

西欧小国的“功能型中心”现象研究

——以低地国家荷兰、比利时和卢森堡为例

李 源

内容提要:以荷兰、比利时和卢森堡为代表的西欧低地国家在近现代欧洲国际关系中经历了从边缘到中心的转变。它们曾在欧洲大国权力角逐的夹缝中生存,而今却成为欧盟、北约最为重要的政治决策中心和西欧经济融合之都。实际上,在二战后的欧洲,低地国家最早引领了西欧联合并对其一体化进程作出了不可磨灭的贡献。同时,它们对以北约为代表的西方集体安全体系的建立也发挥了重要的作用。诸多当代重要事件表明,荷兰、比利时和卢森堡三个低地国家虽然国小势微,但曲折的经历,造就了它们独特的战略智慧,使之崇尚大国平衡、国家间联合的制度构建,并且极为有力地推动了欧洲一体化和西方集体安全构建进程。它们见证并参与了欧洲国际关系从传统到现代的重大变革,是西方国家间多边政治合作机制的重要创设者,也是濒海欧洲地缘政治与战略格局的“功能型中心”。

关键词:低地国家 欧洲联合 集体安全 安全共生 功能型中心

当今的西欧是对全球战略局势具有重要影响的地缘政治区域,西欧的战略问题也是国际问题研究的重要领域。但是,目前学界对西欧的相关研究,除了从宏观层面上探讨欧洲的一体化以及欧盟政治、外交的动向,其关注的重点对象主要是以德国、法国等为代表的实力型欧盟大国,对于一些具有特殊意义和影响的欧盟小国,显然不够重视。然而,在有关欧洲地缘经济政治格局和欧洲一体化的讨论中,“欧洲中心的所在”一直是一个热点议题,一些欧盟小国的重要性也不断在相关讨论中被提及。当下,以比利时、荷兰和卢森堡为代表的“低地国家”构成了西欧重要的政治中心区域,本文通

过梳理这些曾处于欧洲边缘的小国成为欧洲政治中心的历程,来揭示低地国家与欧洲一体化进程和以北约为代表的西方集体安全体系的关联及其所发挥的重要作用,从中总结低地国家的对外战略传统和现实举措,并探讨低地国家的“中心化”对国际关系理论研究具有的意义。

依据低地国家的影响和意义,本文提出一种描述其战略地位的概念——“功能型中心”:在大西洋-欧洲地区这一战略空间中,一些小国行为体通过持之以恒的“功能性质”的塑造和推行作用,服务于区域一体化和集体安全的国家间合作进程;同时,它们擅长以多边外交政策统筹所处地缘政治环境中的大国战略取向,进而构成了大国间权力诉求的汇合区域,即为“功能型中心”。

低地国家的功能型中心地位,与三大涉及西方国际关系格局的重要因素息息相关:欧洲一体化、西方集体安全体系和当今围绕欧盟发生的地缘政治问题。“功能型中心”的理论渊源可追溯至欧洲一体化研究中的基本概念“功能主义”。大卫·米特兰尼(David Mitrany)曾经以欧洲一体化为主题,论证了“跨国经济合作”能够造就国家间持续合作的意愿和信任。^①但“功能主义”是从“经济问题为主”的技术层面解释国家间互动,即属于“低级政治”,涉及“高级政治”的国家间政治和军事合作未被列入功能主义范畴。而以厄恩斯特·哈斯(Ernst B. Haas)为代表的新功能主义者则推崇“外溢”概念:即一体化可以通过功能性外溢,向不同领域发展。^②从现实中的欧洲一体化来看,决策精英的预期和实践,事实上都寻求使该进程从低级向高级政治方向演变,并且使西欧从地区经济一体化发展为欧盟框架下的政治和防务联合。同时需指出的是,北约作为西方最重大的军事联盟,不仅具有防务一体化的性质,而且具有“功能合作”所归纳的重要特征——以国际组织为形式的制度化和多边合作为基础的机制化。^③此外,北约更是关注欧洲一体化的安全保障并促进相关国家间的合作和信任。可以说,基于一体化发展起来的欧洲防务联合与拥有“功能合作属性”并事关一体化进程的北约,一同构成了西方集体安全体系,可归类为战略层面上的又一类“功能”。就本文而言,低地国家对西欧联合和北约的建设性作为是贯穿全文的主旨,它们通过协同合作,在欧洲一体化和西方集体安全多边合作机制建设中,发挥了重要的“功能型”效用及影响力。此外,美国地缘政治大家伯纳德·科恩(Saul Bernard Cohen)将低地国

^① [美]詹姆斯·多尔蒂·小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论》,陈寒溪、阎学通译,北京:世界知识出版社2002年版,第550页。

^② 同上书,第552-554页。

^③ See Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1964, p.48; J.S.Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little Brown Press, 1971, pp.56-58.

家界定为当今全球独一无二的“地缘政治首都”,它们不同于一国首都的功能——服务于国内政治和统治,而是服务于所涉地缘政治范围内大国的权力平衡与诉求。基于以上三大论题:围绕技术层面的一体化的传统功能、针对集体安全体系的战略层面的特定功能,以及充当地缘政治中心所专有的功能,本文拟对低地国家在当今欧洲所具有的“功能型中心”地位的内涵和影响展开探讨。

一 低地国家从欧洲边缘到中心的演变

低地国家即欧洲传统地理概念中描述的“尼德兰地区”,包括荷兰、比利时和卢森堡。这些国家曾是近代欧洲重要的中心,后转变为西欧大国间的缓冲区。尤其是20世纪前期,泛欧洲地区的大国政治局面复杂化,使低地国家陷入完全边缘的困局。冷战开始后,低地国家又发展成为欧洲闻名的政治、经济中心。低地国家几经沉浮的历史,与近代以来欧洲战略格局的演进与变革密切相关。

(一)低地国家在欧洲均势格局中的缓冲地位

历史学家托尼·朱迪特(Tony Judt)曾指出:“低地区域”在加洛林和查理曼王朝时期确保了莱茵河与塞纳河流域的联接,其便捷的河流运输网与北海相通,对于欧洲封建大国的政治统一和经济繁荣至关重要。^①17世纪的尼德兰诞生了世界首个资本主义共和国荷兰,它曾长期占据欧洲的航运、外贸和金融中心的地位,并充当着全球的海上霸主。比利时也曾是引领工业革命的重要基地。然而,随着欧洲逐渐步入“大国制衡时代”,低地国家开始沦为西欧强权势力量间的缓冲地带。

自“威斯特伐利亚体系”开启后的几个世纪内,欧洲的国际关系一直处于“均势制衡”的动荡格局,主导海上霸权与国际贸易的英国先后开始了同崛起于欧陆的法国、俄国、德意志之间的较量。以维护“力量均衡”为目标,英国总能设法与不同时期的非强势欧洲国家结盟,一致对抗实力领先的欧陆大国。英国发起和运用的“合纵连横式”的制衡战略,周而复始挫败了一个又一个突破均势的欧陆强国。英国除了结盟非强势的实力派国家组成“恢复均势”的主力,同时也借重了一些具有特殊意义的小型国家,因为它们的地理位置可以充当欧陆大战略的“隔离带”,并能发挥一定的制衡作用。这体现了另一种当时欧洲奉行的政治传统“缓冲均势”,其中以“低地国家”最为典型。英国与荷兰及后来独立的比利时建立了持久的同盟并为其提供安全保障,使

^① [美]罗伯特·卡普兰:《即将到来的地缘战争——无法回避的大国冲突及对地理宿命的抗争》,涵朴译,广州:广东人民出版社2013年版,第155页。

“低地国家”构成了英国平衡法国、普鲁士的“中间地带”。统一的德意志崛起后,低地地区对于英法应对德国的攻势更为重要。在上述背景下,“低地国家”比利时、荷兰、卢森堡处于以英、法、德为代表的西欧三大势力的夹缝之间,再加上横贯欧亚大陆的俄国对西欧整体形势带来的影响,使欧洲形成了主要大小国家并存的“破碎化”地缘政治格局。

(二) 20 世纪前期欧洲的大国政治与小国边缘化

进入 20 世纪后,欧洲的政治形势朝着愈发严峻的方向演化,这一时期诞生的英美经典地缘政治学说揭示了“欧洲大国并起的背景下,小国被彻底边缘化”的状况。经历长期此消彼长的均势制衡,加上主要的大国通过产业、科技和军事革命所获得的优势,这一时期的欧洲出现了地缘上和战略上的四大权力中心:英国代表海上霸权并擅长均势外交,德国地处“欧陆中心”且工业能力领先,法国横跨大西洋与地中海并崇尚同盟外交和军事战略的传统,俄罗斯横贯欧亚大陆并极具空间和资源优势。此外,基于西半球权势的大陆海洋型国家美国也在密切关注欧洲局势,欧洲的大国权力政治变得比以往更为复杂,同时也使得低地国家的战略空间受到挤压,削弱了它们在欧洲的战略意义。

英国战略家麦金德(Halford Mackinder)针对德国强大的工业军事能力,以及俄国所显现的战争潜能,力主英国一改以往“欧洲均势传统”中所提倡的“小国参与”以起到缓冲作用的点状或散状制衡,而是以更宏观的视野主张联合一切西欧国家的大面积地理区域的全面制衡,这也被视为冷战时期“遏制政策”的指导思想。^①另一位美国荷兰裔学者斯皮克曼(Nicolas.J.Spykman)也指出,在现代战争背景下,旧时的缓冲国家荷兰和比利时已不能确保英法两国的安全。^②他在总体上否定了“缓冲型均势”的可行性,而是强调继承以往的“大国间制衡”传统,并引入更多外部力量和资源来应对欧洲局势的变化。尤其是英国与俄国对维护欧洲均势具有一致的立场,加上后起的美国对欧洲的介入,可以对西欧地缘政治格局的挑战者德国构成战略合围。但苏联的崛起,又使美国必须警惕西欧的形势变化。^③

实际上,麦金德和斯皮克曼两位战略家揭示了战争条件的进化给欧洲格局带来的深刻变革。第二次工业革命的到来,极大地提高了生产和军事活动的组织管理效能,形成了强大的规模优势和集群效应,这使战争的性质发生了前所未有的改变,以往的

^① W. H. Parker, *Mackinder: Geography as an Aid to Statecraft*, Oxford: Clarendon Press, 1982, p.93.

^② Nicolas.J.Spykman, *American Strategy in World Politics*, New Jersey: New Brunswick & Co Press, 2007, p. 467.

^③ 参见[美]尼古拉斯·斯皮克曼:《和平地理学》,刘愈之译,北京:商务印书馆 1965 年版,第 76 页。

有局限部战争进化为无限制的全面战争,^①以幅员局限的小国在实力显赫的大国间筹组“缓冲式”的均势布局已不合时宜。20世纪前期,低地国家在欧洲大国势力迅猛崛起且斗争陷入白热化的情况下备受压迫,荷兰、比利时一贯奉行的“中立化外交”或设法结盟英法的路线,均无力挽救这些国家。在残酷的现代战争背景下,其昔日的缓冲地位也丧失殆尽。低地国家转变为德国从陆地压倒法国、从海空打击英国的桥头堡,而后来战胜德国的苏联也曾逼近此地。二战末期,美苏及英国在欧洲的角逐日益激烈,加上法国势力的恢复,以及悬而未决的德国战后问题,低地国家陷入为超级大国、欧洲大国所包围的困境中。对此,比利时皇家国际关系学院的学者斯文·比斯科普(Sven Biscop)将其形象地比喻为“三明治式的地缘政治”。^②

(三)低地国家在现代欧洲的中心地位

今天的欧洲格局,与过去的局面相比又有很大的不同。当代美国地缘政治学家伯纳德·科恩将欧洲划分为“贸易依赖型的北大西洋-濒海欧洲”和“俄罗斯-欧亚心脏地带战略辖区”。在濒海的西欧地区,一体化进程促成了从经济的统一到外交和安全防务的联合,使西欧成为当今世界上唯一的高度一体化的地缘政治区域。西欧呈现出前所未有的整体性,并因其半岛与海域交错式的自然地理条件、面向海洋的经济发展模式和人文理念,成就了该地区以海洋为导向的战略特质,被誉为以布鲁塞尔为中心的“濒海欧洲”。欧盟成员国从倚重本国的政治、经济和军事机构转为通过共同的地区性机构寻求安全和发展的保障。在与之对应的欧亚大陆心脏地带,苏联解体后继承其主体的俄罗斯获得恢复性发展。作为当今世界上空间、资源极富优势的大国,具有雄厚的核能力、科研与工业基础,因此,俄罗斯处于欧亚大陆中央的核心位置这一状况没有改变,并对其周边的东欧、外高加索、中亚产生强大的影响,这构成了以莫斯科为中心的“欧亚心脏地带”。

值得关注的是,与“欧亚心脏地带”不同,领导“濒海欧洲”的中心并未位于某个权势大国的国土范围。科恩指出,“濒海欧洲”的政治首都选择在“低地国家”具有重要的战略考虑:从欧盟的地缘政治角度来看,布鲁塞尔集中了欧盟决策机构——欧盟委员会和欧盟理事会,并且是北约的总部,被誉为三大中心的“强中强之都”。在120英里外的卢森堡是欧洲法院和欧洲投资银行的所在,相隔45英里的法国斯特拉斯堡设置了欧洲议会,构成了“欧盟政治首都的走廊”。该走廊向南与巴黎对接并经过英法

^① D.M.Shurman, *The Education of a Navy*, Chicago: University of Chicago Press, 1965, p.78; 转引自吴征宇:《地理政治学与大战略》,北京:中国法律出版社2012年版,第132页。

^② Sven Biscop, “Belgium”, in Heiko Biehl et al., *Strategic Cultures in Europe Security and Defense Policies Across the Continent*, Springer VS Publishers, 2013, p.33.

海底隧道通往伦敦,向北与荷兰的兰斯塔德大城市区和德国法兰克福、多特蒙德在内的莱茵区对接,加上汉堡、不莱梅、哥本哈根、马尔默(瑞典)构成的多边形大城市带,以及柏林特大都市群、瑞士平原的中心日内瓦、意大利北部的米兰,构成了聚合濒海欧洲的经济与政治联盟的主体,使之鼎立于北大西洋与欧亚心脏地带之间。^①另一位美国知名战略学者罗伯特·卡普兰(Robert Kaplan)也注意到该问题,认为欧盟并没有因为德国实力的领先及战略目标偏向东扩,而使其政治中心发生转变。当今,除了布鲁塞尔和卢森堡,荷兰的马斯特里赫特亦是欧盟诞生地,这使以比、荷、卢为代表的低地国家成为西欧的中心。^②

另外,需要指出的是,第三次科技革命给国际政治经济形势带来新的变革,IT和精细化制造业以及医疗、生物等“实验室型”的科研领域异军突起,使一些在资源和空间条件上备受限制的小国能以“科技密集型模式”很快发展起来。同时,在冷战后经济全球化和区域集团化相结合的背景下,诸如低地国家这样的小型政治经济体能把握机遇和潜能,发展为国际上极富创造力和竞争力的佼佼者。在当今欧洲,荷兰、比利时在电子科学、航空航天、军工技术领域具有重要地位。作为世界级的软件研发中心和堪比美国水准的电子商务中心,^③荷兰以高福利制度构筑国民经济的良性运作,开创了“荷兰模式”。比利时承接全球大量的高级化工、钻石加工业务,并且是欧洲重要的微电子、新材料等高新技术研发中心。其地处法兰克福、巴黎、伦敦这三大世界级工业金融中心之间的聚合部位,更推动了阿姆斯特丹到布鲁塞尔的国际贸易与金融业的高度繁荣。鹿特丹、安特卫普、根特等港口承接了“德意志-中欧内地”与英伦、西半球的大规模转口贸易,加上跨国公司的大量集中,使低地国家的海港群落成为欧洲最大的进出口国际贸易集散地。^④在上述背景下,低地国家转变为西欧中心,在地区政治经济中具有举足轻重的地位。

二 低地国家转变为西欧中心的历史背景分析

低地国家之所以在当今欧洲的政治格局中建立起十分核心的地位,主要取决于:

① Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, New York: Rowman & Littlefield Press, 2015, pp.171-172.

② [美]罗伯特·卡普兰:《即将到来的地缘战争——无法回避的大国冲突及对地理宿命的抗争》,第155页。

③ Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, p.183.

④ Markus Haverland, “EU Membership and Interest Intermediation in the Low Countries”, Paper for EUSA 12th Biennial International Conference Boston, Massachusetts, 3-5 March 2011, p.11.

这里是世界唯一的超国家一体化组织——欧盟的中心所在；同时，美欧联合的全球最大军事同盟——北约总部也位于此处。那么，低地国家与欧盟、北约这两大特殊的国际性政治和军事联合机构之间具有怎样的关联？对此，本文分别就低地国家对西欧联合进程以及北约的形成产生的影响为主题展开探讨。

（一）低地国家与西欧联合进程

提及欧盟的前身——“欧共体”的形成，学界经常将其归功于法德和解以及法国等国政治精英设想的“一体化”理念。但实际上，以荷、比、卢为代表的低地国家作为欧共体的创始成员，对“西欧联合”这一进程的开启作出了十分重要的贡献。早在1921年，比利时和卢森堡就开始尝试组织经济联盟，两国设计了共用的货币和共同的关税制度。1941年，流亡英国的比利时首相亨利·斯巴克（Paul Henri Spaak）曾在日记中写道：“无论过去发生过什么，我们未来的前途只有让欧洲联合起来”。^①二战末期（1943-1944年），比、荷、卢政府对发展国家间联合的议题达成共识，先后签订货币和关税协议。1947年，“比荷卢条约”正式签署（Benelux Treaty）。至此，战后欧洲诞生了首个欧洲经济合作组织“比荷卢关税联盟”，又被誉为“小欧洲联合”。比利时首相斯巴克预想：未来的欧洲联合不仅涉及国家间在经济上的相互依赖，还会扩大到政治和军事同盟。^②而在当时的荷兰，政府决策层已经意识到二战后低地国家都面临严峻的国际形势，美、苏、英、法四强主导欧洲，低地国家需要以连为一体的方式，在四大强国之间寻求平衡的位置，并在以“战后德国问题”为核心的决定西欧前途的事务中发挥有效作用。最重要的是，比荷卢三国抱有共识：以国家间联合来开拓共同生存和发展的新模式，这从根本上符合西欧各国的利益。低地国家致力于率先开启联合进程并推广到全西欧，但它们一致拒绝大国势力主导西欧联合。而在实践经济联合的过程中，荷、比、卢三国设法为人员、物资的跨国流动提供便利，并探索建立共同市场、关税联盟，继而形成了行之有效的方法和制度。^③这些方法和制度后来被充分借鉴到欧洲一体化进程的诸多领域。可以说，荷、比、卢的经济联合并不仅限于构造了一个国际组织，事实上它们扮演了先行者的角色，以小型规模的互动经验为大型国际机制的合作提供了榜样。^④

^① Stephen George, “Paul Henri Spaak and a Paradox in Belgium Foreign Policy”, *International Studies*, Vol.1, No.3, 1975, p.257.

^② M.T., “The Benelux Countries and NATO”, *The World Today*, Vol.15, No.5, 1959, p.195.

^③ Raymond F. Mikesell, “The Lessons of Benelux and the European Coal and Steel Community for the European Economic Community”, *The American Economic Review*, Vol. 48, No.2, 1958, p.440.

^④ H. A. H. Audretsch, “Supervision in the EEC, OECD, and Benelux: A Difference in Degree, but Also in Kind?”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, No. 4, 1987, p.839.

1950年,在法德两国开始和解的背景下,法国外长舒曼首度提出“欧洲一体化方案”:设置一个统一的官方机构,将法德两国的煤炭和钢铁纳入这一机构中运营管理,并且欢迎更多的欧洲国家加入该合作进程,但需让渡一定的主权。“舒曼计划”的出台和法德联合趋势的初显,在低地国家的反响最为强烈。时任荷兰外长的迪尔克·斯蒂克尔(Dirk Stikker)认为,战略资源煤钢的一体化,有助于法国制约德国重返军事化,这也有助于二战后的德国经济摆脱被管控的困局,德国的复兴将振兴西欧经济联合,而法德两大欧洲政治经济体的携手最有利于实现西欧的持久和平与全面联合。原本推崇主权至上并反对“超国家理念”的荷兰决策层看到“一体化”将为欧洲创造的前景,转而做出决定:可让渡部分国家主权,并力促低地国家加入一体化。1950年7月至1951年4月期间,低地国家与法、德、意就建立煤钢联营进行磋商,^①比荷两国对法国主张以最高行政机构管理煤钢一体化表示不满,它们提出要设立部长理事会以监管行政机构的决策权限,最终,法国接受了低地国家的建议。^②4月18日,《巴黎条约》的签署标志着欧洲煤钢共同体的成立,总部设在毗邻德国的煤铁主产地—萨尔和鲁尔区并靠近法国中心巴黎的卢森堡,这也因为荷、比、卢联盟对煤钢资源的跨国运营具备管理经验。可以说,法德意联合与低地国家的再整合构成了最初的西欧经济联合——欧洲煤钢共同体。

继舒曼计划后,荷兰也提出新的一体化理念——斯蒂克尔计划:发展平稳的欧洲市场,从包括农业的基层部门开始推进一体化。煤钢共同体成立后,荷兰外长斯蒂克尔曾两次向其他五位成员国提出共同市场的想法,后转化为比荷卢的联合倡议,并受到法德重视。^③1953年,荷兰新任外长威廉·贝京(William Beyen)主张在煤钢联营的基础上增设关税同盟,并建设共同市场以及“共同农业政策”,从而将煤钢共同体升级为经济共同体。而实现这一转型的关键在于“建立共同市场”,这一重任的落实归功于斯巴克引领下的比利时政府。1955年,欧洲煤钢共同体在意大利的墨西拿通过“共同市场决议”,并决定由兼任比利时外长的亨利·斯巴克带领三大欧洲合作组织的特选专家成立委员会,^④负责草拟欧洲经济和原子能共同体条约的方案。委员会以严谨的科学研究完成了“斯巴克报告”,论证了建立共同市场的可行性及有待于解决的问

^① Martin J. Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-95*, New York: Rutledge Press, 2001, p.67.

^② William Mallinson, *From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, New York: I.B. Tauris Press, 2005, p.129.

^③ 方连庆、刘金质、王炳元主编:《战后国际关系史:1945-1995》,北京:北京大学出版社2005年版,第223页。

^④ 三大欧洲合作组织:比荷卢关税联盟、欧洲煤钢共同体、欧洲经济合作组织。

题,制定出让各国都能接受的方案,并满足法国对于建立原子能联盟的诉求,^①从而确保1957年《罗马条约》的签署,“欧洲经济共同体和原子能共同体”由此应运而生。同时,斯巴克同与会各国外长就经济联盟升级为政治联盟的目标达成原则性协议,为后来的欧洲政治一体化奠定基础。而荷兰方面提倡的关税联盟也被《罗马条约》核准并付诸实施,共同农业政策计划也在执行关税同盟的第二阶段1962年被施行。1965年,《布鲁塞尔条约》决定将煤钢、经济和原子能共同体全部合并,成立欧洲共同体。由于在《罗马条约》签署时期,法兰西第四共和国的政治经济形势不稳定,联邦德国的阿登纳政府也面临换届选举,建立共同市场并全面升级经济一体化的历史重任主要由比利时担当并被顺利完成,决策欧洲一体化的中心自此定于布鲁塞尔。

自上世纪70-90年代以来,低地国家对欧共体尝试向欧洲政治联盟转型的进程同样发挥了重要的作用。1970年,由比利时外交部政治司司长达维尼翁负责出台的“卢森堡报告”,倡导欧共体各国在外交领域寻求联合,以实现西欧的政治联合,据此形成了“欧洲政治合作”的指导思想。^②1979年,由比利时首相主持并命名的“廷德曼斯报告”,提出以经济、货币、防务、外交各方面的整合来实现欧洲的政治联合,初步形成了让欧共体转变为欧洲联盟的计划目标。在此期间,低地国家参与制定共同体外交决策机构、欧洲议会的普选制及成员国协商的各项政策的制度化。1985年6月,为便利欧共体国家间的人员往来,低地国家携手法德策划的《申根协定》,正是以卢森堡的“申根村”而命名。12月,欧共体的“卢森堡会议”通过了《欧洲政治合作草案》,荷兰、比利时对“欧洲政治联合目标”的最终确立,以及筹建货币联盟、改革共同农业政策、落实统一大市场作出了重要的贡献。同时,依据荷兰等低地国家对于制约大国权限、推崇各成员国对等协商的主张,草案制订了对部长理事会的决策程序的改革——限制成员国的否决权,以多数表决为准,并扩大欧洲议会对理事会的权力约束。《欧洲政治合作草案》使1986年的“布鲁塞尔-欧洲统一文件”得以成功签署,为建立欧盟所需的决策机构、运作程序和制度规则以及欧盟政治经济体系的形成奠定了基础。另外,荷兰等国还协助法德复苏西欧联盟、实践军事合作,构成了欧洲防务联合的雏形。而在当今欧盟的发展过程中,自20世纪90年代起,被誉为构建欧盟的“四大里程碑”中的两大条约在荷兰签署,包括建立欧洲政治和经货联盟的《马斯特里赫特条约》和落实共同外交和安全政策的《阿姆斯特丹条约》。荷兰协助德法出台共同的货币政策,

^① Pierre Henri Laurent, “Paul Henri Spaak and the Diplomatic Origins and Common Market, 1955-1956”, *Political Science Quarterly*, Vol.85, No.3, 1970, pp.384-390.

^② 方连庆、刘金质、王炳元主编:《战后国际关系史:1945-1995》,第505页。

并参与设计了欧洲共同外交与防务政策的纲领。比利时与荷兰率先开展两国海上力量的联合管理,推动了低地国家对防务一体化超前的实践。比利时同时也是欧洲快速反应部队和欧洲共同安全与防务政策的重要创始成员。在欧盟与中东欧的外交、美欧的跨大西洋合作、欧盟的海外军事行动中,比利时一直全力协助欧盟的对外战略并发挥了积极的影响。而卢森堡则是欧洲法院和投资银行的所在地,长期以来一直鼎力支持西欧联合与一体化进程。综上所述,可以看出低地国家在欧洲一体化进程中发挥了重要的建设性作用,在当代欧盟政治体系中扮演独特而重要的角色。

(二)低地国家与北约的形成

北大西洋公约自二战后诞生以来,对长达近半个世纪的冷战局势产生了持久的影响,迄今已发展成为全球最强大的多边军事联盟。而北约的历史成因及在不同时期的政治作为,与其各创始成员国的谋划和战略举措存在密切的关联,其中,西欧低地国家对北约的形成和发展同样功不可没。首先,低地国家与北约理念的产生具有密切联系。1942年,荷兰流亡政府外长范·克勒芬斯(Von Kleffens)最早提出了建设“西欧集体安全组织”的设想。^①1943年,克勒芬以地缘政治视角,提出了对于布局欧洲的多国军事联合的构想:以西半球的美国、加拿大与欧洲不列颠作为支援欧陆局势的海外基地,并与法国和低地国家联合构成战略桥头堡,使海外和欧陆的多个力量相互支援并共同维护欧洲安全。^②克勒芬斯的理念启发了当时英国地缘政治名家麦金德和外交大臣贝文(Ernest Bevin)。与前者如出一辙,麦金德赞同以美国为中心的西半球对欧洲战略的重要性,以及英国的海空基地和法国的大陆桥头堡地位。^③从克勒芬斯到麦金德承前启后的战略布局影响了战后首个欧洲多边军事同盟——西欧联盟的规划。而贝文主张的联盟模式同样效法上述理念,强调了美国力量支援的重要性,并希望以持久的精神意志使西欧的军事联合转化为强大的物质力量。^④贝文成为最早口头倡导建立以意识形态为导向的北大西洋联盟的奠基人。

其次,低地国家推动了北约的形成。二战后,由英法两国签署的“敦刻尔克条约”成为战后首个欧洲军事同盟。饱经战祸的比、荷、卢三国政治高层放弃了“中立外

^① Francis Heller John Gillingham, *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*, New York: St. Martin Press, 1992, p.25.

^② See Gregory Flynn ed., *NATO's Northern Allies: The National Security Policies of Belgium, Denmark, the Netherlander and Norway*, Totowa: New Jersey Press, 1985, p.116; Amry Vandenbosch, *Dutch Foreign Policy, Since 1815-A Study in Small Power Politics*, The Hague Press, 1959, p.291.

^③ Halford J. Mackinder: "The Round World and the Winning of Peace", *Foreign Affairs*, Vol. 21, No.4, 1943, p.601.

^④ 贾文华、许云海:“论西欧低地国家与北约的建立及在初期发展中的作用”,《河南大学学报·社会科学版》2004年第1期,第55页。

交”,都确立了以结盟和集体安全为主旨的对外政策方针。它们均有意同英法联盟实现对接,同时,很希望将美国的力量引入西欧,构成跨大西洋的集体安全体系,在荷比政治高层中推行所谓的“泛大西洋主义”。为实现西方集体安全的目标,低地国家先与英法建立同盟,即1948年英法与比、荷、卢五国签署《布鲁塞尔条约》,诞生了西欧联盟的前身。然而,英国主导该联盟使低地国家缺乏信心,因为英法的参与主要限于字面承诺,并未采取实际行动,因此,比荷两国又签署了另一围绕低地国家并对外开放的“秘密协定”,涉及防务技术、参谋等军事合作,它们试图通过实质性举措,拉动英法采取实际行动。^①这对后来西欧军事联合的运作发挥了重要的作用。事实证明,《布鲁塞尔条约》是走向北约的关键步骤,被誉为“北约的欧洲前身”,^②美国正是看准了西欧国家实践集体安全的意愿与可行性可形成相当的规模和有效的制度化运作,在随后的1949年,最终下决心与西欧多国组建北大西洋公约组织。可以说,荷兰等国的角色很重要,如果没有它们筹备《布鲁塞尔条约》,也就不会有连贯的北约联盟。^③

再次,低地国家协助了北约的战略实施。成立之始的北约缺乏对西欧盟国的组织协调能力,因而在一定时期需要西欧联盟的补充。而低地国家确保了西欧联盟与北约相互配合,尤其是它们说服英美支持联邦德国加入《巴黎协定》,使《布鲁塞尔条约》升级为“西欧联盟”,并进一步协助西德加入北约,通过西欧联盟升级来促进北约扩大。其中,荷兰对德政策的举措值得关注。荷兰的外交游说使英美意识到德国加入西方集体安全的重要性,因为原本设置在低地国家的北约前沿防线——“瑞恩-伊吉赛尔线”(Rhine-Ijssel line)过于薄弱,将西德作为屏障很关键。因此,北约理事会的第五次峰会接受了荷兰外长斯蒂克尔的建议:北约纵深尽量向东扩,肯定联邦德国的意义,并让其恢复武装。^④另外,在自身条件薄弱的情况下,低地国家仍能帮助北约发展出相当实力的常规军团。虽然,它们并非北约的重要成员,但在冷战结束前,低地国家构成了北约北部集团军的一半、第二联合战术空军的40%,低地国家的地理位置和海陆空交通网对于支持西德前线和西欧的整体协防至关重要。^⑤

最后,低地国家影响了北约的制度构建。北约在建设军政同盟的实践中,其军事

^① Dutch Council of Ministers, 26 January 1948, Dutch State Archives, MR390; Quoted from William Mallinson, *From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, New York: I.B. Tauris Press, 2005, p.63.

^② Mark Smith, *NATO Enlargement during the Cold War Strategy and System in the Western Alliance*, New York: Macmillan Press, 2000, p.116.

^③ Ibid., p.84.

^④ Ibid., p.112.

^⑤ Richard A.Bitzinger, “The Low Countries NATO Policy, The Next Five Years”, An Report of Rand Note, February 1990, Sponsored by United States Air Force, p. v.

委员会的制度规范、区域计划小组的运行、武器生产和供应模式,均受到低地国家政策意见的指引。需要指出的是,北约是多边性质的军事同盟,虽然美国主导北约,但这种地位仍不能对同盟的运作起完全决定性作用,美国需要与西欧盟国达成一致,方能采取共同的政策措施。显而易见,低地国家高度推崇“多边安全合作”,其动机不仅在于加强集体安全的实力,也在于制约权力的过分集中。实际上,北约成立之始,低地国家就反对美英法权力意志的集中,主张小国的制约作用。在上世纪 50-60 年代,比利时的斯巴克与荷兰的斯蒂克尔先后担任北约秘书长要职,北约大小国家间以协商式的多边互动模式使北约走向成熟。1967 年,北约理事会采纳了比利时外长皮埃尔·哈默尔(Pierre Harmel)的建议:让北约从完全军事防御向更健全的外交和行政功能系统转型,同时,在盟国之间建立政治协商机制,^①足见当时低地国家对北约政治权力框架的制度改革颇具影响。而这一时期,法国与美英的权力斗争极为严峻,戴高乐政府决定退出北约军事一体化机构并迫使其总部迁出巴黎。低地国家竭力协调大国间的矛盾,力促北约团结,并让北约总部和联合军司令部分别安置在比利时布鲁塞尔与荷兰林堡。^②

总体来看,无论西欧联合进程或北约的成立,以荷兰、比利时为代表的低地国家对欧洲局势具有决定影响的两大进程有重大作为,其卓有远见的战略理念,对这两大进程具有重要的贡献。它们率先发起的经济和防务联合,成为创建欧洲一体化与欧美集体安全体系的关键步骤,加上稳妥地把握好特定时期所处战略环境的变化而带来的战略机遇,使低地国家在北大西洋-濒海欧洲的地缘政治格局中逐渐形成了特殊的核心地位。

三 对低地国家战略艺术的分析

通过梳理西欧联合与北约建立的过程可以发现,自二战后的现代国际关系格局形成过程中,地处西欧一隅的低地国家即便国力弱小,但它们仍能实践一系列行之有效的对外战略,对欧洲形势造成重要的影响。结合地缘政治视角,下文将重点分析低地国家如何应对以“德国问题”为核心的战后欧洲局势,以及它们影响欧洲局势的战略举措的内涵和现实前瞻性。

(一) 低地国家地缘政治的特殊性

^① N. Piers Ludlow ed., *European Integration and the Cold War Ostpolitik-Westpolitik 1965-1973*, London: Rutledge Press, 2007, p.46.

^② 贾文华、许云海:“论西欧低地国家与北约的建立及在初期发展中的作用”,第 57 页。

从早期欧洲国际关系的演变可以看出,低地国家特殊的地理位置在特定历史时期产生了深刻的影响。低地国家在西欧曲折的地理疆域中占据核心的战略地位,并呈现出显著的陆海复合形状。这里自东向南分别紧邻欧洲的两个大国腹心地带:德意志的“莱茵区”与法兰西的“巴黎盆地”。同时,从低地区域可进入北海的东翼,与不列颠英伦相望,并可放眼北大西洋;其北缘还扼守着波罗的海出口的南端。美国前国务卿亨利·基辛格极为强调“低地国家”的重要性,认为法国要成就欧洲霸权就需要从这里统辖德意志莱茵区,同时,在北海与英国抗衡并问鼎波罗的海。英国通过与低地国家结盟,得以在相当时期内主导欧洲均势。^① 20世纪前期,欧洲大国的对抗达到巅峰,使局面朝着突破均势的方向演变,德国从低地区域入手进而逆转了同英法的力量对比。这些历史现象表明,低地国家是西欧战略重心的所在,大国势力对此地的角逐,不断改变着西欧的权力结构,而低地国家特殊的战略意义却导致它们面临被“边缘化”的困局。此外,美国的崛起并对欧洲局势的介入,使得二战后西半球与西欧地缘战略相互合拢并与欧亚大陆心脏地带加剧对峙,原本被边缘化的低地小国面临更复杂的生存环境。也正是经历长期的严峻考验,在低地国家造就了一些擅长国际战略的知名人士,包括荷兰裔美国地缘政治名家斯皮克曼、欧洲一体化先驱斯蒂克尔和贝京,被誉为“欧共体之父”及“欧洲先生”的斯巴克。低地国家的政治和外交家们依据形势变化并因地制宜,采用了卓有成效的策略,改变了“边缘化困境”。

(二)低地国家与“德国问题”的特殊关联

与美、英、法对德国竭力削弱的战略不同,低地国家致力于保全德国。二战后,虽然它们蒙受的战争创伤极为严重,反德情绪很高。但在当时的荷兰,以首相希默尔霍恩(Schermerhoorn)和外长斯蒂克尔为代表的政府高层,极为理性地总结了几个世纪以来尼德兰与德意志的关系,认为德国作为欧洲大国,它的任何举动对其邻国均造成正负两方面的影响。德国既会带来压迫,也会惠及周边。低地国家与德国具有很发达的边境贸易,无论德国的原材料进口和工业品出口都大量通过荷兰和比利时的海港,德国发达的科技和文教对低地国家的工业化和文化事业也很重要。荷比政府高层均认定,德国仍有重振的可能,仍将把持欧洲最大的产业、科学与市场中心地位,未来的西欧联合与经济复兴将取决于德国作为发展引擎的作用。对此,荷兰、比利时一致将“对德和解”视为首要的外交政策,由于荷兰与西德就“战后领土补偿问题”产生分歧,比利时与西德的和解相对更为顺利。而且低地国家与法国就“德国问题”形成了一致立场,它们都希望重塑对德贸易,因为本国的经济恢复与国家重建,很大程度上取决于

^① Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster Press, 1994, pp.70-71.

德国的发展前景。^①实际上,改善战后对德关系构成了西欧联合的重要动力。另外,斯蒂克尔指出:德荷关系的最基本要素还涉及安全的需要。^②当时的荷兰政府高层意识到新时期的安全问题是来自苏东阵营的扩大,联邦德国是应对这一挑战的关键屏障。

(三)“重塑西欧”:低地国家付诸的努力

低地国家采取了有利的对策影响德国问题并改善西欧局势。一方面,它们从局部到全面推动西欧联合。从建立“比荷卢关税联盟”到融入“法德和解”,它们参与创立“欧洲一体化”并不断完善这一进程。其中,欧洲煤钢共同体的建立专门解除联邦德国的战后经济管制,得以释放德国工业经济的潜能。德法的工农业互补以及低地国家的转口贸易,启动了西欧的经济联合。在此基础上,低地国家不断推动一体化微观领域的细化和深化,包括关税、农业以及市场一体化,从而在宏观层面推动“西欧联合”,使其从煤钢原材料的一体化升级为经济一体化,并为政治和防务一体化奠定基础。而西欧联合的发展趋势也从法德意与低地国家联合逐渐扩大到广大欧洲地区。另一方面,低地国家引入外部资源和力量,推动西欧联合并发展多边军事同盟。与以往欧陆大小国家引入霸权国的资源和军力以达到制衡的局面不同,战后的低地国家建立“比荷卢关税联盟”为西欧经济的复苏带来活力,并借机吸引“马歇尔援助计划”,其目标在于引入霸权国的资源来支持西欧联合。同时,从西欧联盟到北大西洋公约组织,它们发展多国军力联合的目的在于:获得美国力量的支持,从而在西欧建立起严密而稳固的多边安全体系,再将德国吸纳到安全体系中,在约束德国的同时,让其服务于西欧的安全。由此低地国家与其传统的周边大国德、法、英从经济到安全领域建立了密不可分的相互依存与共同利益,使它们前所未有地在这三大欧洲势力之间实现极为有利的平衡和国家利益的融合。这种战略环境也使它们得以在冷战时期美苏两极之间的对抗中获得有利的战略地位。此外,自冷战以来,荷兰和比利时的国内结构存在的碎片化问题,影响了两国的内聚力。以比利时为例,该国北部有荷兰语区的工业经济重心“弗兰德斯”,南部是法式文化发达的“瓦伦西亚”,还并存其他专用法、德语的小范围地区,因此,地方民族问题易于使该国陷入“碎裂化局面”。在这种背景下,比荷都采取“协商民主”的政治互动方式来应对国内问题,它们对不同政见和各个派系予以

^① A.S Milward, *The European Rescuer of the Nation State*, London: Rutledge Press, 1992, pp.67-155; Quoted from Mark Smith, *NATO Enlargement during the Cold War Strategy and System in the Western Alliance*, New York: Macmillan Press, 2000, p.14.

^② William Mallinson, *From Neutrality to Commitment: Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, New York: I.B. Tauris Press, 2005, p.16.

较为均衡的权力分配,以倾听咨询(Consult)、妥协折中(Compromise)、达成一致(Consensus),从而协调各派利益分歧,确保国家意志的统一,并杜绝权力集中(比利时于1993年确立联邦制,该国的各种内政和外交决策及各类行政官员的选用,都充分照顾地方联邦的利益诉求,力求各联邦和社会团体都能实现共同而一致的政治意愿)。^①这种政治上的协商传统造就了荷比两国都很推崇的外交理念——“多边合作主义”,从而形成了所谓的“欧洲协商政治”,^②这在北约和欧盟的制度建设中有着充分的体现。

(四)低地国家对外战略的内涵与前瞻

这一部分以荷兰和比利时为例,来探讨低地国家的对外战略内涵及现实前瞻性。荷兰的对外战略的要义主要在于:让昔日压迫自己的德国变成有利一方。通过西欧联合使德国服务于“欧洲经济一体化”,通过构建西方集体安全和多边军事同盟使德国有助于西欧的战略安全。可以说,对二战后德国经济、政治主权的恢复并获得正常国家地位,以及通过一体化和同盟体系将德国导入正途,以荷兰为代表的低地国家对此发挥了重要作用。而荷兰战略的前瞻性又在于对一体化的创新,包括关税、农业和共同市场等在欧洲一体化进程中相继确立重要地位的领域。值得注意的还有防务一体化。最早,法国提出了军事一体化——“普列文和富歇计划”,美国则主张建立“欧洲联合防务集团”(EDC),但这些方案未取得实质进展。荷兰则一直致力于发展同北约相协调的欧洲防务联合。至1997年,由荷兰积极参与设计的欧盟重要条约——《阿姆斯特丹条约》,重点之一就是“欧洲共同安全与防务政策”的落实,包括重启西欧联盟并将其并入欧盟,以实现欧洲防务联合。由欧盟理事会负责制定共同防务政策的方针,并首次提出欧盟的“共同战略利益”概念。^③另外,荷兰的战略前瞻性还表现在:以机构和制度框架制约多边合作中的大国权力结构,从最初欧洲煤钢共同体的“部长理事会”到新时期的“欧盟理事会”,都经由荷兰倡导而成立。^④从当今的欧盟理事会到委员会的平衡,^⑤荷兰总能广泛团结欧盟小国,谋求多数票表决一致,以制约大国权力

^① David Crikemans, “Foreign Policy and Diplomacy of the Belgium Regions: Flanders and Wallonia”, Discussion Paper in Diplomacy of Netherland Institute of International Relation, March 2010, p.2.

^② Jan Beyers, Hans Vollaard and Patrick Dumont, “European Integration and Consensus Politics in the Low Countries, Observations on an Under-Researched Relationship”, European University Institute, Department of Political and Social Sciences, EUI Working Paper SPS, May 2014, p.10.

^③ 张迎红:《欧盟共同安全与防务政策研究》,北京:时事出版社2011年版,第152-154页。

^④ E.Willenstein, “Nederlans rol in Europese Integratie: von Founding Father tot Verloren Zoon”, *Internationale Spectator*, Vol.60, 2006, pp.561-567; 转引自杨娜:“低地国家的国际关系研究评析”,《教学与研究》2014年第8期,第99页。

^⑤ Attila Agh, “Smaller and Bigger States in the EU 25: The Eastern Enlargement and Decision-Making in the EU”, *Perspective*, No.21, Winter 2003/2004, p.18.

并影响欧盟决策。^①

从比利时的角度来看,二战结束后,它积极充当了联系起美、英、法、德这些西方大国力量的纽带。比利时既支持英美建立西方国家联盟的集体安全体系;又能配合法德推动一体化进程。而且比利时的战略前瞻性更在于:其决策层从宏观层面支持欧洲一体化的升级——从原料、能源到经济一体化,并向外交、政治和防务领域不断进取。时至今日,比利时的对外战略已在原先的基础上更上一层楼。作为美国的重要盟友,比利时对于北约突破地区防卫以发展海外军事干预发挥了重要作用。^②与此同时,比利时坚定支持欧洲防务一体化,其目的在于强化西方多边安全合作的权力制约机制,该国首相盖·沃尔霍夫斯塔特(Guy Verhofstadt)以反对“单边主义”闻名,强烈呼吁“多边合作”,他领导的比利时政府高层认为:对于北约未来的改革和发展跨大西洋关系,欧洲防务联合极为重要,这可以在北约内部构成权力制约的支柱,使欧美合作趋于对等,^③而比利时则在当今世界的两大军事同盟之间建立战略平衡。另外,布鲁塞尔注重以欧盟和北约框架同俄罗斯发展战略关系,而荷兰与俄罗斯一贯保持着发达的经贸关系,加上卢森堡重在追随荷比的对外政策,由此构成了影响当代欧盟关系结构和对外事务的“比荷卢框架”,它们共同致力于发展同中欧的“维谢格拉德集团”和巴尔干国家的特色外交,^④这使低地国家得以在当今的两大世界级地缘战略辖区:即美国和欧盟主导的“环北大西洋圈”和俄罗斯主导的“欧亚心脏地带”之间保有很大程度上的战略灵活性。

四 低地国家的“功能型中心”现象对国际关系理论研究的启示

低地国家从欧洲边缘转为中心的历程,是国际关系研究领域值得关注的问题,对这一问题的研究有助于学界对欧洲国际关系的变革、西方安全结构的演变,以及权力中心理念的界定展开更深入的思考。

(一)以“系统结构论”反证“边缘-中心”的转化

^① Y. Devuyt, “The Community Method after Amsterdam”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.1, 1999, p.115.

^② Bureau of European and Eurasian Affairs, “U.S. Relations With Belgium”, August 4, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2874.htm>, last accessed on 8 June 2016.

^③ Arnoud Willemsen, “European Defense Integration: A Comparison of Support in Belgium and the Netherland”, Master Thesis, Erasmus University Rotterdam, Department of Public Administration, pp.54-56.

^④ Foreign Minister's Speech in Parliament, 2009, (Speech on Foreign Policy, MAE 07/2009), Quoted from Pierre-Louis Lorenz, “Luxembourg”, in Heiko Biehl, Bastian Giegerich, Alexandra Jonas eds., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defense Policies Across the Continent*, Springer VS Publishers, 2013, p.233.

由于低地国家处于多种西方权势之间相互作用的核心位置,各种大国在欧洲的力量是压倒性的,大国的相互作用和对外举动极易影响它们在欧洲国际政治体系中的位置。这种复杂的战略环境使低地国家的形势在相当程度上紧系于欧洲大国关系的变数,因而有必要探讨欧洲体系中相关大国与低地国家的排列和互动问题。国际政治学说的重要代表人物肯尼斯·沃尔兹开创了“结构性现实主义”,他揭示体系变化的要理在于系统中单元的平衡——维系国家间力量的均势。^① 当出现改变平衡的力量,别的单元国家必然致力于维护平衡结构,除了采取“自助习得”的方式增强自我力量,也会同其他寻求均势的国家联合,以改变体系力量的失衡。^② 这种理念相对而言更适合冷战前的欧洲国际关系,即针对实力领先的欧陆强国,其他大小国家除了增强自身的力量,就是发展以制衡为目标的同盟。同时,需要指出,至少就小国与大国的关系而言,该体系结构呈现出“层级化”,其最主要的问题是历史上欧洲以大国间制衡为主的结构,对小国在体系中的地位和生存很不利,这导致了它们在体系中的“边缘化”。而本文探讨的是,如果相关的国际系统并非“制衡结构”,尤其是产生与之相反的互动关系,对系统层面和国家单元层面会有怎样的作用与影响?

二战后,由法德与低地国家引领的联合进程使欧洲格局在很大程度上转变为“非制衡化”结构。一方面,制衡本身包含对抗属性,陷入这种结构将给欧洲带来悲剧性的结果,尤其是“制衡结构”最终颠覆了欧洲主导全球国际关系体系的地位。当时的法德和低地国家决策层对此的反思和共识,使它们携手倡导以“一体化”为运作方式的西欧联合。同时,历经浩劫的欧洲沦为美苏两极之间对抗的“边缘地带”,更促使西欧国家放弃内部的“制衡思维”,以改变西欧总体被边缘化的困局。于是,“自助”和“制衡”被变化为“互助”与“一体化联合”,西欧国家间对立的局面走向终结,互不视彼此为对手,法德意与低地国家也构成了欧洲一体化的主力。从这一转型至今,西欧已从两极夹缝中逐渐成长为当今世界的一极。欧盟国家共存与互利的关系模式,构成了当代国际体系中重要的结构。正是在这样的背景下,以低地国家为代表的欧洲小国摆脱了被“边缘化”的困境,尤其是低地国家作为欧洲一体化的创始成员,矢志不渝地追随并支持着这一进程,使之与法德等大国共同融入“欧洲联合”的中心位置。

世界政治经济学名家伊曼纽尔·沃勒斯坦提出过“中心-边缘论”,他将国际体系的单元国家按照经济分工划为三种层次:领导国际分工格局的中心国家、新兴工业化

^① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill Press, 1979, p.121.

^② Stefano Guizzini, *Realism in International Relation and International Political Economy*, London: Rutledge Press, 1998, p.130.

的半边缘国家以及发展滞后的边缘国家。^①沙斯·杜恩(Christopher Chase Dunn)继承了这种研究范式,提出非中心化或半边缘化国家在政府主导模式下依托现代国际自由贸易体系向中心靠拢。^② 本文借鉴这种范式进行了分析,认为欧洲国际体系曾经是大国为中心的制衡结构,这导致弱势小国的边缘化,但小国协同大国将欧洲系统在相当程度上转变为“联合体结构”,使之一同构成新欧洲系统的中心。

(二)“安全共生”理念

在低地国家从欧洲边缘转为中心的历程中,由于它们所处的地缘政治及战略重心地位,不可避免地会与雄踞周边的大国产生安全困境问题。无论建立集体安全与发展西欧联合,均显现出它们有效化解这种困境的意愿和能力。这里先要审视“安全困境”理念及应对思想的提出。最初,由约翰·赫兹(John. Herz)定义了“安全困境”^③。随后,进攻性现实主义者米尔斯海默完善了该理念并指出其实质在于相邻国家间军事力量的提升和对比,此类用以增加自身安全的行径易于导致他国不安。^④ 以应对安全困境为议题,巴里·布赞提出以制度化规则限制国家行为的“成熟无政府状态”(mature anarchy)。^⑤ 国际政治心理学倡导者罗伯特·杰维斯提出“建立安全机制”以约束各国遵守相应的原则、规范,让体系各国既互利又制约。^⑥ 新自由制度主义的约瑟夫·奈主张以国家间围绕限制军备、发展共识合作以缓解困境。^⑦ 建构主义的亚历山大·温特认为:国家间以互动产生“集体认同意识”,在国际社会中建立友好的文化结构。如果国家间安全利益一致,就不会视它国为威胁。^⑧ 结合以上学者的思路,转入低地国家应对安全困境的成就分析,其经验的可行性大致总结为:寻求和建立共同安全政策——“安全共生”。

以荷比为代表的低地国家决策高层以敏锐的战略视角觉察到:它们与曾对其构成压迫态势的大国存在共同的安全利益,可通过建设复杂的多边安全体制,设法与大国

^① Immanuel Wallerstein, *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press, 1974, pp.126-127.

^② [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论》,第495页。

^③ 约翰·赫兹指出:国家行为体为维护现有的地位,以猜疑、夺权、军备竞赛等类似行为相互作用,使相邻国家间陷入权力与安全的竞争中。See Christian Hacke and Jana Puglierin, “John H. Herz: Balancing Utopia and Reality”, *International Relations*, Vol.21, No.3, 2007, p.372.

^④ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton & Company Press, 2001, p.55.

^⑤ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: European Consortium for Political Research Press, 2008, p. 177.

^⑥ Robert Jervis, “The Security Regimes”, *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p. 178.

^⑦ [美]约瑟夫·奈:《理解国际冲突:理论与历史》,张小明译,上海:上海人民出版社2002年版,第23页。

^⑧ [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海:上海世纪出版集团2000年版,第135页。

在共同的集体安全体系中互助、共生。荷兰、比利时意识到德国对它们的生存安全具有积极的一面,因而采取了趋利避害的对策:发展双重的多边军事同盟——与传统的西欧大国联合,建立初步的集体安全系统,再吸引霸权国的力量以构建更全面的西方集体安全体系;从而吸收德国加入,约束德国并使之服务于其筹建的多边安全体制。这种逻辑在当今的欧洲国际关系中仍有所体现,荷比支持欧盟共同安全与防务政策,也首肯北约对欧洲安全的意义,其重点在于应对冷战后东欧形势的不确定和巴尔干地区冲突,使欧盟各国、北约盟国确立共同的安全利益。同时,面对重获统一的德国,荷比支持欧盟从经贸、外交到防务领域的不断升级,以及欧盟、北约在军事上的互补,使继续留在欧盟与北约的德国接受不断改进的制度框架的制约,并对欧洲一体化和西方集体安全进程发挥积极作用。但与冷战时期不同,低地国家倚重的北约与欧盟联合的双重同盟框架,进化为对大国权力构成制约和平衡的成熟的多边合作机制。总结低地国家应对安全困境的事例可以看出,它们与邻国寻求建立共同的安全利益,起到置换安全疑虑的作用,并建立双重结构的集体安全体系——分别是区域联合与霸权国主导的两类同盟;以这种长期奉行的多边安全架构,通过相互制约和制度化规则约束大国权力并确保盟国间的友好协作,大小盟国的军力共同发展并受到统一管控。另外,在此环境下确立了共同意识形态,构成了能够协调国家行为体认知偏好并缓解安全困境的信任机制。^① 总之,以寻求共同安全利益、建立共同安全体系,确保西欧大小国家间的共同生存。而低地国家致力于统筹西欧的力量联合并适应美国的主导霸权,促进了环北大西洋的欧美战略整合,在此基础上形成的西方集体安全体系中,低地国家处于重要的位置。

(三) 对“功能型中心”的思索

在当今的濒海欧洲区域,德国主导欧盟的货币与金融事务以及“东扩政策”,成为西欧与中东欧交汇的大陆型中心。法国引领欧盟在北非马格里卜建立相当大的战略优势,并推动欧盟与美国发展跨大西洋合作,在北大西洋-地中海范围,法国是一个突出的陆海复合型的大国力量。英国同主导全球霸权的美国、欧盟的“法德轴心”都有着密切的利益关系及战略合作,加上其国际影响和海外优势,仍然是北大西洋-濒海欧洲的海洋型中心。与德国、法国、英国这些以雄厚的大国物质能力为基础从而确立“权力中心地位”的国家不同,国小势微的低地国家并不具备这类权势条件,但从欧共体到欧盟所实践的不同领域和不同级别的“一体化”、从北大西洋联合到欧洲防务联

^① Avidit Acharyay and Kristopher W. Ramsay, “The Calculus of the Security Dilemma”, A Paper from Department of Politics, p.2.

合并以多边军事同盟构建强大的“西方集体安全体系”,还有欧盟和北约具有的政治共性——“多边合作的制度化”,低地国家对以上这三大影响欧洲战略格局乃至全球国际关系的西方国家间联合进程,发挥了重要的塑造和推动作用。

值得关注的还有,当今的低地国家崇尚以稳妥的外交政策服务于西方大国间的权力平衡与融合。荷兰是德法倡导建立欧洲经货联盟并推动欧盟政治和防务联合的有力支持者。同时,荷兰最拥护“北约合作机制”和“美国参与”对欧洲安全的重要性,荷兰的军事战略主要服务于北约在欧洲的地区安全事务,以及美国、欧盟的海外军事行动。^①比利时配合德国倡导的“欧盟东扩”,对于中东欧国家参加“欧洲安全合作组织”、“欧盟联系国协定”、“北约和平伙伴关系”予以帮助并为之建立密切联系。同时,比利时积极支持欧盟与美国发展新时期的跨大西洋合作;在欧盟介入海外地区冲突的行动。它与法、德、荷兰等欧盟国家的防务联合程度很高,这构成其国防战略的主要内容。^②在北约内部,比利时一向为“西欧联合”代言并倡导多边政治合作理念,也能配合美国对北约的领导地位及政策事务的调整。另外,被誉为“市民小国”的卢森堡由于国土、资源和人口的局限性,使之缺乏“服务于本国外交、军事和政策制定”的院所机构,但该国依赖欧盟结构内的相互依存和外向型经济,也使其外交传统和政策与周边主要邻国、相关集团或同盟的主要角色进行利益协调。^③在这样的背景下,低地国家得以在欧美主要大国间巧妙周旋、左右逢源,并且在北大西洋-濒海欧洲的地缘政治中构成了平衡和对接大国权力诉求的“汇合区”。

与荷兰、卢森堡不同的是,比利时的“欧洲认同”相对最强。荷兰更强调主权并对“超国家理念”有所质疑,其政治精英对通过“大西洋联合”以维护安全的推崇度在某些程度上略高于基于现实利益考量的“欧洲联合”。因而荷兰政府抵触欧盟加强中央机构的集权,民间的“疑欧思潮”相对较突出。卢森堡将大西洋关系视作欧洲联合的前提或对等条件。而在比利时,“超国家的西欧联邦主义”是其优先的外交政策,这一方面缘于该国最先主张欧洲联合的政治传统,并已将其作为该国根本的国策;另一方面也在于其希望确保联邦制国体避免“离散化”的危险。因而“统一欧洲”的理念构成

① Jörg Noll and René Moelker, “Netherland”, in Heiko Biehl et al. eds., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defense Policies Across the Continent*, Springer VS Publishers, 2013, pp.257-259.

② Sven Biscop, “Belgium”, in Heiko Biehl et al. eds., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defense Policies Across the Continent*, p.38.

③ Pierre-Louis Lorenz, “Luxembourg”, in Heiko Biehl et al. eds., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defense Policies Across the Continent*, p.233.

了该国各联邦、各社会团体共同拥护的意识形态。^① 这让比利时相比其他欧盟小国更支持让渡本国权力来支持一体化进程,并以“欧盟统合”促进比利时联邦的凝聚力,使之与同一地理区域内的国家建立共同的命运。可以说,作为欧盟决策机构的所在地,比利时很具欧洲认同的象征性和欧盟团结的感召力。

综上所述,现代史的低地国家是通过发挥一些特殊的“功能性质”的作用,而转变为具有特定意义的中心,即所谓“功能型中心”。这类中心继承了历史的战略禀赋并形成了可预见的战略前瞻。对于影响欧洲国际关系格局的几类重要功能——欧洲一体化、集体安全和多边合作,低地国家均发挥了制度和机制的塑造作用,并大力推动其运行。而且它们能协同一致服务于“大西洋-欧洲范围”的地缘政治及大国战略的统筹,平衡与融合欧美大国间的权力诉求,^②构成西方多个权力中心之间的纽带。另外,这种功能型中心又是由几个同区域内的相邻国家集结而成的,依据各自的战略所长发挥不同的作用。其中,荷兰富于对功能的创造力和创新精神,比利时则更显而易见的承当了功能机构的设置并落实功能的执行,加上卢森堡升级为欧盟重要的法制和金融职能中心,低地国家构成了现今濒海欧洲战略格局与地缘政治的“功能型中心”。这一具有特殊意义的战略地位的形成和确立,很好地促进了低地国家从欧洲边缘向中心的转变,使它们不仅有效地影响欧美大国关系的相互倚重,其内涵“功能性质”的建设性外交政策及战略举措,能一以贯之服务于西方国家间经济、安全和政治的联合进程并产生深刻的作用。因而以荷兰、比利时和卢森堡为代表的低地小国在欧美西方的国际政治经济体系中处于特殊的核心位置,其“功能型中心”现象在国际关系领域中是值得探讨的议题。

(作者简介:李源,云南省社会科学院助理研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① B. Kerremans and J. Beyers, “Belgium: The Dilemma between Cohesion and Autonomy”, in K. Hanf & B. Soetendorp eds., *Adapting to European, Integration: Small States and the European Union*, New York: Addison Wesley Longman Publishers, 1998, p.16.

^② Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, New York: Rowman & Littlefield Press, 2015, pp.170-171.