解析欧盟“战略自主”困局*

田德文

内容提要:2016年英国脱欧公投后,欧盟发布以“战略自主”为核心概念的“全球战略报告”。在特朗普单边主义、德法与美国疏离和新冠疫情背景下,近年来欧盟在“战略自主”方面虽然取得一些进展,但始终未能走出长期存在的三重困局:一是无法脱离北约实现防务自主的“防务外包困局”;二是欧盟内部矛盾折射出的“共识政治困局”;三是欧盟属性产生的“自我定位困局”。对此,本文从国际关系联盟理论的视角进行了反思,强调欧盟只有摆脱“冷战思维”的限制,才能逐步走出“战略自主”困局。作为以促进欧洲和平与繁荣为初心的新型超国家联盟,欧盟只要顺应世界和平与发展大势,就可以为世界和平与发展做出更大贡献。

关键词:欧盟 “战略自主” 联盟理论 欧洲一体化

在世界多极化进程中,欧盟能否成为独立的一极始终是一个问题,其原因有三:一是多数欧盟成员国都是美国的“盟友”,那么作为超国家组织的欧盟能否起到独立于美国的国际作用?二是即使欧盟在成员国意愿“最大公约数”的意义上成为一极,又在多大程度上能发挥有别于美国的独立作用?三是欧盟并没有主权国家的完整权能,那么它在多大程度上能发挥“自主”作用?欧盟能否实现“战略自主”,对世界多极化的走势具有重要影响,值得深入分析。

实现联盟作为一个整体的“战略自主”是欧洲一体化的重要目标。“战略自主”的内涵狭义上是指欧盟外交与防务上的自主,广义上则可“安全化”到经贸、产业乃至应对气候变化等领域。在2016年6月28日欧盟发布的全球战略报告中,“战略自主”总

* 本文为中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目“中欧构建新型国际关系的理论与实践”(项目编号:2019xyzd14)的阶段性成果。

共出现 9 次,[①]可以说已经成为该文件的核心概念。2017 年,欧盟设立总额 55 亿欧元的“欧洲防务基金”,25 个欧盟国家启动“永久结构性合作”。2019 年,冯德莱恩当选欧盟委员会主席后表示要打造一个“地缘政治委员会”,增强欧盟在国际及地区热点问题上的话语权。2020 年 6 月,欧盟在德国的倡议下开启“战略指南针”进程,意在内部建立安全和防务政策的统一战略目标。2021 年 6 月 30 日,欧盟委员会线上启动欧洲防务基金,标志着成员国提升国防工业的竞争力和创新能力已经可以得到欧盟的资金支持。但是,即使取得这些进展,目前欧盟的“战略自主”依然存在着“防务外包困局”“共识政治困局”和“自我定位困局”。本文从国际关系中联盟理论的视角对这种情况进行了分析,认为困局的根本原因是欧盟谋求“战略自主”时尚未走出“冷战思维”的窠臼。展望未来,只有欧盟真正恪守促进欧洲和平与繁荣的初心,顺应和平与发展的世界潮流,才能在多极化世界中真正实现“战略自主”。

一 防务外包困局

1949 年,在美国主导下,西欧建成北约“集体防务”框架。作为北约创始成员国,法国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡和当时盟军占领下的联邦德国实际上把国防“外包”给了北约。冷战结束后,北约把原属华约集团的中东欧国家、波罗的海三国以及原属南斯拉夫的几个西巴尔干国家纳入进来,成员国达到 30 个。目前,欧盟 27 个成员国中只有瑞典、芬兰、爱尔兰、奥地利、塞浦路斯和马耳他 6 国不是北约成员国。因此,欧盟要实现“战略自主”的目标,首先要解决与北约“集体防务”的关系问题。目前的情况是,欧洲国家身处北约集体防务框架之内,实现“独立防务”看起来既无必要,也不可能。但是,后冷战时代美国的战略重心逐渐转向亚太。近年来在“美国优先”理念的指导下,美国与北约欧洲盟友之间的疏离已成趋势。这样,欧盟作为整体而言在防务上就出现了对美国既“离不开”却又靠不住的困局,而这种“防务外包困局”也正是欧盟急于推进“战略自主”的根本原因。具体而言,理解欧盟的“防务外包困局”及其与之相关的“战略自主”建设,有三个维度的问题值得关注。

第一,欧盟之所以希望实现“战略自主”,并非要甩开北约另搞一套“独立的防务体系”,甚至也不是要在北约内部搞一个欧洲国家的“小圈子”,而是希望通过提升自

① See European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 28, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

身战略能力,更好地在北约集体防务中发挥作用。2016 年,欧盟在其全球战略文件中明确表示:欧盟将提高与北大西洋联盟的互补性、协同性,充分尊重两者在制度框架、包容性和决策自主权方面的合作。在这种情况下,需要强化作为一个安全共同体的欧盟:欧洲在安全和防务方面的努力应该使欧盟能够自主行动,同时也有助于与北约合作采取行动。为了与美国建立健康的跨大西洋伙伴关系,更可靠的欧洲防御也是必不可少的。①

欧盟国家之所以在防务上"离不开"美国,主要原因可以归纳为三点:一是欧盟成员国军费开支普遍较低,居于美国核保护伞和北约"集体防务"中可以使它们以最低成本获得国防安全。目前,欧盟国家中只有保加利亚等小国达到北约军费开支不低于国内生产总值 2%的要求。尽管欧盟国家现在每年在国防上花费高达 2070 亿欧元且逐年增加,但距离美国的期待还相差甚远。② 如果美国撤销对欧洲的防务支持,有分析人士认为,欧洲国家需要 10 年到 15 年时间才能在常规军事能力方面弥补美国的贡献。③ 二是后冷战时代美国并不想撤出欧洲,仍然把欧洲当作维护世界霸权和遏制俄罗斯的重要阵地。因此,美国对欧盟追求"战略自主"的举动从开始就不无疑虑。④ 欧盟建立共同安全与防务政策后,时任美国国务卿奥尔布赖特就曾警告欧盟在防务问题上应避免出现"3D"的局面:欧盟决策与北约决策"脱钩"(Decoupling)、欧盟安全与防务方面的努力与北约所做努力重复(Duplication),以及欧盟对不属于欧盟的北约成员国产生歧视(Discrimination)。三是对欧洲国家而言,战后历史证明北约集体防务机制对维护欧洲和平是行之有效的,很难想象建构一种新的机制对其进行替代。北约是世界上最大的军事同盟,但在冷战期间的主要作用是与苏联为首的华约集团在欧洲对峙,北约第一次在欧洲卷入热战是冷战结束后于 1993 年 6 月到 1999 年 4 月间介入前南斯拉夫境内的军事冲突。根据欧盟 2018 年能力发展计划列举的内容,要替代北约发挥维护欧洲和平的作用,欧盟成员国在卫星、情报、监视和侦察能力(ISR)、网络响应、后勤和医疗能力、空中优势能力(空中加油、弹道导弹防御、空基 ISR)、战略和战术

① European Commission, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy," p.20.

② Lucie Béraud-Sudreau, "The US and Its NATO Allies, Cost and Value," IISS, 9 July 2018, https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/us-and-natoallies-costs-and-value.

③ Claudia Major and Christian Mölling, "Und wenn Trump den Nato-Ausstieg wahr macht?" Tagesspiegel, July 21, 2018.

④ 参见有关美国在 2014 年之前关于欧洲安全与防务政策(ESDP)和共同安全与防务政策(CSDP)的辩论概述, Jolyon Howorth, "Selling It to Uncle Sam...CSDP and Transatlantic Relations," *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave, 2014, pp.109-143。

空中运输(包括医疗运送)和实现精确打击的地面作战能力等方面都存在不足。① 弥补这些方面的不足,需要所有欧盟成员国在短时间内大量投资支持防务集体支出,而这是根本做不到的。

第二,欧盟“战略自主”的真正动因是冷战后美国战略重心逐步转向亚太地区,要求欧洲盟国在防务上增加开支、承担更多责任,但同时又不想放弃自己在北约的主导地位。因此,美国虽然始终对欧盟“战略自主”抱有疑虑,担心其削弱“大西洋纽带”。但随着时间的推移,美国对欧盟共同安全与防务政策开始表示“谨慎的支持”。2019年慕尼黑安全会议上,北约秘书长斯托尔滕贝格强调,尽管欧洲盟国正在增加防务开支,但追求“战略自主”的现实是“欧盟本身无法保护欧洲”,而且存在“削弱跨大西洋纽带的风险”。②

冷战结束后,由于美国战略重心移出欧洲,美国与北约欧洲盟友之间的关系逐渐疏离。在此过程中,至少有四个标志性的事件:一是2003年美国入侵伊拉克时,法国希拉克政府和德国施罗德政府明确抵制,“老欧洲”由此失去美国的战略信任,这种影响一直延续至今。二是2009年奥巴马政府推出重返亚太战略,标志着美国不再把欧洲作为战略重心与关注焦点,当时欧盟对美国战略转移反应冷淡,而这又进一步扩大了欧美裂隙。三是2017年特朗普上台后不断对欧实施贸易霸凌,同时逼迫欧洲盟国将军费开支增加到不低于国内生产总值2%的目标,使欧美关系严重受损。四是英国脱欧后与美国形成更加紧密的同盟关系。2021年,美国、英国和澳大利亚宣布建立三方安全伙伴关系(AUKUS),不仅在西方盟国中搞起新的小圈子,把欧洲盟友排斥在外,而且由于美国向澳大利亚提供核潜艇技术,使澳大利亚放弃购买法国常规动力潜艇,令法国做出包括撤回驻美大使在内的强烈反应。虽然此后法美两国通过首脑外交迅速找回颜面,但此事暴露出美国对法国的轻视以及法国对美国的不满将对法美乃至欧美关系产生长期的负面影响。

第三,欧盟“防务外包困局”的最重要原因是多数欧盟成员国缺乏真正实现“战略自主”的政治意愿。后冷战时代,欧美战略互信下降,但美国仍然不愿意欧洲盟国在北约框架内另搞一套,欧盟国家其实也没有足够的意愿真正追求防务上的独立性。对这种情况,欧盟领导层其实心知肚明。2021年9月17日,冯德莱恩在盟情咨文中强

① European Defence Agency, “Factsheet Capability Development Plan,” 28 June 2018, https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan.

② 参见北约秘书长斯托尔滕贝格在2018年2月16日慕尼黑安全会议上的讲话,https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152209.htm。

调,欧盟并不缺乏实现“战略自主”的能力,而是“缺乏政治意愿”。① 欧盟外交与安全政策高级代表博雷利也表示,美军撤出阿富汗的过程中与欧洲盟友缺乏协调是欧盟为“战略自主”付出不足的代价,欧洲唯一出路是吸取教训,谋求联合自强,提高“战略自主”权。欧盟不仅要提高能力,还要加强行动意愿。②

展望未来,美欧进一步疏离可能推动欧盟逐渐走出“防务外包困局”。一是美国为减少对欧洲的战略资源投入,转而支持欧盟自主防务。在美国财政开支日益吃紧、战略重心东移的背景下,这并不是不可能的。美国前驻北约大使达尔德(Ivo Daalder)曾经表示,美国不支持欧洲防务倡议是一个错误,欧洲增加防务支出是北约“负担分摊的一个加分项”。③ 如果发生这种变化,北约将转变为一个欧洲盟国占优的多边集体防务组织,欧盟可能在其中发挥更大作用。二是欧美在防务上进一步“脱钩”,美国逐渐转化为外在于欧洲的一种力量。国际关系学者米尔斯海默(John Mearsheimer)和沃尔特(Stephen Walt)认为:“在欧洲,美国应该结束其军事存在,并将北约交给欧洲人。没有充分的理由让美军留在欧洲,因为那里没有任何国家有能力主宰该地区。”④其实,美国前总统特朗普也是美欧“脱钩派”,他上任前就称北约已经“过时”,强调欧洲国家在“剥削美国”,而美国还要“给他们提供军事保护等”,⑤并要求北约欧洲盟国支付应交的份额,否则美国“可以单独行动”。⑥ 特朗普看似是美国政坛上的一个特例,其实他所秉持的“美国优先”原则已经被美国政界普遍接受。拜登上台后对欧洲盟友高调宣布“美国回来了”,但是阿富汗撤军和 AUKUS 潜艇风波说明,将来拜登在“美国优先”方面甚至可能走得比特朗普更远。

多极化时代,欧美“跨大西洋联盟”正在日趋松散。从理论上说,这是北约和欧盟这两个西方国家联盟之间的关系在后冷战时代发生了变化。当我们反思欧盟“战略自主”的“防务外包困局”时,最具启发性的联盟理论观点是所有西方联盟都无法摆脱

① 《冯德莱恩发表年度“盟情咨文”促欧盟加强军力》,新华网,2021 年 9 月 17 日,http://www.news.cn/world/2021-09/17/c_1211373393.htm。

② 《欧盟高官:阿富汗局势暴露欧盟“战略自主”不足》,新华网, 2021 年 9 月 3 日,http://www.news.cn/2021-09/03/c_1127824167.htm。

③ Steven Erlanger, “U.S. Revives Concerns About European Defense Plans, Rattling NATO Allies,” *The New York Times*, 18 February 2018, https://www.nytimes.com/2018/02/18/world/ europe/nato-europe-us-.html.

④ John Mearsheimer and Stephen Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol.95, No.4, July/August 2016, p.82.

⑤ Ashley Parker, “Donald Trump Says NATO Is‘Obsolete’, UN Is‘Political Game’,” 2 April 2016, https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tellscrowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up.

⑥ Anne Applebaum, “Europe Needs to Start Planning for A Future with No US,” *Washington Post*, 18 July 2018.

以强权政治、地缘政治和意识形态为特征的“冷战思维”范式,[①]而这种窠臼正是欧盟“战略自主”“防务外包困局”的根本原因。

第一,强权政治范式下的对抗性思维模式。在安全认知上,欧美都认为只有保持巨大的军备投入才能继续掌握在欧洲的战略主导权。其实,在后冷战时代,这种备战型的巨额开支对欧美来说都已经成为不必要的负担。美国早就发现,通过北约在欧洲维护冷战时期那种主导地位的成本越来越高、收益越来越小;多数北约欧洲盟国则不愿意持续提高军费开支,宁愿承受着美国的压力待在北约集体防务的“舒适区”里。其实,如果改变对抗性思维模式就不难发现,美欧其实没有必要不断加大军备开支。目前,美欧都将俄罗斯作为欧洲安全的主要威胁。那么,即使这种威胁真的存在,美欧持续做出扩充军备的姿态就能缓解威胁吗?抑或恰恰相反,后冷战时代,美欧不断挤压、排斥甚至挑衅俄罗斯才是威胁欧洲安全的主要原因?

第二,地缘政治范式下的排他性思维模式。联盟是西方主导下的国际关系的一种常见现象,欧盟、北约和“跨大西洋联盟”都具有联盟的属性。[②] 这些联盟在形式和内容上有很大差别,但共同点是都具有排他性的地缘政治考量。冷战结束后,北约试图通过向东扩张把欧洲变成一个西方主导的更大范围的军事联盟,以此巩固冷战胜利的成果。同时,欧盟也积极配合北约,把“东部伙伴计划”扩展到独联体范围。但是,由于过度排斥俄罗斯,美欧的扩张最终在欧洲制造了危机。米尔斯海默认为,后冷战时代,美欧国家“把欧洲变成一个巨大安全共同体的宏伟计划在乌克兰问题上出现了偏差,但这场灾难的种子在 20 世纪 90 年代中期克林顿政府开始推动北约东扩时就已经播下”,“结果是,美国及其盟国无意中引发了一场没有结束迹象的重大危机”。[③] 这种危机反过来又成为美国在欧增加军事投入和欧盟增强防务能力的原因,成为美欧地缘政治战略的一种恶性循环。

第三,以意识形态结盟的思维模式。沃尔特指出,建立联盟的初衷往往是为了应对威胁,但“意识形态本身就规定了结盟范围”。[④] 米尔斯海默认为,“在 21 世纪的第

① “联盟理论”指的是对国家间结盟问题的理论研究,包括结盟的动力与规律、联盟的运作和作用,现实主义、自由主义、制度主义、建构主义等理论流派都对联盟问题进行过研究。国际关系研究名家多数都对联盟理论有所贡献,专门以联盟为核心词撰写的国际关系理论书籍包括斯蒂芬·沃尔特的《联盟的起源》、格伦·施耐德的《联盟、均衡与稳定》和罗伯特·奥斯古德的《联盟与美国对外政策》等等。

② 斯蒂芬·沃尔特将“联盟”定义为“两个或更多主权国家之间正式的或非正式的安全合作安排”,在英文中可以交替使用“联盟”(alliance)和“结盟”(alignment)。参见[美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,上海人民出版社 2018 年版,第 9 页。

③ [美]约翰·米尔斯海默:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,李泽译,上海人民出版社 2019 年版,第 240-242 页。

④ 参见[美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,第 29 页。

一个十年,自由主义如此彻底地控制了关于欧洲安全的讨论,以至于北约的进一步扩张在西方几乎没有遇到现实主义者或任何人的反对",①而美国这种"自由主义"的国际战略注定导致灾难性的后果,"拥抱自由主义霸权的国家最终对自己和其他国家——尤其是它打算帮助的那些国家——造成的伤害大于好处"。② 也就是说,欧盟"防务外包困局"的根源正是美国冷战后在欧奉行"自由主义"对外政策,试图把"跨大西洋联盟"建构成一个覆盖全欧但不包括俄罗斯的军事同盟,由此造成的危机成为欧洲防务"离不开"美国的根本原因。

二 共识政治困局

作为超国家组织,欧盟决策需要建立在成员国共识的基础上。对于"战略自主",成员国是有原则共识的。1991 年建立欧盟的《马斯特里赫特条约》将"共同的外交与安全政策"(CFSP)确立为联盟三大支柱之一,在这个领域中欧盟没有专属权能,只能在成员国共识基础上采取共同行动。在防务领域,欧盟先后推出"欧洲安全与防务政策"(ESDP)和"共同体安全与防务政策"(CSDP)。1999 年 12 月,欧盟赫尔辛基首脑会议启动"欧洲共同安全与防务政策"(CESDP),确定建立一支欧盟快速反应部队和一系列新的防务和军事合作机制的目标。此后,欧盟不断推出新的举措,但成员国对于欧盟"战略自主"的内涵和外延的共识却难有突破性进展。

第一,欧盟成员国对"战略自主"的理解各有侧重。法国国际关系研究所(IFRI)的研究人员认为,欧盟"战略自主"概念的内涵并不清楚。理论上说,只有在防务行动、防务政治和军事工业三个维度同时实现自主,才谈得上真正的"战略自主"。但是,由于缺乏成员国共识的支撑,到目前为止欧盟还做不到同步推进上述三个维度。

欧盟成立后,成员国中军力最强的法国和英国是推进共同安全与防务政策的主要力量。当时,该政策的重点是提高欧盟独立采取防务行动的能力,只是偶尔提到加强欧洲军事工业的合作。③ 2016 年欧盟全球战略是在英国脱欧公投背景下发布的,其中特别强调"可持续、创新和有竞争力的欧洲国防工业对于欧盟战略自主和可信的共同安全与防务政策至关重要"。这种变化在一定程度上反映出英国"退场"对欧盟"战略自主"重心的影响。该文件指出,欧盟"战略自主"的目标是使欧洲必须能够在不依赖

① [美]约翰·米尔斯海默:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,第 241 页。

② 同上书,第 214 页。

③ See Ronja Kempin and Barbara Kunz, "France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era," Notes du Cerfa 141, December 2017, p.10, https://www.ifri.org/sites/ default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf.

第三方能力的情况下做出决定和采取行动。因此,供应安全、关键技术的获取和行动主权至关重要。显然,与前期强调提高独立防务行动能力相比,2016 年战略文件将重点向军工合作延伸。究其原因,法国是欧洲的军工大国,强化欧盟军工合作无论是算“政治账”还是“经济账”都符合法国的国家利益。没有英国的掣肘,法国自然希望在这方面有所推进。对此,包括德国在内的欧盟其他成员国之所以不持异议,一方面是因为加强欧盟军工合作在逻辑上符合共同安全与防务政策的需要,另一方面也有望由此增加本国的经济利益。由于存在共赢的可能,新的共识得以比较顺利地达成。但是,英国“退场”后出现的这种新共识并不足以消除欧盟成员国在推进“战略自主”优先领域上的差异性,未来发生新的争吵仍然在所难免。

第二,在欧盟“战略自主”与北约“集体防务”的关系问题上,欧盟成员国始终存在严重的分歧。近年来,欧盟成员国的共识是欧洲应该加强独立防务。这是因为,无论是想成为美国“更可靠的安全伙伴”,还是在必要时实施没有美国参与的独立行动,这都是一个重要的条件。波兰前总理席多(Beate Szydlo)曾表示:“我们希望欧盟能够在邻国发生危机时采取有效行动。然而,“战略自主”不应意味着削弱欧洲对北约防御和威慑潜力的贡献。”①

相比之下,法国主张建立欧洲独立防务的重要原因则是其对美国的战略可靠性心存疑虑。2019 年 11 月,马克龙接受《经济学人》采访时声称,北约正在经历“脑死亡”,因为美国政府的政策有很大的不确定性,北约成员国与美国之间缺少战略协调,不能再依靠美国来保卫欧洲,否则欧洲将不再掌握自己的命运。这番言论很快招致德国的反对,默克尔明确表示:“这不是我的观点”“北约将继续是我们的安全基石”。② 时任德国外长马斯在《明镜》周刊发表专栏文章写道:“没有美国,无论是德国还是欧洲都没有办法有效地保护自己。”③作为欧洲一体化发动机的法国和德国在这个问题上的看法截然不同,说明在欧盟内部对“战略自主”与北约共同防务的关系还远未形成坚定的共识。这种分歧可能使欧盟成员国未来面临两难选择:将有限的国防开支投资于欧盟“战略自主”,还是足额缴纳北约军费换取美国的安全承诺? 由于欧盟共同防务到目前为止开销不大,这种矛盾现在并不尖锐,但是,这已经足以给欧盟“战略自主”

① Michal Baranowski and Martin Quencez, “An Inclusive PESCO Moves Forward Despite Remaining Concerns,” GMFUS blog, December 2017, http://www.gmfus.org/blog/2017/11/14/inclusive-pesco-moves-forward-despiteremaining-concerns.

② 王慧:《马克龙“北约脑死亡论”:美加德反驳,俄罗斯点赞》,观察者网,2019 年 11 月 9 日,https://www.guancha.cn/internation/2019_11_09_524654_1.shtml。

③ 《北约“脑死亡”? 德国外长警告法国不要搞破坏》,中国经济网,https://baijiahao.baidu.com/s? id=1649888338858056429&wfr=spider&for=pc。

的未来发展设置明确的财政限制。

第三,法国是推动欧盟“战略自主”的发动机,但是并没有迹象表明法国有意愿和能力为此付出比其他成员国更高的成本,这使得欧盟“战略自主”很难形成坚定的共识。其实,早在煤钢联营时代,法国就曾提出过建立“欧洲军”的“普利文计划”,主要内容是由欧洲各国组建一支由超国家机构运行的军队,用于补充北约在欧的军力不足。1952 年 5 月 27 日,欧洲煤钢共同体六国在巴黎签署《欧洲防务共同体条约》。但是,当时法国深陷中南半岛危机和北非战争,根本拿不出更多资源来支持“欧洲军”计划。1954 年 6 月,戴高乐政府决定“暂缓”批准防务共同体条约,普利文计划宣告流产。

如今,有“小戴高乐”之誉的马克龙上台后,再次努力将法国对于“战略自主”的偏好“上传”到欧盟层面。2018 年 1 月 19 日,马克龙在新年演讲中表示:“想要一个忠实于其在大西洋联盟中的承诺的法国,但它也是欧洲战略自主的引擎。”①马克龙的构想有三个值得注意的地方:一是将法国“战略自主”与欧盟“战略自主”紧密联系起来,强调法国的“战略自主”并不局限于维护本国战略决策与行动自由,还想加强有助于实现这种自主的欧洲伙伴关系。有国外学者指出,马克龙其实是想强化法国独立领导欧洲防务行动的能力,提高其对于欧盟行动的影响力。② 二是将“战略自主”目标与政府采购政策挂钩。在马克龙政府的战略审查(Revue Stratégique)报告中,明确将法国采购政策与欧盟“战略自主”联系起来,突出“欧洲优先”原则以及对欧洲防务基金的支持。这样做既符合法国的国家利益,又对其他成员国有带动作用。三是提出建构欧盟共同“战略文化”。2017 年 9 月,马克龙提出“欧洲干预倡议”,强调欧盟应具有立即采取军事部署的能力,应对可能威胁欧洲安全的危机。2018 年 6 月 25 日,欧盟多国防长在卢森堡签署“欧洲干预倡议”意向书,承诺组建一支欧洲联合干预部队。目前,已有法国、德国、英国、比利时、丹麦、荷兰、爱沙尼亚、西班牙、葡萄牙、意大利 10 国参与该计划。马克龙推动欧盟“发展一种共同的战略文化,增强我们作为欧洲国家在欧盟、北约、联合国和/或特定联盟框架下执行军事任务和行动的能力”,③这对于强化欧盟成员国关于“战略自主”的原则共识还是具有积极意义的。

2016 年后,欧盟“战略自主”取得不少进展,但是仍未走出“共识困局”。2018 年

① Ministère des Armées, “Draft Military Planning Law 2019-2025,” p.1, https://www.defense.gouv.fr/content/download/523961/9053454/file/MPL%202019-2025%20-%20Synopsis%20(EN).pdf.

② Ronja Kempin and Barbara Kunz, “France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era,” p.12.

③ Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (ei2), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/07/10/letter-of-intentconcerning-the-development-of-the-europeanintervention-initiative-ei2.

11 月 6 日,马克龙在法国凡尔登参加第一次世界大战结束百年纪念活动时再次呼吁建立“欧洲军”。他在接受法国欧洲第一电台采访时表示,这是因为欧洲需要抵抗来自美俄等国的影响。时任美国总统的特朗普立即发推称这是对美国的“侮辱”;默克尔则表示支持马克龙,强调“欧洲必须将命运掌握在自己手中”。英国国防大臣加文·威廉姆森批评“欧洲军”概念破坏了北约的安全努力,强调“英国永远不会成为‘欧洲军’的一部分,这是一个疯狂的想法”。2018 年 11 月 20 日,时任欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)否定了关于建立欧洲联合军队的可能性,强调“欧盟永远不会变成军事联盟,也不会去和北约竞争”,欧盟“从没有打算建立‘欧洲军’,也没有人该在这里谈论‘欧洲军’”。① 这场风波说明,在美国的压力下,欧盟框架内的各个行为体对于“战略自主”还远未形成坚定的共识。

应该强调的是,欧盟“战略自主”其实已经具备了走出“共识政治困局”的观念基础。这是因为,战后欧洲作为整体而言,在国际关系理念上与美国有着很大的不同。如罗伯特·卡根所说:“不要再假称欧洲人和美国人拥有同样的世界观,或者假称他们拥有同一个世界……欧洲正在步入一个‘后历史’的和平与相对繁荣的乐园,就像康德所说,‘永久和平’(perpetual peace)变成了现实。与此同时,美国还深陷历史之中,在一个无政府状态的‘霍布斯式’的世界里行使着权力……在论及设置国家优先议程时,究竟如何确定威胁,界定挑战,塑造和执行外交、国防政策,美国和欧洲已经分道扬镳。”②这种理论是符合战后欧洲实际情况的:欧洲一体化的初心是促进欧洲的和平与繁荣,欧洲离不开美国主导的北约集体防务机制的原因是美苏冷战。冷战结束后,美欧在欧洲的扩张引发俄罗斯反弹所酿成的危机延续了北约集团主导欧洲的必要性。如果改变对于安全威胁的认知,欧盟完全有可能形成更加符合世界和平与发展大潮的新共识,而这将从根本上助推欧盟“战略自主”走出“共识政治困局”。

三 自我定位困局

作为一个欧洲的超国家集团,欧盟的主要目标是促进成员国的和平与繁荣。在安全与防务领域,欧盟只有协调成员国共同行动的权能。20 世纪 90 年代,曾有西方学者把欧盟描述为非军事化的“规范力量”或“民事力量”。但是,2011 年英法率先空袭

① 《正面回应马克龙?欧盟:永远不会建立“欧洲军”》,新浪新闻,https://news.sina.com.cn/w/2018-11-21/doc-ihmutuec2099451.shtml。

② 转引自[美]西蒙·赖克、[美]理查德·内德·勒博:《告别霸权!全球体系中的权力和影响力》,陈锴译,上海人民出版社 2017 年版,第 58 页。

利比亚政府军,说明欧盟成员国并不限于这种定位。因此,当欧盟推进“战略自主”时,就可能面临因改变联盟自我定位而产生的很多问题:一是改变联盟在国际上只发挥非强制性作用的定位,这是一个存在争议的问题;二是将成员国军事能力“上传”到欧盟层面任重道远;三是欧盟做出定位改变的压力很大、限制很多,短时间内难有突破性进展,这就是欧盟“战略自主”的“自我定位困局”。

第一,冷战结束后,欧盟与北约紧密配合,共同扩大西方在欧洲的控制范围。如果说作为军事集团的北约是以“硬实力”扩张,那么欧盟则主要以“软实力”推进经济政治扩张。正是在这个过程中,西方学者开始把欧盟描述为“规范力量”或“民事力量”,强调其重视推广西方价值观和意识形态的“自由大战略”改变了原来以国家为中心的国际治理和对外战略基点,对塑造后冷战时代世界秩序起到重要作用。但值得注意的是,欧盟内部有不少人认为,仅能作为“规范力量”或“民事力量”参与国际事务是欧盟需要克服的缺陷而非应该坚守的优势。他们认为,欧盟幻想以国际参与者对合作的积极预期来替代零和博弈的国际政治现实,使其在国际政治实践中容易采用“双重标准”并与“专制政权”共谋。出现这种“问题”的主要原因并不是欧盟没有军事力量,而是缺少“将欧盟的军事能力与其政治目标联系起来的战略概念”。① 欧盟对外战略应采取“更具强制性”的方法,否则欧盟对外关系将始终“以长期改革议程与在短期内增强欧洲安全目标之间的根本内在紧张为特征”。②

对欧盟来说,能否有效化解这种不同的声音是关乎欧洲一体化合法性的问题。从理论上说,欧盟作为“规范力量”发挥国际影响不仅有利于巩固成员国对于一体化的共识,而且可以通过“外部化”欧洲共同规范和价值观来加强“一体化项目的合法性”。③ 但是,如果欧盟只能采取和平的外交政策,没有在国际关系中诉诸武力的任何可能性,甚至没有最基本的防务自保能力,那就只能采用纯粹理性主义的外交政策,从而削弱欧洲一体化的合法性和可信度。这种观点在欧盟内部有着不小的市场,但由于 2007 年后欧盟先后受到金融危机、欧债危机和难民危机的困扰,始终拿不出更多资源来解决这个问题。2019 年 11 月,冯德莱恩出任欧盟委员会主席后宣称要更加重视“地缘政治”,扭转欧盟作为整体在世界地缘政治中消失的颓势。这是对 2016 年后欧

① Adrian Hyde-Price, “European Security, Strategic Culture and the Use of Force,” *European Security*, Vol.13, No.4, 2004, pp.323-343.

② Thomas Demmelhuber and Christian Kaunert, “The EU and the Gulf Monarchies: Normative Power Europe in Search of A Strategy,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.27, No.3, 2014, pp.574-592.

③ Julian Pänke, “EU-Lebanese Relations: Shifting EU Policies in the Aftermath of the Arab Uprisings?” in Maximilian Felsch and Martin Wählisch, eds., *Lebanon and the Arab Uprisings: In the Eye of the Hurricane*, Routledge, 2016, pp.192-212.

盟“战略自主”发展趋势的肯定,同时也是在回应欧盟内部长期存在的关于联盟在国际层面上缺乏“权力政治”①能力的批评。但是,随即发生的新冠疫情使得欧盟不得不再度放缓在这方面的作为,未来欧盟能做什么还有待观察。

第二,冷战结束后,英国、法国、德国、波兰、捷克、西班牙等都曾经以北约成员国身份参加过美国主导的国际军事行动。在对美国主导权的信任度上,这些国家之间存在很大的差异。但很明显,在美国缺席的情况下,欧洲目前还没有足够的信心自保安全。一是北约欧洲盟国的军费开支远远不足以维持目前北约庞大的军事框架。据英国智库国际战略研究所(IISS)发布的数据,2020 年英法德是欧洲军费开支最多的三国,其中英国以 615 亿美元居世界第四位,法国以 550 亿美元居第六位,德国以 513 亿美元居第七位。② 但即便如此,目前美国还是占北约整体军费开支的 70%。考虑到英国脱欧对共同防务的影响,以法德合作替代美国主导的北约显然是“天方夜谭”。二是欧洲国家的军队缺乏协调,在部队招募与培训、作战指挥、设施维护、装备更新、备件供应等方面各司其政。③ 这意味着,即使欧盟有能力加大防务开支,资金也不可能在短期内转化为军事能力。三是在军费开支上,目前欧盟 26 个国家(不包括“选择退出”共同安全与防务政策的丹麦)的国防总开支可能低于在欧盟层面的集中支出。同时,成员国的国防工业也需要进行重新协调和布局。由于涉及成员国主权和短期经济利益,对欧盟来说,完成这些方面的协调工作无疑将是难以完成的巨大工程。也就是说,即使欧盟成员国有能力和意愿建构没有美国参与的独立防务体系,仅仅“转制成本”就足以让欧盟寸步难行。

在北约成员国中,法国是最重视维护本国战略主权的国家,也是目前军事实力最强的欧盟成员国。但是,马克龙当政后积极推进法国独立防务政策的“欧洲化”,总是给人想要“买二等票、坐一等车”的感觉。这是因为,如果要大幅度推进欧盟“战略自主”,作为发动机的法国恐怕必须投入更多的资源,但这是马克龙所做不到的。以欧洲“核自主”为例,按照《里斯本条约》的规定,欧盟成员国对遭到侵略的成员国有“尽其所能提供援助和协助的义务”,从条约义务上看,其相关责任比北约关于成员国有

① 1899 年,瑞典政治学家凯伦(Rudolf Kjellen)提出“地缘政治”概念。这个概念是 19 世纪后期帝国主义竞争的产物,具有明显的社会达尔文主义倾向,强调国际关系的权力政治和资源政治属性。

② 《2020 年军费排行榜深度解析》,腾讯新闻, https://view.inews.qq.com/a/20210228A06BLK00。

③ Kai Biermann and Julian Stahnke, “Kaputte Truppe,” *Die Zeit*, 20 April 2017, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/bundeswehr-bestandausruestung-panzer.

义务对遭到侵略的成员国采取“它认为必要的行动”要大得多。① 那么,如果欧洲失去美国核保护伞,作为欧盟最大核国家的法国能取而代之吗?如果欧盟“战略自主”意味着有能力保障欧洲安全,那么就应该开始建立可信的“欧洲威慑”,而不仅仅依赖于美国进行防御的假设。法国前总统奥朗德曾表示:“法国核威慑力量的存在是对欧洲强大而重要的贡献”。但到目前为止,向欧盟成员国提供核保护虽然未被法国事先排除,但也从未做出过明确的承诺。有专家认为,即使法国做出这种承诺,由于其核武库比美国小得多、第二次核打击的能力弱得多,只有战略级核武器而没有战术级核武器,在威慑力和可信度方面其实也无法与美国相比。②

近年来连续发生的危机,使欧盟发现让成员国公民确信一体化项目的可持续性变得越来越难。“战略自主”是欧洲一体化获取合法性的重要手段,如果欧盟在这个问题上表现软弱,则会进一步削弱欧洲一体化的发展。但与此同时,美国的不断施压,使欧盟“战略自主”面临进退维谷的“自我定位困局”。特朗普时期,美国要求欧洲盟友增加军费开支,这难免让欧洲盟国怀疑美国是否愿意继续充当欧洲的“安全支柱”。有研究者认为,能够依靠稳固的跨大西洋安全关系和美国的核承诺到目前为止仍是欧洲的首选。但是,对欧洲国家说来,认为跨大西洋关系永远不会或很快改变则是非常幼稚的。③ 2016 年战略报告发布后,欧盟在共同安全与防务政策方面取得不小进展,包括设立“欧洲防务基金”(EDF),建立“永久结构性合作”(PESCO)和“国防协调年度审查”(CARD)制度等等。但是,欧盟由此表现出的实现“战略自主”的雄心又引起美国的疑虑,涉及“跨大西洋纽带”的紧密度、欧洲国防工业保护主义的兴起,以及欧洲“战略自主”对北约内部合作的影响等诸多问题。在欧盟推进“战略自主”的过程中,美国日益成为一个“离不开”却又“靠不住”的因素。有学者认为,欧盟“战略自主”同时具有“必要性和不可能性”,而这种困境的来源则与美国有直接关系。④

从联盟理论看,欧盟试图通过改变自我定位来推进“战略自主”是很难行得通的。

---

① 《欧洲联盟条约》第 42 条第 7 款规定:“如某一成员国领土遭到武装入侵,其他成员国应依照《联合国宪章》第 51 条,承担尽其所能向其提供援助与协助的义务”。《北大西洋公约》第 5 条规定:“(……) 将协助受到攻击的一方或多方,单独和与其他各方共同采取其认为必要的行动,包括使用武力,以恢复和维护北大西洋地区的安全。”

② Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands beim Umgang mit Kernwaffen Deutsche und europäische Ko-Finanzierung ausländischer Nuklearwaffenpotentiale, 2017, https://www.bundestag.de/blob/513080/c9a903735d5ea334181c2f946d2cf8a2/wd-2-013-17-pdf-data.pdf.

③ Alexandra Marksteiner and Alternative Futures, “Rethinking the European Nuclear Posture,” Atlantic Council, 18 July 2017, http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/alternative-futuresrethinking-the-european-nuclear-posture.

④ Hans Kudnani, “The Necessity and Impossibility of European Strategic Autonomy,” GMF, January 2018, http://www.gmfus.org/sites/default/files/The%20 Necessity%20and%20Impossibility%20of%20Strategic%20Autonomy.pdf.

这是因为,欧洲一体化的成功源于其促进欧洲的和平与繁荣的初心。与作为军事联盟的北约相比,欧盟的内核是一个经济联盟。在讨论国际和平时,康德认为,国家间的“金钱势力”才是促进和确保和平的根本原因。与之相比,没有哪种国家“同盟”是真正可靠的。这是因为,国家间的和平有赖于“与战争无法共处的商业精神,并且它迟早会支配每一个民族的。因为在从属于国家权力的一切势力(手段)之中,很可能金钱势力才是最可靠的势力,于是各个国家就看到(确乎并不是正好通过道德的动机)自己被迫不得不去促进荣誉的和平,并且当世界受到战争爆发威胁时要通过调解来防止战争,就仿佛它们是为此处于永恒的同盟之中那样,因为按照事物的本性来说,能够出现有进行战争的伟大同盟是极其罕见的事,而能够成功就更加罕见了”。① 康德把国家间务实合作归结为“金钱势力”或有偏颇,但对解释美欧国家间结盟的成败得失还是很有启发的。

四 欧盟“战略自主”的出路

欧盟外交与安全政策高级代表博雷利曾经强调,欧盟“战略自主”是一个过程。那么,提出这个概念就意味着欧盟已经启动了这一过程。尽管目前欧盟“战略自主”面临多重困局的挑战,但欧盟提出这个概念表现出的三种政治意愿还是非常明确的:一是欧盟不甘心成为任何国家的附庸;二是欧盟作为一个超国家集团希望发挥国际主导作用;三是欧盟成员国围绕“战略自主”已有基本共识。从理论上说,未来欧盟能否走出目前的困局实现“战略自主”,则要看它能否摆脱冷战思维,顺应世界和平与发展大潮以及多极化大势。

第一,只有超越强权政治窠臼,欧盟“战略自主”才能走出困局。亨利·基辛格在《大外交》中曾经说过:“后冷战的世界里,传统的欧洲民族国家——他们在第一次世界大战之前一直维持着欧洲大和谐——却不再有资源扮演全球角色。他们团结起来组织的欧洲联盟的成败,将决定其未来是否有影响力。欧洲,倘若联合起来,将继续扮演大国角色;若是分立为许多民族国家,只会沦落为第二流地位。”②但是,一个联合的欧洲在世界上就能继续扮演强权的角色吗?在欧盟“战略自主”的设想中,应该说包含着以“硬实力”对其他国家发挥“强制性影响”的因素,而这也正是强权政治的本质特征。

① [德]伊曼努尔·康德:《永久和平论》,何兆武译,上海世纪出版集团 2007 年版,第 38 页。
② [美]亨利·基辛格:《大外交》,顾淑馨、林添贵译,海南出版社 1998 年版,第 748 页。

对于这种情况,美国新现实主义国际关系理论家汉斯·摩根索在《国家间政治》中早就提出过警告:“假如西欧各国能够统一成一个新的、具有相当潜力的政治军事单位,它们就有可能为西欧各国所共有的新十字军精神奠定一个权力基础,从而能够同其他国家的民族主义化的普世主义进行竞争。从当代世界的技术条件和军事条件来看,传统的民族国家已经陈旧落伍了,这是显而易见的。不过,当人们试图用一个与这些条件更适应的更大的单位来取代它时,人们却需要小心留意,不要让民族国家仅仅被一个服务于当代具有十字军精神的民族主义的更为有效的载体所取代。”①欧盟“战略自主”的困局足以说明,如果欧盟的预期是通过一体化把欧洲重新打造成一个具有“十字军精神”的国际强权,那注定是不会成功的。因为,这种设想不仅违背时代发展的潮流,而且在世界权力政治格局中欧盟也毫无胜算。

按照强权政治的逻辑,欧盟无法摆脱“防务外包困局”就意味着它不可能成为多极化世界中完全独立的一极。冷战结束后,跨大西洋关系的基础逐渐受到侵蚀,欧洲对美国安全保障的信心不断减弱。随着美国战略重心转向亚太,美国对欧洲主流的态度已经转变为“尽最大努力维护跨大西洋关系和北约,但必须同时开始选择‘B 计划’”。② 也就是说,特朗普时期美欧关系跌入低谷固然有其个人因素的影响,但也反映了美国政界主流欧洲观的变化趋势。有学者认为,由于美国继续其全球扩张政策,所以仍需要欧洲伙伴的支持。③ 但也正因如此,美国政界不少人对欧盟提出的“战略自主”概念才非常反感。据说,曾任特朗普国家安全助理的约翰·博尔顿就曾将欧盟独立防务称为“指向北约核心的匕首”。④

不仅如此,即使在防务领域之外,美国也不允许欧洲对其霸权构成任何威胁。例如,特朗普政府悍然退出伊核协议,威胁要对与伊朗进行贸易的欧盟公司实施制裁。伊核协议被欧盟视为共同外交政策“皇冠上的明珠”,欧美双方为此发生严重冲突。结果,尽管欧盟建立了替代美元支付系统的 INSTEX,却很少有欧盟公司敢用,因为害怕那样会损害他们进入美国市场的机会。同时,美国的制裁还影响了欧盟的 SWIFT

① [美]汉斯·摩根索:《国家间政治》,徐昕等译,北京大学出版社 2006 年版,第 365 页。

② Margriet Drent, “European Strategic Autonomy: Going It Alone?” https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-08/PB_European_Strategic_Autonomy.pdf.

③ Charles Kupchan, “The West Will Have to Go It Alone, Without the United States,” https://news.yahoo.com/west-alone-without-united-states-201019436.html? guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS5oay8&guce_referrer_sig=AQAAAAwjhbd4Yb2W09b6LmZiUDdcsxvKDZOdOeapQ-7M7pJ7kQTG2sh7isjIreEPNQe6NGLuyu3HQHYNkprd2a-9F29oW9NKePHfHQIk8HZbpkLg0cNiPevzBCWHFeMEzPwS-kQw6CYjk8CybSyPas19hQ_nL_Bgmkb2Hn5Sv1uC-2M4.

④ John Hayward, “John Bolton: European Union Military Would Be ‘Dagger Pointed at the Heart of NATO’,” Breitbart.com, 23 November 2016, http://www.breitbart.com/radio/2016/11/23/bolton-eu-military-daggerpointed-heart-nato/.

支付系统以及用于结算交易的 Euroclear 和 Clearstream 机制。由此可见,欧盟不仅在防务上离不开美国,在经贸领域中也不得不忍受美国的霸凌。如果欧盟想以“十字军精神”发挥强权作用,就只能成为美国的附庸,而这又是绝大多数欧洲人所不能接受的。

第二,只有坚守追求和平与发展初心,欧盟“战略自主”才能走出困局。欧洲一体化进程是汲取两次世界大战的惨痛教训,为追求欧洲共同的和平与繁荣而启动的。在康德看来,欧洲国家这种“共同体化”的发展趋势是符合人类社会发展方向的。在《永久和平论》中,康德指出:“大自然用了两种手段使得各个民族隔离开来而不至于混合,即语言的不同和宗教的不同,他们确实导致了互相敌视的倾向和战争的借口,但是随着文化的增长和人类逐渐接近于更大原则的一致性,却也会引向一种对和平的谅解,它不像那种专制主义(在自由的坟场上)那样是通过削弱所有的力量,而是通过它们在最生气蓬勃的竞争的平衡之中产生出来并且得到保障的。”①

回顾欧盟“战略自主”的发展历程可以发现,在非防务领域,欧盟发挥广义的自主性要顺利得多。近年来,欧盟在强化其贸易防御工具方面发挥的作用越来越大,具体举措包括确保单一市场内的公平竞争环境、确保市场准入的互惠、在欧盟层面“更具战略性地筛选外国直接投资”、为应对 WTO 上诉机构受阻而设立临时上诉安排等等。可以预见,欧盟“战略自主”势必扩大到产业政策、科技创新等非防务政策领域。② 不过,值得注意的是,欧盟在这些领域中发挥的“自主作用”多数具有保护主义色彩。欧盟声称这是对其他国家单边主义、重商主义和保护主义抬头的回应,据欧洲央行(ECB)发布的数据,2012 年以来二十国集团国家宣布的新贸易限制措施的数量急剧上升,并在 2018 年和 2019 年达到峰值。不仅进口关税和反倾销措施如此,国家贷款等间接措施也是如此。③ 在世界经济持续低迷的背景下,这将导致更大的贸易不确定性和全球增长放缓。④ 但是,作为推动国际贸易自由化的重要力量,欧盟实际上可以发挥更具建设性的作用,而不应强化国家间的相互倾轧。有学者认为:“在推进其国际贸易议程时,欧盟应向贸易伙伴明确传达其对商业保持开放的态度”,强化根据规则、公平和互惠原则建立起来的经济联系。⑤

---

① [德]伊曼努尔·康德:《永久和平论》,第 37 页。

② See AJohan Bjerkem, “New Agenda for Trade and Investment,” https://www.epc.eu/en/publications/Security-and-defence-policy-Time-do-deliver~384a28.

③ Vanessa Gunnella and Lucia Quaglietti, “The Economic Implications of Rising Protectionism: A Euro Area and Global Perspective,” *ECB Economic Bulletin*, Issue 3, 2019, pp.40-62.

④ OECD, “OECD Economic Outlook,” Vol.2019, Issue 1, 2019, https://www.oecdilibrary.org/economics/oecd-economic-outlookvolume-2019-issue-1_b2e897b0-en.

⑤ AJohan Bjerkem, “New Agenda for Trade and Investment”.

第三,只有奉行真正的多边主义,欧盟“战略自主”才能走出困局。从国际行为体的性质来看,欧盟本身就是国际多边主义的产物。但值得注意的是,这种多边主义始终是具有排他性的,与更加强调包容性的真正的多边主义有着较大差别。欧盟“战略自主”是对美国单边主义的回应。但是,近年来欧盟在推进多边主义的包容性方面却没有明显进展。有国外研究者认为,现在“似乎只有法国知道“战略自主”的确切含义”。在欧盟层面上,关于“战略自主”内涵的“建设性模糊”固然可能是有益的,因为这样可以让大多数成员国参与进来。但是,欧盟“战略自主”概念的这种模糊性在大西洋彼岸似乎并没有得到很好地接受,即使是对那些认为更强大的欧盟共同安全与防务政策也有利于北约的美国选民也是如此。① 从这个案例我们可以看出,欧盟和美国在包容性上有明显差别,而这种差别对他们选择多边主义或单边主义外交政策产生了重要的影响。

对欧盟来说,摈弃冷战思维将是一个漫长的历史过程。有研究者发现,欧盟共同安全与防务政策已经出现“趋势性的转折”,但并未出现真正的“范式变革”。② 展望未来,欧盟战略思维转型的过程注定充满波折和反复,在压力、挫折和危机中曲折前行。一是不放弃冷战思维,欧盟就不可能发挥有意义的联盟作用。在多极化时代,西方盟友的现状是谁也没有充分的号召力,美国没有、法国没有,欧盟更没有。美国、英国和澳大利亚建立 AUKUS 说明,拜登政府应对多极化的思路是在盟友中再拉“小圈子”。此次法国遭遇美国“捅刀子”之后,欧盟只是原则性地对法国表示了支持。法国应该已经发现,根本不能奢望欧盟成员国对 AUKUS 三国采取共同行动。二是由于共识政治架构的限制,欧盟“战略自主”不增强包容性和开放性就不可能取得更大的进展,只有在促进和平与和解、维护互利共赢的务实合作方面,欧盟才能得到足以支撑其“自主”的成员国的共识。这是由欧盟的特性所决定的,有助于推进其顺应世界和平与发展大势,最终走出“战略自主”困局。三是在欧盟层面上改变西方“政治正确性”的冷战思维几乎是不可能的,但是在实践上“绕过”冷战思维,推进理性务实的国际合作则是欧盟做得到的。这是因为,继续秉持冷战思维不仅是根本行不通的,最终只会损害自己的利益。概而言之,只有通过不断“碰壁”和“破壁”,未来欧盟才可能逐步摆脱冷战思维的束缚。

(**作者简介:**田德文,中国社会科学院欧洲研究所副所长、研究员;**责任编辑:**张海洋)

① Margriet Drent, “European Strategic Autonomy: Going It Alone?” https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-08/PB_European_Strategic_Autonomy.pdf.

② 参见郑春荣:《欧盟共同安全与防务政策的新动向》,观察者网,https://user.guancha.cn/main/content? id=68576。