

阿富汗之后的北约：联盟义务再平衡

[丹麦] 斯腾·瑞宁

内容提要：全球化的发展和世界局势的变化要求北约对其职责和使命进行再平衡。北约的三个“核心任务”——集体防御、危机管理和伙伴关系（合作安全）都面临调整。在集体防务方面，以往以欧洲大陆为主体的关系在地理上不断延伸，并与新威胁带来的全球议程结合在一起；同时，危机管理的重要性可能会下降，北约可能会选择发展自己最了解的军事方面，并修改发生在邻国和周边的混合战争中的军事政策；在伙伴关系（合作安全）方面，北约正试图从大型的多边论坛的形式向更为灵活的双边或多边框架转换，但这种转换面临着引入多样性后带来的挑战。总体而言，面对变化的形势和新的挑战，北约将会重新投入到地区安全战略中，与其全球外交存在并行。北约仍然是一个重要国家政治—军事安全联盟，它回应着全球化但并不会成为一个全球联盟，并且在面对复杂性的现实时有其独有的优势和局限性。

关键词：北约 集体防御 危机管理 合作安全

2004到2014的十年间，阿富汗是北大西洋公约组织（NATO，下称“北约”）的战略重心所在。北约在2003年接管了国际安全援助部队（ISAF），它在这些年已经扩充到14万人。虽然这批部队主要由美国人组成和指挥，但引人注目的是，北约这个以欧洲为中心的联盟不得不通过这种远征使命来定义自身。显然阿富汗的使命的重要性增加到其失败将意味着北约终结的程度。因此这项使命要求北约就战略政策进行调整，这一切发生在2009至2010年，该调整将政策同战场实际

[丹麦] 斯腾·瑞宁（Sten Rynning） 南丹麦大学（University of Southern Denmark）政治学与公共管理系教授，战争研究中心主任。

情况相协调。

随后世界局势开始变化，进而要求对联盟义务进行进一步的平衡。奥巴马始于2010年的增兵阿富汗非常短暂，并于2011至2012年开始退潮。与此同时主要的盟国大体上开始着眼于“转型”并从阿富汗撤出。2015年1月国际安全援助部队被一个温和得多的“决心支持行动”（Operation Resolute Support）的训练任务所取代。此外，很明显的是，俄罗斯在乌克兰的行动——包括2014年3月非法吞并克里米亚和持续支持乌克兰顿巴斯地区的内战——引发了北约东欧盟国的恐惧，并导致北约重新聚焦于最初的领土防卫使命。简而言之，这个远征的联盟正在回撤。

然而，该同盟难以安稳地在地区内发挥影响。全球化是一个现实，几乎每一个能够想到的北约的行动都将要求超出联盟成员的朋友和伙伴间的网络。随着全球化的推进，这种网络变得更加重要。因此，北约的挑战是在加强自己的地区防务义务的同时，提升自己在全球的存在。这是一个相当大的挑战。北约很有可能通过聚焦于自身的核心能力，即军事事务来应对这一挑战。北约将发展地区军事力量，并在全球扩展战略军事伙伴关系。相反地，北约可能将把在2009年定义到战略政策中并在阿富汗广泛实施的危机管理的重要性下调。

北约的战略

北约的目标在1949年的《华盛顿条约》中提出，该条约依然保持权威，没有人试图去修改它，也没有可能进行修改。条约赋予联盟在总体上支持和平的国际关系，并着力推动“北大西洋地区的稳定和福祉”的义务。这种区域性的强调转化为集体防务的努力（条款3），一个集体防御义务（条款5—团结条款），以及一个可以激活这种义务的威胁的地理界限（条款6）。该条约所强调的地区防务无疑是针对冷战的形势。然而，该条约也包含了在一个变化的国际现实中的灵活性因素，尤其是对“国际和平、安全与正义”文件的高度关注（条款1），以及有关北约在任何形式的威胁上一个或多个盟友进行磋商的条款的严肃性（条款4）。考虑到这种条约内在的灵活性，因此主要是由北约领导人来将条约义务阐释为战略政策，而且他们显然也已经通过所谓的战略概念（Strategic Concepts）这么做了。

2010年联盟采取了新的战略概念，以革新北约的思维。在过去的20年中，也就是冷战后的时期，北约优先考虑地区和领土防务，之后增加了其他但次要的关注点，如危机管理和外交伙伴关系。2010年北约拒绝从被视为“三个本质的核心任务”的集体防御、危机管理以及伙伴关系中确定优先着眼点。换句话说，全球伙伴关系变得和集体防御一样重要。

改变的动力来自几个方面。新战略概念认为，威胁的性质已改变，集体防御

表现出更加面向全球而非区域的特点。更直接地说，不再主要针对俄罗斯，而是关注大规模杀伤性武器、恐怖主义、地区稳定、失败国家、网络空间以及交通线。因此，全球化给北约的核心使命打上了独有的记号。此外，国际安全援助部队在阿富汗的使命主要取决于联盟外交，在2010年北约就不得不对为什么如此大规模的危机管理具有战略重要性做出解释。毕竟，此时北约有14万军队部署于阿富汗。最后，奥巴马政府想要重返亚洲（“pivot” to Asia），北约需要追随。美国外交政策的再平衡的愿望是奥巴马政府早期的优先关注点，但需要时间来产生效果。值得注意的是，阿富汗和伊拉克战争需要“负责任”地结束，以便准备与亚洲的新兴国家——中国，还有印尼、越南和印度对话。尽管如此，很明确的是美国希望优先关注亚洲，因此欧洲的北约盟国需要解释北约如何能够适应亚洲发展的形势。

这为北约设立了2010年的战略概念，并可以被视为一个跨大西洋的交易：作为对美国继续保持对欧洲安全义务的回报，欧洲将更多地投身于全球安全事务中，以支持美国的政策。从那时起，相继发生了很多事情。阿富汗从日程中逐渐消失；俄罗斯重燃北约对地区防务的关注；一场公共财政危机导致西方防务预算急剧下降；政治局势错综复杂。接下来将要探讨这些情况如何影响了北约以三个“核心任务”定义的义务，即集体防御、危机管理和伙伴关系。

集体防御

一直以来，集体防御主要指的是欧洲及欧洲大陆东西部国家之间的关系。北约的主要议题是通过支持东部自由的政权更迭来改善自身的集体防御。这是由普遍流行的民主国家之间不易彼此诉诸战争的看法决定的，因此最好的防御就是扩大民主社会范围。受此思想影响最明显的就是北约的扩大政策。冷战结束时北约有16个盟国，到2015年扩展为28个，所有新的成员国都来自于前共产主义阵营。

美国是这个过程的关键驱动者。基本原理很明显：美国官员试图克服地缘政治，试图同时达成同盟的扩大和同俄罗斯的伙伴关系。¹ 这与老布什总统1989年阐释的欧洲“完整和自由（whole and free）”的愿景相吻合，但因为短暂的任期和以海湾战争为首的紧要的冲突，老布什总统从未试图处理北约扩大的问题。此外，老布什政府在大战略事务上出现了分裂，并主要表现在对超级大国管理的理念（根植于切尼领导的国防部）和相反的对跨国和全球治理的看法（根植于贝克以及继任的伊格尔伯格领导的国务院）。克林顿政府实现了统一，在国家安全顾

1 James Goldgeier, “NATO Expansion: The Anatomy of a Decision,” *The Washington Quarterly* 21/1 (1998), pp.83-102.

问安东尼·莱克的领导下，政府抛弃了这些关于权力和网络的看法，并致力于将民主——民主的扩大和接触——作为核心的指导思想。1994年1月克林顿总统称为“欧洲民主的保障者”的北约已经被整合到了美国国家安全战略中。¹剩下的就是众所周知的历史进程：北约在1999年扩大，吸纳了3个新成员国，2004年又吸纳了7个新成员国，并在2009年再次吸收了2个成员国。

需要注意的是，该政策遇到了一些困难。关于1995年北约扩大的研究认为，只有在“提升欧洲一大西洋地区的所有国家的稳定和安全”并包括同俄罗斯展开“广泛、深度的对话与合作”的前提下，北约才能够扩大。²显然俄罗斯不能被忽视。这为同盟国家创造了一个开端，他们不想同美国的政策相抵触，而是转而寻求扮演在华盛顿和莫斯科之间的“诚实的掮客”的角色。对于在历史上就支持欧洲成为一个独立于美国的声音的法国来说，这种选择是很有诱惑力且难以拒绝的。尽管如此，德国总理科尔反对法国的这种政策，并重申了德国同美国的紧密关系，德国这种倒向西方的战略政治可以追溯到20世纪40年代后期。

同样麻烦的还有是否在北约的扩大中将两个前苏联加盟共和国——乌克兰和格鲁吉亚包括进来的问题。已经成为北约成员国的波罗的海沿岸三国爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛同样是前苏联加盟共和国，但在普京任上，俄罗斯的政策已经转向，并反对乌克兰、格鲁吉亚和西欧结盟。因此问题变为北约是应该缓和俄罗斯的不安情绪，还是向乌克兰和格鲁吉亚发出召唤。小布什总统选择了召唤和比较强硬的推进联盟扩大的政策。在北约2008年布加勒斯特峰会上，邀请这两个国家以成员国身份加入北约。然而，这一次德国和法国与其他国家一道加入了这项倡议。结果是混乱的。北约一方面承诺乌克兰和格鲁吉亚“在未来”将会成为北约成员国，一方面没有提供具体的邀约内容，甚至没有制度化的扩大方案（即所谓的成员国行动计划，MAP）。到目前为止，乌克兰和格鲁吉亚并没有收到成员国行动计划，相反的，两国都遭到了俄罗斯的入侵，格鲁吉亚是在2008年布加勒斯特峰会后，而乌克兰是在2014年。

因此，通过扩大形成的集体防御的进程仍在继续。很明确的一点是会有新一轮的扩大，但前南斯拉夫地区的国家，如波斯尼亚和黑塞哥维纳、塞尔维亚和科索沃将会使北约显现出一致性。毕竟，北约从20世纪90年代初期开始就已经承诺稳定和缓和巴尔干的局势，尽管北约不可能仓促完成这一过程，但这项政策将会持续下去。格鲁吉亚和乌克兰问题证明，北约在更广泛意义上的扩大需要重新涉及地理和政治事务。北约有“敞开大门”的政策但即便是敞开的大门也有其局限性。北约条约

北约条约的定义中将扩大限制在“欧洲国家”范围内，但问题在于是否应该出于对俄罗斯的考虑而在欧洲划出一条界线。

1 United States, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1996, p.37.

2 NATO, *Study on NATO Enlargement*, 3 September 1995, paragraphs 3 and 24.

的定义中将扩大限制在“欧洲国家”范围内，但问题在于是否应该出于对俄罗斯的考虑而在欧洲划出一条界线。

集体防御当然不仅限于扩大，把集体防御和欧盟20世纪90年代早期在巴尔干随后扩展到欧洲以外的军事行动联系在一起是合理的。然而，北约总是在防务和这种“区域外”行动间划出明确的界线。后者与危机管理相关——我们随后会讨论到——并且被视为非必要的政策选择。在同一领域有其他的防务问题，比如导弹威胁、大规模杀伤性武器，这些事务是90年代后期主导美国国会的共和党强力推动的，但对北约来说它们仍是同一领域的事务。具体而言，当北约在1999年同意修订战略概念之后，它几乎没有强调这些新的防务领域。导弹、大规模杀伤性武器和恐怖主义被放到了“战略前景”部分后面的文件里。北约更关注的是如何在集体防御和危机管理之间画出一条界限，因为战略概念必须适应非常时期，即北约在1999年4月干预科索沃问题的时期。

2001年“9·11”恐怖袭击和随后的反恐战争从根本上动摇了北约的对待防务优先着眼点的方式。在一段时期内伊拉克战争扰乱了各项事务，当伊拉克引发的纷争尘埃落定，成员国达成北约必须应对广泛的威胁的共识。这些威胁不再只局限于在欧洲大陆扩大存在，或在“战略前景”下的延迟。在2010年的战略概念中，这些威胁被写入防务和威慑部分：首先针对传统的核和常规防御和威慑，随后转而考虑所有新的议程——导弹袭击、大规模杀伤性武器、网络攻击、国际恐怖主义、能源安全以及最后的新兴技术问题。¹

因此，冷战后北约有了一个经过全面调整之后的防务概念。地理上，以往文本中对“战略平衡”的关注或多或少地消失了：欧洲“一劳永逸(whole and free)”地取消了对欧洲大陆地缘的关注，代之以民主的义务。2001年“9·11”事件之后新威胁的残忍现实，使这些新威胁成为北约的首要议程，这次，这些议程和全球地缘相互关联。因此，北约更新的防务议程，与占支配地位的想法，即全球化是一个需要提升跨国管理的过程结合在了一起。

危机管理

对于北约来说，如果2010年战略概念确实如此的话，那么危机管理就和集体防御一样重要。危机管理关注北约领土范围之外的失败国家和治理不力地区，这些地区的冲突可能会扩散，并最终导致难民潮、切断能源通道和更广泛意义上对自由世界秩序提供自由秩序的信心危机，从而对北约的联盟成员产生负面影响。在危机发生的情况下，如果北约决定参与，那么北约就将调动部队，管控地区冲

¹ NATO, *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, 15 April 2011, paragraph 19.

突并帮助建立起有效治理秩序。因此这不是运用集体防御打赢一场实际战争的问题，而是稳定冲突地区的问题。

参与到危机管理中的需求出现在20世纪90年代初期，这部分是由于南斯拉夫开始分裂并陷入战争和冲突之中，部分是由于伊拉克北部的库尔德地区寻求军事方式的“人道主义保护”。有必要定义这种类型的政策，但这样做很困难，因为它位于传统的军事运用（战争）和发展（和平）的分类之间。此外，这种困难还因为有数不清的国际组织都可以参与到这种领域的危机管理中来。换句话说，这将是一场地盘争夺战。赋予任何组织领导作用都是有政治风险的，因为这事关优势和政治地位。一种大西洋的秩序将会支持北约；一个新的欧洲秩序将会支持欧盟或者包括俄罗斯在内的欧洲安全合作组织（下称欧安组织，OSCE）。这场地盘争夺战将会一直持续下去，这种情况在90年代出现，在阿富汗战争期间有所消退，但随后又卷土重来了。

欧安组织（前欧洲与安全合作会议，CSCE）理论上来说明显是管理欧洲危机的工具，因为它覆盖了从俄罗斯到北美的领土，而且致力于调节冲突的利益。然而，尽管欧安组织在20世纪90年代初期得到重新设计，因为苏联以及随后的俄罗斯的政策，其从未成为一个有力的主导权竞争者。苏联和之后的俄罗斯都坚定支持欧安组织，但该组织早期在波罗的海国家和其他地区的行为引发了对其履行义务的程度的质疑，而其随后致力于推动欧安会/欧安组织对抗北约等组织扩大的努力也是如此。¹ 由于对欧安组织的支持意味着对北约的不支持，这样一场零和博弈的思维抑制了西方政策。

相反的，西方政策转向了北约和欧盟。两者都是有缺陷的：北约作为军事机构，缺乏广义上的安全能力；欧盟作为一个经济和贸易组织，没有安全政策。美英领导的大西洋联盟主义者支持为强化北约投入更多；法国领导的欧洲主义者则支持欧盟。寻求“互为补充”和“相互联结”的制度的妥协在处理这种潜在的政治紧张中失败了，解决问题的努力则有更多困难。

北约作为军事机构，缺乏广义上的安全能力；欧盟作为一个经济和贸易组织，没有安全政策。

波斯尼亚及随后的科索沃行动规模较小，不足以打破这种僵局。在1994年的波斯尼亚危机中，大西洋主义者试图通过欧洲安全和防务认同（ESDI）与灵活的联合特遣部队（CJTF）的方式来寻求北约内部的选择中的妥协，但欧洲主义者继续寻求非北约的选择。曲折的制度（1996年《柏林协议》和1999年《柏林+协议》）没能解决这一问题。1999年介入科索沃问题——由美国远征力量主导——促使英国寻求更多的欧洲支持，这促成了同法国的结盟和以欧盟共同安全与防务政策（CSDP）形式建立新的制度选择。从这一点上说，北约和

¹ Martin A. Smith, *Russia and NATO since 1991: From Cold War through Cold Peace to Partnership?* London: Routledge, 2006, pp. 9-12.

欧盟都有进展，但本质上仍然是因为未能解决的冲突的政治宏图造成的停顿。

阿富汗战争的规模使它成为了游戏规则改变者。¹ 实际上，在集体防御的意义上，盟国从不认为阿富汗是一种“战争”方面的努力；而是将其视为一个大规模的危机管理行动，是设计来为阿富汗卡尔扎伊政府提供“安全协助”的。作为领导组织的北约给欧洲主义者带来问题。他们担忧的是北约将会在欧盟的危机管理中发挥主导作用，而且无法抗衡北约在阿富汗的力量，因为欧盟在这个国家发挥的作用无足轻重。当2004至2007年阿富汗安全局势严重恶化以后，情况才有所改变。军队在流血牺牲，盟国需要联合北约和欧盟，会同危机管理来扭转局势。在2006年的里加峰会上，尽管需要花两年时间来形成一个一般性的“综合方案（CA）”政策和一个针对阿富汗的“综合方案”政策，北约和欧盟还是同意建立“综合方案”政策。

这个西方达成一致的时刻很重要。北约的“综合方案”成为了合作框架，盟国在此基础上能够源源不断地支持美国2009至2011年间领导的反叛乱增兵。人们甚至刻意认为，这波增兵将“综合方案”在北约内部制度化了。因此，“综合方案”也为2010年战略概念中危机管理方面的妥协铺平了道路。这一雄心勃勃的概念声明北约必须准备好在危机发生“之前、之中和之后”参与到其中。概念还预见北约必须“处理持续性的敌对”并“为稳定和重建作出贡献”，为了达到这些目标，北约必须在总部组织一个“相当规模”的文官危机管理机构，并在文官一军方分野中更加普遍地提供更有效的组织、训练和情报共享。² 很重要的是，法国和德国都没有在这份文件上签字从而放弃他们传统的保留意见，对法国来说，这有关欧盟的自主权，对德国来说，这有关文官危机管理的军事化问题。

但有理由质疑北约和欧盟危机管理政策的前途。2008至2010年“综合方案”的妥协现在可以很好地阐明阿富汗的战斗使命已经结束。已经不再有行动的必要性来驱动政治妥协。此外，从“综合方案”中得出的教训充其量是喜忧参半的。很难说西方的危机管理给阿富汗带来了民主和稳定（更别说伊拉克和利比亚）。因此现在很自然地需要重新定义危机管理。对一些人来说，这意味着更少的“管理”（比如公开的政治参与）和更多的与联合国体系中“人类安全”原则相一致的人道主义方面的努力。这种观点某种程度上为欧盟所接纳。对其他人来说，新政策首先必须要有灵活性，必须要能够领导国家——那些深度参与这些事务的国家——来驱动政策，大型的机构（北约，欧盟）必须参与其中，支持这些领导的国家建立的任务使命。这种观点与法国的马里政策、美国在伊拉克和叙利亚的政策相吻合。同时，2010年的战略概念还呼吁北约组织要建立起“一定规模”的文

1 Sten Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*, Stanford: Stanford University Press, 2012.

2 NATO, *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, 15 April 2011, paragraph 30.

官危机管理能力。这是一项进展缓慢的工作，只要潜在的政治问题仍然在变动之中，就将会继续维持这种态势。

在2010年战略概念中突出强调了危机管理，这在很大程度上反映了阿富汗使命的要求。因此，这并不是一个有坚固政治决心的确定答案。此外，由于俄罗斯在乌克兰的行为，现在集体防御重新得到了重视，北约必须再次处理真实“威胁”和“危机”之间的关系。对盟国来说，这种过程总是曲折的，因为几乎任何危机都会导致北约的安全磋商（根据北约条约条款4的要求），但只有打开了有关危机严重到何种程度，从而可以在条款5下进行考虑并采取集体防御的“潘多拉魔盒”时才能发挥应有的作用。那些有广泛全球参与并和俄罗斯有遥远地理距离的国家倾向于放弃这种考虑；相反，那些地理上接近俄罗斯的盟国倾向于优先考虑这件事情。对后者来说，危机管理是第二位的，条款4的磋商应该让位于条款5中和“攻击”前景相关的威胁方面的磋商。

因此，有理由相信北约会非正式性地将危机管理降级。这是非常麻烦的事情，也许只能如我们在阿富汗看到的那样，只产生有限的效果，同时，在有关具有权威性的条款5的方面也存在很大的争议性。因此，北约可能会选择发展自己最了解的军事方面，并修改发生在邻国和周边的混合战争中的军事政策。实际上北约不可能重写战略概念来降级危机管理，但这将是一种潜在的趋势。那么问题就变为，对于盟国来说，外交和伙伴关系将会发挥何种作用。

合作安全

合作安全是北约三个“核心任务”中的最后一个。就像危机管理的例子一样，需要把它从冷战时的集体防务优先中剥离出来，赋予它独立的形式。这也需要适应全球化的安全环境，在这个环境中，网络和合作关系是关键的能力。孤立的权力是不够的，这些权力需要连接起来，并且进行合作。随着北约能够逐渐将注意力从欧洲威胁转移到更广泛的事务上（这种转变大致以20世纪90年代和21世纪前十年为分野），联盟对这些要素的强调变得更加重要。合作安全在许多方面都是北约所拥有的最接近于传统外交政策的手段。对于任何外交政策而言，最有效的方式就是直接得到政治上的优先考虑，并且能够在此基础上以连贯的方式发展。如果一个复杂的多边联盟能够一直专注且保持连贯将会是不可思议的事情，但尽管如此，北约在酝酿和调整相互竞争要务方面记录优良，必然能够抑制政策的冲击。

合作安全在许多方面都是北约所拥有的最接近于传统外交政策的手段。

我们首先应该注意到北约伙伴关系多样化的本质。第一种类型是设立多边论坛并从东（欧洲—大西洋伙伴关系理事会，EAPC）向南（地中海对话，MD），最后随着反恐战争的发展，扩展到东南地区和波斯湾（伊斯坦布尔合作计划，

ICI)。这些论坛规模很大，是集体性质的，繁琐且难以管理。第二种类型由以欧盟和联合国为代表的组织内关系组成。北约峰会总是强调欧盟和联合国是主要合作伙伴，但即使仅仅是在人员联系和信息交换的层面上，组织这种伙伴关系也是很困难的。第三种类型是与全球范围内的单个伙伴国家的一套广泛的双边关系。¹ 这些国家非常多元化：其中包括作为竞争者的俄罗斯，遥远的蒙古，以及关系密切的瑞典、日本、澳大利亚等。一些伙伴国是北约使命的主要参与者，与北约盟国不分上下；一些享有和北约一样的自由—民主价值观；一些视伙伴关系为成为正式成员的前奏；一些只是希望将北约的注意力吸引到他们特定的国家安全利益上来。

如果说在这种复杂的关系中有一种主导趋势的话，那就是逐渐从大型的多边方式（EAPC, MD 和 ICI）向双边关系和更为灵活的议程的转变。正如上述提到的，大型的论坛很难管理并且——根据作者得到的背景信息——常常极度低效。当然，一批国家会谈事实上是有外交重要性的，这也解释了为什么一些盟国仍然看重 EAPC, MD 和 ICI，然而它们渐趋于形式化的观点也是不争的事实。在阿富汗战斗的必要性和与有意愿为高风险战区提供政治承诺和军事资源的伙伴的合作相比，集体形式表现乏善可陈。这种伙伴关系——要求北约需要的灵活性——被以详细的方式纳入到了2010年战略概念中。目前战略中强调的是“灵活的方式……兼顾并超越现存的框架……同全球范围内任何国家或有关组织在和平的国际关系中共享我们的利益”。² 在这些事务推动的转向下，北约将所有的伙伴关系放入一个单独的伙伴关系工具箱中，以便其能够用一种灵活的“28+n”的方式（比如北约和一个或几个伙伴）来使用。³

尽管如此，有灵活性的组织势必会强化管理多样性的挑战。甚至可以认为北约的灵活性框架引入了多样性，因此产生了政策紧张状态。其中的一种紧张就是价值观和行动之间的平衡：北约应该优先考虑的是能够产生行动影响还是完全信奉自由民主规则的伙伴？北约2011年在利比亚的联合保护者行动（Operation Unified Protector）中，卡塔尔、阿联酋和约旦都是亲密的伙伴；2014年联合国组织的打击伊斯兰国的联盟也是如此。它们同时增加了打击的力度和行动的国际合法性，但他们不是自由民主国家，不会善意地接受一个挑战它们国内合法性的正式伙伴关系。对它们来说，安全涉及地区恐怖主义、伊朗的政治野心和石油生产

1 欧洲—大西洋伙伴关系理事会（EAPC）是1991年向前华沙条约国成员伸出手来的北大西洋合作委员会（North Atlantic Cooperation Council, NACC）的后续组织，诞生于1994年，当时地中海对话组织（MD）也成立了。伊斯坦布尔合作计划（ICI）发端于2004年的伊斯坦布尔峰会。

2 NATO, *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, 15 April 2011, paragraph 30.

3 NATO, *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, 15 April 2011.

及其基础设施，但绝非事关民主化、军事政策民主决策和预算透明化。

另一个紧张是在志同道合的国家和有不同想法的国家间的平衡。北约可以强调这方面或那方面，但很难同时兼顾。如果北约优先选择志同道合的国家，将会强化民主和自由的联系，并因此强化北约和世界上其他非民主国家的对立。按着这种方式发展，北约将会变成一个民主联盟。¹ 另一个选择是优先考虑同非民主大国的关系——这里指的主要是俄罗斯和中国。北约不是一个国家而是一个集体联盟，其他主要大国可以直接和美国对话，而不用通过总部设在布鲁塞尔的北约组织。尽管如此，所有主要国家保持着联盟体系，因此北约可以成为美国主导的工具，用来创造这个联盟体系与俄罗斯和中国所属体系之间的对话。² 2014年俄罗斯对乌克兰的行动已经不可避免地损害了这种对话的前景，但这种选择仍然根植于外交的一种根本特点，即寻求不同政治体系之间的对话中。

北约没有优先关注这些考虑——价值观和行动；朋友和竞争者。其合作安全的“战略目标”非常广泛，用它自己的话来说就是“没有任何优先事项的排序体系”。合作安全可以归结为是一个需要进一步改革的政策领域，并首先需要具备真实的优先感。³ 毫无疑问的是，伙伴关系和合作完全在阿富汗撤军之后会成为联盟的关键优先着眼点，在这种意义上它比危机管理的政策领域处境要好一些，但其主要关注点和意义仍然不清晰。全球化将继续驱动北约作为手中的任务寻找伙伴——如打击索马里海岸的海盗或阿富汗的安全培训——但如果他们质疑北约在其可能更愿意参与的更广泛的政治对话中的角色和目的的话，这些伙伴可能在某种程度上会感到困惑。

结论：北约能够适应变化吗？

北约是一个已经诞生将近70年的有28个国家的联盟。它的存在在国际关系历史上都是独一无二的，世界上也没有任何其他相似的多边安全联盟出现。北约的存续有赖多方面的因素——从自由主义价值观到开放的经济体系；从共享的地缘位置到共同的威胁——以变化的方式不断组合。因此，不可能把北约的成功归结于任何一个单一因素。

一个现实的问题是全球化是否改变了北约的游戏规则。阿富汗战争是一场遥

1 Ivo H. Daalder and James M. Goldgeier, Global NATO,” *Foreign Affairs* 85/5, September-October 2006, pp.105-113.

2 Zbigniew Brzezinski, “An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web,” *Foreign Affairs* 8/5, September-October 2009, pp.2-20.

3 该引用出自 NATO, *Active Engagement in Cooperative Security*; 还可参见 David Yost, *NATO's Balancing Act*, Washington: USIP, 2014, pp. 213-219; Karl-Heinz Kamp and Heidi Reisinger, *NATO's Partnerships after 2014: Go West!* Research Paper 92, NATO Defense College, May 2013.

远的战争，其他远距离的接触也将继续下去。北约能应对这一切吗？联盟中的领导和国家政府都承诺会保证北约的成功。正如他们在2010年战略概念中写的：“我们坚定承诺捍卫（北约）作为全球最成功的政治—军事联盟的有效性。”在实际的条款中，这意味着将沿文章中提及的三个轨道来发展北约的政策：即防务、危机管理和合作安全。基于保持活力的目标，可以得出一些一般性的结论。

北约的战略框架非常广泛和灵活，因此缺乏优先着眼点。战略概念是一个共识性文件，并未像国家安全原则那样聚焦，最多只能被认为是一个框架，在这个框架里大的盟国，尤其是美国将会提供领导力量。后阿富汗战争时期，这些盟国似乎同意了一系列的事情：如阿富汗和伊拉克那样大型的危机管理使命将会继续存在；俄罗斯的修正主义倾向必须得到遏制；全球伙伴关系仍然至关重要。正如导言部分所述，总的来说北约将会重新投入到地区安全战略中，与全球外交存在并行。

人们也许会问如果北约只关注本地区军事局势，它的全球伙伴为什么还需要关注北约。这里有好几个原因。首先，俄罗斯不仅是一个欧洲大国，影响力还深入中亚和东亚。如果北约影响俄罗斯的长期战略，其他国家应该予以关注。其次，北约是伊拉克和叙利亚战争中国际联盟干预的中心；其主要的盟国驱动着对伊朗的核外交政策；他们将决定性地影响利比亚乱局之后的国际反应。亚洲现在是最大的石油进口地区，同样应该予以关注。最后，北约为国家间有效的军事合作设定了标准。如果美国在亚洲的盟国相信它们能够从增强实际合作经验中获取一些利益的话，北约就是学习实际经验的场所。

北约是一个国家利益的集合和拼接物，它回应着全球化但并不会成为一个全球联盟，它难以做到这一点。

北约是一个国家利益的集合和拼接物，它回应着全球化但并不会成为一个全球联盟，它难以做到这一点。北约在欧洲—大西洋及其临近地区（从东欧延伸到中东和北非）运转更好。在这一地区跨大西洋的讨价还价最为有效：美国为欧洲提供安全和领导力；作为回报，欧洲帮助塑造和参与到政策和行动中。来自亚洲和其他地区的外部参与者在地理和政治背景下将更多地被邀请成为北约的伙伴，而伙伴关系应该

特别注意两件事情。首先，很难清晰地界定北约：正如本文所证明的那样，它的优先着眼点是多重的，有时这个联盟难以对伙伴对话给出明确的方向。其次是面对这些复杂性，作为一个严肃的多边联盟的北约，有时需要为来自28个民主国家的军事力量执行艰难的使命做出决定，美国首当其冲。北约是一个清谈会，因为美国或者其他任何盟国都不能指挥行动，需要通过说服来推动北约的决议。所以不利的一面是北约有许多对话，而有利的一面是一旦做出了承诺，就是严肃的，而且有相当大的政治影响力。

（许钊颖 译；李晨 校）