

有原则的务实主义

——欧盟外交与安全政策的全球战略评析*

杨海峰

内容提要: 面对一个更加联动、对抗与复杂的世界,欧盟推出外交与安全政策的全球战略,以凝聚共识、维护共同利益。该战略以有原则的务实主义为指导思想,确定了联盟的安全、在东部与南部地区国家与社会的复原力、对冲突的综合管理、合作性地区秩序以及 21 世纪的全球治理五大对外行动优先目标,力图建立一个更加可信、灵敏和整体的联盟。欧盟外交与安全政策的全球战略能否取得成功在很大程度上取决于欧盟成员国与外部力量的认可与支持。

关键词: 欧盟 外交与安全 全球战略 有原则的务实主义

2016 年,欧盟发布了名为“共同愿景、共同行动:一个更强大的欧洲——欧盟外交与安全政策的全球战略”的新安全战略,^①与 2003 年出台的意义重大、影响广泛的“更好世界中的安全欧洲——欧洲安全战略”相隔 13 年之久。^② 欧盟虽然在 2008 年发布了“欧洲安全战略的执行报告——在变化世界中提供安全”,^③但始终没有推出新的正

* 本文为上海欧洲学会“欧盟全球战略”课题研究成果。课题组成员包括忻华、戴轶尘、龙静、简军波、张骥、曹子衡、叶雨茗、杨海峰。伍贻康、戴炳然、徐明棋、叶江、陈志敏参与了课题组历次讨论并提出了指导意见。本文由杨海峰撰稿,写作过程中得到了全体课题组成员的支持,感谢忻华、戴轶尘、龙静、简军波、张骥等提供的素材,感谢陈志敏、徐明棋、伍贻康等老师的指点。感谢《欧洲研究》匿名审稿专家提出的宝贵修改建议,文中错漏之处由作者负责。

① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, <http://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe>, last accessed on 29 June 2016. 文中简称为“全球战略”。

② European Union, “A Secure Europe in A Better World – European Security Strategy”, December 2003, <http://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, last accessed on 29 June 2016. 文中简称为“安全战略”。

③ European Union, “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in A Changing World”, December 2008, <http://europa.eu/globalstrategy/en/report-implementation-european-security-strategy-providing-security-changing-world>, last accessed on 29 June 2016. 中文简称为“安全战略执行报告”。

式战略。应该说,这种滞后状况既与欧盟内部结构的发展变化不相匹配,更与欧盟外部世界的巨大变化严重脱节。在新一届欧盟领导层尤其是欧盟委员会副主席、外交事务与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼的积极推动下,欧盟终于在2016年6月出台了这项外交与安全政策的全球战略。^①

该战略以有原则的务实主义为指导思想,确定了联盟的安全、在东部和南部国家与社会的复原力^②、对冲突的综合管理、合作性地区秩序以及21世纪的全球治理五大对外行动优先目标,力图以一个更加可信、灵敏和整体的联盟来应对一个更加联动、对抗与复杂的世界。虽然近年来欧洲一体化遭遇波折,欧盟在全球力量格局中的位置有所起伏,但欧盟至今仍是世界上的重要一极。^③ 全球战略反映了欧盟对自身及世界形势发展的最新判断,表达了其凝聚共识、整合力量、有效维护核心利益与价值观的愿景,对欧盟及包括中国在内的外部世界都将产生重要影响。基于此,本文对该战略的出台背景与过程、基本构架、指导思想与具体内容、对中国影响以及实施前景作了全面解析。

一 战略出台背景与过程

“从2003年索拉纳的欧洲安全战略发布至今,世界发生了急剧变化。欧盟也发生了很大变化。”^④“欧盟的目标甚至其存在本身,都在被质疑”,“我们更广大的区域已经变得更加不稳定不安全”,“在我们境内外发生的危机正在直接影响我们公民的生

^① “全球战略”于2016年6月由欧盟外交事务与安全政策高级代表正式提出,并相继得到了欧洲理事会、欧盟理事会的认可。欧洲理事会于2016年6月28日作出决定,欢迎欧盟外交事务与安全政策高级代表提出的全球战略,并请高级代表、欧盟委员会及欧盟理事会就此进一步开展工作。European Council, “European Council Meeting (28 June 2016) – Conclusions”, EUCO 26/16, Brussels, 28 June 2016. 欧盟理事会于2016年10月17日作出决定,对全球战略的后续工作进行了一系列说明与安排。Council of the European Union, “Council Conclusions on the Global Strategy on the European Union’s Foreign and Security Policy – Council Conclusions (17 October 2016)”, 13202/16, Luxembourg, 17 October 2016.

^② 英语原文为“resilience”。不少学者将其翻译为“韧性”。笔者之所以将其译为“复原力”,一是因为从全球战略内容看,“resilience”不仅指一个国家和社会具有经受住打击的韧劲,而且还能恢复甚至改革发展;二是因为在社会心理学、行政管理学等其他学科中,一些学者也常常将其译为“复原力”,参见夏斌、傅纳:“儿童、青少年复原力干预研究述评”,《教育科学研究》2013年第11期,第64–67页;钟开斌:“伦敦城市风险管理的主要做法与经验”,《国家行政学院学报》2011年第5期,第113–117页。

^③ 参见“打开欧洲之门 携手共创繁荣——习近平在荷兰《新鹿特丹商业报》发表署名文章”,《人民日报》2014年3月25日第二版;汪晓东、杜尚泽:“习近平会见法国总统奥朗德”,《人民日报》2016年9月6日第一版。

^④ Federica Mogherini, “Preface”, in Antonio Missiroli ed., *An EU Global Strategy: Background, Process, References*, European Union Institute for Security Studies, EUISS, October 2015, p.5.

命”，“在英国公投后尤其如此”。^① 欧盟全球战略出台的背景正是这一段时期以来发生的各种变化给欧盟带来的挑战。

2002年1月1日，欧元作为欧洲联盟统一货币正式进入流通，并于7月成为欧元区唯一合法货币，这是欧洲一体化发展史上的一个高峰。^② 经济和制度上的成功给整个欧盟带来了前所未有的信心，并反映在安全领域。2003年，欧盟尽管面临伊拉克战争带来的分歧，但其推出的欧洲安全战略在开头便自豪地声称：“欧洲正经历着前所未有的繁荣、安全和自由”。2008年，时任欧盟共同外交与安全政策高级代表的索拉纳发布了一份关于欧洲安全战略执行情况的评估报告。虽然当时全球金融危机已持续一年有余，欧洲主权债务危机也已爆发，但报告对欧盟的安全环境及其内部形势的认知仍然较为乐观，不仅将欧盟称为“稳定之锚”，而且称“欧盟的东扩传播了民主与繁荣”，“我们的睦邻政策为欧盟与东部和南部伙伴们的关系创立了一个稳固的架构”，还提出“欧盟在全球层面必须领导新一轮的多边秩序”。^③

事实上，在欧洲安全战略出台后的十余年内，欧盟所处的战略环境发生了急剧变化，出现了一个“联系更紧密、更具对抗性，更加错综复杂的世界”。^④ 欧洲一体化也发生了深刻的变化，呈现出多极、多层和多速的特点。可以说，欧洲安全战略的指向目标和实施主体今非昔比。一方面，2003年的安全战略所认定的恐怖主义威胁、大规模杀伤性武器扩散、地区冲突和一些国家的治理失败以及有组织犯罪等对欧盟构成了威胁。十多年后，上述威胁非但没有得到有效控制和缓解，反而由于欧盟所处的国际社会、周边环境和内部形势的变化呈现出愈演愈烈的趋势。与此同时，气候变化和网络安全等非传统安全因素、新兴国家的快速崛起以及外部区域的一些国际争端，都在不同程度地成为欧盟新的挑战，并产生不利影响。另一方面，面对新旧威胁与挑战，欧盟试图在东扩、制定宪法条约（后改为《里斯本条约》）等推动一体化的进程中予以应对。

^① “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.3.

^② 不同学者对欧洲一体化的发展程度具有不同的看法。有学者认为，将欧盟制定《欧盟宪法条约草案》作为欧洲一体化发展的历史高点更为妥当。笔者认为，从深化角度来说可以将欧元诞生看作欧洲一体化的一个历史高点，而从扩大角度来说可以将波兰等10国大规模加入欧盟看作另一个高点，不过后者显然给前者带来了不小的负面效应，从某种角度来说，成为一体化发生转变的推动力。另有学者提出，欧洲一体化目前已经从传统的联邦或者邦联方向转向了多极、多层和多速方向，这应该是一体化今后较长时期内的一种发展状态，当然在这种状态下一体化也有可能达到另一种形式的新高点。

^③ “Report on the Implementation of the European Security Strategy”, pp.1-2.

^④ European Union, “The European Union in A Changing Global Environment—A More Connected, Contested and Complex World”, June 2015, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2422/global-strategy-to-steer-eu-external-action-in-an-increasingly-connected-contested-and-complex-world_en, last accessed on 1 July 2015.中文简称为“全球环境评估报告”。

但未曾想,欧盟不仅没有通过自身的发展解决问题,反而带来了一些新的难题,由此陷入了应对失据、矛盾激化的困境。在主权债务、恐怖主义、难民潮及疑欧势力带来的危机冲击下,未能“以危促机”的欧盟的实力与影响力都在下降。^①

在此情况下,欧盟自安全战略出台以来所确立的外交与安全政策总体框架,已不能适应其内外形势的连续变化。有鉴于此,欧盟决策层不得不考虑制定一项既符合实际又能有所指引的新战略。除此以外,对于欧盟来说,更重要的是,通过制定新战略进一步凝聚和巩固共识、减少内部分歧。自欧债危机爆发以来,欧盟内部“离心离德”的情况更为明显,欧盟的权威不断受到成员国的挑战。外交和安全领域则由于成员国之间的利益分歧、决策程序中“政府间主义”色彩浓厚,一直属于欧盟的“软肋”,而且这一缺陷在近年来欧盟应对乌克兰危机、叙利亚内战等多重危机中更为凸显。欧盟迫切希望通过制定新战略来凝聚成员国共识,弥合成员国在外交和安全领域中的分歧,提升欧盟对内权威性,增强欧盟在国际社会“以一个声音说话”和行动的能力。

经过较长时间的酝酿策划,欧盟于2016年6月正式出台外交与安全政策的全球战略。该战略的出台过程,大致可分为三个阶段:即2004-2012年的酝酿阶段、2012-2014年的倡议阶段以及2014-2016年的制定阶段。欧洲安全战略推出后,随着形势的变化,欧盟各界尤其是智库界对其批评之声不绝于耳,制定新安全战略的呼声开始出现并逐渐增大,一些智库研究人员撰写相关建议报告,开启了酝酿全球战略的第一阶段。^②到了2012年7月,欧盟四个重要成员国意大利、波兰、西班牙和瑞典的外交部长联合发起了“欧洲全球战略”倡议,一方面向欧盟最高决策层施压,另一方面则组织各国智库开展形势讨论,要求欧盟考虑制定关于外交与安全政策的新的总体架构,自此启动了倡议全球战略的第二阶段。^③期间,欧洲官方开始实质性介入,引导相关智库围绕“欧洲全球战略”概念展开热烈讨论,并对欧盟外交与安全政策的新的架构

^① Nathalie Tocci, “Towards an EU Global Strategy”, in Antonio Missiroli ed., *Towards An EU Global Strategy: Background, Process, References*, European Union Institute for Security Studies, p.116.

^② See Margriet Drent and Lennart Landman, “Why Europe Needs a New European Security Strategy”, *Clingendael Policy Brief*, No.9, July 2012, p.1.

^③ 芬兰、意大利、波兰、西班牙、瑞典等欧盟中小成员国自2009年后一直在推动新欧洲安全战略的产生。参见 Nathalie Tocci, “Towards an EU Global Strategy”, in Antonio Missiroli ed., *Towards An EU Global Strategy: Background, Process, References*, European Union Institute for Security Studies, pp.117-118。芬兰、瑞典等在更早的2012年3月的欧盟外长会议上就大力倡议将新欧洲安全战略纳入议程,但会议最终没有产生具体成果。参见 Margriet Drent and Lennart Landman, “Why Europe Needs a New European Security Strategy”, p.1。

提出了各种政策设计。^① 第二阶段一直持续到 2014 年。2014 年底,莫盖里尼接任欧盟外交事务与安全政策高级代表后根据先前欧洲理事会的决定开始详细评估欧盟所处的全球环境,正式启动了“欧盟外交与安全政策的全球战略”的官方制定进程,也就是制定全球战略的第三阶段。^② 2015 年 6 月 30 日,莫盖里尼推出了关于欧盟外部环境的综合评估报告,首次较为系统而详尽地阐述了欧盟对剧烈变化的外部形势和自身在世界体系中位置的认知,并梳理了欧盟对未来的政策规划,实际上透露了欧盟决策层对全球战略的政策设计的纲领性内容(见表 1)。莫盖里尼还于 2015 年 10 月 9 日和 2016 年 4 月 22 日在“欧盟安全研究所”的两次年会上发表演说,深入阐述了自己对未来欧盟外交与安全政策基本原则的设想。^③ 这些文件和演讲,使欧盟全球战略的基本内容陆续浮出水面,同时也表明,这项全球战略深深打上了莫盖里尼的烙印。^④ 需要指出的是,虽然全球战略的出台有一个很长的酝酿策划过程,但由于英国出乎意料地在 2016 年 6 月 23 日公投中选择脱离欧盟,欧盟决定在紧随其后的 6 月 28 日正式公布全球战略以此显示继续前行的政治决心。换个角度来看,这也是欧盟对英国脱欧公投的一种危机管理,尽可能消除英国脱欧对一体化造成的负面影响。

① 比如,欧洲议会外交事务委员会下属安全与防务分委员会曾在 2012 年 7 月和 2013 年 2 月召开专门会议,讨论“欧洲全球战略”倡议。2013 年 5 月,“意大利国际事务研究所”(IAI)、“波兰国际事务研究所”(PISM)、“瑞典国际事务研究所”(UI)和西班牙“埃爾卡諾皇家研究所”(RIE)在与欧洲 24 家相关智库展开多次讨论后,联合撰写了一份形势评估报告“向欧洲全球战略迈进:确保欧洲在一个正在变化的世界中的影响”。该报告较早提出了“欧洲全球战略”的概念,并系统阐述了对这一战略的基本设计,对欧盟决策层也产生了一定的影响。报告内容参见“Towards an European Global Strategy—Securing European Influence in a Changing World”, 28 May 2013。

② 虽然欧洲理事会在 2013 年 12 月的决定中邀请高级代表对全球环境的变化进行评估,并在 2015 年向理事会汇报欧盟面临的挑战与机遇,但这并不等于理事会已经决定开始新安全战略的制定,而是直到莫盖里尼上台后才真正把全球战略的制定与对全球环境变化的评估结合起来。See Nathalie Tocci, “Towards an EU Global Strategy”, p.118。

③ 欧盟安全研究所(EUISS)系欧盟官方机构,主要为欧盟外交事务与安全政策高级代表提供政策建议。该所于 2015 年 10 月推出“走向一项欧盟全球战略——背景、过程与文献”、于 2016 年 4 月推出“走向一项欧盟全球战略——专家建议”等服务欧盟全球战略制定的报告。当然,除了欧盟安全研究所的会议,莫盖里尼还在如 2015 年 12 月荷兰海牙全球正义研究所讨论会等诸多场合就欧盟全球战略设想发表看法,扩大影响。欧盟及其成员国智库为新战略举行了多次相关会议,参见 EUISS, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, April 2016, pp.109–111。

④ 莫盖里尼对欧盟全球战略的积极投入与影响还体现在与其前任阿什顿对新安全战略不以为然的强烈反差之上。参见 Margriet Drent and Lennart Landman, “Why Europe Needs a New European Security Strategy”, p.1; Nathalie Tocci, “Towards an EU Global Strategy”, pp.115–120。

表 1 欧盟全球战略与欧洲安全战略等文件的比较

时 间	2003 年	2008 年	2015 年	2016 年
名 称	“更好世界中的安全欧洲——欧洲安全战略”	“欧洲安全战略的执行报告——在变化世界中提供安全”	“处于变化中全球环境的欧盟——更加联动、对抗与复杂的世界”	“共同愿景、共同行动：一个更强大的欧洲——欧盟外交与安全政策的全球战略”
结 构	1.安全环境 2.战略目标 3.对于欧洲的政策影响	1.全球挑战与关键威胁 2.在欧洲内外维护稳定 3.在变化世界中的欧洲	1.变化中的全球环境 2.欧盟面临的挑战与机遇 3.影响	1.促进民众利益的全球战略 2.指导对外行动的原则 3.对外行动的优先目标 4.从愿景到行动
内 容	全球挑战； 关键威胁：恐怖主义、大规模杀伤性武器、地区冲突、国家失败、有组织犯罪。	大规模杀伤性武器扩散； 恐怖主义与有组织犯罪； 网络安全； 能源安全； 气候变化。	更加联动的世界； 更加对抗的世界； 更加复杂的世界。	和平与安全、繁荣、民主、基于规则的全球秩序； 统一、接触、责任、伙伴关系。

<p>内容</p>	<p>消除威胁； 在近邻地区保障安全； 基于有效多边主义的国际秩序。</p>	<p>安全与发展复合体； 海盗； 轻小武器、集束炸弹与地雷。</p>	<p>对欧洲近邻的加倍承诺； 重新考虑欧盟对北非与中东的政策； 重新定义与非洲的关系； 复苏跨大西洋伙伴关系； 对亚洲的全面方式。</p>	<p>联盟的安全；安全与防务、反恐、网络安全、能源安全、战略沟通； 东部与南部国家与社会的复原力；扩大政策、睦邻、周边地区的复原力、更加有效的移民政策； 应对冲突与危机的一体方式；先发制人的和平、安全与稳定、冲突解决、和平的政治经济学； 合作的地区秩序；欧洲安全秩序、和平繁荣的地中海、中东与非洲、更加紧密的跨大西洋关系、更加联通的亚洲、合作的北极； 21 世纪的全球秩序；改革、投资、实施、深化、扩大、发展、伙伴。</p>
<p>概念</p>	<p>有效多边主义； 基于规则的国际秩序； 战略伙伴。</p>	<p>一个更有效与更有能力的欧洲； 与近邻更多接触； 为了有效多边主义的伙伴关系。</p>	<p>对欧盟对外行动工具的挑战；方向、灵活性、杠杆、协调、能力； 欧洲对外行动的整体方式。</p>	<p>一个可信的联盟； 一个灵敏的联盟； 一个整体的欧盟。</p>
<p>概念</p>	<p>有效多边主义； 基于规则的国际秩序； 战略伙伴。</p>	<p>有效多边主义； 战略伙伴； 综合方式。</p>	<p>基于规则的全球秩序； 整体方式； 复原力。</p>	<p>基于规则的全球秩序与多边主义； 核心伙伴与战略自主性； 整体方式； 有原则的务实主义； 复原力。</p>

注：表由作者根据欧盟全球战略等文件制作。

二 全球战略基本构架

欧盟全球战略从智库学界的呼吁到官方正式纳入议程,历时多年,最终出台的文本可以说是汇集了欧盟内外深谙欧洲事务与外交安全政策专家和官员们的思想精髓。与欧洲安全战略相比,^①全球战略不仅在结构上进行了不少调整,而且在内容上充实扩展,尤其是提出了许多新的指导概念(见表1)。

从内容结构上看,全球战略主要包括欧盟外交与安全政策促进欧盟及其民众利益的最终目的、指导对外行动的原则、对外行动的优先目标,以及如何从愿景落实到行动的手段方法四大部分。它与安全战略在结构上的最大不同在于,前者少了对安全环境的分析,而增加了对目的与原则的论述。这主要是因为全球战略的形成基础是2015年的全球环境评估报告,其对欧盟的安全环境进行了十分翔实的分析,所以全球战略有意没有单列安全环境这一部分,而只在正文开头进行了概述。全球战略与全球环境评估报告是两份相互衔接的报告,甚至在很大程度上可以看做一个总报告中两个分量不相等的分报告。同时,由于安全环境发生了巨大变化,欧盟不仅要对其对外行动的目标和方法进行调整,而且有必要明确其对外行动的目的和原则。

从内容上看,全球战略对每一部分都进行了具体深入的阐释。其中着墨最多的是欧盟对外行动的优先目标,涵盖了从欧盟本土到周边再到全球的三环,^②而在全球层面又从冲突与危机管理、地区秩序和全球秩序三个维度进行了分析。因此,全球战略在篇幅上不仅大大超过安全战略,甚至比安全战略执行报告还要长,主要原因有三个:首先,在外部世界发生变化的背景下,全球战略提出了不少新的指导概念,需要对这些概念及其运用展开说明;其次,在过去十多年内,欧盟外交与安全领域内的一些功能性

^① 国内外学者对欧洲安全战略已有十分详尽的分析与评论,如 Jan Joel Andersson, "The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities", The Swedish Institute of International Affairs, 20 October 2003; Asle Toje ed., "A Security Strategy for Europe: The Solana Strategy in the Wake of Madrid", *Oxford Journal On Good Governance*, Vol.1, No.1, July 2004; Sven Biscop, "The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security", *Sécurité & Stratégie*, No.82, March 2004; Alvaro de Vasconcelos ed., "The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests", *ISS Report*, No.5, EUISS, February 2009; 冯仲平:“欧洲安全观与欧美关系”,《欧洲研究》2003年第5期,第1-10页;喻锋:“欧洲安全战略的政策史透析”,《国际观察》2006年第1期,第47-54页;喻锋:“欧洲安全战略实施绩效评估”,《江南社会学院学报》2006年第3期,第16-20页;[英]埃米尔·J·科什纳:“欧洲安全战略与国家的优先选择”,《南开学报(哲学社会科学版)》2008年第1期,第10-20页。从这些分析文章的时间跨度看,欧洲安全战略确实产生了比较长远和广泛的影响。

^② 对欧盟全球战略三环结构与主要抓手背后逻辑的更多分析可参见杨海峰:“欧盟全球战略与亚欧会议”、“金融危机后的欧盟与中欧关系——中国欧洲学会欧盟研究分会年会”论文,西安,2010年。

战略政策已经进一步发展成型,涉及的议题比较多;再次,全球战略旨在形成一个更加明确的联盟政策,以此更有效地指导欧盟机构与成员国的执行落实。

从概念上看,全球战略既坚持了原有的一些概念,又修正与放弃了部分概念,还提出了新的指导性概念。全球战略中的重要概念包括:基于规则的全球秩序与多边主义、核心伙伴与战略自主性、整体方式^①、有原则的务实主义和复原力等。首先,全球战略认为,多边主义和基于规则的秩序仍然重要,但传统多边主义因为全球权力的转移与流散受到挑战,传统国际秩序正在转变为全球秩序,所以欧盟现在希望推进以多边主义为关键原则、以联合国为核心的基于规则的全球秩序;其次,全球战略认为,在外交与安全政策领域中,欧盟在战略伙伴这个问题上已经失去了方向,现在主要依赖美国和北约以及联合国等核心伙伴,与此同时,既想获得志同道合的伙伴、战略伙伴的支持,又要发展战略自主性;再次,全球战略认为,冲突与危机管理中的综合方式等制度创新与政策创新不仅正确有效,而且有必要将其推广至整个外交与安全政策领域,以形成一种整体方式。欧盟对外行动的整体方式是对所有相关的制度机构、内外政策、交叉议题的协调融合,以期发挥最佳合力;最后,全球战略推出了两个引人关注的新概念:有原则的务实主义和复原力。如果说有效多边主义是安全战略的核心概念,那么有原则的务实主义则是整个全球战略的核心概念,而复原力是该概念的代表性体现。

三 战略指导思想与具体内容

有原则的务实主义是欧盟全球战略的总指导思想。全球战略指出:“为了实现目标,我们需要清晰的原则作为指导。这些原则来自对当前战略环境的现实评估,同时也来自对推进一个更加美好世界的理想愿望。为了走出孤立主义和鲁莽干涉主义的困境,欧盟将会加强与外部世界的接触,并展现出对他者的责任感以及对突发事件的敏感性。有原则的务实主义将在未来岁月里指导我们的对外行动。”^②

有原则的务实主义作为欧盟全球行动的“北极星”,指引欧盟根据统一、接触、责

^① 英语原文为“joined-up approach”。欧盟政策文件中有不少类似表述,如“comprehensive approach”,译为“全面方式”或“综合方式”;“integrated approach”译为“一体方式”或“综合方式”。

^② European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.8, 16.

任与伙伴这些原则实现全球战略的目标。^① 全球战略认为,面对一个更加复杂的世界,欧盟必须统一。统一,指成员国与欧盟利益之间的协调一致。为了维护共同利益,欧盟及其成员国必须齐心协力。面对一个更加联动的世界,欧盟必须要与他者加强接触。接触,指欧盟不能为了逃避外部威胁而采取闭关锁国政策,这样只会使自己失去外部世界提供的机会。欧盟要与其他国际行为体在相互依赖中共塑全球规则。面对一个更加对抗的世界,欧盟必须要有高度责任感。欧盟将首先在欧洲及其周边地区承担责任,进而在更远的区域寻求有针对性的接触。欧盟将在全球开展行动以根除冲突与贫穷的根源,捍卫人权的不可分割性与“普世性”。伙伴,指分担责任。欧盟有志成为一个负责任的全球相关者,但责任必须分担,伙伴关系需要加强。

有原则的务实主义是欧盟对以往历史经验的反思以及对当前战略环境进行评估的结果。欧盟认识到仅凭欧盟模式的吸引力无法解决内外问题,所以要降低期望值,缩小愿望-现实之间的鸿沟,制定更为谦逊、现实的全球战略,由此提出了“有原则的务实主义”这个口号。^② 有原则的务实主义极大地体现了欧洲特色的权力政治。回归权力政治,就是在孤立主义和干预主义间取得平衡、在理想主义与务实主义间取得平衡,既要拒绝自由乌托邦主义,又要接受以现实方式实现理想的路径。真正的现实主义是有责任的接触并产生积极变化。^③

总体来看,全球战略中有原则的务实主义是原则性与务实性的有机结合,虽然欧盟仍然在坚持其理想主义、价值观或者原则性,但同时十分强调现实主义、利益或者务实性,并且两相比较,务实性一面显得格外突出。

(一) 务实性的全球战略

欧盟全球战略的务实性既囊括在总的指导思想内,还贯穿于目的、原则、目标与方法等各个部分。具体来说,务实性体现在三个层次,即欧盟层次:强调利益导向,提升战略自主性与硬权力;欧盟周边层次:重视欧盟周边地区,构建国家与社会的复原力;全球层次:改革全球治理体系,发展灵活多样的伙伴关系。^④

(1) 强调利益导向,提升战略自主性与硬权力

^① Giovanni Grevi, “A Global Strategy for a Soul-searching European Union”, EPC, 13 July 2016.

^② Justine Doody, “EU Global Strategy under Threat from Division at Home”, ECFR, 8 August 2016.

^③ Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”, Security Policy Brief, No. 75, June 2016.

^④ 比斯考普认为,全球战略前三个优先目标的实现方法尤其体现了现实主义的特点:强调自身安全、强调周边与硬权力,不再强调民主。See Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”.

全球战略将其最终目的明确为“促进民众的利益”，指出“和平与安全、繁荣、民主和基于规则的全球秩序是我们对外行动至关重要的利益”。^① 在实现和平与安全目标时，欧盟承认前提条件是构建必要的能力，同时认为目前的现实情况是“内外安全更加交织在一起：我们本土安全需要我们周边地区的和平，也意味着预防冲突、促进人的安全、解决不稳定的根源、致力于维护一个更安全世界的更广泛利益”。^② 在实现繁荣目标时，欧盟承认自身的繁荣不仅依靠一个强大的内部市场，而且还有赖于一个开放的国际经济体系，由于近期大部分经济增长都发生在欧洲以外地区，只有加强贸易与投资才能逐步支撑欧洲的繁荣。公平开放的市场，塑造全球经济与环境规则，通过开放的海洋、陆地、天空和太空航线可持续进入国际公域，都是欧盟的利益所在。^③ 在实现民主目标时，欧盟认识到在内部对价值观的坚持决定了对外推广价值观的可信度与影响力，与此同时，欧盟需要促进民主的复原力，以实现那些激发创造与发展的价值观：正义、团结、平等、非歧视、多元化和尊重差异性等。^④ 在实现基于规则的全球秩序时，欧盟承认自身是中小国家的联合体，只有依靠整体力量才能有所作为，而多边主义是关键原则、联合国是核心，多边秩序的基础是包括《联合国宪章》原则在内的国际法。^⑤

全球战略提出，为了促进和平、保障安全，需要在安全领域加强欧盟的战略自主性。对于欧盟来说，适当的抱负与战略自主性对于在境内外促进和平、保障安全的能力发展极为重要。欧盟必须为自己的安全承担更大的责任，必须准备以及能够阻止、应对以及保护自己免受外部威胁。尽管北约会保护其成员（大部分成员是欧洲国家）免受外部攻击，但欧盟必须加强装备、训练和组织，为集体行动作出决定性的贡献，同时在必要时开展自主行动。^⑥ 欧盟需要强化其安全共同体：欧洲安全防务的加强能使欧盟具备自主行动的能力，同时也能为北约作出贡献、承担行动任务。更可信赖的欧洲防务对于维系与美国的健康的跨大西洋伙伴关系来说也是基本前提。^⑦

全球战略认为，加强欧盟战略自主性的重要方面就是提升硬权力，而硬权力的提升有助于增加欧盟政策与行动的可信度。在这个脆弱的世界，仅有软权力是不够的。

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.13.

^② Ibid., p.14.

^③ Ibid., pp.14–15.

^④ Ibid., p.15.

^⑤ Ibid..

^⑥ Ibid., p.19.

^⑦ Ibid., p.21.

欧盟必须增加安全与防务领域的可信度。为了应对外部危机、帮助伙伴发展能力保卫欧洲,欧盟成员国必须将足够的经费投入到防务上,最有效地利用资源,将防务预算的20%用于装备采购及技术研究上。欧盟应该发展最具互用性与通用性的能力,以及支持欧盟、北约、联合国及其他跨国行动时具备的能力。^①

欧盟长期以来被称为规范性力量,一向对推行价值观外交不遗余力。^②一般来说,欧盟总是强调价值观多于强调利益,^③更多地将利益视为民族国家的陈腐概念,未能在对外政策上界定出明确的利益,使之成为最为薄弱的政策环节。现在,欧盟认识到利益和价值观并非是绝对、非此即彼的对立关系,而需要将平衡利益和价值观作为界定对外战略优先的核心问题。欧盟应当在宏观的抽象原则和日常决策之间设立中等目标。在中等目标的指引下,不能空谈价值观的重要性,也要少提人权和善治是欧洲特有的价值观,而应更清晰地界定什么是利益驱动的价值观,并提供指导,以更为精确、可替代的手段和策略来保护自己的政治价值观。^④ 欧盟应能超越成员国的视角而为整个联盟的共享利益主动发声,并慎重考虑其在各国、各地区和次地区的所有利益,准确评估其在追求利益时所拥有的资源和工具,界定优先战略,区分在何处能够追求利益、何处必须确保利益以及何处想要获得利益,在此基础上形成共同立场。^⑤

欧盟成立至今,不时有人批评其为“经济上的巨人、政治上的侏儒”。欧洲共同安全与防务政策的初衷是发展自主的军事和民事能力,从而使欧盟在国际舞台上逐步发挥作用,最终具备进行高端作战的能力,但现在该政策已是面目全非。现在的欧盟相比20世纪90年代中期,在政治安全上更为依赖美国。^⑥ 大多数欧洲领导人并没有将欧盟视为一个地缘政治行为体,而且还拒绝承认:其实在欧盟之外,传统的领土安全观念根深蒂固,权力政治和势力范围仍然是国际政治中的现实。欧盟内部占主导的观念是世界会从20世纪的痛苦经验中吸取教训,合作将会逐步取代对抗,软权力将会取代

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.44.

^② 对欧盟规范性力量或转型力量的更多分析可参见周弘主编:《欧盟是怎样的力量——兼论欧洲一体化对世界多极化的影响》,北京:社会科学文献出版社2008年版。Zhimin Chen, “China, the European Union and the Fragile World Order”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.54, Issue 4, 2016, pp.775-792.

^③ 关于利益与价值观关系以及对欧盟在利益与价值观上取舍的更多讨论可参见杨海峰:《中欧国际危机管理互动研究》,上海:上海人民出版社2016年版,第44-92页。

^④ Richard Youngs, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, April 2016, EUISS, pp.13-14.

^⑤ Jan Techau, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.17-18; Žaneta Ozoliņa, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.73-74.

^⑥ Jolyon Howorth and Vivien Schmidt, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.107-108.

硬权力,欧洲的价值观将会继续扩张直至成为真正的“普世价值观”。然而,21世纪的国际政治现实,尤其是乌克兰危机,让持上述看法的人士大失所望。欧盟由于缺乏一致的地缘政治图景,从而在乌克兰危机上应对失措。乌克兰危机表明,软权力并未取代硬权力成为世界政治的最终手段。如果没有硬权力以及采取强制措施的政治意愿的支撑,那么软权力也是没有意义的。^① 欧盟需要在美国进一步减少对动荡地区干预的可能情景下提升自己参与全球事务的参与度,对欧洲以外的区域施加影响乃至进行干预,真正成为更加强大的全球行为体。欧盟要组建自己能够直接调遣的军事力量,以加强对国际冲突的管理、有效应对危机。欧盟应当在对外战略中引入明确的强制概念,以威胁或有限地使用武力和经济制裁来改变对手的战略谋划。^②

全球战略不仅指出欧盟的“利益与价值观齐头并进。我们有在全世界推广价值观的利益。同时,我们的基本价值观内嵌于我们的利益之中”,^③而且更进一步用利益来总括其政策目的,将和平与安全、繁荣、民主和基于规则的全球秩序归为四大利益。全球战略承认地缘政治在全球化时代仍然重要,还承认一些外部力量在认定自己面临地缘政治竞争时会毫不犹豫地使用武力。欧盟为了实现相互援助与团结,为了在周边保护人的安全、消除战火,也为了向联合国维和任务提供支持,将加强其战略自主性和硬权力。^④ 全球战略强调利益导向、提升战略自主性与硬权力,体现了欧盟外交与安全政策务实性的根本特征,并且成为这种务实倾向进一步发展的动力基础。

(2) 重视欧盟周边地区,构建国家与社会的复原力

全球战略指出,欧盟将首先在欧洲及其周边地区承担责任,进而在更远的地区寻求有针对性的接触。^⑤ 全球战略的起点是欧盟,而其集中着力点则是欧盟周边。欧盟将以实际、有原则的方式在东部和南部周边地区维护和平。欧盟的周边目标涵盖了扩大政策、睦邻政策、移民政策以及周边地区的复原力政策。^⑥

全球战略提出要促进民主的复原力,实现那些推动创造与发展的价值观,包括对

^① Andrey Kortunov, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.53–54; Rob de Wijk, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.81–82.

^② Rob de Wijk, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.81–82.

^③ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.13.

^④ Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”.

^⑤ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.18.

^⑥ Ibid., p.28.

人权的尊重促进、基本自由与法治。^① 欧盟将帮助东至中亚、南至中非的广大国家与社会提升复原力。欧盟外部国家与社会的脆弱性对其至关重要的利益构成了威胁。相反,复原力将使欧盟及其周边地区国家受益,为可持续增长与活力社会播下种子。欧盟将与伙伴一起推动其周边地区的复原力。^② 全球战略指出,复原力就是国家与社会改革的能力,使之经受住内外危机并且恢复活力。一个有复原力的国家是一个安全的国家,而安全是繁荣与民主的基石。反之亦然。为了维护可持续安全,欧盟不仅将支持国家机构,还将支持整个社会。与可持续发展目标一样,复原力是一个更宽泛的概念,包括了所有个人和整个社会。一个有复原力的社会处于一个有复原力的国家的核心,并具有民主、对制度的信任和可持续发展等特点。^③

全球战略认为,欧盟需要通过多种政策方式、有针对性地构建其周边地区国家与社会的复原力。第一,对于西巴尔干、土耳其等正在申请加入欧盟的国家来说,基于严格公平条件之上的可信的扩大政策是不可代替的工具,可以确保这些国家按照入盟标准推进现代化与民主化,增强其复原力。^④ 第二,对于突尼斯、格鲁吉亚等欧盟邻国来说,睦邻政策是强大的工具,通过国家层面的联系协议实施深入全面的自贸区协定、建立泛欧网络与能源共同体、推动基础设施或者数字领域的联通建设等,以及通过社会层面的联系,如人口流动、文化教育交流、研究合作与市民社会平台等,加强其复原力。对于欧盟东部与南部的邻国来说,不论这些国家是否已经纳入欧盟睦邻政策、是否有意愿与欧盟建立更加牢固的联系,加强复原力都是欧盟的战略优先目标。欧盟将对增强这些国家复原力的不同方式给予支持,关注最脆弱的领域,将那些可以发生真正变化的事物作为目标。^⑤ 第三,对于欧盟的周边地区国家来说,欧盟将通过多种多样的

① European Union, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", p.15.

② Ibid., p.23.

③ Ibid.. “复原力”作为欧盟对外战略中的一个新概念,得到了诸多学者专家的关注。有人认为,“复原力”使欧盟避免陷入在民主与稳定间徘徊的困境,是欧盟对外政策指导原则上的一次概念飞跃,有助于欧盟在发展及近邻关系上形成一个一致的理念。当然,正如其他概念创新一样,概念的实践往往会引起很大的争论。在该概念的指导下,欧盟究竟如何制定实施其外交政策? 将“复原力”作为一个接触战略,其定义的威胁范围太广,其包括的主体有国家、市民社会甚至个人,目标模糊。参见 Sinan Ülgen, *Resilience as the Guiding Principle of EU External Action*, Carnegie Europe, July 5, 2016。有人指出,全球战略将“改革的能力”这一点加入到“复原力”,这其实又为价值观开了后门。参见 Stefan Lehne, “The EU Global Strategy, A Triumph of Hope Over Experience”, Carnegie Europe, July 4, 2016。有人认为,在“复原力”上对国家和社会的区分是有意义的,两者在阿拉伯世界经常处于光谱的两端。尽管欧盟之前多次声称要增加与市民社会的接触,但一直没有大的进展。参见 Kristina Kausch, “The EU Global Strategy in the Shadow of Brexit”, Carnegie Europe, July 7, 2016。上述对“复原力”的理解五花八门,由此来看,它可能会成为又一个像(有效)多边主义这样的概念“迷思”。

④ Ibid., p.24.

⑤ Ibid., p.25.

方式培育其社会复原力。尽管一些专制国家从长远来看具有内在的脆弱性,但仍有很多方法来建立包容、繁荣与安全的社会。当社会成员感到自己正变得越来越好、未来更有希望的时候,国家才会有复原力。欧盟将支持这些国家建立包容、负责的治理体系,整合自己的人道主义、发展、移民、贸易、投资、基建、教育和卫生等政策,深化与市民社会的关系,以及采取其他举措,加强这些国家的社会复原力。欧盟还将寻求加强这些国家的能源与环境复原力。第四,对于欧盟周边的移民与难民来源国和中转国来说,欧盟将大力提升其人道主义援助水平,并与这些国家一起采取发展、外交等政策以及合法移民、边境管理、接收遣返等举措管理好移民,提升其复原力。^①

欧盟近年来面临恐怖主义、移民和难民、主权领土分裂等多重威胁,由于这些现实威胁主要来源于周边地区国家,所以处理和周边地区国家的关系成为其外交与安全政策的重点。^②但自2003年以来,欧盟力图在周边建立的“朋友圈”已不复存在,而是沦为“着火圈”,欧盟成员国在其领土范围内遭受混合型威胁,甚至被军事入侵也不再是无法想像的事情。^③2015年,欧盟对其睦邻政策进行了评估。^④同时,随着叙利亚、利比亚内乱的升级、难民问题的恶化,欧盟也开始反省过去在中东北非地区采取的战略是否有效。欧盟认识到其对外战略存在不少问题,因此,在安全战略中展示了一种普遍主义的战略抱负,通过其条件性原则和有效的多边主义,将自己作为一种改革性力量来重塑周边进而在全球层面扩展其行为方式。然而,欧盟未能如愿对周边输出价值和规范。^⑤欧盟在实施睦邻政策的过程中,过于强调欧盟标准和规制,使其难以同不愿追随欧盟范式的邻国进行有效合作。随着欧盟扩大在一定程度上的停滞,睦邻政策对那些以加入欧盟为转型最终目标的国家失去了吸引力。因此,要有效解决上述问题,欧盟需要推行更具灵活性的合作政策,使其与原有的价值观外交双管齐下,在睦邻政策中发挥作用;例如,继续推进与东部伙伴国家以及南部邻国关于自贸区 and 联合国

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, pp.26–27.

^② Daniel Keohane, “The EU Global Strategy and Defense: Ambitious but Credible?”, Carnegie Europe, July 7, 2016. 欧盟将作为地区权力的欧洲与作为全球权力的欧洲视为一种连续体。沿着这个连续体,欧盟承担的责任在发生变化,与外界联系的强度也在发生变化。在扩大了周边地区,欧盟及其成员国应该准备好扮演全面的伙伴和安全提供者的角色。在周边更远地区或者全球舞台,欧盟应该根据不同议题发挥不同的作用。在实践中,欧盟受制于其有限资源、政治状况和地缘政治位置,周边地区可能会继续占据欧盟大部分注意力。参见 Giovanni Grevi, “A Global Strategy for a Soul-Searching European Union”, EPC, 13 July 2016。

^③ Žaneta Ozoliņa, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.73–74; Andres Kasekamp, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.99–100.

^④ European Union, “Review of the European Neighbourhood Policy”, November 2015.

^⑤ Mark Leonard, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.23–24.

协议方面的谈判;对于不愿意按照欧盟标准进行转型的国家,“量身定制”符合它们需要的合作方案,并在双方同意的基础上开展合作,尊重对方的利益诉求。^① 通过这样的方式,使欧盟的经济和政治影响力能够在“入盟”承诺失效后继续在欧盟周边地区产生吸引力。

基于上述经验教训,全球战略以复原力取代民主化作为欧盟对周边地区政策的核心概念,强调在这些地区构建国家与社会的复原力。^② 一方面,欧盟在周边政策中淡化民主化概念。与欧盟新睦邻政策相一致,全球战略认为,民主化不再是欧盟周边政策中必不可少的部分。^③ 欧盟在其周边地区不应追求一种虚假的稳定,也不应寻求一种“普世的民主化”。欧盟在其地区战略中明确表示,不会极力输出欧盟模式,而是重视从不同地区经验中相互启发。^④ 另一方面,欧盟在周边政策中强化复原力概念。全球战略文件中有 40 多次提到复原力,其中欧盟周边政策是最集中的部分。比如,对于国家失败、区域治理缺失及宗派冲突丛生的中东北非地区,欧盟将放弃地区转型的宏大计划,而致力使该地区的国家和社会更具复原力,提升当地政府与社会应对挑战的能力:开展社会治理,加强公民社会建设,减少这些国家的脆弱性,避免使其成为“失败国家”。欧盟将更加关注已有积极发展迹象的国家与地区。如果欧盟认为中东北非及相邻地区的不稳定在未来有可能“溢出”到周边区域,那么将考虑在这些特定地区实施早期预警和建立目标支持机制。^⑤

全球战略将东至中亚、南至中非的广大区域确定为欧盟周边地区,并给予高度重视,试图以牺牲民主化议程的代价,构建国家与社会的复原力、使人权与市民社会获得发展动力,在民主化与复原力之间找到合适的平衡点,这是欧盟外交与安全政策务实性的最突出特征,亦可能成为务实倾向进一步发展的突破口。

(3) 改革全球治理体系,发展灵活多样的伙伴关系

全球战略致力于建立基于规则的全球秩序,但实现 21 世纪全球治理的一项前提

① 对欧盟新睦邻政策的相关分析可参见金玲:“欧盟周边政策新调整:利益优先取代价值导向”,《当代世界》2016年第6期,第28-30页。

② Kristina Kausch, “The EU Global Strategy in the Shadow of Brexit”, Carnegie Europe, July 7, 2016.

③ Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”.

④ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.32.

⑤ Eduard Soleri Lecha and Nathalie Tocci, “Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa”, Future Notes, No.1, MENARA, July 2016.

是对现有体系进行改革而非简单维护。^① 对全球治理的承诺必须转化为包括安理会在内的联合国改革的决心。拒绝改变将会带来危险,使上述机构受到侵蚀,还会出现对所有欧盟成员国不利的替代性集团。欧盟将秉持问责、代表性、责任、有效与透明的原则,但这些原则的实际含义将通过对具体问题的具体分析加以明晰。^②

全球战略指出,欧盟将成为一个负责任的全球参与者,但责任必须共同承担,还需要加强对伙伴关系的投入。共同责任将成为推进基于规则的全球秩序的指导原则。在实现目标的过程中,欧盟将与民族国家、地区行为体及国际组织开展合作,与核心伙伴、志同道合的国家及地区集团进行合作,将选择性地与那些可以提供全球公众产品、应对共同挑战的行为体开展合作,与市民社会和私人领域的行为体强化伙伴关系。欧盟将通过对话、支持以及更多创新的接触形式推动双方的合作。^③

全球战略还指出,欧盟将在全球治理上发挥榜样作用,但无法独立完成此项任务。欧盟将在一个行为体网络中扮演议程塑造者、连接者、协调者和推动者的角色,不仅要与国家和组织建立伙伴关系,而且将与私人领域与市民社会建立伙伴关系。在全球治理的绝大部分议题上,欧盟将与联合国、美国、地区组织、在亚非拉的志同道合者和战略伙伴们开展合作,把联合国作为多边体系的框架,把美国等作为核心伙伴。在网络领域,欧盟将与其他国家、国际组织、产业、市民社会与技术专家组成进步联盟。在海洋领域,欧盟将与联合国及其专门机构、北约、战略伙伴及东盟开展合作。在人道主义行动、可持续发展、气候变化等领域,欧盟将与联合国、G20、新的援助者、市民社会等建立伙伴关系。在反恐领域,欧盟将深化与联合国的对话,同时在反对暴力极端主义、恐怖主义融资等问题上与国家、地区组织、市民社会与私人领域建立广泛的伙伴关系。^④

欧盟一直将多边主义作为其外交战略的关键原则,但对既有多边主义主张进行了多次修正,使其在新的历史条件下更有效力。在安全战略中,欧盟将以有效多边主义为基础的国际秩序作为追求的主要目标之一。一个有效的多边体系包括了强大的国际社会、运转良好的国际组织,以及基于规则的国际秩序。欧盟期待国际组织、机制和条约能在面临威胁、规则被破坏时发挥作用。欧盟实现上述国际秩序目标的途径包括

① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.10.

② Ibid., p.39.

③ Ibid., p.18.

④ Ibid., p.43.

国际组织中的多边合作以及与关键行为体的伙伴关系方式。也就是说,在安全战略里,有效多边主义是目标,多边合作与伙伴关系是手段。但在安全战略的执行报告中,欧盟指出,现有的国际组织存在代表性、合法性与有效性不足,决策低效,以及缺少替代方案等问题,由此提出了实现有效多边主义的伙伴关系方式。欧美跨大西洋伙伴关系颇有超越联合国成为欧盟有效多边主义的主要抓手之势,同时“伙伴关系”而非“国际组织”成为推进有效多边主义的主要方式。也就是说,执行报告进一步强调了伙伴关系的作用。在全球环境的评估报告中,欧盟多次指出传统的多边主义正在面临巨大的挑战,当前仍然需要联合国发挥主要作用,但新的全球秩序需要灵活性和多样性。在全球战略中,欧盟将基于规则的全球秩序作为至关重要的利益,将建立 21 世纪的全球治理作为主要目标。虽然多边主义仍然是全球秩序中的关键原则,但这种全球秩序是改革了的新秩序,反映了新的权力变化,需要依靠更加灵活多样的伙伴关系。^①

欧盟一直将合作作为开展对外行动的基本原则,但在当前的时代背景下,合作的对象以及合作的深度和广度都发生了相应变化。欧盟独自或仅仅依靠西方盟友来解决地区和全球各种问题的可能性进一步降低。第一,新的多边机制在近年如雨后春笋般出现,欧盟在继续支持联合国、国际货币基金组织和世界银行等发挥主导作用的同时,也要采取开放的立场来支持和参与这些新的多边机制。第二,欧盟需要加强与欧洲以外的地区一体化架构的接触,尤其需要与海合会、非盟、东盟这三个地区性组织加强合作。欧盟还应与这些地区性组织里的“中等强国”,如中东的土耳其、西非的尼日利亚和东盟的印度尼西亚等国家加强往来。第三,以中国为首的新兴国家对世界格局的影响已不容忽视。欧盟与这些国家合作的重要性不仅体现在双边层面,而且在地区和国际事务中的合作也日益重要。另外,在乌克兰危机和叙利亚危机的冲击下,和俄罗斯关系的未来走向将对欧盟未来的对外行动空间产生深远影响。欧盟需要与俄罗斯在接触和对话中缓解目前在乌克兰问题上的僵局,在合作中遏制恐怖主义的扩散和人道主义危机的恶化。

全球战略主动提出改革全球治理体系,更新有效多边主义概念,扩展灵活多样的伙伴关系,除西方盟友外加强与新兴国家、地区组织、多边机制以及市民社会和私人领域行为体的合作,充分反映了欧盟外交与安全政策的务实性特征,这也是务实倾向进一步发展的外部支撑点。

^① 对欧盟多边主义的更多分析可参见[英]卡罗琳·布沙尔、[英]约翰·彼得森、[意]娜塔莉·拓茨编著:《欧盟与 21 世纪的多边主义》,薄燕等译,上海:上海人民出版社 2013 年版。

(二)原则性的全球战略

全球战略除了务实性的一面外,还有原则性的另一面,也就是对一些传统原则的坚守,比如捍卫民主、人权与法治价值观,维护基于规则的全球秩序,巩固跨大西洋伙伴关系等。所谓传统原则,就是这些原则都具有鲜明的西方性或西方中心主义的共同点。这些原则围绕这个共同点紧密地结合在一起。民主、人权与法治价值观是基于规则的全球秩序和跨大西洋伙伴关系的基础,后者又是前者的体现与保障。同时,基于规则的全球秩序是跨大西洋伙伴关系的延展,跨大西洋伙伴关系则是基于规则的全球秩序的基轴。全球战略对务实性的强调,并不代表对原则性的放弃。只不过随着形势的发展变化,欧盟需要基于有原则的务实主义,更好地平衡价值观与利益、原则性与务实性之间的关系,对两者进行调整与补充。欧盟需要在捍卫民主、人权与法治时更加明确自身的利益、发展硬权力与复原力,在维护基于规则的全球秩序时更加重视本土与周边的安全、发挥改革全球秩序的主动性,在巩固跨大西洋伙伴关系时发展更加灵活多样的伙伴关系。对于欧盟来说,这些传统原则一直以来就是其外交与安全政策的基石。全球战略明确指出,联合国、北约与美国是其核心伙伴,跨大西洋伙伴关系是其安全、经贸与全球治理各个方面的重要支撑。^①

(1)捍卫民主、人权与法治价值观

全球战略认为,价值观与利益需要齐头并进,其价值观内嵌于利益之中,欧盟对外行动中至关重要的利益包括了民主等基本价值观。^② 尊重与推动人权、基本自由与法治也是实现欧盟创造与发展目标的基本价值观,它包含了正义、团结、平等、非歧视、多元化和尊重差异性更多的具体价值。^③

全球战略将民主作为欧盟的一项至关重要的利益,以及具有复原力的社会的一个重要特征。欧盟在实施扩大政策时明确将民主作为入盟条件。土耳其如果想加入欧盟,那么就要进一步巩固民主。^④ 欧盟在实施地区政策时还支持其他国家的民主化。如缅甸的民主转型将继续得到欧盟的支持。^⑤ 全球战略将在全世界捍卫人权的不可

^① 在欧盟全球战略中,美国是唯一一个被定义为核心伙伴的国家,同时联合国及北约这两个国际组织也被定义为核心伙伴。对于欧洲安全与全球治理来说,跨大西洋伙伴关系都是十分重要的。参见 Giovanni Grevi, “A Global Strategy for a Soul-searching European Union”。

^② European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.13.

^③ Ibid., p.15.

^④ Ibid., p.35.

^⑤ Ibid., p.38.

分割性与“普世性”作为欧盟的一项责任。^① 欧盟提出加强手段以保护和帮助公民,特别是人权保护人士,支持全世界充满活力的公民社会。^② 全球战略将法治作为与人权并列及紧密相连的基本价值观之一,还将国际法作为全球秩序的基础。欧盟提出推动保护责任、国际人道主义法、国际人权法和国际刑事法的实施,将支持联合国人权理事会,鼓励对国际刑事法院、国际法院判决的最广泛的接受。^③ 欧盟认为联合国等国际组织的基本运行原则应该是问责、代表性、责任、有效与透明。^④ 欧盟还提出在对华交往时要以中国尊重国内外的法治为基础。^⑤

欧盟长期以来一直被很多学者称为“规范性力量”,其核心基础是共同价值观,而外交的重要驱动力也是共同价值观。2009年底生效的《里斯本条约》明确规定,联盟建立在维护人类尊严、自由、民主、平等、法治以及尊重人权(包括少数群体的权利)的价值观基础之上。欧盟及其成员国在价值观上较为一致,在对外价值观上尤其如此。推动人权、民主与法治是欧盟外交政策的主要目标之一,也是欧盟作为价值观驱动的国际行为体的构成元素之一。与其他国际行为体相比,欧盟将人权与民主原则更多地融入外交关系的结构和政策,并借助这些价值观的实施工具予以落实。^⑥ 当前,虽然欧盟的规范性力量与价值观外交受到很大的冲击与挑战,必须要通过明确共同利益、发展硬权力与复原力加以调整平衡,但这种调整平衡并不代表其放弃基本价值观。当下暴力极端主义等甚嚣尘上,欧盟认为坚守其价值观就是对这些现象的最强回应。^⑦ 因此,欧盟认为,首先要在内部更好地坚持自己的价值观,以提高在外部世界的可信度与影响力;^⑧其次是更好地协调民主、人权与法治这些价值观之间的关系,在增强社会复原力时强调人权、对法治能力的大力建设,而民主化则要区别对待。^⑨

(2) 维护基于规则的全球秩序

全球战略提出需要维护基于规则的全球秩序,以多边主义为关键原则,以联合国

① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.18.

② Ibid., p.43.

③ Ibid., p.42.

④ Ibid., p.39.

⑤ Ibid., p.37.

⑥ Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, p.223.

⑦ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.21.

⑧ Ibid., p.15.

⑨ Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”.

为核心。^① 欧盟认为,基于规则的全球秩序是欧盟至关重要的利益之一,21 世纪的全球治理是欧盟对外行动的优先目标。没有全球规范以及执行的相应手段,和平与安全、繁荣、民主等其他至关重要的利益都将处于危险之中。欧盟在基本价值观指引下,致力于维护以国际法为基础的全球秩序,确保和平、人权、可持续发展以及对全球公共产品的持续享用。欧盟力求将一个强大的联合国作为多边规则秩序的基石,与国际地区组织、国家和非国家行为体一起形成全球的协调反应体系。^②

全球战略对基于规则的全球秩序进行了全面规划,对更好地开展全球治理进行了具体设计。欧盟提出要对联合国安理会等国际组织进行改革,要加大对联合国在维和、调停、重建及人道主义功能等方面的投入,要推进可持续发展与气候变化协议的实施,要遵守经贸领域与海洋方面的各项规则,要扩大国际规范、机制与机构的范围,要在网络、数字经济、空间及卫生等新的全球公域中推动国际规则与机制的发展,还要建立全球治理的各类伙伴。^③

全球战略着重提出维护主权与领土完整等国际原则,以及尊重《联合国海洋法公约》等国际法这两大维护全球秩序的要点。全球战略指出,国家主权、独立与领土完整,边境的不可侵犯,争端的和平解决,是欧洲安全秩序的关键因素。这些原则适用于欧盟内外的所有国家。欧盟在支持国际法、民主、人权、合作及每个国家自由选择未来的权利上团结一致,认为欧俄关系的实质性改变将取决于对国际法和维系欧洲安全秩序的原则(包括《赫尔辛基最后条约》和《巴黎宪章》)的完全尊重。^④ 全球战略还指出,在开放与公平的经济体系中与欧盟利益相关的是对全球海洋增长与安全的需求,确保开放与得到保护的海洋航线对贸易及获取自然资源极为重要。作为一个全球海事安全提供者,欧盟将寻求进一步推广实施《联合国海洋法公约》,包括其争端解决机制。^⑤ 在东亚与东南亚,欧盟将支持航行自由,坚定地尊重国际法,包括海洋法及其仲裁程序,鼓励海洋争端的和平解决。^⑥

欧盟是诞生于第二次世界大战之后的国际体系中的一个超国家组织,也是该体系的重要组成部分。二战后的国际体系主要是在美欧等西方大国主导下建立起来的,冷战结

① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.15.

② Ibid., p.39.

③ Ibid., pp.39-43.

④ Ibid., p.33.

⑤ Ibid., p.41.

⑥ Ibid., p.38.

束后得到进一步巩固。虽然欧盟作为超国家行为体,对全球秩序也有自己的改革需求,但与现行国际体系并行不悖。也就是说,欧盟支持对既有秩序与规则进行改革而非革命。欧盟及其一众成员国是现行国际体系的主要获益者,认为联合国体系和规则与自己的根本利益和基本价值观相符。欧盟甚至认为对联合国体系和规则具有某种优先解释权,可通过对该体系与规则的解释与运用,更好地维护其利益与价值观。

(3) 巩固跨大西洋伙伴关系

全球战略将美国作为欧盟的核心伙伴。欧盟认为,就宽泛的安全议程而言,美国是欧盟的核心伙伴,双方将在危机管理、反恐、网络、移民、能源与气候行动上深化合作。^① 美国是欧盟在绝大部分全球治理议题上的核心伙伴。^② 欧盟将力求与美国签署“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)。而 TTIP 显示了跨大西洋两岸对共同价值观的承诺,标志着双方寻求建立雄心勃勃的基于规则的贸易议程的共同意愿。^③

全球战略还将北约作为欧盟的核心伙伴。北约在过去近 70 年里成为欧洲-大西洋安全的基石,现在仍然是世界上最强大和最有效的军事联盟。就集体防御而言,北约依然是大部分欧盟成员国的首选。欧盟将通过协调一致的防务能力发展、平行与同步的训练、相互强化的行动,深化与北约的伙伴关系,建立伙伴能力,反击混合威胁与网络威胁,促进海洋安全。^④

欧盟在全球战略中将美国与北约作为核心伙伴,这是基于权力政治需要而对历史传统的回归与强化。欧盟的成立体现了欧洲国家的团结与自立,但实际上也离不开美国的认可与支持,而且许多欧洲国家都是美国的盟友、北约的成员国,所以欧盟始终与美国保持着特殊的跨大西洋伙伴关系。欧美跨大西洋伙伴关系在冷战后尤其是进入 21 世纪后经历了波折,伊拉克战争将欧美分歧暴露无遗。欧盟内不少人基于欧盟自身发展模式的成功经验,对冷战后的世界抱有与美国十分不同的“后现代”与“后主权”看法。^⑤ 而且,欧盟还有一部分人认为,需要在新兴力量崛起这种新的国际格局和形势下发展更加灵活多样的伙伴关系。欧盟一度将美国、俄罗斯、中国等十个国家一起确立为战略伙伴。^⑥ 不过,随着东欧 10 国正式加入欧盟,默克尔、萨科齐等德、法中

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.37.

^② Ibid., p.43.

^③ Ibid., p.37.

^④ Ibid., pp.20-21, 36-37.

^⑤ Zhimin Chen, “China, the European Union and the Fragile World Order”, pp.775-792.

^⑥ [比]托马斯·雷纳德:“战略的背叛:呼吁真正的欧盟战略伙伴关系”,《欧洲研究》2011年第5期,第13-39页。

右翼和右翼领导人相继上台,欧美裂痕得以修补、跨大西洋伙伴关系得以转圜,^①双方力图通过跨大西洋经济一体化框架协议等各种形式的双边机制将原已密切、成熟、基础牢固的经济关系予以巩固提升,^②通过利比亚战争等使双方在安全上形成新的责任分担合作模式。^③面对欧债危机后经济复苏乏力、乌克兰危机与叙利亚危机爆发后应对无力的困境,以及新兴力量崛起构成的挑战,欧美启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判,法、美等在非洲中东军事行动中加强合作,^④欧盟对跨大西洋伙伴关系的依赖之势更加强烈。欧盟希望巩固以北约、欧美关系为基础的跨大西洋伙伴关系,帮助其加强复原力、解决冲突并开展有效的全球治理。

四 全球战略对中国的影响

全球战略作为欧盟总体外交安全战略,关注的要素十分丰富。就中国而言,全球战略明确提及的只有两处。全球战略在地区秩序亚洲部分指出:欧盟将在尊重国内国际法治的基础上与中国打交道。通过中欧互联互通平台、亚欧会议与欧盟-东盟框架潜能的最大化,我们将寻求一种与中国西进相对接的方式。欧盟将深化与中国的贸易投资,寻求公平竞争的环境、合适的知识产权保护、在高端技术上更广泛的合作,在经济改革、人权、气候行动上的对话。”^⑤全球战略在全球秩序深化部分指出:欧盟将基于其在印度洋、地中海的经验,探索在几内亚湾、南中国海和马六甲海峡提供海上安全的可能性,为全球海洋安全做出贡献。^⑥

不过除此之外,全球战略在更多的部分都不点名地指向了中国。根据全球战略有

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, 2016, pp.547-567.

② 赵怀普:“当前美欧关系:大趋势与新变化”,《现代国际关系》2008年第2期,第40-45页。

③ Alexandra de Hoop Scheffer, Rory Kinane, Martin Quencez and Xenia Wickett, “The Future of US Global Leadership: Implications for Europe, Canada and Transatlantic Cooperation”, Research Paper, US and the Americas Programme, Chatham House, May 2016.

④ Tim Oliver and Michael John Williams, “Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US-EU and US-UK Relationships”, p.564.

⑤ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, pp.37-38.

⑥ Ibid., p.41.

原则的务实主义的特征,结合欧盟对中国新战略,^①我们发现全球战略中既有对中国相对有利的方面,也有较为不利的方面,当然还有更多在各种因素综合作用下利弊兼备的方面。

第一,欧盟强调利益导向,重视“一带一路”倡议,愿意与中国继续发展伙伴关系、支持改革全球治理体系。

全球战略强调经济繁荣是欧盟至关重要的利益,也看到了中国“一带一路”倡议给欧盟经济发展带来的机遇。在全球环境评估报告中,欧盟对中国的崛起给予了充分关注,并注意到了“一带一路”倡议的影响,认为它提供了加强亚洲内部以及与其他地区之间市场联系的机遇。欧盟认识到,通过参与“一带一路”倡议,深化与中国的经贸投资关系,可推动其进一步减少欧债危机造成的损害、巩固经济复苏的发展趋势。

全球战略强调和平安全、以规则为基础的全球秩序,认识到中国在这些欧盟核心利益领域可以扮演一种积极的伙伴角色。欧盟愿意与包括中国在内的各行为体发展灵活多样的伙伴关系。中国可以成为欧盟在其周边事务中开展合作的国际行为体伙伴、^②在移民管理事务中的新兴行为体伙伴、^③在冲突解决中的援助伙伴、^④在阿富汗事务中的地区伙伴、^⑤在提供全球公共产品和迎接共同挑战过程中的全球伙伴、^⑥双方在人道主义救援、可持续发展、气候变化和反恐行动方面进行合作。^⑦ 欧盟认识到已有国际制度的局限性,希望在继续发挥已有国际规范与国际组织作用的同时,主动适应和参与全球治理体系的改革,更加重视与新兴机制、新兴国家间的合作。欧盟多边主义向务实主义的转向使其对多边主义的理解向中国所理解的多边主义靠近,增加了双方合作的可能性。

欧盟强调利益导向,重视“一带一路”倡议,愿意与中国继续发展伙伴关系、支持

^① 2016年6月22日,欧盟委员会与欧盟外交事务与安全政策高级代表共同发布了《欧盟对华新战略要素——提交给欧洲议会和理事会的联合通讯》。7月18日,欧盟理事会以《欧盟对华战略——理事会决定》的形式对联合通讯做出肯定的回应。欧盟对华新战略与全球战略几乎在同一时间发布,两者虽然在具体议题上各有侧重,但基本精神是一致的。前者基本遵循了后者主要精神,并在此基础上对相关议题进行了较为具体的政策阐述。参见 European Union, “Elements for a New EU Strategy on China—Joint Communication to the European Parliament and the Council”, JOIN(2016) 30 final, 22 June 2016; European Union, “EU Strategy on China—Council Conclusions”, 11252/16, 18 July 2016。

^② A European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.26.

^③ Ibid., p.28.

^④ Ibid., p.29.

^⑤ Ibid., p.38.

^⑥ Ibid., p.18.

^⑦ Ibid., p.43.

改革全球治理体系,这些都是对中国总体有利的方面。但是,在“一带一路”倡议、全球治理体系改革等具体实施过程中,欧盟有时也会从地缘政治、价值观等角度出发有意限制中国,从而对中国构成一定的挑战,带来一些不利因素。

第二,欧盟强调西方团结,重视巩固跨大西洋伙伴关系和“普世价值观”,危及中国在主权领土与全球公域中的利益。

全球战略将美国和北约作为欧盟的核心伙伴,将日本、印度等作为欧盟的战略伙伴^①和志同道合的伙伴,将中国等作为在诸多领域的合作伙伴。从这些不同措辞来看,欧盟明显更重视跨大西洋伙伴关系和西方团结。^②虽然欧盟在对华新战略中仍然将“中欧合作 2020 战略规划”作为双边全面战略伙伴关系的最高指导纲领,但在全球战略中并未将中国作为战略伙伴。

全球战略对西方关系和共同价值观的重视,不仅反映在对各种关系的不同措辞上,而且还反映在对国际规则的不同选择与偏好上。全球战略指出,欧盟希望确保海洋开放、海洋航线的安全,寻求推广实施联合国海洋法公约及其争端解决机制。同时,全球战略将支持航行自由、尊重国际法、鼓励海洋争端和平解决的重点放在东亚与东南亚,提出帮助东盟发展海洋能力、支持其领导的地区安全架构。^③但从过去一段时期的声明与行动来看,欧盟对联合国海洋法公约及其争端解决机制的理解与运用存在较大选择性与偏向性,事实上是从西方利益和价值观的角度出发,对中国在主权领土与海洋等全球公域中的利益构成威胁。

第三,欧盟强调战略自主性,优先关注本土与周边,对其对华政策产生复杂影响。

全球战略强调欧盟要增强战略自主性,除了软实力,还要发展硬权力,以更好地维护自身安全、应对周边威胁。欧盟在一体化危机、难民危机、恐怖主义危机以及周边各种冲突危机的包围下,不得不把战略重心集中到了本土与周边区域。

从短期看,由于欧盟要发展战略自主性、优先关注本土与周边,会在客观上降低对中国的重视程度:一方面对中国的需求可能会下降,另一方面会不可避免地牵扯到其对亚太与中国方向的资源投放。欧盟对中国需求的下降,主要是因为在过去一段时

^① European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.38.

^② 对欧美跨大西洋伙伴关系发展程度的更多分析,可参见赵怀普:“重构后冷战时期的跨大西洋关系:理想与现实”,《外交评论》2010年第6期,第91-104页;冯仲平:“当前欧美矛盾及其影响”,《当代世界》2015年第7期,第6-9页。

^③ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.38.

期,虽然中国的全球影响力不断上升,但在欧盟尤为关心的安全领域,中国在欧盟周边的作用仍然相当有限。欧盟对中国的资源投入减少,可能会使其错过一些发展机会,但也有可能会使其在价值观外交上更为低调。

从长期看,欧盟降低对中国的重视程度应该是有限的,也是可逆的。随着中国“一带一路”倡议的推进,中国与中东欧国家合作机制的深化,中国与欧盟在非洲、中东、中亚等地第三方合作的开展,即使欧盟将优先关注点集中于本土与周边,也必然会越来越重视中国。与此同时,欧盟提升了战略自主性,一方面可能会逐步减少对美国等西方盟友的物质依赖程度,另一方面可能会提升介入亚太安全事务的能力与信心。欧盟在防止核扩散等亚太安全事务上的立场和作用有别于美国,因其在该地区既没有美国那样的硬权力,也没有双边同盟关系。^① 未来欧盟究竟能否避免干扰,同时投入足够的资源,继续维系和提升亚欧尤其是中欧双边关系,还存在一定的不确定性。

五 结语

全球战略甫一发布,作为战略主要操盘手的莫盖里尼即在欧盟内外借各种场合为其宣传造势。^② 虽然该战略受到欧洲媒体与智库的部分关注,但并未得到诸多欧盟成员国的广泛响应,也没有引起欧洲以外各界尤其是官方的足够重视。^③ 这种情况与当前全球注意力被其他国际热点所吸引有关,还与欧盟力量相对下降、困难相对增多后人们对其缺乏信心与兴趣有关。不过,欧盟全球战略的效应显然不是在短期内就能凸显的。

在内外危机持续不断的非常时刻,欧盟出台了面向世界与未来的全球战略,展现了欧洲政治与知识精英的勇气与智慧。全球战略反映了欧盟对自身及世界形势发展的最新判断,表达了其凝聚共识、整合力量,有效维护其核心利益与价值观的愿景。全球战略包括了欧盟外交与安全政策促进欧盟及其民众利益的最终目的、指导对外行动的原则、对外行动的优先目标,以及如何从愿景落实到行动的手段方法。全球战略提出了有原则的务实主义,并将原则性与务实性有机结合,一方面仍然坚持其理想主义、价值观或者原则性,但另一方面十分强调现实主义、利益或者务实性。全球战略坚持捍卫民主、人权与法治价值观,基于规则的全球秩序以及巩固西方团结这些传统原则,

^① François Godement, “Towards an EU Global Strategy—Consulting the Experts”, EUISS, April 2016, pp.65-66.

^② 莫盖里尼于2016年7月对中国、美国的访问期间,分别在中国社会科学院、美国卡内基国际和平基金会等发表主旨演讲,专门阐述欧盟全球战略。

^③ 欧洲智库对如何发展欧盟共同安全与防务给予了较多关注,参见Margriet Drent and Dick Zandee, “After the EUGS: Mainstreaming a New CSDP”, ISSUE Alert 34, EUISS, July 2016.

并将三者紧密融合在一起。战略强调利益导向、提升战略自主性与硬权力、重视欧盟周边地区、构建国家与社会的复原力、改革全球治理体系、发展灵活多样的伙伴关系,将务实性贯穿于目的、原则、目标与方法等各个部分。

然而,不管战略愿景多么美好、构思多么巧妙、概念多么新颖,最终仍然需要落实到具体行动上来,需要通过实践加以检验。2003年,欧盟成员国围绕伊拉克战争出现了内部大分裂,安全战略的出台在一定程度上稳定了乱局,确实推动了一体化在安全领域的发展。近来,欧盟危机重重,一体化发展步履蹒跚。2016年的英国公投退欧给深陷危机的欧盟予以重击,一体化出现更为复杂艰难的局面。在这种情况下,全球战略能否发挥欧盟期待的作用,其实施前景与具体效果究竟如何,尚待观察。全球战略虽有凝聚共识的作用,但这种共识的凝聚程度和时间效力,绝非战略本身可以决定。如果全球战略得不到欧盟各成员国的重视和认可,那么该战略的指导价值必将大打折扣、行动力必将受到巨大制约。^①

对于中国来说,欧盟作为全球重要行为体,其从规范性力量上进一步退却,转而增加了权力政治的色彩,是否代表了一种时代和世界潮流的发展趋势,对整个世界和中国意味着什么,值得关注与研究。中国一向支持欧洲一体化和一个强大的欧盟。中国愿意与欧盟巩固发展全面战略伙伴关系,共同打造和平、增长、改革、文明的伙伴关系。一项能够较好平衡利益与价值观、务实性与原则性的全球战略应该既可以帮助欧盟应对挑战、取得成就,也符合中国的基本利益、容易为其接受,同时还有利于世界的和平与发展。全球战略在实施过程中,需要避免的正是将价值观与利益对立、将西方与东方对立,以及为了跨大西洋伙伴关系而丧失战略自主性、为了民主而忽视复原力、为了守成而反对改革。全球战略在实施过程中,还需要在主权和领土等原则上避免多重标准,避免言行不一。如果全球战略在实施过程中打破了合理的平衡、失去了必要的诚信,那么该战略将无法获得足够的外部支持,从而限制其作用的发挥。

(作者简介:杨海峰,上海欧洲学会副秘书长、复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心兼职研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① Justine Doody, "EU Global Strategy under Threat from Division at Home", ECFR, 8 August 2016. 欧盟理事会于2016年10月17日作出决定,为全球战略背书。决定强调该战略将指导欧盟未来数年内的对外行动,将会尽快转换成具体政策倡议与行动,如安全防务实施计划等。高级代表将在2017年6月提交战略年度实施报告。决定还强调,一方面成员国将有效、迅速地执行该战略,另一方面成员国在整个实施过程中完全拥有自己的所有权(ownership)。Council of the European Union, "Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy—Council Conclusions (17 October 2016)", 13202/16, Luxembourg, 17 October 2016.