

老问题、新动力与欧洲共同防务的“机遇窗口”

张丽春 徐卉郁

内容提要:欧洲共同防务是欧洲一体化进程中最敏感,也是发展最缓慢的领域之一。由于外部环境和自身在安全认知、实力地位认知和防务认知方面的重大变化,2016-2017年成为欧洲共同防务发展的重要“机遇窗口”。欧盟在防务投入、防务合作等方面均迈出不小步伐,除宏观层面上的政策推动外,在操作层面上也取得了实质性进展,欧洲防务基金、“年度防务协调评估”机制、“军事计划与行动能力”机制便是其中的代表。这些进展虽然不能真正改变制约欧洲共同防务的结构性问题,但毕竟抓住了这一“机遇窗口”,其产生的累积效应和延伸效应为欧洲共同防务未来的发展开辟了更大的空间。

关键词:欧洲共同防务 结构性问题 认知变化

自1998年英法首脑“圣马洛宣言”开始,欧洲共同防务的建设已进入第20个年头。在这一进程中,共同防务一直受到各种长期性、结构性问题的困扰,缺乏实效和发展缓慢已经成为其主要特征。然而,近两年欧盟内外形势的重大变化却对其产生了明显的“倒逼”效应,不仅新措施、新提议连续出台,共同防务建设的民意支持率也有所上升。可以说,欧洲共同防务终于“等”来了一个“机遇窗口”。它能否转化为现实的进展,特别是能否摆脱欧洲共同防务发展“虎头蛇尾”的老模式,则存在相当大的争议。本文着重分析欧洲共同防务的结构性和2016-2017年由欧盟自身认知变化所产生的防务建设动力,并对共同防务在宏观层面和操作层面的具体进展进行评估,从而形成对当前欧洲共同防务发展状况及未来走向的判断。

一 欧洲共同防务的结构性问题

在欧洲一体化涉及的诸领域中,安全与防务一体化的发展最为滞后。从《马斯特

里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》到《里斯本条约》，欧盟不断强调共同安全与防务政策(CSDP)，但实际进展并不明显。而狭义的、军事意义上的共同防务建设涉及成员国主权最敏感、最核心的部分，发展更加困难，其中三大结构性问题尤为突出。

(一)防务力量弱化

对于欧洲共同防务来说，成员国自身的防务力量是基础。冷战结束后，欧洲国家不断削减防务投入，特别是近年来由于欧债危机等因素的冲击，防务开支的下降幅度更加明显。根据伦敦国际战略研究所的统计，欧盟 28 国在 2007-2015 年的实际防务总开支(扣除通胀和汇率变动因素)下降了 14.5%。^①从规模上看，欧盟防务力量同样大幅度缩减。以陆军员额为例，1990 年西德、意大利、法国、英国共有 600 个战斗营，而到 2015 年四国仅剩 131 个战斗营，规模缩减了 78%。^②军队员额过少已经成为欧洲国家实施各类军事行动的一个重要制约，尤其是维和、反海盗等欧盟比较重视

表 1 欧盟 28 国主要武器装备数量变化

武器装备类型	2000 年	2015 年	增减幅度
主战坦克 *	15868	4832	-70%
步兵战车	8644	6211	-28%
战斗机	2949	1870	-37%
运输机	773	642	-17%
空中加油机	77	64	-17%
攻击直升机	283	343	+21%
多用途/运输直升机	3370	2097	-38%
水面舰艇	172	129	-25%
潜艇	86	68	-21%
巡逻艇	430	197	-54%
无人机	22	140	+536%

数据来源:根据欧盟安全研究所(ISS)报告整理,Jan Joel Andersson, Sven Biscop, Bastian Giegerich, Christian Mölling and Thierry Tardy, “Envisioning European Defence: Five Futures”, 2016, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_Paper_137.pdf, last accessed on 19 October 2017。

注:* 2015 年欧盟国家装备的 4832 辆主战坦克中,2762 辆属于希腊、波兰和罗马尼亚,但多数为 T-55、M-48、M-60 等老旧型号的坦克。

^① The International Institute for Strategic Studies, “The Military Balance 2009”, 2010, 2011, 2016, <http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues>, last accessed on 5 December 2017.

^② The International Institute for Strategic Studies, “The Military Balance 2016”, p.24.

的非战争军事行动(MOOTW)需要人力甚于高技术武器装备,属于“人力密集型”,这更使欧洲国家的兵源捉襟见肘。^① 规模上的收缩同样也体现在主要武器装备方面。通过表1可以看出,欧盟国家绝大多数主要装备数量明显减少,仅无人机和攻击直升机两项有所增长。

欧洲国家防务力量的收缩存在一系列深刻原因。首先,冷战结束后,欧洲国家特别是法、德、英等主要大国不再认为俄罗斯是真正的威胁,防务上依赖美国成为一种普遍心态;其次,欧洲社会的“后现代”特征日益明显,福利制度、出生率下降和青年人不愿参军使整个社会心理越来越不利于加强防务建设,而欧洲国家的兵役制度改革(由义务兵役制改为志愿兵役制)客观上进一步强化了这种倾向;^②最后,经济持续不振削弱了防务力量建设的基础。可以说,上述情况在可预见的时间内不太可能出现实质性变化,因此欧洲防务力量弱化必然是一个长期性、结构性的问题。

(二) 北约对欧洲共同防务的制约

北约对欧洲共同防务发展的制约体现在两个方面:其一,北约的存在本身就使欧洲国家在心理上依赖美国,不愿在防务建设上加大投入;其二,在安全与防务领域,欧盟与北约的关系总是处于一种难以理清的状态,欧洲共同防务建设始终面临被边缘化的压力。其中,后者的制约作用可能更大,也更难去除。

1998年英法圣马洛会议召开后,时任美国国务卿奥尔布赖特当月就发表了著名的三“D”讲话(即不脱离、不重叠、对非欧盟成员国的北约盟国不歧视),实际上是为欧洲共同防务发展划下了红线。^③ 从日后的情况看,在三“D”中,所谓“不重叠”对欧洲共同防务的限制作用最为直接。在防卫欧洲的任务明确由北约承担的情况下,只要严格遵守“不重叠”原则,欧洲共同防务对欧洲本身的安全防务就没有直接作用,基本成为“无的之矢”,难逃被边缘化的命运。多年来,欧洲“共同安全与防务政策”框架下的相关行动都只能在欧洲以外地区进行,实际上进一步降低了社会对欧洲共同防务价值的认知与支持。^④ 除了这一根本性问题,“不重叠”还在政治和技术两个层面上制约

^① 笔者2017年9月与德国国防军代表团交流时对方陈述的观点。

^② 欧洲国家兵役制度改革与军队员额缩减之间的相互影响及“后现代”军事-民事关系对欧洲军队建设的影响,参见 Jürgen Kuhlmann and Jean Callaghan eds., *Military and Society in 21st Century Europe: A Comparative Analysis*, N.J.: Transaction Publishers, 2000, pp.286-287; Charles Moskos, “Military System in the 21st Century: Changes and Continuities”, in Timothy Edmunds and Marjan Malešič eds., *Defence Transformation in Europe: Evolving Military Roles*, Amsterdam: IOS Press, 2005, pp.19-26。

^③ M. K. Albright, *Statement to the North Atlantic Council*, December 8, 1998, Released by the Office of the Spokesman, U.S. Department of State, <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/981208.html>, last accessed on 30 June 2017.

^④ Nicole Gnesotto, 《Défense européenne: bilan et perspective》, *Revue Défense Nationale*, 2017, pp.90-91.

着欧洲共同防务:在政治层面,“不重叠”是美国制约欧洲共同防务的一个重要口号,同时也为欧盟内部所有反对深化共同防务的成员提供了便利,如英国就频繁以此为理由否决各项共同防务方面的提议。在内外压力下,欧盟推动共同防务的任何举措都必须小心翼翼,尽可能不触碰这一红线;^①在技术层面,北约的整体机构设置行之有效,反映了紧密型安全防务合作的一般性规律。因此,只要严格坚持“不重叠”原则,欧盟的防务机构设置就不可能真正完善有效,一些关键性能力特别是指挥能力也不可能完全具备。^②

(三) 欧盟自身定位的分歧

身份定位往往决定了国际行为体的行为方式,而欧盟的自身定位则从一开始就存在争议。在欧盟内部,相当一部分人将联盟定位为民事力量(civilian power),主张欧盟应以民事行动、多边机制等和平的方式在国际舞台上发挥作用。对于这些深受“和平主义”思潮影响的人来说,欧盟成为像北约一样的军事组织是不可想象的,他们必须反对任何可能导致其军事化的做法。早在欧洲共同防务开始之前,部分成员国甚至对欧盟发挥西欧联盟的作用都保持警觉,比如丹麦就认为西欧联盟是体现“沙文主义和干涉主义”的“可怕组织”。^③这种事关欧盟自身定位的分歧必然导致欧洲共同防务问题上的立场差异,像丹麦这样的国家至今仍拒绝参加任何可能给欧盟增加军事色彩的合作,包括“共同安全与防务政策”。相对于欧盟内部的利益分歧和安全认知分歧,这种身份定位上的分歧更是根本性的,也更难改变。

二 欧洲共同防务的发展动力:新形势与认知变化

马克思在《资本论》中谈到,促使一个群体作出短期牺牲以换取长远利益,需要“一系列历史的事件”和“外部的强制”。^④对于欧洲共同防务来说,近几年形势的发展正好符合这种条件。接二连三的恐袭、挥之不去的难民危机,2016年的英国“脱欧”

^① 以2017年欧洲共同防务的一个重要进展——“军事计划与行动能力”为例,2016年11月14日欧洲理事会决议在提议时就申明该举措“以避免和北约发生无必要的重叠为原则”。Council of the European Union, “Council Conclusion on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence”, Brussels, 14 November 2016, p.12。当天莫盖里尼在记者会上又一再澄清欧盟在安全与防务上的努力不是要与北约重叠。参见 European External Action Service (EEAS), “Remarks by High Representative/Vice President Federica Mogherini at the Press Conference following the Foreign Affairs Council”, Brussels, 14 November 2016。

^② Thierry Tardy, “MPCC: Towards an EU Military Command?”, p.1, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20MPCC.pdf>, last accessed on 9 October 2017。

^③ B. Heurlin, “Denmark: A New Activism in Foreign and Security Policy”, in Christopher Hill ed., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London: Routledge, 1993, p.180。

^④ 《马克思恩格斯全集》(第23卷),北京:人民出版社1972年版,第563页。

和特朗普当选美国总统等系列事件,可以说一步步动摇了欧洲人的安全感。这些新的事件虽然没有改变阻碍欧洲共同防务的那些结构性因素,但在很大程度上改变了欧洲人的认知,促使其重新思考像“安全”和“防务”这类问题。简言之,新形势所造成的认知变化催生了欧洲共同防务发展的新动力。

(一) 安全认知的变化

从欧洲的安全认知来看,最显著的变化是不安全感的增加。2003年与2016年的两份战略性文件之间的鲜明差别突出反映了这一变化。在2003年出台的“欧洲安全战略”中,欧盟自信满满地宣示“欧洲从未如此繁荣、安全和自由。经历了20世纪上半叶的暴力之后,欧洲迎来了历史上前所未有的和平与稳定时期”。对于挑战和威胁虽有列举,但总体上轻描淡写,认为随着欧盟不断发展壮大,欧洲的统一与和平早晚都将成为现实。^① 2016年欧盟“外交与安全政策的全球战略”则指出,欧盟不论在内部还是外部都面临“生存危机”,欧洲的和平与稳定不再是既定事实,欧洲安全秩序的核心受到挑战。^② 一些成员国的战略文件也同样体现了这种不安全感。比如法国国防部2017年出台的《防务与国家安全战略评估》就指出,欧盟感觉自身战略环境的发展前景在冷战结束以来从未如此难以预测。^③

欧盟对周边安全的担忧也在进一步加深。2003年“欧洲安全战略”已将“地区冲突”列为主要安全威胁之一,但相对笼统,比如认为克什米尔、大湖地区和朝鲜半岛等世界其他地区问题与周边冲突一样,都会对欧洲利益产生影响。然而自“阿拉伯之春”以来,北非中东动荡给欧洲安全带来的冲击和风险凸显,2013年法国国防白皮书就已经将促进该地区的和平稳定作为欧洲面临的重大问题。^④ 2015年发生恐怖袭击和难民危机以来,周边局势对欧洲安全的影响变得更加直接、强烈,不少欧洲学者开始用“内外安全连续体”概念,从外部安全与内部安全相互作用的视角来观察欧洲形势,认为恐怖主义和难民危机都是非洲、中东等地区问题在欧洲内部的表现。^⑤ 而且,欧洲“不稳定周边”的范围还在不断扩展。一些成员国认为,全球化时代的安全问题早

^① Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy 2003”, p.1, <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ>, last accessed on 19 November 2017.

^② “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, June 2016, pp.3-8, http://ceas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, last accessed on 22 October 2017.

^③ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, DICO-D-Bureau des Éditions, Octobre 2017, p.17, <http://www.defense.gouv.fr/dgris/la-dgris/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>, last accessed on 12 November 2017.

^④ *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, Paris, la Documentation française, 2013, p.10.

^⑤ Nicole Gnesotto, 《Défense européenne: bilan et perspective》, *Revue Défense Nationale*, 2017, p.91.

已突破地理界限,叙利亚危机对欧洲的影响要远远大于传统意义的周边地区,因此应该从战略地位而非地理位置来重新定义周边安全,并据此确定安全领域的关注重点。^①

在这方面,德国的政策变化很能说明问题。过去,法国在推动欧盟关注和参与非洲安全治理时总是困难重重,德国等成员国认为法国意在维护后殖民时代的国家利益,对欧盟在非洲的行动缺乏兴趣。但近年来德国对参与非洲事务的态度明显积极。2016年10月,默克尔表示德国将长期支持萨赫勒地区的安全治理,这被认为是德国对非政策的重大转变。2017年1月,德国政府又发布“新的非洲-欧洲关系:发展、安全和更美好的未来——非洲马歇尔计划”,提出德国对非政策需要实现范式转变。^②

欧盟安全认知的变化还包括对传统安全的重视在增加。冷战结束以后,欧盟不再认为传统安全问题是主要威胁,转而关注非传统安全。2003年的“欧洲安全战略”强调,全球大部分冲突都在国家内部而非国家之间,认为欧洲大陆不可能遭受大规模侵略,欧洲主要面临的是“更加多样、更加无形、更难预测的新威胁”。^③然而,乌克兰危机推翻了这一判断。欧盟认为自身安全威胁的性质发生了重大变化,对传统安全的关切越来越强烈。以德国的《国防白皮书》为例,2006年的白皮书基本没有涉及国家间冲突和地缘战略竞争,而2016年的白皮书则强调“传统权力政治的重现”,指出国家间军事冲突(包括在欧洲范围内)的可能性并不那么遥远。^④法国国防部2017年的《防务与国家安全战略评估》则强调,俄罗斯“吞并”克里米亚削弱了欧洲大陆的安全架构,而俄罗斯军事现代化使其有充足能力在欧洲的部分周边地区实施“非常具有实质性的干预行动”。另外俄还以“战略威吓”等形式在欧洲东翼、地中海、叙利亚和巴尔干等地区维护和扩大自身势力范围,以确立和巩固其主导地位,对欧洲构成地缘战略压力。^⑤

(二) 实力地位认知的变化

应该说,欧盟及部分主要成员国早已察觉到自身实力和国际地位的下降,面对其他国家的崛起也产生了一些紧迫感。然而,由于历史优越感和对西方联盟的依托,起

^① *Rapport de l'Assemblée nationale sur la nouvelle stratégie européenne globale en matière de politique étrangère et de sécurité*, le 8 Juin 2016, p.25, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i3827.pdf>, last accessed on 23 October 2017.

^② 周瑾艳:“德国与非洲安全合作的新动向及发展趋势”,《西亚非洲》2017年第5期,第42-66页。

^③ Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy 2003”, p.3.

^④ Federal Ministry of Defence, “White Paper on German Security Policy and the Future of Bundeswehr”, June 2016, p.38, <http://issat.dcaf.ch/download/111704/2027268/2016%20White%20Paper.pdf>, last accessed on 10 November 2017.

^⑤ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017, p.42.

先这种心态并不强烈,更没有影响到相关政策。

近年来,随着新兴经济体综合实力和国际地位的进一步提升,欧洲国家感受到的不再只是力量对比变化、国际竞争加剧等量变带来的压力,更有一种“地位不保”的深层焦虑。在2017年8月的欧盟大使会议上,欧盟委员会主席容克指出,欧盟在国际舞台上的角色正在削弱且会继续削弱,因此欧洲不应再自视为“国际政治的动力”,不能再以“世界主人”的姿态行事,而应该更加谦虚。^①

更让欧盟担忧的是,实力对比的量变正在引发国际格局的结构性变化,其长期赖以生存的根基正在被动摇,而欧盟以目前的实力很难在新的国际秩序中争取到有利位置。基于这种心态,现在欧洲学者谈论中国、俄罗斯、印度等国时,越来越多地使用“修正主义者”(revisionist)一词,而非单纯体现实力上升的“新兴”(emergent)国家。他们认为这些国家对自己现有的地区地位和国际地位感到不满,希望改革二战后形成的国际制度,俄罗斯“吞并”克里米亚、中国的海上维权都被置于这种思维框架下进行解释。^②

欧盟对自身实力地位的担心还体现在对新兴大国军事力量的高度关注上。与欧洲大部分国家军费削减、军队规模压缩以及欧洲集体安全能力建设进展缓慢相比,一些新兴大国不断加大军事投入、推进军队现代化建设和军事改革、扩大和深化对地区及国际安全事务的参与等,都让欧盟倍感压力。法国2017年《防务与国家安全战略评估》重点关注了中国和俄罗斯近年来的军力发展。它强调,中国25年以来国防预算持续增长,已是法国的四倍多;中国军队现代化重点加强在情报、太空、网络、力量投送等方面的能力,海空军建设取得重大进展,武器装备发展也对欧洲军工产品构成竞争,等等。《评估》还指出,美国虽然在未来相当长一段时期内仍是全球军事领域的领导者,但其国防费占全球国防费的比例在下降,中国和俄罗斯则形成了较为全面的军事能力体系,而且在继续赶超。

英国“脱欧”进一步加剧了欧盟对自身实力地位的担心。英国作为安理会常任理事国和核国家,对欧盟的综合实力和国际地位具有重要支撑作用,“脱欧”必然会从战略层面削弱欧盟。更重要的是,以往欧洲一体化进程虽然曲折反复,但人们逐渐相信这是不可逆转的历史趋势。而英国“脱欧”却挑战了这种不可逆性,动摇了欧洲建设

^① 2017 EU Ambassadors Conference, Speech by Jean-Claude Juncker, President of the EC, <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=1142690&sitelang=en&lg=INT>, last accessed on 7 November 2017.

^② François Heisbourg, 《La défense de la France face à la contre-révolution stratégique》, *Revue Défense Nationale*, 2017, p.62.

的心理基础,连欧盟的存在本身都遭到了质疑。^①从这个意义上说,英国“脱欧”破坏的将不只是欧盟的完整性,更是其政治稳定性。

(三)防务认知的变化

长期以来,欧盟对防务不甚重视。北约无疑是欧洲安全与防务的主导力量,在欧盟的推动下,共同防务建设取得一定的进展,但基本处于一种无足轻重的从属地位,真正的防务完全依赖北约。即使在国际安全事务中,欧盟也倾向于发挥一种“民事力量”的功能。然而,美国奥巴马政府推行“亚太再平衡”战略以来,欧洲开始担心美国战略重心的转移将迫使自己在欧洲防务中承担更多的责任。特朗普当选美国总统后,欧盟进一步感到美国对同盟的承诺不再可靠。在北约峰会期间,特朗普有意不提条约第五条这一核心承诺,使欧洲国家的反应更趋强烈。德国总理默克尔就公开表示:“我们可以完全仰赖他人的时代在某种程度上已经结束了……我们欧洲人必须真正地把我们的命运掌握在自己手中。”^②这种情况与欧洲安全环境的变化相叠加,促使欧盟重新审视防务问题,加强防务越来越成为欧盟内部的主流观点。针对欧盟应是一种“民事力量”的传统说法,2016年的欧盟全球战略明确表示,这一定位将不再适应“全面演变的现实”,欧洲软实力和硬实力应该均衡发展。而在集体防务方面,北约虽然仍是“大多数成员国的主要框架”,但同时也呼吁欧盟强化其安全共同体的角色。针对那些强化自身防务可能导致美国加快“脱身”的担心,欧盟全球战略也明确指出,只有大力提升欧洲集体安全能力,建设更加可靠的欧洲防务,使欧盟成为更有价值的安全伙伴,才能从根本上确保跨大西洋伙伴关系的稳定。^③

这种对防务的认知变化也体现在公众层面,从而为加强防务提供了难得的民意基础。近年来欧洲安全呈现的脆弱局面也促使欧洲民众越来越关心防务建设。法国参议院的一份报告就指出:“防务与安全成为几乎与就业和繁荣一样重要的优先事务,这是欧盟创建以来的第一次”。^④根据欧盟委员会2016年在28个成员国进行的一项调查,51%的欧洲公民认为,当前欧盟在防务和安全领域的政策是不足的,66%的成员

^① “Shared Vision, Common Action; A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, June 2016, p.3, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, last accessed on 22 October 2017.

^② “Europe and Trump: Don’t Let Him Get to You”, *The Economist*, June 3-9, 2017, p.37.

^③ “Shared Vision, Common Action; A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, p.20.

^④ *Rapport sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)*, le 15 Juin 2016, p.16, <http://www.senat.fr/rap/115-686/115-6861.pdf>, last accessed on 21 September 2017.

国公民支持深化欧盟在这方面的行动。^① 在近年来经历多次恐袭的法国,这种趋势更加明显。2013年,仅有4%的法国人认为恐怖主义是其首要关切,到2016年则有31%的法国人持这一观点,与失业问题所占比重相当。正是在这种不安全的心态下,法国国内支持增加防务开支的人数猛增。在政府削减公共开支的情况下,2017年仍有多达82%的法国人表示支持维持或提高国防预算,而2011年这一比例仅有32%。^② 在二战后一直保持“军事克制”的德国,公众对防务建设的态度也在转变。2015年11月法国遭受恐袭之后,奥朗德要求启用欧盟条约中的互助条款(即第42.7条),德国对此给予迅速回应,并提供了实质性帮助,民意反应普遍积极。而仅仅几年之前,德国总统科勒因接受媒体采访时表示德国在必要时采取军事干预也是保护其国家利益的有效手段,结果引起国内强烈批评,最终被迫辞职。这种明显的反差正体现了近几年来德国民意对防务问题的态度变化。

防务认知的变化最终也体现在对欧洲共同防务的认知上。一名法国学者将这种变化作了总结:“过去,人们认为共同防务不过是政治一体化的成果;如今,防务却被视作欧洲政治一体化的载体。”^③ 由于防务问题的高度敏感性,欧洲共同防务长期以来并非欧洲一体化的先行领域,而是被视为一体化发展到相当程度后才能实质性触及的领域。然而,以英国“脱欧”为标志的一系列事件暴露了一体化本身的危机,民粹主义的上升对欧盟构成了前所未有的挑战。在这种情况下,共同防务建设作为既能满足民众安全需求,又能对抗内部离心倾向的重要途径,迅速成为稳定欧洲一体化进程的主要着力点。欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼就强调:“欧盟自身的生存越来越受到挑战。欧盟只有能够真正满足公民对自身安全的关切,才能应对这一挑战。”^④ 法国前总统奥朗德更是明确指出:“欧洲能够通过防务实现重塑”。^⑤ 这种变化的结果,就是欧洲共同防务的政治意义更强,政治动力也更足。

从欧洲共同防务建设的角度来看,这些认知变化所产生的动力可能仅次于1999年科索沃战争后欧洲国家的反思。虽然它们没有改变前述三大结构性难题,但其力度

^① Pierre Colomina, 《Le citoyen européen et l'Europe de la défense: un avenir à éclaircir》, http://www.iris-france.org/97014-le-citoyen-europeen-et-leurope-de-la-defense-un-avenir-a-eclaircir/#_ftn1, last accessed on 17 September 2017.

^② Ministère des Armées, *La Défense dans l'opinion des Français-2017*, p.16, <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/la-defense-dans-l-opinion-des-francais-2017>, last accessed on 9 September 2017.

^③ Olivier de France, 《Défense: un nouvel élan pour l'Europe ? 》, <http://www.iris-france.org/96853-defense-un-nouvel-elan-pour-leurope>, last accessed on 10 September 2017.

^④ André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, *La politique européenne de sécurité et de défense commune: "Parce que l'Europe vaut bien une défense"*, Editions du Villard, Avril 2017, p.8.

^⑤ Nicole Gnesotto, 《Défense européenne: bilan et perspective》, *Revue Défense Nationale*, 2017, p.89.

已经足够对现实产生影响,并推动欧洲共同防务的发展。

三 欧洲共同防务的具体进展

自2016年6月欧盟全球战略出台开始,欧盟在共同安全与防务领域不断推出新的计划与举措,欧盟与北约的合作也进一步深化。就狭义的、聚焦军事的欧洲共同防务来说,发展的“机遇窗口”已经凸显。在法、德等主要成员国的推动下,共同防务在宏观层面和操作层面都取得了一些积极的进展。

(一) 宏观层面的进展

(1) 防务投入

在防务领域,政府的预算投入是衡量发展与否最重要的宏观指标。2015年之前,欧盟实际防务开支总体上处于下降趋势,但2015年已经出现企稳迹象,2016年则有所上升。

以占欧盟防务开支约70%的西欧国家为例,2007-2016年实际防务开支下降了6.2%,但2015年基本与2014年持平,2016年增长2.6%。其中德国在总理默克尔的推动下,防务开支上升了2.9%,意大利增长了11%,法国和英国分别增长0.6%与0.7%。在地理上离俄罗斯更近的中东欧国家的防务开支同样出现了增长:2016年中欧国家和东欧国家分别增长了2.4%和3.5%,其中增幅较大的拉脱维亚、立陶宛、保加利亚和匈牙利4国分别增长了44%、35%、14%和11%。而中欧国家中防务开支最大的波兰,如果扣除2015年支付美国2006-2008年期间所交付战斗机的费用(已拖欠多年),其2016年军费开支比2015年也增加了10%。^①如与其他大国特别是欧盟最关注的俄罗斯进行横向比较,欧盟28国在2013年的防务开支约为俄罗斯的4.6倍,而2016年则上升到4.9倍,增长同样明显。^②

应该说,欧盟成员国普遍加大防务投入不仅仅反映了欧洲整体经济状况的好转,更是其安全认知、身份地位认知和防务认知变化的结果。正如默克尔在呼吁增加军费时所指出的那样:“在21世纪,我们不会像在20世纪那样得到那么多帮助。我们需要

^① Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2017*, Oxford University Press, 2017, p. 326, pp.335-336.

^② European Union Institute for Security Studies, “European Defence 2016”, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/SMS_1_European_Defence.pdf, last accessed on 21 September 2017; Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2014*, Oxford University Press, 2017, p.179,182.

把联邦国防军的预算从(占GDP的)1.2%大幅度提高到2%。”^①

(2) 法德协调

法德两国是推动欧洲共同防务的主要力量。2016年英国“脱欧”公投后,两国在欧洲共同防务问题上的协调显著加强,表明两国已将共同防务作为加强欧洲一体化的重要途径。这种协调既为欧洲共同防务提供了宏观层面的推动,也是其新进展的组成部分。

2016年9月,法德两国国防部长向欧盟提交联合建议书,指出“考虑到英国决心离开欧盟,我们只能按27国来行动”,实际上就是针对英国“脱欧”这一挑战呼吁其他成员国加强共同防务。^②从内容上看,建议书不仅提出了设置常态化指挥中心、加强欧盟的行动计划能力等具体措施,还强调了推动共同防务问题上的“多速欧洲”思路,即根据《里斯本条约》第42条和第46条,由意愿强烈的国家组成“核心”先行一步。德国国防部长冯·德莱恩在立陶宛的讲演中更是引用了“申根协定”的例子,要求共同防务也以少数国家先行的方式加以推进。^③由于英国以往一直反对在共同防务问题上引入“多速欧洲”的做法,法德在英国“脱欧”后对“多速欧洲”和“核心欧洲”的强调集中体现了两国推动欧洲共同防务的政治决心。2017年7月,法德再度强调两国决心使欧盟成为安全与防务方面的“有效行为体”,并着力推动“包容的、有抱负的永久结构性合作”。^④

除推动整个欧盟的防务合作外,法德之间的双边防务合作也在不断加深。两国计划于2021年组建C-130军事运输机的联合部队,用于远程兵力投送,并开设双边培训中心,从而推动两军合作。军工合作也是法德防务合作的重要组成部分。法国的Nexter公司与德国的KMW公司的合并就是欧洲近年来规模最大的军工企业合并,其结果是形成了欧洲最大的陆上武器装备生产企业。^⑤2017年7月13日,法国总统马克龙与德国总理默克尔进一步明确两国将继续推进防务合作,联合研发新一代战斗机、新型主战坦克和火炮系统、欧洲无人机和海上巡逻系统等项目。其中,新一代战斗

^① J.Chase, “Merkel: Germany to Heavily Increase Bundeswehr Budget”, Deutsche Welle, 16 October 2016, <http://www.dw.com/en/merkel-germany-to-heavily-increase-bundeswehr-budget/a-36054268>, last accessed on 10 September 2017.

^② 《Revitalisation de la PSDC—Vers une défense au sein de l’UE globale, réaliste et crédible》, 11 Septembre 2016, <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>, last accessed on 9 September 2017.

^③ Andrew Rettman, “France and Germany Propose EU ‘Defence Union’”, Brussels, 12 September 2016, <https://euobserver.com/foreign/135022>, last accessed on 2 November 2017.

^④ *Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Relevé de conclusions*, Paris, 13 Juillet 2017, <http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/07/FICHE-CFADS.pdf>, last accessed on 5 November, 2017.

^⑤ Philippe Étienne, 《L’Allemagne et la défense en 2017: une puissance réfléchie au cœur du projet européen》, *Revue Défense Nationale*, 2017, p.73.

机是一个全新项目,意义尤其重要,马克龙将法德在该项目上的合作称为“一场深刻的革命”。^①

(3) 欧盟宏观政策

从欧盟的宏观政策来看,安全与防务合作愈益成为重点领域。2016年6月出台的欧盟全球战略,将确保欧盟的安全列为第一优先目标。9月,欧委会主席容克的联盟年度咨文则以“向着更好的欧洲——提供保护的、有力的、能够防卫的欧洲”为题,将安全与防务提到了一个前所未有的高度。^② 2017年3月部长理事会的《罗马宣言》进一步明确,不仅要实现一个“安全的欧洲”,还要实现一个“更加强大的欧洲”,并专门提出要打造更有竞争力的、更加一体化的防务工业,强化共同安全与防务。^③ 理事会还同意启动“永久结构性合作”,按照《里斯本条约》第46条规定,有能力和意愿的成员国可以依此进行更加紧密、更具约束力的安全与防务合作,实际上就是在安全与防务领域实行“多速欧洲”。在法德两国的大力推动下,欧盟23个成员国于2017年11月签署启动这一合作框架的相关承诺书,标志着“永久结构性合作”正式迈出步伐。^④ 它意味着欧盟开始从宏观层面、制度层面推进欧洲共同防务并取得突破。

需要指出的是,欧盟在宏观政策方面往往同时强调安全与防务,对于共同防务这一议题专门涉及的相对较少。莫盖里尼2016年12月6日的讲话提到了欧洲安全与防务政策的“三根支柱”,其中第二根支柱就是落实2013年通过的“欧盟防务行动计划”(EDAP),这也可以看成是对欧洲共同防务的一次直接强调。^⑤ 总体来看,目前欧盟在宏观政策上对共同防务的支持已经达到了一个历史高位。

(二) 操作层面的进展

操作层面是宏观政策和具体结果之间的转换环节。欧洲共同防务由于其复杂性和敏感性,对操作层面的要求往往更高。从这一层面看,欧洲共同防务的核心问题就是防务力量的“建”与“用”,其中“建”这一环节最为关键,包括指挥体制建设、防务技术和工业建设、部队建设三个组成部分。

^① “Franco-German Cooperation Focuses on EU Reforms, Defense, Enterprise and Education”, DW news, July 2017, <http://www.dw.com/en/franco-german-cooperation-focuses-on-eu-reforms-defense-enterprise-and-education/a-39666836>, last accessed on 10 November 2017.

^② Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2016*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1>, last accessed on 9 October, 2017.

^③ Council of the EU, *The Rome Declaration*, March 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>, last accessed on 2 November 2017.

^④ 《Europe de la Défense: vers une coopération structurée permanente》, <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/europe-de-la-defense-vers-une-cooperation-structuree-permanente>, last accessed on 23 November 2017.

^⑤ European External Action Service (EEAS), “Remarks by Federica Mogherini at the Joint Press Conference following the NATO Foreign Ministers’ Meeting”, Brussels, 6 December 2016.

从过去近 20 年的实践来看,欧盟的防务力量建设正是沿着这三个组成部分来推进的。不过,对于欧盟这样的多国组织来说,其中最重要、同时也最困难的是指挥体制与防务技术和工业建设,前者是中枢,后者是物质基础。事实上,欧盟恰恰在这两个方面进展甚微:在指挥体制建设方面建立了欧盟军事参谋部等指挥机构,但整体设置严重欠缺(尤其是不设欧盟司令部),难以发挥计划与指挥功能;在防务技术和工业的整合方面,欧盟虽然设立了欧洲防务局(EDA),但各自为政的局面没有实质改善,80%的装备采购和 90%的技术研发仍由成员国自行进行,武器装备体系也呈现明显的“碎片化”。^① 这种状况直接影响了欧盟在关键武器装备领域的研发水平。以战斗机为例,欧洲生产的“台风”、“阵风”和“鹰狮”均没有达到第五代战机的要求,不少欧盟成员国为此将美国的 F-35 战斗机作为首选。只有在部队建设方面,欧盟取得了一系列进展,包括欧洲军团、欧盟快反部队和建立各种小规模“战斗群”(Battle Groups),等等。但是,由于欧盟层面没有指挥机构,整个指挥链存在重大缺陷,导致这些部队实际上难以发挥作用,以至于像快反部队这类高投入、高质量的部队完全落入了“现代化陷阱”^②,而“战斗群”表面上看组织灵活,但同样不可能回避缺乏统一指挥的事实。

也许是出于对以往教训的反思,2016-2017 年欧盟在操作层面上的各项措施正是集中于指挥链与防务工业合作这两个关键部分,尤其对防务工业重视有加。事实上,防务工业的整合与发展对欧盟的意义已经超出了单纯的安全与防卫能力,而是涉及欧盟未来在国际社会中的战略地位,是其“战略自主”的基础。一些欧洲防务专家就指出,此次欧盟加大防务合作的重要动力之一就是“欧洲长期以来在武器装备方面享有的领先地位面临挑战”。^③ 欧盟委员会关于启动“欧盟防务基金”的文件中也开宗明义地写道:“为了应对明天的威胁和保护其公民,欧洲需要加强它的战略自主。这就要求发展重要领域的关键技术和战略能力,以确保其技术上的领先地位。”^④

(1) 欧洲防务基金

在防务工业和技术方面,欧盟最主要的措施就是设立“欧洲防务基金”(EDF)。

^① 美国的武器装备体系为 30 个,欧盟内部则多达 178 个。European Commission, “Launching the European Defence Fund”, COM(2017)295, p.3.

^② “现代化陷阱”指的是建立了装备精良的部队,但找不到适合其执行的任务。部分欧洲防务专家将北约和欧盟的快反部队都归于这一类型。Rainer L. Glatz and Martin Zapfe, “Ambitious Framework Nation: Germany in NATO”, p.6, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C35_glt_zapfe.pdf, last accessed on 12 September 2017.

^③ Andrea Gilli and Mauro Gilli, “European Defence Cooperation in the Second Machine Age”, April 2017, p.1, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_14_Defence_cooperation.pdf, last accessed on 19 October 2017.

^④ European Commission, “Launching the European Defence Fund”, COM(2017)295, p.2.

早在2013年12月,欧盟首脑会议就同意加强防务装备的欧盟内部市场,推动建立一个“更加一体化、可持续、有创造力和竞争力的欧洲防务和技术工业基地(European Defence and Technological Industrial Base, EDTIB)”。^①在欧盟提出全球战略之后,欧委会于2016年通过了“欧洲防务行动计划”(EDAP),作为具体政策的跟进。该计划的主要目标就是加强防务工业的合作,从而支撑欧洲防务工业的竞争力,设立欧洲防务基金正是其中的一项建议。^②2017年6月,该基金正式成立。

欧洲防务基金的整体思路非常明确,即针对军工产品的周期特点,将成员国之间的协调与合作贯穿到“研-发-产-购”的全过程,实现合作效果的最大化。其中,技术研发和装备的原型试验这两个环节最为关键,需要预先投入大量资金,所冒的风险也最为集中。欧洲防务基金就是要重点支持这一环节,并刺激成员国在防务技术领域进行合作研发。在确定需要优先扶持的技术领域方面,欧盟主要依靠成员国来进行,同时发挥欧洲防务局(EDA)的作用。在具体领域的选择上,欧盟聚焦那些可能影响未来欧洲在国际军事竞争中地位的技术。欧委会在启动欧洲防务基金的报告中明确指出:“(未来的防务研究项目)应以能力为牵引,聚焦关键防务技术以及具有加强欧洲防务工业技术领先地位潜力的开创性研究和颠覆性研究。”^③其中包括2013年12月20日欧洲理事会决议和欧盟全球战略中提到的重点领域,如远程无人机系统、空中加油能力、卫星通信和网络技术、情报-监视-侦察能力(ISR)和外层空间的自由进入能力,等等;同时也包括人工智能、大数据、网络防护、机器人和超级计算机等具有巨大军用潜力的军民两用技术。

在工作流程上,欧洲防务基金将军工产品的整个周期分为两个“窗口期”：“研究窗口期”(research window)和“能力窗口期”(capability window)。所谓“研究窗口期”指的是防务技术的研发阶段,以欧盟财政拨款的形式进行直接支持,计划2017-2019年在两个项目上投入9000万欧元,其中2017年度2500万欧元的预算已经获批,这是欧盟财政首次支持防务技术的合作研发。2020年以后,欧盟计划每年拨款5亿欧元,使其转为常态化的专项预算。“能力窗口期”则包括产品的原型设计、试验、定型和采购等多个环节。欧盟在这一阶段不再以财政拨款的形式进行直接支持,而是将财政投入作为杠杆,通过一系列的金融政策工具来引导成员国增加投入,并且引入欧洲投资

^① European Council, “Conclusions on Security and Defence Policy”, EUCO 217/13, Brussels, 19-20 December 2013.

^② Commission européenne, Plan d’action européen de la défense: vers un Fonds européen de la défense, Bruxelles, le 30 Novembre 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_fr.htm, last accessed on 23 October 2017.

^③ European Commission, “Launching the European Defence Fund”, p.7.

银行(EIB)等其他资本。欧盟计划在2019-2020年提供5亿欧元的财政支持,而带动投入的资金总额至少有25亿欧元,2020年以后欧盟的财政支持将保持在每年10亿欧元的水平。^①

值得一提的是,此次设立的欧洲防务基金确有不少创新之举,比如推出由各类金融政策组成的“金融工具箱”,供欧盟成员国选择使用,从而增加了欧盟财政支持的针对性和灵活性。另外,欧盟在盯住高端技术研发的同时,也非常重视整个欧洲军工产品供应链的融合,特别是对涉及防务领域的中小企业给予了较大关注,推动欧洲投资银行、成员国和地区的政策性银行在支持中小企业方面发挥更大作用。这些举措无疑会提高欧洲防务基金的可操作性与实际效果。

欧洲防务基金还可为欧盟国家间的防务合作提供更多政治上的灵活性。整体来看,欧洲防务基金是一个操作层面的举措,没有引入政治性条款,不像“永久结构性合作”那样写入《里斯本条约》第46条。但是,其着眼推动的防务技术领域却有不少与“永久结构性合作”框架中的项目重合,为实现“永久结构性合作”的目标提供了一条敏感性更低、操作性更强的路径。一些欧洲防务专家认为,欧洲防务基金实际上使欧洲防务合作的程度和目标更加清晰,很多欧洲国家无须启动《里斯本条约》第46条就可以实现更加紧密的防务合作,从而有效降低政治风险。^②

(2) “年度防务协调评估”机制(CARD)的建立

在加强防务技术与工业合作方面,欧盟采取的另一项重要措施就是建立“年度防务协调评估”机制(CARD)。欧盟早已认识到,防务工业和技术领域缺乏合作影响共同防务的物质基础,其原因不仅在于军工领域自身,还在于成员国之间不愿意在防务预算与计划上进行协调。可以说,只要各国防务预算与计划仍然彼此保密,防务力量发展就不可能摆脱重复投入、重复建设的问题,整合的效果必然大打折扣。为此,欧盟在1999年就提出“能力发展机制”(Capability Development Mechanism),2001年提出“欧洲能力行动计划”(European Capability Action Plan),两者均旨在加强联盟在防务预算与计划方面的协调,但最终都因为多数成员国不愿参加而搁浅。^③

不过,这种需求始终存在。2016年当欧洲共同防务开始加速时,如何加强成员国在防务预算和计划方面的协调自然被提上日程。欧盟全球战略就提出要在“国防计

^① European Commission, “Launching the European Defence Fund”, pp.4-5.

^② Daniel Fiott, “European Defence: the Year Ahead”, January 2017, p.3, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%201%20PESCO.pdf>, last accessed on 13 November, 2017.

^③ Rosa Beckmann and Ronja Kempin, “EU Defence Policy Needs Strategy”, September 2017, pp.2-3, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C34_ban_kmp.pdf, last accessed on 15 October, 2017.

划和能力发展实践”方面相互协调,2016年11月,莫盖里尼在推出“安全与防务特别计划”(SDIP)时正式建议设立“年度防务协调评估”机制。这项机制要求成员国在自愿基础上参与,由欧洲防务局牵头对各国的防务预算和能力发展计划每两年进行一次评估,通过详细梳理各成员国防务技术与装备研发、生产、采购等各个环节,可以发现成员国在国防发展方面的重叠与浪费,帮助其将防务开支更有效地集中于一些重点领域,特别是需要优先发展的关键技术。应该说,该机制对于整合欧盟内部的防务技术与工业能力非常必要。

然而,该机制的问题也比较明显。和欧洲防务基金不同,推动“年度防务协调评估”机制所获得的直接利益十分有限,加之又是在自愿基础上的参与,因此很可能致使成员国缺乏动力。即使有部分成员国参与,由于缺乏外部规制和利益牵引,其最终效果也难以保证。以欧洲防务局2007年设立的4条集体防务指标为例,当时同样是成员国自愿参加,且参与国均同意该指标的设置,但事实上从2007到2014年间只有1项指标实现,其余3项均有较大差距。^①也许正是出于这类担心,部分成员国的建议实际上是将该机制与“永久结构性合作”框架挂钩,以增强其约束力。

(3) “军事计划与行动能力”(MPCC)机制的出台

除防务工业的合作外,欧盟采取的另一个重大步骤是改进其指挥链。整体来看,欧盟的指挥链非常不完整,缺少一个最高层的指挥中枢(即欧盟司令部),无法为其军事行动提供战略层面的计划制定和指挥。因此,在“执行性军事行动”(executive operation,即欧盟替代所在国政府而采取的高度自主的军事行动)中,欧盟只能借助北约的指挥机构,或是使用欧盟5个成员国的司令部来进行。这些举措的临时性安排色彩很浓,而且在相当程度上限制了欧盟的自主能力。在“非执行性军事行动”(non-executive operation,即欧盟为支持所在国政府而采取的辅助性军事行动)中,战略层面的计划与指挥则由任务区的指挥官负责。^②这种形式的缺点也非常明显,那就是具体任务指挥与战略层面的统筹相混淆,而任务区军事长官通常没有精力也没有能力来考虑战略事务,因此战略指导实际上是缺失的。

针对这种情况,欧盟内部一直有设立欧盟司令部的呼声。2016年欧盟决定在相对不敏感的“非执行性军事行动”上采取行动。2016年11月14日,欧盟理事会发布

^① (1)20%的集体防务开支用于装备采购,包括防务技术研发(R&D、R&T);(2)35%的装备开支用于欧洲联合装备采购;(3)2%的防务开支用于防务技术研发;(4)20%的防务技术研发开支用于欧洲联合防务技术研发;事实上,从2007-2014年的平均数值来看,只有第一条做到了,第二条的平均数仅超20%,第三条略超1%,第四条略超10%。

^② Thierry Tardy, “MPCC: Towards an EU Military Command?”, June 2017, pp.1-2, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20MPCC.pdf>, last accessed on 23 November 2017.

决议,要求设立一个在战略层面负责“非执行性军事行动”的常设计划和行动能力机构。^① 2017年6月,该机构正式成立,设在欧盟军事参谋部,编制最初为25名参谋军官,由军事参谋部的主管兼任主任,主要负责海外“非执行性军事行动”的计划和指挥。^②

应该看到,这一步伐的政治意义远大于实际意义。长期以来,以英国为代表的力量一直反对欧盟建立司令部,其理由是不与北约重叠和不能让欧盟军事化。早在“共同安全与防务政策”刚启动时,欧盟内部就有建立独立司令部的提议,2003年伊拉克战争开始后再次重提,但均遭否决。某种程度上而言,欧盟内部对“司令部”的提法十分敏感,建立欧盟层面的指挥机构无形中成为一种政治禁忌。此次“军事计划与行动能力”出台的过程中,虽然英国因“脱欧”而出局,但支持方和反对方还是围绕一些具体环节反复角力,包括该机构是否独立于军事参谋部,机构主管应称“主任”还是“司令”,决议中可否出现“行动司令部”(OHQ)一词,等等。最终结果表明,虽然支持方在所有敏感环节都作了让步,但是成立该机构本身就是欧盟在指挥链建设上迈出的关键一步。正如一名欧洲防务专家所言:“‘军事计划和行动能力’机构的设立相当于‘打破了一个小小的禁忌,(在设立欧盟司令部上)有可能出现缓慢的、累积性的进展’”。^③

四 欧洲共同防务未来发展的不确定因素与前景展望

目前,欧洲共同防务的发展仍面临诸多不确定因素。首先还是结构性问题。无论从新动力还是从具体进展来看,当前的政策措施都没有从根本上触及欧洲共同防务长期面临的三大结构性问题。以防务投入为例,欧盟近年来军费上涨持续的时间过短,还谈不上扭转下降趋势。法德等国虽然承诺大幅提高防务开支,但考虑到它们在控制赤字、增加军费等方面履行承诺的记录不佳,^④加之防务投入还有赖于其未来社会经济发展,所以最后能否落实也有待观察。

其次是英国“脱欧”带来的冲击。英国“脱欧”对欧洲共同防务的影响是近期欧洲防务专家广泛争论的问题。从近期影响来看,应该是积极面大于消极面,主要原因是

^① Council of the European Union, “Council Conclusion on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence”, Brussels, 14 November 2016, p.12.

^② European External Action Service, “The Military Planning and Conduct Capability-MPCC”, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet.pdf, last accessed on 24 October 2017.

^③ Thierry Tardy, “MPCC: Towards an EU Military Command?”, June 2017, p.3, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20MPCC.pdf>, last accessed on 18 November 2017.

^④ 如法国的防务开支就没有满足英法“兰开斯特协定”的要求。

英国的防务力量与欧洲共同防务实际上没有什么关系,而且英国一直是共同防务的主要反对力量。但从长远来看,英国“脱欧”对欧盟经济和政治的影响会不断发酵,其对欧洲一体化的冲击目前仍难以判断,所引发的不确定性将是深层的、长期的。

共同防务建设自身还存在一个长期效应与短期效应的矛盾。欧盟推动共同防务建设的一个重要考虑,是通过防务力量建设凝聚共识,增强联盟的向心力,而公众则希望它能更好地保障社会安全。然而防务力量建设周期长,其成果短期内难以看到,以此来提振民心 and 信心的效果不明显。如果未来形势发展使政府和公众对短期效应的需求进一步增长,那么对共同防务的支持和投入势必受到冲击。

影响欧洲共同防务最大的不确定因素还是来自内部。目前来看,欧盟内部的深层矛盾和分歧并没有实质性缩小,如波兰作为中欧的防务开支大国,仍然面临是依靠美国和还是深化欧洲共同防务之间的矛盾(这种矛盾在中东欧国家中非常普遍);中欧国家和南欧、北欧国家对安全威胁的判断存在很大差异;推动共同防务最主要的两个国家——法国和德国在具体路径选择上的分歧也没有化解。需要指出的是,随着德国对欧洲共同防务的影响越来越大,德国国内对共同防务的意见分歧同样成为影响未来欧洲共同防务的重要变量。德国社会民主党反对增加防务开支等一系列立场虽然部分出于选举的需要,但也反映出部分德国选民的立场,这是影响欧洲防务一体化的一个潜在的消极因素。

尽管如此,欧洲共同防务取得的进展依旧非常明显。2016-2017年,欧盟可以说很好地利用了共同防务的“机遇窗口”,以罕见的决心和力度推动了防务建设和防务合作,其进展的实质意义和象征意义均值得肯定,并且具有一定的累积效应和延伸效应。在未来的几年中,进一步推动欧洲共同防务建设的动力和条件依然具备,且其发展的空间将被逐步打开。

(作者简介:张丽春,国防大学国际防务学院副教授;徐弃郁,国防大学国家安全学院国际战略教研室副主任、副研究员。责任编辑:张海洋)