

# 欧盟独立安全与防务力量的 发展演变与未来展望\*

严骁骁

**摘 要：**本文分析欧盟独立安全与防务力量形成的历史背景及支持其发展的政治制度和主要组成机构的演变，讨论欧盟武装力量的特点和局限性。笔者认为，就欧盟安全与防务力量目前的功能来看，其大体上完成了欧盟在危机管理、维和、人道主义援助等方面的任务，但是在应对地缘政治危机时，其作用往往趋于边缘化，北约仍旧是维持欧洲安全的核心机制。而且，由于跨大西洋关系的影响、“新旧欧洲”之间的战略分歧，以及欧盟身份定位的不确定性，使得进一步推动欧盟安全与防务力量建设困难重重，其未来发展并不明朗。

**关键词：**欧盟；安全与防务力量；北约

**作者简介：**南京大学 国际关系研究院 博士研究生 南京 210093

**中图分类号：**D814.1；D815

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2015)02-0071-15

## 一、建立欧洲安全与防务力量的历史背景

二战后欧洲军事合作的雏形始于1947年《英法同盟互助条约》(又称《敦刻尔克条约》)。英法两国在该条约中互相确认了共同抵御德国潜在军事威胁的义务。随着比、荷、卢三国的加入，该条约演变成为一个防御性的欧洲军事同盟——布鲁塞尔条约组织。早期西欧的军事合作特点鲜明，在很大程度上并没有受到跨大西

---

\* 《德国研究》杂志的评审专家对本文提出了诸多建设性的修改意见，在此表示感谢。文中的错漏由笔者本人负责。

洋关系的影响。1952年设计出台的欧洲防务集团计划延续了这样的特点：该计划提议组成一个超国家形式的联合军事力量，希望通过防务合作加强欧洲军事实力，以抵御逐渐上升的苏联的威胁。<sup>①</sup>由于法国国民议会拒绝批准这一计划，欧洲防务集团最终流产，西欧也随之失去了建立独立军事力量的最好机遇。此后，由于两极格局的日趋稳定，欧洲军事能力的建设和防务合作越来越多地受到美国的影响。朝鲜战争爆发之后，美国一直致力于通过重新武装德国，联合西欧各国军事力量来加强美国对抗苏联的全球战略。美国希望在大西洋联盟内创立一个联合的军事行动结构，将受美国直接控制的德国军事力量也纳入其中。<sup>②</sup>最终，由于德国承诺永久放弃制造核武器，以及英国同意在德驻军，联合西欧主要大国的西欧联盟在1954年成立，同时这也宣告“欧洲防务问题成为一个跨大西洋议题”。<sup>③</sup>

但在此之后，欧洲各国却没有为加强防务合作而开展任何政治活动，直到1970年《卢森堡报告》的出现，局面才有所改观。《卢森堡报告》旨在“协调发展各国为共同政治目标而采取的一致行动”<sup>④</sup>，由此开创的欧洲政治合作制度(EPC)成为欧共体成员国协商所有重大外交政策的一项基础性制度，随后的《哥本哈根报告》和《伦敦报告》对这一制度进行了完善和修订。值得注意的是，EPC在创立之初并没有关注欧洲安全和防务问题，也没有对建设欧洲军事力量的问题进行讨论——各国倾向于使用它们的经济资源达成软性政治目标，而非实现军事或安全目标。<sup>⑤</sup>虽然《伦敦报告》首次出现了关于安全问题的讨论，打破了“欧洲政治合作中讨论安全问题的禁忌”<sup>⑥</sup>，但建立欧洲军事力量的设想始终停留于纸面。造成这种局面的原因主要有两点：首先，西欧与华约组织中的东欧国家直接接壤，其在美苏两极均势体系中的位置十分敏感——“西欧的命运成为华盛顿和莫斯科的战略辩论以及美苏关系的主要因变量”<sup>⑦</sup>，因此西欧国家对发展武装力量普遍采取审慎

① Kjell A. Eliassen, "Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda", in Kjell A. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publication, 1998, pp. 1-8, here p. 3.

② Federiga Bindi, "European Union Foreign Policy: A Historical Overview", in Federiga Bindi (ed.), *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe's Role in the World*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2010, p. 13.

③ 同上, p. 14.

④ Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970), *Bulletin of the European Communities*, November 1970, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

⑤ Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2004, p. 132.

⑥ 同上, p. 141.

⑦ David Allen/Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 1, 1990, pp. 19-37, here p. 30.

的态度。另一方面,从 50 年代中期开始,西欧各国致力于经济贸易的超国家机构建设,以此来加强内部经济一体化,把安全与防务问题交付给以北约为核心的跨大西洋安全机制。由于欧洲制度建设集中于北约和欧洲经济共同体,所以政治一体化、外交安全政策合作被搁置一旁。<sup>①</sup> 纵观整个冷战时期,受制于两极格局的现实极大地钳制了欧洲发展独立防务的空间,所以从二战结束到 20 世纪 90 年代中前期,西欧一直没有真正意义上的独立军事力量。

随着苏联的解体、冷战的结束,原本被冷战冰冻的地区性冲突等问题逐渐复苏,欧洲的安全形势更加复杂和严峻,但这同时也为发展欧洲联合的安全和防务力量再次提供了契机。除了外部安全形势的变化之外,冷战后的美欧在对利用北约解决欧洲地区性危机时立场的不一致,是促成欧盟发展独立军事能力的另一个外在因素。美国在动用北约解决外部危机时更为谨慎,在不涉及其核心利益的问题上往往不希望直接介入。比如,在波黑战争中,美国最初寄希望欧洲独立承担维和使命,担心如果以北约的名义发动空袭,若未能实现战略目标,就不得不做好派遣地面部队的准备,进而全面介入战争。美国不愿重蹈越战的覆辙,深陷波斯尼亚的战争泥潭。<sup>②</sup> 克林顿政府就曾表明,美国不愿意干涉欧洲内部的危机。直到欧共体的外交斡旋未能有效地控制事态发展,才由美国领导北约结束了此次危机。

这次安全危机暴露了以北约为核心的跨大西洋安全机制的负面作用,欧洲军事力量在前南战争中表现出的无力正是 20 世纪 50 年代其所做决定造成的痛苦后果。<sup>③</sup> 在缺乏美国军事力量参与的情况下面对突发事件和局部危机,如果没有一支能够独立处理危机的有效武装力量,一旦外交努力宣告失败,欧洲将难以单独对事态进行有效控制,欧洲人深感建立独立军事能力的迫切性。因此,1998 年英法两国签署了《圣马诺宣言》并达成共识:在没有能力制止战争的情况下,为了缔造和平,它们需要来自欧洲盟友更多的支持,特别需要一种不依靠华盛顿的快速反应武装力量。<sup>④</sup> 英国改变了有关欧洲防务建设的一

---

<sup>①</sup> Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, p. 66.

<sup>②</sup> Jeffrey Anderson/G Ikenberry/Thomas Risse (eds.), *The End of West, Crisis and Change in the Atlantic Order*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2008, pp. 68-70.

<sup>③</sup> Stephan Keukeleire, "European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?", in Federiga Bindi (ed.), *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe's Role in the World*, pp. 51-72, here p. 54.

<sup>④</sup> Christopher Hill, "Cheques and Balance: The European Union's Soft power strategy", in Inderjeet Parmar/Michael Cox (eds.), *Soft Power and US Foreign Policy, Theoretical, historical and contemporary perspective*, London/New York: Routledge, 2010, pp. 182-198, here p. 187.