

地缘观世界

与俄对峙渐成常态 内部关系错综复杂

北约，转型之路困难重重

高华 | 文

今年是华沙条约组织解散 25 周年，也是北约启动东扩 20 周年。两年一度的北约峰会日前在波兰首都华沙举行，地点选择耐人寻味。北约面临的困境与挑战再次成为舆论的焦点。

被称为具有“里程碑式意义”的北约峰会，主旨是面对恐怖主义、俄罗斯和中东北非的不稳定三大挑战，进一步加强北约的集体防御和威慑能力，以应对来自所有方向的威胁。为此，北约作出加大在中东欧的军事存在、为打击“伊斯兰国”的国际联盟提供更多支持、将网络空间纳入北约行动领域、将接纳黑山共和国为第二十九个成员国等决定。其中最为重要的成果，是宣布应对俄罗斯“威胁”的军事大动作：北约将从 2017 年起向波兰和波罗的海三国派驻 4 个营的多国部队，美国、德国、英国和加拿大将分别承担在波兰、立陶宛、爱沙尼亚和拉脱维亚驻军的领导责任。

北约此次军事力量集结，是冷战结束以来最大规模的兵员调动

俄罗斯认为，北约的决定是基于虚假的俄罗斯威胁论。作为报复性措施，普京誓言加强战备：为西部军区增加 3 个旅的兵力，在西部

的飞地加里宁格勒部署伊斯坎德尔短程弹道导弹，启用克里米亚空军新靶场，火箭“被迫瞄准”罗马尼亚和波兰，设置俄海军“反介入圈”，多艘潜艇部署黑海，战略火箭兵密集演练……东欧上空，冷战时代的军事与战略对抗似乎在重演。

北约东扩乃祸根。冷战结束后，

欧洲地缘政治和军事力量平衡发生巨变，美国的欧洲安全政策从遏制俄罗斯转变为遏制与融合并举。北约与俄罗斯建立了“既非盟友、也非敌人”的伙伴合作关系，双方还曾严肃讨论过有朝一日俄罗斯加入北约的可能性。但是，1996 年开启的北约东扩进程，不断刺激俄罗斯



→ 2015 年 11 月 5 日，北约部队在葡萄牙里斯本以南的特罗亚就港口保护、海滩登陆进攻等进行演习。

的民族主义情绪，最终导致北约与俄罗斯分道扬镳，兵戎相见。

冷战后，北约突破欧洲地域限制，将军事活动范围从传统的北大西洋地区向外扩张，其理论依据是“区外危机论”和“威胁泛化论”。北约进行的3次战略调整，都突出强调了北约应将战略重点从实施“集体防御”转为“捍卫共同利益”，应对全球性的威胁和挑战，为国际安全承担全球责任。北约实际上建立了3个新的军事责任区：巴尔干、阿富汗和中东。冷战后，北约介入了域外4场战争：科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争和利比亚战争。对一直想发挥全球作用的北约来说，参与阿富汗战争意味着北约已把触角伸到了亚洲；接过对利比亚军事行动指挥权标志着北约进一步将触角伸到了非洲。

北约在冷战后进行了4次扩大，成员国由冷战前的16个增至29个。第一轮东扩主要涉及东欧地区的归属；第二轮东扩的主战场转移到独联体地区；第三、四轮东扩吸纳西巴尔干地区国家入约，表明北约在

东扩同时，日益注重南翼安全防务。至此，北约构筑了北起波罗的海，中间经黑海、高加索，直至中亚的“弧形战略防御线”。北约东扩直接影响到俄在中东欧地区的利益，遭到俄的强烈反对，成为多年来俄罗斯和以美国为首的西方国家反复争斗的焦点。

军事力量 and 资源配置与其全球化的目标存在着巨大反差

北约与华约是冷战时期两大对立的军事集团。为对抗苏联而成立的北约组织，在冷战结束后失去对手的新形势下，一度面临心理认同与身份合法危机，甚至连北约存在的理由也不断遭到质疑。为摆脱质疑，冷战结束20多年来，北约一直在推进战略转型，然而转型之路困难重重。

经济危机导致军费缩减。冷战末期，欧洲人还承担北约军事开支的34%，如今这一比例降为25%。2010年以来，以希腊为首的欧洲各国纷纷强化财政紧缩政策，几乎所有欧洲的北约成员国都在削减国防开支。2012年，北约的26个欧洲

成员国中，只有4个国家履行了防务开支至少达到国内生产总值2%的承诺。金融危机使欧洲去军事化，大大削弱了北约军事行动能力。为此，北约2012年在芝加哥峰会首次提出“灵巧防卫”和“抱团取暖”，即各成员国通过加强合作，以有限的资金共享防务资源，以“较少花费”获取“更多安全”。在2014年伦敦峰会上，北约提出从现在起停止削减国防预算，并逐步增加国防开支。未来10年各成员国的军费开支占国内生产总值比例将提高至2%，军费预算的20%将用于采购新设备等投资，并要求成员国拿出实际行动兑现承诺。目前，北约多年来首次扩大了防务预算。

北约长期以来不得不面对的尴尬现实是，一方面声称北约无意充当世界警察和国际宪兵，但同时又表示，北约出兵不应有地域限制，应做好在世界任何地方采取快速行动的准备。现实却是，北约军事力量和资源配置与其全球化的目标存在着巨大反差，一个地区组织难以应付全球的风险。前几轮东扩已经使北约背上中东欧的重负。要用越来越少的军队去保护越来越大的领土，显然是绠短汲深。如果继续东扩，北约将会在军事上变得更弱。无休止的扩大必然导致北约内部矛盾增多和可控性减弱，从而降低凝聚力。北约的法、德两国并不完全认同美国的“北约全球化”主张，它们虽然同意北约防务区域有所扩大，但不主张北约无限度扩大，反对北约充当世界宪兵，主张欧洲应提出明确战略以避免落入“北约全球化”陷阱。事实证明，北约通过武力干预介入的多场域外战争，都给当事国人民造成灾难，北约自身也损失巨大。

北约成员国存在严重分歧。北约内部关系错综复杂，美国与欧洲



→ 2016年7月9日，与会者在波兰华沙出席北约峰会。

老成员已有分歧，难以磨合；新成员则可能把彼此之间长期存在的边界和民族纠纷带入北约。乌克兰危机对北约无疑是措手不及的新挑战。2014年爆发的乌克兰危机，正是北约不断挤压俄战略空间的触底反弹，双方关系降至冷战后的最低点。俄罗斯吞并克里米亚，令北约亲西方的东部盟友不安。波罗的海三国与波兰因此要求北约长期驻军；俄在黑海的军事扩张，引起罗马尼亚和保加利亚的担忧。北约指责俄的侵略行为挑起北约的反应，促使北约增强在东欧的军事存在，进一步加强北约集体防御和威慑能力。俄则强烈谴责“北约东扩危险堪比恐怖主义”，只为其成员国提供安全保障，没有顾及他国安全。双方军事对抗不断升级，欧洲安全局势持续紧张。

未来发展取决于美国的全球战略，也与各种国际因素的互动有关

北约接纳黑山完成第四轮东扩之后，将继续秉承“门户开放”政策，向所有符合条件的申请国敞开大门。黑山的兵力只有2000，对提升北约军事力量微乎其微。黑山入约的政治影响在于，将因此成为该地区发挥领导作用的国家，并且激励马其顿和波黑等国进一步改革。值得注意的是，挪威、丹麦、芬兰和瑞典正在举行联合军事演习，传统的中立国芬兰和瑞典因惧怕俄罗斯威胁，也积极向北约靠拢寻求保护。一旦两国加入北约，北约通过北扩完成对俄罗斯的北部包围，势必引发双方新一轮冲突。

北约与俄罗斯军事对峙常态化。乌克兰危机以来，北约与俄军事对抗不断升级引起国际社会的高度关注。这表明冷战结束20多年来，美俄双方在欧洲安全构想上存

在的原则分歧并未消除。美国认为“唯有北约才能对付欧洲所面临的安全挑战”，主张建立以“新北约”为中心的欧洲安全框架；俄罗斯极力想构筑以俄为首、以欧安组织为核心，把北约融入欧安组织的欧洲安全机制，让所有欧洲国家都有权利和机会加入保障欧洲安全的进程。到底是以北约还是以欧安组织为核心，实质上反映了美俄争夺未来欧洲安全体系主导权的激烈斗争。北约一直声称“只有该组织能确保其成员安全”。然而，冷战后这一地区重现刀光剑影，中东欧地缘政治带的军备竞赛再度开启，给欧洲尤其是东欧地区的安全投下了浓重阴影。

目前北俄的军事对抗虽然进入短兵相接阶段，但爆发热战的可能性不大，双方都不会轻易为了地缘政治赌注，甘冒与一个核大国发生灾难性战争的风险，都在用危险的“近身对峙”来进行底线博弈，互探对方战略底线。夹缝中发展，摩擦中角力，仍将是北约与俄关系现状。双方将在有限空间的有限谈判里继续剑拔弩张，北约与俄的军事对峙恐将常态化。

地缘政治大博弈开启。对欧洲而言，俄罗斯仍然是北约的主要威胁。在全球范围，俄罗斯并非北约唯一的危险。当今时代任何一场军事冲突都缺少不了网络因素，目前各国除了海、陆、空外，更应该加强对互联网这一虚拟空间的关注。防御网络攻击属于北约的共同防御范围，网络平台已经被北约正式列为战场之一。面对越反越恐的恐怖主义和日益猖獗的伊斯兰极端势力，南欧成员国要求北约的活动不



→ 2016年7月9日，与会者在波兰华沙出席北约峰会。

应仅关注东欧，而且应在阿拉伯世界构建新重点。为此，伊拉克、约旦和突尼斯被选为“锚定国”作为北约的新伙伴。目前，北约正在与中东和北非国家发展伙伴关系，北约将参与打击“伊斯兰国”组织，顺便还将在突尼斯设立侦察中心，以便协调反恐工作。北约在地中海的海军部队将扩编，与欧盟进行紧密协作。所有这些都表明新的地缘政治大博弈正在开启。

北约未来如何发展，不是北约的盟主美国和北约自身一厢情愿所能决定。它不仅取决于美国的全球战略和军事政治实力；取决于美俄双方的战略博弈；还在很大程度上取决于各种国际因素的此消彼长和复杂互动。因此，北约今后的发展动向值得进一步关注。

(摘自9月9日《人民日报》。作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员)

■ 本栏责任编辑 赵婷宇