

国际联盟的制度化发展与国际秩序变革 ——以后冷战时期北大西洋公约组织为例

田迈

中国传媒大学

DOI: 10.12238/jpm.v5i3.6657

[摘要] 俄乌冲突以来, 国际秩序呈现冲突与合作并存的格局, 以北约为首的国际联盟在国际秩序的变革期间发挥了重要作用。后冷战时代, 北约内部的制度化转型使得其实现了五轮东扩, 北约的扩张与存续是美国霸权的战略选择、欧洲的自主战略和北约内部的制度化改革共同作用的结果。当前世界格局中冷战思维再次出现, 国际秩序的不确定性大大增加, 北约内部的离心力增强, 其制度化转型对国际秩序的变革带来了挑战与机遇。

[关键词] 北约; 国际联盟; 国际秩序; 制度化发展

The institutionalized development of the League of Nations and the change of the international order

—— The North Atlantic Treaty Organization during the later Cold War is an example

Tian Mai

Communication University of China 100024

[Abstract] Since the conflict between Russia and Ukraine, the international order has shown a pattern of conflict and cooperation, and the international alliance led by NATO has played an important role during the reform of the international order. In the post-Cold War era, the institutionalized transformation within NATO enabled it to realize five rounds of eastward expansion. The expansion and survival of NATO was the result of the strategic choice of American hegemony, the independent strategy of Europe and the institutionalized reform within NATO. In the current world pattern, the Cold War mentality has emerged again, the uncertainty of the international order has greatly increased, and the centrifugal force within NATO has increased. Its institutionalized transformation has brought challenges and opportunities to the reform of the international order.

[Key words] NATO international alliance, the institutionalized development of the international order

北大西洋公约组织(北约)是冷战时期美国和英国、法国等欧洲国家为共同应对苏联的军事威胁而缔约的军事联盟组织。后冷战时代以来, 国际格局呈现多元化变革局面, 大国竞争逐步由军事竞争转向多领域综合国力的竞争, 传统安全威胁不再占据主导地位, 北约是否应该继续存续下去成为国际社会争论的焦点。尽管国际社会唱衰北约即将解体, 1997年北约开始实质性东扩并同步进行其制度化转型, 尤其是俄乌冲突以来, 北约在冲突的升级和大国间的战略竞争过程产生了重要影响。北约为为什么要扩张? 北约为为什么能够存续? 北约的制度化转型为国际联盟制度化发展提供了一种思考模式, 同时为国际秩序变革带来了新机遇和挑战。

一、现实主义视角下的国际联盟

一般而言, 国际联盟是国家之间基于承诺、共同利益而形成的合作形式, 核心是联盟国在面对第三方军事威胁或其他领

域威胁时提供必要支持。二战结束以后, 国际格局逐渐形成了以美苏为两极的竞争格局, 国际联盟在此期间也获得了自身的新一轮发展。华约和北约作为最具代表性的军事同盟, 在冷战期间, 双方无论是在军备竞赛还是美苏两国的战略竞争中都发挥着平衡作用。随着东欧剧变和苏联解体, 华约也随之崩溃, 美国主导的单极世界成为国际格局的主导形态。进入21世纪, 经济全球化的深入发展与以中国为代表的发展中国家对国际体系变革提出新要求, 国际关系现实表现为冲突与合作共存的多元化形态, 现实主义国际关系理论随之发展和创新, 尤其针对北约等国际联盟对国际秩序变革的作用, 现实主义理论将视角转向联盟内部的能力聚集、制度化等角度, 论述北约何以存续以及北约的内部转型, 从理论上分析国际联盟的作用和复杂国际环境中如何更好发挥自身作用。

现实主义的权力中心观认为国际政治在很大程度上是权

力政治。国家间为了保障自身对安全的追求聚合在一起，应对能力更强的一方的威胁，国际联盟由此形成。在现实主义视角来看，国家行为体之所以聚合在一起，是为了达到权力制衡的目标，如果一个国家实力足够强大或者结盟所带来的负担大于所得，它就不会结盟（汉斯·摩根索，1948）。基于现实主义理论中的能力聚集视角，国际联盟受到外部威胁、国家能力、安全需求等多方因素的影响而得以存续并在国际秩序建构中发挥自身的作用。这一理论视角很好地解释了北约的组成国家在成立时，综合了战后的国家实力、应对苏联的安全威胁以及美苏的战略竞争等因素。而在苏联解体后，米尔斯海默等学者断言，当北约失去了苏联这一威胁，北约也将如华约一样解体。^[1]沃尔兹则表示北约失去了防御目标后就是一项担保条约，不具备国际联盟的保障作用。

北约虽然在苏联解体后逐渐成为美国战略竞争中的附庸，但是北约依然存在，在后冷战时代这二十多年间进行了数次扩张，并在内部展开了制度化调适，在俄乌冲突中再次展现了自身的作用。这也成为了现实主义和自由主义长期以来的论争，现实主义论述了北约的式微和可能的瓦解，但是国际关系理论是一个动态和静态相融合的特殊状态，因此现实主义此前对于北约存续的论断需要根据现实进行再分析和新发展。

二、后冷战时期北约的扩张

纵观北约成立以来的发展历史，它始终处在扩张的进程中。冷战时期，北约主要将视角放在了和苏联对立的资本主义国家，而东欧剧变后，北约东扩的触角逐渐伸向了巴尔干地区和新独立的国家，试图在国际局势不稳定时，打击苏联的势力，实现战略竞争的目标。通过梳理北约在后冷战时代的五次东扩，并结合美国与欧洲、俄罗斯的战略考量，可以分析出北约扩张的原因。

（一）北约的五次扩张

1990年两德统一后，美国希望能够尽力促成德国加入北约，以掀起东欧社会主义阵营的倒戈，扩张自身的势力范围。北约通过“和平伙伴计划”“成员国行动计划”等策略制定，先后实现了五次东扩。2004年，爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、保加利亚、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚七国加入。2007年，阿尔巴尼亚和克罗地亚加入北约。2017年，黑山加入北约。2020年北马其顿加入，俄乌冲突以来，芬兰、瑞典先后加入北约。自此，北约共有正式成员国32个，可以看到，北约的势力范围逐步扩展向亚洲地区，尤其在巴尔干地区，只有塞尔维亚和波黑不是北约的成员国。

（二）北约为什么扩张

1. 大国战略竞争

现实主义学者预测苏联解体后，北约因失去了防御对象会和华约一样宣布解体，现实恰恰相反，北约的势力范围逐渐扩展向亚洲地区。首要因素是北约尽管进行了五次扩张，但是其本质上成为了美国在战略竞争中的工具性组织。作为北约主导国的美国在后冷战时代，伴随着经济全球化的深入发展与新崛起国家的出现，美国霸权在全球治理中表现出一定限度，尤其是特朗普政府时期的“美国优先”原则造成联盟内部的权力分散化，尽管现阶段没有一个国家可以和美国相抗衡，但是，美

国需要以单极国家的方式遏制以中国、俄罗斯为代表的国家，更好地维护自己的霸权，实现战略竞争目标。

2. 欧洲战略自主

二战结束后，欧洲国家无论是政治上还是经济上都受到了重创，在重建过程中，选择重视和美国的合作。北约的扩张和欧洲一体化是双线并进的。英国、法国、德国等国家除了在冷战时期通过北约抵御苏联的军事威胁，还在不断推进欧洲一体化进程。后冷战时代，欧洲一体化进程得到高度发展，英、法、德等国家希望在北约内部能够获得更大的影响力和权力，在北约内部曾经存在一定的分歧，考虑到美国霸权的衰落和国际关系呈现权力分散的局面，美国为保障自身霸权不受到损害，与欧洲各国协商，在北约内部形成战略协调机制，能够充分适应国际环境的变化，为其扩张之路扫清了障碍。

三、北约的制度化转型

北约的东扩不仅在于美国作为世界一极为维护自身霸权的极力推动，还在于北约内部的制度化转型。北约内部的制度化转型主要体现在联盟功能的扩展和程序的合法性建构。

（一）联盟职能的扩展

北约成立之初的作用是防御苏联的军事威胁而建立的防务体系，根据北约官方网站的介绍，主要功能在于通过政治和军事手段保障各成员国的自由和安全。但是冷战结束后，军事竞争不再占据主导地位，随着信息全球化和文化多元主义的兴起，北约的作用不再显著，因此面对自身能力的失效，北约在内部展开了功能的扩展，通过北约官方网站的介绍，北约的主要职能除了反恐、军事保障，还增加了危机保障、环境、气候变化、女性权益保障等议题，这一职能上的扩展充分保障了北约在全球治理中不失声，以实现扩张的战略目标。^[2]

（二）北约东扩的程序建构

国际关系中，为实现国际秩序的稳定和有序，行为体的各项举措始终强调其合法性，联盟的功能既包括分配彼此的政治经济利益，也包括推动联盟成员接受一套社会规范。^[3]北约东扩亦是如此。1995年北约正式公布了《东扩计划研究报告》，将向东扩张联盟范围正式设定为战略目标，并在报告中明确指出了北大西洋合作理事会和北约“和平伙伴关系计划”的重要性。后续北约扩张的进程也展现了这两个合作机制是北约为了使扩张的行为具备合法性的重要工具。

北约为加入成员国制定了详细的规定和策略。首先，1994年北约颁布了“和平伙伴关系计划”，在美国的建议下首先规范了新加入国所必需的要求，明确了新加入国可获得的战略保障，主要包括了：第一，邀请前华沙条约组织国家和欧洲中立国家加入“和平伙伴关系计划”；第二，伙伴国可以向北约总部派遣联络员；第三，伙伴国必须承认此前北约所约定的民主、人权标准，并尊重现有的领土边界。其次，加入“和平伙伴关系计划”的国家可以申请加入“成员国行动计划”，加入这一计划的成员国被视为北约的候选国。最后，经北大西洋合作理事会和北约成员国的批准，候选国正式加入北约。

北约在程序上通过民主决议、自主选择等方式，实现了程序的合法性。北约程序建构的完善帮助其东扩进程更加便利。

四、北约的转型对国际秩序变革带来挑战

(一) 国际秩序不确定性增加

北约的制度化变革是联盟内部权力的重新分配,也是北约系统内部的具体程序和规则的变化。北约的转型对于美国国家霸权起到了一定维护作用,但是对于国际秩序而言,北约的扩张增添了国际秩序的不稳定性,并在逆全球化进程中扩大了地缘政治的竞争。

对于俄罗斯而言,北约的扩张始终威胁着其战略安全。自一开始俄罗斯就对北约东扩持警惕和反对态度。北约的建立是为了防御苏联的军事威胁,后冷战时代的北约存续的目的就是抵御俄罗斯的崛起。俄罗斯对国家安全的考量是充满不安全感的,为了遏制北约东扩的步伐,俄罗斯在一定程度上也在夸大北约的威胁。1993年,俄罗斯对靠近欧洲仍然存在幻想,要求建立泛欧洲体系。但是由于北约对俄罗斯的战略考量,并不愿意接纳俄罗斯,加之北约和俄罗斯就俄美双方是否签订有关北约不扩张的文件始终存在分歧,与此同时,俄罗斯和美国在其他领域的矛盾也不断激化,俄罗斯反对美国支持车臣的恐怖主义,指出乌克兰和格鲁吉亚的政局动荡背后存在美国的支持,北约的东扩无疑扩大了俄罗斯、美国和北约各国的地缘竞争可能,2008年俄罗斯与格鲁吉亚的战争,2022年的俄乌冲突都证实了北约东扩在很大程度上增添了国际秩序的不稳定性。

在权力的合法性与内部机制建构等方面,北约实现了其制度化转型。但是北约东扩造成了地缘政治因素在大国战略竞争中再次占据主导地位,美国的霸权思维和俄罗斯的传统认知造成国际秩序无法实现有效治理,导致在世界范围内增添不确定性,出现治理赤字,甚至陷入核威胁的恐惧。

(二) 国际秩序中的道德赤字

国际秩序是否稳定很大程度上取决于治理过程中的合法性问题,通过分析北约东扩的具体举措可以看出,在程序上和北约的内部制度化转型过程中达到了合法性要求,但是,北约东扩的制度化转型所带来的是国际秩序不稳定和不确定性大大增强。现实主义理论视角下国际政治在很大程度上是权力政治,道德是起不到任何作用的。国际联盟里权力既是目的也是手段,中心国凭借自身更强大的权力聚集其他成员国,并拉拢边缘国家。但是,联盟的扩张和转型过程中,国际道德的赤字也成为了值得思考的问题。北约在苏联解体后与俄罗斯达成的“口头协定”是否有效是俄美两国近年来的争论之一,也正是双方的观念分歧造成了如今北约东扩而引发的地区局部战争。爱德华卡尔在《20年危机:1919-1939国际关系研究导论》一书中指出,国际道德具有不确定性,因此为了保障国际秩序的稳定,需要占据权力优势地位的国家做出一定利益权衡,平衡各国间的关系,使国际秩序达到权力和道德相协调的格局。

五、现实思考

通过分析北约五次扩张的路径和内部机制的制度化转型,可以看到北约的扩张存在明晰的两面性,既为国际联盟在当前国际秩序变革期的转型提供了路径,也带给国际秩序更大的不确定性,因此引发了作者一定的思考。

首先,在现实主义理论层面,作者认为,现实主义所强调的权力中心论在未来很长一段时间仍在国际关系中占据主导

地位,但是,现实主义应该针对现实进行动态调适,权力政治背后,应该充分发挥制度的作用,增进国际秩序的稳定性 and 确定性。

其次,在国际联盟的转型中,职能的丰富和扩展与内部制度机制的完善是实现国际联盟制度化转型的重要因素。在国际秩序的变革时期,美国所维护的联盟体系内部离心力逐渐增强,国家间的战略考量不再单纯聚焦于国家实力和军事保障,更多关注于联盟内部的制度规则和本国在联盟内部的话语权。北约在俄乌冲突的长线化进程中对国际秩序发挥的作用,展现了其制度化转型的成果,因此,为更好地维护国际秩序的稳定,实现国际秩序的和平发展,国际联盟需充分平衡权力和道德,立足于国际秩序的和平稳定的这一统一观念,在国际秩序变革时期实现主权国家、国际联盟的和谐互动,缓和大国竞争中的利益冲突,维护世界的和平稳定秩序。

综合而言,在国际秩序的变革期,北约的制度化转型为国际联盟的调适与国际秩序的重构带来了挑战也是机遇。国家行为体间在立足本国国家利益的基础上,充分调和国家间权力竞争和国际秩序的和平稳定间的平衡,发挥塑造国际秩序的作用,降低国际秩序的不确定性,实现国际秩序向和平稳定的方向变革发展。

[参考文献]

- [1] John Mearsheimer. "Back to the Future: "Instability in Europe after the Cold War" International Security □Vol. 15□No. 1 (Summer 1990) p.5□p.52.
- [2] North Atlantic Treaty Organization [DB/OL]. <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html#basic>
- [3] 刘丰. 秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型[J]. 外交评论(外交学院学报), 2021, 38(06): 23-44+5. DOI: 10.13569/j.cnki.far.2021.06.023.
- [4] 爱德华·卡尔. 《20年危机: 1919-1939国际关系研究导论》: [M]. 北京: 世界知识出版社, 2005: p65
- [5] 秦亚青. 全球治理失灵与秩序理念的重建[J]. 世界经济与政治, 2013(04): 4-18+156.
- [6] 郑维伟, 漆海霞. 联盟制度化、自主性与北约的存续[J]. 外交评论(外交学院学报), 2020, 37(05): 87-125+7. DOI: 10.13569/j.cnki.far.2020.05.087.
- [7] 肖欢容, 齐迹. 当前国际格局的基本特征、变化趋势与中国定位[J]. 徐州工程学院学报(社会科学版), 2016, 31(06): 21-26.
- [8] 袁正清. 建构主义与外交政策分析[J]. 世界经济与政治, 2004(09): 8-13+4.
- [9] 刘丰. 联盟、制度与后冷战时代的北约[J]. 国际论坛, 2005(02): 13-17+79.
- [10] 李晨. 大国竞争转型与北约的战略调整[J]. 国际政治研究, 2022, 43(02): 13-32+5.

作者简介: 田迈, 2002.12, 女, 北京东城, 汉, 本科, 学生, 政治学与行政学(国家治理与政治传播方向), 中国传媒大学, 研究方向: 政治传播 国际政治。