

“北约过时论”的历史演变与现实意涵^{*}

宋 芳

摘 要：“北约过时论”是一种质疑北约存续价值和意义的观点，主要反映了欧美同盟内部对北约前途和命运的反思。从北约成立至今，欧美同盟内部大致出现了三次关于北约“过时”的讨论热潮。第一次出现于20世纪60-70年代，以戴高乐为代表的部分欧洲人对美国在北约中的霸主地位以及北约军事结构的超国家性质深表不满，法国因此退出了北约军事一体化机构；第二次出现在冷战结束之初，欧美有相当一部分人认为北约需要对抗的敌人苏联的不复存在使北约缺乏了存在的必要前提条件，欧洲盟国应当支持欧盟加强自身军事力量的建设；第三次是美国特朗普政府时期，特朗普总统对北约防务责任的分担状况极为不满，因而对美国过去一贯大力支持北约的做法产生了怀疑。三次“北约过时论”的出现都有其特定的背景、内涵和目的，体现了欧美同盟内部长期存在的分歧和矛盾。总的看，关于北约是否应该存续下去，欧美同盟内部大致存在两种观点：一种认为北约的存续对西方的安全和繁荣至关重要，不仅应该延续而且还应该加强；另一种认为北约已经没有存续的必要性，应当解散或加以替代。客观上看，无论是特朗普时代还是后特朗普时代，美国出于维护自身世界霸主地位的需要非常需要北约这个战略工具的大力支持。只要美国处在世界霸主的位置上，北约就不会“过时”。面对北约未来可能发生的变化，中国需要采取相应措施加以应对。

关键词：“北约过时论” 欧美关系 特朗普政府 中美竞争

中图分类号：D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2020)03-0130-156

世界正处于“百年未有之大变局”中，国际关系随之进入了新的历史时期。伴随着权力的转移，世界主要大国的战略都进行了相应的调整，二战

^{*} 本文为国家社科基金后期资助项目“二战后欧美关系的演进及其动力研究”（项目编号：17FSS010）的阶段性成果。

后形成的欧美同盟关系因此也发生了相应的变化，其内部也开始出现战略分歧。例如，作为北约的领导者，美国在特朗普上台后不仅多次声称北约已经“过时”，而且还不时表示美国要“退出”北约。这引发了欧美政界和学界对北约命运的新一轮战略思考。那么，我们究竟应该如何理解有关“北约过时”的观点？北约的命运将何去何从？它未来的走势又会对中国产生怎样的影响？本文旨在探讨上述问题，将从“北约过时论”的演变和主要依据入手，结合欧美学界的有关讨论和学术观点，分析支持和反对北约存续的理由，以期有助于我们进一步加深对美国特朗普政府的北约政策以及北约的发展趋势和影响的理解。

一、“北约过时论”的起源与演变

北约（全称“北大西洋公约组织”）是1949年成立的涵盖北美和欧洲主要国家的军事组织，旨在遏制苏联的扩张，应对苏联对西欧构成的安全威胁，同时为西欧提供安全保障，本质上是二战后国际秩序向两极格局演变的产物。北约在冷战期间和冷战后进行了多次扩大，其成员国数量也从最初的12个增加到今天的29个，并即将迎来第30个成员国的加入。“北约过时论”主要反映了北约内部尤其是美国和欧洲主要国家对北约作用、前途和命运的争论，实际上并不是要全面否定北约的作用和价值，而是在特定的历史时期和政治环境下讨论北约是否切合时宜的问题。

（一）冷战时期的“北约过时论”

人们可能会怀疑，在北约发挥至关重要作用的冷战时期，怎么可能出现有关“北约过时”的言论。而事实是，对北约“过时”的指责确实是在冷战期间出现过。

20世纪60年代至70年代初，“北约团结”的信念发生了动摇，一些欧洲人质疑北约存在的意义，尤以法国总统戴高乐（Charles de Gaulle）对北约的抨击为甚。戴高乐自1958年重掌法国政权开始，一直对北约的权力结构表示不满，曾多次向美英两国提出法国要享有参与大西洋联盟的领导与决策权，但一再遭到美英的拒绝。^①戴高乐于是开始奉行逐步退出北约的政策：1963年

^① [法]夏尔·戴高乐著，《希望回忆录》翻译组译：《希望回忆录》，北京：中国人民大学出版社，2005年版，第206-207页。

他下令法国大西洋舰队不再接受北约指挥；1966年他宣布法国退出北约军事一体化机构，同时命令北约欧洲盟军最高司令部撤出法国领土。他批评美国对北约的领导，不同意美国人的对欧防御战略，并担心美国可能会通过北约让欧洲卷入大西洋地区以外的冲突之中。尽管戴高乐承诺继续效忠北约，但他明确表示，法国将不再把自己的武装力量置于北约“一体化”防御体系之下。虽然其他盟国都没有效仿法国放弃参与北约军事机构的做法，但许多欧洲人私下里认同戴高乐对北约的批评。有些学者认为，这些批评直指北约的核心，除非他们提出的问题得到圆满解决，否则可能最终会导致北约解体。^①

从政治角度来说，戴高乐坚信民族国家是政治权威的最高来源，他认为民族国家的利益不应为了“超国家主义”（supranationalism）而做出牺牲。在戴高乐看来，法国在北约军事机构中的继续存在，将必然导致法国服从北约的主导者美国，^②这与在不断变化的欧洲中的法国利益背道而驰。戴高乐主义者甚至进一步提出了这样的观点：只要美国人在主导北约，只要欧洲人还在依赖美国的防务，那么他们就不太可能变得更加独立，也不太可能加入一个符合他们真正国家利益的欧洲同盟。此外，戴高乐主义者担心，美国对“第三世界”地区越来越多的介入，可能会把西方盟国拖入美国与这些“第三世界”国家的冲突之中，而欧洲国家在这些冲突中并没有重大利益需要捍卫。最后，应该指出的是，即使是一些美国人也怀疑，如果欧洲对北约的支持正在减弱，美国是否应该坚持支持北约的做法。如果法国觉得退出联合司令部足够安全，如果其他盟国不愿为欧洲的共同防御贡献它们的公平份额，也许现在是让一个新生和自信的欧洲开始为自己的安全提供保障的时候了。^③

从军事角度来看，戴高乐主义者认为北约“过时”了。在他们看来，核武器的破坏力已经让美国和苏联之间爆发一场重大战争成为不可想象的事情。事实上，除了意外或误判之外，当今世界极不可能爆发大规模战争，尤其是核战争。戴高乐称，北约已经不能保障西欧的生存安全了，西欧也没必要把自己的命运委托给北约，因此，一体化的北约结构已不再必要。^④此外，

① “NATO in Crisis: Will the Atlantic Alliance Survive?” *Great Decisions*, 1967, p.71, www.jstor.org/stable/43739920, 登录时间：2019年10月2日。

② [法]夏尔·戴高乐著，《希望回忆录》翻译组译：《希望回忆录》，第204页。

③ “NATO in Crisis: Will the Atlantic Alliance Survive?” p.78.

④ [法]夏尔·戴高乐著，《希望回忆录》翻译组译：《希望回忆录》，第205页。

阻止苏联入侵欧洲的主要障碍并不是北约的常规部队，而是美国的战略核武库，即使北约不存在，美国的核武库也会对苏联侵略西欧产生战略威慑效果。一些戴高乐主义者甚至怀疑，由于美国和苏联之间出现了核恐怖平衡，北约成员国是否能在任何情况下或无限期地依赖美国的核保护伞？^①

在法国总统戴高乐及其支持者对北约提出质疑的同时，也有一些人对戴高乐破坏“北约团结”的行为提出了批评，认为法国对北约的质疑和挑战不仅使北约同盟深陷困境之中，而且也让西欧与美国的关系成为问题。有学者认为，法国总统戴高乐所倡导和奉行的政策是要创建一个由法国领导的欧洲“第三种力量”，而这是一个独立于美国和苏联之外的力量中心。^②在托马斯·谢林（Thomas C. Schelling）看来，法国“正在尽其所能地阻挠和诋毁该联盟。从某种意义上说，联盟已死。”^③但海尔加·哈夫滕（Helga Haftendorn）认为，法国从北约一体化军事机构撤出是导致北约陷入危机的一个征兆而非起因。^④其实，无论是戴高乐的支持者还是反对者，都认为北约确实出现了问题，他们的辩论引发了西方政界和学界的思考。许多观察人士都想知道，法国退出北约军事一体化机构意味着什么，北约能否继续存在下去？如果能，它能维持多久并以何种形式存在下去？

1974年6月，北约成员国在布鲁塞尔签署了《大西洋关系宣言》，重申了同盟国在国防、对外政策和经济方面加强合作的必要性和重要性。^⑤欧洲国家不仅承认了自己对美国的结构性依赖，也接受了责任分担的原则。之后，欧洲国家对北约质疑的声音逐渐消失。总的看，这一时期的“北约过时论”实际上只是欧洲国家质疑北约的开始，可以说是它们对美国霸主地位不满的一种表达，还不能称得上是一种成熟的政论或思潮。

① “NATO in Crisis: Will the Atlantic Alliance Survive?” p.77.

② “Western Europe and the United States: End of the Atlantic Alliance?” *Great Decisions*, 1966, p.30, JSTOR, www.jstor.org/stable/43740852, 登录时间：2019年10月2日。

③ Thomas C. Schelling, “The Atlantic Alliance,” *The Virginia Quarterly Review*, Vol. 43, No. 1, WINTER 1967, p.22.

④ Helga Haftendorn, “The NATO Crisis of 1966–1967: Confronting Germany with A Conflict of Priorities,” in Helga Haftendorn, Georges-Henri Soutou, Stephen F. Szabo, and Samuel F. Wells Jr. (eds.), *The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2006, p.80.

⑤ Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London; New York: I. B. Tauris, 2009, p.322.

（二）20世纪90年代初的“北约过时论”

“北约过时论”成为一种论调是在20世纪90年代初。当冷战接近尾声、苏联和华约都确定要解体和解散之时，西方政界和学界对北约何去何从问题展开了激烈的讨论，“北约过时论”开始流行起来。例如，时任德国外交部长汉斯-迪特里希·根舍（Hans-Dietrich Genscher）在1990年3月的一次讲话中表示，希望北约和华约最终都将被一个类似于欧安会的泛欧安全组织所取代。^①法国总统弗朗索瓦·密特朗（Francois Mitterrand）当时也提出了建立欧洲联邦的想法，暗指未来的欧洲将是一个没有北约的欧洲。^②《泰晤士报》1990年7月的一篇社论指出，北约应该停止重新定义其角色，并接受“勇敢的战马可能要准备去吃草”的现实。^③美国白宫1991年8月发布的《国家安全战略报告》称：“美苏军事冲突威胁降至二战结束以来的最低水平”，北约也不太可能遭受突然的、大规模的攻击，应该在整个欧洲建设新的和平结构，北约因而需要进行适当调整。^④

美国著名学者约翰·米尔斯海默（John J. Mearsheimer）曾撰文称，“苏联的威胁使北约团结在一起。没有了这种进攻性的威胁，美国很可能会放弃欧洲大陆”。也就是说，这个存在了“40年的防御联盟可能会解体。”^⑤约瑟夫·乔弗（Josef Joffe）认为，“鉴于苏联解体和苏联军队撤出中欧，北约的历史作用和存在理由——阻止来自东欧的攻击——正在迅速减弱。历史告诉我们，联盟很少（如果有的话）能坚持到胜利的时刻，更不用说在没有威胁和敌人的情况下了”。^⑥归纳起来，这一时期西方政界和学术界对北约“过时”的认识和判断，主要有以下两种看法：

第一，共同威胁消失说。这是典型的现实主义逻辑，正如格伦·斯奈德

① A. Forster and R. Niblett, “Concepts of European Order after the Cold War: In with the Old, Out with the New,” in R. Niblett and W. Wallace eds., *Rethinking European Order: West European Responses, 1989–97*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001, pp.28–29.

② Frédéric Bozo, “The Failure of A Grand Design: Mitterrand’s European Confederation, 1989–1991,” *Contemporary European History*, Vol.17, No.3, 2008, pp.391–412.

③ *The Times*, July 5, 1990.

④ The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991, pp.5–7.

⑤ John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol.15, No.1, 1990, p.52.

⑥ Josef Joffe, “Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends,” *Survival*, Vol.34, No.1, 1992, p.47.

(Glenn Snyder) 所说：“当一个联盟失去它所面对的威胁时，这个联盟就失去了存在的意义。”^①现实主义者不相信国家间的长期合作，当然也不相信它们在安全领域的长期合作。国家可以为应对共同的威胁而结盟，并在联盟中进行短期合作，以击败共同的敌人，比如两次世界大战中的联盟。一旦共同的威胁消失，联盟就没有意义了。正是在此基础上，约翰·米尔斯海默和肯尼斯·沃尔兹（Kenneth N. Waltz）等人预言了冷战结束后北约的终结。^②即使北约不解散，它也将“停止发挥联盟的作用”。^③持这种观点的理论家们认为，如果要把联盟理解为对外部威胁的回应，那么在冷战后的单极世界格局中，威胁的不确定性将导致联盟内部的分裂和凝聚力的削弱。也就是说，北约需要对抗的敌人苏联的不复存在使北约缺少了存在的必要性。^④正是基于上述判断，西方国家政界和学界中的不少人都将共同威胁的消失视为北约“过时”的主要原因。

第二，盟友的目标和利益分歧增大说。芭芭拉·科尼（Barbara Conry）明确指出，随着苏联的解体和华约的消失，“美国和欧洲现在的共同安全利益变得相对较少起来”，并建议用“西欧联盟”（Western European Union）来取代北约成为欧洲安全的主要保障。^⑤理查德·尼克松（Richard Nixon）曾经在谈及北约内部人心涣散时称，如果一个联盟的成员国出现以下情况中的任何一种，该联盟则无法存续下去：一是对该联盟赖以存在的基本宗旨存有分歧；二是拒绝分担用于集体安全的财政支出；三是对危及它们安全的威胁的性质各持己见；四是成员国之间相互猜忌。^⑥冷战结束后，北约成员国在各自的利益、军事能力、对联盟的承诺以及保卫其他北约成员国的意愿上存在明显的分歧。西欧国家希望由欧洲主导自己的安全事务，而美国则千方百

① Glenn Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1997, p.192.

② John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” pp.5-56; Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol.18, No.2, 1993, pp.75-76.

③ John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” p.5.

④ G. Hellmann and R. Wolf, “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO,” *Security Studies*, Vol.3, No.1, 1993, p.18.

⑤ Barbara Conry, “The Western European Union as NATO’s Successor,” *Cato Institute Policy Analysis*, No.239, 1995, p.1.

⑥ [美]理查德·尼克松著，杨鲁军等译：《1999：不战而胜》，上海：三联书店上海分店，1989年版，第201-202页。

计维持自己在西方世界的领袖地位，特别是在北约中的领导地位。双方之间分歧的结果很可能是“北约组织的结构、使命甚至形式和名称都可能发生变化”。^①

上述对于北约“过时”的讨论促使北约成员国对北约的目标和前途进行反思，其结果是，大家共同支持北约转变职能，同时继续支持北约扩大规模。之后，随着北约积极调整战略目标以适应后冷战时期国际安全环境的变化，西方国家质疑北约“过时”的声音逐步消失。

（三）特朗普政府时期的“北约过时论”

“北约过时论”的第三次出现并引发新一波讨论热潮是在美国总统特朗普执政时期。特朗普上台后推行“逆全球化”政策和措施，在对美国的责任与负担进行“再平衡”的思想的指导下，对北约对美国的价值进行了重新审视，认为美国对北约的投入与收益不成比例，因而抛出了以“美国吃亏”为主要内容的“北约过时论”，甚至一度威胁要“退出北约”，借此向欧洲盟国施加压力，要求它们履行其财政义务并扩大其国防开支规模，^②从而减少美国的北约防务费用。特朗普抛出“北约过时论”的背后是他个人对长期联盟的厌倦，认为美国在这种长期联盟中的付出大于收益。英国前首相帕麦斯顿（Henry John Temple Palmerston）曾说过，他的国家没有永恒的盟友，只有永恒的利益，而维护这些利益是一种责任。特朗普和帕麦斯顿一样从来没有提到过一个国家开展国际合作所带来的好处，因为他不仅质疑北约存在的必要性，而且还质疑美国和欧洲国家的盟友关系。布鲁金斯学会的托马斯·赖特（Thomas Wright）对特朗普的世界观进行了颇为敏锐的解读，发现特朗普不仅将盟友视为一种“负担”或“时代错误”，而且还将其视为一种“直接威胁”。^③这种狭隘的国家利益信念在很大程度上也解释了特朗普对北约怀疑的理由。^④具体而言，特朗普指责北约“过时”的主要原因有以下几个方面：

① 欧言：《克拉斯的辞官和北约的迷惘》，载《国际展望》，1995年第22期，第10页。

② “Joint Press Conference of President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-press-conference-president-trump-nato-secretary-general-stoltenberg/>，登录时间：2020年1月18日。

③ Uri Friedman, “Trump vs. NATO: It’s Not Just About the Money,” <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/07/trump-nato-allies/564881/>，登录时间：2019年3月24日。

④ Klaus Larres, “Angela Merkel and Donald Trump — Values, Interests, and the Future of the West,” *German Politics*, Vol.16, No.2, 2018, p.15.

第一，冷战后国际格局发生了很大变化，而北约并未充分发挥其效用，既没有成为美国推行霸权的得力帮手，也没有起到“遏制俄罗斯威胁”的作用。美国将北约东扩作为扩大势力范围、包围和遏制俄罗斯的手段，一直积极推动并寻求将对俄罗斯地缘战略至关重要的乌克兰和格鲁吉亚收入囊中。然而，美国咄咄逼人的态势招致俄罗斯的强烈回应。2008年，俄罗斯同格鲁吉亚爆发武装冲突，最终导致格鲁吉亚两个自治地区南奥塞梯和阿布哈兹宣布独立，而北约却未向格鲁吉亚伸出援手。2014年乌克兰危机爆发，俄罗斯“兼并”了克里米亚，增强了对黑海的控制力，而北约却无法阻止俄罗斯扩大势力范围的步伐。在叙利亚战争中，我们几乎看不到北约的身影。不仅如此，土耳其作为北约成员国抛开北约而与俄罗斯联手行动，成为影响叙利亚局势发展的一股重要力量。^①在这些美国认为极其重要的地缘政治博弈中，北约几乎没有发挥任何作用，既没有采取措施阻止俄罗斯的前进步伐，也没有帮助美国获得与俄罗斯竞争的优势，反倒让对手俄罗斯赢了好几个回合。

第二，由于美国为北约的付出远远高于其盟友对北约的投入，特朗普在北约问题上的“发飙”实际上就是为了维护美国的经济利益。2014年，所有北约成员国都同意将本国的国防支出增加到本国GDP的2%，然而直到现在，真正达到这个标准的欧洲国家屈指可数，这使得美国为北约的防务支出在2018年时依然占据北约所有成员国防务支出总额的近70%。^②因此，特朗普一上台就对北约表示强烈不满，认为北约的主要目的是保卫欧洲而不是美国，同时质疑像德国这样的富裕国家为什么不能自己保护自己。他还认为，欧洲许多国家都有能力大幅增加本国的国防预算，但这些国家的政府几乎都没有表现出承担更大负担的意愿。因此，特朗普不满其欧洲盟友见利忘义地利用美国的做法，同时也看不惯它们用多边主义和共同利益的高尚言语来掩盖自己私利的伎俩。例如，德国一方面从俄罗斯而非从美国购买天然气，另一方面却要依赖美国来抵御“俄罗斯的威胁”。^③在他看来，欧洲国家是通过剥削美国的慷慨和削弱美国的实力而发展繁荣起来的。

① 沈孝泉：《特朗普发表“北约过时论”的背后》，<http://sike.news.cn/statics/sike/posts/2017/02/219513608.html>，登录时间：2019年4月13日。

② NATO, *The Secretary General's Annual Report 2018*, March 14, 2019, p.34.

③ Uri Friedman, "Trump vs. NATO: It's Not Just About the Money," <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/07/trump-nato-allies/564881/>，登录时间：2019年3月24日。

第三,美国对地缘政治的优先次序经过反思后做出了相应的调整。目前北约内部出现的矛盾表明成员国的行为正在日益受到自身利益和地区利益的驱动。美国将其关注点放在自己身上,更看重美国的全球战略布局,特朗普对北约作为美国霸权工具的价值认知正在减弱,而欧洲盟友更多的考量是地区利益,关注的是欧洲的和平与稳定。在过去相当长的一段时间里,北约始终都是通过不断渲染俄罗斯威胁来显示自己存在的必要性。然而,特朗普上台后对北约的质疑很大程度上说明了俄罗斯威胁似乎已经不是特朗普政府最优先考虑的事项,因为美国开始将更多的精力放在印太地区,不愿再对欧洲防务投入大量资源。

特朗普对北约“过时”的指责同样引发了欧美学术界对北约命运的新思考。目前,学术界对北约“过时”的认识大体上存在两种观点和判断。第一种观点是从时代变化、共同威胁缺失出发,认为北约存续的理由已不复存在,应该消失。正如《美国保守派》的一篇社论所指出的那样,北约已不再是一个防止战争的联盟,而是变成了一个在没有必要存在的地方制造紧张局势和敌对行动的机构。那些坚持北约“不过时”的人们根本看不到世界已经发生了很大的变化,现在“我们需要新的思维、新的地缘政治敏感性和新的联盟以应对新的变化和新的环境”。如果北约不能适应新变化和新的环境,那么就应该让它消失掉。^①卡齐亚尼斯(Harry J. Kazianis)认为,没有哪个联盟是永恒的,因为联盟会随着时间的推移而失去其价值或重要性,最终走向破裂和灭亡,北约亦是如此。^②“北约过时论”的另一种看法是强调美欧关系已经发生了很大变化,北约因难以适应这种变化而难以存续下去。卡彭特(Ted Galen Carpenter)认为北约早该退出历史舞台,因为将美国“困在一套僵化的长期义务中是一种轻率的行为,而且具有潜在的危险”,建议美国应与欧洲建立一种“微妙和有选择性的安全关系”比较符合美国的国家利益。^③

① TAC Staff, “Of Course NATO Is Obsolete,” *The American Conservative*, <https://www.theamericanconservative.com/articles/of-course-nato-is-obsolete/>, 登录时间:2019年1月10日。

② Harry J. Kazianis, “Trump Is Right — NATO Is Obsolete, and He’s Delivering That Message Loud and Clear,” <https://www.foxnews.com/opinion/trump-is-right-nato-is-obsolete-and-hes-delivering-that-message-loud-and-clear>, 登录时间:2019年3月9日。

③ Ted Galen Carpenter, “Trump Should Have Already Left NATO,” *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/trump-should-have-already-left-nato-52997>, 登录时间:2019年5月16日。

二、三次“北约过时论”的主要差异

“北约过时论”虽然在历史上出现过三次，但三次之间存在明显的差别，每一次都有其独特之处。如果说第一次“北约过时论”源于西欧主要成员国在冷战时期对同盟权力结构表达了强烈不满，那么上世纪90年代的第二次“北约过时论”则是由于共同威胁苏联的突然消失而使得西方社会突然陷入“迷茫”之中所导致的结果，主要反映了西欧国家对北约存续必要性的质疑，在某种程度上体现了西欧国家对北约质疑的连贯性，但第三次“北约过时论”来自于作为盟主的美国，更多的是反映了美国特朗普政府对北约责任分担原则不公所表达的一种不满情绪。具体说来，三次“北约过时论”之间的差异主要体现在以下三个方面：

（一）时代背景不同

20世纪60-70年代，冷战形势和欧洲政治格局均已发生了不同程度的变化。人们普遍认为，苏联对西方威胁的紧迫性已不如北约成立之初，因为东西方关系出现了缓和迹象。正如罗纳德·斯蒂尔（Ronald Steel）所指出的那样：“北约和大西洋共同体都是冷战的副产品，旨在遏制扩张和制造麻烦的苏联。但随着威胁本身的减弱，建立跨大西洋联盟的压力——甚至理由——都已经消失了。”^①这意味着北约在很大程度上已经实现了最初的为西欧提供安全保障的目标。随着苏联威胁的减弱，走上一体化道路的西欧在经济实力得到逐渐恢复后，开始与美国在经贸上展开竞争。这表明一个经济、政治上团结和强大的欧洲开始拥有自己的经济利益和安全利益，而这些利益与美国的利益发生了一定的矛盾和冲突。在此背景下，法国总统戴高乐首先对美国霸权发起了挑战，提出了“美国不是欧洲的一部分”“欧洲是欧洲人的欧洲”等口号。^②他认为欧洲应该在法国的领导下变成一个独立于美国和苏联的政治、经济和战略集团，进而在处理世界事务上能够充当“第三种力量”。在军事上，法国开始奉行独立的核政策，以摆脱其对美国的依赖。他认为，北约应该是一个彼此完全平等的主权独立国家的联盟，而不能是一个带有主

^① Ronald Steel, *The End of Alliance: America and the Future of Europe*, Dell Publishing Company, 1966, p.74.

^② 王绳祖主编：《国际关系史》（第9卷），北京：世界知识出版社，1996年版，第189、197页。

从关系性质的军事组织。为此，他呼吁北约进行彻底改组，以使其与国家独立地位相适应。

20世纪90年代初出现的“北约过时论”就是由于冷战的结束和苏联的消失所导致的结果，因为冷战的结束和苏联的消失使得北约存续的合法性和合理性在一夜之间失去了基础和依据。此外，冷战结束后美国单极霸权的行为逻辑也使欧洲盟国对美国是否仍然需要北约产生了疑虑，这也顺理成章地成为了“北约过时论”盛行一时的另一个原因。在单极体系中，主导国在其外交政策中享有相当大的行动自由。因此，北约无论是作为美国安抚欧洲或施加影响力的手段，还是作为服务于美国大战略的“工具箱”，只有在它符合美国利益的情况下才会受到重视。^①这既是优点的来源，也是缺点的来源，因为在单极条件下主导大国维持联盟的动机更少一些，不像在两极格局条件下每一个可能的盟友都是美国对抗另一极的重要资产。^②由于美国在能力上远远领先于其同盟伙伴而不再那么重视北约，因而往往绕过北约而采取“谨慎挑选”其资产的行为模式，如组建所谓的“意愿联盟”（coalition of the willing）。^③因此，此时的北约对于美国而言则是可有可无的联盟，其未来的长期利益也难以得到保证。^④此外，冷战的结束和北约的扩张也改变了许多西欧国家的立场，它们不再像以前那样有兴趣在财政和军事上支持其他欧洲国家，也不愿意看到美国在欧洲事务中发挥更大的影响。^⑤

相比之下，特朗普总统代表美国提出的“北约过时论”出现在一个“地缘政治存在极大不确定性的时代”，对美国来说，这种不确定性源于“衰弱

① Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, Routledge, 2007, pp.86–90; Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25, No.1, 2000, pp.20–25; John J. Mearsheimer, “Why Is Europe Peaceful Today?” *European Political Science*, Vol.9, No.3, 2010, pp.388–90.

② T. S. Mowle and D. H. Sacko, “Global NATO: Bandwagoning in A Unipolar World,” *Contemporary Security Policy*, Vol.28, No.3, 2007, p.604.

③ J. J. Mearsheimer, “The Future of America’s Continental Commitment,” in G. Lundestad ed., *No End to Alliance: The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Basingstoke: Macmillan, 1998, pp.221–242; S. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge etc.: Cambridge University Press, 2007, pp.198–199.

④ Korina Kagan, “Offensive vs. Defensive Realism and Recent US Foreign Policy,” *Paper presented to the annual meeting of the International Studies Association, San Diego, March 22, 2006.*

⑤ GPF Team, “The Slow Unraveling of NATO,” <https://geopoliticalfutures.com/the-slow-unraveling-of-nato/>, 登录时间：2019年3月6日。

的、潜在分裂的欧盟和日益复苏的俄罗斯”以及更加自信的中国。^①一方面，它反映了特朗普总统内心的焦虑，担心美国在急剧变化的世界格局中失去主导地位；另一方面，它也反映了美国对欧洲盟友的不满和失望，因为这些盟友在安全上过度依赖美国，同时还不愿意在防务上增加开支。如果照这样下去，北约不仅无法成为美国获得“大国竞争”优势的得力帮手，而且还会拖累美国，导致其全球战略目标难以实现。

（二）“北约过时论”的内涵不同

第一次“北约过时论”的实质是北约的欧洲重要成员国法国对北约的内部的权力结构和组织形式所表达的不满，主要表现在两个方面：一是法国对北约领导权的不满。北约从成立时起就形成了“美主欧从”的等级结构。在大西洋同盟内部，欧洲和美国的权力结构从来都不是对等或平衡的。北约的欧洲国家没有一个拥有在未获得美国鼎力支持的情况下独自进行重大军事行动的权利。因此，“美国与其他北约国家的关系是保护者和被保护者之间的关系，而非平等的伙伴关系”。^②北约成立后，欧洲国家接受了甚至还助长了这种不平衡，以换取美国防务保护伞下的一席之地。^③如果说美国在联盟中的领导地位是维持北约的关键，那么欧洲国家对美国领导地位的认可也是北约能够长久存在的重要条件。但是，法国总统戴高乐不认可美国的主导地位，也不能接受法国的从属地位，于是向美国霸权发起挑战，要求改变北约内部的权力结构和不平等关系。二是法国对北约一体化的军事指挥机构的超国家性质表示怀疑。这反映了以戴高乐为代表的“国家主权至上”主权观的支持者们希望北约的军事结构从超国家主义联盟转向主权国家间的松散联盟。^④此外，戴高乐对独立核战略的态度也说明了其对国家主权和国家利益的珍视。他认为，核武器是实现一国独立外交政策的一种战略手段，对法国的主权独立和生存安全来说不可或缺。^⑤因此，北约在核政策领域应被视为一个松散的

① Fahmi Masdah, “The United States and the Indispensable NATO,” <https://medium.com/@fahmimasda/the-united-states-and-the-indispensable-nato-4bfb198c388e>, 登录时间：2019年3月21日。

② Stephen M. Walt, “Europe’s Future Is as China’s Enemy,” <https://foreignpolicy.com/2019/01/22/europes-future-is-as-chinas-enemy/>, 登录时间：2019年4月28日。

③ Alina Polyakova and Benjamin Haddad, “Europe Alone: What Comes after the Transatlantic Alliance,” *Foreign Affairs*, Vol.98, Iss.4, July/August 2019, pp.109–110.

④ 洪邮生等：《让渡还是坚守：一体化语境中的欧洲人权观研究》，南京：南京大学出版社，2015年版，第335页。

⑤ [法]夏尔·戴高乐著，《希望回忆录》翻译组译：《希望回忆录》，第182页。

联盟，而不是一个拥有共同全球战略的一体化联盟。^①

第二次“北约过时论”的讨论是关于北约共同威胁缺失后北约何去何从的问题，其实质是为了让北约同盟能够尽快寻找到新的共同利益基础。北约是美欧国家在冷战时期缔结的对抗苏联的军事同盟，因此，我们可以说从苏联解体的那一刻开始，北约就已经“过时”了。也就是说，从体系结构层面来看，北约是两极格局的产物，两极结构的不复存在意味着北约已经“过时”。从体系单元角度来看，随着北约成员国实力的消长和各种力量的重新组合，北约内部的矛盾将不断凸显和激化起来，从而导致北约的最终消亡。

第三次“北约过时论”主要是美国对北约所表达的不满，其实质是美欧国家在北约成员国之间责任分担问题上存在着深刻的矛盾。在同盟中，尤其是以军事目的为主的同盟中，责任分担问题出现矛盾一般有两种情况：一是成员国普遍认为同盟内部防务负担存在重大差别；二是共同的防务费用与成员国的社会福利之间存在日益扩大的差距。北约自成立时起，上述两种情况始终存在。可以说，关于跨大西洋责任分担的讨论和联盟本身一样古老。因此，一旦北约内部出现任何分歧，同盟责任分担问题便会首先被尖锐地提出来。特朗普就任美国总统后，严厉批评了北约盟国在防务支出方面的严重不足，表达了其对北约军费分摊现状的严重不满。实际上，特朗普的言辞是对美国主要盟友欧洲国家的一种威胁，其结果是进一步加剧了美欧之间的矛盾、分歧与不信任。

（三）提出者的战略目标不同

20世纪60-70年代有关北约“过时”的声音主要来自欧洲的精英阶层。法国总统戴高乐无疑是北约的主要批评者和质疑者，但他并不孤单，他的思想得到了一些欧洲人的支持。他们质疑北约的军事结构和效用，甚至愿意接受北约“解体”。众所周知，北约的内部结构是一种“美主欧从”的等级结构，一些西欧国家长期以来一直对美国在欧洲安全事务中的主导地位感到不满，不时对美国霸权的合法性提出质疑。例如，法国始终担心本国在美国的影响下难以维持其军事和外交政策的独立性，因为在核政策领域，美国希望通过北约“核共享”政策阻止北约其他国家发展本土核武器的计划，但法国认为核力量是欧洲走向独立的垫脚石，放弃发展独立的核力量将意味着欧洲

^① Wolf Mendl, “The Background of French Nuclear Policy,” *International Affairs*, Vol.41, No.1, Jan., 1965, p.36.

对外界的永久依赖。^①正因为如此,戴高乐认为“西欧只有拥有自己独立的核威慑力量,才能在北约和世界舞台上发挥应有的战略作用”。^②这种对美国霸权合法性的质疑和对美国主导地位的挑战在后来的欧美同盟关系中一直存在。当然,戴高乐对北约的质疑和批评甚至威胁要退出北约并不是法国要断绝与美国的同盟关系,因为法国事实上仍然需要美国的安全保护伞。戴高乐在1966年3月7日致美国总统约翰逊(Lyndon Johnson)的信中明确指出:法国退出北约军事一体化机构只是“修改我们联盟的形式而非改变其实质”。^③这充分说明,法国虽然有着实现独立自主的抱负但缺乏相应的能力。退一步说,即使法国彻底退出了北约,北约的根基也不会发生动摇。

冷战结束时出现的“北约过时论”是跨大西洋两岸政治家和学者在北约何去何从问题上不约而同地提出的一种观点,体现了北约同盟成员国对同盟延续意义的深度思考。基于同盟理论可知,同盟通常在共同威胁消退后不久便会解散。有一项历史研究发现,同盟的平均持续时间一般为17年。^④显然,北约存活时间已经够长了,而且,苏联的解体也使北约一时间失去了存在的意义。跨大西洋两岸政治家和学者此时提出“北约过时论”,是希望大西洋同盟双方都能够重新思考北约是否有存在的必要性和可能性,如果有必要性且有可能性的话,那么现在是时候为北约寻找新的职责和出路了。

特朗普上台后,作为北约领导者的美国突然站出来主动向欧洲盟国发难,不仅公开质疑北约对美国国家安全的价值,而且还质疑美国对北约盟国的防务承诺的有效性,明显地带有特朗普自身的战略考虑和个人风格的印记。^⑤“美国优先”意味着美国需要对北约联盟体系重新审视,因为这是联盟的主导者对联盟自身价值和作用所发起的一次抗议行动,是对联盟命运的一种自上而下的反思。在大西洋同盟中,美国一直肩负着集体防务的主要责

① Stanley Hoffmann, “De Gaulle, Europe, and the Atlantic Alliance,” *International Organization*, Vol.18, No.1, 1964, p.6.

② “NATO in Crisis: Will the Atlantic Alliance Survive?” p.79.

③ Archive — “Letter from President Charles de Gaulle to President Lyndon Johnson on France’s Withdrawal from the NATO Command Structure,” <https://otan.delegfrance.org/Archive-Letter-from-President-Charles-de-Gaulle-to-President-Lyndon-Johnson-on>, 登录时间: 2020年2月27日。

④ Patrick Warren, “Alliance History and the Future NATO: What the Last 500 Years of Alliance Behavior Tells Us about NATO’s Path Forward,” *Brookings Policy Paper*, June 30, 2010, p.48.

⑤ Jorge Benitez, “U.S. NATO Policy in the Age of Trump: Controversy and Consistency,” *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol.43, No.1, 2019, p.183.

任。冷战期间，每一位美国总统都试图让欧洲国家为北约多付出一些，但没有哪位总统真正去努力推动这个问题的实际解决，因为他们都知道美国的首要任务是保持同盟的团结以抵御苏联的威胁。^①然而现在不一样了，苏联威胁消失了，美国没有必要再顾及欧洲盟国的感受了，这也是特朗普敢于“先发制人”并大胆抛出“北约过时论”的主要原因，也是他敢于明确要求欧洲盟友承担起同盟责任的主要原因。

综上所述，无论是欧洲盟友首先提出还是美国主动提出“北约过时论”，都反映了北约成员国对同盟关系的适时反思，其目的是在北约面临存续危机之时予以敲打和挽救。某种程度上可以说，正是北约具有的这种自我调整、自我更新的能力，才使其存续时间超越了世界上的大多数同盟的寿命。也就是说，欧美政界和学界对北约“过时”的批评和指责在很大程度上有利于北约的继续存在和继续发挥作用。爱德华·库罗德兹（Edward A. Kolodziej）认为，戴高乐的政策实际上不仅有利于法国，而且也有利于美国和北约。它促使北约反思，促使联盟对所有盟国（而非仅仅对联盟主导者）的利益和观点作出反应。^②无独有偶，在美国前国家安全顾问麦克马斯特（H. R. McMaster）看来，特朗普对北约的严厉指责实际上是他对北约所表达的一种“严厉的爱”，其目的也是为了让北约这个军事联盟“更加强大”。^③

三、关于北约存续与否的主要理由

关于北约在当今世界“过时”与否的争论是复杂和广泛的，但大致可以区分为两种基本立场：一种是支持北约存续的声音，认为北约的存续对西方的安全和繁荣至关重要，因此应该保留甚至是进一步加强北约；另一种是批评北约效用的声音，认为北约可以消失或被取而代之。

① Michael Mandelbaum, “The New Containment: Handling Russia, China, and Iran,” *Foreign Affairs*, Vol.98, Iss.2, March/April, 2019, pp.129–130.

② Edward A. Kolodziej, “France & the Atlantic Alliance: Alliance with A De-Aligning Power,” *Polity*, Vol.2, No.3, Spring, 1970, pp.241–266.

③ Greg Jaffe, “National Security Adviser McMaster Defends Trump’s Approach with Allies As ‘Tough Love’,” https://www.washingtonpost.com/world/national-security/national-security-adviser-mcmaster-defends-trumps-approach-with-allies-as-tough-love/2017/06/28/b0866740-5c40-11e7-9b7d-14576dc0f39d_story.html, 登录时间：2019年1月20日。

（一）支持北约存续的主要理由

第一，北约自身具有较强的适应新环境的能力，主要表现在其可以通过不断调整自身的战略目标而使得自己的存在具有新的价值和意义。^①在罗伯特·麦卡拉（Robert B. McCalla）看来，那些预测北约将走向终结的人在看法上具有很大的局限性：一是对北约的职能和历史的看法过于狭隘；二是过于关注北约的军事职能和地理局限性。^②正如道格拉斯·斯图尔特（Douglas Stuart）所指出的那样，北约从一开始就具有超出严格的军事职能范围的空间，包括解决争端、协调外交和军事政策以及就政治问题进行磋商的机制，这些都使它能够发挥重要的非军事职能。^③虞家复认为，冷战后北约之所以能够存在是因为北约加强了自身的政治职能，淡化了自身的军事色彩，从而使自己转型为“一个能建立欧洲安全的新的结构的政治组织”，不但可以在裁军领域发挥作用，而且还可以在解决地区冲突等方面发挥重要作用。^④

第二，美国和欧洲都离不开北约，双方在未来一段时间里都依然需要北约来维护各自的利益。^⑤美国是北约的主导者，因而能够将自己的意志转化为北约的政策。美国对北约的需要是北约存续的重要前提条件。可以说，北约能够存续与否在很大程度上取决于美国在多大程度上愿意维持欧美同盟关系。欧洲同样需要美国和北约的保护，主要表现在欧洲人不想在防务领域投入过多，希望能够搭乘美国安全保护的“便车”。当年欧洲极力“邀请”美国来主导跨大西洋安全体系，是北约得以诞生的重要基础之一；今天欧洲对美国欲拒还迎式的“挽留”则是北约能够存续的重要条件之一。在叶章蓉看来，欧洲自身的安全离不开美国的保护，而美国海外安全的重中之重依然在欧洲，这是欧美战略关系的主要基点。如果美国要继续留在欧洲发挥主导作

① Karl Kaiser, "Maintaining NATO," *Harvard International Review*, Vol.27, No.1, 2005, pp.4-5.

② Robert B. McCalla, "NATO's Persistence after the Cold War," *International Organization*, Vol.50, Iss.3, 1996, p.471.

③ Douglas Stuart, "NATO's Future as A Pan-European Security Institution," *NATO Review*, Vol.41, No.4, 1993, pp.15-19.

④ 虞家复：《布什的“新大西洋主义”和美欧关系前景》，载《和平与发展》，1990年第2期，第2页。

⑤ Paul C. Warnke, "Can NATO Survive?" *Journal of International Affairs*, Vol.43, No.1, 1989, pp.47-55; Stanley R. Sloan, "US Perspectives on NATO's Future," *International Affairs*, Vol.71, No.2, 1995, pp.217-231.

用，那么北约就必须维持下去。^①同时，马兰甫和杨义萍认为，北约仍然是西方国家主要的磋商机构，也是制定西方统一战略、协调美欧关系的重要平台。^②布兰兹（Hal Brands）和费弗（Peter D. Feaver）认为，让盟友“搭便车”是美国联盟体系的一个特征，这并不是什么差错。美国传统上倾向于让盟友在防务上花费更少，从而使其对美国和美国主导的联盟产生依赖性，这样的结构有利于美国自身的安全，有利于扩大美国的影响力。^③

第三，北约在制度上的成功是其能够存续的重要原因。按照新自由制度主义的逻辑，制度适应和遵守制度是确保北约自身生命力的两个重要前提条件。西莱斯特·沃兰德（Celeste A. Wallander）和罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）认为，“由于北约已经建立了章程、程序及国家间的安全管理结构”，所以对于成员国来说，继续依靠北约保护自身的安全利益“要比草率地建立新的组织更为有效一些。”^④北约已不单单是一个军事防御联盟，也并非简单地代表一个既有的共同体，实际上它已经转变为了跨大西洋政策、规范和价值观的载体和象征，^⑤已经成为了始终参与构建“西方社会”的一部分。^⑥周亦奇和唐世平也都认为，相较于华约，北约成员国具备的有限、灵活和开放式的国内管理体制对联盟内部的和解机制起到了催化作用，从而使该联盟更有可能实现和解，并转化为共同体制度。^⑦

（二）反对北约存续的主要理由

北约缺乏继续存在的基础这种看法不仅来自大西洋同盟内部，而且也存在于非西方世界之中，其主要依据有三：

一是“人类命运共同体说”。北约是美苏冷战的产物，并在后冷战时代

① 叶章蓉：《北约的战略前景》，载《国际社会与经济》，1995年第1期，第4页。

② 马兰甫、杨义萍：《西欧国家对欧洲未来安全结构的设想》，载《现代国际关系》，1990年第4期，第18页。

③ Hal Brands and Peter D. Feaver, “What Are America’s Alliances Good For?” *Parameters*, Vol.47, No.2, Summer, 2017, p.21.

④ Celeste Wallander and Robert Keohane, “An Institutional Approach to Alliance Theory,” *Center for International Affairs*, Harvard University, 1995, p.42.

⑤ Andrea Chiampan, “Trump and the Future of NATO,” *Fondation Pierre du Bois*, February 2019, p.2.

⑥ Alexandra Gheciu, “NATO, Liberal Internationalism, and the Politics of Imagining the Western Security Community,” *International Journal*, Vol.74, No.1, 2019, p.33.

⑦ 周亦奇、唐世平：《“半负面案例比较法”与机制辨别——北约与华约的命运为何不同》，载《世界经济与政治》，2018年第12期，第59页。

里因美国的大力支持而继续存在。然而，国际社会多极化发展的逻辑注定了北约必然灭亡的命运。当今世界，多极化是大势所趋，尤其是“新兴市场国家和广大发展中国家群体性崛起大大推动了这一进程”。^①中国倡导构建人类命运共同体和新型国际关系，体现了以中国为代表的新兴经济体和广大发展中国家对于新时代国际关系的期待。^②各国应摆脱东西方划分的羁绊，通过主动消除具有浓厚西方意识形态色彩的北约等一切军事联盟组织、积极践行多边主义等方式来共同构建人类命运共同体。

二是“北约敌人消失说”。北约是一个军事、政治同盟，其缔结的基础是“苏联威胁”的存在。然而，苏联早已不复存在。现在的问题是，在世界历史的舞台上从未出现过没有共同敌人、只有共同的政治经济制度的国家间军事联盟。^③如果这是一条历史规律的话，那么北约在缺少了共同的敌人之后便失去了存续下去的理由。彼得·施瓦茨（Peter Schwartz）和道格·兰德尔（Doug Randall）都坚信北约将会解体，因为美欧的根本利益将在未来出现分歧。一方面，美国人将不再愿意花费数十亿美元来保护法国和德国等欧洲富裕国家；另一方面，欧洲人不仅会极力避免参与美国主导的在非洲等地的“维和”行动，而且还会尽可能限制美国在欧洲的权力。但是，英国可能是一个例外，因为它不仅对欧盟持怀疑态度，而且还退出了欧盟，因而在未来的欧美分歧中很可能会站在美国一边。^④

三是“欧洲防务自主说”。欧洲有相当一部分人认为，欧洲完全可以自行承担起自身的防务重任，并希望以欧洲防务机构来代替北约，例如作为欧盟安全机构的“西欧联盟”（Western European Union）^⑤或欧安组织（Conference on Security and Cooperation in Europe）。^⑥俄罗斯曾经也极力主

① 孙成昊：《“东亚北约”只是美国冷战遗梦》，载《环球时报》，2020年2月22日，第7版。

② 郭树勇：《新型国际关系：世界秩序重构的中国方案》，载《红旗文稿》，2018年第4期，第17页。

③ 欧言：《克拉斯的辞官和北约的迷惘》，载《国际展望》，第10页。

④ Peter Schwartz and Doug Randall, “Ahead of the Curve: Anticipating Strategic Surprise,” in Francis Fukuyama ed., *Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2007, p.107.

⑤ Barbara Conry, “The Western European Union as NATO’s Successor,” *Cato Institute Policy Analysis*, No.239, 1995, p.1.

⑥ Jonathan Clarke, “Replacing NATO,” *Foreign Policy*, Vol. 21, No. 93, Winter, 1993–1994, pp.22–40.

张以欧洲集体安全组织来取代北约，借此将俄罗斯纳入欧洲集体安全的框架之内，实现共同安全的理想。俄罗斯前总理普里马科夫（Yevgeny Primakov）曾呼吁北约彻底解散，或者用某种类似欧安组织的泛欧洲安全结构加以替代。^①普京（Vladimir Putin）和梅德韦杰夫（Dmitry Medvedev）也有同样的建议。然而，这只不过是俄罗斯人的一厢情愿而已，因为欧洲人的集体安全在很大程度上是为了应对俄罗斯威胁。因此，欧洲人更倾向于以欧盟作为构建欧洲自主防务的载体，也就是将欧盟的职能范围扩大到军事领域。2017年12月，欧盟理事会确定了《里斯本条约》所设想的“永久结构性合作”（permanent structured cooperation, PESCO）的框架性防务合作协议。该协议旨在“推动成员国共同发展防务能力、投资防务项目及提高军事实力”，规定“签署国有义务定期增加国防预算、投入一定比例资金开展防务技术研发并联合对外派遣军队”。^②如果欧盟发展并完善防务体系，势必会削弱北约存在的价值，甚至会导致北约终结的结局。

四、美国在北约问题上的真实意图

特朗普重提“北约过时论”主要传达了这样一个关键的信息，即世界已经发生了不利于美国的变化，北约不再适应这个新的世界秩序。从表面上来看，特朗普的“北约过时论”是与美国对北约贡献巨大而欧洲盟国“搭便车”成性这一问题紧密联系在一起，似乎要抛弃北约，但实际上美国的真正意图是要促使欧洲盟国加大对北约的防务投入力度，减少美国在北约防务上的沉重压力。具体而言，美国在北约问题上的真实意图主要体现在以下四个方面：

首先，美国利用北约护持自身的世界霸权。在伊肯伯里（G. John Ikenberry）这样的美国主流国际政治学者看来，随着中国的崛起和美国的相对衰落，美国必须加强与欧洲以及其他盟友的团结。只有这样，美国才能真

① Yevgeny Primakov, “Intervention,” speech to North Atlantic Cooperation Council ministerial session, December 11, 1996, <http://www.nato.int/docu/speech/1996/s9612115.htm>, 登录时间：2020年1月29日。

② 宋芳、洪邮生：《特朗普执政以来欧美关系新变化》，载《国际论坛》，2019年第5期，第64页。

正护持其在现行国际体系中的霸权地位。^①冷战时期,美国的外交政策被普遍认为具有明显的克制(restraint)特征,其行为始终被局限在两极体系的结构之中;冷战结束后,美国的外交政策开始具有明显的扩张特征,而“伙伴关系在美国大战略的进攻性目标上发挥着重要作用”。^②现实主义根据国家在国际体系中的权力地位来评估国家行为的进攻性和防御性。对于进攻性现实主义来说,加强同盟关系与扩大美国的实力和影响力是一致的。所以,北约不仅是美国巩固冷战胜利成果、打开非西方势力范围大门的工具,而且还是美国加强同盟关系、借助盟友力量维护自身霸权的重要方式。正如罗伯特·基欧汉所说:“美国在世界政治经济中的领导地位是与北约不可分离的”。^③2017年12月出台的《美国国家安全战略报告》明确指出,“美国优先”原则要求美国重振自己的世界领导地位,而不是从世界各地后撤。所以,特朗普推行的美国对外战略目标并不是要实行全球战略收缩,而是要更加合理地分配和利用全球资源,以保持美国的全球优势地位。为了实现美国的全球战略目标,特朗普不会抛弃北约,因为一个强大的北约“不仅意味着在战斗中拥有盟友,而且还意味着对日益壮大的战略对手是一种强大的威慑”。^④

其次,北约是美国全球军事布局的主要载体。北约当初给美国带来的许多好处现在依然存在,不仅是美国维护欧洲安全的重要工具,而且还是美国维护自身国家安全和海外战略利益安全的重要手段:一是北约可以使美国能够获得法国、英国和德国的工业和军事能力,从而可以使美国的军事力量更加强大;二是美国在欧洲的军事基地“是美国在21世纪的前沿作战基地”,^⑤可以确保美国能够在地中海、中东和非洲开展军事行动。事实上,北约的欧洲盟国正在为美国的军事基地和美国驻军买单,如果没有北约,美国将不得

① G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1, Jan/Feb, 2008, p.34.

② Sean Kay, “Partnerships and Power in American Grand Strategy,” in Håkan Edström, Janne Haaland Matlary and Magnus Petersson eds., *NATO: The Power of Partnerships*, Palgrave Macmillan, 2011, p.18.

③ [美]罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社,2006年版,第136页。

④ James Stavridis, “Why NATO Is Essential for World Peace, According to Its Former Commander,” <https://time.com/5564171/why-nato-is-essential-world-peace/>, 登录时间:2019年7月22日。

⑤ Ibid.

不自己承担全部费用，将不得不把成千上万的军队撤回美国，并花费巨额资金建造新的基地和设施来安置回撤的美国军队。^①这就是11位美国总统和35届美国国会始终支持北约、甚至支持其在苏联解体后还要继续存在下去的主要原因。^②这就是说，无论是在冷战期间还是在后冷战时代，北约作为美国维护其欧洲利益的战略手段具有不可替代的作用，因而对华盛顿具有持久的战略价值。^③

再次，美国精英阶层和普通民众普遍支持北约的存续，支持跨大西洋关系的维持。无论是在特朗普政府中，还是在美国公众中，抑或在国会中，都没有人支持特朗普向北约发起毁灭性的抨击。芝加哥全球事务委员会在2018年进行的一项调查显示，75%的美国人认为美国应该保持或增加对北约的承诺——这一结果与2016年特朗普就职前的情况大致相同。^④前美国国防部长马蒂斯（Jim Mattis）称，“我们认识到弗拉基米尔·普京正试图打破北大西洋联盟，我们正在与我们的盟友合作，正在采取综合措施——外交、经济、军事和联盟措施——在必要的地方保卫我们自己。”^⑤包括已故参议院军事委员会主席约翰·麦凯恩（John McCain）在内的国会议员也非常自信地告诉美国的欧洲盟友说：北约“联盟将一如既往地下去”。^⑥

最后，也是最重要的一点，美国需要北约助其在“大国竞争”中获得优势。由于“美国相对于欧亚国家的实力优势处于不断削减之中”，^⑦所以美国非常需要欧洲盟友的支持来赢得这场大国竞争。我们通过梳理特朗普政府和

① Hal Brands and Peter D. Feaver, “What Are America’s Alliances Good For?” *Parameters*, Vol.47, No.2, Summer, 2017, p.18.

② Andrea Chiampan, “Trump and the Future of NATO,” *Fondation Pierre du Bois*, February, 2019, p.3.

③ Ellen Hallams, *A Transatlantic Bargain for the 21st Century: The United States, Europe, and the Transatlantic Alliance*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2013, p.8.

④ Charles Kupchan, “NATO Is Thriving in Spite of Trump: Adversity Has Made the Alliance Stronger,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-03-20/nato-thriving-spite-trump>, 登录时间：2019年6月30日。

⑤ Binoy Kampmark, “NATO and Obsolescence: Donald Trump and the History of An Alliance,” <https://dissentvoice.org/2017/01/nato-and-obsolescence-donald-trump-and-the-history-of-an-alliance/>, 登录时间：2019年1月12日。

⑥ Ibid.

⑦ 杨震、王森：《论美国“印太战略”面临的障碍与困境》，载《国际观察》，2019年第3期，第42页。

美国国防部发布的战略文件后不难看出,美国的“大国竞争”战略所指涉的主要对象就是俄罗斯和中国。特朗普政府延续了前几任政府将俄罗斯视为美国主要威胁的战略认知,其全球战略不仅依然将俄罗斯视为美国的主要竞争对手,而且还具有“更加强烈的反俄色彩”。在这一战略的指引下,“美国在地缘政治与安全、战略平衡、经济以及外交等领域开始对俄罗斯实施‘系统性’遏制政策”。^①2020年2月底,美国与北约盟友开展了代号为“捍卫者-2020”的联合军演,主要目的就是为了应对俄罗斯对欧洲构成的威胁。同时,美国与中国的战略竞争也日益加剧。在2019年12月举行的伦敦峰会上,北约29个成员国签署了一份《联合声明》,称中国的崛起为北约同时带来了机遇和挑战。北约秘书长认为中国的崛起对所有成员国的安全都有影响,北约未来将就如何应对中国崛起问题拟定相应的行动计划。^②这意味着北约这个地区性的军事组织可能要把手伸到欧洲之外的亚洲和太平洋地区了。

五、北约的未来与中国的战略选择

随着中美结构性矛盾的日益凸显,北约这个美国主导的军事政治组织对美国的战略价值在不断增大。因此,北约在后冷战时代必然会在美国的“引导”下实现发展方向上的转变,进而开始对中国产生越来越大的影响。但是,无论北约未来是趋于强化还是削弱甚至消亡,我们都要做好相应的准备,努力做到有备无患。

(一) 北约强化下的中国战略选择

北约的强化是指美国通过加大对北约的投入来加强其与欧洲国家之间的同盟关系,以此来强化北约的战略存在。正如路易斯·西蒙(Luis Simón)所分析的那样,“大国竞争的回归正促使欧洲安全和跨大西洋关系转向‘威慑’和‘防御’”。^③在此背景下,北约出于同时防范俄罗斯和中国的目的而

① 王海滨:《特朗普执政后的俄美关系及其趋势分析》,载《现代国际关系》,2018年第6期,第26页。

② “NATO Recognizes China ‘Challenges’ for the First Time,” <https://www.dw.com/en/nato-recognizes-china-challenges-for-the-first-time/a-51519351>, 登录时间:2019年12月5日。

③ Luis Simón, “EU-NATO Cooperation in An Era of Great-Power Competition,” *The German Marshall Fund of the United States (GMF)*, November 2019, p.1.

有可能会将“欧亚大陆”作为一个新的核心战略概念，^①以实现在欧亚大陆上“东西兼顾”的战略目标。面对这种情况，中国需要警惕美国利用北约获取与中国竞争的战略优势，因为中国不仅需要应付美国的步步紧逼，还需要应对美国的欧洲盟友对中国的施压。

首先，中国应该强调与北约合作共赢的立场。中国外交部发言人耿爽2020年2月17日在例行记者会上强调，“中国坚持和平发展与合作共赢，始终奉行防御性国防战略，与北约成员不存在地缘矛盾和竞争”，希望“北约继续树立正确的中国观，把中国作为朋友和伙伴”，并表示“中方愿在平等和相互尊重基础上不断加强同北约的对话与合作”。^②

其次，中国需要注意维持中美关系的稳定性。一方面，我们要理性面对中美结构性矛盾的客观存在，既不否认彼此间在战略上存在的“疑多信少”状况，也不回避在安全、政治、经济等诸多领域存在竞争性的局面；另一方面，我们还要积极推动双方在各个层级上的良性互动，维持在各领域都存在不同程度合作的局面，确保两国间相互依存的经贸关系继续发挥中美关系“压仓石”的作用，为两国关系的稳定发展提供战略支撑。

再次，不断加强和拓展中欧合作关系。欧洲国家与中国并不存在直接的地缘利益冲突。长期以来，欧洲国家都将中国视为一个日益成熟的市场、贸易伙伴、投资者和贷款人，欧洲各国政府纷纷寻求与北京保持良好的关系。^③如果不是美国以盟主身份逼欧洲国家选边站队的话，欧洲国家根本不会与中国为敌，毕竟与中国合作能给欧洲国家带来巨大的经济利益。为此，中国应该采取有效措施深化中欧合作，处理好与欧洲国家之间的矛盾和分歧，不断强化欧洲国家对和平发展的正面认知，最大限度地增加美国利用北约遏制中国的阻力。

最后，进一步深化中俄全面战略协作伙伴关系，共同应对美国利用北约对两国构成的共同威胁。鉴于当前美国奉行共同打压中俄的强硬政策，中俄联合对抗美国打压实属必然发展趋势。尽管美国最不希望看到的就是“中

① Sten Rynning, “Sustaining NATO by Consultation: Hard Choices for Europe,” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol.17, Iss.2, 2019, p.151.

② 《2020年2月17日外交部发言人耿爽主持网上例行记者会》，中国外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1745873.shtml，登录时间：2020年2月29日。

③ Zinaida Bechná and Bradley A. Thayer, “NATO’s New Role: The Alliance’s Response to A Rising China,” *Naval War College Review*, Vol.69, No.3, 2016, p.2.

国和俄罗斯战略合作关系的不断加强”——这曾被布热津斯基 (Zbigniew Brzezinski) 形容为“最危险的局面”，^①但这也是美国自身推行霸权政策的产物。在此背景下，中俄存在诸多共同利益，双方均将对方视为制衡美国的重要战略合作伙伴。虽然中俄不会结盟，但两国“守望相助”并相互给予对方以更加坚定有力的战略支持，^②不仅可以有效制衡美国，而且还可以有效化解北约给两国带来的战略压力。

（二）北约削弱下的中国战略选择

北约的削弱意味着美国不愿意继续为北约投入过多的精力和资金，同时将减少对北约盟友的承诺。此时，美国可能会更加关注自身的利益，并将战略重心聚焦在印太地区。北约一旦遭到削弱将对中国产生两方面的影响：一是北约对中国构成的威胁趋于弱化；二是美国对中国施加的战略压力将逐步增大。在这种情况下，中国应该集中精力处理好与美国的关系。

长期以来，中美关系处于“既斗争又合作，既冲突又协调，斗争而不破裂，冲突而不对抗”的状态。^③“两国利益的高度相关性”以及“美国认定中国是其主要战略对手”决定了中美之间的合作能够一直保持下去，同时彼此间的竞争也将不断加剧。^④对此，中国要坚定战略信念，保持战略耐心，防止战略焦虑，确保两国关系“斗而不破地走下去”。同时，中国还应该处理好与周边国家之间的关系，进一步缓与日本、印度、澳大利亚等重要邻国之间的战略矛盾，大力推进“一带一路”建设，通过加强我与上合组织和亚太经合组织等制度安排之间的合作关系来不断深化我与周边国家的合作，借此稳定中国周边的安全形势，阻止美国对中国形成全方位的战略包围态势。

（三）北约消失或被替代下的中国战略选择

北约消失或被替代的概率比较低，大概只有在欧洲国家彻底觉醒或者欧美关系发生彻底决裂的时候才会出现。但是，这种情况在现实中也不是完全不可能发生的。例如，特朗普的“北约过时论”一度引起欧洲盟国的忧虑，

① [美]布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海：上海人民出版社，2015年版，第45页。

② 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/06/content_5397865.htm，登录时间：2020年2月6日。

③ 倪世雄：《中美关系70年：理论与实践》，载《国际观察》，2019年第5期，第23页。

④ 陶文钊：《中美关系的复杂性、矛盾性和基本经验》，载《和平与发展》，2019年第3期，第52页。

他在军费分担问题上的强硬态度也招致欧洲盟国的不满，其结果是，欧洲国家开始对美国在面临重大安全威胁时能否为欧洲提供有效保护产生疑虑。如若欧美在此问题上的裂痕越来越深，且双方都失去了维系同盟的意愿，那么北约就有可能通过两种方式中的一种而走到尽头：一是北约既拖累了美国的经济的发展，又不能成为美国推行全球战略扩张的得力助手，那么美国就会选择退出北约，导致北约解散；二是欧洲国家通过彻底摆脱美国的控制而实现了“战略自主”，届时，欧洲国家将成立新的自主防务机构来替代北约。但是，无论是哪一种情况发生，北约的消失都会对中国产生有利影响，因为欧美同盟发生分化和破裂，中国面临的战略压力就会减少很多。

在此背景下，中国应该处理好与欧盟的关系。一方面，中国需与欧盟共同把握发展全面战略伙伴关系的大方向，有效管控分歧，正确引领中欧关系的健康发展。同时，我们还要在“一带一路”建设的大框架下积极推动中欧地缘经济合作，将地缘经济合作与非地缘性的国际贸易合作相结合，不断强化中欧经贸关系的互补性，努力将中欧合作关系提升到新的战略合作层面之上。

六、结 语

“北约过时论”反映了欧美同盟对北约效用和前途的争论和反思，它不是全面否定北约的价值和作用，也不是要彻底抛弃北约，而是在特定的历史时期和政治环境下讨论北约是否切合时宜的策略性问题。从同盟内部关系来看，北约能否存续取决于两个方面：一是同盟的主导者美国是否有意愿或有能力维持同盟关系；二是同盟中处于从属地位的欧洲盟友是否认可并愿意接受美国的领导。就目前的形势来看，只要美国决策者把美国定义为拥有全球利益的全球性大国，那么美国对北约的兴趣就会一直存在下去。^①同时，欧洲防务能力的不足以及凝聚力的缺乏使得欧洲难以摆脱对美国的安全依赖。所以，在未来相当长的一段时期里，北约仍然会继续存在下去。对中国而言，北约是进一步加强还是进一步削弱并不重要，关键的问题是北约是否会扩大

^① Peter Viggo Jakobsen and Jens Ringsmose, “Burden-sharing in NATO: The Trump Effect Won’t Last,” *Norwegian Institute for International Affairs (NUPI)*, 2017, p. 3.

其战略视野。因此，北约战略目标的逐步“印太化”将是中国最为担忧的发展趋势，因此，中国应当对北约未来可能在亚太地区采取的战略和行动有所预判和准备。

(作者简介：宋芳，南京大学国际关系研究院，博士研究生，南京，210023)

收稿时间：2020年2月
(责任编辑：全楚利)

The Historical Evolution and Realistic Implications of “NATO Obsolescence”

Song Fang

Abstract: “NATO obsolescence” is a view which questions the value and significance of the existence of NATO. It just embodies the reflections within the European-American Alliance on the future and destiny of NATO. Since the founding of NATO, discussions about “NATO obsolescence” in the European-American Alliance have occurred for roughly three times. The first time was in the 1960s and 1970s. Some Europeans, led by General Charles de Gaulle, were deeply dissatisfied both with the dominant power position of the United States in NATO and the supranational nature of its military structure. Thus, France withdrew from NATO’s integrated military command. The second time was around the end of the Cold War. A considerable number of people in Europe and America believed that the disappearance of NATO’s enemy — the Soviet Union — deprived the necessary preconditions of NATO’s existence, and the European allies ought to support the EU in strengthening its own military strength. The third time happened when Trump Administration came to power, as President Trump was deeply dissatisfied with the sharing of NATO’s defense responsibilities and questioned the United States’ strong support for NATO in the past. Each of the three discussions about the view of “NATO

obsolescence” had its specific background, connotation and purpose, which reflected the long-standing differences and contradictions within the European-American Alliance. In retrospect, there are broadly two opposing views within the Atlantic Alliance about whether NATO should survive: one is that NATO’s survival is essential to the security and prosperity of the Western world, and thus NATO should be sustained and even strengthened; the other is that NATO is no longer necessary and should be abandoned or replaced. This article argues that NATO will continue to exist whether in the Trump era or the post-Trump era, for the United States needs the strong support of NATO as a strategic tool to maintain its world hegemony. As long as the United States remains the world’s dominant power, NATO will not become obsolete. So, China needs to take appropriate measures to respond to any possible changes of NATO in the future.

Key Words: “NATO Obsolescence”; Europe-U.S. Relations; Trump Administration; China-U.S. Competition