

当前欧盟的国际秩序观与战略转型

张晓通、何樱灏

面对当前国际秩序重组、欧盟内部多重危机和新冠肺炎疫情的来袭，欧盟在“有原则的务实多边主义”指导下实施战略转型，通过更灵活、务实的国际秩序观和战略，打造“地缘政治欧洲”，在大国博弈加剧的背景下加强内部团结，争取战略自主，强化区域合作，推进全球治理改革，巩固欧盟在国际舞台上的重要地位。同时，欧盟当前的国际秩序观与中国共商、共建、共享的全球治理观、正确义利观存在对接的空间，未来双方可以深化合作。

（一）欧洲的国际秩序观走向“有原则的务实多边主义”

国际秩序观一方面指对现行国际秩序的认知，另一方面指对理想国际秩序的偏好。欧盟理想的国际秩序观是2003年《欧洲安全战略》中提出的“有效的多边主义”，但当前其国际秩序观则开始减少理想主义成分，迈向“有原则的务实多边主义”。首先，“有效的多边主义”是欧盟对未来世界的理想化构想，直接影响了欧盟及其成员国的对外战略和政策实践。2003年《欧洲安全战略》^① 出台的背景是欧洲经历了冷战后的繁荣、自由和安全。因此，欧盟强调非传统安全问题，并希望借多边主义框架，实现有效的多边主义国际秩序。具体是把欧盟打造成为一支“规范性力量”，借助欧洲价值观和规范输出，实现有效的全球治理。其次，内外环境的变化推动了欧盟国际秩序观的调整，迈向“有原则的务实多边主义”。一方面，国际秩序变革和重组，国际金融危机、恐怖主义、文明和宗教冲突的多重危机在全球蔓延；另一方面，欧盟内部危机频现，欧债危机、乌克兰危机和难民危机以及英国脱欧等一系列问题，使欧洲一体化面临倒退的风险。因此，欧盟的国际秩序观朝着“有原则的务实多边主义”发展，并在实践中表现出多边主义的灵活性。

第一，2003—2016年，欧盟从“有效的多边主义”过渡到“有原则的

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

务实多边主义”。2016年6月，欧盟对外行动署发布外交与安全政策全球战略，对欧盟的力量模式和输出观念进行修正，强调欧盟全球战略^①的核心是构造一个更强大、团结的欧洲。在面对外部危机方面，“有原则的务实多边主义”成为欧盟对外行动新的指导方针，但这并不意味着欧盟放弃了“有效的多边主义”，而是采取更务实的方法来实现这一目标。在具体实践中，欧盟不再只向世界推行以规则为基础、从上而下的国际机制，而是探索以自下而上的方式打开贸易等领域的大门。^②此举体现了欧洲多边主义的灵活性，为此后发展多边关系和多边框架提供了更大空间。

第二，2016—2019年，欧盟在“有原则的务实多边主义”指导下的实践过程。2019年，欧盟对外行动署基于当今世界联通性、竞争性和复杂性增强的大背景，对过去进行总结，对对未来发展进行战略部署，发布了《欧盟全球战略：三年回顾与未来期待》。^③面对全球军事、经济和政治领域的竞争，欧盟对外行动列出了五点优先事项，可分为三类：强化欧盟自身安全、增强合作性区域秩序、推动全球治理体系改革。从欧盟、区域和全球三个层次进行策略部署，多边主义的务实性和可操作性更强。

第三，2019年至今，疫情大流行导致欧盟再次面临危机。在欧洲一体化层面，疫情初期，欧盟成员国争抢医疗物资、关闭边境导致人们对欧盟内部团结的质疑加重。在区域治理层面，欧盟的周边国家对其不伸出援手表示不满。在全球卫生治理层面，欧盟并未在疫情防控方面占据领导地位。面对2020年冬季疫情的持续蔓延，欧盟如何在疫情大流行中更灵活、务实地发挥其多边主义优势，还有待观察。

综上所述，欧盟的国际秩序观从最初的“有效的多边主义”的理想范式，到如今的“有原则的务实多边主义”，本质上反映出欧盟对于自身和国际秩序的现实认知与妥协，并逐步朝着务实方向转变。

① European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June, 2016.

② Balazs Ujvari, “The EU Global Strategy: From Effective Multilateralism to Global Governance That Works,” *Egmont Security Policy Brief*, No. 76, July 2016.

③ European Commission, “The European Union’s Global Strategy Three Years On, Looking Forward,” June 2019.

（二）“有原则的务实多边主义”指导下的欧盟战略转型

在全球治理层面，欧盟积极打造“地缘政治欧洲”，强化军事和经济力量，提高欧洲的硬实力。面对世界格局变化，欧盟期待建立一个战略自主的欧洲。在内部治理层面，欧盟则加强安全建设、维护欧洲的团结，并以此为基础继续向世界展示欧盟的“规范性力量”。

第一，构建“地缘政治欧洲”。在不同历史条件下，欧盟寻求与之适应的自我定位，以对其在国际舞台上扮演的角色进行调整。过去，欧盟的国际身份是民事力量、规范性力量或拥有较强的软实力，^①但是随着多边主义受挫，大国地缘政治博弈加剧，荷兰总理曾针对欧盟发表演讲称：“当今欧洲对外政策必须更加务实，少些天真。”^②2019年，新一届欧盟委员会将自身定位为“地缘政治委员会”，强调欧洲的地理因素、加强军事和经济力量。但是，2020年突如其来的疫情让欧盟真正成为“地缘政治欧洲”的宏大目标遭受重创。受疫情影响，2020年欧洲的内外计划搁浅。首先，疫情前欧盟推出的诸多战略和政策举措，如“建设欧洲的数字未来”“欧洲数据战略”“欧洲新产业战略”等将延误。其次，“地缘政治欧洲”的建立是基于优越的地理位置，但在疫情初期欧盟各成员国自顾不暇，未能团结抗疫，一定程度上动摇了“地缘政治欧洲”的内部团结。再次，欧盟作为世界上最大的区域多边组织，未能利用“地缘政治欧洲”的优势，积极援助周边邻国和世界其他国家，在一定程度上损害了欧盟的形象。^③

基于多边主义受挫和国际格局变化的现实考量，2019年欧盟委员会提出了构建“地缘政治欧洲”的战略。但是，面对疫情考验，欧盟的危机应对能力还有待提高。疫情之后，“地缘政治欧洲”会如何发展还有待观察，但未来欧盟持续打造军事、安全硬实力的大方向不会改变。

第二，追求“战略自主”的呼声高涨。“自主”一词是“主权欧洲”的

① 周弘主编：《欧盟是怎样的力量》，社会科学文献出版社2009年版，第13页。

② Anthony Dworkin and Richard Gowan, “Rescuing Multilateralism,” European Council on Foreign Affairs, June 25, 2019, https://www.ecfr.eu/publications/summary/rescuing_multilateralism.

③ 黄静：《欧盟“战略自主”放缓脚步》，《中国国防报》，2020年5月18日，第4版。

组成部分，新一届欧盟委员会对此非常重视。事实上，这是自特朗普政府执政以来以及跨大西洋关系变化后，欧盟反复重申的观念。欧盟强调的“自主”主要指“战略自主”，这意味着欧盟不再只注重于安全和防务政策层面的自主，也注重包含外交政策层面的自主，确立了独立于美国之外的外交与安全政策目标。具体表现为：首先，在防务层面，欧盟表示不能一味依靠美国领导的北约，法国总统马克龙和德国总理默克尔都曾公开表示欧洲需要拥有自己的军队。其次，在外交层面，美国国务卿蓬佩奥于2020年7月访问丹麦等欧洲国家，希望与欧洲各国共同打压中国，但欧洲并未对此形成统一声音。再次，在网络安全层面，美国希望欧洲选边站队，共同打压中国企业，但欧洲希望寻求“第三条道路”。最后，在对外安全问题上，欧盟在伊朗核问题上与美国分歧严重。由此，欧盟在实践中积极推进“战略自主”并已取得一定进展。此外，欧盟也始终强调自主并非孤立，更不代表走向多边主义的对立面，而是通过更灵活的方式创建联盟和多边议程，利用好欧盟的双边和多边外交框架，更好维护多边主义。

第三，深化“规范性欧洲”的发展。尽管欧盟委员会转向追求硬实力，但并未忽视欧盟以规则为基础的软实力，也坚持以价值观为指引的“规范性欧洲”。首先，在全球治理层面，欧盟持续在气候变化领域展现领导力。2019年12月，欧盟委员会推出“欧洲绿色新政”。在欧盟内部提出在2050年实现“碳中和”的目标，制定了一系列绿色投融资政策，推广绿色技术。在全球气候变化领域，期待通过绿色外交改进应对气候变化的政策工具，巩固欧盟的全球气候治理领导者地位。这表明，欧盟在追求“地缘政治欧洲”的同时，并未放弃“规范性力量”的底色。其次，在加强欧洲一体化层面，欧盟深知“规范性欧洲”的核心在于欧洲的“多样性统一”。一方面，欧盟强调成为全球治理参与者的前提是欧洲内部团结。另一方面，欧盟需要以团结的多边组织身份出现在国际舞台上，才能“以身作则”向世界输出多边主义和欧洲规范。然而，欧洲一体化频现危机，疫情再次暴露了欧盟固有的制度性缺陷和成员国之间的分歧，^① 欧盟的内部团结饱受质疑。面对多重危机叠加，

^① 金玲：《世界秩序演变中的欧盟一体化前景》，《人民论坛》2020年第22期，第32—34页。

欧盟需要采取更有雄心并能落实到位的行动。于是，2020年5月，欧盟委员会出台欧盟复苏计划，希望借助复苏基金和产业战略调整等方式进一步团结欧洲，推进一体化，向世界展现区域多边组织的“规范性力量”。

（三）欧盟践行“有原则的务实多边主义”的走势以及与中国的互动

第一，欧盟的国际身份需要重新定位。欧盟过去一直以“规范性力量”的形象活跃于国际舞台，强调基于规则的多边体系，这让其在维护多边主义方面发挥着重要作用，对外行动实施“价值观外交”。但在转向基于现实主义的“地缘政治欧洲”时，对外行动将采取审慎的实用主义策略。“地缘政治欧洲”强调大国博弈、力量对比和竞争，偏向国际关系中的现实主义和“霍布斯世界”。而“规范性欧洲”背后的理念是自由制度主义和建构主义，强调国际制度与合作，指向的是“洛克世界”和理想主义的“康德世界”。欧盟这两个身份之间出现了一定的张力，如何采取一种平衡与折衷的策略，准确定位自己的身份，是欧盟亟须面对的。但是，无论采取何种策略、以何种方式确立国际身份，欧盟都将对未来国际格局和国际秩序带来新的影响。

第二，中国需要鼓励坚持多边主义的欧洲。欧盟“有原则的务实多边主义”国际秩序观与中国共商、共建、共享的全球治理观、正确义利观存在合作和对接的空间。一是中国理解的“共商”主要是指各国政府之间的“共商”，欧盟所理解的“共商”是国家政府、企业、社会团体等之间的“共商”。但是，国家治理和多元协调治理并不是完全对立的两种治理模式。中欧可以在不同领域运用两种不同治理方式。二是欧盟认为中欧双方在气候变化、难民与移民、可持续发展和多边机构改革等基于多边主义理念的全球治理领域存在着广阔合作空间，这与中国全球治理观的“共建”“共享”不谋而合。三是在“有原则的务实多边主义”指导下，欧盟把合作性地区秩序作为奠定全球多边主义的重要基石，这与中国的正确义利观中强调开放的区域主义、照顾发展中国家利益的理念一致。总之，在价值观上求同存异，未来中欧之间就有望在更多领域开展更深入的合作。

[责任编辑：孙震海]

diplomatic work, and promote the building of new international relations and the community of shared future for mankind.

KEYWORDS: Chinese diplomacy, theory, philosophy, principle

China and International Order: Visions and Strategies

ZHOU Guiyin, SONG Dexing, LIU Feng, QI Lingling, MAO Weizhun, ZHANG Xiaotong, and HE Yinghao

EDITOR'S NOTE: International order, from Beijing's perspective, is a major strategic issue that affects China's long-term development. Debates over the evolution of international order all boil down to one consequential question: "Where is the world heading?" As Chinese President Xi Jinping put it, "the world is experiencing profound changes that have never been seen in the past one hundred years....Mankind is standing at a crossroads, facing consequential choices: cooperation vs. confrontation, openness vs. autarky, and positive-sum collaboration vs. zero-sum competition." Amid unprecedented changes, China must give its own definitive answers to these major questions. At a moment when the still raging coronavirus pandemic is accelerating world-shaking changes and exacerbating great power competition, three leading international affairs journals, namely, *China International Studies*, *Global Review*, and *Foreign Affairs Review*, organize a roundtable discussion involving 20 Chinese scholars who give their views and advice on the different dimensions of the grand topic of "China and international order," namely, history, theory, vision, strategy, and practice.

KEYWORDS: international order, one-in-a-century changes, multilateralism, hegemony, grand strategy

The Coronavirus Pandemic and Modern World System

YE Jiang