

永久结构性合作： 欧盟差异性一体化的 新进展^{*}

陈 洁 袁建军

摘 要：作为差异性一体化机制，《里斯本条约》制定的永久结构性合作比增强合作机制更具灵活性和针对性；允许部分成员国在防务领域率先深化合作，从而解决欧盟防务能力不足这个特殊问题。2017年12月，欧盟25个成员国正式启动永久结构性合作机制，开启了欧盟防务一体化的新进程。这是日益增加的安全威胁和自身军事实力缺陷的客观现实、多重危机困扰、英国脱欧和美国政府的“单边主义”等一系列因素综合作用的结果。永久结构性合作是欧盟差异性一体化的新进展，有着明显的差异化特点，但这也决定了其进一步发展将面临一定挑战。

关键词：欧盟；永久结构性合作；差异性一体化

作者简介：南京航空航天大学 人文与社会科学学院 国际战略与安全研究中心 教授 南京 211106

南京航空航天大学 人文与社会科学学院 巴尔干地区研究中心 副教授 南京 211106

中图分类号：D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2019)03-0045-13

^{*} 本文是国家社会科学基金青年项目“欧盟差异性一体化及其对中国推进命运共同体建设的启示研究”(编号:14CGJ004)的阶段性成果,还获得中央高校基本科研业务费专项资金项目“欧盟法律制度创新”(编号:NR2019007)的资助。

在欧洲一体化语境中,差异性一体化(differentiated integration)指“正式的欧盟法规在适用于成员国时存在差异性”^①,在实践中表现为并非所有成员国都参加特定政策领域的合作。由于安全和防务政策涉及成员国主权最敏感、最核心的部分,该领域不乏差异性一体化发展,例如:丹麦在防务政策的选择性例外(opt out)、部分成员国在欧盟框架之外的合作、非成员国参加欧盟联合军事行动等。2017年12月,欧盟25个成员国在防务政策领域建立了联盟框架之内的强化合作。该合作的法理依据是《里斯本条约》制定的永久结构性合作(Permanent Structured Cooperation, PESCO)。本文拟对欧盟差异性一体化的最新进展——安全和防务领域的永久结构性合作进行探讨,首先考察欧盟制定永久结构性合作机制的背景,其次比较永久结构性合作和增强合作两种差异性一体化机制的异同,接着分析永久结构性合作的启动及其动因,最后检视其差异化的特点和由此带来的挑战。

一、永久结构性合作机制出台的缘起

一直以来,共同防务始终是欧洲一体化的“短板”。由于成员国在安全和防务问题上分歧较大,欧盟防务一体化进程进展缓慢。在1996~1997年政府间会议的磋商中,差异化是重要议题之一。为了应对一致表决机制所带来的问题,政府间会议决定制定更紧密合作(closer cooperation)条款,允许部分成员国在联盟框架之内深化合作。当时,有成员国提议更紧密合作的适用范围应包括共同外交与安全政策,但该提案遭到英国、丹麦等国的反对而没有被采用。^②此后的《尼斯条约》将更紧密合作改为增强合作(enhanced cooperation),并将其扩大到第二支柱,但是排除了防务政策。2002年2月开始,欧盟召开制宪大会以起草一部宪法条约草案。在制宪大会期间,法德推动了永久结构性合作机制的制定。11月,法德代表向制宪大会提交一份联合提案,提议欧洲安全与防务政策应该允许更多的灵活性,包括在防务领域引入增强合作条款、有意愿发展防务能力的成员国缔结一份议定书来建立新合作等。^③负责研究防务议题的第8小组在讨论中纳入了法德的提案。其最终报告指出,有提案要求在防务领域建立一个类似于“欧元区”的具体合作:“新条约应该提供成员国之间开展更紧密合作的形式,对有愿意执行更高使命和有可能

^① Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen, “Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 2, 2014, pp. 354-370, here p. 356.

^② Alexander C-G. Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave, 2002, pp. 90-101.

^③ Dominique de Villepin/Joschka Fischer, “the Joint Franco-German Proposals for the European Convention in the Field of European Security and Defence Policy”, CONV 422/02, Brussels, 22 November 2002.

力完成可靠承诺的所有成员国开放。”^①2003年4月，德国、法国、比利时、卢森堡四国首脑就欧洲安全和防务问题进行磋商，提议在欧盟框架内建立一个类似于经济与货币联盟的欧洲安全与防务联盟（European Security and Defence Union, ESDU）。^②在此背景下，2004年出台的《欧洲宪法条约》纳入了永久结构性合作条款，包括通用条款、程序性规则条款和条约后的议定书。《欧洲宪法条约》被法国、荷兰两国的全民公投否决之后，包括永久结构性合作在内的大部分内容被纳入了《里斯本条约》。条约的第42(6)条款规定，“军事能力达到了较高标准，在共同安全与防务政策机制下做出更具约束力的承诺，并考虑到最为紧迫使命的一些成员国，应在欧盟框架内建立永久结构性合作”。^③值得注意的是，永久结构性合作机制打破了共同防务领域的一致表决原则。在其框架下，关于确认建立合作、未参与国加入以及中止参与国资格的理事会决定都采用有效多数表决，并且只有参与国具有表决权。因此，在一定程度上，永久结构性合作“带来了制度上的突破，它使防务一体化具备了亟须的弹性”。^④

永久结构性合作机制的出台主要得益于法德的大力推动，适应了欧盟一体化发展的需要，以及联盟异质性程度不断加大的现实。第一，伊拉克战争暴露了美欧军事力量的差距，以及欧盟内部围绕防务问题具有严重的分歧。这迫使法德认识到有必要加强欧洲防务合作，尤其是发展防务能力。传统上，欧共体成员国主要在共同体框架之外，以政府间合作的方式协调成员国的军事能力建设，包括：在北约框架下协调防务规划、西欧联盟中的军备合作等。随着欧洲安全与防务政策的发展，欧盟积极在联盟框架之内加强防务预算与军备项目方面的协调，例如出台了“欧洲能力行动计划”（European Capability Action Plan）。虽然欧盟致力于弥补防务能力缺陷并取得了一定进展，但是集体防务能力建设总体上进展缓慢。^⑤在提升欧盟防务能力问题上，成员国的合作意愿和能力存在巨大差异，要求所有成员国同步前进并不现实。因此，法德积极倡导在防务合作中引入更多的差异

^① The European Convention, “Final Report of Working Group VIII — Defence”, CONV 461/02, Brussels, 16 December 2002.

^② “Conclusions of the Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence”, Egmont Palace, Brussels, 29 April 2003.

^③ “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 83, Vol. 53, 30 March 2010, p. 39.

^④ 孔刚：《欧洲联盟共同防务：当代定位与基本逻辑》，载《欧洲研究》，2017年第5期，第89-112页，这里第91页。

^⑤ Sebastian Graf von Kielmansegg, “Permanent Structured Cooperation: A New Mechanism of Flexibility”, in Hermann-Josef Blanke/Stelio Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, London: Springer, 2012, pp. 551-565, here pp. 555-556.