

# 防务一体化的 “多速欧洲”实践 ——永久结构性合作框架评析

陆 巍

**摘 要：**2017年3月，欧盟各国首脑将“多速欧洲”正式写入《罗马宣言》。此后，欧盟于2017年12月宣布激活永久结构性合作框架，开始了“多速欧洲”理念在防务一体化领域的具体实践，以实现摆脱机制掣肘、强调成员义务、提高防务预算、加强相互合作并加速防务一体化的目标。然而受欧盟成员国内部分歧、美国的外部打压以及与北约之间的竞争关系等多重因素的影响，欧盟防务“多速”一体化的前景并不乐观。

**关键词：**欧盟；“多速欧洲”；防务一体化；永久结构性合作框架

**作者简介：**信息工程大学 讲师 博士 洛阳 471003

**中图分类号：**D814.1

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2018)04-0035-14

2017年3月25日，欧盟各国首脑在欧盟罗马峰会上签署了《罗马宣言》，强调“欧盟各国相互团结的同时，在必要时如同过去一样，以不同速度与强度朝着同一方向前进”。<sup>①</sup>《罗马宣言》的签署，标志着“多速欧洲”有可能成为欧盟未来发展

---

<sup>①</sup> Europäische Kommission, „Erklärung von Rom“, S. 2. [https://europa.eu/european-union/file/22711/download\\_de? token=OuPX3Oup](https://europa.eu/european-union/file/22711/download_de? token=OuPX3Oup), 访问日期:2018-07-19.

的主要趋势。

回顾欧盟的一体化历程，“多速欧洲”并非新鲜事物。早在1994年，德国基民盟外交政策发言人卡尔·拉莫斯(Karl Lamers)与基民盟主席沃尔夫冈·朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)就呼吁组成一个“核心欧洲”，首次提出了“多速欧洲”的发展模式。欧元的引入、申根区的建立就是这一理念在欧盟经济、政治一体化领域的具体实践。然而“多速欧洲”由于可能会造成欧盟核心国家与外围国家之间的分裂而饱受争议，长期以来不被欧盟官方正式文件采用。因此，《罗马宣言》是欧盟在一体化过程中首次正式提及“多速欧洲”方案。受此影响，欧盟于2017年12月11日激活《里斯本条约》中的永久结构性合作框架(Permanent Structured Cooperation)，明确“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”<sup>①</sup>，正式开始了“多速欧洲”理念在欧盟防务一体化领域的尝试。

### 一、永久结构性合作框架的激活背景

虽然早在2007年签署的《里斯本条约》中，欧盟已经明确提出了建立永久结构性合作框架的目标，并在共同发展防务能力、增加国防预算、投资防务项目、提高军事实力等方面对拟加入成员国的责任和义务做出了详细规定，但是由于成员国的内部分歧，尤其是主张发展大西洋关系的英国担心北约地位遭到削弱，永久结构性合作框架在此后的很长一段时间内未能取得任何进展。近年来，国际形势发生了重要变化。随着中东和北非地区持续动荡，欧洲面临大批难民入境，恐怖袭击逐渐向欧洲转移，克里米亚危机更是使得欧洲面临传统威胁的潜在回归。内忧外患之际，强调“美国优先”的美国总统特朗普抛出“北约过时论”，淡化美国对于欧洲的防卫义务。出于对自身的安全考虑，欧盟在2016年6月发布的《欧盟全球战略》中表示，当前世界并不太平，仅靠“软实力”解决不了问题，因此必须升级欧盟及其成员国的军备，提高欧盟自身安全和防务方面的可靠性，并通过共同研发、培训、演习及采购方案来提高成员国的军事能力，以应对外部危机，保证欧洲安全。<sup>②</sup> 2017年3月签署的《罗马宣言》在论及“多速欧洲”一体化的同时，也提出要建立一个让公民们可以自由流动且感到安全的联盟；一个受到保护的外在边界；一个拥有高效、负

---

<sup>①</sup> Rat der Europäischen Union, „Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“, 2009, S. 52, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, 访问日期:2018-02-08.

<sup>②</sup> Rat der Europäischen Union, „Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“, 2016, S. 38, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_de\\_0.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf), 访问日期:2018-03-17.

责、遵守国际常规移民政策的联盟；一个坚决打击恐怖主义与有组织犯罪的联盟”。<sup>①</sup> 而英国的脱欧也给了欧洲一个机会，让其组织自己的防卫，而不必考虑是否会引起英国对削弱北约的持续担心。<sup>②</sup> 在此背景下，欧盟宣布激活永久结构性合作框架，确定了“充满雄心、兼具包容性和约束性”的运行原则，明确了成员国的任务清单，并敲定了永久结构性合作框架下的首批 17 个防务合作项目。<sup>③</sup> 欧盟防务一体化也由此重新被提上议事日程。

## 二、永久结构性合作框架的“多速”本质与核心内容

欧盟鼓励条件较成熟、更愿“挑重担”的部分成员国加入永久结构性合作框架，并在军力发展方面彼此看齐、相互合作，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。由此可见，永久结构性合作框架实质上是冷战后成员国数量骤增的欧盟“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。<sup>④</sup>

首先，永久结构性合作框架强调成员国参与的自愿性。框架决议规定，成员国参与永久结构性合作的决定是自愿的，不影响国家主权或某些成员国在安全和防务政策方面的具体特点。因此，除了已经退出欧盟的英国之外，丹麦和马耳他本次都选择了放弃加入永久结构性合作框架。在承担永久结构性合作框架规定的约束性责任时，各参与成员国遵守本国现行的宪法法规。<sup>⑤</sup> 成员国在参与永久结构性合作框架的时间选择方面也拥有较高的自由度。任何欧盟成员国如果希望在后期加入永久结构性合作框架，可根据《里斯本条约》第 46 条第 3 款规定，向欧盟理事会和安全与外交事务高级代表表明意愿。<sup>⑥</sup>

参与成员国拥有选择参与永久结构性合作相关项目的自由度。之所以规定参与成员国原则上至少参加一个项目，一方面是为了避免一些成员国以自身能力不足为借口，在履行义务方面讨价还价，另一方面也是为了保证参与国与其他欧盟成员国保持接触，防止“多速”欧盟走向分裂。强制参与合作项目还能够形成或提高成员国在相关领域的的能力。如果项目成员国达成一致，还可以接纳希望参加该项

① Europäische Kommission, „Erklärung von Rom“, S. 2.

② 芮悟峰：《德国安全政策的新动向》，载郑春荣主编：《德国发展报告 2017：大选背景下的德国》，北京：社会科学文献出版社，2017 年版，第 226 - 247 页，这里第 243 页。

③ Rat der Europäischen Union, Beschluss des Rates über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017D2315R%2801%29>, 访问日期：2018 - 04 - 16.

④ 海镜：《充满雄心前景未定》，载《解放军报》，2018 年 1 月 4 日，第 11 版。

⑤ 同注③，S. 3.

⑥ 同上。