

國際戰略研究 簡報

2021年12月16日

第119期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

“欧盟战略自主：背景、进展及应对”研讨会 暨第五期“北阁沙龙”纪要

中国社科院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员 徐刚

2021年11月24日，北京大学国际战略研究院召开“欧盟战略自主：背景、进展及应对”视频研讨会暨第五期“北阁沙龙”。来自北京大学、清华大学、中国人民大学、国防大学、外交学院、中国社会科学院、中国国际问题研究院以及中国现代国际关系研究院等高校和研究机构的12位专家，就欧盟战略自主的提出背景和内涵进行了详细阐述，对其实践的具体进展与可能限度进行了重点讨论，并就中国应如何看待和应对深入交换了看法。

一、欧盟战略自主的提出背景与内涵

本次研讨会首先就欧盟战略自主的提出背景及内涵进行了详细阐述。与会专家一致认为，虽然关于欧盟战略自主的热烈讨论是近年来的事情，但是欧盟及其成员国很早就对战略自主问题进行了探索。从1998年英法首脑会晤和1999年欧盟科隆会议与赫尔辛基会议，再到2003年出台的《欧盟安全战略》，其中都有相关表述，只不过用的是“行动自主”概念。2016年6月，《欧盟外交与安全政策的全球战略》报告数次提及“自主”，并声称要培育战略自主的雄心，这被视为欧盟战略自主的肇始。此后，欧盟战略自主的提法日益增多，其内涵也不断丰富。

第一，欧盟为什么在2016年提出战略自主并且日益强化这一概念呢？与会专家认为，这是欧盟内外环境变化的结果。首先，近年来欧盟遭遇各种危机，特别是英国脱欧对欧洲一体化造成不小挑战。欧盟既不希望自身成为

地缘政治的角逐场，同时也试图推进战略自主来解决内部问题，并将矛盾向外转移。其次，美国的单边主义使跨大西洋关系受到较大冲击。特朗普执政时期的“美国优先”政策促使欧盟怀疑美国捍卫欧洲安全的承诺，而来自俄罗斯的地缘政治挑战依然有增无减。部分美军撤出德国、美军撤出阿富汗，以及美英澳建立三边安全伙伴关系（AUKUS）等事件，助推欧盟加速走向防务自主。此外，中美博弈的加剧也迫使欧盟寻求战略自主。一方面，面对中国的崛起和强大，作为传统强权的欧洲国家与美国一样，心理上存在较强的不适应。另一方面，在配合美国应对中国的同时，欧洲国家也想尽量避免过度介入，以免对自身造成不利。

第二，欧盟战略自主的内涵是什么？从目标上看，战略自主意味着欧盟在不依赖第三方的情况下，就重大战略问题自主决定、自主行动。有专家认为，2020年9月欧洲理事会主席米歇尔的演讲明确提出了欧盟战略自主至少涵盖三大目标：维护欧盟的内部稳定，包括社会稳定、经济稳定，以及生态环境的稳定；推广欧盟的标准，捍卫欧盟自身制定标准的能力；宣扬欧盟的价值观。还有专家概括指出，欧盟战略自主就是安全上摆脱对美依赖，能源上摆脱对俄依赖，经济上摆脱对华依赖。从内容上讲，由于欧盟并没有进行严格定义，并且不断拓展其内容，战略自主这一概念看似内涵丰富但又相对模糊。大体而言，欧盟战略自主包含从安全领域的防务自主到经济、金融、科技、数字等领域的“去依赖”，再到对地区秩序和全球政策的“行动能力”的多层级、宽领域的设计。也有专家强调，战略自主既有欧盟内部和欧盟外部的两个维度，也有防务自主和全球政策自主的两大面向。总的讲，防务自主依然是战略自主的核心和基石。

二、欧盟战略自主的具体进展与限度

过去几年来，欧盟不断丰富战略自主的内容并付诸实践，引发国际社会的广泛关注和重视。与会专家在客观介绍欧盟战略自主具体进展的同时，也重点讨论了其存在的可能限度。

第一，欧盟战略自主取得了哪些具体进展？与会专家认为，欧盟战略自主已经从单一的问题面向逐渐向多元领域扩展。2017年，欧盟的动作主要聚焦防务自主。例如，5月出台“防务合作协调年度审查”（CARD）机制，6月启动欧洲防务基金（EDF），12月启动“永久结构性合作”（PESCO）计划。进入2018年，欧盟战略自主的追求开始向数字技术、人工智能、网络安全、空间技术、供应链安全等领域扩展。2019年，新一届欧盟机构明确将推进独立防务和战略自主列入该任期内的优先事项。欧委会主席冯德莱恩提出建设“地缘政治委员会”以应对地缘政治竞争。同时，欧盟加紧打响“数字主权

保卫战”，于 2020 年 2 月先后发布《塑造欧洲的数字未来》《欧洲数据战略》和《人工智能白皮书》三份文件，形成新的数字转型战略。此外，欧盟高度重视绿色发展战略，于 2019 年 12 月发布《欧洲绿色新政》文件，并在 2020 年 3 月出台首部《欧洲气候法》草案。2021 年 4 月，继德法等国出台印太战略文件后，欧盟也发布首份印太战略报告。欧盟在防务自主上亦动作频频。5 月，法德等国提议组建一支由 5000 人组成的欧洲快速反应部队。11 月，一份以建立“欧洲军”为导向的“战略指南”已提交给欧盟成员国审议。

第二，欧盟战略自主的前景如何？与会专家认为，作为欧盟各国战略最大公约数的一项顶层设计，战略自主既有其推进的空间，也存在明显的限度。一方面，欧盟确实在战略上具有明显的紧迫感，不仅不会停止推进战略自主的步伐，甚至可能会加速前进。欧盟战略自主或将朝着如下路径推进：其一是推进财政一体化，继续实现欧盟整合；通过改革《稳定与增长公约》，弥合南北欧之间和东西欧之间的分歧，增强欧盟的凝聚力。其二是打造地缘政治工具箱，在贸易、能源、投资、人权、数字等领域出台有关政策，增强同大国博弈的话语权。其三是协调成员国共同外交和安全立场，用一个声音说话，增强欧盟的行动力。与会专家指出，欧洲实现能源战略自主的可能性很大。据预测，俄罗斯在欧洲的天然气业务到 2050 年可能会消失，届时俄罗斯对欧洲市场需求的依赖将大于欧洲对俄罗斯能源供给的依赖。

另一方面，与会专家一致认为，欧盟战略自主的推进和实现存在诸多制约因素。首先，欧盟成员国之间的分歧仍然难以克服。大体上说，对于推进战略自主，欧盟大国比小国积极，老欧洲比新欧洲积极，西部欧洲比东部欧洲积极，法国比德国积极，越靠近俄罗斯的欧盟成员国越不积极。在防务问题上，各国共识不足，法德分歧颇大。因此，战略自主实现的程度，从根本上来说取决于欧洲一体化的水平与法德调和的程度。其次，从中长期来看，欧洲在安全领域过度依赖美国的现状将难以改变。这和欧洲自身军事能力不足密切相关。倘若欧盟在安全防务层面一味追求战略自主，作为长期霸主和西方联盟体系主导者的美国也不可能无动于衷。最后，欧洲在经济技术领域难以摆脱对世界市场的依赖。产业结构的失衡特别是制造业成本高企制约了欧盟供应链自主；欧洲短期内对天然气等能源的需求对俄依赖严重；在人工智能及其他一些高新技术等领域，欧洲已经落后于美国和中国。

三、欧盟战略自主的影响及我应对

战略自主已经成为欧盟主流政策话语和长期目标愿景，其推进必然会对欧盟自身的调适以及全球大国关系的变动产生影响。如何与一个追求战略自主的欧盟打交道，这是中国今后相当长时期内亟需认真思考与应对的课题。

第一，追求战略自主的欧盟如何看待中国？与会专家认为，追求战略自主表明欧盟不愿意成为大国竞争的战场，相反希望成为一种自主性力量。在中美博弈中，欧盟寻求充当平衡手的角色。欧盟虽然对亚太局势给予高度关注甚至配合美国以军事行动，但更多的是成员国个体的行为。欧盟不认为中国是现实威胁，但把中国看作是长期的、系统性的挑战。在愿意同中国维持良好经贸关系的同时，也以经济主权为由在市场准入、壁垒政策等方面大做文章。此外，欧盟对华政策的战略自主仍要处理经济利益重要性和价值观优先之间的平衡。不仅作为整体的欧盟对此很纠结，不同成员国的关切也有所不同。

第二，中国如何看待并应对欧盟战略自主？长期以来，中国坚定支持欧洲一体化进程。近年来，中欧关系虽然出现一些波动和摩擦，但总体保持合作的主基调。有专家指出，短期讲，欧盟追求战略自主会对中国产生一定冲击，特别是在经济层面；但长期看，战略自主有可能助推欧盟形成新的身份认同，不再成为美国的跟班和附庸，这是中国所乐见的。也有专家从安全层面进一步强调，欧盟战略自主针对的是美国，对中国没有威胁，因为欧盟各国均不具备远洋作战的能力。还有专家认为，中国支持欧盟战略自主是希望出现一个新的戴高乐，在西方阵营中保持独立，甚至既对华友好又对美斗争，但这可能是一厢情愿。因此，有专家强调，中国应对欧盟战略自主分领域进行评估：在安全上寻求自主，与美国形成竞争，中国乐见其成；而在外交上和经济上追求战略自主，将不可避免在规范性价值、供应链等方面对中国构成挑战甚至危害。

在政策应对方面，有专家认为，虽然欧盟寻求战略自主存在诸多制约因素，但其雄心不太可能改变，中国应抓住机遇，努力成为欧盟寻求战略自主的积极伙伴。有专家指出，既然不能令欧盟深爱中国，又要防止欧盟害怕中国，那么只能争取让欧盟离不开中国。对欧实行政经分离政策能够促进中欧关系在中美博弈大背景之下稳定发展，符合中国的战略利益。也有专家强调，未来中国的对欧政策可能要更加重视“共情”，积极寻找中欧不同战略叙事背后的共识，防止欧盟战略自主走向与中国对抗的方向。

编辑：崔志楠 审核：王缉思

地址：北京 北京大学北阁

邮编：100871

网址：www.iiss.pku.edu.cn

电话：+86-10-62756376

传真：+86-10-62753063

邮件地址：iiss@pku.edu.cn