

# 我们应当怎样看欧盟

丑则静

**[摘要]** 欧盟是世界上最大的发达国家联合体,中欧关系是中国外交的重点和优先方向。金融危机后欧盟受困于内外多重危机,中欧关系也面临许多新情况新变化。客观分析当前欧盟基本形势、内外政策调整、未来发展态势,把握中欧关系所具有的独特历史进路和时代特征,对于推动中欧关系稳步发展乃至全球经济繁荣、和平进步都具有重要意义。

**[关键词]** 国际战略; 世界格局; 欧盟; 中欧关系

**[中图分类号]** D83/87;F13/17 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0529-1445(2019)05-0030-04

习近平总书记在今年3月首访欧洲时指出:“欧洲是多极化世界的重要一极,也是中国最重要的合作伙伴之一。”<sup>①</sup>足见在新时代中国外交格局中,欧洲地位之重。2008年全球金融危机爆发后,在欧债危机、英国脱欧、难民危机、中美关系生变等内外危机影响下,欧盟发展陷入低潮期。为了更好地凝聚欧洲力量,欧盟围绕机制改革与能力建设,进行了一系列内外政策调整。尽管目前欧盟仍然面临许多危机和困难,但不能掩盖欧盟在探索地区经济一体化过程中所取得的成就与产生的示范作用。中国始终视欧盟为重要战略合作伙伴,将中欧关系始终放在对外关系的重要和优先方向,而欧盟也将发展欧中关系作为其布局调整内外政策、提升自身国际影响力的重点方向与合理途径。良好的中欧关系将会为充满不确定性的世界注入更多的稳定性与建设性。

## 内外危机影响下的欧盟

早在西罗马帝国时期,欧洲一体化的思想便开始萌发,但“相较于世界其他地区,欧洲秩序的最大特征就是多元化”<sup>②</sup>。特别是经历了两次世

界大战的伤痛之后,欧洲曾经固守的权力均势思想才逐渐被生死与共的共同体精神所取代,欧洲一体化迎来了新的历史契机。经过半个多世纪的探索与发展,截至目前,欧盟已拥有28个成员国,成为欧洲地区占主导地位的经济和政治力量,并成为世界范围内一体化程度最深、发展最为顺利的地区经济一体化的典范。近十几年来,尤其是2009年希腊、意大利等国的债务危机似乎宣告着欧盟发展高峰期的结束,进入21世纪第二个10年,欧盟似乎正处于一个“各种矛盾危机集中爆发并将长期持续的困难时期”。

欧债危机、英国脱欧相继重创欧盟经济。进入21世纪前,欧盟经济发展过程中的低增长、高失业的“欧洲僵硬症”便已经存在。虽然欧盟积极探索欧元区、欧盟单一市场等建设,使2001—2007年欧盟经济的平均增速保持在2%以上,但相继发生的国际金融危机与债务危机,欧盟在成为全球受打击最严重的经济体的同时,财政、货币政策二元结构这一欧洲经济一体化过程中的突出制度性缺陷集中暴露。相比之下,美国在2011年经济总量便已经恢复到经济危机前的水平,而欧盟在2009年、2011年又经历了两次严重的经济衰

① 《行久以致远——习近平主席2019年首访欧洲三国纪实》,《人民日报》2019年3月28日。

② [美]亨利·基辛格:《世界秩序》,中信出版集团2015年版,第一章“欧洲:多元化的国际秩序”部分相关论述。

退,2017年欧盟经济才出现复苏势头,但2018年欧盟18.77万亿美元的经济总量,仍略低于危机前19.02万亿美元的水平。同时,欧盟在失业率、劳动生产率和研发创新投入等主要经济指标均远远落后于美、日等发达经济体,地区经济发展疲态尽显。加之,英国“脱欧”大有演变为英国“拖欧”之势,成为欧盟发展过程中的重大危机性事件。据测算,英国本身作为全球第五大经济体,其脱欧将给欧盟经济增长率带来0.28%的降幅,且欧盟在经济规模上的显著萎缩态势也在所难免,将很难重回世界第一大经济体地位。

民粹主义兴起凸显欧盟治理困境。在全球化、一体化的发展过程中,欧盟国家内部低收入阶层对精英阶层、城市主体居民对少数外来族裔的不满、怨恨情绪早有累积。近年来,在金融、债务危机的持续冲击下,欧盟经济增长放缓、失业率居高不下,加之2015年来自西亚北非的难民潮逐渐以难民危机的形成呈现出来,欧盟共同避难政策未能发挥效用,德国一度奉行的积极难民政策也导致欧盟成员国间围绕地区治理问题龃龉不断。在这种背景之下,法国“国民阵线”、德国“另类选择党”、奥地利“自由党”、荷兰“自由党”等,排斥外来移民与多元文化,批判欧元体制、质疑欧洲一体化的极右翼性质政党在欧洲范围内兴起,并在本国大选中取得“显著的成功”,民粹主义思潮被赋予了真实的政策影响力。正如美国布鲁金斯学会高级研究员高尔斯顿所说,民粹主义崛起是21世纪欧洲最重要的政治现象。事实的确如此,受制于民粹主义兴起,疑欧政治力量迅速发展,如何在差异性一体化间求平衡,如何走出“不可治理性”困境,对欧洲将是一个持续的考验。

输入型危机的负面影响不容小觑。欧美关系即跨大西洋伙伴关系曾被认为是当今世界最持久最紧密的同盟关系。随着特朗普就任美国总统,奉行“美国优先”原则,在经贸领域,指责欧盟国家进行不公平贸易,对欧盟钢铝等产品加征巨额关

税;在安全防务领域,质疑北约的价值,要求欧洲盟友分担更多的责任;在全球与地区热点问题领域,先后宣布退出《巴黎协定》《伊核协议》,使欧盟多年来在全球气候治理、核不扩散领域的努力化为泡影。这不仅动摇了欧美互信的根基,也极大地影响了欧盟对于其所面对的国际环境的基本判断。与此同时,2014年乌克兰危机爆发,欧盟与美国对俄罗斯实施全面制裁,欧俄关系降至冷战后最低点;2015年叙利亚内战加剧、“伊斯兰国”极端组织兴起,欧洲出现了第二次世界大战以来最大规模的难民潮,这也间接导致巴黎、布鲁塞尔等地接连发生恐怖袭击。欧盟困局呈现出长期化、复杂化的趋势。

### 欧盟应对危机的系列政策调整

欧洲地区一体化理论中有一种独特的“危机推动说”。虽然目前欧盟发展面临内外多重危机的影响与冲击,但欧洲在探索与实践地区经济一体化过程中所取得的成就与产生的示范作用依然很大,而且近年来欧盟也在积极对内外政策进行调整,旨在通过危机倒逼效应,反思多重危机根源,进而巩固欧盟成员国间的基本团结,推进欧盟机制改革与对外关系向前发展。

对内启动“多速欧洲”计划,凝聚成员国共识,推进欧盟功能性建设。2017年3月,欧盟各国首脑签署《罗马宣言》强调,“欧盟各成员国相互团结的同时,在必要时如同过去一样,以不同速度与强度朝着同一方向前进”。这标志着探索欧盟机制吸引力与成员国“意愿联盟”的“多速欧洲”计划将成为欧盟未来发展的主要趋势。由于“多速欧洲”计划,无论是在理念设计还是实践操作过程中,都留给成员国在不同领域接受不同程度的一体化机制的权力,欧盟全面一体化的步伐将不可避免地放缓。但具体到安全防务等功能性领域,“多速欧洲”计划的积极意义却在逐渐显现。2017

年12月,欧盟激活《里斯本条约》提出的“军事能力达到较高标准,在共同安全与防务政策机制下作出更具约束力承诺”的“永久结构性合作”关系建设。受“多速欧洲”计划影响,目前欧盟防务一体化进程中,不再寻求通过强制手段推进区域防务安全合作,而是强调由德法等欧盟领导国在防务一体化方面制定相应计划、政策,吸引其他成员国参与。这一变化收效良好,欧盟永久结构性合作框架已吸引除英国、丹麦、马耳他三国外的其他25个成员国。2017年北约年度报告显示,2017年欧洲防务支出增加5%。欧盟正朝着“将命运掌握在自己手中”的方向前进。

对外积极调整外交政策布局。一方面,力图“以斗争求合作”,维护欧美、欧俄关系的稳定与回暖。鉴于特朗普政府“美国优先”的政策转向,以及欧美间在经贸、安全、外交等领域的摩擦增多,欧盟对特朗普政府的一系列有违欧美关系传统的政策立场颇为不满,双方在涉及经贸、伊核、气候变化等议题上的分歧增多、博弈增强。但欧盟政策界、学界依然普遍认同跨大西洋联盟仍将作为欧盟发展对外关系的基础,突出表现是近两年欧美安全纽带似有不断增强的态势。欧盟在加强防务合作建设,更多分担美国防务支出上已取得基本共识。德国《2016年安全政策与联邦国防军未来白皮书》提出“欧洲承担共同防务中的比例越大,跨大西洋安全伙伴关系就会越紧密越有成效”。2018年、2019年美国《国防授权法案》中对“欧洲安全保证倡议”的资金支持进一步增加,欧盟方面也承诺扩大在伊拉克等中东地区的反恐训练任务。对俄关系方面,基于历史、地缘政治等原因,欧盟成员国中主张对俄友好的国家占少数,特别是受2014年乌克兰危机影响,欧盟对俄罗斯的经济制裁尚未解除。尽管如此,2018年以来,冰冻已久的欧俄关系出现回暖,高层互访增多。欧

俄关系改善,很大程度上是由于欧俄在维护伊核协议、叙利亚问题上基本持相同相近立场,以及双方在经贸、能源方面所拥有的互补性合作需求。更重要的是欧盟通过缓和与俄罗斯关系,进而平衡美国重启对伊朗经济制裁所带来的安全压力。

另一方面,进一步加大对非洲、拉美等地区的关注与投入力度,重塑欧盟在全球治理领域的领导地位。近年来,受困于内外多重危机,无论是在地区经济一体化还是全球治理领域,“欧洲模式”的示范作用都有所下降。但欧盟在内顾的同时,对非洲、拉美等地区的政治、外交关注与投入并未减少,而且在不断提高欧盟国际影响力与全球治理领域领导力的目标指引下,积极提升非洲、拉美在欧盟整体外交格局中的地位。随着2007年《非洲—欧盟联合战略》出台,以及2013年第一届欧盟—拉共体首脑会议召开,欧非、欧拉关系已愈发超越双边的范畴,更加聚焦以能源、气候变化治理、移民与科学技术等更广泛的全球性问题。

需要指出的是,自欧盟系列危机发生以来,中国始终坚持经济全球化与欧洲一体化政策立场,并不断加强同欧盟及其成员国在双边多边经济复苏发展与全球治理层面的合作。2019年3月,欧盟发表《欧中关系战略展望》强调,“中国是与欧盟有着紧密一致目标的合作伙伴”。但欧盟对中国日益增长的政治影响力,不断增加的对欧投资可能带来的金融、安全风险也表现出一定担忧。这也反映出欧盟处理欧中关系的复杂心态。

### 发展中欧战略合作伙伴关系的意义

习近平总书记明确指出,中欧是维护世界和平的两大力量,是促进共同发展的两大市场,是推动人类进步的两大文明<sup>①</sup>。当今世界,这两大力量、两大市场与两大文明,一个面临着国际社会的

<sup>①</sup> 习近平会见欧洲理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐,新华社2013年11月20日。

担忧与遏制加剧,国家改革发展的外部环境压力增大;一个尚未完全走出内外危机困境,如何维护成员国团结、推进一体化机制改革、拓展对外关系还是需要持续破解的难题。特别是在国际大发展大变革大调整的背景下,处理好中欧关系显得格外重要。

中欧经贸合作正为世界经济发展注入新动力。中国与欧盟分处欧亚大陆两端,一头连接活跃的东亚经济圈,一头是世界范围内最大的发达国家经济联合体。中欧经济合作一直被认为是互补性合作的典范,长期作为中欧关系发展的重要基础与纽带。当前,在国际形势不稳定不确定风险增多,世界经济受困于保护主义、单边主义,中欧双方在开展中欧投资协定谈判、推进发展战略对接,不断补齐中欧经贸合作短板的同时,也在致力于创设创新制度平台、合作模式,努力将中欧打造成为推动世界经济增长的双引擎。2016年1月,中国正式加入欧洲复兴开放银行,同年亚洲基础设施投资银行成立,以英国、法国为代表的欧盟国家积极响应,并成为亚投行的创始成员国。与此同时,欧盟及其各成员国高度重视中国的“一带一路”倡议,中欧间已就“一带一路”建设与欧洲发展规划对接达成重要共识,意大利等欧盟成员国相继同中国签署“一带一路”合作谅解备忘录,加强同中国在“一带一路”框架下的互联互通合作。可以说,中欧相互加入由对方发起成立的多边金融开发机构,并积极探索以“一带一路”为代表的中欧经贸合作模式创新,使中欧通过制度化的方式实现收益与风险的共担共享,有力提升了全球范围内基础设施等领域的投融资水平,促成了中欧双方在区域与全球发展领域的基本共识与有效合作。

全球治理领域合作正成为中欧关系新的增长点。自2008年国际金融危机以来,全球治理体系出现了一系列变化:一方面以打击恐怖主义、应对气候变化、防范跨国犯罪等为代表的全球治

理议题复杂性凸显,治理难度不断增大;另一方面,受“美国优先”理念的影响,美国政府为全球治理提供公共产品的能力和意愿都出现不同程度的降低,“全球治理真空”不断出现。面对变局中的全球治理,习近平总书记明确指出,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。欧盟长期致力于支持以联合国为核心的有效多边主义,2016年相继发布《欧盟全球战略》《欧盟对华新战略的要素》,将欧盟定位为“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”,同时提出应将全球治理作为中欧合作的重要内容。目前,“全球治理合作已成为中欧关系新的增长点”,中欧双方积极协调立场,主张使用多边主义机制方法,主张合作对话而不是冲突对抗,来解决全球治理领域存在的诸多问题。中欧在全球治理领域存在的广泛共识,也成为双方在国际维和行动、打击恐怖主义、全球气候治理等领域展开务实合作并取得实质性成果的重要基础。近年来,中国与欧盟之间开展了一系列应对气候变化的合作,建立部长对话和高官磋商等机制,进行应对气候变化技术、项目合作等,取得不少实质性成效。特别是今年习近平总书记对欧洲州的访问,中欧关系再添新风景,再增新动力,迈向新时代。

#### [参考文献]

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [2] [美] 托尼·朱特. 论欧洲 [M]. 北京: 中信出版社, 2014.

(作者简介: 丑则静, 国际关系学院国际政治系教员)

责任编辑 / 梁齐勇