



## 通向欧洲主权的道路

丹尼尔·菲奥特<sup>1</sup>

编者按：近年来，欧盟在地缘政治竞争、技术变革、气候变化和新冠疫情等因素的冲击下，日益强调“欧洲主权”概念的重要性。本期摘译推荐的文章提出，欧洲要发展自己的主权，就必须增加包括防务在内的各个领域的投资，解决在能源、网络和医疗等领域的对外依赖问题，并制定更加协调一致的危机应对计划。

在竞争愈加激烈的世界里，“欧洲主权”（European sovereignty）的概念正变得越来越流行。但对我们而言，真正重要的是理解这一概念的内涵。

四年多前，法国总统埃马纽埃尔·马克龙（Emmanuel Macron）对巴黎索邦大学的学生发表了题为“欧洲倡议”的演讲。这一演讲因引入“欧洲主权”的概念而在当时被认为十分大胆，但后来这一概念逐渐被欧洲各国所接受。2020年，欧洲理事会主席夏尔·米歇尔（Charles Michel）将实现欧洲主权称为“我们这一代人的任务”。2021年，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）也在其欧盟年度国情咨文中呼吁建立欧洲的技术主权。同年，德国、爱沙尼亚、芬兰和丹麦政府都呼吁欧洲投资数字主权。德国最近达成的执政联盟组阁协议也同样呼吁欧盟拥有更多的战略主权。

在许多方面，我们可以根据欧洲所面临的危机来直观地理解其战略主权诉求。例如，新冠肺炎疫情的大流行及随之而来的健康危机暴露了欧洲在医疗设备方面的短缺，但也展示了欧洲利用其科学基础的独创性和创新性来开发疫苗的能力。

---

<sup>1</sup> 丹尼尔·菲奥特（Daniel Fiott）是欧盟安全研究所（EUISS）的安全与防务编辑。本文英文版发表于德国《国际政治季刊》（*Internationale Politik Quarterly*）官方网站：<https://ip-quarterly.com/en/pathway-sovereign-europe>。此为中文摘译版。

力。同样，不断恶化的安全环境和包括气候变化与数字转型在内的国际性挑战也迫使欧洲不断反思保护自身利益和价值观的最好方式。因此，欧洲主权作为一个试图理解和应对挑战的概念出现并非巧合。然而，对我们而言，更重要的是理解“欧洲主权”一词的实际含义及其影响。

### 一、欧洲主权：一个饱受争议的概念

即使不添加“欧洲”这一修饰语，“主权”一词也会唤起人们一系列的思考和情感。事实上，这一概念始终位于政治学和国际关系学争论的核心。我们都知道，主权是一个具有争议的术语。对一些人来说，它具有负面含义，因为其过度强调国家，并与欧洲最黑暗的时代联系在一起。而对另一些人来说，这个词是在数十年殖民统治后终于恢复政治自由的积极象征。

当被运用在欧洲层面时，主权意味着一种旨在建立联邦欧洲的国家建设战略。一个更加联邦化的欧洲意味着牺牲部分国家主权。当然，虽然欧盟机构在能源安全、边境和贸易等问题上具有权威，但欧洲主权事实上是分散的，欧盟并没有传统意义上的主权首脑。

欧洲主权概念招致怀疑的另一个原因是，人们通常把主权和某一特定国家联系起来。这一概念和法国总统马克龙紧密联系。对于批评者来说，这不过是法国的奇思妙想之一。然而，正如我们所见，其他的欧洲国家政府也试图为这一概念注入活力。欧洲主权的概念现在已被许多欧洲政府所共享，任何特定领导人或单独的欧洲国家都不能宣称其享有这一概念的所有权。

此外，有人怀疑，欧洲主权概念的提出是为了掩盖将欧盟转变为一个更加自给自足的经济体的企图。这种观点认为，更多的欧洲主权意味着欧洲将关闭与世界沟通的大门。这可能是对欧洲为减少潜在有害技术的负面影响和经济依赖而采取措施的简单化解读。非此即彼地认定“保护主义”和“开放”是对事实的夸张描述，世界上没有完全开放或完全封闭的经济体。美国通常被视为典型的自由经济体，但它在许多战略领域对外国投资和贸易的态度相当保守。而欧盟越来越意识到，其战略竞争对手可能会利用欧洲单一市场的相对开放性。

### 二、理解欧洲主权

尽管存在上述担忧，欧洲主权概念不应该被轻易忽视。事实上，在某些方面

主权的概念优于另一个饱受争议的术语——战略自主。我们应当清楚地认识到，欧洲主权概念包括但不同于战略自主。

战略自主意味着在国际事务中拥有独立行事的手段和能力。在安全和防务领域，这常常意味着对防务的需求和对欧洲国防产业的投资。就科技而言，对半导体和电池领域的投资旨在保障欧洲经济的持续运转和创新。在太空领域，欧洲已经从伽利略卫星定位系统和哥白尼观测卫星这两大卫星系统的独立中获益。更广泛地说，欧洲的统一市场、货币和贸易政策赋予欧盟及其成员国高度的监管权力，从而确保欧盟能够更好地保护其经济利益、规范性利益和价值观。

除上述特征外，欧洲主权还触及了基本自由和安全问题。战略自主与政治性行为相关，而欧洲主权则涉及政治权威。从本质上说，使欧洲拥有更大主权的呼声彰显了以民主来控制政治权力以及应对单个政府难以有效处理的挑战的需要。马克龙索邦演讲的核心无疑是对失去政治权威的担忧，而这也包含着对欧洲是否能够有效管理自身的安全、数字和气候变化等重要议题的质疑。

主权一直反映着谁应该拥有政治权威。基于过去在宗教、君主和民众权威方面的争论，欧洲对这一概念当然不陌生。事实上，欧盟本身就是管理人民、国家和制度之间的政治权威的产物。如今，对欧洲国家而言，管控地缘政治和技术变化需要更广泛的、全欧洲参与的主权方针。无论大小和贫富，单个欧洲国家政府都无法应对气候变化和向低碳社会转型，也无法全面管理可能颠覆人类自主性和民主制度的新兴技术。

人工智能挑战了人类应当始终参与决策过程的观点。指导自动化系统的复杂算法已经超出了大部分普通人和政府的理解范畴。数据本身已经成为一种货币，对信息的不当管理引发了有关隐私和基本自由的严重问题。当下，技术可以被用来操纵信息，这破坏了民主社会的基本原则。当然，技术的演进总是会引发相关的政治担忧。但与从前不同的是，全球科技公司在控制自由言论和社会情绪方面拥有比以前多得多的权力。例如，虚假视频和加密货币的兴起，或关于谁可以或不可以使用社交媒体平台的决定，事实上打击了民主社会的核心原则。

### 三、欧洲主权计划

同大多数概念一样，如果没有具体的政治行动，欧洲主权的含义往往难以被公民理解。当下，几乎所有政治领域都需要欧盟层面的行动，以解决战略性缺陷

和依赖问题。在索邦演讲中，马克龙表示，应该在安全、边界与移民、外交政策、生态转型、数字技术、货币和经济等领域建立欧洲主权。

欧洲应当如何在这些领域中发展自己的主权？首先，贯穿这些领域的主线之一是投资。如果没有持续且规模可观的投资，任何建设更多欧洲主权的雄心都不可能实现。此类投资应当在欧洲各国和整个欧洲的层面进行，并主要针对健康、环境科学、交通、数字技术、安全和国防等领域。“欧盟下一代”复兴计划将投资数十亿美元用于经济复苏。此外，欧盟各国政府需要考虑将于2028年开始执行的欧盟多年度财政框架，关于其规模和分配的谈判将在未来几年内展开。

第二，欧盟主权意味着减少有害的依赖。这可以通过欧洲在危机时期需要的物资加以定义。例如，在健康危机期间所需的医疗设备。这还意味着确保科技不受产业或政治干涉，5G网络是一个典型案例。此外，欧洲在能源、网络、气候和药品领域的依赖性也急需解决，以保护欧洲公民免受供应紧张和被操纵的影响。这样做的好处是确保欧洲企业保持竞争力，并获得关键性供应和资源。而这又需要欧盟及其成员国在供应多元化战略、技术、关键技能和专门知识方面进行投资。这也是欧盟开始在人工智能、量子计算、氢电池、半导体等关键战略性技术领域进行投资的原因。

第三，欧洲主权必须包含并强调安全和防务问题。印太地区已迅速成为一个同时包含经济机遇和安全担忧的热点区域。美国从阿富汗撤军引发了有关军事干预和军队在处理棘手政治危机中的角色的疑问。在更靠近欧洲的地方，地中海地区的不稳定依然存在，欧盟边境的非正常移民被工具化。冲突的幽灵始终笼罩着欧洲，俄罗斯等战略竞争对手正在寻找制造欧洲分裂的方法。仅用好听的语言和意图难以应对这些安全挑战，在国防方面的投资至关重要。

最后一点，如果欧盟不改变其看待世界的方式，那么在这些领域的投资就不会有效。与过去相比，如今欧盟更需强调预测危机的集体能力以及对所面临挑战的共同理解。如果说新冠肺炎大流行教会了我们一件事情，那就是改变生活的危机几乎可以在一夜之间发生。欧盟亟需大幅改善决策框架，从而更好地应对危机。在理解危机起源、了解危机应对工具以及如何使用这些工具等方面，欧盟各国应当具有同样的立场。战略远见十分重要，但还远远不够。欧盟还需要更加协调一致的危机应对计划。

#### 四、欧洲主权的未来

欧洲主权的概念不太可能在近期消失。而新的、听起来不那么有争议的概念也可能出现。例如，“欧洲力量”（European power）就是欧洲主权的一个明显竞争者。但无论如何，这些概念都难以掩盖欧洲正面临的深刻问题，即如何在一个越来越敌对的外部世界中确保自己的利益和价值观。

从这个意义上说，将欧洲主权本身视为目的包含着风险。欧洲主权不能通过言论来实现，它需要具体的行动和思维方式的转变。因此，更具建设性的做法是研究欧洲需要减少的具体依赖，以及思索如何确保公民在应对欧洲面临的政治挑战上具有确实的民主控制感。

矛盾的是，欧洲集中主权的缺失可能是某种优势。与美国、中国和俄罗斯的政治决策速度相比，欧洲更像是一名在参加一百米赛跑的马拉松选手。然而，欧洲的分权式主权是其重要的资产，因为它将多个社会阶层聚集在一起。与之相比，对政治权威和技术发展问题的自上而下式回应并不总能成功反映社会的需求和愿望。因此，欧洲主权在未来几年内必须重新激活存在于欧洲各国政府、制度和人民之间的社会契约。

（陈泽均摘译，归泳涛校）