

变局中的全球治理与多边主义的重塑

——新形势下中欧合作的机遇和挑战*

洪邮生 李 峰

内容提要:美国特朗普政府上台后多边主义意愿下降,世界舆论和学界出现了中国和欧盟合作引领全球治理的观点。本文主要分析新形势下欧盟的全球治理诉求及其对华战略和政策取向,一方面考察中欧合作的机遇和有利条件,另一方面分析其所面临的问题和障碍。本文认为,中欧在全球治理领域确实存在较大的合作空间,但在欧盟全球战略和对华战略思维发生重要变化的背景下,这种合作乃至双方全面战略伙伴关系的发展也正在面临新的挑战,不仅会受到当下国际体系结构深度调整的影响,而且可能更多地受到欧盟对华认知的较大变化及其相应战略调整的诸多制约。

关键词:全球治理 欧盟 全球战略 对华战略 中欧合作

2017年1月上台后的美国特朗普新政府以“美国第一”为指导思想,其对外政策和施政举措引发外界对美国是否愿意继续“领导”世界的怀疑,由此出现了不少有关中国和欧盟合作将会取代美国主导全球治理的舆论。例如,有研究机构指出:“如果美国继续从其全球领袖的角色后退,欧洲和中国将形成一个新的基于经济实力的权力轴心”;^①又如,罗马尼亚亚太研究所所长安德烈·伦古(Andrei Lungu)撰文提出新

* 本文的研究获得江苏省社科基金重点项目“近代以来国际体系的演变与大国关系互动研究”(14LSA002)和南京大学人文基金项目资助;匿名评审专家对本文的修改提出了宝贵的意见和建议,特此感谢。

^① 参见 Jethro Mullen and Charles Riley, “China and Europe Are Moving Forward without Trump”, 美国“有线电视新闻网”网站, <http://money.cnn.com/2017/05/31/news/economy/china-europe-eu-trump-us-trade/index.html>, 2018年1月1日访问。在国际舆论中,欧洲大国德国的作用受到特别关注,如印度国会议员及对外关系委员会主席塔鲁尔(Shashi Tharoor)在接受访谈时认为,美国总统特朗普似乎不再倾向于担任世界领袖后,许多人期望德国和中国来填补这一真空:“世界秩序似乎进入一个转型阶段……中国和德国分别是亚洲和欧洲的两个工业发动机,它们似乎愈益被视为全球舞台上可能的非正式同盟竞争者”。参见 Shashi Tharoor, “China and Germany: So Far, Yet So Close”, <https://thediplomat.com/2017/12/china-and-germany-so-far-yet-so-close/>, 2018年1月10日访问。

“G2”——中国-欧盟共治的概念,^①引起了人们的关注。在当今国际体系和国际秩序正在经历深度调整的背景下,全球治理的结构和进程受到国际社会的普遍重视,尤其受到对世界和平与发展负有特殊责任的大国的高度关注,作为名列前茅的世界两大经济体,中国和欧盟也不例外。习近平主席在中共十九大所作的报告中高屋建瓴地作出了“全球治理体系和国际秩序变革加速推进”的新判断,并进一步指明:“中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量。”^②就欧盟而言,全球治理是其提高自身国际地位、雄心勃勃地引领世界发展的重点领域,这在欧盟的官方文件中得到了全面阐述,同时欧盟对华战略性文件也将全球治理列为中欧合作的重要内容。^③

那么,中欧取代美国、引领全球治理仅仅是一种说法,还是具有现实的可能性?本文将考察欧盟全球战略下的全球治理诉求,分析其对华新战略谋划及在全球治理领域发展对华关系的价值和政策取向,依据习近平主席提出的全球治理思想和关于发展中欧关系的新定位,重点论述中欧在该领域的合作面临的机遇和挑战。本文认为,相对于其他领域,中欧在全球治理领域应该具有很大的合作空间,所谓新“G2”等观点反映了人们对中欧加强合作以引领全球治理的某种期待;但这种合作乃至双方全面战略伙伴关系的发展也正在面临新的挑战,它们不仅会受到当下国际体系结构深度调整的影响,而且可能更多地受到欧盟对华认知变化及其相应战略调整的诸多制约。

一 欧盟参与全球治理的诉求

随着新兴力量的迅速发展尤其是中国的崛起,世界力量格局发生了重要变化,并引起人们的关注。2008年美国著名经济学家弗雷德·伯格斯特(Fred Bergsten)等提出中美集团的“G2”概念,主张中美合作主导世界事务。实际上,无论是伯格斯特“G2”概念还是丹尼尔·弗格森的“中美国”概念,虽然设想中美共治,但主要还是限于

^① 伦古认为,中国和欧盟之间不存在“结构性不信任”,在全球治理问题上有一些共同的想法。因此,“如果世界上一个最重要的国家决定去休假了,那么就要有人接过它的责任,而唯有美国之外的欧盟和中国两大世界级经济体堪当此任”。参见 Andrei Lungu, “A New G2: China and the EU?”, August 17, 2017, “外交学者”网站, <http://thediplomat.com/2017/08/a-new-g2-china-and-the-eu/>, 2018年1月10日访问。

^② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社2017年版,第58、60页。

^③ European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, <http://europa.eu/globalstrategy/en/shared-ision-common-action-stronger-europe>; European Union, “Elements for A New EU Strategy on China”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15397/elements-new-eu-strategy-china_en, last accessed on 10 January 2018.

世界经济治理领域。中美“G2”的概念引起热议且不乏支持者,^①但中国政府颇为清醒,并不接受。习近平主席在十九大报告中明确指出:“中国秉持共商共建共享的全球治理观,倡导国际关系民主化,坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等,支持联合国发挥积极作用,支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。”^②一方面,中国需要推动全球治理体系向着更加公正合理的方向发展;另一方面,全球治理结构的完善应该由各国共同来决定。^③ 在一个走向多极化的世界中,“G2”的声音自然会引起其他大经济体的不安。在欧盟的官方表述中,当今世界却俨然是一个“G3”的世界,在以2014年市场汇率计算的全球GDP中,欧盟28国占22.6%,美国占22.3%,中国占13.3%,欧盟倒是世界经济的领头羊。^④ 欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼(Federica Mogherini)就明确提出了“G3”的概念:“在经济上,我们是世界的G3之一。”^⑤正是以这样的实力为基础,欧盟表达了其对参与乃至引领全球治理的重视。然而,面对2008年以来的世界局势的变化和自身的重重危机,欧盟全球战略思维发生了重大变化,它深刻地影响着其参与全球治理的诉求,并将影响与中国在该领域的深度合作甚至中欧关系的大局。

进入21世纪后,在经货联盟成功建立、东扩以及欧盟制宪的推动下,欧洲智库和学界希望制定一个欧盟全球战略的呼声不断高涨,希冀提升欧盟的国际地位,使其在世界舞台上扮演与其实力相称的角色。然而,2008年全球金融危机爆发后,欧盟的发展陷入低潮,欧债危机、难民危机、恐怖主义袭击、周边纷争和动乱及至英国脱欧风潮使欧盟面对内外重重压力,在欧洲人看来,“联盟的目标甚至生存正受到质疑”。^⑥ 因此,欧盟的全球战略已不仅是出于欧盟对自身全球角色愿景的追求,更是为了凝聚欧洲的力量,更好地应对内外压力的迫切需要。^⑦

在上述背景下,欧盟全球战略思维突出地表现为现实主义取向的强化,这集中体现在2016年6月出台的欧盟全球战略文件“共享愿景、共同行动:欧盟外交与安全政

^① 如曹辛在“中美不搞G2,还真的不好办”一文中认为,“G2”实质应该是通过权力的转移和分享,实现利益共享、责任共当,<http://www.ftchinese.com/story/001071377?full=y>,2018年1月10日访问。

^② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第60页。

^③ 参见中宣部:《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》,北京:人民出版社2016年版,第274页。

^④ European Union, “Elements for A New EU Strategy on China”, p.2.

^⑤ European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.3.

^⑥ Ibid..

^⑦ 参见杨海峰:“有原则的务实主义——欧盟外交与安全政策的全球战略评析”,《欧洲研究》2016年第5期,第24-29页。

策的全球战略”(EUGS)^①中。鉴于欧盟面临严峻形势而其软实力优势大多于事无补,EUGS以空前的力度强调军事防务力量的建设,并首次提出欧盟“有原则的务实主义”外交方针。长期以来,欧盟被欧洲人自己视为一种“民事/规范性”力量,并以此来界定自己的全球角色和对外政策的独特性。虽然这一定位引起很多争论,不少人不满足于欧盟仍被看作一个“经济上的巨人、政治上的侏儒”,但冷战后欧洲一体化的长足发展一度掩盖了欧盟硬实力不足所带来的种种困扰。欧盟军事力量薄弱的现实使欧洲严重依赖美国的安全保护,美主欧从所导致的跨大西洋关系矛盾如影随形、不时升温,影响欧盟全球角色雄心的实现,而近年进入多事之秋的欧盟愈发感到硬实力不足造成的严重后果。莫盖里尼明确地指出,欧盟总是以自己的软实力为自豪并因这是自己的最强领域要继续保持,“然而,欧洲是一种独特的‘民事力量’的理想并不能适应正在发展的现实”,因此她宣称“对欧洲来说,软实力与硬实力要并驾齐驱”,并培养起欧盟“战略自主性的雄心”。^②

欧洲的“民事/规范性力量”的定位是欧洲人价值观的体现,旨在以其经济实力和观念为基础引领世界的发展。EUGS却对其作出了一番新的解释,即将欧洲价值观与欧盟的利益结合了起来:“我们的利益与价值观携手并进。我们有兴趣在世界上推广我们的价值观,同时我们的基本价值又内嵌于我们的利益”。具体来说,和平与发展、繁荣、民主以及基于规则的全球秩序是支撑欧盟对外行动的至关重要的利益。^③应该说,任何国家的对外政策和行为均以一定的价值观为导向,但欧盟的这一价值“内嵌”于其利益的自白表明它追求自身的利益与价值观诉求是并行不悖的,庶几可以理解为无论欧盟怎样追求自身的利益,在道德和观念上总是正确的、合理的,因而听上去像是为追求和保护自身利益披上了一件“道德外衣”。换言之,这倒更像是欧盟试图以其自由主义的价值观掩盖其现实主义的利益追求。这种变化更明显地体现在EUGS中前所未有地提出欧盟外交政策的新方针——“有原则的务实主义”,称它基于“对当前战略环境的现实主义评估和对促进一个更美好世界的理想主义的渴求”,^④将指导欧盟的未来对外行动。与上述对“硬实力”、“战略自主性”的诉求以及“内嵌”论联系起

^① European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016.中国学者对EUGS进行了较多的评介,如孙灿:“《欧盟外交与安全政策的全球战略》解读”,《国际研究参考》2016年第8期;杨海峰:“有原则的务实主义——欧盟外交与安全政策的全球战略评析”;周晓明、赵发顺:“欧盟新安全战略及其影响”,《和平与发展》2017年第4期,等等。本文主要集中分析其相关特点。

^② European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.4.

^③ Ibid., p.13.

^④ Ibid., p.8.

来,透过关于价值观的种种表述的分析,笔者认为,欧盟的“务实主义”外交方针不啻是对追求国家利益至上的欧洲传统现实主义取向的某种转向或回归。

与现实主义取向相一致,欧盟的全球战略明显地转向“欧洲优先”,内向性取向加剧。总体来看,其全球治理诉求也更加服从于欧盟核心利益的需要。虽然 EUGS 阐述的是欧洲的全球战略,但它的重心仍然放在欧洲的安全和繁荣本身,战略谋划更多的是被动的、因应内部及其周边危机的;同时针对欧盟与其成员国对外“难以一个声音说话”的痼疾,尤其在英国脱欧危机不断发酵的背景下,着力强调欧盟的整合,反复呼吁内部团结。EUGS 提出了欧盟对外行动的五大重点,分别是欧盟的安全、欧盟东部和南部邻国的国家和社会的韧性(resilience)、以整合的方式应对冲突、合作性的地区秩序以及 21 世纪的全球治理。这五大重点从表面上看是规定欧盟今后对外行为的主要方向和任务,但它们之间具有内在的逻辑关系。从地理空间上看,五大重点大体上层次清晰,形成了一个以欧洲为中心的同心圆:欧洲的安全处于内圈,向外依次是周边及其邻近区域的治理和危机应对、地区秩序,最外层是全球治理。这种安排恰恰是欧盟所面临挑战的轻重缓急之真实反映。因为欧洲的安全是欧洲人安身立命之本,他们最为担心的是欧洲自身的安全受到威胁,而对欧洲至关重要的利益的外部威胁又主要来自周边及其邻近地区的失序或危机,无怪乎该文件中多至 34 处提到与这些地区有关的“韧性”一词。根据它的解释,该词是指“国家和社会的改革能力,以便能够抵御内外危机并从中恢复过来”。^①至于地区秩序和全球治理,虽然也很重要,但是属于欧盟可以“有所为、有所不为”的领域,服务于自身安全的需要,即使在冲突和危机应对领域中,欧盟也将致力于其东部和南部周边地区,而“在更远的地方”则是“考虑个案处理”。为了实现对外行动的上述重点目标,EUGS 还分外强调欧盟成员国的团结。应该说,欧盟强调自己的利益和内部团结本身无可厚非,但 EUGS 蕴含的内向性取向值得注意,当下的欧盟看上去更愿成为保护自己的现实主义的“堡垒”,而不是理想主义的照亮别人的“灯塔”。

全球治理在欧盟的全球战略中未居于主要地位,但并非不重要,相反,欧盟倒是表现出积极参与乃至引领世界的雄心。因为在欧洲人看来,“没有全球规范及其实施手段,我们至关重要的利益——和平与安全、繁荣和民主就将处于危险之中”。^②实际

^① European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.23;严骁骁:“韧性研究:对安全治理的批判性反思及其超越”,《欧洲研究》2017 年第 2 期。国内学者对“韧性”一词的理解有差异,因而该词的译文也各不相同,如译为“恢复力”、“复原力”和“弹性”,等等。

^② European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.39.

上,一方面,该领域能够为欧盟更多地发挥其软实力优势提供空间,扩大其全球性影响;另一方面,这种诉求仍然服从于维护欧盟自身利益的总目标。

笔者认为,欧盟的全球治理诉求具有三个特点:第一,在坚持多边主义、维护现行国际制度的同时,强调国际体系的改革。欧盟将坚持基于包括《联合国宪章》原则在内的国际法的全球秩序,致力于将一个强大的联合国作为基于多边主义规则的国际秩序的基石,维护“一个开放的、基于规则的”并且是“一个真正的公平竞技场”(level playing field)的国际经济体系,防止大规模杀伤性武器及其运载工具扩散。同时,它提出,要将全球治理的承诺转变为“变革而不是简单地维护现存体系的诉求”,首先是联合国安理会和国际金融制度的改革,抵制改革会“削弱这些制度和出现替代性集团,从而有损所有欧盟成员国的利益”。^①

第二,将一些新的议题列入其所关注的全球性问题之中。EUGS 涉及的全球治理议题范围广泛,除联合国维和、可持续发展和气候变化、全球经贸体制、军备控制、公共卫生以及老生常谈的人权等全球性议题之外,在“发展”的条目下,EUGS 还以多边主义为指导方针,专门列出国际网络安全、负责任的宇宙空间行为准则,以及国际能源安全机制等议题,反映了欧盟参与国际治理的领域的拓展及其价值取向。值得注意的是,该文件以较大的篇幅论及欧盟将“为全球海洋安全作出贡献”的议题,并具体提到它将“探索在几内亚湾、南中国海以及马六甲海峡的可能性”。它声称:“作为全球海上安全的提供者,欧盟将进一步推广和实施《联合国海洋法公约》,包括其争端解决机制”;^②在地区秩序中的关于东亚和东南亚部分,则明确地提出,欧盟将“坚持航海自由、坚定地尊重国际法,包括《海洋法》及其仲裁程序,鼓励和平解决海上争端”。^③

第三,渴望在全球治理中扮演举足轻重的角色,对不同领域的国际作者作出精心区分。欧盟将自己定位于全球治理行为体网络中的议程设定者、联系者、协调者和促进者。尤其是充当全球治理中的“议程设定者”的定位,展示了欧盟引领全球治理的雄心。根据欧盟的全球战略,在绝大多数全球治理问题上,它将与作为多边体系框架的联合国合作并视之为核心伙伴,此外还要与“美国那样的”核心伙伴、地区组织以及亚非拉“志同道合的战略伙伴”合作。对于具体领域的合作伙伴则视个案而定,包括在网络安全领域与各种国家和非国家行为者的合作;在海上多边主义领域与联合国及其专门机构、北约、战略伙伴以及东盟的合作;在人道主义行动、可持续发展和气候

^① European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, p.39.

^② Ibid., p.41.

^③ Ibid., p.38.

变化领域与联合国、G20 以及其他角色的合作;在反恐领域深化与联合国的对话,等等。

值得注意的是,在欧盟眼中的全球治理结构中,中国的地位呈现上升的趋势。2003 年欧委会发布的“欧洲安全战略”报告被视为欧盟的第一份战略性文件,其中关于欧盟的战略伙伴排序中,美国和俄罗斯位居前列,其后则是“日本、中国、加拿大和印度”。^① 在 2008 年欧委会关于“欧洲安全战略”的实施报告中,中国已经排在日本之前,其称与中国的关系“已经取得实质性的拓展”。^② 在 2009 年欧盟外交与安全政策高级代表向欧洲议会提交的年度报告中,排在美俄之后的中国的重要性进一步提升。报告称中国在世界舞台上的作用及其对世界事务发挥的全面影响继续显著增长,并表示“欧盟欢迎中国的重新崛起,相信中国参与全球事务对世界的稳定至关重要并继续鼓励中国在国际关系中扮演一个建设性的角色”。^③ 2016 年的 EUGS 文本在论及美国的部分中,欧盟强调其自身的“战略自主性”及“健康的”跨大西洋伙伴关系;论及俄罗斯时,欧盟认为俄罗斯已成为欧洲安全核心秩序的挑战者,处理对俄关系乃是“一个关键的战略挑战”;而对中国,欧盟则提出要“在国内和国际上都尊重法治的基础上”进行接触,“深化对中国的贸易和投资,寻求一个公平竞技场、推动知识产权保护和高端技术的更大合作,以及经济改革、人权和气候行动上的对话”。^④ 显然,欧盟全球战略的上述表述表明,重重压力下的欧盟与其他大国关系正经历重要调整,而欧盟在对华关系问题上展现出了空前重视的态度,这也折射了中欧合作出现了新的机遇与挑战。

二 欧盟对华新战略思路下的全球治理

与欧盟全球战略几乎同时出台的 2016 年“欧盟对华新战略的要素”(ENEUSC)是近年来欧盟全面评估对华关系的最重要的文件,旨在为制定一个欧盟对华新战略提供准备,并“为此后五年欧盟接触中国设定政策框架”。^⑤ 该文件既将中国视为其最重要

^① European Commission, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, 12 December, 2003, p.14.

^② European Commission, “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World”, 11 December 2008, p.11.

^③ Council of European Union, “Annual Report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the Main Aspects and Basic Choices of the CFSP”, June 2010, p.36.

^④ European Union, “Shared Visions, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, pp.38–39.

^⑤ European Union, “Elements for a New EU Strategy on China”, 迄今为止,中国学者对 ENEUSC 的分析并不多,集中评析内容参见房乐宪、关孔文:“欧盟对华新战略要素:政策内涵及态势”,《和平与发展》2017 年第 4 期。

的合作伙伴之一,认为“中国关于其政治、经济和社会发展的决策对欧盟空前重要”,在全球治理领域表现出积极与中国合作的意愿,同时又高度重视来自中国的竞争和挑战,强化了对华关系的原则和利益诉求,为中欧在全球治理中的合作设置了相应的背景。

1975年中国与欧共体建立外交关系以来,从冷战后的“伙伴关系”到“走向成熟的伙伴关系”至“全面战略伙伴关系”,中欧关系总体发展良好。虽然21世纪初期随着中国的迅速崛起,欧洲人的态度开始发生变化,双边关系出现波折,但经欧洲大国的政策调整后又重回正轨。然而,2009年之后,面对一连串危机的爆发,欧洲的压力骤增,而中国越来越强的竞争能力也使其焦虑不断增长。^① 欧盟认为,自中共十八大以来,中国以空前的规模和速度崛起,“在不断发展的全球治理体系中正在寻求发挥更大的作用和施加更大的影响”。因此,欧盟需要“在新的对华关系中突出自己的利益,推进普世价值,承认中国在国际体系中扮演更大角色的必要性,帮助中国定义这一角色的内涵,并以积极的伙伴关系议程为基础,同时建设性地管理分歧”。^②

与欧盟全球战略中提出的“有原则的务实主义”外交方针相呼应,ENEUSC着重强调了欧盟对华新战略的两条相互联系的指导性原则:一是互利性,二是规制性;认为与中国的接触“必须是有原则的、实用的和务实的,坚持欧盟的利益和价值”。一方面,它提出“欧盟希望其与中国的关系将在政治和经济方面都是一种互利的关系,应该真正实现中国的‘双赢合作’口号”;另一方面,欧盟也希望中国承担起责任,与其从基于规则的国际秩序中获得的利益相匹配,并强调保护人权将继续是欧盟接触中国的一个“核心部分”。^③ 笔者认为,互利共赢应该是国家间发展经济政治合作关系的前提,中国对此也大力提倡,中欧关系的发展当然不能背离这一原则,但文件中对该原则的着力申明听上去却像是欧盟认为在与中国的交往合作中是“吃亏”的一方,而利益受损的原因是中国未能遵守国际规则,这显然并不客观。

通过强调中国应该遵守国际规则以极力维护欧盟自身利益,这是贯穿于ENEUSC的一条主线,首先表现在该文件关于中欧经贸关系的论述之中。欧盟认识到发展对华经贸关系的重要性,特别关注中国的可持续发展和改革进程,“欧盟的繁荣与中国的可持续增长相联系,因而欧盟与中国的经济和治理改革的成功与否利益攸关”。然

^① 2013年2月,欧盟智库“欧盟安全研究所”发表题为“布鲁塞尔-北京:竞技正在变化?”的长篇研究报告,其结论便是“中国对欧盟既是很大的机遇,也是一个挑战。中国看上去正在成为欧盟的最重要的商业伙伴,同时又是一个强有力的贸易挑战者和资源竞争者”。参见 Nicola Casarini ed., “Brussels-Beijing: Changing the Game?”, Report No.14, February 2013, European Union Institute for Security Studies(ISS), p.3。

^② European Union, “Elements for a New EU Strategy on China”, p.2.

^③ Ibid., pp.4-5.

而,这种关注的背后却隐藏着对中国进一步改革开放会影响甚至损害欧洲利益的担忧。该文件写道,中国“开放”的重点更多的是帮助中国的公司走向海外而不是推动外国公司进入中国市场,在某些领域或第三国市场上来自中国国有企业的直接竞争压力也在增强,这使中国成为欧盟的挑战者。因此,欧盟的目标是“在对华贸易和投资关系的所有方面保证互惠和一个公平竞技场”。

根据这样的基调,ENEUSC 提出,“欧盟希望一个经济上更加开放和稳定的中国”,按照欧洲的标准“大力改善外国企业的市场准入以及商业和投资的公平竞技场和公平竞争”。^①对于中欧自贸区协定谈判,欧盟将“基于最高的国际标准”。对于中欧投资协定谈判,“如果它符合欧盟的法律和规则”,欧盟将欢迎中国的投资;“中国应该将对欧盟对华投资安全审查的范围仅限于合法的国家安全问题之内。同样,欧盟期望中国在欧洲的海外直接投资要基于自由市场原则,欧盟将采取一切可使用的手段,处理那些得益于国家提供的补贴或规则优势的企业所造成的潜在市场扭曲和其他投资风险”。^②对于科研创新和数字经济,欧盟对与中国的合作有着强烈的兴趣,但合作应当是“开放市场、共同标准和互惠基础上的联合研究”。然而,在欧盟看来,“中国的政策和规则越来越表现出保护主义”。对于中国的“一带一路”倡议,欧盟表现出更大的保留态度,要求中国遵守市场规则和国际标准:“该领域的合作应该基于完全尊重相关的政策、可运用的规则和标准,包括公认的、保护双方经营者的公平竞技场。这也应该运用于那些欧盟之外已保证实行欧盟标准的国家”。^③

在 ENEUSC 文本(包括其要点摘要)中,“公平竞技场”一词反复出现了 71 次之多,足以表现出欧盟认定并且相当不满中国企业没有进行公平竞争,反映出欧盟面对中国强大的国际经济竞争力的内心焦虑,在对华经贸政策上则充分体现了“有原则的实用主义”外交方针,而原则的背后则是维护自身利益的日趋强烈的现实主义取向。正如一位欧洲智库学者所建言的,在当前全球经济不确定性较大的背景下,欧盟的经济政策的指导方针既不该是保护主义,也不该是对自由贸易的盲目信奉,“而是应该聚焦于经济现实主义,这在对华关系中尤为紧迫。经济现实主义寻求以尽可能低的成本获得并维持利益的最大化,为达到此目的,如果可能,就通过开放的市场手段,而如果必要,则可通过慎重的政治干预”。^④

有关全球性问题的双边合作,欧盟在总体上持正面的态度。ENEUSC 指出,中国

① European Union, “Elements for a New EU Strategy on China”, p.5.

② Ibid., p.7.

③ Ibid., p.10.

④ Jonathan Holslag, “Assessing Sino-European Trade Relations”, in Nicola Casarini ed., *Brussels-Beijing: Changing the Game?* p.5.

实力的增长导致其利益超越了周边地区,这使中国越来越依赖国际和平与安全。虽然中国仍把美国作为外交的重点方向,但对欧盟有了新的兴趣,将其视为“多极世界中一个更为均衡的伙伴”。因此,欧盟应该寻求与中国加强对外政策的合作,以鼓励其建设性地积极提供全球安全公共产品,包括在地区秩序的维护、核不扩散、反对恐怖主义和网络安全等领域的合作。

但是,该文件又强调:“承认中国在国际关系和治理中发挥更大的作用应该与中国更多地坚持国际规则 and 标准相联系”,这很大程度上源自对中国战略意图的认知和判断。欧盟认为,中国“一带一路”倡议背后的动机主要是经济性的和出于国内因素的考虑,但也具有“重大的地缘战略的后果”。中国对互联网治理采取限制性的手段,这将“危害全球利益攸关方并具有经济和人权方面的负面影响”,因此,欧盟应该继续敦促中国“对制定负责任的行为规则和运用现有的涉及网络空间的国际法作出贡献”。该文件呼应欧盟对海洋安全的关注,具体而突出地阐述其在东海和南海问题上的立场,强调和平解决争端和反对可能改变现状和增加压力的单方面行为。它写道,在南海主权声索问题上,欧盟坚持中国和其他国家遵守国际法;大量的海上国际贸易通过这一地区意味着航行和飞行自由对欧盟具有极大的重要性。因此,“欧盟应该鼓励中国通过采取信任建立措施和支持基于规则的国际秩序,尤其是尊重《联合国海洋法公约》及其仲裁程序,迅速完成东盟-中国的‘行为准则’谈判,对地区稳定作出建设性的贡献”。^① 总之,欧盟一方面承认中国“有理由更加积极地参与全球治理、安全与防务问题”,另一方面认为这对欧盟来说机遇和挑战并存,需要将中国对地区和全球安全事务的参与纳入积极合作的轨道,中国应该“担负起与其全球大国相符的责任”。

如果说由于中欧相距遥远、地缘政治上少有矛盾而不存在“结构性不信任”,欧盟在国际关系和地区安全治理等问题上表现出比较积极的与中国外交协调的态度,那么在全球经济治理以及其他全球性问题领域,它与中国合作的意愿看上去更为强烈,这在 ENEUSC“全球治理与多边主义环境中的合作”专章中得到了集中反映。该文件认为,中国希望在全球治理中获得与其重要性相称的话语权,欧盟应以此为基础,使中欧合作致力于巩固基于规则的全球治理。与此同时,它念念不忘对中国的“敲打”,尤其是认为中国越来越表现出“对外过分自信、对内压制”的迹象时更是如此。欧盟的诉求和战略主要体现在以下三个方面。

第一,强调欧盟的“有效的多边主义”主张,希望在各种多边国际制度和平台上加强与中国的合作。欧盟承诺支持有效的多边主义,并将联合国作为其核心,而欧盟与

^① European Union, “Elements for a New EU Strategy on China”, p.11.

中国的支持多边主义问题上具有共同利益。欧盟对中国在联合国事业上作出的贡献进行了比较积极的评价,认为中国作为联合国安理会成员,与欧盟一样是以联合国为核心的基于规则的国际秩序受益者,同时也是缴纳联合国会费最多的国家之一,并对联合国维和行动作出了越来越大的贡献。因此,该文件提出,中国应该在全球治理制度中获得与其贡献相符合的话语权,但同时欧盟也要坚持国际秩序所基于的国际法、国际规则和原则的“普世性”,包括鼓励中国支持联合国的改革和改善全球治理框架以“更广泛地造福于国际共同体”。鉴于作为全球经济治理机制的二十国集团的重要性日益增强,欧盟应在其主要重点问题上与中国共同谋划;鉴于中国参与国际金融体系力度的加大,欧盟要与中国合作支持一个强大的、充分金融化的国际货币基金组织;鼓励中国在世界贸易组织以及多边贸易和投资倡议中“发挥更加有约束力和积极的作用,在开放的贸易体系中承担起与所获利益相符的责任”。

第二,继续敦促中国尊重国际法和所谓“普世价值”,将促进人权和法治视为与中国接触的“核心部分”。^① 欧盟认为,人权、和平与安全、发展是联合国的三根支柱,而人权处于首要的地位:“基于规则的国际秩序以国际法为基础,包括国际人道主义和人权法,它是保证国际和平、安全和可持续发展的前提条件”,而作为联合国安理会常任理事国和人权理事会成员,中国负有特殊的责任。因此,“欧盟应该与中国共同推进人权的普遍发展,尤其在国内外遵守国际人权标准”。^② ENEUSC 专门就中国的人权状况进行评论,渲染近年所谓中国以国家安全之名侵犯人权的事件,并表示特别担心中国政府《境外非政府组织境内活动管理法》的颁布。上述看法可谓欧盟对华文件中的“规定动作”,反映了其西方价值观取向的道德优越心态。

第三,在可持续发展议题上期望中国更多地提供全球公共产品。欧盟承认近年来中国在包括气候变化、卫生和教育等可持续发展方面对设定更具雄心的全球目标作出了越来越大的贡献,并成为“全球级的赠予方”,提出了更多可持续发展的新理念。因此,不同于其他领域与中国合作关系的表述,该文件称,在所有这些可持续发展的领域,欧盟与中国具有共同的利益,双方应该“紧密合作”,如国际发展合作、应对气候变化问题的合作、能源安全合作以及中国的环境保护问题等,这展现了中欧双方的利益交集和合作的广阔空间。

综上观之,欧盟对华新战略确实表述了不少新判断、新概念和新思维。正如中国外交部发言人华春莹回应该文件发布时所说:“中国和欧盟以及我们身处的世界都发

^① European Council, “Council Conclusions EU Strategy on China”, 18 July 2016, p.3, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/council_conclusions_eu_strategy_on_china.pdf, last accessed on 10 January 2018.

^② European Union, “Elements for a New EU Strategy on China”, p.13.

生了很大变化”,^①在面临重重内外危机的背景下,欧盟需要对这种变化作出自己的反应和战略调整。ENEUSC 发布后,有舆论认为,它更多的是规范欧盟与中国的合作而非分歧,但西方媒体却突出它对南海航行自由的表述,而中国学者则看到了欧方从自己的利益出发在中国市场经济地位问题上的保留态度。实际上,这些不同的反应正是欧盟对华新战略本身的两重性所引起的,即“一方面反映出欧盟仍然把中国置于其全球战略框架中的主要位置,希望与中国在全球治理的许多关键领域加强合作;另一方面也展现了欧盟对中国发展的所谓不确定性的隐忧,表明了目前双方政治互信仍然不足的现实”。^②

三 中欧合作:期待与机遇

欧盟全球战略和对华新战略文件发布之际,正是欧盟面临欧洲一体化发端以来最严峻的考验之时,英国公投脱欧以及随后而来的疑欧情绪的高涨使欧盟陷入自身的生存危机,而新一届美国特朗普政府的“美国第一”原则又使欧美关系面临不确定性,欧盟似乎面临着前所未有的内外挑战。不过,欧洲人可以感到庆幸的是,英国脱欧并没有导致欧盟解体,反而在一定程度上刺激了欧洲的团结,而特朗普的欧洲政策至今也没有脱离既有的轨道,跨大西洋同盟关系继续得到维系。

然而,欧盟确实还面临内外局势的新变化和新挑战。一方面,英国脱欧已成定局,这将深刻地改变欧洲的政治经济大格局,着实考验着欧盟的“韧性”究竟如何,欧盟需要适应这种变化,以将欧洲人视为发展和繁荣根基的一体化事业继续推进下去。另一方面,特朗普政府至今一直坚持其“美国第一”的战略思维,调整乃至放弃了前任奥巴马政府的许多内外大政方针,从退出跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、巴黎气候协定、重新谈判北美自由贸易区,到威胁退出伊核协议等等。特朗普政府的所作所为让人们怀疑美国正在放弃经济全球化和全球治理的主导权、不愿继续充当让别人“占了便宜”的世界领袖。虽然学界和政策界对美国政策变化的实质究竟为何仍存在很大争议,但谁来继续引领世界的问题确实是分析“特朗普现象”的逻辑延伸,因而中国、欧洲等取而代之的种种说法不脛而走,伦古教授的新“G2”概念就是其中的一个代表。

那么,特朗普政府的“后撤”是给中国和欧盟领导全球治理提供机会了吗?这里

^① “外交部就《欧盟对华新战略要素》等问题答问”, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/wjb/Document/1481850/1481850.htm>, 2018年1月10日访问。

^② 房乐宪、关孔文:“欧盟对华新战略要素:政策内涵及态势”,第78页。

的问题首先是特朗普政府真的“后撤”了吗？这是“中欧机会说”的逻辑前提。应该说，特朗普政府的内外政策确实反映了其“美国第一”的指导思想。对于这一概念的内涵，国务卿蒂勒森有过带有官方色彩的解释。2017年5月3日在美国国务院会议上，蒂勒森解释特朗普的“美国第一”的含义时说，这只是指美国需要更多地关注自身的国家安全和经济繁荣，并不会牺牲其他国家的利益，因为美国的伙伴和盟国对于“美国第一”的成功“至关重要”；然而，有些关系失去了某种平衡，因此现在需要“恢复平衡”。^①如此看来，特朗普的“美国第一”具体追求的是“利益再平衡”。在这种思想指导下，美国的对外政策更加实用主义，放弃或调整有损于美国利益的对外政策和国际条约与协议，正是其霸权的体现。虽然，特朗普治下的美国是从过去所谓的“仁慈的霸主”变为“自利的霸主”，但这种变化并未表明特朗普政府会放弃美国的世界霸主地位。因为霸主地位符合其国家利益而得到美国精英的大力支持，而且从特朗普政府上台后增加军费预算、巩固同盟关系乃至新近关于“印太战略”的谋划来看，它正在力图加强其全球领导力，又岂容为中欧所取代。特朗普政府希望重构全球化、国际多边体系和国际秩序以利于美国自身利益的解释似乎更为合理。因此，特朗普政府上台后国际形势虽有变化，但冷战后美国主导的国际体系和国际秩序并未发生实质性改变。

如果说特朗普政府的“美国第一”原则所导致的仅是美国维护其利益的路径变化而非其全球战略本质的改变，那么中欧合作取代美国的新“G2”之说就是夸大之词了。不过，美国的这种实用主义取向的重大外交调整，包括不再强调意识形态导向和放弃对许多既有的重要国际多边平台的主导权，确实给中国和欧盟推进全球治理合作、改革现行不合理的国际体系带来了更大的空间。而如前所述，诸如新“G2”等说法反映了人们对中欧在全球治理中发挥更大作用的一种期待，它表明国际体系和国际秩序的深度调整进入了一个新阶段。实际上，无论美国政府如何变，世界和平、发展和合作的时代主题不会改变，经济全球化、世界多极化和国际关系民主化的趋势也会继续发展，这是中欧关系发展和中欧在全球治理领域合作的基本动力。2014年3月，习近平主席访问欧洲时对中欧关系作出了新的定位，提出打造中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系，此后中欧各领域务实合作不断扩大，就国际事务加强了沟通协调，中欧全面战略伙伴关系进入更加成熟、稳定和深入的发展时期。

欧盟和中国分别是世界第二和第三大经济体，人口加起来占世界的四分之一，

^① Quoted from Klaus Larres, “Donald Trump and America’s Grand Strategy: U.S. Foreign Policy toward Europe, Russia and China”, *Global Policy*, May 2017, p.6.

GDP 占世界的三分之一,既具有在全球治理中发挥更大作用的责任,也具有相应的实力和资源。因此,全球治理对中国和欧盟而言,都是其高度重视的领域。对欧盟来说,全球治理不仅与其发展和繁荣密切相关,而且为其提升国际地位乃至引领世界发展提供了平台和机遇。正因如此,EUGS 将全球治理列为欧盟全球战略五大方向之一,其利用参与和推进全球治理的机会以增进欧盟利益的迫切心情溢于言表。而对于迅速崛起的中国来说,全球善治可以给中国实现自身宏伟的战略目标提供良好的国际环境,而且积极参与全球治理更是中国作为大国的责任和义务所在,是中国走向世界强国的必由之路。早在 2013 年 3 月南非德班举行的金砖国家领导人第五次会晤中,习近平主席就表示:不管全球治理体系如何变革,中国都要积极参与,发挥建设性作用,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展,为世界和平稳定提供制度保障。在元首外交的引领下,正如欧盟所承认的那样,中国在各种多边平台上对全球治理作出越来越大的贡献。

对于中欧在全球治理领域的合作,双方不仅具有积极的意愿,而且具有良好的条件,欧盟对华新战略的有关表述反映了欧盟官方的这种看法,而伦古教授的新“G2”等学界观点对此也予以肯定。

第一,中欧对于坚持以多边主义作为全球治理的基本原则有着共识。如前所述,在 ENEUSC 中欧盟明确提出“有效的多边主义”的理念,并认为欧盟与中国对支持多边主义有着共同利益,尤其它将联合国视为国际多边制度的核心,这与习近平主席提出的《联合国宪章》“奠定了现代国际秩序的基石,确立了当代国际关系基本准则”^①的思想是一致的,双方都将联合国看作现行国际体系和国际秩序的核心。按照全球治理理论的观点,全球治理应由各种行为体、在不同层次和领域全球性问题上共同参与治理,但是毋庸置疑,主权国家尤其是大国在全球治理体系中扮演着主要的角色。多边主义的理念是对单边主义的回应,其政策内涵是反对现行国际体系中的霸权主义,中欧对此的共识不仅符合世界多极化和国际关系民主化发展的趋势,也为双方在全球治理实践中的积极合作奠定了基础。

第二,中欧在全球多边制度的存续和变革等重要议题上有着相似的看法和立场。中欧都是现行多边国际制度的参与者、建设者和贡献者,高度关注 2008 年金融危机以来全球多边自由贸易体系受到的冲击,特别是明确反对近年来的逆全球化潮流。习近平主席在党的十九大报告中指出,当今世界“没有哪个国家能够独立应对人类面临的

^① “习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话”,新华社,2015 年 9 月 29 日。

各种挑战,也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛”。^①正如欧委会所表示的那样,中欧合作提供了重要机遇,以“改善全球公共产品、可持续发展和国际安全,并应对多边体系中的全球和地区挑战”。^②与此同时,中欧都坚持推动美国主导的国际货币金融体系的改革,而欧盟对于提高中国在国际货币基金组织等国际机构中的地位和话语权持正面态度,中国则一贯支持欧洲一体化特别是支持欧元区的发展,这又得到了欧盟的积极评价。^③中国还高度重视二十国集团的作用,促使它“顺利完成从危机应对机制向长效治理机制转变,巩固作为全球经济治理主要平台的地位”,^④这与欧盟对二十国集团的看法相一致。

第三,中欧在诸多全球性问题上有着相同或类似的看法。在 EUGS 和 ENEUSC 中所列举的众多全球治理领域,无论是全球政治经济,还是传统和非传统全球安全,欧盟对中国已经作出的贡献予以肯定,同时对于深化与中国的合作抱有较高的期待。例如,对于欧洲高度关注的全球气候和环境治理,欧盟对中国的积极参与、尤其对中国在促成巴黎联合国气候大会最终达成《巴黎协定》给予较高的评价。在当前美国退出《巴黎协定》的背景下,与中国的合作就成为欧盟达到其国际气候治理目标的不可或缺的条件,因而其更加重视中国的积极态度和有力支持。提出新“G2”的伦古教授认为,中欧在如何推进全球治理上有某些共同观点,虽然各自的政策偏好有可能不同,但至少存在讨论和妥协的空间,“如果欧盟和中国认识到这一点并决定将更多的资源集中在其双边关系和在世界舞台上采取联合行动,就会取得具体的成果”。^⑤

最后,笔者认为,中欧之间不存在影响双边合作的结构性的矛盾。“结构性矛盾”一般是指国家间关系中权力结构或地缘政治结构中难以调和与解决的重大矛盾,具有可以影响国家间各种合作关系的“自变量”性质,带有较高的潜在冲突风险,如美俄之间的地缘政治博弈、美欧关系中美主欧从的权力结构等。中欧之间不存在结构性矛盾一般被描述为双方尽管存在着意识形态分歧或文化上的差异,但因地理上相距遥远又没有遗留的领土纠纷而不会产生地缘政治意义上的冲突或对立,经济关系上则相互依赖,这被称为不存在“结构性不信任”,中欧关系的中外研究者也大多认同这种分析。

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第 58 页。

^② European Council, “Council Conclusions EU Strategy on China”, 18 July 2016, p.2.

^③ 欧洲学者认为,“中国是 G20 中的一个关键角色,对欧洲来说是讨论全球治理和 IMF 改革的非常重要的伙伴”,特别是对在欧元危机高峰时中国购进欧元以对冲美元霸权予以肯定。“只有中国的抵消性购进(欧元)才能解释整个危机期间外汇市场上欧元价值的韧性”。参见 Nicola Casarini ed., *Brussels-Beijing: Changing the Game?*, p.38, 32.

^④ 中宣部:《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》,第 275 页。

^⑤ Andrei Lungu, “A New G2: China and the EU?”, August 17, 2017.

如果说按照以上的界定为标准,中欧之间确实没有结构性矛盾,这无论对中欧双边关系的发展还是在全球治理领域的合作都具有建设性的意义。

四 中欧合作面临的新挑战

中欧之间的确存在很大的合作空间,但也要看到,中欧在全球治理中的合作还存在着现实的和潜在的、并非无关大局的制约性因素。在中欧实力对比发生较大变化的背景下,近年来欧洲人的心态出现了新的变化,直接影响着欧盟对华新战略的形塑和政策的调整,并对中欧关系的发展构成了不确定性和新挑战,也影响着双方在全球治理领域的合作。对此,我们需要从欧盟全球战略和对华新战略构想的宏观背景出发进行具体的分析。

首先,自2009年欧债危机发生以来,欧洲人对华认知的两重性也愈益偏向对中国崛起的怀疑一面。2013年欧盟智库安全研究所发表的题为“布鲁塞尔-北京:游戏正在变化?”的长篇研究报告就这种两重性进行了具有代表性的分析。该报告认为,在经济层面上,中国已经是一个高技术低成本的竞争者,“中国迅速增长的技术密集型出口产品对欧洲敏感的产业部门构成严重挑战”,但同时中国的广阔市场和中产阶级的购买力又是“许多出口导向型欧洲企业的巨大机会”。在政治层面上,“整个欧洲继续以怀疑的目光看待中国”,欧洲人对中国新领导人如何使用其增强了的国家实力抱有疑虑。但同时,“正是这一迥异于欧洲价值观和原则的威权中国,又支持欧洲一体化进程,包括支持欧洲共同货币等关键性计划”。总之,欧洲对中国形象的认知“似乎是双重的、有时是重叠的”:“中国是一个正在崛起的挑战旧大陆价值观和生活标准的国家,又给欧洲公司和欧盟的全球诉求提供了巨大的机会”。^① 近几年来,由于欧洲的多重危机并发,相比中国的稳步发展,欧洲人的自信心和优越感受到打击,对中国的怀疑愈益加深,以致中国舆论出现了“面对中国,欧洲产生了一种不可理喻的惊慌”的观感。^②

欧洲人的这种对华双重认知在全球治理问题上也有新的表现。2017年7月欧盟安全研究所出台“中国的未来:地平线2025”专题报告,专门对中国参与全球治理问题进行评析。该文认为,中国在全球治理中的角色已经发生了根本性的变化。一方面,中国对为全球治理作出贡献具有强烈愿望,也承担了更大的国际责任;另一方面,中国

^① Nicola Casarini ed., *Brussels-Beijing: Changing the Game?*, pp.5-6.

^② “面对中国 欧洲产生了一种不可理喻的惊慌”, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2017-09-20/doc-ifymenmt5737617.shtml>, 2018年1月10日访问。

“追求全球治理是为了工具性地改善中国的地位和战略态势”，因而对全球治理根据自己的利益采取有区别的政策。例如，“北京从战略上经营以中国为中心的平台或工具性的‘俱乐部’（金砖国家、“一带一路”倡议、二十国集团）以推进其立场和政策重点”。^①因此，欧洲在承认中国参与全球治理的重要性的同时，警惕中国也是“国际秩序中碎片化、去中心化、力量重组、部分地去西方化的驱动力，这不仅涉及总体势力平衡，而且事关政策本质”。^②这种负面认知的发展显然不利于双方在全球治理领域的合作，也会阻碍中欧关系的正常发展。

第二，在“有原则的务实主义”外交方针的指导下，欧盟的对华保护主义日益凸显，中欧经贸关系面临挑战。中欧经贸关系发展到今天已经形成了相互依赖性，欧洲人认为这是他们最为关注的一个领域，“全球经济合作和全球经济治理如今已是欧中关系的核心问题”。^③然而，在欧债危机的打击和经济复苏缓慢的压力下，欧盟将自身的经济困难部分归咎于中国不遵守国际规则的竞争，在欧盟对华新战略中反复强调“公平竞争场”，要求中国遵守欧盟的规则。从这一视角来看，欧盟对中国的市场经济地位问题上的消极态度、对中国投资的严苛审查等无不反映了欧盟的保护主义倾向，其背后是“对自身国际竞争力下降的焦虑”，甚至是“想通过改变游戏规则将中欧之间的发展差距固化下来”。^④对此有中国学者评论到，在当前逆全球化潮流涌动的情況下，中欧本应共同承担起维护全球多边贸易规则、重建国际经济治理体系的重任，“现在来看，欧盟并未表现出多大的热情”。^⑤笔者认为，上述评论不仅犀利，而且揭示了欧盟有关政策的实质。

第三，跨大西洋同盟关系的结构没有变化，欧盟对外战略的基石也仍然是北约。特朗普上台后，在“美国第一”思想的指导下，美国对欧政策发生了一些变化，在一系列双边问题上态度强硬，同时领导全球治理的意愿下降，单边主义倾向加强，欧美在全球治理问题上的分歧增大。然而，特朗普逐渐认识到欧洲对美国的重要性，“北约毕竟是将美国与其欧洲盟国正式捆绑在一起的唯一制度联系”，“美国的欧洲盟国是美国所拥有的最强大的资产之一，这与俄罗斯和中国的真正盟友寥寥可数形成很好的对比”。^⑥例如，最近出台的“2017年美国国家安全战略”文件除了明确地把中国视为美

^① Mikko Huotari, “Global Governance: A Differentiated Approach”, in Eva Pejsova, *Chinese Future: Horizon 2025*, Report No.35, July 2017, European Union Institute for Security Studies (ISS), p.86.

^② Ibid., pp.89-90.

^③ Nicola Casarini ed., *Brussels-Beijing: Changing the Game?* p.39.

^④ 崔洪建：“焦虑不自信的欧洲才苛求中国”，《环球时报》2017年7月21日。

^⑤ 魏建国：“欧盟系列动作让人费解和寒心”，《环球时报》2017年8月28日。

^⑥ Quoted from Klaus Larres, “Donald Trump and America’s Grand Strategy: U.S. Foreign Policy toward Europe, Russia and China”, *Global Policy*, May 2017, p.6, 8.

国的战略竞争者外,还有意渲染中国对欧洲的经济威胁,称美国将与其欧洲伙伴一道“对抗中国的不公平贸易和经济行为,限制其获取敏感技术”,^①而这些问题正是欧洲当下分外关注的。因此,欧美纷争乃是同盟框架下的竞争,并没有偏离既有的合作轨道。特朗普对欧态度强硬,区别于对中俄的态度,欧洲人对此郁闷不满,乃至有德国学者呼吁推出一个“新大西洋主义或者后美国的西方”、由德国总理默克尔取代特朗普充当“自由世界的领袖”。^②但他们心知肚明,欧洲毕竟是美国的自家盟友而非外人,美国在欧盟战略中的核心地位并没有改变;在面对中国的强有力竞争时,有意无意地呼应美国的战略意图就成为欧洲可能的选择。因此人们就可以理解为什么无论EUGS还是ENEUSC都扎眼地突出敏感的南海问题了。

第四,欧洲人开始从地缘政治的角度看待中欧关系。欧洲学者认为,中欧关系存在独特性与脆弱性。一方面,他们承认中欧之间不存在地缘政治利益的直接冲突,因而“中国关注保持其与欧洲伙伴关系的开放性和主要贸易和政治关系的多样性,这表明中国需要欧洲作为其伙伴”,这是中欧关系的独特性。另一方面,这种关系又存在脆弱性:一是因为欧洲在亚太地区不再拥有硬实力,但在该地区又拥有自己的重大的安全利益;二是因为欧盟与其成员国之间存在权能分配而导致政策协调的问题,“当欧洲与正在发展的经济和政治危机作斗争时,中国不会考虑欧洲的地缘政治影响,也没有动力支持一个更加团结和强大的欧洲,因为那也将使欧洲成为一个更为有效的对华谈判者”。^③看上去正是因为存在这样一种地缘政治的思维,欧盟对于中国的“一带一路”倡议持怀疑和保留态度,尤其担心中国与中东欧国家的合作会“分裂欧洲”,德国外长甚至发出了要求中国坚持“一个欧洲”的声音;欧洲人还认为“一带一路”倡议“具有安全含义”,包括“混合性的地区威胁:由于中国与俄罗斯政治上的和解,它可能顺从俄罗斯的压力”,从而影响欧盟“东部伙伴计划”的推行。^④联想到欧盟的南海政策,不由地使人们猜测,本不存在地缘政治矛盾的中欧关系会不会凭空生出一个现实的“结构性矛盾”的问题来。

^① The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, p.48.

^② Jörg Lau and Bernd Ulrich, “Something New in the West”, *DIE ZEIT*, 25 Oktober, 2017, <http://www.zeit.de/politik/2017-10/foreign-policy-germany-atlanticism-relationships-values/seite-3>.该文对一些德国外交政策专家要求德国不要与美国分手的观点进行了批评。双方的辩论也引发了一批重量级美国跨大西洋关系学者的隔空回应,他们认为,“特朗普不是美国,这就是为什么对美国来说,德国仍然是欧洲最重要的国家的原因”。参见 Lily Gardner Feldman et al., “Europe’s Illusion”, *DIE ZEIT*, 31 Oktober 2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-10/transatlantic-partnership-joerg-lau-bernd-ulrich-criticism-response>, 2018年1月10日访问。

^③ Francois Godement, “Politics and Strategy: Key Issues of China’s Leadership Succession and Their Relevance to the EU”, in Nicola Casarini ed., *Brussels-Beijing: Changing the Game?* p.66.

^④ Michal Makocki, “China’s Road: Into Eastern Europe”, No.4, 2017, European Union Institute for Security Studies (ISS), February 2007, p.3.

第五,欧洲人对华存在根深蒂固的意识形态偏见。欧洲人自视占据道德高地,将自己秉持的西方价值观等同于“普世价值”,在其全球战略中又声称这种价值观已经内嵌于其利益之中。虽然欧盟改变了先前羞于谈论权力和利益的做法而提出要奉行实用主义外交方针,但又强调它是一种“有原则的务实主义”,即坚持以其价值观为指导的“基于规则的国际秩序”,进而在对华新战略中不厌其烦地反复论及中欧关系的“公平竞技场”,对中国的政治制度和人权状况进行负面评论。欧洲人一直坚持以自己的价值观来苛求中国,在过往的对华外交实践中以此为工具但屡屡受挫。在新形势下,欧盟在提出务实主义的同时仍然强化其价值观取向,将价值观、国际规则与其利益融合起来,以突显其与中国的分歧,不能不被视为欧洲人面对强大竞争对手的某种焦虑的反映。应该说,中国尊重欧洲人的价值观,也愿意并在实践中积极遵守公平合理、公认的国际规则和国际法,对于双方的观念分歧愿意在平等和相互尊重的基础上进行对话和协商。无论出于自身的信念还是作为施压的工具,欧盟如果继续将价值观分歧意识形态化,那么中欧之间的政治互信的增进将遇到更大的困难,甚至出现严重的互信赤字,从而不同程度地影响双方在全球治理中的合作以及中欧关系健康稳定的发展。

最后,欧盟引领全球治理的雄心受制于其内部的挑战。欧洲和中国将取代美国领导世界的舆论在2017年7月的二十国集团德国汉堡峰会期间达到了高潮,中国报纸声称“中德联手应对不稳定世界”,美国媒体也称“美国放弃TPP给亚太地区留下真空,而特朗普退出《巴黎协定》导致这一真空越来越大”,德国负责气候事务的官员就表示:“我们的领导人清楚认识到目前世界需要由中德来领导”。^①可是,即使美国决定退隐,欧洲做好准备了吗?俨然已成为欧洲领袖的默克尔总理能否真正领导欧洲也受到人们的质疑,遑论德国能否与中国一起领导世界了。德国学者斯蒂凡·弗罗利希(Stefan Fröhlich)就此提出三个问题:如果美国特朗普政府真的放弃自由世界领袖的角色,德国有多大可能取而代之?欧盟成员国将更愿意服从德国的领导(而柏林在防务和安全领域变得更加积极),还是愿意服从法国的领导?俄罗斯和中国有多大可能会在其周边考验美国和欧洲的实力?他的结论是德国不能取代美国,而欧洲也需要与特朗普合作以应对中俄。^②弗罗利希的问题是尖锐的。实际上就欧盟自身而言,即使在美国主导的现行国际秩序下,它要想与中国合作,在全球治理问题上实现自身的目

^① 参见“中德联手应对不稳定世界”,《环球时报》2017年7月6日。

^② Stefan Fröhlich, “Germany cannot Replace the US, But Europe can Live with Trump”, <http://transatlanticrelations.org/publication/germany-cannot-replace-us-europe-can-live-trump-stefan-frohlich/>, last accessed on 10 January 2018.

标,也需要面对内部挑战。

结 语

如同国际关系理论中的现实主义与自由主义原本是一体两面,国家间的合作与竞争也是并存于国际关系中的常态,欧盟的“有原则的务实主义”外交新方针的出台并不奇怪,只是原本隐身于自由主义的民事/规范性力量欧洲概念背后的现实主义说辞在欧盟官方文件中猛然现身,则多少令人感到意外,这可以理解为情势所逼。

中欧关系的竞争性一面确实在悄然增大,这也反映在双方在全球治理问题上存在一些影响其深度合作的现实或潜在的障碍。然而,笔者认为,欧洲人对华态度的微妙变化应是一种正常的应激反应,双方合作中的竞争性加强也许会成为一种新常态;重要的是,中欧全面战略伙伴关系的基础有没有改变?合作是否仍然是中欧双边关系主导面和双方的主流诉求?从中方来看,中国倡导构建人类命运共同体,坚持“共商、共建、共享”的多边主义全球治理理念,因而高度重视中欧合作,如中国政府所申明的:“中方始终从长远角度和战略高度看待和发展同欧盟的关系,愿继续本着相互尊重、平等相待、互利共赢的原则,推动中欧关系持续健康稳定向前发展”。^①这反映了对中欧关系进一步发展前景的期待和良好愿望。新“G2”之类的说法似乎低估了特朗普政府领导世界的意愿和在全球治理中中欧联手取代美国的困难,但也看到了新形势下中欧的进一步合作可以使双方在全球治理中发挥更大的作用和影响。只要欧盟能够更为理性地看待和包容中欧关系中的认知差距,而中国也能够冷静地理解欧洲人的焦虑、客观地认识到自己的不足,双方有效地管控分歧和加强合作,与其他国家共同努力,中欧就能够为推进全球治理作出更大的贡献。

(作者简介:洪邮生,南京大学国际关系研究院副院长、教授;李峰,南京大学国际关系研究院博士研究生。责任编辑:张海洋)

^① “外交部就《欧盟对华新战略要素》等问题答问”。