大国竞争转型与北约的战略调整

李 晨

内容提要 对美欧来说,北约在冷战时期的大国竞争中,发挥了重要作用,在大战略、同盟关系、军备竞赛和危机管控方面积累了丰富的经验。在后冷战时代,北约虽不以其他大国为主要对手,但其持续东扩仍然加剧了美欧与俄罗斯之间的安全困境,为新一轮欧洲大国竞争埋下伏笔。与冷战不同,21世纪的大国竞争在竞争领域上和地理范围上不仅超出传统的地缘政治和军备竞赛,而且在亚太和欧洲两个方向同时出现,北约需要转型适应。北约会继续投入和塑造欧洲安全态势,尤其是应对俄乌冲突带来的机遇和挑战,并有限参与美国对华战略竞争,还要与欧洲的战略自主进行协调。中国需要准确把握和妥善应对北约参与新一轮大国竞争的影响。

关键词 地区与国别政治 军事同盟 北约 美国外交 大国竞争 俄乌冲突

北大西洋公约组织(北约)是美国和部分欧洲国家为了应对苏联威胁,于1949年4月建立的以明确的集体防御义务为特征的多边政治军事同盟。在冷战中,北约位于欧洲这一美苏竞争的首要战区,动员了欧洲盟友,形成较为成熟的战略体系,为美国和拥有主场优势的苏联之间的长期对峙提供支撑,同时

* 李晨:中国人民大学国际关系学院副教授。(邮编:100872)

** 本文为国家社会科学基金资助课题的阶段性成果,感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

也扩大了欧洲盟友对美国的影响,在竞争管控中发挥了作用。

冷战结束后,北约的战略重心一度转向应对巴尔干和中东等地区安全问题,以及反恐、反叛乱和非传统安全问题。2013年开始,俄罗斯和美欧之间的竞争再度升温,北约战略重心逐渐向大国竞争回调。新一轮大国竞争并非冷战欧洲东西对抗的缩水版。在欧洲,乌克兰危机在2022年最终升级为热战,北约与乌克兰的合作、与俄罗斯的竞争是引发升级的重要因素。美国虽然继续把俄罗斯视为近期挑战,但仍把中国视为长期主要竞争对手。美国对中国的战略竞争也由东亚地缘政治和军事安全问题扩展至政治、经济和社会等多个领域,涉及全球多个地区。美国开始在北约框架内动员欧洲盟友参与对华竞争,尤其是拜登政府上台后,在对华战略上进一步加强和北约盟国的协调。经过美国的长期动员,北约也明确将中国视为战略挑战。欧亚两个方向战略态势之间的联动也不断加强。中国需要进一步把握北约的战略走向,并做出适当应对。

自成立73年以来,北约在美国同盟体系中地位显赫,但仍然具有较强的区域特点。北约根植于美欧关系,尤其是美国和西欧之间的跨大西洋纽带,美国和欧洲的内部发展和对外政策对北约的目标和效率产生影响。北约为美欧提供了围绕国际事务和重大问题展开磋商的平台,但行动上主要聚焦对美欧共同面临的战略与安全挑战的应对。

由于北约在美苏冷战的竞争中发挥了突出作用,冷战经验对北约适应新一轮大国战略竞争将产生影响。因此,有必要探讨北约在美苏冷战中的经验和教训,并结合新一轮大国竞争的特点,把握北约的战略调整和转型。本文将采用战略研究和应用历史(applied history)两种视角进行分析。战略研究视角主要关注国际战略环境的转变,以及作为大国竞争工具的北约对战略态势的影响和塑造。应用历史是近年来美国战略界重新拾起的,在战略分析中打通历史与现实的研究视角。美国哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)和尼尔·弗格森(Niall Ferguson)指出,应用历史是通过分析历史先例和类比,思考当代挑战和战略选择的主动尝试。基础研究围绕特定事件和时间段展开叙述并分析成因,应用历史是基础历史研究的衍生品。应用历史以现实需求为起点,分析史实与史料,提供思路和想象力,判断研究对象的可能发展趋势,提出政策干预选项,并且思考结果。^①

^① Graham Allison and Niall Ferguson, "Applied History Manifesto," Belfer Center for Science and International Affairs, October 2016, <https://www.belfercenter.org/project/applied-history-project#manifesto>, 2022-03-01.

北约是国际关系史和战略史重大研究领域,国内外学界尤其是美英等国的基础研究成果非常丰硕。^①随着当代档案史料的解密,后冷战时代的北约东扩问题也从现实问题转化为历史研究。^②本文将以现有基础研究成果作为依托,围绕同盟体系和大国竞争这一当代战略问题对于历史经验和启示的需求,展开应用历史研究。北约研究的一手资料也非常充分。北约网站本身就提供了大量的解密历史档案和现实政策文件。^③美国与英国等北约主要盟国的最高决策机构、国防和外交部门网站也提供了北约相关的历史与现实一手文献。1949年以来历代美欧外交与战略领导人和参与者回忆录、解密文件选集和档案数据库等,都包含大量涉及北约的内容。本文也将运用部分一手资料进行分析。

本文分为七个部分:第一部分聚焦冷战时期美苏竞争中的北约,包括战略竞争背景对北约的影响,以及北约参与美苏冷战的基本经验教训;第二部分探讨后冷战时代北约持续东扩的战略影响;第三部分关注21世纪大国战略竞争的特点和对北约的影响;第四部分探讨乌克兰危机升级对北约带来的机遇和挑战。第五部分讨论北约参与美国对华战略竞争;第六部分探讨新一轮大国竞争中,欧洲追求战略自主对北约的影响;最后,总结全文并思考中国的应对。

一、美苏竞争中的北约

美苏在欧洲长期竞争的战略背景不仅催生了北约,也推动其演变。同时,北约在参与美苏竞争中,也在战略目标设定与调整、同盟管理、协调各成员国内政与外交、参与军备竞赛,以及管控竞争等方面发挥了作用,并且积累了经验。

(一) 美苏在欧洲战略竞争对北约的影响

欧洲是美苏冷战的首要战区。冷战源于美苏在波兰、德国等问题上矛盾的升级,由于苏联战略收缩,与美国和北约欧洲成员建立互信,不再维持东欧

^① 近年来国际学界最有代表性的北约战略通史研究成果参见 Timothy Andrews Sayle, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca: Cornell University Press, 2019; 中国学界的代表性研究参见李海东:《北约扩大研究,1948—1999》,北京:世界知识出版社2010年版;高华:《透视新北约:从军事联盟走向安全—政治联盟》,北京:世界知识出版社2012年版。

^② M. E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*, New Haven: Yale University Press, 2021.

^③ 北约官网网址为 <https://www.nato.int>。

阵营,客观上推动了东欧剧变的发生。美苏在欧洲的长期竞争包括国内发展、意识形态、地缘政治和军事安全领域。双方建立的多边同盟体系虽然具有较为突出的军事安全属性,但也受政治、外交和国内发展的影响。在长期竞争中,双方一是要维系同盟体系,二是基于同盟体系与对方阵营展开竞争,三是防止竞争失控。

美苏在欧洲的竞争可分为不同阶段。20世纪40年代后期,双方由战时盟友转变为竞争对手,主要竞争方式为政治、经济和外交;军事与安全竞争则逐渐升级,北约应运而生。朝鲜战争推动美苏在欧洲的竞争军事化,北约也进行军事体系的升级。从20世纪50年代中后期到20世纪60年代初期,北约和华约两大军事集团对峙正式形成,核武器在竞争和危机中发挥突出作用。20世纪60年代中期到20世纪70年代中期,各方开始推动缓和,管控竞争。北约虽然内部纷争不断,但也积极适应这一格局。20世纪70年代后期到20世纪80年代前期,虽然美苏竞争再度升温,但缓和的成果使欧洲竞争相对可控,北约与华约的竞争主要以军备竞赛的方式呈现。20世纪80年代末期,苏联内外战略的调整和北约的积极回应带来了冷战的终结。

影响北约参与美苏竞争的主要因素有三个,即欧洲的军备竞赛与安全困境、欧洲政治与社会演变,以及战略竞争的长期化。

第二次世界大战一方面对欧洲造成极大破坏,严重消耗了传统西欧大国的国力和军力,同时也展示了美苏超强的军事能力。战争结束时,美苏军事力量成为欧洲战略平衡的主导。美苏由战时盟友转向竞争对手,冷战不断升级,加之第二次世界大战的记忆并不遥远,两大阵营交界的铁幕位于欧洲中部。美国的海上优势直接影响有限,而包括战术空军在内的地面力量只能保持有限的前沿部署,战时需要从美国本土跨大西洋投送增援。面对苏联军事力量部署的主场优势,美欧必须结成多边军事同盟进行制衡。核武器革命和常规军事技术的发展,在战略层面上给双方都带来战争升级的困境,即难以通过全面战争实现任何有意义的战略目标。在作战层面上,军事体系对抗愈发复杂,不同作战平台相互抵消,数量优势的影响较第二次世界大战时期下降。因此,在美苏长期竞争中,北约能够维持和华约的军备竞赛和军事对峙。

美苏竞争也产生了欧洲的长期安全困境:一是东西方长期存在的对彼此动机的不信任和能力的恐惧;二是冷战前期,双方围绕柏林和德国等具体安全问题展开军事对抗;三是冷战后期,虽然困扰各方的柏林和战后边界等具体安全问题得到有效管控,但对彼此的不信任和敌对使各方在军事上仍然要做最坏情况的准备。

第二次世界大战终结了威斯特伐利亚体系建立 300 年以来,传统欧洲大国相互制衡的国际政治格局,包括英国、法国和德国在内的欧洲国家长期处于美苏竞争阴影下。同时,第二次世界大战对欧洲造成前所未有的破坏,也使欧洲各国必须投入占后重建。西欧国家一方面在安全上和经济上重视和美国的合作,另一方面在国内发展和区域整合方面又做出自主选择来适应形势变化。

基于对 20 世纪上半叶的历史经验教训的总结与反思,面对第二次世界大战后的重建与发展的任务,北约欧洲国家的政治和社会发展方向与美国并没有完全重合。美国在冷战前半段更重视国内社会问题的解决,但欧洲国家在冷战时期开创并始终坚持福利国家的发展道路,并不断推动欧洲经济一体化。福利国家的建立和一体化的发展,一方面,使欧洲国家保持对美国的传统安全依赖;另一方面,则制约西欧国家参与美苏军备竞赛,尤其是根据美国和北约的期待而增强军力。

欧洲在内政外交上的自主意识,也在美欧之间、西欧内部就具体安全和战略问题的分歧中彰显。首先,北约并未涵盖美国、英国和法国外交战略的所有议程。这些国家在不同时期都希望北约支持其在欧洲以外的重大战略目标和行动,结果引发分歧;其次,对于北约和欧洲安全问题,主要盟国之间也存在分歧。例如,法国认为北约决策机制未突出其大国地位,要求改革调整;最后,欧洲一体化进程和北约主导的安全进程也出现过摩擦,如法国通过阻挡英国加入一体化来显示其对北约的不满。

冷战在欧洲的长期趋势是,军备竞赛贯穿始终,但战争风险总体呈下降趋势。即使在 1948 年,提出遏制战略的美国国务院政策规划办公室主任凯南(George F. Kennan)也认为,欧洲问题的关键在于社会 and 经济发展,美欧并不需要建立平时承担义务的军事同盟。^① 北约成员国对于苏联实际威胁的判断也不断发生变化,并基于传统欧洲外交理念,接受与苏联和东欧共存,恢复和稳定正常外交关系。同时,在和平条件下的长期竞争中,欧洲各国出于国内发展考虑,恢复和增强跨阵营的社会经济联系。

各方对于国内发展高度重视,也期待美苏在欧洲的竞争得到进一步管控,竞争成本能够降低,风险能够减少,并希望同盟体系在这一进程中能够发挥作用。冷战中期,在缓和的背景下,双方曾就柏林和德国等冷战初期的核心安全问题的谈判取得重大突破,就欧洲安全框架达成协议,稳定了冷战后期的竞争。同时,两大军事集团之间围绕欧洲战区核力量和常规军事力量平衡的谈

^① George F. Kennan, *Memoirs, 1925-1950*, New York: Atlantic Press, 1967, pp. 407-410.

判也逐渐被提上议程。

(二) 北约参与冷战的基本经验教训

北约全程参与了美苏在欧洲的战略竞争,积累的经验和教训对其组织文化和行为偏好都有影响。

第一,在欧洲这一战略竞争主战场上,北约首先发挥了军事安全同盟的基本功能,明确安全义务,组织集体防卫,为美国及其成员国的国内发展提供了安全保障。在政治和战略层面,北约形成了多边战略磋商、决策、规划和实施的机制,能够根据安全态势的变化,协调和动员盟友,进行应对。在军事层面,北约成员国围绕欧洲战略需求,实现了高度的一体化。军事一体化包括形成了欧洲战区整体和不同方向的指挥控制体系,并根据战略和需求作战计划为包括美军前沿部署和本土二线部队在内的成员国用于欧洲战区的常规与核力量分配任务。^①尤其是北约为核武器的战时分配和使用建立了完整的战略预警、决策和指挥控制体系。^②在军事力量建设层面,北约不仅为成员国设定军事力量建设发展目标,而且共享先进技术,统一武器装备制式,简化后勤保障,制定联合作战条令,组织联合演练,为战时联合打下基础。

第二,北约不断调整,适应美苏竞争不同阶段的战略需求和环境变化。冷战初期,因苏联加强对东欧的控制,还因马歇尔计划与美国和西欧的摩擦升级,美国突破平时不结盟外交传统,与西欧国家创建北约,提升了西欧与苏联竞争的信心。朝鲜战争爆发后,为了应对冷战军事化的态势,北约建立完整的军事体系,强化军事部署。20世纪50年代中期,北约又发现其常规力量发展难以与苏联匹敌,遂重视使用核武器抵消苏联优势,并将常规军事潜力较大的西德纳入同盟。20世纪60—70年代,北约加强政治磋商,不仅经历了法国退出军事机构的考验,而且积极参与和影响东西方缓和进程,没有被边缘化。冷战后期,北约又与华约就战略稳定和地区军力平衡展开对话,达成协议,对冷战的和平结束发挥了作用。1990年,北约在伦敦峰会上宣布不再与华约为敌,由军事组织向政治组织转型,并且欢迎苏联和华约国家向北约派遣外交使团,

^① Gregory W. Pedlow, *The Evolution of NATO's Command Structure, 1951-2009*, NATO, <https://shape.nato.int/resources/21/Evolution%20of%20NATO%20Cmd%20Structure%201951-2009.pdf>, 2022-04-02.

^② Shaun R. Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO: Nuclear Weapons Operations and the Strategy of Flexible Response*, London: Macmillan Press, 1996.

在军事战略上进一步减少对核武器的依赖,将核武器视为最后手段。^①

第三,北约内部形成协商第一,绩效第二的偏好,使其保持内部活力,取得战略主动权。作为多边军事安全同盟,北约也重视政治经济互动。从总体来看,美国尊重多数北约盟国在内政外交上做出的重大选择,包容了欧洲盟友在军事力量建设上的低投入、法国退出军事机构,以及与苏联阵营的外交和经济联系。因此,北约无法获得对苏联的全面军事优势,而且直到20世纪60年代末期才将前沿防御和灵活反应正式纳入战略规划中;随着东西方关系的缓和,北约也无法在政治、外交和经济上对苏联施加强大压力。但是,北约对协商和包容的重视,使同盟关系得以经受多种纷争的考验,使成员国有更多的资源用于内部发展,保持了活力,掌握了竞争的战略主动权。

第四,北约重视处理自身与欧洲一体化进程的关系。美国决策者在冷战初期的战略规划中,首先意识到欧洲国家经济合作对欧洲经济复兴的重要性。北约的建立明确了美国对欧洲安全的承诺,极大消除了欧洲国家尤其是法德之间在安全上的长期不信任,为西欧政治和经济一体化创造了条件。在军事上,美国也把西欧国家防务合作视为美国参与的前提。朝鲜战争后,美国虽然依托北约,强化欧洲的前沿部署,但不愿将此举视为长久之计,希望欧洲国家能通过军事上的一体化,增强军事能力,因而支持欧洲防务集团。在欧洲防务集团计划失败后,美国才推动将联邦德国纳入北约,依托北约在欧洲与苏联展开长期竞争。因此,在战略层面上,北约与欧洲一体化进程,包括冷战初期欧洲国家的防务合作之间均未产生矛盾。

第五,北约在军事竞争中存在诸多短板。首先,北约在欧洲战区从未取得针对苏联和华约的军事优势,在常规力量上甚至长期处于劣势,直到冷战末期,都无法摆脱对核武器的依赖;其次,相比以苏军为主力的华约联军,北约在欧洲部署的地面作战力量中,实力最强的美军和联邦德国国防军的实力都未超过北约总兵力一半。北约各国地面力量分别承担不同方向的作战任务。因此,在大规模冲突中,北约军队更容易面临各自为战的挑战。

第六,军备竞赛是维系北约的动力,但也成为同盟管理的挑战。首先,军备竞赛引发美欧之间关于防务负担的长久争议;其次,美苏军备竞赛的升级,尤其是核力量对比的变化,多次引发欧洲盟友对美国安全承诺的担忧。英国和法国虽然在美国核保护伞之下,仍然下决心研制核武器。1973年,北约与华

^① “Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance,” NATO, Jul. 5-6, 1990, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm, 2022-04-02.

约展开欧洲常规力量裁军谈判,虽然符合北约欧洲盟友利益,但欧洲盟友同样担心裁军谈判导致美国过度收缩。1973年1月,英国政府在给欧洲裁军代表团的训令中指出,英国的目标包括与北约盟国一道,在确保安全的条件下,实现中欧军事力量的削减,并且要使美国保持相当规模的军力部署,以及维护北约内部的团结。^①

二、北约东扩与后冷战国际战略格局转换

在冷战结束后的30年里,一方面,北约参与了应对巴尔干半岛、中东北非等方向的多种安全挑战;另一方面,为主导欧洲安全秩序,北约不断东扩,成员国数量从冷战结束时的16国增加至30国,涵盖中东欧、巴尔干半岛和波罗的海沿岸国家。北约就东扩问题并未与俄罗斯达成共识,尤其是在建立起包容各方核心安全利益的地区秩序问题上。因此,北约东扩不断加剧北约和俄罗斯之间的安全困境,引发俄罗斯反制,为2010年后新一轮大国竞争埋下伏笔。

冷战结束使全球和欧洲战略环境迎来新一轮巨变。首先,美国成为首屈一指的超级大国,致力于维护全球霸权;其次,东西方军备竞赛产生的传统安全问题在欧洲消失,华约、苏联和南斯拉夫的先后解体给中东欧地缘政治带来变数。以欧共体和欧盟为代表的欧洲经济和社会一体化在冷战时期取得进展,在冷战结束之后也出现在地理范围和议程上扩展的势头;最后,地区冲突、内战和反恐成为冷战结束后20年主要的国际安全挑战。

为了适应后冷战时代的国际格局,防止在欧洲和全球安全体系中被边缘化,北约需要转型。北约能够继续存在和转型的基础包括以下几点:美国决策者希望通过北约继续保持对欧洲的领导 and 影响;传统西欧盟友意识到美国在欧洲的作用仍然不可或缺;中东欧前华约成员国和部分苏联加盟共和国希望和北约建立密切的合作,甚至加入北约。欧洲面临的新一轮安全挑战包括南斯拉夫解体后带来的巴尔干地区冲突和内战,欧洲周边地区冲突和恐怖主义的威胁,这也为北约的转型提供了条件。

美国和北约在20世纪90年代和21世纪初并不把俄罗斯作为主要对手,也在稳定和发展对俄关系上做出一些努力,但它们对后冷战时代国际安全秩序的观念及其实践,仍然为欧洲的新一轮大国竞争埋下伏笔。在冷战格局终

^① “Steering Brief for the British Delegation to the MBFR Exploratory Talks [WDN 27/1],” FCO, January 30, 1973, *Documents on British Policy Overseas, Ser. 3 Vol.03: Detente in Europe, 1972-1976*, London: Frank Cass, 2001, pp. 18-22.

结之际,美国和北约以胜利者自居,希望主导未来欧洲安全格局,不接受同时代替北约和华约的新的更加包容的欧洲安全架构。20世纪90年代初期,俄罗斯与东欧和部分原苏联加盟共和国成为北约“和平伙伴关系计划”成员,增进交流和了解,并且开展安全合作。但另一方面,美欧决策者认为俄罗斯已经衰落,从而忽视俄罗斯的战略利益和关切。20世纪90年代中期,北约开始启动东扩。根据美国决策者的规划,“和平伙伴关系计划”就是在为前华约成员和苏联加盟共和国加入北约创造条件。克林顿政府时期的国防部长佩里(William J. Perry)认为,美国需要更长时间巩固美俄关系,不宜轻易启动北约东扩。1996年,时任助理国务卿的理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)说服多数美国决策者,将部分东欧前华约国家和波罗的海三个苏联前加盟共和国加入北约问题正式提上日程。^①1997年,北约正式启动东扩。在俄罗斯看来,美国和北约已经违背德国统一加入北约后,北约不再东扩的承诺。佩里在回忆录中指出,北约东扩的启动,使俄罗斯感到丧失缓冲区,是导致美俄关系下行的第一步。^②在1999年科索沃战争中,北约不顾俄罗斯等国反对,对南联盟进行旷日持久的空袭,进一步刺激了俄罗斯。21世纪初期,美国退出反导条约,又在格鲁吉亚和乌克兰等原苏联加盟共和国的“颜色革命”中发挥作用,甚至支持俄罗斯反对派,严重削弱了美俄合作的基础。

北约数轮东扩后,迎来了俄罗斯的反弹。第一,北约不断东扩,在地缘政治上消除了华约解散和苏联解体后在 NATO 和俄罗斯之间出现的缓冲地带;第二,加入北约的东欧和部分原苏联加盟共和国,综合实力和军事实力较为有限。北约的军事力量重心仍然在西欧和中欧,并未随北约东扩而东移;第三,北约对乌克兰、格鲁吉亚与俄罗斯争端的立场,包括对这些国家加入北约持开放态度,以及为其提供包括军事安全援助在内的多种援助,使北约与俄罗斯的对抗升级;第四,在新一轮竞争中,俄罗斯不需要将其军事力量远程投送至东欧以外的全球其他区域,即可产生重大影响;第五,21世纪初期,俄罗斯军事现代化虽然取得一定成果,但在很多领域与北约仍然存在差距,将北约在俄罗斯周边扩员和部署视为威胁,因此积极反制。

2007年,俄罗斯总统普京在慕尼黑安全会议上激烈批评北约东扩。然而,2008年,北约布加勒斯特峰会宣言仍然强调,北约欢迎乌克兰和格鲁吉亚加入

^① William J. Perry, *My Journey at the Nuclear Brink*, Stanford: Stanford University Press, 2015, pp. 115-129.

^② *Ibid.*, p. 152.

北约的考虑,并且同意这些国家未来将加入北约。^① 2008年,俄罗斯和格鲁吉亚之间爆发短暂冲突,引发美国和欧洲的不满。在这一背景下,新上台的奥巴马政府提出“重置”美俄关系,强化北约应对俄罗斯挑战的同时,与俄罗斯基于军控、反恐和中东等共同利益展开合作。^② 2013—2014年乌克兰危机后,北约认为俄罗斯安全与军事威胁迫在眉睫,主要通过外交、制裁和军事手段进行应对。美国增加驻欧洲轮换部署部队,北约在波罗的海和波兰加强存在,并号召成员国增加军费。美国与俄罗斯先后军事介入叙利亚冲突,使双方在中东的竞争进一步加剧。2017年,特朗普政府发布国家安全战略,明确大国竞争的战略导向。

三、21世纪大国竞争对北约的影响

21世纪的大国竞争与冷战时期存在相似之处,如核武器的阴影、地缘政治、意识形态、第三方因素的影响等。同时,这一轮大国竞争也有以下特点。

一是在全球战略层面,美国同时将中国与俄罗斯定位为两大竞争对手,而且中国的挑战大于俄罗斯,但不同于冷战时期的苏联。同时,美国全球战略的国内基础也发生变化,经济和技术优势相对下降。美国对北约等主要盟友的期待发生变化,不仅要盟友加强军备,在安全上威慑竞争对手,而且期待盟友调整经济、贸易和技术政策上参与竞争。

二是美国与欧洲盟友和俄罗斯的竞争没有复制冷战欧洲竞争模式,双方在政治和安全领域的竞争将长期化。冷战时期,北约和华约两大军事集团界限分明,都把保卫各自成员国安全作为主要目标。因此,北约对于苏联在华约集团内部几次使用军事力量,也仅做出有限反应。华约在常规力量上占据主场和规模优势,北约因此也更依赖核武器。在当前北约和俄罗斯的竞争中,在战略层面上,北约长期东扩,俄罗斯被动招架,欧洲安全版图不断变化。在力量对比上,北约具有明显的常规优势,而且美俄之间存在战略稳定。2000年以来,双方竞争中出现了格鲁吉亚和乌克兰等双方都希望争取的界限不明确的中间地带。乌克兰危机最终升级,引发热战。

三是以欧洲为中心的大国竞争和以亚太为中心的大国竞争出现多层次联

^① “Bucharest Summit Declaration,” NATO, April 3, 2008, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm?mode=pressrelease, 2022-04-02.

^② Michael McFaul, *From Cold War to Hot Peace: The Inside Story of Russia and America*, London: Penguin Books, 2019, pp. 76-108.

动。中国崛起带来的影响成为全球性议题,同时,美欧在技术创新上不再具有压倒性的优势,中国产业不断升级,高新技术进入国际市场。网络、太空等新兴战略领域和新兴技术等与新一轮战略竞争相关的议题也是全球性的。美国同时把中国和俄罗斯视为大国竞争对手,也需要根据两个方向不断变化的战略需求,调整战略导向和资源分配。

中美战略竞争波及欧洲,并与美欧俄竞争联动。崛起的中国与北约成员国形成密切的经济社会纽带,在新一轮大国竞争中被安全化。2017年以来,中美战略竞争由东亚地缘政治扩展到经济、科技、社会等领域。美国开始动员北约盟友减少与中国在上述领域的关联。同时,2010年以来,欧洲遭遇金融危机、乌克兰危机、英国“脱欧”和新冠疫情等一系列内外挑战和挫折,对于中国在欧洲的存在与影响的态度发生转变。2019年,更关注经济社会等议程的欧盟将中国定位为“系统性”挑战。在北约与俄罗斯竞争时,中国和俄罗斯的军事合作扩展到欧洲周边地区,也增加了北约的防范意识。

在新一轮大国竞争中,北约所面临的挑战主要有两个方面:第一,北约盟国内部政治经济变化和外交政策调整影响同盟基础。冷战时期,美欧的经济都经历长期快速增长,促进了国内问题的改善。2010年以来,欧洲多国和一体化进程受到金融危机、债务危机和难民危机的冲击。希腊等南欧国家经济形势遭遇严峻挑战,英国通过公投决定脱欧,以反建制和排外为导向的民粹主义在多国抬头。2016年,土耳其政变后,埃尔多安政府在外交中更重视大国平衡,甚至从俄罗斯购买S-400防空导弹,对北约军事一体化造成影响,受到美国等国的反对。特朗普当选和执政后,秉持“美国优先”理念,轻视欧洲盟友和北约等同盟体系,引发欧洲国家对跨大西洋关系的担忧。2020年以来,新冠疫情也对北美和欧洲的政治、经济和社会发展带来新一轮冲击。

第二,北约在冷战时期形成的战略导向和偏好与新一轮大国竞争不能完全匹配。冷战时期,北约在安全上聚焦欧洲,以基于威慑的集体防卫应对苏联和华约集团。新一轮大国竞争虽然包括欧洲传统安全议题和局部军备竞赛,但北约部署的重心尚未完全由西欧转向中东欧。同时,网络、人工智能等北约传统框架未包括的领域成为大国竞争的新领域。此外,对北约而言,应对欧洲以外但又有全球影响的大国竞争也是新课题。

北约聚焦大国竞争战略导向的调整分为三个层面:一是北约主要盟国的战略调整。近年来,北约主要成员国已经根据国际战略形势和国内形势的变化,开始战略转型。例如,2021年3月,拜登政府发布的《临时国家安全战略指南》继续特朗普政府大国战略竞争的方向,但更加重视美国自身的提升和盟友

伙伴关系。在同一时期,英国也发布了《竞争时代的全球不列颠:综合战略、外交、安全、发展援助和防务评估报告》,勾画脱欧程序完成后英国的战略蓝图。由于北约的战略决策是基于成员国的磋商协调,成员国将根据新的战略规划凝聚共识;二是盟国以北约作为平台的磋商和达成共识;三是北约准备于2022年推出新的战略。

在新的大国竞争时代,北约也面临着三大具体问题:一是参与和管控对俄竞争,尤其是在乌克兰危机升级为冲突的背景下;二是有限参与美国对华战略竞争;三是协调与欧洲所期待的战略自主。

四、北约应对俄乌冲突升级的举措

2014年以来,为应对乌克兰危机以来不断恶化的欧洲安全形势,北约进一步重视在传统安全领域的投入:一是在乌克兰危机的冲击和美国压力下,北约成员国军费投入持续上升。2021年,已有10个美国以外的成员国其军费投入达到占国内生产总值2%的标准;二是北约加强对俄前沿部署,包括强化东部方向空中警巡,以及从2016年开始,在波罗的海三国和波兰部署四个地面作战群,每个作战群兵力为1000人左右,分别由美国、英国、德国和加拿大牵头;^①三是重视欧洲和大西洋二线兵力配置和指挥体制调整,提升北约军事体系的反应速度。2021年,北约还在美国诺福克设立联合作战司令部,加快北美和欧洲之间的力量投送与整合。

从力量对比来看,相比冷战时期,北约尽管军事实力也进一步下降,但相对俄罗斯而言,还是处于优势。自2014年乌克兰危机以来,北约虽然担忧俄罗斯对已经属于北约成员国的波罗的海三国采取行动,但俄军在常规力量上不具备与北约直接冲突的能力。美国战略学界近年来争论的焦点是北约成员国在没有美国参与的条件下,是否能够在欧洲抵御俄罗斯。但是,当前北约框架下的美欧军事合作能够应对俄罗斯的挑战,保证成员国的安全。^②

然而,北约和俄罗斯在乌克兰问题上的斗争,超出了北约成员国的防卫问题。首先,俄乌围绕克里米亚和乌东问题的斗争涉及领土主权等国际关系基

^① “NATO’s Enhanced Forward Presence,” February 2021, NATO, https://shape.nato.int/resources/site16187/General/factsheets/factsheet_efp_2021.pdf, 2022-04-02.

^② Douglas Barrie, et al., “Defending Europe: Scenario-Based Capability Requirements for NATO’s European Members,” *IISS Research Paper*, April 2019, <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>, 2022-04-02.

本原则问题,对于欧洲和全球安全秩序都有较大影响;其次,俄罗斯对乌克兰具有一定军事优势,而乌克兰不是北约成员,不受北约保护。北约对乌克兰未来加入问题持开放态度,并且将此视为原则问题;最后,在俄乌斗争中,北约尤其是美英和东欧成员国采取多种手段支持乌克兰,制衡俄罗斯。

从2021年底到2022年初,双方新一轮斗争的升级和冲突的爆发,进一步折射出北约的困境。俄罗斯目标明确,利用军事手段和外交手段,为北约在东欧的部署和进一步东扩划出红线。2021年下半年,俄罗斯在俄乌边境部署重兵,12月中旬,俄罗斯外交部又公布与美国和北约的条约草案,内容包括北约不再接受东欧新成员,以及将军事部署态势恢复到1997年5月,即北约东扩前的状态,作为与美国和北约谈判的基础。^①

北约采取威慑加谈判双轨方式应对。乌克兰尽管是俄罗斯的邻国,但并非北约的成员国。因此,北约的威慑工具有限,北约应对俄罗斯威胁升级的主要选项包括:部分成员国加强对乌克兰的军援、协调对俄罗斯经济制裁,以及加强北约在东欧的应急军事部署,但这都不能起到有效的拒止作用。北约明确愿意与俄罗斯谈判,但北约强调不能做出单方面和原则性让步,包括俄罗斯不能决定北约与乌克兰和格鲁吉亚等伙伴对未来安全关系的选择,以及北约内部不能出现受到有限保护的“二等成员”。^②

在这一时期,北约的应对也受到盟国意见不统一、行动步调不一致的制约。美国、英国等虽然不愿与俄罗斯展开军事冲突,但希望加强对俄威慑。波兰和波罗的海三国对于俄罗斯更为恐惧,希望北约增加防御部署,防止冲突外溢到本国。法国和德国等国则更重视与俄罗斯的沟通和对话,不愿意采取刺激俄罗斯的行为。因此,美英和波罗的海国家为乌克兰提供军事装备和训练等方面的援助,但法德等国拒绝参与,德国还禁止其他北约成员国将德制武器装备转让给乌克兰。美英还对北约东欧盟友加强防御的需求做出直接回应。2022年2月2日,美国国防部宣布,将驻德国的美军第二骑兵团一部部署至罗马尼亚,从本土部署18空降军300人在德国开设前进指挥所,派遣82空降师

① “Press Release on Russian Draft Documents on Legal Security Guarantees from The United States and NATO,” The Ministry of Foreign Affairs of the Russia Federation, December 17, 2021, https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/, 2022-04-02.

② “Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Extraordinary Meeting of NATO Ministers of Foreign Affairs,” NATO, January 7, 2022, https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/opinions_190508.htm?selectedLocale=en, 2022-04-02.

1700人增援波兰。^①2月7日,英国国防部长宣布在北约框架外,向波兰部署350名皇家海军陆战队突击队员,与波军展开联合训练,帮助波军完善应急计划和能力建设,以应对乌克兰形势。^②

在北约框架内,北约军事准备包括盟友加强北约在东欧国家既有的部署,以及组织联合演习,并提升快速反应部队战备状态。2022年1月底—2月初,美国、法国、丹麦、荷兰和西班牙等国先后派遣战机战舰,增援北约在东欧的空中警戒巡逻和海上部署。^③2月10日,美国向英国派遣B-52战略轰炸机,并与英国等北约盟国空军进行演练。^④在2022年1月举行的海上联合演习中,美国部署在地中海的“杜鲁门”号航母打击群首次由北约直接指挥。^⑤

2022年2月下旬,俄罗斯宣布承认乌东两个“共和国”,并对乌克兰用兵,俄乌冲突爆发标志着北约前期阻止危机升级的战略失败,主要原因有两个方面:第一,虽然北约也将乌克兰问题视为重要安全问题,但与俄罗斯存在着政治决心和战略手段的不对称;第二,北约从2014年开始对俄罗斯展开的经济和军事领域的反制,对俄罗斯的核心安全关切无法及时回应,这进一步削弱了北约对俄罗斯战略决策的影响。

俄乌冲突爆发一个多月的时间里,北约在军事上和政治上都做出连续反应。2月25日,北约首次激活北约快速反应部队(NATO Response Force)。^⑥北约先后进行视频首脑峰会、军事委员会紧急会议、紧急外长会议、紧急国防部长会议,以及3月24日的紧急首脑峰会,部分会议也邀请欧盟和乌克兰等北约伙伴的领导人参加。北约通过持续的磋商和动员,使成员国在应对冲突和

① “Posture Updates in Support of Allies in Europe,” US Department of Defense, February 2, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Feb/02/2002931655/-1/-1/0/EUROPE-POSTURE-UPDATES-FACT-SHEET.PDF>, 2022-04-02.

② “Defence Secretary and Polish Counterpart Reaffirm Commitment to European Security,” Ministry of Defence, February 8, 2022, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-and-polish-counterpart-reaffirm-commitment-to-european-security>, 2022-04-02.

③ “NATO Allies Send More Ships, Jets to Enhance Deterrence and Defence in Eastern Europe,” NATO, 24 January, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_191040.htm?selectedLocale=en, 2022-04-02.

④ “U. S. Air Force B-52s Arrive at Raf Fairford for Bomber Task Force Europe 22-2,” Allied Air Command, February 11, 2022, <https://ac.nato.int/archive/2022/us-air-force-b52s-arrive-at-raf-fairford-for-bomber-task-force-europe-22-2>, 2022-04-02.

⑤ “NATO Kicks off Vigilance Activity Neptune Strike 2022,” NATO, January 24, 2022, <https://jfcnaples.nato.int/newsroom/news/2022/nato-kicks-off-vigilance-activity-neptune-strike-2022>, 2022-04-02.

⑥ “SACEUR Statement on the Activation of the NATO Response Force,” SHAPE, February 25, 2022, <https://shape.nato.int/news-archive/2022/saceur-statement-on-the-activation-of-the-nato-response-force>, 2022-04-02.

支持乌克兰等问题上保持一致。3月24日的紧急首脑峰会确定了在保加利亚、匈牙利、罗马尼亚和斯洛伐克部署营级战斗群,并且加强网络防御,规划北约长期军事部署的调整,即在东欧长期部署军事力量,加大军费投入等。^①此外,为应对俄乌冲突的复杂局面,北约首脑还一致同意将秘书长延斯·斯滕尔贝格(Jens Stoltenberg)的任期延长至2023年9月。^②

除了对俄罗斯经济制裁和外交孤立外,北约盟国对于乌克兰提供的军事援助,对于俄乌冲突也产生一定的直接影响:一是部分北约成员国战前对于乌克兰军队的长期培训和援助,整体提升了其作战能力;二是美英等国提供的“标枪”反坦克导弹和“毒刺”防空导弹等便携式精确制导武器,增强了乌克兰步兵对抗机械化部队的的能力。在北约围绕俄乌冲突的持续外交和舆论动员的影响下,部分北约成员国对乌克兰的装备援助逐渐升级,尤其是开始提供坦克、步兵战车和地对空导弹等重型武器装备。自2月24日俄乌冲突爆发至4月5日,美国连续向乌克兰提供了总共价值17亿美元的军事援助,并且开始提供“弹簧刀”式巡飞弹。^③捷克政府则开始向乌克兰转运库存苏制坦克装甲车辆等重型主战装备。^④4月8日,在美国动员下,斯洛伐克决定向乌克兰提供具有较强区域防空能力的S-300防空导弹系统,作为补偿,美国将在斯洛伐克部署“爱国者”导弹。^⑤4月下旬,美英等国开始向乌克兰援助155毫米榴弹炮和反炮兵雷达等主战装备。^⑥三是美国与乌克兰分享战略和实时战场情报,使其在态势感知上具有不对称优势。^⑦北约的军事援助虽然改变不了俄乌之间军事力量的对比,但增强了乌克兰军队长期作战的能力。

① “Statement by NATO Heads of State and Government,” NATO, March 24, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en, 2022-04-02.

② “North Atlantic Council Extends Mandate of the Secretary General,” NATO, March 24, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193675.htm?selectedLocale=en, 2022-04-02.

③ “\$100 Million in Additional U. S. Security Assistance for Ukraine,” US Department of State, April 5, 2022, <https://www.state.gov/100-million-in-additional-u-s-security-assistance-for-ukraine/>, 2022-04-10.

④ “NATO Chief: Czech Republic Decides to Send Tanks to Ukraine,” NHK World, April 6, 2022, https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/20220406_26/, 2022-04-10.

⑤ “Slovakia to Supply S-300 Air Defense System to Ukraine,” US Department of Defense, April 8, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2994894/slovakia-to-supply-s-300-air-defense-system-to-ukraine/>, 2022-04-10.

⑥ “Fact Sheet on U. S. Security Assistance for Ukraine,” US Department of Defense, April 22, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3008717/fact-sheet-on-us-security-assistance-for-ukraine/>, 2022-04-23.

⑦ John Grady, “Intel Sharing Between U. S. and Ukraine ‘Revolutionary’ Says DIA Director,” *USNI News*, March 18, 2022, <https://news.usni.org/2022/03/18/intel-sharing-between-u-s-and-ukraine-revolutionary-says-dia-director>, 2022-04-10.

俄乌冲突的爆发及战场僵局的出现,给北约带来了新的机遇。一是北约盟国内部对北约存在价值的质疑因为冲突的爆发而烟消云散。二是盟友围绕制裁俄罗斯、支持乌克兰和加强北约军事力量等问题空前团结。德国不仅同意向乌克兰提供致命武器,而且投入1000亿欧元重整军备;三是冲突升级后,一方面,更多欧洲国家愿意加强与北约的合作,甚至加入北约;另一方面,俄罗斯在政治上面临的被动和军事上的挫折,也可能使北约在未来欧洲安全格局中获得更大的主动权。自俄乌冲突爆发以来,北约与芬兰和瑞典的高层磋商增加。北约秘书长斯托尔滕贝格指出,如果两国决定加入北约,将受到北约30个成员国的欢迎。^①

俄乌冲突长期化,也意味着北约面临一系列挑战。第一,欧洲大陆盟友和美国在对俄制裁上承受力不同。在能源制裁上,由于欧陆国家高度依赖俄罗斯,欧美未能同步。第二,北约一方面采取多种措施,支持乌克兰挫败俄罗斯的军事行动,另一方面又要防止冲突升级,尤其是蔓延到北约国家。美国为了不刺激俄罗斯,推迟了洲际导弹例行试验,低调试射高超音速导弹,还确保美军欧洲司令部能与俄军保持热线沟通。然而,只要冲突持续,各方都难以消除引发冲突升级的各类风险。第三,除升级风险外,北约对乌克兰的长期军事援助也受到客观因素制约。一是北约成员国反坦克导弹等轻型武器装备的库存限制。二是在重型装备支援上。在北约强调互操作和标准化的背景下,部分成员国现役和库存的苏制与俄制主战装备数量有限,维护保养状态也不确定,无法根据乌克兰需求大批量提供。而技术含量更高的美欧主战装备需要长时间的训练,并且建立相应的后勤保障甚至指挥控制体系后,才能形成战斗力。第四,北约与乌克兰的关系也将经受冲突的考验。为防止与俄军冲突,北约拒绝了乌克兰在其领空设置禁飞区的提议。在未来俄乌冲突的管控和善后过程中,北约与乌克兰等国的关系也可能成为焦点,北约的开放原则可能经受考验。

五、北约有限参与美国对华战略竞争

在美国和北约与俄罗斯竞争,以及俄乌冲突相对可控的情况下,北约也有能力和意愿进一步关注和参与美国对华战略竞争。首先,与冷战时期美苏竞

^① “Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs on 6 and 7 April 2022,” NATO, April 5, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_194325.htm, 2022-04-10.

争不同的是,参与对华战略竞争不会增加北约欧洲成员的军费开支,也不会威胁其本土安全。从军事上看,北约投入对华竞争成本低,风险小;其次,在宏观上对于中国挑战展开战略对话和磋商,加强科技、情报和执法合作削弱中国在欧洲的影响也能够发挥北约现有框架的优势;最后,应对新的大国挑战本身可以加强北约和跨大西洋伙伴关系的凝聚力。

因此,拜登政府上台后,强调复兴美国同盟体系。美国在大国竞争中对北约盟友的新期待更多与中国相关。2022年2月11日,拜登政府发布印太战略,明确提出期待北约参与。^① 北约欧洲盟友受到拜登政府政策调整的鼓舞,做出积极回应:一是在北约2030项目中加入对华竞争内容;二是在2021年北约峰会上承诺,将在新的战略规划中严肃对待中国相关问题。2021年7月19日,北约首次加入美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本和欧盟,公开谴责中国的所谓网络行为。^② 此外,北约在军控问题上也开始向中国施加压力;^③三是英国和法国等欧洲军事大国在北约框架之外,配合甚至参与美国印太战略,在中国周边展示军事实力,这些行动也会反馈回北约传统框架中,强化北约应对中国挑战的导向。2021年,英国“伊丽莎白”女王航母战斗群在印太的部署中,美国派遣驱逐舰和F-35战斗机加入,荷兰也派出护卫舰;四是在北约新战略概念将涉及应对中国挑战。2022年4月5日,在俄乌冲突爆发40天后,北约秘书长斯托尔滕贝格在北约外长会议前强调,在俄乌冲突背景下,北约有必要加强与亚太伙伴在军控、网络和技术等方面的合作,并指出6月出台的北约新战略概念将首次涉及应对中国挑战。^④

北约参与对华竞争,也面临局限。首先,北约的一体化指挥控制和战备体系仍然聚焦欧洲安全挑战,并不针对中国。尤其是乌克兰危机升级后,北约在安全战略上会进一步聚焦欧洲;其次,相比冷战,北约在美国对华竞争中地位下降,美国在军事与安全竞争中,更加依赖位于中国周边的主要盟友。欧洲盟友通过北约参与对华竞争获得美国的回报有限。2021年9月,澳大利亚通过

① “Indo-Pacific Strategy of The United States,” The White House, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 2022-04-10.

② “Statement by the North Atlantic Council in Solidarity with Those Affected by Recent Malicious Cyber Activities Including the Microsoft Exchange Server Compromise,” NATO, July 19, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185863.htm, 2022-04-10.

③ “NATO Secretary General Sets out Arms Control Priorities,” NATO, September 6, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_186313.htm?selectedLocale=en, 2022-04-10.

④ “Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs on 6 and 7 April 2022,” NATO, April 5, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_194325.htm, 2022-04-10.

美英澳三边安全合作获得美英的核潜艇技术援助,在三方未与法国磋商的情况下,取消与法国已经开展多年的常规潜艇项目;最后,美国并不完全依赖北约抵制中国在欧洲的影响。拜登政府已经和欧盟外事机构展开对华政策协调。欧盟对成员国的国内政治、经济和社会发展的影响大于北约,与欧盟协调更符合美国在经济、技术和国际影响方面打压中国的需求。

六、欧洲战略自主对北约的影响

在新一轮大国竞争加剧的背景下,欧洲战略自主的讨论再度引发关注。长期以来,美欧的战略利益虽然高度重合,但并不完全一致。大国竞争也给包括欧洲在内的第三方带来成本和风险。美国近年来内外政策的变化特别是特朗普政府对盟友的轻视,以及拜登政府在阿富汗撤军和美英澳核潜艇合作上,不与北约盟友磋商协调,这进一步引发欧洲的担忧。

欧洲国家对强调战略自主对北约的影响主要体现在两个层面。第一个层面是战略目标的协调。大国竞争彰显美国中长期战略意图的不确定性,以及给欧洲带来的潜在挑战。欧洲的战略自主并不是为了反对美国和北约,而是强调在重大问题上要明确欧洲自身的利益,以及应对欧洲与美国和其他大国出现分歧的局面。北约的磋商机制有助于美国和脱欧后的英国就战略自主问题与欧陆盟友展开对话和协调。

欧洲战略自主对北约的第二个影响是军事能力的提升。北约保证美国对欧洲盟友承担防务义务,推进美欧长期军事合作,也使欧洲形成了对美国的军事依赖。在2011年利比亚战争中,英法等国虽然能够出动海空力量遂行多数打击任务,但也离不开美军作战体系在态势感知、后勤保障和作战初期突防阶段的支撑。^① 在高烈度冲突尤其是大国冲突中,欧洲对美国的军事依赖更大,欧洲国家把提升军事能力包括对于人工智能等新技术的研发和应用,视为战略自主的重要内容。但是,欧洲国家要提升军事能力无法离开美国的支持,即使在军事领域研发生产能力较强的英、法、德等国,其国防工业也离不开和美国的合作,包括对于美军主战装备研发和生产的参与。另外,欧洲国家提升军事能力,进一步优化和美国的分工,也是美国对欧洲盟友长期的期待。因此,美国兰德公司研究报告认为,欧洲强调战略自主,提升军事能力,是美国强化

^① 李晨:《利比亚战争中美国与欧洲军事力量的运用》,《国际政治研究》2014年第1期,第104—124页。

同盟体系的机会。^①

可见,欧洲国家强调战略自主,这对北约影响有限。尤其是俄乌冲突升级的条件下,美欧合作应对安全挑战将成为各方的首要目标。在战略目标层面,战略自主不会使欧洲国家形成与北约冲突的目标和议程。2022年3月21日,欧盟委员会批准未来10年欧盟安全与防务“战略指南”(Strategic Compass),强调在俄乌冲突背景下,战争回归欧洲,欧盟需要成为能力更强的安全提供者。“指南”也明确指出,在安全与防务领域能力更强的欧盟将为全球和跨大西洋安全做出积极贡献,并且将成为北约的补充,因为北约是各成员国集体防御的根本。^② 北约的磋商和协调也有利于美欧关系的稳定,而欧洲国家军事力量的发展也将强化北约同盟的军事实力。

结 论

北约对美苏在欧洲竞争的全程参与塑造了其在政治与外交领域的磋商和决策机制,以及在军事与安全领域的运行模式。长期存在的共同安全挑战与美国的领导并不足以维系北约,成员国基于各自内政外交,围绕北约的战略导向与日常运行不断协调,是它们保持参与及北约适应不同阶段和不同挑战的基础。北约在冷战中巩固了跨大西洋阵营,使苏联难以胁迫和分化美国和西欧国家。然而,北约并未打败华约,苏联的内部发展和对外战略的失误是冷战终结的决定性因素。

在后冷战时代,北约虽然对新的欧洲安全秩序进行探索,包括加强与俄罗斯的交流合作,以及参与应对新的地区与非传统安全挑战,但其冷战时期形成的思维定式和偏好成为东扩的巨大动力。在东西对抗结束后,北约继续坚持以价值观来衡量对外关系,继续强调对欧洲安全秩序的主导,认为只有其安全保护伞不断延伸,才能塑造和巩固后冷战格局。因此,北约将自身的发展壮大等同于欧洲安全秩序的维系,忽视了俄罗斯等国的长期安全关切。北约在后冷战时代的持续东扩,使欧洲丧失了建立持久和包容的安全秩序的机会,为美

^① Lucia Retter, Stephanie Pezard, Stephen Flanagan, Gene Germanovich, Sarah Grand Clement, Pauline Paille, *European Strategic Autonomy in Defence: Transatlantic Visions and Implications for NATO, US and EU Relations*, Rand Corporation, November 9, 2021, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1300/RR1319-1/RAND_RRA1319-1.pdf, 2022-04-10.

^② “A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade,” Council of the EU, March 21, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>, 2022-04-10.

欧与俄罗斯摩擦的升级和新一轮大国竞争埋下伏笔。

面对2017以来的大国竞争,北约不断转型并且仍然产生重要影响。北约与俄罗斯的安全竞争在地理范围上和竞争方式上都与冷战美苏竞争不同,尤其是北约需要应对俄乌冲突,这样一场自第二次世界大战结束以来欧洲最大规模的地面常规战争,不仅需要应对当下的战事,同时防止其升级,而且还将受到战争对欧洲安全格局产生的长期影响的考验。在俄乌冲突爆发的情况下,美国仍然把中国视为长期和首要的大国竞争对手,并且动员北约在多个领域参与对华战略竞争。美欧虽然在对华战略上有一定共识,北约也会局部参与对华竞争,但中国与冷战时期的苏联和当下的俄罗斯对欧洲的影响不同,北约的军事体系难以全面参与对华竞争。此外,由于亚太与欧洲地理环境和安全热点的差异,美国在亚太的同盟体系也难以建立类似北约的高度一体化的多边军事体系。从长期来看,美欧在对俄和对华竞争上,也都需要根据战略态势和各自内政外交的演变不断协调。

为应对美国动员北约盟友参与新一轮大国竞争,中国应采取以下举措:第一,要在战略上做出准确的判断,设定正确的目标。美欧之间和北约内部虽然长期存在分歧,包括对华战略相关分歧,但不应期待北约会因此发生分裂,而将动员欧洲国家支持中国作为目标。对于欧洲国家不切实际的过高期待和通过施压等方式拆散美欧同盟的尝试,将进一步动员北约。中国可通过自身的发展和战略,将北约在军事安全领域的参与,维持在较低的水平;第二,面对俄乌冲突对欧洲安全和全球格局的冲击,谨慎运筹大国多边关系。将中俄关系建立在不结盟、不对抗、不针对第三方基础之上,更不受第三方的干扰和挑拨。同时,也需要防止北约出现中俄合作主要针对北约的误判,导致其进一步针对中国;第三,与北约及其成员国在网络、太空、新兴技术等领域开展对话交流,防止误判,建立预防与管控机制,并且为在非传统安全问题等领域展开进一步合作做好准备;第四,多数北约成员都拥有管控竞争、降低成本的意愿,不希望战略竞争影响其国内发展。中国在外交上应体现出中国不仅重视自身发展目标的实现,而且乐见他国发展,推动互利合作。中国的理性选择将通过北约成员国和决策机制反作用于北约,在长时段起到管控竞争,塑造有利态势的作用。