

“地缘政治欧洲”：欧盟力量的地缘政治转向？^{*}

解楠楠 张晓通

内容提要：新一届欧盟委员会明确将自己定位为“地缘政治欧委会”，预示着欧盟对外政策出现地缘政治转向，“地缘政治欧洲”或将成为欧盟力量的新标签。“地缘政治欧洲”的定位，是对此前欧盟作为“民事力量”“规范力量”和“联系力量”的补充和修正。基于对自身地缘敏感性与脆弱性的新认知，加强欧盟在地缘政治世界中的力量已成为欧洲政治精英的共识。“地缘政治欧洲”包含内外双层地缘结构，不仅要加强军事力量，向陆权倾斜，还要巩固内部堡垒，强化欧洲地缘政治参与者的主体性与空间性，工具化欧盟经济力量，加大数字与技术、基础设施领域的竞争。中国应重视“地缘政治欧洲”的回归，主动调整对欧方略，推动中欧战略对接。

关键词：“地缘政治欧洲” “地缘政治欧委会” 欧盟力量 中欧关系

2019年9月10日，新一届欧盟委员会（以下简称“欧委会”）主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在给欧委会同事的任务书中，明确将本届欧委会定位为“地缘政治委员会”（Geopolitical Commission）。同年11月12日，在巴黎和平论坛的讲话中，冯德莱恩强调建立一个真正的“地缘政治委员会”，建设更加外向的欧盟，在全球捍卫欧洲的价值观念和利益。^①12月8日，冯德莱恩欧委会在访问非盟总部时发出明确的信号：“在

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“高铁走出去的地缘政治风险研究”（项目批准号：15BCJ046）的阶段性成果。文中关于“地缘政治欧洲”（Europa Geopolitica）一词的翻译得到了巴塞罗那自治大学西班牙语语言文学博士生汪子文的帮助，特此致谢。同时感谢《欧洲研究》匿名审稿人的宝贵意见，文责自负。

^① 《冯德莱恩强调欧盟在应对全球性问题上发挥领导力》，中华人民共和国商务部，2019年11月21日，www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201911/20191102915555.shtml，2020年2月19日访问。

她的领导下,欧盟会更加自信地活跃在国际舞台上。”^①随后新一届欧委会的委员们在多个场合公开呼吁欧盟成为一个更强大的地缘政治参与者,展现“地缘政治委员会”的自信与抱负。欧盟新任外交与安全政策高级代表兼欧委会副主席何塞普·博雷尔(Josep Borrell)认为,欧盟现在必须“学会使用权力的语言”。^②法国总统马克龙也警告欧盟,随着中美竞争关系的升级,欧盟正面临从“地缘政治意义上消失的风险”。^③

从历史上看,地缘政治思想源于西方,19世纪末到第二次世界大战期间是西欧列强地缘政治实践的高潮。西欧列强的地缘政治野心与军事、资本力量相结合,催生了领土扩张和帝国主义,是一战、二战爆发的主要原因。这一时期,地缘政治被欧洲政治精英奉为圭臬,用以指导其对外战略实践,地缘政治理论由此兴盛。二战后,地缘政治研究因与纳粹德国对外政策联系紧密而受到谴责与抑制,长期被视为禁忌。冷战结束后,面对欧洲乃至世界的空间权力结构的革命性重组,国际秩序重新调整,地缘政治开始获得欧洲学术界的重新认知,并用以解读欧洲政治的权力格局与空间秩序。^④进入21世纪后,随着国际格局与秩序的深度变革,多边主义受挫,大国地缘博弈加剧以及欧盟内部危机使得欧洲力量模式的脆弱性进一步暴露,推动欧洲政治精英谋求将欧盟打造成为一支地缘政治力量。新一届欧委会已明确寻求成为地缘政治博弈中一支“硬力量”,以维护欧盟的核心利益。^⑤加强欧盟在地缘政治世界中的权力也成为欧洲国家的普遍共识,预示着地缘政治在欧洲回归。

针对欧盟力量潜在的地缘政治转向及新一届欧委会一系列旨在提升欧盟全球参与者地位的主张和措施,本文提出“地缘政治欧洲”这一新概念,旨在为欧盟对外政策的地缘政治转向构建一个理论分析框架,以便更好地解读欧盟力量的性质与内外政策。

① David M. Herszenhorn, “Von der Leyen Ventures to the Heart of Africa,” <https://www.politico.eu/article/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-ventures-to-the-heart-of-africa-ethiopia-african-union>, last accessed on 20 February 2020.

② Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age,” February 25, 2020, https://www.sogou.com/link?url=hedJjaC2910--yITfD75itcNzMaa8qqsPua8OnE6r-rgGLVeisculoo-TmnPnKOsoFiZSJBjre8GzpTZSxqLpt7ChLG3LsuFiK5gYGZLZKgeF_nldd7A, last accessed on 27 March 2020.

③ Mark Leonard, “The Makings of a Geopolitical European Commission,” 28 November 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_makings_of_a_geopolitical_european_commission, last accessed on 29 March 2020.

④ 葛汉文:《“退向未来”:冷战后德国地缘政治思想刍议》,载《欧洲研究》,2011年第4期,第119-139页。

⑤ 金玲:《“主权欧洲”:欧盟向“硬实力”转型?》,载《国际问题研究》,2020年第1期,第67-138页。

一 “地缘政治欧洲”:理论构建

本文提出的“地缘政治欧洲”的概念,是对“民事力量欧洲”(Civilian Power Europe)“规范力量欧洲”(Normative Power Europe)以及“联系力量欧洲”(Linkage Power Europe)的补充和修正,以对新一届欧盟领导机构的外交政策、方式与行动进行解读与定位。

(一)“地缘政治欧洲”:文献梳理与概念的提出

关于欧盟权力性质,即欧盟是一支什么样的力量,一直是欧盟内部、国际社会争论的热点,其本质是思考在新的历史条件下欧洲自我身份的重新定位以及欧洲应该在国际舞台上扮演何种角色。^①围绕这些问题,相继出现了“民事力量欧洲”“规范力量欧洲”等比较有影响力的论述。“民事力量欧洲”“规范力量欧洲”和“联系力量欧洲”均是欧盟不同发展阶段与内外环境相结合的产物。

“民事力量欧洲”是相对“军事力量欧洲”而言的,最早由时任伦敦国际战略研究所所长的弗朗索瓦·杜舍尼(François Duchêne)提出(1972年)。他认为,在经济相互依赖增长的情形下,缺乏军事力量不再是欧盟的障碍,作为“民事力量”的欧洲,是新世界的新角色,发挥着非常重要的和建设性的作用。^②民事力量强调欧洲力量主要源于经济力量以及经济相互依赖,而非军事力量。它有三个主要特点:(1)以经济力量实现国家目标;(2)优先以外交合作手段解决国际问题;(3)愿意利用具有法律约束力的国际制度推动国际进步。^③这个概念流行于20世纪70、80年代,当时欧美出现了自由主义的思潮,认为军事力量的重要性下降,经济相互依存加强,经济力量已经在国际政治中发挥关键性作用。^④“民事权力”的观点在欧盟内部依然占据主流,欧委会前主席普罗迪在上任之初就明确提出,欧盟是一种全球性的民事力量,相当于授予“民事权力欧洲”以官方色彩。^⑤随后布鲁塞尔自由大学教授马里奥·泰洛(Mario Telò)对“民事力量欧洲”的概念予以进一步发展。与过去乐观的判断不同,泰洛的“民事权

① 洪邮生:《“规范性力量欧洲”与欧盟对华外交》,载《世界经济与政治》,2010年第1期,第55页。

② François Duchêne, “Europe’s Role in World Peace,” in Richard Mayne, ed., *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, 1972, pp.32-37.

③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp.236-237; 洪邮生:《“规范性力量欧洲”与欧盟对华外交》,第54页。

④ 张晓通、解楠楠:《联系权力:欧盟的权力性质及其权力战略》,载《欧洲研究》,2016年第3期,第5页。

⑤ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.236-237.

力”理论^①强调,欧盟依然生活在威斯特伐利亚体系中。他认为,欧洲是国际关系新理念的实验室这一观点不能建立在两个基础之上:武断地认为欧洲的价值观具有优越性,或者不切实际地认为欧洲作为一个后现代大陆与一个威斯特伐利亚体系的外部世界处于对立之中。^②

“规范力量欧洲”的产生伴随着对“民事力量”的批判与反思。早在1962年,卡尔就将经济力量、军事力量和观念性力量进行了对比。1973年,加尔东对民事力量观念进行批判时认为:“意识形态的力量就是观念的力量”,意识形态力量是有效力的,因为力量发起者的想法通过文化媒介渗入和塑造了力量接收者的意志。^③2002年,伊恩·曼纳斯在质疑杜舍尼的民事力量和布尔的军事力量概念的基础上提出“规范力量欧洲”的概念,认为“民事力量”和“军事力量”概念的一个问题是,它们不适当地强调了欧盟类似于一个国家,而规范力量的概念试图摆脱这种对欧盟类国家定位的窠臼,即超越威斯特伐利亚体系。这种定位不是关注欧盟的制度或政策等经验性层面,而是将认知过程纳入分析之中。^④规范力量强调欧洲力量主要源于欧洲规范的制定和输出。伊恩·曼纳斯总结了五大核心规范(和平、自由、民主、法治和尊重人权)和四个“小”的次级规范(包括社会团结、反歧视、可持续发展和善治)。^⑤在他看来,欧盟权力是一种规范和榜样,而不是物质性的经济和军事力量。这也是“规范力量”与“民事力量”“军事力量”之间最主要的区别。这个概念流行于20世纪90年代至21世纪初,在欧盟于2004年完成大规模东扩后,“规范权力”的理念有了更大的影响力。“规范力量欧洲”的概念超越了威斯特伐利亚体系而具有超理想主义色彩。

“联系力量欧洲”的诞生背景是21世纪初期,尤其是2008年之后,面对欧洲主权债务危机、乌克兰地缘政治危机、叙利亚难民危机和文明冲突等多重危机,欧洲产生了

^① 泰洛将“民事权力”定义为:“为影响公共和私人行为体的行为,使用一系列方式,主要是作为一个榜样和劝说,对外实施影响力的集体能力;但在一些领域根据条约规定,可以通过施加压力、政治上设置多重前提条件来达到目的,并且使用有限的军事力量来实施和平与维和行动。(民事权力)是一整套复杂的劝说和压力行为,很大程度上基于(欧盟)内部双层政体的互动,对内是欧盟与成员国(特别是福利国家)之间的互动,对外是欧盟与一个总体上仍处于威斯特伐利亚体系的世界的互动。”Quoted from Mario Telo, “Introduction: The EU As a Model, A Global Actor And An Unprecedented Power,” in Mario Telo, ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge (Garnet Series: Europe in the World), 2009, p.37.

^② [意]马里奥·泰洛:《国际关系理论:欧洲视角》,潘忠岐等译,上海人民出版社2011年版,第178页。

^③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” p.239, 转引自宋黎磊:《欧盟特性研究:作为一种规范性力量的欧盟》,载《国际论坛》,2008年第2期,第68-73页;宋黎磊:《关于欧盟作为一种规范性力量的讨论》,载《德国研究》,2008年第1期,第30页。

^④ 同上。

^⑤ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.242-244; 转引自洪邮生:《“规范性力量欧洲”与欧盟对华外交》,第55页。

关于力量赤字和权力定位的困惑。民事力量和规范力量在欧盟面临内外多重危机的背景下,解释力大为削弱。欧盟不得不承认当今世界依然是一个威斯特伐利亚体系,对外依然需要与其打交道和开展权力政治博弈。^① 这一认知引发国际社会对欧洲力量性质的新一轮思考与辩论。张晓通和解楠楠在对现实主义和自由主义两大理论范式有关欧盟权力的理论进行批判性思考^②的基础上,对欧盟权力性质进行了新的解读,强调欧盟并不是一个超越了威斯特伐利亚体系的后现代行为体,而是通过将政治、经济、规范性的实力资源组合起来使用的“联系权力”,形成了一种“联系性力量”。欧盟正是通过一系列的联系战略,尝试克服内部决策分散化和军事力量不足的先天缺陷,在对外谈判中策略性地将非军事力量转化为各领域的权力优势。在应对传统地缘政治挑战时,欧盟大量运用了“从财富到权力”“从低级政治到高级政治”“从规范到权力”的实力资源转换战略,以非军事领域的实力资源满足军事安全领域的权力需求,走上了一条不同于传统军事强权的权力政治之路。“联系力量欧洲”强调欧盟的权力性质是一种联系性权力,其奥秘在于将各种类型的实力资源整合起来综合运用。

“联系权力”的概念在本质上与“民事权力”“规范权力”一样,都对欧洲力量持乐观态度,对欧盟力量在国际舞台上的作用充满期待,拒绝现实主义对欧盟力量的解读,在一定程度上低估了地缘政治因素对欧盟力量的严重侵蚀,也低估了欧盟内部的危机感。在面对大国地缘竞争与冲突加剧、大国国防预算增加、军事重要性上升和欧盟内部多重危机等问题上,新一届欧委会感到力不从心。基于西方霸权衰落、地缘政治重组以及欧洲面临被边缘化危险的悲观认知,新一届欧委会不得不偏离民事力量、规范力量的原初轨道,向地缘现实主义转向,提出打造“地缘政治委员会”的理念,推动欧盟成为一个真正的地缘战略参与者,而不是一个“游乐场”。其中最为关键的是重视军事力量,加强欧洲防务政策,改变欧盟在应对地缘政治冲突时措手不及的现状。

“地缘政治欧洲”这个概念的提出,主要是从地缘政治视角来看待欧洲力量,是对“民事力量”“规范力量”和“联系力量”的补充与修正(见表1)。首先,“地缘政治欧洲”强调欧洲力量的强弱与其地理位置密切相关,欧盟的对外政策以地理为出发点和落脚点,这是“地缘政治欧洲”的根本特征。其次,与“民事力量”“规范力量”和“联系力量”不同,“地缘政治欧洲”对欧洲力量持谨慎和悲观态度,认为西方主导的国际政

^① 张晓通、解楠楠:《联系权力:欧盟的权力性质及其权力战略》,第5页。

^② “民事力量欧洲”和“规范力量欧洲”对欧盟权力的研究总体上存在机械主义和片面性的问题,即没有采取整体的、联系的和运动的方式看待欧盟权力的性质,其对权力的认识,要么是硬实力,要么是软实力,要么是“军事实力”,要么是“经济实力”或“道德力量”,都忽略了一个关键性的“实力转化”的环节,这也是“联系力量欧洲”着力解决的问题。

治经济秩序正遭受新兴力量崛起的冲击,其传统优势地位正在丧失,这是对国际格局的动态认知。再次,“地缘政治欧洲”强调在威斯特伐利亚体系下,欧盟力量主要源于物质性力量,即军事力量和经济力量;强调军事力量的重要性,是“地缘政治欧洲”与“民事力量”“规范力量”和“联系力量”最主要的区别,同时认为“民事力量”即“经济力量”已成为当前最主要的地缘工具,并认可规范力量和联系策略在实现地缘政治战略方面的重要意义。最后,“地缘政治欧洲”与“民事力量”“规范力量”和“联系力量”一样强调合作的重要性,不同的是,在欧洲核心利益问题上,“地缘政治欧洲”强调诉诸武力或使用武力威胁的重要性。

欧委会主席冯德莱恩提出“地缘政治委员会”,但没有对其明确定义,其接下来的权力演绎也存在诸多不确定性。我们将从理论和实践两个层面对“地缘政治欧洲”予以解读,探讨欧盟是否打算成为一支地缘政治力量,以及欧盟力量潜在的地缘政治转向。

(二)“地缘政治欧洲”:现实与理论基础

“地缘政治欧洲”的理念有其深厚的欧洲土壤,受到欧洲地理位置、地缘政治和大国地缘格局的深刻影响。“地缘政治欧洲”的回归基本遵循了“现实问题与实践需求——理论溯源与突破”的逻辑。具体而言,“地缘政治欧洲”的现实和理论基础包含四个层面:一是欧洲地理;二是当代地缘政治与大国地缘格局;三是欧洲地缘政治的历史与传统;四是欧洲利益、角色和身份认同的再定位。

第一,欧洲的脆弱性和敏感性主要源于其地理位置,也就是说对欧洲力量的判断很大程度上取决于欧洲的地缘因素。这也是地缘政治与现实主义政治的主要差别。地缘政治与现实主义两者具有兼容性,在关注国家间冲突方面,两者是近亲,许多现实主义者诉诸地缘政治语言。与现实主义基于民族国家分析不同,地缘政治更感兴趣的是地理因素(地形、自然资源分布或国家地理位置等)对世界政治的因果影响。从地缘来看,一方面,东欧位于大西洋与欧亚大陆两大地缘战略板块的结合部,即麦金德所谓的“地缘政治枢纽”或曰“心脏地带”(Heartland)。麦金德断言:谁控制了东欧,谁就控制了心脏地带;谁控制了心脏地带,谁就控制了世界岛;谁控制了世界岛,谁就控制了世界。^① 西欧则是美国学者尼古拉斯·斯皮克曼所说的“边缘地带”(Rimland)。^②

^① Halfors Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, Constable, 1919, p. 194.

^② 参见麦金德爵士关于南俄罗斯局势的报告、内阁报告,第24、97页;Quoted from Geoffrey R. Slon, *Geopolitics in United States Strategic Policy, 1890-1987*, Harvester Wheatsheaf, 1988, p.13.

欧洲处于陆地和海洋的边缘,夹在陆权和海权之间,也是资源富集的地方,被视为“可争夺的区域”(debatable zones),是陆权与海权角逐的区域和纷争频仍的“破碎地带”(shatterbelts)。^①这种敏感性与脆弱性使欧洲充斥着大国竞争与冲突。英国地理学家麦金德将欧洲史概括为一部海洋势力与游牧部落斗争的历史。^②历史上,欧洲是两次世界大战的策源地,也是冷战时期美苏两大力量博弈的前沿阵地;冷战后,中东欧更是欧美和俄罗斯等地缘政治玩家争夺的生存空间和战略缓冲地带。

另一方面,欧洲被三大“地中海”(欧洲—北非地中海、黑海、波罗的海)和北极包围。^③这些“地中海”因其重要的战略位置和丰富的资源一直是地缘政治危机频发地区,是《海权论》定义的海上“锁喉要道”。马汉提出,制海权特别是对于具有重要战略意义的狭窄航道的控制是国家力量至关紧要的因素。^④因此,这三大“地中海”一直是大国地缘政治博弈的角逐场。大国的博弈加剧了该地区的脆弱性与敏感性。北极尽管未被传统地缘政治关注,但随着社会技术的进步,其独特的地理位置和自然资源被发掘,加剧了该地区的地缘竞争。北极不仅拥有丰富的矿产资源,还可以为核潜艇的隐蔽机动和攻击以及反导系统的预警拦截提供有利条件。^⑤冷战期间,位于北极的格陵兰岛成为美苏博弈的战略支点。^⑥冷战结束后,尤其是21世纪全球气候变暖导致北极海冰加速融化,资源开采和航道开辟前景广阔。随着俄罗斯、欧盟、美国等大国和地区加大对北极的投入力度,北极也越来越成为地缘政治热点地区。毫不夸张地说,欧洲已经被地缘政治破碎地带和热点地区所包围。

由上可见,地理位置的复杂性使欧洲充斥着脆弱性和敏感性,影响着欧洲外交政策的走向。地缘因素成为判断欧盟力量的关键性因素。“地缘政治欧委会”将以地缘因素为关键考量,以邻国政策和扩盟政策为欧盟外交政策的首选,目的在于维护欧盟内部凝聚力、巩固和扩大生存空间;防范外部势力在周边的崛起和渗透,重塑周边秩序。欧洲对外关系委员会在题为《战略主权:欧洲如何重获行动能力》的研究报告中

^① [美]科林·弗林特、张晓通:《“一带一路”与地缘政治理论创新》,载《外交评论》,2016年第3期,第1-24页。

^② Halfors Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, p.194.

^③ 张晓通将欧洲—北非地中海、黑海、波罗的海、东北亚“地中海”和南海称为五个“地中海”,并系统研究了其地缘特性。详见张晓通:《四大地缘战略板块碰撞与五个“地中海”危机》,载《国际展望》,2017年第6期,第75-94页。

^④ Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, Little and Brown, 1987, pp.281-329.

^⑤ 阮建平:《“地缘竞争”与“区域合作”:美国对“一带一路”倡议的地缘挑战与中国的应对思考》,载《太平洋学报》,2019年第12期,第43-53页。

^⑥ 朱刚毅:《复杂地缘政治背景下的中国—格陵兰合作》,载《辽东学院学报(社会科学版)》,2019年第5期,第14-23页。

提出了欧洲“战略主权”的概念:欧洲“战略主权”不是从成员国中获取,而是从其他大国,尤其是中、美、俄手中恢复其失去的主权,一体化的力量应集中于提高成员国在全球地缘政治竞争中的能力;不是要结束相互依赖,而是要实现自主政策,有效进行谈判;更好地融合和撬动欧洲不同的影响力,提高成员国独立于外部力量的能力。^①

第二,当代国际格局与秩序重组、大国地缘博弈加剧与欧洲力量模式的脆弱性是“地缘政治欧洲”回归的现实动因。换言之,“地缘政治欧洲”这个概念是欧洲对国际地缘动态以及大国地缘政治博弈加剧的应激反应,是欧盟从地缘政治视角评估国际格局和解读大国动态,尤其是大国对欧洲及其邻国政策与行动的产物,也是欧盟制定内外政策的“坐标”。因此,欧盟的外交政策与行动往往具有地缘政治防范与竞争两者兼有的色彩。具体而言,首先,当前国际格局与秩序的重组,以及多边主义严重受挫动摇了欧盟长期赖以发挥影响的国际机制基础。欧盟已深刻认识到国际格局和国际秩序的变革。法国总统马克龙2019年8月在大使会议演讲中对国际格局的认知代表了西方的普遍观点,即新势力的崛起(中国、俄罗斯和印度)颠覆了世界经济秩序,也改变了政治秩序和人们对政治的看法,使国际秩序发生了前所未有的颠覆。这种颠覆是转型,是地缘政治和战略重组,西方可能正在经历世界霸权的终结。^②

其次,大国地缘博弈加剧,贸易和投资成为地缘政治的核心,威胁欧盟的核心利益。当前欧洲普遍认为,美国、中国和俄罗斯等国际秩序的核心参与者正试图利用地缘政治的工具,在一场重新崛起的大国竞争中划分势力范围。^③美国一直从地缘政治视角思考与行动。特朗普政府表示,世界不是一个全球共同体,而是一个国家、企业和其他行为者相互竞争的舞台。^④基于此,一方面从中亚到中东和欧洲,美国正在退出政治进程和制度;另一方面美国在全球范围内发起贸易战。中美贸易争端实质是一场技术和地缘战略主导地位的斗争,而欧盟在中美竞争中逐渐被边缘化。^⑤无论是否基

^① Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain Its Capacity to Act,” European Council on Foreign Relations, June 2019.

^② “Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs,” PUBLIÉ LE 27 AOÛT 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>, last accessed on 17 March 2020.

^③ Stefan Steinicke, “Geopolitics Is Back and the EU Needs to Get Ready,” *International Politics and Society*, 17.02.2020, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/geopolitics-is-back-and-the-eu-needs-to-get-ready-4079>, last accessed on 22 March 2020.

^④ Ibid.

^⑤ Daniel Gros, “This Is not a Trade War, It Is a Struggle for Technological and Geo-strategic Dominance,” CESifo Forum, Vol.20, 2019, p.21; Quoted from Daniel Gros and Steven Blockmans, “A Commission of Concrete Steps rather than Grand Strategy,” 19 September 2019, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-commission-of-concrete-steps-rather-than-grand-strategy>, last accessed on 17 March 2020.

于地缘政治逻辑思考与行动,欧盟与美国都将中国与俄罗斯视为竞争对手和现存的威胁,并从地缘政治思维角度解读其政策与行动。欧盟认为:“‘一带一路’倡议遵循地缘政治和地缘经济逻辑,通过对市场、港口、管道、电信网络等互联互通基础设施的建设和管控,使中国具有政治影响力,我们正在经历具有中国特色的国际新秩序的建立”。^①而俄罗斯在中东欧和北极的行动同样展现了地缘政治的逻辑。具体而言,欧盟认为,俄罗斯挺进了美国正在撤出的中东和欧洲地区,插足叙利亚和乌克兰危机,并表现出使用军事力量来实现政治目标的意愿;在巴尔干地区,俄罗斯正试图通过综合措施破坏当地国家与欧盟之间的友好关系;在北极,气候变化正在开辟新的领土,而俄罗斯在北极的海床上插上国旗,充分显示了地缘政治行为的逻辑。

再次,欧洲力量模式的脆弱性是“地缘政治欧洲”回归的关键动因。当代国际格局与秩序重组、大国地缘博弈加剧以及内部危机进一步凸显了欧洲力量模式的脆弱性,使得欧盟深感在地缘政治重组过程中逐渐被边缘化,主要表现为在应对地缘政治竞争与冲突时的措手不及与无能为力。如面对美国威胁制裁伊朗和土耳其、反对北溪-2号管道等,欧洲无力回应,深感传统盟友(美国)的日益背弃;面对中国、俄罗斯在巴尔干、中东欧、非洲等地区的影响力上升,尤其是俄罗斯对前苏联传统势力范围的武力干涉,欧盟更显得无能为力。2004年,欧盟吸纳十个国家入盟,向世界表明空间不需要被征服,可以以更好的理由获得,胜利者不是谁拥有更强大的军队,而是谁拥有更好的想法。然而2014年乌克兰危机给欧盟当头棒喝,在乌克兰即将接近欧盟、摆脱俄罗斯的传统影响之际,俄罗斯果断进行武力干预。普京明确表示,地缘政治不是一件温和的事情,而是一件棘手的事情。欧盟却对此显得相当无助。^②而债务危机、空袭和难民危机以及英国脱欧等使得欧盟经济竞争力和治理模式饱受质疑,保护功能深受民众诟病,信誉明显下降,欧盟力量基础受到严重威胁。^③冯德莱恩在演讲中公开承认,欧盟在应对地缘政治竞争和冲突时措手不及,甚至承认成员国在外交政策上分歧太大,特别是在利比亚内战的问题上。^④国际危机、大国关系危机与内部危机叠加与交织,加剧了欧盟原有力量模式的脆弱性。现实问题与需求推动新一届欧委会对欧盟的

① Daniel Gros, “This Is not a Trade War, It Is a Struggle for Technological and Geo-strategic Dominance.”

② Eine Analyse von Ulrich Ladurner, “Sie sollen Europas Platz in der Welt behaupten,” Brussel, 30 September 2019, <https://www.zeit.de/politik/2019-09/ursula-von-der-leyen-eu-kommission-parlament>, last accessed on 22 February 2020.

③ 金玲:《“主权欧洲”:欧盟向“硬实力”转型?》,第67-138页。

④ Stephen Brown and David M. Herszenhorn, “Von der Leyen: EU must Develop ‘Credible Military Capabilities’,” <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-eu-military-capabilities>, last accessed on 27 February 2020.

利益和身份的重新界定,以及对可用于推动欧盟成为全球参与者的政策工具进行现实评估与变革。

第三,欧洲地缘政治的历史与传统推动欧洲政界与地缘政治思想紧密联系,赋予“地缘政治欧洲”新的内涵。“地缘政治欧洲”概念拥有深厚的历史土壤,带有明显的德国现实主义政治(Realpolitik)痕迹。首先,地缘政治的概念和理论源于德国。早在19世纪末20世纪初,德国地理学家弗里德里希·拉采尔(Friedrich Ratzel)便从国家实有和应有的空间形态出发,通过分析国家与其所处地理环境之间的关系,力图揭示影响国家权力兴衰起伏的重大规律性因素,从而开启了地缘政治研究之先河。之后,包括约瑟夫·帕奇(Joseph Partsch)、弗里德里希·瑙曼(Friedrich Naumann)在内的一批德国学者,在历史归纳与地理分析的基础上,深入探究了德国在欧洲所处的地理位置及其蕴含的国际政治意义,并据此为20世纪初叶的德国谋划一种足以克服“地缘困境”、夺取霸权的“应有战略”。^①也正是此时,德皇威廉二世启动“世界政策”(Weltpolitik),其施政重点是地缘政治家所推崇的“中部欧洲”(Mitteleuropa)和“东进”(Drang nach Osten)。“中部欧洲”这个概念最权威的诠释者瑙曼认为,一个统一的、由德国主导和自给自足的中部欧洲是解决欧洲地缘政治问题的关键,也是德国在英法文明与俄罗斯东方专制主义之间生存的唯一渠道。^②但德国的领土增长方向并不应当局限在中欧区域之内,它的领地在东方更远的地区。^③此外,德国地缘政治理论所创造的“生存空间”(Lebensraum)、权力(Power)等概念^④构成现实主义基石。可以说,德国地缘政治从创立之日起,就烙下现实主义政治和德国烙印。

其次,欧洲是传统地缘政治理论实践的试验场,充斥着地缘竞争与冲突,欧洲史也由此成为一部大国地缘政治竞争史。一方面,欧洲一直是地缘政治博弈的大本营。历史上,欧洲大国英国、法国、德国和俄国等都是地缘政治参与者和地缘政治棋手。19世纪中后期的英俄在中亚展开“大博弈”(Great Game);19世纪末20世纪初,英德在中东北非围绕巴格达铁路进行了激烈的地缘政治博弈;19世纪末到20世纪上半叶,欧洲帝国主义在亚非拉乃至世界各个角落进行了激烈的地缘政治和经济竞争,其中一战和二战正是帝国主义地缘政治斗争的结果。另一方面,二战后,欧洲也沦为美苏两

① 葛汉文:《“退向未来”:冷战后德国地缘政治思想刍议》,第119-139页。

② Michael Heffernan, “On the Origins of European Geopolitics, 1890-1920,” in Klaus Dodds et al., *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*, p.44; 转引自[德]弗里德里希·李斯特:《政治经济学的国民体系》,陈万煦译,商务印书馆1983年版,第345页;葛汉文:《“退向未来”:冷战后德国地缘政治思想刍议》,第119-139页。

③ Michael Heffernan, “On the Origins of European Geopolitics, 1890-1920,” p.47.

④ [英]杰弗里·帕克:《地缘政治学:过去、现在和未来》,刘从德译,新华出版社2003年版。

个超级大国的角逐场。冷战期间,美国与苏联围绕中东欧展开激烈争夺,北约的建立也是遵循了地缘政治逻辑:只有足够的威慑才能防止苏联的影响扩散到西欧。冷战后,欧美与俄罗斯围绕苏联在欧洲的传统势力范围展开争夺,2014年的乌克兰危机正是三方地缘博弈的结果。^①

再次,“地缘政治欧洲”概念的提出,离不开地缘政治研究和舆论在欧洲尤其是德国的复兴。20世纪30年代,德国地缘政治学被纳粹利用,直接参与塑造了1933年之后纳粹德国对外战略的形成,产生了重大的理论与实践影响。二战后地缘政治学在德国长期被视为禁忌,这在很大程度上源于美国在二战期间和战后对德国地缘政治学的贬抑。出于战时宣传需要,美国将纳粹地缘政治学家卡尔·豪斯霍弗(Karl Haushofer)所主持的地缘政治研究与希特勒的外交政策连在一起。^②这种做法导致古典地缘政治理论的名声大受影响,地缘政治学在西方大学的地位一落千丈,从战前的显学变成了战后的弱势、边缘学科。^③直到20世纪80年代和90年代,地缘政治学在欧洲各国经历有限的复兴。如联邦德国仅局限在处于政治边缘、在议会政治中没有立足之地的极右翼,地缘政治的争论也因此并未产生大的社会影响。进入21世纪后,欧盟和各国政界人士已开始公开谈论欧洲地缘政治,至少认为欧盟有必要形成一个明确的地缘政治愿景。^④乌克兰危机更是成为一个节点,它深深影响了欧盟对其在国际关系中作用的理解,欧盟和成员国外交官们似乎接受了这样一种观点,即欧盟在外交政策中必须采取更具战略性和地缘政治性的做法。^⑤如前欧盟外交与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼(Federica Mogherini)表示,在欧洲各国外长郑重宣布“地缘政治回来了”之际,她希望欧盟外交政策更具“战略性”,呼吁进行“战略反思”。^⑥葡萄牙总

① Stefan Steinicke, “Geopolitics Is Back and the EU Needs to Get Ready.”

② Mark Basin, “Race Contra Space: The Conflict between German ‘Geopolitik’ and National Socialism,” *Political Geography Quarterly*, Vol.6, No.2, 1987, pp.115-134.

③ Colin Flint, “Changing Times, Changing Scales: World Politics and Political Geography Since 1890,” in George J. Demko and William B. Wood, eds., *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21st Century* (Second Edition), Westview Press, 1999, pp.19-39.

④ Luiza Bialasiewicz, ed., *Europe in the World: EU Geopolitics and the Making of European Space*, University of Amsterdam, The Netherlands, 2011, p.1; Richard Youngs, “Is ‘Hybrid Geopolitics’ the Next EU Foreign Policy Doctrine?” LSE Europpblog, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/06/19/is-hybrid-geopolitics-the-next-eu-foreign-policy-doctrine/>, last accessed on 22 March 2020.

⑤ Cristian Nitoiu and Monika Sus, “Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU’s Approach in Its Eastern Neighbourhood,” *Journal Geopolitics*, Vol.24, 2019, pp.1-19, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650045.2019.1544396?src=recsys>, last accessed on 10 March 2020.

⑥ Rem Korteweg, “Mogherini’s Mission: Four Steps to Make EU Foreign Policy More Strategic,” 19 January 2015, <https://www.cer.eu/insights/mogherinis-mission-four-steps-make-eu-foreign-policy-more-strategic>, last accessed on 10 March 2020.

理安东尼奥·科斯塔(António Costa)于2018年3月14日在欧洲议会发表讲话,支持欧盟采取更具战略性和地缘政治性的行动以应对危机。^① 公众和政界对欧洲地缘政治角色问题的关注与学者们日益浓厚的兴趣相匹配。地缘政治题材的书籍随处可见,在德国地缘政治的争论也充斥各大报纸,遍布德国政治光谱。德国部分地缘政治学者探讨了本国传统地缘政治逻辑方法与概念命题的当代价值,并在此基础上提出了包括放弃“融入西方”政策、重回“中部”视角、重视“东方”战略等在内的政策建议。在他们看来,“中部欧洲”过去是、现在依然是德国天然的、不可更改的、具有决定意义的地理归属,而德国的前途在于东方。^② 与此同时,以蒙克勒(Herfried Münkler)^③为代表的德国地缘政治学者们与该国外政界的关键人物建立了密切联系,包括总理施罗德(Gerhard Schröder)、默克尔(Angela Merkel)和前外长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔(Frank-Walter Steinmeier)。^④ 德国《时代》周刊(Die Zeit)称蒙克勒为“一人智库”,是德国联邦国防军、外交部和人道主义非政府组织灵感的重要源泉。^⑤ 他不仅为德国军方提供战略咨询,还参与了2014年德国外交部对其外交政策概念的评估。^⑥ 蒙克勒的主张与默克尔领导下的德国外交政策大体一致,默克尔本人也承认喜爱蒙克勒的著作。^⑦ 2015年时为德国国防部长的冯德莱恩在慕尼黑安全会议上发表题为《来自中间的领导》(Leadership out of the centre)的演讲,建议在跨国危机上采取“中间道路”(Führung aus der Mitte),发挥德国中间地带的优势,协调各方行动。冯德莱恩这一思想来源于蒙克勒的著作《中间地带强国》(Macht in der Mitte)(在默克尔和其内阁的办

^① António Costa, “Speech by the Prime Minister of Portugal, António Costa, to the European Parliament,” Strasbourg, 14 March 2018, <https://www.dfa.ie/media/dfa/eu/Speech-by-Portuguese-Prime-Minister-Costa-at-the-European-Parliament.pdf>, last accessed on 10 March 2020.

^② Mark Bassin, “Between Realism and the ‘New Right’: Geopolitics in Germany in the 1990s,” *Transaction of The Institute of British Geographers*, Vol.28, No.3, pp.354-355.

^③ 蒙克勒(Herfried Münkler)是德国洪堡大学的政治学家,2015年被《法兰克福汇报》(Frankfurter Allgemeine Zeitung)称作“德国最杰出的政治科学家之一”。他试图把德国描绘成一个政治主流可以接受的中间地带的强国。Quoted from Ian Klinke, “Geopolitics and the Political Right: Lessons from Germany,” *International Affairs*, Vol.94, Issue 3, 2018, pp.508-511, <https://doi.org/10.1093/ia/iyy024>, last accessed on 10 March 2020.

^④ Quoted from Stefano Guzzini, *The Return of Geopolitics in Europe: Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge University Press, 2013, p.322.

^⑤ Jörg Lau, „Der Ein-Mann-Think-Tank“, *Die Zeit*, 30 October 2003, http://www.zeit.de/2003/45/P-M_9finkler/komplettansicht, last accessed on 15 March 2020.

^⑥ Herfried Münkler, „Die gefährliche Kluft zwischen Schein und Tun“, *Aussenpolitik Weiter Denken*, 23 May 2014, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/aussensicht/show/article/die-gefaehrliche-kluft-zwischen-schein-und-tun.html>, last accessed on 17 March 2020.

^⑦ „Die Zuckerbäckerin“, *Der Spiegel*, 21 April 2008, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-56670284.html>, last accessed on 27 March 2020.

公桌上也可见其身影)。^① 她作为德国前国防部长、默克尔班子的主要成员,不加批判地使用“地缘政治”这个概念,阐释欧盟层面的外交与安全政策,其背后的德国底色可见一斑。

第四,“地缘政治欧洲”是对欧洲利益、角色以及身份认同的再定位。地缘政治概念源于 19 世纪末,简单来说,这一术语是用来定义和解释地理因素和国家外交政策之间的相互作用;具体而言,是指根据军事和经济资源的全球分布和国家间的权力动态对国家外交政策进行分析,主要聚焦于国家间的竞争与冲突。随着时代的变迁,地缘政治概念超越了地理边界,在理论上包括经济、政治、军事、文化和科技诸多方面。伊恩·克林克(Ian Klinke)对地缘政治做出了更直观的解释:“地缘政治阐明了一种世界观,这种世界观主要从大国、势力范围和大的政治空间(欧亚大陆、中东、西方)角度来思考。”地缘政治最基本的形式是通过空间来解释国家行为、战争和联盟。^② 与传统地缘政治不同,^③现代地缘政治理论认为:(1) 地缘政治主体具有多元性,国家仍是地缘政治的主要施动者,但非国家行为体也逐渐成为不可忽视的力量;(2) 战争不再是国家间最基本的状态,行为体间地缘博弈复杂化;(3) 军事力量依然重要,但经济力量是当前最主要的地缘工具,同时要注重力量(经济力量、军事力量和规范力量)间的相互转化;(4) 现代地缘政治博弈不再是简单的海陆二元对立,而是强调海陆融合,相对的地缘优势。

随着地缘政治在欧盟(一个超国家、自成一体的实体)的语境中越来越多地使用,地缘政治与欧盟被有机地联系在一起。欧盟似乎逐渐被赋予民族国家的典型特征:首先,地缘政治理论与实践一直由民族国家主导,国家的特性催生了地缘政治。国际体系中的国家为领土型国家,具有固定的边界和领土,因此具有相对稳定的地理优势和地理劣势,确保生存的诉求推动国家最大限度地发挥地理优势,并转化为政治优势弥补地理位置的敏感性与脆弱性。其次,欧盟在战略中开始强调领土与边界等具有地缘政治和民族国家色彩的因素。2019 年欧洲理事会战略议程确定的“四项优先”中,尤其是在优先“保护公民和自由”中,强调保护民众免受既有的和新兴的威胁,甚至强调

^① Ian Klinke, “Geopolitics and the Political Right: Lessons from Germany,” pp.495–514; Ian Klinke Telephone Interview with Herfried Mükler, 2017, <https://doi.org/10.1093/ia/iyy024>, last accessed on 10 March 2020.

^② Quoted from Marius Müller-Hennig, “A Truly Geopolitical EU Commission?” *International Politics and Society*, 04.12.2019, <https://www.ipsjournal.eu/regions/europe/article/show/a-truly-geopolitical-eu-commission-3918>, last accessed on 10 March 2020.

^③ 传统地缘政治强调:(1) 权力与控制,主张用军事力量对某一战略要地实施有效的控制,以此带来国家间权力地位的变迁;(2) “国家中心主义”,而且是以西方发达国家为中心;(3) 海权与陆权的截然对立。转引自[美]科林·弗林特、张晓通:《“一带一路”与地缘政治理论创新》,第 1–24 页。

“保护领土完整,有效控制边界,维护法治和秩序”等,明显具有地缘政治和民族国家色彩;^①同时,也为欧盟利益的重新定位以及在地区和国际事务中扮演什么角色提供了“坐标”。斯特凡诺·古兹尼(Stefano Guzzini)在归纳2008年金融危机之前欧洲地缘政治回归的表现时指出,必须在一场严重的外交政策认同危机的背景下,以三种不同的方式理解欧洲国家地缘政治思维的回归:(1)当该国的国际地位因其所属的前政权不再适合其新的使命而被搁置时(换言之,当该国没有身份时);(2)当该国失去国际社会强加给它的被动身份时(换言之,当它失去以前确立的身份时);(3)当该国在被占领一段时间后重新建立,需要一个新的视角(换言之,当它还没有身份时)。这表明地缘政治思维似乎特别适合身份焦虑的行为体,尤其是在参与外交和战略政策制定的行动者看来,它往往是“客观主义”的。^②正如古兹尼所言,当昨天的事实不复存在时,国家利益必须重新定位。在此背景下,地缘政治在其经典阐释中为思考一个国家在世界事务中的作用提供了“坐标”。^③他采用从内到外的视角,认为外部地缘政治的变化,如苏联的解体和冷战的结束对相关的参与者没有普遍的因果影响,即不同国家的政治精英根据国家传统以不同的方式解释外部错位。而与古兹尼的理解不同的是,“地缘政治欧洲”的概念是由外到内,更多的是对外部地缘政治格局变化的应激反应,是对欧洲利益、角色以及身份认同的再定位,是内部和外部动态互动的结果。

(三)“地缘政治欧洲”:分析框架

基于上述现实与理论基础,我们可以从四个层面来理解“地缘政治欧洲”的特性。

第一,“地缘政治欧洲”的双层结构性。不同于传统的民族国家,作为非国家行为体,“地缘政治欧洲”包含成员国-欧盟两个体系,即双层地缘结构。换言之,传统民族国家地缘政治战略基本等同于对外战略,但欧盟作为一个拥有27个成员国的超国家实体,自身构成一盘地缘政治的棋局,其地缘政治战略必然包含对内对外两大战略。这是“民事力量欧洲”“规范力量欧洲”忽视的地方,也是“地缘政治欧洲”的主要特性。这两大棋局相互构建,形成欧盟整体地缘政治战略。在外部棋局上,“地缘政治欧洲”的目标在于提升欧盟全球参与者的地位,且有能力在地缘政治上采取行动。^④在内部棋局上,除了防范外部势力对其内部渗透外,还要加强内部堡垒,^⑤巩固和扩大

^① European Council, “A New Strategic Agenda: 2019–2024,” June 20, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024-en.pdf>, last accessed on 1 March 2020.

^② Stefano Guzzini, *The Return of Geopolitics in Europe: Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, p. 322.

^③ Ibid.

^④ Stefan Steinicke, “Geopolitics Is Back and the EU Needs to Get Ready.”

^⑤ Eine Analyse von Ulrich Ladurner, “Sie sollen Europas Platz in der Welt behaupten.”

生存空间,增强各种实力资源并用同一个声音说话,以服务欧盟外部行动。对于欧盟而言,玩地缘政治游戏的最大弱点在于它是一个分散的全球参与者。这不仅是因为欧委会权力的有限性,而且必须面对一个更加两极分化的欧洲议会和一个分裂的欧盟理事会,这对欧盟的内外地缘政治行动能力构成严重挑战。如何突破欧盟内部张力,形成合力,提高欧盟内部凝聚力尤其是欧委会在内外政策中的权力是“地缘政治欧洲”能否实现的关键。因此,“地缘政治欧洲”将从两方面入手巩固内部堡垒。一方面,提高欧盟作为地缘政治参与者的主体性,这个主体性有两层含义:一是欧盟作为一个整体代表成员国参与地缘竞争;二是在地缘格局中的主体性,即恢复其失去的地缘政治地位。另一方面,强化欧洲作为地缘政治参与者的空间性,即欧洲生存空间,类似于民族国家的领土与边界。

第二,“地缘政治欧洲”是地缘政治传统与现代的结合。“地缘政治欧洲”延续了传统地缘政治思维与准则,又结合时代变迁赋予新的内涵。首先,“地缘政治欧洲”秉承传统地缘政治的逻辑,以地理因素为首要考量。欧洲地理位置的敏感性与脆弱性是“地缘政治欧洲”内外政策的出发点和落脚点。基于地理因素考量,“地缘政治欧洲”将中东欧(尤其是西巴尔干地区)视为欧洲内部棋盘的组成部分,对于这个重要区域内的非欧盟成员国,以扩盟政策为主、邻国政策为辅。其目的在于防范大国在该地区日益增长的经济存在与政治影响力,增强欧盟在该地区的实际有效控制,以维护欧盟内部团结,巩固和扩大生存空间。非洲、北极与中亚被“地缘政治欧洲”视为外部棋局中最临近内部棋局的地带,我们称之为“过渡地带”,类似于冷战时期的中东欧。从地理位置上看,该地区最容易威胁到欧盟内部棋局的繁荣与稳定,是欧盟对外政策的重点,加大对欧洲内部及其周边的影响与控制是欧盟政治的优先选项。

其次,“地缘政治欧洲”遵从传统地缘政治准则(geopolitical codes)(地缘政治行为体在与外部交往时依据的一系列政治地理假设和考量)。弗林特教授关于“地缘政治准则”的界定包括:(1)现存的和潜在的盟友;(2)现存的和现在的敌人或威胁;(3)用于维系盟友和发展新盟友的多种或相互关联的手段;(4)用于处理现存和潜在威胁的多种或相互关联的手段以及向国内外受众展示这些选择并换取后者支持、沉默或压制异议的方式。^① 简而言之,就是对自身利益的定义、对威胁其利益的外部存在的认知和对这些威胁的回应及辩护,^②即以利益界定盟友与敌人和合作、竞争与冲突。对“地

^① Colin Flint, *Introduction to Geopolitics* (Third Edition), Routledge, 2016, pp.52-53.

^② Colin Flint and Peter J. Taylor, *Political Geography* (Seventh Edition), Routledge, p.51.

缘政治欧洲”而言,现存的和潜在的盟友是美国(都是建立在西方霸权之上的国际秩序的维护者),现存的和现在的手或威胁是中国(系统性竞争对手)与俄罗斯(传统竞争对手)。不同于传统地缘政治,当前的现实是大国地缘博弈复杂化,对于竞争对手,竞争是底色,但合作是必要条件,尤其是在应对全球问题与挑战,如单边主义、气候变化、恐怖主义和全球大流行病毒等方面更是如此。

再次,在地缘工具上,“地缘政治欧洲”借鉴地缘政治传统,强调军事和经济等物质性力量的重要性。很显然,物质资源至关重要,且在增强全球影响力和战略影响力方面将继续发挥重要作用。^① 军事力量的重要性随着地缘政治兴衰而起伏。但面对大国地缘竞争加剧,欧盟无所适从的关键原因之一是缺乏与“大国地位”相匹配的军事力量。德国前外交部长西格马尔·加布里埃尔指出:“作为唯一的素食主义者,在食肉动物的世界里,我们将很难做到这一点。”担任德国国防部长长达六年的冯德莱恩非常清楚加布里埃尔的战略意图,即欧盟需要在能力发展和军事行动等领域提高防务能力。^② 目前对于欧盟来说,其最强大的地缘政治工具是经济力量(世界上最大的单一市场和第二大最重要的世界货币欧元)及其溢出的功能。贸易和投资已成为地缘政治的核心。^③ 从冯德莱恩施政纲领来看,欧盟已决意利用其经济力量实现政治目标,^④但同时不忽视规范与制度性力量的作用,关注力量间的联系与转化。正如冯德莱恩所言,尽管欧盟渴望增强军事实力,但仍将重视其软实力专长,硬实力总是伴随着外交和冲突预防。^⑤

第三,“地缘政治欧洲”是重塑或者重新争夺欧洲及周边地区核心地位的宣示,意味着陆权理论的抬头。海陆并举但偏向陆权,是英国脱欧后“地缘政治欧洲”新的发展态势。历史上,欧洲一直是海权和陆权兼具的地区,这是由其地理位置决定的,西欧濒临大西洋,德国、中东欧则深入欧亚大陆内部腹地。但欧洲一直偏向海权,主要原因有二:一是近现代世界一直处于海权时代,以蒸汽机发明为动力的近代海洋交通技术使得以海运为基础的大规模国际贸易成为可能,并将这个世界从“陆权时代”变为“海权时代”。古典地缘政治理论如马汉的“海权论”、斯皮克曼的“边缘地带说”都是以海权为核心,强调海权的优势。二是“海权时代”以西欧为核心,尤其是英国曾是海权时

① European Commission, “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation vs Cooperation,” EPSC Brief, 2018.

② Eine Analyse von Ulrich Ladurner, “Sie sollen Europas Platz in der Welt behaupten.”

③ European Commission, “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation vs Cooperation.”

④ 金玲:《“主权欧洲”:欧盟向“硬实力”转型?》,第67-138页。

⑤ Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, not the Playground’,” 12/9/19, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans>, last accessed on 1 March 2020.

代的长期霸主。二战后,其霸主地位被美国取代,尽管英国在世界地缘格局的地位有所下降,但依然处于“海权时代”权力的核心地带。近年来,随着俄罗斯、中国和德国等大陆国家崛起,冲击着以海权利益为核心的现有国际政治经济制度,带来了世界范围内地缘政治重组,欧洲在大国地缘竞争中面临被边缘化的危险。

与此同时,英国脱欧,德国崛起成为欧盟实际领导者,进一步打破了欧盟内部海权与陆权之间的平衡,使得欧洲力量的天平逐渐向陆权倾斜。一方面,英国一直是欧盟中对俄强硬派的主力。英国脱欧后,欧盟对俄强硬派力量受到较大削弱,法国总统马克龙基于当前国际形势的变化,已经明确提出要加强对俄合作,声称“将俄罗斯推离欧洲是个战略错误”。^①而欧美关系的疏离,进一步推动欧洲的地缘政治战略重点向欧亚大陆倾斜。另一方面,英国脱欧后,德国崛起成为欧盟实际领导者,处于欧洲中间地带的地理位置使得德国夹在美国的海上力量(Seeschaumer)和俄罗斯的陆上力量(Landtreter)之间,其经济模式也是英美自由主义和东方国家主导型经济模式的结合。因此,德国一直是推动欧盟向东看的主力。随着交通与通信技术的发展,尤其是高铁等重要交通工具的发展,使得世界范围内陆权优势进一步凸显。德国将继续加大对东部大陆的重视。欧盟已经出台并不断落实具有强烈地缘政治色彩的欧亚互联互通战略——《连接欧洲与亚洲——建立欧盟战略的基石》。但长期被海权思想影响的欧洲,相对于其他陆权国家缺乏战略远见,同样面临被陆权边缘化的危险。可见,“地缘政治欧洲”的竞争不是简单的海陆二元对立,而是在巩固海权时代优势地位的同时,争夺陆权核心地位,“中部欧洲”和“东进”的概念与战略将被“地缘政治欧洲”重新界定与重视。

第四,数据与技术领域的主导权将成为“地缘政治欧洲”新的重点竞争领域。基础设施尤其是交通基础设施一直是大国地缘政治竞争的重点领域。但近年来,随着“数字丝绸之路”的兴起,数字与技术以及由此延伸出来的标准与规则的制定与输出已成为大国竞争的核心领域,尤其是区块链、人工智能和云服务等等可以定义未来几十年经济发展走向的技术领域。法国总统马克龙在2017年9月索邦演讲和2018年4月欧洲议会演讲中都提到“数字化欧洲”的建设是实现“欧洲主权”的关键领域之一。^②德国经济部长阿尔特迈尔和法国财长勒梅尔则在不同场合强调数据主权,认为

^① 张健:《英国脱欧的战略影响》,载《现代国际关系》,2019年第11期,第43-50页。

^② Pierre Briancon, “Five Takeaways from Macron’s Big Speech on Europe’s Future,” September 26, 2017, <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-macrons-big-speech-on-europes-future>; Andrés Ortega, “Macron, Champion of European Sovereignty,” September 5, 2017, <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/macron-champion-of-european-sovereignty>, last accessed on 1 March 2020.

欧洲需要掌握关键的数据基础设施。^① 2018年5月,欧盟推出《一般数据保护条例》,成为欧洲规则制定的新标杆,使得从人工智能到5G等领域相关技术与政策不断完善。以法国为代表的欧洲国家纷纷启动数字税。此外,从智利到日本,从巴西到韩国,从阿根廷到肯尼亚,越来越多类似的法律已经或即将出台,进一步印证数字与技术领域竞争的加剧。冯德莱恩在其施政纲领中明确提出建立适应数字时代的欧洲,并强调欧洲“联合为新一代技术制定标准,并成为全球规则”。^② 与此同时,欧盟将加大在亚洲和非洲等地区数字领域的投入与竞争。

有必要指出,尽管“地缘政治欧洲”不是传统地缘政治的完全翻版,但需要对传统的借鉴,以地理因素(地形、自然资源分布和国家位置)为基础,密切关注生存空间和地缘格局,包括大国地缘政治动态;“地缘政治欧洲”不仅重视军事、经济等物质性力量和工具的作用以及不同力量间的联系与转化,同时兼顾规范与制度性力量的作用,防范与塑造并举,更要巩固内部堡垒;重要的是“地缘政治欧洲”将加大对陆权的政治和军事资本投入,重塑其全球地缘棋局中的核心地位,技术与数据领域的主导权将成为“地缘政治欧洲”争夺的重点领域(见表1)。“地缘政治欧洲”战略概念很可能贯穿于本届欧委会的始终(2020-2024年)。

表1 欧盟力量的历史演进与比较

欧盟力量性质	时代背景	权力来源	权力演绎与特性	权力战略
民事力量欧洲	20世纪70、80年代;欧盟处于以西方为主导的国际体系的核心地带	物质性力量:经济力量	海权时代对外战略 和平与合作	一体化政策 与邻国政策
规范力量欧洲	20世纪90年代至21世纪初;欧盟处于以西方为主导的国际体系的核心地带	非物质性力量:规范与榜样,如和平、自由、民主、法治和尊重人权	海权时代对外战略 合作为主	规范的制定与输出,国际组织政策,扩盟政策,邻国政策

^① Christian Borggreen, “European Tech Sovereignty or Tech Protectionism,” October 30, 2019, <http://www.project-disco.org/european-union/103019-european-tech-sovereignty-or-tech-protectionism>, last accessed on 1 March 2020.

^② Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024,” July 16, 2019, p.13, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf, last accessed on 1 March 2020.

联系力量欧洲	21 世纪初;西方霸权衰落,新兴国家崛起;国际格局力量对比正在变化	经济力量和规范力量强调力量间的转化	海权时代对外战略合作与竞争	(1) 贸易政策实现外交与安全政策目标; (2) 扩盟政策①; (3) 经济制裁②; (4) “大交换”战略; (5) 谈判方联系战略
地缘政治欧洲	21 世纪尤其是 2008 年全球金融危机之后;新兴国家崛起由边缘、半边缘走向核心;世界地缘格局重组;欧盟面临被边缘化风险	地理位置带来的权力机遇与挑战; 物质性力量(经济力量和军事力量并重)和非物质性力量(规范与榜样)	向陆权力量转向,内外战略; 合作但竞争、冲突加剧; 地缘工具:经济力量(市场和金融)和军事力量	内部政策; 区域政策:邻国政策③、扩盟政策、非洲政策、亚洲政策; 重点领域:技术和数据、基础设施

注:表由作者自制。

二 “地缘政治欧委会”:冯德莱恩欧委会的地缘政治主张

冯德莱恩领导的“地缘政治委员会”的目标是提升欧盟在世界舞台上的地位,尤其在应对国际危机和地缘政治问题上发挥更大的作用。“地缘政治欧洲”的目标已被写入欧盟领导人批准的 2019-2024 年战略议程中,即“欧盟需要追求战略行动,提高其自主行动能力以捍卫自己的利益,维护其价值观和生活方式,并帮助塑造全球的未来。”^④其具体表现为捍卫多边主义、促进开放和公平贸易、设定全球标准、实现技术主权并在防务上变得更加自主。^⑤作为欧洲外交政策重要智库的欧洲对外关系委员会建议欧盟创立“战略主权”,学习像一支地缘政治力量那样思考。^⑥为实现“地缘政

① 欧盟的扩盟政策是其通过设立前提条件来实现经济实力资源向政治权力转化的主要手段,而这是一般传统大国通过和平方式所无法实现的。

② 经济制裁的实质就是通过强制性的经济硬实力的使用,达到政治和安全目的。

③ 邻国政策(ENP)涉及 16 个国家:阿尔及利亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、埃及、格鲁吉亚、以色列、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩尔多瓦共和国、摩洛哥、叙利亚、巴勒斯坦、突尼斯和乌克兰。

④ Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, not the Playground’.”

⑤ “The Pitfalls of a ‘Geopolitical’ European Commission,” December 26, 2019, <https://balkaninsight.com/2019/12/26/the-pitfalls-of-a-geopolitical-european-commission>, last accessed on 12 March 2020.

⑥ Mark Leonard and Jeremy Shapiro, eds., “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain Its Capacity to Act,” p.5.

治委员会”的愿景,新一届欧委会采取了一系列主张与行动。下文主要从两个方面来探讨冯德莱恩欧委会的地缘政治转向与逻辑。

(一) 强化“地缘政治欧洲”的主体性与空间性

新一届欧委会上台伊始,极力推动内部机构调整,并部署外交政策重点与路径,以强化“地缘政治欧洲”的主体性与空间性。

第一,“地缘政治欧洲”要求增加外部行动的预算以及在欧盟总体工作中的权重。冯德莱恩明确表示,希望增加欧盟外交政策支出,在下一个预算中将外部行动上的支出增加30%。在巴黎和平论坛(Paris Peace Forum)上发表讲话时,冯德莱恩强调:“欧盟需要在世界舞台上发挥更大的作用,建立一个真正的地缘政治委员会,一个更加开放的欧盟,一个捍卫我们在世界上共同利益的欧洲,支持多边主义,应对气候变化、数字化、移民等全球性挑战。我希望我们在外部行动上的支出比现在多30%,我希望我们能更有效、更有策略地花钱。”^①

此外,冯德莱恩表示,每周一次的委员例会上将腾出时间就“外部行动”做出报告,所有欧委会委员及其办公室将组成一个新的“外部协调机制”(Group for External Coordination),将内外政策工作有机衔接。^② 她强调,在不修改《里斯本条约》的情况下,至少在欧委会内部,让外交与安全政策高级代表在外部行动中发挥更重要的作用,确保欧洲外部行动的战略性与连贯性。针对一些外交官抱怨由各国外交部长们组成的外交事务理事会(Foreign Affairs Council, FAC)类似于一个“旅行社”,部长们对其行程高谈阔论,却往往没有决策的实际行动。博雷尔承诺:“将努力使外交事务理事会的讨论成为知情的、互动的、政治的和结果导向的,即达成可操作的结果”。^③ 他还计划在每次会议之前给委员们写信,说明拟讨论的议程、目的和可能的结果。此外,博雷尔提出:“贸易和技术问题现在必须被视为外交政策问题,我们必须对此采取强有力的主动行动”,并宣布他将主持一个由欧委会委员们组成的“世界上更强大的欧洲委员小组”(Commissioners' group for a stronger Europe in the World, CGSE),以促进欧盟在调动政策工具方面采取协调一致的做法,呼吁欧盟和成员国之间“加强一致性”。冯德莱恩通过调整欧盟内部机构来强化欧盟作为一个整体代表成员国参与地缘政治竞争的主体性。

^① Rym Momtaz and Lili Bayer, “Von der Leyen Wants to Boost EU Foreign Policy Spending,” <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-wants-to-boost-eu-foreign-policy-spending>, last accessed on 11 March 2020.

^② Lili Bayer, “Meet von der Leyen's 'Geopolitical Commission',” 12/4/19, <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission>, last accessed on 11 March 2020.

^③ Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy 'Player, not the Playground'.”

第二,欧盟外交政策重点与路径是先邻国后世界。新一届欧委会明确表示,外交政策的重点首先是自己的邻国(巴尔干地区、中东欧、非洲和北极),然后是世界。这些地区的稳定与安全直接关系到欧盟的稳定与繁荣。这本质上体现了欧洲地理位置的脆弱性与敏感性,遵循传统地缘政治的思维,以地理因素为出发点和落脚点,强化了欧洲作为地缘政治参与者的空间性。冯德莱恩明确表示:“打破脆弱的平衡只需要很小的力量,但真正的力量在于把碎片重新拼在一起。”“在过去的十年里,欧洲人认识到了一个稳定的邻国的重要性。从乌克兰到地中海沿岸,从巴尔干半岛西部到萨赫勒地区^①,我们已经认识到在长期稳定和预防危机方面加大投资的重要性,这是欧洲可以真正发挥作用的地方。”^②鉴于此,在中东欧邻近地区,欧盟表态,无论做出何种决定,都不能让匈牙利和其他国家转向中国,最主要的是确保目标国不能用中国投资代替欧盟投资;^③在巴尔干地区,“地缘政治欧洲”的最终目的是必须将西巴尔干半岛稳固地锚定在欧洲内部,^④优先致力于达成科索沃-塞尔维亚全球协议,使波斯尼亚和黑塞哥维那走上稳定的道路。冯德莱恩表示:“从战略上讲,我们必须尽可能明确地告诉西巴尔干半岛国家,希望它们站在我们这边。我们对其接近欧盟非常感兴趣,这是绝对重要的。”^⑤从冯德莱恩给拉兹洛·特罗查伊(负责睦邻和扩盟事务的委员)的信中可以明显地看出,欧盟向西巴尔干地区扩大的一个关键原因是外界对该地区日益增长的重大影响。尽管从未明确提及哪些国家的影响,但很明显,她指的主要是俄罗斯(欧盟在该地区的历史对手)和中国(欧盟最近将其定义为“系统性对手”)。^⑥欧盟扩大政策长期以来主要关注候选国家在改善法治和实施有效的市场经济方面取得的进展,以及欧盟吸纳新成员的能力。当前东扩还涉及确保西巴尔干半岛国家继续以欧盟为导向,遏制中国、俄罗斯和土耳其的影响。^⑦2020年3月25日,欧洲理事会通过决议,同意欧盟开始与阿尔巴尼亚和北马其顿进行入盟谈判。对此,博雷尔明确表示:“没有西巴尔干,欧洲联盟就不完整,成员国决定最终开始与阿尔巴尼亚和北马其顿

① 萨赫勒地区是非洲北部撒哈拉沙漠和中部苏丹草原地区之间的一条长度超过3800千米的地带,从西部大西洋伸延到东部非洲之角,横跨塞内加尔、毛里塔尼亚、马里、布基纳法索、尼日尔、尼日利亚、乍得、苏丹共和国、南苏丹共和国和厄立特里亚10个国家。

② Stephen Brown and David M. Herszenhorn, “Von der Leyen: EU must Develop ‘Credible Military Capabilities’.”

③ Thorsten Benner and Jan Weidenfeld, “Europe, Don’t let China Divide and Conquer,” <https://www.politico.eu/article/europe-china-divide-and-conquer>, last accessed on 11 March 2020.

④ Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, not the Playground’.”

⑤ Lili Bayer, “Meet von der Leyen’s ‘Geopolitical Commission’.”

⑥ Strahinja Subotić, “A ‘Geopolitical’ Commission—What’s in the Name?” <https://cep.org.rs/en/blogs/a-geopolitical-commission/19.09.2019>, last accessed on 12 March 2020.

⑦ Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age.”

进行入盟谈判,对两国、巴尔干地区和欧盟都具有重要意义,这证明了该地区地缘战略的重要性。”^①

博雷尔将欧盟的外交政策重点分为两类:更多的地方“邻里”问题和更广泛的地缘政治问题。冯德莱恩欧委会上任不到一周,将地理邻近的非洲作为首访地区。可见,非洲对欧盟的地缘战略意义不言而喻。在访问非盟总部之前,她发表了一份引人注目的声明:欧盟正在将它的南部大陆邻国作为新的优先事项,不仅在于它想阻止潜在的不稳定的经济移民流,^②关键在于新兴经济体在非日益增长的政治与经济存在,对欧盟原有影响力构成挑战,非洲已成为大国的博弈场。^③ 博雷尔也明确表示:“非洲关系到欧洲的未来,为应对共同的挑战,欧洲需要一个强大的非洲,非洲需要一个强大的欧洲”。^④ 为实现“地缘政治欧洲”的战略目标,欧洲需要盟友,无论从历史、地理还是发展潜力而言,非洲无疑是其最佳选择之一。新一届欧委会于2020年3月9日出台“全面对非战略”,聚焦绿色转型和能源获取、数字转型、可持续增长和就业、和平与治理、移民和流动性五大优先事项,并希望通过加大对非洲投资来实现上述目标。^⑤ 这进一步印证贸易和投资将进一步工具化,用以实现地缘政治目的,同时“地缘政治欧洲”在内外棋盘上开始注重数字与技术领域的竞争。

加强欧盟在地缘政治世界中的力量已成为欧洲国家的普遍共识。法国总统马克龙是“地缘政治欧洲”理念背后最重要的推动力量。一方面,早在2019年接受《经济学家》采访时,他就强调欧洲面临三大风险:“忘记了欧盟是一个共同体”、美国对欧洲政策“失调”以及中国力量的出现,这使得欧盟面临被边缘化的危险。^⑥ 马克龙认为,最为关键的是欧盟必须成为一个政治和战略参与者,拥有一种声音和一个目标,通过建立和实施一种新形式的共同“欧洲主权”(经济、军事和战略主权)并据此采取行动

^① HRVP Josep Borrell, “Green Light for EU Membership Talks with Albania and North Macedonia Is Good News for the Region and the EU,” https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/76539/hrvp-josep-borrell-green-light-eu-membership-talks-albania-and-north-macedonia-good-news_en, last accessed on 15 March 2020.

^② David M. Herszenhorn, “Von der Leyen Ventures to the Heart of Africa,” <https://www.politico.eu/article/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-ventures-to-the-heart-of-africa-ethiopia-african-union>, last accessed on 17 March 2020.

^③ 金玲:《欧盟的非洲政策调整:话语、行为与身份重塑》,载《西亚非洲》,2019年第2期,第46-67页。

^④ David M. Herszenhorn, “EU’s Africa Strategy Stresses Climate and Digital Policies,” <https://www.politico.eu/article/europe-africa-strategy-stresses-climate-and-digital-policies-trade>, last accessed on 17 March 2020.

^⑤ “Towards a Comprehensive Strategy with Africa,” Brussels, 9.3.2020, JOIN(2020) 4 final, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf, last accessed on 11 March 2020.

^⑥ “Otan 《en mort cérébrale》, Europe en danger: ce qu’il faut retenir de l’interview de Macron à The Economist,” <https://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/1-otan-en-mort-cerebrale-1-europe-en-danger-1-interview-alarmiste-de-macron-the-economist-6598685>, last accessed on 21 March 2020.

来实现这一目标,由此使欧盟成为多边主义的守护者,积极保卫自己不受美国总统特朗普的变幻莫测以及各种经济和政治模式的影响。^①为此,在各成员国协商新任欧盟委员会主席人选时,马克龙没有采取“领衔候选人制”^②,最先支持处于备选名单上的冯德莱恩,这主要是因为冯德莱恩在防务等涉及“欧盟自主”的观点上与马克龙不谋而合。^③与马克龙态度相似,冯德莱恩认为欧盟应增强维护自身安全的能力,在全球政治中发挥积极作用。“如果我们欧洲人想在世界上坚持自己的主张,光有软实力是不够的。欧洲必须也学会使用权力的语言……这意味着我们应该增加肌肉。”^④此外,在移民管理与英国脱欧等问题上,冯德莱恩与马克龙的立场也大致相同。

可见,新一届欧委会从内外两大棋盘上同时运作,强化欧洲作为地缘政治参与者的主体性和空间性,巩固内部堡垒的同时,提升其作为全球地缘政治参与者地位。

(二)推动经济力量和军事力量进一步工具化

经济和军事力量是实现地缘政治目标的重要工具,推动经济力量进一步工具化,加强军事力量建设,已成为新一届欧委会重要政策方向。

第一,经济力量是欧盟最强大的地缘政治工具。尽管欧盟在国际社会从来不是单纯依靠“软实力”,其贸易和发展政策工具亦经常服务于更广泛的地缘政治目标,但多是通过接触、合作和协调等和平手段实现,加之内部治理机制限制了其作为权力政治行为体的能力。^⑤随着大国地缘政治博弈加剧,贸易和投资已成为地缘政治的核心。新一届欧委会已深刻认识到“软实力”不足以应对挑战,但军事力量短时间内难以实现重大突破,且出于对核威慑的恐惧和利益攸关考虑,国际社会对待军事工具相对谨慎。当前欧洲的核心地缘工具是经济力量,即市场力量、欧元、贸易和竞争政策等。^⑥冯德莱恩宣布建立地缘政治委员会暗示着欧盟要适应权力的世界,明确要通过经济力量实现政治意图。

^① Mujtaba Rahman, “Europe’s Next Crisis: The Geopolitical Commission, EU’s Foreign Policy Ambitions Put at Risk of Overreach,” <https://www.politico.eu/article/europe-next-crisis-the-geopolitical-commission>, last accessed on 22 March 2020.

^② 各党团推选“领衔候选人”,由获得最多议席党团的候选人出任“欧盟总理”,但这一制度并非欧洲选举惯例,而是先例,无论是欧盟委员会主席容克,还是欧洲理事会主席图斯克,都是欧洲议会最大党人民党要员。“领衔候选人”自2014年首次推出后,不仅没有提高投票率,更被诟病只会加强大党团的势力,导致小党在欧盟领导人选的问题上进一步被边缘化。以法国为首,还有罗马尼亚、卢森堡等国公开质疑“领衔候选人”的合理性。

^③ 《马克龙:“欧洲自主”进行时》,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2019-12/18/c_1125359913.htm, 2020年2月22日访问。

^④ Paul Carrel, “EU Needs to Learn the ‘Language of Power’, Incoming Chief Says,” <https://www.reuters.com/article/us-eu-commission-von-der-leyen/eu-needs-to-learn-the-language-of-power-incoming-chief-says-idUSKBN1X12BI>, last accessed on 22 April 2020.

^⑤ 周弘主编:《欧盟是怎样的力量》,社会科学文献出版社2008年版,第4-13页。

^⑥ Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age.”

欧盟拥有世界上最大的单一市场以及重要性仅次于美元的世界货币欧元,其经济力量是实现“地缘政治欧洲”最强大的工具。首先,贸易政策仍致力于推动市场开放与推广标准和原则。在新一届欧委会 2019-2024 年战略议程中,冯德莱恩宣称,作为最大也是最富裕的内部市场的欧盟,对于出口国具有吸引力,欧洲希望更好地利用其作为贸易超级力量的战略杠杆。同时,强化贸易在实现国内繁荣和对外输出价值观与标准方面的作用,尤其是通过贸易协定推广欧盟可持续理念和气候、环保与劳动标准。^①其次,投资援助致力于扩大欧盟在重点区域和关键领域的影响与控制。投资是实现“地缘政治欧洲”战略目标的核心,也是欧洲实现数字与技术主权的关键。冯德莱恩在欧洲议程中明确表示要加大对非洲、巴尔干地区的投资。^②她在首次访问非洲期间便签署了一项价值 1.7 亿欧元的新援助。^③新出台的《全面对非战略》也明确通过加大对非洲投资来实现“地缘政治欧洲”的对非战略目标。再次,以所谓公平竞争政策保护欧洲。近年来,欧盟已经通过包括《欧盟外资安全审查条例》、贸易救济工具在内的一系列立法。“地缘政治欧委会”将继续加大对包括 5G、人工智能和绿色技术等战略行业领域的资金和制度支持以及安全保护。如 2020 年 1 月 29 日,欧盟正式发布防范与竞争兼具的 5G 网络安全“工具箱”。当前,新一届欧委会也在加速修订补贴法、竞争法,应对来自国外的不公平竞争。同时,新的旨在加大政府干预和保护关键技术和战略价值链的产业政策即将出台。贸易、投资与竞争政策多管齐下,以提高欧洲经济竞争力、推广欧洲标准与规范,加大关键区域和核心领域保护,重塑欧洲地缘主体地位成为欧洲地缘经济政策的核心。

第二,军事力量的重要性重新被关注,加强军事力量建设成为新一届欧委会的优先事项之一。新一届欧委会认为,硬实力(可信的军事能力)是一个重要的工具。^④建立“欧洲军队”已成为以法德为代表的欧洲国家的普遍共识。法国总统马克龙和德国总理默克尔先后提议建立“欧洲军队”。^⑤新一届欧委会充分认识到地缘政治竞争的加剧以及自身在处理地缘政治问题上的力不从心。冯德莱恩表示:“随着危机的发

① Ursula von der Leyen, “Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024.”

② Ibid., p.17.

③ Davidm Herszenhorn, “Von der Leyen Ventures to the Heart of Africa.”

④ Stephen Brown and David M.Herszenhorn, “Von der Leyen: EU must Develop ‘Credible Military Capabilities’.”

⑤ 马克龙在纪念一战结束 100 周年活动中表示:“只有拥有一支真正的欧洲军队才能保护欧洲”。此后,默克尔在欧洲议会演讲中就“欧洲防务概念”做出更清晰的表达,认为欧洲需要建立军队,并支持欧洲快速反应部队,实行共同的军事采购政策,为提高欧盟在对外政策领域的决策效率,还建议设立欧洲安全理事会,甚至提出要在条约范围内废除安全政策领域内的一致同意原则。Quoted from “France’s Macron Pushes for ‘True European Army’,” BBC, November 13, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633>, last accessed on 11 March 2020.

展,我们必须在危机管理方面做得更多,为了在世界上更加自信,我们必须在某些领域加大力度。”2020年1月22日,冯德莱恩在达沃斯世界经济论坛上表示,欧盟是重建的大师,但必须发展硬实力,即“可信的军事能力”来影响世界大事。她强调,在外交政策和安全政策方面,硬实力是一个重要的工具……这些能力将是北约的补充但与北约不同。^①冯德莱恩支持“欧盟军队”的概念,至少作为一种修辞来呼吁提高欧盟的集体军事和防御能力,而不是字面上穿欧盟制服的士兵。博雷尔(Josep Borrell)表示:随着“地缘战略竞争的重生,尤其是中国、俄罗斯和美国之间的竞争,欧盟应加快步伐,成为真正的地缘政治参与者,否则欧洲可能沦为其他大国的游乐场(playground)”。^②他赞同提高欧盟军事能力,并引用荷兰首相马克·吕特的话表示:“如果我们只宣扬价值原则,在地缘政治领域回避行使权力,我们欧洲大陆将永远正确却无关紧要。”^③

在建立可信的军事力量方面,本届欧委会提出了加强欧盟国防政策的一系列主张:(1)增加欧盟国防基金(European Defence Fund, EDF),欧委会提议在2021年至2027年间为其投资130亿欧元(平均每年18亿欧元),用于资助合作防御研究和欧洲军事能力的联合开发。欧盟国防基金最大的功能在于其可以为欧洲国防工业的进一步整合甚至一体化设定参数标准。^④(2)确保欧洲防务的工业支柱和战略支柱之间有一定程度的衔接。地缘政治委员会已经采取了若干措施,其中一项措施包括通过所谓的“能力开发流程”(Capability Development Process, CDP),使欧洲防务局^⑤(European Defence Agency, EDA)识别欧洲需要的能力,并确保欧盟国防基金分配以“能力开发流程”为指南针。^⑥另一项措施是为与“永久结构合作”(Permanent Structured Cooperation, PESCO)有关的项目提供更多的资金。(3)加强欧盟防务政策各要素之间的一致性。冯德莱恩在2020年12月1日进一步修订的任务书(Mission Letter)中,指示负责管理欧盟国防基金的欧委会内部市场委员布雷顿(Thierry Breton)与欧盟外交与安全政策高级代表兼副主席博雷尔“密切合作”,并让高级代表参与决定如何分配基金。

^① Stephen Brown and David M. Herszenhorn, “Von der Leyen: EU must Develop ‘Credible Military Capabilities’.”

^② Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, not the Playground’.”

^③ Peter Teffer, “Rutte Warns EU to Embrace ‘Realpolitik’ Foreign Policy,” EUobserver, 13 February 2019.

^④ Luis Simón, “A Geopolitical Commission? Beware the Industrial-strategic Gap in EU Defence Policy,” http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari1-2020-simon-a-geopolitical-commission-beware-the-industrial-strategic-gap-in-eu-defence-policy, last accessed on 1 March 2020.

^⑤ 欧委会高级代表是欧洲防务局的负责人。

^⑥ Pedro A. Serrano de Haro, “The Bundle of Sticks: A Stronger European Defence to Face Global Challenges,” Working Paper, No.3, 2019, Elcano Royal Institute.

此外,地缘政治委员会将在政治层面建立协调机构,类似于上一届欧委会的国防联盟项目小组,并新成立国防工业和航天总局(Directorate General for Defence Industry and Space)。^①

新一届欧委会遵循传统地缘政治逻辑,重视军事力量和经济力量对实现地缘政治目的重要性。经济力量是欧盟最强大的地缘政治工具,也是欧盟真正可以发挥影响力的领域。进一步推动经济力量尤其是市场力量和金融工具化是“地缘政治欧洲”的重点方向。在推动物质力量进一步工具化的同时也提高了欧委会在国防、外交与安全政策领域的地位,有助于巩固内部堡垒。可见,新一届欧委会的政策与行动高度契合“地缘政治欧洲”分析框架。冯德莱恩将吸取前任教训,运用地缘政治思维,强化地缘政治工具在重要区域和关键领域中的重要作用。可以说,今日的欧盟渴望成为一支地缘政治力量,并采取了一系列初步行动向“地缘政治欧洲”迈进,打造一支地缘政治“硬力量”。

三 “地缘政治欧洲”及冯德莱恩欧委会政策实践的潜在影响

以新一届欧委会主席冯德莱恩上台为关键节点,“地缘政治欧洲”正在强势回归。随着冯德莱恩领导“地缘政治委员会”的雄心及一系列展现地缘政治逻辑的主张与行动的落地,欧盟将开辟一条新的外交与安全战线,维持并提升欧洲力量,设定全球标准,实现技术主权,并在防务事务上变得更加自主。这将给欧洲内部与周边、国际社会和大国关系带来显著影响。

(一)或将改变欧盟内部游戏规则

近年来,大国博弈日益加剧,新一届欧委会已经深刻认识到地缘政治游戏的必要性以及自身存在的主要弱点,即欧委会权力的有限性、欧洲议会的两极分化和成员国利益的日益分裂。这也是欧盟在面对地缘政治竞争和冲突时措手不及和无力回应的关键原因。在大国地缘竞争加剧的背景下,欧盟这一弱点可能被其他地缘政治参与者利用(主要指美国、中国和俄罗斯),进一步使其在全球和周边事务中被边缘化。事实上,欧委会认为中国和俄罗斯在巴尔干地区、俄罗斯在土耳其等问题上已经达到这种效果。鉴于此,“地缘政治欧洲”的落实首先要在欧盟内部确定战略和盟友。新一届欧委会在人事任命、内部机构改革尤其是防务政策上遵循了这一逻辑,或将促成内部

^① Luis Simón, “A Geopolitical Commission? Beware the Industrial-strategic Gap in EU Defence Policy.”

游戏规则的改变。

以欧洲防务政策为例,防务一体化对欧盟的全球地位至关重要。地缘政治委员会认识到建立可信的军事力量和加强欧洲防务政策的重要性。传统上,外交和安全政策一直属于成员国的权能。在欧盟层面,成员国合作并一致同意在共同外交与安全政策(CFSP)采取行动,欧盟委员会在这一领域的实际影响迄今相当有限。为改变这一现状,冯德莱恩采取一系列措施,以强化欧委会在这一领域的关键作用。首先,设立国防工业和航天总局,提供专业知识,扩大职权范围。其次,将高级代表引入欧洲防务基金批准程序。欧洲防务基金的启动本身构成了欧盟国防政策中一个潜在的游戏规则改变者。欧洲防务基金是欧委会的一项倡议,其法律依据不是防务政策而是工业政策,^①其目的在于利用欧盟预算资助国防研究和能力发展。在决策程序上,欧盟国防基金采用双层委员会体系(double comitology),意味着成员国对国防基金的工作计划有投票权,并对基金最终分配的决定进行投票。这些决定是通过有效多数投票,并在欧洲委员会协调的基础上通过的。^②冯德莱恩将共同外交与安全政策高级代表引入欧洲防务基金批准程序,通过与欧盟成员国的直接联系,高级代表在确定欧盟防务政策的战略方向上发挥关键作用。首先,它将创建一个执行机制,允许高级代表确保欧盟国防基金确实与能力开发流程项目的优先事项同步,同时也为委员会的国防专家进一步参与能力开发流程项目的讨论开辟新的途径。另一方面,对于那些持怀疑态度的成员国,高级代表的批准将为欧盟委员会提供政治掩护,并保护基金免受幕后政治推动的不透明程序的潜在指控。最重要的是,欧盟国防基金支付需要高级代表的签字,这将确保其与一个地缘政治委员会保持一致,从而确保欧盟国防政策的工业和战略支柱之间的一致性。

冯德莱恩在国防政策以及外部行动上的一系列措施,或将改变欧盟内部游戏规则,增加欧委会的权重,进一步推动欧盟外交和安全政策以及国防政策走向区域化。

(二) 大国地缘竞争加剧,经济制裁与胁迫、军事威慑日益成为大国外交政策的重要工具

“地缘政治欧洲”政策实践对国际社会影响是复杂的。“地缘政治欧洲”更多的是欧盟对外部地缘格局的认知与反应。换言之,欧盟如何处理大国关系以及在世界中扮演什么样的角色。欧盟得出两个重要结论:(1) 如果国际秩序的核心参与者在地缘

^① “The European Commission: An Enabler for the European Security and Defence Union,” No.59, 2018, Elcano Royal Institute.

^② Luis Simón, “A Geopolitical Commission? Beware the Industrial-strategic Gap in EU Defence Policy.”

政治方面的行动越来越多,欧盟也必须按照地缘政治的逻辑思考,然后在必要时采取行动,否则会面临被边缘化的危险。事实上,欧盟认为美国、俄罗斯和中国等主要大国已越来越多地展现地缘政治与经济逻辑。为了在新的世界秩序中成为一支独立的力量,而不被自由民主和威权体制之间的冲突压垮,欧盟必须从地缘政治的角度界定自己的全球地位,即提升欧盟全球参与者的地位,且应该有能力在地缘政治上采取行动。^① (2) 主要大国的国防预算将继续增加,军事力量正成为欧洲日益重要的权力来源。纯粹基于技术合作、价值观和多边主义的行动本身不能带来更好的变化。建立可信的军事力量、更加一致和连贯的国防政策等硬实力对“地缘政治欧洲”至关重要,但对于欧洲来说,军事力量在短时间内难以实现重大突破。当前,“地缘政治欧洲”的关键工具是经济力量,即市场力量、欧元、贸易和竞争政策等。^② 为了应对地缘政治挑战,欧盟将战略性地利用其经济实力,部署其金融火力,并实现重要的一体化规划。经济胁迫和制裁已成为特朗普首要外交措施,中国也看到这一工具在获取自己想要的外交政策和经济效果方面的作用。^③ 欧盟或将改变“国际经济关系本质上是合作共赢伙伴关系”这一认知,引入权力关系,并使其政策更加稳健和有弹性。^④

有鉴于此,欧盟的地缘竞争意识和意愿加强,尽管竞争并不一定会转化为大国间的直接冲突,但会阻碍全球合作,增加竞争的逻辑。基于地缘政治逻辑和准则,在明确界定现存的和现在的敌人或威胁时,“地缘政治欧洲”需要分析现存的和潜在的盟友。博雷尔表示,对欧盟而言,在更大的地缘政治层面上,“美国现在和将来仍然是一个重要的伙伴和盟友”,但同时“我们需要努力与更广阔的世界接触,成为一个真正的地缘政治行动者”。^⑤ 这意味着新一届欧委会在全球进行地缘竞争的基本态势是与美国结盟,增强其作为地缘政治棋手的实力与能力,以遏制中俄的崛起,扭转西方霸权衰落,维护建立在西方霸权之上的国际秩序。值得注意的是,这并不意味着欧盟对美国亦步亦趋。^⑥ 同时,加强欧盟与日本之间的关键战略伙伴关系和独特的双边关系也将是新一届欧委会遏制中国的重要举措,或将推动欧亚互联互通战略全面落实。

① Stefan Steinicke, “Geopolitics Is Back and the EU Needs to Get Ready.”

② Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age.”

③ Jonathan Hackenbroich, “The Risk of Inaction Economic Threats against Europe,” 22 January 2020, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_risk_of_inaction_economic_threats_against_europe, last accessed on 1 March 2020.

④ Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age.”

⑤ Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, not the Playground’.”

⑥ 中美冲突让欧洲陷入了困境。一方面,欧盟拥有与美国相近的基本价值观和民主传统;另一方面,美国最近采取的许多单边措施违反国际准则,与欧盟偏好的规则和低调外交背道而驰。因此,对欧盟而言,一个至关重要的问题是,欧盟能否(以及如何)在维护欧美同盟关系与发展自己的战略自主权之间达到平衡,即如何更有能力应对保护主义的美国优先政策和日益强硬的中国释放出的全球性力量。

中东欧、非洲、北极和欧亚腹地将成为“地缘政治欧洲”的试验场,阻止中国与俄罗斯日益增长的经济存在与政治影响力。目前新一届欧委会已着手出台一系列财政与金融工具,作为中国投资的替代方案,阻止邻国向中国靠拢,包括利用新出台的《欧盟外资安全审查条例》,阻止域外大国在上述地缘政治破碎地带的过度渗透,尤其是对中国在关键基础设施、关键技术、防务投入品、敏感信息和媒体多样性等领域的直接投资进行审查,^①至今搁置的匈塞铁路是个很好的例证。博雷尔还指出:“贸易和技术问题现在必须被视为外交政策问题,我们必须对此采取强有力的主动行动。”以“5G网络”为例,2020年1月29日,欧盟正式发布5G网络安全“工具箱”,标志着西方安全官员和电信行业之间就如何处理来自中国的“高风险”供应商进行了长达一年的辩论终告结束。这一工具箱未排除中国企业参与欧洲5G网络建设,但原则上允许各成员国全面禁止华为,尤其是对“关键或敏感”部分的设备实施部分禁令。英国于2020年1月28日宣布禁止华为进入“核心”网络,并将其在其他地区的业务限制在35%。法国去年也通过了一项法律同样包括地理限制,目前其他国家也在效仿。^②工具箱中列出了技术措施,允许欧洲各国政府限制与中国供应商相关的风险,一方面充分利用外国投资审查、贸易防御及反不正当竞争等欧盟政策工具;另一方面通过加大项目资金投入增强欧盟在5G和未来电信科技领域的自主能力;统筹协调成员国制定统一的5G安全标准和认证机制,加强欧洲对5G供应链和技术的政治控制的战略措施。^③

(三) 中国将成为“地缘政治欧洲”的主要竞争对手,中欧关系的不确定性增强

欧洲认为,中国的崛起以及中国模式的输出(或被效仿)是欧盟面临的最棘手的挑战,也是“地缘政治欧洲”回归的关键因素。2019年3月12日,欧盟委员会发布《中欧战略展望》文件,重新评估中欧关系。该文件明确表示,过去十年来,中国带给欧盟的机遇和挑战的平衡已然发生转移,中国的经济实力与政治影响力以前所未有的规模与速度增长,反映了中国成为全球领先的强国雄心,中国在诸多政策领域是欧盟的合作伙伴,亦是欧盟的谈判合作伙伴;同时欧盟指出,中国在科技领导力竞争方面是欧盟的“经济竞争对手”,也是推动替代治理模式的“体系竞争对手”。^④这构成了地缘政

^① “Foreign Investment Screening: New European Framework to Enter into Force,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_19_1532/IP_19_1532_EN.pdf, last accessed on 22 February 2020.

^② Laurens Cerulus, “EU Spells out Rules for ‘High Risk’ 5G Suppliers,” <https://www.politico.eu/article/europe-adopts-toolbox-to-limit-use-of-high-risk-huawei-for-5g>, last accessed on 22 February 2020.

^③ 《欧盟出台5G网络“工具箱”为中国企业参与欧洲5G建设开绿灯》,《中国青年报》,2020年1月30日, http://news.cyol.com/app/2020-01/30/content_18344820.html, 2020年2月17日访问。

^④ European Commission and HR/VP Contribution to the European Council, “EU-China—A Strategic Outlook,” 12 March 2019.

治委员会处理中欧关系的基本基调。尽管俄罗斯也被欧盟视为历史竞争对手,但不同的是,欧盟认为,俄罗斯更多的是利用与西方的对抗作为国内合法性和政权存续的工具,它寻求的是在前苏联加盟共和国恢复势力范围,其操作方式比较单一,主要依赖军事实力,而忽略经济力量、规范力量以及力量间的相互转化。^① 中国是一个主要的经济、政治、技术甚至军事力量,一个给主导国家美国带来焦虑的崛起中的大国。可见,中国将成为“地缘政治欧洲”的主要竞争对手与防范对象,中欧关系的不确定性增强。值得注意的是,这并不意味着欧盟放弃与中国合作,中欧关系走向全面对抗。^② 中欧关系的竞争性与不确定性主要在于欧盟从地缘政治视角^③解读中国政策与行为,并采取针对性的措施。这种行为方式与逻辑容易造成战略误判,加剧信任危机,带来恶性竞争甚至冲突。

以“一带一路”倡议为例,欧盟认为“一带一路”遵循了地缘政治与经济逻辑。欧洲比较流行的一种观点认为,中国在欧洲谋求经济存在和政治影响力的目的在于:一是在具体问题和政策议程上建立全球支持,这包括在欧洲政治家、企业、媒体、智库和大学之间建立坚实的网络,从而为中国的利益提供积极的支持;二是中国试图弱化西方的团结,不仅在欧洲内部(分而治之的策略),还包括跨大西洋;三是中国努力让全球对中国的政治和经济体系形成一种更为积极的看法,尤其是作为“自由民主”的可行替代选择。^④ 而“一带一路”倡议及其债务陷阱政策的作用与影响是显著的。在与加入“一带一路”倡议 70 多个国家的合作中,中国提供相对优惠的贷款。如果这些贷款无法偿还,中国将要求补偿,这即是所谓“债务陷阱”政策。通过这种方式,中国已经在太平洋的瓦努阿图以及印度洋的斯里兰卡获得了海军设施;在欧洲也取得成效,如黑山共和国(2017年黑山成为北约成员国),由于结构性产能过剩,中国修建的一条新高速公路不太可能盈利。^⑤ 如果黑山不能偿还债务,它就有义务将部分领土或部分

^① Sven Biscop, “A Geopolitical Commission: A Powerful Strategy?” 16 September 2019, <https://spectator.clingendael.org/en/publication/geopolitical-european-commission-powerful-strategy>, last accessed on 22 February 2020.

^② 当利益一致时,欧盟必须合作,当红线被越过时,欧盟必须后退,即欧盟尽可能与所有国家进行接触和合作,同时保留在必要时进行反击的权利和能力。

^③ 在地缘政治逻辑思维影响下,欧洲政治精英在解读中国政策与行为时往往会形成两种习惯思维:一是历史类比,将中国与历史上的崛起大国相比照;二是通感,想象中国会模仿自己追求扩张和霸权。参见[美]科林·弗林特、张晓通:《“一带一路”与地缘政治理论创新》,第1-24页。

^④ Thorsten Benner and Jan Weidenfeld, “Authoritarian Advance: Responding to China’s Increasing Political Influence in Europe,” <https://apo.org.au/node/136131>, last accessed on 22 February 2020.

^⑤ Noah Barkin and Aleksandar Vasovic, “Chinese ‘Highway to Nowhere’ Haunts Montenegro,” <https://news.yahoo.com/chinese-highway-nowhere-haunts-montenegro-080711719.html>, last accessed on 22 February 2020.

资产移交给中国。^① 作为对中国投资和免除其国家债务的回报,北约成员国希腊也同意将比雷埃夫斯港租借。2019年初,欧盟创始成员国意大利和卢森堡也与中国签署了合作协议。欧盟认为其影响比较显著:首先,借助“一带一路”及其“债务陷阱”政策,中国可以相对廉价、快速地在全球扩张其军事足迹。这将影响全球权力分配和航行自由。其次,由于欧洲的东部和南部以及北约成员国大多是“一带一路”沿线国,随着经济合作的加强,中国的政治影响力迅速增长,从而削弱了北约和欧盟作为具有共同价值观和利益共同体的地位以及欧盟和北约内部的凝聚力,其后果已在一些会员国的投票行为中表现出来。^② 例如,2016年7月,匈牙利和希腊在一份欧盟声明(关于推翻中国在南海的法律主张的裁决)中极力避免直接提到中国;^③2017年3月,匈牙利拒绝签署一份谴责中国有关“虐待”被拘留律师事项的联合信函;2017年6月,希腊在联合国人权理事会否决了欧盟批评中国人权记录的声明,这是欧盟首次未能在联合国的最高人权机构发表联合声明。^④

鉴于此,欧盟将继续出台一系列针对性措施,已经出台并实施了具有浓郁地缘色彩的互联互通战略(《连接欧洲与亚洲——建立欧盟战略的基石》)作为“一带一路”倡议的替代版本。2019年9月,仿效中国“一带一路”国家合作高峰论坛,欧盟举办了首届互联互通论坛,从地缘政治和经济到标准和金融等多个角度对“连通性”进行了研究。^⑤ 欧盟认为,该论坛亮点之一是强调其与日本对可持续互联互通的引领,以及欧盟与日本之间的关键战略伙伴关系和独特的双边关系,包括在互联互通方面,^⑥可见拉拢日本对中国防范与竞争的战略意图明显。2020年1月29日,新一届欧委会出台防范中国网络技术的“5G网络安全工具箱”。欧盟或将出台《欧非互联互通战略》,目的是获取主动权,改善投资环境,建立并输出欧盟的标准与规则;针对中国在欧盟内部与周边不断增长的经济存在与政治影响力,新一届欧委会将加快完善外国投资审查机制,除了建立共同的审查程序外,或将授权欧盟委员会以安全为由否决外

^① John Hurley et al., “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” https://www.researchgate.net/publication/334096436_Examining_the_debt_implications_of_the_Belt_and_Road_Initiative_from_a_policy_perspective, last accessed on 22 February 2020.

^② Frank Bekkers, “Geopolitics and Maritime Security,” Hague Centre for Strategic Studies, 2019, <https://www.jstor.org/stable/resrep19561.5>, last accessed on 22 February 2020.

^③ Ibid.

^④ Ibid.

^⑤ Europa Connectivity Forum, https://ec.europa.eu/epsc/events/eu-asia-connectivity_en, last accessed on 22 February 2020.

^⑥ “EU Charts New Ground in Global Connectivity—Looks to Boost Strategic Ties with Asia,” EU Commission Press, posted on September 26, 2019.

国投资,而欧洲理事会(European Council)保留最终决定权(通过有效多数票表决);此外,新一届欧委会或将重新定位欧洲投资银行(EIB)和欧洲复兴开发银行(EBRD),使其成为中国“一带一路”倡议(亚投行、丝路基金)的可靠制衡力量。迄今为止,欧盟还没有采取战略措施来重塑全球金融架构,对中国全球投资和发展活动的回应有限,而给予欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行为欧洲以外的项目提供资金的权限,将有助于扭转这一失败局面。如果美国或中国控制国际货币基金组织(IMF)或其他机构,欧洲亦能救助面临财政或金融危机的国家。

四 结语

新一届欧委会已明确追求成为地缘政治行为体,“地缘政治欧洲”回归是对大国地缘政治竞争博弈加剧的应激反应。“地缘政治欧洲”的核心问题在于欧盟在世界中扮演什么样的角色以及如何处理大国关系,其目标在于提升欧盟作为全球参与者的地位,且应该有能力在地缘政治上采取行动。同时,我们应该看到,由于多重治理困境,成员国内部分歧,权力分散再加上突如其来的全球疫情,“地缘政治欧洲”战略的贯彻与实施面临重大挑战。新型冠状病毒全球大流行具有极强破坏性,已造成巨大的社会、经济和政治后果,其不仅危及人类生存,还冲击全球实体经济,造成全球供应链断裂,加大全球债务危机风险,加剧大国竞争,甚至可能会重塑世界秩序。疫情对欧洲的影响是复杂的,取决于欧盟是否能够及时有效应对,以及内部能否团结一致共同应对疫情。疫情前期,欧洲主要采取的是“国家中心主义”的危机管理模式,如关闭国家间边境等。这种模式带来的是更大的经济损失和团结危机,加剧对欧盟存续的质疑。随着欧盟对危机环境的适应,我们看到欧盟开始在成员国授权的所有领域采取联合行动应对危机:建立欧洲首个医疗设备储备库,联合采购医疗设备;提供使用指南,确保欧洲大陆商品的持续流动;共同的经济刺激和国家援助规则等等。值得注意的是,绝大多数欧洲国家政府似乎都意识到它们需要联合起来。正如博雷尔宣称:“只有团结起来,跨国界合作,我们才能战胜病毒,并控制其后果,而欧盟可以发挥核心作用。”^①国家联合管理模式的益处很快会显现出来。不可否认的是,新型冠状病毒在一定程度上分散了新一届欧委会政治和经济资本的投入,带来了巨大经济和政治风险,暂时延缓

^① Tara Varma, “Covid-19 and European Solidarity: The Fight for Who We Are,” 30 March, 2020, https://www.ecfr.eu/article/commentary_covid_19_european_solidarity_and_the_fight_for_who_we_are, last accessed on 1 April 2020.

其地缘战略进程,但世界正逐步看到“地缘政治欧洲”危机管理的决心与行动。正如欧洲对外关系委员会评论员尼库·波佩斯库(Nicu Popescu)所言:“冠状病毒既不是世界的末日,也不是历史的终结;世界肯定会改变,但地缘政治不太可能成为病毒的受害者。尽管重建‘医疗欧洲’和‘经济欧洲’迫在眉睫,但仍需要一个地缘政治性更强的欧洲。”^①

“地缘政治欧洲”将继续调整一体化的重点与方向,强化欧洲地缘政治行为体的主体性和空间性,工具化其物质力量,尤其是战略性地利用其经济实力,部署其金融火力,重塑世界地缘政治格局。中国作为“地缘政治欧洲”回归的关键因素和面临的主要挑战之一,是“地缘政治欧洲”主要防范对象与竞争对手。欧盟将重点利用市场和金融工具应对中国在地缘政治“破碎地带”日益增长的经济存在和政治影响力以及在关键领域的竞争。鉴于此,首先,中国应重视和适应“地缘政治欧洲”,主动做出对欧方略调整,其目标在于提高中国地缘政治意识,防范欧美合力遏制中国崛起。其次,推动中欧战略对接,以战略对接化解战略竞争与替代,缓解欧盟对中国崛起的疑虑与防范。再次,加强与欧盟及其成员国间的利益协调,巩固中欧全面战略伙伴关系。

(作者简介:解楠楠,武汉大学国际问题研究院博士研究生、武汉大学经济外交研究中心助理研究员;张晓通,武汉大学政治与公共管理学院教授、复旦大学一带一路及全球治理研究院研究员。责任编辑:宋晓敏)

^① Nicu Popescu, “How the Coronavirus Threatens a Geopolitical Europe,” 30 March, 2020, https://www.ecfr.eu/article/commentary_how_the_coronavirus_threatens_a_geopolitical_europe, last accessed on 1 April 2020.