

美国同盟与国际秩序变革

——以分担负担为例*

孙 茹

【内容提要】 在国际秩序变革加剧的背景下,同盟被认为是美国应对秩序挑战者的优势所在,但是“同盟过时论”、“同盟无用论”、盟友“搭便车”论等质疑论调也很多。本文从分担负担入手考察同盟在维护美国主导的国际秩序中发挥的作用。基于对国际格局和美国对外战略的观察,本文提出威胁的性质和美国对外战略取向两大因素影响分担负担变化。国际秩序面临大国威胁时,同盟负担增加,反之减轻。美国进行战略扩张时,同盟负担增加,反之减轻。本文对分担负担做了分类,并考察了不同威胁和战略取向下的分担负担的变化,认为盟友存在“搭便车”行为,但是在助美维护国际秩序中发挥了重要作用。特朗普政府从应对非传统安全威胁向大国威胁转移,意味着分担负担重点将发生变化,但由于美苏式的冷战尚未出现、美国在全球层面大体处于收缩态势,盟友分担负担尚难以与冷战时期相提并论。本文侧重从军事方面做了分析,也看到同盟作为美式价值观的承载者,支撑着“自由主义国际秩序”的道义基础,其在价值观层面的作用不容小觑。

【关键词】 同盟 国际秩序 分担负担

【作者简介】 孙茹,中国现代国际关系研究院研究员。

电子邮箱: sunru@cicir.ac.cn

一、问题的提出

在国际秩序变革加剧的背景下,同盟被认为是美国应对挑战者的优势

* 感谢匿名评审专家和《国际政治科学》编辑部提出的宝贵修改意见,感谢马燕冰、漆海霞、王博文在本文修改过程中提供的帮助,文责自负。本文是国家自然科学基金委重大项目“国家安全管理决策体系基础科学问题研究”(项目资助号:71790613)的部分成果。

所在。北约秘书长斯托尔滕贝格表示,美国是唯一拥有众多正式盟友的超级大国,这是中国和俄罗斯缺乏的力量源泉。^①但是,“同盟过时论”、“同盟无用论”、盟友“搭便车论”等质疑论调也很多。美国对同盟的重视与批评论调同时存在,美国《国家安全战略》、《国家军事战略》、《四年防务评估》报告等官方文献一直高度重视同盟的地位和作用。2017年12月,特朗普政府发布首份《国家安全战略》报告,一如既往地重视同盟,称北约是美国比“竞争者”拥有的“最大优势之一”。^②与此同时,总统、高官和国会议员毫不忌讳地指责盟友“搭便车”,没有公平地分担负担(Burden Sharing)。美国学界也不时争论同盟的作用。由此产生了如何评价美国同盟作用的问题,在美国主导的国际秩序面临挑战时,同盟能否减轻美国负担?盟友是美国维护国际秩序的权力资源还是“搭便车”者?

本文从分担负担入手考察同盟在维护美国主导的国际秩序中的作用。特朗普总统上任以来,分担负担问题成为美国与盟友关系中的一个突出问题。2016年美国大选期间,特朗普提出了“北约过时”论,要求盟友“全额报销”美驻军费用,提出将盟友分担负担情况与美国履行北约承诺挂钩。^③2017年1月特朗普上任后表示“北约不再过时”,但在分担负担问题上持续敲打盟友,^④引发美欧关系紧张,分担负担问题受到广泛关注。分担负担并不是一个新问题。分担负担问题引发同盟纷争,冲击同盟团结,“没有比分担负担议题更能分裂西方同盟的争议议题了”。^⑤有学者指出,在美国未来十年削减

① “Donald Trump Seems to See Allies as a Burden,” *The Economist*, February 4, 2017, <http://www.economist.com/news/united-states/21716034-nato-leaders-make-pitch-president-donald-trump-seems-see-allies-burden>, 访问时间:2017年2月24日。

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December, 2017, p. 48, <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 访问时间:2018年2月1日。

③ Sewell Chan, “Donald Trump’s Remarks Rattle NATO Allies and Stoke Debate on Cost Sharing,” *New York Times*, July 21, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/22/world/europe/donald-trumps-remarks-rattle-nato-allies-and-stoke-debate-on-cost-sharing.html>, 访问时间:2017年2月24日。

④ 特朗普在对国会两院发表讲话、会见德国总理默克尔、会见北约秘书长斯托尔滕贝格、参加北约峰会以及发表《国家安全战略》演讲等重要场合都对盟友提出“公平”分担负担的要求。

⑤ Leonard Sullivan Jr., “A New Approach to Burden Sharing,” *Foreign Policy*, No. 60, Autumn, 1985, p. 91. 分担负担文献中,有关分担负担引发同盟分歧和紧张的论述很多。

防务预算、并且不再自动领导军事行动的背景下,分担负担问题变得更加重要;^①美国发生的经济危机、新一代政治家不懂欧洲历史或没有对欧经验两个因素使得美国对分担负担的不满更加突出。^②

尽管分担负担之争没有导致同盟瓦解,但它是观察美国同盟体系变化的一个风向标,研究此问题有助于推进同盟研究。从广义上看,分担负担涉及美国主导的国际秩序的维持问题。国际秩序已经成了中美博弈的重要领域,两国在国际秩序变革上“虽然有合作,但竞争也非常激烈”。^③同盟在分担国际秩序负担上的作用变化将影响中美秩序博弈态势。特朗普政府的首份《国家安全战略》报告预示着美国将注重动员盟友,共同应对国际秩序挑战。探究同盟在分担国际秩序负担中的作用,有助于客观看待美国的权力资源及其对中美竞争的影响。本文回顾了美国与盟友分担负担的争论,并将分担负担问题置于更广泛的国际秩序变革背景下讨论。

二、围绕分担负担的争论

分担负担是美国同盟体系研究的分支领域,既有文献相当一部分是对同盟的经济学分析,考察集体行动中的“搭便车”行为并从公共物品理论予以解释。^④冷战时期,分担负担文献集中于军事领域,关注北约内部、美日之间对集体防御的财政负担。冷战结束后,对非军事领域、其他盟友分担负担的研究增多。在同盟贡献大小的问题上,有关争论从冷战时期延续到冷战后,大体分为以下几种论点。

① Janne Haaland Matlary and Magnus Petersson, eds., *NATO's European Allies: Military Capability and Political Will* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013), p. 2.

② Janne Haaland Matlary, “Burden Sharing after Afghanistan,” in Andrew A. Michta and Paal Sigurd Hilde, eds., *The Future of NATO: Regional Defense and Global Security* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014), p. 79.

③ 刘建飞:《中美新型大国关系中的国际秩序博弈》,《美国研究》2016年第5期,第9页。

④ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, August, 1966, pp. 266-279. 奥尔森与泽克豪瑟对北约内部“搭便车”行为及其原因的理论阐释产生了广泛影响,此后许多学者从公共物品和集体行动理论角度研究分担负担问题。

(一) 盟友“搭便车论”

此论认为,美国承担了“不成比例”(disproportionate)的负担,盟友的军事投入不够。这一论点散见于二战后历届美国总统、国防部长、国会议员以及一些美国战略界人士的言论中。近年来美国的抱怨可从奥巴马任内的有关言论略见一斑,国防部长盖茨抱怨欧洲“去军事化”(demilitarization)^①,其继任者帕内塔、哈格尔也有类似言论,奥巴马接受《大西洋月刊》专访时抱怨盟友“搭便车”^②。美国专家卡彭特认为,欧盟人口和经济总量比美国多,人口是俄罗斯的三倍,国内生产总值(GDP)是俄罗斯的10倍,欧盟有能力建立必要防务来威慑俄。^③ 北约官方报告认为,美国承担了更大负担。2016年北约华沙峰会指南指出,“北约欧洲盟友和加拿大的GDP超过了美国,但它们军费开支总和不到美国的一半。这种不平衡除了个别时期有变化外,长期贯穿同盟的历史”,“美国军事开支占北约开支总和的73%。北约作为一个整体过度依赖(over-reliance)美国提供基本能力,包括情报、监控、侦察、空中加油、反导、空中电子作战等”。^④

欧洲盟友对“搭便车论”有异议,美国内的“大西洋主义者”以及许多欧洲学者也淡化“搭便车论”,认为美国低估了盟友贡献。一是将美国承担的全球负担与盟友承担的地区负担比较不公平。美国是全球大国,不只承担

① Robert Gates, “Remarks at NATO Strategic Concept Seminar,” *National Defense University, Washington, D. C.*, February 23, 2010, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>, 访问时间:2010年5月17日。

② Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine: The U. S. President Talks through His Hardest Decisions about America’s Role in the World,” April, 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>, 访问时间:2017年7月27日。

③ Ted Carpenter, “NATO Is an Institutional Dinosaur,” August 25, 2016, <https://www.cato.org/publications/commentary/nato-institutional-dinosaur>; Ted Carpenter, “Trump Lectures NATO: A Burden-Sharing Quest on Steroids,” May 27, 2017, <https://www.cato.org/publications/commentary/trump-lectures-nato-burden-sharing-quest-steroids>, 访问时间:2017年7月2日。

④ *NATO Summit Guide*, NATO Public Diplomacy Division, 2016, pp. 158-159.

欧洲防御,而且承担欧洲以外的防御负担。美国不是将所有的军费开支用于北约,应只将用于北约的开支与盟友开支比较。但是美国拒绝计算用于北约的军费,称美国在其他地区的军事承诺也可以用于保卫欧洲盟友。比如欧洲依赖波斯湾石油,美军维护波斯湾海上通道安全也保护了盟友利益。^①美国的军事预算并不是根据地区来划拨,也难以区分美国的战略核力量哪些用于北约、哪些用于亚太。二是认为美国没有考虑盟友分担的其他负担。美国没有充分计算盟友提供给美军的土地和设施费用、美军在人口密集地区驻扎造成的社会和经济代价、盟友承担联合军演的国内政治代价、参与维和行动和对外援助的费用、美国对盟友的不公平军售收入等。没有考虑盟友对美国军事干涉行动的支持、配合美国开展经济制裁等因素。若上述贡献被纳入分担负担,欧洲盟友承担的将是“公平份额”。^②美国对盟友“搭便车”的指责不仅针对欧洲盟友,而且针对亚太盟友。日本认为,应将对外经济援助纳入分担负担,也应认识到日本发展军力受到的政治和法律限制。^③

① GAO(United States General Accounting Office), *U. S. -NATO Burden Sharing: Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, October, 1990, p. 60.

② GAO, *U. S. -NATO Burden Sharing: Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, October, 1990, p. 15; “Measure of Defense Burdensharing and U. S. : Proposals for Increasing Allied Burdensharing,” Hearing before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representatives, May 10, 1988, p. 24; Keith Hartley and Todd Sandler, “NATO Burden-Sharing: Past and Future,” *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, 1999, p. 673; Janne Haaland Matlary and Magnus Petersson, eds., *NATO's European Allies: Military Capability and Political Will* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2013), p. 4; Slobodan Lekic, “Trump's Claims on NATO Burden-Sharing Have Long History,” *Stars and Stripes*, July 30, 2016; Simond de Galbert, “Are European Countries Really ‘Free Riders’?” *The Atlantic*, March 24, 2016, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/03/obama-doctrine-europe-free-riders/475245/>, 访问时间:2017年8月2日。

③ “Measure of Defense Burdensharing and U. S. Proposals for Increasing Allied Burdensharing,” Hearing before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representatives, May 10, 1988, p. 4; Robert F. Reed, *US-Japan Alliance: Sharing the Burden of Defense* (Washington, DC: National Defense University Press, 1983), pp. 56-57.

“搭便车”论者认为,不论用什么标准衡量,美国对同盟的贡献都超出了应该承担的公平负担。即使将欧洲盟友被省略的费用包括在内,也不能改变美国承担更大负担的事实。^① 盟友承担的其他负担虽推进了同盟利益,但不能因此免除其对北约的军事承诺,不能用非军事负担代替建立更昂贵的防务能力。^②与之相对的观点则认为,美国承担超出公平份额的负担是为其“领导地位”买单,美国负担多,收益也大。作为北约霸主,美国利用其在欧洲安全中的支配地位来“获取更广泛的商业和政治好处”。^③ 美国海外基地节约了巨额费用,比如在日本驻扎一个航母战斗群相当于免去了美国再建三艘以上的航母费用(需花费500亿美元)。美国在德国的空军基地便利了美军在中东和阿富汗的部署,否则将需要巨额数量的空中加油战机。^④

(二) 分担负担难以衡量论

此论认为,全面、准确地衡量美国与盟友之间的负担面临种种障碍,缺乏一个有效的衡量办法,在指标的选取、量化和数据的采集上都存在争议。评估盟友的贡献如同比较苹果和橘子一样困难。^⑤ 首先是指标问题,已有指标存在争议。北约衡量财政和军事投入有11项衡量指标,最著名的是投资

① “Measure of Defense Burdensharing and U. S. Proposals for Increasing Allied Burdensharing,” Hearing before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representatives, May 10, 1988, p. 24.

② GAO, *U. S. -NATO Burden Sharing: Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, October, 1990, p. 16.

③ Paul F. Diehl, “Sharing the Defense Burden in NATO: The Problem of the Free Rider,” in Walter Goldstein, ed., *Fighting Allies: Tensions within the Atlantic Alliance* (London, UK: Brassey's Defense Publishers, 1986), pp. 32-33; Ellen Hallams and Benjamin Schreer, “Towards a ‘Post-American’ Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya,” *International Affairs*, Vol. 88, No. 2, 2012, p. 315.

④ Michael E. O'Hanlon, “The Art of the Military Deal,” May 10, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/05/10/the-art-of-the-military-deal>, 访问时间:2017年2月4日。

⑤ James R. Golden, “NATO Burden-Sharing: Risks and Opportunities,” *The Washington Papers*, No. 96, 1983, p. 6.

参数,即军费开支占 GDP 的比重、主要装备和研发开支占军费开支的比重两大指标。^① 军费开支占 GDP 的比重是“最广为人知、最容易理解、最广泛使用、可能是最明白的办法”,^②但是这一指标面临种种质疑,被认为具有误导性。一是难以衡量军事投入的成效,比如可以衡量坦克数量,但很难比较坦克的质量。^③ 一国军费开支占 GDP 比重高,可能是由于采购上的无效和浪费,不一定表明军事能力的提升。二是难以区分一国用于本国安全和用于同盟集体防御的负担。在马岛(福克兰群岛)战争期间,英国军费占 GDP 的比重增加,但未必增加了北约的集体安全。希腊和土耳其军费开支占 GDP 比重高的原因是它们互相瞄准对方,而不是为北约做贡献。希腊军费占 GDP 的比重比丹麦高,但希腊对北约在阿富汗任务的贡献远远小于丹麦。^④ 三是难以衡量盟友的军事资源总量。军费占 GDP 比重是用投入(inputs)衡量分担负担,对美国有利。如果用装备的数量和类型、军人数量等产出(outputs)指标来衡量,欧洲盟友的贡献很大。投入指标难以区分对不同军事项目的投入产生的不同结果,但是用产出指标衡量面临更多困难,而且由于国家大小、人口规模等差异,绝对数量并不反映一国的军事努力。^⑤

① Alexander Mattelaer, “US Leadership and NATO: Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing,” *Parameters*, Vol. 46, No. 1, 2016, p. 26.

② Benjamin Zyla, *Sharing the Burden? NATO and Its Second-Tier Powers* (Toronto: University of Toronto Press, 2015), p. 8.

③ Keith Hartley and Todd Sandler, “NATO Burden-Sharing: Past and Future,” *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, 1999, p. 669; James R. Golden, “NATO Burden-Sharing: Risks and Opportunities,” *The Washington Papers*, No. 96, 1983, p. 18.

④ James Steinberg and Charles Cooper, *The Future of Burden-sharing and the Southern Region*, RAND, August, 1990, p. 2; Benjamin Zyla, *Sharing the Burden? NATO and Its Second-Tier Powers* (Toronto: University of Toronto Press, 2015), pp. 38-39; John Deni, “Burden Sharing and NATO’s 2 Percent Goal,” April 14, 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767>, 访问时间:2017年7月27日。

⑤ GAO, *U. S. -NATO Burden Sharing: Allies’ Contributions to Common Defense During the 1980s*, October, 1990, Executive Summary, p. 3; Charles A. Cooper and Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, RAND, June, 1989, Summary, p. vi; James R. Golden, “NATO Burden-Sharing: Risks and Opportunities,” *The Washington Papers*, No. 96, 1983, p. 24.

北约官方仍坚持将军费占 GDP 比重作为主要指标,称其是衡量单个盟友政治意愿的重要指标。^①

其次是量化问题。一是有些贡献难以量化。盟友支持美国所付出的政治和外交代价、盟友的装备质量、可持续部署的能力等很难量化。盟友加入国际协定、提供美军飞越权利等无法换算成美元或欧元。^②盟友提供美军驻扎的土地、道路、环境成本难以精确计算。二是不同的分担负担界定和计算办法使得数据复杂化。比如有的盟友实行征兵制,将征兵费计入军费,有的盟友取消了征兵制。有的盟友将对其他盟友的军事援助、提供美军驻扎的土地和服务费用计入军费开支。对外援助方面,关税和非关税壁垒、实物援助和现金援助等因素影响援助总和的统计。^③ 汇率和通货膨胀等因素对分担负担的统计产生影响,比如德国 1980 年军费开支按照当年汇率计算折合 251 亿美元,但按照 1970 年汇率计算只有 135 亿美元。^④由于美元对日元大幅贬值,1980—1987 年,日本承担的驻日美军费用按照美元计算增加了 137%,按照日元计算只增加了 44%。^⑤

尽管存在难以衡量的困难,但美国及有关国家的军事部门,仍在根据各自指标和数据来计算本国或盟友的贡献,伦敦国际战略研究所(IISS)、斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)等智库也根据各自指标和数据来衡量各国军力发展。

(三) 超越分担负担论

此论认为,需要摆脱战术层面的算计,从战略高度看待分担负担问题以

① NATO Summit Guide, NATO Public Diplomacy Division, 2016, p. 159.

② Gustav Lindstrom, "EU-US Burdensharing: Who Does What?" *Chaillot Paper*, No. 82, September, 2005, p. 11.

③ U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, May, 1992, p. 37; Appendix B, pp. 1-3.

④ James R. Golden, "NATO Burden-Sharing: Risks and Opportunities," *The Washington Papers*, No. 96, 1983, p. 28.

⑤ GAO, *U. S. -Japan Burden Sharing: Japan Has Increased Its Contributions but Could Do More*, August, 1989, Executive Summary, p. 3.

及同盟价值。首先,在同盟目标、战略、任务分工上达成一致。^①此论对分担负担的量化倾向提出批评,认为分担负担不是统计游戏,批评美国将其简单地看作是找出一个公平办法来分配烤北约这块大蛋糕的费用,掩盖了同盟在更根本的目标和手段上的分歧。只抓分担负担问题犯了“只见树木、不见森林”的错误。^②分担负担的核心问题不是将同盟贡献定量化,而是就同盟的相关目标达成一致,否则对盟友贡献就陷入泛泛而论或者狭义界定的、更容易衡量的军事标准,而不关注同盟行为的其他重要方面。^③有的学者指出,需要超越财政目标,发展可信的防务计划,对盟友的作用和责任进行分工。^④

其次,从更宽视野看待同盟的重要性。一是同盟本身对美国利益有利。美国领导的西方同盟占世界 GDP 的三分之二,全球军事开支的三分之二。“在历史上从未建立过这样一个强大的国家战略联合体”,“这比由强国组成的两个和多个竞争性的集团彼此争夺、且可能展开军备竞赛或公开冲突的情况好很多”。^⑤二是集体合作的力量大于美国单打独斗。同盟在外交上发挥催化作用,降低集体行动的门槛,为美国行动提供现成的国家联合,对其他国家的决策施加影响,赋予美国在世界行动的合法性。支持者越多,美国

① Anthony H. Cordesman, *NATO and the Delicate Balance of Deterrence: Strategy versus Burden Sharing*, CSIS, February 7, 2017; Charles A. Cooper and Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, RAND, June, 1989, Summary, p. vi; James Steinberg and Charles Cooper, *The Future of Burden-sharing and the Southern Region*, RAND, August, 1990, p. V, p. 2; Alexander Mattelaer, “US Leadership and NATO: Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing,” *Parameters*, Vol. 46, No. 1, 2016, p. 26.

② Charles A. Cooper and Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, RAND, June, 1989, p. 9.

③ James R. Golden, “NATO Burden-Sharing: Risks and Opportunities,” *The Washington Papers*, No. 96, 1983, p. 17.

④ Alexander Mattelaer, “US Leadership and NATO: Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing,” *Parameters*, Vol. 46, No. 1, 2016, p. 31.

⑤ Michael E. O'Hanlon, “The Art of the Military Deal,” May 10, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/05/10/the-art-of-the-military-deal>, 访问时间:2017年2月4日。

军事行动的合法性越大,这使得1991年海湾战争比伊拉克战争合法性大。^①三是同盟有利于预防战争。同盟帮助美国支撑全球安全体系,极大地减少了当代国家间战争的蔓延,并通过同盟威慑预防了战争。^②

持此论者多为美国战略界人士,他们倾向于正面看待盟友的作用,不太关注纷繁复杂的分担负担统计数据,较少计算“经济账”。“搭便车”论集中反映了美国对盟友的不满,但这种不满并不是否定同盟本身。“分担负担难以衡量论”提出了问题,但看上去似乎是为盟友“搭便车”寻找理由。上述争论基本上没有从国际秩序的视角来看待分担负担。有关同盟与国际秩序的既有文献大多是泛泛而谈同盟的作用,缺少对同盟作用阶段性变化及其原因的深入分析。

三、理论框架

考察同盟在维护美国主导的国际秩序中的作用,需考察同盟与国际秩序变革的关系及其分担国际秩序负担的原理,对分担负担概念做可操作化的界定,本文尝试构建一个分担国际秩序负担的理论框架。

(一) 分担负担与国际秩序的联系

本文认为,分担负担可用于衡量同盟在国际秩序中的作用。首先,同盟是国际秩序的重要组成部分,分担国际秩序负担是分担负担的题中之义。国际关系学者罗伯特·奥斯古德将增加国家权力、维护一国内部安全、限制

^① Daniel Benaim, “What Donald Trump Doesn’t Get about Alliances,” *New Republic*, March 28, 2016, <https://newrepublic.com/article/132093/donald-trump-doesnt-get-alliances>, 访问时间:2017年2月4日; Jason W. Davidson, *America’s Allies and War: Kosovo, Afghanistan, and Iraq* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), p. 6.

^② Michael E. O’Hanlon, “The Art of the Military Deal,” May 10, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/05/10/the-art-of-the-military-deal/>; Daniel Benaim, “What Donald Trump Doesn’t Get about Alliances,” *New Republic*, March 28, 2016, <https://newrepublic.com/article/132093/donald-trump-doesnt-get-alliances>, 访问时间:2017年2月4日。

或控制盟友、维护国际秩序列为同盟的四个功能,认为建立一个同盟相当于建立了一种国际秩序,即一种稳定的、可预见的、安全的国际政治模式。^①据此看法,二战后美国构建同盟体系相当于与志同道合的国家一道建立了国际秩序,盟友是国际秩序的参与者和支持者。

在美国所定义的国际秩序中,同盟地位重要。美国前国务卿赖斯称,“美国在美洲、欧洲和亚洲的同盟仍是国际秩序的支柱”^②。奥巴马政府发布的《国家安全战略》报告称,“20世纪中期以来,以北约和联合国为主的国际组织,已经成为我们国际秩序的核心”^③。中国人大外事委员会主任委员傅莹指出,美国领导下的“世界秩序”有三个支柱:一是美式价值观,也称作西方价值观;二是军事同盟体系,这是美国发挥领导作用的基石;三是包括联合国在内的国际机构。^④可见,美国与中、俄等国国际秩序观的区别在于价值观和军事同盟,其中同盟既是秩序的制度化体现,也是美式价值观的承载者。美国主导的国际秩序提倡所谓的自由、民主、人权、法治、市场开放等价值理念,因此被称为“自由主义国际秩序”,美国所称的国际秩序指的是这一秩序,本文分析的也是同盟在维护这一秩序中的作用。20世纪70年代以后,这一秩序逐渐向西方国家以外扩展。冷战结束后,“自由主义国际秩序”基本上成为一个全球秩序。^⑤

其次,同盟是美国维护国际秩序的权力资源和工具(instrument),分担负担即是帮助美国分担国际秩序负担。美国总统罗斯福曾设想美、苏、英、中四国发挥“世界警察”作用,共同分担维护二战后国际秩序的负担。随着

① Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1968), pp. 21-22.

② Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest: American Realism for a New World,” *Foreign Affairs*, July/August, 2008, p. 2.

③ The White House, *National Security Strategy of the United States*, May, 2010, p. 40.

④ 傅莹认为,“中国人讲的‘国际秩序’是以联合国为中心的一系列国际机制、法律体系和原则规范。中美谈的不是一个秩序”。参见新华网:《傅莹在慕尼黑安全会议谈秩序问题》,2016年2月14日, http://news.xinhuanet.com/world/2016-02/14/c_1118030612.htm,访问时间:2017年8月25日。

⑤ 达巍:《西方“自由主义国际秩序”的困境与中国的选择》,《战略研究》2017年第3期。

美苏冷战开启,意识形态对抗凸显,美转向依靠盟友维护“自由世界”。1980年代,美国以“不能再继续当世界警察”^①为由,要求盟友分担更大负担。冷战结束后,美国宣称必须继续发挥领导作用,但一再强调美国不当“世界警察”。^②美国前国务卿奥尔布赖特认为,为了防止扩张过度(overextension),美国必须坚持要求其他国家承担自己的份额。^③2016年美国大选引发的分担负担争议中,美国不当世界警察的论调再现。美国前海军司令、国防部发言人戈登表示,美国不能永远是世界警察。^④

美国有时将盟友与伙伴混用,将盟友作为更广泛的伙伴关系的一部分。二战结束以来,美国一直通过结成最广泛的伙伴关系来维护国际秩序,特别是发动对外军事干涉时,动员尽可能多的伙伴参加。^⑤“9·11”事件后,美国单边主义行动遭到广泛质疑,但国务卿鲍威尔仍澄清布什政府的国家安全战略是一项伙伴关系战略,“坚决承认北约和包括联合国在内的其他同盟的重要性”。^⑥奥巴马政府认为仅凭美国一己之力无法维持国际秩序稳定,必

① *Defense Burdensharing: The Costs, Benefits, and Future of U. S. Alliances* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1988), Hearings before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representatives, p. 2, p. 4.

② 参见梅孜编译:《美国国家安全战略报告汇编》,北京:时事出版社,1996年,第192页,第251页。

③ Madeleine Albright, “The Testing of American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, 1998, p. 53.

④ J. D. Gordon, “Donald Trump Is Right about NATO, Alliance Burden Sharing,” April 15, 2016, <http://www.foxnews.com/opinion/2016/04/15/donald-trump-is-right-about-nato-alliance-burden-sharing.html>, 访问时间:2017年2月4日。

⑤ 比如,美国动员27个伙伴参加朝鲜战争;越南战争中,美发动7个伙伴参加战斗,7个伙伴提供后勤支持;美国发动38个伙伴参加1991年的沙漠风暴行动;发动18个北约成员国及科索沃解放军参加科索沃战争;伊拉克多国部队最多时有49个成员国;阿富汗国际安全援助部队有27个北约成员和22个其他国家;利比亚战争有13个北约成员、瑞典和4个中东国家;反“伊斯兰国”联盟成员包括59个伙伴、欧盟以及阿拉伯联盟。参见 Hans Binnendijk, *Friends, Foes and Future Directions: U. S. Partnership in a Turbulent World*, RAND, 2016, p. 3.

⑥ Colin Powell, “A Strategy of Partnerships,” *Foreign Affairs*, January/February, 2004, p. 25.

须更多依靠盟友和伙伴，“只有与志同道合的盟友及伙伴国协调行动并分担和平与安全职责，才能更好地应对共同挑战”。^① 2015年美国《国家安全战略》报告有94处提到了伙伴和盟友。^②

（二）分担国际秩序负担的手段

美国一贯综合使用军事、经济、外交、情报等各种手段维护国际秩序在内的国家利益，其中，军事是美国维护国际秩序的根本保障，也是其拥有独一无二优势的权力资源。美国战略界人士认为，一个自由和法治的国际秩序必须以武力做后盾，应保持自由民主国家的军事主导地位，鼓励志同道合的民主国家发展军力，这对于避免大国安全竞争回归很有必要，也将提升民主国家应对各种威胁和挑战的能力。^③ 美国国务卿蒂勒森谈及美印关系时称，美、印两个最大的民主国家应保有最大的军力，^④反映了通过军事手段维持国际秩序的倚重。军事是盟友负担中最烧钱也最沉重的部分，也最能反映盟友负担的分量。

另一方面，也要看到军事在维护美国主导的国际秩序中的作用呈现相对下降趋势，这有助于从较长历史时段把握同盟的作用。一是军费占美国GDP的比重呈现下降趋势（参见图1），从朝鲜战争时期的16%下降到2015年的4%左右。二是海外驻军规模大幅减少。冷战时期美国在欧洲维持30多万驻军，在亚洲也维持了大规模驻军，冷战后驻欧、亚军队削减到10万人左右的规模。

^① U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February, 2010, p. iii; p. 57, http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReview/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf, 访问时间:2018年2月3日。

^② Hans Binnendijk, *Friends, Foes and Future Directions: U. S. Partnership in a Turbulent World*, RAND, 2016, p. 14.

^③ G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging a World of Liberty under Law: U. S. National Security in the 21st Century* (Princeton, N. J.: Princeton Project on National Security, Princeton University, 2006), p. 8.

^④ Rex W. Tillerson, “Defining Our Relationship with India for the Next Century,” October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/10/274913.htm>, 访问时间:2018年2月1日。

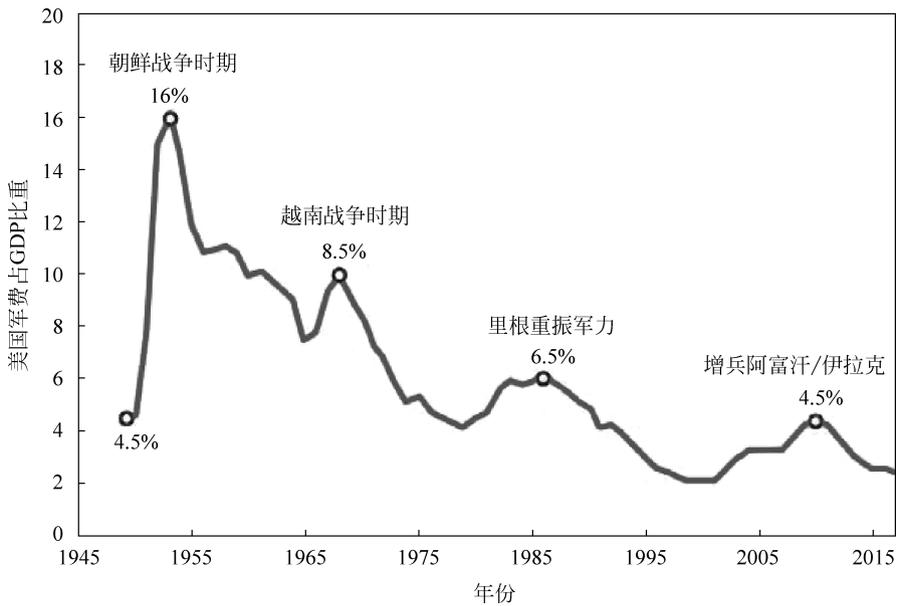


图1 美国军费占GDP的比重趋势

(资料来源: Office for the Under Secretary of Defense, 2016. 转引自: Andrew R. Hoehn, Richard H. Solomon, Sonni Efronand Holm etc., *Strategic Choices for a Turbulent World*, RAND, January 2017, p.160.)

(三) 本文的假设

根据对国际格局和美国对外战略取向的观察,本文提出以下假设(hypothesis)来解释盟友分担负担及其变化(表1)。

表1 同盟分担国际秩序负担的情形

		自由主义国际秩序面临的威胁	
		大国威胁	多重威胁
美国对外战略取向	扩张	集体防御负担重 维稳负担重	集体防御负担轻 维稳负担重
	收缩	集体防御负担重 维稳负担轻	集体防御负担轻 维稳负担轻

(作者自制)

第一,当大国成为国际秩序面临的主要威胁时,盟友分担的负担增加,反之减轻。纵观威斯特伐里亚和约以来的国际秩序变迁,大国发挥决定性作用。大国以实力为后盾,具有制定国际规则、推行价值观的能力,小国、非政府组织、个人、国际组织等拥有的权力资源有限,难以影响国际秩序的走向。美国学者伊肯伯里探究国际秩序建构的逻辑,^①其理论蕴含的一个假定(assumption)是,大国才是国际秩序建构的主导者。美国学者米尔斯海默认为,“某种国际秩序的出现,大体上都是体系中大国自私行为的副产品”,国际秩序是“大国安全竞争的无意识结果”。^②本文假设,美国判断大国成为国际秩序的主要威胁时,对盟友压力增大,盟友分担的负担增多。当大国不再构成军事、经济和意识形态方面的压倒性威胁,取而代之的是国家和非国家行为体共同构成的多重威胁,盟友负担减轻。

第二,当美国采取战略扩张时,盟友分担负担增加,反之减轻。美国对外战略呈现周期性的调整。当实行战略扩张时,美国对外投入增大,发动军事干涉和价值观攻势,盟友分担负担增多,美国与盟友做大了分担负担的“蛋糕”。当实行战略收缩时,美国减少对外投入,对使用武力比较谨慎,盟友负担减轻。

这里没有采用实力作为自变量。一般而言,美国实力相对强大时,对外实行战略扩张,但实力与美国对外战略态势也有不一致的时候,比如1930年代,美国实力已经雄踞世界第一,但对外仍奉行孤立主义。二战结束时,美国占世界经济总量的50%,此后占比逐渐下降。1970年代至今,美国占世界经济总量比重大体维持在20%到30%之间,相对实力有波动,但没有发生显著变化。冷战时期,苏联、欧洲和日本的经济复兴降低了美国占比。冷战结束后,新兴经济体的崛起削弱了美欧日占比,美国实力相对下降,但并未发生根本性的变化。1991—2014年,美国经济占比下降了3.5%,但仍占全球总产出的20%。美国盟友占世界经济的比重则降幅较大。1991年欧盟经济占全球名义GDP的32.9%,2014年下降为23.8%。日本下降更大,1991年

^① 约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,门洪华译,北京大学出版社,2008年。

^② 约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海世纪出版集团,2003年,第61页。

占全球总产出的 14.8%，2014 年占比下降了一半。^①在美国相对实力没有发生显著变化的情况下，美国对外战略态势却出现了扩张和收缩的转换，这与美国总统的对外战略取向有关。本文将维护实力地位作为美国的战略目标，是美国要求盟友分担负担要达到的结果。

(四) 相关概念界定

如前所述，对于分担负担的定义和衡量标准存在争议。美国前国防部长温伯格将分担负担定义为“公平分配维持同盟态势的政治、人力、物资和经济费用(costs)”，^②美国国防部认为分担负担是“平等分担作用、风险和责任”。^③国防部报告承认，没有单一的、普遍接受的公式来计算分担负担。^④冷战结束后，国防部报告引入了“分担责任”(Responsibility Sharing)概念取代分担负担，试图更全面衡量盟友贡献，除了集体防御外，将危机管理、维和、防止核与大规模武器扩散、促进民主和稳定、提供经济和人道主义援助也纳入分担负担范围。美国仍设定了衡量指标，但指标不时变化，使得国防部年度报告日益陷入对每个盟友的数据收集和复杂的技术统计中，难以从总体上把握盟友的作用。

本文的目的不在于完善分担负担指标，为分析不同威胁和战略取向下的分担负担的变化，将分担负担分为两类：一是集体防御负担。北约和美国亚

① 数字参见 Howard Shartz, *U. S. International Economic Strategy in a Turbulent World*, RAND, 2016, pp. 46-47。另据统计，1994 年美国 GDP 占全球的 25%，军费开支全球军费的 42%，2015 年美国所占比重分别下降到 22% 和 34%。1994 年，欧洲和亚太盟友 GDP 占全球的 47%，军费开支占全球军费的 35%，2015 年所占比重分别下降为 39% 和 25%，与美国比较，盟友下降幅度更大。在此期间，中国实力提升很大。1994 年，中国占全球 GDP 和军费开支分别为 3.3% 和 2.2%，2015 年分别提高到 11.8% 和 12.2%。参见 Hal Brands and Eric Edelman, “The Upheaval,” *The National Interest*, July/August, 2017, p. 31; p. 34.

② Robert F. Reed, *US-Japan Alliance: Sharing the Burden of Defense* (Washington, DC: National Defense University Press, 1983), p. 6; p. 10.

③ GAO, *U. S. -Japan Burden Sharing: Japan Has Increased Its Contributions but Could Do More*, August, 1989, Executive Summary, p. 5.

④ U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, May, 1992, Executive Summary, p. 1.

太同盟条约的核心条款是集体防御,旨在威慑和遏制侵略。集体防御负担指同盟的军力建设、装备和研发投入等,可通过军费开支占 GDP 比重来衡量。二是集体防御以外的其他负担,旨在应对大国战争以外的低烈度冲突、非传统安全威胁及全球性挑战,包括危机管理、平叛、战后重建、援助等,本文统称为维稳负担,可通过盟友参与美发动的战争或军事干涉来衡量。当大国威胁为主、其他威胁居于次要地位时,盟友以分担集体防御负担为主,维稳负担为辅;当恐怖主义等非传统安全威胁为主、大国威胁退居次要地位时,盟友以分担维稳负担为主,集体防御负担减轻。盟友军费投入越大,则维护“自由主义国际秩序”越有保障。比如,冷战时期“欧洲对北约的贡献越大,美国的资源越可以用于在其他地方遏制共产主义”。^①美国对外动武常常包含西方价值观或意识形态因素,比如,美国介入朝鲜战争和越南战争都有反共因素作祟,发动阿富汗战争和伊拉克战争体现了西方价值观与伊斯兰极端主义势不两立,盟友提供军事、外交、经济支持相当于分担“自由主义国际秩序”负担。

本文拟从理念和实践两个层面界定美国对外战略取向。在理念或指导思想层面,战略扩张指美国意识形态较浓厚,“天定命运”使命感强烈,输出民主,重视军事作用,奉行“先发制人”等理念和原则;战略收缩指美国对外淡化价值观分歧,与对手和解,重视伙伴关系和多边机制。在实践或战略实施层面,战略扩张表现为增加军费、扩军、军事干涉、单边主义行动等。战略收缩与之相反,表现为缩减对外战略投入、结束战争和军事干涉、推进裁军议程、推卸责任、减少国际投入等。

国际秩序变革是一个相对缓慢的过程,因此考察美国同盟在国际秩序变革中的作用需置于较长的历史时段。本文聚焦冷战的后期以及冷战结束以后的分担负担,按照美国对外战略取向变化划分阶段,围绕国际秩序面临的威胁、美国的战略取向、对同盟政策、盟友分担负担情况展开论述。在美国的同盟体系中,北约和美日同盟最重要,下面以考察欧、日分担负担为主。

^① Gustav Lindstrom, “EU-US Burdensharing: Who Does What?” *Chailot Paper*, No. 82, September, 2005, p. 14.

四、苏联威胁与分担负担

冷战时期美苏为首的资本主义和社会主义两大阵营对峙,形成了两个平行的世界市场、北约和华约两大对立的军事集团、共产主义和资本主义两大意识形态的竞争。苏联对美国的威胁是全方位的,是“对美国主导的国际秩序的挑战”,“不只是用一个集团对抗另一个集团,更是用一种秩序对抗另一种秩序”。^① 1950年代至1960年代初,欧洲盟友和日本实力虚弱。1960年代后期,盟友与美国的经济差距大幅缩小。美国国际收支平衡状况恶化,深陷越南战争。与此同时,苏联对外战略呈现主动进攻的态势。在此背景下,分担负担上升为关乎“自由主义国际秩序”延续的问题。本文据此着重考察1970年代以后的分担负担,按照美国的对外战略取向划分阶段。

(一) 战略收缩时期

在尼克松、福特和卡特三位总统时期,美国大体上实行战略收缩。尼克松辞职后,福特基本延续了尼克松对外政策。卡特后期对苏政策转向强硬,但为时已晚,一般将里根上台作为美战略转守为攻的起点。1970年代初,苏联在勃列日涅夫“新经济体制改革”、西伯利亚油气田大量开发及国际油价暴涨等因素共同推动下,经济实力大幅提升。同时,苏联在古巴导弹危机后卧薪尝胆,战略核力量发展迅猛,美苏形成了核恐怖平衡。在经济和军事实力大幅提升的背景下,苏联对外扩张态势明显,在非洲、拉美、中东、南亚大规模渗透扩张,1979年12月入侵阿富汗标志着其对外扩张达到顶峰。

尼克松力图消除越南战争后遗症,重振美国的实力地位。1969年7月,尼克松发表了要求盟友分担更多负担的“关岛讲话”,表明美国将避免再卷入越南式的战争。1970年国情咨文讲话中,尼克松提出了“伙伴关系、实力和谈判”为三大支柱的“新和平战略”,加强盟友关系,对苏联和社会主义阵营国家搞缓和。美国放弃了同时打赢两场半战争的计划,将打一场半战争

^① 周鑫宇:《美国应对外部威胁的战略传统与当前对华政策》,《美国研究》2017年第1期,第51页。

作为“新的、更加温和并成本低廉的目标”^①。

1970年代,美国战略收缩表现在:第一,结束越南战争,缩减美国在亚洲的军事存在。1973年1月美越达成和平协议,美军撤出越南南部。1969年尼克松上任之际,美国在东亚驻军高达81万,其中在南越驻军53.5万。^②1973年美国在东亚驻军缩减到19万,在南越驻军只剩下260多人。^③尼克松还从韩国撤走一个步兵师,驻韩美军由1969年的6.6万人下降到4万余人。卡特政府提出从韩国撤退所有驻军,遭到反对后撤军800余人。在此期间,美拼凑的两个反共军事组织——东南亚条约组织和中央条约组织分别于1975年和1979年被解散。

结束越战直接导致美国军费下降,越南战争后遗症也使得1970年代美国减少对外干涉,在第三世界转为打“代理人战争”。美军力建设放缓,放弃谋求对苏核优势。卡特时期发起“人权外交”,突出价值观优势。1970—1980年,美国军费开支占GDP比重大幅下降,从1970年的9%下降到5%左右。^④

第二,与对手搞缓和,推进裁军议程。基于美、苏、欧、中、日五大力量的消长变化,美缓和与中苏关系,以均势外交谋取有利地位。1971年9月,美、苏、英、法就柏林问题初步达成四方协定。1972年2月尼克松访华。5月,尼克松访苏,此后美苏高层互访增多,美苏裁军谈判取得标志性进展,达成反导条约、首个削减战略核武器条约、预防核战争协定等,北约和华约在维也纳举行了裁军谈判。1975年首次欧洲安全与合作峰会在芬兰赫尔辛基举行,东西方缓和达到高潮。

第三,重建伙伴关系,力压盟友分担负担。为缓和美欧在核战略、对苏

① 韩德:《美利坚独步天下:美国是如何获得和动用它的世界优势的》,马荣久等译,上海:上海人民出版社,2011年,第257页。

② U. S. Department of Defense, *Deployment of Military by Country*, As of September 30, 1969.

③ U. S. Department of Defense, *Deployment of Military by Country*, As of September 30, 1973.

④ U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, May, 1992, Chapter II, Charter II-7, p. 15. 美国国会1988年听证会数据与此有差异,指1970—1980年美国军费占GDP比重由7.7%下降到5.1%,参见正文表2。

和对第三世界政策等问题上的矛盾,美国重建跨大西洋关系。1974年6月北约在布鲁塞尔举行峰会,这是自1957年以来北约举行的第二次峰会,发表了新大西洋关系宣言。美欧重新确认,“苏联在欧洲的政治与军事存在仍然是欧洲和平与安全秩序的最大威胁”,“西欧国家和美国始终要把苏联视为唯一的对手”^①。另一方面,美国国会对盟友发动第一轮高压攻势。1966—1974年,曼斯菲尔德(Mike Mansfield)等参议员多次提出撤军议案,以此要挟欧洲盟友分担更多军事负担。

在此期间,盟友军费增幅较大,但并未完全弥补美国战略收缩留下的力量真空。其一,集体防御负担增加。1970年代,美国军费占GDP比重下降幅度较大,盟友有所增加(表2)。美国军费长期占北约总和的70%以上,但是由于削减军费、结束越南战争、美元贬值等因素,美国军费占北约军费总和的比重下降(表3)。日本防卫费也在增加,继欧洲盟友分担美驻军费用后,日本于1978年开始承担驻日美军费用,但仍重申军费不超过国民生产总值1%的限额。

表2 1950—1980年美国 and 盟友军费开支占GDP的百分比(%)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
美国	4.7	10.0	8.9	7.4	7.7	6.0	5.1
北约盟友	无	4.5	4.1	3.8	3.1	3.2	3.0
日本	无	1.0	1.1	0.9	0.8	0.9	0.9

(资料来源: *Measure of Defense Burdensharing and U. S. Proposals for Increasing Allied Burdensharing*, Hearing before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representatives, May 10, 1988, p. 36.)

表3 美国军费开支占北约总和的百分比(%)

	1951	1955	1960	1965	1970	1975	1980
美国	78.9	74.7	73.6	70.1	74.6	60.9	56.2

(资料来源: NATO Information Service, *NATO: Facts and Figures*, 1971; 1981, 转引自: Wallace J. Thies, *Friendly Rivals: Bargaining and Burden-shifting in NATO* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2003), pp. 197-206.)

^① 许海云:《北约简史》,北京:中国人民大学出版社,2005年,第168页。

其二,在遏制苏联在第三世界扩张上,盟友负担减轻。1970年代后期,苏联在缓和幌子下扩充核力量、在第三世界大举扩张时,欧洲盟友仍热衷于缓和,对东欧国家搞和平演变,并寻求在国际舞台上“以一个声音说话”,在美苏夹缝中争取更大回旋余地。由于美国避免卷入新冲突,盟友配合美国军事干涉的负担减轻。此外,在建立国际政治经济新秩序上,盟友与美国抱团应对,1975年成立“西方七国首脑会议”,协调经济政策,试图维护对其有利的国际规则。

(二) 战略扩张时期

这一时期包括里根和老布什政府时期。老布什总统对外战略尚未完全脱离冷战轨道,也将其纳入冷战时期。1979年伊朗扣押美国人质事件以及苏军入侵阿富汗在美国国内引发对“缓和”的批判以及对美国衰落的强烈担忧,里根力图扭转美地位下滑的趋势。从理念看,里根反共色彩浓厚,将苏联视为“邪恶帝国”,提出以“实力求和平”,将苏联势力“推回”去。尼克松、福特、卡特主张的打一个半战争原则,在里根时期转为同时打赢两个半甚至三个战争的原则(同时在欧洲、中东和太平洋两岸作战)。^①

1980年代美战略扩张表现在:第一,重整军备,加强海外军事部署。里根第一任期,美军费连年增加。1981年3月建立中东司令部,增强在波斯湾的军事部署。1983年12月开始在欧洲部署中程导弹,与苏联正面军事对抗。1983年3月提出“星球大战”计划,试图以高科技优势抵消苏联战略武器的数量优势。

第二,对苏政策强硬。一是加大对苏制裁力度。苏联入侵阿富汗后,美对苏实施粮食禁运,终止与苏联的绝大部分贸易协定,抵制莫斯科奥运会,禁止美公司向苏联出口高科技产品。二是与苏联争夺第三世界,推回苏联影响。1982年8月,美军事干涉黎巴嫩。1983年10月,美军入侵格林纳达,防止其成为“第二个古巴”。美在阿富汗、安哥拉、尼加拉瓜等地大力支持抗苏反苏势力。美动辄以军事干涉维护国际秩序,1986年4月空袭利比亚,

^① 韩德:《美利坚独步天下:美国是如何获得和动用它的世界优势的》,马荣久等译,上海:上海人民出版社,2011年,第270—271页。

1989年12月入侵巴拿马,1991年发动海湾战争。

第三,力压盟友分担负担。从1970年代后期开始,美国在北约框架内提出加强军力倡议,代表性的倡议有四:军费增长计划,提出成员国军费每年实际增长3%的目标;制定长期防务计划,纠正军备发展不足的问题;常规力量提升计划;增加北约基础设施基金。^①1980年代初,国会对盟友发动第二轮高压攻势,要求国防部报告盟友在落实军费增长3%目标上的进展,提出将落实军费增长目标与驻欧美军数量挂钩的议案。国会“敲打日本”盛行,要求日本要么增加军费,要么面临美国征收额外关税或安全税的惩罚。^②1987年12月,众议院军事委员会成立“防务分担负担小组”,小组委员会主席施罗德(Patricia Schroeder)称,美国与盟友进行100%的经济竞争,与苏联进行100%的军事竞争。^③经济上,美国要求盟友配合对苏制裁,缩减与苏联的贸易联系。1985年戈尔巴乔夫上台后,美苏关系缓和,但是苏联经济发展停滞,陷入阿富汗泥潭,无力与美对抗,美攻苏守的态势持续。

在美国战略攻势下,盟友分担负担增多。其一,集体防御负担增多。军事投入增加,且在应对苏联威胁上对美提供了军事支持。虽然军费增速低于美国预期,但在美国压力下呈现增长态势。1978—1991年,美国军费年均增长3.8%,北约其他成员加起来年均增长1.7%。日本年均增长5.2%。^④1978—1985年,扣除通货膨胀后,盟友军费开支每年增长2%,美国军费每年

① GAO, *U. S. -NATO Burden Sharing: Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, October, 1990, p. 28; pp. 30-31; Alan Tonelson, "NATO Burden-Sharing: Promises, Promises," in Ted Carpenter, ed., *NATO Enters the 21st Century* (London: Frank Cass Publishers, 2001), p. 35.

② Susumu Awanohara, "The Burden-Sharing Issues in U. S. -Japan Security Relations: A Perspective from Japan," *Occasional Paper*, No. 2, East-West Center, March, 1990, p. 6; GAO, *U. S. -Japan Burden Sharing: Japan Has Increased Its Contributions but Could Do More*, August, 1989, p. 11.

③ *Defense Burdensharing: The Costs, Benefits, and the Future of U. S. Alliances*, Hearings before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representatives, 1988, p. 3.

④ U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, May, 1992, Chapter II, p. 36.

增长 5.7%，日本增长 5.4%。^①苏军入侵阿富汗后，盟友完全支持美国，北约谴责苏联入侵阿富汗违反国际法、破坏国际和平。为配合美国军事反应，英国建立了海上快速机动部队，强化其远洋跨海作战能力，巩固海上通道的防御；法国、意大利加强了其地中海舰队在该地区的军事威慑能力。^②在波兰团结工会事件上，北约盟友谴责苏联干涉波兰内政。从军费增长率看，1971—1991 年，美国的军费实际增长为 -0.9%，北约盟友增长 1.8%。日本军费连年增长，增幅超过欧洲盟友。^③对比 1978—1991 年的军费增长数据，可以看出，在威胁不变的情况下，美国实行战略收缩时，盟友分担的集体防御负担比美国战略扩张时更重。

其二，维稳负担增加，对美在第三世界的军事干涉提供较充分支持。里根军事干涉黎巴嫩后，法国、意大利、英国也派兵进入黎巴嫩。两伊战争期间，三国也向波斯湾派出了巡逻船只和扫雷艇，加入美军护航行动。日本没有提供扫雷艇，但增加了对海湾国家援助，而且分担了更多驻日美军费用。海湾战争期间，盟友出钱出力，英国出兵 4.5 万人，法国出兵 1 万人，德国支付 65 亿美元，日本支付 135 亿美元，派了四艘扫雷船，这是朝鲜战争以来日本第一次向国外派出扫雷船。^④

这一时期的日本集体防御和维稳负担均大幅增加。一是制定提升军力计划。日本出台军力发展计划，中曾根康弘首相提出将日本列岛建成“不沉的航空母舰”设想。二是分担防卫责任。1981 年，日本宣布作为“西方一员”，负责西太平洋 1000 海里海上通道的安全；加强海上作战能力和反潜能

① “Defense Burdensharing: The Costs, Benefits, and Future of U. S. Alliances,” Hearings before the Defense Burdensharing Panel of the Committee on Armed Services, House of Representative, February 2, March 1 and March 2, 1988, p. 5.

② 许海云：《北约简史》，北京：中国人民大学出版社，2005 年，第 202 页。

③ U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, May, 1992, Chapter II, p. 36.

④ 数字参见 Jason W. Davidson, *America's Allies and War: Kosovo, Afghanistan, and Iraq* (New York: Palgrave Macmillan), 2011, p. 3; U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, May, 1992, p. 6; Tatsuro Yoda, *Recalibrating Alliance Contributions: Changing Policy Environment and Military Alliances*, RAND, 2005, p. 178.

力,监控苏联海军动向。三是加强日美军事合作。1983年日本对美解禁武器出口限制;1986年参加“星球大战计划”;1987年日美联合研发战斗机。由于禁止向海外派兵,军费占GDP比重低,加深了美国对日“搭便车”的看法。为缓解美压力,日本加大战略援助,外援预算从1980年的16亿美元增加到1987年的47亿美元。^①1988年,日本派出三名文职人员参加联合国维和,^②迈出了参与维和行动的第一步。

五、多重威胁与分担负担

苏联解体、华约解体后,被掩盖的非传统安全威胁、全球性挑战、国内冲突涌现,对国际秩序形成多重挑战,促使美国及其盟友调整了对威胁的看法。1991年11月,北约罗马峰会通过战略概念文件,认为其安全威胁来源发生了“根本性”的变化,首次把俄罗斯等国家由主要战略威胁降为潜在的和残余威胁,把其他多种威胁升为现实的和主要的威胁。^③1999年4月北约华盛顿峰会更新战略概念,延续了此基调。2010年11月北约里斯本峰会再度更新战略概念,继续认定俄罗斯不再是主要安全威胁,恐怖主义、网络、气候变化、水资源短缺等“新威胁”对北约当前和未来安全构成了最大挑战。^④上述三份战略概念文件是北约的行动纲领,指导分担负担从集体防御向维护国际和平与稳定转移。从冷战后美国历次发布的《国家安全战略》报告看,尚没有一个国家的威胁达到苏联的程度。下面根据美国战略取向将冷战后的分担负担分为两个阶段。

① Joseph E. Kelley, “Testimony on U. S. Defense Burden Sharing with Japan and NATO Allies,” Defense Burden Sharing Panel, Committee on Arms Services, House of Representatives, May 10, 1988, p. 12. <http://www.gao.gov/assets/110/102112.pdf>, 访问时间:2017年2月21日。

② Susumu Awanohara, “The Burden-Sharing Issues in U. S.-Japan Security Relations: A Perspective from Japan,” *Occasional Paper*, No. 2, East-West Center, March, 1990, p. 18.

③ 赵俊杰、高华主编:《北狼动地来?——北约战略调整与欧盟共同防务及其对中国安全环境的影响》,北京:中国社会科学出版社,2011年,第22页。

④ 张健:《北约新战略概念解析》,《现代国际关系》2010年第12期,第18页。

（一）战略扩张时期

冷战后美国的战略扩张包括克林顿和小布什两个时期,但扩张方向有所不同。克林顿时期,美国推行扩展民主战略,实施北约和平伙伴关系计划,巩固冷战成果,大量签署自贸协定,维护制度霸权。小布什时期,大国竞争进一步退后,美国战略重心则转向反恐,对束缚美自主行动的多边机构兴趣下降。

苏联解体后,美国成为唯一超级大国。美国新保派专栏作家克劳萨默认为,“1990年代的10年是一个在美国单极统治下、主要大国保持着相当稳定格局的10年”。^①冷战的胜利极大刺激了美国的扩张冲动。理念上,“历史终结论”、“民主和平论”、“人权高于主权论”大行其道,美式价值观向全球扩展,包括开放市场、实施贸易自由化、放松政府管制等内容的“华盛顿共识”流行。行动上,克林顿政府以人权、人道主义为名频繁对外干涉,1992年出兵索马里、1994年出兵海地、1995年出兵波黑、1999年发动科索沃战争。美新保派卡根认为,没有苏联力量的制衡,美国能够随意选择在任何时候任何地点实行军事干涉。^②

苏联威胁消失使得美国与盟友的相互需求下降,美国的同盟政策一度漂流不定,甚至将防止日、德挑战美国霸权地位作为战略目标。美同盟政策变化表现在:一是推动北约转型和东扩,北约罗马峰会和华盛顿峰会强调预防冲突和危机管理。1994年出台北约“和平伙伴关系”计划,1997年吸收波兰、捷克、匈牙利三国入盟。二是施压盟友维护各自地区稳定,要求北约在巴尔干地区、日本在东亚分担更大负担。三是对“流氓国家”的政策伤及盟友利益。1996年美国通过赫尔姆斯-伯顿法、达马托法制裁伊朗、利比亚和古巴,对与其做生意的外国公司实施惩罚。

1990年代,美国和盟友享受冷战结束后的“和平红利”,盟友集体防御负

^① Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment Revisited,” *The National Interest*, Winter, 2002/2003, p. 14.

^② 罗伯特·卡根:《天堂与实力:世界新秩序下的美国与欧洲》,肖蓉、魏红霞译,北京:新华出版社,2004年,第38页。

担减轻,但维护地区秩序任务急剧增多,盟友的“警察”角色凸显。其一,军事投入大幅下降。美国军费占GDP比重由1990年的5.5%下降到2000年的3.1%,北约盟友占比由3%下降至2%,^①美国军费降幅更大。美国大幅削减核武数量和海外驻军,1989—1995年,美国海外驻军从51万人下降到23.8万人。^②

其二,对美国发动的“人道主义干涉”提供支持,协助维护地区秩序。一是北约执行维和任务,维护欧洲“后院”秩序。1992—1995年,欧洲做了大量外交努力,仍无法解决前南危机,直到美国出面轰炸波黑塞族阵地,迫使塞族回到谈判桌。1996年初,北约14国提供了5.2万人参加代顿协议执行部队(IFOR),^③1996年12月部署了3.2万人的稳定部队(SFOR)取代执行部队,美国之外的北约国家向波黑稳定部队提供了80%的兵员^④。波黑行动创下了北约历史上多个第一:首次防区外的行动、首次使用武力支持联合国决议、首次战斗行动、首次在成员国领土之外部署北约地面部队。^⑤1999年6月,北约进入科索沃维和。二是美日同盟的任务从防卫日本扩大到维护亚太秩序。1995—1996年台海危机期间,日本积极配合美文攻武吓。1996—1997年,美日同盟再定义,同盟被赋予维护亚太秩序的功能。同盟由美国单向保卫日本的体制转向双向的军事合作体制,日本的作用从“盾”转变为协助美国打赢局部战争的“矛”。

2001年“9·11”事件后,美结束了冷战后“未设主要敌手”的时期。布什政府明确将伊斯兰激进势力视为主要敌手,^⑥恐怖主义成为美国面临的头号

① U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, March, 2001, Chapter I, p. 10.

② Christopher Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 19.

③ Benjamin Zyla, *Sharing the Burden? NATO and Its Second-Tier Powers* (Toronto: University of Toronto Press, 2015), p. 118.

④ U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, March, 1999, Chapter 1, p. 2.

⑤ James Sperling and Mark Webber, “NATO: From Kosovo to Kabul,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 3, 2009, p. 494.

⑥ 王缉思主编:《布什主义的兴衰》,北京:世界知识出版社,2012年,第8页。

威胁。布什第一任期,美国以反恐为旗帜,“进入了新一轮的战略扩张期”,“布什第二任期对外战略主导思想并未发生变化”。^①理念上,布什政府意识形态色彩强烈,用“邪恶轴心”、“暴政前哨”定义对手,用“十字军东征”来形容反恐,采取非黑即白的二分法,声称不支持美国就是站在恐怖主义一边;提出“先发制人”的军事打击战略,谋求绝对安全。

布什时期的扩张举措表现在:一是大幅增加军费,发动了阿富汗和伊拉克两场战争。2001—2009年,美国的国防开支由4120亿美元增至6990亿美元,在没有“像样的国家对手”的情况下,军费增幅达70%,占全球国防支出的比重由30%升至60%,超过排在之后的17个国家的军费总和。^②二是调整军事部署。退出反导条约,布建国家反导系统。调整海外军事基地,增强军队的灵活性和机动性。以反恐为名军事上重返东南亚,扩大在非洲、拉美的军事存在。三是发动民主攻势。推出“大中东民主改造计划”,支持独联体国家的颜色革命,吸收东欧七国加入北约。四是调整同盟政策。适应反恐新形势,美国提出使命决定联盟,建立了志愿者联盟。同时,迫使北约发展快速反应部队,以便分担更大的负担。^③北约2004年伊斯坦布尔峰会、2006年里加峰会及2008年布加勒斯特峰会均将盟友分担反恐、阿富汗和伊拉克战争负担作为主要内容。

布什政府时期盟友的集体防御负担进一步减轻,维稳负担进一步加重。其一,盟友军事投入持续减少。“9·11”后,在美国大幅增加军费的情况下,北约盟友军费占GDP比重继续下降(参见表4)。军事投入减少使得盟友的战斗能力下降,许多盟友缺乏足够的直升机支持、夜视仪装备或必要的探测道路炸弹的技术,不愿派兵去与塔利班作战。^④

① 王缉思主编:《布什主义的兴衰》,北京:世界知识出版社,2012年,第96页。

② 约翰·伊肯伯里:《自由主义利维坦:美利坚世界秩序的起源、危机和转型》,赵明昊译,上海:上海人民出版社,2013年,译者序,第13页。

③ Robert J. Lieber, *Retreat and Its Consequences: American Foreign Policy and the Problem of World Order* (New York: Cambridge University Press, 2016), p. 21.

④ Vincent Morelli and Paul Belkin, “NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance,” *Congressional Research Service*, December 3, 2009, pp. 33-34.

表4 2001—2008年美国 and 盟友军费开支占GDP的百分比(%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
美国	3.31	3.46	4.16	4.21	4.07	4.68	4.53	4.88
北约盟友	1.94	1.91	1.88	1.84	1.81	1.77	1.75	1.65
日本	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0

(资料来源:美国和其他北约成员国数据参见 The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2010: the Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*, Routledge, 2010, p. 22; p. 110. 日本数据参见“Military Expenditure by Country as a Share of GDP, 1988—2001, 2002—2015”, <http://www.sipri.org/sites/default/files/miles-GDP-share.pdf>)

其二,对反恐、阿富汗和伊拉克两场战争提供前所未有的支持。“9·11”事件后,北约派飞机参加美国领空巡逻,在地中海地区采取反恐行动。此后,北约加大反恐投入,在地中海、非洲之角开展反恐行动,盟友派兵参与阿富汗和伊拉克战争,参与战后维稳和重建。2003年8月,北约走出欧洲,组建国际安全援助部队(ISAF),帮助“阿人治阿”,防止阿富汗再次沦为恐怖分子庇护所,这是北约“最大的国际危机管理行动”、“最重大的行动承诺”^①。伊拉克战争结束后,北约帮助训练伊拉克安全部队。日本吸取海湾战争只出钱不出人的教训,部署海上自卫队到印度洋,向阿富汗的美军提供后勤支持;2003年12月,派550名士兵去伊拉克和科威特执行非战斗使命,这是二战后日本首次向海外派自卫队。日本还向阿富汗和伊拉克提供重建资金,并举办“防扩散倡议”(PSI)演习。

(二) 战略收缩时期

奥巴马政府任期,美国对外收缩态势明显,特朗普政府大体延续了这一态势。奥巴马和特朗普均致力于重振美国的实力和影响力,重视内修经济、减少对外承诺。奥巴马调整对外战略优先次序,降低了反恐地位,转向积极参与多边机构和协定,在气候变化等全球性议题上发挥领导作用。特朗普则反其道而行之,重视反恐,摆脱多边机构和协定对美的束缚,对全球气候变化、环保等议题兴趣缺失。奥巴马和特朗普政府均重视大国挑战,分担负

^① NATO Summit Guide, NATO Public Diplomacy Division, 2016, p. 168, p. 166.

担重点从维稳重新向集体防御转移。

阿富汗战争与伊拉克战争旷日持久,加上2008年遭受百年一遇的金融危机打击,美国元气大伤。2010年中国跻身为世界第二大经济体,国际力量对比出现新变化,但美国尚未将中国视为苏联那样的威胁。2010年《国家安全战略》报告指出,美国面临的重大威胁来自大规模杀伤性武器扩散,特别是暴力极端分子对核武器的获取和扩散。^①2015年《国家安全战略》延续了这一判断,并未提升大国威胁的排序。另一方面,美国对大国威胁的重视程度增加,出台“亚太再平衡”战略,在地区层面“推回”中国影响。

奥巴马政府对外战略收缩表现在:理念上,提倡“巧实力”,降低对军事手段的依赖;主张构建“多伙伴世界”,各国同舟共济,共同应对危机;提出“伸手外交”,与对手和解;“不干蠢事”,不轻易动武,避免卷入战争。实践上,第一,结束战争。从阿富汗和伊拉克抽身,2009年奥巴马上任时,驻阿富汗和伊拉克美军近18万人,2015年时减少到1.5万人。^②第二,削减军费。结束战争是过去几年里美国军费削减的直接原因。^③加之预算控制,奥巴马时期美军费下降。根据2011年《预算控制法》,美国军费开支从2013财年开始的10年间削减4870亿美元。^④第三,避免卷入新的战争。2011年利比亚战争由英法挑头,美国发挥幕后领导作用。2013年叙利亚政府使用化学武器碰触了美国的“红线”,但是奥巴马政府食言,没有对叙动武。2014年俄罗斯强势“收回”克里米亚、介入乌克兰东部战事后,由德国和法国出面斡旋,达成《明斯克协议》。第四,推进核裁军议程。奥巴马发起核安全峰会及“无核世界”倡议,2010年4月,美俄在布拉格签署新的削减进攻性战略武器条约,被称为近20年来最全面的核军控协议。第五,与对手和解。2015年7月达成了伊朗核协议,与缅甸、古巴复交。

在全球收缩的同时,美国在局部地区呈现进取态势。美在澳大利亚北

① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, May, 2010, p. 4.

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, February, 2015, p. 7.

③ 周琪、付随鑫:《近年美国军费削减对美国军事力量的影响》,《美国研究》2015年第6期。

④ 达巍:《全球再平衡:奥巴马政府国家安全战略再思考》,《外交评论》2014年第2期,第69页。

部达尔文轮驻美军,签署美菲加强防务合作协议,美日再度修订防卫合作指针。美日澳、美日韩、美日印等三边合作强化。在欧债危机制约盟友军事投入的情况下,奥巴马政府仍谋求推动盟友提升军力。2012年5月北约芝加哥峰会制订《北约力量2020》计划,旨在建设一个可部署的、可协同行动的、可持续的军力,^①以“巧防务”(smart defense)推动北约军改。2014年乌克兰危机爆发后,美国在东南欧加强了军事部署,将俄罗斯踢出“八国集团”,对俄实行经济制裁。

奥巴马时期盟友承担的集体防御负担继续减轻,维稳负担也因美国收缩而减轻。其一,北约盟友军事投入不足的问题比小布什时期更严重(参见表5)。备战状态下降,在编军人、武器弹药减少,对主要防务项目的采购推迟或拖延。^②根据北约秘书长报告,2007年美国的军费开支占北约总开支的68%,盟友(欧洲和加拿大)的军费开支占32%,2012年美国的军费开支占北约的72%,盟友(欧洲和加拿大)的军费开支占28%。^③乌克兰危机爆发后,2014年9月北约威尔士峰会重提2006年里加峰会制定的目标,要求成员将GDP的2%用于军费及军费的20%用于装备及研发。自从威尔士峰会以来,北约成员军事投入止跌回升,22个盟友增加了防务开支,20个增加了防务开支占GDP的比重。^④

其二,北约从维护全球稳定向欧洲及其周边地区收缩。美军从阿富汗抽身后,北约的军事投入也随之减少。2014年12月国际安全援助部队任务

^① *The Secretary General's Annual Report* 2013, pp. 11-12, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20130131_Annual_Report_2012_en.pdf, 访问时间:2017年5月13日。

^② Jeffrey P. Bialos, "How to Fix NATO's Chronic Burden-Sharing Problem," July 6, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/how-fix-natos-chronic-burden-sharing-problem-16870>, 访问时间:2017年2月24日。

^③ *The Secretary General's Annual Report* 2013, p. 10, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20130131_Annual_Report_2012_en.pdf, 访问时间:2017年5月13日。

^④ Jordan Becker and Edmund J. Malesky, "Yes, NATO Is Sharing the Defense Burden, Here Is What We Found," December 9, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/12/09/yes-nato-is-sharing-the-defense-burden-heres-what-we-found/?utm_term=.2b1478e47414, 访问时间:2017年2月4日。

结束后,北约执行“坚定支持”(Resolute Support)使命,派出 1.3 万名人员对阿富汗安全部队提供训练和指导,人数比国际安全援助部队大幅缩水。与此同时,盟友主导的 2011 年利比亚战争为美国分担负担有限。由于盟友在情报收集、空中加油、精确制导炸弹等方面能力欠缺,不想卷入的美国被迫从“幕后领导”。^①美国防部估计,利比亚战争欧洲欠美国 2.22 亿美元,整个行动美国花费 8.96 亿美元。^②

表 5 2009—2015 年美国 and 盟友军费开支占 GDP 的百分比 (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
美国	5.32	4.81	4.77	4.42	4.09	3.79	3.62
北约盟友	1.70	1.64	1.56	1.53	1.51	1.47	1.43
日本	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

(资料来源: The Secretary General's Annual Report 2016, p. 112, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf. 日本数据参见“Military Expenditure by Country as a Share of GDP, 1988—2001, 2002—2015”, <http://www.sipri.org/sites/default/files/miles-GDP-share.pdf>)

需要指出,伴随奥巴马政府在亚太地区进取态势,日本集体防御负担增多。2012 年安倍第二次执政后,大力提升军力。解禁集体自卫权,军费连年增长,加强日美军事合作,与澳大利亚、菲律宾、韩国、越南、印度等国加强安保合作,配合美维护亚太秩序。2011 年美日外长和防长参加的“2+2”声明要求中国遵守所谓“国际规范”,还将“保护航行自由”列入同盟合作内容。

特朗普更加急迫地要重建“信心”和美国的实力地位,但其执政风格和理念与奥巴马存在差别。理念上,奉行“美国第一”,反对自由贸易和全球化,强调维护主权、经济安全和边境安全,关注国内建设而非发挥国际影响,称美国在中东花费 6 万亿美元,可以将国内破败不堪的基础设施重建两

^① Janne Haaland Matlary and Magnus Petersson, eds., *NATO's European Allies: Military Capability and Political Will* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan), 2013, p. 2.

^② Ellen Hallams and Benjamin Schreer, “Towards a ‘Post-American’ Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya,” *International Affairs*, No. 2, 2012, p. 323.

次;^①提倡“有原则的现实主义”,以结果为导向、而不是从意识形态出发制定外交政策;崇尚军事实力,重提里根时期的“以实力求和平”主张;维护西方价值观,但无意发动民主攻势;不愿充当“世界警察”,要求其他国家分担责任,盟友承担公平份额。实践上,特朗普延续了总体收缩的态势,推卸国际责任,削减海外军事承诺。特朗普坚决退出有碍于“让美国伟大”的多边协定,退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),搁置“跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定”(TTIP),重新谈判北美自贸协定,退出《巴黎气候协定》,拒绝执行伊朗核协议,退出联合国教科文组织。特朗普政府继续打击“伊斯兰国”,但避免发起新的反恐行动;2017年4月以叙利亚阿萨德政权使用毒气为由,发动巡航导弹打击后,但并未做出派兵承诺;2017年8月公布的对阿富汗新战略没有宣布撤军时间表,但推卸了战后重建负担,收缩了美军任务。

特朗普政府也有进取的一面,比奥巴马政府更重视军事力量和大国竞争。2017年12月签署了总额约7000亿美元的国防授权案。2018年美军军费开支比上个财年的6190亿美元增加810亿美元,涨幅超过13%。^②2017年12月《国家安全战略》报告认为世界进入了“新的竞争时代”,对大国威胁判断更严峻,将中、俄界定为“修正主义国家”、“战略竞争者”、“压制的政权”。^③特朗普执政以来,在朝核问题上对华加大施压,在韩国部署“萨德”系统;继续在南海展开航行自由行动;出台“印太”战略,纠集日、澳、印对华施压;在贸易问题上频频对华发难,2018年1月,美国发表报告,继续拒绝承认中国的市场经济地位;重打台湾牌,2018年3月签署所谓的“台湾旅行法”,直接挑战中国核心利益。特朗普政府对俄关系并未“重启”,而是签署新的制裁法案,同意向乌克兰出售4700万美元武器。

特朗普政府在分担负担上对盟友加大压力,抱怨富裕的盟友没有缴纳应缴份额,而是让美国纳税人和军队承担巨大负担,特别指出德、日等盟友

① “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>, 访问时间:2017年3月1日。

② 慕小明:《美通过史上最高国防授权案表明什么》,《学习时报》2018年2月5日。

③ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December, 2017.

对美有巨大贸易顺差,但是军费开支却远低于其应缴份额。2017年5月,特朗普参加北约峰会时表示,如果2016年北约成员军费占GDP比重达到2%,北约军费将增加1190亿美元。^①2017年12月发表的《国家安全战略》报告也要求盟友增加军费。

特朗普政府的收缩态势预示着盟友分担的平叛、参与战后重建等维稳负担将减轻。在美战略重心向大国竞争转移的情况下,盟友承担的集体防御负担增多。2017年3月17日,默克尔在与特朗普联合记者会上,重申履行到2024年军费开支达到占GDP2%的承诺,表示德国军费开支已增加了8%。^②特朗普上任第一年,北约盟友增加了120亿美元军费。^③与此同时,日本2018年度防卫预算再度增加,连续六年保持增长。但是,即使北约成员国达到军费开支占GDP2%的目标,也只是恢复到1990年代军费开支水平,与冷战时期的军事投入还相差较大。由于美苏式的冷战尚未出现、美国在全球层面大体处于收缩态势,盟友分担的集体防御负担难以与冷战时期相提并论。

六、结 论

本文对不同威胁和战略态势下的分担负担做了对比(表6)。从上述考察可以看出,当大国成为国际秩序的压倒性威胁时,同盟分担的集体防御负担增多,集体防御以外的负担相对减轻;当大国威胁消退,非传统安全威胁

^① “Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials,” May 25, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-berlin-wall-memorials-brussels-belgium/>, 访问时间:2018年3月17日。

^② “Joint Press Conference with President Trump and German Chancellor Merkel,” March 17, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-press-conference-president-trump-german-chancellor-merkel/>, 访问时间:2018年3月17日。

^③ Marc A. Thiessen, “The 10 Best Things Trump Has Done in His First Year in Office,” December 27, 2017, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-10-best-things-trump-has-done-in-his-first-year-in-office/2017/12/27/c79ce93c-ea7e-11e7-9f92-10a2203f6c8d_story.html?utm_term=.8a02bee45825, 访问时间:2018年3月17日。

为主时,盟友的集体防御负担随之下降,集体防御以外的负担增多。从美国及其盟友的军费占 GDP 的比重变化趋势可以看出,冷战时期,盟友承担的集体防御军事负担普遍较重,冷战后北约盟友军费开支占 GDP 的比重一直低于冷战时期,美国军费开支占 GDP 比重也呈现下降趋势。另一方面,美国近年来对大国威胁的判断发生变化。“亚太再平衡”战略表明,美开始在地区层面重视大国威胁,与盟友的军事合作重新加强,盟友的集体防御负担增加。

表 6 美国同盟分担国际秩序负担的变化

对外战略分期	威胁	战略取向	盟友分担负担表现
尼克松、福特、卡特时期	苏联	收缩	集体防御负担增加,增幅比扩张时期大 维稳负担减轻
里根、老布什时期	苏联	扩张	集体防御负担增加 维稳负担增加
克林顿、小布什时期	多重威胁, 大国威胁消退	扩张	集体防御负担减轻 维稳负担增加,比大国威胁时增加更多
奥巴马、特朗普时期	多重威胁, 大国威胁回升	收缩	集体防御负担减轻,减幅比扩张时期小 维稳负担减轻,比大国威胁时减轻少

从上述考察也可以看出,在威胁不变的情况下,集体防御负担在美国不同战略时期增加和减轻的程度有差别。比较 1970 年代和 1980 年代盟友的军事投入,在大国威胁为主、美国战略收缩时期,盟友分担的集体防御负担增加更多。比较冷战后盟友的分担负担情况,在多重威胁为主、战略收缩时期,盟友集体防御负担的降幅要比战略扩张时期小。在美国战略取向一致的情况下,维稳负担在不同威胁情形下增加和减轻的情况也有差别。比较里根、老布什时期和克林顿、小布什时期,虽然美国都实行对外扩张,但冷战后盟友承担的维稳负担要大于冷战时期。比较尼克松时期和奥巴马时期,虽然都实行战略收缩,但由于美国反恐、在阿富汗和伊拉克等地维稳的任务

仍很艰巨,奥巴马时期盟友维稳负担的减轻程度也小于尼克松时期。

在大国威胁为主、战略收缩时期,盟友集体防御负担增加更多;在多重威胁为主、大国威胁回升时,盟友集体防御负担止跌回升,这表明虽然美国承担维护“自由主义国际秩序”的军事重担,盟友存在“搭便车”行为,但是在关键时刻,同盟可以充当美国维护国际秩序的依靠。考虑到美国的许多盟友是发达国家,即便其与美军力差距较大,但仍远远在世界很多国家之上,因此美国与盟友的联合军事力量仍很强大。也应看到,同盟承载的价值观对维护“自由主义国际秩序”而言,是一种更持久的力量。尽管对待联合国及其框架下的国际规范时,盟友与美立场未必一致,但盟友加入美国发动的战争和军事干涉表明其赞同美国提倡的价值观和国际规则,这为美国维护“自由主义国际秩序”增添了道义力量。因此,同盟在价值观层面的作用不可小觑。本文对欧、日分担负担作了宏观的考察,但对欧、日分担负担的地区差异阐述不多。实际上,冷战后出现了国际秩序地区化问题及美国全球收缩、局部进取的战略态势,这需要今后对欧、日分担负担做进一步考察。