CIIS研究报告

欧盟全球外交安全战略及其影响

第 18 期

2017年4月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

中国国际问题研究院简介

中国国际问题研究院（简称国研院）是新中国第一家外交智库，直属中华人民共和国外交部，主要对当前国际政治、经济、安全等领域的重大问题进行中长期战略研究，对热点问题做出及时分析，提出看法和建议，以供决策参考。

国研院前身为创设于 1956 年的中国科学院国际关系研究所。1958 年更名为国际关系研究所，1986 年更名为中国国际问题研究所。2014 年更名为中国国际问题研究院。

国研院现设 7 个研究所与 8 个研究中心。研究所分别为美国、亚太安全与合作、欧洲、发展中国家、欧亚、国际战略、世界经济与发展研究所；上海合作组织研究中心与中国－亚非合作中心为国家级研究中心，另设中美关系、军控与国际安全、能源战略、全球治理、海洋安全与合作、“一带一路”研究中心。科研处、对外联络处等部门负责科研管理和对外交流。

国研院现有研究人员逾百人，其中高级职称者约占 44%。从 1992 年起，每年都有研究人员因贡献突出而享受国务院颁发的政府特殊津贴。迄今为止，共有 52 人享受过这一殊荣。

国研院图书馆是目前国内一流的国际问题研究专业图书馆，现有中、英、法、俄、德、日、西共 7 个语种约 30 万册图书。馆藏范围涵盖政治、经济、军事、外交、国际法等学科。

国研院对国内外出版发行双月刊《国际问题研究》（中文版）和其英文版 China International Studies。其中，《国际问题研究》杂志创刊于 1959 年，是国内创办时间最早的国际政治类学术期刊之一。China International Studies 创刊于 2005 年，是中国首个公开出版的外交与国际政治类英文学术期刊，也是国家首批 A 类英文学术期刊和国家社科基金中华学术外译项目资助期刊。

国研院与世界各国研究机构建立起了 30 多个交流平台，还创设了网站和公众微信号，及时发布研究成果，参与公共政策的讨论，介绍中国外交政策。

CIIS研究报告

欧盟全球外交安全战略及其影响

崔洪建

金 玲

徐龙第

步少华

张 蓓

第 18 期

2017年4月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

作者简介

崔洪建　中国国际问题研究院研究员，欧洲研究所所长。主要研究领域：欧洲政治经济安全问题、欧洲一体化、北约与地区安全、中欧关系等。

金　玲　中国国际问题研究院欧洲研究所副研究员。主要研究领域：欧洲一体化、中欧关系以及欧盟对非洲政策等。

徐龙第　中国国际问题研究院欧洲研究所副研究员。主要研究领域：欧洲安全、欧美关系、网络安全等。

步少华　中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员。研究领域包括中东欧地区政治、经济和安全，欧俄关系等。

张　蓓　中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员。研究领域包括英国内政外交及中英关系、北欧次区域合作等。

目　　录

摘要 —— V

前言：欧盟在内外交困中的“战略觉醒”？ —— 1

第一章 欧盟《全球外交与安全战略》要点 —— 5

一、战略目标与对外行动原则 —— 5

（一）战略目标 —— 5

（二）对外行动原则 —— 6

二、政策优先与行动纲领 —— 7

（一）政策优先 —— 7

（二）行动纲领 —— 9

第二章 欧盟对当前外交安全环境的判断 —— 11

一、内外安全威胁交织，反恐与周边维稳成首要任务 —— 12

二、传统安全挑战回归，强化集体安全需求上升 —— 13

三、网络安全成为重大关切 —— 14

四、应对能源安全与气候变化挑战 —— 16

第三章 欧盟实施新战略的主要政策手段 —— 19

一、安全与防务能力建设 —— 19

二、政策框架：扩大政策与周边政策 —— 20

（一）推行“可信的扩大政策” —— 20

（二）提高恢复和适应能力的周边政策 —— 22

三、经济手段 —— 23

（一）制裁 —— 23

（二）贸易与援助手段 —— 25

第四章 欧盟《战略》实施的局限 —— 27

一、经济和财政约束 —— 27

二、成员国意愿不足 29
三、内外协调难度大 31
第五章 欧盟外交和安全战略的影响 33
一、欧盟战略调整对一体化的影响 33
（一）确认共同威胁并寻求政策平衡 33
（二）成员国“意愿联盟”+欧盟协调将成为主要决策和行动方式 34
二、欧盟新战略对周边形势及国际格局的影响 35
（一）“大周边地区”成为欧盟新战略的重中之重 35
（二）管控竞争、塑造规则是欧盟战略的全球目标 36
（三）欧盟新战略对中欧关系的影响及对策 38
结语：英国脱欧与美国特朗普当政对欧盟《战略》实施的影响 41
一、多重影响及其不确定性 41
（一）欧盟外交影响和安全实力受损 41
（二）欧盟将面临机制重塑、资源重组和能力重建的挑战 42
（三）英国强化与美“特殊关系”并借重北约，将与欧盟形成竞争 43
（四）欧盟实施《战略》的阻碍减少、自主性增强 44
二、美国特朗普当政带来不确定影响 45
（一）影响欧美政治互信进而影响欧盟对《战略》实施条件的判断 45
（二）特朗普的政策倾向会削弱欧盟作用并恶化其外交和安全环境 46
三、欧盟的应对及前景 48

摘　　要

本报告分为前言、欧盟《全球外交与安全战略》要点、欧盟对当前外交安全环境判断、欧盟实施战略的政策手段、战略实施的局限性以及战略影响等六部分。

在以“欧盟在内外交困中的‘战略觉醒’？”为题的前言部分，通过对欧盟新旧《战略》出台背景的比较以及对其周边及内部形势变化的分析，指出新《战略》既是欧盟因应当前重大安全挑战的政策纲领，更是为应对内部分离趋势加剧、重新凝聚一体化动力的政治工程。对欧盟《战略》中重点提出的“有原则的实用主义”方针进行分析，认为从固守价值观的外交和安全政策原则向实用主义的转变，是当前欧盟战略观念发生的重大转变，将深刻影响欧盟今后的内外政策走向。前言中还就欧盟《战略》对中国所在的亚洲地区的战略判断作出分析，认为欧盟将以经济外交和平衡外交作为其对华、对亚洲战略的主轴。

在“欧盟《战略》要点”部分，根据对文本的深入梳理，分别介绍了其战略目标、行动原则、政策优先及行动纲领，并探究其内在逻辑。欧盟将维护和平安全、促进经济繁荣、坚持民主法制手段以及维护基于规则的全球秩序作为其战略目标，体现出政治经济并重、内外兼顾的特点。为实现上述目标，《战略》提出“有原则的实用主义”、联合一致、积极参与、责任意识以及建设负责任的伙伴关系五项对外行动原则，其中“有原则的实用主义”作为欧盟对外行动的总原则，标志着欧盟从原有的价值观主导的外交安全思维，向以实用主义为指导的务实政策转变。联合一致、参与和责任原则，强调加强欧盟内部协调、克服畏难心态、勇于参与格局塑造等的重要性，伙伴关系的重点则在突出欧盟将有选择性地加强国际合作，以维护和增进其利益。在确立

行动原则后，欧盟《战略》进而提出维护自身安全、增强恢复和适应能力，以稳定周边、综合应对冲突和危机、建构合作型地区安全秩序以及完善全球治理等五大政策优先。为实施《战略》，建设一个可信赖、负责任和充分协作的欧盟，成为其行动纲领。

在“欧盟对当前外交安全环境的判断”部分，报告将结合欧盟《战略》要点以及其出台的背景分析，重点论述欧盟对当前安全环境的判断，分析其战略思维的形成。在欧盟看来，以极端主义、恐怖主义威胁上升、传统安全威胁回归为特征的形势变化，突出反映出内外安全威胁相互交织的特点；周边地区多方向动荡和网络、能源等成为新的重点安全领域，则反映出欧盟需要同时应对内外及周边东、南两翼形势动荡的复杂态势。

在“欧盟实施《战略》”部分，主要分析欧盟将如何通过防务能力建设、扩大和周边政策框架以及经济手段实施其《战略》。欧盟《战略》将维护自身安全列为政策优先的首位，并将恐怖主义、混合威胁、气候变化、经济波动和能源安全视为主要安全威胁，因此将针对这些威胁加强其防务能力建设。主要举措将包括确保防务预算水平、资源有效利用、成员国国防战略及政策协同、提高在反恐、网络以及能源等特定领域的自卫和防反能力。稳定周边形势、塑造良好安全环境是欧盟《战略》的重点，为此提出改进扩大政策和周边政策框架，并相互协调。其目标是增进欧盟东、南两翼国家和地区的恢复和适应能力（resilience），并通过“可信的扩大政策、提升适应能力的周边政策和有效的移民政策”来确保其处于一个良好的地区和国际环境中。同时通过“先发制人的和平建设（pre-emptive peacebuilding）、积极参与维和与冲突解决，来建立持久和平的政经基础”，同时在欧洲及周边地区建构合作性的地区安全秩序。作

为世界重要经济体和贸易体，欧盟将经济手段作为推行其外交和安全政策的重要手段。根据欧盟《战略》及其政策动向，本节还通过乌克兰危机以及中东北非案例，深入分析了欧盟如何在对外政策中运用经济制裁、贸易和援助等手段，有助于更深入地把握欧盟《战略》的实施方向和特点。

在“欧盟《战略》实施的局限”部分，从当前欧盟内部存在的主要矛盾即经济和财政约束较大、成员国意愿不足以及内外协调难度加大三个角度，对欧盟《战略》的实施前景进行评估。基本结论是：在财政和经济约束方面，由于经济发展仍是欧盟面临的主要问题，因此成员国对外交安全领域投入不足、防务开支持续下降、制约防务能力建设的状况仍将持续，影响到欧盟国家在科研、武器研发和制造上的水平、各国参与 CSDP 框架下行动的积极性以及援助基金的投入和使用。在成员国意愿方面，欧盟国家民众和政治精英对于安全环境和威胁的认知差异，难以为欧盟《战略》的有效实施提供强大的民意基础，同时，欧盟内部决策机制也制约了成员国共同推进外交安全领域合作的意愿。在内外协调方面，欧盟内部权力结构失衡、各国在安全利益、威胁认知上的差异等，削弱了实施《战略》采取协同步骤的努力，“跨大西洋关系”以及欧俄关系的僵局等，都将影响欧盟就外交和安全政策寻求外部协调的效果。

在“欧盟外交安全战略的影响”部分，《战略》的主要目标是在欧盟内部确认共同威胁并寻求政策平衡，并探索将确认成员国“意愿联盟”＋欧盟协调作为主要决策和行动方式的可行性。从目前来看收到了一些成效，但从长期来看，其可持续性仍然受到欧盟自身协调能力、周边地区形势变化和成员国国内因素的制约。在地区和全球层面，欧盟《战略》及其实施将影响东欧乃至中亚、中东、非洲的形势变化，

并对跨大西洋关系、亚洲地区产生影响。最重要的是，欧盟《战略》对亚洲及中国给予了较多关注，其经济外交和平衡外交的政策方向，可能会放大中欧在战略、格局和安全观上的分歧，加剧双方对经济和外交领域的竞争，对中欧战略、经济、外交和安全合作产生复杂影响。

在“结语”部分将集中论述英国脱欧和美国特朗普政府执政对欧盟《战略》实施的影响。英国脱欧无疑将削弱欧盟的外交影响和安全实力，并给欧盟共同安全和防务建设的机制、资源和能力建设提出新的挑战。同时，脱欧后的英国会加强与美国和北约的合作，一定程度上和欧盟构成在欧洲安全结构中的竞争关系。但英国的退出也有利于欧盟减少独立防务建设的障碍。在其言论和主张还未成为具体政策之前，美国特朗普当政对欧盟《战略》实施带来的更多是不确定影响，但也会刺激欧盟通过建立“战略自主”来加快《战略》实施。

前言：欧盟在内外交困中的“战略觉醒”？

2016年6月，由欧盟委员会副主席、外交与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼指导起草的《欧盟外交与安全政策的全球战略》(以下简称《战略》)报告正式发布。[1] 该报告主题为“共享愿景，共同行动：一个更强大的欧洲”，是欧盟在时隔近13年后面临诸多内外挑战的背景下，对其外交与安全环境、目标与原则、政策优先与行动路径等进行的重新评估和全面总结。

在13年前的2003年12月，时任欧盟共同外交与安全政策高级代表索拉纳向欧盟首脑会议正式提交题为《更加美好世界中安全的欧洲》的“欧洲安全战略文件”，并获得通过。在这份“具有里程碑意义”的战略文件中，欧盟首次阐述了其国际角色、战略目标、能力以及手段，并将地区冲突、失败国家、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散和有组织犯罪以及网络、能源安全与气候变化（2008年《欧洲安全战略执行报告》）等非传统安全视为主要威胁。[2]

2013年，在欧盟首份安全战略发布10周年之际，欧盟内外环境已发生急剧变化，欧盟机构及政策研究界就安全战略的更新问题展开讨论，针对自欧债危机以来欧盟国际影响力和地位下降的现实，要求欧盟实现

1 European External Action Service (EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy,* http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf.

2 EEAS, *A Secure Europe in a Better World* - December 2003; ESS Report 2008 39, *Report on the Implementation of the European Security Strategy,* http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf.

“战略觉醒”的呼声很高。同年底发生并延宕至今的乌克兰危机对欧盟形成强烈刺激，加速了其安全战略的更新步伐。在2015年2月的欧盟国防部长非正式会议上，各成员国就修改安全战略以“应对现实威胁”达成共识。随后欧盟共同外交和安全事务高级代表莫盖里尼于6月向欧盟理事会提交“战略评估报告”，并受托于2016年6月向理事会提交新版欧盟外交与安全战略报告。[3] 尽管与2003年时的战略环境相比，欧盟的周边安全形势已发生剧烈变化，其安全关切主要来自周边地区，但在莫盖里尼向欧盟理事会提交的战略评估报告中，欧盟仍自视为“全球外交和安全角色”，战略目标并未降低，仍要在稳定周边的基础上发挥全球影响，并协调运用经济、政治和外交手段来应对安全挑战。因此欧盟新战略仍以“全球”定位。

外部安全环境恶化和美国战略重心转移，的确给欧盟提供了实现“战略觉醒”的动力，但“形势比人强”，国际和地区形势的巨大变化和欧盟的内外困境很快就表明，彰显国际存在的“远大抱负”必须建立在成员国之间能够达成共识、共担责任的基础上。邻近的中东北非地区动荡以及由此产生的针对欧洲的恐怖主义袭击，在2015年下半年愈演愈烈，酝酿于2014年并最终在2015年底集中爆发的难民危机加剧了对欧盟的安全威胁，欧盟也在应对上述危机的过程中暴露出公信力下降、内部共识破裂、政策协调无力的困境。就在莫盖里尼正式向欧盟理事会提交报告的前几天，英国公投脱欧的结果进一步打击了欧盟的公信力和自信心。在这一连串打击下，欧盟《战略》的主要目的逐渐从“展现联盟的国际存在”转变为“在外交安全领域展现共识”。正如莫盖里尼本人在报告序言中指出的，欧盟《战略》出台的背景是由于欧洲地区的“不稳定和不安全”，“欧盟的目标甚至存在本身都受到了质疑”，而且这种质疑“在英国公投脱欧之后尤甚”。[4] 因此《战略》的目的是通过“提出

3 EEAS, *A Global Strategy for the European Union*, June 2016, http://europa.eu/globalstrategy.

4 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.*

并实践一个外向和富有远见的外交与安全政策”，在危机时期鼓舞起欧盟成员国的“自信和责任意识”，并回应欧盟内外关于其“缺乏战略意识和能力”的质疑，以此在成员国之间促成共识并借此维系一体化的方向。为此，最终形成的战略报告花费大量篇幅，不厌其烦地强调欧盟的可信度、内部团结与协作以及责任意识对于战略建构的重要性，同时在战略实施层面也提出了欧盟机构、成员国、次区域和跨区域等多位一体的战略平台概念，以适应欧盟机构权能下降、成员国主权观念强化和次区域自主协调意识上升的新变化。

逐渐修正战略环境优越时期的理想主义而转向实用主义、从“以我为主”的塑造型思维转向承认差异、提倡经验共享的合作型外交，是欧盟《战略》传递出的另一个重要信息。“有原则的实用主义”（Principled Pragmatism）成为《战略》的指导原则，是欧盟对外交安全政策中保守的孤立主义和轻率的干涉主义政策进行反思和比较、并在两者之间“执两用中”的结果。这一实用主义原则意味着身处困局之中的欧盟不再追求机械地维护所谓“欧洲价值观”，而是希望以退为进去赢得时间和空间，进而以克服危机、重塑环境的方式去重新获得外交和安全上的战略主动权。服从于实用主义原则，《战略》以更具建设和包容性的姿态，着重讨论了欧盟将如何利用其扩大和周边政策框架，通过政治、外交、经济和军事等综合手段，去“帮助脆弱国家（而非‘失败国家’）”，系统应对地区冲突和危机，塑造地区合作安全秩序，以此提升战略环境的恢复和适应能力。为此尽管“民主、人权和基本自由”仍是欧盟《战略》追求的目标，但放弃了在2003年《战略》中加诸其他国家的“进步治理”（Good Governance）标准。从这一角度看，欧盟的确正在从以往的政治和战略优越感以及随之而来的政策盲动中清醒过来。

尽管如《战略》所提出的那样，今后一段时期欧盟的战略重点是“如何重塑欧洲安全秩序以及在周边地区建立稳定”，但作为全球行为

体，欧盟认为其安全与亚洲和中国的繁荣“直接相关”，并提出了在亚洲“深化经济外交并提升安全作用”的目标。欧盟将中欧互联互通平台、亚欧会议以及和东盟的合作视为达成目标的机制框架，将达成自贸安排作为深化经济外交的主要手段。在与中国深化贸易投资合作的同时，欧盟将更多关注“公平竞争”问题，并要通过扩大与其它亚洲国家的政治合作、对亚洲安全做出“实际贡献”来实现对中国影响力的某种平衡。**《战略》对于欧盟亚洲战略和对华政策的表述没有脱离其旧有窠臼，纠结于中欧经济竞争并主攻经济外交和试图在亚洲推行平衡外交，仍是今后一段时期欧盟在亚洲战略的主基调。**

在欧盟《战略》推出后，受到英国脱欧公投、美国特朗普当政带来的负面影响刺激，欧盟加快了《战略》实施步伐。在2016年10月获欧洲理事会批准后，莫盖里尼很快于11月提出了《安全防务执行计划》，欧盟将建构“战略自主性”和推进共同安全和防务能力建设，当作了在困难时期推动一体化逆势前行的主要抓手，并在机制重建、财政投入、改革军工体系以及密切与北约合作等方面达成了一些共识，取得了一些进展。在当前欧洲政治波动、经济疲弱的背景下，在欧美关系、地区安全结构有可能从内部瓦解的形势下，欧盟的“战略觉醒”能维持多久并在多大程度上能转化为具体行动并收到实效，取决于其坚持“战略自主”的动力，同时仍然受制于复杂的环境、意愿和能力因素。本报告将在对欧盟《战略》要点及其实施条件进行分析的基础上，结合对形势变化最新进展的思考，对回答上述问题做出有益的尝试。

第一章 欧盟《全球外交与安全战略》要点

欧盟《战略》全文分为前言、摘要、正文和后记四部分，其中正文部分论述其战略目标、对外行动原则、政策优先和行动纲领。

一、战略目标与对外行动原则

《战略》首先回答的是欧盟所追求的利益和价值及其相互之间的关系问题。“和平与安全”、“经济繁荣”、“民主”以及“基于规则的全球秩序”被界定为欧盟对外行动所追求的利益，并认为其所追求的价值“植根于利益之中”。

（一）战略目标

1. **维护和平与安全**。欧盟正面对“内外安全相互交织”的复杂环境，其“自身安全系于周边和邻近地区的安全”。为保护其公民和领土安全，欧盟必须在“预防冲突、提升人类安全以及解决动荡根源等领域维护其更广泛的利益”，“必须拥有足够的自卫和实现政策目标的能力”，并寻求“国际伙伴的合作”。[5]

2. **促进经济繁荣**。《战略》提出的另一战略目标是“为促进增长、就业和平等而营造安全和健康的发展环境”，因为“欧盟（在国际社会中）的强大建立在其繁荣之上”。鉴于未来世界经济增长主要来自于欧

5 EEAS, *A Global Strategy for the European Union.*

盟以外地区，贸易和投资将支撑其未来繁荣，因此实现全球可持续发展目标（SDGs）、建立“强大的内部市场和开放的国际经济体系对欧盟至关重要”。为此欧盟应维护其在“建立公正和开放的市场、塑造全球经济和环境规则以及确保经由海、陆、空和太空路径可持续进入全球公域”等方面的利益。在数字革命的背景下，欧盟的繁荣也“有赖于信息自由流动以及由自由和安全网络所促进的全球价值链”。

3. **坚持民主和法制**。针对欧盟内部的权能纷争，要“提升民主的适应能力”并坚持其在“人权、基本自由以及法制”方面的价值观，确保“公正、团结、平等、非歧视、多元主义以及尊重多样性”。强调“只有在欧盟内部事务中坚持上述价值观才能维护其在外部的信誉和影响力”。在从移民/难民问题到能源、反恐和贸易等各领域，欧盟要同时尊重成员国、欧盟以及国际三个层面的法律体系。

4. **维护基于规则的全球秩序**。作为“中小国家联盟”，欧盟将“通过以联合国为核心的多边机制来促进基于规则的全球秩序”视为关键目标。欧盟要通过促进规则认同来抑制“实力政治”，并将伊朗核协议的达成视为其“成功案例”。认为“建立在国际法基础上的多边主义秩序”是确保其内外和平安全的“唯一保证”，通过“开放的经济和深度的全球联通可以释放其实现繁荣的全部潜能”。[6]

（二）对外行动原则

在明确其战略目标后，欧盟《战略》提出了五项对外行动原则：

1. **“有原则的实用主义”**。基于现实主义和理想主义的结合，欧盟将在孤立主义和“轻率的干涉主义”之间走出一条新路，并以有“原则的实用主义”作为对外行动的总原则。

2. **联合一致**。只有欧盟机构、成员国和民众三位一体联合起来，才

6 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.*

能在全球权力转移和分散的复杂世界里站稳脚跟。欧盟及其成员国的一致利益应体现在目标、政策和行动的一致性上。唯如此才能确保欧洲发挥其确保安全、繁荣和民主的潜能，并在世界上积极有为。

3. **勇于参与、有所作为**。在由全球价值链、技术飞速发展和更多移民形成的、相互联系更紧密的世界里，欧盟将“全面投身于全球市场并共同塑造其规则”。在外来威胁面前退缩只会错失机遇，环境退化和资源短缺、跨国犯罪和恐怖主义不会止步于国界之外，要在对世界事务的积极参与中去“管理充满机遇和挑战的相互依存状态”。

4. **强烈的责任意识**。在更具竞争性的世界中，欧盟必须通过“负责任的参与”去寻求积极的改变，不能指望危机自动消除。责任感将体现在制止冲突、应对危机、促进和解并做出长期承诺。除欧洲及其周边地区，欧盟还应在全球范围内开展行动来解决冲突和贫困的根源。

5. **负责任的伙伴关系**。作为负责任的全球利益攸关者，欧盟将“有选择地”与核心合作伙伴、志趣相投的国家和区域集团共同承担责任并进行合作，提供全球公共产品并应对共同挑战。将在网络化的世界中深化与公民社会和私营部门等关键行为体之间的对话与沟通。

二、政策优先与行动纲领

（一）政策优先

《战略》提出维护欧盟自身安全、稳定周边、综合应对冲突和危机、建构合作型地区安全秩序以及完善全球治理等五大政策优先。

1. **确保欧盟自身安全**。认为当今恐怖主义、混合威胁、气候变化、经济波动和能源安全问题已危及欧盟领土及其民众，“恐怖政治”正挑

战欧洲的价值观和生活方式。为维护安全、繁荣和民主，欧盟必须拥有相称的雄心和战略自主来发展出在边界内外促进和平和安全的能力，从安全与防务能力建设、反恐、提高网络、能源安全以及加强战略沟通等方面来加强欧洲集体安全。

2. **增进欧盟东、南两翼国家和地区的恢复和适应能力**(resilience)。投入于东至中亚、南至非洲中部国家的稳定和复苏，关系到欧盟的切身利益。为确保可持续安全，欧盟必须通过可信的扩大政策、提升适应能力的周边政策和有效的移民政策来确保其处于一个良好的地区和国际环境中。[7]

3. **寻求冲突与危机的综合应对**。欧盟《战略》强调参与周边东部、南部和更远区域冲突解决与和平建设对自身安全的重要性，并寻求对冲突和危机的全面、综合治理。为此提出的路径包括先发制人的和平建设（Pre-emptive Peacebuilding）、维和与维稳、冲突解决、建立和平的政经基础等。[8]

4. **构建合作型地区安全秩序**。《战略》认为，在“去中心化”的国际秩序变动中，全球压力上升和地方抵制增强使得地区安全首当其冲，因此欧盟将在全球范围内支持“合作型的地区安全秩序”。欧盟不寻求“模式输出”而主张互利的经验互鉴，寻求与区域组织、地区国家和全球行为体在双边、次区域、区域以及跨区域层面的合作。《战略》还分别论述了欧盟在欧洲、地中海、中东及非洲、跨大西洋区域、亚洲以及北极地区的地区安全合作目标。[9]

5. **全面、积极的全球治理**。《战略》重申欧盟维护包括联合国宪章原则在内的、国际法基础之上的全球秩序，但承认当前秩序需要改革，并在目标、机制和结构上加以完善以适应当前形势变化。其要点包括：

7 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.*

8 同注7。

9 同注7。

（1）基于问责、代表性、责任、效率和透明原则，改革联合国安理会以及国际金融机构（IMF）；（2）促进开放、公正、基于规则、维护公平竞争的经济体系，提升经济外交，推广涵盖服务业、数字经济、能源和原材料的“新一代自贸协定”；（3）欧盟在开放、公正的经济体系中的利益与全球海洋经济和安全密切相关，欧盟作为“全球海洋安全的提供者”，将推动联合国海洋法及其争端解决机制的“普世化”和有效实施，推动“蓝色经济”发展。

（二）行动纲领

在提出战略目标、原则和政策优先后，欧盟《战略》提出了如何将战略从愿景落实为行动的纲领，呼吁建立一个可信赖、负责任的和充分协作的联盟。

1. **建设可信赖的欧盟**。欧盟的可信度建立在其“团结、成就、持续的吸引力、政策效率和连续性以及对价值观的坚持”，但软实力必要却不充分，欧盟“必须提升安全和防务能力的可信度”，提供充足的防务开支并将防务预算的20%用于装备采购和研发。《战略》将推动欧盟各国实现以下防务能力建设目标，为欧盟、北约、联合国及其他多国安全行动提供足够支持：

（1）提高情报、监视和侦察能力，促成对内外威胁和挑战的共同认知。提高开发远程驾驶飞机系统、卫星通信和自主进入空间、实施永久地球观测能力。在反恐方面，成员国必须完善有关炸药、火器登记和乘客姓名记录的立法，提高安检和武器跨界追踪能力。（2）加大对欧洲数字空间内安全数据、网络和关键基础设施能力的建设，通过可信的数字服务、产品和网络技术来提升网络恢复能力。（3）成员国需拥有全系的高端军事装备以应对外部危机，形成共同的防务规范，包括在总支出中维持35%装备采购份额的标准。欧盟有关成员国防务开支讨论和审查机

制应与北约协同。欧洲防务局(EDA)应通过能力发展计划，在政策和标准协同上发挥关键作用，并推动可持续、创新和具有竞争力的欧洲国防工业发展，这不仅对建立欧洲的战略自主和可信赖的CSDP十分必要，还可以刺激经济增长和就业。[10]

2. **负责任的欧盟**。为在不确定的世界中做出快速和灵活反应，欧盟必须改革外交、共同安全防务和发展政策并提升知识储备。（1）成员国和各机构在《里斯本条约》框架下充分协作的欧盟整体外交。欧盟内部的多样性是“提供共同立场和协调方式的宝贵财富”。（2）更快速和有效的共同安全和防务政策。要通过减少程序、财政和政治障碍来提高战斗部队的快速反应能力，同时提高民事协同能力。（3）更灵活并服务于战略优先的发展政策。（4）培养、吸纳和配备专门人才，为维护稳定、应对冲突和危机提供强大的知识基础。

3. **协作的欧盟**。为实现充分协作，欧盟将在巩固机构（欧盟对外行动署的创立及其成就）和政策创新（“应对冲突和危机的综合路径”以及发展联合项目）成果基础上，在能源外交、文化外交和经济外交等领域推动政策创新。实现经济发展优先与内外政策的整合。为使《战略》得以付诸实施，欧盟将着手更新现有各部门战略，并采用新的地缘战略概念和主题，使《战略》的政治优先得以贯彻，同时对《战略》做出定期评估并发布相关报告。

10 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf.

第二章 欧盟对当前外交安全环境的判断

与2003年首份安全战略出台时相比，欧盟对安全环境和威胁的判断出现了根本性变化。冷战结束后的2003年，欧盟即将大规模东扩，欧洲处于“前所未有的繁荣、安全和自由”时期，主要地缘威胁消失，安全环境优越。欧盟对后冷战时期国际安全秩序的判断非常乐观，认为“全球经济一体化必将深化政治凝聚力”，“相互依存深化将自动带来和平并预防战争的发生”。[11] 与那时相比，欧盟认为当前的外交安全环境已经“退化”（Degraded）：大国博弈而非其理想中的多边主义重新占据国际政治舞台，相互联系更加密切（Connected）、更具竞争性(Contested)和更复杂的(Complex)的当今世界非但没能“自动带来和平”，反而“面临更多冲突和危险”，国际体系的系统性风险上升，传统与非传统安全威胁从内外两个维度同时构成挑战。[12]

与欧盟2003年战略主要关注非传统安全领域不同，在当前战略讨论中，欧盟将反恐与有组织犯罪、外部冲突与危机、混合战争、网络安全、能源与气候变化、移民与流动性问题视为主要安全威胁。[13] 2003年战略中提出的“地区冲突、失败国家和大规模杀伤性武器扩散”三大威胁被“外部冲突与危机”取代，而移民与流动性问题被首次提出，表明欧盟已将乌克兰危机与来自地中海地区的难民问题共同作为重大安全威

11 同注1。

12 European Union Institute of Security Studies (EUISS), *A Changing Global Environment*, August 2016, http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-changing-global-environment.

13 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary*, http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

胁。对反恐与有组织犯罪、网络安全、能源与气候变化等非传统威胁的持续关注，则既表明欧盟将“外部冲突与安全”与内部安全问题相联系的逻辑，也表明其仍试图通过上述领域发挥“全球性”的影响力。

一、内外安全威胁交织，反恐与周边维稳成首要任务

欧盟将来自由中东北非地区动乱引发的恐怖主义以及与周边地区动荡相关的难民危机视为首要威胁，认为“增加投入和加强合作是应对恐怖主义威胁的关键”。同时要加强成员国和欧盟机构间的信息共享和情报合作，包括共享暴力极端主义、恐怖主义网络和外部恐怖分子人员的信息，并在媒体监测和移除非法内容方面合作。欧盟承诺将在供应链安全、保护关键基础设施和加强网络危机管理的自愿框架内提供支持。但在反恐国际合作方面，欧盟仍坚持“价值观认同”的政治标准，认为“坚持价值观”对于打击暴力极端主义至关重要，将在北非、中东、西巴尔干和土耳其开展“符合人权”的反恐合作，并在此基础上与其他伙伴“分享经验并共享方案”。[14]

欧洲面对的恐怖主义威胁具有明显的内外联系的特征。尽管近年来移民、自由流动和安全问题、与南部周边国家进行结构性对话已成为欧盟南部周边政策的重点，如欧盟已经结束了与摩洛哥、突尼斯和约旦的对话，与上述国家签署了自由流动伙伴关系文件。但与此相关的安全威胁持续上升的态势表明，欧盟先期政策的合理性和有效性需要通过调整来得以体现。

早在2015年4月巴黎恐袭发生后，欧盟就出台了《欧洲安全议程》文

14 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary*, http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

件，提出处理内部安全的原则、优先和政策。其中一条重要原则是将内外安全相联系："安全威胁不受边界限制，欧盟内部安全和全区安全相互依赖，彼此联系。欧盟必须在内外一致行动基础上全面应对，加强司法和内政事务与欧盟共同安全与防务政策之间的联系。"内外安全相互关联逐渐成为欧盟评估其周边外交和安全环境的主要视角。在欧盟随后进行的周边政策咨询中，内外安全关联成为主导型议题，加强内外政策关联度的调整方向在其"战略评估报告"中有了更明确的表述："欧盟当前面临的最现实的任务是加强内外政策的一致性，人道主义危机、发展合作以及移民和难民政策等。欧盟的外交、经济、移民和避难以及安全政策需要增加欧洲南部周边国家与其邻国之间的联系。"[15] 欧盟内部安全问题与管控、引导和安置移民密切相关，因此新战略强调加强内部合作，包括信息共享、内部行动协调以及安全领域的研发合作，同时推动与国际伙伴包括美国、周边地区以及新兴行为体在安全领域的对话与合作。

二、传统安全挑战回归，强化集体安全需求上升

在早先的判断中，欧盟认为在全球化和区域集团化背景下，欧洲一体化进程已基本解决了内部安全问题，外部来自俄罗斯、中东欧等传统的地缘不稳定因素也已弱化，欧盟成员国遭受大规模武装入侵的可能性极低。因此欧盟已不将"传统安全"作为主要威胁，2003年战略对领土安全等只字未提，而是将"恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散和失败国家"等非传统安全问题视为主要威胁。[16]

15 同注14。

16 Antonio Missiroli, "The EU in a Multiplex World", EUISS Brief, March 2015, http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-eu-in-a-multiplex-world/.

但近年来欧盟对国际安全形势的判断已发生变化，认为以“经济一体化与政治民族主义分道扬镳”、“大国争夺加剧以及地缘政治回归”为特征的“后—后冷战秩序”（Post-post Cold War Order）正在形成，欧洲面对传统安全威胁“回归”、地区安全环境日趋“硬化”（Harden）的新形势。在欧盟看来，格鲁吉亚战争和乌克兰内战尤其是俄对克里米亚的“吞并”以及持续至今的乌东部冲突，标志着以领土争夺为核心的传统安全威胁“回归”，重新成为欧洲安全的核心议题。欧盟认为，与冷战时期的传统安全威胁不同，俄罗斯运用的“混合战争”模式赋予了传统安全新的内涵。“混合战争”是将“20世纪的传统战争方式与21世纪的战争手段相结合”的新威胁，其手段包括：堵塞敌方指挥、控制和战略通讯系统，进行网络间谍与宣传活动，特种作战，秘密行动，破坏关键基础设施以及经济施压等。其最显著特征是在暴力冲突中使用非军事手段，而将军事力量主要用于制造威慑与胁迫。如俄罗斯在“吞并”克里米亚时将无标识特种部队（“小绿人”）伪装成当地武装的行动，就是心理战和模糊战术的综合运用，导致西方的决策时间大大延长。俄还利用语言优势在克里米亚及乌东地区有针对性地进行“造谣”和散布假情报，并利用媒体建构了一个“新俄罗斯”（Novorossiya）话语体系。俄同时在乌边境地区频繁调兵并进行突击检查、演习，以此来威慑西方及乌当局。在并未使用常规军事手段的情况下，俄实现了对乌领土的“侵占”。“混合战争”模式的出现标志着传统战争与冲突模式的终结，冲突与和平之间的“灰色地带”得以扩展。尽管暴力仍是核心手段，但“混合战争”并不具备明确的军事特征，增加了安全防范和反击的难度。

三、网络安全成为重大关切

欧盟《战略》将“在确保不受威胁的同时保持开放、自由和安全的

网络空间”作为其网络安全的战略优先，并以减少威胁、增强关键基础设施、网络和服务的适应能力并打击网络犯罪为目标。[17] 近年来，欧盟国家日益受到网络犯罪、网络恐怖主义等恶意行为的侵扰，特别是美国大规模网络监控计划的曝光，促使欧盟提升了对网络安全问题的关注，通过出台政策文件、发展网络和信息技术以及提升网络能力来维护其安全利益。

自2008年《欧洲安全战略实施报告》正式将“网络安全”列为全球性挑战以来，欧盟对网络威胁和安全的认识不断深化。2010年欧盟出台的“内部安全战略”明确将网络犯罪、恐怖主义和有组织犯罪并列为内部安全主要挑战，[18] 并把“提升网络空间中公民和商业的安全水平”列入战略目标之一。[19] 为配合“欧洲数字单一市场”的建设，欧盟还于2013年出台首份综合性政策文件《网络安全战略》，将来自犯罪分子、出于政治动机、恐怖主义或国家发起的网络攻击、网络经济间谍行为以及非欧盟国家滥用网络空间对公民进行监视和控制等列为对欧盟国家和企业的安全威胁，并提出五大战略重点，要求在内部安全、执法、外交与防务等领域对网络安全进行综合治理。[20]

2007年爱沙尼亚遭大规模分布式拒绝服务攻击（DDoS）、2008年

17 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary,* http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

18 包括：建设执法和司法能力；与行业合作，以使公民获得能力并得到保护；改善应对网络攻击的能力。“The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps Towards a More Secure Europe”, MEMO/10/598, Brussels, 2010, EU Internal Security Strategy, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0050&from=EN。

19 “Council Conclusions Concerning an Action Plan to Implement the Concerted Strategy to Combat Cybercrime”, 3010th General Affairs Council meeting, Luxembourg, April 2010.

20 一是实现网络恢复能力，包括成员国发展国家能力（以避免“薄弱环节”问题）和“网络安全文化；二是大幅减少网络犯罪，包括需要“强有力的有效立法”，以及改善欧盟层次上的协调；三是制定共同安全与防务政策（CSDP）相关的网络防御政策和能力，包括欧盟和北约之间更好地合作；四是发展网络安全的工业和技术资源；五是为欧盟建立连贯一致的网络空间国际政策，推广欧盟的核心价值，包括需要深化与第三国——“特别是与欧盟有共同价值的志同道合的伙伴”——和国际组织的对话，以及加快第三国的能力建设（有时需与其他利益攸关方合作）。该战略指出，指导欧盟及国际上网络安全政策的原则包括：欧盟核心价值同样适用于物理世界和数字世界；保护基本权利、言论自由、个人数据和隐私；所有人都能接入；民主有效的多利益攸关方治理；共享责任，保证安全。*Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace,* Brussels, 7 February 2013, JOIN (2013) 1 final。

俄格战争期间格鲁吉亚受到严重网络攻击以及2010年“震网”蠕虫病毒导致伊朗纳坦兹核电站离心机损坏等网络战实例也逐渐引起欧盟重视。尽管与美国相比，欧盟不强调发展进攻性网络能力，而更注重网络防御能力建设，但在2014年11月发布的“欧盟网络防御政策框架”也将网络空间与陆地、海洋、天空和太空并列为军事活动领域，强调通过建设“强有力的、具有恢复能力的网络防御能力来支持共同安全与防务政策（CSDP）的结构、任务和行动”。[21] 该政策框架提出五大重点领域[22]和四十多项具体行动措施[23]，成为欧盟应对网络空间威胁的重要原则。同时，欧盟防务局在网络防御能力的技术研究领域非常活跃，网络安全成为其“能力发展计划”的重点目标之一。[24] 欧盟对网络安全威胁的认识已开始向军事领域发展。新《战略》提出要支持成员国间在政策、业务和技术上的网络合作。加强与网络核心伙伴如美国和北约的安全合作，同时通过强有力的公私伙伴关系在成员国、机构、私营部门和社会之间实现信息共享，以此培育共同的网络安全文化并提升对突发事件的应对能力。[25]

四、应对能源安全与气候变化挑战

欧盟新《战略》将能源安全与气候变化作为主要外交和安全挑战，是基于以下判断：首先，能源与气候变化将与全球人口增长和资源短缺趋势相互作用，成为未来国际冲突的重要根源。其次，全球能源格局变化、能源价格异常波动等因素对产出国和消费国都将产生不利影响，

21 *EU Cyber Defence Policy Framework*, Brussels, 18 November 2014, 15585/14.

22 五大重点领域包括：一是支持成员国制定与CSDP有关的网络防御能力；二是加强保护欧盟机构使用的CSDP通信网络；三是促进军民合作以及与更广泛的欧盟网络政策、欧盟相关机构和私营部门的协同；四是改善培训、教育和演习机会；五是强化与相关国际伙伴的合作。

23 EU, “EU Cyber Defence Policy Framework Presents More Than 40 Action Measures”, 17 July 2015, https://ccdcoe.org/eu-cyber-defence-policy-framework-presents-more-40-action-measures.html.

24 EU, *Cyber Defence*, 4 June 2015, http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/cyber-defence.

25 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary*, http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

维护能源安全至关重要。最后，气候变化导致的自然灾害、饥荒、流亡和土地退化等将影响到全球14亿人口，在非洲和南亚等地产生大量移民问题和冲突。同时，全球气候变暖还将影响到生活在邻海地区、占全球60%的人口，对新能源和技术的开发利用提出了更高要求。[26]

为应对这些不利的变化趋势以及由此产生的安全问题，欧盟将在气候变化领域继续发挥领导作用，在内部落实排放交易体系并向外推广，确保巴黎气候变化大会取得有法律效力的积极成果，并在提高资源效率和推进绿色增长方面加强双边合作。由于在气候变化领域欧盟内部立场相对一致，其在国际谈判中具有较强的对外谈判和议题塑造能力，也为其在双边层面推广其理念和政策、从而赢得市场和商机提供了基础。巴黎气候变化大会的成果为欧盟增添了信心，其在新战略中将继续巩固在气候变化领域的主动地位。

和对气候变化领域的乐观判断不同，欧盟也意识到其在能源安全这一内外因素交织领域的“分裂和无力”。成员国内部的立场分化使得欧盟难以在能源政策和战略上共同发声和协调行动，还因此给一些能源供应国（如俄罗斯）提供了对欧盟“分而治之”的机会。[27] **欧盟作为国际能源体的代表性不足，成员国对外能源政策协调不足，成员国对欧盟建立外部能源伙伴关系以确保能源安全的投入不够，是欧盟《战略》要着手解决的三大问题。**因此欧盟的当务之急是加强内部协调和对外能源政策的立场衔接，为此要继续利用周边伙伴关系与供应国和过境国密切合作，推进能源供应来源和路线的多样化，并着手在邻近地区建立一体化的能源供应市场，并在南部天然气走廊等问题上取得实质性进展。要在建立欧盟能源联盟的框架下推动各国能源政策的有效协调，加大对关键基础设施的投入，以此改变内部能源市场碎片化的现状。欧盟相信，“内部能源联盟的建设将对其与俄罗斯、高加索和中东地区发展平衡关

26 *European Union Global Strategy: Energy &Climate Change*, http://europa.eu/globalstrategy/en/energy-climate change.

27 同注20。

系起到积极的促进作用”，为欧盟外交安全战略的实施提供更好的条件和空间。[28] 为此欧盟《战略》提出，要将欧洲能源安全的内外维度整合进能源联盟建设，为减少对俄罗斯的能源依赖，“尤其在天然气领域要寻求能源来源、路线和供应商多样化”，并促进第三国的最高核安全标准。通过能源外交加强与可靠的能源生产国和过境国的关系，并支持相关基础设施建设并确保其透明性及符合欧盟法律。同时充分发挥内部能源市场的作用、专注于可持续能源和能源效率，发展能源反流、互连网络以及液化天然气（LNG）存储的基础设施。[29]

28 同上。

29 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary,* http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

第三章 欧盟实施新战略的主要政策手段

一、安全与防务能力建设

欧盟《战略》将安全与防务能力建设作为其首要的战略优先，认为欧洲必须拥有“适度的野心和战略自主权”来加强外部危机管理能力的建设，应对恐怖主义、混合威胁、网络和能源安全、有组织犯罪和外部边界管理挑战等外部危机，同时实现内部互助和团结。北约仍是多数欧盟成员实现集体防御的主要框架，欧盟将充分尊重并深化与北约在互补、协同、包容和决策自主权上的合作。欧洲安全防务有赖于双方的自主行动与密切合作，可信的欧洲防御能力才能确保“跨大西洋伙伴关系”健康发展。成员国要在防务技术、政策和预算方面协调，增加开支并善用资源以支撑更深层次的合作，并通过国防规划周期和能力发展的渐进式同步和相互适应来加强战略协同。充分利用欧洲防务局的潜力并与跨国公司合作来加强科研、建立强大的欧洲国防工业，是安全防务能力建设的必要条件。[30]

在共同安全与防务政策（CSDP）框架下的防务能力建设是欧盟应对传统安全威胁、介入地区冲突的主要手段。自2000年启动以来，欧盟已执行30多起CSDP行动，涉及冲突预防、危机管理、稳定局势等方面，在安全和防务领域已具备一定的组织规划能力和较为丰富的行动经验。但欧盟在欧洲安全问题上对北约的依赖，使得欧盟国家在加强防务能力

30 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary,* http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

建设方面一直缺乏足够意愿，投入不足。CSDP在部队生成、共同资金使用、武器装备、情报和后勤等方面的缺陷和困难，常常限制其执行任务的范围、规模、战略纵深和管理能力。如欧盟战斗组虽一直处于待命状态，但从未实际部署；“里斯本条约”规定的“永久结构性合作”和《欧洲联盟条约》第44条（由成员国组成意愿联盟执行安全任务）也从未落实。

欧盟认识到，在当前 “退化”的安全形势下，尤其是要在内外安全威胁相互交织的复杂环境中，应对兼具传统与非传统安全特征的“混合威胁”，自身防务能力的短板愈发明显，无法适应形势需要。防务能力的缺陷会严重制约欧盟的安全和外交行为，难以满足其周边维稳和全球作为的战略目标。何况在美国对欧洲安全“责任”意识下降的情况下，欧盟加强防务能力建设的任务更加突出。因此在围绕新战略的讨论中，欧盟强调自身“尽管不是一个安全（Security）组织，但至少应当加强防务(Defense)能力”。[31] 欧盟《战略》以弥补防务能力缺陷、提升处理内外安全威胁能力为目标，同时将能力建设的重点放在“防务”而非“安全”上，也表明欧盟对与北约在安全事务分工问题上的新认识：北约提供以战略威慑为后盾、以应对传统安全威胁为目标的集体安全，CSDP则将以危机处理和管控为手段、以应对内外安全相交织的“混合威胁”为目标。

二、政策框架：扩大政策与周边政策

（一）推行“可信的扩大政策”

欧盟《战略》将推行基于严格和公平条件下的“可信的扩大政策”作为应对周边安全威胁的主要政治和外交手段，并认为在“现代化”

31 EU, *The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World.*

和“民主化”的政策导向下，扩大政策在提高相关国家恢复和适应能力方面“无可替代”，因此在欧盟安全战略尤其是周边维稳中发挥重要作用。[32]

扩大政策是欧盟通过入盟谈判和入盟前援助工具（Instrument for Pre-accession Assistance）推动候选国的政治、经济、社会结构改革的政策，是欧盟进行对外扩张的最重要和直接的政治、外交手段，并服务于其安全战略。在“民主改革降低安全风险”的逻辑下，促进地区稳定和“去军事化”是欧盟扩大政策作为安全手段的重要体现。由于危机频发，近年来欧盟的软实力和吸引力下降，候选国如土耳其等的入盟热情和改革动力均有下降。同时，来自欧盟内部对扩大的需求也在减弱。欧盟仍处在消化上一次扩大成果的过程中，应对各种危机也加重了欧盟自身治理的负担，其扩大过程明显减速。

扩大政策仍是欧盟在土耳其和西巴尔干地区首选的外交和安全手段。《战略》强调指出，来自移民、能源安全、恐怖主义和有组织犯罪等威胁，将欧盟与其扩大对象西巴尔干地区和土耳其“紧密联系且只能合作应对”。[33] 2015年4月，欧盟外交和安全事务高级代表莫盖里尼的特别顾问娜塔莉·图奇就将“加深对土耳其和巴尔干的承诺”列为欧盟新的外交和安全重点之一。但目前这些地区的改革成果仍然可逆，欧盟地位和影响力“不进则退”，加上俄罗斯等国也有在该地区扩大影响力的雄心，欧盟扩大政策仍面临挑战。欧盟将继续通过融合和联系政策，推动候选国政治、法制改革，通过经济合作来建立“睦邻关系”，同时寻求其在反恐、安全部门改革、移民、基础设施建设、能源和气候变化、人文交流等领域提供支持与合作。[34]

32 EEAS, *Strategic Review - The European Union in a Changing Global Environment - Executive Summary,* http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

33 同注32。

34 同上。

（二）提高恢复和适应能力的周边政策

周边政策是欧盟外交、安全领域的重要政策工具，遵循扩大政策的基本逻辑和框架，其对象几乎囊括欧盟所有邻国。欧盟周边政策融合了贸易、发展、援助、政治、外交等手段，是其扩大安全范围、施加外交影响的重要政策工具。欧盟《战略》认为，其周边政策的基础是欧盟“持久的吸引力”可以带动周边国家和地区转型但“不针对任何国家”（如俄罗斯）。东部伙伴关系和南部地中海政策是欧盟利用周边政策塑造安全环境的主要抓手，具体措施包括与地区国家建立“深入全面的自由贸易区”（DCFTAs）、扩展泛欧网络和能源共同体、建立更广泛的物质、数字、社会和文化联系等。[35]

欧盟此前周边政策的核心内容是：不向伙伴国提供入盟前景，但承诺加强经济融合、提供进入统一市场的特惠条件，条件是伙伴国基于对人权、民主等“价值观承诺”，接受一系列政治、经济和体制改革。近年来欧盟的周边政策几经变化：2008年前后先后确立南向的“地中海伙伴关系”和东部伙伴关系；“阿拉伯之春”后又推行“更多换更多”激励机制，与“民主改革表现优异的国家优先发展关系”，试图通过综合手段将东、南部周边区域转化为环绕欧盟的“和平、稳定、繁荣之弧”。[36] 但欧盟周边政策的实施遭遇重大挫折：技术官僚特性使欧盟对他国地缘政治关切“不敏感”，导致与俄关系恶化；对外干涉政策和对价值观外交的迷信，也导致南部地中海地区不稳定态势升级。“繁荣、稳定之弧”沦为“贫困和动荡之源”。

从维护自身安全考虑，欧盟开始检讨其周边政策。2015年3月欧委会发起针对周边政策的咨询，检讨其政策效果和基本原则。结论是其周边政策在设计与执行上均存在缺陷，按照“统一标准”逻辑设计政策，差异化做得不够。16个对象国除与欧盟地理位置相邻外，国情及与欧盟

35 同上。
36 EEAS, *European Neighborhood Policy (ENP)*, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf.

关系千差万别。对于合作意愿强的国家，欧盟为其改革提供的激励机制不足，对合作意愿低的国家又无从发挥影响。因此“没能对周边地区形势变化做出足够反应，没能反映伙伴国期待的变化，没能保护欧盟的利益。”[37]

提升周边国家和地区的恢复和适应能力（Resilience）是新《战略》提出的一个重要概念和政策目标，其实质是欧盟周边政策逐渐抛弃理想主义色彩，在降低伙伴关系国入盟期待的同时，明确伙伴国各自差异并为其“量身定制”政策，同时在经济发展、贸易、联通性、流动、安全和治理等诸多领域明确政策重点。实现与周边国家在反恐、打击腐败和有组织犯罪、保护人权等领域的合作，取代了之前的“价值观承诺”成为欧盟周边政策的首要目标，因此欧盟“将支持具有包容性和负责的政府（及其政策）”，同时根据各方的具体情况采取针对性对策。周边政策转向是欧盟《战略》提出的“有原则的实用主义”最为重要的体现之一。

三、经济手段

（一）制裁

欧盟历来重视制裁手段在其共同外交与安全政策中的运用。《罗马条约》中就提及通过协调成员国贸易政策来对外进行经济制裁的重要性；《马斯特里赫特条约》创立的共同外交与安全政策也包括制裁在内的“限制性措施”（Restrictive Measures），并将制裁从经济领域扩大至政治领域。《马约》实施至今，欧盟已针对不同行为体实施了28次制裁，涵盖危机管控、民主与人权促进、战后制度重建、大规模杀伤性武器扩散以及国际反恐五大领域。主要措施包括武器禁运、贸易、财政、外交制裁、旅行禁令、抵制文化交流并与第三国协同制裁等。近年来，在欧盟缺乏硬实力手段处理安全事务、对外军事干涉意愿下降的背景

37 European Commission, *Joint Consultation Paper towards a New European Neighborhood Policy*, December 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/neighbourhood/consultation/consultation.pdf.

下，尤其是在应对乌克兰危机中，制裁作为欧盟安全政策手段的重要性上升，其内涵、功能及目标也发生变化。

首先，对俄罗斯制裁及其反作用促使欧盟改变对制裁手段的认识。由于俄的巨大体量以及欧俄之间复杂的相互依赖关系，对俄制裁不仅招致其反制裁，更加剧了欧盟内部分裂的危险。为此欧盟不得不软化立场，将外交目标与制裁手段相结合。欧盟提出将制裁实施情况与明斯克第二阶段协议执行情况挂钩，将外交解决与制裁手段协调使用。为此，欧盟在其近期发布的世界安全形势评估中进行了总结，称将采用综合手段来提高制裁的灵活性和有效性，将其打造成“强有力的安全工具”，以应对外部的冲突和危机[38]。其路径包括：将制裁与外交手段（如政治对话）更好地整合。作为新型综合安全手段的关键部分，外交将放大制裁效果，有助于实现“共同外交的全部潜力”。

其次，在全球经济相互依存加深的背景下，欧盟正在更新其对实施有效制裁的认识。由于相互依存，传统上单纯注重向制裁对象进行施压或强制的概念已难以持续，欧洲政策研究界提出在制裁的三项功能“强迫（Coerce）、约束（Constrain）和宣示（Signal）”中，要“将制裁的强迫功能逐渐通过约束和宣示来完成”，并根据持续的效果评估，不断调整制裁目标而不局限于初始制定的制裁目标。[39] 如在对俄制裁上，欧盟并未将俄是否退出克里米亚作为最终目标，而是将制裁与乌东部局势演变、明斯克协议是否落实等具体目标相挂钩。[40] 近期欧盟因白俄罗斯

38 EEAS, *The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World*, http://europa.eu/globalstrategy/node/15.

39 Francesco Giumelli, “How EU Sanctions Work: A New Narrative”, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Papers, May 2013. 制裁的强迫功能指强迫对象满足制裁方要求，迫使其行为改变（Behavior Change）；约束功能指制裁方采取措施削弱对象实现其政策目标的能力，但不对其做出特定的行为要求。宣示功能则侧重外交和政治影响，建立起制裁对象、制裁方民众以及国际社会对制裁的积极认知。

40 如欧委会主席容克称，“不应让俄是否退出克里米亚成为影响欧俄务实关系建设的桎梏”。“容克：欧洲必须改善与俄关系 不能让美决定欧俄关系”，环球网，2015年10月9日，http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-10/7713936.html。

国内人权状况有所改善而暂停对其制裁，也反映出其运用制裁手段的灵活性，这与美国对制裁的运用出现较大差异。

欧盟对制裁手段的重新认识和倚重，反映出其共同外交和安全政策更灵活、务实的变化。作为能够使欧盟扬长避短的安全手段，制裁在其新战略中将占据重要的位置。

（二）贸易与援助手段

欧盟是世界上最大的贸易集团和最大的援助提供方，贸易和援助政策也成为欧盟发挥政治外交影响、改善安全环境、实现安全目标的重要工具。自1999年欧盟获得外交和安全授权、形成其安全与防务政策后，就开始提倡“综合手段”（Joined-up Approach）的运用。[41] 2003年《欧盟安全战略》中明确指出，为在源头上应对安全威胁，必须协调运用包括政治、外交、贸易、援助、人道主义与危机反应在内的所有手段。《里斯本条约》也强调利用所有手段和资源，让对外行动更一致、有效并更具战略性。

采用综合安全手段是由欧盟的实力特点及其安全定位决定的。欧盟以“软实力”见长，被视为规制性力量。基于其历史经验，欧盟对和平与安全问题、实现持久繁荣有独特理解，认为简单使用武力不能实现安全目标，需要全面动用各种政策手段，包括有效利用贸易政策和援助政策。欧盟目前是世界80多个国家的最大贸易伙伴、40多个国家的第二大贸易伙伴。贸易政策也是欧盟一体化程度最高的领域，欧盟在贸易政策方面的权能最大，其贸易政策已成为有力的外交和安全政策手段。除为制裁提供支持外，欧盟还通过贸易手段形成激励机制，鼓励第三方与其发展政治和安全关系。近年来，由于欧盟总体经济活力下降以及新兴市场崛起，欧盟利用贸易手段实现外交安全目标的局限性显现，但欧盟仍将在新战略中加大贸易的促进作用。欧委会贸易委员马尔姆斯特伦在

41 EEAS, “Increasing Demand for EU as Security Provider - EU Military Staff Interview Federica Mogherini”, 18 September 2015, http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/180915_mogherini-interview-eumc_en.htm.

2015年6月表示，欧盟贸易政策必须支持外交和安全政策，必须朝着共同的更广泛的目标努力，贸易政策支持“全球安全、全球发展和在全球传播欧洲价值观”。

在援助方面，欧盟是最早将援助与实现其安全战略目标联系在一起的行为体。援助政策被视为欧盟提升安全利益、输出制度和价值观的有效手段。欧盟发展援助的主要对象依次是欧洲地区、非洲、中东地区，反映了其外交和安全的重点区域。尽管欧盟援助政策出现了因政治附加条件而难以推动、机制繁琐、项目重叠以及协调不利等缺陷，但援助政策仍是欧盟在其安全战略重点关注地区发挥政治和安全影响力的重要手段。贸易和援助政策能体现并放大欧盟的优势，在其新战略中仍将是重要的综合手段之一。

第四章 欧盟《战略》实施的局限

一、经济和财政约束

当前及今后一段时期欧洲的经济和财政环境为欧盟《战略》提供的支持有限，甚至可能形成阻碍。

尽管欧元区债务危机困难时期已过，当前欧盟经济仍处于脆弱的复苏期，仍有下行风险，增长不平衡状况虽有缓解，但仍有塞浦路斯、意大利、克罗地亚和芬兰等4个国家出现负增长。受复苏带动以及财政整顿、紧缩措施的影响，欧盟财政状况有所改善，但债务压力依然很大。2010至2014年欧盟财政赤字占GDP比重持续下降，由6.4%降为3%。根据欧委会预测，2015、16年欧盟财政赤字比重将分别继续下降2.6%和2.2%。欧盟公共债务占GDP比重虽仍有上升且仍高于60%的上限，但增幅也呈下降趋势。尽管当前欧盟国家财政状况有所改善，但公共债务水平仍普遍较高，因此财政整顿和紧缩政策在未来一段时期仍将持续。其中意大利、西班牙可能实施小幅财政宽松，德国放松幅度稍大，英国仍在削减财政支出以尽早实现扭亏为赢。

欧洲当前及今后一段时期的经济、财政状况将直接影响到欧盟新战略的制定和实施。**首先是经济、难民等议题仍将占据欧盟及其成员国的主要议程，尽管《战略》强调解决上述问题的外交和安全途径至关重要，但成员国普遍重视不够。**近年来欧盟国家主要关注迫在眉睫的债务、财政、增长和难民问题，安全问题很难被放上议事日程。如2008年

至2013年底的6年间，欧盟理事会没有讨论过安全防务问题。直到2013年12月乌克兰危机爆发后，欧盟理事会才开始关注安全防务问题。[42] 此后随着乌克兰危机和难民危机的发酵，安全事务在欧盟议程中的重要性开始上升。但由于欧洲当前处于危机叠加时期，经济治理的任务繁重，其他领域的问题仍将分散欧盟对外交和安全问题的注意力。

其次是欧盟国家防务开支持续下降、制约防务能力建设的状况仍将持续。实施财政紧缩后，几乎所有欧盟国家都将防务预算作为主要削减对象，目前各国防务开支GDP占比从0.81%到2.09%不等，2005年至2014年间，欧盟28国的防务预算累积下降9%，占GDP比重从2008年的1.5%降到了2013年的1.34%。[43] 财政约束也减少了欧盟国家在科研、武器研发和制造上的投入。欧盟国家军事技术老化，投入严重不足，且缺乏新项目。自2006年以来，欧洲在国防研发上的投资下降30%，装备采购和研发占防务预算比重只有19%，比美国低10个百分点。欧盟平均单兵武器装备和研发费用为23839欧元，远低于美国的102264欧元。欧盟关键战略能力也明显不足，特别是战略性空中和海上补给、空中加油、情报、监测、目标获取与侦查等能力尤其缺乏。一些国家战斗机、攻击和运输直升机的准备度低于50%。军队训练缺乏装备，新装备也缺乏部署和使用。此外，各成员国存在特定军事能力过剩和相互重复的现象，造成资源效益低下。如各国装甲运兵车的武器系统多达37种，战斗机有19种。欧洲84%的军事设备采购发生在国家层面。欧盟的“汇聚与共享”项目下的进展不大，在装备采购上的协调较差，成为各国军队高效兼容以及对外行动的重大障碍。此外，欧洲军工业碎片化比较严重，相互之间的国防技术和工业基础（DTIBs）差别很大，各国均支持自己的军工企业。因此，成员国常以“欧盟运行条约”第346条为由，防务采购偏向本

42 EU, European Council Resolution, 19/20 , December 2013, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.

43 Delores Institute, “The EU and Our Collective Security: Stronger Together!”, http://www.institutdelors.eu/media/eucollectivesecuritydelors-vitorino-lamy-letta-bertoncinijdijune16.pdf?pdf=ok.

国军工企业，经济和金融危机甚至导致防务采购的“再国家化”。[44]

再次，财政约束还影响到各国参与CSDP框架下行动的意愿。在2010年至2014年间欧盟的行动和任务中，欧盟部署的文职人员、警察和军人的数目减少了1677人，降幅达25%。[45] 各成员国政府受民众和舆论牵制，不愿发起主动行动，对其他成员国行动的支持也十分有限。如各国民意对在利比亚和马里采取高风险的军事行动支持率极低，制约了共同行动的开展。

最后，财政制约还影响了欧盟有效的外交政策手段之一——援助基金的投入和使用。欧盟进行国际援助的资金主要来源是“欧洲发展基金”（European Development Fund）和“发展合作工具”（Development Cooperation Instrument）。在欧盟2014/2020年预算中，两者都不同程度削减。其中欧洲发展基金的外援资金由欧委会提议的299亿欧元减到269亿欧元。[46] 法国、奥地利、比利时、克罗地亚、立陶宛、荷兰、波兰等国均削减发展援助。受欧债危机影响严重的意大利、希腊、西班牙等国用于发展援助的金额仅占其总收入的0.2%，中东欧国家则在0.1%左右。[47] 就连历来对发展援助积极的北欧国家也出现变化，丹麦、芬兰均削减官方发展援助，其中芬兰削减幅度达43%。[48]

二、成员国意愿不足

欧盟一直试图加强各国合作防务，但防务合作涉及各国主权核心部分，主要安全责任仍掌握在成员国手里，且缺乏向欧盟机构进一步让渡

44 EU, *Europe's Response to Sustainability Challenges :Delivering the 2030 Agenda,* 20 December 2016, http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/en_strategic_note_issue_4.pdf.

45 同注43。

46 “EU Finally Agrees on 2015 Budget, but Development Funding Remains in Limbo”, https://www.devex.com/news/eu-finally-agrees-on-2015-budget-but-development-funding-remains-in-limbo-85133.

47 “Commission Laments EU Development Aid Cuts”, http://www.euractiv.com/sections/development-policy/commission-laments-eu-development-aid-cuts-316258.

48 同注47。

权利的意愿。即便当前欧盟认为其面临的安全威胁上升，但各成员国对威胁的认知和政治经济形势存在差异。

2015年4到5月，皮尤研究中心在法国、德国、意大利、波兰、西班牙和英国六国以及美国和加拿大进行的民意调查表明，“北约公众把乌克兰危机归咎于俄罗斯，但不愿提供军事援助”。针对“若俄罗斯与其邻国发生军事冲突，而该国恰好是我们的北约盟国，你认为我国是否应该使用军事力量保卫该国”这个问题，超过半数的受访者都认为“不应该”，其中德国为58%、法国为53%、意大利为51%。[49] 在没有迫在眉睫的“生死攸关”威胁情况下，要调动和激发欧洲人对军事事务的兴趣并非易事。

在欧盟外交安全新战略的酝酿过程中，欧盟发布的阶段性评估报告认为，欧盟虽非军事联盟，但不能忽视“共同安全与防务政策”中的“防务”问题。[50] 但CSDP很大程度上仍是由成员国主导的进程，如果没有成员国的倡议、承诺和支持，CSDP难以推进和落实。从决定设立一项行动，到（军事）能力的提供，再到财政资源及对行动本身的政治支持，成员国都起着核心作用。若无成员国在政治、人力、资金上的主动倡议和大力支持，几无可能发起任何一项行动。[51] 尽管欧盟有意重拾防务建设，但在欧盟自身缺乏军事实力而主要依靠成员国自主贡献的现状下，其实施前景充满不确定性。

49 “NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid”, http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/.

50 EEAS, *The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World.*

51 自2010年以来，欧盟共发起10项CSDP行动，包括四项军事行动和六项民事行动。但成员国的承诺水平和资金贡献都很低。在四项军事行动中，两项是训练任务，一项是派往中非共和国的咨询团（EUMAM RCA）。2010年以后的几乎所有行动都遇到资源紧张的问题，包括军事人员短缺、资金有限等。参见Thierry Tardy, “CSDP in Action: What Contribution to International Security”, *Chaillot Papers,* May 2015, pp.43-44。

三、内外协调难度大

共同利益是欧盟成员国进行战略协调、合作的基础。在当前多重危机冲击下，成员国利益分化，对外政策出现“再国家化”现象，加大了欧盟内部协调的难度。[52] 债务危机暴露出成员国的经济利益分化，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利益既交叉又相区别的国家集团。难民危机则集中表现了欧盟的东西差异和政治利益冲突；乌克兰危机也同样反映出成员国在安全威胁和应对上的不同认知和政策优先。

在共同外交与安全战略制定和实施问题上，欧盟也将面临因成员国外交、安全重点不同而难以形成合力的窘境。如南部国家关注西亚北非，而中东欧国家关注东部周边，西班牙、葡萄牙则重视拉美和巴西。与中、俄、美的利益关系也不同，难以形成一致立场。北欧和东欧成员国希望在巴尔干有所作为，南欧则希望以非洲为政策优先。尽管《里斯本条约》确定了统一的对外政策框架，但一致同意的决策原则使成员国得以继续保持在对外政策领域内的独立性。

法、德等大国作为领导核心的意愿和能力弱化，削弱了立场协调的基础。英、法作为欧盟防务能力最强的国家，更倾向在欧盟框架外采取行动，但英国脱欧显然加剧了法国的负担；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。在涉及欧盟对外政策的关键领域，无论是乌克兰危机，还是难民危机，法德都未能展现出在欧盟层面加强协调、推动共识的领导能力。

欧盟机制和权能受到限制也削弱了内部协调能力。欧盟对外政策高级代表和对外行动署的设立，为欧盟在外交安全领域内成为核心行为

52 该观点见2013年ECFR欧盟对外政策记分卡以及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里，因此“再国家化”主要指成员国缺乏协调，各行其是的现象。

体提供了制度，但成员国的矛盾和分歧限制了新机构的作用和能力。成员国在外交安全政策领域表现出与欧盟机制平行、甚至具有竞争性的行为。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相竞争，妨碍了欧盟共同利益的实现。”[53]

欧盟试图加强与其他机制合作的目标也将受到限制。欧美“跨大西洋关系”是欧盟新战略要达到“周边维稳”和“全球作为”目标的首要借助对象。对外交安全目标认知差异、军事能力差距和决策机制不同，是欧美关系不对称的结构性差异。在当前国际格局剧烈变化之际，跨大西洋关系也面临转型。尽管欧美作为“传统力量”在维护现有国际秩序主导地位方面有共同利益，如TTIP就意在继续主导国际贸易、投资规则，遏制新兴力量上升，但在国际力量转移的背景下，欧美各自的外交安全政策优先出现较大差异，在战略重点上出现“严重偏差”，着眼于周边的欧盟和更加重视亚太的美国难以寻求在外交安全领域内的深度合作。[54]

53 Rosa Balfour and Kristi Raik (ed.), “EEAS and National Diplomacies”, EPC Issue Paper, No 73, p 40-90, March 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf.

54 Robin Niblett, “Europe: Transatlantic Relations Still Drifting”, 20 March 2014, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Americas/us0510_niblett_europe.pdf.

第五章 欧盟外交和安全战略的影响

推出新的外交安全战略是欧盟对当前内部一体化、周边地区以及总体国际形势深刻变化作出的反应，其对国际局势、外交格局和安全环境的判断，可以集中反映出欧盟国家的集体意识。欧盟的战略方向和目标也将一定程度上体现为集体行动，作为现有国际格局中重要的传统力量，将影响到格局变化的方向和速度。欧盟新战略中对包括中国在内的新兴力量及其作用的认识，将成为今后一段时期欧盟处理对华关系的理论来源和政策依据，将对中欧关系产生重要影响。同时，欧盟新战略的实施也将对中欧合作，尤其是中欧和平伙伴关系的构建产生实质性的影响。

一、欧盟战略调整对一体化的影响

（一）确认共同威胁并寻求政策平衡

欧盟新战略的着眼点首先是通过政策辩论、形成共识并付诸行动来适应当前变化并将一体化向前推进。针对当前欧盟内部在因应危机过程中出现的“国家化”和“次区域化”现象，新战略将在各国、各区域的不同关切和政策优先中寻求最大公约数，从而确保外交与安全政策的共同性，但共同性必须建立在平衡性基础之上。来自地中海地区的难民问题和巴黎恐袭，有利于欧盟平衡此前由于乌克兰危机引发的外交重心东

移、传统安全关切上升的状况，避免对俄罗斯造成过度刺激，也有利于欧盟强调对外共同外交安全政策与内部司法和边境事务合作之间的共通性。从目前主要讨论的五大共同威胁来看，欧盟新战略试图处理传统与非传统、内外以及东、南向不同威胁之间的矛盾，最终集合了传统与非传统安全因素的“混合威胁”将成为共同威胁和战略目标，并在战略方向上体现内外并重、东南兼顾的原则。

（二）成员国“意愿联盟”＋欧盟协调将成为主要决策和行动方式

在确认平衡的、共同的外交和安全目标后，欧盟新战略的落实程度和执行效率仍将受到影响，欧盟需要找到能够适应内部新变化的有效的决策和行动方式。为适应成员国外交和安全目标分化的现实，欧盟将确认并推行此前已经出现的决策和行为方式，在“欧盟协调和成员国负责”之间保持平衡，为此欧盟体现出灵活立场，释放出部分权能，鼓励成员国在外交和安全领域承担更多责任。

“利比亚模式”和“诺曼底模式”是成员国“意愿联盟”在欧盟对外行动中采取的主要行为方式，在新战略中将得到确认和提升。“利比亚模式”是英法主导的对外军事干涉模式。利比亚危机是《里斯本条约》生效后欧盟面对的第一场重大外交和安全挑战，英法不仅主导了对利比亚的军事行动，欧盟机构尤其是对外行动署处在边缘化的位置，并且在政治上也表现出支持大国意志的立场。英法在国内政治和国家利益的驱动下，在欧盟机构之外构建意愿联盟主导对外军事干涉，表明其作为仍具有地区和全球目标的大国，将不会受限于欧盟共同外交与安全政策。

“诺曼底模式”则是法德主导推动乌克兰危机政治解决的方式，因2014年6月6日法国利用纪念诺曼底登陆70周年机会，邀请俄罗斯总统普

京赴诺曼底就乌克兰危机进行协商而得名。欧盟方面由德、法主导，与乌克兰、俄罗斯两个利益攸关方，通过电话会议、外长会议以及峰会等不同形式推动乌克兰危机的政治解决。诺曼底四方迄今已举行四轮峰会并产生了两份明斯克协议，2015年2月的第三次诺曼底四方会议签署的明斯克第二阶段协议，成为乌克兰危机的基本解决框架。尽管乌克兰危机仍存变数，但德、法均积极维护诺曼底方式的核心作用，在波兰等国要求改变该模式或建立新平台时，德、法领导人都表态要加强该模式且无需新的谈判平台。欧盟机构和其他成员国被排除在“诺曼底模式”之外，是典型的域内大国协调模式，这表明欧盟在对外行动上已经采取的灵活立场。在巴黎恐袭发生后，法国向欧盟请求启动《里斯本条约》第42条的互助条款给予援助，其他成员国以直接参与配合其在中东反恐、或是协助法在海外的其他安全行动的形式提供援助。这是欧盟在应对包括恐怖主义攻击在内的“混合威胁”时加强机制协调与意愿联盟相结合的新进展，既能尊重欧盟的法律框架，体现欧盟的整体意志，在发出强烈的政治象征意义的同时又能确保做出有效反应。

二、欧盟新战略对周边形势及国际格局的影响

（一）“大周边地区”成为欧盟新战略的重中之重

周边地区动荡是影响欧盟外交和安全环境最为直接的因素，因此包括东欧、中亚、中东以及非洲在内的“大周边地区”是欧盟新战略的重中之重。与周边形势变化相联系，与2003年战略产生时欧盟强烈的对外扩张动力和乐观情绪不同，此次欧盟战略更新的动力首先是受周边地区的危机驱动。在对其扩大及周边政策的检讨中，欧盟已意识到原有政策框架中存在着扩大与周边政策界限不清、“误导”周边国家并造成俄罗斯“误解”以及政策手段单一等问题，在其战略评估中更明确承认“需

要更新‘周边’概念并更加重视‘周边的周边’”，“需要增加对周边的承诺、对中东北非政策进行再反思并且重新定义与非洲的关系。”在原有的扩大及周边政策外，为稳定周边形势，欧盟将试图发展出更多与周边国家“具有共同利益导向”、尤其是在移民和安全领域内共同利益的政策手段，以发展某种“特殊关系”。

具体而言，欧盟将加大对周边政策的投入力度。尽管欧盟整体预算下降，但在2014—2020预算年度用于周边政策的投入仍高达154亿欧元。[55] 从方向上来看，欧盟需要在东部周边“冻结冲突”并稳定形势的基础上，提升其预防和解决冲突的政策能力，通过与北约及欧洲安全合作组织的有效合作，来与俄罗斯重建欧洲安全架构；采取灵活、有区别的国别战略，为真正寻求与欧盟建立密切经济和政治联系的国家，提供从经济到政治、治理和社会层面的全方位改革支持。在南部周边尤其是中东北非地区的动荡提升了欧盟调整战略和政策的紧迫性，该地区甚至被认为是“欧盟的核心利益”所在。[56] 为此首先需要调整对土耳其政策，面对“其作为地区力量上升的现实，寻求在移民、能源和地区安全领域内双方的共同利益”。对持续动荡的中东北非地区，欧盟将加强与地区国家的接触，减少军事干涉，更着眼于长效稳定的冲突和动荡解决方案。对非洲关系的重新定位，重点则从以发展援助为主导，向经贸、安全和移民问题的综合合作转型。[57]

（二）管控竞争、塑造规则是欧盟战略的全球目标

欧盟对当前国际总体形势的基本判断是“退化”和“竞争”，因此阻止“退化”并管控竞争、维护和塑造有利于己的规则成为其在全球层面的外交和安全目标。欧盟做出国际形势“退化”的判断，是与其此前推崇的“多边主义基础上的世界多极化”演进路径相比较而得出的，认

55 European Commission, *Neighborhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighborhood Policy in 2013*, 27 March 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-315_en.htm.

56 引自欧盟多国外交官的观点，认为周边地区是欧盟的核心利益。

57 EEAS, *The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World.*

为国际多边机制的衰落和大国竞争的兴起，对基于规则的多边主义理想造成损害。经济相互依存并不必然带来政治、安全领域的相互合作，反而造成更多冲突和不安全、不稳定因素。为此欧盟将极力维护冷战后的欧洲秩序并引导其向有利于自身的方向变化，扮演协调大国关系的平衡角色并积极推动大国协调解决问题的模式，以弥补国际多边机制的低效和不足，加强与新兴力量的合作以推广其规则。

在维护冷战后欧洲秩序方面，欧盟不会放弃将俄罗斯最终融入“大欧洲”的理想，在继续拉住美国的同时对俄实行与美国有差别的政策，避免美俄竞争升级并通过制裁与缓和两种手段保持与俄缓和局面。欧洲继续成为美国的重要利益并化解来自俄罗斯的不稳定、不安全因素，是欧盟理想中的欧洲政治和安全秩序。因此欧、美、俄乃至中、美、俄三角关系动向将成为欧盟在全球层面的重要关切。

为此欧盟需要在大国关系中扮演平衡角色并推动大国协调模式。伊朗核谈判的解决模式使欧盟对于其平衡角色和作用有了信心。英、法、德三国联合行动形成的伊核谈判EU3模式，是欧盟在共同外交与安全政策框架内首次出现的“意愿联盟”形式。欧盟认为其不仅在内部起到了很好的协调、平衡和带动作用，而且有利于提高其在全球和地区事务中的能见度和主动性，与其他重要行为体的合作也有利于欧盟发挥其在谈判、促和方面的软实力。[58] 因此欧盟将在新战略中进一步推动大国协调在解决其关切的地区和全球问题上发挥作用。

新兴力量的崛起被以德国为首的部分欧盟国家视为“规则改变者”（Game Changer），对作为现存国际规则重要塑造者的欧盟形成冲击。除与新兴力量在经贸领域存在长期的规则博弈外，欧盟还认为新兴力量在外交安全领域的权力上升将对现有国际法体系、国际关系准则等造成影响。与美国的立场有所不同，欧盟仍试图发挥其塑造力和影响力，

58 Oliver Meier, “European Efforts to Solve the Iran’s Nuclear Programme: How is the European Union Performed”, February 2013, http://www.sipri.org/research/disarmament/eu-consortium/publications/nonproliferation-paper-27.

“引导”新兴力量“尊重并适应”现有规则，并在适度妥协的基础上不排除修改部分现行规则的可能性，以避免格局转换带来的过度震荡。

（三）欧盟新战略对中欧关系的影响及对策

分析欧盟《战略》的目的是了解其“核心利益与重大关切”、厘清中欧在战略、外交和安全领域的共识和分歧，在此基础上推进中欧作为两大战略力量之间的合作，充实中欧和平伙伴关系。欧盟新战略的制订和实施将对中欧关系产生复杂影响。

1．中欧在格局观、战略观上的分歧有可能被放大。欧盟新《战略》对当前及今后一段时期国际及地区形势相对悲观的判断，来源于欧盟作为既得利益集团对近年来经济全球化与政治多极化发展态势的不适应，这与中国作为新兴、上升力量对国际形势走向的判断不对称。尽管与美国立场有差异，但欧盟在战略上仍将中国视作影响其在现有格局中利益的重要因素。

建设中欧“四大伙伴关系”的提出，是针对欧盟外交安全战略调整的先手棋，可以将双方在战略、经贸等领域的共识加以确认并增进共同利益。但“和平伙伴关系”的提出对于中欧在战略、外交和安全上的合作提出了更高要求。中方提出的建设新型国际关系、新型大国关系等政策主张需要与中欧和平伙伴关系进行有机对接，同时中国在现有格局中受益者、维护者与改革者的角色也应与欧盟对自身角色的判断进行有利、有序对接。中国在国际格局中地位正逐渐由后来者向塑造、主导者角色转换，应在对欧政策宣示、为其解决自身问题提供力所能及帮助的过程中，处理好中国自身角色转换和适应的问题。

2．欧盟安全关切上升，为中欧加强战略对话与安全合作提供了机遇。但由于欧盟提升经济手段在安全战略中的运用，在全球治理和对华关系中均强调所谓经济“公平竞争”问题，将中欧经贸问题政治化、安

全化的政策趋势明显。中欧经贸关系中的竞争因素会因此上升，对中欧关系产生负面影响。

当前中欧正处于推进“一带一路”共建与欧洲发展战略对接并开展三方合作的关键时期，要充分利用欧方从源头解决安全问题、实现长治久安、强调经济优先并提升经济外交的心理和政策走向，强调发展不平衡、秩序不公正是产生安全威胁主要根源的逻辑和立场，引导欧方将发展与安全问题相联系而非对立起来，进而证明经贸手段政治化只能加剧不平衡、不公正状况，进而导致安全威胁上升的恶性循环。

3．**欧盟在周边维稳问题和国际协调方面对中国的需求和借重会上升。**如在乌克兰问题上希望中方对俄罗斯施加影响，希望中方更多介入中东及南亚事务、更多承担维护地区稳定责任以减少难民问题冲击等，并将力推大国协调模式。**这将对中国相关既定政策、现有立场和坚持联合国主导原则等造成影响。**对此政策取向，中方可以在欧盟周边地区事务中，明确中欧致力于建设地区和平的共同目标，根据有理有利、政治解决的原则加大平衡介入的力度。关注欧安合组织在乌克兰问题上发挥的作用，鼓励各方利用此平台实现缓和。加大与中东、南亚地区国家的接触力度，发挥维稳作用。在坚持联合国主导原则基础上，积极参与大国协调并承担相称的责任。

4．**在推进外交、安全合作时，中欧双方有关政治分歧将显现并可能扩大。**如非传统安全领域的反恐及网络安全合作，双方主要分歧集中在政治层面，即欧方对恐怖主义认定的双重标准和坚持“网络自由民主”的立场。中欧政治分歧导致安全合作长期停留在对话层面，难以推进。在目前复杂安全形势下，出于维稳目的，安全利益优先于政治考虑，欧方原有立场已开始出现变化。中方应鼓励欧方与美国立场拉开距离，同时可在反恐与网络安全领域开展信息交换和经验交流等实质性合作，以淡化政治分歧。

5．欧方将借实施其《战略》扩大与亚洲其他地区国家、组织和对话平台的接触，推行平衡外交和经济外交，提升其对亚洲安全事务的影响力。同时提升其作为“全球海洋安全提供者”的能见度。亚洲海洋争端中的南海、东海问题以及台湾岛内形势变化对两岸关系的影响也可能被欧盟以“航行自由”和“地区安全”为由纳入其战略关切。

在中国周边安全尤其是海洋问题上，欧盟《战略》仍强调“基于（国际法）规则的和平方式解决”，并根据所谓南海仲裁案补充了“尊重相关争端解决机制”的说法，对中国寻求争端的政治和外交解决施加舆论和外交压力。欧方“基于规则说”不同于“基于法律说”，中方应坚持“与其他声索方通过外交谈判达成的政治共识也是规则之一部分，完全可以作为解决争端的合法性基础”的立场。欧方也有理智观点认为现有国际法并不能有效解决亚洲海洋争端，政治解决虽然曲折漫长，但仍是最为有效的途径。因此中方应推动欧方接受“基于法律精神的政治解决”作为解决争端的可行途径。

欧盟《战略》对海洋问题的定位在发展和安全之间寻求平衡，因此通过海洋合作发展“蓝色经济”不亚于其“安全关切”；而对于解决难民危机、恐怖/极端主义根源的困扰来说，海洋合作和发展更符合欧盟的长期利益。因此中方应全面了解和看待欧盟的海洋关切，从自身建设海洋强国的战略目标出发，除在政治、外交领域对欧盟的“海洋安全关切”进行有理有据的驳斥和说服外，还应推进中欧之间在海洋事务尤其是经济开发和生态保护领域的对话与合作，平衡并抑制其负面影响。

结语：英国脱欧与美国特朗普当政对欧盟《战略》实施的影响

就在欧盟《战略》正式发布5天前的2016年6月23日，英国就是否继续以成员国身份留在欧盟举行全民公投，结果赞成“脱欧”的一方以51.89%的支持率获胜，随后英国政府更迭并开启脱欧进程。2016年11月9日，共和党人特朗普当选第58届美国总统并于2017年1月就职。由于特朗普在竞选期间及当选后多次对美俄、美欧关系发表不同于欧美传统和主流的言论，并对欧洲一体化提出批评和质疑，其政策走向引发欧洲的极大忧虑。英国脱欧及其后进程和美国特朗普政府对欧洲政策走向，都将对欧盟实施其《战略》产生重大而复杂的影响。

一、多重影响及其不确定性

英国脱欧将削弱欧盟的外交影响和安全能力，并在机制、资源和能力等方面对欧盟《战略》的实施形成约束；英国试图强化和美国的“特殊关系”并更加借重北约来发挥安全作用，也会对欧盟实施《战略》构成竞争和约束。但长期以来在欧盟内部“三心二意”、安全领域实际投入也较少的英国退出，也为欧盟在共同外交和安全建设上重塑机制、整合资源和提升能力提供了条件。

（一）欧盟外交影响和安全实力受损

英国是联合国安理会常任理事国、G7和G20成员国，并且仍能通过

英联邦等旧有地缘框架发挥作用，是欧洲地区少数拥有一定世界影响力的国家。英国脱欧将一定程度上削弱欧盟的国际影响和外交实力，从而限制欧盟《战略》实施的范围和能见度。在安全实力上，英国是欧盟内防务开支最多的国家之一，也是欧盟仅有的5个防务开支超过GDP总量2%的国家之一，英法两国防务开支合计超过欧盟总投入的40%，因此英国脱欧将导致欧盟防务开支总量大大下降，进一步加大欧盟安全能力建设的财政约束。[59] 英国拥有欧盟成员国中最强的军事研发和工业能力。从2011年到2014年，英国军工产品占欧盟国防采购市场合同总额的38%，远超列第二、三位的法国（26%）和德国（9%）。[60] 英国脱欧将极大地削弱欧盟的军事研发和军工生产能力，进而影响其防务能力建设。此外，英国具有参与国际维和和介入地区冲突的丰富经验，这在欧洲国家中尤为难得，而外交和安全经验的积累更非一朝一夕之功，英国退出对欧盟外交和安全经验造成的损失更加巨大，短期内更难以弥补。

（二）欧盟将面临机制重塑、资源重组和能力重建的挑战

英国是欧盟共同安全与防务政策（CSDP）建设的最早发起国之一。1998年12月英法发表有关加强欧洲防务联合的《圣马诺宣言》，确认欧盟“必须具有自主采取军事行动的能力，并得到可信赖的军事力量支持”，英法共识被视为欧盟安全和防务一体化的起点和基石。[61] 尽管英国此后对CSDP的实际投入减少，但英法防务合作长期被视作欧盟防务能力建设的轴心。在2004年伊拉克战争问题上与多数欧盟国家分道扬镳之前，英国在早期CSDP的建设上可谓居功至伟。它不仅投入大量政治资

59 Giovanni Faleg, “The Implications of Brexit for the EU’s Common Security and Defence Policy”, Center of European Policy Studies(CEPS), 26 July 2016, https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy.

60 Sophia Besch, “EU Defence, Brexit and Trump The Good, the Bad and the Ugly”, Center for European Reform, December, 2016, https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf.

61 *Franco–British St. Malo Declaration*, 4 December 1998, http://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html.

源、积极支持欧洲防务局的创立，还积极参与欧盟在前南马其顿、波黑以及非洲反海盗等军事部署和行动（代号为“亚特兰大”的欧盟联合反海盗行动指挥部至今还设在英国的诺斯伍德）。[62]

英国脱欧后，法国无论在欧盟安全防务的驱动机制、军民资源以及能力方面都将独木难支，急需具有意愿和能力的成员国如德国、意大利甚至波兰等在欧盟安全与防务问题上发挥更大作用，以弥补英国退出的空白。但由于德国存在政治和军力短板、意大利受制于经济困境以及波兰更倾向于借助北约维护其安全利益，因此欧盟CSDP作为《战略》实施的基础，在短期内难以建立起稳定、有力的核心机制。在安全资源和能力方面，失去英国的欧盟短期内难以获得可替代的补充，尤其是英国在军事实力、情报能力等方面的优势，很难从其他成员国获得相应替代。因此在英欧未来关系安排中，出于共同的安全考虑，除维持在北约框架内的合作外，双方会尽量避免对目前已经形成的安全合作如情报（数据）分享、反恐合作的变动，甚至还会推进一些技术层面的合作。[63]

（三）英国强化与美“特殊关系”并借重北约，将与欧盟形成竞争

英美强化“特殊关系”并更加倚重北约，将对欧盟《战略》实施形成竞争和制约。为在脱欧后维护其地区大国地位并寻求世界影响，英国已着手重新强化和美国的“特殊关系”，并通过加大对北约的支持和投入，继续寻求在安全领域扮演美欧之间“纽带和桥梁”的角色。特雷莎·梅首相成为特朗普当选后首位访美的外国领导人，呼吁“重振两国特殊关系”以“重新引领世界”。[64] 同时，英国加大了对北约的倚重和投入，特雷莎访美期间还 “说服”特朗普“改变”了先前对北约的态

62 同59。

63 David Heaton, “Brexit: Security, Surveillance and Home Affairs”, 13 December 2016, https://brexit.law/2016/12/13/brexit-security-surveillance-and-home-affairs/.

64 “英首相访美重振‘特殊关系’释放啥信号”，新华社，2017年1月28日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/28/c_129462217.htm。

度，两国“认同北约作为共同的集体防御堡垒，对这一联盟的投入不可动摇并且百分之百地支持”。[65] 一旦英美再度接近、北约重新稳固，将在资源分配和投入上与欧盟形成竞争，在那些耽于现状、更依赖北约保护的欧盟成员国中，会出现缺乏动力与积极性来实施欧盟《战略》的情况。因此英美强化“特殊关系”和一个重新活跃的北约，将对欧盟《战略》实施形成竞争和制约。

（四）欧盟实施《战略》的阻碍减少、自主性增强

由于公投脱欧之前英国对CSDP的参与意愿就已大为减弱，实际投入也颇为不足，因此尽管英国脱欧在客观上削弱了欧盟实施《战略》的能力，但对欧盟《战略》实施能力的实际影响有限，而且从欧盟推进CSDP建设、实施《战略》更加迫切需要的共同意愿来说，英国的退出反而会减少欧盟《战略》实施的障碍，这也是英国脱欧后欧盟内部在推进CSDP上共识增多、《战略》实施进度反而有所加快的主要客观原因。由于其战略方向和外交政策优先与多数欧洲国家存在分歧，英国从未全面、认真执行《圣马诺宣言》，并自保守党卡梅伦首届政府时期就已将安全政策重心从CSDP转向北约和双边层面。2011年7月，时任欧盟外交和安全政策高级代表阿什顿曾提议建立常设的欧盟军事总部，以便实现欧盟独立军事行动的规划、协调与指挥，这成为欧盟迈向独立防务的重要一环。但当时的英国卡梅伦政府对此强烈反对，坚持认为北约才是欧洲防务的基石，建立欧盟军事总部不仅浪费钱财，而且与北约机构重复。该提议由于英国的反对而未能通过。英国对欧盟CSDP的实际投入更是自2004年伊拉克战争后就大大减弱。截至公投脱欧前，英国为CSDP各项行动提供的总人数仅占欧盟国家总投入的4.19%，对军事行动的实际投入在欧盟成员国中仅列第五位，位于法国、意大利、德国和西班牙之后，

65 “英首相见特朗普谈了些啥？”，新华社，2017年1月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/29/c_129462596.htm。

对民事行动的投入更仅列第七位。[66] 因此英国脱欧并不会对欧盟CSDP建设乃至《战略》实施产生直接、致命的冲击。

二、美国特朗普当政带来不确定影响

在美国总统竞选期间和当政之初，特朗普本人及其团队成员或政府高官曾发表要缓和与俄罗斯关系、“英国脱欧伟大”、“北约过时”以及“欧盟散伙”、“欧盟是德国工具”等言论，表现出重俄亲欧和轻视欧美传统关系的倾向，并主张采取“利益交易型外交”来“改造”跨大西洋关系。特朗普及其团队的言论引发了欧盟的“焦虑”，在短期内造成了欧美关系的混乱，动摇了传统盟友关系的政治互信和安全基础。但由于在言论和政策之间不能划等号，特朗普政府的政策还存在不确定性，其“改造”美俄、美欧关系的设想会受制于美国国内政治走向和美俄关系的结构性矛盾，最终能在多大程度上落实为政策还需要继续观察。同时，美国的“不可靠”也会激励欧盟认真思考其“战略自主性”问题。

（一）影响欧美政治互信进而影响欧盟对《战略》实施条件的判断

由于特朗普在美国总统竞选及当政初期不时发出对欧盟的批评，并由于其与一些欧洲国家的极右翼政治家过从甚密，因此特朗普在美国当政带给欧洲的首先是政治和价值观上的冲击。欧洲主流政治唯恐特朗普不受传统西方政治观念和政策框架的限制，进而在政策上改弦更张，导致欧美之间的政治互信受损、政策协调落空。尤其是在欧洲一体化方面，特朗普及其团队有关“英国脱欧伟大论”、“欧盟散伙论”和“德国工具论”，被视作美国新政府反对一体化的立场。特朗普政府对欧盟

66 Giovanni Faleg, “The Implications of Brexit for the EU’s Common Security and Defence Policy”.

的政策倾向将迫使欧盟重新评估其《战略》的实施条件。

在欧盟《战略》“对外行动原则”中，欧盟将“有选择地与核心合作伙伴、志趣相投的国家和区域集团共同承担责任并进行合作，提供全球公共产品并应对共同挑战”作为实施《战略》的重要原则，而美国和北约无疑被视为这样的“核心合作伙伴”。[67] 因此欧美合作包括巩固共同理念、加强政策协调尤其是欧盟与北约在防务建设和危机管理上的合作，是欧盟《战略》得以有效实施的重要条件。但目前特朗普的言论和主张，对于欧盟《战略》提出的寻求“国际伙伴的合作”以**维护和平与安全**、通过扩大贸易和投资来**促进经济繁荣**、以西方价值观为基础的**坚持民主和法制**以及**维护基于规则的全球秩序**等四项战略目标都提出了挑战。[68] 这将迫使欧盟对美国的政策定位及其在实施《战略》中所扮演的角色做出重新判断。

（二）特朗普的政策倾向会削弱欧盟作用并恶化其外交和安全环境

特朗普有关言论和主张一旦付诸实践，会从各个方向恶化欧盟的外交和安全环境。

1．对俄罗斯“无原则”地缓和将损害欧盟《战略》在其周边事务中的目标和作用。如果美国坚持与俄罗斯进行交易并妥协，欧盟与美国将在欧洲东部和南部安全问题上同时出现矛盾。在东向的乌克兰危机尤其是克里米亚地位问题以及对俄制裁问题上，尽管欧盟内部也存在分歧，但至少在欧盟层面仍维持两项基本立场，即不承认俄对克里米亚的“非法吞并”、将对俄制裁与执行“明斯克协议”情况及乌克兰东部局势挂钩。如果特朗普政府不顾欧盟立场，就克里米亚地位问题和俄罗斯做交易，势必破坏欧盟内部的共识及其对乌克兰政府所作的承诺，削弱欧盟

67 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.*

68 同注67。

在解决乌克兰问题上的地位和作用。在南向的叙利亚问题上，特朗普提出要与俄“联合反恐”、共同打击“伊斯兰国”，这固然符合欧盟的反恐利益，但如果反恐之后的叙利亚问题政治解决进程也被特朗普拿来和俄罗斯做交易，尤其是如果美国在巴沙尔政权的去留问题上发生立场变化，也将把欧盟置于尴尬的境地。

2．**“北约过时论”动摇跨大西洋关系。**北约是欧美同盟关系的安全支柱和最具象征意义的纽带，也是美欧联合制俄的主要政策工具。一旦美俄实现缓和，北约自然就会“过时”，这符合特朗普的政策逻辑，因此对于普遍依赖于北约安全保护伞的欧洲国家来说，“北约过时论”无异于动摇欧洲安全的根本。即便特朗普“北约过时论”的最终目的，是迫使欧洲成员国提高防务开支、实现与美国的责任共担，但其表述方式很难让欧洲盟友们接受。而且欧洲国家担心这种带有“讹诈”性质的外交方式会在特朗普任内常态化。

3．**如果特朗普执意废除伊朗核协议并改变美国的中东政策，将加剧欧盟南部周边的混乱和动荡。**南向的地中海地区安全是欧盟《战略》的重点方向，尤其是在解决难民／移民问题、抑制恐怖主义威胁等方面，欧盟急需维护该地区的稳定。伊朗核协议被欧盟看作是其以多边外交手段、积极参与地区热点问题解决的成功案例，并且对伊朗和该地区的稳定有效。如果美国加大对伊朗制裁并退出伊核协议，不仅将使美伊关系紧张从而招致伊朗拒绝合作，还会损害地区稳定。特朗普对以色列和沙特等国的亲近立场，表明美国试图在中东政策上改弦易辙，破坏在国际社会得到多数支持的解决巴以矛盾的“两国论”，同时在中东北非内部激起新的国家矛盾和教派冲突。这显然不符合欧盟《战略》要在南部周边维稳止乱，进而为抑制难民危机和恐怖威胁赢得时间、创造条件的目标。

三、欧盟的应对及前景

英国脱欧和特朗普当政均出乎欧洲主流政治的意料，由此产生的不确定性迫使欧盟做出更积极的政策应对，重新评估其战略环境并重新界定其政策优先。从2016年下半年起，欧盟一方面将推广《战略》的重点集中在建构自身“战略自主性”上，加快了《战略》实施的步伐；另一方面，欧盟及其成员国也试图对英、美政府施加影响，尽量稳固原有关系架构并抑制不确定性。

以建立欧盟“战略自主”为抓手加快《战略》实施，是欧盟对英国脱欧和特朗普当政做出的最为直接的反应。在欧盟《战略》中有三处提及“战略自主”，分别是莫盖里尼在报告前言中称“《战略》的目的就是要培育欧盟战略自主的雄心”；在“对外行动优先”中“确保欧盟自身安全”部分提出，为拥有促进和平的足够高能力，欧盟必须“拥有相称的雄心和战略自主”；在“行动纲领”中“建设可信赖的欧盟”部分提出，“一个可持续、创新和具有竞争力的欧洲国防工业发展，对于欧洲的战略自主和可信赖的CSDP十分必要”。[69] 在欧盟对外行动署于2016年11月发布的《战略》配套文件《安全和防务执行计划》中，将欧盟的“战略自主”进一步解释为“当有必要采取自主行动时的能力以及与国际和地区伙伴合作的能力”，并认为两者之间并不矛盾，“成员国的能力既可以在国家层面也可以在多边框架内运用。成员国通过CSDP和其他欧盟工具发展出来的能力也有助于增强其提供给联合国和北约的贡献”。[70] 在该《执行计划》和其后欧盟委员会提出的《欧洲防务行动计划》中，“战略自主”更被作为欧盟整合技术、资金和工业等资源，打造独立的欧洲防务技术和工业基地（EDTIB）的明确目标。[71]

69 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.*

70 Council of the European Union, *Implementation Plan on Security and Defence,* 14 November 2016, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/.

71 European Commission, *European Defence Action Plan,* 30 November 2016, http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372.

欧盟提出的“战略自主”主要有三个面向。一是针对成员国与欧盟安全防务能力之间的关系，说服成员国将自身防务能力建设与欧盟的能力建设相统一；二是针对欧盟与其伙伴能力之间既相对独立又能实现合作的状态，主要针对欧盟与美国等盟友以及北约之间的关系，这在英国脱欧和特朗普当政的背景下变得尤为重要；三是将其作为在成员国之间、政府与企业之间以及军民工业之间实现资源整合、建立独立军工体系的明确目标。作为对英国脱欧和特朗普当政的直接反应，建立欧盟的“战略自主性”已成为《战略》的优先目标，并已成为欧盟推广其《战略》的主要叙事方式。在建立“战略自主”的号召下，欧盟加快了《战略》实施的步伐，这主要表现在通过一系列计划文件，欧盟确定了《战略》实施的具体领域和步骤。如启动欧洲军工体系改革、创立由“研究窗口”和“能力窗口”组成的欧洲防务基金，计划每年投入50亿欧元以提升欧盟的网络安全能力、升级海军舰船并重点开发无人机科技等；加强与北约合作，承诺增加欧洲防务开支等。

尽管建立欧盟的“战略自主”在当前形势下具有比以往更加强烈的现实意义，也因此成为欧盟在防务和安全领域推进一体化的正当理由，而且在欧盟机构层面推进很快，但在具体落实中，《战略》实施仍然要受到成员国各自财政状况、安全利益差异的牵制。尤其是一旦特朗普“重回正轨”，北约维持原状，则欧盟各国追求“战略自主”的动力也会大打折扣。

已发布《CIIS研究报告》目录

第一期 2013年9月

中美新型大国关系：挑战与契机

作者：阮宗泽、刘飞涛、沈雅梅、崔 磊、杜 兰

第二期 2013年9月

追寻“世界梦”

——中国推动建设和谐世界的进展评估与未来展望

作者：陈须隆

第三期 2014年6月

网络战备、军控与美国

作者：滕建群、徐龙第

第四期 2014年6月

欧盟国际地位及其影响力变化

作者：崔洪建、金 玲、王 毅

第五期 2014年7月

全球治理：新兴国家与传统国家的合作与竞争

作者：王 毅、金 玲、韩 璐、杜 兰、李晓玉

第六期 2014年7月

中美合作共赢潜力探讨

——两国在东南亚、南亚、中东、非洲和拉美地区的合作

作者：贾秀东、王友明、王洪一、苏晓晖

第七期 2014年9月

推进“一带一路”能源资源合作的外交运筹

作者：石 泽、杨晨曦

第八期 2015年3月

新时期的中印关系：现状、趋势及对策

作者：蓝建学

第九期 2015年4月

中国周边新外交：从经略中求稳定

作者：阮宗泽、陈玉荣、蓝建学、宋均营、郭金月

第十期 2015年4月

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展与有关各方的战略考量

作者：姜跃春、张 梅、李晓玉

第十一期 2015年4月

中美分歧管控的理论与实践——以政治、经济、安全为视角

作者：刘飞涛、滕建群、沈雅梅、崔 磊、杜 兰

第十二期 2015年4月

中国的自由贸易区战略

作者：姜跃春、王震宇、唐奇芳、李晓玉

第十三期 2015年8月

欧亚经济联盟与中俄经贸合作研究

作者：陈玉荣、李 新、刘华芹、韩 璐

第十四期 2016年3月

丝绸之路经济带框架下中国与中亚地区的利益融合

作者：李自国

第十五期 2016年7月

中美在中南半岛的竞争与合作

——以政治、经济和安全为视角

作者：滕建群、崔 磊、杜 兰、龚 婷

第十六期 2017年3月

中国对外产能合作的主要挑战及前景展望

作者：姜跃春、张 梅、李晓玉

第十七期 2017年4月

“一带一路”倡议在南亚的机遇与风险

作者：蓝建学、宁胜男

第十八期 2017年4月

欧盟全球外交安全战略及其影响

作者：崔洪建、金 玲、徐龙第、步少华、张 蓓

《CIIS研究报告》简介

《CIIS研究报告》是中国国际问题研究院研究人员撰写的、不定期发布的专题研究报告。报告选题瞄准当前国际形势的热点和中国外交的重点，将形势研判、学理探讨和政策分析融为一炉，力求做到观点鲜明、语言精练、资料详实、立论有据、分析透彻。

《CIIS研究报告》同时发布中英文版，并在国研院网站提供全文下载。报告反映的是作者本人或相关课题组的观点，并不等同于国研院的立场。

内容提要

在面临内外重大安全挑战的背景下，经欧盟对外行动署提出并获欧盟理事会批准，欧盟在距2003年发布其首版“安全战略”13年后，于2016年正式公布其《全球外交安全战略》。该《战略》体现了欧盟对当前及今后一段时期周边及国际安全形势的判断，并根据其战略目标和原则提出了政策优先和行动纲领。欧盟《战略》及其实施，将对欧盟外交、安全政策以及国际外交安全形势产生重要影响。

本报告从分析欧盟《战略》的要点和历史变化入手，重点论述欧盟对当前外交和安全形势做出判断的背景和缘由，进而分析在其实施中，防务能力建设、政策框架（扩大政策与周边政策）以及经济手段等战略工具的适用性和局限性。在上述分析基础上，报告讨论了欧盟《战略》及其实施对欧洲一体化、周边形势、国际格局以及中欧关系的影响，希望为观察当前及今后一段时期欧洲形势和世界外交安全格局的变化提供有益视角，为在新形势下如何推进中欧外交安全合作提供有价值的政策参考。

需要特别说明的是，在本报告撰写期间，英国公投脱欧已于2017年3月底启动和欧盟的谈判，当选美国总统特朗普对欧美安全关系提出质疑。作为欧盟内部外交安全的主要支柱，英国脱欧及其与欧盟关系的未来模式，无疑将对欧盟《战略》的实施产生重大影响。作为欧盟的重要安全伙伴，美国对欧洲安全政策走向将直接作用于跨大西洋安全关系，也将对欧盟《战略》的实施产生深远的影响。本报告完成时，尽管上述重大变化的后果仍未充分显现，但仍将在“结语”部分做集中论述。

编辑：科研处
地址：北京市台基厂头条三号中国国际问题研究院　邮编：100005
电话：010-85119556　电子邮箱：keyan@ciis.org.cn　网址：www.ciis.org.cn