

乌克兰危机下欧盟力量格局变化趋向及其影响

张 健

[内容提要] 乌克兰危机的爆发加速了欧盟力量格局的调整变化：德国榜样影响不再，做贡献的意愿和能力下降，在危机应对上从过去的领导者沦为跟随者；“大西洋派”占居主导地位，“欧洲派”失势，德国对美全方位依赖加大；法国对欧盟牵引力下降，德法轴心缺位，中东欧和北欧国家声势上扬；欧盟委员会相对于其他欧盟机构及成员国的地位和影响力增强，主导对俄制裁，突破禁忌更多参与共同安全与防务政策，助推欧盟经济政策“地缘政治化”。这些变化将增大欧盟内部纷扰，弱化欧盟国际地位和影响力，降低欧盟对华政策的稳定性和可预期性。

[关键词] 乌克兰危机 欧盟 力量格局 中欧关系

[作者介绍] 张健，中国现代国际关系研究院副院长、研究员，主要研究欧洲问题。

欧盟是一个特殊的经济、政治和外交行为体，非主权意义上的国家，但具有较强的主权属性，是一支独特的地缘政治力量。欧盟内部决策者众多，主要包括成员国和欧盟机构，相互影响，彼此牵制，其内部力量平衡的变化，也在很大程度上决定着欧盟的内外政策。乌克兰危机的爆发从多方面影响欧盟，其中之一就是引发并加快了欧盟力量格局的调整变化。分析乌克兰危机下欧盟力量格局的变化，及其对欧洲一体化、欧盟对外关系、欧盟国际地位及中欧关系的影响，具有重要意义。

一、德国地位和影响力下滑

德国是欧盟内综合实力最强的国家，其在欧盟内地位和影响力主要源于强大的经济实力，以及由此而来的能给欧盟预算做出最大贡献的意愿和能力。乌克兰危机沉重冲击了德国的经济发展模式，带来系列严峻的经济、社会和政治问题，相应弱化了德国在欧盟内的地位和影响力。

一是榜样力今非昔比。过去20余年来，特别是2010年初欧盟主权债务危机爆发以来，德国经济不仅未受冲击，反而表现优异，长期在欧盟内一枝独秀，经济增长率相对较高，财政赤字和公共债务占GDP比例较低。相反，法国及南欧国家在债务危机后实施了多轮的财政紧缩政策，经济低迷，财政赤字和公共债务占GDP比例居高不下，^①金融稳定主要依靠欧洲中央银行的宽松货币政策才能勉力维持。德国因此在欧盟内特别是在经济和财政问题上拥有极大的话语权。主要是在德国的推动下，欧盟通过了一系列稳定欧元区的财政政策。德国的参与对于欧洲稳定机制及欧洲银行联盟的建设不可或缺，德国经济对于欧元区其他国家也十分具有吸引力。法国在萨科齐和奥朗德时期，以及马克龙总统至少第一任期内，都将德国作为效仿的对象。中东欧的大多数国家也信奉德国的稳健财政政策，主张欧元区国家应执行严格的财政政策，控制赤字和债务。德国仅靠经济上的优异表现，就能赢得欧盟其他国家的重视和尊重。

即使新冠肺炎疫情对德国经济造成了较大冲击，但相对于更加依赖旅游业等服务业的南欧国家来说，德国制造业的良好表现使其在欧盟内处于相对更为有利的地位。德国的同意和参与也是欧盟大规模救助方案“复苏

^① 截止2023年第二季度末，公债占比最高的是希腊(166.5%)、意大利(142.4%)、法国(111.9%)、西班牙(111.2%)、葡萄牙(110.1%)。“Second Quarter of 2023 Government Debt Down to 90.3% of GDP in Euro Area,” Eurostat, October 23, 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17725721/2-23102023-BP-EN.pdf/94083c00-c5e1-fe02-a30f-6f4122e9d744>.

基金”^①得以出台最主要的先决条件。乌克兰危机的爆发却让德国经济遭受重创，从欧盟的优等生退变为新的“欧洲病夫”。^②2023年，德国经济预计将衰退0.3%，2024年预计仅有0.8%的微弱增长。^③尽管欧盟国家经济普遍出现困难，至少10个国家2023年将出现负增长。但德国作为欧盟内最大的经济体，其经济表现与以往相比呈现巨大反差。在欧洲主要经济体中，德国是2023年唯一负增长的国家，2020—2024年，没有一个欧洲国家比德国的累积增长更慢。^④

德国经济上的困难最直接的原因是，来自俄罗斯的能源包括石油和天然气等大规模减少甚至中断。制造业占德国经济比重为20%左右，相比于法国的10%左右，制造业对德国经济的影响更大。但自冷战时期开始，德国经济就与俄罗斯形成了密切的共生关系。德国大量进口俄罗斯廉价的管道石油特别是管道天然气，既将之作为燃料，也将之作为化工等制造业的原材料，同时大量制成品销往俄罗斯市场。乌克兰危机破坏了这种共生关系，德国从俄能源进口大幅下降，从现货市场购买的价格高昂的石油和天然气则大幅增加，这大大抬升了德国制造业的生产成本，削弱了德国制成品的竞争力。而较少依赖俄罗斯能源的法国、西班牙等国则处于相对有利的地位。

德国制造业本已面临数字和绿色转型发展的极大压力，乌克兰危机让德国经济雪上加霜，大量企业减产、倒闭或出走。预计至少未来三五年内，德国经济仍将在泥潭中挣扎。德国过去引以为傲的经济发展模式，现在却

① “Recovery Plan for Europe,” European Commission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en.

② Henrik Böhme, “Germany: The Return of the ‘Sick Man’ of Europe?” Deutsche Welle, August 1, 2023, <https://www.dw.com/en/germany-economy-weakens-2023/a-66403943>.

③ “Economic Forecast for Germany, Last Update (15/11/2023),” European Commission, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/germany/economic-forecast-germany_en.

④ David Born and Christian Krysz, “What If – Germany Becomes the Sick Man of Europe Again?” Roland Berger, October 18, 2023, <https://www.rolandberger.com/en/Insights/Publications/What-if-Germany-becomes-the-sick-man-of-Europe-again.html>.

面临“生存威胁”，^①成为其他欧盟国家包括法国在内的警醒对象。鉴于德国的经济体量，如果其经济停滞甚至萎缩，将拉着整个欧元区和欧盟下沉，更多的国家已经开始担忧德国的经济困难会影响到本国及欧盟发展前景。比如，波兰等中东欧国家与德国经济联系紧密，一旦德国经济陷入困境，这些国家也很难幸免。

二是贡献的意愿和能力下降。德国是欧盟预算最大的净贡献国，英国脱欧后，欧盟总预算不减反增，德国相应提供了更多的预算净贡献。这是德国的影响力所在。乌克兰危机爆发以来，德国经济下行，又要援助乌克兰，财政捉襟见肘。在自身经济和财政日益困难的情况下，德国对欧盟财政一体化的兴趣也在下降，不愿为欧盟共同项目提供更多资金。比如，德国反对模仿新冠肺炎疫情期间设立的“复苏基金”，为应对乌克兰危机设立欧盟新的共同基金。因为设立共同基金，实际上意味着德国要对其他国家进行财政援助，或者承担更多的债务负担。与之相反，德国单方面设立了一笔2000亿欧元的基金，用于帮助本国家庭和企业应对能源危机。^②再如，欧盟因为要援助乌克兰，过去两年资金消耗很快，需要补充。2023年6月，欧盟委员会向成员国提出增加约658亿欧元预算，^③这些预算也是要由成员国分摊。过去的预算谈判，很多时候都是由德国以额外多做贡献的方式加以解决。但现在德国自顾不暇，即使有心，也无力做出更多贡献，因此，德国与众多成员国一起，要求欧盟节约开支，反对增资。又如，在科技竞争加大以及乌克兰危机可能引发新一轮去工业化的背景下，欧盟放松了成员国政府对企业的补贴限制，推进积极的产业政策。中小成员国因为自身财力有限，无力推

① Valentina Romei, “Is the US Economy Outperforming Europe?” *Financial Times*, December 28, 2023.

② Tristan Fiedler, “German Parliament Approves €200B Energy Relief Plan,” October 21, 2022, <https://www.politico.eu/article/germanys-e200-billion-energy-relief-plan-approved/>.

③ Tamás Orbán, “EU Proposes a €66B Budget Hike to Finance Geopolitical Ambitions,” *The European Conservative*, June 20, 2023, <https://europeanconservative.com/articles/news/eu-proposes-a-e66b-budget-hike-to-finance-geopolitical-ambitions/>.

出大规模补贴措施，希望在欧盟层面进行统筹，以避免在欧盟统一大市场内部形成不公平竞争，但德国与法国等大国一样，倾向于各自为政。如为吸引芯片投资，德国政府提供了约150亿欧元的补贴，以吸引英特尔和台积电两家企业共约400亿欧元的投资。^①

2023年11月15日，德国宪法法院作出了一项重要裁决，认定德国政府将应对新冠肺炎疫情的专用资金用于绿色转型补贴违反了德国基本法，要求停止这一做法，并返还已用600亿欧元资金，这一判决引发德国预算危机。德国在欧盟主权债务危机后，为引导其他成员国更为重视财政纪律，将结构性预算赤字不超过GDP0.35%的规定写入基本法。为不违反基本法，德国政府在财政紧张的情况下，设立了诸多预算外资金。德国宪法法院判决的直接后果是，必须从其他渠道寻找资金弥补600亿欧元资金缺口。另外，这一判决也让德国其他预算外资金的命运前途未卜。最重要的是，德国将更难以本国资金支持欧盟共同事业。

三是领导力受损。在乌克兰危机的应对上，德国某种程度上已从领导者沦为跟随者。默克尔时期，欧盟曾经历多重危机，包括2010年初爆发的主权债务危机、2014年的乌克兰危机、2015年的难民危机、以及2016年英国公投脱欧、2020年的新冠肺炎疫情等，德国都发挥了重要作用，是无可争议的领导和引领者。但2022年2月乌克兰危机爆发以来，德国一直处于被动地位，广受指责，遑论起到领导作用了。从此轮乌克兰危机爆发近两年的情况来看，德国更多扮演着跟随者、服从者而非领导者、引领者的角色。其一，德国因过去的对俄政策受指责。波兰等中东欧国家认为，德、法等西欧国家没有听从中东欧国家的警告，持续扩大与俄罗斯的交往联系，包括建设北溪天然气管道，才导致了欧洲当前的被动局面。其二，因为援乌不力、不及

^① “The Last Thing the Country Needs,” *The Economist*, September 2-8, 2023, p.45.

时受指责。在军事援助乌克兰的问题上，德国相对小心，援乌装备从头盔到火炮，再到坦克、导弹，逐步升级。在援助乌克兰更为积极的国家看来，德国是在被推着走，不情不愿，比如，在是否向乌克兰提供豹式坦克的问题上，德国犹豫了较长一段时间。波兰一再敦促，甚至威胁称，“即使未获德国批准，我们也将与其他国家一起，把我们的（豹式）坦克交给乌克兰”。^①压力之下，德国最终同意向乌克兰提供豹式坦克。其三，因对俄表态不够强硬受指责。德国不愿将俄罗斯逼到墙角，很少用“彻底打败俄罗斯”这样的说法，也因此被指责为对俄罗斯仍存幻想，为未来与俄罗斯恢复关系留有余地。

总而言之，在乌克兰危机的应对上，欧盟内的波兰等中东欧国家以及欧盟外的英国发挥着领导和引领性作用，无论是在对俄制裁还是输送武器等方面，均是如此。德国备受批评和指责，但却又被迫一路跟上。作为欧盟内最大国家（经济规模和人口），德国这一处境凸显其尴尬地位。事实上，德国总理朔尔茨2022年6月时就宣称，德国面临“时代转折”，并宣布设立1000亿欧元资金，用于军队的现代化，显示德国对乌克兰危机的重视。虽然在绝对数量上，德国是欧洲援助乌克兰金额最多的国家，仅次于美国，约210亿欧元，其中军事援助金额171亿欧元；^②即使财政困难，德国2023年11月仍宣布将2024年对乌克兰的军事援助预算翻倍至80亿欧元。^③但是，德国的形象仍只是一个跟随者而非领导者。这与2014年乌克兰危机期间，德国从一开始就占据主动地位，引领欧盟危机应对可谓天壤之别。

四是“例外论”破灭。在西欧主要国家中，德国被视为政治最稳定、也

^① “Ukraine Updates: Poland Could Send Tanks Without Approval,” *Deutsche Welle*, January 23, 2023, <https://www.dw.com/en/ukraine-updates-poland-could-send-tanks-without-berlins-approval/a-64485896>.

^② “Ukraine Support Tracker,” Kiel Institute, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

^③ “Germany Set to Double Ukraine Military Aid,” Reuters, November 13, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-set-double-its-ukraine-military-aid-under-scholz-plan-bloomberg-news-2023-11-12/>.

最为亲欧的国家。这也是德国在欧盟内“好人”形象及影响力的根源所在。英国自2016年脱欧公投以来，政治上一直动荡不宁，政府频繁更迭。而其之所以走向脱欧之路，国内反欧的极右翼势力的崛起是重要原因。法国将欧盟和欧洲一体化视为工具的形象基本上已经固化，即使是出于公心，其他成员国也往往本能地猜疑法国的欧洲一体化倡议。而且法国疑欧、反欧的极右翼政党长期存在，如以前的“国民阵线”、现在的“国民联盟”在法国已是根深叶茂。在欧盟内，基本上所有实行议会民主制的成员国，政治碎片化发展都是大趋势。

德国2021年9月大选产生了史上首次三党联合政府，这表明德国也走上了政治碎片化的道路。自乌克兰危机爆发以来，三党联合政府执政效率低下，内斗不断，决策犹疑、反复，社民党籍的总理朔尔茨受绿党和自民党两个激进小党的牵制，既难在国内展现领导力，也难以在欧盟内和国际上发挥领导性作用，德国政治不再稳定。

德国也不再是一个一边倒的亲欧国家。2013年，在欧盟主权债务危机爆发之后，德国出现了一个反对欧元的极右翼政党选择党。尽管德国一直存在极右势力，但这些势力极为边缘，影响力有限，选择党的出现改变了德国。德国与法国、英国、荷兰等国一样，也有了一个全国性的极右翼政党。在经历了几年的起伏后，选择党在德国站稳了脚跟。在2021年大选中，共有七个政党进入德国联邦议院，其中两个政党持疑欧立场，极右翼的德国选择党更与其他所谓主流政党格格不入，反欧盟、反欧元，也反北约。随着乌克兰危机对德国的冲击日益凸显，更多的民众支持选择党。

从目前民调看，德国选择党的全国支持率稳定在22%左右，在东德地区超过30%，仅次于基督教民主联盟。在2023年多次地方选举中，选择党表现不俗，10月巴伐利亚、黑森两个富裕的西部州举行选举，选择党取得历史性突破，分别获得15%及18%的选票。12月17日，选择党以近40%的得票率，

赢得东德一个中等规模市镇的镇长选举的胜利，再次取得历史性突破。加上疑欧的左翼党，德国有约三分之一的选民持疑欧甚至反欧立场。长期看，这一社会民情的变化，将不可避免向政治传导，进而影响德国的对欧政策。德国不再是一个“例外”的国家，将与法国、荷兰等国一样，奉行“本国优先”政策而非“欧洲优先”。

二、“大西洋派”势力上扬

欧盟从诞生起就存在着所谓“大西洋派”与“欧洲派”的角力。从总体上看，“大西洋派”以英国、北欧国家及后来入盟的中东欧国家为主，在外交与安全政策上紧跟美国，乐意充当美国在欧盟内的代言人。“欧洲派”以法国及南欧国家为主，主张加强欧洲一体化，保持欧盟的独立性，强调欧洲主权和战略自主。德国基本上处于中间状态，既支持欧洲一体化，但也极为重视保持与美国的一致性。英国脱欧后，欧盟内“大西洋派”失去主心骨，加上特朗普政府时期美国对欧盟敌意增大，以法国为代表的“欧洲派”声势上涨，影响力上升，“欧洲主权”“战略自主”等表达欧洲独立自主诉求的政治词汇成为欧盟内部讨论的高频词。乌克兰危机爆发后，“欧洲派”可谓全面失势，“大西洋派”则占居主导地位。这一变化不是短期的，而是结构性的、长期的，在可预见的将来很难改变。

一是德国对美全方位依赖加大，更不愿拂逆美国。德国国内大西洋主义势力一直非常强大，但欧洲主义也几乎同样强大。冷战的结束及德俄关系的深化均将德更推向欧洲主义。近年来，德国国内“经济主权”“数字主权”的呼声也持续高涨，更多人认同法国推进欧洲“战略自主”的主张。乌克兰危机爆发后，德国国内大西洋主义与欧洲主义的力量对比发生逆转。主要原因在于，德国对美国依赖进一步加大。从经济上看，德国面临持续困难，既依

赖美国的液化天然气，^①也更加依赖美国市场。^②从安全上看，欧洲不仅重回冷战状态，甚至还发生了热战，军事的重要性自冷战结束以来前所未有的。德国此前几乎是欢迎美国从德国撤军，但现在是欢迎美国增加在德国的驻军，德国也开始更多购买美国武器。德国绿党曾将和平主义作为核心主张之一，现在则强调扩军备战，也不再反对美国在德国部署核武器。

由于对美国依赖增大，德国自主性相应下降。比如，美国的《通胀削减法案》公然违反世界贸易组织规则，歧视德国企业，加剧德国的去工业化危机，但德国无力抗拒，也不愿在欧盟层面推动出台反制措施。德国是欧洲经济实力最强的国家，更多地顺美、从美，自然会大幅改变欧盟内“大西洋派”与“欧洲派”的力量对比态势。

二是法国对欧盟牵引力下降。法国自戴高乐以来，一直有独立自主的外交传统，马克龙很大程度上也继续了这一传统，希望欧洲能成为全球一极，在大国博弈中保有自己的独立地位，而不是被迫选边站队。自2017年就任法国总统以来，马克龙在推进欧洲战略自主方面倾注了大量心血，包括极力劝说德国，极力打消中东欧国家疑虑等等。但乌克兰危机的爆发打乱了马克龙的欧洲计划，重挫其战略自主雄心。

其一，法国向“大西洋派”靠拢的压力增大。西方与俄罗斯处于严重的对立状态，法国即使对欧洲未来的安全架构有疑虑，也必须站在西方一边，必须承认北约对欧洲安全的重要地位。尽管法国希望加强欧洲共同防务，不愿美国主导的北约主导欧洲安全事务，也被迫收回北约“脑死亡”的说法，同意北约在安全问题上优先于欧盟的地位，“感谢”美国对欧洲的

^① 2023上半年，德国进口了240万吨的液化天然气，其中70%来自美国；德国还与美国公司签订了两份为期20年的购气合同。参见：Derek Brower, David Sheppard, and Shotaro Tani, “Germany Locks in More US Natural Gas as It Shuns Russian Supply,” *Financial Times*, June 23, 2023。

^② 2021年，德国对美货物出口额为1220亿欧元，2022年增长到1560亿欧元。自2015年起，美国一直是德国最大出口市场。参见：“U.S. Remains Biggest Destination for German Exports for Eighth Year in a Row,” *Reuters*, February 1, 2023。

帮助。^①

乌克兰危机爆发前，马克龙多次与俄罗斯总统普京对话，进行外交斡旋活动，危机爆发后又多次表达与俄留有对话空间的立场，2022年6月曾提出不要“羞辱俄罗斯”。^②马克龙仍然认为，欧盟要实现战略自主，就必须有一个可持续、稳定的与俄罗斯关系。但马克龙这一主张受到波兰等国广泛指责。在压力之下，法国也开始转变立场，对俄更趋强硬，在北约、欧盟东扩等问题上更为迎合波兰等中东欧国家立场。2023年5月31日，马克龙特意选择在斯洛伐克发表法国的欧洲政策演讲，称“我认为我们失去了一次听取你们意见的机会，这种情况不会再现”。^③法国积极支持乌克兰加入欧盟、北约2023年9月初访问基辅时称，法国将坚定帮助乌克兰迈向“胜利、和平和欧洲”，^④这与法国的以往政策相比是一个重大转变。当然，这一转变可能只是策略上的，仅此也足以表明法国所感受到的压力。

其二，法国内外处境更为艰难。法国虽然受能源危机冲击相比德国小，但同样遭遇困难。2023年4月通过的养老金改革方案引发持续数月的大规模示威游行；6月警察枪杀阿尔及利亚裔少年一事再次引发持续数周的骚乱和暴力冲突。国内极右、极左势力持续发展。马克龙因为失去议会多数地位，国内议程受阻，政府制定的施政目标包括改善商业环境、提升就业率、改革公共服务体系等等更为困难，更难兑现对选民的承诺。非洲法语区国家连续多国政变，也让法国形象和影响力一再受损。马克龙支持率持续走低，即使是在政府内部，其权威也在下降。法国是欧盟内“欧洲派”的代表，

^① “Discours de clôture du Président de la République,” Mai 31, 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/01/sommet-globsec-a-bratislava>.

^② Dan Sabbagh, “Russia Must Not Be Humiliated in Ukraine, Says Emmanuel Macron,” *The Guardian*, June 4, 2022.

^③ Michel Rose, “Macron Tells Eastern Europe - We Should Have Listened to You over Russia,” *The Washington Post*, October 4, 2023.

^④ Angelique Chrisafis, “Ukrainian President Urges Europe to Send ‘Long-range Heavy Weaponry’ as Macron Says Europe’s Future at Stake,” *The Guardian*, February 8, 2023.

其失声失势，甚至自身还在向“大西洋派”靠拢，也凸显了当下欧盟“大西洋派”的主流地位。

其三，法国难以得到南欧支持。长期以来，法国与南欧国家利益交集较多，关系相对紧密。在欧盟农业政策、财政政策、货币政策以及地中海政策、一体化等方面，法国都依靠南欧国家的支持。法国也曾试图整合南欧国家，形成能在欧盟内发挥更大影响力的一支力量。但总体看来，南欧版块并未能如法国所期望的那样发挥作用。一方面，南欧国家相互之间关系冷淡，如西班牙与葡萄牙之间双边合作甚少，南欧国家更希望与德国等北方国家发展关系。另一方面，法国与意大利矛盾增多，特别是在难民问题上。乌克兰危机爆发后，南欧国家也更多转向大西洋主义，如希腊、意大利、葡萄牙等国均更为亲美。特别是意大利，在右翼政府的主导下，在亲美的同时却更为疑欧。法国在战略自主及欧洲主权建设等重大问题上，难以像以往那样得到南欧国家的全面支持。

三是德法不和、嫌隙增大，轴心缺位。德法轴心长期扮演欧洲一体化发动机角色，欧盟统一大市场、共同农业政策等系列共同政策的形成，欧元的诞生等等，均是德法共同推动的结果。欧洲一体化是战略自主的根本性支撑，没有欧洲建设和一体化的深化发展，所谓战略自主就只能是空中楼阁。欧洲统一大市场的建成，就意味着欧盟拥有与美国同等的谈判实力。欧元的诞生，则意味着欧盟能更好维护金融安全。因此，德法轴心事实上就是在构建欧盟的战略自主，强化“欧洲派”地位。

乌克兰危机爆发后，德、法两国自身都面临较大困难，在如何应对上也产生分歧。可以说，乌克兰危机放大了德法之间的一系列分歧和矛盾。在防务政策上，法国从乌克兰危机得到的教训是，欧洲应该加快战略自主，建设欧洲更为独立强大的防务能力，因此乐见德国增加防务开支，但却对德国花费100亿欧元购买美国的F-35战斗机极为不满。法国主张欧洲国家的军事装

备订单应给予欧洲企业而非美国等域外企业。德国在乌克兰危机后得出的教训是，德国和欧洲更应该加大寻求美国的保护而非摆脱对美国的依赖。所以德国倾向于购买美国武器，对与法国在“未来空战系统”上的合作则更加意兴阑珊。在如何促进绿色转型方面，法国主张将核电纳入绿色能源，享受欧盟补贴，德国更强调可再生能源，担心法国廉价的核电将使法国工业相比德国更具竞争力。在推进共同财政政策方面，两国也意见不一。

四是中东欧和北欧国家声势上扬。中东欧大多数国家与瑞典、丹麦、芬兰等北欧国家以及西北欧的荷兰等国都属于“大西洋派”，极为亲美，对战略自主向来疑虑较大，担心疏远美国，得不偿失。这一版块的国家虽然都是小国，但是数量众多，若用一个声音说话，分量也足。乌克兰危机的爆发给这些国家提供了用一个声音说话的机会。由于历史和地理上的原因，这些国家更为仇俄、惧俄，主张全力援助乌克兰，打败俄罗斯。其一，大力推动对俄制裁，迄今欧盟已经通过了12轮对俄制裁措施，这些制裁措施的出台，与中东欧及北欧国家的推动不无关系。其二，大力向乌克兰援助武器，这些国家对于其苏制武器，可谓倾其所有，几乎全部提供给了乌克兰；这些国家也接收了大量乌克兰难民。其三，大声疾呼，呼吁美国、英国和欧盟加大援助乌克兰，不能后撤。其四，要求美国和北约在本国派驻更多军队。瑞典和芬兰放弃中立国地位，寻求加入北约，芬兰已正式加入，瑞典加入也只是时间问题。2023年12月以来，瑞典、芬兰、丹麦以及爱沙尼亚、立陶宛和拉脱维亚六国分别与美国签署了防务协定，核心内容均是为美军部署提供便利。而丹麦自1953年以来的政策一直是本国领土上“无（国外军事）基地、无核弹、无盟友的军事活动”。^①此前，美国已经与挪威和冰岛签署了类似的防务协议。

中东欧和北欧国家认为，法国、德国和欧盟无法给本国提供安全保护，

^① Paul Mcleary and Laura Kayali, “Rush of New Defense Deals with US Shows Europe’s Growing Concern over Russia,” Politico, December 21, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/12/21/defense-europe-russia-nato-00132945>.

本国和欧洲的安全只能依赖美国和北约。这是芬兰和瑞典放弃中立国地位、加入北约的根本原因，也是波兰、波罗的海国家极力迎合美国的原因所在。在国家安全压倒一切的情况下，附美、亲美成为唯一的选择，而这些国家在这种情况下也更加反对欧盟的另一选择，即强化战略自主。这也是过去两年来，一方面欧盟需要实现战略自主的紧迫性前所未有，但另一方面，战略自主在欧盟内却几乎成为一个禁用词的根本原因，维护跨大西洋关系的“团结”更为重要。

三、欧盟委员会实际权力增大

在欧盟主要机构中，欧洲理事会负责决定欧盟的大政方针，是“事发之屋”。过去十余年来，欧盟危机不断。每一轮危机中，由成员国政府首脑或国家元首以及欧盟委员会主席组成的欧洲理事会都发挥着关键性作用，因为这一机构具有决策的权威性。由部长组成的欧盟理事会是欧盟的两大立法机构之一，危机期间由于更多难题需要最高层面来决定，部长理事会作用趋于弱化。欧洲议会是欧盟历次修改条约的受益者，享有与欧盟理事会几乎同等的立法权，以及预算管理权、批准国际条约和欧盟委员会的权力等，但这一机构也是危机的受损者。因为危机管理需要紧急行动和快速决策，权力不可避免更倾向于行政机构。

欧盟委员会是欧盟的行政机构，管理着欧盟的日常工作，负责起草法律草案、管理预算、执行法律、制定规章制度，以及代表欧盟出席全球峰会、谈判、参与国际组织等等。作为主要执行机构，从权力和影响力来看，欧盟委员会成为历次危机应对的主要受益者。尽管重要决定均由欧洲理事会做出，但其准备、完善以及执行却越来越依赖欧盟委员会的专业人员和行政资源。例如，主权债务危机期间，危机应对主要是通过政府间合作进行，

通常是德国发挥领导作用。但欧洲理事会做出的系列决定，却给予欧盟委员会更多权力，如监督成员国经济政策和预算，对违反财政纪律的成员国进行制裁等。欧盟新冠肺炎疫情期间设立的“复苏基金”几乎将欧盟原有预算翻番，欧盟委员会也因此享有更大权力，包括可以成员国违反法治原则为由暂停或减少资金的发放等。2022年2月乌克兰危机的爆发，让欧盟委员会相对于其他欧盟机构及成员国的地位和影响力进一步增强。

一是在对俄制裁上发挥了主导性作用。制裁传统上属于欧盟理事会的权限，由其主导实施。2014年乌克兰危机期间，欧盟机构在准备、实施对俄制裁方面发挥了很大作用。2022年新一轮乌克兰危机爆发后，欧盟委员会作用得到进一步凸显。危机爆发之初，欧盟委员会相比德、法等主要成员国更为强硬、积极，在过去多年来对俄制裁经验的基础上，很快就推出了一揽子制裁措施，甚至在危机爆发之前就已经准备就绪。事实上，在乌克兰危机爆发前两个月，欧盟委员会主席冯德莱恩就已指示相关官员着手准备制裁措施。当然，欧盟委员会也有效利用了当时的紧急状况，即欧盟感到有必要尽快做出快速、强硬的反应。“巨大的政治压力意味着，在冲突爆发的头一个月，欧盟委员会提出的几乎所有制裁措施，都会得到成员国支持”。^①从2022年2月底到4月初，波兰、波罗的海国家等前线国家提出的一些强硬的制裁措施，也基本上都能为欧盟委员会所吸收，列入制裁计划。

为争取时间，减少成员国出于国家利益考虑可能提出的反对意见，欧盟委员会在起草制裁草案时，十分注意保密。事实上，欧盟委员会主席冯德莱恩及其内阁是唯一全盘掌握有关制裁讨论全过程的人员。草案会直接提交到常驻代表委员会（由成员国派驻布鲁塞尔的大使级代表组成），绕开较低层级的工作组，而且经常是早晨送达，下午就要求召开常驻代表委员会，

^① Kim B. Olsen, “The Sanctioning of Warfare: Early Lessons from the EU’s Geoeconomic Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” Danish Institute for International Studies, 2022, p.33, https://pure.diiis.dk/ws/files/13001186/The_sanctioning_of_warfare_DIIS_Report_2022_09.pdf.

常驻代表委员会经过讨论形成意见后，再交由欧盟理事会批准。过去一般需要数周才能走完程序的决策一天之内就完成了。

在与第三方特别是美国的协调上，欧盟过去主要是由大国，包括德国、法国，英国（脱欧之前）与美方沟通形成共识，然后再将意见传递给欧盟机构包括欧盟委员会以及其他成员国。但在对俄制裁问题上，欧盟委员会则起到了绝对的主导作用。美国总统拜登将冯德莱恩作为主要的沟通对象。冯德莱恩的内阁主任塞贝特（Björn Seibert）与美国总统国家安全顾问沙利文有较好的私人关系，这也有助于欧美沟通。很多时候，美国甚至比很多欧盟成员国更清楚欧盟拟议中的制裁方案。而一些资源有限、信息收集能力较弱的成员国，直到欧盟委员会的制裁方案摆到桌面才得知具体情况。

当然，欧盟委员会也注意把握节奏，逐步推进，避免招致成员国的强烈反弹。一系列重要的制裁决定，如将俄罗斯排除在“环球同业银行金融电讯协会”（SWIFT）系统之外，对俄天然气、石油、煤炭等实施制裁，都是政治上非常敏感的重要决定，不同成员国利益受损情况也有不同，需要密集的谈判磋商和相互妥协。而且，谈判也并非总是一帆风顺，比如欧盟第六轮和第九轮制裁措施的出台就非常艰难，因为一些成员国在利益受到损害的情况下，要求欧盟给予例外和补偿，拉长了谈判时间。

二是更多参与共同安全与防务政策。欧盟的共同安全与防务政策属于政府间合作，以各国协商一致的方式决策，欧洲理事会与欧盟共同外交与安全政策高级代表发挥主要作用，作为超国家机构的欧盟委员会参与有限。过去十余年来，随着国际形势的变化，欧盟委员会努力拓展法律的灰色空间，寻求参与其中。2017年，欧盟设立了欧洲防务基金，以欧盟预算促进成员国联合进行防务研发，强化欧洲防务工业。欧盟委员会新组建“防务工业与太空总司”，发起系列倡议，支持联合军购、防务创新等。也就是说，在乌克兰危机爆发之前，欧盟委员会参与共同安全与防务政策的禁忌就已被

打破。

2022年乌克兰危机的爆发让欧盟委员会有了更多参与共同安全与防务政策的机会。就如以往一样，处于危机之中的成员国要求欧盟机构在欧盟层面做更多的事情。2022年3月10—11日，欧盟在法国凡尔赛召开特别峰会，要求“欧盟委员会与欧洲防务署一起，在5月中旬前就欧盟在防务上的差距做出分析评估，就强化欧盟国防工业及技术基础提出必要的建议”。^①有了这样的要求，欧盟委员会就可据此推进其政治议程，扩大在共同安全与防务政策上的权力和影响力，特别是在共同采购和研发等领域。

欧盟委员会也利用了自己在新冠肺炎疫情期间为成员国联合采购和分发疫苗的成功经验，推动成员国更多投资于联合行动。2022年5月18日，欧盟委员会和欧洲防务署提出了自己的分析报告，建议成员国推出更多的合作项目，推进联合采购。在欧盟委员会的提议下，欧盟设立了一个预算5亿欧元的短期政策工具（2023—2024年），用于补贴欧盟军工企业扩大生产；设立了一个预算3亿欧元的政策工具，用于补贴成员国的联合采购项目。资金虽然不多，但毕竟打开了一道门，未来可能会有更大的欧盟预算用于联合项目。当前，欧盟委员会内部市场委员布雷顿正在牵头起草“欧洲防务工业战略”，并将于2024年初提交欧洲理事会讨论，这也将是欧盟委员会支持欧洲防务工业加速整合的重要举措。

三是助推欧盟经济政策“地缘政治化”。按照欧盟的职责分工，欧盟委员会主要负责欧盟对外经济关系，如贸易、投资等，理事会负责欧盟共同外交与安全政策。过去十余年来，随着全球竞争加剧以及地缘政治的变化，贸易、投资、竞争政策、研发、科技等与政治及安全问题的联系日益紧密，上述领域相互交织，这给了欧盟委员会介入地缘政治更多的机会以及更大的合

^① “Informal Meeting of the Heads of State or Government: Versailles Declaration,” European Council & Council of the European Union, March 11, 2022, p.5, <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>.

理性。

2019年，冯德莱恩刚就任欧盟委员会主席，就声称将领导一个“地缘政治的委员会”。2022年乌克兰危机的爆发深刻改变世界地缘政治格局，欧盟和西方国家对俄罗斯施加了前所未有的制裁，而俄罗斯也对欧盟和西方采取了反制措施。相互的依赖，包括能源、市场、科技等，都变成了武器，用于打击对方。而为了打击对方，一切皆可武器化。欧盟一方面利用俄罗斯对西方的依赖，比如SWIFT系统、芯片等高科技产品，制裁俄罗斯，一方面又认为自身对俄罗斯的能源依赖是一个教训，未来需要避免对第三国形成新的依赖。正是在这一思想指导下，欧盟经贸政策的出发点不再是单纯的效益问题，而是更多着眼政治和安全上的得失。而欧盟委员会由于在经济领域拥有广泛权力和资源，顺势成为欧盟经济政策“地缘政治化”的主要推手。

2023年1月，冯德莱恩在世界经济论坛年会上首次提出去风险的概念；^①3月30日，冯德莱恩在访华前夕发表演讲，再次阐释了这一概念。^②2023年6月，欧盟委员会与欧盟共同外交与安全政策高级代表共同发布《欧洲经济安全战略》，^③就欧盟如何推进去风险战略进行了全面阐述。过去两年特别2023年以来，欧盟委员会提出并推动通过了一系列法案，包括“关键原材料法案”“净零工业法案”“外国补贴条例”“反胁迫工具法案”等，以减少所谓不对称依赖提升欧盟经济韧性；打造供应链的多元化；强化对战略性产业和科技的保护等。

欧盟委员会地位和影响力的凸显，与德法轴心的缺失有关，与冯德莱恩的个人特质相关，但更是时势发展使然。日益复杂的国际形势，以及经济

^① “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” European Commission, January 17, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232.

^② “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” European Commission, March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

^③ “European Economic Security Strategy,” European Commission, June 20, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

与政治、安全的紧密交织，需要有更为专业、更为及时的应对，欧盟委员会由于其超国家性、权力集中以及相对庞大的人力和专业资源，正好可以满足这一要求。当然，不可否认，欧洲理事会仍是欧盟的主要决策者，但欧盟委员会的引导、推动作用正日益凸显。

四、欧盟力量格局变化的影响

欧盟力量格局的变化，将深刻影响欧盟内外政策及未来发展，也将不可避免给欧盟国际角色和地位以及中欧关系带来重要影响。

第一，欧盟内部分歧增大，未来发展方向更不明朗。欧盟内部南北之间以及东西之间的结构性分歧和矛盾根深蒂固。欧盟力量格局的变化不仅会加剧这些业已存在的分歧和矛盾，还会带来新的问题。

其一，德国稳定和平衡作用的缺失将增大欧盟内部纷扰。德国实力最强，也更为亲欧，向来扮演着欧盟稳定锚和平衡器的作用。乌克兰危机极大动摇了德国乃至欧盟这一稳定的根基。在财政问题上，德国将更多站在南欧国家对立面，更倾向于“节俭四国”，^①反对欧盟共同财政。“节俭四国”并无德国那样的欧洲情感因素和政治考虑，在欧盟政策上更着眼利益算计，向来反对欧盟共同财政政策，不愿为欧盟预算做过多贡献。德国总体理解“节俭四国”立场，基本上与其保持一致，但为了欧盟共同利益，拉住意大利等南欧国家，甚至关键时刻改变立场，选择与法、意等国站在一起，支持欧盟共同行动，如设立“复苏基金”。未来，随着德国经济形势恶化、财政收支更趋紧张，加上国内极右翼的民族民粹主义的发展，将更难支持欧盟财政一体化。而法、意等国则将因此增加对德国和“节俭四国”的不满甚至怨恨情绪。法、意等国反欧盟、反德国的极右翼民粹主义、民族主义也将

^① “节俭四国”指瑞典、荷兰、丹麦和奥地利，主张欧盟执行严格的财政政策。

会有进一步的发展，形成与德国及北方富裕国家更大的对立。德国的一些做法，比如为本国企业应对能源危机提供2000亿欧元补贴，已经刺激到法国、意大利等国。

在移民问题上，德国包容性下降，更不愿接纳从其周边邻国入境的难民。德国在2015年难民危机期间曾单方面接纳超过100万难民。但近来德国政府在经济、社会及政治等重重压力下，政策日趋强硬，包括左翼的绿党也主张采取更为强硬的措施。自2023年9月底以来，德国对其与波兰、捷克等国边境实施临时管控，防止难民大规模涌入。12月，德国决定将这一管控措施至少延续到2024年3月。

其二，东西方之间的猜忌加深。乌克兰危机爆发之前，以法、德、意为代表的西欧国家与波兰、波罗的海国家为代表的中东欧国家之间，就在对俄政策上存在分歧和猜忌。西欧国家如德国认为，中东欧一些国家如波兰对俄罗斯过于“歇斯底里”，^①德国不顾波兰等国强烈反对，推进北溪天然气管道的建设；而中东欧国家则认为自己的担忧未受重视。乌克兰危机爆发后，波兰等中东欧国家不仅批评德、法等西欧国家过去对俄政策的错误，更指责其援助乌克兰不积极。这些国家的目标是，借助欧盟和西方的团结声势，帮助乌克兰收复所有俄占领土，彻底打败俄罗斯，甚至推动引发俄“颜色革命”，实现政权更迭，因此主张推进强硬的“援乌抗俄”政策。而法、德、意等国因为受乌克兰危机的冲击较大，包括经济上和地缘政治上的冲击，因而相对务实，更希望以谈判的方式实现乌克兰的早日和平，反对“打垮俄罗斯”的说法以及“攻击俄罗斯本土”的主张。^②法国等国更因为乌克兰危机打乱了欧盟的战略自主建设，焦虑感上升，对中东欧国家大量

^① Constanze Stelzenmüller, “Relations between Warsaw and Berlin Deteriorate as Polish Elections near,” *Financial Times*, October 12, 2023.

^② Phelan Chatterjee and Matt Murphy, “Ukraine War: Russia Must be Defeated But not Crushed, Macron Says,” *BBC News*, February 19, 2023, <https://www.bbc.com/news/uk-64693691>.

采购美国军事装备而非欧洲产品感到不满。

其三，欧盟委员会揽权引发成员国反弹。并非所有成员国均乐见欧盟委员会扩权，多数成员国更乐意将主权掌握在自己手里，而不是将其交给欧盟超国家机构，特别是在国防军工等领域。当前，欧盟委员会正在制定“欧盟防务工业战略”，其主要目的是加强对成员国的协调、推进共同采购。2023年11月30日，冯德莱恩在欧洲防务署举办的年会上，发表了主旨演讲，强烈呼吁欧盟国家为自己和乌克兰的防务“承担更大的责任”，加强合作，逆转长期以来的从欧盟之外采购军备的趋向，强调欧盟在防务工业上要“花得更多、花得更好、花在一起”。^①但欧盟委员会这一动向引发成员国警惕。德国、法国、意大利、瑞典是欧盟防务工业实力最强的四个成员国，在11月时联合向欧盟委员会提交一份文件，称其“支持欧盟委员会强化欧盟防务工业的雄心”，但“不希望欧盟委员会以损害成员国权益为代价发挥领导作用”。^②中小成员国也有自己的担忧，因为这些国家的军事装备大多数来自美国，它们担心欧盟产品可能与自己的现有装备不兼容。而且，这些国家的军工企业已经深深嵌入美国军工产业链，成为有利可图的分包商，对未来是否能从欧洲产业链中获利并不确定。

第二，欧盟全球角色和地位遭削弱。过去几十年来，即使是在冷战时期，欧盟虽与美国有着紧密的联盟关系，但仍保有一定的独立性，主张多边主义、反对单边主义；主张自由贸易，反对保护主义；主张合作与接触，反对集团对抗，这是欧盟的国际地位和影响力所在，即其提供了一个不同于美国的全球选择。欧盟特别是法、德等主要成员国有时也违反美国意志行

^① “Keynote Speech by President von der Leyen at the EDA Annual Conference 2023: Powering up European Defence,” November 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_6207.

^② Jacopo Barigazzi and Laura Kayali, “EU Heavyweights Warn against Commission Defense Power Grab,” Politico, November 28, 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-defense-powers-no-commission-power-grab-germany-france-italy-sweden/>.

事，甚至不惜与美国发生严重对立。比如，德国在冷战时期推进“新东方政策”，修建连结西欧与苏联的“友谊”输油管道；法国与新中国建交；法、德强烈反对小布什政府发动的伊拉克战争等。

近年来，随着法、德以及欧盟整体实力的下降，独立性开始减弱。乌克兰危机带来的欧盟力量格局的变化则加速了这一进程。欧盟无论是在经济政策还是安全政策方面，都更加“美国化”。双方都在构筑“小院高墙”，都试图审查对外直接投资；都强调价值观上非黑即白的二元对立，不断强化“民主对抗专制”的叙事；都更强调西方一体和团结，也因此均视“全球南方”国家为地缘政治斗争的工具。在2023年10月以来的巴以冲突问题上，欧盟基本上与美国一致，全面支持以色列。正因为欧盟这种日益显现的“美国化”趋向，法国总统马克龙才发出不能成为美国“附庸”的呼呼。^①欧盟独立性更弱的另一个表现是，面对美国有损自身利益的行为，选择了大事化小，忍气吞声。比如，美国的《通胀削减法案》公开歧视欧洲企业，但欧盟在交涉无果后就简单选择了放弃，甚至不愿诉诸世界贸易组织。

另外，随着德国因经济困难在对外经贸和移民政策上更为保守，欧盟整体也更趋内倾，经济保护主义及排外主义均大为增强。欧盟无力应对美国的《通胀削减法案》，却试图效仿美国，推出欧洲版的排他性工业政策。在难民问题上，2023年12月20日，欧盟成员国与欧洲议会就改革难民政策达成一致，这一政策受到多方批评，被认为过于强硬，忽视了人道主义精神，将“增加难民痛苦”，“创下全球危险的先例”，并“可能违反国际法”。^②所有这些，都损害了欧盟的全球角色和影响力。

第三，中欧关系的稳定性和可预期性下降。中欧分处亚欧大陆的两端，

^① Jennifer Rankin, “Macron Sparks Anger By Saying Europe Should Not Be ‘Vassal’ in US-China Clash,” *The Guardian*, April 10, 2023.

^② Jorge Liboreiro, “Historic Day: EU Strikes Major Deal to Reform Migration Policy After Years of Bitter Debates,” Euronews, December 20, 2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/20/eu-strikes-major-deal-to-reform-migration-policy-after-three-years-of-bitter-debates>.

无根本利害冲突，过去几十年来，双方关系总体稳定发展，互惠互利。近年来，中欧关系出现一些问题，这与欧盟力量格局的变化不无关系。

一方面，德、法在欧盟对华政策中的作用下降。德、法是欧盟两个主要国家，有相对更大的全球视野和全球利益，与中国经贸联系紧密，在国际事务上也有良好合作。因此，两国对华政策更为理性务实，反映在欧盟层面上，欧盟也整体奉行了相对理性务实的对华政策。这是长期以来中欧关系能够稳定发展的重要因素。近年来，德、法在欧盟内地位和影响力下降，德法轴心缺位，乌克兰危机进一步加剧这一趋势，导致德、法在欧盟对华政策中的引领性和主导性下降。不仅如此，德国自身也倾向于内顾和保守，对全球化和外界的防卫心理上升，加上法国保护主义一直较强，进一步加大了中欧关系中的不稳定和不确定因素。

另一方面，欧盟委员会的“地缘政治思维”放大所谓“风险”。长期以来，欧盟委员会在中欧关系中的主要角色是经贸上的沟通和谈判，更多聚焦专业和实务。随着欧盟内外形势的变化，欧盟委员会以欧盟整体利益代言人自居，在中欧关系中更主动扮演“坏人”角色，对华考虑开始“政治化”。特别是2019年上任的这一届欧盟委员会，以所谓“地缘政治”为引领，将中国视为风险源，政治和安全考虑占居首位，经贸利益成为次要因素，对华更多着眼竞争甚至对抗。2019年欧盟委员会发布的对华战略文件就以所谓“伙伴、经济上的竞争者和制度上的对手”定义对华关系。2023年欧盟委员会主导的所谓“去风险”，则是更加明确了落实对华三重定位的方向和路径。鉴于成员国的相对弱势地位和困难处境，欧盟委员会趁势扩大话语权，给中欧关系增加了更多的“政治化”和“安全化”色彩。■

（责任编辑：刘明礼）