

去欧洲化何以可能

——欧盟外交政策的逻辑转向

赵银亮

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

[摘要] 欧盟外交和安全政策去欧洲化的主要动力, 不仅源于纷繁复杂、剧烈变动的地区和全球局势, 而且更主要源于欧盟成员国内部的多重因素。欧盟精英关于外交和安全政策的话语叙事构建正在经历一番深刻变化, 他们所要建立的是凝聚欧盟与成员国精英共识、互相融通的“思想链”, 力图在外交思想谱段的定位、现代性争议中的价值取舍、以文明为基础的认同构建, 以及未来发展空间的优先选择等各个方面和环节之间, 构筑起抵御去欧洲化趋势的战略防线。显然, 有关去欧洲化所引起的激烈争议, 已远远超出外交和安全阈域, 囊括了从人文思想到现代性争议, 从地缘政治经济竞争到区域治理等各领域深层次、长期性问题。

[关键词] 欧盟; 外交政策; 去欧洲化; 认同构建

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.05.019

21世纪以来欧洲所发生的一系列重大变局, 已不仅仅是数年前欧债危机和英国脱欧, 也不只是当下刀光剑影中的俄乌冲突与难民危机, 而是由这些重大事件所衍生的关涉欧盟外交政策取向、民族国家价值取舍、以文明为基础的地区认同构建等重大命题。如今随着民粹主义、欧洲怀疑论和极右翼势力在各国政府和机构中掌握权力, “软欧洲怀疑论”正在抬头, 阿瓦斯卡尔、勒庞、欧尔班和梅洛尼们会否推翻欧盟的多样性和团结原则, 会否建立反布鲁塞尔联盟, 等等, 都昭示着近年来欧盟所面临的内外挑战前所未有。^[1] 欧洲政治精英迫切需要解决的问题已不

仅仅局限于区域秩序的重构, 而是如何在艰难前行中始终保持稳定开拓的进取状态, 以确立大变局中的外交政策新定位。

一、去欧洲化——欧盟外交政策的转向

欧盟精英如何看待当代国际变局, 如何评价21世纪以来英国脱欧之后的整体对外政策? 面对变局及未来欧洲地区秩序的建构, 欧盟如何提出外交政策新思想, 进而为推进地区新秩序而未雨绸缪? 显然, 对上述问题的回答需要长时段、全方位的观察和思考。从近年来的实践看, 欧盟外交政策正在呈现去欧洲化(de-Europeanisation)

作者简介: 赵银亮, 法学博士, 上海师范大学哲学与法政学院教授、博士生导师, 上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员, 主要研究方向: 国际政治经济学、欧洲一体化。

on) 态势, 深入探讨这一态势背后的理论意义和实践价值尤为必要, 不仅能够探析欧盟外交政策演进的话语叙事逻辑,^[2] 也有助于洞察其外交实践所经历的深度调整。^[3]

(一) 欧盟外交政策的现实困境与挑战

当前, 欧盟共同的外交和安全政策 (Common Foreign and Security Policy, CFSP) 正面临着来自内部和外部的严峻挑战。^[4] 对于欧盟这样一个超大量与内涵极其丰富的地区组织兴衰起落的复杂过程, 仅仅通过单一学科视角和单一领域的研究是无法进行系统和科学解释的。^[5] 从外部看, 欧盟不仅要应对俄乌冲突带来的欧亚大陆地缘政治风险和权力重组的挑战, 也要审视自特朗普政府以来美国对欧政策调整所带来的挑战。^[6] 从内部看, 中东欧成员国内部迅猛发展的民粹主义思潮, 以及由此带来的民主化和区域化进程中的困境, 都深层次地撼动着欧盟外交政策根基。2008 年以来, 部分成员国的债务危机及其国内紧缩政策带来的负面影响, 进一步削弱了欧盟外交政策的法理基础。这些实质性的挑战都深层次地、前所未有地推动着欧盟外交政策的转向, 也激起欧盟精英和大众围绕区域化走向的激烈争论。^[7]

欧盟资深外交官皮埃尔·维蒙 (Pierre Vimont) 最近评论指出, 部分成员国在遵循欧盟外交政策一致性的立场上变得日益消极。^[8] 事实上, 越来越多的学者也怀疑统一的欧盟外交政策正在被去欧洲化情势所逆转, 有学者从三个维度将“去欧洲化”概括为渐进的“再国家化 (renationalization)”进程, 也即集体决策制度 (institutions) 的结构性解体、仅从国家利益角度考量外交职能 (roles)、对已确立的基本规范 (norms) 的摒弃。^[9] 显然, 欧盟整体的外交决策正面临多方面挑战。

把欧盟外交政策的去欧洲化作为一种历史现象或正在发展的实践进程来系统分析, 进而观察去欧洲化的演进逻辑, 是学界总体把握未来欧洲外交政策走向的一个重要维度。研究欧盟外

交政策去欧洲化的一个重要方面, 是要厘清一般性的外交政策辩论与成员国外交政策去欧洲化的界限。从目前的欧盟外交政策实践来看, 近两年欧洲学界多在国际与国内双层博弈框架下进行研究, 产出了一批极具影响力的成果。其中, 奥地利维也纳大学欧洲一体化研究所帕特里克·穆勒 (Patrick Muller) 等人的研究提供了值得借鉴的分析思路。在他们看来, 欧洲外交和安全政策去欧洲化的界定和程度可以从三个方面进行观察: 一是从成员国对于欧盟外交和安全政策提出挑战的范围和立场角度分析; 二是从成员国对于欧盟共同的外交和安全政策构成挑战的程度和规模分析; 三是从成员国对于自身在欧盟外交和安全政策中的定位认知分析。^[10]

(二) 欧盟外交政策去欧洲化的观察视角

自 2013 年秋乌克兰危机爆发、叙利亚冲突及俄乌冲突以来, 关涉共同的外交和安全政策, 尤其是围绕俄欧关系、欧美关系等所引发的欧盟层面的政策分歧乃至危机, 暴露出欧盟共同外交和安全政策在新的地缘政治和国际局势下所面临的内在挑战, 欧盟精英对于共同外交和安全政策等问题的讨论, 也折射出成员国在外交和安全政策上的立场分歧和矛盾心态。

帕特里克等学者指出, 观察上述分歧和矛盾, 不能仅仅停留在简单的政策分野层面, 更应该深入观察成员国对于欧盟外交和安全政策的挑战, 是否超出了欧盟基本的、制度层面的规范和秩序之范围。在他们看来, 通常围绕外交和安全政策等议题展开的政策性辩论, 更多的是欧盟层面政策辩论的组成部分, 其目的是寻求整体欧盟层面的政策共识。在此过程中, 要注重考察类似这样的政策变化是否依然坚守数十年来欧盟精英所打造的合作意识和规范意识, 这是衡量成员国外交和安全政策是否经历去欧洲化的核心标尺。诚然, 面对以后现代主义为指引的欧盟一体化进程, 欧盟共同的外交和安全政策更能体现和诠释后现代主义思想所具有的复杂、异质、分裂和冲突的一面, 但这并非问题的关键。相反,

恰恰是在面对重大安全和外交政策挑战时,借助一系列共识与信任、协调与合作机制,欧盟与成员国精英呈现出寻求共识、突出“共同特性”的意识和能力。

上述学者进一步从欧盟共同的外交和安全政策所面临议题的挑战性及程度来分析。在他们看来,重要的不是在外交和安全问题上存在分歧或矛盾,而应该更多地观察在核心安全和外交问题上各成员国的立场。换言之,在核心安全和外交事务中成员国与欧盟层面的分歧是否足够深刻,是否已经超越一般意义上的战略和意识形态考量,并对欧盟外交和安全政策的根基构成挑战,才是需要认真审视的重要问题。在俄乌冲突、伊核问题和中东变局等易于激发政策分歧的重要议题上,成员国所表现出来的政治合作意愿、意识形态聚合、地缘政治去向等立场分野,当然不同程度地影响乃至决定着相关成员国的外交政策立场和走向,但这是否或隐或现地揭示了欧盟共同外交和安全政策正在经历的去欧洲化态势,恐怕还需要全面审视和观察。

帕特里克等学者认为,仅通过上述观察不足以整体衡量成员国外交和安全政策的去欧洲化态势,还应该根据成员国自身的外交定位和利益认知来综合评判。作为推动欧洲区域一体化进程的超国家组织和力量,欧盟反映的是后现代主义在欧盟外交和安全层面的社会学建构,反映的是欧盟精英与成员国精英之间围绕民族主权国家、超国家行为体等发展走向和内涵价值的认知、交流和思想碰撞。由此,就需要观察成员国对于上述发展走向和内涵价值的政策立场,并将这些政策立场置于欧盟共同外交和安全政策场域中进行审视。

欧盟共同的外交和安全政策是否正不断受到来自内外力量的挑战,在不同精英和学者看来,这或许是一个有争议的问题。欧洲移民问题和俄乌冲突等从不同侧面反映出欧盟共同外交和安全政策正在不可避免地“呈现疲态”,从深层次看,这或许预示着欧洲一体化乃至后现代国

际政治范式的败落之开始。

与外交和安全政策去欧洲化相关的另一个值得关注的命题,是如何评价欧盟共同的外交和安全政策的去欧洲化形式。围绕去欧洲化的形式,各国学者纷纷著书立说,阐释不同的思考和观点。在此,需要提及的一位学者是长期关注欧盟成员国外交政策和欧盟对外关系领域研究的乔安娜·迪杜克(Joanna Dyduch)教授,作为欧洲以色列研究协会执行委员会主席,其于2014年发表的《欧洲政治一体化时期的外交政策分析:结构现实主义与欧洲化》一文的主题,即是如何对当代欧洲外交政策进行批判性反思。在她看来,在全球化加速和欧洲一体化不断加深的时代,以下两个问题似乎尤为重要:已有的解释和分析外交政策的经典方法在多大程度上依然适用?新的理论和方法能够解释欧洲一体化吗?为了寻找和分析欧盟成员国外交政策的最佳方法和路径,乔安娜等学者立足结构现实主义视角对欧洲化进程展开了实证分析。^[11]

具体到欧盟外交和安全政策去欧洲化的形式,帕特里克和乔安娜在2021年的共同研究中提供了建设性思考:首先是成员国外交政策的“再国家化”,这是一种相对温和的去欧洲化形式,主要体现的是欧盟成员国寻求通过维护国家政策偏好,不断弱化欧盟层面的磋商和协调;其次是“脱离接触”(disengagement)策略,主要体现成员国对于欧盟层面外交资源的投入度指标;再次是“规避”(circumvention)策略,即欧盟成员国的外交政策试图绕过欧盟决策机构,通过替代性渠道实现外交政策目标;最后是“对抗”(resistance)策略,这是相对激进的去欧洲化形式,即欧盟成员国试图挑战欧盟共同的外交和安全政策,凸显国家外交政策偏好。^[12]

上述去欧洲化的表现形式引发我们进一步的思考:去欧洲化如何影响成员国的政策偏好进而达成欧盟共同政策;欧盟与成员国精英如何围绕外交和安全政策达成目标共识。本研究的理论假设是欧盟外交政策中的去欧洲化趋势已然

成为大变局中的政治实践,欧盟内部围绕重大议题已呈现思想意识形态和政治立场的分野,欧盟层面的外交思想和成员国基于自由政府间主义的外交理念,渐次表现为若即若离的“双轨制”发展态势。在此理论假设基础上,结合欧洲区域化研究的联邦主义、功能主义和新功能主义、自由政府间主义的理论谱系,本文尝试提出当前去欧洲化的理论解释框架,进而分析去欧洲化趋势将给欧盟外交政策带来的深刻影响。^[13]

二、多学科视角的争论:去欧洲化的理论阐释

近年来,学界对于欧盟外交政策的研究取得很大进展,无论是对欧洲一体化动因及进程的研究,还是来自不同学科门类的分析,无论是欧盟精英阶层的思想探究,还是来自大众群体的记忆,这些方面所提供的丰富信息与理论研究,足以构成欧盟研究的百科全书。但是,对于欧盟这一超国家组织的萌发、推进和深化的复杂过程,是否可以超越传统学术路径,超越单一学科、单一现象的知识性解释?是否不应该限于某一个领域,而是着眼于文明、历史、社会、经济和地缘因素等各领域之间的复杂互动来进行系统剖析,从而使我们能够更加接近这一超国家组织的深层结构,对欧盟外交政策传统的理论阐释作更富有开拓性,也更贴近欧盟发展实际的探究?

法国年鉴学派创始人布罗代尔认为,从长时段、中时段与短时段相结合的角度,对相关历史问题展开研究很有必要。^[14]从学术史的角度看,值得探讨的是,如何看待当前欧盟外交政策决策理论的演变?从社会学方法到政府间主义分析法的学术光谱进行梳理,是否可以窥见欧盟外交政策演进的内在逻辑?

诚然,类似于欧盟外交和安全等重大议题的决策及转向,都是在区域内外情势发生重大转变、成员国与联盟之间关系出现重大转折等基础性构筑发生变化的长期铺垫之下的渐进过程。与近年来欧盟及成员国内部政治环境通常以自由主义、保守主义、民粹主义和疑欧主义等不同

层面不同维度来划分的各种政治思潮、政治力量相类似,在关乎欧盟外交和安全政策中也出现了以思想意识形态立场来刻画欧洲区域及成员国的政治立场分野。虽然欧盟及成员国精英对于联盟所处的历史方位和国际环境的嬗变尚未形成一致的结论,虽然欧盟精英尚未在纷繁复杂、变动不居的新时代以清晰的外交和安全战略引领联盟进行划时代转向,但对于欧盟成员国外交主体性的敬畏和尊重,而不是虚无主义地全盘否定,看来乃是欧盟主流精英所秉持的总体方向。以荷兰莱顿大学丹尼尔·托马斯(Daniel Thomas)教授为代表的一批学者侧重于从学理角度和实证角度,对近年来欧盟外交和安全政策中的去欧洲化思潮及实践进行研究。这些研究大多围绕欧盟的性质及制度设计所提供的制度预期展开,涉及欧盟精英关注的核心议题,其中包括成员国在面对外交决策时是否能够克服自身的国家利益偏好,以及在何种条件下成员国能够克服这些偏好,等等。在丹尼尔·托马斯等学者看来,欧盟外交和安全决策的去欧洲化趋势可以从以下理论视角进行分析。

一是建构主义视域下的规范劝说(normative suasion)理论。作为知名的欧洲区域化研究学者,丹尼尔·托马斯认为对欧盟安全和外交政策具有解释力的首先是规范劝说理论。^[15]与此观点相类似的还有国际制度研究学者卡尔斯奈斯·赖斯(Carlsnaes Risse)和贝斯·西蒙斯(Beth Simmons)在21世纪初提出的建构主义与国际规范思想。规范劝说理论源于国际关系的建构主义思想,强调不同行为体之间如何实现政策互动,突出认知背后的驱动因素。^[16]

赖斯等学者针对欧洲制度和规范的社会化进程指出,欧盟是高度一体化的政治共同体,欧盟的发展极大地改变了内部成员国的政策偏好,这一理论事实上强调了由欧盟成员国之间的分歧所引发的彼此间政策学习。在关涉欧盟竞争性政策的集体磋商过程中,欧盟与成员国精英通过学习和说服等复杂过程不断增进彼此的身份

认知。^[17]无论是通过欧洲理事会还是欧盟委员会等重要的决策平台,欧盟各成员国不断审视各自的身份和利益,逐渐建构起符合欧盟发展需要,同时又不损害自身利益的身份认同。丹尼尔·托马斯对欧洲规范的社会化作了进一步思考,并指出,除了欧盟层面对各成员国潜移默化的身份塑造之外,成员国之间也通过不同的形式彼此进行着规范性劝说。

通过学界对欧盟这一超国家机构的社会化进程进行分析,可以看出规范劝说理论所具有的解释力需要满足部分前提条件。在建构主义规范生成领域代表人物杰弗里·切克尔(Jeffrey Checkel)看来,规范劝说理论的运用可能受到某种现实困境的制约,比如欧洲地区决策情势的不确定性、成员国参与欧盟外交决策主体性质变化、成员国内部制度环境的变化等。^[18]事实上,晚近数年,欧洲安全局势尤其是欧盟部分成员国内部政治环境的变化,已部分印证了切克尔的观点:首先,大多数“新”成员国已加入欧盟十年有余,“新”“旧”身份的变化一定程度上削弱了成员国精英在认知上以新的方式来处理外交决策问题的动力;^[19]其次,近期民粹主义浪潮中上台的部分成员国领导人大都是坚定的欧洲怀疑论者,或者至少公开承诺支持欧洲怀疑论的立场,这些政治精英不大容易受到欧盟规范和政策承诺的约束;^[20]再次,近年来欧盟事务的极端政治化渐趋弱化了欧盟成立初期的制度规范,欧盟赖以存在的理念基础逐渐坍塌。

二是现实主义视域下的政策学习理论。普林斯顿大学政治学教授罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)作出评价认为,赖斯、西蒙斯和托马斯等学者提出的规范劝说理论立足于建构主义的社会学分析视角,为欧盟成员国外交政策的去欧洲化提供了基于“规范说服—政策共识”的逻辑思路,认为欧盟成员国将通过自身国家政策偏好和认知的转变,逐渐趋同于欧盟整体外交决策,但这些逻辑假设仍然缺乏足够的实证检验。

在规范劝说理论的基础上,罗伯特·基欧汉

和戈德斯坦(Goldstein)等学者又进一步提出政策学习理论,其主要论点是在关涉如俄乌冲突、难民安置、气候变化和能源危机等日趋复杂而多样的地区问题时,应致力于引导欧盟成员国通过相互“学习”新的政策偏好进而达成政策共识,这是欧盟精英需要慎重考虑的议题。^[21]基欧汉等学者指出,成员国基于上述议题进行外交决策时面临较大的不确定性,这种不确定性很大程度上受到成员国各自国家利益和价值观的影响。显然,政策学习理论认为,在涉及高新技术、跨国移民及经济政策等重要议题时,欧盟精英应通过推动成员国间密集而高效的信息共享来减少这些不确定性,广泛的信息交流和政策学习能大大消除成员国对于欧盟决策的质疑和抵制,最终实现政策趋同。

如果从外交决策所涉及问题的性质来分析,政策学习理论将广泛运用在“去政治化”等相关议题上。对于技术性的而非政治性的、规范性的议题而言,欧盟成员国更有可能面临较小的国内压力,技术性的问题显然比政治性的、规范性的议题更有利于成员国摒弃疑虑、加强彼此间的“学习”,从而丰富欧盟外交和安全政策达成共识的途径,即通过充分的信息沟通、客观地评价各国的政策立场,不断提升成员国政策学习的能力。

尽管政策学习对于欧盟精英外交决策目标的实现是有益的,但仍有学者对此提出疑问。欧盟问题研究专家科斯塔(Costa)在《欧盟对外关系的政治化》一文中指出,政策学习对欧盟与成员国精英之间是否享有政策讨论的空间提出了更高的要求,随着欧盟成员国代表的自主权被不断弱化,这些政治精英更有可能出于捍卫成员国自身的立场,不主动寻求与欧盟领导人之间展开开放式讨论。在科斯塔看来更需要警醒的是,当前欧盟事务日益呈现的政治化趋向,已大大压缩了决策者根据信息重新评估政策选择所需的政治空间,这些都不利于政策学习功能的实现。^[22]

三是制度主义理论视域下的规范诱导(normative entrapment)理论。该理论属于制度

主义理论谱系,其主要假设是将欧盟视作超国家共同体,这一共同体的运行规则和组织结构对于其对外政策结果将产生影响。从历史沿革来看,尽管欧盟精英和学界普遍认为是各成员国的自主决策主导了欧盟制度的建立,但规范诱导理论者依然坚信,正是这些成员国主导建立的一系列制度设计对成员国的谈判行为和政策选择产生重大影响。^[23]

在托马斯看来,如果将制度主义理论的基本假定运用到欧盟外交政策中进行观察就会发现,其中至少存在两种价值取向:一部分制度主义理论者强调欧盟的超国家组织特性和跨国企业家功能;另外一部分制度主义理论者则关注欧盟制度性条约对于决策能力的影响。无论哪种取向,他们都认识到欧盟这一超国家共同体内在的实质性和程序性所带来的外交政策后果,这些后果包括成员国在通过制度创设管理其内部动态和外部关系的过程中,业已作出的规范和政策承诺。规范诱导理论指出,欧盟在特定问题上采取共同政策的可能性,主要取决于成员国之间的政策偏好分布以及与欧盟的规范和政策承诺是否契合。托马斯认为,当下欧盟外交决策中的去欧洲化趋势为规范诱导理论应用前景带来了不确定性,此前运行有力的欧盟制度规范和政策承诺不断受到成员国精英和大众的质疑。^[24]曾经作为欧盟基石的核心价值观和制度规范,包括对欧盟作为全球制度重要参与者身份等认知,在部分政治精英和大众看来是空洞的和虚幻的,而作为欧盟外交政策主要目标的民主与法治、预防冲突、加强多边机构、自由贸易等实质性的制度规范,在部分成员国看来也越来越不符合其自身国家利益。^[25]

四是制度主义理论视域下的合作谈判(cooperative bargaining)理论。与规范诱导理论一样,合作谈判理论也属于制度主义理论范畴。多年来欧盟的经济增长和制度稳定创造了合作谈判的条件——成员国秉持共同的目标价值观及对联盟的信任,^[26]这些条件鼓励欧盟谈判者“秉

持共有身份和密切关系,摒弃极易造成分裂和冲突的身份”。^[27]虽然从目前来看,增加对欧洲的认同、规范共识和协商一致的努力并没有消除成员国偏好的分歧,但这些努力的确削弱了成员国行使否决权的主观意愿。我们是否可以设想,欧盟成员国围绕共同外交政策将更多是以合作策略为主进行磋商,并逐渐摒弃制度化程度较低的环境中常用的竞争策略。^[28]显然,围绕欧盟外交政策“合作谈判”,有助于推动拥有协调能力的成员国作出让步,进而达成尊重成员国彼此偏好的共同政策。

然而,目前欧盟外交决策呈现的去欧洲化态势,却削弱了合作谈判的上述前提条件。即使从“再国家化”这一较弱的形式考虑,去欧洲化也增加了成员国基于内部环境作出外交决策的可能性,这与欧盟机构中普遍存在的程序规范相去甚远。鉴于成员国的外交决策更容易受到公众直接监督,无论是来自媒体还是非政府组织或游说集团的压力,都令欧盟各成员国作出的决定,更有可能将国家利益置于欧洲共同利益或其他成员国利益之上。因此,去欧洲化或将降低欧盟成员国之间合作谈判的可能性,进而削弱该理论的解释力。

五是自由政府间主义视域下的竞争性谈判(competitive bargaining)理论。该理论认为,成员国政策偏好的差异不会因对共同目标或价值观的承诺而得到足够补偿。这种基于自由政府间主义的解读带有悲观色彩,这一理论认为成员国可能将欧盟的内部谈判视为零和游戏,因为每个成员国都在寻求自我偏好的最大化,成员国可能会在补偿性(off-setting)政策上作出让步,从而改变他们在政策选择上讨价还价的意愿,这些针对成员国偏好的剖析指向了对替代政策进行竞争性谈判的预期。^[29]即使是不愿接受变革的欧盟成员国,也能够通过否决任何偏离现状且不是其理想政策的提议,主导欧盟外交政策,^[30]令欧盟难以在世界事务中采取果断行动。^[31]随着去欧洲化进程的深入,欧盟外交决策更易陷入僵局

或达成低度共识的政策窠臼。

上述理论视域大致沿循了从联邦主义到功能主义,再到新功能主义和自由政府间主义的理论嬗变。从理论逻辑到实践比较中可以看出,自由政府间主义对于成员国外交决策动机、国家政策偏好、成员国的力量博弈以及对欧盟制度的承诺等分析,比较符合当前欧盟外交政策去欧洲化的客观现实。哈佛大学教授安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)在《欧共体的优先选择与权力:一种自由政府间主义路径》《21世纪欧洲的偏好、权力和制度》等论著中有过经典论证:不同理论的解释力需要置于特定的语境中进行观察和比较,随着欧盟一体化议程的深入推进,各成员国的利益和政策偏好将进一步分化,欧盟内部围绕重大非传统安全问题越来越难以形成政策共识,去欧洲化的程度越深范围越广,欧盟的外交决策就越容易陷入主权国家之间僵化外交的窠臼之中。^[32]简言之,去欧洲化趋势显著增强了自由政府间主义决策理论的解释力。

三、欧盟外交政策去欧洲化的维度分析

如果上述理论阐释总体上能够为理解欧盟当前外交政策转向提供思路,那么就可以进一步从欧盟成员国层面进行去欧洲化的具象化分析。

其一,从成员国的角色演变或重构角度看,欧盟数十年的发展和深化是否缓慢而坚定地将联盟的“共同特性”或“身份认同”植入成员国的“角色演变”过程中,进而推动成员国通过不断“学习”欧盟制度和规范,逐渐摒弃仅仅从相对“狭隘”的国家利益出发的政策思维定式?对于该问题的回答,帕特里克给出了清晰的研究结论。在他看来,在具体外交政策中,成员国的外交政策实践首要遵循的是欧盟的整体外交政策目标,而非仅仅从相对狭隘的国家利益出发考虑外交政策立场。^[33]换言之,从成员国的身份政治出发进行审视,就能够辨明成员国外交政策中的优先事项,从而确定其对欧盟共同外交和安全政策的坚守意愿和遵循程度。对于晚近入盟或力

量较弱的成员国而言,其对欧盟共同外交和安全政策的拥护存在较多不确定性。近年来欧盟成员国对于自身角色认知的转变有着深刻的国内动因,随着部分成员国内政治结构的变化及民粹主义思潮的兴起,成员国精英面对国内大众阶层强烈的民族意识和选举压力,不得不进一步压缩迎合欧盟共同外交政策统一性的回旋空间。

其二,与欧盟及成员国彼此身份建构和身份认同相关的是,成员国在构建身份认同的过程中,是否更加关注几十年以来欧洲一体化进程中深深融入欧盟精英血液,并坚持不懈为之捍卫的文化内核和基本价值观?从历史文化和国家建构的视野来看,部分晚近加入欧盟的中东欧和南欧国家尚处于强化国家建构的“现代”阶段,而基于后现代主义理念营建的欧盟早已处于消弭民主国家主权的“后现代”阶段。同样,被欧盟精英视为核心价值观和基本道德遵循的人权、法治和民主等理念,在部分欧盟成员国看来是遥远的“想象”和现实的乌托邦,而对于这些核心价值观和道德遵循的坚守抑或扬弃,恰恰构成了衡量成员国外交政策是否经历去欧洲化的重要标尺。^[34]

进一步看,这一观察维度之所以十分重要,正是因为无论成员国采取怎样的外交政策,都必定与各国和不同地区的现代化发展水平、政治文化、宗教思想和政治制度密切相关、须臾不可分离。欧盟精英在区域一体化的构想和叙事话语构建中,有一条十分清晰的线索贯穿始终,即欧盟内部是否孕育出了信息沟通和共享的合作文化,是否在法治、人权、民主和发展等议题上达成高度共识,是否在多边主义和全球化视域下开展积极有效的沟通和对话,是否在积极推进区域合作的同时能够密切关注中东欧国家对于主权国家利益的诉求。凡此种种,这些深层次、系统性的思维逻辑和制度建设,无不时刻挑动欧盟及成员国精英对于未来地区建设和国家发展的深切思考,而对于欧亚大陆历史上刀光剑影、战火频仍的沉痛记忆,也深深刺激着各国精英以维护国家主权作为意识形态话语构建的初心使命。

由此,这条清晰的逻辑链条也构成了判断成员国国外交政策去欧洲化的又一标尺,即要考察成员国外交政策的话语叙事及外交实践,是否已然侵蚀欧盟精英极力捍卫的核心价值观、合作文化、理念共识等政策基石。

其三,与上述维度侧重文化、身份认同等高层级政策共识基础不同的是,帕特里克等学者认为,不能忽视的方面还有欧盟的决策机制和制度架构的稳定性。欧盟共同的外交和安全政策端赖于相关制度、机制和组织机构的完善及有效运转,而相关制度、机制乃至组织机构的崩解或弱化,或将是成员国外交政策去欧洲化的显性标志。在外交和安全决策过程中,欧盟成员国的外交决策话语和政策制定过程,能够较为清晰地体现其对欧盟外交和安全政策的态度立场。如果说,欧盟外交决策机制对于成员国外交政策的约束力日益减弱,并显著影响欧盟外交和安全政策的执行,那么,成员国对于欧盟外交和安全政策议程的渐趋“脱钩”,则深层次地削弱了欧盟外交决策的主要根基,进而影响欧盟外交与安全政策实施的效能。

简言之,我们可以通过上述三个相互关联的去欧洲化要素来判断欧盟外交政策的演进趋势,这些要素涉及欧盟成员国外交决策身份的重建、欧盟外交政策中合作文化的兴衰、欧盟外交决策机制和机构的延续等不同维度。^[35]当然,对上述三个指标性要素的分析,仍需进一步深入地挖掘所有指标要素的实质性内容,并科学确定要素之间的彼此关联和各自权重。

仅以中东欧民粹主义政府的难民政策为例进行考察。欧债危机后的晚近十余年间,民粹主义思潮在欧洲多国渐成气候,波兰、奥地利、斯洛伐克、保加利亚等国的右翼民粹主义政党逐渐登上政治舞台,2019年的欧洲议会选举中右翼民粹主义力量崛起并成立右翼党团,极大地冲击和重塑了欧盟外交和安全防务政策。

难民问题作为欧洲国家重点关注的议题,长期以来是欧盟对外政策的风向标。欧盟先后出

台了包括《申根边境法令》《都柏林公约》《欧洲移民与避难公约》等一系列相关协定和公约,主要关涉欧盟的难民分摊机制、欧盟难民合作等领域。^[36]无论是对希腊、意大利和匈牙利等在难民危机中首当其冲的国家,还是对德国、瑞典等对难民最具吸引力的国家,围绕难民问题都面临着艰难的政策选择,无论何种政策偏好,都最终影响欧盟层面的整体难民政策和对外关系。

对欧盟区域化政策而言,近十多年的难民危机从制度层面和理念层面给欧洲一体化进程带来冲击。基于新功能主义和自由政府间主义的欧洲一体化的基础性理念,共同的难民庇护政策是欧盟共同的外交和防务安全政策的重要内容,欧盟成员国在难民问题上的立场暴露和削弱了欧盟外交决策机制的制度根基,《都柏林公约》和“申根体系”面临瘫痪和崩解的风险,也凸显了欧盟层面的难民保护立法与国家层面的主权原则之间的冲突。中东欧民粹主义政府的难民政策有明显利益偏好,其通过媒体宣传和选择性话语叙事,直接作用于欧盟层面的相关制度改革;部分成员国政府和右翼党团通过欧盟委员会、欧洲理事会和欧洲议会等机构,借助相关议程设置直接参与欧盟决策过程,另有部分右翼民粹主义政党通过煽动公投、政党集会和媒体传播等方式间接介入欧盟决策。

通过对难民问题的观察,不难看出欧盟外交政策所面临的来自成员国层面的多重挑战,欧盟外交政策的“碎片化”和“共识弱化”趋势凸显。基于上述对欧盟外交政策去欧洲化趋势的理论阐释,可以说尽管1990年代孕育的自由政府间主义理论对此具有较强的解释力,但从学理层面仍需加强对包括利益集团在内的微观要素分析。

四、去欧洲化:欧盟外交政策的现实选择

研究欧盟外交政策去欧洲化,有助于更好地理解欧盟外交政策演变过程中存在的“变革性”或“侵蚀性”力量,但仍需看到,当前国际局势的演变、欧盟内外面临的机遇和挑战不会对欧盟成

员国产生一致的、单向的影响。客观上看,欧盟当前所面临的危机和挑战可能进一步推动欧盟从更广泛的政策领域进行制度性变革,其中包括外交政策领域的改革。^[37]当前我们讨论欧盟外交和安全政策的去欧洲化趋势,更多的是从经验的视角进行剖析,因而学界观察和政策实践所呈现的或许仅仅是欧盟外交决策图景中的一部分。

自2013年秋乌克兰危机爆发到克里米亚战争,自难民危机到2022年俄乌冲突,欧盟与其成员国的外交政策分野清晰地显现出来。在诸重大外交议程中,欧盟精英与成员国政府对于区域化视野下的“解构国家”这一主题争议不断,欧盟能否克服主权与国家民族主义,从而建成高度共识的超国家共同体,换言之,欧盟的区域化努力是否能够实现消解国家建构的“后现代”目标,恐怕主要取决于当前外交政策领域去欧洲化的内在动力及发展趋势。

鉴于欧盟治理的多层次性、多维度性,各成员国的外交政策变化不仅仅源于国家层面的因素,也可能源于欧盟层面所发生的事态变化。根据现有制度安排,欧盟成员国通常以多种方式参与欧盟治理体系并受到该体系影响,在制度互动与合作中,欧盟治理体系也不断塑造着成员国的认知结构。从近年来欧盟的区域治理实践,尤其是应对如2008年金融危机、2015年移民危机、COVID-19疫情、俄乌冲突等重大政策挑战时所折射出来的欧盟内部的政策分歧和成员国之间的矛盾,都反映出欧盟外交和安全政策所面临的去欧洲化情势。

面对重大政策风险和挑战,欧盟成员国对基本价值观和规范缺乏足够的“忠诚和相互团结”,在一定程度上削弱了欧盟层面的整体凝聚力。如果从深层次分析,这样的局面恐怕与欧盟传统外交政策中一直沿循的“多样性逻辑”相关。^[38]欧盟成员国基于不同的地缘、历史、文化和外交传统,对源于外部的压力和挑战存有不同的理解和反应。此外,欧盟内部缺乏共同体的战略文化也是欧盟外交政策去欧洲化的又一催化

剂,^[39]成员国对于重大事件或危机的感知及应对存在差异,再加上包括美国、俄罗斯和中国在内的域外大国对欧战略的差异,也进一步强化了这一“多样性逻辑”,不同域外行为体寻求通过施加外部力量来影响欧盟的外交和安全政策,不仅如此,域外行为体也将通过双边或多边机制对欧盟成员国施加影响,一定程度上可能诱使成员国抵制欧盟的共同外交政策和立场。^[40]

需要追问的还有,欧盟外交和安全政策的去欧洲化是否仅仅是一种直接的经验或感觉,抑或是正在不断深化的政治议程。这些都需要学界和政治精英在理论研究和具体实践中加以甄别。而欧盟外交政策是否受到挑战或质疑,甚至是发生逆转,更需要从外交政策的基本规范与秩序、外交制度与架构等方面综合考察,其中主要涉及程度和范围问题。

在讨论欧盟外交政策去欧洲化的程度和范围时,需要考虑欧盟整体外交政策的总体平衡。正如前述在评判去欧洲化的要素指标时所提及的,欧盟外交政策的去欧洲化可能表现为“话语叙事”或程序性的维度,也可能表现为实质的制度逆转。部分成员国外交话语叙事中所表现出来的,对欧盟总体外交政策合法性的质疑或挑战,如果并未从根本上动摇欧盟内在的价值观和制度规范,那么如此“去欧洲化”的表现恐怕并非实质性的;相反,如果欧盟成员国在外交决策方面违背了欧盟坚守的基本价值观和规范,或者说成员国外交政策制定渐趋脱离欧盟总体外交框架,那么可以认为欧盟外交和安全政策出现了去欧洲化迹象。

从成员国外交政策话语和实践角度观察,还要考虑上述去欧洲化所涉及议题的规模和范围。从目前来看,欧盟外交和安全政策去欧洲化所涉及的议题是局部的而非全面的、所涉及的成员国是部分而远非全部。当然,对于所涉及议题的性质进行区分也是必要的,就政策领域的相关议题而言,欧盟层面的外交政策可能涉及部分成员国的“关键领域”,这就进一步增强了成员国对欧

盟外交政策的质疑甚至抵制的动力。^[41]而从欧盟层面来说,不仅要全面客观地评估哪些外交议题领域的政策分歧在扩大,也要考察成员国是否有足够的权利和合法性来支撑这些议题领域的国家自主权。此外,当前欧盟外交政策欧洲化和去欧洲化的边界日益模糊,需要从整体上评估去欧洲化的政策议题是否触及欧盟制度、规范和价值观的根本。唯有从多个角度综合分析,才能评判欧盟的整体外交和安全政策是否正在经历系统性的去欧洲化进程,而部分成员国外交政策的波动,并不一定能够撼动欧盟外交和安全政策体系的整体性稳健态势。

五、结 语

21世纪以来关于欧盟外交政策去欧洲化的研究引起了学界重视。虽然还很难判断去欧洲化这一趋势是否意味着欧洲一体化已经迈入“内涵提升”的发展新阶段,但在国际关系、区域与国别政策、公共政策研究等领域,都相继涌现出大量关于欧盟外交政策“再国家化”的争论,显然这一趋势或现象已引起各学科的普遍兴趣。客观来看,欧盟外交政策演变已经历了漫长的历史进程,其未来走向或许要结合文明史与地缘政治视角进行考察。

无论是基于理论层面的剖析,还是对具体案例的实证考察,均已大致勾勒出学界对欧盟外交政策去欧洲化的全景透视。尽管目前,学界和实务界尚未就去欧洲化的整体模式和理论框架达成共识,但显然,当前欧盟外交和安全政策实践为此提供了大量可供研究的样本资料,使我们能够较为客观地审视欧盟外交和安全政策正在经历的深层次变革,这些变革无疑将深度影响欧洲一体化进程及前景。随着欧洲自由政府间主义意识渐趋复苏,欧盟越来越难以在复杂敏感的外交政策上达成共识,在传承沿袭又不断革新的历史长河中,欧盟是否能够根据形势变化主动作出调整,是否能够因时而异地找寻内在主体性与去欧洲化的有机耦合,恐怕是欧盟精英及大众亟待

思考的问题。

注释:

[1] 欧洲怀疑论是1985年首次提出的一个学术术语。所谓的“硬欧洲怀疑论”和“软欧洲怀疑论”存在区别,前者的最终目的是反对加入欧盟集团,而持“软欧洲怀疑论”者则属于将国家利益放在首位的改革派,目前已经上升到主导地位。

[2] Müller, P., K. Pomorska, and B. Tonra, “Introduction: The Domestic Challenge to EU Foreign Policy – Making: From Europeanisation to de – Europeanisation?”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 5, 2021, pp. 519 – 534.

[3] Raimondo, A., C. Tsardanidis, and S. Stavridis, “The Eurozone Crisis’ Impact: A De – Europeanization of Greek and Portuguese Foreign Policies?”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 4, 2021, pp. 535 – 550.

[4] Balfour, R., JA Emmanouilidis and H. Grabbe., *Europe’s Troublemakers: The Populist Challenge to Foreign Policy*, Brussels: European Policy Centre, 2016.

[5] 李晓燕:《从多边主义到新多边主义:共识稀缺困境及其出路》,《学术界》2022年第5期。

[6] Raik, K, “The Ukraine Crisis as a Conflict over Europe’s Political, Economic and Security Order”, *Geopolitics* Vol. 24, No. 1, 2019, pp. 51 – 70; Nitoiu, C., and M. Sus, “Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU’s Approach in Its Eastern Neighborhood”, *Geopolitics* Vol. 24, No. 1, 2019, pp. 1 – 19.

[7] 高春芽:《价值观政治与民粹主义激进右翼政党崛起的文化逻辑——文化反弹理论的分析路径及其限度》,《当代世界与社会主义》2022年第2期。

[8] Szalai, P, “There Is No Real ‘European Foreign Policy’, Says Former EU Diplomat”, *EurActiv. com*, 14 June, 2019.

[9] Tonra, B, “Europeanisation and De – Europeanisation of EU Member State Foreign Policies: Mirror Image or Discrete Phenomenon?”, *Nortia*, 2018.

[10] [33] Patrick Müller, Karolina Pomorska & Ben Tonra, “The Domestic Challenge to EU Foreign Policy – Making: From Europeanisation to de – Europeanisation?”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 5, 2021, pp. 522 – 523, 524 – 526.

[11] Joanna Dyduch, “Foreign Policy Analysis in the Time of European Political Integration: Structural Realism and Europeanization – An Attempted Synthesis”, *Horyzonty Polityki* Vol. 10, No. 5, 2014, pp. 51 – 83.

[12] Joanna Dyduch, Patrick Muller, “Populism meets EU Foreign Policy: the de – Europeanization of Poland’s Foreign policy toward the Israeli – Palestinian conflict”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 5, 2021, pp. 569 – 586.

[13] Barbé, E., and P. Morillas, “The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Pol-

icy”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 6, 2019, pp. 753 – 770; Costa, O, “The Politicization of EU External Relations”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 5, 2019, pp. 790 – 802.

[14] [法] 费尔南·布罗代尔:《文明史:人类五千年文明的传承与交流》,常绍民等译,北京:中信出版社,2017年,第39–41页。

[15] Daniel Thomas, “The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy – making”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 5, 2021, pp. 619 – 635.

[16] Adler, E, “Constructivism and International Relations”, *Handbook of International Relations*, edited by W. Carlsnaes, T. Risse, and B. Simmons, London: Sage, 2002, pp. 95 – 118; Risse, T, “Social Constructivism and European Integration”, *European Integration Theory*, edited by A. Wiener and T. Diez, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 159 – 176.

[17] Risse, T, “Let’s Argue! Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 1 – 39.

[18] Checkel, J. T, “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework”, *International Organization*, Vol. 59, No. 4, 2005, p. 813.

[19] Baun, M. J., and D. Marek, eds., *The New Member States and the European Union: Foreign Policy and Europeanization*, Abingdon: Routledge, 2013.

[20] Balfour, R., et al., *Europe’s Troublemakers: The Populist Challenge to Foreign Policy*, Brussels: European Policy Centre, 2016.

[21] Goldstein, J., and R. O. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993; Levy, J. S., “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield”, *International Organization*, Vol. 48, No. 2, 1994, pp. 279 – 312.

[22] Costa, O, “The Politicization of EU External Relations”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 5, 2019, pp. 790 – 802.

[23] Sandholtz, W, “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 404 – 429.

[24] Thomas, D. C, “Explaining the Negotiation of EU Foreign Policy: Normative Institutionalism and Alternative Approaches”, *International Politics* Vol. 46, No. 4, 2009, pp. 339 – 357.

[25] Rivera Escartin, A, “Populist Challenges to EU Foreign Policy in the Southern Neighborhood: An Informal and Illiberal Europeanisation?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 8, 2020, pp. 1195 – 1214.

[26] Elgström, O., and C. Jönsson, “Negotiation in the European Union: bargaining or problem – solving?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 5, 2000, pp. 684 – 704.

[27] March, J. G., and J. P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 961.

[28] Lax, D. A., and J. K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York and London: The Free Press, 1986.

[29] Scharpf, F, “The Joint – Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Vol. 66, No. 3, 1988, pp. 239 – 278.

[30] Jupille, J, “The European Union and International Outcomes”, *International Organization*, Vol. 53, NO. 2, 1999, pp. 409 – 425.

[31] Meunier, S, “What Single Voice? European Institutions and EU – U. S. Trade Negotiations”, *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 103 – 132.

[32] [美] 安德鲁·莫劳夫奇克:《欧洲的抉择——社会目标和政府权力:从墨西哥到马斯特里赫特》,赵晨、陈志瑞译,北京:社会科学文献出版社,2008年,第4–8页; Andrew Moravcsik, “Preferences, Power and Institutional in 21st century Europe”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 56, No. 7, 2018, pp. 1648 – 1674.

[34] Nuttall, S. J., *European Political Co – operation*, Oxford: Oxford University Press, 2000; Nuttall, S. J., *European Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1992; Manners, I., R. Whitman, and D. Allen, *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press, 2000.

[35] 帕特里克·穆勒在谈到欧盟外交政策去欧洲化时有过深刻阐释,参见 Patrick Müller, Karolina Pomorska & Ben Tonra, “The Domestic Challenge to EU Foreign Policy – Making: From Europeanisation to de – Europeanisation?”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 5, 2021。

[36] Paolo Biondi, “Human security and external burden – sharing: the European approach to refugee protection between past and present”, *The International Journal of Human Rights* Vol. 20, No. 2, 2016.

[37] Falkner, G, “The EU’s Current Crisis and Its Policy Effects: Research Design and Comparative Findings”, *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, 2016, pp. 219 – 235.

[38] Hoffmann, S, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation – State and the Case of Western Europe”, *Daedalus* Vol. 95, No. 3, 1996, pp. 862 – 915.

[39] Rynning, S, “The European Union: Towards a Strategic Culture?”, *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 4, 2003, pp. 479 – 496.

[40] 刘志刚:《从“文明冲突论”到人类命运共同体——中西方对待文明冲突的不同逻辑》,《学术界》2021年第10期。

[41] Manners, I., R. Whitman, and D. Allen, *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press, 2000.

[责任编辑:刘 璠]