

冷战后北约何以继续存在

钟振明

联盟是十分常见的国际政治现象,它是指一个或多个国家在特定情况下出于安全合作的需要而做出的正式或非正式的义务承诺。在国际关系理论中,现实主义最为关注联盟现象,研究成果也最为丰富。现实主义的均势理论和威胁均衡理论认为,国家之间结成联盟的根本动因是制衡军事强权或威胁。因此,当这种外部强权或威胁消失后,联盟的凝聚力将受到削弱并最终解体。从这个意义上说,苏联解体后,冷战期间针对“苏联共产主义威胁”而结成的美欧联盟及北约组织应当逐步失去凝聚力并最终走向解体。

但是,冷战结束后,美欧联盟关系不仅一直持续存在,而且其载体北约经过调整还发展成为目前欧洲最为重要的国际安全制度,这使得现实主义联盟理论的解释能力遭到了普遍质疑。批评者认为,现实主义已经无法解释冷战后北约得以延续的政治事实。自由主义的观点认为,大西洋联盟关系得以延续的中心因素在于美欧国家都是成熟的民主国家,美欧之间存在着高水平的经济相互依赖和发达的国际制度。建构主义者则强调,在其他条件相同的前提下,国家更愿意同与自己享有相似文化和身份认同的国家结盟。大西洋联盟得以延续的

《国际政治科学》2005年第4期(总第4期),第82—108页。

Science of International Politics

关键在于创造了共同身份认同,这样的联盟比独立国家为实现各自利益而形成的联盟更加持久。

对于现实主义理论来说,冷战后北约的延续似乎是一个反常的案例。但是,在社会科学研究中,对反常个案进行研究有着重要的理论价值。这类研究既可能推翻原有理论所建立的总体归纳,也可能发现原有理论中的相关额外变量或者改进、精炼原有的理论。^① 本文认为,有关北约未来的预测确实为检验现实主义联盟理论提供了重要机会。虽然现实主义的预测结果与冷战结束迄今北约的发展事实不大吻合,但是并不能因此轻率地认为现实主义理论的基本假设存在着致命的错误。通过比较现实主义及其批评者所提出理论解释的分歧,我们发现,现实主义有关战略环境变化后联盟延续和发展的解释存在着不足之处,但也有着值得借鉴的方面。本文试图以现实主义联盟理论为基础,提出相应的补充解释,以说明冷战后北约延续的原因。

一、北约延续原因的理论争论

从现实主义的角度分析,随着华约组织宣布解散和苏联走向解体,北约各国的威胁感已经大大降低,而且能够意识到权力转换的天平已经明显有利于西方。因此,无论是威胁均衡理论还是均势理论都预测到,随着可感知威胁的降低和对手权力变弱,北约的凝聚力将因此而下降。此外,由于结盟要求参与国做出相当的义务承诺(成本),所以联盟形成的前提必须是成员国觉得结盟的收益(例如获得安全)要超过其成本。格林·斯奈德(Glenn Snyder)认为:“制定政策的自由度受到束缚,结盟产生政治和经济机会成本以及因结盟而形成的义务分担都必须同结盟所能获得的收益相权衡。”^②因此,结盟收益的降低必将导致成员国对付出成本犹豫不决甚至完全抵制。现实主义的分析预期,随着原来有必要付出代价加以对付的共同威胁逐步减弱,联盟成员将不再认为承担联盟义务是理所当然的。在某些涉及巨大成本付出和经济利益的问题上,联盟成员之间

^① Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, 1971, p. 692.

^② Glenn Snyder, "Alliance Theory: A Neorealism First Cut," in Robert Rothstein, ed., *The Evolution of Theory in International Relations* (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1991), p. 91.

将出现更多的分歧,从而进一步侵蚀联盟的凝聚力,甚至导致联盟的崩溃。

1990年,沃尔特(Stephen Walt)曾提出,1987—1990年欧洲国际关系的发展说明威胁均衡理论是正确的。^① 赫尔曼(Gunther Hellmann)和沃尔夫(Reinhard Wolf)也认为,大西洋联盟内部发生的许多事件加深了人们对现实主义预测的认同,包括北约各国争相削减军费开支和裁减军队,北约成员国在安全政策方面的分歧有所增加,美国在北约的领导地位受到法国等欧洲国家的质疑,以及欧洲许多国家对于北约之外的其他安全制度和组织(如欧盟、欧安会、西欧联盟等)的热情上升等。^②

但是,后来形势的发展表明,冷战结束后北约并没有像现实主义者预测的那样作用遭到削弱或解体。北约各国虽然纷纷削减军费开支和裁减军队,但这些行为总体上是在联盟内部达成协议的基础上进行的。在制定外交与防务政策问题上,尽管西欧国家提出了基于自身利益的主张(如提出共同外交与防务政策),但北约内部各盟国并没有按照个别国家的利益需求制定政策。更为关键的是,美国领导下的北约军事一体化结构并没有受到严重的挑战。自20世纪90年代中期,法国已开始部分重返北约的军事一体化指挥结构。在北约扩大和防区外采取军事行动等问题上,北约成员国存在着分歧,但迄今为止并没有成员国表示北约在维护其国家安全利益上不再重要,或者不愿意继续为北约提供必要的资源以维持其运转。

自由主义理论提出了不同的解释。民主和平论者认为,冷战后美欧联盟关系得以持续,民主制度发挥了关键作用,即所谓的“意识形态团结”凝聚了联盟。在民主和平论遭到许多批评的情况下,一部分自由主义者又提出,民主制度的扩展和国家之间相互依赖的深化相结合有助于形成稳定的世界秩序。经济相互依赖增加了国家之间的联系,增进了相互理解,从而可以促进和平。在这些自由主义者看来,美国和欧洲之间的经济相互依赖对于冷战后北约组织的发展有着重要作用。另一部分自由主义学者则从制度方法分析的角度入手探讨北约得以持续的原因。制度学派认为,联盟内部的制度化水平越高,就越有

^① Stephen Walt, "Preface," in *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990).

^② Gunther Hellmann and Reinhard Wolf, "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO," *Security Studies*, Vol. 3, No. 1, 1993, pp. 21—25.

可能在外部威胁变化后仍然能够持续下去。如果联盟创立了庞大的正式官僚机构,那么将造就一大批专业观点和职业前途都与联盟维系有着密切利害关系的政治精英和知识界人士。^① 这些人士认为,联盟的存在理所应当。因此,即便外部环境发生变化,他们也不愿抛弃联盟。一部分制度论者则认为,制度容易维持是因为创造新的制度要比维持原有制度的代价更为高昂。联盟最初目标实现之后,高度制度化的联盟可以创造出联盟得以维持的某些能力和资源。当联盟创造的新功能和新资源超过现有联盟的功能和资源时,这样的联盟将更可能持续下去。

自由主义者的解释是否站得住脚呢?对于民主和平论者来说,北约的持续源于北约各国希望维持并巩固西方国家之间已经形成的“民主共同体”,北约东扩的原因也在于西方国家认识到北约扩大有助于在中东欧国家扩展民主制度。“民主共同体”的说法虽然听起来令人信服,但事实上是否存在却存在疑问,而且即使确实存在,人们也可以从这种解释中找出其诸多缺陷。例如,冷战期间,“跨大西洋伙伴关系”多次出现重大裂痕,西欧国家内部也经常围绕一些安全问题展开激烈的争论。冷战结束后,北约中的西欧国家希望北约继续存在并非要维持“民主国家之间的团结”,而是出于安全和权力因素的考虑。对于北约的欧洲成员而言,欧洲共同体(及后来的欧洲联盟)而非北约才是巩固它们之间民主政治和经济联系的首选机制安排。

此外,北约的成员国地位与一国民主制度的形成与发展并没有直接的联系。综合考察冷战期间和冷战后北约扩大的历史,人们可以发现,北约的扩大并没有对成员国民主制度的形成和发展产生重要影响。例如,冷战期间,土耳其、希腊、西班牙和葡萄牙等国是北约成员国,但并没有阻止这些国家一段时期内在民主制度和军事独裁之间摇摆。冷战结束后,中东欧前共产主义国家很快就在政治上实现了向西方民主制度的过渡,但这是民众自愿选择的结果,与后来北约表示要给予这些国家成员国地位并无直接的联系。^②

经济相互依赖理论提供的解释也受到了广泛质疑。马斯坦杜诺(Michael

^① Celeste Wallander and Robert Keohane, "Why Does NATO Persist? An Institutionalist Approach," Working Paper, Center for International Affairs, Harvard University, pp. 56—61.

^② Dan Reiter, "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy," *International Security*, Vol. 25, No. 4, 2001, pp. 41—67.

Mastanduno)指出,经济相互依赖论忽视了现代主权国家所处的国际环境:一是无政府状态下的国际社会;二是国际政治与国际经济互动的系统;三是相互依赖下各方获益的不均衡状态。^① 国际社会无政府状态本身仍然是国家之间竞争与冲突的温床。在类似“世界政府”的制约力量缺失的状态下,国家的职责仍是实现民族整体利益的最大化。在这种职责的驱动下,国家仍可能采取一些对其他国家不利的措施,甚至做出与普通人道德观格格不入的举动。经济相互依赖论者过分强调国际经济相互依赖以及国家寻求经济福利的动机,而现实却是每个国家都运行在国际政治和国际经济的双层轨道中。当两者发生冲突时,前者将统帅后者,因为无政府结构下的国家首先要关注其安全利益。此外,妨碍合作的一个重要因素不是依存双方均能获益,而是各自收益的多寡,这是经济相互依赖论者至今未能解释的问题。如果自己在多次合作中的获益总比对方要少,有关国家仍有可能采取不合作行为。即使在长期盟友之间,经济合作领域内的相对收益考虑也会阻碍相互依赖条件下国家之间的合作。^② 最后,相互依赖的增长同样可能导致国家间的摩擦与敌视,尤其是在其中一方认定另一方不正当或不公正获益的条件下。^③ 相互依赖必然是不对称性的,而不对称相互依赖将构成一方对另一方拥有权力的基础。在危机时期,严重依赖他国提供关键性资源的国家将十分恐惧于别国切断供给或采取欺诈行为。因此,依存各方都将努力克服自身的脆弱性。总之,批评者认为,经济相互依赖往往可能导致国家之间更激烈的竞争而不是合作。

制度主义解释也存在问题。如果把北约视为一种国际安全制度,那么这种制度也首先是通过国家之间缔结条约建立起来的。沃尔兹(Kenneth Waltz)评论说,一个自保欲望强烈的国际官僚机构可能有助于该国际组织的维持,但“国家才是决定该国际组织命运的因素”。鉴于北约已经失去了其集体防御的主要功能,所以北约的继续存在主要是充当了“维持并且加强美国对欧洲国家

^① Michael Mastanduno, “Do Relative Gains Matter? America’s Response to Japanese Policy,” in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 250—266.

^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 Aron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in Multipolar Asia,” in Sean Lynn-Jones, ed., *The Cold War and After* (Cambridge, MA: MIT Press, 1991), p. 19.

外交和军事政策进行控制的工具”^①。美国具备使一个行将死亡的制度得以延续的能力再一次说明“国际制度如何为强国所创立并加以维持,以服务于它们理解的或误解的利益”^②。有趣的是,在回应现实主义者的批评时,制度主义者罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和丽萨·马丁(Lisa Martin)等人实际上也承认了国家权力的主导作用。他们认为,制度理论中的制度概念“是作为一种因变量而存在的”^③。那么,作为因变量的制度是因什么而变化呢?沃尔兹直截了当地指出:“是根据(国家的)权力和利益的现实而变化。”^④在沃尔兹看来,以制度途径进行的研究其实开始于结构现实主义的假设,然后将其应用到对制度的起源和运作的研究,但最后却终结于现实主义的结论。

近年来,异军突起的建构主义理论也试图对联盟持续问题做出解释。建构主义者强调共享文化和身份认同在国际关系中发挥着主要作用,因而他们认为,在其他条件相同的前提下,国家更愿意同与自己享有相似文化和政治价值观的国家结盟。而大西洋联盟创造了“共同身份认同”,形成了政治和安全共同体,这种联盟要比独立国家为实现各自利益而形成的联盟更为持久,即使均势格局或者威胁平衡格局发生改变,这样的联盟仍然能够延续。

毫无疑问,建构主义理论将大西洋联盟视为安全或政治共同体的确很吸引人,因为这意味着历史上曾反复出现的大国竞争模式将不再出现,而且欧洲和美国将继续为实现它们的共同目标而展开合作。但是,这样的观点是否准确描述了美欧联盟关系的过去?是否能够构成未来美欧联盟关系的指南?这些都值得怀疑。即使特定国家之间确实存在着越来越多的共同体意识,但这样的意识纽带仍然无法超越大多数现代国家中民族主义的影响。以主权国家为主体构成的国际政治体系,其无政府结构在本质上仍然没有变化。在援引北约某些文件或者美欧国家领导人的某些言论以证实自己的观点时,建构主义者往往夸大了共同意识形态和共享身份的重要性。这种引用的另一个错误是过分看重

① Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1, 2000, p. 20.

② Ibid.

③ Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1, 1995, p. 46.

④ Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War," p. 24.

政治精英的言论。实际上,国家领导人往往倾向于使用优美的外交辞令描述本国盟友,并且过分强调盟国之间政策协调所能达到的程度以及它们之间的共同利益。现实主义者批评说,大西洋联盟关系是否稳固的试金石并不是每年北约首脑会议发表文件或公报上的虚浮辞藻,而是联盟成员国要为彼此做某些事情并付出相当代价时的表现。

战略环境已经发生巨大变化,联盟创立时要应对的威胁已经消失,这种情况下,为什么联盟还能得以延续?它又是怎样持续下去的?这些问题要求现实主义理论做出回答。沃尔特认为,联盟能够持续的主要原因是联盟存在霸权领导和联盟可靠性能够维持。^①首先,联盟领袖可以通过承担绝大部分联盟义务、提供丰厚的物质诱惑,或是通过威胁要惩罚不忠诚者来阻止联盟的解体。例如,冷战期间美国和苏联分别运用了多种手段(包括以武力相威胁)以确保各自的盟国聚合在自己周围。在极端的情况下,如1956年的匈牙利和1968年的捷克斯洛伐克,联盟的领袖可能不惜通过推翻背叛国政权的方法来确保联盟不受侵蚀。不过,实现联盟霸权领导的前提是联盟领袖具有承担额外开支的意愿以吸引盟国团结在自己周围,并且拥有明显的实力优势以阻止不忠诚盟国的背叛行为。其次,倘若联盟成为可靠性或决心的象征,其成员国就不会怀疑联盟可以保卫自身安全利益,这样联盟就更容易得以维持。如果联盟中有成员开始怀疑其伙伴在必要时提供支持的可靠性,那么该联盟就可能解体。为了防止这种情况的发生,联盟领袖尽可能不抛弃任何一个盟友,以免对手或其他盟国将此视为缺乏承担联盟义务决心的象征。例如,冷战期间,美苏两国都力图让各自的盟国相信它们愿意保卫盟友的安全。冷战后初期,美国最终决定介入波黑危机,目的就是消除欧洲盟国对北约前途的疑虑。

应该指出,沃尔特的分析没能说明,为什么战略环境变化后霸权国仍然愿意继续提供联盟的公共产品,维护联盟安全。首先,沃尔特所提到的联盟存在霸权领导和联盟持续具有可靠性的情况更有可能出现两极格局下,如美苏对峙的冷战时期。在两极格局下,联盟领袖与其盟国之间的权力不对称关系十分明显,同时只有两极格局下的竞争才可能使两个领袖国家在各自的联盟体系内愿

^① Stephen Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997, pp. 164—165.

意运用多种手段以确保各自的盟国团结在自己周围。冷战后,美国在欧洲已经不再需要像冷战期间那样要应对所谓的“苏联共产主义威胁”,美国继续承担欧洲联盟义务的意愿显然因此受到了影响。其次,在联盟领袖具有广泛的全球利益并且面临严重的外部威胁时,联盟霸权领导才更有可能出现,因为这些条件才使得联盟领袖既希望得到其盟国的支持,同时又愿意为此而努力维持联盟的团结。但冷战结束后,美国的国际地位空前有利,所面临的外部“威胁”因此更加难以确定。最后,联盟霸权领导难以摆脱历史上屡屡出现的困境,即其霸权决心和实力地位之间存在矛盾。维持联盟霸权领导的地位要求联盟中的大国愿意且有能力承担额外的义务,但是,在外部环境发生重大变化的情况下,联盟领导国的国家利益必然要重新界定,这就可能影响到该领导国承担大部分联盟义务的意愿和决心;另一方面,长期承担额外的联盟义务最终也会侵蚀联盟领袖的权力优势。

1993年,沃尔兹发表文章,十分肯定地预测,冷战结束后北约的日子将屈指可数。其理由是,当初建立北约的基础是对苏联威胁的共同认识,而苏联威胁的消失必定要使欧洲重获自由,并导致欧洲追求“自立”。欧洲走向自立之路意味着欧洲国家将独自照顾自己并承担相应后果,从而不再需要美国在欧洲的军事存在。^① 时隔七年之后,沃尔兹再次发表论文,批驳了民主和平论、经济相互依赖理论和国际制度理论等几种自由主义思想,并再次对结构现实主义理论进行了辩护。沃尔兹坚持认为,北约联盟赢得冷战胜利后,其继续存在已经造成国际体系均势结构的严重倾斜。结构现实主义理论预期,国际结构中的权力分配失衡必将恢复。换言之,美欧联盟解体将是恢复均势的一个部分。沃尔兹清楚地看到冷战后北约持续存在并且得到扩大,但是他认为,结构现实主义只是告诉人们新的均势必将形成,但无法明确说明需要多久。在沃尔兹看来,新的均势必然形成,但过程可能是缓慢的。不过,从人类历史发展进程的角度来看,均势的形成却是在转瞬间完成的。他认为,在此之前,北约持续存在并逐渐扩大等演变,其主要原因应该归结于世界唯一超级大国美国的国家权力和意图,而不是自由主义者提出的民主制、经济相互依赖或国际制度的作用。在沃

^① Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, pp. 75—76.

尔兹看来,北约扩大并不是要扩展民主制或者制度自我调整的功能在发挥作用,它恰恰说明北约扩大符合强国(美国)所确认的国家利益,并且告诉人们美国的权力和影响如何主导了北约这一安全制度的调整。^①

沃尔兹一直坚信均势现象将自动而反复地形成,其对北约持续存在原因的解釋延续了这一逻辑。但他坚定地认为,北约已经失去其主要安全功能,并且将北约组织的持续存在和相关调整归结于主要大国美国的能力和意图,这些则有失偏颇。实际上,目前没有西欧国家(包括法国)希望美国结束其在欧洲的军事存在或者使美欧联盟解体,这一事实反映出当前欧洲国家对欧洲安全问题的深刻关注。此外,欧洲国家对安全问题的关注不仅表现在它们希望维持大西洋联盟关系,借此避免西欧国家内部回归旧式的、奉行竞争性安全政策的均势政治,而且反映出它们认识到,在促进整个欧洲地区安全与稳定方面,北约已经具备了一些新的功能。

二、现实主义与北约延续

虽然受到了诸多批评和质疑,而且一些现实主义者的回应也不能尽如人意,但现实主义理论还是能够帮助我们对冷战后北约的延续和发展做出合理的理论解释。现实主义理论的几项基本假设包括:第一,国家是国际政治中最重要的行为者。第二,无政府状态是国际体系的突出特点。在没有世界政府的国际体系中,国家必须依赖自助原则保护自身生存。第三,国家寻求权力或安全最大化,其中经典现实主义认为权力是目标,而新现实主义或结构现实主义认为安全才是目标,权力只是达到安全这一目标的手段。第四,国家通常采用理性的政策获取权力和安全。第五,国家往往以军事力量威胁或运用军事力量实现其在国际政治中的目标。第六,国际体系的形式,尤其是国家之间权力分配的状况,是决定国际政治和国家外交决策基本模式的最重要因素。虽然国家层次的因素也很重要,但是国际结构的因素更为重要。^②

^① Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War," p. 30.

^② Sean Lynn-Jones and Steven Miller, "Preface," in Michael Brown et al., eds., *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Cambridge, MA: MIT Press, 1995).

现实主义的基本假设中包含着许多有助于解释美欧联盟关系新发展的因素。本文无意将每一种基本假设都作为解释美欧联盟关系发展的理论依据,而是准备通过考察冷战后美欧联盟关系演变过程的特点,分析这些特点与现实主义理论要素之间的内在联系。笔者认为,总的来说,可以依据“国家—无政府状态下的国际结构—国际均势”这条逻辑脉络作为解释美欧联盟关系新发展的基本分析框架。在这一框架中,权力和安全则是贯穿始终的要素。但是,笔者同时认为,结构因素并不能决定一切,单元层次上的一些因素对于冷战后美欧联盟关系的发展也产生了直接影响。

(一) 对相对收益的追求

决定美欧联盟关系发展方向的是国家本身,而不是民主制度、意识形态团结、经济相互依赖关系或者作为国际安全制度的北约组织本身。国家追求自身安全利益,而且在某些时候甚至可能以追求权力最大化的极端形式表现出来。国家对于相对权力和安全的追求仍然是冷战结束后欧洲国际政治发展的决定因素,因此,强调相对权力和安全作用的现实主义理论对理解欧洲的政治现实仍然是有效的。

20世纪40年代末50年代初,西欧国家开启了政治和经济一体化进程,而20世纪90年代欧洲则掀起了第二次政治和经济联合的浪潮。其实,欧洲国家这两次一体化努力都体现了其对于安全的期望。正如罗伯特·阿特(Robert Art)所言,在前一次一体化浪潮中,欧洲政治精英们促进财富增长的期望与避免再度发生战争并“驯服”德国的愿望同样强烈;而在后一次一体化浪潮中,欧洲政治精英们既要约束重新统一的德国并“使德国欧洲化而不是让欧洲德国化”,同时希望欧洲成为比美国和日本更加团结、更为强大的经济和政治实体。^① 欧盟国家经济一体化和政治联合努力的背后有着深刻的安全考虑,而冷战后美军继续留驻欧洲以及北约的持续存在和发展也反映了欧洲和美国对于自身安全的深刻关注。

那么,有了西方民主制度和自由市场经济力量在欧洲的发展,有了西欧国

^① Robert Art, "Why Western Europe Needs the United States and NATO," *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 1, 1996, pp. 6—7.

家之间高水平经济相互依赖关系的存在,西欧国家为什么还会存在军事安全方面的担心呢?其原因在很大程度上源于西欧国家对“再民族主义化”的担心。所谓的“再民族主义化”的担心,是指西欧国家的军事精英们担心,冷战结束后,如果不采取适当措施,西欧国家之间的政治状况可能回归到二战以前,重新经历欧洲旧式的地缘政治竞争。欧洲的安全和防务事务将从多边主义退回到民族主义,即从由美国领导下北约框架内的多边、透明合作退回到民族主义的竞争乃至对抗。这种情况一旦出现,西欧国家之间就会出现“安全竞争”,也就是说,西欧国家认为它们之间的安全关系具有高度竞争性和可分割性,而不是“准和谐性”和“半不可分割性”。如果一个地区国家之间认为安全是不可分割的,那么这些国家就可能采取多边合作政策确保安全的实现;反之,将采取竞争性政策处理安全问题。

如果西欧国家出现“再民族主义化”引发的安全竞争,必将从根本上挑战欧洲 20 世纪 40 年代末以来逐步建成的一系列多边制度和经济相互依赖成果,因为相关国家都追求竞争性的军事政策,将使得西欧国家之间政治和安全合作更加难以实现。不过,二战结束之后,美国在欧洲的军事存在以及北约组织的创建,不仅抑制了西欧国家内部重新出现竞争性军事政策,而且还促进了美欧联盟集团内部经济贸易关系的长足发展。因此,西欧国家十分担心美国撤离欧洲带来的消极影响。美国撤离可能不会导致大国战争的爆发,但可能引发激烈的安全竞争,这一点就足以令欧洲人十分恐惧了。认识到这一点,我们就不难解释,为什么目前没有一个西欧国家(即使法国)希望美国结束其在欧洲的军事存在或者美欧联盟关系解体。

(二) 国际体系结构的影响

无政府状态下特定的国际结构为国家对外政策提供了机会,也施加了束缚。苏联的崩溃意味着国际结构的巨大变化。尽管对于新的国际结构特点,学者们持有多种观点,但是,在冷战后的国际体系中,就经济实力、军事能力、人口和领土规模、资源禀赋以及政治稳定性等一系列领域而言,惟有美国能够自成一个范畴,而其他大国或是实力有限,或者不同领域发展不平衡,并且在许多领域与美国都存在较大差距。因此,严格地说,当前国际格局中只有美国可以称

为“一极”，而欧盟、日本、俄罗斯和中国等国家只能说是仅次于“极”的一般大国。所以，冷战后的国际格局总体上属于“单极多强”或者说是“一超多强”。

冷战后“单极多强”的国际格局有助于说明美国的联盟政策。由于缺乏明确的威胁来源，美国对于许多国际事务的介入可能会更加随意和难以持久。因此，我们无法断言美国必然会承担联盟义务。事实上，冷战结束后，美国国内的确存在着多股对国际多边合作持怀疑态度的势力，最为突出的两支当数孤立主义者和单边主义者。前者主张，冷战后美国至关重要的利益是本土安全和经济繁荣，其他一些目标（如扩展民主和维护人权等）并不值得美国使用代价高昂的军事手段加以解决。他们认为，欧亚大陆主要国家之间已经形成了较为稳定的均势态势，因此，美国要改变联盟义务，解散像北约这样的联盟组织，使其盟国负担起足够的政治责任，解决自身面临的问题。在他们看来，除非涉及可能危害美国本土安全和经济繁荣的问题，否则美国对国际事务的介入要相当有限。^① 单边主义者则主张，在外交活动中，作为超级大国的美国应该尽可能摆脱其他大国和国际组织的影响和牵制，必要时不惜单方面采取行动，以服务于美国的国家利益，反对“把美国的主权转让给国际组织”。单极结构下美国巨大的对外行动自由使得美国的孤立主义或单边主义行为成为可能，而且看上去对于像北约这样的联盟组织发挥作用似乎十分不利。事实上，美国的单边主义路线的确也对北约组织的重要性提出了挑战。例如，在近来的反恐战争行动中，美国经常置其北约盟国的态度于不顾。

不过，这只是事实的一个方面。另一方面，单极结构也是美欧联盟关系发展的一个动力。前文提到，目前的单极国际结构最符合美国的利益。不过，美国不可能无限期地享受这种优越地位。均势理论认为，均势现象将反复自动形成。这意味着单极世界中力量优势集中于某一国家将刺激大国或者大国集团制衡霸权国家。均势理论预测理性的霸权国家能够认识到单极最终转变成多极的必然趋势，但却无法说明这一转变过程需要多长时间。针对这个难题，强调“国家意图”的威胁均衡理论为美国制定合理的对外政策提供有价值的理论参考。如果美国实施恰当的对外政策，就可以塑造别国对于美国国家意图的积

^① Eugene Gholz et al., "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Temptation," *International Security*, Vol. 21, No. 4, 1997, pp. 5—48.

极判断,进而引导其他大国放弃挑战美国霸权地位的政策,或者阻止其他大国单独或联合制衡美国,尽可能延长单极国际结构。事实表明,冷战后美国的安全政策在许多方面确实符合威胁均衡理论的预测。为了维护有利的权力地位,美国努力争取冷战时期的盟国不挑战其霸权地位,而合理的联盟政策就有助于实现这个目标。我们发现,冷战后,美国的盟国政策特别强调“再保险”以及保持多边安全合作的重要性。冷战时期,北约的目标是“排斥俄国、压制德国、留住美国”,北约和欧共体是将法国和德国绑在一起并将德国固定在跨大西洋联盟内的两个关键机制。^① 冷战结束和德国统一后,美国继续奉行既利用德国的大国潜力又为德国提供安全保证的政策,其主要手段是保持美军(在欧洲)和北约的继续存在,并且让统一后的德国继续留在北约之内。

就此而言,单极结构下国际均势的变化趋势恰恰成为美欧联盟关系发展的动力源泉。作为一种政策工具,均势并没有因为冷战结束和苏联解体而被美国及其欧洲盟国所抛弃。实际上,冷战后美国的联盟政策恰恰是要防止包括其盟国在内的其他大国挑战其霸权地位。如果轻率地结束美欧之间的联盟关系,甚至解散北约组织,只会让美国的欧洲盟国追求更加独立的政策,甚至导致它们联合起来制衡过分强大的美国。这显然不是美国的决策者们所愿意看到的结果。因此,美国要保留其经营了近半个世纪的美欧联盟关系,并在一些领域对北约组织进行必要的调整,以让其恢复活力。同样地,欧洲国家对均势的追求意味着它们希望在北约内部拥有更为平等的地位,这也带来了北约的一系列调整,包括建立欧洲力量支柱和改革军事战略使命等,而这些调整同样有助于北约活力的恢复。

(三) 国内因素的影响

笔者认为,国际体系层次因素和单元层次因素应结合起来。虽然特定时期的国际结构为国家提供了行动机会和束缚条件,并且构成国家对外政策行为的主要决定因素,但是,体系因素对国家对外政策行为的影响必须通过单元层次的因素才能得以实现。单元层次因素主要集中在两个方面:一是国家决策层对

^① Geir Lundestad, ed., *No End to Alliance: The United States and Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 245.

于该国国家目标的解读；二是国内政治因素，包括国家的政治和经济制度、政党政治、社会经济条件以及国内舆论等。考察上述两个因素对于分析美欧联盟的持续发展很有意义。不过，单元层次上的这些因素并不能主导美欧联盟的发展方向，只是有助于说明美欧联盟关系发展过程中的一些具体特征。

冷战后北约组织的几项重大调整，包括成员扩大、欧洲力量支柱逐渐形成以及新使命的提出和实践，都反映出北约国家巩固相对权力地位以及谋求实现各自国家安全目标的考虑。与此同时，这些考虑又是通过决策层的解读和国内政治因素才促成了特定的国际结果。例如，在北约扩大问题上，美国和欧洲各国讨论的重点是如何尽可能将西方势力的影响扩展到中东欧地区，而不是自由主义者主张的要扩展民主或自由市场经济范围。支持北约扩大的人士认为，北约今后面临的主要威胁将是俄罗斯试图再次在中东欧创建一个帝国性安全区域并称霸欧洲，而防止俄罗斯这种潜在威胁变为现实的最好办法，就是将北约的东部边界推进到离俄国更近的地方。因此，北约应该利用俄国的虚弱适时地推动扩大进程。一部分人还提出，如果北约不接纳中东欧国家，那么德国和俄罗斯之间就将出现“战略真空”地带，这将增加未来德、俄两国对抗的可能性。而北约接纳中东欧国家入盟不仅有助于防止德国因担心其东部邻国形势动荡而采取单边行动，而且有助于为中东欧国家提供安全保证，削弱俄罗斯对这些国家的安全威胁。当然，也有人指出，北约的扩大将开启建立新欧洲安全结构的进程，新的结构强调欧洲国家的安全是不可分割的，要建立一个统一、民主以及和平的欧洲。^①

考察北约东扩的具体进程，人们可以发现，在北约外部，俄罗斯因素深刻影响着美国政府的北约扩大政策。由于冷战结束后俄罗斯已无法再对西方构成现实的军事威胁，所以如果北约匆忙扩大，有可能刺激俄罗斯的激进民族主义势力控制国家。一旦俄罗斯出现这样的政权，俄罗斯可能重新建立针对北约的安全地带，推动独联体转变成为联盟或准军事联盟，对军控谈判或达成相关协议持消极态度。因此，在北约扩大问题上，克林顿政府推行的是“双轨政策”，即一方面支持北约的扩大，同时扩大必须以谨慎和渐进的方式进行，尽力减弱

^① William Odom, "NATO's Expansion: Why The Critics Are Wrong," *National Interest*, No. 39, 1995, pp. 38—49.

俄罗斯的担心,防止其成为西方新的威胁。经过长期的外交努力,1997年3月,在美俄赫尔辛基首脑会议上,俄罗斯终于以默认的方式接受了北约东扩。同年5月,北约与俄罗斯签订了《北约—俄罗斯相互关系、合作和安全基本文件》,俄罗斯无奈地接受了北约即将东扩的事实,所能做的只是力争从中尽可能地获得一些利益“补偿”,如要求美国支持俄国加入世贸组织和经合组织,同意邀请叶利钦正式参加当年6月召开的西方七国首脑会议,并将会议名称改为“八国首脑会议”,以及承诺各自议会批准《美俄第二阶段削减战略性核武器条约》后尽快开启第三阶段的谈判等。^①

在北约内部,单元层次上的国内政治因素也对北约扩大的进程产生了直接影响。由于美国在北约扩大过程中发挥着关键作用,因此我们可以通过考察美国国内政治对北约扩大的影响加以说明。

第一,无论政府决策层还是普通美国人都对西方式的民主、自由和价值观念深信不移,因此大多数美国人认为,西方应该让中东欧国家加入北约或者欧洲联盟,使其重新融入西方的政治经济体系。

第二,中东欧国家加入北约的强烈愿望以及这些国家后裔的游说活动对克林顿政府的北约扩大政策也起到了推动作用。

第三,美国独特的选举政治、政党政治和政治游说对北约扩大政策产生了很大影响。例如,1994年1月27日,美国参议院以94比3的压倒性多数通过一项法案,支持克林顿政府允许达到北约标准的中东欧国家加入北约。5月14日,众议院通过了《北约扩大法案》,要求政府在1999年1月10日(北约成立50周年纪念日)之前争取让波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克四国顺利加入北约。有参议员批评和平伙伴关系计划代表的是“推迟政策”,因此敦促行政当局加快北约东扩。11月的中期选举中,美国民主、共和两党的议员候选人对北约扩大问题也都十分关注。

第四,北约扩大可能带来的巨大商机促使相关利益集团积极支持政府扩大北约的政策,其中最为积极的是美国军火集团。例如,美国军火巨头洛克希德·马丁公司副总裁布鲁斯·杰克逊(Bruce Jackson)组织了一个名为“争取北

^① 上海国际问题研究所编:《国际形势年鉴1999》,上海教育出版社1999年版,第358—366页。

约扩大美国委员会”的民间组织,积极宣传北约扩大将给美国带来巨大的经济利益。美国航空工业协会副主席约尔·约翰逊(Joel Johnson)也认为北约的扩大蕴涵着巨大的商机,因为新成员为了达到北约的军事标准必然向西方国家采购武器装备,仅战斗机一项采购额就可达100亿美元,再加上其他军事采购项目,占据技术优势的美国军火工业将因此获得巨额利润。^①

冷战结束后,北约大国有关欧洲防务合作立场的妥协与协调也反映了相关国家的实力对比和对各自安全的关注。美国对于欧洲盟国加强安全和防务合作的态度颇为矛盾,一方面,欧盟国家加强防务建设有助于减缓美欧联盟内部一直存在的防务分担不平衡现象,减轻美国的防务负担;另一方面,欧盟国家发展独立防务又引起了美国的不安。美国最为担心的是欧盟国家建立一个独立于北约的防务体系,从而削弱和淡化美国在欧洲防务领域内的主导地位 and 影响。因此,美国希望欧盟国家将西欧联盟发展成为防务实体时,不得另起炉灶,只能在北约框架内发展欧洲支柱。因此,美国虽然同意建立北约的欧洲力量支柱,但始终要求美国可以通过北大西洋理事会对任何新建力量所采取的行动保持最终否决权,并一直要求西欧联盟在军力结构上必须坚持与北约“可分开但不可分离”的原则。^② 因此,美国有时要对欧洲的联合防务合作进行一定的限制。例如,2000年4月,美国国务卿奥尔布赖特提出,欧洲建设快速反应部队应该遵循“三不原则”,即“不得把欧洲和美国割裂开;不得建立与北约相重复的架构和能力;不得歧视北约中的非欧盟成员国”^③。

英国十分倚重西欧联盟的作用,认为西欧联盟在机制和军事上都从属于北约,可以为欧洲安全与防务合作提供平台,但不能拒绝美国领导下的北约对欧洲承担安全义务。法国也赞成恢复西欧联盟的行动功能,同时希望将其改造成欧洲联盟的防务力量,以便让欧盟国家逐渐具备独立于美国和北约的防务能力。德国的立场则介于英法之间,既希望通过加强欧洲的安全与防务合作使自己主动融入欧洲联盟的多边机制,以树立其愿意建设“欧洲化德国”的形象,同

^① James Goldgeier, *Not Whether But When: The U. S. Decision to Enlarge NATO* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999), pp. 135—138.

^② Philip Gordon, “Does the WEU Have a Role?” *The Washington Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 1996, pp. 125—128.

^③ 朱明权:《欧洲共同外交和安全政策与欧美协调》,上海,文汇出版社2002年版,第355页。

时不愿意欧洲安全与防务合作的独立化倾向发展过快,从而导致美国不再承担欧洲的安全义务。对于德国来说,否定美国和北约在欧洲安全中的主导作用而寻求建立新的安全结构是不可思议的。德国的主要欧洲盟国——英国和法国——虽然在欧洲一体化问题上都坚持政府间合作主义的态度,但在欧洲安全与防务合作问题上却有不同的原则。德国恰好可以起到沟通和协调两者立场的作用。通过法德合作进一步推进欧洲经济一体化和政治联合,德国既可以确立承担欧洲义务的形象,又可以影响法国以确保欧洲的安全与防务合作不会过分偏离“大西洋主义”的轨道。

经过多年的讨价还价,四国之间逐渐形成了一些妥协方案。美英两国态度相似,而且实力占据优势,因此妥协方案主要满足了北约盟主美国及其忠实盟友英国的意图,同时兼顾了代表“欧洲主义”立场的法国和德国在发展欧洲安全与防务特性方面的若干利益。这两方面的需要结合起来,构成了冷战后西方国家对北约的重要调整,即在北约内部建设“欧洲支柱”。这样,既能满足欧洲有关建立安全与防务特性的要求,同时又能确保欧洲的安全与防务合作在大西洋联盟框架内进行。由于受到自身经济和军事实力不足的限制,加之欧洲各国对欧盟逐步摆脱美国控制并“发挥全球作用”的认识并不完全一致,因此,至少目前,欧盟防务联合的前提还是这些合作要有利于加强美欧联盟关系和北约的作用。

冷战后北约继续存在和发展的两项重要调整内容是,北约扩大和北约欧洲力量支柱的逐步。从上面的分析中,我们可以发现,北约扩大主要反映了美国及其盟国的安全考虑,而非西方国家对于民主制扩展本身的需要。至于北约欧洲力量支柱的建立,虽然从表面上看这种努力更有利于北约克服内部纷争并确保其继续存在,但是,对欧洲国家来说,这些调整主要是增强其处理本地区安全事务的力量基础并与美国分享安全事务的领导权;而对美国来说,这些调整则有助于其继续主导和控制欧洲安全事务。因此,这些调整并非北约的自我调整,而是西方大国之间讨价还价的结果。

三、新安全功能与北约延续

冷战结束后,北约的一项重要调整就是提出了北约新使命,将其安全使命

从传统的对敌军事防御扩大到预防和制止区域冲突、维持和平、加强人道主义干预乃至“反恐”等领域,北约的战略框架、军事结构、军事能力和新使命实践等方面也经历了巨大变化。而这些调整的主要动因是冷战后欧洲安全环境的变化,同时服务于北约在传统集体防御任务基础上实现第五条款以外的使命,使得北约具备了与冷战时期单纯抵御“苏联共产主义威胁”有所不同的新安全功能。

1991年11月,北约罗马首脑会议公布了冷战结束后北约第一份“新战略概念”文件。该文件认为,随着欧洲安全环境的急剧改变,北约“通过政治手段而不是军事手段实现联盟目标的机会将增加”,北约将遵循更为宽泛的途径实现保卫联盟各国安全的目标。这些途径包括:(1)与苏联和中东欧国家展开安全对话;(2)在全欧洲范围内开展广泛的双边与多边安全合作以防止地区冲突;(3)继续保持联盟的集体防御能力;(4)通过“预防性外交和危机管理措施”防止冲突发生,增进欧洲地区安全。^① 北约“新战略概念”文件对冷战后北约的军事力量建设提出了新的要求,即根据安全环境的变化形成北约新的军事力量结构,使其既可以对付可能影响联盟成员安全的危机,同时能够应对不大可能发生的大规模冲突。从这份文件中,我们不难看出,北约已开始对其军事战略做出重大调整,放弃了“前沿防御战略”,从过去主要针对苏联逐步转向“预防冲突和处理危机”,同时缩小了部队规模,提高了部队的灵活性、机动性和快速反应能力。这些措施的主要目标是使北约既具备传统的集体防御功能,又具有执行非“第五条款”使命的能力。时任北约欧洲盟军最高司令的约翰·盖尔文(John Galvin)曾表示,北约的军事力量“将具备完成多种任务的能力,包括支持危机管理、实施维和行动、人道主义援助以及像往常一样防御盟国领土”^②。

1999年,在北约成立50周年之际,北约华盛顿首脑会议发表的《面向21世纪的北约战略概念》进一步确认,对北约的“大规模军事入侵已不大可能出现”,但是,“欧洲一大西洋地区内外的一些国家面临着严重的经济、社会和政

^① “The Alliance’s New Strategic Concept,” <http://www.nato.int/doc/comm/49-95/c911107a.htm>.

^② John Galvin, “From Immediate Defense Towards Long-term Stability,” *NATO Review*, Vol. 39, No. 6, 1991, p. 15.

治问题,种族和宗教对立、领土争端、政策不当或失误、侵犯人权以及国家瓦解等可能引发地区局势动荡”,该地区之外存在着“核武器、生物武器、化学武器以及大规模杀伤性武器扩散的危险和国际恐怖主义活动”。面对欧洲—大西洋地区及其周边地区安全的“不确定性和不稳定性”,文件认为“必须加强北约的力量,使其担负起新使命,对盟国共同利益可能受到的威胁做出反应,包括应对诸如科索沃和波斯尼亚之类的地区冲突、大规模杀伤性武器扩散和恐怖活动”^①。

在军事指挥结构调整方面,1990年伦敦首脑会议之后,北约建立了一个高级工作小组,其主要任务是考察北约的指挥结构并且提出适应新形势的改进建议。后来,该工作小组确立了北约指挥结构调整应该遵循的三个原则:必须保证北大西洋理事会具有指导军事事务的政治权威;必须确保美国和加拿大继续参与集体防御和安全计划;要考虑欧洲安全和防务特性的发展。1991年12月,在北约防务计划委员会上,北约各国国防部长原则上同意了该工作小组提出的削减北约主要司令部的建议,决定将原有的三个主要司令部减至两个,即裁撤海峡司令部,只保留欧洲盟军司令部和大西洋盟军司令部。1994年1月,在布鲁塞尔首脑会议上,北约正式决定取消海峡盟军司令部,保留的两个主要司令部均由美国人担任指挥官。原海峡司令部的功能和资产转移到欧洲盟军司令部。同时,这次会议还规定,在欧洲盟军司令部内,南欧、中欧和西北欧三个分司令部的最高司令分别由美国人、德国人和英国人担任。不难看出,北约指挥结构改革的目标是确保新形势下各层指挥机构之间形成紧密的协作,使其军事力量能够在危机发生时做出灵活、快速的反应,并且符合共同部署和多国合作的原则。

北约在军事能力方面的调整更加引人注目。从20世纪90年代初开始,北约引进了两个新概念,即“快速反应部队”和“多兵种联合特遣部队”。1992年是北约快速反应部队建设取得重要进展的一年。6月4日,北约外长理事会决定成立一支快速反应部队,专门承担欧安会范围内的维和使命,这意味着今后北约将应欧安会的请求执行整个欧洲地区的维持和平任务,同时也是北约第一次明确规定可以到北约防区以外执行任务。10月2日,北约决定正式建立首

^① “The Alliance’s Strategic Concept,” <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

支快速反应部队。这支部队将由 12 个北约成员国的部队组成,其主要任务是危机爆发后迅速增援各成员国部队。12 月 17 日,北约又决定,今后将根据联合国安理会的授权,在北约防区之外采取相应的维持和平行动。1994 年 4 月 12 日,北约出动数十架战斗机开始在波黑领空实施联合国的禁飞计划,这是北约自 1949 年成立以来采取的首次军事行动,也是北约首次为实施联合国决议而在北约防区以外采取军事行动。1995 年 12 月,北约外长和国防部长联席会议正式批准向波黑派出 6 万人的多国部队,监督波黑和平协议执行。这是北约历史上在非成员国领土内最大规模的军事行动,也是二战结束以来欧洲最大的军事调动。

“多兵种联合特遣部队”最早出现在 1994 年 1 月召开的布鲁塞尔北约首脑会议上,并得到了广泛的赞同,其目的是增强北约军事力量的快速反应能力,确保北约具备双重功能,既能实现传统的集体防御,同时能够应对新的安全危险和挑战,为联合国和欧洲安全与合作会议提议开展的“维持和平行动和其他行动”提供支持,配合北约的“和平伙伴关系计划”,加强同非北约国家的合作与交流等。^① 根据这一计划,美国同意在其不派地面部队参与的情况下,西欧盟国可以以西欧联盟的名义动用特遣部队,使用北约的参谋、情报、通讯、运输和后勤等设施,对外实施维和以及人道援助等行动。“多兵种联合特遣部队”概念反映了美国灵活但不失“原则”的立场,即美国可以在不愿介入的情况下不参加多兵种联合特遣部队的行动,而欧洲盟国可以在其认为有必要介入时使用多兵种联合特遣部队,部队由西欧联盟直接指挥,并且可以使用北约的资产。但是,这些力量建设必须在北约的框架内进行,并且接受北大西洋理事会的最终政治控制。

这些调整保持了北约的活力,同时促使盟国希望不断改革北约,使之继续成为服务于各自利益的工具,进而使得美欧联盟关系得以延续,并呈现强化的趋势。1991 年,当时的北约秘书长韦尔纳(Manfred Worner)曾表示:“1949 年的《华盛顿条约》只字未提苏联,因此,苏联威胁不再存在,北约仍将持续存在下去,以服务各成员国利益。”^② 因此,认识冷战后北约新的安全功能有助于我

^① “Declaration of the Head of State and Government,” *NATO Review*, Vol. 42, 1994, pp. 30—33.

^② Manfred Worner, “The Atlantic Alliance in a New Era,” *NATO Review*, Vol. 39, 1991, p. 3.

们理解现实主义理论对北约延续的解释,即特定国际结构下国家对相对权力和安全的追求对于联盟的延续和发展发挥着关键作用。这些新的安全功能并非源于北约成员国新的安全理念,或者北约这一安全制度本身。恰恰相反,这些新安全功能出现的主要原因在于北约成员国的安全利益发生了变化,它们需要北约延续下去以服务于各自的安全利益。

北约的新安全功能大体上可以分为对外功能和对内功能。

(一) 冷战后北约的对外功能

冷战后北约的对外功能集中表现在:(1)保持北约的集体防御功能,抵消俄罗斯残余的军事威胁;(2)发展非第五条款的新使命,应对中东欧地区和其他周边地区冲突所带来的复杂危险;(3)强调北约的政治军事联盟特征,发展其与前苏东集团国家的安全对话与合作,确保这些国家的稳定并将其整合到西方的政治经济体系内。

北约的首要功能是抵消俄罗斯残余的军事威胁。1989—1991年期间,华沙组织瓦解、苏联解体使苏东集团对西欧的军事威胁急剧下降,北约一直担心的苏东集团大规模入侵中欧已经不大可能发生。但是,在北约看来,来自俄罗斯的威胁并没有完全消除。作为苏联力量的主要继承者,俄罗斯仍然是欧洲唯一的核武器超级大国,甚至原苏联加盟共和国乌克兰当时所拥有的核武器也多于英国和法国。此外,虽然苏联开始陆续撤离其中东欧的驻军,但北约的侧翼国家,如挪威和土耳其,当时仍然要面对强大的俄罗斯常规力量。从当时的情况来看,俄罗斯使用武力实现其对外政策目标的可能性很小。但是,西方国家普遍认为,后苏联时代的俄罗斯政局一直动荡不安,是否会出现一个更有对抗性和扩张性的新政权尚难以预料。例如,1993年下半年,叶利钦总统动用军队炮轰俄罗斯议会大厦;在俄罗斯议会选举中,极端民族主义势力表现出了强大的声势,这些都增加了西方国家的担心。面对这些不确定性,西欧国家发现必须继续制衡核力量强大的俄罗斯,而只有美国拥有相应的制衡力量,北约则是联系美国与欧洲大陆的纽带。这样,借助美国的力量和北约的集体防御政策

来维持欧洲的战略平衡成为“理所当然”的结果。^①此外,根据美国前国家安全事务助理安东尼·莱克(Anthony Lake)的回忆,1993年4月21日,克林顿会见来访的中东欧国家领导人时,双方就曾谈及“西方必须抓住历史良机,消除当年由斯大林人为划分的东西欧边界”^②,同时有助于进一步削弱和遏制俄国的力量,建立从波罗的海到地中海的防御线,防止将来俄国重新向西扩张。

北约的第二个重要功能是应对可能面临的一系列新威胁,尤其是中东欧地区和欧洲周边的北非和中东等地区因民族、宗教和领土争端引发的危机和冲突。例如,冷战后前南斯拉夫地区的混战造成了大量难民。这些难民可能涌入北约国家的领土,从而危及这些国家的利益。尽管短时期内难以制止类似的冲突,但是北约的存在却有助于减轻冲突带来的消极后果。又如,北约继续发挥作用可以保护北约成员国,防止成员国卷入类似冲突。作为集体防御组织的北约还可以防止某些成员国采取单边方式介入这些冲突。罗伯特·杰维斯指出,北约的存在有助于确保西方意见一致地集体介入欧洲地区的冲突。^③1992年,北约盟国同意利用北约资源支持欧安会或联合国授权下的维持和平行动。1996年,北约正式决定发展多兵种联合特遣部队机制,利用北约的资产在北约以外的领域开展冲突预防、维持和平以及“强化和平”行动,这些都体现了北约的这一新功能。在1996年竞选连任总统期间,克林顿曾提到:“北约能够为东欧提供它已经为西欧贡献过的东西:阻止地区性竞争的回归,加强民主国家抵御未来威胁的能力以及为持久的经济繁荣创造条件。”^④

北约的第三个功能是发展与原苏联和东欧国家的安全对话与合作,稳定并整合前苏东集团国家。从20世纪80年代末起,原来的中东欧社会主义国家纷纷走上了西方式的政治和经济改革之路,这是西方对苏联和东欧国家长期推行和平演变政策的结果。美国和西欧国家为此都感到鼓舞,并希望这些国家的政治经济改革能继续下去。如果西化之路遭到失败,这些国家就有可能出现政治

① David Abshire et al., *The Atlantic Alliance Transformed* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1992), p. 16.

② Anthony Lake, "For a New World, A New NATO," *New York Times*, June 30, 1997, p. A11.

③ Robert Jervis, "The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?" *International Security*, Vol. 16, No. 3, 1991/1992, p. 58.

④ James Goldgeier, *Not Whether But When*, p. 106.

动荡,甚至对邻近的北约成员国重新构成威胁。中东欧国家的改革面临的困难,包括国内困难以及所面临外部安全环境的不确定性。许多中东欧国家担心,极端民族主义势力在俄罗斯抬头可能使它们重新面临新俄罗斯的军事压制。在这种情况下,北约与这些国家的交往和合作将成为增强这些国家安全与稳定的重要因素。

戴维德·艾伯逊(David Abshine)等人认为,北约可以通过两种方式实现稳定和整合前苏东集团国家的目标。首先,1990年伦敦首脑会议以来,北约就建立了多种机制促进其与前苏东国家的安全对话与合作,其中最为突出的是北大西洋合作委员会和北约和平伙伴关系计划。特别是通过和平伙伴关系计划这样的安全合作机制,北约可以促使该计划的参加国“重新塑造它们的防务政策、结构和计划过程,推动这些国家建立文官控制军队的制度,并且逐渐形成西方模式的文官与军方关系”。这些机制的建立也有助于鼓励中东欧国家当时正在进行的政治改革。其次,北约可以通过向中东欧国家做出某种安全承诺来增强它们的安全感。例如,通过北大西洋合作委员会,北约多次提出“欧洲的和平与安全不可分割”、“尊重各国的主权和领土完整”、“和平解决争端”等原则,这些承诺“可以不同程度减轻中东欧国家的安全焦虑”^①。

(二) 冷战后北约的对内功能

冷战后北约的对内功能则表现在:(1)继续发挥对联盟内部各国的再保险功能,尤其是消除西欧国家对统一后德国的担心;(2)通过保持北约军事一体化的成果,增加联盟内部的军事透明度,减少盟国之间的误解和错误估计,以抑制盟国之间具有民族主义倾向安全政策的发展;(3)美国继续利用北约干预并主导欧洲安全事务,使北约成为美国维持单极霸权地位的工具。

自1949年成立起,北约就开始承担着第一个对内功能,即缓和成员国之间紧张关系的任务,尤其是缓和欧洲许多国家与德国的关系。20世纪上半叶,德国两度发动世界大战,这使得西欧国家一直对德国存有戒心。当初,英法等西欧国家建立布鲁塞尔条约组织就有防范联邦德国的考虑。冷战期间,苏联威胁

^① David Abshine et al., *The Atlantic Alliance Transformed*, p. 20.

暂时掩盖了西欧国家对联邦德国的疑虑,但随着德国的统一和苏联威胁的消失,西欧国家对德国的担心再度出现。正如斯蒂芬·艾弗拉(Stephen Van Evra)所分析的,德国的侵略历史、其统一后形成的强大经济力量和潜在的军事力量以及其在冷战后的行动自由增加都使得历史上曾经受到德国侵略的西欧国家不由担心,德国可能在某一天再度运用权力危害这些国家的利益。^① 西欧国家对重新武装起来的联邦德国感到放心经历了许多年,冷战后这些国家接受德国统一并消除疑虑也需要时间。在这种情况下,如果德国游离于北约之外,必将增大欧洲国家的担心,而北约持续存在并将德国容纳其中无疑将使德国的权力受到更多的控制,并因此削弱西欧国家的担心。

在欧洲一体化进程不断深入之时,德国也愿意利用欧洲联盟和北约这样的机制打消邻国的担忧。冷战结束后,是德国总理科尔,而不是法国总统密特朗,首先提出西欧国家之间要建立紧密的政治联盟,而且指出只有在西欧内部政治上更加一体化的基础上,欧洲的经济及货币联盟才能取得成功。科尔提出这些主张主要是出于安全和权力的考虑,即通过主动推进欧洲国家经济、政治和防务等领域的一体化,让德国的欧洲伙伴相信德国统一后所选择的发展道路是欧洲化的德国,而不是德国化的欧洲,因为让邻国对德国统一感到放心的最好办法就是自愿进行“自我限制”^②。不过,在德国人看来,“为确保美国维持其欧洲军事存在并继续向德国提供安全保证,欧洲承担更多的安全义务是最好的办法之一”^③。

北约继续的第二个对内功能是可以增加盟国之间的军事透明度,减少成员国之间的错误估计或彼此的误解。国际冲突的重要来源之一就是相关国家对彼此政策意图的错误估计和误解。尤其在缺少详细和可靠信息的情况下,国家决策者可能夸大其他国家的军事进攻能力,或者误解别国的对外政策意图,也可能忽略别国对本国行为可能产生的安全疑虑,这些行为使得相关国家之间常常充满着猜疑和不信任。^④ 维持北约的存在则不仅有助于减少北约成员国之

① Stephen Van Evera, "Primed for Peace: Europe After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 3, 1990, pp. 5—8.

② Robert Art, "Why Western Europe Needs the United States and NATO," p. 16.

③ Ibid., p. 25.

④ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).

间的互相猜疑和误解,而且有助于提高联盟内部的军事透明度,进而增进盟国之间的互信。例如,北约每年都举行多层次磋商,为盟国之间了解彼此活动和政策意图提供了畅通的渠道。联盟军力计划进程也可以使成员国详细掌握盟国军事力量、防务预算和未来计划等信息。

冷战后北约的第三个对内功能是继续充当美国的工具,借此控制欧洲安全事务,维持其单极霸权地位。二战结束后,美国借助北约维持了其于欧洲强有力的制度联系,并且确保了自己在大西洋联盟中的领导地位。自从1951年北约建立最高司令部以来,历任盟军最高司令均由美国人担任。美国还组建了自己占据主导地位的北约军事一体化指挥系统,使其成为影响西欧安全事务的强有力工具。从一定程度上说,北约是冷战的产物,是服务于美国对苏冷战的军事工具。

冷战结束后,美国自然不希望其在北约中的领导地位发生变化。但是,随着冷战的结束,欧洲盟国在安全与防务领域的合作对美国的领导地位构成了潜在的挑战。美国对此一直心有戒备。1991年3月,当时负责欧洲事务的助理国务卿里吉纳德·巴斯勒姆(Reginald Bartholomew)就致函西欧各国政府,称“美国对欧洲发展其安全和防务特性的努力表示关注”。信中提到,美国“欢迎欧洲在北约中有更大的声音”,但对于以西欧联盟为基础建立欧洲安全组织并可能威胁到美国在欧洲主导地位的前景表示“严重担心”^①。克林顿政府时期,虽然美国总体上支持欧洲一体化的发展,甚至支持欧洲国家在安全与防务领域的合作,但克林顿政府继承了以往历届美国政府所坚持的一项重要原则,即在欧洲安全事务中,北约和美国必须继续占据主导地位。欧洲发展安全和防务特性的任何努力都必须在北约框架内进行,而不能在北约之外复制一个可能与北约的功能发生冲突的安全机制。在美国人看来,冷战后欧洲的安全与防务合作必须“受到限制、接受管理并富有建设性”,最好能让欧洲的安全合作“转向行动的边缘领域”^②。

为了控制欧洲安全事务的主导权,美国政府自然十分愿意北约继续存在下

^① Paul Cornish, *Partnership in Crisis: The US, Europe and the Fall and Rise of NATO* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1997), p. 31.

^② Ibid., p. 37.

去并对其进行相应的调整。1999年华盛顿会议公布的“北约新战略”概念明确反映了美国的战略意图,即试图借北约主导冷战后的世界新秩序。“北约新战略”概念扩展了北约的行动范围,具体而言就是北约的行动至少可以扩展至南欧巴尔干地区,可能还包括北非地中海沿岸国家。这将给美国利用北约进行军事干预创造更多的便利。同时,美国希望北约可以在不经联合国授权的情况下采取行动。虽然“北约新战略”概念没有明确提到这一点,但是文件也没有明确表示今后在北约以外地区使用武力是否需要联合国安理会的授权。在科索沃问题上,北约就绕过联合国对南联盟发动了战争,这为美国利用北约进行国际干预埋下了伏笔。

四、结 论

本文研究的核心问题是冷战后北约持续存在的原因。正如前文所分析的,现实主义理论仍然是解释冷战后美欧联盟关系继续存在并得以发展的最重要理论工具。依据现实主义理论,本文发现北约主要大国的安全利益需要决定了美欧联盟关系和北约组织的延续。冷战结束后,尽管北约成员国之间的利益出现了分歧,但是这些分歧并不能威胁到联盟本身的生存或总体效力,它们之间的共同安全利益还相对牢固并有着互补之处,这为北约的延续奠定了基础,防止了北约的解体。从目前的情况来看,北约成员国们都相信,如果完全抛弃美欧之间的联盟关系,将导致各自面临更为不利的环境。对于美国来说,维持美欧联盟关系既有助于美国在国际结构变动过程中获得维持稳定的力量,又可以借此长期延续美国的单极霸权。而对于欧洲盟国来说,北约组织不仅提供了协商建设新的欧洲安全机制的论坛,同时可以确保美国继续对欧洲承担义务,防止欧洲内部重新出现竞争性的安全政策。

在考察冷战后北约几项重要调整之后,我们也发现,未来的大西洋联盟可能面临不断增加的紧张。“苏联威胁”的消失意味着西方联盟对苏冷战的胜利,同时也意味着联盟各国继续承担联盟义务的基础遭到了侵蚀。冷战时期,联盟内部的矛盾与冲突最终总是要服从于遏制苏联威胁的战略需要,但是,随着冷战的结束和苏联的解体,盟国限制彼此之间矛盾与斗争的需求下降,联盟

内部关系的处理将变得更加困难。作为联盟的盟主,美国面临着难以调和的矛盾,其表现是如果在北约扩大和北约防务力量建设过程中继续承担更多的义务以维持联盟领袖的权威,就有可能引发国内更多的抵制。反过来,如果美国力图利用其盟主地位追求单边的利益,则将不可避免地招致欧洲盟国的憎恨和反对。可以想见,平衡这些矛盾将变得愈加艰难。

www.cnki.net

作者简介

冯惠云 美国亚利桑那州立大学教师,1994年在北京外国语大学获英语语言文学学士学位。2002年和2005年在美国亚利桑那州立大学分别获政治学硕士和博士学位。研究方向为国际关系和比较政治学,代表作有“Crisis Deferred: An Operational Code Analysis of Chinese Leaders Across the Straits,” in Stephen G. Walker and Mark Schafer, eds., *Beliefs and Leadership in World Politics* (Under contract with Palgrave Macmillan Press)。

电子信箱: huiyun.feng@asu.edu

漆海霞 清华大学国际问题研究所博士生。2000年中国人民大学本科毕业,获政治学学士学位;2003年中国人民大学国际关系学院毕业获硕士学位。

电子信箱: qhx03@mails.tsinghua.edu.cn

韦宗友 上海外国语大学国际问题研究所教师。1998年南京大学历史系国际关系史专业硕士毕业,2004年复旦大学国际关系与公共事务学院博士毕业,研究方向为国际政治理论、美国国家安全与战略。

电子信箱: wzy82@yahoo.com

钟振明 同济大学国际政治研究所教师。2003年复旦大学国际政治系博士毕业,研究方向为国际关系理论、美欧联盟关系和国际安全问题。

电子信箱: zhongzhenming@mail.tongji.edu.cn

刘丰 南开大学周恩来政府管理学院国际关系学系硕士研究生。2004年南开大学国际关系学系本科毕业,获政治学学士学位,研究兴趣为国际关系理论和社会科学研究方法。

电子信箱: liufeng00@mail.nankai.edu.cn

张晔社 南开大学周恩来政府管理学院国际关系学系教授。1997年获美国加州大学伯克利分校政治学博士学位,研究领域为国际关系理论、美国对外政策与中美关系、社会科学研究方法。

电子信箱: rzhang@nankai.edu.cn