

战略指南针：欧盟安全与防务新指向^[1]

王玉静 房乐究

【内容提要】过去几年中，欧盟努力提升其安全与防务领域的水平，于2022年3月出台了《安全与防务战略指南针》。这是欧盟安全与防务政策的重要进展，主要基于对全球和区域威胁感知的变化及对自身防务政策的反思。“战略指南针”在危机管理、威胁应对、投资导向、伙伴关系四个方面设立了行动目标，并分别明确了具体实施手段。这意味着欧盟更加重视提高欧洲防务的连贯性和一致性，更加注重硬实力竞争，进一步寻求安全与防务的战略自主，这对其他国际行为体具有重要的地缘政治含义。但“战略指南针”的政策内容本身也存在缺陷，欧盟及其成员国的政治意愿、落实行动计划的能力、对美国和北约的长期依赖等因素，也可能限制“战略指南针”的现实成果。

【关键词】“战略指南针” 欧盟安全与防务政策 欧盟对外政策

【作者简介】王玉静，中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院博士研究生；房乐究，中国人民大学欧洲问题研究中心教授，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)04-0044-19

[1] 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“多重危机背景下欧盟的全球战略及其对大国外交的含义研究”（项目编号：20JJDGJW001）的阶段性成果。

长期以来，与欧盟在经济一体化方面取得的显著成就相比，其防务一体化进展较为缓慢。欧盟从成立之初就有将其建成一个安全与防务联盟的雄心，一些成员国早在上世纪 50 年代就讨论了组建“欧洲军队”的计划；即将进入新世纪之际还制定了“共同安全与防务政策”（CSDP），并在近年大为加强对防务领域的投入。^[1] 欧洲安全和防务政策一直是欧盟的重要议程。欧盟认为当前的俄乌冲突极大冲击了欧洲的安全秩序，对安全领域进行新的审视成为当务之急。欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在 2021 年度国情咨文中呼吁欧盟将防务工作提升至新水平，从“防务生态系统”转变成真正的“防务联盟”。^[2] 欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔（Charles Michel）宣布 2022 年是“欧洲防务年”，并指出维护强大而长期的安全，需要政治意愿和政治勇气，欧盟机构和成员国采取行动刻不容缓。^[3]

欧盟于 2020 年 6 月启动制定《安全与防务战略指南针》（A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security，简称“战略指南针”）“战略指南针”的准备工作，2021 年 11 月出台了草案，2022 年 3 月出台了正式版本。有学者评论认为，这一进程也是法德密切合作的体现。欧盟采取了德国政府的提议，并让德国说服马克龙总统在 2022 年上半年法国担任欧盟轮值主席国期间完成这一进程。因此，

[1] Clara Sophie Cramer, Ulrike Franke, “Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-outs, and European Defence,” European Council on Foreign Relations, June 28, 2021, <https://ecfr.eu/publication/ambiguous-alliance-neutrality-opt-outs-and-european-defence/#sovereignty-concerns-denmarks-opt-out-from-eu-defence>.

[2] European Commission, “2021 State of the Union Address by President von der Leyen,” Strasbourg, September 15, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_4701.

[3] European Council, “Address by President Charles Michel to the European Defence Agency Annual Conference,” December 7, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/07/address-by-president-charles-michel-to-the-european-defence-agency-annual-conference/>.

德法联合行动可称是“战略指南针”进程的推动力。^[1]总体上,“战略指南针”描绘了未来5~10年欧盟的安全与防务愿景,提出欧盟合作应对外部挑战的新思路,力促欧洲共同的战略文化发展,提高其捍卫自身安全的集体能力。剖析欧盟“战略指南针”的核心内涵及其出台动因,有助于理解在新形势下欧盟的安全防务政策走向及其战略含义并评估其实施前景。

一、核心内容:行动目标与政策手段

欧盟的宗旨是保护欧盟公民及其价值观和利益,并为国际和平与安全作出贡献。作为对欧盟内外挑战的回应,“战略指南针”在危机管理、威胁应对、投资导向、伙伴关系四个方面设立了行动目标,并分别明确了具体的实施手段。

(一) 提高危机管理效率

在危机管理方面,欧盟寻求更迅速、果断、有力地采取危机应对行动。为了能够更坚定地采取安全与防务行动,欧盟表示将加强预先规划和现有的指挥控制结构,为应对危机做更好的准备。

首先,提高决策的灵活性。行动目标的实现需要政治意愿,而欧盟条约对决策过程的灵活性提供了条件,例如有关“建设性弃权”^[2]的规定。到2023年,欧盟将允许一批有意愿和能力的成员国在欧盟框架内并在欧盟理事会的监督下进行规划并执行任务,争取在决策过程中具有更大的灵活性。

[1] Markus Kaim, Ronja Kempin, “Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft ‘Strategic Compass’ of the EU,” Stiftung Wissenschaft und Politik, January 17, 2022, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/strategic-compass-of-the-eu-compass-or-wind-chime>.

[2] 一般来说,所有与欧盟共同外交与安全政策(CFSP)有关的决定都是一致通过的。然而,在某些情况下,欧盟国家可以选择对某项行动投弃权票,而不阻止该行动。例如,当欧盟提议谴责一个非欧盟国家的行为时,就可能出现这种情况。参见 EUR-Lex, “Abstention, Constructive (Positive Abstention),” <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html>。

其次，加强实战演习，组建快速反应部队。从 2023 年开始，欧盟将在海陆空各领域定期举行实战演习，提高战备状态和互操作性（Interoperability）。^[1]争取到 2025 年，最多达 5000 人、涵盖陆空海力量的欧盟快速反应部队能全面发挥作用。再次，进一步强化“共同安全与防务政策”（CSDP）。欧盟将加强 CSDP 在民事、军事领域的特派团与行动，促进其与欧洲主导的特别任务之间的相互支持，确保欧盟有能力在 30 天内部署由 200 名装备齐全的专家组成的 CSDP 民事特派团，并注重在该行动中保障人权、促进性别平等。最后，大幅提高军事机动性。例如在数字化领域采取新行动，提高运输基础设施及其支持系统网络弹性，利用人工智能和空运、海运来改善军事机动性等。^[2]可见，为了提升危机管理效率，欧盟从决策与行动、军事与民事、作战能力与后勤支持等多方面着手完善自身应对危机的准备和能力。

（二）增强威胁应对能力

欧盟认为自身存在的多重威胁可能削弱其安全，希望通过提高预测、发现和应对这些威胁的能力，确保战略领域安全，保护欧洲公民。

其一，加强预警、情报和安全通信。欧盟期待增强自身的态势感知和战略远见，特别是在其“单一情报分析能力”^[3]及卫星中心的框架内，提高基于情报的相关能力。同时，加强情报工作需要保障安全通信，因此欧盟呼吁各机构遵循关于信息网络安全及保护欧盟机密、敏感信息的标准和规则，从而促进与成员国的安全交流。其二，提高应对混合威胁、网络攻击、

[1] 又称“互用性”，是指不同的计算机系统、网络、操作系统和应用程序一起工作并共享信息的能力。

[2] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, pp.13–20.

[3] “单一情报分析能力”（Single Intelligence Analysis Capacity, SIAC）结合了欧盟情报与情势中心（EU INTCEN）提供的民事情报和欧盟军事参谋部情报司（EUMS INTDIR）提供的军事情报。在 SIAC 的框架内，民事和军事情报都贡献于情报评估。参见 European Parliament, “Parliamentary Questions,” August 16, 2012, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2012-006018-ASW_EN.html。

外国信息操纵与干扰、恐怖主义和武器扩散等跨国威胁的能力。针对混合威胁开发“欧盟混合工具箱”，充分调动所有相关的民事和军事手段，增强社会和经济的韧性，创建快速反应团队。针对网络攻击，加强“欧盟网络外交工具箱”，充分利用其所有工具。针对外国信息操纵与干扰，建立“欧盟工具箱”，增强应变能力、战略沟通和反虚假信息的能力。欧盟还将进一步预防和打击恐怖主义，并致力于维护裁军、防止核扩散和军备控制体系。其三，确保战略领域的安全。在网络空间，欧盟将进一步发展网络防御政策，实施新的《网络弹性法案》，加强网络情报能力。在航天领域，欧盟迫切需要增强太空安全和防务举措，通过一项新的《欧盟太空安全与防务战略》，并提高太空态势感知。在航空领域，欧盟计划加强战略思考，确保欧洲领空安全。在海事领域，欧盟将在海上安全和全球存在方面加大投入，进一步发展“海上协调存在”（Coordinated Maritime Presences）机制。其四，增强对气候变化、灾害和突发事件的抵御能力。针对气候变化和环境退化，欧盟关注更频繁的极端天气事件、自然灾害及向“气候中性”经济体过渡可能带来的冲突，全面实施“气候变化和防务”（Climate Change and Defence）路线图。针对重大危机，欧盟强调武装部队可以调动大量资产投入后勤、医疗、安全支持和基础设施领域的民间救灾工作，提高应对复杂危机的能力。^[1]这显示欧盟设计了全面的威胁应对手段，涉及领域十分广泛，相应举措较为具体，以维护欧洲及其公民的安全。

（三）加强军事与技术投资

在投资导向方面，欧盟谋求加强对军事力量和创新技术投资，以填补战略空白，减少技术和产业依赖。欧盟计划以军事力量和关键技术两方面为投资导向，缩小在关键能力方面的差距。

一方面，聚焦军事力量投资。欧盟将大幅增加国防开支，重点关注战

[1] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, pp.21–29.

略缺口，进一步发展灵活机动、互操作性强、技术先进、节能高效、适应性强的全范围作战部队，调整欧盟的国防能力规划和发展。欧盟将着手开发关键的战略军事力量项目，通过永久结构性合作（PESCO）和欧洲防务基金（EDF）投资于关键领域；基于国防协调年度审查（CARD）报告开发下一代军事力量，最大限度地提高欧盟防务倡议之间的一致性。欧盟在陆地、海上、空中、太空、网络5个领域分别明确了优先战略的军事力量，力图实现各领域的比较优势。

另一方面，强调对创新技术投资。欧盟认识到新兴和颠覆性技术的发展是保持军事优势的关键，计划进一步加强对创新技术投资，从而增强技术主权，减少战略依赖，保护欧盟知识产权。欧盟将贯彻民用、国防和航天工业协同行动计划，建立防务创新中心，通过关键技术观察站确定可能存在的差距，推动科技创新，从而减少安全防务技术和价值链上的战略依赖，评估关键基础设施供应链的风险。^[1] 总之，欧盟将充分发挥其融资工具的潜力，增加并优化国防开支，提高欧盟在各领域的防御和作战能力，从而增强其防务和技术领域的战略自主。

（四）深化合作伙伴关系

欧盟致力于在各个层面深化与主要合作伙伴的关系，应对共同威胁和挑战。在多边层面，欧盟强调与北约、联合国的协调与合作。欧盟将进一步扩大与北约在既往所有互动领域的战略伙伴关系、政治对话与合作，包括组织欧盟-北约高级别联合会议、信息共享、联合军演等。欧盟重视加强与联合国的战略伙伴关系，落实“联合国-欧盟和平行动和危机管理战略伙伴”关系下2022~2024年的优先事项，呼吁在早期预警、冲突预防和调解方面采取更有效的方法。欧盟还计划每两年召开一次“安全与防务伙伴关系论坛”（SDPF），通过建立共同的目标来加强伙伴关系。

[1] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, pp.30–38.

在区域层面，欧盟重视与欧安组织、非盟、东盟的对话，并计划加强与它们在冲突预防、态势感知和恢复能力等领域的合作。例如，欧盟寻求与欧安组织共同制定一份关于冲突预防和危机管理的路线图，并在具体区域采取专题行动。欧盟将与非盟进行联合实地考察，并在行动规划和落实层面寻求更密切的协调。通过东盟地区论坛，欧盟将进一步加强在印太地区的安全贡献和存在。

在双边层面，欧盟强调建立“量身定制的双边伙伴关系”，力图与具有相同价值观和利益的双边伙伴加强合作。例如欧盟称其与美国的伙伴关系具有战略意义，计划深化与挪威、加拿大的建设性关系，仍对与英国进行广泛的安全和防务接触持开放态度。欧盟还致力于在西巴尔干地区、中东、非洲、印太地区和拉丁美洲发展量身定制的伙伴关系，对其能力建设采取更具针对性和综合性的做法。^[1]在欧盟看来，伙伴关系是支持欧盟成为全球战略参与者的重要手段，对方也将受益于安全和防务更强大的欧盟。深化伙伴关系有助于维护以现有国际秩序和以联合国为核心的有效多边主义，制定国际准则和标准，为世界和平与安全作出贡献。

二、动机：基于内外挑战及威胁的新认知

欧盟在出台“战略指南针”的准备阶段，于2020年首次进行了全面的“欧盟威胁分析”（EU Threat Analysis），阐述了欧盟未来5~10年将面临的威胁和挑战，认为自身正面临多层次的威胁，因而总体安全形势比以往任何时候都更加动荡、复杂及支离破碎。^[2]欧盟对全球和区域层面的威胁感

[1] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, pp.39–46.

[2] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, p.7.

知变化及对自身防务政策的反思，加剧了其不安全感，这正是欧盟发布“战略指南针”的出发点。

在全球层面，欧盟认为强权政治回归、跨国威胁增加是当前“有争议的多极世界”的特征。一方面，欧盟声称越来越多的行动者寻求扩大自身政治空间、挑战安全秩序。欧盟指责俄罗斯对乌克兰“无端的军事侵略”严重违反国际法和《联合国宪章》原则，破坏了欧洲和全球的安全与稳定。欧盟认为俄罗斯正在积极争取建立其势力范围，并宣称俄罗斯与白俄罗斯对这些侵略性和修正主义行为负有全部责任，严重而直接地威胁到了欧洲的安全秩序和公民安全。欧盟继续坚持将中国定位为合作伙伴、经济竞争者及制度性对手，并宣称中欧市场和社会开放程度不对称，指责“中国大力发展军事能力、计划在2035年前实现军队全面现代化设想影响了地区和全球安全”。相比而言，欧盟认为美国仍然是其最坚定、最重要的战略伙伴，是能够为欧洲和平、安全、稳定和民主做出贡献的全球大国。欧盟还关注到全球化进程放缓，认为大国之间的经济竞争将持续加剧。^[1]另一方面，欧盟认为所面临的跨国威胁和复杂安全动态对欧盟安全有直接影响。欧盟关注的跨国威胁包括：各种形式的恐怖主义和暴力极端主义、大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散，以及混合战略、网络攻击、虚假信息、对选举和政治进程的直接干预、经济胁迫和非法移民流动工具化等。欧盟认为海上、空中、太空、网络空间等全球战略领域的竞争日益激烈。同时，气候变化、环境退化和自然灾害将影响未来几十年的国际安全格局，关键供应链方面的压力也会影响经济安全。^[2]概言之，欧盟试图全面关注全球层面的挑战，凸显其对全球趋势和风险的担忧。

在区域层面，欧盟认为地缘政治变化、地区冲突和紧张局势要求欧盟为自身安全承担更大责任。当前，欧盟认为自身被不稳定因素和冲突所包

[1] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, pp.7-8.

[2] Ibid., pp.11-12.

围，这对其战略环境产生影响。在西巴尔干地区，欧盟担忧外国干预增加以及当前欧洲安全局势恶化的外溢可能影响地区安全与稳定。在东部邻国，欧盟认为乌克兰受到俄罗斯武装部队的直接攻击，严重影响了黑海地区的安全、航行自由、经济发展，并宣称摩尔多瓦、格鲁吉亚等国也面临战略威胁和冲突。北极地区受到全球气候变暖、地缘政治竞争、商业利益增加等因素的影响。在南部近邻地区，利比亚和叙利亚的危机仍未消除，该地区还受到恐怖主义、人口贩运和有组织犯罪的威胁。东地中海的紧张局势依然存在，并有迅速升级的可能。非洲大陆持续不断的冲突、治理不善和恐怖主义也影响着欧洲安全。在中东和海湾地区，解决核不扩散问题仍然至关重要，伊朗是该地区安全的核心。欧盟还声称印太地区的地缘政治紧张局势危及地区秩序，给全球供应链带来压力。欧盟还特别关注阿富汗和朝鲜构成的安全挑战。欧盟还注意到新冠疫情在一些拉美国家引起了社会经济失衡，致使地区分裂、有组织犯罪等问题加剧，威胁政治稳定。^[1]可见，欧盟密切关注各地区的不稳定和冲突因素、地缘政治环境变化，担心自身安全环境恶化，这为其采取更多防务行动提供了更充分的理由。

欧盟既往安全防务目标与行动之间存在差距，当前多层次的威胁要求其进一步提高共同防务的政治意愿和行动效率。在欧洲一体化的历史上有许多加强成员国安全和防务联系及共同行动能力的计划和倡议，虽然近年有些计划取得了进展，但并非所有既定意图都已实现。鉴于欧盟框架内基于共识的决策过程十分繁琐，迫切需要采取行动的成员国正在脱离“共同安全与防务政策”（CSDP）架构，越来越多的成员国将质疑其价值、口头抱负与欧盟防务现实之间存在的巨大差距。^[2]同时，突发的重大地缘政治事

[1] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence – For A European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security,” Brussels, March 21, 2022, pp.8–10.

[2] Jana Puglierin, “Direction of Force: The EU’s Strategic Compass,” European Council on Foreign Relations, April 1, 2021, <https://ecfr.eu/article/direction-of-force-the-eus-strategic-compass/>.

件和变化，使欧盟捍卫其利益和愿景的能力受到质疑，因此需要以更大的紧迫感和决心采取行动。其一，欧盟需要政治意愿。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell）指出，“战略指南针”旨在防止欧盟面临的重大风险——“战略收缩”，即长期强调坚持原则但很少发挥作用。^[1] 欧盟认识到，被动和不作为的代价是明显的，必须加强自身决策与行动能力，依靠自己并掌握自身命运。欧盟需要拒绝在高度竞争的世界中充当“旁观者”，而力图成为其公民的安全提供者。其二，欧盟需要行动效率。欧盟对多层次威胁的感知激发了其以结果为导向提高自身行动能力的雄心，意识到最终结果并不取决于战略文件，而是取决于行动，因此决心改变以往做法，不再满足于重复同样的口号，而是通过行动承担自身的安全责任。^[2] 简言之，通过对既往安全防务目标与行动之间差距的反思，欧盟决心提高共同防务的政治意愿和行动效率，希望更好地保护自身的安全和利益。

三、“战略指南针”潜在的地缘政治意义

“战略指南针”的出台意味着欧盟更加重视提高欧洲防务的连贯性和一致性，更加注重硬实力的竞争，进一步寻求安全与防务的战略自主，这对其他国际行为体具有重要的地缘政治意义，其政策意涵值得关注。

第一，“战略指南针”有助于增强欧盟安全与防务政策的连贯性，同时体现其自身特点和世界观变化。自上世纪90年代末启动共同安全与防务政策以来，欧盟一直在努力发展其独立军事行动的能力。2003年提出的“欧洲安全战略”（ESS）概述了其安全环境，为维护自身安全利益确立了明确的战略目标。^[3] 2016年发布的“欧盟外交与安全政策的全球战略”（EUGS）确

[1] Josep Borrell, “A Strategic Compass to Make Europe a Security Provider,” https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword_-_a_strategic_compass_to_make_europe_a_security_provider.pdf.

[2] Ibid.

[3] Council of the European Union, “European Security Strategy,” Brussels, December 8, 2003.

认了欧盟在安全和防务领域成为独立行动者的雄心——决心为自身安全承担更大责任，加强安全共同体的地位。该战略指出，虽然北约的存在是为了保护其成员国免受外部袭击，但欧洲必须拥有更好的装备、训练和组织，以便为集体防务做出决定性贡献，并在必要时采取自主行动。^[1]但“欧盟外交与安全政策的全球战略”也有不足，例如成员国对其中描述的威胁和风险缺乏共识，还缺乏对大规模杀伤性武器的特别关注，没有充分讨论危机管理、灵活决策、对“黑天鹅事件”的积极管理等方面。^[2]“战略指南针”的出台则旨在反思和弥补这些缺陷。相比欧盟以往的防务政策，“战略指南针”既不是全球战略，也不是区域战略，而是一个定义欧盟安全和防务雄心的中等战略，拟将欧盟的优先事项转化为切实目标，并确定应该发展的军事能力。^[3]它为未来的欧洲防务提供了路线图，是对欧盟上述全球战略中涉及安全和防务部分的升级。^[4]“战略指南针”以成员国对多层次威胁的共识为基础，关注传统安全和网络攻击、气候变化等非传统安全问题，所部署的行动目标和实现手段更加具体详细，更加重视决策和行动效率及其落实结果，同时反映了欧盟世界观的明显变化。在上述欧盟全球战略中，“软实力”似乎是一个有效的工具，然而“强权政治回归”是推动欧盟出台“战略指南针”的核心理念，欧盟认为自身必须适应这一高度对抗的体系。^[5]简言之，“战略指南针”是对

[1] European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, p.19.

[2] Monika Panayotova, “Why Europe Needs a Strategic GPS,” European Council on Foreign Relations, June 4, 2021, <http://ecfr.eu/article/why-europe-needs-a-strategic-gps/>.

[3] Luigi Scazzieri, “Can the EU’s Strategic Compass Steer European Defence?” Centre for European Reform, September 30, 2020, <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2020/can-eus-strategic-compass-steer-european-defence>.

[4] Steven Blockmans, Dylan Macchiarini Crosson, Zachary Paikin, “The EU’s Strategic Compass: A Guide to Reverse Strategic Shrinkage?” CEPS Policy Insights, March 31, 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-strategic-compass/>.

[5] Markus Kaim, Ronja Kempin, “Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft ‘Strategic Compass’ of the EU,” Stiftung Wissenschaft und Politik, January 17, 2022, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/strategic-compass-of-the-eu-compass-or-wind-chime>.

欧盟防务政策的重大升级，是对新旧安全挑战的重要回应。

第二，“战略指南针”有利于提高欧洲防务的一致性，促进成员国战略愿景更加趋同，培育欧洲共同战略文化。尽管欧盟发起了一些加强其共同安全与防务政策的倡议，例如欧洲防务基金（EDF）、“永久性结构性合作”（PESCO）、欧洲和平基金（EPF）等，但欧盟成员国仍然缺乏有关安全防务的共同愿景，比如各成员国的责任和欧盟领土防御中的作用等问题，成员国之间存在分歧，这使它们无法确定应关注的军事能力，限制了上述倡议的有效性。^[1] 成员国首次对共同威胁进行评估是朝着共享战略文化迈出的重要一步。在“战略指南针”中，欧盟作为安全提供者以及在建立集体抵御能力方面的作用得到了强烈认可。^[2] 同时，在俄乌冲突的背景下，成员国的不安全感加剧，欧洲防务能力不足的问题凸显，更加突出了加强欧盟防务能力的必要性和紧迫性，至少暂时促进了成员国克服分歧、达成共识、共同行动。概言之，“战略指南针”的发布有助于缩小成员国之间在威胁感知和战略展望方面的差异，促进成员国就防务能力发展的优先领域达成一致，从而使欧洲防务更具一致性。

第三，“战略指南针”凸显欧盟进一步寻求安全与防务的战略自主，试图成为可靠的安全提供者的愿望。近年关于欧洲“战略自主”的讨论已经扩展到了经济、卫生、技术、供应链等领域，但战略自主的核心基础根植于防务。^[3] 旨在增强欧盟防务能力的“战略指南针”较以往更具务实性，尽管它并未回答欧盟安全和防务总体愿景中的棘手问题，但如果文件提出

[1] Luigi Scazzieri, “Can the EU’s Strategic Compass Steer European Defence?” Centre for European Reform, September 30, 2020, <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2020/can-eus-strategic-compass-steer-european-defence>.

[2] Georg Riekes, “Will the Strategic Compass be a Game-Changer for EU Security and Defence?” European Policy Centre, April 5, 2022, <https://www.epc.eu/en/Publications/Will-the-Strategic-Compass-be-a-game-changer-for-EU-security-and-defence~479820>.

[3] Lucia Retter, “Expert Insights: European Strategic Autonomy in Defence,” RAND Corporation, November 10, 2021, <https://www.rand.org/multimedia/audio/2021/11/10/expert-insights-european-strategic-autonomy-in-defence.html>.

的措施得到有效实施，那么欧盟可能会显得更加可信。^[1]可见，相对于描绘宏观愿景，“战略指南针”更加侧重通过具体措施来增加实现目标的可能性，推动欧盟安全与防务的战略自主，并为欧盟将言辞转变为行动增加更多可能性。

第四，“战略指南针”对其他重要国际行为体具有重要地缘政治意义。其一，针对欧盟与北约的作用，“战略指南针”尝试通过强调两者之间的互补性来降低两者角色冲突的可能性。有分析认为，一个防务更强大的欧洲对北约和美国都有利，而且真正重要的是欧洲安全与北约之间的互补性。^[2]拜登在与马克龙的联合声明中宣称欢迎“一种更强大、更有能力的欧洲防务”，认为它对跨大西洋关系和全球安全做出积极贡献，并对北约起到补充作用。^[3]建设性的北约—欧盟关系需要明确界定双方的责任，需要欧盟和北约对全球战略威胁达成基本共识，“战略指南针”和北约出台的新“战略概念”需要互相加强、相辅相成。^[4]就现实而言，欧盟成为可靠的安全提供者、欧盟与北约的防务作用真正实现互补性和一致性，仍是欧盟对欧洲安全的理想愿景。其二，就俄欧关系而言，欧盟“战略指南针”对俄罗斯的强硬指责可能会进一步加剧俄欧关系的敌对和恶化。俄乌冲突很大程度上促使欧盟对“战略指南针”草案进行了重大修改，所谓俄罗斯的安全威胁已成

[1] Steven Blockmans, Dylan Macchiarini Crosson, Zachary Paikin, “The EU’s Strategic Compass: A Guide to Reverse Strategic Shrinkage?” CEPS Policy Insights, March 31, 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-strategic-compass/>.

[2] Stephanie Pezard, “Expert Insights: European Strategic Autonomy in Defence,” RAND Corporation, November 10, 2021, <https://www.rand.org/multimedia/audio/2021/11/10/expert-insights-european-strategic-autonomy-in-defence.html>.

[3] Josep Borrell, “A Strategic Compass to Make Europe a Security Provider,” https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword_-_a_strategic_compass_to_make_europe_a_security_provider.pdf.

[4] Lucia Retter, “Expert Insights: European Strategic Autonomy in Defence,” RAND Corporation, November 10, 2021, <https://www.rand.org/multimedia/audio/2021/11/10/expert-insights-european-strategic-autonomy-in-defence.html>.

为其正式版本中的红线^[1]，欧盟在其中删除了草案中有关“在一些具体问题上与俄罗斯接触”的措辞，对俄态度明显更加强硬。^[2]其三，对中欧关系而言，“战略指南针”所体现的欧盟对中国的疑惧可能进一步增加中欧关系的复杂性。其中对所谓中欧市场和社会开放程度不对称、中国大力发展军事手段的片面指责，体现了欧盟对中国的负面认知更为凸显。概言之，在当前俄乌冲突的背景下，欧盟对俄罗斯和中国的战略认知有可能进一步增加俄欧关系、中欧关系的不确定性，如果处置不当则会产生更复杂的负面影响。如果地缘竞争的色彩被人为过分放大，按照更具对抗色彩的理念执行“战略指南针”，从长远来看并不符合欧洲的战略利益。

四、实施前景评估

“战略指南针”所确定的行动目标和实现手段比以往更加具体详细，欧盟也表示会更加重视决策和行动效率及其落实结果，这在短期内有可能为欧盟安全政策提供一条推进的道路。特别是在俄乌冲突的大背景下，欧盟内部某些方面的政策协调可能会加大力度。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利表示将坚持不懈地推动每个环节取得成果，但也没有避讳落实“战略指南针”存在的障碍。^[3]因此，欧盟的确表明了实施“战略指南针”的决心，并已启动对某些行动举措的具体部署，例如，对于组建快速反应部队的计划将由德国牵头，由卢森堡提供卫星通信和空间监视，荷兰派遣一支

[1] Alexandra Brzozowski, “Russia’s War on Ukraine Rewrites EU’s Upcoming Military Strategy,” March 6, 2022, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/leak-russias-war-on-ukraine-rewrites-eus-upcoming-military-strategy/>.

[2] Jacopo Barigazzi, Camille Gijs, Stuart Lau, “EU Toughens Language on Russia in its Defense Plan,” March 18, 2022, <https://www.politico.eu/article/european-union-russia-strategic-compass-defense-military-ukraine-war/>.

[3] Josep Borrell, “The Strategic Compass is Out: Now We Have to Implement It,” March 25, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-out-now-we-have-to-implement-it_en.

150 人的机动部队。^[1]然而，政策内容本身仍存在的缺陷、欧盟及其成员国的政治意愿、落实行动计划的能力、对美国和北约的长期依赖等因素也可能限制“战略指南针”的现实成果。

首先，“战略指南针”政策内容存在一定的缺陷。一是战略重点和战略抱负的清晰度依然不够，没有对其中的安全目标明确划分优先级，导致欧盟的安全政策有可能成为“一切都可以做，什么都不必须做”的政策之一。某些潜在军事行动的抱负仍不够明确^[2]，例如其中关于伙伴关系的内容缺乏如何实现的细节^[3]，也没有提到美国的核安全保护伞这一重要的权力工具，也未表明欧洲未来是否发展以及以何种形式发展自己的核威慑力量。^[4]二是缺乏相应的监测实施机制。有分析认为，除了设置前进方向的“战略指南针”外，欧盟还需要一个“GPS”来帮助其确定位置和速度，使欧盟能够衡量其在实现目标方面的进展，以及实施战略、战术决策所需的时间。^[5]

其次，欧盟是否真正具备将“战略指南针”付诸行动的政治意愿依然存在不确定性。从其内部结构和对外政策的自我认知看，欧盟并没有为大国竞争时代做好充分准备，因为它自上世纪上半叶创建至今，仍在以“全

[1] François Bausch, Kajsa Ollongren and Ludivine Dedonder, “Benelux’ View on the Implementation of the Strategic Compass,” April 6, 2022, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/benelux-view-on-the-implementation-of-the-strategic-compass/>.

[2] Markus Kaim, Ronja Kempin, “Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft ‘Strategic Compass’ of the EU,” Stiftung Wissenschaft und Politik, January 17, 2022, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/strategic-compass-of-the-eu-compass-or-wind-chime>.

[3] Isabella Antinozzi, “Grand Illusions: Partnerships in the EU’s Strategic Compass,” European Council on Foreign Relations, March 11, 2022, <https://ecfr.eu/article/grand-illusions-partnerships-in-the-eus-strategic-compass/>.

[4] Bernd Riegert, “EU to Beef up Defense Capabilities with ‘Strategic Compass’,” March 23, 2022, <https://www.dw.com/en/eu-to-beef-up-defense-capabilities-with-strategic-compass/a-61225018>.

[5] Monika Panayotova, “Why Europe Needs a Strategic GPS,” European Council on Foreign Relations, June 4, 2021, <http://ecfr.eu/article/why-europe-needs-a-strategic-gps/>.

体一致”的方式进行外交决策，在很大程度上放弃了硬实力工具。^[1]有观点认为，“战略指南针”运作前景不容乐观的原因是欧洲高层不愿认真对待这项事业，因为没有美国支持的欧洲干预行动似乎既不专业又冒险，而且当前北约正在恢复活力，并全面调整对俄罗斯的防御态势，没有人会急于组建一支新的欧盟部队。^[2]此外，欧盟成员国也未显示出对迅速行动的强烈政治意愿。甚至有分析指出，欧洲需要的不是“战略指南针”，而是真正认识到正陷入的危险，进行重大调整以实现欧洲在过去四分之一世纪里讨论得太多、实施得太少的防务一体化。^[3]

再次，欧盟实现“战略指南针”所提出目标的能力仍受到质疑。欧盟既往防务努力的成效有限：欧盟在共同安全与防务政策上的行动未得到成员国的充分支持；欧盟“永久性结构合作”（PESCO）的实施也很缓慢，2017～2020年最多只有三分之一的项目得到实施。^[4]例如欧盟快速反应部队计划的实现便面临许多难题。自2007年以来，欧盟一直有多国“战斗群”待命，但欧盟并未在危机时部署它们。^[5]有分析称，到2025年使欧盟快速反应部队全面运行将是一项挑战，其需要的战略因素的推动并非易事，

[1] Markus Kaim, Ronja Kempin, “Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft ‘Strategic Compass’ of the EU,” Stiftung Wissenschaft und Politik, January 17, 2022, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/strategic-compass-of-the-eu-compass-or-wind-chime>.

[2] Nick Witney, “The EU’s Strategic Compass: Brand New, Already Obsolete,” European Council on Foreign Relations, March 31, 2022, <https://ecfr.eu/article/the-eus-strategic-compass-brand-new-already-obsolete/>.

[3] Ibid.

[4] Markus Kaim, Ronja Kempin, “Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft ‘Strategic Compass’ of the EU,” Stiftung Wissenschaft und Politik, January 17, 2022, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/strategic-compass-of-the-eu-compass-or-wind-chime>.

[5] Luigi Scazzieri, “Can the EU’s Strategic Compass Steer European Defence?” Centre for European Reform, September 30, 2020, <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2020/can-eus-strategic-compass-steer-european-defence>.

如成员国是否愿意向欧盟总部和欧盟快速反应部队库（必须远远超过 5000 人）派遣所需部队也不确定，因为它们将面临向北约分配人员的竞争性需求。即使在“更灵活的决策”条件下，成员国之间达成共识也面临困难。^[1] 该政策的旗舰性计划尚且如此，其他目标的实现同样面临诸多困难。简言之，在“战略指南针”自信的语言背后，欧盟的交付能力仍然存在根本问题。^[2]

最后，由于欧洲安全长期依赖美国，“战略指南针”的实施可能引起欧盟与北约的摩擦。尽管它一再强调欧盟与北约之间的互补性，但如果欧盟与北约争夺资源和人员，可能会在欧盟成员国与美国之间以及欧洲内部产生摩擦。欧盟扩大对防务能力的投资也可能引发问题，因为资金将用于加强欧盟国防工业，从而购买欧洲而非美国的装备。^[3] 欧盟安全与防务的战略自主，意味着欧洲将更有能力与美国共同承担欧洲安全责任，否则美国和许多欧盟成员国的怀疑将阻碍欧盟防务计划的进一步发展。^[4] 正如有分析指出，欧洲安全对美国的长期依赖阻碍了欧洲真正战略思维的发展，“战略指南针”有

[1] 只要欧盟的安全政策仍然以共识为基础，欧盟的行动就会反映出成员国能够达成共识的最小公分母。参见 Luigi Scazzieri, “Does the Strategic Compass Herald a Stronger EU in Security and Defence?” Centre for European Reform, March 25, 2022, <https://www.cer.eu/insights/does-strategic-compass-herald-stronger-eu-security-and-defence>.

[2] Mihai Sebastian Chihai, “Will the Strategic Compass be a Game-Changer for EU Security and Defence?” European Policy Centre, April 5, 2022, <https://www.epc.eu/en/Publications/Will-the-Strategic-Compass-be-a-game-changer-for-EU-security-and-defence-479820>.

[3] 在拜登政府时期，这些问题可能不会成为摩擦的主要来源，因为拜登政府支持欧盟在防务领域发挥更大作用。但如果类似特朗普的总统在 2024 年上台，并要求欧洲“购买美国货”，或指责欧洲把钱浪费在重复北约的活动，这些问题可能会变得更具争议性。参见 Luigi Scazzieri, “Does the Strategic Compass Herald a Stronger EU in Security and Defence?” Centre for European Reform, March 25, 2022, <https://www.cer.eu/insights/does-strategic-compass-herald-stronger-eu-security-and-defence>.

[4] Sophia Besch, Luigi Scazzieri, “European Strategic Autonomy and a New Transatlantic Bargain,” Centre for European Reform, December 11, 2020, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain>.

可能只是实现边缘性的改善。^[1]特别是在当前，如果说一些有影响力的欧盟成员国的野心是想让欧盟通过推行自己的国防计划从北约中解放出来，那么俄乌冲突无疑打乱了这种计划，欧盟和北约国家对跨大西洋联盟的信任从未如此强烈。^[2]可见，欧洲安全对美国和北约的长期依赖使得欧盟在寻求防务自主的过程中十分被动，至少在中短期内，欧盟防务自主仍受到北约框架的限制，在现实依赖和防务自主愿景之间找到平衡点并非易事。

结语

面对更加复杂、更加不确定的外部与内部挑战，欧盟意识到提高自身防务能力的紧迫性，经过将近两年的准备最终出台“战略指南针”。“战略指南针”被描述为“欧盟作为安全提供者的转折点，以及欧洲安全与防务政策的重要一步”。^[3]该政策文件勾勒出欧盟的战略雄心，释放出试图寻求防务自主的政治信号，对塑造欧盟的战略思维具有重要意义。“战略指南针”的出台正值俄乌冲突之际，对欧盟而言，俄乌冲突的重要教训是欧盟应该大胆、迅速地投资其军事力量、网络防御、能源独立和经济韧性，^[4]而对军事力量、网络防御的投资正是“战略指南针”所关注的领域。俄乌冲突下的困境加剧了不少欧盟成员国的不安全感，欧盟独立防务能力的必要性更

[1] Fraser Cameron, “EU Strategic Autonomy – A Perennial Pipe Dream?” European Policy Centre, January 27, 2022, <https://www.epc.eu/en/Publications/EU-strategic-autonomy-A-perennial-pipe-dream~4565a0>.

[2] Alexandra Brzozowski, “Ukraine War Shapes EU’s Military Strategy as complementary to NATO,” March 22, 2022, <https://www.euractiv.com/section/all/news/ukraine-war-shapes-eus-military-strategy-as-complementary-to-nato/>.

[3] Alice Tidey, “What is the ‘Strategic Compass’ and What Does It Mean for EU Defence?” March 23, 2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/23/what-is-the-strategic-compass-and-what-does-it-mean-for-eu-defence>.

[4] Franziska Brantner, “The True Value of European Sovereignty,” European Council on Foreign Relations, March 25, 2022, <https://ecfr.eu/article/the-true-value-of-european-sovereignty/>.

加凸显，至少在短期内有助于欧盟成员国克服分歧、团结行动，推动“战略指南针”的落实。

然而，“战略指南针”的不少内容仍有其不完善之处，欧盟可能缺乏充足的政治意愿和交付能力，且北约仍然是大多数成员国防务的基石，因而欧盟在防务领域扮演重要角色的努力可能依然会受到制约。就对外关系而言，欧盟“战略指南针”仍体现出对跨大西洋关系的谨慎、复杂态度，以及对俄罗斯、中国的认知偏见。欧盟的防务努力受到多方掣肘的境况或许在《欧洲联盟条约》第42条第7款中已有体现：“如果一个成员国受到武装侵略，其他成员国有义务以力所能及的一切手段提供援助，这不应损害某些成员国安全与国防务政策的特殊性，并且应符合北约的承诺，北约仍是其成员国集体防御的基础。”^[1]上述措辞是为了满足三类国家的要求：寻求共同防御承诺的、寻求保护其传统中立地位的、希望确保不会损害北约的国家。^[2]然而，在现实层面，实现防务战略自主与保持中立或依赖北约理念在各成员国之间相容与共存并不容易。因此，在内外部多方因素的牵制下，“战略指南针”推动欧盟成为真正的安全提供者仍任重而道远。

【收稿日期：2022-05-26】

【修回日期：2022-07-01】

（责任编辑：蒋娟）

[1] The European Union, “Consolidated Version of the Treaty on European Union,” October 26, 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

[2] Claire Mills, “France and Article 42(7) of the Treaty on the European Union,” UK Parliament, November 18, 2015, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7390/>.