● 政治学

冷战后美国北约东扩战略的选择

刘 胜 湘

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 刘胜湘(1962-),男,湖北孝感人,武汉大学法学院政治理论系讲师,主要从事全球化、外交政策与国际安全等方面的研究。

[摘 要] 冷战结束后,随着全球化的进程步伐日益加快,东欧各国表现出西化和反西化浪潮。美国国内对美国是否应该介入这一浪潮进行了激烈的辩论,有的主张通过北约东扩领导这一浪潮,有的对此则持反对态度。为了使世界全球化成为全球美国模式化,美国当局选择了有限介入东欧的北约东扩战略。

[关键词] 东欧;西化与反西化浪潮;美国;北约东扩

[中图分类号] D 821 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)04-0504-05

冷战结束后,全球化的进程日益加快,在东欧则主要表现为西化和反西化浪潮。美国国内对是否应该介入东欧的西化进程,进行了激烈的辩论,辩论反映出美国的孤立主义传统和全球主义的霸权心态。美国北约东扩战略的出台就是这一心态的反映。

一、美国提出北约东扩战略的全球化背景——东欧西化与反西化浪潮

20世纪80年代末以来,全球化进程加快,世界因而出现了西化和反西化浪潮,原东欧、苏联是这一浪潮的中心地区。美国在这种背景之下提出了西化东欧的北约东扩战略。

1. 全球与东欧西化浪潮。20世纪80年代末开始,市场体系向全球推进,曾经以计划经济为主导的国家和地区大力实行市场化改革。东欧国家的改革更是大刀阔斧,各国以西方模式为样板,聘请西方经济专家为顾问,运用“休克疗法”,全面进行私有制改革。他们都把争取融入西方、加入北约、“回归欧洲”作为外交政策的首要任务。各国全方位调整本国的经济体制,以求同西欧接轨。经过几年的改革,东欧国家的经济改革都有不同程度发展。一是所有制改造取得成效。小私有化已基本结束,商业及服务性行

业的私有成分达70—90%,这一领域的经济效益明显提高。如波兰至1992年中,私人经济分别占建筑、运输、商业部门的75.4%、20.7%和90—95%。二是对外经济关系活跃,吸引外资取得成效。各国实行外贸自由化后,对外经济关系相当活跃,尤其对西方的经济关系已有一定发展。如捷克1994年上半年引进外资13.58亿美元。美国主导下的东欧西化进程取得初步“战果”。政治上,20世纪后期全球出现了西方民主化浪潮,“全球性的民主革命”可能会产生有利于民主化的外部环境”^[1](第352页)。东欧也自1989年下半年开始发生剧变,出现大规模动荡局面。原东欧各国均进行了西方式的政治改革,各国先后修改或重订了宪法,从法律上明确了国家政治体制形式,同时制订了政党法、选举法等有关法律法规,使国家权力机构和最高领导的职责范围开始分明,政党间的政治斗争逐步纳入法治轨道,政权更迭依法和平进行。“美国必须抓住由于冷战胜利结束而出现的”^[2](第279页),稳定东欧的民主化成果。“在美国领导人看来,只有将北约向东扩展,才能确保这一地区的民主改革不至于倒退。”^[3](第148页)

2. 反西化力量的反弹。东欧在取得改革进展的同时,也出现了许多困难。东欧各国大私有化举步艰

难。由于新旧体制转换期间出现的经济秩序混乱和所有制转换政策失调、金融体制不完整、财政严重困难、有关经济法规不健全、持续数年的经济危机及生活水平下降等使人们对右派政权丧失信心,产生怀旧情绪。严酷的现实使人们明白了,迅速过上西方式的生活只是幻想,急速转轨迫使他们付出了沉重代价,当前社会并非是他们向往的那样,失业率、通胀率居高不下,人们开始怀念过去安定的生活,并寻找能保护自己利益的政党,而左翼政党的政策主张基本反映了他们的心愿。人们的政治倾向开始左摆。有些国家出现了罢工浪潮,其中波兰尤为突出。1992年1月,波兰连续发生3次大规模罢工,8月又发生工潮。这一变化助长了极右势力的抬头,一些人参加光头党,公开佩戴法西斯徽章,散发排外、反犹太人传单。一些极右政党与他们勾结,形成一股法西斯势力,一些外籍人惨遭杀害。许多人认为形势的恶化是西化的结果。东欧形势有出现倒转的可能。美国当局感到:“巩固的民主的问题可能会导致在一些国家维持民主的条件不够充分的地方出现倒退”^[1](第352页)。

使美国感到更加忧心的是,冷战后“主要来自于世界一体化或者说被世界一体化所加强”^[4](第230页)的国际安全的威胁——民族冲突成为冷战后东欧地区局势不稳的主要危险。尤其是原南斯拉夫解体后,各共和国及各民族之间的矛盾激化,有的地区爆发了武装冲突。巴尔干成为二战后欧洲最大的热点。而俄罗斯的局势并不明朗,经济连续下滑,政治局势动荡不安,以日里诺夫斯基为代表的民族主义抬头。美国认为,欧洲安全最重要的问题是如何确保把正在进行社会、经济和政治转轨的中东欧国家和俄罗斯纳入西方的安全体系,彻底消除欧洲东西方向的分界,维护和巩固冷战的“战果”。从长远看,中东欧的“情况可能是大的和新的政治危险的根源”^[5](第167页)。因此,彻底西化东欧,填补中东欧“真空”是北约的当务之急。

二、美国实施北约东扩战略的国内背景——问题与辩论

冷战后,美国国内对北约是否需要东扩进行了激烈的争论,主流观点有两派:反对北约东扩和支持北约东扩。

1. 反对北约东扩。反对北约东扩的战略家主要从短期考虑美国的国家利益,反映出美国的孤立主义传统。他们认为,北约东扩会造成新的分裂,会增加美国的负担,从而影响美国国家利益。乔治·凯南

认为,北约东扩是一次危险的赌博,是整个冷战后美国政策最大的错误。凯南预言,美国所主张的北约东扩将刺激俄罗斯民族主义,促进反西方倾向,滋生俄罗斯军国主义,妨碍俄罗斯民主进程,还可能造成欧洲新的分裂,重现新冷战。凯南的担心并非杞人忧天。俄罗斯脆弱的经济,虚弱的民主,心怀不满甚至充满屈辱感的军队使俄罗斯成为最具不确定性的国家。它本来就对现状感到不满,更何况还要它接受损害其利益的北约东扩的现实。费雷德·伊克尔、保罗·尼采等一批军控专家也反对北约东扩。他们认为,北约东扩会促使俄罗斯加强对美国国家安全构成威胁的战略武器方面的实力。原克林顿的顾问,现为美国霍普金斯大学国际问题高级研究院教授的曼德尔鲍姆认为,无论从哪个角度看,北约东扩及北约——俄罗斯协议是“一笔糟糕的交易”。他主张中东欧国家的民主不需要外界的刺激,让其自发地发展壮大更好。西方的刺激,不仅无助于促进那里的民主,反而还会起反作用。本来那个地区并不存在什么威胁,是西方自己制造了一个威胁。西方应该给中东欧国家留出自发变革的时间和空间^[6](第52页)。

反对北约东扩者的第二个担心是北约东扩所需要付出的额外成本会超过本国所能承受的限度。纳税人可能是不大情愿这么干的。将来这些后果所产生的消极影响都将发生在欧洲。欧洲将要承担本来可以避免的新对抗的成本。前美国高级国防设计专家瓦尔特·斯特莱认为:“谁将承担北约东扩的费用?我想一定是美国。”^[7](第6页)

2. 支持北约东扩。支持北约东扩者认为,使整个欧洲西方民主化、市场化,是美国在二战后一直追求的目标,北约东扩会促进此目标的实现,现在是实现美国全球战略目标的大好时机,同时还可遏制俄罗斯。这种观点表明了冷战后美国的霸权心态。他们指出,北约东扩能够加强分裂了50多年的欧洲的民主,促进中东欧地区的稳定,有助于该地区的民主转型和尽早地融入西方社会,也有助于美国民主价值观念的成长。“美国的民主价值只有在其他的民主国家能生存的环境里才能兴旺起来。”^[8](第400页)而“全球经济的出现和世界一体化的影响推动着民主的发展”^[4](第230页)。北约取得冷战胜利后的首要任务是用扩张战略代替遏制战略,借助全球化趋势,将西方“民主共同体”推向东方。

扩展战略设计者——克林顿第一任期的总统国家安全顾问安东尼·莱克说:美国“在实行了遏制主义之后必须……扩大这个世界上由市场民主制国家组成的自由大家庭”,并把“广泛地促进民主制和市

场的目标同较为传统的地缘战略利益结合起来”^①。美国劳德管理和国际问题研究所所长伊肯伯里声称:冷战后的秩序实际上是二战期间和之后形成的西方秩序的继续。美国今天的任务不是发现或确定某种神话般的新秩序,而是重申旧秩序的政策和战略。美国就是要继续维护旧秩序,并将其“扩展”到需要的地方。美国国防大学战略研究所所长汉斯·宾内迪雅克博士也主张北约东扩。他说:“我们还想扩大联盟,以使我们能把北约作为使欧洲保持稳定和解决欧洲以外具有共同利益的工具。”^[4](第 282 页)扩展战略的思路是“欢迎新的民主国家进入实行市场经济民主国家的内圈”^[4](第 280 页)。

北约扩张战略主要是针对俄罗斯。他们认为,冷战后的欧洲安全问题主要集中于德国与俄罗斯之间的那些国家,必须将它们吸纳到欧洲——大西洋构架中。通过北约东扩和欧盟东扩,为它们提供“军事安全”和“经济安全”保护,抢在俄罗斯强大前消化东欧。在他们眼中,沙俄一直是西方东进的障碍,现在虽然已在实现“民主化”,但并未成为西方国家。俄众多的核武器,可能成为威胁欧洲大陆安全的源头。俄向伊朗提供核技术,支持米洛舍维奇政权,“破坏作用正在加强”。亨利·基辛格认为:“俄罗斯民主化之后是否会执行导向国际稳定的政策,也仍未明朗。”“在俄罗斯,民族主义在长久的历史上一直不脱宗教使命感和帝国主义的色彩。”东欧的“波兰、捷克共和国、斯洛伐克和匈牙利,也因此热切希望能加入大西洋联盟。”^[9](第 757 页)布热津斯基在《大失控与大混乱》一书中说:“法西斯主义的不死鸟在俄罗斯的转世再生,不单单是极大的历史讽刺。……一个充满民族主义动机的俄罗斯,在再度恢复的帝国本能的驱使下,并因而非常可能与其邻国发生激烈冲突的情况下,就不可避免地会成为一种破坏性力量,使世界越来越无法控制它的命运。”^[5](第 167 页)1994 年 2 月,时任国务卿的克里斯托弗在美国参院外交委员会作证时说:“俄罗斯的危险仍然非常实实在在。我们必须准备应付这种可能性,即改革被扭转,俄罗斯富于侵略性的民族主义可能从共产主义的废墟中抬头——即使通过民主方式也罢。”^[3](第 147 页)东扩能及早遏制俄罗斯再次向东欧扩展势力范围的任何企图。因为俄对西方民主的承诺很难讲是持久和全面的,其内部的政治斗争正是围绕着它将成为一个“民族的欧洲国家”,还是再度成为一个特殊的“欧亚帝国”而展开的。因此,美国等西方国家担心俄国内局势有可能出现不利于西方的逆转,并担心它可能重新成为一种危及其邻国的威胁。美国感到了欧洲

和俄罗斯之间确立稳定的政治关系的历史紧迫性。北约东扩将从机制上有效地防范大俄罗斯主义再次抬头及其对中东欧国家的重新染指。

三、冷战后美国的北约战略 选择——有限的东扩

在美国国内对北约是否需要东扩进行争论的过程中,支持“东扩”的观点逐渐占据上风。美国政府选择了东扩。如此同时,美国当局也吸收了反对北约东扩战略家的一些观点,对东扩进行了选择和限制,即美国实行的是有选择的、有限的北约东扩。

1. 美国选择了东扩。冷战后,全球化进程从经济领域扩展到政治安全领域的速度加快。全球化已给世界安全带来了全新的问题,包括全球化促进了共同安全概念的形成,新形式的威胁滋长,非对称性威胁成为主要问题。全球化使高科技易于迅速普及,也使高技术武器的扩散和使用难以控制。民族主义、地区冲突、恐怖主义、大规模杀伤性武器等成为欧洲安全的主要威胁。特别是巴尔干地区复杂的种族、宗教和历史问题还极有可能使北约内部成员陷入相互对立和冲突。这对北约提出了预防冲突和处理危机的新要求。在全球和欧洲安全发生变化的背景下,克林顿说:“在新世纪的边缘,美国面临新的至关重要的抉择,……我们是继续成为希望的灯塔与和平的支柱,或是再度成为内向化的只管自己的国家?”“我们必须迎接新的挑战,我们必须保护……我们的那些基本价值。”^[10](第 11—12 页)在欧洲,美国的重点是力求把北约改造得符合安全全球化的需要。而北约东扩是保证欧洲安全、北约安全的关键步骤。克林顿认为,美国需要通过扩大北约把民主和市场扩展到正在转轨中的中东欧地区,以保证美国利益。美国需要防止欧洲的各种威胁,防止该地区重新陷入俄罗斯的势力范围,以此进一步巩固美国在欧洲安全问题上的领导地位,最终形成由美国领导、以北约为核心的全欧洲安全新体系。可见,北约东扩是美国继续控制欧洲、巩固西方在中东欧的立足点、防止中东欧形势逆转、遏制俄罗斯的一个重大战略步骤。

1993 年 9 月,北约正式讨论向中东欧扩大的计划。1994 年 1 月,北约首脑会议批准了一项由美国提出的东西欧国家军事合作计划——“和平伙伴关系计划”,为实现东扩打下了基础。1994 年 10 月,美国成立了一个专门小组,研究北约东扩的有关问题。1995 年 9 月,北约公布了“东扩可行性研究报告”,明确提出了加入北约的条件和步骤。此后,美国便公开表明北约东扩的战略目的是为了建立欧洲安全新

机制。克林顿则进一步表示,北约东扩将会同时加强北约内部和外部国家的安全,“北约通过减少对立和担忧、加强和平与合作将促使欧洲更加稳定,而这种稳定局面对俄罗斯也是有利的。”1996年10月22日,克林顿总统不顾俄罗斯反对和北约盟国的疑虑,决意推进被一再拖延的北约东扩进程,声称美国希望在1999年底以前接纳第一批前东欧国家为北约正式成员国。1997年年初,他在赫尔辛基同叶利钦举行会谈后又宣称:尽管俄国总统认为“北约东扩是个错误”,但东扩将如期在7月北约马德里首脑会议上宣布开始运作。在美国的主导下,1997年5月,北约又与27个北欧、中东欧及中亚国家建立欧洲—大西洋伙伴关系理事会,大大加强了对这些国家的渗透与影响。1997年7月8—9日,北大西洋公约组织16个成员国的国家元首或政府首脑在西班牙首都马德里举行了“欧洲—大西洋合作与安全首脑会议”。会议确定了东扩的首批名单。根据北大西洋公约第10条“一致同意”的原则,最后通过美国坚持的“小规模扩大”方案,决定“正式邀请捷克共和国、匈牙利和波兰与北约开始举行关于参加北约的会谈”^[11](P.1—99)。上述3国已于1999年3月12日正式加入北约。

2. 美国东扩北约的有限制性。美国东扩北约的目标是欧洲和大西洋化。目前美国东扩北约的范围限于欧洲,而非全球。尽管“马德里宣言”声明北约的大门是敞开的,它将继续欢迎新成员的加入,在未来几年中将会向一些有关的申请国发出邀请。美国国务卿奥尔布赖特也声称,北约大门更加敞开,三国不是最后一批,因为北约东扩不是一个事件,而是一个进程。索拉纳在宣布首脑会议的决定时,还特别提到罗马尼亚和斯洛文尼亚将可能是下一轮扩展的首要候选国家。从北约领导人的讲话来看,北约东扩的国家主要在欧洲,东扩到原苏联的可能性极小。

北约的域外行动的有限制性。北约的安全防卫范围主要是欧洲。北约的域外行动主要是指1999年3月北约东扩后,根据美国提出的联盟“新战略概念”,从保卫北约盟国安全转向对盟国范围外动武,即北约军事功能的扩大化(这比北约地区同盟全球化、北约军事功能全球化更准确)。美国力主把北约的职能向防区外扩展,在地理上不受限制,声称要把预防北约边界之外的危机、维护和平和反对大规模杀伤性武器扩散作为北约今后的主要任务。美国前总统尼克松就指出:“为了承担这样一个全球使命,每一个北约成员国都必须认识到,在苏联威胁已不存在的情况下,北约必须具有更多的国际主义,而不

是更少。”^[12](第78页)北约军事功能扩大化的第一步就是借科索沃问题拿南斯拉夫联盟开刀。1999年3月24日,美国伙同北约成员国悍然空袭南联盟,再次将战争强加给巴尔干半岛。科索沃危机恰好为美国的图谋提供了实践机会,为实施克林顿政府提出的“扩展战略”、为美国在冷战后所设计的“新干涉主义”找到突破口。尽管美国要求北约行动不局限于北约范围内,还须有力量战胜直接影响到北约安全、发生在北约领土以外的种族和地区冲突,这不等于北约要扩展为全球性的组织。从北约1999年4月24日发布的《新闻公报》可知,目前,北约的行动主要限于欧洲大西洋地区,地中海地区,即“联盟不仅要保护他的成员,而且要为这一地区的和平与稳定作出贡献”^[13](第1—99页)。即使是这类行动也受到一定制约。如北约在中东、巴尔干的军事行动也不是一帆风顺,受到的阻力也不少。美国政府也只好进行自我约束。这正如吉德恩·罗斯所言:美国的“对外干预应计划成无痛苦和自我约束的。”^[14](P.58)

一个国家或地区组织进行域外行动,涉及国际法上的主权问题,必须得到联合国安理会的授权。但美国一直想打破联合国的限制。冷战后,由于世界的多极化趋势,美国的称霸企图遇到了重重困难。在联合国,美国很难再操纵联大和安理会,于是美国逐渐转向北约,试图将其变为自己称霸的工具。美国强调北约的“独立性”、“自主权”,认为不必事事都要有联合国安理会的授权,美国的主张还得到了英国、加拿大、意大利、土耳其等国的赞同。在科索沃危机后,北约在美国的主导下做出了没有联合国安理会授权的动武决议。随着北约在前南地区陷入进退两难之时,安南一改以前“不直接参与解决科索沃问题”的消极立场,强调任何对南的军事干预必须经联合国授权,联合国的作用重又突出。1999年4月16日,安南分别会见了安理会5个常任理事国的代表以及南驻联合国临时代办和欧盟委员会副主席布里坦,就科索沃局势交换了意见,德、法等国公开表示需要安南出面调解。在华盛顿举行的北约成立50周年会议之际,北约首脑会议不得不承认“联合国安理会维护国际和平与安全的首要责任,在欧洲大西洋地区的安全与稳定同样扮演着决定性的角色。”^[13](P.1—99)

冷战后全球化的趋势在世界各地得到全方位的发展,西方民主化、市场化是全球化发展的重要方面,原苏联东欧是这一变化的中心地区。美国想通过“全球化的吸引力促使中国、俄罗斯和其它国家变成国际体系的一部分。”^[4](第279页)美国乘机插手别国事务。克林顿就曾在幸庆西方的胜利时说:“我们

已经高举火炬走过黑夜,现在我们可以创造我们的后代应当拥有的黎明了。……今天地球上 2/3 的国家和一半以上的人民处在由本国人民选出的政府的治理之下,这是有史以来的第一次。”^②美国人坚信资本主义在全球走向胜利是不可逆转的。正是基于这种自信,刺激了美国向全世界推行美国价值观和社会制度的冲动,使美国冷战时期遏制战略变成了冷战后的“扩展”战略。克林顿总统提出不仅要为美国利益而战,而且要为维护美国的价值观而战。他声称:“世界范围的民主革命已显示出它的力量和坚韧性”,并坚持其政府的“对外政策将以民主原则和民主制度为根基”^[15](第 445 页)。北约向东欧拓展的目的,是进一步巩固和促进东欧国家的“民主化和市场经济”,使西方价值观扎根东欧,使其西化成果具有不可逆转性。美国的目标是实现美国模式全球化,即“民主与自由市场遍及全世界,世界更加和平与繁荣,美国更加安全与繁荣”^[16](第 11—12 页)。

注 释:

- ① 参见安东·尼·赖克(Anthony Lake)“Effective engagement in a changing world”. Bulletin of USIS, December 20, 1993.
- ② 参见 Clinton. 20 Press Conference. Bulletin of USIS, November 12, 1996.

[参 考 文 献]

- [1] [美]亨廷顿. 第三波——20 世纪后期民主化浪潮[M]. 刘军宁译. 上海:三联书店,1998.
- [2] 梅孜. 美国国家安全战略报告汇编[Z]. 北京:时事出版社,1996.
- [3] 牛军. 克林顿治下的美国[M]. 北京:中国社会科学

出版社,1998.

- [4] 陈伯江. 美国高级将领与著名学者访谈录[C]. 北京:世界知识出版社,1998.
- [5] [美]兹比格涅夫·布热津斯基. 大失控与大混乱[M]. 潘嘉玢,等译. 北京:中国社会科学出版社,1995.
- [6] 刘靖华,等. 论北约东扩[J]. 美国研究,1997,(3).
- [7] STUTLE W. NATO's Expensive Trip East [J]. Foreign Affairs, 1998,(77).
- [8] SPANIER J. American Foreign Policy Since World War I [M]. Washington: Congressional Quarterly, 1992.
- [9] [美]亨利·基辛格. 大外交[M]. 顾淑馨,等译. 海口:海南出版社,1997.
- [10] [美]比尔·克林顿. 希望与历史之间[M]. 金灿荣,等译. 海口:海南出版社,1997.
- [11] U. S. Information Agency. NATO at Fifty Washington Summit [DB/OL]. <http://www.nato.int/docu/Pr/Paa-066e.htm>, 1999-04-24.
- [12] [美]理查德·尼克松. 超越和平[M]. 范建民,等译. 北京:世界知识出版社,1995.
- [13] U. S. Information Agency. The Alliance New Strategic Concept [DB/OL]. <http://www.nato.int/docu/Pr/99-065e.htm>, 1999-04-24.
- [14] ROSE G. The Exit Strategy Delusion [J]. Foreign Affairs, 1998,(77). \=[15] [美]威尔·马歇尔,马丁·施拉姆. 克林顿变革方略[M]. 达洲,等译. 北京:新华出版社,1993.
- [16] 阎学通. 中国与亚太安全[M]. 北京:时事出版社,1999 年.

(责任编辑 叶娟丽)

U. S. Strategic Option of NATO's Expansion After Cold War

LIU Sheng-xiang

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LIU Sheng-xiang (1962-), male, Lecturer, Wuhan University Law School, majoring in globalization, foreign policy and international security.

Abstract: After the end of cold war in every nation of former east Europe there appeared a wave of Westernization and anti-Westernization, with a faster course of globalization. There were intense debates over whether the U. S. should get involved in former east Europe. Some advocated involvement by NATO's expansion eastward, others opposed it. the U. S. government put forward engagement policy.

Key words: East Europe; Westernization and anti-Westernization; U. S. ; NATO's Expansion Eastward