

# 地缘政治变局下的欧盟外交决策模式变迁<sup>\*</sup>

张亚宁 李炳萱

**内容提要:**欧盟外交决策存在“立法模式”与“非立法模式”两种理想化类别。两类模式在决策开放性、决策过程的可预期性和决策结果的稳定性等方面均存在较大差异。但在地缘政治变局的背景下,无论是欧盟外交决策模式还是欧盟政治均面临较大的外部冲击与变动。本文尝试摆脱主流一体化理论的内部视角偏见,提出外部因素塑造欧盟外交决策模式的不同理论路径。通过对《欧盟外资安全审查条例》与“欧盟对俄罗斯制裁”决策过程的案例分析,文章验证了上述影响路径的可行性,并发现了新的影响路径。本文的经验证据表明,虽然外部因素并不是推动欧洲一体化的革命性因素,但是其愈发成为影响欧洲一体化发展的重要动力。

**关键词:** 欧盟 一体化理论 地缘政治变局 外交决策模式

## 引言

近年来,大国间战略竞争加剧与地缘政治回归重新塑造了欧洲一体化的外部环境。无论是美国的单边主义倾向还是俄乌冲突都深刻影响并塑造着欧盟内部不同行为体的治理理念及不同行为体间的权力平衡。然而,面对急剧变动的外部环境,主流欧洲一体化理论对外部环境塑造欧洲一体化这一重要主题上的论述还较为缺乏。无论是新功能主义理论、自由政府间主义抑或多层次治理理论都更加关注欧盟自身的制度特性和欧盟内部的权力变动。显然,这种“以内为主”的理论视角难以充分解释“由

\* 本文是国家社会科学基金青年项目“欧盟对华战略的转型前景与内部协调机制研究”(批准号:23CGJ047)和上海市白玉兰浦江人才计划“反叛新自由主义:欧盟经济战略转型及其制度影响”(批准号:23PJC020)的阶段性成果。非常感谢匿名评审专家提出的高质量和建设性的意见,帮助笔者完善本文的理论框架和提升论证的严谨性。文中的错漏由笔者承担。

外及内”的冲击与变化。由此,欧洲学界近年来开始呼吁欧洲一体化理论范式“由外而内”的转型。<sup>①</sup>

欧洲研究与地缘政治变动联系最为密切的主题之一即为欧盟外交政策及其决策模式,<sup>②</sup>但是探究外部因素如何影响欧盟外交决策模式往往面临两个障碍:一方面,欧盟作为一体化程度最高的区域组织,其内部行为体庞杂,决策层次众多,决策程序烦冗。<sup>③</sup>由此,在分析欧盟外交决策模式“如何变迁”之前首先需要回答欧盟外交决策“是什么”。另一方面,尽管欧洲一体化理论范式由内向向外转型的必要性已成为学界共识,但是既有文献(特别是“危机引发的一体化”)对于外部因素如何影响欧盟决策和一体化这一问题依然没有脱离“内部视角偏见”的基本逻辑。

本文试图从一体化理论范式变迁的视角对欧盟外交决策模式的变动进行初步的理论化尝试,并通过现实案例展示其逻辑。作为分析模式变迁的起点,本文将首先对欧盟既有的外交决策模式按照“立法模式”与“非立法模式”的类型进行抽象划分。其次,本文从一体化理论范式转型的视角对外部因素(特别是地缘政治变局)影响欧盟外交决策的潜在路径进行理论化梳理。对应“立法模式”与“非立法模式”,本文选取《欧盟外资安全审查条例》以及俄乌冲突后欧盟对俄制裁两个平行案例(parallel illustrative cases)展示地缘政治变局对欧盟外交决策模式的影响路径。最后,本文认为,以地缘政治变局为代表的外部因素对欧洲一体化的影响日益提升,而且外部因素不再仅

<sup>①</sup> 在这个方面最为突出的例子是《欧洲公共政策》期刊(*Journal of European Public Policy*)即将在2025年推出的特刊“地缘政治与欧洲一体化”(Geopolitics and the European Integration)。此外,近些年来围绕这一议题开始涌现的成果可以细分为三个议题:“地缘经济与欧洲一体化”“战争与欧洲一体化”和“大国竞争或全球秩序转型与欧洲一体化”。其中,对地缘经济与欧洲一体化的探讨如《共同市场研究》期刊(*Journal of Common Market Studies*)在2024年7月推出的特刊(Volume 62, Issue 4)“欧洲单一市场的地缘经济转型”(The Geoeconomic Turn of the Single European Market),亦如 Kathleen McNamara, “Transforming Europe? The EU’s Industrial Policy and Geopolitical Turn,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.9, 2024, pp.2371–2396; Helena Gräf, “A Regulatory–developmental Turn within EU Industrial Policy? The Case of the Battery IPCEIs,” *Politics and Governance*, 2024, pp.1–17, DOI: 10.17645/pag.8188。对战争与欧洲一体化的探讨,如 Philipp Genschel, Lauren Leek and Jordy Weyns, “War and Integration. The Russian Attack on Ukraine and the Institutional Development of the EU,” *Journal of European Integration*, Vol.45, No.3, 2023, pp.343–360; Philipp Genschel, “Bellicist Integration? The War in Ukraine, the European Union and Core State Powers,” *Journal of European Public Policy*, Vol.29, No.12, 2022, pp.1885–1900。对大国竞争或全球秩序转型与欧洲一体化的探讨,如 Scott Lavery and Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.59, No.5, 2021, pp.1322–1338。

<sup>②</sup> 按照欧盟外交研究的一贯传统,文中欧盟外交政策的范畴不仅包括狭义的共同外交与安全政策(CFSP)、共同安全与防务政策(CSDP)和共同贸易政策(CCP),也包括具有重大外部影响的内部政策(internal policies with significant external implications)。采用这一宏观视角可以超越具体政策领域的制度和法理基础的特殊性,进而探索欧盟不同对外政策可能面临的同源和系统性的挑战。

<sup>③</sup> Michael Smith, “Toward a Theory of EU Foreign Policy–Making: Multi–Level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe’s Common Foreign and Security Policy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, pp.740–758。

是驱动欧盟内部政治博弈的催化剂,而是会重塑欧盟内部政治博弈的基本结构,进而改变传统一体化理论的主流叙事。

## 一 欧盟外交决策的行为体与基本模式

从早期欧洲防务共同体(EDC)的尝试,到《马斯特里赫特条约》确立欧盟共同外交与安全政策(CFSP),再到《阿姆斯特丹条约》设立“欧盟外交与安全政策高级代表”(下文简称高级代表,HR/VP)和欧洲安全与防务政策(ESDP),直至《里斯本条约》创设欧盟对外行动署(EEAS),狭义意义上的欧盟外交决策体制伴随着欧洲一体化进程不断发展。<sup>①</sup>但自《里斯本条约》后,无论是狭义的欧盟外交政策抑或其他具有重大外部影响的欧盟内部政策,它们的基本制度设计均保持了相对稳定。此外,学术界一般将2008年全球金融危机视作世界秩序变革的重要分水岭,<sup>②</sup>因此,本部分对于欧盟外交决策行为体与基本模式的讨论主要聚焦后《里斯本条约》时期的欧盟政治发展。

### (一) 欧盟外交决策的行为体

总体而言,欧盟外交决策的主体既包括欧盟委员会(European Commission)、欧洲理事会(European Council)、欧盟理事会(Council of the EU)、欧洲议会(European Parliament)和成员国政府等核心行为体,也包括重要的利益集团和智库学者等非政府行为体。在分析每个政治行为体时,本文既关注其正式的法定职能和内部机构设置,也关注其具备的非正式政治工具属性。

#### 1. 欧盟委员会

作为欧盟事实上的“超国家政府”,欧盟委员会的权能横跨行政、立法与司法等多项角色。需要指出的是,受欧盟权能在不同政策领域差异化分配的影响,欧盟委员会在对外关系中发挥的作用并非一成不变,而是划分为立法动议、超国家协调与外交代表三个方面。具体来说,欧盟委员会是欧盟内部唯一可以正式提出立法动议的欧盟机构,是普通立法程序的首要环节。其次,在欧盟缺乏正式权能的领域,欧盟委员会可以

<sup>①</sup> See Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (Third Edition), Bloomsbury Academic, 2022, pp.43-76.

<sup>②</sup> Scott Lavery and Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder,” p.1326; Barry Buzan and George Lawson, “Capitalism and the Emergent World Order,” *International Affairs*, Vol.90, No.1, 2014, pp.71-91.

在成员国政治授权的前提下进行超国家协调 (supranational coordination)。<sup>①</sup> 这不仅有助于欧盟发出“一个声音”,还能够帮助成员国转移政治风险,有效规避第三国的政治施压,甚至包括政治报复。<sup>②</sup> 就对外关系的政治代表而言,经济外交事务由欧盟委员会主席承担欧盟对外关系代表的角色,高级代表则负责协调传统意义上外交与安全政策。

## 2. 欧洲议会

在外交决策中,欧洲议会的职能可以划分为正式的立法职能与非正式的议程设置职能。在正式的普通立法程序中,欧洲议会与欧盟理事会一道作为共同立法者 (co-legislator) 共同对立法草案进行立法审议。<sup>③</sup> 此外,在欧盟缺乏立法权能的领域,欧洲议会往往通过不具有法律约束力的“决议” (resolution) 和“议会函询” (parliamentary questions) 来塑造欧盟的对外政策。<sup>④</sup> 这种议程设置能力一方面通过与其他立法议程进行绑定的议题联系策略,另一方面通过调动其享有的较高的政治合法性来实现。例如,在脱欧谈判中,欧洲议会通过议会决议将批准《脱欧协议》与扩大其在《贸易及合作协定》中的监督权挂钩,并通过调动自身作为“民众参与的窗口”的特殊角色来增强自身的谈判地位。<sup>⑤</sup> 因此,欧洲议会提出的“议会决议”和“议会函询”往往会对其他欧盟机构的政策选择产生极大的约束。<sup>⑥</sup>

## 3. 欧洲理事会与欧盟理事会

虽然欧盟成员国能够通过欧洲理事会 (首脑级) 和欧盟理事会 (部长级) 掌控欧盟政治与外交决策的最终权力,但在两个机构的日常运作中,大量决策实际上是由三个兼具政治性质与行政性质的部门共同协调完成: 欧盟理事会的轮值主席国 (Rotating Residency)、常驻代表委员会 (COREPER) 和秘书处 (General Secretariat of the Council)。其一,轮值主席国的核心职能是确定工作议程并弥合成员国间的政策分歧,它

① 2020年欧盟委员会牵头发布的欧盟《5G安全工具箱》指令即为超国家协调的突出案例。

② Tim Heinkelmann-Wild and Bernhard Zangl, “Multilevel Blame Games: Blame-Shifting in the European Union,” *Governance*, Vol.33, No.4, 2020, pp.953-969.

③ 针对重要的立法草案,欧盟议会内各个党团在党团主席会议 (Conference of Presidents) 上指定“负责委员会” (Committee responsible) 及“意见委员会” (Committee for opinion), 并根据党团竞争结果指定议员担任“报告员” (Rapporteur)。

④ Adina Akbik and Marta Migliorati, “Understanding Oversight through Parliamentary Questions: The European Parliament in the Economic and Monetary Union,” *European Union Politics*, Vol.25, No.4, 2024, pp.675-697.

⑤ Monika Brusenbauch Meislová, “Game of Deals: Bargaining Behaviour of the European Parliament in the Brexit Process,” *The Journal of Legislative Studies*, 2023, DOI: 10.1080/13572334.2023.2233202.

⑥ Amie Kreppel and Michael Webb, “European Parliament Resolutions—Effective Agenda Setting or Whistling into the Wind,” *Journal of European Integration*, Vol.41, No.3, 2019, pp.383-404.

对于欧盟理事会的议题设置具有重大影响；<sup>①</sup>其二，常驻代表委员会由各个成员国的高级外交官员担任，代表本国政府掌握欧盟理事会内的实际决策权力；<sup>②</sup>其三，理事会秘书处保障欧洲理事会和欧盟理事会的日常运作，并在《里斯本条约》后逐步从一个行政部门演变为行政与政治色彩兼具的复合机构。<sup>③</sup>

## (二) 欧盟外交决策的基本模式

欧盟外交决策可以在宏观层面按照对欧盟政治的实际影响划分为“立法模式”与“非立法模式”。<sup>④</sup>前者指对欧盟制度安排(institutional arrangements)产生重大影响的外交决策，包括但不限于成员国与欧盟机构间的权能分配的法理或实质上的调整、欧盟机构设置的变动，以及相关政策领域的决策程序及制度理念的重要更迭。后者则指对欧盟制度安排不存在重大影响的外交决策。例如，通过软法等不具有法律拘束力的政治决定宣导或贯彻欧盟外交战略的政策工具，抑或仅对外交关系中的个案产生有限影响的政策决定。此外，两种决策模式在参与决策的主要行为体、决策程序的稳定性与透明度，以及外部行为体的干预机会窗口等中微观层面也存在不同。

本文提出的外交决策模式类型与传统意义上的欧盟外交决策模式有两个核心区别。首先，“立法—非立法”的类型划分并非指涉不同政策领域的权能安排或具体决策程序，而是以对欧盟制度安排的实际影响作为主要划分标准。<sup>⑤</sup>换言之，即使在欧盟具备权能且适用特定立法程序的议题上，欧盟及成员国的相关决策按照本文的划分标准依然可以被认为是“非立法模式”。例如，欧盟在俄乌冲突后对俄罗斯的制裁虽然是通过“限制措施”程序以欧盟理事会条例的形式通过，但是因其对欧盟既有的外交制裁制度没有显著影响，因而在文中被视作“非立法模式”的案例。同样，即使在欧

<sup>①</sup> Austé Vaznonyté, “The Rotating Presidency of the Council of the EU—Still an Agenda-Setter?” *European Union Politics*, Vol.21, No.3, 2020, pp.497-518.

<sup>②</sup> Jeffrey Lewis, “The Committee of Permanent Representatives: Integrating Interests and the Logics of Action,” in Dermot Hodson et al., eds., *The Institutions of the European Union* (Fifth Edition), Oxford University Press, 2022, pp.323-347.

<sup>③</sup> Oriane Gilloz, “The Empowerment of the General Secretariat of the Council: A Growing Challenge for Rotating Presidencies?” in Olivier Costa and Steven Van Hecke, eds., *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Palgrave Macmillan, 2023, pp.261-284.

<sup>④</sup> 海伦·华莱士(Helen Wallace)与克莉丝汀·雷(Christine Reh)将欧盟的政策制定划分为五种模式，本文认为，具体到外交决策领域，欧盟的决策模式仅涉及其中两种变体，即“立法模式”与“非立法模式”。相关论述可参见 Helen Wallace and Christine Reh, “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes,” in Helen Wallace et al., eds., *Policy-Making in the European Union* (Seventh Edition), Oxford University Press, 2015, pp.72-112.

<sup>⑤</sup> 与欧盟外交相关的具体决策程序包括但不限于“普通立法程序(《欧洲联盟运行条约》第294条)”“缔结对外关系条约(《欧洲联盟运行条约》第218条)”和“限制措施(《欧洲联盟运行条约》第215条)”等。感谢匿名评审专家指出这一点。

盟缺乏权能的领域,如果欧盟及成员国具备政治意愿,也可以在特定条件下突破权能限制以“立法模式”进行决策。<sup>①</sup>后一种情况往往需要欧盟机构及成员国创造性地使用战略框架化(strategic framing)或凭借司法能动(judicial activism)等司法政治策略。例如,将外交制裁框架化为经济安全问题,从而以贸易权能实现外交目的;或通过创造性解读欧盟竞争法中的豁免条款从而为战略性新兴产业的政府补贴创造法律空间。<sup>②</sup>虽然本文提出的“立法模式”不等同于条约规定的“普通立法程序”或其他特定立法程序,但是对欧盟的制度安排产生重大影响的外交决策一般情况下是由具备条约基础的正式决策程序实现的。

其次,“立法—非立法”的类型划分强调不同的欧盟外交决策在“政策—政治—政体”维度的区别。既有研究主要关注欧盟外交决策在具体决策程序和政策领域间的区别。<sup>③</sup>虽然该视角具有类型边界划分清晰的优势,但同时易忽视不同外交决策在制度或政体维度的迥异影响。从这个意义上说,“立法—非立法”的类型划分的核心理论关切不仅在于描绘欧盟外交是如何决策的,更在于突出外交决策模式与欧盟的制度性变化间的重要关系。

### 1. 立法模式

“立法模式”主要涉及欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会三大机构(见图1)。但在具体决策中,欧盟委员会的代表机构为议题归口的总司;欧盟理事会的代表机构为轮值主席国与常驻代表委员会;欧洲议会的代表机构为“报告员”与“负责委员会”。

即便三大机构各自完成了内部授权,在机构间的决策谈判过程中,各代表机构依然首先需要在本机构内部实现立场协调统一。在欧盟理事会内部,轮值主席国与常驻代表委员会完成立场协调后,主要由轮值主席国代表欧盟理事会进行机构间谈判。在欧洲议会内部,报告员与负责委员会内代表各党团的“影子报告员”(shadow rapporteur)完成立场协调后,主要由报告员代表欧洲议会进行机构间谈判。因此,虽然“立法模式”涉及绝大部分欧盟机构而且程序繁杂,但是在日常运行中,“立法模式”实际

---

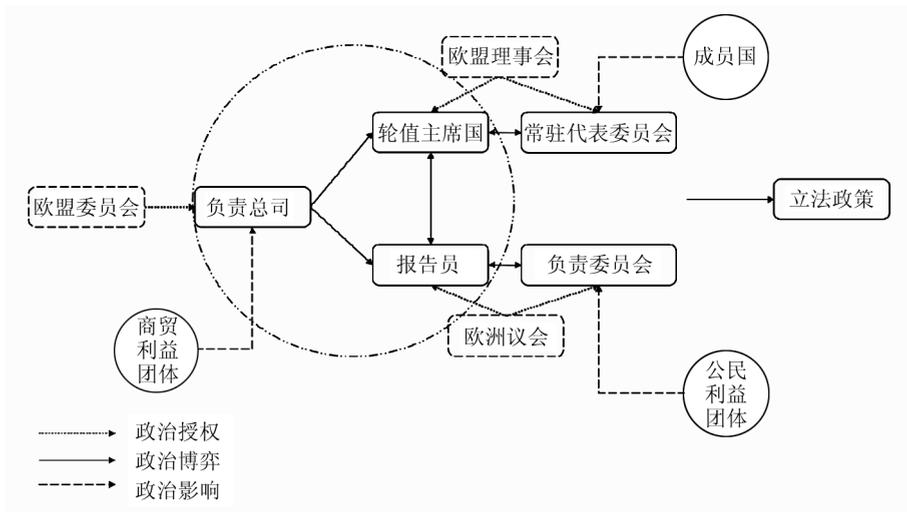
<sup>①</sup> 例如,欧盟近期出台的《反经济胁迫条例》即为典型的使用贸易立法权能来推行(经济)外交制裁政策(本属于外交与安全政策范畴)的典型案例。相关讨论可参见 Christian Freudlsperger and Sophie Meunier, “When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU’s Anti-Coercion Instrument,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No.4, 2024, pp.1063-1079。

<sup>②</sup> Donato Di Carlo and Luuk Schmitz, “Europea First? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.10, 2023, pp.2081-2084。

<sup>③</sup> 参见 Stephan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (Third Edition), pp.120-127。

上呈现为“负责总司—轮值主席国—报告员”组成的非正式决策三角。<sup>①</sup>

图 1 欧盟外交决策的“立法模式”



注：图由作者自制。

在非正式决策三角外,其他次国家行为体也可以通过不同渠道传递政策偏好。第一,商贸利益团体主要通过立法草案意见征集的渠道,在立法进程早期影响欧盟委员会的立法起草;<sup>②</sup>第二,公民利益团体(如意见领袖或人权环保团体等)则主要在立法进程中后期,通过专家听证或网络施压的方式影响“负责委员会”的政策立场。

## 2.非立法模式

与“立法模式”相比,“非立法模式”涉及的行为体大幅度减少。欧洲理事会作为成员国的利益代表,通过欧洲理事会主席进行机构间协调。欧洲理事会主席的私人内阁及理事会秘书处为其提供决策咨询与行政协助。欧盟委员会的情况更为特殊,欧盟委员会主席和高级代表是机构的双代表,后者主要负责传统意义上的外交与安全事务。欧盟理事会同样非正式地授权高级代表进行机构间谈判,欧盟对外行动署则负责

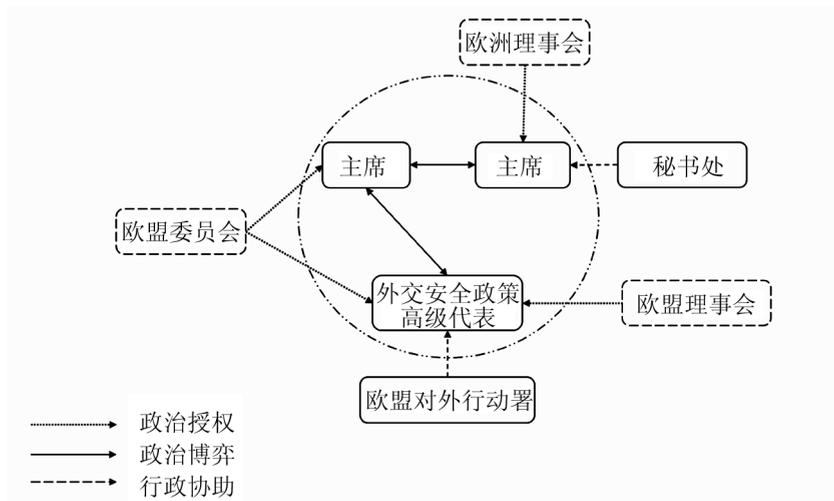
<sup>①</sup> “Handbook on the Ordinary Legislative Procedure,” European Parliament, September 2020, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/255709/OLP\\_2020\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/255709/OLP_2020_EN.pdf).

<sup>②</sup> Rik Joosen, “The Tip of the Iceberg—Interest Group Behaviour in Rule Drafting and Consultations during EU Agency Rulemaking,” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.11, 2020, pp.1677–1697.

为高级代表提供咨询与行政服务。<sup>①</sup>

相较而言,高级代表在“非立法模式”中的角色非常特殊(见图2)。<sup>②</sup>一方面,高级代表作为欧盟委员会副主席,接受欧盟委员会主席的政治领导;另一方面,高级代表也是外事理事会主席,在成员国偏好汇聚的情况下,其立场更接近作为成员国政治代表的欧洲理事会主席。<sup>③</sup>高级代表作为超国家—成员国机构的桥梁,也因此具备了其他两位政治领导所不具备的信息优势和决策腾挪空间。<sup>④</sup>

图2 欧盟外交决策决策的“非立法模式”



注:图由作者自制。

在实际运行中,“非立法模式”可以概括为“欧盟委员会主席—欧洲理事会主席—欧盟外交与安全政策高级代表”组成的非正式决策三角。在该三角中,外交与安全政策高级代表虽然同时受到另外两位主席的政治领导,但是其与欧洲理事会主席的政策

<sup>①</sup> 对于具有重大外交影响的内部政策(竞争政策等),欧盟委员会的授权对象也包括归口总司,欧盟理事会的授权对象也包括轮值主席。但考虑到图表的简洁性,图2仅呈现了传统外交与安全决策的决策情况。

<sup>②</sup> Maria Guilia Amadio Viceré et al., “The Post-Lisbon High Representatives: An Introduction,” *European Security*, Vol.29, No.3, 2020, pp.259-274.

<sup>③</sup> Maria Guilia Amadio Viceré, “The Role of the President of the European Council and the High Representative in Leading EU Foreign Policy on Kosovo,” *Journal of European Integration*, Vol.38, No.5, 2016, pp.557-570.

<sup>④</sup> Pol Morillas, “Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.16, No.2, 2011, pp.243-257.

立场更为接近,而且协调意愿也更强。从某种程度上而言,欧盟外交与安全政策高级代表职能的复杂性也是“非立法模式”模糊性的体现。虽然该模式的行为体数量大幅度减少,但是其决策权力分配以及决策过程的可预测性大幅下降。

### 3.两种决策模式的区别

第一,不同决策模式的开放性和第三方施加政策影响的机会窗口差异较大。正如上文所述,“立法模式”虽然并不完全等同于立法程序,但多以具备条约基础的特定决策程序实现。因此,“立法模式”一般情况下涉及众多政治机构,且不同社会团体可以通过多种渠道影响政策进程。与之相反,“非立法模式”以政治决策为主,参与决策的行为体大幅减少,且由于决策模式的封闭性,第三方表达政策意见的渠道较少。

第二,不同决策模式的利益汇聚度和政策稳定性不同。由于“立法模式”吸纳的政治行为体范围更广,不同利益相互竞争的渠道较为多元且透明,因此,虽然牺牲了一部分决策效率,但是它能够最大程度确保不同行为体的利益冲突可以通过制度化的渠道得以解决。简而言之,通过“立法模式”形成的决策往往执行效能更高,且不易改弦更张。<sup>①</sup>与之相反,“非立法模式”的决策透明度较低,虽然决策效率较高,但是由于利益博弈并不充分且缺乏成熟的制度约束,决策后不同行为体出现利益冲突的可能性较大。<sup>②</sup>从这个意义而言,“非立法模式”的执行效率相对较低,改弦更张的可能性也较大。

## 二 一体化理论的视角变迁与欧盟外交决策模式的转型

在国际关系百年变局的背景下,无论是欧盟外交决策模式抑或欧盟政治本身都愈发受到外部因素的冲击与影响。如要分析欧盟外交决策模式的变动,学者需要借助一体化理论从抽象视角探索外部因素对欧盟内部政治的影响。但主流的一体化理论恰恰在这个方面面临“理论供给不足”的窘境。这是因为欧洲一体化理论在经历早期外部因素塑造的短暂历程后,逐步发展并呈现出以成员国间关系为核心分析视角的“内

---

<sup>①</sup> Fritz Scharpf, “The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’,” *Socio-Economic Review*, Vol.8, No.2, 2010, pp.211-250.

<sup>②</sup> Mark Rhinard, “The Crisisification of Policy-Making in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.3, 2019, pp.616-633.

部偏见”。仅在近年来,欧洲学者才重新开始认真关注外部因素对欧盟政治的塑造作用。<sup>①</sup> 延续这一发展逻辑,本部分将首先简要梳理一体化理论发展的视角变迁,而后尝试性地提出其对欧盟外交决策模式变迁的潜在影响路径。

### (一)一体化理论:从“内部视角偏见”到“外部视角觉醒”

欧洲一体化肇始于第二次世界大战结束前后欧洲国家寻求解决“德国问题”进而实现欧洲大陆持久和平的政治路径。<sup>②</sup> 因此,早期的欧洲一体化理论发展关注到了欧洲一体化诞生的区域与国际环境。例如,霍夫曼(Stanley Hoffman)在分析欧洲一体化与民族国家之间的关系时指出,欧共体成员国与外部世界的关系将会影响成员国间关系的构建。<sup>③</sup> 与之类似,哈斯(Ernst Hass)初创新功能主义时也强调欧洲国家之间合作的制度化程度与方式,深受成员国对与外部世界相互依赖关系认知的影响。<sup>④</sup>

进入1980年代后,欧洲一体化无论在安全防务还是经济治理方面均完全嵌入美国主导的跨大西洋新自由主义秩序中。<sup>⑤</sup> 相对稳定且适配的外部环境使得欧洲一体化理论逐步脱离国际关系理论的议题与话语体系,并逐步发展出以欧盟成员国间以及成员国与欧盟机构间关系为核心分析视角的主流一体化理论。<sup>⑥</sup> 其中,自由政府间主义认为,成员国间的经济相互依赖关系是主导一体化发展的主要动力。新功能主义在哈斯的不断修正下也逐步抛弃了对外部因素的强调,进而将成员国间合作的功能性压力视作推动一体化发展的核心动力。<sup>⑦</sup> 最后,无论是多层治理理论还是后功能主义,均将欧盟视为一个“类国家的政治体”(state-like polity),其分析手段借鉴传统的公共政策或比较政治学科,分析对象主要是不同层级政治行为体间的内部互动,<sup>⑧</sup>或成员

---

① 正如下文所述,欧盟政治文献中不乏对危机等外部因素的关注,但是这些文献在阐释危机在推动欧洲一体化发展中的作用时并没有脱离主流一体化理论的核心逻辑。

② Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd., 1984.

③ Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-state and the Case of Western Europe," *Daedalus*, Vol.95, No.3, 1966, p.865.

④ Ernst Hass, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration," *International Organization*, Vol.30, No.2, 1976, pp.173-212.

⑤ Scott Lavery, "Rebuilding the Fortress? Europe in a Changing World Economy," *Review of International Political Economy*, Vol.31, No.1, 2024, pp.330-353.

⑥ Antje Wiener, Tanja Börzel and Thomas Risse, *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2019, p.10.

⑦ Ernst Haas, *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, 2020, pp.314-317.

⑧ Gary Marks et al., "European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance," *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.3, 1996, pp.341-378.

国内部的政治化趋势及其对决策的影响。<sup>①</sup>因此,虽然主流一体化理论对于欧盟的政体性质或是一体化的演进动力持不同观点,但从宏观层面看,它们均认为外部环境并非欧洲一体化的主要影响因素,进而均呈现出一种“内部视角偏见”。<sup>②</sup>

受一体化理论“内部视角偏见”的影响,欧盟外交政策研究延续了“由内而外”的分析路径并着重强调欧盟作为国际体系重要一极的“特殊性”。例如,曼纳斯(Ian Manners)提出的“规范性力量欧洲”概念强调,欧盟所体现的权力类型根植于一体化的独特演进历程,主张摒弃传统的权力政治,通过合作或规范的力量来创造国际新秩序。<sup>③</sup>达姆罗(Chad Damro)与布拉德福德(Anu Bradford)等学者也将欧盟的对外权力归因于其“单一市场”影响力的外部化。<sup>④</sup>

综上,无论是主流的欧洲一体化理论还是欧盟外交政策研究,均长期假设以美国为主导的新自由主义国际秩序高度契合欧盟的核心治理理念,并为后者提供了相对稳定的外部环境。因此,欧洲一体化的核心动力来自内部而非外部,进而欧盟与外部环境的互动主要表现为欧盟经济力量与价值观的单向扩散——亦即外部世界的“欧洲化”。<sup>⑤</sup>

在21世纪国际秩序进入动荡变革期后,主流的一体化理论愈发无法预测也无法解释外部因素驱动下欧盟政治的发展变化,这也迫使欧洲学者开始反思既有一体化理论存在的“内部视角偏见”。<sup>⑥</sup>国际体系冲击带来的欧洲一体化研究的“外部视角觉醒”主要表现在经济治理框架与安全制度架构两个方面。

首先,新自由主义经济秩序的衰退致使欧盟的经济治理体系与全球化发展新阶段脱节。自1980年代欧洲一体化以《单一欧洲法令》为契机的高歌猛进为起点,欧盟的核心经济治理框架日益嵌入美国引领的新自由主义议程。<sup>⑦</sup>第一,欧盟的单一市场以

<sup>①</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus,” *British Journal of Political Science*, Vol.39, No.1, 2009, pp.1-23.

<sup>②</sup> Scott Lavery and Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder,” pp.1322-1338.

<sup>③</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.235-258.

<sup>④</sup> Chad Damro, “Market Power Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.5, 2012, pp.682-699; Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, pp.19-21.

<sup>⑤</sup> Frank Schimmelfennig, “Rebordering Europe: External Boundaries and Integration in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.3, 2021, pp.311-330.

<sup>⑥</sup> Richard Youngs, *The European Union and Global Politics*, Bloomsbury Academic, 2021.

<sup>⑦</sup> Christoph Hermann, “Neoliberalism in the European Union,” *Studies in Political Economy*, Vol.79, No.1, 2007, pp.61-90.

自由流动为核心治理理念。政府干预措施主要以破除国家间的市场壁垒为主,且单一市场的法律治理实践长期将保护市场自由置于其他公共权益诉求之上。<sup>①</sup> 第二,欧盟的竞争政策完全以新自由主义所倡导的“竞争与开放”为蓝本,对企业并购、国家补贴及产业政策进行严苛的法律限制。<sup>②</sup> 第三,欧盟的对外贸易和投资政策主张市场开放,欧盟凭借内部市场的影响力在全球范围内推动自由贸易议程,输出自身的经济与政治理念。

然而,以2008年全球金融危机为分界,以新自由主义为底色的全球化遭受重大挫折并出现回潮,欧盟的核心经济治理框架也相应遭受冲击与挑战。<sup>③</sup> 具体来说,第一,欧盟成员国间长期存在的经济发展水平与增长模式的差异在单一货币区中被迅速放大。<sup>④</sup> 第二,世界主要大国在战略新兴领域的产业政策竞争加剧。而欧盟及其成员国在上述战略新兴领域中无论是资本投入、科技创新,或市场占有率等方面均因自身制度与法律框架的严格约束而落后于其他主要大国。<sup>⑤</sup> 第三,地缘经济的兴起使得国家间经贸交流的关注点从追求经济效率逐步转为追求经济安全,从追求降低供应链成本转为追求提升供应链韧性。在这一背景下,欧盟长期倡导的贸易多边主义和“开放贸易战略”日益受到地缘经济回归的挑战。<sup>⑥</sup>

其次,全球范围内地缘政治与冲突的回归使得欧盟既有的安全与防务战略失灵。欧盟及其成员国的安全战略一直以来主要依赖两个支柱:第一,对于传统安全问题特别是领土防御,欧盟成员国主要通过美国领导下的北约以集体安全的方式实现。<sup>⑦</sup> 第二,对于毗邻欧盟外部边界的区域安全,欧盟主要通过其扩大政策(Enlargement policy)和睦邻政策(Neighbourhood policy)等民事政策工具来实现。<sup>⑧</sup>

---

① Fritz Scharpf, “The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’,” pp.211–250.

② Fabio Bulfone, “The Political Economy of Industrial Policy in the European Union,” MPlFG Discussion Paper 20/12, 2020, <https://www.econstor.eu/handle/10419/225981>.

③ Adam Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin Books, 2019.

④ Aidan Regan, “The Imbalance of Capitalisms in the Eurozone: Can the North and South of Europe Converge?” *Comparative European Politics*, Vol.15, No.6, 2017, pp.969–990.

⑤ Kathleen McNamara, “Transforming Europe? The EU’s Industrial Policy and Geopolitical Turn,” pp.2371–2396.

⑥ Thomas Christiansen, “The EU’s New Normal: Consolidating European Integration in an Era of Populism and Geo-Economics,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.58, No.S1, 2020, pp.13–27.

⑦ Lorenzo Cladi and Andrea Locatelli, “Bandwagoning, Not Balancing: Why Europe Confounds Realism,” *Contemporary Security Policy*, Vol.33, No.2, 2012, pp.264–288.

⑧ Andrea Gawrich, Inna Nelnykovska and Rainer Schweickert, “Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.5, 2010, pp.1209–1235.

然而,分别以2014年克里米亚危机与2017年特朗普入主白宫为分水岭,欧盟安全与防务战略的两大支柱均遭受巨大冲击。第一,2014年克里米亚危机爆发后,由于欧盟及核心成员国在区域安全供给能力上的不足,两份《明斯克协议》未能有效解决俄乌双方就乌克兰东部地区政治安排引发的军事对立。而俄乌军事对立在2022年进一步升级为大规模军事冲突,将欧洲大陆再次拖回传统战争的历史梦魇。第二,特朗普政府的“美国优先”外交战略,将北约视为美国的战略负债而非资产。更有甚者,特朗普执政时期秉持的“北约过时论”极大动摇了美国对于欧洲的安全承诺以及欧盟对于跨大西洋安全联盟的信心。至此,不仅欧盟长期依赖民事政策构筑的脆弱的区域安全架构被完全动摇,欧洲一体化长期推崇的“重功能合作—轻权力政治—弃传统安全”的“独特身份叙事”也受到严重挑战。<sup>①</sup>

面对国际秩序转型给主流一体化理论带来的研究视角冲击,欧洲研究学者开始尝试将外部因素纳入一体化理论来解释欧盟政治近年来的发展变化。为了回应欧盟的经济治理体系和安全与防务战略等领域面临的外部挑战,近年来,欧洲一体化研究涌现出以“欧盟的地缘经济转型”(geoeconomic turn)、“欧盟的再边界化”(reboarding EU)和“战争与国家建设”(war and state-building)等为代表的“外部视角”主导的研究议程。虽然这些研究切中欧盟政治的核心议题,但是对欧盟外交决策模式则鲜有文献做出全面的梳理。因此,本文将尝试统一提炼出外部因素对欧盟外交决策模式的潜在影响路径。

## (二) 欧盟外交决策模式的转型:外部因素的影响路径

欧盟外交决策模式背后的核心议题是实际决策权威在不同行为体间的分配。如上文所述,欧盟外交决策关涉不同层面的众多行为体,且具体流程又受到不同决策模式的影响,因而欧盟外交决策模式转型的首要问题即为实际决策权威的归属与变动。

受一体化理论“内部视角偏见”的影响,既有的对欧盟外交决策权威变动的研究也主要从权能分配的正式变动(条约修订)和政治行为体对各自决策权力的战略性运用两个维度展开。对于前者而言,有学者指出,欧洲议会在欧盟外交决策领域权力地位的提升主要源于欧洲选举所赋予的合法性以及伴随欧盟条约修订获得的正式决策

---

<sup>①</sup> Vincent Della Sala, “Ontological Security, Crisis and Political Myth: The Ukraine War and the European Union,” *Journal of European Integration*, Vol.45, No.3, 2023, pp.361-375.

权力。<sup>①</sup>对于后者,欧盟委员会被认为通过战略性使用其司法权力,实现其立法权力的非正式扩张,亦即“自我赋权”(self-empowerment)。<sup>②</sup>

虽然上述两个维度对于外交决策权威变动的具体归因不同,但其在行为体间利益的一致性与决策权威变动的动力来源等问题上的假设是一致的。首先,既有研究大多认为超国家机构与成员国在(外交)决策权力的分配问题上持对立立场。例如,新政府间主义认为,欧盟委员会在欧盟危机政治中的决策权威被削弱,主要源于成员国政府对于欧盟机构干涉核心主权事务的忌惮与防范。其次,在欧盟机构与成员国利益对立的背景下,既有研究大多认为,权威分配变动的核心动力主要源于功能性(决策效率提升)或政治性(身份归属)等内部因素。<sup>③</sup>但在一体化理论“外部视角觉醒”的背景下,上述假设均需在纳入外部因素后重新审视其合理性和可能发生的变化。

此外,由于欧盟受到多重危机的冲击并伴随部分政策与制度安排的变革演进,围绕“危机引发的一体化”(crisis-driven integration)的相关研究也在近年涌现。从宏观角度看,如“失败中前进”理论(“failing forward”)尝试结合主流一体化理论来解释外部冲击如何推动欧洲一体化的发展。<sup>④</sup>与之相似,“危机政治”理论(crisis politics)更为细致地提出了由必要性、有效性和改革成本组成的“比例模型”(proportionality model)来解释在何种条件下危机可以推动一体化。<sup>⑤</sup>从微观角度看,众多文献聚焦欧债危机、难民危机、新冠危机和俄乌危机等不同外部冲击,提出欧洲一体化在个别政策领域发展的理论解释。例如,有学者借助历史制度主义,特别是“关键节点”(critical juncture)概念,解释欧盟政体在面对新冠危机中的适应性。<sup>⑥</sup>

虽然“危机引发的一体化”将视角转向外部因素,较为契合本文呼吁的“外部视角觉醒”,但其理论底色并没有脱离“内部视角”下一体化的基本逻辑。具体而言,无论

<sup>①</sup> Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, Oxford University Press, 2007.

<sup>②</sup> 德国学者施密特(Susanne Schmidt)在该领域做出了开创性的研究,参见 Susanne Schmidt, “Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers,” *European Union Politics*, Vol.1, No.1, 2000, pp.37-61.

<sup>③</sup> Philipp Genschel, Lauren Leek and Jordy Weyns, “War and Integration. The Russia Attack on Ukraine and the Institutional Development of the EU,” pp.343-360.

<sup>④</sup> Erik Jones, R. Daniel Kelemen and Sophie Meunier, “Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration,” *Journal of European Public Policy*, Vol.28, No.10, 2021, pp.1519-1536.

<sup>⑤</sup> Christian Kreuder-Sonnen, *Emergency Powers of International Organizations: Between Normalization and Containment*, Oxford University Press, 2019.

<sup>⑥</sup> Vivien A. Schmidt, “Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to the Covid-19 Pandemic,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.8, 2020, pp.1177-1193.

是“失败中前进”理论还是“危机政治”理论均将危机视作导致欧盟内部政治变动的引子或是环境约束因素,它们对一体化的影响主要表现在限制政策工具的选择范围和决策的时间压力等维度。换句话说,危机仅仅为欧盟内部政治博弈的个别路径提供了机会窗口,但对政治博弈本身的基本利益结构和行为体的预设立场并没有产生根本性的影响。例如,俄乌冲突中,欧盟的危机决策大多数建立在危机前已经存在的政治议程基础之上。<sup>①</sup>此外,对于危机中不同欧盟机构间相对权力的消长,“危机引发的一体化”的相关文献依然没有脱离既有研究中关于欧盟机构“自我赋权”的基本策略的既有结论。<sup>②</sup>

综上,围绕“危机引发的一体化”的相关文献开始关注外部冲击对于欧洲一体化的实际影响。然而,即使它们对长期以来形成的一体化内部视角的逻辑起点进行了外移,但这些文献多数依然缺乏对一体化的逻辑本身的理论反思与重构。如要突破这一限制,外部因素不能仅被视作一体化发展的引子,而应该被视作与内部动因(“功能合作”)同等重要的一体化发展的核心驱动力。恰恰在这个方面,欧盟目前面临的地缘政治变局比独立的危机更契合一体化理论视角转型的需求。一方面,与独立的危机相比,地缘政治变局对欧盟的冲击不再局限于个别的政策领域(欧元区或欧盟共同庇护系统等),而是全面动摇包括单一市场、贸易政策和地区安全在内的欧盟的核心治理架构;<sup>③</sup>另一方面,地缘政治变局对欧洲一体化的影响不仅涉及个别领域的政策变动,而且深入到基本制度的变迁乃至底层治理理念的转变。因此,下文对外部因素的讨论将主要聚焦地缘政治变局。需要说明的是,“地缘政治变局”在文中主要指欧洲一体化赖以发展的外部体系环境(特别是美国主导的跨大西洋政治经济合作框架)所遭受的剧烈冲击,<sup>④</sup>其既体现为新自由主义国际秩序的衰落,<sup>⑤</sup>也表现为非西方国家的群体性崛起。虽然地缘政治变局可以具象为欧盟经历的接二连三的危机,但是其内涵与影响超越了独立的危机或多种危机对欧盟具体政策领域作用的简单集合。基于以上讨

<sup>①</sup> Eva G. Heidbreder, “Withering the Exogenous Shock: EU Policy Responses to the Russian War against Ukraine,” *West European Politics*, Vol.47, No.6, 2024, p.1396.

<sup>②</sup> 例如 Bernhard Zeilinger, “The European Commission as a Policy Entrepreneur under the European Semester,” *Politics and Governance*, Vol.9, No.3, 2021, pp.63-73; Hussein Kassim, “The European Commission and the Covid-19 Pandemic: A Pluri-institutional Approach,” *Journal of European Public Policy*, Vol.30, No.4, 2023, pp.612-634.

<sup>③</sup> Yaning Zhang and Wiebke Rabe, “Explaining the EU’s Policy Shift toward China: An Institutional Approach,” *Journal of European Integration*, 2024, DOI: 10.1080/07036337.2024.2432329.

<sup>④</sup> Scott Lavery, “Rebuilding the Fortress? Europe in a Changing World Economy,” pp.330-353.

<sup>⑤</sup> Tanja A. Börzel, Johannes Gerschewski and Michael Zürn, *The Liberal Scripts at the Beginning of the 21st Century: Conceptions, Components, and Tensions*, Oxford University Press, 2024.

论, 本文认为, 地缘政治变局对于欧盟外交决策模式变迁的影响存在三种可能的路径。

### 1. 地缘政治压力下, 不同外交决策行为体的治理理念转变

欧盟内部不同行为体间治理理念的差异性由来已久, 例如, 欧元区内部长期存在严守财政纪律从而维持物价稳定与适时财政扩张从而保障经济增长的对立理念。<sup>①</sup> 在竞争政策领域, 存在着抛弃欧盟现有的竞争政策理念进而建立欧盟的产业政策与保持既有的法律框架仅策略性放松法律限制的不同观点。在贸易和投资政策领域, 也存在着坚定维护开放与自由的全球贸易议程与积极拥抱地缘政治经济理念的迥异立场。<sup>②</sup> 归根结底, 上述不同政策领域所体现出的治理理念差异根源在于欧盟成员国内部不同经济增长模式所带来的结构性矛盾。<sup>③</sup>

在外部环境稳定的情况下, 成员国治理理念的差异往往伴随成员国国力成为影响欧盟政治决策结果的决定性因素。但在地缘政治环境急剧变动的当下, 政治行为体间的治理理念差异有可能在外部压力下逐渐缩小乃至完全消失。例如, 对欧盟竞争政策演进的最新研究指出, 在中美战略博弈的大背景下, 欧盟的竞争政策理念由于担心落后于全球产业政策竞赛而逐步从“只为竞争”(competition only) 过渡到强调产业主权与战略自主。同样, 在欧盟委员会内部, 一度是自由贸易议程最坚定的支持力量的贸易总司(DG TRADE)也开始重新平衡自由贸易与经济安全的关系,<sup>④</sup> 从而弥合了与内部市场总司(DG GROW)长久以来在经济安全议题上的理念差异。<sup>⑤</sup>

### 2. 地缘政治压力下, 成员国对于决策权力让渡的敏感性下降

主流的一体化理论将决策权力的让渡作为欧盟政治的核心议题, 成员国与超国家机构围绕“权能—控制”(competence-control) 展开的政治博弈是欧洲一体化的重要推

---

<sup>①</sup> Markus Brunnermeier, Harold James and Jean-Pierre Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, 2017.

<sup>②</sup> 坚定维护开放自由的全球贸易的代表, 如瑞典、荷兰及此前的欧盟委员会贸易总司(DG TRADE); 积极拥抱地缘政治经济理念的代表, 如法国、意大利以及欧盟委员会内部市场总司(DG GROW)。对于后者, 参见“EU Competitiveness: Looking Ahead,” European Commission, 9 September 2024, [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059); “A Conversation With Thierry Breton,” *Groupe d'études géopolitiques*, 8 November 2024, <https://geopolitique.eu/en/2024/11/08/a-conversation-with-thierry-breton/>.

<sup>③</sup> Aidan Regan, “The Imbalance of Capitalisms in the Eurozone: Can the North and South of Europe Converge,” pp.969–990.

<sup>④</sup> “The Double Integration Doctrine, A Conversation with Sabine Weyand,” *Groupe d'études géopolitiques*, 31 January 2022, <https://geopolitique.eu/en/2022/01/31/the-double-integration-doctrine-sabine-weyand/>.

<sup>⑤</sup> 与欧盟委员会贸易总司官员的访谈, 2023年1月。

动力。<sup>①</sup> 在这一主题下,主流一体化理论认为,成员国与欧盟机构在涉及国家核心权力(core state power)领域的权力竞争是对立关系。核心国家权力不仅事关众多再分配议题(税收与社会保障等),而且关系到文化与政治认同(教育与文化等),极易引发政治对立与分化。因此,在应对欧元危机的欧盟经济与金融体制改革中,成员国不仅偏好政府间合作的方式,而且刻意限制欧盟委员会、欧洲议会和欧盟法院的政策影响力。<sup>②</sup>

但在地缘政治压力下,成员国与欧盟机构在权力让渡问题上的对立性可能有所降低。在地缘政治环境稳定的情况下,成员国与欧盟机构间权力竞争的决定因素和影响主要局限在欧盟内部,成员国核心国家权力的权力丧失即为欧盟机构的权力所得,二者近似零和博弈状态。但在地缘政治压力陡增的情况下,成员国与欧盟机构间的权力变动引发的成本—收益分配结构可能被外部环境重塑,据此,欧盟决策权力的再分配并非一定是零和博弈状态。正如主流一体化理论指出的,成员国在非核心国家权力领域可能出于功能性目的(functional purposes)让渡权力给超国家机构以期获得物质利益的最大化。但是,地缘政治压力可能催生除“功能性目的”以外的其他权力让渡逻辑。例如,与“推卸责任”(blame-shifting)理论的逻辑相似,权力让渡的政治成本在外部冲击带来的政治成本面前相形见绌,因而对于成员国而言,权力让渡在一定情况下可能是利大于弊。<sup>③</sup> 这个方面的典型案例即为2020年欧盟发布的《5G安全工具箱》指令。5G安全监管涉及电信网络、核心基础设施和国家安全等核心国家权力,显然欧盟并不具备完全的监管权能。但面对中美在5G问题上的博弈与外交压力,夹缝中的成员国无法独立应对来自两个超级大国的外交压力,最终成员国选择将该问题的协调权力让渡给欧盟委员会。

### 3. 地缘政治压力下,欧盟内部不同行为体在外交决策权威竞争中可依赖的权力资源扩展

主流的欧洲一体化理论认为,不同政治行为体参与决策权威竞争的权力资源主要来自欧盟内部。例如,欧盟委员会“自我扩权”的主要政治伙伴包括欧盟法院和欧洲

---

<sup>①</sup> Kenneth Abbott et al., “Competence versus Control: The Governor’s Dilemma,” *Regulation & Governance*, Vol.14, No.4, 2020, pp.619–636.

<sup>②</sup> Dermot Hodson, “The New Intergovernmentalism and the Euro Crisis: A Painful Case?” in Nathalie Brack and Seda Gürkan, eds., *Theorizing the Crises of the European Union*, Routledge, 2021, pp.81–101.

<sup>③</sup> Tim Heinkelmann-Wild and Bernhard Zangl, “Multilevel Blame Games: Blame-shifting in the European Union,” pp.953–968.

议会。<sup>①</sup> 欧洲议会实现权力提升的主要政治伙伴为公民利益团体。而在成员国层面, 成员国群体在不同议题上组成的“意愿联盟”则成为影响欧盟决策的主要因素。<sup>②</sup>

但在地缘政治动荡和大国战略竞争加剧的背景下, 欧盟政治行为体面临来自域外行为体的外交压力陡增。这些外交压力下, 欧盟或是通过允诺利益寻求对方的合作与支持, 或是通过威胁制裁寻求对方立场的改弦更张。在特定情况下, 域外行为体可能成为欧盟行为体内部权力竞争的资源与工具。例如, 特朗普在首个总统任期针对自欧盟进口的钢铁和铝制品施加高额关税, 并威胁对欧盟出口的汽车征税。面对特朗普政府咄咄逼人的贸易政策以及迫在眉睫的贸易战风险, 欧盟委员会与欧洲议会一道凭借“美国威胁论”成功游说成员国政府以贸易权能(《欧盟运行条约》第 207 条)作为立法基础迅速出台《反经济胁迫条例》, 使得成员国政府授予欧盟委员会在外交反制措施议题上的部分权力。这也就意味着欧盟可以在共同商业政策的框架下, 实施原来仅属于 CFSP 框架下的政策工具。<sup>③</sup> 需要特别说明的是, 在《反经济胁迫条例》的立法进程中, 特朗普政府的贸易政策并非仅仅是一个外部诱因(exogenous trigger)。相反, 美国对德国和法国的一系列贸易制裁和制裁威胁切实塑造并改变了核心欧盟成员国的认知理念。如果没有特朗普政府的进攻性贸易政策, 欧盟可能只会对既有的贸易救济工具(Regulation [EU] 2021/167)进行升级, 并不会创设专门针对经济胁迫问题的救济工具。<sup>④</sup> 就此而言, 特朗普政府的贸易政策不仅为欧盟委员会的扩权提供了充足的说理依据(rhetoric justification), 更通过侵害成员国利益和改变成员国的理念立场, 成为欧盟委员会扩权的现实政治条件。

上述三个影响路径虽非外部因素影响欧洲一体化的全面图景, 却是本文针对外部因素影响欧盟外交决策模式的理论化的初步尝试。这也进一步要求将理论路径与现实案例进行结合分析, 一方面呈现上述路径的具体作用机制, 另一方面探索其他未被发现的影响路径。

---

<sup>①</sup> Yaning Zhang, *The European Commission's Toleration of Noncompliance with EU Law: A Guardian with Two Faces*, Oxford University Press, Forthcoming.

<sup>②</sup> 郑春荣、范一杨:《重塑欧美安全关系? ——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析》, 载《欧洲研究》, 2018年第6期, 第1-24页。

<sup>③</sup> Christian Freudlsperger and Sophie Meunier, “When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument,” pp.1073-1074.

<sup>④</sup> Ibid., p.1071.

### 三 案例研究

本部分将聚焦《欧盟外资安全审查条例》(Regulation 2019/452/EU, 下文简称《审查条例》)<sup>①</sup>的立法进程和“俄乌冲突后欧盟对俄外交制裁”两个案例,分别展示欧盟外交决策“立法模式”与“非立法模式”的实际运行,并追踪地缘政治变动等外部因素影响上述决策模式的具体路径。

从研究设计的角度出发,本文选取的两个案例是对应“立法模式”与“非立法模式”的典型案例(typical cases)。不同于探究个别影响因素的案例比较(comparative cases),两个案例的主要目的是展示本文提出的外交决策模式类型的实际运作。<sup>②</sup> 具体的案例选择主要基于以下原因:首先,《审查条例》与“对俄制裁”不仅分别对应“立法模式”与“非立法模式”,更重要的是两个案例均具备明确的外部影响维度。因此,对两个案例的深入分析可以直接回答本文的核心研究关切——地缘政治变局如何影响欧盟外交决策模式的变迁。其次,《审查条例》与“对俄制裁”是近年来欧盟在经济安全领域和共同外交与安全政策领域极具代表性的案例,是欧盟外交政策研究的重要政策议题。对这两个案例的细致总结有助于把握欧盟外交决策模式变动的宏观发展趋势。再次,《审查条例》的立法进程(2017—2019年)与“对俄制裁”(2022—2024年)分别发生在容克的第二任期与冯德莱恩的第一任期。无论从容克面临的“克里米亚危机”到冯德莱恩面对的“俄乌冲突”,还是从容克提出的“政治委员会”到冯德莱恩的“地缘政治委员会”,两个委员会主席任期在地缘环境和施政理念上呈现出较强的继承性。<sup>③</sup> 最后,有关两个案例的相关新闻报道与研究资料较为丰富,为案例分析奠定了良好基础。

下文的案例分析将主要依据欧盟与成员国的官方文件、权威欧盟新闻媒体的报道,以及笔者对参与上述案例决策过程的欧盟机构及成员国官员的半结构化访谈(semi-structured interview)。在每个案例分析中,笔者将按照时间线索,展示政策制定

---

<sup>①</sup> “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the Union,” Official Journal of the European Union, 21 March 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452>.

<sup>②</sup> John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* (Second Edition), Cambridge University Press, 2017, pp.56-58.

<sup>③</sup> Hussein Kassim and Brigid Laffan, “The Juncker Presidency: The ‘Political Commission’ in Practice,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.57, No.S1, 2019, pp.49-61; Elana Baracani and Hussein Kassim, “The ‘Geopolitical Commission’: An End of Term Review,” *Journal of Common Market Studies*, 2024, pp.2-3, DOI: 10.1111/jcms.13673.

不同阶段中各行为体的立场及互动情况,最后总结地缘政治因素对两个案例中决策过程的具体影响路径。

### (一)立法模式:《欧盟外资安全审查条例》

2019年3月,欧盟出台了针对外商直接投资的审查框架条例,该框架主要用来协调成员国各自已经设立的或未来计划设立的外资审查机制。在该框架下,成员国有法律义务向欧盟委员会及其他成员国披露外国直接投资项目的背景信息。而后欧盟委员会对该投资项目进行评估并向成员国政府出具不具有法律约束力的审查意见。最后由投资项目所在国政府对该投资项目做出最终的审查决定。

欧盟成员国虽依然在《审查条例》中掌握对外商直接投资的最终决定权,但是欧盟委员会在外资审查领域仍实现了突破性的权力扩张。诚然,《审查条例》的法律框架并未设立任何审查联盟内外商投资的超国家机构,欧盟委员会出具的审查意见不具有法律拘束力,且成员国依然保有外国直接投资项目审查的最终决定权。但通过建立跨成员国层面的全欧投资审查协作网络,欧盟委员会相较成员国获得了显著的信息优势。对内,该网络使欧盟委员会成为所有成员国投资审查机制的监督者;对外,它有助于欧盟在全球范围内推进其“开放的战略自主”经济战略。<sup>①</sup> 综上,欧盟委员会通过掌握该协作网络的主导权成功迈出了影响成员国经济安全决策的第一步。

#### 1. 议程设置和立法草案准备阶段(2011—2017年)

早在2011年,欧盟委员会产业与企业委员塔亚尼(Antonio Tajani)和内部市场委员巴尼耶(Michel Barnier)联名向时任欧盟委员会主席巴罗佐(Jose Manuel Barroso)建议设立一个负责对外国直接投资进行审查的欧盟机构。<sup>②</sup> 但是,该建议被时任贸易委员德古赫特(Karel De Gucht)否决。彼时,欧盟委员会的贸易总司依然秉持自由贸易立场,担心上述建议会被外界解读为贸易保护主义,甚至会给“欧盟在华投资带来政策风险”。<sup>③</sup> 在成员国层面,针对设立外资审查机制的意见同样出现两极分化。瑞典、荷兰和英国等持自由市场理念的成员国对限制外国直接投资持怀疑态度。而法国、意大利、西班牙和波兰等传统上支持国家干预市场的成员国则支持设立跨国家层面的投

<sup>①</sup> Anna Vlasniuk Nibe et al., “Pre-Emptive Depoliticisation: The European Commission and the EU Foreign Investment Screening Regulation,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.1, 2024, pp.182-211.

<sup>②</sup> Ian Wishart and Jennifer Rankin, “Call to Investigate Foreign Investment in EU Market,” *POLITICO*, 23 February 2011, <https://www.politico.eu/article/call-to-investigate-foreign-investment-in-eu-market/>.

<sup>③</sup> Zenobia Chan and Sophie Meunier, “Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union,” *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.3, 2022, pp.513-541.

资审查机制。<sup>①</sup>

针对外商直接投资审查的理念转变首先出现在成员国层面,其中德国成为改变对立成员国群体力量天平的代表。德国一直以来对外国直接投资秉持开放态度,并认为外国投资有利于保持德国中小企业的竞争力。但在2016年前后,由于中国对欧直接投资激增以及地缘政治竞争加剧等多重因素的影响,德国商界推动德国政界对外商直接投资的态度发生重要转变。<sup>②</sup> 首先,中国对欧盟直接投资自2010年前后开始指数级增长,特别是2016年中国对欧盟内企业的总投资几乎是2015年的两倍。其中,中国投资者对德国机械制造企业库卡(KUKA AG)以及芯片设备制造企业爱思强(Aixtron)的收购计划在德国国内被过度“安全化”,进而在政界引发激烈争论。<sup>③</sup> 其次,为限制中国企业的海外发展,美国以国家安全为导向的外国投资委员会(CFIUS)以审查名义限制中国企业投资。但由于欧盟方面缺乏统一的审查机制,美国担心其关键技术会通过欧盟市场向中国“转移”。<sup>④</sup> 由此,面向欧盟的外国投资不仅事关欧盟国家本身,也会对美欧跨大西洋伙伴关系产生潜在影响。<sup>⑤</sup> 在上述因素的综合作用下,德国不断加大对来自中国的直接投资的政治干预力度。<sup>⑥</sup> 自此,德国对外资审查的态度发生了颠覆性变化,其态度的逆转使得支持外资审查机制的成员国在欧盟理事会内部的声音逐渐增强。

德国对外商投资审查的理念逆转后,同法国和意大利于2017年2月向欧盟委员会发出联名信,正式要求欧盟委员会就外资审查机制正式提出立法草案。<sup>⑦</sup> 此时在成员国内部,相当部分的成员国依然不认同德法意三国的立场且对跨国的外资审查持怀

---

① Juliane von Reppert-Bismarck, “Analysis—Rising Foreign Investment Fuels EU Vetting Debate,” Reuters, 8 March 2011, <https://www.reuters.com/article/idUSTRE7272C7/>.

② 与欧洲议会外事委员会议员的在线访谈,2022年9月。

③ Helena Gräf and Stefan Schmalz, “Avoiding the China Shock: How Chinese State-backed Internationalization Drives Changes in European Economic Governance,” *Competition & Change*, 2023, DOI: /10.1177/10245294231207990; Igor Rogelja and Konstantinos Tsimonis, “Narrating the China Threat: Securitized Chinese Economic Presence in Europe,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, No.1, 2020, pp.103-133.

④ Andrew Lang, “Heterodox Markets and ‘Market Distortions’ in the Global Trading System,” *Journal of International Economic Law*, Vol.22, No.4, 2019, pp.677-719.

⑤ Zenobia Chan and Sophie Meunier, “Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union,” p.527.

⑥ Guy Chazan, “Germany Plans Further Foreign Investment Curbs,” *Financial Times*, 7 August 2018, <https://www.ft.com/content/6ff764e8-9a1c-11e8-ab77-f854c65a4465>.

⑦ “France, Germany, Italy Urge Rethink of Foreign Investment in EU,” Reuters, 14 February 2017, <https://www.reuters.com/article/uk-eu-trade-france-idUKKBN15T1ND>.

疑态度(见表1)。<sup>①</sup>因此,虽然德国的理念转变极大地增强了支持外资审查机制的成员国阵营的决策地位,但是成员国立场的分化依然使立法进程难以正式启动。

表1 成员国对投资审查机制的最初态度

完全反对	反对	中立	支持	完全支持
塞浦路斯	比利时			
爱沙尼亚	捷克			奥地利
希腊	芬兰	保加利亚	丹麦	法国
匈牙利	拉脱维亚	克罗地亚	立陶宛	德国
爱尔兰	卢森堡	斯洛伐克	西班牙	意大利
马耳他	荷兰	斯洛文尼亚		波兰
葡萄牙	罗马尼亚			
英国	瑞典			

资料来源:Zenobia Chan and Sophie Meunier, “Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union,” pp.513-541。

在德法意联名信后,欧洲议会也通过决议要求欧盟委员会就“审查欧盟战略部门的外国投资”提出相关立法草案。<sup>②</sup>早在2012年,欧洲议会就提出建立欧洲层面外商投资审查机制的立法决议。<sup>③</sup>但是在2015年,该决议被欧盟委员会借回复议会函询的机会以“确保市场开放”为由拒绝。<sup>④</sup>但仅仅一年过后,欧盟委员会对于外商投资审查机制的立场就完全发生了转变,成为继德国之后推动立法进程的核心行为体。正如一位参与《审查条例》立法准备的贸易总司官员指出的:“作为欧盟委员会内部‘自由开放贸易原则’的最坚定支持者,外资审查机制这一概念与贸易总司一贯坚持的理念产生了巨大的冲突。”但在2016年至2017年间,由于特朗普提出“美国优先”的竞选

<sup>①</sup> 比利时、荷兰等国是传统的自由贸易支持者;希腊、葡萄牙等国在金融危机之后,依赖于外国投资偿还外债;塞浦路斯、爱尔兰等国则在传统上充当外国直接投资流动的中介,凭借资本过境获得利润。

<sup>②</sup> Anna Vlasniuk Nibe et al., “Pre-Emptive Depoliticization: The European Commission and the EU Foreign Investment Screening Regulation,” pp.182-211.

<sup>③</sup> “EU and China: Unbalanced Trade?” Official Journal of the European Union, 13 September 2013, p.7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0218>.

<sup>④</sup> “Answer Given by Ms. Malmström on Behalf of the Commission,” European Parliament, 29 January 2015, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-009974-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-009974-ASW_EN.html).

纲领加上中国对欧投资引发的政治争论,“贸易总司的立场发生了重大转变”,<sup>①</sup>贸易总司开始重新审视全球化现阶段出现的新特点以及地缘经济转型对欧盟的潜在冲击。此外,贸易总司和欧盟委员会也意识到外资审查立法是扩大欧盟委员会在该领域权力的重要机会窗口。因此,为尽快加速立法进程,贸易总司利用欧盟机构夏季公共假期的空档,仅用3个月就完成了该法案的内部起草过程。

此外,为加速立法草案的起草进程且防止该议题的“政治化”,欧盟委员会在起草过程中刻意采取了“去政治化”的预防性策略。例如,贸易总司以“快速变化的经济现实”和“公民与成员国日益增长的担忧”为由,“破例省略”了“立法影响评估”(impact assessment)程序。<sup>②</sup>这一操作不仅大大缩短了草案的起草时间,更为重要的是,它限制了利益相关方提出起草意见的机会窗口,有助于防止草案在经贸团体和其他利益团体中引发波澜,进而防止起草过程被公共舆论裹挟。<sup>③</sup>出于相似目的,在条例的意见征询中,欧盟委员会也刻意控制了参与征询的利益相关方的数量。最终只有德国产业联合会(BDI)和奥地利联邦商会及欧洲私营港口和码头联盟(FEPORT)提交了意见反馈。

## 2. 立法草案谈判阶段(2017—2019年)

在立法草案进入欧盟理事会审议阶段之后,“非正式的决策三角”分别在2018年7月至10月间进行了密集的三方谈判。谈判持续了14个月,期间,美国也分享了其在建立外国投资委员会方面的经验,以确保欧盟能提供对中国外资的严格审查。<sup>④</sup>此时,恰是奥地利——投资审查机制的坚定支持者——担任欧盟理事会轮值主席国,它在弥合成员国分歧上发挥了重要作用。例如,奥地利轮值主席成功与欧盟委员会达成一致,确定投资审查机制应该基于国家安全的评估标准而非经济互利(economic reciprocity)的标准,防止投资审查的泛化,从而尽可能争取持怀疑态度的成员国的支持。<sup>⑤</sup>最终,在欧盟

<sup>①</sup> 与欧盟委员会贸易总司官员的在线访谈,2023年1月。

<sup>②</sup> “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” COM(2017) 487 final 2017/0224(COD), Brussels, 13 September 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0487>.

<sup>③</sup> Anna Vlasiuk Nibe et al., “Pre-Emptive Depoliticisation: The European Commission and the EU Foreign Investment Screening Regulation,” pp.182-211.

<sup>④</sup> Emre Peker, “EU to Step Up Review of Foreign Investments,” *The Wall Street Journal*, 20 November 2018, <https://www.wsj.com/articles/eu-to-step-up-review-of-foreign-investments-1542742945>.

<sup>⑤</sup> Anna Vlasiuk Nibe et al., “Pre-Emptive Depoliticisation: The European Commission and the EU Foreign Investment Screening Regulation,” pp.182-211.

理事会投票时,除英国与意大利弃权外,<sup>①</sup>其他 26 个成员国均投票赞成。<sup>②</sup>

由欧盟委员会官僚最先确定的将审查标准基于“国家安全”的谈判策略,也是条例得以快速通过的关键。在法国、德国和意大利最初写给委员会的联名信中,三国更强调基于“互惠和经济标准”而非“基于国家安全标准”审查外国投资。但贸易总司的技术官僚认为,基于“互惠和经济标准”的政策将导致“市场原则”与“国家安全”边界的模糊,进而引发坚持自由市场原则的成员国的反对;相反,选择基于“国家安全”审查标准的草案,一方面回应了德法等国的战略关切,同时还能向瑞典、荷兰等国展示其维护自由市场原则的立场。<sup>③</sup>

欧洲议会是投资审查机制在欧盟内部最早的鼓吹者,它也坚定支持德法与欧盟委员会的政策主张。立法草案在欧洲议会国际贸易委员会中的报告员为法国籍人民党党团议员普鲁斯特(Franck Proust)。虽然以社会民主党团为代表的中左翼力量认为,欧盟委员会的草案设计过于保守,但是最终在普鲁斯特及贸易总司代表的大力劝说下,贸易委员会的中左翼代表选择支持现有的草案设计,其他意见委员会也以大比例赞成票表达了支持意见(见表 2)。

表 2 《审查条例》在欧洲议会委员会内的支持率

欧洲议会委员会	性质	支持	弃权	反对	支持率
国际贸易委员会	负责委员会	30	0	7	81%
产业委员会	意见委员会	36	19	8	87%
外事委员会	意见委员会	49	7	5	92%
经济货币委员会	意见委员会	38	4	8	84%

资料来源:“Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” COM(2017) 0487-C8-0309/2017-2017/0224 (COD), 4 June 2018, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198\\_EN.html#\\_section3](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198_EN.html#_section3)。

① 这是由于意大利国内执政党的变化,2018 年大选后上台的北方联盟与五星运动反对欧盟的权限扩张。Antonio Calcara and Arlo Poletti, “Varieties of Anti-globalism: The Italian Government’s Evolving Stance on the EU’s Investment Screening Mechanism,” *Politics and Governance*, Vol.11, No.4, 2023, pp.177-187.

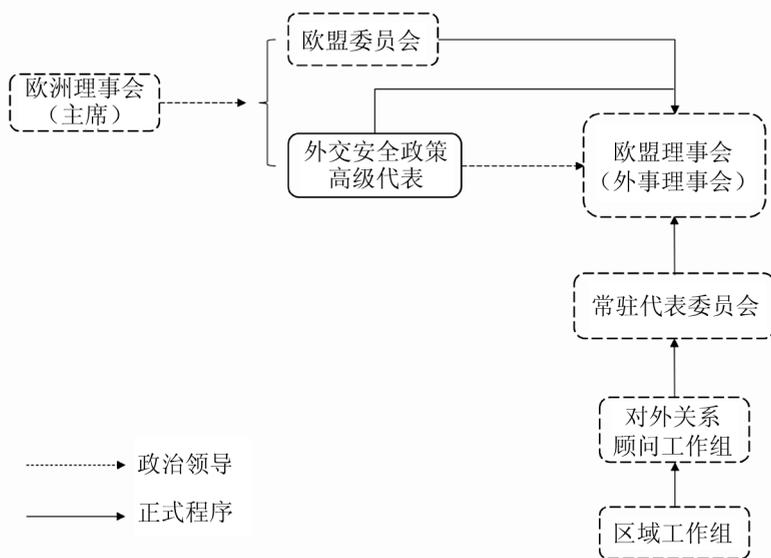
② “Voting Result on Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union,” Interinstitutional File: 2017/0224 (COD), Brussels, 5 March 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7170-2019-INIT/en/pdf>.

③ Anna Vlasniuk Nibe et al., “Pre-Emptive Depoliticisation: The European Commission and the EU Foreign Investment Screening Regulation,” pp.182-211.

(二) 非立法模式: 俄乌冲突后欧盟对俄外交制裁

2022年2月24日,俄罗斯对乌克兰发起“特别军事行动”,俄乌冲突全面爆发。与成员国相比,欧盟的外交反应无论从效率还是深度方面看都是史无前例的。俄乌冲突发生次日,欧盟即宣布对俄罗斯总统及政府官员发起外交制裁。而后,欧盟的对俄制裁进一步聚焦减少欧洲对俄罗斯的化石能源的依赖,并且削弱俄罗斯的战备能力。<sup>①</sup> 截至2024年7月,欧盟已经对俄罗斯施加14轮制裁措施。

图3 欧盟制裁措施的一般决策模式



资料来源:作者依据欧洲理事会和欧盟理事会官方信息制作,“How the EU Adopts and Reviews Sanctions,” European Council and Council of the European Union, 6 May 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/>。

正如上文所述,虽然欧盟的对俄制裁属于 CFSP 范畴,以欧盟理事会条例的方式通过,但按照本文的分类标准,对俄制裁并没有对欧盟的外交制裁体制产生重大影响,因而依然属于“非立法决策模式”。一般情况下,外交制裁应由欧洲理事会发出制裁的政治信号,高级代表连同欧盟委员会向欧盟理事会(此处特指外事理事会)提出制

<sup>①</sup> “EU Sanctions against Russia Explained,” European Council and Council of the European Union, 4 December 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/>。

裁措施建议。在外事理事会内部,自下而上分别由对应的区域工作组(Geographical working party)和对外关系顾问工作组(Foreign Relations Counsellors Working Party,简称 RELEX)讨论制裁措施建议,由常驻代表委员会做出初步决定,并由外事理事会通过最终决定。

### 1. 危机初期(第1轮至第4轮制裁)

作为对俄乌冲突的直接反应,欧盟对俄罗斯的第1轮至第4轮制裁分别在2022年2月23日、2月25日、2月28日和3月15日接续推出。而后,意大利和德国对俄态度趋于强硬,并开始对通过外交谈判结束冲突的方案失去信心,两国官员呼吁对俄罗斯实施更加严厉的制裁。<sup>①</sup>在2月底至4月初,由于俄乌冲突爆发产生的巨大政治压力,欧盟成员国几乎接受了所有制裁提议。<sup>②</sup>

与“非立法模式”的一般程序相比,危机初期的对俄制裁决策呈现诸多新特点。第一,欧盟委员会取代外交与安全政策高级代表,获得了对俄制裁决策的协调主动权。<sup>③</sup>在俄乌冲突爆发后,欧盟委员会迅速向成员国提交了数个对俄制裁的备选方案;与之对比,无论是欧洲理事会主席米歇尔还是高级代表博雷利面对欧盟委员会的迅速行动只能被动因应。<sup>④</sup>

究其原因,欧盟委员会与成员国相比,很早就开始秘密准备对俄制裁措施,同时准确把握了危机决策的机会窗口。实际上,在俄罗斯发动“特别军事行动”前,美国情报部门已经与欧盟及英国分享了俄罗斯的军事计划情报。<sup>⑤</sup>与成员国的将信将疑相比,欧盟委员较为严肃地对待了来自华盛顿的情报信息,并在冲突爆发前两个月即在内部秘密进行了制裁方案的准备工作,从而掌握了欧盟对俄制裁的程序先手。<sup>⑥</sup>此外,欧盟委员会准确把握并充分利用了“危机决策”的特点提升自身的决策地位。冲突爆发

---

<sup>①</sup> Ekin Sanus, Sinem Akgül-Açıkmeşe and H. Emrah Karaoguz, “The EU’s Autonomous Sanctions Against Russia in 2014 Versus 2022: How Does the Bureaucratic Politics Model Bring in the Institutional ‘Balance of Power’ Within the EU?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.5, 2024, pp.1278-1295.

<sup>②</sup> Kim Olsen, “The Sanctioning of Warfare: Early Lessons from the EU’s Geoeconomic Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” DIIS Report, 2022, pp.32-33.

<sup>③</sup> David Herszenhorn, “On Sanctions, Von Der Leyen Speaks as Putin’s Prosecutor and EU’s Wartime Leader,” *POLITICO*, 4 May 2022, <https://www.politico.eu/article/sanctions-speech-ursula-von-der-leyen-vladimir-putin-prosecutor-eu-wartime-leader/>.

<sup>④</sup> Valentina Pop et al., “Weaponisation of Finance: How the West Unleashed ‘Shock and Awe’ on Russia,” *Financial Times*, 6 April 2022, <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>.

<sup>⑤</sup> James Politi et al., “US Warns of ‘Immediate’ Threat That Russia Will Invade Ukraine,” *Financial Times*, 12 February 2022, <https://www.ft.com/content/5890811b-3b49-413b-a173-e685a1f4f8e7>.

<sup>⑥</sup> Jennifer Rankin, “Ursula Von Der Leyen: EU’s ‘General’ Nears Endgame of Turbulent First Term,” *The Guardian*, 5 April 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/05/ursula-von-der-leyen-eu-european-commission-president-first-term>.

后,东欧成员国特别是波兰及波罗的海三国要求以最严厉的措施制裁俄罗斯,而德国等与俄罗斯具有重要战略利益的成员国则处于巨大的“道德压力”下。最终,在东欧成员国的政治支持下,欧盟委员会获得了对俄制裁决策的实际协调权力。<sup>①</sup>

第二,欧盟委员会利用决策的时间压力,刻意缩短部分决策链条,削弱了其他欧盟机构的信息供给,从而突出了自身的决策能力优势。正如图4所示,一般的外交制裁决策往往需要在外事理事会内部经过不同层级工作组的充分讨论与准备后,才会送达成员国外交部长案头进行最终的政治决策。但在对俄制裁决策中,欧盟委员会绕过各级工作组,直接将制裁建议送交常驻代表委员会,并要求常驻代表在当天做出决定。<sup>②</sup>面对巨大的时间压力,常驻代表委员会缺乏前期工作组的决策咨询供给;因而在欧盟委员会巨大的信息不对称优势下,大多选择直接接受欧盟委员会的制裁措施建议。<sup>③</sup>

第三,美欧对俄战略协调出现新的“布鲁塞尔通道”。由于外交与安全政策事关核心国家主权,因此,欧美的跨大西洋外交协调一直以美国与欧盟核心成员国的双边渠道为主。在美国与德法等欧盟大国实现外交政策协调一致以后,相应的政治决策才会通过德法经欧洲理事会上升为欧盟的集体外交与安全政策。<sup>④</sup>

但是此次对俄制裁的跨大西洋协调中,美国总统拜登与欧盟委员会主席冯德莱恩的直接联系成为欧美协调的主要通道。<sup>⑤</sup>首先,冯德莱恩在上台伊始就宣称她任期内的欧盟委员会将会是“地缘政治委员会”,通过一系列经济安全立法树立政治与意识形态权威,冯德莱恩成功通过“议题联系”逐步在传统的外交与安全政策中扩大影响力。<sup>⑥</sup>其次,除欧盟委员会制度性外交权力的上升外,冯德莱恩的幕僚长赛伯特(Bjorn Seibert)与美国国家安全顾问沙利文的私人交往颇为密切。透过这层私人友谊,白宫

<sup>①</sup> Calle Håkansson, “The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor,” *Journal of European Integration*, Vol.46, No.1, 2024, pp.25-45.

<sup>②</sup> Kim Olsen, “The Sanctioning of Warfare: Early Lessons from the EU’s Geoeconomic Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” p.38.

<sup>③</sup> Jakob Hanke Vela and Suzanne Lynch, “Brussels Playbook: Climate Clash—Ambassadors Irked—Russia’s Central Banker,” *POLITICO*, 7 April 2022, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/climate-clash-ambassadors-irked-russias-central-banker/>.

<sup>④</sup> 与某成员国外交部门官员的在线访谈,2023年1月。

<sup>⑤</sup> Suzanne Lynch and Ilya Gridneff, “Europe’s American President: The Paradox of Ursula Von Der Leyen,” *POLITICO*, 6 October 2022, <https://www.politico.eu/article/europe-american-president-paradox-ursula-von-der-leyen/>.

<sup>⑥</sup> Pierre Haroche, “A ‘Geopolitical Commission’: Supranationalism Meets Global Power Competition,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.4, 2023, pp.970-987; Hussein Kassim, “The Von Der Leyen Commission: An Early Assessment,” in Olivier Costa and Steven Van Hecke, eds., *The EU Political System After the 2019 European Elections*, pp.169-193.

直接通过赛伯特与冯德莱恩内阁进行联系。<sup>①</sup>

综上,在乌克兰危机的初始阶段,欧盟对俄制裁决策最突出的特点是欧盟委员会决策地位的显著提升。究其原因,除了“危机政治”中的决策时间压力以及与对俄强硬的东欧成员国建立的决策联盟等“自我赋权”的传统策略,欧盟委员会借重美欧“布鲁塞尔”通道也极大地提升了其在制裁决策初期的信息优势和政治影响力。

## 2. 危机中后期(第 5 轮至第 14 轮制裁)

2022 年 4 月中旬后,欧盟成员国在冲突初期的制裁狂热逐步冷却下来,在对俄罗斯的制裁措施涉及范围扩大的同时,成员国间的利益分歧也愈发凸显,制裁决策效率大幅下降。其中产生的政策分歧主要以两种形式呈现:个别成员国的反对导致制裁无法获得一致通过(第六轮制裁);成员国之间形成对立团体导致制裁决策停滞(第九轮制裁)。

在经过成员国的漫长博弈并最终于 2022 年 5 月 31 日获得通过的第六轮制裁中,匈牙利总理欧尔班坚决反对制裁从俄进口的石油和天然气,并以“避免让内部分歧凸显”为由阻止在欧洲理事会峰会上提出制裁方案。为此,欧盟委员会通过“胡萝卜加大棒”的策略,对匈牙利政府施加巨大的谈判压力。首先,为回应匈牙利政府坚持的“石油禁运将是对匈牙利经济的核打击”的立场,欧盟委员会在 5 月 18 日提出,计划从新推出的“重新赋能欧盟”(REPowerEU)能源战略基金中划拨 20 亿欧元帮助成员国发展石油基础设施,以补偿成员国因俄罗斯石油禁运产生的经济损失。<sup>②</sup>此外,欧盟委员会和其他成员国向匈牙利政府做出妥协,同意将俄罗斯东正教大牧首基里尔(Patriarch Kirill of Moscow)移出制裁目标名单。<sup>③</sup>

除了向匈牙利政府表达善意外,欧盟委员会同时通过其掌握的执行欧盟财政的权力向布达佩斯施压。在新冠疫情暴发后,欧盟设立了“复苏基金”(Recovery and Resilience Facility)用以支持成员国恢复经济增长。而后,欧盟将维护“民主与人权”等基本价值与获得复苏基金挂钩。俄乌冲突爆发前,波兰和匈牙利经常在与欧盟委员会的法律斗争中相互支持,避免彼此遭到制裁;而俄乌冲突爆发后,波兰不满匈牙利的消极态度及对援助乌克兰的阻挠,促使欧盟委员会通过冻结匈牙利复苏基金的决定。<sup>④</sup>此外,

<sup>①</sup> Valentina Pop et al., “Weaponisation of Finance: How the West Unleashed ‘Shock and Awe’ on Russia”.

<sup>②</sup> America Hernandez, “EU Earmarks 2 Billion Euro to Ease Pain of Russian Oil Ban,” POLITICO, 18 May 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-russian-oil-european-commission-energy-repowerEU/>.

<sup>③</sup> Jorge Liboreiro et al., “Patriarch Kirill Excluded from EU Sanctions after Hungary’s Objection,” Euronews, 2 June 2022, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/02/patriarch-kirill-excluded-from-eu-sanctions-after-hungary-s-objection>.

<sup>④</sup> Paola Tamma, “Poland and Hungary: How a Love Affair Turned Toxic,” POLITICO, 29 November 2022, <https://www.politico.eu/article/moment-of-truth-for-polish-hungarian-toxic-relationship-approaches/>.

2022年12月,欧盟委员会以匈牙利的国内改革侵害“民主价值”为由冻结了其在凝聚基金(Cohesion Fund)中220亿欧元的应得份额。欧盟委员会对匈牙利施加的财政压力虽有权力滥用的嫌疑,但的确为匈牙利在对俄制裁中保持合作立场发挥了重要作用。

在第九轮制裁中,部分西欧国家出于对欧洲农业需求和非洲粮食危机的考虑,倾向于放宽对俄罗斯化肥出口的限制,以缓解因制裁造成的全球化肥供应不足的问题。但波兰和波罗的海三国认为放松制裁将有助于俄罗斯政府和与其关联的寡头获取战争资金,从而削弱对俄制裁的整体效果。<sup>①</sup>最后,第九轮制裁的方案是两种对立意见的折中,制裁中放宽了对俄罗斯化肥出口的限制,但其条件是“为了解决化肥在港口滞留的问题”。<sup>②</sup>

综上,在俄乌冲突进入焦灼期后,欧盟委员会可以凭借的“危机政治”时间窗口逐步关闭,而成员国间的利益分歧也渐渐浮出水面。虽然欧盟委员会可继续通过“议题联系”等手段维持成员国间的立场一致且保持对俄制裁措施的持续推出,但是欧盟对俄制裁决策的效率和有效性都在持续衰减。

### (三) 案例总结

表3 案例研究与理论框架的对照总结

案例	外交决策模式	路径一	路径二	路径三	其他影响路径
《审查机制》	立法模式	√	√	×	“秘密政治”风险
“对俄制裁”	非立法模式	×	√	√	无

注:表由作者自制。

如表3所示,《欧盟外资安全审查条例》和“对俄外交制裁”较好体现了“立法模式”与“非立法模式”各自的核心特点。《审查条例》通过普通立法程序,涵盖众多欧盟政治行为体,且因受到立法程序限制,其立法流程相对透明。因为在议程设置及草案起草过程中,不同行为体间的立场差异有明确表示且经过深入博弈,所以决策成果的

<sup>①</sup> Susannah Savage et al., “EU Agrees to Ease Russia Fertilizer Curbs after Row, Angering Ukraine,” POLITICO, 15 December 2022, <https://www.politico.eu/article/fertilizer-row-holds-up-eu-latest-russia-ukraine-war-sanctions-package-famine-food-supplies/>.

<sup>②</sup> “Russia’s War of Aggression against Ukraine: EU Adopts 9th Package of Economic and Individual Sanctions,” European Council and Council of the European Union, 16 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/16/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-9th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>.

稳定性较高。例如,欧盟委员会近期计划在现有条例的基础上进一步强化审查机制。<sup>①</sup>而“对俄制裁决策”涉及的行为体相对较少,初期的决策效率较高。但是由于其对于利益冲突的博弈程度和制度化程度均较低,因此,决策结果的稳定性较差,后期“对俄制裁”的有效性显著降低。

此外,两个案例呈现了地缘政治变局对于欧盟外交决策模式的不同影响路径。《审查条例》的案例表明在中国经济崛起和中美战略博弈加剧的外部环境中,无论是核心成员国(德国)还是欧盟委员会(贸易总司)的经贸理念均发生较大变化(影响路径一),不同行为体间的经贸理念差异逐步趋同。“对俄制裁”的案例表明,至少在乌克兰危机初期,欧盟委员会除利用“危机政治”的特殊性(时间压力)外,还通过借重与华盛顿的“特殊关系”来增强其面对成员国和高级代表时的博弈地位和权力资源(影响路径三)。在两个案例中,欧盟委员会的外交决策地位都得到了部分提升。虽然欧盟委员会自身的“企业家精神”(entrepreneurship)和“自我赋权”的传统策略(“政治联盟”和“议题联系”)在其中发挥了重要作用,但是成员国在强大地缘政治压力下对集体解决方案的偏爱和对权力让渡的敏感性下降才是欧盟委员会可以实现权力地位跃升的前提和根本条件(影响路径二)。在《审查条例》中,来自美国对设立欧盟的投资审查机制的外交压力以及成员国面对单方面限制中国投资的踌躇,都使得授权欧盟委员会建立跨欧盟投资审查机制成为地缘政治压力下的政治最优解。在对俄外交制裁中,德法在危机初期的对话渠道的失败以及东欧成员国的强势立场都使得欧盟委员会在该问题上的政治领导力受到认可。

最后,《审查条例》案例也展示了外部因素影响外交决策的新路径。在立法草案的准备过程中,欧盟委员会选择以缩减起草程序和限制公共咨询的覆盖范围为代表的“去政治化策略”,这些策略为成员国就利益进行博弈妥协提供了良好的政治保障,加速了立法进程,但同时降低了立法过程的透明度。因而,在地缘政治压力下,“立法决策模式”牺牲决策透明而确保利益妥协,牺牲程序正义而谋求“权宜之计”,从而产生了滑向“秘密政治”(political secrecy)的风险。<sup>②</sup>从这个意义上说,地缘政治变局下,正式制度与非政治制度(informal institution)的边界正逐步趋于模糊。

<sup>①</sup> “Proposal for a Regulation on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation (EU) 2019/452,” COM(2024) 23 final, 2024/0017(COD), Brussels, 24 January 2024, <https://circabc.europa.eu/ui/group/aac710a0-4eb3-493e-a12a-e988b442a72a/library/f5091d46-475f-45d0-9813-7d2a7537be1f/details?download=true>.

<sup>②</sup> Christian Kreuder-Sonnen, “Political Secrecy in Europe: Crisis Management and Crisis Exploitation,” *West European Politics*, Vol.41, No.4, 2018, pp.958-980.

## 结 论

本文根据欧盟外交决策的制度影响将外交决策模式划分为“立法模式”与“非立法模式”。这两种基本的外交决策模式在行为体数量、政策产出的可预期性与稳定性方面均存在较大差异。上述分类有助于学者面对结构复杂、权能分配不均、行为体众多的欧盟时,把握其外交决策的宏观类型和核心特征。但在地缘政治变局的背景下,无论是欧盟政治还是上述欧盟外交决策模式均受到外部环境因素的剧烈冲击。因此,本文在一体化理论范式转型的视角下梳理了地缘政治变局对欧盟外交决策模式的三种影响路径。通过对《欧盟外资安全审查条例》和“欧盟对俄外交制裁”的决策过程分析,本文不仅展示了外交决策模式的实际运行,而且验证并拓展了外部因素视角下欧盟外交决策模式变迁的理论路径。

从两个案例研究的经验证据来看,欧盟外交决策模式变动的核心维度依然是决策权威在欧盟机构(特别是欧盟委员会)与成员国间的重新分配。从这个角度而言,地缘政治变局并未从根本上改变欧盟政治的主题。同样,从欧盟委员会在外交决策中权力地位的提升中依然可以找到主流一体化理论和“危机推动的一体化”研究的影子。例如,成员国的观念和利益的聚合依然是欧盟委员会扩权的重要前提。同样,欧盟委员会的“自我赋权”策略仍然体现了传统欧盟政治的研究结论。就此而言,外部因素对于欧盟外交决策模式的改变不是革命性的。

但本文从更加宏观的维度,揭示了地缘政治变局下欧盟政治的核心发展动力呈现从“内部为主”到“内外共同主导”的变化趋势。需要特别指出的是,本文呼吁的“外部视角转型”并不否认欧洲一体化发展的“内部逻辑”,而是强调“内部逻辑”在百年变局下不再是推动欧洲一体化发展的唯一的核心理念。这一变化的根源在于欧盟核心制度设计与国际秩序的关系经历了新自由主义秩序蓬勃发展期的适配协调到新自由主义秩序衰落的冲击与不适。对于欧洲研究而言,学者需要跳出“重功能合作—轻权力政治—弃传统安全”的传统研究叙事,将研究视角从“欧盟的世界”转换到“世界的欧盟”。

(作者简介:张亚宁,复旦大学国际关系与公共事务学院青年副研究员;李炳萱,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。责任编辑:张海洋)