

## 美欧关系、俄罗斯因素与北约战略转型的前景

徐弃郁

**内容提要：**近年来北约战略转型取得较大进展，但前景仍存在不确定性。作为影响北约转型的主要内部因素，美欧关系趋于平稳，但在北约未来行动重点、对俄关系等问题上仍存在分歧。作为最主要的外部因素，俄罗斯对北约的影响正在发生较大变化。特别是随着北俄关系的改善、俄向欧洲大国身份的回归，北约与俄罗斯的地缘政治博弈开始进入更微妙、更复杂的“细棋”阶段。由于北约越来越难以拒绝俄提出的“平等”要求，双方关系的提升可能进一步降低北约在战略决策方面的整体性，削弱其在欧洲安全中的地位，对北约的未来产生长远冲击。

**关键词：**北约战略转型 北俄关系 美欧关系 欧洲安全

从1991年“新战略概念”开始，北约已经用了整整20年的时间在威胁判断、任务职能、机构设置、成员构成、行动区域范围等方面不断进行调整，以便将冷战时期的庞大军事机器改造为一个既能有效应对新的威胁挑战，又能体现西方价值观、支持西方世界在全球领导地位的政治—军事组织。然而这一转型能否最终实现，又受到多方面因素的影响，从国际关系的角度来看，美欧关系和俄罗斯因素可能最为关键。

### 一、北约战略转型

对于北约来说，“转型”一词在近十年才频繁出现。实际上，其转型进程从

---

徐弃郁 国防大学战略研究所副研究员。

实际上,其转型进程从苏联解体后就已开始。

苏联解体后就已开始。当时美欧均认为北约有巨大的战略价值,为了防止其变为后冷战时期的“恐龙化石”,必须对其进行“改革”和“调整”,以适应新的国际政治和安全环境。<sup>1</sup>在此后20年中,北约的转型道路可以分为三条主线。

第一条主线是威胁判断和战略角色的调整。这涉及北约在冷战后继续存在的理由和发展方向,也是1991年以后北约历次“新战略概念”所要解决的核心问题。

1991年11月,北约罗马峰会出台《联盟新战略概念》,标志着这类调整的开始。文件改变了冷战时期专注于苏联军事力量威胁的做法,开始强调北约面临多层次、多方面的安全威胁,但传统威胁仍占主要地位。在角色与任务方面,则从专一应对传统的大规模战争转向强调预防冲突和处理危机,并首次提出运用“合作”途径解决安全问题,标志着北约的政治功能开始上升。<sup>2</sup>1991年以后,域外行动很快成为北约发展的一个重要方面,用美国参议员卢格当时的一句名言来说,北约“要么走出去,要么关门大吉”。<sup>3</sup>北约在前南斯拉夫地区的行动,特别是1999年对南联盟的军事打击,为北约域外军事行动做了实践上的铺垫。1999年《新战略概念》则用战略文件的形式明确了这种重大调整。在威胁判

冲突预防、危机处理、防止大规模杀伤性武器扩散和反恐从1991年时的次要任务上升为主要任务。

断上,传统威胁进一步下降,而“范围广泛的、来自多方面的、难以预测的军事和非军事威胁”的地位明显上升。威胁来源的地域分布也从“欧洲—大西洋地区”扩展到“联盟周边地区”甚至是全球,冲突预防、危机处理、防止大规模杀伤性武器扩散和反恐从1991年时的次要任务上升为主要任务。<sup>4</sup>“9·11”事件发生后,反恐一下子成为北约的头等任务。2002年的布拉格峰会顺势将军事干预的范围扩大到“世界

上任何地方”。2003年北约在阿富汗的军事行动则标志着北约的干预行动“全球化”的全面启动。可以说,经过十多年的调整,北约在“防区”问题上取得了彻底的突破,全球范围内行动不仅“合理合法”,而且对北约的生存与发展至关重要。2007年时任北约秘书长夏侯雅伯就专门强调:“无论安全挑战在何时何地

1 Robert G. Bell, "NATO's Transformation Scorecard," <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/english/art3.html>, 2010-11-20.

2 *The Alliance's New Strategic Concept*, 1991, sect. 8, 10, 12, 13, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm), 2009-07-10.

3 Richard Lugar, "NATO: Out of Area or Out of Business: A Call for US Leadership to Revive and Redefine the Alliance", 转引自 *Survival*, 59.

4 *The Alliance's Strategic Concept*, 1999, sect. 10, 20, 21, 24, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm), 2009-10-11.

出现，都要在源头上解决它们。”<sup>1</sup>

从2007年至2010年间，北约在威胁判断和战略角色调整方面进行了一些“微调”。比如2009年4月的斯特拉斯堡—凯尔峰会在威胁判断方面基本维持了前几年的说法，同时提出网络攻击、能源安全和气候变化将是北约未来必须面对的新威胁，而北约的战略角色也将进一步多元化。<sup>2</sup> 2010年在里斯本峰会上通过的北约《战略概念》，可以视为对1999年以后北约战略调整的一个总结性文件，同时也为下一个10年的发展定下基调。该文件在威胁判断方面增加了武器技术进步引发的威胁（如激光武器、电子战和阻止进入太空的技术），其他方面基本大同小异，在战略角色方面则延续了斯特拉斯堡—凯尔峰会的多元化设想，要求拥有“全方位的能力”以“慑止和防卫任何对我们人民安全的威胁”。<sup>3</sup>

第二条主线是北约在机构和能力发展方面的转型，实际上是为其战略调整提供具体支撑。在北约自身的报告和文件中，“北约转型”主要指的就是这方面的转型。

目前来看，北约的动作主要在其军事体制上，包括减少指挥层次、精简指挥机构和组建快速反应部队，目的是使北约军队更加灵活，更易部署，能够对全球范围内的危机和威胁做出及时的反应。到现在为止，这方面的转型可以分为三个部分：“布拉格议程”、“诺福克议程”和“慕尼黑议程”。其中所谓“布拉格议程”指的是2002年北约布拉格峰会以后推出的一系列措施，包括建立北约快反部队（NRF）、改革战略指挥机构和实施旨在加强北约欧洲盟国军队现代化的“布拉格能力承诺”（PCC）。而“诺福克议程”在2004年由时任北约秘书长夏侯雅伯发起，主要着眼于在防务计划、提供部队和资金的共同管理方面加强联盟内部的协调。“慕尼黑议程”则于2005年由时任德国总理施罗德发起，目的在于避免伊拉克战争时那种联盟内部的分歧，加强北约作为大西洋两岸战略磋商和共同战略决策的平台作用。<sup>4</sup>

在上述三个部分中，重点无疑是“布拉格议程”，进展和成果也最为明显。在快反部队建设方面，到2006年就已经完全具备行动能力，“旅规模的具有强制介入能力的陆军部队，包括一个航母战斗群在内的海军特遣部队、两栖特种作战

1 Jaap de Hoop Scheffer, "Managing Global Security and Risk," <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070907a.html>, 2010-11-05.

2 "Strasbourg/Kehl Summit Declaration," <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news-52837.htm?mode=pressrelease>, 2010-11-05.

3 "Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation," sect.19, <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>, 2010-12-20.

4 Robert G. Bell, "NATO's Transformation Scorecard," <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/english/art3.html>, 2010-11-20.

小组和水面行动小组，一支每天能够出动200作战架次的空军部队”。<sup>1</sup>在军事体制改革方面，北约将原有的20个军事指挥机构精简到11个，其中北约欧洲盟军司令部和北大西洋盟军司令部合并为盟军作战司令部，成为北约最高军事指挥机构。同时还成立“联盟转型司令部”，负责推动北约军事转型。而在强化整体军事能力方面，北约欧洲盟国在诸如空中投送、海上投送、核生化防护等多个领域都取得了较大进展，并加强了军事资源的整合。到2006年里加峰会时，北约宣布“布拉格能力承诺”中的大部分目标已经实现。<sup>2</sup>

第三条主线是联盟的扩大，这也是冷战结束以后北约战略转型的一个重要内容。北约东扩的构想从1990年底就已经开始，<sup>3</sup>经过1999年、2004年和2009年的三次扩大，北约已由冷战结束时的16国变成28国。对于北约来说，联盟的扩大一方面挤压了俄罗斯的战略空间，在地缘政治上巩固了冷战“胜利成果”，另一方面使北约从一个单纯的地区性集体防御组织转变为整个欧洲安全事务的主导力量，逐步取代了原先欧安组织（OSCE）的作用。而通过将实现政治转型的广大中东欧国家纳入联盟，北约也成功地塑造了自己“共同价值观”同盟的形象。

**冷战后北约的战略转型是比较成功的，其在欧洲安全中的主导地位已经确立，在国际安全事务的地位也日益上升。**

总体上看，冷战后北约的战略转型是比较成功的，其在欧洲安全中的主导地位已经确立，在国际安全事务的地位也日益上升。然而北约要真正在全球发挥重要作用，有几个困难是不得不考虑的。

先看一下技术层面。北约战略转型的一个重要方面是增强军事能力，为北约在全球的干预行动提供支撑，所以才有“布拉格议程”等措施。但是北约这方面的转型和美军转型一样，都是沿着如何“赢得战争”的思路展开的，重点在于加强军队精确打击、信息联通、战略投送的能力。而在现实中，这些能力恰恰不是北约所需要的。对于北约来说，如果需要“赢得战争”，那么美军的能力就足够了，更何况美军通常不希望北约盟国军队加入，<sup>4</sup>而要“赢得和平”，北约军事能力十多年来的发展则显得有点不相干。北约军事转型的重头戏——北约快速反应部队面临的尴尬就很能说明问题。北约快反部队就是按照“赢得战争”的思路来组建的，但欧洲国家反对将其用到阿富汗战场。<sup>5</sup>事实上它参加的两次军事行动都属于人道主义

1 “NATO Response Force Declared Fully Operational”, November 29, 2006, <http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129c.htm>, 2009-06-14.

2 “Riga Summit Declaration”, November 29, 2006, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>, 2009-07-28.

3 Gerald B. Solomon, *The NATO Enlargement Debate 1990-1997: Blessing of Liberty*, Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1998, p.19.

4 美军在阿富汗战争初期就拒绝了北约盟国军队的参与。参见 John R. Schmidt, “Last Alliance Standing? NATO after 9/11,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No.1, Winter 2007, pp. 103-104.

5 Mats Berdal and David Ucko, “NATO at 60,” *Survival*, Vol. 51, No. 2, April-May 2009, p. 68.

行动：2005年在美国“卡特里娜飓风”灾后实施救援；2006年在巴基斯坦10月发生地震后展开救灾行动。而这样的行动在北约内部也遭到反对，认为快反部队不能成为“国际红十字会的一条臂膀”。<sup>1</sup>这实际上反映出北约这样一个庞大的军事联盟在新国际安全环境中的局限性。

相比而言，战略层面上的困难可能更难解决。比如，北约战略转型目标是面向全球的，但成员国却集中在欧洲—大西洋地区，这样就带来两大问题：一是如何保证欧洲国家有足够的动力介入遥远地区的安全事务？二是如何确保这种干预的有效性？另外，北约如何才能解决其基本的地缘政治问题——与俄罗斯的关系？可以说，只要与俄关系不能理顺，那么北约所谓的“周边”就无法稳固，联盟的边界也不确定。这样一来，北约的政治定位必然不完整，其战略转型也不算成功。而在这些问题上，美欧关系和俄罗斯因素是最关键的两个变量。

## 二、美欧关系的影响

美欧关系一直是影响北约发展与转型的最重要的内部因素。

2003年左右，美国和以法德为代表的“老欧洲”围绕伊拉克战争激烈争吵，后者还在北约内部否决了美国的提案。

与此同时，美欧在欧洲独立防务力量建设问题上的立场也严

重相左。从北约战略转型的角度来看，当时美欧关系紧张带来的最大问题是，北约与欧盟处于一种相互重叠、相互竞争的状态，北约有可能被欧盟所弱化。不过随着法德等国领导人的变动，欧洲国家的“大西洋主义”重新占了上风，而奥巴马政府的上台更是推动了美欧关系的进一步改善。与此同时，欧盟的防务一体化进展甚微，像2010年英法防务合作这样的“大动作”也只是为了抵消两国军力下降的趋势，与1998年英法防务合作的“圣马洛宣言”不可同日而语。<sup>2</sup>在这种情况下，北约和欧盟之间的关系基本理顺，北约，或者说美国已经不需要再担心欧盟会对其形成竞争。现在美欧关系的影响主要体现在北约是否继续东扩方面。

经过三次东扩后，北约的成员国增加到28个，几乎覆盖了除大部分巴尔干地区、少数中立国和独联体国家以外的全部欧洲。在这种情况下，北约是否需要进一步东扩，特别是吸收乌克兰和格鲁吉亚这两个前苏联国家入盟，就成为美国与主要欧洲国家之间的一个重要分歧。应该说，在2008年8月俄格战争之前，这种分歧并不明显。在2008年4月的布加勒斯特会议上，德国虽然带头反对美国给予乌、格两国“成员国行动计划”，但美欧在该问题上还是保持了基本的协调，

美欧关系一直是影响北约发展与转型的最重要的内部因素。

<sup>1</sup> Ibid., p. 67.

<sup>2</sup> “Anglo-French Defence Cooperation: Entente or Bust,” *The Economist*, October 16, 2010, p. 47.

会议最后仍表态同意两国加入北约。但在俄格战争爆发以后，美欧分歧明显扩大。在北约东扩的问题上，美国继续主张吸收乌、格两国入盟，坚持对俄国周边的所有邻国“打开大门”。然而在欧洲大国看来，俄格战争是对欧洲的一次警告，

**欧洲国家，特别是德国和法国开始对北约的进一步东扩持强烈的保留态度。**

那就是俄国对前苏联地区非常敏感，相当于一种战略底线，如果西方坚持冒险进入这一地区，可能招致俄强烈反击，最终反而是西方国家，特别是欧洲的利益受损。<sup>1</sup> 所以，欧洲国家，特别是德国和法国开始对北约的进一步东扩持强烈的保留态度。

与北约东扩密切相关的还有对俄关系的处理。总体上看，美国希望进一步挤压俄罗斯的战略空间，彻底消除俄东山再起的可能性。欧洲国家则认为，俄罗斯是欧洲最重要的地缘政治因素，双方在能源、贸易等方面有着巨大的相互依赖，美国过于挤压俄罗斯不仅没有必要，而且可能带来危险。特别是对小布什政府时期美国对俄咄咄逼人的做法，欧洲大国的反对意见尤其强烈。在德国，即使是最坚定的“大西洋主义”者也认为，美国在反导系统等问题上“没有充分考虑莫斯科对该问题的敏感。俄国人感到受了侮辱。”<sup>2</sup> 俄格战争以后，在西方应该与俄罗斯建立什么样的关系问题上，美欧也有较大分歧。对美国而言，美俄关系保持一种基本的稳定就可以了，而欧洲大国则希望进一步密切与俄罗斯的关系。这种差异在2009年2月的慕尼黑安全会议上得到了充分的表现。对于美俄关系，美国副总统拜登用了颇为引人注目的“重启”一词，然而目标非常有限，只是“可以不同意对方，但仍在我们利益一致的领域共同工作”，具体内容也只提到防止大规模杀伤性武器扩散等寥寥几项。<sup>3</sup> 法国总统萨科齐的发言则要求欧俄之间建立起一种比较全面的伙伴关系，包括强大的经济和社会纽带，以便共同应对地区和域外问题。<sup>4</sup> 德国主张与俄罗斯加强联系的倾向表现得更加突出。即使是传统上一直作为“大西洋主义”堡垒的德国保守势力也在慢慢改变态度，而社会民主党中的一些政要干脆主张“应该与美国和俄国保持同样密切的关系”。<sup>5</sup> 德国普通民众也反映出这一倾向。根据民意调查，只有5%的人对俄国有敌意，与对美国有敌意的比例一样。在对外合作上，56%的德国人认为应进一步密切德美关系，而

1 Eugene Rumer and Angela Stent, "Russia and the West," *Survival*, Vol. 51, No. 2, April-May 2009, pp. 94-95.

2 Ansgar Graw, "Die Russen Fuelen Sich Gedemuetigt", *Die Welt*, June 4, 2007.

3 美国副总统拜登2009年2月在慕尼黑安全会议上的讲演, <http://blogs.wsj.com/washwire/2009/02/07/83751>, 2009年7月10日登录。

4 法国总统萨科齐2009年2月在慕尼黑安全会议上的讲演, <http://www.securityconference.de/Nicolas-Sarkozy.242.0.html?&L=1>, 2009年7月10日登录。

5 比如施罗德政府时期的国防部长、联邦议会中社民党领袖施特鲁克就持这一观点。Peter Struck, "Schaeuble Aergert Mich Ziemlich," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, May 20, 2007.

45%的人认为德俄关系应着力加强。<sup>1</sup>更重要的是,俄格战争以后欧洲大国开始倾向于同意俄罗斯的“平等地位”要求,而美国对此一直坚持反对,认为这将打破北约在欧洲的主导地位。可以预见,如果美欧在这方面的分歧进一步加大,北约的整个战略转型进程都可能出现较大的不确定性。

对于北约在全球的干预行动,美欧也不完全一致。随着全球干预行动的增多,北约在资源、能力方面的压力也不断加大。虽然一些官员坚称北约内部不支持“缩减它的雄心”,<sup>2</sup>但不少北约盟国,特别是一些欧洲国家对卷入遥远地区的冲突已经兴趣不大,尤其渴望从阿富汗脱身。<sup>3</sup>另外,美国国内部分人也怀疑北约在全球干预方面的能力,主张美国没有必要再对北约加大投入。比如前美国国防部官员埃德尔曼就认为,阿富汗战争显示了北约的局限性,指出北约虽然仍是一个有价值的地区性联盟,但它难以“提供重要的、有用的军事能力”,因此主张美国应侧重加强与一些地区性大国如印度、巴西、澳大利亚的联系。<sup>4</sup>这些考虑无疑会拉开美欧之间的距离,削弱北约作为一个联盟的整体性,并进一步弱化使其战略转型的动力。

### 三、俄罗斯因素

俄罗斯是北约战略转型最大的外在变量。从20世纪90年代开始,北约与俄罗斯的关系就一直比较紧张。一方面,北约东扩严重挤压俄罗斯的战略空间。尤其令俄罗斯感到屈辱的是,当初西方国家为换取苏联同意统一的德国加入北约,曾经承诺北约不会“扩大一英寸”,因此西方相当于故意违反当初的约定。<sup>5</sup>另一方面,北约的强势地位使俄罗斯在欧洲安全事务中越来越被动,处于严重的“不平等地位”。对于俄曾寄予较大希望的两大机构——“欧安组织”和“北约—俄罗斯理事会”,俄罗斯也越来越表示失望和不满。而美国在波兰、捷克部署反导系统的做法,更是严重冲击了俄罗斯与西方,特别是与美国的关系,俄与北约也更加对立。

俄罗斯是北约战略转型最大的外在变量。

1 Christopher S. Chivvis and Thomas Rid, "The Roots of Germany's Russia Policy," *Survival*, Vol. 51, No. 2, April-May 2009, p. 118.

2 "Fewer Dragons, More Snakes," *The Economist*, November 13, 2010, p. 28.

3 一些学者认为北约的核心任务是维护欧洲一大西洋地区的安全,域外行动只是附带任务。见 IISS Report, "Towards a NATO-Russia Strategic Concept: Ending Cold War Legacies, Facing New Threats Together," <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/publications/towards-a-nato-russia-strategic-concept/?locale=en>, 2011年2月17日登录。

4 同上。

5 Angela Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse and the New Europe*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999, ch. 5.

俄格战争以后，俄欧关系明显改善，双方均表现出愿意倾听对方意见的姿态。俄美关系也在奥巴马上台后开始“重启”，两国先后在反导系统部署、新的《削减和限制进攻性战略武器条约》(START)等重大问题上达成妥协。在这种背景下，俄罗斯与北约的关系在2010年出现较大突破。俄总统梅德韦杰夫应邀出席了北约里斯本峰会，北约新的《战略概念》明确表示将“与俄罗斯和其他欧洲一大西洋伙伴在导弹防御问题上合作”。<sup>1</sup>更具象征意义的是，俄与北约都表示彼此不构成威胁。北约秘书长拉斯穆森就称：“关于什么是北约国家和俄罗斯面临的现实威胁，我们取得了一致意见。而最重要的是，我们相互之间不是威胁。”<sup>2</sup>除此以外，俄与北约的合作也有了更多务实内容。比如，双方同意在阿富汗问题上加强合作，包括俄允许北约过境俄罗斯向阿富汗运送物资、共同培训阿富汗空军、俄向阿出售21架运输直升机、联合在阿富汗打击毒品种植，等等。在索马里打击海盗的行动中，俄与北约海军也开展了信息交换、磋商联合演习与行动等具体合作。<sup>3</sup>双方在反恐、核不扩散等领域的合作与交流也在不断开展。

与俄关系的改善对北约的战略转型自然有很大积极意义。一方面，通过缓解与俄之间的紧张状态，北约内部发生重大分歧的可能性减少了，另一方面，俄罗斯在阿富汗问题上的合作舒缓了北约的燃眉之急，使其有条件构思和推动一些与战略转型相关的建设。然而凡事必有两面。北俄关系近期这种变化的根源很深，既由于俄格战争使双方明了彼此的战略底线，也由于北约在阿富汗有求于俄和美国奥巴马政府的政策转变，更重要的是，俄实力地位使其越来越向一个欧洲大

近期北俄关系的缓和并不完全是权宜性的，而是说明欧洲地缘战略格局在经历20年的剧烈变动后开始稳定下来。

国回归，美国不再把俄作为主要战略对手，而是把关注点日益集中到中国身上。美国2011年2月发表的《美国国家军事战略》就从一个侧面显示了北俄关系背后的这种现实主义逻辑。<sup>4</sup>因此，近期北俄关系的缓和并不完全是权宜性的，而是说明欧洲地缘战略格局在经历20年的剧烈变动后开始稳定下来。换言之，北约与俄罗斯相互博弈的“大局”已定，接下来进入更微妙、更复杂的“细棋”阶段。

对北约来说，这种“细棋”非常难下。实际上，俄罗斯的身份定位越是向欧洲大国回归，<sup>5</sup>北约就越不容易与之打交道。首先，对于作为欧洲大国的俄罗斯，

1 "Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation," sect.19.

2 "Harmony: for Now," *The Economist*, November 27, 2010, p. 63.

3 "NATO-Russia Cooperation at Sea," [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_70084.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_70084.htm), 2010-12-20.

4 俄罗斯在该报告中只出现一次。见 "The National Military Strategy of the United States of America 2011," p.13, [http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800\\_2011\\_NMS\\_-\\_08\\_FEB\\_2011.pdf](http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf).

5 一些学者认为，俄罗斯在地缘政治方面的战略思维开始从冷战思维向前冷战思维转变，即重新回到一个欧洲大国的身份。James Sherr, "Russia and the West: A Reassessment," *The Shrivensham Paper*, No. 6, Defence Academy of the United Kingdom, January 2008.

北约似乎失去了团结一致对付它的理由和必要。其次，俄罗斯向欧洲大国回归很可能激发德、法这些传统欧洲大国更多的独立性，使北约更不可能在对俄关系上形成统一意见。在这种情况下，北约就难以拒绝俄罗斯对“平等地位”的诉求。对于俄总统梅德韦杰夫提出的《欧洲安全条约》，由于该条约草案的第2、4、6款实际上控制了北约东扩和其他方面的“行动自由”，<sup>1</sup> 北约还可以明确拒绝。但如果俄罗斯对北约—俄罗斯理事会的内部设置提出“平等要求”，北约几乎没有理由加以反驳。俄总理普京曾抱怨说自己被北约—俄罗斯理事会误导了，因为北约曾保证使它成为一个27方共同决策与讨论的平台，实际上俄面对的是一个统一的北约，最终是“26+1”模式。<sup>2</sup> 这些抱怨应该说合乎情理，在北俄关系紧张时尚能用“俄国威胁”搪塞，北俄关系改善后就不能不回应了。事实上，法国和德国在俄格战争结束后就准备在这类问题上考虑俄罗斯的要求。<sup>3</sup> 更有甚者，美欧一些学者已经开始呼吁让俄罗斯加入北约。<sup>4</sup>

这样一来，北约的处境就很尴尬。完全拒绝俄罗斯的要求已经越来越不现实，但如果俄罗斯真的取得某种“平等”，那么北约决策的独立性确实就难以保证，俄事实上就可以否决北约的一些政策。北约在欧洲安全中的地位就面临“欧安会化”的危险。而且，北俄关系越融洽，这种危险也就越大。

除此之外，北俄关系还存在很多不确定因素。首先就是北约的扩大问题，或者说是否接受乌克兰和格鲁吉亚这些前苏联国家入盟。目前北约搁置了这一敏感问题，但公开的政策宣示没有改变，2010年的《战略概念》还在强调“成员国资格完全向所有同享联盟价值观、愿意承担作为成员国的责任与义务、其加入有助于共同安全与稳定的欧洲民主国家开放”。<sup>5</sup> 其次，俄北互为潜在对手的问题根本没有触动。在2010年俄北关系改善的大氛围下，北约首次制定了涉及波罗的海三国的作战计划并实施了一系列演习，包括6月份的“波罗的海之巅”两栖作战演习，9月的“杰卡尔之石”特种部队演习、10月的“军刀出击”陆战演习。这完全可以看做北约的一个突破之举，而北约秘书长拉斯穆森的话更是显示了俄北关系的局限：“我们拥有一切必要的、保护所有盟国的应急计划。我想如果没

---

1 Sally Mcnamara, "Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the U.S. and Europe," <http://www.heritage.org/research/reports/2010/09/russia-s-proposed-new-european-security-treaty-a-non-starter-for-the-us-and-europe>, 2010-11-20.

2 Oksana Antonenko and Bastian Giegerich, "Rebooting NATP-Russia Relations," *Survival*, Vol. 51, No. 2, April-May 2009, p. 16.

3 比如法国总统萨科齐在“世界政策大会”上的讲演。<http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-World-Policy.html>, 2010-12-20.

4 参见 Charles Kupchan, "NATO's Final Frontier," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, May/June 2010. pp. 100-112.

5 "Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation," sect.27.

有这些计划，俄罗斯人会感到奇怪。这是联盟的核心目标。”<sup>1</sup>可以肯定，这些不确定因素将对欧洲安全和北约的战略转型的未来产生冲击。

从更宏观的角度来看，冷战后北约的转型实际上就是一种扩张过程。

当然，影响北约战略转型前景的远远不止美欧关系和俄罗斯这两个因素。从更宏观的角度来看，冷战后北约的转型实际上就是一种扩张过程，包括行动范围、职能、成员国等各个方面。正如国际政治学所揭示的，任何扩张一旦超过了一定限制，规模成本就会迅速增加，阻止其进一步发展。<sup>2</sup>

北约目前在决策体制、资源、能力等方面面临的压力，特别是其在阿富汗的困境表明，它的过度扩张已经成为现实。这也许是制约北约未来战略转型最根本的原因。

1 "Reset and Unsettled," *The Economist*, August 14, 2010, p. 42.

2 [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，武军等译，北京：中国人民大学出版社，1994年版，第148—153页。