

# 冷战后北约东扩次序的逻辑<sup>\*</sup>

周建仁 欧高荣(Gregor Obrez)

**【内容提要】** 华约解散、苏联解体后,北约失去了原先的共同威胁,但北约却继续存在,甚至在冷战结束后还先后进行了三次比较大的东扩进程。北约东扩进程中,为什么几乎同时提出入盟申请的中东欧国家有些较先加入而有些则较晚加入?本文构建了一个双变量的理性解释框架,认为中东欧国家的战略重要性将影响北约国家通过纳其入盟来寻求获益的动机,以及阻止其加入敌对一方以规避损失的动机,战略重要性越高,这两种动机越大;这些国家面临威胁的重大性,决定了该国在无外援情况下被迫屈服的可能性,进而影响北约防止其加入敌对一方以规避损失的动机,威胁重大性越大,规避损失的动机也就越大。而北约寻求获益动机和规避损失动机的大小,决定了其把该国纳入北约的优先次序,进而影响该国入盟先后次序。由以上理论框架推导出本文的四个研究假设,即战略重要性高且面临威胁大的国家首先加入北约,战略重要性高而面临威胁小的国家中间加入北约,战略重要性低而面临威胁大的国家也在中间加入,而战略重要性低且面临威胁小的国家则最后加入。对12个中东欧国家入盟进程进行的案例比较分析验证了本文所构建的同盟扩大次序理论逻辑。

**【关键词】** 冷战后 北约 东扩次序 战略重要性 威胁重大性

\* 本文初稿曾提交于2021年7月6日召开的第十四届政治学与国际关系学术共同体年会:“大变局下的政治学与国际关系学科”中的“联盟的形成和管理机制研究”讨论组,以及2021年11月5日中国人民大学国际关系研究院主办的第18期国际关系理论创新工作坊。感谢贾烈英、王为民、田野、保建云、齐皓等在本文研究过程中所提出的建设性批评意见,感谢《国际政治科学》匿名评审专家的评审意见。本文系国家社会科学基金重大项目“新时代下国际领导力研究”(项目批准号:21&ZD167)的阶段性成果,本项研究受教育部“国别和区域研究专项资金”(项目编号:2020-G46)资助。

**【作者简介】** 周建仁,清华大学国际关系研究院副研究员。

电子邮箱:zjr2020@tsinghua.edu.cn

欧高荣,北京语言大学国际关系学院硕士研究生。

电子邮箱:gr.ega.O@hotmail.com

1991年7月1日华约解散,同年12月25日苏联解体,北约面临的外部威胁已经不复存在,但北约不仅没有解散,而且于1999年至2024年之间进行了7次扩大,接收了16个新成员国。北约东扩进程中,我们关注到一个令人困惑的现象,即为什么几乎同时表现出入盟意愿的中东欧国家,加入北约的次序有先后之分?或许有人会反驳说,北约不可能一次性完成东扩,其东扩进程自然有先后,似乎没什么可疑之处,就像苹果落地一样。但正如张载所言“于不疑处有疑,方是进矣”<sup>①</sup>。中东欧国家入盟北约有先后之分本身或许没什么困惑,值得困惑的是为什么是这些中东欧国家而不是另一些先加入北约?具体地说为什么是捷克、匈牙利与波兰一同首先加入,而像罗马尼亚这样比捷克和匈牙利更具战略重要性的国家没有首先加入?为什么像波罗的海三国这样更迫切需要北约保护的国家没有首先加入,而是在第二轮才加入?为什么斯洛文尼亚、立陶宛这样民主化程度最高的国家没有首先加入,而比它们民主化程度稍低的波兰却首轮加入?总之,冷战后北约东扩次序背后的理论原理是值得探究的,这也关系到盟友选择的一般性理论问题。

而对于以上问题,已有的同盟文献无法予以回答。迄今为止,涉及北约东扩的研究,要么仅是对北约东扩的具体过程以及各个北约候选国入盟进程进行描述,要么回答北约为什么东扩,而并没有涉及对北约东扩次序的理论探讨。已有的解释北约东扩的文献也没能解释本文提出的研究困惑,比如有人提出“北约合法性说”来解释冷战后的北约维持和东扩,认为北约对波黑战争的成功干预,重新确立了冷战后北约的合法性,使得北约得以存续和东扩。<sup>②</sup>但这个逻辑只能解释已有的北约成员国想维持北约以及中东欧

---

<sup>①</sup> (宋)张载:《经学理窟·义理篇》,载《张载集》,中华书局1978年版,第275页。

<sup>②</sup> Beverly Crawford, “The Bosnian Road to NATO Enlargement,” in Robert W. Rauchhaus ed., *Explaining NATO Enlargement*, London: Frank Cass Publishers, 2001, pp. 39-59.

国家想要加入北约,无法解释北约东扩的次序。而且现有的盟友选择理论也无法回答我们提出的问题。比如说“体制相同说”认为国家在选择盟友时,会选择与其体制相同的国家。但鉴于北约东扩对象都是西方民主机制国家,“体制相同说”无法解释北约东扩的次序。<sup>①</sup> 本文将从中东欧国家的战略重要性以及所面临威胁的重大性这两个变量出发,构建解释盟友选择的理论逻辑,在解开以上困惑的同时,希望能够帮助学界同仁加深对盟友选择的理解和认识。

除引言外,本文共分为四个部分:第一部分回顾已有相关研究的解释逻辑,讨论其能否解释上述研究困惑。第二部分构建北约东扩次序的解释逻辑。虽然本文讨论的是北约东扩次序,但实际上也是对北约选择潜在盟友优先次序的解释,因此本文所构建的理论将丰富盟友选择的理论逻辑。第三部分通过考察 12 个中东欧国家的入盟进程,对研究假设进行验证,从而检验本文所构建的理论。第四部分得出结论,总结本文的研究发现,并讨论未来的研究方向。

## 一、现有相关研究及其批评

针对华沙条约组织解散、苏联解体后,北约为何继续存在以及东扩这一

<sup>①</sup> 有关意识形态和结盟的关系参见沃尔特著、周丕启译《联盟的起源》,北京大学出版社 2007 版,第 31-38 页以及第六章;Mark L. Haas, “Ideology and Alliances: British and French External Balancing Decisions in the 1930s,” *Security Studies*, Vol. 12, No. 4, 2003, pp. 34-79. 沃尔特认为意识形态作用有限,而哈斯则认为意识形态有重大影响。有关政治制度或者民主与结盟之间的关系参见 Randolph M. Siverson and Julian Emmons, “Birds of a Feather: Democratic Political Systems and Alliance Choices in the Twentieth Century,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2, 1991, pp. 285-306; Michael W. Simon and Erik Gartzke, “Political System Similarity and the Choice of Allies: Do Democracies Flock Together, or Do opposites Attract?” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, No. 4, 1996, pp. 617-635; Douglas M. Gibler and Scott Wolford, “Alliances, Then Democracy: An Examination of the Relationship between Regime Type and Alliance Formation,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 1, 2006, pp. 129-153. 以上学者对于政治制度以及民主与结盟之间的关系存在明显分歧,而且两者即使存在一定的相关性,更多只发生在 1945 年以后的结盟行为中。

问题,既有研究文献提出的解释路径主要包括“美国态度说”“北约合法性说”“讨价还价说”以及“制度稳定说”,<sup>①</sup>而盟友选择理论则提供了两种可能解释逻辑,即“体制相同说”和“国家声誉说”。

### (一) 有关北约东扩的已有研究及其批评

**美国态度说。**肯尼思·沃尔兹(Kenneth N. Waltz)认为,1991年后国际体系缺乏其他极,即缺少在实力上足以抗衡美国的超级大国,美国因此可以对外实行霸权政策,即以大量消耗美国公民税赋的方式在海外进行军事干预并扩大其在海外的势力范围。在美国对外政策中,推动北约东扩就是美国在国际上“滥用权力”的表现之一。同时,沃尔兹也认为美国出台并推动北约东扩政策是一种基于威胁认知而采取的预防措施。一直以来,美国最担心欧洲在军事、经济等方面一旦进一步统一,就会变成美国最大的竞争对手。因此,美国一定要维持对欧洲传统强国的控制。也就是说,如果想要长期维持其霸权地位,美国就得继续对欧洲实行“分而治之”策略,防止德国势力扩大,并将俄罗斯从欧洲排除出去。因而美国想方设法阻止欧盟中的传统强国合作进一步加深从而构建一个将美国排除在外的区域安全机制,而北约东扩是美国维持其在欧洲的支配地位的最好办法。<sup>②</sup>

沃尔兹的“美国态度说”可以解释美国维持和扩大北约的动机,但解释不了为什么北约的其他成员国同意维持和扩大北约。此外,“美国态度说”夸大了美国态度的决定性作用,因为北约奉行协商一致的决策规则,虽然美国拥有主导地位,但它也无法强迫所有盟友维持或者扩大同盟,因此解释美国北约盟友为何想要维持或扩大同盟,就非常重要。最后,“美国态度说”同样不能解释北约东扩的次序,因为这种东扩次序同样既需要美国同意也需要北约其他盟国同意。而且即使通过经验考察发现美国对不同的中东欧国

---

<sup>①</sup> Robert W. Rauchhaus ed., *Explaining NATO Enlargement*; Lars S. Skålnes, “From the Outside In, From the Inside Out: NATO Expansion and International Relations Theory,” *Security Studies*, Vol. 7, No. 4, 1998, pp. 44-87.

<sup>②</sup> Kenneth N. Waltz, “NATO Expansion: A Realist’s View,” in Robert W. Rauchhaus ed., *Explaining NATO Enlargement*, pp. 23-38.

家人盟态度上存在差异，“美国态度说”也是一种满意度不足的解释，不足以解开我们的困惑，即无法告诉我们美国这种态度差异背后的深层原因是什么。

**北约合法性说。**贝弗利·克劳福德(Beverly Crawford)基本肯定沃尔兹对“北约为什么要东扩”的解释，但他做了一个补充，认为北约在1995年的波黑战争中进行干预并获得成功为美国推动北约东扩政策提供了一定的合法性。欧洲安全与合作组织(OSCE)、西欧联盟(WEU)甚至联合国安全理事会(UNSC)等都无法化解波黑战争的问题。正因为其他安全组织，无法为维持全欧洲长期稳定提供及时保障，所以，美国政治精英才会产生支持北约东扩的想法。总之，在克劳福德看来，波黑战争给予北约维持存在的理由，此外，还为北约东扩政策提供了一定的合法性。自称是“冷战胜利者”的美国利用其至高无上的权力，在国际舞台上为北约东扩政策的出台进行了大规模的游说，而北约东扩本身又有利于美国维持自身的霸权地位。<sup>①</sup>

克劳福德的“北约合法性说”既可以解释美国为什么要维持或扩大北约，也能够解释北约盟国为何要维持或扩大北约。但是这种解释排除不了俄罗斯潜在威胁这种替代性解释，而且它也同样解释不了北约东扩的次序问题，即为何一些中东欧国家先加入，而另一些后加入，而不是相反。

**讨价还价说。**维诺德·K.阿加瓦尔(Vinod K. Aggarwal)认为，北约东扩政策是美国、俄罗斯、法国、英国、德国与中东欧国家进行讨价还价博弈的产物。博弈的结果受到博弈方利益偏好和自身实力的影响，一般而言，博弈结果将倾向于相对实力较强国家的利益偏好。

阿加瓦尔认为，波黑战争既给予北约以存在的理由，也影响着讨价还价博弈参与国对北约东扩的认知及参与国对自身利益的考虑。一些博弈参与国对北约东扩的认知有所改变，即从认为“北约东扩弊大于利”转向认为“北约东扩利大于弊”。波黑战争也影响了各国对自身利益的考虑。美国希望继续维持自己在欧洲军事领域的支配角色，且进一步扩大自己的势力范围——而北约东扩可以让美国实现这些对外政策目标，北约在波黑战争进

---

<sup>①</sup> Beverly Crawford, “The Bosnian Road to NATO Enlargement,” in Robert W. Rauchhaus ed., *Explaining NATO Enlargement*, pp. 39-59.

行干预的成功又给予美国积极推动北约东扩政策的合法基础。因为北约当时是唯一能够解决波黑问题的安全组织,受到美国游说影响的德国和法国开始支持“北约先东扩欧盟再东扩”或“北约和欧盟同时东扩”的想法。对于当时的俄罗斯来说,北约东扩最大的风险是将有可能引起极右派在俄罗斯的崛起。因此,俄罗斯在当时产生了阻碍北约东扩的倾向,但由于能力不足最终无法阻止北约东扩政策的实施。中东欧国家对北约进行积极游说,主要是因为它们想要以“回归欧洲”政策融入西方政治和经济体系,此外,还希望能够获得援引《北大西洋公约》第5条款的权利,从而以较低代价获得集体防御的安全保障。阿加瓦尔最后得出的结论是,美国因为具有至高无上的权力,所以,讨价还价博弈的最终结果主要服务于美国的切身利益,其他国家实现自身利益的能力很有限。北约东扩讨价还价博弈的最终结果是北约将进行局部扩员,其核心功能与任务则不会发生明显的变化。<sup>①</sup>

总之,“讨价还价说”认为北约的继续存在是因为其功能和范围上的适应性调整,并认为这种调整是北约成员国以及俄罗斯、中东欧等非成员国讨价还价的结果,而各博弈方的相对实力则决定了讨价还价的结果。但该论点实际上最终仍然认为是美国的态度决定了北约的继续存在与调整,虽然“讨价还价说”也考虑了其他成员国的政策偏好,但是,这一逻辑仍然无法解释本文所提出来的北约的东扩次序问题,或者即使能解释如上文所说其满意度也不足。

**制度稳定说。**拉尔斯·斯卡尔内斯(Lars S. Skålnes)认为已有的新现实主义和新自由制度主义理论无法很好地解释为何北约会东扩以及东扩进程中所采取的具体政策,比如与国内政治改革挂钩、排除俄罗斯以及与俄罗斯签署不具约束力的《与俄罗斯关系基本法》,继而提出制度稳定理论,认为决策者把国际制度作为克服国内政治制度约束,维持内政和外交稳定,进而维持国内国际双稳定的工具。首先,通过挂钩为国内政治改革提供激励,从而使得国家领导人可以以制度激励为由说服国内受众进行必要改革,也就是说制度可以锁定改革方向,从而提供国内政策以及相应的对外政策的稳

---

<sup>①</sup> Vinod K. Aggarwal, “Analysing NATO Expansion: An Institutional Bargaining Approach,” in Robert W. Rauchhaus ed., *Explaining NATO Enlargement*, pp. 63-82.

定。因而,国际制度具有国内国际双重稳定作用。其次,排除俄罗斯是因为中东欧国家把俄罗斯作为威胁来源,纳入俄罗斯会使北约变成另一个和平伙伴关系计划,而中东欧国家认为该计划无法解决其安全关切,不排除俄罗斯就无法激励中东欧国家进行内部改革。最后,由于担心北约东扩对俄罗斯内政外交所产生的负面影响,北约国家选择在东扩前与俄罗斯签署基本法。<sup>①</sup>

制度稳定理论是一个特设的理论,旨在解释一个特定的案例即北约东扩及其相关联政策。因为是特设的理论,其无法解释其他同盟形成或扩大的案例。此外,理论的演绎性不强,而且内部逻辑关系不成体系,特别是有关与俄罗斯签署关系法的解释更是与所谓制度稳定逻辑相悖,因为这等于承认制度本身也带来了国际不稳定,需要采取其他补救措施予以克服。如果制度稳定论成立,那么北约首先纳入东扩考量的应该是改革最可能逆转的国家,因为对于改革已经不可逆转的国家而言,北约已经不需要提供安全激励让它锁定改革方向,但这与北约东扩的进程相违背。总之,制度稳定理论无法解释北约东扩的进程。

## (二) 有关盟友选择的已有研究及其批评

**体制相同说。**国家更愿意跟意识形态相同的国家结盟,这首先是由于意识形态是国家的根本利益之一。<sup>②</sup>其次,意识形态相同的国家很可能会产生战略互信,而且不会相互害怕和防范。最后,和具有相同意识形态的国家结盟,可以使本国融入一个更大的意识形态运动或潮流之中,从而增强自身在国内的合法性,对于弱国来说更是如此。有关国家更愿意与拥有相同制度的国家结盟的研究主要集中于民主国家之间是否更加愿意结成同盟,对该问题的解释主要遵循两种理论。一是建构主义理论,即认为民主国家之间拥有共同的规范认同,这些规范认同导致“安全共同体”意识的形成,因此彼此之间更加愿意结盟,而且这种结盟行为又会反过来强化共同体意识。二是认知主义理论,即认为民主国家的承诺持续时间更久,而且更加可信,

<sup>①</sup> Lars S. Skånes, “From the Outside In, From the Inside Out: NATO Expansion and International Relations Theory,” pp. 44-87.

<sup>②</sup> 参见本文第3页脚注1。

因而民主国家拥有更好的国家声誉。体制相同说的最大问题在于无法解释本文所提出来的核心困惑,因为申请加入北约的中东欧国家都是民主国家,体制上没有差异,因而无法解释这些国家加入北约次序的差异。体制相同说认为民主国家拥有更好的国家声誉似乎也存在令人怀疑之处,比如作为最典型的西方民主国家美国,其遵守国际规则的记录并不见得比别的国家好。<sup>①</sup>

**国家声誉说。**国家声誉会影响相关国家的同盟选择。<sup>②</sup>国家倾向于和拥有良好声誉的国家结盟是因为:首先,不会被盟友抛弃,即当一国处于冲突之中时,盟友不会不履行承诺、坐视不管;其次,不会被盟友牵连,即不会被盟友拉进一场预想不到的且不必要的冲突中去。国家声誉提供了判断该国未来行为模式的依据,因此,如果国家拥有不良声誉,例如,行为方式咄咄逼人并曾为了自身利益牵连其他国家,或者曾经在盟友处于困难境地时置之不理,那么就难以获得盟友。国家声誉说在逻辑和事实上都能够很好地解释盟友选择问题,但国家声誉说同样无法回答本文所提出的研究问题,因为中东欧国家在国家声誉方面并不存在明显的差异。

总之,以上有关北约东扩的研究以及盟友选择的解释逻辑都无法对本文所提出的研究问题提供满意的回答。

---

① 如美国为了追求军事优势于2001年12月13日单方面退出《反弹道导弹条约》,其后六个月,《反弹道导弹条约》正式失效,参见 CNN, “U. S. quits ABM treaty,” December 13, 2001, [http://articles.cnn.com/2001-12-13/politics/rec\\_bush\\_abm\\_1\\_abm-treaty-rogue-state-missile-attacks-anti-ballistic-missile-treaty?\\_s=PM](http://articles.cnn.com/2001-12-13/politics/rec_bush_abm_1_abm-treaty-rogue-state-missile-attacks-anti-ballistic-missile-treaty?_s=PM); ALLPOLITICS; 江忆恩曾对一些中美遵守规则的情况进行比较,参见江忆恩:《中国对国际秩序的态度》,载《国际政治科学》,2005年第2期,第26-67页;而在特朗普时期,美国更是以频繁退群或威胁著称于世,参见周建仁:《战略信誉、同盟结构与同盟弱化》,载《国际政治科学》2020年第2期,第1—50页。

② 有关国家声誉与同盟选择问题参见 Gregory D. Miller, “Hypotheses on Reputation: Alliance Choices and the Shadow of the Past,” *Security Studies*, Vol. 12, No. 3, 2003, pp. 40-78; Mark J. C. Crescenzi and Jacob D. Kathman, “Reliability, Reputation, and Alliance Formation,” paper for 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, CA., [http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1450539](http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1450539); Dan Reiter, “Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past,” *World Politics*, Vol. 46, No. 4, 1994, pp. 490-526.

## 二、北约东扩次序的逻辑

现通过两个自变量,即中东欧国家的战略重要性及其所面临的安全威胁重大性,构建理论分析框架来解释为什么这些国家同时提出加入北约的意愿,而最终入盟时间却有先后。<sup>①</sup> 我们认为战略重要性的高低会影响中东欧国家入盟的必要性,影响北约通过吸纳该国入盟来寻求获益的动机,或阻止该国倒向敌对一方的规避损失动机——战略重要性越高,这两种动机也越高;面临安全威胁程度的高低会影响中东欧国家入盟的紧迫性,影响其在孤立无援情况下倒向敌对一方的可能性,进而影响北约国家防止该国倒向敌对一方的规避损失动机——安全威胁程度越高,北约规避损失动机越高。北约的寻求利益动机和规避损失动机则共同决定了有关国家的入盟次序。在正式构建理论框架之前,我们将首先给本文的核心概念下定义。战略重要性指的是一个国家因为自身地缘因素或者实力因素加入同盟后可以给同盟成员国带来的安全收益的大小,安全收益越大,战略重要性越高。而威胁重大性指的是可能给一国生存带来伤害的行为体实力的大小,给一国带来伤害的行为体实力越大,该国面临的安全威胁越重大。

首先讨论国家采取某种行动的可能目标,我们认为既可能是寻求获益也可能是为了避免损失。其次讨论中东欧国家的战略重要性如何影响北约国家的寻求获益动机以及规避损失动机,即对其加入北约的必要性以及倒

---

<sup>①</sup> 本文选取的两个自变量以及基于这两个自变量所构建的盟友选择理论框架是原创的,是根据对北约东扩次序的经验事实的初步考察归纳总结发现的,并没有在已有的研究性文献中发现有人提出这两个解释变量。但这并不意味它就完全没有已有理论研究的支持,比如说战略重要性特别是实力大小影响同盟收益,这与笔者构建的同盟效用理论相关联而且与势力均衡理论在逻辑上也是适恰的;而面临威胁大小影响入盟次序也与沃尔特的威胁均衡理论在逻辑上适恰,但二者解释的问题并不一样,沃尔特关注的是国家一般性的识别敌友,提出的是国家选择对自身威胁小的国家为盟友、制衡对自身威胁大的国家,而我们在这里则是一种理论的深化,关注的是国家在许多对自己威胁小的潜在盟友之中,优先选择与哪些国家结盟。有关同盟效用理论参见周建仁:《走向决裂:弱国退出同盟之谜》,社会科学文献出版社 2018 年版;有关威胁均衡理论参见 Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987; 斯蒂芬·沃尔特著、周丕启译:《联盟的起源》,北京大学出版社 2007 年版。

向对手带来的安全伤害严重性的认识,从而影响该国入盟的先后。再次,讨论中东欧国家面临的安全威胁的重大性如何影响北约国家的规避损失动机,即对其加入北约的紧迫性的判断,从而影响该国入盟的次序。最后总结本节所构建的理论逻辑,并从这个理论逻辑中推导出可验证的研究假设。

## (一) 理论框架

### 1. 行为体的利益目标:寻求获益与规避损失<sup>①</sup>

有关行为体的利益目标,现实主义学者有充分的讨论。汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)认为为了追求权力,国家奉行帝国主义政策、现状政策和威望政策。帝国主义政策的目标为扩大权力,现状政策的目标则为保有现有权力,而威望政策的目的是展示权力,从而保有权力或者扩大权力。因此,在摩根索看来,国家的政策不一定都是为了扩大利益,也有可能是保有现有利益,即避免损失。<sup>②</sup>

阿诺德·沃尔弗斯(Arnold Wolfers)则提出国家对外政策目标包括自延(self-extension)、自保(self-preservation)和自制(self-abnegation)。自延实际上就是改变现状,即扩大利益;自保就是维持现状,即避免损失;而自制则是为了追求超越国家自身利益的国际利益。<sup>③</sup>沃尔弗斯似乎认为国家政策有可能超越自我的利益计算,但是在做自我利益计算时,同样包含有避免损失和扩大利益两种政策目标。

但是,摩根索和沃尔弗斯并没有比较国家面对扩大利益和保有利益两种目标时哪种更加重要。肯尼思·沃尔兹则明确提出与扩大利益相比,保有现有利益是更重要的。沃尔兹认为国家的首要目标是保障生存,只有在生存得到保证的情况下,国家才能去安全地追求诸如安宁、福利和权力这些

<sup>①</sup> 有关这部分讨论参见:Zhou Jianren, "Power Transition and Paradigm Shift in Diplomacy: Why China and the US March towards Strategic Competition?" *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 1, 2019, pp. 6-9.

<sup>②</sup> Hans Morgenthau and Kenneth Thompson, *Politics Among Nations*, 6th ed, New York: McGraw-Hill, 1985.

<sup>③</sup> Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962, pp. 91-93.

目标。总之,在沃尔兹看来,国家有两种政策目标,一是扩大利益,二是避免损失,而首要的目标则是避免损失。<sup>①</sup>

阎学通在马斯洛需求层次理论的基础上提出国家利益由低到高依次是民族生存、政治承认、经济收益、主导地位、世界贡献。<sup>②</sup>前两者牵涉到保有国家现有利益,后三者则关系到扩大国家利益。民族生存和政治承认是经济利益、主导地位和世界贡献的基础,只有前两者利益得到基本满足,国家才会去追求经济收益、主导地位和世界贡献。因此,与沃尔兹一样,阎学通也认为避免损失比扩大利益更重要。<sup>③</sup>

约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)虽然也认为国家的首要目标是安全,但他提出因为国际体系处于无政府状态,国家只能通过自助来寻求安全。同时,大国永远无法确定其他大国的意图,而这些大国却都拥有进攻实力,因此,大国之间彼此恐惧,无政府状态又会增强这种恐惧感。是以理性的国家只能做最坏打算,通过权力最大化来保障自身安全。在米尔斯海默看来,扩张权力是为了安全,扩大利益是为了避免损失,这两个动机无法区分。<sup>④</sup>

综上所述,现实主义学者普遍认为国家的目标既包含扩大利益,也包含避免损失。并非所有的对外政策都是为了扩大利益,也有可能仅仅是为了避免损失。

前景理论(prospect theory)则为以上现实主义学者有关国家战略目标的论述提供了微观的心理基础。该理论认为人们对于风险的接受程度受到其面临损失还是面临收益的影响。而人们是依据其主观设定的一个参照点(reference point)来判断其到底是面临损失还是面临收益。因为存在确定效应(certainty effect)时,人们倾向于放大确定性的结果,即在面临收益时放大确定收益的价值,而在面临损失时又放大确定损失的价值。这导致面临收益时,人们表现出风险厌恶倾向,即在确定的收益和一定概率的更高收益之

<sup>①</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

<sup>②</sup> Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*, 2nd ed., New York: Harper & Row Publishers, 1970.

<sup>③</sup> 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社1997年版,第67页。

<sup>④</sup> John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001, pp. 21-31.

间,更可能见好就收选择确定的收益,虽然这个收益的期望值相对较低。面临损失时,则表现出风险偏好的倾向,即在确定的损失和一定概率的更大损失之间,人们更愿意赌一把,即使面临着更大的损失期望。总之,在前景理论看来,人们拥有一种损失规避(loss aversion)倾向。在面临损失时,人们更加愿意承担风险,而在面临收益时,则会更不愿意承担风险。<sup>①</sup>

前景理论虽然核心研究的是人们在面临风险时的决策行为,即人们在面临损失或者面临收益时的不同风险倾向,但是从它的论述中我们可以推断出人们决策时可能存在的两种政策目标,一是追求收益,二是避免损失。因为存在损失规避倾向,一定利益量的损失所带来的伤害要高于同样利益量的收益所带来的愉悦,这个也支持了上述现实主义学者认为的安全利益是首要的,即避免损失是首要的论断。而因为国家首要目标是避免损失,根据前景理论,面临损失时国家应该会更积极主动地寻求北约东扩,即使这种政策调整会面临对抗升级的风险。而面临获益时,国家采取政策调整的积极性则没那么强。

基于以上讨论,下面我们将论述中东欧国家战略重要性如何影响北约寻求获益动机以及规避损失动机、中东欧国家面临的威胁如何影响到北约规避损失动机,以及这两种动机如何共同影响北约东扩的优先次序。

## 2. 战略重要性与入盟次序

中东欧国家的战略重要性将会影响该国加入北约后给北约带来的额外安全收益,战略重要性越高,带来的额外安全收益越高,其加入北约的必要性越高,北约通过让其入盟来寻求获益的动机越强,这样的国家加入北约的时间越可能靠前。

一国的战略重要性首先是其地缘上的战略重要性,而地缘上的战略重要性首先在于其与北约所针对的核心目标国家之间的地理距离,地理距离越近,该国的地缘战略重要性越高。之所以这样,从进攻方面来说,是因为军事力量的投送能力随着距离的增加而不断递减,这也就是所谓的力量损失阶梯(loss of strength gradient)。<sup>②</sup>因此盟国与同盟所针对的目标国距离

<sup>①</sup> Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, Vol. 47, No. 2, 1979, pp. 263-292.

<sup>②</sup> Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense*, New York: Harper & Brothers, 1962, p. 262.

越近,同盟就越可以进行前沿部署,其对同盟所针对的目标国的攻击能力越强,获得的额外安全收益就越高。从防御方面来说,防御设施部署得越前沿,探测能力越强,则同盟针对目标国的军事部署和军事行动探测的范围就越大,这样同盟就能够获得更多的预警时间,从而获得更大的额外安全收益。例如,美国的导弹防御系统拦截器和预警雷达核心部署在与俄罗斯比较近的罗马尼亚,就会为其争取更多的早期预警和拦截时间。<sup>①</sup> 地缘重要性还体现在中东欧国家本身的国土面积,国土面积越广阔,特别是面向同盟针对目标国方向的国土跨度越大,该国加入北约后所带来的战略空间就越大,安全收益越大。同样从进攻方面说,这使得北约战略前线向其针对目标国推进得越多,安全收益越大。而从防御方面说,该国的加入使得北约获得的战略缓冲空间越多,因此安全收益也越大。当然,地缘重要性首要体现在地理距离上。

一国战略重要性其次在于其实力上的重要性。实力上的重要性依据该国的综合实力来衡量,综合实力越强,其加入后能给北约增加的军事、经济和政治资源越多,北约获得的额外安全收益越大。军事资源可以直接叠加到现有的军事实力上,从而使得同盟的安全系数迅速提升。而经济资源虽然不能马上贡献安全收益,但是可以转化为军事实力,比如通过技术研发以及扩大军队规模和军备水平等,从而转化为同盟的安全收益。而政治资源同样也可能提升安全效应,这是因为盟国的政治资源可以带来国际支持和合法性,这种国际支持和合法性虽然不直接影响军事实力,但它会提升军事威慑的信誉,增加军事威慑成功的可能性,从而带来安全收益的增加。<sup>②</sup>

---

① 新华社:《美国在罗马尼亚部署的反导系统正式启动》,新华网,2016年5月13日,  
[http://www.xinhuanet.com//world/2016-05/13/c\\_128980296.htm](http://www.xinhuanet.com//world/2016-05/13/c_128980296.htm).

② 已有的研究表明,国家通过采取合法化战略,可以获得自身地位或行为国际合法性,甚至使得其他国家不反对自身扩张性行为或者权力地位的提升,参见 Stacie E. Goddard, "When Right Makes Might: How Prussia Overturned the European Balance of Power," *International Security*, Vol. 33, No. 3, 2008/2009, pp. 110-142; Stacie E. Goddard, *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2018; 杨原、孙学峰:《崛起国合法化策略与制衡规避》,载《国际政治科学》,2010年第3期,第1—31页。如果拥有国际合法性的扩张性行为都能获得国际支持或者至少不遭到国际反对,那么拥有更强国际合法性的防御性军事威慑,则更能获得国际支持,也更加可信。

综上,一国的战略重要性包括地缘重要性和实力重要性,战略重要性越高,其加入北约可以给北约带来的收益越高,则北约国家通过其入盟寻求获益的动机就越强,其加入北约的时间也越靠前。一国的战略重要性还会影响北约规避损失的动机,战略重要性越高,北约规避损失的动机越强。因为一个国家的地缘重要性和实力重要性越大,则该国倒向敌对一方,给敌对一方带来的安全收益就越大,这时北约的绝对实力和地缘态势虽然没有变化,但因为该国加入敌对一方,北约与其的相对实力就发生不利变化,而一个行为体的安全不是依赖于自身的绝对实力或者绝对地缘条件,而是依赖于自身与对方的相对实力和相对地缘条件优势。因此,一国的战略重要性越高,其倒向敌方给北约带来的安全伤害就越大,北约就更有动机防止这种安全损失的出现。

总之,中东欧国家战略重要性既会影响北约寻求利益动机也会影响北约规避损失动机,进而影响北约对其入盟优先次序的决定。当然,如上文所述,寻求获益动机的效应不如规避损失的效应明显,而规避损失动机不仅受一国战略重要性的影响,也受一国面临的安全威胁大小的影响。因为一国战略重要性决定其加入敌方给北约造成的安全损失的大小,而一国面临的安全威胁重大性大小,则决定一国屈服于威胁来源国的可能性的大小,从某种程度上前者是比较确定的,后者则不确定性大,因此后者更能影响北约的规避损失动机。下文将详细讨论中东欧国家面临威胁的重大性的影响逻辑。

### 3. 威胁重大性与入盟次序

中东欧国家面临威胁的重大性决定其向威胁来源国屈服的可能性,面临的威胁越大,在没有重要外援的情况下,屈服的可能性也越大。这是因为如果中东欧国家面临的威胁不是非常重大,那么它可以通过其他方式包括增强自身军事实力以及寻求其他替代性盟友的方式来解决这种安全威胁。但是如果中东欧国家面临的安全威胁特别重大,重大到无法通过增强自身军事实力以及寻求北约之外的盟友来解决,那么,如果北约不能及时提供安全保障,该国很有可能向威胁来源国做出妥协甚至屈服,即与威胁来源国结盟。这个观点得到已有同盟研究的支持。

首先,已有的研究已经表明小国是可能屈服于威胁来源国的。如果一国觉得自己加入制衡某个大国的同盟无法起作用时,会倾向于追随该大国,即向该大国屈服,这既可避免引起该大国更大的敌意也可能获得该国的善

意回报。<sup>①</sup>如果一个国家面临的威胁巨大,则其加入某个同盟对该同盟的边际效应很小,该国可能不会加入同盟;但如果一国面临的威胁较小,虽然加入某个同盟后可能不会产生根本性的威慑效应获益,但可以相对显著增加同盟的安全系数,则该国加入同盟的意愿会更大一点。因此,一国所面临威胁的大小会影响其倒向威胁性敌国的倾向,面临的威胁越大,这种可能性越大。

其次,已有研究也表明如果小国发现自己无法获得外部援助时会向威胁来源国屈服。<sup>②</sup>也就是说,面临巨大威胁时,小国还要考虑到盟友的可获得性,如果缺乏可靠的盟友,那么对其来说暂时委身敌人寻求敌人的善意,可能是其不得不做的唯一选择。这种情况在国际关系史上并不少见,例如芬兰因为在二战期间投靠法西斯德国,战后不被西方国家保护,它就只能屈服于苏联,这就是所谓的芬兰化现象。<sup>③</sup>

如果是这样,而且该威胁来源国是北约敌对的一方,则中东欧国家倒向该国就会给北约带来安全损失。因此,为了规避损失,北约也有很强的动机把受到重大威胁的国家首先纳入其安全保护伞下。国家因为担心其他国家倒向敌对一方,为了规避损失而与其结盟,在国际关系史上并不鲜见。比如说,在二战结束后,美国有从欧洲脱身的计划,刚开始时并不愿意对欧洲明确承担防御义务,但是捷克斯洛伐克“二月事件”以及第一次柏林危机之后,西欧国家对苏联的威胁感上升,这些国家都要求美国明确,如果其受到攻击时美国将会承担什么义务,而美国最终接受给予西欧国家明确的安全保护承诺,是因为在苏联威胁上升后,如果美国不明确安全承诺,这些国家就有可能倒向苏联或向苏联妥协,从而给美国自身带来重大的安全挑战。<sup>④</sup>甚至于1969年3月珍宝岛自卫反击战发生后,美国也曾因担心自己行动如果太迟缓,有可能促使中国怀疑美苏勾结,从而驱使中国同苏联进行现实交易,

<sup>①</sup> Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York: Columbia University Press, 1968, p.11; Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, p.29.

<sup>②</sup> Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, p. 30.

<sup>③</sup> Fred Singleton, “The Myth of ‘Finlandisation’,” *International Affairs*, Vol. 57, No. 2, 1981, pp. 270-285; Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, p. 30.

<sup>④</sup> 王绳祖主编:《国际关系史》(第三卷),世界知识出版社1995年版,第141—166页。

重新倒向苏联,而采取对华主动接触行动。<sup>①</sup>

总之,小国在面临制衡大国和制衡小国时,其追随的倾向不同,当其面临大国威胁时,会认为制衡不起作用而追随该大国,而面临小国威胁时,则追随倾向较小。特别是当小国面临大国威胁时,而又没有其他大国或同盟可以给他提供保护,则其追随的可能性增加。因此,为了避免因该国倒向敌方给北约带来的安全损失,北约就有更紧迫的规避损失动机让该国加入北约。

## (二) 因果逻辑机制

现简要总结中东欧国家战略重要性和威胁重大性影响其入盟次序的因果逻辑机制。中东欧国家战略重要性首先会影响其加入北约可以给北约带来的额外安全利益的大小,从而影响北约想要其入盟的寻求获益动机大小,一国的战略重要性越高,北约通过其入盟寻求获益的动机就越大。中东欧国家战略重要性也会影响北约的规避损失动机,因为一个国家的战略重要性越高,则其倒向敌方给北约造成的安全伤害越大,北约就有更强的避免损失动机,去阻止该国倒向敌对一方。而中东欧国家面临的威胁大小,则同样会影响北约规避损失动机,因为中东欧国家加入敌对一方给北约带来的可能损失等于该国倒向后的安全损失乘以该国倒向敌方的概率,一国的战略重要性决定安全损失大小,而一国面临威胁的大小决定其倒向敌方的概率,面临的威胁越大,倒向敌方的可能性越高,北约为规避这种情况带来损失的动机也就越强。而北约寻求获益动机和规避损失动机共同决定了其对中东欧国家入盟优先次序的判定。具体因果机制见图1。

## (三) 研究假设

根据沃尔兹的观点,要检验一个理论,首先是陈述待检验的理论,然后从该理论中推导出可进行经验验证的研究假设。<sup>②</sup> 依据以上理论,中东欧国

<sup>①</sup> 亨利·基辛格著、陈瑶华等译:《白宫岁月——基辛格回忆录(第一册)》,世界知识出版社1980年版,第232页。

<sup>②</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 13.

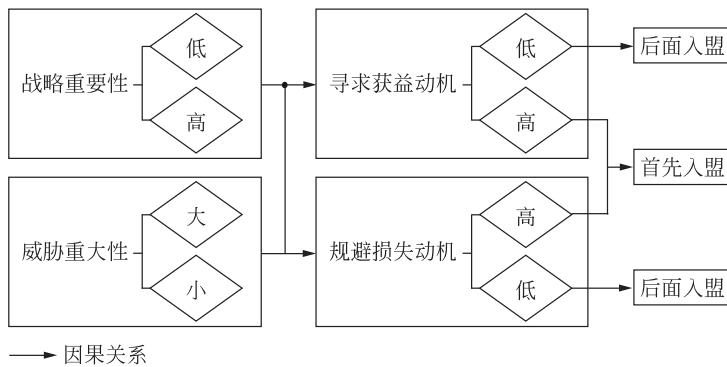


图1 战略重要性、威胁重大性与入盟次序的因果机制

家加入北约的先后次序受两个因素的影响，即该国战略重要性与所面临威胁的重大性。战略重要性高且面临的威胁大，则北约的寻求获益动机和规避损失动机都大，该类型的国家将会首先入盟；战略重要性高而面临的威胁小，则北约的寻求获益动机大而避免损失动机相对小，该类型的国家中间入盟；战略重要性低而面临的威胁大，则北约的寻求获益动机小而避免损失动机大，这样的国家也同样中间入盟；战略重要性低且面临的威胁小，则北约的寻求获益动机和避免损失动机都小，这样的国家最后入盟。由此，引出如表1所示的四个研究假设：<sup>①</sup>

- H1：**中东欧国家战略重要性高且面临的安全威胁大，则首先加入北约；
- H2：**中东欧国家战略重要性高而面临的安全威胁小，则中间加入北约；
- H3：**中东欧国家战略重要性低而面临的安全威胁大，则中间加入北约；
- H4：**中东欧国家战略重要性低且面临的安全威胁小，则最后加入北约。

<sup>①</sup> 由于战略重要性既影响寻求获益动机又影响规避损失动机，而外部威胁只影响规避损失动机，因此从理论上讲，战略重要性是更具决定性的因素，因此若比较两种中间状态国家，即战略重要性高外部威胁低的国家以及战略重要性低外部威胁高的国家，前者入盟时间应该比后者早，或者至少不晚于后者。后文经验验证表明，两者入盟时间相同，至少没有否定上述理论逻辑。如果后者入盟早于前者，则本文的理论逻辑就需要修正。当然对两种中间状态国家入盟先后研究假设的进一步验证，有待后续其他案例进行检验。此外，需要说明的是，研究假设中的首先、中间和最后针对的是我们所考察的12个案例来讲的，不是针对冷战后北约东扩全过程的。如果针对全过程，只要北约不放弃所谓“门户开放”政策，我们是无法知道哪个或哪些国家是最后加入的。

表1 变量关系与研究假设

		战略重要性	
		高	低
威胁重大性	大	首先加入	中间加入
	小	中间加入	最后加入

### 三、对北约东扩次序理论逻辑的经验验证

本文将通过考察冷战后12个中东欧国家加入北约的过程及其先后次序来验证上述研究假设,从而对本文所构建的理论逻辑予以检验。首先讨论解释变量战略重要性的测量方法并对中东欧国家战略重要性进行测量。其次,讨论另一解释变量威胁重大性的测量方法并对中东欧国家面临的威胁重大性进行测量。<sup>①</sup>再次,具体阐述中东欧国家入盟的过程。最后进行简要总结和经验验证。

影响中东欧国家入盟次序的因素不仅仅是本文所提出来的战略重要性和威胁重大性,还有包括这些国家提出加入北约的时间及入盟意愿、俄罗斯的态度以及这些国家的政治体制。因此,在检验过程中必须控制住这三个因素,使其保持取值不变。而本文所选择的12个中东欧国家,其明确表达入盟意愿的时间基本一致。那么如何判断这些国家是否有明确的入盟意愿呢?本文按照北约的官方文件断定,某国加入北约“和平伙伴关系计划”(Partnership for Peace Plan, PfP)等于正式提出入盟意愿。但仍需要强调,北约总部曾明确表示加入“和平伙伴关系计划”并不是北约候选国入盟的绝

<sup>①</sup> 我们假定北约和中东欧国家对其外部威胁认知一致,或者至少北约知道中东欧国家的威胁认知。鉴于中东欧国家谋求加入北约以及其与北约和北约成员国的密切关系,这个假定基本可以成立。只要北约清楚中东欧国家的威胁认知,就能知道其若不接纳中东欧国家,该国倒向威胁来源国的可能性,进而影响其接纳该国家入盟以避免损失的动机。同样我们也假定北约对中东欧国家的战略重要性的认知和中东欧国家本身的战略重要性一致,也就是说不存在错误认知问题。因此,我们在本节中不讨论北约对这两个自变量的认知问题。

对保证。<sup>①</sup>需要注意的是：第一，某个候选国成立的时间比较晚，它提出入盟意愿的时间也会比较晚，从而它的入盟时间也会较晚。第二，某个候选国提出入盟意愿比其他国家晚，它的入盟时间也很可能会比其他国家晚。第三，北约 1999 年所出台的“成员国行动计划”(Membership Action Plan, MAP) 是某个候选国准备入盟的最后几个步骤之一，能够加入“成员国行动计划”就说明它将收到北约成员国的入盟邀请——我们不能将“和平伙伴计划”与“成员国行动计划”混为一谈，但没加入“和平伙伴计划”，就不能加入“成员国行动计划”。<sup>②</sup>

此外，俄罗斯对这些国家加入北约的态度差别并不大。1991 年后，俄罗斯对北约东扩进程主要有两种层级的反应：一是对北约的扩大前景表示不满并发出威胁，但没有进行军事介入；二是对北约的扩大前景表示不满并发出威胁而且进行军事介入。根据布莱恩·弗雷德里克(Bryan Frederick)等人的研究，俄罗斯外交部及相关政要对本文研究范围所包括的北约三次扩大都表示强烈的不满，并且通过一些非武力外交手段试图阻止一些国家(尤其是波罗的海三国)加入北约。但俄罗斯的“外交政策”最终失败，北约依然决定接纳中东欧国家。<sup>③</sup>然而，北约在 2008 年 4 月 4 日举行布加勒斯特首脑峰会时，时任美国总统小布什试图说服其他北约成员国邀请格鲁吉亚和乌克兰加入北约“成员国行动计划”，以保证格、乌两国在不久的将来加入北约。俄罗斯官方对此发出警告并表示格鲁吉亚和乌克兰加入北约将对俄罗斯构成直接威胁。2008 年 8 月，俄罗斯与格鲁吉亚爆发战争，并承认南奥塞梯与阿布哈兹为两个独立国家。<sup>④</sup>2014 年 3 月之后，俄罗斯军事控制并“吞

---

① “Study on NATO Enlargement,” September 3, 1995, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_24733.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm).

② 然而，MAP 和 PfP 一样，都不保证该国加入后便可以入盟。

③ Bryan Frederick et al., “Appendix B: Key NATO and Russian Interactions, 1995—2015,” in *Assessing Russian Reactions to U. S. and NATO Posture Enhancements*, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2017, pp. 99-108.

④ 按照北约入盟标准，凡是和平解决领土等争端的候选国不得入盟；International Crisis Group, “Georgia: Avoiding War in South Ossetia,” *Europe Report*, No. 109, November 26, 2004, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/159-georgia-avoiding-war-in-south-ossetia.pdf>.

并”克里米亚,其后其支持的乌东顿巴斯地区与乌政府军爆发大规模武装冲突。俄罗斯试图以这两次军事介入阻止格鲁吉亚和乌克兰加入北约,至少增加北约扩大的潜在风险和成本,从而降低这两个国家加入北约的可能性。<sup>①</sup> 总之,如果考虑俄罗斯态度的因素,可以说只有在俄罗斯对其进行军事介入时,才可能阻止北约扩大到该国。当然本文所考察的 12 个中东欧国家在入盟过程中,俄罗斯对其态度没有本质差异。由此,本文所选取的 12 个中东欧国家的入盟意愿以及俄罗斯态度的影响得以控制,从而使得本文的验证过程更加可靠。

至于中东欧国家的政治制度,根据政体 4(Polity IV)数据库的测量标准,<sup>②</sup>1997 年除了克罗地亚是非民主国家,阿尔巴尼亚接近于民主国家,其他都属于民主国家。如果要严格控制政治制度这一变量,把克罗地亚和阿尔巴尼亚排除出案例考察范围,也不影响本文的结论。

### (一) 中东欧国家的战略重要性

中东欧国家的战略重要性如上文所述,是指这些国家的地缘重要性和实力重要性。虽然地缘重要性包括许多内容,但从测量的可行性角度出发,本文将依据该国与北约核心针对目标国家俄罗斯的地理距离来测量该国的地缘重要性,地理距离越近,地缘重要性越高。而地理距离将以中东欧国家首都与俄罗斯首都莫斯科之间的距离来测量,实际上这也是目前学界测量国家之间距离比较通行的方法。而实力重要性则可利用战争相关因素数据库(Correlates of War, COW)中的国家实力综合指数(Composite Index of

---

<sup>①</sup> F. Stephen Larrabee et al., *The Ukrainian Crisis and European Security: Implications for the United States and U. S. Army*, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2015; 当前持续的俄乌冲突实际上也成了乌克兰无法马上加入北约的一个原因,参见叶德豪:《为何今天阻碍乌克兰加入北约的竟然是美国?》,香港 01,2023 年 7 月 10 日, <https://www.hk01.com/國際分析/917615/北約峰會-為何今天阻礙烏克蘭加入的竟然是美國>。

<sup>②</sup> 该数据库从 1975 年建立以来,目前已推出第四版国家政体数据,第五版还在更新中,其数据包含了 1800—2013 年以来世界各国的政体演变,用 -10 表示极端专制,10 表示成熟民主,因此它不是简单地进行 0、1 二元赋值,而是更加细致的考察和编码。其网址是 <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>。

National Capability, CINC)来测量,这个指数测量包括人口总量、城市人口数量、军费开支、军队人数、钢铁产量以及能源消耗量等国家实力要素,这也是比较权威的实力测量指标。<sup>①</sup> 我们将以北约马德里峰会召开的年份 1997 年中东欧国家的 CINC 作为实力重要性的具体测量指标,因为马德里峰会确定了第一批入盟的国家名单,正式开启了北约东扩的进程。本文在上述两个指标的基础上引入了如下计算战略重要性指数的公式,即

$$\text{战略重要性指数} = \frac{10^6 * \text{CINC}}{\text{地理距离}}$$

此外,由于本文只是对战略重要性进行定性判断,然后进行定性比较,因此需要给出战略重要性的赋值规则,我们将以战略重要性指数的中位数 1 作为判断标准,战略重要性指数高于 1,则中东欧国家的战略重要性赋值为高;战略重要性指数低于 1,则战略重要性赋值为低。

根据权威的线上地理距离测量器,波兰、捷克、匈牙利、斯洛文尼亚、斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚、克罗地亚、阿尔巴尼亚首都与俄罗斯首都莫斯科之间的空中距离分别为 1150 公里、1668 公里、1569 公里、1932 公里、1631 公里、1777 公里、1498 公里、790 公里、841 公里、867 公里、1867 公里以及 2058 公里。<sup>②</sup>

战争相关因素数据库(COW)显示,1997 年,波兰的国家实力综合指数为 0.009189,捷克为 0.003284,匈牙利为 0.001909,斯洛文尼亚为 0.000382,斯洛伐克为 0.001758,保加利亚为 0.00209,罗马尼亚为 0.00526,立陶宛为 0.000514,拉脱维亚为 0.000377,爱沙尼亚为 0.000193,克罗地亚为 0.001104,阿尔巴尼亚为 0.000568。<sup>③</sup>

根据以上公式计算的中东欧国家战略重要性指数及其赋值如表 2 所示。

① 该数据包含有 1816—2007 年的战争、国家或地区间军事争端、正式同盟、国家实力综合指标等 11 个数据库,数据库网址为 <http://correlatesofwar.org/>。

② 地理距离测量所使用的网站:<https://www.distancecalculator.net/>。

③ J. David Singer et al., “Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820—1965,” in Bruce Russett ed, *Peace, War, and Numbers*, Beverly Hills: Sage, 1972, pp. 19-48; J. David Singer, “Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816—1985,” *International Interactions*, Vol. 14, No. 2, 1988, pp. 115-132; 具体参见 <https://correlatesofwar.org/>.

表2 中东欧国家战略重要性

序号	中东欧国家	战略重要性指数	战略重要性
1	波兰	7.99	高
2	捷克	1.97	高
3	匈牙利	1.22	高
4	斯洛文尼亚	0.20	低
5	斯洛伐克	1.08	高
6	保加利亚	1.18	高
7	罗马尼亚	3.51	高
8	立陶宛	0.65	低
9	拉脱维亚	0.45	低
10	爱沙尼亚	0.22	低
11	克罗地亚	0.59	低
12	阿尔巴尼亚	0.28	低

## (二) 中东欧国家面临威胁的重大性

中东欧国家所面临威胁的重大性在本文中特指地处中欧、东欧和东南欧即巴尔干半岛的国家自1991年后直至收到入盟邀请之时所面临的威胁，而这个威胁来源于候选国对于外界的主观威胁认知。申请加入北约的中东欧国家面临的威胁可能来源于俄罗斯，也可能来源于周边国家，有的国家面临的威胁来源于内部叛乱团体或族群，甚至可能还有国家没有明显的威胁感知。在判断这些国家面临威胁的重大性时，核心就看其有无明显威胁以及威胁源于何处，如果威胁来源于俄罗斯，则其面临的威胁重大性赋值为大，否则赋值为小。

瓦茨拉夫·哈维尔于1989年12月29日以高票当选为捷克斯洛伐克总统，在1990年新年演讲中，他对苏联及与苏联合作的捷克斯洛伐克政治人物进行间接批评，并表示他梦寐以求的“共和国”是“不被他国入侵和控制、独立、自由和民主的共和国”。<sup>①</sup>随后几年，哈维尔多次强调“捷克斯洛伐克的

<sup>①</sup> Vaclav Havel, “1990 New Year’s Speech,” January 1, 1990, <https://www.vhlf.org/havel-quotes/1990-new-years-speech/>.

威胁与恐惧主要来源于苏联,包括苏联将来恢复中央集权体制的可能性”。不过,哈维尔还提到了其他形式的威胁,如政治与社会动乱、基本生活物质的匮乏、犯罪行为、民粹主义等,但这些威胁是次要的,比不上苏联(俄罗斯)。<sup>①</sup> 捷克是唯一与东欧国家不接壤的中欧国家,因此它对东欧的兴趣比较弱,尤其是在 20 世纪 90 年代它对与东欧国家发展关系没有太大兴趣,而把重点放在“回归欧洲”的政策上。不过,提及威胁认知的话,结合捷克的历史记忆和俄罗斯在 20 世纪 90 年代进行改革的不稳定因素,捷克认知中的威胁还是俄罗斯。<sup>②</sup>

波兰总统莱赫·瓦文萨与哈维尔很相似,他在 20 世纪 90 年代上半期与中期为了加入北约多次对北约成员国进行游说。波兰领导层在加入北约之前将俄罗斯看作威胁,部分原因是历史经历。另外,波兰是俄罗斯的邻国,1991 年后在波兰东部和边境还有几万俄罗斯军人,而且,高度军事化的加里宁格勒州当时是俄罗斯在欧洲的最大军事基地。俄罗斯在加里宁格勒州部署的军队规模是当时整个波兰军队的一半,而且,俄罗斯军队是高度专业化的,比波兰军队更有战略优势。虽然波兰跟俄罗斯签署了友好条约,但是,在其认知中俄罗斯仍是最大的威胁。<sup>③</sup> 总之,瓦文萨与哈维尔在 1993 年与 1997 年之间多次与美国总统克林顿就北约邀请捷克和波兰入盟的问题进行磋商,他们的共识是北约往东欧扩大为明智之举,因为这样一来,俄罗斯对他国领土的历史野心就不会重现,中东欧地区再也不用被当作东西大国的

<sup>①</sup> R. C. Longworth, “NATO Turns Away Czechoslovakia’s Bid to Join Alliance,” *Chicago Tribune*, March 22, 1993, <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-1993-03-22-9101260253-story.html>; Vaclav Havel, President of the Czech Republic, July 4, 1994, Independence Hall, Philadelphia, PA, [https://constitutioncenter.org/libertymedal/recipient\\_1994\\_speech.htm](https://constitutioncenter.org/libertymedal/recipient_1994_speech.htm); 1993 年 1 月 1 日捷克斯洛伐克解体为两个新的国家,即捷克共和国和斯洛伐克共和国。

<sup>②</sup> Szymon Ananicz and Rafał Sadowski, “Central Europe Facing ‘Eastern Europe’: Symphony or Cacophony?” in Zlatko Šabic and Petr Drulák, eds., *Regional and International Relations of Central Europe*, London: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 293-295.

<sup>③</sup> F. Stephen Larrabee, *East European Security after the Cold War*, Santa Monica, California: RAND, 1993, pp. 12-17; Paul Basken, “Bill Clinton and Lech Walesa Discuss NATO Expansion,” UPI, June 26, 1995, <https://www.upi.com/Archives/1995/06/26/Clinton-Walesa-discuss-NATO-expansion/7645804139200/>.

缓冲地带。<sup>①</sup>

在维谢格拉德集团国家中,匈牙利谈到自己的威胁认知时,措辞最委婉,甚至有些模糊。20世纪90年代初,匈俄两国的双边关系以经济合作为主,因此,两国的关系以务实合作为主要特点。此外,匈牙利新政府继承了16亿美元的“苏联负债”,而俄罗斯继承了对匈牙利的债权。正因如此,负有较大债务的匈牙利保持了低调,制定对俄友好的外交战略,不过,为了融入西方社会,将来“回归欧洲”,它也不得不讨好西方国家。匈牙利左派最初对俄罗斯的友好态度和加强合作方案,在1995年后受到了匈牙利右派(Fidesz Party)的强烈谴责。<sup>②</sup>虽然匈牙利领导层没有捷克总统哈维尔和波兰总统瓦文萨表现得那么明显,但仍把俄罗斯变得不稳定看成可能的国家威胁。<sup>③</sup>然而,除了俄罗斯之外,匈牙利还将斯洛伐克、克罗地亚、塞尔维亚、乌克兰和罗马尼亚所在的“反匈牙利少数民族”的极端派别视作对匈牙利及其民族的威胁。<sup>④</sup>

斯洛伐克有与其他维谢格拉德集团国家不同的外交政策方向。许多学者认为,斯洛伐克是因为要与捷克不同而坚持制定与其不同的政策,也就是说,捷斯两国的“民族主义小插曲”导致斯洛伐克刻意选择与捷克不同的政策方向。此外,1993年至1998年之间,斯洛伐克自认为是东西方国家之间关系的重要平衡者之一。在弗拉基米尔·梅恰尔总理(Vladimír Mečiar)的领导之下,斯洛伐克有很明显的亲俄倾向,它们对欧洲安全体系架构的看法基本上与俄罗斯政府一致,即中东欧国家外交政策应该保持中立,而不是加

<sup>①</sup> Zbigniew Brzezinski and Anthony Lake, “For a New World, a New NATO,” *The New York Times*, June 30, 1997, <https://www.nytimes.com/1997/06/30/opinion/for-a-new-world-a-new-nato.htm>; Rick Fawn, “Reconstituting a National Identity: Ideologies in Czech Foreign Policy after the Split,” in Rich Fawn ed., *Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies*, London: Frank Cass, 2003, pp. 201-224.

<sup>②</sup> Juraj Marušiak, “Russia and the Visegrad Group—More Than a Foreign Policy Issue,” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. 24, No. 1-2, 2015, p. 33.

<sup>③</sup> F. Stephen Larrabee, *East European Security after the Cold War*, pp. 25-40.

<sup>④</sup> Ibid., pp. 33-34; “Visegrad Declaration 1991,” <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/deklahu>.

入西方军事安全体系来抵抗俄罗斯。有人认为,斯洛伐克在 20 世纪 90 年代产生亲俄的倾向,主要是因为自己与美国的关系有较为明显的倒退。早在梅恰尔总理上台之前,即 1991 年至 1992 年之间,来自斯洛伐克的扬·恰尔诺古尔斯基总理(Ján Čarnogurský)坚决反对捷克斯洛伐克加入北约,积极提倡“斯拉夫族欧洲”(Slavic Europe)以及对俄合作,不过,扬总理也支持斯洛伐克加入欧盟。<sup>①</sup> 由此可判断,20 世纪 90 年代的斯洛伐克没有将俄罗斯视作威胁。到了 1999 年梅恰尔总理的任期已经结束,斯洛伐克在其他维谢格拉德国家、美国及其他西欧国家的敦促下修改了其对俄政策,撕毁了与俄罗斯签署的双边条约,取消了向俄罗斯订购的军事装备,继而实行了亲西方、亲北约的对外政策。然而,它仍然没有将俄罗斯视作威胁。<sup>②</sup>

自 1992 年以来,斯洛文尼亚历届政府都强烈支持加入北约,融入西方民主体系,回归“欧洲之家”的对外政策方向。斯洛文尼亚政治精英支持加入北约以保持长期安全与稳定。然而,1991 年独立建国之后的头几年,斯洛文尼亚政治领导层的左右派都对北约持有怀疑的态度,而且,南斯拉夫社会主义联邦共和国长期所奉行的“中立主义、不结盟外交思想”依然发挥着影响。1995 年北约军事干预波黑。波黑的“血腥战争”因《代顿和平协议》的签署得以结束。斯洛文尼亚政府及人民对北约的理解和信赖程度发生了巨大的变化。1996 年前后,加入北约已经成了斯洛文尼亚政府的“重大政策目标”。应该强调的是,斯洛文尼亚政府积极推进加入北约的想法,不是因为社会和政治动乱、国内民主秩序将可能被搅乱的威胁,也不是因为与邻国尚未解决的冲突。斯洛文尼亚政府内部确实有一些人对处于动荡状态的西巴尔干地区表示强烈关切,也就是说,政府内部有一定的安全担心,然而,加入北约的首要目标是融入西方政治体系,回归“欧洲之家”。1991 年后,斯洛文尼亚政

---

<sup>①</sup> Alexander Duleba, “The Blind Pragmatism of Slovak Foreign Policy: The Actual Agenda of Slovak-Russian Bilateral Relations,” Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 1996, pp. 28-29; Čarnogurský, “Odpovede na otázky ruského spisovateľa Sergeja Chelemendika,” [Answering Russian Writer Sergej Chelemendik's Questions], Jan. 1997, Videné od Dunaja, Bratislava: Kalligram, p. 291.

<sup>②</sup> Anton Bebler ed., *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Amsterdam: IOS Press BV, 2010, pp. 48.

府所发布的战略观念并没有将俄罗斯界定为威胁。<sup>①</sup>

作为巴尔干半岛的国家,保加利亚的主要安全考虑和担心在动荡的东南欧地区,而不在中欧地带。1991年后在前南斯拉夫发生的一系列战争使保加利亚感到害怕。他们担心战火扩散到马其顿,从而被殃及。另外,保加利亚还担心土耳其领土和势力范围的扩张野心。存在“大塞尔维亚主义”思想的塞尔维亚对保加利亚来说是一个长期的威胁因素。<sup>②</sup> 上世纪 90 年代,保加利亚并没有将俄罗斯界定为国家威胁。<sup>③</sup> 实际上,很早以前俄罗斯就是保加利亚的拯救者——就是因为俄罗斯,保加利亚才能够从土耳其帝国的控制之下独立出来。<sup>④</sup>

在尼古拉·齐奥塞斯库统治时期,罗马尼亚特立独行,其对外政策经常与苏联存在利益冲突,由此得到“华约独行者”之名。1989年12月齐奥塞斯库政权瓦解,罗马尼亚在进行一系列对内改革的初期,选择了与其他东欧国家不同的对外政策方向,即“以独立为主,以中立为辅”的对外政策。1991年4月1日,罗马尼亚还与苏联签署引起很大争议的《苏罗睦邻友好合作条约》。该条约包括了“消极安全保障”条款,即缔约国不得加入任何与其他缔约国存在利益冲突的军事联盟,并且,缔约国不得成为第三方的军事部队、军事基地的东道国。可以说,罗马尼亚在 20 世纪 90 年代初期充分体现了俄罗斯对所有中东欧国家对外政策的最大期望,即以“中立的中东欧地区”作为俄与北约的缓冲区。然而,到了 1991 年中期,罗马尼亚的安全情境恶化,开始解体的南斯拉夫爆发了战争,塞尔维亚所受到的贸易禁令等制裁给同样得对塞尔

<sup>①</sup> Anton Bebler ed., *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Amsterdam: IOS Press BV, 2010, p. 49-58; Zoltan Barany, *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 89-124.

<sup>②</sup> F. Stephen Larrabee, *East European Security after the Cold War*, pp. 46-48; Zoltan Barany, “Bulgaria: Progress After Seven Wasted Years,” in *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, pp. 175-217.

<sup>③</sup> Blagovest Tashev, “In Search of Security: Bulgaria's Security Policy in Transition,” in Tom Lansford and Blagovest Tashev, eds., *Old Europe, New Europe, and the US: Renegotiating Transatlantic Security in the Post 9/11 Era*, London: Routledge, 2005, pp. 127-150.

<sup>④</sup> Anton Bebler ed., *NATO at 60*, pp. 69-72.

维亚实行制裁的罗马尼亚带来了负面影响,其经济增长急剧下降,政治与社会稳定面临威胁。另外,罗马尼亚还受到了匈牙利的压力,因为在匈牙利政府看来,居住于罗马尼亚的匈牙利族应该得到罗马尼亚政府的保护和特殊权利。总之,对于罗马尼亚政治精英来说,威胁主要来源于巴尔干地区民族主义所引起的动乱局面,而不是俄罗斯。最初的亲俄倾向遭到西方国家的强烈反对,使得罗马尼亚处于极其不利的孤立困境。到了20世纪90年代中后期,罗马尼亚外交政策已经彻底转向了北约、欧盟等西方组织,融入西方民主体系是罗马尼亚要实现的首要对外政策目标,然而,俄罗斯仍不被看作是其国家威胁。<sup>①</sup>

下面讨论立陶宛、拉脱维亚与爱沙尼亚的威胁认知。这三个波罗的海国家在所有中东欧国家中的地位最为特殊。它们与沙俄和苏联的历史经历都较为负面。自1940年斯大林用武力征服它们的领土以来,波罗的海三国中有一些人一直有反苏或反俄倾向,对非俄罗斯族的波罗的海三国人民来说,消极的历史记忆难以被时间消磨掉。<sup>②</sup>立陶宛、拉脱维亚与爱沙尼亚三国政治精英都认为苏联及其继承国俄罗斯是对他们各自国家的主权与领土完整的直接威胁。1997年之后,波罗的海三国的对外政策目标除了融入西方民主体系(包括加入北约)之外,还包括与周边国家维持睦邻友好关系。然而,波罗的海三国仍然没有将俄罗斯从其“国家威胁名单”上删除掉。这三个国家都有政要认为,俄罗斯的最大威胁在于含糊不清的“后苏联再统合主义冲动”(post-Soviet reintegrationist impulse),集传统俄罗斯民族沙文主义、苏联怀旧情结和俄罗斯帝国爱国主义(Russian imperial patriotism)于一体。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> F. Stephen Larrabee, *East European Security after the Cold War*, pp. 48-51; Anton Bebler ed., *NATO at 60*, pp. 65-68; Zoltan Barany, “Bulgaria: Progress After Seven Wasted Years,” in *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, pp. 124-174; Simona R. Soare, “Still Talking Past Each Other: Romanian-Russian Relations,” *Russian Analytical Digest*, No. 125, March 25, 2013, pp. 14-17.

<sup>②</sup> Anton Bebler ed., *NATO at 60*, pp. 29-33.

<sup>③</sup> Ramunas Vilpiskas, “Baltic States Membership in the WEU and NATO: Links, Problems and Perspectives,” North Atlantic Treaty Organization—NATO-EAPC Research Fellowship, 2000, pp. 7-10; Graeme P. Herd, “The Baltic states and EU enlargement,” in Karen Henderson ed., *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, London: UCL Press, 1999, p. 259.

与斯洛文尼亚同时宣布独立的克罗地亚,曾经经历了一场为期5年的克罗地亚族与塞尔维亚族之间的内战。然而,在20世纪90年代中期之前,克罗地亚内战在欧安组织、北约、欧盟等国际组织的介入与帮助下结束了。1995年,波黑内战也结束了,因此,克罗地亚周边的主要现实威胁不复存在了。萨格勒布大学社会与政治科学学院教授西尼萨·塔塔洛维奇(Siniša Tatalović)认为,克罗地亚应该具备一定的应变能力,以及时解决周边的一系列威胁,一是波黑政治、社会与经济的重建一旦失败,波黑就会再次进入动荡状态,这对克罗地亚构成潜在威胁;二是与周边国家尚未得到解决的领土争端;三是南斯拉夫联盟共和国/塞尔维亚政治危机的恶化可能会导致大规模、有扩散到波黑风险的军事冲突。根据塔塔洛维奇教授和安顿·贝布勒教授的分析,克罗地亚没有将俄罗斯看作国家威胁。<sup>①</sup>

冷战结束后的阿尔巴尼亚在短短的几十年之内进行了一系列政治与经济改革,成为“巴尔干半岛最优秀的民主改革楷模”。积极推进改革,推动加入北约与欧盟的动力主要来源于阿尔巴尼亚恢复“西方身份”回到“欧洲之家”的愿望。北约于1995年和1999年分别在波黑和塞尔维亚的科索沃地区(Serbian Kosovo)进行武装干涉之后,阿尔巴尼亚的政治精英对北约产生了信任,并且,开始将北约视作“人权的保护者”和“阿尔巴尼亚民族的解放者”。冷战后的阿尔巴尼亚界定了三种威胁,一是内部威胁,如腐败、政治不稳定、有组织犯罪、法治的失败、经济危机、司法体系的失败、一系列社会问题、恐怖主义;二是外部威胁,如他国的入侵及其对阿尔巴尼亚主权、政治独立与领土完整的威胁,导致区域动乱风险的民族冲突、跨国的恐怖主义和有组织犯罪以及毒品走私;三是全球性威胁,如大规模杀伤性武器的扩散、环境污染与世界性流行病、水资源的减少与气候变暖的负面影响。根据“阿尔巴尼亚民主和调解研究所”的高级研究员阿尔然·迪尔米什(Arjan Dyrmishi)对阿尔巴尼亚在1991年后的威胁认知所进行的分析,阿尔巴尼亚一直没有将俄罗斯界定为安全威胁。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Siniša Tatalović, “National Interests and National Security of Croatia,” *Politička Misao*, Vol. 36, No. 5, 1999, pp. 41-49; Anton Bebler ed., *NATO at 60*, pp. 73-77.

<sup>②</sup> Arjan Dyrmishi, *Threat Perceptions in Albania: An Analysis of Strategic Documents and Perceptions of Security Officials and the Wider Public*, Institute For Democracy and Mediation, 2014, pp. 1-15; Anton Bebler ed., *NATO at 60*, pp. 79-80.

综上所述,依据赋值规则,中东欧国家面临的威胁重大性如表 3 所示。

表 3 中东欧国家面临的威胁重大性

序号	中东欧国家	威胁是否为俄罗斯	威胁重大性
1	波兰	是	大
2	捷克	是	大
3	匈牙利	是	大
4	斯洛文尼亚	否	小
5	斯洛伐克	否	小
6	保加利亚	否	小
7	罗马尼亚	否	小
8	立陶宛	是	大
9	拉脱维亚	是	大
10	爱沙尼亚	是	大
11	克罗地亚	否	小
12	阿尔巴尼亚	否	小

### (三) 中东欧国家的入盟过程

下面简单介绍 12 个中东欧国家的具体入盟过程。迄今为止,北约决策者在过去近 30 年所设想的东扩就是一个长期的、没有明确规定回合次数和完成期限的进程。东扩进程“不是那么着急”的原因之一,当然是现实紧迫威胁的缺乏。此外,“北约东扩”是一个持续不断、具有高透明度的过程,原则上北约不会事先拒绝任何欧洲国家的成员资格,这是基于《北大西洋公约》第 10 条款所规定的“北约门户开放政策”。1994 年 1 月 10 日,北约正式启动“和平伙伴关系计划”并宣布北约将要进行扩大。从此,北约一直致力于循序渐进、公开透明的东扩进程。不过,“循序渐进”和“公开透明”的界定与解释因国家的不同而不同,具有很强的相对性。<sup>①</sup> 北约在 2010 年之前进行了三次扩大,每一次纳入至少两个中东欧国家,比如 1999 年纳入波兰、捷克和匈牙利,

<sup>①</sup> Thomas S. Szayna, *NATO Enlargement, 2000—2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001, p. 41.

2004年斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚加入,2009年纳入克罗地亚和阿尔巴尼亚。<sup>①</sup> 我们将对上述的三轮北约东扩及12个中东欧国家的具体入盟进程进行概括阐述,即从候选国提出入盟意愿即加入“和平伙伴关系计划”、加入1999年启动的“成员国行动计划”,到收到北约成员国的正式入盟邀请,再到它正式加入北约的具体过程。

### 1. 第一轮北约东扩

北约东扩第一轮纳入了捷克、波兰和匈牙利。时任捷克总理瓦茨拉夫·克劳斯(Vaclav Klaus)、波兰总理瓦尔德马尔·波拉克(Waldemar Pawlak)和匈牙利外长耶森斯基·盖佐(Jeszczszyk Géza)分别在1994年3月10日、1994年2月2日和1994年2月8日签署《和平伙伴关系计划框架文件》,以此正式提出入盟意愿。<sup>②</sup> 自1996年起,北约开始与12个中东欧“伙伴国家”就入盟问题展开谈判,并不断强化双方军事等方面的交流合作,其目标是要帮助这些国家提升对北约的总体了解。同时,北约还要对它们在扩大过程中进行定位,即它们还需要进行哪些改革,还需要改善哪些领域的问题,实施改革是重要入盟条件之一。1996年12月10日,北约成员国就“第一个东扩回合将要包括哪些候选国”的问题提出了初步建议,此外,还开始准备将于1997年7月举行的马德里峰会的受邀请者名单。1997年7月8日,北约成员国领导人在西班牙马德里举行的首脑会议上,正式向捷克、波兰和匈牙利发出入盟邀请并与它们进入入盟前谈判的最后阶段。北约成员国领导人多次强调,基于《北大西洋公约》第10条款,北约一定会继续接受新成员国。<sup>③</sup> 1997年9月和11月,北约分别与捷、波、匈三国进行入盟谈判。

---

① 2010年之后,北约进行了四次扩大,即2017年6月5日黑山加入北约、2020年3月27日北马其顿加入北约、2023年4月4日芬兰加入了北约、2024年3月7日瑞典加入北约,当然芬兰和瑞典严格上来说是同一轮的扩员,因为他们都是在2022年6月29日被邀请加入北约的。当前,还有几个西巴尔干半岛的候选国比如波黑有待加入北约。

② 北约中东欧候选国签署PfP计划的代表与日期参见 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_82584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm).

③ Washington Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, D. C., on April 24, 1999, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_27440.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27440.htm?selectedLocale=en).

入盟谈判结束时,捷、波、匈三国向北约总部提交了“入盟最后意向书”,保证将会遵守自己在会谈期间所作出的承诺。1997年12月16日,北约各成员国外长签署了捷、波、匈三国的入盟议定书。1998年期间,北约成员国政府依据本国法律程序批准了捷、波、匈三国的入盟议定书。在完成有关入盟的立法程序后,捷、波、匈三国外长在1999年3月12日将各自入盟的《加入书》(instruments of accession)交存至美国政府,自此正式成为北约成员国。<sup>①</sup>

## 2. 第二轮北约东扩

北约东扩第二回合纳入了斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚。与北约东扩第一回合一样,第二回合的7个国家通过加入“和平伙伴关系计划”正式提出了入盟意愿。1994年1月26日,罗马尼亚外交部长特奥多尔·梅雷什卡努(Teodor Meleşcanu)签署了《和平伙伴关系计划框架文件》;立陶宛总统阿尔吉尔达斯·布拉藻斯卡斯(Algirdas Brazauskas)于1994年1月27日签署《和平伙伴关系计划框架文件》;爱沙尼亚外长尤里·卢伊克(Jüri Luik)于1994年2月3日签署文件;1994年2月9日,斯洛伐克总理弗拉基米尔·梅恰尔(Vladimír Mečiar)签署了《和平伙伴关系计划框架文件》;保加利亚总统哲柳·哲列夫(Zhelyu Zhelev)和拉脱维亚总理瓦尔季斯·比尔卡夫斯(Valdis Birkavs)则于1994年2月14日签署;斯洛文尼亚总理亚内兹·德尔诺夫舍克(Janez Drnovšek)于1994年3月30日签署。<sup>②</sup>

1999年4月23日至25日,北约19个成员国和23个和平伙伴关系国在华盛顿召开了庆祝北约成立50周年首脑峰会。会上,北约正式实施“成员国行动计划”(Membership Action Plan,简称MAP)。“成员国行动计划”旨在协助北约候选国在入盟进程中进行一系列改革以达到北约入盟标准。然而,加入“成员国行动计划”不一定是某个国家最终可以加入北约的绝对保证,它只能在一定程度上提高某个国家加入北约的可能性。华盛顿首脑峰

<sup>①</sup> The Accession of the Czech Republic, Hungary and Poland, North Atlantic Council Press Release, March 1999, <https://www.nato.int/docu/comm/1999/9904-wsh/pres-eng/03acce.pdf>.

<sup>②</sup> 北约中东欧候选国签署PfP计划的代表与日期参见 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_82584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm).

会的最后一天,即1999年4月25日,斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚收到了北约的正式“成员国行动计划”邀请,并于此日加入,以此重申了自己的入盟意愿并确定了北约的邀请意愿。<sup>①</sup> 2000年5月19日,斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚,与阿尔巴尼亚和前南斯拉夫马其顿共和国<sup>②</sup>的外长在立陶宛首都维尔纽斯召开首脑会议并建立了所谓“维尔纽斯集团”,各国外长一起发布了关于九国为将来加入北约和欧盟而共同努力与合作的《维尔纽斯联合宣言》,以此进一步巩固了其入盟意愿。<sup>③</sup> 这些国家建立“维尔纽斯集团”并发布上述联合宣言,主要是为了对北约在1999年首次东扩时所重申的“北约门户开放政策”进行正式回应。该联合宣言对北约和欧盟的东扩进程表示赞赏,提倡通过北约与欧盟一体化进程建立“完整和自由的欧洲”。维尔纽斯集团国家特别愿意接受上述两个组织一体化所推广的意识形态价值观和标准,除此之外,它们也愿意承担加入这两个组织的一切责任。尽管它们的国土面积、经济增长速度、地缘政治特征与历史经历存在较大差异,但仍能够达到高水平的政治协调能力和高度的决策一致性,因此,北约成员国的领导人对它们高度重视。当然,维尔纽斯集团的活动对一部分中东欧国家的入盟进程发挥了某种程度的影响,但是影响有限。2001年“9·11”事件发生之后,维尔纽斯集团国家对北约成员国,尤其是美国提供很多道义上的支持,也在“和平伙伴关系计划”的范围之内向北约提供不少军事上的支持。<sup>④</sup>

① “The Enlargement of the Alliance,” NATO, 2004, <https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/007.pdf>.

② 因其2019年2月12日改名为北马其顿,后文一律用北马其顿,参见 <https://tv.cctv.com/2019/02/14/VIDEP1UHkSM6KXAH17NHuqqW190214.shtml>。

③ 2000年5月19日,斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚,阿尔巴尼亚和北马其顿共九个国家外长一起公布《维尔纽斯联合宣言》。克罗地亚在2000年12月底才加入“维尔纽斯集团”,在2001年4月首次参加于斯洛文尼亚克拉尼市的布尔多城堡举行的“维尔纽斯集团”首脑会议,参见 Slovenian Ministry of Foreign Affairs, “Slovenia: Active Member of the Vilnius Group,” <http://nato.gov.si/eng/publications/nato-nations/13.pdf>;

④ Ivan Grdešić, “US-Adriatic Charter of Partnership: Securing the NATO Open Door Policy,” *Politička Misao*, Vol. 41, No. 5, 2004) pp. 107-108.

2002年11月22日,北约召开了具有里程碑意义的布拉格首脑峰会。在此次峰会上,斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚都收到了与北约进行最后入盟谈判工作的正式邀请。2003年3月26日,北约19个成员国与上述7国在布鲁塞尔总部签署了入盟的《加入议定书》(Protocol of Accession)。<sup>①</sup> 各国将《加入议定书》交存于美国政府之后,斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚于2004年3月29日正式成为北约成员国。<sup>②</sup> 此次东扩被称作“大爆炸式扩员”(The Big Bang Expansion)。<sup>③</sup>

### 3. 第三轮北约东扩

在北约东扩的第三回合,阿尔巴尼亚和克罗地亚加入北约。与北约东扩的第一、第二回合一样,在第三回合,阿、克两国以加入“和平伙伴关系计划”正式提出了其入盟意愿。阿尔巴尼亚总统萨利·拉姆·贝里沙(Sali Ram Berisha)和克罗地亚外长托尼诺·皮楚拉(Tonino Picula)分别在1994年2月23日和2000年5月25日签署了《和平伙伴关系计划框架文件》。<sup>④</sup> 阿尔巴尼亚在1999年4月25日加入了“成员国行动计划”。2000年5月和12月,阿、克两国还分别加入了“维尔纽斯集团”,它们的入盟意愿越来越积极。克罗地亚在2002年5月14日加入了“成员国行动计划”,加入的时间比其他国家晚了三年。<sup>⑤</sup> 北约在2002年11月22日于布拉格举行首脑峰会,

<sup>①</sup> NATO, “Enlargement and Article 10,” [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm).

<sup>②</sup> NATO, “Extraordinary Meeting of the North Atlantic Council with the participation of Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia,” <https://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0326a.htm>.

<sup>③</sup> Donald Abenheim, “The Big Bang of NATO Enlargement: Goetterdaemmerung or Rebirth?” [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/si/si\\_2\\_2/si\\_2\\_2\\_abd01.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/si/si_2_2/si_2_2_abd01.pdf); Henrik Praks, “NATO Enlargement: New Strategic Map Strengthens Stability and Freedom,” ICDS Analysis, April 2014, <https://icds.ee/wp-content/uploads/2013/Henrik%20Praks%20-%20NATO%20Enlargement.pdf>.

<sup>④</sup> 有关和平伙伴关系签署的信息参见 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_82584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm).

<sup>⑤</sup> NATO, “Enlargement and Article 10,” [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm).

并邀请斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、罗马尼亚、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚加入北约,在峰会上,克罗地亚、阿尔巴尼亚、北马其顿三国总统联合向美国总统小布什提出签署《美国—亚得里亚海宪章》的想法。2003年5月2日,阿尔巴尼亚、克罗地亚和北马其顿的外交部长与美国国务卿科林·鲍威尔(Colin Powell)在地拉那市签署了《美国—亚得里亚海宪章》,从而建立起被称作“A-3”的合作伙伴框架。该宪章与维尔纽斯集团的《维尔纽斯联合宣言》一样,旨在让北约保持“门户开放政策”,而且,它也提倡通过北约与欧盟的一体化进程建立一个“完整和自由的欧洲”。当然,《美国—亚得里亚海宪章》的核心目标是帮助阿尔巴尼亚、克罗地亚和北马其顿融入北约等欧洲—北大西洋地区的多边组织。<sup>①</sup> 建立不久后,“A-3”合作伙伴框架就成为一个西巴尔干半岛的独立区域安全合作项目,但它也与北约“和平伙伴关系计划”一样,旨在协助参与国达到北约的入盟标准。<sup>②</sup> 2008年4月4日在保加利亚首都布加勒斯特举行首脑峰会时,北约作出了一系列关于未来继续向东欧扩大的重要决定。这一系列决定特别强调西巴尔干地区国家阿尔巴尼亚、克罗地亚、黑山、波黑和北马其顿融入欧洲北大西洋组织进程的重要性和必要性。在北约领导人看来,这些国家加入西方体系之后,巴尔干地区将不会那么容易重现动荡状态。此外,北约在布加勒斯特首脑峰会给予阿、克两国正式的入盟邀请。2008年7月9日,北约成员国签署了《加入议定书》,阿、克两国政府随后进行批准《加入议定书》的法律程序并将《加入议定书》交存于华盛顿。2009年4月1日,阿尔巴尼亚和克罗地亚正式加入北约。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Bureau of European and Eurasian Affairs, US State Department, “Adriatic Charter,” December 4, 2008, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/fs/112766.htm>.

<sup>②</sup> Ministry of Defence, Republic of Albania, “Adriatic Charter,” <http://www.mod.gov.al/eng/index.php/security-policies/relations-with/international-and-regional-organization/90-adriatic-charter-a-5>; “A-3”合作伙伴框架也激发了其他周边国家参与其中的兴趣。黑山和波黑在欧洲安全与合作组织于2008年12月4日举行的赫尔辛基外交部长会议上正式加入了“A-3”合作伙伴框架,由此更名为“A-5”合作伙伴框架。

<sup>③</sup> NATO, “Enlargement and Article 10,” [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49212.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm).

#### (四) 小结

以上,我们通过对 12 个中东欧国家入盟过程的经验考察,对本文所提出的理论框架推导出来的四个假设进行经验验证。案例比较分析表明,战略重要性高且面临的威胁大的国家首先加入北约,这些国家是波兰、捷克与匈牙利,它们于 1999 年加入北约。战略重要性高而面临威胁小的国家中间加入北约,这样的国家有斯洛伐克、保加利亚和罗马尼亚,它们于 2004 年加入北约。战略重要性低而面临威胁大的国家也在中间加入北约,这些国家是立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚,它们也于 2004 年加入北约。战略重要性低且面临的威胁小的国家在这 12 个国家中最后加入北约,这样的国家有克罗地亚和阿尔巴尼亚,它们于 2009 年加入北约。本文所考察的 12 个案例中,只有斯洛文尼亚的入盟次序,与本文所构建的理论的预测不一致。斯洛文尼亚的战略重要性低且面临的外部威胁小,按道理应该最后入盟,但实际考察结果是中间入盟。具体请参见表 4 和表 5。

表 4 战略重要性、威胁重大性与入盟次序

序号	中东欧国家	战略重要性	威胁重大性	预测入盟次序	实际入盟次序
1	波兰	高	大	首先	首先
2	捷克	高	大	首先	首先
3	匈牙利	高	大	首先	首先
4	斯洛文尼亚*	低	小	最后	中间
5	斯洛伐克	高	小	中间	中间
6	保加利亚	高	小	中间	中间
7	罗马尼亚	高	小	中间	中间
8	立陶宛	低	大	中间	中间
9	拉脱维亚	低	大	中间	中间
10	爱沙尼亚	低	大	中间	中间
11	克罗地亚	低	小	最后	最后
12	阿尔巴尼亚	低	小	最后	最后

备注: \* 表示与理论预测的不一致。

表5 对研究假设的经验验证

		战略重要性	
		高	低
		首先加入	中间加入
威胁重大性	大	波兰	立陶宛
		捷克	拉脱维亚
		匈牙利	爱沙尼亚
	小	中间加入	最后加入
		斯洛伐克	阿尔巴尼亚
		保加利亚	克罗地亚
		罗马尼亚	

## 四、结论

冷战结束后,华沙条约组织解散、苏联解体,北约面临的威胁急剧下降,很多现实主义学者认为北约也将弱化甚至不复存在。但事实是北约不但继续存在而且还不断扩大,这种现象显然是原有的同盟研究文献所无法解释的。国际关系有不少探讨北约何以继续存在和东扩的研究文献。但是如果我们将进一步考察冷战后北约东扩的进程,就会发现,中东欧国家中很多国家几乎同时表明加入北约的意愿,但是最终入盟次序却有先后。为什么几乎同时表现出入盟意愿的中东欧国家在不同的时候加入北约?这就是本文要回答的核心研究问题,而对于这个问题,并没有学者对此作出回答,而且已有的有关北约继续存在或者东扩的逻辑也无法解释这一现象。

为了回答上述问题,我们构建了一个双变量的理性解释框架,认为中东欧国家的战略重要性将影响北约国家通过纳其入盟来寻求获益的动机,以及阻止其加入敌对一方以规避损失的动机,战略重要性越高,这两种动机也越大,而这些国家面临威胁的重大性,决定该国在无外援情况下被迫屈服的可能性,进而影响北约防止其加入敌对一方以规避损失的动机,威胁重大性越大,规避损失的动机也就越大。而北约的寻求获益动机和规避损失动机大小,决定了其把该国纳入北约的优先次序,进而影响其入盟先后次序。通

过以上理论框架,引出本文的四个研究假设,即战略重要性高且面临的威胁大的国家首先加入北约、战略重要性高而面临威胁小的国家中间加入北约、战略重要性低而面临威胁大的国家也在中间加入北约,以及战略重要性低且面临的威胁小的国家则最后加入北约。

为了验证以上理论框架及其推导出来的四个研究假设,我们详细考察 12 个中东欧国家的入盟过程并进行了求异比较。之所以选择这 12 个国家,是因为在分析这 12 个国家时,可以控制住重要影响变量,比如这些国家的入盟意愿以及俄罗斯的态度,当然其他一些因素也基本得以控制,比如这些国家的政治体制或是否达到入盟标准。通过考察这些案例,本文发现战略重要性高且面临的威胁大的国家如波兰、捷克与匈牙利首先加入北约。战略重要性高而面临威胁小的国家如斯洛伐克、保加利亚和罗马尼亚中间加入北约。战略重要性低而面临威胁大的国家如立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚也在中间加入北约。而战略重要性低且面临的威胁小的国家如克罗地亚和阿尔巴尼亚在这 12 个国家中最后加入北约。案例分析的结果表明,基本同时提出入盟意愿的候选国的战略重要性高低和其面临威胁的重大性大小对北约东扩进程的先后次序起到十分重要的作用。

本文建立了解释中东欧国家加入北约先后次序的理论框架,这某种程度上可以帮助学界同仁加深对北约东扩或者同盟扩大这一现象的理解。同盟扩大本身实际上也是一种特殊的同盟形成现象,因此本文的研究发现对于我们加深对同盟形成的认识特别是盟友选择的优先次序也有帮助。当然,我们所建立的理论框架无法解释斯洛文尼亚加入北约的次序。斯洛文尼亚的战略重要性低而且面临威胁小,按道理应该最后加入北约,但却在 12 个中东欧国家中中间加入北约。而这也将是下一步将要探讨的问题,即非安全因素比如政治认同等对一国加入军事同盟的可能影响及其影响机制。