

● 国际政治

# 北约“新战略”与欧美关系\*

赵 嵘

(武汉大学 国际关系研究所,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 赵 嵘(1963-),女,湖南岳阳人,武汉大学国际关系研究所博士生,主要从事国际关系理论研究。

[摘 要] 北约“新战略”是 90 年代以来西方尤其是美国的军事政治战略,它的基本内容是: 1. 北约的“全欧化”; 2. 行动方式从“集体防御”转向“积极防御”; 3. 非联合国授权的行动。这种战略的目标是: 1. 为美国的全球利益服务; 2. 北约功能的政治—军事化; 3. 构筑新欧洲的安全框架。这必将带来北约内部美欧关系的变化,表现在: 1. 双方在安全利益上的一致与冲突; 2. 调整双方的权力与责任关系; 3. “授权”问题上的矛盾难以协调。

[关键词] 北约“新战略”; 欧洲支柱; 欧洲安全框架

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)03-0371-05

随着华约解散和苏联瓦解,北大西洋公约组织内部的欧美矛盾日益尖锐,必须对北约进行改组。1999 年 4 月,华盛顿首脑会议提出“面向 21 世纪新战略”的概念,既是对这次改组和北约以往 50 年历史的总结,同时也拟定了北约组织在今后相当长时期内的发展方向 and 战略方针。

## 一、北约“新战略”的内容

1999 年 4 月 24 日,北约成员国华盛顿首脑会议正式通过了美国提出的北约“新战略”的概念,完成了北约从冷战时期向后冷战时期的转轨。北约的战略调整主要表现为: 改军事政治组织为政治军事组织,突出北约的政治色彩; 改“集体防御”为在“集体防御”与“处理危机”之间保持某种平衡,强调“联盟的安全必须在全球的框架下加以考虑”; 改层层设防的防御机制为较为灵活的对外干预机制; 从强调绝对一致对敌,转变为盟国可以协调分头行动。这充分体现了美国在 21 世纪的战略思想和战略方针,其核心就是维护美国在北约中的主导地位。

冷战结束后,对美国而言,北约的前途面临着两种危机: 一是北约内部分歧日益尖锐。二是北约组织面临的安全威胁与冷战时期大相径庭<sup>[1]</sup>(P. 71): 俄罗斯重新恢复专制体制、东欧局势不稳定、来自北约边缘地带的安全威胁、北约域外的危机和冲突,等等。对于在冷战时期建立的北约组织来说,其目标、防御范围及内部关系方面存在着明显的局限性,难以适应后冷战时期的要求。因此,美国意识到必须对北约组织进行改革。

第一,北约防御范围的“全欧化”。北约组织的防御范围根据北约建立时的“华盛顿文件”规定,其活动范围不能超出成员国领土以及北回归线以北大西洋水域这一范围。如今,根据新通过的北约新战略概

\* 收稿日期: 2000-11-10  
基金项目: 中国—欧盟高等教育合作项目(4040063/99)

念,“任何一个欧洲民主国家都不会被排除在加入北约组织的考虑之外”。美国的最初设想是要北约全球化,因为遭到北约成员国的反对,才暂用“全欧化”代替,但美国仍会努力把北约当做在世界范围内推行强权政治的工具,让北约为美国的武装干涉行动分担经济和政治责任。目前,北约成员国由 16 个扩大到 19 个,加上北约“和平伙伴关系计划”和以北约为首的欧洲大西洋合作理事会,共有 44 个成员国,其实际影响已波及欧洲、中亚和北美,成为美国主导世界最主要的借助力量。

第二,北约行动方式从“集体防御”转向防区外的“积极干预”。北约在冷战时期主要行使军事职能,重点防范苏联全面进攻,并作了“前沿防御”的战略部署。因此,它在调解争端、开展预防性外交和应付突发事件方面的能力有限,而这恰恰是冷战后威胁欧洲安全的主要问题。美国要求未来的北约必须继续保卫扩大的领土疆界,同时还要应付来自北约以外但危及北约安全的威胁。美国国防部长科恩声言,北约的战略重点已从“集体防御”转向对盟国以外疆界的“积极干预”。为此,北约的“前沿防御”战略开始向全方位应付危机的“快速反应”战略位移。与此相适应,北约军事力量分成三个组成部分:一是新组建的 4 个师的“快速反应部队”,其任务是在 7 天内到达北约的任何出事地点;二是 7 个师组成的“主力防御部队”,主要应付欧洲周边可能发生的危机及前苏东地区的突发事件;三为“第三梯队”,由美国和加拿大的军队组成,主要是增援部队。改组后的北约部队的机动性、快速反应能力和一体化程度都有所提高。

第三,非经联合国授权的军事维和行动。为了扩大北约在域外的活动范围,1992 年北约国防部长和外长会议决定,北约可以在欧安会和联合国的授权或允许下,参与北约防区外的军事维和行动。这个决定巧妙地解除了北约自建立以来不能在防区以外实施行动的限制。到 90 年代末期,这个行动进一步发展为不经联合国安理会授权也可以采取军事行动的程度。美国强调,对于“北约责任区域以外”的行动并非都需要获得联合国的具体授权,只要遵守联合国宪章第 51 条就够了,而且,美国实际上已经有了避开国际社会授权采取行动的具体办法。

## 二、北约“新战略”的目标

为进一步强化在北约的领导地位,美国需要把北约改造成为在新世纪实现其全球战略的重要工具。布热津斯基在他的《大棋局》一书中曾有这样的阐述:从里斯本到符拉迪沃斯托克这个欧亚大棋局,是决定世界今后的稳定与繁荣的关键地区,也是保持美国主宰世界地位的中心舞台;为保持并尽量延长美国在欧亚亦即世界的主导地位,美国要在西线依靠大欧洲“桥头堡”。这个“桥头堡”,首先是指北约。他还竭力强调美国应该为整个欧亚大陆制定和实施一项完整、全面和长期的地缘战略<sup>[2]</sup>(P. 50-64)。具体说,北约“新战略”的目标主要体现在三个方面。

第一,巩固美国在北约中的领导地位,为美国的全球战略服务。维持美国在北约的主导地位,积极地介入欧洲事务,维持在欧洲的影响和领导核心,是威尔逊之后各届美国政府一直为之奋斗的目标。前国务卿奥尔布赖特声称:“北约是不可或缺的大西洋两岸联系的体现,它应当继续保持是由拥有主权的盟国组成的组织,而在这个组织里,欧洲的政策决定不应脱离更广泛的联盟政策决定。”<sup>[3]</sup>(P. 332)实际上,这就是要求欧洲盟国在安全问题上不要抛开美国自行其是,要服从美国的领导,依附于美国主导下的欧洲安全体系。美国不仅要扩大北约成员数,而且还要扩大它的职能;更长远的目标是以北约为依托,建立横跨欧亚大陆乃至全球的安全体系,这是美国担当全球领袖的前提之一<sup>[4]</sup>(P. 11-34)。

美国作为当今世界的惟一超级大国,其经济、军事和科技等综合国力无疑超过其他任何大国。但要实现上述战略,无论在政治、经济以及军事上,依然力不从心。美军事分析家迈克尔·汉伦认为美仍奉行“两场战争战略”,此战略可能是危险的。若欧洲能分担至少半场战争,其风险会大为减少,而美国的“一场半战争”战略则可获得有力的支持。为保卫西方共同利益,风险与伤亡理应由北约各成员来分担,特别是在美国利益并非至关重要的地区,风险和责任均分的原则将更顺应美国的民意<sup>[5]</sup>(P. 145-151)。奥尔布赖特 1999 年 4 月在布鲁金斯学会的演讲中称,科索沃行动预示下个世纪北约将执行“不限地域的新

任务”。这就是说,在美国需要时,北约的欧洲盟国就应在美国所需的时间和地点采取配合行动,包括政治上的和军事上的行动。

从实际情况来看,后冷战时期,美国不仅将北约变成了它控制地区冲突的一个最重要的工具,而且还力图使其成为覆盖整个欧洲的军事安全一体化机制的基本框架。美国在干预地区冲突问题上的多边主义原则,实质上是组建由热点地区相关国家参加的非制度化的、暂时的安全保障手段,并谋求这种多边主义原则的制度化和稳定化,在各个利益相关地区建立由美国领导和协调的安全机制<sup>[6]</sup>(第 77 页)。

第二,突出北约的政治功能。早在 1990 年的北约伦敦首脑会议上,美国就提出突出北约的政治职能,使北约从军事—政治组织变成政治—军事组织。在后冷战时期,北约的政治职能,主要是通过政治与外交的手段,谋求有利于西方的政治环境,巩固西方在前苏东地区的政治成果,应付可能危及欧洲及美国政治利益的各种威胁。北约东扩是这种思想的具体实践。一方面,把“所有符合条件的欧洲国家都纳入到跨大西洋联盟中”是为了防范俄罗斯对欧洲及美国的威胁;另一方面,北约东扩使北约地域范围和防御职能进一步扩大,既为北约的继续存在找到理由,更为美国控制北约及欧洲创造了机会。1999 年的华盛顿首脑会议更提出了北约的“全欧化”目标,北约的政治功能也随着它的地理范围的扩大而扩展。

冷战后,冷战的危险业已消除,但形势仍“充满机遇和风险”。北约华盛顿会议指出,鉴于上述形势的变化,一个“新的欧洲”业已出现,要求“跨大西洋的安全结构作出相应的变化”。会议确立以“共同利益和共同价值观念”为北约 21 世纪得以存在并作为其指导方针的基本依据。文件称,鉴于欧洲和大西洋地区以及环欧洲和大西洋地区所处形势的不稳定性和不确定性,北约将在今后的跨大西洋安全中发挥核心的作用,并在政治和军事上保留“多种选择”。其作用突出体现在:政治作用的不断加强;不间断地扩大新成员;同其他国际组织的合作;预防冲突和处理危机等。总体而言,北约今后的任务是“塑造安全环境,提高欧洲和大西洋地区的安全和稳定”。除此之外,美国还有自己更深层次的目标:“通过更加真实的跨大西洋伙伴关系来巩固美国在欧亚大陆的桥头堡,以便使扩大中的欧洲成为向欧亚大陆传送国际民主与合作秩序的更加有活力的跳板”<sup>[7]</sup>(第 11 页)。

第三,构筑新欧洲的安全框架。北约“新战略”确认了从 90 年代初以来建立的以 NATO 为主导,以 NATO、欧洲—北大西洋伙伴理事会以及 NATO 同俄“基本文件”为三重结构的欧洲安全框架。在这个安全框架中, NATO 是核心。北约东扩的成功,波、匈、捷的加盟,不仅使 NATO 的边界向东推进了 800 余公里,而且东欧国家大多已落入 NATO 的势力范围。北约“新战略”进而提出将按承诺“继续敞开大门”,接纳新成员,计划到 2002 年将就此进行评估并拟订新的扩大措施。此外, NATO 又通过“和平伙伴关系”计划建立了囊括欧亚 44 国的欧洲—北大西洋伙伴理事会,为 NATO 构筑了广阔的缓冲地带。在“磋商、对话、合作”的基础上,持续推进伙伴关系,帮助伙伴国参加“和平伙伴计划”,“维护共同安全利益”,吸纳他们参加维和、军控等行动。在 NATO 坚持东扩的前提下,俄罗斯为了寻求相对稳定的外部环境,被迫同 NATO 签订了《俄罗斯与 NATO 相互关系、合作与安全的基本文件》,称 NATO 同俄在维护欧洲和大西洋地区的稳定和安全方面“有着共同的目标”, NATO 将在“基本文件”的基础上与俄保持“伙伴关系”。“基本文件”建立了一套磋商和协调机制,使 NATO “弱俄、稳俄”的战略大体得到实现。在此基础上,初步构筑起了欧洲安全体系。

### 三、北约“新战略”对欧美关系的影响

从一定程度上看,尽管冷战后欧美在政治、经济方面的矛盾日益突出,但不可否认,它们在安全上的共同利益在后冷战时期依然存在,这是它们能够继续在 NATO 的框架里进行合作的基础。

第一,新战略反映了欧美在安全利益上的一致与冲突。美欧在欧洲及其周边地区无疑具有共同的安全利益。无论是遏制潜在的对手俄国,或是加紧在中东欧地区扩展西方的势力范围,欧美的利益基本是一致的。冷战后,对欧洲地区的安全威胁来自三个方面:首先,前南斯拉夫、阿尔巴尼亚、前苏联境内的冲突与动乱如果不加以控制,将会蔓延到欧洲的其他地区;其次,在欧洲的南方,伊斯兰原教旨主义与激

进的民族主义相结合,对欧洲的安全构成直接威胁;最后,俄罗斯虽然撤出东欧,但是它仍然是欧洲最担心的安全威胁。因此,以强大的、联合指挥的军队为后盾的多边防务安排是美国和欧洲的共同需要,北约只能调整不能解散。另外,对于欧洲国家来讲,建立“欧洲支柱”,既是对欧洲联合自强的安抚,也是为了使欧洲盟国在北约东扩与对外干预中发挥更大的作用。维系跨大西洋联盟对欧洲的意义也同样重要。没有北约,欧洲可能不堪一击,政治上也会四分五裂。北约在维护欧洲安全并为统一的欧洲建立一个稳定的框架结构等方面,具有至关重要的作用<sup>[7]</sup>(第 76 页)。

有共同安全利益并不意味着欧美之间没有矛盾,北约作为一支地区性的力量,难以同美国的全球战略部署亦步亦趋。北约的欧洲成员国都反对把北约变成全球性的政治军事组织,北约军事委员会主席、德国将军克劳德·诺伊曼认为,不能要求一个地区性的组织去承担全球的责任。德国前总理施密特则指出美国主宰世界的野心会使欧洲人以进一步扩展欧盟来应对。为此,美国的做法就是在政治上促成北约扩大,把北约成员国拉入波黑战争和对南联盟的军事行动,让它们感觉到欧洲安全离不开美国。1999年12月,奥尔布赖特在英国《金融时报》发表文章称:“我们希望欧洲是一个具有现代化灵活军事力量的欧洲,这支力量能够扑灭欧洲后院的大火,并能同我们一道通过联盟保卫我们的共同利益。”她的意思很明白,欧洲还不能保证自己的后院不失火,美国的战略重点仍在欧洲。北约是美国留在欧洲、控制欧洲的唯一载体,美国为北约制定新战略概念,就是制定继续控制欧洲的游戏规则。

第二,新战略推动了北约内部关系的调整。北约政治战略的目标历来有两个方面:对内协调盟国间的关系,对外通过政治和外交手段谋求越来越稳定的政治环境。内部关系的协调主要涉及了美国与欧洲盟国的权力分配问题。1994年1月,美国在盟国的压力下,同意北约内部建立由欧洲盟国组成的多国多兵种的特遣部队,以满足欧洲盟国在北约内突出欧洲防务特性的要求。它在美国不参加的情况下,执行欧洲地区的干预、维和与救援任务。这“在建立新北约方面已迈出了一大步”<sup>[8]</sup>(第 152 页)。

但是,美国无意放松对北约的控制。目前,美国担负北约防务费用的 58%,由此享有更大的发言权;部署在地中海的第六舰队承担着控制中东石油产地的战略任务,对于这个关键性的任务,美国不会假手他人。美国既希望欧洲盟国在不直接涉及到美国利益的地区独自发挥作用,又要提防“欧洲特性”的发展会削弱美国对北约的主导权。从长远看,北约改革的方向是欧洲盟国在北约内担负更多的义务,也将享有更大的发言权。美国想继续保持在欧洲的军事存在和对北约的控制,又想尽量减少自己的负担;欧洲盟国在解决本地区的冲突和防范俄罗斯方面,需要继续与美国合作。

第三,在“授权”问题上美欧之间存在分歧。北约内部的美欧矛盾由来已久,时起时伏。基辛格认为:“维持一个联盟需要在政治目标方面取得基本的共同看法。如果一个联盟仅靠军事安排来维系,那么迟早会失去活力。”<sup>[9]</sup>(P. 42)而今,北约所面临的问题,则既有美欧盟国间政治目标方面的问题,同时又有军事安排的问题。为协调彼此矛盾,北约 1991 年罗马首脑会议通过的《罗马和平与合作宣言》强调了“欧洲支柱”的作用,称“欧洲支柱在联盟内的进一步加强反映了欧洲安全特性和防务作用的发展”。此后,欧美双方围绕“欧洲特性”展开了种种明争暗斗。法英两国首脑 1998 年 12 月初在圣马洛发表一项《联合声明》,提出“欧洲必须拥有以可靠的军事力量为依托的自主行动的能力”。欧盟外长会议随后也通过了相似的决议。而奥尔布赖特就此立即公开提出“三不”原则,即:不能与北约的职能相重叠;不能削弱北约的作用;不能对北约内非欧洲成员进行歧视。实质上,欧洲局势在冷战后虽发生了根本变化,但由于欧盟在安全上仍有赖于美国,美欧矛盾依然是一种控制和反控制的矛盾。鉴于欧盟自身的种种局限,在可见的将来难以有太大的作为。看来,美欧间的上述矛盾大体只能在北约内部时激时缓地展开,而欧洲也只能在安全问题上充当美国的“不平等”的伙伴。美国之所以能够在冷战后继续执欧洲之牛耳,盖由于美国拥有雄厚的经济实力、强大的军事力量和先进的技术力量,欧洲要挑战美国的优势,还有待时日<sup>[10]</sup>(P. 43)。

#### 四、结 论

后冷战时期,美国与欧洲的共同利益,是要避免德国和俄罗斯的国家政策失控而竞逐欧洲大陆心脏

地带。没有美国,英国和法国无法维持西欧的政治均衡,德国会受到国家主义的诱惑,俄罗斯也将失去一个全球对话对象。没有欧洲,美国在心理上以及地缘政治上,都会成为欧亚大陆外海的岛屿。尽管欧美矛盾由来已久,美欧双方尤其是美国仍然希望通过对北约功能的改组,延长北约的生存期,为实现美国的全球战略服务。欧洲在其独立的防务体系未建立之前,也需要美国在欧洲的军事存在,这是目前双方能够继续合作的基础。

### 参 考 文 献

- [1] KANTER Arnold, BROOKS Linton F. Intervention Policy for the Post-Cold War World New Challenges and New Responses[M]. New York: W. W. Norton, 1994.
- [2] BRZEZINSKI Bigniew. A Geostrategy for Eurasia[J]. Foreign Affairs, 1997, 76(5).
- [3] ALBRIGHT. The Transatlantic Community: Peaceful, Democratic, and Undivided[J]. US Department of State Dispatch, 1997, (2).
- [4] KHALILZAD Zalmay. Strategic Appraisal 1996[C]. Santa Monica, Cal.: Rand, 1996.
- [5] GADDIS John Lewis. History, Grand Strategy and NATO Enlargement[J]. Survival, 1998, 40(1).
- [6] 张炳清. 大赌局: 冷战后地缘政治格局 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [7] 美 布热津斯基. 大棋局—美国的首要地位及地缘战略 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1998.
- [8] 宫少朋. 冷战后国际关系 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1999.
- [9] KISSINGER Henry A. Outrage is Not a Policy[N]. Newsweek, 1997-11-10.
- [10] HOLMES Kim R, MOORE Thomas G. Restoring American Leadership U. S. Foreign and Defense Policy Blueprint[M]. Washington: The Heritage Foundation, 1996.

(责任编辑 叶娟丽)

## NATO's New Strategy & Relationship between USA and European Countries

ZHAO Rong

(International Studies Institute, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biography** ZHAO Rong (1963-), female, Doctoral candidate, International Studies Institute, Wuhan University, majoring in international politics.

**Abstract** The concept of the NATO's Strategy is military and political strategy of the West countries, especially belongs to America. Its content includes three parts: I. The area of NATO will cover the whole Europe; II. Action fashion will change from collective defense to active defense; III. Non-authorization by the UN when NATO acts. So the New strategic goal will be like this: I. It serves for the American global and strategic benefit; II. NATO will become to a political-military organization; III. It made up a security frame of new Europe. After the new strategy is published, the changes of the relationship between the U. S. and the European countries have taken place: I. They have common security benefits as well as inconsistent ones; II. They will share more and more equal rights inside NATO, meanwhile, the European countries will bear more money on the defensive Europe.

**Key words** NATO's New Strategy; European Mainstay; European Security Frame