

深度 2021年終專題 國際 評論

混亂的對華政策背後，是歐洲外交的戰略失語與制度失能

歐洲對華問題的真正癥結不是對美靠攏，而是……？

矛如 | 2021-12-01



隨着中美「新冷戰」從預言逐漸成為現實，無論在美國還是中文世界，新聞和輿論的透鏡都被這一新興的兩極世界秩序重塑，大大小小的熱點國際事件日益被簡化為中美競爭的子話題。歐盟及其成員國混亂的對華政策是其中最鮮明的一例。

一邊廂，柏林、巴黎和布魯塞爾的決策者屢屢拒絕在地緣政治和人權議題上緊跟美國新舊兩屆政府的步伐，主張繼續強化與中國的經貿往來和氣候變化合作，甚至在去年末不顧候任總統拜登幕僚的呼籲，搶先與中國達成了《全面投資協定》(Comprehensive Agreement on Investment, CAI)。另一邊廂，歐盟又時不時展示強硬姿態，CAI成為了歐盟就新疆問題對華制裁引發中國反擊的犧牲品；近日，歐盟出台了自已的印太戰略文件，更在兩岸關係緊張之際與台灣頻繁開展不同層次的互動、示好，儼然台灣的親密夥伴和堅定支持者。

如此混亂的信號，無疑會令未做仔細考察的觀察者深感疑惑，或解讀為歐洲為了經貿利益不惜犧牲其引以為傲的自由民主價值觀，自私而虛偽；或解讀為歐洲歸根結底是西方陣營的一份子，雖然步履遲緩，但終會走上對抗中國的道路；或努力從各國國內政治——如近期的德國大選——中尋找未來的蛛絲馬跡。

然而，無論哪種解讀，都未能理解到歐洲對華政策背後的深層問題，從來都不在於「親美」還是「親中」的二元選擇，而在於歐盟長期以來在外交和安全事務上的結構性缺陷，即：既缺乏一套有效的集體決策和執行機制，又缺乏一個清晰而現實的戰略願景。歐洲遊移不定的模糊面貌背後，是一顆不成熟的內心。明瞭這一點，才能更好地判斷其未來走向。



2020年9月14日比利時布魯塞爾，屏幕顯示歐盟委員會主席烏蘇拉馮德萊恩（右下）、德國總理默克爾（左下）、中國國家主席習近平（左上）和歐洲理事會主席查爾斯·米歇爾（右上）在視頻會議期間。攝：EU Council/Anadolu Agency via Getty Images

外交防務失靈的老問題，地緣政治升溫的新現實

外交和防務一向是歐盟的軟肋。儘管歐共體和歐盟長期致力於建立一個超越經濟聯盟的「政治聯盟」，「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy, CFSP) 隨創立歐盟的《馬斯特裏赫特條約》生效而存在，並配備有較為完備的職能機構，且在此之前亦有二十多年的「歐洲政治合作機制」(European Political Co-operation, EPC) 作為先導鋪墊，但時至今日，歐盟依然很難說建立了一個團結、穩定、值得與其成員國同等看待的對外政策體系。

例如，雖然歐盟設立了外交事務與安全政策高級代表 (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) 擔當總協調人和代表的角色，主持歐盟理事會 (Council of the EU) 的成員國外長會議，以等同「歐盟外長」的級別身份頻繁參與外事活動或出面闡述歐盟立場，但實際上當他國政府有要事需與歐盟商討，他們很少

會選擇優先打電話給這位權能不足的高級代表——常見的情況是，外國政要根本不知道該打電話給誰，才算與「歐洲」通上了話！代理這一角色的往往是歐盟理事會輪值主席國和歐盟重要成員國的領導人，如過去數年間的德國總理默克爾，但單個成員顯然並不總能完整反映歐盟集體的意見。

這一「群龍無首」局面的首要根源是歐盟的外交決策制度，當中真正起決定性作用的機構是歐盟理事會負責外交、國防、貿易、環境等事務的成員國部長會議，以及由成員國駐盟大使組成的理事會政治與安全委員會 (Political and Security Committee, PSC)，其為部長會議準備議程、磋商文件，低調卻十分重要。(PSC目前正受中國製裁。)此外，部長會議有關CFSP的決議一般採取一致同意表決制，任何一國反對都能有效阻止歐盟層面的決定。

這些制度設計意味着歐盟高度受制於成員國錯綜複雜的政治考量和討價還價，決策效率低下，而外交與安全事務又偏偏對決策者的專業性、自主性和行動效率要求甚高。兩相錯配，使歐盟常常在危機面前表現得遲緩乏力。今年，匈牙利就曾反覆否決歐盟就香港問題表態；類似情形也出現在了針對白羅斯盧卡申科政權的制裁、巴爾幹國家入盟的法治條件、土耳其與希臘的海上等議題上。

當然，這種制度性失靈並不能完全怪罪到歐洲的政治領袖們頭上。外交和安全向來是主權國家最敏感的核心權力，必然是歐洲一體化進程中發育最為孱弱的肢體。更重要的是，自從歐洲大陸上的劍拔弩張在東歐共產主義政權垮台後告終，俄羅斯對西方的威脅由於自身的衰落虛弱和歐盟、北約東擴被壓到了最低限度，歐洲在美國領導的北約保護傘下輕鬆安享和平。發展自衛能力，乃至關心地緣政治，都變得幾乎毫不必要。

於是，儘管2006年的北約防長會議做出了國防開支佔GDP的比例達到2%的承諾，但在15年後的今天，歐洲只有英國、法國、挪威、希臘、羅馬尼亞、波蘭和波羅的海三國達標。至於歐洲第一大經濟體德國，其2019年的國防開支僅佔GDP的1.28%，裝備不濟、管理不善、訓練不足等問題俯拾皆是（馮德萊恩擔任德國防長期間就曾曝出過[採購醜聞](#)），且毫無獨立於北約的作戰能力，以至於法國前外長韋德里納 (Hubert Védrine) 曾 [評價道](#)：「並不存在德國軍隊，存在的只是西方軍隊的德國分部之類的東西。」

簡言之，如同溫室中的花朵，歐洲喪失了在凜冽寒風中自立的能力。在冷戰結束後20年之久的承平年代，歐盟曾對近在咫尺的巴爾幹半島上持續不斷的戰事和人權侵害無能為力，連左翼出身的政治哲學家、公共知識分子哈貝馬斯都公開支持北約介入科索沃，但這終究沒有引發太大的麻煩；本世紀頭十年西方最大的政治莫過於反恐，歐洲也只需在北約框架下跟隨美國行事即可。

但最近十年來，歐洲的周邊環境已然劇變。「阿拉伯之春」後，利比亞、敘利亞的持續戰亂以難民潮的形式直接衝擊到歐洲社會自身，刺激了右翼民粹主義興起；2014年俄羅斯入侵烏克蘭，來自東線的威脅驟然攀升，混合了傳統安全威脅與非傳統手段（網絡攻擊、虛假信息、攻擊民航班機、能源綁架和化學武器刺殺等）的「混合戰爭」有動搖民主秩序根基之虞，近日更有白羅斯盧卡申科政權試圖用劫持民航客機、驅趕難民跨越邊境等非人手法向歐洲輸出混亂；「歐洲火藥桶」巴爾幹半島仍暗流湧動，波斯尼亞和黑塞哥維那瀕臨族群衝突邊緣；埃爾多安強人統治下的土耳其這個名義上的北約盟友和歐盟候選成員，在難民、海洋爭端、導彈系統採購和敘利亞局勢等一系列問題上與西方背道而馳，刁難要挾頻出，[近日更因人權糾紛幾乎將包括美國和歐洲多國在內的十國大使驅逐出境](#)。用「危機四伏」形容歐洲當下的地緣形勢並不為過，而對其中的每一個險情，迄今為止歐盟的回應都是令人沮喪的，甚或根本給不出答案。



2019年6月28日日本大阪，德國總理默克爾在二十國集團的合影期間與中國國家主席習近平。攝：Tomohiro Ohsumi/Getty Images

「中國問題」是歐洲的一面鏡子

而我們尚未提及中國的影響。客觀地講，與視太平洋為內湖、亞太盟友體系為自身全球地位支柱的美國，以及受到程度不一直接威脅的台灣、日本、南海各國不同，歐洲與中國分處歐亞大陸兩端，除了意識形態和社會制度外並無嚴重利害衝突，而意識形態之爭在冷戰結束以來的全球化浪潮中，早已退居次要話題。固然輿論熱衷談及的民主價值觀在道德上至為重要，「中國道路」結合了科技加持的威權統治與重稅、重投資、低福利的市場經濟模式，其前所未有的挑戰必須得到任何誠實的民主政治家嚴格審視，但它必然很難佔據歐洲決策者的全部甚或主要精力。作為對比，有必要認識到，冷戰時期西歐的「道德高地」地位有賴於兩項事實：蘇聯的威脅直接而兇險；共產主義陣營的經濟體系與西方基本隔離，極少相互依賴。既然這二者在今日不復存在，歐洲由於內部治理困境和周邊地緣風險業已自顧不暇，人們本就不應期望其對華政策的道德調門很高。

在這個前提下，不難辨明，歐洲面對中國崛起毫無章法的回應，根本上來說反映的依然是前述的結構性失靈。這不僅意味着涉華決策效率低下，而且表現在許多成員國能夠藉助低效的決策機制迴避敏感問題，以一項事務是歐盟層面的集體決定為由消解政治壓力。例如，希臘、意大利和（早前的）捷克雖然未曾積極阻撓涉華決議，卻也在歐盟譴責或制裁中國行為的緊張關口，繼續獨自大幅推進與中國的投資和基建合作，令歐盟的姿態倍顯蒼白。

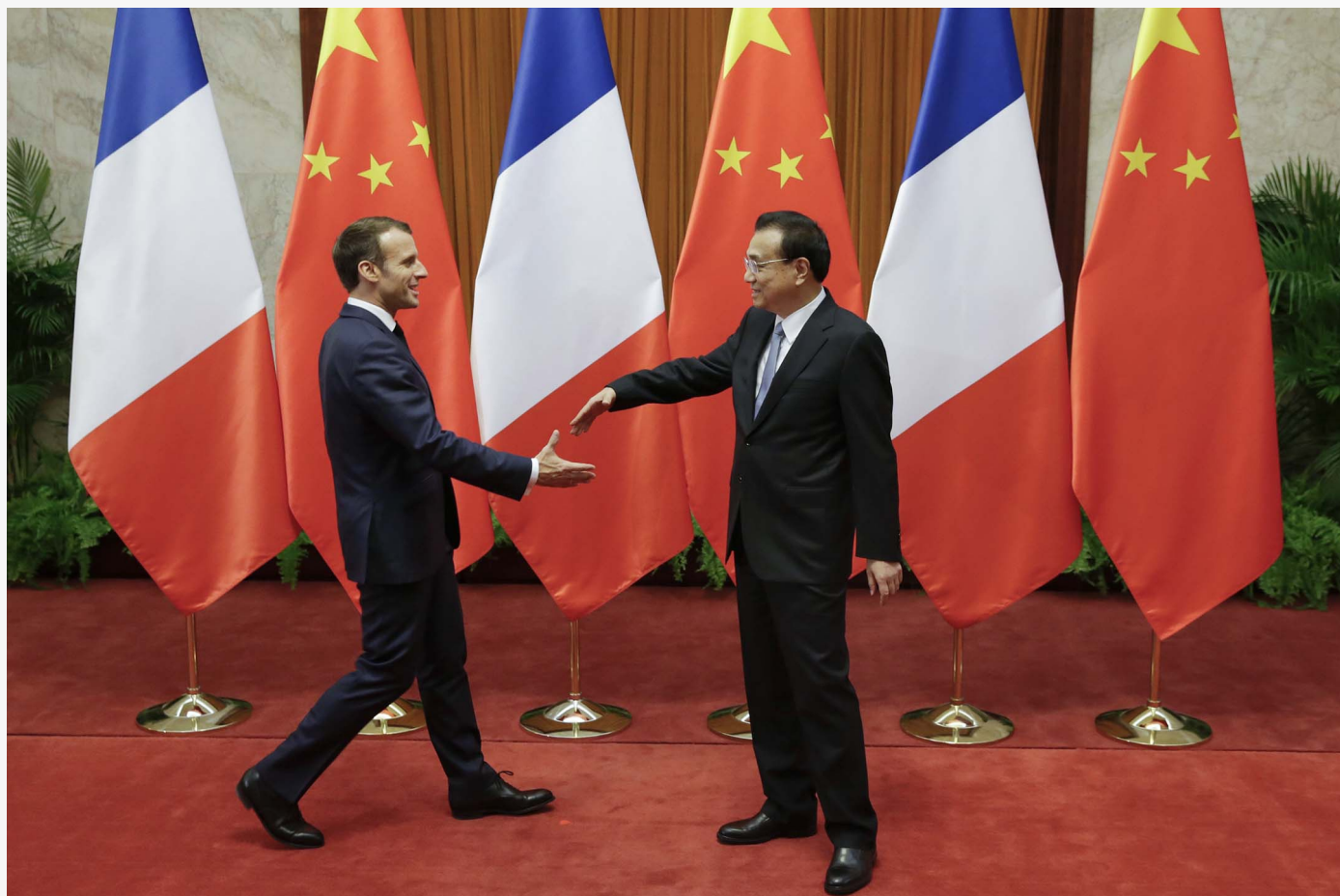
這一現象的深層意味是，歐盟成員國，尤其是其中的小國，可以成為單純的投機者，出於一己之私對國際事件做出條件反射式的反應，而把對外交戰略的主動思考讓渡給歐盟。這也是為什麼我們不能僅僅盯住個別成員國的國內政治和對華取態：不僅因為注重專業和現實的防務、外交往往在一定程度上隔絕於媒體輿論和政黨政治的喧譁，更因為多數歐盟成員國傾向於在歐洲框架內行動，對歐洲團結的倚重——以及利用——優先於「親中」還是「反中」。因

此，我們必須首先看清楚作為一個實體的歐洲到底想要什麼。

但歐盟又顯然缺乏滿足這一期待的權責和能力，結果是權限和議題兩方面的碎片化，以至實質上並不存在「歐洲的」對華戰略。外國政府常常選擇繞開歐盟直接與成員國接觸，削弱了歐盟集體的一致性，哪怕所涉議題可能關切全歐洲的利益，理應經過集體商討和決定的約束。德國頂着美國制裁的威脅推進與俄羅斯的北溪2號（Nord Stream 2）天然氣管道建設，哪怕這會損害東歐盟國和烏克蘭的安全利益，並把歐洲置於可被俄羅斯輕易要挾的地位；中國同樣用分而治之、各個擊破的類似策略，在中東歐通過「16+1」合作機制拉攏能夠暗中襄助的夥伴。

在議題方面，無論學術研討還是外交實操，人們往往只能分門別類地處理歐盟的貿易政策、氣候政策、外援政策、防務政策和人權政策，而很難歸納一個總體方向，因為它們從戰略角度來看常常自相矛盾。甚至當歐委會於2019年3月試圖對中歐關係做出更清晰的定性，也依然落入窠臼，竟把中國描述為同時是歐洲的「戰略合作伙伴」(strategic partner)、「經濟競爭者」(economic competitor) 和「系統性對手」(systemic rival)，冷熱不一的外交術語混為一體，終究空洞無物。

今年3月，當中國以不成比例的強硬反制裁回擊歐盟，全歐政界譁然，CAI前途堪憂時，面對「中國的做法是否說明其不願遵守國際規則（進而也不會遵守CAI條款）」的疑問，歐委會發言人依然堅持區別對待人權爭端和經貿合作，將記者的提問駁為「一個哲學性質的問題」。然而，正是對這種「哲學問題」的回答決定了歐洲能否釐清互相沖突的目標間的優先級次，在實力約束、現實利益和道德價值之間找到平衡點，有效滿足歐洲的需要。歐洲的政治領袖們不願也不能回答一些需要抉擇取捨才能自圓其說的困難問題，正是「中國問題」映照出的歐洲事業（The European Project）之真正缺憾。



2019年11月6日中國北京，法國總統馬克龍於北京人民大會堂會晤前與中國總理李克強握手。攝：Jason Lee/Pool via Getty Images

「戰略自主」的理想與現實

並非所有歐洲政治家都對此無動於衷。最不安於現狀的，莫過於地緣影響力和軍事實力最強，向來意圖擔當歐洲「引擎」的法國。2017年，隨着特朗普當選和英國脫歐，民粹主義浪潮看似勢不可擋，前社會黨人、曾任奧朗德政府經濟部長的馬克龍異軍突起，憑藉年輕而面向未來的現代形象、中間派實用主義的改革綱領和熱情的親歐洲主義，以壓倒性多數戰勝來勢洶洶的極右翼國民陣線 (Front national) 領導人瑪麗娜·勒龐而當選，並終結了左右兩大黨主導的傳統政治體系。

馬克龍就任後，不但展開與特朗普針鋒相對的「讓我們的地球再次偉大」(Make Our Planet Great Again) 氣候外交，試圖接過西方世界道德領袖的角色，而且根據他[2017年9月索邦大學演說](#)勾勒的藍圖，努力勸說歐盟各國用更有雄心壯志的一體化工程解決種種集體問題。隨着美國和土耳其轉向民族主義與孤立主義，尤其是特朗普政府痴迷於要求盟友增加軍費，但對集體防禦義務頗為輕蔑，北約內部裂痕加深，馬克龍更試圖推動建立獨立的歐洲防務和外交，擺脫對美國的過度依賴。其中的核心概念是他所謂的戰略自主 (autonomie stratégique) 和歐洲權力 (Europe puissance)，即：在經濟、科技、防務和外交上建立起不依賴於中美俄等大國的自立能力，捍衛歐洲利益乃至「歐洲主權」 (souveraineté européenne)。

歐洲防務一體化是這個戰略自主綱領的支柱之一。在法國推動下，部分歐洲國家達成了由歐洲防務基金支持的永久合作架構 (Permanent Structured Cooperation)、用於危機管理任務的歐洲聯合干預部隊 (joint intervention force) 等協議。2018年11月回應美國退出中程導彈條約時，馬克龍更呼籲建立一支「歐洲軍」，以便在不依賴或無法依賴美國的情況下獨立保護歐洲安全。[在《經濟學人》2019年11月的獨家專訪中](#)，他再次拋出熱詞，宣稱北約正在「腦死亡」。至於最近，無論是8月拜登政府未與北約盟友充分溝通協商就單方面從阿富汗迅速撤軍的亂局，還是9月15日英美澳三國宣布建立軍事合作關係AUKUS，在長期隱瞞和沒有事先知會法國的情況下用核潛艇技術分享協議取代了法澳間900億美元的常規動力潛艇訂單，並將法國和歐盟排斥在印太部署之外（當天正好是歐盟發布印太戰略文件的日子）都被馬克龍用來論證美國不再是可靠盟友，歐洲應學會獨立。

重重困難使法國的宏偉設想始終難以落地。特朗普政府一直對此充滿敵意；緊鄰俄羅斯的東歐國家將大西洋同盟視為自己的存亡根基，對另起爐灶可能削弱北約疑慮重重；[德國一如既往](#)，既不願減少對北約的依賴，又不願兌現增加軍費的承諾，更不想任由法國獨領風騷，大體持拖延態度。繁榮富足、財政健康的荷蘭、奧地利和北歐國家則擔心法國以歐洲自主的名義推行經濟保護主義政策，況且在貿易與科技監管等諸多議題上歐美有相當大的合作需求與空間。當法國因潛艇訂單糾紛要求推遲原定9月末在匹茲堡召開的歐美貿易與科技委員會 (EU-US Trade and Tech Council) [北歐和東歐各國旋即出面力爭](#)，會談最終如期舉行。

但總的來說，風向確已悄然轉變。歐盟各國都在不同程度上認可了改變現狀的必要性，使用起前述那些馬克龍發明、幾年前還顯得激進的詞彙，歐委會也宣示要建立一個有能力進行戰略性思考和行動的「地緣政治聯盟」。這並非僅僅是為了回應（或敷衍）法國近乎頑固的堅持，更是由於其主張確實基於對中美對抗下國際新秩序的一種極為現實主義的敏銳觀點。

北約的現狀是，由於軍費負擔的分配不平衡，美歐之間糾纏於一種仿如青春期親子間的有毒關係 (toxic relationship)：美國出力太多，心懷不滿，但又習慣於以可能妨礙和架空北約、降低合作效率為由單方面否決任何歐洲防務一體化的倡議；歐洲過度倚重美軍安保，不願自食其力，卻又在美國展現出單邊主義的傲慢時滿腹牢騷。

而拜登政府不顧場面難看急於撤離阿富汗，並旋即建立AUKUS、向澳大利亞提供核潛艇技術，足以表明美國抽身歐

洲和中東、重兵部署亞太/印太的「大轉移」，具有超越任何一屆政府的戰略延續性。中美關係代替反恐戰爭和美俄對抗成為美國對外政策的絕對重心，相對實力日漸掣肘的美國勢必不再有足夠的資源、精力和政治意願，像以往一樣為歐洲出頭化解大小風險。更不要說如果特朗普主義在2024年美國大選中捲土重來，甚或特朗普本人再次當選，大西洋同盟將在更加嚴峻的國際形勢中再次經受考驗。解決雙方實力和期望錯配的機會正在流逝。

若繼續安於現狀，一旦發生危機，對歐洲和美國都可能意味着災難。即使僥倖躲過了新的「黑天鵝事件」，一個虛弱並失去了美國處處扶持的歐洲也很可能會變成中美俄博弈中的競技場（playfield）而不是玩家（player），淪為激烈角逐的戰利品和隨波逐流的附庸，並給美國製造一個無從解脫的後顧之憂，而不能全身心投入到與中國的這場世紀競賽。正是因此，在智庫 [大西洋理事會 \(Atlantic Council\) 的訪談中](#)，馬克龍指出歐洲戰略自主「絕對是符合美國利益的」，因為歐洲會承擔起應有的自衛責任，而美國將減負。出於類似理由，今年6月，與拜登政府聯繫緊密的智庫美國進步中心（Center for American Progress）也[發布報告](#)，呼籲美國支持歐洲防務自主。



2021年11月15日，美國總統喬拜登於美國華盛頓特區白宮與中國國家主席習近平進行視像會議。攝：Sarah Silbiger/Bloomberg via Getty Images

即將到來的歐洲之年與中國之年

2022年，對於歐洲的外交與安全聯盟能否勉力更新是極為關鍵的一年。默克爾行將離任，歐盟的權力天平已開始向最有實力接替其角色的馬克龍傾斜。4月的法國大選即將進入競選階段，加之法國將在上半年擔任歐盟理事會輪值主席國，復興歐洲的構想迎來關鍵窗口期，無疑會有一系列政策密集出台。這將是法國的「歐洲年」和歐洲的「法國年」。

湊巧的是，2022對中國也是一個重大年份。不出意外，中共中央總書記習近平將在這一年的中共二十大上獲得連

任，打破改開慣例，在第三任期繼續執掌中國的權力之舵，且很可能在外交陣線上展開更為進取的競逐。尤其值得注意的是，台灣幾乎一定在這個階段承受更加苛刻的巨大壓力。如何在這個空前特殊的新時期處理歐中關係，必然是籠罩在歐洲頭頂越來越大的陰雲。

誠然，法國和德國都曾在不同場合強調要[維護多邊主義](#)的國際秩序，[歐洲不應捲入「新冷戰」一味與中國對抗](#)；毫不意外，中國也對歐洲戰略自主的理念[多有讚賞](#)；但究其根源，他們使用的並非同一套語言。對於以審時度勢、危機管理和談判妥協見長的默克爾，以及她潛在的繼任者社民黨人舒爾茨 (Olaf Scholz)，這一立場是面對歐洲需要應付的無數問題之一的權宜之計，出自對眼前直接利益的衡量評估，會隨時勢的演化而變動；至於歐洲外交和安全更大的深層問題，德國各黨大多選擇鴛鴦式的[逃避態度](#)。而對馬克龍而言，實現歐洲戰略自主的願景遠超其他考慮，在歐洲成為一個能被嚴肅對待的決策者和行動者之前，無論「聯美抗中」還是「第三條道路」都沒有太多實質意義。

耐人尋味的是，美國的態度似乎有了微妙的變化。AUKUS引發的法美、法澳爭端發酵之際，法國和希臘宣布了一項[歷史性的軍事協定](#)：雙方承諾在「發生針對任何一方的武裝攻擊時，根據《聯合國憲章》第51條的規定，以其掌握的一切適當手段，包括在必要時使用武力，相互提供支援」；希臘將從法國採購三艘中型通用巡防艦 (Frégate de défense et d'intervention)，還可能再購買一艘追風級 (Gowind-class) 護衛艦，而去年希臘已從法國採購了24架「陣風」 (Rafale) 戰鬥機。無論實質上的法希軍事結盟，還是軍備採購，都將戲劇性地扭轉東地中海的實力平衡，令希臘在與土耳其的海洋爭端中重新站穩陣腳。

按常理，法國在兩個北約盟國的衝突中如此旗幟鮮明地選邊站隊，不可能不引來美國抱怨；然而[美國國務院的聲明](#)卻以輕描淡寫的語調錶達了含蓄的認可。這可能只是拜登政府為挽回法美關係做出的一項補償；但它似乎也暗示，本身就對土耳其感到不勝其擾的美國在一定程度上——至少在東地中海範圍內——接受了法國的論點，默許法國以歐洲主權利益的名義介入近東，取代美國和北約的角色。歐洲的戰略自主在愛琴海上已成為現實。

換言之，不但歐洲對華政策的真正癥結並非是否向美國靠攏，而是歐洲的自主能力之闕如；而且美國為應對中國挑戰的標誌性戰略轉移舉動，其直接效果也不在東亞，而在於歐洲的自主議程。中美歐三角關係這場龐大的歷史戲劇方才拉開帷幕，第一幕的主線故事不是別的，而是：歐洲能否——或何時——靠自己的雙腳站立？我們或許將在接下來這個「歐洲之年」和「中國之年」瞥見答案的一角。

(矛如，美國、西歐政治與外交觀察者)

矛如

評論