

欧盟共同防务视阈下的“永久结构性合作”机制探究^{*}

赵怀普

内容提要:差异性一体化是当前欧盟发展的一个重要趋势,而“永久结构性合作”作为欧盟在防务领域的差异性一体化措施,从提出、启动到实施一直被视为欧洲一体化趋势的风向标。该合作机制是欧盟内力主导和外力推动相结合的产物,同时也延续了欧盟在实践中不断对规制进行适应性改革的传统;从国家与超国家互动视角观之,则是成员国利益与欧盟共同防务需求之间博弈契合的结果。永久结构性合作是目的亦是手段,既有利于欧盟更有效地应对安全挑战和推动防务一体化,也旨在助力欧盟战略自主,巩固欧盟的国际地位与合法性。作为一项实质性军事合作措施,该合作机制不仅有着雄心勃勃的目标,而且在法律框架、组织实施以及机制运作等方面都具有鲜明的特点。它启动两年多来已取得了一些积极进展,但是离实现其战略目标仍有很大距离。永久结构性合作的实施不会一帆风顺,但其发展潜力与累积效应仍不容忽视。

关键词:欧盟共同防务 共同安全与防务政策 永久结构性合作 差异性一体化 欧美安全关系

共同防务是欧洲一体化的题中之义,也是欧盟实现“战略自主”的关键所在。在共同安全与防务政策(Common Security and Defence Policy, CSDP)框架下,整合成员国资源、提升综合防务能力是欧盟共同防务建设的重要内容。由于防务与主权和国家利益联系紧密,成员国间合作意愿的差异常常使欧盟在防务领域难以及时有效地做出决策。为了适应合作意愿的差异和缓解冲突,欧盟在《里斯本条约》中引入了“永久结

^{*} 感谢匿名审稿人的宝贵意见。文责自负。

构性合作”(Permanent Structured Cooperation, PESCO)条款,允许部分意愿更高、能力更强的成员国在防务领域进行强化合作的积极探索。作为一项实质性防务合作措施,永久结构性合作有着雄心勃勃的目标,并在法律框架、组织实施以及机制运作等方面具有鲜明特点。正因如此,它从提出到启动再到实施始终是欧洲一体化的热点之一,其对欧盟共同防务及欧美关系的影响颇受关注。近年来,国内欧洲研究界对永久结构性合作的讨论日渐增多,并发表了一系列研究成果。^① 这些成果从欧盟共同防务、欧美安全关系等多种视角对之进行了多层次、多方面和多因素的分析评估,在研究方法上亦有所创新,有力推动了国内对欧盟防务一体化及欧美安全关系研究的深入。当前已完成机构换届的欧盟仍处于多事之秋,而世界大变局下欧美关系亦依然面临很大压力,鉴于此,基于新情况的跟进研究仍属必要。本文以欧盟防务一体化进程为分析视域,着重从差异性一体化的视角论述永久结构性合作机制的形成背景、特征和迄今取得的进展(包括新一届欧盟领导层上任之后的新进展)、存在的局限性与发展前景,以期进一步拓展该主题研究的广度和深度。

一 “永久结构性合作”的生成逻辑与建构路径

欧盟共同外交与安全政策(CFSP)是一个整体性机制框架,它同欧盟共同安全与防务政策(CSDP)和永久结构性合作(PESCO)关联密切。共同安全与防务政策属于共同外交与安全政策的子领域,是后者深入发展的产物和标志;永久结构性合作则贯穿于共同外交与安全政策,并在共同安全与防务政策框架内运行。永久结构性合作的生成是欧盟内力主导和外力推动相结合的产物,同时也延续了欧盟在实践中不断对规制进行适应性改革的传统;从国家与超国家互动视角观之,则是成员国利益与欧盟共同防务需求之间博弈的结果。

1993年生效的《马斯特里赫特条约》确立了欧盟共同外交与安全政策机制,同时为共同安全与防务政策奠定了初步基础。条约虽未提及安全与防务政策,但提出将共

^① 参见张丽春、徐奔郁:《老问题、新动力与欧洲共同防务的“机遇窗口”》,载《欧洲研究》,2017年第6期,第119-136页;孔刚:《欧洲联盟共同防务:当代定位与基本逻辑》,载《欧洲研究》,2017年第5期,第89-112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》,载《当代世界与社会主义》,2018年第3期,第172-178页;郑春荣、范一杨:《重塑欧美安全关系?——对欧洲“永久结构性合作”机制的解析》,载《欧洲研究》,2018年第6期,第1-24页;陆巍:《防务一体化的“多速欧洲”实践——永久结构性合作框架评析》,载《德国研究》,2018年第4期,第35-48页。

同防务问题归入共同外交与安全政策,规定“共同外交与安全政策应当包括与联盟安全有关的一切问题,包括逐渐建构一项可能在适当的时候导致共同防务的共同防务政策”。^① 冷战结束后初期,欧盟周边安全挑战频发,干预波黑内战的失败促使欧盟进一步加强共同外交与安全政策。1997年通过的《阿姆斯特丹条约》将西欧联盟(WEU)作为共同外交与安全政策的有机组成部分,使欧盟的“共同安全”具有了实质性的内容;欧盟重申,共同外交与安全政策发展的最终目标是建立共同防务。但此后欧盟干预科索沃危机再遭挫折,由于自身无力阻止冲突升级,其提出的构建危机后科索沃地区秩序的方案无法实现。^② 这一挫折使欧盟更加迫切地意识到发展独立防务能力的重要性。以1998年英法《圣马洛宣言》为突破口,欧盟将建立安全与防务政策提上日程。次年6月举行的欧盟科隆峰会发表了《关于加强在安全与防务领域的共同欧洲政策的宣言》(简称《科隆宣言》),正式启动了欧洲安全与防务政策(ESDP);由此也推动了CFSP逐渐从宣示性的外交与安全政策转向更加注重危机管理的以行动为导向的外交与安全政策。《科隆宣言》提出欧盟应通过建设安全与防务政策提升自主军事能力,虽然它强调跨大西洋联盟仍是成员国集体防御的基础,但从中却不难嗅到某种“另起炉灶”的味道。罗伯特·亨特(Robert Hunter)就此评论道:“显然,例行的或明或暗地表达北约优势地位的措辞不见了。没有任何地方提到在北约的框架内发展欧洲防务特性或欧洲安全与防务政策、只在北约不感兴趣的地方执行任务或避免不必要的复制。《科隆宣言》中的一句话——为了不损害北约行动的基础上对国际危机做出回应——几乎被看作是故意逃避对北约角色的界定。”^③ 长期关注并研究欧盟防务问题的学者比斯科普(Sven Biscop)指出,共同安全与防务政策的主要目标是使欧盟能够在“北约整体上不参与”时采取危机应对行动。^④

科隆峰会之后,欧盟又通过赫尔辛基峰会(1999年12月)明确了欧洲安全与防务政策建设的总目标和一些具体目标。2000年底通过的《尼斯条约》进一步将该政策合法化,这标志着欧洲一体化在法律意义上已涵盖了从经济到外交再到安全与防务等政

① 欧共体官方出版局编:《欧洲联盟条约》,苏明忠译,国际文化出版公司1999年版,第116-118页。

② Roberto Belloni, “European Integration and the Western Balkans: Lessons, Prospects and Obstacles,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.11, No.3, 2009, p.314.

③ Robert Hunter, *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion-or Competitor?* Rand, 2002, pp.56-57,转引自李涛:《德国与欧盟安全防务一体化进程:角色及作用》,博士论文,外交学院,2014年,第99页。

④ Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance,” *EUIDEA Policy Papers*, No.1, 5 May 2020, <http://www.egmontinstitute.be/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance>, last accessed on 8 May 2020.

策领域。然而,这一切并不意味着欧洲安全与防务政策的实施已无明显障碍,英、法、德等国在该政策的战略抱负、派遣独立防务力量的前提条件等涉及欧盟对外行动的政治性与战略性问题上的分歧影响了欧盟对具体危机的应对。^① 2000年政府间会议期间,欧盟曾尝试推动安全与防务政策机制建设。在一些成员国的支持下,欧盟建议在防务合作领域引入灵活性机制,但由于英国、瑞典、丹麦、爱尔兰等国的反对未果。^② 后来随着东扩临近及其带来的安全挑战增多,欧盟又利用制宪契机继续推动安全与防务政策的改革。欧盟制宪筹备委员会建议在防务领域实施一种类似于“增强合作”的专门机制,^③并在提交的欧盟宪法条约草案中增加了在共同安全与防务政策领域实施“结构性合作”的条款。^④ 2003年的政府间会议经过讨论,将结构性合作改名为“永久结构性合作”,并对其相关程序以及各类决定的投票规则进行明确规定。次年6月通过的《欧盟宪法条约》将永久结构性合作正式确定为共同安全与防务政策的专属灵活性措施,相关内容由两项条约条款和一项附加议定书组成。该条约第46条和第312条提议成员国加入致力于“最高任务”(the most demanding missions)的“永久结构性合作”,并规定了合作的启动程序与表决规则。^⑤ 附加议定书(Protocol)则阐明了该合作机制的目标、保障手段及与欧洲防务署(EDA)的关系。

值得一提的是,伊拉克战争对欧盟防务合作进程产生了重要影响。虽然伊拉克战争引起的欧盟内部分裂影响了安全与防务政策建设,但日趋严峻的外部安全挑战促使其意识到必须从战略层面为该政策的实施提供思想指导。2003年的欧洲安全战略列出了欧盟面临的新威胁,提出必须制定一个能够应对现代威胁和现实局势的安全战略。^⑥ 此后,欧盟着力从机制和能力两个方面加强防务建设,包括在欧盟军事参谋部(EUMS)内增设了“计划处”、着手建立欧洲情报网等反恐侦查情报设施、组建欧洲防

^① Jochen Rehr and Hans-Bernhard Weisserth, eds., *Handbook on CSDP*, Federal Ministry of Defense and Sports of the Republic of Austria, 2010, p.16;转引自赵健哲:《欧盟共同外交与安全政策下的差异性一体化研究》,博士学位文,外交学院,2020年,第123页。

^② Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice, and Beyond*, Palgrave, 2002, p.117.

^③ Jo Shaw, “Flexibility in a ‘Reorganized’ and ‘Simplified’ Treaty,” *Common Market Law Review*, Vol.40, No.2, 2003, pp.279-311.

^④ IGC Secretariat, “IGC 2003-Editorial and Legal Comments on the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe-Basic Document,” CIG 4/03, October 2003, p.374, <http://www.ecln.net/documents/cg00004-re01.en03.pdf>, last accessed on 5 April 2020.

^⑤ EUR-LEX, “Treaty Establishing a Constitution for Europe,” 16 December 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>, last accessed on 25 December 2019.

^⑥ European Union, “A Secure Europe in a Better World,” December 2003, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, last accessed on 20 December 2019.

务署以及确定欧盟能力建设“2010 总体目标”、建立欧盟快速反应部队以及在 2007 年前建立 13 支“快速反应作战群”等。2005 年 7 月,已投入运行的欧洲防务署制定了以“统一化、标准化、简约化和协调化”为原则的欧盟军工产业改革方案,并增加了欧盟防务技术研发投入。^①

《欧盟宪法条约》2005 年被否决后,欧盟成员国决定通过修订的方式,将宪法条约的改革成果纳入一个简化版的新条约中。经过 2007 年政府间会议讨论,《里斯本条约》获得通过,并于 2009 年 12 月 1 日生效。该条约正式确立了共同安全与防务政策(CSDP),并明确规定它是欧盟共同外交与安全政策的组成部分。至此,共同安全与防务政策涵盖了欧盟共同外交与安全政策的所有军事防卫部分,宪法条约中设计的“永久结构性合作”也被纳入新的共同安全与防务政策条款中。^②但条约并未对永久结构性合作条款的具体细节做出规定,因此无法被直接应用,^③主要原因在于成员国防务政策的差异以及它们对于欧盟应承担的防务功能的不同认识妨碍了成员国就合作细节达成一致。英国担心更具约束力的防务合作承诺将削弱自身的防务主权,因而要求严格实行政府间合作;法国在萨科齐—奥朗德时期则未表现出承担任何欧洲防务具体责任的意愿,而德国拒绝介入利比亚战争和马里军事行动反映出其对于欧洲防务尤其是欧盟对外行动的态度仍有所保留。^④由于缺少推动力量,欧盟无法将模糊的合作建议措施转变为明确的合作行动承诺。与此同时,欧盟政策重点的转移也带来不利影响。2008 年国际金融危机及随后发生的欧债危机严重打击了欧盟经济,促使欧盟在一段时间内将政策关注点集中于如何应对金融危机对欧盟经济带来的消极影响,致使欧盟防务合作的关注度下降。此外,《里斯本条约》生效后,组建对外行动署的工作也耗费了欧盟不少精力。虽然一年后对外行动署开始运行,但健全与完善其机制则是一个长期的过程;2011—2014 年,其在运行的过程中又对自身机构设置进行了五次调整,直到 2014 年 11 月才告一段落。由于永久结构性合作迟迟未被激活,它被欧盟委

① 张林初:《试析曲折发展中的欧洲防务联合》,载《欧洲研究》,2006 年第 3 期,第 109、111 页。

② 共同安全与防务政策包含永久结构性合作、相互援助和团结三项条款,其中永久结构性合作是唯一的实质性军事合作条款,它同时也构成了另外两项条款的基础。

③ Panos Koutrakos, “Foreign Policy Between Opt-outs and Closer Cooperation,” in Andrea Ott and Bruno De Witte, eds., *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, 2017, p.418.

④ Gianni Bonvicini, “Proposal for a Revival of Permanent Structured Cooperation,” *The Polish Quarterly of International Affairs*, Vol.22, No.3, 2013, p.46.

员会主席容克形容为“睡美人”。^①

2014年以后,欧盟周边频繁的动荡与危机使其内部和外部安全均受到实质性影响,于是防务合作重新成为欧盟的主要议题。2015年,欧盟对外行动署发布战略评估报告,提出欧盟应构建更快速和有效的共同安全和防务政策。2016年,“欧盟外交与安全政策的全球战略”(以下简称“欧盟全球战略”)提出了“战略自主”概念,虽然这一概念缺乏严格的定义,在欧盟内部也存在一定争议,但不容置疑的是防务自主理应是战略自主的前提,或者说建立独立、可信的防务能力是欧盟谋求战略自主的必要条件。因此,“欧盟全球战略”强调欧盟成员国应当进一步加强防务合作,并具备在必要情况下实施独立军事行动的能力。“欧盟全球战略”将欧盟的战略自主目标纳入“永久结构性合作”承诺,^②从而为后者的实施提供了重要推动力。

值得一提的是,2016年英国公投“脱欧”对欧盟防务合作起到了刺激作用。英国脱欧对欧盟整体防务能力无疑具有削弱作用,但同时也促使欧盟加强防务合作以对冲消极影响,何况英国脱欧也意味着欧盟防务建设的一个障碍的消除。^③同年7月,德国在近10年来首次发布的国防白皮书中提出适时重启“欧洲防务共同体”构想。9月初,欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼提出了“在部分成员国组建永久性军事机构代表欧盟采取军事行动,并负责欧盟战斗群和18国军队部署工作”,以及“在布鲁塞尔成立欧盟军事策划和行动总部”等推动欧盟防务一体化的具体计划。当月的欧盟峰会深入讨论了“组建永久性欧盟军事指挥部”等建立“欧洲军队”的防务一体化路线图。11月,欧盟委员会发布欧盟防务行动计划,并决定建立“欧洲防务基金”,以支持欧盟联合防务技术研发合作。^④莫盖里尼则提出了旨在落实“欧盟全球战略”的《安全与防务实施计划》。^⑤该计划得到了外交部长理事会的支持,后者“同意就实施具有

^① Enrique Mora Benavente, “Time for the Sleeping Beauty to Wake,” 15 November 2017, https://www.ecfr.eu/article/commentary_time_for_the_sleeping_beauty_to_wake, last accessed on 20 December 2018.

^② EEAS, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June 2016, p.14, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, last accessed on 2 December 2019.

^③ Nathalie Tocci, *Framing The EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, Palgrave Macmillan, 2017, p.94.

^④ *Ibid.*, p.95.

^⑤ Council of the European Union, “Implementation Plan on Security and Defense,” 14392/16, 14 November 2016, p.29, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_2.pdf, last accessed on 20 December 2018.

包容性的永久结构性合作的可能性进行研究”。^①在此后的磋商中,外长理事会决定,通过“永久结构性合作”获得的防务能力归属于成员国并由其独立运行,可以在其他安全合作框架中使用。经过进一步讨论,外长理事会又就永久结构性合作的目标、共同承诺与标准的确定方式、合作的治理架构、具体合作项目的确定方式以及欧盟机构在合作中的作用达成了统一。^②2017年9月,欧盟国防部长会议以法德提案为基础,就共同承诺的细节进行了磋商,并且很快敲定了相关细节。11月,法国、德国等23个欧盟成员国签署启动永久结构性合作的联合告知书。12月初,葡萄牙与爱尔兰宣布加入该合作机制。12月11日,欧盟理事会正式通过《关于建立永久结构性合作的决定》,PESCO机制被正式激活。

二 “永久结构性合作”机制的特征

在比斯科普看来,差异性一体化是指基于欧盟理念的所有一体化或合作模式,允许国家(欧盟成员和非成员)和次国家实体以非同质的、灵活的方式进行合作。^③芬兰前总理亚历山大·斯图布(Alexander Stubb)认为,差异性一体化措施允许成员国在履行政策方面采取灵活的进程和机制安排以达到落实一体化政策的目标。^④欧盟共同安全与防务政策领域的差异性一体化有若干种表现形式,但它们的共同点在于非正式性。与非正式的防务计划不同,新提出的永久结构性合作被认为是对防务领域临时性联盟的突破,^⑤它作为欧盟体制的一部分,具有永久性特征。《里斯本条约》允许部分意愿更高、能力更强的成员国在欧盟框架内建立永久结构性合作,并就该合作机制的

① Council of the European Union, “Draft Council Conclusion on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defense,” 14009/16, 14 November 2016, p.14, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence>, last accessed on 20 March 2020.

② Council of European Union, “Draft Council Conclusion on Security and Defense in the Context of the EU Global Strategy,” 8784/17, 15 May 2017, pp.11-12, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9178-2017-INIT/en/pdf>, last accessed on 25 December 2019; 参见赵健哲:《欧盟共同外交与安全政策下的差异性一体化研究》,第149页。

③ Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

④ Alexander Stubb, “A Categorization of Differentiated Integration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.2, 1996, p.283.

⑤ Csaba Toro, “Accommodating Differences within the CSDP: Leeway in the Treaty Framework?” in Steven Blockmans, ed., *Differentiated Integration in the EU: From the Inside Looking Out*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2014, pp.57-74.

启动、成员增加与成员资格废止等程序做出了明确规定。^① 具体来说,成员国启动该机制需将其意愿明确告知欧盟理事会与欧盟外交与安全政策高级代表,欧盟理事会在三个月内将对此做出答复。

《里斯本条约》附加的 PESCO 议定书规定了合作目的与实施手段,其主要目的是通过参与合作提升成员国的防务能力,包括要求各国应最迟在 2010 年作为独立国家或作为多国部队的组成部分,具备在 5-30 天内执行欧盟共同政策所要求的具体行动的能力,并具备通过后续补给与更替,将行动执行时间延长至 120 天的能力。^② 其实施手段包含关于增强防务合作的共同承诺和具体合作项目。成员国在启动 PESCO 的告知书中共提出 20 项共同承诺,大致可分为五类:(1)关于防务支出,成员国需定期增加防务预算,并将其中 20%用于防务设备投资、2%用于防务技术研发。此外,必要时,PESCO 可以获得欧洲防务基金(EDF)的资助。(2)关于防务资源共享,成员国应在包括联合年度评估(CARD)在内的欧盟能力发展项目中积极发挥作用,帮助欧盟获得足以实现其防务目标的能力;同时积极参与欧洲防务基金中带有明确欧盟附加值的联合军备采购计划,为所有防务能力发展行动设定统一标准,对现有防务资源进行整合。(3)关于军队协同行动,成员国的防务力量储备、技术标准和行动资金除能够满足欧盟战斗群所提出的基础行动要求外,还需满足实现欧盟理想化防务目标的要求;具体包括设置独立的防务资源数据库,成员国提供更多可利用、可派遣的防务力量,将国内防务技术标准与北约标准对接,积极参与欧盟现有对外防务行动以及加大对此类行动的资金投入。(4)关于强化战略自主,成员国应优先通过欧盟国家间合作对欧盟及本国现有防务能力缺陷进行弥补,尤其要重点弥补能力发展计划和联合年度评估所划定的能力欠缺,并保证成员国至少参与一个能力发展项目,借此增强欧盟的战略自主、巩固欧盟的防务技术和工业基础(EDTIB)。(5)关于强化防务技术与产业合作,成员国应尽可能选择欧洲防务署和欧洲共同军备合作组织(OCCAR)所提供的框架进行合作,并避免在防务技术与产业合作中出现重复建设的情况,确保合作项目对于欧

^① Daniel Fiott et al., “Permanent Structured Cooperation: What’s in a Name?” *EUISS Chaillot Papers*, No.142, 2017, p.18, <https://www.iss.europa.eu/content/permanent-structured-cooperation-what%E2%80%99s-name>, last accessed on 26 December 2018.

^② 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社 2010 年版,第 229-230 页。

盟防务技术与工业基础具有积极影响。^① 简言之,共同承诺的本质意图在于推动建立一支能力全面的欧盟多国部队(multinational force packages),以此作为实现共同承诺所要求的“战略”力量投射能力的唯一现实途径。^②

作为刺激欧盟防务合作的最新灵活性举措,永久结构性合作在其法律框架、组织实施以及机制运作等方面具有独特性。首先,作为一项面对所有成员国开放的增强合作措施,它在法律上的最大特点是兼具包容性与发展性。一方面,基于开放性与国家自愿原则,它尊重不参与合作的成员国的意愿,同时为这些国家后续加入合作保留空间;^③还规定参与国可以自主选择退出合作,由此可见其包容性特点。但另一方面,基于欧盟防务一体化的战略需求,它也追求发展性目标,即允许部分有能力、有意愿的成员国在欧盟法律框架内进行增强合作的先行试验。这不仅是对欧洲一体化发展动力的保护,而且,合作带来的潜在收益效应有助于推动更多国家加入合作,由此所有成员国有可能以不同的发展速度最终趋向欧盟防务一体化的目标。可见永久结构性合作本质上是一种“积极差异性”(Positive Differentiation)措施,有利于引导欧盟成员国自愿加入更高水平的防务合作,进而推动欧洲防务一体化的深入发展。

其次,与共同安全与防务政策领域其他合作形式相比,永久结构性合作的组织实施体现了务实性和可操作性。该合作机制注重成员国防务能力的发展,而不过多涉及敏感性强、分歧较大的防务行动,其主要涉及的是包括能力发展计划、联合年度评估、欧洲防务基金、欧盟技术和工业基础等在内的基础性的防务合作安排,而且成员国可以自愿、自主选择所参与的合作项目。合作内容敏感性较低、参与方式灵活性较高,加上合作具有一定的约束力,使它成为欧盟共同安全与防务政策领域最具使用可能性的灵活性措施。比斯科普指出,永久结构性合作具有包容性、协调性、良好的成本收益基础、评价客观、突出参与国家最大优势、计划切实可行这六大附加价值,应当被欧盟成员国重视,需要被切实运用。^④ 此外,许多成员国将永久结构性合作作为同步实现欧

^① “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,” 13 November 2017, pp.3-5, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, last accessed on 6 May 2019.

^② Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

^③ 后续想加入合作的国家需向欧盟理事会与外交与安全政策高级代表表示其参与合作的意愿,之后由已参与合作成员在咨询高级代表建议后按照有效多数投票程序决定。参见《欧洲联盟基础条约:经<里斯本条约>修订》,第52-53页。

^④ Sven Biscop and Jo Coelmont, “Permanent Structured Cooperation in Defense: Building Effective European Armed Force,” *Bruges Political Research Papers*, No.15, 2010, pp.15-18; 转引自赵健哲:《欧盟共同外交与安全政策下的差异性一体化研究》,第10页。

盟和北约能力发展目标的工具——这体现了一种前所未有的务实态度。^①

最后,多元参与的治理架构与运作机制也构成了永久结构性合作的一个突出特点。虽然它在法律上是由成员国主导与启动,但由于欧盟机构亦融入其机制运行中,因此受到欧盟的统一管理,这是其治理架构中将欧盟对外行动署和欧洲防务署联合作为其秘书处的部分原因。^②从其机制运作来看,作为最高决策机构的欧盟理事会负责提供战略方向和指导、将项目目标和承诺细化与具体化、评估各成员国的贡献和履行承诺的情况以及建立新的合作项目;欧盟外交与安全政策高级代表参与永久结构性合作的全过程,尤其是在项目的建立、评估、建议上扮演欧盟理事会和项目参与国之间的联络员;欧盟对外行动署协助进行项目测评,以提出政策建议;^③欧盟委员会新建了防务产业总司,为防务产品的研发和采购提供资金支持。具体而言,PESCO 参与国每年必须向其他成员国和欧盟对外行动署与欧洲防务署通报一份国家执行计划(National Implementation Plan),报告其履行承诺的情况;高级代表向欧盟理事会提交永久结构性合作的年度报告;对于达不到相关标准的成员国,理事会有权中止其参与。由此理事会通过定期审核和更新合作项目赋予该合作机制以约束力,使之区别于以往松散、临时的成员国间自愿双边或“小多边”的安全与防务合作。此外,永久结构性合作同欧盟框架下的联合年度评估、欧洲防务基金等其他防务项目也具有较好的合作与融合。例如,其共同防务研发等合作项目可以得到欧洲防务基金高至 30% 的预算资助,^④而联合年度评估的结果则是确定其项目目标的指引。

三 “永久结构性合作”的进展、局限与前景

作为《里斯本条约》中唯一的实质性军事合作倡议,永久结构性合作寄托着欧盟的雄心抱负,对内旨在通过整合成员国军事资源以增强欧盟整体防务能力,更有效地维护自身战略利益,同时推动欧盟防务一体化。此目标在当下颇具现实针对性。在近年来周边危机频发、欧美战略分歧凸显的形势下,欧盟迫切需要一支独立的统一军事

^① Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

^② PESCO 秘书处由来自欧盟军事参谋部、欧洲防务署和欧盟对外行动署的工作人员组成。

^③ European Council, “COUNCIL DECISION Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States,” 11 December 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315>, last accessed on 6 May 2019.

^④ Sven Biscop, “PESCO: Good News for NATO from the EU,” 14 February 2018, <http://www.egmontinstitute.be/pesco-good-news-nato-eu>, last accessed on 6 March 2019.

力量来执行军事任务,以维护自身利益。然而欧盟防务合作的现状并不令人满意,英国脱欧前,欧盟28国共有17套坦克系统、29套军舰系统和20套战机系统。这些系统互不通用,造成各国防务能力的重叠和资源浪费——虽然合在一起的防务开支达到美国的一半,但实际战斗力却仅为美国的十分之一。^① 欧盟希望通过永久结构性合作实现成员国的武器和指挥系统的相互操作、整合研发系统、合并国防产业,以及通过采用统一的评估和认证系统、技术标准、融资等来促进欧盟防务一体化。

除了上述目标,永久结构性合作对外致力于为欧盟争取更多独立和战略自主权。冷战时期欧洲的防务主要依靠北约,但冷战结束后欧洲安全环境发生了变化,北约实质上成为美国驻军欧洲、在政治和经济上控制欧洲的工具。欧盟基于自身利益的考虑欲摆脱对美国 and 北约的依赖,争取更大的战略自主权。2016年的“欧盟全球战略”强调,欧盟需要更多的“战略自主”“随时准备从事军事任务,如有需要,单独行动,这对于欧洲的和平安全至关重要”。^② 永久结构性合作也宣称要加强“欧盟的战略自主”,即“欧盟必要时单独行动的战略自主”。考虑到欧盟文件长期以来言辞谨慎、在防务上唯美国马首是瞻,“单独行动”表达出脱离对北约、美国完全依赖的意味已经十分明显。^③ 欧盟领导人的言辞则更为直接,时任欧委会主席容克说:“欧洲不能将安全和防务外包出去”,欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼称:“永久结构性合作这个历史性决定会让欧盟成为可靠的全球安全提供者”,换言之,就是不再需要北约来为欧洲提供“安全”。^④

永久结构性合作的主要着力点在于提升成员国的防务能力,其开展的合作项目覆盖了欧盟能力发展计划提出的大部分能力需求,既涉及传统军事领域的训练、后勤、联

^① Anne Bakker, Margriet Drent and Dick Zandee, “European Defence Groups: The Why, What & How of Permanent Structured Cooperation,” November 2016, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/11/Policy-Brief-European-defence-core-groups.pdf? type=pdf>, last accessed on 6 April 2019.

^② European External Action Service, “Shared Vision, Common Action; A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” 24 June 2016, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf, last accessed on 6 November 2019.

^③ European External Action Service, “PESCO Factsheet,” 12 November 2019, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20factsheet), last accessed on 6 May 2020.

^④ Euractiv, “‘Bad News for Enemies’: EU Leaders officially Launch Defence Pact,” 15 December 2017, <https://www.euractiv.com/section/defence-policy/news/bad-news-for-enemies-eu-leaders-officially-launch-defence-pact>, last accessed on 18 May 2019.

合行动,也包括网络作战等新兴防务领域的合作。^① 该机制启动两年多来的表现可谓喜忧参半。根据2019年5月欧盟理事会对其进展的评估结果,各参与国在提高防务预算以及防务领域的共同投资方面取得了一定进展,其中防务预算在2018年合计增长3.3%,2019年增长4.6%。同时,参与国在合作中也越来越多地利用欧盟工具、倡议和手段,包括能力发展计划、联合年度评估机制以及欧洲防务工业发展计划(EDIDP)。^② 另一显著进展是项目数量从最初的13项增至目前的47项,包括新增了“机载电子攻击”“海上无人反潜系统”等一些海、空军事合作项目。而且随着合作的深入,某些项目的参与国亦有所增加,如2019年底比利时、波兰加入了首批建设项目中的“欧盟医疗指挥中心”项目。永久结构性合作取得的初步进展预示了其未来进一步发展的潜力,前景不容小觑。

但目前来看,永久结构性合作的局限性一面更为突出,离实现其战略目标仍有很大距离。首先,合作项目质量不高或者说战略意义不够突出。现有47个项目中大部分是难以实质性提升战斗能力的“软军事”项目,其中有9个与网络、指挥系统和信息共享有关,4个为训练和教育,5个为各方面的评估和监视(水底监视、生化武器监视),还有多个关于医疗、交通、后勤和救灾的合作项目。而直接涉及战斗能力的项目不多,且参与国数量较少:装甲车(3国)、间接火力支持(3国)、危机应对行动(5国)、超视距路基导弹(3国)、防水雷措施(7国)、水下干预能力(3国)、虎式攻击直升机(3国)和无人机系统(5国)。现有项目大多属于比较边缘化的领域,难以有效解决欧盟关键能力不足的问题,尤其对海空防务资源与防务能力关注不够,因此就提升欧盟综合军力和战略自主权而言影响有限。^③

其次,成员国参与项目积极性不足、合作力度不够。虽然永久结构性合作强调承诺的约束力,但依然为参与国留下较大程度的灵活空间,即它们可以自愿自主决定参与合作项目,这导致每个项目的参与国数量十分有限,虽然名义上有25个成员国参加

^① Alice Billon-Gall and Yvonne-Stefania Efstathiou, “Are PESCO Projects Fit the Purpose?” *European Leadership Network and IISS European Defense Policy Brief*, 21 February 2019, p.6, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/pesco-projects-fit-for-purpose>, last accessed on 2 May 2020.

^② Council of the European Union, “COUNCIL RECOMMENDATION Assessing the Progress Made by the Participating Member States to Fulfil Commitments Undertaken in the Framework of Permanent Structured Cooperation (PESCO),” Brussels, 6 May 2019 (OR. en), <https://www.consilium.europa.eu/media/39353/st08795-en19.pdf>, last accessed on 16 July 2020.

^③ Alice Billon-Gall and Yvonne-Stefania Efstathiou, “Are PESCO Projects Fit for Purpose?” p.6.

永久结构性合作,但加入所有合作项目的国家只有3-7个。^①从实际情况来看,成员国主要是依据自身偏好进行小范围分散合作。在47个项目中,拥有9个以上(含)参与国的项目仅有6项,约68%的项目仅有5个以下(含)参与国。因此,永久结构性合作具有较为明显的“菜单式”特征。而且参与国在分布上也存在明显的不均衡,参与项目较多的是法国、德国、西班牙、意大利等 PESCO 的提议国与附议国,参与较少的主要是欧盟防务合作意愿较低的北欧和东欧国家。波兰等一些国家实际上对欧盟防务合作并不热情,甚至公开表示反对。^②此外,合作力度与有效性不足突出地反映在军备合作方面。永久结构性合作的重要目标之一是促进成员国军备整合,尤其注重军备工业的标准化和通用化,其中许多合作项目涉及防务标准合作(研究、开发与采购);若能有效推进合作,无疑将有助于消除防务装备和指挥系统不统一对欧盟整体防务能力的掣肘、增强参与国行动的协调性以及整合成员国的军火工业,从而为欧盟防务一体化奠定基础。然而实际情况并不乐观,大多数成员国仍然对本国军备工业给予高度保护,实力较弱的成员国的军工企业无法与德法等大国实力雄厚、技术领先的军火商展开竞争,这势必给合作增添阻力。^③由此也反映出该机制的一个弊端,即在成员国多、利益纠纷严重的情况下,其灵活性可能会严重影响决策和运行效率,从而制约其整合成员国防务资源、形成规模效应的能力。换言之,现有合作实际上是数量有限的参与国在一些边缘化的领域进行的有限合作,加上项目的参与国各不相同且项目之间缺乏统筹,使得永久结构性合作离统一指挥、能力全面的“欧洲军队”的设想差距很大。

除了自身存在的问题,永久结构性合作也面临外部阻力,主要是北约和美国的打压。由于确立了独立防务的目标,永久结构性合作的实施引起美国和北约的警觉。北约秘书长斯托尔滕贝格告诫欧盟:永久结构性合作应加强北约框架下的欧洲军事能力以补充北约,而不是与北约竞争或者建立一个北约的“替代品”,不能给非成员国制造准入障碍。^④他在2018年的慕尼黑安全会议上重申前美国国务卿奥尔布赖特提出的

^① Jo Coelmont, “Permanent Sovereign Cooperation (PESCO) to Underpin the EU Global Strategy,” *Security Policy Brief*, No.80, December 2016, <http://aei.pitt.edu/86889/1/SPB80.pdf>, last accessed on 6 June 2019.

^② Marcin Zaborowski, “Poland and European Defence Integration,” 25 January 2018, [https://www.ecfr.eu/page/-/poland_and_european_defence_integration_\(2\).pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/poland_and_european_defence_integration_(2).pdf), last accessed on 6 August 2019.

^③ 陆巍:《防务一体化的“多速欧洲”实践——永久结构性合作框架评析》,第44页。

^④ NATO, “Press Conference of NATO Secretary General Jens Stoltenberg with NATO Defense Ministers,” 8 November 2017, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148417.htm, last accessed on 18 August 2019.

要警惕欧盟和北约关系中的“削弱、脱钩和歧视风险”。^① 美国则希望通过北约维持在欧洲的驻军和政治经济控制,且一直对欧洲国家施压让其增加军费购买更多美国武器。^② 需要指出的是,军备自主是欧盟战略自主的重要基础,若能通过永久结构性合作实现此目标,将会降低欧盟对美国军备的进口依赖。法国总统马克龙明确表示:“我们增加军费是为了建立自主的欧洲军队,而不是购买美国的军火”。^③ 正是这一点令美国感到不安,美国驻北约大使凯·贝利·哈奇森(Kay Bailey Hutchison)警告说,永久结构性合作可能成为“欧盟保护主义的工具”。^④ 美国担心欧洲防务基金和永久结构性合作会限制美国防务公司参与泛欧军事项目的开发,并使其失去对欧军备出口,这一点尤其令强调把经济和安全联系在一起的特朗普政府感到难以接受。因此,美国以反对保护主义为由游说欧盟成员国政府,试图阻止它们参与永久结构性合作,同时利用一些亲美国国家对于欧盟防务建设将损害北约利益的担忧大做文章,牵制欧盟防务合作。需要强调的是,欧盟在具备自主防务能力前仍不敢直接挑战北约,它强调永久结构性合作所努力构建的欧盟防务会在技术标准、武器系统方面与北约相互通用,强调北约的重要性和 PESCO 与北约的互补性。^⑤ 2018 年的欧盟-北约共同声明表示,双方框架下发展的军事能力应该保持一致(coherent)、互补(complementary)和互相通用(interoperable)。^⑥ 而且双方重点合作领域包括防务能力、防务产业和网络威胁等,这在很大程度上与 PESCO 的合作重点重叠,从而使其合作成果面临效力不足甚至被束之高阁的风险,只能在北约鞭长莫及的边缘地带进行合作。从目前来看,永久结构性合作对北约的补充作用多于取代,例如其军事机动性项目对北约的共同防御和

① US Department of Defense, “Stoltenberg Discusses NATO Transatlantic Link at Munich Conference,” 21 February 2018, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1446630/stoltenberg-discusses-nato-transatlantic-link-at-munich-conference>, last accessed on 16 July 2020.

② Sven Biscop, “NATO: Life after (Brain) Death,” November 2019, <https://encompass-europe.com/comment/nato-life-after-brain-death>, last accessed on 6 April 2020.

③ Ralph Ellis, “Macron’s CNN Interview,” 11 November 2018, <http://edition.cnn.com/2018/11/10/world/fareed-zakaria-marcon-interview/index.html>, last accessed on 6 August 2019.

④ Aaron Mehta, “U.S. Warns Against ‘Protectionism’ with New EU Defense Agreement,” *DefenseNews*, 14 February 2018, <https://www.defensenews.com/smr/munich-security-forum/2018/02/14/us-warns-against-protectionism-with-new-eu-defense-agreement>, last accessed on 16 July 2020.

⑤ Council of the European Union, “COUNCIL DECISION Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States”.

⑥ NATO, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation,” 10 July 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm, last accessed on 20 December 2019.

快速军事反应可以起到有益补充作用,^①因此,北约和美国都表示欢迎该项目。综上所述,面临美国和北约的阻挠,永久结构性合作还处在步步为营、韬光养晦的阶段,短期内对北约无法提出实质性挑战。

永久结构性合作的局限性暴露出欧盟共同安全与防务政策本身的缺陷和不足。1999年确定的欧盟安全与防务政策的总目标中含有一个总体量化指标,即能够在两个月内部署一支6万人规模的远征军(辅之以海、空力量支持)进行对外行动,并维持至少一年。^②后来欧盟军事参谋部据此制定了欧盟能力发展计划,并列出了欧盟存在的关键能力不足。欧洲防务署亦优先考虑了该计划确定的能力发展领域,包括欧盟军事参谋部强调的与防务行动直接相关的“关键能力目标”(High Impact Capability Goals)。但问题是欧盟能力发展计划实际上超出了共同安全与防务政策的总目标以及成员国对该政策做出的承诺。换言之,能力发展计划只是为欧盟设定了总目标,而未给成员国单独设立,因而不具有实质性约束力,难以融入成员国国防计划。^③这一缺陷对欧盟共同安全与防务政策发展构成了很大制约,也影响到永久结构性合作的实施。旨在推动成员国为永久结构性合作做出实质性贡献的联合年度评估和国家执行计划等机制和工具与欧盟能力发展计划作为一个非约束性的目标之间存在严重的不匹配,由此导致永久结构性合作缺乏一个明确的中间目标,即成员国到底需要建立怎样一支多国部队?永久结构性合作作为一个功能性合作计划,若具体目标和功能不明确,其成员国就不可能有一致和坚决的行动,也就难以取得成功。^④

另外,欧盟共同安全与防务政策中流行的不履约文化也会影响永久结构性合作的实施。^⑤由于欧盟共同安全与防务政策与主权和国家利益联系紧密,欧盟成员国在该领域履行防务合作承诺的纪律性较差,具体就永久结构性合作而言,其20项共同承诺的约束力并不能发挥实质性的作用。许多成员国加入该合作机制主要是为了避免被排斥在圈子之外,并非真心想要加入,甚至认为加入后不履行承诺也不会带来严重后

^① 欧盟于2018年启动该项目,旨在通过解决制度障碍和基础设施障碍来提升军事机动性的效率(确保欧洲部队能够自由、快速地穿越整个欧洲大陆),而北约框架内此方面的合作在冷战后就没有更新过。目前军事机动性项目是欧盟—北约合作的关键项目之一。

^② European Council, “Presidency Conclusions,” Helsinki, 11–12 December 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media/21046/helsinki-european-council-presidencyconclusions.pdf>, last accessed on 6 April 2020.

^③ 相比之下,北约的国防计划程序(NDPP)则为成员国单独设立了具有约束力的目标,虽然这些目标很少能够完全实现,但却有助于推动成员国的国防计划。

^④ Sven Biscep, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

^⑤ Ibid.

果。同时,加入该机制也有利可图,即可借此获得欧洲防务基金的支持,而通过该机制采购军事装备也可以节省不少资金。因此,成员国在提出合作项目方面表现积极,而对于履行承诺则表现消极,它们将永久结构性合作作为实现本国目标而非欧盟共同目标的工具。^①虽然条约中有暂停成员国资格的规定,但这种“核”选项实际上不太可能被使用,因为合作“承诺”措辞宽泛,参与国可以就“遵守承诺”自圆其说。

虽然存在诸多问题和不足,但永久结构性合作的潜力与累积效应仍不容忽视。不同于临时性合作(ad hoc cooperation),永久结构性合作是一种稳定、长期的增强合作机制,参与国除需满足基础性防务合作所提出的能力建设要求外,还需满足欧盟安全与防务行动计划所提出的更高防务的要求。作为促进欧盟防务合作的一项增量措施,提高合作的约束力和预期目标是其精髓所在,正如有分析指出,通过永久结构性合作对参与国实施具有现实约束力的防务资源与行动能力统筹协调,是欧盟在既有合作机制下难以实现的防务合作目标,对于欧洲集体防务建设具有重要的积极意义。^②永久结构性合作虽定位于以能力建设为主,但其溢出效应有助于推动欧盟将防务能力转化为对外行动能力。这对于该机制而言显然是一个更高的要求,需要其成员国在以“何时、何地、怎样使用防务能力”为中心的战略文化上形成更多的共识。^③应当说,协同作战能力的发展对于培育成员国间的共同战略文化与政策认同具有明显促进作用,^④但问题是该机制的现有发展计划中涉及此类能力发展的合作项目较少。欧盟有关智库建议增加并重点发展诸如未来空中作战系统(FCAS)和主要地面作战系统(MGCS)以及下一代主战坦克、护卫舰、战斗机、导弹系统等具有战略意义的合作项目,并且由欧洲防务基金重点资助这些项目。^⑤如若在此方面取得进展,或将有助于促进 PESCO 成员国间共同战略文化的形成。

毋庸讳言,影响永久结构性合作发展的根本性因素仍在于成员国的合作意愿。虽然成员国间合作意愿的差异难以根本消除,但是也存在一些促进因素。永久结构性合作是在欧盟成员国普遍希望加强防务合作的背景下启动的,其中经济危机起到了明显的刺激作用。在近年来债务与经济危机导致军费支出减少的情况下,为保证防务能力不受影

① Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

② Nicoletta Pirozzi, “PESCO: A Misunderstood Tool for EU Integration?” *The Progress Post*, Winter 2018, p.25.

③ Laura Chappell and Petar Petrov, “The European Defense Agency and Permanent Structured Cooperation: Are We Heading Towards Another Missed Opportunity?” *Defence Studies*, Vol.12, No.1, 2012, p.49.

④ Sven Biscop, “European Defence: Give PESCO a Chance,” *Survival*, Vol.60, No.3, 2018.

⑤ Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

响,欧盟成员国间存在加强防务合作的需求,因此以资源共享、能力互补为主要内容的双边与多边军事合作成为趋势。这正是永久结构性合作得以启动的主要原因。^①此外,英国脱欧、特朗普执政后欧美战略分歧扩大以及中美战略竞争加剧等,也是刺激欧盟成员国加强防务合作的重要因素。不容忽视的还有欧盟机构在推动永久结构性合作方面所发挥的作用,尤其是欧盟委员会在其中扮演着越来越重要的角色。欧盟委员会在2017年设立了欧洲防务基金,后又决定在下一个七年(2021-2027年)预算中向该基金投入130亿欧元,以支持PESCO的研发和能力建设。2019年12月,欧盟完成机构换届后,面对依然困扰欧盟的多重挑战(尤其是英国脱欧和新冠肺炎疫情对欧洲一体化和欧盟发展带来的冲击以及中美战略竞争加剧给欧盟造成的压力),新任欧盟委员会主席冯德莱恩宣示要打造一届“地缘政治委员会”,强调在加强内部团结的同时,致力于使欧洲成为大国竞争的“玩家”而非“玩物”。这意味着欧盟在维持其软实力的同时,将更加重视自身硬实力建设,包括进一步增强防务能力。新一届欧盟委员会专门成立了新的“国防产业和空间总司”,具体管理欧盟的欧洲防务基金、军事交流和伽利略项目。与此同时,委托欧盟外交与安全政策高级代表博雷利筹建“欧洲防务联盟”,并期待成为2020年下半年德国轮值主席国的成果。欧盟寄希望于通过防务联盟建设,为欧盟高技术产业和经济的发展提供新的推动力。虽然受新冠疫情等因素的影响,欧盟成员国的防务支出和欧盟委员会对欧洲防务基金的投入可能会有所减少,从而对永久结构性合作的实施带来一定的制约,但同时也有可能促使欧盟将有限资金集中用于发展一小部分关键项目,实际上会更有利于实质性提升欧盟防务能力。

永久结构性合作在2020年将迎来启动后的首次战略评估,这对其而言是一个重要机遇。目前来看,永久结构性合作相当于建立了一个没有核心目标的核心集团。^②战略评估将重新审视其目标,评估其实施进展情况,查找存在的问题并寻求解决方案。2019年年底,德国提出了一项名为“战略指南针”(Strategic Compass)的建议,有可能对PESCO未来的发展产生影响。2016年“欧盟全球战略”重新定义了共同安全与防务政策的任务,^③但并未确定新的政治军事战略,甚至其提出的“战略自主”概念在欧

^① Timo Behr and Hanna Ojanen, “Differentiated Integration in Security and Defence: The Only Way Forward?” in Juha Jokela, ed., *Multi-speed Europe? Differentiated Integration in the External Relations of the European Union*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2014, pp.33-42.

^② Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance”.

^③ “欧盟全球战略”将在海外保护欧洲纳入现有的危机应对和能力建设任务,这些任务构成了2016年欧盟理事会通过的《安全与防务执行计划》的基础。

盟内部也仍存争议。而“战略指南针”或可绕开这一争议,为欧盟共同安全与防务政策确定一个更加明确具体的中间军事目标,从而为欧盟能力发展计划特别是永久结构性合作提供指导。^①目前,欧盟成员国已就“战略指南针”与“欧盟全球战略”之间的关系、具体目标等达成一些基本共识,预计德国担任欧盟轮值主席国期间会就“战略指南针”相关具体问题进行讨论。德国是当今欧洲主要大国和欧盟核心成员之一,近年来它在协调和领导欧盟应对欧债危机、难民危机、新冠危机以及英国脱欧和欧美关系变化等方面发挥了重要作用,究其原因在于德国的国家利益与欧盟利益高度重合,确保欧盟不散伙并变得更加强大是它的最大利益所在。凭借自身实力和影响力,可以预期德国担任轮值主席国将会给欧盟内部整合和重塑对外关系提供动力支撑,加上其具有谋求欧盟团结与繁荣的强烈意愿,它引领欧盟发展的作用不容低估。德国业已发出“团结起来,让欧洲再次强大”的响亮口号,并且发布了其轮值主席国任期内的工作重点,包括气候行动、数字主权和欧洲的全球影响力以及新冠肺炎疫情过后的复苏等未来需要关心的重要事项。在新冠疫情加速世界大格局演变的形势下,德国总理默克尔强调欧洲的独特性和独立性,宣称要把欧盟打造成“稳定之锚”,推动欧盟发挥更加重要的国际作用,更加勇敢地维护欧盟在世界上的利益。德国历来支持欧盟共同外交与安全政策,也强调欧盟应追求“战略自主”,其担任轮值主席国有可能为欧盟共同防务及永久结构性合作带来更多动力。

德法合作是欧盟作为“稳定之锚”的基础所在,继德国之后,法国也将在2022年上半年担任欧盟轮值主席国,未来两年两国在永久结构性合作实施中被寄予期望的核心作用值得关注。尽管德法在永久结构性合作的某些方面存在分歧,但两国有能力发起具有战略意义的合作项目,并将那些意愿更高、能力更强的成员国聚拢在一起,建立一个“核心中的核心”。^②欧洲战略界人士还提出一些加强永久结构性合作的具体建议,包括重点打造欧盟“危机应对行动核心”(CROC)并以之为基础构建一支拥有全方位能力的多国部队(最终规模应达到一个军团总部、3个师或9至12个旅);将欧盟的能力发展计划和北约的国防计划程序对接,使两者具有同等的约束力,共同指导成员国的国防计划;为了增强永久结构性合作承诺的约束力,将履约评价体系进行量化等。虽然这些建议和举措在短期内难以完全落实,但它们有助于廓清永久结构性合作的未来发展方向,其累积效应也会逐步显现,从而推动成员国间合作渐趋协调统一。

^① Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

^② Ibid.

结 论

面对一体化进程中成员国间逐渐凸显的异质性矛盾,自20世纪80年代开始,欧盟尝试利用其法律框架内的差异性安排来解决矛盾,“欧元区”和“申根区”的出现即是其具体体现。此后,欧盟条约在接纳并将差异性一体化机制化的过程中,也将其扩散至其他共同政策领域,包括共同外交与安全政策和共同安全与防务政策。时至今日,差异性一体化已成为欧盟的新常态。^①近年来的多事之秋强化了欧盟这样一种信念,即复杂的欧盟机制需要更大的灵活性;差异性一体化不仅可行而且可取,既有利于欧盟更有效地应对挑战,也使欧盟变得更有弹性、更能回应民众的诉求,只要这种差异性不背离欧盟立宪与认同的核心原则,且能够为欧盟公民、成员国和受影响的第三方合作伙伴所接受。正如有分析指出,差异性一体化表明欧盟将成员国身份进行等级划分的趋势已逐渐明显,未来欧盟更有可能成为一个包含多种类差异一体化措施的大陆。^②2017年的《欧洲未来白皮书》和《欧盟全球外交与安全战略一年期实施报告》亦明确提出,未来欧盟发展将倚重灵活性原则,差异性一体化将在欧盟发展中发挥更显著的作用。^③在英国脱欧和新冠疫情加剧欧盟内部利益分化的冲击下,欧盟未来在自身发展问题上可能被迫采取更灵活的差异性一体化来强调多样性和有效性。

作为欧洲一体化的重要领域之一,欧盟防务一体化进程凸显了一个悖论,即成员国间合作意愿与异质性矛盾同步增强,这促使欧盟选择以差异性一体化的方式予以应对。永久结构性合作的提出与启动是内力主导和外力推动相结合的产物,尤其是近年来欧盟面对多样化的安全挑战做出回应的结果。面对周边地区动荡不断和美国单边主义倾向日趋明显的挑战,加强防务合作成为欧盟及其成员国回应挑战的最佳方式。从危机促进欧盟一体化发展的观点来看,防务合作意愿增强也是一个出现挑战与回应挑战的过程。^④但合作意愿增强并不能完全消除成员国在欧盟防务一体化方面长期

^① Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

^② Kenneth Dyson and Angelos Sepos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Palgrave Macmillan, 2010, p.346.

^③ European Commission, “White Paper on the Future of Europe,” 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en; “From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy—Year 1,” http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf, last accessed on 24 April 2020.

^④ [德]鲁德格·昆哈特:《危机是欧洲一体化的发动机》,载曹德明编:《文化视角下的欧盟研究》,上海外语教育出版社2009年版,第94-103页。

以来存在的异质性矛盾,因此,欧盟需要在共同安全与防务政策领域引入差异性一体化措施以缓和冲突。永久结构性合作兼具约束性与开放性的特点反映了欧盟为调和这种矛盾所做出的努力,其产生的初步效果是积极的。更有意义的是,该合作机制因其“永久性”特征超越了传统的临时性联盟模式,并且在组织实施及机制运行等方面引入了一系列创新举措,从而赋予其更大活力与生命力。

永久结构性合作在相对较短的时间内被激活是一项真正的成就。^① 该机制启动两年多来已取得初步进展,但是离实现欧盟防务一体化和战略自主权等野心勃勃的目标仍然存在较大的差距。正如有分析指出,PESCO 是欧盟在防务领域差异一体化的潜力巨大的工具,但它尚未如期发挥作用。^② 展望未来,其发展仍将受到欧盟共同安全与防务政策之内在局限的制约,根本症结仍在于防务合作问题上的主权敏感性与国家利益多元,以及由此衍生出的欧盟防务一体化和美国、北约之间的复杂关系。同时也应看到,欧盟有着建立共同防务的内生动力和外部压力,这是永久结构性合作持续发展下去的根本基础。2019年6月,欧盟领导人批准的新的《2019-2024年战略议程》指出,在不确定性、复杂性和变化日益加剧的世界中,欧盟需要采取战略行动方针,并增强其自主采取行动的能力,以维护其利益、价值观和生活方式,并帮助塑造全球未来。^③ 世界大变局促使欧洲人反思欧洲的位置以及如何保护自己的利益。这种反思或有助于欧盟内部逐渐形成“战略自主”共识,从而为欧洲防务一体化注入新动力。

总之,永久结构性合作适应了欧盟差异性一体化的发展趋势,为欧盟共同防务建设提供了其急需的灵活性,同时也是提升欧盟防务合作水平的一项增量措施和有约束力的长效机制,因此其发展潜力与累积效应值得重视。但是其未来之路也注定不会平坦,仍会布满荆棘。归根结底,要实现永久结构性合作的更大发展乃至建立期望中的欧洲防务联盟,仍离不开时势的推动与造就,更需要欧盟自身的“战略觉醒”和成员国更大的政治意愿。

(作者简介:赵怀普,外交学院国际关系研究所教授;责任编辑:莫伟)

^① Sven Biscop, “European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance”.

^② Ibid.

^③ European Council, “A New Strategic Agenda 2019-2024,” 20 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024>, last accessed on 16 July 2020.