

美国的全球盟友体系正在崩坏

复旦大学一带一路战略与国际安全研究所研究员 杨震



杨震

法国总统马克龙“北约脑死亡”的言论引发轩然大波，美国与欧洲盟国之间裂痕凸显。近年支撑和拱卫美国霸权的盟友体系正在不断崩坏，本期“论坛”特请专家对此作一解读。

1

维护机制霸权 盟友不可或缺

问：支撑美国霸权的盟友体系是怎么形成的？

答：与历史上的霸权不同的是，美国更加看重国际机制的作用，在二战后形成独具美国特色的机制霸权。机制霸权是指霸权国依靠占优势的国力地位，制定由自己主导或对自己有利的国际机制，通过国际机制建立或巩固霸权，当霸权衰落时利用国际机制挽救霸权或为霸权辩护。

盟友是维护机制霸权的基础，美国著名地缘政治学家布热津斯基毫不隐讳地称：“美国在全球至高无上的地位是由一个覆盖全球的联盟所组成的精细体系支撑的。”在这样的理念指导下，美国在欧洲参与了北约的建设并获得对这个世界最大军事组织的主导权，在亚洲建立美日、美韩军事同盟等。美国在欧、亚立足，导致两地区的安全被区域外国家主导，也使美国从地区大国一跃而为全球大国。布热津斯基称，“跨大西洋联盟在欧亚大陆直接确立了美国的政治影响和军事力量”，“若没有跨大西洋的紧密关系，美国在欧亚大陆的首要地位也就不复存在”。同样，美国在亚太的双边同盟体系使其成为亚太“常驻大国”，并主导着该地区安全。

盟友在美国发动的战争中出力颇多。海湾战争中，盟国在多国部队中出力最多。在波黑和科索沃，盟国兵力分别占多国部队的80%和85%。“9·11”后，盟国积极配合美国反恐。阿富汗战争中，盟国是国际联军中出力最多的。2003年至今，北约盟国一直指挥阿富汗国际安全援助部队。

美国虽然可以甩开盟国发动战争，但在收拾战后残局上仍离不开盟国。盟国在军事行动中只起辅助作用，但在战后维和与重建中的作用日益突出。尤其是北约作为一个整体，在防区之外对美国的支持力度之大前所未有。

2 北约亚太中东 盟友渐行渐远

问：美国的盟友体系是否正在崩坏？

答：近年来，随着特朗普上台，美国的盟友体系迅速遭到破坏。

首先是美国与北约盟友的关系受到较大冲击。特朗普上台至今，一直坚称在贸易上被欧盟占“便宜”，美欧为此打了不少口水仗。除了在农业问题上拉锯外，钢铁关税、数字服务关税以及汽车关税也是美欧贸易的症结。随着世贸组织对空客补贴的裁决，美国与北约盟友贸易纠纷也再次升级到新高度。

此外，特朗普的“退群”也让北约盟友心怀不满。美国退出巴黎气候协定和伊核协议都让北约盟友觉得利益受损，美国退出中导条约也间接给欧盟带来威胁。美国退出联合国教科文组织、人权组织、万国邮政联盟等国际性组织，更让一向在国际问题上与美国合作的欧盟感到尴尬。即使仍在参与的国际组织，美国的角色也已经彻底逆转。比如，七国峰会几乎成为外界看特朗普与欧洲盟友分裂的大型直播。

最大的问题还是在防务领域。特朗普从2017年开始连年在北约峰会上要求其他成员国增加军费，引发极大困惑和不满。欧盟理事会主席图斯克甚至奉劝特朗普：“珍惜你的盟友们，你的盟友并不多。”北约的军事基础因

此遭到侵蚀，法德另起炉灶的愿望越发强烈，甚至为此签订强化两国合作的《亚琛条约》。法国总统马克龙本月接受英国《经济人》采访时说：“北约正在经历脑死亡。”此番言论立即在西方引起轩然大波，可以看作美国的北约盟友体系经历特朗普各项政策冲击后逐渐崩坏的结果。

其次是美国与亚太盟友的关系也受到冲击。首先是防务费用问题。15日，在韩国参加韩美年度安保会议的美国防长埃斯珀公开施压，要韩国承担更多驻韩美军费用。同时特朗普政府也要求日本为驻日美军提供的驻留经费增加至目前的4倍左右，约80亿美元。其次是中导问题。美国陆军代部长麦卡西表示，美国计划在2021年前部署中导条约曾经限制的拥有精确打击能力的中程导弹，部署范围包括全世界各美军基地。然而，美国的亚太盟友韩国、菲律宾和澳大利亚等已经明确表示拒绝在其领土上部署中程导弹。此外，美国与日本等亚太盟友在经贸领域也存在一定摩擦与矛盾。总体而言，美国和亚太盟友的关系呈现出一定程度的逐渐“冷却”态势。

最后是美国与中东盟友的关系不容乐观。近期美国默许土耳其进入叙利亚饱受争议，在中东的盟友体系也有崩坏趋势。与东北

亚地区的“美日韩小北约”相似，美国在中东地区也有着独特的战略布局，一直试图打造“阿拉伯版北约”。但在沙特、阿联酋、巴林、阿曼、卡塔尔和埃及等中东盟友中，真正有一定军事实力和政治影响力的国家只有沙特和埃及，偏偏这两个国家与美国的关系都出了问题。15日，美国外交部官员透露，华盛顿致信埃及政府，警告埃及有可能面临美国制裁，因为埃及决定推进购买俄罗斯战机的计划。值得注意的是，早在4月美国就已经向埃及发出过相关警告，但埃及显然没有听从。17日，路透社报道，沙特阿美公司不打算在美国进行首次公开募股(IPO)，意味着它不会在美国上市。一旦如此，华尔街将面临重挫，也成为全球企业对美国金融市场渐行渐远的一个风向。这是继1974年沙特与美国签订石油美元协议以来，统治全球近50年的石油美元可能提前陨落的重要信号。

美国与其在中东的北约盟友土耳其之间的关系则更为恶劣。16日，一名土耳其高级国防官员说，尽管美国威胁施加制裁，土耳其仍将使用此前从俄罗斯购买的S-400导弹防御系统。俄罗斯7月向土耳其交付导弹系统后，引发美国与土耳其关系的紧张升级。美国曾表示，如果S-400系统不启动，土耳其将免于制裁。而土耳其国防工业局局长德米尔回应说：“我们应该尊重我们签署的协议，这对一个国家来说是合情合理的。”

3 政经生态改变 防务理念转换

问：美国盟友体系崩坏的原因何在？未来走向如何？

答：综上所述，美国的盟友体系虽然没有到四面楚歌的境地，但是早已不复当年“号令群雄，莫敢不从”的盛况。那么，这个国际体系中的霸权国家何以走到这个境地？

首先，美国的经济状况已经不允许维系如此庞大的盟友体系。冷战时期，为维护庞大的盟友体系，美国不但在欧洲实施“马歇尔计划”给盟友输血打气，还开放国内市场，培养盟友的凝聚力。然而，现今的美国早就失去了这种雄厚财力带来的底气。截至本财年前8个月，美国预算赤字已达7386亿美元，较去年同期增长2060亿美元。同时，美国收入仅增长2.3%，开支增长却高达9.3%。美国国会预算办公室预计，本财年美国预算赤字将高达8970亿美元，远远高于2018财年的7790亿美元，到2022财年还将超出1万亿美元大关。国家就是财政，财政就是国家。如此困窘的财力使美国更多关注国内经济问题，而非海外盟友体系。

更为致命的是，在当今国际经济体系中，

第三次工业革命的红利已经基本耗尽，在第四次工业革命到来前，各大工业强国围绕先进制造业市场的竞争将越来越激烈。美国的盟友德国、日本和法国等都是工业强国，而市场是有限的，围绕市场份额的竞争前所未有的激烈。美国与这些盟友之间的贸易摩擦愈演愈烈，盟友体系的经济基础遭到很大冲击。

其次，美国国内的政治生态对盟友体系的维护带来不利影响。众所周知，特朗普是依靠国内民粹主义势力上台的。民粹主义通过重塑国家认同、冲击宪政文化、影响社会价值取向等途径，推动特朗普外交的转变。在民粹政治影响下，特朗普政府的外交政策从根本上背离了美国自二战以来形成的以同盟体系、国际机制和自由主义规范为核心的价值理念。此外，随着2020年大选临近，特朗普急需在外交领域得分来助选。从盟友身上，尤其是从日本和韩国多收取防务费用，无疑将是快捷的得分方式。这种外交方面的得分，最终结果是损害了盟友体系。

再次，特朗普的防务理念对盟友体系的维持也产生冲击。在防务方面，特朗普一方面

将中俄树为战略竞争对手，另一方面又不断企图降低防务成本，并从中东抽身。2018年12月，特朗普通过一系列推特为自己从中东撤军的决定辩护，称美国不应充当“中东警察”。但对特朗普声称“伊斯兰国”(ISIS)被击败的说法，美国的两大盟友英国和法国都不同意，表示“我们还有很多事要做，不能忽视ISIS构成的威胁”。另外，以色列和库尔德人也表示对特朗普的决定非常意外，最终导致美国国防部长马蒂斯挂冠而去。在辞职信中，马蒂斯这样说：“我认为应尊重盟友的观点，我对有害因素和战略性竞争对手的清醒认识，都来源于这40多年来我在这个领域的经验和所获得的信息。”但很显然特朗普并未这样做，最终导致盟友体系的破坏。

此外，特朗普粗暴的外交作风和“美国优先”“美国第一”的外交理念，也使盟友对美国开始逐渐疏远。

然而，这是不是意味着美国的盟友体系最终会彻底崩坏？答案是否定的。只要美国还想维持霸权地位，还想在地缘政治领域充当“离岸平衡手”，还不想退守美洲大陆，美国的盟友体系就将依然存在。但是该体系的内容、性质和主要特点，将根据美国的需要以及盟友博弈的情况发生改变。

斯里兰卡：军事强人急需稳定政局

斯里兰卡新总统拉贾帕克萨18日宣誓就职，承诺以保障国家安全为优先事项。他10年前领导政府击败分离主义武装泰米尔伊拉姆猛虎解放组织，结束斯里兰卡内战，被视为军事强人。

分析人士认为，拉贾帕克萨胜出的原因是他的竞选承诺以及从政经历符合选民希望国家安全和改变的诉求，如何稳定政局并团结不同族群将是新总统面临的巨大挑战。

承诺保障安全

斯里兰卡4月遭遇连环爆炸袭击，导致269人死亡，旅游业受重创。拉贾帕克萨在竞选中主打“安全牌”，承诺以强力手段打击宗教极端主义，保障国家安全。他所属反对党、人民阵线党发言人兰布克韦拉说，国家安全以及提振经济是拉贾帕克萨的“核心关切”。70岁的拉贾帕克萨曾任国防和城市发展

部常务秘书，是前总统的弟弟。兄长2005年至2015年执政期间，他作为国防常务秘书领导政府击败猛虎组织，2009年结束多年内战，因而广受支持。

4月连环袭击不仅让安全成为民众关切的头等大事，也累及经济。受旅游业不景气等因素影响，斯里兰卡陷入15年来最严重经济衰退，选民希望新总统带领国家走出低迷。

拉贾帕克萨在竞选中承诺大幅降低增值税税率，以刺激消费和经济增长。不过财政官员说，这将导致33亿美元税收损失，而斯里兰卡当前正接受国际货币基金组织一笔15亿美元的贷款项目资助。

表达和解意愿

选举结果显示，斯里兰卡选民投票按宗教和种族划分，显现社会分裂。拉贾帕克萨所获52.25%选票主要得益

于僧伽罗人支持，而他最主要的竞争对手、执政联盟候选人普雷马达萨获得泰米尔人和穆斯林支持，得票率为41.99%。斯里兰卡约2200万人口中，僧伽罗人占70%，泰米尔人和穆斯林分别占15%和10%。

拉贾帕克萨胜选后显现和解姿态。“我特别明白我是所有公民的总统，不只包括投票给我的人，也包括没有投票支持我的人。”他说，“我必须服务每一个人，不分种族或宗教，我承诺将以公平的方式履行职责。”

他说，斯里兰卡即将开始新征程，所有斯里兰卡人都是其中一部分。

或将兄弟联手

拉贾帕克萨先前表示，如果获胜，将提名兄长、前总统马欣达为总理。马欣达曾两度出任总统，依照宪法不能再次竞选总统。现任总统西里塞纳去年一度任命马欣达

为总理，触发政治危机，最终最高法院介入，马欣达辞职，总理维克勒马辛哈官复原职。

总统选举结果发布后，三名部长辞职，包括财政部长萨马拉维拉，这将使拉贾帕克萨能够任命新部长。

议会形成掣肘

拉贾帕克萨就任总统后马上面临的一个挑战便是如何尽快稳定政局。维克勒马辛哈领导的统一国民党仍然是议会第一大党，将对拉贾帕克萨的执政形成掣肘。

根据斯里兰卡宪法，议会只有在组建4年半后方可解散，而本届议会于2015年8月组建，理论上说到明年2月前不能解散，如果提前解散需要获得至少三分之二议员投票同意。分析认为，提前解散议会举行大选很难实现，短期内拉贾帕克萨政府在很多问题上都需要与统一国民党协商解决。

目前斯里兰卡的外国直接投资已经出现下降趋势，新政府的当务之急是稳定投资者信心，任何政治混乱都会带来消极影响。

王雪梅 唐璐