

债务危机对欧盟对外政策和行为方式的影响

——外交政策分析的视角

金 玲

内容提要:本文从外交政策分析的视角,通过欧盟对外政策各行为体的关系、对外政策优先以及对外政策能力等要素的变化研究,分析了债务危机对欧盟对外政策和行为方式的影响。本文认为,危机以两种不同的方式影响了欧盟对外战略的发展态势。一方面,危机显著改变了欧盟与新兴国家之间的力量平衡,面对日益增强的竞争压力,欧盟倾向于采取更加进取的对外战略;另一方面,缘于危机对其行动能力的限制,欧盟不得不实施收缩、务实的对外战略,且更加重视周边和具有优势的重点领域。一个“双向化”的欧洲正在出现。

关键词:债务危机 欧盟 对外政策 双向化

作为国际关系理论的一个分支,外交政策分析框架的产生和发展受到主流国际关系理论学派的影响。事实上,无论是以现实主义为基础的外交政策分析,还是以自由主义和建构主义为理论基础的外交政策分析,分析的要素都包含行为体的外交政策决策过程、制定背景和具体的外交政策结果等;只是基于不同的理论,在分析过程中侧重点不同,对外交政策行为的解释模式也不同。

根据布莱恩·怀特(Brian White)对外交政策分析框架的总结,外交政策分析的标准问题如下:制定外交政策的主体、外交政策的制定过程、外交政策议程中的问题、实施外交政策的政策工具、外交政策的制定背景、外交政策的政策结果六方面的问题。^① 学界早已注意到,作为特殊的对外政策行为体的欧盟,在

^① Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, 2001, p. 40.

国际社会发挥作用的方式具有独特性,因而希望从其力量特性、政策工具、制度机制以及内部行为体互动等多方面展现其对外行为方式。尽管如此,当前欧盟对外政策分析的主导性模式仍是以“欧盟作为行为体”(EU-as-actor)为视角,即通过经验的数据,试图说明欧盟作为国际行为体对国际政治各领域的影响。这种模式存在的主要问题是容易将欧盟与主权国家的对外政策进行类比,过于关注政策结果,而忽视了欧盟内部多样行为体之间的互动、妥协以及复杂决策机制对其政策结果可能产生的影响。欧盟在国际政治舞台上的面目(presence or actorness)取决于一系列相关联的因素,如欧盟外交政策的政策环境、政策过程、政策领域等。如果仅从政策结果考察欧盟的外交政策,似乎暗含着这样的理论假设,即欧盟是单一的国际行为体,这是不恰当的。“外交政策分析理论在分析过程中由于能够综合制度环境的宏观方面和行为体视角的微观方面,能更为综合、全面地展现欧盟对外政策的不同方面。”^①

2009年以来延宕不绝的欧元区主权债务危机对欧盟的影响是全方位的,不仅体现在经济、政治和社会层面,还不可避免对其对外行为方式与能力产生影响。国内已有学者分析了债务危机背景下欧盟对外政策的特点,例如出现“再国家化”倾向,重商主义色彩增加以及加大对新兴国家投入力度等新的趋势。^②本文试图在上述研究基础之上,利用外交政策分析框架,从债务危机背景下欧盟对外政策行为体、对外政策工具、对外政策优先以及对外政策目标与能力差距等方面展开,分析债务危机对欧盟对外政策领域的具体影响。

债务危机所引发的欧洲经济萎缩、政治和社会动荡以及成员国分歧的加剧,必将对欧盟的对外行为方式与对外行动能力产生影响。债务危机将重塑欧盟对外政策行为体关系,推动欧盟更加突出行动优先,并调整不同政策工具的组合与运用。总体说来,债务危机损害了欧盟的软硬实力,削弱了其对外行动能力,欧盟对外政策表现出比较明显的“双层化”和“双向化”态势。“双层化”是指成员国和欧盟机构之间更加疏离的现象,“双向化”则指欧盟在战略收缩的同时加强了在重点地区和重点问题上的进取态势。

^① Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, pp. 27-31.

^② 具体参见张健等:“主权债务危机对欧盟外交的影响”,《现代国际关系》2012年第5期,以及徐龙第、孙友晋:“主权债务危机下的欧盟外交”,《国际问题研究》2013年1期。两篇论文在一定程度上都聚焦于“行为体”分析视角,对欧盟对外政策领域的新变化和新趋势进行了分析和判断。

一 债务危机重塑对外政策行为体关系

基于不同的权能分配机制,欧盟对外政策领域内的行为体高度多样化,主要包括成员国、欧盟委员会、欧洲理事会以及欧盟对外行动署等。根据欧盟条约,上述不同的行为体在各自的权能范围内相互协调与合作,在条约规定的对外政策原则和目标下执行对外政策,实现欧盟对外政策的连续性与一致性。^① 债务危机深刻改变了欧盟内部的力量平衡,加剧了成员国之间的利益分化,重塑了欧盟机构与成员国之间的行为方式,并使欧盟内部决策环境显著改变。

(一) 成员国利益分化、互信下降、对外协调难度增加

成员国是欧盟对外政策的主要行为体。^② 欧盟在对外政策领域内一直追求的合作、协调以及一致性目标,也主要取决于成员国合作的政治意愿以及利益共识。欧债危机在不同层面改变了成员国之间的关系与合作方式,“导致团结意识和欧洲认同感下降,”^③彼此合作的政治意愿和能力降低,协调难度增加。

共同利益是成员国协调与合作的基础,债务危机及其应对加剧了成员国之间的利益分化,增加了对外协调的难度,“引发成员国对外政策‘再国家化’”。^④ 在原有的新老成员国分化的基础上,债务危机使成员国的利益分化状况进一步复杂化,出现了救助国和受援国、南方国家和北方国家、核心和边缘、欧元区和非欧元区等彼此利益既交叉又相互区别的国家集团,且这些集团又拥有各自不同的对外政策优先和利益取向。以英、法、德三国为例,由于处于欧元区之外,英国在国际舞台上日益表现出疏离欧洲、与美国协调一致的态势;^⑤法国深受危机困扰,为维护其欧盟大国形象、满足国内政治需求,在对外政策领域表现出严重的

① 《里斯本条约》第 21 条第三款规定:“联盟应确保其各领域对外行动的一致性以及对外行动与其他政策间的一致性。理事会和委员会在联盟外交事务与安全政策高级代表的协助下确保此一致性,并为此进行合作。”

② 尽管成员国在对外政策的不同领域内权能不同,例如,对外贸易政策领域的权能已全部转让至欧盟层面;在援助政策领域,成员国与欧盟机构分享权能;在共同外交与安全政策领域,权能则仍完全属于成员国,但成员国仍是欧盟对外政策领域内的主要行为体。即使在属于欧盟独享权能的对外贸易政策领域内,成员国的协调与合作仍是欧盟共同对外贸易政策的关键。

③ Foreign Minister's Group on the Future Europe; Chairman's Statement for an Interim Report.

④ 该观点参见 2013 年 ECFR 欧盟对外政策记年卡以及理查德·杨(Richard Youngs)的有关论述。由于成员国对外政策在很大程度上仍保留在成员国手中,因此,“再国家化”主要指的是成员国缺乏协调、各行其是的现象。

⑤ 英国在历次 G20 会议上的立场,在刺激经济、金融行业税收等关键议题上都与法、德立场相悖,与美国立场接近。

单边性和保护性色彩。^①在危机中地位增强的德国,对外政策则更多地表现出“超越”欧洲和更加“强硬”的特征。^②“外交官们有一种感觉:在布鲁塞尔缺乏有力协调的情况下,欧盟主要大国相比《里斯本条约》生效之前更加表现出单边行动的自然倾向”。^③

欧盟成员国围绕债务危机所产生的分歧、争论和相互指责诱发了欧洲民族主义的回潮,成员国之间出现信任危机,合作的政治意愿下降。一方面,德国、法国与荷兰等欧元区北方国家不愿为希腊、意大利等国的债务埋单。例如,“德国有超过三分之二的民众反对德国对希腊和其他出现债务危机的国家进行救助”。^④另一方面,南部国家则认为北方国家从欧元受益,却不愿意承担责任,缺乏团结精神。正是由于担心债务危机加剧了成员国之间的分歧,导致各方无法就共同安全战略的威胁认知、行动优先以及政策工具达成共识,德国一直对更新欧洲安全战略态度迟疑。^⑤

(二)成员国与欧盟机构之间的竞争与疏离态势加强

欧盟对外政策领域内一直存在两种力量,即:成员国主张的政府间力量和欧盟机构推动的超国家力量。这两种力量在各自的权能领域内既合作又竞争,影响着欧盟对外政策的协调与一致性。《里斯本条约》通过设置欧盟对外行动署(European External Action Services,以下简称 EEAS)和高级代表(HR),意在加强两种力量之间的协调与合作。但是,《里斯本条约》生效,恰逢欧盟遭遇主权债务危机。危机成为塑造新机制下这两种关系的重要影响因素,加剧了两种力量之间的竞争与疏离态势。

危机扩大了政府间力量与一体化力量的背离程度,是造成双方竞争与疏离的根本原因。长期以来,一体化进程是精英工程,民众普遍持“宽容共识”(per-

① 法国在利比亚战争、叙利亚危机、马里行动以及经济外交领域都表现出单边性和保护性的色彩。

② 利比亚战争中,德国的弃权、2012年德国出台的“与新兴国家伙伴关系”文件,都是德国对外政策上述走向的具体表现。

③ EPIN, “Reviewing Member States’ Commitment to the European External Action Service”, Introduction of EPIN Working Paper, No. 34, <http://www.ceps.eu/book/reviewing-member-states%E2%80%99-commitment-european-external-action-service>, last accessed on September 9, 2013.

④ http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/fortune/2011-09-18/content_3815047.html, last accessed on September 9, 2013.

⑤ Ronja Kempin, Nicolai von Ondarza and Marco Overhaus, “Tackling the Big Questions in Little Steps: A Process towards a Comprehensive EU Strategy”, p. 6, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Comprehensive_EU_strategy_Kmp_Onz_Ovs_2012.pdf, last accessed on September 9, 2013.

missive Consensus) 的立场。但是随着委员会权能不断向经济与社会事务领域扩展,民众对欧盟的立场从“宽容共识”向“约束歧见”(constraining dissensus)转变,^①更倾向于支持通过主权国家实现利益,欧盟行为方式日益成为国内政治辩论的焦点,导致了政府间力量的上升。另一方面,委员会在危机中的权能需通过政府间的方式获得,因而作用被边缘化。但是,委员会作为独立的战略行为体,具有自身的利益偏好,希望加强其在对外政策领域内的存在并增加其权能。委员会中很多官员对 EEAS 表示恐惧,担心成员国对已经转移到欧盟层面的对外政策权能施加影响。^②委员会与成员国在应对与中国光伏产品贸易冲突中的分歧,是上述力量竞争与疏离的典型表现。

成员国民族主义情绪上升、优先经济外交的政策取向都加剧了两种力量之间的紧张态势。危机加深了欧盟的合法性危机,民众对欧盟的支持率下降。“2007 年只有 32% 的民众选择不信任欧盟,2013 年该比例上升到 60%”。^③疑欧主义情绪的上升,限制了两种力量之间的协调。无论是法德反对增加欧盟对外行动署预算,还是英国超过 70 多次阻止 EEAS 以欧盟名义发表声明,都表现了成员国更倾向采取单边政策、凸显存在和限制超国家机构在对外政策领域内存在的现实。成员国经济外交优先同样会造成两种力量围绕利益与价值目标的冲突。欧洲理事会主席范龙佩针对上述冲突表示:“欧盟和成员国角色不能分离,避免出现成员国充当销售员,欧盟机构坚持经济规则以及保障人权的现象”。^④

(三) 对外政策行为体领域出现领导力“多中心”化

《里斯本条约》规定:“欧洲理事会应确定联盟的战略利益和目标”,“联盟外交事务与安全政策高级代表就共同外交与安全政策领域的事项以及委员会就对外行动其他领域的事项,可向理事会提交联合建议”。^⑤由此可见,欧洲理事会、高级代表以及欧盟委员会应共同在对外政策领域发挥领导作用。在欧盟的长期实践中,对外政策在不同领域的领导作用主要由英、法、德大国以及欧盟委员会

① Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, 2009, pp. 1-23.

② 笔者 2012 年 11 月在布鲁塞尔访谈时,多数欧盟委员会官员谈及此点。

③ <http://www.euractiv.com/elections/record-60-europeans-tend-trust-e-news-529566>, last accessed on September 10, 2013.

④ Herman Van Rumpuy, “The Power of the Union: Europe, Its Neighborhood and the World”, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/310512vanrumpuy.pdf>, last accessed on September 10, 2013.

⑤ 《欧洲联盟条约》第五编,第一章,第 22 条。

共同承担。但在危机背景下,历史格局正在改变,而新机制领导力尚未形成。危机导致的内部力量重组、利益分化、互信下降和竞争态势上升等,导致对外政策领域内缺乏核心领导力,行为体出现“多中心”趋势。

危机弱化了英、法、德大国成为领导核心的意愿和能力。英、法作为曾经的欧盟共同安全与防务政策轴心,更倾向在欧盟框架之外采取双边或单边行动;法德轴心由于力量对比变化而削弱,德国希望拥有在欧盟框架之外更加多维的对外政策,法国则希望通过单边行动弥补其经济力量的下降。“2012年欧盟对外政策领域内最显著的变化是英、法、德三大国领导力的下降。在涉及欧盟对外政策的议题上,上述三国的领导力与2011年相比平均下降了超过50%。”^①法德除了在伊朗核谈判以及联合国针对阿萨德的决议问题上联合行动以外,几乎没有有什么政策动议由双方共同推动。

危机迟滞了新机制领导力形成的进程。欧盟对外政策高级代表和对外行动署的设立,使得欧盟在对外政策领域内具有核心行为体从制度上成为可能,但危机加剧了成员国在对外政策领域内的矛盾立场,限制了新机构在对外政策领域内发挥核心作用。在危机背景下,成员国最矛盾的立场是针对欧盟对外政策领导力问题,一方面希望HR以及EEAS发挥领导作用、放大其对外政策效应;另一方面又希望凸显自身在对外政策领域内的存在。因此,尽管欧盟成员国外长呼吁HR在制定和实施欧盟对外政策领域内发挥更加积极的作用,表达了赋予HR更高能见度的意愿。与此同时,成员国却在欧盟共同外交与安全政策领域内展现出平行,甚至具有潜在竞争性的行为。针对此,成员国外交官普遍认为,欧盟对外政策领域最大的问题是领导力的缺失。“成员国以及其他机构都与EEAS相互竞争,妨碍欧盟共同利益的实现。”^②

2010年以来,欧盟对外政策领域的诸多重要动议分别来自不同的成员国或意愿联盟,在核心领导力缺乏的情况下,欧盟对外政策领域内正出现多中心“意愿联盟”的领导方式。2010年12月,法国、波兰、德国推动魏玛动议,提出需要为欧盟共同安全与防务政策注入动力;2012年7月意大利、西班牙、瑞典和波兰在英、法、德缺位的情况下启动欧盟全球战略项目,推动欧盟新安全战略辩论;德国外长动议的思考欧洲未来的“柏林俱乐部”将英国排除在外;2013年3月20

① 2013年ECFR欧盟对外政策记分卡显示,2011年德国、英国和法国分别在19、18和17个领域内发挥领导力,2012年上述数据分别下降至12、11和11。

② Rosa Balfour and Kristi Raik eds., “The European External Action Service and National Diplomacies”, EPC Issue Paper, No. 73, 2013, pp. 40-90.

日德国、波兰、捷克和瑞典就如何应对前苏联国家,联合提交建议。德国和波兰也因此被称作欧盟对外政策新轴心。^① 丹麦、荷兰、瑞典以及英国起草非正式文件呼吁加强对华政策。上述种种,都表明欧盟内部对外政策行为体领导力的分散和多中心化。

二 债务危机推动欧盟聚焦政策优先

2003年欧盟第一份安全战略指出:“欧盟从来没有如此安全和稳定,是毋庸置疑的全球行为体。利益的趋同以及彼此团结的加强,已使欧盟的行为体地位更加有效,更加可信。欧盟应准备为全球和更加美好的世界承担责任。”^② 据此,欧盟在随后的一段时间内积极通过危机管理、地区性合作以及援助和贸易政策附加条件等做法在全球范围内推广其模式,并突出和平、安全与治理在其对外政策中的优先地位,重视的是其“全球责任”。

而危机引发了欧盟对外部世界和自身地位的重新认知。欧盟认识到面对新兴行为体的崛起,其全球责任和能力差距进一步加大。谈及欧盟第二个十年发展规划“欧洲2020”战略,欧盟委员会主席表示:“如果欧盟继续“照常营业”(business as usual),那么将“在新的世界秩序中逐步衰落到二等地位”。^③ “经济和金融危机表明欧洲人的生活质量、安全和福利取决于外部的发展,拥有自己世界观和利益的行为体是国际环境的重要特征”,^④ 欧盟日益感受到的是“被塑造”,而不是曾经的“塑造”。

在此背景下,欧盟对外政策优先朝着更加务实的方向调整,重点应对其面临的现实挑战。在危机背景下,欧盟内部最大的挑战是增长和失业问题,外部挑战则是中东北非动荡所引发的周边安全问题。因此,欧盟对外政策优先最明显的变化是聚焦其优势的经贸领域与核心关切的周边,并表现出更加“进取”的特征。经贸领域内的“进取”意在加强与新兴力量的竞争的同时,缓解内部增长和就业问题。周边政策的“进取”一方面是周边形势变化之需要,另一方面是对其

^① Andrew Rettman, “Germany and Poland Join up on EU Foreign Policy”, <http://euobserver.com/foreign/119125>, last accessed on September 23, 2013.

^② “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Brussels, 12, December, 2003.

^③ European Commission, “Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth”, Brussels, 3.3.2010, COM (2010)2020, Preface.

^④ European Council Conclusions, September 16, 2010, <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx>, last accessed on September 23, 2013.

“全球责任战略”收缩的一种平衡。与之形成对比,气候变化作为欧盟的长期对外政策优先,则由于各种内外因素相互作用,重要性明显下降。

(一) 贸易和投资议题成为欧盟首要的对外政策优先

受危机拖累,欧盟经济长期低迷,失业率不断上升,实现增长和促进就业已成为欧盟的核心目标。在内部市场需求疲弱的情况下,欧盟寄希望于外部市场的强劲需求来实现目标。欧盟官方资料显示,雄心勃勃的贸易政策将推动 GDP 增长 2%,产生 200 万就业岗位。因此,“贸易和投资议题已成为欧盟走出危机、实现复苏战略的核心组成部分,动用贸易政策杠杆是欧盟复苏战略成功和可持续的条件。”^①为此,在危机背景下,欧盟加大了对外贸易议程的推动力度,贸易和投资议题已成为首要的对外政策优先。为了实现贸易政策目标,“欧盟会动用一切工具,从外交、政治接触到谈判,规范性合作以及双边机制等手段,实施既有的贸易规则,保护自身利益。”^②

欧盟显著加大了推动双边贸易协定的力度和深度。2013 年欧盟委员会在其提交给欧洲理事会的政策文件中表示:“贸易从来没有像今天这样对欧盟经济如此重要。欧盟需要具有雄心的对外谈判和实施议程。”^③危机期间,欧盟加大行动力度,不仅重启了与印度的自贸谈判,成功与韩国以及新加坡缔结自贸协定,更重要的是成功启动了与美国和日本的自贸谈判。当前,欧盟双边自贸谈判几乎涵盖了所有的发达经济体和主要新兴国家。据估计,与 2006 年欧盟双边自贸涵盖不到 25% 的对外贸易相比,当前追求的双边贸易战略如果实施,将涵盖超过三分之二的对外贸易,这是当今世界最具雄心的贸易议程。^④除了涵盖范围广之外,欧盟在新一轮的自贸谈判中,强势推动超越 WTO 框架下的议题,包含竞争、投资、政府采购、知识产权保护以及大量的规范议题等,含有塑造未来国际贸易规则的战略意图。

践行互惠原则,欧盟加大推动第三方市场开放的力度。2010 年欧盟委员会新的对外贸易政策沟通文件表示:“贸易政策获得政治上的成功,需要发达国家

① “External Sources of Growth: Progress Report of Trade and Investment Relationships with Key Trading Partners”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149807.pdf, last accessed on September 23, 2013.

② Ibid. .

③ “Trade and Growth and Jobs, Commission Contribution to the European Council”, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/02/pdf/20130205_2_en.pdf, last accessed on September 23, 2013.

④ Ibid. .

和新兴力量,在互惠、互利的精神下与我们共同努力。欧盟的贸易政策将继续保持开放,但不会继续天真。尤其是委员会将警惕地保护欧洲利益和欧洲事业。^①为此,欧盟相继出台了一系列新的举措,加大了在双边贸易和投资关系中,践行互惠原则的力度。从2011年开始,欧盟在每年的春季峰会上开始公布年度贸易和投资壁垒报告,向贸易伙伴施压。2012年3月,欧盟委员会建议对那些将欧洲企业排除在外的国家采取关闭其公共采购市场的措施。同年10月,欧盟出台了产业政策沟通文件,表明委员会将继续在互惠互利以及全面实施的精神下推动贸易日程。^②

(二)加强在热点地区的“存在”,但更聚焦周边和非洲

危机期间,欧盟不仅在伊朗和叙利亚问题上充当领头羊,还针对东亚地区的领土争端积极展现其“存在”。针对叙利亚,欧盟在不到一年的时间内,用尽制裁工具,展现了前所未有的强势立场。针对东亚地区的领土争端,欧盟虽然意识到能力有限但仍积极进取,表明存在、诉求利益。2012年欧盟更新了东亚政策战略,与美国就东亚问题发表联合声明并积极推动东亚峰会的召开。尽管如此,欧盟的战略重点明显收缩,战略资源更加聚焦周边地区。

债务危机和中东、北非地区的动荡提升了欧盟大周边在其对外政策的优先地位和紧迫性,该地区甚至被认为是“欧盟的核心利益”。^③欧洲理事会主席范龙佩在有关欧盟周边和世界中的力量演讲中表示:“世界形势变化之下,欧盟成员国首先应该意识到在拥挤的世界舞台上需要团结,与此同时还需要认真选择优先行动。我的观点是要在更广泛的意义上聚焦安全,最重要的仍是我们的大周边。”^④欧盟全球战略项目小组也在其相关研究结论中表示:“未来几年,欧盟的信誉在很大程度上取决于能否成功应对战略周边。欧盟的战略周边也将面临更多来自其他力量在影响力和资源领域更激烈的竞争,欧盟需要采取更加密切的合作和政治对话,包括在安全问题上的对话。”^⑤欧盟对外政策高级代表将周

① European Commission, “Trade, Growth and World Affairs”, COM(2010)612, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf, last accessed on September 24, 2013.

② “Commission Communication on Industrial Policy”, Be Unveiled on 10 October, Appears to Harden Language towards the EU’s Foreign Trading Partners.

③ 引自欧盟多国外交官的观点,他们认为周边地区是欧盟的核心利益。

④ Herman Van Rumpuy, “The Power of the Union: Europe, Its Neighborhood and the World”, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/310512vanrumpuy.pdf>, last accessed on September 24, 2013.

⑤ “Towards A European Global Strategy: Securing European Influence in the Changing World”, http://www.europeanglobalstrategy.eu/Files.aspx?f_id=91692, last accessed on September 24, 2013.

边的相关问题上升到欧盟对外政策核心问题的高度,表示:“应集中关注核心问题,包括中东和平进程、伊朗、经历了阿拉伯之春的国家以及前苏联国家,撒哈拉、索马里以及西巴尔干地区。”^①

在中东、北非变局的推动下,欧盟连续出台周边政策文件,加大了实施周边政策和干预的力度,包括设立不同类型的基金支持该地区的民主转型、推动贸易和人员流动。^② 2011年,欧盟筹集了超过8000万欧元的资金支持中东北非地区国家的转型。2012年,欧盟调整了援助计划,在两年内向南部周边增加了10亿欧元的援助。同时,欧洲投资银行对该地区的贷款额度增加了11.5亿欧元,欧洲复兴和发展银行也扩大了在该区的行动权能。此外,欧盟主要大国德国、法国、德国和意大利都在八国集团框架下承诺加大对该地区的投入。^③ 欧盟还进行了相关的制度创新,扩大了对周边地区的影响力,最主要的举措是设立联合工作组,整合不同的制度资源。^④

与周边政策框架下的趋势一致,欧盟共同安全与防务政策框架下的行动也反映了欧盟战略聚焦的调整。在很长的一段时间内,欧盟CSDP框架下的行动几乎处于停滞状态,2009-2010年,欧盟也仅发起了一场联合行动。但是,2012-2013年间,欧盟框架下的联合行动激增至五起,行动的地区都是与欧盟周边安全相关的中东和非洲地区,主要包括非洲之角的海洋能力建设、南苏丹的机场保护以及在利比亚和马里的行动。与战略重视一致,欧盟的周边政策将表现出更加扩张性的特点,无论是新周边政策中的“更严格附加条件”以及英法在利比亚战争中的表现都表明了欧盟的上述政策趋势。

(三) 气候变化议题在其对外政策议程中的优先地位下降

哥本哈根会议之前,欧盟一直是气候变化政策领域内的领导者,积极利用其话语权和先发优势,推动国际气候变化谈判。欧盟在国际社会推动气候变化议题具有遏制气候变化的道德和价值因素,但同样与其在全球范围内寻求新的竞争优势密不可分。欧盟作为气候变化政策领域内的先行者,已在新能源领域内占据先机,希望通过在国际社会推动约束性减排目标,赢得新一轮经济转

① “Finland: EU Countries Do not Want Joint Foreign Policy”, <http://euobserver.com/foreign/115557>, last accessed on September 24, 2013.

② “A New Response to a Changing Neighborhood”, Brussels, 25/05/2011, COM(2011) 303.

③ Kristina Kausch, “Supporting Transitions in the Arab World”, in Giovanni Grevi and Daniel Keohane, *Challenges for European Foreign Policy in 2013: Renewing the EU's Role in the World*, FRIDE, January, 2013.

④ [Http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_12188_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_12188_en.htm), last accessed on September 24, 2013.

型优势。气候变化、能源安全以及经济增长和竞争力提升都曾被有机地统一于其未来 10 年的发展战略中。但是,危机改变了欧盟气候变化政策与其竞争力优势之间的关联,使得欧盟重新思考其气候政策。

首先,危机严重动摇了欧盟气候变化政策的基础。欧盟气候变化政策的核心要素是 2005 年启动的碳排放交易体系(EU Emission Trading System,以下简称 ETS)。该体系被认为是以最低成本降低碳排放,推动欧盟实现低碳经济和全球碳市场的有力工具。“经过艰难的 ETS 评估进程,新的体系被认为能够有效地应对全球气候变化机制缺失以及欧盟竞争力的问题。但是危机打破了上述期待”。^① 欧债危机导致欧盟经济持续不景气,制造业始终在低谷徘徊,大量碳排放配额积存于 ETS 中,导致欧盟碳排放交易价格持续下跌。碳排放配额交易价格过低,不足以弥补在新能源领域的投资,企业丧失了减排动力。为挽救 ETS,欧盟委员会曾提出干预碳市场的建议,但遭到议会的否决。目前,欧盟 ETS 体系面临困境,在内部缺乏共识和共同战略的情况下,欧盟很难在国际社会推动其气候变化政策。

其次,欧洲企业集团对竞争力的担忧也影响了欧盟的气候变化议程。在哥本哈根会议和债务危机之前,欧盟内部利益集团曾寄希望于借助全球范围内的碳排放约束机制,赢得竞争优势。但是,哥本哈根会议的成果有限,而危机又凸显了欧盟与新兴国家之间的竞争力差距,这些都令欧盟企业集团对其竞争力更加担忧。最近,欧盟具有影响力的雇主联盟“商务欧洲”(Business Europe)呼吁欧盟委员会主席巴罗佐从根本上调整能源政策,从以气候变化和新能源导向为目标,转向注重成本-竞争力的能源政策。^② 危机背景下,欧盟能源结构近年来出现了有意思的变化。以遏制气候变化以及清洁能源为导向的欧盟,出现了德国、法国和英国 2012 年的煤进口相继大幅提升的现象,欧盟整体碳排放也随之上升 2.2%。^③ 这表明欧盟竞争力优先的能源政策已在实践中取得了优势地位,影响欧盟在国际社会推动气候变化议程的能力。

^① Christian Egenhofer and Monica Alessi, “EU Policy on Climate Change Mitigation since Copenhagen and the Economic Crisis”, CEPS Working Documents, 5 March 2013, <http://www.ceps.eu/book/eu-policy-climate-change-mitigation-copenhagen-and-economic-crisis>, last accessed on September 24, 2013.

^② <http://www.euractiv.com/energy/eu-leaders-square-circle-cheap-en-news-519606>, last accessed on September 24, 2013.

^③ <http://www.reuters.com/article/2012/09/25/europe-emissions-shale-idUSL5E8K04V320120925>, last accessed on September 24, 2013.

三 危机削弱了欧盟对外政策能力

对外政策能力是一个很宽泛的概念,它反映了外交政策主体形成外交政策、实施外交以及外交政策所产生的结果等多方面的综合能力,比较难以把握。欧盟作为特殊的国际行为体,并没有建立起一个评价其外交政策能力的体系。目前的基本方法是将之纳入欧盟全球行为体角色评价体系中,评估其在国际舞台上的地位和作用。^① 本文借用希尔在欧盟对外政策能力与期待的差距研究中提出的三方面衡量指标——实力 (resources)、工具 (instruments) 以及协调一致程度——^②分析债务危机对欧盟对外政策能力的影响。鉴于欧盟对外政策一致性与行为体关系具有内在关联,本部分不再赘述,详见第一部分的分析。

(一) 债务危机拖累欧盟硬实力

硬实力指的是欧盟实施对外政策的经济和军事能力。危机以来,欧盟深陷增长和紧缩矛盾,在世界经济总量中的比重不断下降。2009年至2012年,欧盟27国的GDP年均增长率为-0.485%,其总值从2008年的18.35万亿美元下降到2012年的16.41万亿美元。^③ 欧盟统计局2013年统计年鉴显示,欧盟在世界经济中的份额已从2008年的30.4%下降至2010年的25.8%。^④ 此外,欧盟在世界贸易市场的份额也呈现了下降趋势。危机以前,欧盟在世界进出口贸易市场的份额基本维持在20%左右,2010的统计数据显示,分别降至17.5%和16%。^⑤ 由于欧债危机还没有完全结束,其拖累效应还会继续显现,预计欧元区2013年经济将持续萎缩超过0.5%,2014年增长率将低于1%。^⑥ 据此,OECD

① John Peterson, "The European Union as a Global Actor", in John Peterson and Helene Sjursen eds., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions for CFSP*, Routledge, 1998, pp. 3-5.

② Christopher Hill, "Closing the Capabilities-Expectation Gap", in John Peterson and Helene Sjursen eds., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions for CFSP*, p. 23.

③ IMF, "Report for Selected Country Groups and Subjects", http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/weorept.aspx?sy=2008&ey=2013&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=001%2C163%2C998&s=NGDP_RPCH%2CNGDP_RPCHMK%2CNGDPD&grp=1&a=1&pr.x=78&pr.y=9.

④ [Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-333/EN/KS-32-10-333-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-333/EN/KS-32-10-333-EN.PDF), last accessed on September 24, 2013.

⑤ Ibid. .

⑥ [Http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-summary-report_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-summary-report_en.pdf), last accessed on September 24, 2013.

估计到 2020 年,欧盟在世界经济中的比重将进一步下降至 15%。^①

普遍实施的紧缩政策使得欧盟成员国军事和防务开支正经历前所未有的削减,除了瑞典、波兰、法国、芬兰和丹麦外,所有成员国都采取了大力削减预算的措施。绝大多数中等成员国的国防预算削减 10-15%,一些小国的削减规模达到 20%。在未来四年内,英、法、德三国还将进一步削减防务开支,其中英国的削减规模将高达 8%。^②事实上,在过去三年内防务预算削减的态势将在未来 10 年内继续,这意味着成员国很难再保持在过去 20 年内曾拥有的行动能力。^③2011 年 7 月,意大利撤出其在北约框架下参与利比亚行动的航空母舰,这是现代国家第一次迫于财政压力从正在执行的行动中撤出其航母。欧洲国家防务预算的削减已引起北约的不安,北约秘书长拉斯姆森表示:“如果欧洲国家削减防务预算的态势延续,将限制欧美国家的实际合作能力,削弱美国对欧洲国家的政治支持,也削弱欧洲的独立行动能力”。^④

(二) 危机折损欧盟软实力

欧盟的软实力主要包括其一体化力量、欧盟的社会市场经济模式以及其国际社会作为规范性力量的国际身份。虽然很难量化,但对债务危机折损了欧盟软实力的看法已无争议。

债务危机及其应对措施所暴露出的欧盟制度性缺陷、成员国围绕危机应对方案的分歧和相互指责、成员国在一体化过程中出现的“层级化”现象,都降低了欧盟作为地区合作的模式以及欧盟成员国资格的吸引力。冰岛在深陷债务危机之时曾经重新提起入盟的问题,但在经历了欧债危机之后,冰岛政府已决定暂停入盟谈判。克罗地亚在正式入盟之前所进行的民调显示,民众对入盟的支持率已降至最低水平。针对土耳其民众入盟热情的消退,土耳其驻欧盟前大使表示:“世界范围的欧洲梦已经结束。范式已经改变,欧盟不再是能够为其公民提供舒适、繁荣和财富的欧盟。”^⑤

① “Global Europe:2050”, http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-summary-report_en.pdf, last accessed on September 24, 2013.

② Clara Marina O’Donnell ed., “The Implications of Military Spending Cuts for NATO’s Largest Members”, Washington, Brookings Institution, July 2012 (Analysis Paper), <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/07/military-spending-nato-odonnell>, last accessed on September 24, 2013.

③ Alessandro Marrone, “Defending Spending in Light of the Economic Crisis”, IAI Working Paper 12/27, 2010.

④ “The Secretary General’s Annual Report 2012”, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20130131_Annual_Report_2012_en.pdf, last accessed on September 24, 2013.

⑤ 土耳其驻欧盟前大使在第八届布莱德战略论坛上的发言,布莱德,斯洛文尼亚,2013年9月1-3日。

此外,债务危机引发的政治动荡和社会骚乱、不断攀升的失业率和加剧的社会分化,在一定程度上打破了“自由民主”与繁荣之间的关联性,降低了欧盟社会主义市场经济模式的合法性。危机期间,欧盟国际身份在经济领域内从“治理主体”向“客体”的转变以及更趋保护主义和务实的态势,都对其规范性力量的国际身份定位产生了影响。皮尤调查显示:“2010-2011年,欧盟形象在世界范围内整体出现下降的态势”。^①“危机期间非关税壁垒以及其他保护主义措施的增强,强化了欧盟作为新殖民力量的认知。”^②

(三)危机制约了欧盟对外政策工具的使用

长期以来,欧盟综合利用其贸易、援助、危机管理、扩大以及周边政策等不同政策工具在全球范围内推广其影响力,维护主导地位。但是,债务危机显著制约了欧盟利用上述政策工具的空间。

贸易和援助政策一直是欧盟对外政策的主要手段。欧盟力图通过贸易和援助政策附加条件,推动伙伴国家接受欧盟的经济规则和政治标准。但是,在危机背景下,欧盟贸易政策的上述杠杆作用空间显著下降。欧盟迫于竞争压力大幅削减了普惠制国家的数量(从176个压缩至86个),更重要的是其贸易政策更加朝着竞争性和务实的方向转变,突出贸易伙伴关系中的互惠原则,服务于自身的“增长”和“就业”目标。

欧盟政策工具中受影响最为显著的是对外援助政策。欧盟内部经济不景气、失业率居高不下以及紧缩政策,都直接降低了其对外援助政策在国内政治中的合法性。欧盟中的主要大国纷纷在危机期间削减了对外援助数额。OECD最新统计数据表明,2012年DAC俱乐部的15个欧盟国家官方发展援助相比2011年下降7.4%,官方发展援助占GNI的比重从0.44%下降到0.42%。其中,受危机影响最严重的西班牙和意大利的对外援助额分别下降49.7%和34.7%。^③在欧盟未来7年的预算方案中,对外援助领域的预算成为削减规模最大的领域之一。2011年,受资金短缺的影响,欧盟大幅降低其对民主刚果选举的支持力度,从1.65亿欧元下降至4500万欧元,“所有这些都表明欧盟对外行动资源会

^① PEW Research Center, 2011, pp. 61-63.

^② “The EU Foreign Policy towards the BRICS and other Emerging Powers: Objectives and Strategies”, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0010&language=EN>, last accessed on September 24, 2013.

^③ “Aid to Poor Countries Slips Further as Governments Tighten Budgets”, <http://www.oecd.org/newsroom/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm>, last accessed on September 24, 2013.

折损欧盟在冲突地区的影响力”。^①

实力下降、整顿内务以及对外吸引力的下降,会制约欧盟继续推进扩大进程。欧盟虽承诺继续扩大和深化周边政策,但危机会降低民众对扩大的支持,因为不愿意分担扩大所带来的成本,从而增加了“扩大疲劳症”(enlargement fatigue)的风险。与此同时,由于危机也降低了欧盟对候选国家的吸引力,从而削弱了欧盟周边政策和扩大政策中的核心政策工具——附加条件——的杠杆作用。从中短期看,危机限制了欧盟周边和扩大政策的时间和注意力,也制约了其支持周边国家转型的政策工具。

余论:一个更加内向的欧洲?

债务危机发生后,人们持续争论危机将如何重新塑造欧盟的国际行为体身份。欧洲学者普遍发出悲观之声,认为债务危机加剧了成员国之间的利益冲突、降低了彼此互信、欧盟机构以及成员国都更加聚焦内部事务,欧盟在国际舞台上的地位更加边缘化。欧洲之外的学者持两种不同的观点:一种基本与欧洲主流学者的观点一致,认为受内部事务羁绊,国际社会将见证一个更加内向的欧洲,在国际社会的影响和能见度都会下降;另外一种观点认为,债务危机加剧了欧盟的竞争意识和危机意识,欧洲将更加咄咄逼人和具有攻击性。

危机对欧盟对外政策影响的显现还需要时间,因此本文的分析难以概括全面,但基本的判断是:危机以两种不同的方式影响了欧盟的对外战略态势。一方面,危机显著改变了欧盟与新兴国家之间的力量平衡,欧盟从利益和观念两个方面都感受到了日益增加的竞争压力,因而采取了更加进取的对外战略,主要体现在其优势的经贸政策领域以及核心关切的周边;另一方面,缘于危机对其行动能力的限制,欧盟不得不实施收缩、务实的对外战略,更加聚焦周边和具有优势的重点领域。一个“双向化”的欧洲正在出现。

(作者简介:金玲,中国国际问题研究所副研究员;责任编辑:刘绯)

^① Björn Fägersten, "European Foreign Policy and The Eurozone Crisis, A Swedish Perspective", <http://www.ui.se/upl/files/74515.pdf>, last accessed on September 24, 2013.