

美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给

摘要

区域公共产品理论认为，国家展开区域性合作，通过共同构建权责明确、成本—收益分配清晰的区域性机制，能够有效缓解国际公共产品供给中“搭便车”和“私物化”的难题，促进地区公共产品供给。然而，相较于欧洲区域经济公共产品供给的成功实践，欧洲国家却并没有实现区域安全公共产品的有效供给。

本文认为，霸权国主导的国际安全公共产品供给与区域内国家合作进行的区域公共安全产品供给间的冲突是解释当前欧洲安全公共产品供给不足的重要视角。围绕“霸权国的介入将如何影响区域安全公共产品的供给？”这一核心问题，本文提出，霸权国介入某一区域安全公共产品供给后，该地区安全公共产品的供给模式将取决于地区内的权力结构，即是否存在区域内供给中心是决定霸权国介入地区安全公共产品供给模式的关键因素：如果不存在域内供给中心，则该地区安全公共产品将处于霸权主导供给模式；如果出现潜在域内供给中心，则该地区安全公共产品将处于竞争性供给模式；如果确立了稳固的域内供给中心，则该地区安全公共产品将处于互补性供给模式。

为验证上述假设，本文对美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给进行过程追踪。对1966年北约危机、欧安会的召开与发展、冷战后欧盟共同安全与防务政策建设等主要案例的检验结果证明，尽管美欧间存在紧密联盟关系，美国也仅于20世纪70-80年代苏联权力巅峰期时采取合作立场，接受了互补性安全公共产品供给模式，使欧安会得以召开；而在其他时期，美国则对欧洲域内国家自主供给安全公共产品的要求采取了拒绝（霸权主导供给模式）或阻碍（竞争性供给模式）的立场。冷战后，随着苏联威胁的消失，美国维护霸权秩序的战略目标与欧洲域内国家安全利益间的矛盾更加突出。美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给已重新进入竞争性模式。而欧洲最终能否改变区域安全公共产品供给不足的现状、与美国实现互补性供给，将取决于欧盟是否能够完成共同安全与防务政策和独立军事能力建设，形成一个自主且稳固的域内安全公共产品供给中心。

关键词 区域公共产品 国际公共产品 霸权国 美欧关系 北约 欧盟

Abstract

Regional public goods theory considers that through regional cooperation among relevant states by constructing regional mechanisms, which featured with clearly defined rights and responsibilities, and distributing cost-benefit transparently, they will be able to effectively solve the key problems in international public goods supply, namely “free-ride” and “privatization”. However, comparing with the success on the supply of regional economic public goods for Europe, European countries failed to achieve an effective supply of public goods on regional security.

This paper indicates the point that conflict between international public goods supply, dominated by the hegemony, and regional public goods supply, conducted by countries of a region, is the crucial perspective to explain the inadequate supply of regional security public goods in current Europe. Concentrating on the core question: How the intervention of hegemony affects regional security public goods supply? The paper argues that once intervened by a superpower, the regional security public goods supply model will depend on the power structure within it. Specifically, whether there is an intra-regional supply center is the decisive factor for regional security public goods supply model under the intervention of hegemony: When there is no intra-regional supply center, the regional security public goods supply will be in a hegemony-dominated mode. If a potential supply center is emerging within the district, the regional security public goods supply will be in a competitive mode. In the tertiary situation, where an intra-regional supply center has been established, the regional security public goods supply will be in a complementary mode.

To test this hypothesis, the paper will expand a process tracing on European regional security public goods supply under American intervention (The main cases include the NATO crisis in 1966, the formation and development of the CSCE, and the construction of the ESDP after the Cold War). The results reinforce the point that despite the existence of a close alliance between the United States and Europe, the U. S. adopted a cooperative stance only in the 1970s, the peak period of its adversary, the Soviet Union, and accepted the complementary mode of security public

goods supply, and hence the CSCE to be held. However, in other periods, for the European countries' pursuits in providing regional security public goods autonomously, the United States took the position to refuse (hegemony-dominated mode) or hinder (competitive mode). After the Cold War, with the disappearance of the Soviet threat, the contradiction between the US strategic object of hegemonic order maintenance and the national security interests of European countries becomes more intense. European regional security public goods supply under American intervention has reverted to the previous competitive mode. Whether Europe could eventually change the status of insufficient supply of regional security public goods and achieve the complementarity supply with the United States depends on whether the EU could accomplish the Common Security and Defence Policy by establishing its independent military capacity, and become an autonomous and stable intra-regional supply center ultimately.

Key Words : Regional public goods, International public goods, Hegemony, US-Europe relationship, NATO, EU

区域公共产品（regional public goods）理论源起于对国际公共产品供给中大量存在的“搭便车”行为（free-ride）和霸权国的“私物化”（privatization）等问题的反思，以及对冷战后区域合作迅速发展现实的探究。以2000年瑞典外交部发展问题专家小组（EGDI）发表的工作报告《区域性公共产品与国际发展合作的未来》¹为开端，区域性公共产品的理论研究聚焦于论述区域公共产品的特征及其相对于国际公共产品的区别和优势，探讨如何利用区域公共产品克服全球性公共产品的供给不足、避免国际公共产品的“私物化”，从而促进全球化背景下的区域合作。

然而，从美欧安全合作的历史来看，区域公共产品的特有优势并未使欧洲国家都按照区域公共产品理论所预期的那样积极参与区域安全公共产品的供给。事实上，无论欧洲国家接受与否，欧洲区域安全公共产品的供给一直处于美国的干预，甚至是主导之下。域内国家的自主供给从未真正实现。因此，本文旨在为霸权国主导的国际安全公共产品供给与区域内国家合作进行的区域安全公共产品供给间的相互关系提出一个初步的解释机制，回答以下问题：美国的介入将如何影响欧洲区域安全公共产品的提供？具体而言，不同时期欧洲安全公共产品的“霸权供给”与“区域供给”间的关系模式是如何演变的？造成这种变化的因果机制是怎样的？

一、代表性研究述评

1. 国际公共产品供给及其缺陷

20世纪60年代，美国政治经济学者将公共产品理论引入国际关系研究，形成“国际公共产品”概念。曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)和理查德·泽克豪瑟(Richard Zeckhauser)在最初的研究中便以北大西洋公约组织（NATO）为例，从公共产品供给的视角阐释了联盟经济理论。他们认为，提供公共产品是所有国际联盟的主要目标，但基于公共产品特有的“非竞争性”（non-rivalry）与“非排他性”（non-excludability），联盟提供公共产品的“次优性”（suboptimality）和成本分担中的“不均衡性”（disproportionality）将不可避免。²具体而言，联盟中某个成员提供公共产品的任何行动所带来的益处都能被其他成员国轻易共享，因此独立行动的各成员就不会有提供最优公共产品的动机。³另一方面，由于联盟中“强大”（larger）成员国的外交政策目标更为广泛，对联盟的价值评估便更高。而联

¹ Patrik Stalgren, “Regional Public Goods and the Future of International Development Co-operation: A Review of the Literature on Regional Public Goods”, Working Paper, Expert Group on Development Issues (EDGI), Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Stockholm, 2000.

² 相关论述参见 Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An economic theory of alliances”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, No. 3, 1966, pp. 266-279.

³ Ibid, pp. 267-268.

盟中的小国则不具备大国所拥有的雄厚资源，即便承担了必要的成本份额，对联盟总体公共产品供给的效用也十分有限。¹因而，“搭便车”便成为国际公共产品供给中小国的优先选择，大国在绝大多数情况下则不成比例地承担了高昂的成本份额。

此后，查尔斯·金德尔伯格（Charles P. Kindleberger）和罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）在国际公共产品理论的基础上阐释了“霸权稳定论”，认为霸权国通过供给国际公共产品维护其主导下的国际秩序稳定。他们指出，实力占压倒性优势的霸权国拥有巨大的经济剩余，能够承担国际公共产品供给的成本并容忍“搭便车”行为，其收益便是其他国家对于霸权国建立和主导的国际政治经济秩序的认同。²尽管霸权稳定论视霸权国为保证世界市场和国际体系稳定的核心力量，但上述两位学者同时也强调了霸权国主导的国际公共产品供给的另一固有缺陷，即“私物化”问题。

所谓私物化，是指霸权国将原本应服务于整个国际社会的公共产品变成为本国谋取私利的工具。³金德尔伯格论证了国际公共产品被美国霸权私物化的必然性，指出：霸权几乎必然存在剥削，并强调霸权国维护国际秩序稳定的领导责任可能会退化为剥削，而剥削的实质就是运用权力比不用权力会产生更加有利的结果。⁴以国内市场做类比，他认为霸权导致剥削的典型例子就是垄断者通过限制生产规模逼迫消费者付出更高的价格。⁵吉尔平则更为直接，他认为霸权国付出远超其应承担的费用以保持国际公共产品的供给，其动机主要在于“开明的自私自利和安全目标”。霸权国就是要凭借其地位，运用实力，产生对其更为有利的结果。尤其在霸权衰落阶段，它会越发想要“利用其有利地位”。⁶

2. 区域公共产品供给及其优势

区域公共产品理论的构建正是基于对霸权国主导下国际公共产品供给的上述缺陷的反思。实际上，奥尔森在《集体行动的逻辑》中已指出，集体中行为体的数量越少、同质性越高，合作与共识就更容易达成并深入发展，进而避免“集体行动的困境”。⁷区域公共产品不同

¹ 钟振明：《公共产品与联盟经济理论》，载《世界经济与政治》2002年第10期，第28-33页。

² 参见 Charles P. Kindleberger, *The world in depression: 1929-1939*. Vol. 4. University of California Pr, 1986; Charles P. Kindleberger, "Dominance and leadership in the international economy: exploitation, public goods, and free rides", *International Studies Quarterly*, 1981, pp. 242-254; [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》（杨宇光等译），上海人民出版社2011年版，第69-73页；82-83页。

³ 樊勇明：《区域性国际公共产品——解析区域合作的另一个理论视点》，载《世界经济与政治》2008年第1期，第23页。

⁴ Charles P. Kindleberger, "Dominance and leadership in the international economy: exploitation, public goods, and free rides", p. 245.

⁵ Ibid.

⁶ [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，第83页。

⁷ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

于霸权国单方面供给的公共产品，它遵循公共产品融资活动中“受益人支付”的原则，¹需要域内国家共同参与、相互协调，构建一套为各国认同的区域性机制进行公共产品的供给。在这样的机制内，成员国权责明确、成本收益分割更为清晰，即使是地区主导性大国也难以将自己的意志强加于他国，而小国也无法逃避应付的成本份额。另一方面，区域公共产品由区域内国家共担成本合作生产，因而更加符合本地区国家的利益诉求。诺拉·瑞德马鲁兰达（Nohra Rey de Marulanda）在《区域性公共产品：从理论到实践》一书中指出：“……这些跨国挑战能够通过形成一个更适于区域性的方法架构而帮助优化国家战略。在该架构中，区域性国际公共产品的提供很可能成为全球性公共产品的替代。”²托德·桑德勒（Todd Sandler）则进一步提出了公共产品供给的辅助性（subsidiarity）原则，强调（公共产品供给的）决策管辖权应当与公共产品的外溢（spillover）范围相一致。而严格遵守这条原则就意味着……区域公共产品就应当由区域机制供给。³这样才能提升资源配置效率，减少信息不对称情况，降低交易成本，促进公共产品的供给。⁴

总之，所谓区域公共产品，是指在全球性公共产品供给不足和霸权国将国际公共产品供给“私物化”的前提下，多个国家共存的区域中存在着的共同需求和共同利益驱使域内国家或国家集团联合起来，共同设计出一套只服务于本地区、只适用于本地区、成本又是由域内国家共同分担的安排、机制或制度。⁵相较于霸权主导下的国际公共产品供给，域内国家共同供给的区域公共产品不仅更加符合本地区的现实需求，还能有效遏制公共产品供给过程中的霸权“私物化”和“搭便车”等问题。在这样的理论视角下，欧盟的源起与发展成为区域公共产品有效供给的典范。从最初的煤钢联营到欧共体再到欧盟，欧洲国家区域合作的历程证明“有关国家可以通过区域内合作的办法，联合起来共同生产、提供和维持本地区和平与繁荣所需的各种公共产品”。⁶

3. 本文的研究视角：霸权国介入下的区域安全公共产品供给

根据区域公共产品理论，国家有充分的动机参与并推动域内合作，用区域性安排代替

¹ 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品——区域合作理论的新增长点》，载《世界经济与政治》2010年第1期，第147页。

² Antoni Estevadeordal, Brian Frantz, and Tam Robert Nguyen, eds., *Regional public goods: from theory to practice*, IDB Publications Section, 2002, p. 63.

³ Todd Sandler, “Regional public goods and international organizations”, *Review of International Organizations*, Vol. 1, Issue 1, 2006, p. 15.

⁴ Todd Sandler, “Regional public goods, Aid, and Development”, paper delivered in the Seminar Workshop on Cross-Border Infrastructure: Managing Regional Public Goods, Tokyo, Table 5.

⁵ 樊勇明：《区域性国际公共产品——解析区域合作的另一个理论视点》，载《世界经济与政治》2008年第1期，第11页。

⁶ 樊勇明、薄思胜：《区域公共产品理论与实践》，上海人民出版社2011年版，第3页。

霸权主导的国际公共产品的供给，进而克服其缺陷。欧盟的实践也有力地证明了这一观点。然而，一个不可忽视的事实是：在安全领域，欧洲国家并没有实现公共产品的区域内有效供给。从上世纪 60 年代法国对美国在北约的权威发起挑战，到今天欧盟的共同外交安全政策及共同防务建设，欧洲国家虽然付出了诸多努力，却未能如区域公共产品理论所主张的那样在安全领域内建立起完善的区域性机制实现切合本地区需要的公共产品自主供给。美国则一直以主导者的姿态参与欧洲安全合作。而在大多数时期，包括法国在内的欧洲国家事实上也更倾向于选择“搭便车”，将霸权国提供的安全公共产品视为地区和平与安全的可靠保障。

面对欧洲区域安全公共产品供给中的上述问题，西方学界的现有研究并未给出正面的合理解释。在批判继承奥尔森和泽克豪瑟提出的联盟经济学的基础上，桑德勒等人提出，联盟很难真正提供奥尔森所界定的纯粹的公共产品。¹各成员国支付的防务成本可能同时生产出公共产品和私有产品，也可能兼有两种特性，因而“联产品”（joint products）模式才更符合联盟公共产品供给实际。由于联盟公共产品的这种不纯粹性，防务资源的投入能够产生非集体性的私有收益，联盟成员便会觉得有必要用自己的防务努力来补充由它们伙伴所提供的安全保护，²奥尔森提出的联盟公共产品的次优性和成本分担中的不均衡性就将被削弱。³“联产品”的理论框架虽然为美欧在安全合作中的分歧提供了一种解释，甚至论证了欧洲国家实现区域安全公共产品自主供给的动机，却依然无法解答当前欧洲区域安全公共产品的供给困境。

北约再次成为这些研究中的重要案例，相关文献剖析了美欧在北约框架下安全合作中成本收益分配现状，并在此基础上阐明了双方在联盟中的行为动机及策略选择，论述了其可能的发展趋势。⁴然而，它们都在一定程度上将美国的主导地位认为是理所当然的，并认为其欧洲盟友在未来的很长一段时间内都无法摆脱对美国的依赖。这无助于解释当前欧洲区域安全公共产品供给的困境。换言之，现有研究的一个显著局限在于，在联盟经济学的理论框架下，惯性地从“大西洋联盟”的整体视角分析美欧安全合作，未能从欧洲的角度审视当前该地区的安全公共产品供给；只注重“大西洋联盟”内部美欧成本分摊的“不均

¹ Todd Sandler, “Impurity of Defense: an Application to the Economics of Alliance”, *Journal of Conflict Resolution*, September 1977, pp. 446-448.

² 钟振明：《公共产品与联盟经济理论》，第 30 页。

³ J. Cauley Sandler and J. Forbes, “In Defense of a Collective Goods Theory of Alliance”, *Journal of Conflict Resolution*, September 1980, pp. 537-547.

⁴ 参见 John R. Oneal, “The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO”, *International Organization*, Vol. 44, No. 3, 1990, pp. 379-402; Martin C. McGuire, “Mixed public-private benefit and public - good supply with application to the NATO alliance”, *Defence Economics*, [Volume 1, Issue 1](#), 1990, pp. 17-35; Keith Hartley and Todd Sandler, “NATO Burden-Sharing: Past and Future”, *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, 1999, pp. 665-680.

衡性”，强调美国的负担，却忽视了欧洲国家本身对安全公共产品供给的真实诉求。尽管美欧间存在紧密的盟友关系，但美国提供的安全公共产品是否就完全符合欧洲需要？欧洲是否真的不愿也无需实现安全公共产品的自主供给？事实显然并非如此。

本文认为，相较于欧盟在经贸领域内区域公共产品的有效供给，欧洲域内安全公共产品供给不足的关键原因在于美国主导的国际安全公共产品供给与区域内国家合作进行的区域安全公共产品供给间的冲突。在“马歇尔计划”完成后，美国并没有深入干预欧洲经济公共产品的供给，欧洲煤钢联营、欧洲经济共同体和欧共体等主要经济公共产品的主导权一直掌握在欧洲国家手中。与之相反，美国主导建立的北约一直是欧洲安全公共产品供给的核心。直至今日，欧洲国家在北约框架内仍必须接受美国的主导地位。因此，有必要在当前区域公共产品研究的基础上，探索霸权介入下的欧洲区域安全公共产品供给状况。需要指出的是，关于美国为何在二战后选择长期介入欧洲的安全公共产品供给而在经济领域却没有采取相似行动，并不是本文所要讨论的问题。本文关注的重点是，当霸权国决定介入将会对地区安全公共产品供给产生怎样的影响。本文将在第二部分尝试提出分析霸权介入下的区域安全公共产品供给模式的初步分析框架，剖析两种公共产品供给相互交织时的关系模式及其演变进程。第三部分为案例研究，文章选取了北约的建立、欧洲共同防务计划的搁浅、1966年北约危机、欧安会的召开与发展、冷战后欧盟共同安全与防务政策建设等案例进行过程追踪，以验证本文的理论假设。最后，文章将简要探析美欧安全合作的未来。

二、霸权国介入下的区域安全公共产品供给模式的假说

公共产品理论应用于国际关系研究的重要意义在于揭示了国家经济实力向国际政治权力转化的一条路径。由于公共产品的“非竞争性”与“非排他性”，公共产品的生产者在负担供给成本的同时，既无法强制要求受益者付费，也不可能完全将未付费的行为体排除在消费之外。¹而作为理性的行为体，不论是霸权国还是区域内国家，都不可能滥用自己的经济资源进行无谓的公共产品供给，在支付经济成本之后必然要求获得相应的政治影响力。基于此，本文在探究霸权国介入下的区域安全公共产品供给问题时，将首先厘清霸权国供给国际安全公共产品和域内国家供给区域安全公共产品过程中的利益诉求，进而剖析双方在各自利益驱动下的互动模式。

1. 霸权国和区域内国家供给安全公共产品的利益诉求

¹ [西]安东尼·埃斯特瓦多尔等：《区域性公共产品：从理论到实践》（张建新等译），上海人民出版社2010年版，第406页。

首先，本文接受金德尔伯格和吉尔平等人的观点，认为霸权国将其提供的国际公共产品“私物化”的倾向是不可避免的。相关论点已在前文涉及，此处不再赘述。简言之，“只有对国际公共产品有着最大偏好的国家才会在自我利益最大化的前提下提供公共产品全额成本费用”。¹霸权国承担不成比例的高成本，自然要将产出的国际公共产品视为实现霸权利益的“私有”工具，要求受益者遵从它构建的霸权秩序，以巩固其霸权地位。

需要强调的是，霸权国的“私物化”倾向将严重削弱其供给的国际公共产品的纯粹性。当霸权国介入某一区域的安全公共产品供给，为了保证获益最大化：在实力绝对优势阶段区域内国家对霸权国供给的安全公共产品高度依赖。作为生产者，霸权国此时虽不会强制受益者付费，但有权选择国际安全公共产品的供给方式和总量，以保证霸权秩序得到域内国家最大程度的遵守。当实力衰落，生产能力不足，霸权国更会有强烈的动机控制供给总量，甚至是供给对象，并要求受益者分担部分供给成本。此时它提供的国际安全公共产品将更为接近“俱乐部产品”。²可见，国际公共产品的供给取决于霸权国的偏好，而霸权国“私物化”倾向的必然性决定了霸权国不可能完全依照域内国家的利益需要供给国际安全公共产品。这将成为域内国家实现自主的区域安全公共产品供给的重要动机。

其次，正如区域公共产品理论所阐释的，“全球性国际公共产品供应严重不足或者无法满足其个性化需求的情况下，多个国家共存的区域中存在着的共同需求和共同利益驱使区域内国家或国家集团联合起来，共同设计出一套安排、机制或制度，并为之分摊成本。”³面对霸权国的“私物化”倾向，域内国家希望通过区域内合作共同生产符合本地区需求的充足的安全公共产品。这是域内国家进行区域安全公共产品供给的最终目标。

与霸权国通过提供国际公共产品构建和护持霸权秩序相似，公共产品理论以经济实力换取政治权力的逻辑在这里依然有效，具体表现为区域公共产品供给与地区主导权间的紧密联系。沃尔特·马特里（Walter Mattli）从经济学中的供给和需求概念出发，对区域一体化做出的解释认为，在区域一体化的过程中，主导国的存在是一个重要因素，其作用正在于为合作提供必要的公共产品。⁴以此为基础，马特里进一步论述了区域公共产品供给与地区主导权之间的联系。他指出，在欧盟的建设过程中，作为二战战败国的德国正是通过不断

¹ [日]坂井昭夫：《国际政治经济学入门》，青木书店1998年版，第50页。

² 指具有非竞争性，但由于制度安排的限制，其消费严格限于某一“俱乐部”内部成员的一种“非纯粹的”公共产品。参见安东尼·埃斯特瓦多尔等著，张建新等译：《区域性公共产品：从理论到实践》，第407页。

³ 樊勇明：《区域性国际公共产品——解析区域合作的另一个理论视点》，第11页。

⁴ Walter Mattli, *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge University Press, 2001, pp.41-67.转引自王玉主：《区域公共产品供给与东亚合作主导权问题的超越》，载《当代亚太》2011年第6期，第81页。

利用其较大的经济贸易规模、财政实力等资源禀赋为地区合作提供公共产品，才逐步获得欧洲一体化中某些进程的主导地位。¹区域层面的这种经验说明，在没有现存主导者的情况下，区域范围内公共产品的提供将有助于区域主导权的获得。²可见，通过提供区域安全公共产品以获得区域主导权进而维护自身安全和利益是域内国家在安全领域提供公共产品的重要动机。而域内国家自己掌握主导权显然也有助于减少霸权国“私物化”倾向的负面影响，促进区域安全公共产品的供给内容、方式和数量更加符合本地区需求。

然而，与霸权国维护霸权秩序的利益诉求及“私物化”倾向的必然性不同，域内国家并不总是追求实现区域公共产品供给的自主权。联盟经济理论提出的联盟公共产品成本分担的“不均衡性”与“次优性”可以解释这一现象。当霸权国介入某一区域的安全公共产品供给，而域内国家缺乏为自己提供必要的安全公共产品的能力时，“搭便车”成为域内国家的理性选择。在此条件下，霸权国为生产安全公共产品所投入的经济成本可以轻易地转换为域内国家对霸权秩序的遵从，便最大程度地容忍“搭便车”行为，承担不均衡的高成本。域内国家在享受霸权国的免费供给的同时，则必须接受霸权国的主导地位，以及并不完全符合域内国家利益的“次优性”公共产品。换言之，区域内国家生产能力的缺乏是阻碍其实现利益诉求的关键因素。在拥有足够的实力支撑区域安全公共产品生产时，区域公共产品供给与区域主导权间的紧密联系将使域内国家越来越难以容忍霸权国的“私物化”倾向和“次优性”供给，转而寻求实现自主的区域安全公共产品供给。

至此，本文在霸权稳定论、联盟经济理论和区域公共产品理论等现有研究的基础上阐述了霸权国和区域内国家进行安全公共产品供给的利益诉求（表1）。从利用经济实力换取政治权力的逻辑出发，霸权国和区域内国家根据各自的利益目标，分别参与到国际安全公共产品和区域安全公共产品的供给之中。当两种利益诉求相遇，公共产品的供给能力将决定二者的供给策略，进而决定霸权国和区域内国家主导的两种公共产品供给的互动模式。这是本文的核心思路。

表1 霸权国和区域内国家供给安全公共产品的利益诉求

实力支撑 国家类别	充足	不足
霸权国	掌控绝对主导地位 维护霸权秩序	成本分担，产品“俱乐部化” 维护霸权秩序

¹ Ibid., pp. 99-105.

² 王玉主：《区域公共产品供给与东亚合作主导权问题的超越》，第82页。

区域内国家	追求区域自主权 区域公共产品的最优供给	“搭便车” 接受霸权国的次优供给
-------	------------------------	---------------------

资料来源：作者自制。

2. 本文的核心假设

根据以上分析，本文提出如下核心假设：

霸权国介入某一区域安全公共产品供给后，该地区安全公共产品的供给模式取决于区域内部的权力结构，即是否存在区域内供给中心是决定霸权国介入地区安全公共产品供给模式的关键因素。

具体而言，在安全领域的区域公共产品供给中：

A. 如果该地区不存在域内供给中心，则霸权国倾向于独自承担绝大部分的供给成本，通过安全公共产品的供给，在维护霸权秩序的同时掌控地区主导权。此时域内国家（或国家集团）缺乏基本的供给能力，霸权国提供的安全公共产品是域内国家的生存前提，符合域内国家利益，域内国家成为单纯的“搭便车”者。霸权国私利与域内国家利益基本契合该地区安全公共产品将处于霸权主导供给模式；

B. 如果该地区出现潜在的域内供给中心，则霸权国倾向于将安全公共产品供给作为遏制潜在主导国挑战的工具，以维护霸权主导地位。此时，霸权国已无法独自承担安全公共产品的供给成本，在依靠本地区的国家（或国家集团）分担供给成本的同时又不愿与其分享主导权。霸权国的“私物化”倾向与域内国家利益发生冲突，该地区安全公共产品将处于竞争性供给模式；

C. 如果该地区存在稳固的域内供给中心，则霸权国倾向于通过安全公共产品供给实现地区和平与稳定，以保障自身安全、维护霸权秩序。此时，霸权国必须与域内国家（或国家集团）共同承担供给成本，并保证域内国家拥有相应的自主权，方能维护地区安全。霸权国与域内国家主动进行利益协调，该地区安全公共产品将处于互补性供给模式。

3. 变量的界定与操作化

(1) 自变量界定与操作化

在本文的研究中，自变量“霸权国介入区域内的权力结构”主要考察的是霸权国与域内国家安全公共产品生产能力的对比。霸权国介入的地区内部是否存在一个能够与霸权国竞争的安全公共产品供给中心，决定了双方的供给策略。因此，核心假设中将自变量具体描述为区域内安全公共产品供给中心的存在与否。

经济实力是国家生产任何公共产品的基础，而在安全领域，国家的经济实力必须转化

为军事实力后，才能具备现实的公共产品生产能力。对于区域内国家（或国家集团）来说充足的经济实力支撑仅为其成长为域内安全公共产品供给中心提供了可能，霸权国面对这种可能便会调整供给策略，加以遏制。而只有同时拥有足以与霸权国比肩的经济实力和军事实力时，区域内国家（或国家集团）才能够真正实现区域安全公共产品的自主供给。有鉴于此，本文从霸权国与区域内国家的经济实力对比和军事实力对比两个维度将自变量界定如下：

a.若区域内所有国家（或国家集团）在经济实力和军事实力两方面都与霸权国差距显著，则认为该地位不存在域内安全公共产品供给中心；

b.若区域内出现了经济实力接近（或超越）霸权国的国家（或国家集团），则认为该地区存在潜在的域内安全公共产品供给中心；

c.若区域内出现了经济实力和军事实力同时接近（或超越）霸权国的国家（或国家集团），则认为该地区存在稳固的域内安全公共产品供给中心。

在衡量指标上，国家的经济实力和军事实力虽然可以通过具体指标（如国内生产总值、国内生产总值增长率¹，以及军费开支、核力量等）进行较为明确的数量统计，但本文的自变量取值则为霸权国与区域内国家在这些指标上差距大小的程度变化，因此本文将主要基于经验，采取定性的方式对其进行评估。

（2）因变量的界定与操作化

本文依据匹配性原则（the principle of correspondence）和辅助性原则（the principle of subsidiarity）这两条公共产品理论中的基本供给原则界定霸权国介入区域安全公共产品供给的模式。

匹配性原则在国内公共产品理论中主要是用于确定政府提供公共产品的责任的分配原则。具体地说，匹配性原则是指一种将供给各种公共产品的责任在各级政府间进行分配的原则：一个政府支出和提供公共产品的责任，应当和这个政府服务的收益范围相一致。²将这一原则推广区域公共产品和国际公共产品的供给，则意味着提供这些公共产品的不同实体之间也应按照匹配性原则分配。简言之，公共产品的受益范围应当与供给者相匹配。否则就可能导致资源配置的不合理，削弱供给效果。

辅助性原则是指，除非中央政府（或上一级政府）确信它的行动会比下一级政府更有

¹ 本文经济指标数据来源为：Angus Maddison, *The World Economy, Volume 2: Historical Statistics*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006. 数据单位为百万 1990 年吉尔里—哈米斯元（又称国际元）。

² 樊勇明、薄思胜：《区域公共产品理论与实践》，第 51 页。

效，否则应该由最去中央化的层级作出（关于提供何种公共产品）的决策。¹辅助性原则就是要求政府将权力和义务尽可能地向较低层次的政府下放，因为这将更有利于提高政府对于选民偏好的反应速度和责任感，使政府所提供的公共产品的数量、构成和质量与受益人的偏好具有更加紧密的对应性。²这一原则要求，在国内、区域和全球公共产品供给中，当需要通过公共产品的供给解决某一具体问题时，应当由最了解受益者需求和偏好的实体进行公共产品供给。

依照与匹配性和辅助性原则的相符情况，我们将霸权国介入区域安全公共产品供给的模式界定如下（表 2）：

表 2 霸权国介入区域安全公共产品供给模式的界定

	匹配性	辅助性
霸权主导供给模式	×	√
竞争性供给模式	×	×
互补性供给模式	√	√

资料来源：作者自制。

具体而言，在安全领域：

- a.当霸权国确信该地区没有实体能够比自己的行动更有效，进而独自主导地区安全公共产品供给，即符合辅助性原则却不符合匹配性原则时，该地区安全公共产品处于霸权主导供给模式；
- b.当霸权国既不愿将区域公共产品供给主导权交给本区域供给实体，也无法为本区域所有成员提供符合需要的、充足的公共产品，即同时违反匹配性和辅助性原则时，该地区安全公共产品处于竞争性供给模式；
- c.当霸权国与区域内供给主体相互协商，仅在对其产生外部性（externality）³的问题上为区域内成员提供必要的公共产品，即同时符合匹配性和辅助性原则时，该地区安全公共产品处于互补性供给模式。

¹ 该定义来自于欧盟环境署（European Environment Agency），参见 <http://www.eionet.europa.eu/gemet/concept?ns=1&cp=11018>。

² Teresa Ter-Minassian, “Decentralizing Government”, *Finance and Development*, September 1997, p.36.

³ “外部性”是公共产品理论中的一个重要概念，当一个人从事一种影响旁观者福利且对这种影响既不付报酬也得不到报酬的活动时，就产生了“外部性”。参见[美]格里高利·曼昆：《经济学原理》（梁小民译）北京大学出版社 2006 年版，第 199-203 页。对“外部性”与公共产品相关性的论述还可参见 Rob D. van den Berg, “Evaluation in the context of global public goods,” *Evaluation*, Vol. 17, No. 4, 2011, p. 405. 简单来说，外部性就是一种溢出效应，有正负之分。当公共产品提供者的生产行为在为自己带来益处的同时也增加了他人的收益，便具有正外部性；而如果其生产行为对他人利益造成损害却未支付必要成本时，则具有负外部性。本文认为，当某一区域的安全问题产生溢出效应，对霸权国的利益造成现实影响（无论正负），则该问题对霸权国产生了“外部性”。

三、案例研究

这一部分，本文将对二战结束以来美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给进行过程追踪，以验证本文的核心假设，并尝试解释欧洲区域安全公共产品供给的困境。文章将分阶段论述不同时期美欧经济、军事实力对比；进而阐明双方在各个时期安全公共产品供给中的利益诉求；最终依照匹配性原则和辅助性原则审视二者的供给策略，观察在不同的域内权力结构下，美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给是否符合在本文提出的供给模式。

1. 北约的建立与欧洲防务共同体的搁浅：霸权主导供给

二战结束后初期，相对于欧洲各国，美国在经济和军事实力两方面都居于绝对优势地位。在经济实力上，1945年，美国以世界6%的人口，占有世界商品和服务产值的近一半，拥有了世界46%的电力供应。美国公司控制了世界59%的已探明石油储备。¹1946年美国的GDP分别约是苏联和英国的4倍、法国和德国的8倍。尽管自1947年起，美国通过马歇尔计划向西欧提供了约占美国国内生产总值5%的援助，²西欧经济得到全面复苏。但到1960年，美国GDP分别约是英国的4.5倍、法国的6倍和德国的3.7倍。可见无论是经济规模还是增速，美国在这一时期都远超欧洲各国。

军事实力方面，二战结束时，美国在欧洲部署了69个师，并在1949年以前垄断核武器。到1948年，美国将其在欧洲的部队规模由300万缩减至10万³，但1947年以后美国的年度军费开支一直是欧洲军费最高的英国的10倍以上。值得注意的是，苏联在战后的军费开支迅速增加，到1960年已达到美国的80%左右，并于1949年打破了美国的核垄断。虽然仍与美国存在较大差距，但苏联军事实力的迅速增强已经成为美国介入欧洲安全公共产品供给的根本动因之一。

表3 1946-1960年美欧主要国家国内生产总值（GDP）对比

国别 年份	1946	1950	1955	1960
美国	1,305,357	1,455,916	1,808,126	2,046,727
苏联	332,727	510,243	648,027	843,434
英国	331,985	347,850	400,850	452,768
法国	155,326	220,492	274,098	344,609

¹ Geir Lundestad, *East, West, North, South: Major Developments in International Politics since 1945*, Oxford University Press, 1999, p.2.

² 赵怀普：《当代美欧关系史》，世界知识出版社2011年版，第74页。

³ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987, p.359, 378.

德国 ¹	143,381	265,354	406,922	558,482
-----------------	---------	---------	---------	---------

数据来源：Angus Maddison, *The World Economy, Volume 2: Historical Statistics*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006. 数据单位为：百万 1990 年吉尔里—哈米斯元 (million 1990 International Geary-Khamis dollars)。

表 4 1946-1960 年美欧主要国家军费开支对比

国别 年份	1946	1950	1955	1960
美国	45,133,984	14,559,000	40,518,000	45,380,000
苏联	8,764,724	15,510,433	29,542,096	36,960,032
英国	17,753,616	2,376,154	4,363,684	4,633,255
法国	1,257,334	1,489,278	2,948,000	3,897,000
西德	/	/	1,757,856	2,905,275
东德	/	/	/	286,000

数据来源：Correlates of War National Material Capabilities Data Set v4.0 (1816-2007).²数据单位为：千元当年美元 (thousands of current year US Dollars)。

战后初期，对于欧洲的联合，不论是经济上的还是安全防务上的，美国都持较为谨慎的态度。此前罗斯福政府一直希望延续美苏合作，以保证欧洲和平、推动欧洲的重建。国内一度重现的孤立主义则主张美军尽快从欧洲撤出，使美国从“旧大陆”的政治格局中脱身。但新的时代已经到来，美国在战后国际格局中的超强地位已经不允许它像一战后那样回归美洲、拒绝国联，游离在国际体系之外。从 1946 年 3 月丘吉尔的“铁幕演说”到 1947 年 3 月 22 日杜鲁门的国情咨文，美国最终决心接过英国无法继续承担的“责任”，以新霸权国的身份全面介入欧洲事务。

美国政府采取的第一个行动就是通过“马歇尔计划”推动欧洲的复苏，保证欧洲国家的稳定，以抵御苏联的威胁。“马歇尔计划”是美国对欧洲做出的巨大政治承诺，其出笼是美国放弃传统的孤立主义政策的清晰信号。³在“马歇尔计划”的实施过程中，美国明确将欧洲的联合视为欧洲经济复苏和政治稳定的重要前提条件。美国要求只有当欧洲联合起来，制定一个合理有效的使用计划后，才能够获得“马歇尔计划”提供的美元贷款。此项规定直接导致了欧洲经济合作组织（OEEC）这一协调性机构的建立，推动欧洲国家在相互合作、形成统一经济体的道路上迈出了第一步。

¹ 表中 1950 年以后德国的数据为联邦德国和民主德国的总和。

² National Material Capabilities v4.0 数据，访问 <http://www.correlatesofwar.org/>。

³ Hans-Dietrich Genscher, “The Transatlantic Partnership: an Alliance for Peace and Progress,” in Geir Lundestad, *No End to Alliance—The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, New York: St. Martin’s Press, 1998, p. 13.

在安全领域，1948 年捷克二月事件后，欧洲局势愈发紧张，美国和西欧国家视之为苏联进一步向西扩张的证据。同年 3 月，英、法、荷、比、卢五国签订《布鲁塞尔条约》，这是战后欧洲国家间的首次防务合作尝试。然而，英国为首的西欧国家强烈意识到，“对于相对实力的每一项分析，都显示出西欧根本没有充分的力量击败苏联的进袭”。¹ 此后，意大利共产党上台执政的可能，1948 年 4 月柏林危机的爆发和《苏芬友好协定》的签署，最终使北大西洋两岸国家形成共识——没有美国作为联盟成员正式加入的欧洲防务将难以有效。² 1949 年 4 月 4 日《北大西洋公约》缔结，北约正式成立。这是美国第一次在和平时期与西半球外的国家订立军事同盟。继经济领域的“马歇尔计划”后，“大西洋伙伴关系”或曰“大西洋联盟”在军事上也得以确立。

正如摩根索所指出的，二战后有三个因素保证了大西洋联盟的存在：美国的核垄断、西欧国家在经济上的脆弱性，以及斯大林不妥协的政策。这三个因素要求西欧国家必须进行选择，要么接受美国的政治、经济和军事支持，要么便是整体性的“自杀”。换言之，此时大西洋联盟是西欧国家生存的前提。³ “马歇尔计划”使西欧经济实现了快速复苏，稳定了西欧国家内部局势。北约的建立服务于霸权国美国掌控西欧防务主导权，遏制苏联的全球性目标，并且使得“美国可以通过一个在美国将军指挥下的欧洲盟军司令部直接参与欧洲的政治和安全事务”。⁴ 但同时，北约也确立了美国对欧洲盟国的防卫责任，保证了美国在欧洲的军事存在，从根本上满足了西欧国家最迫切的安全需求。

北约建立后，联邦德国重新武装的问题逐渐凸显。英、法等西欧国家对纳粹的侵略心有余悸，绝不愿意在战争刚结束就再次看到一个拥有军队的德国。美国则认为西德已成为欧洲防务最薄弱的一环，联邦德国不可能永远依靠盟国提供的保护生存，这不符合美国整合欧洲、遏制苏联扩张的整体战略。1950 年朝鲜战争爆发，美国面临在欧亚大陆两端的军事力量分配问题，加强西欧防务的紧迫性大大提升。9 月 12 日，美国国务卿艾奇逊称：“我要在 1951 年秋天看到穿上军装的联邦德国人。”⁵ 面对美国的压力，英国与其他西欧国家被迫

¹ [美]亨利·基辛格：《大外交》，海南出版社 1998 年版，第 432 页。

² 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 62 页。

³ Hans J. Morgenthau, “Sources of Tension between Western Europe and the United States”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 312, The Future of the Western Alliance (Jul., 1957), p. 22.

⁴ 宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》，北京大学出版社 2014 年版，第 151 页。

⁵ [法]皮埃尔·热尔贝：《欧洲统一的历史与现实》，中国社会科学出版社 1989 年版，第 126 页。

转变立场，只有法国仍立场坚定，不愿接受西德任何形式的重新武装。为此，美国进一步加大了压力，表示要将对欧洲的军事援助同法国接受西德重新武装联系起来。¹

面对美国的强硬态度，加之印度支那局势的恶化、对美国援助的依赖增强，法国不得不以更加务实的方式处理西德重新武装的问题。时任法国总理勒内·普利文（René Pleven）于1950年10月24日向法国国民议会发表了有关建立欧洲共同防务的声明，建议成立一个由统一的“欧洲防务委员会”领导的“欧洲军”。西德军队必须以较小的单位被纳入“欧洲军”的框架之下，且不能拥有国防部、国防军和总参谋部。²法国希望通过该计划变被动为主动，在无法阻止西德重新武装的情况下尽量控制其武装规模，并获取欧洲防务的领导权。尽管“普利文计划”与美国希望的西德重新武装方式仍有较大差距，但基于推动法德和解和维护大西洋伙伴关系的考虑，³美国依然于1951年6月予以批准。前提是欧洲防务共同体从属于北约，且在战时其军队服从北约指挥。

1952年5月，法、西德、意、荷、比、卢六国在巴黎签订《欧洲防务共同体条约》，决定由各成员国提供军队，成立隶属于北约组织的“欧洲军”，其中法国14个师、西德12个师、意大利11个师、荷、比、卢共3个师。而在条约签订后的批约过程中，最大的阻力却来自于作为首倡国的法国。法国人认为具有超国家性质的“防务共同体”将使法国主权受损。在“欧洲军”的框架下，法国将无法根据自己的意志调动法军维护国家利益，而西德在欧洲防务中的地位却有可能得到提升。1953年斯大林去世、朝鲜半岛停战也使得重新武装西德、强化西欧防务的必要性减弱。最终，法国国民议会于1954年8月30日否决了《欧洲防务共同体条约》。作为弥补，1955年英、法、西德等国签署了《巴黎协定》，在《布鲁塞尔条约》基础上成立西欧联盟。但由于北约的存在，该联盟一直是一个论坛式机构，未能开展任何实质性行动。

上述事实表明，在欧洲国家实力普遍衰弱，不存在任何域内供给中心时，美国成为欧洲安全公共产品供给最有效的主体。由于实力差距悬殊，美国这一时期并不担忧欧洲会出现经济或军事上有能力与其竞争的安全公共产品供给中心。在此基础上，鉴于对苏联威胁和欧洲国家脆弱性的认知，美国对欧洲联合采取了最为积极的态度，视欧洲一体化为西欧生存与繁荣的基础，以及保证美国及其盟友安全的有效手段。1951年《美欧相互安全条约》强调美国的援助资金应用于“进一步推动欧洲经济一体化和政治联合”，表示美国国会

¹ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第99页。

² A. G. Harryvan, and J. Van der Harst, *Documents on European Union*, New York: St Martin's Press, 1997, pp. 66-67.

³ Francois Duchene, Jean Monnet, *The First Statesman of Interdependence*, New York: W. W. Norton, 1994, pp.231ff.

“欢迎欧洲近来在政治联合、军事和经济一体化方面的进展，并重新确认了这一信念，即有必要进一步朝这个方面积极努力，以在北大西洋区域内增强力量、谋求安全和维持和平”。¹

可见，这一阶段美国与西欧国家的利益诉求基本一致。霸权国在符合辅助性原则却不符匹配性原则的状态下，为域内国家提供了适应其最根本生存需求的安全公共产品。在欧洲防务共同体计划搁浅的过程中，以法国立场为代表的欧洲联合、域内国家自主防务的努力和美国主导的大西洋联盟体系出现了首次交锋。而该计划被法国自己否决的事实，则证明了本文有关域内国家行为模式的假设：在缺乏区域安全公共产品的供给能力和意愿的条件下，域内国家只能放弃自主供给的努力，选择“搭便车”，在欧洲共同防务问题上接受霸权国的“次优”供给。区域安全公共产品供给处于霸权主导模式。

2. 1966 年北约危机：竞争性供给

美国在战后绝对压倒性的实力优势地位并没有维持太长时间。进入 20 世纪 60 年代，大西洋联盟内部和美苏之间的实力对比都发生了显著的变化。“马歇尔计划”实施后，西欧经济快速增长。与之相伴随的，是西欧国家区域内经济公共产品供给的迅速进展。1951 年 4 月《巴黎条约》签署，欧洲煤钢共同体（ECSC）成立；1957 年 3 月，《罗马条约》又将煤钢共同体与原子能共同体（EURATOM）合并，成立欧洲经济共同体（EEC）。期间，1952 年—1958 年成员国国民生产总值年均增长率达 7.6%，远超同期美国 2.2% 的增长率。²到 1960 年，美国占世界经济总量的份额大幅下降至 30%。³欧洲经济共同体还推动了地区关税同盟的建立，域内贸易额不断扩大。1963 年 EEC 出口额已占世界总量的 24.4%。⁴1965 年，欧洲共同体（EC）成立，西欧经济一体化进入全新阶段，联合起来的西欧国家成为世界经济不可忽视的重要一极。到 1970 年，欧共体国家 GDP 已达到美国的 70% 以上（见表 5）。

与经济合作的高速发展相较，这一时期西欧国家的军事力量建设依然缓慢。自 50 年代防务共同体计划失败后，域内国家将精力集中于经济的复苏与发展，北约成为它们唯一，也是最有效的安全保障。表 6 中，整个 20 世纪 60 年代，欧共体六国军费开支一直仅为美国的 20%（1965 年为 26%）。而在苏联方面，虽然经济实力仍与美国差距明显，但在军事支出上已与美国相差无几。古巴导弹危机成为一个关键的转折点，苏联的最终妥协一方面表

¹ Donald C. Stone, “The Impact of U. S. Assistance Programs on the Political and Economic Integration of Western Europe,” *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 4, 1952, pp. 1101-1102. 转引自宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》，第 116 页

² 宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》，第 135 页。

³ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 152 页。

⁴ 王绳祖等：《国际关系史》，法律出版社 1986 年版，第 405 页。

明其军事实力，尤其是核力量在该阶段仍逊于美国；而另一方面古巴导弹危机也刺激苏联开始大力发展战略核力量。1962 年苏联陆基洲际导弹仅有 200 枚，为美国的 24%。到 1968 年，苏联已经拥有了二次核打击能力，陆基洲际导弹增长到 800 枚，与美国差距大大缩小（1967 年美国拥有 1054 枚）。¹

表 5 1961-1970 年美欧国内生产总值（GDP）对比

国别	年份	1961	1965	1970
美国		2,094,396	2,607,294	3,081,900
苏联		891,763	1,068,117	1,351,818
欧共体 ²		1,429,166	1,747,579	2,215,218

数据来源：同表3。

表 6 1961-1970 年美欧主要国家军费开支对比

国别	年份	1961	1965	1970
美国		47,808,000	51,827,008	77,827,008
苏联		43,662,960	46,000,000	77,200,000
欧共体 ³		9,427,521	13,384,864	16,352,554

数据来源：同表4。

根据吉尔平的观点，边际成本递增而边际收益递减规律使得霸权国无可避免地走向衰落。⁴为了维护霸权利益，美国不得不将更大的国民经济比重用于军费开支，在欧洲长期保持军事存在，并部署核力量。它的欧洲盟友却因此得以大大减轻防务负担，发展经济。1960 年，美国承担了北约全部经费的 70% 以上；1964 年，防务支出占美国国民生产总值（GNP）的比重为 9%。而欧共体内这一数据除英法两国分别为 7% 和 6.7% 外，意大利和比利时为 4% 左右，卢森堡更是仅为 1.7%。⁵在走向相对衰落的过程中，美国逐渐对西欧的“搭便车”者感到不满，希望已经拥有一定经济实力的盟友能够分担相应的防务成本。但随之而来的，便是西欧国家对欧洲防务领导权的要求。霸权主导模式难以为继，围绕地区安全公共产品供给主导权的竞争由此而生。

与 20 世纪 50 年代不同，随着经济实力的恢复，法国对追求欧洲自主权的意愿更加坚定。戴高乐总统在 1961 年 6 月会见美国总统肯尼迪时表示：“虽然在北约组建的时候，法国不再是一个大国，也没有野心再成为一个大国，但今天，作为一个国家，它又有了一些

¹ 袁明主编：《国际关系史》，北京大学出版社 2005 年版，第 310-311 页。

² 由于在 1973 年扩大之前，欧洲煤钢共同体、经济共同体和欧共体成员相同，此处简单表述为“欧共体”。OECD 缺少卢森堡的数据，表中欧共体数据为法、德、意、荷、比五国之和。

³ 此处欧共体数据为法、德、意、荷、比、卢六国之和。

⁴ [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，第 73 页。

⁵ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An economic theory of alliances”, p. 267.

梦想。”¹戴高乐将法国的“梦想”明确与西欧的复兴相联系。他指出，西德经济力量已然壮大，意大利的经济也有了较大起色，尽管十年前“欧洲的主要国家处于衰退状态”，但当前“这种状况已经改变了”。²1962年8月，戴高乐进一步表明：“欧洲的作用应该是防止我们受美国或俄国的控制，我们应该获得与两个超级大国平等的地位。”³法国的大国地位只能以欧洲的联合与繁荣为基础。法国只有参与推动并领导这一进程，才能够重获当年的“伟大与光荣”。

显然，法国希望凭借西欧的经济复苏，在其主导下开始实现欧洲区域安全公共产品的自主供给。为此，法国在谋求增强北约内的话语权，促进欧共体国家防务和外交政策的协调一致上做出了诸多努力。早在1958年，法国政府就在一份备忘录中提出了改组北约领导机制的“三头体制”计划。该计划建议成立由美、英、法三国组成的机构，负责在影响世界安全的所有问题上联合行动，并负责制定和实施相关战略计划，包括核武器的使用战略。⁴但这一计划受到美英两国的共同反对。艾森豪威尔政府以该计划确立的美英法特殊地位将导致西德的孤立和不满，破坏大西洋联盟伙伴关系为由，并以撤出欧洲防务相威胁，明确拒绝了“三头体制”。⁵

“三头体制”流产后，法国转而从双边关系寻求突破，将法德的和解合作视为实现欧洲联合和复兴的核心依托，希望法德联手为区域安全公共产品自主供给奠下基石。1963年1月22日，法国与西德签订《爱丽舍条约》。该条约规定两国定期举行首脑和部长级会议，仅表明了双方在外交政策上进行磋商协调、加强防务政策和教育问题上合作的意愿，并未确立强制性的条约义务。尽管如此，美国依然对条约的签署表示了强烈的担忧和不满。肯尼迪认为，《爱丽舍条约》意味着北约内部将出现一个“法德理事会”。⁶为防止法德联合削弱美国在北约的领导地位，美国决心向西德施压，孤立法国，阻挠条约的批准。美国再次以中断对西欧的安全公共产品供给威胁西德，表示除非西德坚定站到美国这边，否则将从欧洲撤军，让西德自己管理防务。⁷最终，西德联邦议院在条约前加了一个充满了大西洋联盟精神的序言，强调坚持在北约军事一体化框架下的集体防御，才予以批准。而法国通过《爱丽舍条约》构建北约内部的“法德核心”的努力刚刚开始就被阻止了。

¹ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1961-1963, Vol. 1, pp. 310-311.

² *Ibid.*, p. 767.

³ Pierre Melandri, “The Troubled Friendship: France and the United States, 1945-1989,” in Geir Lundestad, *No End to Alliance—The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, New York: St. Martin’s Press, 1998, p. 120.

⁴ *Ibid.*, p. 118.

⁵ Eisenhower to de Gaulle, 30 August 1960, *FRUS*, 1958-1960, 7, 1, pp. 414ff.

⁶ Summary Record NSC Meeting, 31 January 1963, *FRUS*, 1961-1963, 13, pp. 157-162.

⁷ Memorandum of Conversation, 2/5/63, *FRUS* 1961-1963, XIII, pp.182-187.

在法国推动欧洲安全公共产品自主供给遇到美国重重阻挠的同时，美国与西欧盟国在核战略上的分歧更是大大加速了 1966 年北约危机的发生。这一时期，肯尼迪政府改变了其前任提出的“大规模报复战略”，认为该战略单纯依赖核武器和核战争，限制了美国的行动，使美国陷入“瘫痪”。1961 年，他提出“灵活反应战略”，要求同时加强核力量和常规军力的建设，保证美国能够根据威胁的不同和敌人战略的变化采取灵活应对策略，打包括核战争、常规战争、特种战争、局部战争和世界战争在内的各种类型的战争。美国希望通过“灵活反应战略”增加自己的策略选择，并要求西欧国家根据这一战略扩充自己的常规力量，分担美国在欧洲的防务成本。英法等西欧大国却持抵触态度，认为“大规模报复战略”即可将美国紧紧拴在欧洲，又不需要自身在防务上投入太多；¹而“灵活反应战略”则提升了核威胁使用的门槛，降低了美国核保护伞的可信度，西欧国家在扩大防务开支的同时，仍会成为美苏常规战争的战场和牺牲品。

美国一方面不断压制法国建立欧洲安全公共产品自主供给的努力；一方面却试图降低自己对西欧提供的安全公共产品水平，限制核威胁的使用范围，进而迫使西欧国家建设常规军事力量，为自己的防务支付成本。这最终促使戴高乐选择以极端的手段改革法国与美国主导的北约间的关系。1966 年 7 月 1 日，法国退出北约军事一体化机制。同年 10 月，法国退出北约军事委员会，同时要求北约总部撤出巴黎。

事实上，虽然退出了北约军事一体化机制，但法国既不愿过度挑战美国的权威，也无法承受完全失去美国提供的大西洋联盟安全体系的后果。1966 年 3 月，戴高乐就在一封信件中保证，法国仍将是西方联盟中积极的一员，愿与盟国并肩作战，但她“决心要在自己的领土上行使绝对的主权”。²基于这样的考虑，戴高乐阐明了法国的意图，“通过与北约日渐疏离的举动，我们期待联盟的一次深刻转型，联盟本身是根据冷战局势组建的，随着冷战局势的变化，它也应该适当调整以适应时势”。³法国的退出不是要分裂北约，而是要促使大西洋联盟进行必要的调整。面对法国的挑战，美国国内则出现两种声音，国务院认为不应向法国的“单边主义”妥协，因为这将严重危害大西洋联盟的稳定和权威；五角大楼则不希望与法国在军事上彻底决裂，从而破坏联盟的防务。⁴约翰逊总统最终选择了较为克制和务实的政策。他认为，当前最重要的是讨论如何在没有法国的情况下，高效、经济地

¹ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 151 页。

² [美] 托玛斯·施瓦茨：《戴高乐的挑战：约翰逊政府与 1966-1967 年的北约危机》，载《冷战国际史研究》2008 年第 1 期，第 74 页。

³ [法] 弗雷德里克·伯佐：《1966-1967 年北约危机：一个法国人的视角》，载《冷战国际史研究》2008 年第 1 期，第 30 页。

⁴ Memorandum of Conversation, Ball, Vance, Wheeler, August 26, 1965, LBJL, NSF, France, box 171.

重建北约，而不是去强调法国的行动对北约的不良作用。¹他在与麦克米伦的谈话中表明了美国的态度：“当一个人叫你离开他家时，你不要争辩，拿起帽子走就是了。”²

1967年春，法国与北约围绕建立新型关系、处理法军与北约部队军事合作问题的谈判达成协议。法国不退出北约的核心机构北大西洋理事会，但将退出防务计划委员会。战时法军将与北约展开合作，并允许盟国使用法国的领空和基础设施。由此，美国的权威和北约的团结得以维护，法国也避免了在联盟中被孤立的处境。此外，在美国的压力下，“灵活反应战略”也于同年得到了北约欧洲盟国的批准。为了安抚美国对欧洲“搭便车”行为的不满，除法国、葡萄牙、冰岛外的北约欧洲成员国于1968年在北约内部成立“欧洲支柱”，以协调和强化欧洲对北约防务的贡献。西德也于同期增加了对驻德美军的补偿费用。³美欧双方在联盟防务主导权和成本分担中的分歧得到了阶段性缓解。

20世纪60年代，欧共体国家经济实力和苏联军事力量发展迅猛，域内安全公共产品的潜在供给中心出现。以法国为代表的域内大国开始坚定在追求域内安全公共产品供给上的话语权。美国则明显意识到并着手防范欧洲的独立倾向，一再以撤出欧洲防务为威胁，迫使西欧妥协。而西欧国家则越发担忧成为美苏争霸中的“炮灰”，怀疑美国能否为欧洲提供足够的安全保障。美欧间控制与反控制的关系逐步凸显。1966年法国退出北约军事一体化机构和1968年北约“欧洲支柱”建立的结果证明，尽管这一时期美国提供的国际安全公共产品（北约、核保护伞）仍是西欧国家安全保障的主要来源，但它们已不愿完全容忍美国安全公共产品供给的“次优性”，尤其是在美国明确要求西欧国家分担供给成本之后。

相应地，美国已越发难以控制其西欧盟友，更不能简单地拒绝或扼杀西欧国家分享大西洋联盟主导权的要求。苏联军事力量的快速成长使美国日益无法独自应对苏联的威胁。正因如此，美国在处理北约危机时采取了较为温和的立场，使双方取得了暂时的妥协。但实质上，1966年北约危机仍是法国挑战北约既存秩序失败的结果，美国借此重塑了北约的组织机构，使其更加合理高效，且前所未有地强化了美国在北约的领导权。当美国提供的安全公共产品已经不能满足西欧国家的安全需求，甚至引起了它们的怀疑与不满时，美国坚持巩固其主导地位的行动既不符合公共产品供给的辅助性原则，也不符合匹配性原则。一旦苏联在军事上崛起为和美国平起平坐的超级大国，美国对西欧经济资源转化为防务力量的需求也必将随之显著增强。届时，美国就必须正视欧洲的强大，西欧国家也自然要求在

¹ Administrative Histories, Department of State, Vol. 1, chapter 3, Europe, “France,” LBJL, Administrative Histories.

² Lyndon Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1971, p.305.

³ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第152页。

大西洋联盟内获得与其实力地位和防务贡献相符的话语权，进而生产更符合它们需要的安全公共产品，竞争性的供给模式便不可能持续下去。

3. 欧安会的实现与发展：走向互补性供给

20 世纪 70 年代起，美欧实力对比出现了关键性转变，欧共体的经济实力和苏联军事实力在这一阶段全面接近甚至超越了美国。1970 年，欧共体黄金储备占世界总量的 36.9%，而美国仅占 29.9%¹。在两次被法国否决后，英国终于和爱尔兰、丹麦于 1973 年加入了欧共体。此后，扩员进入快车道，1981 年希腊、1986 年西班牙和葡萄牙先后加入，欧共体成长为面积 225 万平方公里，拥有 3.2 亿人口，国民生产总值占世界 25%，对外贸易占世界 40% 的经济体。²到 1975 年，欧共体国家 GDP 已经从 70 年代初占美国 GDP 的 70% 左右上升为美国的 94%，之后虽有所波动，但一直维持在 90% 以上（见表 7）。与之相较，欧共体国家军事力量发展水平仍然落后。在英国加入后欧共体国家军费支出与美国军费支出的比值一度在 1975 年达到峰值的 55%。但进入 80 年代，该比值又一路回落，1986 年欧共体军费开支仅为美国的 37%（见表 8）。

苏联方面，60 年代末，大西洋联盟内部就已经意识到苏联将逐步取得与美国并列的超级大国地位。1967 年 12 月，北大西洋理事会发布了比利时外交大臣皮雷·哈默尔（Pierre Harmel）提出的北约新任务的报告。“哈默尔报告”正式承认苏联已经成为“两个世界超级大国之一”，强调“要实现欧洲政治问题的解决苏联和美国的参与将是必要的”。³到 70 年代初，美国已彻底失去了对苏联的核力量优势，当时苏联已经拥有 1200 枚陆基洲际弹道导弹，超过了美国的 1054 枚。⁴从 1971 年开始，苏联的军费支出已超过美国。差距最大的 1975 年，美国的军费支出仅为苏联的 71%，80 年代后双方的差距才又逐渐缩小（见表 8）。而经济上，苏联则面临较大困难，1967-1973 年国民生产总值只增长了 3.7%。⁵尽管美欧发达资本主义国家因 1973 年“石油危机”，经济发展陷入“滞胀”，且美国同时深陷越南战场，苏联 GDP 与美国的比值却只是从 1971 年的 43% 上升至 1975 年的 44%。1979 年入侵阿富汗后，这一数据更是跌破 40%，1986 年苏联 GDP 仅为美国的 37%（见表 7）。

表 7 1971-1986 年美欧国内生产总值（GDP）对比

¹ 陈德照：《美国经济“衰落”的历史比较》，载《国际问题研究》2011 年第 4 期，第 16 页。

² 宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》，第 140 页。

³ *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Public Statements and Documents, 1954-1986*, Office of Historian, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Research Project No. 1492, October 1986, pp. 37-38.

⁴ 袁明主编：《国际关系史》，第 328 页。

⁵ 同上，第 329 页。

国别 年份	1971	1975	1981	1986
美国	3,178,106	3,516,825	4,336,141	5,110,480
苏联	1,387,83	1,561,399	1,724,741	1,940,363
欧共体 ¹	2,288,999	3,306,037	3,937,428	4,828,874

数据来源：同表3。

表 8 1971-1986 年美欧主要国家军费开支对比

国别 年份	1971	1975	1981	1986
美国	74,862,000	90,948,000	169,888,000	265,480,000
苏联	82,700,000	128,000,000	221,000,000	287,600,000
欧共体 ²	18,670,465	50,357,091	90,915,028	101,838,950

数据来源：同表4。

同样，实力对比的变化引发了美欧双方安全公共产品供给策略的变化。摩根索指出，西欧经济复苏后，美国的援助便不再是生死攸关的，西欧国家就可以“有所选择”了。而当美苏间的核平衡出现，大西洋联盟对西欧而言就不仅仅是一种保护，更成为了一种负担³他断定，为保证在可能发生的美苏核战争中生存下来，西欧的“中立主义”（neutralism）倾向就将出现。⁴与此同时，在军事实力被苏联赶超和西欧自主权要求不断增强的双重压力下，美国将被迫对西欧国家实现自主防务和安全保障的努力采取合作和支持的立场，赋予西欧盟友必要的主导权，以减轻安全公共产品供给的负担。另一方面，苏联在空前强大的军事实力支撑下，也希望西方阵营承认其超级大国地位，尊重它在欧洲和全世界的“势力范围”。在此基础上，苏联也毫无意外地开始高调谋求欧洲安全公共产品的自主供给，借此分化大西洋联盟，削弱美国对欧洲安全事务的介入，巩固并提升苏联在欧洲安全格局中的地位。由此，东西方“从对抗走向缓和”成为这一时期世界政治的主要特征。欧洲安全公共产品的逐渐向互补性模式迈进。

在此背景下，美苏间的缓和在核安全领域首先出现重要进展。美苏核平衡出现后，两国共同认识到，核军备竞赛不会对它们各自的安全起到任何积极作用，反而将严重威胁世界和平的维持，甚至是整个人类的生存。因此，美苏自 1969 年底便展开了战略核武器限制谈判（The Strategies Arms Limitation Talks），并于 1972 年在莫斯科签署了《第一阶段限制战略核武器条约》（SALT I），规定双方冻结现有的陆基洲际导弹，设置了增加潜射弹道

¹ 1973 年英国、爱尔兰、丹麦加入，1981 年希腊加入，1986 年西班牙、葡萄牙加入。

² 同表 7，新成员的数据都依照加入时间分别计算在内。

³ Hans J. Morgenthau, “Sources of Tension between Western Europe and the United States”, p. 23.

⁴ Ibid., p. 23.

导弹的限额，同时确立了核查原则。¹同年5月，两国签订《美苏相互关系原则》，声明“在核时代里，美苏之间除了和平共处之外，再没有可赖以保持关系的基础”。²1973年，勃列日涅夫访美，双方又签订《美苏防止核战争条约》。在接受“相互确保摧毁”原则的基础上，美苏在核安全问题中的共识使“缓和”政策走向高潮。

而东西方“缓和”的最高峰，则是1973年欧洲安全与合作会议（Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE）的召开，及1975年会议最终成果《赫尔辛基宣言》的签署。在论述欧安会的发展历程前，需要强调的是，苏联同样是推动域内安全公共产品自主供给的重要主体，欧安会则是其一以贯之的欧洲域内安全公共产品供给构想。早在1954年，苏联为阻止美国将西德纳入北约重新武装，在2月10日召开的柏林四大国外长会议上便初次提出，“所有欧洲国家，在《联合国宪章》的目的和原则指导下，应缔结一个关于欧洲集体安全的总的欧洲条约”。³苏联在这一提议中不断宣扬“全欧”的概念，反复强调“欧洲的问题只能由欧洲人解决”，⁴意在用一个看上去更为合理的组织削弱北约的合法性，同时获取欧洲国家对战后雅尔塔体系中苏联既得利益的确认。然而，在美国实力占绝对优势的50年代，苏联的这一建议被美国及其西欧盟友视为一纸空谈。由于“注意到所建立的安全条约旨在取代北约组织，并规定不允许美国参加，西方国家明确拒绝了苏联的倡议”。⁵

1954年苏联提议的失败同样证明，在霸权主导模式下，域内安全公共产品的自主供给不可能实现。但正如基辛格注意到的，莫斯科的外交“以坚持不懈来弥补想象力的缺乏”。⁶进入20世纪60年代，苏联与其华约盟友重新提出了召开一个讨论欧洲安全与合作问题的全欧会议的建议。1964年12月，波兰外长帕拉基代表华约组织在19届联大提出了召开一个泛欧安全会议的计划。该计划修正了1954年苏联的立场，认为苏联和美国“当然”都应参加这样一个“所有欧洲国家的会议”。⁷1966年6月，华约政治协商委员会高层会议通过《关于加强欧洲和平与安全的宣言》，指出“召集一个关于欧洲安全与合作问题的会议可推

¹ 袁明主编：《国际关系史》，第336页。

² [苏]安·安·葛罗米柯：《永志不忘——葛罗米柯回忆录》（下卷），世界知识出版社1989年版，第255页。

³ 陈须隆：《欧安会的起源：主意的产生（1954-1969）》，载《国际政治研究》2001年第1期，第124页。

⁴ 陈须隆：《区域安全合作之道——欧安会/欧安组织的经验、模式及其亚太相关性研究》，世界知识出版社2013年版，第70页。

⁵ *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Public Statements and Documents, 1954-1986*, Office of Historian, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, p. 6.

⁶ Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York: Simon and Schuster, 1999, p. 636.

⁷ *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Public Statements and Documents, 1954-1986*, Office of Historian, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, p. 16.

进一个集体安全体制在欧洲的建立并将成为当代欧洲历史上的一个重要里程碑”。¹1967年4月，欧洲共产主义政党会议发表题为《为了欧洲和平与安全》的声明。声明呼吁，“欧洲人民能够自己决定他们大陆上的和平与安全问题，愿他们将欧洲的命运掌握在他们自己的手中”。此外，这份声明还指出，北约20年的有效期将于1969年期满，这使得欧洲国家有可能选择一个代替方案，建立“一个没有军事集团的欧洲”。²

苏联及华约集团的上述外交努力在基辛格眼中虽略显“笨拙”，但苏联以欧安会的构想拉拢西欧、分化大西洋联盟的努力并非是“无的放矢”。欧安会毕竟指向的是一个同时符合匹配性原则和辅助性原则的，由欧洲国家自己掌握主导权的域内安全公共产品供给模式。西欧国家经济复苏后，前文所述区域公共产品供给与地区主导权间的紧密联系发生作用，摩根索预言的西欧“中立主义”倾向开始显现。在60年代初，戴高乐就提出了与苏联相似的“从大西洋到乌拉尔的平衡、和平和发展”的构想。³西欧其他国家对欧洲安全公共产品自主供给兴趣也在此后逐步增强。其中，西德“新东方政策”的实施为欧安会议的最终实现做出了重要贡献。

1969年，西德放弃了拒不承认东德、不与除苏联外的任何承认东德的国家建交的“哈尔斯坦主义”。新任总理维利·勃兰特（Willy Brandt）在就职演说中提出“新东方政策”：承认战后欧洲各国边界；承认两德的并存，并愿意以和平方式实现两国关系正常化。随后西德与苏联于1970年签署《莫斯科条约》，保证战后欧洲边界不可侵犯，承认东德与波兰间以奥德-尼斯河为边界。⁴1972年两德实现关系正常化，并于次年一同加入联合国。“新东方政策”为欧安会的召开奠定了关键基础，它使得确认战后欧洲现状、并在合作安全的基础上实现东西方阵营的和平共处成为可能。这既符合苏联通过欧安全促使西方确认战后欧洲势力范围的要求，也在更深层的意义上展现了西欧国家在经济增长和冷战局势缓和的背景下摆脱美国控制，谋求独立外交，提升国际地位的诉求。“新东方政策”虽不是一种区域性制度安排，因而不是西德提供的域内安全公共产品，但它却是域内国家与霸权国安全利益分歧的重要表现。

总之，到上世纪60年代末，欧安会实现欧洲“安全与合作”的倡议对包括西欧国家在内的欧洲各国的吸引力显著增强。1968年苏联入侵捷克斯洛伐克后，西欧国家更是将欧安会视为它们改变欧洲安全现状，在两个超级大国之间保证欧洲的生存与地位，甚至是寻求

¹ 陈须隆：《欧安会的起源：主意的产生（1954-1969）》，第126页。

² 同上，第127页。

³ 范军、包文英：《苏联与欧安全会》，载《今日苏联东欧》1991年第1期，第22页。

⁴ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第165页。

对东欧安全事务话语权的有效平台。1969年5月，芬兰向欧洲所有国家和美国、加拿大发出备忘录，愿意提供赫尔辛基作为会议地点。同年底，苏联驻美大使又将华约成员国向欧洲所有国家倡议为“召开全欧会议和保证这个会议成功”而合作的“布达佩斯呼吁书”副本交给白宫，确保美国将受邀参加欧安会议。¹在此背景下，美国为防止陷入孤立，不得不与欧洲国家妥协，采取“联系”政策，将美国参与与否和苏联在其他问题上的表现相联系，迫使苏联在柏林问题和欧洲裁军问题上做出让步后，加入了欧安会的进程。²1972年5月，美苏两国达成关于召开欧安会的协议。1973年7月起，会议分三个阶段在赫尔辛基举行。1975年8月1日，与会国通过并签署了《欧洲安全与合作会议的最后文件》即《赫尔辛基宣言》。

从《赫尔辛基宣言》（以下简称“《宣言》”）来看，欧安会为欧洲各国提供了一些重要且前所未有的区域安全公共产品。《宣言》得到了欧洲除阿尔巴尼亚外的所有33个国家与美国、加拿大共35国的首脑的签字，是一份真正覆盖全欧的安全合作文件。这份经由“协商一致”而非“多数通过”原则达成的文件内容全面，包括一般原则与安全问题，经济、科学、技术和环境合作问题，以及人道主义问题等三个“篮子”的内容，还规定了会议的后续问题（也称“第四个篮子”）。在第一个“篮子”中，《宣言》确立了指导欧安会与与会国之间关系的十项基本原则³。其中，主权平等、边界不可侵犯、国家领土完整等原则满足了苏联孜孜以求的对战后欧洲领土政治现状的确认和维持；西方阵营则认为《宣言》最大的成就是苏联首次接受尊重人权和基本自由的原则，并认同“尊重人权是实现缓和及国家间关系和平发展的前提”。

更为重要的是，《宣言》中包含了“关于建立信任措施和安全与裁军的某些方面的文件”。这是“世界上第一次在一份国际多边协议中载列了建立信任的具体措施”。⁴为了减少武装冲突和军事活动中的误判所造成的危险，它规定：（1）在21天以前向所有其他与会国通报参加人数超过2.5万名的军事演习；（2）在自愿和双边的基础上邀请所有其他与会国派观察员视察军事演习；（3）在自愿基础上向其他与会国事先通报参加人数少于2.5万名的小型军事演习；（4）向其他与会国通报较大的军事行动。⁵根据《宣言》中关于会议后续

¹ 陈须隆：《欧安会的起源：主意的产生（1954-1969）》，第128-129页。

² 陈须隆：《区域安全合作之道——欧安会/欧安组织的经验、模式及其亚太相关性研究》，第72页。

³ 包括：主权平等，尊重主权固有的权利；戒除武力的威胁或使用；边界不可侵犯；国家领土完整；和平解决争端；不干涉内政；尊重人权和基本自由，包括思想、道德、宗教和信仰自由；民族权利平等和自决；国家间合作；忠实履行国际法下的义务。

⁴ 夏立平：《欧安会进程与未来欧洲安全结构》，载《西欧研究》1992年第3期，第39页。

⁵ 同上。

问题的条款，欧洲裁军会议于1984年至1986年在斯德哥尔摩召开。会议在建立信任和安全措施上取得了进一步的成果，设定了更为严格和详细的军事行动通报规则，要求1.7万人以上的军事演习必须邀请每个与会国派驻2名观察员，甚至规定任何与会国对另一国在遵守相关规定上产生怀疑时，都可要求在该国领土上进行视察。¹这些措施满足了欧洲各国对于防控军事冲突的最为亟需的安全诉求，提出了可操作、可监督的规则条款，对促进欧洲安全防务合作有着不可替代的积极意义。

这一阶段，欧共体经济实力与美国基本持平，苏联军事实力则接近并超越了美国。东西方“缓和”的出现意味着，美苏双方都无法否认对方与自己相匹敌的实力地位，只能在接受对方存在的基础上理性地协调立场，确保欧洲乃至世界的安全与稳定。“缓和政策将一种危险的局势转化为一种可预测的系统……它试图将冷战冻结……其目的是不是结束冲突，而是订立管理冲突的规则”。²虽然没有出现实质上的稳固域内供给中心，但在苏联和欧共体国家的共同压力下，美国选择了合作，欧安会最终得以召开。作为冷战时期唯一得到“全欧”参与的安全合作会议，其内容囊括了欧洲国家间政治合作的各个方面，其成果在最大程度上满足了美苏两个超级大国和欧洲域内各国的安全需要。《赫尔辛基宣言》成为“欧洲安全与合作的共同政治纲领，是政治一致性和各国承诺承担义务的证明书”，被誉为“欧洲人之间关系的大宪章”。³可以说，欧安会既是冷战双方缓和的顶峰，也是冷战期间最接近“全欧总体安全体系”的公共产品，是最贴合匹配性原则和辅助性原则的欧洲互补性域内安全公共产品。

然而，必须认识到，欧安会的召开和发展远不是完善的互补性区域安全公共产品供给。欧安会在保障美国参会权的前提下才得以召开的事实表明，苏联必须“接受北约的永久存在以及让美国在欧洲继续扮演角色”；⁴西欧国家也清楚，没有美国参加、由苏联自主主导的欧安会将不可能保护它们的安全利益。《赫尔辛基宣言》实际上是在美苏缓和的背景下，由多方利益相互博弈和妥协所确立的“冲突管理规则”，因诸多条款模棱两可、约束力不足而广受诟病。究其原因，仍在于此时的欧洲仍然没有出现经济和军事实力同时接近霸权国的域内国家或国家集团，两极格局并未根本改变。苏东集团与欧共体国家在推动欧洲自主安全公共产品供给上无法真正形成合力。二者并非自觉地联合行动，只是基于域内国家在寻求合作安全、防控冲突上的共同利益，迫使美国向欧洲区域安全公共产品的互补性供

¹ 斯德哥尔摩国际和平研究所：《1987年世界军备与军备控制年鉴》，第355-369页。转引自夏立平：《欧安会进程与未来欧洲安全结构》，第40页。

² [美]约翰·加迪斯：《冷战》（翟强、张静译），社会科学文献出版社2013年版，第230页。

³ 陈须隆：《区域安全合作之道——欧安会/欧安组织的经验、模式及其亚太相关性研究》，第65页。

⁴ [美]约翰·加迪斯：《冷战》，第218页。

给前进了一步。

4. 冷战后欧盟独立防务的建设与美国的应对：竞争重现

本文在上一阶段选取欧安会作为主要案例，并不意味着同时期西欧国家没有在大西洋联盟内部为实现安全公共产品自主供给做出努力。在欧安会上，欧共体第一次通过一位联合发言人阐述成员国的统一立场，这是欧共体谋求独立外交的重要突破。1984年，沉睡多年的西欧联盟恢复活动，连一向强调与美国“特殊关系”的英国也积极加入了重建联盟的进程。1987年10月，西欧联盟海牙会议通过了欧洲安全纲领。英、法、西德三国建立了协调战略的三边常设小组。英法两国甚至突破了多年无法涉及的独立核力量领域，探讨了在核潜艇问题上的合作可能。¹

可见，伴随着欧安会的召开与发展，西欧国家的防务合作也逐步走向深入。20世纪70年代至80年代，欧洲安全公共产品的供给正不断向互补性模式接近。但自80年代末开始的国际格局剧变却终结了这一进程。1991年12月25日，苏联解体，两极格局不复存在。解体后的前苏联各国陷入迅速且长期的经济衰退之中。1990年苏联GDP约为美国的34%，但到1997年，俄罗斯联邦的GDP仅为美国的10%。进入新世纪情况也未能好转，2002年这一数据仍为10%。普京上台后，俄罗斯国力虽然得到显著恢复，但2008年俄GDP也只是美国的13.5%（见表9）。军事实力方面，在解体前，苏联就已经在与美国的军备竞赛中大幅落后。1990年苏联的军费就从远超美国的2800多亿美元滑落至1287亿美元，仅为同期美国的44%。尽管解体后的俄罗斯继承了苏联绝大部分的军事力量，并维持了世界第二军事大国的地位，但经济实力的急剧衰落使俄罗斯无力维持庞大的军费开支。1997年到2008年，俄罗斯军费从640亿美元跌至322亿美元左右，与美国军费的比值也从23%降至5.8%（见表10）。曾经的社会主义超级大国已经走入历史，美国则获得了前所未有的“单极”霸权地位。

在另一方面，苏东阵营的瓦解使欧共体进入了急速的扩张期。1992年《马斯特里赫特条约》签订，欧洲一体化取得新突破。1993年欧盟正式成立，并于1995年、2004年和2007年进行了三轮“东扩”，成员国增加至27个。1999年欧元诞生，欧洲经济一体化进入高级阶段。然而，与欧盟组织机制和经济一体化合作的迅速发展相较，欧洲国家这一时期的经济硬实力增长却并不显著。根据经济合作与发展组织（OECD）的统计，1990年至2008年，

¹ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第188页。

西欧 12 国¹年均经济增长率为 1.88%。²同一时期，美国年均增长率则是 2.73%。³尤其是克林顿政府的第二任期，在信息技术的突破与应用带来的“新经济”浪潮中，美国实现了经济结构的转型与升级。格林斯潘任主席的美联储和克林顿政府积极配合，实行灵活有效的货币政策，使美国经济获得了年均 4% 左右的高速增长⁴，并保持了较低的通胀率和失业率。美国政府多年来首次消除了财政赤字，实现了盈余。因此，尽管欧盟成员国数量和经济规模不断扩大，但其 GDP 在这一阶段依然在美国的 90% 左右波动（见表 9）。而基于经济实力的强劲复苏，美国的军费开支在冷战结束的 90 年代初期经历短暂的下降后转而快速增加。到 2007 年，美国军费达 5525 亿美元，是 1997 年的 2 倍。而欧盟的军费开支在 1997 年到 2007 年的 10 年间，却从美国的 62% 下降至 52%（见表 10）。

表 9 1990-2008 年美欧国内生产总值（GDP）对比

国别 年份	1990	1997	2002	2008
美国	5,803,200	7,109,775	8,223,657	9,485,136
俄罗斯 ⁵	1,987,995	698,552	851,986	1,281,959
欧盟 ⁶	5,410,296	6,556,348	7,435,170	8,970,790

数据来源：同表 3。

表 10 1990-2007 年美欧主要国家军费开支对比

国别 年份	1990	1997	2002	2007
美国	289,755,000	276,324,000	348,555,000	552,568,000
俄罗斯 ⁷	128,790,000	64,000,000	50,800,000	32,215,000
欧盟 ⁸	158,188,440	172,348,000	165,398,000	288,625,000

数据来源：同表 4。

苏联的解体消除了欧盟国家最大的安全威胁，美国提供的安全公共产品的必要性大大下降，其“次优性”也随之凸显。由此，欧盟更加希望摆脱美国的控制，谋求与欧洲经济实力相称的国际政治地位和防务话语权，欧盟独立防务和外交政策的建设应运而生。而对

¹ 英国、法国、德国、意大利、荷兰、比利时、奥地利、瑞士、挪威、瑞典、芬兰、丹麦。

² Angus Maddison, *The World Economy, Volume 2: Historical Statistics*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ 表中 1990 年为苏联数据，此后数据为俄罗斯联邦数据。

⁶ 1993 年欧盟正式成立，此处简单表述为“欧盟”。1990 年德国统一，1995 年奥地利、瑞典、芬兰加入，2004 年爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、马耳他和塞浦路斯加入 2007 年罗马尼亚、保加利亚加入，新成员的数据都依照加入时间分别计算在内(OECD 缺少卢森堡、马耳他和塞浦路斯数据)。

⁷ 同表 9。

⁸ 同表 9，新成员的数据都依照加入时间分别计算在内，包括卢森堡、马耳他和塞浦路斯数据。

于美国，苏联军事帝国的崩溃则使其介入欧洲安全公共产品供给时不再同时面对一个军事力量中心和一个经济力量中心的挑战，欧洲连 20 世纪 70-80 年代那种不完整的稳固域内供给中心都已经不存在了。但是，美国向欧洲提供安全公共产品的根本目的却不会随着两极格局的消失而改变。特别是面对统一后领土增加 50%，拥有 8100 万人口，登上欧洲经济领袖地位的德国，美国不愿看到欧洲内部出现另一个足以威胁美国霸权地位的力量。改造北约，根据新的时代背景和安全环境赋予北约新的任务，保证北约继续处于冷战后欧洲安全结构的核心地位，掌控欧洲防务，维护美国单极霸权成为其必然的战略选择。最终，在公共产品供给中以经济实力换取政治权力的逻辑驱使下，美国维护霸权秩序的既有目标，与欧盟国家进一步增强的区域主导权诉求再次相遇，欧洲区域安全公共产品供给竞争性模式的重现就无可避免。

冷战结束之初，欧安会曾经被视为构建新时期欧洲安全结构的一个可能选项。1989 年东欧剧变后，欧洲两大阵营对抗的局势即将消失，军事安全的重要性下降，综合安全观念产生，欧安会进程中“三个篮子”的存在恰好为冷战后的欧洲安全提供了适当的框架和结构。¹由此，东西欧各国都对在欧安会基础上建立欧洲新型集体安全结构显示出兴趣。捷克总统哈维尔（Vaclav Havel）公开表示欧安会不能“仅仅作为一个辩论俱乐部”，应当提升其在欧洲安全事务中的作用，建立类似联合国安全理事会的常设机构，并拥有维和部队。²西德外长根舍（Hans-Dietrich Genscher）也提出，欧安会应成为“新的欧洲稳定合作体系的主要支柱和论坛，苏联作为具有同等权利的伙伴应包括在内”。³1994 年欧安会布达佩斯首脑会议决定成立欧洲安全与合作组织（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）。会议上，俄罗斯建议欧安组织应成为欧洲最高安全组织，北约和独联体都从属于这一组织。

而鉴于此时欧洲已经不存在任何稳固的域内安全公共产品供给中心，本就对欧安会持保留态度的美国已经不可能让欧安会/欧安组织这样包括俄罗斯在内的、覆盖“全欧”的互补性安全公共产品供给取代北约成为欧洲安全结构的核心。对哈维尔的建议，美国表示了明确反对。美国的立场是“谋求使欧安会保持有限的作用，这样它就不会挑战美国主导的

¹ 朱立群：《欧洲安全格局中的欧安组织》，载《欧洲》1999 年第 1 期，第 63 页。

² 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 241 页。

³ Norbert Ropers, “Security Policy in the Federal Republic of Germany—the Search for a New Identity” in Colin Mc Innes ed., *Security and Strategy in the New Europe*, London: Routledge, 1992, p. 225. 转引自朱立群：《欧洲安全格局中的欧安组织》，第 63 页。

北约作为主要的欧洲安全组织”。¹面对美国的压力，中东欧国家很快转变态度。1991 年哈佛就表示北约是“欧洲唯一能够发挥作用的民主安全框架”。²1994 年，美国又在北约框架下提出了“和平伙伴关系计划”，并于 1997 年设立欧洲—大西洋伙伴关系理事会，使北约与前华约国家、独联体国家以及欧洲中立国家间建立了有效的军事与安全合作关系。欧安会/欧安组织作为欧洲唯一泛欧安全组织的特殊优势也被削弱。更为关键的是，受制于“全体一致”的决策程序和军事力量的缺乏，欧安会/欧安组织事实上也难以代替北约履行预防冲突和维持和平的行动。因此，尽管欧安组织当前仍在危机处理和预防性外交等领域发挥作用，但它已不可能在欧洲区域安全公共产品供给中扮演核心角色了。

西欧国家对依靠欧安会实现欧洲自主安全公共产品供给并没有赋予过多期望，而是将精力集中于欧共体/欧盟独立安全与防务政策的建设。1984 年，在标志着西欧联盟恢复活动的《罗马宣言》中，成员国提出西欧联盟将突出其作为北约防务安全体系中的“欧洲支柱”的重要作用。³1987 年，西欧联盟《海牙宣言》宣布它将致力于建设一个更加欧洲化安全和防御组织。同时，法德两国决定创立一支独立于北约的 4000 人法德联合旅。⁴老布什政府对西欧国家谋求自主防务的努力反应激烈，他警告称，“如果你们的最终目标是要建立起自己的独立防务，那么今天就应该告诉我们”。⁵美国向欧盟的 11 个北约成员国发出一个措辞严厉的照会，警告欧盟“实行单独的欧洲防务系统将削弱北约的一体化并将损害美国对联盟的义务”。⁶虽然面临美国的不满与压力，在 1992 年《马斯特里赫特条约》中，欧共体仍正式将共同外交与安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）作为欧盟的三大支柱之一，并要求西欧联盟负责制定并实施欧盟防务领域的决定和行动。⁷同年 5 月，西欧联盟在法德联合旅基础上组建了 5 万人的欧洲军团。6 月，西欧联盟理事会通过了《彼得斯堡宣言》，确定了西欧联盟应自主承担的任务（即“彼得斯堡任务”），包括人道救援；危机处理和维和行动；以及在冲突地区创造和平的使命。⁸

然而，20 世纪 90 年代初北约的战略调整和波黑危机的爆发使刚刚起步的欧盟独立防务建设受到了严重打击。1991 年，北约罗马首脑峰会将北约的主要任务从冷战时期的应对

¹ Tomas L. Friedman, “10 Former Soviet Republics Join Human Right Group,” New York Times, 31 January, 1992, A9.

² 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 243 页。

³ 许海云：《北约简史》，中国人民大学出版社 2005 年版，第 217-218 页。

⁴ 宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》，第 163 页。

⁵ Beatrice Heuser, *Transatlantic Relations: Sharing Ideals and Costs*, London: Royal Institute of International Affairs, 1996, pp. 96-97.

⁶ 张业亮：《冷战后的美欧安全与防务关系》，载《美国研究》2002 年第 4 期，第 25 页。

⁷ 欧共体官方出版局编：《欧洲联盟条约》（苏明忠译），国际文化出版公司 1999 年版。

⁸ “Petersberg Declaration,” 19 June 1992, part II, paragraph 4.

外部大规模军事入侵，转变为侧重应对地区性危机和冲突。为提高预防和处理地区性危机的能力，1992年北约第一支快速反应部队正式建立，兵力达10个师，20万人。¹而与此同时，90年代初爆发的波黑危机更凸显了欧共体/欧盟在解决地区冲突上的软弱无力。危机伊始，以法国为首的欧共体国家坚决反对北约介入。但很快，欧共体与联合国联合召开的前南问题伦敦会议两主席提出的斡旋方案先后破产。最终，应欧盟国家的要求，美国主导北约对塞族进行强硬的军事打击，迫使塞族接受了调解方案。在美国主持下，波黑、塞尔维亚和克罗地亚签订《代顿协议》，危机才得以缓和。

欧共体/欧盟在波黑危机中的尴尬处境使成员国强烈认识到了加强欧盟 CFSP 建设的必要性。时任法国外长阿兰·朱佩（Alain Juppé）称：“波黑冲突表明了超越北约和美国的安全保证、建立一支可信赖的欧洲防务部队以支持我们共同的外交政策利益的必要性。”²而接任老布什的克林顿政府在美欧经济实力差距再次扩大的基础上，一方面继续巩固和加强北约在欧洲安全格局中的核心地位，一方面也在短时间内对欧盟独立防务建设采取了相对缓和的态度。如前所述，1994年，北约提出“和平伙伴计划”，建立与中东欧国家联系，为它们加入北约防务合作，推动北约东扩，同时挤压俄罗斯的战略空间奠定了基础。同年，应法德的要求，北约成立了“多国联合特遣部队”（Combined Joint Task Force, CJTF）。该部队接受北约和西欧联盟的双重指挥，在欧洲发生地区冲突，而美国不愿介入的情况下，经北约理事会同意，西欧联盟可以使用 CJTF，并可以动用北约的指挥、情报和后勤等军事资产。³1996年北约柏林外长会议明确规定了在北约内部确立欧洲安全和防务特性的目标，并将其作为北约改革的重要内容之一。⁴会议同时批准了西欧的“彼得斯堡任务”，首次承认了欧洲国家在军事领域的自主能力。

在此背景下，欧洲自主防务建设取得了重大进展。1997年欧盟首脑会议通过《阿姆斯特丹条约》。条约决定设立“共同外交与安全政策高级代表”一职，并规定 CFSP 将遵从“多数表决”的决策原则，从总体上加强了欧盟在 CFSP 上行动的统一性和连续性。此外，《阿姆斯特丹条约》还将西欧联盟的“彼得斯堡任务”纳入了欧盟的条约结构，一俟欧洲理事会做出决定，西欧联盟就将并入欧盟。⁵1998年12月，英国首相布莱尔和法国总统希拉克在圣马诺会晤，会后发表了《关于欧洲防务的联合宣言》。两国首脑表达了对欧洲与美国军事力量发展的巨大差距的担忧，并主张加强共同外交与安全政策，提升欧洲的危机处理能力

¹ 张迎红：《欧盟共同安全与防务政策研究》，时事出版社 2011 年版，第 253-254 页。

² William Drozdiak, “US and Europe in Serious Rift over Bosnia War,” *Washington Post*, 27 November, 1994.

³ 张迎红：《欧盟共同安全与防务政策研究》，第 254 页。

⁴ 朱立群：《欧洲安全结构中的西欧联盟》，载《欧洲》1997 年第 6 期，第 57 页。

⁵ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 280 页。

着手建设欧洲独立的军事干预力量。欧洲安全和防务政策（European Security and Defence Policy, ESDP）由此开端。圣马诺会晤使欧洲自主防务建设进入了长期以来欧洲一体化发展的禁区，被认为是“历史性的突破”。¹1999年欧盟科隆理事会则进一步提出欧盟应当建设起有效的军事力量和必要的决策机构。会议宣言指出，“欧盟成员国决心要使欧盟在国际舞台上发挥其全面作用。为达此目的，我们要赋予欧盟必要的手段和能力，使其承担与欧洲共同安全与防务政策有关的责任。”²

面对欧盟自主防务的突破，美国的立场迅速转向保守。1998年圣马诺会晤后，时任国务卿奥尔布赖特公开发出警告，要求欧盟的安全防务建设与北美盟国的安全不能脱离、与北约职能不能重复、也不能歧视北约的非欧盟成员国，即不脱离（De-linking）、不重复（Duplication）、不歧视（Discrimination）的“3D”原则。随后，北约秘书长又在1999年底提出了态度较为和缓的“3I”原则，即“改进”（Improvements）欧洲的防务能力，“容纳”（Inclusiveness）所有非欧盟北约成员国，同时“不割断”（Indivisibility）大西洋联系的纽带。³显然，美国不能允许CFSP和ESDP的建设导致一个拥有独立军事力量的与北约竞争的欧洲防务机制出现。尽管1999年欧盟首脑会议表示欧洲新建立的部队将“只在北约总体上不介入的地方”执行任务，但美国依然认为欧盟自主防务的努力应集中在机构建设而非军事力量的发展上。美国驻北约大使指出，如果ESDP的最终目的是发展自主防务，将势必加剧大西洋关系的紧张。⁴

自1998年华盛顿峰会后，北约的任务重心由“集体防御”向“危机管理”转变；行动范围由成员国领土开始扩大至周边地区。⁵1999年，随着捷克、匈牙利和波兰的正式加入，北约实现了首轮东扩。2002年布拉格峰会宣布，北约将优先关注恐怖主义威胁，同时摒弃地理限制，以促使走向“全球北约”。2003年，北约指挥阿富汗的国际安全援助部队，首次在欧洲一大西洋范围之外执行军事任务。⁶可见，随着美国单极地位的确立，北约已经转变为美国维护霸权利益的私有工具。正如沃尔兹（Kenneth Waltz）所述，北约之所以在冷战后继续生存并扩大，完全是美国追求自身利益的结果。北约不再是应对苏联威胁的军事同盟，而成为美国维护全球主导地位，塑造欧洲安全秩序的重要工具。⁷

¹ 朱立群：《大西洋联盟关系的发展及走势》，载《现代国际关系》2011年第11期，第36页。

² 同上。

³ Opening Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, *NATO Speech*, 15 December, 1999.

⁴ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第283-284页。

⁵ 张迎红：《欧盟共同安全与防务政策研究》，第256页。

⁶ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第384页。

⁷ Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol. 25, No. 1, pp.5-41

然而，经历科索沃战争和“9·11”事件之后，以法德为代表的欧洲域内大国愈发不愿继续忍受美国将北约“私物化”的行为，不愿无条件配合美国利用北约这一多边安全组织执行其单边主义政策。美欧的分歧在 2003 年伊拉克战争前夕演变为正面的对抗。2003 年 2 月 10 日法德两国与俄罗斯在巴黎发表联合声明，呼吁国际社会以和平方式实现解除伊拉克武装的目标。¹而美国却利用中东欧国家加入北约获取美国安全保障的迫切需求对欧盟国家进行分化瓦解。在美国压力下，东欧国家发表了支持美国动武的声明，波兰则成为仅有的四个直接派兵参战的国家之一。²对此，法国总统希拉克以异常严厉的态度批评了东欧国家，认为它们“错过了保持安静、以及成为欧盟候选国的好机会”。³而时任美国防部长拉姆斯菲尔德则针锋相对地将法德等反对动武的国家称为“老欧洲”并称赞支持美国行动的东欧国家是“新欧洲”。他在华盛顿向记者表示：“人们一提到欧洲都立即想到德国和法国。我却不这么认为，我认为它们是旧欧洲。如果你们放眼看看今天整个北约范围内的欧洲，其中心已经向东转移。”⁴

最终，美国不顾法德等国的反对，在未得到联合国授权的情况下发动了伊拉克战争。欧盟委员会主席普罗迪也不得不承认，在伊拉克问题上，由于成员国之间分裂和美国操纵局势的巧妙方式，欧洲的外交政策遭受了影响。⁵此后，大西洋两岸关系降至谷底，欧盟开始积极寻求改变与美国的不平等关系。2003 年 11 月，欧盟外长会议上，成员国一致决定建立和发展欧洲独立防务，并列入欧盟宪法条约。会议同时决定成立欧洲军备局，协调成员防务建设，争取在 2010 年前形成作战能力。⁶德国总理施罗德 2005 年提出，有着 56 年历史的北约已经过时，需要重新整合。普罗迪更是公开表示欧盟要成为“一个和美国平起平坐的欧洲大陆上的超级大国”。⁷

总体而言，冷战后美国对欧盟自主安全公共产品供给的态度是矛盾而复杂的。一方面，美国坚决反对欧盟的共同外交与防务政策的建设脱离北约的框架，更不愿见到欧盟发展独立的军事力量执行干预和解决地区冲突的任务。另一方面，美国又不断抱怨欧盟国家在大

¹ 《俄德法发表联合声明呼吁以和平方式解除伊武装》，新华网，2003 年 2 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/world/2003-02/11/content_722884.htm。

² 美国政府宣称有 49 个国家支持对伊战争。但真正参战的国家只有美国、英国、澳大利亚和波兰四国，丹麦政府宣布对伊拉克宣战，并派遣了两艘军舰支援美军。日本等多个国家提供后勤支援。

³ Janusz Bugajaski and Ilona Teleki, “Washington’s New European Allies: Durable or Conditional Partners?” *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2, Spring/2005, pp. 95-96.

⁴ 赵怀普：《美国“新欧洲”战略初探》，载《欧洲研究》2003 年第 4 期，第 21 页。

⁵ 同上。

⁶ 赵怀普：《当代美欧关系史》，第 355-356 页。

⁷ 赵怀普：《从“特殊关系”走向“正常关系”——战后美欧关系纵论》，载《国际论坛》2006 年第 2 期，第 48 页。

西洋联盟内承担的防务成本太低。冷战结束后，美国削减了 2/3 驻欧美军，关闭了数百个在欧洲的军事基地，减少了美国参与北约的开支。¹而与此同时，美参议员约瑟夫·拜登（Joseph R. Biden）称：“北约如果要保持其活力，美国的北约欧洲盟国就必须公平分担扩大的直接费用以及发展力量投放能力的费用。”²美国人认为“大西洋同盟根本就不是军事同盟，而是政治同盟。从军事角度看，美国不需要盟国”，“欧洲人要求更多的职责，但不愿在防务上花钱”。³

而从欧洲的视角来看，两极格局下，美国对大西洋联盟安全事务的主导既符合美国的全球战略利益也基本适应西欧国家的安全需要。苏联解体后，随着共同安全威胁的消失，美欧安全利益的根本一致性也失去基础，欧盟对美国提供的“次优”安全公共产品的容忍度必然锐减。美国虽然多次试图对北约框架下的大西洋联盟关系进行调整，使之更符合美欧不断变化的实力对比，减少其“次优性”。但令欧洲人失望的是，“每次调整时美国都要求西欧承担更多的防务责任，以此作为欧洲获得更大影响力的条件……而每次调整却都没能带来他们所希望的大西洋从属关系结构的改变”。⁴

因此，后冷战时期，美国在重新建立的实力优势基础上推动北约改革，调整战略、向东扩张、突出欧洲防务特性，使其日益成为欧洲安全的核心。⁵在防止欧洲任何国家或国家集团挑战美国在大西洋联盟中主导地位的前提下，美国在新型大西洋伙伴关系的建设过程中关注的是使欧洲改变“搭便车”的状态，为美国分担更多的防务责任，配合美国的战略行动。而同样，在新的域内权力格局下，欧盟虽并不反对承担更多的防务成本，但强调“平等”才是新型大西洋伙伴关系的实质意义。欧盟不再满足于做一个“政治侏儒”，它为大西洋联盟做出的贡献必须以相应的主导权作为回报。在美国不愿或无法介入时，欧盟希望能够独自使用北约的军事资源，抑或建立并指挥自己的军事力量应对本地区的安全危机或冲突。由此，美国对欧洲提出的“负担共担”（burden-sharing）的期望与欧洲实现“权力共享”（power-sharing）的要求相互冲突，⁶使冷战后美国介入下的欧洲安全公共产品供给又一次进入了既不符合匹配性原则 又不符合辅助性原则的竞争性供给模式。

¹ 张业亮：《冷战后的美欧安全与防务关系》，第 43 页。

² Senator Joseph R. Biden, “The Prosperous for NATO Enlargement,” Address to the Atlantic Council of the United States, 18 June, 1997.

³ 刘军：《权力、威胁与大西洋同盟的未来》，载《欧洲研究》2004 年第 4 期，第 15 页。

⁴ 赵怀普：《重构后冷战时期的跨大西洋关系：理想与现实》，载《外交评论》2010 年第 6 期，第 100-101 页。

⁵ 朱立群：《欧洲安全格局中的北约》，载《外交学院学报》1997 年第 4 期，第 31 页。

⁶ Alexander Moens, Lenard J. Cohen, and Allen G. Sens eds., *NATO and European Security, Alliance Politics from the End of the Cold War to the Age of Terrorism*, New York: Praeger Publishers, 2003, p. 56.

四、结论

本文认为，霸权国主导的国际安全公共产品供给与区域内国家合作进行的区域安全公共产品供给间的冲突，是解释当前欧洲安全公共产品供给不足的关键视角。有鉴于此，本文遵循公共产品理论在国际关系领域中“以经济实力换取政治权力”的核心逻辑，阐释了基于不同的实力支撑，霸权国在安全公共产品供给过程中维护霸权秩序的利益诉求和“私物化”倾向的必然性；以及区域内国家的利益诉求在“搭便车”和追求区域自主权之间的可变性。在此基础上，本文提出了区域内权力格局，即霸权国与区域内国家（或国家集团）的实力对比，与区域安全公共产品供给模式间的互动机制。

文章第三部分通过对美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给进行案例追踪，为本文的核心假设提供了强检验。尽管美国与西欧国家存在紧密的联盟关系，但仅仅在美国实力处于绝对优势，且西欧国家最为脆弱的二战后初期，欧洲实现了“霸权主导模式”的安全公共产品供给；也仅仅在苏联成长为与美国匹敌的军事超级大国，“两极”实力最为接近的20世纪70-80年代，美国才采取了合作与克制的立场，使欧洲安全公共产品的“互补性供给”有了实质进展。而一旦西欧经济实力复苏，美国遏制欧洲安全防务合作的倾向便立即增强，独自承担大西洋联盟防务成本的意愿同时减弱；域内大国（尤其是法、德）强化在大西洋联盟内部发言权、建设欧洲自主军事力量的意图就显著上升，对美国不顾域内国家安全需求、将其提供的安全公共产品（北约、核保护伞等）“私物化”的容忍度则迅速下降。

二战结束以来美国介入下的欧洲区域安全公共产品供给有效地验证了本文的假设。展望美欧安全合作的前景，苏联解体后，美国重新开始对欧盟共同安全与防务政策的建设进行压制，表明美国开始真正将欧洲视为自己在安全公共产品供给上的竞争对手。另一方面共同威胁的消失使欧洲国家出现了彻底改变美欧间传统的从属关系，建立平等的大西洋伙伴关系的强烈愿望。这些是两极格局下不可能出现的情况。正如美国学者库普乾（Charles A. Kupchan）指出的，美欧正由传统的盟友变为地缘政治上的竞争对手，欧盟最终成为美国势均力敌的对手和挑战美国霸权力量中心的前景不可避免。¹

目前来看，冷战后美欧在安全公共产品供给中的竞争将持续下去。在经历东扩和改革后，保障北大西洋两岸的和平与安全已不是北约的最高宗旨，其新的核心任务是在全球范围内为美国的战略利益和价值观保驾护航。美国建立“全球北约”的设想，实际上就是将北约作为美国霸权的“私物”，这显然不符合北约内部欧洲成员国的利益需求。欧洲国家

¹ Charles A. Kupchan, *The End of American Era: U. S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, New York: Vintage Books, 2002.

希望将北约的活动限制在欧洲及其周边地区，不愿将美欧共同建设的北约作为美国实行其单边主义政策的工具。欧洲成员的离心将成为美国构建“全球北约”最关键的制约因素，2003年美欧围绕伊拉克战争的分歧便集中体现了这一点。

同样，欧盟的东扩和共同安全与防务政策的建设如果继续强调发展独立的欧洲军事力量和危机干预能力，提升的欧盟国际地位，并最终指向一个与美国平等的“超级大国”，也将是不能为美国所接受的。而实际上，根据本文的假设，欧盟目前的军事实力与美国仍有较大差距，这使得欧洲未能形成一个拥有与美国比肩的安全公共产品生产能力的域内供给中心。美欧间的互补性安全公共产品供给短期内还无法实现。因此，欧盟独立防务的建设是有限度的，不是要与美国对抗，而是要在大西洋联盟内力争扩大欧洲的自主权。即便是法国，当前也必须承认北约仍是欧盟国家不可替代的安全保障。

2009年4月，法国重返了除北约和规划委员会以外的所有机构。在萨科齐政府看来，这并未改变法国一贯的追求欧洲自主的政策，反而是新时期对“戴高乐主义”的继承与发展。2008年，法国已经为北约的行动和军事任务提供了12.87%的预算经费，在北约所有国家中列第三；法国还为北约提供了近3000人的部队，在所有盟国中位居第五。¹因而，法国不愿延续在北约的军事行动中没有决策权的尴尬状态。萨科齐在2009年3月的演讲中指出，在北约“我们没有一个负责任的军事职位。当我们的盟友界定我们所参加的行动的军事目标和手段时，我们没有发言权”。他认为，“与其听命于人不如共同领导”。²法国希望重返北约能够缓和法国对美国的不满，更重要的是消除欧盟成员国，尤其是英国对法国建设欧盟自主防务的疑虑，进而实现“第二个圣马诺”，重新推动ESDP的建设。然而，法国的重返只换来北约两个没有任何军事行动实际决策权的盟军转型司令部和里斯本地区司令部司令职位。美国对欧洲防务建设的态度依然是只强调欧洲防务建设中的作战能力，而不提及防务建设中的规划、指挥能力。³

美欧在安全防务问题上的利益分歧在近期的乌克兰危机中也有所表现。美国主导的北约希望以强硬姿态继续挤压俄罗斯的战略空间，迫使俄罗斯妥协。2014年12月，北约布鲁塞尔外长会议通过声明，谴责俄罗斯的行为“破坏了乌克兰的安全，并对整个欧洲一大西洋地区的安全与稳定构成严重威胁”。同时宣布将在2015年年初组建临时快速反应部队，以应对日趋复杂的周边安全形势，尤其是东部来自俄罗斯的威胁与南部的极端恐怖主义威

¹ 易小明：《法国再提重返北约军事一体化问题辨析》，载《现代国际关系》2008年第7期，第43页。

² 程群、何奇松：《法国重返北约一体化军事架构分析》载《国际展望》2010年第5期，第63页。

³ 同上，第67页。

胁。¹而以德国为首的域内国家则希望尽快实现停火，稳定乌克兰局势，维护地区安全。德国总理默克尔表示，危机的解决应“既不伤害俄罗斯、也要尊重乌克兰人民选择”。²2015年2月，德国又明确拒绝了美国向乌克兰提供军火的建议。默克尔警告称，“我难以想象乌军获得更好装备能震动普京、让他相信自己军事上要失败的情况真能出现。我必须坦率指出这一点。”而美参议员麦凯恩（John Sidney McCain）则以“愚蠢”评价默克尔的表态。³

总之，虽然基于军事实力上的较大差距，域内国家采取了较为务实的政策，但美欧在安全合作中的根本矛盾，即美国维护霸权秩序的战略目标与欧洲自身的安全防务需要间的冲突并没有改变。且可以预期，随着欧盟经济和军事力量的不断成长，这一矛盾将进一步凸显。美国不愿坐视对欧洲安全事务主导权的丧失。欧盟也不可能永远默许美国在本地区护持霸权利益的行动一再破坏域内国家实现地区和平稳定的努力。至于最终欧洲域内国家能否与美国实现安全公共产品的互补性供给，使美国仅在对其产生“外部性”的欧洲安全事务上与欧洲国家合作供给公共产品，将取决于欧盟是否能够完成共同安全与防务政策和独立军事能力建设，成为不依赖美国的、自主且稳固的域内安全公共产品供给中心。

最后，本文的核心假设和研究思路未来也可应用于霸权国介入下的其他地区的安全公共产品供给研究。尤其是在中国所处的东亚地区，相关国家同样并未如区域公共产品理论预期的那样积极参与安全领域中的自主合作和区域公共产品的供给，促进地区和平稳定。相反，东亚成为当今世界“安全困境”最为严峻的地区。无论是在朝鲜半岛，还是在东海、南海，甚至是台湾海峡，美国对东亚安全局势的影响都举足轻重，美国提供的以双边同盟体系为核心的安全公共产品成为许多国家安全保障的来源；这反过来又对中国的国家安全造成严重威胁，随着实力的增长，中国已经开始寻求构建自身主导的地区安全体系，中美的结构性矛盾逐渐成为影响东亚地区安全形势的主要因素。

依据本文的研究视角，东北亚地区的安全困境，其实质便是中国经济、军事实力的快速增长引发的地区权力结构变动，挑战了美国主导下的地区安全秩序；同时导致国际社会尤其是周边国家对中国发展趋势的忧虑。当前东北亚地区已经出现潜在的域内安全公共产品供给中心。中国追求的东北亚地区安全公共产品的自主供给与美国主导下的国际安全公共产品供给间的竞争不可避免。而另一方面，实力地位的变化使得中国可能也必须实现周

¹ “NATO Foreign Ministers announce interim Spearhead Force,” 2 December, 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_115552.htm?selectedLocale=en.

² 《默克尔：解决乌克兰危机不应该伤害俄罗斯》，中国网，2014年8月25日，http://news.china.com.cn/world/2014-08/25/content_33327808.htm.

³ 《默克尔拒向乌克兰提供军火》，环球网，2015年2月9日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-02/5627306.html>.

边外交战略的转型。要缓解东北亚安全困境，中国就必须在实力地位持续增强的前提下，变传统的消极因应为积极的设计运作。通过参与和创建地区多边安全合作机制，主动承担供给成本，为周边国家提供更符合地区需求的、充足的区域安全公共产品；使美国主导下的双边同盟体系（美日、美韩、美菲同盟等）与中国参与推动的地区多边合作机制（上合组织、朝核六方会谈、东盟地区论坛等）相互协调，从而实现东北亚区域安全公共产品的互补性供给。中国若能以域内国家身份掌握区域安全公共产品供给的自主权，将有效维护我国逐步延伸的国家利益，稳定国际社会对中国的行动预期，为我国的和平发展提供良好环境。这也是 2013 年周边外交工作会议中，习近平主席提出的“亲、诚、惠、容”理念的题中之意。