

公共产品、身份和能力：北约干预俄乌冲突的集体行动逻辑

王思羽 沈亦豪

内容提要：北约针对 2022 年的俄乌冲突采取了强化自身集体防御和激励间接干预的双向策略。本文基于国际政治经济学、政治学和军事战略学视角的折中主义分析框架，分别通过安全公共产品、身份、能力三个因素对北约的集体行动展开分析。在公共产品层面，成员整体供给意愿较高，供给过程遵循边际成本规律和林达尔均衡，使集体行动的困境相较之前得到缓解。在身份认知层面，北约通过利用“跨大西洋安全社区”等身份符号，框定了乌克兰的伙伴身份，强化了内部的集体决策共识和对外干预韧性，将意识形态转变为对外干预的内部增压器。在能力聚合层面，北约基于专门为乌克兰搭建的制度系统，在美国主导的“智能防御”概念引导下，强化各成员国在干预行动中的战略依托性、战术兼容性和责任模糊性。结果表明，北约为了最大限度地塑造对其有利的态势，采取了系统性的干预行动，对内部整合、干预手段进行调整，这对联盟自身变革和俄乌冲突都产生了重要影响。

关键词：北约 俄乌冲突 安全公共产品 身份政治 集体行动

一 问题的提出与概念界定

随着冷战结束，在曾经的强敌苏联和华约集团消失后，北约一直被持续的内部危机所困扰。在应对诸如恐怖主义、政治动荡以及气候变迁等非传统安全挑战问题上，北约所依赖的传统军事手段愈显乏力。同时，美国在全球的过度军事扩张造成南亚、西亚与非洲地区的持续动荡，频繁的军事干预所导致的人道主义和难民危机，增加了欧洲对联盟责任和宗旨的猜疑与不满。可以认为，上述问题加剧了成员国对联盟贡献、回报及其提供的安全公共产品的理解分歧，特别是美国和欧洲对跨大西洋军事同

盟责任和角色的认知差异,在特朗普政府时期甚至演化为公开的内部对峙。尽管北约在1991年后多次调整战略概念,以便兼顾外部威胁挑战和内部危机管理,并进行了积极转型,但由于联盟内部对北约战略角色不确定性的争议,许多成员早已将北约视为一种“既能够遏制俄罗斯,又能对美国 and 德国进行对冲控制的工具”。^①在此背景下,北约如何在针对俄乌冲突的政治与军事行动中维系其在决策和行动方面的集体性传统,克服既有的离心力困境,继续在整体性、一致性原则的基础上框定成员国的角色和责任并付诸实践,是值得学界分析和探究的问题。

俄乌冲突被北约定义为21世纪初的最大安全变局。一方面,北约在危机发生后即开启了对自身战略资源和能力的全面重新审查和评估工作,并对战略目标和方针进行了大幅调整;另一方面,北约就俄乌冲突制定了专门的政策,展开了具有针对性的行动部署,对冲突进程和欧洲安全格局均产生重要影响。可以说,北约在这场冲突期间的行为,特别是再度重启一系列使其内外交困且饱受诟病的域外干预行动,是近30年以来极具特殊性并吸引学界关注的现实案例。北约对这场冲突的针对性行动是基于各个成员国的决策层、政治精英和军方之间的一连串复杂互动的结果。^②对学界而言,北约针对俄乌冲突所展开的行动及其伴随的风险可以被视为一个全新案例,而它也将呈现出北约内部在利益共识、政治聚合和安全供给机制方面的态势图景。^③因此,俄乌冲突不仅对北约成员国的联盟责任和角色预期造成冲击,还涉及这一全球最大军事集团对一系列重大问题的组织凝聚力,及其对改革、扩员、主导性军事战略思想等领域的调整,因此在近年的欧洲安全和北约转型研究方面尤为受到重视。

学界对北约集体行动的相关研究,主要基于两个视角与维度。第一种以政治经济学为视角,主要聚焦北约的责任成本和产品分配间关系,并以此构建出军事联盟的替代公共产品模型。以奥尔森(Mancur Olson)和泽克豪泽(Richard Zeckhauser)为代表的经济学者将北约视为公共产品供给博弈的产物,把盟国防御负担设为核心变量,从

^① Jens Ringsmose, “NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War,” *Contemporary Security Policy*, Vol.31, No.2, 2010, pp.319-338.

^② 在2022年的马德里峰会上,北约大幅提升了武装力量的规模上限,在东欧常态化部署的前沿部队规模由原先的4个营级单位增调至8个,蓄势待发的高度戒备部队规模由原先4万人提升至30万人,快速反应机动兵力由原先2万人增至4.4万人。参见王思羽、沈亦豪:《欧洲“再武装”或陷入窘境》,载《文化纵横》,2020年第3期,第12-15页。

^③ National Public Radio, “Ukraine Will Prevail Over Russia and We Will Help Them, NATO Official Says,” 11 May 2022, <https://www.npr.org/2022/05/11/1098150684/ukraine-will-prevail-over-russia-and-we-will-help-them-nato-official-says>.

而发展出依靠经济学工具论证同盟系统运转逻辑的集体行动理论及相关研究。^① 将其联盟成员国付诸防御的国防开支进行汇总求和,从而聚焦于北约成员国之间的国防负担分配,以及各成员国如何根据贡献度来统计公共产品的总体水平,这可以被视为北约安全公共产品假说的第一种替代模型。以赫什莱弗(Jack Hirshleifer)、哈里森(Glenn Harrison)为代表的经济学者则通过引入国防经济学的社会构成函数来研究各个成员国贡献总和,即通过个体成员对北约产品的贡献程度来测量产品总体水平,^② 可以被视为第二种替代模型。但其缺陷是,功能性求和函数更多呈现的是集团内部在某一领域的相互依赖水平,因此只能分析某种确定诉求的北约框架内子系统,而不能解释整体的产品关系。随着冷战后北约利益的多重化和复杂化,特别是其域外远征行动范围的不断扩大,以及核心任务、战略角色的日益模糊,传统产品理论饱受质疑。以桑德勒(Todd Sandler)、怀特利(Hugh Carter Whatley)、清水(Hirofumi Shimizu)等为代表的一批学者对以上两种模型进行了批判和质疑,指出在北约的战略目标已从冷战时的可信核威慑转向全球危机干预,国防开支不再是衡量负担程度的唯一常量。在无法探知各成员国的确切偏好,缺乏统一衡量权重的情况下,无论产品还是负担都难以明确其定义。^③ 因此,北约成员国各执一词的多产品和多维度特征,以及衡量负担的权重从冷战时期的国防支出导向型转向可部署部队和可持续行动,以及不可控的伤亡代价和冲突规模导向型,使学界已很难依靠单一的综合指标来评估复杂的成员国贡献体系。

第二种以政治学为视角,探讨北约集体行动的决定因素,主要分为三种:首先是外部威胁,即集体行动能力与凝聚力会随着集团对外部威胁的感知强弱而变化;其次是安全困境,即集体行动能力与凝聚力是联盟领导者的强制力及其从较弱伙伴那里获得

^① 奥尼尔(John R. ONeal)和怀特利指出集体行动理论对非盟国体系不适用,金(Wukki Kim)和桑德勒认为北约盟国的国防负担与其衍生的收益之间缺乏一致性,“搭便车”是一种被广泛使用的安全支出衡量标准。基维迈基(Timo Kivimäki)引入三个新变量并建立更复杂的负担分配数学模型,以解释美国和北约盟国之间的贡献度。参见 Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol.48, No.3, 1966, pp.266-279; John R. ONeal and Hugh Carter Whatley, “The Effect of Alliance Membership on National Defense Burdens, 1953-88: A Test of Mancur Olson’s Theory of Collective Action,” *International Interactions*, Vol.22, No.2, 1996, pp.105-122; Wukki Kim and Todd Sandler, “NATO at 70: Pledges, Free Riding, and Benefit-Burden Concordance,” *Defence and Peace Economics*, Vol.31, No.4, 2020, pp.400-413; Timo Kivimäki, “Power, Contribution and Dependence in NATO Burden Sharing,” *European Security*, Vol.28, No.1, 2019, pp.66-84; Todd Sandler and Hirofumi Shimizu, “NATO Burden Sharing 1999-2010: An Altered Alliance,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.10, No.1, 2014, pp.43-60.

^② Jack Hirshleifer, “From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods,” *Public Choice*, Vol.41, No.3, 1983, pp.371-386.

^③ Marion Bogers, Robert Beeres and Myriame Bollen, “NATO Burden Sharing Research along Three Paradigms,” *Defence and Peace Economics*, Vol.33, No.5, 2022, pp.534-547.

依附的能力加权的结果;最后是国内政治,即集团行为主要由国内的政治经济因素决定。^① 相较而言,第二种视角致力于从安全、威慑、规范、认知等多方面进行分析,例如徐若杰从全球安全格局变化和北约自身系统性威胁感知变迁视角解释了北约的“印太”战略转向问题;^②郭籽实、洪邮生则以北约的组织行为韧性为探讨对象,分析了联盟韧性建设与其集体行动间的关系;^③弗里德(Alexandra M. Friede)用欧洲针对风险的规范性共识和紧迫性阈值来解释2014年后北约在防御方面的“集体性积极”反应现象,^④这些研究均试图在集体行动理论的收益标尺之外证明其他关键变量的作用。贝内特(Andrew Bennett)等学者尝试建立一个更全面和综合的模型,^⑤提倡采用折中的方法来研究北约的集体行动;^⑥魏冰、刘丰也认为单一理论在该问题上提供的解释力有所不足;^⑦齐拉(Benjamin Zyla)在其关于集体行动中的一系列研究中,指出既有的主导地位演绎和假设检验研究设计,即将国防开支和可部署军队规模作为特权变量,阻碍了学界对集体行动中涉及的社会性表征问题提供更丰富的因果解释。该领域的学者认为,应注重社会力量、规范、认知和价值观等因素对于理解单元间互动意义的重要性,^⑧建议对北约集体行动分析应尽可能采用折中主义框架。^⑨

总体而言,自北约成立以来,对其集体行动问题的研究一直在持续,而单一理论或

① Charles A. Kupchan, “NATO and the Persian Gulf: Examining Intra-Alliance Behavior,” *International Organization*, Vol.42, No.2, 1988, pp.317-346.

② 徐若杰:《北约战略转型:动力、趋势及政策影响》,载《欧洲研究》,2022年第5期,第59-82页。

③ 郭籽实、洪邮生:《北约韧性议程评析——新形势下联盟的强化》,载《国际展望》,2022年第4期,第132页。

④ Alexandra M. Friede, “In Defence of the Baltic Sea Region: (Non-) Allied Policy Responses to the Exogenous Shock of the Ukraine Crisis,” *European Security*, Vol.31, No.4, 2022, pp.517-539.

⑤ 贝内特、莱普戈尔德(Joseph Leggold)和昂格尔(Danny Unger)在研究1991年波斯湾战争的集体行动案例中率先尝试将威胁感知、成员依赖以及国内机构和政策纳入变量模型。此后,大卫(Auerswald David)再次借助北约在科索沃的行动案例建立和检验一套适用于联盟的综合决策模型,贝克尔(Jordan Becker)则强调在研究国防开支和安全策略时会存在变量偏好,从而导致整体方法和综合视角的不同。参见Andrew Bennett, Joseph Leggold and Danny Unger, “Burden Sharing in the Persian Gulf War,” *International Organization*, Vol.48, No.1, 1994, pp.39-75; Auerswald David, “Explaining Wars of Choice: An Integrated Decision Model of NATO Policy in Kosovo,” *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.3, 2004, pp.631-662; Jordan Becker, “The Correlates of Transatlantic Burden Sharing: Revising the Agenda for Theoretical and Policy Analysis,” *Defense and Security Analysis*, Vol.33, No.2, 2017, pp.131-157.

⑥ Martial Foucault and Frédéric Mérand, “The Challenge of Burden-sharing,” *International Journal*, Vol.67, No.2, 2012, pp.423-429.

⑦ 魏冰、刘丰:《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》,载《外交评论(外交学院学报)》,2022年第5期,第19-21页。

⑧ Benjamin Zyla, “NATO Burden Sharing: A New Research Agenda,” *Journal of International Organizations Studies*, Vol.7, No.2, 2016, pp.5-22; Benjamin Zyla, “Transatlantic Burden Sharing: Suggesting a New Research Agenda,” *European Security*, Vol.27, No.4, 2018, pp.515-535.

⑨ Benjamin Zyla, “Eclecticism and the Future of the Burden Sharing Research Programme: Why Trump Is Wrong,” *International Political Science Review*, Vol.41, No.4, 2020, pp.507-521.

范式愈加难以完整解释这一复杂问题。相反,越来越多的跨范式、多学科方法以及运用多种理论研究的成果表明,在学科之间建立互动和杠杆运用有利于对当代北约的理解,特别是在复杂的全球安全形势下,北约转型过程中的集体行动问题颇受学界关注。以上文献综述表明,学者们越来越多地关注北约成员国在不同案例中的行为及其逻辑,并尝试运用不同方法从不同视角分析相关问题,受限于一种范式的研究已难以展开对北约行动逻辑的分析。^① 俄乌冲突的爆发使北约获得从“存在危机”中挣脱出来的契机,其内部关系和组织能力随即呈现出新的调整与变化。^② 因此,围绕北约针对俄乌冲突的特定政策和行为,尤其是其干预的集体行动进行案例分析,将对北约相关研究提供有益启示。

本文拟设计一个传统演绎逻辑和新要素相结合的折中主义框架,在兼顾基于安全公共产品视角的传统国际政治经济学理论即集体行动理论的基础上,充分考虑政治学研究视角越来越注重的身份认知因素,^③通过对北约的威胁感知叙事变化内容进行语料词频测量,部分反映北约对其安全困境和外部威胁的感知状态。此外,本文在经济学和政治学之上添加了军事战略学视角,增设“能力聚合”变量,即北约的多国联合军事能力的体系效应;在北约各成员国间既存在军事能力和资源重叠,又存在巨大差异的背景下,^④引入近年来美国构建的“智能防御”概念,^⑤分析其对强化联盟内部成员国间的能力差异性所产生的实质性影响。^⑥ 对该因素的分析,可以弥补在既有分析框架中对于美国个体因素的长期忽视。因此,本研究将采用一种新的综合视角与分析框架,尝试从安全供给、身份认知、能力聚合三个因素来分析北约何以对俄乌冲突干预行

^① Marion Bogers, Robert Beeres and Myriame Bollen, “NATO Burden Sharing Research along Three Paradigms,” pp.534–547.

^② Jens Ringsmose, “NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War,” pp.319–338.

^③ 巴拉尔迪(Francesco Baraldi)、伯顿(Joe Burton)和拉萨斯(Ainius Lašas)等人关于“精英对威胁的看法对成员国集体性合作的影响比假想敌的实际威胁影响更大”这一结论,将集体行动决定要素中关于外部威胁和联盟安全困境的分析进行简化。参见 Joe Burton, “NATO’s ‘Global Partners’ in Asia: Shifting Strategic Narratives,” *Asian Security*, Vol.14, No.1, 2018, pp.8–23; Ainius Lašas, Irmina Matonytė and Vaida Jankauskaitė, “Facing Past, Present, and Future: The Role of Historical Beliefs and Experiences in the Lithuanian Public Perception of Military Threats,” *Journal of Baltic Studies*, Vol.51, No.2, 2020, pp.199–221; Francesco Baraldi, “The Sense of Nations for Cooperation. How Threat Perception and Ideology Influence Counterterrorism Cooperation between EU Members,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.32, No.2, 2024, pp.488–509.

^④ Teodor Frunzeti, “The Concept of ‘Smart Defense’ In The Context of An Efficient Defense Planning,” *Journal of Defense Resources Management*, Vol.3, No.2, 2012, pp.3–18.

^⑤ 在优先化、专业化和跨国合作的特定三要素基础上,实现并提升“汇集和共享”的组织协同效能。Anke Richter and Natalie J. Webb, “Can Smart Defense Work? A Suggested Approach to Increasing Risk—and Burden—sharing Within NATO,” *Defense & Security Analysis*, Vol.30, No.4, 2014, pp.346–359.

^⑥ Mikaela Blackwood, “How Smart is Smart Defense? A Review of NATO’s Smart Defense Proposal,” *Connections*, Vol.11, No.3, 2012, pp.85–94.

动中维持其集体参与和共识,以对相关研究提供参考与启示。

二 北约干预俄乌冲突集体行动的公共产品因素

(一) 北约干预俄乌冲突集体行动的安全公共产品内涵及界定

由于2014年的克里米亚危机加剧了北约内部成员国间的威胁感知分歧,特别是部分成员国开始质疑“重新回归集体防御”这一战略目标,因此,近年来,北约内部围绕战略方针转变问题展开争论。当威胁出现在集体防御这一安全公共产品之外,即低于条约第5条的门槛,北约是否应采取超越传统条约义务范畴的介入和干预措施?^①成员国关于该问题的矛盾集中在两点:一方面,北约在冷战后首次转回传统的集体防御目标,是否会自缚手脚,从而无法开展域外危机介入;另一方面,当北约的主动干预再度超出条约范围,并覆盖更广泛的行动空间,是否会再度引发包括合法性透支、核心军力削弱等内部矛盾。因此,北约试图在2014年后的域外危机应对政策和行动中谋求一种更平衡的方案,以适应内部争议导致的凝聚力危机,避免其再度陷入公开的内部分歧困境。

为此,北约于2016年提出了“投射稳定”概念,将其定义为,联盟通过采取一系列军事和非军事行动,以影响和塑造有利的战略环境为目标,使邻近地区更加稳定和安全,维护北约及其邻国的战略利益。^②这一策略结合了来自其内部的“战略审慎”要求,在很大程度上保留了自身灵活空间,是北约从对外战略上针对其内部分歧所作出的适应性反馈。“投射稳定”与“集体防御”作为联盟两大使命,既能保障传统条约义务的履行能力,又维系了干预域外危机的行动依据,这一同时兼顾域外危机应对与域内安全义务共识的妥协产物,是北约调和各成员国满足安全公共产品供给的不同要求,并在成员国共识和集体战略意志的基础上试图建立新韧性的体现。

为了拓展其在干预乌克兰危机上的操作空间,^③北约在2016年“投射稳定”概念出台后,强化了相关制度设计,增设了一系列关于乌克兰危机的政策、行动和双边框架,更新并强化了既有的相关条款效力、特有制度和常设机构等。这反映出北约针对2014年克里米亚危机,乃至针对2022年的俄乌冲突,逐步形成了一种既定的应对思

^① Thierry Tardy, “The Risks of NATO’s Maladaptation,” *European Security*, Vol.30, No.1, 2021, pp.24-42.

^② NATO, “Commitment to Enhance Resilience,” NATO Summit, 8-9 July 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

^③ 郑维伟、漆海霞:《联盟制度化、自主性与北约的存续》,载《外交评论(外交学院学报)》,2020年第5期,第94页。

维和特有的角色规划。它不仅是在特定情况下将条约防御义务和对外介入相统筹的安全供给规划,还被视为韧性考验,用来证明北约所有成员国能在多大规模上、以何种方式对“集体防御”“向域外国家投射稳定”这一双重产品供给予以支持。

由此可见,北约成员国对该组织在俄乌冲突期间所需提供的安全公共产品存在两层期待,可从概念上划分为两种公共产品:一种是基础公共产品,对应北约条约义务所限定的狭义“集体防御”概念,即“通过军事手段抵御存在威胁的行为”,其本质是使用军事力量或威胁使用军事力量的功能,^①这一产品的目的是确保北约的集体行动能够有效捍卫联盟领土安全;另一种是风险公共产品,对应“投射稳定”概念,是一种在既有条约义务之外,对更广泛的域外地理空间或模棱两可的外部事务采取干预和介入的行动。在历史上,北约的一些域外行动曾被学界作为风险公共产品进行分析,包括1995年对波黑的“蓄意武力”介入行动,^②以及2000年之后在阿富汗、^③利比亚开展的干预行动等。^④ 风险公共产品的实质是北约在条约狭义的“集体防御”责任外,单方面授权特殊的对外行动,主要包括在受条约保护地理空间外的危险地区驻军,开展军事介入行动,或者向域外国家提供直接军事保护或致命性武器援助等。这类产品使得北约在获得更广泛行动能力的同时,也产生了额外的风险负担。上述划分方式有助于界定北约成员国对俄乌冲突采取的行动类别及其不同贡献程度,呈现出北约的内在张力与资源分配水平。

(二) 北约干预俄乌冲突集体行动的安全公共产品因素

为了更清晰地分析北约成员国对两种产品的理解和贡献程度,本文参考了盖茨(William R. Gates)、斯珀林(James Sperling)和韦伯(Mark Webber)等人的相关研究方法。^⑤ 然而,上述方法对于北约两种公共产品供给水平的衡量指标存在如下问题。在

^① Hannah E. Dönges and Stephanie C. Hofmann, “Defence as Security,” in David J. Galbreath and John R. De-ni, eds., *Routledge Handbook of Defence Studies*, Routledge, 2018, pp.29-39.

^② Preben Bonnén, *Towards a Common European Security and Defence Policy: The Ways and Means of Making It a Reality*, LIT Verlag, 2003, p.188.

^③ James Sperling and Mark Webber, “NATO’s Intervention in the Afghan Civil War,” *Civil Wars*, Vol.14, No.3, 2012, pp.344-372.

^④ Stephen J. Cimbala and Peter K. Forster, “The US NATO and Military Burden Sharing: Post-Cold War Accomplishments and Future Prospects,” *Defense & Security Analysis*, Vol.33, No.2, 2017, pp.115-130.

^⑤ 此处参考了盖茨与寺泽(Katsuaki L.Terasawa)关于第一次海湾战争期间联盟体系内的公共产品负担分配情况的分析方法,以及斯珀林、韦伯关于北约盟国对科索沃行动和林斯莫斯(Jens Ringsmose)对北约驻阿富汗国际部队(ISAF)贡献的研究方法,并对其进行结合与简化。参见 Katsuaki L. Terasawa and William R. Gates, “Burden-sharing in the Persian Gulf: Lessons Learned and Implications for the Future,” *Defense Analysis*, Vol.9, No.2, 1993, pp.171-195; James Sperling and Mark Webber, “NATO: From Kosovo to Kabul,” *International Affairs*, Vol.85, No.3, 2009, pp.491-511; Jens Ringsmose, “NATO Burden Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War,” pp.319-338.

基础公共产品方面,一是将2022年后北约成员国的国防开支增长视为一种针对俄乌冲突态势的态度反馈,其缺陷在于,未考虑到GDP增长对该数值的直接影响;二是将盟国是否实现国防开支占GDP2%的承诺作为重要指标,但2%的承诺目标由来已久,且美国、希腊等国的国防开支通常超过其GDP的2%。在风险公共产品方面,将轻武器及轻武器弹药的援助统计在内,然而,由于该类援助具有模糊性、隐秘性和难追溯性的特点,其统计数据通常是不完整、不准确的,缺乏参考意义。

因此,本文将修订和简化上述指标模型,同时引入北约官方的统计数据,对成员国的行动类别和参与情况进行归类,据此在相对应的两种公共产品中进行直接加权。上述方法旨在确立并测量不同的北约成员国在两类产品供应中发挥的作用及其参与程度,具体分析方法如下。

首先,衡量北约成员国参与供给基础公共产品水平的主要指标,包括超过国防预算的26.8%(北约全体中位数)用于装备采购和相关研发,完全兑现国防开支占GDP2%的目标,以及该国在北约东翼增强前沿存在(EFP)^①部署任务中的军事人员规模占比高于其武装部队在北约总兵力中的占比。

其次,衡量北约成员国参与供给风险公共产品水平的主要指标,包括提供直接的军事辅助支持,如态势感知情报、电子通信等非接触式战场支持;向其他援助乌克兰的北约成员国提供物质补偿,或向乌克兰提供军事援助支出超过2022年度国防开支15.5%(全体中位数);向乌克兰直接提供重武器援助或提供资金,以协助乌克兰购买重型武器。在该归类中,将采用与基础公共产品相同的直接加权方法。^②

在归类分析中,采用较为简单的归类后直接加权法,将同时达到三个指标的成员国归入“非常积极”,满足两个指标设置为“较积极”,仅达到一项指标定位为“一般”,三个指标均未满足则为“冷漠”。相关结果如表1所示。

^① 增强前沿存在(EFP)是一个针对俄乌冲突的临时应对机制。该机制根据2022年北约马德里峰会上的全体成员共识,同意在保加利亚、匈牙利、罗马尼亚和斯洛伐克增设四个多国营战斗群,以保护北约东翼安全。参见NATO,“NATO’s Forward Presence,”20 July 2023, <https://shape.nato.int/efp/efp/fact-sheet>。

^② 冰岛虽然是北约资格最老的成员国,但由于其并不设立常备军事武装力量且不配备重型武器装备或拥有相关储备,加之其人口规模和国防综合实力与其他成员国差距过于悬殊,因此未将冰岛纳入统计和归纳分析范畴,避免对结果定性产生影响。

表 1 北约各国对两个不同类别产品的供给(贡献)水平

安全公共产品供给类别	衡量指标	行动类型	国家
对基础公共产品的供给	(1) 超过国防预算的 26.8% (北约全体中位数) 用于装备采购和相关研发; (2) 兑现国防开支占 GDP 2% 的目标; (3) 该国在东翼增强前沿存在(EFP)中所派遣的军事人员占比高于其武装部队在北约总兵力中占比	非常积极	美国、英国(1)、(2)、(3)
		较积极	波兰、希腊、罗马尼亚、匈牙利、爱沙尼亚、芬兰(1)、(2) 法国、荷兰、卢森堡、北马其顿、挪威、黑山、阿尔巴尼亚(1)、(3) 斯洛伐克(2)、(3)
		一般	保加利亚、西班牙(1) 拉脱维亚、立陶宛(2) 德国、意大利、加拿大、丹麦、克罗地亚、捷克、斯洛文尼亚、比利时、葡萄牙(3)
		冷漠	土耳其
对风险公共产品的供给	(1) 提供军事态势感知的情报、通信等战场辅助支持; (2) 向其他援助乌克兰的北约成员提供补偿或向乌克兰提供军事援助支出 ^① 超过 2022 年度国防开支 15.5%(全体中位数); (3) 向乌克兰直接提供重武器、重武器弹药援助或提供资金协助乌克兰购买重型武器	非常积极	美国、英国(1)、(2)、(3)
		较积极	德国、荷兰、挪威、丹麦、爱沙尼亚、拉脱维亚、斯洛伐克、立陶宛、捷克、北马其顿、芬兰、保加利亚、卢森堡、波兰、克罗地亚、土耳其(2)、(3)
		一般	法国、加拿大、意大利、西班牙、葡萄牙、比利时、斯洛文尼亚、希腊、罗马尼亚、黑山(3)
		冷漠	匈牙利

注：表由作者根据北约各国政府和国防部网站、北约官方网站公布的统计数据 and 德国基尔世界经济研究所统计数据自制。^②

^① 此处统一采用德国基尔世界经济研究所从 2022 年 1 月 24 日至 2023 年 7 月 31 日关于北约各国对乌克兰军事援助支出的统计数据。参见 Kiel Institute for the World Economy, “Government Support to Ukraine: Military Aid, € Billion,” *23degrees*, 2023, https://app.23degrees.io/view/KJpsgWQv1CmxoMr-bar-stacked-horizontal-figure-5_scv。

^② NATO, “Defence Expenditures of NATO Countries (2014–2023),” 7 July 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm。

通过表1中统计和归类加权所呈现的结果可以得出四个结论。首先,在基础公共产品与风险公共产品中均属于“非常积极”的只有美国和英国,两国可以被视为北约针对俄乌冲突采取针对性行动的最积极的参与者和产品供给者。其次,从地理空间上看,北约的北、东翼国家在两种产品供给中普遍表现较为积极,西南欧国家的积极性则较为一般。再次,在两种产品中,积极供给的成员国超过半数,在基础公共产品供给中表现为“积极”的国家占总体比例的53%,该比例在风险公共产品中为60%。在中小国家中,两种产品供给“积极”的国家总数占比分别高达81%和83%。最后,在两种产品供给水平统计结果中,呈现“冷漠”状态的国家均为绝对少数(土耳其和匈牙利)。但两者存在较大差异,匈牙利对于风险公共产品供给表现为“冷漠”,却在基础公共产品供给方面“较积极”,土耳其则相反。

从分析结果来看,几乎所有的北约成员国均参与了两种安全公共产品的供给,但美国与英国依然扮演引领者角色。“积极”参与者的规模虽然超过一半,但中小国家比例较高,中等强国和大国比例较低,证明其对供给的反应相对审慎或迟缓。东部、北部方向的国家在供给积极性上明显高于西部、南部方向的国家,对风险产品供给表现“积极”的国家比例略高于基础产品,且各国对两种产品的供给参与度和理解仍存在差异。

(三) 北约干预俄乌冲突集体行动的安全公共产品供给特征

从分析结果来看,北约对其公共产品的供给意愿相对较高,中小国家不再像以往那样继续扮演“搭便车”角色。同时,综合国力较强的国家与弱国之间进行了基于补偿或替代的利益置换,导致产品供给总量和不同国家的供给意愿都相应发生变化。从安全公共产品角度分析,北约对俄乌冲突的产品供给水平与关系可以归纳为以下几个新特征。

第一,北约对俄乌冲突的风险公共产品供给遵循边际成本规律,每一单位的产品成本与总产品量呈负相关,当参与生产者越多,也就是当供给者总量越接近北约全体成员数,每个成员所要承担的风险成本就越低。为此,大国和部分中等国家采取了援助乌克兰的有偿替代或补偿激励模式,从而引发安全公共产品供给的总量与成本变化。例如,美国、英国、德国、荷兰、挪威等成员国向中小成员国提供有偿的援助补贴以增加其积极性。其中具有象征性的是由德国主导的“循环交换计划”(Ringtausch)。根据该计划,欧洲的原苏东国家可以从本国库存中以除役或报废方式向乌克兰运送既有的苏制坦克或步兵战车,依此申请从德国联邦政府获得德制武器。该计划拟存在促使

更多北约成员国积极参与对乌克兰的重型主战装备援助。^① 虽然斯洛伐克、捷克等国优先向乌克兰提供了重武器援助,但两国均基于第三方国家如美国、德国、荷兰等国的补偿力度来调整自身对乌克兰的军事援助规模。^②

表 2 北约援助乌克兰的成员国间补偿行动及项目(截至 2023 年 12 月)

补偿国家	受补偿国家	补偿成本	
		补偿国分担份额	受补国分担份额
德国	捷克	14 辆豹 2A4 和 1 辆 Buffel 装甲救援车	38 辆 T-72M1 坦克
美国、荷兰	捷克	财政补贴	90 辆 T-72EA 坦克
德国	斯洛伐克	15 辆豹 2A4 坦克	30 辆 BVP-1 步战车
德国	斯洛文尼亚	45 辆 MAN 8×8 军用卡车	28 辆 M-55 主战坦克
德国	希腊	40 辆“貂鼠”步战车	40 辆 BMP-1A 步战车
捷克	保加利亚	财政补贴	部分 T-72M1 坦克
挪威	英国	3 辆 M270 火箭炮	3 辆 M270B1 火箭炮
美国	捷克	6 架 AH-1Z“毒蛇”、2 架 UH-1Y“毒液”武装直升机	4 架 Mi-24 武装直升机
美国、欧盟	斯洛伐克	12 架 AH-1Z“毒蛇”直升机总价 2/3 的补偿款	13 架米格-29 战斗机

注:表由作者根据各国国防部官方数据与开源军事信息网络数据库“羚羊”网(<https://www.oryxspioenkop.com/>)俄乌冲突援助统计数据制作。

从表 2 可以观察到,北约中综合实力较强的部分成员国,特别是大国或中等强国,习惯于利用补偿替代的方式来提升其他成员国,特别是中东欧和南欧的中小国家援助

^① 截至目前,德国联邦政府已使用库存的 14 辆豹 2A4 和 1 辆装甲救援工程车促使捷克向乌方提供一批 T72M1 主战坦克,以 40 辆貂鼠型步战车换取希腊向乌克兰释放 40 辆 BMP-1A1 库存,用 15 辆豹 2A4 坦克换取斯洛伐克的 30 辆 BVP-1 步战车,以及用 45 辆军用卡车促使斯洛文尼亚向乌方提供 28 辆现役 M-55 主战坦克。

^② 捷克和斯洛伐克均接受了美国“防卫物品过剩计划”(EDA)和“乌克兰安全援助计划”(USAI),以及德国“循环交换计划”和荷兰的“军事援助乌克兰基金”,同意在此基础上向乌克兰提供更大规模的重型武器援助。

积极性,鼓励那些在援乌问题上面临更多经济成本阻力,或持有消极态度的国家向乌克兰提供支持。这些补偿模式削弱了希腊、保加利亚、斯洛文尼亚三国内部的政治阻力,提升了斯洛伐克、捷克等国的援助积极性,并通过拆借方式扩大了短期内向乌克兰转移重武器的规模。^①以在挪威和英国之间,或是在捷克和保加利亚间的补偿为例,捷克既是受偿者也是对保加利亚的补偿者,英国作为典型的补偿者同样接受了来自挪威的补偿项目,从而成为受偿者。这证明至少有一部分成员国认为,各国相互间的补偿行为对于增加集体效率和产品总规模具有直接增益作用。因此,不同成员国对安全公共产品的风险成本的产出回报率的认识、评估和政治阻力既非静态也非孤立存在,这在很大程度上反映出风险公共产品的生产是一个动态过程,其变化规律基于一种集体期望,即当越来越多的成员参与到产品供应过程中,个体所承担的风险就会下降。

风险公共产品的规模、边际成本、成员国数量间关系符合俱乐部理论布坎南模型假定,即随着参与生产者数量的增加,个体成本得以降低,且该群体更愿意共担一种或多种要素,如生产成本、成员特点或排他性的产品以获得共同利益。在此过程中,一方面是中小国家可以通过参与物质援助,使其国防投入得以在分担风险的同时获得额外补充,获得预算外的国防经费或计划外的主战装备更替机会;另一方面,对于军事联盟而言,越具普遍性的集体干预行动则拥有越强的集体威慑力,这意味着,当越多的北约成员国加入风险公共产品供给,会进一步促进他们对“集体防御”这一基础公共产品的期待。

北约的中小成员国拥有更多动力和能力让它们的高级伙伴供给更多公共产品,前者通过扮演积极的产品供应方从而获得压力杠杆,可以用来阻止其他成员,特别是大国消极分摊的企图,依此促使产品总量的增加。

一方面,在动力层面,中小成员国基于自身利益评估公共产品总量及自身供给行为。以上述及,中小成员国已经成为基础和风险两种安全公共产品成本分担中的领跑者,并尽其所能地增加产品总量。这是一种基于个性化价格(个体安危)在北约安全供应中实现效率,^②即按照各自的边际支付意愿来寻求公共物品或服务供应最佳水平,以获得期待的边际收益的方法。这表明北约成员国对基础公共产品和风险公共产

^① 美国、荷兰以有偿方式从捷克采购并升级 90 辆 T-72EA,德国、挪威、丹麦以有偿方式从斯洛伐克购买 16 辆 155 毫米 ShKH Zuzana2 型自行榴弹炮;同时,德国以“循环交换计划”从捷克换取 38 辆 T-72M1,从斯洛伐克换取 30 辆 BVP-1 步战车。

^② Mark Walker, “A Simple Incentive Compatible Scheme for Attaining Lindahl Allocations,” *Econometrica*, Vol. 49, No.1, 1981, pp.65-71.

品估价与供应方式呈现出林达尔均衡^①而非纳什均衡^②。在林达尔均衡下,个性化价格将公共物品的个体估价等同于公共产品的成本,从而形成了一种公共产品供应的有效水平。按照这一逻辑,中小成员国很难再因大国的策略而限制自己的策略,而是根据个体对从公共产品中获得利益的估价来提供税负或供给成本,或通过消费额外单位的公共产品获得满足感或效用。例如在感知不安全时,中小成员国会采取更多行动或支付更高昂的费用,而非根据美国、法国或德国在集团中的支付规模来确立自身的贡献水平。对于这些国家而言,如果缴纳较少的费用或保持原有水平不变,只会看到北约公共产品提供的边际降低,从而降低整体安全收益。例如,丹麦向乌克兰的军事援助规模为北约成员国首位,其援助额达到其2022年国防总开支的63%,其次是爱沙尼亚(49%)、拉脱维亚(47%)、挪威(44%)、斯洛伐克(42.6%)、立陶宛(41.1%),美国以5%位居第20位,英国和法国则分别位列第26和第27位。法国、英国和美国在北约中的装备采办和研发支出占比仅位列联盟的第10至12位,匈牙利(48%)、希腊(45.3%)、卢森堡(39.1%)、波兰(35.9%)和立陶宛(34.5%)则位居前五。可见,中小成员国对北约安全公共产品的供给更多地体现出主动性。

另一方面,在能力层面,北约近年来采用愈加多元化的安全产品供给评估标准^③,赋予中小成员国在联盟内部更多的议价空间。例如,对美国、法国或英国的军队而言,持久的大规模军事远征行动并非难事,但这种海外军事投射对于绝大多数欧洲中小国家来说都难以负担。同样地,当美国对乌克兰进行大规模弹药与辎重援助供应时,欧洲的国防生产体系还远未对此做好准备。为应对上述问题,新的评估标准不再将国防投资规模或能力本身界定为核心要素,而是关注各成员国在其具有相对优势的指标领域做出的贡献,这使得中小成员国得以自证不再采取“搭便车”行为,并借此获得更强的议题牵引和外交施压传导能力,对北约中的大国或中等强国形成压力杠杆,促使其提供更多、更高效的安全公共产品。

① 林达尔税是个体单元根据其边际收益为公共产品付费,根据消费额外单位的公共产品所获得的满足感或效用来支付费用。林达尔税收旨在最大限度地提高每个人的效率,并提供最佳水平的公共产品。林达尔均衡是指林达尔税下的经济均衡状态,也是一种寻找公共产品或服务供应最佳水平的方法,一般发生在每个人支付的总单位价格等于总单位价格时的公益成本情况下。

② 当每个玩家都被告知其他玩家的策略,假设每个玩家问自己:“了解其他玩家的策略,并将其他玩家的策略视为一成不变,我可以通过改变我的策略而受益吗?”如果任何玩家可以回答“是”,那么该策略集就不是纳什均衡。北约东部的中小成员国根据自身的安全需求强化其产品供应的分担水平,这是依据个性化估价的方式支付公共税款来确保公共产品供应总额的情形。

③ 北约制定了一个负担分摊机制,以评估各国对于北约关键军事活动和军事能力给予的支持度和资源分配水平。这种算法的优点是对负担分摊做出了一些新的考量,以表明负担分摊问题无法完全反映在图表和电子表格中。例如,拥有5000万人口的国家和一个只有400万人口的国家做出贡献的差异不能仅反映在国防支出水平上,小国能够竭力维持轻步兵营,却无法偿付直升机或大型空中加油机的成本。

以北约在2022年后对乌克兰几轮重型武器援助问题上的分歧争论为例。在多数情况下,分歧和争议谈判几乎都在大国与中小成员国之间发生,无一例外是由后者向前者施压,要求高级成员放松对武器援助的限制,其中包括在主战坦克、战斗机和战区外防空系统方面陷入的援助僵局。早在2022年11月中旬,波兰以普热沃多夫遭受导弹误炸为由,要求德国与美国在一揽子援乌计划中加入爱国者导弹防御系统,迫使两国在12月中旬作出派遣决定。2023年1月初的援助主战坦克问题上,波兰、芬兰和波罗的海三国再次率先要求北约成员国向基辅提供先进的西方制造坦克以协助其组织反击攻势。同样,在援助战斗机问题上,由于斯洛伐克和波兰在2023年年初率先突破了北约内部限制,向乌克兰提供了米格-29战斗机,东欧成员国借此向北约的发达国家施压,最终促使荷兰、丹麦、挪威牵头组建F-16战斗机援助和训练联盟,以由11国组成的临时组织身份迫使拜登政府放弃最初在美制战机援乌问题上划设的“绝对禁止”红线。在上述武器装备援助的谈判施压、妥协互动案例中,都是由相对较弱、体量较小的北约东翼成员国率先推动议题,以牵引、施压等方式,将援助行动的大规模成本和责任负担向中等强国、发达国家或大国传导,美国、德国和英国依然是北约集体干预行动中援助主战装备和先进重型武器系统的主要承载方,而波罗的海国家、波兰、捷克和斯洛伐克则是援助议题的推动方。

由此可见,尽管自建立初始,有关集体行动和公平分担责任的分歧一直困扰着北约,而联盟试图重组分担安排的行动已步履蹒跚,^①如1950年关于欧洲防务共同体的争议,^②以及20世纪80年代美国的“纳恩修正案”危机。^③诸如此类的案例既凸显了联盟反复出现的责任分担困境,也充分证明了北约本质上仍然是一个享有特权的集团,并依靠供给排他性安全公共产品得以维系。^④从以上分析可以看出,在2022年的俄乌冲突应对过程中,一方面,北约中的大国和部分中等强国通过补偿模式来降低风险公共产品的边际成本,其中美国、英国等大国和中等强国仍是北约集体干预能力的关键支柱;另一方面,部分中小成员国基于个性化价格将北约产品供应模式推向林达尔均衡,并在北约的多层次评估方法中获得更多在成本分担方面的议价能力。

因此,尽管各国间生产纯粹公共产品的驱动力和效率差异依然存在,但集体行动

^① Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1971, p.3.

^② Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton University Press, 1999, p.149.

^③ Wayne Biddle, "Senate Bars Move to Reduce Troops with NATO Forces," *The New York Times*, 21 June 1984, <https://www.nytimes.com/1984/06/21/us/senate-bars-move-to-reduce-troops-with-nato-forces.html>.

^④ John R. Oneal and Paul F. Diehl, "The Theory of Collective Action and NATO Defense Burdens: New Empirical Tests," *Political Research Quarterly*, Vol.47, No.2, 1994, pp.373-396.

的困境相较之前已得到实质性缓解。当今联盟所呈现的是与冷战时期乃至阿富汗战争时期截然不同的运作状况,传统的理论模型虽然很难再为此问题提供有说服力的见解,^①但其对贡献规模的衡量方法仍为供给差异与集体行动关系提供启示。

三 北约干预俄乌冲突集体行动的身份认知因素

冷战结束后,北约一直未能就集体威胁感知与判断的问题达成共识,这始终是削弱北约向心力和应对挑战能力,甚至导致联盟陷入衰落的最直接因素。为此,北约一直在寻求与其成员国的利益需求和政策保持一致,并审慎地克服其所面临的不良风险。^②然而,这也产生了被部分联盟成员诟病的副作用,即在面对重大安全威胁时北约行动空间不足且反应低效。^③为应对上述困境,北约在2022年俄乌冲突中从以下两个层面来提高成员间共识,以支持其进行集体行动的决策。

(一) 北约干预俄乌冲突集体行动的身份认知态势分析

自2014年克里米亚危机后,北约开始调整其战略表述,借此重新将战略焦点和资源集中于应对“俄罗斯的威胁”,^④修复因长期过度干预西亚和北非地区而带来的内部信任与合法性危机,并为预期中的军事收缩进行修饰和铺垫。在此过程中,北约除了启动对东翼区域的防御能力强化计划,推出欧洲威慑倡议(EDI)、^⑤欧洲国防预算承诺计划等,还通过对集体身份的话语建构,大幅强化联盟在共同价值观、历史经验和集体身份政治方面的信念,^⑥将其传统的军事任务与捍卫“普世价值”的政治使命相结合。正如20世纪50至60年代对苏联威胁的渲染,曾帮助西方国家迅速构建了一套对东方阵营的认知框架,北约近年来在意识形态层面对自我身份的符号化与烙印化,加剧了其在威胁感知、敏感性问题的界说和框定,可以说是一种建构敌我身份特

^① John R. Oneal, “The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO,” *International Organization*, Vol.44, No.3, 1990, pp.379-402.

^② 适应可能会产生意想不到的后果,这借鉴了经济学家所谓的“负外部性”,即虽然组织适应是对不断变化的需求和环境变化的响应,但它很少是线性和无缝隙的,其副作用反而增加了组织的脆弱性。参见 Johan P. Olsen, “Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government,” *European Political Science Review*, Vol.1, No.1, 2009, pp.3-32。

^③ Thierry Tardy, “The Risks of NATO’s Maladaptation,” pp.24-42.

^④ Jens Ringsmose and Sten Rynning, “Now for the Hard Part: NATO’s Strategic Adaptation to Russia,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.59, No.3, 2017, pp.129-146.

^⑤ Eerik Marme and Gabriel White, “European Deterrence Initiative: Bolstering the Defence of the Baltic States,” The International Centre for Defence and Security (ICDS), 20 December 2017, <https://icds.ee/en/european-deterrence-initiative-bolstering-the-defence-of-the-baltic-states/>.

^⑥ Veronica M. Kitchen, “Argument and Identity Change in the Atlantic Security Community,” *Security Dialogue*, Vol.40, No.1, 2009, pp.95-114.

征的责任再塑过程。^①

外部危机会对北约的内部凝聚力产生直接影响,尤其是在各国对威胁的看法相异以及盟友对北约回应行动重要性的理解程度不同的情况下。因此,北约试图重新定义和塑造跨大西洋“安全社区”的集体身份,并强化其集体行动与身份框架间的联系。^②

在此,为检验北约在 2010 年后塑造“安全社区”的身份政治化趋向,本研究简化了对北约认知因素的测量方式,基于巴拉尔迪、伯顿和拉萨斯等人的分析方法,^③依据集团精英和高层领导者的身份符号词频来确定该组织的认知态度或角色设定。无论是自上而下的概念植入或政策牵引,还是表达共识,至少可以部分反映该组织的认知变化。这里对北约官方网站 12 年间先后两任北约秘书长拉斯穆森(Anders Fogh Rasmussen)与斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)的所有公开表态,以及北约官方推特和两任秘书长官方推特的公开性信息,包括表态、转引和回复进行了语料词频统计,以两任秘书长换届时间 2014 年 10 月 1 日为统计替换分割线。

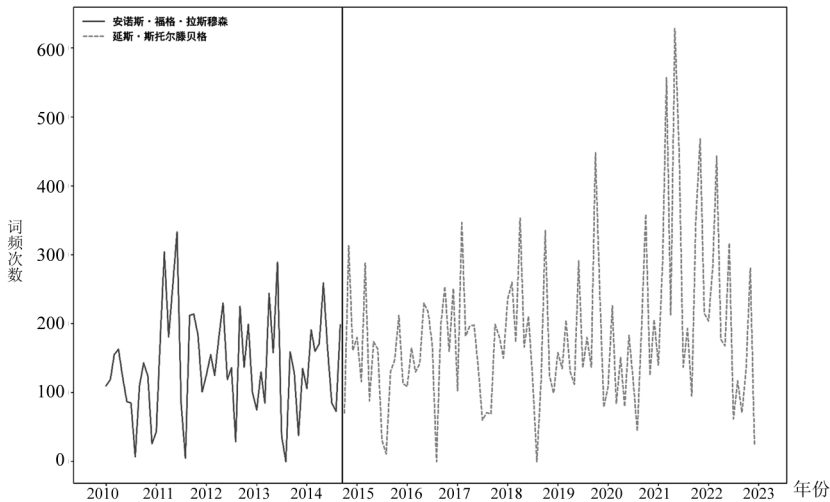
本统计在词包选定中,将统计词频的词汇划分为三批进行纳入。首先,优先选择北约国家领导人表达“普世价值”的常用或惯用核心词汇及词根,即个人(individu)、公民(citizen)、平民(civili)、自由(freedom & liber)、民主(democr)、权利(right)、法治(law)、法制(legal)、宪政(constitut)。其次,选择北约国家领导人就俄乌冲突问题表态时的价值倾向高频词汇或词根,其包括开放(open)、公平(fair)、秩序(order)、规则、准则(norm、rule、guide)、正义(justic)、责任(respons)、道德(moral)、人道(humani)。最后,选择北约国家领导人进行认同引导,或进行身份识别的词汇或词根,当它们在联盟话语体系中出现时,即意味着联盟在进行身份政治牵引,划清我者与他者界限,试图贴标签或印记,它们包括价值(value)、身份(identity)、凝聚(cohesi、common、commu)、共有(share)、共识(consensus)。尽管该词包仍有不完善之处,但足以对北约在价值观与身份塑造方面的行为变化提供较有说服力的支撑,其形成语料统计结果如图 1 和图 2 所示。

^① Lene Hansen, *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, Routledge, 2006, pp.104-117.

^② Florian Böller, “‘Guardian of the International Order’? NATO’s Contested Identity, the Discourses of Secretaries General, and the Ukraine Crisis,” *East European Politics*, Vol.34, No.2, 2018, pp.217-237.

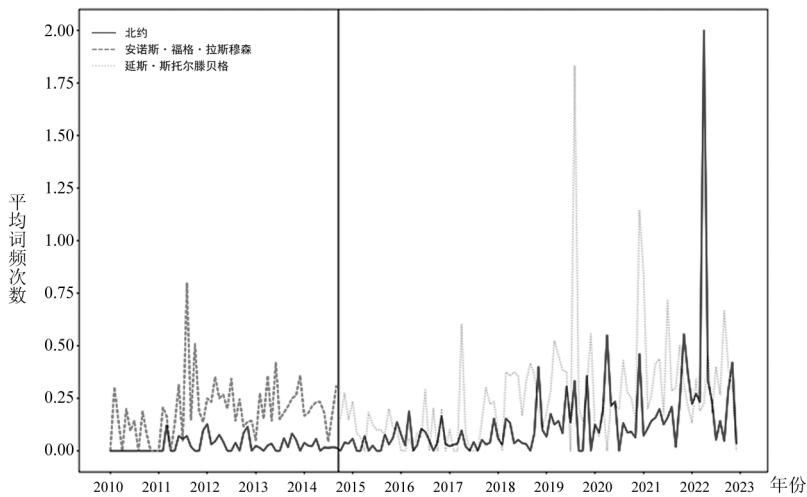
^③ Joe Burton, “NATO’s ‘Global Partners’ in Asia: Shifting Strategic Narratives,” pp.8-23; Ainius Lašas, Irmina Matonytė and Vaida Jankauskaitė, “Facing Past, Present, and Future: The Role of Historical Beliefs and Experiences in the Lithuanian Public Perception of Military Threats,” pp.199-221; Francesco Baraldi, “The Sense of Nations for Cooperation. How Threat Perception and Ideology Influence Counterterrorism Cooperation between EU Members,” pp.488-509.

图1 2010—2022年北约官网关于北约秘书长表达联盟价值观和身份的词频变化



资料来源：作者根据北约官网中两任北约秘书长所有公开表态自行统计。

图2 2010—2022年推特关于北约和北约秘书长表达联盟价值观和身份的词频变化



资料来源：作者根据北约和两任北约秘书长官方推特(社交媒体平台“X”)自行统计。^①

^① 考虑到两任北约秘书长在秘书长官方推特活跃度不同所导致的推文总数差距,这里采取选择词频均值统计方法,即词频/发布信息条数的比值,得出拉斯穆森与斯托尔滕贝格官方推特,及北约官方推特的词频均值,纳入同一向量区间进行呈现。

从图1和图2可见,2010—2022年的12年间,北约在价值观和身份政治划定方面呈现出加强态势,峰值记录由低到高,高峰频率由稀向密,价值观与身份话术总体由弱转强,并在2021—2022年的两年中达到前所未有的高数值。北约官方推特作为其组织机构信息发布端,相较两任秘书长的语料更少受到人为性格、情绪、风格等个体因素的干扰,因此,图2中代表北约官方推特语料词频均值变化的实线相较其他两条更具说服力。该线在2022年及之后进入一个新的高峰值并超越了统计区间内所有过往年份,证明2022年俄乌冲突对北约强化价值观话语体系和塑造身份认同产生了推动作用,或可以说,北约已经借助俄乌冲突开启了新一轮的价值观凝聚与身份构建进程。

除了词频量化统计呈现出的趋势变化,从语料分析中也可以发现这一趋势。从拉斯穆森关于跨大西洋价值观共同体的论述开始,^①北约的集体身份构建就暗含了“民主和平论”的传统观点,即民主国家集团让世界更安全,或至少有必要让“民主伙伴”感到安全。这实际上为北约将自身扩展为联盟边界之外的安全提供者,或在条约范畴外扮演更加积极和公开可见的角色预留了空间。无论是2014年的乌克兰危机还是2022年的俄乌冲突,尽管大西洋理事会和北约秘书长不断重申北约对集体防御任务的共同责任和界限,并明确回绝了北约在冲突中采取军事干预行动的任何可能性,但这种“收敛”的战略框定并不能使北约成员国完全受限于条约内的防御行动。^②这是因为,集体身份强化了联盟成员对北约作为一个“普世价值捍卫联盟”的身份认定,^③这既增强了他们对乌克兰伙伴地位的认可,以及对俄罗斯绝对威胁感知的判定,也强化了欧洲和北美之间的身份联系,使成员国有意愿在条约框架和明确的集体性任务之外做得更多。2014年克里米亚危机后,北约通过在各种公开文件和表述中进一步强化其“基于价值观的跨大西洋安全社区”的身份认同纽带作用,并将其作为联盟集体干预决策的重要手段,以提升其低下的集体行动效率。虽然身份烙印和价值观符号自北约建立之时就存在于其属性、概念和原则中,但语料统计结果至少证明,北约试图通过价值导引来赋予成员国对域外问题的责任感知,以此引导其成员国主动分担援助乌

^① NATO, “A Force for Freedom: Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at Carnegie Europe,” 15 September 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113063.htm?selectedLocale=en.

^② Tobias Bunde, “Transatlantic Collective Identity in a Nutshell. Debating Security Policy at the Munich Security Conference (2002–2014),” Transworld Working Paper 45, October 2014.

^③ 斯托尔滕贝格在2014年明确指出,只有跨大西洋的民主国家联盟才能为其成员国提供高水平的安全保障。反之亦然,提供安全也是民主国家的必要条件。参见 NATO, “NATO Secretary General Speech: ‘A Unique Alliance with a Clear Course’,” 28 October 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_114180.htm.

克兰这种域外弹性责任。因此,多年来联盟对集体身份的重构和强化策略,对其在2022年俄乌冲突中的行动力而言具有一定的催化作用。

(二) 北约干预俄乌冲突集体行动的身份认知特征

2014年克里米亚危机至2022年俄乌冲突期间,北约成员国在不同的威胁认知基础上,逐步形成了布加勒斯特九国集团、^①南欧四国、^②英国主导的联合远征部队(JEF)^③等多个自助式的小多边主义集团。这些小多边集团在威胁认知上的分歧很快体现为行动上的差异,例如北约东、北翼国家为应对俄罗斯构成的传统军事威胁,大规模采办和升级各自的国防系统,并强化军事动员能力;相对地,法国仍在努力推动其在非洲萨赫勒地区的多边干预主义“欧洲化”进程;^④意大利和西班牙则注重对地中海的防御集中投资,^⑤对于俄罗斯坚持实行“防御和对话”双轨制政策,且在东翼增强型前沿存在(EFP)部署行动上表现消极。^⑥

一方面,北约在冷战后就开始弱化其传统的“共识一致性”机制限制,即在价值与立场共识的前提下,发起域外干预往往只需部分成员国间的联合。早在20世纪90年代,北约就曾在“代顿协议”和驻科索沃部队(KFOR)^⑦问题上依靠共识和政治认同来规避条约的域外行动难题,通过强调“维护冷战后的欧洲秩序”这一突出北约国际规范的价值认同,来统筹该集团的首次全面域外行动。这次重大转变使北约成为一个以美国为中心的“少数派俱乐部”,集团立场表决和集体行动授权之间已不具有直接因果关系。这不仅侵蚀了后冷战国际安全秩序及其赖以维系的现代国际关系基本准则,

^① “布加勒斯特九国”机制是基于2014年的波兰—罗马尼亚倡议而创建的,它汇集了波兰、保加利亚、爱沙尼亚、捷克共和国、斯洛伐克、立陶宛、拉脱维亚、罗马尼亚和匈牙利,主要讨论地区安全问题,并就俄罗斯在其边境重新出现的威胁协调它们的立场。参见 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, “The Bucharest Nine Discuss the Security of the Region in Warsaw,” 10 October 2017, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/v4Komunikat.xsp?documentId=04235C29F8BBF6DAC12581BE003B74B6&lang=EN>。

^② 法国、西班牙、意大利和葡萄牙仍将欧盟在非洲的军事反恐行动视为重点。参见 Pierre Haroche, “Interdependence, Asymmetric Crises, and European Defense Cooperation,” *European Security*, Vol.26, No.2, 2017, pp.226-252。

^③ Alexandra M. Friede, “In Defence of the Baltic Sea Region: (Non-) Allied Policy Responses to the Exogenous Shock of the Ukraine Crisis,” pp.517-539。

^④ Benedikt Erforth, “Multilateralism as a Tool: Exploring French Military Cooperation in the Sahel,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.43, No.4, 2020, pp.560-582。

^⑤ Valerio Vignoli and Fabrizio Cotichia, “Italy’s Military Operations Abroad (1945-2020): Data, Patterns, and Trends,” *International Peacekeeping*, Vol.29, No.3, 2022, pp.436-462。

^⑥ Lucie Béraud-Sudreau and Bastian Giegerich, “NATO Defence Spending and European Threat Perceptions,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.60, No.4, 2018, pp.53-74。

^⑦ Benjamin Zyla, “Who Is Free-riding in NATO’s Peace Operations in the 1990s?” *International Peacekeeping*, Vol.23, No.3, 2016, pp.416-441。

也对北约自身内部凝聚力及其在冷战后一系列干预行动合法性造成持续的严重负面影响。然而自2014年以来,北约始终在进行有关乌克兰问题的内部价值观和认同统合,并试图使所有成员国都能够对“俄罗斯威胁”作出立场方面的强回应,^①为其成员国对乌克兰的干预和介入行动颁发“软许可”。

另一方面,以美国为代表的大国成员愈来愈频繁地使用外交和经济工具,试图统合成员国的价值观或使其符合美国的价值观要求,“长臂管辖”在联盟内部时有发生。例如,在2021年慕尼黑安全会议上,美国总统拜登强调了北约正面临的“拐点”,并意指“民主进步受到攻击”,要求北约应意识到在与俄罗斯等对手日益激烈的竞争中维护民主价值观的重要性,^②并回应那些联盟中的“民主倒退问题”,包括匈牙利在2019年以乌克兰引入限制性语言法,从而影响其西部匈牙利族人为由,阻止北约—乌克兰委员会会议,以及土耳其以拒绝承认库尔德人民保卫军(YPG)为恐怖组织为由,阻止北约针对俄罗斯在波罗的海国家和波兰开展的防御计划。美国和欧洲成员国要求北约采取必要改革措施以加强成员国对北约价值观原则的尊重,同时借助各自的外交手段向那些在价值观方面表达异见的成员国施压。其中,欧洲自2022年起在其框架内对匈牙利的财政赠款和贷款进行冻结,而美国在2023年对总部位于布达佩斯的国际投资银行(IIB)实施制裁,限制匈牙利公民进入其免签证计划(VWP),并拒绝将匈牙利和土耳其纳入由其主导的全球民主峰会参加国名单。换言之,美国和一些北约成员国正通过在北约中植入“普世价值认同”来开辟和扩大韧性收益,并试图通过这一要素将亚太地区安全事务嵌入新的联盟战略规划中。^③

《北约的宗旨》作为框定北约角色身份、制度规划和行动实践的基础原则文件,在其2023年7月最新修订版本中指出,北约存在的价值基础是捍卫其成员国个人自由、民主、人权和法治的共同价值观,需在此基础上确保欧洲的持久和平。这些共同的价值观将大西洋两岸的盟国团结在一起,而北约体现了它们之间的跨大西洋纽带,欧洲和北美盟国的安全因此密不可分。由此产生的北约成员国之间的共同安全感有助于

^① Justin George and Todd Sandler, “NATO Defense Demand, Free Riding, and the Russo-Ukrainian War in 2022,” *Journal of Industrial and Business Economics*, Vol.49, No.4, 2022, pp.783-806.

^② Pierre Morcos and Rachel Ellehuus, “‘Lifting Up Our Values at Home’: How to Revitalize NATO’s Political Cohesion,” CSIS, 12 March 2021, <https://www.csis.org/analysis/lifting-our-values-home-how-revitalize-natos-political-cohesion>.

^③ 门镜:《俄乌冲突背景下美国及其主导的北约在“印太”的扩张和对中国的影响》,载《俄罗斯研究》,2023年第6期,第70-91页。

欧洲—大西洋地区的稳定。^① 从该定性可以看出,北约实质上将自身绑定在“普世价值观”的共同承诺基础上,其安全任务的前提是价值观和意识形态,这种对“我者”和“他者”的价值区分,已经成为其鉴别和回应是否符合其利益行为并采取集体干预决策和行动的基础。由此可见,北约在维系其传统军事联盟的同时,不断加强其共同“民主身份”的政治底色,并为其谋求更充分的全球政治权力服务。

因此,北约依靠价值观共识为其在 2022 年俄乌冲突中的域外行动预设了较大的弹性空间,并使美国再度获得以“普世价值观”来框定北约集团意志和基础立场的机会,同时也激发了近年来欧洲东、北翼成员国仇视俄罗斯的民族情绪。这缓解了北约成员国间对域外危机进行干预的差异性困境,^②并强化了该组织基于整体威胁感知和价值认同的对外干预的紧迫性。

综上所述,价值观和身份认同是北约成员国采取行动的重要驱动因素。尽管在实际行动上的投入规模与质量差异与各国经济状况息息相关,但在是否付诸行动上的决策方面,在很大程度上则基于政治身份判断。北约虽然明确将乌克兰定义为域外国家,从而使后者成为“溢出”对象,但从成员国的对外威胁感知、价值观认同、对“我者”角色和对联盟国际威望预期等因素来看,如今的身份政治和意识形态已足以影响北约的域外大型联合行动的集体行动效率。一直以来较为纯粹的国际政治经济学相对收益论被证明是有条件的,且被严重高估了。收益分配不均更类似一种“短期绝对收益之间的权衡”,即在和平行动中的负担分担问题上进行合作的直接回报,^③且不会对长期绝对收益,即长期安全和秩序的政治判定和相关驱动力产生至关重要的影响。显然,北约在很大程度上试图依靠价值观和身份认知将乌克兰划定为其责任范畴内的“伙伴行为体”,使得北约原先相对低效的域外干预能力、有所克制的最大责任安排具备较大的弹性空间。可以说,身份认知已成为北约在集体行动方面最为有效的内部增压器之一。

^① NATO, “NATO’s Purpose,” 29 May 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68144.htm.

^② Christian Breunig, “The More Things Change, the More Things Stay the Same: A Comparative Analysis of Budget Punctuations,” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.7, 2006, pp.1069–1085.

^③ Duncan Snidal, “Relative Gains and the Pattern of International Cooperation,” *American Political Science Review*, Vol.85, No.3, 1991, pp.701–726.

四 北约干预俄乌冲突集体行动的能力聚合因素

北约的任何一场集体行动都离不开行动指南和必要能力的支撑,而能力因素更是关系到不同成员国共同制定相关战略规划和实施流程、战术执行层面的分工、各项行动的兼容性和互操作性与军事部署效能等问题。在应对俄乌冲突时,除了强化在北欧、中欧和东欧用于集体防御的常备军事力量外,北约还以自身为基础组建了由美国主导的“乌克兰防务联络小组”(Ukraine Defense Contact Group)或被称为“拉姆施泰因小组”(Ramstein group)模式。这是一个由54个国家,包括北约全部32个成员国和其他22个国家组成的临时机制,旨在通过多国合作向乌克兰派遣或者提供军事装备以支持其防御行动。^①这一机制具有弹性,没有强制性,每个成员国可以依据自身情况付诸行动。然而,它依然是一个复杂系统,成员国向作为非成员国的乌克兰提供何种物质协助,其规模和路径应依照怎样的标准,这不可避免地涉及技术、情报问题如何处置,不同成员国在援助过程中如何就必备能力条件与资源配置进行分工等问题。在此情况下,有必要将北约集体行动的能力因素分为两个层面进行考察。

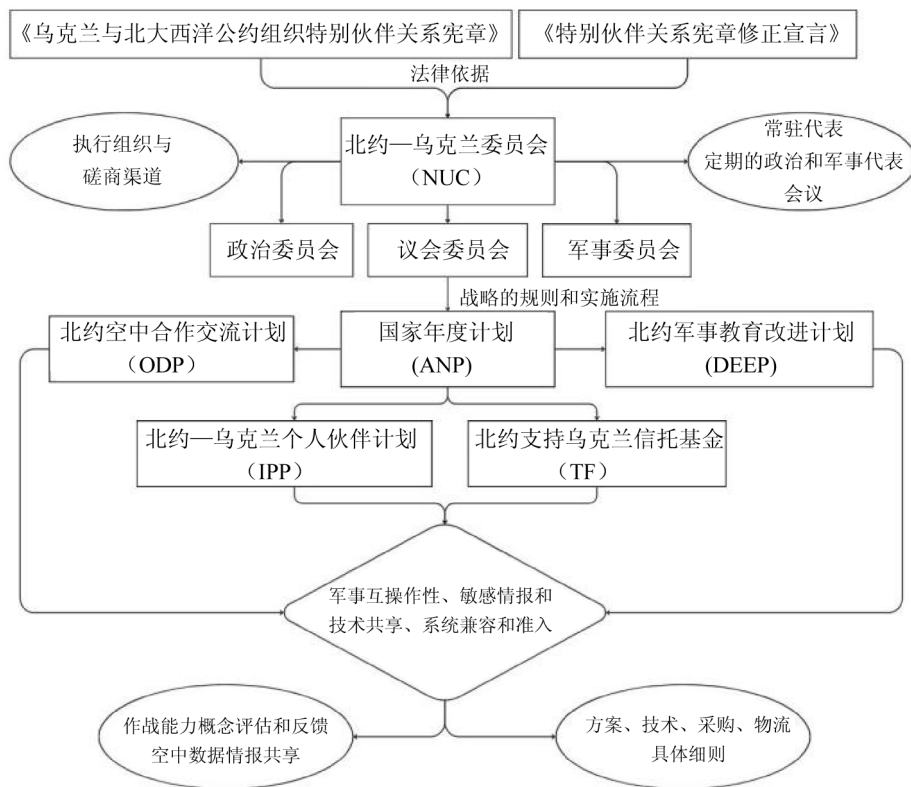
一方面,北约针对干预乌克兰问题构建了一套专门制度系统,为成员国在对乌克兰进行物质援助方面提供规模、权限、标准、流程和路径的依据与规范。该系统较为复杂,诸多制度共同构成北约对乌克兰的支持所必备的完整的制度架构。如图3所示,它囊括所有北约对乌克兰关系的计划框架与政治指南,也是北约对乌克兰采取支援与合作立场的根本保障和依据,框定了以北约成员国为基础的乌克兰防务联络小组发挥作用的限度。1997年的《乌克兰与北大西洋公约组织特别伙伴关系宪章》和2009年的《特别伙伴关系宪章修正宣言》(简称《伙伴关系宪章》)是确定乌克兰与北约现阶段关系的基础。^②根据《和平伙伴关系框架》第8段要求,当乌克兰感到其领土完整受到直接威胁时,北约需应乌克兰的要求召开会议,就其政治独立或国土安全问题作出

^① 自从2022年俄乌冲突爆发,该小组在每月的会议上协调对乌克兰的军事援助。2022年4月26日,第一次会议在北约全体成员国的基础上增至41个国家,截至2023年2月14日,该机制由54个国家参与。参见 Jim Garamone, "Austin: Contact Group Continues Stand With Ukrainian People," *U.S. Department of Defense News*, 14 February 2023, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3298311/austin-contact-group-continues-stand-with-ukrainian-people/>.

^② Міністерство оборони України, Міжнародне співробітництво, 20 травня, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm.

必要回应,使得该制度既成为双方沟通安全问题的核心基础,又为当前北约在俄乌冲突中的回应举措提供具有“约束性责任”的韧性支持。^①

图3 北约对乌克兰进行援助行动的制度工具与路径



注:图由作者根据北约官方公开信息自制。

第一,关于乌克兰问题的专门制度使北约拥有对乌克兰独立的战略执行组织。根据《伙伴关系宪章》建立的双边常设机构——北约—乌克兰委员会(NUC,简称“双边委员会”)是《伙伴关系宪章》的执行组织,其任务包括广泛评估北约与乌克兰关系的

^① Декларация про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-атлантичного договору та Україною, підписаної 9 липня 1997 року, <https://xn--80aagahqwiybe8an.com/nato/deklaratsiya-pro-dopovnennya-hartiji-pro-222800.html>.

发展、制定改进发展合作空间的新计划等。^① 北约成员国和乌克兰都在该委员会中设置常驻代表,并定期举行大使和军事代表级别会议,外长、防长和参谋长级别会议,以及必要时的首脑会议,是北约和乌克兰在任何情况下都能持续运转的一套独立且多层级的磋商渠道,也是确保双方在关键时期维系频繁的政治和军事信息对话与政策协调的主要战略媒介。^②

第二,以执行和常设组织为基础,北约向乌克兰提供了一揽子战略规划和实施流程。2008年北约外长会议通过的用于协助乌克兰规划的国家年度计划(ANP),由北约战略指挥作战伙伴关系总局负责制定,并在双边委员会的主导下成立了一系列双边联合工作组。这让北约和乌克兰在彼此相关的计划、活动及双方共同行动中的协调性、专业性与合作效率得到了大幅提升。在国家年度计划的基础上,进一步延伸出包括北约—乌克兰单独伙伴关系计划(IPP)、北约空中合作交流计划(ODP)、北约军事教育改进计划(DEEP)、综合援助计划(CAP)等更具专业领域性和针对性的多层级项目,旨在为布鲁塞尔和基辅共同推进乌克兰国防和安全部门改革,以及在军备、技术、人员等特定领域工作进行有效分配、计议和统筹支持。^③

第三,在战略和战术层面的对乌克兰安全与军事合作项目与计划,为不同级别的双边行动提供兼容性与互操作性路径支撑。凡是涉及北约与乌克兰之间开展具体、专业的军事领域合作业务,都能依靠这些路径机制解决军事互操作性、敏感情报和技术共享、系统兼容和准入等方面的“嵌入式”问题。其中北约—乌克兰军事委员会工作计划及方案统管了所有北约与乌克兰之间的军事合作,规划了双方在短期内可执行的一系列任务。战术兼容性制度为乌克兰与北约的军事合作提供了一套完整框架,使乌克兰武装部队无论在和平还是冲突时期,都能够参与北约的一些军事项目和特设的倡议计划,以强化其作战能力和防御能力;包括总体计划和年度定制计划、作战能力概念评估和反馈计划、国防改革联合工作组(JWGDR)、增强机会合作伙伴(EOP)、和平伙伴关系(PfP)部队地位协定、东道国支持协议、战略空运协议等机制,支持其与乌克兰之间就国防和相关安全部门改革进行广泛的技术合作,向乌克兰方面提供战略和战术

^① NATO, “NATO-Ukraine Commission (1997-2023),” 13 July 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50319.htm.

^② NATO, “Meeting of the NATO-Ukraine Commission In Ambassadorial Session,” 14 June 2004, <https://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-089e.htm>.

^③ Міністерство оборони України, Міжнародне співробітництво, 20 травня, <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-spivrobitnicтво>.

层面的方案与建议,及其军事人员、装备在北约拟定的框架内的准入与活动权限。这使乌克兰能够在共同行动中使用北约标准和程序来提高能力,并在冲突期间获得特殊的“灰色”地位,北约盟国和乌克兰得以借助联盟的互操作性合作框架,在许可范畴内就培训、信息交流和态势感知等领域开展无须特定授权的合作。

第四,搭建信息情报和技术共享通道,强化北约成员与乌克兰之间的信息、情报和技术联通。截至目前,北约虽从未公开或承认其在 2022 年后的冲突期间向乌克兰提供情报支持,但公开的制度允许北约通过国防技术合作联合工作组、国家军备总监会议(CNAD)、空中态势数据交换计划(ASDE)等合作制度,与乌克兰就空中数据信息共享、国防科工能力发展、国防设备采购流程、技术标准制定等方面进行合作,且双方在空中情报信息、敏感技术与专利授权、装备后勤管理等领域的深度交流、共享与后台准入都具有制度赋予的合法权限。此外,北约将乌克兰纳入北约指挥与控制咨询委员会(C3B)、北约通信和信息项目、北约后勤委员会、北约标准化委员会、北约建设完整性计划(BI)以及有关后勤和标准化工作组会议等作战效能建设机制,还为乌克兰筹建了由信托基金支持,并含有 16 个能力建设子计划的一揽子综合援助计划。

第五,专门的制度系统旨在确保乌克兰逐步采用并融入北约标准,实现对乌克兰政治、国防和军事体系的同质化目标。一方面,北约拥有指挥自动化、后勤保障、医疗康复、人员培训、信息传输、网络防御等全套现代化作战支持系统,并应乌克兰需要向其提供必要的特定专业知识、提升计划方案和资金,持续强化乌克兰与北约在作战相关的体系、标准及其对国防资源的管理规范和流程方面的同质性与互通性。这使北约通过“提升乌克兰武装力量在关键领域的能力发展与建设”为目标的援助行动,以更兼容、快捷、灵活且高效的方式,为乌克兰现代化作战系统与国防管理系统提供支持,保障并拓展了成员国援助乌克兰行动的可操作空间,也使乌克兰在军事制度、国防体系建设等方面进一步向北约成员国标准与模式靠拢。

另一方面,由美国主导的能力聚合模式能够分配援助行动中的多国资源,提高集体行动效能。“智能防御”一词最早由北约秘书长拉斯穆森在 2011 年慕尼黑安全会议上提出,即在美国的多盟国联合作战思路下,通过在北约引入一种新的合作概念与模式,使各国更多地借助美国在全球的军事战略资源,以建立覆盖范围更广的安全系

统。^① 智能防御试图通过更加灵活的合作,取长补短,让参与国以更少的资金确保更高的安全性。

智能防御是一种基于不同成员国的自主意愿和贡献力、在不同情况下形成的多国能力体系,或者是一种“因地制宜”性质的能力组合,旨在协助部分成员国在参与集体行动时解决在关键能力方面的困境,确保不同成员国,特别是中小国家在需要时能够获得多国或其他国家的能力支持或共享,^②应对诸如部分盟友未能按照商定的标准加强本国能力建设,或是联盟的某一个成员拒绝参与集体行动等一系列军事、政治、技术方面的挑战。^③

美国依靠智能防御理念,将行动能力和影响力渗透到集体干预行动中。首先,由美国主导的智能防御旨在将一套临时多边行动体系建立在多国权力、责任和资金的统筹运营以及集体责任和相互依存关系原则之上。因此,北约要想推动其集体干预行动进程,就必须为各成员国的援乌工作搭建必要的后勤管理系统和物流通道,其中必须由美国为这些援助行动提供灵活高效的后勤支撑,使成员国之间能够相互调用所需的后勤资源与能力。美国掌握了高端的全球远征后勤与物流能力,但需要依靠波兰、爱沙尼亚、斯洛伐克或罗马尼亚等东翼成员国的前沿基地与物流枢纽,而德国、荷兰、挪威等西欧国家则捐赠了大量维修配套设备和零部件。由此可见,在北约向乌克兰防务联络小组提供支持的过程中,美国的主导作用及智能防御是多国进行能力聚合的基石,其主要优势是借助美国复杂的战略后勤与多军种协同能力,强化北约的联合行动效率。其中,中小国家将弥补自身在包括弹药生产、情报监视、战略运输和远征物流投送等方面较匮乏的战略后勤能力,而美国则需要小国向其持久开放跨国项目与联合地理空间支持,承担一定的前沿风险,以及基地建设和物流通道给国家带来的系统性成本。总体而言,美国通过智能防御向北约提供了集体干预行动的可行性,并分摊了综合运营成本,北约仍需要在依靠美国主导与各成员国合理分摊的平衡中实现集体干预的规模效益。

其次,美国主导下的能力集群依靠资源分配模糊性“钝化”了集体干预行动中的

^① “NATO Leaders to Consider Smart Defence in Chicago,” *Strategic Comments*, 2012, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/>.

^② Vaidotas Urbelis, “Implication of Smart Defence Initiative for Small Members of NATO,” *Lithuanian Annual Strategic Review*, Vol.11, No.1, 2013, pp.9-27.

^③ Bastian Giegerich, “NATO’s Smart Defence: Who’s Buying?” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 54, No.3, 2012, pp.69-77.

单个责任。北约与部分国际组织一样,具备“模糊的责任分散”或成员间责任转移关系。^①虽然与世界卫生组织或世界银行对参与行为体的松散式无责任安排存在差异,^②但北约依然会利用共享概念来“钝化”责任。北约拥有一个综合军事指挥部、一名秘书长和一个由军事和文职人员组成的国际常设机构,相较其他国际组织,联盟保持着高度的控制权,^③相比许多国际组织承担了更明确的集体责任。因此,乌克兰防务联络小组机制并非围绕北约,而是以美国为中心且在北约全部成员国的基础上,吸收包括日本、澳大利亚、新西兰等美国在亚太地区盟友以期模糊其干预行动的责任边界。在此情况下,多个参与者很难将某些不利事件的责任在彼此间清晰划分,而鉴于集体决策的责任连带效应,联盟可以被视为成员国个体行动的“帐幕”,美国此前在伊拉克、阿富汗和利比亚的行动均得益于此。这样的策略使外界无法清晰掌握哪个国家或集体做了什么或该对哪些事件负责,使潜在的内外批评者因责任的混沌复杂性而无法明晰地判定。

最后,美国可以通过与成员国间的自助式合作覆盖多个干预行动领域。例如,北约向乌克兰提供的空中作战情报网络系统包括整个东欧地理空间的陆地、空中、海上、后勤的通用作战情报。其中,在北约多边能力集群的“帐幕”下,美国可以通过其在北约空中指挥与控制系统(ACCS)中的部署活动和设备,向乌克兰提供系统性的联合情报、监视和侦察(JSIR)支持。此外,还包括以美国为首的波罗的海海上巡逻、波罗的海国家空中警戒、多国弹药合作、用于北约通用制式弹药的互操作性、汇集和共享跨国医疗设施、扫雷与排雷设备及可部署的专家顾问团队等项目。这些项目都被包装在智能防御的概念下,反映的是美国利用非接触式间接手段介入俄乌冲突的意愿与行动能力。

因此,以美国为主导的能力汇聚与共享模式,为北约成员国开展集体干预行动所必须倚靠的资源分配提供了灰色空间,凸显了美国在北约域外联合行动中的战略主导能力与干预意志。在乌克兰防务联络小组主导的大规模援助行动中,许多中小型国家都需要美国提供战略空中资产和远洋离岸物流,并与那些长期与美国国防部合作的地

^① Christopher Hood, “The Risk Game and the Blame Game,” *Government and Opposition*, Vol.37, No.1, 2002, pp.15-37.

^② Andre Nollkaemper, “The Duality of Shared Responsibility,” *Contemporary Politics*, Vol.24, No.5, 2018, pp.524-544.

^③ Tommi Koivula, “Carry that Weight: Assessing Continuity and Change in NATO’s Burden-sharing Disputes,” *Defense & Security Analysis*, Vol.37, No.2, 2021, pp.145-163.

面特种运输承包商进行合作。波兰、立陶宛、德国等国则向美国和其他成员国提供了援助乌克兰的地理通道,并依靠其联合后勤管理指控系统和分配协调机制对其进行效能优化。美国的战略空中运输和空中加油系统为其他成员国的援助乌克兰行动提供庞大的后勤基础设施和远征后勤网络,成为实现为乌克兰提供军事援助的重要因素。斯洛伐克、捷克、罗马尼亚等国向乌克兰提供了伤员医疗救治与康复服务,英国则向乌克兰开放了在本土地基的军事训练和人员培养服务,而来自美国、丹麦、加拿大抑或其他北约成员国的教官、后勤维修、技术顾问和医护人员,在一些毗邻乌克兰的北约中小成员国家的基地中向乌克兰武装部队提供技术指导协助。从以美国为支轴的北约干预俄乌冲突的多边能力集群来看,任何成员国都无法脱离北约的后勤体系来完成独立援乌工作,或将该系统置之度外。

五 结论

2022年的俄乌冲突使北约的内部凝聚力、集体行动韧性和汇集资源的能力得到一定程度的强化,促使其制定了新一代战略概念、集体防御系统架构,并启动了对自身联合作战能力与建设的全面评估工作。在针对俄乌冲突的集体行动中,北约展现出一套在多维度复合驱动作用下的系统性设计:在安全公共产品供给方面,对风险成本和安全收益进行有效的平衡控制;在政治共识方面,依靠身份认知的符号烙印弥合集团内部就对外干预问题的长期分歧;在军事能力方面,灵活借助和依靠美国的战略资源,调用以美国为主导的多国联合后勤保障体系、信息情报支持载体、有效的技术和智力支持手段,在这场多空间、多维度的集体行动中,发挥自身近年来在军事一体化方面的理论和实践优势。

由此可以看出,北约的集体行动驱动力与水平已很难继续依靠单一的因素或变量进行衡量,这其中不仅要考虑北约愈加强烈、显著的身份叙事和角色认知变化,还要关注其在干预域外危机的军事能力方面的聚合水平。北约仍然在很大程度上无法脱离美国的经济补偿、政治主导、军事资源,及其对联合行动的统筹与控制能力,上述因素对该联盟未来的内部关系、转型趋势、组织制度变革进程产生重要影响。

在避免与俄罗斯之间产生“硬风险”升级的前提下,北约仍然最大限度地扮演着俄乌冲突的最直接干预者。尽管其拒绝了在乌克兰上空划设禁飞区,也一再明示不会

以任何直接手段对冲突进行介入和干预。但是,北约仍将援助乌克兰置于当前三大要务的第一位,利用其特有技术优势和可依托的战略空间,充当此次安全危机中的关键变量。北约东部中小成员国在俄乌冲突中普遍的积极反应,以及大国与中等强国提供的援助补偿机制,都增加了联盟在俄乌冲突应对行动中的安全公共产品供给总量。同时,角色和身份认知的符号化无疑成为北约近些年乃至未来的重点趋势,充当了北约就俄乌冲突采取行动的內部政治统筹增效器,形成了广泛、频繁的集体决策和共识框定,对成员国在应对行动问题上的战略立场、态度与判断构成系统性压力。乌克兰问题的专门制度系统和以美国为中心的能力集群模式强化了联盟的内部韧性以及各成员间的行动分工和配合水平。

总体来看,北约在冷战结束 30 多年后的俄乌冲突中,显示出较为契合、协调的联合集体防御和干预能力。然而,在美国主导下,北约不断塑造基于“普世民主”的“跨大西洋安全社区”的身份认同符号,有意强化成员国的冷战思维,调动组织的军事干预意识,意图扮演西方价值观的“捍卫者”,实际上催化了俄乌冲突的对抗烈度,对全球安全格局和欧洲安全秩序都造成了不利影响。

(作者简介:王思羽,上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院助理研究员;沈亦豪,上海外国语大学国际关系学院博士研究生。责任编辑:齐天骄)