

# 欧洲联盟共同防务：当代定位 与基本逻辑

孔 刚

**内容提要：**本文分析了欧盟共同防务的当代定位及其基本发展逻辑。《里斯本条约》奠定了共同防务的法理基础，其防务条款规定了欧盟共同防务的基本规则与议程；欧洲主权债务危机对共同防务的物质基础造成冲击，但也为欧盟机构推动共同防务的深入发展提供了机遇。欧盟成员国近年来在共同防务立场上的分歧较之前更为明显，但并未放弃积极的防务协调，当前日益普遍的区域性防务合作也对欧盟共同防务产生了正面作用。欧洲理事会通过峰会决议的形式为共同防务提供政治指导，这将有助于政治动力借助技术性决定的新方式获得进一步的发展，其实用主义色彩也日益鲜明。

**关键词：**欧盟 共同防务 国际安全 欧洲一体化

诞生于 1999 年的欧洲联盟共同防务是一项史无前例的实验，民族国家自愿将部分防务主权让渡给超国家行为体，推动防务与经济、法律和社会文化等领域的协同发展，由此形成欧洲一体化的复杂面貌。在当代欧洲政治、经济、社会生活中的矛盾关系作用下，有些合力推动了共同防务，但有些阻力导致其停滞不前。这就需要对欧盟共同防务进程进行清晰的梳理与区分，呈现其内在发展逻辑，揭示其隐藏的推动或阻碍力量。本研究主要采用文本分析法，对欧盟与成员国关于共同防务的官方文件和报告进行解读，分析其政策涵义与实践效果，总结其存在的主要问题与解决途径，以探讨欧盟共同防务的基本形态与发展趋势。

## 一 弹性一体化：“常设性合作”与“相互援助”兼备

欧盟共同防务的法理基础是《欧洲联盟条约》中的共同防务条款。1992 年正式签

署的《马斯特里赫特条约》申明:新的共同外交与安全政策将“适时地引向共同防务”。<sup>①</sup> 1997年,《阿姆斯特丹条约》要求欧盟共同防务能够执行“彼得斯堡任务”(维持和平、缔造和平和人道主义救援)。1999年,共同防务正式成为欧盟的官方政策。2000年的《尼斯条约》决定建立军事委员会、军事参谋部等防务专门机构。随后,雄心勃勃的《欧盟宪法条约》为共同防务引入了更多的政治承诺,但在实施中也注入了更大的弹性。尽管宪法条约本身遭到否决,但其中的防务条款基本内容仍为2009年生效的《里斯本条约》所保留。

《里斯本条约》有关共同防务的三大条款是:《欧洲联盟条约》中的“常设有组织合作”(Permanent Structured Cooperation)条款与“相互援助”(Mutual Assistance)条款,以及《欧洲联盟运行条约》(此条约与《欧洲联盟条约》合称《里斯本条约》)中的“团结条款”(Solidarity Clause)。

“常设有组织合作”条款,指的是“军事能力达到较高标准并且在防务领域内相互承担更具约束力的义务,以完成最具难度之使命的成员国,应在联盟范围内建立常设有组织合作”。<sup>②</sup> 该条款的实施程序为:(1)有意合作的成员国将其共同意愿通报给欧盟理事会和高级代表;(2)理事会通过决议宣布建立合作并确定参加国名单。在此环节,理事会要对参加国的资格进行审查,其标准是《里斯本条约》第十附加议定书中的指标。合作建立后,其他成员国也可向理事会通报其参加意愿,而理事会也应通过决议对其是否具备资格加以确认。此外,如果已经参加的某成员国不再符合第十附加议定书列出的标准,或是无法继续兑现其参加时的承诺,理事会则有权中止其继续参与。

“常设有组织合作”有两大目标:一是通过更加紧密的一体化途径提高成员国的防务能力;二是为欧盟提供能够执行共同防务基本任务<sup>③</sup>的军事力量。欧盟理事会外交事务委员会的报告肯定了在上述领域合作的实际用途,指出“为了增强欧盟的危机反应能力,有必要挖掘‘常设有组织合作’的潜力以提高防务能力”。<sup>④</sup> 值得注意的是,根据该条款,理事会在投票环节采取“特定多数”表决方式,且只有参加合作的国家才有投票权,这明确排除了那些对此合作抱持敌意的成员国。对于长期坚守“全体一致”决策原则的共同防务而言,该项规定不啻为一大突破。对此,英国学者梅农(A.

<sup>①</sup> *Maastricht Treaty*, Article J.4.1, Maastricht, Netherlands, February 7, 1992.

<sup>②</sup> *Lisbon Treaty*, Article 42.6, Portugal, December 13, 2007.

<sup>③</sup> 有关任务类型的划分,参见 *Lisbon Treaty*, Article 43.1。

<sup>④</sup> Catherine Glière ed., *European Union Security and Defence: Core Documents 2010*, EU Institute for Security Studies, July 2011, p.310.

Menon)认为,此规定的意图正在于“防止对共同防务拖后腿的国家随意封杀这一合作”。<sup>①</sup>

对欧盟共同防务而言,“常设有组织合作”带来了制度上的突破,它使防务一体化具备了亟须的弹性,这在政策上意味着“一套制度性的规则。各成员国依据这样的规则,可以在某些特定的政策领域内,不必全都拥有相同的权利并肩负相同的义务”。<sup>②</sup>根据前西欧联盟秘书长范埃克伦(W. van Eekelen)的观点,在成员国不断增多、多样性持续加强的情况下,弹性一体化将成为欧盟解决深化与扩大这对矛盾的主要办法。<sup>③</sup>欧盟各国在防务领域的差异明显,既有军事大国又有中立国,“欧洲主义”和“大西洋主义”并存,因此,展开整齐划一的防务合作并不现实。在《圣马洛宣言》的基础上如何发展更高水平的共同防务,目前还未形成新的共识。“常设有组织合作”基于这一现实,鼓励“先锋集团”合作以带动其他成员国,既为有意愿和能力的成员国创造率先合作的条件,又以开放姿态吸引其他成员跟进加入。比利时学者比斯科普(S. Biscop)认为:“常设有组织合作”具有鲜明的包容性:“它不是为了惩罚或排挤在防务领域乏善可陈的成员国,而是鼓励所有成员国都更有作为”。<sup>④</sup>

关于对实施条款的监督,“常设有组织合作”史无前例地赋予一个纯粹的欧盟机构以关键性的监督权力:“欧洲防务局应推动定期评估参与成员国在能力方面所作的贡献”。<sup>⑤</sup>该条款不仅允许欧盟将任务委托给某些成员国牵头落实,从而将凝聚力与灵活性更好地融为一体,而且相配套的决策与监督也在制度上提供了保证。

《里斯本条约》生效后,“常设有组织合作”条款尚未被启动。部分成员国对该合作具有推动防务一体化升级的潜力深怀戒惧之心。同时,多数成员国在经济困境中不愿因加入合作而受到欧盟条约的强有力的约束,从而丧失在防务投入上的决策自由。除了政治上的顾虑,德国学者本迪埃克(A. Bendiek)认为,“成员国始终未能就参加

<sup>①</sup> Anand Menon, “European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 53, No.3, June–July 2011, p.81.

<sup>②</sup> Antonio Missiroli, “CFSP, Defence and Flexibility”, *Chaillot Papers*, No.38, February 2000, Western European Union Institute for Security Studies, p.vii.

<sup>③</sup> W. van Eekelen and S. Kurpas, “The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is Permanent Structured Cooperation A Leap forward for the Common Security and Defence Policy?”, *CEPS Working Documents*, No.296, June 2008, p.2.

<sup>④</sup> Sven Biscop and Jo Coelmont, “Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces”, *Bruges Political Research Papers*, No.15, September 2010, p.15.

<sup>⑤</sup> *Lisbon Treaty*, Protocol 10, Article 3, Lisbon, Portugal, December 13, 2007.

‘常设有组织合作’的具体量化标准达成一致,是其被搁置的重要原因”。<sup>①</sup>但只要该条款清晰地列入欧盟基本条约,其政治“磁吸效应”就会永远存在。这种吸引力的本源在于欧盟成员国已经承认了彼此之间既可以也应该在防务领域追求某种“趋同”。对此,高级代表在呈送欧盟峰会的报告中明确建议:“以提高透明度与信息共享的方式,推动实现防务规划上的趋同”。<sup>②</sup>

近年来,欧盟国家之间的区域性防务合作已蔚然成风。要将这些合作提升至欧盟层面,最欠缺的是成员国的政治意愿。然而,在财政与安全的双重压力下,由核心成员国(如法国和德国)组织的区域性合作更有希望提升至欧盟层面,继而成为“常设有组织合作”的开创性范例。此外,“常设有组织合作”还具有从能力建设向防务的其他领域延伸的潜力。据此,高级代表建议“委托有能力或意愿实施危机管理的国家以欧盟的名义展开行动,其他成员国提供支援。正如2013年法国迅速展开军事行动打击马里恐怖主义势力,其他成员国跟随提供战略运输后勤援助那样”。<sup>③</sup>

“相互援助”条款的内容是“若某成员国领土遭到武装入侵,其他成员国应依照《联合国宪章》第51条,承担尽其所能向受害者提供援助与协助的义务。但这一规定不影响某些成员国的安全与防务政策。在此领域的义务和合作应该与北约组织内的义务保持一致,对于作为该组织成员国的国家而言,北约仍是其集体防御的基础和实施集体防御的场合”。<sup>④</sup>

“相互援助”条款首次将“集体防御”列入共同防务范围。然而此条款更多的是对成员国之间“危难共担”精神的肯定与展示。2003年“欧洲未来大会”讨论《欧盟宪法条约》时,成员国曾经就集体防御议题展开激烈争论。分别倾向于欧洲联合、大西洋合作以及中立传统的各成员国在此问题上交锋甚烈。因此,该条款在措辞上“八面玲珑”。欧洲议会报告“《里斯本条约》及其对共同外交、安全与防务政策的影响”认为,这是三种立场相互妥协的产物:法国等“欧洲派”希望将集体防御纳入共同防务范围,认为成员国的彼此团结若不能针对最严重的威胁(领土遭到入侵)是不合逻辑的;英国等“大西洋派”不希望欧盟共同防务因此深化,从而威胁到北约在集体防御领域的

<sup>①</sup> A. Bendiek, B. Lippert and D. Schwarzer eds., “State of Play in European Integration: Challenges and Opportunities for German Policy”, *SWP Research Paper*, German Institute for International and Security Affairs, December 2011, p.25.

<sup>②</sup> EU Institute for Security Studies, *Defence Matters: EU Key Documents* 2013, Paris, 2014, p.94.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p.67.

<sup>④</sup> *Lisbon Treaty*, Article 42.7.

主导地位;瑞典等“中立国派”则反对将军事手段援助伙伴国的义务列入条约,因为它们传统的外交立场不相容。<sup>①</sup>“相互援助”条款最终照顾了各方态度,是个三方妥协的产物。

因此,欧盟各国对“相互援助”条款的兴趣颇为不同。法国在2015年遭受恐怖袭击后成为第一个向欧盟提出启动“相互援助”条款申请的国家。<sup>②</sup>这为欧盟伙伴国提供援助奠定了政治基础。而德国根据“相互援助”条款,采取了派出战舰为法军护航、派出侦察机为法军搜集情报等措施;英国政府在议会批准后也很快通过了与法国合作打击“伊斯兰国”的决定。此外,比利时、瑞典等均表示向法国提供援助。可见“相互援助”条款象征欧洲团结的政治理念已被转化为实际行动。鉴于瑞典等中立国与法国间并无集体防御义务,而法国亦未诉诸北约第五条,因此,《里斯本条约》共同防务条款成为此次欧盟国家相互援助的唯一的法律依据。

“团结条款”的内容是“如某成员国遭受恐怖袭击或者自然、人为灾难,联盟及成员国应基于团结精神采取联合行动。联盟应该调动其支配的一切手段,包括成员国提供的军事资源实现下列目标:(1)在成员国境内预防恐怖威胁,保护民主机构与民众免遭袭击,在遭到恐怖袭击的成员国当局要求下,在其境内提供援助;(2)在遭受自然或人为灾难的成员国当局要求下,在其境内提供援助”。<sup>③</sup>

“团结条款”是欧盟内部安全合作的拓展与升级。“9·11”等事件促使欧盟认识到:“冷战后的环境意味着日益开放的边界,内外部安全因素在其中密不可分、相互联系”。<sup>④</sup>这便使传统意义上的防务不仅具有外向性,也具有了日益明显的内向性。“团结条款”的拓展和升级表现在:(1)条款两大目标均包含了人道主义救援和国土安全的双重意味。首先就人道主义援助而言,尽管《阿姆斯特丹条约》已将“人道主义救援”纳入共同防务范围,但针对的是欧盟领土以外地区。《里斯本条约》将其延伸到了欧盟内部;就国土安全而言,“团结条款”使欧盟可以调派一切可以支配的安全力量(包括军队)进行成员国间的跨国界援助。虽然《申根协定》带来了欧盟内部的人员自由流动,但各国的安全力量能够在需要救援的情况下实现跨境流动,显然是一项重大进展。(2)条款提出应对“恐怖威胁”和“人为灾难”。西方政治学界认为,国际上存

<sup>①</sup> European Parliament, *The Lisbon Treaty and Its Implications for CFSP/ESDP*, Brussels, February 2008, p.8.

<sup>②</sup> Jorge Valero, “France ‘at War’ Inaugurates EU’s Mutual Defence Clause”, *EurActiv*, November 16, 2015.

<sup>③</sup> *Treaty on the Functioning of the European Union*, Article 222, Lisbon, Portugal, December 13, 2007.

<sup>④</sup> “A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy”, European Council, Brussels, 12 December 2003, p.2.

在着所谓“国家资助的”恐怖主义或“具有他国背景的”人为灾难。因此,欧盟针对这类威胁对受害成员国实施救援,自然会将内部安全(内务司法)与外部安全(防务)联系起来。可见,“团结条款”提出欧盟应调动成员国提供的“军事资源”,表明《里斯本条约》有意要将内外两个安全领域衔接起来。

在2015年法国遭到恐怖袭击后,欧盟启用了“团结条款”。欧盟非正式首脑会议通过了加强乘客信息的交流合作、强化欧盟外部边界管控等安全举措。<sup>①</sup>实际上,在“团结条款”基础上,欧盟已经制定了“应对政治危机的一体化方案”,提升了条款的可操作性,使其在转化为具体措施的便利性上超过以往两个防务条款。欧盟安全研究所所长密西罗利(A. Missiroli)认为,近年来在难民危机持续困扰欧盟的情况下,成员国对运用“团结条款”表现出日益浓厚的兴趣。这种兴趣若能转化为行动,将成为人们对里斯本防务条款抱有信心并怀有希望的动力源。<sup>②</sup>即便“常设有组织合作”与“相互援助”条款在不同程度上受到争议,但“团结条款”已经唤起了人们对条约的信心。

## 二 转危为机:防务产业一体化临危受命

近年来,影响欧盟共同防务发展的另一个重大因素是经济危机。危机使欧盟国家财政“捉襟见肘”,影响各国防务支出。而支出下滑又对其防务能力造成釜底抽薪的效应。北约前秘书长拉斯穆森(A. Rasmussen)对此发出警告:“军费削减犹如减肥,必须有一个不能再减的底线。再减就是削砍肌肉,然后就伤到骨骼了”。<sup>③</sup>面对这一危急态势,欧盟委员会和欧洲防务局以前所未有的力度介入共同防务领域,通过其权能优势,一方面协助成员国保持军工产业的活力以提高技术水平与竞争力,一方面扎扎实实地培育共同防务的另一战略性增长点——渐趋统一的全欧防务产业与市场。

长期以来,共同防务由政府间主义主导,成员国通过欧盟理事会对其施加决定性影响。尽管欧盟委员会对经济政策拥有管辖权,但成员国往往引用《欧洲联盟运行条约》的第346条款来抵制委员会对防务产业这个“特殊”经济部门的介入。这导致欧

---

<sup>①</sup> Statement by the members of the European Council, Informal meeting of the Heads of State or Government, Brussels, 12 February 2015.

<sup>②</sup> Antonio Missiroli, “After Paris: Why (now) the Lisbon Treaty”, *ISSU Alert*, No.50, European Union Institute for Security Studies, November 2015, p.2.

<sup>③</sup> Anders Fogh Rasmussen, “The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence” Speech, German Marshall Fund of the United States, Brussels, Belgium, October 8, 2010.

盟法规统辖了近乎所有经济领域,而防务产业成为游离于一体化之外的经济“孤岛”。<sup>①</sup>但欧盟委员会深知,如果帮助成员国在节约防务开支的同时保持和提高防务实力,各国大多不会拒绝。而且经济危机爆发后,防务合作已不仅是种“选择”,更成为某种“必需”。根据经济学原理,市场规模是决定收益高低的重要因素。防务企业也是市场行为体,必然受到利润和竞争力等市场法则的左右。<sup>②</sup>从宏观上看,作为理性行为体的国家必定会寻求防务投入的最大效益。因此对成员国而言,参加全欧性的防务产业合作,通过市场去放大防务开支的实际价值,显然是颇具吸引力的选择。

欧盟委员会在《里斯本条约》之前就出台过若干推动并规范成员国间防务产业合作的行政指令,其目标是“在欧洲防务市场里引入一致性,限制成员国对《欧洲联盟运行条约》第346条款的任意求助”。<sup>③</sup>《里斯本条约》生效后,委员会拥有了介入共同防务领域的更多权限和机遇。《欧洲联盟运行条约》第2条第4款规定:“联盟拥有按照《欧洲联盟条约》的条款制定和执行共同外交与安全政策(包括逐步构建共同防务政策)的权能”;<sup>④</sup>第6条规定:“联盟有权采取行动支持、协调或者补充成员国的行动。此类行动的领域在欧洲层面上包括:(1)保护和改善人类健康;(2)工业……”。<sup>⑤</sup>欧盟委员会介入共同防务领域的新契机正是蕴藏其中。麦克米克(J. McCormick)认为,委员会在确保上述条款得到实施方面责无旁贷,因为“欧盟委员会的核心职责就是作为欧盟条约的监护人,必须确保联盟的政策体现出条约精神”。<sup>⑥</sup>虽然防务属于政治议题,但其内涵与外延都已今非昔比:与军事安全(即防务)一样,经济安全、能源安全、社会安全和生态安全等都已是安全领域不可或缺的组成部分。即便是防务本身,其范围除了战略战术、军力建设和军事行动之外,还包括了军用技术、军工生产以及国防采购等诸多环节,更不用说军民两用技术已十分普遍。通过将军工技术用于民事,防务领域与整体经济的联系便建立起来;通过武器生产和国防采购,防务领域与财政以及就业之间的联系也建立了起来。这些千丝万缕的联系使欧盟委员会介入并影响共同防务领域的渠道日益宽广。

<sup>①</sup> Terrence Guay and Robert Callum, “The Transformation and Future Prospects of Europe’s Defence Industry”, *International Affairs*, Vol.78, No.4, 2002, p.766.

<sup>②</sup> Burkard Schmitt, *Defence Procurement in the European Union—The Current Debate*, European Institute for Security Studies, May 2005, p.9.

<sup>③</sup> C. Kaunert and S. Leonard eds., *European Security Governance and the European Neighbourhood after the Lisbon Treaty*, Routledge, Taylor&Francis Group, 2013, p.20.

<sup>④</sup> *Treaty on the Functioning of the European Union*, Article 2.4.

<sup>⑤</sup> *Treaty on the Functioning of the European Union*, Article 6.

<sup>⑥</sup> John McCormick, *The European Union: Politics and Policies* (Fourth Edition), Westview Press, 2008, p.124.

在《里斯本条约》诞生之前,欧盟委员会在共同防务领域的职能十分有限,但条约生效后,“委员会已成为该领域的中心角色之一”。<sup>①</sup>这集中表现为:一是在机制建设方面,欧盟委员会开始建立专司防务产业问题的机构,希望借此进一步模糊防务产业与其他产业间的界限;二是在政策设计方面,欧委会对欧洲防务产业的干预不再仅限于发布零散的指令,而是将这个产业长远发展的基础(如战略尖端技术研发)与经济一体化的长期趋势(破除成员国对防务产业设置的市场藩篱)结合起来,实施顶层设计与长远部署。

在具体措施上,欧委会于2011年成立“防务工业与市场专门委员会”,督察欧盟防务产业政策的落实情况,并探索新的超国家主义经济“杠杆”。该委员会的重点督察内容:一是欧盟防务产品市场的运行情况,确保欧盟防务产品在欧盟内部市场流通畅行无阻;二是各国的防务工业政策,协助成员国的投入得到合理使用、优化配置;三是成员国防务产业的研发与创新。经济危机发生后,该委员会协助成员国寻找减少防务技术流失的办法,采取的重点措施则是协调受欧委会与欧洲防务局资助的军民两用项目。<sup>②</sup>法国学者拉瓦利(C. Lavallée)对上述举措的长期影响极为肯定,认为“欧盟委员会将打造富有创造力与竞争力的欧洲防务技术与工业基础,而这一基础是共同安全与防务政策的重要前提”。<sup>③</sup>

欧洲防务局是欧盟各国自发合作以保持防务能力、平衡欧委会推行的“一体化”防务产业战略以避免防务主权过快流失的产物。英国学者菲奥特(D. Fiott)认为:“欧洲防务局是成员国继续保持对防务采购与能力发展进程控制权的重要工具”<sup>④</sup>。《里斯本条约》赋予欧洲防务局关键职能,委托其协助成员国组织全欧性的防务能力合作项目,并且监督成员国在防务能力上是否“达标”。<sup>⑤</sup>此外,由于成员国比较缺乏政治动力,欧洲防务局还是欧盟推动成员国切实运用“常设有组织合作”条款并将其功效最大化的直接推手。在“常设有组织合作”程序设计的基础上,欧洲防务局采取“点单”式合作方法,鼓励感兴趣的成员国在可供选择的项目上组团合作,进而为其防务

<sup>①</sup> Chiara Steindler, “Mapping out the Institutional Geography of External Security in the EU”, *European Security*, Vol.24, No.3, 2015, p.403.

<sup>②</sup> Daniel Calleja-Crespo and Pierre Delsaux, “Defending European Defence: The Commission’s Role”, *BEPA Monthly Brief*, Issue 54, March 2012, pp.6-7.

<sup>③</sup> Chantal Lavallée, “The European Commission’s Position in the Field of Security and Defence: An Unconventional Actor at a Meeting Point”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.12, No.4, 2011, p.383.

<sup>④</sup> Daniel Fiott, “The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.53, No.3, 2015, p.554.

<sup>⑤</sup> *Lisbon Treaty*, Protocol 10, Article 2.5, Article 3.



能力建设提供了更加灵活便捷的模式。

另一方面,经济危机产生的紧迫压力也在推动欧盟成员国探索合作捷径,欧洲议会建议防务局既要推动成员国的防务产业进行一般性合作,也要把合作聚焦于最急需的能力上。<sup>①</sup>这恰恰是防务局在全欧层面上所能发挥的统领与协调功能。欧盟理事会在2011年7月通过法令,要求欧洲防务局的使命更进一步,“确认提升欧洲防务所需的操作性要求;推动落实满足这些要求的措施,为加强欧洲防务工业和技术基础作出贡献;参与制定关于欧洲军事能力和军备发展的政策”。<sup>②</sup>该法令对欧洲防务局的推动作用显著。首先,防务局主持的合作项目比此前大大增加,“集中与分享”计划成为欧盟提高欧洲防务技术与整体能力水平的旗舰工程;其次,该法令在某种程度上确立了防务局作为欧盟“准防务总部”的地位。虽然防务局在行政管辖上无法与欧委会对经济领域的权能相提并论,但防务局对欧盟共同防务的“象征”意义日益明确,即它可以代表成员国与其他欧盟机构或欧盟外的第三方建立机制化防务联系。

让·莫内有句名言:“欧洲共同体的全部活动,概括起来就是主权转移,并且共同行使这种已经被转移的主权”。<sup>③</sup>无论是欧盟委员会的“超国家主义”路线还是欧洲防务局的“成员国合作”模式,都在体现欧盟国家主权“转移”与“共享”的历史图景。愈益紧密的联合与一体化,是二战后欧洲经济复兴最重要的法宝,这已得到了历史验证。当前欧洲的防务产业领域正面临与二战后初期总体经济相似的局面:过度分散与碎片化使之难以形成规模效应,产业规划各自为政导致了重复建设和资源浪费。同时,民族产业的藩篱还限制了欧洲防务市场的充分竞争,致使其逐渐落后于世界先进水平。美国防务经济学家凯勒(p.Keller)认为,这些问题的根源就在于欧盟成员国对防务主权的过度保护,只有继续推动军备政策的欧洲一体化才是缓解成员国防务支出压力的希望之路。<sup>④</sup>

防务产业一体化是欧盟能否发挥自身优势的捷径。利用产业杠杆对整个共同防务领域发力,遭遇的政治阻力比较小,而效益却是具体明确的。欧盟委员会与欧洲防

<sup>①</sup> European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, *The Development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, June 2013, p.24.

<sup>②</sup> Council of the European Union, “Decision 2011/411 CFSP Defining the Statute, Seat and Operational Rules of the European Defence Agency and Repealing Joint Action 2004/551/CFSP”, 11 July 2011, p.2.

<sup>③</sup> [法]让·莫内:《欧洲第一公民让·莫内回忆录》,孙慧双译,成都:成都出版社1993年版,“前言”第5页。

<sup>④</sup> Patrick Keller, “Challenges for European Defense Budgets after the Economic Crisis”, *National Security Outlook*, No.1, July 2011, American Enterprise Institute for Public Policy Research, p.6.

务局正是根据这一思路,通过对共同防务实施日益明显的“经济化”和“产业化”,既实现了自己对共同防务的更深介入,同时又为共同防务提供了更加坚实的经济与技术基础。尽管防务局与委员会间存在某种竞争,然而双方的协调与互补是主流,并已得到了最高政治机构——欧洲理事会的认可与推动。2013年12月,欧盟峰会在决议中“邀请欧盟理事会、欧盟委员会、外交与安全政策高级代表、欧洲防务局以及成员国在各自的权限范围内采取坚定切实的步骤,以落实防务能力发展计划”。<sup>①</sup>总的看来,两大机构的配合与良性竞争产生了积极效果。欧盟通过其战略性的精心筹划与运作,正在将经济危机带来的困境,悄然转化为推动共同防务发展的历史性机遇。

### 三 利益与价值:成员国立场之“存异求同”

当前,欧盟成员国依然掌握共同防务领域的最终决定权,它们的集体意志(共识)决定着共同防务的发展水平与方向。近年来,共同防务失去了最初那种全面迅速发展的势头,表现在其纲领性的《欧洲安全战略》迟迟得不到更新、组建独立军事指挥机构的设想始终没有实现,新发起的安全防务行动大大减少等方面。造成这一局面的首要原因并非基本条约中的规则限制,而是成员国尤其是欧盟核心国家之间立场差异与分歧的扩大。

当共同防务向纵深发展后,成员国间的立场差异与分歧日益突出,在防务机构职能、战略优先方向等诸多方面暴露出深刻矛盾。矛盾凸显的原因:一是《里斯本条约》对共同防务提出的更高要求给成员国带来了更大的政治压力,迫使一些原本勉强接受共同防务的国家不得不在某些原则问题上亮出底牌;二是经济危机的压力使成员国更坚定地维护自己狭隘的经济利益而不愿在军备产业合作等领域中轻易让步;三是安全环境的复杂化使得成员国更欲彰显自身独特的战略文化“个性”,不肯轻易与他国“异质”文化趋同。

尽管如此,宏观环境对所有成员国的影响几乎是一致的。例如,美国战略重心的转移将更多防务负担移交给欧洲,经济危机给所有欧盟国家都带来了防务资源上的沉重压力等。因此,上述影响的一致性又在为共同防务达成新共识铺垫基础。当前,新共识最突出地体现在合作提升战略性的核心军事能力,以及推动成员国军队间的深度

<sup>①</sup> European Union Institute for Security Studies, *Defence Matters: EU key Documents 2013*, Paris, p.162.

协调上。就合作形式来看,当前最主流的是各种区域性防务合作。在某些区域性集团中,成员国深化防务合作的动力日益强劲,这是共同防务发展的一股新能量。对于区域性防务合作的价值,欧洲学者比斯科普(S. Biscop)认为:“欧洲防务的动力可以通过激发区域性合作获得新生,并将其引导到欧洲的目标上来”。<sup>①</sup>

在核心国家中,法国始终是欧盟共同防务的积极推动者,但近年来对共同防务的热情却在下降。首先,法国热切推动共同防务高端层面的建设(如更新“欧洲安全战略”)近年遭遇了挫折。德国学者坎平(R. Kempin)认为,2008年法国担任轮值主席国期间,萨科奇总统为共同防务设定了雄心勃勃的目标。然而其中的旗舰项目——修订《欧洲安全战略》以及深入发展军事能力的计划却接连失败。<sup>②</sup> 法国认为,欧盟各国拥有协调一致的战略视角至关重要,而2003年版《欧洲安全战略》已经过时。就战略重点而言,法国尤其重视从西非延伸到东非之角的这条“危机轴线”。<sup>③</sup> 但其主张受到了冷遇。许多成员国并不愿就“战略”这样的敏感话题进行深入讨论以暴露彼此间的深刻分歧。英国尤其不希望通过更新“欧洲安全战略”而令欧盟逐渐形成战略性思考的习惯。而关于非洲的战略分量,德国则并不看重。有学者认为:“德国参加欧盟在非洲的行动并非是以自身利益为决策依据,更多是以维护欧盟决定的可信度以及与法国的团结为出发点”。<sup>④</sup>

其次,法国近年来发现,当共同防务的深入意味着更积极、更频繁地动用欧盟军事力量时,它与德国之间的鸿沟就会扩大到几乎无法弥合的地步。法国学者塔尔迪(T. Tardy)确信本国“在国际政治中渴求的地位是与其军事角色分不开的。”<sup>⑤</sup> 要以符合法国期待的方式与德国携手推动共同防务建设,几乎意味着要对德国的防务战略进行彻底改造,这显然是不可能的。现实是,德国近年来在干涉利比亚行动中缺席,在马里问题上“缩手缩脚”,以及在中非问题上态度消极。凡此种种,不断侵蚀着法国对法德轴心领导欧盟共同防务的信心。

<sup>①</sup> Sven Biscop, “Pool it, Share it, Use it: The European Council on Defence”, *Security Policy Brief*, No.44, March 2013, Belgian Royal Institute for International Relations (EGMONT), p.2.

<sup>②</sup> Ronja Kempin and Nicolai von Ondarza, “CSDP on the Brink; The Importance of Bringing France and the United Kingdom Back In”, *SWP Comments*, No.13, 2011, German Institute for International and Security Affairs, p.3.

<sup>③</sup> *The French White Paper on Defence and National Security*, Président de la République, 2008; Manuel Muniz, “France: The Frustrated Leader”, *National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013, p.14.

<sup>④</sup> Barbara Kunz, *Defending Europe? A Stocktaking of French and German Visions for European Defense*, IRSEM, Étude, No.41, September 2015, p.54.

<sup>⑤</sup> Thierry Tardy, “The Reluctant Peacekeeper: France and the Use of Force in Peace Operations”, *The Journal of Strategic Studies*, Vol.37, No.5, 2014, p.770.

再次,法国对于按照自己的偏好推动共同防务的目标日益感到疲倦与失望。在此情况下,法国近年来选择通过其他途径来实现本国的目标与利益,结果是削弱了其共同防务的投入。2009年,法国重返北约军事一体化架构。有观点认为,此乃“巴黎政策”的一大转向,即不再将欧盟防务视为跨国防务合作的首选。2010年,法国又与英国达成防务合作条约,<sup>①</sup>其战略合作程度之高令人瞩目。但法国事先并未与德国协商这一举措,并且法英合作也不向第三国开放,因而招致柏林的不满。德国随即联合瑞典发起“根特倡议”,强调在欧盟框架内合作的重要性,呼吁“所有欧盟国家根据(德国与瑞典)建议的三大门类,对本国军事能力与支援架构展开彻底与系统的分析”,<sup>②</sup>以确定合作重点。总之,法国近年来与共同防务的关系并不和谐。巴黎与其伙伴必须破解个中悖论,即共同防务停滞不前就会削弱法国的兴趣与投入,但如果法国不感兴趣且不愿投入,共同防务就更难取得实质性的进展。不过就最新发展来看,法国新任总统马克龙已经表达了推动欧盟共同防务发展的强烈意愿,但其执政后的具体作为还有待观察。

独特的历史经历使德国社会对于军事力量发展总体上持怀疑态度。<sup>③</sup>在欧盟共同防务领域,德国尽量避免给他国以领导者的印象。然而这并不妨碍德国以灵活手段推动法英两个军事强国共建欧洲防务的理念为其他成员国普遍接受,并转化为欧盟的官方政策。但近年来,德国对共同防务的热情也呈下降趋势。首先,2009年后的欧盟被经济危机所拖累,德国肩负起挽救欧盟经济的重任。这占用了国内决策层很多精力,也消耗了可观的财力资源,使其无力他顾。此外,解决经济危机使德国付出高昂代价,也使其对欧洲一体化的成本表现出更大的警惕性。<sup>④</sup>

其次,德国对共同防务的期待与现状之间的张力越来越大。毋庸置疑,德国对共同防务的热情支持中蕴含着本国的价值考量。欧洲一体化已经成为德国的核心信念,而柏林也是公认的一体化领导者与守护者。近年来,欧盟在经济与货币联盟领域遭遇挫折,亟须推进政治一体化以克服困难,而欧洲社会对共同防务较高的民意支持率使

<sup>①</sup> *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation*, Governments of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, London, 2 November 2010.

<sup>②</sup> *Pooling and Sharing, German-Swedish Initiative ('Ghent Initiative')*, Part 1. Approach, Para 1, governments of the Federal Republic of Germany and the Kingdom of Sweden, Berlin and Stockholm, November, 2010.

<sup>③</sup> Ulrike Esther Franke, "A Tale of Stumbling Blocks and Road Bumps: Germany's (non-) Revolution in Military Affairs", *Comparative Strategy*, Vol.31, No.4, 2012, p.362.

<sup>④</sup> Stefan Lehne, *The Big Three in EU Foreign Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, July 2012, p. 11.

其成为政治一体化的先锋。据“欧洲晴雨表”(Eurobarometer)调查,高达74%的欧洲民众认为由民族国家完全掌握的军队已经成为历史。<sup>①</sup>因此,德国对于通过共同防务推进一体化寄予了很高期望,一再表示对共同防务给予原则性支持,并将其视为对欧洲一体化进程的重要贡献。<sup>②</sup>然而,共同防务在《里斯本条约》生效后已经进入深水区,各成员国在共同防务的历史使命和最终定位等核心问题上的分歧越来越明显。德国的长远目标是在防务政策“欧洲化”的基础上建立“欧洲安全防务联盟”<sup>③</sup>,因而不满英国仅仅将共同防务视为对北约的补充;对于法国虽热心追求欧洲独立防务但却将其作为本国力量的放大器并主要服务于巴黎的战略利益的做法,德国也不能认同。

但随着近年来欧洲安全形势日趋复杂,德国防务政策正在发生悄无声息却意义深远的变化,朝着更加积极的防务角色和目标迈出步伐。其中,在英国脱欧后加强与法国、意大利等在欧盟架构内的防务合作是其前进的重要方向,这在2016年德国发布的防务白皮书中有明确体现。自2013年高克总统在慕尼黑国际安全会议上语惊四座地表示德国“应在世界安全舞台上发挥更大影响力”之后,在乌克兰危机、地中海难民危机等事态的推动下,德国的防务政策尤其是其军费支出确实逐渐扭转了不断下滑的趋势,并从2016年开始止跌回升。

为了重振本国的军事安全目标,同时辐射并带动欧洲防务一体化,德国提出了一个引人注目的国际防务合作概念,即所谓的“框架国”(Framework Nation)。这个概念的主要内涵是以一个欧盟大国为核心,由其提供关键性的防务框架(如军事统帅部、战略计划部门、情报中心以及骨干作战力量等),将其他欧盟中小国家的防务力量有机地整合。欧洲防务一体化将通过“框架国”构建多国军事力量,并在指挥构建方面取得重要进展。

如果说新的框架和概念反映了德国对共同防务的新的重大贡献,那么德国利用其自身强大的经济实力与工业科技能力,通过与法国之间的联手,发展新一代欧洲主力战斗机,则是充分利用自己的优势,对共同防务设计出的另一项重大工程。这表明德国的防务产业在整个欧洲拥有十分明显的优势地位。

第三,德国防务政策转变的另一个突出表现,就是以乌克兰危机为契机,在北约框

<sup>①</sup> European Commission, *Public Opinion and European Defence: Results of a European Opinion Survey*.

<sup>②</sup> Niklas Helwig ed., *Europe's New Political Engine: Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Report 44, p.51.

<sup>③</sup> Kerry Longhurst and Alister Miskimmon, "Same Challenges, Diverging Responses: Germany, the UK and European Security", *German Politics*, Vol.16, No.1, 1998, p.90.

架内的多边军事协同中表现积极,其中包括在波罗的海地区的立陶宛等国驻扎用于威慑或者防御俄罗斯的军事力量,以及作为框架国领导北约新的极高战备快速反应部队(VJTF)。这虽非直接与欧盟共同防务相联系,却有深刻的政策含义:一方面,它表明德国能够并且愿意为了北约盟国,同时也是欧盟伙伴国的危机前沿国家提供保护;另一方面,对北约的积极贡献也有助于打消美国或英国对德国积极推动欧盟共同防务是否以大西洋安全合作为代价的疑虑。

英国于2016年6月公投退欧,但这并不影响它在共同防务领域内扮演的角色。英国对共同防务的关注度相对较低,北约才是其防务合作的基石。即便如此,出于提高欧洲军事能力以便使大西洋同盟更为稳定的考量,英国曾积极支持创立“常设有组织合作”机制这种意义深远的共同防务倡议。<sup>①</sup>但它始终担心共同防务若发展得过于强大,最终会危及北约的主导地位。因此,英国近年来坚持抵制来自德法的任何深化共同防务尤其是制度建设的重大倡议,即便身处绝对少数地位也不动摇。英国划定了自己的底线,那就是共同防务应该多解决实际问题(如防务能力),少涉及宏大理想(如“欧洲联邦”);多提高欧洲盟国的军事实力,少尝试与北约或美国脱钩。

据美国学者胡德(F. Hood)的研究,英国保守党比工党更倾向利用民众对“欧洲军”构想的疑惧来扩大自己的影响力。<sup>②</sup>因此,布莱尔政府之后英国对共同防务便再无重大的开创性倡议。2013年12月,卡梅伦首相在欧盟峰会上明确表示:“欧盟提高成员国的军事能力,这很好。但欧盟拥有自己的军队,绝对不行”。<sup>③</sup>英国尤为担心共同防务的政治一体化色彩越来越强烈,最终突破民族国家主权的最后一道防线,但这恰恰与德国的考量针锋相对。此外,独立于北约的欧盟军事指挥机构将有效提升欧盟自身的防务规划能力并推动其战略文化不断成熟,因此英国阻挠其建立的想法又与法国格格不入。

如果退出欧盟,英国对共同防务等欧盟一系列政策的影响力会急剧下降,特别是在荷兰、法国的民粹主义势力遭受重挫之后,英国将进一步失去影响欧盟共同政策的政治杠杆。就欧盟共同防务而言,如果英国失去了成员国资格,将无法对《里斯本条约》防务条款中最具潜力的内容,即“常设有组织合作”的实施设置阻碍。

<sup>①</sup> Sven Biscop, “The UK and European Defence: Leading or Leaving?”, *International Affairs*, Vol. 88, No. 6, 2012, p. 1303.

<sup>②</sup> Frederick Hood, “Atlantic Dreams and European Realities: British Foreign Policy after Iraq”, *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, p. 195.

<sup>③</sup> Bruno Waterfield, “David Cameron Fights off EU Army Plan”, *The Telegraph*, 19 December 2013.

与此同时,拥有强大军事能力的英国的离开会削弱共同防务的力量和行动,尤其反映在欧盟目前首要依靠英国在印度洋索马里海域组织实施的反海盗行动“阿塔兰特”上。但这些行动牵涉英欧双方的共同安全利益,因而可以预计的是,即便退出欧盟,除了通过北约的平台继续与欧洲大陆国家合作,英国还会尝试类似于土耳其或者挪威那样的安排,以第三方的身份继续与欧盟共同防务保持联系。欧盟对此显然不会拒绝,只不过对英国会有所不利,因为它将从目前的欧盟共同防务的核心成员国地位下滑到第三国的边缘地位。届时,英国无论是在政治还是在行动层面都会失去今日的优先资格。

相对而言,英国的防务产业长期以来更依赖美国市场(例如其最大的军工集团英国航太BAE),在退出欧盟后,英国防务产业与欧盟如德、法防务产业之间的合作将被削弱。这首先是因为英国自身经济实力所限,例如国防预算的削减使其无法拓展与德、法之间的强有力合作;其次,随着德国与法国在推动欧盟共同防务上迈出新的步伐,例如最近两国宣布联合研发下一代欧洲通用主力战斗机(不仅将取代“台风”、“阵风”等欧洲本土机型,而且将把F-16等美式装备挤出欧洲),这表明欧盟共同防务自主性大大提升,英国的防务产业将受到强大冲击。在英国退出欧盟而欧洲防务一体化继续深入发展的情况下,英国的防务产业将随其本国地位的下降不可避免地被欧洲大陆边缘化。

欧盟中等成员国对共同防务也具有相当程度的影响力。其中,意大利把欧盟防务一体化这个“政治与军事的集体工具”提升到与大西洋团结相同的高度;<sup>①</sup>西班牙多年来始终强力支持发展更强大的欧盟防务政策;<sup>②</sup>波兰尽管是北约的坚定支持者,但自2003年以来,波兰在欧盟共同防务中扮演了越来越具建设性的角色,包括积极参加共同防务行动以及参与对欧洲安全战略的讨论等。<sup>③</sup>

自诞生以来,共同防务这项特殊又敏感的政策始终受到价值与利益考量的交叉影响。如果说在价值层面上(体现在对共同防务应该为何以及究竟如何等规范性认知上)的分歧根植于各国的战略文化差异,很难回避;反之,现实利益的交集也很明显,无法忽视。而事实上,基于现实利益的合作正是近年来共同防务日益走向实用主义道

<sup>①</sup> Andrea Gilli, Alessandro R. Ungaro and Alessandro Marrone, “The Italian White Paper for International Security and Defence”, *The RUSI Journal*, Vol.160, No.4, 2015, p.36.

<sup>②</sup> Manuel Muniz, “Spain: the Don Quixote of European Defence”, *National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013, p.102.

<sup>③</sup> Laura Chappell, “Poland in Transition: Implications for A European Security and Defence Policy”, *Contemporary Security Policy*, Vol.31, No.2, 2010, p.225.

路的关键驱动力。法国国防部长勒德里昂(J. Le Drian)指出,这些现实利益既包含弥补美国“亚太再平衡”战略实施后从欧洲转移的防务资源,也包含缓解经济危机带来的财政压力。<sup>①</sup> 国际战略研究所学者尼克尔(A. Nicoll)认为,虽然在全欧层面上可以就防务规划展开协调,但就保持、设计并发展防务能力而言,有效合作更容易在区域层面达成。<sup>②</sup>

近年来,区域性防务合作取得了重大发展,从多边的北欧防务合作、维谢格拉德集团防务合作和魏玛三角防务合作等可见一斑。双边的法英防务合作、德荷防务合作以及德波防务合作等进展显著。<sup>③</sup> 其中,北欧防务合作的机制化程度很高;而魏玛集团(法国、德国、波兰)防务合作的政治分量更重。就双边防务合作而言,近年来影响最大的当属法英两国2010年达成的多领域(包括核力量)合作协定。这种趋势若发展下去,将可能为某些特定防务层面的全欧性合作铺垫基础。

当前,欧盟内的区域性防务合作既是成员国在经济危机以及安全危机背景下的理性选择;同时也是成员国对共同防务所持立场的一种表达,也就是说,多数成员国倾向于建立可控并有弹性的合作,既不为共同防务的制度框架所限,又使其与共同防务挂钩。对成员国之间自发的区域防务合作,欧盟给予充分肯定,表示这“能提高欧洲的防务能力并带来激励成员国展开更多防务合作的动力”。<sup>④</sup> 只要是合作并有助于打破欧洲防务领域碎片化的局面以及加强成员国防务部门的协调,欧盟均乐见其成。

#### 四 “圣马洛 2.0”时代:欧盟峰会趋向实用主义

1998年《圣马洛》宣言发表后,欧盟共同防务取得了全方位发展,这有赖于各成员国通过峰会达成的共识。代表欧盟最高政治权威的欧洲理事会被赋予“确定联盟的战略利益、共同外交与安全政策的目标与总体指导方针,包括具有防务意义的事项”的职责。<sup>⑤</sup> 然而自2008年后,欧洲理事会就共同防务做出的“战略性”决定越来越少,

<sup>①</sup> Jean-Yves Le Drian, “Europe of Defence: A Pragmatic Approach”, *Tribune*, Notre-Europe (Jacques Delors Institute), 28 May 2013, p.1.

<sup>②</sup> Alexander Nicoll, “EU Approaches Landmark on Defence”, *Strategic Comments*, Vol.19, No.9, 2013, The International Institute for Strategic Studies, p.2.

<sup>③</sup> Alicia von Voss, Claudia Major and Christian Mölling, “The State of Defence Cooperation in Europe”, *Working Paper*, December 2013, German Institute for International and Security Affairs, pp.7-11.

<sup>④</sup> Catherine Glière ed., *European Union Security and Defence: Core Documents 2010*, EU Institute for Security Studies, July 2011, p.310.

<sup>⑤</sup> *Lisbon Treaty*, Article 26.1.



成员国似乎失去了共同防务启动时“共同的目标感和彼此共享的战略雄心”。<sup>①</sup> 直至2013年12月,欧洲理事会才再次举行防务主题峰会。此外,近年来欧洲理事会对该领域做出的“技术性”决定的比重越来越高。众所周知,欧盟峰会是观察共同防务的重要坐标,它既能反映该领域在欧盟日程上的优先度,其具体议程和相关决定又能反映共同防务在某一时期的发展特色、特殊问题与解决思路。就此而论,欧洲理事会近年来采用了“实用主义”路线,其对共同防务的运筹明显不同于《圣马洛宣言》之后那段时期,可谓进入了“圣马洛2.0”时代。

《圣马洛》宣言发表后数年,欧洲理事会引导共同防务取得了一系列重大进展,如建立三大防务部门、确定建军目标以及出台《欧洲安全战略》等。然而在总体务实的情况下,欧洲理事会以峰会决议形式作出的决定也出现了定位过高甚至不切实际的“务虚”现象。其典型例子包括建立大规模快速反应部队的“赫尔辛基总目标”,后续发展证明这一目标难以实现,因为成员国既没有相应的防务资源,也缺乏足够的政治意愿。此外,在建立欧盟独立军事指挥机构问题上,其凸显的一体化色彩在“欧洲主义者”与“大西洋主义者”之间引发了持久的激烈争论。最终,欧盟峰会未能做出令各方满意的决定,而筋疲力尽的争论还使峰会对共同防务议题患上了严重的“疲劳症”。

历史经验表明,在多样性十分突出的欧洲文明中,过度的象征性无助于凝聚共识,反而易导致分歧。历史学家基佐对此做过精彩评论:“任何一个原则,任何一个组织,任何一个思想或任何一个特殊势力,从来都不许可独占世界、一劳永逸地塑造世界、消灭一切其他势力而在那里称王称霸。既然谁也不能消灭谁,那就必须让各色各样的原则一起存在——他们应该在他们之间订立某种协定。大家都同意各自去进行可以属于自己的那部分发展。在别处,当某一个原则占优势产生了暴政时,在欧洲,自由已成为文明因素多样性的结果,已成为它们经常所处的斗争状态的结果”。<sup>②</sup> 但另一方面,人们又难以否认统一是欧洲一体化的必然要求。因此在事关安危的共同防务领域,欧盟峰会必须更加巧妙地把握多样性与一体化之间的微妙平衡,而实用主义正是共同防务走出窘境的理想途径。

北约前秘书长拉斯穆森认为:“欧洲防务并不缺指挥部等机构。我们在欧洲缺乏

---

<sup>①</sup> Olivier de France and Nick Witney, *Europe's Strategic Cacophony*, European Council on Foreign Relations, April 2013, p.2.

<sup>②</sup> [法]弗朗索瓦·基佐:《欧洲文明史:自罗马帝国败落到法国革命》,程洪涛、沉芷译,北京:商务印书馆2005年版,第27页。

的是军事能力等硬件”。<sup>①</sup> 当前现实是,欧盟国家对拥有应对危机的军事与民事能力存在广泛共识,但对于何时何地地进行军事介入却几乎没有共识。<sup>②</sup> 在此情况下,遵循实用主义原则,适度、稳步地推进共同防务建设,在突出其所需能力等技术性要素的同时降低政治姿态,才会促成各国间最大的利益汇合。就连法国的态度也日趋务实,勒德里昂建议以“防务的欧洲”(Europe of defence)取代“欧洲防务”(European defence),因为前者更具实用主义色彩,而“欧盟必须搁置认识上的扭捏作态,以明确具体的方式采取行动”。<sup>③</sup> 近年来,经济危机对欧洲防务领域施加的压力,进一步引导共同防务更集中地转向了防务能力议题,而这方面的合作带来了立竿见影的效果。欧洲理事会主席范龙佩在为2013年底召开的防务主题峰会吹风时明确表示:“欧盟要采取实用主义路线推进共同防务建设”。<sup>④</sup> 诚如范龙佩所期待,实用主义成为2013年欧盟防务峰会的标志性特征,体现在以下三个关键方面。

第一,高级代表为峰会预先准备议程的报告(*Final Report on the CSDP: Preparing the European Council on Security and Defence*)于2013年10月出炉。该报告对共同防务近年来的状态与趋势进行了全面梳理,并从三个层面为峰会讨论提出建议:(1)提高共同防务的政策效能与可信度;(2)确定共同防务需要发展的四大关键能力,即空中加油能力、新型远程航空器、卫星通信能力以及网络防御能力;<sup>⑤</sup>(3)在产业领域大力资助具有战略价值的前沿防务技术。全篇报告尤其强调能力发展在共同防务建设中的核心地位。与此形成反差的是,报告谨慎地回避了可能引发争议的政治性建议,例如,如何尽快落实“常设有组织合作”条款。因为欧盟峰会前的气氛“甚至使哪怕仅仅提到常设有组织合作都成了禁忌”。<sup>⑥</sup> 回避该议题显然是个明智的做法。在高级代表看来,与其让峰会在几乎没有希望取得突破的政治性议题上陷入无休止的争论,不如通过实用的技术性决议更具建设性。作为来自英国的务实政治家,高级代表阿什顿(C. Ashton)本人也更加青睐可催生实际成果的报告。

<sup>①</sup> Giovanni Faleg and Alessandro Giovannini, “The EU Between Pooling & Sharing and Smart Defense, Making a Virtue of necessity?”, *CEPS Special Report*, May 2012, p. 11.

<sup>②</sup> Hilmar Linnenkamp and Christian Molling, “A Doable Agenda for the European Defence Council 2013”, *SWP Comments*, No. 28, 2013, German Institute for International and Security Affairs, p. 2.

<sup>③</sup> Jean-Yves Le Drian, “Europe of Defence: A Pragmatic Approach”, *Tribune*, Jacques Delors Institute, 28 May 2013, pp. 1-2.

<sup>④</sup> Herman Van Rompuy, “Defence in Europe: Pragmatically Forward”, EUCO 79/13, European Council, Brussels, 21 March 2013.

<sup>⑤</sup> EU Institute for Security Studies, *Defence Matters: EU Key Documents* 2013, Paris, 2014, pp. 76-79.

<sup>⑥</sup> Marcin Terlikowski, “The EU’s December Defence Summit: Towards Fragmentation of European Security?”, *Bulletin PISM*, No. 139 (592), December 2013, The Polish Institute of International Affairs, p. 1.

第二,防务峰会最终决议在很大程度上参照了高级代表的预备报告。这表明高级代表会前对政治氛围的判断,以及对峰会成果的预期是符合现实情况的。尽管会议期间成员国首脑们讨论的防务议题并不限于高级代表报告的范围,然而正如报告审慎回应的那样,峰会的讨论在“常设有组织合作”等重大机制性议题上没有任何突破。英国坚决拒绝在制度层面上深化共同防务的建议,其外交部会前就在给英国“欧洲监督委员会”的信中表示:“经过努力,我们已经将建立欧盟常设军事统帅部这类宏大议题,从即将召开的欧盟峰会议程中成功地剔除了”。<sup>①</sup>即便在共同防务行动费用分担(“雅典娜机制”)这类政治色彩相对较淡的议题上,法国也与许多成员国分歧很大。

与此形成鲜明对比的是,首脑们在高级代表报告所建议的能力发展领域达成了高度共识,甚至还在报告的基础上进一步细化了方案。例如在发展新型远程航空器项目上,峰会决议提出加速准备下一代“欧洲中层空域远程航空器”方案,在拥有和使用这类航空器的成员国中建立用户共同体等。<sup>②</sup>由此可见,欧盟最高政治层出台的决定,技术性色彩已十分浓厚,几乎可以直接用于指导欧洲防务局等部门的日常工作。政治意愿的缺乏与防务能力的羸弱,始终是制约共同防务取得进展的两大障碍。欧洲理事会对此采取务实态度,避开分歧而扩大共识,着重在能力因素上取得突破,这在相当程度上体现了实用主义。

第三,除了欧洲理事会这一核心机构,欧盟委员会、欧洲议会以及大量民间组织也借助五年来再次召开防务峰会的契机,为共同防务的发展建言献策。这种参与的广泛程度与热情前所未有。与高级代表的预备报告几乎同步,欧盟委员会也全面研究了共同防务尤其是防务产业的问题与机遇,并于2013年7月提出详尽报告“通向更具竞争力并更有效率的防务与安全领域”,<sup>③</sup>该报告成为年底的峰会就欧盟委员会参与共同防务进行职能分工的基本依据。欧洲议会也不失时机地在同年10月连续推出两份颇有影响的报告,分别提出了建立欧盟国防部长理事会<sup>④</sup>和制定欧洲共同军事能力与装备政策<sup>⑤</sup>等大胆建议。

<sup>①</sup> Claire Mills, *The EU's Common Security and Defence Policy: A Fresh Impetus?* House of Commons Library, SN06771, 4 December 2013, p.16.

<sup>②</sup> EU Institute for Security Studies, *Defence Matters: EU Key Documents 2013*, pp.156-157.

<sup>③</sup> European Commission, *Towards A More Competitive and Efficient Defence and Security Sector*, CESE 4413/2013, Brussels, 24 July 2013.

<sup>④</sup> European Parliament, Committee on Foreign Affairs (AFET), *Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy*, 31 October 2013.

<sup>⑤</sup> European Parliament, Committee on Foreign Affairs (AFET), *Report on the European Defence Technological and Industrial Base*, 29 October 2013.

欧盟的共同防务走向实用主义,最明显的体现就是从经济、防务产业领域着手推动共同防务另辟蹊径,或者将防务产业作为共同防务在政治领域内动力不足的一个有力补充。就此而言,共同防务的经济产业层面,已经并且将会继续表现出理论研究视角中的新功能主义特征。

实际上,欧盟共同防务所具有的新功能主义色彩,早在1999年这个政策领域启动时即已彰显。共同防务在各种不同的功能需求推动下,将其组织机构、战略导向、行动领域不断地向外扩展。例如在20世纪90年代末共同防务启动阶段,最早即是从巴尔干地区的维和行动领域向外不断拓展的。

如今,更具浓厚的实用主义色彩的共同防务,已开始有意识地选择从防务经济产业领域入手,这很可能是共同防务第二次功能外溢的开端。就具体的项目而言,德国与法国决定联手启动下一代欧洲主力战斗机计划,已经并将继续得到欧盟委员会的大力推动与支持。可以想见,在欧盟委员会的协助推动下,法德联合战斗机计划将从两个方面向外扩展:首先使参与的欧盟成员国数量不断增加,尤其是意大利、西班牙、瑞典等拥有较强军工产业实力的成员国。可以预料,以法德为首的主力战斗机计划,将在未来扮演着今日欧洲台风战斗机类似的角色。其次,除了成员国使用范围的扩展,军工防务产业上的统合还将从战机领域向其他军事工业拓展,正如某些欧盟成员国之间已经尝试的主战坦克共同研究,以及德国与荷兰,法国与意大利等国的海军舰艇合作项目。实际上,欧盟委员会与欧洲防务局都在不遗余力地推动这些项目上的充分合作与协商。

如果说“圣马洛1.0版”的欧盟共同防务从新功能主义的视角观察,是从维和行动领域向外扩展,最终搭建成了一个基本完整的共同防务政策,那么新的“圣马洛2.0版”的欧盟共同防务,将从防务产业入手,不断将学习的成果与合作经验向军力组织、行动规则、军费支撑乃至战略思维领域延伸,最终协助推动一个发展水平更高的欧盟共同防务政策。如果说两者有共同点的话,就是无论是当年的维和行动,还是如今的防务产业,都是欧盟及其成员国在安全防务领域内最迫切需要得到提高或是完善的部分。

总之,正如峰会所展示的,实用主义在共同防务领域已经占据了显要位置。除了欧盟与成员国的政治决策层,关于共同防务的实用主义思想在整个欧洲社会成为主流。这表明在政治引擎的带动下,以欧盟共同防务为主旨的社会化进程正在加速发展。在政治主导的情境中,社会化进程很难真正地展开与深入,因为有机会实际参与

并发挥影响力的社会行为体十分有限(仅限于政治高层或与防务领域直接相关的产业技术部门)。然而在实用主义的情境中,社会化的平台则要大得多。正由于实用主义将客观效果视为圭臬,强调实效性、实际意义与价值,其推动的共同防务才不会拘泥于形式,也不会陷入无谓的论争。欧盟共同防务要深入发展,以实用主义为依托的广泛社会参与十分必要。西班牙学者梅德拉诺(J. Medrano)认为,当代欧洲民众是支持欧盟拥有共同外交政策以及欧洲军队的,主要是政治精英们仍坚持保留其政府间色彩以及各国独立的军队。<sup>①</sup>即便民意调查已经显示共同防务在欧洲民众中的支持率相当高,但长期以来,恰恰是由于欧盟将共同防务限制在政治高层,才在很大程度上导致了该领域的过度“精英化”乃至“贵族化”。这使其缺乏如经济一体化那般扎实的社会基础,也难以抵挡来自持消极立场的英国等的干扰与动摇。就此而言,2013年底的防务峰会体现出某种里程碑式的意义:欧盟政治高层通过决议释放出的实用主义信号,不仅在措施效果上,而且在社会氛围方面,为共同防务更加踏实、稳健地迈进铺垫了基础。

## 结 语

当代的欧盟共同防务是个多元的动态领域,其核心内容包括《里斯本条约》确定的新规则、应对经济危机带来的挑战和机遇、成员国对共同防务的立场调整,以及欧盟政治高层青睐的实用主义路线。上述内容各有内在逻辑,又彼此交织。此外,共同防务的发展也难以避免会受到其他事态的影响,例如近期发生的英国脱欧事件等。它对共同防务的影响具有两面性:短期而言,它使共同防务丧失了一大实力资源。但长期来看利大于弊。一方面,英国对共同防务设置的障碍被消除了。此前,英国颇具破坏性的做法是“竭力阻止其他成员国将《里斯本条约》中最富潜力的‘常设有组织合作’条款付诸实施”;<sup>②</sup>另一方面,随着英国国力的相对下降,其防务实力也将随之削弱,届时欧盟共同防务对英国防务资源的倚重将大为降低。

与英国脱欧的负面效应相反,2016年,欧盟出台了新的“欧盟外交与安全政策的全球战略”,被人们普遍视为2003年出台的欧洲安全战略的更新与升级。这份战略用

<sup>①</sup> Juan Diez Medrano, “The Limits of European Integration”, *Journal of European Integration*, Vol.34, No.2, 2010, p.198.

<sup>②</sup> Clara Marina O’Donnell, “Britain’s Coalition Government and EU Defence Cooperation: Undermining British Interests”, *International Affairs*, Vol.87, No.2, 2011, p.427.

了将近三页的篇幅,阐述了欧盟共同防务应该遵循的基本原则以及下一步发展的重点方向。首先从政策主体性层面来看,欧盟全球战略明确了欧洲人负有保卫欧洲的责无旁贷的责任和义务。尽管北约依然肩负着保卫欧洲不受外界威胁的职责,但是欧洲人不能再像过去那样过于依赖美国人的保护。欧洲应该以欧盟为平台,发展其自身的军事安全防务主体性。在不排斥北约的情况下,欧洲国家应该更好地发挥支撑北约的后勤保障作用,也就是全球战略所指出的欧洲人应该在防务上“得到更好的装备、更好的训练与更好的组织”。此外,共同防务在除了本土防御之外的许多新兴安全领域,如反对恐怖主义和混合攻击以及网络攻击等方面发挥积极作用,这就大大拓展了共同防务的职能范围,使北约的功能受到限制,而欧盟自身共同防务的范围大大拓宽。其次,欧盟全球战略呼吁共同防务加强与北约之间的协作,以及发扬成员国之间共同防御体现的政治上的团结精神,这是对里斯本条约防务条款的积极回应。就此而言,共同防务实际上已经进入了北约的传统职能领域。如果一个成员国的本土受到入侵,欧盟不可能坐视不理而消极等待北约采取行动。再次,欧盟全球战略对共同防务极为强调的一点,就是明确指出欧盟的相关机构应该在防务产业、安全防务行动的共同资金支持方面,发挥更大的作用。这实际上体现了一种自下而上由经济、技术、财政层面,向上拉动政治层面的防务一体化发展思路。

新的欧盟全球战略在近年来数次欧盟峰会关于防务问题的讨论基础上,进行了更为系统的认识与阐述。其中的核心观点更加强调实用性与功效性,即能产生实际效果的行动。这其实是各成员国之间观点日渐趋同的结果,也是当前政治环境下采取的务实方式。虽没有联邦主义或欧洲联邦等方案显得“恢弘壮丽”,但更加朴实而脚踏实地。

最后,虽然欧盟共同防务有其自身的内在逻辑,但是鉴于战后欧洲安全进程的独特性,北约组织及其所内含的美国因素,也在并将继续对共同防务的发展施加难以低估的影响力。21世纪初欧盟共同防务诞生时,北约对其发展并非没有顾虑,主要是担忧其可能取代北约传统上扮演的角色。<sup>①</sup> 2003年《柏林附加协定》签署后,双方的合作渐入佳境,欧盟可借助北约的智力(如行动策划)与物力资源实施维和与危机管理

<sup>①</sup> 美国担心北约被架空将削弱自己对欧洲安全领域的巨大影响力。然而这种忧虑并非美国所独有。即便在欧洲内部,除了法国相对超脱之外,英国担心北约若被共同防务所排挤,将降低自己在对美关系以及大西洋两岸合作中的分量。德国则担心北约被削弱将迫使美国退出欧洲安全领域,随之而来的将是欧洲国家间力量的危险失衡。而德国本身由于超群的实力将成为邻国共同防范的对象。凡此种种,都将打破战后半个多世纪以来欧洲各国苦心营造起来的和平、安全、稳定的国际秩序。

类型的防务行动。然而,这一合作存在的主要障碍却是共同防务与北约的职能分工并非泾渭分明。直至乌克兰危机爆发前,北约数次“战略概念”(Strategic Concept)修订的重要方向,都指向日益扩大传统防区外的危机管理行动这一“朝阳产业”,而距离集体防御这一可能的“夕阳产业”越来越远。而这显然与欧盟共同防务发生了职能划分上的冲突。<sup>①</sup>然而另一方面,共同防务似乎也在向北约的传统职能(集体防御)靠拢,《里斯本条约》的“相互援助”条款无论做何解读,都在法律层面规定了欧盟成员国对彼此基本安全的郑重承诺。职能重叠引发的冲突已经影响到了北约与欧盟共同防务各自的发展前景。

乌克兰危机爆发后,传统军事威胁的再度来袭有力地推动了北约向自己的核心职能(集体防御)回归,与此同时,共同防务在战备资源上的缺乏以及制度建设上的不成熟,使其尚难以应对高强度军事对抗的挑战。不过,此次东欧安全危机又与冷战时期的东西方对抗不可同日而语,除了军事实力上的抗衡之外,在双方缓冲地带(包括已经加入欧盟的前苏联共和国)的政治与安全领域内的争夺也构成了重要内容。以爱沙尼亚为例,该国宣称近年来受到了相邻大国的网络攻击、媒体宣传战等政治安全压力,这种压力对其国内秩序的破坏作用使其可能成为招致大国干涉的牺牲品。显然,在抗衡这种压力方面,欧盟的“政治-安全”综合措施<sup>②</sup>对其成员国的指导与帮助作用要比北约的纯军事手段有效得多。不仅如此,随着这种可能诱发安全危机的压力被有效化解,冲突的潜在源头将被消除,而东欧地区的安全水平也将得到提高。实际上自乌克兰危机发生后,欧盟与北约不仅强化了合作,更重要的是双方各司其职、各尽其能,充分发挥了各自的传统优势。欧盟共同防务以自身独特的“政治-安全”综合性危机应对途径,进一步厘清了与北约的关系,在很大程度上避免了盲目性,使其发展前景愈加清晰可辨。

美国特朗普政府上台后,北约也遭受了一系列冲击,其中比较突出的是美国对北约集体防御的承诺并不符合欧洲盟国,尤其是东欧盟国的期待。与此同时,特朗普政府在北约集体防御费用分摊问题上对欧洲特别是对德国的指责,引起了轩然大波。与北约当前面临的大风大浪相比,欧盟共同防务正在悄无声息地稳步前进。尽管北约未来存在变数,但其发展走向却与欧盟的共同防务密切相关。共同防务是欧洲一体化的

<sup>①</sup> 冲突的表现形式多样,其中最突出的是双方在危机管理力量(北约快反、欧盟战斗群)资源上的争夺,等等。

<sup>②</sup> 包括帮助成员国推动中央政府与俄语少数民族对话以构建和谐稳定的政治秩序,对其提供经济援助以抵消外部施加的例如在能源领域的经济压力,以及通过技术手段提高成员国的网络安全水平,等等。

重要支流,承载最终实现欧洲政治统一的宏大愿景。这与欧盟成为世界一极的雄心相结合,决定了欧洲在安全防务领域内实现完全自立、与美平等是必然要求。因此,北约的命运与欧盟共同防务的前景必然密切交织。特朗普执政后,大西洋两岸在北约问题上的不睦实际上就是这一内在趋势的政策反应。特朗普在表达美国对北约集体防御承诺上的“吝啬”,已经使欧洲开始怀疑北约的可信度;而英国脱欧以及特朗普政府早期对这一事件的支持,更使欧洲坚定了“美国已经不允许欧洲在政治上继续强大,在军事防务领域继续自立”的想法。默克尔总理宣布欧洲在安全上依赖美国与英国的时代已经结束了。加之美国在北约防务费用问题上的斤斤计较,北约很有可能失去内部团结与凝聚力,而脱欧将使英国在防务领域内发挥传统的大西洋桥梁的作用逐步消失,为北约与欧盟的防务合作蒙上阴影。耐人寻味的是,在欧洲对美国和北约表达不满的同时,德国、法国和意大利等国领导人却高调宣布了一系列欧盟共同防务的重大合作举措。就目前的发展趋势看,如果美国不愿向北约继续投入可观的政治资源与经济资源,传统上北约由美国来领导欧洲的格局将发生变化。虽然北约的继续存在并不是问题,但大西洋安全合作中的各成员将变得更加平等,而欧洲实现在北约内部与美国平起平坐的最重要同时也是最现实的途径,就是进一步加强欧盟共同防务的实力与独立性。从这层意义说,北约既是欧盟共同防务的竞争者,同时也是一个强大的推动者。

综上所述,经过近20年的发展,欧盟共同防务已经颇具历史厚度、政治内涵与社会支撑。无论是作为欧盟的一大政策领域,还是作为欧洲一体化的重要层面,其独有的内涵与逻辑将随着时局的变化变得更为丰富。

(作者简介:孔刚,中国人民解放军国防科技大学国际关系学院副教授;责任编辑:宋晓敏)