

欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变

钟艺琛

内容提要:在 2019 年《欧盟—中国战略展望》发布后,欧盟逐渐调整以经济互利为核心的对华政策,中欧双方围绕意识形态、经贸投资以及科技创新等议题的分歧日益凸显。在这一过程中,冯德莱恩委员会在继承容克委员会对华政策范式的基础上,明确了新时期对华定位,启动了“去风险”进程;在保持与中国接触的前提下,更加注重实现供应链的多元化和印太战略的构建。冯德莱恩委员会所推动的对华政策,不仅是欧盟结合当下供应链体系、地区安全局势和现实盟友关系进行重新研判的结果,更是欧盟内部权力格局演变和机构间竞合的产物。由于《里斯本条约》对欧盟各机构在对外关系领域的权能划分不够明确,欧盟委员会得以凭借内部组织结构调整,发挥政策自主性,并通过与欧洲议会的协调逐步扩大其在欧盟对华政策中的影响力。这一发展促使欧盟将对华关系“政治化”和“安全化”的趋势日益加剧,不仅对中欧双边关系的平稳发展产生负面影响,也会在不同的维度上恶化中国的周边环境。

关键词:中欧关系 欧盟委员会 共同外交与安全政策 实验主义治理 官僚政治模型

一 引言

在 21 世纪全球化的背景下,中国与欧洲联盟(European Union, 简称“欧盟”)之间的关系日渐紧密且复杂。中欧分别作为世界第二大经济体和最大的单一市场,在经济贸易、科技创新、能源安全、环境保护以及全球治理等多个领域的互动对全球经济与政治格局产生了深远影响。然而,随着中欧之间的交流日益密切,双方关系的复杂性也逐渐显现。自新冠疫情暴发以来,中欧之间的交流和沟通显著减少,双方的认知差距

逐步扩大。乌克兰危机的爆发进一步导致欧洲一些国家对中国的认知出现明显的负向变化。2023年1月,欧盟委员会(European Commission,简称“欧委会”)主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)在达沃斯世界经济论坛上提出对华“去风险、不脱钩”的观点,标志着欧盟对华政策正在经历一个急剧的转变阶段。

在2019年《欧盟—中国战略展望》(EU-China Strategic Outlook)发布后,大量研究在宏观层面对中欧关系、欧盟的印太战略、中国—东欧关系等议题进行了原因分析、过程回溯和影响探究。^①此外,一些研究者将注意力集中在中欧双边投资协议、中欧贸易冲突,以及反倾销诉讼等更为具体的议题上。^②这些研究为理解中欧之间复杂的政治经贸关系提供了广泛的理论和实证基础。然而,鲜有研究从欧盟内部视角出发,通过分析欧盟机构间关系和机构职能发展解释欧盟对华政策的转变。在《里斯本条约》(Treaty of Lisbon)生效后,欧盟主要机构的权能不断调整,决策程序不断变化,特别是欧盟委员会在共同外交与安全政策领域的角色不断强化。^③虽然上述制度调整没有体现在欧盟条约和法律层面,但已对欧盟对外政策的制定和实施产生实质性影响。在此背景下,研究者需要突破自由政府间主义、新功能主义和双层博弈模型等传统理论框架,进一步聚焦于欧盟内部的权力动态,并在此基础上评估其对欧盟对外政策和中欧关系的影响。

本文试图将实验主义治理理论(Experimentalist Governance)和官僚政治模型(Bureaucratic Politics Model)进行整合,共同阐释欧委会在欧盟对外关系领域权能扩大的原因和机制,以及相关变化对欧盟各机构权能和欧盟对华政策的影响。本文首先回顾了分析欧盟对外政策的主要理论和方法,并指出其局限性。文章提出,将实验主义治理和官僚政治模型共同引入欧盟对外关系研究将有助于弥补现有理论框架的不足,并

① Francesco Saverio Montesano, “EU-China Security Relations: Discourse vs Practice and the Role of EU Member States,” *The International Spectator*, Vol.54, No.2, 2019, pp.139-158; Mukesh Shankar Bharti, “The Geo-Economics Approach to the European Union Strategic Partnership in the Indo-Pacific Region: Challenges and Opportunities,” *Handbook of Research on Current Advances and Challenges of Borderlands, Migration, and Geopolitics*, IGI Global, 2023, pp.297-311.

② Tancrède Voituriez and Xin Wang, “Real Challenges behind the EU-China PV Trade Dispute Settlement,” *Climate Policy*, Vol.15, No.5, 2015, pp.670-677; Uri Dadush and André Sapir, “Is the European Union’s Investment Agreement with China Underrated?” Bruegel, 2021, <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-unions-investment-agreement-china-underrated>.

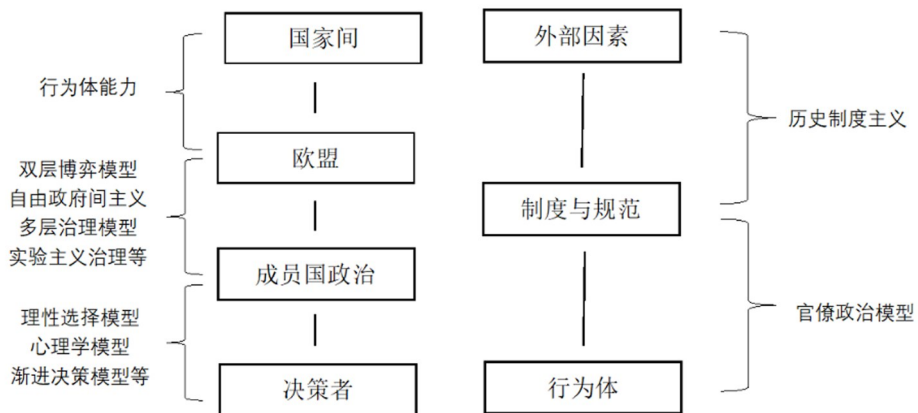
③ Piet Eeckhout, “The EU’s Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism,” in Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley, eds., *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012; Ana E. Juncos and Karolina Pomorska, “The Role of EEAS Chairs in Council Negotiations on Foreign and Security Policy Post-Lisbon,” *Journal of Common Market Studies*, 2023, Early View, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.13471>.

提供新的分析视角。在此基础上,本文探讨了欧委会在欧盟对外关系领域的扩权,尤其关注了欧委会的“总统化”(Presidentialisation)改革,及其与欧盟对外行动署(European External Action Service)和欧洲理事会(European Council)的协作与竞争。本文随后探讨了欧盟将对华政策“安全化”(Securitisation)的主要路径,以及“战略自主”概念在印太战略和对华关系中的主要意涵。笔者认为,欧委会内部的组织结构调整以及不同欧盟机构围绕职权范围和影响力展开的竞合是推动欧盟对华“去风险”政策出现的重要内因和研判中欧关系未来走向的关键要素。

二 欧盟共同外交与安全政策的分析范式

外交政策分析的核心关切之一是理解和解释国家或其他国际关系行为体的行为动因和结果,包括阐释相关行为体的决策过程,以及某项具体政策如何反映或受制于相关行为体的内部结构和外部环境。虽然现实主义等传统国际关系理论尝试将国家视为一个单一的行动主体,但在实际的国际关系中,这种单一的视角无法充分解释具体外交政策的出现和嬗变,特别是对于欧盟这样的新型国际行为体,其对外政策的制定过程涉及的利益相关方甚多,决策权力的分配也更为复杂。因此,学界根据国际关系理论中的层次分析法和政治学理论中的新制度主义提出了多种中观理论以解释欧盟的对外政策(见图1)。

图1 欧盟外交政策的分析范式



注:图由作者自制。

层次分析法主张在研究外交政策时,需要考虑不同层次的因素,包括个体层次、国家层次和国际体系层次。^①在个体层面,大量研究采用理性选择模型和心理学模型等,分析欧盟的主要机构和成员国的决策者如何理解问题,权衡利益,并做出决策。^②在成员国和欧盟层面,学者通常运用双层博弈模型、自由政府间主义、多层治理模型等理论来分析欧盟的决策过程以及成员国之间的互动。^③在国际层面,欧盟与传统意义上的主权国家不同,其仅在特定的政策领域参与国际事务。瑞典学者贡纳尔·舍斯特(Gunnar Sjöstedt)在1977年便指出欧盟(时称“欧洲经济共同体”)是一个自成一体的政治行为体(an entity sui generis),传统的国际关系分析框架无法准确评估其在国际体系中的特殊角色。因此,学界通常使用“行为体能力”(actorness)这一概念来描述和量化欧盟在国际政治和贸易中的特殊角色,特别是以欧委会为代表的超国家机构表达自身利益、动员外交资源、进行决策、开展外事活动的能力等。^④

从政治学理论视角来看,研究者通常通过历史制度主义和官僚政治模型分析欧盟共同外交与安全政策的发展。与层次分析法不同,新制度主义更加关注行为体、制度规范和外部因素三者之间的相互作用。作为新制度主义的主要分支,历史制度主义倾向于从宏观视角出发,分析欧盟及其成员国对外政策的历史连续性和路径依赖。该理论主张,现有的制度安排在很大程度上影响和限制了未来的政策选择,但在外部环境发生重大变动后,也可能触发制度的急剧变化或重构。^⑤官僚政治模型在一定程度上采纳了理性选择理论和经济学中的理性人假设,认为欧盟对外政策的制定并非仅由欧

① Valerie M. Hudson and Benjamin S. Day, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield Publishers, 2019.

② Ian Manners, “Political Psychology of Emotion(al) Norms in European Union Foreign Policy,” *Global Affairs*, Vol.7, No.2, 2021, pp.193-205.

③ Michael Smith, “Toward a Theory of EU Foreign Policy-Making: Multi-Level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe’s Common Foreign and Security Policy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, pp.740-758; Daniel C. Thomas, “The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-Making,” *Journal of European Integration*, Vol.43, No.5, 2021, pp.619-635; Sarah Collinson, “‘Issue-Systems’, ‘Multi-Level Games’ and the Analysis of the EU’s External Commercial and Associated Policies: A Research Agenda,” *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.2, 1999, pp.206-224.

④ Arne Niemann and Charlotte Bretherton, “EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness,” *International Relations*, Vol.27, No.3, 2013, pp.261-275; Tom Delreux, “EU Actorness, Cohesiveness and Effectiveness in Environmental Affairs,” *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.7, 2014, pp.1017-1032.

⑤ Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis,” in Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, eds., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998; Gülay Icoz and Natalie Martin, “Historical Institutionalism and EU-Turkey Relations: Path Dependence and Critical Junctures in the Accession Process,” in Wulf Reiners and Ebru Turhan, eds., *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*, Palgrave Macmillan, 2021.

盟机构或成员国政府单独主导,而是在其内部各个机构之间的竞争和协商中产生。^①每个机构都有各自的政治利益和政策立场,并在政策制定和执行的过程中力图实现自身的目标。在实践中,官僚政治模型有助于我们理解欧盟对华政策制定过程中的权力动态,包括各机构的实际权能、决策过程和协调机制,以及政策如何在各方博弈中产生和变化。

值得注意的是,欧盟作为一个具有超国家属性的一体化组织,其对外政策的制定涉及多层次的决策主体、多元化的政治利益,以及复杂的运作机制。在这种背景下,研究者通常需要有选择地使用并结合不同理论中的概念、机制、解释等要素,以便在理解欧盟对外政策的形成和变迁的同时,揭示其内在的复杂性和多元性。基于此,笔者提出一个将实验主义治理理论和官僚政治模型相结合的分析框架,来解释欧盟对华政策的演变及其内在驱动因素。实验主义治理理论认为,由于欧盟成员国的政策偏好存在显著差异,欧盟的对外政策通常需要在多个利益相关方之间进行协调和妥协。因此,为了减少决策成本,提高施政效率,成员国不仅需要授权欧盟机构在超国家层面参与政策制定,更需要赋予后者一定的政策自主性。在实验主义治理的框架下,授权过程并非一蹴而就,而是通过试错机制逐步实现的。^②欧盟成员国通常会先将部分行政权力让渡给欧盟机构,随后根据实践来检验这种让渡能否带来预期的政策效果。如果权力让渡能够有效地推动相关政策的制定和实施,那么成员国可能会选择进一步扩大欧盟机构的权能和政策自由度。如果权力让渡没有取得理想的结果,政策实验中产生的沉没成本也将抑制成员国收回已让渡权力的意愿和能力。由于政策制定和制度建设往往需要大量的时间、精力和资源,因而新的制度一旦形成,就可能形成一种惯性,使得政策回调变得更加困难。需要强调的是,由于绝大多数政策实验都不可能满足所有利益相关方的需求和期望,欧盟的政策发展通常会呈现“进两步、退一步”的特点。尽管如此,在实验主义治理的框架内,我们不能因为“退一步”的现象而误判政策的整体走向及其制度化趋势。

^① Daniel W. Drezner, “Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy,” *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.4, 2000, pp.733-749; Hayden J. Smith, “Bureaucracy, the Bureaucratic Politics Model, and Decision Making During Crisis,” in William R. Thompson, ed., *Oxford Research Encyclopedias: Politics*, Oxford University Press, 2022.

^② Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin, “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU,” *European Law Journal*, Vol.14, No.3, 2008, pp.271-327; Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin, “Experimentalist Governance,” in David Levi-Faur, ed., *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012.

实验主义治理理论广泛地应用于欧委会和欧盟行政公署的扩权研究中。^①尽管该理论与自由政府间主义和双层博弈模型存在某些相似之处,但二者在对欧盟决策机制的理解上有根本差异。自由政府间主义和双层博弈模型通常会把国家层面的决策置于政府间决策之前。然而,欧盟层面与成员国层面的决策往往是同步进行的,在危机应对时,欧盟层面的谈判与决策甚至超前于国内政治对国家利益的设定过程。自2010年以来,欧盟先后经历了欧债危机、难民危机、英国脱欧、新冠疫情和俄乌冲突等。在危机常态化的大背景下,新政府间主义逐渐取代自由政府间主义,成为分析欧盟危机应对和对外政策的理论框架。新政府间主义认为,欧盟在危机时期的主要决策模式是依托欧洲理事会的政府间协调,而非由欧委会主导的“共同体模式”。^②成员国在避免进一步赋权欧盟机构的情况下深化欧洲一体化合作。欧委会等机构的主要职能是促进国家元首和政府首脑的协商,并执行欧洲理事会所决定的政策,因而对于欧盟对外政策的实际影响十分有限。

与新政府间主义的观点不同,实验主义治理模型认为,欧洲理事会的政府间决策模式仍然存在显著的缺陷,且成员国缺乏对事态进展的监督和控制在能力。由于不同成员国的政策需求存在显著的分歧,理事会的政策产出具有很高的不确定性。换言之,尽管欧盟的决策是围绕欧洲理事会进行的,但在政策执行过程中,理事会高度依赖欧委会和与欧委会保持密切联系的欧盟公署。^③欧盟的对外政策通常是由成员国倡议或推动的,例如,由法国主推的“地中海联盟”(Union for the Mediterranean)以及由波兰和瑞典主推的“东部伙伴关系计划”(Eastern Partnership)。但与此同时,欧委会和对外行动署在政策实施中所发挥的作用,以及二者与成员国在对外行动上的互动也不应被低估。欧盟机构和成员国事实上在不同层次推动了欧盟对外行动的发展,共同构成了一个复杂的政策网络和决策结构。

值得注意的是,尽管实验性治理模型能够更好地阐释欧盟机构的政策自主性以及

^① 欧盟行政公署是欧盟政治体系中的一类独立机构,通常负责在专业性较强的领域执行或监督欧盟有关政策的实施。截至2023年6月,欧盟在各领域共建立了39个行政公署。参见 Merijn Chamon, *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, 2016; 钟艺琛、罗英杰:《欧洲一体化中的新公共管理改革——以欧盟司法与内务领域的超国家政署化为例》,载《欧洲研究》,2019年第3期,第129-154页。

^② Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter, eds., *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, 2015; Viktor Szép, “New Intergovernmentalism Meets EU Sanctions Policy: The European Council Orchestrates the Restrictive Measures Imposed against Russia,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.6, 2020, pp.855-871.

^③ Sandrino Smeets and Derek Beach, “New Institutional Leadership Goes Viral EU Crisis Reforms and the Coming about of the Covid Recovery Fund,” *European Journal of Political Research*, Vol.62, No.2, 2023, pp.377-396.

欧盟政治制度发展的开放性,但鲜有研究更进一步分析超国家机构如何利用其政策自主性,以及其对欧盟的政策产出和制度发展产生怎样的影响。这一问题在欧盟共同外交与安全政策领域尤为突出。例如,在欧盟层面出台印太战略和对华政策前,大多数欧盟成员国对这一战略方向缺乏明确的战略认识,这为欧盟机构的干预创造了丰富的机会。此外,在欧盟对外关系中,欧盟机构和公署的职能划分相对模糊,甚至存在大量职能重叠的现象。^①职能划分不清在一定程度上体现了实验主义治理的典型特征,但在决策和执行中却可能引发一系列问题。不同欧盟机构在争取外事权限和资源时有其特定的利益诉求,也不可避免地受到其他机构的压力和影响。因此,本文选择将官僚政治模型纳入实验主义治理的框架内,进而深入分析欧委会在对外关系领域的扩权,以及其对欧盟对华政策的影响机制。

如上文所述,官僚政治模型认为,官僚单位和部门总是在给定的制度的约束下,致力于维护自身的职权,同时积极介入和削减其他单位和部门的职权范围。这种部门间的竞争通常被形象地称为“地盘之争”(turf war)。^②丹尼尔·芬克(Daniel Finke)认为,欧盟机构倾向于维持制度安排的模糊性和开放性,并尽可能通过非立法方式在政策实验中拓展自己的职能“地盘”和政策自主性。^③欧盟机构之间的权力变化导致欧盟的政策发展呈现“从做中学”(learning by doing,也译为“先实践后立法”)的特点,呼应了实验主义治理理论对欧盟制度安排和政策发展的理解。需要强调的是,制度安排的模糊性以及“地盘之争”并不意味着机构间关系的调整仅仅是暂时性的或因(领导)人而异的,其制度化的一面亦应被重视。中国驻欧盟大使傅聪就曾表示:“我整个外交生涯都在与多边机构打交道,这些国际组织都是由成员国主导,我原本认为欧盟也是这样。然而,在涉及外交政策和国家安全的问题上,欧委会的话语权似乎在增大,有时甚至会要求成员国做一些他们可能并不赞同的事情。这是欧盟机构最让我感到困惑的地方。”^④要解答傅大使的疑惑,研究者不应只停留在法律和政策文本层面,而应更深入地探究欧盟机构之间的权力动态,特别是位于欧盟行政体系顶端的欧委会的扩权路径及其影响。

^① Herwig C. H. Hofmann, Ellen Vos and Merjin Chamon, eds., *The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2019.

^② Peter Van Elsuwege, “EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency,” *Common Market Law Review*, Vol.47, No.4, 2010, pp.987-1019.

^③ Daniel Finke, “Turf Wars in Government Administration: Interdepartmental Cooperation in the European Commission,” *Public Administration*, Vol.98, No.2, 2020, pp.498-514.

^④ 《驻欧盟使团团长傅聪大使出席瑞士明日之星基金会中欧关系对话会实录》,2023年6月22日,中华人民共和国外交部, https://www.mfa.gov.cn/wjdt_674879/zwbdt_674895/202307/t20230703_11106803.shtml。

三 欧盟在共同外交与安全政策领域内的制度安排及其发展

在《里斯本条约》生效前,欧盟三大支柱分属不同的法律体系。^①这一差异延伸至欧盟对外行动中,对欧盟决策者和第三国在发展彼此经贸及政治关系时造成很大的不便和困惑。于 2009 年生效的《里斯本条约》取消了三大支柱的划分,对共同外交与安全政策进行了一系列制度调整(见图 2)。《里斯本条约》的一个重要目标是提高欧盟对外代表和对外政策的一致性,实现欧盟用一个声音说话,从而提升欧盟作为独立行为体的能力。然而,相关改革在法律层面并没有改变欧盟对外关系领域内的政府间属性,对欧盟机构的职能设定也存在相当程度的模糊性。在《里斯本条约》所设定的实验主义治理框架内,欧盟机构和主要领导人之间的“地盘之争”对欧盟对外行动,特别是对华政策产生了深远影响。其中,欧委会的“总统化”改革及其在共同外交与安全政策领域内的扩权尤其重要。

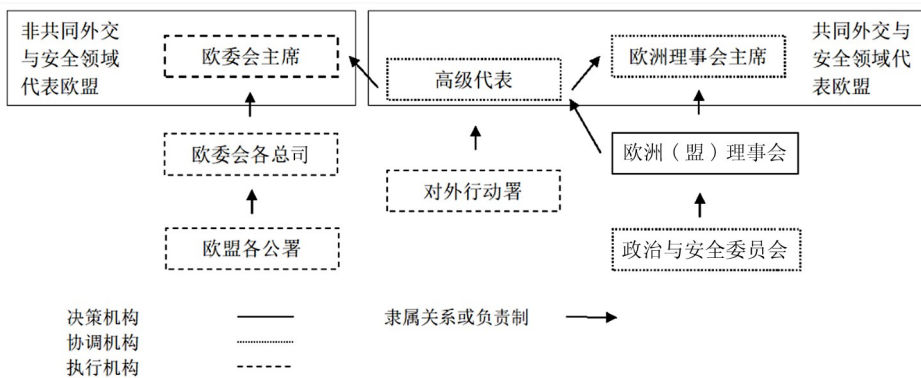
(一)《里斯本条约》对欧盟机构在对外关系领域的职责划分

《里斯本条约》宣称,欧盟对外政策的目标是在全球范围内维护并推动欧盟的价值观和利益,寻求确保欧盟的独立和完整,并加强其安全。在《里斯本条约》生效之前,欧盟共同外交与安全政策由两个独立的实体负责:一个是领导欧盟委员会对外关系总司的委员(Directorate-General for External Relations);另一个是由欧盟外交事务理事会(Foreign Affairs Council of the European Union)任命并对其负责的共同外交与安全政策高级代表(High Representative of the Common Foreign and Security Policy)。《里斯本条约》将这两个职位合并,并通过新设立的欧盟外交与安全政策高级代表(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,简称“高级代表”)主持欧盟外交事务理事会,协调成员国的外交政策,并在欧盟层面建立共识。高级代表在涉及共同外交与安全政策的问题上代表欧盟,与第三方进行政治对话,并阐述欧盟的立场。值得注意的是,高级代表同时担任欧委会副主席、欧盟对外行动署署长,并参与主持政治与安全委员会(Political and Security Committee,简称“政安委”)的日常工作。依据《里斯本条约》,对外行动署取代欧盟委员会的对外关系总司,成为一个全新

^① 欧盟的三大支柱概念源于 1993 年生效的《马斯特里赫特条约》。三大支柱分别是:欧洲共同体(European Communities)、共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy)和内务与司法政策(Justice and Home Affairs)。

的欧盟机构。该机构负责处理欧盟的危机反应,拥有欧盟外交政策的提案权和执行权。政安委则是由《尼斯条约》(Treaty of Nice)设立的一个大使级机构,由各成员国驻布鲁塞尔的大使构成。欧盟政治与安全委员会一直是成员国间外交政策协调制度化的核心,负责向欧盟理事会提供政策建议。

图2 欧盟主要机构在共同外交与安全政策领域内的职能



注:图由作者自制。

《里斯本条约》在共同外交与安全政策领域的另一项重要改革是将欧洲理事会主席由轮值主席国的国家元首改为常设主席,任期两年半,可以连任一次。欧洲理事会负责定义欧盟总体的战略利益和政策目标,欧盟理事会负责制定具体的外交政策并确保其连贯性。欧洲理事会主席主要负责主持欧洲理事会会议并推动其工作的进行。根据欧洲联盟条约(Treaty of the European Union)第15条,欧盟理事会主席主持理事会会议,负责会议准备工作,并在涉及联盟共同外交与安全政策的事项上对外代表欧盟。欧洲理事会主席作为议程设定者、共识建立者,在国家元首和政府首脑层面代表欧盟,与高级代表一同负责执行欧盟的共同外交与安全政策。

值得注意的是,尽管《里斯本条约》裁撤了欧委会对外关系总司,但欧委会在对外关系领域的权能并未受到明显削弱。^①一方面,前对外关系总司的工作转交睦邻与扩盟总司(Directorate-General for European Neighbourhood and Enlargement Negotiations)、

^① Piet Eeckhout, "The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism," in Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley, eds., *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012; Sarah Wolff, Nicole Wichmann and Gregory Mounier, eds., *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the European Union?* Routledge, 2013.

国际伙伴关系总司(Directorate-General for International Partnerships)、民事保护与人道主义援助总司(Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)等;另一方面根据《欧洲联盟条约》(Treaties of the European Union)第17条以及欧盟委员会《程序规则》(The Rules of Procedure)第3条,欧委会主席仍在非共同外交与安全政策领域,如入盟谈判、欧盟睦邻政策、国际贸易、人道主义援助、移民和庇护等方面,对外代表欧盟。欧盟委员会主席需要同欧洲理事会主席一同出席七国集团峰会和二十国集团峰会等国际会议。事实上,在《里斯本条约》生效后,欧委会在专属权限领域和共享权限领域代表欧盟参与国际事务的能力得到进一步巩固。^①

《里斯本条约》为欧盟在对华关系方面进行一系列政策实验和机构间竞合提供了法律基础。依据《里斯本条约》,欧洲理事会主席、欧盟委员会主席和共同外交与安全政策高级代表共同对外代表欧盟,但相关条款仅在原则上规定了相关机构领导人的职能,未明晰其职能所涵盖的政策领域,这导致条约的实施在很大程度上依赖各机构领导人的个人能力和特质。条约规定,欧洲理事会主席应在不损害高级代表的职权的情况下,行使其外部代表职责,但条款并未提及欧委会主席。依据对外交这一概念的广义解释,欧洲理事会主席的工作将有可能拓展到气候变化、全球公共卫生、能源及其他全球性问题领域,而同时,欧委会主席亦可以将其工作拓展到人道主义援助、危机解决和经济制裁等方面。由此可见,《里斯本条约》可被视为一份“不完全合同”(incomplete contract)。^②条约共同为共同外交与安全政策设定的制度安排具有去中心化、灵活性和开放性的特征,在具体实施中需要进行修订或灵活解释。

在实践中,欧盟外交工作的开展在很大程度上取决于欧洲理事会主席、欧委会主席和高级代表能否协调他们的政策目标和工作。三人需要在不同的层级与第三方建立外交关系。欧洲理事会主席和欧委会主席需要与第三方开展国家元首和政府首脑级别交往,而高级代表通常与第三方国家部长级或大使级官员处理及协调国际事务。前欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩(Herman van Rompuy)和欧委会主席若泽·巴罗佐(José Manuel Barroso)建立了每周例会的惯例,定期讨论并交换各自机构的各项政策

^① 《里斯本条约》在废除原有条约体系三大支柱的划分的基础上,将欧盟的职权范围分为三类:专属权限、共享权限,以及协调和补充权限。专属权限指只有欧盟能够立法和采取具有约束力的决策的领域,如关税同盟、竞争政策、货币政策、共同渔业政策等。共享权限则是欧盟和成员国都可以立法和采取具有约束力的决策的领域,例如共同市场、共同农业政策、消费者保护和安全等。在这些领域,成员国权限的行使只能在欧盟没有行使或决定放弃行使的范围内行使。在协调和补充权限领域,欧盟有权采取行动支持、协调或补充成员国的行动。此类权限领域包括:健康、文化、旅游、教育、职业培训、体育、民事保护等。

^② Harmen Van der Veer and Simon Otjes, "A House Divided against Itself. The Intra-Institutional Conflict about the Powers of the European Parliament," *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, No.4, 2021, pp.822-838.

议程。唐纳德·图斯克(Donald Tusk)和让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)在任期内延续了这种做法,但例会的频率逐渐降低。范龙佩与前高级代表凯瑟琳·阿什顿(Catherine Ashton)的关系被认为“运行平稳”,但二人并没有建立定期协商的机制。^①阿什顿仅参加欧洲理事会中事关外交政策的讨论。费代里卡·莫盖里尼(Federica Mogherini)于2014年就任高级代表后,开始全程参加欧洲理事会会议。尽管如此,在外交工作中,她和图斯克仍然独立开展各自的工作。在2019年换届后,欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔(Charles Michel)与欧委会主席冯德莱恩放弃了例会的惯例,米歇尔与高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)也未能建立制度化的沟通渠道。^②欧盟领导人间工作关系的不断调整凸显出《里斯本条约》所设定的制度安排存在不稳定性。然而,要理解欧盟的外交政策,特别是对华政策的演变,不仅需要关注各机构领导人的工作方式和政策偏好,还需要从制度化的视角分析欧盟机构间关系和职能范围的不断调整。

(二) 欧盟委员会在欧盟对外关系领域的扩权

欧委会在对外关系领域的扩权集中体现在两个方面:首先,欧委会传统的职能领域,如国际贸易和市场准入等,日益成为欧盟发展对外政治关系的主要参照和核心议题。欧盟在经济领域的立法和政策逐渐成为实施其外交政策的手段。其次,欧委会在其非传统职能领域,如共同外交与安全政策以及移民和庇护等内政议题的外事层面的参与不断增强。在冯德莱恩就任欧委会主席后,提出将领导一个“地缘政治委员会”(Geopolitical Commission),建设更加外向的欧盟,并在全球范围内捍卫欧洲的价值观念和利益。欧委会的地缘政治化转向在一定程度上突破了《里斯本条约》在对外关系领域所设立的制度安排。欧委会之所以能够提升其影响力和发言权,得益于其内部进行的“总统化”改革。“总统化”通常指在政治制度中,权力和职能逐渐集中于国家元首或政府首脑的现象。这一概念通常用于描述议会制中政府首脑在政策制定、外交事务和国内议程设置等方面的职能逐渐增强的趋势。在欧委会的特殊案例中,“总统化”改革意指在委员会内部引入等级制,加强欧委会主席的领导地位,以便更好地协调各

^① Jolyon Howorth, “The ‘New Faces’ of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.16, No.3, 2011, pp.303-323.

^② Suzanne Lynch, “Europe’s Odd Couple: The Dysfunctional Relationship at the Heart of the EU,” *POLITICO*, 2022, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-charles-michel-europe-eu-g20-summit-european-council-commission/>.

总司的工作,推动委员会的优先事项。^①

依据《马斯特里赫特条约》(Maastricht Treaty),欧委会实行集体决策,主席在决策过程中与其他委员会成员并无上下级关系。《阿姆斯特丹条约》(Treaty of Amsterdam)第219条首次强化了欧委会主席的权能,要求其作为首席委员(primus inter pares)为欧委会的工作提供政治层面的指导。《尼斯条约》进一步提升了欧委会主席的职能。欧委会主席可以调整欧委会的内部组织架构,分配各委员的工作,还可以要求个别委员辞职。容克就任欧委会主席后,充分发挥条约赋予该职位的权力,优化欧委会的工作效率。他设立了七个副主席的职务,每位副主席负责在某一重点政策领域协调相应的三到五名委员的工作。此外,容克还进一步强化了欧委会秘书处(Secretariat-General)的职能。秘书处被要求引领并协调整个委员会的工作,确保立法倡议与政策建议与委员会主席的政治优先事项保持一致。容克委员会改革的成功不仅源于《尼斯条约》赋予欧委会主席的职权,更得益于欧委会主席选举方式的改变,特别是“最佳候选人”制度(Spitzenkandidat)的引入。^②

“最佳候选人”制度增进了欧委会与欧洲议会(European Parliament)的联系,并提高了欧委会主席的民主合法性。尽管由于欧洲理事会的反对,“最佳候选人”制度在2019年的欧洲议会选举中没有被继续沿用,但此举并未扭转欧委会和欧洲议会之间日益紧密的政治联系。^③成员国收回权力与政策回调并不意味着作为政策实验的“最佳候选人”制度完全失败。该制度的短暂实践使欧委会意识到与欧洲议会的政治联系将有助于强化其在欧盟政策制定中的议价能力和影响力。尽管以法国为代表的部分欧盟成员国反对继续沿用该制度,但欧洲议会和欧委会之间的协作仍然得到了加强,如下文所述,这一发展趋势在欧盟对华政策调整过程中体现得尤为突出。

欧委会的“总统化”改革在强化欧委会主席的职权的同时,使该职位与包括高级

^① Neill Nugent and Mark Rhinard, “The ‘Political’ Roles of the European Commission,” *Journal of European Integration*, Vol.41, No.2, 2019, pp.203-220.

^② “Spitzenkandidat”直译为“首席候选人”,主要在欧委会主席选举中使用。这个机制始用于2014年,欧洲议会各主要政党团体在欧洲议会选举前会各自提名一名首席候选人来竞选欧盟委员会主席。在选举后,获得最多议席的政党团体的首席候选人将有机会成为欧盟委员会的主席。然而,这并不意味着首席候选人将自动担任这一职务,因为欧洲理事会仍需要提名候选人,并需要欧洲议会的批准。这种机制的目的是增加欧盟的民主性和透明度。

^③ Olivier Costa, “The Political Regime of the EU Through the Prism of the Confirmation of the von der Leyen Commission by the European Parliament,” in Olivier Costa and Steven Van Hecke, eds., *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Springer International Publishing, 2023, pp.101-120.

代表在内的其他委员会成员形成上下级的关系。^①凯瑟琳·阿什顿曾在欧洲议会的听证会上表示,她主要就欧委会主席巴罗佐的政策提案开展工作,并与后者在外交政策,特别是睦邻政策领域共同合作。莫盖里尼出任高级代表后,有意使对外行动署在欧盟对外关系中发挥更突出的作用。然而,随着容克委员会的改革,莫盖里尼的工作被更多地置于欧委会的框架内。作为欧委会副主席,莫盖里尼领导一个由欧洲睦邻政策委员、国际贸易委员、气候与能源委员和国际发展与合作委员组成的小组。该小组每月举行一次例会以协调各司在对外合作方面的工作。尼克拉斯·赫尔维格(Niklas Helwig)的研究表明,在莫盖里尼任内,容克委员会在共同外交与安全政策领域内的参与明显增强,但是对外行动署却未能在睦邻政策和发展援助等领域扮演领导角色。^②

在冯德莱恩就任欧委会主席后,欧委会“总统化”改革进一步发展。为实现“地缘政治化的委员会”这一目标,冯德莱恩建立了一个新的部门,即对外协调小组(Group for External Coordination)。该小组的成立旨在确保欧委会在制定政策或提出立法倡议时,充分考虑其对欧盟对外政策和地缘局势的影响。冯德莱恩要求委员会各司在重要的政策文件中添加一个章节,用以阐明相关政策是否涉及国际合作并符合欧盟的对外政策。^③对外协调小组在每周二举行预备会议,并在周三举行正式会议。预备会议由欧委会秘书长主持,正式会议由欧委会的外交政策顾问和高级代表办公室副主任共同主持。对外协调小组会议的主要任务是协调并确定欧委会在涉外关系上的立场,以使各司在制定相关政策或立法倡议时参考欧委会的立场,并加强不同政策领域在对外合作方面的协调。

在对外协调小组成立前,欧委会内部的对外政策协调通常由高级代表办公室负责。而协调小组的设立在很大程度上削弱了高级代表的权力,反而加强了欧委会各司在欧盟对外关系中的发言权。^④举例来说,2022年2月,冯德莱恩对摩洛哥和塞内加尔两国进行了国事访问,意在加强欧盟与摩、塞两国的双边关系,并就经贸合作和移民管理等问题进行磋商。陪同冯德莱恩出访的有:内政事务专员伊尔瓦·约翰逊(Ylva Jo-

^① Niklas Helwig, “Agent Interaction as a Source of Discretion for the EU High Representative,” in Tom Delreux and Johan Adriaensen, eds., *The Principal Agent Model and the European Union*, Springer International Publishing, 2017, pp.105–129.

^② Ibid.

^③ Markus Johansson, Valentin Kreilinger and Anna Wetter Ryde, “Taking Stock of the EU Institutions in the 2019–2024 Term,” Swedish Institute for European Policy Studies, November 2022, https://sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_21epa.pdf.

^④ Pierre Haroche, “A ‘Geopolitical Commission’: Supranationalism Meets Global Power Competition,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.4, 2023, pp.970–987.

hansson)、内部市场专员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton),以及国际伙伴关系专员尤塔·乌尔皮莱宁(Uutta Urpilainen)。此访表明,欧委会主席和各司委员可以在高级代表缺席的情况下,代表欧盟履行外交职能,并与第三国在多领域进行外交接触。欧委会对外协调小组的建立削弱了高级代表在欧委会内部的影响力,避免欧委会出现两个领导核心的政治格局,同时在一定程度上架空了对外行动署在跨政策协调方面的工作。

英国学者皮埃尔·哈罗什(Pierre Haroche)认为,冯德莱恩对欧委会的改革可以被认为是欧委会在《里斯本条约》后长期战略的一部分,即恢复在对外行动署建立前,欧委会对外关系总司在相关领域的职权和影响力。^①此外,对外行动署的组织结构松散,人员构成复杂,这也妨碍了该机构成为一个有影响力的决策机构。对外行动署的官员主要由欧委会、欧盟理事会秘书处和成员国借调的官员组成。三方人员的工作方式和政治立场存在差异。^②来自欧委会的官员更多地从欧委会和欧盟整体利益的视角开展工作。成员国派遣的人员则更多地服务于各自母国的利益,意图通过在对外行动署的工作来了解其他成员国在相关问题上的立场以及欧盟的议程安排。这就使得对外行动署的工作很大程度上成为欧委会与成员国之间以及各成员国之间的信息交流平台。

值得注意的是,对外行动署的组织结构和职能发展在一定程度上又削弱了政治与安全委员会的影响力。作为政安委的主席,高级代表或其他对外行动署的代表在议程设定和立场导向方面扮演重要角色。在政策协调过程中,高级代表通常会跳过成员国派驻布鲁塞尔的大使,直接与成员国外交部进行沟通,相关做法被称为“蹦床式外交”(trampolining)。有学者认为,高级代表经常妨碍政安委做出决定,特别是当高级代表认为政安委的立场倾向与欧委会和对外行动署的政策相悖时。^③因此,政安委的大使可能会发现在自己与其他成员国大使达成共识后,与本国政府和对外行动署的立场相左。为避免出现这种尴尬的情况,政安委的大使们往往需要通过本国向对外行动署的借调官员或直接与高级代表沟通,以便在政策讨论前明晰自己的立场。一位政安委大

^① Pierre Haroche, "A 'Geopolitical Commission': Supranationalism Meets Global Power Competition," pp.970-987.

^② Ana E. Juncos and Karolina Pomorska, "Attitudes, Identities and the Emergence of an Esprit de Corps in the EEAS," in David Spence and Jozef Batora, eds., *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, The European Union in International Affairs Series, Palgrave Macmillan, 2015, pp.373-391.

^③ Heidi Maurer and Nicholas Wright, "Still Governing in the Shadows? Member States and the Political and Security Committee in the Post-Lisbon EU Foreign Policy Architecture," *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, No.4, 2021, pp.856-872.

使曾表示,对外行动署是“我们几乎每小时都需要合作的机构”。得益于信息优势和对欧盟外交网络的控制,对外行动署在政安委的政策讨论中扮演第 28 个成员国的角色,为对外政策的产出提供了连贯和更全面的视角。欧委会、对外行动署和政安委之间的竞合在相当程度上改变了《里斯本条约》框架下的共同外交与安全政策的制度结构,而内生的制度变化对欧盟共同外交与安全政策,特别是对华政策产生了深远的影响。

四 欧盟委员会扩权与欧盟对华关系的“安全化”

由于欧盟条约和立法对欧盟的对外行动以及机构的职能划分不够清晰,欧盟对华政策的发展体现出明显的实验主义治理特征,包括政策的渐进性或迭代性、多元化的决策主体和政策偏好,以及去中心化的执行机制等。长期以来,由于经贸合作在中欧关系中占主导地位,理事会和成员国在相当程度上将定义欧盟对华政策的权力赋予了欧委会。1995 年 7 月,欧委会首次发布了《中欧关系长期政策》(A Long-term Policy for China-Europe Relations),强调要同中国发展全面的政治、经济和贸易关系,明确表示支持中国加入世界贸易组织,并与中国建立长期合作关系以保证实现共同的目标。随着中国经济在 21 世纪初的腾飞,欧委会于 2006 年 10 月发布《竞争与伙伴: 欧中贸易与投资政策》(Policy Paper on EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership)。文件肯定了中国改革开放以来在经济社会方面的进展,认为中国的经济崛起可以使欧盟受益。2016 年,欧委会发布了《欧盟对华新战略》(New EU Strategy on China),继续坚持对华积极合作的立场,推动欧中全面投资协定谈判,促进双方在基础设施、贸易、数字化等领域的合作。然而,在 2018 年后,随着中美关系急剧恶化,欧盟各方的对华态度也发生了急剧转变。在 2019 年发布的《欧盟—中国战略展望》中,容克委员会体现出更加“政治化”和价值观导向的立场,提出欧盟应减少对中国在关键行业材料和产品方面的依赖,加强对外国直接投资的审查,并在全球标准制定方面与中国展开竞争等。笔者认为,除中美对抗加剧等外部因素外,由欧委会的扩权而引发的欧盟内部机构间竞合是导致欧盟在短时间内扭转对华政策的重要原因。

(一) 欧盟机构在对华政策上的竞合

2020 年 12 月 30 日,中欧领导人共同宣布历时 7 年的《中欧全面投资协定》的谈判圆满完成。然而,尽管谈判取得重大进展,但该协议在欧洲议会内部的后续审批过

程遇到了严重阻碍。2021年5月20日,欧洲议会以压倒性多数(599票赞成,30票反对,58票弃权)通过一项决议,暂停欧盟关于《中欧全面投资协定》的讨论,并冻结该协定的批准程序。中欧全面投资协定的谈判是由法国和德国主导推动的,在德国担任欧盟理事会轮值主席国的最后一天签署,并计划在法国担任欧盟轮值主席国期间获得批准。^①然而,在欧洲议会的干预下,该协定的后续发展充满了不确定性。

作为对欧盟及其成员国有约束力的国际条约,《中欧全面投资协定》需要按照《欧洲联盟运行条约》第218条所规定的缔约标准程序,经欧盟部长理事会和欧洲议会批准生效。尽管欧洲议会在共同外交与安全政策领域内的权力有限,但仍可以通过缔约审批程序、财政审批权以及政策审议、研讨会和听证会等方式参与欧盟对外关系政策的制定。此外,作为民主机构,欧洲议会在决策过程中的参与通常具有政治象征意义,为政策产出提供民主合法性。自2020年后,受香港国安法风波和新疆棉风波的影响,对华关系在欧洲议会内部呈现不断“政治化”的趋势。2021年9月,欧洲议会发布了《新欧中战略报告》。欧洲议会认为,中国强势的外交路线和一系列国内政策,如“中国制造2025”和“一带一路”倡议,对欧盟构成严重的政治、经济、安全和技术挑战,并对以规则为基础的多边主义和核心民主价值构成严重威胁。欧洲议会因此敦促欧委会和欧盟部长理事会采取更加坚决和全面的对华战略,以欧盟整体利益为导向,捍卫欧洲的核心价值观。欧洲议会认可2019版《欧盟—中国战略展望》中对中国的三个战略定位,即全球治理领域的合作伙伴(cooperation partner)经贸领域的竞争者(economic competitor),以及政治领域的制度性对手(systemic rival),但同时指出后两个定位在对华关系中的政策权重增加。^②

在《新欧中战略报告》出台后,欧洲议会多次呼吁欧委会通过加强外国直接投资审查机制、国际采购条例、军民两用物品出口管制条例、反外国补贴法和反胁迫条例等手段,绕过共同外交与安全政策在决策机制方面的限制,加强欧盟在对华政策上的立场。^③《中欧全面投资协定》的审批过程凸显了欧洲议会对冯德莱恩委员会的政治影响。尽管欧委会并不希望将政治体制和价值观作为审批《中欧全面投资协定》的前提条件,但在相当程度上接受了欧洲议会的立场。在欧洲议会通过决议后,欧委会和欧

^① Francesca Ghirelli, “Italy and the Comprehensive Agreement on Investments: Disappointment over the Process,” *Asia Europe Journal*, Vol.20, No.1, 2022, pp.39-46.

^② European Parliament, “A New EU-China Strategy,” 16 September 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.html.

^③ European Parliament, “MEPs to Debate the EU’s China Policy, Briefing,” 17-20 April 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_EN.html.

洲议会外交事务委员会多次就中欧关系进行磋商。冯德莱恩在欧洲议会的演讲中表示,欧委会对中国的“三个定位”没有改变,但在国际环境不断变化的背景下,需要重新评估对“三个定位”各自的权重。此外,欧盟委员会的其他专员也在欧洲议会中的发言中强调,欧盟必须继续保持与中国的接触,同时在价值观、经济安全和战略安全等关键问题上,强化欧盟的立场,以降低欧盟面临的战略风险和供应链的脆弱性。

2023年4月,冯德莱恩与法国总统伊曼纽尔·马克龙(Emmanuel Macron)一同对中国进行国事访问。在会后的记者发布会中,冯德莱恩表示,自签订《中欧全面投资协定》以来,事态已经发生变化,欧盟企业在中国市场的准入条件更为恶劣,而在价值观方面,中欧之间的分歧也在不断加剧。^①笔者认为,欧委会在欧盟完成一系列投资及市场准入立法前,特别是在获得欧洲议会的政治背书前,寻求就《中欧全面投资协定》进行再次谈判的可能性较低。相关立法和欧洲议会的支持将从政治、法律等多个方面帮助欧委会减少在对外关系领域中对法、德等主要成员国的依赖,并加强欧委会与欧洲理事会议价的实力。

在对华政策方面,高级代表博雷利的立场与冯德莱恩高度一致。自2022年1月至2023年6月,博雷利在公开场合先后29次提及对华政策和中欧关系。博雷利在讲话中所使用的措辞较冯德莱恩通常更为严厉,尤其在谈及乌克兰危机和国际秩序等问题时。在2022年慕尼黑安全论坛上,他将中国与俄罗斯描述为当前国际关系中的“修正主义”国家,这一表态极少出现在其他欧盟领导人的讲话中。在2023年的香格里拉论坛上,博雷利再次表示,亚洲的安全形势对欧盟有直接影响,当前国际关系中不存在所谓的“域外”概念。他进一步指出,从乌克兰到南海,欧盟需要与盟国和伙伴国家一同捍卫共同的核心安全利益。相关表态无疑体现并发展了冯德莱恩所提出的“地缘政治委员会”这一根本原则。

与冯德莱恩和博雷利的立场形成鲜明对比的是欧洲理事会主席米歇尔相对温和的对华政策。自“沙发门”事件后,冯德莱恩和米歇尔的工作关系一直备受争议。^②与其前任相比,米歇尔更加积极地参与国际事务,希望欧洲理事会主席这一角色在欧盟

^① Suzanne Lynch, “European Commission Signals Game over for China Investment Deal,” POLITICO, 6 April 2023, <https://www.politico.eu/article/european-commission-ursula-von-der-leyen-signal-game-over-china-investment-deal-cai/#:~:text=On%20Thursday%2C%20European%20Commission%20chief,had%20not%20even%20been%20discussed.>

^② “沙发门”事件是指2021年4月6日,欧委会主席冯德莱恩和欧洲理事会主席米歇尔访问土耳其时发生的一起外交礼仪争议。在二人与土耳其总统雷杰普·埃尔多安(Recep Erdogan)会谈现场,两把椅子被放在埃尔多安的对面,米歇尔和埃尔多安坐在了椅子上,而冯德莱恩则被引导至相对较远的沙发上。此事引起较大争议,并被命名为“沙发门”事件。

对外关系中扮演更重要的角色。根据欧洲理事会秘书处的数据,欧洲理事会主席团队2024年预算将达到260万欧元,其中差旅费预计将达到198.5万欧元,占比76%,而在其前任范龙佩和图斯克时期,欧洲理事会主席团队的差旅费占比通常不超过总预算的45%。^①米歇尔在外交事务中的雄心致使理事会与欧委会在欧盟层面的“府院之争”进一步加剧。虽然欧盟机构之间的竞合是欧盟政治的常态,但欧盟各方均认同领导层应保持表面上的团结,避免长期的恶性竞争。然而,米歇尔和冯德莱恩在国际舞台上的“各行其是”常常使得研究者和观察家感到困惑。

2020年1月,米歇尔、冯德莱恩和博雷利共同出席了在柏林举行的利比亚问题国际会议。会后,米歇尔发表了自己的声明,而冯德莱恩和博雷利则发表了另一份联合声明。2020年2月,米歇尔对埃塞俄比亚进行官方访问,而冯德莱恩则于两周后率领欧委会专员团,再次造访埃塞俄比亚,并参加第10次欧盟委员会—非盟委员会会议。与此类似,2022年9月,米歇尔单独访问了卡塔尔,并与卡塔尔当局着重讨论了属于欧盟共享权限领域的能源问题。随后,米歇尔于2022年12月独自对中国进行官方访问。在访华过程中,米歇尔表示欧方愿同中方继续推进《中欧全面投资协定》的审批,增强供应链稳定互信,深化欧中各领域的互利合作,这一立场与冯德莱恩在四个月后对中国进行官方访问时表达的立场存在明显出入。此外,米歇尔在访华前并未周知所有成员国,一些欧盟成员国的驻华外交官甚至对米歇尔的访华感到意外。^②

米歇尔的一系列外交活动表明他希望欧洲理事会主席能有更多的自主权,而非仅负责筹备欧盟峰会和协调成员国间的立场。然而,尽管他在外交领域表现活跃,但冯德莱恩通常被认为在理事会和欧委会的“府院之争”中占据上风。在俄乌冲突爆发后,冯德莱恩团队与美、英、加等国政府和北约秘书处建立了密切的工作关系,特别是在经济制裁和能源合作等领域。欧委会的一位政策专员认为,米歇尔希望效仿冯德莱恩在欧盟对俄制裁过程中扮演主导作用,更为积极地设定议程并引导成员国的讨论。^③然而,他似乎没有意识到,欧委会主席之所以能够对欧盟外交决策产生重大影响,是因为她背后有一个高度组织化和集中化的官僚机构的支持,而欧洲理事会主席

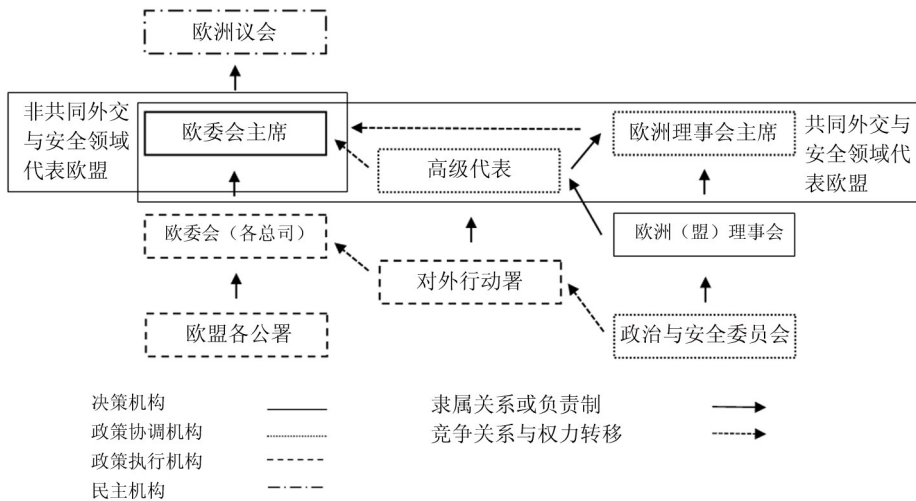
^① European Council, “EU Budget for 2024,” 12 July 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-annual-budget/2024-budget/>.

^② Stuart Lau, “China Direct: Michel’s Going (Alone) — Borrell on China — Berlin Blueprint,” POLITICO, 24 November 2022, <https://www.politico.eu/newsletter/china-watcher/michels-going-alone-borrell-on-china-berlin-blueprint/>.

^③ 笔者对欧盟委员会移民与内务总司(Directorate-General for Migration and Home Affairs)政策专员的线上访谈,2023年6月28日。

背后则是 27 个立场各异的成员国。此外,由于长期以来成员国和理事会已经将定义对华关系,特别是对华贸易政策的权力交予欧委会,欧洲理事会主席或个别成员国的领导人想收回这项权力并不容易。米歇尔在 2022 年 11 月对中国的访问并未对随后于 12 月召开的欧洲理事会峰会的议程产生实质性影响,会议未对欧盟对华政策进行过多探讨。相对而言,冯德莱恩的访华使得对华政策成为 2023 年 6 月欧洲理事会峰会上的重要议题。此次会议在确认欧盟对华的“三个定位”基础之上,首次将“去风险”这一由冯德莱恩主推的概念纳入结论文件。此举意味着对华“去风险”已经成为欧盟层面的一个初步共识,中欧由经贸关系助推政治关系的传统看法已经被否定。这同时表明,欧盟主要机构在制定对华政策中所扮演的角色与施展的影响力已经偏离了《里斯本条约》设定的制度框架(见图 3),特别是欧委会已经突破了条约所划定的权限壁垒。欧委会在巩固自身经济属性的同时,极大地提升了其在政治层面的影响力,初步实现了欧委会“政治化”和“地缘政治化”的转型。

图 3 欧盟主要机构在对华政策制定与执行领域内的实际权能



注:图由作者自制。

(二) 欧盟对华关系的“安全化”

在欧盟出台一系列涉华政策文件后,欧盟各成员国的对华政策仍存在较大差异,对如何实现“去风险”也并未完全达成一致。尽管欧盟内部针对对华关系的讨论日益

激烈,但截至 2023 年 7 月,仅有荷兰、瑞典、芬兰和德国四个成员国出台了正式的对华战略文件。从实验主义的视角来看,欧盟对华政策在联盟层面存在一个框架性的政策目标,但内部各方并未就该目标的具体含义、评估标准和实施手段取得共识。这一情况为欧委会创造了在决策中发挥政策自主权和影响力的空间。

在欧盟对华政策急剧调整的过程中,中国与立陶宛在 2021 年年底发生的外交风波起到了推波助澜的作用。在中立关系严重倒退后,立陶宛政府指责中方对本国施加政治、外交和经济压力,呼吁欧盟及其他盟友给予全面支持。中立外交风波对欧委会和其他成员国产生较大震动。由于成员国间缺乏在外交领域的协调,立陶宛对华政策的偏激将欧盟和其他成员国拉入一场与中国意料之外的贸易战和外交冲突中。一位欧委会官员表示,欧委会需要在立陶宛与中国的外交风波中同时表现出积极和克制。^①欧委会必须支持处于外交风波中的成员国,并为成员国的立场进行辩护,否则会在后续事态发展中被其他欧盟机构、成员国甚至美国边缘化。但与此同时,欧委会也不能过度支持成员国在未与布鲁塞尔沟通的情况下所做出的决定,否则欧盟共同外交与安全政策将成为空谈。

在上述背景下,对华关系“安全化”就成为欧委会破局的主要手段。欧委会指责中国在对立方进行反制的过程中采取次级制裁措施,即在对立陶宛进行外交施压和经济贸易限制的同时,限制在其他欧盟国家注册的公司与立陶宛进行贸易往来,并威胁对违反规定的第三国公司施加处罚的制裁。长期以来,欧洲企业是美国次级制裁重点打击的对象。2018 年,美国单方面撕毁伊核协议,欧洲企业因此蒙受巨大损失。法国总统马克龙提出捍卫“欧洲主权”和“战略自主”,警惕美国将美元“武器化”,并建议减少对“美元治外法权”的依赖。^②中立外交风波却使欧盟认为中欧贸易和人民币存在类似被“武器化”的风险。欧委会以所谓“经济胁迫”来定义中国对立陶宛违反一个中国原则而实施的贸易制裁,并以此大力推动反经济胁迫政策工具法案的出台。

在中立外交风波发酵的同时,新冠疫情、台海危机与俄乌冲突进一步推动了欧盟对华关系“安全化”的倾向。冯德莱恩在 2022 年的“盟情咨文”中表示,从难民潮、气候变化到供应链,欧盟正处在一个越来越容易受到外部势力影响的战略环境中。欧委会和成员国需要更积极地通过以地缘政治为导向的国际战略来维护欧盟的利益和欧

^① 笔者对欧盟委员会外交政策工具服务部门(Service for Foreign Policy Instruments)官员的线上访谈,2023 年 7 月 12 日。

^② Jamil Anderlini and Clea Caulcutt, “Europe Must Resist Pressure to Become ‘America’s Followers’, Says Macron,” POLITICO, 9 April 2023, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>.

洲一体化的成果。^①在欧委会看来,中国在对外直接投资、疫情防控、经济改革等国内政策以及“一带一路”倡议等外交政策上的立场标志着一个重要的变化,直接影响了布鲁塞尔对中欧经贸关系的信心和风险认知。为此,欧盟委员会主导了一系列立法和政策改革,除反经济胁迫外,还涉及国际采购、反外国政府补贴、外国直接投资筛选、反强迫劳动、关键原材料进口和芯片产业发展等。虽然容克委员会在2019年前就已经在诸如外国直接投资等领域开始了立法工作,但相关立法工作和政策执行的力度在冯德莱恩出任欧委会主席后得到进一步加强。

在加速推进各项立法措施的同时,冯德莱恩委员会于2023年6月首次出台了《欧洲经济安全战略》(The European Economic Security Strategy)。该战略指出欧盟在四个领域面临风险:供应链及能源安全、关键基础设施和网络安全、高科技领域,以及第三方对经贸关系的“武器化”和经济胁迫。尽管欧盟一直强调有关政策旨在确保其自身的“经济安全”,而非针对任何特定国家,但上述举措在很大程度上都是基于对中欧政治关系和经贸往来的考量而产生的。欧委会执行副主席与市场竞争专员玛格丽特·维斯塔格(Margrethe Vestager)就曾表示,欧盟在评估风险时将使用“地缘政治过滤器”,欧盟不能将自身对制度性对手的经济依赖与对盟友的经济依赖等而视之。^②

在供应链方面,于2021年5月发布的《欧洲新产业战略》(New Industrial Strategy)指出,在5200种进口产品中,有137种关键产品属于欧盟高度依赖外部供应,其中52%进口来自中国,紧随其后的越南和巴西分别仅占11%和5%。可见,欧委会所谓的供应链多元化主要是为了避免对中国过度依赖的局面。在外国直接投资审查方面,容克委员会和冯德莱恩委员会均认为,中国企业在欧洲的收购项目以及中国政府对中国企业的补贴不是出于正常商业的考虑,而是为了实现国家地缘战略目标。尽管《欧盟外资安全审查条例》已于2020年10月全面实施,但欧委会认为该条例不足以应对欧盟当前面临的经济风险,特别是该条例仅允许欧委会在相关外商投资对成员国的安全或公共秩序构成威胁或可能损害欧盟整体利益时出具无约束力的意见。因此,欧委会呼吁成员国赋予其更多的权力以协调欧盟在不同领域的政策工具,以更加高效地应对第三国以地缘政治目的而对欧盟及其成员国采取的经济胁迫。^③

欧委会对华关系“安全化”中的另一个发力点在社会层面。冯德莱恩在2022年

^① European Commission, “State of the Union 2022,” 14 September 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/2022-state-union-address-president-von-der-leyen-2022-09-14_en.

^② European Commission, “Press Remarks on Economic Security Strategy,” 20 June 2023.

^③ 笔者对欧盟委员会贸易总司(Directorate-General for Trade)政策专员的线上访谈,2023年7月3日。

的“盟情咨文”中表示,欧盟既然在经济领域引入外资审查条例,那么也应在价值观领域采取同样的措施。为此,欧委会提出将参考美国《外国代理人登记法》(Foreign Agents Registration Act)和澳大利亚《外国影响透明计划法案》(Foreign Influence Transparency Scheme)推出一项《透明法案》(Transparency Act),让欧盟境内的社会组织、媒体、智库、研究机构及高校披露境外资金来源。欧委会顾问伊万娜·卡拉斯科娃(Ivana Karásková)表示,许多成员国政府严重低估了中国对欧盟媒体和非营利机构秘密资助的规模。^①欧委会的一位政策专员表示:“有一些有中国官方背景的学术机构希望与欧洲的同行合作,利用欧洲的平台宣传他们的主张,我们认为这是有问题的。这不是学术交流,而是一种政治宣传手段。”^②

在“盟情咨文”发布后,欧委会的《透明法案》提议在欧盟内引发激烈讨论。尽管有47个公民团体和人权组织表示支持欧委会的努力,以捍卫欧盟的价值观和政体,但同时也有230个社会组织对该提案表示担忧和反对,认为该立法可能会对欧盟的公民社会产生潜在的负面影响。在持反对意见的社会组织中,大多数并不反对公开资金来源的立法,但要求欧委会对立法可能带来的后果进行全面评估。^③“透明国际”(Transparency International)的一位资深政策专员表示,这项《透明法案》将强化欧盟委员会的行政权力,助长“麦卡锡主义”在欧盟政治中的影响力。^④

由于大量社会组织的反对,欧洲议会的主要政党也没有明确支持《透明法案》,该法案于2023年6月被欧委会暂时搁置。然而,经过一系列社会层面上的讨论,与中国的合作和来自中国的资金等议题被严重地“政治化”甚至“安全化”了。2022年,荷兰广播公司披露,阿姆斯特丹自由大学下属的独立研究机构跨文化人权中心在2018年至2020年接受了中国西南政法大学的资助,并在涉疆问题上发表了一些与中国官方立场相近的报告。荷兰教育部长罗伯特·戴克格拉夫(Robbert Dijkgraaf)对该事件表示震惊。阿姆斯特丹自由大学的发言人亦表示,即使存在与中国相关的资金关联的表象,也是不可接受的。该大学将采取行动,包括关闭该研究中心,并向中方返还相关资助等。类似事件表明,在国际局势快速变化,特别是俄乌冲突的大背景下,欧委会高层

^① Nicholas Vinocur and Ketrin Jochecová, “‘Complete Denial’: Europe Largely Blind to Chinese Influence, Says EU Adviser,” POLITICO, 26 May 2023, <https://www.politico.eu/article/complete-denial-europe-largely-blind-to-chinese-influence-says-eu-adviser-china-russia-propaganda/>.

^② 笔者对欧盟委员会贸易总司政策专员的线上访谈,2023年7月3日。

^③ “Joint Statement: EU Foreign Interference Law a Threat to Civil Society,” Transparency International EU, 4 May 2023, <https://transparency.eu/joint-statement-eu-foreign-interference-law-a-threat-to-civil-society/>.

^④ 笔者对“透明国际”资深政策专员的线上访谈,2023年7月8日。

渲染的“来自中国的风险”,以及对中欧双边经贸合作和学术交流进行的“政治化”和“安全化”的解读,已经造成制约双边务实合作的压力和舆情环境。

五 欧盟委员会的“政策自主”与欧盟在印太地区的“战略自主”

2021年9月16日,欧盟正式出台《印太合作战略报告》(EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)。在涉华方面,该报告在延续了《欧盟—中国战略展望》对华“三个定位”的基本判断的基础上,将欧中关系置于欧盟对印太地区的整体战略布局中,突显了对该地区多元性和复杂性的认识。欧盟印太战略的出炉不仅为其实现对华政策的具体目标提供了新的外交手段,而且为欧委会拓展其在对外关系领域的影响力提供了新的渠道。该战略的出现无疑为思考欧盟对华政策提供了更多变量和维度,增加了分析的难度,但同时也为我们理解欧盟机构间关系和欧委会的扩权提供了更深入的视角,为研判欧盟未来在这一战略方向的政策发展提供有益的洞见。结合上文对欧委会追求“政策自主”的分析,本文认为,在中美竞争日趋激烈的背景下,欧盟在印太方向的政策选择主要有三个方面的考量。

(一) 不寻求照搬法国的印太战略

由欧委会和对外行动署主推的欧盟印太战略意图在超国家层面构建统一的战略目标和政策工具,合理利用并有效动员成员国的外交和战略资源,弱化对成员国相关战略的依赖。在欧洲,印太概念首先由法国总统马克龙于2018年3月访问澳大利亚期间提出。2018年《法国与印太安全》(France and Security in the Indo-Pacific)手册和2019年《法国印太防务战略》(France Defence Strategy in the Indo-Pacific)报告首次明晰了印太地区的安全形势以及法国相关的防务战略。在法国印太战略的刺激和带动下,德国和荷兰于2019年和2021年分别推出了各自的“印太战略”。为推动欧盟层面对印太问题的探讨,法、德、荷三国在2020年秋季共同提交了倡议性的非正式文件,并得到包括葡萄牙、波兰、意大利和瑞典等欧盟成员国的支持。法、德、荷的推动对欧盟层面印太战略的发布产生了直接影响,其最终出台亦表明欧盟对成员国率先关注印太地区的支持,以及对成员国在印太事务上进一步加强协调与合作的期望。

欧盟《印太合作战略报告》与法国先前出台的印太政策在战略关切和政策目标方面高度重合,但在政策工具方面缺少必要的军事手段。这主要是考虑到除法国以外的其他欧盟成员国在印太地区均不具备战略投送能力,也缺乏切实的主权和战略安全利

益。然而巧合的是,在欧委会和高级代表出台这一报告的前一天,美、英、澳三国宣布成立 AUKUS 同盟,澳大利亚同时宣布放弃与法国达成的潜艇采购合同。AUKUS 同盟的成立致使法澳、法美关系一度恶化,对法国的印太战略造成严重的负面影响。

在欧盟内部,成员国对 AUKUS 同盟的成立态度不一。葡萄牙和希腊公开支持法国,波兰等东欧国家持观望态度,而丹麦和荷兰等国则批评法国反应过度。由于法国的受挫以及成员国存在意见分歧,欧委会希望在印太方向获得更多的主导权。冯德莱恩表示,美国对 AUKUS 的态度明显是在提醒欧盟,虽然美国一直是欧盟的盟友,但欧盟也不应对其盟友产生“过度依赖”。为此,欧委会鼓励更多的欧盟成员国出台自己的印太战略。它认为,法国先前所追求的仅仅是法国自身的“战略自主”,过度强调法国的“印太国家”的身份和军事安全,在欧盟内具有一定的排他性。欧委会相信,通过其他国家的更具有包容性和务实性的印太战略将有效削弱法国在印太战略上的主导地位,扩大欧盟理事会内部在相关议程上的分歧,并最终使欧委会获得协调权和领导权。一位欧委会官员表示,捷克和立陶宛均在出台各自的印太战略前咨询了欧委会和对外行动署的立场——与法国相比,两国对欧委会的意见表现出更多的“重视”。^①在欧委会看来,法国一直试图将欧洲的外交政策变成法国外交政策的延伸,其结果将是法国在其优先的战略方向(例如非洲和南太平洋)发挥更大的影响力,而欧盟将在法国利益较小或倾向于妥协的战略方向(例如中国和拉丁美洲等)更加被动。法国应该认识到,“战略自主”的主体是欧盟,而不是法国。法国需要成为欧盟共同外交与安全政策的基础,而非将欧盟和其他成员国引向法国的单边战略。

此外,欧委会认为,其他成员国出台的印太战略能够更好地避免欧盟的“战略自主”发展为与美国和北约的“战略脱钩”。与法国的印太战略文件不同,荷兰在其报告中着重提及了与美国“蓝点网络”(Blue Dot Network)的合作,而捷克和立陶宛也在各自的报告中表示其印太战略将促进本国与美国双边关系以及欧美关系的发展。捷、立两国并未优先出台单独的对华政策文件,而是选择将对华关系纳入其印太战略框架。此举既有助于减少与中国的潜在摩擦,也确保了其外交政策更具有战略视野和全局考量。在欧委会看来,由于各成员国与中国的经贸和政治联系存在差异,导致各国在对华政策上难以达成一致。因次,对于在印太地区缺乏直接战略利益而又与中国贸易往来密切的成员国,其优先出台的印太战略将在政策倾向上与欧委会的“去风险”政策

^① 笔者对欧盟委员会外交政策工具服务部门官员的线上访谈,2023年7月12日。

更加契合,对欧委会在欧盟层面进行政策引导具有重要意义。^①

在2021年立陶宛宣布退出中国—中东欧“17+1合作”机制后,爱沙尼亚和拉脱维亚随后在2022年8月宣布退出这一机制。2022年9月,捷克众议院外交委员会也通过了有关中国—中东欧合作机制的决议。决议指出,该合作机制是中方谋取单边战略利益的工具,并未给捷克带来任何实在的利益。^②2022年,中国外交部两次派代表团赴中东欧有关国家阐述中方立场、化解有关方面的担忧,但未取得显著突破。罗马尼亚外长表示,中方为提振这一合作机制所作出的外交努力道阻且长,东欧与中国的关系似乎正处于“无人驾驶”的阶段。^③五年前,大多数欧盟东部成员国还热衷于在欧盟框架之外与中国发展双边关系,但现在这些国家更倾向于与欧委会、对外行动署和其他成员国进行协调,并在对华“去风险”的过程中发挥影响力。随着欧盟东部成员国逐渐调整对华政策,并出台相应的印太战略,欧盟层面对印太方向的政策将逐渐偏离法国主导的轨道。欧盟委员会的一位政策顾问表示:如果欧委会主席的桌子上只有一份政策建议,那么欧委会只能选择接受或者不接受,但如果面前有更多的政策建议,那么欧委会将有更大的灵活度。^④

(二)不寻求加入美国在印太地区主导的同盟体系

欧委会认为,欧盟的印太战略必须表现出比法国的相关战略更强的可信度。法国声称自己是印太地区的制衡力量,但它所能动员的军事资源与中美两国相去甚远。对于欧盟来说,与其作为域外的第三方进行制衡以缓解印太地区的大国竞争和局部地区的紧张局势,不如致力于在粮食安全、网络安全或减缓气候变化等领域提供切实可行的解决方案。这些领域不仅紧贴欧盟的核心利益和价值观,同时也能构建欧盟在印太地区的积极形象并增强其战略影响力。

在印太地区,欧盟的“战略自主”主要表现为,独立自主地发展伙伴关系体系,避免加入由美国主导的同盟体系或将跨大西洋伙伴关系延伸至印太地区。欧委会官员和高级代表多次在公开场合表示,欧盟的印太战略不是为了遏制中国,中国之于欧盟更多的是挑战和风险而不是切实的威胁。欧盟不会承认其美国对手也是欧盟的对手,而希望根据自身的利益来定义与印太国家的双边关系。法国与欧委会均认为,虽

^① 笔者对欧盟委员会外交政策工具服务部门官员的线上访谈,2023年7月12日。

^② Filip Šebok, “Czech Policy towards China and the Indo-Pacific,” MapInfluence, 27 September 2022, <https://mapinfluence.eu/en/czech-policy-towards-china-and-the-indo-pacific/>.

^③ Andreea Brinza, “In or Out of the 14+1 Format, Romania’s Short-Lived Romance with China Is Over,” ChinaObservers, 29 June 2023.

^④ 笔者对欧盟委员会外交政策工具服务部门官员的线上访谈,2023年7月12日。

然北约与韩、日、澳、新就该地区的安全挑战进行对话和磋商是必要且重要的,但北约的活动不应该延伸至印太地区。在印太方向,欧盟更愿意通过欧美双边或多边形式展开合作,例如通过于2020年6月成立的美欧贸易和技术委员会,以及七国集团和四方安全对话机制等。

在提升欧盟在印太地区的影响力方面,欧盟最重要的举措是“全球门户”计划(Global Gateway)。2021年12月,冯德莱恩提出欧盟将在2021—2027年投资3000亿欧元以加强欧洲供应链的弹性,并与第三方在应对气候变化、数字化、卫生、能源、互联互通及教育和研究等领域进行合作。“全球门户”计划将采取以价值观为基础的路线,确保项目符合欧盟的价值观和市场监管标准,并根据民主价值观、善治与透明、平等伙伴关系、绿色清洁等原则进行项目资助。该计划明确指出,资助项目应以维护经济安全为重点,帮助东道国抵御以地缘政治为目的的经济胁迫,强调以高透明度、公平且优惠的融资条件,帮助东道国避免所谓“腐败”和“债务陷阱”。从发展趋势上看,“全球门户”计划正在从全球倡议走向地区合作、从框架设想落实到项目建设,与共建“一带一路”倡议展开竞争的特点日趋明显。

2022年11月,欧盟发布的《全球门户项目》方案提出“东盟绿色倡议”等计划,并在2022年12月发布《欧盟—东盟:全球门户》方案,计划投入7.83亿欧元帮助老挝、越南、菲律宾、印尼、柬埔寨等国实现绿色转型。与此同时,欧盟与泰国、印度尼西亚、越南、菲律宾、新加坡和马来西亚这六个东盟国家达成伙伴关系和合作协定。目前,欧盟已计划与马尔代夫启动就伙伴关系和合作协定的谈判。欧盟同澳大利亚、日本、新西兰、韩国建立了战略伙伴关系。2023年5月,欧盟与印度建立了贸易和技术理事会(EU-India Trade and Technology Council),实现了双方在印太事务上制度化的战略协调。该理事会由欧盟委员会的两位副主席和印度工商业部长和外交部长共同领导,下辖三个工作组,分别涉及数字治理与互联互通、清洁能源和供应链以及贸易和投资。欧印贸易和技术理事会的设立不仅再次凸显了欧委会在欧盟对外关系领域更为实质化和制度化的参与,也同时显示了欧印双方在俄乌冲突的背景下共同寻求减少对中俄两国经贸依赖的意图。

在多边外交领域,法国外交部与高级代表博雷利于2022年2月在巴黎共同主持了第一届欧盟印太部长级论坛,出席活动的包括所有27个成员国和约30个印太国家的外交代表。会议着重讨论了安全、贸易、全球价值链、数字化、绿色转型和能源安全等问题,以及欧盟“全球门户”计划的有关项目。值得关注的是,作为主办方的法国外

交部并未邀请中美两国代表出席,传递出欧盟力图构建由自己主导的伙伴关系体系的清晰意图。2023年2月,在中方代表再次缺席的情况下,欧盟轮值主席国瑞典与高级代表共同主办了第二届欧盟印太部长级论坛。博雷利表示,论坛成为连接欧盟和印太国家对华政策协调的常态化渠道。^①在此次论坛上,各方代表再次强调了海上安全合作的重要性,表示将严格遵守《联合国海洋法公约》所规定的航行自由制度。然而,相较于航行自由和对交通运输线的保护等议题,供应链安全已经在议程中占据了更为核心的位置。调整产业结构与实现供应链多元化已然成为欧盟为避免在中美之间选边站队的印太伙伴提供的“第三条道路”。

同样在2023年2月,东南亚研究所(Institute of Southeast Asian Studies)发布年度东南亚国情调查报告。该报告显示,大多数受访者首次将欧盟视为东盟在对冲中美战略竞争中的最值得信赖的战略伙伴,以及自由贸易和国际秩序的捍卫者。这一结果表明,欧盟当前的印太战略取得了一定的成效,在印太地区的影响力有所提升。本文认为,在可预见的未来,欧盟将继续致力于在美国主导的更具战略对抗性的同盟体系外,构建一个基于共同价值观、互惠互利原则的多边合作机制。该合作框架不仅将成为欧盟实施对华“去风险”的重要途径,还将为欧委会参与甚至进一步领导欧盟印太战略和对华政策的发展提供新的外交平台。

(三) 不寻求在中美之间保持中立

欧盟的印太战略体现了其提升“战略自主”的意图。然而,“战略自主”的立场经常被一些媒体理解为欧盟寻求在中美之间的“居中而行”,或意图独立于美国主导的北约体系,甚至主动与美国的全球战略相悖而行。事实上,“战略自主”更多的是表示欧盟希望加强其维护自身战略和安全利益的能力,在美国战略东移的背景下,在北约框架内承担更多的战略责任。俄乌冲突已经表明,误读跨大西洋同盟关系的战略后果是极为严重的。虽然欧盟在印太地区寻求构建自己的伙伴关系体系,但这并不意味着欧盟会在中美之间寻求平衡或者保持中立。在欧盟内部,欧委会在对外关系领域的扩权以及欧洲议会影响力的提升意味着欧盟将在政治、安全、价值观等领域继续将对华关系“安全化”。虽然马克龙和朔尔茨更加倾向于采取务实的对华政策,并期待中国在俄乌冲突调停中扮演更加积极的角色,但法德领导人在欧盟对华关系中的影响力已经被弱化。在对俄制裁和对华“去风险”方面,冯德莱恩委员会正试图扭转欧盟对外

^① “EU Indo-Pacific Ministerial Forum,” Swedish Presidency of the Council of the European Union, 13 May 2023, <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/eu-indo-pacific-ministerial-forum/>.

政策是成员国对外政策最大公约数这一局面,力图使欧委会成为欧盟对外关系的政策引擎,使欧委会的立场成为各方共识的核心所在。

在欧盟“印太战略”出台后,与美、日、印、东盟等国家和组织的高峰会议相继展开,以就彼此对印太地区安全局势的认知进行磋商。然而,直到2022年11月,与中国的高层对话和互访才有所加强,截至目前,双方之间仍未取得太多实质性进展。这其中不免有疫情防控的因素,但背后更深层的原因是欧盟在其印太安全合作中有意规避中国,并在多边战略协调和供应链布局调整上主动针对中国。根据欧洲对外关系委员会的一项调查,奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、捷克、立陶宛、波兰、葡萄牙和罗马尼亚九个欧盟成员国的受访官员认为,加强与印太地区的经济合作不仅是多元化战略的一部分,也是对抗中国的工具。仅有个别成员国的受访官员表示欧盟的印太战略没有“制华”方面的考量。^①

随着欧盟内部政治和权力结构的不断调整,欧盟将更多地从价值观视角对中国的内政外交进行“是非判断”。涉疆、涉港、涉台问题以及新冠疫情和俄乌冲突不断强化欧洲政界和民众对中国的负面认知。在“反俄挺乌”成为政治正确的舆论环境中,欧洲媒体普遍对中国“劝和促谈”的立场进行曲解,强化了欧洲社会对中国的负面认知,导致中国在欧洲的舆论环境中处于十分不利的地位。德国外交关系理事会的一份报告指出,对华政策的调整并非在政治原则和经济利益之间进行平衡,而是在长期利益和短期利益之间的取舍。无论是在战略上、经济上还是意识形态上,欧洲正在形成一种观念,即从当前中国政治的发展方向看,中国的不断发展壮大对欧洲意味着一个更加不安全的世界。欧盟及其成员国的决策者越晚认识到这一问题,在中欧关系中的地位就会变得越弱势。^②

对于布鲁塞尔来说,新冷战并不符合欧盟及其成员国的利益,但如果对抗升级,欧盟仍将站在跨大西洋盟友的一边。^③在可预见的未来,欧盟将延续当前对华政策调整的方向,大力推动“全球门户”计划在印太地区的发展,并适度提升在印太海域的军事部署,与美、日、澳等国开展更为深度的战略和政策协调。基于上述分析,笔者认为欧

^① Jana Puglierin and Pawel Zerka, “Keeping America Close, Russia Down, and China Far Away: How Europeans Navigate a Competitive World,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 7 June 2023.

^② Ole Spillner and Guntram Wolff, “China ‘De-risking’ — A Long Way from Political Statements to Corporate Action,” German Council on Foreign Relations, Policy Brief, 13 June 2023.

^③ Marc Julienne, “France: An Ambiguous China Policy with No Clear Roadmap,” in Bernhard Batsch and Claudia Wessling, eds., *From a China Strategy to No Strategy at All*, The European Think-tank Network on China, July 2023, <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/ouvrages-ifri/china-strategy-no-strategy-all-exploring-diversity>.

盟的印太战略可以被简要概述为:基于法国的战略模板,突出欧盟的领导地位,与美国保持战略协调,与中国保持距离(Keeping France close and down, America related and parallel, China far and away)。

六 结语

自2019年《欧盟—中国战略展望》出台以来,欧盟在经济安全上对华警惕逐步提升,在意识形态上对华敌意不断加深,在地缘政治上对华竞争日益激烈。本研究以欧盟的内部视角为出发点,分析了导致欧盟对华政策发生上述变化的主要原因。在理论层面,本文从实验主义治理和官僚政治模型的视角分析了欧委会在欧盟对外关系领域内不断扩权的动因和路径,认为欧盟对华政策的发展契合实验主义治理的核心特征,包括政策制定的渐进性、多层次的决策结构、去中心化的政策实施等。在《马斯特里赫特条约》所建构的三大支柱体系内,欧盟的对外关系被划分为政治和经贸两大板块,分别由理事会和欧委会主导。但随着《里斯本条约》将三大支柱纳入同一法律体系,欧盟各机构及其领导人之间的职能边界逐渐模糊。欧委会凭借组织结构调整、较大的政策自主权和行政资源优势,介入了原先由理事会和各成员国主导的共同外交与安全政策领域,逐步成为欧盟制定对华关系的重要领导者。

本文进一步认为,由欧委会扩权而引发的欧盟机构间的竞合是促成欧盟对华政策调整的重要原因之一。为加强其参与欧盟对外行动的合法性,欧委会在政策立场上与欧洲议会逐渐靠拢,致使意识形态要素在中欧关系中占据更为重要的位置,经贸联系被“风险化”。此外,欧委会还积极推动欧盟印太战略的形成,力图以供应链多元化为政策起点,实现选边站而又避免卷入地缘对抗的“战略自主”目标。欧盟对华政策的调整及其印太战略的出台将加剧中国周边地区的地缘博弈态势,恶化中国平稳发展的外交环境。在中美全面战略竞争背景下,中方应坚决反对欧盟站在所谓“道德高地”,借人权议题对中方横加指责的行为,并积极通过公共外交等多种渠道推动欧盟对华关系“去安全化”。与此同时,中方应正视欧盟对华关系不断“安全化”的客观事实,理性看待中欧关系的负向趋势,在欧盟“去风险”政策全面铺开前进行充分的政策准备,减少“去风险”政策对中国产业链调整和进出口贸易产生的负面影响。

(作者简介:钟艺琛,英国阿斯顿大学欧洲研究中心博士后;责任编辑:张海洋)