

“延伸威慑”战略与特朗普政府的中东欧安全政策论析

王弘毅

内容提要:冷战结束后,美国将“延伸威慑”的范围逐步扩大到中东欧地区。特朗普政府不仅继承了前任政府在中东欧的“欧洲威慑倡议”和“欧洲再保证倡议”政策,而且强化了美国在该地区的一系列战略部署,包括提高核威慑能力、强化导弹防御、扩大常规军事存在和军费开支。较之前任政府,特朗普政府中东欧安全政策的主要特征是“延伸威慑”战略的重心东移,目标在于强化威慑能力,主要威慑对象仍然是俄罗斯。其政策调整的动力主要来自三个方面:美国国内占据主导地位的鹰派在安全上的诉求,中东欧盟友对安全保证要求的提升,以及美国维持世界领导地位的大战略。本文通过对特朗普上台以来颁布的系列战略报告的文本分析,揭示美国强化在中东欧地区“延伸威慑”的政策调整逻辑。

关键词:“延伸威慑” 美国 特朗普政府 中东欧 安全政策

引言

自特朗普执政以来,美国政府已连续发布了《国家安全报告》《核态势评估报告》《导弹防御评估报告》《国防战略报告》以及2017—2019年国防部财年报告。这些文

件都不同程度提及了美国将进一步强化在北约前沿地区(主要指中东欧^①地区)的军事存在,扩大和提高在该地区的“延伸威慑”(Extended Deterrence)能力。从冷战结束至今,美国在中东欧地区的介入程度直接影响着整个欧亚大陆的地缘格局。

当前,国内学术界对美国的中东欧安全政策关注较少,为数不多的研究成果着重分析了美、欧、俄三方在中东欧的地缘博弈问题。例如,韩志军等人在“中东欧地缘环境多重视角解析”一文中,从多个视角论述了中东欧地缘环境的演化规律与特征。^②朱晓中的文章“大国在中东欧的重新布局”重点分析了美国、俄罗斯和中国等大国在中东欧地区的利益布局。^③胡丽燕的研究认为,美、欧、俄三方在中东欧地区的利益格局变得日趋复杂,特别是俄与美欧之间的双边博弈加剧。^④张健撰写的“中东欧地缘政治新态势”指出,美国在中东欧的战略目的是通过扶植中东欧,遏制俄罗斯和控制欧盟。^⑤但其对美国中东欧安全政策仅有部分论及。与本文主题最直接相关的著述是“冷战后中东欧与美国关系”,它将中东欧国家作为研究主体,着重梳理了中东欧国家与美国双边关系发展的动因与历程,^⑥但未系统论及特朗普政府中东欧安全政策的演进历程、动机与特征。

国外学界对此议题的关注与研究主要见诸美国政府或智库发布的各类政策报告,学术研究成果相对较少。其中,多数观点认为,相较于前任,特朗普政府一方面延续了在中东欧地区的安全政策基调,另一方面将欧洲地区的防御重心转向东部前沿国家,并加倍扩大了美国在该地区的战略部署。佛罗里达大学政治学副教授塞尔登(Zachary Selden)在一篇时评中指出,自特朗普政府执政以来,美国既加强了奥巴马政府时期在波罗的海国家的军事部署,又增加了在乌克兰的存在。其主要目的是加强联

① 关于“中东欧”概念的厘清与辨析已有学者进行过深入的讨论。例如,中东欧研究领域学者朱晓中教授指出:1989年政局剧变后,随着“回归欧洲”进程的展开,以前被称为“东欧”的国家(除苏联之外)纷纷抛弃这一称谓,自称“中东欧”。自那时以来,在国际政治学文献中,人们更多地使用“中东欧”或“东中欧”来称谓原“东欧”国家。参见朱晓中:《中国中东欧研究的几个问题》,载《国际政治研究》,2016年第5期,第48页。另一位学者是孔寒冰教授,他认为中东欧包含了三层含义:一是地理范围意义上的中东欧,指欧洲的中部和东部地区。中欧或欧洲的中部包括德国、捷克、波兰、斯洛伐克、匈牙利、奥地利、列支敦士登和瑞士八国。东欧或欧洲的东部包括白俄罗斯、乌克兰、俄罗斯、摩尔多瓦、立陶宛、爱沙尼亚和拉脱维亚七国。以上15国合起来并称为地理上的中东欧。二是从地缘政治上的东欧演化而来的中东欧。第三种含义是在中国“16+1”合作框架下的中东欧。该概念的地理范畴在第二种界定的基础上增加了波罗的海三国,即立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚。本文所探讨的美国中东欧政策中的“中东欧”概念则是采用中国“16+1”合作框架下的概念。参见孔寒冰:《对当前中东欧研究的几点学术辨析》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2019年第1期,第51-53页。

② 韩志军、刘绿怡等:《中东欧地缘环境多重视角解析》,载《世界地理研究》,2019年第2期,第58页。

③ 朱晓中:《大国在中东欧的重新布局》,载《当代世界》,2013年第9期,第11页。

④ 胡丽燕:《俄罗斯、欧盟和美国在中东欧国家的竞争与合作》,载《俄罗斯研究》,2008年第2期,第4页。

⑤ 张健:《中东欧地缘政治新态势》,载《现代国际关系》,2016年第6期,第35页。

⑥ 朱晓中:《冷战后中东欧与美国关系》,载《俄罗斯学刊》,2014年第6期,第7页。

盟中受到威胁最大的成员的防御力度,确保每个波罗的海国家和波兰都有一个盟军部队驻扎其中。^① 美国前任欧亚事务助理国务卿米切尔(Wess Mitchell)在其著作《不安定前沿:崛起的对手、脆弱的盟友和美国霸权的危机》中强调,美国外交政策的基石应该重点关注脆弱的前线国家,在欧洲地区需要重点关注的是波罗的海和波兰等边境盟友。这些国家位于“边缘地带”,即美国盟友和“修正主义国家”^②之间相互博弈的区域。^③ 同样,美国战略与国际研究中心(CSIS)军事专家科德斯曼(Anthony H. Cordesman)认为,美国仍致力于建立强大的跨大西洋联盟,其力量和能力对欧洲安全而言至关重要。美国的重点威慑和防御对象仍然是俄罗斯。^④ 值得关注的是,在美国布鲁金斯学会于2019年4月24日举行的一场安全政策圆桌讨论会上,国防部助理副部长特拉赫滕贝格(David Trachtenberg)发表了主题为“美国延伸威慑的未来”的主旨演讲,强调了核武器和导弹防御能力在扩大延伸威慑方面发挥的核心作用。^⑤

通过上述考察可以发现,“延伸威慑”仍然是美国当前维持跨大西洋联盟关系以及保障中东欧盟友安全的核心战略。但从学理上系统论述特朗普政府的中东欧安全政策的成果比较缺乏,尤其是国内学界对该议题关注更少,大多数研究只是部分提及或一笔带过。事实上,美国在中东欧的安全政策直接决定了美俄地缘博弈的战略进程,也对全球的核安全态势具有至关重要的影响,尤其是美国在2019年8月宣布退出《中导条约》之后。因此,从“延伸威慑”视角分析特朗普政府执政以来在中东欧地区的安全政策一系列变化的背景、进程和动因具有重要的现实意义。

① Zachary Selden, “The Increased U.S. Commitment to Europe under the Trump Administration,” Center for the Study of America and the West, December 6, 2018, <https://www.fpri.org/article/2018/12/the-increased-u-s-commitment-to-europe-under-the-trump-administration/>, last accessed on 25 April 2019.

② 美国所指的“修正主义国家”,是指那些所谓不满足于现状、力求通过改变现有国际秩序以满足自身需要的国家。特朗普政府发布的《国家安全报告》将俄罗斯和中国视作“修正主义国家”。

③ Benjamin Haddad, “New Appointments Give Clues on Trump’s European Policy: Wess Mitchell Nominated for Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs,” *Chroniques américaines*, September 2017, <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/chroniques-americaines/new-appointments-give-clues-trumps-european>, last accessed on 20 April 2019.

④ Anthony H. Cordesman, “The U.S., NATO, and the Defense of Europe: Shaping the Right Ministerial Force Goals,” Working Draft, CSIS—Center for Strategic and International Studies, July 2018, p.55, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_US_Europe_NATO.pdf, last accessed on 25 July 2019.

⑤ “The Future of U.S. Extended Deterrence,” The Brookings Institution, Washington, D.C., April 24, 2019, pp. 9–10, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/04/fp_20190424_extended_deterrence_transcript.pdf, last accessed on 20 September 2019.

一 “延伸威慑”及其生成逻辑

“延伸威慑”是由美国冷战时期的威慑观演变而来的战略。导致美国形成威慑战略的直接原因是长期处在两极格局对峙的背景下,美国的不安全感不断上升,进而形成了敏感的“威胁感知”能力。

关于“延伸威慑”的定义有诸多界定。美国加州大学伯克利分校政治学教授、核威慑理论专家鲍威尔(Robert Powell)认为,一个国家试图通过威胁用核武器进行报复来说服对手不要对其盟国使用武力(常规或核武器),可称之为“延伸威慑”。^① 美国著名政治学家、芝加哥大学教授卡普兰(Morton A. Kaplan)在其著作《有限报复的战略》一书中认为,“延伸威慑”战略是指敌对双方将以防卫攻击彼此本土为目的的核威慑战略延伸到彼此友邻、盟国的范围。^② 事实上,冷战结束后,随着拥核国家数量的扩大,核战争的危险系数不断升高,美俄等拥核大国对于核武器的使用态度更加谨慎。因此,传统以核武器作为主要威慑手段,确保盟友安全的延伸威慑战略也随之发生了调整。例如,美国国防大学大规模杀伤性武器研究中心的高级研究员安德森(Justin V. Anderson)指出,延伸威慑战略涉及美国可以使用的一切国家权力,包括使用军事力量,以阻止其他国家对美国的盟国采取任何敌对行动。^③ 美国兰德公司高级研究员马扎尔(Michael J. Mazarr)同样认为,“加强威慑力包括采取军事手段说服潜在的侵略者,并对受到威胁的盟友做出安全保障使其相信一旦他们遭受实质性威胁,美国会立即做出反应。这些军事手段包括从震慑国中派遣大量军队到受威胁的国家领土上。”^④ 综合不同学者的观点来看,“延伸威慑”实质上是美国针对本土及盟友遭受的来自第三方的安全威胁,采取以核威慑为基础保障,以导弹防御、常规性武器和军队部署为主要实施步骤的威慑与防御战略。

冷战时期,西欧的北大西洋公约组织成员国家都被纳入美国“延伸威慑”的防卫

^① Robert Powell, *Nuclear Deterrence Theory: The Search for Credibility*, Cambridge University Press, 1990, p.13.

^② Morton Kaplan, “The Strategy of Limited Retaliation, Center of International Studies,” Policy Memorandum, Princeton University, No.19, April 9, 1959.

^③ Justin V. Anderson and Jeffrey A. Larsen, “Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for U.S. Policy,” INSS Occasional Paper 69, USAF Institute for National Security Studies, September 2013, p.22, <https://www.usafa.edu/app/uploads/OCP69.pdf>, last accessed on 21 September 2019.

^④ Michael J. Mazarr, “Understanding Deterrence,” RAND Corporation, 2018, p.3, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE295/RAND_PE295.pdf, last accessed on 25 September 2019.

范围之内。此时的中东欧国家则被划入苏联势力范围。至于如何才能使受到核大国保护的同盟国相信其“延伸威慑”战略的可靠性,国内学者张曙光归纳了“延伸威胁”论者的三种观点(见表1)。

表1 “延伸威慑”论者的三种主张

代表性理论	代表人物	主要观点
有限常规战争论	保罗·尼采 (Paul Nitze)	对敌对国的挑战予以迅速但有限度的(不至于触发核战争)常规反应,以此向对手证明应战的信心,确保核威慑更具可信性。
战争边缘论	约翰·杜勒斯 (John Dulles) 托马斯·谢林 (Thomas C. Schelling)	主张采取“强制外交”。即当敌对双方陷入对峙的危机状态时,受到挑战的一方要敢于摆出一副推向战争边缘的实战姿态,更需要通过外交谈判对敌对双方的潜在危险进行控制,以此来巩固延伸威慑。
有限核选择论		当局部利益受到对手挑战时,除了动用常规力量之外,必须摆出对敌方的战略军事目标(包括本土及其利益势力范围)实施有限的核报复的姿态。

资料来源:张曙光:《威慑理论:美国国际战略学的一个重要领域》,载《美国研究》,1990年第8期,第42-43页。

冷战结束后,美国及其欧洲盟友面临的安全格局发生了根本变化,传统的作为共产主义阵营的中东欧国家重新融入西方主导的欧洲,并且多数国家基于历史、地缘和现实性因素,怀有强烈的“恐俄症”。随着一批中东欧国家被北约吸收为成员,美国“延伸威慑”战略的覆盖范围也从西欧推进到中东欧地区。对于中东欧国家而言,加入北约意味着受到美国主导下的跨大西洋联盟的核安全庇护。但在冷战结束初期,美国大幅度削减或撤出了部署在德国的战术核武器以及原有的武器和运载系统,这些举措一度削减了美国延伸威慑战略的可信度,引发了来自中东欧地区的盟友对美国在欧洲地区延伸威慑能力和可信度的担忧。一份来自欧洲政策分析中心(CEPA)的研究报告指出,目前中东欧国家和美国之间达成了一定程度的共识,认为俄罗斯的有限战

争战略在可靠的军力支持下得到了全面发展,并被当前的“掠夺性”政府任意利用。^①尤其在2014年俄罗斯合并克里米亚之后,美国的中东欧盟友对安全保证要求骤增,从而构成美国不断强化在中东欧地区“延伸威慑”战略的背后逻辑。

二 “延伸威慑”战略与美国中东欧安全政策的调整

特朗普政府延续了前任政府有关中东欧安全政策的基本方针:保障中东欧盟友的领土安全,防范俄罗斯方面的入侵。其有所调整的是,特朗普在奥巴马政府末期重返中东欧的基础上,进一步提高了在该地区的延伸威慑能力,主要包括提高核威慑能力、强化导弹防御、扩大常规军事存在和军费开支。

(一) 提高美国在中东欧的核威慑能力

总体而言,特朗普和奥巴马领导下的美国核政策是相互衔接的,主要体现在两个方面:其一,特朗普政府保留了陆基、海基和空运系统的三位一体的战略核武器,并将继续推进美国核武器的现代化;其二,特朗普政府继续维持在欧洲建立的美国核武器基地,并奉行与欧洲北约盟国的核共享政策。

二者有所区别的是,奥巴马认为核扩散和核恐怖主义是地区安全秩序的主要挑战,进而希望通过减少对核武器的依赖来应对威胁;而特朗普在《国家安全战略》中强调了包括核政策领域在内的大国竞争的回归,在此背景下,有必要开发灵活的核选择政策。^②当前,美国拥有海基核威胁能力——装有潜射洲际弹道导弹(SLBM)的核弹道导弹潜艇(SSBN),陆基洲际弹道导弹以及携带重力炸弹和空中发射巡航导弹(ALCM)的战略轰炸机。通过海、陆、空三位一体的核指挥、控制、通信武器系统(NC3)和非战略核力量,可实现威慑的多样性和灵活性,达到击垮对手的目标。^③

通过比较2010年奥巴马政府和2018年特朗普政府发布的《核态势评估报告》,我们可以发现,前者强调的是仅在“极端情况下”使用核武器,以此捍卫美国及其盟国和

^① Peter B. Doran et al., “Strategic Security in Central and Eastern Europe,” Center for European Policy Analysis, October 2017, pp.14–15.

^② Oliver Thränert, “President Trump’s Nuclear Posture Review,” *CSS Analyses in Security Policy*, No. 223, March 2018, p.1.

^③ *Ibid.*, p.43.

伙伴的切身利益。^① 后者则清晰地表明,除了“极端情况”之外,即使在“无重大核战略攻击”的情况下,美国仍可以考虑使用核武器。这大大降低了核武器使用的阈值。据统计,前者的《核态势评估报告》中仅有6次提到核威慑,而后者的《核态势评估报告》中有8次提及延伸威慑,11次提到延伸核威慑。^② 具体到欧洲地区,特朗普政府还强调将继续加强威慑能力,包括提供其战略核力量并积极部署到该地区,以捍卫北约盟友安全。美国认为,在整个北约欧洲成员国中,基于地缘位置来看,中东欧地区的盟国面临的最大的核威慑来自俄罗斯。因此,特朗普政府强调在欧洲加强延伸威慑的战略部署重心是波兰和波罗的海三国等处于北约前沿阵线的中东欧国家。

概而言之,强化美国延伸威慑能力是特朗普政府中东欧安全政策的首要目标,其中核威慑是确保美国延伸威慑战略有效性的基础保障。2017年1月27日,美国总统特朗普指示国防部进行新一轮的核态势评估,以威慑敌人,确保核威慑安全、有效保护美国本土和盟国。^③ 随后,美国在2018年2月2日发布了新版《核态势评估报告》,明确把俄罗斯视为美国在欧盟友的首要核威胁对象,并强调:“一个强大而有凝聚力的核联盟是遏制侵略和促进欧洲——大西洋地区和平与稳定的最有效手段。”^④

从具体实践来看,为了强化对欧洲地区的延伸威慑,美国将同北约盟国一道在五个方面发力:第一,加强北约“双重能力飞机”(DCA)^⑤的战备状态和适应能力,提高其作战效能所需的能力,以及应对敌方的核能力和非核能力;第二,促进盟国尽可能广泛地参与商定有关DCA任务的共享负担协议、核目标和核基础设施任务;第三,更新老化的飞机和武器系统,或使其实现现代化;第四,增强军事演习的仿真性,以确保威慑一旦失败,联盟可以有效地整合核行动与非核行动;第五,确保北约NC3系统实现现代化,以保障适当的磋商和有效的核作战,在最严峻的威胁环境中提高其生存能力、

^① See Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” Washington, D.C., April 2010, p.9, https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, last accessed on 26 September 2019.

^② See Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” Washington, D.C., April 2010, https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, last accessed on 26 September 2019; Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, last accessed on 26 September 2019.

^③ Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018 p.3, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, last accessed on 26 September 2019.

^④ Ibid., p.35.

^⑤ 奥巴马政府指出,在F-16战斗机被F-35取代后,美国空军将既保持携带非战略核武器的能力,也保持携带常规武器的能力。美国把这个机种确定为“双重能力飞机”(DCA)。

应变能力和灵活性。^①

(二) 强化北约东方侧翼的导弹防御

加强导弹防御是美国中东欧延伸威慑战略的另一个重要方面,防御能力是确保美国延伸威慑能力有效性的重要保证。特朗普政府发布的《核态势评估报告》强调的优先事项就是保证本土及其盟友的领土安全。^②

据美国国防部发布的2019年《导弹防御评估》报告显示,美国将加强区域导弹防御能力,与盟国及伙伴国家在更广泛的导弹防御活动方面开展合作,并鼓励北约盟友在导弹防御方面进行更大规模的军费投入。^③美国当前正在中东欧地区部署陆基“宙斯盾”(Aegis Ashore)系统,这是美国海军有关“欧洲分阶段适应方案”(European Phased Adaptive Approach)导弹防御部署第二、三阶段计划的核心部分。^④其中第二阶段计划部署在罗马尼亚的一个“宙斯盾”系统站点已经运行,装备有“标准”Ⅲ(SM-3)反弹道导弹拦截器。第三阶段部署的另一个“宙斯盾”系统位于波兰。由于军事建筑的复杂性,美国导弹防御局(MDA)将该防御系统的建成时间推迟到2020年。美国还计划使用更新、更快的“标准”Ⅲ(SM-3)反弹道导弹拦截器武装罗马尼亚和波兰的基地,这将增加系统的防御覆盖范围。^⑤

纵观“欧洲分阶段适应方案”,除了第一阶段计划,即美国永久性向西班牙罗塔部署四艘具有弹道导弹防御(BMD)能力的阿利·伯克级驱逐舰(Arleigh Burke)用于地中海的作战之外,第二、三阶段计划主要着力点均在中东欧地区。虽然美国官方宣称此番部署旨在针对来自中东方向的导弹威胁,但从其部署地缘位置来看,实质上是将俄罗斯作为主要的战略遏制对象。

(三) 扩大常规军事力量的部署与威慑

2017年美国《国家安全报告》指出:“美国必须集中意志和能力在印太、欧洲和中

^① Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, p.36.

^② Ibid., p.22.

^③ Office of the Secretary of Defense, “Missile Defense Review,” 2019, p.12, https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf, last accessed on 26 September 2019.

^④ Ian Williams, “Aegis Ashore”, Missile Threat, Center for Strategic and International Studies, April 14, 2016, last modified June 15, 2018, <https://missilethreat.csis.org/defsys/aegis-ashore/>, last accessed on 26 June 2019.

^⑤ Ian Williams, “Achilles’ Heel: Adding Resilience to NATO’s Fragile Missile Shield,” Missile Threat, Center for Strategic and International Studies, August 5, 2019, last modified on August 8, 2019, <https://missilethreat.csis.org/achilles-heel-adding-resilience-to-natos-fragile-missile-shield/>, last accessed on 26 June 2019.

东地区展开竞争,防止不利的冲突发生。”^①随后,美国又在2018年发布的《核态势评估报告》中将俄罗斯不遵守《新削减战略武器条约》以及在中东欧地区展开新一轮扩张性行为视为大国关系恶化的主要原因。^②作为回应,美国于2019年8月2日退出了《中导条约》,此举进一步加剧了美俄两国在中东欧地区的战略博弈态势。

为了应对俄罗斯发出的传统挑战,美国主导下的“欧洲威慑倡议”(European Deterrence Initiative)在“大西洋决议行动”(Operation Atlantic Resolve)框架下,主张提升美国在中东欧的常规军事存在和军事能力。^③其中最重要的行动之一是专门建立了一支轮换装甲旅战斗队(ABCT),现称为“陆军轮换部队”,以确保美国在中东欧的北约盟国实现无缝对接的军事部署和防御(如陆军轮换部队的部署是当一个旅离开时,下一个旅随即跟进)。陆军轮换部队加上轻型快速反应部队斯崔克部队(Stryker forces),将大大提升美国在波罗的海国家、保加利亚、波兰和罗马尼亚等前沿阵地的军事存在,增强威慑能力。第一次轮换部队由美国第3陆军轮换部队和第4步兵师组成,已于2017年1月抵达欧洲大陆,并在到达十天后的进行了实弹演习。第二次轮换部队分别于2017年9月和10月抵达,包括近3300名武装人员、87辆坦克、125辆布拉德利战车和18辆圣骑士炮兵车辆。目前,美国在德国和意大利的大陆上已有两个旅战斗队(BCT),增加一个轮换部队之后,欧洲的战斗队总数将增加到三个:一个空降旅、一个装甲旅和一个轻型快速反应部队。^④此外,特朗普政府在2019年6月12日做出决定,向波兰增派1000名美国士兵。截至目前,美国的驻波士兵预计达到5000人。^⑤

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.45.

② Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, p.35.

③ The EDI provides partial funding to Operation Atlantic Resolve, which is described as demonstrating “the U.S. ability to fulfill treaty commitments to NATO to respond to threats against Allies (Article 5),” as noted in the “2018 European Deterrence Initiative (EDI) Fact Sheet,” U.S. European Command Public Affairs Office, as of October 2, 2017.

④ Michelle Shevin-Coetzee, “The European Deterrence Initiative,” January 25, 2019, p.6, https://csbaonline.org/uploads/documents/EDI_Format_FINAL.pdf, last accessed on 26 June 2019.

⑤ “Trump Says US Sending 1,000 Troops to Join the 4,000 already in Poland,” June 12, 2019, <https://www.pressstv.com/Detail/2019/06/12/598370/US-sending-1000-additional-troops-to-Poland-Trump>, last accessed on 26 June 2019.

表2 特朗普政府在中东欧常规军事力量部署的调整

	时间段	政策调整	主要部署国家	政策目标
奥巴马政府	乌克兰危机之前	地面部署为主： <7万(部队)、无坦克 2012年和2013年停止了两个美国陆军重型旅(德国第170步兵团和第172步兵团)	德国、意大利、西班牙和英国	逐步减少在欧洲的军事部署
	乌克兰危机之后	加大空中防御： 部署六架F-15和60名空军人员，以及第555战斗机中队的12架F-16和约300名人员 部署第173空降旅的美国伞兵部队	英国、意大利、波罗的海三国、波兰	强化对北约波罗的海地区的空中警务
特朗普政府	截至2019年	全方位部署： 建立轮换装甲旅战斗队(ABCT)，已有两批抵达。 向波兰增派1000名美国士兵 加快和改善部署波兰和罗马尼亚的陆基宙斯盾	波罗的海国家、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、匈牙利、保加利亚	进一步强化对中东欧盟友的安全保证，加大对俄罗斯的延伸威慑

资料来源：“The European Deterrence Initiative,” The Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), January 25, 2019, https://csbaonline.org/uploads/documents/EDI_Format_FINAL.pdf, 2019年4月19日访问。

(四) 扩大军费开支

特朗普政府在中东欧地区进一步扩大了军费开支，主要集中于美国陆基宙斯盾计划和扩大东欧军事基地的建设费用方面。美国《国家安全报告》指出，鉴于美国当前战略“核三角”的某些部分和大部分核基础设施相较于竞争对手而言，已经过于陈旧。因此，美国要想维持当前的“核三角”，以及为在海外部署的美国战区核力量提供可靠的威慑和安全保证，就需要扩大财政投入来改善未来几十年内应对国家安全威胁的基础设施。^①

2018年8月13日，特朗普在其签署的“2019财年国防授权法案”中，明确表示美国将继续扩建东欧军事基地，不断完善驻欧军事基地体系。该法案主要用于授权美国2019财政年度用于国防部的军事活动、军队建设和能源部的国防活动，以及其他与国

^① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.30.

防相关活动的拨款。^①与此同时,预计到2024年,美国期望欧洲盟国将国防开支增加到国内生产总值的2%,其中20%用于增加军事能力。在北约的东翼(中东欧地区),美国将继续加强威慑和防御,并促进前线盟友和合作伙伴的军力建设。^②

从具体军费开支来看,2015财年国会批准的支持资金为9.85亿美元,2016财年的支持资金为7.89亿美元。特朗普上任之后首年(2017财年)的支持资金为34亿美元,2018财年接近48亿美元,2019财年继续保持高增长态势达到65亿美元。^③

表3 特朗普上任以来美国国会对“欧洲威慑倡议”的财政支持(单位:百万美元)

欧洲威慑计划	2017 财年	2018 财年	2019 财年
增加军事存在	1049.8	1732.7	1874.7
军事演习和训练	163.1	217.7	290.8
增强预置部署	1903.9	2221.8	3235.4
改善基础设施	217.4	337.8	828.2
建设伙伴国军力	85.5	267.3	302.4
合计	3419.7	4777.3	6531.5

资料来源:Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2019, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), February 2018, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019_EDI_JBook.pdf, 2019年4月19日访问。

三 美国中东欧延伸威慑战略的主要特征

(一) 强化威慑能力是美国的主要目标

特朗普政府在中东欧安全政策方面的主要特征之一就是进一步强化了战略威慑能力,这包括与北约合作共同推进在中东欧地区的驻军计划、扩大中东欧军事基地建设,加快和改善部署在波兰和罗马尼亚的陆基宙斯盾防御系统等。

^① “H.R.5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>, last accessed on 19 April 2019.

^② Atlantic Council, “Trump’s New National Security Strategy and NATO,” December 21, 2017, <https://www.atlantic-council.org/blogs/natosource/trump-s-new-national-security-strategy-and-nato/>, last accessed on 9 December 2019.

^③ OUSD(C), “European Reassurance Initiative: Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2018 (Washington),” DC: DoD, 2017, p.1, OUSD(C), European Deterrence Initiative FY 2019, p.1, http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_ERI_J-Book.pdf, last accessed on 19 April 2019.

对美国及其北约盟友而言,它们相同的利益关切在于都将俄罗斯视为最主要的安全威胁和挑战。2013年底乌克兰危机的爆发,引发了北约对俄罗斯不断升级且针锋相对的制裁,致使双方关系跌入历史性低谷。基于此,近年来北约在中东欧地区采取了一系列改善防御体系和威慑态势的战略步骤,主要以轮换部队和军事演习的形式增加盟军的存在。2018年,北约防御和安全委员会发布了“增强北约在东欧地区的威慑”报告,明确指出将在爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和波兰增强前沿军事存在。^①

从美国方面来看,在2017年之前,美国在欧洲的主要安全倡议是“欧洲再保证倡议”(European Reassurance Initiative),而特朗普政府主要倚重的是“欧洲威慑倡议”。该倡议也是美国欧洲司令部(USEUCOM)及其服务部门提高军事能力的主要资金来源之一。美国为“欧洲威慑倡议”制定了专门的财政支出明细,这是美国与盟国共同提高应对俄罗斯威胁的能力的关键领域。该计划在美国2019财年的预算要求为65.31亿美元,比奥巴马政府2016财年的7.89亿增长了八倍多。^②

2019财年“欧洲威慑倡议”的核心要求集中在三个方面:第一,通过在关键位置部署适当的军事能力,继续增强北约在整个战区的威慑和防御态势,以便及时应对敌对威胁;第二,基于美国对北约第5条的承诺,确保28个北约盟国的领土完整;第三,提高美军、北约盟国和区域合作伙伴的能力和战备力,在区域敌人对北约国家领土发动任何侵略时,能够做出更快的反应。^③“欧洲威慑倡议”的关键之处在于回应了北约和跨大西洋关系的共同安全目标,即提高在北约前沿地区的威慑和防御能力。

虽然特朗普在竞选期间声称要削减对北约的军事预算,改善美俄关系,一度动摇了跨大西洋两岸的安全关系,然而这一言论被特朗普一再推迟兑现,表明特朗普退出或削弱北约的言论是值得怀疑的。随后,特朗普政府的官员含蓄地承认了削弱北约可能带来的危险。2017年,特朗普三位关键外交和安全政策顾问——副总统彭斯(Mike Pence)、国防部长马蒂斯(James Mattis)和前国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)——都前往

^① Joseph A. Day, “Reinforcing NATO’s Deterrence in the East,” NATO Parliamentary Assembly, 3 April 2018, <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-04/2018-%20NATO%27S%20DETERRENCE%20IN%20THE%20EAST%20-%20DRAFT%20REPORT%20DAY%20-%200063%20DSC%2018%20E.pdf>, last accessed on 19 April 2019.

^② Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2019, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), February 2018, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019_EDI_JBook.pdf, last accessed on 19 April 2019.

^③ Anthony H. Cordesman, “The U.S., NATO, and the Defense of Europe: Shaping the Right Ministerial Force Goals,” Working Draft, CSIS—Center for Strategic and International Studies, July 2018, p.55, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180703_US_Europe_NATO.pdf, last accessed on 19 April 2019.

欧洲安抚北约盟国。此外,2019年5月刚刚卸任的欧洲盟军最高指挥官斯卡帕罗蒂(Curtis M. Scaparrotti)在欧洲大陆各地传递的信息是,特朗普政府将继续履行美国的承诺和责任。^①可以看出,北约仍然是美国强化在中东欧威慑能力和威慑可信度的关键性依托之一。

(二)延伸威慑战略的重心东移

美国2019财年国防授权法案明确将预防俄罗斯侵略、增强美国在欧洲的军事威慑作为首要任务之一,其中多个方面涉及在波罗的海三国和波兰、斯洛伐克、罗马尼亚等中东欧国家的战略部署。其主要部署如下:第一,支持美国与爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛的安全合作及安全援助,包括美国部队的持续和持久存在,美国特种作战部队的训练和支援活动;第二,继续将美国轮换部队部署到东南欧,包括罗马尼亚和保加利亚;第三,强化与波兰的防务合作,包括考虑将美国军队永久性进驻波兰;第四,通过开展军事演习活动,展示美军极端环境下从中欧转移到东欧的反应速度;第五,加强美国与西巴尔干国家军队的军事联系和区域安全合作。^②

具体而言,“欧洲威慑倡议”和“欧洲再保证倡议”是美国在中东欧地区扩大延伸威慑战略的核心内容。这两个计划已经资助了美国在东欧的大量军事部署。在2015财年和2016财年,“欧洲再保证倡议”的目标是向中东欧盟友提供短期安全保证。国防部的重点是资助培训、军事演习以及部署轮换部队。在特朗普执政之后,国防部扩大了“欧洲再保证倡议”的目标,包括长期阻止俄罗斯的侵略,并发展在威慑失败时建立可靠的联合力量的能力。^③

从2018年至2019年两年来美国为“欧洲再保证倡议”和“欧洲威慑倡议”军事建设项目上提供的资金总预算来看(见表4),波兰在美国资助建设的项目资金总额中位列第二,已经超过绝大多数西欧国家。斯洛伐克则已接近德国,排在第四位。这表明,特朗普政府较之于奥巴马政府,更加强调波兰的战略支轴作用和中东欧地区的战略地位。美国将波兰视为其在中东欧的坚定盟友,也是美国在整个欧洲大陆和全世界促进安全和繁荣的最强大的盟友之一。在安全合作方面,美国投入了大量资金,通过“欧

^① Peter Dombrowski and Simon Reich, “Does Donald Trump Have a Grand Strategy?” *International Affairs*, Vol. 93, No.5, 2017, pp.1013-1037.

^② “Sense of Congress on Enhancing Deterrence against Russian Aggression in Europe,” McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>, last accessed on 19 April 2019.

^③ “European Reassurance Initiative,” December 2017, United States Government Accountability Office, p.9, <https://www.gao.gov/assets/690/688849.pdf>, last accessed on 26 April 2019.

洲威慑倡议”进一步增强了波兰的军事设施,并维持美国在波兰的军队存在。目前,特朗普政府已于2018年和波兰签署了波兰史上最大的一次军售合同,价值47.5亿美元,旨在向波兰推广美国的爱国者导弹和导弹防御系统。^①

表4 美国2018-2019年财年在ERI和EDI军事建设项目上的资金预算
(单位:百万美元)

西欧国家	冰岛	英国	卢森堡	德国	意大利	西班牙	挪威	希腊
	14.4	185.1	67.4	119	66.1	21.6	24.1	47.9
中东欧国家	波兰	爱沙尼亚	拉脱维亚	斯洛伐克	匈牙利	罗马尼亚	保加利亚	
	144.4	29.6	3.9	105	55.4	24.7	5.2	

资料来源: FY 2018 from OUSD(C), European Reassurance Initiative FY 2018, p.26; FY 2019 from OUSD(C), European Deterrence Initiative FY 2019, p.25, 2019年11月2日访问。

(三) 美国仍将俄罗斯视为主要威慑对象

美国2017年的《国家安全报告》明确将俄罗斯视为一个修正主义国家和主要竞争对手之一。换言之,俄罗斯被认为是中东欧地区秩序的挑战者,动摇了美国在该地区的主导地位。因此,美国中东欧延伸威慑战略的主要威慑对象仍然是俄罗斯。

在对俄罗斯的威胁评估方面,美国认为,虽然苏联共产主义的威胁已经消失,但俄罗斯作为新的威胁仍然考验着美国的意志。报告还称:“俄罗斯正在采取颠覆措施来削弱美国对欧洲承诺的可信度,破坏跨大西洋联盟的团结,侵蚀欧洲国家的主权。随着俄格冲突和乌克兰危机的爆发,俄罗斯显示出侵犯该地区各国主权的倾向。并且俄罗斯当前仍未停止通过核威慑和进攻性的前沿军事部署等威胁行为来胁迫其邻国。”^②

特朗普政府的《核态势评估报告》同样指出,俄罗斯已经表现出不惜使用武力改变欧洲地图并将其意愿强加给邻国的趋势,这种意愿受到隐性和显性首次使用核威胁的支持。俄罗斯违反了直接影响他国安全的国际法律和政治承诺,包括1987年的《中导条约》、2002年的《开放天空条约》和1991年的《总统核倡议》。^③ 对此,美国国防部

^① United States Department of State, “U.S. Relations With Poland,” June 10, 2019, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-poland/>, last accessed on 19 July 2019.

^② The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” Washington, December 2017, p.47.

^③ “Nuclear Posture Review,” February 2018, p.6, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, last accessed on 19 April 2019.

长埃斯珀(Mark Thomas Esper)2019年8月2日宣称,俄罗斯率先违反《中导条约》规定的义务是美国退出该条约的直接原因,并且指责俄罗斯正在生产和部署一项被《中导条约》所禁止的进攻性武器。^①作为对俄罗斯违反《中导条约》的回应,特朗普政府已经将两项《国防授权法》签署为法律,这两项法律为研制《中导条约》废止后的美国导弹提供了资金。^②

美国还将俄罗斯视为中东欧秩序的挑战者。美国前任主管欧亚事务的助理国务卿米切尔于2018年10月19日在大西洋理事会发表了题为“赢得中欧和东欧影响力竞赛”的主题演讲。此次演讲明确指出:俄罗斯在中东欧地区参与度的不断提高,正在加剧该地区的地缘政治竞争强度。美国认为:“从波罗的海到亚得里亚海,横跨巴尔干半岛和高加索,美国的竞争对手正在扩大其政治、军事和商业影响力。”^③

综合来看,美俄关系恶化的主要症结之一在于战略互信问题。乌克兰危机的发生导致美国对俄罗斯的威胁评估等级骤升,这奠定了奥巴马政府后期和特朗普执政以来美国对俄政策的主要威胁认知和政策基调。因此,从特朗普上任以来在欧洲地区采取的一系列安全政策来看,扩大军费开支和军事基地建设、部署陆基宙斯盾,以及更加密集的联合军演等都主要集中在中东欧地区。无独有偶,这些国家都与俄罗斯接壤,基于历史和现实的多重因素对俄罗斯有着高度的警惕性和不安全感,这与美国对俄罗斯的威胁评估具有高度一致性。由此可见,强化中东欧的军事部署的实质就是防御和威慑来自俄罗斯方面的潜在威胁。

四 特朗普政府在中东欧强化“延伸威慑”的原因

美国内部鹰派执政者的强硬、中东欧盟友对美国安全保证要求的提高,加之美国大战略——维持并巩固其在世界的“首要地位”等,共同构成了特朗普政府强化中东欧延伸威慑战略的主要动力。

^① “U.S. Withdraws From Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty,” Department of Defense, August 2, 2019, <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1924779/us-withdraws-from-intermediate-range-nuclear-forces-treaty/>, last accessed on 19 August 2019.

^② Ankit Panda, “Trump’s Reckless New Missile Race,” August 6, 2019, <https://newrepublic.com/article/154662/trumps-inf-treaty-withdrawal-reckless-new-missile-race>, last accessed on 19 August 2019.

^③ A. Wess Mitchell, “Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe: US Assistant Secretary of State,” October 19, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/winning-the-competition-for-influence-in-central-and-eastern-europe-us-assistant-secretary-of-state-a-wess-mitchell>, last accessed on 26 June 2019.

(一) 国家层面: 鹰派主导共和党的安全理念

特朗普执政以来在安全和外交领域委任的高级官员以强硬派人物为主。其安全观念是基于现实主义原则对美国当前面临的威胁感知的评估。特朗普在《国家安全报告》中已经指出:“美国优先”的安全战略是“基于结果、而非意识形态的有原则的现实主义”。^① 此外,2019年美国《导弹防御评估报告》认为,俄罗斯正在开发越来越先进和多样化的区域性核能导弹进攻系统,这些导弹系统构成了俄罗斯强制升级战略及对美国盟国和伙伴核威胁的关键因素。^② 这反映了本届政府信奉实力至上,将发展军事能力视为确保美国利益与安全,以及国际力量竞争的本质。原美国参议院外交关系委员会主席科克(Bob Corker),众议院外交关系委员会主席罗伊斯(Edward R. Royce)等主张自由国际主义的温和派议员已经被边缘化。

相反,出任总统国家安全事务助理的博尔顿(John R. Bolton)、美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)、参议院武装部队委员会成员和美国陆军退伍军人出身的共和党参议员科顿(Tom Cotton)等极端鹰派势力已经构成美国共和党外交和安全事务的主流。^③ 他们主张美国对外进行更多的军事干预,奉行以实力论高下的对抗性思维,通过不断提高美国军事能力巩固美国在全球范围内的主导地位。

其中博尔顿在美国被冠之以“战争鹰派”的标签,他的上任强化了特朗普内阁的“鹰派”色彩。博尔顿坚信只有美国在世界上处于主导地位,世界才会更加安全 and 美好。英国卫报为此刊文,题为“博尔顿:一个正在‘驾驭’美国走向战争的人”。^④ 近年来,博尔顿称普京为“惯常的骗子”,一贯主张对俄罗斯采取更严厉的立场,并采取可能影响俄罗斯的制裁行动。^⑤ 虽然博尔顿于2019年9月18日因与特朗普意见不合辞去了这一要职,但并未表明美国的外交和安全政策基调就此发生转折。继博尔顿之

^① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” Washington, December 2017, p.1, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, last accessed on 19 August 2019.

^② Department of Defense, “Missile Defense Review,” 2019, p.6, https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf, last accessed on 19 October 2019.

^③ Jeet Heer, “America’s Disappearing Foreign Policy: What’s Happening to the GOP’s Global Affairs Brain Trust?” *The New Republic*, April 2018, p.5.

^④ Julian Borger and John Bolton, “The Man Driving the US towards War...any War,” 17 May 2019, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/may/17/john-bolton-iran-north-korea-venezuela-trump>, last accessed on 10 September 2019.

^⑤ Zachary Selden, “The Increased U.S. Commitment to Europe under the Trump Administration,” Center for the Study of America and the West, December 6, 2018, <https://www.fpri.org/article/2018/12/the-increased-u-s-commitment-to-europe-under-the-trump-administration/>, last accessed on 19 August 2019.

后,特朗普任命奥布莱恩(Robert C. O'Brien)^①为新一任国家安全事务顾问。其在2016年出版的代表性著作《美国睡着了:在危机世界中恢复美国的领导地位》(*While America Slept: Restoring American Leadership to a World in Crisis*)中,毫不掩饰对奥巴马政府时期美国外交政策的批评,认为奥巴马倡导的“幕后领导”(lead from behind)战略,鼓舞了对手,却使盟友灰心。基于此,奥布莱恩主张实力决定论。^②这与特朗普强调的基于现实主义的国际秩序观基本一致。

更为值得关注的是蓬佩奥,其作为美国上一任中央情报局局长,是特朗普政府现任安全政策团队中唯一一位留任至今的高级官员。通过对蓬佩奥政策理念的考察,大致可以窥见特朗普安全政策的连续性。蓬佩奥主张“强硬外交”,确保美国继续成为世界舞台上“受尊敬和有原则的领导者”。他还在加利福尼亚州克莱蒙特学院的一次演讲中阐述了所谓“特朗普外交思想”,即在美国面临与中国和俄罗斯的大国竞争的新时代,新的民族主义是必要的。更重要的是,他一直在推动政府实施强硬的“最大压力”战略。^③

代表美国鹰派的另一人物是共和党参议员汤姆·科顿。他认为,美国拥有的最大优势之一在于拥有广泛的盟友和伙伴。当他谈到当前美国在全球的领导地位时指出,中国、俄罗斯、伊朗和朝鲜等竞争对手对美国的全球战略构成了严重的地缘政治挑战。^④科顿同样也将俄罗斯视作欧洲地缘秩序的挑战者,而他提出的应对策略也是基于延伸威慑的安全理念,主张通过率先遏制对手和巩固联盟,降低乃至避免美国本土遭受打击的可能。

显然,不管是博尔顿、蓬佩奥、科顿还是奥布莱恩,俄罗斯始终被视为欧洲秩序的挑战者,维护美国在地区秩序中的主导地位仍然是他们的主要政策理念。美国在中东欧强化延伸威慑战略也正是受此驱使。

^① 奥布莱恩曾在洛杉矶做律师,也曾是2012年共和党总统候选人米特·罗姆尼(Mitt Romney)竞选团队的外交政策顾问。他在国际事务上仍然奉行零和博弈思维,但较之博尔顿而言,其奉行的极端对抗政策较为隐晦一些。

^② “Trump’s New National Security Adviser, in His own Words,” Reuters, September 19, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-adviser-obrien-factbox/factbox-trumps-new-national-security-adviser-in-his-own-words-idUSKBN1W32LG>, last accessed on 3 November 2019.

^③ Susan B. Glasser, “Mike Pompeo, the Secretary of Trump,” August 19, 2019, *The New Yorker*, <https://www.newyorker.com/magazine/2019/08/26/mike-pompeo-the-secretary-of-trump>, last accessed on 9 September 2019.

^④ David A. Wemer, “US Sen. Tom Cotton’s Pitch for US Global Leadership: ‘We Don’t Want to Play Home Games’,” Atlantic Council, December 14, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/us-sen-tom-cotton-s-pitch-for-us-global-leadership-we-don-t-want-to-play-home-games>, last accessed on 10 September 2019.

(二)地区层面:中东欧盟友对美国的安全保证诉求提高

中东欧盟友对美国安全保证要求的提高,是特朗普政府强化在中东欧军事部署和延伸威慑的又一重要动力。核武器是美国与其盟国之间延伸威慑安排的核心部分。在欧洲,由于美国在五个国家(德国、荷兰、比利时、意大利和土耳其)部署了战术核武器(tactical nuclear weapons),因此,扩大核威慑的必要性在欧洲盟国一直存在争议。而北约内部对于扩大核威慑存在分歧的主要原因是,不同成员国对外部威胁,以及对防御对手所需的核武器规模和打击能力的认知不同。^①

美国对其欧洲盟友提供的“延伸威慑”承诺的可靠性直接影响欧洲盟国外交政策的倾向性。而影响美国在欧洲实施“延伸威慑”的因素主要包括:第一,核威慑的可能性持续扩大;第二,美国常规军事能力的提高;第三,美国欧洲盟友的威胁感知不同,即中东欧盟国对来自俄罗斯的威胁感知要明显大于西欧国家;第四,中东欧国家首当其冲处于抵御来自俄罗斯势力扩张的前沿阵线;第五,美国在欧洲地区的战略目标仍然是维持其主导地位,遏制所谓潜在的地位挑战和秩序修正者。^②

从西欧国家方面看,自20世纪50年代以来,美国与其欧洲盟友关系之间的“延伸威慑”关系对欧洲地区乃至全球的战略安全与稳定,以及核不扩散问题至关重要。^③冷战结束后,西欧主要大国与俄罗斯关系逐渐缓和,使欧洲面临的总体威胁感知减弱。这使他们开始重新审视基于美国延伸威慑战略所带来的政治和经济压力。这些压力主要来自美国和北约在欧洲部署军事力量的军费开支。例如,2019年4月,美国副总统彭斯在庆祝北约成立70周年之际发表的演讲中指出:德国是全球领先的出口国,并受益于美国对欧洲的保护。然而,德国仍然拒绝将其GDP的2%投入到北约的共同防御中。根据德国2019年提交的国防预算草案来看,德国军费开支仅达到GDP的1.3%。^④美国对此极为不满。

相反,中东欧国家的安全处境和威胁感知与西欧国家明显不同,多数中东欧国家曾是苏联卫星国,和俄罗斯之间多有历史积怨。地理上的毗邻性更加凸显了地缘不安

^① Stéfanie von Hlatky, “Transatlantic Cooperation, Alliance Politics and Extended Deterrence: European Perceptions of Nuclear Weapons,” *European Security*, Vol.23, No.1, 2014, p.12.

^② Ibid., p.6.

^③ Joseph F. Pilat, “A Reversal of Fortunes? Extended Deterrence and Assurance in Europe and East Asia 1,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.39, No.4, 2016, p.580.

^④ “Remarks by Vice President Pence at NATO Engages: The Alliance at 70,” April 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-nato-engages-alliance-70/>, last accessed on 11 September 2019.

全感。加之“近年来俄罗斯的军事现代化和克里米亚事件的发生都加剧了这种威胁感知。”^①因此,那些作为北约成员国和美国盟友的中东欧国家普遍寻求加强与美国的安全合作关系,甚至将美国的核威慑、导弹防御体系以及不断扩大的军事存在视为安全保证的关键。例如,波兰总统杜达在多个场合表达了希望美国在波兰设立永久军事基地的愿望,并表示愿意为此承担美军军费开支,甚至计划将该基地命名为“特朗普堡”。这恰好为美国扩大在中东欧军事部署提供了契机。

(三) 国际层面:维持美国全球主导地位的战略使然

美国学者阿特(Robert J. Art)归纳了主导美国外交政策的八大战略类型:霸权战略、全球集体安全战略、地区集体安全战略、合作安全战略、遏制战略、孤立主义战略、离岸平衡战略和选择性干预战略。^②事实上,在大多数时候,这些战略同时出现,是一种相互配合的关系,可谓“异曲同工”。就具体的战略操作层面而言,历经半个多世纪左右的延伸威慑战略是对美国全球集体安全、合作安全以及遏制战略的有效实践,也是冷战后美国中东欧安全政策的核心内容。

与冷战后美国历届政府的战略规划相比,特朗普政府在总体基调上没有发生颠覆性改变,依然强调维持并巩固美国在全球范围内的霸权地位,即在全世界的“首要地位”和对世界的领导权。^③有所变化的是特朗普将“大国竞争”的复归视作制定外交和安全政策核心理念。基于此,2018年《核态势评估报告》更加突出了核武器在美国延伸威慑战略中的地位。反观2010年奥巴马政府的《核态势评估报告》,强调“美国将减少核武器在威慑无核攻击中的作用,并认为美国与俄罗斯和中国之间爆发重大冲突的可能性较低”。^④由上可见,特朗普政府强化在中东欧地区的延伸威慑受到了“大国竞争”的国际观的驱动。其背后的深层逻辑是美国实力一方面不断走向相对衰落,另一方面它又不甘于接受现状,试图重新巩固其在世界的领导权。而这一领导地位的取得与战后美国依靠延伸威慑战略建立起来的联盟体系密不可分,正是基于美国为欧洲盟友提供的安全保证和核共享安排,才使其获得在该地区的主导地位。

正如美国布鲁金斯学会高级研究员奥汉龙(Michael O' Hanlon)所言,对美国来

^① Joseph F. Pilat, “A Reversal of Fortunes? Extended Deterrence and Assurance in Europe and East Asia,” p. 582.

^② 参见[美]罗伯特·阿特:《美国大战略》,郭树勇译,北京大学出版社2014年版,第10页。

^③ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, 2017, p.1.

^④ “Nuclear Posture Review Report,” Department of Defense, April 2010, p.33, https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, last accessed on 2 November 2019.

说,威慑绝不仅仅是保护美国本土。美国在战后建立了广泛的同盟体系,一直以来是美国维持其全球军事投射力的战略基础,也是美国保持全球主导地位的关键支点,而在其中扮演主要角色的便是延伸威慑。^① 根据这一战略,美国将利用其军事力量,包括核武器,为北约盟国提供安全保证。冷战结束后,苏联的威胁已经消失,但延伸威慑仍然是美国全球军事战略的核心。至今为止,美国在荷兰、土耳其、意大利、比利时和德国部署了大约 200 枚非战略型核炸弹,这也是美国唯一实现非战略核武器前沿部署的地区。^②

中东欧地区在冷战时期主要作为以美国为首的西方阵营遏制共产主义扩张的前沿缓冲地带,牵动着美苏关系的敏感神经。其间,美国全球大战略的基轴是以杜鲁门主义提出为代表的遏制战略。该战略的目标是遏制苏联的扩张,确保美国在战后世界秩序中的“首要地位”。^③ 冷战结束后,美国的主要战略目标也因此而消失,取而代之的是“自由霸权主义”战略。^④ 该战略从总体上延续了美国维持其全球首要地位的战略定位,而同盟体系仍然是美国维持世界领导权、遏制竞争性大国崛起的重要手段。中东欧则被美国视为威胁其在欧洲地区占据主导地位的不安定的前沿。因此,若要继续保持美国在欧洲的主导地位,关键在于遏制俄罗斯,保障来自中东欧地区的北约盟友的领土安全。该地区也是捍卫美国在欧洲地区军事联盟体系的关键区域,一旦中东欧国家遭受俄罗斯的战略扩张,意味着美国在欧洲地区的主导地位将受到严重挑战,甚至丧失。

结 论

尽管特朗普自上任以来猛烈抨击了奥巴马政府的各项政策,但其在安全政策方面的总体基调并未完全推翻前任政府的战略部署,依然强调维持并巩固美国在全球范围

^① Michael O' Hanlon, "Can America Still Protect Its Allies?" *Foreign Affairs*, September/October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-08-12/can-america-still-protect-its-allies>, last accessed on 10 September 2019.

^② Hans M. Kristensen, "Non-Strategic Nuclear Weapons," *Bulletins of the Atomic Scientists*, Vol. 68, No. 3, 2012, pp.96-104.

^③ Tim Kaine, "A New Truman Doctrine: Grand Strategy in a Hyperconnected World," *Foreign Affairs*, Vol.96, No.4, 2017, p.40.

^④ Jack Thompson, "Trump and the Future of US Grand Strategy," *CSS Analyses in Security Policy*, Vol.12, No. 212, 2017, p.1; Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Cornell University Press, 2014, pp.5-6.

内的霸权地位。纵观特朗普政府中东欧安全政策,我们发现美国在这一地区的战略指导思想仍然受到延伸威慑理念的支配。

美国中东欧安全政策的调整主要集中在提高中东欧地区的核威慑能力、强化导弹防御、扩大常规军事存在以及军费开支四个方面。其主要目标仍然是遏制俄罗斯。事实上,中东欧在冷战时期就作为以苏联为首的共产主义阵营对抗以美国为首的西方阵营的缓冲地带。进入 21 世纪后,随着乌克兰危机的爆发,中东欧地区大国博弈日渐激化,奥巴马政府后期重新强化了在该地区的军事存在和战略威慑,导致美俄双边的战略互信急转直下。

在此背景下,特朗普在多个方面强化了在中东欧地区的延伸威慑。其背后的战略逻辑主要基于三个层面:第一,鹰派主导共和党的安全理念。以蓬佩奥、博尔顿、奥布莱恩等为代表的鹰派人物成为特朗普政府安全团队的核心成员,主导了美国的外交和安全政策。第二,中东欧盟友对美国的安全保证诉求提高。中东欧盟国对外部威胁的感知要明显高于西欧国家,因此,其对美国的安全保证诉求也高。第三,维持美国全球主导地位的战略使然。在欧洲地缘博弈不断加剧的国际大背景下,中东欧已经成为美国全球大战略中遏制俄罗斯战略扩张的前沿阵地。概而言之,美国在中东欧延伸威慑的能力和可信度考验着跨大西洋同盟的稳固性。

综上所述,笔者认为,在特朗普任期内,美国在中东欧地区的延伸威慑战略总体上会继续朝着一个不断强化的趋势发展,并将随着美俄关系的持续恶化而加强。当前特朗普对俄罗斯的政策基调主要建立在“大国竞争”的现实主义国际观和乌克兰危机的背景之上,退出《中导条约》正是特朗普国际安全观的最直观体现。中东欧作为美俄地缘博弈的前沿阵地,美国“退约行为”已经引发俄罗斯强烈的不信任。这可能导致美俄双方不断强化在中东欧地区的战略威慑与防御,或将引发新一轮的军力博弈,以至陷入新的地区安全困境。未来的可能性变量在于俄罗斯的战略回应、特朗普的人格特质,及其能否顺利赢得 2020 年美国大选。凡此种种都会对美国中东欧安全政策产生直接影响,值得我们进一步追踪和探究。

(作者简介:王弘毅,华东师范大学中东欧研究中心博士研究生;责任编辑:齐天骄)