

“欧洲军”，离我们还有多远？

文 / 孔 刚

2013年12月19日，欧盟各国领导人再次聚首布鲁塞尔，讨论的重大议题不仅仅是加强欧洲银行业监管等经济“救灾”措施，更加令人瞩目的，是欧盟国家时隔五年又一次在最高政治层级上磋商欧洲的防务大计，并为这一领域的长远发展指明方向。经济一体化早已是欧洲响当当的名片，那么十二星旗下的“欧洲军”离我们还有多远？

“圣马洛2.0”：欧盟再议防务大计

圣马洛是法国布列塔尼的一座小城，也是欧盟共同防务事业启航的地方。1998年，当时法英两国领导人直接推动了“防务欧洲”的诞生。2008年底的欧盟峰会则适时地对十年来的欧洲防务加以总结和展望。最近五年多以来，欧盟无论是其安全环境、政治生态、经济条件还是社会舆论都发生了许多重大变化。显然，只有防务领域也与时俱进，才能满足欧洲人民对安全的需求。因此人们期待着面目一新的欧盟防务，期待着“圣马洛2.0”。

在本次峰会举行之前，一些重大的事态发展已经为欧盟再论防务大计铺垫了基础、准备了条件，同时也带来一些限制因素。

首先就是新的《里斯本条约》在2009年底生效。这项欧盟的“根本大法”为其防务领域引入了若干新规定，其中包括“永久结构性合作”、“相互援助”以及“相互团结”等条

款。根据永久结构性合作，欧盟鼓励达到一定标准的成员国率先在军事力量的发展方面相互看齐，组成事实上的“先头部队”，带动欧洲防务水平的整体突破。而按照相互援助条款，欧盟成员国承诺要在欧洲发生武装侵略的情形下，彼此伸出援助之手，包括各自的军事力量。相互团结则意味着欧盟国家要在恐怖主义等自然或人为灾难面前更多地同呼吸、共命运。可见《里斯本条约》为欧盟防务的发展提供了丰盛的“食材”，如何将这些条款的巨大潜力释放出来，将其做成一道防务“大餐”，就成了摆在欧盟面前的要务。

其次，“节衣缩食”也是最近几年欧盟防务面临的新趋势之一。受主权债务危机拖累，欧盟许多国家已经陷入了囊中羞涩的境地。成员国竞相削减防务预算以实现经济自救，且彼此互不协商。照此下去，欧洲整体上面临着“非军事化”，丧失许多关键性防务能力的前景。然而，欧盟周边安全形势动荡、恐怖主义猖獗等现象并没有改善。这从马里、中非、叙利亚等国局势中便可一窥究竟。因此，及时召开峰会讨论防务议题，还是欧盟的一项“救灾”之举。

第三个重大事态可以归结为欧盟国家尤其是大国在共同防务领域中的分歧有所加深，迫切需要欧盟居间协调。这一点从2011年以来干预利比亚、马里等例子中看得很清楚。随着欧盟防务的不断深化，传统的国家利益和文化也在顽强地表达其“个

性”。大国更是不肯轻易地将本国的光辉特质泯灭在一体化之中。因此，德国在法英积极干预利比亚的时候孑然独立，任巴黎、伦敦的批评声不断而不为所动；法国出兵马里与极端主义势力激战时也是形单影只。从历史经验看，欧盟大国始终是共同防务的重要推手。如何凝心聚力，防止离心离德，确已成为欧盟防务继续发展的当务之急。

能力，还是能力：共同防务焦点议题

在这次欧盟各国首脑们达成的一系列重要决定中，防务能力是出现频率最高的核心词汇；而提升能力，则是成员国公认的焦点议题。

勿庸讳言，能力问题一直是欧盟防务最大的短板。且不论最初确定的组建六万人欧盟快速反应部队的目标至今也没有实现，就是规模小得多的新型战斗群，其真正能力也没有得到实战检验过。因此，能力议题正是当前欧盟防务领域向前推进的最大“增长点”。提升防务能力这一领域的技术性更强，并不涉及对防务力量的控制和使用权，因此更容易达成共识。况且在当前经济环境下，通过欧盟优化配置资源，保持本国防务能力，也是各成员国的内在需求。

在本次首脑峰会上，各国一致认为合作发展军事力量是保持欧洲防务能力、弥补不足并避免重复建设的不二法门。其中的关键是集中各国的防务资源、协调各国的防务需求并形成



图片来源/Imaginechina

2013年12月19日，2013年最后一次欧盟峰会在比利时布鲁塞尔开幕，欧盟28个成员国的首脑出席峰会。图为欧洲委员会主席巴罗佐与法国总统奥朗德。

可观的规模经济。由此一来，欧盟各国的防务力量就有希望在未来的安全行动中配合得更加流畅，而欧盟与北约之间的合作关系也会从中受益，可谓一举多得。

对于具体发展哪些防务能力，欧洲理事会给出了明确的指导意见。一是“远程有人驾驶飞行系统”。这一系统融合了现代战争理念和前沿军事科技，对欧盟防务力量的升级具有重大意义。峰会要求制订该系统在2020至2025年的发展规划，推动各成员国在这一系统方面的紧密合作，同时要求欧盟委员会研究相关立法并为其研发等技术工作配备资金。二是发展空中加油能力。该能力的缺失曾使得欧盟国家在2011年干预利比亚时对北约和美国表现出极大的依赖，削弱了欧洲的政治分量。峰会要求各成员国与联盟携手合作，全面提升远程空中补给尤其是“多功能空中加油运输”能力，真正实现防务独立。三是提高卫

星通讯能力。毫无疑问，这也是着眼于未来的战略之举。峰会上，首脑们要求成员国、欧盟委员会以及欧洲航天局三方为新一代官方卫星通讯的建立紧密合作，并明确提出要在2014年建成卫星使用者集团。四是发展网络安全能力。峰会决定在欧盟《网络安全战略》的基础上提高民事和军事层面上的合作，把重点放在训练和演习之中，抢占战略制高点，为欧盟防务行动中的网络安全保驾护航。除了这四大能力外，本次峰会还要求进一步夯实欧洲防务工业的基础，毕竟，发达的军工产业才是提升能力的根本保证。

共识与分歧：大国立场微妙博弈

欧盟中永远不乏“老谋深算”的国家，诸如法国、德国、英国等成员皆为近代以来国际外交舞台上的老手。就像以往的历次峰会一样，各成

员国在布鲁塞尔也少不了一番讨价还价。防务本就是敏感议题，再加上经济危机的幽灵徘徊在眼前，各国首脑都不敢轻言让步，只能尽量求同存异。客观地说，本次峰会达成了重要共识，发展欧盟防务能力的一系列决定乃至具体措施就是明证。毕竟，欧盟能力不振给所有成员国都带来了伤痛，以干预利比亚为例，就连对北约和美国情深意浓的英国也在事后大声疾呼必须弥补大西洋两岸的能力鸿沟。因此，欧盟峰会决定提高能力确实有着广泛的“群众基础”。

然而另一方面，德、法、英等大国在欧盟防务领域的其他议题上却有着诸多不同立场，甚至是重大分歧。例如，英国对所有进一步强化“制度性”合作的倡议都高度警惕，它认为由《里斯本条约》所奠定的永久结构性合作应该严格限于防务力量的“发展”层面，决不能延伸到力量的“拥有”和“使用”层面，这是英国的底线。卡梅伦首相在会上坦言：“欧盟国家进行防务合作是对的。但欧盟拥有陆军和空军，完全错误。”当然，人们对于英国的立场很少感到意外。令人意外的是，法国和德国之间竟也有不和谐音。奥朗德总统会上极力呼吁建立欧盟海外行动基金，而法国在马里和中非的行动马上就可从中受益。巴黎认为这合情合理，因为“法国在代表欧洲行动”，既然代表整个欧盟，当然应该大家出钱。但德国不这么看。柏林对巴黎的真正动机和“无私”行为并没有把握，因此，默克尔总理只能告诉老朋友：“对于德国没有参与决策的海外行动，我们不会资助”。

显然，对于雄心勃勃的欧盟防务而言，一次峰会是不够的。

（作者为解放军国际关系学院副教授）