

冷战结束后欧洲安全秩序建构 中的北约角色*

曾晨宇 许海云

【内容摘要】 北约在冷战结束之后先后提出建构欧洲安全秩序的一系列设想，例如以合作和对话为主导的建构方向、扩大北约联盟体系、建立多元合作下的欧洲—大西洋区域安全秩序、共同抵御非传统安全挑战等。在实践中则力求加快机制改革以及自身实力建设、以东扩传播北约的安全理念和价值观、积极应对非传统安全威胁等。北约上述设想及其实践取得一定进展，其集体安全精神与共同安全理念获得广泛认可，北约和欧盟成为欧洲两大支柱，欧洲缓和形势得以延续。但是，上述设想及实践并未摆脱单边主义思维的制约、在政策与实践之间存在诸多错位、以对话协商之名行竞争与对抗之实、应对欧洲多重安全威胁不力，过多倚重军事而缺乏政治、经济与文化关注。同时，本文认为，未来欧洲安全秩序建构从长期看会由乱生治，其有序与合理之处将凸显，并将呈现条块化与多层次结构，其外向型横向联系将会进一步加强。

【关键词】 北约 欧洲安全秩序 欧洲安全与防务认同

【作者简介】 曾晨宇，外交学院国际关系研究所博士后（北京 邮编：100037）；许海云，中国人民大学历史学院教授（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 D815 E161 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0111-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803007

* 本文系国家社科基金项目“后冷战时期欧洲安全架构中的多元化模式研究”（17BGJ049）的阶段性成果。

冷战结束后，欧洲安全秩序建构进入一个新拐点，各种影响欧洲安全的力量蠢蠢欲动，竞相登台表演。美国作为全球唯一的超级大国，除了强化对欧洲盟国的控制之外，还欲以北约为依托重塑欧洲，建立单极化的国际秩序。西欧各国试图延续自身在欧洲的政治优势，力争在欧洲安全秩序建构中占据更有利的位置。俄罗斯不甘沦为二流国家，竭力加强与西方对话及合作，争取对欧洲事务拥有更多话语权。东欧与南欧各国则调整政治方向，竭力向北约和欧盟靠拢，以便在欧洲新安全体系中获取更多利益。在区域性组织方面，北约与欧盟作为欧洲最具影响力的两个标志性组织，分别推出各自的战略，前者意欲在欧洲安全事务中发挥引领作用，后者希冀在欧洲经济秩序中确立主导地位。欧安会（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）亦不甘寂寞，在欧洲安全事务中频频发声。而沉寂多年的西欧联盟（Western European Union, WEU）亦高调复归，与欧盟与北约频繁展开合作。以俄罗斯为代表的“独联体”和“集体安全条约组织”（Collective Security Treaty Organization, CSTO）则竭力加强对其成员国的控制和影响。各种政治力量不遗余力地展开了全方位博弈。

尽管冷战结束以后意欲影响欧洲安全的力量^①不胜枚举，欧洲安全秩序建构万象丛生，但是北约在其中的作用无疑是最重要的，其动作也最抢眼。相较于其他组织，北约战略转型与东扩等对冷战结束以后欧洲安全秩序的建构产生了重大影响，这不仅直接涉及未来欧洲安全的走向，而且影响到了整个欧洲—大西洋区域。因此，研究冷战结束后北约的战略及其实践，对于揭示冷战结束后欧洲安全秩序建构规律具有特殊意义。然而，国外及国内学界以往针对北约与欧洲安全秩序的互动性研究相对不足，前者对欧洲安全秩序建构中北约的研究偏重冷战结束后初期，缺乏对后期和全局的关注，而且上述研究多带有意识形态和单边色彩。而后者对北约所涉及的现实问题关注较多，例如北约东扩、域外干预、北俄关系、美欧关系等，但对北约与其他欧洲安全变量之间的结构性互动、欧洲安全秩序建构中的北约运行规律等，在

^① 这些意欲影响欧洲安全的力量，如文中所述，包括多个方面，在下文中，根据行文需要，笔者统一将其表述为“欧洲安全变量”。

理论上缺乏总结。^① 本文拟就北约在欧洲安全秩序建构中的特点、功能、得失等展开研究，厘清北约的战略规划、行动路径、角色关联等，以展望欧洲安全秩序的未来前景。

一、北约对冷战结束后欧洲安全秩序的基本设计

欧洲在冷战结束后发生巨变，苏联解体，东欧各国着力于政治、经济与社会变革，华约解散，欧洲由竞争和对抗转向缓和与谈判，战略态势出现重大变革。为此，北约最先提出冷战结束后欧洲安全秩序新设想，就此拉开建构欧洲安全秩序的大幕。

北约对冷战结束后欧洲安全秩序的基本设计主要蕴含在四个阶段的变化中，分四个部分展开。

第一，1990年7月至1994年1月，北约继承欧洲既有的安全成果，推动欧安会建构欧洲安全秩序，确立了以对话与合作为主导的安全建构方向。1990年7月，北约召开伦敦峰会，就欧洲安全秩序提出了初步设想：“我们对欧洲未来有一个清晰愿景……北约将在四个方面发挥作用：一、缔结欧洲常规武装力量条约，继续武器控制进程，清除冷战遗留问题，使军事形势

^① 国内学术界对北约与冷战后欧洲安全架构的相关代表性著述包括：刘靖华、牛军、姜毅：《论北约东扩——地缘政治与文明特性的双重分析》，《美国研究》1997年第3期；罗志刚：《欧洲安全问题与俄罗斯的战略选择》，《国际观察》2001年第1期；朱立群：《欧洲安全组织与安全结构》，世界知识出版社2002年版；朱立群：《北约、欧盟“双扩”与欧洲新安全结构》，《国际问题研究》2002年第6期；沈世顺：《美欧矛盾的新发展及其影响》，《国际问题研究》2003年第3期；赵怀普：《美国“新欧洲”战略初探》，《欧洲研究》2003年第4期等。国外的相关代表性研究包括 John S. Duffield, “NATO’s Functions after the Cold War,” *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 5, 1994; Robert B. McCalla, “NATO’s Persistence after the Cold War,” *International Organization*, Vol. 50, No. 3, 1996; David S. Yost, “The New NATO and Collective Security,” *Survival*, Vol. 40, No. 2, 1998; Joseph Leggold, “NATO’s Post-Cold War Collective Action Problem,” *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998; Stanley Hoffmann, “A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP/Europe in the World: the Persistence of Power Politics,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 3, 1999; Martin A. Smith and Graham Timmins, “The EU, NATO and the Extension of institutional Order in Europe,” *World Affairs*, Vol. 163, No. 2, 2000; Tarcisio Gazzini, “NATO’s Role in the Collective Security System,” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 8, No. 2, 2003; Kostas Ifantis, “NATO’s Strategic Direction after Riga: NATO’s Post-Cold War Adaptation,” *International Journal*, Vol. 52, 3, 2007; Hylke. Dijkstra, “NATO’s Post-Cold War Trajectory: Decline or regeneration?” *European Security*, Vol. 22, No. 3, 2013; etc.

与欧洲新政治现实相一致；二、推动建立囊括所有国家的新欧洲架构，北约将提出具体建议，使欧安会成为新秩序的源头，并能够更长久发挥作用；三、继续施加压力，就德国统一外部问题达成一项各方均满意的解决方案，德国全面获得北约成员国资格，为转型中的欧洲提供安全；四、北约将继续阻遏战争。”^① 同年11月，欧安会召开特别首脑会议，43个成员国共同签署《新欧洲巴黎宪章》（Charter of Paris for a New Europe），宣告欧洲分裂与对抗时代结束。^② 由此可见，北约为了最大限度继承冷战胜利成果，公开宣称未来欧洲安全秩序将以和平而非对抗为主旨，以合作而非竞争为手段，建立一种能够融合所有欧洲国家的新安全架构。

1991年11月，北约在罗马峰会上提出“战略新概念”（The Alliance's Strategic Concept），更明确提出将合作、对话、集体防务、危机管理、预防冲突等作为维护欧洲和平、确保北约安全的政策基础。“由于北约成员国的安全与欧洲其他国家的安全密不可分，因此必须充分开发欧洲内部对话与合作的潜力，以此促进（北约）化解危机、预防冲突。为此，北约成员国将支持欧安会进程与机制发挥作用，支持包括欧共体、西欧联盟、联合国在内的其他组织发挥重要作用。”^③ 显然，那一时期，北约希冀欧安会能够充当北约与前苏联暨东欧国家展开对话与合作的平台，共同推动欧洲安全秩序建构。上述设计旨在将俄罗斯以及其他非西方力量纳入欧洲安全新秩序，使之成为欧美国家的合作伙伴。

第二，1994年1月至1999年4月，北约通过扩大其联盟体系，将除俄罗斯以外的前苏联和东欧国家纳入其中，以北约的政治与安全规则约束之，突出北约在欧洲安全秩序建构中的主导作用。北约在1995年9月推出“东扩报告”（Study on NATO Enlargement），提出建构欧洲安全秩序的新思路。

^① Secretary General Manfred Mörner, “Opening Statement to the NATO Summit Meeting,” July 5, 1990, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_23718.htm?selectedLocale=en.

^② 1973年7月，北约与华约成员国以及其他欧洲中立国在芬兰首都赫尔辛基召开关于欧洲安全与合作问题会议，讨论欧洲安全与国家关系准则、北约与华约合作等事项。1975年8月1日，与会国签订《欧洲安全与合作最后文件》。1995年1月，欧安会正式更名欧洲安全与合作组织（Organization for Security and Cooperation in Europe, 简称 OSCE）。

^③ “The Alliance's New Strategic Concept,” November 7-8, 1991, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en.

“随着冷战结束，整个欧洲—大西洋区域出现建立一个更完善的安全架构的独特机遇，此举旨在向整个欧洲—大西洋区域提供更稳固的稳定与安全，并非重新制造分界线。北约将安全界定为一个广义概念，包括政治、经济、防御在内。新安全架构应以此广义概念为基础，通过欧洲现有多边机制（欧盟、西欧联盟、欧安组织）的相互作用而启动的统一与合作进程。”^① 北约东扩是否应成为建构欧洲安全秩序的新路径，美欧双方对此存在分歧：美国克林顿政府先是不重视东扩，此后则将东扩视为加速整合欧洲安全力量、强化对欧洲盟国控制、在欧洲地缘政治中抑制俄罗斯的一种有效手段；而欧洲盟国则将东扩视为融合欧洲不同安全变量的手段，不希望过分刺激俄罗斯。德国前国防部长沃克尔·鲁厄（Volker Bühe）就曾强调：“西欧不能将中东欧排除在跨大西洋安全框架外，欧盟应当承担更多责任，重新平衡欧洲与美国的关系，避免欧洲出现新的分裂危险；美国也需要重新定义其国家利益，北约应该将东扩问题提上议事日程。”^② 由此可见，美欧之间的分歧不是根本性的，不足以改变北约东扩的既定路径和目标。

这一阶段，北约以自身而非欧安会为主体重塑欧洲安全秩序，反映了北约建构思路的重大调整。其一，北约通过东扩，将其价值观与意识形态灌输于每个新成员国，在欧洲安全秩序中实现政治与安全认同，实现以北约政治与安全逻辑重塑欧洲安全秩序的目标。其二，北约东扩可以最大限度消除欧洲—大西洋区域内的安全隐患，包括公开或潜在的安全威胁。事实上，北约改变了逐渐“同化”俄罗斯并消解其地缘政治压力的旧做法，代之以东扩方式抑制和削弱俄罗斯以及其他异质性安全变量，以便最大限度实现欧洲政治、安全、文化以及意识形态的整合。

第三，1999年4月至2008年8月，北约全面推进北约框架内的美欧合作，加强其主导下的多元组织合作，试图最终建立一种新型的欧洲—大西洋区域合作模式。1999年4月，北约召开华盛顿峰会，再提新“战略概念”（The Alliance's Strategic Concept）。即“一个更加统一的欧洲正在涌现，欧

^① “Study on NATO Enlargement,” September 3, 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm?selectedLocale=en.

^② Volker Bühe, “Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era,” *Survival*, Vol.35, No. 2, 1993, pp. 129-137.

洲一大西洋安全结构正在发生变化，北约在其中扮演了一个核心角色，在建立跨欧洲一大西洋区域新型合作与相互理解模式而付出的努力中，北约一直是其核心所在；北约承诺为实现更广泛稳定而致力于新的重大活动。”^① 北约不再单纯强调欧洲安全秩序建构，而是强调欧洲一大西洋区域整体安全秩序；北约仍将安全、协商、威慑与防务、危机管控等列为维护区域安全的基本途径，但更强调与周边国家建立伙伴关系；北约虽注重自身的核心作用，但亦重视与欧盟、西欧联盟、欧安组织等展开合作。

为了创建欧洲一大西洋区域安全模式，北约积极推进域外干预，先与西欧联盟共同推出“欧洲安全与防务认同理念”（European Security and Defense Identity, ESDI），^② 部分满足欧洲盟国的防务安全要求，以西欧联盟弥补北约干预能力的不足。“美国政府在上世纪 90 年代持续支持北约转型，以便更好地适应新安全环境，在北约内部创立一个欧洲支柱——欧洲安全与防务认同。”^③ 之后，北约对欧盟提出的“欧洲安全与防务政策”（European Security and Defense Policy, ESDP）^④ 表示支持，但强调在北约框架下统一美欧双方安全政策与立场，谋求双方在危机处置中的务实合作。不仅如此，北约还对“欧洲共同外交与安全政策”表示支持，因为“共同外交与安全政策安排支柱中的合作内容也超出了‘共同’立场和‘联合’行动范畴，例如在该支柱中先后设立了政策规划与早期预警中心、政治和安全委员会、军事参谋部、安全研究所、卫星中心等多个机构，还筹建了快速反应部队和民主警察部

^① “The Alliance’s New Strategic Concept,” April 24, 1999, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en.

^② 1996 年 6 月，北大西洋理事会在柏林召开 16 国外长会议，正式确定在北约联盟框架内充分发挥欧洲成员国作用。即欧洲成员国可以通过西欧联盟，设立联合特遣部队，使用北约的后勤保障体系与其他军事设施，这既能体现欧洲自身的防务安全特性，又能有效弥补北约军事能力的不足。

^③ Stephanie C. Hofman, *European Security in NATO’s Shadow, Party Ideologies and Institution Building*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2013, p. 206.

^④ 1991 年，欧盟成立，正式提出“共同外交与安全政策”（Common Foreign and Security Policy, 简称 CFSP）。在此基础上，1999 年 12 月，欧盟召开赫尔辛基首脑会议，启动“欧洲共同防务与安全政策”（Common European Security and Defense Policy, 简称 CESDP），要求建立欧盟自身的防务与军事合作机制以及快速反应部队。北约与欧盟一致同意，“欧洲防务与安全政策”与北约互补，目标是共同加强双方应对危机的能力。

队。”^①很明显，北约所要打造的欧洲—大西洋区域安全模式，离不开欧洲盟国的积极支持，需要美欧双方在北约联盟内展开密切合作。

第四，2008年8月至今，北约除抵御俄罗斯战略威胁外，还与欧盟等组织把工作重点放在了共同应对各种非传统安全威胁、确保欧洲—大西洋区域安全与稳定上。鉴于2008年8月俄罗斯与亲西方的格鲁吉亚围绕阿布哈兹和南奥塞梯独立而发生军事冲突，北约与俄罗斯关系趋于紧张。2010年5月，北约推出“2020年北约——保证安全；动态接触”（NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement）。该文件特别强调，“北约与欧盟是欧洲—大西洋区域稳定与合作的核心支柱，除其他目标外，里斯本会议签署欧盟条约旨在加强欧洲军事力量与指挥架构，北约盟国应积极支持，以战略概念证实北约与欧盟会建立真正的全面伙伴关系……鉴于俄罗斯的规模与地位，它在欧洲—大西洋环境塑造中注定会扮演重要角色，战略概念将在统一北约盟国对俄罗斯的看法中发挥作用。”^②北约认定俄罗斯是欧洲安全秩序建构的最大羁绊，认为北约与欧盟必须联手遏制俄罗斯。

2010年11月，北约提出“积极接触、现代防御”（Active engagement, Modern Defence）概念。这一新战略概念除强调全方位合作理念外，亦强调共同面对各种安全威胁与挑战。即欧洲—大西洋区域安全环境不容乐观，正在遭遇传统和非传统双重安全威胁，前者如核武器与弹道导弹扩散、各国军事持续现代化等，后者如恐怖主义、极端主义、网络攻击、毒品交易、人口贩卖等。北约将锁定三项基本任务——集体防御、危机处置、合作安全，坚持在欧洲安全架构内解决所有安全威胁与挑战。“我们作为北约的政治领导人，决心继续革新我们的联盟，使之能够应对21世纪的安全挑战，我们将坚定地保持北约的有效性，使北约成为全球最成功的政治—军事联盟。”^③

由此可见，北约建构欧洲安全秩序的设想一直处于变动中，始终未能形

^① 冯存万：《欧洲共同外交的结构与功效分析》，中国社会科学出版社2009年版，第146-147页。

^② “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO,” May 7, 2010, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf.

^③ “Active Engagement, Modern Defence,” November 19-20, 2010, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

成一个完整体系，其着力点相对分散，其建构途径、手段、范围等亦随着北约在不同时期的安全需要而不断丰富和发展，但是北约建构欧洲安全秩序的基本目标始终未变，即北约希冀在其价值观与意识形态的基础上重塑欧洲安全秩序；确立北约在欧洲安全秩序建构中的引领地位；以多方合作方式在欧洲一大西洋区域内外处置危机、预防冲突、消除威胁；在政治、经济、社会与安全等多个层面推进欧洲安全秩序建构。毋庸置疑，北约建构欧洲安全秩序的设想在一定程度上满足了冷战结束后欧洲安全形势的需要，抓住了冷战后欧洲安全秩序建构的主要矛盾，即在短期内建立新的欧洲力量平衡、确立新的欧洲安全新规则。但是，北约完全以自身的需要打造欧洲安全秩序，较少考虑其他欧洲安全变量的要求，甚至妄图使它们都接受北约的设计，这种做法是否真正能够建立合理且有效的欧洲安全秩序，确实值得深思。

二、北约建构欧洲安全秩序的政策与实践

北约建构欧洲安全秩序的设想并非凭空想象，而是以北约对欧洲安全形势变化的判断为前提。北约建构设想既受制于冷战后欧洲安全形势变化，也源于自身的力量与观念变化。北约建构设想不断调整，一方面反映了欧洲安全秩序建构的复杂性，另一方面也说明北约安全需要与欧洲安全现实不断接近。但作为冷战结束后全球最大的安全组织，北约的政治与安全战略及其实践并非只为建构欧洲安全秩序所设，除欧洲一大西洋区域外，北约还有全球战略关切、利益追求、现实参与，但欧洲安全秩序建构无疑最重要，其相关政策体现在多个方面。

第一，尽管北约强调建立欧洲对话与合作机制，但始终注重实力建设，强调以实力构建欧洲安全秩序。冷战结束后，北约积极推行“强北约”和“大北约”政策，认定只有强大的北约才能有效维持欧洲安全秩序，将欧洲安全秩序的建构逻辑简单化。“北约仍然存在的原因是，其成员国使北约变得重要且有效，所有北约成员国和申请国都认定，对于欧洲一大西洋区域安全与

稳定来说，北约是一个不可或缺的先决条件。”^①为此，北约改革军事指挥机制，强化军事决策、指挥以及行动能力。“北约必须持续采用新的指挥结构与武装力量结构，以适应北约联盟新战略中灵活和及时反应的需要。”^②

从 2010 年布拉格峰会起，北约开始改组军事指挥结构，将欧洲盟军司令部（Allied Command Europe, ACE）改为盟军作战司令部（Allied Command Operations, ACO），负责指挥所有重大军事行动，其下再设若干分支机构，负责指挥各项行动。另外，北约还将大西洋盟军司令部（Allied Command Atlantic, ACT）改为盟军转型司令部（Allied Command Transform, ACT），负责策划和推进北约指挥体制转型、机构改革以及人员培训。经过调整，北约军事指挥结构得到优化，简化为战略、战区、战术三个层级，指挥机构由 70 多个减为 20 个。“新体制意味着（北约将）大大削减指挥部数量以及 35% 的人员，这相当于 5 000 个职位，这个数字还可能会更多。”^③不仅如此，为加强域外军事干预能力，北约还成立若干跨军种或跨区域联合部队司令部、临时性特遣任务司令部等；而且为了加强与其他组织合作，北约还增设大量双边联络机构或联合指挥司令部等。

为增强整体军事能力，北约要求各成员国增加防务开支，达到各自国民生产总值 2% 的水准。虽然北约军力遥居全球之首，但仍不放弃发展核心军事能力，包括常规武器装备、核武器以及导弹力量建设等。“北约将会保持一支能够将常规力量、核力量以及导弹防御力量适度融合在一起的混合力量，导弹防御将会变成我们全面防御态势的一个组成部分。”^④很明显，北约不断强化军力，目标就是既要形成有效的战略威慑力，又要形成强大的现实反应能力，以便为欧洲安全秩序建构提供强有力的军事支撑。

第二，北约在欧洲安全秩序建构中仍强调集体安全精神，希冀将更多原

^① Anatol Lieven and Dmitri Trenin, eds., *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p.202.

^② David S. Yost, *NATO Transformed, The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1998, pp. 201-202.

^③ “Lisbon Summit Declaration,” November 20, 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en, last accessed on 12 December 2017.

^④ David S. Yost, *NATO's Balancing Act*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2014, p. 100.

苏联加盟共和国及东欧国家纳入北约联盟体系，向其灌输北约的价值观与安全观，辅之以政治文化与意识形态浸透，东扩最直接体现北约的这一政治与安全诉求。1999年3月，波兰、捷克、匈牙利加入北约。2004年3月，斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、保加利亚、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚入盟北约。2009年4月，阿尔巴尼亚和克罗地亚加入北约。2017年6月，黑山入盟北约。经过四次东扩，北约迅速扩大，成员国由16个发展到29个，势力范围除大西洋西岸的北美大陆外，还覆盖欧洲大陆大部，北起斯堪的那维亚半岛、南至亚平宁半岛，西出伊比利亚半岛，东入亚欧大陆腹地。北约不仅成为欧洲一大西洋区域最重要的安全联盟，而且也成为全世界最大的价值观—意识形态联盟。因为在东扩进程中，北约向所有候选国提出政治、经济、文化以及意识形态要求，东扩不仅扩大了北约联盟的规模与势力范围、增加了成员国数量，而且也前所未有地对外输出了价值观、安全理念与意识形态。

正是凭借东扩，北约将欧洲一大西洋区域大多数国家紧紧捆绑在一起，使集体安全成为欧洲安全秩序恪守的一项基本原则。不仅如此，北约还推出“成员国行动计划”（Membership Action Plan, MAP），在实践中进一步落实集体安全精神。“（北约）已经证明将持续发挥动态性作用，即北约在欧洲安全治理中扮演了一个关键机构的角色。”^①与东扩相适应，北约还力推“和平伙伴关系计划”（Partnership for Peace, PfP），“地中海对话”（Mediterranean Dialogue, MD）、“伊斯坦布尔倡议”（Istanbul Cooperative Initiative, ICI）等，在更大范围内发展候选成员国、伙伴国与对话国等。这些数量众多、分布广泛，影响遍布世界的潜在合作伙伴，实际上构成北约建构欧洲安全秩序的外围支撑。

第三，在欧洲安全秩序建构中，北约特别强调与各种国际或区域组织、民族国家等展开合作，以此弥补自身力量的短板。北约选择的合作对象成分极其复杂，处于优先地位的，当属与北约安全利益互有交叉、拥有共同价值观的西方组织或国家，例如欧盟或欧洲盟国；其次是在欧洲拥有重大影响的

^① Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff, and Elke Krahnemann, “The Governance of European Security,” *Review of International Studies*, Vol. 30, No.1, 2004, pp. 3-26.

国际组织，例如联合国；再次是政治中立、在欧洲具有传统影响的组织，例如欧安会；最后是一直被北约视为潜在对手与竞争者的俄罗斯。北约所倡导的安全合作，并非完全平等互利，而是以推进欧洲安全秩序建构为目标，其中既有与欧盟的互补性合作，也有和俄罗斯的竞争性合作或斗争，前者旨在更好地推进欧洲安全秩序建构，后者则为了减少欧洲安全秩序建构的阻力。因为俄罗斯不愿放弃对欧洲安全秩序的话语权，北约对其或利诱或打压，目的就是去除欧洲安全秩序中的异质性安全变量。

在欧洲安全秩序建构中，北约和欧盟合作的影响最大，虽然北约认可欧盟的“欧洲安全与防务认同”和“欧洲共同安全与防御政策”，但却竭力将其纳入北约安全战略，防止欧盟自立门户。德国社会民主党特别安全顾问乌韦·斯特尔（Uwe Stehr）曾强调：“欧洲共同安全与防御政策以观念而非对手或威胁为基础，就北约成功创立各国武装力量所具有的相似与重叠之处而言，该政策并非为减少费用而确定。”^① 2002年12月，北约与欧盟达成一揽子“柏林附加协议”（Berlin Plus Agreement），正式建立战略伙伴关系，双方建立外长级、大使级定期会议制度，设立常设小组，提升危机处置能力。北约与欧盟的合作，实际上反映了美欧双方在北约框架下联手建构欧洲安全秩序的意愿。“至于欧盟，1999年战略概念特别提出，任何‘欧洲安全与防务认同’的行动，都要在北约联盟内完成，都将服务于强化北约军事能力这一目标。”^②

第四，北约持续发展处置安全危机、应对俄罗斯威胁的能力，将其当作建构欧洲安全秩序的长期政策。鉴于冷战后欧洲一大西洋区域出现大量非传统安全威胁，北约以“主动进取”代替“被动防御”，以预防性军事干预介入危机与冲突，使之无法形成更大威胁，缩小对欧洲安全秩序建构的不利影响。1999年3月，北约以“人道主义干预”为名，对南联盟实施军事打击。2001年10月，美国发动阿富汗反恐战争，打击“塔利班政权”和“基地组织”，北约参与在驻阿富汗的“国际安全援助部队”（International Security

^① “Interview with Uwe Stehr in Berlin (November 14, 2006),” in Stephanie C. Hofman, *European Security in NATO's Shadow, Party Ideologies and Institution Building*, p.202.

^② “The Alliance's New Strategic Concept,” April 24, 1999, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en, last accessed on 12 December 2017.

Assistance Force) 之中。2003年3月,美、英等国发动伊拉克战争,推翻萨达姆政权,北约多国参与其中。2011年2月,美、英、法等多个北约成员国对利比亚发动空中军事打击,支持利比亚反对派,推翻卡扎菲政权。

北约之所以重视欧洲安全秩序建构中的干预行动,原因是将此视为强化自身凝聚力的一个标志。“如果干预行动肯定认同,北约的凝聚力将会加强,如果是相反,干预行动破坏认同,北约的凝聚力就会被削弱。”^①为顺利实施干预行动,北约设立大量快速反应部队,例如安全援助部队、“矛尖部队”等。快速反应部队跨越各成员国,涵盖各军兵种,不仅反映北约及其成员国的共同意志,而且也展示了北约应对危机、建构欧洲安全秩序的实力。“除构成后冷战联盟的缩影外,北约在快速反应部队上获得的经验,是关于汇聚各国武装、实施更宽泛防御合作等相关机遇和挑战的一个生动说明。”^②

与此同时,北约不断强化对俄罗斯的强硬立场,强行推进排斥俄罗斯的欧洲安全秩序。从2013年底至今,乌克兰危机持续发酵,北俄双方在政治、经济与军事上全面对峙。美国更是视俄罗斯为全世界最大威胁,必欲除之而后快。美俄双方在叙利亚大打代理人战争,俄罗斯甚至被指干涉美国总统大选,美国为此制裁俄相关人员和企业。显而易见,北约不会在短期内改变对俄强硬政策,欧洲安全秩序将会长期受到北俄对峙、美俄对抗的不利影响。

三、北约在欧洲安全秩序建构中的得失解析

建立持久、稳定、良性的欧洲安全秩序,一直是北约的战略目标。但是冷战后欧洲安全秩序建构的现实效果并不明显,虽然北约为此付出巨大努力,但并未取得决定性进展。到目前为止,欧洲安全秩序的基本宗旨与发展趋向仍存在许多模糊之处,欧洲内部亦存在许多利益纠葛和无法消除的逻辑冲突。

(一) 北约建构欧洲安全秩序的成效

^① Mark Webber, James Sperling, and Martin A. Smith, *NATO's Post-Cold War Trajectory, Decline or Regeneration?* Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 81.

^② Andrew A. Michta and PaalSigurd Hilde, *The Future of NATO, Regional Defense and Global Security*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014, p. 156.

这种成效可谓有目共睹，集中体现为北约确立了在欧洲安全秩序中的主导地位，确立了欧洲的安全规则，并有能力把控缓和局势，同时也获得了国际认可。

第一，作为欧洲最具影响力的安全组织，北约经过转型、东扩以及强化实力，在欧洲安全秩序建构中已然确立了主导地位，其集体安全精神亦成为建构欧洲安全秩序的一项原则，美欧双方也已就欧洲安全秩序形成诸多共同安全理念。这些安全理念得到了大多数欧洲安全变量的认可，它们在欧洲安全秩序建构中的差异被缩小，彼此在利益、政策、实践中存在的距离被缩短，上述安全理念已经成为推进欧洲安全秩序建构最有力的黏合剂，使欧洲安全秩序建构得以稳步推进。

第二，虽然目前欧洲安全秩序尚未完全定型，尚处于松散状态，对欧洲诸多安全变量亦未形成行之有效的约束机制，但是北约创设的欧洲安全秩序及其规则，已然形成以北约为中心的欧洲安全新局面。欧洲大多数国家在安全问题上唯北约马首是瞻，在经济问题上对欧盟惟命是从，北约和欧盟俨然成为冷战后欧洲安全秩序中的两大支柱。而欧安组织、集体安全条约组织等则只能在北约主导的欧洲安全秩序外围发挥某种次要或辅助作用。“当前，西方有两个安全领导核心——北约与欧盟，依照任务及所要应对危机的位置和规模，北约与欧盟都应走在前头。”^①毫无疑问，北约建构欧洲安全秩序的努力，使其建构政策与实践获得了足够的心理和法理基础。

第三，欧洲安全秩序总体上延续了冷战时期东西方不断缓和的发展趋势，在北约推动下，欧洲安全秩序继承了冷战时期的“缓和成果”，例如降低军备水平、削减中程弹道导弹、有限发展核力量等。因为北约很清楚，“如果无法更坚定地转向非遏制模式，东西方经济—政治关系的正常化就无法完成。”^②因此，北约一直设法将欧洲安全秩序维持在较低军备水平，虽然北约致力于壮大自身规模、发展其干预能力，但目标是在欧洲安全秩序中发挥引领作用，持续扩大其对国际安全事务的影响力，并非旨在建立对抗性安全

^① Julian Lindley-French, *The North Atlantic Treaty Organization, The Enduring Alliance*, Second edition, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015, p. 141.

^② Michael R. Lucas, *The Western Alliance after INF, Redefining U.S. Policy toward Europe and the Soviet Union*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1990, p. 219.

氛围，或制造强竞争性安全秩序。因此，欧洲安全秩序建构的主导方针始终是缓和、谈判与合作。

第四，北约主导的欧洲安全秩序建构在国际社会已获得某种认可。在推进欧洲安全秩序建构中，北约一直在事前和事后争取获得联合国的支持和授权，以此增强其各项政策与实践的合法性。例如，在北约连续实施的域外军事干预行动中，除早期对南斯拉夫空袭外，大多数域外干预行动均得到联合国授权，虽然北约时有突破安理会决议之嫌，但毕竟与联合国相向而行，这使其政治与军事实践获得某种合理性。不仅如此，北约还非常重视新闻宣传，注重引导国际舆论，确保欧洲安全秩序建构既在欧洲拥有广泛的社会基础，也拥有较大幅度的国际支持度，从而得以不断向前发展。

（二）北约建构欧洲安全秩序存在的问题

这些问题也同样引人注目，集中体现为单边思维、认知和实践错位、始终处于竞争与对抗状态、无法有效应对多重安全威胁，缺乏必要的政治、经济、文化、社会关注等。

第一，北约建构欧洲安全秩序始终未能脱离单边主义思维。北约一直按自身需要打造欧洲安全秩序，竭力压服其他欧洲安全变量。虽然北约不乏与其他欧洲安全变量的合作，但这种合作始终以北约安全利益为先导。这种单边主义使北约在欧洲安全秩序建构中经常出现功利化态度或者政策误区，使北约的建构政策与欧洲安全实际需要颇多不吻合之处，北约所设定的许多目标脱离实际或出现误差。例如，北约对南联盟的军事干预，对原南联盟内各民族或族群的历史恩怨显然考虑较少，过分纠结于南联盟的意识形态，其干预行动最终导致严重的社会后遗症，至今仍在西巴尔干地区难以消解。2018年2月22日，美国驻黑山大使馆遇袭，就是这种后遗症的延续。

第二，北约推进战略转型与东扩、提升危机处置能力，其最终目标并非止步于欧洲安全秩序建构，还有其他全球性目标，北约尤其是美国不会将所有资源都集中于欧洲，这必然导致北约的欧洲安全秩序建构政策与实践出现错位。其一，美欧双方的建构政策出现认知错位，美国一直利用北约扩大其世界霸权、建立美国引领的国际安全体系，北约的许多建构设想实际上体现

了美国安全战略的需要，这显然有别于欧洲盟国以欧洲安全秩序为主导的建构目标。“德国认为，北约扩大的目标是在创造稳定的欧洲安全秩序的同时，避免与俄罗斯的冲突，而格鲁吉亚和乌克兰加入北约将会引发同俄罗斯的龃龉和冲突。北约目前应多关注西巴尔干国家，支持他们的国内改革进程而非一味侵蚀俄罗斯的战略空间。”^①其二，北约与其他欧洲安全变量出现认知错位。北约与其他安全变量虽多有合作，“在能够对跨大西洋努力做更多贡献的情况下，包括通过北约的途径，欧洲领导人表达了对建立更强大的欧洲防御力量的愿望。”^②但这仍无法去除它们在许多重大问题上的认知差距。俄罗斯及其代表的集体安全条约组织自不必多说，欧安组织显然不希望自己被北约闲置或者取而代之，联合国虽希望保持欧洲和平与稳定，但并不希望其既定规则被束之高阁、北约完全另行其事，等等。上述认知错位不仅会增加欧洲安全秩序建构难度，也会延误这一建构的进程。

第三，北约在欧洲安全秩序建构中虽不追求对抗，但在现实中却一直使自身处于竞争状态。北约希冀以和平方式推进东扩，为此创设“和平伙伴关系计划”，为安抚俄罗斯而建立“北约—俄罗斯理事会”（NATO-Russia Council, NRC），建立双边磋商机制。姑且不论北约安全模式是否适合所有欧洲安全变量的现实需要，单就东扩在客观上挤压俄罗斯地缘空间而言，不论北约采取缓和还是对抗方式，俄罗斯注定都会做出激烈反弹。“对莫斯科来说，北约使俄罗斯实实在在地被排除于‘国际霸权秩序’外，俄罗斯则在联合国安理会更多寻求和谐一致和价值所在，但并未找到堪比北约的俱乐部。”^③俄罗斯在冷战后一直试图跻身于西方俱乐部，幻想与欧美各国平起平坐、共建国际体系，但北约和欧盟均拒不接纳俄罗斯，不仅不承认其大国地位，而且竭力将其变成西方国家的附庸。显然，以牺牲俄罗斯战略利益为前提的欧洲安全秩序，注定不会为俄罗斯所接受，这已成为北俄双方长期争

^① 吕蕊：《北约扩大进程中德国的战略选择与作用》，《欧洲研究》2013年第6期，第58-75页。

^② Nigel R. Thalakada, *Unipolarity and the Evolution of America's Cold War Alliances*, London and New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 56.

^③ Roy Allison, *Russia, the West, and Military Intervention*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 180.

斗的根本原因。

第四，北约建构欧洲安全秩序的最终目标是彻底消除安全威胁、建立新的欧洲力量平衡，但目前欧洲尚无法及时且有效应对多重安全威胁与挑战。一方面，当前的欧洲安全秩序无法排除传统安全威胁，甚至欧洲安全形势出现了更加严峻之势。北约与俄罗斯在乌克兰危机中不仅以战略武器互相威慑，而且还在接壤地区部署重型战术武器与永久军事设施，导致欧洲安全秩序建构大有变形变质之虞。另一方面，欧洲还受到各种非传统安全威胁的困扰，欧美各国应对乏术。各种极端宗教主义、右翼政治、恐怖主义、民粹主义等在欧洲大行其道，“民主政治内嵌着民粹主义的病毒，选民的利益一旦受损，就会出现反建制的举动。”^① 欧洲各国受西亚、北非等地难民的影响，为难民和移民问题所困扰，欧洲在整体上出现排外主义情绪，安全形势不容乐观，欧洲安全秩序建构似乎只能带病前行。这些传统安全威胁与非传统安全威胁持续存在，其消极影响更是不断外溢，为未来欧洲安全秩序带来许多不确定性。

第五，北约建构欧洲安全秩序更多着眼于安全领域，在政治、经济、社会、文化以及意识形态等领域缺乏关注。对北约而言，要想建立广义上的欧洲安全秩序，单凭北约一己之力，根本无法完成这一战略任务。尽管北约多年来一直热衷于战略转型与东扩，积极发展域外干预能力，在“硬实力”建设上成就巨大，但北约在政治、经济、社会、文化以及意识形态等“软实力”建设上却乏善可陈。因此，北约所推动的欧洲安全秩序建构，常常偏重战略布局轻视战术手段、偏重政治方向轻视社会关注、偏重军事干涉轻视民生重建，这种不平衡局面是当前欧洲安全秩序存而不用、用而不彰、频现短板的重要原因。很明显，欧洲安全秩序建构亟待其他安全变量发挥作用，以弥补北约构建欧洲安全秩序设想及其实践中的不足，唯有如此，才能建立真正完整而且有效的欧洲安全秩序。

第六，当前欧洲安全秩序建构出现困难的原因。欧美各国与北约一直陶醉于冷战胜利的狂欢中，对冷战结束后欧洲新一轮政治、经济与安全博弈缺

^① 孙兴杰：《民粹主义的反向运动与全球化危机》，《理论导报》2012年第1期，第8页。

乏清醒认识，对欧美各国长期积累的各类问题关注不够。欧美各国将议会政治、市场经济、公民社会、法治精神等视为放之四海而皆准的金科玉律，在全世界推而广之，错失调整与改革自身政治、经济与安全政策的良机。就北约而言，其建构欧洲安全秩序的基本设计存在盲区或误区，即北约过分迷信实力，对建构欧洲安全秩序过于乐观和自信。北约在威尔士峰会曾宣称：“北约以团结、联盟凝聚力、安全的不可分割性为基础，为实现强大的集体防御而保持跨大西洋架构，为实现盟国的安全磋商和决策而扮演着重要论坛的角色。”^① 北约自认可凭借其独一无二的超强军力，在短期内重塑欧洲，迅速确立其在欧洲安全秩序中的核心地位。这一自我认知错位导致北约过分推崇实力原则，只强调军事手段，在欧洲安全秩序建构中急于求成，重速度轻质量，最终致使北约所扮演的角色在形式上被夸大，其现实功能却相当有限。

不仅如此，由于对欧洲安全秩序的定位严重失准，北约忽视了冷战后欧洲安全秩序建构的复杂性和特殊性，在这一建构进程中简单沿袭旧的政治思维和安全规则，甚至沿袭某些冷战僵化思维。针对纷繁复杂的欧洲安全秩序建构任务，北约并未提出系统、完整的安全思维或建构理论，仅仅将欧洲安全秩序建构简单理解为对现有欧洲安全力量实施重组，搁置某些不确定性安全变量，压制某些竞争性安全变量，废止某些不合理的安全规则，代之以“北约版”新安全规则，直至将北约安全方针、联盟模式、行动规则等直接加诸欧洲安全秩序建构。这种简单定位与单纯移植的做法，实际上忽视了欧洲安全秩序的内在需要、发展规律以及历史积累，其结果必然会导致北约在欧洲安全秩序建构中所扮演的角色无法保持完整性。

四、未来欧洲安全秩序建构的趋势及可能影响

准确判断未来欧洲安全秩序建构的走势，既要总结北约建构欧洲安全秩序的种种经验得失，又须分析当前北约针对欧洲安全秩序采取的各项政策与实践，在此基础上归纳冷战后欧洲安全秩序的变化规律，这是准确预判未来

^① “Wales Summit Declaration,” September 5, 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en, last accessed on 14December 2017.

欧洲安全秩序走势的必要前提。

进入新千年后，欧洲安全形势变得更复杂。以2001年“9·11”恐怖袭击事件为标志，国际恐怖主义甚嚣尘上，欧美各国饱受暴恐袭击的困扰。以2008年美国金融危机为起点，欧美各国均爆发金融风暴，各国均不同程度出现经济衰退与债务危机等。与欧美各国频发政治对立、经济危机、民族与种族纷争、暴恐事件等社会安全问题相伴随，美国和俄罗斯关系严重恶化，北约与俄罗斯进入全面对峙，欧洲似乎前途未卜，欧洲安全秩序建构似乎出现很多不确定性。但是可以肯定，当前欧洲遇到的难题并非无法克服，欧洲安全秩序构建也不会因上述问题而裹足不前。总体而言，未来欧洲安全秩序的发展趋势及影响可概括如下。

第一，未来欧洲安全秩序在短期内治理不易，但从长期看会由乱生治。尽管冷战后国际政治、经济与安全形势诡谲多变，但总体上保持着某种相对稳定状态。从国家层面看，虽然欧洲多国出现右翼政治现象，欧洲社会似乎也更趋保守，但这种保守趋向并未演变为一种右翼政治浪潮，许多欧洲国家只是在移民、难民、社会福利等方面提出某些保守主张，并非反对或颠覆欧美各国所有“政治正确”的主张。另外，当前欧洲经济虽呈现低迷和停滞之态，但这属于欧美国家经济周期性发展规律中的常态现象，并非特例，二战后欧洲经济实际上正是在这种涨停交替状态中发展壮大。目前，欧洲经济似乎已呈现复苏迹象，而且伴随着经济形势不断好转，欧洲政治与社会生态亦会出现相应好转。

从欧洲整体安全环境看，冷战后欧洲安全形势确实比较复杂，局部地区安全态势几经反转，某些地区甚至出现烈度大、持续久的安全危机与军事冲突，但欧洲安全形势整体上并未失控。北约与俄罗斯军事对峙固然危险，但欧美等国已固化其对俄罗斯的政策与行为模式，将摊牌风险置于可控制范围内。“美国学界政界对乌克兰危机的讨论，基本形成了一些共识：第一，美国不应该向乌克兰派兵；第二，暂不讨论接纳乌克兰加入北约的问题；第三，美国应力促盟国逐步减少对俄罗斯能源的依赖；第四，北约应加强东欧防务，尤其是波罗的海三国和波兰；第五，对俄制裁需要美欧合作才有效；第六，

美国政策的核心仍然应该是采取各种措施巩固乌克兰的独立地位。”^①虽然欧美等国不乏“俄罗斯威胁论”等论调，“当前俄罗斯从针对西方的竞争立场出发采取了许多行动，并且宣称其对东欧的战略特权，欧洲安全的整体基调已经改变。”^②但北俄双方甚至美俄双方一直保持某种默契，双方均无破局之意。与之相比，打击国际恐怖主义、联合应对非传统安全威胁，俨然已成为北约建构未来欧洲安全秩序的一项新目标，亦成为所有欧洲安全变量的政治与安全共识。由此可见，未来北约建构欧洲安全秩序的整体环境将会转圜，其政治、经济、社会基础会愈加稳定，在民众、国家、区域组织以及国际组织等层面将获得越来越多的支持。

第二，未来欧洲安全秩序建构将逐渐去除以往的不合理之处，建构进程将趋于有序化与合理化，北约亦会调整其所扮演的角色。冷战结束至今，欧洲安全秩序建构的各种安全变量均已浮出水面，欧洲安全秩序建构的基本规则、程序、步骤等也逐渐清晰明了，北约开始修正在欧洲安全秩序建构中出现的种种失误，竭力弥补以往政策与实践的缺失与谬误。可以肯定，随着欧洲政治、经济、安全形势逐步好转，北约必将进一步加大欧洲安全秩序的建构力度，调整建构方针、方法以及路径，包括在政治、经济与文化、意识形态等领域加强建构力度，强化与其他欧洲安全变量的对话与合作，加大对现有欧洲安全力量的整合，更多倾听其他安全变量的声音等。未来北约的政策及其实践将更适合欧洲安全的现实需要，欧洲安全秩序建构也会愈加趋于合理和有序。

与此同时，在未来欧洲安全秩序建构中，北约显然无法垄断全部话语权与决策权，会有越来越多的国际或区域安全变量主动参与其中，例如欧盟、欧安组织、集体安全条约组织、单个欧洲国家等。特别是欧安组织、集体安全条约组织、俄罗斯等，也会逐渐走出欧洲安全秩序建构的边缘地位，在台前发挥更大作用。相较以前，这些安全变量将会更频繁、更深程度参与欧洲

^① 韩克敌：《美国学界政界对乌克兰危机的反应和思考》，《美国研究》2014年第4期，第43-67页。

^② Andrew A. Michta and Paal Sigurd Hilde, *The Future of NATO, Regional Defense and Global Security*, p. 189.

安全秩序建构，它们会提出各自的建构思想与政策，并在一定程度上影响和制约北约的单边化思维与行动，修正当前欧洲安全秩序中存在的种种认识与实践误区。虽然北约将继续努力维持其在欧洲安全秩序中的核心地位，并会在更大范围内与其他安全变量展开合作，但北约完全把控欧洲安全秩序建构的局面将被改变。

第三，未来欧洲安全秩序将会明显呈现出条块状、多层次的建构趋势。北约将更多着眼于在安全领域发挥作用，欧盟将更集中在经济领域发挥作用；国际或区域组织将会在宏观层面致力于欧洲安全秩序建构，民族国家则集中于微观层面关注欧洲各国经济、社会、文化等内政事务。在建构欧洲安全秩序的过程中，各国际或区域组织、各民族国家的政策与实践注定会出现越来越多交叉，尤其是北约，与其他安全变量之间的合作与交集将会越来越多。因为欧洲安全秩序所涉及的层面越来越宽泛，民族国家、区域组织、不同地区所恪守的安全界限就会越来越模糊，所以，欧洲安全秩序建构不会局限在某个领域、层面或者方向，只会朝着交叉、复合和立体的方向发展。

在未来欧洲安全秩序建构中，除北约、欧盟、欧安组织、联合国等继续在宏观层面发挥作用外，欧洲安全秩序建构还将在欧洲一大西洋区域展开，即使在欧洲内部，亦会按照不同地区的安全特性渐次展开，各个地区的区域组织与民族国家，或者在统一协调下发挥作用，或者各自发挥作用，形成不同的安全板块或者安全层次，但这些努力最终都将归因于统一的欧洲安全秩序。不仅如此，针对不同类型的非传统安全威胁，民族国家将着力于处置国家层面的安全威胁，或者区域安全组织无力应对以及不便直接应对的安全威胁。而类似北约、欧盟、欧安组织、联合国等区域或国际组织，则会集中精力应对具有战略意义的重大安全威胁，例如国际公域安全威胁、具有较大关联性的区域安全威胁等。

第四，未来欧洲安全秩序建构将会有更多的外向联系，即欧洲安全秩序建构与世界其他地区安全之间的联系将会有所加强。随着欧洲安全秩序建构持续推进，欧洲安全秩序已不再局限于欧洲这一传统地理疆界，而是与欧洲以外的世界紧紧联系在一起。其原因在于，欧洲所遇到的非传统安全威胁并

非全是原生性威胁，很多来自周边地区。因此，不论欧洲各民族国家或者区域组织，在欧洲安全秩序新建构中都将更重视安全关联性。例如，在欧洲各国极为猖獗的暴恐袭击，许多均为“伊斯兰国”（ISIS）极端恐怖组织所发动，或者为深受恐怖主义思想影响、来自北非或西亚的第二代欧洲移民激进分子所发动。北约和欧盟一直强调域外军事干预，实际上就是要对威胁欧洲安全的“源头”实施预防性军事干预，提前消除周边地区的各种安全隐患。

鉴于欧洲安全秩序建构牵涉越来越多的公共安全领域，许多领域不为欧洲所独有，还涉及欧洲以外地区，甚至是西亚、北非等安全敏感地带，这在很大程度上促使欧洲安全秩序建构既要有欧洲本位观点，也要有某种国际视野。就像北约副秘书长亚历山大·弗什堡（Alexander Vershbow）所强调的：“北约盟国采取更强大的防御并非全部答案，如果我们想要联盟安全，就必须使我们的邻居更稳定。当前的问题是它们并不稳定，我们必须对伙伴国投入更多，支持它们有能力更好地保卫自己，遏制极端势力，给它们所在的地区带来稳定。”^① 欧洲安全秩序建构中的许多具体任务，例如国际或区域性人道主义救援行动、维护国际水域安全、确保海上运输通道与设施安全、打击海盗、毒品走私与贩卖人口、维护网络安全等，既关系到欧洲的切身安全利益，也关系到国际安全秩序的打造，这就决定了欧洲安全秩序建构的外在关联会越来越紧密。就此而言，欧洲安全秩序建构将与全球安全秩序建构更紧密地联系在一起，这也是今后北约必须面对的客观现实，北约只能顺势而为，除此别无出路。

第五，北约参与构建欧洲安全秩序在客观上具有必然性，但其相关设计、方针、政策以及实践无论对错，注定都会在很长时间对欧洲未来产生潜在影响。这种潜在影响主要表现在两个方面。

首先，鉴于北约在当前欧洲安全秩序建构中一家独大的特殊地位，而且其许多建构思想与战略在一定程度上契合了未来欧洲构建有序、良性安全秩序的客观需要，因而这些政治与安全观念已经潜移默化地渗透到欧洲新安全

^① Alexander Vershbow, “The Future of European Security: Emerging Strategic Focus or Faltering Ambitions,” December 16, 2015, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_123977.htm?selectedLocale=en, last accessed on 19 December 2017.

规则中，作用于欧洲安全秩序建构的诸多实践，进而促使未来欧洲安全架构会向有利于北约的方向倾斜。所以，不排除未来欧洲安全秩序建构会在以后很长时间为北约政治与安全影响所笼罩。如果北约的建构战略及其实践保持方向正确，欧洲安全秩序建构将会更加顺利，成果会更加突出，反之，如果北约无法摆脱固有的种种缺陷，将会导致欧洲安全秩序建构出现更多波折，甚至会出现周期性的停滞或倒退。从目前北约由于推进预防性军事干预、对俄挤压战略所引发的种种传统或非传统安全危机判断，在一段时期出现后一种结果的可能性很大。

其次，北约建构冷战后欧洲安全秩序之举，同样也会对未来国际政治与安全秩序产生潜在影响。鉴于北约一直是冷战后全球最大的区域安全组织，该组织几乎囊括了绝大多数欧美主要资本主义国家，不论其政治影响力、经济总量以及军力规模等硬实力，还是文化传播力、科技水平、意识形态与价值观凝聚力等软实力，均无任何区域组织能与之相比。再加之北约在全球范围内大力发展合作伙伴国、对话国以及联系国，变相建立了一种遍及全世界的特殊类型准联盟体系。虽然该体系目前相对松散，尚未形成完整和成熟的综合力量，但不排除这样一种情况，即未来北约会以大西洋联盟体系为枢纽，以准联盟体系为依托，两者相互倚重，互为补充，按照自身政治与安全需要重新整合全球力量，使其排列分布、势力消长与效用偏好更有利于北约，进而对其他国际组织或者区域组织形成抑制效果。

[收稿日期：2017-12-19]

[修回日期：2018-03-18]

[责任编辑：樊文光]