

北约东扩与乌克兰危机

韩克敌

【内容提要】 冷战结束后，北约先后实现了五轮东扩，俄罗斯对北约东扩的态度经历了从警惕到希望加入北约再到强烈反对的变化。俄罗斯政府认为，美国曾承诺北约不东扩，但1990年两德统一时，美俄之间并没有就北约停止扩张达成明确的协议。2021年以后，普京政府在北约东扩，尤其是乌克兰加入北约问题上态度愈发强硬，要求北约作出停止扩张的法律承诺。乌克兰对北约东扩的态度则经历了从摇摆到不再谋求加入北约，再到以宪法和法律形式确定争取加入北约的变化。美国的冷战思维和俄罗斯的传统观念是乌克兰危机爆发和不断升级的两个重要因素。美俄在北约东扩问题上的齟齬反映出双方对主权不可侵犯和安全不可分割原则的各自主张。

【关键词】 北约东扩 美国 俄罗斯 乌克兰 乌克兰危机

【作者简介】 韩克敌，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

1990年10月3日两德统一后，北约东扩是一个渐进的过程。1991年2月25日的华沙条约组织布达佩斯会议决定终止各国签署的军事协定的效力。1991年7月1日，布拉格会议正式宣布华约解散。但是，作为冷战时期欧洲对峙的一方，北约仍然保留并不断东扩，中东欧国家纷纷加入北约，令俄罗斯十分不满。

俄美争执的一个焦点问题是美国是否对俄有过北约停止东扩的外交承诺。俄罗斯坚持认为，1990年两德统一时美国曾向苏联承诺，北约不会东扩。美国和北约则坚称，对于北约停止东扩没有任何正式承诺或书面协议。

1993年以来俄美有关北约东扩的争执始终存在，但是一直不温不火，矛盾并没有激化。2014年乌克兰危机爆发以后，乌克兰将加入北约作为国家政策目标，乌克兰逐渐成为俄美及俄与北约关系中最尖锐的问题。普京总统一再强调，乌克兰加入北约将会对俄罗斯的安全构成严重威胁，这是俄罗斯的“红线”。美国和北约拒绝俄罗斯的要求，强调是否加入北约是乌克兰的自主决定，俄罗斯作

为第三方无权干涉。北约东扩、乌克兰危机、俄美博弈、俄欧争端，所有这些混杂在一起，最终导致 2022 年的俄乌冲突。

一 北约东扩与俄罗斯态度

冷战结束后，北约为吸纳新成员国制定了三步走策略：首先是加入北约“和平伙伴关系计划”；第二步是加入北约“成员国行动计划”，参与“成员国行动计划”的国家一般被视为北约候选国；第三步是北约的正式邀请及所有成员国的批准。1994 年 1 月，北约出台“和平伙伴关系计划”，为寻求加入该组织的国家开辟了一条途径。1997 年 7 月，北约马德里首脑会议决定，接纳波兰、捷克和匈牙利为首批北约扩展成员国。1999 年 4 月，北约成立 50 周年之际，三国成为北约正式成员，北约东扩迈开了第一步。

此后，中东欧国家纷纷申请加入北约，北约先后实现了五轮东扩。2004 年，爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚和斯洛文尼亚七国加入，其中爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛曾是苏联的加盟共和国。2009 年，克罗地亚和阿尔巴尼亚加入。2017 年黑山加入，2020 年北马其顿成为第 30 个成员国。北约发展到 30 国，10 亿人口。目前，乌克兰、格鲁吉亚、波斯尼亚和黑塞哥维那（波黑）都已经申请加入北约，巴尔干地区只有塞尔维亚和波黑不是北约成员国。

俄罗斯一开始就对北约的扩张保持警惕。1993 年 9 月，叶利钦总统曾致信克林顿总统，对北约东扩表示不安，要求建立泛欧安全体系。“不仅是（俄罗斯的）反对派，而且（俄罗斯的）温和派也认为，这是对我们国家的一种新的孤立，是与俄罗斯自然融入欧洲—大西洋空间截然相反的。”^① 1994 年秋，叶利钦又致函克林顿，抗议北约撇开俄罗斯东扩，要求建立全欧安全组织。在 1994 年 12 月的欧洲安全与合作峰会上，叶利钦表示：“你们为什么播下不信任的种子？欧洲有陷入冷和平的危险。历史证明，认为各个大洲和整个国际社会的命运可以通过一个单一的首都来管理是一种危险的幻想。”“我们需要的是一个新的泛欧安全结构。”^②

^① “Documents: Yeltsin Was Misled by US Officials About NATO Expansion Plans”, March 19, 2018.

^② “Documents: Yeltsin Was Misled by US Officials About NATO Expansion Plans”, March 19, 2018. <https://sputniknews.com/world/201803191062700616-documents-nato-russia-yeltsin-expansion/>

1995 年 5 月，叶利钦在莫斯科会见克林顿时再次表示：“如果你们继续下去，我看到的只是对俄罗斯的羞辱……你们为什么要这样做？我们需要一个新的泛欧安全结构，而不是旧的！但是，如果我同意北约的边界向俄罗斯的边界扩展，那将是我对俄罗斯人民的背叛。”克林顿向叶利钦保证，北约东扩不会危及俄罗斯的安全，同意将北约东扩延迟到 1996 年两国总统选举之后。到了 6 月，叶利钦再次对克林顿抱怨：“我们必须坚持我们的立场，即北约不应迅速扩张……重要的是，欧安组织应该发展成为欧洲新安全秩序的主要机制。当然，北约也是一个因素，但北约应该演变成一个政治组织。”^①

冷战结束后，叶利钦和普京都曾表示希望俄罗斯加入北约。早在 1991 年 12 月 20 日（苏联尚未正式解体），当时的俄罗斯联邦总统叶利钦突然致信在北约总部布鲁塞尔举行的北约与华约联合外长会议：“今天我们提出俄罗斯的北约成员国问题，但是认为这是一个长期的政治目标。”^② 叶利钦的提议让北约各国大吃一惊。2000 年 6 月，克林顿访问莫斯科时，普京当面向其提出希望加入北约。“我记得我和克林顿总统在莫斯科的最后一次会面，在会谈中我说，‘我们应该考虑俄罗斯加入北约的选项’。克林顿回答，‘为什么不？’”但是，普京注意到美国代表团成员听到这条消息后非常紧张^③。“我们的伙伴们为什么焦躁？因为如果俄罗斯加入，其将永远拥有话语权，我们不会任人摆布。但我们的美国伙伴甚至不允许有这样的念头。”^④ 当然，叶利钦和普京还是略有不同，叶利钦最初确实希望成为北约的一员，而普京更多的是一种试探策略。

无论是叶利钦还是普京，都要求俄罗斯在北约内获得某种特殊地位，即不同于其他中东欧国家，要高于一般成员国，在重大事项上具有否决权，这是美国完全无法接受的。1994 年，叶利钦强调：“我们需要注意，俄罗斯与北约的特别协定要考虑俄罗斯在世界及欧洲事务中的角色和地位，要考虑到俄罗斯的军事实力，以及我们国家的核地位……在广度和深度上，（俄罗斯）必须和其他国家有所不同。”^⑤

^① “Documents: Yeltsin Was Misled by US Officials About NATO Expansion Plans”, March 19, 2018. <https://sputniknews.com/world/201803191062700616-documents-nato-russia-yeltsin-expansion/>

^② “Yeltsin says he wants Russia to join NATO”, *The Baltimore Sun*, December 21, 1991.

^③ “Trust but Verify: Putin Asked if Russia Could Join NATO to Gauge Bloc Intentions”, June 4, 2017. <https://sputniknews.com/politics/201706041054299612-putin-russia-nato-request-analysis/>

^④ 《普京：俄加入北约可能性令美国不安》，2017 年 06 月 13 日，<https://sputniknews.cn/politics/201706131022843507/>

^⑤ Russia Wants Special Status in NATO ‘Partnership’ Yeltsin Clears Up Confusion; but Some in Parliament Still View the Western Alliance as a Potential Adversary, *The Christian Science Monitor*, April 7, 1994.

克林顿政府实际上采取了一种双轨策略，一方面坚持北约东扩，另一方面尽力安抚俄罗斯。1994年6月22日，北约与俄罗斯签署了“北约和平伙伴关系计划”与《俄罗斯—北约合作议定书》。“北约和平伙伴关系计划”最初是作为北约正式成员国之前的一个缓冲和替代。俄罗斯认为“和平伙伴关系计划”代替了北约东扩计划，而美国认为“和平伙伴关系计划”和北约东扩计划是两回事。1996年，俄罗斯加入了北约主导的波黑维和行动。1997年5月27日，北约与俄罗斯在巴黎签署《北约—俄罗斯相互关系、合作与安全基本文件》，该文件序言指出，俄罗斯和北约彼此不视为对手，北约承诺不在新加入北约的国家额外长期部署作战部队。

小布什总统上台后，继续推动北约东扩。2002年5月的罗马峰会建立了“俄罗斯—北约理事会”。在这个新的机制中，俄罗斯获得了一定的发言权，但是没有否决权。小布什总统表示：“今天，对一个伟大的联盟和伟大的欧洲国家来说是一个历史性的时刻，超越50年的分裂和10年的不确定，两个以前的敌人成为了伙伴。一个正在自己的土地上建设自由的新俄罗斯已经加入我们，一起捍卫自由，反对共同的敌人，我们本着和平与友谊的精神伸出我们的手。”“北约—俄罗斯理事会让我们有机会一起应对共同的挑战，并开始建立可以扩展到未来的联系。我们将作为平等伙伴，在一些领域相互帮助，例如打击恐怖主义、防止大规模毁灭性武器扩散、应急规划和海上搜救行动。”“我们将在我们已经展开合作的地方，例如巴尔干地区，加强我们的协调。……我们还将展望其他领域，在这些领域，我们可以扩大合作，例如可以加强整个欧洲安全的导弹防御和空域控制。”“北约—俄罗斯理事会为俄罗斯提供了一条与北约结成联盟的道路。它为我们所有国家提供了一条加强我们共同安全的方式，也为这个世界带来了一个更有希望的世纪前景。”^①

在同一时期，俄美矛盾不断累积。俄罗斯批评美国和北约支持车臣的恐怖分子，反对1999年的北约东扩，反对北约1999年空袭南联盟，批评2002年美国退出“反弹道导弹条约”。2003年和2004年，格鲁吉亚和乌克兰接连发生政权更迭，新政权都采取“亲美反俄”的立场，俄指责这些国家的“颜色革命”背后都有美国的支持。此后，俄罗斯开始采取各种措施，阻止原苏联国家特别是乌

^① “NATO – Russia Council Established: Remarks by the President at Opening Session of NATO – Russia Council Meeting”, May 28, 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/05/20020528.html>

乌克兰加入北约。普京也开始采取反制措施，筹谋组建俄罗斯自己的区域性军事联盟。2002 年，莫斯科组建了集体安全条约组织，这个军事组织包括六个原苏联国家（俄罗斯、白俄罗斯、亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦），它成为俄罗斯在欧亚地区的政策工具，实际上是一个缩小版的华约。

2008 年 4 月，普京参加布加勒斯特北约峰会的主要目的就是劝阻北约吸纳乌克兰和格鲁吉亚。由于俄罗斯的强烈反对，北约布加勒斯特峰会最后通过的声明称乌克兰和格鲁吉亚在未来可以成为北约成员国，但是拒绝这两个国家加入“成员国行动计划”。2008 年 8 月，俄罗斯断然出兵格鲁吉亚，也含有阻止格鲁吉亚加入北约的意味。对于乌克兰和格鲁吉亚加入北约的问题，美国既希望借助这些国家壮大北约，遏制俄罗斯的能力，又担心乌克兰、格鲁吉亚的不稳定状况将北约拖入一场它并不想要的战争。考虑到俄罗斯的反对和成员国内部的不同意见，北约布加勒斯特峰会后，有关乌克兰和格鲁吉亚入约的问题就暂停了，截至 2022 年仍没有实质性进展。

2008 年 8 月俄格战争后，北约批评俄罗斯承认格鲁吉亚境内阿布哈兹和南奥塞梯地区为独立国家。2014 年 4 月，北约谴责俄罗斯非法吞并克里米亚，宣布中止“北约—俄罗斯理事会”所有的民事和军事合作，政治对话仍然维持。2014 年 9 月的北约威尔士峰会宣布，冷战后俄罗斯第一次成为欧洲安全关注的中心。2019 年 8 月 2 日，北约发表声明，支持美国退出“中导条约”，理由是俄罗斯存在严重违反“中导条约”的行为。2020 年 9 月，北约盟国最强烈地谴责了对俄罗斯反对派领导人纳瓦利内的神经毒剂袭击^①。2021 年 10 月 6 日，北约撤销俄罗斯驻北约使团八名成员资格，指责他们为俄罗斯情报人员，同时要求将在北约总部工作的俄罗斯使团人数减至十人。2021 年 10 月 18 日，俄外长拉夫罗夫宣布对北约的报复措施，暂停北约驻莫斯科军事联络处的运作，关闭北约驻莫斯科信息处，并从 11 月 1 日起暂停俄常驻北约代表处的工作^②。

俄乌冲突爆发后，2022 年 3 月 24 日，北约领导人峰会发表声明：“我们全力支持泽连斯基总统、乌克兰政府以及捍卫家园的勇敢的乌克兰公民。我们向所有因俄罗斯侵略而丧生、受伤和流离失所的人及其家属表示敬意。我们重申，我们坚定不移地支持乌克兰在其国际公认边界内包括领水的独立、主权和领土完

^① “Relations with Russia”, April 21, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50090.htm

^② 《俄罗斯停止其驻北约代表处的工作》，2021 年 10 月 18 日，<https://sputniknews.cn/russia/202110181034665468/>

整。”“我们仍然致力于支撑欧洲和全球安全的基本原则，包括每个国家都有权在不受外来干涉的情况下选择自己的安全安排。我们重申致力于北约根据《华盛顿条约》第 10 条采取的门户开放政策。”^①

二 美国是否承诺过北约不东扩

俄罗斯政府认为，1990 年美国时任国务卿贝克曾亲自向苏联领导人戈尔巴乔夫保证，北约不会东扩^②。俄罗斯外交部发言人扎哈罗娃引用的材料包括 1990 年贝克与苏联外长谢瓦尔德纳泽在莫斯科的谈话录音，“结果应该是保证不会在德国东部部署北约军队。事实上，可以对此实施全面禁令”。扎哈罗娃提到贝克与戈尔巴乔夫会晤时也说过，北约“不会向东扩张哪怕一英寸”。扎哈罗娃称：“唯一的问题是，在达成‘君子协议’的西方朋友中，有君子吗？北约欺骗了期望开启全球新发展阶段（没有联盟，没有体系间的对抗，没有相互摧毁的威胁）的整个国际社会。”^③

曾任奥地利驻苏联大使的鲍尔回忆：“1990 年二三月份，美国国务卿贝克在我认识的美国驻苏联大使的陪同下与戈尔巴乔夫举行了会谈。当然，戈尔巴乔夫谈到了北约问题，贝克说，‘北约不会向东扩张哪怕一英寸’。这句话没有记录，也就是说，戈尔巴乔夫没有将谈话内容记录下来。而在我看来，这里他还犯了第二个错误。我如果听到贝克的话，会立即想到要进一步签署协议，不是吗？但戈尔巴乔夫并没有这样做。在苏联和俄罗斯联邦的档案里，没有关于这次谈话的任何记录。”^④

2021 年 6 月 22 日，普京在德国《时代周报》刊文：“我们希望冷战结束是一个欧洲共同的胜利。”“北约本身就是冷战的遗迹。毕竟，它就是为那个年代的对抗而专门创建的。”“这个集团正在向东扩张，顺便说一下，当时苏联领导层实际上被说服接受统一的德国加入北约，这成为后来欧洲相互不信任迅速增加的主要原因。那时的口头承诺，例如‘这不是针对你’或者‘集团的边界不会

^① “Statement by NATO Heads of State and Government,” March 24, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en

^② David L. Hoffmann, Stalin Rises from the Ashes in Putin’s Russia, *Moscow Times*, April 15, 2015, p. 9.

^③ 《俄外交部发言人发布北约不东扩承诺的证明材料》，2021 年 6 月 16 日，<https://sputniknews.cn/politics/202106161033896443/>

^④ 《前奥地利驻苏大使：戈尔巴乔夫未签北约不东扩协议是个错误》，2019 年 11 月 6 日，<https://sputniknews.cn/politics/201911061029993409/>

接近你’，这些承诺很快被遗忘。”“1999 年后，北约进行了五轮东扩。14 个新的国家，包括原苏联国家，加入了这个组织，这有效地粉碎了建立一个没有分界线的大陆的希望。”“许多国家被置于人为的抉择面前，要么与集体的西方在一起，要么与俄罗斯在一起。事实上，这就是最后通牒。这种侵略性政策的后果导致 2014 年的乌克兰悲剧。”“现在整个欧洲安全体系已经明显退化。紧张局势正在加剧，新军备竞赛的风险正在成为现实。我们正在错过合作提供的巨大机会。”^①

美国政府的解释是，1990 年 2 月 9 日贝克与戈尔巴乔夫的莫斯科会谈主要是谈德国统一问题。贝克的发言仅仅涉及德国，意为在统一的德国中北约的管辖权不会向东扩一英寸，即不扩张到东德。贝克的发言不涉及其他东欧国家，贝克也没有权力可以代表北约。美俄双方没有就北约东扩问题签署过任何协议，而且即使签署协议也需要得到北约的批准，这些都没有。美国也不可能认可俄罗斯在北约东扩问题上拥有否决权^②。

北约强调，“西方从未作出过不将北约扩大到统一德国边界之外的政治或法律约束性承诺”。所谓的承诺是一个“迷思”，所以也不存在“违背承诺”。“德国外长根舍和美国国务卿贝克的谈话主要围绕德国统一问题，苏联对话者从未表达过这方面的关切。在 1990 年 7 月最终导致戈尔巴乔夫接受统一的德国加入北约的关键‘2+4’谈判中，这一问题从未被提出。正如原苏联外交部长谢瓦尔德纳泽后来所说，苏联和华约解体以及北约接纳前华约成员国的想法超出了当时主要人物的想象。”^③ 1975 年《赫尔辛基宪章》规定各国有选择联盟的权利。考虑到俄罗斯的关切，1996 年北约宣布“没有意愿，没有计划，也没有理由在新成员国领土上部署核武器”。这些声明后来被纳入 1997 年的《北约—俄罗斯基本文件》，同样的表述还涉及战斗部队和基础设施。北约能源安全部主任吕勒表示：“西方从未作过任何具有政治和法律约束力的承诺，即北约不会扩大到统一德国

^① Article by Vladimir Putin “Being Open, Despite the Past”, June 22, 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65899>

^② Mary Elise Sarotte, “Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990”, *Diplomatic History*, 2010, Vol. 34, No. 1; Mary Elise Sarotte, “A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion,” *Foreign Affairs*, September/October 2014.

^③ Michael Rühle, “NATO enlargement and Russia: myths and realities”, July 1, 2014. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlargement-and-russia-myths-and-realities/index.html>

的边界之外。”^①

2014年10月，在回答记者有关贝克表态“北约不会向东扩张一英寸”的问题时，戈尔巴乔夫承认：“‘北约东扩’这个话题根本没有讨论过，那些年也没有提起过。我说这话是完全负责的。没有一个东欧国家提出过这个问题，甚至在1991年华沙条约组织停止存在后也没有。西方领导人也没有提出这个问题。我们提出的另一个问题得到了讨论：确保北约的军事结构不会推进，并且在德国统一后，北约联盟的额外武装力量不会部署在当时的民主德国领土上。你问题中提到的贝克的陈述就是在这种背景下作出的。科尔和根舍（德国副总理、外长）谈到了这一点。”“为了巩固这一政治义务，一切可以做的和需要做的事情都已经做了，并且实现了。与德国达成的最终解决协议规定，不会在该国东部建立新的军事结构；不会部署额外的部队；那里不会放置任何大规模杀伤性武器。这些年一直在关注这些事情。所以，不要把戈尔巴乔夫和当时的苏联当局描绘成被西方玩弄于股掌之间的天真烂漫的人。如果说有天真，那就是后来当这个问题出现的时候。俄罗斯最初并不反对。美国及其盟友作出北约东扩的决定是在1993年。我从一开始就认为这是一个大错误。这绝对违反了1990年向我们作出的声明的精神和保证。就德国而言，这些在法律上受到珍视，也应该得到遵守。”^②

当然，如果1990年戈尔巴乔夫坚持要求签署北约不能东扩的协议，考虑到当时的政治形势，特别是德国迫切希望迅速统一，美国和北约很可能会同意，因为德国统一并留在北约，就是美国和北约的巨大胜利。但是，苏联国内政治和经济局势的恶化，戈尔巴乔夫个人外交经验的缺乏，俄罗斯急需美国的经济援助，戈尔巴乔夫和叶利钦都渴望美国和西方国家的政治支持，东欧国家加入北约的愿望还不明显，所有这些因素都影响了苏联的立场和判断，导致了最终的结果。

三 俄罗斯立场的转变

2021年以后，普京政府态度愈益强硬，多次提及乌克兰加入北约问题。2021年12月，俄突然要求美国和北约给予明确的法律安全保障，北约不得接纳

^① Michael Rühle, “NATO enlargement and Russia: myths and realities”, July 1, 2014. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/nato-enlargement-and-russia-myths-and-realities/index.html>

^② “Mikhail Gorbachev: I am against all walls”, October 16, 2014. https://www.rbth.com/international/2014/10/16/mikhail_gorbachev_i_am_against_all_walls_40673.html

乌克兰和格鲁吉亚。普京强调：“我们西部边境的威胁确实在增加……北约的军事基础设施已经移向俄罗斯边境很近的地区，这种情况对我们来说非常严重。”“在和美国及其盟国对话时，我们将坚持签署详尽具体的条约，排除北约进一步东扩和在邻近俄罗斯领土部署威胁我们的武器系统，我们建议就此议题开展实质性的谈判。”“我想特别强调，我们需要的正是法律和司法保证，因为我们的西方伙伴未能遵守他们的口头承诺。具体就是，每个人都了解他们口头保证北约不会东扩，但是在现实中他们做的完全相反。俄罗斯合理的安全关切被忽视，直到现在继续以同样的方式被他们忽视。”^①

在 2021 年 12 月 7 日的美俄首脑视频会晤中，普京表示：“不应将责任推到俄罗斯身上，因为北约正在危险地试图开发乌克兰领土，并在我们的边界上建立军事能力。因此，俄罗斯对获得可靠、合法的保障措施有着浓厚的兴趣，这些保障措施排除了北约向东扩张和在俄罗斯邻国部署进攻性武器系统的可能性。”^②

2021 年 12 月 10 日，针对俄罗斯外交部要求北约不得接纳乌克兰的声明，北约秘书长斯托尔滕贝格表示：“北约在我们与乌克兰关系问题上的立场保持不变。每个国家都有权选择自己的道路，这是一项基本原则。任何主权独立国家当然都有权选择自己的道路，包括它希望成为何种安全安排的一部分。因此，北约与乌克兰的关系将由 30 个北约盟国和乌克兰决定，而不是其他国家。我们不能接受俄罗斯正在试图重建一个体系，在这个体系中，像俄罗斯这样的大国拥有势力范围，它可以控制或决定其他成员国可以做什么。这就是简单的答案。我们将坐下来与俄罗斯谈判，但不会就欧洲各国决定自己道路的权利达成妥协。”^③

俄罗斯外交部则反驳斯托尔滕贝格称：北约违反了《赫尔辛基最后文件》《新欧洲巴黎宪章》《欧洲安全宪章》等文件确立的安全不可分割的原则，也违反了对苏联领导人的承诺。“为了确保欧洲安全的重大利益，有必要正式否认 2008 年北约布加勒斯特峰会上作出的决定，即乌克兰和格鲁吉亚‘将成为北约成员国’，这违背了所有欧安组织参加国的承诺，即不‘以牺牲其他国家的安全

^① “Ceremony for presenting foreign ambassadors’ letters of credence: Vladimir Putin received letters of credence from 20 newly arrived foreign ambassadors”, December 1, 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67250>

^② “Встреча с Президентом США Джоозефом Байденом”, 7 декабря 2021 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67315>

^③ “Joint press conference: with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and German Chancellor Olaf Scholz”, December 10, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_190110.htm?selectedLocale=en

为代价’来加强自身安全。”“我们坚持要求通过一项具有法律约束力的协议，规定美国和其他北约成员国不得在北约成员国和非成员国的领土上部署威胁俄罗斯联邦领土的打击性武器系统。”^①

2022年12月15日，俄罗斯突然提出己方详细的“书面法律安全保障”草案，要求与美国和北约签署书面协议，彻底将乌克兰和格鲁吉亚等原苏联国家排除在北约之外，将北约在欧洲的军事部署恢复到1997年5月27日之前的状态，北约及其成员国不得在乌克兰、东欧、南高加索及中亚进行任何军事活动^②。同时俄罗斯要求美国和北约限期答复，不得拖延至12月21日。普京在俄罗斯国防部会议上表示：“我们需要具有法律约束力的长期保证。好吧，我们非常清楚，即使是法律保证也不可能完全安全，因为美国很容易因为某种原因退出任何不再感兴趣的国际条约，有时提供解释，有时不提供解释……然而，我们至少需要一些东西，至少是一个具有法律约束力的协议，而不仅仅是口头保证。我们知道这些口头保证、美言和承诺的价值。”普京否认这是俄罗斯的最后通牒：“武装冲突和流血绝不是我们的选择。我们不希望看到事态发展如此。我们希望用政治和外交手段解决问题，但我们希望至少有明确的法律保证。这就是我们的建议。我们将这些建议写在纸上，并发送到布鲁塞尔和华盛顿，我们希望收到对这些建议的明确和全面的回应。”^③

2022年1月10日，俄罗斯外交部副部长里亚布科夫与美国副国务卿谢尔曼在日内瓦会晤，专门讨论莫斯科12月15日向美国提出的安全保障的要求。里亚布科夫在会谈后记者会上强调：“我们受够了松散的谈判和违心的承诺。乌克兰和格鲁吉亚永远不能成为北约成员。”“我们不信任对方。我们需要的是铁甲的、防水的、防弹的、有法律约束力的担保。不是保证，不是保障，而是担保。”^④“对我们来说，确保乌克兰永远不会成为北约成员是绝对的强制性的要求。原苏联格鲁吉亚共和国也是如此。莫斯科不容讨价还价的要求是，北约必须改变其

^① “Foreign Ministry statement on dialogue with the United States and other Western countries regarding security guarantees”, December 10, 2021. https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4991520

^② “Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization”, December 17, 2021. https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear_cache=Y.

^③ “Expanded Meeting of the Defence Ministry Board”, December 21, 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67402>

^④ “US, Russia talks end with ‘no progress’: Here’s what you need to know”, 11 January 2022. <https://abcnews.go.com/Politics/us-russia-talks-end-progress/story?id=82180475>

2008 年的纲领，该纲领为两国加入北约打开了大门。”里亚布科夫强调，俄没有入侵乌克兰的计划，俄是在自己的领土上训练军队，谈不上“升级”局势^①。

2022 年 2 月 1 日，普京在与匈牙利总理欧尔班的联合记者招待会上表示，美国和北约 1 月 26 日的书面回复，忽略了俄罗斯的三个基本要求：北约停止扩张；不在俄罗斯边境部署打击武器系统；北约在欧洲的军事基础设施回到 1997 年《俄罗斯—北约基本文件》签署之前的状态^②。

在 2022 年 2 月 21 日宣布承认顿巴斯两个“人民共和国”独立的演讲中，普京激烈抨击“基辅长期以来一直宣布加入北约的战略路线。……确保安全的途径的选择不应该对其他国家构成威胁，而乌克兰加入北约是对俄罗斯安全的直接威胁。”“我们的这些原则性建议被忽视了。重申一下，我们的西方伙伴再次表达了人们所熟悉的公式，即每个国家都有权自由选择确保其安全或加入任何军事联盟或联盟的方法。也就是说，他们的立场没有任何改变，我们不断听到北约提及臭名昭著的‘门户开放’政策。此外，他们再次试图勒索我们，并以制裁威胁我们，顺便说一句，随着俄罗斯继续加强其主权和武装部队，他们无论如何都会引入制裁。可以肯定的是，无论乌克兰的事态发展如何，他们永远都不会三思而后行，然后提出或只是为另一次制裁袭击制造借口。他们唯一的目标就是阻止俄罗斯的发展。”^③

2 月 24 日，在宣布开展对乌“特别军事行动”的讲话中，普京强调：“2021 年 12 月，我们再次尝试与美国及其盟国就欧洲安全和北约不扩张的原则达成协议。我们的努力是徒劳的。美国没有改变其立场。它认为没有必要在对我们至关重要的问题上与俄罗斯达成协议。美国在追求自己的目标，却忽视我们的利益。”^④

四 乌克兰立场的转变

1991 年 12 月，独立后的乌克兰很快加入了北大西洋合作理事会。1994 年，

① “Key takeaways from first day of US – Russia European security talks”, January 10, 2022. <https://www.rt.com/russia/545620-geneva-us-talks-outcome/>

② “West ignored Russia’s key demands in responses to security guarantee proposals — Putin”, February 2, 2022. <https://tass.com/world/1396205>

③ “Address by the President of the Russian Federation”, February 21, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

④ Ibid.

乌克兰和格鲁吉亚加入了北约“和平伙伴关系计划”，乌克兰是原苏联加盟共和国中第一个加入该计划的国家。1997年7月，北约马德里峰会建立了“北约—乌克兰伙伴关系”。1997年7月9日，乌克兰与北约签署“特殊伙伴关系宪章”，建立了“北约—乌克兰委员会”，双方定期协商，北约在基辅设立了常驻办公室。2014年乌克兰危机爆发以后，北约和乌克兰的合作不断加强，常年进行各种互访、联合演习和军事训练。2018年3月，北约正式承认乌克兰“申请国”地位。2020年6月12日，北约给予乌克兰“增强机会伙伴国”地位。目前享有这一地位的包括六个国家：瑞典、芬兰、约旦、澳大利亚、格鲁吉亚、乌克兰。

对乌克兰来说，相对于加入欧盟，加入北约并不是一个急迫的问题。在乌克兰国内，长期以来，加入北约比加入欧盟更具争议性。在美国和欧洲，对于接纳乌克兰加入北约也存在很多疑虑。对于加入欧盟，绝大多数乌克兰民众表示赞同，即使是在俄罗斯族人数众多的乌克兰东南部。因为欧盟主要是一个经济组织，而北约主要是一个军事组织，两者存在明显差别。

由于乌克兰的民族构成与俄乌之间特殊的历史、地理及文化因素，乌克兰在加入北约的问题上一直存在摇摆。2002年库奇马总统时期，乌克兰曾表示要加入北约。2005年上台的尤先科政府明确表示乌克兰准备加入北约。乌克兰也采取了一些实质性步骤，按照北约的军事和政治标准进行整改，军队实行了志愿兵制度。2010年亚努科维奇总统上台后，乌克兰的国家政策出现变化。乌克兰议会通过了《对内和对外政策原则法》，确立了乌克兰的“不结盟国家”地位，乌不再谋求加入北约。

2013年年底，乌克兰危机爆发后，由于俄罗斯合并克里米亚并介入顿巴斯战争，乌克兰民众认识到“非集团”（non-bloc）政策不足以保障自身安全，支持加入北约的人数大增，此后加入北约成为乌克兰政府追求的目标。2014年11月，波罗申科总统对议会表示：“今天很清楚，乌克兰2010年宣布的不结盟地位不能保障我们的安全和我们的领土完整。我们必须废除它。这一立场已经导致严重的损失。因此我们决定回到北约一体化进程。”^①

2014年12月23日，乌克兰议会以绝对多数票（303比8）通过波罗申科提交的关于乌克兰放弃“不结盟国家”地位的法案。法案附带的说明指出，乌克兰的不结盟地位在保障国家安全和抵御外来侵略方面是无效的。俄罗斯在军事、

^① “Ukraine turns towards Nato, increasing tension between Russia and west”, *Financial Times*, December 3, 2014.

政治、经济、新闻等领域对乌克兰不断施加压力，迫使乌克兰在维护国家独立、主权、安全和领土完整方面必须寻求更有效的保障。12 月 29 日，波罗申科签署了该法案。“在未来五六年，乌克兰人民将就北约成员国问题作出决定。”^①

2017 年 6 月 8 日，乌克兰议会通过《对内和对外政策原则法》修正案，将最终加入北约确定为该国的外交政策优先方向。2019 年 2 月 7 日，乌克兰议会通过宪法修正案，将加入欧盟和北约作为国家基本方针写入宪法。根据该宪法修正案，在宪法前言中加入“确定乌克兰人民的欧洲身份和乌克兰及欧洲大西洋方针的不可逆转性”，在宪法第 85 条中增加“实现国家获得欧盟和北约成员国资格的战略方针”^②。2 月 19 日，波罗申科签署了宪法修正案。波罗申科表示：“现在，占压倒多数的乌克兰人支持与欧洲的一体化，54% 的乌克兰人支持与北约的一体化？为什么？因为北约证明了它是世界上唯一有效的维护安全的工具。联合国安理会无所作为，因为一个国家滥用它的否决权，无论是有关马来西亚航空 MH17 航班，还是非法吞并克里米亚。这导致乌克兰（单独）面对世界第二大军事机器。俄罗斯在乌克兰、叙利亚，甚至利比亚没有红线，谁知道他们接下来会出现在哪里。”^③ 2020 年 9 月 14 日，泽连斯基总统批准了乌克兰新的国家安全战略。该战略规定，发展与北约的独特伙伴关系，最终目标是加入北约。2021 年 4 月 6 日，泽连斯基在与北约秘书长斯托尔滕贝格讨论顿巴斯局势时强调：“我们致力于军队和国防部门改革，但单凭改革阻挡不住俄罗斯。北约是结束顿巴斯战争的唯一途径。”^④ 针对俄罗斯日益强烈的反对，2021 年 12 月 16 日，泽连斯基在北约总部表示，乌克兰的北约成员国问题应该由乌克兰人民和北约联盟来决定，而不应该考虑其他国家的威胁或“红线”。乌总统强调，支持加入北约的乌克兰人长期保持在 50%，2014 年乌克兰危机以后还有显著提高^⑤。泽连斯基总统也表达

① “Ukrainian President Signs Bill to Cancel Non - Bloc Status”, December 29, 2014. <https://sputniknews.com/20141229/1016365644.html>

② 《乌克兰议会通过关于加入欧盟和北约方针的宪法修正案》，http://m.xinhuanet.com/2019-02/08/c_1124092712.htm

③ “Russia Is Advancing on Ukraine Again — and Ukraine Isn’t Going Quietly: President Petro Poroshenko Tells the Post How He Wants the War to End”. https://www.washingtonpost.com/outlook/russia-is-advancing-on-ukraine-again--and-ukraine-isnt-going-quietly/2018/09/13/90162764-b6cd-11e8-a2c5-3187f427e253_story.html?utm_term=.c4515437e945&nooredirect=on

④ 《泽连斯基称乌克兰加入北约是结束顿巴斯冲突的唯一途径》，2021 年 4 月 6 日，<http://sputniknews.cn/military/202104061033426183/>

⑤ “President: Ukraine’s membership in NATO is a matter for the Ukrainian people and members of the Alliance, not for any other country”, December 16, 2021. <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-chlenstvo-ukrayini-v-nato-ce-pitannya-ukrayinskogo-72113>

了自己对北约回应的不满和困惑。

乌克兰外长库列巴批评一些西方国家面对俄罗斯的犹豫和妥协：“我不太理解，为什么在法国和其他民主国家有那么多热心的（官员）助手、分析师和专家认为，乌克兰放弃加入北约将使普京不那么具有侵略性。这种错误逻辑与历史事实相矛盾。这只是众多错误逻辑之一。2010年，乌克兰通过了一项特别法律，正式放弃了加入欧洲—大西洋共同体的渴望。2014年年初，经过四年的中立和不结盟状态，俄罗斯的坦克越过我国边境进入了克里米亚和顿巴斯，我强调，这项法律当时已经生效。我们是一个不结盟国家。没有关于加入北约的对话。乌克兰对这一政策（加入北约）的支持率没有达到30%。然而，坦克仍然在运转。‘绿人’（俄罗斯士兵）仍然出现在克里米亚。这就是问题所在。如果乌克兰的中立不结盟地位在2014年没有震慑普京，那么它现在应该如何震慑普京？答案是显而易见的——绝对不可能。问题不是乌克兰的中立，问题是俄罗斯的抱负。”“近几个月（2021年11月以后），普京无缘无故地集结了数量空前的军队，发出了一系列最后通牒，使欧洲陷入深深的安全危机。这都是不可接受的。这不是讨论的开始，它是放在桌子上的一把装满子弹的左轮手枪。”“莫斯科的控制是压制自由和灭绝的一种方式。因此，我绝对拒绝多年来不时提出的任何关于乌克兰的建议，即乌克兰应该成为东西方之间的‘缓冲’或‘桥梁’。我们不在中间。我们是西方的一部分，不可分割的一部分。历史上也是如此。如果西方不准备完全接纳我们，我们仍将作为西方的一部分继续发展，直到西方想要接纳乌克兰。”^①

中东欧国家的“恐俄症”由来已久。在北约问题上，乌克兰的想法和波兰高度一致。2015年8月13日，波兰总统杜达表示：“我们不想做缓冲地带，我们想成为联盟真正的东部侧翼，今天，我们看看基地的分布，（北约的）边界就是德国。”杜达强烈要求北约增加在波兰的驻军，在波兰建造永久军事基地^②。2022年1月24日，乌克兰外交部长库列巴与格鲁吉亚副总理兼外长扎尔卡利亚尼举行电话会谈，双方达成共同的立场：在乌克兰和格鲁吉亚加入北约的问题

^① “Speech by the Minister of Foreign Affairs of Ukraine Dmytro Kuleba during the Discussion ‘Ukraine – France’ at the French Institute of International Relations”, February 10, 2022. <https://mfa.gov.ua/en/news/promova-ministra-zakordonnih-sprav-ukrayini-dmitra-kulebi-pid-chas-diskusiyi-ukrayina-franciya-u-francuzkomu-instituti-mizhnarodnih-vidnosin>

^② “‘We don’t want to be a mere buffer zone’: New Polish president calls for more NATO troops”, 13 Aug, 2015. <https://www.rt.com/news/312401-poland-nato-buffer-zone/>

上，对俄罗斯的任何让步都是不可接受的。双方决定在两国与北约和欧盟的关系方面采取协调行动^①。除了乌克兰和格鲁吉亚，瑞典和芬兰这样的传统中立国也开始担心俄罗斯威胁，也在认真考虑是否要加入北约。2022 年的俄乌冲突加剧了这一状况。俄乌冲突爆发后，芬兰、瑞典国内支持加入北约人数均超过了半数。芬兰和瑞典也打破了不向交战国提供武器的惯例，决定给乌克兰提供武器援助。

结 语

北约 1949 年的建立，主要是为了防范苏联。北约 1991 年后的维持，主要是为了防范俄罗斯。俄罗斯就是北约存在的意义，北约是美国控制欧洲、遏制俄罗斯的工具，俄罗斯对这一点的感知是准确的。但是不可否认，俄罗斯实际上也在利用和夸大北约的威胁，其近年对格鲁吉亚、乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦、哈萨克斯坦的行为具有很强的关联性。乌克兰危机的爆发和不断升级，源于美国的冷战思维与俄罗斯的传统认识。

1990 年两德统一时，美国对于北约停止东扩没有明确的承诺或协议。1990 年的核心问题是德国的统一，以及统一的德国是否留在北约。1991 ~ 1992 年，核心问题是应对苏联解体和防止核扩散。随着时间的推移和形势的变化，尤其是东欧国家的强烈愿望和俄罗斯国内政局的变化，1993 年以后，美国的态度逐渐发生了转变，北约东扩开始提上议事日程。1999 年以后，北约开始采取实际的步骤，逐渐填补了华约解散、苏联解体带来的欧洲东部的安全真空，基本实现了除乌克兰外的大一统。

北约东扩是一个包含三重维度的问题：美国确实存在冷战思维，期望控制欧洲，巩固冷战成果，建立对俄包围圈，维持自己的霸权地位；广大的中东欧国家对俄罗斯的恐惧推动了北约东扩的进程；俄罗斯继承了沙皇俄国和苏联的传统思维，希望控制周边国家，建立自己的缓冲带和势力范围，重建大国地位。

^① “Dmytro Kuleba and David Zalkaliani agreed on a common position: any concessions to Russia on Ukraine’s and Georgia’s integration into NATO are unacceptable”, January 24, 2022. <https://mfa.gov.ua/en/news/dmytro-kuleba-and-david-zalkaliani-agreed-common-position-any-concessions-russia-ukraines-and-georgias-integration-nato-are-unacceptable>

1991年12月1日乌克兰举行独立公投后，叶利钦领导的俄罗斯联邦是第一批公开承认乌克兰独立的国家。1997年5月31日，两国签署《俄乌友好、合作与伙伴关系条约》，承诺互相尊重主权和领土完整，尊重现有边界。2000年普京上台后，随着权力的巩固和实力的恢复，普京从叶利钦的立场大幅度后撤。俄罗斯政治精英集团不愿意接受冷战终结和苏联解体造成的地缘政治现实，普京本人多次公开质疑乌克兰国家和乌克兰民族存在的合理性与合法性。普京认为，乌克兰本来是不存在的，这个国家就是列宁和布尔什维克生造出来的，乌克兰的领土是斯大林和赫鲁晓夫的愚蠢给予的，乌克兰民族主义是一战前奥匈帝国等国际反俄势力培植出来的，2014年以后持续的乌克兰危机是美国和西方国家煽动的结果^①。

普京的历史叙事与乌克兰的历史叙事截然相反，也被世界绝大多数国家拒绝，联合国大会有关乌克兰主权和领土完整的多次表决证明了这一点。德国总理朔尔茨公开批评，“普京总统总是把不可分割的安全挂在嘴边，然而，事实上他是想通过武力将欧洲大陆重新划分为以前的势力范围”^②。

对于北约东扩，美国强调主权的不可侵犯，而俄罗斯则强调安全的不可分割。相对于安全的不可分割，主权的不可侵犯更为重要，主权不可侵犯要高于安全不可分割。主权是一切国际法的基础，没有主权就谈不上安全。在北约东扩问题上，乌克兰、格鲁吉亚等国把北约看成是维护国家独立和领土完整的重要手段，这一事实本身耐人寻味。中东欧国家的“恐俄症”有臆想的成分，也有理性的因素；有历史的沉淀，也有现实的感受。乌克兰不承认自己属于“俄罗斯世界”，也不认为存在后苏联空间，乌克兰认为自己是完全独立的主权国家，有权选择自己的国家发展道路。乌克兰危机的核心不是中立与否的问题，而是独立与否的问题。

美国国内大量东欧移民及其后裔推动了美国对俄政策的形成。卡特政府的国家安全事务助理布热津斯基和美国第一位女国务卿、克林顿政府时期的奥尔

^① Article by Vladimir Putin “On the Historical Unity of Russians and Ukrainians,” July 12, 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>. “Address by the President of the Russian Federation,” February 21, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

^② “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin”, February 27, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>

布赖特坚决支持北约东扩。值得注意的是，这两位都是来自东欧地区的移民，前者来自波兰，后者来自捷克斯洛伐克。拜登政府的国务卿布林肯和负责东欧事务的副国务卿纽兰都是来自乌克兰的移民后裔，前者来自基辅，后者来自敖德萨地区。

乌克兰加入北约前景仍然不确定。对于乌克兰加入北约，总的来说，美国比欧洲积极，东欧比西欧积极。因为 2014 年的乌克兰危机和 2022 年的俄乌冲突，美国在这个问题上非常谨慎，美国感受到了俄罗斯的愤怒，也感受到了防区和责任无限扩大带来的风险不可控。俄乌冲突爆发后，2022 年 2 月 25 日，泽连斯基表达了其不满：“我告诉我们国家的所有伙伴：现在是一个重要时刻——我们国家的命运正在被决定。我问他们：你和我们在一起吗？他们回答说他们和我们在一起。但他们还没准备好带我们去联盟。今天，我问了 27 个欧洲国家领导人，乌克兰是否将能加入北约。我问得很直接。每个人都害怕。他们不回答。”^①

应该承认，北约和欧盟是两个不同性质的组织，一个主要是军事组织，另一个主要是经济组织。乌克兰加入欧盟在安全上对俄罗斯威胁有限，但是加入北约确实会对俄罗斯的安全构成威胁。北约吸收新成员国规定了很多军事和技术标准，但最重要的还是政治考量，无论对申请国还是批准国都是如此。美国充分考虑俄罗斯的安全关切，停止北约东扩，乌克兰加入欧盟而不加入北约，也许是围绕乌克兰的安全困境的一个解决办法。然而，问题的关键是，有关的各方，特别是乌克兰、俄罗斯、美国三方，是否能够接受这样的政治安排。

（责任编辑 张红侠）

^① “Address by the President to Ukrainians at the end of the first day of Russia’s attacks”, February 25, 2022. <https://www.president.gov.ua/en/news/zvernennya-prezidenta-do-ukrayinciv-naprikinci-pershogo-dnya-73149>