

试析北约当前战略调整

洪建军

[内容提要]2009年4月,北约斯特拉斯堡-凯尔峰会通过一系列联合宣言和战略计划,显示北约正在进行新一轮战略调整。推动北约此次战略调整的因素是多方面的,包括新的国际安全环境压力、美国奥巴马政府提升与盟国战略合作意向、法德等欧洲大国寻求加强北约欧洲支柱的努力,以及北约调整外部关系的需要等。北约战略调整的目的是继续推动北约军事、政治转型,促使北约从地域性集体防务组织转变为更活跃和具有更强大干预能力的西方军事-政治同盟。但鉴于北约今后发展仍面临一些重大障碍,其未来作用和地位存在很大不确定性。

[关键词] 北约 战略调整 军事机构 战略概念

[作者介绍]洪建军,中国现代国际关系研究院欧洲所副研究员、博士,主要从事欧洲外交与安全及大国关系研究。

北约近来的一系列新动向再度引起世界普遍关注:法国在退出北约军事机构40多年后全面回归北约体系,欧洲在北约内部的影响趋于上升;美国奥巴马政府竭力提升美与欧洲盟国的战略协作,对北约期望值增高;美欧领导人在北约60周年峰会前后频繁互动,加紧对北约进行战略调整。种种迹象表明,北约正进入一个新的“活跃期”。

一

2009年4月,北约28国领导人在斯特拉斯堡-凯尔峰会上,就北约当前任务和下一阶段的发展目标达成多项共识。峰会通过的“联盟安全宣言”和战略计划显示,北约新一轮战略调整正全面铺开。美欧成员国在北约框架内加强战略协调,并着手实施一系列新的战略行动计划。

首先,重点加强在阿富汗问题上的战略合作。阿富汗是北约在大西洋防区之外进行的最大规模军事行动地区,也是北约从本土防御向对外干预转型的实验场。美欧领导人均强调,北约在阿富汗的行动对清除恐怖主义源头和北约转型至关重要。自2003年8月北约接管对阿行动军事指挥权以来,北

约国家不断增加驻阿军事力量,目前以北约为主体的阿富汗国际安全部队总兵力已超过5.5万人^①。但北约部队主要集中在喀布尔以北地区,其在阿南部地区兵力严重不足,且其各成员国军队缺乏统一指挥和协调。近年,阿富汗和巴基斯坦境内塔利班势力卷土重来,该地区安全局势不断恶化,美欧领导人日益认识到阿富汗战争的难度和复杂程度远超过伊拉克战争,担心北约在阿富汗可能步前苏联失败的后尘。为此,北约近年来一直寻求加强在阿富汗的行动协调。美奥巴马政府上台后即着手将美海外军事行动重心从伊拉克转向阿富汗,并于2009年3月推出军事与民事手段并举、阿巴两国兼顾的阿富汗新战略。同时,美国努力争取北约盟国增加对阿富汗的投入,以共同推动阿富汗问题的最终解决。北约斯特拉斯堡峰会不仅以“宣言”形式明确支持了美对阿新战略,而且还制订了具体计划加强各成员国在阿富汗的军事行动,包括继续增兵和强化战场指挥和协调。美国已计划在2009年内增兵2.1万人,英、法、德等欧洲国家尽管在增兵问题上态度

^① “International Security Assistance Force”, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/International_Security_Assistance_Force.

仍有保留,但也作出了增加兵力并迅速部署到位的决定。欧洲国家还承诺近期将增派 3000 人的战斗部队加强阿大选期间的安全保障,以及派遣约 2000 名军人参与对阿军警的培训任务。除加强军事行动外,北约各国还将加大对阿经济、民事方面的投入,促进当地政府管理和司法、警政改革,并在阿全面展开“反毒品战争”^①。北约对阿新战略将改进成员国在阿富汗的战略分工,美国将更多侧重军事方面责任,而欧洲国家则侧重民事、警察内务和发展援助方面的职责。

其次,加速军事转型,提升北约对外干预能力。自北约布拉格峰会确定以反恐为中心的战略转型以来,北约军事力量建设及指挥系统一直朝着反恐和危机处理方向转变,建立和完善快速反应部队是其工作重心。北约在 2006 年里加峰会上宣布北约快反部队已具备初始作战能力,总兵力约达 2.5 万人。^② 但近年的实践证明,北约要维持如此规模的快反部队非常困难。北约的全球维和行动导致其军力分散,成员国很难为其提供更多作战部队和装备。北约在阿富汗的困难就是一个典型的例证。此外,北约快速部署能力也有待进一步提高。按照北约规划,其快反部队应在 5 天内“强行进入”世界任何问题地区执行作战和救援任务,但目前北约离这一目标还有一定差距,尤其是其欧洲成员国缺乏远程投放和部署能力。因此,加强空中战略运输能力成为北约当前军事能力建设的重点。过去两年来,北约一直在加紧建设由其 15 个成员国组成的北约战略空中投放编队,预计建成后其远程投放能力达到 1 万公里。届时北约可迅速将一个旅的部队运送到欧洲之外战区。为更有效提升北约指挥和协调能力,北约还将加强其指挥、控制、通讯、计算机、情报、空中监视和侦察系统(即 C4ISR),并计划建立北约联合战区弹道导弹防御系统,以提高北约应对各种射程导弹威胁的能力。北约欧洲成员国将为此逐步更新欧洲军事工业体系。此外,北约还酝酿建立由北约掌管和指挥的“多国联合部队”^③,并计划组建新的救灾部队和军事警察部队。

第三,扩大在能源、气候变化和网络等领域的安全责任。自俄乌天然气争端所引发的一系列问题出

现后,能源安全成为北约的一个新关注点。波兰、捷克等东欧成员国要求北约在能源安全方面发挥更大作用,甚至希望动用北约军队来保护欧洲石油和天然气的重要运输管道。美国对此态度积极,其参议院前任外交委员会主席理查德·卢加提出了以集体安全框架确保能源稳定供应的设想,称“任何对北约成员国停止能源供应的行为都应被视为对北约的攻击”^④。北约秘书长夏侯雅伯亦强调“能源安全是北约需要关注的一个目标”^⑤。北约军事委员会还具体提出应加强对在霍尔木兹海峡、阿拉伯湾和波斯普鲁斯海峡等能源运输线的安全防护。在最近召开的一系列北约峰会上,能源安全都是争论激烈的议题。德、法等国因对俄能源依赖严重采取了较为谨慎的立场,而美国和许多中东欧国家强烈主张北约在能源安全领域应“有所作为”。斯特拉斯堡峰会宣言明确提出,北约将采取更多切实措施,将能源安全逐步纳入北约安保范围,包括为各国主要能源供应线路和基础设施提供保护。^⑥ 另外,针对近年来气候变化及信息网络安全挑战日益增大,北约拟加大对这些领域的投入,并将其纳入北约总体安全战略规划范畴。事实上,北约近年来已经采取了一些应对措施,如丹麦、冰岛、挪威和加拿大等国加

① Jaap de Hoop Scheffer, “Transatlantic Leadership For A New Era”, Speech at the Security and Defence Agenda, 26 Jan. 2009, Brussels, Belgium, <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090126a.html?aid=2784&lid=326>.

② Juha Kaitera and Guy Ben-Ari, “EU Battlegroups and the NATO Response Force: A Marriage of Convenience?” April 2008, http://www.csis.org/media/isis/pubs/eurofocus_v14n01.pdf.

③ 前北约军事委员会主席瑞曼和美、英、法军总参谋长等北约军事领导人提出了组建该部队的基本模式:(1) AWACS 模式,即类似于北约机载警报和控制系统或机载预警部队,由各国出资并完全归北约所有;(2) 集中模式,将各国类似性质和用途的防务资产集中于一个军事单位,如将英国“大力神”C-130 飞机和德国 A-114 运输机及两艘舰船集中在一支混合部队;(3) 双支柱模式,即将欧洲多国人员组成的一体化单位与美国-加拿大单位联合在一起,在北约 C₄ 单位指挥下,使欧美部队充分相互协调。参见:Klaus Naumann and John Shalikashvili, *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership*, pp. 137-39, 16 Jan. 2008, http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_id.

④ Mevlut Katik, “The NATO Summit: Energy Security, Georgia Are Hot Topics”, Eurasianet, 28 Nov. 2006, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav112806a.shtml>.

⑤ Jaap de Hoop Scheffer, “Transatlantic Leadership For A New Era”, Speech at the Security and Defence Agenda, 26 Jan. 2009.

⑥ Strasbourg / Kehl Summit Declaration, 4 April 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm; “NATO’s role in energy security”, http://www.nato.int/issues/energy_security/index.html#Work.

强了在北极地区的安全合作,北约秘书长亦放言北约将在北极地区驻军,以预防全球变暖可能引发的各大国对北极土地和资源的争夺。^① 北约还出台了一系列关于信息网络安全指导文件,并计划在爱沙尼亚首都塔林成立反网络攻击研究中心,以提高联盟防御网络攻击的能力。

第四,更新北约“战略概念”。在北约未来作用和职能的定位方面,北约内部长期存在分歧,这一直制约着北约的发展。为解决这一难题,北约60周年峰会正式启动对北约“新战略构想”的制订程序,力求在北约未来定位方面统一各方立场。事实上,自冷战结束以来,北约一直寻求其职能的重新定位,并不断进行战略调整,以适应新的全球形势。美欧在1999年华盛顿峰会上推出了北约“战略概念”,其核心是扩大联盟“责任和使命”,以“有效保卫”西方整体利益。当前,随着欧洲内部大西洋主义影响上升和美奥巴马政府对外战略的调整,美欧对北约的作用有了新认识。美欧政界和军界的主流意见均认为,北约10年前提出的“战略概念”已难以适应当前世界安全形势的变化,面对非国家行动体对手的出现,北约尤其必须发展新的威慑手段。根据北约新战略要求,未来北约将继续对其军事指挥系统和军力系统进行调整,增加灵活性;加强部队的“远程投送能力”、“可部署性和机动性”、“存活能力和坚持能力”以及多国行动的“可协调性”;完善快反部队建设,力争缩小美欧间技术和能力差距。

除遏制恐怖主义外,北约在地区危机管理、防止核武器扩散、人道主义救援、能源安全、气候环境和信息安全等领域的作用也将趋于扩大。此次北约峰会发表的“联盟安全宣言”明确规定,北约将在更广泛国际安全领域承担安全责任。不过,许多欧洲成员国认为,使用军事力量并不是解决危机的唯一或不可避免的途径,在许多情况下,使用武力会对实现战略目标起到相反的作用,因此非军事手段必须是北约新战略的一个重要组成部分。德、法、意等国更是明确主张北约应在发展援助、促进“良政”和法制观念,以及与联合国等多边组织的安全外交协作方面加大努力,以便帮助冲突地区和国家消除各种威胁的根源。由此看来,北约未来“新战略构想”

除维持集体防务及向大西洋防区以外地区投放部队等原则外,还将强调北约在国际民事、警政和维护欧美共同价值观和利益方面发挥独特作用。

二

推动北约当前战略调整的因素是多方面的,包括外部安全环境的变化、美国及法、德等欧洲国家对北约作用的重新思考、美欧俄等大国关系的新变化等。

从外部安全环境看,北约国家当前面临的威胁和挑战在增多,包括宗教原教旨主义、能源安全、气候变化问题以及全球化带来的负面影响等,这其中涉及到国际恐怖主义、有组织犯罪、非法移民、武器扩散以及某些国家滥用财政和能源杠杆等非对称威胁。此外,国际力量格局正发生显著变化,美舆论预测,未来20年内,中、印等新兴大国的经济总量将与美欧并驾齐驱。^② 美欧国家普遍认为,新兴大国崛起和西方大国相对衰弱将产生新的战略不稳定局面:一方面,新兴大国经济高速增长导致能源、自然资源和战略原材料的需求大量增加,引发气候变暖、战略储备紧张等问题,加剧全球能源、水资源、食品和原材料等方面的争夺;另一方面,随着欧美实力的相对下降,其发展模式和价值观将愈益受到激进意识形态和宗教的抵制,导致新的地区紧张和暴力冲突的可能性急剧增加。在奥巴马和萨科齐等美欧新一代领导人看来,全球正进入一个不确定和危险的时代,西方国家面对的挑战尖锐而又复杂,它们在全球许多地区的信誉因而濒于险境。特别是当前的全球金融危机更是严重地削弱了西方国家的实力和影响力。在这种形势下,美欧领导人日益认识到提升联盟的作用对维护其共同价值观和利益的重要性。北约作为美欧国家集体安全的基石和主要安全与战略对话机制,其价值重新凸显。美欧加强跨大

^① Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North, Reykjavik, Iceland, 29 January 2009, <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>.

^② “Re-thinking global strategy: will India, China and emerging markets continue as the new centers of global gravity?” The Free Library, Chief Executive (U.S.), January 1, 2009, <http://www.thefreelibrary.com/Re-thinking+global+strategy:+will+India,+China+and+emerging+markets...-a01943289>.

西洋联盟合作的愿望持续加强,并相继调整对北约政策。

美国方面,奥巴马外交最突出的变化是摒弃了布什时代的单边主义政策,更注重与盟国和伙伴国家进行协调与合作。在布什时代,“美国越来越倾向于在国际事务中奉行单边主义,不大喜欢与其他国家合作来寻求共同目标,更容易怀疑国际法,更愿意在他们认为必要时,不受限制地行事”^①。奥巴马在竞选期间曾强烈抨击布什外交政策,认为它忽视了跨大西洋战略合作,导致美在对俄关系以及在伊拉克、阿富汗、伊朗、朝鲜甚至在气候变化和能源安全等诸多问题上常常陷入被动。上台后,奥巴马加紧调整对外战略,更加重视民主党长期奉行的对外合作与协调的政策传统。美副总统拜登称,美新外交政策将与布什政府的单边政策决裂,美国将增加与外部世界的“接触”、“倾听”和“磋商”,通过多边合作解决国际难题。从奥巴马政府近几个月的外交行动中可看出,美开始更多重视“巧”实力,利用北约、美日、美韩等同盟关系分担美国在海外的安全责任,并寻求通过对话和谈判缓和与俄罗斯等国的关系。为尽快扭转在阿富汗的被动局面,美竭力推动北约制订新的对阿战略,并突出强调了盟国间的广泛合作。在对俄政策及伊核、朝核问题上,美国也期望获得北约欧洲盟国更多的支持和配合。显然,美国奥巴马政府对北约的期望值在加大。

欧洲方面,默克尔和萨科齐等新一代欧洲领导人均属大西洋主义派,与施罗德、希拉克等前“欧洲派”领导人相比,他(她)们更重视与美国的战略合作,希望奥巴马上台能带来一个跨大西洋对话-合作的新时代。同时,默克尔和萨科齐等人也非常重视提升欧洲在北约内部的地位和作用,希望进一步推动北约的“欧洲化”发展。正如萨科齐所强调:“我们处在相对大国时期,必须围绕这个论断重新组织整个战略。”^②法国重返北约军事机构正是出于这种战略考虑。自1966年戴高乐将军决定退出北约军事一体化体系以来,法国一直保持其战略决策的自主性,在国际领域发挥了不同于其他欧洲国家的特殊作用。但随着冷战后国际安全环境的变化和非传统安全威胁的增多,法国继续游离于北约核心

机构之外对其外交和安全利益非常不利。在20世纪90年代中期,法国前总统希拉克曾试图回归北约军事体系,但因美国拒绝出让北约南欧司令部指挥权而作罢。萨科齐上台后,大力推行大西洋主义外交路线,竭力改善与美国关系,并积极寻求重返北约军事一体化体系。北约秘书长夏侯雅伯认为,法重返北约军事机构符合法国、欧盟和北约等各方的利益,将“推动北约与欧洲安全防务政策之间的互补”^③。法国重返北约军事机构对北约未来发展及其外部关系无疑将产生重大影响。其中一个影响是法国重返北约军事体系后将可全面参与北约决策,在未来北约军事、政治行动中将发挥更积极作用和影响;另一个影响是随着法国重返北约,北约联盟中的“欧洲支柱”将进一步加强,欧洲国家在北约军事和政治事务中将承担更多责任和义务。尤其在法国接掌北约转型司令部后,将可能为北约未来改革和转型进程注入更多欧洲元素,从而更多地影响北约未来的发展。此外,随着法、德等欧洲大国在联盟内影响力的上升,也将影响到北约与欧盟、俄罗斯的关系,从而推动欧洲安全合作的新发展。

北约当前战略调整与其对外关系新变化有密切联系。其中,改善因俄格冲突而陷入僵局的北约与俄罗斯关系是一个重要方面。2008年8月爆发的俄格战争加深了许多欧洲国家、尤其是东欧国家对俄潜在威胁的担忧,认为俄此举粉碎了有关冷战后欧洲主权国家不再存在外部入侵威胁的“神话”,要求北约在保卫成员国领土和维护格领土完整方面采取强硬立场。全球金融危机以及美国总统更迭为美俄关系改善提供了机会。在伦敦20国峰会上,奥巴马与梅德韦杰夫都明确表示希望两国在阿富汗反恐和削减战略武器方面加强合作。这为北-俄关系缓和创造了有利条件。在美国和法德力促下,北约斯特拉斯堡峰会决定将“寻求合作”作为下一阶段对俄政策基调。

^① Robert Kagan, “The Stronger and The Weak”, *Policy Review*, June 2002, p. 1.

^② “奥巴马外交新理念催生欧美俄关系新变化”,《人民日报》,2009年2月9日。

^③ Jaap de Hoop Scheffer, Speech to the National Assembly, <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090212a-e.html>.

北约近期对俄政策调整主要在以下几方面：(1)重启俄格冲突后冻结的北约-俄罗斯理事会会议，恢复双方定期安全对话和协商机制；(2)推动美俄双方在欧洲导弹防御部署问题相互妥协，进而探索“将北约、美国和俄罗斯反导系统相互联结的可能性”^①；(3)放缓北约东扩步伐，尤其在接纳乌克兰和格鲁吉亚入盟问题上将更谨慎；(4)在阿富汗问题上扩大与俄的合作，尤其在吉尔吉斯斯坦关闭马纳斯美国空军基地后，北约希望未来能更多通过俄铁路和公路向阿富汗运送给养。虽然近来因北约在格鲁吉亚举行军事演习和驱逐俄驻北约外交官而导致双方关系出现新的紧张，但寻求妥协与合作仍是北约对俄政策的主调。

加强与世界各地“伙伴”国家的对话与合作是北约对外关系变化的另一个重要方面。北约寻求以这些“伙伴”国作为其全球活动的支点，形成北约“三个同心圆”相互呼应的战略关系：其中内圈为实施集体防务的北大西洋条约区；第二圈为伙伴关系的共同安全区；第三圈则是与更远地区同盟和伙伴构成的外部稳定区。第二个同心圆牵涉到北约各种外部关系国家，包括和平伙伴关系、伊斯坦布尔合作计划、地中海对话国及北约-乌克兰伙伴关系等体系内国家。外部稳定区的国家既非北约成员国，也不是正式签约的和平伙伴国，但它们与北约国家有相同的基本价值观和安全利益，与北约保持“联系国”关系，如亚太地区的澳大利亚、新西兰、日本、韩国等。^② 北约推行“伙伴关系”战略的目的是要进一步扩大其政治影响力，提升北约作为国际安全组织的可靠性和合法性。北约斯特拉斯堡峰会宣言充分反映了北约的整体战略部署。峰会宣言在强调加强欧美战略协调的同时，提出北约将继续扩大与包括乌克兰、格鲁吉亚在内的各和平伙伴国的政治和安全合作，并在合适情况下鼓励这些国家参与北约主导的反恐及国际安全行动。

三

从北约斯特拉斯堡峰会作出的战略调整看，在全球经济危机不断加深、安全威胁和各种不确定性日益增加的国际背景下，美欧均提高了对北约战略

作用的重视，近期力求在解决阿富汗问题上有所突破，长远将继续推动北约从“地域性、静态和防御性”的集体防务组织向“更活跃和更具进攻性的”的军事政治同盟方向发展。^③ 但北约要实现其战略目标仍面临一些重大困难和障碍，其未来发展将受到诸多因素的影响和制约。

其一，美欧在北约战略侧重点问题上存在重大分歧。美国与欧洲对北约的期待是不同的。在美国的全球安全战略中，北约是其“反恐”和“谋霸”的重要工具。美国在自身财力、军力陷入窘境，反恐力不从心的情况下，希望通过北约完成其在阿富汗反恐的“使命”，同时通过加强与其有共同价值观的非北约成员国的合作，打造一个“全球民主同盟”，以服务于美国的全球战略目标。而欧洲对北约的考虑显然与美国有较大差异。法、德等国虽然支持北约承担更多国际安全和反恐职责，但反对北约无限制扩大其军事行动范围，反对北约扮演“世界警察”的角色。俄格冲突后，即使一向支持美国政策的中东欧国家也开始要求北约把注意力更多放在保卫领土的传统作用上，而不是全球出击。美欧在北约“使命”问题上的分歧将会影响到北约未来东扩战略及其全球反恐行动。

其二，北约与欧盟共同防务之间的竞争关系日益突出。随着近年来欧盟共同防务建设不断取得进展，欧盟在国际安全领域中的作用持续扩大，同时与北约的矛盾和竞争也开始凸显。尤其是北约和欧盟均在组建自己的快反部队，双方在非洲、中东和欧洲安全事务中竞争增多。美英方面指出，欧盟耗巨资建立的部队与北约的部队职能重叠，这会导致跨大西洋联盟出现分裂。而法德却强调，欧洲需要有自己的军队，以便在美国人不愿卷入的情况下执行欧盟自己的任务。法国前国防部长阿里奥-马里甚至提出应当“让北约和欧盟有更明确的分工”，由北约完成重大、长期的行动，而欧盟更多承担欧洲及周边

^① Strasbourg / Kehl Summit Declaration, 4 April 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm.

^② Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the 42nd Munich Conference on Security Policy, Munich, Germany, <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060204a.htm>.

^③ Claude Salhani, “NATO must reinvent itself to meet new challenges”, United Press International, October 7, 2008.

地区的军事干预行动。^① 夏侯雅伯多次呼吁,北约和欧盟应当化解彼此间的矛盾。未来,北约在阿富汗、伊拉克和非洲地区均存在如何与欧盟进行政策协调的问题。

其三,北约决策机制和结构改革迟缓,严重影响北约效率和凝聚力。尤其是北约的政治组织,至今仍沿用冷战时期的机制,与世界形势变化严重脱节,这导致近年北约在国际政治舞台上一直表现虚弱,不仅对重大国际议程缺乏影响力,而且很难有效利用其转型后的军事能力对危机地区进行迅速干预。部分欧洲舆论断言,除非北约被改造成一个有政治影响力并在世界舞台上发挥作用的组织,否则“将面临解体的危险”。^② 美国舆论亦强调,应加大对北约政治结构的改造,尤其北约现存的决策程序急需改革。^③ 经几轮扩大后,北约目前的磋商过程变得越来越长,决策机制也愈益复杂,在处理各种危机和实施反恐行动时难以实现快速反应。北约曾酝酿在理事会以下层次机构的决策中改变“全体一致”表决原则,尤其在各专业委员会和工作小组一级实施多数表决方式,但受限于联盟的政治性质,北约机制改革至今未有大的进展,今后一段时期也难取得实质性突破。此外,北约目前仍实行“谁行动谁出资”的财政分担制度,这意味着参与行动的国家既要冒人员伤亡风险,又要承担财政负担,这从长期看无疑会侵蚀北约的凝聚力,削弱北约的行动能力。北约曾考虑赋予参与军事行动的成员国在相关进程中拥有更多发言权,但这项提议一直遭到多数中小成员国的抵制。因此,在相当时期内,这种状况很难有根本改变。

其四,美欧军事能力差距持续拉大。虽然北约欧洲成员国近年来大力加强防务能力建设,但欧洲国家军队与美军相比仍有很大差距,这种差距严重影响到美欧的军事协同能力。科索沃战争充分暴露了欧洲军事能力的弱点。欧洲国家在防务观念和现代技术方面都落后于美国,其多数战斗机、海军舰船和主战坦克都难以达到现代战争的要求。欧洲在军事能力上与美国的差距源于多方面因素,其中军事投入不足是关键原因。美国防开支占国内生产总值4%以上,而大多数欧洲盟国的防务支出至今仍未达

到北约规定的至少占国内生产总值2%的最低标准。^④

必须指出的是,北约目前最大的、最根本的困境在于其成员国对当今联盟的“共同威胁”的认知存在很大差异。北约作为一个军事同盟,必须建立在“共同威胁”的基础上,但目前真正的威胁在哪里?许多成员国认为,对付恐怖主义的最有效手段是警察等安全力量而不是北约军队;而在大国威胁方面,俄罗斯是否构成威胁,各国判断也不一致。因此,有分析认为,尽管北约在相当长时期内不会消亡,但其作为美欧安全架构的角色已不再具备过去那样的战略重要性。^⑤ 斯特拉斯堡峰会启动北约“新战略概念”制定程序,就是试图对北约未来的任务、角色和运作方式重新定位。从目前趋势看,美欧均希望维持北约当前的基本作用和“职责”:一是保留北约集体防御的核心条款,为欧洲中小国家提供安全保护伞,维持欧洲地区的安全与稳定;二是继续发挥美欧联盟纽带作用,保持大西洋两岸的战略沟通与合作;三是维护美欧共同价值观和西方整体利益。此外,随着北约军事、政治转型的加快,北约对外干预的倾向将持续加强。因此,可以预料,未来美国不会放弃通过北约对欧洲和世界进行干预的传统战略,英、法、德等欧洲大国也将更多借助北约力量维持欧洲及其周边地区安全,并推动北约在能源安全、气候环境、网络安全等非传统安全领域承担更大的安全责任。○

^① French Defence Minister, “EU and NATO complement each other”, <http://www.hs.fi/english/article/French+Defence+Minister+EU+NATO+complement+each+other/1076154083435>.

^② Michael Evans, “NATO must be more than a military force”, *The Times*, December 17, 2008.

^③ Sally McNamara, “Principles and Proposals for NATO Reform”, December 11, 2008, <http://www.heritage.org/research/Europe/bg2220.cfm>.

^④ “Military budget of the United States”, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Military_budget_of_the_United_States.

^⑤ 王宇、钟玉华:“世界复杂争论北约60年”,《环球时报》,2009年4月3日,第7页。