

【外交关系】

中美全球博弈下的北约亚太化

孙 茹

【摘 要】美国将中国视为全球性的竞争对手,调集欧亚同盟资源予以应对。受美国全球战略牵引,北约转向关注中国挑战,加强与亚太伙伴的横向合作。北约亚太化是“全球北约”的新发展,欧洲盟友在对华政策上向美靠拢,与亚太盟友加强安全合作,增强了联动性。北约亚太化将有助美维护亚太地区秩序和国际秩序,对中国的国际与地区影响力形成制约作用。北约亚太化也面临多重因素制约,俄罗斯因素、北约内部分歧、全球性挑战等都将牵制北约对亚太投入,但在美国实力相对下降的情况下,日本和德国将发挥更大的安全作用,日、德军事大国化将冲击亚太和欧洲安全,对地区和国际秩序投下变数。

【关键词】中美博弈;北约;亚太安全;“印太”国际秩序

【作者简介】孙茹,中国现代国际关系研究院世界政治研究所研究员,主要研究国际战略和亚太安全。

【原文出处】《现代国际关系》(京),2022.7.51~60

2022年6月底,北约马德里峰会通过了新的战略概念文件,这一指导北约行动的纲领性文件将中国视为“系统性挑战”,峰会首次邀请日本、韩国、澳大利亚、新西兰四国领导人参会。一些媒体从北约亚太化的角度对此进行解读。北约是美国主导的军事同盟,其战略变化显然受美国的推动。美国将中国视为一个全球性的竞争对手,整合欧亚同盟资源,将北约纳入中美博弈,谋求举西方集体的力量开展对华竞争。如何看北约的亚太战略新动向?北约亚太化对地区和国际秩序产生什么影响?北约能够转向亚太吗?这些问题都引发各界的关注与思考。本文将北约亚太战略新动向置于中美全球博弈的大背景下,从北约亚太化的战略动向、北约亚太化与全球化、北约亚太化对“印太”地区和国际秩序的影响及前景等方面予以分析。

一、北约亚太化倾向

北约亚太化是今年以来中国媒体上出现的新词,^①本文借用北约亚太化这一新词,指北约将中国视为挑战后而进行的战略调整和组织变化。2019年12月北约伦敦峰会通过的宣言首次提及中国,这是北约1949年成立以来的各类官方文件中首次提

及中国,可视为北约亚太化的开端。此后北约加大对华关注力度,并加强与亚太伙伴的合作以应对中国挑战。2022年2月爆发的乌克兰危机冲击国际安全格局,刺激北约进一步关注中国挑战,加强与亚太伙伴的横向合作。

北约活动范围长期限于欧洲和大西洋地区,在地理上与中国相隔遥远。21世纪以来,北约突破地理界限,触角伸入亚洲。2001年10月美国发动阿富汗战争,2003年8月北约接手阿富汗国际安全援助部队(ISAF),在中国的家门口活动。这一时期大国合作反恐,北约进入亚洲被视为全球反恐行动,并未引起有关国家的强烈反应。北约与中国开展政治对话和接触,讨论反恐、阿富汗、防扩散、反海盗问题,中国军方代表团2010年6月访问北约总部,2012年2月北约代表团访华。北约在亚丁湾执行反海盗任务期间,与同样执行反海盗任务的中国舰艇人员实现互访。时任北约秘书长拉斯穆森2011年9月接受新华社记者采访时表示中国不是威胁,2013年4月访日时他重复了这一表态,希望与中国加强对话。^②随着中美实力对比变化和理念分歧凸显,奥巴马政府第二任期对华政策向竞争方向转变,特朗普政府发

动对华全面竞争,推动北约关注中国影响和全球力量对比变化。^③2019年4月北约成立70周年外长会议之际,美国大肆鼓噪“中国威胁论”,时任美国副总统彭斯称,未来几十年北约面临的最大挑战是如何根据中国崛起作出调整,^④特朗普政府施压欧洲盟友关注中国基础设施投资和5G技术带来的安全风险。

2019年12月4日,北约峰会通过的《伦敦宣言》称“中国不断增长的影响力及其国际政策对北约既是机遇又是挑战,需要北约作为一个同盟共同应对”,^⑤这被认为是“历史性的”举动,预示着持续70年之久的北约找到“新方向”。^⑥相对于俄罗斯这一老对手,中国被北约视为新挑战。2020年11月25日发布的《北约2030》报告将中国视为“全频谱、系统性对手”(Full-spectrum Systemic Rival),这一报告成为此后北约涉华表述的基调。2021年6月14日北约峰会发表的公报称中国为“系统性挑战”,公报重复《伦敦宣言》的表述,但不再提中国是机遇。2022年6月29日北约马德里峰会发表宣言和新的战略概念文件,重复此前中国对北约构成“系统性挑战”的表态。^⑦

综合北约秘书长斯托尔滕贝格以及北约各类文件的涉华言论,北约对华关注包括:军事上,北约关注中国军力发展和中俄军事合作,渲染中国扩大核武库,发展先进运载系统,建设三位一体的核力量,称中国发展具有全球打击能力的航母、远程导弹、核潜艇可能危及北约成员国的安全,要求中国承担维护全球战略稳定的责任;关注中国军费开支总额,称中国军事现代化和军民融合战略缺乏透明度;关注中国在海洋、网络、太空等公域的活动,要求中国遵守国际规则;关注中俄军事合作,称中国扩大全球军事存在,触角伸入到大西洋、地中海、波罗的海和北极地区,影响欧洲的安全。经贸和科技上,北约作为军事组织,却关注中国的经贸行为和“一带一路”“冰上丝路”“数字丝路”建设,声称中国寻求控制重要技术和产业领域、关键基础设施和战略物资以及供应链,称中国投资欧洲的通讯、港口、铁路和公路设施削弱了北约的军事动员和协同作战能力;关注中国

5G技术、人工智能、量子计算等新技术研发,称中国技术竞争削弱北约的军事优势。意识形态上,北约称中国利用经济影响分化欧洲,阻止欧盟在人权和南海问题上对华施压;称中国挑战北约价值观,企图颠覆“以规则为基础的国际秩序”,指责中国的所谓“胁迫”政策和“虚假”信息。^⑧北约对华关注超越了军事领域,关注中国的全方位和全球性影响,认为中国构成了“混合”(hybrid)威胁和综合性挑战,正在从根本上改变全球力量平衡。

另一方面,北约主张与中国保持建设性接触。2020年2月14日,北约秘书长斯托尔滕贝格与国务委员兼外长王毅在慕尼黑会晤,称愿同中方在阿富汗、中东、伊拉克、军控等问题上开展合作。2021年9月27日,斯托尔滕贝格与王毅举行视频对话,提出中国核力量和军事透明度问题,呼吁中国以负责任的方式行事。北约对华提要求,缺乏合作诚意。2022年乌克兰危机爆发后,北约对华不满增加,2022年4月7日,斯托尔滕贝格指责中国没有谴责俄“侵略”,“挑战各国选择本国道路的权利”,对北约构成了“严峻挑战”。^⑨新战略概念文件保留对华建设性接触的表述,提出建立对等的透明度,把对华接触作为维护北约安全的手段。

北约与亚太四国日本、韩国、澳大利亚、新西兰(Asia-Pacific Four, AP4)建立了伙伴关系,四国出人或出钱参加了北约在波黑和科索沃的维和行动。“9·11事件”后,以阿富汗问题为牵引,北约与四国关系迈上新台阶。在政治对话方面,北约与四国高层互动增多,四国向北约派驻大使,建立了制度化联系。澳、日与北约关系相对密切,两国总理、外长、防长均访问过北约总部。澳参与北约领导的多国维和行动最积极,获得北约的“增强机会伙伴”(Enhanced Opportunity Partners, EOP)地位,可与芬兰、瑞典、格鲁吉亚、乌克兰、约旦一样,深度参与北约的军事活动。阿富汗问题是过去20年北约与亚太伙伴合作的主要动力。澳、新、韩派兵参加阿富汗国际安全援助部队,澳是非北约国家中派兵最多的国家,日本在印度洋为北约提供油料,主办阿富汗问题国际捐助会议,为阿战后重建提供资金支持,四国多次获邀参加

北约峰会和外长会议涉及阿富汗问题的讨论。2014年阿富汗国际安全援助部队结束任务后,四国参与北约领导的“坚定支持”(Resolute Support)后续行动,帮助培训阿富汗军队,向阿富汗军队信托基金提供资金。北约与四国签署了“单独伙伴关系与合作项目”(IPCP),合作领域从应对阿富汗和伊拉克问题扩展到网络安全、海上安全、防扩散、气候变化等领域。

阿富汗国际安全援助任务结束后,北约与亚太伙伴的合作弱化。近年来,北约以中国挑战为借口,重新加强与亚太伙伴的合作。2020年12月,韩、澳、新四国外长首次获邀参加北约外长视频会议,讨论中国崛起带来的全球力量对比变化及影响。2021年6月,北约峰会公报提出加强与亚太伙伴的合作。此次乌克兰危机刺激北约与四国加强协调与合作,北约和四国都谴责俄“侵略”,对乌克兰提供军事援助,参加了美国在德国拉姆斯泰因军事基地发起的援乌协调机制。2022年3月24日,日本首相岸田文雄到访北约总部;4月初日、韩、澳、新四国外长赴布鲁塞尔参加北约外长线下会议;5月,四国首次参加北约参谋长会议,韩国国家情报院加入总部设在爱沙尼亚首都塔林的北约网络防御中心。

北约与亚太伙伴加强合作引起了北约扩员到亚太的议论。笔者认为,北约不大可能吸收亚太国家入盟,也不会变身为亚太地区的军事组织。北约东扩的对象仍是欧洲国家,北约的领土边界仍在欧洲。北约秘书长斯托尔滕贝格表示,北约不会移到亚洲。^⑩北约亚太化不同于“亚太北约”(Asian NATO),“亚太北约”一般指在亚太地区出现的类似北约那样的多边军事同盟或组合(alignment)。迄今出现的“亚太北约”由美国主导构建。^⑪1954年9月,美国曾纠集英国、法国、澳大利亚、新西兰、巴基斯坦、菲律宾和泰国建立东南亚条约组织(SEATO),遏制中国和共产主义影响。东南亚条约组织未能帮助美国应对老挝危机和越南战争,持续20多年后寿终正寝。21世纪以来,美国再次组建针对中国的小多边组合。21世纪第一个10年,美日澳、美日印、美日韩、美日澳印对话建立,这些小多边合作并未形成太

大的气候,美日澳印四边对话在2007年举行司局级会议后不了了之。随着中国跻身世界第二大经济体及美国对华政策的变化,21世纪第二个10年,以美日澳印四方安全对话(QUAD)为代表的“亚太北约”取得进展。2017年11月,四方安全对话重启,2019年9月启动了外长级会议,2021年3月以视频方式举行首次峰会。四国双边层面普遍建立外长加防长的“2+2”对话,大多签署了军事情报保护协定(GSOMIA)、物资劳务相互提供协定(ASCA)、开展双多边联合军演,四国在经济、科技、气候、基础设施、能源安全、数字互联互通等广泛领域加强了合作。

北约亚太化与“亚太北约”相呼应,表明美国在调动同盟和伙伴资源上取得了一定进展。一是在地区层面,将奉行不结盟政策的印度拉到四方安全对话当中。冷战时期美国就认识到仅仅依靠亚太盟友的局限性,试图拉拢摆脱殖民统治的国家参加东南亚条约组织,但拉拢印度未果,使该组织的分量大打折扣。近年来美国打着维护“印太”秩序的旗号拉拢印度,支持印度发挥地区领导作用,^⑫在中印边界争端中偏袒印度,加强了美印合作和四方安全对话。二是在全球层面,将欧洲盟友纳入中美博弈。欧洲国家众多,对华政策不一,美国软硬兼施,敦促欧洲盟友对华从合作转向竞争。美国注重发挥同盟的整体合力,较少在意盟友的地域性和议题联合的成员多寡,灵活构建经济、科技、网络等议题联合(coalition),淡化亚太同盟和北约的地区界限。“五眼联盟”与美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS)成员国都跨越了地区界限,美英澳三边安全伙伴关系帮助澳开发核动力潜艇项目,在网络安全、人工智能、量子技术、远程打击武器等议题上加强合作,美国称三边安全伙伴关系“以创新方式聚集印太和欧洲伙伴”。^⑬美国也淡化盟友和伙伴的界限,印度、越南等国并非美国的盟友,但是都加入了美国发起的“印太经济框架”(IPEF)。

二、北约亚太化与全球化

“全球北约”或北约全球化^⑭指北约走出传统防区,在全球范围开展活动,建立全球伙伴关系,应对

全球性挑战。正如“全球英国”“全球韩国”构想一样,“全球北约”指北约谋求确立全球视野,而非指北约已发展为一个成员国遍布全球的同盟。英国外交大臣特拉斯称,“全球北约”构想不意味着北约成员扩大到其他地区,而是北约应面向全球(global outlook)、做好应对全球威胁的准备。^⑮

“全球北约”构想早已成为北约的战略和实践。过去30年,北约在应对全球性挑战和构建全球伙伴关系两面方面均取得进展。北约与中东欧、北欧、中亚地区国家建立“和平伙伴关系”、与地中海南岸国家建立“地中海对话”,消化冷战成果,维护欧洲周边地区的稳定,应对全球化时代的安全挑战。“9·11事件”后,北约加快转型,战略重点随着美国转向反恐,第一次走出欧洲,动员50余国参加阿富汗战后维和和重建,防止阿富汗再度成为恐怖主义的庇护所。北约在伊拉克承担培训任务,在非洲、亚丁湾等地开展反恐和反海盗任务。北约编织全球伙伴关系网,借伙伴之力打恐,扩大全球影响。北约与海湾国家建立“伊斯坦布尔倡议”,与澳、日、韩、新西兰、阿富汗、伊拉克、蒙古、巴基斯坦、哥伦比亚等国建立“全球伙伴关系”,也与欧盟、联合国、世界银行等国际组织开展合作。2014年3月乌克兰危机后,北约从阿富汗抽身,卸包袱,重新加强集体防御功能,回归传统的大国竞争。

在北约重新聚焦俄罗斯时,美国也推动北约关注中国。美国将中国视为全球性挑战,推动“全球北约”焦点转向亚太,使得北约全球化与亚太化的重点趋同。近日美国务卿布林肯的演讲将中国定位为“全球大国”,称“中国是一个具有巨大影响力、雄心勃勃的全球大国”,体现在中国是第二大经济体,拥有一批世界最大的科技公司,实现了军事现代化,并打算构建一支具有“全球”投送能力的顶级战斗力量,企图成为“世界领先大国”。^⑯在实力相对下降的情况下,美国借重盟友的力量对付中国。一方面,鼓励亚太盟友和伙伴发挥“地区领导”作用,重视美日澳印四方安全对话;另一方面,美国认识到单靠亚太盟友和伙伴不足以应对中国挑战,转向借重北约和欧盟。2022年2月白宫发表的“印太战略”报告称,

欧盟和北约日益关注本地区,美国将在“印太”和欧洲一大西洋之间建立桥梁,并通过集体行动推动共同议程。^⑰

在美国推动下,应对中国在亚太和欧洲的活动成为“全球北约”的重要内容。北约成员国有30个,人口9亿多,国内生产总值(GDP)加起来占全球一半,军费开支占全球的一半以上。北约成员国除了美国和加拿大,其余28国都位于欧洲地区,北约各类官方文件的对华表态,折射了欧洲国家的对华态度转变。近年来,美国在欧洲的三大盟友英、法、德出于多重考虑“重返”亚太,将北约亚太化付诸行动。

英、法、德三国与美、日、澳、印等国的安全合作强化。英法都曾殖民亚太,法国自诩为“印太”大国,在“印太”仍有遗留的殖民地。法国和英国跟随美、日使用“印太”概念,法国马克龙政府多次发表“印太战略”文件,将澳大利亚和印度作为法国“印太战略”的两大支点,与日、美、澳开展双多边联合演习。英国重返“苏伊士运河以东”,2021年3月发表《竞争时代的全球英国》报告,提出外交与安全政策“向印太倾斜”,力争成为“印太”地区拥有广泛存在的欧洲国家;2021年9月达成美英澳核潜艇协议,向“印太”倾斜取得进展。德国2020年9月发表“印太战略”文件,^⑱加入亚太地区反海盗机制,参加东盟防长扩大会议,与东盟、日、澳加强合作;2021年出动军舰巡航亚太。英、法、德与日本分别建立外长和防长参加的“2+2”对话机制,派军舰赴亚太海域,与美、日、澳、印举行双多边联合军演,威慑地区“霸权主义”。2022年5月,继日、澳签署《互惠准入协定》(RAA)后,日本与英国达成了“具有里程碑意义”的《互惠准入协定》,加强联合演练。

除了英、法、德外,受法德主导的欧盟也加大对亚太投入,与北约加强了沟通协调。欧盟是欧洲经济一体化组织,北约是军事组织,总部都在布鲁塞尔,27个欧盟成员国有21个是北约成员,两者曾“老死不相往来”,但冷战结束后在解决南斯拉夫地区冲突和反恐上迈出合作步伐。2014年3月乌克兰危机以来,美欧接连出台对俄制裁措施,欧盟与北约就乌

克兰问题举行非正式的大使级讨论。2016年7月欧盟和北约首次发表联合宣言,决定在应对混合威胁、海上联合行动、网络防御、防御能力建设、防务产业和研发、联合演习等领域加强合作,此后双方互动密切,参加彼此的部长级会议,欧盟政治与安全委员会与北大西洋理事会频繁开会。2022年乌克兰危机再次爆发后,欧洲没有“芬兰化”,反而“北约化”,^⑩欧盟追随美国对俄制裁,首次提供对外军事援助,出资20亿欧元帮助乌克兰购买军火,和北约一样间接卷入战争。乌克兰危机再次驱动欧盟加强防务能力建设,也驱动欧日在涉华经贸、人权及安全问题加强协调,2022年5月12日举行的欧日峰会增加了更多安全内容。

欧盟欢迎中国崛起带来的机遇,但近年来对华政策趋向消极,突出人权和价值观分歧,关注中国对欧洲投资的安全影响。2019年3月欧盟委员会发表对华政策报告,对华定位从“战略合作伙伴”转向多重定位,将中国描述为“经济竞争者”和“系统性对手”,^⑪突出中国在技术和治理模式上对西方的挑战,其对华“系统性对手”的定位为北约所用。2021年9月,欧盟发表“印太”合作战略,减少对华经贸依赖、配合美国“印太战略”的意图明显。

欧盟和北约共享价值观,各有经济和军事优势,资源互补。美国将欧盟成员视为“志同道合的伙伴”,事实上的盟友,通过北约亚太化带动欧盟政策调整,整合西方力量,从军事、政治、经济、科技、价值观各方面对华进行“综合威慑”(integrated deterrence)。2020年10月特朗普政府启动美欧中国政策对话(EU-US Dialogue on China),2021年9月拜登政府启动欧盟—美国贸易与技术理事会(EU-US Trade and Technology Council),12月举行首次美欧“印太”高级别磋商和第二次美欧中国政策对话,支持欧洲增加“印太”存在,确认维护台海稳定和地区现状。2022年3月,美国还与英国举行“印太”问题高级别磋商,讨论中国的“系统性竞争”。

乌克兰危机驱使北约及亚太盟友将欧、亚两大地缘板块作为一个整体看待,加强横向合作,北约亚太化和全球化方向一致。英国外交大臣特拉斯称

“欧洲—大西洋”以及“印度—太平洋”两个区域安全同等重要,不需要在二者之间进行选择,北约需要在“印太”地区预先遏制威胁,与日本和澳大利亚等盟友一道确保太平洋的安全。^⑫美国国家安全委员会“印太”事务协调员坎贝尔提出要融合欧洲和亚太地区,将其作为一个战场看待。^⑬日本首相岸田文雄在多个场合散布“今日乌克兰可能就是明天的东亚”论调,借机推进日本与北约的互动与合作。德国新总理朔尔茨首次出访亚太选择日本,岸田文雄和外相林芳正多次访欧。2022年5月,日本统合幕僚长山崎幸二参加在布鲁塞尔举行的北约参谋长会议,6月初北约军事委员会主席、荷兰海军上将鲍尔访日。与此同时,日本海上自卫队与北约在地中海举行联合演习。美国在欧亚地区的四大盟友英、法、德、日加强横向合作和跨地区存在,形成四国军事上冲出本地区、走向全球的态势。

三、北约亚太化与国际秩序

北约成员国与中国不存在领土争端,北约目前没有将中国视为军事威胁,对中国军事、政治、经济、科技、意识形态等各领域的关切很大程度上受到美国影响,担心中国修正现有的地区秩序和国际秩序。美国认为中国寻求近期在“印太”地区取代美国,未来则谋求取代美国的全球霸权地位。根据美国发布的“印太战略”报告、政要讲话、美国与欧亚盟友的联合声明等文件,美国主张的“印太”秩序与“以规则为基础的国际秩序”内涵一致。拜登政府对华竞争突出意识形态因素,称中美竞争为“民主与专制”竞争,中国构成“对国际秩序的最严峻的长期挑战”,将中美矛盾上升为中国与西方的矛盾,组建“全球民主同盟”,应对中国对“印太”秩序和国际秩序的挑战。2021年6月拜登访欧,在美英联合声明、《新大西洋宪章》、七国集团声明、美欧联合声明、北约公报等诸多文件中,频繁提到维护“以规则为基础的国际秩序”。无论是维护“印太”秩序还是国际秩序,美国都将中国视为最大挑战。

北约亚太化增强了美欧日在地区和国际秩序上的相互配合。北约自诩为民主国家共同体,附和美国的地区和国际秩序观,在帮助美国分担“世界警

察”负担上与日本立场一致。2017年10月,北约秘书长斯托尔滕贝格与日本首相安倍发表联合声明,承诺要遵守《联合国海洋法公约》,支持“以规则为基础的国际秩序”。^②2021年6月的北约公报称,中国对“以规则为基础的国际秩序及同盟安全相关领域构成了系统性挑战”。北约在地区和国际秩序上发声,但具体落实仍有赖于英、法、德等有行动能力的大盟友,这些国家在维护“印太”秩序上与美国、印度、日本、澳大利亚四国相互支持和配合。英、法、德发布的“印太战略”文件支持维护“自由开放的印太”秩序。2021年3月的《竞争时代的全球英国》报告提出,英国重返“印太”地区的首要目标是分担安全责任,协助和支持英国的地区盟友和伙伴。在南海、东海、台海问题上,英、法、德支持维持现状。英、法、德防长利用香格里拉对话平台,表达要支持南海“航行自由”、《联合国海洋法公约》及国际法规范。2019年8月,英、法、德三国发表关于南海形势的联合声明,呼吁南海声索方尊重“南海仲裁案”裁决以及基于规则的海洋秩序。^③英、法、德在南海并无直接安全利益,以维护“航行自由”等国际规则为名,远赴东亚海域耀武扬威。

2021年以来,欧洲盟友在台海问题上支持美、日,美欧日在涉华问题上相互配合。欧日峰会、七国集团峰会发表的声明均首次提及维护台海和平与稳定。2021年3月,美日举行“2+2”会谈,日本表示将为美国干涉台湾提供支持。2021年4月,美日发表联合声明,“强调台海和平稳定重要”,这是1969年以来、时隔半个多世纪美日联合声明首次提及台湾问题。美日在应对“台海有事”上加强联合军演,2022年1月美日“2+2”会议表示要加强军事一体化,为“台海有事”预置军备。与北约关注中国的核武发展相配合,2022年1月21日,美日发表有关《不扩散核武器条约》(NPT)的联合声明,要求“中国为降低核风险、提高透明度、推进核裁军进程作出贡献”,首次对中国提出核军控要求。北约与亚太伙伴在维护“印太”和国际秩序上的相互支持和配合,凸显西方以军事为后盾、维护既得利益的倾向。

在2022年乌克兰危机之前,北约对中俄区别对

待,竭力分化中俄关系,对中俄实施分而治之策略。北约将其首要目标对准“危险性更大、更直接的”俄罗斯,对中国采取刚柔并济的策略,以阻止中俄接近。^④危机爆发后,美强行“捆绑”中俄,炒作中俄2022年2月发表的联合声明,散布中国默许俄罗斯入侵乌克兰的假消息,将中国首次反对北约东扩视为中国站俄一边,以此制造阵营对立,渲染中俄对西方的挑战,为北约加大对亚太投入寻找借口。美欧日在维护“印太”秩序和国际秩序上密切互动,并借机攻击中国。美欧日都认为乌克兰危机不只是双边冲突和欧洲安全问题,而是俄罗斯挑战“以规则为基础的国际秩序”,决心联合“民主国家”对抗“威权国家”,不允许以武力改变现状的事件再次发生。2022年3月3日,“四方安全对话”(QUAD)领导人举行视频会议,称不应允许乌克兰发生的事情在“印太”地区发生,要求“尊重所有国家的主权和领土完整,各国不受军事、经济和政治胁迫”。^⑤3月24日,北约在布鲁塞尔举行特别峰会并发表声明,呼吁中国在内的所有国家“维护《联合国宪章》确定的主权和领土完整原则,维护国际秩序”。^⑥4月5日,美英澳“三边安全伙伴关系”发表声明,重申对“自由开放的印太”承诺。4月7日,北约外长会议讨论中、俄对国际秩序的挑战。4月11日,北约军事委员会主席鲍尔访韩,称俄罗斯试图改变“以规则为基础的国际秩序”,“民主国家”需携手维护国际秩序。鲍尔访日期间重弹这一论调。4月28日,德国总理朔尔茨访日,德日表示要捍卫国际秩序和《联合国宪章》。5月23日,美日领导人发表“加强自由开放的国际秩序的联合声明”,推进“自由开放的印太”即是维护国际秩序。^⑦

四、北约“退守欧洲”还是“转向亚太”

北约亚太化发生在北约从全球出击到退守欧洲之际,转向亚太面临多重制约。首先,俄罗斯因素牵制北约亚太化。2008年8月俄罗斯与格鲁吉亚的冲突促使北约关注俄罗斯的挑战,但2010年通过的北约战略概念仍将俄视为“合作伙伴”。2014年3月乌克兰危机成为北约与俄关系的转折点,此后北约收缩力量,聚焦对俄军事威慑。北约提出成员国将

GDP的2%用于军费;在波罗的海三国和波兰部署了4个多国战斗营;加强在波罗的海和黑海的存在;加强军演的数量和规模;加强战备水平,提出30天内部署30个机械化营、30个空军中队、30艘战舰的倡议;加强核威慑,支持美国退出《中导条约》等。美国在波兰增加部署美军,加大向“欧洲威慑倡议”注资。2021年北约峰会公报中,60多次提及俄罗斯。2022年乌克兰危机将北约的注意力进一步拉回到欧洲,北约再次敦促成员国增加军费开支,马德里峰会宣布将北约快速反应部队从4万人增加到30万人。北约扩员获得意外收获,启动了芬兰和瑞典入盟进程。在美国战略重心东移的情况下,英、法、德不得不在欧洲安全上承担更大的责任,这将牵制其对亚太的投入。

其次,内部分歧制约北约亚太化。北约内部分歧众多,美法存在分歧,在阿富汗撤军问题上,美未与盟友充分磋商即宣布全面撤军,法国总统马克龙称,美国不再是一个完全可信的安全伙伴。^②在欧洲安全架构这一根本问题上,法国主张依托欧盟,追求欧洲“战略自主”,美国则坚持由北约主导欧洲安全。美英法在亚太地区矛盾深刻,美英抢夺法国的潜艇大单让美法、英法关系几乎破裂。英国在“印太”追随美国,法国则注意大国竞争的敏感性,寻求降低与中国对抗的风险。^③在对华政策上,美欧存在分歧,美国将中国作为头号竞争对手,欧洲盟友则将中国挑战排在俄罗斯之后,不希望与中国发生“新冷战”。法国总统马克龙表示,北约是一个北大西洋组织,中国与北大西洋没有什么关系,不应成为北约的优先考虑对象,质疑北约是否是应对中国挑战的合适平台。^④2022年乌克兰危机爆发后,法国总统马克龙与习主席通话时表示,法国和欧盟坚持独立自主战略,不赞成也不会参加集团对抗。^⑤即使是德、英等欧洲大国,也并未放弃与中国发展经济关系。北约一些中小成员国与中国经济联系密切,反对在中美之间选边站,也不愿北约插手由成员国自主决定的投资、技术、贸易等非军事问题。与俄相邻的中东欧国家,将俄罗斯视为生存威胁,担心对华美

注会分散北约精力,将北约资源转移到亚太地区将遭到这些国家的阻挠。北约决策的“协商一致原则”意味着重大问题需要成员国一致表决才能通过,在这种情况下,美国利用北约对抗中国的意图很可能因为部分成员国的反对而难以实现。^⑥绝大多数北约成员国小力微,没有到亚太地区巡航的投送能力,发展经济优先,对北约亚太化停留于“关注”层面。

再次,全球性挑战牵扯北约精力。2021年北约从阿富汗溃退标志着“全球北约”最大行动的结束,反恐在北约议程上的重要性下降,但是北约仍面临防扩散、气候变化、海上安全、网络空间、太空等全球性和新域的挑战,气候变化成为北约关注的战略问题,如北极地区的气候变化将影响北约的军事行动,气候变化造成的人道主义灾难和难民也影响北约成员国的安全环境,北约出台气候变化与安全行动计划,减少军事活动和军事设施的温室气体排放,今后将投入更多精力应对气候变化。

另一方面,北约亚太化发生在美国实力相对下降之际,北约及其成员将加强与亚太伙伴的合作,维护西方的集体利益。其一,北约将延续对亚太的关注和投入。美国宣称未来10年是与中国竞争的关键时期,受美国战略的驱动,北约亚太化趋势将不会逆转,北约作为一个整体不会前进到亚太,而是主要在欧洲、大西洋地区制约中国的综合影响。2022年乌克兰危机爆发后,北约内部弥合对华分歧,部分欧洲盟友对华政策更消极。为了“留住美国人”,部分欧洲盟友可能在亚太地区配合美国,换取美国在欧洲加大军事投入。北约与欧盟将进一步加强涉华合作,欧盟利用投资审查和出口管制等手段,北约提供情报、网络防御、新兴技术能力来维护欧洲基础设施的安全。北约加强与亚太伙伴的情报共享、联合演习,英、法、德、加拿大、荷兰等北约成员国参与美主办的“环太平洋演习”,不排除增加参与军演的规模和频次。美欧日在维护亚太“现状”上深化各领域合作,北约可能与印度建立联系,与美日印澳四国机制加强合作。

其二,欧亚盟友承担更大的地区和全球责任,尤其是日、德将发挥更大的安全作用。日本和德国分别为世界第三大和第四大经济体,都有成为军事大国的潜力,二战后发展军力受到内外限制,但冷战后利用地区冲突和反恐不断突破限制。日本追求政治和军事大国化,推动美日同盟从双边同盟走向全球性的同盟,“借船出海”、在亚太安全上发挥领导作用,扩大日本的国际影响。日本认同美国领导的地区和国际秩序,认为日本是现有国际秩序的受益者,必须做更多来拯救这一秩序。^④在美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)后,日本牵头组建《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。2021年4月16日,美日发表“面向新时期的全球伙伴关系”的领导人联合声明,^⑤突出美日同盟的全球性。日本关注中美实力对比变化、美国实力的相对衰落,从过去的依赖美国转为两手准备,依赖美日同盟与积极推进自主防卫并举。日本解禁集体自卫权、松动武器出口、重整军备工业、加大军力建设。2022年乌克兰危机爆发后,日本一改军费占GDP比重不超过1%的自我克制做法,公开宣称今后军费占比向北约看齐,要达到占GDP的2%以上;前首相安倍提出美日“核共享”设想,企图引入美国核武器;现首相岸田文雄在香格里拉对话发表主旨演讲,称要从根本上加强防御能力,大幅增加军费开支。在北约的四个亚太伙伴中,加强与日本合作具有实质意义,将使日本在维护地区“现状”上得到英、法、德的更多支援,同时扩大日本的军事影响,而这势必影响亚太地区稳定,刺激地区军备竞赛。

德国统一后参与北约在巴尔干和阿富汗的维和行动,为阿富汗提供援助。2014年乌克兰危机后发挥领导作用,与法国一道斡旋俄乌双方达成《明斯克协议》。德国抵制美国要求增加军费开支的压力,不惧特朗普政府制裁威胁建设“北溪2号”天然气管道项目。但2022年乌克兰危爆发后,德国军事安全政策发生“历史性”变化,首次向冲突地区运送武器,加大对北约前沿军事部署的支持。德国总理朔尔茨宣布设立1000亿欧元的专项资金用于军事现代化,拟

将军费开支提升到占GDP的2%,提升自主防御能力。美国推动日、德发挥更大政治和军事作用,可能打开“潘多拉”盒子。若日、德两国从美国的“附庸”国转变为军事大国,将对亚太和欧洲安全、“亚太”秩序和国际秩序投下变数。

结语

美国调动全球同盟资源应对中国挑战,成为北约亚太化的最大推手。在中美实力此消彼长和理念分歧凸显的情况下,美国推动欧洲盟友关注全球力量平衡变化。继拉拢印度后,美国又拉拢欧洲国家,释放日、德的军事潜力应对中国挑战。北约亚太化意味着北约与亚太伙伴的横向合作强化,欧亚同盟的联动性加强。英、法、德、日四国加强安全合作,为中美博弈增添复杂因素,表明美国对华竞争已无明显的地区和全球之分,亚太地区成为全球大国的角逐场。北约亚太化增添了中美博弈的军事化色彩,北约以中国为关注对象,制造新对手,捆绑中俄,显然是重蹈阵营对立的覆辙,势必削弱地区 and 全球稳定。北约及其成员国关注中国的综合性挑战,对“一带一路”建设和中欧关系将产生消极影响。

面对北约的亚太化新动向,中国需要保持战略定力,积极应对。中国需坚持既定的战略部署,坚定不移走和平发展道路,维护国际公平正义,坚持中国的目标是“让人民过上更好日子,为世界作出更大贡献,而不是去取代谁挑战谁”,^⑥排除美西方抹黑干扰,继续做好自己的事;积极推进全球安全倡议,坚持联合国宪章宗旨和原则,推动常任理事国和会员国在维持地区和国际秩序形成共识,共同维护战后国际秩序;秉持安全不可分割原则,反对集团对抗和排他性“小圈子”,广结善缘,扩大朋友圈,在反恐、网络、气候变化、自然灾害、传染性疾病等领域推进合作,提供更多的国际公共产品;充分利用现有的双边和地区安全合作对话,增信释疑,加强危机管控,与美、欧、日开展安全对话,争取实现中美在亚太的良性互动;积极落实全球发展倡议和“一带一路”高质量建设,构建全球发展伙伴关系,推动南南合作走深

走实,续推中国与沿线国家的务实合作和第三方市场合作。

注释:

①“日本不要成为‘北约亚太化’的带路党”,《环球时报》,2022年5月7日。首先使用“北约亚太化”这一概念的并非《环球时报》,但它产生的影响较大。北约马德里峰会后,中国外交部使用了“北约亚太化”一词,参见“赵立坚说日本不要充当北约亚太化的急先锋”,https://www.mfa.gov.cn/web/sp_683685/wjbfyrlxjzh_683691/202207/t20220701_10713936.shtml。(上网时间:2022年7月3日)

②"NATO and Japan: Natural Partners, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Japan National Press Club," https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_99634.htm?selectedLocale=en。(上网时间:2022年5月10日)

③Robbie Gramer,"Trump Wants NATO's Eyes on China," <https://foreignpolicy.com/2019/03/20/us-wants-nato-to-focus-on-china-threat-critical-infrastructure-political-military-huawei-transatlantic-tensions/>; Erik Brattberg,"Time for NATO to Talk about China," <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78684>。(上网时间:2020年12月14日)

④"Remarks by Vice President Pence at NATO Engages: The Alliance at 70," <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vicepresident-pence-nato-engages-alliance-70/>。(上网时间:2019年4月8日)

⑤"London Declaration," https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en。(上网时间:2022年5月10日)

⑥Jens Ringsmose and StenRynning,"China Brought NATO Closer Together," <https://warontherocks.com/2020/02/China-Brought-NATO-Closer-Together/>。(上网时间:2020年12月4日)

⑦"Madrid Summit Declaration," https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm; NATO 2022 Strategic Concept, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf。(上网时间:2022年7月2日)

⑧NATO 2030: United for a New Era, Nov. 25, 2020, Brussels Summit Communiqué, pp. 27-28; Hans von der Burchard, "EU and US Need Each Other to Handle Rise of China, Says NATO's Stoltenberg," [https://www.politico.eu/article/eu-and-us-](https://www.politico.eu/article/eu-and-us-need-each-other-to-handle-rise-of-china-says-natos-stoltenberg/)

<https://www.politico.eu/article/eu-and-us-need-each-other-to-handle-rise-of-china-says-natos-stoltenberg/>; Robbie Gramer,"NATO Chief Rebukes China over Coronavirus Disinformation," <https://foreignpolicy.com/2020/04/17/nato-chief-rebukes-china-coronavirus-disinformation/>; "NATO Adopts Tough Line on China at Biden's Debut Summit with Alliance," <https://www.reuters.com/world/europe/nato-welcomes-biden-pivotal-post-trumpsummit-2021-06-14/>; "NATO Warns of Military Challenge Posed by China," <https://www.bbc.com/news/world-europe-57466210>; Pierre Morcos,"NATO's Pivot to China: A Challenging Path," <https://www.csis.org/analysis/natos-pivot-china-challenging-path>; Ian Brzezinski,"NATO's Role in a Transatlantic Strategy on China," <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/natosrole-in-a-transatlantic-strategy-on-china/>。(上网时间:2022年5月10日)

⑨"Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs," https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_194330.htm。(上网时间:2022年5月10日)

⑩"Foreign Ministers Meet to Discuss NATO's Continued Adaptation and Global Security Challenges," https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_179799.htm; "Why NATO's Tentative Pivot to the Asia-Pacific May Be a Hard Sell," <https://www.cbc.ca/news/politics/nato-china-russia-g7-australiajapan-korea-india-1.6068195>。(上网时间:2022年5月10日)

⑪上海合作组织成立初期,安全合作受到关注,被西方媒体称为“东方北约”。

⑫The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, February 2022, p. 16.

⑬The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, February 2022, p. 13.

⑭全球北约(Global NATO)和北约全球化(Globalization of NATO)两个概念所指相同。

⑮Liz Truss,"The Return of Geopolitics: Foreign Secretary's Mansion House Speech at the Lord Mayor's 2022 Easter Banquet," <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-mansion-house-speech-at-the-lord-mayors-easter-banquet-the-return-of-geopolitics>。(上网时间:2022年5月10日)

⑯Antony J. Blinken,"The Administration's Approach to the People's Republic of China," <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

ations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/(上网时间: 2022年5月28日)

⑮ The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, February 2022, p. 10.

⑯ 英法德近年的“印太”战略文件: France and Security in the Indo-Pacific, May 2018; France's Partnerships in the Indo-Pacific, April, 2021; France's Indo-Pacific Strategy, February, 2022; Germany Federal Government, Policy Guidelines for the Indo-Pacific Region, September, 2020. Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, March 2021.

⑰ "Remarks by President Biden at the United States Naval Academy's Class of 2022 Graduation and Commissioning Ceremony," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/27/remarks-by-president-biden-at-the-united-states-naval-academys-class-of-2022-graduation-and-commissioning-ceremony/>(上网时间: 2022年5月30日)

⑱ European Commission, EU-China: A Strategic Outlook, March 12, 2019.

⑲ Liz Truss, "The Return of Geopolitics: Foreign Secretary's Mansion House Speech at the Lord Mayor's 2022 Easter Banquet," <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-mansion-house-speech-at-the-lord-mayors-easter-banquet-the-return-of-geopolitics>.(上网时间: 2022年5月10日)

⑳ Kurt Campbell, "Keynote Address," https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/220509_Campbell_Keynote_Address.pdf?AH6mK_RrRfxce91bW1goI9LP8tDtSk_c.(上网时间: 2022年5月20日)

㉑ "Joint Press Statement," https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/opinions_148029.htm.(上网时间: 2022年5月10日)

㉒ 英法德对南海的政策立场, 参见李忠林: “德国介入南海问题的主要特点与战略考量”, 《东南亚研究》, 2021年第4期, 第89~91页。

㉓ 许海云: 北约对华政策调整走势及其影响, 《太平洋学报》2022年第1期, 第27页。

㉔ "Joint Readout of Quad Leaders Call," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/03/joint-readout-of-quad-leaders-call/>(上网时间: 2022年5月10日)

㉕ "Statement by NATO Heads of State and Government Brussels," https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm.(上网时间: 2022年5月10日)

㉖ "Japan-U. S. Joint Leaders' Statement: Strengthening the Free and Open International Order," <https://www.whitehouse.gov/briefingroom/statements-releases/2022/05/23/japan-u-s-joint-leaders-statement-strengthening-the-free-and-open-international-order/>(上网时间: 2022年5月20日)

㉗ "The Sharp U. S. Pivot to Asia Is Throwing Europe off Balance," <https://www.nytimes.com/2021/09/17/world/europe/biden-china-europe-submarine-deal.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>.(上网时间: 2021年10月25日)

㉘ Alice Billon-Galland and Hans Kundnani, "How Ukraine Will Change Europe's Indo-Pacific Ambitions," <https://www.chathamhouse.org/2022/04/how-ukraine-will-change-europes-indo-pacific-ambitions>.(上网时间: 2021年10月25日)

㉙ David M. Herszenhorn and Rym Momtaz, "NATO Leaders See Rising Threats from China, But Not Eye to Eye with Each Other," <https://www.politico.eu/article/nato-leaders-see-rising-threats-from-china-but-not-eye-to-eye-with-each-other/>(上网时间: 2021年10月25日)

㉚ “习近平同法国总统马克龙通电话”, http://www.news.cn/politics/leaders/2022-05/10/c_1128638288.htm.(上网时间: 2022年5月18日)

㉛ 吴昕泽、王义桅: “北约再转型悖论及中国与北约关系”, 《太平洋学报》, 2020年第10期, 第35页。

㉜ Takako Hikotani, "Trump's Gift to Japan: Time for Tokyo to Invest in the Liberal Order," Foreign Affairs, September/October 2017, p. 22.

㉝ "U. S.-Japan Joint Leaders' Statement: U. S.-Japan Global Partnership for a New Era," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>(上网时间: 2021年4月20日)

㉞ “王毅: 美国的世界观、中国观、中美关系观出现了严重偏差”, https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202205/t20220528_10694042.shtml.(上网时间: 2021年5月30日)