

# 地缘政治欧洲的“他者”重构对中国与西巴尔干地区关系的影响

——以中国在巴尔干基建项目为例

彭重周

**内容提要:**近年来,欧盟对外政策出现明显的地缘政治转型。这种转型在其对外经济政策及对西巴尔干地区政策中表现得尤为突出。理解欧盟地缘政治转型的关键是分析这一过程中对于“他者”的重构:中国、俄罗斯等欧盟外大国作为地缘政治欧洲的主要“他者”,被重构为主要威胁和挑战,从而引发欧盟的地缘政治转型。欧盟还将这些“他者”构建为国际体系权力关系中的强势方,而将自身置于较为弱势的位置。此外,欧盟将与这些“他者”的关系从潜在的正和博弈重构为以零和博弈为基础的框架,这在西巴尔干地区问题上尤为明显。地缘政治欧洲对“他者”的重构对中国处理与西巴尔干地区的关系构成挑战,使中国在西巴尔干地区的基建项目面临显著的地缘政治风险。欧盟一方面夸大中国基建项目对欧盟西巴尔干政策的地缘政治挑战,另一方面从零和博弈视角出发,将中国基建项目视为欧洲一体化进程的负面因素,对一些项目进行干涉,并强化自身与西巴尔干国家的基建合作。面对欧盟的这一变化,中国应调整对欧政策方向,妥善应对西巴尔干基建项目面临的地缘政治风险,并积极寻求中欧在经贸关系之外的共同利益。

**关键词:** 地缘政治欧洲 “他者”构建 西巴尔干基建 中欧关系

自 2015 年起,欧盟的外交政策出现了明显的地缘政治转型。<sup>①</sup> 时任欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼指出,欧盟需要通过“战略化”的对外政策,应对其安全环

<sup>①</sup> Richard Youngs, “Geopolitics and the Covid-19 Pandemic: A Distorted Turn in EU External Relations,” *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, June 2020, [https://sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020\\_5epa.pdf](https://sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_5epa.pdf); 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第1-33页。

境中日益增长的不确定性和挑战。这一主张拉开了欧盟将地缘政治因素引入其对外关系决策的序幕。<sup>①</sup>如果说地缘政治在莫盖里尼的“战略化”主张中还只是一个“潜台词”的话,那么2019年9月新上任的欧盟委员会主席冯德莱恩将其委员会称为“地缘政治委员会”,则意味着欧盟最高领导层已开始公开将权力关系、战略思考、对外决策政治化等地缘政治要素纳入其政策话语中。虽然冯德莱恩没有赋予地缘政治委员会明确的定义和内涵,但这一表态标志着地缘政治已经正式成为欧盟官方外交话语的核心要素之一,欧盟的地缘政治转型进入一个新阶段。<sup>②</sup>

欧盟对西巴尔干政策的变化是其地缘政治转型的突出表现之一。在地缘政治转型之前,欧盟的西巴尔干政策主要强调与该地区国家的紧密合作,以在这些国家进一步推动民主、法治、尊重人权等规范的落实。<sup>③</sup>此外,欧盟往往以一种利他主义的口吻来描述西巴尔干地区加入欧洲一体化进程的益处。例如在2015年的《欧盟扩大战略》中,欧盟指出,其在西巴尔干地区的扩大是一种“对欧洲和平、安全与稳定的投资”,并强调成为欧盟成员将为该地区国家带来诸多经济和贸易机会,并使这些国家在民主、政治、经济、社会等方面产生积极的转变。<sup>④</sup>然而,随着欧盟对外政策向地缘政治方向转变,这种强调“普世价值”的利他主义论调逐渐被关注欧盟自身利益的地缘政治话语所取代。<sup>⑤</sup>2017年,莫盖里尼声称,西巴尔干地区“正被暴露在一些全球争端面前。西巴尔干国家将很容易成为大国博弈的棋盘”。<sup>⑥</sup>2018年更新的欧盟扩大政策也明确提出,西巴尔干地区的一体化符合“欧盟自身的政治、安全 and 经济利益。这是一项对基于共同价值观的稳定、强大和团结的欧洲的地缘战略投资”。<sup>⑦</sup>同年,时任欧盟委员会睦邻政策及扩大谈判委员哈恩(Johannes Hahn)更是主张,欧盟的扩大

---

① Rem Korteweg, “Mogherini’s Mission: Four Steps to Make EU Foreign Policy More Strategic,” Centre for European Reform, 2015, <https://www.cer.eu/insights/mogherinis-mission-four-steps-make-eu-foreign-policy-more-strategic>.

② Ursula Von der Leyen, “Mission Letter to Josep Borrell,” European Commission, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-josep-borrell-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf).

③ European Council, *The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving Towards European Integration*, 2003, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163).

④ European Commission, “EU Enlargement Strategy,” COM(2015) 611 final, 2015.

⑤ Milenko Petrovic and Nikolaos Tzifakis, “A Geopolitical Turn to EU Enlargement, or Another Postponement? An Introduction,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.29, No.2, 2021, pp.157-168; 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,第15页。

⑥ EEAS, “Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini Following the Foreign Affairs Council,” 6 March 2017, [https://www.eeas.europa.eu/node/22056\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/22056_en).

⑦ European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans,” COM(2018) 65 final, 6 February 2018.

政策不仅是一项利他主义政策,而且服务于欧洲关键的地缘政治利益。可以说,欧盟对自身利益和影响力的关注已经成为其西巴尔干政策的关键支柱。一方面,地缘政治转型后的欧盟越来越强调西巴尔干地区作为其重要政策影响对象的地位,并认为该地区的一体化不仅关乎西巴尔干国家的利益,更关乎欧盟的核心政治与安全利益;另一方面,对于其他行为体在该地区的影响力上升的现状,欧盟越发警惕和担忧,并将其视为对欧盟地位的挑战。将自身利益置于西巴尔干国家利益之上的趋势反映了欧盟的西巴尔干政策也出现了地缘政治化的变化。<sup>①</sup>

作为中国与西巴尔干地区国家关系的主要组成部分,中国在该地区的基建项目不可避免地会受到欧盟地缘政治转型的影响。2021年的一份报告认为,中国在西巴尔干地区的基建项目已超过130个,总金额逾320亿欧元。这些项目大多集中在能源和交通领域,成为相关国家经济发展的重要推动因素。<sup>②</sup>近年来,欧洲政界和学界对中国在西巴尔干地区基建项目的关注度不断提升,而其中大部分论述都将中国视为欧盟在西巴尔干地区的“对手”。<sup>③</sup> 本文认为,这种共识与在欧盟地缘政治转型过程中对包括中国在内的“他者”的重构有着密切的联系。因此,本研究通过分析转型过程中欧盟对“他者”构建的变化趋势和内涵,解释欧盟对中国在西巴尔干基建项目持强烈担忧和批评的动因,并探索转型对中国在该地区基建项目所产生的影响。这一分析包括三个部分:首先,本文从学理层面分析国际关系理论与欧盟外交研究中对于“他者”问题的讨论,指出若要进一步完善对于“他者”的理论探讨,需要将行为体对国际环境的感知及对自身的认知纳入考量,并注重“他者”构建的动态性和复合性特征;其次,本文结合对“他者”问题的理论探讨,指出对“他者”的身份、权力、关系的重构是欧盟地缘政治转型中的核心要素,这尤其体现在对俄罗斯、中国等欧盟外大国的“他者”构建中;最后,本文将分析并指出地缘政治欧洲的“他者”重构对中国在西巴尔干地区基建项目产生的影响。

---

<sup>①</sup> Ana E Juncos, “The European Union and the Western Balkans: Enlargement as a Security Strategy,” in Spyros Economides and James Sperling, eds., *EU Security Strategies*, Routledge, 2017, pp.49-66; Milenko Petrovic and Nikolaos Tzifakis, “A Geopolitical Turn to EU Enlargement, or Another Postponement? An Introduction,” p.160.

<sup>②</sup> Bojan Stojkovski et al., “China in the Balkans: Controversy and Cost,” BIRN, 15 December 2021, <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/>.

<sup>③</sup> 刘作奎:《欧盟和中国关系中的西巴尔干问题——场域理论视角下“对手”语境的形成与启示》,载《欧洲研究》,2021年第2期,第25-51页。

## 一 国际关系与欧盟外交研究中的“他者”问题

自黑格尔的《精神现象学》开始,“他者”作为主体自我构建的基础这一认识在社会学、心理学、哲学等学科得到广泛的讨论和研究。相较而言,国际关系学对于“他者”问题的理论探讨较少。本文的主旨是对欧盟对外关系政策转型进行实证研究,因此,本部分将简要地对国际关系学中一些重要的对“他者”的阐述进行梳理和分析,以便结合实证对这一问题做进一步阐释。较早在国际关系领域系统讨论“他者”问题的著作是托多罗夫(Tzvetan Todorov)的《征服美洲》<sup>①</sup>一书。在对西班牙人殖民美洲的研究中,托多罗夫提出对于“他者”的应对有三种选择:一是接受“他者”的价值,将自我同化为“他者”的一分子;二是迫使“他者”接受自我的价值,使“他者”同化为自我;三是保持中立。他还探讨了科尔特斯(Hernán Cortés)和拉斯卡萨(Bartolomé de las Casas)这两名西班牙人对美洲原住民采取的不同态度及其后果。此后,一些外交政策领域的研究也涉及构建“他者”这一问题。如夏皮罗(Michael Shapiro)认为,外交政策就是围绕寻找和构建“他者”这一核心问题而建立的。<sup>②</sup>坎贝尔(David Campbell)则指出,美国通过在外交政策中不断寻找作为敌对方的“他者”,奠定其构建自我身份的基础。<sup>③</sup>这一“他者”在冷战时期是苏联;冷战结束后,伊拉克、日本等国相继成为对美国产生威胁的“他者”。此外,纽曼(Iver B. Neumann)对欧洲将俄罗斯构建为“他者”的过程进行了详细分析。他认为,对于欧洲而言,俄罗斯往往被视为经济上和政治上的学生。经济上,欧洲将俄罗斯视作现代化失败的国家,后者正在努力重新发展资本主义经济;政治上,欧洲认为俄罗斯在冷战后正重建一套建立在法治基础上的精英体系。<sup>④</sup>纽曼指出,尽管被视为欧洲的学生,但并不意味着俄罗斯能够通过学习欧洲的体制而被后者逐渐视为同类或者“我们”。相反,无论俄罗斯如何采取宗教、社会、军事、政治和经济上的变革,欧洲仍会将其视为一个异类。<sup>⑤</sup>因此,纽曼认为,第二次世

① [法]茨维坦·托多罗夫:《征服美洲:他人的问题》,卢苏燕、陈俊侠、林晓轩译,北京大学出版社2013年版。

② Michael J. Shapiro, *The Politics of Representation: Writing Practices in Biography, Photography, and Political Analysis*, University of Wisconsin Press, 1988.

③ David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, 1992.

④ Iver B. Neumann, *Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation*, University of Minnesota Press, 1999.

⑤ *Ibid.*, pp.107-110.

界大战后欧洲通过将俄罗斯视为一个异质化的“他者”,从而推动欧洲一体化进程。

### (一) 欧盟对外关系中“他者”问题的文献回顾

诸多研究指出,对“他者”的构建是欧盟对外关系思想中的重要一环。齐隆卡(Jan Zielonka)认为,2003年东扩前,在欧盟对中东欧国家的政策中,后者被视为欧盟的“他者”。这种“他者”不仅意味着存在差异,还意味着不够理性、不够有活力、不够进步。总而言之,这些国家在某些方面“低于”欧盟。而欧盟的自由主义者认为,这些国家需要根据欧盟提供的蓝图改革其内部腐败和低效的制度。一言以蔽之,欧盟认为,中东欧国家需要拥抱西方,融入欧盟,从而赶上“发达的、开明的”世界。<sup>①</sup>

布朗宁(Christopher Browning)则认为,欧洲睦邻政策(ENP)将欧盟的周边国家视为一种等级制下的“他者”。他主张,欧盟按照距离的远近程度赋予其他国家不同的“他者”身份。属于欧洲睦邻政策范围内的国家(包括16个欧洲南部和东部的邻国)被构建为距离欧盟最近、在规范上更为接近的“友邻”。但这种身份意味着这些国家难以成为欧盟的正式成员,因此必然被视为“他者”。这种“他者”身份还体现在欧盟在与这些国家的伙伴关系中往往处于优势地位,并且可以在定义与这些国家的“共同价值”方面掌握主动等。<sup>②</sup>

在对曼纳斯(Ian Manners)规范性权力理论的批判中,迪兹(Thomas Diez)列举了四种对于“他者”的构建:第一种是将“他者”视为生存威胁。他认为,这种构建存在于安全化理论中,即通过将“他者”构建为安全威胁,行为体就有足够的理由采取战争等特殊手段;第二种是将“他者”构建为劣等的存在。这种构建的目的是使自我处于等级制中的更高层级,从而能居高临下地摒弃“他者”的文化和价值;第三种是将“他者”构建为违背“普世价值”的行为体。这种构建与第二种的区别在于,自我的标准不但是优越的,而且是普世的。因此,“他者”必须接受这种标准;第四种是将“他者”视为不同的存在。这种构建不对“他者”进行价值上的判断。迪兹认为,第四种构建是比较理想的,因为其可以避免将对于“他者”的侵害行为合法化。<sup>③</sup>显然,规范性权力理论视野下的“他者”构建主要属于第三种。这种理论强调欧盟规范的普世性,从而使欧盟运用吸引力和强制手段推广其规范。同时,将欧盟规范普世化的话语也隐含了其

<sup>①</sup> Jan Zielonka, “Europe’s New Civilizing Missions: The EU’s Normative Power Discourse,” *Journal of Political Ideologies*, Vol.18, No.1, 2013, p.39.

<sup>②</sup> Christopher S. Browning, “Geostrategies, Geopolitics and Ontological Security in the Eastern Neighbourhood: The European Union and the ‘New Cold War’,” *Political Geography*, No.62, 2018, pp.106–115.

<sup>③</sup> Thomas Diez, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’,” *Millennium*, Vol.33, No.3, 2005, pp.613–636.

他行为体“在普世化程度上不如欧盟”的含义。换言之,因为其规范的普世性,欧盟代表了一种先进的制度,应是其他行为体效仿的对象。这在曼纳斯等学者将欧盟视为一种“后现代”“后威斯特伐利亚”(post-Westphalia)体系的表述中可以窥见;<sup>①</sup>诸多规范理论学者也指出,欧盟能够通过促使其他行为体模仿的方式传播其规范的主张。<sup>②</sup>可见,迪兹所说的第三种“他者”构建也包含了其列举的第二种构建,即将“他者”视为落后的一方。因此,欧盟在对“他者”构建中往往将“他者”视为另一个自我(alter ego)。而这种构建,正如列维纳斯(Emmanuel Levinas)所言,往往以“自我是富有的和强大的,而他者是弱小的和穷困的”为默认框架。<sup>③</sup>

值得注意的是,这些对于欧盟如何构建“他者”的分析横跨冷战后到2013年最后一次东扩的时间段。受益于冷战后西方发达国家在国际体系中的绝对优势地位,上述时间段内,欧盟在欧洲和周边事务中扮演着主要领导的角色,其扩张的动力以及对周边国家单方面施加制度规范影响力的能力都处于巅峰时期。彼时,欧盟的主要“他者”是扩盟对象国和周边国家。作为欧盟对外输出治理规范的主要目标,这些“他者”往往被构建为欧盟规范输出的单方面接受者。然而,在遭遇欧债危机、东扩停滞、难民危机等一系列危机的冲击后,欧盟在国际事务中的资源、能力和野心都有了很大程度的削弱。2014年欧盟委员会主动冻结扩盟进程以及2016年英国公投脱欧都是这一变化的突出反映。而这种改变必然会对欧盟对于“他者”的构建方式产生影响。就在上述事件发生的同一时期,欧盟开始越来越强调地缘政治竞争,并将西巴尔干地区纳入其地缘政治框架。由此可见,对国际环境认知的改变也会作用于欧盟对“他者”的构建之中。

欧盟对中国的身份构建历程就是一个例子。从1995年欧盟委员会首次出台对华政策文件到21世纪头十年中期,欧盟将中国构建为一个多边主义框架下的潜在重要伙伴。尽管中国在人权等问题上的立场与欧盟不同,但欧盟并未在对华政策中将中国作为“他者”的特性放在首要位置,而是强调寻求在多边主义框架下与中国深化合作的可能。从21世纪头十年中期中欧“蜜月期”结束起,欧盟开始逐渐将中国构建为一个在经贸领域存在深刻竞争关系的“他者”。<sup>④</sup>同时,尽管欧盟在欧债危机后减少了改

<sup>①</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp.235-258; Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, Atlantic Books Ltd., 2011.

<sup>②</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.235-258; Thomas Risse and Tanja A. Börzel, “From Europeanisation to Diffusion: Introduction,” *West European Politics*, Vol.35, No.1, 2012, pp.1-19.

<sup>③</sup> Emmanuel Levinas, *The Levinas Reader*, Blackwell, 1989.

<sup>④</sup> Anna Michalski and Pan Zhongqi, “Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.55, No.3, 2017, pp.611-627.

变中国规范的野心,但在对华政策中却愈发强调中欧在治理规范方面的分歧。这种对中国“他者性”的强化在2015年前后达到巅峰。欧盟在地缘政治转型的同时,在2019年将中国认定为“制度性对手”,作为与经济竞争者和全球治理合作伙伴并列的三重身份之一。<sup>①</sup>在西巴尔干等地区,欧盟逐渐将中国视为一个主要的地缘政治竞争对手。因此,欧盟对于“他者”构建的变化是其对外政策研究中需要深入探讨的问题。

## (二) 国际关系学视野下的“他者”构建

如上所述,现有的对欧盟“他者”构建的文献中,对于欧盟的“自我—他者”关系分析更多的是静态的,既没有对国际环境和权力结构等因素的作用进行充分探讨,也缺乏对欧盟与“他者”关系动态变化的考量。因此,本文认为,要想在国际关系学领域对“他者”这一概念进行进一步的理论建构,不仅需要从哲学、社会学、心理学等学科的探讨中汲取理论养分,还应该将国际关系学要素纳入理论分析框架。限于本文的主旨和篇幅,在此仅对这一问题做一些初步的探讨。

首先,国际关系中的“他者”构建与行为体所处的国际环境息息相关。从国际关系的角度而言,一个行为体对“他者”的构建是在对国际环境认知的基础上,试图确立自身和“他者”的角色的过程。角色理论认为,在这一过程中,行为体一方面试图满足自身在国际关系中对角色的预期,另一方面也努力通过对外关系塑造“他者”,使其符合该行为体对“他者”角色的构建。<sup>②</sup>因此,如果国际行为体处在一个互相敌对的丛林模式中,其对“他者”的构建会从安全、威胁、生存等角度出发。例如,行为体会倾向于用威胁—盟友的二分法来赋予“他者”身份。这在第一次世界大战前欧洲主要大国围绕结盟和敌对的外交活动中有所体现。如果国际环境比较和平,行为体之间的关系则可以基本排除战争选项,对“他者”的构建可能会基于合作者—竞争者的二元分析。因此,国际环境以及行为体对国际环境的认知,是国际关系“他者”构建的基本要素。

其次,国际行为体之间的权力地位存在高低之分,而处于不同权力地位的行为体,对“他者”的构建也会大相径庭。如果一个行为体是国际体系中的霸权国,则往往会将“他者”视为低等的、野蛮的。萨义德的《东方学》指出,这种对亚洲和非洲的构建是殖民主义时期欧洲的一种主要思潮。<sup>③</sup>然而,如果一个行为体处于权力结构中的底层,则会倾向于将“他者”视为更为先进的存在。例如清朝晚期,魏源提出“师夷长技

<sup>①</sup> European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” JOIN(2019) 5 final, 12 March 2019.

<sup>②</sup> Anna Michalski and Pan Zhongqi, “Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership,” p.613; Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol.46, No.2, 1992, p.397.

<sup>③</sup> [美]爱德华·W.萨义德:《东方学》,王宇根译,生活·读书·新知三联书店1999年版。

以制夷”；郭嵩焘感叹“而政教风俗，欧洲各国乃独擅其胜。其视中国，亦犹三代盛时之视夷狄也”。<sup>①</sup> 这些论述都体现出一部分清朝人士对“夷”这一“他者”的构建从最初的鄙夷转变为对西方文明先进性的认识。这种将“他者”视为优越者的构建意味着“自我—他者”关系并不仅仅是自我优于“他者”的结构，而是有着多种可能性。但这一观点在现有的对“他者”的讨论中还没有得到充分的重视。

最后，对于“他者”的建构并非单一维度。由于国际体系的复杂性，一个行为体对于同一个“他者”可能有着多重且相互矛盾的建构。例如纽曼提出，冷战结束前后的俄罗斯对于欧洲这个“他者”有着两种截然相反的建构。一些“西方化”的支持者将欧洲视为更加先进的文明和政治制度载体，希望苏联/俄罗斯能够融入欧洲文明。而一些民族主义者则将欧洲文化视为对苏联体制和俄罗斯传统文化的威胁，力主排斥。他指出，上述两种“他者”建构并不是突然产生的，而是在俄罗斯思想史上有着深厚的渊源。<sup>②</sup> 此外，国际行为体面对的往往是多个“他者”。在同一个国际环境中，对于权力和利益关系不同的“他者”，国际行为体也会有不同的构建并发展出不同的关系。例如，欧洲一体化过程中的“他者”不仅包括被视为落后文明的俄罗斯，还包括被视为过于依赖“硬实力”的美国以及欧洲国家数百年互相征战的历史。<sup>③</sup> 对于俄罗斯，欧盟抱有居高临下的态度；对于美国，欧洲既强调跨大西洋合作的重要性，还赋予自身独特的身份，如规范性力量、民事力量等，从而与美国这一“他者”进行区分；而对其不堪回首的战争历史，欧洲在二战后就已彻底地摒弃，并致力于通过一体化实现地区和平。因此，上文提到的各种不同的“他者”构建，可能会存在于同一个行为体的对外关系中。

总而言之，在国际关系学的范畴内对“他者”进行理论建构，一方面需要结合行为体所处的国际体系，即国际环境和行为体的权力地位；另一方面需要关注构建的动态变化和 Historical 发展脉络，即一个行为体对于某些特定的“他者”的身份、权力、关系的构建会随着国际环境和权力结构的变化而不断更迭。

## 二 欧盟的地缘政治转型与对其他大国的“他者”重构

### （一）重构“他者”的身份

<sup>①</sup> 郭嵩焘：《伦敦与巴黎日记》，岳麓书社1984年版，第491页。

<sup>②</sup> Iver B. Neumann, *Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation*, p.172.

<sup>③</sup> Thomas Diez, "Europe's Others and the Return of Geopolitics," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.17, No.2, 2004, pp.319-335.

本文认为,对“他者”的重构是欧盟的地缘政治转型,尤其是西巴尔干政策和贸易政策地缘政治化过程中的核心要素之一。其中尤为重要的“他者”是俄罗斯、中国、特朗普执政时期的美国等大国。在欧盟地缘政治化的过程中,这些大国的身份、地位、与欧盟的关系都在很大程度上被重构。首先,这些“他者”被视为对欧盟的挑战和威胁,因此被建构为欧盟地缘政治转型的根源。在地缘政治转型之前,欧盟往往将欧洲及周边地区视为其挑战和威胁的主要来源。<sup>①</sup> 让德博兹(Julien Jeandesboz)认为,在制定欧洲睦邻政策的过程中,欧盟内部的一个共识是,周边国家正在成为非法移民、恐怖主义、有组织犯罪等主要威胁的来源。而制定欧洲睦邻政策的一大动机就是防止这些问题从周边国家蔓延至欧盟内部。<sup>②</sup> 中俄等大国尽管因为制度和理念的不同被欧盟视为对外关系中的“他者”,但欧盟对其的政策以接触和寻求多边主义框架下的合作为主,不强调其对于欧盟根本利益的威胁。<sup>③</sup>

然而,在欧盟向地缘政治转型的过程中,作为“他者”的其他大国成为挑战和威胁的根源。在安全层面,俄罗斯是地缘政治欧洲的主要威胁。杨斯(Richard Youngs)认为,自2014年以来,俄罗斯在乌克兰等欧洲国家所发起的一系列军事和政治行动严重威胁了欧洲国家的主权和安全。俄罗斯支持东乌克兰民族主义者、占据克里米亚等行为从根本上终结了冷战后的欧洲地缘政治格局。而欧盟的地缘政治转型则被认为是对于俄罗斯的地缘威胁的回应。<sup>④</sup> 其他研究也认为,2014年的乌克兰危机成为欧盟对外政策的转折点,俄罗斯在乌克兰的行动促使欧盟和其成员国认识到,欧盟在外交政策中必须采取更具战略性和地缘政治性的做法。<sup>⑤</sup> 而2022年2月爆发的俄乌冲突使欧盟的地缘政治转型进程达到顶点。围绕冷战后欧洲最为重大的地缘政治事件,欧盟的对内对外政策都进行了大幅调整。对内而言,欧盟在一年内基本实现了与俄罗斯在能源方面的脱钩;对外方面,欧盟向俄罗斯施加了十轮以上的大规模制裁,并在军事和经济上给予乌克兰政府大量援助。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利将俄乌冲突描述为欧盟的“地缘政治觉醒”,指出冲突使欧盟全面地从权力,尤其是硬权力的角度思

<sup>①</sup> Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act,” EC-FR, 2019, [https://ecfr.eu/publication/strategic\\_sovereignty\\_how\\_europe\\_can\\_regain\\_the\\_capacity\\_to\\_act/](https://ecfr.eu/publication/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act/).

<sup>②</sup> Julien Jeandesboz, “Labelling the ‘Neighbourhood’: Towards a Genesis of the European Neighbourhood Policy,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.10, No.4, 2007, pp.387-416.

<sup>③</sup> Chen Xuechen and Gao Xinchu, “Analysing the EU’s Collective Securitisation Moves Towards China,” *Asia Europe Journal*, Vol.20, No.2, 2022, pp.195-216.

<sup>④</sup> Richard Youngs, *Europe’s Eastern Crisis: The Geopolitics of Asymmetry*, Cambridge University Press, 2017.

<sup>⑤</sup> 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,第1-33页; Cristian Nitoiu and Monika Sus, “Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU’s Approach in Its Eastern Neighbourhood,” *Geopolitics*, Vol.24, No.1, 2018, pp.1-19.

考和行动。<sup>①</sup>

这种“地缘政治觉醒”突出体现在欧盟于俄乌冲突爆发后与美国等盟友共同对俄罗斯实施的一系列经济制裁中,如对俄罗斯的石油产品实施价格限制、将俄罗斯逐出SWIFT 结算系统、逐步断绝俄罗斯石油和天然气进口等。这一系列经济制裁与欧盟以往对经济手段的使用有着明显的区别。首先,欧盟的市场和对外援助等经济关系往往被视为一种吸引和奖励的正面手段,以促使其他国家做出符合欧盟偏好的政策改变。这种对经济关系的正面使用被标榜为“规范性权力”<sup>②</sup>和“市场权力”<sup>③</sup>的重要组成部分。而对一个国家采取如此全面而强烈的经济制裁,甚至不惜与最大能源供应国脱钩,则是一种用经济手段作为惩罚的措施,与此前将经济关系作为吸引力的方式相悖。其次,欧盟的经济制裁手段以对某一类商品的反补贴反倾销调查为主。这些手段往往以征收额外关税作为制裁措施。因此,这些制裁手段的目标在于实现欧盟标准下的贸易公平和对等。然而,欧盟对俄罗斯的经济制裁直接指向俄罗斯的经济体系,以弱化俄的作战能力,并以俄在军事和政治上的失败为终极目标。因此,这种经济制裁的战略性和地缘政治性是以往制裁所不具备的。再次,制裁作为欧盟对外政策中的重要工具之一,长期被系统地作为迫使对象国调整政策的手段。欧盟以往的制裁措施主要针对的是被认为违背了人权、法治、民主等治理原则的国家,是服务于欧盟对外政策中的规范性目标,因此可以被归为欧盟规范性权力的一部分。<sup>④</sup>而欧盟对俄罗斯的制裁则出于欧盟的地缘政治利益考量,针对的是俄罗斯的地缘政治政策。可见,应对来自俄罗斯的安全威胁是欧盟转向地缘政治政策的一大源动力,而这尤其体现在欧盟将制裁手段地缘政治化的过程中。

欧盟地缘政治转型的另一个主要动因是,欧盟将与其他大国的经济关系构建为潜在威胁。欧盟委员会下属智库欧洲政治战略中心(European Political Strategy Centre)的报告认为,欧盟面临的一大挑战是其他大国可以利用经济关系使欧洲国家对其产生依赖,由此增强这些大国的政治影响力。同时,其他大国也可以通过其企业在欧洲国

---

<sup>①</sup> Josep Borrel, “Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine,” European External Action Service, 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en).

<sup>②</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.235–258.

<sup>③</sup> Chad Damro, “Market Power Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.5, 2012, pp.682–699.

<sup>④</sup> Clara Portela, “Are European Union Sanctions ‘Targeted’?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 29, No.3, 2016, pp.912–929.

家的经济活动,获得欧洲的先进科技和安全信息。<sup>①</sup> 莱纳德(Mark Leonard)和夏皮罗(Jeremy Shapiro)认为,其他大国正通过经济活动挑战欧洲国家捍卫自身利益和价值的的能力:俄罗斯将能源供应“武器化”,中国通过战略投资和自身经济制度“操控”市场,特朗普政府则是利用美元的优势地位。他们主张,这些大国将全球经济关系与政治和安全竞争进行深度绑定,因此,与大国的经济往来会使得欧洲国家逐渐受到这些大国的影响而削弱其主权。为阻止这一趋势,欧盟需要学习如何像一个地缘政治力量一样思考和行动,以便应对其他大国在安全和经济上的挑战。<sup>②</sup>

除了政治上的渗透,与其他大国,尤其是与中国的经济关系还被一些欧盟官员和学者视为对欧盟制度和规范的威胁。<sup>③</sup> 中国在南欧和西巴尔干地区的投资被认为没有遵循欧盟基于市场的原则,对于建立自由和开放的市场经济具有负面效果。<sup>④</sup> 另有一些研究将中国的投资项目视为对中国制度规范的推广,并促使希腊、匈牙利等国对中国的政治体制产生认同和模仿。另外,由于中国的投资并不附带与内部制度改革有关的政治条件,因而被认为破坏了欧盟在东南欧推动的政治制度改革进程。<sup>⑤</sup> 面对这些所谓的规范上的威胁,欧盟的选择是将经济关系地缘政治化,将与中国的经济往来视为对其安全甚至生存的重要挑战。

在将经济关系与地缘政治因素结合的背景下,欧盟推出了一系列旨在遏制其他国家在欧洲发挥经济影响力的政策,如在2020年先后发布《欧盟外资安全审查条例》和5G网络安全“工具箱”。《欧盟外资安全审查条例》建立了一套以欧盟为中心、由各个成员国具体实施的投资审查制度。这一制度允许欧盟和成员国对特定的投资项目采取审查、限制、撤销等措施。欧盟特别将关键基础设施、关键技术、防务投入品、敏感信息和媒体多样性等领域视为欧洲自身安全的核心利益,并希望借助这一条例对欧洲以

---

<sup>①</sup> European Political Strategy Centre, “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation vs Cooperation,” 8 June 2018, p.8.

<sup>②</sup> Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act”.

<sup>③</sup> 刘作奎:《欧盟和中国关系中的西巴尔干问题——场域理论视角下“对手”语境的形成与启示》,第46页。

<sup>④</sup> 马骏驰:《中国—中东欧国家合作中的“债务陷阱论”辨析——以中国在黑山、北马其顿和匈牙利的基建项目为例》,载《欧亚经济》,2021年第5期,第81-106页。

<sup>⑤</sup> Thorsten Benner et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe,” Global Public Policy Institute and Mercator Institute for China Studies, February 2018, [https://www.merics.org/sites/default/files/201802/GPPI\\_MERICS\\_Authoritarian\\_Advance\\_2018\\_1.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/201802/GPPI_MERICS_Authoritarian_Advance_2018_1.pdf); Michal Makocki, “China in the Balkans: The Battle of Principles,” ECFR, 6 July 2017, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_china\\_in\\_the\\_balkans\\_the\\_battle\\_of\\_principles\\_7210](https://www.ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_7210).

外的国家在这些领域的投资规模进行严格控制。<sup>①</sup>而5G网络安全“工具箱”则是将电信产业地缘政治化的产物。一方面,工具箱允许欧盟成员国对关键或敏感的设备实施部分禁令,将不受信任的供应商排除在电信基建之外;<sup>②</sup>另一方面,工具箱还提出要统筹协调成员国制定统一的5G安全标准和认证机制,以加强欧洲对5G供应链和技术的政治控制。这些政策的制定印证了博雷利的主张,即对欧盟而言,“贸易和技术问题现在必须被视为外交政策问题”。<sup>③</sup>这体现出欧盟的地缘政治转型的一个重要组成部分是将经济关系的决策从属于地缘政治利益的框架之下。<sup>④</sup>

可以看出,欧盟的地缘政治转型是伴随着将俄罗斯、中国等大国视为地缘政治挑战而逐渐发展的。需要指出的是,尽管欧盟和诸多欧洲学者将大国的安全、政治和规范威胁视为欧盟地缘政治转型的动因,但若跳出欧盟的语境,上述威胁和挑战在很大程度上也是地缘政治欧洲建构的后果。一方面,正如罗格利亚(Igor Rogelja)和齐摩尼(Konstantinos Tsimoni)指出的,欧盟,尤其是其智库在论述中国等国的威胁时有着强烈的安全化倾向。这种论述往往夸大甚至虚设了中国政府在对欧经济往来中的所谓“宏大战略”,忽视了欧洲国家和中国企业的主体性。而另一些论述则从意识形态角度出发,将中国在欧的一切活动视为政府的操控从而加以排斥。因此,所谓中国和其他大国的威胁,很大程度上是欧盟在其地缘政治化的视野下所塑造出来的,是欧盟整体地缘政治转型的产物。<sup>⑤</sup>另一方面,正如上文所述,欧盟在2010年前后面临的一系列危机使其在全球政治中的能力和野心都受到很大程度的削弱,促使其在2016年发布的全球战略文件中提出其对外关系要向“有原则的务实多边主义”方向转变。<sup>⑥</sup>而这正是欧盟增加战略、安全等地缘政治要素占其外交政策权重的开端。因此,相对权力的下降与欧盟的地缘政治转型存在密切的联系。<sup>⑦</sup>而将其他大国视为严重威胁和

<sup>①</sup> European Commission, “Foreign Investment Screening: New European Framework to Enter into Force in April 2019,” 5 March 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_1532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1532).

<sup>②</sup> European Commission, “The EU Toolbox for 5G Security,” 29 January 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-toolbox-5g-security>.

<sup>③</sup> Jacopo Barigazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, Not the Playground’,” POLITICO, 9 December 2019, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>.

<sup>④</sup> Igor Rogelja and Konstantinos Tsimonis, “Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, No.1, 2020, p.121.

<sup>⑤</sup> Ibid.

<sup>⑥</sup> 张晓通、何樱灏:《当前欧盟的国际秩序观与战略转型》,复旦大学一带一路及全球治理研究院, [https://brgg.fudan.edu.cn/articleinfo\\_3266.html](https://brgg.fudan.edu.cn/articleinfo_3266.html).

<sup>⑦</sup> Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics,” Egmont Institute, 29 June 2016, <https://www.egmontinstitute.be/eu-global-strategy/>.

挑战则是欧盟权力地位变化和自身外交战略变化综合影响下的产物。

尽管特朗普政府时期的美国也被视为对欧盟地缘政治利益形成挑战,但欧盟将中国视为威胁和挑战的认知也受到了美国对华政策的深刻影响。从特朗普政府时期开始,美国就在全球范围内对中国发起了遏制战略。以5G和华为问题为契机,时任国务卿蓬佩奥在2020年对欧洲国家展开积极游说,渲染中国的技术威胁并寻求对中国5G供应商的抵制。<sup>①</sup>美国智库也频频发表研究报告,将中国在西巴尔干地区的基建项目描述为中国政府地缘政治战略的组成部分。<sup>②</sup>这些外交活动和研究成果无疑对欧盟对中国的“他者”重构起到关键的引领作用。拜登政府更是进一步发起所谓“民主联盟”战略,以民主制度为核心,加强与欧洲国家的政策协调,并将中国塑造为联盟对抗的主要目标,有意引导欧洲部分国家在政策和舆论上对抗中国。<sup>③</sup>在这种基于意识形态的对抗语境的影响下,中国对欧盟的挑战和威胁便成为欧盟对华“他者”构建的重要组成部分。

## (二) 重构“他者”的权力地位

上文已经提及,欧盟的相对权力变化与其地缘政治转型有着密切的联系。更进一步而言,地缘政治欧洲的另一大特征就是对欧盟与“他者”的权力地位进行重构。这种构建往往对欧盟的力量抱有谨慎和悲观的态度,认为欧盟在与其他大国的权力地位比较中居于平等甚至弱势的地位。这种对于欧盟和“他者”的权力地位构建在地缘政治转型前的欧盟对外关系论述中是比较罕见的。

在转型前的欧盟对外关系论述中,“他者”往往被视为权力关系中的弱势方。布朗宁认为,欧盟在对外关系中将自己视为“普世价值”的模范,因而处于权力关系的中心和顶点,距离欧盟越远的地区意味着越不安全、越不稳定,而欧盟可以自上而下地扩散其治理规则和制度。<sup>④</sup>一些将欧盟视为“规范性帝国”的学者则指出,在欧洲睦邻政策的框架下,欧盟与其周边国家的权力关系有着明确的等级之分。例如,欧盟被默认为拥有更加先进的规范和制度,周边国家应进行学习借鉴。而欧盟关于民主、法治的

<sup>①</sup> Zolan Nechev and Ivan Nikolovski, “After Prespa; External Influences in North Macedonia,” in Austrian Institute for European and Security Policy, *The Strategic Role of External Actors in the Western Balkans*, 2021, pp.48-74, [https://www.aies.at/download/2021/Role\\_of\\_External\\_Actors\\_in\\_WBDeutscherExecutiveSummary\\_1.pdf](https://www.aies.at/download/2021/Role_of_External_Actors_in_WBDeutscherExecutiveSummary_1.pdf).

<sup>②</sup> Heather A. Conley et al., “Red Flags: Triaging China’s Projects in the Western Balkans,” CSIS, 1 March 2021, <https://www.csis.org/analysis/red-flags-triaging-chinas-projects-western-balkans>.

<sup>③</sup> 赵光锐:《拜登政府上台后欧盟美国的对华政策协调:动因、领域与障碍》,载《德国研究》,2022年第1期,第26-43页。

<sup>④</sup> Christopher S. Browning, “Geostrategies, Geopolitics and Ontological Security in the Eastern Neighbourhood: The European Union and the ‘New Cold War’,” p.121.

标准也自动成为这些伙伴国家需要满足的要求,以获得欧盟的援助。<sup>①</sup> 齐隆卡指出,欧盟对于这些规范有着唯一的解释权,且其官方论述是高度等级化的,几乎没有给其他国家留下谈判的空间。<sup>②</sup> 在比约克戴尔(Annika Bjorhkdale)的规范制定者和接受者两分法中,欧盟是毋庸置疑的规范制定者,而其他国家只能是接受者。<sup>③</sup> 在这种单向的规范传导关系中,欧盟将自己视为权力关系中的强势方,作为规范接受者的“他者”则无疑是弱势方。

与此相比,地缘政治转型的欧盟在将其他大国构建为“他者”的过程中往往将自身置于平等甚至弱势的地位。这一点首先体现在欧盟面对美国、俄罗斯、中国等大国的地缘政治竞争时,常常将自己描述为被动的一方。例如在特朗普政府时期,美国单方面破坏了一系列欧盟所重视的国际机制,包括退出伊朗核协议和巴黎气候协定、对欧盟发起贸易争端、要求北约盟友增加防务支出、强烈反对“北溪-2”管道建设等。而欧盟面对特朗普政府的举措则显得左支右绌,既无法阻止美国政策的大幅转向,也难以对美国背弃盟友的行为做出激烈回应。面对特朗普政府这一陌生而强势的地缘政治“他者”,时任德国总理默克尔感叹:“我们能够完全依赖别人的日子已经逐渐过去了”。<sup>④</sup> 这凸显了欧盟在美国地缘政治竞争面前的被动性和弱势地位。

同时,欧盟在中美地缘政治竞争中也缺乏塑造或调解这一国际格局的能力和雄心。虽然欧盟与美国均对中国的贸易政策存在成见,但欧盟并不赞同特朗普对中国发起的贸易战。欧盟尤其担忧贸易战会升级为中美两国全面的地缘政治竞争,并波及全球其他行为体。这种全面对抗的“新冷战”对于欧盟所秉持的基于多边主义的国际治理理念来说无疑是毁灭性的。<sup>⑤</sup> 尽管如此,欧盟不但无力改变特朗普政府的强硬对华政策,在拜登政府上台之后更是加入了美国倡导的民主同盟,共同对中国实施地缘政治层面的遏制政策。博雷利在论述欧盟在中美竞争中的立场时,将欧盟的目标设定为“以共同立场保护欧洲的价值和利益”。<sup>⑥</sup> 这样一个以防御性为主的目标体现出欧盟面对中美冲突的前景时,将自己放在一个较低的位置上,以保护自身利益,而非以改造

① Milja Kurki, *Democratic Futures: Re-Visioning Democracy Promotion*, Routledge, 2013, p.165.

② Jan Zielonka, “Europe’s New Civilizing Missions: The EU’s Normative Power Discourse,” pp.35-55.

③ Annika Bjorhkdahl, “Norm-maker and Norm-taker: Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.10, No.2, 2005, pp.257-278.

④ Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age,” Carnegie Europe, 25 February 2020, p.3.

⑤ Thomas Christiansen, “The EU’s New Normal: Consolidating European Integration in an Era of Populism and Geo-Economics,” *JCMS*, Vol.58, No.S1, 2020, p.14.

⑥ Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal with the US-China Competition,” EEAS, 27 August 2020, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us%E2%80%93china-competition\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us%E2%80%93china-competition_en).

国际政治格局为主要目标。就此而言,欧盟虽然将中美等大国视为地缘政治中的“他者”,但并未能走出一条独立自主的地缘政治道路,这是欧盟在“他者”构建中处于弱势地位的表现。

此外,欧盟在论述其他大国对其内部政治的影响力时,也常常将自身描述为弱势方。例如,许多欧盟官员及学者将欧洲国家描述为中国“分而治之”战略的对象,因而难以在外交和政治决策中与欧盟保持一致。中国—中东欧国家合作机制被一些欧盟官员称为中国的“特洛伊木马”,暗示面对中国的“政治渗透”,欧盟在争夺对中东欧国家影响力的过程中并无优势,甚至存在输给中国的风险。<sup>①</sup>一些欧洲智库的报告也将欧盟置于中欧政治竞争中的弱势地位。意大利国际事务研究院(IAI)的一份报告认为,出于对中国资金的需求,欧盟成员国的对华立场将会分化,而欧盟要想形成一致的中国政策将会越发困难。<sup>②</sup>欧洲中国智库网络(ETNC)认为,中国在欧逐渐增加的投资将使一些成员国认同中国的理念。<sup>③</sup>荷兰国际问题研究所则警告称,如果欧洲国家加入“一带一路”倡议,那么欧盟将在与中国的竞争中失败。欧洲国家将服务于中国的利益而非欧洲利益,欧洲在对待中国的问题上将进一步分裂。<sup>④</sup>在这些渲染“中国威胁”的论述之下,隐含的前提是欧盟对其成员国的政治影响力将弱于中国,因而其创建欧盟内部团结的努力将不敌中国“分化”欧盟的策略。这种论调夸大了中国对于欧盟成员国的政治影响力:在欧盟庞大而复杂的条约体系下,中国仅依靠贸易和投资是难以大幅度改变欧盟成员国的对华立场的,毋论促使欧盟成员国跟随中国的利益。即便如此,这种将其他大国放在政治影响力优势地位的构建在欧盟地缘政治转型之前的“他者”构建中比较少见。这体现了欧盟在地缘政治转型的过程中,其对外政策的指导思想也发生了重要的转变。

欧盟还承认其在以5G为代表的科技地缘竞争中处于劣势。欧盟认识到,5G等核心技术将在很大程度上决定未来世界政治权力的分配,并对国家内部的社会和价值体系产生重要影响。然而,欧盟2020年的安全战略明确指出,当下欧盟在5G基础设

<sup>①</sup> Ryan Heath and Andrew Gray, “Beware Chinese Trojan Horses in the Balkans, EU Warns,” POLITICO, 27 July 2018, <https://www.politico.eu/article/johannes-hahn-beware-chinese-trojan-horses-in-the-balkans-eu-warns-enlargement-politico-podcast/>.

<sup>②</sup> Nicola Casarini, “Is Europe to Benefit from China’s Belt and Road Initiative?” Istituto Affari Internazionali, 2015, p.9, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1540.pdf>.

<sup>③</sup> John Seaman, Mikko Huotari and Miguel Otero-Iglesias, eds., “Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach,” ETNC Report, December 2017, <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/ouvrages-ifri/chinese-investment-europe-country-level-approach>.

<sup>④</sup> Wouter Zweers et al., “China and the EU in the Western Balkans: A Zero-sum Game?” Clingendael Report, 2020, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-08/china-and-the-eu-in-the-western-balkans.pdf>.

施建设中缺乏主导权。中国和美国企业掌握了大多数关键的5G网络建设和服务技术,这使得欧盟在这些领域高度依赖非欧洲供应商,其社会活动和政治环境面临受到外部干扰和操控的风险。<sup>①</sup>

通过以上分析可以看出,欧盟在地缘政治转型中倾向于构建一个在政治、经济、技术等方面强势的“他者”,而将自我置于较为弱势的位置。这种对于“他者”的构建在地缘政治转型之前的欧盟对外关系论述中是非常罕见的,也是迪兹等对欧盟对外关系中的“他者”的分析所未曾涵盖的。基于“西方主导的国际政治经济秩序正遭受新兴力量崛起的冲击,其传统优势地位正在丧失”这一认知,地缘政治欧洲催生出强势的“他者”。<sup>②</sup>因此,虽然欧盟的地缘政治转型继承了对外关系构建中的关键想象,如将周边以外的国家视为不安全的和充满风险的区域等,<sup>③</sup>但对于处于地缘政治转型中的欧盟而言,非西方大国不再仅仅是欧盟规范和制度的接受方以及可争取的合作伙伴,而是能够主动渗透和影响欧洲的权力施加方。这种“他者”构建的转变是欧盟在地缘政治转型后创建投资审查等政策工具,并将经济关系安全化的核心驱动因素。同时,这种“他者”权力地位的重构也反映出欧盟的对外政策取向与其相对权力地位之间的密切联系。当欧盟认识到其相对权力下降的时候,传统的、务实的对外关系政策便再次回归,地缘政治转型也随之而来。虽然欧盟对外政策中的所谓“后现代性”源于其内部制度的独特性,但其以“规范、价值观”为核心的外交方针的实施在很大程度上需要以其在对外关系中的优势地位为前提。

### (三) 重构与“他者”的关系

伴随着将其他大国视为欧盟对外关系中的主要“他者”,欧盟与其他大国在西巴尔干地区的关系也在这一转型中被赋予全新的认识。在欧盟的地缘政治转型之前,其与西巴尔干、非洲等周边地区国家的关系主要是一种以欧盟为中心、周边国家围绕的轮辐模式。在此模式下,欧盟通过欧洲睦邻政策等政策工具将周边国家置于其对外关系政策框架之中,并通过强化周边国家与欧盟在经济和法治等方面的联系以实现欧盟的地区影响力。诚然,对于其他大国在这些地区的影响力,欧盟也形成了诸多政策表述。然而,在当时,欧盟将注意力放在贯彻其多边主义的政策导向中,并强调与这些大国的共同利益。如莫盖里尼在2013年表示,土耳其、俄罗斯等其他大国在欧洲周边地

<sup>①</sup> European Commission, “The EU Security Union Strategy,” COM(2020) 605 final, 24 July 2020, p.26.

<sup>②</sup> 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,第6页。

<sup>③</sup> Christopher S. Browning, “Geostrategies, Geopolitics and Ontological Security in the Eastern Neighbourhood: The European Union and the ‘New Cold War’,” pp.106–115.

区的作用正在逐渐增强,并可能促使欧盟作为一个模范和伙伴的吸引力下降。基于此,莫盖里尼指出,需要强化欧盟的多边主义政策,并在与其他国家有共同利益的事务上开展更加全面而系统的合作。<sup>①</sup>可以说,在这个阶段,欧盟对于与其他大国在周边地区的关系还是持互利共赢的观点,以此寻求正和博弈的可能。

在地缘政治转型之后,欧盟对其他大国在欧洲周边地区的关系构建的认知逐渐由零和博弈占据主导。自2017年起,诸多欧盟高级官员公开对欧盟在西巴尔干地区逐渐减弱的影响力和受阻的一体化进程表示担忧。而这些担忧往往都将欧盟影响力的下降与俄罗斯、中国、土耳其等国家在该地区影响力的增加相联系,并建立起一套零和博弈的话语。时任欧盟委员会主席容克在2018年的盟情咨文中指出,欧盟“必须与西巴尔干国家永远团结在一起。否则,我们的近邻就将被其他国家所塑造”。<sup>②</sup>2018年2月,时任奥地利外交部长克奈斯尔(Karin Kneissl)声称,如果中国比欧盟先对贝尔格莱德产生影响,那么欧盟就要进行反制。<sup>③</sup>一名德国官员也宣称:“每一块欧洲留下的政治真空都会让其他国家有机可乘。他们对不稳定更感兴趣,且对我们的民主、价值导向和基于规则的秩序模式提出质疑。”<sup>④</sup>这些欧盟官员的言论反映出一个正在不断扩大的共识,即中国等大国与欧盟在西巴尔干地区是零和博弈。只要这些大国的影响力增加,欧盟的影响力就会减弱。<sup>⑤</sup>

零和博弈是传统地缘政治思维的核心要素之一。曼德尔鲍姆(Michael Mandelbaum)指出:“政治的核心是权力,而经济的目标是财富。权力本质上是有限的,因此对权力的追求是竞争性的。这使其成为一种‘零和博弈’。而财富则是无限的,因此经济是一种正和博弈。”<sup>⑥</sup>鉴于此,这种将与“他者”的关系构建为零和博弈是欧盟地缘政治转型的另一个重要特征。欧盟对于零和博弈的强调对我们理解其地缘政治转型中的“他者”重构提供了重要的视角。首先,将与中国等其他大国在西巴尔干地区的

<sup>①</sup> European Commission and High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Neighbourhood Policy: Working Towards a Stronger Partnership,” JOIN (2013) 4 final, 2013, p. 22.

<sup>②</sup> Jean-Claude Juncker, “State of Union 2018,” EEAS, 2018.

<sup>③</sup> Eszter Zalan, “EU Divided over Western Balkan Enlargement,” *EU Observer*, 15 February 2018, <https://eu-observer.com/eu-political/141002>.

<sup>④</sup> Michael Roth, “The Western Balkans are Europe’s Inner Courtyard,” 2 June 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/roth-frankfurter-allgemeine-zeitung/2102816>.

<sup>⑤</sup> Wouter Zweers et al., “China and the EU in the Western Balkans: A Zero-sum Game?”

<sup>⑥</sup> Michael Mandelbaum, *The Road to Global Prosperity*, Simon and Schuster, 2014, p.xvi; quoted from Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, 2016, p.24.

关系视为零和,意味着对欧盟而言,这些他国的规则和利益诉求与其相反。例如,欧盟在基建投资中的核心要求是决策透明、注重环保因素、项目接受国要推动民主化和市场化等。而中国的基建投资由于不附带类似的条件,在透明度和环保等问题上往往受到欧盟的指责,后者称中国的基建项目容易助长西巴尔干国家内部的腐败和反民主化倾向。此外,欧盟在西巴尔干国家的主要战略利益是推动这些国家参与欧洲一体化进程,因而将中国的投资视为渗透和分化西巴尔干国家的政策工具。由此可见,地缘政治欧洲的一个特点是逐渐将对其他大国的规范改造问题边缘化,而将与这些“他者”的差异性视为一种不可调和的矛盾。

其次,强调零和博弈反映出欧盟对于自身脆弱性的认知不断增强。解楠楠和张晓通指出,美国、中国、俄罗斯以及其他发展中国家对于国际格局与秩序的重组,使得欧盟传统的多边主义外交受到严重挫折。这一变化“动摇了欧盟长期赖以发挥影响的国际机制基础”,使欧盟深感自身在国际政治变革中的脆弱和无力。<sup>①</sup> 这种脆弱性放大了欧盟对于中国等其他大国在西巴尔干等地区资源投放和活跃性的担忧,将这些“他者”政策中的不确定性视为对于欧洲安全的重要威胁。因此,对零和博弈的强调再次反映欧盟相对实力下降对其地缘政治转型起到的重要作用。实力的下降导致欧盟对于其他大国的“他者”构建从仅仅将其视为“不同者”,转变为对欧盟构成威胁和挑战。<sup>②</sup> 而随着中国等其他大国在国际政治中的影响力日益提高,这种零和博弈的思维在欧盟与其他大国关系的构建中也将越发显著。<sup>③</sup> 这进一步反映出,对“他者”的构建会随着行为体对自身认知的变化而发生改变。

最后,将经济问题地缘政治化已成为欧盟战略的重要趋势。正如曼德尔鲍姆所言,地缘政治的博弈是零和的,而围绕经济问题的博弈是正和的。然而,他没有指出的是,如果将经济问题与地缘政治结合会诞生怎样的博弈。欧盟在“他者”关系构建中对零和博弈的强调为这一问题提供了一种答案,即地缘政治背景下的经济关系将成为一种零和博弈。鉴于此,在欧盟的战略决策中,经济问题越来越从属于地缘政治的战略思维。对于中国在西巴尔干地区的基建投资,欧盟的反应并非基于对象国的经济收益,也未曾探索中国的基建投资与欧盟在该地区发展计划的互补性,而是完全从欧盟

<sup>①</sup> 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,第8页。

<sup>②</sup> Jian Junbo, “China in Central Asia and the Balkans: Challenges from a Geopolitical Perspective,” in Cheng Yu, Song Lilei and Huang Lihe, eds., *The Belt & Road Initiative in the Global Arena: Chinese and European Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2018, pp.241-261.

<sup>③</sup> Dragan Pavličević, “Structural Power and the China-EU-Western Balkans Triangular Relations,” *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.4, 2019, p.465.

地缘政治影响力的得失出发。因此,在欧盟构建与其他大国的关系时,经济问题从属于地缘政治构成了一个基本框架。

### 三 地缘政治欧洲的“他者”重构对中国在西巴尔干基建项目的影响

欧盟将中国等其他大国视为地缘政治转型中主要的“他者”,对中国在欧基建项目,尤其是在西巴尔干地区的基建项目产生深刻的影响。

#### (一) 夸大中国基建项目的地缘政治影响

在地缘政治转型的过程中,欧盟强调其他大国作为“他者”对其构成的挑战和威胁。遵循这一原则,欧盟对中国基建项目的地缘政治影响力进行了夸大,这些项目成为欧盟安全化实践的目标。<sup>①</sup>近年来,欧盟政界和学界对中国在西巴尔干地区的基建项目的关注度和批评不断增加。<sup>②</sup>欧洲议会在2021年的一项决议中表示,中国在塞尔维亚的投资项目缺乏透明度及环境和社会风险评估,并要求塞尔维亚强化中国项目的合规审查。<sup>③</sup>一份欧盟研究报告指出,中国在西巴尔干地区的基建项目可能会损害欧盟在相关国家推动法治进程、打击腐败等改革的努力。<sup>④</sup>荷兰国际问题研究所的一份报告认为,中国在西巴尔干的影响力正在损害欧盟通过条件限制政策和社会化机制使该地区向欧盟靠拢的努力。<sup>⑤</sup>欧洲对外关系委员会的两名学者则认为,中国通过向西巴尔干国家大规模基建项目提供贷款,使这些国家在财政上产生对华依赖。由此,中国可以对这些国家的政治和战略决策产生影响。<sup>⑥</sup>在这些批评声中,主要的论调是将上述基建项目视为中国政府在该地区及欧洲大战略的一部分,意在增加对西巴尔干国家的影响力,并借此“渗透”到欧盟内政及外交政策之中。可见,在许多欧盟人士的讲话、文件和报告中,中国俨然成为西巴尔干地区一个重要的战略行为体,并对欧盟的影响力构成显著的挑战。

然而,从贸易数据上来看,中国在西巴尔干地区的经济影响力远不及欧盟在该地

<sup>①</sup> 刘作奎:《欧盟互联互通政策的“泛安全化”及中欧合作》,载《理论学刊》,2022年第1期,第72-81页。

<sup>②</sup> Chen Xuechen and Gao Xinchu, “Analysing the EU’s Collective Securitisation Moves Towards China,” pp. 195-216.

<sup>③</sup> European Parliament, “Resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on Serbia (2019/2175(INI)),” 25 March 2021.

<sup>④</sup> Gisela Grieger, “China, The 16+1 Format and the EU,” European Parliamentary Research Service, September 2018.

<sup>⑤</sup> Wouter Zweers et al., “China and the EU in the Western Balkans: A Zero-sum Game?” p.3.

<sup>⑥</sup> Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act”.

区的影响力。西巴尔干国家与中国的双边贸易占这些国家进出口总额的5%左右,而与欧盟的贸易占比则在70%以上。在直接投资方面,以塞尔维亚为例,到2018年,中国在该国直接投资额仅占其总吸收投资额的3%,欧盟的份额则为70%。<sup>①</sup>此外,尽管中国—中东欧国家合作机制于2013年建立,为中国与西巴尔干国家提供了一个稳定的合作平台,但时至今日,中国与除塞尔维亚以外的国家之间的政治关系并不密切。除基建项目外,中国并未参与大部分西巴尔干国家的政治进程。

因此,与欧盟相比,中国在西巴尔干地区的经济和政治影响力并不显著。即便在基建领域,欧盟于2011年就已推出西巴尔干投资框架,并在2021年宣布了300亿欧元的基建投资。<sup>②</sup>从规模和整合度而言,欧盟仍然是该地区基建投资的领导者。然而,由于在对“他者”的重构中过度强调其他大国的威胁,渲染欧盟相较于这些“他者”的弱势,欧盟官员和智库夸大了中国基建在西巴尔干地区的影响力,将中国塑造为一个可与欧盟匹敌甚至能凌驾于欧盟之上的地缘政治力量。这种论述忽视了西巴尔干国家仍然高度依赖欧盟的基建投资的事实,将中国基建项目看作对欧盟安全的威胁。这种安全化的倾向使得中国的基建项目面临显著的地缘政治风险。

## (二) 将中国基建项目视为对欧洲一体化的挑战

由于将其他大国视为对欧盟地缘政治影响力的威胁和挑战,并将与这些“他者”的关系视为零和博弈,不少欧盟机构和官员认为,中国在中东欧的基建项目在政治、外交、价值规范等方面对欧洲一体化进程产生了威胁。第一,欧盟认为,中国在欧基建项目通过“债务依赖”,即让欧洲国家背负难以偿还的债务,使得相关国家在政治立场上倾向于中国。不少欧盟官员表达了对西巴尔干国家所谓对华“依赖”的担忧。<sup>③</sup>2021年4月,黑山政府向欧盟寻求财政援助,用于偿还为建设巴尔—博尔亚雷公路而从中国进出口银行获得的约10亿美元贷款。之后,欧盟委员会发言人表示,尽管欧盟并不为伙伴偿还第三方贷款,但欧盟对中国投资所带来的社会和经济问题,尤其是“债务依赖”问题表示担忧。<sup>④</sup>时任法国欧洲事务国务秘书的克莱门特·博内(Clément

<sup>①</sup> Khaze Markovic et al., “Is China’s Rising Influence in the Western Balkans a Threat to European Integration?” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.29, No.2, 2021, pp.234-250; 鞠维伟:《中国与巴尔干国家贸易关系的现状、问题及对策》,载《欧亚经济》,2020年第3期,第112-124页。

<sup>②</sup> 《欧盟宣布计划向西巴尔干地区投资300亿欧元》,新华网,2021年6月11日, [http://www.xinhuanet.com/world/2021-06/11/c\\_1127552248.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-06/11/c_1127552248.htm)。

<sup>③</sup> 马骏驰:《中国—中东欧国家合作中的“债务陷阱论”辨析——以中国在黑山、北马其顿和匈牙利的基建项目为例》,第82-84页。

<sup>④</sup> Finbarr Bermingham, “EU Says It Won’t Pay Off Montenegro’s Billion-dollar Highway Debt to China,” *SCMP*, 13 April 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3129263/eu-says-it-wont-pay-montenegro-billion-dollar-highway-debt>.

Beaune)更是直言,黑山的公路项目代表了中国政治影响力已经扩展到欧洲的门口。他认为,欧盟必须采取行动减少西巴尔干国家的对华“依赖”。<sup>①</sup>此外,欧洲议会外交委员会在2021年的一份报告中也将中国单独列为黑山脆弱性和公共债务压力的主要源头。<sup>②</sup>

第二,欧盟还认为,中国通过“一带一路”和其他基建项目影响中东欧国家的外交政策,使欧盟难以在对华政策方面采取一致立场。例如,2021年,由于匈牙利的反对,欧盟无法在香港问题上发表批评中国的声明,引发了德国的强烈不满,并被认为是中国通过中国—中东欧国家合作机制影响欧盟外交政策的一个典型案例。<sup>③</sup>此外,塞尔维亚和黑山在香港问题上对中国采取支持态度,以及塞尔维亚支持中国的新疆政策等也被认为是中国通过经济手段影响欧洲国家外交政策的先例。<sup>④</sup>

第三,对于许多欧盟行为体来说,中国在欧的投资项目往往被视作诱使接受国放弃落实欧盟相关规范的契机,阻碍了欧洲一体化的进程。例如,波黑在2017年与葛洲坝集团以及广东电力设计研究院合作建设的图兹拉水电站7号机组项目就饱受欧盟的批评。一方面,这一项目意味着波黑直到2050年都将保持煤矿的运转,这与欧盟在“去碳化”方面的承诺背道而驰;另一方面,波黑政府为这一项目提供了100%贷款担保,而欧盟的规定上限是80%。因此,该项目在环保和财政保障两方面都违背了欧盟的治理规则。2019年,欧盟公开批评波黑政府,认为这一项目违背了波黑在公开采购、环保、能源等方面对欧盟法规的承诺。<sup>⑤</sup>类似的指责也发生在北马其顿的基切沃—奥赫里德高速公路项目上。这是“中国—中东欧国家合作100亿美元专项贷款”的首批落地项目之一。北马其顿议会在2013年快速通过了一项特殊法案,认定这一基建项目具有“战略重要性”,因此可以绕过标准的公共采购程序,无需经过公开招标和竞标,并最终由中国电力建设集团承建。<sup>⑥</sup>这一法案被认为与欧盟强调的公开公平基建标准相悖,因其允许了非竞争性协议并避开了相关机构的监督。

<sup>①</sup> Claude Forthomme, “Europe under Fire from China: The Montenegro Case,” *Impakter*, 15 April 2021, <https://impakter.com/europe-under-fire-from-china-the-montenegro-case/>.

<sup>②</sup> European Parliament, *On the 2019–2020 Commission Reports on Montenegro*, 20 April 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0131\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0131_EN.html).

<sup>③</sup> 《外媒:欧盟想发涉港声明指责中国,被匈牙利阻止》,环球网,2021年4月17日。<https://world.huanqiu.com/article/42kwGlx8WZ0>。

<sup>④</sup> Wouter Zweers et al., “China and the EU in the Western Balkans: A Zero-sum Game?”

<sup>⑤</sup> “EU Official Criticizes Bosnia’s Backing of Chinese Power Loan,” Reuters, 13 March 2019, <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-eu-energy-idUSKBN1QU1JD>.

<sup>⑥</sup> Anastas Vangeli, “Kičevo–Ohrid Highway,” 7 October 2021, <https://thepeoplesmap.net/project/kicevo-ohrid-highway/>.

由于欧盟将中国在欧基建项目视为对一体化的潜在威胁,因此会主动介入部分项目。这导致项目的进程和管理发生重大变化,影响中国企业和机构的投资建设。如波黑政府在受到欧盟的压力后,无限期停止了图兹拉水电站7号机组项目的建设,这对承建的中国葛洲坝集团来说无疑是重大的损失。<sup>①</sup>此外,欧盟还决定介入黑山的巴尔—博尔亚雷公路项目债务问题。尽管欧盟并没有直接向黑山提供金融支持,但在欧盟的牵头下,2021年7月,黑山与四家欧洲和美国银行签订协议,将从中国进出口银行获得的美元贷款转化为欧元,以减轻黑山的债务压力。<sup>②</sup>对中国相关企业和机构而言,被迫接受贷款结构的变化无疑将增加项目的建设风险和负担。这意味着中国在西巴尔干地区的基建项目将面临欧盟地缘政治转型所带来的政策风险。

### (三)加强在西巴尔干地区的基建项目投入

欧盟还进一步加强与西巴尔干地区的政治和基建联系。在政治上,欧盟赋予西巴尔干国家2025年前入盟的愿景,以此提供这些国家进一步在政治和外交政策上向欧盟靠拢的动力,包括在对华政策上采纳欧盟的立场。<sup>③</sup>2018年11月,欧洲议会在关于塞尔维亚入盟的决议中强调,塞尔维亚应进一步与欧盟的外交与安全政策保持一致。<sup>④</sup>随后,莫盖里尼也指出,塞尔维亚应加强在外交方面与欧盟政策的同步。<sup>⑤</sup>在基建方面,欧盟增加了在西巴尔干地区的投入。2015年,欧盟与西巴尔干国家签订了一系列优先基础设施建设的协议,承诺到2020年提供10亿欧元的资金。为此,欧盟及多个成员国都参与了德国在2014年发起的“柏林进程”,以该机制为平台,为超过20个西巴尔干地区的交通和能源基建项目提供欧盟资金。<sup>⑥</sup>欧盟还在2017年签署了交通共同体条约(Transport Community Treaty)。<sup>⑦</sup>到2018年,欧盟为西巴尔干地区31个

---

<sup>①</sup> Vladimir Spasić, “BiH Blocks Tuzla 7 Coal Plant Project,” *Balkan Green Energy News*, <https://balkan-greenenergynews.com/bih-blocks-tuzla-7-coal-plant-project/>.

<sup>②</sup> Samir Kajosevic, “Montenegro Reduces Currency Risk on Costly Chinese Highway Loan,” *Balkan Insight*, <https://balkaninsight.com/2021/07/09/montenegro-reduces-currency-risk-on-costly-chinese-highway-loan/>.

<sup>③</sup> Dragan Pavličević, “Structural Power and the China-EU-Western Balkans Triangular Relations,” pp.453-468.

<sup>④</sup> European Parliament, “European Parliament Marks EU Accession Prospects for Serbia and Kosovo,” Press Release, 29 November 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19548/european-parliament-marks-eu-accession-prospects-for-serbia-and-kosovo>.

<sup>⑤</sup> European External Action Service, “Remarks by HR/VP Mogherini at the Joint Press Conference Following the 5th EU-Serbia Stabilisation and Association Council,” 19 September 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55703/remarks-hrvp-mogherini-joint-press-conference-following-5th-eu-serbia-stabilisation-and\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55703/remarks-hrvp-mogherini-joint-press-conference-following-5th-eu-serbia-stabilisation-and_en).

<sup>⑥</sup> 徐刚:《西巴尔干“柏林进程”的进展及其前景述评》,载《欧亚经济》,2020年第4期,第61页。

<sup>⑦</sup> Mario Holzner and Monika Schwarzhappel, “Infrastructure Investment in the Western Balkans: A First Analysis,” *The Vienna Institute for International Economic Studies Research Report*, No.432, September 2018, p.12.

基建项目提供超过 7 亿欧元资金,并声称这带来了近 24 亿欧元的基建投资。<sup>①</sup>此外,欧盟还在 2020 年建立了 5.2 亿欧元的西巴尔干国家基建援助基金。<sup>②</sup>

欧盟的这些举措给中国在欧基建项目带来更大的竞争压力。欧盟扩大在西巴尔干地区的基建投入的一个重要目标就是增强在西巴尔干地区的影响力,以应对中国在欧基建项目引发的政治和外交挑战。<sup>③</sup>因此,欧盟将会对中国在该地区的基建项目进行更为细致的审查,并对西巴尔干国家的政府进一步施压,使后者在引入中国基建投资时更加谨慎。此外,欧盟的基建项目必然伴随着对于透明度、环保等问题的规范性要求,从而激发当地政府和非政府组织对此类问题的重视。因此,中国基建项目将会面临合规性审查和应对当地政治舆论的压力。但欧盟增加基建投资也意味着中国企业和机构有更多的机会参与当地的项目建设。如 2022 年 7 月通车的克罗地亚佩列沙茨大桥就是主要由欧盟出资,由中国交通建设集团的子公司路桥建设承建的项目。作为中企首次中标的欧盟基建项目,这一工程的成功实施表明中国企业可以避免欧盟基建政治化的疑虑,利用其基建资金加强自身在欧洲基建中的影响力。

## 结 语

地缘政治的回归既是近年来国际关系中一股愈演愈烈的潮流,也是欧盟对外关系的一个重要转折点。与 21 世纪初“后威斯特伐利亚”“后现代”的形象相比,近年来将权力、利益等地缘政治话语公开纳入官方论述的欧盟让人感到陌生。然而,这种转变有其规律可循:自 2016 年欧盟全球战略出台后,欧盟领导人就已意识到,其相对权力地位以及对国际和周边事务的掌控力正不断下降。向传统外交路线的转型正是这种认识的结果。而对于自身认知的改变也反映在欧盟对“他者”的构建当中:原先以潜在的多边主义伙伴和规范接受者存在的其他大国,逐渐成为欧盟在周边地区和经济关系中的威胁和挑战。因此,在国际观念和治理体系越来越多元化、中美等大国竞争越来越激烈的背景下,欧盟的地缘政治转型和对“他者”的重构也将继续强化。

---

<sup>①</sup> European Commission, “Connectivity Agenda: Co-financing of Investment Projects in the Western Balkans,” 2018, <https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/6.%20Connectivity%20Agenda/15.%20Connectivity-Agenda-Co-financing-of-INV-Projects-in-the-WB-Rev-LONDON.pdf>.

<sup>②</sup> Dragan Pavličević, “Structural Power and the China-EU-Western Balkans Triangular Relations,” pp.453-468.

<sup>③</sup> Muhammad Murad, “Geo-economics of the European Union and the China Challenge,” *ZEI Discussion Paper*, 2021.

对中国在西巴尔干基建项目而言,一个处于地缘政治转型中的欧盟意味着相关项目遭受来自欧盟的审查和干涉的风险将显著上升。同时,伴随着将中国视为“对手”的共识在欧盟内部的建立,在西巴尔干地区的基建项目也将受到欧洲舆论更加密切的审视。然而,在风险增长的同时,也应认识到西巴尔干地区基建主要的推动力依旧是该地区国家自身对经济发展和国家形象建设的迫切需求。只要这种需求存在,中国基建企业和机构作为重要的资金和技术提供方,在西巴尔干地区基建进程中就仍然能够扮演重要的角色。<sup>①</sup>这也为中国相关企业和机构学习和融入欧盟治理规范提供契机,使其有机会进一步参与欧盟投资的基建项目。从这个角度来看,欧盟的地缘政治转型带来的负面影响并非决定性和不可避免的。

伴随着地缘政治转型,近年来欧盟在其对外政策中对中国这个“他者”进行了重构,这尤其体现在2019年以来对中国的“伙伴、竞争者、对手”的三重定位之中。<sup>②</sup>相较而言,中国对于欧盟这个“他者”的官方表述一直是以“战略伙伴关系”为核心,将欧盟视为中国所构想的多极世界中的一极,希望其能在国际关系中成为独立于美国的一股力量。近年来,中国支持欧盟寻求战略自主,表明其贯彻了上述对欧盟角色的期待。<sup>③</sup>然而,面对地缘政治化逐渐加深的欧盟,中国也应在具体的外交政策中进行适度的调整。一方面,中国应明确认识到欧盟的地缘政治转型对中欧关系带来的挑战,尤其在对欧洲国家的投资中,中国需要重视欧盟对华政策转变带来的地缘政治风险,帮助相关企业和机构做好风险评估和应对;另一方面,地缘政治转型意味着基于利益的博弈将在中欧关系中扮演更重要的角色。中国可以利用这一趋势,主动寻找和扩大与欧盟及其成员国的共同利益,以此为中欧关系的发展寻求新的支点。就此而言,一个更加重视自身利益的欧盟或许可以成为实现中欧关系转型的重要行为体。

(作者简介:彭重周,墨尔本大学研究基金专员、国际政治学博士;责任编辑:齐天骄)

<sup>①</sup> 李折周、刘存京:《美俄印欧的欧亚地缘战略对“一带一路”建设的影响》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2020年第1期,第47页。

<sup>②</sup> European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook,” JOIN(2019) 5 final, 12 March 2019.

<sup>③</sup> 严少华:《欧盟战略自主与中国对欧战略新思维》,载《复旦学报(社会科学版)》,2021年第6期,第126-136页。