

威胁迷思、美国角色与能力矛盾

——欧洲防务行动层面的供给与需求*

祁昊天

内容提要: 本文从安全供需视角出发,通过对欧洲安全问题攸关方在军事能力、潜力与军力对比态势等军事安全行动层面的分析,探讨欧洲防务自主化与一体化的发展方向。近年来,一些观点认为,欧洲防务迎来了发展机遇期。与此同时,我们也要看到,欧洲防务自主与一体化仍处于一种震荡反复与踌躇不前的状态。这主要有两方面原因造成:一是欧洲防务安全的自身供给是应对需求的理性选择结果,欧美防务的弱替代性和安全威胁的有限性造成欧洲防务发展动力不足;二是欧洲虽有明确的防务自主与一体化意愿,拥有优质的军事潜能,但其政治能力不足以支撑军事潜能的实现。在没有重大外部冲击或“黑天鹅”事件发生的情况下,欧洲无法充分利用当前防务自主与一体化的机会窗口。

关键词: 欧洲防务自主 一体化 安全供需 “行动层面” 军力平衡

近年来,一些观点认为,欧洲防务自主化与一体化^①迎来了发展机遇期,笔者亦认可这一观察。^②但无论是欧洲军事投入的增长乏力,还是各国在防务问题上的立场差

* 本文基于笔者在中国社会科学院欧洲研究所2018年9月20日举办的“欧美关系变化趋势”学术研讨会上的发言及递交的会议论文修改而成。诚挚感谢与会专家提供的宝贵意见与帮助。感谢匿名评审专家对本文提出的中肯建议。文章中的错误与不妥之处概由笔者负责。

① 在欧洲防务一体化的发展历程中,出现过多个相互关联却意涵不同的概念,如欧盟框架内的“欧盟共同外交与安全政策”(CFSP)、“欧洲安全与防务政策”(ESDP)、“共同安全与防务政策”(CSDP)、“欧盟独立防务”(EID)、“欧洲外交与安全政策全球战略”(EUGS)、北约框架内的“欧洲防务特性”(ESDI)等。基于上述概念差异,本文采用相对宽泛的欧洲防务自主化与一体化这一表述,希望更有利于对安全供给与需求、军事潜能与政治能力等多重矛盾的讨论。关于部分概念的详细讨论,参见高华:“欧盟安全和防务的不同概念辨析”,《现代国际关系》2002年第5期,第35-39页。

② 参见慕小明:“欧盟自主防务建设驶入快车道”,《中国青年报》2017年1月12日第012版;张丽春、徐弃郁:“老问题、新动力与欧洲共同防务的‘机遇窗口’”,《欧洲研究》2017年第6期,第119-137页;赵怀普、赵健哲:“欧盟防务一体化加快推进”,《解放军报》2017年11月29日第008版;房乐宪、狄重光:“欧盟安全防务建设新进展:永久结构性合作及其含义”,《当代世界与社会主义》2018年第3期,第172-178页。

异或震荡反复,都表明这一机遇期未被充分利用。究竟是什么原因造成了现实与预期的差异?为何欧洲防务的发展总处于一种反复和踌躇的状态?

毫无疑问,欧盟是一个集国内、国家间、地区间、民族间的矛盾、挑战与机遇于一身的特殊行为体,它的任何决策都要克服政治与时间成本。因此,欧盟自身的政治、组织阻碍可以作为防务发展反复踌躇的原因,也是最常被提及的解释。^①但是超国家行为体面临政治挑战是一个常量,且以单一因素解释欧洲防务未免过于单薄。本文尝试将政治能力置于国际安全环境、军事潜能与军力对比中,以一个融合多元要素的分析框架来观察欧洲的防务问题。

鉴于欧洲防务问题的特点,本文拟引入“行动层面”这一概念。事实上,“行动层面”的实践在人类军事和战争史中从来都是一种自然而朴素的存在。^②而“行动层面”(operational level)作为一个军事理论概念则源于亚历山大·安德烈耶维奇·斯韦钦(Alexander Andreyevich Svechin)提出的“行动艺术”(operational art),并由苏联在第二次世界大战东线战役中首次采用。^③在英语语境中,行动层面概念在战争实践中的使用则源于英美对其军事传统只注重战略(strategy)、战斗(battle)和战术(tactics)的反思。^④在中文语境中,我们更习惯使用“战役层面”来表述。不同范畴与规模的防务问题其概念边界有所不同,在宏观战略层面强调策划、大目标,而微观的战斗与战术层面强调操作、小目标。行动层面作为针对中层作战及相关军事建设与准备的概念,是对前两者的连接与补充。它强调局部军事能力的配合运用、整合甚至融合,目标相对于战略层面有着时间上的阶段性和范围上的有限性,同时又高于微观层面如对某件具体兵器的操控等。需要指出的是,行动层面与战役层面并非完全对应,除了美涉“作战的”行动层面或艺术这类狭义表述之外,行动层面的讨论在广义上也涉及军队建设、

① 关于欧洲防务一体化的政治、文化、组织、指挥等结构性挑战,参见孔刚:“欧洲联盟共同防务:当代定位与基本逻辑”,《欧洲研究》2017年第5期,第89-112页;刘浩华:“冷战后欧洲国防工业的合并重组分析”,《南京政治学院学报》2007年第4期,第53-57页;史志钦、田园:“英国‘脱欧’对欧盟安全与防务的影响”,《当代世界与社会主义》2018年第2期,第104-112页;Erdag Ramazan, “Towards European Security Integration: Boundaries of European Security and Defence Policy”, *Journal of European Integration*, Vol.38, No.2, 2016, pp.211-217; Niklas I. M. Nováky, “Deploying EU Military Crisis Management Operations: A Collective Action Perspective”, *European Security*, Vol.24, No.4, 2015, pp.491-508。

② 关于“行动层面”概念出现之前,西方在这一层面的军事实践的论述参见 David Chandler, *The Campaigns of Napoleon*, New York: Macmillan, 1966; Walter Elze, *The German Army of 1914: Its Main Features and Their Effect in the Resulting Victory on the Eastern Front*, Translated by Jon Knuebel, KS: Fort Leavenworth, 1932; Cyril Falls, *Military Operation, France and Belgium*, London: Macmillan, 1917, pp.1940-1948; David Glantz, “Soviet Operational Formation for Battle: A Perspective”, *Military Review*, Vol.63, No.2, 1983, pp.2-12。

③ 斯韦钦在这方面的军事思想体现在其著作《战略》中,英译本参见 Alexander Andreyevich Svechin, *Strategy*, Minneapolis: East View, 1992。

④ 英美军事传统中关于“行动层面”的论述,参见 Edward N. Luttwak, “The Operational Level of War”, *International Security*, Vol.5, No.3, 1980/1981, pp.61-79。

军备发展、技术潜力以及组织动员等与军队战场表现密切相关的问题。本文在行动层面的框架下主要探讨战场能力、军力建设与对比等,以在已有十分充分的政治、战略、外交研究基础上进一步理解欧洲安全问题的内在军事逻辑。

基于上述分析框架和研究限定,本文将从安全供给与需求的理性选择、军事与政治能力矛盾这两个维度对欧洲防务问题进行考察。一方面,欧洲防务需求的判断常常存在夸大威胁强度的问题,而供给方面美国角色的矛盾性以及欧洲被低估的行动层面潜能则降低了欧洲独立防务的发展动力。另一方面,在拥有明确防务发展意愿与军事潜能的条件下,欧洲缺乏足够的政治能力。本文通过这两个维度的讨论尝试澄清两种误解:一是俄罗斯对欧威胁很大;二是欧洲的防务能力早已“马放南山”。

由于篇幅和能力所限,本文无法完整分析欧洲防务的全谱系因素,将主要聚焦常规防务领域。全文分为五个部分:第一部分总述欧洲防务攸关方的矛盾立场、防务安全供需平衡、美欧防务弱替代性以及有限外部威胁的影响,兼做文献回顾;第二部分具体论述欧洲的安全需求,俄罗斯对欧洲安全压力的有限性;第三部分讨论欧洲安全供给中美国的角色及其对欧洲防务建设要求的合理与不合理之处;第四部分通过回溯欧洲防务自主与一体化的意愿表现,讨论其军事潜能同政治能力的不匹配;第五部分对全文进行总结。

一 欧洲防务攸关方与安全供需平衡

从利益攸关方的角度看,欧洲防务主要涉及以下几个问题:跨大西洋关系与美国的角色、欧洲与北约的关系、欧洲内部协调以及外部威胁。在外部威胁方面,本文主要探讨俄罗斯的军事压力。虽然其他战略方向和安全议题如反恐、非传统安全、地区维和与地区干预等都是欧洲防务自主与一体化的关键领域,但在这些议题上,欧洲加大军事投入的紧迫性相对不大,因此不属于本文的研究范畴。另一方面,如后文将要分析的,俄格冲突、乌克兰危机以来欧洲防务建设迎来了明显的(虽然仍是有限的)加速期,因此在欧洲自身安全定位中,来自俄罗斯的压力是设置其防务建设目标的主要动因。总体而言,欧洲防务领域的利益攸关方都面临左右为难的处境。

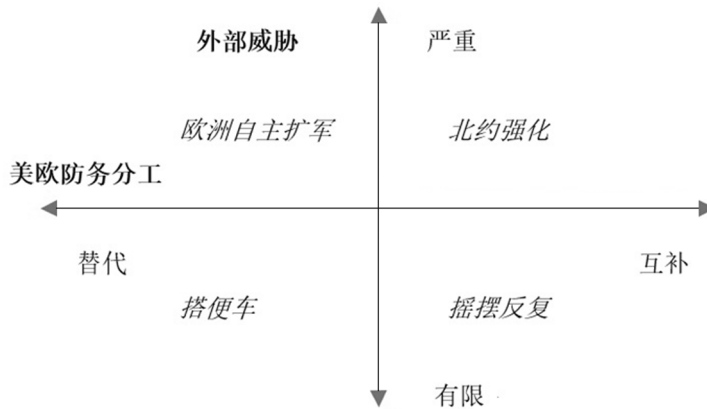
从欧洲方面看,欧洲国家总体上不愿美国收拢保护伞。一些国家乐于搭上美国的便车,特别是北约和欧盟新成员;另一些则希望采取美国军事存在与自身能力建设相结合的办法,实现两条腿走路,尤其是欧洲主要大国。如果欧洲满足于在北约框架内实现相对独立的军事能力,其成本与风险自然更加可控,但这对于欧洲大国来说意义有限。独

立于北约的军事框架更能够满足法德等大国的战略需要,但政治、文化、技术等障碍也会更大,成本与风险更高。^①从美国方面看,虽然美国时常批评欧洲军事投入不足,但其更不愿欧洲在北约框架之外建立统一、强大、与美国和北约形成替代关系的防务力量。从俄罗斯方面看,虽然俄罗斯不断通过强硬姿态对冲欧洲和北约扩张的压力,但其强军努力却无法兑现,军事实力不断下滑。不过俄罗斯的衰落也可能带来意外收获:一是俄方威胁减小后美欧间猜忌的潜在可能性加大,美国对欧洲发展军力自主和一体化的忌惮便是表现;二是俄罗斯的衰落会进一步拉低欧洲防务投入的动力。

上述矛盾可归类为安全需求与安全供给问题:在安全需求层面,俄罗斯带来的军事压力远没有外界认为的那么大。俄罗斯的军事力量已进入一个中短期内难以扭转的衰落期;在安全供给层面,一方面,美国是欧洲安全拼图不可或缺的组成部分,但对欧洲军事投入的要求及其自身贡献的外交宣示有不合理之处。另一方面,由欧洲人主导的欧洲防务虽有雏形却远未成型,欧洲的军事潜能虽相对威胁方拥有明显优势,却没有相匹配的政治能力作为支撑。

如果进一步将安全需求的紧迫性、两种供给之间的关系这两个维度进行整合,可以得到如图1所示的四象限,现有文献分别在两个维度上有不同的观察。在横向维

图1 欧洲安全的外部威胁与美欧防务关系定位



注:图由作者自制。

^① 吴志成、杨娜:“欧盟共同外交与安全:大国态度的比较分析”,《欧洲研究》2006年第2期,第82-93页; Jolyon Howorth, *Security and Defense Policy in the European Union* (Second Edition), Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014; Stéphanie C. Hofmann, “Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, No.1, 2011, pp.101-120。

度上,替代判断认为,欧洲防务发展有可能与美国军事存在形成同质力量,并同美国与北约形成抵消关系。^①互补判断则认为,即便美国压缩在欧军事存在,随着欧洲独立防务能力提高,美欧也仍将继续保持任务、功能、角色互补的状态。^②在纵向维度上也有两种判断:一种认为俄威胁严重,另一种认为威胁有限,二者差异的核心在于对俄罗斯甚至苏联时期武装力量的辨识能力存在分歧。^③

第一象限观点认为,欧洲将在安全威胁日益显著的情况下,特别是克里米亚危机之后,加强防务建设,并积极推动自主与一体化;第二象限同样指向欧洲防务的加强,但因限制在北约框架内,欧洲自主动力不足;第三、第四象限中的跨大西洋防务不会显著增强,而欧洲的自主防务也不会走得太远,两个象限的差别在于,第三象限中的欧洲将以搭美国便车为主,而第四象限中的欧洲则处在摇摆反复的防务自主与一体化进程中,本文所采用的解释也位于这一象限。

如果美欧防务替代性高,则欧洲可依靠独立自主、全谱系的军事力量确保自身安全,但成本与风险无疑更高。如果美欧防务可以运行在弱替代性、相对互补的状态下,欧洲自主防务更有可能与北约形成协调。从行动层面来说(见图2),自二战结束以来

^① 关于欧洲防务带来替代效应的观点,参见张业亮:“冷战后的美欧安全与防务关系”,《美国研究》2002年第4期,第21-47页;黄光耀:“冷战后欧盟安全防务政策的调整”,《世界经济与政治论坛》2002年第3期,第56-59页;房乐宪、狄重光:“欧盟安全防务建设新进展:永久结构性合作及其含义”,第172-178页;王湘穗:“欧盟的独立防务:行动与趋向”,《欧洲研究》2007年第1期,第31-39页;何奇松:“欧盟国防工业一体化刍议”,《世界经济研究》2004年第7期,第84-88页;刘卿、胡迎春:“欧洲国防工业一体化:进展、原因与前景”,《欧洲研究》2003年第4期,第96-105页;李兵:“欧洲快速反应部队——欧洲联合自强的标志性力量”,《现代军事》2003年第8期,第48-50页;李尧:“试析欧盟成员国对北约和CSDP态度的变化”,《欧洲研究》2013年第4期,第88-107页;张林初:“试析曲折发展中的欧洲防务联合”,《欧洲研究》2006年第3期,第103-113页;王海霞:“寻求多极世界的制衡点——欧盟共同外交与防务政策的新进展”,《当代世界》2002年第2期,第32-33页。

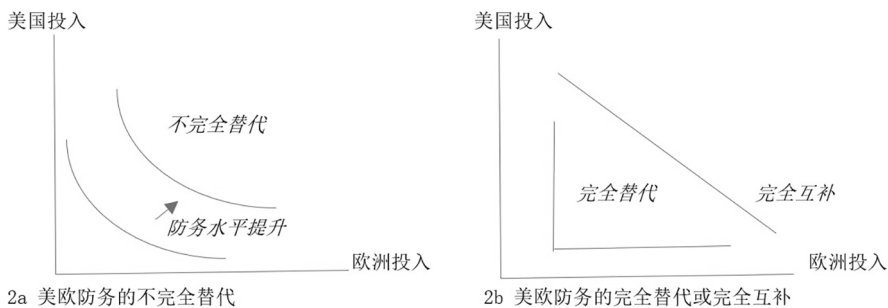
^② 关于美欧防务角色互补的观点,参见刘丰:“美国霸权与欧盟自主防务——对制衡论解释的批评与思考”,《国际论坛》2007年第1期,第6-10页;游博:“美国与欧盟安全关系评析”,《国际论坛》2014年第2期,第7-12页;严晓骁:“欧盟独立安全与防务力量的发展演变与未来展望”,《德国研究》2015年第2期,第71-85页;陈小鼎、王亚琪:“战后欧洲安全公共产品的供给模式”,《世界经济与政治》2015年第6期,第102-122页;赵晨、赵纪周:“美欧防务‘再平衡’评析”,《国际政治研究》2015年第2期,第84-100页;Richard C. Eichenberg, “Having it Both Ways: European Defense Integration and the Commitment to NATO”, *Public Opinion Quarterly*, Vol.67, Issue 4, 2003, pp.627-660; Tom Dyson, “Balancing Threat, not Capabilities: European Defence Cooperation as Reformed Bandwagoning”, *Contemporary Security Policy*, Vol.34, Issue 2, 2013, pp.387-391; Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?”, *Security Studies*, Vol.15, Issue 2, 2006, pp.149-186。

^③ 关于俄罗斯仍有能力对欧洲这种体量和级别对手施加强大、实质性军事威胁的观点,参见毕洪业:“冷战后欧洲安全重建中的俄罗斯因素”,《俄罗斯中亚东欧研究》2011年第6期,第70-76页;高华:“欧盟独立防务:开端、问题和前景”,《世界经济与政治》2002年第7期,第45-50页;沈莉华:“乌克兰与北约关系及其对俄罗斯的影响”,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第2期,第9-22页、第155页;马建光、兰舟达:“俄罗斯远东方向军事安全建设探析”,《太平洋学报》2015年第7期,第65-76页;曹阳:“俄罗斯的欧洲安全政策:从普京到‘梅普组合’”,《东北亚论坛》2010年第5期,第37-42页;谈谭、叶江:“俄罗斯与北约:脆弱但可持续的伙伴关系”,《俄罗斯研究》2010年第3期,第117-130页;马建光、张超:“俄罗斯:从密集演训观‘新面貌’军事改革”,《世界知识》2013年第16期,第40-41页;马建光、孙迁杰:“第三次‘抵消战略’背景下俄罗斯军事改革发展探析”,《西伯利亚研究》2016年第6期,第44-47页。

的美欧军事力量在过去、当下以及可预见的未来都不是图 2b 所示的完全替代或完全互补状态,而是图 2a 所示的弱替代兼有互补状态。纵横轴分别表示美欧的防务投入,曲线的整体上移表现为欧洲防务水平的提高,而沿曲线之上的移动表示美欧相对投入比例的变化。如在北约防务框架下,欧洲所扮演的主要角色便是为美国提供后勤支援、装备维护、前沿部署准备、执行辅助任务等。如北约为欧洲成员国设计的“4 个 30”计划的海上部分便是支援美主力编队,进行巡逻、反潜、扫雷、护航以及在制海、防空、登陆等场景中配合行动。^①

美欧防务能力弱替代性的政治和战略功能至少有三项:首先,美国和北约一直担忧欧洲在北约框架外发展替代性军事能力,因而打压功能重合的防务项目,反对欧洲的离心倾向;^②其次,欧洲可以帮助美国节省辅助任务的成本;最后,满足欧洲“花小钱办大事”的需要。

图 2 美欧防务的弱替代与互补性



注:图由作者自制。

下文将从军事安全的行动层面入手,讨论图 1 的供需四象限。欧洲拥有取得防务自主性、提高防务水平的潜力与意愿,但是俄罗斯的压力不足以对欧洲构成足够的实质威胁。美国的军事存在始终是欧洲安全的重要支柱,但在外部威胁有限的前提下,

^① 关于“4 个 30”计划,参见“Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the Meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government (NATO Summit Brussels)”, July 11, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_156733.htm?selectedLocale=en, 2018 年 10 月 16 日访问。

^② 时任美国国务卿奥尔布莱特在评价“欧洲防务特性”影响时曾给出经典的“3D”评语:造成欧美脱钩(decoupling)、防务资源重复投入(duplication)、歧视非欧盟北约成员国(discrimination),参见 Madeleine K. Albright, “State to the North Atlantic Council”, Brussels, December 8, 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>, 2018 年 10 月 15 日访问;关于美国、北约担忧欧洲防务发生替代和脱钩影响的分析,参见高华:“欧盟独立防务:开端、问题和前景”,第 45-50 页;邢骅:“上下求索的欧洲防务建设”,《国际问题研究》2004 年第 3 期,第 31-35 页;李尧:“试析欧盟成员国对北约和 CSDP 态度的变化”,第 88-107 页。

其军事存在本身也是矛盾的一部分。最终结果是欧洲的政治能力无法动员到与军事潜能匹配的水平,防务发展始终处于震荡反复中。

二 安全需求:有限的俄罗斯威胁

外部威胁特别是俄罗斯的军事压力是美国在欧洲保持成建制、成规模力量存在的主要原因。俄罗斯对外军事安全政策的日趋强硬,特别是在俄格冲突、乌克兰危机之后,日益成为欧洲加强防务的重要动因。这与以往欧洲一度考虑把俄罗斯作为欧洲整体防务协调机制的潜在成员迥然有别。2018年11月底,俄乌发生海上摩擦,之后乌克兰颁布戒严令,均体现了这种安全压力的延续性。^①

笔者认为,相当一部分学界和政策界人士对俄罗斯军力存在误判,准确地说,是习惯性的夸大。其背后的因素有俄罗斯强势外交造成的假象,也有欧美以俄威胁作为国内政治动员基础造成的舆论误解。俄罗斯的军事能力正处在一个中短期难以逆转的衰落期,这是其政治经济结构、军事传统、战略眼光和技术能力所决定的。

苏联解体后,俄罗斯工业体系遭到了整体性的破坏,国民经济也几近崩溃。凭借石油天然气价格的上升,俄罗斯经济曾出现复苏迹象,被认为是新兴经济体的代表之一,但其根基并不牢固。与苏联时代相比,莫斯科已无法像当年那样在加盟共和国和华约盟国之间通过内部经济分工实现经济循环,石油天然气出口换来的资金不是像苏联时代一样用以推动工业化升级,而是支撑最为基本的经济运转。^②俄罗斯在规模、关键技术与装备种类方面都无法维持苏联时期的军事工业水平。^③普京主政后的“强军”举措以及俄罗斯在小规模军事冲突和非作战行动中的表现使部分观察人士产生误解,认为俄罗斯的军事实力正在复苏。实际上,普京“强军”在各方面的表现是外强中干:资金投入远没有外界想象得那么充足;^④俄罗斯在一些核心能力方面的落后,如电子系统等,使其很难跟上世界先进水平;俄新增武器装备或是迟迟未能完成的苏联时代项目,或是没有实际军事价值的政治和公关宣传项目;俄军事改革无论从装备水

^① BBC News, “Tension Escalates after Russia Seizes Ukraine Naval Ships”, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46338671>, last accessed on 26 November 2018.

^② 关于俄罗斯经济基础面临的问题,参见米军、邱鑫:“俄罗斯经济发展新态势及参与南南合作评析”,《俄罗斯学刊》2018年第5期,第42-61页;邢广程:“俄罗斯的欧洲情结和西进战略”,《欧洲研究》2011年第5期,第1-13页。

^③ 关于俄罗斯军工业的现状,参见赵博文、马建光:“西方制裁背景下俄罗斯对外军事技术合作发展析”,《西伯利亚研究》2017年第2期,第43-47页、第60页。

^④ 例如,受整体经济形势影响,俄罗斯2017年的军费相比2016年骤降20%,参见 Nan Tian et. al., *Trends in World Military Expenditure 2017*, SIPRI, May 2018。

平、军种政治、战略规划还是实际贯彻等方面都存在很大问题。^①

若给普京“强军”一个总体评价,最多是使俄罗斯的军事衰落速度略微放缓。目前对俄军事实力的评价很多聚焦在“混合战争”的所谓成功实践上。^②但混合战争在某种意义上只是俄罗斯军力的“遮羞布”。从1994年第一次车臣战争到2008年俄格冲突,俄罗斯确实学会了如何更好应对小单元分散部署的敌人,通过网络战与宣传战的辅助提高作战效果。但在一些基本能力方面,俄罗斯的军事发展已跟不上时代的步伐。

无论是信息战、网络中心战还是正在发展的“智能化”作战,现代军事斗争的速度与多军兵种融合、多平台融合水平越来越高。高速、高效的信息传输和处理能力可以更好、更合理地调配资源,不同区域、不同作战单元不再以平台为中心,而是在“网络的网络”中面对不同任务时拥有更多选择,可以更快更好地完成资源分配与调度。战机稍纵即逝,而战争从来都是“时间的战争”。输掉时间的一方无法获得胜利,过去如此,未来更是如此。在这方面,冷战后期的苏联便已明显落后于西方,而俄罗斯面临的情况更为严峻。以电子工业为例,它被誉为现代军事力量的“倍增器”,是当代及未来军事实力的核心支柱之一,在新型武器装备的成本中占比也越来越高。俄罗斯继承的本是研发体制与科研能力皆大幅落后于西方的电子工业体系,加之经济实力显著下降,更是始终未能弥合与西方的差距,^③其主战装备的一些关键技术升级与改进都长期严重依赖西方输血。^④电子技术的孱弱和外界输血的“断供”风险使俄罗斯在未来

^① 关于俄罗斯军改的种种问题,参见杨育才:“‘新面貌’改革以来俄军的建设与发展”,《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第5期,第1-16页,第156页;冀中仁:“俄军事改革中的得与失——国防大学战略教研部曹永胜教授访谈”,《中国军转民》2015年第12期,第62-68页;陈志鹏、孙曲宜、张见:“俄罗斯信息战部队任重道远”,《现代军事》2017年第4期,第78-82页;黄学军、曹广为、高希皓:“俄军近几场局部冲突中的电子战能力发展”,《舰船电子对抗》2018年第1期,第45-47页;Daniel Goure, “Moscow’s Visions of Future War: So Many Conflict Scenarios So Little Time, Money and Forces”, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol.27, No.1, 2014, pp.63-100; Tor Bukkvoll, “Iron Cannot Fight – The Role of Technology in Current Russian Military Theory”, *Journal of Strategic Studies*, Vol.34, No.5, 2011, pp.681-706。

^② 关于俄罗斯“混合战争”的评价,参见 Bettina Renz, “Russia and ‘Hybrid Warfare’”, *Contemporary Politics* Vol.22, No.3, 2016, pp.283-300; Samuel Charap, “The Ghost of Hybrid War”, *Survival*, Vol.57, No.6, 2015/2016, pp.51-58; Mark Galeotti, “Hybrid, Ambiguous, and Non-linear? How New is Russia’s ‘New Way of War’?”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol.27, No.2, 2016, pp.282-301。

^③ 关于苏联、俄罗斯电子工业,参见杨鸿玺:“前苏联科技发展的得与失”;黄学军、曹广为、高希皓:“俄军近几场局部冲突中的电子战能力发展”,《舰船电子对抗》2018年第1期,第45-47页;Roger N. McDermott, *Russian Perspective on Network-Centric Warfare*, Ft Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office, 2010; Keir Giles, “A New Phase in Russian Military Transformation”, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol.27, No.1, 2014, pp.147-162; Timothy Thomas, “Russia’s Information Warfare Strategy: Can the Nation Cope in Future Conflicts?”, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol.27, No.1, 2014, pp.101-130。

^④ 关于俄罗斯在军事领域对西方技术和研发制造能力的依赖,参见赵博文、马建光:“西方制裁背景下俄罗斯对外军事技术合作发展探析”,第43-47页,第60页;杜朝平:“俄罗斯海军之痛——从俄欲购‘西北风’级两栖攻击舰说开去”,《舰载武器》2009年第10期,第10-17页。

面临装备性能和作战方式全面落后的危险。例如,其空军成建制列装的最先进战机苏-35,由于无法继续使用法国研制生产的衍射平视显示器,不得不为其配备相对落后的折射平显,使整体作战能力大打折扣。^①

电子水平的低下,同样印证了“混合战争”宣传仅为“粉饰门面”。未来的混合战争强调灵巧、智能化装备构成远程部署、分布式察打能力。通过减轻载荷换取长航时并为察打设备争取更大配置空间,是未来远程、分布式作战网络的必备条件。从苏联到俄罗斯,实现上述目标的装备不但比欧美同类型产品笨重许多,其性能也往往存在差距。再考虑到更大体系范围的系统联通和整合所需能力如高速数据链,俄罗斯军队作战效能相对于当前主流和发展方向已是远远落后。

从俄军“新面貌”改革的角度去观察,俄罗斯所暴露和遗留的问题之多也体现了普京“强军”的外强中干。根据俄罗斯《2011-2020 国家装备计划》的要求,2021 年前俄军主战装备中的现代化装备比例要达到七成。^②但从实际列装情况看,绝大多数所谓“现代化”武器装备都是老旧型号的改版。正如俄罗斯战略与技术分析中心军事专家维亚切斯拉夫·采卢伊科所言:“我们没有考虑到,同一时期现代化装备占 60%-70%的大国也在研发新式武器装备,以俄国防工业体系糟糕的基础状况,2020 年前列装俄军的新式装备比例可能不是 70%,而是更少,俄罗斯没有对战争转型期最新装备研制工作的长期预测。”^③

电子工业水平的落后阻碍了俄军指挥自动化的发展,指挥自动化因此也成为“新面貌”改革的重要组成部分。然而俄军的联合作战能力孱弱、计划中的“统一信息空间”指挥自动化体系不仅面临技术难题,更有军种政治顽疾,表现为战场指挥权的争夺以及军兵种指挥自动化建设的各自为政。^④

① 衍射平视显示器通过应用全息技术,使得平显的各项性能得到提高,例如显示亮度、减重与降低体积、剧烈晃动状态下的瞬时视场与亮度等,对于在瞬息万变的空战环境中取得对战场态势的良好认知、提高反应速度和准确性,都具有极大的意义。具体技术问题可参见顾刚:“衍射平显光学系统方案分析”,《电光与控制》1994 年第 3 期,第 8-12 页。Su-35 实际配备的 IKSh-1M 为折射平显,而在 Su-30 系列中,相对于出口印度的 Su-30MKI,俄罗斯使用的 Su-30M 在大范围替换印度和以色列电子设备的前提下保留了一些法国系统,包括衍射平显。关于俄罗斯使用法国研制生产的衍射平显,参见 Vladimir Karnazov, “Russian Aircraft Production and Implications for Asia-Pacific - Part 1”, *Asia-Pacific Defence Reporter*, Vol.40, No.1, 2014, pp.30-32。

② Julian Cooper, *Russia's State Armament Programme to 2020: A Quantitative Assessment of Implementation, 2011-2015*, Swedish Defence Research Agency (FOI), 2016; Carolina V. Pallin, *Russian Military Reform: A Failed Exercise in Defence Decision Making*, London: Routledge, 2008.

③ 转引自“‘新面貌’十年:回顾与反思”,李佑任编译,《知远防务评论》2018 年第 8 期,第 40-52 页, <http://www.knowfar.org.cn/publication/201808/13/290.htm>, 2018 年 10 月 30 日访问。

④ 俄军军种的政治问题,参见 Bettina Renz, “Russian Military Capabilities after 20 Years of Reform”, *Survival*, Vol.56, No.3, 2014, pp.61-84; Alexander Golts, “Reform: The End of the First Phase - Will There Be a Second?”, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol.27, No.1, 2014, pp.131-146; Zoltan Barany, “Civil-Military Relations and Institutional Decay: Explaining Russian Military Politics”, *Europe-Asia Studies*, Vol.60, No.4, 2008, pp.581-604。

表1 解体前后苏联与2017年俄罗斯、白俄罗斯军事力量变化(以及与北约主要国家对比)

| 种类 | 苏联 | | 俄罗斯 | | 白俄罗斯 | | 美国 | | 德国 | | 法国 | | 英国 | |
|----------|-----------|---------|---------|--------|-----------|-----------|---------|---------|---------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | 1990年 | 2017年 | 2017年 | 2017年 | 1990年 | 2017年 | 1990年 | 2017年 | 1990年 (西德) | 2017年 | 1990年 | 2017年 | 1990年 | 2017年 |
| 现役人数 | 3,988,000 | 900,000 | 900,000 | 43,350 | 2,117,900 | 1,348,000 | 469,000 | 178,600 | 461,250 | 202,700 | 306,000 | 150,250 | 150,250 | 85,000 |
| 陆军人数 | 1,473,000 | 506,000 | 506,000 | 26,600 | 761,100 | 476,250 | 308,000 | 60,900 | 288,550 | 112,500 | 152,900 | 85,000 | 152,900 | 85,000 |
| 主战坦克 | 61,500 | 2,780 | 2,780 | 532 | 15,440 | 2,384 | 5,045 | 236 | 1,340 | 200 | 1,330 | 227 | 1,330 | 227 |
| 其他装甲战斗车辆 | 37,000 | 6,840 | 6,840 | 1,064 | 6,289 | 4,713 | 2,546 | 772 | 2,610 | 2,419 | 1,616 | 1,236 | 1,616 | 1,236 |
| 装甲运兵车 | 50,000+ | 6,100 | 6,100 | 58 | 26,480 | 10,746 | 3,363 | 1,046 | 4,131 | 2,342 | 3,950 | 1,291 | 3,950 | 1,291 |
| 火炮总数 | 66,880 | 4,328 | 4,328 | 583 | 6,078 | 5,393 | 2,492 | 214 | 1,337 | 262 | 717 | 598 | 717 | 598 |
| 自行火炮 | 9,000 | 1,596 | 1,596 | 333 | 3,446 | 947 | 812 | 101 | 394 | 109 | 346 | 89 | 346 | 89 |
| 牵引式火炮 | 33,000 | 150+ | 150+ | 72 | 2,259 | 1,339 | 460 | - | 377 | 12 | 367 | 114 | 367 | 114 |
| 迫击炮 | 1,200 | 180 | 180 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 多管火箭炮 | 8,000 | 862+ | 862+ | 164 | 373 | 600 | 215 | 20 | - | 13 | 4 | 35 | 4 | 35 |
| 武装直升机 | 2,050 | 376 | 376 | 12 | 1,612 | 603 | 210 | 50 | 242 | 62 | 118 | 50 | 118 | 50 |
| 空军/防空军人数 | 1,020,000 | 215,000 | 215,000 | 15,000 | 571,000 | 322,800 | 106,000 | 28,300 | 93,100 | 41,150 | 89,600 | 32,900 | 89,600 | 32,900 |
| 轰炸机 | 565 | 139 | 139 | - | 325 | 139 | 0 | 0 | 18 | 43 | - | - | - | - |
| 其他战斗机总数 | 7,055 | 1,176 | 1,176 | 64 | 3,620 | 1,478 | 503 | 211 | 597 | 294 | 538 | 258 | 538 | 258 |
| 战斗机 | 2,315 | 222 | 222 | 34 | 138 | 265 | - | - | 103 | 41 | 48 | - | 48 | - |
| 攻击机 | 4,140 | 378 | 378 | (21) | 2,300 | 903, | 299 | - | 257 | 189 | 353 | - | 353 | - |
| 反坦克攻击机 | - | 265 | 265 | 12 | 564 | 141 | - | 68 | - | - | - | 46 | - | 46 |
| 侦察机 | 530 | - | - | - | 201 | - | 72 | - | 50 | - | 14 | - | - | - |
| 预警指挥 | 10 | 28 | 28 | - | 23 | 31 | - | - | - | 4 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 电子战 | 60 | 35 | 35 | - | 93+ | 36 | - | 20 | 3 | 2 | 21 | 3 | 21 | 3 |
| 情报监视侦察 | - | 87 | 87 | - | 12 | 41 | - | - | - | - | - | 9 | - | 9 |
| 防空导弹发射架 | 8,650 | 612 | 612 | 30 | 703 | 480 | 250 | 30 | 250 | 21 | 64 | - | 64 | - |

资料来源,IISS,“Military Balance 1990-1991”,“Military Balance 2018”。表中数据不全,只录了苏联、俄罗斯相对较强的领域,未摘录海军与陆战队数据,但仍能明显看出俄罗斯军力的巨大衰落。

对俄军实力的判断之所以出现夸大的情形,根本原因是信息不对称。由于公众缺乏对信息的辨识能力,许多似是而非的宣传造就了俄军强大的迷思。例如,苏联及其后的俄罗斯一贯倚重的水下作战能力,由于巨大的投入与长期实践,实力固然不弱,但其优势与劣势需要放在具体情境下讨论。如俄制潜艇在机械噪声控制方面水平很高,但仅表现在低速航行阶段,一旦进入高航速,潜艇的双壳体设计会带来很大的低频噪声。因此只有在不要求高航速的战略核潜艇方面,这一劣势才得以回避。

一个更典型的例子是2018年普京亲自宣传的六大新概念武器。^①在这六款所谓超级武器中,符合军事技术发展方向以及保障安全所需的只有两款:旨在提高突防能力的“先锋”高超声速滑翔弹头和提高防空作战效能的激光武器系统。然而,俄罗斯的激光武器系统仅停留在动画演示阶段,高超声速武器的发展在其他军事大国已进入试验阶段多年。^②

至于另外四个系统:所谓“高超声速”导弹“匕首”仅是概念的游戏,高超声速导弹强调的是如“先锋”所体现的滑翔机动、压缩敌方预警距离与时间的突防效果,而绝不仅仅是速度够快;RS-28萨尔玛特重型洲际导弹只是俄版的苏联时期乌克兰设计制造的RS-20/SS-18“撒旦”,是俄乌交恶后无力维护升级原有的“撒旦”被迫国产化;“波塞冬”核动力水下潜航器从构型来看基本上是一枚体型体重超规格的核鱼雷,现役潜艇装不下,即便通过对现有潜艇动手术或采取外挂的方式携带,也显然无法实现宣传中的高航速,在水下通信和目标识别能力未获突破的前提下,用天数来计算的行驶时间万里之遥寻猎美军舰艇,基本没有可能;至于“海燕”核动力巡航导弹,由于核动力冲压火箭的燃料棒直接与空气接触,高空高速高压冲击基本会使其成为一个飞行在敌方领空的放射性物质播撒机,这种无差别、不人道的武器概念在冷战期间便被构思过,但考虑其有限的战术效用和过高的政治成本,并未付诸实施。^③

另一个例子是造成了很大反响的“东方-2018”演习。外界普遍以苏联曾经的“西方81”演习中出现的钢铁洪流场面来渲染俄罗斯重振军力的成果,但这里至少有两个

^① 普京向俄联邦议会发表年度国情咨文:“Presidential Address to the Federal Assembly”, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>, 2018年6月7日访问。

^② 例如中国高超声速、滑翔式导弹的发展情况,参见杨成、高一鸣、庞兴雷:“大国重器国防基石——改革开放40年之际喜看航天科技集团推进国防现代化建设综述”,《中国航天报》2018年11月23日第1版;Zhao Lei, “Superfast Aircraft Test Is a ‘Success’”, *China Daily*, <http://usa.chinadaily.com.cn/a/201808/06/WS5b6787b4a3100d951b8c8ae6.html>, last accessed on 10 September 2018; Zachary Keck, “China Claims to Have Tested a ‘Cutting-Edge Hypersonic Aircraft that Rides Its Own Shock Waves’”, *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-claims-have-tested-%E2%80%9Ccutting-edge-hypersonic-aircraft-rides-its-own-shock-waves%E2%80%9D>, last accessed on 10 September 2018.

^③ 军事能力辨识的难度通过一些从业人员研判存在的部分缺陷也可见一斑,如吴小宁、张秀刚、刘亚杰:“俄罗斯最新杀手锏武器情况判读”,《飞航导弹》2018年第5期,第15-21页。

误解。首先,苏俄建军传统有一项优势是司令部调度和大兵团组织,而且如果与他国进行比较,例如中国,“东方-2018”与中国人民解放军举办密度和强度都很大的实兵对抗演习不同,其主要是测试指挥、动员、后勤、多军种协调等基本能力,而非对抗性演习。^①这固然是一支强大军队的必要基础,但并不等同于高效的战役战术组织和遂行能力。其次,即便是苏联时代“西方81”式的钢铁洪流,在1980年代技术与作战条件下,已经很难说能够对抗西方新运用的电子技术与空地一体作战体系。那种二战式的重兵集团向敌方纵深突进的画面不太可能在冷战末期出现。战术核打击是一个变数,但却是双方可以兑子的选择。再从演练内容来看,“东方2018”明显从过去所强调的特种攻势作战转为常规兵团防御,战役背景反映的是现实中俄罗斯对美国、北约、欧洲采取守势的现实。^②

美国与欧洲其实都对俄罗斯威胁的有限性有着清晰理智的判断,如前文提及的“4个30”计划。虽然该计划在北约框架内,但可以对欧洲国家应对俄罗斯所需要的军事能力做一个参照。它要求北约欧洲成员国组织陆上30个机械化营、空中30个中队、海上30艘军舰的机动力量,并完成30天部署的任务。这一要求乍看起来似乎有些低,但事实上已足够对俄罗斯形成质量和数量优势。换算为更为直观的数字,相当于欧洲在陆上力量方面在俄罗斯正面配置三个重型师;空中力量方面部署600余架平均技术水平、战备水平皆优于俄罗斯的战机;海上部署力量的综合作战能力几乎相当于俄罗斯战备状况良好的舰艇总和,且先进程度和体系作战能力整体领先。再加上美国驻欧部队,在中欧地区对俄罗斯采取攻势亦问题不大。而反观俄罗斯当前的机动兵力,参照近年的军事行动和主要演习,它可以支撑的行动规模只有几个旅,且都是以老旧装备为主。这在最近的“东方-2018”演习中一目了然,虽然整个战区动员号称30万人,但真正开进楚戈尔靶场的不过2.5万人。^③如果再考虑到冷战时期北约同级别单位的战斗力大于苏联,为了抗衡三个重型师,俄罗斯需要部署几个军甚至一个小方面军。这种军力对莫斯科而言,是当前条件下梦寐以求而不可得的。

总之,欧洲面临的俄罗斯军事压力没有我们通常认为的那么大。俄罗斯在强军方

^① 俄国防部其实已在官方宣传中明确了这一点,参见 Ministry of Defence of the Russian Federation, “Troops Engaged in Vostok 2018 Return Back to Home Bases”, http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12195788@egNews, last accessed on 15 October 2018.

^② 关于俄国防部官方公布的部分细节,可参见 Ministry of Defence of the Russian Federation, “Military Engineers to Provide Crossing of Water Obstacle for over 200 Pieces of Military Hardware at Vostok 2018”, http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12195119@egNews, last accessed on 15 October 2018; Ministry of Defence of the Russian Federation, “CSS System Deployed in Far East for Vostok 2018 Maneuvers”, http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12195040@egNews, last accessed on 15 October 2018.

^③ 樊永强:“楚戈尔:‘东方-2018’战略演习演兵场”,新华网,http://www.xinhuanet.com/world/2018-09/11/c_129951317.htm, 2018年9月20日访问。

面做了很多尝试,但是种种顽疾迟迟得不到解决,使得俄军在日新月异的军事斗争环境中逐步落后。俄罗斯或可依赖其战略威慑能力在外交领域通过强硬姿态获取局部收益,但在与美欧的军事力量对比中已不具备实质压迫性。

三 安全供给:美国角色及其立场的合理性与不合理性

美国对于欧洲分担防务责任不足的批评越来越成为欧洲防务的热点,最近的表现便是2018年美国特朗普对欧洲的军费支出未能达到GDP的2%频频表示不满。毋庸置疑,美军是欧洲防务不可缺少的支柱,无论是军费投入、力量结构与分工,还是在政治与心理意义上,皆是如此。就在美国政府批评欧洲的同时,美国陆军于2018年秋向欧洲增派了1500人的部队,并将其部署在昔日冷战最前沿的德国。根据报道,美国陆军最终将于2020年使其欧洲驻军增加33000人。^①反映到美国的欧洲威慑倡议(EDI)开支上(见表2),最近几年也都呈上升趋势。^②

表2 美国的欧洲威慑倡议开支(单位:百万美元)

| 欧洲威慑倡议 (百万美元) | 2017 财年 批准 | 2018 财年 申请 | 2019 财年 申请 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|
| 增强军事存在 | 1043.8 | 1732.7 | 1874.7 |
| 训练与演习 | 163.1 | 217.7 | 290.8 |
| 装备预置 | 1903.9 | 2221.8 | 3235.4 |
| 加强基础设施 | 217.4 | 337.8 | 828.2 |
| 伙伴能力建设 | 85.5 | 267.3 | 302.4 |
| 总额 | 3419.7 | 4777.3 | 6531.4 |

资料来源:OSD Comptroller, US Department of Defense, FY 2019 Budget Request, February 2018。

欧洲国家的表现则是另一番光景。以德国为例,冷战期间的西德负责提供北约在中欧前线的陆上主力重兵集团,而当下的德国国防军现役主战坦克只有四分之一处于完好状态,数量不如波兰的一个装甲师。^③目前德国的军费开支占GDP的1.2%,远不

^① U.S. Army Europe, “US Army Europe to Activate, Relocate Units in Germany”, <http://www.eur.army.mil/News/Article-Display/Article/1623062/us-army-europe-to-activate-relocate-units-in-germany/>, last accessed on 12 October 2018.

^② “欧洲威慑倡议”原名“欧洲再保证倡议”(European Reassurance Initiative),美国于2015财年启动。

^③ Elisabeth Braw, “Trump is Right About Germany’s Low-Energy Military”, *Foreign Policy*, <https://foreign-policy.com/2018/07/09/spare-a-thought-for-the-bundeswehr-germany-generals/>, last accessed on 12 September 2018; Remigiusz Wilk, “Poland Reinforces Armour”, *Jane’s Defence Weekly*, July 12, 2017.

到北约规定的2%的标准。^①

两相对比,似乎欧洲国家在欧洲安全供给方面坐实了“搭便车”的行为。但事实上,美国军事存在对欧洲防务投入的作用具有双重性,它对欧洲防务的批评既有合理之处也有不合理的预期。

一直以来,欧洲国家的防务开支远远低于美国,图3数据也表明了这一点。以2018年北约公布的2017财年军费估值为例,欧洲国家的防务支出与美国完全不在一个水平线上。美国作为全球霸权和跨大西洋安全关系的“领头雁”,由于全球军事战略需要和国内军费政治的影响,在后冷战时代除了最初阶段的军费大幅削减之外,始终处于新一轮的军费上升期。^②而欧洲至少从数字上来说,似乎用“马放南山”来形容并不为过。

2014年,根据威尔士纽波特峰会宣言,北约各成员国承诺在10年内将本国防务支出占国内生产总值的比重提高至2%。^③但目前北约成员国中只有15个国家就2%的目标制定了相关战略。^④再以德国为例,其2018年的国防预算为385亿欧元,占国内生产总值的1.24%,2019年的国防支出将为415亿欧元。^⑤根据德国财政部的计划,到2022年德国的国防开支占国内生产总值的比例不仅不会上升,反而会下降到1.23%。^⑥

面对美国的指摘,一种欧洲声音辩称:应当把欧洲国家的军费累加在一起进行比较。不过正如表3所示,即便我们把欧洲以外的北约国家也计算在内,美国的比重仍稳定在70%左右。

^① Anthony H. Cordesman, *The U.S., NATO, and the Defense of Europe: Shaping the Right Ministerial Force Goals*, Center for Strategic and International Studies, June 29, 2018.

^② 关于这轮军费上涨周期与即将到来的下调周期,参见 Todd Harrison and Seamus P. Daniels, *Analysis of the FY 2019 Defense Budget*, Center for Strategic and International Studies, September 2018; 以及笔者在关于“澎湃新闻”美军研究专栏中涉及军费部分的讨论:祁昊天:“军费政治学”,2015年4月14日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1320486, 2018年11月10日访问;“特朗普最后的扩军”,2018年9月7日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2418221, 2018年11月10日访问;“被砍300亿刀后,五角大楼还面临什么杀招?”,2018年11月28日, https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_2681641, 2018年11月29日访问。

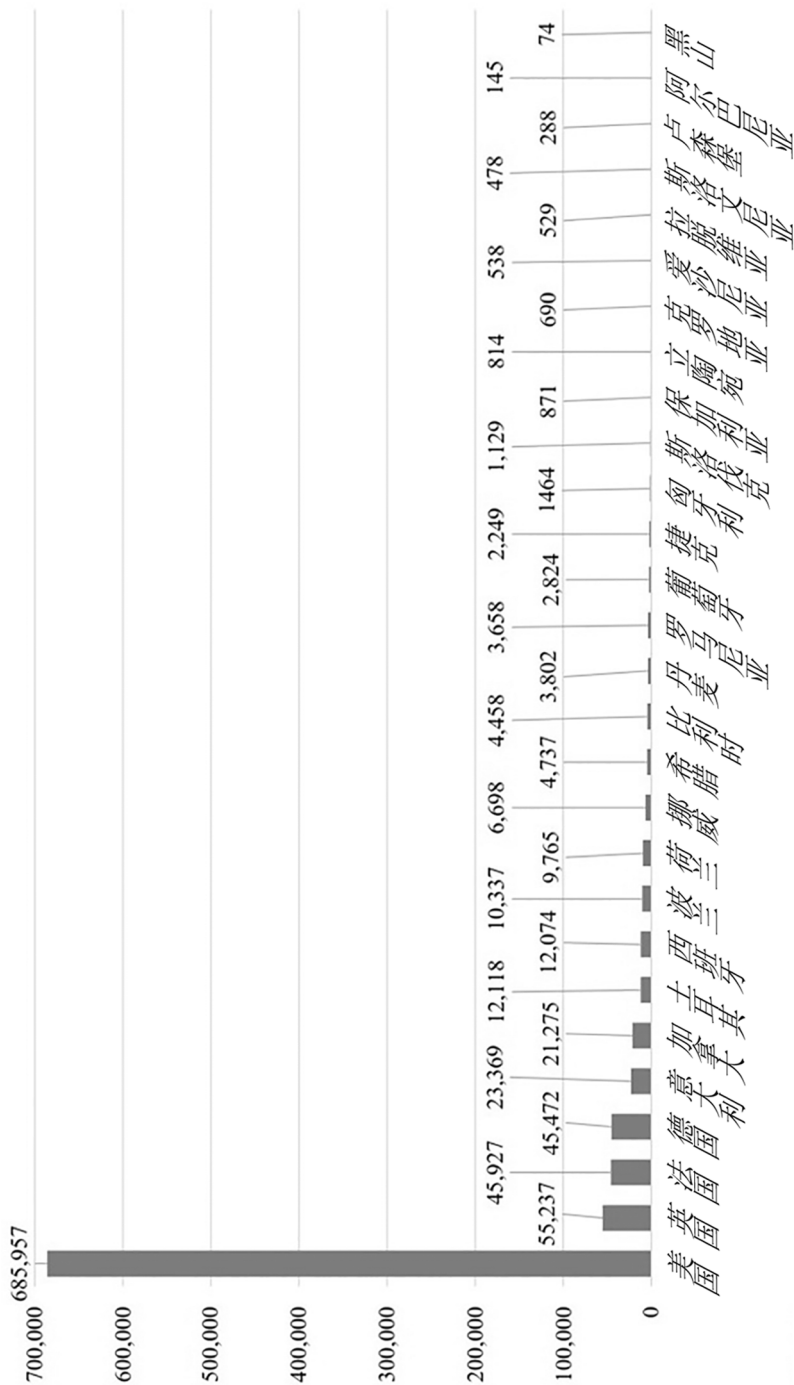
^③ North Atlantic Treaty Organization, “Wales Summit Declaration”, Press Release, 5 September 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, last accessed on 10 October 2018.

^④ North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)”, Press Release PR/CP(2018)16, 15 March 2018, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_180315-pr2018-16-en.pdf, last accessed on 9 October 2018.

^⑤ North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)”; German Federal Ministry of Finance, Draft 2019 Budget and Financial Plan to 2022: Forward-looking, Fair and Responsible”, 6 July 2018, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2018/2018-07-27-2019-budget.html>, last accessed on 9 October 2018.

^⑥ German Federal Ministry of Finance, “Draft 2019 Budget and Financial Plan to 2022: Forward-looking, Fair and Responsible”, October 2018.

图 3 2017 年北约国家防务开支(单位:百万美元)



资料来源:North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)”, Press Release PR/CP(2018) 16, 15 March 2018。

注:2017 年北约国家防务开支为估值;基于 2018 年汇率。

表3 美国与其他北约成员国军费对比(单位:百万美元)

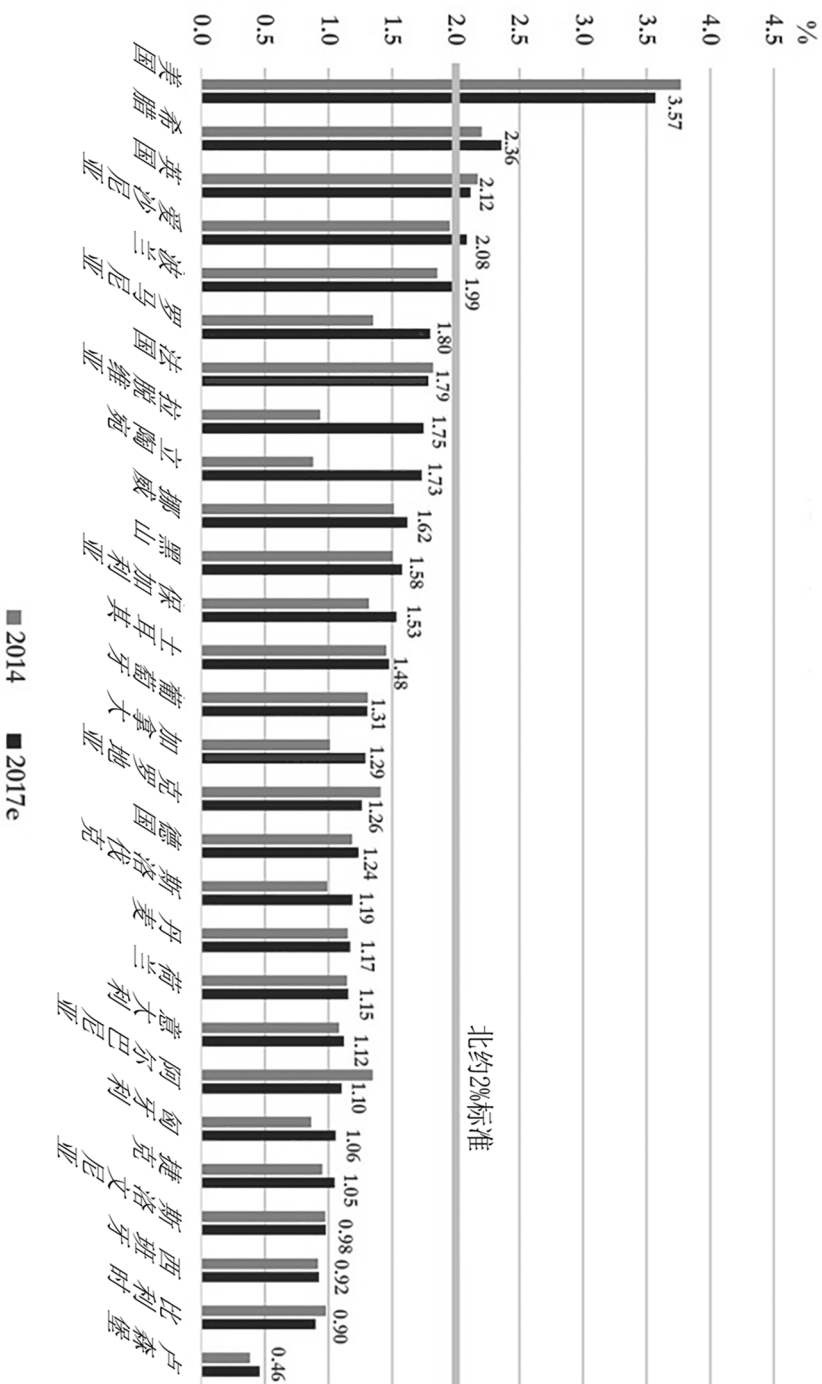
| | 2010年 | 2011年 | 2012年 | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 欧洲北约成员国 | 274,592 | 281,654 | 263,654 | 269,441 | 270,202 | 253,121 | 237,888 | 249,741 |
| 阿尔巴尼亚 | 186 | 197 | 183 | 180 | 178 | 132 | 131 | 145 |
| 比利时 | 5,245 | 5,550 | 5,169 | 5,264 | 5,192 | 4,202 | 4,315 | 4,458 |
| 保加利亚 | 832 | 758 | 722 | 811 | 747 | 633 | 671 | 871 |
| 克罗地亚 | 920 | 996 | 865 | 850 | 805 | 669 | 623 | 690 |
| 捷克 | 2,660 | 2,437 | 2,185 | 2,148 | 1,975 | 1,921 | 1,866 | 2,249 |
| 丹麦 | 4,504 | 4,518 | 4,423 | 4,216 | 4,056 | 3,364 | 3,593 | 3,802 |
| 爱沙尼亚 | 332 | 389 | 437 | 480 | 513 | 463 | 497 | 538 |
| 法国 | 51,971 | 53,441 | 50,245 | 52,316 | 51,940 | 43,474 | 44,191 | 45,927 |
| 德国 | 46,255 | 48,140 | 46,470 | 45,932 | 46,102 | 39,813 | 41,590 | 45,472 |
| 希腊 | 7,902 | 6,858 | 5,633 | 5,310 | 5,226 | 4,517 | 4,635 | 4,737 |
| 匈牙利 | 1,351 | 1,472 | 1,322 | 1,280 | 1,210 | 1,132 | 1,289 | 1,464 |
| 意大利 | 28,656 | 30,223 | 26,468 | 26,658 | 24,448 | 19,566 | 22,373 | 23,369 |
| 拉脱维亚 | 251 | 286 | 248 | 281 | 293 | 281 | 403 | 529 |
| 立陶宛 | 326 | 344 | 324 | 355 | 427 | 471 | 636 | 814 |
| 卢森堡 | 248 | 232 | 214 | 234 | 253 | 249 | 236 | 288 |
| 黑山 | 74 | 80 | 68 | 65 | 69 | 57 | 62 | 74 |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 荷兰 | 11,220 | 11,339 | 10,365 | 10,226 | 10,332 | 8,668 | 9,108 | 9,765 |
| 挪威 | 6,499 | 7,232 | 7,143 | 7,407 | 7,336 | 5,816 | 6,064 | 6,698 |
| 波兰 | 8,493 | 9,106 | 8,710 | 9,007 | 10,104 | 10,596 | 9,405 | 10,337 |
| 葡萄牙 | 3,540, | 3,652 | 3,040 | 3,262 | 3,003 | 2,644 | 2,615 | 2,824 |
| 罗马尼亚 | 2,086 | 2,380 | 2,100 | 2,452 | 2,292 | 2,581 | 2,633 | 3,658 |
| 斯洛伐克 | 1,138 | 1,065 | 1,020 | 968 | 997 | 986 | 1,003 | 1,129 |
| 斯洛文尼亚 | 772 | 666 | 543 | 507 | 486 | 401 | 449 | 478 |
| 西班牙 | 14,743 | 13,984 | 13,912 | 12,607 | 12,614 | 11,090 | 9,971 | 12,074 |
| 土耳其 | 14,134 | 13,616 | 13,895 | 14,427 | 13,583 | 11,957 | 12,629 | 12,118 |
| 英国 | 60,329 | 62,852 | 58,016 | 62,263 | 65,690 | 59,492 | 56,964 | 55,237 |
| 北美 | 739,113 | 762,784 | 732,941 | 699,077 | 672,092 | 659,938 | 973,770 | 707,232 |
| 加拿大 | 18,690 | 22,040 | 19,994 | 18,221 | 18,150 | 18,685 | 17,711 | 21,275 |
| 美国 | 720,423 | 740,744 | 712,947 | 680,856 | 653,942 | 641,253 | 656,059 | 685,957 |
| 北约总额 | 1,013,705 | 1,044,467 | 996,595 | 968,518 | 942,294 | 895,059 | 911,658 | 956,974 |
| 美国所占比例 | 71.07% | 70.92% | 71.54% | 70.30% | 69.40% | 71.64% | 71.96% | 71.70% |

资料来源:North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)”, Press Release PR/CP(2018)16, March 15 2018。

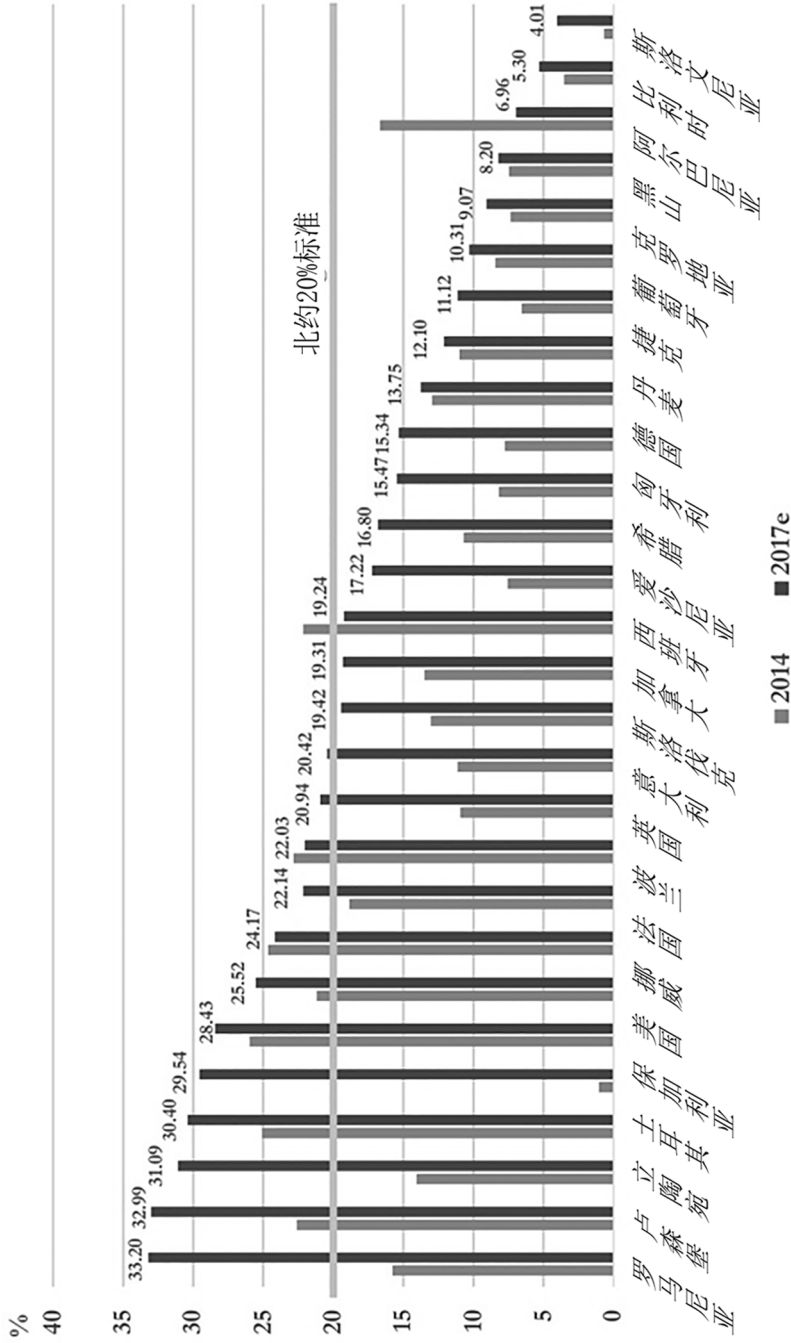
注:2017年军费为估值,基于2018年价格与汇率。

图4 北约成员国军费开支占GDP比重(单位:%)



资料来源:North Atlantic Treaty Organization, Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)。
注:2017年军费开支为估值,单位为百万美元。

图 5 北约成员国装备开支占军费比重(单位:%)

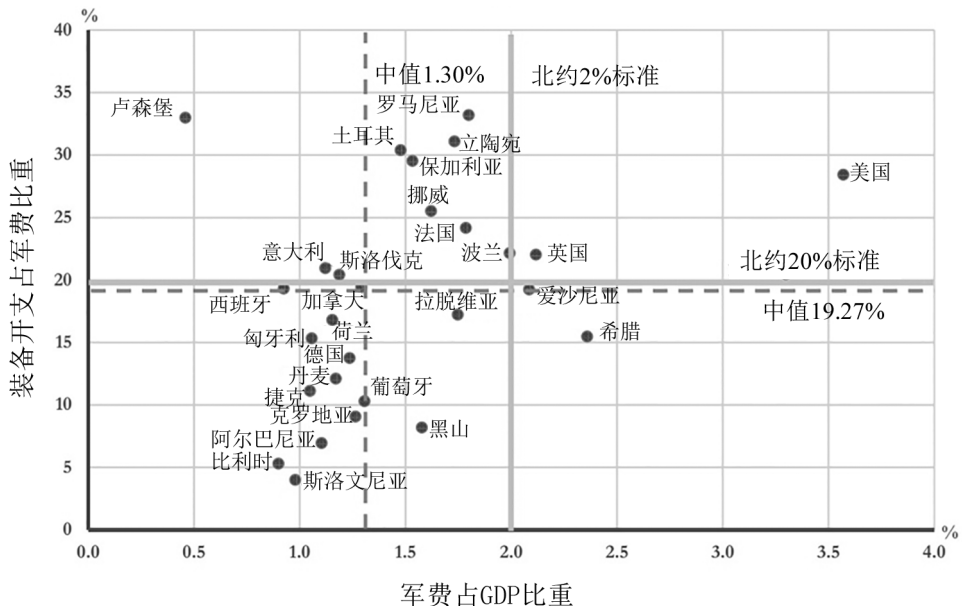


资料来源: North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)”。
 注: 2017年装备开支为估值, 单位为百万美元, 基于2010价格与汇率。

根据北约要求的 2% 目标,如图 4 所示,除美国之外达到这一目标的国家屈指可数。而建设一支军队,大量的成本都会稀释在人员、损耗、基本运作等方面,并不是每一分钱都可以直接转化为战斗力。如果以装备开支占军费比例作为指标的话,按照北约统一划定的 20% 这条线,许多欧洲主要国家如图 5 所示也未能达标。而在接近 20% 这道门槛的国家中,除了英法之外几乎都是小国,如罗马尼亚、阿尔巴尼亚、卢森堡和斯洛伐克。这些国家装备开支所占比例较高的重要原因是它们的装备自给水平很低,任何对装备的更新与现代化都意味着更高的成本。而在这些国家中,几个达标的东欧、波罗的海国家还面临淘汰苏式装备的需求,提高军费中的装备比重只是基本要求的反应。

若把 2% 与 20% 两条线放在一起,如图 6 所示,同时满足两个标准的国家仅有美国和英国。原苏联加盟共和国及原华约国家由于前述原因,大多集中在 2% 线左侧并分别分布在两项开销中间值的左下与右上:对于严重依赖外购的这些国家而言,面对极高的军事现代化成本,要么放弃现代化,表现为两项指标都低,要么在军费有限的情况下花费高比例资金在装备上面。总之,美国对欧洲国家的批评是有道理的。但同时,美国的立场与外交表述也有不合理之处。

图 6 军费占 GDP 比重与装备占军费比重(2017 年估值)



资料来源:North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017) ”。

第一,美国在欧洲防务方面的实际贡献并没有官方宣传那么高。例如,美国国务院最近向国会提交的一份报告列举了2017财年美国国防部与国务院向北约“提供”总额为5.548亿美元的资金。^①这些资金都被标记为美国对其所属国际、跨国组织的“贡献”。但其中有3.351亿是美国陆军在北约的行动开支,1.167亿美元划拨“北约安全投资计划”(NSII),陆军海外应急行动账户分得4740万美元。也就是说,五角大楼的这类“贡献”是维持美军自身全球部署和行动的一部分。与此相比,国务院对北约的“贡献”更为实至名归,其中包括5240万美元的北约整体运行经费、240万美元用于北约支援与采购局(NSPA)以及拨给北大西洋议会的94万余美元。即便如此,国务院经手的这笔资金也是杯水车薪。

第二,欧洲国家的军费增长不是单纯的军费指标问题。在要求欧洲提高军费的同时,也要考虑到欧洲国家特别是健康经济体的整体增长。如果军费比例不变,那么经济的自然增长本身就会使军费提高。仍以德国为例,虽然有前述种种问题,但考虑到德国的经济总量,即便是低于2%的目标,若只将目前的军费比例微升至1.5%,10年之后其军费总量也将上升五分之四,达到俄罗斯目前的军费水平。从德国立场而言,这种投入显然没有必要。

第三,美国对欧洲国家军费的计算与数据使用,包括上面引用的数据,多是未考虑通胀因素。如果将通胀考虑在内,德国在过去一年的军费实际上涨了6.6%,这已大大超出美国所要求的标准。^②

第四,图6中满足装备标准的一些国家远未满足总量标准,其行动路线是“小而精”或“小而贵”。而更多的国家所处象限尚不能满足装备标准,更谈不上总量标准了。那么这两个标准有多大的现实意义,便需要打个问号了。

最后,换个角度看,即便2%的目标能够实现,是否足够维持甚至重建欧洲的防务力量?这里涉及各国军事力量结构和装备换代的复杂精算,此处暂不赘述。但从宏观角度来说,大多数国家的军事建设投入并不反映在投送能力、战备良好、随时可以拉动部署的部队上。2%的目标绝不简单等于欧洲强军,在很大程度上,这只是一个政治目标。以英国为例,作为少有的达到2%目标的国家,英国战备水平依然有很多问题,而

^① U.S. Department of State, “United States Contributions to International Organizations”, <http://www.state.gov/documents/organization/287307.pdf>, last accessed on 20 October 2018.

^② Nan Tian et. al., *Trends in World Military Expenditure 2017*.

英国议会防务委员会2018年6月的报告认为,需要将这一数字增至3%。^①用固定的比例一刀切来规定欧洲的防务支出,其现实意义究竟有多大?

通过数据整理,本节尝试说明:美国在欧洲安全供给中所占据的绝对主导地位及其对欧洲投入的批评不完全是外交辞令,欧洲从军费加总角度进行比较的辩护是站不住脚的。但更重要的问题在于,无论是北约框架下对欧洲安全投入的一刀切式的要求还是对美国作为“领头雁”的不满,其出发点是否完全基于欧洲自身安全建设的需要是存疑的。美国的军事存在加上俄罗斯威胁的有限性,意味着欧洲安全供给的动力不足,这并不令人意外。那么欧洲是否无意发展自身的安全供给能力?答案也是否定的。

四 安全供给:欧洲防务意愿、军事潜能与政治能力的矛盾

美国角色的矛盾性与俄罗斯威胁的有限性为欧洲防务投入不足提供了理性层面的解释。但欧洲确实具有明确的防务自主与一体化意愿,而这一意愿的背后是欧洲优质的军事潜能。下文首先简要回顾欧洲防务自主与一体化的历史,进而讨论欧洲的军事能力与潜力。

(一) 欧洲发展防务自主的意愿

欧洲发展防务自主与一体化的历史可以追溯到二战后和冷战初期。过去几十年来,欧洲经历了多次安全环境与自我认知的变化节点,相应的防务一体化努力也可以有不同的划分方式,但笔者倾向于将其分为四个阶段:冷战早期的失败尝试、冷战末期至后冷战时代的进展、新世纪的加速发展以及英国脱欧后的新态势。

第一阶段,早在1950年,法国总理普利文(René Pleven)便试图以法国为核心建立“欧洲军”,在对抗苏联的需求下以“武装的欧洲”代替美国计划的“武装的德国”。^②虽然这项旨在限制德国又符合美国抗苏需要的计划在1952年以《欧洲防务共同体条约》的形式得到了法、德等欧洲六国的认可,后由于法国的反对以及随之产生的不可

^① Defence Committee of UK Parliament, *Indispensable Allies: US, NATO and UK Defence Relations Contents*, June 26, 2018, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmsselect/cmdfence/387/38702.htm>, last accessed on 9 August 2018.

^② Pierre Guillen, “France and the Defence of Western Europe: From the Brussels Pact (March 1948) to the Pleven Plan (October 1950)”, in Norbert Wiggershaus and Roland G. Foerster eds., *The Western Security Community: Common Problems and Conflicting Interests during the Foundation Phase of the North Atlantic Alliance*, Berg Publishers, 1994, pp.125-148.

调和的矛盾,很快无果而终。^①此后,西欧联盟(West European Union, WEU)作为协调欧洲主要国家防务政策的替代平台出现,但整个冷战期间寂寂无为。戴高乐主政的法国曾试图加强对美制衡,但在美国的绝对优势地位面前没有什么效果。之后法国退出北约军事一体化,从北约内部提高欧洲防务自主性和一体化的尝试随之停止,但也为日后北约之外的欧洲防务发展埋下了种子。

第二阶段,欧洲防务于1984年开始尝试走出北约框架。这一年是西欧联盟成立30周年,各国外长与防长会议通过《罗马宣言》为欧洲发展自身防务定调。^②1989年,“法德旅”组建,迈出欧洲独立防务的实质性一步。冷战之后,西欧联盟也开始与欧盟绑定。1993年,由“法德旅”发展而成的5国欧洲军团(Eurocorps)开始运作,成为日后欧洲快反部队的前身。^③同年,《马斯特里赫特条约》生效,将欧洲共同体升级为欧洲联盟。^④1997年的《阿姆斯特丹条约》进一步强化了欧洲防务自主与一体化的法理与机制基础。^⑤1998年,法国和英国发布《圣马洛宣言》,表达了建立欧盟自主军事行动力的意愿。^⑥

然而,欧洲防务自主的一系列步伐并未跟上后冷战时期安全环境的变化。1999年的科索沃战争再一次成为美国主导、欧洲从属的现实案例,北约的生命力依然强大,欧洲也完全没有做好在地区安全中承担独立角色的准备。科索沃战争引发了欧洲的深刻反思与快速反应,不仅从领导机制上由欧盟取代西欧联盟,还计划在新世纪初建立一支战备水平、作战能力更强的快反部队,并强化欧盟军事安全统一咨询机制包括政治安全委员会、军事委员会以及参谋部。这些目标在2000年欧盟首脑会议通过的推进欧盟改革的《尼斯条约》中得到确认。^⑦此后,欧洲快反部队在行动中逐渐承担起一些责任,但规模和程度依然有限,总体还是在低烈度维和、治安以及非传统安全威胁

① 何奇松:“欧盟防务一体化的最初尝试——欧洲防务共同体”,《军事历史研究》2006年第4期,第105-113页。

② Council of Ministers, “Declaration Rome”, 24 October 1984, <http://www.weu.int/Key%20texts.htm>, last accessed on 20 November 2018.

③ 高华:“欧盟独立防务:开端、问题和前景”,第45-50页。

④ *Maastricht Treaty*, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/.../treaty_on_european_union_en.pdf, last accessed on 21 November 2018.

⑤ *Treaty of Amsterdam*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>, last accessed on 20 November 2018.

⑥ Maartje Rutten (Compiled), “From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents”, *Chaillot Paper*, Institute for Security Studies, Western European Union, No.47, 2001, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>, last accessed on 20 October 2018.

⑦ 关于《尼斯条约》,参见 Maartje Rutten (Compiled), “From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents”。

方面发挥有限的作用。^①

第三阶段,近十余年特别是俄格冲突、乌克兰危机以来是欧洲防务发展的加速期。欧洲防务在此期间的发展不仅是政策和机制的强化,也是在克服债务危机基础上强化军事潜能的十年,既体现在资金投入上,也体现在军事工业的整合和重塑。从这一阶段开始,欧洲理事会就共同防务做出的战略性决议越来越少,技术性决议的比重越来越大。^② 笔者认为这恰恰是防务一体化更多进入实质领域的体现。

2004年4月,欧洲宇航工业协会、欧洲防务工业协会以及欧洲航天工业协会宣布合并成立欧洲宇航与防务工业协会(ASD),这对于增强欧洲的防务工业基础与竞争力具有重要意义。^③ 两个月后,欧盟建立联合防务局(European Defence Agency, EDA)。该机构被赋予在成员国军事行动、军备采购、军工发展、军事科研等各方面协调、评估和管理的角色。^④ 同年,“安全与防务采购条令”与“防务出口条令”明确了欧洲范围内的招投标和出口、转让要求,并于2011年作为欧委会“一揽子防务计划”生效。^⑤

2009年,《里斯本条约》生效,西欧联盟退出欧洲防务的历史舞台,由欧盟接任。^⑥ 同时,欧盟局部整合加速发展,如建立了次区域双边协作、多边军事协作、专项任务司令部等机制。2009年,北欧四国成立北欧军事协调参谋部(Nordic Defence Cooperation, NORDEFECO),对北欧国家之间本已存在的军备和行动等方面的协调机构进行了整合。^⑦ 2010年,英法两国签署长期军事合作条约,计划重组远征部队,在常规力量和核领域加强合作,不仅联合研发与执行任务,还将共同使用与维护主战装备。该条约于2011年生效。^⑧ 2010年,欧洲空运司令部成立。^⑨ 2012年,波、匈、捷、斯四国在维

① 何奇松:“冷战结束以来欧盟防务一体化的成就”,《德国研究》2005年第4期,第25-30页。

② 孔刚:“欧洲联盟共同防务:当代定位与基本逻辑”,第89-112页。

③ 关于欧洲宇航与防务工业协会的现状,参见其官方介绍:ASD Facts and Figures 2017, <https://www.asd-europe.org/sites/default/files/atoms/files/ASD%20Facts%20and%20Figures%202017%20%28Final%29.pdf>, last accessed on 16 November 2018。

④ 关于欧洲防务局的官方介绍以及相关文件,参见 European Defence Agency (EDA), https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_en, last accessed on 12 November 2018。

⑤ 王莉、陈旸:“欧洲防务合作新进展及其前景”,《现代国际关系》2013年第10期,第53-59页。

⑥ 张哲:“从西欧联盟的发展历程看欧洲安全合作的演变”,《国际研究参考》2017年第5期,第12-18页。

⑦ 关于 NORDEFECO 的官方介绍与相关文件, <http://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco>, last accessed on 16 November 2018。

⑧ 即《兰卡斯特宫条约》,包含两项条约,文本参见 *Treaty between United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf; *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic relating to Joint Radiographic/Hydrodynamics Facilities*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238226/8289.pdf, last accessed on 17 November 2018。

⑨ 关于空运司令部的官方介绍,参见 Brigade General A Rouceau (Deputy Commander of European Air Transport Command), *A New Air Command: Integrating European Air Transport Assets and Capabilities*, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/.../20101220ATT11160EN.pdf>, last accessed on 15 November 2018。

谢格拉德集团架构内决定于 2016 年完成组建以欧盟战斗旅为框架的快反部队。^①

第四阶段始于 2016 年。这一年,英国脱欧进程启动,其影响是多方面的:其一,英国脱欧导致欧洲损耗很大的军事力量与潜力;其二,由于跨大西洋关系的特殊性、英国对欧洲大陆一贯的实用主义态度,英国脱欧也意味着“欧洲主义”少了“大西洋主义”的潜在掣肘;^②但与此同时,英国在历史上并不完全是欧洲防务的拆台者,英国的离开可能使政治决心大于财政能力的法国、军事潜力强于政治动力的德国“双木”难支。^③目前,英国已通过另一种方式回归欧洲防务自主与一体化的进程,即通过欧盟以外的多边合作形式参与欧洲防务一体化。

2016 年,法德两国计划推动达成共同许可的对外销售协议,以提高军贸市场竞争力。德国在近 10 年首份国防白皮书中明确提出,适时重启“欧洲防务共同体”的构想,并发出“创建指挥欧盟军事行动的联合司令部”“深化欧盟成员之间永久性防务合作”等倡议,目的在于推动欧盟建立一支统一的“欧洲军”。^④

2017 年 3 月 6 日,欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼宣布,欧盟成员国将成立统一的军事指挥中心,隶属欧盟参谋部,负责完成欧盟在索马里、中非共和国和马里的军事训练任务。^⑤同年 6 月,欧盟委员会批准该计划,组建军事计划与执行能力指挥总部。4 月,法、德国防部长在柏林签署协议,决定在法国埃夫勒组建一支联合空军部队,计划于 2021 年组建完毕,并开始共同研制下一代战机。^⑥之后,欧盟网络信息中心与网络防御训练中心相继成立。^⑦

2017 年 6 月,欧盟防务基金(EUDF)建立,旨在促进欧盟成员国国防科技研发和国防装备合作。该基金将通过欧盟预算直接资助成员国的技术创新与产品开发,特别

^① Herman Van Rompuy (President of the European Council), “Defense in Europe: Pragmatically Forward”, Speech at the Annual Conference of the European Defence Agency “European Defence Matters”, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-127_en.htm, last accessed on 15 November 2018.

^② 关于欧洲主义与大西洋主义,以及相关利益和意识形态立场,参见 Maxime H.A. Larive, *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*, Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2014。

^③ 张程、刘玉安:“英国脱欧与欧洲防务一体化问题探析”,《国际论坛》2018 年第 2 期,第 33-38 页;史志钦、田园:“英国‘脱欧’对欧盟安全与防务的影响”,第 104-112 页。

^④ German Federal Government, “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, <https://www.bundeswehr.de/resource/resource/.../2016%20White%20Paper.pdf>, last accessed on 19 October 2018.

^⑤ Gabriela Baczynska, “EU to Set Up Joint Command Center for Military Missions”, <https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/eu-to-set-up-joint-command-center-for-military-missions-idUSKBN16A1E6>, last accessed on 22 October 2018.

^⑥ Douglas Barrie, “New Franco-German Combat-Aircraft Programme: A Reminder of UK’s Uncertain Position”, 14 July 2017, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2017/07/new-franco-german-combat-aircraft>, last accessed on 15 October 2018.

^⑦ 欧盟网络战能力建设的官方介绍参见 Cyber Defence, <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/cyber-defence>, last accessed on 15 October 2018。

是在电子、超材料、加密软件和机器人技术等方面。在2017年欧盟预算中,这部分资金为2505万欧元,到2019年将增至9000万欧元,预计在2020年后将达到5亿欧元水平。^①

2017年12月,欧盟理事会宣布批准25个成员国签署的防务领域“永久结构性合作”(Permanent Structured Cooperation, PESCO),被普遍认为是欧洲防务驶入快车道的重要节点。^②基于这一决心,2018年3月,欧盟进一步公布了关于军事机动能力的行动计划,涵盖了军事后勤、基础设施建设、监管和程序等诸多方面。^③

进入2018年,“欧洲干涉倡议”(E12)成为重头戏,包括脱欧进行时的英国也在其中。6月,法、德、英等九国防长在卢森堡签署“欧洲干预倡议”意向书,承诺组建一个欧洲联合军事干预部队。这一多边倡议独立于欧盟体系之外,英国希望在脱离欧盟、站队北约、与欧洲大陆国家维持超越双边的防务关系这三个方向中间取得平衡。11月在巴黎召开了该倡议框架下的首次部长级工作会议,芬兰作为第10国参与此次会议并签署该倡议。该倡议成员国的近期协作目标是更好地协调军事行动,为欧洲在中东、非洲等地区行动提供支持,并探讨如何应对海洋安全与地区性非传统安全挑战。而长期目标则是使政治和军事层面的战略预测、行动支持等领域合作均得到加强,甚至发展共同战略文化。^④

(二) 欧洲的军事潜能

自2016年开始的一系列欧洲防务发展行动既有深厚的历史渊源又有强烈的现实必要性。从行动层面来讲,其基础是欧洲优质的军事潜力与能力。但增加欧洲防务投入的动力不足,主要国家的主战装备妥善率也不理想,如若安全需求提升,欧洲的技术、动员与任务完成潜力或可在一定的过渡期后较好地转化为供给能力。虽然欧洲的军事基础能力与潜力与美国存在差距,但仍是不可忽视的。^⑤欧洲不仅在诸多与军事

^① 欧盟防务基金的官方介绍,参见 *Defending Europe: European Defence Fund - factsheet*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35203/defending-europe-european-defence-fund-factsheet_en, last accessed on 20 October 2018.

^② 官方介绍参见 *Permanent Structured Cooperation (PESCO) - Factsheet*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en, last accessed on 20 November 2018.

^③ “Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility”, March 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2018%3A5%3AFIN>, last accessed on 29 October 2018.

^④ 法国政府对欧洲干涉倡议的介绍,参见 *European Intervention Initiative*, <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/1-ie/1-initiative-europeenne-d-intervention>, last accessed on 23 November 2018.

^⑤ Assembly of Western European Union, “The Gap in Defence Research and Technology between Europe and the United States”, Report Submitted on Behalf of the Technological and Aerospace Committee, 46th Session, Paris, December 6, 2000.

安全相关的关键技术和制造领域始终保持世界第一梯队的地位,而且在面向未来的安全发展构想方面也有独特的欧洲思维。^①

例如在愈加重要的空中军备领域,随着欧洲国家的 F-35 分批次到位,欧洲也已开始慎重考虑下一代主力战机恢复自给自足。类似 F-35 这种美国主导的“全球”战机的出台背景、战场使用和任务定位都不以欧洲人的需要为出发点,因而欧洲国家从研发、保养到成本控制的自由度有限。所以至少法德这样的欧洲核心国家希望在下一代空中主战平台和作战思想上保持独立。欧洲下一代主战飞机的构想虽然还存在许多问题,未来空战模式也还是未知数,这一新机型也未必能够落实,但体现了一些新颖的设计思路。例如,在空间和重量限制的前提下通过包括双座布局在内的安排纳入人机互动机制。这些直接影响作战方式改变路径的思路体现了欧洲大国不甘于被美国掌控命运的决心。^② 在机体空间和重量有限的情况下,专门为这种人机交互组件留出位置、进行专门的双座设计,都是总体构型略显保守前提下的自我突破。

在水下作战领域,意大利研发的鱼雷使用电推达到了常规热动力的航速与射程。由于不需要排气因此在深水水域作战性能远远高于热动力,在全世界已列装和在研鱼雷中都是领先的。^③ 法国装备的攻击型核潜艇在总体设计、分系统性能和兼容性、单体器件的性能与可靠性等方面都处于世界领先水平。^④ 加之欧洲主要国家在过去几十年积累的丰富海洋水文资料,欧洲在水下作战的能力和潜力方面可谓非常强大。

在武器平台之外,由欧洲国家基础工业所支撑的关键部件和单项技术也在许多领域拥有优势。例如,德国的高安全性发射药,在火炮安全性能提升方面有了极大的跨越。德国的柴油机、变速箱都是全球性能最好、稳定性最佳的产品,无论是体积重量还是功率重量比都领先全球许多一线配置。从当前影响战场态势的军事技术发展趋势

① 郑杰光:“欧洲加强国防工业自主建设”,《国防科技工业》2011年第11期,第81-83页;许妍敏:“欧洲共同防务走向何方?”,《中国国防报》2018年6月20日第004版,第1-2页;Robert P. Grant,“The RMA - Europe Can Keep in Step”, Occasional Papers 15, Paris: Western European Union Institute for Security Studies, June 2000; Andrew James,“European Military Capabilities, the Defense Industry and the Future Shape of Armaments Cooperation”, *Defense and Security Analysis*, Vol.21, No.1, 2005, pp.5-19。

② 关于欧洲下一代战机的报道很多,参见“Aaron Mehta”,“What Waits in the Wings for Europe’s Next, Next-gen Fighter?”, July 10, 2018, <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/farnborough/2018/07/10/what-waits-in-the-wings-for-europes-next-next-gen-fighter/>, last accessed on 20 September 2018; Clément Charpentreau,“Airbus and Dassault to Collaborate for Next-gen European Fighter”, 25 April 2018, <https://www.aerotime.aero/clement.charpentreau/21201-airbus-and-dassault-to-collaborate-for-next-gen-european-fighter>, last accessed on 20 September 2018。

③ 有关该鱼雷的官方介绍,参见“Black Shark”, https://www.leonardocompany.com/documents/63265270/66788250/BROCHURE_2016_Black_Shark_HQ_mm08734_.pdf?download_file, last accessed on 20 September 2018。

④ 关于法国核潜艇的介绍,参见徐坚:“法国‘梭鱼’级攻击核潜艇综合性能世界一流”,《军事文摘》2016年第13期,第24-27页。

看,陆上主战装备未来将向电传动过渡,而欧洲的动力组件与这一趋势的兼容和适应性都极为出色。在空中动力领域亦是如此,由于英国以欧盟之外的多边形式重新加入欧洲防务一体化进程,其在航空发动机方面的优势可能成为欧洲未来空中安全的重要助力。

电子系统方面也一直是欧洲的优势,其研发能力、器件水平、使用经验、发展思想等方面都不弱于美国。在当前和未来作战场景中,电子技术发挥的作用将越来越大。战场态势的感知能力、信息传递与共享水平,这些信息时代出现的要素越来越成为主导战场的关键,并随着云计算、大数据、人工智能的发展从信息累加的量变进化为重新定义战场和作战模式的质变。这方面,欧洲在面对其主要威胁及对手如俄罗斯时,拥有巨大的优势。

笔者无法确定人工智能将在何种程度上“颠覆”世界政治与国际安全。但这一领域无疑会改变未来国际安全与军事对抗的图景。随着智能技术运用的深度与广度的扩展,战场态势发展变化的细微特征将被更高速、更高效地获取与掌握,也更有效地嵌入作战企图与任务理解。作战单元通过分散部署,在降低物理毁伤概率之外更能通过智能化技术支撑的信息和指挥网络形成对战场态势的共识理解,达到通信、侦察、火力等通道的更有效配置。再如,欧洲为下一代战机所考虑的人机交互能够在智能化作战网络中延伸指挥员的分析、预判和指控能力,极大地提高体系优势。^①

人工智能及其相关技术领域的发展能够提高陆、海、空、天、电、网等多域和跨域的协同能力。国内经常强调的“体系对抗”在很大程度上还是平台和单元之间的联合,是一种机械式的组合。而未来的作战体系将是网络之间的融合,是一种有机式的整体。欧洲已为相关发展制定了明确的国家战略,如2017年芬兰的“人工智能时代战略”、2018年丹麦的“数字增长战略”、法国的“人类的人工智能战略”、德国的“人工智能战略”、欧盟的“人工智能通信”和“人工智能战略”等。^②

欧洲军事潜能优势不止上述几个方面,篇幅所限仅以此为代表。这些能力的积淀与潜力的发展是欧洲主要国家在各自军民融合体系下的成果,大型军工企业、研发机

^① 笔者关于人工智能对战场与作战方式影响的理解,受益于与相关领域专家的学习与交流,包括西安电子科技大学计算智能研究所所长公茂果教授;中国指挥与控制学会副理事长、中国电科二十八所首席科学家黄强;军事科学院战争研究院战争设计研究所王永华研究员;国防大学战略与危机训练中心李明海教授。另参见 Mary L. Cummings, *Artificial Intelligence and the Future of Warfare*, The Royal Institute of International Affairs, 2017; 槐泽鹏、龚旻、陈克:“未来战争形态发展研究”,《战术导弹技术》2018年第1期,第1-8页、第29页;蔡明春、吕寿坤:“智能化战争形态及其支撑技术体系”,《国防科技》2017年第2期,第94-98页。

^② 关于欧洲国家人工智能发展战略,参见 Tim Dutton, “An Overview of National AI Strategies”, *Politics +AI*, June 28, 2018, <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>, last accessed on 18 October 2018.

构、国家战略与政策扶持都扮演了重要的角色。这种体系的持续有效运作将保证欧洲未来的竞争地位,在有限威胁和欧美防务弱替代的前提下,欧洲虽在冷战之后大大缩减了军事投入,但依然可以在必要时动员形成所需的安全供给能力。

(三) 与军事潜能不匹配的政治能力

欧洲提高自身安全供给水平的潜力与能力不仅包括技术、动员,还包括政治能力等。欧盟防务合作无疑在向纵深发展,但在欧洲各国加深军事合作的同时,主要国家的立场却不乏摇摆反复。被普遍认为已迎来发展机遇窗口的欧洲防务自主与一体化依然处于一种震荡状态,这该如何解释?欧洲在持续深化防务一体化的同时却始终表现得动力不足,这与其军事潜能和政治能力的不匹配有关。两种能力之间存在明显的矛盾,投射到欧洲的防务发展,形成了想做、能做却做不动的现象。

欧洲自身既拥有军事、技术、思维、战略规划方面的优质能力和巨大潜能,但也面临非常大的政治阻力,主要体现为利益分配机制运行不畅,主权让渡的潜在政治风险对任期有限的政治家而言政治成本过高,以及跨国与超国家的安全供给让渡难以在不同国家之间形成共识。^①

例如,前文提到的欧盟框架中次区域防务合作体,是欧洲防务一体化自主化发展的一种途径。但次区域与国家间的差异也带来了巨大的欧洲防务立场差别。^②如荷兰首相马克·吕特(Mark Rutte)在2018年11月明确对欧洲军的想法表示拒绝,认为加入欧洲军对荷兰而言“太过超前”,北约依然是荷兰的国防政策基石。^③而北约的中东欧新成员也同样对欧洲人自己的防务不甚上心。2018年5月,波兰国防部明确向美国表示愿意为美国在波兰常驻军支付巨额费用。^④

面临政治多重压力和选择的不仅仅是欧洲防务领域的次要国家,欧洲防务的政治挑战更表现为主要国家的踌躇与摇摆。^⑤例如,默克尔在2017-2018年间对欧洲军的

^① 关于欧洲防务自主与一体化的挑战,参见刘文秀、龚子方:“欧盟共同外交与安全政策制约因素探析”,《国际问题研究》2005年第1期,第46-50页;何奇松:“欧盟国防工业的一体化发展及面临的问题”,《军事经济研究》2004年第8期,第71-74页;王莉、陈旸:“欧洲防务合作新进展及其前景”,第53-59页;刘卿、胡迎春:“欧洲国防工业一体化:进展、原因与前景”,第96-105页;孔刚:“欧洲联盟共同防务:当代定位与基本逻辑”,第89-112页;Jolyon Howorth, “Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy”, *West European Politics*, Vol.27, No.2, 2004, pp.211-234。

^② 王莉、陈旸:“欧洲防务合作新进展及其前景”;Pierre Haroche, “Interdependence, Asymmetric Crises, and European Defence Cooperation”, *European Security*, Vol 26, No.2, 2017, pp.226-252。

^③ “European Army Proposal Goes ‘Too Far’ - Dutch PM”, <https://www.rte.ie/news/europe/2018/11/16/1011481-eu-army/>, last accessed on 20 November 2018.

^④ Tara Copp, “‘Fort Trump’: US Considers Permanent Base in Poland”, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2018/09/18/trump-us-may-put-permanent-base-in-poland/>, last accessed on 15 November 2018.

^⑤ 孔刚:“‘欧洲军’,离我们还有多远?”,《世界知识》2014年第3期,第48-49页。

态度左右摇摆。^①政治上的步调不一致不仅影响战略规划与政策导向,也关乎行动层面的推进是否顺畅。冷战末期、后冷战初期,欧洲国家在战斗机、武装直升机、水面水下舰艇等多个主战装备项目上进行过合作,而每一次都会出现技术指标、项目开发节点、资金比例等诸多问题。这背后除了不同国家的需求差异之外,缺乏足够有力的政治协调也是重要原因。2012年,法德欧洲航空防务与航天公司(EADS)与英国航空航天系统公司(BAE)的合并案流产甚至被认为是欧洲衰落的重要一步。^②随着防务工业一体化的加强,部分组织、流程、利益纠葛得以通过更好的机制进行协调,但根本政治阻碍不消除,类似情况仍会反复出现。

五 结语

军事力量的发展始终与国家政治地位息息相关,欧洲国家无论从历史上还是当代地缘格局中都对此体会深刻。在后冷战不确定性加剧的全球和地区地缘环境下,欧洲在发展防务能力的路上迈出了很大一步,但远远不够。

本文从安全供给与需求平衡的角度通过行动层面分析探讨了欧洲防务动力的不足。欧洲防务自主化与一体化在近年出现了发展机遇期,但在没有重大外部冲击的前提下,震荡反复与踌躇不前仍将是主导状态。一方面,这是理性选择的结果:欧洲面临多重威胁和军事力量向外投送的需要,非洲、中东等地的低烈度干涉、反恐与治安作战,北约、欧盟扩张与俄罗斯的迎头相撞,俄罗斯对外强硬政策与乌克兰危机之后的持续安全隐患等,都需要欧洲维持或加强军事力量。上述低烈度、次要安全威胁虽要求欧洲防务协调进一步提高,但并不紧迫,也不需要欧洲进行大规模的军力重建,而俄罗斯自身又陷入历史和技术性的军力低谷。美国的存在使得“搭便车”始终是部分国家可做出的选择。美国虽然一再抱怨北约盟国防务投入不够,却不能够也不愿意做“甩手掌柜”,欧洲人真正承担起欧洲防务的责任恰恰是美国不愿看到的。

另一方面,欧洲防务动力不足也是政治能力与军事潜能不匹配的结果:欧洲防务

^① 如 Justin Juggler, “Merkel Voices Support for Macron’s Proposed European Defence Force”, *The Telegraph*, 3 June 2018, <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/06/03/merkel-voices-support-macrons-proposed-european-defence-force/>, last accessed on 20 October 2018; Judy Dempsey, “Angela Merkel Is Becoming Europe’s Weakest Link”, *The Washington Post*, 27 April 2018, https://www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2018/04/27/angela-merkel-is-becoming-europes-weakest-link/?utm_term=.62b9fd5bf480, last accessed on 30 October 2018.

^② James Blitz, “Europe Risks Giving up on Defence, Collapse of BAE-EADS Merger Raises Policy Estions”, *Financial Times*, 14 October 2012, <https://www.ft.com/content/da7aaf10-1498-11e2-aa93-00144feabdc0>, last accessed on 1 November 2018.

自主化、一体化在过去六十余年的发展已表明,欧洲作为一个整体在主要国家和政治精英的领导下具有明确的防务发展动机,而欧洲自身也在诸多领域拥有优质的防务能力与潜力。但这个“整体”本身存在问题。作为一个将国内、国家间和民族间的种种矛盾、挑战与机会均内化其中的超国家存在,欧洲在防务自主与一体化方面所要克服的挑战有着必然的政治性一面。

政治性障碍也是现有研究中研讨最为广泛和深入的视角。不过欧洲防务所面临的根本政治挑战,在区域与社会科学研究通常能够把握的时间尺度内可以视作常量,而单纯依靠政治因素,难以透彻理解历史与当下欧洲防务自主与一体化的发展与演变,尤其是其摇摆与不确定性。为了更好地进行分析,需要将政治因素放置于与军事能力和安全环境有机融合的分析框架内。基于上述考虑,笔者希望通过结合供需视角和行动层面的尝试,在欧洲防务问题研究中探索新的框架,为该领域进一步的研究与探讨抛砖引玉。

(作者简介:祁昊天,北京大学国际关系学院助理教授;责任编辑:张海洋)