

# 北约新战略对国际 政治格局的影响

叶自成



## 叶自成简介

叶自成,1978年考入北京大学国际政治系(1996年北京大学在该系基础上建立北京大学国际关系学院),1985年硕士研究生毕业,1985年起在北京大学国际政治系任教,后曾在俄罗斯莫斯科国际关系学院进修。主要研究苏联东欧政治与外交,中国外交和国际政治问题。先后出版《叶利钦——俄罗斯第一任总统》、《俄罗斯政府与政治》、《对外开放与中国现代化》、《地缘政治与中国外交》、《东扩——克林顿与叶利钦》等著作并在有关杂志和报刊上发表论文数十篇。1995年为教授,1998年为博士生导师。现为北京大学国际关系学院外交学系主任。

北约华盛顿首脑会议于1999年4月23—24日先后通过了《北约华盛顿宣言》、《北约关于科索沃问题的声明》和《北约21世纪战略新概念》。这是冷战后国际政治的一件大事,引起了国际社会的广泛关注。

## 一、北约新战略与欧美关系

毫无疑问,北约战略新概念是北约历史上的一个重要的里程碑,它使北约进入一个新的阶段。北约在过去的50年中,一直是一个集体防御性的军事联盟,主要针对苏联。在冷战结束后,苏联解体了,

华约也解散了,北约没有了敌人,北约向何处去成为北约面临的首要问题。在此之后的几年中,北约的战略经历了多次讨论,逐步发生了变化。1991年北约罗马首脑会议提出要制定新战略;随后,北约把东扩作为它的重要战略目标,1994年,在东扩战略开始启动后,北约的布鲁塞尔首脑会议决定,北约的战略任务应该从单纯的集体防御扩大为维持欧洲安全,承担欧洲安全组织的责任,它可以在维持和平、人道主义求援等方面发挥更大的作用。这使北约的战略超出纯粹的防御战略,有了较大的扩展。1995年,北约在波黑的危机处理中发挥了重要的作用,它在联合国的授权下承担了在波黑维持和平的行动。

随后,美国推动北约在这一方面迈出了重要的一步,北约在波黑对塞族武装的轰炸,使北约开始向危机处理的战略方向转变。北约国家也开始对北约的新战略进行了新一轮讨论。在讨论中,美国与欧洲国家的观点是不同的。北约军事委员会主席、德国联邦国防军前总监克劳斯·瑙曼代表的欧洲国家认为,北约的战略仍然应以集体防御为主,认为“集体防御仍旧是联盟的首要任务”,其次才是维和、克服危机和实现稳定,最后是参加联合国的欧安会的集体组织的行动。美国人却主张北约应当在东扩时,也向南扩展,并把维持和平和危机处理作为北约的新战略的重点。美国人认为,冷战的结束根本改变了欧洲的地缘战略地图。北约的战略重点已经不再是北约内部的集体安全和集体防御,而是北约体系之外的威胁和挑战。美国支持北约东扩,动用美国部队来维护欧洲的稳定,但北约的盟国作为回报,将把应付欧洲以外的地区的对西方有重要风险的事件作为自己的战略目标。

在美国的引导下,北约的新战略到1998年时已经初步形成,1999年3月,北约又决定对南联盟进行军事打击,这被视为北约新战略的试验场。

北约华盛顿首脑会议把几年来北约战略的变化进一步固定下来。实际上,北约的战略新概念主要是一个扩展的战略,它的主要内容,表现为三个扩展:第一,目标的扩展。这次北约的首脑会议使北约的性质有一个重大的变化。过去的北约是一个集体防御组织,其主要合作是在成员国遭到侵犯时进行集体防御,是一个较被动型的防御组织,它主要是针对苏联的;这一次的北约华盛顿首脑会议虽然仍然认为集体防御是北约的核心目标,但在实质上是突破了集体防御的性质。现在强调北约要在实行民主、自由、人权和法治的价值观念上起重要作用,这表明的北约的性质从过去的集体防御的军事组织,变成既保持北约的集体防御性质,又使之成为推行西方价值观念的工具,兼具防御与采取主动军事行动的进攻性,而且人们可以在北约对南联盟发动的战争中看到这一性质的变化。第二,职能的扩展。过去的北约的主要职能在于保卫成员国的领土完整和使成员国不受侵犯,现在强调,北约具有在欧洲地区制止和防范新的威胁的职能,这些新的威胁是恐怖主义、大规模杀伤性武器和核武器扩散,针对南联盟科索沃的冲突还特别强调违反人权和种族灭绝行

为,以及由上述问题引发的地区性危机的处理。第三,区域的扩展。一个扩展是成员国的扩展,北约宣布将向所有欧洲国家敞开大门,主要针对前苏联东欧国家。另一个是行动区域的扩展,北约将不仅在成员国范围内采取行动,还将在必要时将其维护和平与安全的行动扩大到成员国之外。

此次北约华盛顿首脑会议的三个文件表明,北约的战略新概念反映了美国试图在北约国家的支持下主导冷战后世界新秩序的全球战略意图。但北约华盛顿首脑会议在制定这一战略新概念的过程中,也表现出欧洲国家与美国的一定的矛盾性。这种矛盾体现在三个方面:一是在北约扩展的范围上,美国过去一方面说不会有全球性北约,但另一方面实际上是希望明确规定北约将在更广泛的地区范围内采取行动。而现在的北约战略的新概念虽然也实现了北约行动范围的扩展,而且在南联盟科索沃问题上欧美国家采取了空前一致的行动,但北约制定的战略新概念在地理扩展上是含糊的,并没有明确赋予北约以美国所希望的更广泛的行动自由。矛盾的第二个表现是,美国希望能明确表达北约可以在不经联合国授权情况下拥有采取各种行动的权力,但北约的战略新概念没有满足美国的这个意图。北约战略新概念在这个问题上没有说不,也没有说是,也是一种含糊的表达。北约虽然在科索沃问题上绕过联合国对南联盟发动了不合法的战争,但欧洲国家与美国的矛盾是,欧洲国家认为这种行动将是一种特例,而美国则希望在科索沃问题上的行动能更多地成为一种范例。第三个矛盾是,欧洲国家强调北约的欧洲性,强调它的集体防御是首要任务,而美国则强调防御之外的任务更重要。

所以,美国和北约中的欧洲国家虽然在科索沃问题和北约新战略上有较多一致,但这不等于说欧洲已经是美国单极世界的支持者,或者说欧美已经联成一极了。

## 二、北约新战略与美俄关系

自科索沃危机发生后,北约与俄罗斯的关系较为紧张,现在北约制定的战略新概念,对北约与俄罗斯的关系会进一步产生消极的影响。

北约华盛顿首脑会议的文件中涉及北约与俄罗斯关系的有几处:

第一, 北约华盛顿首脑会议是北约东扩后的第一次首脑会议。波匈捷三国的加入使北约新增了 13 个师, 北约的军事边界向东扩展了 650—750 公里, 北约的战术空军可以从波兰的基地起飞, 将俄罗斯的圣彼得堡等重要城市包括在自己的飞行半径之内。这使北约挤压俄罗斯的军事地缘空间的战略成为现实。

第二, 北约的战略新概念重申了北约对所有欧洲的“民主国家”敞开大门的观点。此次北约首脑会议强调巴尔干地区对欧洲安全的意义, 认为应当采取措施让该地区的国家加入北约和欧洲的大家庭。现在的巴尔干地区也是申请加入北约国家最多的地区, 除波罗的海三国和斯洛伐克外, 其余的 5 国全部在这一地区, 由于科索沃战争, 北约的战略新概念实际上把这一地区作为北约下一步扩展的重点。这将对俄的地缘政治和战略空间进一步产生挤压。

第三, 北约战略新概念包括了北约可以在维护地区安全、保护人权、处理危机的借口下, 不经联合国和欧安组织授权而采取军事行动, 实际上是宣布北约而不是俄罗斯主张的欧安会将成为维护欧洲安全的主要机构, 俄将可能失去在欧洲安全和维持和平上的重要地位和作用。而且对俄罗斯具有重要影响的是, 北约对高加索地区的局势具有潜在的重大影响。北约战略新概念宣布对所有国家敞开大门, 其中将可能包括高加索三国, 而且更重要的是, 北约可以在维护安全、维护人权的借口下, 干预格鲁吉亚的民族冲突, 干预阿塞拜疆与亚美尼亚之间的冲突。这使俄罗斯在独联体地区的战略利益受到挤压。

第四, 北约华盛顿首脑会议发表的关于科索沃问题的声明表示将在军事上加强对南联盟的打击, 而且将对南联盟实行经济封锁, 首先是对南实行石油禁运, 要南完全接受北约的在科索沃地区部署以北约为首的国际部队等五个条件。这是对俄在巴尔干地区甚至是在欧洲地区的唯一的盟友的重大打击。

第五, 北约战略新概念也重申了北约与俄罗斯相互关系协议的精神, 表示要让俄在政治解决科索沃问题的进程中发挥重要作用。这是北约希望能修补因科索沃危机受到损害的北—俄关系的一种表示。

以上这些, 表明了北约对俄罗斯的双重战略: 一方面挤压俄的战略空间, 另一方面又稳住俄, 不使北

约与俄罗斯的关系破裂。

自科索沃危机以来, 俄与北约的关系已经大大下降。在北约制定对俄的挤压与稳俄的双重战略时, 俄罗斯与北约的关系还将进一步倒退。俄的战略利益与北约的战略新概念存在较大的矛盾。在北约东扩上, 俄已经吞下了波匈捷三国加入北约的苦果, 面对北约的继续东扩, 俄罗斯肯定要继续反对, 甚至有可能采取更强硬的行动; 俄要维护在巴尔干半岛上与南的特殊关系, 俄白南三方正在讨论让南加入俄白联盟的问题, 南俄议会都分别通过了相关的决议。俄罗斯强烈反对北约对南联盟实行的军事打击, 甚至扬言如果北约派地面部队进攻, 将使事态进一步恶化并可能爆发第三次世界大战, 俄在北约通过对南实行石油禁运后表示俄将不理睬北约的决定, 继续对南提供石油。在欧洲安全问题上, 俄坚持欧安会的主导作用, 坚持俄在高加索地区维和的主导作用, 反对北约取代欧安会和不与俄磋商擅自采取干涉行动。

所以, 在北约制定战略新概念后, 俄罗斯与北约的相互关系毫无疑问会受到严重损害, 双方关系进一步下降, 但双方已经下降的关系不致完全破裂。北约对俄实行挤压与拉拢的双重战略, 俄也会对北约实行坚决反对与分化妥协并用的双重战略: 坚持反对北约东扩的立场, 并可能在波罗的海三国和高加索国家加入北约的问题上持强硬立场, 甚至不排除俄利用北约战略新概念的逻辑, 利用波罗的海三国俄罗斯族人在三国的合法权利受到侵害为由, 对三国施加更大的压力; 在科索沃问题上, 俄坚持反对北约对南侵略的立场, 俄将推进吸收南加入俄白联盟的进程, 对南在政治外交和经济上给予更大的援助, 维护俄在巴尔干半岛的政治影响。俄将推进独联体国家的政治经济军事的一体化进程, 加强独联体国家的联系。俄宣布停止北约与俄罗斯相互关系协议, 但又在加强与德法等国的协商, 寻找俄与欧洲国家的共同点, 俄会慎重行事, 不使俄重新回到与西方对抗的老路。这从俄在科索沃问题上的立场的变化可以看出来。

在北约对南联盟进行轰炸时, 俄对北约进行强烈的谴责, 不时提出要用军事手段支持南联盟, 一些领导人宣称, 如果北约派地面部队进入南联盟就可能引发欧洲战争和第三次世界大战等, 俄还派出军舰进入地中海; 而现在俄在科索沃战争问题的立场

的重大变化有两点：第一，北约战略新概念公布后，俄总统解决南问题特使前总理切尔诺梅尔金还表示，俄反对北约对南联盟发动地面进攻，但俄也不会卷入这场战争，俄不会向南提供军事援助。同时，叶利钦还宣布，俄将不会再向地中海地区派出新的军舰；第二，俄倾向于南应当做出让步，同意国际部队进驻南联盟，并对米洛舍维奇的做法提出批评，而这一点一直是北约与南分歧的一个焦点。俄从南联盟的支持者变为中间调停者，并希望在政治解决南联盟问题上能起主导作用，在派驻南联盟的国际部队中起主导作用。

所以，北约战略新概念会使北约与俄罗斯的关系出现一些倒退，但不会发生严重倒退；俄罗斯在欧洲的作用将受到削弱，但俄仍将是欧洲和世界有影响的一极。

### 三、北约新战略与多极化趋势

冷战后，多极化格局是冷战后国际政治发展的一个基本趋势。中国制定的对外政策的一个基本内容，就是要推进多极化进程的发展。人们在过去的一段时间里对多极化的进程似乎过于乐观了，一些人甚至认为，世界已经是一个多极化的世界了，一些人则只强调多极化进程可能带来的积极因素。实际上，像任何事物一样，多极化进程也是一个充满矛盾的进程。多极化也存在多种可能性，哪一种是人们应当争取的？多极化的作用也有积极和消极的方面，应当怎样推动多极化进程的积极因素的发挥而防范其风险？不少人在观察国际格局的时候往往作出过于简单的判断：当中俄法主张政治解决伊拉克危机的观点占上风时，人们认为这是多极化胜利的一个标志，而在美英绕过联合国对伊拉克实行轰炸，尤其是以美国为首的北约完全绕过联合国对一个主权国家发动一场战争时，人们又认为是单极化的胜利。

我认为，人们现在应当用一种新的眼光来看待冷战后的国际格局的变化的过程。同经济全球化、一体化的过程一样，多极化的进程也是一个长期的、复杂的、艰苦的过程，甚至会有反复和曲折，所以人们不能以一人一事来判断是多极化还是单极化。前不久我写了一篇文章，主要是说科索沃战争表明，现在的世界既不是多极化，也不是单极化，而是一个多极

化和单极化这两种矛盾的趋势同时并存的世界，这种矛盾的趋势还会存在较长时期，出现了一种双重结构。一方面，多极化的趋势在发展，另一方面，美国试图推行单极世界的意图也时有表现。如果说过去人们认为世界已经是一个多极世界的观点过于乐观的话，那么现在以科索沃战争来说明已经是单极化的观点似乎又过于悲观。即使是北约战略新概念也表明，欧洲国家虽然与美国有较多的共同点，但也不是完全依附于美国，正是由于欧洲国家的反对，使美国希望使北约全球化，使北约充当全球宪兵和更多地绕过联合国而采取干涉行动的意图未能实现。北约华盛顿首脑会议通过的文件把北约的行动范围局限于与欧洲国家有关的地区，并强调联合国的作用，法国公开表示反对北约对南联盟实行石油禁运，北约强调要与俄保持伙伴关系，强调俄在政治解决科索沃问题上的作用，都表明虽然美国一国独大的现象时有表现，但现在不是美国一国说了算的世界。无论是美国，还是美国为首的北约，都无力独自解决国际社会面临的各种复杂的任务，没有俄罗斯和中国的参与，没有世界广大中小国家积极参与，像诸如防止核武器和大规模杀伤性武器的扩散，制止和预防地区性冲突，维持世界和平与安定这样的重大问题，是不能很好地得到解决的。以美国为首的西方国家试图把自己的价值观念强加于广大的发展中国家，也是注定不能成功的。如果北约出动数以千计的飞机，对南联盟发动如此大规模的轰炸都不能让一个小小的南斯拉夫联盟屈服，要让世界多数国家都接受西方国家的标准，又谈何容易。所以，北约在科索沃发动的对一个独立主权国家的战争，北约制定的可能不经联合国批准而擅自采取对非北约成员国内政的干涉的战略，是冷战后国际社会发生的一个重大事件，对国际社会产生了强烈的冲击，它是对国际社会公认的不干涉内政准则的严重挑战，是对联合国权威的严重的损害，理所当然应遭到国际社会的严厉谴责。但对此似乎也不能看得过于严重。

我认为，北约战略新概念和北约在科索沃进行的战争，并没有改变多极化这一国际政治的基本趋势，而只是提醒人们，多极化进程比人们预想的要复杂得多。我相信，在多极化与单极化并存的矛盾中，多极化趋势终究还是会逐渐完全取代单极化的。

责任编辑：李翠玲