

欧盟与北约关系：趋势、影响及应对^[1]

郑春荣 王晓彤

【内容提要】近年来，欧洲地缘形势发生重大变化，在外部环境变动影响及各自发展战略的推动下，欧盟与北约强化协调和互动，二者关系出现新动向：双方的互动议题从安全与防务领域延伸至前沿科技领域，覆盖地域从欧洲及其周边拓展至亚太地区，各层级对话和议题协商的制度化水平不断提升。但由于受到欧盟与北约对欧洲安全主导权存在竞争、对俄政策共识的持续性存疑，以及双方战略重心和威胁认知难以趋同等因素的制约，二者关系发展也存在一定的局限性。欧盟与北约强化互动在一定程度上削弱了欧盟的战略自主性，对国际和地区形势产生了广泛影响，并加剧了欧洲地缘政治的紧张态势；而欧盟与北约强化同亚太地区的联系会导致该地区安全局势复杂化，进而冲击中国周边战略环境。对此，中国应尽力管控分歧，防止地缘政治对抗升级；区别对待欧美，缓解其对中国的联手打压；同时拉住欧洲，密切中欧各领域务实合作。

【关键词】欧盟 北约 欧盟—北约关系 中欧关系

【作者简介】郑春荣，同济大学德国研究中心主任、教授、博士生导师；王晓彤，同济大学政治与国际关系学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 06-0017-20

[1] 本文系国家社会科学基金重大研究专项（项目编号：20VGQ011）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

近年来，世界进入新的动荡变革期，地缘政治博弈和大国战略竞争趋于常态化，国际形势正在发生深刻而复杂的变化。乌克兰危机的爆发进一步推动了全球政治、经济、安全格局的重组，欧盟与北约为维护地区安全和自身战略利益加强了协调和互动。本文将归纳欧盟与北约关系发展的新动向，分析其产生的影响以及双方关系发展的限制性因素，以期为中国化解欧盟与北约关系强化所产生的不利影响提供思路。

一、欧盟与北约关系的发展趋势

冷战时期和冷战后初期，欧盟^[1]与北约互动较少，二者分别在经济和安全领域发挥作用，欧盟专注推进经济一体化，而美国主导下的北约对内协调欧美防务政策，对外遏制苏联，通过政治和军事联盟实现集体防御。冷战结束后，欧盟推动自身安全与防务领域的能力建设，试图从民事力量向军事力量转型；北约的职能由集体防御向冲突预防、危机管理拓展，并且在美国的推动下向全球化方向发展。欧盟与北约的共同成员国不断增加，在安全与防务领域的互动日趋频繁，并于2002年建立起战略伙伴关系。21世纪以来，欧洲经历了金融危机、债务危机、难民危机、乌克兰危机等，面临着恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、地区冲突、“失败国家”和有组织犯罪等传统与非传统安全威胁。为应对国际和地区安全形势的变化，欧盟与北约通过欧盟政治与安全委员会（PSC）和北大西洋理事会（NAC）等高级政治机构的会议加强对话，并且在2016年、2018年和2023年发表三份《欧盟—北约合作联合宣言》（简称《联合宣言》）宣示共同立场，在政治、外交和安全等多个领域密切协调，双方的机制性对话和互动不断强化。在欧洲地缘安全环境出现结构性变化、地缘政治博弈和大国战略竞争重返欧洲的时代背景下，欧盟与北约的互动关系呈现出新的动向。

[1] 欧盟是在1993年《马斯特里赫特条约》生效后才正式成立的，其前身是欧共体，冷战时期欧盟与北约的关系实质上是欧共体与北约的关系。为方便叙述，行文中统一称为“欧盟”。

（一）互动议题从安全与防务领域延伸至前沿科技领域

起初，欧盟与北约的互动主要集中在危机管理、维和、反海盗等领域。2002年12月，欧盟与北约达成《柏林附加协议》（the “Berlin Plus” arrangements），在这一框架下，欧盟在后续多次危机管理行动中使用了北约的军事资源。2003年，欧盟与北约举行首次联合危机管理演习（CME/CMX 03）。^[1]2008—2016年，欧盟与北约海军部队通过“海洋盾牌”（Ocean Shield）和“亚特兰大”（EUNAVFOR Atalanta）行动在索马里部署兵力，共同执行“肩并肩”反海盗任务。^[2]2016年以来，欧盟与北约还就应对混合威胁、增强防务能力、加强海上安全和移民问题开展合作，并在国防工业和相关研发、网络安全、能力建设等领域强化信息共享与协调。^[3]双方采取共同行动推动北约“防务规划进程”（Defence Planning Process）与欧盟“能力发展计划”（Capability Development Plan）之间的协调。^[4]欧盟与北约在2018年的《联合宣言》中也就双方的防务能力发展保持连贯（coherent）、互补（complementary）和互操作性（interoperable）达成共识。^[5]2021年，欧盟邀请加拿大、挪威、美国、英国等北约国家参与“永久结构性合作”（PESCO）框架下的军事机动性相关项目。^[6]欧洲防务局也与北约强化互动：参加北

[1] NATO, “First Joint EU-NATO Crisis Management Exercise (CME/CMX 03),” November 11, 2003, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_20079.htm.

[2] NATO, “NATO – EU Relations,” July 2016, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160630_1607-factsheet-nato-eu-en.pdf.

[3] NATO, “Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” July 8, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

[4] NATO, “Relations with the European Union,” July 25, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

[5] NATO, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” July 10, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm.

[6] EEAS, “Permanent Structured Cooperation – PESCO,” December 2022, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-12-PESCO-Deepening-defence-cooperation.pdf>, p.3.

约合作网络防御卓越中心 (CCDCOE) “锁盾 2021” 演习 (Locked Shields 2021), 并邀请北约观摩 “网络方阵” 演习 (Cyber Phalanx); 与北约就反恐和能力建设举行非正式人员交流, 推进欧盟—北约的军事机动性结构化对话; 与欧盟军事参谋部 (EUMS) 共同参与北约支持的 “多国能力发展运动” (MCDC) 所举办的项目。^[1]

在大国战略竞争不断加剧的背景下, 新兴技术日益成为维护国家安全的基础核心能力。欧盟与北约十分关注前沿科技领域的发展以及新兴技术带来的挑战。欧盟《战略指南针》(Strategic Compass) 与北约 “战略新概念” (Strategic Concept) 均提到了将新兴和颠覆性技术 (EDTs) 作为一个更深层次合作的领域纳入其安全合作范围, 体现了双方共同的价值取向。欧盟《战略指南针》中提及 “欧洲防务局提出新兴和颠覆性技术行动计划, 欧洲将对事关安全和国防的关键和新兴技术与创新进行投资”^[2]; 北约在 “战略新概念” 中也强调了科技对国防的重要性。虽然目前欧盟与北约在前沿科技领域更多地是各自出台自己的战略指导原则和政策文件, 双方在具体领域的合作尚未取得明显进展, 但欧盟正在紧跟北约的发展步伐协调自身的行动。2022 年 12 月, 欧盟与美国共同发布《可信赖人工智能和风险管理评估与测量工具联合路线图》, 在人工智能政策领域与美国及其主导的北约保持 “同频共振”。^[3] 在具体实践中, 欧盟与北约也注重强化在前沿科技与防务领域的联动。例如, 为提升反无人机系统的协同作战能力, 2023 年 9 月, 北约通信与信息局 (NCIA) 与荷兰国防部的下属机构组织了反无人机系统技术互操作性演习 (C-UAS TIE23), 包括 15 个北约国家、3 个北约伙伴国、

[1] EEAS, “Annual Report 2021,” <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eda-annual-report-2021.pdf>, p.27.

[2] Council of the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defence,” March 21, 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>, p.35.

[3] European Commission, “TTC Joint Roadmap for Trustworthy AI and Risk Management,” December 1, 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ttc-joint-roadmap-trustworthy-ai-and-risk-management>.

欧盟以及工业界和科学界的 300 余名军事、科技专家参加了演习。^[1]而且，目前欧盟与北约都已经开启防务领域的数字化转型进程。2022 年 10 月，北约通过了其首个《数字化转型愿景》（Digital Transformation Vision）；2023 年 7 月，北约通过了《数字化转型实施策略》（Digital Transformation Implementation Strategy），而欧盟则批准了一个针对欧盟部队数字化的战略实施计划，并在其《战略指南针》的第四支柱（投资）下优先考虑数字化能力建设。^[2]欧盟与北约在防务数字化转型方面加强协调，意味着两大组织会在技术、数据标准和操作策略上形成更加统一的立场。

（二）覆盖地域从欧洲及其周边拓展至亚太地区

早期，欧盟与北约的互动地域主要集中在欧洲及其周边地区，就科索沃局势、西巴尔干问题、阿富汗和平与稳定、达尔富尔危机等诸多欧洲周边安全问题开展了协调行动。北约自 1999 年以来一直在科索沃领导一支维和部队，欧盟则向联合国科索沃特派团提供民事资产，在警察、司法、海关领域协助和支持科索沃当局。21 世纪初，欧盟与北约依据《柏林附加协议》在北马其顿和波黑地区联合开展了代号为“协和”（Concordia）和“木槿花”（Althea）的行动。为联合促进阿富汗的和平与稳定，欧盟与北约分别在民事和军事领域发挥作用，北约领导的国际安全援助部队（ISAF）帮助稳定当地的社会安全环境，欧盟驻阿富汗顾问则为其内政部和司法部的改革与发展提供支持。欧盟与北约还共同增加其在伊拉克的存在，欧盟关注民事安全，北约则帮助伊拉克建设国防和安全能力，为其派遣了一个非战斗咨询特派团。^[3]

[1] NATO, “NATO tests counter-drone technologies during exercise,” September 22, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_218655.htm.

[2] Simona R. Soare, “Digitalisation of Defence in NATO and the EU: Making European Defence Fit for the Digital Age,” The International Institute for Strategic Studies, August 2023, <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/2023/08/digitalisation-of-defence-in-nato-and-the-eu-making-european-defence-fit-for-the-digital-age.pdf>, p.3.

[3] NATO, “Relations with the European Union,” July 25, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

近年来，随着亚太地区在全球事务中的重要性不断上升，欧盟与北约对该地区事务的关注度日益提高。欧盟及英国、法国、德国、荷兰甚至立陶宛等多个欧洲国家近年都相继推出自己的“印太战略”；2022年北约“战略新概念”明确指出，“印太地区的形势直接影响欧洲—大西洋安全，北约将强化与地区伙伴之间的对话与合作，应对跨区域挑战并共享安全利益”。^[1] 欧盟与东盟、日本、韩国等通过定期磋商和首脑会议对政治外交、安全防务、经贸投资和全球治理等领域的合作进行协调。北约与“印太”国家的合作以安全互动为主，其形式由表态宣示和高层互动逐渐向情报共享、联合演训乃至核共享等实质性合作转变。法国、英国、德国、西班牙、加拿大均在亚太海域开展过“航行自由”活动，英法德还分别与日本开展外交防务“2+2”对话。北约及其下属机构则强化了与日本、韩国、蒙古国的网络安全互动。北约和日本多次进行联合演训，已经建立起较为成熟的合作机制，一旦需要可以在短时间内整合指挥作战系统。2023年1月，英国与日本签署旨在便利双边防务与安全合作的《互惠准入协定》，助推北约势力进入亚太地区。同月，北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）访韩期间提及中俄朝“核威胁”，暗示北约的核共享安排，在核裁军与核不扩散问题上呈现消极动向。

此外，随着综合国力的不断增强，中国日益成为促使欧盟与北约加大对亚太地区关注力度的重要因素之一。欧盟与北约强化了在对华问题上的协调，2023年双方在《联合宣言》中首次以官方文件形式表达了对华共同立场，明确将中国视为“挑战”。欧盟与北约对中国的看法进一步趋同，对华负面认知不断增强，这种变化反映出美国对欧盟与北约《联合宣言》基调及欧洲安全架构的影响和塑造。但需要注意的是，欧盟在对华交往中秉持“伙伴、竞争者与制度对手”三分法，而北约则更多是从地缘政治角度渲染“中国威胁”、推动加大对中国的制衡；欧盟对华主要关注经贸、科技竞争及人权、价值观、意识形态等领域，而北约对华关注则主要集中在中国的军力发展、

[1] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” June 29, 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, p.11.

中俄军事合作，以及中国在海洋、网络、太空的活动和5G、人工智能、量子计算等高新技术研发领域。欧盟与北约对亚太地区的关注重点存在差异，双方目前在该地区的协调行动以北约为主、欧盟为辅，且主要集中在安全领域，这显然不能满足欧盟的利益诉求。

（三）各层级对话和议题协商的制度化水平不断提升

早期欧盟与北约之间并未建立制度性联系，双方主要是在一些重大问题上宣示共同立场和行动原则，在具体议题上则通过“一事一议”的非正式方式进行协商，交流机制并不成熟。自21世纪初欧盟与北约建立起战略伙伴关系以来，双方逐渐形成多层次、多领域的协作机制。欧盟与北约三份《联合宣言》的发表更是显著增强了双方的制度性互动，体现了双方关系的机制化和稳定性逐步提升。

一方面，欧盟与北约通过欧盟政治和安全委员会与北大西洋理事会的定期会议保持联系，并建立起包括大使级、部长级、军事代表和国防顾问、工作人员以及各级职能委员会之间横向和纵向多个层级的联络机制。2001年1月，两大组织以北约秘书长和欧盟轮值主席国交换信件的形式确定了双方的合作范围和协商模式，设立常设性磋商安排，规定双方外长每年举行两次会晤，大使级会议则每季度召开三次，欧盟政治和安全委员会与北大西洋理事会在每个欧盟轮值主席国期间（半年）至少举行三次会议。^[1]此外，双方还建立起欧盟—北约军事委员会及其附属委员会会议、军事参谋部定期会议等对话机制，讨论双方共同关注的议题；工作人员层级也可以举行联席会议交换信件；欧盟外交与安全事务高级代表与北约秘书长每1—2个月会晤一次，并视需要增加会晤次数。^[2]为方便互动，双方在对方军事机构互设常驻联络小组，2005年欧盟军事参谋部设立北约常驻联络小组，2006年北约欧洲盟

[1] Council of the European Union, “Permanent arrangements for consultation and cooperation between the EU and NATO,” 5251/1/01, REV 1, January 16, 2001, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5251-2001-REV-1/en/pdf>.

[2] Public Diplomacy Division of NATO, “NATO Handbook,” 2006, <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006/Part8.pdf>, pp.247-248.

军最高司令部（SHAPE）设立欧盟小组。^[1]

另一方面，欧盟与北约根据具体议题设立专门工作组保持行动协调。例如，为协调防务能力建设，在2000年的欧盟费拉峰会上，欧洲理事会建议欧盟向北约提议设立四个“特设工作组”，以讨论和处理双方在安全事务、能力目标、欧盟利用北约资产和能力的方式以及确定欧盟—北约常设性磋商安排的内容等方面的问题。^[2]2003年5月，欧盟与北约建立能力小组（Capability Group）。此后，欧洲议会安全与防务附属委员会（SEDE）与欧洲防务局和盟军转型司令部（ACT）的代表多次就欧盟—北约能力发展合作举行不定期会议交换意见。虽然在实践过程中欧盟与北约能力小组的工作因双方的战略分歧而进展受阻，但其成立对于两大组织在常规时期的政策协调以及危机管理时期的信息交流起到辅助与补充作用。在网络安全方面，2016年，北约计算机事件响应能力（NCIRC）和欧盟计算机应急响应小组（CERT-EU）签署《网络防御技术安排》，以协调网络安全合作、预防和应对网络攻击。^[3]在韧性议题方面，自2022年乌克兰危机爆发以来，欧盟和北约相关部门的工作人员多次开展结构性对话，以交流信息、协调工作。2023年1月，欧盟与北约设立了一个“韧性和关键基础设施保护”特别工作组，主要关注能源、交通、数字基础设施和太空四个领域^[4]；2月，欧盟与北约在此基础上成立了一个海底基础设施协调小组（UICC），以协调成员国之间实施海底基础设施保护计划^[5]；6月，欧盟与北约共同编写并发布了《关键基础设施韧性最终评估报告》，对双方当前面临的安全环境进

[1] NATO, “Relations with the European Union,” April 4, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm.

[2] European Parliament, “Santa Maria Da Feira European Council: Conclusions Of The Presidency,” June 19, 2000, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an6.

[3] NATO, “NATO and the European Union enhance cyber defence cooperation,” February 10, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm.

[4] NATO, “NATO and the EU set up taskforce on resilience and critical infrastructure,” January 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_210611.htm.

[5] NATO, “NATO stands up undersea infrastructure coordination cell,” February 15, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211919.htm?selectedLocale=en.

行评估，并就加强关键基础设施的韧性提出具体行动建议。^[1]这也体现出在乌克兰危机发生后的能源和关键基础设施武器化背景下，欧盟和北约对确保关键基础设施韧性、抵御潜在安全风险的重视。

二、欧盟与北约关系发展的影响

欧盟与北约关系的发展强化了双方的战略伙伴关系，但对欧盟战略自主的发展以及相关地区的安全形势产生了不利影响。

（一）削弱了欧盟的战略自主性

北约与欧盟的关系在欧洲地区安全架构中经历了主从地位的确立和不断巩固的过程。冷战时期，欧盟不具备防务能力，为此，北约率先确立了其在维护欧洲安全格局中的主导地位；冷战后，欧盟开始发展自身的防务能力，但始终被限制在北约框架下。另外，欧盟成员国之间在推进战略自主和独立防务上存在分歧，在欧洲安全问题上关于“欧洲主义”和“大西洋主义”的争论长期存在且缺乏战略共识。大多数中东欧及北欧国家更信任美国和北约，质疑法、德等国安全保护的可靠性，对欧洲独立防务能力建设持怀疑态度且意愿不强烈，不愿为之投入高昂成本。在中东欧国家看来，乌克兰危机的爆发在某种程度上证明了法德此前对俄罗斯接触政策的失败，部分削弱了两国在欧洲的领导力和影响力，也降低了欧盟在安全与防务领域相对于北约的竞争力；乌克兰危机加剧了中东欧国家对俄罗斯长期存在的恐惧感，导致它们更加倚重美国和北约的安全保护。乌克兰危机发生后，北约大力援助乌克兰，动员成员国增加军费开支并升级军备，强化北约在欧洲的军事存在和人员部署，从而进一步巩固了其在欧洲安全中的主导地位。欧盟对北约的安全依赖加重，一定程度上造成了北约在议题空间上对

[1] European Commission, “EU-NATO TASK FORCE ON THE RESILIENCE OF CRITICAL INFRASTRUCTURE—FINAL ASSESSMENT REPORT,” June 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf.

欧盟的挤压，安全议题消耗了大量的政治、经济和外交资源，压缩了欧盟对经济复苏、数字转型等其他发展事项的投入，延缓了欧盟推进战略自主的进程，亦对欧盟的国际地位造成了挑战。2023年北约与欧盟发布的《联合宣言》称，“北约仍然是盟国集体防御的基础，对欧洲大西洋安全至关重要。北约认识到更强大、更有能力的欧洲防务的价值，它可以为全球和跨大西洋安全作出积极贡献，与北约相辅相成……”^[1]，这体现了北约和欧盟在欧洲安全中的主从地位得到进一步巩固。

虽然作为欧盟核心国家的法国和德国仍坚持发展欧洲独立防务，但两国的发展目标和路径偏好也不同，在武器联合研发、军备采购以及欧洲防空和导弹防御系统建设等多个合作项目中存在分歧。法国更热衷于武器装备的自主研发，而德国则更倾向于购买美国武器，对欧洲联合采购或生产武器热情不高。乌克兰危机爆发后，德国设立的1000亿欧元军事现代化基金的首批支出是采购80架美制F-35战斗机；2023年，德国又花费85亿美元从美国购买了60架CH-47F型“支奴干”直升机以及发动机等相关备件、导弹预警系统和电子对抗装备等。^[2]此外，美国通过强化前沿部署、军事援助、军备交换计划等推进美制装备抢占欧洲防务市场；随着欧洲国家因对乌克兰援助力度的不断加大而导致武器库存告急，且其更倾向于选择现成或能够尽快交付的军备产品，欧洲军备采购很大一部分流向了美国的军工企业，导致美国对欧洲防务市场进一步垄断，这显然不利于欧洲国防工业的发展。

欧洲各国对地缘安全态势的感知以及对欧盟安全保护的信心存在差异，这削弱了欧盟内部的凝聚力，一定程度上阻碍了欧盟防务一体化的进展。

[1] NATO, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” January 10, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

[2] Mike Stone, “US State Department approves potential sale of Chinook helicopters to Germany, Pentagon says,” Reuters, May 12, 2023, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-state-department-approves-potential-sale-chinook-helicopters-germany-pentagon-2023-05-11/>.

未来较长时期内，欧盟防务很可能将继续作为欧洲安全机制的补充，其主要任务是策应配合北约和美国的行动，这将限制欧盟战略自主的发展。不过，北约“亚太化”转向也表明了美国对欧洲地区的关注度和资源投入将有所减少，大国竞争加剧前景带来的不安全感将促使欧盟尤其是西欧大国在强化与北约协调的同时加快自身独立防务建设，而德国的“再军事化”一定程度上会促使欧美军事力量向更加平衡的方向发展，这无疑会影响未来欧洲地区安全格局的重构。

（二）加剧欧洲地缘政治紧张态势

自冷战结束以来，欧洲和俄罗斯摩擦与冲突不断。尤其自2014年乌克兰危机发生以来，俄乌关系持续恶化，欧洲与俄罗斯围绕乌克兰加入北约、克里米亚领土纠纷、乌东地区独立以及俄罗斯的安全诉求问题进行了长期博弈。欧盟和美国联手在金融、能源等领域制裁俄罗斯；北约在东欧地区增加军力部署并多次举行联合军演，与俄罗斯进行政治和军事对抗，俄罗斯也通过增加西部军力和演习及试射洲际导弹等行动进行了一系列反制，欧盟与俄罗斯双边关系趋紧。但由于欧俄在经济和能源领域的相互依赖程度较高，双方关系仍处于“斗而不破”的状态。2022年爆发的乌克兰危机使欧俄关系彻底走向对立，欧盟认识到自身安全难以通过与俄罗斯的伙伴关系实现，因而防务建设的动力极大增强。尤其是欧盟与北约强化协调，军费开支创历史新高，其在安全防务领域的系列动作可能会加剧同俄罗斯在欧洲周边地区的较量，激化欧洲地区军备竞赛，地区局势发生新一轮动荡的可能性增加。

此外，欧美联合对俄罗斯的企业、实体和个人实行了多轮制裁，制裁力度和范围前所未有的，极大地破坏了欧俄经贸关系和能源合作，加剧了双方关系的对抗性。芬兰和瑞典曾长期奉行军事不结盟政策，但在乌克兰危机的刺激下相继申请加入北约，使得俄罗斯与北约之间的战略缓冲地带消失，俄罗斯西部战略环境进一步恶化并基于对地缘政治安全态势的感知被迫采取反制措施维护自身安全。2023年2月，俄罗斯宣布暂停《新削减战略武器条约》，这是目前俄罗斯与美国仅存的双边军控条约，此举进一步增加了核战争发生

的风险和不确定性；5月，俄罗斯废止《欧洲常规武装力量条约》，从而可以增加在北方边境的军队部署。10月，俄罗斯国家杜马主席维亚切斯拉夫·沃洛金（Vyacheslav Volodin）发表声明，称“俄罗斯计划撤销对《全面禁止核试验条约》的批准”^[1]；同月，北约秘书长斯托尔滕贝格宣布将在意大利、克罗地亚和地中海举行“坚定正午”（Steadfast Noon）年度核威慑演习。^[2]欧洲与俄罗斯对彼此地缘安全威胁的认知趋于强化、安全困境日益凸显，双方的长期对峙态势将极大地影响欧洲地区的政治生态和安全形势。

（三）搅动亚太地区安全局势

北约与欧盟近年来对亚太地区事务的关注度不断上升，为维护其在该地区的战略利益，不断增强同地区伙伴国家的政治、经济互动和安全联系。这一方面呼应了欧美的“印太战略”和北约“亚太化”战略布局，另一方面，北约与欧盟向亚太地区支点国家出售军备、转让军事技术，与其加强军队互通性操作，增加了亚太地区地缘环境与安全态势的复杂性。虽然目前北约和欧盟在亚太的行动主要是辅助、配合美国的战略布局和地区行动，但不排除未来美国会推动北约在亚太地区的地缘政治博弈中发挥更大作用。

此外，北约与欧盟同中国周边国家的安全互动也在增加，导致中国周边地区局势趋于紧张。北约利用日韩急于扩大自身政治与军事自主权的投机心理，通过利益捆绑推动两国凭借特有的地理、经济、科技等条件掣肘中国，增加了中国参与和引导地区事务的成本。在朝鲜半岛问题上，北约和美国官员高调访韩，加剧了朝鲜的不安全感，导致后者多次通过发射导弹等手段回应，增加了东北亚地区摩擦或冲突的可能性，严重威胁地区和平与稳定。欧洲国家在南海地区的“航行自由”行动及穿越台湾海峡等行为对中欧关系造

[1] “Russian lawmakers will consider rescinding ratification of global nuclear test ban, speaker says,” AP News, October 7, 2023, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-putin-nuclear-test-parliament-d62547b20a2e76f28f826df10ce13029>.

[2] NATO, “NATO holds long-planned annual nuclear exercise,” October 13, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219443.htm.

成了消极影响。乌克兰危机爆发后，美国等西方舆论将其与台湾问题相提并论，鼓噪“今日乌克兰，明日台湾”，渲染台海地区紧张局势，散布“大陆准备攻台”等不实言论，美国企图利用“台海冲突”风险进一步拉拢欧洲盟友共同对华实施“集体威慑”，增加了中国实现国家统一的压力。总之，欧盟与北约对华政策的竞争性和对抗性提升，同亚太国家的互动增加，这在一定程度上给中国处理与周边国家的关系、推进地区合作制造了阻力。

三、欧盟与北约关系发展的局限性

多年来，欧盟与北约从基本平行运作到建立战略伙伴关系和逐步开展制度化合作，双方关系获得了较大发展。但由于欧盟与北约对欧洲安全主导权存在竞争、其对俄政策共识的持续性存疑以及二者战略重心和威胁认知难以趋同，因而双方关系的发展也存在局限性。

（一）欧盟战略自主与北约安全主导之间存在矛盾

一直以来，以法德为代表的欧盟大国将战略自主视为其对外战略的重要基础，而发展独立防务能力是其战略自主的一个重要方面。乌克兰危机的爆发暴露了欧盟硬实力的缺陷，其引以为傲的“规范性力量”在处理对俄关系中失效，以美国为首的北约主导了对危机的应对，欧盟面临被边缘化的风险。虽然因欧盟需要美国提供安全支持，其与北约在能力建设、军费分担等方面的矛盾被暂时掩盖，但欧盟并不会甘心一直在欧洲安全事务中处于从属地位，将会继续追求战略自主、推动自身独立防务能力建设。这势必会削弱北约的影响力，也与美国通过北约控制欧洲安全事务的战略意图相冲突。因此，美国对欧盟设立欧洲防务基金、启动永久结构性合作、发起“欧洲天空之盾”倡议等始终持保留态度。同时，欧盟与北约在欧洲安全与防务的体制、功能与职责方面存在重叠，在资源获取上存在竞争。两大组织的人员和资金主要来源于成员国贡献，目前欧盟与北约共有 22 个共同成员国，二者在资源汲取方面存在很强的同质性。此外，欧盟防务的发展也会使欧美在国防工业、

技术和防务市场上的竞争更加激烈。随着欧洲防务能力的提升，欧盟与北约对欧洲安全主导权的争夺也会进一步加剧。必须看到，欧盟内部就欧盟与北约关系问题一直存在争论，欧盟“坚定追随盟友”与“追求战略自主”之争仍将在很长时间里持续，这将限制欧盟与北约关系的进一步发展。

（二）欧盟与北约对俄政策共识的持续性存疑

一方面，乌克兰危机长期化导致的欧洲外部安全威胁和内部发展困境加剧了欧盟各成员国之间对俄政策的分化，欧盟与北约关系面临新考验。美国主导的北约对乌克兰的援助不断升级加码，希望通过持久战消耗、拖垮俄罗斯。德国基尔世界经济研究所（IfW Kiel）的数据显示，2022年1月24日至2023年1月15日期间，40个国家和欧盟机构承诺向乌克兰提供1430亿欧元的政府间援助，其中欧盟机构及其成员国的承诺总额为549.2亿欧元，而美国的承诺总额为731.8亿欧元，仅美国一国的投入就超过所有欧盟国家投入的总和。^[1]随着战事延宕，欧洲国家面临着对俄制裁的反噬效应，内部的对俄政策分歧逐渐公开化。西欧国家出于长远发展利益考虑，不愿过度刺激俄罗斯。法德虽然出于政治正确及盟友压力对俄罗斯实施了制裁，但同时也顶住了美国压力，表达了希望与俄罗斯保持对话、避免双方关系破局的立场。例如，法国总统马克龙（Emmanuel Macron）曾表示“要始终尊重俄罗斯”，“国际社会现在的首要目标是避免战争升级和扩大”。^[2]中东欧国家由于地理和历史因素坚持强硬的对俄立场，支持严厉制裁俄罗斯。意大利等南欧国家本就面临较大的债务压力，制裁俄罗斯所带来的能源价格上涨、通货膨胀等加剧了它们的发展困境，致使其对俄制裁政策面临考验。随着各国利益越来越难以调和，当前欧洲对俄制裁政策的共识能持续多久犹未可知。

[1] Kiel Institute for the World Economy, “The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?” February 2023, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how_/KWP_2218_Trebesch_et_al_Ukraine_Support_Tracker.pdf, p.2.

[2] “‘Always respect Russia,’ Macron urges,” RT, March 8, 2022, <https://www.rt.com/russia/551461-macron-russia-ukraine-respect/>.

另一方面，北约以及北约和欧盟多个成员国面临着领导人换届问题，其对外政策的连续性存在变数。在英国“脱欧”、新冠疫情及乌克兰危机为欧洲地缘政治和安全环境带来诸多不确定性的形势下，为确保北约领导层的稳定性和连贯性，现任秘书长斯托尔滕贝格自2014年任职以来已4次延长任期，直至2024年10月1日。乌克兰危机已持续近两年，冲突双方之间极度缺乏信任，北约秘书长的未来继任者面临如何平衡各方立场、弥合分歧、加强内部团结，以及如何处理与俄罗斯的关系，进而构建新的欧洲安全秩序等重大问题。此外，2024年，美国、英国、乌克兰、立陶宛、罗马尼亚以及欧洲议会都将面临新一轮领导人选举，乌克兰危机久拖不决带来的物价上涨、难民问题等外溢效应严重影响各国民众生活，导致它们从同情支持乌克兰逐步转为注重自身实际利益，欧洲多国发生了民众反战示威游行，部分国家右翼民粹主义势力抬头，这些因素都将体现在政府和国家领导人的选举中，而新任政府和国家领导人的立场无疑会影响欧盟与北约、欧洲与美国关系的走向。

（三）欧盟与北约的战略重心和威胁认知难以趋同

目前美国的战略重心已然东移至亚太地区，虽然乌克兰危机发生后，欧盟与北约联手应对俄罗斯造成的“安全威胁”，但美国及其主导下的北约转向亚太的趋势不会轻易改变。欧盟虽然也关注亚太局势并提出了《欧盟印太合作战略》（EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific），但其首要关注点仍在欧洲及其周边地区，尽快结束乌克兰危机、恢复欧洲安全秩序是目前欧盟最重要的利益。此外，欧盟推出自己的“印太战略”固然部分呼应了美国的“印太战略”和北约“亚太化”转向，但欧盟并非完全追随美国进行集团对抗和地缘政治竞争，《欧盟印太合作战略》的名称也体现了欧盟更强调合作、希望强化战略自主的考量。

[1] NATO, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization,” January 10, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

欧盟与北约对安全威胁的认知亦不完全相同。虽然欧盟与北约在 2023 年的《联合宣言》中对双方面临的安全威胁进行了界定，包括俄罗斯与乌克兰的争端，“来自中国的日益激烈的战略竞争”，以及欧洲邻国的持续冲突、脆弱性和不稳定等^[1]，但这一涵盖传统与非传统安全威胁的广泛界定实际上只是为了弥合成员国之间的利益分歧。欧盟与北约对华威胁认知的不同界定，同样表明了欧美在地缘政治和安全关切方面的差异。美国视中国为长期竞争对手，认为中国是“21 世纪最严峻的地缘政治挑战”，倾向于推动北约将中国视为“首要战略竞争对手”，希望欧洲盟友与美国共同遏制中国。例如，在美国的推动下，2023 年 7 月，北约维尔纽斯峰会发布的联合公报声称要防范中国的“胁迫策略和分裂联盟的努力”，应对中国对欧洲一大西洋安全构成的“系统性挑战”。^[1]但欧洲国家在对华问题上并非一味追随美国，依然重视同中国的经贸往来。此前，美国推出《削减通胀法》损害了欧盟利益，导致美欧间龃龉不断；美英澳核潜艇合作更是激化了美国与法国之间的矛盾，并引起了德国的疑虑。^[2]虽然中国在经贸和科技领域与欧洲存在竞争，但并未对欧洲安全造成实质性威胁，也不似美国般忽视欧盟权益。目前欧洲面临通货膨胀和经济衰退，许多国家不愿承担对抗中国所带来的经济风险，因而“中国威胁”难以成为凝聚欧盟与北约团结的主要动力。何况当前欧洲深受能源危机困扰，美国却利用欧洲身处困境之机趁火打劫，一面对欧高价出口能源，一面通过采取保护主义措施诱使欧洲企业向美国转移，以欧洲去工业化换取美国再工业化，这表明在真正涉及美国国家安全和战略利益时，美国依然会置同盟关系于不顾。为此，以法德为代表的欧洲大国希望推动欧盟摆脱“美主欧从”的追随者角色，在维持中美平衡状态中寻求自身发展与利益最大化。

[1] NATO, “Vilnius Summit Communiqué,” July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

[2] 陈积敏：《美国“印太战略”的实施效果与前景评估》，载《和平与发展》2023 年第 5 期，第 43 页。

四、中国对欧盟与北约加强战略互动的应对

欧盟与北约强化战略合作，尤其是在针对中国的问题上相互协调立场和行动，无疑会对中国产生重要影响。中国需要高度关注、及时跟踪欧盟与北约的互动态势并加强与其接触，从多方面妥善应对相关风险。

（一）管控分歧，防止地缘政治对抗升级

一些欧洲国家虽然派遣军舰在中国周边海域开展“航行自由”行动、加强在亚太地区的军事存在，但其主要目的是谋求扩大自身在亚太地区的影响力，这有别于美国在南海、台海及其他领域实施的挑衅行为；同时，欧洲国家由于行动能力有限，总体而言介入“印太”的方式相对温和。鉴于此，中国首先应该保持战略定力，梳理同欧洲存在分歧的领域并根据问题性质区别对待，在涉及中国领土主权完整和安全等事关中国核心利益的敏感议题上坚持底线思维、绝不妥协退让，在经贸投资、科技创新等存在分歧但有望通过对话解决的议题上可定期开展对话，在社会制度、意识形态和文明理念等在短期内无法达成一致但可以求同存异的议题上可选择暂时搁置。其次，中国应同欧盟和北约建立健全分歧管控和危机管理机制，并将其纳入现存的各级外交和安全对话机制中，保持各层级对话沟通渠道畅通，为建设性管控和解决分歧创造条件。此外，中国应进一步加强与亚太国家的战略沟通，通过坦诚交流、增信释疑，避免与周边国家的矛盾被利用和激化；维护亚太地区原有的经济合作机制和安全合作架构，与相关国家加强合作，阻止欧盟与北约在亚太地区通过建立或参与新的小多边机制削弱原有地区合作的功能并造成地区秩序的碎片化和阵营化。

（二）区分欧美，缓解欧美联手打压中国

首先，虽然欧盟与北约拥有共同的价值观和意识形态，但其利益诉求和战略重点并不同步。尤其在对华交往中，欧盟以经济合作导向为主，而北约则秉持地缘安全至上原则。面对中美战略博弈背景下经贸和科技议题被泛政

治化、安全化的倾向，欧盟已经意识到在对华政策上一味追随美国及其所主导的北约增加了自身利益受损的风险，欧洲的经济和产业界亦不愿卷入美国对华战略竞争。一年来，多位欧洲领导人密集访华，中欧高层往来频繁，这表明欧洲有意借助与中国适度接近来增强自身战略自主能力，进而提升其在欧美关系中的议价地位，对此中国也给予了积极回应，向欧洲释放了沟通、合作、稳定的信号。并且随着欧美在经济与科技领域的竞争逐渐成为常态，双方之间的利益冲突加剧、政策协调难度上升。中国应把握欧美在同中国“脱钩断链”、出口管制、新兴技术、投资审查等具体议题上的利益分歧，区分欧盟、北约及其成员国各自的立场，为中欧合作争取更多的外交空间和伙伴，谋求欧盟在中美战略竞争中保持相对中立，进而在适应欧美同中国摩擦不断这一新常态的同时主动塑造同欧美的关系。其次，中欧在促进乌克兰危机尽早和平解决方面也存在一定共识，随着乌克兰危机对欧洲的负面影响不断加剧，欧盟日益认识到中国在促进乌克兰危机政治解决中所发挥的积极作用并期待中国为解决乌克兰危机做出更多努力，中欧可在劝和促谈上加强沟通和协调，从而拉近双方之间的距离。另外，中国和欧洲在调解新一轮巴以冲突上也存在共同利益。中欧不仅对中东能源均有需求，不希望看到冲突外溢导致国际能源价格走高，而且在促进巴以双方停火止战、通过政治调解和外交斡旋恢复东地中海地区的和平与安全方面也有合作空间。

（三）拉住欧洲，密切中欧务实合作

中欧固然在多个领域存在竞争关系，但不存在不可调和的矛盾；多数欧洲国家同中国不但没有根本利益冲突，而且还同中国保持着密切的经济联系。虽然欧洲在对中国进行安全围堵、经济脱钩、出口管制、投资审查、科技遏制等方面对美国进行了部分配合，推出了对华“去风险”计划，但欧洲并不希望与中国“脱钩断链”，例如，2023年12月7—8日在北京举行的第24次中欧领导人会晤期间，欧洲理事会主席米歇尔（Charles Michel）和欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）表示，欧方高度重视同中国的关系，不希望同中国脱钩，期待同中国发展长期稳定、可

预测、可持续发展的关系。^[1]另外，在欧盟具体落实“去风险”计划的过程中，选择权主要在成员国手里，欧洲各国与中国的经贸依赖程度以及对“风险”的认知存在差异，反映在具体政策上也会不同。特别是中欧发展水平不同、经济具有高度互补性、彼此合作远大于竞争的客观现实不容忽视。对此，中国应保持充分的战略清醒和战略耐心，利用自身市场大、产业链供应链较为完备以及国际影响力与日俱增等优势，将强化经贸关系、携手应对全球性挑战等作为改善中欧关系的一个抓手，一方面强化中欧合作机制和平台，增强中欧关系的稳定性、互惠性，并积极加强同欧盟与北约各成员国的双边联系，利用各国对华政策“温差”分别与之开展合作，保持并扩大双边非敏感产品的贸易往来，减缓其对华“脱钩”倾向；另一方面，与欧洲各国积累战略信任，引导其尽快走出对华认知误区，弥合双方政策分歧，并推动双方在数字经济、清洁能源、高科技产业、第三方市场以及人文交流等领域拓展合作，同时，加强国际协调，共同应对气候变化、粮食安全、公共卫生等全球性问题。

结 语

受国际形势演变、欧洲自身实力变化、欧盟与北约各自战略调整影响，欧盟与北约关系呈现出互动议题范围日益扩大、覆盖地域范围逐渐拓展、各层级对话和议题协商的制度化水平不断提升的发展态势。

当前，欧洲面临严峻的地缘安全形势和发展危机，基于对共同经济利益、安全利益和价值理念等因素的考量以及应对大国战略竞争的需求，欧盟与北约很可能将继续强化双方之间的协调。不过，欧盟与北约在安全与防务领域的不对称关系仍将长期存在，欧盟将在北约主导下的欧洲安全格局中继续寻求战略自主和建设独立防务，双方的欧洲安全主导权之争仍将持续。此外，

[1] 外交部：“习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩”，2023年12月7日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202312/t20231207_11196399.shtml。

由于中美欧三边存在复杂的相互依赖关系，尤其是中欧之间不存在根本的利益冲突而欧美之间存在利益分歧，欧盟和北约应不会彻底与中国走向对立，而更可能是弥合不同成员国的对华态度差异，在对华政策上达成最低限度的协调一致。同时，欧盟与北约可能会继续在网络、太空等“新疆域”以及人工智能、大数据、量子计算等新兴技术领域强化共同立场，并通过加强规则制定和制度协调在更广泛领域内形成排斥中国的多边互动机制；而欧盟与北约的防务数字化转型，将增强其成员国在信息战、网络战和其他技术驱动的现代战争中的行动能力，并对中国构成一定的潜在安全威胁。

总体上，未来欧盟与北约的关系将呈现出合作为主、有限竞争的竞合并存特征，欧盟可能将有限追随美国和北约对俄罗斯、中国双遏制的政策目标，同时对美国和北约相对“激进”的对俄、对华政策形成一定的制约。但欧盟与北约因追求各自战略利益而导致的对外政策差异难以消除，甚至可能会因欧美关系裂痕加深而进一步增大。

【收稿日期：2023-11-13】

【修回日期：2023-12-22】

（责任编辑：李万胜）