

“欧洲战略自主”之路的内部争论与前景展望^{*}

严骁骁

[内容摘要] 在俄乌冲突的影响下,欧洲战略自主的愿景从最初的安全与防务领域扩展至贸易、经济、科技等多个领域,成为欧盟提升在大国竞争中的自主能力、摆脱对外依赖的核心话语,但推进“战略自主”雄心勃勃的举措逐渐演变为欧盟走向封闭保守的工具。在这一发展趋势下,欧盟成员国内部对推进“战略自主”产生了矛盾。具体而言,矛盾分为三组:一是欧洲派与大西洋派之间关于军事防务建设的矛盾;二是保护主义派与自由开放派关于欧盟贸易政策的矛盾;三是大国与小国之间关于欧盟产业政策的矛盾。这些矛盾降低了欧盟军援乌克兰的效率、阻碍了欧盟与第三方自贸协定的推进,也增加了欧盟新经贸工具出台的难度。就前景而言,虽然分歧在短期内不会消失,但由于以俄乌冲突为标志的大国竞争带来的危机意识,以及一些关键成员国所发挥的协调作用,维护欧盟内部团结成为成员国的首要共识,因而欧洲战略自主还将继续推动下去。但是,作为推进安全与防务领域战略自主的新工具,欧洲国防工业计划的作用将十分有限;欧盟在经贸上转向封闭保守的趋势也会加强,并引发一种保护主义的“布鲁塞尔效应”。

[关键词] 欧盟成员国 欧洲战略自主 欧洲国防工业 保护主义

[作者简介] 严骁骁,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员

[中图分类号] D85 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5715(2024)06-0003-21

经过近十年的发展,欧洲战略自主的内涵早已经超越了最初的安全与防务

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“中美竞争背景下欧洲战略自主建设的动态研究”(项目编号:21BGJ050)的阶段性成果。

领域,成为对当前欧盟在诸多领域追求发展更强大、更独立行动能力的概括。特别是新冠疫情以及俄乌冲突爆发后,“战略自主”向多个政策领域迅速扩展,能源自主、经济主权、技术主权、产业链与供应链的自主与安全等成为战略自主的替代表达。国内学术界对欧洲战略自主的这一变化已经展开了观察与跟踪,尤其是在经济与数字技术领域。^① 随着战略自主领域的扩展,欧盟成员国不同立场和利益关切所带来的分歧就愈发明显,这已经对战略自主的发展产生重要影响。然而,国内学界对这一问题的分析较少。^② 本文将通过分析欧盟成员国在战略自主发展进程中的分歧与矛盾,对战略自主当前的发展状况、内部挑战以及未来走向进行分析。

一、从“战略自主”到“开放的战略自主”

在2016年6月发布的《欧盟外交与安全政策的全球战略》中,“战略自主”的概念被多次提及。至此,一贯以规范性力量、软实力形象示人的欧盟转而突出发展硬实力,将安全与防务视为战略自主建设的重心。^③ 从2016年至2020年,欧盟建设战略自主的主要举措也集中在安全与防务领域,特别是加强军工国防产业的建设与研发投入。欧洲防务基金、欧洲国防工业发展计划以及永久结构性合作机制,均是在这一时期启动的。

随着俄乌冲突的爆发,欧洲学者最初认为冲突为欧洲在安全与防务领域的

① 彭姝祎:《欧盟战略自主的状况与发展趋势》,《人民论坛》2023年第5期,第100~103页;忻华:《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,《欧洲研究》2020年第4期,第1~29页;崔宏伟:《“数字技术政治化”与中欧关系未来发展》,《国际关系研究》2020年第5期,第21~40页;马国春:《欧盟构建数字主权的新动向及其影响》,《现代国际关系》2020年第6期,第50~62页;史拴拴:《欧盟数字主权:生成逻辑、构建策略与现实挑战》,《世界经济与政治论坛》2022年第6期,第56~77页;卓华、王明进:《技术地缘政治驱动的欧盟“开放性战略自主”科技政策》,《国际展望》2022年第4期,第39页~155页。

② 宋黎磊,常晨:《俄乌冲突下欧盟战略自主的推进困境:双层欧盟视角的分析》,《国际关系研究》2023年第5期,第67~87页。

③ European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe-A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” <https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875>, p. 46.

战略自主能力发展创造了机遇。^①但事实的发展与最初愿景大相径庭,冲突并没有在实质上推动欧洲的安全与防务自主能力建设,反而暴露了欧洲国家在这一问题上信心的不足与行动能力的滞后:武器生产中关键供应链仍严重依赖外部、国防投资不足、技术创新和全方位能力发展滞后、武器采购效率低下。相反,俄乌冲突更加凸显了北约和美国对欧洲安全的不可或缺性。从军事援助角度来看,美国的领导力更为显著。美国对乌克兰的军事援助达到 443.4 亿欧元,排在第 2 至第 4 位的英国、波兰、德国分别为 48.9 亿、24.3 亿、23.6 亿欧元。从武器进口数据来看,2018 年至 2022 年,乌克兰的武器进口相比 2013 年到 2017 年上涨了 86.31 倍,且从美国进口的武器比例为 34%,远超排在第二、第三的波兰(17%)与德国(11%)。^②

面对这一局面,欧洲智库专家和分析人士的主流观点是,欧洲应当承认在安全问题上其威慑能力是有限的,提出“战略自主”的意义应当从建立一个完全独立的欧洲防御力量,转变为使欧盟及其成员国能够在必要时有自主决定和行动的能力,无论是在军事、工业、太空、能源还是公共卫生领域,避免过度依赖其他大国。^③在政策层面,欧盟也开始逐渐将“战略自主”从安全与防务领域提升到欧盟的整体战略能力层面,提出“开放的战略自主”的概念,即“欧盟自我选择的能力与通过领导力与接触来塑造世界的能力”,^④以及“维护贸易和投资的开放与应对战略性依赖的能力”。^⑤

2021 年 8 月,欧盟委员会的联合研究中心就如何推进“开放的战略自主”出台了一份咨询报告,依次分析了在地缘政治、经济、技术、环境、社会这五大方面

① Luis Simon, “European Strategic Autonomy and Defence after Ukraine,” <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/european-strategic-autonomy-and-defence-after-ukraine/>.

② Pieter D. Wezemen, Justine Gadon and Siemon T. Wezeman, “Trends in International Arms Transfers 2022,” https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303_at_fact_sheet_2022_v2.pdf.

③ Judy Dempsey, “Judy Asks: Is European Strategic Autonomy Over?” <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88838>.

④ European Commission, “Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, p. 4.

⑤ European Commission, “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350>, p. 11.

欧盟提升开放的战略自主的优势、挑战以及机遇。^① 根据这份报告,欧委会提出了“2021 战略展望”,系统地提出了发展战略自主的十大领域,分别为:(1)确保可持续且有韧性的健康与食品体系;(2)加强去碳化和可负担的能源;(3)加强数据管理、人工智能和尖端技术方面的能力;(4)使关键性原材料供应多元化且安全;(5)确保在标准制定方面的全球先行者地位;(6)建立弹性和面向未来的经济和金融体系;(7)培养和留住与欧盟雄心相匹配的技能和人才;(8)加强安全与防卫能力以及对空间的利用;(9)与全球伙伴合作;(10)加强制度韧性。^② 从这份报告内容来看,虽然安全与防务仍是“开放的战略自主”的一个领域,但从排位来看其重要性却大大降低。此后,欧盟在实践层面开始就推进战略自主建设采取包括设立行动计划、立法等一系列举措,战略自主建设实现了从防务与外交扩展到经济、科技、贸易等多个领域的转变,以期解决欧盟“战略萎缩”和避免过度依赖。^③

二、战略自主建设的内部矛盾

从成员国角度来看,欧洲战略自主建设存在三组矛盾。首先,是以法国为代表的欧洲派与以波兰为代表的大西洋派在军事与防务建设问题上的矛盾;其次,是以法国为核心的国家保护主义派与以德国、荷兰、北欧国家等欧盟北方成员为代表的自由主义派在欧盟经贸工具上的矛盾;最后,是以德、法为代表的大国与以北欧、波罗的海国家为代表的小国之间在欧盟产业政策上的矛盾。

(一) 欧洲派与大西洋派关于欧盟安全防务建设的矛盾

长期以来,法国一直是推动欧洲战略自主在安全与防务领域发展的主要力量。法国借助其在欧盟内的影响力,推动其传统外交政策中的战略自主“欧洲

^① Cagnin Cristiano et al., *Shaping and Securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

^② European Commission, “2021 Strategic Foresight Report: The EU's Capacity and Freedom to Act,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en#documents.

^③ 丁纯、张铭鑫:《欧盟对外经济依赖与“开放性战略自主”》,《复旦学报(社会科学版)》2024年第1期,第166~180页。

化”。法国施加的这种影响主要体现为两方面：一是将马克龙政府主张的“基于雄心的差异化”^①一体化发展模式运用到欧盟防务一体化领域；二是将法国政府在2017年《国防与国家安全战略评估》中提出的注重军事工业与技术自主以及行动能力自主，作为安全与防务一体化建设的主要方向。^②当前欧盟在安全与防务领域自主能力发展的主要措施，如永久结构性合作、欧洲防务基金都是法国这种影响力的体现，成员国可以以一种“点菜”的方式在军工技术研发、武器装备制造与采购等方面开展合作。

对于积极推动欧洲防务产业一体化合作的法国而言，其最初计划是将那些在能力、预算、行动上具有相似意愿的成员聚集到一起。但是永久结构性合作机制最终没有成为一个仅包括意愿国家的排外性欧洲防务合作，而是成为了一个开放性的、可以邀请非欧盟国家参与的包容性合作平台，这让法国深感失望。在这一背景下，马克龙政府提出了“欧洲干预倡议”这一备选方案，旨在提出一个在决策结构上完全独立于欧盟和北约的松散军事合作倡议，以此来支持欧洲战略自主，摆脱或减少以美国为代表的外部势力的影响。

与法国的出发点相反，对波兰政府及其民众而言，欧洲战略自主的概念一度被广泛地认为是“那些希望在政治、军事和工业方面与美国脱钩的欧洲国家的工具”。^③在英国脱欧之后，波兰在欧盟内失去了一个重要盟友来平衡法德，法国关于欧洲战略自主的主张引发了波兰的不安。波兰认为，欧洲发展战略自主可能导致它的利益被进一步边缘化，欧洲与美国的关系也将受到挑战。实际上，波兰对欧盟的共同安全与防务政策一直持怀疑态度，波兰也很少参与欧盟在共同安

① “Initiative Pour l'Europe-Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique”, *Élysée*, 26 septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

② “France's Defence and National Security Strategic Review 2017,” <https://cd-geneve.delegfrance.org/Defence-and-National-Security-Strategic-Review-1890>.

③ Justyna Gotkowska, “Poland and the European Strategic Autonomy Debate,” in Dick Zandee et al., eds, *European Strategic Autonomy in Security and Defence*, Clingendael Institute, 2020, pp. 63 ~ 67.

全与防务政策框架中的任务和行动,认为只有美国的安全保证才是可信的。^①因此,波兰认为支持美国在波兰和欧洲更大的政治、经济、军事存在才符合波兰的利益。2016年北约华沙峰会之后,波兰与美国进一步加强了军事合作,与美国签订了《加强防务合作协议》。美国向波兰增加了驻军,并将北约东翼部队的指挥中心设在波兰,美国还将部分驻德部队重新布署到了波兰。

对于战略自主,波兰仅仅是希望它成为加强欧洲军事实力的替代词。波兰认为战略自主是欧盟在发展军事能力和提高军事机动性方面支持北约的集体防御,而不是发展欧洲防务技术和工业基地。因此,波兰一直反对欧洲防务工业的战略自主,因为这可能导致美国公司逐渐被排除在欧洲防务市场之外。波兰将与美国的军事技术合作视为优先选项,以此来加强美波和美欧防务关系,波兰迄今为止一直优先考虑双边军备项目或购买现成的美国装备。波兰担心“永久结构性合作”作为欧洲安全与防务政策的一项具体措施可能会变成一个精英主义的、西欧国家主导的计划。^②这样的担忧使得波兰对参与法国和德国牵头研发的新一代主战坦克并不感兴趣;且波兰仅有限地参与了“永久结构性合作”,在现有的68个项目中,作为中等大国的波兰仅仅参与了13个。总的来说,波兰希望欧盟保持它既有的“战略自主”现状:各国可以优先发展针对欧洲的防务和威慑力量,但必须维持北约作为美欧联盟的核心地位。因此,在波兰不愿意深度参与欧洲军事一体化的情况下,欧盟实现防务与安全的战略自主是不切实际的。^③

持有类似观点的还有北欧成员国。芬兰虽然一直以来都是加强成员国在安全与防务领域合作的积极倡导者,但它认为发展“欧洲战略自主”必须要能够以此增强本国的国防能力,特别强调欧盟防务能力的提升不应当损害芬兰与诸如美国、英国、挪威这样的非欧盟成员国现有的安全合作以及军工产业联系。芬兰

① Teresa Usewicz, Kinga Torbicka and Magdalena El Ghamari, “Common Security and Defense Policy of the European Union Through the Prism of Polish Experiences and Security Interests,” *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 50, 2021, pp. 1 ~ 27.

② Lena Strauß and Nicolas Lux, “European Defence - Debates in and about Poland and France,” *SWP Journal Review*, No. 1, February 2019, p. 2.

③ Monika Sus, “Poland’s (Lack of) Vision for Europe,” <https://carnegieeurope.eu/europe/strategic-europe/2023/03/polands-lack-of-vision-for-europe?lang=en¢er=europe>.

认为一个强大的欧盟防务与跨大西洋联盟并非相互排斥,相反,这两者可以同时实现。^① 因此,芬兰偏向一种更为灵活的方案,而非通过欧盟防务一体化的路径来提升成员国对欧盟防务的贡献,倾向于类似北欧防务合作组织的这种小规模的多边合作、以及芬美防务合作这样的双边形式。在永久结构性合作机制初创时期,芬兰明确反对其仅针对欧盟成员开放,尤其欢迎美国、挪威、加拿大这些盟国参与。

瑞典虽然广泛地参与了欧盟的共同外交与安全政策以及共同安全与防务政策,但对欧洲战略自主最初持有怀疑态度。瑞典的主要担忧是加强欧洲战略自主会损害其国内的国防军工产业。瑞典国防工业从 21 世纪初开始已经完全地实现了私有化,并在很大程度上由非欧盟的外国实体通过并购的方式拥有,^②但由于欧洲战略自主要求限制与非欧盟国家的军事工业合作,这无疑对未来的瑞典国防工业构成了风险。加之不结盟和军事中立的传统,瑞典对欧盟防务一体化的倡议并不太感兴趣。与瑞典相似,丹麦对战略自主的认知也持怀疑的立场。丹麦担心欧洲战略自主会发展成为北约和跨大西洋关系的替代品,这有悖于其全力确保美国对欧洲安全承诺的外交与防务政策传统。在军事防御方面,丹麦认为北约的集体防御保障是不可替代的。因此,就欧盟的防务愿望而言,丹麦的主要优先事项是避免与北约出现任何类型的重复。

(二) 保护主义派与自由开放派关于欧盟贸易政策的矛盾

在经济和贸易政策领域,由于深厚的国家干预主义和保护主义传统,马克龙领导的法国政府也致力于将这种经济政策模式推广到欧盟层面,试图将欧盟维护成员国经贸利益的能力与战略自主挂钩,提升欧盟在经济领域的国际竞争力,以此来减少对外依赖、降低脆弱性。为此,马克龙提出了“欧洲主权”的概念,主张欧盟在防务、移民政策、非洲和地中海政策、可持续发展、数字创新与监管、货

^① Tuomas Iso-Markku and Niklas Helwig, “Finland and European Strategic Autonomy: ‘Yes, But’,” in Jakob Lewander, ed., *Strategic Autonomy - Views from the North*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2021, p. 36.

^② Anna Lundborg Regnér and Calle Håkansson, “Sweden, the European Defence Fund and Permanent Structured Cooperation: Challenges Ahead for Third Party Participation,” <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2021/ui-paper-no.-4-2021.pdf>.

币财政六大方面拥有更多独立自主能力。在2017年6月的欧盟峰会上,法国提议尽早建立欧盟层面的外资审查机制,阻止第三国控制对欧盟而言具有战略意义的产业。^① 新冠疫情爆发之后,法国又联合意大利等国提议以共同发行债券的方式来帮助成员国抗击疫情。

通过缔造欧洲主权和战略自主的概念,法国将这些话语与推动欧盟经济安全化深刻捆绑,将法国政府提倡的国家干预式经济模式推广到欧盟层面,从而为打造更具经济和市场保护主义色彩的欧盟产业政策寻求合法性基础。^② 在欧盟推进“开放的战略自主”进程中,欧盟的保护主义倾向已经成为了一种发展趋势,这是马克龙领导的法国政府按照自身意志刻意牵引欧盟发展的结果,欧盟出现了“法国化的趋势”。^③ 2019年底上台的新一届欧盟委员会推行的诸多政策,例如《数字市场法案》《关键原材料法案》《外资安全审查条例》和《外国补贴法》等都体现出法国主张的保护主义在欧盟层面得到了贯彻。

国家保护主义立场在欧盟内部遭到了主要由北方国家组成的自由开放派国家的反对。荷兰、北欧国家以及波罗的海国家对自由贸易体系的高度依赖,使得它们尤为看重“开放的欧洲战略自主”所倡导的开放与自由贸易原则,并希望通过产业链和供应链的多元化来减少自身的经济脆弱性,认为欧盟应当坚持自由和开放的贸易原则——“欧盟的战略自主并不意味着孤立主义或经济保护主义,它应当是在多边主义、合作、以规则为基础的自由贸易基础上而构建的”。^④ 这些国家虽然认同地缘政治经济带来的经济安全问题日益突出,但它们仍然是自由贸易和经济开放的坚定支持者,对欧盟越来越多地使用限制性工具或干预性产业政策表示担忧,认为这可能会破坏多边贸易体系,加剧保护主义倾向,并破坏

① Jorge Valero, “Leaders Tone Down Macron’s Call for Foreign Investment Scrutiny,” <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/leaders-tone-down-macrons-call-for-foreign-investment-scrutiny/>.

② Salih I. Bora, “A Sovereign Europe? Strategic Use of Discourse at the Service of French Economic Interests in EU Politics (2017 ~ 2022),” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 61. No. 5, 2023, pp. 1281 ~ 1297.

③ 张健:《欧盟的法国化趋向及其影响》,《现代国际关系》2022年第2期,第1~11页。

④ “Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy,” <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>.

欧盟单一市场。^①

在这些国家里,北欧国家成为了主导力量。瑞典前贸易部长安娜·哈尔伯格曾表示,开放是欧盟竞争力的关键。欧盟是多边合作和基于规则的自由贸易的捍卫者,关于欧洲战略自主性的讨论不应导致保护主义。^② 作为自由贸易派国家的代表,瑞典在2021年就曾经牵头反对欧盟的贸易保护主义政策,尝试在欧盟内组建一个包括德国、丹麦、芬兰、荷兰的自由派国家集团来制衡欧盟内部的保护主义。安娜·哈尔伯格表示,组织这个集团来推进“开放、自由和公平的贸易”,以反对那些“尝试保护并没有做好自己功课的产业”。^③ 芬兰也将捍卫多边贸易体系、基于规则的全球经济管理基础、通过欧盟共同贸易政策促进拆除贸易壁垒、防止歧视作为其外交政策的核心原则之一。^④ 丹麦政府在《2023年外交与安全政策战略》报告中提出,“要减少丹麦和欧洲的关键依赖和脆弱性,必须从广义上实现供应多样化,通过自由贸易协定和继续落实内部市场来加强欧洲生产能力……必须准备好反击不公平贸易行径以及经济胁迫来捍卫欧盟利益”。^⑤

这一组矛盾也较为明显地体现在加征对华电动汽车关税问题上。法国一直坚持通过欧盟层面采取措施,对中国新能源车进入欧洲施加限制。法国经济部长布鲁诺·勒梅尔称,欧洲需要捍卫其工业和贸易利益,反对中国的补贴。^⑥ 正是在法国政府的游说和压力下,欧盟委员会宣布对中国电动汽车补贴启动调查;^⑦德国则持反对立场,反对欧盟对中国进口电动汽车征收额外关税。在最后

① Justinas Mickus, “The Baltic Sea Region and the Emerging Economic Security Agenda,” *Baltic Rim Economies*, No. 4, December 2023, p. 26.

② Calle Håkansson, “European Strategic Autonomy - Engaged, Drawing Red Lines: A View from Stockholm,” in Jakob Lewander, ed., *Strategic Autonomy-Views from the North: Perspectives on the EU in the World of 21st Century*, Stockholm: Swedish Institute of European Polity Studies, 2021, p. 51.

③ “EU’s Free Trade Champions Challenge ‘Protectionist Forces’,” <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/eus-free-trade-champions-challenge-protectionist-forces>.

④ Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Governmental Action Plan on China 2021,” https://um.fi/publications/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/valtionhallinnon-kiina-toimintaohjelma/35732, p. 38.

⑤ Danish Ministry of Foreign Affairs, “Foreign and Security Policy Strategy 2023,” <https://um.dk/en/foreign-policy/foreign-and-security-policy-2023>, p. 25.

⑥ “French Finance Minister Says Europe Must Defend Industrial Interests Against China,” <https://www.reuters.com/markets/europe/french-finance-minister-says-europe-must-defend-industrial-interests-against-2024-04-17/>.

⑦ “Brussels Officially Starts Probe into Chinese Electric Vehicles,” <https://www.politico.eu/article/brussels-officially-starts-probe-into-chinese-electric-vehicles/>.

的投票环节中,法国、意大利等10国支持,德国等5国投出反对票,瑞典、芬兰等12国投出了弃权票。

(三) 大国与小国关于欧盟产业政策的矛盾

为了确保在当前大国竞争背景下欧盟能够获得产业优势,以德国为代表的大国主张欧盟应当加强在数字技术、关键原材料的产业链、人工智能、半导体、芯片、氢能等多个领域的投资,推出强有力的产业政策支持和扶持这些行业的欧洲企业发展壮大,并致力于在欧盟层面推广这种观念。比如,德国政府指出,数字主权同时也是欧洲的任务,这是欧洲与现有大国抗衡的重要组成部分。^①在关键原材料供应链上,德国“支持在关键原材料领域出台欧洲层面的行动计划,确保原材料供应的欧盟框架快速通过,扩展在关键原材料领域的伙伴关系以建立可持续的价值与产业链”;^②在数字技术方面,“德国政府将在欧洲层面倡导加大对数字技术的投资,将继续加强在欧盟层面对新技术的开发和使用的法律框架建设”。^③《欧盟数字市场法案》正是德法联手努力的体现。该法案以美、中两国的六家数字科技企业作为监管对象,限制其在互联网市场的霸权地位,以此确保欧洲的数字主权。

但是,荷兰、北欧国家、波罗的海国家这些中小经济体,担心一个过分干预性的欧盟产业政策会给其以市场为导向、依赖出口和以中小企业为主的经济结构造成障碍。这些国家不愿意因为推进战略自主的雄心而采取干预性产业政策,认为必须将影响欧盟经济和政治安全的关键或战略工具与有效的国际竞争区分开来,寻求在某些产品的全球价值链中占据战略地位的同时,尽可能避免保护主

① Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, “Schwerpunktstudie Digitale Souveränität: Bestandsaufnahme und Handlungsfelder,” Oktober 2021, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/schwerpunktstudie-digitale-souveranitaet.html>, s. 60.

② Bundesregierung, “Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit: für Deutschland Nationale Sicherheitsstrategie,” Juni 2023, <https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf>, s. 55.

③ Ibid., s. 58.

义。^① 因此,这些国家反对欧盟层面出台过度干预性的产业政策,认为这在助长保护主义的同时,会为德国和法国的行业与企业巨头提供不公平的优势,并会削弱为欧洲带来诸多好处的相互依存关系。它们更希望欧盟能够在打击经济胁迫和不公平贸易方面发挥积极作用。^② 这组矛盾的典型表现是中小国家普遍对欧洲共同利益重要项目计划持保留意见。

欧洲共同利益重要项目是欧盟的超大型国家补贴计划,涉及电池、云计算、微电子、健康、氢能、铁路—公路连接网络六大领域,它的初衷是为了弥补私营企业的资金缺口,将许多单一的国家补贴计划合并到一个共同蓝图中。迄今为止,欧盟一共批准了 10 个欧洲共同利益重要项目计划,补贴总额预计超过 910 亿欧元。^③ 但是,因为德法这样的大国拥有更强的财力和更雄厚的综合实力,所以欧洲共同利益重要项目更愿意支持在这些大国或者大型企业进行产业投资。比如,德国政府在欧洲共同利益重要项目中向特斯拉提供了 11 亿欧元的补贴,以鼓励其将汽车和电池生产设在德国。在已经批准的所有欧洲共同利益重要项目计划中,中小企业参与比例仅为 20%。法国参加了所有 10 个计划,德国参加了 9 个计划,而有 8 个小国未参加任何项目,已参加的小国也仅加入到了有限的几个计划。因此,欧洲共同利益重要项目遭到了许多中小国家的反对,认为它导致了各国的补贴竞赛,欧盟单一市场的公平竞争受到了破坏。

瑞典、丹麦、芬兰、荷兰、爱尔兰、拉脱维亚、立陶宛、捷克、斯洛伐克、波兰以及西班牙签署了一份关于战略自主的联合非正式文件。这份文件强调应当保持欧盟奉行的自由贸易和开放原则,提出谨慎地运用国家补贴、有条件地使用欧洲共同利益重要项目、在不改变欧盟贸易和投资开放性的前提下实现供应链的多

① Real Instituto Elcano, “A Spanish-Dutch View on Open European Strategic Autonomy in Trade, Industry and Digital Policy: Seven Pitfalls to Avoid,” <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/a-spanish-dutch-view-on-open-european-strategic-autonomy-in-trade-industry-and-digital-policy-seven-pitfalls-to-avoid/>, p. 3.

② Luuk Molthof, Dick Zandee and Giulia Cretti, “Unpacking Open Strategic Autonomy from Concept to Practices,” <https://www.clingendael.org/publication/unpacking-open-strategic-autonomy>.

③ European Commission, “Approved Integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI),” https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en.

样化、坚持以世界贸易组织为核心的多边贸易体系。^① 这些国家提醒欧委会,动用诸如欧洲共同利益重要项目这样的产业政策工具,目的不是打造一个由来自大成员国的大型企业所创造的“欧洲冠军”,而是应当像组建空客公司的模式,将中小企业也纳入到一个整体的欧洲工业联盟中;产业政策的目的应当是鼓励企业创新,为欧盟技术主权打造坚实的基础,而不是走向保守与封闭。^②

三、内部争论对欧洲战略自主的影响

上述三组矛盾对推进战略自主已经产生了明显的负面影响:一是降低了欧盟军事援助乌克兰的效率;二是阻碍了欧盟与第三方自贸协定的推进;三是扩大了关于欧盟经贸工具的内部分歧,从而提升了政策工具出台的难度。

(一) 削弱了欧盟对乌克兰军事援助的效率

俄乌冲突的持续使得欧盟国家库存军火已经供不应求,欧盟向乌克兰承诺的100万枚炮弹的援助一直未能交付,欧盟向乌克兰提供更多弹药的计划仍然存在分歧。造成这一局面的主要原因是成员国在安全与防务领域“战略自主”的立场差异影响了欧盟的联合军火采购,造成了欧盟行动效率低下。

长期以来,推动成员国在联合军火采购问题上的合作,既是欧盟军事与安全政策一体化的一个重要议题,也是一个难点。作为推动战略自主的旗手,法国强调只有来自欧盟的公司才能参与联合采购,而其他欧盟成员国反对法国的提议,特别是德国、荷兰和波兰,他们对欧洲工业是否能够迅速生产出足够数量的炮弹来满足乌克兰的迫切需求表示怀疑。这些国家认为,联合采购军火可以从与欧盟有密切经济联系的非欧盟国家(如美国、挪威、韩国)公司购买。法国则坚持欧盟支援乌克兰的军火生产和武器供应链都应当是欧洲的。^③ 根据欧盟防务署的

① “Smart and Selective Use of the IPCEI Instrument,” <https://www.government.se/articles/2021/09/smart-and-selective-use-of-the-ipcei-instrument/>.

② Éric Van den Abeele, “Towards a New Paradigm in Open Strategic Autonomy?” <https://www.etui.org/publications/towards-new-paradigm-open-strategic-autonomy>, p. 52

③ “EU Ambassadors Fail to Agree on Joint Procurement of Ammunition for Ukraine Again,” <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/04/26/7399556/>.

统计,2021年到2022年,成员国采购军事装备的总支出上升了7%,但只有18%的支出是用于联合军事采购。^①由于成员国未能形成更多共识,导致援助乌克兰弹药问题迟迟未能得到解决。

在新一轮对乌援助计划中,欧盟外长提议在基金内专门设立一个“乌克兰援助”基金,每年的预算为50亿欧元。法国再次坚持在军火采购中加入“欧洲采购”条款,借此推动欧洲国防工业发展。法国提出,要确保欧盟资金购买的任何军事装备是在欧盟内部制造,只有符合购买在欧洲生产的武器才可获得退款。^②而德国作为援助乌克兰的主要欧盟成员国,则要求成员国对该基金的捐款份额要考虑双边援助金额,提议成员国给予乌克兰的直接双边援助可100%抵扣其交付的基金份额。经过艰难的磋商,“乌克兰援助”基金最终采取了一种折中模式:法国作出让步,同意暂时搁置“欧洲购买”计划,德国也同意各国捐助的基金份额只计入成员国双边援助乌克兰资金的43%。^③

(二) 阻碍了欧盟与第三方自贸协定的推进

近年来,欧盟与域外自贸协定的谈判和签署进程明显放缓,具有代表性的是欧盟与南方共同市场国家的自贸协定谈判停滞不前。早在2019年6月欧盟就与南方共同市场国家阿根廷、巴西、乌拉圭、巴拉圭达成了签订全面自贸协议的政治协定,然而由于法国等国的反对,协议的推进困难重重。法国向欧委会施压,要求停止谈判。一方面,作为欧洲的农业大国,法国担心协议会损害国内的农业利益,尤其是牛肉和家禽业。另一方面,法国、荷兰、爱尔兰、奥地利认为该协议没有考虑到劳工权益和环境等可持续发展因素。^④法国的立场遭到德国、西班牙等国的反对。这两国是推动该协议的主要力量。与法国立场相反,德国总理舒

^① 数据来自 European Defence Agency, “Defence Data 2022,” “Defence Data 2021,” <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>。

^② 欧盟预算外的“欧洲和平基金”采取以现金返还的方式给成员国报销援助乌克兰的军火费用。

^③ Aurélie Pugnet, “EU’s War Fund for Ukraine Stuck in Debate Around Solidarity,” <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eus-war-fund-for-ukraine-stuck-in-debate-around-solidarity/>。

^④ “Austria Blocks EU-Mercosur Trade Deal with South America,” <https://www.bbc.com/news/world-europe-49753210>。

尔茨表示,欧盟应当从“实用主义”角度批准该协议。^① 西班牙认为,协议可以促进新的合作伙伴和贸易多样化,对升级欧盟战略自主具有重要意义。在保障关键原材料方面,巴西的石墨、镍、稀土等矿产占世界总量 20% 左右;而且拉丁美洲还具有地缘政治意义,与南方共同市场国家签署自贸协定将会加强欧盟与美国和中国战略谈判的能力。^②

此外,欧盟与加拿大的全面经贸协定在成员国层面议会的批准进程也受到了强大的阻力。2024 年 3 月 21 日,法国参议院否决了该协定,导致该法案将重新返回国民议会进行讨论。法国的反对者认为该协议将使法国农民的利益遭受损失。此外,意大利、爱尔兰、希腊、保加利亚、匈牙利等 10 国的议会也未通过该协议。在这些国家中,意大利现政府持有明显的抵触立场,总理梅洛尼一直未将该协议提交至议会进行投票。

(三) 提升了欧盟新经贸工具出台的难点

大国与小国之间的矛盾给欧盟新经贸工具的出台增添了难度。2024 年 2 月 8 日,欧盟理事会就《企业可持续发展尽职调查指令》一读进行投票。最初该法案是在法国倡议、德国支持的情况下提出的,引入了对欧盟企业在经营活动中对人权、环境等可持续性议题负责的强制要求。然而,在一读投票环节中,由于德国、意大利、奥地利、芬兰等 13 国的弃权、瑞典的反对,法案未获得超过特定多数的支持而未获通过。^③ 有消息称,该法案之所以遭到部分成员国的抵制,是因为其设置的标准非常严苛,人数在 500 名员工以上、营业额达到 1.5 亿欧元的企业均成为监管对象,这极大地损害了欧盟成员国中以中小型企业为主的成员国利益。德国自民党认为该法案比德国《供应链法》更严格的标准会使本国企业遭受最大损失,该党的反对导致德国在最后时刻反水。法国为了法案通过作出妥协,同意将人数与营业额标准分别上调至 1000 名和 4.5 亿欧元,大幅度提高适用门槛,目

① Jonathan Packroff, “Germany, Brazil Fight to Keep EU-Mercosur Deal Alive,” <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-brazil-fight-to-keep-eu-mercossur-deal-alive/>.

② Agathe Demarais, “The Bigger Picture: The Case for an EU-Mercosur Free Trade Deal,” <https://ecfr.eu/article/the-bigger-picture-the-case-for-an-eu-mercossur-free-trade-deal/>.

③ “EU Countries Block Supply Chain Audit Law at Last Hour,” <https://www.reuters.com/world/europe/eu-enchvoys-fail-back-supply-chain-checks-law-2024-02-28/>.

标企业的范围从 1.6 万多家下降至约 5400 多家,仅为原版本企业数量的三分之一。^① 新版本的法案还删除了“允许工会提起跨国诉讼的民事问责条款”,这才得以在欧洲理事会最终通过。

四、战略自主的未来展望

虽然成员国在战略自主推进问题上分歧严重,但由于大国竞争带来的外部压力,以及诸如德国这样的关键成员国在内部发挥的凝聚作用,战略自主作为欧盟发展的方向仍然是成员国的共识。不过,在具体举措上,推进欧洲自主防务与安全建设的新计划很难取得实质性成效,并且欧盟在经贸上的保护主义将会成为一种趋势。

(一) 战略自主推进的外部 and 内部因素

首先,虽然欧盟成员国之间在战略自主推进问题上的分歧愈发明显,但在大国全面竞争、俄乌冲突白热化的背景下,危机意识促成了成员国对维护欧盟团结、加强欧盟竞争力达成共识,并将其当成最优目标和第一选项。虽然自由开放派国家在欧盟转向保守的路线上持强烈反对态度,但他们都承认欧盟的开放性在创造了大量经济利益的同时,也造成了具有战略意义的一些重要产业的离岸外包,使欧盟在能源、卫生、数字技术、食品等领域过度依赖第三国。由于地缘政治冲突的加剧,这种依赖造成的脆弱性在未来可能会有恶化的趋势。^② 在产业政策问题上,他们也认同,欧洲过去的竞争政策虽然有助于防止垄断的出现,降低了产品价格,但却导致欧洲在以高科技和数字技术为代表的科技行业丧失了优

^① 《企业可持续发展尽职调查指令》比德国《供应链法》覆盖更多的企业。比如,德国《供应链法》的企业门槛人数比《企业可持续发展尽职调查指令》更少,但后者审查范围却超过前者;前者将供应链仅限于公司自身业务及其供应商,而后者则将范围扩大到公司及子公司,并延伸到活动链的上下游。参见 Anahita Thoms LL. M et al., “Supply Chain Due Diligence in the EU and Germany: Navigating the Evolving Landscape,” <https://supplychaincompliance.bakermckenzie.com/2024/02/01/supply-chain-due-diligence-in-the-eu-and-germany-navigating-the-evolving-landscape/>。

^② National Office of Foresight and Strategy, “Open Strategic Autonomy: Ensuring European Citizens’ Welfare in the New Global Order,” <https://futuros.gob.es/en/our-work/OSA>。

势,没有形成足够规模的“超级明星公司”与中国、美国的同类公司展开竞争。^①因此,欧盟竞争政策原则上是为成员国企业创造公平竞争的环境、防止各国扭曲竞争环境、制造有害的补贴战,但是在当前急剧变化的世界中需要加以调整来适应。

比如,虽然成员国在加征海外电动汽车关税的问题上有不同看法,但是它们对制定欧盟的电动汽车工业政策,加强电动汽车价值链上各个环节的协调,以此提升欧洲与中国、美国在电动汽车生产上的竞争力却有着共识。成员国有意识地在电动汽车相关的产业链和价值链上加强合作,在原材料供应、动力电池、基础设施发展、人工智能和数据管理以及贸易政策之间实现更高水平的协调。欧洲汽车制造商协会与欧洲充电站联盟签署了一份联合声明,以加强对欧洲电动汽车与充电器、电池、运输系统之间的结构性合作。^②因此,对于中、短期之内的一些保护主义措施,它们选择了妥协。

其次,除了外部的压力之外,一些关键成员国在协调成员国立场、弥合成员国分歧上发挥了重要的纽带作用,这其中具有代表性的是德国和西班牙。作为欧洲一体化的火车头国家之一,德国通过扮演欧洲团结的凝聚者角色,对战略自主的推进起到了重要作用。从德国的外交传统来看,冷战后的德国外交政策有三根支柱——多边主义、软实力、民事性力量,^③因此德国政府虽然没有国家战略自主的传统,但却通过多边主义机制与其他欧洲国家深度捆绑,从而构建了德国能够在欧盟层面发挥其凝聚功能的途径。

在德国看来,战略自主并不是一个迫切需要落实的任务,而是欧洲一体化的前进方向。德国历来都倾向于按照自下而上的逻辑,采取小步渐进的方式发展欧盟共同安全与防务政策。德国是成员国共识的建立者,而不是提供想法和战略指导的领导者。德国与法国合作,联合推动了欧盟永久结构性合作、战略指南

^① European Commission, “The Future of European Competitiveness Part B: In-depth Analysis and Recommendations,” https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059, p. 298.

^② European Automobile Manufacturers' Association, “Electric Charging Industry and Vehicle Makers Team up on E-mobility Ecosystem Development,” <https://www.acea.auto/news/electric-charging-industry-and-vehicle-makers-team-up-on-e-mobility-ecosystem-development/>.

^③ Helga A. Welsh, “Germany: Ascent to Middle Power,” in Ronald Tiersky and J. V. Oudenaren, eds., *European Foreign Policies: Does Europe Still Matter?* Plymouth, UK: Rowman and Littlefield Publishers, 2010, p. 218.

针、欧洲防务基金这些措施的出台；但与法国相比，德国支持发展欧洲的战略自主能力，而不是运用这种能力，德国仍然对运用欧盟军事干预能力持有怀疑。因此，在欧盟发展安全与防务能力的进程中，德国实际上更多地是考虑欧洲一体化的因素，而非跨大西洋关系因素。如同在共同安全与防务政策中的作用，德国在推进欧洲战略自主进程中，同样也是更多地扮演了欧盟的凝聚者角色，其实施的一个重要举措是组建“魏玛三角”，通过建立法国、德国、波兰的定期磋商三边对话机制，试图弥合法波两国在外交与防务问题上的分歧。2024年5月22日，三国发表了共同宣言——《魏玛议程》，表示要加强欧洲安全与防务和提高欧盟对外行动的连贯性，^①这是德国为克服欧洲内部裂痕加强欧洲行动能力做出的重要努力。

此外，西班牙在凝聚欧盟共识方面也作出了一定贡献。对于推进战略自主，西班牙一方面重视推进欧洲的军事工业能力整合，加强欧洲国家彼此间的协调，推动各国在研究、开发、采购上加强合作，减少各自为政，从而能够对不断变化的地缘政治现实作出快速反映，在北约框架内为集体防御和威慑作出欧洲的贡献。另一方面，西班牙重视加强内部凝聚力对战略自主的意义，提出要解决欧盟成员国中存在的民族主义和反欧洲主义情绪的挑战，内部凝聚力是外部投射能力的关键。^②2023年下半年，西班牙担任欧盟轮值主席国期间提出的优先议题之一便是“欧盟的再工业化与确保开放的战略自主”，积极推动《欧盟人工智能法案》的立法进程，强调这部法规将对未来十年的数字技术和人工智能产生决定性的影响。同时，西班牙还建议欧盟牵头来建立一个全球性机构来监督和监管人工智能，使其符合欧盟的价值观，并积极推进欧盟与智利、墨西哥、乌拉圭达成关于可再生能源和氢能投资的合作协议。在西班牙的影响下，欧盟—拉丁美洲与加勒比国家共同体峰会通过了一系列加强双边伙伴关系的政治性文件，为推动欧盟与该地区国家的贸易协定便利化，以及两个地区的绿色与数字双转型合作奠定

① Auswärtiges Amt, “Gemeinsam für Europa-Außenministerin Baerbock empfängt ihren französischen und polnischen Amtskollegen zum Weimarer Dreieck,” 22. 05. 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/zusammenarbeit-staaten/-/2657760>.

② Félix Arteaga et al., eds., “Autonomía estratégica europea e intereses de España,” <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>, p. 4.

了政治基础。

(二) 战略自主发展的有限性

1. 欧盟国防工业计划的有限意义

俄乌冲突的持续和战争蔓延的可能使欧盟催生了加速推进国防工业一体化的念头,但推动效果有限。2024年3月5日,欧委会提出了《欧洲国防工业战略》(以下简称《战略》),是欧盟历史上第一个关于国防工业一体化发展的战略。相比欧洲防务署在2007年对推动欧洲防务一体化提出四项基准——成员国军事采购,研发要占国防总开支的20%,联合采购要占采购支出的35%,国防研发投入占总军备开支的2%,联合国防研发占总国防研发投入的20%,^①《战略》中提出了更激进的目标:到2030年至少40%的国防装备以联合采购形式完成;确保到2030年欧盟内部国防贸易应当占到整个欧盟国防市场市值的至少35%;稳步实现欧盟内部国防采购到2030年占总预算的至少50%、到2035年占60%。^②

此外,相比之前在加强战略自主方面的各类动议,该计划的一个重大突破是欧委会拟提议为实现上述目标而建议设立一项新的立法,在财务和监管方面采取一系列新的措施。比如,在财政方面,从欧盟预算(2025~2027)中调动15亿欧元来支持一些新的计划,使用没收的俄罗斯主权资产来建立支持中小企业的融资基金;在监管方面,设立新的法律框架——欧洲军备计划结构,与永久结构性合作框架互补。欧洲军备计划结构由欧盟成员国发起,并至少包括三个成员国,在此基础上还可以邀请欧洲经济区成员以及乌克兰共同参加。欧委会将对其军备计划进行评估,得到批准后,这些参与的成员国能够获得更高供资比率、简化和统一采购程序,以及在共同采购设备情况下免征增值税。此外,欧盟还会为欧洲军备计划结构运作提供捐助。^③

^① European Defence Agency, "Defence Data 2007," <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>, p. 1.

^② European Commission, "A New European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness Through A Responsive and Resilient European Defence Industry," <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN%3A2024%3A10%3AFIN>, pp. 10~15.

^③ European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: Establishing the European Defence Industry Programme and A Framework of Measures to Ensure the Timely Availability and Supply of Defence Products," <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024PC0150>.

不过,欧盟的国防军工计划虽然雄心勃勃,但产生的实际作用很可能十分有限,它与当前欧盟的实际情况充满诸多不可调和的矛盾,因而难以从根本上解决国防军工一体化建设中的问题。首先,它没有解决财政支持不足的顽疾。有分析认为,《战略》中提议的15亿欧元根本不足以满足其提出的诸多转变,不会对国防计划产生重大影响。尽管其鼓励使用新的资金来源,包括使用冻结的俄罗斯资产、欧洲投资银行等,但成员国仍然是资金的主要捐赠来源。因此,诸如发行“国防债券”这样的动议,成员国仍拥有决定权,欧盟机构依旧难以承担更大的责任。^①

其次,《战略》没有在解决眼前问题与未来规划之间保持平衡。近年来,虽然大部分欧盟成员国都提高了国防开支,认为加大对成员国之间军事协作能力的投资可以提高效率,但为满足当前急迫增长的国防需求,成员国出现了减少研究与技术投入而转向非欧盟成员采购军事装备以寻求直接解决方案的趋势。^② 根据欧洲防务署的统计,2021年成员国在联合国防研发上投入的资金仅占总国防开支的7%,2022年小幅度上升到7.2%,但离20%的基准差距巨大;从2022年2月俄乌冲突开始到2023年6月期间,欧盟成员国高达78%的国防采购来自欧盟以外,仅美国就占到63%的份额。^③ 《战略》是为了引导欧盟的军火供应商扩大生产和研发创新,从中长期来看这一政策具有优势,但忽略了武器生产和发展以及国防研发创新的动力取决于需求,而欧盟内部需求明显不足——欧洲几十年来对国防的投资不足,其对国防工业创新的需求其实相当低。^④

2. 欧盟封闭保守的转向

在实践中,近年来欧盟在经贸领域密集颁布了一系列带有明显保护主义色

^① Daniel Fiott, “Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence,” <https://www.real-institutoelcano.org/en/analyses/beyond-strategy-industrial-strategy-and-the-future-of-european-defence/>.

^② European Defence Agency, “Defence Data 2022: Key Findings and Analysis,” <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>, p. 19.

^③ European Commission, “A New European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness Through A Responsive and Resilient European Defence Industry,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN%3A2024%3A10%3AFIN>, p. 15.

^④ Guntram B. Wolff, “The European Defence Industrial Strategy: Important, But Raising Many Questions,” <https://www.bruegel.org/analysis/european-defence-industrial-strategy-important-raising-many-questions>.

彩的法案作为保护主义工具,从以《外国补贴法》为代表的竞争工具,以《国际采购法》为代表的政府采购工具,以《数字服务法》《电池条例》《芯片法案》为代表的规则工具,再到传统的关税工具,以及以《企业可持续发展尽职调查指令》为代表的将经贸与价值观串联的价值观贸易工具,覆盖面几乎囊括了所有重要的经贸领域,将保护的對象从贸易和投资延伸到气候、能源、价值观、高科技。通过对外国投资的审查和管控、对经贸政策的意识形态化和政治化,以及技术和产业链的泛安全化,欧盟对“战略自主”的追求已经明显偏离了其长期致力于推进的自由贸易国际体系以及贸易便利化的承诺,这种偏离不仅表现在欧盟试图放宽成员国的国家补贴规则,扭曲欧盟单一市场内的竞争,还表现为对在欧盟内运营的欧洲与国际公司监管的收紧和升级,加重了企业运营的成本和负担。除了国际格局重大变化引发欧盟重新评估其经济战略之外,在追求战略自主的过程中,欧盟保护主义倾向成为了一种趋势,这必然会加剧成员国之间现有的分歧。

未来欧洲战略自主推进导致的这种保守化转向还会加剧。一是随着欧洲内部政治生态的不断右转,极右翼势力在欧洲的政治影响力会愈发加大。出于选举的目的,无论是在国家层面还是在欧盟层面,推崇国家至上、保护内部市场、维护本国产业的论调必然会得到一定程度的增强,从而使欧盟机构在实践和政策上更突出右倾保护主义色彩。二是随着大国竞争的持续、甚至升级,依靠保护主义工具维护自身的经贸利益、产业链的安全以及技术优势已经成为了欧盟在处理对外关系时的一种思维定势,这也将助长欧盟继续加强封闭保守的发展趋势,沿用各种保护主义工具作为在大国竞争中的一种必要手段。比如,除了对中国的电动汽车征收高额关税之外,欧盟还计划对中国的锂电池、太阳能发电与风能发电设备、生物柴油等商品继续展开反倾销调查。

此外,欧盟战略自主的这种变化趋势还可能产生一个附带的“布鲁塞尔效应”,即这种经济和产业上的保护主义可能会在全球范围内激发其他经济体,特别是发展中经济体相继追随奉行经济保护主义措施,从而引发“多米诺骨牌效

应”，威胁自由世界贸易体系。^① 在欧盟加征对华电动汽车关税的风潮下，印度工业部对中国开展铝箔反倾销调查，建议对中国征收临时反倾销税；巴西工业部计划对从中国进口的多项工业产品开展反倾销调查；阿根廷也紧跟步伐，对从中国进口的电梯、微波炉、摩托车链条等提出反倾销调查等。如果这种保护主义的“布鲁塞尔效应”对欧盟市场产生了反噬的影响，欧盟可能会转而更为保守，加大动用反倾销和反补贴调查等手段，或者出台更严格的监管举措，尤其是在数字和竞争政策制定方面；“战略自主”会进一步阻碍跨境贸易和投资，从而造成更严重的全球贸易失衡。

五、结 语

2013年，欧洲理事会就已达成一个基本共识：一个更为一体、可持续的、革新性和竞争力的防务科技与工业基础是欧洲战略自主的关键。10年之后，特别是经历了新冠疫情、特朗普1.0版本的“美国优先”政策，以及俄乌冲突的洗礼，随着“开放的战略自主”概念的提出和相关措施的落地，欧洲对推进“战略自主”的关切已经超越了最初的安全与防务领域，上升为关乎欧盟作为一个全球行为体的战略能力的讨论。对欧盟而言，无论是在安全与防务领域，还是在经济与技术领域，成员国在大国竞争回潮时代背景下更趋多元的诉求和立场，给推进欧盟层面的战略自主带来了更大的阻力。一方面，欧盟为推进经济主权、技术主权的措施实质上沦为了贸易保护的工​​具，将人为地割裂全球供应链，从而加剧欧盟与其他国家贸易争端，导致全球贸易面临着碎片化的风险；另一方面，面对越来越偏向保守的欧盟产业政策，欧盟内部的成员国矛盾也会更加尖锐。目前，由于外部安全威胁的存在，成员国为维护欧盟团结会暂时搁置这些争议，而一旦外部危机化解，这种立场上的分歧会进一步削弱欧盟的内部凝聚力。

^① Matthias Bauer and Dyuti Pandya, “EU Autonomy, the Brussels Effect, and the Rise of Global Economic Protectionism,” <https://ecipe.org/publications/eu-autonomy-brussels-effect-rise-global-economic-protectionism/>, p. 9.