

多重危机视角下的 欧盟政策调整及中欧关系*

冯存万

【内容摘要】 进入 21 世纪以来, 欧盟所经历的多重危机既对欧盟的合法性基础及一体化机制产生了显著挑战, 同时也触动甚至破坏了欧盟的对外关系格局。危机影响之下的欧盟, 在对内治理和对外关系两个方面都进行了全方位调整。其中, 自英国退欧危机发生以来, 欧盟机构及主要成员国通过多元化的沟通与决策机制, 推出了系列战略文件与政治报告, 肯定欧洲一体化的成就、设定未来欧盟的发展路径; 通过签订系列自由贸易协定, 强化欧盟在国际贸易格局中的地位; 通过选择性修复伙伴关系, 在对美、对华政策上做重点部署。危机之下的欧盟将会在全球、区域和国别三个层次开展对华政策的全面调整。欧盟在同美国关系面临分歧增多、对立增强的同时, 对华的政策合作意愿也有所提高, 但同时也对中国的“16+1”等中欧合作政策持犹豫怀疑态度。在中国坚持对欧积极合作的前提下, 欧盟对华政策是决定未来中欧关系能否进一步发展的关键。

【关键词】 英国退欧 欧洲一体化 多速欧洲 中欧关系

【作者简介】 冯存万, 武汉大学政治与公共管理学院国际关系学系副教授(武汉 邮编: 430072)

【中图分类号】 D814.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)06-0078-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201806005

* 本文系国家社科基金一般项目“英国退欧影响下的欧盟发展新态势与中欧关系研究”(17BGJ054)的阶段性成果。

进入 21 世纪以来，欧盟宪法危机、欧债危机、难民危机接踵而至，而以 2016 年的英国脱欧公投为标志，欧盟及欧洲一体化进程受到了最为严重的挑战和冲击。^① 欧盟在面对系列危机过程中的各类因应之举，对其内部治理和外部关系均有直接的指引作用，并对中欧关系产生了不可忽视的影响。

一、进入 21 世纪以来多重危机对欧盟的挑战

作为影响力和利益链遍布全球的行为体，欧盟的生存与发展同国际形势休戚相关，密切互动。国际形势变化是欧盟政策调整的客观基础，进入 21 世纪以来，欧盟受到了多个危机的连续冲击。

（一）总体实力相对下降

首先，欧盟的经济实力相对萎缩。作为世界三大贸易力量之一的经济体，欧盟通过复杂而发达的技术标准、贸易规则、环保理念而成为世界发展领域的先锋。但当前无论从横向比较的空间维度或纵向比较的历史维度来看，欧盟的综合实力已经处于下滑状态。2008 年欧债危机爆发以来，欧盟经济财富出现显著的萎缩退化。欧盟 2008 年经济总量为 19.029 万亿美元，2009 年则急剧下降到 17.02 万亿美元，2017 年虽回升至 17.74 万亿美元，但如将已进入脱欧进程的英国排除在外，则欧盟 27 国的经济总量不足 15.12 万亿美元。^② 2018 年 2 月，欧元区的失业率高达 8.5%，经济复苏预期也持续偏缓。反向观之，中国仍保持相对稳定的经济增长。根据彼得森研究所（Peterson Institute for International Economics, PIIE）2017 年的一项实证分析，以营业收入为参照标准，中国在 2006 年拥有 36 家全球 1000 强公司，而在 2014 年

^① 国内新闻界与学术界大多用“脱欧”与“退欧”指代 Brexit，用以描述英国对欧盟机制的关系解除和未来关系的重新确定。笔者认为，英欧之间关系的变化过程，将伴随着大量规则的破与立，这将使得这一过程漫长而复杂。同时，从这一关系的政治属性来看，英国与欧盟均将这一过程视为催生欧洲政治乃至国际政治新格局的重要转折因素。因此，结合过程的复杂性及渐进性，笔者认为“退欧”的译法更为准确。

^② 此处采用欧盟官方及世界银行数据，具体参见 European Union, How big is the EU economy? https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_en; 另外可参见 Knoema, GDP By Country from the World Bank, September 27, 2018, <http://cn.knoema.com/mhrzolg/gdp-by-country-statistics-from-the-world-bank-1960-2017?country=United%20Kingdom>。

这一指标则上升至 136 家；与此形成鲜明对比的是，欧盟公司数量则呈现明显的下降态势。^① 陷入危机之中的欧盟面对的是一个实力稳步增长、意愿更趋积极的中国，其守成国家相对于成长国家的特征极为明显。在自身实力发生显著退缩的情况下如何理解并应对来自中国的影响与诉求，成为欧盟迫切而重要的战略议题。其次，欧盟凝聚力显著趋弱。2016 年英国举行全民公投决定退出欧盟，欧盟面临着一体化启动以来的最大挫折。英国退出欧盟将使得欧盟作为世界经济力量的资源和规模进一步弱化。英国脱欧不仅挑战了已存在 40 余年的一体化发展模式，而且在实质上对欧盟的凝聚力产生了削减作用。英国退出欧盟将会使得欧盟的财政来源受到限制，迫使欧盟将财政负担分摊给其余 27 个成员国，而这一财政压力的转嫁和政治压力的增强，或有可能导致更多成员国家特别是中东欧国家的不满，进而引发其他国家脱欧的风险。^② 英国脱欧通过创造一个退出的先例，翻转了欧盟建设“更紧密联盟”的发展进程。^③

（二）全球治理效能下降

欧盟认为，需要运用法律和规则手段来解决当今全球面临的诸如核扩散、恐怖主义和气候变化问题。^④ 因此，欧盟一直努力通过贸易、援助、制度合作等手段，推动全球不同层次的机制建设，输出规则、规范和观念。^⑤ 随着国际力量对比的显著变化以及欧盟国际地位的相对衰落，欧盟在全球治理领域的政策实践效能也显著下降。以应对气候变化为例，自 20 世纪 90 年代以来，欧盟曾在全球气候领域深入开展了政策创新及实践。欧盟克服因美国退出《京都议定书》而导致的气候治理困局和欧债危机所导致的经济困局，持续而坚定地推行气候战略，同时通过气候外交增加欧盟在国际政治、国际

^① Caroline Freund and Dario Sidhu, “WP 17-3 Global Competition and the Rise of China,” Peterson Institute for International Economics, January 2017, pp. 2-3, <https://piie.com/system/files/documents/wp17-3.pdf>.

^② Paul J.J. Welfens and David Hanrahan, “The Brexit Dynamics: British and EU27 Challenges After the EU Referendum,” *Intereconomics*, No. 5, 2017, p. 305.

^③ MSC, *Munich Security Report 2017: Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Munich Security Conference, p. 16, <https://www.securityconference.de/fileadmin/images/MSR/MunichSecurityReport2017.pdf>.

^④ 朱立群：《国际体系与中欧关系》，世界知识出版社 2008 年版，第 71 页。

^⑤ 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，《国际问题研究》2013 年第 1 期，第 59-71 页。

道义方面的收益，提升国际影响力，构建欧盟的国际主导权。^①但是，2009年哥本哈根气候大会使得欧盟气候外交战略遭到诸多国家的抵制与抛弃，长期以来自视为全球气候治理领导者的欧盟成为被边缘化的角色。此后，尽管欧盟在气候治理领域仍持续推进战略调整与改革，但争夺话语权和主导权的条件已经不复存在。特朗普政府主导下的美国退出《巴黎气候协定》，全球气候治理进入碎片化时代，而欧盟所设计的世界整体推进、协调全球气候治理的战略诉求处于被搁置状态。除气候外交领域之外，欧盟在推进全球贸易自由化、化解中东和北非难民危机等领域的外交举措也受到前所未有的考验，甚至在伊朗核协议等方面取得的既定成就也受到美国外交政策逆转的冲击。事实上，欧盟的全球治理观念广为人知，但却并未深入人心，这是欧盟最为突出的战略困境，也是迫使欧盟推行政策调整的决定性条件。

（三）伙伴关系面临挑战

欧盟所处的国际环境的变化尤其是欧美伙伴关系的结构性变化是其面临的主要外部危机。

首先，特朗普就任后大幅调整美欧之间的贸易、安全关系，强硬的单边主义政策对欧盟形成了巨大的压力。在贸易方面，特朗普以贸易逆差、国家安全为由对欧盟钢、铝等产品加征巨额关税，使得欧盟推崇的全球贸易自由化和规制化受到挫折。在安全合作方面，特朗普治下的美国强势要求盟友分担更多责任，引发欧盟反感并加深了欧美之间的裂痕。目前，欧盟虽然正努力尝试构建独立防务力量，但当前的安全仍然主要依赖于北约，正因为如此，欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼（Federica Mogherini）的表述兼顾了双方的主张：“欧洲的强大会促进北约的强大，正如强大的北约才有利于欧洲的强盛……欧盟与北约正加强该领域的合作，同时欧盟也将积极发展欧洲的防务力量。”^②但从当前美国坚持“责任分担”的政策立场来看，欧盟与

^① 冯存万、朱慧：《欧盟气候外交的战略困境及政策转型》，《欧洲研究》2015年第4期，第99-113页。

^② “Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini Upon Arrival At the NATO Defence Ministers' Meeting,” European Union External Action, June 8, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46117/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-upon-arrival-nato-defence_en。

美国之间的安全信任和合作可能会面临更多的不确定性。

其次，特朗普政府对欧洲一体化进程采取了对抗举措。战后美国历届政府均积极支持欧洲一体化，并认为团结的欧洲是保持西方乃至世界稳定的重要基础。从欧美关系基本逻辑来看，英国脱欧将使欧盟内部的力量均势产生多种变数，而每一种可能都将对美国产生深远影响。^① 但是，特朗普政府将美国对欧政策做了大幅度改变，一方面公开支持英国退出欧盟，宣称脱欧后的英国仍将是美国的亲密盟友，另一方面无视欧盟维护一体化进程的努力，鼓动更多欧盟国家效仿英国退出欧盟。在民粹主义思潮推动下，美国政府不再重视与盟友维持共识，却有可能采取强硬手段对其施压，这样的举动毫无疑问正在破坏以互信为基础的欧美同盟关系。^② 在部分西方学者看来，“内部分裂的欧盟正逐渐丧失其对世界舞台的影响力，特朗普政府不仅放弃了其作为欧盟伙伴的应有担当，反而如同弱肉强食者般利用欧盟的弱点。”^③

进入 21 世纪以来，欧盟所遭遇的宪法危机、新老欧洲危机、债务危机、英国脱欧危机相互叠加，互为诱因，呈现出密集、连续、多样、不断加重等特征。^④ 各类危机依然存在并持续发挥影响，欧盟的全面调整与改革不仅具有必然性，而且迫在眉睫。

二、欧盟应对危机的系列政策调整

多重危机的发生与冲击，并不能彻底否定欧盟在创造并维护区域合作、推动并保持经济繁荣、组建并提升贸易实力等各方面的成就及示范效应。如何设计并推行行之有效的调整政策来应对多重挑战，既需要肯定自身的成

^① Tim Oliver and Michael John Williams, “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships,” *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, May/June 2016, p. 559.

^② 任彦：《美欧同盟关系裂痕加深》，《人民日报》，2018 年 6 月 1 日，第 21 版。

^③ Alina Polyakova and Benjamin Haddad, “Europe in the New Era of Great Power Competition: How the EU Can Stand Up to Trump and China,” *Foreign Affairs*, July 17, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-07-17/europe-new-era-great-power-competition>.

^④ Matthias Matthijs, “Europe After Brexit,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, January/February 2017, p.86.

就，也需要反思危机的根源，更需要展望未来的前景，而其中最为核心的则是维护欧盟的团结。正如欧洲理事会主席图斯克（Donald Tusk）所言：“作为一个政治实体，欧洲要么保持团结，要么将变成一盘散沙。”^①

（一）重塑欧盟政治自信

欧盟所遭遇的多重危机，决定了欧盟的调整政策也必须采取多元、综合、渐进的模式。为此，欧盟推出多项政治文件来指引其应对危机，重塑自信。

2016年6月欧盟公布了名为《共同愿景、共同行动：欧盟共同外交与安全战略》的政治文件。这份旨在维护欧洲一体化方向和欧盟机构权威的文件指出，“我们的目的，甚至是联盟的存在，正在受到质疑……在充满挑战的时代，一个强大的欧盟应该是一个能够进行战略思考、拥有共同愿景并且集体行动的联盟。”^②文件认为欧盟的主要目标是在内部确认共同威胁并寻求政策平衡，通过发展“意愿联盟”、强化“欧盟协调”来提升对外决策与行动成效。此外，这一文件为欧盟外交政策确定了团结、融入、责任和伙伴关系等四个原则（The Principles Guiding our External Action），并为欧盟外交确定了“欧盟的安全、欧盟国家与社会的复原力、一体化的冲突和危机应对举措、合作的地区秩序以及面向21世纪的全球治理”这五个重要目标。^③

2017年3月，欧盟委员会发布了《欧盟未来白皮书》，在引导民众面向欧盟的未来、缓解各类危机而造成低迷舆情的同时，为欧盟发展设置了“成员国延续现状、强化统一市场、建设多速欧洲、特定领域开展高效合作、推进一体化”等五种发展图景。从功能角度来看，这份《白皮书》旨在给予欧盟各成员国更多的思辨和建言空间，以图全方位提高欧盟公民对欧洲一体化的认同和支持。

与《白皮书》的发布相同步，欧盟对外行动署（European External Action Service, EEAS）发布《欧盟六十年》公告指出，“国际体系的规制基础正

^①《六十岁的欧盟或终将走向分裂？》，参考消息网，2017年3月27日，http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0327/1814855_2.shtml。

^② *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, (Brussels: European Union, July 2016), p. 3.

^③ 崔洪建等：《欧盟全球外交安全战略及其影响》，中国国际问题研究院 CIIS 研究报告 2017 年第 4 期，摘要部分第 9 页。

受到广泛质疑，欧盟将会在维护、增强和扩大全球秩序方面扮演一个不可或缺的角色。”^①

上述系列政治文件遵循的逻辑是，欧盟将强化内部治理和构建对外关系作为应对危机、强化一体化进程的两大重要目标。

（二）重启“多速欧洲”计划

为深化认知国家之间一体化程度的差异状态并维护欧盟的存续、夯实欧洲一体化进程、缓解民粹主义浪潮和英国退欧的冲击，欧盟提出了“多速欧洲”的口号。按照欧盟领导人特别是德法等国领导人的观点，“多速欧洲”通过“选择性退出”“强化合作”和“开放式协调”等路径，认可不同成员国接受一体化机制的程度差异，由此确保欧盟机制的吸引力与成员国之间自主程度的平衡。

早在 20 世纪 90 年代，关于一体化发展方向的争论中就曾出现“多速欧洲”的倡议。不过值得注意的是，相比于一体化进程中各国既有的机制差异，欧盟再度提出的“多速欧洲”并无实质性的创新之处。欧盟对于英国特殊诉求的许可与包容就是“多速欧洲”的具体体现。欧盟认可英国不加入欧元区 and 《申根协定》，允许英国在限制移民流动方面设置紧急制动机制，将移民居留权与就业挂钩，明确欧盟条约提出的“日益紧密的联盟”原则不适用于英国。但此后的英国退欧公投及谈判说明，这一传统的“多速欧洲”解决方案由于英国和欧盟内外部条件的变化，也由于英国政府公投时机选择和宣传不力等因素的影响，未能达到预期的效果。^②可见，“多速欧洲”之成效的决定因素是复杂而广泛的。当前欧盟再度提出“多速欧洲”，也只能说明关于该路径设计的思考得到进一步深化，但其可行性仍有待观察。

未来的“多速欧洲”留给成员国在不同政策领域接受不同程度的一体化机制的权利，这意味着全面一体化的步伐将会放慢，而部分功能领域的一体化则会加强甚至成为欧盟的主要发展支柱，换言之，功能性的一体化将是近

^① European External Action Service, “60 Years of EU in the World,” March 24, 2017, <http://europa.eu/globalstrategy/en/60-years-eu-world>.

^② 王展鹏：《英国脱欧公投与“多速欧洲”的前景》，《欧洲研究》2016年第4期，第35-42页。

期欧盟发展的主导理念。^① 而根据欧洲一体化的既有成就, 贸易一体化将会是欧盟功能一体化的重点发展领域, 这应是欧盟发展对外关系的主要依托。

(三) 推进欧盟防务建设

难民危机与恐怖主义袭击等一系列非传统安全问题的出现, 已经对欧洲安全与一体化进程形成严峻挑战。欧盟认识到, 明确的边境和稳固的安全是维护欧盟自由与繁荣的前提条件, 欧盟必须构建起防范恐怖袭击的力量, 并在必要时将其投射到欧盟之外的区域。

当前欧盟内部普遍认为, 英国脱欧是欧盟发展独立防务的良好契机: 一方面, 对防务建设并无实质性贡献的英国退出欧盟, 不会导致欧盟防务建设遭受重大损失;^② 另一方面, 在英国退出欧盟之后, 其他欧盟成员国将会积极践行一体化机制, 以此来证明它们对防务建设的严肃态度。^③ 此外, 欧盟认为强化防务能力建设也是有效维护欧美伙伴关系的关键路径。在防务、反恐与打击跨国犯罪方面, 欧盟严重依赖于美国的安全建设和主导, “美国强调美国优先则意味着欧盟的孤立”^④。当前, 特朗普政府已明确表示将在司法及反恐领域加大行动力度, 而欧盟的防务能力建设将会进一步增强其作为美国在该领域盟友的地位。^⑤

基于上述原因, 自英国脱欧启动以来, 欧盟在建设独立防务方面也明显加快了步伐。2017年6月, 欧盟委员会宣布设立总额为55亿欧元的欧洲防务基金, 用于扩大各成员国防务研发投入及军事装备采购。同年11月, 除英国、丹麦等5国之外的其余23国决定启动欧盟防务“永久结构性合作”

^① 本观点受到伍贻康教授在2018年欧洲学会年会上发言启示, 在此向伍贻康教授表示感谢。

^② Richard G. Whitman, “The UK and EU Foreign and Security Policy: An Optional Extra,” *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, April-June 2016, p. 254.

^③ Sven Biscop, “All or Nothing? The EU Global Strategy and Defense Policy after the Brexit,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 431-445.

^④ Polyakova and Haddad, “Europe in the New Era of Great Power Competition: How the EU Can Stand Up to Trump and China.”

^⑤ Patricia Lewis, et al., *The Future of the United States and Europe An Irreplaceable Partnership*, Research paper of The Royal Institute of International Affairs, (London: Chatham House, April 2018), p. 2.

机制（Permanent Structured Cooperation, PESCO）。^① 与过去相比，欧盟建立独立防务力量的意志更为明显，这是多重危机挑战之下的必然反应。从当前来看，欧盟持续增强自身防务能力的决心和举措，仍未能有效扭转欧美双方在安全领域的紧张关系。在 2018 年 7 月的北约峰会上，特朗普不仅继续在分担责任、分摊费用的问题上对欧盟提出强烈抨击，而且通过操控对俄政策使欧盟产生美国“疏欧亲俄”的隐忧。特朗普政府的强硬姿态背离了欧盟所坚守的西方价值观，极有可能迫使欧盟在加速建设独立防务能力的同时，进一步降低对美国的安全信任。

（四）强化对外贸易关系

对外贸易是欧盟作为世界重要力量的关键支撑条件，也是欧盟维系自身生存及国际影响力的首要目标。重新界定欧盟与第三国之间的经济贸易关系，成为欧盟调整对外关系的主要政策思路之一。在英欧之间退欧谈判长期胶着、美国强化对欧贸易分歧的情况下，欧盟一方面在退欧谈判中采取强硬立场，为确立未来的英欧贸易关系设定严格的条件；另一方面则明显加快同其他国家缔结自由贸易协定的步伐，以期稳定欧盟在国际贸易中的影响力。继 2017 年 7 月欧盟与日本达成自由贸易协定之后，欧盟与加拿大的自由贸易协定也于 2017 年 9 月起生效。欧盟强化对外贸易的政策调整，还体现于贸易政策与其他外交政策的协调与配合。从贸易及安全的维度来看，当前的欧美关系也充满了彼此抗衡的特征。特朗普政府上台以来，欧美之间就贸易平衡问题的观念裂痕愈益明显，欧盟对美国的威胁性贸易政策采取了针锋相对的应对立场，这种强硬的贸易立场与欧盟在其他关键国际议题上的对美政策相呼应，形成明确的回应式抗衡政策基调。特朗普政府于 2018 年 5 月宣布退出伊朗核协议并最终重启制裁政策以来，欧盟坚持保留伊朗核协议的必要性，在强调以协议化解危机、维护国际安全的同时，也避免因美国制裁伊朗而使欧盟企业国际贸易业务受到冲击。与此同时，欧盟决定从 2018 年 7 月起对部分美国产品征收关税，以示还击。在贸易和安全领域的双重强硬表态，意味着今后欧盟对美政策将进入以抗衡求共识的阶段。

^① 在欧盟现有的 28 个成员国中，只有决定退欧的英国及丹麦、葡萄牙、爱尔兰、马耳他五国不在永久结构性合作框架内。

三、欧盟对华认知与政策调整

欧盟将中国、美国和欧盟并称为塑造世界格局的三支力量，但与此同时，欧盟对于能否成功构建欧美、欧中关系仍存有显著疑虑。作为“经济巨人、政治侏儒”的欧盟，需要通过构建国际合作关系来实现其外交战略目标，尤其是在欧盟自身遭遇多重危机、美国推行“美国优先”和“单边主义”的背景下，稳定发展中欧关系对于欧盟实现其外交战略而言至关重要。

（一）欧盟对华认知的角色定位

在进入 21 世纪以来的多重危机冲击之下，欧盟因为缓慢的经济复苏速度和相对滞后的外交与安全合作而难以成为“全球性欧洲”，中国则通过不断深化扩展的国际合作网络以及持续上升的国家实力而日益彰显全球影响力，中欧关系出现了结构性的变化。中欧双方于 2003 年起建立战略合作伙伴关系，但快速提升的欧盟对华战略诉求并没有直接转化为积极的合作意向，而是在其全球治理规划导引下转变为对中国的强烈批评，并于 2009 年哥本哈根气候大会上形成了激烈的政策争辩。此后，随着欧债危机的影响持续蔓延，欧盟的内化治理倾向日益突出，直到 2016 年英国通过脱欧公投，欧盟的对华战略关注度才得以再度提升。2016 年 6 月欧盟委员会通过的《欧盟对华新战略要素》文件指出，中欧双方决策者对中欧关系的意义和目标的认知是中欧伙伴关系的基础；未来 5 年将推动双边投资，并将与中国通过紧密合作来解决双边、多边国际冲突和外交重点问题。在经历脱欧公投的冲击之后，欧盟暂时遏制了欧洲范围内民粹主义的势头，政治信心有所恢复的欧盟在调高对华战略期待的同时，也对中国的角色定位做了更多限定。^① 在欧

^① 根据欧盟安全研究所（EU Institute of Security Studies, EUISS）于 2017 年 7 月发表的报告，这些限定内容包括：第一，欧盟认为中国并不具有积极的国际责任意识，比如，中国希望在亚太地区赢得足够的影响力，却不愿意承担相关的成本；第二，中国虽然具有强劲增长的经济实力，但只有通过共享规范、价值和原则获取亚洲国家的认同，方可取得期望的领导力；第三，中国只有在有效应对来自其他竞争对手的安全挑战的同时，同其他大国共同构建稳定的国际经济合作环境，方可实现其大国目标。参见 Eva Pejsova, et al., eds., *Chinese Futures: Horizon 2025*, (Brussels: EU Institute of Security Studies, July 2017), pp. 64, 68, 73。

盟看来,作为成长型大国的中国之角色更倾向于对手而不是伙伴,因而其挑战也必然多于合作;但同时欧盟仍将中国视为重要的合作伙伴,且坚信欧盟仍掌握着影响和塑造未来中国走向的能力。

作为在国际体系中具有全球性、全局性、全面性影响的三支力量,中国、欧盟与美国的对话与合作是设计与实践全球治理机制的重要平台。但欧盟应该明确的是,形成当前欧美分歧与冲突的各类因素中,既包括来自外部的特朗普政府政策变更,也包括滋生于内部的欧盟自身实力减弱,且后者是具有决定性的关键因素。“欧盟若要维护其重要性,就必须在激烈的国际竞争中保持并提升自身实力。”^①对欧盟来说,强化中欧关系亦可防止欧盟因中美关系过度靠近而被边缘化,同时给予欧盟提升自己利益和基本价值观的机遇。^②因此,在当前欧美关系出现较明显分歧且近期内无充分改善可能、中国国家力量稳定增长且对外政策坚持合作优先的情况下,欧盟对中国的合作需求将大大上升,中欧关系事实上正面对一个机遇窗口和全新的平台,唯有中欧双方的合力推进,方可确保双边乃至全球利益结构的稳定与持续。

(二) 欧盟对华政策的调整

总体而言,中国与欧盟关系正进入一个结构性变化的新时期。欧盟既看重与中国的合作潜力,又对中国的实力上升感到不适应,在政策实践中,欧盟成员国加强了同中国的经贸合作,而欧盟机构和部分官员则扮演了平衡者的角色,并对中国的发展和政策持有警惕心态。^③在这一背景之下,欧盟对华政策调整集中体现在三个层面上。

第一、在全球治理层面上界定中欧关系。随着中国国家力量的增强,欧盟对中国在全球治理领域内合作的目标亦已发生转变,从最初将中国作为治理“客体”纳入其主导的国际治理体系,逐渐演变为将中国作为全球治理的“主体之一”及主要伙伴,通过加强接触来影响中国的对外政策,要求中国

^① Polyakova and Haddad, “Europe in the New Era of Great Power Competition: How the EU Can Stand Up to Trump and China.”

^② Álvaro de Vasconcelos ed., *A Strategy for EU Foreign Policy* (Brussels: EU Institute for Security Studies, June 2010), pp. 70-71.

^③ 崔洪建:《中国—欧盟关系的结构性变化及前景》,《国际问题研究》2018年第1期,第41-59页。

在承担更多责任的基础上参与全球治理，应对全球挑战。^① 全球层面上的欧盟对华政策与美国因素紧密相关。欧盟在 2016 年外交与安全战略中提出了欧盟、美国、中国并列为“G3”的概念，这是欧盟在遭遇多重危机与挑战之际，首次对未来世界格局做出概念界定，意味着欧盟认可中国是世界上最为重要的力量之一，并希望通过中美欧三方力量等级的框定来重新鼓舞欧盟作为世界力量的信心，同时以自主战略的方式来界定欧盟的世界地位。另外，欧盟也意识到，21 世纪以来美国高度关注中国等新兴经济体的崛起以及世界政治中心向亚洲等区域的扩散，从而导致美国对美欧关系的关注程度和维护力度显著降低。^② 在这一宏观战略判断的影响下，欧盟对中国产生更高的战略合作期待，正如欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）表示的那样，欧盟和中国都将致力于加强基于规则的全球体系，强化全球合作的机制和架构，并希望能发出欧中站在一起的强烈信号。^③ 但是，危机之下的欧盟尚难以全面而充分地了解并接受中国的对外政策及国际影响，而是以提高警惕、加强防备、借题发挥的方式来调整对华政策。其中，欧盟以“扭曲市场的补贴”为由，与美国、日本以联合声明的方式对中国提出批评甚至形成联合遏制的态势，并强化自身“世界责任”进而积极介入亚太事务。简而言之，面对变化迅速的全球治理局面，欧盟虽感力不从心却难舍雄心，其全球治理政策将会更具有选择性，即通过采取对美合作性竞争、对华竞争性合作来保障自身的国际地位与利益。当前国际形势不足以证明欧美之间关系会发生根本性的变化，欧盟仍以维持欧美盟友关系和西方世界立场为推进全球治理的政策基石。但其中的发展趋势则意味着，“未来可能产生的欧美博弈程度将进一步增强，中欧之间强化合作以应对形势变化的可能性也随之提高。”^④

第二、在中欧双边层面调整中欧关系。在欧洲一体化与中国改革开放的

^① 赵柯、丁一凡：《“失衡”的中欧关系：解析欧盟对华政策调整》，《当代世界》2018 年第 4 期，第 14-17 页。

^② Oliver and Williams, “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships.”

^③ 《欧中将开展更紧密合作——访欧盟委员会主席容克》，新华网，2017 年 6 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/2017-06/01/c_1121072236.htm。

^④ 纽约时报评论的观点，转引自江时学：《欧盟公布新的全球战略》，2016 年 7 月 29 日，http://ies.cass.cn/wz/yjcg/qt/201607/t20160729_3141118.shtml。

进程中，欧盟与中国形成了利益互补的格局，双边之间不存在根本性的安全和利益冲突，并对强化双边合作有持续而广泛的需求。在 2016 年《欧盟对华新战略要素》文件中，欧盟为发展中欧伙伴关系设定了四个主要目标：首先是促进欧盟在中国市场上的经济和商业利益，其次是促进中国社会开放，再次是鼓励中国深度融入市场经济和贸易体系，最后是与中国共同推进有效多边主义，强化欧盟作为世界行为体的地位。这一文件出台两年多来，欧盟并没有从全局上在对华政策领域做出实质性的调整。一方面，从战略设计层面看，欧盟将强化合作视为发展未来中欧关系的主线，但目前尚缺乏将这一对华战略转化为政策实践的可操作路径，比如欧盟在对华贸易和投资方面依旧保持既有的分歧与限制政策；另一方面，面对中国积极推进的“16+1”对欧合作框架，欧盟依然缺乏相应的联系机制，更缺乏将对华战略同欧盟内部调整对接的相应规划。值得注意的是，欧盟重启“多速欧洲”后，也有可能导导致中国对欧双轨交往的格局受到不利影响。“多速欧洲”是对成员国之间权能与地位差异的认可与固化，欧盟一体化机制将因此而变得更为复杂，包括中国在内的第三国同欧盟的沟通途径将面临交易成本增加和谈判成效下滑的可能。“多速欧洲”将会使得法德之外的中小国家在欧盟机构中的发言权相对下降，这对于中国来说，或许会减少与欧盟成员国双边关系的灵活性，从而导致整体发展中欧关系的外交努力遇到更多挑战。

第三，在欧盟成员国家层面发展中欧关系。中国与欧盟之间的交流互动呈现典型的双轨运行状态，其中“中国与欧盟大国的关系往往是中国与欧盟之间关系的晴雨表”^①。欧债危机爆发以来，欧盟成员国同中国加强了双边经济合作。2009 年初英国通过了首份对华政策文件《英国与中国：合作框架》，将发展对华关系视作英国外交的“重大优先目标”；而德国也于同一时期同中国发布了《中德关于共同努力稳定世界经济形势的联合声明》，且该声明避免谈及容易引起分歧的政治问题。从 2018 年以来，英法德三国的对华政策在强调双边合作的共同基础上呈现出差异化竞争的政策态势。如果说退欧谈判进程中的英国希望通过对华经济、教育交流等方式维系其“全球

^① 卢晨阳：《对近期中欧关系困境的思考》，《世界经济与政治论坛》2009 年第 2 期，第 64-71 页。

化英国”的角色，法国则将企业投资及推动贸易作为对华政策的重点，而德国希望获得中国对德国乃至欧盟的多边外交立场的支持。在危机影响深远、经济复苏缓慢的客观压力之下，部分欧盟国家的对华政策仍难以摆脱保护主义的牵制。比如，德国经济部长阿尔特迈尔（Peter Altmaier）敦促欧盟立法对外国直接投资进行更严格的审查，而经济部更要求限制中国企业购买德企股份，并将中企收购德国公司股权的审查触发线从 25%降低到 20%或 15%，阿尔特迈尔本人甚至认为触发线应该定为 10%。^① 在限制中国投资的问题上，法国也持有同德国相近的立场。相比较于中东欧国家积极对接中国“一带一路”的合作立场，西欧国家特别是英法德等国则体现出既期盼强化双边合作、又防范自身利益流失的矛盾心态。客观而言，作为高度依赖对外联系的经济体，欧盟及其成员国应对危机的重中之重应是发展更具有可持续性的合作伙伴关系，避免在欧美关系大幅波动的同时又丧失同中国等新兴经济体的合作机遇。

总之，当前欧盟对华政策调整既未能摆脱西方观念的既有陈规，又难以乘危机促动而催生新思路。欧盟在对华政策实践中表现出模糊定位、难以取舍的复杂矛盾立场。

四、明晰对欧政策并推动双边关系稳定和发展

尽管欧盟对华政策调整存在明显的消极成分，但中国仍应基于国际形势和自身外交立场采取积极的合作政策，以形成中欧关系发展的有利格局。

第一，加深全球治理层面的中欧相互战略依存，增强合作。中国与欧盟同为全球经济治理改革的积极倡导者，在全球经济治理方面存在诸多共同立场。^② 自欧盟各类危机连续发生以来，中国坚定坚持经济全球化与欧洲一体化的基本立场。相比特朗普政府对欧盟外交及欧美关系的冲击举措，中国坚

^① 《德国政府内部文件曝光：限制中国投资》，观察者网，2018年5月10日，http://www.guancha.cn/global-news/2018_05_10_456376.shtml。

^② 引自中国驻德国公使张军辉在 2017 年世界中国学论坛欧洲分论坛上的讲话，参见《解放日报》网站，2017 年 7 月 11 日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=58789>。

持作为“世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”的国际角色，支持欧洲一体化和《巴黎气候协定》，坚持通过政治外交方式解决冲突问题，成为欧盟有力的外部支持。正如欧盟委员会主席容克所言，“保持建设性是中欧伙伴关系的力量所在……中欧共同努力将使世界变得更加坚强。”^① 因此，从世界格局以及欧盟的战略版图来看，在美国受到民粹主义推动而采取单边政策的情势下，中国与欧盟在维持多边主义、推进全球治理层面的战略依赖显著增强。比如，中国与欧盟均积极通过开展“中欧非”等多边合作来解决非洲移民、反恐和发展等方面的问题；又如，中国与欧盟均对特朗普政府强行退出并破坏伊朗核协议框架的单边行为持批评立场；再如，中国与欧盟共同坚持维护联合国多边机制以推进全球治理的重要共识。从全局来看，中欧双方在全球治理领域存在广泛的共识，这是稳定当前国际社会可持续发展的主要动力。

第二、稳定中欧双方角色的健康定位。自 2003 年起中欧双方构建的战略伙伴关系虽保持基本稳定，但远未达到双边合作的战略预期。中欧双方的力量对比变化直接影响到彼此的角色定位。中国虽然对自身的国家力量增长和国际责任的自信度越来越高，但仍坚持以谋求和平与发展、而不是以地位和权力来界定大国关系。在关于中欧双方角色定位的问题上，中国更倾向于将彼此界定为协同处理全球重大问题的合作伙伴。正因为如此，中国对欧盟在其全球战略中将中美欧三方并列为“G3”的提法并未给予正面回应。反观欧盟，系列危机的发生和延续，导致中国民众对既有的欧盟角色评价出现持续下跌，欧盟作为“经济巨人”的力量出现萎缩，而作为“政治侏儒”的角色则更趋固化。当前欧盟忙于应对内部多重危机冲击、疲于抗衡美国单边政策挑战、疏于回应中国合作意愿的状态，也会使其在中欧战略合作伙伴关系中的地位受到影响，进而坐失中欧关系发展的最大机遇。为此，实现双方相互角色定位的健康稳定，对中欧关系发展有利。

第三，使经济合作成为稳定中欧关系的核心支柱。在全球经济趋势放缓的宏观环境下，持续平稳增长的中国经济与初步复苏的欧盟经济产生了更为

^① 《欧中将开展更紧密合作——访欧盟委员会主席容克》，新华网，2017 年 6 月 1 日。
http://www.xinhuanet.com/2017-06/01/c_1121072236.htm。

强劲的合作需求。从 2017 年的欧盟统计局数据来看，欧中贸易额虽略低于欧美贸易额，但占比则保持增长态势，达到 15.3%。相比于欧美之间的贸易波动，中国同欧盟之间的贸易量稳步攀升，且中国与英国、德国等国的贸易和投资进入相对稳定时期，经济合作已经在事实上成为稳定中欧关系的核心支柱，但同时也受到中欧双方对“互惠性”和“公平竞争”等议题的立场分歧所带来的挑战。多重危机使得欧盟机制的示范性和凝聚力有所下降，转而对对中国对欧盟的贸易顺差和投资趋势产生更为消极与保守的抵触心态，进而戒备甚至批评中国的若干对欧经贸政策，中国与中东欧国家的“16+1”合作即是其批评对象之一。“16+1”合作启动以来，参与该合作的匈牙利、波兰、保加利亚、捷克和斯洛伐克等国吸引了大量直接投资，对中东欧尤其是东南欧的基础设施建设和经济发展有显著推动。因此，“16+1”合作不仅是中欧经贸关系的新增长点，也是欧盟借以缩小成员国发展水平差距、弥补“多速欧洲”计划之不足的外部支持。可见，中欧双方在观念与利益竞争加剧的同时，务实与平等合作的机会也相应增加，^① 其重要性也在上升。但欧盟如何看待中国同欧盟次区域的合作，主要取决于欧盟对中国的战略认知以及决定这些认知的根本因素。过去若干年来，欧盟认为中国通过利用欧盟内部分歧而获得市场准入和技术转移，因此，尽管中东欧国家积极参与“16+1”合作，但该合作“在欧盟眼中均有分化欧盟之嫌”^②。在今后的中欧关系中，由于欧盟对中国的战略误解仍具有较广泛的生存土壤和影响空间，如何消除这一限制中欧关系发展的重大干扰源，也是在通过经济合作稳定中欧双边关系发展时需要考虑的重要问题。

结 束 语

危机困扰与战略调整是当前欧盟的重要标签，影响着欧盟对外关系的构建及与其利益密切相关的国际政治议程的走向。进入 21 世纪以来欧盟所面

^① 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，第 59-71 页。

^② 龙静：《“多速欧洲”的发展及其对中欧关系的影响》，《和平与发展》2017 年第 4 期，第 81-95 页。

临的多重危机，既暴露了欧盟自身功能的缺失，同时也是欧盟机制改革与能力建设的机遇窗口。欧盟意识到，如何更好地平衡内部关注和外部期待，同样也是长期横亘在欧盟发展进程中的重大挑战。^① 反思欧洲一体化进程及其应对各类危机的经验，仍可确信欧盟有信心、有潜力应对当前的系列危机。当前欧盟的政策调整兼及内外，是综合性调整，具有初步尝试、视野宏观、过程反复、求新求变的特征，后续进程仍需长时间的调适和细化。面对国家综合实力特别是国际责任能力和意识稳步增长的中国，欧盟的对华政策将受到欧强中弱的历史惯性思维、美强欧弱的西方政治格局、势强策弱的危机治理现状的影响，因而可能呈现出短暂而有限的波动与震荡，需要中欧双方尤其是欧盟方面从全局出发，理解并把握中欧关系的结构及方向。作为构成欧盟外交格局的重要支柱，中欧关系取决于中国对欧战略立场和欧盟自己未来几十年的发展轨迹。^② 对于拥有全球抱负的欧盟来说，当前所面临的多重危机既是其必须全面调整政策的压力，也是创造并利用各种机遇的动力，而推进与发展中欧关系，则是其成功应对危机、进而把握机遇的合理途径。

[收稿日期：2018-07-05]

[修回日期：2018-10-06]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① Florian Trauner, “The Internal-external Security Nexus: More Coherence Under Lisbon?” EUISS Occasional Paper, No.89, March 2011, p. 35, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/op89_The_internal-external_security_nexus_0.pdf.

^② 夏添恩：《英国脱欧对中欧中关系的影响》，《国外社会科学》2017 年第 5 期，第 157-159 页。