



从里加峰会看北约的未来发展
方 华(2007.1)

2006年11月28—29日，北约在拉脱维亚首都里加召开了两年一次的首脑会议，北约26个成员国的11位总统、15位总理及北约秘书长夏侯雅伯与会。这是北约自2004年实现最大规模东扩以来在新成员国举行的首次峰会。会上讨论了阿富汗问题、北约能力建设、能源安全以及与非北约成员国合作关系等问题。此次会议后，北约未来的发展方向，北约与欧盟、与美国的关系等重大问题，北约未来新走向势必对国际形势和世界战略产生深远的影响。

里加峰会成果喜忧参半

1、通过了《里加首脑会议声明》和《全面政治指导》。里加峰会通过了《里加首脑会议声明》和《全面政治指导》。《全面政治指导》战略文件是北约继1999年通过《战略概念》文件之后出台的又一重要政策文件。该文件在2005年就得到了北约成员国的认可，在2006年6月召开的北约国防部长会议上获得通过。在里加峰会上，这一文件得到了北约成员国领导人的批准。这一文件将反恐、防止大规模杀伤性武器扩散、处理地区危机和冲突等作为北约今后10~15年的工作重点和政治方向。这一文件将是北约今后相当一段时间内政治和军事改革的框架性指导文件。

2、明确了未来转型方向。随着上世纪90年代初华沙条约组织的解散和苏联解体而失去了战略对手，成立于1949年的北约，需要为自己的继续存在寻找理由，于是开始了转型进程。2001年“9·11”事件发生后，北约的转型进入了新阶段。北约不再把自己定位为纯军事性质的北大西洋地区集体防御组织，而是朝政治军事组织迈进，并试图将自己的影响力扩大到传统防区以外，在全球范围结交合作伙伴。此次峰会再次强调，为实现《全面政治指导》制定的北约今后10—15年的工作重点，北约需要在观念和组织上进行转型，军事集结的目的从应对大规模战争转向救援、危机处理、威慑和干预，因此需要调整其军事力量，军队需要快速反应，提高兵员素质和更加精良的装备。目前可在5天内集结、在单次补给情况下可30天连续执行任务的北约快速反应部队，已基本成型并具有一定的行动能力。

3、组建战略空中投放编队。里加峰会决定，北约将组建战略空中投放编队，以加强远程投放能力。这个编队将由15个北约成员国和伙伴国瑞典一起组建，由3架美制C-17大型运输机组成，分别于2007年、2008年和2009年开始服役。C-17运输机最大载荷为76吨，最大航程为9000多公里，具有空中加油能力，可将坦克和直升机等大型作战装备直接运入战区。北约秘书长夏侯雅伯说，组建战略空中投放编队可以极大地提高战略空中投放能力，体现北约军力的真正转型。据透露，北约新组建的战略空中投放编队既可用于军事行动，用于对付“不相称的对手”，也可用于人道主义援助和救灾等活动。

4、在破解阿富汗困局的对策上分歧明显。北约领导的阿富汗维和行动是此次会议讨论的重要内容。北约在阿行动是北约工作的重点，也是北约转型的“试验田”，关乎北约未来发展，因此可谓只能成功不能失败。在美国的策划下，北约领导的驻阿国际安全援助部队目前已正式接管阿全境的安全控制权。然而，随着阿形势恶化，现驻阿3.2万北约部队已不敷使用。阿富汗若变成另一个伊拉克，北约就变成美国和英国，陷入其中无法脱身。为此，布什在里加敦促北约成员国向阿增兵并中止对其军队的一些限制，北约集体防卫的原则同样适用于成员国以北约的名义派驻国外的军队。但他的立场只得到英国的支持，其他国家只表示自己的驻军在紧急情况下可以对友军进行后勤支援。法国、意大利、西班牙等国则明确表示不会向阿增派军队，也不会允许其现有的驻军进入阿南部和东部危险地区，德国坚持在防区问题上没有商量的余地。《里加首脑会议声明》只笼统地说，与会成员国将保障驻阿国际安全援助部队取胜所需的兵力、物力和机动性，但在解除各成员国驻军防区

限制问题上，欧洲主要国家没有让步。

5、美国“北约全球伙伴关系计划”搁浅。峰会前，布什在拉脱维亚大学发表演讲称：“此次首脑会议将启动‘全球伙伴关系计划’，让日本、澳大利亚等与北约有着共同价值观、与北约携手致力于和平事业的国家展开联合训练、联合军事演习和进行制订共同防务计划等方面的合作。”会议对美国热衷的“北约全球伙伴关系计划”进行了讨论，然而事与愿违，布什的提议因遭到法国等国的反对而没有得到会议的认可。会议声明和《全面政治指导》政策文件均明确指出，北约的性质是“北美、欧洲地区集体防卫组织”。这显示出，美欧在推出“北约全球伙伴关系计划”问题上存在较大分歧。布什的提议只得搁浅。

北约得以继续存在并发展的原因

北约从诞生至今的57年中，经历可以用“危”和“变”两个字概括。“危”，就是危机。冷战期间，外临以苏联为首的华约的针锋相对和全世界民族独立的解放斗争；冷战后，失去华约对手，但存在“传统防区外非对称威胁”；内部存在的欧美矛盾与摩擦一时还难以消除。早在1961年基辛格就说：“北约，我们外交政策的基石，已不再适应战略和政治关系的演变……如果北大西洋国家集团不能明确它的方向，它注定要终结”。尼克松也表示，“联盟最易从内部瓦解”，“可以肯定，北约面临的危机，绝不是每过几年便会提出对其进行‘痛苦的重新评介’这样普通的危机。北约内部存在着一种精神瓦解的真正危险。除非美国和它的欧洲盟国努力克服这些障碍。当我们回顾历史时就会看到，今天的分歧就是北约最终解体的最初征兆”。到了1994年，伦敦国际战略研究所时任所长克里斯多夫·贝特拉姆又说：“北约面临深刻、持久的危机，它可能在这个世纪末前结束”。

然而，至今北约并没有像尼克松等人所预言的那样“最终解体”，北约并没有“下岗”，而是不断扩大，其主要原因在于：

一是积极变革求发展。北约1949年成立之初是为了建立跨大西洋“集体防务联盟”，以保护盟国免遭武力攻击。当20世纪90年代初苏联、华约解散，冷战结束，北约面临生存危机时，北约成员国一致决定：改造北约，转换职能，重新定位，以适应后冷战时代的形势。现在又过去了15年，在历经数轮东扩之后，美国又想把北约的触角伸到亚太，称北约应扮演“全球角色”，建议北约与日本、韩国、澳大利亚等国建立固定的“全球性的伙伴”关系。北约也一直在摸索东西冷战结束后能发挥何种新作用。冷战中，北约学会在危机面前应变。冷战后，时至今日，北约依然如此，在不断出现的新的危机中不断地调整变化。57年来北约的“变”体现在对苏欧关系上是挑战华约，从对抗到缓和的演变；在对待西欧关系上是控制西欧，从军事集团向政治军事集团的演变。纵观历史，可以看出：面对种种危机和挑战，北约的不断调整和变革，目的是不断培养适应性，适应新形势新变化，以期在危机中得以生存喘息，以期找到新的对手、新的存在的必要性。综观这次里加会议可以发现，北约目前处在战略转型期，实现战略转型或者说战略调整仍然是北约今后一段时间的工作重点。

二是内部合作大于争斗。里加会议结果显示，北约内部关系复杂，在一些关键问题上还存在不小分歧。事实上，在整个冷战期间，北约内部有矛盾、有斗争，但始终保持着“斗而不破”的局面。这是因为，维护北约团结和美欧关系，谋求北约与华约军事力量对比的相对平衡，一直是大西洋两岸各国的基本国策。里根1988年在向国会提交的《美国国家安全战略》报告中明确表示，“北大西洋联盟不仅体现出成员国义务相互保护，而且也体现出美国对西欧承担的义务……北约既是一个军事实体，也是一个政治实体。美国须通过北约就广泛的问题同西欧盟国磋商”。北约成立以来，美欧在政治、经济、军事、科技、文化等方面形成了一整套紧密联系与合作的体制，结成了美欧的“安全共同体”和“价值共同体”，使得北约这艘“巨船”能够在每次风暴中平安度过。

北约未来发展方向

1、美力图打造的“全球北约联盟”并未终结。此次北约峰会上，美英等国提出，把日、韩、澳等国作为北约新的“合作伙伴”，希望北约在世界性的安全问题上发挥作用。美国此举目的何在？

分析人士认为，一是美为遏制俄罗斯和中国而采取的部分战略。在欧亚大陆，由中、俄和中亚国家组成的上海合作组织框架在探索安全合作问题，北约希望通过与日、澳、韩等国的合作，能够监视这一动向。二是由于驻伊美军人数紧张，欧洲国家又不愿参与远离本土的海外军事行动，因此一直以来美对北约扩张特别积极。在美国的鼓动下，北约正逐渐加深与大西洋彼岸一些国家的关系。例如，在驻阿富汗的两万联军中，澳大利亚是最大的非北约贡献国。目前，对于美国的计划在北约内外有不同声音，这一计划虽然在里加峰会上搁浅了，但美英等国不会善罢甘休，计划能否最终实现，定论为时尚早。

2、另起炉灶建“导弹防御伞”摆脱对美依赖。2006年11月28日，北约在里加签署合同，正式将“集成试验平台”的开发权交给“科学应用国际公司”。“集成试验平台”相当于北约“主动分层战区弹道导弹防御计划”的“大脑”，它将克服语言、作战条例、各国法律等诸多障碍，把北约26国分散的导弹防御探测、作战管制及指挥设施集成为统一的战区弹道导弹防御中枢。北约总部的反导指令能通过这个平台快速下达，从而提高系统的反应速度。建成“集成试验平台”将意味着北约26个成员国把事关本国安全的导弹防御大权上交给位于布鲁塞尔的北约总部。根据计划，北约要使“主动分层战区弹道导弹防御计划”系统在2010年具备初始作战能力，保护北约部队（无论部署在世界任何地方）免受射程在3000公里以下的弹道导弹的袭击。据透露，该系统的大部分关键性武器都与美国导弹防御计划一致，但北约为何不直接与美导弹防御系统联网，却执意要自己另起一套炉灶，颇令外界思量。美国《今日军控》网站认为，这是北约内部占主流的“泛欧主义者”作祟的结果，以法德为代表的西欧国家出于欧洲自身利益考虑，并不希望直接照搬美导弹防御体系，而是希望确保欧洲拥有相对独立的反导核心技术，并为欧洲工业界创造更多的就业机会。英国简氏防务情报专家谢伯也认为，在欧洲强调独立防务的今天，让北约全盘接受美国的“导弹防御之伞”是不现实的，欧洲国家并不希望北约只是美国御用的“小卒子”。

3、北约未来转型步履艰难。虽然本次里加峰会着重讨论的问题是北约在冷战后的转型问题，提出转型以“应对新的安全挑战”为中心，围绕北约阿富汗维和行动、北约的体制改革和能力建设、北约与非成员国关系三大议题制定对策。北约秘书长夏侯雅伯也曾表示，北约将在未来的若干年里努力适应国际安全环境的新变化，里加峰会将成为北约未来发展的基石。但是，里加峰会并未解决北约转型中的关键问题，北约内部分歧较大，未来转型将十分艰难，主要表现是：一是如何应对阿富汗困局是面临的首要难题，而这一问题在峰会上没有得到根本解决，未来也很难解决，阿富汗问题考验着北约的集体防卫原则。二是如何推进北约的体制改革和能力建设问题。面对各种新的非传统安全带来的挑战，北约本次峰会通过了一份《全面政治指导》，将北约未来任务范围扩展到反恐、维护网络安全以及保护自然资源和能源安全等方面，为北约今后10—15年内的职能转变定下政治框架。但有专家指出，北约在财政、决策和军备标准等环节上的协调不力将很难实现这个目标。此外，各成员国对北约价值的认同仍存在不小的差异，法德和美英之间因伊拉克战争而起的争执并未完全消弥，这种内部关系对北约共同战略的形成无疑会形成相当大的阻碍。布什虽在峰会上提出了“全球伙伴关系计划”，但未能体现在《里加首脑会议声明》中。纵观冷战结束15年来的历史，人们不难看出，北约这个冷战产物要成功实现在新时期的转型绝非易事。

（《当代世界》2007年第1期）