

● 国际政治

法德军事关系与欧盟共同安全政策^{*}

王 振 亚

(武汉大学 国际关系研究所, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 王振亚(1962-),男,河南许昌人,武汉大学国际关系研究所博士生,主要从事国际政治研究。

[摘 要] 欧盟共同安全政策是法德军事合作(或者说对抗)关系在冷战后发展的逻辑结果,它从一开始就是为了控制德国、束缚德国而设计的,经历了一个从超国家机构安全体系到双边合作,再到多国家的共同政策这样一个历程。由于缺乏信任和美国政策的影响,法德双方几次深化合作的尝试最终都失败了。欧盟共同安全政策的产生并没有消除法德双方在关键问题上的分歧,因此,其发展趋势和作用也将非常难以确定和把握。

[关键词] 法德军事关系; 制约与反制约; 欧盟共同安全政策

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)02-0192-05

众所周知,欧洲一体化运动在很大程度上是由德法两国推动的,而就一体化运动的一个重要成就——欧盟共同安全政策来说,也是德法军事关系发展影响的结果。因此,了解法德军事关系的演变,是探讨欧盟共同安全政策问题的出发点和重要途径。

一、法国对德国军事政策和最初选择

欧洲的共同安全问题是 50 年代初期苏联军事威胁增加的背景下,围绕着重新武装德国这一主题展开的,德法之间制约与反制约的关系成为矛盾的焦点。战后初期,法国对德国的政策十分理想化,即实现法国传统的地缘政治目标,肢解德国,直接控制莱茵地区和部分鲁尔地区,使自己成为重新组织起来的西欧国家的首领。但是,法国在刚刚解放的条件下缺少实施这个政策的实力,而且由于实力不济,时常还要屈服于外界的压力,所以实际执行的政策与最初目标之间始终存在一定的差距。

1950 年朝鲜战争爆发以后,美国从欧洲防务的必要性出发,决定重新武装德国,建立 12 个德国师,归大西洋联盟统一指挥。这一决定与法国的对德政策是矛盾的,无疑给法国出了一道难题: 二战结束刚刚才 5 年,法国还没有足够的时间修复德国军队给人们心灵造成的创伤。法国人无论如何也不希望让联邦德国建立自己的国防军,但法国急需美国的援助,恢复被战争破坏的经济和进行殖民战争,以维护其大国形象,所以不得不原则上答应美国的要求。作为补救措施,法国提出建立西欧防务共同体的计划,即在大西洋联盟的框架内,由法国、比利时、意大利、荷兰、卢森堡和联邦德国共同提供兵员,建立一支实际上由法国领导的、一体化的欧洲军队,把重新武装起来的德国军队纳入法国的实际控制之下。

法国当时认为,既然欧洲煤钢共同体可以在经济上捆住德国,西欧防务共同体也应该可以在军事上

^{*} 收稿日期: 2000-07-15
基金项目: 中国-欧盟高等教育合作项目(4040063/99)

束缚住德国。法国希望西欧防务共同体具有一箭双雕的效果:既可以满足美国重新武装德国的要求,同时又不让联邦德国拥有独立的军队。然而,事情并非如法国想象的这么简单:在一个按照平等原则成立的超国家机构中,对德国进行的任何限制,反过来同样会限制法国。这样一来,一方面法国和德国一样丧失了军事主权;另一方面,由于印度支那战争的拖累,法国不能为欧洲军提供与其希望的领导地位相称的足够的兵员;德国无牵无挂,反倒可以借助表决机制而成为西欧防务共同体的实际领导者。所以,这个计划在 1954 年遭到法国议会的否决而告失败。

西欧防务共同体计划的失败,成为法国对外政策的转折点,标志着法国将不再把欧洲一体化作为推行国家政策的基本工具,而是把对外政策的重点放在欧洲政府间合作和多国家的欧洲建设上面,法国至今仍然坚持这一政策。政策变了,但对德国进行控制和限制的小算盘却始终左右着法国政策的方向:必须寻求其他办法把联邦德国纳入符合法国愿望的安全体系框架之内。

1954 年 10 月 23 日签署的《巴黎协定》使联邦德国恢复了主权,重新获得武装并加入北大西洋公约组织(NATO)。在法国的要求下,协定同时还规定建立欧洲的军事组织:西欧联盟(WEU)。尽管法国一度认为 WEU 能够决定欧洲军备政策,而且法国的军事工业将起领导作用。可是,无论是英国或是德国都无意跟法国走。而 WEU 的军事行动、计划、指挥都必须依赖 NATO 的力量,所以不可能成为法国所设想的那种以有效地制约德国为目的的共同安全政策的工具。相反,由于《巴黎协定》允许德国重新武装并加入 NATO,这既使 WEU 成了“森林中的睡美人”,又使法国在 NATO 中成为德国平等的伙伴,丧失了对德国的优势。法国明白,一旦失去这种优势,自己便会沦为欧洲的三流国家,更无从发挥在世界事务中的领导作用。为了摆脱这种尴尬的局面,法国要求改革 NATO,建议在大西洋联盟中成立由美国、英国和法国这三个主要盟国组成的领导小组,并赋予这个小组在苏联进攻的情况下决定使用核武器的权力。如果这个愿望能够实现,法国即可在联盟中保持对联邦德国的优势^[1](P. 69)。实际上,在大西洋联盟中建立美、英、法三方战略领导小组一直是巴黎努力追求的,也是迄今为止依然没有得以实现的夙愿。在没有希望重组 NATO 的情况下,法国的最后措施就是决定使自己拥有核武器。促使法国做出这一决定的重要因素,一方面是美国在 1954 年采用大规模核报复战略,并把这一战略的使用范围扩大到 NATO,从此在 NATO 中就有两类国家:有核国家(美国和英国)和其他国家。在这种情况下,如果法国不拥有核武器,就会被降级到“其他”国家的行列中去,就会在大西洋联盟或者国际舞台上失去它应有的分量。另一方面,面对具有 NATO 身份、已经拥有常规武器的德国,法国希望通过核武器来取得对德国的优势。

总之,战后不久法国就确定对德军事控制政策,由于认为欧洲防务共同体和 NATO 均不符合对德军事政策目标,无法发挥法国所期望的作用,法国对这两个组织终于采取了否定的态度。

二、法德深化合作的障碍

由于美国的干预,法国没有实现借助超国家机构来控制德国武装的目标,于是改变政策,由敌视德国转向法德和解,通过加强双边的军事合作来解决安全问题。50 年代后期,国际形势的发展使这种合作有了可能:首先,苏联武装和威慑力量的加强使法德两国都感到不安;其次,美国在苏伊士运河危机期间的表现使欧洲感到失望,也使德国对美国保卫欧洲的决心产生了怀疑;最后,法德两国开始寻求实现各自战略意图的现实需要,法国希望通过法德合作,在大西洋联盟内形成“欧洲防务支柱”,借此向美国施加压力,达到重组 NATO,或在核技术领域得到美国帮助,并利用德国的财政支持发展核武器的目的;德国则试图通过加强与法国的双边军事合作,增加德国在大西洋联盟中的分量,消除盟国对德国的军事歧视,在合作的项目下发展现代化军备而不至于引起周围国家的恐慌,利用与法国在核领域中的合作向美国施加压力,实现用美国的核武器武装德国军队的战略目标。《巴黎协定》虽然禁止联邦德国在其领土上生产核武器,但却没有禁止它在领土以外生产核武器,也没有禁止它拥有核武器。

1957年 11月 28日,法、德、意三国的国防部长签署了一个议定书,决定加强在“军备和军事观念领域”的密切合作,同时也强调存在着一些“欧洲特有的问题”和“联盟中的欧洲国家特有的问题”。议定书特别强调三国应“优先”在飞机、导弹以及“核能的军事应用”领域的合作^[2](P. 233)。这样的表述无疑向美国传达了巴黎和波恩对 NATO 的战略所抱的保留态度。对阿登纳来说,这个协定的意义就在于可以对美国人施加压力,以便为联邦军队取得美国的原子武器。因为 NATO 对核武器的安排既使波恩丝毫不能对核打击计划进行监控,又不能为波恩所提倡的“前沿防御”战略提供保证。法国人对这个协定的作用则要直言不讳得多:“大陆国家在现代化装备方面合作的打算,最初是作为向我们的盎格鲁—撒克逊盟友施加压力的手段而设计出来的,目的是让他们既重视我们的观点,同时也重视我们的能力。”^[3](P. 256)由此看出,法德的再次合作从一开始就是为了向美国施加压力,所以这种合作是脆弱的和不确定的。

时隔不久,艾森豪威尔宣布在双钥匙制度下向欧洲盟国提供中程导弹,德国则利用这一制度取得了对核打击计划的监控权。同时,在和美国领导人的对话中,法国得知美国很可能修改“麦克马洪法”,向在核领域已经取得实质性进展的盟国提供核技术支持。法国由于可能得到这种帮助,于是便对实施三国部长的协定不太积极。实际上,在 1958年 4月之前,协定的实施工作已完全停止。

1960年 2月 3日,法国第一个原子装置试爆成功,成为核俱乐部的成员。为此法国希望尽快解决 NATO 的三方领导权问题。如果不能达到目的,那就另立门户,联合德国,建立欧洲政治联盟(EPU)。德国则不希望在 NATO 中出现把自己排除在外的三方领导机构,所以便加强与美国 and NATO 的联系。1959年,杜勒斯去世,阿登纳失去了在华盛顿惟一的联系人,从此以后,没有人能够像杜勒斯那样理解和支持德国的政策。另外,阿登纳对美国人的战略心存疑虑,虽然坚持维护与美国的亲密关系,但同时也寻求欧洲国家间的合作。法德之间既有合作的趋势,也有阻碍合作的因素,出现了机会与困难并存的局面。

德国之所以转向法国,主要目的是希望与法国共同生产核武器。德国国防部长施特劳斯曾向他的法国同行梅斯梅尔表示,如果美国的防务政策依然不确定的话,德国将转向法国,向法国建议一项共同的防务政策。由法国在法国制造核武器,在发生冲突的情况下,德国军队可以像法国军队一样使用这些核武器。梅斯梅尔毫不掩饰巴黎将会拒绝这样的提议。无论如何,法国不可能,也不愿意为了德国的利益来取代美国的军事保证。联邦德国别无选择,只好求助于美国的核武器,并且贯彻 NATO 的核力量计划。由此看出,以法德为轴心建立欧洲共同的防务政策的设想此时还缺乏基础。

尽管双方在核合作方面的观点存在着巨大差异,《爱丽舍条约》还是于 1963年 1月 22日如期签署了。其中规定:建立一个国家联盟,其特别目的在于通过“一个共同的外交政策”和通过“一个旨在加强大西洋联盟的共同的防务政策”。法国关于建立以全体一致的方式做出决议的政治联盟或者说主权国家联盟,包括制订共同防务政策的设想得到了肯定。同时,作为妥协,波恩关于共同防务政策将有助于加强大西洋联盟的思想也得到了安排。在戴高乐看来,这个条约是实现其欧洲战略计划的主要组成部分。对阿登纳来说,这个条约是他下野前所进行的德法和解的具体化,也是影响戴高乐、阻止他改革 NATO 和越过联邦德国与苏联达成谅解的一种手段。总而言之,《爱丽舍条约》对他们两个人来说都是十分重要的。然而,这个条约并不符合美国人的口味,美国特别担心法德军事合作会扩展到核武器方面,或者法国今后将试图把欧洲组织成为介于苏、美之间的第三种力量,并且围绕着法国领导下的法德轴心来重组欧洲,以便逐渐驱除美国的影响。美国人认为,这种政策是十分危险的,必须进行反击:

首先,美国对法国希望订购的战略物资(计算机、科学仪器等)的出售实施最大限制;其次,肯尼迪在 1963年 6月访问了联邦德国和柏林,把多边核力量计划明确化,并且向波恩指明,在大西洋伙伴关系的框架内,联邦德国可以享受平等的待遇,但在以巴黎领导的欧洲框架内,德国是不可能期望得到这种待遇的^[4](P. 265),以此框住联邦德国,把它牢牢地和美国的政策拴在一起;第三,谨慎地鼓励联邦德国议会在审批条约时作一个充满大西洋精神的序言,以此来削弱条约的意义;最后,麦克纳马拉与波恩签订了一系列重要的武器和后勤组织物资供应协定,使联邦德国在防务计划上更紧密地与美国联系在一起,

显然极大地缩小了法德可能进行军事合作的空间。^[5](P. 208)至此,《爱丽舍条约》基本上成为一纸空文。

由于《爱丽舍条约》失败,法国十分恼怒,态度也开始强硬,希望通过一系列单方面的行动,包括退出 NATO 的军事一体化组织,迫使大西洋联盟进行改革,组织具有欧洲特性的外交和防务政策。但这些努力都没有结果。戴高乐奉行的与苏联“谅解、和解和合作”的政策也因“布拉格之春”而走进了死胡同。在 60 年代初期,法、德两国应该说是有机会通过紧密合作来达到建立欧洲防务体系的目标的,但法国执意保持其对德国的优势,使自己陷入了一种类似于“第 22 条军规”式的困境,所以不能与德国合作形成共同的安全防务体系。相反,德国经济则从 70 年代开始远远地跑在了欧洲的前头,波恩既成了华盛顿,同时也成了莫斯科的主要伙伴,占据了戴高乐曾经刻意为法国追求的中心位置。欧洲合作的重心也从巴黎转向了波恩。

三、法德分歧与“共同安全”政策的发展趋势

80 年代末和 90 年代初,欧洲的政治形势发生了重大而迅速的变化,两德统一已成为不可逆转的潮流。戈尔巴乔夫在 1990 年 1 月宣布原则上接受两德统一,巴黎只好放弃推迟两德统一的努力,考虑把德国的统一纳入重新发起的欧洲建设中去,使统一后的德国融入欧洲的概念中去,从而使它失去自己的个性。由此可以看出,尽管形势变了,但法国却远远没有放弃捆住德国的老政策。波恩则对重新发起欧洲建设的主张表示欢迎,因为这种善意的姿态,既方便了统一的程序,又使德国的邻居们感到放心。

1990 年底,科尔和密特朗联名阐述了他们对欧洲联盟问题的观点,其中已经涉及到未来《马斯特里赫特条约》的许多主题,建议扩大欧盟在对外政策方面的权力,并且指出欧盟的对外政策则应该朝着“真正的共同外交政策”和“真正的共同安全政策”的方向发展。但是,巴黎和波恩在两个主要问题上依然存在着分歧:一是关于欧洲防务与 NATO 之间的联系的性质问题。巴黎希望欧盟的防务建立在 WEU 之上,使 WEU 独立于 NATO,真正成为欧盟的一只武装的臂膀;波恩则希望在 NATO 内组成一个“欧洲支柱”。二是关于欧盟外交与防务的决策程序问题。德国对自己的影响力比较自信,所以希望欧盟拥有类似联邦制那样一体化程度较高的决策程序,在欧盟的部长理事会中以有效多数的方式作出决议,并且扩大欧盟委员会的作用;法国则希望某种一体化程度较低的决策程序:有关安全问题由欧洲理事会以全体一致的方式做出决定。也就是说:既想在欧洲的框架中控制德国,又不愿意失去自己行动的自由,因此必须为自己保留一个否决权。

《马斯特里赫特条约》的签订并没有解决欧洲国家之间的分歧,条约的起草者们只是把各方的要求简单地叠加在一起,把条约看成是暂时的妥协,有待修订和明确化。《阿姆斯特丹条约》虽然如期对《马斯特里赫特条约》进行了修订,但分歧依然存在。

在共同安全政策方面,条约中使用了许多模棱两可的词汇,例如“原则”、“基本方向”、“共同战略”、“共同行动”、“共同立场”。有时很难区别这些词汇代表的含义,这就给使用不同的决策程序造成了困难:如果是共同战略,就必须用全体一致的方法;如果是共同行动或者共同立场,那就可以使用有效多数表决制。问题是很难给共同战略下一个精确的定义,所以很有可能出现把一项共同行动当成共同战略而采用全体一致的程序;或者相反,把一项共同战略当成共同行动而使用有效多数程序。从这些模棱两可的用语上可以看出,条约的签署者实际上所关心的不是怎样提高决策效率,而是怎样方便地阻止一项决议。进一步讲,欧盟的共同安全政策所要强调的重点,不在于欧盟成员国作成什么共同的政策,而在于借共同政策的名义来淹没个别国家的政策,从而达到“共同安全”的目的。在防务问题方面,欧盟没有执行共同防务政策的军事机构,如果欧盟作出共同防务的决定,它必须由成员国根据自己的宪法程序进行确认,然后由成员国的军事机构加以执行。这样的安排显然没有能力和效率应付突发事件造成的危险。

总之,欧盟共同安全政策是法德军事合作(或者说对抗)关系在冷战后发展的逻辑结果,它从一开始就是为了控制德国和束缚德国而设计的,经历了一个从超国家机构安全体系到双边合作,再到多国家的

共同政策这样一个历程。但是,这个政策是否真正能够保证欧洲的安全,除了其他可能的因素外,多少还要依赖德国所表现出的善意。

在安全体制问题上,今后可能有几种不同的发展方向:一是把欧洲合作建立在国家的基础上,改革 NATO,真正建立起具有欧洲特性的防务体系,这也是法国从 1960 年起就一直倡导的解决方案。但这个方案也一直受到德、英等国的抵制,困难比较大;二是联邦方式的解决方案,前提是实施有效多数决策体制,强调最终向“共同防务”过渡,这显然是德国所希望的方式,也隐隐约约地流露出德国的自信和抱负。但对这个方案,英国人颇有微词,法国人也不积极,困难自然不会小;三是所有有关的欧洲国家简单地回到 NATO 的怀抱,就像法国在 1995 年底已经做的那样,顶多获得一个“欧洲支柱”的称号。在欧洲人内部争吵结束之前,这样的可能是存在的;最后,从希拉克 2000 年 6 月 27 日在德国议会讲演中号召在欧盟中建立“先锋国家集团”^[7]的情况来看,欧洲问题也可能走这样一条道路:由法德两国先行组成联邦国家,然后向其他欧洲国家开放,最终组成一个“欧洲合众国”,从根本上解决欧洲的共同安全问题。

[参 考 文 献]

- [1] SOUTOU G-H. L'Alliance incertaine les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954 - 1996 [M]. France éditions Fayard, 1996.
- [2] Note du secrétaire général, 16 novembre 1957[A]. Pactes, carton 252[Z].
- [3] Lettre du ministre des Affaires étrangères remise au ministre de la Défense le 27 novembre[A]. Pactes, carton 252 [Z].
- [4] Mémoire de George Ball pour Kennedy du 20 juin 1963[A]. NARA Declassified Documents[Z], 1992.
- [5] KELLEHER C M. Germany and the Politics of Nuclear Weapons[M]. Columbia 1975.
- [6] Discours du Président Jacques Chirac[EB/OL]. [http //www. elysee. fr](http://www.elysee.fr), 2000-06-27.

(责任编辑 叶娟丽)

France-German Military Relation & EU Common Security Policy

WANG Zhen-ya

(International Studies Institute, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography WANG Zhen-ya (1962-), male, Doctoral candidate, International Studies Institute, Wuhan University, majoring in international relations.

Abstract The common security policy of the EU is the logical result of the cooperation (Conflict) of France and Germany. At first, it was designed as a measure to control and restrain Germany. Then it became a super national security system and bilateral cooperation. At last, it was developed as a common policy of many nations. Because of lacking confidence and the impact from the US, the attempt to deepen the cooperation by France and Germany ended as a failure for several times. Since the common security policy of the EU has not really get rid of the difference between France and Germany, it is difficult to control and estimate the developing tendency and role of this policy.

Key words France-German military relation; restrict and anti-restrict; EU common security policy