

试析欧盟成员国对北约和 CSDP 态度的变化

李 尧

内容提要:近年来,美国战略重心东移已成定局,北约虽仍在其主导下发挥跨大西洋纽带和欧洲安全保护伞的作用,但也在试图走向全球。与此同时,欧盟共同安全与防务政策(CSDP)的发展也日渐引人注目,不仅内部建设颇有成果,还开始发挥独特的国际影响力。这种情势迫使与两大组织关系密切的欧盟国家,在安全防务问题上做出与冷战时期不同的新选择。本文根据不同情况,将欧盟成员国分为“大西洋主义”、“老欧洲”、“新欧洲”、“前中立”四类国家,通过分析它们对北约和 CSDP 的态度变化,归纳总结其在安全防务归属上的新特点和趋势,并据此展望了欧盟与北约未来在安全防务问题上的竞合关系。

关键词: 欧盟成员国 北约 共同安全与防务政策 美国

冷战时代,由于苏联威胁的存在,美国主导的北约当然是欧洲安全防务的顶梁柱,而北约也基本信守诺言,不敢稍离大西洋两岸半步。冷战结束后,北约在是否应该继续存在的质疑声中经历了痛苦的转型。与此同时,冷战终结所导致的权力真空,引发巴尔干等地区的持续动荡和不稳定,以及近年来恐怖主义、大规模杀伤性武器、海盗、网络攻击等新安全威胁层出不穷,都为欧盟在安全防务领域发挥作用提供了舞台。1999 年的科隆欧盟首脑会议正式宣布“欧洲安全与

防务政策”^①诞生。自那时起,多数欧盟国家在安全防务问题上不得不开始同时面对两个“上级机构”——北约和欧盟。

十多年来,北约和 CSDP 都没有退出历史舞台。相反,经过多次波折,两大机构都呈现出新的发展趋势:尽管北约在公开场合多次否认自己的目标是走向全球,但其宣誓的新目标是帮助成员国防御恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散和失败国家等全球性威胁。^② 以此为基础,北约在军事上进行了阿富汗、利比亚等多场防区外战争,参与了伊拉克军队培训任务;在政治上大力发展和平伙伴关系,将触角伸至亚太地区。目前,欧美学界很多人认为,北约已经深度介入保护“全球公域”,如在亚丁湾反海盗行动和在爱沙尼亚创建高级合作网络防御中心等等。^③ 鉴于此,欧盟国家有舆论认为,北约对欧洲的重视程度正在降低。与此同时,欧盟先是以“预防性介入”和“有效多边主义”为目标,^④后以“尽早防止威胁成为冲突的根源”作为核心目的^⑤来建设、发展 CSDP,在全球三大洲先后开展 28 个 CSDP 军事行动和民事特派团,广泛参与国际维和、打击海盗、培训、安全领域改革、边境监督等军事民事任务,加强在巴尔干后院的影响力,巩固在非洲的传统影响力,开拓在亚洲的新影响力。尤其是 2009 年以来,北约和 CSDP 分别找到了各自“安身立命”的新理由,^⑥更为坚定了自身生存和发展的决心。在这种大背景下,欧盟国家对北约和 CSDP 的态度变化就成为一个具有现实意义的研究课题。本文试图对此进行梳理并得出初步结论。

① 当时名称为“欧洲安全与防务政策”(ESDP),2009 年《里斯本条约》生效后,更名为“欧盟共同安全与防务政策”(EU CSDP),为方便论述,本文一律采取 CSDP 这一目前的英文缩写指代该政策。文中访谈内容为笔者在 2009 年至 2012 年间在比利时布鲁塞尔的中国驻欧盟使团工作期间获得。

② “Global NATO—Overdue or Overstretch?”, SDA Conference Paper, 2006, p. 14, http://www.kas.de/wf/doc/kas_9996-1522-2-30.pdf?070126071114, last accessed on July 18, 2013.

③ “Protecting the Global Commons”, SDA Report, p. 5, <http://isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=124311>, last accessed on July 18, 2013.

④ “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, pp. 9–11, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on July 18, 2013.

⑤ Report on the Implementation of the European Security Strategy, “Providing Security in a Changing World”, 2008, p. 9, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf, last accessed on July 18, 2013.

⑥ 北约的新理由是 2009 年通过的新战略概念, CSDP 的新理由是《里斯本条约》中的相关条款。

一 “大西洋主义”国家^①:为了保留北约而发展 CSDP

如果将欧盟国家对待北约和 CSDP 的态度设定为一段光谱,那么丹麦就处在光谱的一个极端——它是唯一不参加 CSDP 的欧盟国家,并一直视北约为唯一的国家安全防务基石。从 1960 年开始,在丹麦外交原则中占统治地位的就是“四个支柱”的概念,即北约、联合国、北欧合作和欧共体。这四个支柱在丹麦对外政策中同等重要,具有不同的功能。北约主要发挥安全和军事功能,欧共体的主要作用在于经济合作。^② 即使是冷战以后,丹麦政府仍认为,北约是保卫丹麦领土完整的关键因素,欧洲的主要军事活动应由北约负责。国际安全的保证不在于欧盟而在于北约。^③ 另一方面,丹麦在 1992 年首次就是否加入《欧盟条约》进行全民公决,结果以否决结果告终。1993 年,经与欧盟签署《爱丁堡协议》,丹麦在保留四项例外的前提下通过第二次全民公决,最终加入了《欧盟条约》。^④ 其中的一项例外就是“丹麦保留在西欧联盟中的观察员地位,不参与西欧联盟,不参加欧盟共同外交与安全政策中具有防卫意义的决策”。^⑤ 这一条款在法律意义上的延续,就是丹麦不参与今天的 CSDP 决策、不向欧盟军事行动和民事特派团提供人员。尽管如此,随着 CSDP 的活跃程度和影响力日渐增大,也随着欧债危机对丹麦的国防开支带来实际影响,丹麦政府对 CSDP 的态度还是发生了微妙的变化。丹麦欧洲事务大臣在 2013 年 5 月明确表示,当前的丹麦政府对摆脱“不参加 CSDP”这一例外很感兴趣,认为这符合丹麦的国家利益,希望在时机成熟时付诸全民公决。^⑥ 与此同时,2012 年底的“欧洲晴雨表”民调结果显示,

① “大西洋主义”国家,指在外交与安全防务上更偏重于跨大西洋合作和更依赖北约作为安全基石的国家,如英国、丹麦等。

② 张东升:“丹麦对欧盟共同外交与安全政策的参与”,《欧洲》2001 年第 3 期,第 53 页。

③ 同上,第 54 页。

④ Wikipedia, “Danish European Union Opt-outs Referendum”, http://en.wikipedia.org/wiki/Danish_European_Union_opt-outs_referendum, last accessed on July 18, 2013.

⑤ 张东升:“丹麦对欧盟共同外交与安全政策的参与”,第 53 页。

⑥ EurActiv, “Danish Minister: We Want to Be at the EU’s Core”, 7 May 2013, <http://www.euractiv.com/future-eu/danish-minister-want-eus-core-interview-519548>, last accessed on July 18, 2013.

有多达 66% 的受访丹麦民众支持 CSDP。^① 这说明该国民众对 CSDP 的支持度已经达到较高的程度。

总体而言,英国被认为是欧盟成员国中最支持“大西洋主义”的国家。^② 传统上,英国认为欧洲的防务安全是由美国通过北约来主导的。因此,英国在二战后一直回避或积极反对各种欧洲独立防务倡议:如 20 世纪 50 年代的“欧洲防务共同体”、20 世纪 60 年代的“富歇计划”、20 世纪 70 年代重启“西欧联盟”、20 世纪 90 年代呼吁将西欧联盟并入欧盟等。英国一向认为,美国对欧洲的安全承诺是不可或缺的,同时对自己在跨大西洋安全关系中的“中间人”角色非常骄傲。因此,英国对欧洲发展独立防务的举动一直比较敏感,担心会引发美国的孤立主义倾向,甚至彻底撤离欧洲。1997 年,布莱尔的工党政府抛弃英国政府长期立场,决定与法国共同支持旨在发展欧洲安全与防务政策的《圣·马洛宣言》。这一改变的根本原因在于,英国人已经认识到,如希望美国继续履行对北约的承诺,那么欧洲在安全问题上更为自我依赖应是一个前提条件。^③ 从这个意义上来说,布莱尔视支持 CSDP 为保留北约的一种战略。随着 CSDP 逐步取得实质性成果,而跨大西洋关系却因 2003 年的伊拉克战争陷入低谷,英国认识到应重新平衡与北约和 CSDP 的关系,并且更多关注后者。这个以崇尚现实主义而著称的国家,很快就开始认真对待 CSDP 并为其成长提供助力,同时坚信其能为美国在欧洲的军事存在减轻压力。2004 年至 2005 年期间,英国甚至花费大量时间劝说新加入欧盟的中东欧国家支持欧盟“战斗群”概念、实质性加入欧盟军事行动和民事特派团。与此同时,欧盟在选择负责共同外交和安全政策的高层官员时,也格外倚重英国人,如《里斯本条约》时代的首位外交与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿、2007 年至 2010 年担任欧盟军事参谋部主任的大卫·利基中将与目前欧盟对外行动署的总顾问罗伯特·库珀等都是英国人。不过,英国并未视 CSDP 为北约的替代物,而视其为北约的补充力量。英国 2010 年发

① European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, Fieldwork: November 2012, p.72, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_anx_bd_fr.pdf, last accessed on July 18, 2013.

② Stuart Croft, Andrew Dorman, Wyn Rees and Mathew Utley, *Britain and Defense 1945–2000: A Policy Re-evaluation*, London: Longman, 2001, p.3.

③ Jolyon Howorth, “Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics”, *European Foreign Affairs Review*, Vol.5, No.3, 2000, p.15.

布的《战略防务与安全评估》报告,仍视北约作为防务政策和战略的主要基石。^①而英国民众对北约的认同度依然高达71%,仅比2002年的76%小幅下降。^②与此同时,为支持CSDP,英国也将继续对符合本国利益的CSDP军事行动和民事特派团做出贡献。但其强调,防务仍然是英国自身主权的一部分,英国拥有对任何新CSDP活动的否决权,同时全权控制本国参与欧盟行动的人员。英国认为,欧盟可通过CSDP拥有包括政治、财政、法律、军事和发展等多方面的能力,并通过综合利用这些能力来处理危机,以补充北约的高强度军事行动。^③目前,英国民众对CSDP的支持率为52%,尽管在所有欧盟国家中排名倒数第二,但对于一个疑欧传统深厚的国家而言,这仍然是一个不低的支持率。^④

葡萄牙是北约创始成员国之一,多年来与美国的防务关系十分密切,先后参加过北约在科索沃、阿富汗、伊拉克和利比亚的军事行动。时至今日,大多数派驻海外的葡萄牙部队都在为北约服务。^⑤与此同时,葡萄牙从欧盟成员国的角色中也受益颇多,因此在北约和CSDP中做选择对于它来说也并非易事。在CSDP起步阶段,葡萄牙政府高层对其态度较为积极,但由于军方的反对,葡萄牙在参加CSDP行动时有些不情不愿。随着时间的推移,这种情况发生了改变。^⑥目前葡萄牙认为,CSDP是当前欧盟一体化建设中最有活力的领域之一,支持这一政策有利于北约的生存和发展,因此应予以强力支持。近年来,葡萄牙对CSDP的参与度比较高,派员参加了在刚果(金)、几内亚比绍、中非、乍得、波黑、科索沃、格鲁吉亚、巴勒斯坦和摩尔多瓦/乌克兰边境的任务。与此同时,葡萄牙还积极参与了组建欧盟战斗群和欧盟宪兵部队的工作。而民众对CSDP的认同度也

① UK Defense Ministry, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, 2010, p. 12, http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf, last accessed on July 18, 2013.

② Transatlantic Trends, "Topline Data 2012", p. 53, <http://trends.gmfus.org/files/2012/09/TT-2012-Topline-Data.pdf>, last accessed on July 18, 2013.

③ UK Ministry of Defence, *Meeting NATO and EU Treaty Defence Commitments*, <https://www.gov.uk/government/policies/meeting-nato-and-eu-treaty-defence-commitments>, last accessed on July 18, 2013.

④ European Commission Standard Eurobarometer 78, "Tables of Results, Public Opinion in the European Union", p. 72.

⑤ <http://www.portugal.gov.pt/en/the-ministries/ministry-of-national-defence.aspx>, last accessed on July 18, 2013.

⑥ Alvaro de Vasconcelos, "Portugal 2000: la voie europeenne", Notre Europe, *Etudes et Recherches*, No. 9, 2000, p. 22.

比较高,达到了 67%。^① 在对待北约和 CSDP 的关系上,葡萄牙认为加强有效的合作是未来的方向。^②

荷兰一直将北约视为其防务和安全政策的基础,不仅一直给予北约政治上的支持并积极参与北约的军事行动,还根据北约的标准制定本国的军事学说。^③ 2011 年,荷兰民众中认为“北约十分重要”的比例仍然非常高,达到 71%,仅比 2002 年的 74% 略有下降。^④ 从历史上看,荷兰对欧盟防务一体化的态度长期比较模糊,认为欧盟应主要承担经济责任,担心发展欧盟一体化防务会影响到北约对欧洲安全的主导作用。但荷兰也是一个以灵活运用现实主义而著称的国家,在近些年迅速意识到,随着美国将自身战略中心移往亚太,欧洲对于美国的重要性正在逐步下降,而 CSDP 的影响力正在不断上升。^⑤ 与此同时,荷兰对北约内部的决策程序也感到不满,认为其政治平等性不足。因此,荷兰必须在传统的“跨大西洋主义”防务政策和 CSDP 中间找到新的平衡。^⑥ 它也认识到,如果欧盟国家拒绝联合发展自身的军事力量,与美国的联盟关系也会进一步减弱,美国会更不重视欧洲。^⑦ 很快荷兰就决定支持发展 CSDP,并成为其中的一支重要力量,目前的欧盟军事参谋部主任范·奥赫中将就是荷兰人。值得注意的是,荷兰人对 CSDP 的支持率非常高,这对于一个曾否决过《欧盟宪法》草案的国家来说,非常难得。

① European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”.

② Global Security, *Portugal-National Defence Policy*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/pt-policy.htm>, Last accessed on July 18, 2013.

③ Dutch Defence Ministry, *Netherlands Defence Doctrine*, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2005.pdf>, last accessed on July 18, 2013.

④ Transatlantic Trends, “Topline Data 2012”, p. 53.

⑤ Rob de Wijk, *Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defense Policy*, p. 149, http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/741/1/NeD118_RobdeWijk.pdf, last accessed on July 18, 2013.

⑥ Ibid., p. 159.

⑦ Van Staden, *Towards a European Strategic Concept*, The Hague: Netherlands, Institute of International Relations, The Clingendael Institute, 1997, p. 2.

二 “老欧洲”国家:为了平衡北约而发展 CSDP

总体而言,“老欧洲”^①国家在 CSDP 和北约关系上的选择倾向变化是比较明显的。北约在 1955 年接纳了德国,为这个二战战败国带来了“新生”。北约成员国的身份不仅为德国提供了“爬出沼泽的软梯”^②,还给它带来了一种完全不同于以往的新安全身份认同——包括新国家身份认同、安全文化、安全环境和可供使用的安全工具。北约允许德国承担纯粹防御性、以民事力量为主的集体防务任务,但只能在多边联盟框架内参与决策境外军事行动。到冷战结束、两德统一时,德国已逐渐成为美国最重要的欧洲盟友。但此后,情况逐渐发生了变化。苏联的解体使美国成为世界上唯一的超级大国,随之而来的是美国在世界多地拓展权力,强加给北约新的、更具干涉主义色彩的安全文化。由于这种安全文化倾向与德国在二战后形成的安全文化背道而驰,德国逐渐远离所谓新的“北约文化核心区”。与此同时,德国希望找到自己安全文化的新归宿。尽管冷战结束后,美国赋予德国“欧洲合作伙伴中的领导者角色”,但德国事实上并未接受这一“赏赐”。最明显的例子就是拒绝介入第一次海湾战争。对于德国人来说,特别是“学生一代”^③,海湾战争的规模和性质都令他们震惊。^④ 北约在经历波黑和科索沃战争之后,于 1999 年推出的战略概念更加强调干涉主义,这令德国更为不满。

德国政治家尽力劝说公众接受这样的观点:适应新的世界现实,需要人们改变冷战时期形成的“和平主义-民事力量”安全文化,但德国公众没有轻易接受。^⑤ 自 1990 年后,德国开始不断选择新的安全归宿,相继把目光投向联合国、欧安组织、西欧联盟,最终锁定在欧盟身上,认为在欧盟框架下参与 CSDP 发展,

① 即美国前国防部长拉姆斯菲尔德最早定义的所谓“老欧洲国家”。

② Timothy Garton Ash, *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*, New York: Random House, 1993, p. 21.

③ 指参加过西德 20 世纪 60 年代学生运动的一代人,对战争强烈反感。

④ Peter H. Loedel, “Searching for Security: Redefining Germany's Security Interests”, in Mary Makenzie and Peter H. Loedel eds., *The Promise and Reality of European Security Cooperation*, Westport, CT: Praeger, 1998, p. 66.

⑤ Tom Dyson, “German Military Reform 1998–2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity”, *European Security*, Vol. 14, No. 3, 2005, pp. 361–386.

与德国的安全价值观相符。此后,德国进一步发现,CSDP 所提供的安全防务选择正是北约所缺乏的:“危机管理”而非“帮助美国实现全球战略”,“多边决策”而非“华盛顿施压”,“一系列政治工具”而非“简单粗暴的军事行为”。^①而两个组织所提供的部队参与模式也大相径庭:欧盟“战斗群”必须经过联合国或欧盟授权、被动反应、较少行动;而北约布拉格峰会后组建的“反应部队”则不需联合国授权、先发制人、经常行动。显然,德国更倾向于 CSDP 的部队参与模式,认为“既然不能影响美国一意孤行改变世界秩序,那就选择更多参与符合德国价值观的欧盟安全防务事务”。^②从德国人对北约和 CSDP 的态度中,我们也能看出一些端倪:他们对北约的认同度已经从 2002 年的 74% 降至 2011 年底的 60%;^③而对 CSDP 的支持度,却在 2012 年达到了 81% 的高位。^④尽管如此,在 2011 年的德国国防政策指南中,仍然强调了北约第五条款及核威慑力量对于德国国防的基础性作用,并主张“北约和欧盟之间更紧密的合作、互相依赖防务能力和指挥结构,仍然是欧盟共同安全的一个主要原则,能使欧盟在未来更为有效地发挥自身的政治权力”。^⑤

由于法国在欧盟中的独特地位,其与北约和 CSDP 的关系常常成为热门话题。18 世纪美国独立战争时,法国就曾给予援助,因此被称为是美国“最老的盟友”。^⑥不过,从 200 多年的历史来看,法国也是美国最“不情愿的盟友”,^⑦在处理对美关系上经常立场前后矛盾。自二战结束以来,法美之间最主要的矛盾,来自于美国在欧洲的霸权地位和法国在安全防务领域的自主意识。^⑧法国对北约

^① Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p. 153.

^② Felix Berenskoetter and Bastian Giegerich, “From NATO to ESDP: Analysing Shifts in German Cooperative Preferences after 1990”, *International Security*, 2007, p. 22.

^③ Transatlantic Trends, “Topline Data 2012”, p. 53.

^④ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

^⑤ German Defence Policy Guidelines, *Safeguarding National Interests—Assuming International Responsibility—Shaping Security Together*, 2011, p. 7, http://www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_deMaiziere_180511_eng_DLD.pdf, last accessed on July 18, 2013.

^⑥ Charles G. Cogan, *Oldest Allies, Guarded Friends: The United States and France Since 1940*, Westport, CT: Praeger, 1994.

^⑦ Michael M. Harrison, *The Reluctant Ally: France and Atlantic Security*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1981.

^⑧ Philip H. Gordon, *A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993, p. 223.

和欧洲安全防务一体化的复杂态度,经常惹怒华盛顿。在2003年伊拉克战争期间,希拉克总统的态度被美国认为是“不可接受的”,甚至有不少美国人认为,应该为此而“惩罚法国”。^①

实际上,在怎样平衡与北约和 CSDP 的关系问题上,法国的总体目标是:一方面保留北约,将其用于以集体防务为目的的高强度战争;另一方面不断发展欧盟安全防务实体,以促其承担起欧洲自主的危机管理任务,这两者之间是一种互补的关系。实现这个目标并非易事,而法国一直试图在这两者之间寻求平衡。经过海湾战争、波黑战争、科索沃战争、阿富汗战争和利比亚战争五场后冷战时代的地区性战争,法国清楚地表明,在战争中选择与美国站在一起是其“默认立场”。即使在与美国发生严重对峙的伊拉克战争期间,法国仍然在阿富汗部署了数量仅次于美国的部队,与华盛顿分享高度敏感的情报信息,并继续与美国在核武器项目上展开深度合作,^②从而在客观上缓解了美国在伊拉克战场的压力。当然,这并非出于热爱美国,而是出于希望保持一定的国际地位和影响力。此外,法军从不掩饰希望与美军共同作战,因为这样能有效提升自身的作战能力。北约被证明是发展法美军事合作的“效能倍增器”,法国对美国“预防和先发制人”的军事学说也并不反对。另一方面,法国一直是推动欧盟创建 CSDP 的主要力量,冷战后的历届法国政府都力争将欧盟建设成一个以规范为驱动、法治为基础、机构为主干、多边团结的国际组织,来管控后冷战世界的危机。法国认为,无论在软实力还是在硬实力上,法国都不想成为美国的“平衡者”。但冷战时代的美欧安全防务关系并不正常,并终将发生变化,因此法国应坚持走自己的路,支持欧盟发展 CSDP;相信自己的道路终将创建出一种更为健康和稳定的跨大西洋伙伴关系。^③ 从民调结果也可看出法国对北约和 CSDP 的态度:与十年前相比,2011 年的法国人对北约的信赖程度只有 1% 的变化,即从 61% 微降至 60%;^④而 2012 年法国人对 CSDP 的支持度高达 80%。^⑤ 上述事实说明,法国对北约的态

① Charles G. Cogan, “The Iraq Crisis and France: Heaven-sent Opportunity or Problem from Hell?”, *French Politics, Culture and Society*, Vol. 22, 2004, p. 120.

② Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p. 155.

③ 2012 年 7 月 14 日,笔者与时任法国驻欧盟使团官员帕塔尔(Xavier Paitard)在布鲁塞尔的访谈。

④ Transatlantic Trends, “Topline Data 2012”, p. 53.

⑤ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

度变化不大,但由于其是 CSDP 最主要的倡导者,因此必须主动平衡与两者的关系。

比利时和卢森堡尽管不像德国那样为“安全认同困境”所纠结,但也面临着在北约和 CSDP 之间进行倾向性选择的问题。这两个西欧小国在这一过程中都尽力避免做出公开的选择。^① 保持低调,做出现实选择是其唯一能做的,因为它们既不愿得罪美国,也不可能脱离欧盟。总体来看,与德国选择与北约拉开距离、更为接近 CSDP 不同,比利时和卢森堡所做的选择与法国类似:即在更多支持 CSDP 的同时,并未明显拉开与北约的距离。

西班牙则从来都不是“无条件接受北约”的,直到 1982 年才加入北约,而且与当时的法国一样,不参加北约军事一体化指挥结构和军事委员会。其中的主要原因是社会党强烈反对加入北约。西班牙领导层想方设法改变公众的反美情绪,并最终找到了办法。具有讽刺意味的是,正是当时的社会党首相冈萨雷斯反复向国民解释称,加入北约是加入欧共体的捷径,这竟成了西班牙公众通过加入北约公投的重要原因。^② 尽管如此,1996 年新任首相阿斯纳尔宣布西班牙将完全加入北约军事一体化组织,仍然遭到多数民众反对,而当时北约刚刚选择西班牙人索拉纳担任新秘书长。^③ 阿斯纳尔最终决定在 2003 年的伊拉克战争中与小布什政府结盟,再次引发民众反感,成为其下台的导火索之一。与此同时,主张从伊拉克撤军的社会党人萨帕特罗当选首相。此后,西班牙一直坚持认为 CSDP 是比北约更合适的安全政策机制,而其民众对 CSDP 的支持度也达到了 77%。^④

意大利传统上是北约的坚定支持者,与美国保持着良好的防务合作关系。意大利不仅积极支持北约的军事行动,其政治家和军人也常以超过美国之外其他国家的比例占据着北约副秘书长、军事委员会主席等高层职位。但另一方面,意大利也是欧盟的老成员国,自 CSDP 诞生,特别是欧盟跨入《里斯本条约》时代

① André Dumoulin, Philippe Manigart and Wally Struys, *La Belgique et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, Brussels: Bruylant, 2003, p. 14.

② Richard Gillespie, F. Rodrigo and J. Story eds., *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*. London: Routledge, 1995, p. 58.

③ Rodrigo Fernando, *Spain and NATO's Enlargement*, 1997, <http://www.nato.int/acad/conf/enlarg97/rodrigo.htm>, last accessed on July 18, 2013.

④ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

之后,其对 CSDP 的重视和参与程度越来越高。除了意识到国际大环境发生变化外,意大利做出这种战略选择的主要原因包括:一是 CSDP 军事行动和特派团的执行区域符合意大利关键国家利益,如巴尔干、非洲之角、非洲萨赫勒地区等;二是意大利发达的国防工业体系,需要通过融入欧洲防务局为主导的欧盟国防工业体系才能有更广阔的未来;三是欧盟所展开的低烈度军事行动符合意大利军队常年的训练目标,意大利也高度认同欧盟用民事加军事“综合性手段”解决安全问题的理念;四是意大利想通过积极支持和参与 CSDP 来巩固自身在欧盟中的地位。^① 而民众对 CSDP 的认同度也比较高,达到 71%。^② 意大利也继续支持将北约作为其安全和防务政策的基石,并尽力撮合北约与 CSDP 进行合作,尽管民众对北约的支持度已从 2002 年的 68% 下降至 2011 年的 52%。^③

三 “新欧洲”国家:为同时寻求安全和影响力 游走于北约和 CSDP 之间

被称为“新欧洲”的中东欧国家发展与北约和 CSDP 的关系,有着与“老欧洲”国家完全不同的经历。由于众所周知的原因,这些国家在冷战时期与北约国家完全处于对立的阵营。冷战结束后,它们各自展开了融入西方社会的历程,也开始与北约和 CSDP 发生越来越紧密的关联。

波兰、捷克、匈牙利和斯洛伐克四国组成的维谢格拉德集团拥有类似的经历。波兰曾在冷战终结后的一段时间内激烈讨论过自身的安全认同问题。当时摆在波兰面前的选择有三个:欧盟(西欧联盟)、中立和北约。由于历史原因,波兰对俄罗斯和刚刚统一的德国都充满恐惧,对与俄、德关系密切的法国也不信任。同时,波兰认为选择中立会使自身在国际事务中被迅速边缘化。因此,很快

① Giovanni Faleg and Manuel Muniz, *CSDP - Views from the Member States: Spain, France, Italy and the United Kingdom*, 2013, p. 4, <http://csdpstrategy.files.wordpress.com/2013/03/a-vision-for-the-eu-s-common-security-and-defence-policy-csdp-identifying-common-denominators.pdf>, last accessed on July 18, 2013.

② European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

③ Transatlantic Trends, “Topline Data 2012”, p. 53.

决定放弃前两个选择,通过加入北约、与美国发展紧密防务关系来保障自身安全。^① 根据波兰人自己的评估,波兰在 1999 年取得北约资格是该国迈向独立和民主的“决定性一步”,对其安全、政治稳定和经济发展具有长远的影响。^② 在很长一段时间里,波兰都视北约为自己唯一值得信赖和认真对待的国际安全组织,对 CSDP 则充满怀疑。但后来发展的情况使波兰更多地支持 CSDP:一是美国在伊拉克战争上的表现使波兰感到幻想破灭;二是波兰顺利获得欧盟成员国资格。^③ 此外,还有三个其他因素,加速了波兰在更大程度上接受 CSDP。首先是华沙越来越认为自己能在欧盟决策中发挥真正的领导性角色,而在北约中只能担当“边角料”;其次是波兰接受了欧盟“战斗群”概念,并承担起领导一支战斗群^④的任务;再次是华沙日渐发现,通过 CSDP 与其东部邻居发展安全关系,效果要比北约好,敏感度也低一些。因此,与英国、葡萄牙、荷兰一样,波兰逐步从完全依赖北约转向同时支持北约和 CSDP。值得一提的是,波兰民众 2012 年对 CSDP 的支持率高达 81%,较 2011 年上升 4%,说明民众非常认同这一政策;而民众中认为北约仍然对波兰安全至关重要的比例,却从 2002 年的 64% 降至 2012 年的 45%。^⑤

捷克在摆脱“苏东阵营”后,其首任总统哈维尔的亲美立场在很大程度上决定了捷克将北约作为安全归属。^⑥ 从地缘政治角度来说,由于相隔较远,捷克对俄罗斯的威胁并不敏感,起初主要担心刚刚统一的德国会造成安全威胁,但后来发现这种担忧是多余的。捷克对待北约的原则基本上是连贯的,主要是认为北约能保证美国在欧洲的存在,从而可为欧洲带来安全和稳定。^⑦ 尽管如此,捷克左右翼政党在各自执政时期对北约的态度却有所不同。如右翼政党公民民主

① Hamberger Judit, “The Evolution of Atlanticism in The Visegrad Area: The Case Studies of the Czech Republic and Poland as Observed from Hungary”, in Csaba Törő eds., *Visegrad Cooperation within NATO and CSDP*, pp. 42–43, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=133825>, last accessed on July 18, 2013.

② Ibid., p. 41.

③ Marcin Zaborowski, *Germany, Poland and Europe: Conflict, Cooperation and Europeanisation*, Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 17.

④ 波、德、斯(洛伐克)、拉(脱维亚)、立(陶宛)战斗群。

⑤ Transatlantic Trends, “Topline Data 2012”, p. 53.

⑥ Hamberger Judit, “The Evolution of Atlanticism in the Visegrad Area: The Case Studies of the Czech Republic and Poland as Observed from Hungary”, p. 48.

⑦ Ibid., p. 42.

党、基督教民主党等,对北约的态度非常亲近,时常强调美国在欧洲存在的必要性;而左翼政党社会民主党,则在强调尊重捷克北约成员国地位的同时,反对北约在捷克驻军,同时也反对伊拉克战争等美国主导的单边军事行动。值得注意的是,正是在2004年社民党政府执政期间,捷克得以加入欧盟,并在此后不断提升CSDP在捷克防务安全中的重要性。^①在捷克最新的国防战略中,北约仍然是基石,其中共提及“北约”一词多达23处,而仅9次提及CSDP一词。尽管如此,该战略文件对捷克与两者之间的关系做出了较为平衡的表述:“捷克的国防战略反映了北约2010年版的战略概念,同时也适当反映了欧盟的安全政策”。^②2011年,捷民众对CSDP的支持度也达到了78%的高位。^③

匈牙利也在冷战结束后迅速寻找加入北约的机会,生怕落后于其他同类国家。1999年,匈牙利终于如愿加入北约,但令人尴尬的是,由于该国腐败盛行,社会各项改革进展缓慢,北约内部一度传出应将匈牙利踢出的呼声。^④2004年,匈牙利得以加入欧盟,实现了多年来重返欧洲的目标。当时正是CSDP刚刚开始拓展影响力之时,匈牙利迅速抓住机遇,将CSDP提升至与北约几乎相当的地位。匈牙利在其国家安全战略中提到,该国的国家安全利益包括拓宽和加深融入欧盟的进程、追求成员国之间的平等权益和团结、提高共同外交和安全政策的有效性、提升CSDP、推动匈牙利融入欧盟机构等。与此同时,匈牙利也应支持长期保持北约在跨大西洋安全体系中的中心角色、使北约的活动能适应21世纪不断变换的安全环境、保证跨大西洋团结和美国在欧洲的军事存在等。^⑤有趣的是,匈牙利将对欧盟安全角色的表态写在了北约之前,不知这是否与北约曾经“嫌弃过”它有关。目前,匈牙利认为自身安全形势稳定,对其安全的基本保证

① Hamberger Judit, “The Evolution of Atlanticism in the Visegrad Area: The Case Studies of the Czech Republic and Poland as Observed from Hungary”, p. 50.

② The Defence Strategy of the Czech Republic, *A Responsible State and a Reliable Ally*, 2012, p. 4, http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8503/STRATEGIE_an.pdf, last accessed on July 18, 2013.

③ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

④ EurActiv, “Hungary: NATO’s Weakest Link?”, 13 November 2002, Updated 29 January 2010, <http://www.euractiv.com/enlargement/hungary-nato-weakest-link/article-118201>, last accessed on July 18, 2013.

⑤ “The National Security Strategy of the Republic of Hungary”, p. 1, http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/61FB6933-AE67-47F8-BDD3-ECB1D9ADA7A1/0/national_security_strategy.pdf, last accessed on July 18, 2013.

正是来自于北约和 CSDP 的合作。^① 2011 年时,匈牙利民众对 CSDP 的支持度为 75%,较前一年大幅提升 7%。^②

维谢格拉德集团中最小的国家斯洛伐克在冷战结束后一直由立场温和且较为亲俄的政党执政,并未急于投入北约的怀抱。直到 1999 年波捷匈三国加入北约后,斯洛伐克才开始加速入约步伐。其在 2001 年公布的国防战略中曾指出,由于周边的国家已经全部是北约成员国,这已成为其安全身份的一个重要决定因素。斯认为北约是唯一能够有效保证欧洲安全的组织,因此完全加入北约已属于其最重要的利益之一。该战略同时指出,斯洛伐克是欧洲安全合作体系的一员,但当时这一体系尚难以向其成员提供足够的防务保证。^③ 2004 年,斯洛伐克相继加入北约和欧盟。2006 年以前的政府一直是“北约第一”安全观的推崇者,但很难说此后的政府也坚定把持这一立场。^④ 2007 年以后,斯洛伐克政府一直积极支持在 CSDP 框架内展开维谢格拉德集团军事合作,推动成立维谢格拉德战斗群。2011 年 5 月,该战斗群终于建成,并将在 2016 年上半年投入欧盟战备值班任务。^⑤ 斯洛伐克民众对 CSDP 具有非常高的热情,其支持率高达 84%,与塞浦路斯和爱沙尼亚并列第一。^⑥

斯洛文尼亚、罗马尼亚和保加利亚三国与斯洛伐克一样,同在 2004 年加入北约。斯洛文尼亚于同年加入欧盟,罗、保两国在 2007 年加入欧盟。它们在北约和 CSDP 问题上的经历和当前立场,与维谢格拉德集团国家较为相似,限于篇幅笔者不再赘述。这三个国家的民众对 CSDP 同样非常认同,支持度均在 75% 以上。^⑦

① “The National Security Strategy of the Republic of Hungary”, p. 1.

② European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

③ Defence Strategy of the Slovak Republic (2001), p. 2, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ord871=orgagrp&ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=15140>, Last accessed on July 18, 2013.

④ Hamberger Judit, “The Evolution of Atlanticism in The Visegrad Area: the Case Studies of the Czech Republic and Poland as Observed from Hungary”, p. 69.

⑤ Adam Balcer, *A Wishful Thinking? Military Cooperation in the Visegrad Group*, 2013, <http://visegradrevue.eu/?p=1437>, Last accessed on July 18, 2013.

⑥ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

⑦ Ibid. .

波罗的海三国爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛的情况与上述六个东欧国家略有不同。由于对苏联时期的记忆非常深刻、与俄罗斯直接相邻且国力弱小,波海三国对自己的安全缺乏基本的信心,从而在长时间里对北约所提供的安全承诺依赖颇深,认为“欧盟所能提供的安全保证从很大程度上来说仅是理论上的”。^①这三国起初不太信任欧盟防务合作机制,主要出于以下原因:首先,它们不是CSDP的创始国,因此在参与CSDP过程中常有“被强加”的感觉;其次,欧盟并未准备好独立承担所有高强度军事行动,这使它们担心一旦遭受侵略,欧盟难以提供实质性军事支持;再次,CSDP军事行动和民事特派团所反映的巴尔干、非洲、中东等欧盟利益重点区,与波海三国所关注的相去甚远;最后,欧盟的外交政策经常因受能源等问题的掣肘而向俄罗斯做出妥协,因此难以赢得它们的彻底信任。^②但是,国际局势变换的大势促使美国将更多关注重点投向亚太,北约也在推出新战略概念后进一步向国际危机管理者和国际安全问题论坛的方向发展,并开始更多寻求与俄罗斯展开合作。在此背景下,波罗的海三国一方面继续在国土防御、网络安全等领域依靠北约,另一方面也开始更加重视CSDP。其主要原因在于:一是与波兰的认识类似,波罗的海三国也发现通过CSDP在安全问题上与俄罗斯打交道,要比通过北约的敏感度低很多;二是《里斯本条约》中对欧盟成员国的集体防务责任进行了更为明确的表述,使波罗的海三国加强了对CSDP在国土防卫上的信心;三是欧盟当前提倡的“永久结构性合作”符合三国利益,有利于促进波罗的海地区性防务合作;四是欧盟的轮值主席国制度给予波海三国在安全和防务政策方面更大的发言权,比在北约中总处于随从地位更具自主性。^③从民意角度来看,波海三国对CSDP的支持度非常高,均在80%以上。^④

① Arunas Molis, “A Baltic Approach to Security and Defence Issues in the Context of NATO and the EU after Lisbon”, in Csaba Törő ed., *Visegrad Cooperation within NATO and CSDP*, p. 73, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=133825>, last accessed on July 18, 2013.

② Arunas Molis, “A Baltic Approach to Security and Defence Issues in the Context of NATO and the EU after Lisbon”, pp. 73-74.

③ Ibid., p. 75.

④ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

四 “前中立”国家:为政治理想而支持 CSDP

瑞典、芬兰、奥地利和爱尔兰等传统欧洲中立国家,在选择中立问题上有各自不同的历史原因,对待中立的态度也并非一成不变。许多研究证明,至 1990 年代末,上述国家已不再如以往那样重视“中立”,而更加倾向于接受“不结盟”概念。^① 确实,在一个复杂而相互依存的世界里,很难说怎样的状态才是“中立”。不过,“中立文化”始终与这些国家的身份认同紧密相连,短时间内难以减弱。以瑞典为例,它自 19 世纪初开始就力图避免卷入任何一场外部冲突,并始终坚信,是“中立”而非“现实主义”才是本国安全的基石。^② 爱尔兰则在 2001 年的全民公决中否决了《尼斯条约》,在 2008 年的全民公决中否决了《里斯本条约》,尽管 2009 年再次全民公决勉强通过《里约》,但前两次否决已显示出爱尔兰仍未准备好改变“中立文化”。^③ 奥地利的中立地位是为条约和宪法所限定的,芬兰是出于地缘政治上的谨慎而选择中立,但这两个国家均已把“中立”内化为国家身份认同的一个关键因素。不过,这些国家已经越来越多地被称为“前中立”国家、“后中立”国家或“不结盟”国家。无论怎样称呼它们,都意味着“被动、保持距离或持保留态度”。^④

从历史上看,由于不认同“拉帮结派”,这些国家基本上不愿与北约保持紧密关系。在 CSDP 展开之初,它们也持同样的怀疑态度。^⑤ 随着这些国家相继加入欧盟、逐步全面参与活动,它们开始融入 CSDP 进程中,并做出了较大贡献。造成这种转变的主要原因在于,相较于北约,这些国家更赞赏欧盟决策的自主性。在欧盟理事会政治和安全委员会中,法国有关 CSDP 自主性的立场,经常受

① Hanna Ojanen, “Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam Development of the CFSP”, WEU-ISS Occasional Paper 11, 2000.

② Lisbeth Aggestam, “An End to Neutrality? Continuity and Change in Swedish Foreign Policy”, in R. Niblett and W. Wallace eds., *Rethinking European Order. West European Responses, 1989-1997*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 183.

③ Daniel Keohane, “Realigning Neutrality: Irish Defence Policy and the EU”, WEU-ISS Occasional Paper 24, 2001, p. 1.

④ Ibid. .

⑤ Laura C. Ferreira-Pereira, “Inside the Fence, But Outside the Walls: Austria, Finland and Sweden in the Post-Cold War Security Architecture”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 1, 2006, p. 99.

到来自上述国家大使们的全力支持。^①不过,这些国家,尤其是它们的民众对迈向真正的欧盟一体化防务并不赞成,认为这将导致本国丧失防务主权,改变本国的中立传统。这正是欧盟在《阿姆斯特丹条约》中加入“建设性弃权”条款的主要原因。该条款赋予了上述国家“不参与”CSDP 军事行动或民事特派团的权利,尽管并未具体说明怎样“不参与”。比如,当瑞典和芬兰在1999年10月放弃阻拦“将西欧联盟并入欧盟”后,两国就使用了一次“建设性弃权”,直接表明“虽然参与CSDP,但不会在其他成员国遭受军事攻击时给予援助”。^②爱尔兰也宣布,其“将在欧盟成员国遭受攻击时保持中立”。^③尽管这些国家有权做出这样选择,但该立场虽然不会受到其他欧盟成员国的欢迎。从最近的民调结果中,我们也可以发现这类国家的民众对CSDP的支持度并不高:瑞典54%,芬兰52%,奥地利63%,爱尔兰仅为50%,位列全体欧盟成员国的榜尾。^④

21世纪初期,这四个国家中有舆论认为,应该与北约和CSDP同时发展更紧密的关系。比如瑞典,曾一度考虑是否因周边波罗的海国家相继加入北约,自己也步其后尘的问题。^⑤奥地利也在2001年时被外界认为试图申请北约成员国资格。^⑥但随着伊拉克战争引发跨大西洋关系紧张,这种论调很快销声匿迹。这四个国家参与任何危机管理或和平支援行动,都需得到联合国或欧安组织的授权。如奥地利参与了北约经联合国授权在波黑和科索沃展开的行动,但拒绝在科索沃战争期间批准北约战机飞越领空,因为空袭南联盟未经联合国授权。爱尔兰、瑞典和芬兰只是对科索沃行动表示了支持,并未实质性参与其中。上述事例说明,“前中立”国家仍难以接受北约对干涉行动的解释。它们在派员参与

① 2012年1月13日,笔者在布鲁塞尔与时任芬兰驻欧盟使团官员萨尔米宁(Perti Salminen)的访谈。

② Hanna Ojanen, “Participation and Influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP”, WEU-ISS Occasional Paper 11, 2000.

③ Daniel Keohane, *Realigning Neutrality: Irish Defence Policy and the EU*, WEU-ISS Occasional Paper 24, 2001, p. 18.

④ European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, Fieldwork: November 2012, p. 72.

⑤ Lisbeth Aggestam, “An End to Neutrality? Continuity and Change in Swedish Foreign Policy”, in R. Niblett and W. Wallace eds., *Rethinking European Order. West European Responses, 1989-1997*, New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 185.

⑥ K. Liebhart, “Austrian Neutrality: Historical Development and Semantic Change”, in A. Kovacs and R. Wodak, *NATO, Neutrality and National Identity: The Case of Austria and Hungary*, Vienna: Bohlaus Verlag, 2003, p. 25.

军事行动上并不犹豫,相反,它们对“合法”军事行动的贡献度非常高。比如说,正是芬兰和瑞典的联合倡议,促使《欧盟条约》中加入了“彼得斯堡任务”,很大程度上保证了欧盟对西欧联盟的政治控制,确保了这四国能与其他欧盟国家一样参加欧盟维和行动。此外,这些国家都是联合国维和行动的重要贡献国,并积极参与了欧盟在巴尔干和刚果(金)的军事行动和民事特派团。此外,它们也都参与了“欧盟战斗群”的组建。简而言之,在上述国家与北约仍然保持距离的同时,已经开始认真参与 CSDP 了。一个最重要的原因就是, CSDP 中所包含的安全文化,有很多内容正是来自于这些国家。

五 结论

综上所述,几乎所有欧盟成员国,在 CSDP 问世后都逐渐调整了自身的安全防务“归属”。“大西洋主义”国家认为, CSDP 能够挽救并帮助北约,因此从掣肘转为支持该项政策;“老欧洲”国家一方面认同并支持 CSDP 的安全观,另一方面也不愿得罪美国,因此试图谨慎平衡与两大机构之间的安全防务关系;“新欧洲”国家普遍发现,通过 CSDP 能更好地发挥自主性,但同时也不愿放弃北约所能带来的安全感,因此选择在继续视北约 of 安全防务基石的同时,更加积极地参与 CSDP;“前中立”国家对北约和 CSDP 的态度都比较冷漠,但由于 CSDP 的理念有不少来自于这些国家的贡献,它们也在逐步增加对 CSDP 的参与程度。上述事实的背后,实际上隐藏着欧盟国家对北约与欧盟不同安全价值观的选择。欧盟所倡导的安全观,其核心在于软硬实力相融合的“综合性手段”;北约所倡导的安全观,其核心在于以美国为中心的硬实力论。但究竟哪种安全观更为符合时代潮流?是否超强的军事实力就一定意味着能够顺利解决全球性安全问题?伊拉克、阿富汗、利比亚等几场 21 世纪战争的后遗症最能说明问题。总体而言,在不断地选择、调整之后,本文所考察的欧盟国家对北约的热情正在减少,但远未消失;对 CSDP 的热情正在增加,但远未完全依赖。在上述结论基础上,笔者分析了未来欧盟和北约在安全防务问题上的竞争合作关系的发展方向。

首先,欧盟成员国在安全防务问题上将逐渐把 CSDP 放在与北约平起平坐的地位上。客观来看,冷战结束,特别是 21 世纪以来,国际格局已经发生了巨大

变化,美国已逐步将战略重心转移到亚太地区;主观来看,欧盟国家已不愿在安全防务问题上继续充当美国的“小跟班”。在此情况下,CSDP将逐渐成为欧洲人主导自身安全防务的最佳平台。“欧洲晴雨表”的民调结果显示,欧盟成员国对CSDP的支持近年来一直保持在高位:支持度在50%-60%的有4个国家,在60%-70%的也有4个,在70%-80%的有7个,在80%以上的有12个;较前一年支持度上升的国家有19个,下降的仅有8个。这意味着大多数欧盟民众十分支持CSDP,且这种支持正在呈现上升趋势。^①另一方面,美国和北约对欧洲的安全承诺已经延续了60多年,历史惯性、文化纽带和共同价值观不可能轻易减弱,以“大西洋主义”国家为主导的亲美力量仍将在欧盟中扮演美国利益“代言人”的角色,因此北约也绝不会轻易被削弱。“跨大西洋趋势”的民调结果显示,与2002年相比,2011年时欧盟七国^②中认为北约仍然十分重要的人从69%下降至62%,认为北约已不再重要的人从25%上升至32%,虽然反映出北约地位下降的事实,但变化程度不是很大。^③鉴于此,未来北约和CSDP在欧盟成员国心中的地位逐步持平,很有可能会是一个大趋势。

其次,美国将竭尽所能避免最终丧失在欧洲安全防务问题上的发言权。如果本文得出的结论继续发展,其结果很可能是CSDP彻底承担欧洲的安全防务责任,北约退出历史舞台。这显然不符合美国的利益。美国作为当今世界唯一的超级大国,必将想尽一切办法保留自身在欧洲安全防务问题上的发言权。在政治和军事上,美国近年来一直在推动北约转型,一方面使其更为符合美国的战略需求,另一方面也给予欧洲国家更多的自主性,通过让渡高层职位等方式拉住法国,通过在高强度战争中把欧洲国家推到前台增强它们的作战自信,从而达到拉拢人心的目的。这一方面将使双方获益,另一方面也会使美欧的利益更为紧密地融合在一起。这一被称为“经济版北约”的协定,必将对巩固真正的北约起到积极作用,从而弱化欧盟在安全防务领域自主意识增强给美国带来的负面影响。

最后,“和而不同”将是两大组织未来关系发展的大趋势。从理念层面上说,欧盟国家认可自身的安全理念,同时希望通过执行CSDP军事行动和民事特

① European Commission Standard Eurobarometer 78, “Tables of Results, Public Opinion in the European Union”, p. 72.

② 英国、法国、德国、荷兰、意大利、波兰和葡萄牙。

③ Transatlantic Trends, “Topline Data 2012”, p. 53.

派团来体现欧盟的价值观和软影响力,但另一方面又希望通过参与北约高强度的军事行动来展现欧洲人同样拥有硬实力,从而有能力实现自身的“雄心”。北约则经过伊拉克和阿富汗两场战争认识到,仅依靠强大的军事能力难以真正获得战争的胜利,而欧盟所倡导的军事加民事的“综合性手段”解决安全防务问题的理念,也正逐渐被北约所接受。很多北约专家认为,北约在保护全球公域安全时必须使用“综合性手段”,除武力之外,还应包括法律、技术和外交等多种工具。^①由此看来,双方互有所需,为两大组织在安全防务上的合作分工奠定了现实基础。与此同时,美欧近年来都遭遇了债务、经济危机的冲击,在安全防务领域的体现就是美欧国家的国防预算连年下降,促使它们不得不耗费大量精力来筹划“省钱增效”。据此,北约倡导的“灵巧防务”和欧盟倡导的“整合与共享”项目应运而生。这两大项目的目的都是通过多国联合研发、采购军事装备,来实现资源、能力共享和节省经费。本文所提及的四类国家,均通过不同的组合,不同程度地参与到了这两个大项目中。值得注意的是,两大项目中各有很多小项目,其内容是重叠的,参与人员也是同一批人,可谓是“两张招牌一家店”。为做好相关协调工作,“灵巧防务”的主导者北约盟军转型司令部与“整合与共享”项目的主导者欧洲防务局之间也存在着广泛的合作。^②北约已经认识到,刚愎自用和孤立难以实现自身目标,全球公域的规模和性质意味着北约必须与其他利益相关方展开合作。^③从上面考察的大多数欧盟成员国立场来看,它们也非常支持北约与 CSDP 展开合作,并认为这样的合作将成为本国国防政策新的基石。从这个意义上来说,两大组织一方面保留各自在安全防务问题上的独特观点和做法,另一方面又在较大程度上加强合作甚至融合,未来很有可能形成一种“和而不同”的关系状态。

(作者简介:李尧,北京大学国际关系学院 2006 级博士研究生;责任编辑:张海洋)

^① SDA Report, “Protecting the Global Commons”, p. 6, <http://isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=124311>, Last accessed on July 18, 2013.

^② 详情可参见北约盟军转型司令部网站 <http://www.act.nato.int/> 和欧洲防务局网站 <http://www.eda.europa.eu/>, Last accessed on July 18, 2013.

^③ SDA Report, “Protecting the Global Commons”, p. 5, <http://isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=124311>, last accessed on July 18, 2013.