

■ 国际政治

论欧盟共同防务的特点、问题及其前景^{*}

李 兴

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李 兴(1966-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学法学院政治学与行政管理学系副教授, 历史学博士, 主要从事国际问题研究。

[摘 要] 欧盟的共同防务经历了一个漫长而曲折的过程。首要性、滞后性、内倾性、长期性、相对独立性是其特点。超国家权力与国家主权之间的矛盾, 国家利益之间的冲突, 欧洲主导权的争夺, 运行机制的缺陷, 战略清晰度之不够, 内在动力之不足, 是欧盟共同防务发展存在的问题。欧盟共同防务的发展不会停止下来, 但也不可能太快, 还有很长的路要走。欧盟共同防务在短期内也不大可能取代以美国为首的北约。俄罗斯是影响欧盟共同防务和安全发展的一个重要因素。

[关键词] 欧盟; 共同防务; 以美国为首的北约; 俄罗斯

[中图分类号] D 80 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)01-0105-05

冷战结束以来, 特别是科索沃战争以后, 欧盟的共同防务和安全发展很快。欧盟共同防务有何特点? 局限何在? 发展的前景如何? 本文想就这些问题作一系统的梳理和分析。

一、欧盟共同防务政策发展的简要历程

战后西欧在共同的防务和安全方面起步并不晚, 大致可以分为三个发展阶段。

第一阶段, 从普利文计划的提出到欧洲防务共同体的失败(1948-1954)。1948年3月, 英国、法国、荷兰、比利时、卢森堡五国之间签订了为期50年的《布鲁塞尔条约》, 表明了各国间为复兴欧洲经济和保证安全而进行合作的愿望, 其中还包括建立一个当欧洲出现武装入侵时各国自动互相支援的体系的内容, 其活动的第一阶段主要是在外交和军事领域。1949年4月北约成立后, 《布鲁塞尔条约》中的5国都参加了进去。从此, 欧洲防务就在大西洋联盟的范围内组织。1950年10月, 法国总理普利文在国民议会上端出了《欧洲军计划》。计划规定: 建立一支由欧洲各国人员所建立起来的统一的欧洲军队, 尽可能实现人力、物力的完全合并, 并置于欧洲统一的军事和政治权威之下。德国提供的派遣部队以最小单位编入欧洲军^[1](第74页)。在美国的压力下, 1951年5月, 《欧洲防务集团条约》在巴黎签署。条约规定“欧洲军”的陆军基本军事单位为13000人的基本编制, 3年内要建立55个师的地面部队。在40个常备师中, 法国提供14个, 西德提供12个。尽管对联邦德国在军事上采取了一些歧视性和限制性的措施, 但是, 重新武装德国还是使法国人本能地担心, “欧洲防务共同体重新武装联邦德国, 解除法国武装”成为法国反对批准该条约的一个重要主题^[2](第145页)。1954年8月, 法国否决了它自己最先提出来的欧洲防务共

^{*} 收稿日期: 2000-09-10
基金项目: 中国-欧盟高等教育合作项目(404063/99)

同体方案

第二阶段,西欧联盟从建立、名存实亡到重新启动(1954—1984)。1954年9月,法、德、意、荷、比、卢加上美、英、加拿大共9国召开会议,10月签订《巴黎协定》。协定内容包括:接纳西德和意大利加入《布鲁塞尔条约》,成立西欧联盟;接纳西德加入北约;终止对西德的占领制度。随后,有关各国政府很快批准了。1955年5月,西欧联盟成立,让各成员国政府对其驻扎在欧洲的军队保留了更多的控制权。各成员国都有各自的总参谋部和军事预算,其军队是联合而不是一体化。西欧联盟没有自己统一的军队和军事指挥部,军备常设委员会也无实权,其作用是有限的。随着1955年西德加入北约,西德与北约关系的日益密切,西欧联盟在北大西洋组织内部无法作为一个单独机构而存在。西欧联盟没有导致一个欧洲军备联营的诞生,也没有成为北约组织内的欧洲核心,基本上处于名存实亡的状态。80年代初,由于冷战的加剧,西欧联盟开始“复活”。

第三阶段:冷战结束以来欧盟共同安全与防务的发展(1989以来)。苏东剧变以后,世界格局发生了根本性的变化,中东欧地区无序状态出现,西欧显得无能为力,最终要由美国来收场,在世人面前颇觉脸上无光。加之欧盟经济一体化的发展为政治一体化进程提供了新的动力,使得推动西欧共同防务政策由纸上谈兵变为现实可能。1992年6月,彼得斯贝格会议发表声明,为加强西欧联盟的作用,欧洲军团应运而生,其成员国同意派遣的总人数为6万,其任务是应付发生在中欧地区的地面战争以及维和与处理危机。1995年5月,法、西、意三国又成立地面干预快速反应部队。同年10月,由法、英组成的欧洲空军大队批准成立。1997年10月,欧盟15国签署了《阿姆斯特丹条约》,规定西欧联盟将为欧洲联盟提供执行人道主义和救援任务、维和任务和危机处理战斗任务的行动能力。科索沃战争加快了欧盟共同安全与防务发展进程。1999年6月,欧盟科隆特别首脑会议决定将来要把西欧联盟纳入欧盟框架,并任命北约秘书长索拉纳为欧盟“共同外交和安全政策”高级代表。12月,欧盟15国赫尔辛基首脑会议决定在2003年前组建一支由五六万人组成的“欧洲快速反应部队”。2000年4月,欧洲军团开始接管国际维和部队在科索沃的战地指挥权,为期半年,这是不隶属于北约的组织首次领导北约的军事行动。

二、欧盟共同防务政策的特点

首要性。欧共体的创始人、欧共体执委会首任主席哈尔斯坦曾把欧洲的联合比喻为三级火箭,第一级为关税同盟,第二级为经济同盟,第三级为政治同盟^[3](第4页)。共同的外交和安全政策是政治一体化的核心内容,是欧盟设定的与欧洲共同体事务(第一支柱)和司法与民政事务合作(第三支柱)并列的“第二支柱”,是三级火箭中的最高一级,代表着欧盟未来的发展方向和前途。虽然从性质上来讲,目前欧盟共同的防务仍然属于政府间合作,不是超国家的,但从发展来看具有前瞻性质,从地位来看具有首要性。共同的安全和防务政策又比共同的外交政策更具有实质性,因为它涉及到欧盟各国最核心主权——安全主权和防务主权,处于政治一体化的最核心的地位。与欧盟人口、幅员特别是经济实力相适应,欧盟政治一体化和共同的防务势在必行。

滞后性。经过几十年的发展,欧盟实现了共同的关税政策和农业政策,发行了共同的货币,三级火箭中前两级火箭已基本实现了腾飞。在共同的外交政策方面,欧盟在许多问题上经常以一个声音讲话,采取共同的立场。但在共同安全和防务方面,谈得很早,很久,光打雷,不下雨;或雷声大,雨点小。欧盟在防务上多“纸上谈兵”,是“软蛋”、“纸老虎”。有人认为“欧盟没有长出牙齿”,如果没有美国,欧盟将无所作为。尤其是苏东剧变以后,在中东欧地区发生了残酷的波黑战争和科索沃战争,欧盟作为世界上经济一体化程度最高的地区和当今世界重要的一极,只能借助于美国的军事力量才能“平息”欧洲的“家务事”,更明显地暴露了欧盟共同防务方面的不力和滞后,以及欧盟经济一体化与政治一体化的明显的不平衡。

内倾性。由于本身军事力量有限,特别是欧盟各国对外军事投放作战能力,对外诸兵种大规模作战

能力(除英国外)不足,各国军事手段重复,武器供求混乱无序,可实际调节用的兵力只有 2%,缺乏行之有效的军事杠杆,以及受外部因素的影响,欧盟共同的防务活动目前主要是为了自身的安全,保持欧洲的稳定与和平,赴境外执行维和任务不多,且均限于欧洲范围之内。具体来说,欧盟共同防务在冷战时期是为了对付苏联,反对侵略,在冷战后来自东方的直接军事威胁大大下降了,主要是为了反对犯罪,防止动荡蔓延,其活动范围主要局限于欧盟成员国,向外延伸到中东欧地区和地中海南部地区。德国从其地缘政治和经济利益出发,对向中东欧扩张比较感兴趣,其它国家则不热心。法国则对向地中海南部地区伸展有热情,但德国反应冷淡。总的来说,欧盟在防务方面对外扩张的倾向目前尚不突出。

长期性。虽然进展迟缓,一波三折,但由于有共同的需要,共同的利益,共同的观念与理智的联合,从历史的联系和现实的考虑出发,合作利大于弊,共同防务这个话题在欧盟的发展历程中一直没有消失,具有持久性和长期性的特点。英、法、德等大国不甘心自己沦为世界上的二流国家,也不甘心欧洲在世界上的黯淡无光,故能捐弃前嫌,顾全大局,走到一起。共同防务的实现是一个长期的、艰难的过程,但没有回头路可走。

相对独立性。首先,不管欧盟怎么表白欧盟共同防务和安全机构不会取代北约,不能脱离与北约的联系,声称只是在美国不愿或不能干预的情况下由欧盟单独出面。但欧盟在北约之外另搞一套防务和安全政策,主观上、客观上都具有某种相对独立的倾向,这是不容置疑的。2000年4月,欧洲军团开始接管国际维和部队在科索沃的战地指挥权,这是不隶属于北约的组织首次领导北约的军事行动。这表明独立的欧洲防务的突破^[4](第3版)。其次,相对于欧盟成员国而言,目前欧盟共同防务也是相对的,是政府间的合作,不具有超国家性质,不具有绝对的束缚作用。民族国家的安全与防务政策仍然是主导性的。

上述特点既是相对的,同时也是矛盾的。一方面欧盟共同的防务和安全具有前瞻性和首要性,但步履维艰。与经济一体化相比,政治一体化和共同防务严重地不平衡和滞后。但苏东剧变、冷战结束以来,特别是波黑战争和科索沃战争以来,共同防务步伐又明显加快。虽有紧迫性,但其内部矛盾不少;虽有内倾性,但也有外向的迹象:虽以整体出现,力图一个声调,但同时又具有多样性和复杂性。欧盟与北约、美国和俄罗斯的关系,密切而又微妙,有合作,同时不可避免地存在着矛盾和竞争。

三、欧盟共同防务政策面临的问题

超国家权力与国家主权的矛盾。一体化的本质是以群体(一体化组织)行为替代或取代个体(国家)行为的过程,而防务和安全被视为最根本主权的领域,共同防务和安全必然要求各国向欧盟这个超国家机构让渡或转移部分主权,这就必然在各国主权和超国家权力之间、在各国“民族主义”与欧盟“国际主义”之间存在激烈的矛盾,形成激烈的争夺。各国领导人首先是一个“爱国主义者”,其次才是“欧洲主义者”。目前,欧盟共同防务和安全政策基本上还是政府间性质,建立、行使和加强超国家权力,最根本的国家主权不可能即时消失,尤其是当二者发生矛盾时,虽然导入了特定多数表决,但所通过的决议不能强制弃权国家执行。超国家权力与国家主权之间的紧张和矛盾是一体化进程中始终存在的问题,这也是一体化历史上一直存在的“联邦”和“邦联”之争的实质之所在。

国家利益之间的冲突。安全和防务是一个国家最根本的利益之一。维护、加强国家利益是一个国家对外行为的基本动因。西欧各国之所以走向联合,是因为联合比单独能带来更大的国家利益。但各国的具体利益与欧盟的共同利益并不总是一致的。例如,法、德、英三大国的利益就不总是相同。由于利益的不一致而导致欧盟共同防务和安全政策往往产生分歧甚至冲突,共同防务和安全政策总是在照顾到一部分成员的利益时,对另一部分成员则不利,很难一碗水端平,两者之间的分歧和冲突是不可避免的。当各国具体利益与欧盟共同利益发生冲突时,各国往往把前者置于后者之上。

主导权的争夺。西欧是世界上近代民族国家最早产生的地区,英、法、德等国具有强烈的民族主义传统,并且拥有历史的光荣和辉煌。在当今世界中,它们也各有千秋,英、法是核大国,联合国常任理事国,

而德国是欧盟经济的火车头,它们在不同的时期、不同的领域先后充当了欧洲一体化进程的主导力量。它们之所以能够捐弃前嫌,走到一起,是为了更多的国家利益,绝不等于它们之间没有矛盾,尤其是在主导权的争夺方面。西欧共同防务的主导权最先是在法国手中,德国是帮手。科索沃战争以后,英国也热衷于推动欧盟共同防务,也是为了主导权。随着自身经济实力的壮大,德国也不甘心长期作一个政治侏儒,冷战后一跃而成为欧盟安全防务主力军。在防务问题上,主导权的争夺表现在各国在该问题上的发言权、表决权、决策权和影响力的大小,而对主导权的争夺必然要影响到欧盟共同防务和安全的发展。

运行机制的缺陷。在“第一支柱”内实行的是欧共体原有的一套机构和机制,这种机制适用于经济方面的一体化,但并不适用于“第二支柱”和“第三支柱”。共同防务和安全政策部分在共同体框架、部分在政府间体系框架内运作,困难重重,而且对外关系中将政治与经济截然分开也是不现实的^[5](P. 7)。其次,在决策机制方面,以前实行协商一致原则,现在虽然引进特定多数的情况增多了,但实际上协商一致仍占支配地位。在事关国家根本利益的问题上,成员国可以行使否决权,并且具有军事或防务含义的决策不适用于特定多数表决原则。《阿姆斯特丹条约》还引入了所谓的“建设性弃权”的条款,为成员国有选择地退出自身所不喜欢的决定提供了合法依据。再次,在运作机制方面,权责受限,行动不协调,效用欠佳,往往议而不决,决而不行,行动迟缓,缺乏有力的执行手段。欧盟在协调波黑问题和科索沃问题上的无力充分地说明了这一点。

欧盟的战略清晰度不够,共同防务内在的动力不足。欧盟的共同利益到底是什么,其共同的安全与防务政策中并未作出明确的界定。在冷战时期,其共同防务的发展主要取决于苏联直接的安全威胁,在冷战后又主要与海湾危机、波黑战争特别是科索沃战争等外来的刺激和压力有关。俄罗斯、中东欧局势的发展虽然还有某种不稳定性、不可测性,但毕竟不能与过去苏联所带来的直接的军事压力和安全威胁相提并论。如果欧洲周边形势趋于稳定,缺少面临直接的军事进攻这类传统的安全危险,就可能使欧盟国家对共同防务和安全的积极性下降,从而影响欧盟共同的防务和安全政策发展的速度。

四、欧盟共同防务政策发展前景分析

欧盟共同防务和安全政策发展不会停止下来,会快一些,但不可能太快。因为,这种联合是理智的联合,是共同利益和需要的联合,而不是情感的联合,因而具有持久性,不大可能停顿。经济一体化的发展,对国际地位和声望的渴望,给共同防务和安全的发展提供了内在的动力。但由于现有的军事力量、内部问题的牵制,加上美、俄等外部因素的影响,共同防务不大可能太快。欧洲地区特别是中东欧和地中海南部地区是否出现动乱和不测事件,也是决定欧盟共同防务发展的一个重要因素。欧盟共同防务短期内要达到欧盟经济一体化的水平是不现实的,甚至不能排除某个时期有停滞和倒退的可能。

欧盟共同防务短时间内不大可能取代以美国为首的北约。目前,欧盟打算把西欧联盟作为欧盟的“军事臂膀”,“西欧联盟被作为大西洋联盟的欧洲支柱”,“要巩固西欧联盟同大西洋联盟的军事合作”^[6](P. 358)。欧盟共同防务历史的发展说明,西欧最初不愿依靠美国;至冷战时期,被迫依靠美国;到冷战后,谋图脱离美国的控制。在防务和安全方面,试图从北约的框架走向欧盟的框架,独立的倾向在加重,这也是美国所不愿看到的,甚至是担心的。美欧关系是“复杂的、多方面的”,“不稳定的”,“欧洲”在成长^[7](P. 91)。美国对欧盟共同防务政策的态度是复杂的,从冷战时期的无条件支持到冷战后的具体的、有条件支持,有可变因素。美国倾向于欧盟共同防务和安全政策置于北约的框架之内,北约新战略对欧盟共同防务和安全政策有何影响,现在一时难以定论。但可以肯定的是,如同冷战时期美国对西欧的经济一体化具有举足轻重的影响一样,美国因素对欧盟独立的共同防务和安全政策的影响是至关重要的。

俄罗斯将是影响欧盟共同防务政策的一个重要因素。从历史来看,欧盟共同防务和安全政策的快慢、力度均与苏联对欧政策的强弱、软硬有关。苏联军队撤出东欧造成的真空和有序状态,以及俄罗斯坚决反对北约东扩,俄罗斯军队以迅雷不及掩耳之势抢先进入科索沃,俄罗斯不顾西方的压力猛烈打击车

臣非法武装的分裂活动,俄罗斯坚决反对美国部署国家导弹防御体系并建议与欧洲共同建立非战略性导弹防御体系,俄罗斯新总统普京上任后俄外交走向,俄修改国家军事安全构想,等等,这些因素不能不给西欧共同防务和安全政策造成很大的影响。

欧盟共同防务的目标至少包括:建立统一的欧洲军队;制定防务政策趋同标准;建立共同军事行动机制。由于种种问题和困难,欧盟共同的防务和安全还有很长的路要走。西欧军工企业改革势在必行,第一步肯定是常规武器,在核武器方面的合作在可见的将来大概还不会提到议事日程。

参 考 文 献

- [1] 易秋芳. 法国与欧洲防务集团计划 [J]. 北京大学学报·欧洲历史研究专刊, 1997.
- [2] 法 热尔贝. 欧洲统一的历史与现实 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1989.
- [3] 王金标. 跨世纪的欧洲 [M]. 北京: 时事出版社, 1997.
- [4] 谢戎彬. 欧洲军团接管维和 [N]. 人民日报, 2000-04-22.
- [5] DOLORS Jacques. Foreign Policy of the European Union From EPC to CFSP and beyond [M]. Colorado and London Lynne Rienner Publishers, 1997.
- [6] Европейский Союз Политическое сотрудничество – чество [M] Москва: 1998.
- [7] SMITH Michael. Western Europe and the United States The Uncertain Alliance [J]. University Association for Contemporary European Studies, George§ Unwin, 1984, 91.

(责任编辑 叶娟丽)

EU Defense Policy Character, Problem and Future

LI Xing

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography LI Xing(1966-), male, Doctor, Associate professor, Wuhan University Law School, majoring in international politics.

Abstract The common defense of EU has experienced a long and tortuous process. As far as its character is concerned, it shows the direction but is now delaying its development, it stresses its internal importance and consistence, and it represents its independence and big nation role. Its problems can be concluded as the contradictory between super-national power and national sovereignty, the fighting among national interests, the conflicting for the leading power of Europe, the defect of operating institution, lacking strategy clarity and inner energy. It means the development of the defense of EU will not be halted, but it can not be on a high speed. It takes a long way to go. At the same time, the common defense of EU will not be able to replace NATO led by the US. Russia will be an important factor that will affect the development of the common defense and security of EU.

Key words European Union; Common Defense; NATO led by the US; Russia