

评论 国际 2021年终专题 深度

混乱的对华政策背后，是欧洲外交的战略失语与制度失能

欧洲对华问题的真正症结不是对美靠拢，而是……？



2014年3月27日巴黎，无国界记者组织 (RSF) 的示威者抗议期间，埃菲尔铁塔旁挂了一幅描绘中国国家主席习近平的海报。摄：Philippe Wojazer/Reuters/达志影像

矛如 | 2021-12-01

矛如 评论

随着去年“新冷战”的序幕逐渐揭开，无论在美国还是在中国，新冷战和全球经济的挑战都将是巨大的。

随着中美“新冷战”从预言逐渐成为现实，无论在美国还是中文世界，新闻和舆论的透镜都被这一新兴的两极世界秩序重塑，大大小小的热点国际事件日益被简化为中美竞争的子话题。欧盟及其成员国混乱的对华政策是其中最鲜明的一例。

一边厢，柏林、巴黎和布鲁塞尔的决策者屡屡拒绝在地缘政治和人权议题上紧跟美国新旧两届政府的步伐，主张继续强化与中国的经贸往来和气候变化合作，甚至在去年末不顾候任总统拜登幕僚的呼吁，抢先与中国达成了《全面投资协定》(Comprehensive Agreement on Investment, CAI)。另一边厢，欧盟又时不时展示强硬姿态，CAI成为了欧盟就新疆问题对华制裁引发中国反击的牺牲品；近日，欧盟出台了印太战略文件，更在两岸关系紧张之际与台湾频繁开展不同层次的互动、示好，俨然台湾的亲密伙伴和坚定支持者。

如此混乱的信号，无疑会令未做仔细考察的观察者深感疑惑，或解读为欧洲为了经贸利益不惜牺牲其引以为傲的自由民主价值观，自私而虚伪；或解读为欧洲归根结底是西方阵营的一份子，虽然步履迟缓，但终会走上对抗中国的道路；或努力从各国国内政治——如近期的德国大选——中寻找未来的蛛丝马迹。

然而，无论哪种解读，都未能理解到欧洲对华政策背后的深层问题，从来都不在于“亲美”还是“亲中”的二元选择，而在于欧盟长期以来在外交和安全事务上的结构性缺陷，即：既缺乏一套有效的集体决策和执行机制，又缺乏一个清晰而现实的战略愿景。欧洲游移不定的模糊面貌背后，是一颗不成熟的内心。明了这一点，才能更好地判断其未来走向。



2020年9月14日比利时布鲁塞尔，屏幕显示欧盟委员会主席乌苏拉冯德莱恩（右下）、德国总理默克尔（左下）、中国国家主席习近平（左上）和欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔（右上）在视频会议期间。摄：EU Council/Anadolu Agency via Getty Images

外交防务失灵的老问题，地缘政治升温的新现实

外交和防务一向是欧盟的软肋。尽管欧共体和欧盟长期致力于建立一个超越经济联盟的“政治联盟”，“共同外交与安全政策”(Common Foreign and Security Policy, CFSP) 随创立欧盟的《马斯特里赫特条约》生效而存在，并配备有较为完备的职能机构，且在此之前亦有二十多年的“欧洲政治合作机制”(European Political Co-operation, EPC) 作为先导铺垫，但时至今日，欧盟依然很难说建立了一个团结、稳定、值得与其成员国同等看待的对外政策体系。

例如，虽然欧盟设立了外交事务与安全政策高级代表 (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) 担当总协调人和代表的角色，主持欧盟理事会 (Council of the EU) 的成员国外长会议，以等同“欧盟外长”的级别身份频繁参与外事活动或出面阐述欧盟立场，但实际上当他国政府有要事需与欧盟商讨，他们很少会选择优先打电话给这位权能不足的高级代表——常见的情况是，外国政要根本不知道该打电话给谁，才算与“欧洲”通上了话！代理这一角色的往往是欧盟理事会轮值主席国和欧盟重要成员国的领导人，如过去数年间的德国总理默克尔，但单个成员显然并不总能完整反映欧盟集体的意见。

这一“群龙无首”局面的首要根源是欧盟的外交决策制度，当中真正起决定性作用的机构是欧盟理事会负责外交、国防、贸易、环境等事务的成员国部长会议，以及由成员国驻盟大使组成的理事会政治与安全委员会 (Political and Security Committee, PSC)，其为部长会议准备议程、磋商文件，低调却十分重要。

（PSC目前正受中国制裁。）此外，部长会议有关CFSP的决议一般采取一致同意表决制，任何一国反对都能有效阻止欧盟层面的决定。

这些制度设计意味着欧盟高度受制于成员国错综复杂的政治考量和讨价还价，决策效率低下，而外交与安全事务又偏偏对决策者的专业性、自主性和行动效率要求甚高。两相错配，使欧盟常常在危机面前表现得迟缓乏力。今年，匈牙利就曾反复否决欧盟就香港问题表态；类似情形也出现在了针对白罗斯卢卡申科政权的制裁、巴尔干国家入盟的法治条件、土耳其与希腊的海上等议题上。

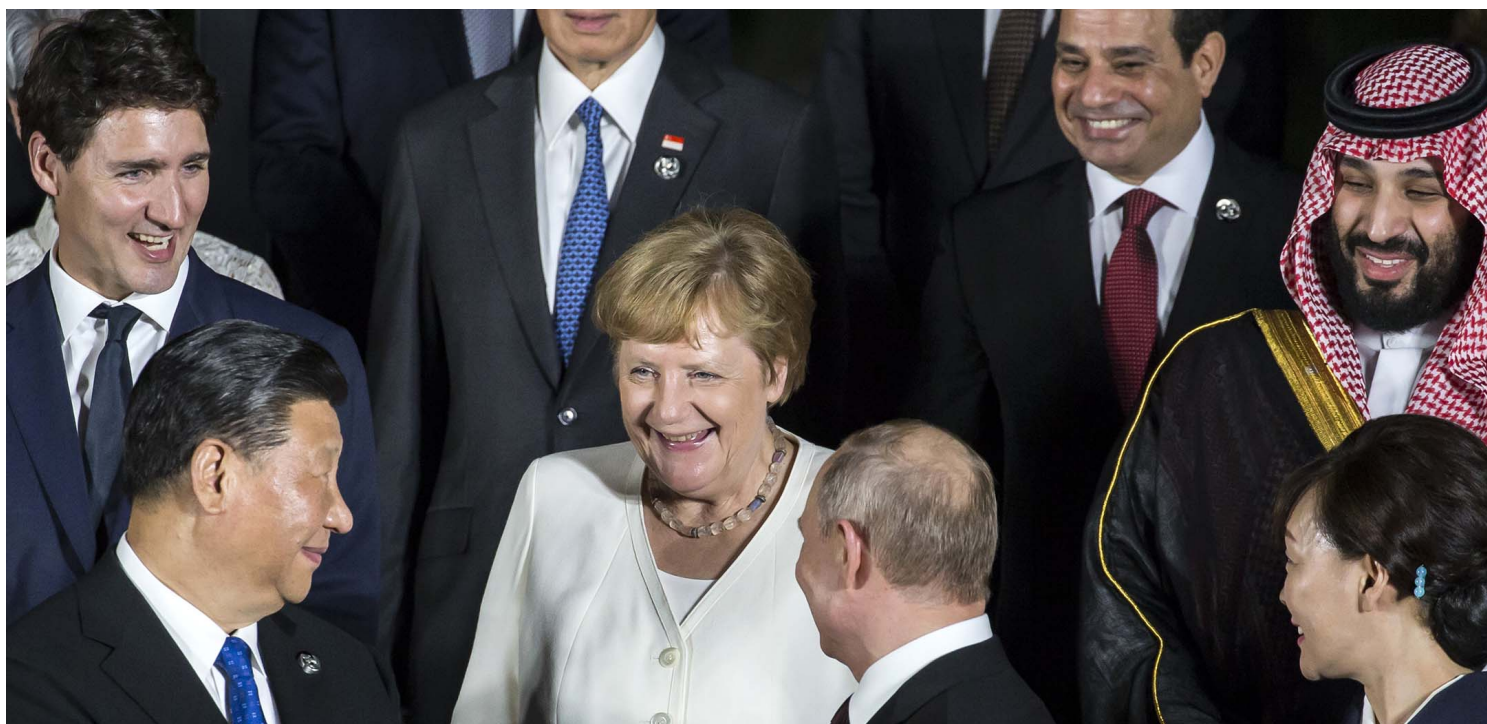
当然，这种制度性失灵并不能完全怪罪到欧洲的政治领袖们头上。外交和安全向来是主权国家最敏感的核心权力，必然是欧洲一体化进程中发育最为孱弱的肢体。更重要的是，自从欧洲大陆上的剑拔弩张在东欧共产主义政权垮台后告终，俄罗斯对西方的威胁由于自身的衰落虚弱和欧盟、北约东扩被压到了最低限度，欧洲在美国领导的北约保护伞下轻松安享和平。发展自卫能力，乃至关心地缘政治，都变得几乎毫不

必要。

于是，尽管2006年的北约防长会议做出了国防开支占GDP的比例达到2%的承诺，但在15年后的今天，欧洲只有英国、法国、挪威、希腊、罗马尼亚、波兰和波罗的海三国达标。至于欧洲第一大经济体德国，其2019年的国防开支仅占GDP的1.28%，装备不济、管理不善、训练不足等问题俯拾皆是（冯德莱恩担任德国防长期间就曾曝出过[采购丑闻](#)），且毫无独立于北约的作战能力，以至于法国前外长韦德里纳（Hubert Védrine）曾评价道：“并不存在德国军队，存在的只是西方军队的德国分部之类的东西。”

简言之，如同温室中的花朵，欧洲丧失了凛冽寒风中自立的能力。在冷战结束后20年之久的承平年代，欧盟曾对近在咫尺的巴尔干半岛上持续不断的战事和人权侵害无能为力，连左翼出身的政治哲学家、公共知识分子哈贝马斯都公开支持北约介入科索沃，但这终究没有引发太大的麻烦；本世纪头十年西方最大的政治莫过于反恐，欧洲也只需在北约框架下跟随美国行事即可。

但最近十年来，欧洲的周边环境已然剧变。“阿拉伯之春”后，利比亚、叙利亚的持续战乱以难民潮的形式直接冲击到欧洲社会自身，刺激了右翼民粹主义兴起；2014年俄罗斯入侵乌克兰，来自东线的威胁骤然攀升，混合了传统安全威胁与非传统手段（网络攻击、虚假信息、攻击民航班机、能源绑架和化学武器刺杀等）的“混合战争”有动摇民主秩序根基之虞，近日更有白罗斯卢卡申科政权试图用劫持民航客机、驱赶难民跨越边境等非人手法向欧洲输出混乱；“欧洲火药桶”巴尔干半岛仍暗流涌动，波斯尼亚和黑塞哥维那濒临族群冲突边缘；埃尔多安强人统治下的土耳其这个名义上的北约盟友和欧盟候选成员，在难民、海洋争端、导弹系统采购和叙利亚局势等一系列问题上与西方背道而驰，刁难要挟频出，[近日更因人权纠纷几乎将包括美国和欧洲多国在内的十国大使驱逐出境](#)。用“危机四伏”形容欧洲当下的地缘形势并不为过，而对其中的每一个险情，迄今为止欧盟的回应都是令人沮丧的，甚或根本给不出答案。





2019年6月28日日本大阪，德国总理默克尔在二十国集团的合影期间与中国国家主席习近平。摄：Tomohiro Ohsumi/Getty Images

“中国问题”是欧洲的一面镜子

而我们尚未提及中国的影响。客观地讲，与视太平洋为内湖、亚太盟友体系为自身全球地位支柱的美国，以及受到程度不一直接威胁的台湾、日本、南海各国不同，欧洲与中国分处欧亚大陆两端，除了意识形态和社会制度外并无严重利害冲突，而意识形态之争在冷战结束以来的全球化浪潮中，早已退居次要话题。固然舆论热衷谈及的民主价值观在道德上至为重要，“中国道路”结合了科技加持的威权统治与重税、重投资、低福利的市场经济模式，其前所未有的挑战必须得到任何诚实的民主政治家严格审视，但它必然很难占据欧洲决策者的全部甚或主要精力。作为对比，有必要认识到，冷战时期西欧的“道德高地”地位有赖于两项事实：苏联的威胁直接而凶险；共产主义阵营的经济体系与西方基本隔离，极少相互依赖。既然这二者在今日不复存在，欧洲由于内部治理困境和周边地缘风险业已自顾不暇，人们本就不应期望其对华政策的道德调门很高。

在这个前提下，不难辨明，欧洲面对中国崛起毫无章法的回应，根本上来说反映的依然是前述的结构性失灵。这不仅意味着涉华决策效率低下，而且表现在许多成员国能够借助低效的决策机制回避敏感问题，以一项事务是欧盟层面的集体决定为由消解政治压力。例如，希腊、意大利和（早前的）捷克虽然未曾积极阻挠涉华决议，却也在欧盟谴责或制裁中国行为的紧张关口，继续独自大幅推进与中国的投资和基建合作，令欧盟的姿态倍显苍白。

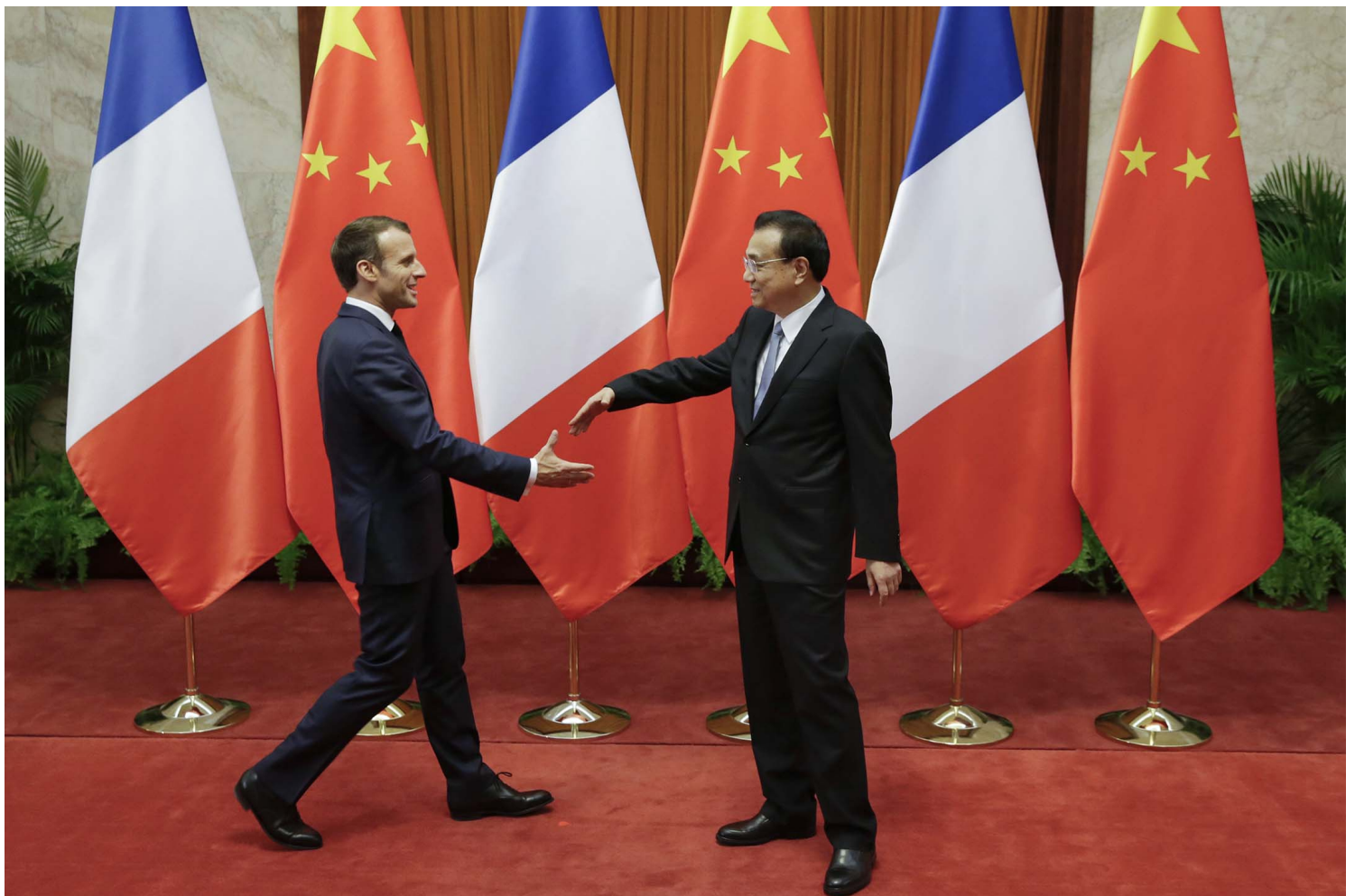
这一现象的深层意味是，欧盟成员国，尤其是其中的小国，可以成为单纯的投机者，出于一己之私对国际事件做出条件反射式的反应，而把对外交战略的主动思考让渡给欧盟。这也是为什么我们不能仅仅盯住个别成员国的国内政治和对华取态：不仅因为注重专业和现实的防务、外交往往在一定程度上隔绝于媒体舆论和政党政治的喧哗，更因为多数欧盟成员国倾向于在欧洲框架内行动，对欧洲团结的倚重——以及利用——优先于“亲中”还是“反中”。因此，我们必须首先看清楚作为一个实体的欧洲到底想要什么。

但欧盟又显然缺乏满足这一期待的权责和能力，结果是权限和议题两方面的碎片化，以至实质上并不存在“欧洲的”对华战略。外国政府常常选择绕开欧盟直接与成员国接触，削弱了欧盟集体的一致性，哪怕所涉议题可能关切全欧洲的利益，理应经过集体商讨和决定的约束。德国顶着美国制裁的威胁推进与俄罗斯的

北溪2号 (Nord Stream 2) 大天然气管道建设，哪怕这会损害东欧盟国和乌克兰的安全利益，并把欧洲置于可被俄罗斯轻易要挟的地位；中国同样用分而治之、各个击破的类似策略，在中东欧通过“16+1”合作机制拉拢能够暗中襄助的伙伴。

在议题方面，无论学术研讨还是外交实操，人们往往只能分门别类地处理欧盟的贸易政策、气候政策、外援政策、防务政策和人权政策，而很难归纳一个总体方向，因为它们从战略角度来看常常自相矛盾。甚至当欧委会于2019年3月试图对中欧关系做出更清晰的定性，也依然落入窠臼，竟把中国描述为同时是欧洲的“战略合作伙伴”(strategic partner)、“经济竞争者”(economic competitor) 和“系统性对手”(systemic rival)，冷热不一的外交术语混为一体，终究空洞无物。

今年3月，当中国以不成比例的强硬反制裁回击欧盟，全欧政界哗然，CAI前途堪忧时，面对“中国的做法是否说明其不愿遵守国际规则（进而也不会遵守CAI条款）”的疑问，欧委会发言人依然坚持区别对待人权争端和经贸合作，将记者的提问驳为“一个哲学性质的问题”。然而，正是对这种“哲学问题”的回答决定了欧洲能否厘清互相冲突的目标间的优先级次，在实力约束、现实利益和道德价值之间找到平衡点，有效满足欧洲的需要。欧洲的政治领袖们不愿也不能回答一些需要抉择取舍才能自圆其说的困难问题，正是“中国问题”映照出的欧洲事业 (The European Project) 之真正缺憾。



2019年11月6日中国北京，法国总统马克龙于北京人民大会堂会晤前与中国总理李克强握手。摄：Jason Lee/Pool via Getty Images

“战略自主”的理想与现实

并非所有欧洲政治家都对此无动于衷。最不安于现状的，莫过于地缘影响力和军事实力最强，向来意图担当欧洲“引擎”的法国。2017年，随着特朗普当选和英国脱欧，民粹主义浪潮看似势不可挡，前社会党人、曾任奥朗德政府经济部长的马克龙异军突起，凭借年轻而面向未来的现代形象、中间派实用主义的改革纲领和热情的亲欧洲主义，以压倒性多数战胜来势汹汹的极右翼国民阵线 (Front national) 领导人玛丽娜·勒庞而当选，并终结了左右两大党主导的传统政治体系。

马克龙就任后，不但展开与特朗普针锋相对的“让我们的地球再次伟大” (Make Our Planet Great Again) 气候外交，试图接过西方世界道德领袖的角色，而且根据他[2017年9月索邦大学演说](#)勾勒的蓝图，努力劝说欧盟各国用更有雄心壮志的一体化工程解决种种集体问题。随着美国和土耳其转向民族主义与孤立主义，尤其是特朗普政府痴迷于要求盟友增加军费，但对集体防御义务颇为轻蔑，北约内部裂痕加深，马克龙更试图推动建立独立的欧洲防务和外交，摆脱对美国的过度依赖。其中的核心概念是他所谓的战略自主 (autonomie stratégique) 和欧洲权力 (Europe puissance)，即：在经济、科技、防务和外交上建立起不依赖于中美俄等大国的自立能力，捍卫欧洲利益乃至“欧洲主权” (souveraineté européenne)。

欧洲防务一体化是这个战略自主纲领的支柱之一。在法国推动下，部分欧洲国家达成了由欧洲防务基金支持的永久合作架构 (Permanent Structured Cooperation)、用于危机管理任务的欧洲联合干预部队 (joint intervention force) 等协议。2018年11月回应美国退出中程导弹条约时，马克龙更呼吁建立一支“欧洲军”，以便在不依赖或无法依赖美国的情况下独立保护欧洲安全。在[《经济学人》2019年11月的独家专访中](#)，他再次抛出热词，宣称北约正在“脑死亡”。至于最近，无论是8月拜登政府未与北约盟友充分沟通协商就单方面从阿富汗迅速撤军的乱局，还是9月15日英美澳三国宣布建立军事合作关系AUKUS，在长期隐瞒和没有事先知会法国的情况下用核潜艇技术分享协议取代了法澳间900亿美元的常规动力潜艇订单，并将法国和欧盟排斥在印太部署之外（当天正好是欧盟发布印太战略文件的日子）都被马克龙用来论证美国不再是可靠盟友，欧洲应学会独立。

重重困难使法国的宏伟设想始终难以落地。特朗普政府一直对此充满敌意；紧邻俄罗斯的东欧国家将大西洋同盟视为自己的存亡根基，对另起炉灶可能削弱北约疑虑重重；[德国](#)一如既往，既不愿减少对北约的依赖，又不愿兑现增加军费的承诺，更不想任由法国独领风骚，大体持拖延态度。繁荣富足、财政健康的荷兰、奥地利和北欧国家则担心法国以欧洲自主的名义推行经济保护主义政策，况且在贸易与科技监管等诸多议题上欧美有相当大的合作需求与空间。当法国因潜艇订单纠纷要求推迟原定9月末在匹兹堡召开的欧美贸易与科技委员会 (EU-US Trade and Tech Council) [北欧和东欧各国旋即出面力争](#)，会谈最终如期举行。

但总的来说，风向确已悄然转变。欧盟各国都在不同程度上认可了改变现状的必要性，使用起前述那些马克龙发明、几年前还显得激进的词汇，欧委会也宣示要建立一个有能力进行战略性思考和行动的“地缘政治联盟”。这并非仅仅是为了回应（或敷衍）法国近乎顽固的坚持，更是由于其主张确实基于对中美对抗下国际新秩序的一种极为现实主义的敏锐观点。

北约的现状是，由于军费负担的分配不平衡，美欧之间纠缠于一种仿如青春期亲子间的有毒关系（toxic relationship）：美国出力太多，心怀不满，但又习惯于以可能妨碍和架空北约、降低合作效率为由单方面否决任何欧洲防务一体化的倡议；欧洲过度倚重美军安保，不愿自食其力，却又在美国展现出单边主义的傲慢时满腹牢骚。

而拜登政府不顾场面难看急于撤离阿富汗，并旋即建立AUKUS、向澳大利亚提供核潜艇技术，足以表明美国抽身欧洲和中东、重兵部署亚太/印太的“大转移”，具有超越任何一届政府的战略延续性。中美关系代替反恐战争和美俄对抗成为美国对外政策的绝对重心，相对实力日渐掣肘的美国势必不再有足够的资源、精力和政治意愿，像以往一样为欧洲出头化解大小风险。更不要说如果特朗普主义在2024年美国大选中卷土重来，甚或特朗普本人再次当选，大西洋同盟将在更加严峻的国际形势中再次经受考验。解决双方实力和期望错配的机会正在流逝。

若继续安于现状，一旦发生危机，对欧洲和美国都可能意味着灾难。即使侥幸躲过了新的“黑天鹅事件”，一个虚弱并失去了美国处处扶持的欧洲也很可能会变成中美俄博弈中的竞技场（playfield）而不是玩家（player），沦为激烈角逐的战利品和随波逐流的附庸，并给美国制造一个无从解脱的后顾之忧，而不能全身心投入到与中国的这场世纪竞赛。正是因此，在智库大西洋理事会（Atlantic Council）的访谈中，马克龙指出欧洲战略自主“绝对是符合美国利益的”，因为欧洲会承担起应有的自卫责任，而美国将减负。出于类似理由，今年6月，与拜登政府联系紧密的智库美国进步中心（Center for American Progress）也发布报告，呼吁美国支持欧洲防务自主。





2021年11月15日，美国总统乔拜登于美国华盛顿特区白宫与中国国家主席习近平进行视频会议。摄：Sarah Silbiger/Bloomberg via Getty Images

即将到来的欧洲之年与中国之年

2022年，对于欧洲的外交与安全联盟能否勉力更新是极为关键的一年。默克尔行将离任，欧盟的权力天平已开始向最有实力接替其角色的马克龙倾斜。4月的法国大选即将进入竞选阶段，加之法国将在上半年担任欧盟理事会轮值主席国，复兴欧洲的构想迎来关键窗口期，无疑会有一系列政策密集出台。这将是法国的“欧洲年”和欧洲的“法国年”。

凑巧的是，2022对中国也是一个重大年份。不出意外，中共中央总书记习近平将在这一年的中共二十大上获得连任，打破改开惯例，在第三任期继续执掌中国的权力之舵，且很可能在外交阵线上展开更为进取的竞逐。尤其值得注意的是，台湾几乎一定在这个阶段承受更加苛刻的巨大压力。如何在这个空前特殊的新时期处理欧中关系，必然是笼罩在欧洲头顶越来越大的阴云。

诚然，法国和德国都曾在不同场合强调要维护多边主义的国际秩序，欧洲不应卷入“新冷战”一味与中国对抗；毫不意外，中国也对欧洲战略自主的理念多有赞赏；但究其根源，他们使用的并非同一套语言。对于以审时度势、危机管理和谈判妥协见长的默克尔，以及她潜在的继任者社民党人舒尔茨（Olaf Scholz），这一立场是面对欧洲需要应付的无数问题之一的权宜之计，出自对眼前直接利益的衡量评估，会随时势的演化而变动；至于欧洲外交和安全更大的深层问题，德国各党大多选择鸵鸟式的逃避态度。而对马克龙而言，实现欧洲战略自主的愿景远超其他考虑，在欧洲成为一个能被严肃对待的决策者和行动者之前，无论“联美抗中”还是“第三条道路”都没有太多实质意义。

耐人寻味的是，美国的态度似乎有了微妙的变化。AUKUS引发的法美、法澳争端发酵之际，法国和希腊宣布了一项历史性的军事协定：双方承诺在“发生针对任何一方的武装攻击时，根据《联合国宪章》第51条的规定，以其掌握的一切适当手段，包括在必要时使用武力，相互提供支援”；希腊将从法国采购三艘中型通用巡防舰（Frégate de défense et d'intervention），还可能再购买一艘追风级（Gowind-class）护卫

舰，而去年希腊已从法国采购了24架“阵风”（Rafale）战斗机。无论实质上的法希军事结盟，还是军备采购，都将戏剧性地扭转东地中海的实力平衡，令希腊在与土耳其的海洋争端中重新站稳阵脚。

按常理，法国在两个北约盟国的冲突中如此旗帜鲜明地选边站队，不可能不引来美国抱怨；然而[美国国务院的声明](#)却以轻描淡写的语调表达了含蓄的认可。这可能只是拜登政府为挽回法美关系做出的一项补偿；但它似乎也暗示，本身就对土耳其感到不胜其扰的美国在一定程度上——至少在东地中海范围内——接受了法国的论点，默许法国以欧洲主权利益的名义介入近东，取代美国和北约的角色。欧洲的战略自主在爱琴海上已成为现实。

换言之，不但欧洲对华政策的真正症结并非是否向美国靠拢，而是欧洲的自主能力之阙如；而且美国为应对中国挑战的标志性战略转移举动，其直接效果也不在东亚，而在于欧洲的自主议程。中美欧三角关系这场庞大的历史戏剧方才拉开帷幕，第一幕的主线故事不是别的，而是：欧洲能否——或何时——靠自己的双脚站立？我们或许将在接下来这个“欧洲之年”和“中国之年”瞥见答案的一角。

（茅如，美国、西欧政治与外交观察者）