

从吸纳式欧洲化到睦邻式欧洲化： 欧盟周边安全治理的理念、方式与挑战

赵光锐

内容提要 欧盟周边安全治理经历了吸纳式欧洲化和睦邻式欧洲化两个阶段,前者较好解决了欧盟扩大化时期的周边安全问题,后者的实施效果却不理想。近十几年来,欧盟的周边安全治理激进化,将价值观和制度标准放在首位,追随美国在北非、中东、乌克兰等制造或支持“颜色革命”,甚至诉诸武力推翻既有政权,但结果是周边安全环境不断恶化。当前,欧盟周边安全治理面临的主要挑战包括环绕南部和东部的不安全地带的出现、欧俄共同周边的动荡和战略对抗的长期化、内部安全遭遇冲击及安全治理能力不足。欧盟周边安全恶化的原因不能完全归结于其自身,但误入歧途的安全治理方式是原因之一,在政治心理上未能实现集体边界的真正闭合则是更深层的根源。摆脱对欧洲化路径的依赖,实现集体边界的闭合,把安全与稳定利益放在周边政策首位,欧盟才能逐步稳定失序的周边地带,最终巩固一体化带来的内部“永久和平”成果。

* 赵光锐:南京大学国际关系学院副教授。(邮编:210033)

** 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

关键词 地区与国别政治 欧盟 俄罗斯 周边安全 集体边界 安全治理 欧洲一体化

2004年,欧盟信心满满地推出了以创建一个“朋友圈”(a ring of friends)为宗旨的睦邻政策(European Neighbourhood Policy, ENP),然而十年后,“四处起火”的周边安全局面使有的欧洲学者发出“欧洲睦邻政策已死”的感叹。^①2022年初,俄乌冲突爆发,欧盟东部边界又面临“冷战”结束以来最大的地缘政治安全挑战。周边地区持续出现的动荡、失序和战争,冲击了欧盟内部安全,也为它在塑造新欧洲秩序以及在全球格局中发挥作用造成重大牵绊。

欧盟周边安全及其治理问题引起学界的关注。传统方法是在欧盟宏观治理模式的框架内探讨其周边安全治理,将周边安全治理看作欧盟内部治理的延伸,把欧洲化(europeanisation)作为评价治理效能的核心概念。^②随着欧盟周边问题不断凸显,学界开始更多从睦邻政策或周边战略的角度,关注“欧盟模式”在周边的适用性问题,反思治理模式与周边安全困局之间的关系。^③也有不少研究致力于分析欧盟在具体周边安全挑战上的表现,例如,对利比亚和叙利亚内战、难民危机、乌克兰问题、跨边界危机的应对等,以此思考欧盟周边安全治理的得失。^④

① See Nathalie Tocci, “The Neighbourhood Policy Is Dead,” *Istituto Affari Internazionali Working Papers*, No.14, 2015.

② Frank Schimmelfennig, “Europeanisation Beyond the Member States,” *Journal for Comparative Government and European Policy*, Vol.8, No.3, 2010; [德]贝特霍尔德·里滕伯格:《欧盟的外部治理:欧盟在欧洲内外的民主促进》,载周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,北京:社会科学文献出版社2008年版。

③ Stefan Gänzle, “EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis,” *Europe-Asia Studies*, Vol.61, No.10, 2009; Michael Leigh, “A New Strategy for the European Neighborhood,” *GMF Europe Program Policy Briefs*, No.1, 2014; J. G. Kelley, “New Wine in Old Wine-skins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.1, 2006; 田德文:《欧盟中东北非战略解析》,《当代世界与社会主义》2016年第1期;王明进:《多重危机冲击下欧盟对外政策的调整》,《国际论坛》2018年第6期。

④ 赵晨:《叙利亚内战中的欧盟:实力、理念与政策工具》,《欧洲研究》2017年第2期;金玲:《难民危机背景下欧盟周边治理困境及其务实调整》,《当代世界与社会主义》2016年第6期;田文林:《衰朽与动荡:“阿拉伯之春”十周年反思》,《国际论坛》2021年第3期;Pernille Rieker and Kristian Lundby Gjerde, “Beyond the Crisis in Ukraine: Russian and EU Perceptions of European Security and Potential Implications for Europe and Norway,” *Norwegian Institute for International Affairs Policy Brief*, No.31, 2015; Arjen Boin and Mark Rhinard, “Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?” *International Studies Review*, Vol.10, No.1, 2008.

但是,作为由民族国家组成的带有超国家性质的区域共同体,欧盟周边安全治理陷入困境的深层次原因究竟是什么?对于这一关键性问题还需要更为系统深入的辨析。基于上述研究成果,结合欧盟有关安全战略、睦邻政策、边界治理等方面的官方文件,本文尝试从欧盟周边安全治理方式及其集体边界的变动与闭合方面,^①思考欧盟周边安全治理陷入困境的深层根源。同时重点探讨两个问题:欧盟的周边安全治理方式在集体边界不断变动的背景下经历了何种形态的历史演变?又面临哪些具体形式的挑战?

一、欧盟的集体边界及其周边安全治理的内涵

一个共同体关于周边的范围及其性质的界定,主要取决于共同体的集体边界。国家共同体有相对稳定明确的地理边界,在此基础上形成对周边区域的认知,依据其范围和特点制定相应的周边政策。一个政治共同体要存在,至少能把成员和非成员区分开来,“特性”是群体认同的核心内容,而边界是塑造成员的内部团结和集体身份的基本条件。民族国家的集体认同建立在封闭的边界基础上,没有以边界区分出来的“他者”,团结意识就不易形成。国家边界不是地图上单纯的线条,它代表着一国主权覆盖的领土、人口、资源的范围,也意味着“国家间进行接触与产生摩擦的地带”。^②因而,边界的功能之一是区分“内”与“外”,一国公民借助与边界之外的“他者”的各种互动才能形成较为明确的文化、心理和政治上的集体身份。作为一个兼具政府间性质和超国家性质的区域共同体,欧盟对于集体边界和周边地区的理解都不同于传统的民族国家。从理论上讲,欧盟是民族国家的集合体,是一个消除了内部边界的自由空间,因而其外部边界取决于成员国的边界,任何成员国的边界都是所有成员国的共同边界,任何成员国对外的周边都是共同体的周边。作为维系内部团结的精神纽带,欧洲公民的集体身份既依赖于共同的经济、法律、社会权利和

① 关于欧盟的集体边界与欧盟治理之间的关系,参见 M. Smith, “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.1, 1996; 王雅梅:《“无边界欧洲”面临的边界之困》,《人民论坛·学术前沿》2018年第6期。

② 〔德〕卡尔·施勒格尔:《铁幕欧洲之新生》,丁娜译,北京:社会科学文献出版社2016年版,第80页。

公民文化,也源于欧盟与“他者”尤其是周边“他者”的互动。^①

欧盟规模的不断扩大导致其集体边界经历了一个复杂的变动过程。欧洲一体化在共同经济、社会、安全和外交政策方面持续深化,在地理空间上则以西欧为中心不断向欧洲大陆南部、东部扩展。历经五轮扩大,欧盟从最初的6国扩张到27国,地理空间的不停变动导致其周边地带始终具有不确定性和模糊性。2004年东扩及2007年罗马尼亚和保加利亚入盟后,那些具有良好基础、容易达到“欧盟标准”的欧洲国家大多已经入盟,欧盟在规模上基本达到了极限。一些小国的入盟“门槛国家”,比如,北马其顿、黑山、塞尔维亚和阿尔巴尼亚等,主要位于西巴尔干,对欧盟外部边界影响不大。决定欧盟东南部边界的最大变数是土耳其,如果土耳其入盟,欧盟就真正与中东国家有了共同边界,但短期内这种可能性较小。目前的欧盟边界已经是其现实的政治和文化边界,也是所能达到的最大限度的地理边界。

欧盟地理边界的相对固定化,带来周边地带的清晰化。从地理角度而言,欧盟周边可以分为两个地带。一是与欧盟国家直接有陆地边界的周边区域,主要是东南部的西巴尔干、土耳其,东部的俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯等。脱欧后的英国与爱尔兰也有直接的陆地边界,英国又转变成了欧盟的西部邻国;二是没有陆地边界,但有海洋边界或在地理上临近的区域,包括北非、中东、高加索地区。目前,欧盟陆地边界共12033公里,从挪威与俄罗斯在北部的边界,到希腊与土耳其的东部边界,再到西班牙与摩洛哥在南部的边界。欧盟海上边界共计3.2719万公里,海域涵盖地中海、大西洋、英吉利海峡、波罗的海、北海、挪威海和黑海。^②从政治角度而言,欧盟官方界定的周边国家可分为四类。一是挪威、冰岛、瑞士、列支敦士登等通过申根协定和自由贸易协定建立邻国关系的国家。它们与欧盟签订欧洲经济区协议(European Economic Area)或双边协议,采用欧盟关于单一市场和几个相关领域的全部立法以及欧洲法院的判例,可以非正式参加涉及它们的欧盟立法程序。它们遵循和移植欧盟的

① 1992年的《马斯特里赫特条约》建立了欧洲公民身份(European citizenship)制度,条约规定:“拥有成员国国籍的每个人为联盟的公民。”这一制度超越了民族国家政治概念的框架,建立了公民与超国家共同体在社会权利和身份认同上的直接联系。参见赵光锐:《欧洲公民与国家公民:欧洲双重公民身份问题研究》,《同济大学学报》2008年第5期。

② The European Border and Coast Guard Agency, “Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management,” https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/IBM/EU_IBM_Brochure_EN.pdf, 2022-12-28.

核心治理规则和法律,类似“准成员国”;二是入盟候选国和潜在入盟候选国,如土耳其、马其顿、阿尔巴尼亚、波黑、塞尔维亚和黑山等;三是睦邻政策涉及的16个国家,如白俄罗斯、乌克兰、高加索三国、中东和北非各国;四是作为政治和安全上的“特殊邻国”的俄罗斯。^① 欧盟官方也会从所谓“关键利益”出发界定周边地带,因而,有时会把撒哈拉以南非洲、西亚、中亚都纳入“大周边”的范围。

消除欧洲内部战争、实现共同安全是欧洲一体化的核心动力之一。欧盟是一个消除了内部边界的统一大市场,保证这个空间的“自由、安全、公正”是欧盟的核心目标。欧盟必须要向成员国及欧洲公民提供基本的安全保证,共同的安全认知和安全共同体观念是凝聚欧洲公民团结、支撑欧洲公民意识的重要内容。只建立在经济、社会联盟基础上的欧洲团结是脆弱的,只有在安全上也形成休戚与共的命运共同体意识,欧盟才真正具有牢固的精神纽带。1992年的《马斯特里赫特条约》确立了欧盟共同安全与外交政策,2009年生效的《里斯本条约》进一步确立了欧盟共同外交与安全政策的框架,“维护和平、预防冲突及加强国际安全”被设定为欧盟的政策目标之一,主要由欧盟理事会和欧盟高级代表在国际上代表欧盟实施共同安全和外交政策。^② 联盟条约关于共同安全和外交政策上的条款,赋予欧盟更多的综合安全职能,在社会、金融、环境、移民、反恐、公共卫生等非传统安全领域,欧盟扮演了越来越重要的角色。

由于法德和解、高度的经济社会一体化及北约的存在,欧盟的内部安全已经得到根本保证。欧盟成员国之间解决了传统安全问题,即消除了任何两个成员国之间发生战争的可能性,强权政治和军事手段不再是解决欧盟内部分歧和矛盾的选择。因此,罗伯特·卡根(Robert Kagan)形象地指出,欧洲人正走出霍布斯的无政府世界而进入一个康德永久和平的世界。^③ 随着欧盟不断扩大,这种安全红利扩散到更多的欧洲国家。由于在促进欧洲安全、和解与繁

① 从政治角度对欧盟邻国的分类及其相应政策的分析,参见张学昆:《欧盟扩大与近邻政策》,上海交通大学出版社2020年版,第14—17页。

② European Council, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” Brussels, April 15, 2008.

③ [美]罗伯特·卡根:《天堂与实力:世界新秩序下的美国与欧洲》,北京:新华出版社2004年版,第88页。

荣方面的贡献,欧盟在 2012 年被授予诺贝尔和平奖。但是,带有世界主义色彩的一体化模式只是局限于欧盟内部,作为“世界无政府状态”中的国际行为体之一,欧盟的内部安全仍旧依赖于共同体及其成员国处理外部安全的能力。欧盟在 2019 年出台了《欧洲一体化的边界管理的技术和行动战略》,其开篇就指出,欧盟公民的安全是巩固欧盟、并在全球扩散欧盟的价值观的前提,欧盟内部“自由、安全、公正”区域的创建,依赖于能否解决地缘政治动荡和跨边界的有组织犯罪、恐怖主义,以及有效应对人口、经济和环境等因素导致的边境挑战。^① 周边国家的良好治理和安全是欧盟的利益所在,如果它们陷入暴力冲突,有组织犯罪盛行,社会失序,最终都会将安全问题蔓延到欧盟,“内部安全与外部安全史无前例地交织在一起:我们的内部安全更多地取决于边界之外的和平”。^② 因此,欧盟周边安全治理的最终目标还是为保证共同体的内部安全。

欧盟的周边安全治理包括三方面的内涵。一是防止和应对来自周边国家的可能的军事威胁或攻击。欧盟 27 个成员国有 22 个是北约成员,在北约的安全保障下,欧盟面临的外部传统安全威胁实际上已经大幅减少。但是 2022 年初爆发的俄乌冲突再次激起欧盟对可能面临的外部传统安全威胁的重视;二是促进周边地区的安全、稳定和发展,建立与邻国可信任的稳定的伙伴关系;三是应对周边非传统安全问题,如跨国犯罪、非法移民、恐怖主义、地区冲突、人道主义危机、重大环境灾害和突发公共卫生危机等,阻止它们向欧盟蔓延;保证欧盟能源、海上通道和公民的安全;预防危机、重建国家和恢复秩序,并与周边国家建立有效的安全合作机制。2010 年以来,北非乱局、叙利亚内战、难民潮、新冠疫情,以及 2022 年初的乌克兰危机,对欧盟周边安全形成巨大冲击,周边地区的稳定、秩序恢复及众多非传统安全问题的治理,摆在了欧盟对外政策更为重要的位置。在地缘政治,欧盟周边安全治理主要涉及两个方向,并有所不同侧重。在东部方向上,安全治理的重点是与俄罗斯的安全协调与合作,建立包括俄罗斯在内的欧洲整体安全机制,并在众多非传统安全问题上开

① The European Border and Coast Guard Agency, “Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management.”

② European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for European Union’s Foreign and Security Policy,” http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf, 2022-03-20.

展合作;南部方向的重点是解决一部分北非、中东国家的发展模式选择和社会稳定问题,当前的主要目标是恢复秩序、管控边境和防止新的难民危机。

欧盟周边安全治理具有超国家共同体的特殊性。

第一,安全和外交属于传统的国家主权核心职能,成员国向联盟让渡的权限有限。欧盟共同周边安全政策的制定和实施主要掌握在成员国手中,成员国采用政府间协商谈判的方式确定政策的内容和优先次序。

第二,欧盟的 common 政策要平衡成员国差异化的周边安全利益诉求。一方面,成员国对周边安全治理的重点方向存在分歧。法国、意大利、西班牙等国在地中海、非洲有“特殊利益”,因而,倾向于引导欧盟将周边政策的重点放在南部方向,而东欧、北欧成员国则主张“向东看”,希望把共同安全和外交政策的重点放到与东部邻国的关系上;另一方面,欧盟成员国存在边界国家与非边界国家之分,对安全威胁的认知、实际承担的边界安全责任等有很大差异。例如,面对难民危机,希腊、意大利、保加利亚等“前沿国家”承受的边境管控压力远超法德荷等“腹地国家”。在对俄关系上,法德等“老欧洲”相对务实,主张在施压与对话之间保持一定平衡,但是,东部成员国有较强的俄罗斯安全威胁认知,倾向对俄采取严厉政策。以上这些差异都需要欧盟平衡与协调。

第三,成员国的实力差距决定了在共同周边安全政策上的发言权和担负的实际责任呈现两极化特征。法德作为一体化的“两驾马车”,主导着欧盟周边安全政策的走向。^① 作为传统政治和军事大国,法国经常“代表”欧盟遂行单独的周边安全行动,例如,对利比亚、叙利亚内战的军事介入,以及在马里的军事干预行动等。欧盟的周边安全治理打上了维护主要成员国安全利益的烙印,导致其他成员国在一些关键性的周边安全治理议题上并不热心甚至袖手旁观。2011年,在军事打击利比亚以及承认反对派政府问题上,法国扮演了领导者角色,而德国、波兰、保加利亚等国与法国的立场并不一致,当时的德国外交部长韦斯特威勒就公开指出,法国的决定既非德国也非欧盟立场,^②这削弱了欧盟共同周边安全政策的力量。

① 关于德法在欧盟共同安全和外交政策中的核心领导作用,参见熊炜:《“借权威”与妥协的领导:德法合作的欧盟领导权模式》,《世界经济与政治》2018年第6期,第47—49页。

② 张健:《欧盟对北非、中东政策的走势》,《现代国际关系》2011年第4期,第40页。

二、欧盟的周边安全治理方式： 从吸纳式欧洲化到睦邻式欧洲化

以 2004 年完成最大规模一轮扩容为界，欧盟的周边安全治理方式经历了从吸纳式欧洲化向睦邻式欧洲化的转变。吸纳式的欧洲化较好解决了扩大时期欧盟面临的最迫切的“巴尔干碎片化”和中东欧国家转型带来的安全挑战。2008 年以后，欧盟在运用睦邻式欧洲化方法治理周边安全问题时，出现了激进化倾向，加剧了南部和东部的安全危机。

（一）吸纳式欧洲化：扩大时期的欧盟周边安全治理

2004 年，欧盟完成最大规模扩容；2007 年，欧盟又接纳保加利亚和罗马尼亚入盟，标志着欧盟扩大时期的结束。从历史维度看，欧盟的规模一直处在扩张中，扩大政策本身就成为欧盟拓展治理空间、维护周边安全的主要方式，这是一种吸纳式的欧洲化方法。所谓吸纳式的欧洲化，就是将可能会影响欧盟安全的邻国不断纳入欧盟，使它们直接转变为欧盟的“领土”和“新边疆”，通过在入盟过程中施加强制性的条件约束，使它们移植“欧盟标准”，最终实现与欧盟核心国家在市场化、法治化、民主化，以及社会治理模式和价值观念上的“同质性”。1993 年，欧洲理事会制定了入盟的“哥本哈根标准”，规定入盟候选国要满足：（1）必须有稳定的民主制，尊重人权和法制，保护少数民族权利；（2）拥有正常运转的市场经济；（3）采纳欧盟法律中规定的共同制度、标准和政策。^① 候选国按照标准进行改革，接受欧盟评估，欧盟指导它们如何改进以真正达标。入盟谈判和评估并非真正平等的协商，本质上是欧盟作为主导者和监督者评估、指导候选国移植欧盟标准的过程。欧洲化过程建立在“回馈计划”基础上，即如果候选国实施了欧盟的政治条件，最终将获得成员国资格的回报。^② 为了获得正式的成员国身份，相关国家必然主动进行

① 〔比利时〕尤利·德沃伊斯特、门镜：《欧洲一体化进程：欧盟的决策与对外关系》，门镜译，北京：中国人民大学出版社 2007 年版，前言，第 7 页。

② 〔德〕贝特霍尔德·里滕伯格：《欧盟的外部治理：欧盟在欧洲内外的民主促进》，第 147 页。

欧洲化。^①

吸纳式欧洲化在欧盟解决冷战后巴尔干、中东欧的安全问题上表现得非常成功。成功的条件主要有三点：一是明确的入盟承诺，为相关国家的“自我改造”提供了强大动力，保证了国内改革进程的持续和深化；二是这些国家具有相对良好的经济、社会和政治基础，属于欧洲文化圈，入盟被认为是“回归欧洲”；三是对候选国施加强制性条件约束。^②在吸纳这些国家的过程中，欧盟也借助了北约的军事力量。20世纪90年代中后期，人权干预和人道主义保护成为北约的重要理念，干预性的“权力保护”和选举监督被合法化，被植入对外政策和安全战略中。^③科索沃战争后，北约强化了对中东欧国家的“民主再造”，这与欧盟使这些国家实现欧洲化的理念相一致。加入欧盟解决了中东欧国家的经济、政治、社会问题，加入北约则保障了安全需求，因此欧盟与北约的东扩几乎同步。这种将周边安全问题内部化的治理方式，较好解决了巴尔干“破碎地带”和中东欧国家制度转型带来的挑战，欧盟获得了相对稳定的周边安全环境。

吸纳式欧洲化也给欧盟内部治理带来了新的挑战。规模的扩大导致欧盟表决权的分散和集体决策的弱化，一些重大的一体化步骤由于遭遇成员国更为多样化的意见而无法推进，一体化的深入与规模扩大导致的利益多样性之间的矛盾凸显出来。随着发展程度相对落后的中东欧国家被吸纳入盟，欧盟内部资源分配格局不得不重新调整。例如，欧盟结构基金就大幅向新入盟国家倾斜，波兰成为最大的受益者，引起部分老成员国的不满。新成员国成为欧盟新的边疆地带，在安全利益诉求和安全政策方面与欧盟“核心国家”分歧明显，导致欧盟在一些重大问题上出现分裂。在美国发动伊拉克战争问题上，欧盟分裂成“老欧洲”和“新欧洲”，使欧盟内部团结和集体认同遭遇了考验。^④这些高成本问题使欧盟意识到，规模不能无限扩大，否则会危及一体化事业

① Frank Schimmelfennig, "Europeanisation Beyond the Member States," p. 323.

② 关于欧洲化为何能在中东欧国家成功，参见 G. Pridham, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005; F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, eds., *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 2005.

③ [美]彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，秦亚青、魏玲译，北京大学出版社2007年版，第132、228页。

④ 参见[德]哈贝马斯等：《旧欧洲·新欧洲·核心欧洲》，邓伯宸译，北京：中央编译出版社2010年版。

本身。

（二）睦邻式欧洲化：扩大完成后的欧盟周边安全治理

2004年的扩大使欧盟的集体边界大幅向东扩展，随之也产生了新的邻国和周边形势，由于担忧新的周边国家不稳定的政治形势和动荡外溢，欧盟提高了对周边安全问题的关注。为此，欧盟在2003年就制定了第一份《欧洲安全战略》，提出欧盟的安全任务之一，是“为促进那些与我们直接相邻国家的稳定和良治做出特别贡献，推动在与我们有密切合作关系的东部和南部地中海国家，建立一个良治邻国圈（a ring of well governed countries）”。^① 2004年，欧盟又推出了睦邻政策，初衷是解决“扩大的欧盟”与新的邻国之间的关系，目标是“建立一个繁荣与睦邻友好的周边地带——‘朋友带’——欧盟与其共享密切、和平与合作的关系”。^② 在吸纳式欧洲化的诸多高成本以及新的周边形势面前，欧盟的周边安全治理方式不得不转向了睦邻式的欧洲化。

所谓睦邻式欧洲化，就是在不给予新的邻国成员国资格的前提下，继续通过输出欧盟的价值和规则，将周边塑造为一个准欧盟区域，最终创造环绕欧盟的安全地带。这是一种超越欧盟边界的欧洲化，实质是将欧盟的内部治理扩散为外部治理。^③ 欧盟的不断扩大，使稳定、安全和福利扩展到新入盟国家，欧盟认为有必要与新的邻国继续分享欧盟扩大带来的各种益处。^④ 欧盟从诞生之初就有一种“世界主义”的理念，它没有将价值观和社会模式局限于内部，而是把在更大范围内分享和推广这些经验作为重要目标。^⑤ 《里斯本条约》就规定：“欧盟建立在尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权，包括少数族人权的基础上”，“联盟成立的目的是增进和平，推广它的价值观，提高它的人民的幸福水平”。^⑥ 睦邻式欧洲化建立在吸纳式欧洲化的

① European Council, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World,” <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, 2022-03-23.

② Commission of the European Union, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper,” Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final.

③ Frank Schimmelfennig, “Europeanisation Beyond the Member States,” p. 325.

④ Commission of the European Union, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper.”

⑤ 赵晨：《叙利亚内战中的欧盟：实力、理念与政策工具》，第109—110页。

⑥ European Council, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.”

成功经验的基础上,又试图避免规模扩张带给欧盟内部治理的高成本。欧盟设想将来自上而下、强制性的欧洲化转变为平等、协商式的欧洲化,但是,依然将建立“共享的价值观”作为与周边国家发展关系的基础,把制度和规范标准放在首位。这种与邻国发展关系的方式仍是以欧盟为中心的,是等级制和监督式的,邻国并不被看作是平等合作的伙伴,而是需要被改造的对象。

欧盟采用睦邻式的欧洲化进行周边安全治理的逻辑思路是以民主稳定周边,这清楚体现在2003年的《欧洲安全战略》中。该战略提出,一个由良好治理的民主国家构成的世界,是保护欧洲安全的最有效方式。国家失能(state failure)是影响国际和地区安全的重大因素,不良治理(bad governance)——腐败、权力滥用、制度脆弱、可信性缺失等与国内冲突一样,都会从内部腐蚀一个国家,最终导致国家制度的崩溃,随之而来的是有组织犯罪和恐怖主义。因此,对欧盟安全最好的保护,是构建一个由运转良好的民主国家组成的世界体系;加强国际秩序的最好方式,是扩散善治,支持改革,消除腐败和权力滥用,确立法治原则和保护人权。^① 欧盟认为,如果周边国家按照欧盟标准实现了市场化、民主化和法治化,就能获得繁荣、发展和稳定,最终创造出一个围绕欧盟的良治的邻国圈,欧盟的安全就可以得到保障。^②

睦邻式欧洲化是欧盟对吸纳式欧洲化的一种“路径依赖”,导致欧盟忽视该方法在新的周边邻国的适用性问题。对于中东、北非、南高加索等周边国家而言,欧洲化方法所赖以成功的两个基本条件都不具备。一是没有成员国资格这个最有效的激励因素,相关国家精英认为改革的成本远大于收益,因而改革的动力和热情严重不足;^③二是已入盟的中东欧、巴尔干国家基础条件相对较好,比较容易被欧洲化,^④但是,中东、北非国家在发展水平、政治制度、历史文化、宗教信仰、民族心理等方面都与欧盟差异巨大。由于缺乏实施欧洲化的基本条件,一些国家在转型过程中出现了政党对立、秩序混乱、权力滥用和发

① European Council, “European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World.”

② Oscar B. Pardo Sierra, “Shaping the Neighbourhood? The EU’s Impact on Georgia,” p. 1377.

③ Frank Schimmelfennig, “Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe,” *International Organization*, Vol.59, No.4, 2005, p. 855.

④ Frank Schimmelfennig and Hanno Scholtz, “Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective,” *Europe-Asia Studies*, Vol.62, No.3, 2010, pp. 457-458.

展停滞的局面，民主和人权状况进一步恶化。^① 此外，欧盟向周边国家单向性地输出价值和规范，很少考虑它们的实际需要。欧盟推行的市场化和自由化的发展模式，只重视市场力量、私人部门和个人权利，而忽视当地政府在发展中的作用；强调推进自由贸易和经济自由化，而不优先解决社会不平等、经济发展等更迫切的现实需要。^②

欧盟一些周边国家的自主意识也日渐增强，不甘于单纯做被改造的对象，不愿被动接受欧盟单方面提出的理念和计划。例如，对于欧盟面向非洲的安全治理而言，非洲国家自主选择是否及如何进行欧洲化的能力和意识都有一定程度的增强。^③ 在安全问题上，非洲国家越来越坚持“非洲问题非洲解决”，强调非洲联盟和非洲集体安全所担负的“完全责任”。^④ 欧盟在北非中东推行睦邻式欧洲化，主要忽视了当地国家相对于欧盟的高度异质性，在东部则忽视了大国竞争对于安全问题的主导性作用。^⑤ 美俄等大国对现实主义的安全考量显然超出对欧盟所力图扩散的价值规范和制度标准的关注。^⑥ 俄罗斯对欧盟在格鲁吉亚、乌克兰等国的活动进行了强有力的反制。

以上原因导致周边国家按照欧盟标准进行变革的实际效果极不理想，而欧盟却逐渐失去耐心，开始以激进化方式改造周边。2008年，俄罗斯与格鲁吉亚因为南奥塞梯问题发生战争，欧盟借此加速推进东部边界的睦邻政策。欧盟推出了针对白俄罗斯、乌克兰、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚和摩尔多瓦的东部伙伴关系计划，更加突出价值观议程在与这些邻国发展关系中的首要作用。在“阿拉伯之春”中，欧盟维护周边安全的方式完全激进化，大力推进邻国的所谓深度民主，主张实施以压促变甚至进行强制改造。欧盟与美国、北约配合，积极介入突尼斯、埃及、利比亚、叙利亚、乌克兰和白俄罗斯等国家内部事务，公开输出价值观，支持反对派，实施人权制裁和经济制裁，制造“颜色革

① J. G. Kelly, "New Wine in Old Wineskins," p. 44.

② Daniela Huber and Maria Cristina Paciello, "Overhauling EU Policy in the Mediterranean," *Istituto Affari Internazionali (IAI) Working Papers*, No.15, 2015, pp. 8-9.

③ 李安山：《浅谈非洲自主性的历史与现实》，《中国国际战略评论》2019年第1期。

④ 周玉渊：《非洲集体安全机制的进展与挑战》，《云大地区研究》2020年第1期，第57页。

⑤ Oscar B. Pardo Sierra, "Shaping the Neighbourhood? The EU's Impact on Georgia," *Europe-Asia Studies*, Vol.63, No.8, 2011, p. 1381.

⑥ Cristian Nitoiu, "The European External Action Service and the Ukraine Crisis," in Mai'a K. Davis Cross and Ireneusz Paweł Karolewski, eds., *European-Russian Power Relations in Turbulent Times*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021, p. 108.

命”。欧盟及其主要成员国对于直接军事干涉的热情大幅提高,支持使用武力推翻既有政权。在利比亚内战中,法国第一个正式承认利比亚反对派政府,率先对利比亚发动军事打击,形成了“英法主导,美国幕后领导”的所谓“利比亚模式”,并且试图在叙利亚内战中加以复制。^① 这导致利比亚、叙利亚更大规模的国内冲突和长期失序,带来大规模人道主义灾难。多数西方国家为之欢呼的“阿拉伯之春”最终演变为“阿拉伯之冬”和“阿拉伯之乱”。^②

自2008年以来,欧盟周边地区连续遭遇各类危机,严重的非传统安全问题频发,此起彼伏,不断向欧盟内部扩散。“欧盟试图通过改造周边国家方式处理与邻国的关系,但并没有促进周边国家的安全问题和可持续发展,‘阿拉伯之春’和乌克兰危机证明了欧盟周边政策的失败”。^③ “慕虚名而招实祸”是欧盟以制度改造和价值观输出为主要特征的周边安全治理失败的生动写照。

三、欧盟周边安全治理面临的主要挑战

2014年之后,欧盟认识到周边安全治理出了问题,开始强调安全与稳定,^④提出要降低“民主化的雄心”,更关注邻国的韧性(resilience),增强邻国的改革和适应能力、抵抗危机的能力以及从危机中迅速恢复的能力。^⑤ 但是,欧盟并未真正实践这种务实认识。拜登政府上台后,号召重建跨大西洋价值联盟,欧盟做出了积极回应,外交中的价值观色彩进一步增强。在北非乱局、叙利亚内战、俄乌冲突中,欧盟地缘政治上的劣势,应对危机能力的严重不足,周边安全对内部安全的冲击等都充分表现出来。

(一) 环欧盟不安全地带的出现

在美国、中国、欧盟、俄罗斯四大世界力量中,欧盟的周边安全环境明显呈

① 赵晨:《叙利亚内战中的欧盟:实力、理念与政策工具》,第107—108页;赵纪周:《法国的叙利亚政策析论》,《欧洲研究》2017年第2期,第127—129页。

② 田文林:《衰朽与动荡:“阿拉伯之春”十周年反思》,第31页。

③ 王明进:《多重危机冲击下欧盟对外政策的调整》,第31—32页。

④ 金玲:《欧盟周边政策新调整:利益优先取代价值导向》,《当代世界》2016年第6期。

⑤ Sven Biscop, “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics,” *Egmont Institute Security Policy Briefs*, No.75, 2016, p. 2.

现不断恶化的趋势。近十几年来，一些重大的国家间冲突、内战、难民潮、恐怖主义等几乎都发生在欧盟周边，欧盟已经处在一个不安全地带的包围中。在南部，2010年，突尼斯爆发“茉莉花革命”，随后在北非中东引发连锁式的“阿拉伯之春”。2011年，利比亚发生内战，法、美、英等国空袭利比亚，利比亚陷入长期混乱。埃及也爆发骚乱，政局动荡。在东南方向，2011年，叙利亚内战爆发，欧美国家积极介入，支持反对派，“伊斯兰国”崛起，出现大规模难民潮。作为欧盟东南方向的安全屏障，土耳其是阻挡中东难民、恐怖主义涌向欧洲的第一道防线，但是，与土耳其不稳定的关系成了欧盟面临的一大问题。在东部，2014年的乌克兰危机已经为欧俄安全关系敲响了警钟。2020年，局势一向稳定的白俄罗斯也曾发生内部骚乱。2022年2月，俄乌冲突爆发，欧俄安全信任关系彻底破裂。在西部，英国脱欧以后，欧洲大陆与英伦三岛之间，以及爱尔兰与英国之间出现了一条新的有形边界，使边境管控复杂化，增加了边界治理成本。

这条环绕南部和东部的半弧形的不安全地带，源源不断产生着战争危机、治理危机、难民潮和恐怖主义，不断冲击欧盟边界和内部秩序，让欧盟疲于应付，耗费了大量资源和精力。欧盟睦邻政策的目标之一是防止“扩大的欧盟”与邻国之间出现新的分界线，与邻国共享因为欧盟扩大而带来的稳定、安全和福利。^① 周边不安全地带的出现则意味着欧盟与邻国在发展、稳定、安全方面却形成新的巨大鸿沟。周边地区普遍的国家失能、社会失序，使欧盟连推行欧洲化的基本条件——相对稳定的运转正常的国家和社会——都不存在了。^② 因此，有西方学者批评欧盟近十几年来的周边安全治理是“一厢情愿，一塌糊涂”。^③

（二）欧俄共同周边的动荡与战略对抗的长期化

中东欧国家入盟后，欧俄间的直接边界大幅增加，白俄罗斯、乌克兰、南

① Commission of the European Union, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper.”

② Nathalie Tocci, “The Neighbourhood Policy Is Dead,” p. 6.

③ Judy Dempsey, “Is the European Neighbourhood Policy Doomed?” *Carnegie Europe*, 20 May, 2015, p. 1.

高加索等成了双方的共同周边。^① 欧俄因此具有了共同的周边安全利益,俄罗斯西部、西南部周边的动荡,也意味着欧盟东部边界的不安全。共同周边安全空间的观念曾经是欧俄的共识。在2003年的圣彼得堡峰会上双方达成了“四个空间”的合作议程,包括共同经济空间,共同的自由、安全和法治空间,外部安全合作空间,研究和教育空间。欧盟推出睦邻政策之初也把俄罗斯作为一个关键合作伙伴。然而,北约、欧盟、俄罗斯在安全战略认知上长期存在分歧,始终难以形成可靠的共同安全框架。2008年以后,欧盟在东部边界安全问题上针对不同对象采取了两种截然不同的方法:对俄罗斯采取排斥政策,对欧俄共同边界国家则采取吸纳政策,将政治心理的边界扩展到包括乌克兰、格鲁吉亚、摩尔多瓦、白俄罗斯等几乎所有欧俄共同边界国家。

欧盟和北约无限制地同步东扩态势,导致俄罗斯的高度担忧。欧盟东部成员国对俄的敌意比较强烈,反对其他欧盟国家的缓和政策。波罗的海三国、波兰、芬兰等国站在对俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰等实施“民主改造计划”的最前沿。乌克兰的“橙色革命”和“广场革命”、白俄罗斯的骚乱、俄罗斯的一系列非法抗议活动背后,都有这些国家的政府和民间组织的资助。乌克兰的“橙色革命”及波兰、立陶宛作为主要“赞助人”对白俄罗斯反对派的支持,都被俄罗斯解读为北约和欧盟东扩的前兆。^② 欧盟为展现团结,有时不得不表示对它们积极反俄给予集体支持,导致欧俄关系恶化。拜登上台后,欧美进一步协调对俄施压,干预俄内部政治的欲望不断增强,强调“继续支持俄罗斯的公民社会、人权组织和独立媒体”,^③表露出制造俄罗斯政权更迭的愿望。更严重的是,一种固化的“反俄情绪”在欧盟内部不断上升,欧俄无法在安全领域开展正常对话与合作。

2022年2月开始的新一轮乌克兰危机从根本上改变了欧俄共同周边的安

① 欧盟与俄罗斯的共同周边包括了欧盟睦邻政策、东部伙伴关系以及新伙伴关系战略所涉及的白俄罗斯、乌克兰、高加索三国和中亚五国,参见 Derek Averre, “Competing Rationalities: Russia, the EU and the ‘Shared Neighbourhood’,” *Europe-Asia Studies*, Vol.61, No.10, 2009, pp. 1690-1691。

② 〔俄〕季莫费·博尔达切夫:《最后的帝国及其邻居:俄罗斯周边安全与地区秩序》,《俄罗斯研究》2021年第3期,第111页。

③ “European Council Conclusions on External Relations,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/european-council-conclusions-on-external-relations-24-june-2021/>, 2022-03-28。

全形势,也彻底改变了欧俄关系。欧盟对俄罗斯实施大规模严厉制裁,欧俄合作关系基本中断,欧俄陷入了一种长期对抗的僵局。欧盟决策层和民众普遍支持乌克兰,展现出团结的意识。通过赋予乌克兰入盟候选国身份,欧盟在地缘政治上正式将乌克兰纳入了准欧盟区域,在文化和心理上开始将乌克兰视为“真正的欧洲国家”。这意味着在未来发展上,欧盟承担起了对乌克兰不可推卸的义务,导致欧俄共同周边区域的消失,欧盟的东部边界转变为一条纯粹的与俄罗斯之间的边界,欧洲大陆沿这条新边界再次分裂。乌克兰局势、与俄罗斯在安全问题上的对立都成为影响欧盟东部边界安全的长期变数。

俄乌冲突还强化了欧盟在文化上的反俄情绪和在安全上的恐俄心理。欧美协调立场,毫不犹豫地与俄罗斯进行经济、金融、舆论、网络和军事等各方面的对抗,推行去俄罗斯化,这恐将成为未来很长时间内欧洲安全的一项基本特征。未来欧盟周边安全治理要解决的最大挑战,是如何恢复与俄罗斯的战略稳定关系,重建崩溃的欧洲整体安全秩序,应对俄乌冲突衍生的能源、难民、粮食、供应链稳定等各种非传统安全问题。

(三) 周边安全危机冲击欧盟内部安全

周边安全直接关系欧盟的繁荣与稳定,2017年的《欧盟全球战略实施评估报告》指出:“我们边界之外的重大事件直接冲击我们的内部安全。”^①北非乱局、叙利亚内战和两轮乌克兰危机,引发了一系列连锁性安全问题,恐怖主义、难民潮、有组织犯罪蔓延到欧盟内部。2014年以来,法、德、比利时、荷兰等国恐怖主义频发,构成对欧盟内部安全的重大挑战。除了随难民涌入欧洲的恐怖分子,还有不少欧盟国家公民作为“外籍战士”前往叙利亚、伊拉克等作战,很多人加入了“伊斯兰国”。他们回归欧洲后,参与、策划和实施了一系列恐怖袭击活动,或者利用互联网等招募恐怖分子,进行恐怖主义宣传。^②非法移民和恐怖分子在欧盟内部、申根区内享有自由流动的便利,冲击了申根系统和欧

^① European Union, “From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1,” http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf, 2023-02-10.

^② 张帆:《试析欧盟及其成员国对“外籍战士”威胁的反应》,《欧洲研究》2016年第3期,第53页。

盟安保体系。^①

周边安全危机还导致欧盟内部出现再边界化倾向。欧盟的最大特点之一是其无边界的空间,实现了资本、商品、人员、服务的四大自由。难民的涌入及其在欧盟内部的流动,暴露了欧盟自由空间的缺陷。它既可以扩散四大自由,也会将一国的安全问题迅速扩散到其他成员国。2014年后,上百万难民进入欧盟,在外部边境失守的严峻形势下,欧盟多国相继重启内部边境管控措施,甚至筑起高墙阻止人员自由流动,导致欧盟引以为傲的《申根协定》一度失效。为了阻挡不断涌来的难民和防范恐怖主义活动,从2015年底开始,法国、德国、奥地利、瑞典、丹麦和挪威等申根国家相继恢复了边界的临时管控,并且一再延长,消失多年的铁丝网和栅栏在边界重新建立起来。^②再边界化威胁到了欧洲一体化最核心的成果——自由、安全、公正的内部空间,使一体化面临倒退风险。周边安全危机与难民、欧元、新冠疫情等危机相叠加,引起疑欧力量大幅增长。英国脱欧以及极右翼政党的崛起,都是欧盟内部秩序面临危机的征兆。欧盟也非常清楚这种危机来临的可能性,2016年的《欧盟战略报告》明确指出:“我们的欧洲事业——它为我们带来了史无前例的和平、繁荣和民主——正在受到质疑。”^③欧盟内部秩序不稳、一体化进程受阻,反过来会进一步削弱欧盟在周边的行动能力以及欧盟模式的吸引力。

(四) 周边安全压力的增加与治理能力不足的矛盾日渐凸显

欧盟在安全上长期依赖北约,这有深刻的历史和现实根源。跨大西洋联盟是美国全球霸权最重要的支撑之一,维持欧洲安全和稳定是双方共同战略目标,北约则是跨大西洋联盟的主要军事支柱。欧洲一体化的成功也依赖于北约提供的安全保障。卡根曾指出,现实主义的欧洲人都明白,实现欧盟的“乌托邦事业”,如消除边界、建立超国家政府等,根本前提是美国领导的北约为其解决了安全问题。一旦美国霸权崩溃,大国竞争、德国问题等立刻就会重

① 李益斌:《欧盟难民问题与恐怖袭击关系研究》,《德国研究》2017年第4期,第26页。

② 王雅梅:《“无边界欧洲”面临的边界之困》,第65页。

③ European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy.”

新成为欧洲人的梦魇。^① 欧盟与美国都有通过“民主改造”实现地区安全的理念，在对周边国家进行睦邻式欧洲化的过程中，欧盟需要北约军事力量的支撑。但是，长期的安全依赖导致欧盟独立有效的安全治理能力建设的滞后，使美国和北约主导了欧盟周边安全。欧盟一些成员国意识到，北约并不是其周边安全的可靠稳定器，关于北约在安全危机管控、秩序恢复等方面的作用，欧美的认知出现了分裂。^② 在2021年慕尼黑安全会议上，法国总统马克龙就指出：“欧洲、欧盟及其主要成员必须参与解决自身安全问题。如果我们在北约内部过于依赖美国，我们自己就会处于在边界上无法受到保护的境地。”^③

欧盟一些周边安全问题不属于美国和北约核心利益范畴，它们在欧盟周边的一些行动并不会真正考虑欧盟的利益。近十几年来欧盟周边的动荡历程，基本形成了这样一种模式：欧盟追随美国、北约或者带头在周边煽动“颜色革命”，进行军事干预，制造安全对抗，美国最终置身事外，而欧盟成为受害者。在过去的周边行动中，“欧洲的作用仅限于在美国基本上独自完成决定性军事行动及控制局势后，派驻维持和平部队。美国与欧洲的现实分工是：美国‘制作晚餐’，欧洲‘清洗盘子’”。^④ 这一安全合作模式的实质是，美国制造动荡，欧盟收拾残局。俄乌冲突进一步放大了欧盟在这种安全合作中的地缘政治劣势。

冷战结束以来，欧盟面临的安全威胁形式也发生了变化，直接的军事安全威胁大幅降低，恐怖主义、有组织犯罪、国家失能、难民危机、气候变化和公共卫生危机等上升为主要威胁。单纯的军事手段无法解决这些非传统安全问题，需要政治、经济、法律、民事等手段的综合运用。像国家失能和战后重建，需要更多的经济和技术援助，培育公民社会，加强警察、安全部门和人员的建设训练等。^⑤ 在应对这些非传统安全问题上，北约无法为欧盟提供直接帮助。例如，在反恐方面，欧盟和北约在情报交流等领域有所合作，但

① Robert Kagan, "The Benevolent Empire," *Foreign Policy*, No.111, 1998, p. 31.

② Thierry Tardy, "For a New NATO-EU Bargain," *Egmont Institute Security Policy Briefs*, No.138, 2021, p. 2.

③ "Macron Urges Europe to Boost Strategic Autonomy within NATO," http://www.xinhuanet.com/english/2021-02/20/c_139753367.htm, 2022-04-01.

④ [美]罗伯特·卡根：《天堂与实力：世界新秩序下的美国与欧洲》，第32页。

⑤ European Council, "European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World."

由于双方在反恐理念、方法上存在众多分歧,一直没有形成正式的反恐合作机制。^① 在难民危机问题上,美国和北约更没有为欧盟提供过实质性的帮助。

俄乌冲突爆发后,欧盟迅速通过了“安全和防务指南针”计划,目标是把欧盟建设为更强大的安全提供者,准备组建 5000 人的快速反应部队,以能应对各种危机。^② 一些欧盟成员国也宣布大幅增加防务支出。这些举措无法与欧盟面临的严峻安全挑战相匹配,最终能否取得实质性进展也让人怀疑。只要安全关系上“美主欧从”的格局不改变,欧盟在安全和防务上的战略自主就无法实现。美国本质上不愿欧盟发展独立的安全力量,希望欧盟始终服从美国的地缘政治目标。俄乌冲突巩固了欧美同盟,欧盟在安全上更加依赖北约,欧盟追求战略自主的努力实际上遭到了严重挫折。俄乌冲突促进了欧盟强大的经济能力向战争潜力的转化,美国让欧盟分担了更多防务成本,承担起对抗俄罗斯的更大责任,但是,美国将欧盟的能力转化始终限定在欧美同盟和北约框架之内。

更重要的是,欧盟丧失了对俄关系上有别于美国和北约的自主性和务实性。在 2014 年的乌克兰危机中,德法领导人采取了相对务实的政策,发挥了主导性的斡旋作用,形成了所谓“诺曼底模式”。在 2022 年的乌克兰危机中,欧盟及其主要成员国主导解决危机的决心和能力却都消失殆尽,基本与美国采取了一致立场。俄罗斯与西方的冲突越激烈,欧盟就越不得不紧密追随美国,结果是欧盟的“集体主权”更为弱化。由于东部边界安全问题的冲击,欧盟在安全和防务问题上的内部分歧进一步加剧。法国一直力推欧洲“战略自主”,但是德国以及波兰、波罗的海三国则寄希望于加强跨大西洋同盟并获得美国更多的安全保护。这种分歧严重拖累欧盟周边安全治理能力的提升。从现实来看,安全能力不足和战略自主性的缺失是欧盟难以从根本上解决的重大挑战。

^① Christian Kaunert and Ori Wertman, “Counter-terrorism Cooperation,” in Gustav Lindstrom and Thierry Tardy, eds., *NATO and the EU: The Essential Partners*, Rome: NATO Defense College, 2019, p. 89.

^② European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence,” https://eeas.europa.eu/sites/default/files/strategic_compass_en3_web.pdf, 2022-03-29.

结 语

欧盟周边安全治理的重心一直是南部边界尤其是地中海南岸的非洲中东地区,但是,北非中东变局使欧盟南部边界的安全治理陷入困境。面对南部边境安全治理的严峻形势,欧盟近年来不得不采取“守势”,改变单向性的以民主改造为特征的深度介入政策,将秩序和稳定作为安全治理的首要目标,采取了一些实用主义的政策。例如,与非洲国家展开更多的政治对话,甚至试图借助利比亚的新军阀来控制涌向欧洲的非洲难民和移民等。俄乌冲突使欧盟面临东部和南部边界的双重安全危机,东部边界的安全问题成为欧盟周边安全治理新的焦点。

欧盟周边安全恶化的原因异常复杂,不能完全归结于欧盟自身,但是,误入歧途的安全治理方式是极其重要的因素,政治和心理上未能真正实现集体边界的闭合则是更深层的根源。布热津斯基在 20 世纪末曾说,“一个扩大和民主的欧洲必须是一个没有尽头的历史进程,不应受在政治上任意涂抹的地理的限制”。^① 历史证明,这种带有冷战胜利宣言式的、理想主义的“欧洲观念”是不切实际的。欧盟作为一个区域共同体要不断巩固并长期存在下去,就不可能没有地理限制,更不可能没有尽头。2004 年以后,欧盟有了相对固定的地理边界,也意识到无法再大规模吸纳周边国家,但是,对外的心理和政治边界却迟迟不能实现闭合。主要表现是欧盟无法将周边国家视作正常邻国。欧盟在潜意识中继续将邻国想象为可以通过欧洲化方法加以改造的对象,虽然不能将它们纳入地理边界内,但可以将它们纳入由制度、规范和价值观所界定的文化边界和政治边界之内,实质是将周边想象为可以塑造的准欧盟区域。但是,这个准欧盟区域在制度、文化和安全上的巨大差异性、不稳定性是欧盟现有的制度设计所无法容纳的,超出了共同外交和安全能力的范围。它也使欧盟难以明确界定自身规模扩展的边界到底应止于何处,始终无法清晰把握“我们”(欧洲公民)的范围。欧盟周边安全治理效果不彰,很大程度上就源于上述

^① [美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,中国国际问题研究所译,上海人民出版社 1998 年版,第 156 页。

原因。

2003年,即将完成最大一轮东扩的欧盟自信地宣称:“欧洲从未如此繁荣、安全和自由。20世纪上半期的暴力已经远去并让位于欧洲历史上史无前例的一个和平与稳定的时代。欧盟的创立在这种历史发展中居于中心地位。……欧盟的成功扩大使创造一个统一与和平的大陆的前景日益变为现实。”^①在周边不安全地带的出现和俄乌冲突面前,欧盟宣称的“创造一个统一与和平的大陆的前景”,不再那么明朗。俄乌冲突重新把欧洲拖回到“霍布斯的丛林世界”,表明传统的地缘政治安全博弈依然主导着欧洲秩序。恶劣的周边安全环境冲击了欧盟内部安全和一体化进程,使人们对欧盟在创建欧洲新秩序中的核心作用产生怀疑,也使欧盟在全球地缘政治格局中处于不利地位。欧盟边界能否实现明确化和固定化,不仅影响欧盟在新欧洲秩序和世界政治中作用的发挥,而且在一定程度上决定欧盟集体认同的巩固和内部秩序的稳定。欧盟要在文化心理和政治心理上实现集体边界的真正闭合,摆脱对欧洲化路径的依赖,降低睦邻政策的价值观色彩,把安全与稳定利益放在周边政策首位。这样才能逐步稳定失序的周边地带,进而恢复危机不断的欧盟内部秩序,并真正巩固一体化带来的欧盟内部的“永久和平”成果。

^① European Council, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World.”