

近日举行的欧盟峰会上,25个成员国加入了防务领域“永久结构性合作”,并提出在该机制下初步开展的17个防务合作项目,欧盟共同防务“提速”,引起广泛关注——

充满雄心 前景未定

■海镜

共同防务“先锋”机制 开启防务一体化新进程

“永久结构性合作”(Permanent Structured Cooperation,简称PESCO)的渊源与法律基础,是欧盟各国首脑2007年签署、2009年底正式生效的欧盟现行“根本大法”——《里斯本条约》。这一条约在防务领域出台了新规定:“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了更具约束力的承诺,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’关系”。这些国家必须“增加国防预算,协调军事需求,提升军力的可用度与相容度。”

简言之,欧盟鼓励条件较成熟、更愿意“挑重担”的部分成员国,带头在军力发展方面彼此看齐、团结互助,组成事实上的“先锋部队”,进而带动欧盟整体防务水平的提升。究其实质,则是冷战后成员国数量激增的欧盟“不强求所有成员同步一体化”的“多速欧洲”理念,在共同防务领域的实践。为防止“多速”的欧盟走向“脱节”和分裂,“永久结构性合作”的参与国必须与其他欧盟成员国保持接触。

本次欧盟峰会,不仅在总体上确定了“永久结构性合作”以“充满雄心、兼具包容性和约束性”为运行原则,更具体包含了一份参与国的“承诺清单”,包括“定期增加国防预算,以实现2024年前达到GDP2%的既定目标”“分别将国防开支的20%和2%用于军备采购和技术研发”“为开展联合军事行动提供人员、物资、训练、演习、基础设施等方面的实质性支持”等。峰会还敲定了“永久结构性合作”框架下的首批17个防务合作项目,涵盖军事培训、网络安全、海洋监视、后勤保障、救灾和战略指挥等方面。欧盟2017年6月设立的欧洲防务基金,则为“永久结构性合作”提供了稳定的资金保障,其初始金额设置为55亿欧元,并将参照通货膨胀程度而逐年增加,以支持各国联合研发、生产与采购装备。

国际舆论普遍认为,“永久结构性合作”的启动是欧盟防务合作的一个新里程碑。欧盟高层更为之欢欣鼓舞。欧盟委员会主席容克称赞说:“《里斯本条约》这位‘睡美人’终于醒来了!”欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼则声明,这个“历史性成就”是欧盟成员国“协同作战的开始”。

大变局中蕴藏“推力” 顺势而为主动“应变”

欧盟国家推动防务合作已非新鲜事

物,但此前总体成就有限,且在欧债危机爆发后一度基本停摆。防务一体化当前能迅速得到绝大多数成员国支持,呈现加速发展态势,自有其深层动因。

第一,欧盟正迎来冷战后最大的安全环境转型期,纷至沓来的“内忧外患”令欧洲人空前渴望“抱团取暖”。北约和欧盟的一再扩大以及强制输出“民主”,造成叙利亚、利比亚、乌克兰等地深陷动荡泥潭,既导致欧俄关系持续紧张、传统地缘政治压力骤增,也加剧了恐怖袭击和难民潮等非传统安全威胁。宗教极端主义不断侵蚀第二代移民的思想,欧盟国家已沦为“基地”组织和“伊斯兰国”恐袭的“重灾区”。此外,欧盟凝聚力堪忧,极端民族主义和民粹主义思潮冲击着传统政党格局。采取深化防务合作这种强势举动,可提振欧洲人对一体化的信心,维护欧盟的国际影响力。

第二,北约这把日渐“收拢”的“传统保护伞”,迫使欧洲人决心在防务领域“自力更生”。欧洲舆论普遍认为,北约在冷战后的不断扩大与肆意开展“域外军事干涉”,造成自身改革目标“失焦”,对传统老对手俄罗斯的“局部反击”应对乏力。美国总统特朗普秉持“美国优先”理念,动辄指责欧洲盟国“搭便车”,警告不交防务预算就停止提供安全保障。欧盟急需降低对北约的依赖程度,为自己打造一道“再保险”。法国总统马克龙上任伊始即呼吁:“欧盟应准备好在北约不愿出头时自主行动。”2017年5月,德国总理默克尔在慕尼黑的啤酒棚争取竞选支持时表示:“我们完全指望别人的时代已部分结束了。”这些都道出了当前欧洲的主流心声。

第三,英国“脱欧”使欧盟深化防务一体化摆脱了一大羁绊。英国一向不允许欧盟冲击北约的“欧洲防务基石”地位,坚持欧盟的防务联合应严格限于军力“发展”层面,而决不能延伸到“拥有”和“使用”层面。英国划出的“红线”成了欧盟推进共同防务的“瓶颈”,葬送了欧盟“建立常设军事规划和指挥机构”、组建遂行高强度军事行动的“欧洲军”的设想。2016年后,“脱欧”的英国再难充当搅局者,欧盟防务得以在“以德轴心”主导下持续升温:德国、荷兰、丹麦、捷克和罗马尼亚的地面部队,法国、比利时和荷兰的海军力量,都已实现高度融合;2017年3月,欧盟决定成立一个负责协调欧盟海外行动计划的军事指挥中心;同年8月,欧盟网络防御训练中心在爱沙尼亚首都塔林成立……这些“小步快跑”的成绩,为欧盟峰会“再论防务大计”奠定了基础,准备了条件。

第四,欧盟各国要保持武器装备乃至整体军力的先进水平,也要仰仗联合。无论是现役装备的维护和升级费用,还是新一代高技术主战装备系统的研发成本,都在飙升,任何单个欧盟国家均已难堪重负。同时,欧盟成员国因

缺乏协调而付出的防务“重复投资”代价,每年高达数百亿欧元。法德希望依托“永久结构性合作”及欧洲防务基金,将欧盟打造成以“新式欧洲装备”为基础的欧洲“军事巨人”。

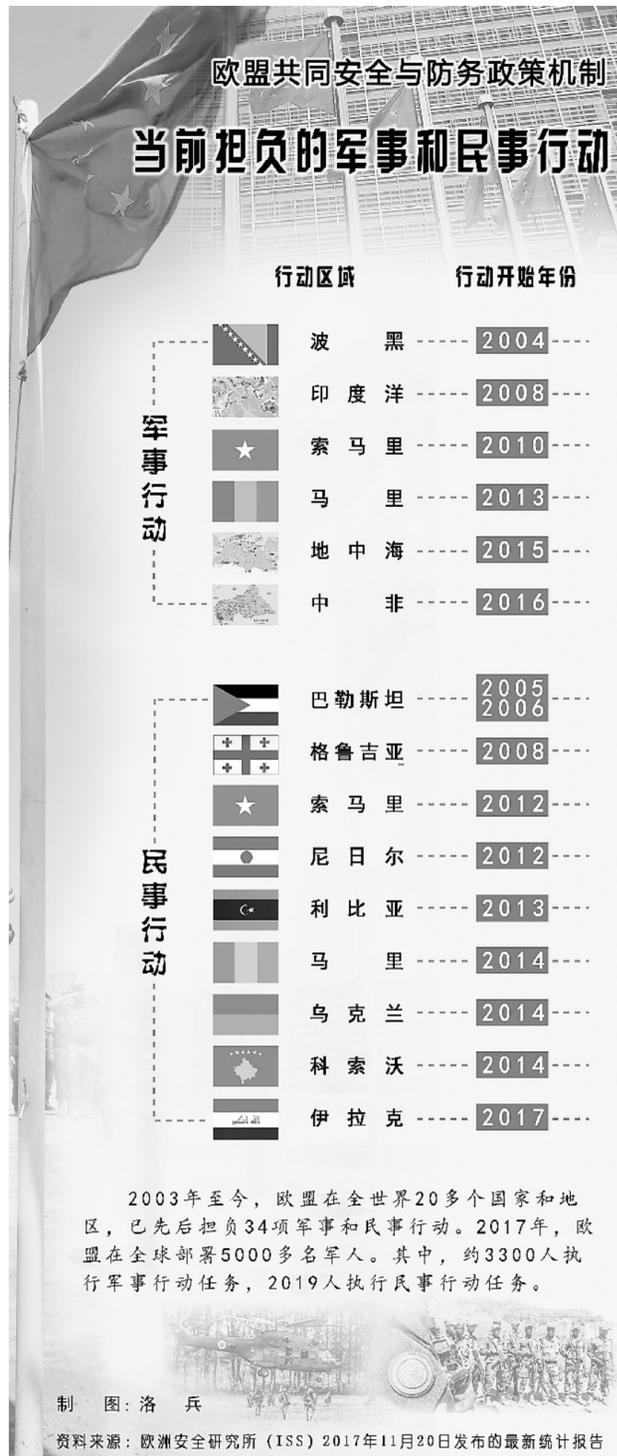
“承前”尚需“启后” 防务联合步入“深水区”

欧盟继续推进防务一体化,确有多重诉求和动力,但脱胎升级于共同安全与防务政策机制的“永久结构性合作”,真能收到预期效果吗?历史经验证明,欧盟防务规划的具体落地,总要面临内部利益冲突与外部压力的双重挑战。

第一,对欧盟人伙成员国而言,众口必然难调,共事的“朋友圈”并非越大越好。25国一拥而来,更多体现了其意愿而非能力,虽利于优势互补和壮声势,实效却未必好,且不符合“永久结构性合作”出台的初衷——组建“高端防务俱乐部”。这25国中,目前只有波兰、爱沙尼亚和希腊的国防开支达到了GDP占比2%的标准。到2024年,不能切实履行承诺的国家恐怕不在少数。它们无论是被“踢出”、自觉“退会”还是留下来当“老赖”,都会损害“永久结构性合作”的可信度和可操作性。联合研制的自主装备,则往往由于需求分歧,要么半途而废,要么“折衷”得昂贵而平庸。不少小国担心中,本国军工企业会因“永久结构性合作”而被国防工业体系相对完整的法德“收编”,加重失业和防务能力“缺口”。

第二,美国和北约的“变脸”将带来震荡效应。尽管欧盟高层相当照顾北约的感受,一再声明“强大的欧洲防务是对北约的补充”,但北约高层在表态欢迎和支持之余,不忘敲打欧盟“发展防务职能必须与北约兼容和避免重复”。欧美舆论都清楚,“另起炉灶”的欧盟共同防务每前进一步,对美国及其操控下的北约的独立性乃至竞争性就增长一分。美国和北约对打压“分庭抗礼者”,很可能突然“使绊子”“搞分化”,因更加“恐俄”而渴求和信赖北约保护的中东欧国家则是其潜在拉拢对象,欧盟前行的阻力将随增。

第三,加速至此的欧盟共同防务,已然难以绕过长远目标和理念等敏感的深层次问题。尽管欧盟很多官员对“永久结构性合作”的前景持乐观态度,但对于“欧盟旗下到底是一支什么样的军队”,以及“各国武装部队到底该因此放弃哪些能力”,各成员国仍达不成一致。同时,在防务领域加力,固然能部分缓解欧盟目前面临的安全威胁,但一些评论人士也指出,面对猖獗的恐怖袭击,欧盟应更多跳出单纯军事层面合作的窠臼,统筹思考跨国安全问题和国内治理模式危机。



尽管英国“脱欧”已势不可挡,但首相特蕾莎·梅却多次表示,英国离开欧盟,并不意味着将放弃为欧洲安全应担负的责任——

英国防务为何与欧盟“藕断丝连”

■海镜

英国自2016年6月以公投方式“脱欧”以来,与欧盟分道扬镳似已势不可挡。2017年12月中旬举行的欧盟峰会,开启了英国“脱欧”的第二阶段谈判。然而,参会前夕,英国首相特蕾莎·梅却在多个场合对媒体高调宣称:“虽然英国人民决定离开欧盟,但并不意味我们也将放弃为欧洲安全应担负的责任。”英国即使完成了“脱欧”程序,也至少会在欧洲防务议题上扮演重要角色,并欢迎欧洲国家未来能协调一致,应对外部势力威胁以及动摇欧洲现行秩序的企图”。路透社报道称,一名英国外交官表示:英国将寻求以“第三方”的身份,参与欧盟在防务领域刚启动的“永久结构性合作”计划。

英国从欧盟“抽身”之际,就经济与社会领域的事务与欧盟一再讨价还价,尽量“摆挑子”,却为何对欧盟防务兴趣浓厚乃至“情有独钟”?这还要从英国的战略传统及其与欧盟的现实利益纠缠中探寻。

第一,表面摆出一副“遣世独立”姿态,实则通过对接欧洲大陆的“间接干预”减缓安全压力,这是英国自近代以来奉行至今的战略主奏。近年来,俄

罗斯与西方关系的恶化,以及中东和非洲地区的恐怖主义和难民潮的冲击,都使英国切实感到了威胁。而单靠自身实力英国也难以扎牢防护的“篱笆”。协助欧洲国家提升保持军事对峙、抵御乃至渗透渗透的能力,使欧盟成为捍卫英国本土的有力屏障,可使英国以较高的性价比“御敌于国门之外”。

第二,打“防务牌”可增加英国进行“脱欧”谈判的筹码。在不少欧盟人士眼中,英国在欧盟遭遇诸多困难之际“拂袖而去”,实为“乘人之危”,是“不可共患难”的“精致利己主义者”。负面的认知形象,妨碍英国在“脱欧”谈判中取得让步和谅解。积极共谋欧洲防务事宜,有助于英国转变其在欧盟内的“旧印象”;加之欧盟在多数决策领域仍奉行“协商一致”和“特定多数”原则,得到实惠的欧盟国家有望帮助英国争取到更有利的“脱欧”条件。事实上,英国自决定“脱欧”至今,以双边及“基于北约或欧盟框架的多边”合作的形式,同诸多欧盟成员国采取了一系列防务举措,如继续向一些东欧国家的安保和情报部门提供资助,积

极参与北约在东欧的各类军事演习和常驻陆空军部队,坚持英法“联合远征军”演习、在地中海、北海和波罗的海地区维持舰艇巡航行动等,也得到了广泛欢迎。

第三,防务议题是英国重塑英欧关系的突破口。英欧关系仍是英国“脱欧”后需认真对待的最重要的双边关系之一,关乎英国巨大的经贸和投资利益,更将深刻影响英国的整个对外战略布局。欧盟防务联合的红利,已酿就了英国与欧盟成员国防务关系相当程度的“水乳交融”和“双赢”。而欧盟在防务方面的一体化程度和实力,都远不如其在经贸、社会等领域取得的成就,既需要,也能够使英国“有所作为”。“永久结构性合作”机制下的诸多军力提升构想,特别是装备研发项目,如新式侦察卫星和战机制,都为英国提供了参与的“抓手”。

不过,随着欧盟防务一体化的持续深入和英国“欧盟正式成员”身份的丧失,恪守英美特殊关系、北约至上、国家主权等“红线”的英国,无论是“入局”的程度和方式,还是“谋局”的效果,都将留有很大悬念。

阿布扎比军事基地——

地区热点 法国拐点

■张文文

阿布扎比军事基地,位于阿联酋首都阿布扎比附近,是法国在海湾地区建立的首个海军基地。该基地于2009年5月底正式启用,标志着法国开启海湾驻军之门。

这一军事基地,是一个集海陆空三军为一体的综合性基地。其海军基地位于扎耶德港,占地0.12平方公里,有长达300米的深水码头,功能强大,设施齐全,可停靠像“戴高乐”号航母这样的大型舰船。其空军设施位于阿布扎比市郊的宰夫拉空军基地,可以起降“幻影”和“阵风”等型战机。其陆军训练基地位于市中心的扎耶德兵营。该基地同时担任情报搜集的任务。

阿布扎比军事基地不仅具有军事威慑与作战功能,还具备后勤补给与保障功能。一方面,该基地大大提升了法国在其传统势力范围以外的海湾地区的军事投射能力和政治影响力,增强了法国对阿联酋的安全协防能力。另一方面,该基地为法国舰艇在海湾和红海地区执行巡逻、反海盗和联合军演等任务提供了保障,使法国在印度洋和海湾地区的舰船可以到基地中进行休整。

该基地投入使用,填补了长期以来法国军事力量在海湾地区的空白。传统上,非洲一直是法国在海外驻军的重点。2008年6月,法国发表新版《国防与国家安全白皮书》,把地中海、红海和海

湾一带列为法国战略利益的核心地带。这是法国对一直以来“固守非洲法语区”惯性思维的超越,也是法国调整海外军事布局的拐点性事件。

法国将军事基地设在阿布扎比,主要是源于其战略位置。阿联酋位于海湾南岸,有着丰富的石油资源。霍尔木兹海峡则是波斯湾的战略咽喉,世界石油运输的“瓶颈”,保持海峡自由畅通符合法国的战略利益。

此外,法国与阿联酋还具有军事合作的传统。该基地是两国长期军事

合作的延伸。早在1991年和1995年,法国便与阿联酋签订《军事合作协定》,2009年两国续签《军事合作协定》,彰显了牢固的军事合作关系。阿联酋允许法国设立军事基地,既有平衡伊朗的一面,也有在防务方面避免过分依赖美国的一面。而法国在阿布扎比设立军事基地,既可维护法国在海湾地区的能源安全,又可有效应对地区热点问题。

下图:法国海军“戴高乐”号航母停靠在阿布扎比塞义德港。新华社发

