

# 英国“脱欧”对欧盟安全 与防务的影响\*

史志钦 田 园

[内容提要] 英国“脱欧”是否会对欧盟安全与防务造成影响,对此一直存在争论。在欧盟现行的安全框架下,英国虽然仍参与欧盟共同安全与防卫政策,但其并不想依靠欧盟来提供安全保障。英国在“脱欧”后将会面临整体参与者、联合伙伴、分离观察员三种模式的战略选择。而欧盟由于受到不断变化的内部、外部安全环境影响,在英国“脱欧”后,将会更加注重内部军事力量和“战略自主权”的建设。英国与欧盟在“脱欧”协议上关于边界等问题的分歧为欧洲地区安全格局带来了不利影响,同时,在英国“脱欧”后,欧盟安全与防务的建设由于缺乏英国的参与,将会变得更加困难,欧盟想要建立完备的军事指挥和保障体系,实现欧盟军事力量的“战略自主”还需要很长时间。

[关键词] 英国“脱欧” 欧洲联盟 安全与防务

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2018)02-0104-09

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2018.02.014

## 一、英国“脱欧”的安全影响争论

安全与防务<sup>①</sup>是现代国家最为重视的领域之一。许多学者在对英国“脱欧”事件进行分析时,更关注于“脱欧”事件对欧盟经济或欧洲一体化方面的影响,往往忽视了安全问题。也有学者认为,当前欧盟与英国的安全主要依靠北约,即使在英国“脱欧”后,安全方面也不会受到太大冲击。例如,2016年7月,在北京举办的第五届世界和平论坛上,欧盟前共同外交与安全政策高级代表哈维尔·索拉纳(Javier Solana de Madariaga)表示,英国在安全方面的投入一直逐年增加,它的军

事实力仍然比较强,可以在海外进行军力部署,并不是所有的欧洲国家都有这样的军事实力。但对欧盟来说,英国“脱欧”在安全方面的影响可能冲击不是那么大,欧盟仍会是北约的成员国,所以从这个角度看,在安全方面特别是所谓重型安全方

\* 本文系 2017 年度外交部基金项目“当前欧洲政治激进化及其对欧盟对外政策影响研究”(项目编号:KT2017016)的阶段性成果。感谢清华大学“一带一路”战略研究院博士后研究员赖雪仪、陆洋、沈晓晨对本文提出的建议。

① 本文认为,在当代国际关系领域中,防务安全一方面指国家与国家之间的传统防务关系,即军事、国防能力建设;另一方面还包括非传统安全领域,例如有组织犯罪、国际恐怖主义等。

面,都是北约来维持的,英国“脱欧”的影响并不是太大。但是,英国国际战略研究所未来冲突与网络安全研究部主任奈杰尔·英克斯特(Nigel Inkster)曾表示,英国国内关于“脱欧”的辩论主要集中于国内的经济、福利、控制移民等问题,很少关注“脱欧”在更加广泛层面上的地缘战略影响。<sup>①</sup>他认为,英国“脱欧”将为现在的一些合作机制以及安排增加不可预知的因素,甚至会影响全球安全。2016年发生在比利时布鲁塞尔的恐怖袭击事件,也加剧了英国国内“脱欧派”与“留欧派”的争论,“争论焦点是留在欧盟内对英国国家安全的利弊”<sup>②</sup>。本文认为,安全问题既是英国“脱欧”的原因之一,同时英国“脱欧”也为欧洲安全增添了新的难题,作为欧盟和英国在地缘战略和未来发展上不得不考虑的问题,探讨英国“脱欧”对欧盟安全可能产生的影响具有重要意义。

从非传统安全的角度讲,英国“脱欧”公投的直接导火索主要是对安全方面的担忧。联合国难民事务高级专员办事处和国际移民组织的数据表明,截至2015年12月21日,“经由陆路或海路进入欧洲的非法移民人数超过100.5万”;<sup>③</sup>仅2016年上半年,德国就收到近39.7万人的避难申请。许多难民通过欧洲东部的匈牙利和希腊、中部的意大利以及西部的西班牙进入欧洲,如何安置这些难民成为欧盟国家的首要难题。难民和移民问题是欧盟怀疑论者的核心议题,也是影响英国脱离欧盟公投的关键因素。由于对难民危机可能引发的恐怖主义袭击、社会治安的恶化、“伊斯兰化”风险等的担忧,具有脱欧倾向的英国民众数量激增。卡梅伦政府迫于英国独立党(UKIP)等“脱欧派”的压力,在2015年11月10日首度公开阐述英国留在欧盟的条件和目标,并提出如欧盟不理睬英国的诉求,英国可以举行脱离欧盟的公投。

2015年巴黎“11·13”恐怖袭击事件发生后,11月26日英国《独立报》公布的一项对2000位英国民众的调查显示,“由于担心继续留在欧盟可能带来安全问题,超过半数英国人希望脱离欧盟。与同年6月进行的民调测试相比,支持英国继续留在欧盟的比例下降了7%。”<sup>④</sup>自2017年3月起,英国发生五起恐怖袭击,累计36人丧生。<sup>⑤</sup>

恐怖袭击的频繁发生,使欧洲社会变得越来越保守,越来越极端。英国民众因此产生的不安全感,也增加了“脱欧”派的支持人数。在英国“脱欧”的背景下,这些恐怖袭击导致恶性循环,坚定了英国“脱欧”的决心,加速了“脱欧”进程。<sup>⑥</sup>

从传统安全角度讲,英国是联合国五大常任理事国之一,拥有强大的军事力量,在地缘上与欧洲不可分割,为了保护英国的利益,英国既要维护欧洲的稳定,同时也不希望欧盟内部的其他成员国超越自己,特别是在军事方面,那样将对英国造成严重的安全威胁。所以,英国“脱欧”对欧盟的安全和防务可能产生的影响是不能忽视的。

## 二、英国和欧盟安全与防务合作的变迁

分析英国“脱欧”对欧盟安全与防务可能造成的影响,首先需要了解英国和欧盟安全与防务合作的变迁。

### (一) 英国和欧盟安全与防务合作的形成

欧盟目前的安全与防务政策主要包括政府间的“共同外交与安全政策”(Common Foreign and Security Policy,CFSP)和“共同安全与防卫政策”(Common Security and Defence Policy,CSDP)。<sup>⑦</sup>1993年,随着“欧盟条约”的生效,欧盟外交政策得到了改革,确立了CFSP<sup>⑧</sup>,该政策成为欧盟对

① 姜红《脱离欧洲不利英国国防安全》,载于2016年6月15日《中国社会科学报》。

② 《布鲁塞尔恐袭加剧英国脱欧争论》,参见环球网 <http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2016-03/8774073.html>。

③ 张旌《德国海军2015年共救起万余非法移民》,参见中国新闻网 <http://www.chinanews.com/gj/2015/12-28/7690575.shtml>。

④ 《欧洲难民危机加剧 英国民调显示脱欧倾向上升》,参见中国新闻网 <http://www.chinanews.com/gj/2015/11-26/7641970.shtml>。

⑤ 《半年5宗恐袭 英国恐袭事件为何防不胜防?》,参见搜狐网 [http://www.sohu.com/a/192792004\\_108697](http://www.sohu.com/a/192792004_108697)。

⑥ 《英国为何再次成为恐怖袭击目标?》,参见人民网 <http://world.people.com.cn/n1/2017/0524/c1002-29296943.html>。

⑦ 外交政策并不是欧盟创始条约的组成部分,而只是20世纪70年代初成员国之间的一个非正式的集体磋商的过程。

⑧ CFSP的目的是协调成员国的外交政策。它明确了欧盟主要目标是通过实施共同外交与安全政策,加强在国际事务中的地位。为此,欧盟应该特别在对外关系、安全、经济和发展政策领域保证对外交往的连贯性和一致性。它与欧盟其他领域的政策不同,每个成员国都有权否决任何集体决定,所以通常被描述为政府间决策。

成员国防务政策的承诺。自 CFSP 确立以来,历届英国政府基本上都对 CFSP 的政府间性质感到满意。英国政府评估了自身在 CFSP 中的参与状况,认为要“通过欧盟的外交政策强调英国的利益”。因此,英国政府多次提出改革 CFSP 的建议。在之后的“阿姆斯特丹条约”、“尼斯条约”和“里斯本条约”下,欧盟成员国就 CFSP 改革达成了共识。在此期间,英国一直维护其在欧盟成员国中的核心地位和否决权,它通过自身在欧洲委员会中启动政策建议的主导作用,来抵制 CFSP 的“共同化”,但又通过 CFSP 更多地利用欧盟的金融资源和权力来增强实力。

欧盟安全格局的形成是在 20 世纪 90 年代初。当时欧盟成员国共同制定、通过了欧盟自身单独的防务政策,即 CSDP<sup>①</sup>。与 CFSP 一样,它是欧盟成员国政府间合作的一个领域,区别在于 CSDP 主要是对欧盟安全与军事的指引,而 CFSP 的目的是协调成员国的外交政策。欧盟 CSDP 聚焦通过军事和民用资源来预防、管理和解决冲突,其中包括提供维和部队,为发生冲突的各国的选举提供安全保障,培训第三国的警察、武装力量和安全人员,监测有争议的边界、停火与和平协定。2003 年以来,通过 CSDP,欧盟及其成员国在非洲、亚洲、中东、西巴尔干、东欧和高加索地区发起了 30 多次任务。<sup>②</sup> CSDP 还通过协调军事采购能力和提高互通性来增强成员国国家武装力量的整体能力,旨在发展能够承担重大任务的联合军队。可以说,英国在 CSDP 早期的发展阶段起到了主导作用。欧盟在“欧盟条约”中提出的防务政策其实是没有方向的,直到 1998 年在圣马洛举行的英法首脑会议,时任英国首相托尼·布莱尔和法国总统雅克·希拉克同意推动欧盟建立更强的防务能力。作为欧盟中两个最有实力的军事大国,英法协议的签署奠定了欧盟 CSDP 的基础。

### (二) 英国和欧盟安全与防务合作的转变

1998 年以后,英国从支持制定和实践欧盟防务政策的领导者转为落后者。事实上,过去十几年来,CSDP 并不是英国安全和防务规划的核心组成部分。英国在《2015 国家安全战略和战略防御与安全评估》<sup>③</sup>中并没有提到 CSDP 是为英国国家提供安全与防务的一种方式。英国对 CSDP 的行动只是提供适度的军事力量,一般更倾向于

通过北约的安全框架作出承诺。近年来,英国安全与防务的主要工作是重新调整英国在伊拉克和阿富汗撤军后的战略选择,而在英国政府开支减少、外交和军事资源日益萎缩的背景下,英国的国际外交影响力和国际安全是其战略选择的关键。但即使在这样的处境下,英国仍然没有表现出想与欧盟成员国分摊国防负担或共享军事资源的积极性。相反,英国表现出有兴趣与欧洲国家发展双边防务关系。近年来,英国对英法关系进行了大量的投资。2010 年英法建立了新的合作防务关系,新条约的签署以英国和法国之间更密切的合作为前提,以便在欧盟和北约方面加强责任的分担,其主要内容是基于核武器的技术合作和提高武装部队的互通性。在英国“脱欧”前,法国仍然坚持英法协调合作的理念,认为这是欧盟外交、安全和防务政策成功的核心。

### (三) 英国和欧盟安全与防务合作的现状

对英国而言,自从 1973 年加入欧盟以来,欧盟一直是英国外交政策的重点。但实际上,英国的外交、安全和防务政策并非单独依靠欧盟,而是通过北约、英联邦和联合国等机构,以及双边关系,如英美关系等,来发挥作用。在 20 世纪 90 年代后期,英国对欧盟的防务政策的参与态度已经从政策主导者转向不热心参与者。英国军方并没有意愿在 CSDP 军事行动中进行大规模和大范围的工作。此外,它还抵制了进一步发展欧洲防务局作用的建议,也否决了成立欧盟常设军事营运总部的提议。

由于英国还需就“脱欧”条款细节与欧盟进行谈判,所以目前英国仍参与 CSDP。具体而言,英国和欧盟的安全与防卫合作是在 CSDP 框架下,由欧盟外交与安全事务高级代表和欧盟理事会主席共同制定安全策略,并与欧盟委员会保持

<sup>①</sup> CSDP 之前称作欧洲安全与国防政策(European Security and Defence Policy, ESDP),是欧盟共同外交与安全政策中的一个重要部分,并且是欧盟国防与军事的指引。它与北约的集体防务有着不同的目的。

<sup>②</sup> See from <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missionsand-operations/>.

<sup>③</sup> “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. GOV. UK.”, see from <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>.

协调<sup>①</sup>通过军事委员会、军事参谋部、政治与安全委员会、欧洲防务局等机构来协调执行。当前欧盟有包括欧盟快速反应部队、用于维持地区治安的欧洲宪兵部队、与北约共用的欧洲军团等武装力量来应对安全问题。

### 三、英国“脱欧”的安全战略选择与欧盟的回应

#### (一) 英国“脱欧”的安全战略选择

英国在退出欧盟的过程中,需要就外交、安全与防务等方面如何与欧盟合作进行谈判,并且需要确定在何种程度上可以将其国家政策与现有的欧盟政策进行整合。英国皇家国际事务研究所欧洲问题专家、肯特大学全球欧洲事务中心主任理查德·惠特曼(Richard G. Whitman)认为,未来英国和欧盟在外交、安全和防务关系方面可能会有整体参与者、联合伙伴、分离观察员三种模式。<sup>②</sup>

##### 1. 整体参与者(Integrated player)模式

目前,欧盟现有的外部政策决策制度,可以将非成员国纳入决策机制之内。在离开欧盟后,英国将不再是外交委员会、欧洲理事会、政治和安全委员会的参与者。而在这种模式中,英国仍然可以通过其特殊地位参与欧盟外交和安全政策制定的基础工作,例如建立“欧盟+1”的模式。这将允许英国参加外交委员会的相关议程项目,英国的外交政策仍将在很大程度上符合欧盟的外交、安全和防务政策。在CSDP上,英国可能会采取以非欧盟成员国的身份参与CSDP的策略。英国将继续履行对CSDP行动的现有承诺,并在未来的任务中平等地参与。它还将继续向欧盟提供可用于部署的作战力量。同时,英国也可以担任欧洲防务局的准会员,根据具体情况参与项目,并为欧洲防务局的预算作出贡献。在这种情况下,英国的外交和军事能力建设将与欧盟的外交和安全政策相结合。

##### 2. 联合伙伴(Associated partner)模式

在这一模式中,英国与欧盟外交和安全政策的关系将是松散的,可以视为复制欧盟与挪威之间的关系。英国可以与欧盟的外交政策、宣言和行动(如制裁)保持一致。在外交政策问题上,英国将与欧盟进行部长级、理事级和工作组之间的“对话”,而不是直接参与决策。英国将继续处于

欧盟军事规划的结构之外,但可能参与决策执行。这可能涉及签署框架参与协议,以便根据具体情况参与CSDP。英国可以与欧洲防务局签署协议,允许其参与欧洲防务局,也可以考虑持续不断地参与欧盟的军事行动,就像挪威一样。根据联合伙伴模式,英国将放弃对欧盟外交、安全和国防政策发展的直接影响,但会通过各种辅助欧盟的方式,让欧盟的活动以英国为中心。

##### 3. 分离观察者(Detached observer)模式

在这种模式下,英国在政治和组织上与欧盟的外交和安全政策相分离。但这并不意味着英国会与欧盟的政策背道而驰,英国可能倾向于与欧盟成员国保持具有特权的 bilateral 关系,并将其作为影响欧盟外交和安全政策的主要途径。这将为英国提供最大程度的自主权,但可能对欧盟外交和安全政策的影响最小。在CSDP之中,英国可能会遵循美国的做法。<sup>③</sup>按照单独的工作、任务与欧盟军事并列部署,而不是将自身纳入欧盟的部署之中。在这种模式下,英国和欧盟之间可能在外交和安全政策问题上立场相同,也可能在某些问题或领域产生分歧。欧盟与英国在对第三方关系中的分歧是否会发展成为竞争,可能取决于英国与第三国在经济特权以及其他问题上的权衡。

这三种模式各有优点,也有不足。在整体参与者模式中,英国与欧盟基本保持了在安全方面的合作关系,但是英国与欧盟同样要受到对方的牵制,自主性受到限制,但这个模式也最大限度地避免了未来英国与欧盟或欧盟成员国之间发生冲突的可能。在联合伙伴模式中,英国将不能对欧盟的决策造成直接的影响,但是仍可以通过其他方式使欧盟照顾英国的利益。在分离观察者模式中,英国与欧盟的政策灵活性相对更强,不过在遇到分歧需要解决时,取决于双方对利益的权衡。这几种模式实现的难点在于英国和欧盟双方对于

<sup>①</sup> 严晓晓《欧盟独立安全与防务力量的发展演变与未来展望》,载于《德国研究》2015年第2期。

<sup>②</sup> Richard G. Whitman, “The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?”, in *National Institute Economic Review*, Vol. 238, No. 1, 2016, pp. 43–50.

<sup>③</sup> 美国没有参加欧盟的CSDP军事任务,而是通过2011年签署的危机管理行动框架协议参与CSDP任务。

彼此战略价值的评价和愿意付出的成本是否一致。

### (二) 欧盟对英国“脱欧”的安全政策回应

#### 1. 欧盟注重强化内部军事力量的建设

英国“脱欧”后,欧盟将在没有英国干预的欧盟中,进一步强化军事力量建设,深入推进防务的一体化发展。欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼表示“英国脱欧已经表明欧盟建军的最后一个阻碍消失。因为‘脱欧派’的胜利,欧盟可以向国家主权的最后一个堡垒发起进攻。”<sup>①</sup>实际上,在英国“脱欧”公投后,欧盟内部迅速启动了协调机制。莫盖里尼表示,“我们现在已经拥有了政治空间,可以去做以前无法完成的事情。”<sup>②</sup>欧盟拟在法国、德国、意大利、西班牙和波兰等国组建永久性军事机构,以代表欧盟采取军事行动,并负责军事部署工作;同时还在布鲁塞尔成立一个欧盟军事策划和行动总部。德国、匈牙利、捷克等国非常支持这项计划。德国在2016年7月发布了十年来首部国防白皮书《安全政策与国防未来》<sup>③</sup>其中呼吁加强北约中“欧洲支柱”的地位,适时重启“欧洲防务共同体”构想,将建立“欧洲安全与防务联盟”定为长期目标。

在英国“脱欧”公投后,德国和法国在欧盟防务方面提出的改革意见与当前的欧盟防务安排有很大的不同。一是创建一个永久的军事营运总部,这是为了给予欧盟更大的指挥和控制军事任务的能力。目前,欧盟只能“借”用欧盟成员国(包括英国)或北约的军事总部。同时,德、法还将赋予欧盟指挥中心以协调医疗援助的权力,建立后勤中心用以共享“战略”物资、空运能力以及卫星侦察数据。二是要求建立军事研究共同预算以及联合采购制度,如运输机、卫星、网络防御设备和监视无人机等,这些预算将全部由欧洲防务局负责。还有一个想法是将德国、法国、比利时、卢森堡、意大利和波兰的现有作战部队联合在一起,组成新欧洲军团,向欧盟提供军事力量。2016年9月14日,欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)的“国家联盟”讲话表明,布鲁塞尔的思想与柏林和巴黎的提案相一致。<sup>④</sup>他敦促设立一个单一的军事总部,创造欧盟拥有的共同军事资产,并建立国防能力预算(如欧洲防务基金)来推动研究与创新。

#### 2. 欧盟呼吁建立单独的“战略自主权”

德、法强化欧盟军事能力建设的提议进一步推动了欧盟新“全球战略”<sup>⑤</sup>观念的形成,要求欧盟成员国必须继续深化军事合作,以降低在安全方面的投入成本。欧洲民众期望各国政府和欧盟能够应对欧洲及其周边地区的安全挑战。2016年6月28日,在欧盟对外行动署网站公布的新《欧盟全球外交和安全战略》(EU Global Strategy for Foreign and Security Policy, EUGS)中,欧盟呼吁“战略自主”。

EUGS的制定不只是为了应对英国“脱欧”,同时也是欧盟在新时期的安全发展战略。EUGS指出,欧盟要实现所期望的战略自主权,应进一步明确该战略所具有的目标、任务、要求和能力优先事项的军民级别。在运作层面,欧盟的战略自主权实际上是在没有美国的情况下单独行事的能力,<sup>⑥</sup>即能够独立承担哪些地区的哪些军事任务。主要包括四点。

第一,要保护欧盟自身安全。虽然不需要复制北约传统的集体防御模式来抵御军事入侵的威胁,但欧盟在解决内部和外部面临的挑战,如恐怖主义、混合威胁、网络和能源安全、有组织犯罪和对外边境管理等方面,扮演着越来越重要的角色。但在实际中,因为受到法律限制,CSDP行动只能在欧盟以外进行,武装力量在处理内部威胁方面并没有处于主导地位,而是支持其他安全部门,且是危机时刻的最后手段。所以,欧盟内部的安全合作必须在军事和民事情报部门之间、国家和欧

① 王骁《欧盟再提建立独立的欧盟军队 英国不再是阻碍》,参见观察者网 [http://www.guancha.cn/europe/2016\\_09\\_09\\_373934\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/europe/2016_09_09_373934_s.shtml)。

② 许立群《欧盟计划推动防务一体化》,载于2016年9月12日《人民日报》。

③ 倪海宁《德国10年来首部国防白皮书 摆脱“军事克制”进行时》,参见新华网 [http://news.xinhuanet.com/mil/2016-08/12/c\\_129223930.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-08/12/c_129223930.htm)。

④ See from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm)。

⑤ The European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, see from [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), 下文所涉及的关于EUGS的内容皆出于此,不再另行标注。

⑥ Sven Biscop, *Peace without Money, War without Americans: Can European Strategy Cope?* Aldershot: Ashgate, 2015, p. 91.

盟危机中心、警察和司法当局、宪兵和海岸警卫队等准军事部队以及所有和这些有关的武装部队之间持续加强。

第二,有助于向东延伸到中亚,向南延伸到中非的国家和社会的弹性(resilience),并在必要时通过有力手段维护邻国的安全。<sup>①</sup> EUGS指出,由于重视建设“包容、繁荣和安定的社会”,在军事能力建设方面,欧盟将在欧洲及其周边地区承担责任,实施军事远征的策略。叙利亚战争的影响已经表明,周边安全与欧盟的安全直接相关,周边将是欧盟准备进行军事危机管理的地方。因此,战略自主权的核心是欧洲人必须始终能够采取行动,甚至是单边行动。EUGS指出,如果爆发战争,要求欧盟在政治解决问题之前首先“保护人类生命,特别是平民”,“支持和帮助巩固地方停火”。这意味着欧盟将在实地部署部队,提供空中支援和储备支持,保障当地的平民免受威胁。对许多欧盟成员国来说,海外驻军的任务远超出这些国家之前在欧盟框架内采取的任何行动。

第三,帮助维护“可持续对接的全球共同体”。EUGS宣布在关键领域采取多边外交举措,并加强军事贡献,特别是作为“全球海上安全提供者”。EUGS力求“为实现安全作出更大的实际贡献”,包括帮助建立海上能力,支持“东盟领导的区域安全架构”。例如,欧盟可以通过与东盟进行专业知识交流、联合培训和教育(特别是通过欧洲安全与防卫学院),开展联合演习以及联合巡逻和行动。这些活动不但会提升当地的自主防卫能力,而且也具有建立信心和安全的重要作用。这种参与也将有助于EUGS的另一个目标:促进敏感地区的区域合作秩序。这样可以提高欧盟国家在海上的话语权,弥补在欧洲的损失,并强化欧盟在世界上独特的作用,促进欧洲的发展。

第四,“进一步协助联合国维和行动”。EUGS宣布,以联合国为核心,维护基于规则的全球秩序是欧盟的重大利益。欧盟在联合国判定规则遭到破坏时必须采取行动。在联合国要求的情况下,欧盟成员国必须更快地团结起来,在欧洲及以外的广大地区开展行动,如2014—2015年中非共和国的CSDP行动。

3. 英国“脱欧”后欧盟实现“战略自主”的

方式

到目前为止,欧盟军事力量建设的引擎是英、法两国,英国“脱欧”后,德国和法国将成为欧盟军事力量建设的主导者。法国将是欧盟成员国中仅存的安理会常任理事国,它具有全球军事战略视野,接近全频谱作战的力量,以及长期、高效的军事行动经验,将重新投入军事力量到欧盟。德国将不得不奉行积极、全面的外交政策,在欧盟东部、南部的其他国家和地区发挥领导作用,越来越多地支持欧盟军事力量的远程作战。

与此同时,即使在英国“脱欧”之后,欧盟周边国家的稳定性仍对欧盟和英国至关重要。因此,当欧盟在更广泛的周边地区开展行动时(无论是在欧盟还是北约、联合国或特设指挥机构框架下),英国有可能成为其中的一部分,但英国不太可能采取主动行动。因为“脱欧”后英国无法将本国利益与欧盟利益联系起来,且英国也不可能加入欧盟标准下的跨国军事行动,或者更深入地融入永久性的多国部队。因此,英国军队最多是部分参与欧盟的行动。但重要的是,EUGS阐明了欧洲未来的军事任务,并提供了一个明确和可量化的军事目标。在通过EUGS之后,欧洲防卫局立即可以更新欧盟军事能力发展计划,并制定一套优先事项,以便实现欧盟的战略自主权。

比利时埃格蒙特皇家国际关系研究所研究员斯文·比斯克普(Sven Biscop)认为,就欧盟而言,一旦新的目标建立,欧盟军事能力发展就会很快。EUGS的总体原则是非常清晰的“成员国需要将国防合作作为规范。”实际上,必须在欧盟和成员国两个层面上同时加强合作。<sup>②</sup>

第一,欧盟层面的战略推动。在欧盟层面上,EUGS强调合作重点应在战略推动因素上,由于发展军事力量成本很高,需要大量成员国参与,使项目在经济上可行。在这一领域,欧盟自身可以提供强有力的激励措施。首先,在欧盟第九研究

<sup>①</sup> Michael E. Smith, “Implementing the Global Strategy Where It Matters Most: The EU’s Credibility Deficit and the European Neighbourhood”, in *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, p. 457.

<sup>②</sup> Sven Biscop, “All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit”, in *Contemporary Security Policy* Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 431–445.

框架计划(2021—2027年)<sup>①</sup>中,欧盟委员会将首次为国防研究提供至少五亿欧元资金。新资金将正式用于欧盟军事力量的建设,从而直接为战略目标作出贡献。工业必须服务于欧盟成员国及其武装力量。其次,欧洲防卫局将失去英国的预算拨款,但同时英国也不能再阻止预算增加。一方面,欧盟委员会可以用其国防研究预算来共同研发项目,从而刺激各国提高自己的国防研究开支。EUGS认为,作为欧盟“成员国与委员会之间的联系”的欧洲防卫局,可以作为欧盟国防研究项目的管理机构,欧盟成员国应该增加欧洲防卫局自身的预算,最终开展可行性研究和试点项目,但因为英国的反对,直到现在这一计划也未能实施。另一方面,只有通过欧盟,欧洲国家才能拥有可以开发和生产所有设备的国防工业,确保战略自主。英国对于欧盟的项目从来都不热情参与,但如果欧洲生产力发展、装备制造业腾飞,那么参与欧盟的项目就有可能为英国的国防工业带来利益。因此,英国可以仿照挪威与欧洲防卫局达成的协议,允许英国根据具体情况参与项目。对于欧盟而言,英国参与项目,在经济上提供支持,将使项目更容易成功。

第二,成员国层面的综合力量建设。EUGS指出,实现欧盟“战略自主”需要在产业层面上拥有可以生产一切对战略推动能力有帮助的国防工业。所以,成员国可以按照EUGS要求的“国防规划周期和能力发展实践的逐渐同步和相互适应”来实施。现在欧盟各国国防规划仍处于国家安全防务的主导地位,各国制定的国防白皮书等同于欧盟或北约的指导方针。但是问题在于,除了德、法、英等少数几个国家,欧洲大部分国家的军事实力都偏弱,这些国家的军事力量并不能满足欧盟所有军事力量的需求,包括为这些军事力量提供支持的能力,如物流、维修、训练等。因此,为了扭转局面,各国可以先停止国家内部的国防规划,确定本国想与其他国家合作的方面,共同计划,形成统一意见,最后决定每个国家对欧盟某单一力量发展的贡献。具体来说,欧盟各国可以通过建立永久的多国总部,使所有对欧盟的支持功能都可以通过汇集各方力量 and 专业化分工来确保。每个国家进行专业化生产,将形成协同增效和规模经济。同时,应制订欧盟军事部署的行动框架,以便各国

在同一个框架内进行国防规划、军事能力建设和运作。

## 四、英国“脱欧”对欧盟安全与防务的现实影响

英国“脱欧”对英国国防安全、跨大西洋联盟均有深远影响。地缘因素是英国与欧盟不可避免的事实。“对于英国和欧盟的安全和防务而言,虽然北约的战略意义要重大得多,但英国身处欧洲,如何处理与欧盟成员国之间的关系将是今后英国与欧盟需要考虑的一个重要问题。”<sup>②</sup>

### (一) 英国未来的角色

在分析英国“脱欧”对欧盟安全和防务的现实影响时要思考两个问题:一是英国“脱欧”后欧盟的战略自主权中是否还要考虑英国,双方如何协调;二是在应对共同的问题,如乌克兰危机时,欧盟成员国需要和英国探讨英国在何种情况下、在什么程度上参与欧盟的“战略自主权”。

欧盟《里斯本条约》第50条规定,欧盟成员国退出时,欧盟不会在外交、安全与防务政策合作方面提供新的途径。所以对于英国而言,关键是“脱欧”后,在新的欧盟战略框架下,是否希望保持参与CSDP的可能性。如果英国愿意参与未来欧盟的行动,英国政府可能会与欧盟缔结一些协议。但是英国已经表示,现有的CSDP行动的协议远不能令人满意。英国政府愿意提供的支持越多,协议促成的可能性就越大。同时,英国也应该寻求与欧盟外交政策和EUGS全面实施的紧密联系。因为如果英国参与行动,但不参与外交政策决策,那么它的作用就像澳大利亚和新西兰在北约的作用一样,是一个非常可靠的部队派遣国,但在战略决策上几乎起不到任何作用。同时,英国未来的角色取决于其与欧盟的合作意愿。英国首相特蕾莎·梅2017年3月曾致信欧盟称,如果不能“好聚好散”将影响双方安全合作。但也有信息显示,英国将会在“脱欧”后继续与欧盟进行安

<sup>①</sup> 欧洲现行的研究框架计划(framework programme for research)是第八研究框架计划——“地平线2020计划”(财政预算预期:2014—2020年)。

<sup>②</sup> 姜红《脱离欧洲不利英国国防安全》,载于2016年6月15日《中国社会科学报》。

全方面的合作,以打击犯罪和恐怖主义等。<sup>①</sup>所以,英国未来在安全方面的角色更可能是一个与欧盟合作的外部安全力量。

此外,在应对共同问题时,欧盟的战略自主权仍可以为所有欧盟成员国服务,英国仍然可能参与 EUGS,愿意和欧盟的机构联系在一起,这是最好的办法。当然,赞成“脱欧”的人并没有拒绝欧洲的安全,在某些领域,如欧洲的内部安全等,美国和北约都不可能带头,如果没有英国与欧盟的合作,这些方面是很难实现发展的。

(二) 英国“脱欧”对欧盟安全与防务的现实影响及未来发展

### 1. 对欧洲安全格局的影响

二战后,美国领导的北约和苏联领导的华约两个超级军事集团相互对峙,欧洲成为两大集团争夺的重心和前沿。两大集团为争夺更多盟友,把属于外部性的各国安全问题纳入自己的同盟内部解决,集团内的国与国之间的问题可以在集团内得到解决,集团外的国家对集团内某国的威胁被看做是对整个集团的威胁,实现了欧洲安全的“一体化”,降低了欧洲国家军事对抗的可能性。<sup>②</sup>而此次英国“脱欧”将使欧盟成员国重新考虑与英国的关系。无论作出哪种战略选择,英国仍是具有重大外交和军事资源的国家。作为联合国五大常任理事国之一,同时也是欧盟中最有影响力的国家之一,英国退出欧盟,将使欧盟重新定位其国际战略目标,改变欧盟的安全与防卫政策。对欧盟而言,英国的外交和军事资源的损失将削弱欧盟外交和国防政策的集体能力,英国强大的信息情报处理能力以及军事能力将不再与欧盟共享,欧盟在安全和防务方面的硬实力有所下降。同时,由于英、美之间的特殊关系,欧盟在北约内部的受重视程度可能下降。2018年2月28日,欧盟单方面公布了“脱欧”协议草案,其中最引人关注的是关于英国的北爱尔兰地区与欧盟的边界安排,英国首相特蕾莎·梅随后表示拒绝承认该草案。<sup>③</sup>这一事件反映出欧盟与英国在一些地区和经济利益上仍存在矛盾,欧盟和英国之间相互表现出的强硬态度对双方关系的未来发展是没有益处的。虽然短期来看,英国可能仍会与欧盟在重大安全选择上保持一致;但是从长远看,英国与西班牙关于直布罗陀地区主权的争议以及在北爱

尔兰地区的矛盾,都为英国与欧盟的未来增加了发生冲突的可能性。

### 2. 对欧盟安全机制的影响

对于欧盟来说,加深欧盟各成员国之间的现有防务合作,推动欧盟改革的思想,是对外交、安全和防务政策领域最为直接的影响。然而,选择防务作为引导欧盟继续加强成员国一体化是一个“大胆但有风险的举措”<sup>④</sup>。因为尽管《马斯特里赫特条约》在1993年生效,但迄今为止欧盟的防务和安全政策的实现一直发展缓慢。在执行 CSDP 任务所需的规模和军事能力方面,欧盟已经创建了一支由1500人组成的强大的快速作战部队,可以进行快速打击,管理冲突,维护欧洲稳定。不过,如何让各成员国接受欧盟军队并协同作战,仍将是一项长期而艰巨的任务。在执行过程中,一些成员国对欧盟发展其防务能力仍然感到紧张,一些欧盟成员国民众反对加深欧盟防务,例如爱尔兰以及波罗的海国家曾公开表示担忧,认为欧盟不应该使北约在欧洲安全中的作用复杂化;德国也有46%的人反对建立欧盟联合军队。英国作为欧盟主要成员国时,曾否决了成立欧盟常设军事营运总部的提案,得到欧盟成员国中很大一部分国家的支持。

在现存的欧洲安全架构中,大型战略、国防规划、能力开发和防务运营通常在不同的机构和组织中进行。英国“脱欧”肯定不会使现在的欧洲安全架构变得更简单,因为英国作为欧盟最重要的军事力量之一,它自愿退出了欧洲安全架构的关键部分,从而增加了欧盟和北约成员国的不对

<sup>①</sup> 《欧盟提出“离婚条件”》,参见搜狐网 [http://www.sohu.com/a/137535407\\_117866](http://www.sohu.com/a/137535407_117866) 《英国与欧盟继续情报合作》,参见联合早报网 <http://www.zaobao.com/realtime/world/story20170525-764272> 《英国欲在脱欧后与欧盟签署安全合作协议》,参见俄罗斯卫星通讯社 <http://sputniknews.cn/politics/201709171023617115/>。

<sup>②</sup> 高硕、孙子东《从凡尔赛到雅尔塔——试析近代欧洲安全体系》,载于《河北师范大学学报(哲学社会科学版)》2004年第3期。

<sup>③</sup> 《欧盟脱欧草案提边界问题 英首相怒了》,参见欧洲时报网 <http://www.oushinet.com/europe/britain/20180301/285433.html>。

<sup>④</sup> Richard G. Whitman, “The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?” in *National Institute Economic Review*, Vol. 238, No. 1, 2016, p. 46.

称性。在当前欧盟周边不稳定的战略环境和美国越来越收缩的情况下,其余的欧盟成员国别无选择,只能追求列在 EUGS 议程上的战略自主权。

### 3. 对欧盟军事力量建设的影响

英国“脱欧”后,虽然德、法在欧盟军事力量的建设上拥有了更多话语权,但是英国支付的欧盟安全费用仅次于德国,并且经验丰富的英国部队是欧盟军队中执行特别任务的主要力量。现在,欧盟 28 国单个兵力的费用是 17.5 万美元,而欧盟 27 国只能提供单个兵力 14.6 万美元。<sup>①</sup>如果英国从欧盟的“军力名单”中撤出,其余会员国的现有能力将难以弥补这个差距。<sup>②</sup>

当前,欧盟正面对不断变化的内外安全环境与欧洲安全防务建设关键能力不足的问题。同时,在唐纳德·特朗普当选美国总统后,美国对安全战略进行回调,在 2017 年 5 月 25 日召开的北约峰会上,特朗普更是“斥责北约盟友逃避防务费用”<sup>③</sup>,这表明美国已不愿承担更多在欧洲安全方面的开支。且当前恐怖袭击在欧洲频发,失去英国在军力、经费、情报等方面的优势,欧盟的军事力量建设无异于雪上加霜。

在 2017 年 5 月 28 日举行的 G7 峰会上,德国总理默克尔表示“欧盟不能再完全依赖美国和英国,欧洲人的命运应掌握在自己手中。”<sup>④</sup>尽管欧盟和德、法希望推进欧盟军事力量的建设,但是想要获得各成员国的认可,并且建立完备的军事指挥体系、保障体系以及协调好来自各成员国作

战人员之间的语言问题,欧盟还有很长的路要走。

总而言之,在英国“脱欧”后,欧盟的安全与防务建设由于缺乏英国的参与,将会变得更加困难。英国“脱欧”也为欧洲其他地区的分离主义树立了一个“坏榜样”,如西班牙加泰罗尼亚地区在 2017 年 10 月 1 日举行了“独立公投”,增加了欧盟内部的不稳定因素。虽然在没有英国干预的情况下,欧盟安全与防务的未来发展决策可能会更快达成一致,但是德国和法国主导下的欧盟想要实现欧盟军事力量的“战略自主”还需要很长时间。

[作者单位]清华大学社会科学学院。

[责任编辑:文德]

① Sven Biscop, “All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit”, in *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, p. 436.

② 德国是欧盟成员国中经济实力最强的国家,很有可能会弥补这个差距,但也只能是短期解决问题的应急策略,其他成员国是否愿意出资还需欧盟进行沟通协调。

③ 任彦、青木《特朗普北约峰会炮轰欧洲盟友 英媒:这一次,美国盟友感到失望》,参见环球网 <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-05/10750884.html>。

④ 《对 G7 失望 默克尔称不再指望英美》,参见环球网 <http://world.huanqiu.com/hot/2017-05/10766811.html>。