

专题研究:美国的全球同盟 体系与同盟战略

编者按 同盟是国际政治研究的核心问题之一。无论在和平时期还是战争时期,结盟与否、与谁结盟、如何处理与同盟所针对的对手的关系、如何处理与盟友的关系、同盟如何有效运转,以及盟友之间如何分担同盟负担,都属一国国家安全议程上最重要问题之列。

从历史上看,美国之于同盟经历了从结盟到不结盟再到结盟的变迁。在北美独立战争时期,美国与法国、荷兰和西班牙结盟曾经在帮助其击败英国、最终赢得独立方面发挥过重大作用。但在建国之初,国父华盛顿在离职时又曾告诫美国人民:美国要远离欧洲事务,“避免同任何外国订立永久的同盟”。此后,美国大体上遵循了和平时期不结盟的传统,直到第二次世界大战之后,在美国崛起为世界第一强国和美苏冷战的大背景下,美国才首次在和平时期做出对西欧国家的安全承诺,于1949年领导建立了北约,之后又在亚洲先后建立了美日同盟、美韩同盟、美澳同盟(开始是美澳新同盟,后新西兰退出),以及美菲、美泰同盟,从而构筑起以美国为中心的全球同盟网络。在长达40余年的冷战时期,美国的全球同盟体系在帮助美国取得对苏冷战的最终胜利方面,发挥了重大作用。冷战结束之后,以美国为中心的这些冷战同盟并未如一些人所预期的那样将随着冷战的完结而寿终正寝。虽然期间也经历了一些波折,如1980年代末90年代初美日同盟出现短暂的“漂流状态”,北约在深化与扩大之间矛盾重重,美菲同盟也曾被一度中止,但美国的全球同盟体系仍然得以保存至今,并继续在美国的国家安全战略中居于重要地位。在冷战后美国参与的一系列对外干涉战争和“9·11”事件后的全球反恐合作中,美国的同盟体系仍然发挥着实质性的作用,仍是美国保持其全球军事部署、维护其全球霸权地位的主要支柱。

另一方面,近年来,随着国际、国内环境的变化,美国的同盟体系和同盟政策也面临着诸多挑战。在国际层面,随着中国崛起,中美力量对比看上去正在发生有利于中国的变化,特别是在亚太地区。面对这一状况,美国担心自己在亚太地区对其盟友所提供的安全承诺的可信性下降。在国内政治方面,特朗普上台之前就声称将改变美国的同盟政策,要其盟友承担更多的负担。上台后,特朗普虽然收回了此前一些类似要终结同盟的耸人听闻的说法,但以孤立主义、单边主义、民粹主义和保护主义为特质的“特朗普主义”仍然令其盟友感到惴惴不安。在2019年北约成立70周年之际,大西洋两岸的不少专家学者都在谈论北约所面临的危机。在美国的相对力量和对同盟承诺下降的情况下,日本国内的外交和防卫精英也开始关注日本的安保政策将如何做出调整,韩国、菲律宾和泰国也在与美国保持同盟关系与日益扩大的中国影响之间陷入左支右绌的境况。

2021年,拜登政府上台后,在对华政策方面延续了特朗普政府时期开始形成的跨党派、跨府院、跨官民、跨阶层的对华强硬政策共识,但在同盟政策上却一改特朗普时期不断在承担经费等同盟管理等细节问题上敲打盟友的单边主义做法,将强化同盟(Alliance)与扩大联盟(Alignment)当作与中国展开战略竞争的主要抓手,并且迅速进入实施阶段。拜登政府上台后不到半年的时间里,美日澳印四方安全对话机制升格至首脑会谈,并在联演联训方面持续取得进展;2021年4月16日,美日首脑会谈发表的《共同声明》自1969年以来首次明确提及台湾问题;6月,在英国召开的西方七国首脑会议会后所发表的《联合公报》中,公开指责中国“对基于规则的国际秩序和与同盟安全相关的领域构成了系统性挑战”;在拜登政府发表的一系列战略文件,如2021年3月发表的《临时国家安全战略指南》、2022年2月出台的、首次以白宫名义发表的《美国印太战略》,以及2022年3月美国国防部向国会提交的《美国国防战略》中,都将中国视为美国最重要的战略竞争对手,同时极为重视同盟的作用。美国通过强化其同盟战略和同盟体系建设与中国展开全面战略竞争,俨然成为拜登政府上台以来美国对外政策所呈现出的一个最为显著的特点。

2022年2月俄乌冲突爆发并持续至今,在一定程度上印证了近年来人们的一种普遍感觉,即大国竞争、同盟政治、冲突与战争、军备竞赛等传统安全议题在国际政治中的回归。在新的地缘政治环境特别是中国快速崛起、中美战略博弈加剧,以及以美国为首的西方与俄罗斯关系陷入冰点的情况下,美国的全球同盟体系在美国的国家安全战略中究竟占据什么样的位置?构成美国同盟体系的各个组成部分,无论是双边同盟还是多边同盟究竟如何发挥作用?

维持这些同盟对美国来说有何成本和收益？这些同盟本身所面对的主要挑战或者说要解决的主要问题是什么？其未来发展趋势为何？对中国的国家安全而言，这些同盟有何含义？中国有何应对之策？在美国将中国视为最主要的战略竞争对手，并将亚太地区视为美国最为关注的区域的情况下，在未来相当长一段时期内，围绕强化同盟和弱化同盟、管理同盟和分化同盟的斗争，有可能成为中美之间战略博弈的主要内容之一。因而，上述一系列彼此联系的问题无疑应当成为当下中国战略界优先考虑的议题。相应地，对美国同盟体系和同盟战略的研究，无论从理论还是实践来说都具有重要的意义。

鉴于此，北京大学国际安全与和平研究中心国家社科基金重大专项课题组及《国际政治研究》编辑部于2021年7月8日在北京大学国际关系学院共同举办了“美国全球同盟体系与同盟战略”暨第六届青年学术创新工作坊，就新时期美国全球同盟体系及同盟战略的动态、运行机制、同盟各方的利益权衡、未来发展前景及其对中国的意涵展开深入讨论，并邀请相关领域的专家学者对课题组的阶段性研究成果进行评议。在此基础上，向工作坊提交论文的课题组成员又对论文进行了修改和补充，本期《国际政治研究》专题研讨选取的四篇文章便源自于此。

中国人民大学国际关系学院副教授李晨考察了从冷战到当前大国竞争转型中北约的调整及其影响，认为北约冷战时期在大战略、军备竞赛和危机管控等领域所积累的经验，对于人们理解当下及未来北约的转型具有重要参考价值。北京大学外国语学院副教授李婷婷对过去十余年中的美韩同盟磋商机制的演进进行了详细梳理，并对两国在延伸威慑、反导合作，以及围绕战时作战指挥权移交问题而进行的未来同盟指挥结构调整等方面取得的进展进行了分析，认为美韩同盟事实上已经超出保卫韩国的原有战略指向，而成为美国亚太同盟力量集结和演练的一个关键枢纽。浙江大学公共管理学院研究员师小芹分析了中国崛起和亚太地缘政治格局变化背景下澳美同盟所面临的内外张力，认为澳大利亚既希望美国保持在印太地区的强大存在，又不希望美中走向重大冲突而使自己深陷其中。为此，澳大利亚采取了一系列措施，试图对澳美同盟加以主动塑造，以达到拉住美国、制衡中国和构建基于规则的印太地区秩序的战略目标。中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员李卓对美菲、美泰同盟的比较研究关注其波动性及两同盟所体现出的差异性，在强调菲律宾和泰国主体性的视角下，力图对构成同盟政策实际内容的四类军事政策（基地使用、军援、军售、联演联训）的具体变化做出解释，并对美菲和美泰同盟未来不同的发展趋势进行了预测。

以上四篇论文的研究重点和写作风格不尽相同,有的侧重于美国的同盟战略和政策分析,有的侧重于同盟运行机理的历史演进,有的关注同盟的内部管理问题,有的则试图得出一些关于美国与中小国家结盟行为的理论性认识,但它们又具有一些共同的特点,即关注美国同盟体系与战略的运行实态,重视从美国尤其是其盟友的角度来对维持同盟的成本与收益进行系统考察,并基于扎实的区域国别专业知识,对构成美国同盟体系的不同组成部分的个性及其复杂性进行深入剖析,而非仅仅依靠同盟条约文本、协定和相关国家的官方声明,以及美国单方面的政策意愿。希望这一组内容详实文章对于人们理解美国同盟体系与同盟战略及思考中国的应对之策会有所助益。

(于铁军)