

## 重组北约：欧洲维护基本权利的最后机会\*

布鲁斯·阿克曼著；孙一喆译\*\*

---

\* 本文于 2016 年 12 月 7 日由耶鲁大学法学院和政治系教授布鲁斯·阿克曼在“全球宪政话语与跨国宪政活动”的会议上正式发表。本次会议是由欧洲法律民主委员会，国际民主和选举援助研究所，国际律师宪法协会以及意大利外交部的主持下四方联合于意大利威尼斯举办。欧洲法律民主委员会（European Commission for Democracy through Law）——在威尼斯开会时更广为人知的名字是威尼斯委员会——是欧洲委员会在宪法事务方面的咨询机构。Bruce Ackerman, *Reorganizing NATO: Europe's last chance to preserve fundamental rights*, COUNCIL OF EUROPE, (Dec. 12, 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2016\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2016)014-e).

\*\* 布鲁斯·阿克曼，耶鲁大学；孙一喆，罗切斯特大学。

美国前总统唐纳德特朗普（以下简称特朗普）的竞选发言向外界展示了他的两项外交举措。这两项外交举措将会改变美国与欧洲的关系。在第一项举措之下，特朗普和俄国总统弗拉基米尔普京（以下简称普京）达成了协议，为北约和俄罗斯武装力量在东欧前线逐渐升温的军事冲突降温。在第二项举措之下，特朗普呼吁他的北约<sup>[1]</sup>盟友停止对美国的“搭便车”行为并承担更大份额的北约联盟防务预算。鉴于特朗普在权术上的不择手段以及投机取巧的倾向性，他将为同时达成这两项目标而努力。

这是一个严重的错误，如果特朗普试图鱼与熊掌兼得，那么很有可能他与普京的伙伴关系会导致北约悲剧性的解体。意识到这种危险，假设特朗普继续执行他的计划，与普京一同打击伊斯兰国及其继任者。在二位领导人宣布在中东地区联手之后，他们还宣布他们将把局势的缓和延续到东欧地区，并缓解该地区日益升级的军事紧张局势。但随着他们与伊斯兰极端分子的战争持续不断，普京否认了他对于缓和局势更广泛的承诺。他抓住这个机会发动了一场乌克兰式的接管<sup>[2]</sup>从而掌控波罗的海国家，尽管这些国家和乌克兰不一样，是属于北约的成员国。在这种情况下，爱沙尼亚和拉脱维亚的当地的俄罗斯少数民族在披着羊皮的俄罗斯非法越境地面部队的支持下发动了一场自发的起义。

而在同一时间，特朗普则在大声的呼吁他的欧洲盟友们停止忍无可忍的“吃白食”行为，并且支付他们理应支付的北约防务份额。特朗普坚称，他的欧洲盟友应该像美国一样，至少应当将 GDP 的 5%用于支持防务开支。然而可以预见的是，欧洲人将会拒绝这一请求。毕竟，他们中的大多数国家都甚至没有达到他们自己设定的 2%的目标。在一系列戏剧性的会谈中，国防部长们之间的会谈充满了苦涩的对抗。随之而来的争吵与不和进一步诱惑了普京以乌克兰式的接管来控制爱沙尼亚和拉脱维亚。

这让特朗普面临关键抉择：他是否会放弃与普京的中东联盟，令美军采取行动以抵御俄罗斯在波罗的海的入侵威胁？又或者他会对那些争执不下的欧洲人感到厌恶从而允许波罗的海国家一步一步的并入俄罗斯联邦使得北约共同防御保障的公信力丧失？

远距离对特朗普总统的行为进行心理分析并不是我的强项，但是我可以很容易的想象特朗普让那些“自私的欧洲人下地狱”的场景。伴随着北约的解体，俄国人将在东欧重新建立并扩大他们的影响力。于此同时，由于西欧人将无法指望美国人来帮助应对将来的威胁，他们将会拼命的重新军事化从而为自己提供国防安全保障。

然而，特朗普总统很有可能试图鱼和熊掌兼得一除非欧洲的领导人们抢先行动从而避免这一双向策略显而易见的危险。首先这将需要一个强有力的外交努力来说服特朗普总统，他应当把与普京的重新和解和会面限制在象征性姿态上，并且保留他在中东行动的自主权。与

---

<sup>[1]</sup> 北大西洋公约组织 (*North Atlantic Treaty Organization, NATO*)，简称北约组织或北约，第二次世界大战后，美国为了遏制苏联，维护其在欧洲的主导地位，联合西欧一些国家于 1949 年 4 月 4 日正式成立了北大西洋公约组织。

<sup>[2]</sup> 2014 年 3 月份，克里米亚当地议会在俄罗斯部队的支持下举办了入俄公投。自 2014 年 3 月 18 日后，俄罗斯事实上接管了该领土，建立了克里米亚联邦管区。

此同时，欧洲的领导层们应该表示愿意就北约新的防务分担协议重新谈判。这样的提议只会作为一段长时间的艰苦谈判的序章。然而这样的一个序章将会给予新总统带来一个伟大的特朗普式时刻的展望，他将得意洋洋的宣布，他与欧洲达成了一单可以使美国和欧洲再次伟大的“大生意”。

当然，对于欧洲人来说，他们在特朗普这一大胆的提议之前将会观察特朗普总统的政策将向何方演变—尤其是迈出这一步将会花费他们巨大的经济开支。但我希望我所表达的已经说服了你们，那就是欧洲并不占有时间优势。欧洲领导人们将会在谈判桌上失去关键的谈判筹码如果他们让特朗普与普京达成了一系列的协议。

假设德国总理默克尔（以下将简称默克尔）和其同僚能够应付这个局面并说服特朗普使新政成为北约接下来几年的主要目标。那么新的协议又该是什么样呢？

在讨论特朗普的新政该如何重振北约作为 21 世纪跨大西洋联盟的民主力量之前，我先从军事方面谈起，然后再探讨特朗普的新政应如何重振北约在 21 世纪作为跨大西洋民主力量的角色。在这种背景下，仿照威尼斯委员会模式构建一个新的北约机构，将成为现行谈判中的一个核心问题。

但为了让您能将注意力保持到最后一刻，我先暂时不透露北约对类似威尼斯委员会这种模式的采用情况，而是先聚焦于军事方面的问题。

\*\*\*

让我们从最显而易见的方面开始。新政的一个重要元素就是在接下来的 10 年欧洲的防务开支将会大幅度提升。但这一政策涉及的不单单是金钱的问题。欧洲人还应当宣布在 2026 年的时候，欧洲的地面部队将肩负起保卫欧洲东线的主要责任。然而只要还有一天国家军队和军官队伍彼此保持着独立，这就是不可能的。当下的政权不仅鼓励大量不必要的的军事资产重叠从而导致浪费，还妨碍了有效的指挥协调，尤其这是作为有效抵抗俄罗斯入侵的必要防御力量。

与此同时，特朗普重新保证美国将在跨大西洋防御体系中发挥强大和持续的作用。美国不仅将提供关键的海，空和后勤支持，而且美国陆军将在危及时刻对地面上的欧洲部队提供支持。

这项协议对双方都有显而易见的益处。随着时间的推移，特朗普不仅得到了实质上的成本缩减。在过度期间，如果普京或者其民族主义继承者试图发动一场乌克兰式的接管，欧洲军队也为未来更多血腥牺牲的可能性做好了准备。

而除去这些长期的负担，欧洲的军队将获得关键性的短期收益。特朗普重新承诺派遣美国军队到东线边境将大幅减少俄国发动入侵的可能性。

想象一下普京领导下的 1.4 亿人口群体正在逐渐缩减并迈入老龄化，并且他们的繁荣程度强烈依赖于油价。他的军队表面上所看起来的强盛只建立在特朗普走在与俄罗斯缓和的道路上。一旦特朗普重申了美国实实在在保卫东线的决心，只有愚蠢的冒险家才会在波罗的海

发动乌克兰式的接管——然而普京并不愚蠢。

作为欧洲大陆的经济强国，德国不得不承担很大一部分日益增加的财政负担。同时，东部前线尽可能的向东延申对于德国来说存在有巨大的国家利益。如果北约解体，德国将被迫大幅度增加军事投资来应对普京在东欧取得的优势和进展。这一所需的资金总和将大幅超过特朗普所认为可接受的范围。事实上，在最近几个月，默克尔已经为增加军事投资的计划做好了准备，同时加强德国部队对北约打击力量的整合。

然而，默克尔在与特朗普达成这个明智的决定时也将会在取得政治支持层面上遇到阻力。

在接下来的一年当中，默克尔还将面临一场严峻的选举挑战，伴随着极右翼势力在二次世界大战后历史上首次在议会中成为多数派。另类选择党(德国右翼政党)精心制定了激进的民族主义外交政策，坚决抵制德国卷入错综复杂的联盟关系。虽然默克尔总理和她的党派盟友将会拒绝这一极端的提议，许多成员认为特朗普提出的新政是一个危险的信号，将会使德国朝着二十世纪灾难性的纳粹军国主义道路前进。

就这些怀疑论者可言，北约在冷战正式结束的时候就丧失了其存在的理由。相较于让北约这个联盟焕发第二春，如果民主在东欧无法实现，默克尔应当拒绝特朗普的提议，并与普京以合作的名义联合起来以保障东欧的安全。

我认真对待怀疑论者对于德国军国主义复兴的害怕与担心。但在当前的环境下，他们焦虑的不应该是这个。毕竟，北约的新政并没有设想建立一只强大的德国军队来保卫国家安全并抗击外国风险。相反，新政提议德国部队将被并入一支由其他大西洋盟国所协调组成的欧洲联盟军一起防卫欧洲东线边境。

此外欧洲军队的指挥体系应当组织起来以应对德国及其他地区因 20 世纪灾难而产生的深切恐惧。在组建欧洲最高司令部时，德国的将军们应该让出主导权。相反，最高指挥部应该主要由来自其他国家的将军们所组成。这不仅能安抚忧虑，还能产生制度层面的推动力，鼓励西欧其他国家的政治力量继续支持联合保卫东部边境（前线）。此外，一个欧洲联合司令部可以限制美国司令部的影响——尤其是美国是在由特朗普这样极不稳定，甚至可能对俄罗斯的挑衅做出过度反应的总统所带领。

在第二种层面上，怀疑论的批评也弄错了方向。如果几年之后与俄罗斯之间的缓和局面崩溃，德国将不得不进行大规模的军备建设来回应这一局势，而这一更大的潜在军事化危险则被忽略了。虽然到那时的德国将会呼吁法国和其他西欧国家来组成一支欧洲联合军队，但这一临时抱佛脚的行为大概率将以失败告终。到时北约将别无其他选择，只能武装一只德国军队并由德国将军作为最高领导——就如和平主义批评者针对北约新协议所构想出的噩梦。

简而言之，对特朗普的提议的怀疑与批评是适得其反，不利于本来的目标，严重助长了批评者最想要避免的灾难。默克尔和其他欧洲领导人所面临的挑战就是强调这一要点。特朗普很可能让他们的工作变的更加困难。他将强烈要求欧洲人停止搭便车的行为并支持北约当下正在进行的努力，使美国再次伟大。考虑到他恶劣的自我推销的行为，这将取决于更加

清醒的欧洲领导人来应付这个局面并尽一切努力来说服他们的同胞去相信一个复兴的北约是值得的。

\*\*\*

我一直在以一个冷酷又现实的方式来陈述我的观点。尽管在这里，我的军事战略论点最终导致了道德与纳粹过去所带来的冲击的对抗。但是时候采取下一步措施了，并思考第二个道德问题将如何强行出现在谈判桌上。从一开始。北约联盟的意义就不仅仅是提供军事便利。相反的，在反对极权主义的划时代斗争中，它是捍卫民主的重要工具一就如北约成员国对他们自己的承诺一样，在其条约第二章所述，加强他们的自由的制度。

如果跨大西洋共同体需要重新对北约的基本承诺进行谈判与定义，他将不可避免的问自己一个最终问题，当北约重新定义其 21 世纪的自己时，联盟又该如何看待这个条约对于民主的承诺？

尽管特朗普向外界展现了自己的各种强硬姿态，但他的政治盟友和敌人确需要认真对待这个问题。正如我们所看见的，为了获得更多的财政支持，特朗普将不得不给予欧洲人一些回报—总统重新承诺，美国地面部队将会与他们的欧洲盟友一起共存亡，以抵御未来在欧洲东部边境的军事入侵。

但也因为这一承诺将使特朗普总统的政治意图被曝光。在竞选期间，他利用民众开始普遍的意识认识到阿富汗战争和中东战争是永无止境的，向选民承诺，他将永远再不会命令地面部队为腐败的中东独裁者战斗和牺牲。但这将引起他的欧洲盟友怀疑他与欧洲新政的真实性以及他是否会履行承诺。很简单，如果美国人不在愿意为保卫巴格达（伊拉克首都）或喀布尔（阿富汗伊斯兰共和国首都）而流血牺牲，那他们凭什么又会为保卫里加（拉脱维亚共和国首都）或者格但斯克（波兰北部港市）而流血牺牲呢？

在这种情况下，特朗普总统只有一个合理的回应，但前提是他能令人信服的将波兰和拉脱维亚描绘成充满活力的民主国家，在这种情况下，他可以告诉他的美国同胞们，对于里加和格但斯克市的情况下，我们的士兵是为了捍卫伟大的美国价值观所牺牲，而在东线陷入困境的民主同胞们与我们共享这一价值观。

然而，特朗普的民主反击却引发了一个明显的问题。最近在波兰，匈牙利和土耳其发生的事件为他们的民主主张带来了严重的问题与质疑。如果什么也不做，为格但斯克或者布达佩斯（匈牙利首都）由或者安哥拉（土耳其首都）的牺牲很快将会成为为喀布尔或者巴格达所牺牲的道德象征。那么如果北约不在致力于捍卫民主的生活方式，特朗普为什么又要重新对北约做出承诺呢？

除非特朗普可以给出一个决定性的答案，否则这个问题将在国内对特朗普的新政产生中东的政治反弹。为挽救他的倡议，他必须主动与波兰、匈牙利和土耳其开展具体的外交活动，旨在确定北约为保障这些国家的民主所需的具体行动。如果埃尔多安、卡钦斯基或欧尔班拒绝做出必要让步，就不允许他们继续留在北约。

这并不意味着他们不能与西方合作伙伴达成新的军事协议。毕竟美国和欧洲都有很长一段时间维持这样一种奇怪的邪恶联盟的先例。但这种各取所需的联盟不应该和一个以持续捍卫 21 世纪的民主制度的联盟的永久会员所混淆。

不过假设，目前的非自由民主竞选者将会充分意识到被北约踢出联盟所带来的危险，因此他们达成了一项强有力的协议来保障公民的基本权益。然而，在将来，类似的危机很有可能还会出现。如果北约成员国想要兑现其加强其自由的机制的承诺，他们的新政应该包含一样新的民主协议，这项协议应该包含未来解决争议的程序和标准。

在制定新协议书的条款时，威尼斯委员会的经验是一种宝贵的资源。从积极的一面来说，委员会的表现证实了，对现实世界中威胁基础原则的行为进行专业且纪律严明的调查是完全切实可行的。然而，消极的一面是，欧盟对委员会的调查结果没有做出充分回应。这些调查结果清楚地揭示了欧盟现行的制裁规则并不足以作为新北约议定书的可靠蓝本。若意欲保持对民主的可信承诺，北约就不能允许个别成员国或少数派拥有欧盟制裁制度所赋予的一票否决权。

现在不是考虑合理替代方案的时候。但我确实认为，在这个关键时刻，威尼斯委员会就这些关键设计问题上应该向北约提供援助——如此，我所描述的政治动态确实能促使他们认真努力去履行北约的民主使命，其领导层就不会措手不及了。

\*\*\*

我目前所做的一切都是在为了将损害降至最低，我毫不怀疑在特朗普总统的任期里将会对自第二次世界大战以来跨大西洋社区里紧密连接的道德、经济和文化产生可怕的伤害。这确实是联盟开始以来的一个至暗时刻。

但是现在就放弃希望为时还早。可以肯定的是，重振民主的生活方式需要的远远不仅仅是一个新的北约。这需要数以百万的基层运动人士来向他们的同胞证明，民主从来就不是一条用来掩盖政治精英统治的公式，而是一条所有人通往社会正义的康庄大道。

但与此同时，对于现任领导人而言，通过为民主力量重新赢得主动权提供空间来塑造当前的政治态势仍然至关重要。如果他们无法使用政治家的才能来应对挑战，那对于我们的下一代人来说，修复目前已经开始显现的跨大西洋联盟之间糟糕的裂痕只会更难。

至少，以上这些是激发我今天所说的一切的想法。北约的新政很难让西方先从目前的困境当中走出来，但这是目前我所能给出的一切。