

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2023.7.002

孙成昊:“美国拜登政府两洋战略下的北约亚太转向趋势”,《太平洋学报》,2023年第7期,第17-30页。

SUN Chenghao, “NATO’s Pivot to the Asia-Pacific Region in the Context of the Biden Administration’s Strategy for the Atlantic Ocean and the Pacific Ocean”, *Pacific Journal*, Vol.31, No.7, pp.17-30.

美国拜登政府两洋战略下的 北约亚太转向趋势

孙成昊¹

(1. 清华大学,北京 100031)

摘要:在美国全球战略重心东移和应对乌克兰危机的背景下,拜登政府力图打通太平洋和大西洋两大板块的两洋战略趋于明晰,加速推动北约亚太转向。北约转向亚太是全球北约“软扩张”的核心,应对“中国挑战”成为其中的主线,与日本、韩国、澳大利亚、新西兰四国的强互动则成为北约推动亚太转向的重要战略支点和抓手。然而,北约难以成为聚焦亚太安全的多边军事同盟,主要挑战在于北约战略目标与手段失衡、美欧对中俄的认知不同以及地区存在推回北约的力量。北约亚太转向的趋势将造成其全球布局重点分散,并促使美欧围绕“大国竞争”形成新的跨大西洋分工。北约转向亚太还将恶化地区安全形势,导致中国面临的战略压力上升。因此,中国应警惕防范北约亚太转向趋势的发展,探寻与各方稳定亚太安全之道,构建对中国有利的周边战略环境。

关键词:拜登政府;两洋战略;北约亚太转向;美欧同盟;中国

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2023)07-0017-14

拜登执政以来,面对日益激烈的大国博弈和乌克兰危机^①的持续发酵,美国对外战略调整进入新阶段。拜登政府推动的“印太战略”与“新大西洋主义”出现某种程度的交织融合,旨在打通印太和欧亚两大板块的两洋战略逐渐成形。在拜登政府两洋战略牵引下,北约出现冷战后第二次较为明显的全球战略转向,对印太

地区的关注和投入显著提升,并首次将中国作为“挑战”列入其“战略概念”文件,由此呈现以应对“中国挑战”为核心的亚太转向趋势。

对于北约这一新动向,国内外学界、战略界已有所关注,有关北约战略转型和扩张、北约亚太转向与美国护持霸权逻辑的关系、北约在亚太地区的利益分析、“全球北约”亚太转向的进

收稿日期:2023-01-03;修订日期:2023-03-22。

基金项目:本文系2021年国家社科基金青年项目“大国经济竞争的策略选择研究”(21CGJ002)和2020年北京市社会科学基金青年项目“大国战略竞争与东亚未来秩序的建构”(20ZGC013)的阶段性成果。

作者简介:孙成昊(1987—),男,江苏苏州人,清华大学战略与安全研究中心助理研究员、美欧研究项目负责人,法学博士,主要研究方向:美欧关系、中美关系。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 本文中的乌克兰危机是指2022年2月爆发的危机。

程及原因、北约亚太转向与国际秩序的关系、北约对华政策调整、网络赋权北约亚太扩张演进等方面的分析对本文均有重要启发。^①然而,围绕北约亚太转向趋势这一议题,针对拜登政府对外战略调整与北约亚太转向趋势的关系、乌克兰危机造成的冲击、北约亚太转向走势及其对美欧关系和亚太地区的影响仍有较大解释空间。本文拟以分析拜登政府两洋战略逻辑为出发点,探讨北约亚太转向趋势的特征、前景和影响,并在此基础上尝试提出中国的应对之策。

一、拜登政府两洋战略逻辑和 北约亚太转向趋势

拜登执政后,在续推全球战略重心东移和应对乌克兰危机的双重背景下,围绕太平洋和大西洋两大板块的战略主线逐步合流,打通两大地缘政治板块的需求让这一阶段的两洋战略趋于明晰,相比过去美国推动的两洋战略又出现旨在打通两大地缘板块的新调整、新特征。^②同时,欧洲对地缘政治博弈尤其是亚太地区的关注度和敏感度日益上升,以美欧为主体的北约对全球安全任务认知发生变化,北约作为美欧最重要的同盟安全机制出现转向亚太的新趋势。

1.1 “印太战略”惯性与“新大西洋主义”调整

乌克兰危机之前,拜登政府延续奥巴马执政后启动的“亚太再平衡”,落实特朗普任内开启的“印太战略”,并重视推行以修补裂痕为主要目标的“新大西洋主义”。“印太战略”的惯性叠加“新大西洋主义”的补偿性调整构成这一阶段美国针对两大地缘政治板块的基本逻辑。尽管尚未形成打通两大板块的两洋战略,但美欧已着手在一些具体议题上加强针对印太以及中国的政策协调,为两洋战略从定性走向定型奠定基础。

一方面,全球重心的体系性转移让美国意识到21世纪不再是“欧洲世纪”,^③持续推动全球战略重心东移、落实“印太战略”成为拜登政

府外交的重要任务。从“重返亚洲”到“亚太再平衡”,奥巴马政府正式开启美国转向亚太的战略进程。此后,特朗普将奥巴马任内的“亚太再平衡”改造为以制衡中国为核心的“印太战略”,但受到“美国优先”理念的掣肘而未获明显成果。拜登执政后在全球其他板块适度收缩,包括最终从阿富汗撤军,并加大对印太地区的持续投入。拜登政府2022年2月发布“印太战略”报告,强调美国是“印太大国”,“印太对美国的安全和繁荣至关重要”。^④拜登政府打造服务于“印太战略”的地区盟伴体系和复合阵营,^⑤在安全领域激活“四方安全对话”机制(QUAD)、新建美英澳联盟(AUKUS),在经济领域推出包含四大支柱的“印太经济框架”,试图补足美国“印太战略”的经济短板,对冲中国地

① 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25-35页;孙茹:“中美全球博弈下的北约亚太化”,《现代国际关系》,2022年第7期,第51-60页;金玲:“‘全球北约’的亚太转向与前景展望”,《当代世界》,2022年第9期,第40-44页;魏冰、刘丰:“威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑”,《外交评论》,2022年第5期,第19-52页;徐若杰:“北约战略转型:动力、趋势及政策影响”,《欧洲研究》,2022年第5期,第59-82页;苗争鸣:“网络赋权北约亚太扩张演进路径及其影响”,《太平洋学报》,2023年第1期,第79-91页;Michele Testoni, ed., *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century*, New York: Routledge, 2021; Eric Kim, Hans-Dieter Lucas, Jeffrey Reynolds & Hazumu Yano, “NATO’s Position and Role in the Indo-Pacific”, *Defense Studies*, Vol. 22, No. 3, 2022; Darrell Driver, Linde Desmaele, Seth Johnston & Paul Poast, “Return to Realism? NATO and Global Competition”, *Defence Studies*, Vol. 22, No. 3, 2022; Sten Rynning, “Nato’s Struggle for a China Policy: Alliance, Alignment, or Abdication?”, *Asian Affairs*, Vol. 53, No. 3, 2022; Richard Fontaine, “Taking on China and Russia: To Compete, the United States Will Have to Pick Its Battles”, *Foreign Affairs*, November 18, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/taking-china-and-russia>; Stephen M. Walt, “Which NATO Do We Need?” *Foreign Policy*, September 14, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>; etc.

② 朱听昌、马荣升:“从两洋战略看美国全球战略重点的调整”,《国际观察》,2003年第2期,第20-26页。

③ Gareme Dobell, “NATO Recognises Global Power Shift to the Indo-Pacific”, *The Strategist*, July 11, 2022, <https://www.aspi.org.au/wp-content/themes/aspi/print-noimages.php?pid=73715>.

④ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

⑤ 赵明昊:“盟伴体系、复合阵营与美国‘印太战略’”,《世界经济与政治》,2022年第6期,第26-55页。

区影响力,构造对美国有利的战略环境。

另一方面,拜登执政后在多个领域修复跨大西洋关系,并以谋胜大国竞争为牵引,与欧盟持续开展涉及印太和中国事务的政策协调。拜登在对欧政策中迅速实施“去特朗普化”,在经贸、安全、价值观、全球治理等方面努力化解分歧并达成一系列新合作,如暂停因飞机补贴争端而实施的进口关税、承诺大力投资并保持北约军事实力、提出召开全球民主峰会、重返巴黎协定等。^①同时,美欧延续了始于特朗普任内的“中国问题”对话,并在2021年12月启动印太事务高级别磋商,截至2023年6月已举行四次会晤,^②力图机制化双方在印太及涉华事务上的定期沟通,围绕环境、气候、公共卫生、供应链、基础设施建设及地区安全问题协调政策。拜登政府的“印太战略”报告也特意点明两大地缘板块的联系,表示美国将在印太和欧洲—大西洋之间建立桥梁,并通过集体行动推动共同议程。^③

1.2 乌克兰危机下的对中俄“双压制”和对欧“再平衡”

2022年2月,乌克兰危机骤然升级。西方战略界精英认为,乌克兰危机标志着后冷战时代的结束,大国竞争的态势在欧洲以及太平洋地区双双加速回归。^④在此情况下,拜登政府不得不将战略重心向欧洲适当回摆,军事安全资源一定程度回归欧洲大陆,但并未因此放弃推动“印太战略”。两洋战略在危机的刺激下加速成型,出现较为清晰的路径,即打通两大地缘政治板块,美欧互为支撑并谋求在部分议题上做交易,以应对更为复杂的地缘政治挑战,北约的亚太转向由此具备更强劲动能。正如2022年6月北约新版“战略概念”文件所强调的,印太地区对北约极为重要,因为该地区的发展将直接影响欧洲—大西洋安全。^⑤在这一思路指引下,北约将加快推动与印太地区新伙伴和现有伙伴的对话与合作,以应对所谓的跨区域挑战,维护共同安全利益。

在应对乌克兰危机和大国竞争的双重任务叠加下,拜登政府试图捆绑中俄,拉拢欧洲盟友

服务于美国全球战略布局,两洋战略体现双重范式转变。

一是针对中俄的“双压制”构成两洋战略的核心。拜登执政之初,曾希望构建“稳定可预期”的美俄关系,甚至有战略界人士提出应在中美俄三边关系中追求“逆基辛格方案”(reverse Kissinger)即联俄制华。乌克兰危机之后,美国战略界一度出现“再基辛格方案”(repeat Kissinger)即联华制俄的短暂讨论。^⑥然而,随着乌克兰危机延宕,两种方案的讨论最终被对中俄的“双压制”战略设计所湮没。拜登政府2022年10月发布的《国家安全战略》报告将中俄并列,正式确立“双压制”政策,只不过在应对方式上加以区分,通过“竞赢”(out-compete)中国、“约束”(constrain)俄罗斯打压中俄发展、维护美国霸权。^⑦

二是能否成功调动欧洲盟友资源成为决定两洋战略走向的关键。乌克兰危机导致美国重拾冷战旧习,再次充当欧洲安全的第一响应者,向欧洲大陆输送大量资金、军队和武器。美欧

^① 孙成昊:“跨大西洋关系的变化与前景”,《现代国际关系》,2021年第3期,第26-27页。

^② European Union External Action, “EU-U.S.: Consultations between European External Action Service Secretary General Stefano Sannino and U.S. Under Secretary of State Victoria Nuland”, June 25, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-us-consultations-between-european-external-action-service-secretary-general-stefano-sannino_en.

^③ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

^④ Anne-Marie Slaughter, Kishore Mahbubani, Stephen M. Walt, etc., “U.S. Grand Strategy After Ukraine”, *Foreign Policy*, March 21, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/03/21/us-geopolitics-security-strategy-war-russia-ukraine-china-indo-pacific-europe/>.

^⑤ North Atlantic Treaty Organization, “NATO 2022 Strategic Concept”, June 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

^⑥ Richard Fontaine, “Taking on China and Russia: To Compete, the United States Will Have to Pick Its Battles”, *Foreign Affairs*, November 18, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/taking-china-and-russia>.

^⑦ The White House, *National Security Strategy*, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

安全关系的紧密加之西方对中俄“绑定”的叙事导致欧洲不仅要重新思考对俄政策,还要再次衡量对中国的看法,这一趋势可能加速欧洲盟友以及北约选择与中国对抗的政策取向。^①但危机持续时间越长,美欧双方的危机疲劳症越明显,围绕危机衍生的风波和矛盾越尖锐,美国调动欧洲盟友的难度越大。在经贸领域,欧洲认为美国推出的《通胀削减法案》在绿色氢能、半导体等领域针对美企的补贴条款对欧盟工业竞争力、投资和绿色经济转型产生负面冲击。在对乌援助领域,欧洲既怀疑美国从这场危机中渔利,^②又担心共和党主导下的美国国会众议院将对援助施加更多苛刻条件。上述分歧都可能削弱欧洲配合美国两洋战略的积极性。

1.3 两洋战略下的北约现实主义转向

在传统地缘政治回归、全球大国博弈日趋激烈的背景下,北约作为美欧同盟安全纽带的现实意义更加显著,成为美国推动两洋战略、美欧共同稳定跨大西洋关系的重要抓手。美国希望通过强化北约作用削弱欧洲战略自主对美国在同盟主导地位的冲击,同时巩固西方阵营、提升同盟合力,将对华竞争逐步扩大为以美欧为主体的西方与中俄的对抗。欧洲也需要通过打破地缘板块,谋求在印太地区和对美国的利益诉求。一方面,欧洲认识到美国全球战略重心东移是大势所趋,^③因此也在积极谋划符合自身利益的“印太战略”。英国、德国、荷兰、立陶宛以及欧盟层面都已发布“印太战略”或政策指导方针,欧盟还在2022年3月通过《战略指南针》,强调印太地区的战略重要性,表明欧盟在该地区将推动量身定制的伙伴关系以及与东盟的合作等。^④另一方面,欧洲希望通过北约机制确保美国战略重心不要过快向印太地区转移,并通过参与北约转向亚太的进程,至少确保欧洲在美国的战略调整中拥有一定的参与权。

随着拜登任内的两洋战略从定性走向定型,北约出现以应对大国竞争为主线任务的现实主义转向。北约在1949年成立时的目标更关乎一种基于制衡的现实主义状态,包括同时

制衡敌对威胁和内部挑战,以缓解欧洲时常面对的安全困境。尽管这一逻辑在冷战结束后经历更迭,也难以解释北约历次转型的全部复杂性,但当前美欧对地缘政治的理解与北约成立时期的诸多特征遥相呼应。在欧洲经历了长期的相对和平后,北约再次回归现实主义根基,北约的亚太转向趋势成为最主要的具体表现。

二、北约亚太转向趋势的特征

北约自冷战后加速推进其所谓“全球北约”进程,将全球范围内的合作与北约的安全任务挂钩。北约亚太转向趋势是“全球北约”在当前国际环境变化下的新发展,^⑤“全球北约”的演进基本与美国因应国际形势、维护霸权的逻辑吻合。^⑥在美国两洋战略的推动下,冷战后“全球北约”的主线与核心从强调“民主拓展”“域外行动”逐渐过渡为“转向亚太”,北约亚太转向成为“全球北约”的实质内容,应对“中国挑战”成为北约亚太转向趋势的主线,与日本、韩国、澳大利亚、新西兰四国的强互动则成为北约推动亚太转向的重要战略支点和抓手。

2.1 北约亚太转向成为美国推动“全球北约”“软扩张”的核心

北约亚太转向是美国推进“全球北约”新阶

^① Sten Rynning, “Nato’s Struggle for a China Policy: Alliance, Alignment, or Abdication?” *Asian Affairs*, Vol. 53, No. 3, 2022, p. 482.

^② Barbara Moens, Jakob Hanke Vela and Jacopo Barigazzi, “Europe Accuses US of Profiting from War”, *POLITICO*, November 24, 2022, <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-war-europe-ukraine-gas-inflation-reduction-act-ira-joe-biden-rift-west-eu-accuses-us-of-profiting-from-war/>.

^③ “Chief of the General Staff Speech at RUSI Land Warfare Conference”, June 28, 2022, <https://www.gov.uk/government/speeches/chief-the-general-staff-speech-at-rusi-land-warfare-conference>.

^④ The European External Action Service, *A Strategic Compass for Security and Defense*, March 24, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en.

^⑤ 孙茹:“中美全球博弈下的北约亚太化”,《现代国际关系》,2022年第7期,第51-60页。

^⑥ 金玲:“‘全球北约’的亚太转向与前景展望”,《当代世界》,2022年第9期,第40-44页。

段的产物,是北约向印太地区投射影响力的最新发展。“全球北约”的本质是北约对不断变化的国际安全环境所作出的全球性应对,从聚焦欧洲大陆的集体防御挑战,到试图逐步关切域外和新兴安全挑战,“全球北约”在冷战后的进程大致可分为三个阶段。

一是从冷战后至2000年,北约的重点在于扩大中欧和东欧民主共同体的目标,部分是为了应对冷战后迅速变化的安全环境,也是克林顿政府强力推动“民主拓展”的结果。^①在此期间,北约的伙伴关系成为其在后冷战时期构建民主叙事、实施“民主拓展”战略的重要机制。二是2001年至2008年,“9·11”事件促使北约在反恐方面发挥更有力的作用,北约的伙伴关系随之转变,从被定位为在欧洲传播“民主安全”的工具,转为将美国和北约力量投射到中东和中亚的工具。三是从2009年至今,“全球北约”逐渐转向以吸纳部分亚太国家为“软扩张”目标的新阶段。奥巴马政府致力于结束伊拉克和阿富汗战争的政策以及“亚太再平衡”战略对北约及其伙伴产生了直接影响。尽管由于利比亚危机、“伊斯兰国”崛起、乌克兰危机等一系列距离欧洲更近的地缘政治安全挑战分散了北约注意力,但吸引部分亚太国家参与北约功能性合作而不赋予其成员身份的“软扩张”路径愈发清晰。在上述过程中,北约逐步构建全球伙伴合作机制,这一伙伴关系的形成与北约的扩大同时发生,在关键领域服务于北约和伙伴国家利益。

北约亚太转向趋势与其三大核心任务中的危机管理与合作安全息息相关。北约明确表达了与亚太“志同道合”伙伴加强关系的意义,希望以此解决跨领域安全问题和全球挑战,捍卫所谓“基于规则的国际秩序”。北约新版“概念战略”文件表示,印太地区对北大西洋联盟极其重要,这一地区的事态发展直接影响欧洲—大西洋地区的安全。^②而北约对印太地区的安全认知也更复杂多元,并非局限于传统的地缘政治安全领域,谋求通过加强与地区伙伴的合作提升应对全方位安全挑战的能力。在北约看

来,地缘政治、技术、经济和环境方面的新趋势及其军事安全效应将持续影响印太地区,^③尤其是新兴和颠覆性技术以及气候变化带来的冲击呼唤跨大西洋与地区伙伴更广泛的合作。

2.2 应对“中国挑战”成为北约亚太转向趋势的主线

随着“全球北约”的推进,北约与亚太伙伴从2016年开始频繁互动,^④但近年来北约对“中国挑战”的认知变化逐渐成为北约亚太转向趋势的主线。通过梳理北约近年来的主要文件和公报可以发现,北约的“中国观”持续变化,其强调的重点也在发生一系列调整,对华更强调挑战和竞争的认知成为推动北约亚太转向趋势的重要动力。2017年初,时任特朗普政府国防部长的詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)率先提出中国是北约需要应对的问题。2019年4月,北约外长会首次要求北约商议针对中国的立场。2019年12月,北约第一次在峰会谈及中国,发布的《伦敦宣言》认为中国日益增长的影响力带来“机遇和挑战”。^⑤2020年《北约2030年报告》和2021年北约布鲁塞尔峰会公报中,北约再提“中国挑战”,并在2022年发布首份提及中国的“战略概念”文件,其基调基本与布鲁塞尔峰会公报一致,重申中国“挑战”欧洲—大西洋利益、安全和价值观,但也强调对华降低风险、相互透明和建设性接触的作用。^⑥2023年7月北约维尔纽斯峰会公报再次多处提及中国,认

^① Anthony Lake, “From Containment to Enlargement”, September 21, 1993, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/dspch9&div=118&id=&page=>.

^② North Atlantic Treaty Organization, *NATO 2022 Strategic Concept*, June 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

^③ NATO, *Regional Perspectives Report on the Indo-Pacific*, July 2022, <https://www.act.nato.int/application/files/1616/6118/3976/regional-perspectives-2022-07-v2.pdf>.

^④ NATO, “Relations with Partners Across The Globe”, August 25, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm.

^⑤ Jens Bastian, “NATO’s Emerging Policy Reset on China”, *L’Europe en Formation*, Vol.391, No.2, 2020, pp.16-27.

^⑥ North Atlantic Treaty Organization, *NATO 2022 Strategic Concept*, June 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

为中国“挑战了北约的利益、安全和价值观”。^①

乌克兰危机升级后,美国两洋战略所蕴含的捆绑中俄逻辑也赋予北约应对“中国挑战”新的内涵。北约亚太转向趋势非但没有因为欧洲的地缘政治危机放缓,反而增添了新的“合法性”。美欧部分精英人士日益认为中国作为非西方大国正首次在政治、经济、技术和文化领域对欧洲构成“安全挑战”,北约不应忽视中国在整个欧洲—大西洋地区及其周边地区的影响力拓展,还有中俄关系发展所带来的军事安全影响。^② 北约维尔纽斯峰会公报公然抹黑中俄关系,称中俄相互配合“削弱基于规则的国际秩序”,这种做法“违背北约的价值观和利益”。^③ 北约对华认知不仅在纵向层面愈发负面,还在横向层面日益广泛。美国把自身的对华焦虑不断导入北约,放大其他北约盟友的对华警惕。这决定了北约亚太转向趋势不能简单理解为仅是地缘上的亚太转向,还包含将与中国和亚太地区相关议题广泛融入北约议程的趋势。^④ 特朗普任内,美国从技术领域入手推动北约针对中国的讨论,包括影响美国及其盟友军事行动和投射能力的军民两用技术。2017年至2018年,特朗普曾多次利用对中国5G技术的担忧带动北约非正式辩论。^⑤ 此后,随着亚太地区战略格局持续演变,政治、人力、技术、经济和环境因素推动地区力量和各国政策变化,北约逐步将中国塑造为对地区乃至国际秩序的“系统性挑战”。北约开始致力于在军事战略和规范层面共同应对“中国挑战”,并在多个领域加速与亚太伙伴互动以服务于塑造中国战略环境的目标。

2.3 亚太四国成为北约转向亚太的战略支点

拜登执政后在大国竞争的逻辑下推动亚太地区盟伴体系调整,北约在亚太的四大伙伴日本、韩国、澳大利亚、新西兰,与美国在本地区新组建的美英澳联盟(AUKUS)和新激活的“四方安全对话”机制(QUAD)成员高度重合,四国具备加速推动北约亚太转向进程的“先锋”能力。四国协助美国将“轴辐体系”转变为“盟伴协同

体系”成为北约亚太转向的核心目标。^⑥ 从美国角度看,亚太四国与美国的同盟关系紧密,能够为北约深入亚太提供良好的军事和战略基础。根据美国海军分析中心2021年设计的美国盟友“亲密度”分值模型,日本(第3)、韩国(第8)、澳大利亚(第13)均跻身前20名,^⑦而且这些与美国结盟最紧密的国家大多通过双边或多边联盟条约加强彼此安全合作,其中包括澳大利亚、新西兰和美国达成的三边安全条约。新西兰虽然未能入榜,但由美国“五眼联盟”一员而成为情报安全领域的核心盟友。

亚太四国积极响应美国推动的两洋战略及北约亚太转向趋势,快速推进两大板块的议题联动。2022年北约峰会首次邀请四国领导人与会,日本首相岸田文雄在峰会期间明确表示欧洲和印太地区安全“不可分割”,甚至将乌克兰危机与东亚安全形势挂钩;^⑧2023年北约峰会则再次邀请四国参加。2022年5月,韩国宣布加入北约下属的合作网络防御卓越中心,成为首个加入该中心的亚洲国家,表明网络正赋权北

^① North Atlantic Treaty Organization, *Vilnius Summit Communiqué*, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

^② Eric Kim, Hans-Dieter Lucas, Jeffrey Reynolds & Hazumu Yano, “NATO’s Position and Role in the Indo-Pacific”, *Defense Studies*, Vol.22, No.3, 2022, pp.510-515.

^③ North Atlantic Treaty Organization, *Vilnius Summit Communiqué*, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

^④ Edward Wong and Steven Erlanger, “NATO Nations Grow More Receptive to U.S. Pleas to Confront China”, *The New York Times*, November 30, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/11/30/world/europe/nato-china-biden.html>.

^⑤ James Johnson, “The End of Military - Techno Pax Americana? Washington’s Strategic Responses to Chinese AI-Enabled Military Technology”, *Pacific Review*, Vol.34, Issue 3, 2021, pp.351-378.

^⑥ 徐若杰:“北约战略转型:动力、趋势及政策影响”,《欧洲研究》,2022年第5期,第73页。

^⑦ Nilanthi Samaranyake, Vincent Bauer, Cornell Overfield, *The Future of US Alliances and Partnerships: A Data Science Approach*, Center for Naval Analyses, September 2021, p.12.

^⑧ Gareme Dobell, “NATO Recognises Global Power Shift to the Indo-Pacific”, *The Strategist*, July 11, 2022, <https://www.aspi.org.au/wp-content/themes/aspi/print-noimages.php?pid=73715>.

约将其参与亚太事务的意愿转化为能力。^①2023年1月底,北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)接连访问韩国、日本,并声称北约的安全与东亚的安全相互关联。^②北约不断推进与亚太四国的军事合作水平,包括考虑建立驻东京联络处,^③而这一机构一旦落成,将成为北约在国际组织以及东欧、中东以外首个亚太地区联络处,作为协调亚太四国合作的枢纽。同时,北约与亚太四国频繁展开对话与合作,确保北约及其亚太伙伴能够加强对欧洲—大西洋和亚太地区安全形势发展的相互认知。北约理事会定期与亚太四国举行会议,讨论议题涵盖朝鲜半岛安全形势、海上安全和气候变化。此外,北约和亚太四国还各自制定伙伴合作计划,聚焦网络、海上安全、新兴和颠覆性技术、虚假信息、气候变化等领域,包括与亚太四国打造“个别针对性伙伴关系计划”(IT-PP),^④这是根据四国不同的安全和政治关切所制定的特殊关系,成为北约与四国双边合作关系的升级版。

三、北约亚太转向的挑战与前景

北约亚太转向趋势虽然已经出现,但北约距离成为一个聚焦亚太安全的多边军事同盟仍较为遥远。从短期看,由于乌克兰危机延宕,北约的战略重心仍将停留在欧亚大陆,优先考虑加强与乌克兰的安全合作以及对俄罗斯的遏制。北约转向亚太和中国是面向未来的战略调整,但亚太地区的安全议题难以进入北约核心议程,北约目前的军事结构也不适合在两个战区作战,^⑤北约更可能选择通过与美国主导的地区多边安全合作机制加强互动,形成所谓“网格式”(lattice-work)盟伴体系,^⑥协助美国推动两大地缘板块的战略趋同。

从中长期看,北约难以实施超远距东扩,一旦将亚太国家发展为正式成员反而将承受同盟困境中被牵连的更大负担。因此,在组织形式方面,北约可能将更多仿效拜登政府的“印太经济框架”模式以构建“北约+”框架,形成美国盟

伴体系范式迭代的产物,打造更灵活的议题式安全伙伴关系。在行动举措方面,北约在军事组织层面恐怕难以参与印太地区的重大海上任务,而更可能在提供情报信息和互操作性培训方面发挥作用。然而,北约或将继续延展对功能性领域的关注,尤其是在特定领域率先瞄准中国,以此超越地理上的约束和界限,推动两大地缘政治板块的盟伴在数字、太空、技术标准等领域形成对华竞争的共同认知。具体而言,北约亚太转向前景将受到来自北约自身、美欧同盟和亚太地区三方面挑战的制约。

3.1 北约战略目标与手段失衡

美国两洋战略正推动北约走向以俄罗斯、中国为首要战略目标的“大国竞争”。然而,北约成员国对安全任务的看法存在差异,北约在低政治领域的安全化操作制造出新困境,这些都将导致北约转向亚太的战略目标与手段出现失衡与错位。

一方面,北约成员国并非都将应对“大国竞争”作为其战略安全认知的首要内容,“大国竞争”尚未上升为北约的共同认知,北约围绕“大国竞争”这一目标在战略资源和手段上不易形成合力。通过统计美国、英国、法国、德国、意大

^① 苗争鸣:“网络赋权北约亚太扩张演进路径及其影响”,《太平洋学报》,2023年第1期,第87页。

^② Sara Bjerg Moller, “NATO is Entering a New Phase in the Indo-Pacific”, Atlantic Council, February 6, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-is-entering-a-new-phase-in-the-indo-pacific/>.

^③ “NATO to Set Up Liaison Office in Tokyo, Beef Up Regional Ties, Nikkei reports”, Reuters, June 13, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/nato-set-up-liaison-office-tokyo-strengthen-links-region-nikkei-2023-06-13/>.

^④ Mirna Galic, “What’s Behind NATO’s Tightening Ties with Its Indo-Pacific Partners?” United States Institute of Peace, July 6, 2023, <https://www.usip.org/publications/2023/07/whats-behind-natos-tightening-ties-its-indo-pacific-partners>.

^⑤ Jonathan Askonas and Gil Barndollar, “With Finland and Sweden in NATO, the U.S. Can Finally Pivot to the Pacific”, Foreign Policy, July 12, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/12/finland-sweden-nato-us-europe-pacific-military-pivot-strategy-geopolitics/>.

^⑥ The White House, *National Security Strategy*, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

利、波兰等部分北约成员国战略安全文件中的关键词词频排序发现,北约成员国的安全认知并未完全跟随美国地缘战略重心东移而调整。从地缘视角看,美国和法国较为关注中国,波兰和法国都关注俄罗斯,德国、英国仍然以欧洲为中心,意大利则偏向欧洲和地中海。从功能性议题看,各国对各类安全任务轻重缓急的判断也不同。英国和德国更重视网络安全,而各国对恐怖主义、民主、人权等问题的紧迫性却有着不同判断。^① 美国重视亚太地区安全利益和“大国竞争”,盟国更注重欧洲自身安全利益和其他功能性议题,正如法国总统马克龙在北约维尔纽斯峰会期间所言,北约在地理上就应限定在“北大西洋”,^②这种差异将加剧北约内部对优先关注事项的意见分歧而产生的“内耗”,限制北约亚太转向的意愿和能力。

从介入印太的手段看,由于多数北约欧洲成员国不具备影响印太地区力量平衡的军事能力,短期也难以获得这种能力,^③这些国家对于以军事手段参与地区事务较为谨慎。根据欧洲对外关系委员会的研究,欧盟国家普遍支持欧洲加强对印太地区海上安全的承诺,但只有少数国家愿意真正投入军事资源,多数国家倾向于把参与印太事务限制在非军事活动范围内。例如,有12个国家愿意参与“航行自由行动”,却只有德国、西班牙、比利时和荷兰愿意派遣军舰前往印太地区,另外仅有德国和西班牙愿意在地区建立或增加军事存在。^④ 这意味着欧洲国家参与印太事务将主要服务于其非军事利益,或服务于个别国家与美国的双边关系,北约将难以推动美欧在军事层面共同应对“中国挑战”。

另一方面,作为一个军事组织,北约在低政治领域的泛安全化操作与应对“中国挑战”等传统地缘政治安全议题存在明显张力。北约对气候变化议题尤为关注,视其为影响同盟安全的重要因素,认为气候变化远不止是环境危机,还是一种全球性、系统性威胁,有能力改变地缘政治格局,开辟了战略竞争的新领域。北约2022年6月推出新版“战略概念”文件的同时发布

《气候变化与安全影响评估》,为北约参与气候变化与安全事务制定框架,将北约定位为理解和适应气候变化的主要国际组织。^⑤ 北约将印太视为应对气候变化的重点地区,期待在危机管理和应急响应方面促进与地区伙伴的协作能力,并将其作为转向亚太的重要政策组成部分。^⑥ 然而,北约将气候变化合作安全化,将低政治议题与同盟安全、战略竞争挂钩,可能导致亚太地区气候治理的形势变得更为复杂,也将造成北约面对既要投身“大国竞争”又要谋求大国合作以应对全球性挑战的新困境。

3.2 美欧对中俄认知存在分歧

美欧是组成北约的主体,美欧对印太地区安全重点目标和任务的看法并不一致,尤其是在对中俄挑战的认知上存在明显不同,这种差异将阻碍北约亚太转向进程。美国在地区追求的是以硬实力为内核的权力均衡,欧洲追求的是以规范性权力为内核的影响力扩散。因而在涉及“中国挑战”的地区核心议题上,虽然欧洲不再仅仅把中国视为有利可图的市场和投资伙伴,但更强调通过国际制度、非正式联盟和经济制裁对中国实施“软制衡”,美国难以指望联合北约欧洲盟友对中国开展以军事威慑为主的

^① Michael John Williams and Natalie Petit, “Threats Perceptions across the Alliance”, June 16, 2022, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/trackers-and-data-visualizations/visualizing-the-nato-strategic-concept/>.

^② Stuart Lau and Laura Kayali, “Macron Blocks NATO Outpost in Japan Amid Chinese Complaints”, POLITICO, July 7, 2023, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-block-nato-outpost-japan-china-complaints/>.

^③ Stephen M. Walt, “Which NATO Do We Need? Four possible Futures for the Trans-Atlantic Alliance”, Foreign Policy, September 14, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>.

^④ Frédéric Grare and Manisha Reuter, *Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific*, European Council on Foreign Relations, September 2021, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Moving-closer-European-views-of-the-Indo-Pacific.pdf>.

^⑤ NATO, *Climate Change & Security Impact Assessment*, June 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/280622-climate-impact-assessment.pdf.

^⑥ NATO, *Regional Perspectives Report on the Indo-Pacific*, July 2022, <https://www.act.nato.int/application/files/1616/6118/3976/regional-perspectives-2022-07-v2.pdf>.

“硬制衡”。^①

从威胁评估的角度看,由于不认为中国已经构成超越俄罗斯的威胁,欧洲不愿推动北约全面转向亚太。国家之间的制衡策略不只是考虑实力,还要评估威胁,而欧洲仍然看重地理毗邻性在判断安全威胁中的重要作用。^② 中国在欧亚大陆的地理覆盖范围有限,欧洲认为中国的“安全威胁”仍然小于俄罗斯,中美博弈对欧洲的安全影响也远小于美苏冷战。^③ 即使在乌克兰危机升级并延宕的背景下,美国和北约欧洲成员国对中俄的“威胁”感知也并不相同,难以落实美国推动的“双压制”战略。^④ 美国以两洋战略推动北约亚太转向的关键是捆绑中俄,通过渲染中国对欧洲安全和国际秩序的影响,塑造北约盟友对“中国威胁”的感知。然而,以欧洲为主体的美国北约盟友对中俄有不同看法,不愿全盘接受美国的“捆绑说”。

在涉及中俄的安全挑战方面,欧洲认为俄罗斯构成的挑战如同快速而猛烈的“飓风”,中国构成的挑战则是“漫长、缓慢且无处不在的气候变化问题”,^⑤这意味着在欧洲看来,俄罗斯是迫在眉睫且更具破坏性的威胁,而中国则是更长期且复杂的挑战。乌克兰危机升级后,欧洲的资源将被进一步限制在欧亚大陆区域内,阻碍跨大西洋同盟在印太地区的战略联合。此外,欧洲周边的安全挑战并不仅限于俄罗斯,在美国战略重心持续转向印太时,欧洲面临来自中东、北非等地区局势不稳带来的威胁,尤其是潜在的移民和难民危机,这些都将削弱欧洲支持北约亚太转向的意愿。在国际秩序问题上,欧洲包括美国部分精英对中俄有不同看法,认为中国日益成为规则制定的“竞争者”,而俄罗斯却在打造没有规则的混乱世界。^⑥ 上述认知差异决定了美国针对中俄的“双压制”战略不可持续,在这一问题上维持北约团结的难度和代价将不断上升。一旦欧洲盟友不愿完全跟随美国的战略部署,美国或将更倚重亚太地区盟友的支持,推动其军事同盟体系在亚太“扩大”、在欧洲“萎缩”的趋势,^⑦最终可能导致美国与北约出现某种程度的脱钩和两洋失衡局面。

3.3 亚太地区存在推回北约的力量

亚太地区各国对于北约亚太转向趋势有着较为复杂的认识和态度,北约既面对地区盟友及部分伙伴的拉力,也面临多数地区国家的阻力。以亚太四国为首的美国地区盟友欢迎北约东转态势,更多以“双向思维”考虑北约扩大在地区影响力的行为。诸如澳大利亚这样的地区盟国明确表示,北约需要澳大利亚这样的地区盟友,同时也希望北约在澳大利亚提出要求时提供帮助,日韩等国也希望借助北约转向亚太的机遇,更多参与北约框架下的安全合作,在地区安全事务中得到北约和美国的支持,进而塑造对自身有利的战略环境。^⑧

但更多亚太地区国家对北约亚太转向趋势保持谨慎甚至排斥态度。从军事安全层面看,地区国家对于美国在地区新建、激活各类安全机制抱有较大忧虑,担心美国和北约的举措将刺激中美博弈烈度,进而破坏地区和平发展的稳定环境。尽管北约尚未在印太地区推动实质性军事部署行动,但东盟对拜登任内 AUKUS 和 QUAD

^① T.V. Paul, *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*, New Haven: Yale University Press, 2018.

^② 有关地理毗邻性在安全威胁评估中的作用,具体可见:[美]斯蒂芬·沃尔特著,周丕启译:《联盟的起源》,上海人民出版社,2018年版,第21页。

^③ Jo Inge Bekkevold, “NATO’s New Division of Labor on Russia and China Won’t Be Easy”, July 11, 2022, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/nato-strategy-china-russia-threat-europe-asia-geopolitics/>.

^④ 孙成昊、郑乐锋:“拜登政府对俄政策演进的特征、动因及限度”,《东北亚论坛》,2023年第2期,第104页。

^⑤ Gareme Dobell, “NATO Recognises Global Power Shift to the Indo-Pacific”, *The Strategist*, July 11, 2022, <https://www.aspi-strategist.org.au/wp-content/themes/aspi/print-noimages.php?pid=73715>.

^⑥ Anders Fogh Rasmussen, Angela Stent, Stephen M. Walt, etc., “How U.S. Grand Strategy Is Changed by Ukraine”, *Foreign Policy*, September 2, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/02/us-grand-strategy-ukraine-russia-china-geopolitics-superpower-conflict/>.

^⑦ Jo Inge Bekkevold, “NATO’s New Division of Labor on Russia and China Won’t Be Easy”, July 11, 2022, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/nato-strategy-china-russia-threat-europe-asia-geopolitics/>.

^⑧ Joe Burton, “NATO’s ‘Global Partners’ in Asia: Shifting Strategic Narratives”, *Asian Security*, Vol.14, No.1, 2018, pp.8-23.

的反应仍可见一斑。东盟担忧以美国为主导的地区新安全盟伴体系发展为亚太地区的“小北约”,或者逐步与北约加强联动,进而冲击东盟中心地位和地区安全格局。归根结底,以应对“中国挑战”为主线的北约亚太转向将让东盟等地区国家面临更为艰难的“选边站队”局面,一旦这些国家在联合演习等敏感领域逐渐与北约、AUKUS或QUAD开展合作,将对多数地区国家所追求的“大国平衡外交”产生负面影响。^①

从历史文化层面看,以东盟为代表的地区国家也担心,北约亚太转向趋势将让欧洲在“后殖民地区”重新施加影响。正如罗伯特·艾森谈及东盟国家时所说的,东盟创立原则之一是在欧洲殖民统治时代结束后享受政治独立,因此不愿效仿北大西洋模式。^② 东盟普遍反感欧洲对亚洲施加影响,认为欧洲受到内部挑战的困扰,没有能力成为亚洲的战略参与者。虽然北约和欧盟已经与地区个别国家建立伙伴关系,但依然被排除在地区最重要的两个安全论坛——东亚峰会和东盟国防部长会议之外,而缺乏东盟整体支持的北约将难以实现全面的亚太转向。

四、北约亚太转向的影响

北约短期内仍将以调动亚太地区合作伙伴力量为主,继续保持欧洲“美国奶嘴”的作用,^③ 中长期则将推动北约和美欧同盟关系调整,也将对亚太地区安全产生影响。从北约层面看,由于面临目标与手段失衡的挑战,北约的亚太转向将导致这一组织的全球布局重点分散。从美欧层面看,由于双方分歧的存在,美国当前推动的两洋战略未来恐怕难以为继,北约亚太转向将刺激欧盟战略自主进一步觉醒,美欧或将围绕“大国竞争”形成新的跨大西洋分工。从地区层面看,北约亚太转向趋势将恶化地区安全形势,导致中国面临更加严峻复杂的战略环境。

4.1 转向亚太难以凝聚北约共识,北约恐陷战略困境

北约的亚太转向主要服务于美国对华大国

竞争的战略导向,但这一趋势超越北约目前的定位和能力,从长远看可能导致北约陷入“战略透支”困境。

一方面,北约转向亚太将加剧组织内部对下一阶段安全任务重点的分歧。尽管美国试图推动北约将转向亚太作为推进全球北约“软扩张”的核心,但至少从目前看,聚焦区域性任务尤其是大西洋安全事务的北约支持美国全球优先事项的时机尚未成熟。在这种情况下,美国力推北约亚太转向将导致北约陷入新的战略转型迷茫期。北约成立之初的定位为地区性军事同盟,却也一直保持解决可能损害同盟利益的全球安全问题的能力。冷战后,北约增加与危机管理相关的区域外作战角色,2001年后的反恐战争推动北约进一步走向全球化,但随着2021年美国与北约仓促从阿富汗撤军,北约似乎正重塑其地区性特征,而非强调其全球扩张属性。北约在冷战后的战略设计、联盟机制、力量结构均服务于欧洲—大西洋区域安全,^④而且北约的全球角色在组织内部始终存在争议,关于北约应该如何以及在多大程度上与邻国以外的国家接触,一直没有达成广泛共识。^⑤ 乌克兰危机后,北约亚太转向与北约纳入瑞典、芬兰的实质性“北扩”进程同步发展,北约的双向扩张并未解决其未来对中俄“挑战”孰轻孰重的战略判断问题,正如欧盟委员会副主席兼任欧盟外交与安全政策高级代表的何塞·博雷利(Jose Borrell)所言,北约并不是为了在太平洋的行动

^① Nguyen Huu Tuc, “‘Asian NATO’ and Its Implications for ASEAN”, *National Defense Journal*, October 25, 2021, <http://tapchiquptd.vn/en/events-and-comments/asian-nato-and-its-implications-for-asean/17866.html>.

^② Robert Ayson, “Asian Roles for NATO: Ideas of Force or the Force of Ideas?” in Alexander Moens and Brooke A. Smith-Windsor eds., *NATO and Asia Pacific*, Rome: NATO Defence College, 2016, p.101.

^③ Josef Joffe, “Europe’s American Pacifier”, *Foreign Policy*, No.54, 1984, pp.64-82.

^④ 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33页。

^⑤ Joe Burton, “NATO’s ‘Global Partners’ in Asia: Shifting Strategic Narratives”, *Asian Security*, Vol.14, No.1, 2018, pp.8-23.

而设计。^①因此,北约仍在探索新一轮转型的核心动力。

另一方面,关注亚太以及中国与北约在欧洲抵御领土威胁的传统角色有本质区别,北约并不具备应对亚太复杂问题的硬实力,从价值观层面的软实力着手将让北约陷入新的战略困境。由于北约欧洲成员国普遍缺乏转向亚太的军事能力和意愿,美国更可能通过意识形态安全化推动北约亚太转向,包括将北约在亚太的任务定义为“民主对威权”之争,但即便是这类形式的亚太转向也将让北约面临困局。一是北约推行这样的战略叙事将导致美欧与其选择支持的“威权国家”关系更趋复杂,^②如海湾国家、巴基斯坦、新加坡等国,还将遭遇价值观多元的地区国家抗拒。二是作为传统的军事同盟组织,输出民主价值观并非北约优势,而且考虑到北约部分成员国本身的民主状态,尤其是匈牙利、波兰和土耳其的“民主滑坡”现实,将这一点作为推动力反而将削弱北约自身价值观叙事的可信度。三是以“民主对威权”的二元视角划分世界,更可能加强所谓“威权国家”的团结,北约将更难实施“分而治之”策略,其全球战略将面对更大阻力。

4.2 欧盟战略自主加速觉醒,推动美欧新型分工

乌克兰危机及其“后遗症”长期困扰欧洲,只要欧洲仍将俄罗斯视为安全威胁,美国越推进北约亚太转向,就越容易造成两洋战略走向失衡。拜登政府似乎希望,乌克兰危机下的“转向欧洲”战略能够在某种程度上换取欧洲支持美国的“印太战略”。然而,欧洲目睹地缘政治和大国博弈的全面回归,美国推动的北约转向亚太只会让欧盟谋求战略自主的欲望更加强烈,激化与美国保持战略优势的悖论,^③推动形成新的跨大西洋分工。

对美国而言,对华战略竞争的长期范式已经确定,北约转向亚太的进程难以逆转。美国在主观上不愿过多介入欧洲,希望让欧洲为自身防务承担更大责任,甚至希望欧洲服务于美国应对“中国挑战”的战略任务。但对欧盟而

言,北约亚太转向进程将进一步刺激欧盟战略自主的决心,欧盟打破“美主欧从”格局的欲望更为强烈。虽然欧盟短期内必须依赖美国的安全保护,但北约亚太转向的长期趋势和乌克兰危机的短期挑战让欧盟意识到,要想实现真正的战略自主必须打破在防务领域对美国的结构性依赖。乌克兰危机之后,欧盟发布的《战略指南针》继续强调战略自主的重要性,欧盟各国应对危机而增加的防务支出也将有利于扩充“永久结构性合作”机制(PESCO)、欧洲防务基金(EDF)等欧盟防务合作项目。尽管欧盟仍然强调提升防务能力主要为了发挥对北约的补充性作用,^④但随着北约不断转向亚太,这种补充性角色将逐步成为欧洲安全的支撑性角色,也有助于欧盟逐步迈向战略自主。更重要的是,北约的亚太转向趋势将促使欧盟在“大国竞争”中选择更为谨慎的立场,避免被动卷入亚太局势而牺牲欧洲利益,欧盟可能的“对冲”(hedge)政策选择或将成为美欧同盟中的“楔子”(wedge)。^⑤在欧盟防务建设尚未成熟的情况下,美国持续推动北约亚太转向将导致美欧在安全领域的利益背离,冲击美欧同盟整体关系。

因此,随着美国战略重心的东移和北约亚太转向的推进,美国对跨大西洋安全长期承诺的不确定性上升,如何设计更好的跨大西洋分工将成为美欧未来几年面临的主要挑战。在美欧一些战略界人士看来,这种分工不是欧洲威慑俄罗斯、美国制衡中国的简单地缘政治任务区分,过于简单的分工不仅有加剧美欧分裂的

^① Lili Bayer, “NATO’s Looming Fault Line: China”, POLITICO, November 28, 2022, <https://www.politico.eu/article/nato-loom-ing-fault-line-china/>.

^② Stephen M. Walt, “Which NATO Do We Need?” Foreign Policy, September 14, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>.

^③ 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31页。

^④ Josep Borrell, “The War in Ukraine and Its Implications for the EU”, March 14, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en.

^⑤ François Heisbourg, “NATO 4.0: The Atlantic Alliance and the Rise of China”, *Survival*, Vol.62, No.2, 2020, pp.83-102.

风险,还可能拉大双方军事转型差距,导致北约和欧洲成为二流的防御力量。^①美欧新的分工模式将谋求北约既能应对“中国挑战”,又能不影响北约防御和威慑俄罗斯的现行政策,欧洲将倾向于通过与美国建立一种持久广泛的新同盟分工关系解决“选边站队”问题,而美国必须确保在实施对华战略竞争时,不会为了权宜之计牺牲欧洲利益。^②

从上述思路推测,在这种战略交易思维下,北约亚太转向更可能推动美欧实现跨领域的同盟分工,即美国继续在欧洲和亚洲的安全领域发挥“领导作用”,而欧洲在制衡俄罗斯和中国方面发挥更多的政治和经济“领导作用”。^③这种分工将发挥美国、北约、欧盟各自的比较优势,降低美欧参与“大国竞争”的战略、政治和经济成本,这一分工模式已在美欧共同应对乌克兰危机中初见端倪。新的分工模式更可能帮助欧洲超越现实主义学者所说的“安全困境”,即当一个国家的防务开支上升反而会刺激邻国增加国防开支,导致自身处境更不安全。^④这一模式要求美国的军事实力与欧盟的经济实力实现战略交易,一方面,美国必须比原计划更多参与欧洲事务,尤其在经贸领域通过“美欧贸易和技术委员会”(TTC)等机制加紧与欧洲磋商以形成大国竞争合力。另一方面,美国仍将在北约上投入资源,但欧洲必须付出经济上的双重成本,一是加速实现占GDP2%甚至更高的防务资金贡献目标,二是在技术、供应链等经贸领域付出跟随美国大国竞争的更高成本。

4.3 恶化亚太地区安全环境

美国的两洋战略思维及其推动的北约亚太转向进程刺激部分国家出炉更具军事冒险色彩的战略文件,拉升军备竞赛和地区伙伴关系安全化风险。美国利用乌克兰危机将北约蕴含的“东西对立”思维向亚太输出,将导致中国所处的周边安全形势更趋复杂,中国将面临更大的战略压力。

首先,北约的亚太转向刺激地区部分国家对外战略军事化倾向趋强,抬升地区军备竞赛风险。美国的亚太盟友日本、韩国相继出炉涉

及地区安全的战略文件,日本在2022年12月批准《国际安全保障战略》等三份文件,明确表明为应对弹道导弹袭击等事态,日本将拥有可攻击敌方导弹基地的“反击能力”,^⑤标志着日本安全保障政策发生重大转变。韩国在同年12月出炉“印太战略”文件,也是其首份地区外交战略,除了强调扩大全面安全合作外,也将美国力推的捍卫和提升“普世价值”纳入其中,^⑥得到美国热情欢迎。未来,北约可能持续加强与日韩等国形成类似“五眼联盟”的情报同盟,并逐步打造更为紧密的北约与日韩的军事同盟关系。^⑦同时,随着北约这一军事组织日益介入地区事务并鼓励其盟伴发挥主导作用,印太地区潜在的军备竞赛风险上升。全球经济发展乏力对印太地区国防开支的影响微乎其微,地区防务开支占全球比例从2009年的20%上升至28%,^⑧北约转向亚太将进一步推升地区军事竞争,各国提升防务支出的行为可能形成安全困境的恶性循环,对包括中国在内的地区国家经济复苏和发展构成挑战。

其次,美国和北约利用乌克兰危机深度捆绑两大板块的盟伴体系,将造成亚太地区伙伴

^① Jo Inge Bekkevold, “NATO’s New Division of Labor on Russia and China Won’t Be Easy”, July 11, 2022, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/nato-strategy-china-russia-threat-europe-asia-geopolitics/>.

^② François Heisbourg, “NATO 4.0: The Atlantic Alliance and the Rise of China”, *Survival*, Vol.62, No.2, 2020, pp.83-102.

^③ Darrell Driver, Linde Desmaele, Seth Johnston & Paul Poast, “Return to Realism? NATO and Global Competition”, *Defence Studies*, Vol.22, No.3, 2022, pp.498-499.

^④ Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, Vol.36, No.4, 1984, pp.461-495.

^⑤ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *National Security Strategy of Japan*, December 16, 2022, https://www.mofa.go.jp/np/nsp/page1we_000081.html.

^⑥ Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, *Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region*, December 2022, <https://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=20221228060752073.pdf&rs=/viewer/result/202301>.

^⑦ Taehun Lim, “NATO’s Opportunity in the Indo-Pacific”, January 6, 2023, <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/natos-opportunity-in-the-indo-pacific-6422/>.

^⑧ European Commission, *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, February 21, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific_en.

关系安全化,中国面临更加严峻的周边战略环境。美国力图构建协同北约、七国集团、AUKUS和QUAD发挥联动作用的平台,同时北约欧洲成员国与美日印澳等印太国家外长防长会晤、联合军演、防务合作的密度和力度不断上升,北约及欧盟成员国在印太地区进行舰机行动的密度和频次增加,更大尺度的行动亦或逐步显现。北约转向亚太及其连带举措将加剧地区国家的不安全感,被美国及北约塑造的安全需求可能取代地区以谋求经济发展为主的对外战略逻辑。在安全层面,中国周边或将出现复合型的安全化和阵营化趋势,恶化中国所处的战略环境,中国面临的军事风险明显上升,涉海维护主权安全行动面临更大挑战。在经济层面,美国和北约将加紧拉拢欧洲和亚太盟伴就贸易规则、技术、供应链、关键基础设施、出口管制等领域构建排他性的议题式“小圈子”,^①通过将经济议题安全化破坏中国发展势头。

最后,北约亚太转向将推动美国通过绑定乌克兰危机与印太安全议题尤其是台湾问题输出“安全焦虑”,挑战中国安全利益。一是乌克兰危机促使欧方自主防务贡献增加,美国更易将防务资源向亚太地区转移并敦促欧洲参与印太事务。美国不断鼓励欧洲国家在北约框架下加入美国在印太的军事存在,并引入日、澳、印等盟友伙伴参与地区联演联训。二是在“支持民主”、保障芯片等供应链韧性以及施加地缘政治影响等多重考虑下,美国或将进一步推动北约成员国加强与台湾地区合作,包括鼓励以窜访方式挑战中国主权底线,并在舆论上将中国维护主权安全的主张和行动扣上“压制民主”“破坏亚太安全”“挑战国际秩序”等帽子。三是美国和北约将持续推动台湾问题“乌克兰化”,把乌克兰危机中的同盟联手举措作为对华行动的“预演”,谋划把对俄罗斯的网络战、情报互通、金融和经济制裁等手段应用于未来对华压制。

结 语

美国战略重心东移和乌克兰危机共同推动

拜登政府的两洋战略,北约亚太转向趋势也由此变得更为清晰。尽管北约转向亚太无法一蹴而就,面临内外多重阻碍,但这一趋势恐怕难以逆转,将对北约自身、美欧同盟和地区形势都产生深远影响。中国应警惕防范北约亚太转向趋势,探寻与各方稳定亚太安全之道,构建对中国有利的周边战略环境。

第一,客观认识中美欧关系演进态势。北约是以美欧为主体的军事同盟组织,其政策演变深受中美欧三边关系影响。在这一组三边关系中,中美大国博弈是主要矛盾,欧洲则是影响中美博弈和中美欧关系走向的关键变量。^②乌克兰危机直接导致欧洲对俄政策转变,并加大其对美安全依赖。美欧基于共同利益反俄制俄,但并不意味着双方在对华问题上能够保持一致步调,美欧共同反俄更不意味着共同反华。虽然美国正以共同价值观为牵引拉拢欧洲,推动中美矛盾、俄美矛盾转化为中国与美欧的矛盾或中俄与美欧的矛盾,但欧洲不愿充当美国对华竞争的工具。因此,中国既要对美国联欧制华的图谋进行坚决斗争,也要助力欧洲在涉华议题上不过度“选边站队”,同时要看到欧洲在美国对华政策上的影响力,促进中美欧关系相对均衡发展,包括通过深化中欧合作牵制北约对华竞争面的上升,迟滞北约亚太转向进程。

第二,积极应对北约势力向亚太拓展。一方面,中国应密切关注北约在亚太的新动向,既要警惕北约以“软扩张”方式吸纳日本、韩国、澳大利亚、新西兰等国,也要防范美国可能利用周边国家安全理念的转变助推地区安全局势趋紧。另一方面,可考虑视情建立中国—北约对话的长效机制,既要增进双方相互认知,也要在反恐、网络安全、防扩散、气候变化等一系列具体议题上探索可能的对话与合作事项。此外,

^① Hans Binnendijk and Daniel S. Hamilton, “Implementing NATO’s Strategic Concept on China”, Atlantic Council, February 2, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/implementing-natos-strategic-concept-on-china/#h-iv-implementing-nato-s-china-policy>.

^② 赵怀普:“国际格局调整与中美欧三边关系的演进”,《当代世界》,2022年第3期,第16-21页。

鉴于中国是联合国维和行动的主要出资国,北约训练维和部队有一定经验,中国与北约也可考虑在维和行动所适用的标准和规则等方面进行交流。

第三,提升与亚太地区国家的理解与联通。多数地区国家对北约亚太转向趋势仍持观望或谨慎态度,应当准确把握相关国家心态并精准施策。在安全领域,针对周边安全持续阐释中国理念、中国倡议,避免周边国家陷入美国及北约制造的安全困境和意识形态叙事,增强周边国家对地区安全的信心。在坚决反对日本、澳

大利亚等国刺激地区军备竞赛、恶化地区安全形势的同时,仍要保持与美国域内盟友和伙伴的安全对话,强调各国都有责任维护地区稳定与繁荣。在经济领域,中国应发挥自身优势,不断推动周边经贸合作提质升级。例如,中国应发挥人才、市场和产业优势,继续盘活存量、创造增量,持续推动“一带一路”倡议同东盟印太展望开展互利合作,并通过一些小而快、小而精的民生项目助力地区国家解决疫情后经济发展问题。

编辑 邓文科

NATO's Pivot to the Asia-Pacific Region in the Context of the Biden Administration's Strategy for the Atlantic Ocean and the Pacific Ocean

SUN Chenghao¹

(1. Tsinghua University, Beijing 100031, China)

Abstract: The Biden administration's two-oceans strategy to connect the Pacific and Atlantic Oceans has become obvious in light of the U.S. global strategic shift towards the East and the Ukraine crisis, quickening the trend of the NATO's pivot to the Asia-Pacific region, and this is the core of global NATO's soft expansion. The primary focus of the trend has seen how the NATO has responded to the so called China's challenges and it has strengthened the tight ties to Japan, South Korea, Australia and New Zealand identified as crucial strategic assets. The NATO's transition to a multilateral military alliance centered on Asia-Pacific security remains challenging. However, there are key obstacles including the U.S.-European alliance's different views on China and Russia, the presence of regional forces to limit the NATO, and the imbalance between NATO's strategic aims and means. A new transatlantic arrangements between the U.S. and Europe around the major power competition will rely on the NATO's pivot to the Asia-Pacific region, while this will split the alliance's global focus. The regional security situation will also deteriorate as a result of the NATO's pivot to the Asia-Pacific, significantly increasing strategic pressure on China. China should therefore remain vigilant on how the NATO's pivot to Asia-Pacific will have been developing, discuss with all parties on stabilizing the Asia-Pacific security, and create a strategic environment for China.

Key words: the Biden Administration; Strategy for the Atlantic Ocean and the Pacific Ocean; NATO's pivot to Asia-Pacific region; the U.S.-Europe alliance; China