

欧美同盟的域外行动剖析

魏光启

内容提要: 作为北约转型期间制定和实施的一种新型策略,域外行动是传统同盟向复合同盟转变的基本趋势之一,它具有扩展性、综合性、复合性、进攻性及逐渐完善性等特征,其根本作用是保持欧美同盟继续存在的生命力。围绕消除威胁、保证安全及维护利益的欧美博弈,贯穿于域外行动的过程,而关于域外行动的全球化与区域化之争,始终是影响同盟内聚力的焦点问题。当无法通过欧美同盟机制实现既定目标时,一些盟国转而构建自愿联盟,这种现象不仅弱化了欧美同盟的作用,也加深了成员国间的罅隙。

关键词: 域外行动 欧美同盟 自愿联盟 内聚力

导 言

冷战后,同盟形态大体上发生了一次“飞跃”,即从传统同盟^①向复合同盟^②转变。在这一转变过程中,域外行动成为同盟复合态势的主要驱动力之一。而在当今的同盟形态中,相对于加拿大、澳大利亚、南非等国参与构建的同盟体系,欧美同盟更为典型。一方面源于欧美同盟自二战结束以来所产生的广泛影响力;另一方面,该组织是迄今为止各项建设最为全面、内部互动最为复杂的同盟

① 学界提及的“同盟”,大多数指的是“传统同盟”。笔者认为,“传统同盟”指的是两国或多国在一定时限内借助军事手段预防和消除共同的外部威胁而形成的缔约关系,该项结盟需要以相互承诺的正式文本为基础,一旦外部威胁消失,同盟随即解体。

② 笔者认为,复合同盟作为传统同盟延续的高级阶段,是一种不断整合和拓展的同盟态势。它相对弱化了传统同盟的核心命题,相应增加了同盟延续的其他元素,这些因素的综合互动使得传统同盟在各个层面显现出动态的复合特征,包括多领域、多行为体、多职能、多方式等。复合同盟将传统同盟的标准内涵与外延拉伸和拓展,即从纯军事手段和传统安全领域延展至非军事手段和非传统安全领域,从一致对外演变为内外兼顾,由单位一结构间的简单互动提升到复杂互动水平。

体系。从同盟内部的关系来看,欧美同盟的主要大国(英、法、德、美等国)是当今世界几乎所有最重要的国际事务的参加者和驱动者,它们的合作与纷争往往左右着某些重大国际事件的走势,其影响力度是加拿大等其他一些西方国家无法比拟的。因此,系统梳理欧美同盟域外行动的基本脉络,具有较强的时代意义。

域外行动是同盟职能嬗变过程中涌现出来的一个维度。尽管不能草率地断定域外行动是所有同盟都必然面临的现实实践,但是域外行动对于检视同盟的发展趋势及同盟的内聚力无疑具有重要的参考价值。

一 域外行动的基本涵义

同盟是国际政治领域常见的一种现象。根据现实主义的观点,同盟是以集体防卫和国家安全为核心的国家间组织,消除同盟成员国面临的直接威胁或潜在威胁是最重要的目标之一。^①冷战期间的北约扮演了这种角色,通过防止和消除来自苏联及华约集团的威胁或潜在威胁,捍卫了西欧及北美盟国的独立、主权、领土完整等。基于传统同盟的基本性质,可以粗略地认为,外部威胁的消失意味着同盟使命的终结。^②但在华约解体后,北约非但没有寿终正寝,反而扩大了职责和防区的范围。这一现象超越了单纯以现实主义为基础的传统同盟理论的解释空间,由此进入了同盟理论的新阶段。

从表象上看,北约转型具有以下特征:一是战略观念更新;二是防御空间扩展;三是内外职能兼顾;四是实施方式多样。上述转型特征充分显示了北约演变的复合性特征。虽然军事同盟的性质没有发生根本变化,但是北约在结构—单元、物质—观念、内外防区、传统安全与非传统安全以及军事和民事手段上都与以往有所不同。因此,复合同盟理论有助于人们更好地认识北约的新变化。笔者认为,同盟在

① 现实主义理论对于威胁与同盟关系的论述颇为典型。沃尔夫斯认为,抵御特定国家或国家集团的实际或潜在威胁,是国家结盟(集体防卫)的主要原因。沃尔特则明确指出,国家结盟主要是为了制衡威胁。参见 Arnold Wolfers ed., *Alliance Policy in the Cold War* (Second Edition), Baltimore: John Hopkins Press, 1959, p. 51; [美]斯蒂芬·沃尔特《联盟的起源》,周启启译,北京:北京大学出版社2007年版,第1-2页。

② 关于外部威胁对传统同盟的影响,比较有代表性的文章包括: Dingli Shen, "Can Alliances Combat Contemporary Threats?", *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2, 2004, pp. 165-179; Douglas M. Gibler and Jamil A. Sewell, "External Threat and Democracy: The Role of NATO Revisited", *The Journal of Peace Research*, Vol. 43, No. 4, 2006, pp. 413-431; Barbara Farnham, "The Theory of Democratic Peace and Threat Perception", *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 3, 2003, pp. 395-415.

其演变的进程中有两条线索:一是固守传统同盟的基本底线,即以纯粹军事防务安全为己任,预防和消除外在威胁,确保缔约国的安全;二是超越传统同盟,将传统安全与非传统安全统一看作神圣的职责,既要预防和消除外在威胁,妥善管理同盟内部事务,又能通过扩大防御空间和议程,甚至是主动进攻的姿态,确保长久的间接利益与安全。其中,域外行动是复合同盟的一个重要体现。

域外行动一般是指在一国武装力量常规控制区域以外所执行的军事行动。^①这是对域外行动最本质的界定。欧美同盟的域外行动同样脱离不了上述界定,但又不仅仅局限于上述内容。作为冷战后北约转型的一大特色,域外行动策略的出台和实施,意味着欧美同盟防区的扩大化。这里说的“域外”,不仅指的是地理空间的“域外”,而且还有内容与手段上的新拓展。

在地理空间上,“域外”指的是在1949年华盛顿条约规定的地域——横跨北美和德国,纵越北极到欧洲地中海沿岸,包括东部的土耳其和南部的加纳利群岛(the Canary Islands)——之外的地域。^②显然,随着北约成员国的增加,“域外”的含义有所变化。大致可以这样认为,北约28个成员国领土、领海、领空之外的区域都属于广义的“域外”。域外行动是对“域外”这一空间概念的内容填充,指的是在北约边界以外、代表同盟利益、武力成为优先使用手段时所开展的规模不等的安全行动。波斯湾、波黑、科索沃等地属于域外,但域外行动并不局限在北约自家后院,即所谓的欧洲边缘地带,事实上,在远离北约的区域,例如非洲、远东等,欧美同盟同样可以执行域外行动。^③

从内容上看,欧美同盟的域外行动不仅包括军事、政治等传统安全议程,还逐步增加了反恐怖主义、反海盗、反网络袭击、发展援助、保护能源等非传统安全议程。此外,域外行动也突破了武力、战争等传统军事手段的束缚,逐渐吸纳了民事等其他手段。

自愿联盟和北约是欧美同盟域外行动的两大依托。两者的核心区别之一在于,域外行动是否获得同盟的一致支持。冷战期间,北约的基本功能是防御苏联的侵略。这一使命压倒一切,以至于域外行动始终处于从属地位。为了追求局部利

① <http://www.militarydictionary.com/definition/out-of-area-operation.html> 2011年5月10日访问。

② Mariano Aguirre and Penny Fischer, “Discriminate Intervention: Defining NATO for the 90s”, *Middle East Report*, No. 177, 1992, pp. 28-29.

③ Richard L. Kugler, “U. S. - West European Cooperation in Out-of-Area Military Operations: Problems and Prospects”, National Defense Research Institute of RAND, 1994, pp. 1-2, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR349.html, 2011年5月12日访问。

益,一些成员国在无法获得同盟有效支持的前提下,转而诉诸自愿联盟。1956 年苏伊士运河危机就是一个典型案例。到了 1980 年代,域外行动的规范开始出现,利兰德(Liland)称其为在相互防务之外、安全合作上的“非政策”(non-policy)^①。在域外安全问题上,具有共同意愿的盟国可以形成临时性自愿联盟,那些未参与的盟国在欧洲-大西洋防务不那么紧要的前提下,有时允许其他盟国将本该投入到北约防务的资源转投于自愿联盟的域外行动中。^② 自愿联盟和北约的另一个核心区别,取决于突发事件的性质和美国的选择。在诸如海湾危机及伊拉克战争(2003 年)等事件上,获得联合国的授权很重要,但不是自愿联盟的必然选择。1990 年代以来,美国在同盟域外行动的选择方式上大致处于优势地位。如果不能顺利通过北约机制实现美国及其“志同道合者”(包括盟国)的目标和利益,那么自愿联盟就成为美国最主要的选择之一。当然,从冷战以来的实践来看,领导自愿联盟的国家不一定是美国。最后,如何为北约的域外行动提供“正当”的解释。这主要涉及对《北大西洋组织公约》文本第 4 条的认定。第 4 条规定,当同盟的安全利益受到威胁之时,北约国家应该磋商并采取合适的行动。^③ 如果所有盟国达成共识,那么可以采取集体行动;如果只有一部分国家意欲行动,那么它们可以在欧洲与其利益相关的地方果断采取行动。但是,由于域外行动没有直接涉及对同盟成员国边界的防卫,因而不符合《公约》文本第 5 条集体防御的规定。^④ 不过,这一区分是至关重要的,至少为域外行动的开展奠定了基础。概言之,选择自愿联盟抑或北约组织,不仅与域外问题的性质及演进态势有关,而且与欧美同盟内部(主要盟国)如何认知域外危机、能否达成共识以及达成什么样的共识有着深刻的关联。

在具体选择上,自愿联盟与北约或彼此分立,或组合交叉,共同衍生出欧美同盟域外行动的若干变体。对于欧美大国来说,拼凑临时性自愿联盟干预域外事端并不少见。广义上讲,冷战以来的苏伊士运河危机、第一次海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争等皆是典型事例。与此同时,北约参与的域外军事行动主要

① Frode Liland, "Explaining NATO's Non-Policy on Out-of-Area Issues During the Cold War", in Gustav Schmidt ed., *A History of NATO*, New York: Palgrave, Vol. 1, 2001, pp. 173-189.

② Douglas T. Stuart, "The United States and NATO Out-of-Area Disputes: Does the Cold War Provide Precedents, or Merely Prologue?", in Gustav Schmidt ed., *A History of NATO*, pp. 123-140.

③ NATO, "The North Atlantic Treaty", <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, 2011 年 5 月 10 日访问。

④ Richard L. Kugler, "U.S. - West European Cooperation in Out-of-Area Military Operations: Problems and Prospects", National Defense Research Institute of RAND, 1994, p. 2, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR349.html, 2011 年 5 月 12 日访问。

包括波黑战争、科索沃战争、利比亚空袭等。单就域外维和行动而言,冷战以来临时性自愿联盟总共发起 69 次军事或民事行动,实际动用的军队总人数为 888623 人,文职人员总数为 1381 人,死亡 10775 人,先后参与朝鲜半岛(1953)、埃及西奈(1982)、巴布亚新几内亚布干维尔岛(1998)、东帝汶(1999)、所罗门群岛(2003)等地的维和行动。冷战后,北约及其领导下的域外维和行动总数为 34 次,参与军人总数 53973 人,文职人员 453 人,死亡 4596 人,相继参与了波黑(1996)、科索沃(1999)、马其顿(2001)、阿富汗(2001)及伊拉克(2004)等地的维和行动。^①

如果说冷战中的欧美同盟执行了较为宽泛、松散的域外行动,那么冷战后的域外行动则突破了这种模式,新增了北约机制下的集体行动,并逐渐演变为自愿联盟与北约机制的二元模式。毫不夸张地说,美国是几乎所有域外行动的推动者和领导者,没有美国的参与,其他盟国很难肩负起大西洋同盟的诸多重任。在当代的同盟形态中,相对于加拿大、澳大利亚、南非等国参与构建的同盟体系,欧美同盟更为典型,其域外行动就是欧美主要盟国(以美国为主)领导的、以自愿联盟或北约同盟为载体、在同盟防区以外开展的、消除直接或间接威胁、捍卫共同安全利益的军事、民事等行动。

二 域外行动的主要动因

(一) 维护共同利益。利益是密切大西洋同盟关系的直接动力。苏联解体后,围绕域外行动的政策选择,在同盟内部经常产生摩擦。在克服摩擦后,美欧盟国总是能够通过培育共识,维持基本的合作态势。在波黑战争和科索沃战争爆发期间,美欧同盟总体上延续了合作的共识。欧洲盟国不希望在其防区附近发生武装冲突和人道主义灾难,担心地区冲突危及自身的政治经济稳定,破坏来之不易的和平。对于美国来说,欧洲始终是其实施对外安全战略和维护海外利益的基石之一,地区动乱如果蔓延至盟国内部,势必影响到跨大西洋同盟关系的稳定状态,最终极有可能损害美国自身的利益。除欧洲边缘地带之外,欧美同盟

^① 上述统计中,北约和临时性自愿联盟参与的维和行动有部分的交叉,譬如 2001 年在阿富汗组建的国际安全援助部队(ISAF)。在这项统计中,临时性自愿联盟的部分行动没有欧美主要大国的参与,譬如,负责朝鲜战争停战监督管理的国家为瑞士和瑞典。此外,自愿联盟的统计时间跨度为 1945—2010 年,而北约的行动则在 1990 年到 2010 年期间。参见瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所军备转让数据库, <http://www.sipri.org/databases>。

也在更远的区域执行域外使命。阿富汗战争是以“反恐”的名义发起的,欧洲盟国支持美国的倡议,自愿联盟和北约机制均发挥了作用。而伊拉克战争挑战了欧美同盟的根基,撕开了同盟的裂缝,但是从伊战之后的第二年起,北约就开始参与培训伊拉克军队。在诸如此类的行动中,安全、石油、战略等利益共识拉近了欧美同盟的合作距离,增强了同盟的内聚力。

(二) 深化美国的领导地位。欧美同盟是一个不对称或者说不均衡的体系。美国是这个体系的领导者,欧洲目前难以与美国平起平坐,更不可能取而代之。从另一方面来看,冷战结束后,美国的主要敌人消失,大西洋机制是否已经失去存在的必要?对于此问题,美国国内一直存有争论,但争论最终让位于现实,即欧美同盟应当继续存在,它是保持美国世界领导地位的核心工具之一。作为超级大国,从老布什到奥巴马时代,历届美国政府都明确表示要延续美国领导世界的地位。同盟机制下的域外行动为美国扮演世界领导者的角色注入了新鲜“血液”。一方面,避免人道主义灾难和种族清洗的发生,打击恐怖主义,防止大规模杀伤性武器及核武器的传播,维护同盟乃至域外国家的主权与领土完整等,需要借助同盟的力量;另一方面,传播西方民主、自由、价值观和制度,又是同盟存续和西方世界的基本共识,同时也是美国延续其领导世界事务的主要“软”工具。

(三) 遏制直接和间接威胁。进入21世纪后,大西洋同盟面临的非对称性威胁逐渐增加。次国家集团的能量骤增,甚至可能发展成为主要威胁来源。为了应对这种威胁,欧美同盟的军事力量逐步向灵活部署、机动应对及提高效率等能力建设的轨道发展。此外,欧美国家认为,新的威胁可能来源于欧洲——大西洋防区之外。随着新兴大国的崛起,欧美主导下的现有格局有可能遭到新兴国家权势的冲击。它们借助何种手段改变现有国际秩序,成为困扰欧美同盟的新问题。有鉴于此,通过强化同盟的全球性功能,预防和遏制域外大国的扩张动机,已经有演变成美欧同盟最重要安全议程之一的趋势。北约的域外行动触及阿富汗,其目标远不止“反恐”那么单一。而美国对外安全战略重心的东移,则是预防新兴国家的直接表现。与此同时,新的威胁具有多元化和全球化特征,欧美同盟需要制定一种政治、经济、军事等综合策略,确保盟国在各个层次上的安全权益。

(四) 延续同盟存在的合法性。虽然学界对合法性的研究存在争议^①,但是笔者认为合法性是国际关系领域中不可或缺的核心命题之一。就其自身而言,大西洋同盟从早期应对苏联集团的威胁中自动获得了合法性存在的空间。在冷战的40多年中,欧美同盟多次出现内部危机,严重影响到内聚力,甚至在一定程度上动摇了同盟存在的合法性基础。然而,不管矛盾和纷争如何突出,欧美盟国在防范苏东集团可能带来的安全威胁这一共识上谨守承诺。当苏东集团的安全威胁消失后,欧美同盟从传统同盟转变为复合同盟,获得了“重生”,同盟合法性存在的基础也得以延续。对大西洋同盟而言,在很长一段时间内,俄罗斯仍然或多或少地扮演了前苏东集团的角色,大西洋同盟对俄罗斯的担忧是有目共睹的。多数盟国认为俄罗斯是主要的威胁来源。不过,欧美同盟内部也不完全认同,仅将俄罗斯看作北约继续存在的合法性基础。

其实,北约的调整和转型始终充斥着不和谐的音调。同盟有继续存在的必要吗?同盟的转型是以美国为主,还是服从欧洲的领导?在初步跨越了这两个看似无法弥合的关键问题之后,欧美同盟机制继续存活了下来。为了延续同盟存在的合法性,北约突破了防范俄罗斯的狭义安全观,从政策和实践角度提升同盟自身的凝聚力。其中,域外行动开辟了欧美同盟集体行动的新途径。北约的域外行动在海湾战争中间接呈现,在波黑内战、科索沃战争中直接露面,在阿富汗、伊拉克、利比亚等域外行动中则或隐或现。尽管在政策出台和实施过程中仍旧无法调和意见分歧、策略偏好等问题,但是域外行动本身为同盟的继续存在增添了新的合法根据。这种合法性主要是一种主观强制模式,不同于冷战时期的客观生成模式。进一步说,为了维持欧美同盟的合法性存在,北约在冷战后的域外行动的经历表明,它已经突破了集体防御的基本理念,逐步形成主动进攻态势,即从防御向进攻过渡。虽然欧美同盟不会轻易承认这一转变,但至少可以这样认为,欧美同盟走上了一条防御与进攻交叉实践的演进路径。冷战后,欧美同盟面临的现实困境是:一方面继续坚持同盟集体防御基本理念,另一方面由于防区内威胁烈度的相对降低,同盟离心力加剧,如果仅仅固守集体防御的单一理念,那么欧美同盟很难为其合法性存在提供源源不断的动力。在这种困境下,选

^① 在国际关系学科内,关于合法性问题也大致存在两种不同的认识:一派认为国际关系领域存在合法性权力,主要代表有海伦·米尔纳和亚历山大·温特;另一派则基本否定合法性权力的存在,主要代表为沃尔兹。参见周丕启《合法性与大战略:北约体系内美国的霸权护持》,北京:北京大学出版社2005年版,第2页。

择主动进攻虽然也难以彻底弥合美国和欧洲之间的现实罅隙,甚至在某些特殊的事态中无法为其行为寻找合法性的理由,但在某种意义上延长了同盟的生命。

三 域外行动的欧美博弈

北约机制下的域外行动需要获得欧美同盟的一致认可。在没有达成一致的政策选择之前,欧美同盟根据各自的利益偏好,选择符合本国的立场。经过反复协调、说服、调整等讨价还价程序后,方能形成统一的对外策略,这是域外行动开展前的博弈。一旦达成共识并出台具体的实施步骤,盟国间的博弈场景将继续上演。当然,自始至终保持合作并愿意合作的情形是一种“奢望”,实际上每一次域外行动都伴随着盟国间的矛盾纷争。其中,美国与欧洲主要盟国之间的策略博弈尤为突出。

第一,战略观念上的博弈。虽然北约转型时期出台的新战略概念重新凝聚了大西洋两岸的共识,并在一定程度上缓和了紧张中的欧美同盟关系,然而,欧美关于安全战略的分歧始终存在,这种频现的摩擦纷争在1991年、1999年和2010年的新战略概念出台和实施过程中均有体现。

在1991年11月北约“危机反应战略”概念^①的出台和实施过程中,防区和任务是美欧同盟争论的焦点。美国认为北约在成功转型后的任务和防区都应该扩大,不仅可以执行盟国集体防御的使命,还要增强它的远距离力量投送职能。西欧虽然同意北约的任务和防区应有所扩大,因为大规模杀伤性武器的扩散、原油供应中断或地区冲突等危机都会直接或间接对欧洲利益造成威胁,但是它们不主张北约无限度扩大,不愿意使北约成为美国进行全球干涉的工具。

1999年的新战略概念将北约成员国的安全内容从防务纬度进一步延伸至政治、经济、社会和环境领域,^②但是美国和欧洲在制定北约新战略的思路并不完全一致。防区的范围也继续成为美欧争议的焦点之一。除此之外,关于联合国授权问题,美国主张北约行动要符合联合国宪章原则,但必要时可以不受联合国明确授权的限制。西欧盟国虽然参加了对南联盟的轰炸行动,但多数欧洲成

① “The Alliance’s New Strategic Concept”, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm, 2011年5月15日访问。

② “An Alliance for the 21st Century”, Washington Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, D. C. on 24th April 1999,

员国认为采取军事行动应得到联合国的明确授权。法、德等国强调北约对南联盟动武只应成为特例,而不应成为抛开联合国的先例。

与 1999 年的战略观念相比,2010 年的新战略观念中的扩展性特征更为明显,从主要立足于大西洋两岸的集体安全防务扩展至同盟成员国之外的欧亚地区,在应对非传统安全的诸项议题上更是将预防和化解危机的范围扩充至全球层面。^① 2010 年新战略概念的目标更为“远大”,但是围绕域外行动的斗争仍在欧美盟国间继续。在总体目标上,欧美坚定了各自的立场。欧洲希望域外行动不应全然进入全球性轨道,北约的本质是地区性集体防御组织;美国则更加迫切将域外行动全球化、常规化和制度化,使其服务于美国的全球战略。在具体策略上,美国领导的域外行动常常受到欧洲的质疑,因为不少国家认为北约的无限制扩张战略并不能为它们带来特别重要的权益。

第二,领导权的博弈。冷战结束后,欧美围绕同盟领导权的博弈更加突出,域外行动是这种博弈的直接体现。欧洲不放弃追求同盟领导权的原因主要表现在三个方面:一是由于共同威胁的消失,同盟的作用持续弱化;二是欧洲独立防务能力的增强;三是北约的转型增加了复杂的军事和民事内容,如果不借助欧洲其他组织,北约将很难应付多渠道、多层次、多领域的安全问题。

海湾战争后,北约在德国构筑四个师的多国快速反应部队,旨在预测和防范类似伊拉克入侵科威特的危机事件,必要时采取域外行动。英美两国是这支部队的领导核心,其他盟国地位式微,法国则干脆被排除在外。为了对抗英美主导下的快速反应部队,法国总统密特朗和德国总理科尔提议创建一支规模为 35000 人的联合部队,将其视作计划中的欧洲军的中坚力量。^② 从某种意义上说,它是法德与美国争夺同盟领导权的一种外延。

此后,在波黑内战、科索沃危机、阿富汗及伊拉克战争等域外问题上,欧洲对于美国的领导权均流露出愤懑情绪。在最近爆发的利比亚战争中,奥巴马政府的政策选择突破传统,颇为引人注目。在为结束战争而不是打响战争而当选的总统领导下,美国表示不完全参与,不扮演真正的领导角色,只作出短期承诺。

① “Active Engagement, Modern Defence”, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, http://www.nato.int/cps/en/SID-BE36319F-287AE13B/natolive/official_texts_68580.htm, 2011 年 5 月 14 日访问。

② Manuka Metreveli, “Legal Aspects of NATO’s Involvement in the Out-of-Area Peace Support Operations”, Final Report(2001-2003) of NATO-EAPC Research Fellowship, Tbilisi, 2003, p. 38.

从实施打击的第一天起,奥巴马就表露尽早转交指挥权的愿望。^① 2011年3月31日,北约代替自愿联盟,正式接手利比亚战争指挥权。在北约框架下,法英俨然成为领导者,而美国则表现出一种谨慎跟随的政策倾向。一直以来,美国紧握欧美同盟的领导权,但利比亚问题开启了先例。这是否意味着在执行未来的域外行动中,美国还将沿用利比亚模式?显然,对于此问题,作出一个非此即彼的判断为时过早。不过,需要指明的是,主动放弃领导权并不意味着一定失去领导权。从台前走向幕后可能只是一种掩人耳目之举,在涉及美国根本利益的行动上,美国将一如既往地掌控同盟领导权。

第三,分担责任的博弈。自欧美同盟成立以来,在涉及军事和非军事行动问题上,分担责任始终是欧美之间相互攻讦的敏感话题。欧洲虽然是同盟的大本营,在某些行动上的整体贡献甚至超过了美国,但是美国却不失时机地批评欧洲,认为美国出钱出力出人,欧洲盟国却搭便车。对于欧洲而言,美国的贡献确实更多,但是相对于回报,美国的付出不算过分,甚至略显不足。

在对南联盟长达78天的空袭中,美国支付了80%左右的军费,美国战机执行了70%的空袭任务。但是,在轰炸结束后,欧洲(不包括俄罗斯)在波黑和科索沃驻扎了43000人的部队,占整个北约部队的72%,美国只提供了11000人的部队。^② 围绕这种不对称的责任分担,美欧各执一词,互不相让,双方间的罅隙进一步扩大。奥巴马当政后,似乎奉行一种与众不同的域外行动路线——在美国的安全没有受到直接威胁时,在多边军事行动中,美国试图将大部分责任转移给其他国家。对美国来说,责任分担有很大的好处:可以下降成本、分担风险,也会显得美国不那么妄自尊大。^③ 毫无疑问,奥巴马比前总统克林顿和小布什更关注责任分担。转移利比亚行动的指挥权,是他试图迫使盟国承担更多责任的直观表现。但是这一做法限制了美国的作用,因为分担责任不可能将一场僵局

① 安东尼奥·卡尼奥“美国不再指挥世界”,西班牙《国家报》3月27日,转引自“西报:美何以不愿领导利比亚战争”,新华网,2011年3月29日, http://news.xinhuanet.com/mil/2011-03/29/c_121245208.htm, 2011年4月28日访问。

② Malcolm Chalmers, “The Atlantic Burden-sharing Debate—Widening or Fragmenting?”, *International Affairs*, Vol. 77, No. 3, 2001, pp. 575–576.

③ “Libya: Test Case for the ‘Obama Doctrine’”, Presented by the Christian Science Monitor’s Editorial Board, March 29, 2011, <http://www.csmonitor.com/Commentary/the-monitors-view/2011/0329/Libya-test-case-for-the-Obama-doctrine>, 2011年5月20日访问。

变成无痛的胜利。^① 为了向卡扎菲持续施压,英法等欧洲盟国需要肩负更多的职责。然而,在利比亚战事初期,北约内部意见分歧严重。德国表示只提供间接支持,而不直接参与空袭。土耳其起初坚决反对打击卡扎菲政权,此后态度虽然有所动摇和转变,但是始终不希望分担责任。法英的行动空间也受到了限制。

第四,优先目标及利益分配的博弈。域外行动是欧美博弈的一个缩影,代表了同盟内部复杂的利益融合与分歧。这种博弈是同盟行为的主要特征。同盟微观决策的制定和执行往往伴随着各种博弈。在现实环境中,履行同盟的承诺是相对的。环境条件变了,盟国的政策和行为也极有可能跟着变化,先前的优先目标或继续孜孜以求,或中途调整变更。不过,欧美同盟仍具有坚实的存续基础。盟国间的博弈,特别是纷争和冲突,还没有发展到导致同盟瓦解的地步。从另一个方面来看,在北约机制下,执行包括域外“使命”在内的诸多行动,为盟国带来的收益显然比拆散同盟的各自为政更丰厚些。目前,欧美同盟都不愿无限放大彼此的纷争。矛盾纷争爆发后,“灭火降温”成为欧美同盟之“默契”选择。

四 域外行动的基本特征

冷战时期,域外行动主要体现在美国或部分盟国发起的自愿联盟的行动。冷战结束后,域外行动已经突破了这一范畴,北约的作用进一步彰显。毫无疑问,后冷战时代是欧美同盟实施域外行动的黄金时代。域外行动不时跃升为欧美同盟纷争与合作的主要议题之一,也是维持同盟合法性存在的主要动力之一。其基本逻辑是,由于域外事件威胁到欧美同盟的直接或间接、眼前或长远的安全利益,欧美同盟需重新凝心聚力,出台和实施各种应对策略。观察欧美同盟域外行动的整个历程,综合性、复杂性、延展性等是最主要的宏观特征,其间潜藏着五组适时变化的逻辑特点。

第一,域外行动的空间从区域性向全球性演变,表现出扩展性特征。冷战时期,由于受到华约集团的普遍威胁,欧美同盟主要固守于成员国的领土防务,几乎没有独立参与域外行动。在苏伊士运河危机期间,英法首先选择北约,行动未果后,转而构筑自愿联盟,对埃及采取了行动。然而,这种自愿联盟的根本出发

^① Stephen Biddle, “The Libya Dilemma: The Limits of Air Power”, *The Washington Post*, March 26, 2011.

点显然不是为了保卫所有盟国的安全。^① 海湾战争期间,北约只是间接参与美国领导的自愿联盟行动。波黑内战和科索沃战争是欧美同盟正式走向台前、独立执行域外军事行动的开端。大西洋同盟的共识是,同盟防区之外的危机或人道主义灾难有可能蔓延至同盟内部,进而对盟国的安全与稳定构成严重威胁,最终削弱欧美同盟的安全基石。在这一共识推动下,欧美同盟的域外行动又先后触及阿富汗、伊拉克、利比亚及非洲其他地区。^② 其演进态势突破了欧洲边缘地带,深入到远东和非洲腹地,从区域性过渡到跨区域性,正在向全球层面扩展。

第二,域外行动的内容从传统安全溢出至非传统安全,显示出综合性特征。冷战终结后,非传统安全跃升为国际政治中的重要主题。欧美同盟在转型的过程中不断将同盟防务的重心从传统安全延伸至非传统安全领域。所谓非传统安全威胁,绝大部分早已存在,只是近些年来有了新的发展,相对于传统的外部军事威胁而言,它们对当今世界各国国家安全的影响变得更加直接、更加现实。^③ 泰利弗等人将环境、经济、犯罪、移民等纳入到非传统安全议程。^④ 布赞等学者认为宽泛的安全应该包括军事、经济、环境、政治、社会等安全领域。^⑤ 虽然非传统安全内容没有在学界达成共识,但是这不妨碍欧美同盟借此在北约框架下逐渐扩充同盟的非传统安全职能。

在上世纪90年代初的新战略构想中,欧美同盟充实了冷战时期应对苏联威胁的集体防务内容,增加了危机管理、维护和平等行动条款。1999年的新战略概念将未来威胁描述为“多维且难以预测的”。这份新的战略概念将北约成员国的安全内容从防务纬度进一步延伸至政治、经济、社会和环境领域,并将冷战

① 在苏伊士运河危机期间,英法认为,纳赛尔将苏伊士运河收归国有的举动是对它们国家安全(特别是经济安全)的威胁,要求盟国向它们提供帮助,暗示北约有所行动。然而,英法诉诸武力的希望没有得到美国及其他一些盟国的有效支持。美国认为纳赛尔将苏伊士运河收归国有只是一个技术上的挑战,不是政治问题。美国国务卿杜勒斯直言,跨大西洋同盟的集体行动只适用于盟约规定的特定区域和特定威胁,并不包括与殖民主义相关的区域及威胁。英法的计划受阻,转而构筑自愿联盟,最终还是对埃及采取了行动。参见:Veronica M. Kitchen, "NATO's Out-of-Area Norm from Suez to Afghanistan", *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 8, No. 2, June, 2010, pp. 107-109.

② 欧美同盟在非洲其他地区的活动主要是民事行动,而不是军事行动,譬如发展与非盟的关系。尽管这种表现没有军事行动那么突出,但也应归于北约的域外行动,言外之意在于,域外行动并不等于军事行动。

③ 陆忠伟主编《非传统安全》,北京:时事出版社2003年版,第1-3页。

④ T. Terriff, S. Croft, L. James and P. M. Morgan, *Security Studies Today*, Cambridge, UK: Polity Press; Malden, MA: Blackwell Publishers, 1999.

⑤ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap D. Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colo. Lynne Rienner Pub., 1998.

结束以来的新危险因素确定为恐怖主义、种族冲突、践踏人权、政治动乱、经济脆弱连同核、生化武器及其投射系统的扩散。^① 在冷战后第二份北约新战略出台不久,美国遭受了恐怖袭击。接着,伦敦、马德里等地也发生了恐怖袭击事件。这一系列事件暂时弥合了美国与欧洲盟国在安全战略目标上的差距。为了更好地保护成员国民众在国土内外的安全,美欧同盟制定了北约新战略概念。2010年北约新战略概念在对同盟安全环境进行评估后指出,传统军事袭击的烈度降低,非传统威胁上升,包括导弹攻击、大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义、极端主义、北约成员国境外的不稳定或冲突、网络袭击、国际能源运输通道中断、气候变化等。^② 相较以往的战略构想,2010年战略概念更加突出传统安全与非传统安全的综合性特征。

第三,域外行动方式从单维过渡到多维,凸显复合性特征。军事手段是大西洋同盟防区内外的重要手段。在冷战时期,军事手段基本上是欧美同盟消除苏联威胁、保护盟国安全的首要选择。事实上,冷战时期的欧美同盟很难说是执行域外使命的同盟,因为以北约为整体的同盟体系没有实施任何一项正式的、独立的且所有盟国最终一致同意的域外军事行动。在第一次海湾战争期间中,北约16个盟国中12个国家参与了对伊拉克的行动。即便如此,第一次海湾战争也不是北约领导下的域外行动,而是美国召集的自愿联盟行动。冷战后,传统军事手段继续成为欧美同盟的防务支柱,与此同时,欧美同盟又着手发挥非军事手段的功能。而维和、援助、训练、后勤支持等民事手段的粉墨登场,是对新形势下欧洲——大西洋地区防御手段的调整充实,有助于欧美同盟逐渐摆脱单一军事手段的困惑,朝着积极、有效和灵活防务上迈出了坚实的一步。单从北约在阿富汗的域外行动方式来看,纯军事行动、军事-民事行动及纯民事行动分别对应了作战(combat)、稳定(stabilization)和重建(reconstruction)等三个阶段^③,亦即表明域外行动的连续过程。这种危机管理的模式似乎带有理想主义的内涵,因为域

① “An Alliance for the 21st Century”, Washington Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D. C. on 24th April 1999,

② “Active Engagement, Modern Defence”, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, http://www.nato.int/cps/en/SID-BE36319F-287AE13B/natolive/official_texts_68580.htm, 2011年5月16日访问。

③ Laure Borgomano-Loup, “Improving NATO-NGO Relations in Crisis Response Operations”, *Forum Papers Series*, NATO Defense College, Rome, March 2007, p. 15.

外态势不一定朝着事先规划的方向发展。但是不管怎样,传统纯军事模式已经远不能实现域外行动的初始目标。

第四,域外行动从小心谨慎变为“开放”主动,暴露出进攻性特征。冷战时期的欧美同盟受制于强大的外部威胁,一直谨守本区域集体防御。北约在这一层面上的共识是无法撼动的。即使少数盟国构筑了自愿联盟,但也并非肆无忌惮,因为在域外行动的同时,它们还须密切关注苏联及华约组织的反应。冷战后,北约和欧盟盟国领导下的自愿联盟改变了先前谨慎防御的主要倾向,甚至在没有得到联合国授权及基本的国际规范和道义的支持下,在防区外采取暴力行动。这种“开放”进攻的态势表面上看不具备连续性特征,但是实际上欧美同盟一旦达成普遍的共识,那么采取它们认为可以采取的各种行动,就成为可能。当然,这不等于说,该同盟体系由于综合实力超群,可以在国际社会中所为所欲为,毕竟制约欧美同盟的因素也不在少数。

尽管域外危机的爆发可能带有突发性,然而,通过分析冷战后欧美同盟域外行动的案例大体可以判断,“开放”进攻的应对之策已经不再是什么无奈之举,而是它们之间在不断磨合的背景下日渐达成的“君子协定”,且随着“经验”累积的深化,有可能形成一套伺机而动的机制。客观地说,这种主动进攻的倾向对于国际社会的影响是深刻的。在联合国及其他国家或组织平台都无法满足欧美同盟目标要求的情势下,主动进攻更多是为了谋求私利,而非真正意义上的“公利”。

最后,域外行动从临时拼凑转向系统规划,体现逐渐完善的特征。域外危机的爆发带有突发和难以预测的特点,因而欧美同盟的域外行动从一开始也并非达到了系统化、组织化和完备化的深度,而往往是临时拼凑的权宜之计,依据情势变化的客观需要,相应的采取适当的策略。这是欧美同盟在新威胁来源多元化的前提下所采取的基本策略。在冷战后出台的历次战略概念中,欧美同盟日益强调预防和认定突发性威胁的重要意义。提升同盟防范各种威胁的能力是准确实施域外行动的先决条件。然而,复杂的现实表明,即使有了比较完备的预警体系,某些域外事端注定超出了同盟预案的限度,甚至带有不可预知的色彩。“9·11”事件之前,谁能完全想到欧美同盟会对塔利班动武呢?冷战终结后的新变化在一定程度上对欧美同盟相对落后的机制效用提出了挑战。但是,欧美同盟的机制是不断转型和改进的。针对域外事件的复杂性特征,欧美同盟先后建立了一套预防和应急体制,具体表现在如下方面:《北大西洋公约》发挥不可动摇

的作用;遵守联合国宪章的规定及获得安理会的授权;缔造危机管理机制,建立快速反应部队、多国联合特遣部队,执行维和、反恐、反海盗、防止大规模杀伤性武器扩散、后勤保障等域外使命;构建北约与欧盟相互协调机制等。由于域外使命的内容已经从传统军事安全过渡到冷战后的复合安全阶段,欧美同盟多元化和灵巧化的应对机制和规范已经处于逐步完善的进程。大西洋同盟认识到,解决某些全球性问题,必须借助集体行动的力量。与此同时,鉴于未来安全威胁可能处于不确定性和前所未有的状态中,欧美同盟也应当适时充实域外行动机制,更有针对性地迎接各种挑战。就目前的发展态势而言,依托系统、理性的同盟机制,实施域外行动,降低成本,消除武断带来的麻烦,是大西洋两岸共同利益之所在。

五 域外行动的评估

域外行动的动态进程是同盟成员国相互博弈的一种映照。围绕域外危机而展开的争论发生在同盟内部,如何制定以及怎样推进域外行动的详尽规划,从而规避各个盟国间的矛盾纷争,是一件十分困难的事情。^①盟国间迅速达成共识并付诸行动,则普遍受益的可能性上升;盟国内部矛盾丛生、分歧严重、行动缓慢,则普遍受益的几率降低。域外行动诠释了欧美同盟的复合性特征,夯实了北约机制的生存能力,也从侧面暴露了同盟延续的不利条件。

首先,域外行动捍卫了主要盟国的各种利益。域外行动表面上是以捍卫所有盟国的切身利益为出发点,但实际上这只是一种边际效应。发挥主要作用的盟国是域外行动的主要受益国。美、英、法、德等国是北约机制的核心国,没有它们的普遍认可,域外行动是难以成行的。相反,它们认可的域外行动必定基本符合各自的利益要求。这种交易并非是高度均衡的。为了谋求本国利益的最大化,欧美盟国锱铢必较,各不相让,纷争不断。为了“分赃”,它们有可能牺牲或降低弱小盟国的利益诉求,在拉拢、劝诱、威胁、虚张声势等手段的协助下,强迫弱小盟国接受看似公平的交易。虽然不能排除弱小国家的反制和自保能力,但是现实主义逻辑依然是国家间博弈的主要原则。

其次,域外行动在一定程度上保证了同盟的防务安全。盟约第5条明确规

^① Douglas Stuart and William Tow, *The Limits of Alliance: NATO Out-of-Area Problems Since 1949*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990, p. 3.

定,对一成员国的攻击就是对所有成员国的攻击,其他盟国应联合起来予以制止。^①这一条款经受了各种变化的洗礼而深植于欧美同盟的共识之中。扩大域外行动的空间,是对北约第 5 条的有效补充,也是保障同盟防务安全的延伸。北约参与阿富汗的“反恐”行动似乎带有“普世主义”的涵义。恐怖分子对华盛顿、纽约、伦敦、马德里等盟国城市的直接袭击,强化了所有盟国的安全意识,密切了它们在阿富汗“反恐”活动中的协商与合作关系。对于欧美同盟来说,最值得庆祝的事件莫过于 2011 年 5 月 2 日美国总统奥巴马宣布“海豹”突击队秘密击毙了本·拉丹。奥巴马称,“本·拉丹之死标志着美国打击‘基地’组织的行动取得了迄今为止最重要的进展”。^②尽管欧洲盟国没有参加这一行动,但它们纷纷发表声明,庆祝“反恐”行动的重大突破。北约秘书长拉斯穆森除了表示庆贺之外,还着重指出,北约将继续在阿富汗执行任务,确保阿富汗永远不会成为恐怖分子的避风港。^③与此同时,北约的其他盟国也认为拉丹之死不仅提升了欧美同盟的“反恐”斗志,而且增强了盟国自身防务的信心。

再次,域外行动的机制建设仍有充实提高的空间。迄今为止,大西洋同盟制定了不少域外行动的制度规范,包括危机管理、维持和平、后勤保障、内部协调等。在实际操作中,北约按照这些制度规范的要求,履行既定的使命和职责,取得了一定的成效。然而,在所有这些积极信号的光环背后,存在一些制约或延缓域外行动机制建设的关键因素:第一,北约域外行动的新政策不是政策设计或理性选择使然,而几乎是偶发事件推动的结果;第二,在面临诸如波黑内战等危机时,北约军事力量的优势难以发挥有效的功用。大规模使用武力,可能适得其反。民事机制和军事机制如何完善和协调,是一个难题。在北约与欧盟的关系上,如何分配两者的资源,又是一个突出问题;第三,一些盟国以捍卫成员国的领土安全为名而推行域外行动,主要是为了满足它们各自的特殊利益,这就不可避免地暴露出同盟内部的斗争。1990 年 11 月时任北约秘书长的曼弗雷德·韦尔纳在演讲中提出将北约建成

① NATO, “The North Atlantic Treaty”, <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>, 2011 年 5 月 10 日访问。

② Barack Obama, “Remarks by the President on Osama Bin Laden”, May 2, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/02/remarks-president-osama-bin-laden>, 2011 年 5 月 10 日访问。

③ Statement by Anders Fogh Rasmussen – the NATO Secretary General on Osama Bin Laden, Press Release (2011) 054, May 2, 2011. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_72975.htm?mode=press-release, 2011 年 5 月 10 日访问。

以利益为基础的同盟。^① 北约的各种资源可用于协调和支持域外行动。其前提是 盟国对捍卫共有的利益有着十分清晰的要求。然而,允许部分成员国以捍卫集体利益的借口动用共有资源,或许只是为了满足它们的私益,从而招致其他盟国的质疑或反对。这一点仍是北约机制建设的核心困境之一。

最后,域外行动未必是同盟延续的充分条件。同盟本质上是一种集体防务组织,域外行动可能凸显同盟应对新安全威胁之所需,但域外行动并不是同盟延续的必然选择。传统军事同盟固守缔约各国的安全防务,很少涉足域外事端。复合同盟虽然拓展了同盟职能的发展空间,但域外行动未必是其重要的逻辑支点。因此,域外行动不具有同盟继续存在的普遍意义,在其性质上乃是北约这一同盟机制的特殊产物。欧美同盟之所以大张旗鼓地落实域外行动,首先是因为这个同盟体系是目前世界上权势最强大的体系,其他组织或国家无法撼动它对一些地区性甚至全球性事务的主导能力;其次,这一体系是欧美主要大国编织的利益网上极为重要的一环,在其他方式方法不能奏效或者受到限制的前提下,借助这一体系往往获取与众不同的效果;最后,在执行域外行动时,这一组织通常与自愿联盟、欧盟、联合国、主权国家等行为体结合在一起,通过疏通关系和分配任务,综合推进,以期取得最佳成果。

六 结语

域外行动是欧美同盟超越传统防务空间的新尝试,是它们试图延续合法性存在的一个重要维度。作为欧美同盟机制下的特殊产物,这一行动也是对冷战后外部环境新变化的一种调整和充实,充分反映了以美国为主导的西方盟国继续将北约视作其延伸战略的重要构成部分。随着美国战略中心向亚太转移,西欧传统安全的担忧降低,北约的触角已经深入到远东。这种主动扩张态势不仅仅是遏制非传统安全带来的挑战,更重要的是防范新兴大国对现有国际安全秩序和规则的潜在挑战。在其多维演变的链条上,域外行动起到了急先锋的作用,并在一定程度上体现了欧美共识。不过,在由主权国家组成的内部决策体系中,这种欧美共识难免会遇到盟国政策偏好的限制,以至于产生摩擦纷争。因此,能

^① Manuka Metreveli, "Legal Aspects of NATO's Involvement in the Out-of-Area Peace Support Operations", Final Report(2001-2003) of NATO-EAPC Research Fellowship, Tbilisi, 2003, p. 35-36.

否超越内外因素的掣肘,始终是困扰欧美同盟的头等大事。

追踪欧美同盟关系的历史轨迹可以发现,当年戴高乐主政的法国毅然退出北约一体化军事机构,1970 年代初期英美又产生了激烈的冲突。虽然这些矛盾在东西方对峙的大环境下没有造成欧美同盟的分崩离析,但在一定程度上削弱了跨大西洋同盟关系发展的积极态势。冷战结束后,欧美同盟成员国着意寻找维系该同盟继续存在的理由。从双边关系来看,欧洲显然更需要美国,因为“冷战模式”的影响深远,最起码有些盟国仍生活在美国的安全保护伞下。因此,从英、法、德三国的同盟战略中可以清晰地归纳出各自的特征:英国的大西洋“情结”比较突出,维持英美“特殊关系”成为英国同盟战略的主要支撑;法国戴高乐主义的“烙印”影响深远,在追随和附和美国的同时往往寻求法国主导下的欧洲独立防务,这是法国迄今为止大国战略的核心策略之一;德国的位置则处于上述两国之间,在美国与欧洲之间寻求平衡点。在对待域外行动等问题上,它们与美国有很大的距离。此外,其他欧洲盟国在定位欧美同盟关系时,也并未表现出高度的一致性。“新欧洲”国家倾向于支持美国,但是它们与美国的关系也时紧时松。概言之,从整个欧洲与美国的关系视角判断,它们的双边关系始终处于错综复杂的演进态势。在可以预见的未来,如果挑战美国“盟主”的力量急速上升,那么这种演变势头很可能恶化跨大西洋同盟关系,甚至造成同盟的分裂。

然而,一旦涉及域外行动,欧美盟国所形成的有效“合力”常常大于外散的“张力”。也就是说,参与的盟国对于域外行动的利益共识和战略实践从根本上是一致的,只是在具体目标上或优先选择上可能产生分歧。不过,这种分歧是任何同盟都无法避免的,因为从本质上讲,同盟内部始终存在着公共利益与“私人”利益之争,或者说,国家利益与超国家利益之争。如何平衡这两种利益得失的关系,不仅关系到域外行动的最终成效,而且直接作用于同盟的内聚力。

总之,在已经实施的各类域外行动中,欧美同盟实现了重要的目标,也暴露了内部的矛盾。假如欧美同盟继续保持目前的状态,不发生质变,那么在未来的域外行动中,同盟内部的博弈碰撞很可能继续存在下去。

(作者简介:魏光启,南京大学国际关系研究院博士生,责任编辑:张海洋)

a new form of public fiscal policy system and an exist and entrance mechanism for the member countries and reconstructing the international bailout mechanism.

43 The Dilemma Met by and Reform of the Stability and Growth Pact in the Context of the Crisis

ZHOU Nianli

The sovereign debt crisis has posed serious challenges to the fiscal rules of the European Monetary Union. In response to the crisis, the EU is undertaking reforms of its fiscal governance, mainly involving tightening fiscal disciplines to promote the formation of the SGP III, setting the minimum standards for the budget framework of the member states, constructing a macroeconomic surveillance mechanism and establishing a permanent crisis management framework. However, the EU has been heavily criticized for launching its new fiscal management framework, with the deepest concerns on the pessimistic future of the EU's "common rule-based" model of fiscal governance and the need to incorporate the elements of "institutional building" and its members' "self-discipline" into that framework. In view of this context, this paper suggests more attention be paid to the three measures introduced by this round of reform, that is, the incorporation of the "debt brake mechanism" into member states' "hard law", creation of the "Euro Bonds" to implement appropriately centralized management of the public debt, and establishment of a single fiscal institution at the EU level.

57 The Innovative Functions of Industrial Clusters within National Innovation System

SHI Shiwei

An industrial cluster is a network of knowledge exchanging and sharing between the intersectoral firms and supporting institutions located in a given region. The interconnection between and combination of those heterogeneous and complementary enterprises centering around the same value chain becomes the main sources for innovation. Based on this assumption, this paper examines the case of the industrial clusters in Germany and analyses the interrelationships between the industrial clusters and national or regional innovation systems. A special emphasis is put on the roles of the cluster policies of both the federal and state governments as facilitators and framework setters as well as on their effects on amending system failures.

77 An Analysis of European – American Alliance in Out – of – Area Operations

WEI Guangqi

As one of the strategies recently formulated and implemented during the NATO's

transformation process, “out – of – area operations” reflect one of the fundamental changes of European-American alliance from a traditional into a compound alliance, possessing a range of complicated features. Bargains over threat elimination, security guarantee and protection of interests between the European and American allies run through the overall process of the out – of – area operations, while disputes about globalization or regionalization of these operations are always among the focal points that affect the alliance cohesion. When such an alliance regime is unable to achieve the stated objectives, some of the allies turn to building coalitions of the willing, which not only weakens the alliance, but deepens the divergences among the member states.

95 What Constitutes State Aid? ——Application of Imputability Test and Market Investor Test in EU Case Law

ZHOU Mu

EU law forbids state aid “granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods”. When faced with the reality that the Member States often grant aid through their control of public undertakings, European competition authorities are tasked with the finding of: 1. “Imputability”, which implies that the public undertaking’s behavior is traced back to the Member State government; and 2. that the aid in question cannot be explained by normal market investor behavior, hence the “Market Economy Investor Test”. The development of case law has demonstrated that failing to apply either test will result in the Commission losing its case in front of the Court of Justice or the General Court. However, the increase in the Commission’s burden of proof is matched by a measurable increase in its power of investigation, namely the “Transparency Directive”. This balance of power helps ensure that on the one hand, public undertakings in the EU are not prejudiced and do not suffer from undue penalties; on the other, the Commission is not tasked overwhelmingly in digging the ‘nitty – gritty’ of the murky relationship between the Member States and public undertakings.

107 Structural Funds and the EU’s Market Intervention

ZHANG Jun

As a consequence of the European Single Market, economic activities have gone beyond national borders while the national governments remain to be the main actors in market intervention. Against this background, the European Union established its own financial instruments to facilitate market intervention at the European level as well as to influence policy – making and institutional – building at the national level. These