



在芬兰和瑞典加入前，北约应作何准备？

保罗·波斯特¹

编者按：近来，芬兰和瑞典加入北约的进程正在加速，这将改变北约的版图和欧洲的力量平衡。对此，美国芝加哥大学的学者保罗·波斯特认为，北约应尽快制定保卫芬兰和瑞典的具体计划，特别是立即在这两个国家的领土上部署军队，以优势力量威慑对手。尽管欧洲国家和美国是否有意愿和能力这么做尚未可知，但北约必须制定相关的长期军事计划。

芬兰和瑞典已申请加入北约，两国加入北约的进程或将是史上最快的。北约需要在这两个北欧国家加入之前，尽快制定能够保卫它们的军事计划。

两国有充分的理由加入北约。首先，芬兰将为北约带来众多好处。在俄乌冲突前，芬兰国防开支占 GDP 的百分比已经朝着北约的 2% 目标迈进，并计划进一步增加。芬兰还实施了一项征兵政策，向盟友展示了依靠自卫抵抗俄罗斯的坚定承诺。与芬兰类似，瑞典也长期与北约合作，包括冷战时期的秘密合作和冷战后的维和行动援助等。同时，芬兰的防务是瑞典防务政策的支柱之一，瑞典追随其邻国加入北约也是明智之举。其次，由于两国都是欧盟成员国，它们在事实上早已放弃了军事中立。最后，两国都是强大的民主国家，这也符合北约的核心原则。

但从另一方面看，两国加入北约也会引起担忧。芬兰的加入意味着北约与俄罗斯直接接壤的边界将增加，还可能削弱欧盟作为独立于美国的安全提供者的作用。坦佩雷大学的汉娜·奥哈宁（Hanna Ojanen）指出，“加入北约将在未来几

¹ 保罗·波斯特（Paul Poast）是芝加哥大学政治系副教授及芝加哥全球事务委员会的非常驻研究员。本文英文原文发表于卡内基国际和平研究院官方网站：<https://carnegieendowment.org/2022/06/07/what-nato-needs-to-do-before-finland-and-sweden-join-pub-87262>。此为中文摘译版。

年里占用（芬兰）相当多的能量”，而芬兰更应当“将这些能量用于欧盟的安全和国防”。此外，还有一些人基于更广泛的地缘政治原因反对两国的加入。

尽管当前的政治风向可能使两国的加入不可避免，但其最终影响将取决于北约能否在它们加入前做出清醒的决定。北约必须有保卫这两个国家的具体计划。两国的防务不能仅仅依赖于《北大西洋公约》第五条提及的防卫承诺，也不能指望在其加入后再解决这一问题。

一、军事计划

为了有效实现目标，北约需就战争计划进行讨论。应当保卫哪些国家，以何种方式保卫？新成员国是否同现有成员国在哪些国家、哪些地方构成威胁上达成了一致？如果形势变得更加严峻，新成员国是否会与现有成员国就如何应对俄罗斯威胁达成共识？不同成员国间的军事原则是否兼容？这些都是北约面临的关键问题。

当不同国家结成联盟时，最终条约通常不会体现战争计划的细节。但在此类谈判中，关于战争计划的讨论通常会占用大量的时间和精力。如果成员国没有在这些问题上协调一致，分歧很可能最终破坏联盟的形成。当一个国家认为潜在的结盟难以满足其安全需求时，它可能投靠其他国家。一个典型例子发生在1939年8月，由于无法和英国就如何应对潜在的德国进攻达成一致，苏联在沮丧之下退出了英法苏防务条约谈判，最终与纳粹德国签署了互不侵犯条约。

针对联盟条约中防务承诺的艰难谈判曾是北约创建过程中的一部分。在1948年和1949年就条约进行谈判时，各国围绕如何界定北大西洋地区的范围陷入了无休止的争论。从战略层面上看，这一界定至关重要：在讨论后勤和具体战术前，必须首先决定哪些国家应当真正受到保护。争论主要聚焦于是否将挪威（法国反对）、意大利（美国和英国持保留意见）以及阿尔及利亚（当时仍处于法国的管辖下）纳入保护范围，相关谈判几近破裂。最终，为了确保达成协议，各方做出了妥协：挪威和意大利被纳入保护范围，而阿尔及利亚事实上也被包括在内。执行实际防御程序的细节则被委托给北约的一个即将成立的机构来负责，当时的成员国认为确定这些细节并非当务之急。

尽管在北约成立之时未能确认后勤和作战细节是可以理解的，但针对潜在新成员的防御计划在近几十年来一直被北约忽略。例如，20世纪90年代爱沙尼亚、

拉脱维亚和立陶宛成为北约成员国的正式候选国前，从纯军事角度看，这些国家是无法防御的。直到它们加入北约许久以后，北约才开始寻求解决方法。2004年，北约承认波罗的海国家的成员资格时，选择性地忽略了这一挑战，并以北约应该支持通过维和行动证明其价值的新兴民主国家为由，将这些国家纳入北约。当然，更重要的是，当时俄罗斯并没有构成迫在眉睫的威胁。

2014年，北约建立“增强型前沿存在”战斗群，最终解决了这一防务缺陷。同当时北约成员国承诺增加军费支出一样，是俄罗斯吞并克里米亚促成了这一发展。波罗的海国家长期担心的威胁已经成为现实，对它们和北约东翼的其他国家来说，这是一个调整战略的机会。但对于当时的芬兰来说，类似的机会窗口尚未出现。

二、军队部署

北约成员国必须尽快决定是否在芬兰和瑞典部署军队，以及部署军队的数量。即使成员国最终选择不在这两个国家预先部署军队，它们也必须决定防御这两个国家时的军队来源。

俄罗斯的军队因俄乌冲突而被削弱，需要时间来恢复，但最终依然能对芬兰甚至瑞典的某些地区实施“既成事实”作战（“fait accompli” operations）。例如，俄罗斯可能迅速派军队至两国未受保护或仅有少量驻军的领土，迫使对方采取进攻性行动以夺回领土。芬兰与俄罗斯长达800多英里的边境线加剧了对此类军事行动的担忧。虽然芬兰的边防部队约有3000名人员，但这些部队的主要任务是执行移民控制，而非对抗外国军队。

“增强型前沿存在”战斗群的存在说明，《北大西洋公约》第五条并不能自动阻止侵略。根据国际关系学者的看法，这是因为第五条并不能束缚成员国。诚然，第五条规定北约成员国有义务将对北美或欧洲的一个或多个成员国的攻击视为“对所有成员国的攻击”，但紧接着写道，每个成员国将“立即……采取其认为必要的行动”来予以协助。事实上，对于每个北约成员国和整个北约来说，第五条意味着各成员国将自主决定其对攻击的反应。具体来说，一旦确认发生了符合第五条的攻击，所有成员国将决定北约适合的共同反应，然后由各个成员国决定它们将如何为该共同反应做出贡献。由于北约的决策基于共识，因此永远无法保证达到第五条要求的行动门槛。

当然，未能协助受攻击的成员国将会损害北约的声誉。如果俄罗斯攻击波罗的海国家后发现北约没有反应，那么就可能更加大胆地采取进一步措施。但更可能的情况是，北约采取较为温和的反应。在所有北约成员国对攻击的不回应和北约全面、直接的军事干涉之间存在广泛空间，这使得北约国家拥有能够既不改变实际战局又能满足第五条要求的大量选择。

正如“增强型前沿存在”战斗群所表明的那样，威慑需要“沉没成本”，这意味着北约需要在攻击发生之前就在领土上部署部队。但要使这一手段有效，就不能“小打小闹”地做。这些部队决不能仅仅是一根绊脚绳：即部署少量部队，并认为这些人员的伤亡必然引发更严厉的反应。这种政策将导致反应过慢，从而无法阻止“既成事实”作战，并将再次遇到第五条没有规定北约反应类型的问题。

相反，北约需要部署足够数量的部队，以对敌方的作战计划产生实质影响。理想情况下，北约部署的前沿部队应该足以打破当地的力量平衡，使力量天平向防守者倾斜，从而起到拒止进攻者的作用。至少，前沿部队的力量应当足以减缓对手的攻击，防止进攻一方在防御一方增援部队到来前就占领领土。当然，这一政策假设外国军队将被允许进入芬兰领土，而这一点是否能够实现尚未可知。

三、艰难的谈判

由于芬兰的入盟程序正在迅速推进、北约正积极支持乌克兰作战，以及北约官员忙于制定新的战略概念，目前就上述问题进行艰难谈判的空间很小。这是不幸的，因为缺乏对话很可能导致新关系在不稳定的基础上发展。

显然，北约应当立即部署部队。同以往的北约扩张不同，当前的时间优势并不在北约一边。如果时间已不足以提前计划，那么北约必须迅速采取行动，将部队重新部署到同盟的新东北侧翼。如果北约成员国不愿意派遣新部队，那么北约可以通过对已有部队的重新部署来实现这一目标。或者，鉴于芬兰和瑞典都是欧盟成员国，也许现在正是欧盟成为安全提供者的时刻。欧盟可以通过鼓励其成员将部队转移到俄芬边境来填补军队部署的空白。在这一过程中，欧盟或可利用北约的指挥和控制能力。过去，各国以相对公平的分摊方式建立了“增强型前沿存在”战斗群，北约也可用类似方式解决芬兰驻军问题。

然而，在北约目前的结构下，美国是此类军力部署的最终后盾。在芬兰部署军力以填补空白或许最终还要倚仗美国。但这将带来许多问题。尽管美国总统拜

登及其政府强烈支持芬兰和瑞典加入北约，但尚不清楚拜登政府或是未来的美国政府是否愿意在芬兰领土上大规模部署美军。

更复杂的是，在芬兰领土上提前部署部队并非短期承诺。即使俄乌冲突暂时停止，俄罗斯也可能保留或重建对邻国发动快速攻击的能力。这些邻国也包括加入北约后的芬兰。防卫芬兰将涉及到长期、具体、且需部署大量军队的作战计划。这样的长期承诺将涉及预算支出以及潜在的从其他战区转移部队的成本。

此外，人们还应思考芬兰和瑞典将如何为保卫本国边界之外的北约领土做出贡献。这两个国家的加入将改变北约的版图。这种改变对于北约来说是消极的还是积极的，将取决于如何使用芬兰和瑞典的军队。虽然这两国长期同北约在北约领土外的行动中合作，但它们会协助“增强型前沿存在”战斗群计划吗？两国又将如何平衡俄罗斯在北极圈内的行动？在北约急于将瑞典和芬兰接纳为成员国之际，我们必须面对这些问题。

（陈泽均摘译，归泳涛校）