不平衡的互动:美国与北约第一次首脑会议

喻 卓

摘 要: 20 世纪 50 年代中后期,北约面临诸多挑战。苏联洲际导弹研制成功对北约的"剑与盾"战略造成重大冲击,北约内部政治磋商不足,北约盟国关系尤其是美英关系、美法关系恶化。为应对这些挑战,美国推动并促成北约第一次首脑会议于 1957 年 12 月在巴黎召开。会议期间,与会 15 国首脑主要围绕加强成员国间的政治协商、北约军事防御、科技和经济合作以及与苏联的裁军谈判等议题展开讨论,形成了在北约建立核储备、部署中程弹道导弹、成立科学委员会等重要决议。此次会议在一定程度上消除了成员国之间的猜疑和担忧;强化了北约的军事功能,尤其是核功能;其所制定的强化科技和经济合作等措施,使北约逐渐从军事政治组织演变为多功能复合组织;北约更加关注联盟以外地区,也开启了北约峰会的先河。会议加强了美苏战略对峙,也导致美苏竞争向第三世界扩展,从而形成了"全球冷战"。会议显示出美国与北约战略互动的不平衡性,这一模式在根本上是由美国在北约内的霸权地位所决定的,而由此引发的种种矛盾,成为后来北约危机及推动北约持续改革的内在因素。

关键词: 北约;艾森豪威尔;美国外交;美欧关系;冷战
中图分类号:K107 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)03-0041-08

北约是西方最大的军事政治集团,在冷战时期和当今的国际政治中都扮演着重要角色。1957 年 12 月,北约打破每年召开两次例行理事会外长会议的惯例,在巴黎召开第一次首脑会议。会议对北约盟国关系、北约组织本身及美苏冷战局势,都产生了深远影响。学术界尚未对北约首次峰会展开专题讨论[①]。有

作者简介:喻卓,武汉大学历史学院博士研究生。

基金项目:本文系国家社会科学基金重大项目"美国防核扩散政策档案的搜集、整理和研究(1945—2017)"(20&ZD242)的阶段性成果。

① 涉及的成果如:Sydney E. Smith, "NATO And the Challenge of The Missile Age," *International Journal*, Summer 1958; Frank Roberts, "The Adaptation of NATO to Changing World Conditions," *Journal of the Royal United Service Institution*, Aug 1, 1959; Lawrence S. Kaplan, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*, Westport: Conn.: Praeger, 1999; 陈佩尧:《北约战略与态势》,中国社会科学出版社 1989 年版;许海云:《北约简史》,中国人民大学出版社 2005 年版;耿志:《哈德罗·麦克米伦政府与英美核同盟的建立》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2010 年第 6 期;吴林章:《美国撤离土耳其"朱庇特"导弹的决策、交涉及影响》,《世界历史》2018 年第 3 期。

鉴于此,本文尝试基于多国档案文献,系统探讨这次会议的缘起、主要议题、成果与影响,同时考察北约的运作机制,以更深入了解北约在纷繁复杂的国际环境中是如何应对危机的。

一、"导弹差距"与首脑会议的动议

成立于1949年的北约,是美国和部分欧洲国家等为提供相互安全保障而形成的军事联盟。美国通过在欧洲驻军,掌管北约欧洲盟军最高司令部,控制着北约乃至部分盟国的军事战略,致使北约成为美国冷战斗争的重要工具。然而,经历数年的发展,北约在军事上、政治上及盟国关系上面临诸多挑战。

首先,苏联卫星上天对北约"剑与盾"战略造成重大冲击。"剑与盾"战略实际上是艾森豪威尔政府"大规模报复战略"在北约的延伸。它把常规武装力量作为作战初期牵制、阻滞敌方进攻的"盾",而把核武器作为打击对手军事力量、后方设施的"剑"。这一战略的前提是美苏战略力量上的不平衡,苏联尚无直接打击美国的手段。然而,1957年8月苏联成功试射洲际导弹,同年10月又发射了世界上第一颗人造地球卫星,从而改变了"剑与盾"战略的前提,也造成了美国的"导弹恐慌"。艾森豪威尔对此"深表懊丧"①,《纽约时报》等媒体不断披露一些社会公众、在野政要以及社会精英批评总统并质疑美国国家战略的言论②。有学者认为,苏联导弹带来的突然危机,只有珍珠港事件和朝鲜战争才能与之相提并论,美国人要开始忍受有可能在一场全面战争中被毁灭的难受之感③。苏联发射人造地球卫星也引起欧洲国家的担忧,它们怀疑既然美国在核战争中会遭到直接打击,那么北约的"剑"是否还管用。联邦德国总理阿登纳提到,如果苏联用载有核弹头的导弹直接进攻美国,美国总统是否会决定从欧洲本土使用从属于美国的核武器"是一个很难回答的问题"。④ 英国首相麦克米伦向美国人表示,现在面临着严重问题。⑤ 加拿大国防部长皮尔克斯(Pearkes)认为,苏联成功发射人造地球卫星表明其在弹道导弹领域取得了长足进步,建议各国政府仔细审查防务开支,以确保必需之用。⑥ 在1957年10月10日的国家安全委员会会议上,美国副国务卿赫脱(Herter)认为总体来说"盟国反应尚可",但要让它们确信美国的科技和军事实力尚未被苏联超越。⑦

其次,苏联卫星上天凸显了加强北约政治协商的必要性和可能性。尽管北约成立后其成员国之间的联合不断深化,然而由于成员国之间实力的差距、国家利益的互异以及对北约安全战略认识的分歧等因素,北约内部之间的政治协商一直不充分,美英等大国尤其是美国完全控制了北约的政治与军事决策权。1951年成立的北约委员会旨在探讨扩大成员国政治协商的途径与方法。1956年12月,由加拿大、意大利、挪威三国外长组成的委员会向北约理事会提交了被称为"三智者报告"的文件,强调北约在非军事领域,包括政治、经济、文化、情报等方面的深入合作。⑧ "三智者报告"进一步发展了北约的政治协商制度。然而,在实践上,如何落实该报告的要求、改变北约内部大国权力格局仍为难题。

最后,随着英、法、联邦德国的经济恢复和发展,它们摆脱美国控制的意愿在加强。1956年的苏伊

① 德怀特·D.艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录(三)》,樊迪等译,东方出版社2007年版,第437页。

② 石海明:《外空、冷战与象征政治——苏联人造卫星事件对美国外空政策变革的影响》,《自然辩证法通讯》2015年第5期。

③ 约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,时殷弘等译,世界知识出版社2005年版,第192页;劳伦斯·弗里德曼:《核战略的演变》,黄钟青译,中国社会科学出版社1995年版,第163页。

④ 康拉德·阿登纳:《阿登纳回忆录(三)1955—1959》,上海外国语学院德法语系德语组部分同志译,上海人民出版社1973年版,第392页。

⑤ 哈罗德·麦克米伦:《麦克米伦回忆录(4):乘风破浪》,余航等译,商务印书馆1982年版,第314-315页。

⑥ Telegram from Embassy Ottawa to the Department of State, November 15, 1957, RG 59, Central Decimal Files, 1957-1959, Box 3148, National Archives.

⑦ Minutes of Meetings of the National Security Council 2nd Supplement, Memorandum of the 339th Meeting of the National Security Council, October 10, 1957, *ProQuest History Vault* (hereafter cited as *PHV*), Basic Set: 002957:003:0090.

⑧ 刘京译、姚百慧校:《三人委员会关于北约非军事合作的报告》,徐蓝主编:《近现代国际关系史研究》(第五辑),世界知识出版社2013年版,第256-278页。

士运河危机,美苏在联合国一致压制英法,将美国与英、法之间的矛盾暴露于世,美英关系、美法关系陷于低谷。虽然 1957 年 3 月美英首脑在百慕大会晤中就许多问题达成了协议,包括美国向英国提供中程弹道导弹,但是由于双方面临国内阻力和实际操作问题,导弹计划被迫搁置。① 苏联人造卫星的发射则加快了北约政治互信和合作的进程。1957 年 10 月 10 日,麦克米伦致电艾森豪威尔,建议研究"自由世界"如何联合起来应对苏联"在军事、政治、经济和意识形态各条战线上"的挑战。艾森豪威尔立即建议双方举行会晤。② 23 至 25 日,麦克米伦访问美国,英美双方达成多项共识,其中包括美国总统要求国会修改限制向盟国提供原子能机密信息的"原子能法",西方各国之间相互依存、合理利用资源、在多方面分担责任等。③

美英共识的达成直接推动了北约首脑会议动议的提出。10 月 25 日下午,北约秘书长斯巴克(Paul-Henri Spaak)前往白宫讨论 12 月的北约理事会事宜,艾森豪威尔向他展示了刚签署的英美《共同目标宣言》,并请他注意其中有关北约的内容,斯巴克当即建议将 12 月的北约会议由外长级升格为"政府首脑"级,艾森豪威尔和麦克米伦均欣然同意,斯巴克表示乐意组织这次会议,并于当晚告知法国。即日,国务卿杜勒斯(John Dulles)通过美国驻联邦德国大使转告阿登纳有关美国支持 12 月的北约会议升级为首脑会议的立场。④

二、目标制定与盟友动员

确定了将在巴黎召开北约首脑会议后,美国进行了积极筹备,主要包括目标制定和盟友动员内外两个方面。

国务院在 11 月 7 日出台了题为《12 月北约首脑会议:范围和美国的目标》的文件,其中列举了北约目前面临的主要问题:丧失活力,苏联"威胁",担心美国丧失科技领先地位、独善其身而让北约国家独自实施北约战略,防御费用增加,严重的经济、军事和政治压力等。此外,文件还陈述了美国在此次会议上的两个目标:一是加强成员国对北约和美国的信任,将北约建设成为一个真正具有强烈共同体和相互信任意识的集体安全组织;二是整合资源和人力,合理分担责任,在北约共同体内形成一种"整体上均衡的努力"。⑤

12 月 5 日,美国准备了详细的会议文件,包括日程、公开会议、北约面临问题、资源利用、宣言与公报、对相关国家立场、双边关系资料等。⑥ 12 日,国家安全委员会第 348 次会议讨论了美国将在北约首脑会议上提出的四项特别议案:接受法国于 5 月在波恩提出的北约核储备计划;在北约地区部署中程弹道导弹;宣布修订原子能法以便更加自由地交换原子能信息;与北约盟国在核能、导弹、外层空间发展等方面整合科学资源。此外,会议还讨论了北约首脑会议可能面临的问题及其解决措施:1. 在北约理事会上寻求政治协商所能达到的程度,美国总体上会更多地采取协商方式并提高美国常驻北约代表的地位;

① 耿志:《哈德罗·麦克米伦政府与英美核同盟的建立》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2010 年第 6 期。

② Letter from Prime Minister Macmillan to President Eisenhower, October 10, 1957, U. S. Department of State ed., *Foreign Relations of the United States* (hereafter cited as *FRUS*), 1955 - 1957, Vol. 27, *Western Europe and Canada*, Washington D. C.: USGPO, 1992, pp. 785-786; Letter from President Eisenhower to Prime Minister Macmillan, October 10, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 27, *Western Europe and Canada*, pp. 786-787.

③ 哈罗德·麦克米伦:《麦克米伦回忆录(4):乘风破浪》,第 321 页;附录三(《共同目标宣言》),第 735-737 页。

④ Telegram from the Department of State to Embassy Bonn, October 25, 1957, *U. S. Declassified Documents Online* (hereafter cited as *USDDO*), CK2349226227.

⑤ December NATO Meeting of Heads of Government, Scope and U. S. Objectives, November 7, 1957, *USDDO*, CK2349125851-57.

⑥ Memorandum for NATO Heads of Government Meeting, December 10, 1957, Robert E. Lester ed., *The Confidential Files of the Eisenhower White House*, 1953-1961, Part 2, *Presidential Trips and Conferences*, LexisNexis, 2005, Reel 3, pp. 708-744.

2. 意大利、联邦德国和法国尤其希望讨论经济问题,美国将同意以多种方式援助欠发达国家,并通过建立新机制来实现这一目标;3. 对于裁军问题,美国主张以更灵活的方式加以解决;4. 加亚尔政权随时会倒台,法国可能会选择戴高乐和左翼政党,杜勒斯对此十分担忧,艾森豪威尔表示可能被迫对法采取强硬态度。① 临近会前,美国国务院还整理了其他国家的代表团成员信息。②

为了保证会议的顺利召开,美国积极与法国、联邦德国等国交换意见。美法沟通主要围绕三方面展开。其一是关于北约内部领导权和北约地理范围的问题。法国希望在北约内获得与美英,至少是同英国平起平坐的地位。早在 1953 年,法国就曾提出成立美英法三边政治小组处理世界范围内的问题。法国不满北约不能处理北非问题。1957 年 12 月,法国总理加亚尔抨击大西洋联盟只具有地区色彩,忽视盟国在北约以外地区的利益。③

其二是关于法国发展独立核力量的问题。1954 年,法国政府决定制造原子弹,希望获得美国的支持。而美国认为,既然美国可以为北约提供核保护伞,北约内的欧洲国家没有必要再发展国家核力量。而且,独立的法国核力量会造成法国外交逐渐脱离美国的控制,也会让其他国家如联邦德国等效仿,从而加速核武器的扩散。基于这种认识,1957 年 12 月美国原子能委员会官员在与法国同行举行的会议上,努力劝说法国放弃其浓缩铀方案。④ 美国也设想,发展北约核力量,可以让法国不那么热衷于发展本国核力量。⑤

其三是关于在法国部署中程弹道导弹的问题。1957 年 5 月,法国提出了建立北约核储备的计划;7 月又尝试性提出,美国能否向法国提供中程弹道导弹。在 11 月 15 日与美国副国务卿史密斯(Walter Smith)讨论北约首脑会议的议题时,法国驻美大使阿尔方(Alphand)提出美国应该考虑向欧洲提供中程弹道导弹等大部分现代武器,并指出欧洲人拥有核弹头的必要性。对此,史密斯的回应是"美国法律有禁止为军事目的向国外转运可裂变材料的限制"。⑥ 18 日,杜勒斯与法国外长皮诺(Pineau)率领的代表团举行会谈,法方表示只有在 12 月的北约首脑会议上宣布北约核储备计划、在北约国家部署中程弹道导弹以及必要时协调政策,这次会议才会取得成功。⑦ 20 日,皮诺再次提出,如果法国生产了中程弹道导弹,能否配备美国的核弹头。⑧

举行北约首脑会议的倡议得到联邦德国的积极响应。11 月 19 日,阿登纳不仅通过美国驻德大使转达其对这次会议的重视,建议整合北约各国力量、加强政治协商、对土耳其予以财政援助⑨,而且致信

---

① Memorandum of Discussion at the 348th Meeting of the National Security Council, December 12, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 214-217; Minutes of Meetings of the National Security Council 2nd Supplement, Memorandum of the Discussion at the 348th Meeting of the National Security Council, December 12, 1957, *PHV*, Basic Set: 002957:003:0279.

② Foreign Delegates to Conference of the North Atlantic Treaty Organization, December 16, 1957, *The Confidential Files of the Eisenhower White House*, 1953-1961, Part 2, *Presidential Trips and Conferences*, Reel 4, pp. 228-431.

③ 姚百慧:《艾森豪威尔政府对法政策研究——关于"三国理事会事件"的历史考察》,《历史教学》2007 年第 10 期。

④ Regis Hugues, *Franco-American Relations and the Emergence of French Nuclear Armament*, 1939-1962, Virginia: Old Dominion University, 1990, p. 30.

⑤ Ambassador in United States to Secretary of State for External Affairs, Telegram 2096, October 1, 1957, Department of Foreign Affairs and International Trade ed., *Documents on Canadian External Relations* (hereafter cited as *DCER*), Vol. 25, 1957-1958, Part 2, Ottawa (Ontario), the Minister of Public Works and Government Services, 2004, pp. 305-306.

⑥ Memorandum of Conversation, November 15, 1957, RG 59, Central Decimal Files, 1957-1959, Box 3148, National Archives.

⑦ Memorandum of Conversation, November 18, 1957, RG 59, Central Decimal Files, 1957-1959, Box 3148, National Archives; Alphand, Ambassadeur de France à Washington au Ministère des Affaires Etrangères, Nos 50169 à 50178, 19 novembre 1957, Ministere des Affaires Etrangères, *Documents Diplomatiques Français* (hereafter cited as *DDF*), 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, Imprimerie Nationale, 1991, pp. 711-713.

⑧ Draft Memorandum for the Record of a Meeting, Luncheon Meeting between Pineau and McElroy, November 20, 1957, *FRUS*, Vol. 27, *Western Europe and Canada*, pp. 201-205.

⑨ Telegram from the Ambassador in Germany (Bruce) to the Department of State, November 19, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 186-187.

杜勒斯,认为此次首脑会议必须为北约的实质性改革提供依据,提出共同协商、寻求一致的外交政策、赋予成员国常驻北约理事会代表更大权力并给予更有力的指导、寻求更为紧密的军事合作、加强科技合作等建议。①

联邦德国外长布伦塔诺(Heinrich von Brentano)于11月23—24日专程访问美国,与杜勒斯商讨即将举行的北约会议,双方就一些重要问题交换看法并在加强北约联盟这一目标上达成共识,但在政治协商问题上存在分歧。杜勒斯认为对于需要立即采取行动的情况有时无法做到事先协商,并且所有问题均基于多边讨论来决策不切实际。布伦塔诺提出这次会议需要解决的问题:加强北约内部的政治协商;在基础研究、实用研究、远程导弹设计方面密切合作;实现北约军事组织一体化。②

美国积极与挪威、加拿大等国交流以达成谅解。从11月初开始,美国与挪威、丹麦、瑞典三国政府讨论斯堪的纳维亚航空公司在美国西海岸设立交通站的问题,与丹麦就削减丹麦防御力量问题进行了协商。③ 10月,加拿大驻美大使罗伯逊(Norman Robertson)与美国商谈北约指挥结构、政治磋商及北约核储备等问题④。11月,杜勒斯再次与罗伯逊讨论了将于12月召开的北约首脑会议。⑤

三、美国主导下的首脑会谈

自1957年12月14日起,由北约15国政要组成的代表团陆续抵达巴黎,其中美国代表团的阵容尤为庞大。16—19日会议期间,各国通过公开会议、非公开会议、限制性会议以及会外交流等形式,就加强政治协商、与苏联进行裁军谈判、增强北约军事防御、深化科技和经济合作以及起草最终宣言和公报等问题进行了讨论和磋商。

加强政治协商是各国最为关心的议题。阿登纳认为有必要在基本政策上达成共识,以引导具体措施的实施。比利时总理安克尔(Acker)和葡萄牙卡埃塔诺(Caetano)部长提及要落实"三智者报告"中明确的协商义务。意大利总理佐利(Zoli)和法国总理加亚尔表示应该持续贯彻协商原则,而不应偶尔为之,并且协商应基于所有国家的共同政策。荷兰总理德雷斯(Dress)、挪威总理基哈德森(Gerhardsen)、希腊总理卡拉曼利斯(Karamanlis)提出尽管在实施政治协商的过程中存在限制因素,但是仍必须加强政治协商。丹麦总理汉森(Hansen)、冰岛内政部长乔纳森(Jonasson)和加拿大总理迪芬贝克(Diefenbaker)相对肯定了政治协商业已取得的进展,仍呼吁在采取行动之前应该进行更充分的协商。⑥ 艾森豪威尔认同加强政治协商的观点,同时也说明了实施协商的难处:美国接受普遍协商与理性应用相一致的原则;若只是少数成员国之间发生争论,则没有必要在北约理事会上进行协商;有时更私密和有限范围内的谈判、快速回应来自外部的试探往往会产生更好的效果。⑦

---

① Letter from Chancellor Adenauer to the Secretary of State, November 19, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 187-190.

② Memorandum of a Conversation, between Dulles and von Brentano, November 21 and 23, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 190-206.

③ NATO Heads of Government Meeting, Norway, December 6, 1957, *USDDO*, CK2349263043-045; NATO Heads of Government Meeting, Cut in Danish Defense Forces, December 5, 1957, *USDDO*, CK2349262657-659.

④ Ambassador in United States to Secretary of State for External Affairs, Telegram 2096, October 1, 1957, *DCER*, Vol. 25, 1957-1958, Part 2, pp. 305-306.

⑤ Letter from Assistant Secretary EUR to the Secretary, November 19, 1957, RG 59, Central Decimal Files, 1957-1959, Box 3148, National Archives.

⑥ Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17, 1957, *FRUS*, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, 1955-57, pp. 233-242; M. Etienne de Crouy-Chanel, Représentant permanent de la France au Counseil de l'O. T. A. N., à M. Pineau, Ministre des Affaires Etrangères, n. 50528, 17 décembre 1957, *DDF*, 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, pp. 925-929.

⑦ The NATO Heads of Government Conference: Statement Made by the President of the United States at the Second Session of the Conference, December 16, 1957, *American Foreign Policy: Current Documents*, 1957, pp. 405-406.

17 日,北约秘书长斯巴克主持的外长会议,主要围绕与苏联的裁军谈判是在裁军委员会的框架下进行,还是立足于北约召开外长或首脑会议的问题展开磋商。① 意大利外长佩拉(Pella)建议向苏联提议召开裁军委员会会议,得到杜勒斯和土耳其外长佐卢(Zorlu)的支持。法国外长皮诺则建议邀请苏联与美、英、法、加四国召开外长会议,挪威、英国、比利时、丹麦对其表示支持。皮诺进一步指出五国外长会议可以细查裁军上存在的问题,为次年 1 月的裁军委员会会议做好准备。杜勒斯指出,苏联认为按 4∶1 组成的小组委员会对其不公,为了部分满足苏联的要求,裁军委员会成员将增至 25 国,"若再回到 4∶1 的比例,谈判不会出现新进展"。佩拉建议待这次会议在军事上形成决议后再做决定,各国均表示接受。②

在加强北约军事防御问题上,会议主要讨论了北约核储备计划、中程弹道导弹部署、核潜艇领域的合作等议题。在 16 日的全体会议上,杜勒斯谈到随着苏联洲际导弹投入使用,北约陆、海、空军组成的"盾"需要加强,美国已经决定为北约联盟的现代武器建设投入大约 7.5 亿美元,批准北约导弹训练中心计划,并承诺在战争情况下北约国家可以使用核弹头。美国将积极参与北约核储备,导弹的部署需要得到欧洲盟军总司令和直接相关国家的同意,并服从于这些国家和美国的物资、培训以及其他需要的安排。在现代武器系统的协调生产方面,应该加强必要法律许可下核潜艇发展、生产和推进技术领域的合作。③ 意大利总理对军事防御上的合作表示欢迎。土耳其总理曼德列斯(Menderes)积极支持在北约尤其是那些与苏联集团接壤的国家进行核储备。加亚尔认为在核部署上还存在严重的法律和政治困难,即"美国有其法律问题,而法国和其他国家则存在关于控制权的政治问题,法国控制其领土上的武器是政治需要,存在的问题要通过双边谈判加以澄清"。④

各国很快就加强科技合作、建立科学委员会、任命科学顾问等议题达成一致。早在 11 月,英、法已将其关于科技合作的建议提交美国。⑤ 杜勒斯在全体大会上阐明美国支持建立一个全面的、对理事会负责的北约科学委员会,并主张为秘书长任命一名科学顾问。北约议会大会(NATO Parliamentary Conference)和北约科学工作队(NATO Scientific Task Force)负责提出深思熟虑的建议,科学委员会和科学顾问对这些建议做出评价,再向北约理事会提出进一步的建议。此外,杜勒斯还介绍了美国准备支持的若干人才培养项目⑥。加拿大总理指出,科学委员会也应该在新武器领域扮演重要角色。⑦ 加亚尔建

---

① 1952 年联合国设立 12 国组成的裁军委员会,两年后又在该委员会下设立了由美国、英国、法国、加拿大和苏联组成的小组委员会。相关国家在联合国及裁军委员会、小组委员会等各场合,提出众多涉及全面裁军或部分裁军的建议。联合国秘书处政治和安全理事会事务部裁军事务处编:《联合国与裁军》,北京大学法律系编译组译,商务印书馆 1972 年版,第三章"调整、限制和均衡地裁减一切武装部队和一切军队(1951—1958)"。

② Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17 and 18, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 244-251; Note du Secrétariat des Conférences, O. T. A. N. Désarmement, 18 décembre 1957, *DDF*, 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, pp. 932-933.

③ The NATO Heads of Government Conference: Statement Made by the Secretary of State at the Second Session of the Conference, December 16, 1957, *American Foreign Policy: Current Documents*, 1957, pp. 407-408; U. S. Delegation, January 6, 1958, *Department of State Bulletin*, Vol. 38, 1958, pp. 11-13.

④ Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 233-242; M. Etienne de Crouy- Chanel, Représentant permanent de la France au Counseil de l' O. T. A. N., à M. Pineau, Ministre des Affaires Etrangères, n. 50529, 18 décembre 1957, *DDF*, 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, pp. 929-931.

⑤ NATO Heads of Government Meeting, Task Force 3, UK Views on Scientific Matters, November 25, 1957; French Proposal for Western Foundation for Scientific Research, December 2, 1957, *The Confidential Files of the Eisenhower White House*, 1953-1961, Part 2, *Presidential Trips and Conferences*, Reel 3, pp. 958-968.

⑥ Telegram from American Embassy in Paris to the Secretary of State, November 19, 1957, RG 59, Central Decimal Files, 1957-1959, Box 3148, National Archives; The NATO Heads of Government Conference: Statement Made by the Secretary of State at the Second Session of the Conference, December 16, 1957, *American Foreign Policy: Current Documents*, 1957, pp. 411-412.

⑦ Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 233-242.

议,建立西方科研基金,推动科技和新武器生产的共同进步。①

有关加强北约与欠发达地区、北约国家之间的经济合作,以及加大北约对这些地区经济援助等议题,各国也予以支持。艾森豪威尔在全体会议上提出,苏联的挑战既是军事上的,也是经济上的,"苏联通过集中有效的贸易和财政援助来寻求社会主义的追随者,其目标就是那些政治地位关键的不发达国家"。面对这些挑战,他提议加强北约与其他"自由世界"国家的合作,增加对"自由世界"中不发达国家的经济援助,改善其贸易和财政状况。② 意大利总理呼吁北约国家通过整合资源加强经济合作;希腊总理建议援助北约的欠发达国家;丹麦总理指出经济发展和提高人民生活水平对北约发展的重要性,建议降低贸易壁垒。③

除上述问题外,联邦德国关切的德国统一和柏林问题,法国、希腊和土耳其关注的中东和非洲局势问题,以及美国关心的北约与其他安全组织的关系问题也引发了讨论。④

19 日下午,各国联合发表《共同目标宣言》和《会议公报》,集中展示了会议的成果。《共同目标宣言》肯定了北约建立 9 年来所取得的成果,宣称联盟建立之目的是保卫和平,因而也使其同时兼具促进经济和社会进步的目标。《会议公报》主要包括国际局势概览和联盟在政治协商、裁军谈判、北约防御、科技合作、经济合作等方面的工作规划。为了进一步加强政治协商,各国常驻北约代表要充分了解其国内所有可能会影响到联盟和成员国的政策,常设理事会和秘书长要进行有效协商;在裁军谈判方面,决定成立一个提供建议的技术小组,在联合国框架下与苏联谈判,若苏联政府拒绝参与新的裁军委员会,欢迎举行外长级会议;关于北约防御问题,决定在欧洲建立核储备,在北约国家部署中程弹道导弹,并将其置于欧洲盟军总司令的控制之下;在科技合作领域,各国会提供更多高级人才,重新评估对科技教育和基础研究应给予的支持力度,支持国际组织在科技合作领域的工作,任命杰出科学家担任北约秘书长的科学顾问,建立科学委员会;在经济合作方面,加强北约各国内部及北约与其他"自由世界"国家之间的经济合作,充分考虑北约欠发达成员国的利益。⑤

四、北约功能的加强与不平衡的互动

北约在发展中面临的战略困境、政治磋商的不足以及盟国之间紧张的关系,是北约常规的外长会议"升级"的重要背景,英美"华盛顿蜜月"又为 1957 年 12 月的北约首脑会议确定了思想基础和行动路线。美国作为北约战略的主导者,一旦确定了其在会议上的目标,便在会前积极与法国、联邦德国等进行了深入的讨论和磋商。这些准备以及会前各国间的交流,为北约第一次首脑会议的顺利召开铺平了道路。这次会议对北约盟国关系、北约组织本身以及美苏冷战局势,都产生了十分重要的影响。

首先,会议加强了联盟的团结,从而实现了美国在会前拟定的第一个目标。它是北约组织成立 9 年来第一次"最高级会议",这种高规格的会议安排本身就具有鼓舞人心的作用,各国均会从加强北约共识、落实各项措施中获益。通过"宣言"和"公报"的平实语言,可以充分感受到各盟国对北约新目标和

---

① M. Etienne de Crouy- Chanel, Représentant permanent de la France au Counseil de l'O. T. A. N., à M. Pineau, Ministre des Affaires Etrangères, n. 50529, 18 décembre 1957, *DDF*, 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, pp. 929-931.

② The NATO Heads of Government Conference: Statement Made by the President of the United States at the Second Session of the Conference, December 16, 1957, *American Foreign Policy: Current Documents*, 1957, p. 406.

③ Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 233-242.

④ Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17 and 18, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 233-251; Projet de la Direction d'Afrique- Levant, Déclaration générale sur le Moyen-Orient, Les problèmes du Proche-Orient et la réunion de l'O. T. A. N., A la date du 3 décembre 1957, *DDF*, 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, pp. 842-844.

⑤ The NATO Heads of Government Conference: Declaration and Communiqué, December 22, 1957, *American Foreign Policy: Current Documents*, 1957, pp. 413-420.

各项措施的谅解,犹豫和猜疑减弱。美国对盟国所关心的众多问题做出了一些妥协,用麦克米伦的话说,“美国对欧洲的心理状态和政治形势开始采取较为现实的态度”。① 艾森豪威尔总结,盟国的“乐观情绪和相互信任一次比一次增强”。② 阿登纳说,会议受到普遍好评,并在其回忆录中记下《纽约先驱论坛报》的评论:“会议开得很有效果,并且表现出比过去任何人——包括参加者——所想象的更大的团结。可以毫不夸张地指出,这是一个巩固的、重要的和显著的成果。”③

其次,此次会议是一次具有纲领性意义的会议,为北约的实质性改革提供了依据,基本实现了美国在会前拟定的第二个目标。其一,它加强了北约的军事功能,尤其是核功能。通过美国承诺向欧洲提供中程弹道导弹、核潜艇援助以及修改原子能法,北约打击敌人的“剑”开始实体化,从而避免了核武器在使用过程中政策与实践的脱节,既把欧洲安全与美国安全更加紧密地捆绑在一起,也开启了后来北约“多边核力量计划”的序曲。其二,北约由此开始了功能的转型。正如挪威总理所言,“因为苏联的军事进步,北约现在正处在十字路口的转折点”④,因此,各国开始意识到北约已经不能仅仅作为一个军事组织,还应该在其他方面加强合作。会议所提出的各项加强北约功能的措施,尤其是加强政治协商、科技和经济合作,使北约逐渐从军事政治组织演变为高度协商的多功能复合组织,成为北约得以长远发展的重要因素和基本保障。对于各国极为关切的政治协商问题,美国最终也承诺在采取行动之前尽早进行更为迅速、有效的协商。其三,北约更加关注联盟以外地区。北约在共同目标中不再只关心北大西洋区域内的军事防御,还关注外部世界的发展,加大对欠发达地区的经济援助和经济合作。其四,这次会议开启了北约组织机构的重大变革,在北约最高决策机构北约理事会下设立了不定期的首脑会议(北约峰会)。到2023 年 7 月,北约已召开 20 余次峰会,讨论了北约发展战略、美苏谈判、北约东扩、北约转型等诸多问题。

最后,会议成果的落实也加剧了美苏冷战。美国试图利用北约平台,通过在盟国部署中程弹道导弹的方式,同苏联在战略领域竞争。根据此次会议在北约国家部署中程弹道导弹的决定,美国后续分别在英国、意大利、土耳其部署了导弹,而美国与法国、希腊的导弹部署谈判则由于控制权争议、政治因素、财政困难等最终搁浅⑤。但是,在盟国部署中程弹道导弹的方式却启发了苏联,这也成为后来苏联在古巴部署导弹从而引发十月危机的重要原因。与此同时,随着北约更加关注联盟以外的地区,美苏竞争进一步向第三世界扩展,从而形成了“全球冷战”。

可以看到,这次首脑会议也展现了美国战略与北约战略的互动模式。虽然美国是北约战略的最大决定国,但在推行其意愿的过程中,也会受到多方掣肘,即美国的政策要为北约所接受,必须经过多国磋商与协调,北约各国的政策亦会对美国政策的调整产生一定的影响。然而,这种互动模式始终是不平衡的,北约的战略变化受美国战略变动影响更大,而北约其他盟国的战略变化及相应的政策主张则对北约战略、美国战略影响更小。如美国和法国在核武器部署和控制权问题上意见相左。皮诺在会议刚结束就在给全体法国驻外代表的总结中说,即便美国人在近东、非洲和联盟的政治磋商上没有遇到太多的障碍,然而欧洲人在某些问题上还是迟疑,尤其是在核武器的交付条件上。⑥ 这种不平衡的互动在根本上是由美国在北约内的霸权地位所决定的,而由它引发的种种矛盾,成为后来北约危机及推动北约持续改革的内在因素。

(责任编辑:仲平)

① 哈罗德·麦克米伦:《麦克米伦回忆录(4):乘风破浪》,第 338 页。

② 德怀特·D·艾森豪威尔:《艾森豪威尔回忆录(三)》,第 471 页。

③ 康拉德·阿登纳:《阿登纳回忆录(三)1955—1959》,第 404-405 页。

④ Telegram from the United States Delegation at the NATO Heads of Government Meeting to the Department of State, December 17, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 4, *Western European Security and Integration*, pp. 233-242.

⑤ Byron R. Fairchild and Walter S. Poole, *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy*, vol. VII: 1957-1960, Washington, DC: Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2000, p. 106.

⑥ M. Pineau, Ministre des Affaires Etrangères, aux Représentants diplomatiques de la France à l'étranger, T. circulaire n. 120, 23 décembre 1957, *DDF*, 1957, Tome II, 1*er juillet*-31 *décembre*, pp. 952-956.