合国军”,司令部由美军领导,以提供“大韩民国击退武装攻击及恢复该区内国际和平与安全所需之援助”。^②

应该看到,美国政府之所以那么在意自己介入朝鲜事态的程序合法性,除了它意图把朝鲜和后来的中国政府置于国际舆论的不利境地从而使自己占据“道德优势”外,也跟它希望借此获得西方盟友的有力支持有关。的确,英法两国起初对美国的战争政策给予了充分的支持。但是,英法等国的根本目标并非为了帮助韩国赢得战争,而是为了维护欧洲安全事务。当时,欧洲盟国“很正当地”忧虑美国会由于参与朝鲜战争而削减或者停止向欧洲提供军事援助。战事起初朝着不利于南方的方向发展,一度使这些担心变得更加可信。^③ 非共产主义世界视朝鲜战争为苏联对美国的直接挑战,并把这种攻击广泛地理解为共产主义在非共产主义世界“软肋”(soft spot)进行的一次明显的试探。为了防止苏联在其他“软肋”实施进一步的军事行动——就像阿登纳声称的所谓“德国计划”那样——西方联盟不得不对朝鲜的事态做出坚定的回应。英国、法国、比利时、荷兰、卢森堡、挪威等北约盟国先后对美国的朝鲜政策表达了支持。^④ 在 16 个国家组成的联合国军中有 9 个是北约国家,其中包括英国、法国、加拿大、希腊等。不过,欧洲盟国参战面临着极大的困难。一方面,它们要借此遏制苏联领导的“共产主义威胁”;另一方面,它们又要防止朝鲜半岛的事态发展到使西方与苏联陷入公开敌对乃至全面战争的地

① 联合国安理会第 83 号决议 (UN Security Council Resolution 83, June 27, 1950), 参见 [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/83\(1950\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/83(1950))。

② 联合国安理会第 84 号决议 (UN Security Council Resolution 84, July 7, 1950), 参见 [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/84\(1950\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/84(1950))。

③ Lawrence S. Kaplan, *NATO and the United States: The Enduring Alliance* (Boston: Twayne Publisher, 1988), p. 44.

④ “State Department Overview of Korean Situation,” June 28, 1950, http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/koreanwar/index.php.

步。当中国人民志愿军入朝参战之后，英法等国还得顾忌如何才能不会得罪另一个大国，同时又要遏制并赢得战争。

北约当时采取固守本土的防御性联盟战略。这种战略对欧洲盟国支持美国的战争政策形成了潜在的制约。早在 1949 年 12 月，北约就确定了“前沿防御战略”（forward strategy）。该战略一度把联盟的防线限定为莱茵河以东。在朝鲜战争爆发使德国重新武装问题被提上西方联盟的议事日程后，北约盟国开始把西德纳入战略防线当中，并且要求该防线“尽力东向”（as far as east）。当欧洲的安全威胁随着战争陷入胶着而变得不那么突出，特别是中国人民志愿军发动第五次战役失败而被迫接受停战谈判之后，北约内部从 1951 年 7 月起就更多地关注欧洲防务和北约组织化问题，而不是朝鲜战场。这样，北约自身防务建设的迫切需要，进一步降低了欧洲盟国对朝鲜战争的“热情”。也不难理解，当联合国军越过三八线、美国讹诈要动用原子弹时，欧洲盟国都做出了不同程度的抵制。英国首相艾德礼还专门飞赴华盛顿，就原子弹一事对杜鲁门政府进行劝阻。^①在英国看来，积极配合美国有效应对军事局势并赢得有利谈判条件是一回事，反对针对中国实施战略轰炸并在战场使用原子弹以免恶化战区安全局势、使事态超出朝鲜半岛并引发全球大战则是另一回事。英国政府从一开始就既决定“在原则上支持美国采取行动停止共产主义在亚洲的侵略行动”，^②也准备呼吁美国保持某种克制。^③何况，“朝鲜自身对民主国家没有任何的战略重要性”，联合国在朝鲜的军事行动只是“抵制侵略的象征”。在它们看来，真正的危险在苏联，而苏联真正威胁西方的战略重点在欧洲。美国必须优先重视西欧防务建设。

美国在北约联盟防务方面的投入，也影响着欧洲盟国的战争态度。杜鲁门政府在朝鲜战争爆发后不久就成功地使国会通过了 1949 年《共同安全援助法案》，向欧洲增拨 40 亿美元作为加快建设欧洲武装力量的补充援助，

① CAB128/18（英国内阁档案），C. M. (50) 80，November 30，1950，p. 190。

② CAB128/18，C. M. (50) 39，June 27，1950，p. 92。

③ CAB128/18，C. M. (50) 39，p. 93。

并向欧洲增派了四个师的兵力,委派艾森豪威尔出任北约联合部队最高司令。但是,欧洲的防务水平仍不足以支撑到 1954 年的安全需要。并且,它也明显地体现了欧洲盟国参战的一种交易。^①虽然欧洲盟国认为战争不会使美国的实力出现根本性的下降,但是战争仍会使美国把更多的军事资源从中东和欧洲转移出去,英国也要在远东地区做出长期的安全承诺,“进而需要撤离大部分其他地区应对共产主义威胁所急需的武装力量……欧洲和中东将会面临更为严重的危险”。^②同样,法国一方面对美国增加对印度支那战争的军事援助表示欢迎,另一方面则对美国把过多地资源投入朝鲜战场,特别是以重新武装德国为代价增强西方防务极为不满。

总之,冷战早期剧烈的斗争环境迫使欧洲盟国在战争初期不得不积极地追随美国的战争政策,并把使用武力介入朝鲜战争视为“理所当然”与“势所必然”的事情。联合国的合法授权与其说是英法等国参战的原因之一,毋宁说是它们需要参战而主动制造的一种情势。由于北约当时尚处于从安全承诺向实质性军事联盟转变的阶段,联盟自身安全防务能力极弱,战争的爆发虽然使美国加大了西方防务建设的投入,联盟战略也开始逐步得到改善,但是欧洲盟国更期望把参战作为进一步加强联盟建设的手段,而非出于协助“大韩民国以击退武装攻击及恢复该区内国际和平与安全”之类的目的。因此,把战争控制在政治目的范畴、积极以战促和就成为了北约盟国在战争后期的主要政策目标。

(二) 阿富汗战争

应该看到,小布什政府上任伊始,美国对外大国关系一度处于比较糟糕的状态。在美俄关系方面,1999 年北约东扩使美俄面临新的战略竞争态势,第二次车臣战争则使双方的外交关系变得更加冷淡。在中美关系方面,克林顿政府后期中美两国比较良好的双边关系,受到了小布什政府新

① (美) 哈里·杜鲁门 《杜鲁门回忆录》(李石译),北京,世界知识出版社 1965 年版,第二卷,第 266 页; *FRUS*, 1952-1954, Vol. 2, pp. 588-589.

② CABI28/18, C. M. (50) 78, November 29, 1950, pp. 177-180.

保守主义外交战略的严重冲击。2001 年初，中国南海“撞机事件”更使两国关系一度出现倒退。得益于“9·11”事件的推动，美俄、中美关系都快速地得到了修复。

就西方联盟力量发展而言，阿富汗战争前后的国际战略形势总体上有利于以美国及北约盟国代表的西方联盟。冷战结束后的美国单极霸权正处于它的历史顶峰状态，欧洲一体化也取得了迅猛的发展。在欧洲，凭借 1999 年的战略东扩，北约得以进一步挤压俄罗斯的战略活动空间，不仅稳固了北约在中欧地区的战略防线，而且还使建设波罗的海和中亚地区的战略防线的重要性凸显出来。在亚洲，美日同盟、美韩同盟都得以继续稳固发展。北约开始加强自身在欧亚大陆享有的战略地位，因此嵌入地处欧洲大陆心脏的中亚地区变得十分关键。不过，与中东政策不同，北约中亚政策不那么强调“危机预防”，而是强调对恐怖主义的直接军事打击。^①这种政策不仅可以使北约在中亚地区打入一个“楔子”，为它以后在中亚地区进行经营打下基础，而且还可以使北约借此把中东地区和亚太地区给联结起来，为北约全球安全体制的构建创造有利的地缘政治条件。此外，欧洲本身的战略环境对欧洲盟国积极参与防区外事务有内在的推动作用。欧洲共同体成功地向欧洲联盟转型，不仅意味着欧洲一体化的巨大进步，而且还意味着欧洲国家有更为强大的经济基础、政治信心通过或围绕欧盟和北约机制参与乃至尝试主导某些国际事务。统一后的德国就加大了它对北约防务的投入，并与法国一起倡导欧洲快速反应能力建设。“用一个声音说话”成为了 21 世纪初以来以法德为代表的欧盟国家对外共同安全与外交政策追求的共识。

新时期的联盟定位与新联盟战略，为欧洲国家支持联盟在防区外动用武力处理国际事务奠定了基础。从冷战结束到 2001 年 10 月的阿富汗战争，美国及北约盟国有过三次动用北约军事力量对防区外的国际争端做出回应的经历。起先是 1991 年的海湾战争，尔后是 1995 年的波黑战争和

^① 许海云 《北约“亚洲政策”的表现及其影响》，第 2 页。

1999 年的科索沃战争。这三场战争，特别是科索沃战争，回答了北约国家在 20 世纪 90 年代期间反复争论的三个问题：第一，在什么情况下，北约应该威胁使用或使用武力？第二，北约的行动到底该在地理上扩展多远？第三，在任何此种情势下，北约威胁使用或使用武力的合法性基础是什么？^① 显然，它们可以进一步归结为联盟的定位和武力的授权问题。但是，本质地看，前者的分歧不在于北约是否要在欧洲之外发挥作用，而是作用的界线是什么。后者并非不要原则的问题，而是采取联合国原则还是欧洲一大西洋国家的原则。1991 年 11 月罗马峰会确认的《北约新战略概念》认为，“新时期”北约面临的安全威胁将不再是“一种针对北约欧洲边境的同时发动的全面攻击”，而是严重的经济、社会和政治困难引发的各种不稳定问题，包括民族纷争（ethnic rivalries）和领土争端（territorial disputes），北约需要对此做出反应。1999 年 4 月华盛顿峰会通过的《北约战略概念》是“最富干预主义的文件”，“向成员国承诺防卫超越欧洲作战地区的非领土利益”。^② 它进一步明确强调北约需要对“恐怖主义、大规模杀伤性武器和失败国家”等破坏北大西洋地区特别是欧洲安全的因素采取危机反应行动（crisis response operations）。为防患于未然，该战略要求北约“在出现危害欧洲一大西洋地区稳定和影响联盟成员国安全的危机的情况下，应该要求利用联盟的军事力量执行危机反应行动”。不过，以法国和德国为代表的欧洲盟国始终强调联合国的作用。德国指出，北约介入科索沃战争的方式不能作为未来类似行动的一种“先例”，并且强调需要建立一种“危机预防机制”。^③

因此，基于上述联盟定位和使用武力的合法性界定，欧洲盟国先在

① Daalder, “Emerging Answers: Kosovo, NATO, and the Use of Force,” pp. 22–25.

② Karim El – Gawhary, “NATO’s Future in the Middle East,” *Middle East Report*, No. 213, Millennial Middle East: Changing Orders, Shifting Borders, 1999, pp. 16–18.

③ 联邦德国总理科尔在没能获得联合国授权对南联盟动武时不得不表示，北约的“责任区域只是在欧洲和大西洋地区。国际安全的责任应该有联合国来承担……科索沃战争绝不是未来解决冲突的榜样”，并在 2000 年出台了《预防危机、解决冲突和建立和平》的新安全构想。转引自武正弯《德国外交战略 1989—2009》，第 172 页。

“9·11”事件发生后次日就迅速推动联合国安理会通过了第1368（2001）号决议，对“9·11”事件做出强烈的政治反应。决议“决心采取一切手段打击恐怖主义行为对国际和平与安全所造成的威胁”，并确认各国“按照《宪章》有单独或集体自卫的固有权利”。接着，欧洲盟国又在2001年9月28日推动安理会通过第1373号决议，“重申必须根据《联合国宪章》以一切手段打击恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”。^① 这些决议意味着，安理会承认主权国家对非国家行为体的活动采取自卫行动的固有权利，^② 等同于授权美国就恐怖主义行为实施军事打击。^③ 按照北约国家的理解，它们也可动用军事力量打击那些“有意庇护恐怖主义的国家”。

美国出于政治原因和军事原因，既不愿受到盟国的政治干扰，也不愿受到盟国兵力投掷能力有限的掣肘，因而拒绝了启动北约第五条的相互援助机制。但是，北约盟国依旧对美国给予可谓“全面且坚定”的合作。显然，北约盟国希望借此展现北约在国际安全问题上“不可忽视的”作用，特别是在在阿富汗这个极具战略价值的地区发挥影响。^④ 英国、法国、德国等欧洲重要盟国自愿主动地或派兵参战，或提供后勤、情报支援，并在联合国框架和世界舆论方面为美国的军事行动提供法理、外交等方面的支持。因此，阿富汗战争实际上还是在一定程度上围绕着北约机制展开的。军事行动当天，北约理事会就快速做出决定，向美国政府拨付了五架空中预警机给予援助。2001年12月5日，德国积极撮合阿富汗各派政治力量在柏林签订了关于阿富汗未来政治合作框架的《波恩协定》。12月20日，英法两国积极推动安理会通过了授权“国际安全援助部队”

① A /56/PV. 13, 2001 年 10 月 1 日联合国大会一般性辩论正式记录，第 6 页。参见 <http://www.un.org/chinese/ga/56/pv/a56pv13.pdf>。

② A /56/PV. 25, 2001 年 10 月 15 日联合国大会一般性辩论正式记录，第 2 页。参见 <http://www.un.org/chinese/ga/56/pv/a56pv25.pdf>。

③ 不过，拜尔斯认为第 1373 号决议并非明确授权美国可以使用武力打击恐怖主义，它只是规定美国可以出于政治原因，决定在什么时候、什么地方为了“防止恐怖主义行为的发生”而采取必要的武力。参见 Byers, “Terrorism, the use of force and international law after 11 September,” p. 402。

④ Anthony H. Cordesman, *Shape, Clear, Hold, and Build: The Full Metrics of the Afghan War* (Washington, D. C., Center of Strategy and International Studies, February 18, 2010)。

(ISAF) 的第 1386 (2001) 号决议。2003 年 8 月 11 日, 北约正式接管“安援部队”的指挥领导工作。同年 10 月 1 日, 北约理事会一致同意了北约在阿富汗派驻“安援部队”的长期战略, 加强训练“阿富汗国家安全部队”(the Afghan National Security Forces, ANSF) 并深化经营“中亚政策”。2003 年 10 月 6 日北约秘书长致信联合国秘书长, 要求安理会授权扩大“安援部队”的活动范围与权限。10 月 13 日, 安理会即通过了第 1510 (2003) 号决议对此给予积极回应。^① 时至今日, “阿富汗行动”(Afghanistan Operation) 依旧是北约在防区外执行的一项重要安全任务。

不过, 防务投入与分担问题依旧成为困扰美国与欧洲盟国安全合作的一大焦点。有资料显示, 英法德等主要欧洲国家自冷战结束以来都在逐步削减自身的防务开支。很少有国家能够按照北约标准, 使国防支出超过国内生产总值的 2%。美国国防部部长盖茨在任时就曾多次对欧洲成员国的国防投入不足提出公开批评,^② 认为欧洲国家防务开支在过去十来年(从 2001 年年初到 2011 年年中) 间下降了近 15%。^③ 受 2008 年以来持续发展的经济危机的影响, 北约在防区外执行安全事务面临的军事能力不足的形势变得更加严峻。令美方不满的是, 欧洲盟国既希望维持北约在阿富汗问题上扮演的安全角色, 却又指望别的国家为维持这种角色提供足够的资源投入, 而这所谓的“别的国家”实际上往往指的是美国。因此, 安全合作的维持与推进实际上有赖于双方在政治与外交层面进行有效的磋商与妥协。作为妥协的结果, 在 2012 年 5 月的芝加哥北约峰会上, 北约成员国首脑专门就阿富汗问题发表了一项声明, 表示各国将继续合作推进阿富汗

① S / 2003 / 970, 2003 年 10 月 7 日 (联合国) 秘书长给安全理事会主席的信。参见 http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2003/970。

② “Remarks by Secretary Gates at the Shangri - La Dialogue,” International Institute for Strategic Studies, Singapore, June 3, 2011, see <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4831>。

③ 关于美国及北约盟国的防务贡献详细统计数据, 可参见美国国防部官方网站关于“盟军对共同防务的贡献”(Allied Contributions to the Common Defense, 1995 - 2004) 的条目, <http://www.defense.gov/pubs/allied.aspx>。

沿着 2010 年 11 月确定的“里斯本路线图”(the Lisbon Roadmap) 发展, 深化阿富汗与联盟的伙伴关系。^①

应该指出, 北约防务政策并非在任何情况下都代表或等同于美国防务政策。^② 在 NATO 框架下, 欧洲成员国也有不可忽视的话语权。欧洲盟国的政策推动在此次战争中得到比较充分的展现。如果我们不理解欧洲盟国对 NATO 联盟的定位以及法德等国的外交与安全战略需求, 以及欧洲整体实力的加强, 那么我们就很难理解, 在国际形势有利、军事行动合法, 而美国明确拒绝接受以 NATO 名义开展军事行动的情况下, 为何欧洲盟国还那么积极地对美国给予强有力的支持, 说服美国由 NATO 负责战后维和与重建等重要事务。并且, 在面临经济困难的情况下, 欧洲盟国也没有展现它们准备弱化 NATO 担负阿富汗军事行动职责的迹象。

(三) 伊拉克战争

在小布什政府决意要在 2003 年年初对伊拉克采取军事行动之前, 美国还享受着全球“反恐主义”带来的国际合作“红利”, 国际环境总体上依旧有利于西方联盟。2002 年 11 月, NATO 布拉格首脑会议做出了第二轮东扩的决定, 美国霸权得到了进一步的巩固, 仍具有相当可观的合法性基础。但是, 凭事后聪明来看, 小布什政府对地处中东战略中枢、具有重要的地区性影响的伊拉克发动战争, 最终却销蚀了美国本可继续享受的国际合作“红利”。这种“销蚀”, 首先来自大西洋联盟体系内部——北约的欧洲盟国的反对政策。对欧洲国家而言, 阿富汗战争更多的是 NATO 新联盟战略的一次重要尝试, 而伊拉克局势却事关西方在传统战略要地——中东地区战略利益的安危。欧洲国家深知, 中东地区在政治、宗教、民族等问题上错综复杂, 如若处置不当它们就会“惹火烧身”。

^① “Chicago Summit Declaration on Afghanistan,” see http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm.

^② C. M. Woodhouse, “Attitudes of Nato Countries toward the United States,” *World Politics*, Vol. 10, No. 2, 1958, p. 203.

因此,它们不得不始终慎重考虑自身应该如何有效影响并控制该地区。北约的中东政策一方面强调通过联合国、欧盟等安全体制对中东地区的政治矛盾与民族冲突进行管理和控制,另一方面又强调维护中东地区战略平衡的重要性,并对采取军事行动处理中东问题持十分谨慎的态度。为此,很多欧洲盟国并不希望由于伊拉克战争的爆发而恶化中东局势,进而危及它们在中东地区享有的利益,乃至欧洲地区自身的安全。它们宁愿更加耐心、更为综合地处理中东问题。除非迫不得已,欧洲国家才倾向于采取破坏性较强的军事手段解决中东问题,并尽力使之保持在可控的范围内,就像 1991 年的海湾战争那样。^① 法国、德国就是这种政策立场的主要代表。它们的对外战略都坚持集体行动原则与联合国框架,因而与美英之间存在矛盾。

这些政策分歧的存在,为战争爆发前后北约联盟内部陷入分裂埋下了伏笔。虽然美欧都十分关注“危机预防”,但是欧洲盟国的国家安全战略与美国的国家安全战略在着眼点和应对措施上都存在着明显的差异。美国政府在 2002 年公布的《国家安全战略》中强调美国要依靠自身“独一无二的军事力量和强大的经济和政治影响力,建立一个……大国均势体系”。欧洲国家则希望欧盟也能作为一个全球行为体,并且在更宽广、更综合的框架下解决各种国际问题,其中包括国际安全问题。这种思路在 2003 年发布的《欧洲安全战略》有明显的体现。^② 并且,即使是依托北约处理国际安全事务,以法德为代表的欧洲国家,也希望北约能够与联合国一道发挥更加建设性的作用。

德国政府信奉的“新和平外交”就是典型。该理念对“危机预防”的界定,涵盖了所有外交政策手段的“综合任务”,其根本目的在于彻底根除危机产生的根源。在讨论是否支持美国发动阿富汗战争时,德国执政联盟内部的社会民主党左翼和绿党成员就曾认为,“恐怖主义的根源只有

① 一个明显的例子是,联合国安理会在海湾战争后一直保持一项名为“伊拉克与科威特间局势”的议题。伊拉克战争开始后,联合国安理会也是在该议题的基础上做出反应的。

② Jolyon Howorth, “The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 3, 2010, pp. 455–474.

用非军事手段才能予以根除”，从而对联邦政府追随美国对阿富汗塔利班政权和“基地”组织实施军事打击提出异议。相反，美国的“危机预防措施”主要着眼于削弱对手的军事力量，其主要目的是为“先发制人”战略服务。^① 因此，德国反对美英两国对伊拉克萨达姆政权采取军事行动的做法并不意外。一方面，美国关于萨达姆政府与“基地”组织存在关系、持有“大规模杀伤性武器”的指控，特别第 1441（2002）号决议已经无效的说辞并没有获得确切的证据支持。^② 这就使联合国很难做出动武的授权，法国也难以对美国的行动给予支持。特别是，法国政府当年支持并认为第 1441（2002）号决议是“一项好的决议”，乃是因为它认为“决议加强了安全理事会的作用和权威”。法国所做的一切外交努力，都是为了给和平一个机会，做出不懈努力以确保该地区的稳定。^③ 另一方面，两伊战争后中东的战略平衡在很大程度上有赖于伊拉克与伊朗两强的竞争，一旦伊拉克由于遭受重大军事打击而变得失控，中东的原有战略格局将会面临失衡的危险，欧洲将难以置身其外，这显然是德国等欧洲大陆盟国所不愿看到的事情。^④ 这样，就像冷战时期英美两国对苏联的安全威胁与欧洲大陆盟国存在差异一样，英美两国与大陆盟国对欧洲及其毗邻地区的非传统安全的感知也存在明显的差异。

这样，德国与法国、比利时、荷兰等传统欧洲盟国一致坚决地反对美国对伊拉克采取军事行动，并把美英联军发动的战争视为“非法”。^⑤ 其

① 武正弯 《德国外交战略 1989—2009》，第 174—177 页。

② S /2003/342，2003 年 3 月 19 日（联合国）秘书长给安全理事会主席的信。参见 http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2003/342。

③ S/PV. 4644，2002 年 11 月 8 日法国代表在第 4644 次联合国安理会会议就第 1441（2002）号决议的发言（中文）逐字记录，第 4—5 页。参见 <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/02/s1441.htm>。

④ 有研究者认为，美国出于与伊朗在中东展开竞争的需要是美国发动伊拉克战争的一个重要原因。Adam Mausner, et al., eds., *US and Iranian Strategic Competition: Competition in Iraq* (Washington, D. C., Center of Strategy and International Studies, September 22, 2011)。

⑤ S /PV. 4721，2003 年 3 月 19 日联合国安理会第 4721 次会议辩论临时逐字记录。参见 http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.4721。

实,早在 2002 年美国表示有意打击伊拉克时,时任德国联邦总理的杰拉德·施罗德就明确表示,“德国不会参加美国的冒险,即使有联合国的决议,德国也不会派兵”。^① 受法理缺失与力量相对不足的影响,在同样出于“打击恐怖主义”的情况下,美国政府在发动阿富汗战争时曾选择了拒绝北约机制,此次在伊拉克战争爆发前夕的 2003 年 3 月 15 日却不得不向北约正式提出给予军事支援、协防土耳其的要求。相反,法德两国在 2001 年选择了自愿配合美国的阿富汗军事政策,此次却选择了强烈反对美国对伊拉克动武的政策。受此影响,美国最终无法在北约理事会获得授权,只好经由北约防务计划委员会做出协防的决定。进一步地,美国也无法在联合国框架下获得法国、德国等盟国的支持。

在 3 月 19 日的安理会特别会议上,法德两国甚至继续积极地呼吁美国政府放弃战争计划。在德国看来,安理会的职能及其相关性要得到捍卫和维护,“和平解除伊拉克武装是有可能的。因此,和平手段并未耗尽。同样出于这个原因,德国坚决反对迫在眉睫的战争”。德国外长费舍尔特别提及了德国有两次承认必须在科索沃和阿富汗进行战争,因为“所有的和平办法都已经被证明是无效的”,但是伊拉克局势并非如此。法国外长德维尔潘重申了 2002 年 11 月 8 日会议的政策立场,认为“战争只能是最后选择,而集体责任仍然是既定规则”,在中东地区,法国的“主要目标必须是建立稳定局势”。^②

这样,在北约联盟内部处于分裂、国际社会广泛谴责的情况下,美英联军发动伊拉克战争时,^③ 最终只获得了唯一一个大陆盟国——波兰——参战,丹麦虽然宣战但最终并没有参与实际的军事行动。在 3 月 26—27 日

① Gerhard Schröder, Rede zum Wahlkampfauftritt am Montag 5.8.2002, in Pressservice der SPD. www.spd.de, 转引自武正弯《德国外交战略 1989—2009》,第 175 页。

② S/PV. 4721, 2003 年 3 月 19 日联合国安理会第 4721 次会议,临时会议(中文)逐字记录法德外长发言,第 3—5 页。参见 http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.4721。

③ 关于英国参战的有关数据和舆情,可见 Anthony H. Cordesman, *The Iraq War: War Without Allies or Coalition of the Unwilling?* (Washington, D. C., Center of Strategy and International Studies, March 12, 2003)。

举行的安理会紧急会议上，法德两国继续与中国、俄罗斯等国家对战争进行强烈的谴责。法国代表强调，法国“将继续采取行动，以确保威胁国际和平与安全的各种危机将通过在联合国框架内采取的集体行动得到公平解决”，而德国代表则指出，“德国确信，联合国和安全理事会必须在解决伊拉克危机方面继续发挥中心作用”。^① 北约联盟内部的分歧依旧严重，以致北约内部在战事结束后迟迟没能对战后维和问题达成共识。在安理会于2003年10月通过了建立维和部队的决议之后，北约理事会也是迟至2004年6月才决定接管维和部队的指挥领导权。即使如此，德国社民党政府随即发表声明，表示德国政府将不参与此种维和行动。雅克·希拉克领导的法国政府则强调，北约接管伊拉克维和行动并不意味着伊拉克战争的“合法化”。讽刺的是，2003年10月法国和德国一方面增加了它们在阿富汗战后维和与重建方面的资源投入，另一方面又以资源有限为由，拒绝了美国关于加大支援伊拉克战后维和事务的请求。这种有选择的防务投入与鲜明的政策对比，在一定程度上代表了法德等欧洲盟国对这两场战争的政策态度的显著差别，从另一个侧面反映了阿富汗与伊拉克的战略重要性的差异。^②

四、总结

为了实现联盟合作，主导国通常需要为联盟伙伴提供一种特殊的

① S/PV.4726, 2003年3月27日联合国安理会临时逐字记录,第25页。参见 [http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.4726\(Resumption1\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.4726(Resumption1))。

② 类似地，美国公众对伊拉克战争的看法也发生了显著的变化。2002—2008年，小布什本人的支持率持续下降，美国政府的受欢迎度也持续下降。参见“Bush and Public Opinion: Reviewing the Bush Years and the Public's Final Verdict,” Pew Research Center Publications, December 18, 2008。关于国际社会对伊拉克舆情更为详细的调查分析，可参见盖洛普的报告 <http://www.gallup.com/poll/1633/Iraq.aspx>。2008年3月19日，美国皮尤调查中心发布的一份关于美国公众对美国政府做出在伊拉克动用武力的决定对与错的调查显示，与2003年3月72%的公众选择“正确”、22%的人选择“错误”相比，上述数据到2008年2月已分别变成了38%和54%。“Public Attitudes Toward the War in Iraq: 2003—2008,” Pew Research Center Publications, March 19, 2008。不过，引人注目的是，美国公众虽然对伊拉克战争变得不满，但是他们对美国军事力量本身依旧给予相当高的评价。Jodie T. Allen, et al., “Iraq and Vietnam: A Crucial Difference in Opinion,” Pew Research Center Publications, March 22, 2007。

“公共产品”：通过威慑实现集体安全。冷战两极压力使北约发挥这种“集体防御”（collective defense）的作用保持了近半个世纪的时间。但是，冷战的结束和欧洲一体化的快速发展，使这种“集体防御”的内涵从冷战时期“共同遏制共产主义”转向了积极塑造地区和全球安全。为此，大西洋两岸关于联盟参与防区外事务的政策差异变得更明显，欧洲盟国对美国从事防区外战争的态度也随之变化。

本文选取的三个案例从不同侧面分析了北约盟国对美国从事防区外战争的政策反应及其影响因素。朝鲜战争作为冷战时期东西方之间的第一次“热战”，又在北约初创时期爆发，使北约盟国直接感受到来自国际体系层面的巨大压力。这种压力迫使它们虽然深明朝鲜并非西方联盟的战略重点所在，但最终还是出于共同“遏制共产主义威胁”和加强联盟防务建设的迫切需要，对美国主导的“联合国军”给予支持。参战之后，由于担心朝鲜事态的扩大化会危及欧洲安全，它们又努力使美国保持克制，并很“正当地”要求美国向欧洲投入更多的安全资源并改善北约战略，使朝鲜战争总体上保持在政治可控的状态。阿富汗战争爆发时，北约盟国面临体系层面的安全压力已基本消失，北约也确定了以打击“恐怖主义”等非传统安全为己任的新联盟战略，打击阿富汗塔利班政权正好成为实施这种新战略的一次重要尝试。特别是，阿富汗地处中亚战略要点，局势的发展不会直接影响北大西洋地区的安危，欧洲盟国不必顾忌事态的扩大或失控会对欧洲或国际体系构成冲击。因此，虽然美国没有要求盟国依据北约第五条启动集体防御程序，但欧洲盟国为展现北约在全球安全事务方面的作用，最终还是对战争做出了积极的反应，并使战争围绕着联盟机制而运转。伊拉克战争进一步验证了北约盟国有相对独立于美国的对外战略、联盟定位和安全感知，把大西洋两岸自联盟建立以来潜藏的安全认知差异凸显出来。以法德为首的欧洲盟国，明确地拒绝了美英通过或围绕北约机制对伊拉克展开军事行动。这样，在国际安全环境、联盟防务、联盟战略等因素都相对稳定的情况下，这些因素对北约盟国的政策反应的影响也显著弱化，联盟定位的影响也在一定程度上弱化，国家对外战略以及战争所

处地区的战略地位成为了影响盟国战争态度的关键因素。

概括地看，安全环境、联盟战略、国家对外战略以及防务分担等构成了欧洲盟国对美国从事防区外战争做出政策反应的决定因素。引人注目的是，近年来欧洲国家持续主动地通过北约机制，动用或准备动用联盟军事力量对利比亚和叙利亚等国际危机事件做出反应，北约这一主要负责大西洋集体安全的“公器”更多地为欧洲国家所利用，作为联盟主导国的美国反而一度退居“二线”。不过，北约虽然在防区外安全事务制造了一种“利比亚模式”，但是这种模式也使美欧之间关于防务分担与领导职责的矛盾再度凸显，经济危机的持续恶化更加剧了这种情势。在国际安全环境、联盟战略、对外战略等相对稳定的情况下，防务开支问题成为了北约盟国能否在防区外安全事务问题上取得有效合作的关键。但是，历史一再表明，防务问题只是北约盟国间的策略性分歧而非战略性冲突。除非国际体系权力结构出现根本性转变，安全环境给欧洲盟国足够的压力，否则策略性分歧难以迫使欧洲盟国在动用北约军事力量对国际安全事务做出反应方面保持克制，特别是在欧洲盟国而非美国积极推行这种联盟政策的情况下。

本文的主要目的是通过对“北约盟国对美国从事防区外战争的政策反应”进行初步的解释性研究，对“联盟为何从事防区外战争”进行初步的理论探讨，借此推动并拓展联盟管理研究。应该指出，本文的研究框架还有待改进，相关假设仍需接受更严格、更精致的实证分析，案例及选取标准也需接受进一步的检验，尤其需要增加决策者的政策偏好并加强多层次分析，以实现一般性推理，而非依据科学主义进行单一决定论的理论推演。

作者简介

曹金绪 第二炮兵指挥学院博士候选人。

电子信箱: jinxucao@163.com

吴宇 南开大学历史学院博士候选人。

电子信箱: fairstein@gmail.com

曹玮 清华大学当代国际关系研究院博士后。2012年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学博士学位。主要研究方向为公共外交。

电子信箱: cwangel@163.com

赵可金 清华大学当代国际关系研究院副教授。1997年毕业于山东曲阜师范大学政治系,2002年和2005年在复旦大学国际关系与公共事务学院分别获得法学硕士和法学博士学位。专著有《治理美国:国会的角色与模式》《当代中国外交制度的转型与定位》《外交学原理》等。

电子信箱: kejinzhao@tsinghua.edu.cn

张伟玉 清华大学国际关系学系2011级博士生。

电子信箱: zhangwy08@139.com

陈哲 天津外国语大学讲师。

电子信箱: chenzhecom@gmail.com

表娜俐(韩) 清华大学国际关系学系2011级博士生。

电子信箱: djmousai@hotmail.com

沃德·沃姆丹姆(Ward Warmerdam) 荷兰伊拉斯姆斯大学社会研究所博士研究员。

电子信箱: warmerdam@iss.nl