北约职能扩张的发展演变

张 志 新

摘 要 北约的职能扩张性是冷战后北约具有的一个新特点,而政治性和干预性的发展又是这一特点中表现较为突出的两个方面,整个北约的扩张性是北约在欧洲新的安全形式下所循序渐进发展起来的,而且它的发展是北约战略调整的必然结果,其对欧洲安全产生的消极影响不但将威胁欧洲自身的安全与稳定,而且将严重威胁21世纪的世界安全。

关键词 扩张性 职能扩张 干预性 政治性

冷战的结束使欧洲的战略环境发生了巨大的变化,北约原有的"灵活反应战略"很难继续适应不断出现的新问题,因此,对原有的任务和职能进行调整与改革就被提到了议事日程上,北约的扩张性就是在这一背景下产生的。北约的扩张性实际表现在两个方面:成员的扩张和职能的扩张,即所谓的"双扩"。成员的扩张指的是北约抓住冷战后的历史机遇,推动北约阵营的扩大,习惯称之为"北约东扩";而职能的扩张指的是北约突破原来的集体防御的框架,积极拓展新的行动领域,其最终目的是将欧洲——大西洋地区的所有国家纳入自己编织的安全体系。由于北约东扩国内的论述已相当多,因此笔者就只将重点放在北约职能的扩张上。

一

北约的职能扩张主要集中在干预性和政治性两个层面。二者之间是相辅相成、互为因果的关系,政治性强调的是"软手段",干预性的强调的是"硬手段";二者应用的范围和层次也有所不同,但是最终目标都是为了确立北约在欧洲安全中主导权;同时,政治性是对干预性所做的铺垫,干预性是强化政治性的重要手段。经过冷战后近10年的发展,北约的职能扩张已逐步确立并形成了特定的模式。

北约政治性的发展是一个历时很长的过程。早在1990年6月,北约伦敦首脑会议就提出转变职能的问题,即从军事政治组织转变为政治军事组织,其目的有三:一是通过加强政治功能,进一步推进东欧的民主化进程;二是为承担预防冲突、处理危机等"新使命",北约必须作出一些更带政治色彩的调整;三是淡化军事色彩,有利于减轻俄罗斯的敌意。北约的这种调整,即受到内部因素的限制,又受到外部因素的影响。内部因素的限制是指维系联盟的纽带就是建立在集体安全基础上的共同防御,如果淡化甚至抛弃军事职能,北

约就失去了继续存在所必须的凝聚力。外部因素的影响是指东欧国家之所以要加入北约,最主要的原因是北约能为它们的安全提供保障,如果北约的军事职能淡化甚至消失,其吸引力就。北约政治性的发展大体表现在以下两个方面。

(一) 泛欧性的安全磋商机制的发展

1991 年 11 月北约罗马首脑会议上,为进一步促进北约与中东欧国家的联系,及巩固中东欧国家的民主,决定成立北大西洋合作委员会(NACC)。按照美国的意图,该委员会是与前华约成员国"建立关于政治安全问题进行磋商与合作的机构",[①]委员会的成员国可以就广泛的问题进行磋商,其中包括国家防御计划、原则及战略宗旨,武装力量和指挥机构、军事演习、军队间的联系和军事产品向民用转化等等。1993 年,该委员会只有 150 万美元的预算,而且这一机构没有秘书长和正式文件,更为重要的是,它没有安全保障措施。1997 年 5 月,北大西洋合作委员会被正式更名为欧洲——大西洋伙伴关系理事会(EAPC),EAPC 在增进与伙伴国的交往与联系中发挥了比北大西洋合作关系委员会更大的作用,在 1999 年 4 月通过的北约战略新概念强调,EAPC 仍将是北约与其伙伴国进行各方面联系的主要框架。

由于中东欧各国纷纷要求加入北约,而北大西洋合作委员会又不能满足它们的要求。1993 年下半年,美国正式提出了和平伙伴关系计划(PFP)。1994 年 1 月北约布鲁塞尔首脑会议批准了该计划,计划的内容包括:参加 PFP 计划的伙伴国均应签署协议,承诺在防务、军备控制、国家民主化方面同西方国家合作,同时应在军事训练和演习、军事计划和预算方面同北约合作;参加国还必须按照西方的标准改造本国军队,由文官来领导,清除华约烙印、共产主义意识和苏联军事学说的影响;向北约开放军事设施,公开国防预算;在参加国受到威胁时,可以同北约协商,向北约派遣军事代表等。计划公布以后,目前已有 30 个左右的国家加入了该计划,中东欧国家加紧按北约的要求改造本国军队。PFP 计划总的来说起到了加入北约"预备班"的作用。

(二) 加强对俄、乌的战略接触

冷战后,西方一直寻求将俄纳入北约为主导的欧洲安全体系,当前的欧洲安全体系并未把俄排除在外,但也无法完全容纳俄。北约意识到:任何形式的安全结构都必须包括俄在内,尤其在东扩的问题上如果与俄确立关系,将在一定程度上弱化俄的立场。因此北约吸收俄于 1994 年加入了和平伙伴关系计划,并且邀请俄参加了北约在波黑的维和行动。1995 年 9 月,北约又提出了对俄关系的"政治框架",就双方的政治磋商、合作领域、情报交流、联合行动四个方面的问题作出了特定的安排。1997 年 5 月,双方签署了《北约与俄罗斯相互关系、合作与安全基本文件》,就双方合作的指导原则、磋商与合作机制及领域、创立联合常设委员会及其运作机制和军事政治领域合作作出了安排,该文件为双方的对话与合作建立起初步的协商框架。

在与俄加强政治领域的协商合作同时,北约也加紧了与乌克兰的联系。乌克兰是一个有重要地缘政治意义的国家,布热津斯基说过,一个没有乌克兰的帝国最终只能是更"亚洲化"的离欧洲更遥远的俄国。[②]北约东扩后,乌将处于北约与俄之间,乌对外奉行中立和不结盟政策,抵制俄要求其加入独联体安全结构的要求。它相继在参加和平伙伴关系计划和欧洲——大西洋伙伴关系委员会、同北约建立单独的伙伴关系、参加波黑的维和行动等四个方面同北约展开了合作,1997 年 7 月,北约同乌签定了《北约——乌克兰双边关系基本文件》,设立了北约——乌克兰双

边关系常设委员会, 建立了危机协商机制, 并商定在政治与安全问题等十个方面开展合作北约此举的目的是为乌最终加入约做准备, 同时也是防止以俄罗斯为首的独联体安全体系的形成。

二

所谓的干预性, 是指北约在其实施集体防御的地域之外采取军事行动, 这种行动的目的很大程度在于插手、主导地区事务, 而且行动的实施很大程度上是在违反国际法及国际关系准则的基础上进行的。北约干预性的发展是一个不断强化的渐进的过程, 具体表现在从波黑的维和行动到对科索沃的军事介入上, 北约采取干预行动的主要目标有四点: (1) 决心在北约的历史转折时期发挥更大的作用; (2) 利用联合国和欧安组织争夺欧洲安全的主导权; (3) 与俄争夺巴尔干的势力范围; (4) 推动北约东扩。

1. 北约在波黑的维和行动。北约的干预性首先体现在波黑维和使命上, 1993 年 3 月 31 日, 联合国安理会通过 826 号决议, 授权北约使用一切必要手段执行波黑“禁飞区”计划, 4 月 2 日, 北约宣布以实际行动支持联合国安理会的决议, 并开始在波黑执行“禁飞”任务。后来又增加了为联合国驻波黑“安全区”的保护部队提供掩护, 及向马其顿派遣维和部队的任务。这一阶段维和的主要特征就是“有限介入”。1993 年 6 月 4 日, 联合国安理会通过 836 号决议, 批准维和部队使用武力保护“安全区”, 这实际上为以后的空袭波黑塞族开出了“许可证”。1994 年 2 月底至次年 8 月, 北约对波黑塞族实施了 11 次空袭, 1995 年 10 月, 北约还首次向塞控区发射了导弹, 这一时期维和的主要特征是“大棒维和”。第三阶段是大规模介入阶段。1995 年 12 月 18 日, 北约国防部长会议正式批准向波黑派出由 6 万人组成的多国部队计划; 12 月 20 日, 联合国维和部队正式将波黑维和使命移交给以北约为主的多国部队, 维和部队主要负责停火、恢复秩序和实现各方和解三大任务。

北约的波黑维和行动存在不少消极的问题: 首先, 大国利益的相互矛盾与妥协影响到维和行动的实施; 其次, 在维和行动中, 北约、尤其是美国违背了维和原则之一的“公正原则”, 波黑塞族女领导人普拉夫希齐称: “在波黑分裂和最后出现一个统一的塞尔维亚国家前, 巴尔干地区不会有和平。”[③]最后, 靠武力维持的“刺刀下的和平”决不是真正的和平。

2. 北约对科索沃的军事介入及对南联盟的军事打击。由于媒体对此次的行动的报道较多, 因此笔者对事件的经过就不做特别的说明, 只对此次行动的特点阐述一下自己的看法, 并希望通过这种分析能够管窥北约在今后可能采取干预行动的特点。

(1) 北约的此次行动基本是以自己的价值观作为衡量标准。在 1999 年的“拉查克村”事件中, 北约单凭并不明显的证据就将屠杀的责任完全推到了南联盟的身上。而且, 在的朗布依埃谈判中, 西方将自己制定的和平计划作为“最后通牒”, 不允许各方有任何的修改。日本媒体指出, “克林顿片面强调本次军事行动是从人道主义立场出发而采取的行动, 但显而易见, 这种干涉内政的合理性是侵略者自己赋予的。”俄罗斯的报纸也一针见血地指出, “在大西洋文明范围内, 分离主义受到坚决的谴责(西班牙的巴斯克人、土耳其的库尔德人等), 而在其他潜在或现实的欧亚地区, 分离主义则受到大力地欢迎和鼓励(前苏联的波罗的海地区, 亚洲的高加索和乌克兰的分离主义, 其次是俄联邦的车臣分离主义、伊拉克的库尔德分离主义、南斯拉夫的各种分离主义)”。

(2) 以武力解决为主, 政治解决为辅, 诱

压兼施, 以压促和是此次行动的另一特点。1998 年 10 月 13 日, 北约向其军队发出动员令: 如贝尔格莱德在规定的期限内不按国际社会要求行事, 将对其采取军事行动。同样, 在 1999 年初的朗布依埃和谈中, 由于北约的要求没有得到满足, 3 月 19 日, 克林顿宣布, 美国和北约将准备袭击塞尔维亚境内的目标, 并宣布倒计时开始。北约拥有当今世界上首屈一指的强大武装, 据伦敦国际战略研究所的报告称, 北约的军事开支 1998 年达到了 4200 亿美元, 超过了世界上所有非北约国家的总和。因此, 北约对自己定义的所谓"流氓国家"时不时"挥舞大棒"就充分体现出了北约干预的野蛮性和强权性的色彩。

(3) 对南联盟采取的军事行动也是为成员的扩张服务的。1999 年 4 月的北约战略新概念宣称, "联盟将根据《华盛顿条约》第十款向新成员国敞开大门——欧洲民主国家的加入将实现《华盛顿条约》条约的目标, 没有一个欧洲民主国家将被排除在考虑之外。"④很明显, 北约的新战略就是将所有的欧洲国家或是纳入北约, 或是吸收为的伙伴国, 总之要"为我所用"。在科索沃军事行动中, 北约的目的之一就是铲除亲俄的米洛舍维奇政权。铲除这一政权, 是为给东扩彻底扫清障碍, 安定东南欧, 并最终控制东地中海, 将该地区的所有国家纳入北约主导的欧洲安全体系。

(4) 美国在此次行动中占据了绝对的主导地位。美国的战略宗旨很明显, 克林顿总统宣称: "欧洲的团结、自由、和平繁荣对我们孩子们的未来至关重要。"⑤欧洲是美国全球战略关键中的关键, 而巴尔干又是美国欧洲战略的一个核心。科索沃是一个小地方, 但是它处于欧、亚、及中东不同的文化之间, 处在伊斯兰教和基督教西部教派与东正教派的汇合点。因此, 控制科索沃一点, 可辐射巴尔干半岛一片, 并影响东地中海一面, 这就是美国"为什么不在东非、斯里兰卡、库尔德斯坦和阿富汗——仅举出几个伤亡人数比科索沃多得多的地方——进行干涉的原因"。⑥

三

北约的职能扩张将在几个方面对欧洲甚至世界的安全产生消极的影响。

1. 扩张性将加深俄与北约的矛盾。北约东扩制造了冷战后俄罗斯与北约间的第一次危机, 北约对南联盟的空袭又给俄与北约的关系带来了第二次危机。北约在波黑及科索沃的行动从另一方面反映出俄罗斯的软弱, 尤其是科索沃危机, 使俄举国愤慨, 至少 95% 的俄罗斯成年人强烈谴责北约的暴行。叶利钦威胁说, 俄的核导弹已重新瞄准"今天同南斯拉夫打仗的那些国家"。俄的愤怒是基于以下几点原因的: 第一, 北约以强凌弱, 以多欺少; 总人口近 6 亿的 20 个左右强国对一个只有 1000 万人的小国大打出手; 第二, 打击的是东正教斯拉夫国家, 是俄罗斯的兄弟; 第三, 打击塞尔维亚是为了给俄一个教训, 对它进行侮辱; 第四, 西方欺骗了俄罗斯。

基于此, 俄相应地调整了一些策略: (1) 俄政府 1999 年 5 月改组之后, 其总理斯捷帕申一接任就表示, 今后俄将进一步重视军工部门, 加大对军工领域的投入, 计划将俄军费占国内生产总值的 2.8% 增加为 3.5%; ⑦(2) 加强对独联体的外交力度, 争取广泛支持。1999 年 4 月 23 日俄国防部长证实, 俄白将在计划期限内组建统一的地区性军事集团, 预计明年俄白将举行全民公决, 决定两国是否组成联盟的问题。1999 年 4 月 2 日的独联体国家首脑会议强调: "必须在持久和平、安全、民主的条件下, 重新推动、发展独联体范围内的平等伙伴关系与合作。"(3) 加强对其他大国的外交力度。北约轰炸我大使馆后, 俄第一个作出了反应, 叶利钦总统打电话给江主

席, 谴责北约的暴行, 俄科索沃问题特使切尔诺梅尔金来华与我协调立场, 1999 年 5 月 24 日, 俄印外长发表声明: 呼吁俄、中、印应在推动巴尔干和平进程中更加紧密合作。

但是今日的俄罗斯已不是昔日的苏联, “俄罗斯对塞尔维亚的同情是与它缺乏应对手段相匹配的”。[⑧]英国媒体称, 俄罗斯感到它是被置身于一种试图维持已经破碎的民族主义的自尊心, 而又被迫需通过西方继续为其输送现金来支撑它的处于混乱的金融局面的困境中, 这种方式将肯定激起民族主义的激情。而且, 叶利钦政权实际上已经意识到, 继续与米洛舍维奇政权结盟无论在政治上还是在军事上都没有出路。因此, 俄—北约的关系尤其是俄—美关系都不会发生逆转。这是因为美在伊拉克武器核查危机和科索沃危机问题上需要俄罗斯发挥特殊作用。如 1999 年 6 月 19 日达成的“关于俄参加科索沃维和部队协议”规定, 国际维和部队由北约统一指挥, 但俄进入维和部队各级指挥框架。这表明美在关键问题上需要俄的协助, 因此也须给俄以大国应得的尊重, 同时在防止核扩散等问题上美也需要俄的帮助; 此外, 俄在经济上有求于欧美, 俄政府 1999 年要还外债 175 亿美元, 第二季度就拿出 46 亿美元还债, 得到西方的贷款是当务之急。可以说, 今后的俄—北约及俄—美关系将在对抗、矛盾中发展, 也不排除进一步激化的可能性。

2. 职能的扩张强化了北约在欧洲安全中的主导地位。早在 1992 年 4 月, 北约秘书长韦尔纳就提出了北约的作用与扩大的问题, 他提出, 未来的欧洲——大西洋共同体应有三个支柱: 欧安会、欧洲联盟与北约, [⑨]欧安会只是一个论坛, 欧洲联盟是一个政治军事组织, 作为安全组织的只有北约了。对于独联体, 韦尔纳连提都未提, 根本不承认以俄为核心的独联体在欧洲安全架构中的地位。对于北约在欧洲安全中的地位问题, 我们应注意以下几点: (1) 政治性的推行使中东欧各国纷纷提出加入北约的申请, 他们的目的有二: 一是为了尽快融入西方社会, 二是为了防止俄东山再起后威胁自身的安全。这就为北约在中东欧采取行动提供了现时的依据; (2) 北约政治性的推行是以其强大的军事实力为后盾的。这无疑对谋求安全保证的中东欧各国产生了巨大的吸引力, 事实上也在欧洲安全结构中树立了其“巨无霸”的地位; (3) 冷战后的东欧地区, 主要是巴尔干地区, 冲突迭起, 除北约外, 找不到其他组织能有效解决这些问题, 这又赋予了北约“救火员”的身份。上述因素强化了北约在欧洲安全中的主导地位。

3. 北约的职能扩张使联合国的授权和国际法成为可有可无的“清规戒律”。科索沃危机中, 从 1998 年下半年到 1999 年的 3 月 24 日对南实施空袭, 北约一直未致力于获得联合国的授权, 美国驻北约大使称: 如果北约成员国在实施军事介入的理由上意见统一, 那末即使没有联合国的授权, 北约也可以采取行动。联合国宪章中规定, 只有在发生明显的侵略行为时, 且在联合国授权下, 成员国才可以按照联合国宪章第七款行使集体自卫权。此次的科索沃危机, 南联盟作为一个主权国家, 并未要求任何国家或国际组织介入, 而且, 国际法的一项基本准则就是绝对尊重国家主权和领土完整。但美国声称, 根据联合国安理会 1199 号决议, 北约有权采取行动, 可是 1199 号决议的内容是要求冲突双方立即停止军事行动, 南联盟从科索沃撤军, 政治解决冲突等, 并没有授权北约采取军事行动的任何内容。因此, 从国际法的角度来讲, 北约的行动是站不住脚的, 是缺乏必要的法律依据的。北约的科索沃行动在国际上开了一个危险的先例: 二战后确立的以联合国为核心的国际安全机制受到了挑战, 主权国家平等原则受到践踏, 放弃使用武力解决冲突

的原则受到严重威胁。

(四) 对分离主义势力和军备竞赛产生了推波助澜的作用。北约的职能扩张带来了极其消极的负面影响。单以科索沃危机为例,不论北约愿不愿意,它都在执行一条有利于科索沃解放军(KLA) 的政策。《纽约时报》称,科索沃解放军实际上就是"一批头脑极其僵化的伊斯兰教原教旨主义者"。"而且,一个更有争议的问题是:叛乱份子的钱有多少是来自于贩毒所得。"类似的情况还会发生,随着科索沃走向独立,马其顿的压力将增大(它的 1/3 的人口是阿尔巴尼亚人),为什么不让它们享有与塞尔维亚境内的同一民族的兄弟一样的自决权呢? 这会引发冲突的扩大,保加利亚人至少占马其顿人口的 1/3,而希腊则有机会看到削弱或消灭名称遭它拒绝马其顿。在民族与宗教矛盾错综复杂的中近东地区,完全没有民族宗教问题的国家几乎不存在,在面对分离主义的挑战时,如果都用类似北约的解决方式,则无疑会助长分离主义的嚣张气焰。另一方面,为了避免重蹈南联盟的覆辙,新一轮的军备竞赛的帷幕已经拉开,印度和巴基斯坦加紧实验中程弹道导弹,乌克兰议会也对其无核地位表示质疑,越来越多的"核门槛"国家感觉到有必要拥有即使射程不够远,但也足够打倒与自己"交恶"国家的新式武器,从而势必使大规模杀伤性武器在全球滋生和扩散。90 年代以来,国际裁减常规军备及限制、裁减战略武器的谈判进展顺利,如核禁试条约、防止核扩散协议、禁雷公约、对化学、生物武器进行限制条约的相继被签署或续签。北约的行动无疑使这一热潮大幅降温,使地区动荡加剧。

---

① *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Nov 1991, NATO Office of Information and Press.

② 布热津斯基:《大棋局》,上海人民出版社 1998 年版,第 148 页。

③ 魏坤:《喋血巴尔干》,世界知识出版社 1997 年版,第 189 页。

④《北约战略新概念》,第 39 条,1999 年 4 月 23 日华盛顿会议通过。

⑤Bill• Clinton: *Why we ae Involved in Kosovo*, (USA) Vital Speeches, April 15, 1999, P388.

⑥ 基辛格:《歪曲历史》,(美)《新闻周刊》,1999 年 4 月 5 日。

⑦ 刘桂玲:《俄罗斯应对北约东扩举措及俄美关系前景》,《现代国际关系》,1999 年第 6 期,第 32 页。

⑧*A Toothless Growl*, (UK) The Economist, May 1, 1999, P50.

⑨ 叶自成:《东扩:克林顿与叶利钦》,东方出版社 1999 年版,第 23 页。

(责任编辑　双　木)