

北约新战略：美国新干涉主义的工具*

● 沈丁立

冷战结束以来，美国适逢其超强独大的历史机遇，打着人道主义的旗号，四处干涉他国内政，以确立它在新世纪中持久的主导地位。美国的干涉趋势，至1999年它与北约其他国家联合武装侵犯南斯拉夫时达到顶峰。美国利用北大西洋公约组织（北约）悍然干涉南斯拉夫内政，严重损害国际法的尊严，给国际关系带来深刻的负面影响。美国对中国驻南斯拉夫大使馆进行轰炸，公然对另一个主权国家发起挑战，极大地影响了大国之间正常的国家关系，对当代世界的和平与稳定产生了极其恶劣的作用。

* 原载杨成绪主编：《新挑战——国际关系中的“人道主义干涉”》，中国青年出版社，2001年。

本文研究冷战后美国新干涉主义膨胀的渊源，分析美国实施干涉的重要工具，即北约，尤其是剖析北约问世半个世纪后这一组织所被赋予的干涉使命。值得警惕的是，美国在亚太地区刻意加强同日本的军事同盟，图谋在东亚把日本拉上美国干涉主义的战车。为有效实现美国的两洋战略并不受制约地进行广泛干涉，美国已启动弹道导弹防御计划的研发并可能予以部署，这无疑又对各国安全形成新的威胁。本文对这些问题分别给以研析，并指出新干涉主义所能运用的极限。

一、美国霸权欲的膨胀

动辄对外动武是美国霸权的首要特征。据美国官方统计，在冷战期间（二战结束到1989年），美国对外较大规模的军事行动计约125次，平均每年2.8次；20世纪90年代以来，美国平均每年对外用兵5次以上。在过去的约10年中，美国以空前频率对外用兵。它先后以执行联合国决议、维护和平、实施人道主义援助、反对侵略以及保护美国公民生命财产安全等各种理由，对外动武40多次，其中对他国进行强力军事干涉的已高达10次。^①

未经联合国授权，美国也敢动武。如果说，冷战期间和后冷战之初美国尚需以联合国名义使其出兵合法化，那么进入90年代中后期以来，美国已完全无视联合国和国际社会，在

^① 理查德·N·哈斯著，殷雄、徐静译：《新干涉主义》，“译者的话”，第8页，新华出版社，2000年7月第1版。

海湾和巴尔干大打出手。^① 1998年12月和1999年3月，美国在未经联合国授权的情况下，分别对主权国家伊拉克和南斯拉夫发动空袭，其强权政治暴露无遗。最近几年来，美国对联合国不配合其违反国际法准则的行为愈来愈不耐烦，开始实行绕开联合国，同北约或八国集团合作，从而行使干预的单边主义行动。与此同时，美国等西方国家还为其干涉他国内部事务进行理论准备，提出“主权观念已经过时”，“人权高于主权”等等，为武力推行其价值观作理论铺垫。

冷战后美国尤其是克林顿政府频繁对外干涉的倾向，已被视作“克林顿主义”的基本表征。^② 它也被称为“新干涉主义”，指的就是冷战结束后，以美国为首的西方诸强为了在世界范围内谋取更多的战略利益，推行西方的价值观念，强行使用政治施压、经济制裁、军事打击等手段处理国际事务，以干预、影响他国内部事务的政策和行径。^③ 美国的意图，即是获得在其霸权治下的和平，以服务于其战略扩张的目的。

美国对外进行战略扩张从而实现其领导世界的“理想”，并非自今日始。以1823年的“门罗主义”为标志，美国首次把南、北美洲视作后院。自19世纪末至20世纪初，美国实行“门户开放政策”，从自由资本主义发展到垄断资本主义，奠定

① 美国介入朝鲜战争，尚借用“联合国军”旗号。美国1991年对伊拉克的战争，也获得了联合国安理会第678号决议的授权。

② 楚树龙：“美国‘新干涉主义’威胁世界和平稳定”，《文汇报》，1999年5月12日，第3版。

③ 解东方：“警惕美国新的冷战思维：新干涉主义——从北约空袭南联盟看美国战略取向”，《中国评论》，第35页，1999年5月号。

了两洋国家这一世界首强的地位。以 1947 年“杜鲁门主义”为标志，美国在亚欧全面扩张，与社会主义阵营对垒。而冷战结束后，美国以为它可以获得至少 25 年的空前机遇，期间它将以其意志和力量对世界秩序重作安排，以保障美国主导式霸权的国际地位。^①

实现扩张就必须借助力量。进行干涉即是垄断资本主义使用力量的最简单也是最重要的途径。早在 1904 年美国第 26 任总统罗斯福就在其国情咨文中声称，“在美洲，和在其他各地一样，如果有哪一个国家祸乱时起，政事废弛，最后一定需要由某一文明国家出面干涉。这就会迫使美国不得不对那些公然国无法纪或政事废弛的现象执行其国际警察的权力。”这就是美国以国际警察自居的“干涉主义”的理论基础。

进入新干涉主义时代，美国更加迷信单边主义的军事行动。乔治·布什总统在下台前表示，“如果利害关系要求这么做，如果使用武力能起作用，如果没有其他的有效政策，如果对使用武力的范围和时间加以限制，如果潜在的利益值得我们付出这些潜在的代价与牺牲，那么作为一项政策来说，使用武力是有意义的”。“一旦我们确信使用武力有意义，我们就必须尽可能为此项行动赢得最大的支持”。“虽然希望得到国际社会的支持不能成为采取行动的先决条件，但是有时一个大国不得单独采取行动”。^②至此，冷战后美国的新干涉主义首次浮出水面。

^① 翟晓敏：“冷战后美国主导式霸权评析”，《世界经济与政治》，第 71 页，2000 年第 4 期。

^② 乔治·布什总统 1993 年 1 月 5 日在西点美国陆军军官学校的讲话。

以民主、经济和安全作为执政三大支柱的克林顿总统，执政一年后就公然宣扬单边军事主义。1994年5月，白宫就露骨宣称，“当我们的利益需要进行战斗时，美国必须具有战斗的意愿与能力，而且要赢得胜利；无论何时，美国在必要时可以单方面战斗。因此，我们必须具备这种所需要的能力，并保证这种能力随时能够使用。联合国的和平行动代替不了这种需求。”^①

那么，涉及到怎样的利害关系美国就会动武呢？美国国家安全事务助理莱克在任内曾列出7种情形：^②

- 为使美国、美国公民与美国的盟国免遭直接攻击；
- 为反抗侵略；
- 为保卫我们的重大经济利益，大多数美国人民可以从我们所签订的国际协议中看到与他们相关的大多数利益；
- 为维护、促进和保卫民主，这就增强我们的安全、扩大我们的价值观；
- 为防止大规模杀伤性武器、恐怖活动、国际犯罪和贩毒活动的蔓延；
- 为确保我们的可信度，因为只有在我们的伙伴变得强大，我们担当领导责任的信心充分，才易于使其他国家与我们

① “克林顿政府就改革多国和平行动的政策”，美国国务院文件，1994年5月。

② 安东尼·莱克：“明确使命与规定期限：冷战后的世界面临着新的安全挑战”，1996年3月在乔治·华盛顿大学的演讲。关于中国武力使用原则，见沈方吾：“人道主义干涉，与武力使用原则”，《大公报》，2000年4月28日，第A5版。

进行合作并且共担领导责任；

——为出于人道主义目的，与饥荒、自然灾害以及严重践踏人权的行径作斗争，并且在某些场合要使用武力。

美国霸权欲的空前膨胀，是以机缘和实力为基础的。尽管美国从 20 世纪以来处心积虑地想充当世界领袖，但在冷战结束前它至多只是担当了“自由世界”的领袖。只是当苏联解体后它才第一次处于世上惟一超级大国地位。独步天下傲世无比，美国不由意气风发。清点美国的家产，美国确实可圈可点：国内生产总值 1998 年已逾 8.5 万亿美元，占全球 GDP 的 28%，超过居第二位的日本（1998 年 4.95 万亿美元）近一倍；年国防经费 1997 财年已占全球军费总额的 35%，是紧随美国的日本的 6 倍以上，相当于美国以外军费开支最高的前 8 位国家（地区）的总和，或相当于欧盟、日本、俄国和中国军费总和的 1.5 倍。美国军费开支 1999 财年达 2888 亿美元，从 2000 财年起，其军费 10 年来首次正增长。^①从 2001 年财年起，美国军费将突破 3000 亿美元大关。不仅如此，美国还在科技、信息等领域突飞猛进，广泛占取了高新技术的制高点。^②

^① The Military Balance 1999—2000, IISS, London, 1999, p.20.

^② 有关美国经济膨胀的部分数据，可参见杨慧颖：“欧盟与美国、日本最新重要经济指标比较表”，黎民：“欧元 11 国与美、日经济状况比较表”，《国际问题研究》，第 50—51 页，1999 年第 1 期；林宏宇：“北约空袭南联盟与美国经济”，《当代亚太》，第 20—22 页，1999 年第 6 期。

二、北约变质成为干涉工具

美国要想独霸世界，最好能有伙伴协助。1991年的“沙漠风暴”行动，美国前所未有地组织起25个国家的几十万军队来协同50万美军共同作战。但美国利用联合国对他国横加干涉的行径并不总是通行无阻。即使在联合国安理会，近年来美国也不断碰到阻力。俄法中三个常任理事国对美国无休止地制裁伊拉克早已提出异议，俄中对美国及其他北约国家武力干预南联盟内部事务持坚决反对态度。这使如日中天的美国越来越视联合国为其实施强权的障碍。

美国因此寻找联合国以外的国际组织来实现其目标。在美国的眼中，无论是如世界银行或国际货币基金组织等的国际性机构，或是如北约或八国集团等的地区性组织或工业国集团，它在其中都有与其政治、军事和经济力量相称的领导权。对于前者，由于美国出资最多，美国也就拥有最大的发言权。对于后者，无论是在军事一体化了的北约，还是在意识形态一致、实行市场自由化的八国集团，美国都是超级领导。只要美国不损害成员国的安全利益，在这些机构中它就可以比较顺利地推进自己的议程。

在这个过程中，北约首当其冲地被塑造成使用军事手段协助美国进行干预的工具。成立于1949年4月4日的北大西洋公约组织（北约），共有12个创始国。北约原本宗旨是各成员国“在集体防务和维持和平与安全方面联合努力”，以促进“北大西洋地区的稳定和福利”。至1982年5月30日，西班牙

在美国的支持下加入北约，北约成员达到 16 国之多。^①

北约作为集体性防御组织，本无可厚非。联合国就其本质而言，本身即是世界上最大的集体性防御组织。美国以防共为名，通过北约实现了在战后凝聚西欧、领导西欧，并成为欧洲事实上的一部分。但冷战结束，华约散伙，北约失去了存在理由。

北约解散，也就意味着美国要离开欧洲。对此，美国是绝不会让它发生的——只要冷战后的欧洲依然是美国掌控欧亚大陆、遏制俄国的西翼重镇。早在 1990 年 7 月，北约就在伦敦召开首脑会议，以《伦敦宣言》宣布“北约不解散”。为使北约获得新的活力，北约在 1991 年 11 月的罗马峰会上通过《北约战略新概念》，明确北约新的使命为“预防冲突和处理危机”，将其从军事政治组织变性为政治军事组织。1992 年 12 月 17 日，北约决定将根据联合国安理会授权，在其防区以外采取维和行动。这是北约变质的第一步。

增加北约活力的办法之二，是给北约输血。1993 年 9 月，北约正式讨论向中东欧扩大的计划，次年 1 月 10—11 日，北约布鲁塞尔首脑会议通过《和平伙伴关系计划》，这成为北约东扩的重要战略步骤。1999 年 3 月 12 日，北约不顾俄国反对，接纳波、匈、捷入盟。至今，北约已有 19 个成员国、26 个和平伙伴关系国和 5 个联系国。^② 据称，中东欧和前苏联一些共

^① 见王昉等编著：《北约新战略》，当代世界出版社，1999 年第 1 版。

^② 谢志高、刘荷明：“北约 21 世纪新军事战略的真面目——写在〈北约新战略概念〉通过一周年之际”，《现代兵器》，第 6 页，2000 年 4 月。

和国中另外还有 12 个国家递交了加入北约的申请书。^① 北约的东扩毫无疑问地吞噬了俄罗斯的战略空间，预先缩小了俄国再起可资扩张的地盘。

以北约成立 50 周年时所发表的《联盟战略概念》^② 为标志，至 1999 年美国完成了对北约的新改造。一方面北约从理论体系上将职能从集体防御转变为全球干预，另一方面北约在通过《华盛顿宣言》的同时，以倾泻 1.3 万吨炸药的烈度将南联盟当作操演《联盟战略概念》的练兵场。

新版《联盟战略概念》（以下简称《概念》）的突出内容有四项。其一，确立“人权高于主权”的原则。《概念》第 6 条明确指出北约首要及长期宗旨是“通过政治和军事途径保卫所有成员国的自由与安全。基于在民主、人权和法制方面共同的价值观念，联盟自创建之初便一直为保证欧洲公正持久的和平秩序而奋斗”。因此，北约将由“防御性”军事集团转变为对外干涉的军事组织。其二，北约的任务，将由“威慑与防御”（第 10 条）转为更加重视新的安全挑战和风险，即着重对付“核、生物和化学武器及其投放手段的扩散”（第 22 条），以及因“严重的经济、社会和政治问题、种族和宗教对立、领土争端、改革不力或失败、侵犯人权以及国家瓦解可能导致的本地

① 张昌泰：“美国：让北约走向全球”，《世界知识》，第 11 页，1999 年第 7 期。含罗马尼亚、保加利亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、阿尔巴尼亚和波罗的海 3 国，见钱春泰：“北约‘新战略概念’实质及影响”，《国际展望》，第 3 页，1999 年第 10 期。

② “The Alliance’s Strategic Concept: Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, D. C. on 23 and 24 April 1999”, NATO Press Release NAC—S (99) 65, 23 April 1999.

或地区动荡”（第 20 条）。其三，北约未来的军事行动不必得到联合国授权。虽然出于争议，《概念》中未能明确载入这一条，但其第 31 条中声称，“在执行维护和平、防止战争和加强安全与稳定的政策的过程中，北约将与其他组织合作，寻求防止冲突，如果出现危机，就根据国际法的规定，促成对危机的有效处理，包括可能采取（《华盛顿条约》）第 5 条款之外的危机反应行动。”注意：这里只提与其他国际组织的合作，而未提联合国授权。依据《华盛顿条约》，北约国家可一国或集体自卫，但《联盟战略概念》却给了北约自卫以外的权力，即所谓“危机”干涉。其四，北约将继续东扩（第 39 条），以压缩俄罗斯的战略空间。

北约在防区外行动，始于 1994 年。^① 在制定《联盟战略概念》时，由于争议激烈，文件回避了“区外行动”的问题。北约公约文本于 1949 年 3 月 18 日公布时，文本定义的“共同援助条款”适用的地域范围为“一个、数个缔约国，包括对于欧洲或北美任何一缔约国之领土、法国之阿尔及利亚、欧洲任何缔约国之占领军、北大西洋回归线以北任何一缔约国所辖岛屿，以及该区域内任何缔约国之船舶或飞机”。^② 而在圈定北约未来行动范围时，北约军委会主席瑙曼勾勒了北约可能进行

^① 该年 4 月 12 日，北约出动数十架战斗机在波黑领空实施联合国禁飞计划。这是北约有史以来首次采取军事行动，也是北约首次在北约防区以外采取军事行动。1995 年 8 月 30 日至 9 月 14 日，北约对波黑塞族展开空袭，这是联合国维和史上规模最大的军事行动。此外，北约的美、英于 1998 年 12 月未经联合国授权对伊拉克实施轰炸，也发生在北约域外。

^② 王昉等编著：《北约新战略》，第 12 页。

先发制人打击的北约成员国边缘地区，即整个北非（摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚和埃及）、中东（黎巴嫩、叙利亚、约旦和以色列）、阿拉伯半岛（沙特、阿联酋和也门），以及海湾的伊拉克和伊朗。^①用美国国务卿奥尔布赖特的话来说，科索沃行动预示 21 个世纪北约将执行不限地域的新任务。^②

显然，经过十年的调整，北约已蜕变为美国推行干涉主义的工具。这仅是问题的一方面。美国想利用战略机遇而坐稳老大位子，还必须把握整个欧亚大陆的地缘战略。因此，它还必须在亚太防止出现能够向美国霸权挑战的国家，这主要是俄罗斯、中国和日本。由于俄罗斯积弱并且已在西部被北约箝制，所以在东线利用日本同时达到制约俄中日，就成了华盛顿的上选。

根据 1998 年提出、1999 年获日本国会通过的新《日美防卫合作指针》，日本“专守自卫”的原则出现重大突破。新指针规定，在出现“日本周边事态”的情况下，日本对美军承担 40 项的支援责任。而所谓“周边事态”，是指对日本的和平与安全产生重要影响的事态。引起人们广泛关注的是新指针的地理适用范围。由于新指针允许日本在海外协助美军作战，自然引发“周边”的“边”究竟在哪里的问题。在新指针中，日本对“周边事态”的解释用词晦涩，语焉不详，这为确立新型美日军事合作关系，扩大美日安保体制的作用和范围，并为干涉

① 一民：“北约新战略初析”，《外国军事学术》，第 38 页，1999 年第 7 期。

② 马德琳·奥尔布赖特 1999 年 4 月 6 日在布鲁金斯学会的演讲。

日本邻国的内政埋下了伏笔。^① 美日合伙在东亚进行军事干涉的意图自然也就昭然若揭。

三、新干涉主义的极限

虽然新干涉主义得逞一时，它并非无所不能。动辄采取强力手段将自己的意志强加于人，同《联合国宪章》，甚至同北约公约的某些原则也相违背。不难看到，美国的为所欲为，同样受到众多牵制。

综观美国形形色色的军事干涉，如在格林纳达、利比亚、巴拿马、伊拉克、前南斯拉夫、海地、科索沃、阿富汗、苏丹等的卷入，无一例外地体现了以强凌弱。而且人们可以看到，每次美国为“人道主义”而实施的干涉，也均无一例外地反映出美国为维护自身利益而战。当美国判断涉及其关键或重要利益并确有胜算时，它对用兵是不会犹豫的。但美国在索马里所碰到的挫折，用理查德·N·哈斯的话来说，“向国际社会提出了一系列明确的问题与教训，有一些涉及到干涉是否正确的问题”。^② 正是由于美国遭受的伤亡过于“沉重”，才使得美国在1993年根本就不愿意对卢旺达进行干预，哪怕这样的干涉符

^① 1960年的《日美安保条约》规定，日美联防地区严格限制在以日本本土为中心的200哩范围内及宗谷、津轻、对马3个海峡。1978年的旧指针规定“远东”为联防地区。日本政府过去曾公开声明，“远东”不含中国和朝鲜。

^② 理查德·N·哈斯著，殷雄、徐静译：《新干涉主义》，新华出版社，2000年7月第一版，正文第112页。

合莱克制定的为“人道主义”而动武的原则。

显然，美国武力干预具有极强的选择性。即使再怎么强调“人权高于主权”，当为干涉而可能付出较高代价时，或当地区危机并不涉及美国至关重要利益时，美国并不愿意动兵干涉。尤其是为了获得美国国内对军事干涉的认同，美国正越来越倾向于打“零伤亡”的战争。这本身表明美国的干涉并非那么正义，因为对于正义的战争，美国人民应该是有勇气作出牺牲的。

美国新干涉主义的鲜明特点，在于它为保卫西方价值观而战。这充分反映出新干涉主义以意识形态划线，但同时也引起触发干涉的条件矛盾，即如果一个符合西方民主观的国家触发美国进行军事干涉的若干条件，美国怎么办？很清楚，美国是不会军事干预的。对于印巴核试爆这样的扩散活动，美国和其他西方国家至多只是进行经济制裁，而且不久又大多予以取消。对于俄罗斯对车臣独立分子的武力围剿，美国也只是对其违反人道主义的行为进行指责，而不敢更多有所作为。显然，美国再怎么“替天行道”，也还没有愚蠢到敢向俄印动手的地步。

美国操纵北约合伙进行干涉，并非已达到在域外肆意操作的程度。关于北约防区的扩大，美国力主对北约“集体防御”原则进行修改，建立快速灵活反应部队，对防区之外“涉及共同利益的危机和冲突”进行军事干预。而西欧盟国则主张将未来“防区”限制在欧洲—大西洋地区。西欧盟国同意北约的战略目标应是确保其成员国的安全和实现地区稳定，保护北约不受来自周边地区动荡局势的威胁。因此，北约成员国大都赞成介入巴尔干冲突，但要把北约力量投送到远离欧洲的地区，美

欧分歧严重，欧方尤其反对北约卷入美国在世界其他地区参与的事件中去。这对考虑美国在东亚的卷入有重要意义。尽管北约已成为美国新炮舰政策的工具，但要想象北约盟国追随美国卷入美国未来与中国可能的冲突，近乎异想天开。面对一个强大的并且与其并不存在根本利害冲突的中国，绝大多数北约盟国是不愿把自己绑在美国战车上的。

美国虽然具有超强实力，但也有其软弱之处。它一惧怕任何伤亡，二深恐大规模杀伤性武器落入对手。美国对印巴核试几乎无可奈何，却对伊拉克、南联盟大打出手，其中一个重要原因是在它干预伊拉克和南联盟时，对手尚未掌握核武器。^①正因如此，美国对大规模杀伤性武器的蔓延才十分忌讳。在美国看来，一旦某国发展核武器，就必须在它获得这种能力之前将其摧毁。而如果某国有可能已经获得了核武器，则军事干涉就不再是选择。对于印巴，美国只能采取经济制裁；而对于1994年朝鲜所谓的“核问题”，美国则以《核框架协议》的方式予以妥协解决。

面对大规模杀伤性武器和运载工具的扩散，如果美国仍要在世界上经常干涉，就不免面对它自身也要受到威慑的问题。这在海湾战争期间，已被伊拉克具有的化学武器和飞弹对美军造成的威慑所证明。对此，美国近年大兴弹道导弹防御建设，意图以“国家导弹防御”构筑全美五十个州的防御体系，并以“战区导弹防御”系统保护其海外驻军和盟国。美国的目的，

^① 在海湾战争爆发时，伊拉克已接近拥有核武器能力。美国干涉南联盟时，对南是否转移核材料曾表示过担心。见 David Albright, "What about Yugoslavia's Nuclear Explosive Material?" ISIS Policy Paper, April 21, 1999.

就是使其可以任意干预而不受报复，这是新干涉主义寻求绝对安全的最新发展。

只要美国坚持新干涉主义，它就必然会遭到越来越多国家的反对，它也就会越来越发现自己不安全。美国以武力实施干涉，势必警示世人必须以武力保障自己的国家主权。美国依仗大规模毁伤性武器去恫吓世界，各国也会因此更加重视这类武器对制约霸权的重要作用。作为世界首强的美国，只有当它平等对待世界，它自己才会得到真正的安全。

作者简介

(以姓氏笔画为序)

- 王义桅 复旦大学美国研究中心
成帅华 复旦大学国际关系与公共事务学院
朱明权 复旦大学美国研究中心
任 晓 复旦大学国际关系与公共事务学院
刘永涛 复旦大学美国研究中心
刘星汉 复旦大学国际关系与公共事务学院
庄建中 上海环太国际战略研究中心
孙 哲 复旦大学美国研究中心
杨洁勉 上海国际问题研究所美国研究室
吴心伯 复旦大学美国研究中心
吴蕴思 复旦大学美国研究中心
沈丁立 复旦大学美国研究中心