

重塑欧美安全关系？

——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析*

郑春荣 范一杨

内容提要:欧美安全关系的一个核心问题是北约与欧盟独立安全与防务建设之间的关系。在北约主导的欧洲安全秩序结构下,欧盟独立安全与防务建设的自主性有限、能力建设长期不足。如今,在内外安全环境恶化、英国脱欧和美国特朗普政府调整北约政策的背景下,欧盟 25 国于 2017 年 12 月启动“永久结构性合作”,目前已涵盖两批共 34 个合作项目。“永久结构性合作”是一个有雄心、约束力和包容性的安全合作机制,呈现出欧盟安全与防务领域灵活一体化发展路径。但是,当前成员国对欧盟防务的“战略文化”和安全威胁认知存在较大分歧,“永久结构性合作”的聚焦领域和审查机制仍然存在局限性。因此,欧盟只能获得有限的战略自主性。“永久结构性合作”在资源获取方面与北约构成竞争关系,但在能力建设方面与北约互补、互用。从这一合作机制的设计来看,欧盟预计将通过“永久结构性合作”构建强大的北约“欧洲支柱”,提升对北约防务的贡献度,从而协调欧盟安全与防务一体化和北约的平衡发展,使欧美安全关系良性互动。

关键词: 欧盟 安全与防务政策 “永久结构性合作” 北约 欧美安全关系

一 引言

北约框架下的集体防务是欧美安全关系的核心支柱,1999 年 6 月欧洲理事会在科隆通过“关于加强共同的欧洲安全与防务政策”宣言、宣告欧盟安全与防务政策诞生之后,伴随而来的是欧盟如何平衡其独立防务与北约关系的问题。2002 年,欧盟与北约建立战略伙伴关系。双方于 2003 年达成的“柏林附加协定”为其在危机管理中

* 本文为国家社科基金一般项目“德国外交政策新动向及我国对策研究”(项目编号:14BG009)的阶段性成果。

的合作原则与程序做出明确的制度性安排。^①但该协定提及的欧盟对北约资源的调动权限并未得到落实,欧盟与北约也未形成平等合作的组织间关系。^②2009年12月生效的《里斯本条约》赋予欧盟安全与防务政策“共同”的前缀(Common Security and Defence Policy, CSDP),并成为欧盟共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)的有机组成部分,但尤为强调欧盟共同安全与防务政策应与北约框架下的集体防务义务协调一致。^③总体来看,欧盟共同安全与防务并未摆脱北约在欧洲安全秩序结构中的主导地位,它只是内嵌于这一秩序结构中的一个有机组成部分。

近年来,无论是在欧盟层面还是成员国层面,提升欧盟“战略自主性”的呼声日益高涨。在2016年出台的“欧盟外交与安全政策的全球战略”(以下简称“全球战略”)中,欧盟强调“雄心与战略自主性对于欧盟维护和平、保卫域内与域外的安全至关重要”,其中“可持续、创新和具有竞争力的国防工业是实现战略自主性和可信赖的共同安全与防务政策的关键”。^④为此,德法两国启动了加速推进欧盟共同安全与防务政策的引擎。在7月13日召开的德法内阁联合会议中,德法防务与安全委员会决定根据《欧盟条约》第42条和第46条的灵活性条款启动“永久结构性合作”(Permanent Structured Cooperation, PESCO),双方规划了该合作机制的大致方案。^⑤德法双驾马车的重新启动,不仅是因为始终扮演欧盟共同安全与防务政策“刹车者”的英国在2016年6月的公投中选择了脱欧,更重要的是,美国特朗普总统对欧盟安全保障承诺的不确定性,使欧盟对加强自身防务有了更清醒和急迫的认识。2017年5月在巴伐利亚州的

① “柏林附加协定”总共包括六项原则和15项协定。六项原则分别是:(1)伙伴关系;(2)确保双方的危机管理活动相互加强,同时承认欧盟与北约是两个性质不同的组织;(3)有效的相互协商、对话与合作;(4)平等并尊重欧盟与北约决策的自主与利益;(5)尊重欧盟和北约成员国的利益;(6)尊重《联合国宪章》的原则以及确保双方在发展共同军事能力上的一致、透明和相互强化。15项协定主要包括六个方面的内容:(1)关于北约与欧盟在相互安全保障原则下交换分类信息(如反恐、大规模杀伤性武器等);(2)确保欧盟在其领导的危机管理行动中获得北约的规划能力;(3)欧盟使用如通信和指挥中心之类的北约共同资产;(4)发放、监督、归还及找回北约资产的程序;(5)北约欧盟军副总司令和欧盟指挥权的权限范围;(6)把欧盟领导的军事行动所要求的军事需求和能力纳入北约防务规划体系。See “EU-NATO Declaration on ESDP”, <https://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>, last accessed on 2 October 2018.

② Nicholas Williams, “NATO-EU Cooperation: Don't Forget Berlin Plus!”, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nato-eu-cooperation-dont-forget-berlin-plus/>, last accessed on 3 October 2018.

③ “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Official Journal of the European Union, C326/47, 26.10.2012, p.275.

④ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy”, Brussels, 2016, p.19, 45.

⑤ Bundesministerium der Verteidigung, „Deutschland und Frankreich vertiefen militärische Zusammenarbeit“, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutschland-und-frankreich-vertiefen-militaerische-zusammenarbeit-11280>, last accessed on 2 October 2018.

竞选集会上,德国总理默克尔甚至呼吁“欧洲命运自主论”：“从某种程度上而言,我们(指欧洲)完全依赖他人的时代已经结束了,我们应将命运掌握在自己手中”。^①在9月索邦大学的演讲中,马克龙也再次强调重振欧洲的核心是建设一个“能够在安全、经济和价值上提供保护的欧洲”,为此,“法国需要联合德国带领有相同意愿者制定切实可行的共同安全与防务政策,尤其在美国不愿介入的情况下能够保证欧洲的防御能力”。^②德国新一届大联合政府同样将提升欧盟独立防务能力落实在《联合执政协议》中。除了再次重申“欧洲命运自主论”,德国还强调要在北约中构建“欧洲支柱”,通过“永久结构性合作”、欧洲防务基金和德法合作路线图(Feuille de Route)等举措增强欧盟的“硬实力”。^③

在“全球战略”颁布一周年之际,欧盟外交事务与安全政策高级代表莫盖里尼自信地表示:“欧盟安全与防务在过去十个月所取得的成就比过去十年都多”。^④其中,于2017年12月正式启动的“永久结构性合作”机制被认为是“具有里程碑意义”的事件。从欧盟的“战略自主性”到“欧洲命运自主论”,不仅标志着欧盟共同安全与防务一体化进入了新的发展阶段,也预示着欧盟力图通过提升独立防务能力以更加自主、强大的姿态成为地区乃至全球的一个安全政策行为体。

但是,问题在于,“永久结构性合作”机制究竟能在何种程度上帮助欧盟提升其“战略自主性”?能否使欧盟摆脱其对北约的依赖,从而彻底重塑欧美之间的安全关系?为了回答上述问题,本文首先考察“永久结构性合作”机制建立的背景和內容,以期折射出欧盟共同安全与防务政策一体化的特征及其未来趋势;其次重点评价“永久结构性合作”与北约之间的关系;最后,在此基础上,对未来欧美安全关系的前景进行研判。

^① Matthew Karnitschnig, “What Angela Merkel Meant at the Munich Beer Hall”, 28 May 2017, <https://www.politico.eu/article/what-angela-merkel-meant-at-the-munich-beer-hall/>, last accessed on 3 October 2018.

^② “Sorbonne Speech of Emmanuel Macron - Full Text / English Version”, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>, last accessed on 2 October 2018.

^③ CDU, CSU und SPD, „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“, Berlin, 2018, p.146.

^④ European Union Global Strategy, “From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1”, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf, last accessed on 2 October 2018.

二 “永久结构性合作”机制:背景、内容及特征

《里斯本条约》对共同外交与安全政策(包括共同安全与防务政策)进行改革的目的是为了提高欧盟对外政策的连续性、有效性和一致性,但在实践中,由于各成员国在战略文化、国家利益和行动能力等方面的差异,欧盟难以真正在外交、安全与防务上成为统一行为体,欧盟大国时常在欧盟框架外单独行动。^①作为推动欧盟共同安全与防务政策的“三驾马车”,英、法、德三国难以就北约和欧盟安全与防务政策的目标和手段达成一致。除此之外,受困于金融与经济危机及其后的欧债危机,各成员国纷纷削减防务开支,欧盟层面安全与防务的重心也落在实用型军备项目合作以及旨在改革所谓“脆弱国家”安全部门的小型民事-军事任务建设上。^②总之,在《里斯本条约》生效后的较长时间内,欧盟共同安全与防务并未取得长足发展。但2016年以来的一系列热点事件倒逼欧盟做出改变。

(一)“永久结构性合作”机制建立的背景

慕尼黑安全会议主席伊申格尔(Wolfgang Ischinger)认为,2016年是后冷战时代跨大西洋安全秩序的拐点,因为欧盟共同外交与安全政策需要应对新的时势变化:特朗普执政以来美国有可能放弃对欧洲的安全保护,欧洲一体化进程受阻,以及威权国家回归使自由民主秩序受到挑战。^③“永久结构性合作”机制正是在这一背景下启动的,具体可从三方面进行解析。

(1) 欧盟内外安全形势恶化而欧盟安全与防务能力长期发展不足

乌克兰危机爆发以来,俄欧关系一度跌入冰点。在俄罗斯的“混合战争”(hybrid-warfare)策略下,传统军事威胁中夹杂的信息战、宣传战,对北约和欧盟的防御能力提出了更大挑战。^④事实上,在乌克兰危机的倒逼下,欧盟自身的“战略自主性”在一定程

^① 例如在2011年3月7日联合国安理会关于在利比亚设立禁飞区的1973号决议表决中,德国与“金砖四国”中国、俄罗斯、印度和巴西一起投了弃权票。这是德国在战后历史上第一次在联合国安理会投票中不与其所有的欧盟和北约盟友保持一致立场。在2018年4月,德国也未参与美、英、法对叙利亚实施的联合军事打击行动。

^② Daniel Göler und Alexandra Jonas, „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*, Baden-Baden: NOMOS, 2012, S.301-310.

^③ Tobias Bunde and Wolfgang Ischinger, “European Security Policy at the End of the Post-Cold War Era”, *Global Policy*, Vol.8, Supplement 4, 2017, pp.27-28.

^④ “Defend Me Maybe”, *The Economist*, <https://www.economist.com/news/europe/21702771-donald-trump-casually-undermines-worlds-most-important-alliance-defend-me-maybe>, last accessed on 2 October 2018.

度上有所提升。不过,这一自主性主要体现在欧盟整体进行外交斡旋、实施经济制裁,从而提升其作为独立外交行为体的凝聚力和显著性,^①然而,欧盟与俄罗斯相抗衡的“硬实力”不足的短板却更加突出。

除了外部安全形势的恶化,欧盟内部安全形势同样不容乐观。2015-2017年先后有132万、126万和70万避难者在欧洲寻求庇护。^②伴随而来的恐怖袭击事件使欧盟内部安全形势日益严峻,欧盟同时面临内部难民安置和外部难民管控的双重挑战。与此同时,难民带来的安全危机已转化为政治危机,多个成员国国内的右翼民粹主义思潮沉渣泛起,疑欧和反欧势力使欧洲一体化进程陷入困境,如何制定合理、有效的难民管控和分摊政策给欧盟内部治理带来挑战。为阻止更多避难者到达欧洲,同时为了落实难民遣返政策,维护难民来源国家的稳定与发展成为欧盟参与周边地区乃至全球安全治理的重要任务。面对域外-域内安全问题交织(the external-internal security nexus)的局面,欧盟在2016年的“全球战略”中不再将周边乃至全球范围推进民主化和政权更迭作为战略目标,而是强调在欧盟的小周边和大周边构建有韧性的国家与社会来保障欧盟的安全。^③

然而,与安全形势恶化形成鲜明对比的是欧盟共同安全与防务政策发展不足的现实。根据北约的统计数据,2018年欧盟和北约共同的22个成员国中,只有希腊(2.27%)、爱沙尼亚(2.14%)、英国(2.1%)和立陶宛(2%)四个国家的防务开支达到各自国内生产总值的2%,满足2014年北约威尔士峰会的要求。^④2016年,欧盟28国的国防总支出为2270亿欧元,占国内生产总值的1.34%,而美国这两项指标分别为5450亿欧元和3.3%。欧盟与美国的落差明显。此外,欧盟28国总共有17套主战坦克系统、29套军舰系统和20套战机系统。^⑤而统一的武器装备系统至少每年能为欧盟节省206亿欧元,否则欧盟防务开支虽然达到美国的一半,但其实际战斗力仅为美国

① Mai'a K. Davis Cross and Ireneusz Pawel Karolewski, "What Type of Power Has the EU Exercised in the Ukraine-Russia Crisis? A Framework of Analysis", *Journal of Common Market Studies*, Vol.55, No.1, 2017, pp.3-19.

② Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, last accessed on 2 October 2018.

③ 参见叶江:“试析欧盟安全战略的新变化——基于对欧盟2003与2016安全战略报告的比较”,《学术界》2017年第2期,第225-236页。

④ "Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)", NATO Press Release, 10 July 2018, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf, last accessed on 5 October 2018.

⑤ European Commission, "Reflection Paper on the Future of European Defence", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf, last accessed on 5 October 2018.

的十分之一。^①而且,装备制式不统一限制了欧盟的军事协调能力,增加了其行动成本。因此,欧盟共同安全与防务发展的必要性与现实上的滞后,迫切需要欧盟将推进共同安全与防务政策提上日程。

(2) 英国脱欧为欧盟安全与防务推进带来的“时机之窗”

总体而言,英国脱欧对欧盟独立防务的推进起到倒逼和解锁作用。首先,在缺少英国参与的情况下,欧盟整体防务实力会有所下降。英国是欧盟预算第三大净支出国,自英国正式脱欧之日起,欧盟将面临约12%的财政贡献缺口。英国2017年防务开支达520亿美元,它拥有欧盟半数以上的航空母舰和核潜艇,37%的地面雷达系统,其武器研发支出占欧盟在这个领域总支出的11%。^②英国政府在《2015年国家安全和战略和战略防务与安全评估》中计划在未来十年投入1780亿英镑用于武器装备更新。^③此外,英国是欧盟五个拥有行动指挥中心的国家之一,位于伦敦北部的诺斯伍德军事指挥基地是欧盟代号“阿特兰塔”索马里反海盗军事行动指挥中心;英国同时具备强大的情报收集、监视和侦察能力。上述贡献都是在英国脱欧后其他欧盟国家一时难以弥补的。^④因此,理论上英国脱欧后对欧盟安全与防务力量是一大损失。当然,英国实际投入欧盟的军事资源有限,尤其体现在人员投入上:在2003-2017年的历次欧盟民事-军事行动中,英国仅投入了393人次,远低于法国的6358人次和德国的2011人次。^⑤在退出欧盟后,英国可能会加大对北约的投入,因为北约是唯一一个英国可以发挥其作为“全球英国”角色的防务平台。因此,脱欧后英国会以这种方式增强北约中的“欧洲支柱”。但无论如何,考虑到欧盟国家防务开支仅占北约总防务开支的20%,没有英国的欧盟在北约中的地位将面临进一步被边缘化的风险,欧盟与北约不对称的关系将更加突出。

其次,近年来,英国更多地表现为欧盟共同安全与防务政策的“阻挠者”。例如,

① “The Costs of Non-Europe in the Defence Field”, Istituto Affari Internazionali and Centre for Studies on Federalism; quoted from “In Defence of Europe—Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment”, EPSC Strategy Centre, Issue 4, 2015.

② Anne Bakker, Margriet Drent and Dick Zandee, “European Defence: How to Engage the UK after Brexit?”, Clingendael Report, July 2017.

③ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015”, <https://www.gov.uk/government/news/strategic-defence-and-security-review-implementation>, last accessed on 12 October 2018.

④ Claudia Major and Alicia von Voss, “European Defence in View of Brexit”, *SWP Comments*, April 2017.

⑤ Danilo Di Mauro, Ulrich Krotz and Katerina Wright, “EU’s Global Engagement: A Database of CSDP Military Operations and Civilian Missions Worldwide”, European University Institute, http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/wpcontent/uploads/2016/07/DiMauroKrotzWrightCodebook_2_0_2017.pdf, last accessed on 12 October 2018.

它反对提高欧盟防务署(European Defence Agency, EDA)的预算,阻挠欧盟民事与军事行动总部的设立。英国作为欧盟成员国中坚定的“大西洋主义者”,是美国制衡大陆欧洲国家推动欧洲一体化的工具。它坚决反对欧盟防务与北约脱钩,使其长久以来保持北约附属品的属性。^①退出欧盟后,由于英国不再享有干预欧盟事务的合法身份,英美特殊关系对欧盟的影响力将会减弱,由此减少了欧盟推动安全与防务政策一体化受到的来自英国和大西洋彼岸的阻力。事实上也的确如此,英国脱欧公投以来,欧盟各国和欧盟机构利用英国脱欧的“时机之窗”,(重新)启动了许多欧盟共同安全与防务政策领域的倡议。最直接的是,在英国脱欧公投四天后,德法两国外交部长就发出“在不安全的世界里建设强大欧洲”的倡议,提出新的欧洲安全议程;^②德法两国国防部长又在2016年9月12日发起了名为“将欧盟共同安全与防务政策更新为欧盟内全面、现实和可靠防务”的倡议行动。^③

(3) 特朗普执政与美国北约政策调整的影响

美国对欧洲安全事务的“孤立主义”倾向在奥巴马政府时期即已显现,欧美安全关系由此出现重要的结构性变化,具体体现为两个方面:第一,美国对欧洲安全事务采取“幕后领导”政策。美国避免直接介入欧洲地缘政治冲突的对抗中。在利比亚危机中,美国已经退居幕后;尤其在乌克兰危机中,美国几乎把危机斡旋的权杖交至德国手中;^④第二,在奥巴马政府时期,美国便指责欧盟在安全事务上“搭便车”,要求其增加防务支出、承担更多防务责任。^⑤由此看来,一边是欧洲国家在层出不穷的安全威胁中“能力赤字”凸显,另一边是美国要求欧盟不能继续坐享“安全消费者”角色,而应承担起“安全提供者”的责任。

特朗普当选美国总统并入主白宫后,美国在欧洲安全事务上的“孤立主义”倾向走向极端。从竞选时起,他的“北约过时论”就为跨大西洋安全关系蒙上一层阴影。而且,特朗普政府的北约政策深受其交易思维的影响。首先,在特朗普看来,美国对北

^① Tim Dunne, “‘When the Shooting Starts’: Atlanticism in British Strategy”, *International Affairs*, Vol. 80, No. 5, 2004, pp.893-909.

^② „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281698>, last accessed on 6 October 2018.

^③ „Erneuerung der GSVP - Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“, Deutsch-französischeVerteidigungsinitiative vom 12 September 2016.

^④ Ulrich Speck, “The West’s Response to the Ukraine Conflict: A Transatlantic Success Story”, Transatlantic Academy, 2015-16 Paper Series No.4, Washington, German Marshall Fund of the United States.

^⑤ Ian Bremmer, “The Hollow Alliance”, *Time*, June 16, 2016, <http://time.com/4371195/nato-transatlantic-alliance-us-europe/>, last accessed on 8 October 2018.

约成员国的集体防务承诺并非天然的义务,而是北约成员国各自分担防务支出换取的“产品”;其次,特朗普将安全问题与贸易问题相挂钩,他威胁德国如果不达到防务支出占国内生产总值2%的要求,就有可能对其出口美国的汽车加征关税。在2017年6月慕尼黑北约峰会上,特朗普开始摆脱“大选效应”,表态美国不会放弃北约第五条集体防务承诺。2017年12月,美国颁布的《国家安全战略》着重强调了中国和俄罗斯作为美国“挑战者”的身份,虽然其中也谈及欧洲盟友和以共同价值为基础的北约的重要地位,但总体关注度有限。^①实际上,美国对北约的“安全威胁”更多停留在外交言辞层面,付诸实践有限,美国对欧洲的军事投入甚至有增无减。例如,2014年6月美国为应对乌克兰危机启动“欧洲再保障计划”(European Reassurance Initiative),即在“海外应急行动”(Overseas Contingency Operations)项目下每年拨出至少10亿美元用于北约的训练、预置装备、基础设施和伙伴国能力提升。^②在2018财年,特朗普政府决定对“欧洲再保障计划”的支出从2017财年的34亿美元增至48亿美元左右。^③当然,需要看到的是,美国对欧盟的有限军事投入主要集中在北约集体防御条款内的传统安全领域,如在欧洲东部的快速反应部队建设等。这对欧盟应对域内、域外的多重安全威胁来说远远不够。

结合美国单方面退出针对伊核问题的《联合全面行动计划》并恢复对伊朗制裁、退出《巴黎气候协议》等一系列行动来看,特朗普出尔反尔的特性暴露无遗。这使得欧盟在欧美安全关系上变得更为清醒,认为美国的安全保障具有很大的不确定性和不可测性。欧盟认识到,在“美国优先”的语境下,跨大西洋盟友的共同价值理念让位于美国的国家利益,欧盟因此需要更多的“硬实力”作为与美国“讨价还价”的资本,以便在必要时捍卫自身的核心利益。

(二)“永久结构性合作”机制的内容

2017年12月11日,欧盟25国外交部长会议正式启动“永久结构性合作”。^④2018年3月6日,欧盟理事会通过了首批17个合作项目及其负责国家和行动路线图。11月19日,欧盟理事会又公布了第二批合作项目(见表1)。《欧盟条约》第42条、第

^① “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017.

^② Center for Strategic & International Studies, “The European Reassurance Initiative”, <https://www.csis.org/analysis/european-reassurance-initiative-0>, last accessed on 8 October 2018.

^③ U. S. Department of Defense, “2018 Budget Request for European Reassurance Initiative Grows to \$ 4.7 Billion”, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1199828/2018-budget-request-for-european-reassurance-initiative-grows-to-47-billion/>, last accessed on 18 October 2018.

^④ 未参与的是丹麦(北约成员国)、马耳他(非北约成员国)和英国。

表 1 “永久结构性合作”第一批、第二批合作项目

项目名称	内容	参与国家
培训与设施建设		
欧盟训练任务能力中心 ^① (European Union Training Mission Competence Centre [EU TMCC])	提高参与国部队行动的有效性、协调性和针对特定任务的专业性。该项目通过针对更高标准的情景意识,通过学习相关行动课程,以促进欧盟训练任务知识与技能的标准化。	德国*、比利时、捷克、爱尔兰、西班牙、法国、意大利、卢森堡、荷兰、奥地利、罗马尼亚、瑞典和葡萄牙(第二批加入)
欧洲军队训练认证中心 ^① (European Training Certification Centre for European Armies)	促进欧洲军队的程序标准化,使上至师级的人员能在虚拟训练环境中完成陆地、联合和跨机构层面的指挥与控制任务。该中心将确保士兵和文职人员在虚拟环境中制定“人道主义救援”“支持稳定和能力建设”等任务方案,并最终使其应用到共同安全与防务的具体任务和行动中。	意大利*、希腊
直升机高温与高海拔训练 ^② (Helicopter Hot and High Training [H3 Training])	为欧盟直升机驾驶员提供“高温与高海拔”环境下的专业飞行和战术训练,以应对新的、跨国的多维威胁。此外,该项目同时为欧盟民用机组成员提供评估和训练场所,以满足和平时期的任务需求,如森林救火、空中巡逻等。	希腊*、意大利、罗马尼亚
欧盟联合情报学校 ^② (Joint EU Intelligence School)	与成员国、北约卓越行动能力中心合作,为欧盟成员国情报人员提供情报和其他相关专业领域的教育与培训。	希腊*、塞浦路斯
欧盟测试与评估中心 ^② (EU Test and Evaluation Centres)	该项目由两部分组成;位于瑞典维德塞尔的欧洲训练与评估中心负责军事系统的测试与评估;测试与评估中心网络旨在提高欧盟测试与行动评估能力。	法国*、瑞典*、西班牙、斯洛伐克
联合、有效能力		
欧盟医疗指挥中心 ^① (European Medical Command)	提供关键医疗资源,包括可以快速部署的基础保健和跨国医疗工作组;为患者提供疏散设施、分诊和康复服务、紧急牙科治疗;确保欧盟对稀缺医疗服务的有效联合管理;协调国家医疗标准、(民事)法律框架和卫生服务原则;促进欧盟在医疗保健能力的协调性和一致性方面(概念标准化、培训和认证)取得进展。	德国*、捷克、西班牙、法国、意大利、荷兰、罗马尼亚、斯洛伐克、瑞典
欧盟物流中心 and 行动支持网络 ^① (Network of logistic Hubs in Europe and Support to Operations)	改善欧盟任务与行动中的后勤支持,为军用交通与物流建立更高效的无缝跨境解决方案,将欧盟现有倡议链接在共同物流框架下。该项目将为后勤规划制定共同的标准和程序,使欧盟和北约能够执行更为严苛的任务。	德国*、意大利、比利时、保加利亚、希腊、西班牙、法国、克罗地亚、塞浦路斯、匈牙利、荷兰、斯洛文尼亚、斯洛伐克

<p>军队移动能力^① (Military Mobility)</p>	<p>简化和标准化成员国开展跨境军事行动所遇到的行政程序(如护照检查);消除跨境移动的基础设施障碍(如部分路面和桥梁无法适应大型军用设备),提高人员与设备在欧洲进行铁路、公路、空域和海域跨境移动的效率。</p>	<p>荷兰*、德国*、比利时、保加利亚、捷克、爱沙尼亚、希腊、西班牙、法国、克罗地亚、意大利、塞浦路斯、立陶宛、拉脱维亚、卢森堡、匈牙利、奥地利、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚、斯洛伐克、芬兰、瑞典</p>
<p>满足行动功能的能源^① (Energy Operational Function [EOF])</p>	<p>开发新的能源系统,为开展联合行动保障能源供给,确保将能源问题纳入从战斗系统建设到后勤支持的范畴中。</p>	<p>法国*、比利时、西班牙、意大利</p>
<p>化学、生物、放射物与核(CBRN)监控服务^② (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear [CBRN] Surveillance as a Service [CBRN SaaS])</p>	<p>CBRN 监控服务将建立由无人机系统和无人地面系统组成的持续性、分布式无人机传感器网络,该传感器网络将与遗留系统交互操作,从而为欧盟任务与行动提供已识别的 CBRN 图像。</p>	<p>奥地利*、法国、克罗地亚、匈牙利、斯洛文尼亚</p>
<p>基地共享^② (Co-basing)</p>	<p>促进项目成员国在欧洲和海外基地和据点的共享。</p>	<p>法国*、比利时、捷克、德国、西班牙、荷兰</p>
<p>地球气象和海洋学(Geo METOC)支持协调元素(GMSCE)^② (Geo-meteorological and Oceanographic [GeoMETOC] Support Coordination Element [GMSCE])</p>	<p>该项目将通过连接并显著提升欧盟地球气象与海洋学(Geo METOC)的相关能力,从而加强其对欧盟任务与行动的支持功能。</p>	<p>德国*、希腊、法国、罗马尼亚</p>
陆地系统		
<p>装甲步兵战车/两栖登陆舰/轻装甲车^① (Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle)</p>	<p>建立共同平台,使这些战车种类可以为欧盟军队执行调遣、侦察、作战后勤保障等任务提供支持,从而增强欧盟军队间的协调性。</p>	<p>意大利*、希腊、斯洛伐克</p>
<p>间接火力支援^① (Indirect Fire Support [unArtilery])</p>	<p>建立一个移动的、精确的火力打击平台,该平台应包括陆战弹药、非致命弹药以及共同火控系统,从而增强跨国行动的协调性和互用性,为地面部队执行短期或中期任务提供支持。</p>	<p>斯洛伐克*、意大利</p>
<p>欧盟部队危机应对中心^① (EUFOR Crisis Response Operation Core [EUFOR CROC])</p>	<p>建设一套连贯的全套谱系武装力量,提升欧盟的危机管控能力,旨在循序渐进地弥补欧盟作战部队与欧盟全球战略目标之间的落差。</p>	<p>德国*、西班牙、法国、意大利、塞浦路斯</p>

<p>可部署的军事灾难救济能力方案^① (Deployable Military Disaster Relief Capability Package)</p>	<p>为欧盟或非欧盟领导的行动提供多国专业军事方案,以应对包括自然灾害、民事紧急情况、流行病等一系列危机事件。该项目将会建立新的欧盟灾难救济卓越训练中心,最终旨在成立灾难救济补助中心。</p>	<p>意大利*、希腊、西班牙、克罗地亚、奥地利</p>
<p>一体化无人地面系统^② (Integrated Unmanned Ground System [UGS])</p>	<p>研发涵盖如下功能的模块化无人地面系统:携带不同装备(交通、ISR、系留无人机等)和雷达的多任务能力平台,为人工-无人合作任务的路线和行动进行规划的网络安全自主导航、电子战弹性指挥和控制界面。</p>	<p>爱沙尼亚*、比利时、捷克、西班牙、法国、拉脱维亚、匈牙利、荷兰、波兰、芬兰</p>
<p>欧盟超视距地面作战导弹系统^② (EU Beyond Line Of Sight [BLOS] Land Battlefield Missile Systems)</p>	<p>目标是开发欧盟新一代中型 BLOS 地面作战导弹系统。其成果将被纳入综合导弹平台(地对地、空对地)。该项目包括联合训练和编队两个方面,设想未来建立一个“用户俱乐部”,从而形成欧盟共同 BLOS 火力研究理论。</p>	<p>法国*、比利时、塞浦路斯</p>
<p>海军系统</p>		
<p>(半)自主式海洋水雷应对系统^① (Maritime [semi-] Autonomous Systems for Mine Countermeasures [MAS MCM])</p>	<p>为海洋水雷应对系统提供世界级的(半)自主海、陆、空混合应对系统,帮助成员国保护船舶、海港及沿岸设施,确保航行自由及贸易航道的安全;采用尖端技术、开放式架构和模块化模式研发自主式水下航行器。</p>	<p>比利时*、希腊、拉脱维亚、荷兰、葡萄牙、罗马尼亚</p>
<p>海港与海洋的监控与保护^① (Harbour& Maritime Surveillance and Protection [HARMSPRO])</p>	<p>提高参与国的海事能力,使其能对特定海域进行从港口到沿岸水域,包括海上通信线路和咽喉要地的监视和保护,从而维护其海上交通的安全与畅通。</p>	<p>意大利*、希腊、葡萄牙、波兰(第二批加入)</p>
<p>提升海洋监控能力^① (Upgrade of Maritime Surveillance)</p>	<p>对陆地、海洋、空中监控系统进行整合,向参与国及时提供信息,使其对国际水域的情况做出及时、有效的反应。</p>	<p>希腊*、保加利亚、爱尔兰、西班牙、克罗地亚、意大利、塞浦路斯</p>
<p>可支配模块化水下干预能力方案^② (Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package [DIVEPACK])</p>	<p>旨在为远途行动的全光谱水下防御开发一种可共同操作的专业模块设置。专业人员将整合各种潜水和无人水下航行设备,形成综合能力包。其“即插即用”的开放架构将有利于提升欧盟在多种水下场景中的应变能力。</p>	<p>保加利亚*、希腊、法国</p>
<p>空军系统</p>		
<p>欧洲中空长航时无人机^② (European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems-MALE RPAS [Eurodrone])</p>	<p>将这一无人机系统投入欧洲军事能力建设的领域(如操作测试与评估、物流运输、训练和培训)。</p>	<p>德国*、捷克、西班牙、法国、意大利</p>

欧洲进攻性直升机 TIGER Mark III ^② (European Attack Helicopters TIGER Mark III)	通过提升 TIGER 直升机的探测、进攻和通信能力以提高其全球效率,从而开发现代化、创新、使用寿命长的欧洲攻击直升机型。	法国*、德国、西班牙
反无人机系统 ^② (Counter Unmanned Aerial System [C-UAS])	研发具有指挥和控制专用架构、模块化、集成型并且可与指挥与控制信息结构互用的系统,来应对对迷你和微型无人机系统带来的威胁。	意大利*、捷克
网络安全		
欧洲安全无线电系统 ^① (European Secure Software defined Radio [ES-SOR])	研发欧洲共同军用无线电技术,并将此技术标准化为提供安全的军事通信系统,改善欧盟部队不同平台间的声讯交流,从而提高其在共同行动中的协调性。	法国*、比利时、德国、意大利、荷兰、波兰、葡萄牙、芬兰、西班牙(第二批加入)
网络威胁与事故处理信息分享平台 ^① (Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform)	利用成员国各自的平台搭建起一个网络,实现信息情报共享,增强网络防御能力。	希腊*、西班牙、意大利、塞浦路斯、匈牙利、奥地利、葡萄牙
网络快速反应队伍与网络安全互助 ^① (Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security)	确保参与国获得更高水平的网络威胁集体应急能力,同时协助其他成员国、欧盟机构和伙伴国应对网络威胁;为参与国配备统一的网络工具包,帮助其侦查、识别、减轻网络威胁;促进参与国之间分享网络安全经验。	立陶宛*、西班牙、法国、克罗地亚、荷兰、罗马尼亚、芬兰、爱沙尼亚(第二批加入)、波兰(第二批加入)
欧盟共同安全与防务任务与行动的战略指挥和控制系统 ^① (Strategic Command and Control [C2] System for CSDP Missions and Operations)	该系统将为参与国提供信息系统(包括情报、监视、指挥和物流系统)和决策工具,以协助战略指挥官执行相关任务。	西班牙*、德国、意大利、葡萄牙、法国(第二批加入)
欧洲高空飞艇平台(EHAAP)-持续情报、监视和侦察能力(ISR) ^② (European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP)-Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance [ISR] Capability)	该项目旨在开发高成本效益、创新的 ISR(热气球)平台,它具备高持久性、在操作高度可自由移动的特点。	意大利*、法国
小型联合行动(SJO)的特种部队(SOF)战略指挥与控制(C2)指挥所(CP) ^② (One Deployable Special Operations Forces [SOF] Tactical Command and Control [C2] Command Post [CP] for Small Joint Operations [SJO])	该项目预计在 2024 年将开发并运行一个具有特种部队战略指挥与控制能力的小型联合行动部队。	希腊*、塞浦路斯

<p>未来联合情报、监视和侦察 (JISR) 合作的电子战能力与互用方案^② (Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance [JISR] Cooperation)</p>	<p>该项目的最终目标是建立一个联合电子战常设部队。通过研究、电子战项目联合开发和联合培训来统一电子战的应对策略与程序。</p>	<p>捷克*、德国</p>
<p>空间领域</p>		
<p>欧盟无线电导航解决方案^② EU Radio Navigation Solution (EURAS)</p>	<p>提升欧盟军用定位、导航与定时能力 (PNT), 以及与伽利略系统合作能力, 提升公共服务水平。</p>	<p>法国*、比利时、德国、西班牙、意大利</p>
<p>欧洲军事空间监视察觉网络^② (European Military Space Surveillance Awareness Network [EU-SSA-N])</p>	<p>开发自主、拥有主权的欧盟军事空间监视察觉能力, 并使其与保护欧洲网络空间装置与服务的欧盟空间监视与追踪框架 (EU-SST Framework) 计划互用、融合。</p>	<p>意大利*、法国</p>

资料来源: European Union External Action, “Permanent Structured Cooperation (PESCO) First Collaborative PESCO Projects-Overview”; “Permanent Structured Cooperation (PESCO) -Factsheet”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en, last accessed on 8 October 2018; “Permanent Structured Cooperation (PESCO) Updated List of PESCO Projects-Overview-19 November 2018”, <https://www.consilium.europa.eu/media/37028-table-pesco-projects.pdf>, last accessed on 20 November 2018。

注: 标“①”项目为首批合作项目, 标“②”项目为第二批合作项目。标“*”国家为该项目领导国家。

46条和第十附加议定书奠定了“永久结构性合作”的法律依据和指导原则。据此,“‘永久结构性合作’成为欧盟疆域及其公民的安全与防务领域投资的一个有雄心、约束力和包容性的欧洲法律框架”。参与“永久结构性合作”的成员国同意履行“有雄心且更具约束力的共同承诺”,包括定期实质性地提高防务预算以达到约定目标,将全部防务支出的20%进行防务投资,增加联合与合作的战略防务能力项目,将约2%的防务支出用于共同防务研究与技术,并建立对上述承诺的审查机制。^①从运行结构来看,“永久结构性合作”由秘书处、理事会层面和项目层面三方构成。欧盟对外行动署(European External Action Service, EEAS)和欧盟防务署组成的秘书处负责认定和执行新的合作项目,并对往期合作项目进行评估,同时对理事会层面和项目层面的工作予以支持。欧洲理事会层面负责把握政策的方向、总体决策,参与具体项目的成员国管理和执行各自认领的项目。

“永久结构性合作”的约束力主要体现在它的审核程序上。参与的成员国每年必须向其他成员国和欧盟对外行动署与欧盟防务署通报一份国家执行计划(National Implementation Plan, NIP),报告其如何为履行承诺做出贡献。这些国家的执行计划构成理事会评估和决策的基础。根据《欧盟条约》第46条,对于不符合第十附加议定书相关标准的成员国,理事会有权中止其参与。由此,“永久结构性合作”的约束力使它区别于以往松散、临时的成员国间的自愿双边或“小多边”安全与防务合作,使欧盟安全与防务的“共同”定位更加突出。正因为有理事会定期审核、更新项目,才使得“永久结构性合作”超越永久的结构(a permanent framework)的字面含义,成为一个结构化的进程(a structured process)。^②

“永久结构性合作”的包容性体现在成员国可以自行分配其能力资源。首先,“永久结构性合作”对所有能够履行《欧盟条约》第十附加议定书所规定的承诺的成员国开放。成员国本着自愿的原则加入,应不影响国家主权和国家安全与防务政策的独特性,并且尊重成员国根据《北大西洋公约》所承担的义务;其次,成员国根据其能力与意愿自行决定参与的项目,因此成员国保留了灵活、有效配置能力资源的决定权。除

^① “Notification on Permanent Structured Cooperation(PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy”, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, last accessed on 15 October 2018.

^② European Union External Action, “Permanent Structured Cooperation(PESCO)-Factsheet”.

此之外,“永久结构性合作”也允许参与国邀请第三国参与能为它们带来“实质性增值”的项目,但第三国在其中没有决策权。^①这实际上是为脱欧后的英国与欧盟在“永久结构性合作”框架下合作留下政策余地。

近年来,除了“永久结构性合作”机制,欧盟还设立了防务合作协调年度审查机制(Coordinated Annual Review on Defence, CARD)和欧洲防务基金(European Defence Fund, EDF),但“永久结构性合作”是欧盟安全与防务一体化推进的核心内容,而后者为“永久结构性合作”发挥了重要协调作用。防务合作协调年度审查机制由欧盟防务署负责,旨在促进成员国对其防务规划及能力开发计划的实施进行定期、系统的信息共享。它可以跟踪成员国“永久结构性合作”项目的开展情况,为理事会的总体决策提供参考。欧洲防务基金设立于2017年6月,由成员国注资、欧盟委员会使用,从研究和开发与采购两个层面促进欧洲军备产业的升级。^②对于在国家层面无能力单独研发或出于“保护主义”不愿意联合研发的项目,该基金可以发挥补充和协调作用。由于该基金仅资助至少有三个成员国参与的“永久结构性合作”项目,因此对成员国防务合作产生一定的激励作用。

(三) “永久结构性合作”机制的特征

“永久结构性合作”体现出“多速欧洲”的属性,即在特定领域愿者、能者多做。^③在首批17个项目中25国的参与度参差不齐。其中,欧盟核心成员国和南欧国家较为积极:参与项目数量排名前五的国家分别是意大利(15个)、西班牙(12个)、希腊(9个)、法国(9个)、德国(7个)和荷兰(7个)。其中,德国领导了5个项目,意大利领导了4个项目,法国和希腊各领导了2个项目。从第二批项目的公布名单中可以看出,成员国的参与度普遍有所降低:第一批有12个项目的参与成员国数量在5国及以上,而在第二批仅有5个项目包含5个及以上参与国。除法国(参与12项、领导5项)外,所有国家第二批项目参与数量均少于第一批。从11月19日欧盟理事会公布的名单来看,爱尔兰、立陶宛、卢森堡和葡萄牙四国在第二批项目中的参与度为零。

在“永久结构性合作”的模块化设置中,每个项目都呈现出不同的“意愿者联盟”

^① “Council Decision Establishing the List of Projects to Be Developed under PESCO”, Brussels, 1 March 2018.

^② “Defending Europe: The European Defence Fund - Factsheet”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35203/defending-europe-european-defence-fund-factsheet_en, last accessed on 16 October 2018.

^③ European Commission, “White Paper on the Future of Europe - Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025”, COM(2017)2025, 2017.

的排列组合。参与国在选择项目时主要出于两种考虑:从以欧盟共同行动能力优先的“适当性逻辑”(logic of appropriateness)出发,参与国可以充分调动主观能动性,发挥各自长处共同弥补欧盟防务的短板。从以自身利益优先的“目的性逻辑”(logic of consequence)出发,参与国可以选择与本国防务需求最契合的项目,在“永久结构性合作”中增强自身防务能力。^①例如,意大利作为在首批项目中最为积极的国家同时符合上述两种行动逻辑。首先,意大利国内对“永久结构性合作”高度认同,即使具有民粹主义倾向的孔特政府在2018年5月上台后对“永久结构性合作”的支持也未动摇。^②在意大利看来,“永久结构性合作”是目前欧盟应对区域和全球安全威胁最佳也是唯一可能的方案。^③其次,意大利和西班牙作为地中海沿岸国家积极参与“永久结构性合作”中的海洋安全管理项目,有助于提高它们对欧盟外部边界的防御能力。

“永久结构性合作”呈现出灵活一体化的发展路径主要是成员国相互妥协的结果,即欧盟成员国对安全威胁的感知不同、对共同安全与防务政策的发展前景立场不一,以及对提高军事能力的雄心水平各有高低。

首先,核心成员国对欧盟的安全与防务政策应形成怎样的“战略文化”还处于话语权的争夺中。法国倾向于建立小而精悍、更加紧密的合作形式,让有意愿且有能力参与的国家执行要求更为严苛的任务。法国认为,“永久结构性合作”内的一致表决制赋予那些能力资源贡献不大的国家以否决权,使得“永久结构性合作”的决策更为复杂、雄心水平有所降低。2018年6月25日,在法国的倡议下,“欧洲干预倡议”(European Intervention Initiative, E2I)作为一种新的军事机制诞生了。它向欧盟和非欧盟国家开放,包括脱欧中的英国、在欧盟军事政策上“选择例外”的丹麦、德国、西班牙、葡萄牙、比利时、荷兰和爱沙尼亚也都参与其中。该倡议在形式上不依赖于欧盟,因此不受制于欧盟冗长的决策程序。^④法国希望能够通过该机制践行本国倡导的“更具雄心”的战略文化,并朝着“欧洲军”的方向发展。但德国不希望法国过于强调北非地区

^① James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press, 1989.

^② Alessandro Marrone, “PESCO: The Italian Perspective”, Policy Paper, Armanent Industry European Research Group, <http://www.iris-france.org/notes/pesco-the-italian-perspective/>, last accessed on 16 October 2018.

^③ “Steps forwards in European Defense”, *Defense News*, <https://www.defensenews.com/outlook/2017/12/11/italys-defense-minister-steps-forward-in-european-defense/>, last accessed on 2 October 2018.

^④ “European Intervention Initiative”, <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/1-ie/1-initiative-europeenne-d-intervention>, last accessed on 15 October 2018.

为欧盟军事行动的重点、不希望欧盟机制和非欧盟机制下的防务合作相互竞争,因此,要求该倡议与“永久结构性合作”挂钩。^①德国出于欧盟团结的考虑,希望欧盟防务联盟的发展更具包容性,能有更多的国家参与其中。也正是在德国的强烈要求下,“永久结构性合作”启动时的参与国家达到了25个。虽然其广泛参与使人们担心“永久结构性合作”的含金量已被稀释,“有雄心”的特征不复存在。^②但在德国看来,成员国在欧盟层面参与能力发展项目的过程本身就是目的。^③从最终结果来看,德国所倡导的包容性因素在“永久结构性合作”中占了上风。作为对法国的妥协,“永久结构性合作”只赋予了项目参与国对具体项目的否决权。

其次,中东欧国家,尤其是与俄罗斯邻近的欧盟成员国视俄罗斯造成的传统地缘政治冲突为欧洲大陆首要的安全威胁。这使得这些国家更依赖北约所提供安全屏障,缺乏发展欧盟独立防务力量的意愿。它们参与“永久结构性合作”更多的是出于“不把鸡蛋放在一个篮子里”以防范风险的实际因素考虑:如利用欧洲防务基金促进国防工业现代化、不在“多速欧洲”进程中掉队,但对北约的心理依赖依然根深蒂固。以波兰为例,它对“永久结构性合作”始终持观望态度,直到最后一刻才决定加入。从表1可以看出,波兰的表现并不积极,起初只参加了首批17个项目中的两项。

从首批项目内容来看,“永久结构性合作”目前大幅集中在军备合作(研究、开发与采购)和欧洲军备技术与工业基础(European Defence Technological and Industrial Base,简称EDTIB)上,尤其注重军备工业的标准化和程式化。这一侧重点有助于消除军备制式不统一对防务一体化造成的掣肘,增强参与国行动的协调性。同时,军备项目合作几乎不必担心对北约结构的复制,参与国家较容易达成一致目标。但这一优先项目暂时有些偏离《里斯本条约》突出行动性的初衷,即“永久结构性合作”机制设计的初衷是以针对具体任务与行动的力量生成为目标。而行动维度对共同安全与防务政策的后续成功具有关键意义。在第二批合作项目中,前述特征依然存在,其中最引

^① Alice Billon-Galland and Martin Quencez, “European Intervention Initiative: The Big Easy”, *Berlin Policy Journal*, <https://berlinpolicyjournal.com/european-intervention-initiative-the-big-easy/>, last accessed on 16 October 2018.

^② Dirk Vöpel, „Viel Lärm um nichts?“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 18.12.2017; Anna Maria Kellner, „Zum Erfolg verdammt? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie“, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheit*, 2018(11), S.1-11.

^③ Thierry Tardy, “Does European Defence Really Matter? Fortunes and Misfortunes of the Common Security and Defence Policy”, *European Security*, Vol.27, No.2, 2018, pp.119-137.

人瞩目的无疑是耗资巨大的欧洲无人机研发项目。

就审查程序而言,“永久结构性合作”采用了柔性审查机制。作为“永久结构性合作”基础的防务合作协调年度审查机制的审查,依靠成员国自觉自愿、以“同行评价”(peer review)和“同行施压”(peer pressure)的手段进行。理事会对于何种条件下可以行使中止成员国参与“永久结构性合作”的权力尚无量化标准。这会导致“永久结构性合作”之于欧盟防务就如同马斯特里赫特标准之于欧元,^①即成员国只满足可以留在“永久结构性合作”机制中的最低标准而做出的实质性贡献有限,最终“搭便车”的国家和真正“有雄心的”国家在“永久结构性合作”内形成分化,^②安全与防务领域的“多速欧洲”趋势更加明显。

总而言之,模块化的项目设置有利于“永久结构性合作”保持务实、灵活的特点。但成员国由于立场分歧造成的内耗、有限的聚焦领域和柔性审查制限制了“永久结构性合作”实际效果,欧盟因此只能获得有限的战略自主性。

三 “永久结构性合作”机制与北约的关系

在“永久结构性合作”启动时,欧盟及其主要成员国都极为期待。欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼称之为“欧洲防务历史性的一天”。德国国防部长冯德莱恩认为,欧盟各国正在建立一个欧洲安全与防务联盟,这是朝着欧洲军队迈出的又一步。但美国对“永久结构性合作”流露出怀疑的态度。美国国防部负责北约事务的高级官员维尔巴杰(Katie Wheelbarger)表示:“只要‘永久结构性合作’对北约而言是互补、而非分散北约能力的,我们就会支持。但美国不想看到欧盟将原本属于北约的装备力量转移到欧盟。”^③北约秘书长斯托尔滕贝格虽然也对“永久结构性合作”表示欢迎,但他强调:“我们不要复制,我们不要竞争,而要与北约互补的欧盟开展新的合作。”^④北约

^① Frederic Mauro and Federico Santopinto, “Permanent Structured Cooperation: National Perspectives and State of Play”, European Parliament, SEDE, July 2017.

^② Niklas Nováky, “The EU’s Permanent Structured Cooperation in Defence: Keeping Sleeping Beauty from Snoozing”, *European View*, Vol.17, No.1, 2018, pp.97-104.

^③ Aaron Mehta, “US Cautiously Watching EU Military Proposal”, *Defence News*, <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/02/13/us-cautiously-watching-eu-military-proposal/>, last accessed on 2 October 2018.

^④ “NATO Secretary General Welcomes PESCO, Stresses Need for Complementarity”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_148838.htm, last accessed on 18 October 2018.

方面的顾虑说明“永久结构性合作”使欧盟与北约关系中固有的竞争与合作并存的张力更加突出。

在欧洲安全与防务一体化扩大与深入的进程中,欧盟和北约在成员国组成和功能上有所趋同,因此双方构成了“重叠机制”(overlapping institutions)。^①但由于欧盟和北约在战略文化、行动领域和组织结构等方面各有侧重,这种重叠关系呈现出不对称、非重合的特点。欧盟与北约的重叠会使双方走向竞争,最终导致军事资源浪费、北约能力“空心化”以及决策效率低下等问题。^②而避免重叠虽然有利于双方功能互补、形成合作关系——如欧盟擅长利用软性手段、通过民事行动进行危机管理,北约擅长执行“鲁棒型”行动^③——但长期以来,这也成为制约欧盟共同安全与防务发展的“玻璃天花板”。为了不触犯“不重叠”原则^④这条红线,欧盟对北约形成了根深蒂固的心理依赖,同时难以完善关键机构设置和关键能力建设。^⑤

客观而言,从资源获取的角度来看,“永久结构性合作”与北约构成潜在的竞争关系。成员国投入到“永久结构性合作”的资源可以投入到北约、联合国或其他任何一种双边、多边合作机制中。例如,北约现行的“框架国家”方案(NATO Framework Nations Concept, FNC)与“永久结构性合作”类似,都是遵循“资源整合与共享”(pooling and sharing)的思路,以小型多边主义的形式联合行动。在乐观者看来,“框架国家”方案能够在北约内部建立强大而又能力出众的“欧洲支柱”,其溢出效应可以对欧盟层面防务联盟的发展起到推动作用。^⑥但要实现这一效果需要北约和欧盟进行深入的沟通和协调。机制重叠对欧盟核心成员国和其他成员国造成不同的影响,前者会陷入对不同机制领导权的争夺,而后者被动地分配有限能力资源。^⑦这最终会使欧盟因内耗

^① Stephanie C. Hofmann, “Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP”, *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.45-52.

^② Robert E. Hunter, “The European Security and Defence Policy: NATO’s Companion or Competitor?”, *Rand National Defence Research Institute*, 2002.

^③ Andrew Moravcsik, “Striking a New Transatlantic Bargain”, *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4, 2003, pp.74-89.

^④ 1998年,英国和法国政府首脑发表关于建立欧盟防务的“圣马洛宣言”,时任美国国务卿奥尔布莱特提出欧盟军事力量建设应遵守的“三不原则”,即不脱离、不重叠和不歧视北约中的非欧盟成员国。这一“三不原则”成为欧盟安全与防务发展的红线。

^⑤ 张丽春、徐弃郁:“老问题、新动力与欧洲共同防务的‘机会窗口’”,《欧洲研究》2017年第6期,第121-122页。

^⑥ Rainer L. Glatz and Martin Zapfe, “Ambitious Framework Nation: Germany in NATO”, *SWP Comments*, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C35_glt_zapfe.pdf, last accessed on 18 October 2018.

^⑦ Association for International Affairs (AMO), “European Defense between NATO and PESCO: Charting a Course for Czech Defense Policy”, Policy Paper, December 2017, p.9.

而错过推动安全与防务一体化的“时机之窗”。

但“永久结构性合作”并非是一个完整的组织机构,而是一个合作框架,它的生命力来自一个个能力建设具体项目的落实,从而构建起北约内的“欧洲支柱”^①。对欧盟而言,北约内“欧洲支柱”的重要性和必要性远远超过一套与北约相平行的安全机制。首先,在美国欧洲防务关注度下降的情况下,欧盟简单通过增加军费开支“买”来美国对欧盟防务承诺的方式已不是长久之计。^②欧盟必须提升自身的目标和行动能力,以实际军事实力增强在北约的话语权;其次,北约对欧盟而言具有特殊的地缘政治意义,它是欧盟加强与非欧盟成员国合作的重要平台,建立真正可靠的欧盟防务需要北约盟友的支持,而维系与北约盟友的关系就需要欧盟增强其防务实力与北约的适配性。^③面对欧盟与北约的这种共生关系,在2018年8月的北约布鲁塞尔峰会上,欧盟和北约对双方防务合作达成的共识保持连贯(coherent)、互补(complementary)和互用(interoperable)。^④从欧盟的政策表述和具体项目内容来看,“永久结构性合作”通过达成上述共识来保持与北约的合作关系。

在《全球战略》中,欧盟正是从对北约进行补充的视角定义“战略自主性”。欧盟强调:“欧洲的安全与防务建设应使欧盟能够自主行动,同时也应有助于与北约合作并采取行动。为了与美国建立健康的跨大西洋伙伴关系,更值得信赖的欧洲防务必不

① “欧洲支柱”这一表述最早出现在1948年英国、法国、荷兰、比利时、卢森堡五国签订的《布鲁塞尔条约》中,它指的是抵御苏联威胁、维护欧洲和平的联合力量,在此条约倡议下西欧联盟成立。1949年北约成立后,“欧洲支柱”侧重于地理范畴,与美国、加拿大构成的北约“北美支柱”相对应。20世纪80年代里根政府时期,逐渐走出“越战后遗症”的美国开展“星球大战”、与苏联的全面对抗加剧。在此背景下,英国时任外交大臣杰弗里·豪(Geoffrey Howe)在美国《外交事务》杂志撰文,强调构建“欧洲支柱”的三个关键方面在于合理的防务支出分担、欧洲国家之间互动的合理性和欧洲国家在全球安全中的参与。由此,“欧洲支柱”成为欧洲国家思考在美国提供安全屏障下如何构建集体身份认同的概念范畴。See Alyson K. K. Bailes, “NATO’s European Security Defense Identity”, *Defense Analysis*, Vol.15, No.3, 1999, pp.305-322; Mike Luoma-aho, “Arm versus Pillar: The Politics of Metaphors of the Western European Union at the 1990-91 Intergovernmental Conference on Political Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.1, 2004, pp.106-127; Geoffrey Howe, “The European Pillar”, *Foreign Affairs*, Vol.63, No.2, 1984, pp.330-343.

② Jean-Marie Guehénno, “Why NATO Needs a European Pillar”, *Politico*, 2 November 2017, <https://www.politico.eu/article/why-nato-needs-a-european-pillar-defense-donald-trump-putin-russia/>, last accessed on 21 October 2018.

③ Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Heritage Foundation in Washington, DC, 14 September 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_158078.htm?selectedLocale=en, last accessed on 21 October 2018.

④ Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 10 July 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm, last accessed on 21 October 2018.

可少。”^①具体到“永久性结构合作”的制度设计中，欧盟强调“为了保证欧盟军事力量的协调性，参与国应当就共同技术和行动标准达成一致，以确保与北约保持互用”。^②

“永久结构性合作”因为与北约的能力建设目标相契合，可对北约能力建设起到补充作用。其中，最直接的体现是参与国承诺提高防务支出和增强军备工业。这意味着，欧盟主动提高长期被美国所诟病的防务分担水平，使美国将可供支配的战略资源投入其他区域。^③

除此之外，“永久结构性合作”项目可以嵌入北约能力建设进程中，改善欧盟在北约“鲁棒型”任务中长期缺位、贡献不足的状况。以当前“永久结构性合作”参与国家最多的项目军队移动能力建设(Military Mobility)为例，该项目又称为“军事申根区”(Military Schengen)。由于北约并不具备在欧洲自由调遣人员和设备进行越境行动的合法性，这使得北约部队无法“像在美国从佛罗里达调到弗吉尼亚那样”灵活，而“军事申根区”的设立有助于改变这一现状。该项目由荷兰国防部长在2017年提议设立，并由荷兰在“永久结构性合作”中承担项目领导。它通过消除欧盟军队行动时所面临的物理和程序性障碍，来提高欧盟军事机动性、高效部署军力。在2018年7月北约布鲁塞尔峰会上，与会各方达成一致，计划到2019年底将陆、海、空调遣获得越境许可的时间减少至5天。^④

对于新兴防务领域，“永久结构性合作”可为北约和欧盟提供合作框架，在起步阶段促使双方保持一致性与协调性。近年来，网络安全议题在北约的重要性显著提升。在2016年北约华沙峰会上，网络空间与陆、海、空并列，被纳入北约行动领域，一旦一国受到网络攻击，其他成员国应加以援助，进行集体防御。^⑤北约和欧盟在网络安全合作的初启阶段还面临许多挑战，例如，网络防御的情景意识和信息共享不足，各成员国

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, p.20.

^② “Council Decision Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States”, Brussels, 8 December 2017.

^③ Benjamin Haddad and Aliana Polyakova, “Is Going It alone the Best Way forward for Europe?”, https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-10-17/going-it-alone-best-way-forward-europe?cid=nlc-fa_fatoday-20181017, last accessed on 22 October 2018.

^④ Brussels Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 11–12 July 2018.

^⑤ “NATO Cyber Defence – Factsheet”, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-cyber-defence-eng.pdf, last accessed on 21 October 2018.

鉴于网络的军用和民用双重性质开放权限有限,缺乏共同的演习、训练和培训体系等。^①“永久结构性合作”中由希腊领导的“网络威胁与事故处理信息分享平台”和由立陶宛领导的“网络快速反应队伍与网络安全互助”两个项目有助于促进欧盟成员国间的网络安全能力协同建设。波罗的海地区则是北约进行网络安全能力建设的关键地区,^②立陶宛面对日益严峻的网络安全威胁于2015年成立了国家网络安全中心并颁布网络安全法,同时邀请美国网络安全专家加入。^③立陶宛虽然在“永久结构性合作”中整体贡献度有限,但它扮演了北约与欧盟网络安全合作“沟通者”的角色,^④这有助于避免北约与欧盟建立平行机制而阻碍未来的合作。

四 结语

在欧盟委员会于2017年6月颁布的“欧盟防务的未来”立场文件中,欧盟从原则、行动、能力和有效性四个方面设想了欧盟防务政策未来的三种可能情形,分别是成员国间安全与防务合作、共享的安全与防务和共同的安全与防务。^⑤“永久结构性合作”致力于使欧盟安全与防务从共享向共同迈进;以提高自主行动能力为导向,首先选择从军备基础建设切入,力求达到量度积累促成向度变化的效果。“永久结构性合作”使欧盟共同安全与防务政策的推进有了切实可行的抓手和相对明晰的行动步骤,但它不以改变北约在欧洲安全架构中的主导地位为诉求,而是通过弥补自身实力短板增强北约中的“欧洲支柱”。欧盟强调“永久结构性合作”对北约能力建设的补充和与北约资源互用,使欧盟与北约的“战略伙伴关系”更具持续性,从而减轻英国脱欧和美国战略重心转移对欧盟防务造成的冲击。

对于欧盟而言,实现“战略自主性”的目标是一项结构复杂的系统性工程。这不

^① Bruno L  t   and Piret Pernik, “EU-NATO Cybersecurity and Defense Cooperation: From Common Treaties to Common Solutions”, Policy Brief, No.38, 2017, The German Marshall Fund of the United States.

^② 2007年4月爱沙尼亚政府部门、新闻媒体等公共机构的网站遭到大规模攻击,爱沙尼亚将此次袭击定义为“网络战争”。受该事件影响,北约在2008年出台首份网络安全政策文件。北约协作网络防御卓越中心(NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence)即位于爱沙尼亚首都塔林。

^③ “Lithuania to Handle the European Cyber Security”, Baltic Monitor, Warsaw Institute, <https://warsawinstitute.org/lithuania-handle-european-cyber-security/>, last accessed on 21 October 2018.

^④ Margarita Šešelgytė, “PeSCo-The Lithuanian Perspective”, Policy Paper, Armanent Industry European Research Group, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/09/Ares-29.pdf>, last accessed on 23 October 2018.

^⑤ European Commission, “Reflection Paper on the Future of European Defence”.

仅涉及安全与防务“软实力”和“硬实力”的综合建设与投入,而且需要协调各成员国之间、欧盟与北约组织之间的利益诉求。因此,受种种因素制约,“永久结构性合作”究竟会发挥多大效能、能否推动欧盟实现共同外交与安全的一体化目标仍有待时间的检验。

学界对特朗普上台后跨大西洋关系恶化的判断大致可以归为两类:一种观点认为特朗普执政后欧美之间的结构性矛盾达到爆发的“奇点”,维系传统盟友间的价值基础与利益共识日渐瓦解。^①另一种观点认为,当前欧美关系恶化更多是双方异质性因素的周期性突显,“特朗普现象”对欧美之间长期存在的、固有的矛盾起到放大作用。前者强调欧美关系恶化是自由主义世界秩序式微的缩影,^②后者强调特朗普强烈的个人风格对欧美关系的冲击,尚不构成对自由主义世界秩序的破坏。^③就欧美安全关系的变化而言,上述两种判断都有一定的解释力。无论是盟友关系的质性变化还是周期性摩擦,都无法否定欧盟和美国仍是彼此在国际舞台上价值和利益最接近的合作对象,背离这一秩序结构对欧美双方而言都得不偿失。欧美安全关系同经贸、全球治理等议题一样,都是跨大西洋关系的一个重要组成部分。但与其他子议题不同的是,因为北约这一组织的存在,安全关系成为欧美之间最正式、最持久的联系纽带。虽然美国逐渐背离自由国际主义、倾向孤立主义,但它与欧盟的分歧远没有达到将对方视作“挑战者”“对手”的地步。因此,维系与以北约为基础的安全联盟对于欧美关系的长期发展起到“安全锚”的作用。“永久结构性合作”的推进也没有背离这一主线,因为在资源获取方面,“永久结构性合作”虽然会与北约形成竞争关系,但通过实现对北约的能力互补和互用,“永久结构性合作”从长远角度来看会为跨大西洋安全关系的发展增添新的活力,而非破坏或颠覆跨大西洋安全关系。

正如艾森豪威尔总统时期的美国国务卿约翰·杜勒斯(John Dulles)所言:“跨大西洋联盟之所以能够展开合作不仅是为了反对什么,而且要为了追求什么。”^④这说明维系欧美安全关系既需要有共同安全威胁作为外生性促进因素,也需要双方有共同安

^① G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?”, *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, pp. 7-23.

^② 张旗:“特朗普‘外交革命’与自由国际主义的衰落”,《东北亚论坛》2018年第4期,第80-94页。

^③ Klaus Larres and Ruth Wittlinger, “A Fragile Friendship: German-American Relations in the Twenty-First Century”, *German Politics*, Vol.27, No.2, 2018, pp.152-157.

^④ Mary N. Hampton, “NATO at the Creation: U. S. Foreign Policy, West Germany, and the Wilsonian Impulse”, *Security Studies*, No.4, 1995, p.656.

全目标作为内生性促进因素。^①因此,欧盟真正获得“战略自主性”不仅需要通过“永久结构性合作”提高防务实力,同样需要在欧美安全关系中塑造安全认同感的话语权。2018年10月20日,美国宣布将考虑退出1987年签署的《中程导弹条约》,这一签署于里根与戈尔巴乔夫时期的军控条约保护欧洲免于美国与俄罗斯500-1000公里短程导弹的威胁。对此,法国再次呼吁建立真正的具有干涉能力的“欧洲军”。^②但这一进取的主张却遭到欧盟外交事务与安全政策高级代表莫盖里尼的反对。这说明,欧盟在“永久结构性合作”机制下防务能力的进步速度仍落后于当前安全威胁的扩张速度,有限的“战略自主性”难以使欧盟真正“将命运掌握在自己手中”。欧盟无意也无力重塑欧美安全关系,而是希望优化这一安全结构中的权责分配与能力贡献,使欧美安全关系朝着良性、持续的方向发展。

(作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所/欧盟研究所教授;范一杨,同济大学外国语学院博士研究生。责任编辑:莫伟)

^① Peter Viggo Jakobsen and Jens Ringsmose, “Victim of Its Own Success How NATO’s Difficulties Are Caused by the Absence of Unifying Existential Threat”, *Journal of Transatlantic Studies*, No.1, 2018, pp.38-58.

^② „Macron fordert Bildung einer wahren europäischen Armee“, *Spiegel Online*, 6 November 2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/emmanuel-macron-fordert-bildung-einer-wahren-europaeischen-armee-a-1236936.html>, last accessed on 6 November 2018.