

开放的独立外交

——2017年法国总统大选与马克龙政府的外交政策*

张 骥

内容提要:法国总统大选中的民粹主义倾向和极端政党的崛起不是暂时性现象,而是对经济持续低迷、国际地位下降和安全环境恶化的结构性反应。这深刻地影响着大选中的外交政策辩论和新政府的外交政策选择。大选中的外交政策争论实质上是马克龙的“开放的独立外交”路线和勒庞的“封闭的独立外交”路线之争。它并未完全超越法国外交传统中维护独立主权与维持欧洲合作这一基本矛盾,是其在全球化危机和欧洲一体化危机中的再现与强化。马克龙新政府“开放的独立外交”既有对推进欧洲一体化和多边主义的再承诺,又体现出政府间主义和大国合作的色彩;既有对国家安全和反恐的强调,又体现出某种程度的战略收缩和现实主义色彩,在大国关系中更是重现了法国外交的独立特征。

关键词:法国 总统大选 外交政策 马克龙 欧洲政策

2017年法国总统大选前所未有地引起了全球瞩目。民粹主义和极端政治力量的崛起,大选中疑欧、“脱欧”主张和反全球化言论的甚嚣尘上,使人们普遍担忧欧洲一体化的前景和民粹主义的进一步泛滥。埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)的当选不仅暂时缓解了这些忧虑,还激发了某种乐观的情绪,仿佛带来了重振法国和欧洲一体化的希望。在悲观与乐观情绪迅速转换的背景下,如何把握法国对外部世界尤其是对欧洲一体化的复杂态度?玛琳娜·勒庞(Marine Le Pen)的主张并非无本之木,法国是否存在走向封闭和民粹的可能性?马克龙的主张事实上也并非革命性的,超越“祖国”的欧洲对今天的法国而言更加不可能。那么,新政府将作出怎样的外交政策选择?本文将基于大选对法国外交政策的影响,分析马克龙政府外交政策的走

* 本文系2013年度国家社科基金青年项目“欧债危机背景下中法新型大国关系构建研究”(项目批准号:13CGJ006)的阶段性成果。感谢匿名评审专家对本文提出的修改意见。

向及其面临的挑战。

一 走向封闭和民粹的法国?

尽管马克龙最终当选,但2017年的法国总统大选无疑展现了民粹主义和极端政治力量在欧洲的崛起,法国总统大选也前所未有的牵动着国际政治的走向,产生了广泛而深刻的国际影响。这主要体现在对法国走向封闭、民粹和“脱欧”的担忧,具体体现在以下四个方面:

第一,舆论将法国大选视为能否阻挡住民粹主义浪潮在欧洲和全球泛滥的关键。^①2016年以来,国际政治更加动荡多变,“逆全球化”和民粹主义浪潮在全球泛起,“黑天鹅”事件频发。唐纳德·特朗普(Donald Trump)在美国的当选和英国通过公投开启“脱欧”进程,使得民粹主义在世界大国中进一步扩散,同时也为法国内部反对全球化的势力、民粹主义势力和“反体制”的势力提供了示范和鼓舞。如果没有特朗普的当选和英国的“脱欧”,法国大选不会引起如此大的关注。法国大选及其结果成为影响国际政治走势关键的一环。

第二,民粹主义和极端政治力量在大选中获得前所未有的民意支持。奉行民粹主义、反全球化、反欧盟、反移民主张的极右翼政党国民阵线(Front National)候选人勒庞在竞选中支持率稳居前列,获得该党建立40多年来最高的支持率,并在第一轮投票中胜出。她还在国际上出乎寻常地得到弗拉基米尔·普京(Vladimir Putin)的会见和特朗普的“示好”,颇有问鼎总统之势。国际舆论普遍担心国际政治的“黑天鹅”再度从法国飞起。不仅如此,极左翼力量“不屈法国”(La France insoumise)候选人让-吕克·梅朗雄(Jean-Luc Mélenchon)的支持率也在第一轮投票中创历史新高,达到19.58%。他的竞选主张也具有民粹主义和反体制、反欧盟的色彩。极右(21.3%)和极左(19.58%)候选人在第一轮投票中获得超过40%的支持,^②这说明他们具有了相当深厚的社会基础,已经成为一支不可忽视的政治力量。

第三,“脱欧”在法国大选中成为一个政策选项,引发了对欧盟前景的普遍忧虑。近年来欧盟已深受债务危机、乌克兰危机、难民危机、恐袭危机的困扰,2016年6月英国“脱欧”公投意外通过,进一步加剧了欧盟面临的危机。尽管历史上有过1965年的

^① Philip Stephens, “France Could Turn the Populist Tide”, *Financial Times*, 2 February 2017, <https://www.ft.com/content/b0f45f12-e7c8-11e6-967b-c88452263daf>, last accessed on 8 April 2017.

^② 法国内政部(Ministère de l'Intérieur)2017年总统大选官方网站:<http://elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2017/FE.html>, 2017年5月19日访问。

“空椅子危机”和2005年否决《欧盟宪法条约》的公投,但欧洲一体化建设是战后至今法国在安全、发展和外交上最重要的战略依托,在国内一直有普遍的共识。^①如果没有英国“脱欧”,人们难以想象法国会脱离欧盟。和历史上一直与欧洲大陆保持“若即若离”关系的英国不同,法国是欧洲一体化的创始国和欧盟的核心发动机,如果这台发动机熄灭,就意味着对欧洲一体化进程的毁灭性打击。

然而在法国大选中,11位候选人中竟有8人提出了不同形式的脱离欧盟(或欧元区)的主张。在勒庞等持反欧、疑欧立场的候选人的推动下,大选议题被引向全球化与反全球化、欧洲一体化与反欧洲一体化、“祖国与欧洲”这样的非理性的二元对立,使国际社会特别是欧盟普遍担心反欧盟候选人上台后法国“脱欧”的可能,以至于欧盟和德国等欧洲国家领导人罕见地对法国大选表达立场,声援支持亲欧盟的候选人。尽管持坚定欧洲一体化立场的马克龙的当选缓解了这场危机,但在竞选过程中,反欧、疑欧的主张得到了大张旗鼓的宣传,法国社会中存在的对欧盟的不满再也不能为当政者和欧洲领导人所忽视。

第四,传统政党的旁落和新兴政治力量带来不确定性。这次法国大选备受关注还有一个重要原因就是其不同以往的不确定性。这种不确定性既是由法国国内政治力量演变带来的,也同样具有国际背景。尽管最后的选举结果表明,法国的民调相对可靠,^②但此前英国“脱欧”和美国大选的“意外”结果使得人们对法国大选的民调持谨慎态度,加之上述原因,人们普遍担心法国再度发生“黑天鹅”事件。当然,这种不确定性的根源来自于法国内政,表现为传统政党的出局、极端政治力量的上升、非传统新兴力量胜出和投票率创历史新低,^③总体上呈现出“反体制”的特征。大选打破了法国传统上中左、中右两翼角逐的局面,传统大党共和党和社会党在第一轮投票中就提前出局,这是第五共和国以来首次由两位均不属于传统左右翼政党的候选人进入第二轮投票。异军突起的马克龙及其“前进运动”(En Marche!)在选前名不见经传,更不为国际社会所知。他的当选是选民对现状普遍不满和传统政党分裂衰落共同作用的结果,是民心思变而又无可奈何的选择。选举进程、选举结果和当选总统都存在不确定性。

法国大选中出现的封闭、民粹和“脱欧”的倾向并非偶然和暂时性的现象,不能简

^① 张骥:《欧洲化的双向运动——法国与欧盟共同安全与防务政策》,上海:上海人民出版社2014年版,第70页。

^② 这与法国民调采取的方法有别于美、英等国有关。

^③ 在第二轮投票中,有25.44%的选民没有投票,有11.52%的投票选民投了白票或废票,双双创1969年以来的历史新高。法国内政部(Ministère de l'Intérieur)2017年总统大选官方网站:<http://elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2017/FE.html>,2017年5月19日访问。

单地归因为极端政党的煽动。大选中反全球化、反欧盟、反移民主张和民粹主义思潮的甚嚣尘上,以及极端政党和反体制力量的崛起,是法国民众对当前经济社会状况、国际境遇和安全环境的结构性反应。社会党五年执政,未能使法国摆脱低迷的经济增长和长期持续的高失业率。法国经济增长率一直徘徊在1%左右,失业率则维持在10%,年轻人的失业率更高达24%。^①大量难民的涌入不仅加剧了社会内部的矛盾,还逐渐演变成一个安全问题。更为严重的是,接连不断的恐怖主义袭击使法国本土的安全状况严重恶化。自2015年以来,在短短两年的时间内,法国本土已先后遭受20余次规模不等的恐怖主义袭击,超过300人丧生,其中巴塔克兰音乐厅恐怖袭击一次性造成130人死亡、360多人受伤。法国的国家紧急状态从2015年11月巴黎连环恐怖袭击后延续至今,已六次延长。法国人普遍对国家持悲观情绪,在益普索(Ipsos)最近进行的一项针对22个发达国家和新兴经济体的调查中,法国人对国家的悲观情绪程度高居第八位,在欧洲仅次于意大利和西班牙,67%的受访者认为法国处于衰落之中,对全球化的负面效应高度忧虑。^②

面对经济持续低迷、国际地位的下降和安全环境的恶化,民众对国家在全球化和欧洲一体化中的收益和代价更加敏感,对现状和“体制”普遍不满。这构成了民粹主义和极端政党(极右和极左)兴起的社会基础。在大选中,法国传统的左右之争被演化为全球化与反全球化、支持欧洲一体化与反对欧洲一体化之争。民粹力量利用民众的不满转移焦点,将国内经济、社会危机的原因外部化,指向欧盟和全球化,试图将法国塑造成全球化和欧洲一体化的受害者。如果这样的经济、社会和安全状况得不到改善,民粹主义和极端政党的社会基础将继续扩大,在未来的选举中不是没有可能最终走上执政的道路。

二 外交政策的继承与背离:开放的独立还是封闭的独立

对法国面临的问题与危机,马克龙和勒庞显然给出了不同的药方。在大选中,由于国内经济、社会问题被外部化,针对欧盟和全球化的不同甚至相反的政策主张成为候选人政策辩论的焦点,尤其是马克龙和勒庞的政策之争。他们不同的对外政策主

^① 欧洲统计局(Eurostat)失业率统计数据: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>, 2017年7月20日访问。

^② Fabrice Nodé-Langlois, “Les Français sont les plus pessimistes face à la mondialisation”, *Le Figaro*, February 6, 2017, <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/02/06/20002-20170206ARTFIG00002-les-francais-sont-les-plus-pessimistes-au-monde-face-a-la-mondialisation.php>, last accessed on 27 June 2017.

张,代表了在全球化竞争和内外危机中法国做出的不同回应。然而,如果深入探究,他们的政策之争并未完全超越当代法国外交传统中维护法国独立主权与维持欧洲合作这一基本矛盾。事实上,他们的争论是这一基本矛盾在全球化危机和欧洲一体化危机中的再现与强化。勒庞走向了极端,而马克龙也并非彻底的欧洲主义者。马克龙最终胜出,尽管体现了开放对封闭、竞争对退却、挺欧对反欧取得了相对优势,但也预示着当选者将受到政策选择上的制约,马克龙政府不能忽视大选中反映出的对全球化和欧洲一体化建设的负面民意。

(一) 欧债危机以来的外交政策

作为一个外交大国,法兰西第五共和国的外交政策具有相对的稳定性,建立在所谓的“戴高乐-密特朗共识”(consensus gaullo-mitterrandien)的基础之上,即“独立的大国外交”。这一外交传统由三个支柱构成:在联盟体系中的战略独立,基于法德合作的欧洲一体化建设,基于联合国安理会常任理事国的外交多边主义;其宗旨是保持法国在世界上的地位(le rang)和伟大(la grandeur)。^①在这一外交传统中,维护法国独立主权与维持欧洲合作是一个矛盾统一体。^②1958年以来的法国外交政策基本上延续了这一传统,也在独立主权与国际合作特别是欧洲一体化建设的矛盾中徘徊前进。

进入新世纪以来,全球金融危机和欧洲债务危机的爆发改变了欧洲的权力结构,法国的国力遭到进一步削弱,国家实力与外交政策目标间的矛盾日益明显,维护独立主权与维持国际合作/欧洲合作间的矛盾也更加突出。尼古拉·萨科奇(Nicolas Sarkozy)政府和弗朗索瓦·奥朗德(François Hollande)政府的外交政策正是在这样的新背景下展开的。

萨科齐把重振法国的领导地位作为外交政策的核心,但面对法国在欧盟权力结构中地位的下降,其欧洲政策表现出了不同的路径:在外交和安全政策领域展现强势的领导和进攻性,在经济治理和危机应对领域与德国共同领导,并在一定程度上追随德国,展现出妥协性。^③在大国关系上,萨科齐政府表现出明显的“大西洋主义倾向”,并

^① 参见 Thomas Gomart, Marc Hecker dir., “L’agenda diplomatique du nouveau président”, *Études de l’Ifri*, avril 2017, p.7, Ifri (Institut français des relations internationales): <http://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/lagenda-diplomatique-nouveau-president>, last accessed on 10 April 2017; Manuel Lafont Rapnouil et Jeremy Shapiro, “La politique étrangère de Macron: invoquer la tradition”, ECFR (European Council of Foreign Relations), 8 May 2017, http://www.ecfr.eu/paris/post/la_politique_etrangere_de_macron_invoquer_la_tradition, last accessed on 10 June 2017; 张骥:《欧洲化的双向运动——法国与欧盟共同安全与防务政策》,第69-70页。

^② 张骥:《欧洲化的双向运动——法国与欧盟共同安全与防务政策》,第73页。

^③ 张骥:“欧债危机中法国的欧洲政策——在失衡的欧盟中追求领导”,《欧洲研究》2012年第5期,第32页。

重返北约军事一体化结构,引发了对其背离“独立外交”和“戴高乐主义”的质疑。萨科奇政府还奉行积极的干预主义,在利比亚战争中充当急先锋,实施了对科特迪瓦的军事干预。面对国家实力的下降,萨科奇政府的外交政策依然表现出对欧洲一体化的支持和一体化领导地位的谋求,其外交政策呈现出很强的进攻性特征,体现了法国对全球事务的关注和积极的干预主义。然而,尽管萨科奇在带领法国和欧洲应对危机方面展现出了强有力的领导,但仍受欧债危机的拖累下台。

在2012年的大选中,法国政治生态已经出现了左转的倾向,经济危机激发了反对金融资本和新自由主义的浪潮,候选人纷纷提出保护主义的主张。社会党正是在这样的背景下,在时隔17年后夺得政权。奥朗德政府的欧洲政策延续了对欧洲领导权的追求,不过其激烈批评萨科奇对德国的让步,尤其是强烈反对紧缩政策而主张通过促进经济增长保护劳工权益,试图通过内部制衡和外部制衡来平衡德国日益增长的经济权势。^① 尽管奥朗德政府的外交表现相对平庸,但在对外干预方面却保持了进攻性,发动了对马里的军事干预,并积极寻求武力干预叙利亚。奥朗德政府在坚持欧洲一体化方向和谋求领导权的同时,已经在经济治理领域展现出某种保护主义的特征,而其政权更迭式的对外干预则给法国和欧洲的安全造成了后果,难民危机和恐袭危机接踵而至。

萨科奇政府和奥朗德政府的外交政策总体上继承了“独立大国外交”的传统,坚持把欧洲一体化作为实现对外政策目标的最重要的战略依托。然而,在欧债危机的冲击下,法国外交力不从心的一面也愈加突出,进取甚至进攻性的外交政策未能从根本上提升法国的国际地位、保障法国的国家安全,法国从欧洲一体化和国际干预中的收益减小,损失增大。这为封闭、民粹和“脱欧”的主张提供了市场。

(二) 大选中的外交政策之争

在对外政策的论争中,马克龙和勒庞都求诸于法国外交传统的合法性,都声称要维护法国的独立和伟大。但对于如何实现“独立的大国外交”,他们主张采取完全不同的路径。马克龙与勒庞外交政策争论的实质,是“开放的独立外交”路线与“封闭的独立外交”路线之争。

马克龙主张,法国应该成为一个“独立的、人道主义的、欧洲的大国”。^② 勒庞则强

^① 张骥:“欧债危机中法国的欧洲政策——在失衡的欧盟中追求领导”,第42页。

^② 马克龙关于外交政策的竞选主张参见“前进运动”官方网站, Emmanuel Macron, “International”, En Marche!, <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/international>, last accessed on 17 June 2017。

调“独立、法国认同和秩序”。^① 马克龙外交政策的核心是在一个开放和相互联系的世界中,通过改革、合作、多边主义来捍卫法国的主权、独立和国际地位。他主张,“主权不是一个抽象的原则”,^②封闭和孤立将大大削弱法国的能力和地位,损害法国的利益,使法国丧失其作为大国的认同。勒庞则主张“法国人优先”、“法国利益至上”,采用民族主义的立场和国家的手段,主要依靠法国自己来捍卫本国的国家利益,只有当国际合作能直接促进法国利益并建立在严格的主权平等的基础上才是可接受的。^③

马克龙认为全球化既带来挑战也带来机遇,要适应全球化,对贸易和投资持开放态度,通过改革提升法国在全球化中的竞争力,扭转法国的衰落态势。勒庞则主张法国是全球化的受害者,反对自由贸易和相互依赖。马克龙主张法国要积极参与多边国际组织,在联合国、世界贸易组织等多边组织中发挥应有作用,塑造国际进程,而不应拱手将国际事务的决策权让与美国和中国。勒庞则认为法国面临的重大威胁是“法国认同”的丧失,移民、欧盟、自由贸易、恐怖主义都在威胁法国的认同。国际机制剥夺了法国人民决定内部事务的权力,要维持秩序就要保护国家免受外部影响。勒庞主张法国退出北约一体化军事机构、申根协定、欧元、欧盟以及自由贸易协定,反对世界贸易组织和二十国集团(G20),主张不承担限制法国权益的国际义务,反对为了联盟承诺而参加其他国家发动的战争和国际干预。^④

关于欧盟,马克龙认为欧洲一体化是实现法国外交政策目标、维持法国全球影响力所不可或缺的,与欧洲伙伴的合作增进而不是损害了法国的利益,捍卫而不是削弱了法国的主权与独立。同时,欧盟的机构和政策都需要改革,要增强欧盟的民主基础,以更好地回应欧洲各国人民的需求。在英国“脱欧”的背景下,法德合作显得更加重要,将为带领欧盟走出危机提供领导力。欧盟要加强团结和提高效率,增强“核心欧洲”,采取“多速欧洲”的方式。面对奉行保护主义和单边色彩浓厚的美国特朗普政府,欧盟要加强团结,提升捍卫欧洲利益和欧洲安全的能力。面对不确定性增加的联盟(北约),欧盟要发展自己的防务能力,建立欧盟防务基金,以及能够独立实施行动

^① 勒庞关于外交政策的竞选主张见勒庞竞选官方网站: Marine Le Pen, “la politique internationale de la france dans un monde multipolaire”, Marine Présidente, 24 février 2017, <https://www.marine2017.fr/2017/02/24/conference-presidentielle-n2-politique-internationale-de-france-monde-multipolaire/>, last accessed on 17 June 2017.

^② Emmanuel Macron, “Europe Holds Its Destiny in Its Own Hands”, *Financial Times*, 24 January 2017, <https://www.ft.com/content/3d0cc856-e187-11e6-9645-c9357a75844a>, last accessed on 27 January 2017.

^③ Manuel Lafont Rapnouil et Jeremy Shapiro, “La politique étrangère de Macron : invoquer la tradition”; Manuel Lafont Rapnouil et Jeremy Shapiro, “Marine Le Pen’s Bait-and-Switch Foreign Policy”, *Foreign Policy*, 19 April 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/04/19/marine-le-pens-bait-and-switch-foreign-policy/>, last accessed on 10 June 2017; Thomas Gomart et Marc Hecker dir., “L’agenda diplomatique du nouveau président”, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_agenda_diplomatique_nouveau_president_2017.pdf, last accessed on 17 June 2017.

^④ 同上。

计划和指挥的常驻司令部。如果美国实施单边主义的贸易和税收政策影响到欧洲的企业、就业和税收,欧洲将调整贸易和税收政策予以反击。他主张开放边界,移民不仅仅是带来麻烦,也带来了“经济机遇”。^① 勒庞的主张则主要包括将主权归还法国人民、组织“脱欧”公投、退出欧元区恢复法郎、退出申根协定恢复国家边界、反对欧盟难民政策和限制移民。马克龙强调与德、美合作的重要性,勒庞则激烈批评德国,而强调与俄罗斯改善关系。^②

(三)外交政策的继承与背离

可以看出,无论是马克龙的“开放的独立外交”路线,还是勒庞的“封闭的独立外交”路线,都试图说服选民,他们将捍卫法国的独立和伟大。其政策之争正是法国外交传统中基本矛盾的再现和强化。这在当代法国历史上并不是第一次,加之2016年以来国际大背景中民粹主义和保护主义浪潮泛起,使得这一矛盾更加突出和激化。

面对在全球化竞争中的国力和国际地位的衰落、在欧洲一体化进程中领导力的下滑,法国外交传统中维护法国独立主权与维持国际(欧洲)合作之间的矛盾愈发突出。对于那些在全球化和欧盟发展进程中利益受损的阶层和群体,对于在难民潮和恐怖主义袭击阴云中安全受到现实威胁的大众,勒庞的主张提供了简单的外化的原因解释,而通过封闭、排外和保护主义营造的只不过是一个过去的伟大和光荣的“海市蜃楼”。它给欧洲和国际社会带来的是对倒退的忧虑和恐惧。它不可能引领法国走出危机,不可能给法国带来真正的安全,也与法国世界大国的抱负南辕北辙,实质是对法国外交政策传统共识的背离。

法国的“脱欧”尽管在大选中成为一个选项,但离“脱欧”的现实可能性还相距遥远。事实上,“脱欧”主张主要是在支持国民阵线的选民群体中获得认同,这一群体中仅有30%的人认为留在欧盟对法国有益。而且这一群体在本次大选中有相当的增长,勒庞在第一轮投票中获得760多万张选票,在第二轮投票中获得1000多万张选票。但从让·饶勒斯基金会(Fondation Jean Jaurès)和IFOP在2016年进行的一项大型民意调查来看,仍有67%的受访者认为继续留在欧盟符合法国的国家利益。^③

马克龙的主张则在实质上继承了第五共和国的外交传统,核心在于独立、欧洲一体化和多边主义,对法国所处的国际环境和挑战也有更加理性和清醒的认识,因此不

^① Emmanuel Macron, “Europe Holds Its Destiny in Its Own Hands”; Manuel Lafont Rapnouil et Jeremy Shapiro, “La politique étrangère de Macron : invoquer la tradition”.

^② Thomas Gomart et Marc Hecker dir., “L’agenda diplomatique du nouveau président”.

^③ Philippe Le Corre, “France: A Critical Player in A Weakened Europe”, Brookings U.S.-Europe Analysis Series, No.59, 2017, pp.13-14, <https://www.brookings.edu/research/france-a-critical-player-in-a-weakened-europe/>, last accessed on 27 April 2017.

仅在国内,也在欧洲和国际上得到更多的支持,甚至被寄予厚望。

“开放的独立外交”,首先表现在其开放性。它再次表明,法国外交政策目标甚至国家目标的实现已经深深嵌入欧洲一体化的框架。尽管在欧洲一体化中的相对收益下降,法国的领导权也由于欧盟的扩大遭到一定程度的“稀释”,但放弃欧洲一体化、重回单纯依靠民族国家的路径不可能像极右翼描述的那样实现法国的国家利益。欧洲一体化已经成为法国实现国家目标不得不依赖的路径,法国的影响力和权力也必须依赖欧洲一体化这个框架才能发挥。尽管欧洲一体化面临重重危机,但它仍是欧洲国家实现和平、稳定与繁荣不可或缺的路径。尽管欧洲一体化需要国家让渡部分主权,但这些国家主权的实现必须依赖欧洲一体化,一体化本身已经成为实现国家主权的一种形式。

另一方面,法国从来没有在一体化中放弃主权,“开放”并非是超国家主义的,“主权”和“独立”仍然是法国外交的基本诉求。当法国在欧洲一体化、全球化中的相对收益下降,甚至利益遭到损害时,强调保护的一面就会上升。这不仅体现在这次大选中,在2012年的大选中亦复如是。马克龙的“开放的独立外交”同样强调了“主权”的概念以及“主权的欧洲”,回应了对法国国家安全构成威胁的恐袭、难民等问题,强调对国家安全的重视;强调欧盟的效率、“多速欧洲”,以及在东西欧关系中对国家利益和欧洲规范的捍卫。维护独立主权与维持欧洲合作的关系将在新的条件下寻求平衡。

三 开放的独立外交:马克龙政府的外交政策

继赢得总统大选后,“共和国前进运动”(La République en marche!)^①与结盟的“民主运动”(Mouvement démocrate)阵营又在2017年6月举行的国民议会选举中赢得577个席位中的350席,其中“共和国前进运动”赢得308席。^②议会选举的结果避免了出现“共治”(Cohabitation)对总统的牵制,进一步巩固了马克龙的执政地位,稳固了马克龙推行对外政策的政治基础,也带来了某种乐观的情绪。在国际舞台上,马克龙一改近年来法国领导人保守、沉闷的形象,从首访德国,先后邀请正受欧美制裁的俄罗斯总统普京、与欧洲发生龃龉的美国总统特朗普访法,到参加北约峰会、欧盟峰会、

^① 马克龙当选总统后,辞去“前进运动”(En Marche!)主席,“前进运动”(En Marche!)更名为“共和国前进运动”(La République en marche!)。

^② 法国内政部(Ministère de l'Intérieur)公布的2017年国民议会选举结果:[https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/(path)/legislatives-2017/FE.html), 2017年6月19日访问。

G20 峰会和联合国大会,再到提出“重启欧洲”的倡议^①,似乎令国内外耳目一新,大有欲重执欧洲牛耳之势,其对外政策尤其是欧洲政策的框架也逐渐清晰。

在马克龙雄心勃勃的“重启欧洲”的倡议中,既有对欧洲一体化的坚定再承诺,也呈现出政府间主义和大国合作的色彩,安全关切和防务问题被置于议程的前列;在重申多边主义的原则和国际义务的同时,也呈现出某些战略收缩的成分和现实主义的色彩;而在大国关系中,法国外交的独立性更加凸显。这些构成了马克龙政府“开放的独立外交”的基本特点。

第一,居于对外政策核心的是欧洲政策。马克龙提出了要建设一个“主权的、团结的和民主的欧洲”,^②体现了在民粹主义和疑欧、反欧情绪上升的法国,对坚定推行欧洲一体化的再承诺,同时更加强调整要建设一个“能够提供保护的欧洲”(Europe qui protège)和更有效率的欧洲,回应一体化带来的损害。

首先,重塑以法德合作为基础的欧洲领导权是马克龙政府对外政策的重点。在奥朗德总统任期内,法国在欧洲的领导地位下滑,法德在欧债危机应对、欧洲经济治理、对外干预等一系列问题上存在分歧,德国越来越成为欧洲事务中一个“不情愿的霸权”,法国对德国的不满也在日益增长。^③这是法国民粹主义和脱欧、反欧、疑欧情绪的重要根源。马克龙的政策框架十分清晰:一是通过重振欧洲来重振法国,法国的发展只能在欧洲的框架内才能更好地实现,法国的影响力只有通过欧洲联合才能更好地发挥;二是在欧盟中重振法国的领导权,实现途径是通过法德合作,在法德合作中改变“德强法弱”的格局。英国的“脱欧”在加重欧盟面临的危机的同时,也为欧盟团结和法德领导提供了动力。

其次,欧洲建设要回应人民的需要,保障欧洲的安全、繁荣和可持续发展。欧洲面临的威胁主要来自世界秩序变革带来的不平等、伊斯兰极端主义、气候变化、民粹主义和美国的“推脱”。重振欧洲的核心是建设一个“能够提供保护的欧洲”,能够在安全、经济和价值上保护欧洲各国人民,特别是感到利益受损的中产阶级和劳工阶级。要实现这个目标,一是要强化欧盟的外交和军事能力,要和德国一道,带领那些愿意参与的

^① 2017年9月26日,马克龙在法国索邦大学发表重要演讲,阐述“重启欧洲”的倡议。Emmanuel Macron, “Initiative pour l’Europe - Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique”, Présidence de la République française-Élysée.fr, 26 Septembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>, 2017年9月28日访问。

^② Emmanuel Macron, “Initiative pour l’Europe - Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique”.

^③ Philippe Le Corre, “France: A Critical Player in A Wakened Europe”, pp.12-13.

国家制定一个实实在在的共同安全和防务政策,特别是在美国不愿介入的情况下能够保证欧洲自身有防卫能力;二是要提升欧盟应对大规模难民潮的效率,改革欧盟难民政策,在保护欧洲边界和保护难民庇护权之间寻求平衡,加强欧洲外部边境管控,建立欧洲边境宪兵署(1' Agence européenne des gardes-frontières),同时改革难民庇护体系,还应在反恐中加强政策和司法合作;三是重振欧洲经济,深化欧元区的一体化,要提升欧洲经济治理的民主性,强化欧元区的风险分担功能,制定欧元区共同预算,加强共同的公共投资,保障民生,刺激经济增长和就业。^①

实现上述欧洲建设目标的关键是法德合作,为欧洲提供领导力,带领那些愿意参与合作的国家加强团结、提高效率(多速的欧洲)。而要实现法德合作,有两个必要的条件。其一,马克龙也认识到,要说服德国支持法国的倡议,法国必须进行彻底的经济和社会改革,以扭转法德核心内部的“德强法弱”的不平衡,^②特别是经济地位的失衡和在经济政策上的分歧。马克龙即将进行的劳动法改革等提振经济的改革措施,将面临国内强大的工会力量和议会内部极右极左等反对派的强大阻力。其二,德国也需要作出适当妥协,特别是调整在欧洲经济治理领域的强硬态度,在欧元区内承担更多的风险和分担责任,以及同意增加共同的公共投资。这将有利于缓解法国民众的忧虑和反德情绪(极右翼候选人勒庞和极左翼候选人梅朗雄都在大选中激烈批评德国的自私和霸道)。^③安格拉·默克尔(Angela Merkel)对马克龙新政府总体上持合作态度,但德国大选后新的政治格局对法德合作的前景也带来了一定的不确定性。

具有象征意义的是,7月13日,马克龙和默克尔在巴黎主持法德联合内阁会议,就加强法德在欧洲反恐、防务、气候变化、经济、文教等领域的合作达成多项共识,包括联合研制新一代战机供两国军队共同使用,积极参与欧洲无人机研制计划,在卫星、数字技术和网络安全等领域加强合作等,两国还将在制定欧洲虎式直升机新标准、研发空地战术导弹等项目中进一步加强双边合作。可以看出,双方合作的亮点是在争议和分歧较小的防务和安全领域。特朗普对欧洲盟友在承担安全预算上的批评、对北约的“过时”论调、对欧洲安全的“推脱”态度,以及一直以来在欧盟安全与防务合作中强调“大西洋主义”的英国的“脱欧”,为强化欧盟自主的共同安全与防务合作带来了机遇,

^① Interview d'Emmanuel Macron : “L' Europe n' est pas un supermarché”, Présidence de la République française-Élysée.fr, 22 Juin 2017, <http://www.elysee.fr/interviews/article/interview-d-emmanuel-macron-1-europe-n-est-pas-un-supermarche/>, last accessed on 27 June 2017.

^② 张骥:“欧债危机中法国的欧洲政策——在失衡的欧盟中追求领导”,第32页。

^③ Thorsten Benner and Thomas Gomart, “Meeting Macron in the Middle: How France and Germany Can Revive the EU”, *Foreign Affairs*, 8 May 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-05-08/meeting-macron-middle>, last accessed on 10 May 2017.

也带来了紧迫性。而在财政政策进一步一体化和共同投资等议题上,可能进入德国联合政府的自民党持消极和反对的立场,缩小法德分歧的困难加大。

在中东欧国家的问题上,马克龙持较为强硬的立场,体现出某种保护主义的色彩。他声称“欧盟不是一个超市”,^①不遵守规则的国家应该承担政治后果。他在大选中严词批评了波兰、匈牙利等国在难民问题上拒绝合作的立场。同时,他也指出欧盟劳工政策方面的缺陷,要解决所谓“东欧工人抢走西欧工人饭碗”的问题。在英国“脱欧”谈判的问题上,他在大选中主张强硬谈判立场,认为应该给那些试图“脱欧”的国家一个教训。马克龙还强调要采取务实的态度,与“脱欧”后的英国保持合作关系,“脱欧”谈判必须顾及欧盟近期、中期和远期的利益。

第二,将国家安全作为法国对外政策的重中之重,这是对法国面临的安全形势和选民不安全感的直接回应。自2015年以来,法国本土的安全形势由于接连不断的恐怖主义袭击急剧恶化,国家长期处于紧急状态。大量难民的涌入也逐渐演化为一个安全问题。“安全”成为极右势力在大选中的一个主要议题,构成了极右和民粹势力崛起的重要社会基础。但法国本土安全确实面临现实威胁,必须有效应对。同时,美国日渐浓厚的“孤立主义”倾向,也迫使欧洲盟友更多依靠自己承担防务和安全责任。马克龙将国家安全放在外交政策的突出位置,任命具有丰富国防和安全事务经验的奥朗德政府国防部长让-伊夫·勒德里昂(Jean-Yves Le Drian)担任新政府外交部长。其主要政策框架有三个方面:一是加强欧洲和法国的防务能力,逐步增加防务开支,到2025年实现军费占GDP的2%的目标。如前所述,在提升法国自身防务能力的同时主要依靠欧洲合作来保障安全;二是强化打击恐怖主义的努力,加强打击恐怖主义的国际合作,集中针对那些直接威胁法国的地区和来源,而不是宽泛地参与打击恐怖主义的行动;三是通过欧洲合作,加强欧盟外部边界管控和改革避难保护体系双管齐下以缓解难民危机。

但马克龙新政府加强国家安全的努力面临严峻的财政挑战。为了兑现减少财政赤字的承诺,马克龙政府计划削减45亿欧元的财政支出,其中包括削减8.5亿欧元的军费,这对法国已经十分紧张的军费来说无异于雪上加霜,引发军方不满并最终导致与马克龙争吵的总参谋长皮埃尔·德维里耶(Pierre de Villiers)辞职。为此,马克龙承诺,2018年在不增加其他部门预算的情况下将军费由2017年的327亿欧元增加到342亿欧元,并在2025年前实现军费增加到占GDP2%的目标。但是,如果法国的经济和财政状况得不到有效改善,安全、福利、发展对资源需求的矛盾将长期困扰法国政

^① Interview d'Emmanuel Macron, "L'Europe n'est pas un supermarché".

府。

第三,在对外政策中放弃新保守主义。尽管马克龙将安全和反恐置于外会议程的优先地位,但他决定改变前两届政府对外武装干预的新保守主义路线,体现了某种程度的战略收缩。近年来,法国先后发动了对利比亚更迭政权的干预战争,以及对科特迪瓦、马里以及中非共和国的武装干预。这些对外干预消耗巨大,又未能有效维护法国的利益,反而使法国成为恐怖主义报复的主要对象。马克龙认为,民主不是从外部强加的,对利比亚的干预战争是一个错误,干预的结果催生了失败国家,使其成为恐怖主义的温床。^① 马克龙政府对外反恐军事行动的政策框架有四个方面:一是打击恐怖主义势力,特别是对法国安全构成威胁的“伊斯兰国”等恐怖组织而不是以政权更迭为导向;二是要加强反恐行动中的国际合作,不以意识形态画线,特别是需要得到俄罗斯、土耳其以及伊朗等国的合作;三是更加注重外交和政治手段的作用,不是一味使用武力;四是利用当地的力量(代理人)开展反恐军事行动,^②而不是法国直接出兵。

马克龙认为对叙利亚的政策不应重蹈利比亚的覆辙。他不坚持将巴沙尔·阿萨德(Bachar el-Assad)的下台作为解决叙利亚问题的前提条件,而是划定“使用化学武器”和“人道主义通道”两条红线,如果找到使用化学武器的证据,法国将做出军事反应,甚至单方面采取军事行动。马克龙确定了对叙利亚问题的政策框架:一是军事行动只针对恐怖组织,任何有助于根除恐怖主义势力的合作都是受欢迎的,特别是需要俄罗斯的合作;二是要维护叙利亚的稳定,而不是出现一个失败国家;三是“使用化学武器”和“人道主义通道”两条红线,在这个问题上法国与美国坚定地站在一起;四是中期目标是实现一个稳定的叙利亚,这包括尊重少数群体的权利。^③

第四,更加平衡和灵活的大国关系。马克龙在上台不到两个月的时间里,先后邀请正受欧美制裁的俄罗斯和与欧洲盟友龃龉的美国的领导人访法,显示出在处理大国关系上的灵活手腕,在国际舞台上凸显了法国“独立”外交的传统。法俄、欧俄关系由于乌克兰危机、叙利亚问题和法、欧对俄制裁持续紧张,马克龙调整对俄政策,在欧美大国中率先邀请普京访法,以务实态度推动与俄罗斯的对话,一方面寻求俄罗斯在反恐和叙利亚问题上的合作,另一方面也继续在乌克兰、叙利亚危机和人权问题上向俄罗斯表明不同立场。更令人意外的是,马克龙邀请与欧洲盟友特别是与德国发生龃龉的美国总统特朗普访法,试图说服特朗普改变退出《巴黎协定》的立场,而此前他曾公

^① Interview d'Emmanuel Macron, "L'Europe n'est pas un supermarché".

^② John Irish, "France's Macron Puts National Security at Heart of Foreign Policy", Reuters, 23 June 2017, <http://www.reuters.com/article/us-france-foreign-analysis-idUSKBN19D20E>, last accessed on 27 June 2017.

^③ Interview d'Emmanuel Macron: "L'Europe n'est pas un supermarché".

开批评美国准备退出《巴黎协定》的决定。虽然由于特朗普政府的孤立主义和单边主义倾向,欧美在北约、欧洲安全、自由贸易协定等问题上矛盾扩大,^①但马克龙仍然强调在国际反恐、叙利亚等问题上与美国合作的重要性;而在英国“脱欧”、美德关系龃龉的情况下,法国也成为美国在欧盟中重要的对话伙伴。^②此外,马克龙主张与“脱欧”后的英国保持务实和紧密的关系,在安全、防务、反恐、移民等领域加强合作。他还在打击恐怖主义和叙利亚问题上寻求与土耳其和伊朗的合作。可以看出,法国新政府试图在对美和对俄关系方面寻求某种新的平衡,并试图在存在严重意识形态和战略矛盾的大国中扮演对话者的角色。

四 结论

2017年法国总统大选中的民粹主义倾向和极端政党的崛起不是暂时性的现象,具有广泛的社会基础和国际环境。它是法国社会对经济持续低迷、国际地位下降和安全环境恶化的结构性反应,同样也受到民粹主义在欧美大国兴起的影响。法国民众对本国在全球化和欧洲一体化中的收益和代价更加敏感。民粹力量将其加以利用,将国内经济、社会危机的原因外部化,指向欧盟和全球化,法国传统的左右之争被演化为全球化与反全球化、支持欧洲一体化与反对欧洲一体化之争。这深刻地影响着大选中的外交政策辩论和新政府的外交政策选择。

大选中的外交政策争论实质上是以马克龙为代表的“开放的独立外交”路线和以勒庞为代表的“封闭的独立外交”的路线之争。尽管他们都声称求诸于法国外交传统的合法性,但勒庞通过封闭、排外和保护主义给欧洲和国际社会带来的是忧虑和恐惧,不可能给法国带来真正的安全,实质是对法国外交传统共识的背离;马克龙主张独立、欧洲一体化和多边主义,实质上继承了第五共和国的外交政策传统共识。与此同时,大选中反映出的对全球化和欧洲一体化的负面民意也制约了新政府的外交政策选择。

“开放的独立外交”再次表明,尽管法国在欧洲一体化和全球化中的相对收益下降,但欧洲一体化仍是法国实现国家目标不得不依赖的路径,一体化本身已经成为实现国家主权的一种形式。同时,“开放”并非是超国家主义的,“主权”和“独立”仍然是法国外交的基本诉求,而且当在一体化和全球化中利益受损时,强调保护的一面就会上升。维护独立主权与维持欧洲合作的矛盾仍是法国外交中的基本矛盾。

^① 赵怀普、赵健哲:“‘特朗普冲击波’对美欧关系的影响”,《欧洲研究》2017年第1期。

^② Philippe Le Corre, “France: A Critical Player in A Weakened Europe”, pp.12-13.

马克龙新政府的外交政策框架已经逐渐清晰:一是将重塑以法德合作为基础的欧洲领导权作为对外政策的首要重点;二是将国家安全置于外交议程的优先地位;三是放弃对外武装干预的新保守主义路线,强调有针对性的反恐和加强国际合作;四是更加平衡和灵活的大国外交。其中既有对坚定推进欧洲一体化和多边主义的再承诺,又体现出政府间主义和大国合作的色彩,既有对国家安全和反恐的强调,又体现出某种程度的战略收缩和现实主义色彩,在大国关系中更是重现法国外交的独立特征,这些构成了马克龙新政府“开放的独立外交”的基本特征。马克龙的当选暂时扭转了法国走向封闭、民粹和“脱欧”的危机。当前的危机也许能给欧洲一体化建设带来改革和前进的动力,但所有的努力既需要真正务实的推进,也需要回应法国民意的关切。能否在捍卫独立主权与维持欧洲合作之间寻求到新的平衡,仍然在考验着法国新政府。

(作者简介:张骥,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授、复旦大学法国研究中心副主任;责任编辑:张海洋)