

# 联系权力：欧盟的权力性质及其权力战略\*

张晓通 解楠楠

**内容提要：**本文对现实主义和自由主义两大理论范式有关欧盟权力的理论进行了批判性思考；在此基础上，对欧盟权力性质进行了新的解读，强调欧盟并不是一个超越了威斯特伐利亚体系的后现代行为体，而是通过将政治、经济、规范性的实力资源组合起来使用的“联系权力”，形成了一种“联系性力量”。欧盟正是通过一系列的联系战略，尝试克服内部决策分散化和军事力量不足的先天缺陷，在对外谈判中策略性地将非军事力量转化为各领域的权力优势。在应对传统地缘政治挑战时，欧盟大量运用了“从财富到权力”、“从低级政治到高级政治”、“从规范到权力”的实力资源转换战略，以非军事领域的实力资源满足军事安全领域的权力需求，正走着一条不同于传统军事强权的权力政治之路。针对欧盟别具一格的“联系性权力”，中国宜重视并逐步适应欧盟的联系权力，形成对欧盟全面协调的谈判战略。

**关键词：**欧盟 威斯特伐利亚体系 “联系权力” 联系战略 中欧关系

威斯特伐利亚体系源于欧洲“三十年战争”结束后签署的《威斯特伐利亚和约》，以此为起点，形成了一个由主权国家构成的国际体系和秩序。尽管经济全球化和全球

\* 本文系国家社科基金青年项目“欧盟的新安全战略研究”（项目批准号：16CGJ024）及武汉大学人文社会科学青年学者学术发展计划“‘一带一路’与经济外交理论创新”学术团队建设的阶段性成果。感谢马里奥·泰洛、罗伯特·基欧汉、大卫·鲍德温、艾米·司徒塔特、刘丰、赵柯和邢瑞磊等学者及部分政策界人士对本文修改提出的宝贵意见和重要启发。特别感谢《欧洲研究》审稿专家对本文的深刻洞见和富有启发性、精准到位的改进建议。也感谢武汉大学经济外交研究中心肖方昕为本文资料搜集所做的贡献。

治理不断深入发展,但威斯特伐利亚体系依然是当前国际政治的主导范式。<sup>①</sup>南斯拉夫战争、利比亚战争、俄乌危机、朝核问题、中美如向防止“修昔底德陷阱”和南海问题等,都在提醒我们威斯特伐利亚时代远未过去。对于国际关系的现实主义者而言,威斯特伐利亚体系有四大特征:一是国家中心主义;二是国家以权力政治为基本行为准则;<sup>②</sup>三是大国追求军事优势;四是议题分等级,即存在军事、安全议题的高级政治和经济、贸易议题的低级政治之分。<sup>③</sup>作为一个非主权国家的、非军事化的欧盟,在一个主要由主权国家构成、其主要行为逻辑依然是权力政治的威斯特伐利亚体系里,如何求得生存?如何开展内部协调并与外部世界打交道?又是通过怎样的方式实现其利益?特别是当对方不接受欧盟主张或强迫欧盟接受己方主张时,欧盟又如何应对?本文尝试回答的问题是,在一个基于威斯特伐利亚范式的国际体系里,欧盟是一个什么样的力量,实施怎样的权力战略,在多大程度上能够像中国、美国和俄罗斯等传统大国那样拥有战略整体性,<sup>④</sup>能够作为内在一致的单位行事,并对外实施权力。

对于中国许多人而言,欧盟权力的性质一直是个谜。一方面,这个谜团是源于对欧盟体制不够熟悉。早在1973年中国与欧洲经济共同体建交前,周恩来总理会见法国记者时就曾谈及:“对于欧共体,有几点我们还不是很清楚,缺乏一些知识点。例如,如果中国派大使到欧共体总部,我们是否还能与单个的欧共体国家保持独立的经贸关系?”<sup>⑤</sup>周总理这个疑问的实质是,欧共体与其成员国的关系是什么,中国该如何与欧共体及其成员国打交道。另一方面,中国对欧盟权力的困惑也源于在一个威斯特伐利亚世界里中方对多极体系的偏好,而欧盟恰好具备成为独立一极的潜在可能。因

① “全球治理”理论对威斯特伐利亚体系在国际政治中的正统和主导地位提出了质疑。全球治理研究的主要学者罗西瑙认为,当今世界面临国家中心地位的转变,不仅是国家中心地位的下降,而且还在“治理”中成为次要的和边缘的角色。但罗西瑙的观点遭到很多质疑。特别是国际政治中安全和使用武力问题依然普遍存在,大国在国际关系中的主要地位没有改变,罗西瑙的理论对此无法做出根本性的解释。参见[意]马里奥·泰洛:《国际关系理论:欧洲视角》,潘忠岐等译,上海:上海人民出版社2011年版,第117-120页。

② 本文所使用的“权力政治”的定义源于马丁·怀特的名著《权力政治》一书。书中,怀特将“权力政治”定义为独立国家之间的关系,这意味着两种状况:一是存在着独立的政治权威,并声称拥有“主权”;二是它们之间存在着持续的有组织的关系。这就是现代国家体系。怀特明确否认他的“权力政治”可以与霸权政治(Machtpolitik)、亦即武力政治(the Politics of Force)或通俗意义上的“权力政治”相提并论。怀特所说的“权力政治”指的是一战以前的“权力政治”概念,亦即政治家在处理公事时主要考虑的是“国家利益的理由”,不能受私生活中尊崇的道德观的束缚。详见[英]马丁·怀特:《权力政治》,宋爱群译,北京:世界知识出版社2004年版,序言及第1页、第5-6页。

③ 本文对威斯特伐利亚体系的四大特征的描述,很大程度上受到罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈对现实主义前提假设批判的启发,基欧汉与奈据此提出“复合式相互依赖”的三项特征,参见[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第3版),北京:北京大学出版社2002年版。

④ 陈志敏教授认为,就制定和实施战略的能力以及对重大国际安全问题和重要国际事务的影响力而言,欧盟至今尚未成为一个完整的战略行为主体。参见陈志敏:“欧盟的有限战略行为主体特性与中欧战略伙伴关系——以解除对华军售禁令为例”,《国际观察》2006年第5期。

⑤ H. Kapur, *China and the EEC: The New Connection*, Martinus Nijhoff Publisher, 1986.

此,中国从一开始就对欧洲一体化事业给予了热情的支持,希望看到欧洲共同体成为一支独立的力量,平衡美苏霸权。欧盟前任对外关系委员彭定康曾说:“欧洲持续的一体化进程,如启动欧元、扩大单一市场、扩盟等一体化举措都非常符合中国的世界观,即世界上同时有几个发挥影响力的极,而非单一的霸主……在接待中国客人时,我有时感到他们对欧洲在世界上的角色有着比我们自己更坚定的信念”。<sup>①</sup>但近几年来,随着中欧经贸摩擦的增多、中欧“蜜月期”的结束,以及“欧债危机”爆发,国内对欧盟力量的态度发生了一些变化。一种观点认为,欧盟或欧元区的分裂不可避免。<sup>②</sup>另一种可能更主流的观点则认为,在继续重视欧盟的同时,也要重点发展与成员国特别是德、英、法等大国的关系。<sup>③</sup>这实际上是确认了中国对欧盟实际上是进行着一种“双层外交”,与欧盟机构的外交以及与成员国的外交。<sup>④</sup>这种“双层外交”一定程度上源于中国与欧盟层面关系出现的挑战。中方感到,在与欧盟打交道时,一些重大的利益诉求长期得不到解决。2012年9月,温家宝作为总理最后一次出席中欧领导人会晤时不禁感慨:“为了让欧盟解除对华军售禁令、承认中国完全市场经济地位,我们努力了十年,但仍很难解决这些问题,对此我感到遗憾”。<sup>⑤</sup>十年里,中方做了欧委会的工作,也做了成员国的工作,却只能以温总理的遗憾告终。从“周总理之问”到“温总理之憾”,中方似乎转了一个圈,从“欧共体/欧盟优先”到“成员国中的大国优先”,中国对欧关系实际上是处于一种摇摆当中。中方始终没能破解有关欧盟性质的“斯芬克斯之谜”,即欧盟到底是一种什么样的力量,欧盟与成员国的关系到底是什么,该如何与之打交道。因此,在对欧外交中,中国面临着一个迫切的认知问题,即如何认识欧盟的权力性质及其对内、对外的工作方式。

本文分为五个部分:第一部分梳理了“民事权力”、“规范权力”、“军事权力”等有关欧盟权力性质的理论,指出这些理论都是以机械主义、割裂的视角看待欧盟权力,没

<sup>①</sup> C. Pattern, *Not Quite the Diplomat - Home Truths about World Affairs*, Penguin Books, 2005, p. 273.

<sup>②</sup> 时寒冰在《欧债真相警示中国》一书中称,在欧洲缺乏有足够勇气的政治家让欧洲向政治联盟挺进的情况下,欧元区的分裂几乎是它唯一的归宿。参见时寒冰:《时寒冰说:欧债真相警示中国》,北京:机械工业出版社2012年版。此外,在被问及“欧版QE3已经推了,欧债危机会因此缓解一下吗?”,时寒冰打了一个形象的比喻:曹操当年用锁链把大船连起来的时候,士兵晕船的问题迎刃而解,问题似乎暂时解决了,但接下来曹军就遭到了更致命的打击!被孙刘联军火烧战船,全军覆没。参见时寒冰凤凰网博客:<http://blog.ifeng.com/article/201213706.html>,2016年4月15日访问。

<sup>③</sup> 周弘:“全面升级的中欧关系已现雏形”,《当代世界》2016年第1期;史明德:“齐头并进,共塑中国外交‘欧洲季’”(大使随笔)”,《人民日报》2015年10月29日第3版。

<sup>④</sup> 陈志敏、彭重周:“比较欧盟成员国与中国的关系发展:一项初步的尝试”,《欧洲研究》2013年第2期。

<sup>⑤</sup> “中欧关系应尽量减少‘遗憾’”,《欧洲时报》2012年9月24日,<http://yanlun.oushinet.com/commented/20120924/1116.html>,2016年4月15日访问。

有重视欧盟对自身实力资源进行调配和灵巧使用的能力。<sup>①</sup>在此基础上,这一部分回顾了国际关系理论中有关权力的概念,区分了权力的资源和权力的运用,指出欧盟权力的奥秘在于对自身资源的联系性使用。第二部分在第一部分的基础上,构建了“联系权力欧洲”(Linkage Power Europe)的分析框架,指出欧盟的权力性质是一种联系性权力,其奥秘在于将各种类型的实力资源整合起来综合运用。“联系权力”克服了传统的欧盟权力理论的机械主义的弊端。这一部分对欧盟使用的六种类型的联系战略进行专门探讨,主要回应现实主义认为欧盟缺乏军事实力从而无法成为大国的论断。第三部分是两个案例分析,第一个案例从战略和整体层面深入探讨了1975年至2004年中欧建交后前三十年的中欧关系,审视了欧盟对华采取的战略型和策略型的联系战略;第二个案例集中探讨2005年中欧纺织品危机期间欧盟对中国采取的形式多样的联系策略。第四部分尝试从“联系权力”的视角重新审视中欧关系并提出政策建议。第五部分结语对全文核心观点进行了总结,并指出本文的理论贡献及不足。

## 一 欧盟权力性质的“斯芬克斯之谜”<sup>②</sup>

关于欧盟权力的性质,即欧盟是一支什么样的力量,现实主义和自由主义理论之间,以及这两大理论内部,始终存在争论。争论主要围绕“民事权力”(Civilian Power)、“军事权力”和“规范性权力”(Normative Power)展开。关于欧盟权力性质的讨论,最早也是最有影响力的是“民事权力”。早在1972年,时任伦敦国际战略研究所所长弗朗索瓦·迪歇纳(François Duchêne)首先提出“民事权力”的概念,即在经济相互依赖增长的情形下,缺乏军事力量不再是欧盟的障碍,作为“民事力量”的欧洲,

---

<sup>①</sup> “巧实力”一词最早由美国安全与和平研究所高级研究员苏珊尼·诺瑟提出。2004年,针对“9·11”后美国保守主义者实行的“单边主义”战略遭受重创,美国国际声望和影响力日趋下降,其在《外交》杂志上发表了题为“巧实力”的文章,正式提出并阐释了“巧实力”,认为巧实力战略主张在外运用各种力量和手段来维护国家利益。之后,美国哈佛大学教授约瑟夫·奈进一步解释认为巧实力不是硬实力,也不是软实力,而是硬实力和软实力的结合体,是美国领导世界的工具箱,在使用时应根据具体情况审时度势,灵活使用硬实力和软实力,不能顾此失彼,只偏重硬实力或者软实力。对于如何把软实力和硬实力结合起来形成巧实力,约瑟夫·奈提出了一个新的概念“环境智慧”。“环境智慧”,是一种直觉性的判断技巧,领导者利用这种技巧将策略和目标相匹配,根据不断变化的环境制定聪明的战略。参见[美]约瑟夫·奈:《灵巧领导力》,李达飞译,北京:中信出版社2009年版。美国方面提出的“巧实力”与本文当中提出的“联系权力”都强调对实力资源的组合使用。

<sup>②</sup> 古希腊悲剧《俄狄浦斯》里写道,狮身人面怪兽斯芬克斯给俄狄浦斯出的问题是:什么东西早晨用四只脚走路,中午用两只脚走路,傍晚用三只脚走路?俄狄浦斯回答:“是人。在生命的早晨,他是孩子,用两条腿和两只手爬行;到了生命的中午,他变成了壮年,只用两条腿走路;到了生命的傍晚,他年老体衰,必须借助拐杖走路,所以是三只脚走路”。关于欧盟,我们面临类似的问题。有的时候,欧盟以欧委会的面目出现,有的时候又以成员国的面目出现,还有的时候,以欧委会和成员国共同的面目出现,令欧盟之外的国家颇感困惑,是为欧盟研究中的“斯芬克斯之谜”。

是新世界的新角色,发挥着非常重要的和建设性的作用。<sup>①</sup>事实上,从上世纪60年代末到80年代初,整个欧美都出现了一种自由主义的思潮,认为军事力量的重要性下降,经济相互依存加强,经济力量的作用上升。在美国,出现了以约瑟夫·奈(Joseph Nye)和罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)为代表的“新自由制度主义”,提出了“复合式相互依赖”概念,指出“复合式相互依赖”的三项主要特征:众多渠道将各个社会联系起来;问题间缺乏等级;军事力量退居次要地位。<sup>②</sup>在英国,整个70年代可谓是经济专家主导国际关系的年代。安德鲁·肖恩菲尔德(Andrew Shonfield)成为了皇家国际关系研究所的主任,苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)成为伦敦政治经济学院国际关系学“掌门人”,而迪歇纳本人则成为伦敦国际战略研究所所长。<sup>③</sup>他们都认为,经济已经在国际政治中发挥关键性作用。1976年,凯文·推切特(Kevin Twitchett)进一步定义“民事权力”,认为“民事权力”虽然缺乏军事力量,但能够通过外交、经济、法律手段影响其他国际行为体。<sup>④</sup>欧委会主席普罗迪在其任职之初的声明中就表示,欧盟乃是一种全球性的民事力量,这是它在国际关系中的特定角色:“在为全球可持续发展的服务中,我们必须以成为一种全球民事力量为宗旨;毕竟只有通过保证全球可持续发展,欧洲才能保证自己的战略安全”,如此便使“民事权力欧洲”(Civilian Power Europe)的概念有了欧盟官方的色彩。<sup>⑤</sup>

在“民事权力”提出之后,这一概念得到不断推进和加强,但同时也不断遭到质疑。现实主义者倾向于认为,欧盟不是一个大国(great power)。一方面,这是因为欧盟不是军事强权。马丁·怀特认为大国的标志有二:一是拥有广泛的利益;二是能够以武力来保卫或者促进这些利益,这意味着随时准备开战。<sup>⑥</sup>英国著名历史学家艾伦·泰勒在《争夺欧洲霸权的斗争:1848年-1918年》一书中给大国下了一个军事色彩浓重的定义:“大国,正如其名称所指,是谋求权力的组织,亦即最终诉诸战争的组织。它们也许还有其他目的——其居民的福利或者统治者的辉煌,但是它们根本的考验是看其是否有能力进行战争”。<sup>⑦</sup>1982年,国际关系理论英国学派代表人物之一赫德利

① F. Duchêne, “Europe’s Role in World Peace”, in R. Mayne ed., *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana, 1972, pp.32-37.

② [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2002年版。

③ H. Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No.2, 1982, p.149.

④ F. Duchêne, “Europe’s Role in World Peace”, pp.32-37.

⑤ I. Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp. 236-237.

⑥ [英]马丁·怀特:《权力政治》,宋爱群译,北京:世界知识出版社2004年版,第23页。

⑦ A. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe*, Clarendon Press, Oxford, 1954, p. xxiv.

· 布尔(Hedley Bull)就对“民事权力欧洲”的概念提出质疑,认为“民事权力”这一术语本身就自相矛盾。<sup>①</sup>他认为作为一个整体的所谓“欧洲”还“不是国际事务中的一个角色”。<sup>②</sup>在布尔提出此种观点的1980年代初期,美苏核军备竞赛威胁着西欧安全,而欧共体基本不具备自主的军事力量。因此,布尔提出,欧洲必须在防务和安全方面建立起自给自足的体系,即认为建设“军事力量欧洲”远比民事力量欧洲重要得多。从1991年一直持续到2000年的南斯拉夫内战充分证明了依托软实力和民事权力的欧盟无法对南斯拉夫交战各方发挥任何显著影响力。<sup>③</sup>另一方面,现实主义者不认为欧盟具有将其实力资源组合使用的能力或意愿。美国结构现实主义的代表人物肯尼斯·沃尔兹(Kenneth Waltz)认为,虽然欧盟拥有成为大国的所有工具,包括人口、资源、技术和军事能力,但缺乏将这些工具组织起来的能力和运用它们的集体意愿,因此欧盟不可能成为一个大国。<sup>④</sup>现实主义总体倾向于认为,欧盟在威斯特伐利亚体系中只能扮演二流角色。现实主义的思维方式,将主要精力放在了研究大国和大国间军事力量上面。由于欧盟既非单一主权国家,也非军事强权,现实主义者对欧盟大国地位和国际作为并不看好。

但现实主义的观点并没有压倒“民事权力”的理念。理想主义和自由主义者对欧盟权力依然持乐观看法。他们大多认为,作为一支非军事和非主权力量,欧盟在很大程度上是美国权力的反模式。美国是一个军事霸权,而欧盟则主要依托非军事的实力资源,在国际舞台上发挥影响力。这种差异性在2003年第二次伊拉克战争期间体现得尤为明显,以法德为代表的一大批欧盟国家对美国采取的军事入侵伊拉克的做法表示了坚决的反对。这种美欧权力性质的差异后来被美国新保守主义代表学者罗伯特·卡根(Robert Kagan)概括为“美国来自火星,欧洲来自金星”<sup>⑤</sup>。

在进入21世纪之后,自由主义和理想主义派内部出现了分野。其代表性观点来自于北欧国际关系学者,他们认为欧洲正在超越威斯特伐利亚体系。瑞典社会学家戈兰·瑟尔鲍恩(Göran Therborn)这样来概括欧盟的对外影响:欧洲就是“世界的斯堪的

① H. Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, p.151.

② Ibid..

③ A. Hyde-Price, “‘Normative’ Power Europe: A Realist Critique”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No.2, 2006, p.227.

④ K. Waltz, “Structural Realism After the Cold War”, *International Security*, Vol. 21, No. 1, 2000, p. 31.

⑤ R. Kagan, *Paradise and Power: Europe And America in the New World Order*, London, Atlantic Books, 2003.

纳维亚”,<sup>①</sup>是有别于美国和日本独特的民生实验室、法律区和社会-经济范例。<sup>②</sup>与此类似但更具影响力的观点是丹麦学者伊恩·曼纳斯(Ian Manners)提出的“规范性力量欧洲”(Normative Power Europe)。<sup>③</sup>曼纳斯指出:“观念和规范的力量而不是经验力量”能够使人们更好地理解欧盟在世界政治中的作用。<sup>④</sup>曼纳斯认为,“规范性权力”的力量源于五大核心规范:和平、自由、民主、法治和尊重人权;四个“小”的次级规范,包括社会团结、反歧视、可持续发展和善治。在他看来,欧盟权力是一种规范和榜样,而不是物质性的经济和军事力量。这也是“规范性力量”与“民事力量”、“军事力量”之间最主要的区别。

尽管将欧盟视为“规范性权力”的观点在欧盟内部非常流行,但远未成为主导性观点。“民事权力”的观点在欧盟内部依然占据主流,但出现了新的发展。其代表人物是法语布鲁塞尔自由大学的马里奥·泰洛(Mario Telò)教授。与过去乐观态度不同,泰洛的“民事权力”强调欧盟依然生活在威斯特伐利亚体系中。泰洛认为,欧洲是国际关系新理念的实验室这一观点不能建立在以下两个基础之上:武断地认为欧洲的价值观念具有优越性,或者不切实际地认为欧洲作为一个后现代大陆与一个威斯特伐利亚体系的外部世界处于对立之中。<sup>⑤</sup>泰洛将“民事权力”定义为:“为影响公共和私人行为体的行为,使用一系列方式,主要是作为一个榜样和劝说,对外实施影响力的集体能力;但在一些领域根据条约规定,可以通过施加压力、政治上设置多重前提条件来达到目的,并且使用有限的军事力量来实施和平与维和行动。(民事权力)是一整套复杂的劝说和压力行为,很大程度上基于(欧盟)内部双层政体的互动,对内是欧盟与成员国(特别是福利国家)之间的互动,对外是欧盟与一个总体上仍处于威斯特伐利亚体系的世界的互动。”<sup>⑥</sup>

上述文献梳理显示,自1970年代以来,围绕欧盟权力性质一直存有争论,但所有这些有关欧盟权力的评述都存在一个“盲人摸象”的问题。“民事权力”、“规范权力”和“军事权力”,事实上都只是反映了欧盟权力的一个方面。之所以会出现这种“片

<sup>①</sup> Göran Therborn, “EU: World’s Scandinavia……?”, in Mario Telo ed., *EU and New Regionalism*, Ashgate, 2007, pp. 277-293.

<sup>②</sup> [意]马里奥·泰洛:《国际关系理论:欧洲视角》,潘忠岐等译,上海:上海人民出版社2011年版,第176页。

<sup>③</sup> Ian Manners and Sonia Lucarelli, *Values and Principles in EU Foreign Policy*, London: Routledge, 2006.

<sup>④</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, p. 238;转引自洪邮生,“‘规范性力量欧洲’与欧盟对华外交”,《世界经济与政治》2010年第1期,第55页。

<sup>⑤</sup> [意]马里奥·泰洛:《国际关系理论:欧洲视角》,第178页。

<sup>⑥</sup> M. Telo, “Introduction: the EU As a Model, A Global Actor And An Unprecedented Power”, in M. Telo ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge/Garnet Series: Europe in the World, 2009, p. 37.

面的深刻”,很大程度上是源于在欧盟发展的不同阶段,其面临的内外部环境是不同的;也对欧盟权力提出了不同的需求。70年代美苏关系缓和以及全球相互依存的发展,导致“民事权力欧洲”概念诞生,冷战终结进一步推动了有关欧盟权力性质的理想主义化的表述,出现了“规范性权力”等超越威斯特伐利亚体系的理念的出现。“民事权力”与带有超理想主义色彩的“规范性权力”的争论焦点和理论分野在于,欧盟是在威斯特伐利亚体系之内,还是已经超越了威斯特伐利亚体系。冷战后苏联威胁的消失和2003年美国入侵伊拉克,让欧盟对其权力性质有了新的诠释和新的追求,这也是欧盟乐观主义情绪的顶点。但2008年以后,在面对欧洲主权债务危机、乌克兰地缘政治危机和叙利亚难民危机等多重危机的情况下,欧盟不得不承认当今世界依然是一个威斯特伐利亚的世界,对外依然需要与威斯特伐利亚体系打交道和开展权力政治。由此可见,有关欧盟权力的论述自20世纪50年代以来,在“军事权力欧洲”、“民事权力欧洲”和“规范权力欧洲”之间来回摇摆、循环往复。但欧盟到底是一个什么样的力量,至今没有清晰的答案。

本文认为,长久以来,对欧盟权力的研究总体上存在着机械主义和片面性的问题,即没有采取整体的、联系的和运动的方式看待欧盟权力的性质。传统对权力的认识,要么是硬实力,要么是软实力,要么是“军事实力”,要么是“经济实力”或“道德力量”,都忽略了一个关键性的“实力转化”<sup>①</sup>的问题,即没有哪一个国家是各领域的“全能冠军”,不可能在政治、经济、军事、软实力各方面都是世界第一。这一点即使是美国都无法做到。因此需要将实力资源在不同领域进行转移、“搬运”和调配。欧盟对外政策的主要矛盾是在一个日益复杂的威斯特伐利亚世界中,欧盟对权力的需求与其权力供给之间的矛盾,也就是过去曾经说过的“能力与期望值之间的差距”。<sup>②</sup> 本文着重思考的是,在欧盟内部实力资源多元化而总体或特定议题领域权力供给不足的情况下,欧盟有没有采取某种特定的方式,将其实力资源调配、综合使用。特别是考虑到欧盟在缺乏足够军事力量的情况下,是否能够将其经济、规范、制度等非军事的实力资源运用到高级政治领域,从而像大国一样行事。

<sup>①</sup> 关于“实力转化”的概念,可参见张晓通、王宏禹、赵柯:“论中国经济实力的运用问题”,《东北亚论坛》2013年第1期;张晓通:“中国经济外交理论构建:一项初步的尝试”,《外交评论》2013年第6期。

<sup>②</sup> C. Hill, “The Capability-expectation Cap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.3, 1993, pp.305-325.



## 二 “联系权力”:解读欧盟权力的新视角

在研究欧盟权力时,一个关键性的悖论是欧盟散落在各领域的实力资源的总量充裕与其在具体领域权力表现差强人意之间的矛盾。这里一个关键性的问题就是欧盟实力资源的跨部门、跨议题领域的流动问题。就经济总量而言,欧盟作为一个整体超过美国,是世界第一大经济体和贸易体。就人口、军事、科技、对外援助能力而言,欧盟拥有5亿受过相对良好培训和教育的的人口。欧盟也是世界上最早和主要的与发展中国家进行合作,提供人道主义援助的行为体,从2008年到2013年,欧洲发展基金是世界上最大的发展预算。同时,在欧盟共同外交与安全政策框架内,欧盟“彼得堡任务”已经实施了20多项各类型的民用的和混合型的军事行动。坦率而言,但凡欧盟能够将这些实力资源有效地组织起来配合使用,欧盟就将是世界上一个主要大国。

但正如奈所言:“具有丰富实力禀赋的国家,并不总能得到它想要的结果”。<sup>①</sup> 这里就涉及到权力运用的问题。一是权力资源的组织问题,二是权力资源的流动性问题(fungibility)。对于前者,查尔斯·金德尔伯格(Charles Kindleberger)就曾将权力定义为“能够被有效利用的实力”,也就是“权力=实力+有效使用实力的能力”,这里的“有效使用实力的能力”就是战略,即将实力有效地组织起来达到某一项具体目标。<sup>②</sup> 对于实力资源在不同领域的流动性问题。克捷尔·戈德曼(Kjell Goldmann)区分了不同议题领域和情势的权力。他指出,甲方在某些领域对乙方有权力,但在其他领域或其他情势就没有。<sup>③</sup> 这里反映出在权力运用领域,存在着“整体论”和“情势论”的争论。传统的现实主义通常抱有这样一种观点,“最强大的国家利用其总体支配地位获取在弱势问题上的主导权,确保总体的经济和军事结构与任一问题领域的结果相符。因此,世界政治被视为无缝之网”<sup>④</sup>。这也就是说,对于现实主义的整体论者而言,军事权力是有很强的自上而下的流动性的。而对于新自由制度主义的情势论者而言,权势是依据情势的。武力等政治安全领域的实力资源无法轻易流入到经济领域,世界政治不再是铁板一块,而是由不同议题领域的不同结构共同组成。世界政治在多个范围内的割据使得权力资源流动性降低,也就是说,从一个范围到另一个范围

① J. Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, p. 8.

② C. P. Kindleberger, *Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*, New York: Basic Books, 1970, pp. 56, 65.

③ K. Goldmann and G. Sjostedt eds., *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*, London: Sage Publications, 1979, pp. 13-14.

④ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第32页。

的流动性减小。<sup>①</sup>

总体看,虽然基欧汉和奈等新自由制度主义者反对现实主义者所说的这种自上而下的实力资源流动方式,认为国际政治不是无缝之网,议题领域之间的实力流动是困难的,但他们并没有思考,实力资源从经济领域流向其他政策领域,包括向高级政治领域流动的情况,换言之,他们没有考虑从财富到权力、从低级政治到高级政治的这类自下而上的实力资源流动方式。而这恰恰是本文研究的重点,即欧盟是否能够将经济、规范、制度等非军事的实力资源运用到高级政治领域,从而像大国一样行事。

关于欧盟权力资源的运用和流动性的问题,我们在这里可以采用比较政治学的方法,将欧盟与传统大国进行类比,通过类比,找出异同。就一个大国运用实力资源达到其目标而言,现实主义观念有三项内在的前提假定:第一,国家作为内在一致的单位行事;第二,现实主义者设定武力是可用和有效的政策工具。其他工具也可以被运用,但使用和威胁使用武力是行使权势的最有效手段;第三,部分地由于他们的第二项前提,现实主义者设定了世界政治中的一个问题等级,以军事安全问题为首——军事安全“高级政治”支配经济和社会事务“低级政治”。<sup>②</sup> 针对这三个现实主义的前提假设,我们可以针对欧盟权力提出两个问题,即欧盟作为一个行为体实施权力的战略自主性和欧盟的非军事性这两个问题,并研究欧盟是否能够以及如何克服这两个问题,从而将其实力资源转化为权势。

第一,欧盟是否能够被视作内在统一的战略行为主体?对于大多数美国国际关系学者而言,欧盟现在不是,今后也不会是一个单一的战略行为体。约瑟夫·奈认为,“欧盟在贸易、货币政策、农业,以及越来越多地在人权和刑法方面是统一的……但外交和防御政策的权力还主要是在成员国政府手里。钱和枪,这些传统国家硬实力的大牌还握在成员国手中。”<sup>③</sup>毫无疑问,与主权国家相比,欧盟还仅仅是一个演进中的国家联合体,存在着双层多头结构。从其权限来看,由欧盟掌握的专属权限仅有四个:贸易、农业、竞争政策和汇率。其他权限要么是共有权限,要么是成员国专属权限。在这种情况下,欧盟内部的讨价还价、相互协调是大量的和常态化的。也就是说,在欧盟开展对外谈判的过程中,欧盟内部需要先进行一系列的谈判。这就是为什么有学者在分析欧盟经济外交行为时,将欧盟的经济外交定义为“欧盟在对外经济政策领域的决策

<sup>①</sup> R. O. Keohane, *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*, in Robert O. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p.184.

<sup>②</sup> [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》。

<sup>③</sup> J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, pp.78-79.

和谈判”。<sup>①</sup> 欧盟经济外交实施过程中存在国内和国际两个层面。与主权国家不同,欧盟利益偏好的确定需要经过两个层次:一是在成员国层面,二是在欧盟层面,而一般主权国家的利益集中只需要开展一次,即在国家内部完成,而欧盟需要开展两次。这就大大增加了欧盟内部开展利益置换、实施联系战略的复杂程度和频繁程度,但同时也增加了欧盟层面对成员国和地方利益的屏蔽程度。欧委会或欧洲央行等欧盟机构可以以欧盟整体利益为由,拒绝单个或少数成员国的利益诉求。尽管欧盟成为单一的联邦国家似乎遥不可及,但从对外谈判的角度看,只要欧盟内部有制度化的协调机制,利益置换就可以持续进行,欧盟就可以获得事实上的、有限的战略整体性和内在一致性。

欧盟的权力投放是一个内外连通的系统,具体可以分为欧盟内部和对外两个系统。第一个系统是欧盟内部的协调,主要是欧盟内部实力资源的动员、传输、整合,形成欧盟的“战略行为主体性”。第二个系统是对外谈判,是欧盟对外的权力投放。这两个系统不是彼此隔离,而是相互连通的。在欧盟的内部系统中,欧盟主要的目的是成为一个类似于其他国家的“单一”、“连贯”的战略行为主体。事实上,欧盟内部的工作方式就如同一个永动的谈判机器(permanent negotiating machine)。<sup>②</sup> 正如安德鲁·莫拉夫切克(Andrew Moravcsik)所言,在一揽子谈判中的议题联系和补偿支付(side payments)是欧共体谈判史中一个永恒的主题。<sup>③</sup>而且欧盟内部的议题联系是在一种高度机制化的环境中进行的。这一机制化的环境就是在欧盟一体化进程中形成的条约、规范、机构等。欧盟机构内部、成员国之间、欧盟机构与成员国之间在这样的机制体制环境中进行持续的横向与纵向的谈判与利益协调。其利益置换的强度、频率和机制化程度,远远超过中国、美国等单一的主权国家。在对外政策领域,《里斯本条约》之前,存在着三大支柱的分野,其决策程序也不同。而《里约》通过之后,至少在形式上,三大支柱合三为一,采取了单一的制度框架,<sup>④</sup>且都采取有效多数的投票机制。根据《里约》,欧盟设立了新的欧盟主席和对外行动总署,制定了一整套针对所有欧盟对外政

① [英] 史蒂芬·伍尔考克:《欧盟经济外交——欧盟在对外经济关系中的作用》,张晓通译,上海:上海人民出版社 2015 年版。

② 与欧盟驻华代表团一位外交官的谈话触发了作者的灵感。这场谈话发生在 2016 年 1 月 20 日,北京。

③ A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, UK: UCL Press, 1999, p. 65.

④ 详见《里斯本条约》C 条款。2009 年获得批准的《里斯本条约》将欧盟的三大支柱(欧共体、共同外交与安全政策和司法内务合作)合而为一,将贸易、环境、发展及人道主义援助与对外政策统一起来。《里斯本条约》规定欧盟取代欧共体,并赋予欧盟以法人地位;“刑事事务上的司法与警察合作”,与边境检查、移民、避难等民政事务一起,被归入《罗马条约》有关“自由、安全与公正区域”的新编中;将欧盟负责外交和安全政策的高级代表和欧盟委员会负责外交的委员这两个职权交叉的职务合并,设立欧盟外交和安全政策高级代表一职,全面负责欧盟对外政策。

策的统一目标和决策程序。《里约》第205条将贸易和投资政策整合入欧盟对外行动,从此贸易政策在“欧盟对外行动的原则与目标框架下”(第207条第1款)制定。这些基本原则和目标主要包括:巩固和坚持民主、法治、人权和国际法原则;致力于世界和平、安全和可持续发展;推动建立一个基于牢固的多边合作和世界良治的国际制度。

有关欧盟战略行为整体性的讨论,可以从欧盟新安全战略的探讨中窥见一斑。继2003年《欧盟安全战略》(又称“索拉纳文件”)之后,时隔十三年,欧盟拟于今年6月推出新版《欧盟安全战略》。新版安全战略(讨论稿)认为,在一个更加连通、更具争斗性和更加错综复杂的世界新形势下,由共同安全与防务政策所开创的“综合性外部危机解决方法”(comprehensive approach to external conflicts and crises)对于指导欧盟对外政策乃至欧盟其他领域政策具有重要帮助。新的安全战略明确提及使用这种整体性方法以加强成员国内部协调和政策间的联系,并将内外政策相结合。<sup>①</sup> 长久以来,欧盟的共同安全与防务政策(CSDP),特别是军备能力都是被诟病的对象,由于受到成员国意愿、经费、人员、情报和后勤等方面的限制,欧盟的作战部队在解决地区大规模冲突中,难以发挥主导作用。为此,2013年欧洲理事会就曾举行过关于加强防务能力、提升CSDP效率与影响力的讨论。<sup>②</sup> 在实现军备整合的方式中,有如荷兰国防部长亨妮斯近期所主张的,在安全和防务领域对各成员国军事能力进行更加“整体使用”的军备联合方式。<sup>③</sup> 也有利比亚战争期间,欧盟发展起来所谓的“框架国模式”,即由欧盟核心国承担军事行动,利用该国军事资源和指挥系统,其他国家配合,以此作为欧盟整体力量的延伸。<sup>④</sup> 从欧盟共同安全与防务政策的最新发展中,我们可以看到,欧盟事实上是在尝试通过灵活多样的方式获得战略行为自主性和整体性。只要能达到目的,欧盟安全与防务领域的牵头和实施主体可以是欧盟,也可以是核心成员国。

第二,欧盟的非军事性对其权力发挥有何影响? 由于缺乏强大的军事力量,欧盟在实施联系战略时将不得不主要倚重非军事实力资源,特别是经济实力、规范性权力和制度权力资源。欧盟的经济实力资源主要源于欧盟内部大市场、欧元区的建立以及与第三国的经贸关系,包括欧盟相对于第三国在贸易、投资、技术转让、发展援助方面

<sup>①</sup> EEAS Strategic Planning, “The European Union in a Changing Global Environment”, June 25, 2015, <https://europa.eu/globalstrategy/en/strategic-review-european-union-changing-global-environment>, last access on 23 February 2016.

<sup>②</sup> EEAS, “About CSDP—an Overview”, [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm), last access on 23 February 2016.

<sup>③</sup> Xinhua News Agency, “EU Security, Defense: The Netherlands calls for more joint use of capabilities”, [http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/06/c\\_135079099.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/06/c_135079099.htm), last access on 23 February 2016.

<sup>④</sup> 张迎红:《欧盟共同安全与防务政策研究》,北京:时事出版社2011年版,第342页。

的实力优势。一般而言,对第三方的投资越多,第三方就会投入更多的精力维护与欧盟的良好关系。欧盟不仅是世界上最大的投资者,还是最大的技术和设备提供方。发展援助是欧盟重要的经济实力资源,欧盟是最早与发展中国家合作和开展人道主义援助的国家。历经几十年的实践,欧盟形成了一套完善的发展援助体系,其发展援助项目遍布世界。所谓制度性权力资源,指的是欧盟内部的和对外的制度构建,包括欧盟自身的权限、掌握的政策工具和与第三国的多双边机制建设以及作为当前国际秩序的领导和守护者。与前两种资源相比,制度性实力资源为欧盟实施权力战略提供了制度化环境和保障。以欧盟贸易政策为例,欧盟形成了较为完备的正式和非正式的制度体系。在决策机制上,欧盟形成了以成员国和欧委会为关键行为主体的“委托-代理”模式,即欧委会在与各利益部门、非政府组织和欧洲议会进行磋商的基础上启动和起草议案,理事会决定授权和批准欧委会对外商签的贸易协定;在对外方面,欧盟已经建立比较完善的贸易政策工具箱,包括共同关税、共同进口政策、贸易保护、共同出口政策,欧盟通过这些高度一体化的政策工具来发挥其制度性实力;欧盟通过协议谈判、建立伙伴关系和对话机制等,在双边、区域乃至全球建立起了密集的制度结构和网络。上述这些实力资源都有可能转化为欧盟的权力和影响力。

欧盟的非军事性对欧盟实力资源流动和权力战略的实施方式具有决定性的影响,这也是欧盟联系权力不同于传统大国的特质所在。通常而言,实力资源的流动是通过联系战略(linkage strategy)来进行。所谓“联系战略”,其实质是将一方相关领域的实力资源相互联系、调度、配置、打包,以此增强一方的谈判优势。“联系战略”的关键是通过“联系”方式,改变谈判双方力量对比,而联系的对象可以是议题联系,也可以是联系新的利益攸关方,从而改变原先的谈判格局,以此加强谈判地位。就实力资源的流向而言,联系战略可以分为三种方式:第一种是从上至下的联系,即通过将军事安全议题与社会议题挂钩,将高级政治领域的实力资源转移到低级政治领域,从而获得在低级政治领域的权力优势,即实现“世界政治的无缝之网”;第二种是水平联系,即将同属于高级政治或同属于低级政治领域的议题相联系,议题之间无等级之分,如环境、发展与贸易问题同属于低级政治领域。1996年,欧盟正式提出在1992年《里约可持续发展宣言》的基础上,将贸易与环境问题挂钩,<sup>①</sup>就属于这种类型的水平议题联系;第三种是从下至上的联系,是将低级政治的实力资源优势转移到高级政治领域,以实现政治安全目标。笔者最感兴趣的就是这种从下至上的议题联系,即欧盟作为一支

<sup>①</sup> S. Lightfoot and J. Burchell, “The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No.1, 2005, pp.75-95.

非军事力量,在多大程度上能够通过议题联系这种权力战略弥补其军事力量的先天不足。现实主义观点认为,实力资源的流动都是自上而下,即从军事安全领域流向非军事领域、从高级政治流向低级政治。由于欧盟不具备强大的军事力量,因此无法依赖军事力量实现其非军事的利益目标。而基欧汉等制度主义者虽然反对这种自上而下的实力资源流动方式,他们认为国际政治不是无缝之网,议题领域之间虽然可以实现实力资源的双向流动,但实力资源流动是困难的。<sup>①</sup> 笔者与基欧汉观点不同之处在于,笔者认为实力资源可以从经济领域流向军事安全领域,即实力资源“自下而上”的流动,而且这恰恰是欧盟权力战略的一个主要特征。从欧盟的对外政策实践来看,欧盟的联系战略至少有以下六种政策表现。

一是通过贸易政策实现外交与安全政策目标。《里斯本条约》将欧盟共同贸易政策与欧盟整体对外行动的原则和目标相挂钩。<sup>②</sup> 在2015年10月14日发布的欧委会最新的贸易战略中,欧盟主动将贸易与其他议题挂钩,以求实现外交和价值观目标。<sup>③</sup> 其具体表现就是通过给予发展中国家援助和普惠制待遇,对发展中国家施加政治影响,甚至追求政治体制的改变。<sup>④</sup> 另一方面,欧盟特别倚重自贸区或联系协定谈判实现其地缘战略目的。最典型的就欧盟与乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦等前苏联加盟共和国商签的“深入和全面的自由贸易协定”(Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA)以及欧盟与美国正在谈判中的“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)。这类协定的地缘政治色彩非常浓厚。根据协定,DCFTA将为乌克兰提供一个贸易现代化框架,通过逐步取消关税和配额,实现市场开放以及制定针对各贸易领域的统一法律、标准和规范,使乌克兰的经济符合欧盟标准。<sup>⑤</sup> 虽然欧盟极力避免地缘政治一词,但DCFTA仍被很多学者视为其地缘战略的一部分,为维护欧盟周边地区稳定和欧盟东扩战略提供支持。<sup>⑥</sup> 欧盟贸易委员马尔姆斯特伦在2015年的演讲中也强调DCFTA对于欧盟安全的重要性。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup> R. O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", in R. O. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p.184.

<sup>②</sup> 王宏禹,“欧盟经济外交的特点及中国的应对策略”,《欧洲研究》2014年第4期,第88-99页。

<sup>③</sup> European Commission, "Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy", March 2016, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf), last accessed on 23 February 2016.

<sup>④</sup> C. Hill and M. Smith, *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 402.

<sup>⑤</sup> EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area, 17 April 2013, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_150981.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf), last accessed on 23 February 2016.

<sup>⑥</sup> A. Studdart, "Europe's Trade Strategy at a TTIP-ING Point", *Global Economics Monthly*, Vol. III, Issue 7 2014, [http://esis.org/files/publication/140731\\_Global\\_Economics\\_Monthly\\_Vol\\_3.pdf](http://esis.org/files/publication/140731_Global_Economics_Monthly_Vol_3.pdf), last accessed on 23 February 2016.

<sup>⑦</sup> C. Malmström, "The Geopolitical Aspect of TTIP", Speech at ALDE Hearing on TTIP, Brussels, 3 June 2015.

由于该协定针对的乌克兰是俄罗斯的传统盟友和重要贸易伙伴,结果该协议引起俄罗斯的强烈不满和抵制。<sup>①</sup>乌克兰前总统亚努科维奇推迟签署 DCFTA 甚至导致了乌克兰的国内政治危机,在俄罗斯和北约干预后最终酿成“乌克兰危机”和克罗米亚并入俄罗斯。美欧之间的 TTIP 同样具有极其重要的地缘战略作用。<sup>②</sup>一方面,面对亚洲的崛起,TTIP 将强化美欧合作,在 WTO 之外另起炉灶,制定全球贸易规则。另一方面,长期以来欧盟的天然气进口依赖俄罗斯,而 TTIP 使美国向欧洲出口石油和天然气成为可能,<sup>③</sup>这极大地改善了欧盟的能源安全环境。

二是扩盟政策。欧盟的扩盟政策是其通过设立前提条件来实现经济实力资源向政治权力转化的主要手段,而这是一般传统大国通过和平方式所无法实现的。欧盟在 1993 年哥本哈根首脑会议确定严格的入盟标准即“哥本哈根标准”:(1) 建立稳定的机构以保障民主、法治、尊重人权和保障少数民族权益;(2) 具备正常运转的市场经济体制和应对联盟内部竞争压力和市场力量的能力;(3) 具有履行成员国义务的能力,包括赞同政治、经济和货币联盟的目标。《阿姆斯特丹条约》明确规定入盟的政治标准:申请国必须具有民主政治体制,如果在入盟后有践踏民主和违反人权的行为,欧盟通过成员国一致表决,可暂时停止该成员国在欧盟中的一些权力,而政治标准也被视为决定欧盟何时启动入盟谈判的先决条件。<sup>④</sup>通过扩盟政策,新入盟国家可以获得政治、经济多方面的收益。政治上,新入盟国家通过加入欧盟,一是可以提升国际地位;二是可以参与欧盟决策;三是提升自身国家形象。<sup>⑤</sup>经济上的收益则更为可观。首先,欧盟成员国地位从根本上改变了新成员国的规制环境,新成员国的政府和企业必须接受欧盟法规的约束;其次,加入欧洲单一市场,促进了新成员国贸易和投资规模的增长,商品、服务、资本和人员的自由流动增强了经济的活力;再次,新成员国可获得欧盟基金,该基金不仅促进了新成员国基础设施等领域的改善,也推动了成员国的经济发展;<sup>⑥</sup>最后,欧盟对落后成员国及其地区会实施区域援助。欧共体自成立以来,历经数次扩大,由原来的 6 个扩展到现在的 28 个成员国。欧盟正是充分利用其吸引力,对其

<sup>①</sup> “与欧盟签署联合国协定对乌克兰意味着什么?”,新华网,2014 年 6 月 28 日, [http://news.xinhuanet.com/world/2014-06/28/c\\_1111358669.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-06/28/c_1111358669.htm), 2016 年 2 月 23 日访问。

<sup>②</sup> C. Malmström, “The Geopolitical aspect of TTIP”.

<sup>③</sup> 刘丽荣:“TTIP 的地缘政治”,《东方早报》2014 年 3 月 27 日, <http://www.iis.fudan.edu.cn/e1/15/c6897a57621/page.htm>, 2016 年 2 月 23 日访问。

<sup>④</sup> 陈志敏、[比利时]古斯塔夫·盖拉茨:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,北京:时事出版社 2003 年版,第 289-291 页。

<sup>⑤</sup> B. Geremek, “Thinking about Europe as a Community”, in K. Michalski ed., *What Holds Europe Together?* Central European University Press, 2005, pp.5-12.

<sup>⑥</sup> 孔田平:“试论欧盟扩大对中东欧新成员国的影响”,《欧洲研究》2014 年第 4 期。

他希望加入欧盟的国家广泛使用“胡萝卜”政策。通过扩盟政策中蕴含的经济硬实力,欧盟将其自由、民主、法治等规范性权力目标扩展到中东欧和东南欧的前社会主义国家中去;也就是通过此种方式,欧盟重塑了冷战后的欧洲秩序。

三是经济制裁。经济制裁的实质就是通过强制性的经济硬实力的使用,达到政治和安全目的。对于欧盟而言,经济制裁是其实施共同外交与安全政策的重要工具。<sup>①</sup>截至目前,欧盟对包括俄罗斯、中国、伊朗、叙利亚、缅甸、海地等三十多个国家的制裁依然有效,其中大多数的制裁措施都包含经济制裁内容。<sup>②</sup>例如,在乌克兰危机中,欧盟对俄罗斯实施了多轮经济制裁,突出运用了经济与军事安全挂钩的联系战略。

四是“结构性外交政策”。所谓“结构性外交政策”,指的是欧盟通过合作协议的方式与邻国和遥远的伙伴发展联系。这种外交政策的特点是重视长期而非短期目标,通过渐进的方式来改变对方行动的条件;其权力实施的方式是以民事而非军事方式为基础;其目标是加强合作、达成共识、强化国际机制并将多边主义推广至各个层次。这种政策并不排除强制的一面:通过设置条件,欧盟可以在对方拒绝欧盟条件的情况下剥夺对方收益;授予第三方进入欧洲大市场的准入权或者对第三方提高关税。<sup>③</sup>结构性外交政策亦被称作“合作政策”或“合作权力”(cooperation power)。

五是“大交换”战略(Grand Bargain)。其主要载体是欧盟与第三国签署的包含众多议题领域的混合协定<sup>④</sup>、建立的战略伙伴关系<sup>⑤</sup>和峰会制度。“大交换”的谈判方式并不是欧盟独有,而是普遍应用于大国间政治博弈和多边谈判。例如,在世界贸易组织内部的谈判模式,就是将多项议题组织起来,进行“一揽子谈判”,实施“大交换”。这种谈判方式有助于实现利益总体平衡,对跨国谈判过程中国内利益受损的部门和团体进行补偿,从而有利于国内达成一致。这种一揽子的谈判方式对于欧盟这样一个非军事力量而言尤其重要,通过这种长期的全面合作伙伴关系,欧盟可以对另一方进行长期的、潜移默化的塑造。

<sup>①</sup> European External Action Service, “Sanctions Policy”, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm), last accessed on 23 February 2016.

<sup>②</sup> European Commission, “European Union Restrictive Measures (Sanctions) in Force”, April 20, 2016, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm), last accessed on 23 February 2016.

<sup>③</sup> [意]马里奥·泰洛:《国际关系理论:欧洲视角》,第180页。

<sup>④</sup> 荷兰著名国际法学者亨利·谢尔莫斯(Henry Schermers)从实质和程序意义上综合考量,将混合协定界定为“由国际组织、部分或全体成员国以及一个或更多的第三国作为缔约方,并且国际组织与成员国均不享有其全部实施权能的一种条约类型”。参见 H.G. Schermers, “A Typology of Mixed Agreements”, in O’Keefe and Schermers eds., *Mixed Agreements*, Nijhoff, 1983, pp.23-27。其他欧盟法学者在对混合协定定义时也基本上遵循了他的思想。

<sup>⑤</sup> 在前任欧盟外交与安全事务高级代表凯瑟琳·阿什顿的推动下,欧盟提出与巴西、加拿大、中国、印度、日本、墨西哥、俄罗斯、南非、韩国、美国十个重要国家建立战略伙伴关系。



六是向欧盟之外国家借力的谈判方联系战略(Linkage with Third Party)。“谈判方联系”的提法,最早见于1983年发表在《国际组织》上的论文“谈判算术:增加和减少议题和谈判方”。<sup>①</sup>该文作者认为,在谈判当中议题和谈判方的数量本身就是谈判中的变量,增加那些对谈判实质能产生影响或在谈判中有实质利益的谈判方,将增加一方的谈判筹码或合法性。在欧盟外交政策实践中,增加谈判方的例子比比皆是。事实上,在欧盟开展对外谈判时,识别利益攸关方、构建谈判联盟是关键的一步。联盟对象的选择并无定规,可以是欧盟之外的传统大国,也可以是发展中国家、小国。只要能增强欧盟的谈判地位,欧盟都会考虑。但我们同时发现,在跟与欧盟价值观不同的政治军事强国谈判时,欧盟往往选择向美国借力。欧盟对美国始终是一种矛盾心理,既想摆脱美国的束缚,寻求自身的“独立性”,又发现始终无法真正离开美国。在这种矛盾心理的驱使下,欧盟形成了一种与美国若即若离的谈判方联系战略,即在全球政治经济的舞台上,欧盟时刻观察美国,根据利益的需求选择与美国“搭伙”或“散伙”、跟随或单干、合作或竞争。

### 三 案例研究:中欧关系演进和中欧纺织品谈判<sup>②</sup>

这一部分拟通过中欧关系演进(1975-2004年)和2005年中欧纺织品谈判这两个案例展示欧盟的联系战略实践。对中欧关系前三十年历史的梳理,旨在从宏观战略层面探讨欧盟对华联系战略的设计与实施,并检讨其成败得失。对中欧纺织品谈判案例的研究,旨在从微观战术层面探讨欧盟对华联系策略的设计与实施。在这两大案例中,我们既能看到欧盟“自下而上”的联系战略,也能看到欧盟经常使用的水平议题联系战略以及基于欧盟规范性实力资源的联系战略;既能看到欧盟对外的联系战略,也能看到欧盟内部的联系战略。据此,我们对欧盟丰富、灵活的联系战略就有了一个较为全面的了解。

#### (一) 中欧关系演进(1975-2004年)

在中欧关系演进的每个历史节点上,欧盟都主动或被动地实施了联系战略,构成了欧盟对华外交实践的主要“脉络”。

##### (1) 1975年中欧建交。上世纪70年代上半期,欧共体国家遭遇持续经济衰退,急

<sup>①</sup> James K. Sebenius, “Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties”, *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, p. 307.

<sup>②</sup> 在这两个案例中,本文第一作者曾经是一线谈判人员。这既能给本案例的分析带来一线的观察,但也可能牺牲一定的客观性。作者在行文中已尽量避免主观性判断。

需在经济增长方面有所作为,而中国市场大、原材料丰富、经济增长迅速;且美国和日本已经捷足先登。在此背景下,欧共体国家普遍感觉到有必要大力发展对华关系。时任欧共体对外关系委员的英国人克里斯托弗·索姆斯(Christopher Soames)于1975年5月访华,开启了欧共体与中国建交的“破冰之旅”。在索姆斯明确了欧共体与台湾不会续签纺织品协定、不会维持任何官方联系之后,当时身患重病的周恩来总理在北京医院接见了索姆斯一行,同意中欧建交,派驻大使,并与欧共体商签《中欧贸易协定》。<sup>①</sup> 中欧建交是中欧之间政治利益与经济利益取得平衡的结果。当时的欧共体最大的利益需求是获得外部世界的认可,获得外部世界对欧洲一体化的支持,并通过贸易协定的签署获得实际经济利益。索姆斯实际上是在超越欧共体权限的情况下,在“台湾问题”上明确表态。<sup>②</sup> 也正因为索姆斯的这一越级授权行为,将政治议题(不与台湾延续官方关系)与经济议题(中欧贸易协定)挂钩,将欧共体的政治实力资源“调拨”到了经贸领域,从而推动扫除了中欧建交之间最大的政治障碍。

(2) 1989年政治风波。事件发生后,欧共体对华实施了严厉的经济制裁,包括对中国实行武器禁运,暂停双边高层接触,推迟实施欧共体及其成员国与中国新的合作项目,减少文化、科技合作项目等,<sup>③</sup> 指望通过经济制裁,迫使中国改变人权政策,甚至改变政治制度。但欧共体的制裁并没有达到预期效果,将人权与经济议题“挂钩”的战略很快就被迫“脱钩”。事实上,欧盟“挂钩”战略从一开始就“千疮百孔”。德国偏向于对中国采取较为温和的态度,而法国则偏于强硬。<sup>④</sup> 而英国考虑到正在进行关于香港问题的谈判,不得不立即解除高级接触禁令。<sup>⑤</sup> 1989年9月28日,意大利外长德米凯利斯(Gianni De Michelis)公开指出:“我们当然要不断对人权问题施加压力。但是将中国这样一个重要的国家与欧共体一直分隔开,并无裨益。我们相信,继续孤立中国这样一个大国是错误之举。触动中国的唯一方法是通过道德劝说,并且必须在坦白的外交关系框架下进行。”<sup>⑥</sup> 1990年10月22日,欧共体外长们决定逐渐恢复与中国的经济合作,并重新建立高级接触。<sup>⑦</sup> 法国外长罗兰·杜马(Roland Dumas)用“中国

<sup>①</sup> H. Kapur, *China and the EEC: The New Connection*, Martinus Nijhoff Publisher, 1986, p.31.

<sup>②</sup> 有关“台湾问题”的表态因为涉及到第三国主权问题,历来是欧共体成员国的权限范围。当时的欧共体主要是负责经济事务,在第三国主权问题上其实并没有权限。

<sup>③</sup> *European Foreign Policy Bulletin*, No. 89/180.

<sup>④</sup> P. Baker, “Human Rights, Europe and the People’s Republic of China”, *The China Quarterly*, No. 169, *Special Issue: China and Europe since 1978: A European Perspective*, 2002, p. 50.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*.

<sup>⑥</sup> *International data and information*, “Western Leaders Talking about Peacefully Transforming China”, Issue 8, 1991, pp. 15-16.

<sup>⑦</sup> *European Political /Cooperation Bulletin*, Vol. 6, No. 1, 1990, Florence: European University Institute, p. 454.

在伊拉克事件上支持西方国家的立场”解释了这一决定。<sup>①</sup> 同样在这一天,关于发展援助、出口信贷和商业性贷款的禁令也被撤销。1991年7月,欧共体取消了对欧共体成员国领导人访问中国的限制。1994年12月,德国担任欧盟轮值主席国期间正式通知中国,十二个成员国一致决定取消对领导人互访和军事交流的禁令。至此,除了武器禁运,其他所有制裁均被取消。这一案例充分说明,欧共体很难在共同体层面长期维系有负面效应的联系战略,这主要是因为:欧共体优先考虑寻求经济利益;成员国之间的国家利益时常处于竞争状态;欧共体对外经济目标与政治目标之间存在矛盾;以及中国有效的外交斡旋。

(3) 中欧逐步建立“全面战略伙伴关系”(1994-2004年)。具体可以分为两个阶段:第一阶段(1994-2000年),欧盟于1995年实施新的对华政策,中欧双方于1998年建立了建设性伙伴关系;第二阶段(2001-2004年),欧盟和中国首先在2001年建立全面伙伴关系,随后在2003年宣布建立全面战略伙伴关系。

在第一阶段(1994-2000年),欧盟的联系战略存在于三个宽泛的议题领域,即政治/安全问题、经济贸易问题和人权问题。政治上,欧盟与中国之间存在着利益置换的“市场”。中国期望欧盟成为未来多极世界的一极,而欧盟希望得到中国对其一体化事业的支持,并促进多边主义的发展。经济上,欧盟在中国入世问题上设立前提条件(conditionality),将中国进一步开放市场与欧盟同意让中国入世这两者挂钩。人权方面,欧盟试图将人权问题与中国经济社会开放联系起来,同时把人权问题置于中欧伙伴关系的大背景下,期望中欧整体关系的改善能够增加欧盟在人权问题上对中国的影响力和话语权,这是一种更加柔性的议题联系。值得注意的是,欧盟的联系战略除了在三大议题领域内部实施之外,政治、经济与人权三大议题领域之间也存在议题联系。总体来看,这些联系取得了一些效果,例如双方建立了人权对话,并扩展了对话的内容。

第二阶段(2001-2004年),中欧以建立全面战略伙伴关系为基础,将合作交流推向了“蜜月期”。政治上,伊拉克战争严重损害了跨大西洋联盟关系,欧盟需要中国同美国的单边主义和单极趋势做斗争,并能一如既往地坚持世界多极化主张。而中方需要欧盟继续坚持“一个中国”的原则、早日解除军售禁令并与中国一道推进国际关系民主化。中方与欧方的利益诉求之间建立起了隐形的议题联系,这为中欧伙伴关系发展奠定了坚实的战略基础。经济上,欧盟在中国进一步市场开放与欧洲市场对等开放

---

<sup>①</sup> A. Feege, *Internationale Reaktionen auf den 4 Juni 1989 in der VR China, Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1992, p. 130.

之间建立了因果联系,并与中国一起努力推进“多哈回合谈判”。

这个时期是欧盟与中国外交关系发展的“蜜月期”。欧盟通过建立和加强与中国的伙伴关系,向中国施加影响,以实现自身政治与经济目标。伙伴关系并不是指毫无问题和压力的完全和谐的关系,而是为中欧之间实现利益置换提供了可信的制度框架。得益于新建立起来的伙伴关系,中欧双方将不同的议题以各种组合进行联系和利益置换,中欧伙伴关系又因为已有和新增的议题联系得到进一步强化。简言之,伙伴关系有助于议题联系,而议题联系反过来又能巩固伙伴关系,并促进新联系的产生。总体看,欧盟在中欧伙伴关系时期获得的利益要远大于其在1989年以后通过“高压”所能获得的收益。

## (二)2005年中欧纺织品谈判

2005年发生了中欧纺织品大战,在中欧经贸关系历史上,“欧盟第一次目睹了中国真实的商业实力和巨大的出口能力,并且强烈地感受到(面对中国输欧纺织品)出现在消费者、进口和零售商、生产商之间的紧张关系。”<sup>①</sup>在整个纺织品危机过程中,欧委会作为欧盟方面的谈判代表,综合运用了成员国内部联系、认知联系、与美方联系等多项联系战略。

(1)欧盟内部的议题联系。2005年中欧纺织品贸易摩擦期间,欧盟内部就是否对中国纺织品设限存在分歧,其中态度最为坚定的两端分别是法国和瑞典。以法国为首的南欧和部分新成员国坚持对华设限,<sup>②</sup>而以瑞典为代表的少数几个北欧国家反对设限,倡导自由贸易。法国总统希拉克将中方的纺织品出口视为“不能接受的野蛮入侵”。<sup>③</sup>而瑞典贸工部长托马斯·奥斯特罗斯(Thomas Ostros)则在英国《金融时报》上撰文针锋相对,反对任何要求中国纺织品自限的举措。<sup>④</sup>从纺织品问题年初爆发以来到最后中欧签署《中欧纺织品谅解备忘录》长达半年的时间里,欧盟不同成员国的立场是不断变化的。

开始阶段,在欧盟25个成员国当中,明确支持对华设限的大约有12个,分别是意大利、法国、波兰、西班牙、葡萄牙、立陶宛、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、匈牙利、希腊

① 对欧盟贸易委员曼德尔森内阁一位成员的访谈,地点:布鲁塞尔,时间:2009年7月22日。

② LesEchos, L'industrie textile européenne s'insurge contre les frilosités de Bruxelles, 20 Avril 2005, <http://archives.lesechos.fr/archives/2005/LesEchos/19389-87-ECH.htm?texte=textile%20chinois>, last accessed on 23 February 2016.

③ LesEchos, L'ACTUALITÉ DE LA CAMPAGNE L'«Europe puissance» s'impose comme un thème majeur de la campagne du «oui», 26 Avril 2005, voir <http://archives.lesechos.fr/archives/2005/LesEchos/19400-7-ECH.htm?texte=textile%20chinois>, last accessed on 23 February 2016.

④ T. Ostros, “EU Wrong to Seek Limits on China's Textile Exports”, *Financial Times*, 3 March 2005, <http://www.ft.com/cms/s/0/58abd090-8b89-11d9-89e5-00000e2511c8.html>, last accessed on 23 February 2016.

和比利时。英国、德国、荷兰和以瑞典为代表的北欧国家是支持纺织品自由贸易的;其中,荷兰和瑞典的政府代表在不同场合明确表示反对设限措施。这里起关键作用的是英国和德国。这主要是因为欧委会设限提案需得到部长理事会内部有效多数票才能获得通过,即获得总数为 321 票中的 232 票的支持,欧委会才能对中国纺织品实施数量限制(各成员国加权票数分布见表 1)。换言之,只要反对设限的成员国加权票数达到 90 票,则设限提案就无法被通过。从下表中可以看出,在反对设限的阵营中,英国和德国各握有 29 票,只要它们坚持反对对华设限,再加上北欧三国的支持,就足以构成阻隔少数(blocking minority)。令形势急转直下的事件是 2005 年的“5.29”法国《欧盟宪法条约》公投。在公投前,“法德枢纽”中的德国为了体现与法国的团结,德国总理施罗德访问巴黎。鉴于法国公投过程中,纺织品、土耳其入盟和欧盟服务贸易自由化指令已经成为最敏感的三大问题,为了挽救法国公投,确保欧盟一体化进程不会中断,德国改变了其在纺织品问题上坚持自由贸易的立场,转而支持法国,同意对中国纺织品设限。英国一向自诩为坚持自由贸易,但在纺织品问题上,其立场从最初的支持自由贸易,变成最后的“沉默无语”。据欧盟某一代表进口和零售商利益的组织透露,英国立场的转变主要是考虑到 2005 年下半年英国是轮值主席国,在纺织品问题上得罪法国、意大利等众多南欧国家,将直接影响其下半年的议事日程能否有效和顺利贯彻,毕竟在部长理事会部长级会议以及大使委员会(Coreper)内部讨论问题的方式是“滚木方式”(log-rolling),即“这次你帮我,下次我也会帮助你;这次你损害我的利益,下次要我帮你就难了”。在这样的情况下,反对设限的阵营由于失去了德国和英国的支持而渐渐败下阵来。

表 1 2005 年欧盟 25 国加权票数分布

国家	加权票数
德国	29
英国	29
法国	29
意大利	29
西班牙	27
波兰	27
荷兰	13
希腊	12
比利时	12
葡萄牙	12
捷克	12

匈牙利	12
瑞典	10
奥地利	10
斯洛伐克	7
丹麦	7
芬兰	7
爱尔兰	7
立陶宛	7
拉脱维亚	4
斯洛文尼亚	4
爱沙尼亚	4
塞浦路斯	4
卢森堡	4
马耳他	3
总数	321

资料来源:作者自制。

(2) 认知联系战略。欧盟大量使用其规范性权力资源,实施一种可以称为“认知联系”(cognitive linkage)<sup>①</sup>的联系战略,即在规范性权力资源的基础上,通过劝诱的方式让谈判对手觉得某一议题应归入某一类议题当中,改变对原先议题本质的判断,以达到不战而屈人之兵之效。这一联系策略的核心就是通过人为创造知识让对方接受,从而将本来不相干的议题联系起来。这种“人造的知识”<sup>②</sup>事实上是谈判一方建构、创造甚至篡改以符合自身利益的谈判策略。

在中欧纺织品谈判前和谈判中,欧委会将发展问题与纺织品贸易联系在了一起,实施了基于其规范权力资源的认知联系战略。欧委会试图劝说中国政府出于对其他

<sup>①</sup> 这一概念源于厄恩斯特·哈斯 1980 年在《世界政治》上发表的文章“为什么合作? 议题联系与国际制度”。哈斯在这篇文章中主要回答的问题是国际制度是如何产生的。他认为,国际制度源于两个步骤,第一步是本来不相关的议题形成“议题组”(issue-area),而这些议题组最终构成国际机制。哈斯提出,之所以一部分议题汇聚成为一个“议题组”,是因为谈判人员根据某一特定的知识战略(intellectual strategy)或随着对某一特定因果关系渐进的领悟,而将本来分散的议题联系成为一个“议题组”。哈斯强调,议题之间能否组合成为一个议题组,需要基于谈判方各自政治领导人是否接受这种认知上的组合。这就意味着在一定的劝服努力下,一国的谈判人员或政治领导人接受了一种新的观念,从而对其国家利益进行了重新界定或拓宽。哈斯将此种类型的认知联系称为“实质性联系”(substantive linkage),以区别于“策略性联系”(tactical linkage)和“分裂性联系”(fragmented linkage)。前者就是我们通常说的议题联系,这里联系的两项或多项议题之间不存在任何知识上的内在一致性,之所以将其联系就是为了获得谈判中讨价还价的优势地位。后者指的是议题间的联系是为了维持某种联盟,而不是因为这些议题之间存在内在的联系性。哈斯最感兴趣的还是“实质性联系”。“实质性联系”的实质,就是通过人为创造知识让对方接受,从而将本来不相干的议题联系起来。See E. B. Haas, “Why Collaborate? Issue-linkage and International Regimes”, *World Politics*, Vol. 32, No. 3, 1980, p. 374.

<sup>②</sup> E. B. Haas, “Why Collaborate? Issue-linkage and International Regimes”.

发展中国家的利益考虑而限制其对欧洲市场的出口,因为中国对欧盟市场的出口挤占了其他发展中国家在欧洲的纺织品市场份额。这种认知上的联系战略从2004年年底纺织品一体化正式开始后,欧委会就开始实施。在2004年12月9日的中欧领导人会晤上,欧盟贸易委员曼德尔森公开表示:“纺织品的自由化是中方应该获得的大奖。但我敦促中方同时要将纺织品出口控制在一个温和的增长空间内……这不是出于欧洲内部的保护的考虑,而是考虑在孟加拉、斯里兰卡、毛里求斯等发展中国家里面,有成百万的纺织业工人靠着纤细的纺织线头过活。他们如果不能适应中国导致的新的竞争压力,将面临严重的社会不安、极度贫穷,甚至可能出现社会动乱”。<sup>①</sup>2005年1月22日,曼德尔森在法国《费加罗报》上刊文表达了类似的观点:“中国纺织品大量出口值得欧盟高度关注,因为这会冲击发展中国家脆弱的纺织工业。在摩洛哥、突尼斯和孟加拉等发展中国家里,有数百万的就业岗位源自纺织业。在摩洛哥和突尼斯,40%的就业人口就业于纺织部门。为减缓纺织业向自由化过渡,这些国家将不得不依赖于它们最主要商业伙伴的纺织品预警系统。”<sup>②</sup>2005年3月15日,就在欧委会发布拟采取纺织品特别保障措施的行动指南前,曼德尔森再次提及欧委会采取特殊保障措施的原因之一是考虑到了脆弱的发展中国家纺织品受中国影响,以及判断是否启动特保措施的标准之一是对脆弱发展中国家纺织品生产商的可能的冲击。<sup>③</sup>

欧委会采取的这种认知联系战略,一方面是为了博取中方对其他发展中国家的同情;另一方面是为了组织起其他发展中国家和欧盟一道向中方施压。欧委会希望通过这种劝说策略,劝导中国实施自主出口限制,而不是由欧委会最终按下纺织品特殊保障措施的“核按钮”。欧委会毕竟不希望打贸易战,同时亦可缓解欧盟内部自由贸易阵营的压力。

欧盟的认知联系战略部分达到了其效果。中国方面承认中国对美欧纺织品的出口不仅对发达国家的纺织品,而且对发展中国家的纺织品出口构成了竞争。中国纺织品出口的迅速发展,既和发达国家相当一部分产品有竞争,也与发展中国家产生竞争。许多发展中国家对此高度警惕。考虑到中国与广大发展中国家之间的传统友谊和自身的发展中国家地位,当时国务院主管对外经济贸易的副总理吴仪曾多次讲过,在纺织品贸易问题上,一定要顾及发展中国家的利益,中国不能犯众怒,不能四面楚歌,失

① P. Mandelson, “The EU-China Relationship”, Speech at the EU-China Business Summit, The Hague, 9 December 2004.

② P. Mandelson, *Le double défi de l'adaptation*, Point de vue du Commissaire Mandelson dans “Le Figaro”, Bruxelles, 22 janvier 2005.

③ P. Mandelson, “Statement to the Trade Committee of the European Parliament on China and Textiles”, Brussels, 15 March 2005.

道寡助。2006年11月温家宝总理在会见毛里求斯总理拉姆古兰时指出,中方与欧美就纺织品问题达成的协议,很大程度上是考虑了非洲国家在欧美市场的利益。<sup>①</sup>

(3)与美方联系战略。中国与美国和欧盟的纺织品谈判是同步举行的。美国因素因此不可避免地成为欧委会谈判官员考虑的一个重要方向。事实上,曼德尔森在谈判中有意识地将两场谈判联系在了一起,动态地争取谈判优势地位。这是典型的增加谈判方联系战略,即联系美方因素。首先,欧委会借美国压力压中国。其次,曼德尔森有意识地采取了与美国不同的谈判态度,与美国保持一定距离,以此赢得中方好感以争取迅速结束与中方的谈判。在与中方时任商务部副部长高虎城的会谈中,曼德尔森明确表示,他将给予中方较美方更好的出价。<sup>②</sup> 根据笔者回忆,在与高虎城谈判前,曼德尔森负责的贸易总司给中方提出一个解决方案。但中方谈判人员在计算了欧方出价后发现欧方出价并不比美方更好。曼德尔森做出了吃惊的表情,并敦促其手下重新设计中方出价,以确保欧方出价要优于美方。<sup>③</sup> 据欧委会参与纺织品谈判的官员回忆,曼德尔森的确是要给予中方较美方更好的出价,即允许中方对欧盟出口有新的更大的增长。欧盟方面之所以这么做是出于三方面考虑:第一,欧盟方面不希望像美国那样实施单边限制措施。事实上,欧盟方面是希望在纺织品实现自由化以后给予中方应有的权益。因此,欧委会倾向于通过谈判的方式找到解决方案;第二,在纺织品问题上,让欧盟采取比美国更严厉的限制措施对欧方而言是不可想象的;第三,曼德尔森本能地反对对中国纺织品设限。<sup>④</sup> 事实上,在中美欧三方博弈中,政治和经济的考量同时存在。在欧委会的考量中,将自身与美国拉开距离从而获得北京方面的好感是有意义的。2005年时的中欧关系正处于升级为全面战略伙伴关系的“蜜月期”。在纺织品问题上给予中方特殊优待符合欧盟对中欧整体关系的定位。据欧委会一位谈判官员表示:“贸易委员本人非常希望与中国保持良好的关系,他并不情愿对中国设限”。<sup>⑤</sup> “无论我们双方如何评价中欧纺织品谈判,欧盟-中国关系在纺织品谈判结束之后反而得到了加强。由于双方解决了如此棘手的一个难题,政治上对双方而言都是个成功。与欧美贸易纠纷动不动就上升为贸易战和报复措施相比,中欧伙伴关系见证了双方成功解决了一个重大的贸易危机。在纺织品争端之后,欧盟与中国的关系成功恢复

① 中国新闻网,“温家宝总理会见毛里求斯总理 强调深化务实合作”,2006年11月6日,<http://news.163.com/06/1106/15/2V8MLCLJ000120GU.html>,2016年2月26日访问。

② 本文作者张晓通时任中国驻欧盟使团商务处官员,亲身经历了2005年中欧纺织品贸易摩擦处理的全过程。

③ 作者张晓通个人回忆。

④ Interview with the Commission Official Dealing with Textiles, Brussels, 2 July 2009.

⑤ Interview with the Commission Official Dealing with Textiles, Brussels, 2 July 2009.



正常并在一段时间内没出现麻烦。”<sup>①</sup>

2005年正巧是中欧建交三十周年。在此背景下,欧盟在中美欧三方谈判中采取了与美国拉开距离的战略型谈判方联系策略,从而大大加快了中欧纺织品谈判的进度,较中美纺织品谈判早6个月完成谈判,确保了双边政治关系不受到冲击。

#### 四 “联系权力欧洲”对中欧关系的启示

从上述欧盟对华联系战略的实践来看,联系战略是其整合谈判资源、增加谈判筹码的主要手段。具体而言,欧盟对华联系战略的实施有五大特点:第一,“联系”(linkage)既是欧盟处理具体议题的谈判策略,也是其推进对华整体关系的宏观战略。中国与欧盟关系的实质是谈判和利益置换,是不间断的谈判、不间断的利益置换。从1994年至2004年中欧关系演进中可以看出,欧盟的联系战略具体体现为“大交换”和“结构性外交政策”,是在政治、经济、人权各方面的利益置换,而在诸议题之上,又存在跨议题领域、整体性的利益置换。第二,欧盟对外联系的成败很大程度上取决于其内部的联系。欧盟内部联系的有效性和持久性决定了欧盟对外联系的有效性和持久性。事实上,由于欧盟内部利益多元,易于被分化,欧盟其实不善于长久地维持攻势外交。这点在1989-1993年期间欧盟部分对华政策从“挂钩”到“脱钩”就可见一斑。第三,欧盟通过柔性合作能获得比硬性对抗更多的实际利益。这一点可以被1975年至1988年、1994年至2005年中欧之间的合作所证明,而1989-1993年的对华政策实践充分说明欧盟的冲突性攻势外交一无所获。对此,欧盟有清晰的认识,承认“仅仅依靠频繁而尖锐的声明是有危险的,这样会淡化(真正要传达的)信息并导致中国政府做出本能反应”。<sup>②</sup>第四,欧盟在对华联系战略实践中,主要依托的是非军事性的资源,包括经济的、政治/战略的、规范性的(劝说和榜样)和制度性资源。一方面,欧盟利用其政治/战略资源,换取实际经贸利益。另一方面,欧盟大量运用“自下而上”的联系战略,即通过经济的、规范的、制度的实力资源达到政治/战略和安全上的目的。这一点不同于传统军事大国的联系战略,是欧盟权力运用的一大特色。第五,欧盟在开展对华关系时一直在向美国借力。无论是美欧关系紧张与否,在开展对华外交时,欧盟一直在打美国牌。

<sup>①</sup> Interview with the Commission Official Dealing with Textiles, Brussels, 2 July 2009.

<sup>②</sup> Communication of the European Commission, “A Long-term Policy for China-Europe Relations”, Com (1995) 279/final.

基于上述的经验总结并结合 2005 年以后中欧关系的发展<sup>①</sup>,笔者认为宜从以下五个方面着力开展对欧盟外交:

第一,重视并逐步适应欧盟的联系权力,形成对欧盟全面协调的谈判战略。从“联系权力欧洲”的视角看,欧盟本质上是一部巨大的谈判机器,其存在的价值就是开展对内和对外的谈判。中欧关系要发展,其核心是谈判的推进和有效开展利益置换。中国需要适应欧盟的这种权力性质和权力战略,开展“针锋相对”的联系战略和不停歇地推进系列谈判。目前着力的重点是盘点和用好中方不断增加的实力资源,特别是政治、军事、经济、金融、货币、市场和发展援助资源;同时,加强各部门、中央与地方对欧政策的协调配合。以《中欧合作 2020 战略规划》为指南,通过中欧领导人会晤、中欧经贸高层对话以及与成员国的双边高层对话推进谈判,换取实际利益,尽早解决市场经济地位问题;推进并用好中欧投资协定谈判,将投资协定与启动中欧自贸区谈判挂钩,尽早启动自贸区谈判。

第二,系紧利益纽带,从欧盟机构、次区域、成员国三个层次参与并塑造欧洲一体化进程。历史地看,在欧共体/欧盟发展的每个重要历史阶段,中国是仅次于美俄、对欧洲一体化进程有重大影响的外部力量。尤其是在当前欧盟面临“内忧外患”之际,更是中国发挥影响力的重要机遇期。对欧盟内部的利益关系和潜在分歧,要做到心中有数。战略上,中国希望一个强大的、自主的欧盟,但同时要有充分的意愿、资源和手段,对欧盟内部的利益关系有所影响。这里的关键是要适应“多速欧洲”的现实,与欧盟内部不同发展速度的次区域团体建立联系,大力发展与中东欧的“16+1”机制,探索与北欧和南欧次区域团体的机制化联系。要灵活利用与成员国日益增长的利益纽带,做到“收放自如”。“放”,即通过给予欧盟及其成员国支持,推进欧盟内部团结与一体化进程;“收”,即当中国重大利益受到威胁时,与欧盟内部的重要成员国和次区域团体进行利益协调,在不对欧洲一体化进程构成实质性负面影响的前提下,推动欧盟及相关成员国的政策调整。

第三,用好不断增长的军事硬实力,加大与欧盟的军事安全合作,换取更多实质利益。针对欧盟缺乏军事力量的短板,中方可以依托不断增长的战略、政治与军事实力,增加在欧盟周边(中东欧、波罗的海沿线、北海沿线、地中海沿线)、“后院”(非洲)及其传统影响力范围(拉美与加勒比)的实际存在,通过联合反恐、维和、打击海盗、发展

<sup>①</sup> 由于篇幅所限,本文没有对 2005-2015 年中欧关系最近十年进行专门的案例研究。但这十年的情况作者总体比较熟悉,在提政策建议时实际上是融入了对近十年中欧关系的思考。本文作者张晓通 2004 年至 2010 年在中国驻欧盟使团工作。2012 年调入武汉大学后,继续从事中欧关系研究。

援助、三方合作等模式,增加欧盟对中国的倚重,尝试与欧盟构建“全球合伙人”关系<sup>①</sup>;在时机成熟的情况下,推动欧盟放松直至最终取消对华军售禁令。

第四,引导欧盟“向东看”,不以意识形态画线,共同构建欧亚大陆上的均势体系。历史地看,欧盟的战略布局总是在“西顾”和“东进”或曰“大西洋主义”和“大陆主义”两者之间摇摆。目前是欧盟的“大西洋主义”时期,其将跨大西洋关系作为外交与经济战略的重中之重。乌克兰危机后,欧盟更是加重了对北约的依赖,并通过推动跨大西洋经济一体化建设,推进跨大西洋伙伴关系。除共同的价值观和经济利益之外,欧盟“西顾”的根本原因在于军事力量的缺失和对安全的需求,而美国是当前唯一的军事超级大国,这决定了欧盟对美的软弱、妥协和依赖,而在对中国、俄罗斯等其他传统大国时,必然采取亲近美国的联系战略。欧盟对美国的军事依赖,只可能等到美国军事霸权衰落以及欧盟“再军事化”之时才会缓解,但这将是一个漫长的历史阶段。就目前而言,中国需要通过“一带一路”、亚欧会议等制度性联系和经济纽带,引导欧盟“向东看”,推动欧盟战略重心从单一的“西顾”向“东西并重”方向发展,同时避免欧盟以意识形态画线,坠入“大西方同盟”。

第五,在注重欧盟内部立场差异的基础上,通过进一步加强双边沟通机制的建设来管控贸易摩擦。从2005年中欧纺织品争端到2012年的光伏案,以及当前面临的钢铁等商品产能过剩问题,中欧经贸关系近十年来都是“多事之秋”。以“联系权力”视角观之,化解中欧经贸摩擦的办法就是谈判与利益置换。首先是双方都要有谈判意愿,找到共同利益,同意开展谈判,而非走向贸易战。从纺织品和光伏案的经验看,欧盟具有法律工具,即反倾销、反补贴以及中国入世时遗留的所谓“不利条款”可以对中国进行限制,但欧盟作为一个联系性力量,内部有保护主义和自由主义阵营的分化,本质上倾向于通过对内和对外谈判来解决问题,因此双方最终都走向了谈判与妥协,而非贸易战。未来,钢铁产能过剩必然引发中欧之间贸易关系的高度紧张,双方急需迅速坐到谈判桌前,而非任由事态升级到贸易战的边缘。中国拥有越来越多的谈判筹码,包括对欧盟的资本优势(中国对欧投资已经连续五年超过欧盟对中国投资),欧盟在面临多重危机的情况下也需要中国支持。因此,双方应建立“热线电话”和预警制度,早日坐到谈判桌前,通过谈判方式找到应对之策,避免摩擦升级。

<sup>①</sup> 中欧“合伙人关系”的提法由中央党校赵柯博士提出,其实质是将当前中欧关系从贸易推进到投资,从双边推进到全球,特别是推进中欧在全球范围的三方、四方或多边合作,以及从伙伴关系推进到合伙人关系。这里的合伙人关系是比伙伴关系更加深入的利益攸关方和利益共同体关系。参见赵柯:“中欧金融合作:动因、路径与前景——从贸易伙伴迈向全球合伙人”,《欧洲研究》2016年第1期。

## 五 结语

从上文的分析可以看出,欧盟是一个自成一格的联系权力。欧盟权力的主要矛盾是身处一个日益复杂的威斯特伐利亚世界之中,其对权力的需求与自身权力供给之间的矛盾。时过境迁,冷战以后到2008年前欧盟外交与经济方面的乐观情绪已经完全被当前的压力和紧张所替代。如果说冷战以后有关欧盟权力的讨论是在自由主义和理想主义者内部展开,即“民事权力欧洲”遭到“规范性权力欧洲”的挑战,那目前的讨论主要在“民事权力欧洲”与“军事权力欧洲”、“防务权力欧洲”之间展开。讨论的焦点已经不再是欧盟是否处于威斯特伐利亚体系之内,而是在承认身处威斯特伐利亚体系内部的前提下,研究如何加强内部协调以及与外部世界的权力政治关系。

本文以欧盟在威斯特伐利亚体系中如何应对和实施权力政治为起点,指出欧盟权力是一种“联系性权力”,并据此提出了“联系权力欧洲”的概念。欧盟联系战略的实质就是将经济、规范、制度等各方面的非军事实力资源通过某种特定的“传送带”联系起来,发挥效力。这种特殊的传送带就是联系战略。在此基础上,本文提出了一个综合性的“联系战略”的定义,将上述提及的各种类型的“联系”视为谈判一方谋求谈判优势的“联系战略”,其核心是将实力资源相互联系、调度、配置、打包,从而增强一方的谈判优势。至此,我们可以看到,欧盟事实上是一个在威斯特伐利亚体系中娴熟运用联系战略的联系性力量。尽管其联系战略的运用并不一定总是有效率或能够达到目的,但无论是从机制上还是从谈判策略上看,联系权力都是欧盟权力的一个本质属性。正是通过联系战略,欧盟在一定程度上克服了现实主义理论对其的偏见——“经济上的巨人,政治上的矮子”。<sup>①</sup>

就“联系权力”理论本身而言,这个概念并不仅仅适用于欧盟,也适用于任何大国和包括国际组织在内的国际行为体,其核心关注点是一个行为体内部实力资源的汲取、动员以及运用。中国、美国、俄罗斯等大国本质上都可以置于“联系权力”的框架内审视。“联系权力”的理论和政策价值在于提醒大家,大国间博弈除了看重实力资源本身外,更多要看实力资源在国内和国际两个层面的动员、组织和运用能力。

将“联系权力”的概念运用于欧盟,是告诉人们,欧盟过去、现在、未来都是一个“联系性力量”,欧盟权力的“斯芬克斯之谜”就在于欧盟自身实力资源令人眼花缭乱

<sup>①</sup> L. Bini Smaghi, “Powerless Europe: Why Is the Euro Area Still a Political Dwarf?”, *International Finance*, Vol.9, Issue 2, 2006.

的组合以及不为外人所知的内外联系战略。要读懂欧盟的权力性质,就需要深入到欧盟体制内部去了解熟悉其联系战略。欧盟作为“联系性力量”与其他大国所不同的地方有三:一是“联系”是欧盟在威斯特伐利亚体系里的生存之道,是其权力本质,没有“联系”,欧盟就会分崩离析,就失去了存在的意义,就无法获得成员国的支持。这一点与一般主权国家是有根本区别的。单一主权国家的联系战略本质上是一种策略,而“联系”对于欧盟是生死攸关的生存战略,也是欧盟存在的根本理由;二是欧盟内部存在结构性、制度性的裂隙,与其他大国相比,更易于被第三方“分化瓦解”;三是欧盟主要依托的是非军事力量,这决定了欧盟不得不采取柔性做法,主要依托“自下而上”的联系战略,这与俄罗斯、美国等军事强国形成鲜明对比。俄罗斯之所以能建立“欧亚经济联盟”,主要依托的是军事实力。而欧盟想要实现安全目标,则只能主要依托经济力量。在乌克兰危机中,欧盟本想依托与乌克兰的自贸区协定,对乌克兰实现“和平演变”,但最后弄巧成拙,导致了乌克兰危机爆发,反过来还要寻求北约保护以抗衡俄罗斯的军事干预。由此可见,“自下而上”的联系战略最终还是要依靠军事力量。因此,未来的欧盟,会进一步加强对北约的依赖。但一旦美国实施战略收缩,北约无法提供充分的安全保护,欧盟势将走向“再国家化”、“再军事化”和“再安全化”,这将对国际政治格局产生极其深远的影响。

“联系性力量”长于解释欧盟对内协调与对外谈判,特别是谈判战略的设计和实施,但对欧盟力量基于其历史和组织形式表现出的规范性、市场性特征也存在解释力不足的问题。如果将“联系权力”、“民事权力”和“规范性权力”三者进行比较,“规范性权力”解决的是欧盟的身份和利益问题,“民事权力”强调欧盟依托的实力资源是非军事的,而“联系权力”则侧重于在身份、利益明确后实力资源的运用问题。这三种对欧盟权力性质的论述,没有根本性的矛盾,实际上是相互补充、各有侧重的。未来对“联系权力”的研究,可以进一步细化,从中欧关系延伸到欧盟对美国、发展中国家的研究;“联系权力”的概念也可以推进国内层面的治国理政研究和国际层面的“外交治国术”研究,并可用于大国之间权力政治的国际比较。

(作者简介:张晓通,武汉大学政治与公共管理学院副教授、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员;解楠楠,武汉大学经济外交研究中心助理研究员;责任编辑:张海洋)