

解放军国际关系学院国际战略文库



欧盟共同安全与防务政策

The EU'S Common Security and Defence Policy

(1999 — 2009)

■ 孔刚 著

军事谊文出版社

中国政治学国际研讨会论文集（2004）

欧盟共同安全与防务政策

The EU's Common Security and Defence Policy

(1999—2009)

■ 王 毅 著

军事科学出版社

解放军国际关系学院
国际战略文库

欧盟共同安全与防务政策

(1999—2009)

军事谊文出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟共同安全与防务政策/孔刚著. —北京:军事
谊文出版社,2010

(解放军国际关系学院国际战略文库)

ISBN 978 - 7 - 80150 - 853 - 9

I. ①欧… II. ①孔… III. ①欧洲联盟—国家安全—
政策—研究 IV. ①D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 158907 号

书 名 欧盟共同安全与防务政策(1999—2009)
 OUMENG GONGTONG ANQUAN YU FANGWU ZHENGCE(1999—2009)
著 者 孔 刚
出版发行 军事谊文出版社
社 址 北京市安定门外黄寺大街乙一号
邮 编 100120
经 销 新华书店
印 刷 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司
开 本 787×1092 1/16
版 次 2010 年 7 月第 1 版
印 次 2010 年 7 月第 1 次印刷
印 张 16.125
字 数 246 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80150 - 853 - 9
定 价 32.00 元

版权所有 翻印必究(如有印刷、装订错误,请寄本社调换)

序

国际战略研究愈益成为中国国际问题研究领域的一个显学。以中国社会科学院世界经济与政治研究所李少军研究员主持的《国际战略报告》及其《国际战略学》的出版为标志，中国国际战略研究日益成为一门独立的学科。相应地，越来越多的部门、机构、团体和学者卷入国际战略研究，特别是北京大学、北京航空航天大学、上海交通大学等相继成立了国际战略研究中心，不定期的综合性和专题性的研究报告、文集、丛刊、著作等先后面世，如北京大学国际战略研究中心的《中国国际战略评论》、上海环太国际战略研究中心的《战略与探索》以及相关机构、院校和团体的一系列国际战略研究丛书或丛刊。

国际战略研究的勃兴，是战略研究的内涵和范畴不断拓展的结果。国际关系研究在根本上涉及战争与和平，而这正是战略研究的核心关怀所在。传统的战略研究主要是关于战争及其相关问题的军事战略研究。第二次世界大战以来，军事战略拓展为国家安全战略，其研究对象不仅是战争问题，而且开始涉及和平问题。战略研究的内涵和范畴日益扩大，战略研究的转向逐渐明朗，如从战时战略转向平时战略，从军事领域转向社会生活的其他领域，从单一性转向多维度和多结构，从定性分析到定量研究。尤其值得指出的是，随着社会科学研究和自然科学研究的相互影响和不断融合，在人类生活的各个方面出现了“战略的泛化”。总之，战略研究成为一门独立的学科，并走入寻常百姓的视野。相应地，全球化不断加速和深化，进一步推动了战略研究的发展。冷战结束以来，大国关系不断调整和深化发展，全球性问题日益增多且复杂多变，传统安

全问题与非传统安全问题的界线愈益模糊，这些都对战略研究提出了更大的挑战，呼唤战略研究中的理论、方法、决策、实践和伦理思考的创新。因此，国际战略研究，尤其是大战略研究，日益凸显出其重大的理论价值和现实意义，要求人们越来越多地在全局性、长远性、综合性的角度上考察并分析战略问题。

解放军国际关系学院的国际关系研究坚持自身的传统和优势，强调国际战略和国际安全两个研究重点，形成了颇具特色的研究方向和研究领域。自1998年成立国际战略研究中心以来，学院依托国际关系博士学位授予权点以及博士后科研流动站的建设和发展，借助“军队2110工程”重点建设学科领域的项目支持，相继推出了一些研究成果，如国家社科基金重点立项课题研究成果《21世纪前期中国对外战略的选择》、《国际战略研究丛书》、《战略与外交》系列文集以及《国际安全》年度研究报告等。在此基础上，我们筹划了这套《国际战略文库》，旨在推出更多的富有特色的成果，建立更强的国际战略研究队伍，培育更好的研究传统和学术精神。这套丛书是开放性的，其研究议题以国际战略研究中的重大理论、历史和现实问题为对象，其作者团队以中青年专家和学者为核心，其志趣以推动军内外国际战略研究的进一步发展为已任。这是我们的心愿和期望。

周桂银

2010年7月20日

于南京板桥

前 言

(一)

1993年11月1日,随着《欧洲联盟条约》正式生效,欧洲联盟(European Union, EU)的建立是冷战结束后国际政治领域内的重大事件。经过10余年的建设,欧盟在政治、经济、社会、文化等许多领域均取得了长足进展,已经成为全球化时代国际舞台上一支举足轻重的力量。在一体化等因素的推动下,欧洲经济保持了长期稳定增长。截至2008年,欧盟所有27个成员国共有约5亿人口,拥有全球25%的经济总量,是无可争议的经济巨人。欧盟在工业、金融与贸易等领域制定的政策对世界经济具有不容忽视的影响。在政治和社会诸领域,《欧洲联盟条约》(《马斯特里赫特条约》)规定欧盟各成员国要在社会政策、外交与安全政策,以及内务与司法领域内推动更深层次的合作。2003年7月,《欧洲宪法条约(草案)》的出台是欧盟建设与欧洲一体化道路上的又一座里程碑。尽管该条约在后来法国、荷兰两成员国的内部表决中遭到否定,但是依然要看到绝大多数欧盟成员国通过了它。更重要的是,《欧洲宪法条约(草案)》正式为欧洲一体化道路开启了制宪的大门,欧洲联盟走向更高层次的政治合作与一体化将是大势所趋。

本书研究的对象——欧盟的共同安全与防务政策(Common Security and Defence Policy, CSDP)^①属于欧盟安全防务领域,而该领域又是欧盟的共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)框架内不可分割的重要组成部分。《马斯特里赫特条约》规定了支撑起欧盟这

^① 该政策的名称经历了一番变化:1999年正式出台时被命名为“欧洲安全与防务政策”(European Security and Defence Policy, ESDP),一直沿用至2007年《里斯本条约》将其更名为“共同安全与防务政策”(Common Security and Defence Policy, CSDP)。基于表述的一致性,本书对该政策均采用“共同安全与防务政策”一称。

座大厦的三根支柱，它们分别是：欧洲共同体、共同外交与安全政策、司法与内务合作。^① 其中的第二根支柱，即共同外交与安全政策，还包括了欧盟成员国在安全与防务领域内的合作及一体化等相关事宜。不过，欧洲国家之间的安全防务合作并非从《马斯特里赫特条约》才开始，这种合作在西欧最早可以追溯到1947年4月的英法《敦刻尔克条约》（该条约依然着眼于防止德国再次发动侵略），其后又经历了《布鲁塞尔条约》的签订、西欧联盟的建立，以及“普列文计划”、欧洲政治共同体、欧洲防务共同体方案等等。但是，这些安全合作方面的尝试大多没有取得理想的结果：“普列文计划”以失败告终，政治与防务共同体计划均告流产，虽然西欧联盟一直存在到了冷战结束，但实际上并没有发挥多大作用。在整个冷战期间，北大西洋同盟（北约）与苏联领导下的华约主导了欧洲安全，欧洲处于超级大国的夹缝之中，欧洲国家的安全事务首先要服从并服务于美苏两国的战略需要，真正属于欧洲人自己的安全防务合作还不具备存在的条件。

冷战结束改变了这一切：苏联解体后，过去属于东方阵营的那些中、东欧国家纷纷摆脱莫斯科的控制，从国际格局的角度看，广大的东欧地区再次成为权力真空地带，而连俄罗斯自身都陷入到了深深的衰退之中，欧洲的传统安全格局彻底崩溃了。冷战结束基本上消除了欧洲陷入全面核战争的危险，但并没有消除欧洲面临的所有安全威胁。相反，某些在美苏冷战期间被超级大国对抗所掩盖起来的民族与宗教问题，或是一些由于冷战结束引发的社会剧变而导致的地区性安全问题却迅速突出起来。欧洲面临着新的安全环境与挑战。前南斯拉夫解体后，巴尔干半岛西部的地区冲突愈演愈烈，充斥了几乎整个20世纪90年代。地区冲突导致了社会动荡和人道主义危机，引发了难民潮，直接威胁着欧盟的边界安全；同时，战火蔓延之处社会秩序的崩溃还带来了进一步的安全隐患：规模越来越大的有组织犯罪和形形色色的武器、毒品与人口的贩卖和走私，这些因素对欧盟国家无孔不入地渗透给欧盟的内部社会安全造成了越来越大的压力。由于地理上的紧密联系，欧盟多个成员国作为巴尔干冲突地区的邻居首当其冲。更加严重的是，欧盟对此却无能为力。

^① （法）法布里斯·拉哈 著，《欧洲一体化史（1945—2004）》，中国社会科学出版社，2005年，第188页。

在战后欧洲的历史中，与冷战相伴随的是前所未有的一体化进程。当冷战结束的时候，欧洲一体化进程也跃升到了一个新的平台：四十年成功的经济一体化浪潮正酝酿着把欧洲推向一个更高层次——政治一体化。1986年2月，欧盟的前身欧共体签署了《单一欧洲文件》，实质性地改造了《罗马条约》。《单一欧洲文件》的重大贡献之一是历史性地推动了欧洲共同体政治合作的制度化，这是冷战期间欧共体国家在政治合作方面种种尝试与努力的最终结晶，为冷战后欧盟政治架构的建立打下了坚实的基础。实际上，自从1969年12月欧共体在海牙会议上启动了“欧洲政治合作”进程以后，各成员国就一直努力试图协调她们的外交政策，然而，这种协调却主要不是在共同体的框架内，成员国之间的协商以非官方协议为基础，而且也没有常设机构。到1986年，这种政治与外交合作的萌芽向前迈出了一大步。《单一欧洲文件》规定：成员国应该更多地考虑欧洲议会的意见；在可能的情况下，于国际组织中捍卫共同立场。为此，共同体还专门成立了一个欧洲政治合作秘书处，负责具体实施相关决定。不过，《单一欧洲文件》还未能提及一个共同的外交政策。^① 六年后，随着欧洲联盟的建立，《马斯特里赫特条约》把欧洲政治一体化向前推动了一大步，在已有的欧洲政治合作的基础上，马约提出了共同外交与安全政策（CF-SP），并使其成为欧盟的三大支柱之一。不过，尽管马约还进一步提到了欧盟共同外交与安全政策将在某个适当的时候导向共同防务，但是共同外交与安全政策在其诞生后的最初数年里并没有可以真正发挥实际作用的防务内涵。战后的四十多年欧洲一体化取得了巨大进步，一体化的观念在经济领域，甚至在社会领域内都已经深入人心。但是，安全防务毕竟是极为特殊的敏感区域。西欧的主要国家彼此之间尚未足够安心地开始合并她们的武装力量和防御政策。虽然她们准备好了融和经济、汇集贸易政策权威，但是她们认为，将防御设施统合起来对国家主权造成的侵犯太大了。从这一点来看，统一的欧洲很早以来就一直在经济的世界地图上显得特别突出，但在地缘政治上却仍然仅仅是一个光点。^②

① 法布里斯·拉哈 著，《欧洲一体化史（1945—2004）》，中国社会科学出版社，2005年，第81页。

② 查尔斯·库普乾 著，《美国时代的终结——美国外交政策与21世纪的地缘政治》，上海人民出版社，2004年，第159页。

然而形势比人强，当欧盟国家在安全合作问题上徘徊不前的时候，巴尔干地区的战争与冲突却愈演愈烈。在一个确定的空间内进行的一体化建设永远不可避免受其近邻政治、经济形势的影响。比如，存在于共同边境的动荡区域不会不影响到如此形成的整体。南斯拉夫、波黑和科索沃战争的相继爆发，暴露了欧盟共同外交与安全政策的缺失，以及以这种或那种方式参与危机管理的成员国单独行动能力的局限。^① 欧盟及其成员国能够用来干预巴尔干地区冲突的工具，除了自己的共同外交与安全政策，剩下的就只能是求助于北约了。可是，北约的主导者美国自冷战结束后，一直在对自己的战略进行大幅调整，在相当长的一段时间内，干预巴尔干地区危机并非是其兴趣所在。另一方面，欧盟自己的政策工具远远不能满足干预高强度地区冲突的需要。在这种情况下，欧盟对自己的“邻”土巴尔干地区发生的危机束手无策，只能眼睁睁地看着冲突不断升级与蔓延，酿成了二战后欧洲最大规模的人道主义危机，无论是在政治上还是心理上，对欧盟国家及其民众也造成了强烈冲击。

历史上大量的实例可以证明，人们在面对威胁、危险和安全挑战的情况下作出的反应和行动，比在其他任何情况下都要快，力度都要大，改变行为的效果也都要更持久。巴尔干地区冲突推着欧盟在共同防务的道路上往前迈出了决定性的一步。惨痛的教训迫使欧盟认识到，她需要属于自己的防务政策与强有力的手段。在这一背景下，1998年12月英法两国首脑会晤于法国布列塔尼地区的小城圣马洛，发表了《欧洲安全防务合作宣言》，拉开了欧盟全面防务合作的序幕；1999年6月，欧盟成员国在德国科隆举行首脑峰会，正式启动“欧洲安全与防务政策”（European Security and Defence Policy, ESDP）。

欧洲安全与防务政策正式投入运作，使欧盟在历史上首次拥有了具有实质内涵的共同安全防务架构，欧盟开始在职能设置、机构建设及能力培养等多方面推动该政策的发展。从1999到2009年是共同安全与防务政策^②的第一个十年，在此期间，欧盟已经建立起了一套比较完备的政策机构和职能部门，负责共同安全与防务政策的正常运作和具体实施。在管理

① （法）法布里斯·拉哈 著，《欧洲一体化史（1945—2004）》，中国社会科学出版社，2005年，第111页。

② 该政策名称的变化，参见前言第1页注释1。

地区危机的行动方面，欧盟旗帜下的安全稳定部队已经在巴尔干地区、中部非洲的数个国家多次成功完成了维和使命。2001年“9·11”恐怖主义袭击事件发生后，共同安全与防务政策又迅速扩展到了对付新型恐怖主义、防止大规模杀伤性武器扩散、打击跨国有组织犯罪等非传统安全领域。2003年是共同安全与防务政策发展史上另一个关键性的年份，伊拉克危机最充分地暴露出欧盟内部在共同安全与防务政策上的深刻分歧，反映出共同安全与防务政策的核心灵魂——战略安全观的缺失，这种缺失迫使欧盟不得不面对共同安全与防务政策“是什么”这一本质问题。经过激烈的内部斗争与妥协，欧盟最终作出了回答，这就是《欧洲安全战略》的出台。这份欧盟安全防务领域内第一个纲领性文件不仅回答了上述问题，而且为欧盟发展具有自身鲜明特色的战略文化奠定了基础。此外在2003年，共同安全与防务政策还首度被纳入了欧盟的制宪进程。

从2004到2009年，共同安全与防务政策虽然没有像1999年、2001年以及2003年那样接连不断地发生具有里程碑意义的重大事态，但却在平稳地、井然有序地向前发展。虽然《欧洲宪法条约（草案）》于2005年的法、荷公民投票中受挫，但这并没有影响欧盟共同安全防务的发展，共同安全与防务政策的实施继续在紧锣密鼓地进行。2004年，欧洲防务局建立，专司负责欧洲统一军备市场的开发与培育，为欧盟防务力量提供装备保障。同年，在欧盟快速反应部队的基础上，欧盟13支战斗群也开始组建。为了应对各种非传统安全问题，欧盟在陆续出台政策性文件的同时，不断地向世界多个冲突热点地区派出了大量的警务、司法和民政人员，协助当地防止或平息冲突，恢复法律与秩序。2008年，在多次陆上维和行动获得成功的基础上，欧盟启动了首次联合海上军事行动，挂着欧盟旗帜的多国海军开赴印度洋执行打击海盗、保护海运通道的任务。可以说，这五年的后续发展是在不断消化共同安全与防务政策前几年那些突破性进展所取得的成果，与最初几年相比，这五年虽然波澜不惊，共同安全与防务政策却是在扎扎实实地走向成熟，变得羽翼丰满。

回首过去的十年，欧盟共同安全与防务政策走过的道路确实令人深思，如何认识这一现象，已经成了国际关系研究领域的一大热点。欧盟共同安全与防务政策的发展是如此独特，对此，欧盟负责外交与安全事务的高级代表加维尔·索拉纳曾经说过，人们也许觉得“安全与防务是国家权力最核心、最敏感，主权至上原则最突出的领域，然而自从共同货币启动

以后，正是在这里，欧洲国家的合作与一体化却是迄今所有领域中发展最快的，这看似个悖论”。^①

（二）

欧洲的安全问题历来是国际关系学界研究的重点。欧盟共同安全与防务政策从时间上看是个比较新的事物，目前从数量上看，这方面的研究成果还远远无法与对冷战时期欧洲安全的研究相提并论。在已有的研究中，欧美学者是研究该政策的主力，他们的成果基本上可以代表目前对共同安全与防务政策的研究水平。以下是自1999年共同安全与防务政策诞生以来，西方学界的部分具有代表性的，或是拥有独到观点的研究著述。

欧洲改革中心（Centre for European Reform, CER）的防务问题专家查尔斯·格兰特（Charles Grant）等人在其所著《欧洲的军事革命》（*Europe's Military Revolution*）一书中指出：如同创造欧元是欧洲经济史上的重大革命一样，英法两国发表于圣马洛的《欧洲安全防务合作宣言》及其所催生的共同安全与防务政策，是欧洲军事史上一次真正的革命。以长远的眼光看，CSDP将改变欧盟的性质，改变欧盟同世界其他地区的关系，尤其是将重塑大西洋两岸关系。^②关于欧盟启动并发展共同安全与防务政策的必要性，该书认为：欧盟五十年来主要致力于内部事务，积极促进成员国在经济、社会等领域的合作与一体化。与此殊为不同的是，今后几十年欧盟要面对的主要挑战将来自外部。随着冷战后不断向东扩展，欧盟越来越接近那些不稳定或动荡地区，而且，欧盟实际上已经成了对欧洲大陆上的繁荣、稳定与安全负责的主要行为体。这种情况迫使欧盟必须与俄罗斯建立某种战略关系，也使得当周边地区譬如非洲发生了人道主义危机时，出于密切相关的利益和责任考虑，欧盟首当其冲必须作出迅速而有效的战略反应。^③

至于美国的立场，作者认为虽然老布什政府对欧盟的事业总体抱着同

① Gnesotto ed., *EU Security and Defence Policy; the First Five Years (1999—2004)*, EU ISS, 2004. p. 5.

② Andreani, Grant, *Europe's Military Revolution*, London, Centre for European Reform, 2001, p. 9.

③ Ibid., p. 9.

情的姿态,但对于欧盟安全防务自主化的努力从一开始就高度警惕并持反对态度,尤其反对法、德等国不断建议的欧盟与西欧联盟合并的趋势。他警告欧洲人说:“美国反对她的安全承诺被滥用,如果西欧联盟并入欧盟,就会为将来的非北约欧盟新成员国提供钻进美国安全保障的‘后门’。”^①但是,尽管美国人反对,欧洲人还是下定了决心,虽然各成员国立场坚定的程度有所不同。在这里英国态度的转变成了关键。20世纪90年代后期上台的工党布莱尔政府采取了更加偏向欧洲的政策,他把倡导欧洲安全合作计划作为增强英国在欧盟影响力的战略的核心。同时,法、德两国也坚决顶住了美国的压力,遂为CSDP的启动基本克服了来自外界的最大障碍。^②《欧洲的军事革命》一书对CSDP的起源和最初几年发展的历史作了深刻而独到的分析,但此书出版时间较早,因此,对“9·11”新型恐怖主义袭击事件等非传统安全因素及其与CSDP的关系着墨有限。

20世纪90年代巴尔干地区冲突对欧盟共同安全与防务政策的产生起到了直接推动作用,因而,对CSDP最初赋予的使命也是为了平息巴尔干冲突,恢复该地区的和平秩序。柏林大西洋安全信息中心(Berlin Information - Center for Transatlantic Security, BITS)研究员丹尼斯·格罗夫斯(Denise Groves)发表了《欧盟共同外交、安全与防务政策》(*The European Union's Common Foreign, Security and Defense Policy*)一书,认为巴尔干地区冲突直接刺激了CSDP的诞生,而该政策从诞生之日起带有冷战后美欧关系深刻转变所产生的矛盾:从政治层面上看,欧洲国家寻求自主危机干预能力的愿望很大程度上源于对美国支配地位的不满。同时,欧盟各国政府也越来越在一个问题上达成共识——即欧盟作为整体应该在国际事务上承担更多责任,拥有更大的影响力,以便与她早已拥有的雄厚经济实力相匹配。特别是,欧盟国家在一次次的巴尔干地区冲突中迟缓又无力的干预使欧洲在世界面前极为难堪,这些因素都促使欧盟成员国意识到了一项有效的共同安全与防务政策的必要性。^③

① Ibid., pp. 29—30.

② Andreani, Grant, *Europe's Military Revolution*, London, Centre for European Reform, 2001, p. 33.

③ Groves, Denise, 2001, *The European Union's Common Foreign Security and Defense Policy*, (BITS—Publications, January 2001), pp. 11—12.

1998年12月,英、法两国在圣马洛发表了《欧洲安全防务合作宣言》之后,1999年欧盟成员国先后在科隆和赫尔辛基举行了两次至关重要的欧洲峰会,正式启动了共同安全与防务政策。美国空军学院国家安全研究所(USAF Academy, Institute for National Security Studies)安全问题专家爱德华·古宁(Edward Gunning)在《共同的欧洲安全与防务政策》(*The Common European Security and Defense Policy*)一书中,对欧盟主要成员国如英、法、德等国,以及美国在CSDP诞生前后的政策脉络进行了分析。他在题为《1999,欧盟繁忙的一年》一章中指出:欧盟三巨头之一的英国态度转变最大,对于CSDP的形成和启动来说也最为关键。作者认为英国制定的欧洲安全政策长期以来均以大西洋关系为基石,甚至在1997年欧盟阿姆斯特丹首脑会议上,英国还在坚决反对欧盟共同防务挑战北约的可能性。^①但是,事情不久便发生了重大转变。次年在德国波特巴赫举行的欧盟会议上,布莱尔首相第一次对欧盟共同防务议题表示了郑重支持,到了年底则更是与法国联合发表了《圣马洛宣言》。英国态度为什么发生了转变?作者分析到,除了巴尔干冲突等外部因素外,英国还有内部考虑。在伦敦暂时拒绝了欧洲货币联盟(EMU)的情况下,整合欧洲的防务领域能够突出英国在其中的领先地位,这将有助于挽救甚至还可以加强英国对欧洲的影响力。此外,布莱尔首相对欧盟防务的热心支持,在某种程度上还出于同财政大臣布朗争夺影响力的个人需要。^②相对而言,法国则不怎么受内部考虑的左右,巴黎支持欧盟独立防务的立场历来是非常坚定的。她对美国在大西洋安全防务关系中的优势地位历来耿耿于怀,因而也最热心于实现欧盟共同安全防务。但是作者一再强调:法国的态度若过于激进反而会对自己的计划产生掣肘,因为许多欧盟国家并不像她那样急于抛弃美国。此外,一个出乎人们意料的结果是,由于短期内欧盟不可能和美国或北约一刀两断,因而在防务领域态度最积极的法国却又不经意地被拉近了与美国防务合作的距离。由于历史原因,战后德国的安全防务完全被限制在了大西洋同盟的框架内。冷战结束后情况逐渐发生变化,来自苏联和东欧的传统威胁彻底消失,德国人也开始重新思考联邦军队的前景。作者认为德国

① 见布莱尔首相在1997年阿姆斯特丹欧盟首脑峰会记者招待会上的讲话。

② “戈登·布朗在财政领域的成就使人们很容易认同他才是布莱尔内阁的核心人物”, *Economist*, 25 March 2000, 18.

在安全防务领域面临着两个基本问题，而且都与 CSDP 密切相关。第一个问题，在逐渐减少征兵员额的同时增加职业军人的数量，以满足德国和欧盟在防务方面新的需要，并为此进行大幅度的军事改革。第二个问题事关军费投入，德国为冷战后东欧国家的政治、社会转型与重建投入了最多的资金，同时，作为欧洲头号经济大国，德国的积极参与又是 CSDP 不可缺少的。因此，作者认为德国实际上要同时应对双重问题：调整军事结构、保持并增加军费开支。从过去的经验看，由于德国把自己的防务纳入多边框架几乎已经成了传统，因此这无论如何对 CSDP 的建设与发展都是个有利因素。^①

千年之交，世界安全形势发生了一些重大变化，以新型恐怖主义为代表的非传统、新的安全挑战急剧凸显。欧盟对此迅速作出了反应，她把应对新型威胁和安全挑战纳入到共同安全与防务政策的框架中。这是 CSDP 功能领域的一次重大扩展。“9·11”新型恐怖主义袭击事件发生后，马上便有学者就其与欧盟安全防务的关系作了深入研究。爱德华·贝纳曼（Edward Bannerman）在《“9·11”之后的欧洲》（*Europe after September 11*）一书中认为：新型恐怖主义等威胁的挑战毫无疑问将加强欧洲在外交、安全与防务领域的团结合作，并将为共同安全与防务政策添加新的内容，注入新的活力。作者敏锐地指出，在“9·11”事件与阿富汗战争之前，绝大多数欧洲人都把 CSDP 看作单纯是为了解决东南欧巴尔干地区安全问题的工具而已。美国遇袭十天后的 2001 年 9 月 21 日，欧洲理事会在布鲁塞尔召开特别会议，宣布向美国提供毫无保留的支持，特别是会议还宣布将制定欧盟集体打击新型恐怖主义的措施。作者认为这是个具有历史意义的战略行为，“欧盟首次公开以集体身份向自己的敌人宣战”。面对新型威胁，欧洲领导人一致认为需要在安全领域进一步加强合作。在作者看来，与巴尔干地区维持和平的任务不同，美国携部分欧洲盟友针对“基地”组织与塔利班的阿富汗战争展示了另一种斗争样式，这一样式具有更加复杂的内涵，它要求不仅仅在军事领域，而且在警务、司法和行政等战后重建领域，也要有决定性的制胜能力。另一方面，这种斗争样式对于欧盟及其成员国而言还提出了军事能力方面的要求，它要求欧盟应该具有能

^① Gunning Edward, “The Common European Security and Defense Policy”, INSS *Occasional Paper* 41, USAF Institute for National Security Studies, 2001. pp. 4—19.

够进行高强度战斗的军事行动能力，而这是美军的强项，也是欧盟亟须弥补的重大缺陷。从2001年底开始，除了德国等少数国家，大多数欧盟成员国都开始增加军费或者扭转了军费持续削减的势头，这为CSDP提供了可靠的财力支持。作者还提醒注意阿富汗经验的普遍性，认为在西非的塞拉利昂、东非的大湖地区甚至东南欧巴尔干地区都需要一种灵活而有效的干预手段，欧盟必须具备更开阔的视野。此外作者还认为，美国力量转移到他处，只能把巴尔干由北约转交到欧盟手里，这也会强化欧洲安全的集体意识。总的来说，新型威胁与安全挑战的突显在许多方面有力地推动了CSDP的发展。^①

2003年12月，欧盟出台了首份《欧洲安全战略》（*European Security Strategy, ESS*）。该战略明确地界定了欧盟面临的五种威胁：新型恐怖主义、大规模杀伤性武器的扩散、地区冲突、国家失败（或秩序崩溃）以及跨国有组织犯罪。^② 该战略全面总结了共同安全与防务政策在实践中的经验和教训，清晰地阐明了欧盟对自己安全防务的定性 with 行动原则，使CSDP的发展脉络显得更加清楚明了，并且把它提升到了新的高度——战略文化这一平台上加以运作。在欧洲安全研究领域颇有影响的德国贝特斯曼基金会（Bertelsmann Foundation）于2004年出版了《欧洲防务战略》（*A European Defence Strategy*）一书，对《欧洲安全战略》作了深入分析。该书认为：《欧洲安全战略》是共同安全与防务政策的灵魂，欧盟及其成员国迫切需把《欧洲安全战略》细化为各种具体的战略概念（concepts）。《欧洲安全战略》把民事因素和军事因素，把进攻性的和防御性的安全防务手段融入到一个有机的框架内，从这个意义上说，该战略已经属于文化范畴。作者还认为，具有高度前瞻性的《欧洲安全战略》与共同安全与防务政策目前达到的水平还存在不小的差距，因此，欧盟及各成员国应当加速采取重大步骤以弥补差距。这些步骤应该包括：CSDP所承担的战略任务，可以通过成员国以自愿和行动能力为原则而组成的、机制灵活的联盟加以组织实施；欧盟必须越来越多地承担起“联盟领袖”（coalition leader）的重任；《欧洲安全战略》制定的原则应该成为欧盟及成员国制定安

^① Bannerman, Edward, "Europe after September 11th", Centre for European Reform, 2001. pp. 27—35, 40—43.

^② *European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

全防务计划的基准,也应该是她们弥补欧洲的安全需求与实际防务能力之间差距的衡量标准。由此出发,简单地对比欧洲与美国之间军事能力上的差距不仅具有误导性,而且经常是错误的。但是,欧洲必须加快共同安全防务机构与能力的建设,提高欧盟军事力量行动的频率并扩展行动的范围,以使欧盟到2010年能够完成《欧洲安全战略》所要求的集体安全任务的75%,到2015年可以完成100%。^①此外,该书还就《欧洲安全战略》与共同安全与防务政策的相互关系提出了其他一些建议。可以说,从2003年《欧洲安全战略》开始,除了外部因素依然在起着重要作用以外,共同安全与防务政策的发展开始具有了越来越多、越来越明显的来自内部自觉驱动的特征。

美国与北约是影响CSDP的重要外部因素之一。兰德公司出版的《欧洲安全与防务政策:北约的伙伴,抑或竞争者?》(*The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*)一书深入剖析了CSDP对美欧安全关系的现实的与潜在的影响。该书认为:尽管出现后只有数年时间,但是共同安全与防务政策对北约以及美欧安全关系的影响已经迅速显现。在许多美国人看来,CSDP势必即将打破大西洋同盟的传统格局,改变安全领域里一直维持着的美主欧从的关系。1993年,当欧盟共同外交与安全政策刚起步的时候,美国并不看好它的前景,作为冷战后唯一的超强,美国以北约为核心为欧洲设计了一套完整的安全体系。在这个体系内,北约内的欧洲支柱亦即欧洲安全防务主体(ESDI)将与欧洲安全与合作组织(OSCE)发挥各自的作用,而美国将作为“在欧洲”的强权永远存在下去。不过,后来在巴尔干地区冲突问题上北约的干预失当严重损害了该组织的可信度,与此同时欧盟却在迅速扩张,无可避免地与北约展开了竞争。此书问世于2002年,美国小布什政府在外交和安全领域与欧盟之间的矛盾还没有日后那样激化,因而作者认为,如果美国继续执行克林顿政府时期温和的对欧政策,那么北约仍不失为主导欧洲安全的最优架构,而欧盟的共同安全与防务政策也只能成为北约的补充而已。不过作者警告说,美国还是要小心翼翼,把握好一个高难度的平衡:欧盟建设一支更加独立自主的防务力量已是在所难免,推动它的发展并不符合美国的战

^① Bertelsmann Foundation, "A European Defence Strategy", 2004, pp. 5—12.