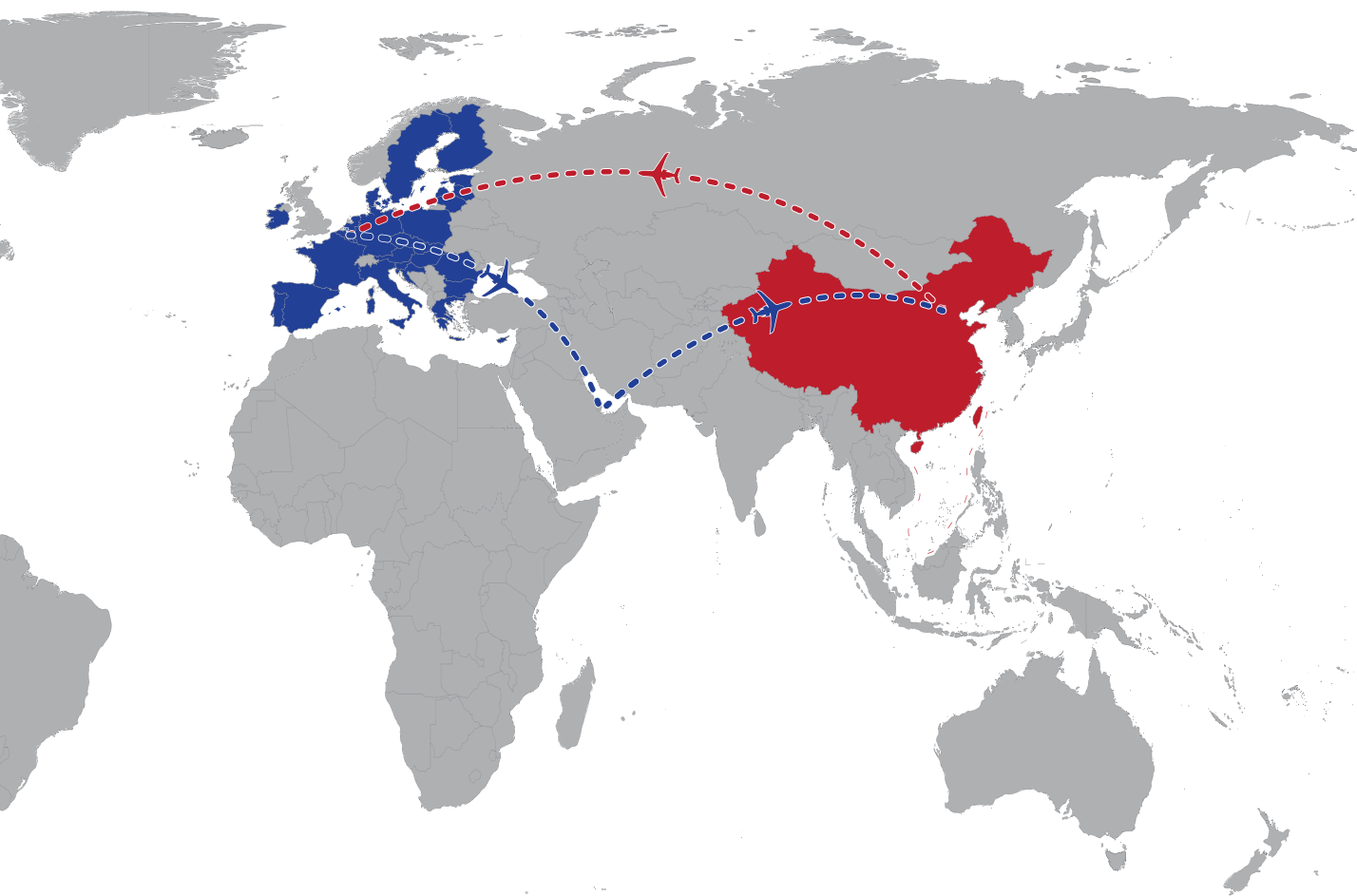


多极化世界中的中欧关系

China-Europe Relations

in a Multi-Polarizing World



中国欧洲研究智库网络研究报告

Report by the China Think-tank Network on Europe (CTNE)

2024年11月

November, 2024

多极化世界中的中欧关系

China-Europe Relations in a Multi-Polarizing
World

中国欧洲研究智库网络研究报告

Report by the China Think-tank Network on Europe (CTNE)

主 编：崔洪建

统 稿：黄 颖

校 对：左安秋

本报告由北京外国语大学欧盟与区域发展研究中心主持编撰，并得到中国人民大学区域国别研究院的大力支持。

C|T|N|E

中国欧洲研究智库网络

China Think-tank Network on Europe



目 录

作者团队.....	1
前 言	7

格局和身份认知问题

世界政治中的中欧关系.....	17
欧盟的多极化认知与中欧多边主义合作.....	37
从战略伙伴到“制度对手”：中欧关系中的认知障碍.....	59

经贸关系与“去风险”问题

中欧经贸关系：在合作与竞争之间.....	79
欧盟供应链安全战略及其对中欧关系的影响.....	105

地缘政治变化的挑战

中欧对当前地缘政治危机的共识与分歧.....	125
两场冲突下的欧洲安全观嬗变.....	141
中欧安全对话与合作：基础、路径与挑战.....	159

能源、绿色与数字转型

中欧在能源安全与绿色转型领域的合作空间.....	185
中欧在数字领域的合作与竞争.....	205

作者团队（以写作章节为序）



翟东升

中国人民大学区域国别研究院院长、国际关系学院副院长、国际政治经济学教授、博士生导师。国务院区域国别学学科评议组成员，世界经济学会理事，中国国际金融学会理事。主要研究领域为货币与金融的国际政治经济学、中国对外经济关系、美国政治经济等。已在中英文核心学术期刊上发表论文数十篇，出版学术专著 5 部。



梁雪村

中国人民大学国际关系学院副教授，区域国别研究院研究员，欧洲问题研究中心研究员。博士毕业于香港中文大学，曾在英国圣安德鲁斯大学与伦敦国王学院从事博士后研究，主要研究方向为民族主义与民族国家、欧洲政治、国际秩序与全球化。已在中英文学术期刊发表文章十余篇。



金 玲

中国国际问题研究院研究员。主要研究领域为欧洲一体化、欧盟对外关系以及中欧关系问题等。主持过多项国家级、部级课题，已在国内外核心期刊上发表发表论文 30 余篇，其中多篇被《人大复印资料》、《中国社会科学文摘》等全文转载，被中国知网评为 2024 年高影响力学者。



崔洪建

北京外国语大学区域与全球治理高等研究院教授、欧盟与区域发展研究中心主任。兼任中国欧洲学会副会长、中国国际问题研究基金会欧洲中心执行主任、中国经济社会理事会理事、中国国际交流协会理事。享受国务院专家特殊津贴。主要研究领域为国际政治与区域治理、中国外交、欧洲政治、经济及安全问题等。



王媛媛

中国社会科学院大学国际政治经济学院国际政治专业博士研究生，研究方向为欧盟对外政策、欧非关系、非洲安全与发展问题等。



丁 纯

复旦大学经济学院教授、博士生导师，欧盟让·莫内讲席教授，复旦大学欧洲问题研究中心、中欧人文交流研究中心、荷兰研究中心主任，复旦大学一带一路及全球治理研究院副院长。兼任中国欧洲学会副会长，中国欧盟研究分会秘书长，上海欧洲学会会长，中国世界经济学会常务理事。主要研究领域为世界经济、欧（洲）盟经济、欧洲一体化、中欧关系等。



张亚妮

复旦大学经济学院博士研究生，主要研究领域为国际贸易、欧洲经济等。



忻 华

上海外国语大学欧盟研究中心主任、研究员、博士生导师。上海交通大学国家战略研究中心研究员，上海太平洋区域经济发展研究会理事，上海欧洲学会副秘书长，中国欧洲学会理事。主要研究方向为欧洲经济外交、欧洲与欧盟的对外决策机制、欧洲的智库、利益集团与游说政治等。已在中英文核心期刊上发表论文数十篇，出版学术专著 3 部。



赵 晨

中国社会科学院欧洲研究所研究员、欧洲国际关系研究室主任，中国社会科学院大学教授，博士生导师。兼任新华社特约评论员。主要研究领域为欧洲对外关系、欧盟政治、欧洲一体化和全球治理等。已在《世界经济与政治》、《欧洲研究》、《国际政治研究》、Asia Europe Journal 等国内外学术期刊发表论文数十篇，出版学术著作 4 部，编著 1 部，译著 1 部。



陈 旻

中国现代国际关系研究院欧洲研究所执行所长、研究员，华东师范大学历史学博士。中国欧洲学会理事。主要研究方向为欧洲一体化、欧盟外交与安全、德国问题等。在《现代国际关系》、《国家安全研究》、《太平洋学报》等学术期刊上发表多篇文章。



简军波

复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副主任、副教授。兼任中国欧洲学会理事、上海欧洲学会副秘书长等，曾任中国驻克罗地亚大使馆二等秘书。主要研究领域为欧盟与欧洲一体化、中欧关系、中国外交、国际政治理论等。已在中英文学术期刊上发表论文 50 余篇，出版学术专著 2 部，编著 3 部。



田慧芳

中国社会科学院驻布达佩斯中国-中东欧研究院研究主任、研究员，中国社会科学院中加研究中心特聘研究员。主要研究领域涉及国际贸易与发展、气候政策与 CGE 建模、能源转型等。在 *Journal of Policy Modeling*、*Climate Change Economics*、*China and World Economy*、《世界经济》等国内外知名学术期刊发表学术论文多篇。



黄颖

北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师，德国波恩大学政治学博士，中国社会科学院欧洲研究所博士后。主要研究领域为德国内政与外交、中德与中欧关系、全球数字治理等。已在 *Policy and Internet*、*Journal of Chinese Political Science*、《国际政治研究》、《欧洲研究》、《国际论坛》等中英文学术期刊上发表论文十余篇，出版学术专著 1 部。

前言

世界需要更具建设性和创造性的中欧关系

崔洪建 北京外国语大学区域与全球治理高等研究院教授
欧盟与区域发展研究中心主任

我们正生活在一个充满剧烈变化的世界中。这些变化带来的挑战除了频发的地缘冲突、停滞的世界经济和极端的天气状况外，最难以应对的是人类社会正面临一种可怕的知识断层和认知断裂的危机。现有的知识体系已难以对当前的复杂变化给出令人信服的解释，日益严重的代际矛盾又在国家和社会内部进一步加剧了这种知识断层现象。疫情对人际和国际关系产生的疤痕效应尚未完全消除，与“地缘政治回归”现象相伴生的身份政治又不断强化，地球村正在分裂，世界依然是平的但有些地方正在重起高墙，“世界公民”的身份认知也不再是经济全球化的必然产物，取而代之的是越来越强烈的国家、民族和本土认同。不同国家和群体之间仍在坚持对话和沟通，但达成共识的目标往往被各执己见的结果所终结。因此正在出现的普遍的不安全感不仅仅源于对生存、发展困境和代际鸿沟的忧虑，也是对由于缺乏有效沟通而产生的孤立封闭状态，以及随之而来的相互误解、排斥和敌意的恐惧。

我们都试图按照自己的意愿去努力驾驭变化并塑造未来。这些努力包括逐渐失去对经济全球化的信心，视自由贸易和开放经济为“天真”并不断远离它们；也包括在发展和安全两种需求之间寻找一种新的平衡，来继续维护全球分工带来的共同利益；有些国家采取激烈斗争的方式试图打破格局并重建秩序，也有些国家仍坚持通过温和渐进的路径来迎接变化并改良现实。无论出于何种意愿采取何种方式，如果抱着自身利益至上、零和博弈

的逻辑并采取拒绝相互沟通和相互争斗的方式，只会让变化更加难以驾驭甚至出现事与愿违的后果。眼前世界的动荡和混乱正不断地证明着这一点。

身处充满变化和困惑的世界，中国和欧洲这对伙伴迫切需要通过对话找到重新认识世界、自己和彼此的正确方式，进而明确问题所在并通过合作而非诉诸竞争和对抗去寻求共同的解决方案。这不仅是因为尽管有所下降，但中欧之间每天仍有高达 20 亿欧元的双边贸易额，也不仅是因为在过去近五十年中尽管时有摩擦和分歧，中欧关系仍然是双方相向而行利益共同的值得骄傲的成就，更重要的是中欧需要在世界变乱交织之际激发出对话与合作的潜力，让双方都意识到它们不仅能够共同为世界贡献增长和繁荣，也能够合力为世界提供更多实现和平、改进治理和消弭分歧的可行方案，同时能够为人类社会最终克服知识断层和认知断裂危机提供一个可靠的样本。在时代变化赋予的巨大责任面前，除了对话与合作，中欧别无选择。

尽管现状并不总是令人满意并且会不断地消磨理想，作为长期从事欧洲问题研究并希望和欧洲同行保持持续对话和深入交流的中国学者，我和我的中国同事们一致认为，对于人类进步的所有期待、关于欧洲的所有印象和中欧关系的所有认知都不允许我们轻易地向现实妥协。因此来自中国最具代表性的高校和智库的欧洲研究者们，立意建设一个“**中国欧洲研究智库网络**”，希望通过我们的共同努力来呈现中国研究界对欧洲的全面认知和对中欧关系的深刻关注，并以写作和发布研究报告的方式为与欧洲同行进行持续交流提供一个载体，为欧洲提升“中国能力”提供有益的帮助。

我们推出的第一部报告，是希望在“百年变局”和“时代转折”的关键节点上，为当前的中欧关系勾勒出一个基本轮廓并引发对这对重要双边关系所处的环境、独有的性质、发展的动力以及变化的规律等问题的深入思考。通过长期的观察和思考以及为期近一年的写作，我们力图在报告中回

答以下三个问题：中欧所处的时代环境和观念形态变化如何影响双方的自我及相互认知？中欧如何在经济变局中从更高层面去寻找利益共同的新格局和新模式？地缘政治如何在中欧之间制造分歧的同时又在提供增进理解和共识的机遇？

以下是我们在报告中呈现出的就上述问题的思考和结论：

一、明确时代变化的主题和方向、中欧关系承受的环境变化压力和应具备的相互认知能力是正确理解中欧关系要解决的首要问题。我们将对这个首要问题的讨论置于报告的开篇，分别呈现在《世界政治中的中欧关系》《欧盟的多极化认知与中欧多边主义合作》以及《从战略伙伴到“制度对手”：中欧关系中的认知障碍》三篇文章中，从世界政治观念和经济形态变化、中欧的世界观和全球治理观比较以及中欧相互认知变化三个角度，展示出中欧关系的复杂内涵和广泛外延，探索中欧关系与观念、历史和世界变化之间的关联性，分析影响中欧关系变化的多维度多层面的复杂因素。

在有关世界政治因素的讨论中，作者从国际政治经济学的视角出发，观察到在新自由主义兴衰下世界市场逻辑的变化，以及由此导致的社会分化和国际贸易性质的转变，并对民粹主义、民族主义以及多元主义等激荡当今欧洲的重大政治现象进行了严肃的讨论，得出“中国和欧洲在同样的世界政治框架下面对同样的思想动荡与结构转换，两者的价值观念与利益诉求既存在巨大的共识，又包含着复杂的差异”的结论，并对中欧关系寄予了“只有深入洞察当前世界政治中的‘过程性结构’，即政治演化中的主导性力量，才能避免对旧有概念和框架的固执和保守，并迎来一个真正的进步的变革前景”的理性期待。

对世界格局多极化以及多边主义的认知恰恰揭示了中欧之间“既存在巨大共识，又包含复杂差异”的现象。在有关多极化与多边主义的讨论中，作者对欧盟的认知历程进行了详尽梳理并不无尖锐地指出，尽管欧洲试图维护对多极化认知的连续性和完整性，但在不同历史时期，在内外政治目

标、国际地区形势以及对外话语叙事变化的影响下，欧洲也经历了从拒绝到反思到部分接受再到重新解读的曲折过程，并在此过程中不断寻求与“多边主义”这一欧盟重要话语体系的对接。对多极化与多边主义进行探讨的现实意义是，尽管中欧在共有概念下对世界格局和国际秩序的变化方向有不同的理解和诠释，但反对单极世界和霸权主义可以成为双方的共同目标，双方已有的多边主义合作基础和正在出现的战略共识需求可以成为实现共同目标的动力。

同样反映出中欧在观念和认知领域复杂关系的是双方如何对待相互认知和制度差异的问题。近年来，中国发生的迅速变化不断突破欧洲的认知范围、历史经验和政治预期，在复杂的政治心态和舆论生态作用下，欧洲又不断生成好奇、赞赏、困惑、疑虑等更为复杂的对华认知，进而直接影响欧洲精英们的政策逻辑和行为方式，似乎为欧盟形成对华政策的“一个声音”并向“制度竞争”方向制定政策提供了某种认知基础，但在现实中却又引发巨大的利益分歧并激发欧洲各国对华认知和政策的多样性。在对华认知变化的背后，是部分欧洲舆论对国际格局深刻变化和中国坚持自身道路的不适应、不接受但又难以施加影响的复杂心态，成为中欧必须共同努力加以破除的心理障碍。而要破除心理障碍就需要一种知识体系更新甚至重构的过程，这个过程在欧洲被称作重建“中国能力”的知识目标或者“To get China Right”的政治任务，但无论是以何种名义有何种目的，畅通而持续的人文交流和知识对话都是不可或缺的。缺乏相互交流的知识创新以及由此而来的认知变化只能是一场灾难。

二、认清共同利益的基本格局并实现更高水平的可持续发展是维护中欧关系经济基础的前提。报告收官之时，正逢欧盟决意对中国产电动车征收为期五年的反补贴关税之际，这也成为中欧经贸关系从优势互补型合作转向合作与竞争并存状态进而需要实现更高水平合作的关键节点。在《中欧经贸关系：在合作与竞争之间》一文中，作者采用综合研究方法和大量详

实数据，系统分析了中欧在贸易、投资和产业领域的关系现状，指出欧盟提出的对华“去风险”政策产生的影响，并着重分析了中欧在电动车领域出现争端的来龙去脉。在对地缘政治变化和竞争力因素的根源进行分析后，该文得出了中欧经贸不可能脱钩、寻求绿色数字新领域突破、探讨共赢合作升级方案的结论。在《欧盟供应链安全战略及其对中欧关系的影响》一文中，作者在对欧盟供应链安全战略进行详尽剖析的基础上，揭示中欧经贸关系在当前地缘经济转型和地缘政治冲击下的极端复杂态势，为认识中欧经贸合作应携手应对共同挑战而非视彼此为威胁的紧迫性、必要性和现实性，提供了一个生动、直观和详实的注脚。

三、共同合理有效地应对地缘政治变化及其震荡冲击，是时代和格局变化赋予中欧关系的新挑战和新机遇。如何认识地缘政治的剧烈变化并应对其产生的震荡冲击效应，不仅是当今世界面临的严峻挑战，也是中欧关系面临的新的重大课题。报告中的《中欧对当前地缘政治危机的共识与分歧》一文，从中欧对乌克兰危机、巴以冲突以及南海问题三个热点问题的各自形势判断和政策立场分析入手，对双方在地缘冲突问题上的现实利益考虑、复杂的政策制定和实施环境以及政策后果等要素进行了比较研究和分析，得出的基本结论是，尽管在是否结盟应对、是否在危机或冲突的历史因素、现地状态和未来安全架构之间形成前后一致立场、是否坚持以和平方式为主导寻求局势降温等方面，中欧之间存在较为明显的差异，但中欧在反对使用核武器发动核战争、中国和一些欧洲国家在倾向政治解决、维持平衡立场以及寻求包容性的地区安全架构等方面也有明显的共识，并且随着局势的进一步升级或蔓延，中欧之间的共识具有越来越大的拓展空间。同时在乌克兰危机与巴以冲突之间，中欧对后者的共识显然远大于前者。

在应对地缘政治挑战现实案例的背后，是中欧双方安全观念的变化和表达。《两场冲突下的欧洲安全观嬗变》一文对冷战结束以来欧洲安全观的历史沿革进行了严谨的梳理，从战争与和平、发展与安全、实力与安全等维

度分析了变化的原因，并聚焦当前在乌克兰危机和巴以冲突两场地缘政治对抗同时爆发并延宕的背景下，由“战争观”“实力观”“国际观”和“秩序观”等因素共同构成的欧洲安全观的变化，认为欧洲要树立起正确、合理、可持续的安全观并付诸实践，就需要在安全与发展、欧盟与成员国之间权能分配、战略自主与对美国的安全依赖以及全球治理与安全治理等诸要素之间树立新观念、建设新体系并实现再平衡。

从应对挑战的现实政策比较分析到欧洲安全观念变化的梳理总结，报告有关中欧应对地缘政治挑战的讨论更具雄心，希望着眼于当前及未来，提出《中欧安全对话与合作：基础、路径与挑战》的问题。安全观念和愿景共享、共同的现实需求以及不存在重大地缘战略冲突等要素为中欧开展深入的安全对话和务实的安全合作提供了基础。尽管中欧在安全观念、威胁认知、行动方案、现实能力及外部环境等方面存在较大差异，但可以在核不扩散与军备控制、联合国框架下的维和行动、反恐、反海盗及反跨国犯罪、数字与网络安全、气候与能源安全以及地区热点问题解决等六大领域深入探讨开展对话与合作的可行性，通过机制建设与探讨共同行动方案来不断增进战略和安全互信，将安全领域作为中欧关系实现观念对接、机制更新升级、履行共同责任的新的增长点，让双方成为名副其实的战略伙伴。

四、既要立足现实不断恰当应对当前变化产生的诸如维护能源安全这样的新问题，又要面向未来推进双方在绿色和数字转型领域的共识和行动方案，这是中欧关系将历史成功经验和未来远大前景紧密联结起来的不可错失的重大机遇。《中欧在能源安全与绿色转型领域的合作空间》与《中欧在数字领域的合作与竞争》两篇文章，分别从不同领域出发但得出了极为相似的结论：中欧需在新兴发展领域摆脱“泛政治化”和“泛安全化”的消极影响，巩固并提升合作意愿不断探索互利合作新模式，在规则规制、安全治理和技术产能方面进行深入对话并把握住可能稍纵即逝的合作机遇。能源、绿色与数字领域的升级转型不仅将改变中欧经贸关系的既有形态，也

将为双方超越当前合作与竞争并存的格局，最终为实现未来更高水平、更可持续的合作新格局铺平现实道路。

出于学者们本能的问题意识，报告不寻求统一的结构和逻辑，而是写作者出于各自的研究兴趣和关注领域从某个侧面或局部进入中欧关系这个丰富的场景。但出于对欧洲的深入了解和对中欧关系变化全面而现实的关切，报告最终又呈现出写作者们对当前欧洲和中欧关系变化既相互联系又相互印证的全景式扫描。据此可以得出的基本结论如下。

1. 中欧关系的当前变化是世界政治演进、认知逻辑变化、经济格局重组和地缘秩序转型等一系列因素相互作用的产物，无论是中欧关系的稳定、调整还是重塑都需要系统性的解决方案。

2. 世界格局朝向多极化方向演进的巨大不确定性和经济全球化正在经历的阶段性调整，是当前中欧关系的主要国际环境，也是内外压力的主要来源。适应国际环境的巨大变化并不断化解内外压力，成为中欧面临的共同挑战。从应对共同挑战而不是相互视为威胁出发去保持动力并挖掘潜力，是中欧关系实现稳定向前的重要观念前提。

3. 尽管受到逆全球化等复杂因素的冲击，经济领域依然是中欧之间最强大的利益交集，是最能体现中欧关系韧性的方面。推动经济全球化向普惠包容的新阶段转进，符合中欧的各自利益和共同利益。中欧经贸关系的可持续发展需要解决的不是要不要“去风险”的问题，而是要为共同管控风险、建立新的合作模式寻找解决方案。欧洲方面现在更应当关注的，不是在贸易救济、投资审查、产业政策方面确立规则主导权并试图通过税收、罚款、诉讼或行政干预等工具将其强加于中方，而是认真地思考自身利益所在及与中国的利益交集，并和中方就规则对接和互洽进行深入的对话。

4. 中欧都不同程度地承受着地缘政治剧烈变化带来的风险、损失和挑战，一个愈发“地缘政治化”甚至陷入集团式对抗的世界，不符合共同利益植根于和平国际环境与国际秩序渐进改革进程中的中国和欧洲。中欧应

当首先在观念层面确立视彼此为安全伙伴而非对手的牢固共识，进而激活并更新对话机制，并就寻求安全关切与发展需求之间平衡、拓展冲突预防与危机管理空间，以及在亚欧地区建设综合、合作、共同及可持续的安全架构等议题进行深入探讨。同时，中欧应提升就乌克兰危机、巴以冲突及其他现实或潜在的地区热点问题的对话频率和交流深度，在积累共识的同时不断产出具体可见并可持续的成果。

5. 前景难测的世界变化需要中欧作为建设性力量发挥创造性作用。维护并加强常态化、可拓展和可持续的人文交流和知识对话，是确保中欧双方在变局面前增进相互理解、避免认知偏差和寻求共同解决方案的重要基础和前提。中欧都面临着“to get Europe/China right”的紧迫任务，但建立和提升中国/欧洲能力（China/Europe Competence）的重要前提是共享知识和经验，并对相互差异保持合理的开放与包容。只有保持对话交流的方向和知识创新的活力，才能从根本上为中欧关系实现创造性发展提供底层逻辑支撑，在增强自身韧性的同时为困顿的世界提供更多的示范和信心。

格局和身份认知问题



世界政治中的中欧关系

翟东升 中国人民大学国际关系学院副院长、教授

梁雪村 中国人民大学国际关系学院副教授

当前世界政治正在经历一场巨大动荡和重大变革，欧洲以接连不断的危机状态成为动荡的风暴之眼，也因持续的观念变化和政策调整成为变革的中心地带之一。过去十年间，欧洲以接连不断的意外事件长期占领世界各大媒体的头版头条：苏格兰和加泰罗尼亚闹独立、欧元区国家深陷债务危机后仍未康复、西欧成为恐怖袭击多发地、英国意外脱欧、欧盟在难民问题上的共识破裂并陷入危机、意大利修宪失败、极右翼政党在多国选举中接连获胜、俄乌陷入长期军事冲突。在欧洲周边的中东地区，极端主义肆虐、军事冲突不断；非洲大陆饱受政治动荡、经济停滞和恐怖主义的折磨，大量难民外流。在欧亚大陆的另一端，民族主义者莫迪在印度拉开了激进式改革的序幕，中国则在应对发展环境变化的同时遭遇巨大的安全竞争压力。欧亚大陆之外，美国经历了特朗普执政的政治风暴，委内瑞拉、阿根廷等南美国家处于高度不确定状态。

新冠疫情爆发后，诸多经济体采取了限制性措施以控制人员流动与贸易往来，客观上刺激了大国矛盾的加剧，各种经济制裁和贸易保护措施层出不穷，高科技领域出现了所谓“小院高墙”局面，导致贸易与和平之间的良性关系正在被打破。在多重压力下，许多国家出现了政治思潮的突发式转向，支撑战后全球经济增长和世界秩序大致稳定的世俗政治意识形态陷入危机，民粹主义、民族主义、种族主义、新法西斯主义、极端主义等原本处于政治光谱边缘的思想主张对主流政治发起了挑战，导致传统主流政党的政治动员能力逐步丧失、政治地盘日渐萎缩、政策空间日益逼仄。对国内和国际秩序感到不满和愤懑的民众借助全民公投等方式反对精英政治，日益

支持以保守价值为纲领以激进变革为手段的非主流政党，期望推动以批判全球化和回归传统为最基本特征的社会制度变革。

自冷战结束以来一直在意识形态舞台之上占据中心地位的自由主义遭遇了突然的挫折，令局面更为复杂的是，这一挫折主要来自自由国际主义的制度设计者和传统上的捍卫者——稳定、富庶的发达国家。在全球化和技术进步的剧烈影响下，世界政治中的意识形态出现了复杂而微妙的变化，在欧洲具体表现为英国脱欧和法国“黄背心”运动等政治共识破裂现象，同时意大利五星运动党、荷兰自由党、丹麦人民党、瑞典民主党、奥地利自由党和匈牙利青民盟等右翼保守力量走向政治舞台的中心，成为执政党甚至连选连任，法国国民联盟和德国选择党也稳步扩大其政治地盘。这些新的政治势力对主权、国家利益和“民族性”的强调远高于对新自由主义和深度一体化的兴趣。越来越多的人意识到欧盟确实存在某种弱点，这种弱点深植于新自由主义和一体化理论背后的观念逻辑，且并非难民问题、恐怖袭击等一系列外部冲击所能解释。但欧洲当下的政治断裂不是一个地区性问题，而是受到世界政治意义上的观念变迁的持续驱动。^①当前驱动国际格局发生深刻变化的思想力量至少包括对民粹主义、民族主义、多元主义的回归、强调、反思和辩论。

这些观念变化及其背后的驱动力构成了不以任何一方主观意志为转移的“历史情境”（historical context），深刻影响着中国与欧洲的全面互动。国际政治理论自摩根索（Hans J. Morgenthau）以来就十分重视“历史情境”，同样的因果机制在不同的“情境”之下，产生的效用可能完全不同。例如，摩根索在观察一战前均势机制的运作时，特别强调使得均势发挥有效作用的“历史情境”。他认为，第一次世界大战前的欧洲，各国的君主或贵族统治者之间保持着经常和密切的联系，把他们联系起来的是家庭的纽带、共同的语言（拉丁语或法语）、共同的文化价值观和生活方式以及关于绅士之

^① 杨光斌：《世界政治理论》，北京：中国社会科学出版社，2021年版，第3页。

间应如何相处的共同道德观。^①在类似的宫廷政治和贵族文化的基础上，君主的臣属也形成了内部均质的独立社会。如职业外交官确立了一套自己的原则、习俗和处世哲学，虽然受到各国不同利益的驱动，但也“能清楚地认识到整个欧洲的普遍利益”。在这样的政治、社会基础之上，摩根索提出，均势是一种欧洲现实（European Reality），只能在欧洲当时的条件之下发挥效用，因为“均势的成功运作需要一个隐性的道德共同体的存在”。^②

如果仅从国际关系的视角去认识中国与欧洲以及大国关系，都难免忽视至关重要的“历史情境”（historical context），因此有必要从世界政治变化的角度出发，重新聚焦世界市场与政治思潮二者互动所塑造的“历史情境”。只有将对中欧关系的考察置于国际秩序变动这一“历史情境”的“穹顶”之下，才能看清中国与欧洲共处的时空架构，厘清双方所面临的共同挑战，进而避免对差异和矛盾的过度放大。

一、世界市场：新自由主义的兴衰

全球化推动下的世界市场是一个复杂的国际政治经济现象。冷战后，世界市场的根本特征被称为“全球资本主义”（global capitalism）。其主要目标是实现人、物品和资本的跨地域自由流动，致力于破除政治和社会边界对单一全球市场形成的阻碍。全球资本主义的实践者相信，从某种意义上来说，“自由放任”的全球市场从根本上来讲是理性的。^③自律性市场的乌托邦在国内层面被福利主义、工团主义等左翼主张击退之后，在国际层面却取得了巨大的胜利。在新自由主义的反复教导之下，开放经济以隐晦的方式要求人类社会服膺于自律性的全球市场，这意味着社会的运转日益成为

^① [美]汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），徐昕等译，北京：北京大学出版社，2006年版，第316页。

^② [英]卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年；塞萨尔·伦杜艾莱斯：《从全球衰退到后资本主义反向运动》，载[德]海因里希·盖瑟尔伯格：《我们时代的精神状况》，孙柏等译，上海：上海人民出版社，2018年版，第224-242页。

^③ John Gray, *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, London: Granta Publications, 2009, p. 19.

全球市场的附属品，经济体系得以部分地从社会中“脱嵌”(disembedded)。

①

(一) 社会分化及其原因

在全球资本主义秩序之下，有人获益，有人受损，这已是不争的事实。

②不管自由主义者们如何怪罪其他因素对国际贸易过程的操控和扭曲，有相当数量的国家确实因为参与全球经济而出现了严重的贫富分化，它们当中甚至有些处于实际上的破产状态或者彻底沦为“失败国家”。③数据跟踪显示，从1990年到2007年，全世界最穷的40%人口在全球总收入中所占的份额只上升了不到1%。④从20世纪90年代到新世纪之后，全球100个发展中国家的人均GNP反而不及60年代至80年代的水平。⑤这些看上去非常有说服力的数据经常被反对经济全球化的人士用来支持自己的论点，但在深入探究全球范围内收入失衡的成因之后，经济学家发现，自由贸易秩序并非全球性贫富差距的始作俑者。

经济学家佛朗格·博圭农(Francois Bourguignon)与克里斯蒂安·莫里森(Christian Morrison)收集了1820年至1992年的收入数据，并将全球收入分配分为国与国间和国家内部两个层次，经过分析之后他们得出了与常识相反的结论。首先，在全球范围内，个人层面的收入差距自1820年之后持续拉大，至1980年达到顶峰，此后开始下降。其次，国家内部的收入差

① Brigid Schulte, *Overwhelmed: Work, Love, and Play When No One Has the Time*, New York: Macmillan, 2014, p. 32.

② Bruce Edward Moon, *Dilemmas of International Trade*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1996, p. 91.

③ 根据2014年的“脆弱国家指数”，全球真正稳定和可持续的国家只有四十个左右。详见The Fund for Peace, “Fragile States Index 2014”, <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>。

④ Isabel Ortiz and Matthew Cummins, “Global Inequality: Beyond the Bottom Billion”, The United Nations Children’s Fund, April 2011, https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality_REVISED_-_5_July.pdf.

⑤ UNDP, *Human Development Report 2003*, January 1, 2003, [https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2003?CFID=](https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2003?CFID=;); UNICEF, *Annual Report 2005*, June 2006, <http://www.unicef.org/reports/annual-report-2005>; The World Bank, *World Development Indicators 2005*, March 1, 2005, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/947951468140975423/pdf/343970PAPER0WDI0200501OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.

距最大的年份是 1910 年，此后开始下降，直到 1960 年的低点，但 1960 年之后，国内收入差距再次拉大，虽然增幅较小。^①基于以上两点，我们不难判定，在 1980 年至 1992 年间，国际贸易促使全球经济更加均衡而国家内部的分配问题则是导致社会两极化的真正原因。^②博圭农与莫里森的研究结论凸显了国家的分配功能，个人能否从经济全球化获利，取决于一国如何利用其国际经济活动中的收入。冷战结束后，国际贸易迅速扩张，但上述分配机制仍然没有改变。^③全球不平等状况的监测数据显示，美国位于收入阶梯顶端 1% 的人口占总国民收入的比重从 1980 年的 10.7% 增长到了 2014 年的 20.2%，而收入阶梯下端 50% 的人口所占的国民收入比重只有 12.6。此种分裂在法国、德国和英国等其他主要发达国家也同样存在。^④

社会阶层的快速分化并不只限于欧美国家。曾经以“一亿总中流”^⑤为傲的日本，正在拥抱上世纪的红色经典。二十世纪初左翼作家小林多喜二的著名小说《蟹工船》在时隔 80 年之后，再度席卷日本，仅 2008 年销量就超过五十万册，一度位居畅销书排行榜的榜首。^⑥分析人士指出：这部小说突然畅销的深层原因，在于它唤起了社会底层“新穷人”的共鸣。^⑦此外，《蟹工船》的再度流行也从一个侧面揭示了日本共产党近年来党员数量快速上升的社会原因。在 2015 年的地方选举中，日共已晋身为地方议会中最

^① Francois Bourguignon and Christian Morrison, “Inequality among World Citizens”, *American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, 2002, pp. 727-744; Martin Wolf, *Why Globalization Works*, New Haven, Conn: Yale University Press, 2004, pp. 138-172.

^② 关于全球财富和经济实力的变动，另见 United States National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World”, November 2008, https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf.

^③ Xavier Sala-i-Martin, “The World Distribution of Income: Falling Poverty and Convergence, Period”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121, No. 2, 2006, pp. 351-397.

^④ Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, “World Inequality Report 2018”, World Inequality Lab, 2018, <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>.

^⑤ 20 世纪 70、80 年代的日本，在终身雇用制的作用下，有九成左右的国民自认为属于中产阶级。

^⑥ Danielle Demetriou, “Japan’s Young Turn to Communist Party as They Decide Capitalism Has Let Them Down”, *The Telegraph*, October 17, 2008, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/japan/3218944/Japans-young-turn-to-Communist-Party-as-they-decide-capitalism-has-let-them-down.html>.

^⑦ Heather Bowen-Struyk, “Why a Boom in Proletarian Literature in Japan? The Kobayashi Takiji Memorial and The Factory Ship”, *The Asia-Pacific Journal*, Vol.7, Issue 26, 2009.

大的反对党。^①

作为世界市场的深度参与者，中国社会在分配问题上也面临着问题和挑战。2021年9月，中国国家统计局局长在《中国的全面小康》白皮书新闻发布会上提到，中国居民人均可支配收入基尼系数在2008年达到最高点0.491后，2009年至今呈现波动下降态势，2020年降至0.468”。^②面对财富和收入分配的挑战，二十大报告特别指出：中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。2021年8月习近平总书记主持召开以共同富裕为中心的中央财经委员会会议后曾解释说，所谓共同富裕“不是一部分人和一部分地区的富裕，而是全体人民的富裕”。

（二）从“贸易和平论”走向“贸易冲突论”

二战结束后，国际秩序的设计者和维护者一直坚信，自由的贸易网络不仅可以促进经济，而且有利于和平。早在一战前，诺曼·安吉尔（Norman Angell）在《大幻觉》一书中就已经指出，19世纪后半期工业国家经历了巨大转变，彼此在贸易和金融方面产生了相互依赖。在这种条件下，军事征服不能带来财富，战争会导致相互依赖的网络瓦解，使得整个经济体系崩塌。德国不可能从对英战争中获得任何利益，英德之间的冲突只会导致双方的灾难。^③

一战前的欧洲国家中，德英互为第一大贸易伙伴，因为染料进口高度依赖德国，战争初期的英国卡其色染料奇缺，甚至一度无法生产出足够的军装。但是，英德之间的战争仍然未能避免。尽管连续爆发的两次世界大战

^① “Japan’s Communist Party: Red revival”, *The Economist*, April 17, 2015, <http://www.economist.com/news/asia/21648771-communists-become-japans-strongest-political-opposition-provinces-red-revival>.

^② 国家统计局：《《中国的全面小康》白皮书新闻发布会答记者问》，2021年9月28日，https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/zcjd/202109/t20210930_1822661.html。

^③ Norman Angell, *The Great Illusion: A Study of The Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*, London: William Heinemann, 1910.

严重破坏了 19 世纪的全球金融、贸易网络，但通过贸易促进和平的理念却成为了二战后国际秩序的基石。欧洲煤钢共同体（The European Coal, Iron and Steel Community）在 50 年代的建立，可以视作对此有意识的实践。然而，近年来，随着贸易制裁、保护主义和相互依赖武器化趋势的愈演愈烈，发达国家对中国制造业的进口依赖被上升为“安全威胁”，德国对俄罗斯的能源依赖被指责为“历史错误”，“贸易和平论”日益被“贸易冲突论”所取代。

面对这种局面，主流学界不得不深度反思贸易与和平的关系问题。2022 年，著名经济学家保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）在《纽约时报》撰文，再谈贸易和平论是否已经终结。克鲁格曼认为，“贸易和平论”的理想无疑已丧失说服力，但世界市场之所以走到今天，靠的不是必然的经济规律，而是它获得了政策上的支持，领导国家的政治精英们在战略考量过后认为一定程度的自由贸易在政治和安全方面都是有益的。^①美国前财长、哈佛大学教授劳伦斯·萨默斯（Lawrence Henry Summers）对全球化进程的回顾完美反映了克鲁格曼所讲的西方精英的“战略考量”，以及这种考量在发达经济体的腹地所发生的变化：

全球面临的经济挑战与一代人之前有着显著不同。在冷战和拉美债务危机刚刚结束之后——当时以中国为首的亚洲国家复兴还处于初期阶段——挑战在于让新的市场出现。鼓励发展中经济体采用市场机制并帮助它们进入工业化经济体的贸易协定，对创造全球经济至关重要。现在，我们已经有了让新兴市场取得最伟大经济进展的全球经济。它尤其有利于资本以及轻松往返于世界各地的精英阶层，但那些缺乏财力利用新的全球市场以及不想与低成本的外国劳工竞争的中产阶级却受到压力。我们现在面临的挑战不是创造更多的全球化，而是确保目前的全球化让全体公民受益。^②

^① 保罗·克鲁格曼：《通过贸易实现和平，这个理想真的结束了吗？》，纽约时报中文网，2022 年 12 月 14 日，<https://cn.nytimes.com/opinion/20221214/trade-world-peace/>。

^② 劳伦斯·萨默斯：《美国应换个角度审视 TPP 谈判》，金融时报，2015 年 6 月 16 日，<http://www.ftchinese.com/story/001062540>。

由于欧洲国家在原有贸易结构和贸易规则下的获益持续萎缩，自由贸易的“良善”正在被“贸易冲突论”所颠覆。进入 21 世纪后，多个产业领域的案例和数据都显示欧盟在全球经济竞争中处境堪忧。在传统制造业中，欧盟占全球市场的份额持续萎缩；而在数字经济领域中，无论是硬件、软件还是互联网应用，欧盟都在被北美和东亚的竞争对手拉开距离。尽管欧盟及其成员对此保持警觉并试图通过各种措施扭转颓势，但前景并不乐观。曾被欧盟寄予厚望且投入大量政治和技术资源去培植的若干新兴产业，如太阳能、风能产业以及卫星导航系统等，结果都是为他人做嫁衣。未来颠覆性技术的出现和产业发展方向的突变，将极有可能加速欧盟在全球产业结构中的份额萎缩和地位弱化。后金融危机时代世界经济中涌现出一批以数字技术为手段深度改造社会生活场景的科技巨头，如美国有亚马逊、谷歌、特斯拉、优步、Meta、苹果等数字经济企业，中国则有腾讯、百度、阿里以及京东、科大讯飞等对应物，而欧盟几乎没有一家此类企业可以与之竞争。

①

由于东亚制造业供应链与欧盟产业结构之间的重叠性和竞争性越来越明显，中欧关系正面临越来越多的挑战。欧盟作为 21 世纪产业竞争中的失利者，尽管不完全认同“逆全球化”的策略，但也很难支持中国对原有世界市场发展路径的极力维护。欧洲日益表现出去工业化国家常见的贸易和投资保护主义，中国想在产业升级的过程中管控、规避与欧洲的竞争和摩擦也愈发艰难。^②

二、政治思潮：多重观念的激荡

（一）民粹主义的勃兴：基层社会的反抗

① 翟东升、宁南山、赵云龙：《欧盟产业发展停滞的结构主义政治经济学分析》，载《世界经济与政治》2018 年第 8 期，第 128-160 页。

② 翟东升、宁南山、赵云龙：《欧盟产业发展停滞的结构主义政治经济学分析》，载《世界经济与政治》2018 年第 8 期，第 128-160 页。

2024 年 6 月的欧洲议会选举之后，欧洲政治风向进一步呈现焦灼的态势。在此次涉及 3.7 亿选民的全欧选举中，尽管极右翼政党未能获得足以主导欧洲议会的席位，但表现出极为强劲的上升势头。在法国国民联盟和极左翼政党的挤压下，马克龙总统被迫解散国民议会，将原定于 2027 年的选举提前进行。尽管梅朗雄领导的左翼联盟在第二轮投票中成功阻击了国民联盟对议会的控制，但国民联盟在第一轮投票中获得了 33% 的选票，成为法国民粹主义政党的一次历史性胜利。

现有研究已经充分揭示，民粹主义至少部分地根源于全球化导致的分配不均和社会极化。国际市场的拓展伴随着国与国之间的残酷竞争，英国经济学家达德利·西尔斯（Dudley Seers）很早便指出：在我们的时代，世界各个地区的利益不兼容已不容忽视，一个国家的问题得到解决，另一个国家的问题可能会因此加剧。不仅如此，全球资本主义秩序并不能在国家内部产生“雨露均沾”的效果，一些群体会不成比例地受益，而另一些群体则会遭受绝对的损失。^①2010 年旱灾期间，粮食进口大国在市场上的恐慌性购买间接地导致中东地区出现饥荒暴动，进而发生革命。^②在全球化的作用机制之下，一国政治经济行为的巨大外溢效应变得难以预测、无法抵抗，而无处不在的“失控”加剧了基层社会对确定性的渴望，这种渴望并不仅限于少数的国家或地区。

民粹主义并不是民主的产物，民粹主义力量在民主远未成为西方世界主流政治制度之前就已经广泛存在，并呈现出阶段性爆发的态势。^③相反，民粹主义是民意不能有效转化为政治和社会政策的产物。马克思曾指出，当一个社会集团不能有效自主地表明自己的利益时，它经常会支持一个专制的领导人，后来这种现象经常被称为民粹主义。因此，开放的社会辩论、

^① Wolfgang F. Stolper and Paul A. Samuelson, “Protection and Real Wages”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 9, Issue 1, 1941, pp. 58-73.

^② 蒂莫西·斯奈德：《下一次种族大屠杀离我们有多远？》，纽约时报中文网，2015 年 9 月 15 日，<http://cn.nytimes.com/opinion/20150915/c15snyder/>。

^③ Barry Eichengreen, *The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

公正的选举以及充分的代表性可以系统性地避免马克思所说的这种情况。如果公民能够有效地表明自身利益，并将其转化为政府政策，民粹主义的大规模泛滥就不容易出现。

精英往往了解某些阶层的利益遭到持续的侵蚀，但精英是全球化的受益者，他们经常不情愿为了应付这种糟糕局面而推动实质性的变革。早在2004年，塞缪尔·亨廷顿便指出，业已存在一个新兴的“全球超级阶层”（global superclass），他们在世纪之交大约有2000万人，到2010年人数则增长一倍。这些跨国精英对民族归属感毫无需求，将国家边界视作幸好已经开始消失的障碍，国家只有在方便其全球运作的情况下才被认为是有用的。^①然而，这个不再依赖国家框架的“超级阶层”往往掌握着国家的政策制定大权，发达国家民主政体的大部分政治候选人都直接或间接地来自这个群体，并以这一群体的政治、经济和道德偏好来管理国家，这势必导致代议制民主的失灵。换言之，在西方民主国家，实际上是国际市场在投票，国际市场的投票比议会投票分量更重。^②例如，在众多民粹主义者看来，欧洲一体化一直是一个由技术官僚设计执行的精英项目，各国议会和公众极少有机会参与，因此只反映国际化的精英群体的偏好。

与精英阶层形成鲜明对比的是，不能流动的中下层劳动者逐渐成为“下沉阶层”，他们承受着全球资本市场和劳动力市场的双重压迫。新兴市场的廉价产品导致越来越多的本国制造业破产或者向低成本国家迁移，大量移民又以低薪优势争夺仅有的工作机会。相当长一段时间以来，发达国家中越来越多的人，特别是技能和受教育程度都不高的青年男性，主动从劳动市场退出，即便局部的工作机会并未丧失殆尽。^③事实上，影响收入分配变化的不完全是技术、贸易和移民问题，也是制度问题。而左右制度发展的因

^① Samuel P. Huntington, “Dead Souls: The Denationalization of the American Elite”, *The National Interest*, No. 75, 2004, pp. 17-18.

^② 塞萨尔·伦杜艾莱斯：《从全球衰退到后资本主义反向运动》，载[德]海因里希·盖瑟尔伯格：《我们时代的精神状况》，孙柏等译，上海：上海人民出版社，2018年版，第235页。

^③ Valerie K. Oppenheimer, “Women’s Rising Employment and the Future of the Family in Industrial Societies”, *Population and Development Review*, No. 20, 1994, pp. 293-342.

素是复杂的，例如历史经验和心理惯性。

民粹主义是大众政治对那些不能医治社会分裂的政府的严厉惩罚。被精英阶层“遗弃”的中下层因为社会流动渠道的长期封闭而逐渐失去政治耐心，纷纷以简单粗暴的方式组织抗争。政府失能暴露出来的早期问题往往被归结为政治家个人的问题，但长期的政府失能会导致民众对政府和政治本身产生怀疑。一旦政治家和专业精英被描述成“腐败、堕落、无能”的群体，民粹主义的土壤就形成了，社会运动的注意力转向民间或者边缘性政治力量，与政府唱反调成为新的“政治正确”，接下来会出现公信力崩塌的“多米诺骨牌效应”。这种危险不论对中国还是欧洲而言都是不可忽视的，因此双方都必须全力应对快速变革带来的社会冲击，为在社会和经济转型过程中失去社会地位、生产资料和工作机会的群体提供合理的保障。否则，民粹主义力量极易表现为对替罪羊发泄敌意，或者通过支持极端主义寻求短期解决办法，极有可能频繁导致双方领导人持续面对错误的政治压力，而难以贯彻、坚持推动中欧之间“互利共赢”的决策。

（二）民族主义的回潮：重谈主权与边界

过去相当长一段时间，民族主义思潮在国际关系的总体研究框架中一直处于较为边缘的位置。欧洲国家追求的一体化（以及其他地区的类似努力）和美国推进的全球化首先从经济和贸易的角度向以民族国家为单位的国际体系发起了挑战，导致了国家自主性的下降和国家边界的逐步消解。然而，上述情况在最近几年出现了实质性变化。国际政治学协会（IPSA）2020年年会的主题便是“开放世界中的民族主义”（New Nationalisms in An Open World），围绕该主题的阐释性文字提到了极为有趣的一点：当今世界日益泛滥的民族主义呈现一种吊诡的形态，因为它发生在以开放、全球化、相互依赖为重要特征的时代。

全球主义和民族主义通常是此消彼长的关系，但如今人们观察到的现象并非如此民族主义在贫穷和富裕的国家同时发生，而且烈度没有什么区

别。冷战后很长一段时间，学者研究民族主义的目光都主要聚焦在第三世界国家，欧洲和北美地区不被认为是常规的研究对象，但这种学科特征正在改变。

欧洲一体化进程在过去十年间明显遭遇了民族主义的强势回潮。早在 2019 年 6 月举行的欧洲议会选举中，英国、法国、意大利、西班牙四国的民族主义和民粹主义政党就已经有效瓦解了中左和中右的选民基础，稳居第一大党。^①自上世纪五十年代欧洲一体化进程启动以来，功能层面的逐渐融合使得今天的欧盟成员国之间彼此高度依赖，欧洲单一市场的拓展、欧元的诞生和申根区的建立在制度层面不断消解主权国家边界的意义和作用。然而近年来，欧盟国家的民意出现了复杂而微妙的变化，新兴的政治势力对国家利益和“民族性”的强调远高于对欧洲一体化的兴趣。越来越多的人意识到欧盟确实存在某种弱点，这种弱点深植于一体化背后的理论逻辑，并非难民问题、恐怖袭击等一系列外部因素所能涵盖。换句话说，欧盟并没有像很多专家学者——无论是联邦主义者还是功能主义者——预言的那样，伴随着一体化程度的加深，越来越多的功能将由联盟来承担，民族国家变得无足轻重，甚至被完全取代。

在国际责任的承担方面，世界经济论坛 2019 年 1 月发布的全球化问题调研报告中询问了被访者“你是否认为你所在的国家有责任帮助其他国家”，令人惊讶的是，对国际责任认同度最低的四个国家分别是德国、美国、英国和法国，在认同度最低的德国只有 54% 的被访民众给出了肯定答案。^②长期以来在国际援助问题上表现最积极、在冷战后秩序中承担国际义务最多的国家，其国内民众在国际责任问题上表达的政治意愿却最低，德国的公众

^① 英国新近成立的脱欧党(Brexit Party)获得了 30.79% 的选票，法国的国民联盟(Rassemblement National, 2018 年 6 月前称 Front National)获得了 23.34% 的选票，意大利北方联盟(Lega Nord)和五星运动(Movimento Cinque Stelle)分别获得了 34.26% 和 17.06% 的选票，波兰的保守民族主义政党法律与公正党(PiS)更是以 45.38% 的选票取得了压倒性的胜利，详见 European Parliament, “2019 European Election Results”, July 2, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>.

^② World Economic Forum, “Globalization 4.0: The Human Experience”, January 2019, http://www3.weforum.org/docs/WEF_globalization4_Jan18.pdf.

支持度甚至有跌出简单半数的危险。同一份报告的另一项内容问及“新移民对你所在国家而言主要是积极因素还是消极因素”尽管世界范围内的平均数据显示,57%的访民认为新移民主要是积极因素,西欧国家中做此回答的受访者却只有46%,在按地区划分的排序中仅高于东欧中亚(40%)。^①

实际上,在欧洲一体化高歌猛进的过程中,民族主义的“隐忧”一直存在,但不被外界所重视。2009年的民调数据显示,在保加利亚、匈牙利和波兰等国均有半数以上的民众认为邻国的部分领土应当为本国所有,人数较1991年时有显著增加。就连英国和意大利两国也有相当数量的民众持这样的观点,且人数也比1991年时有所增加。^②面对分离主义的威胁,就连成熟的工业化国家也无法豁免:2014年下半年,苏格兰险些结束与英格兰长达三百年的政治联姻,造成了一场惊心动魄的政治危机。受苏格兰公投的直接影响,欧洲大陆的加泰罗尼亚、巴斯克、巴伐利亚以及威尼斯等地区的独立情绪一度高涨。

由于经常与暴力冲突、局部战争、人道主义危机甚至恐怖主义联系在一起,民族主义在20世纪的政治话语中逐步染上消极色彩,被视为狭隘、保守、极端和反潮流,其政治实践的正当性和道德性也因此备受争议。谈及民族主义问题,人们常用的词汇是“超级民族主义”“极端保守民族主义”,有谁听说过“极端自由民族主义”“和平的民族主义”或者“宽容的民族主义”?^③在自由主义盛行的战后政治气氛中,民族主义被欧洲视为政治意识形态中的“不良分子”,常常使人联想起殖民主义、种族主义、沙文主义、法西斯主义等“错误的历史”。^④但是,对中国人而言,“民族”“国家”是具

^① World Economic Forum, “Globalization 4.0: The Human Experience”, January 2019, http://www3.weforum.org/docs/WEF_globalization4_Jan18.pdf.

^② Pew Global Attitude Project, “Two Decades After the Wall’s Fall: End of Communism Cheered but Now with More Reservation”, November 2, 2009, pp. 55-57, https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2009/11/Pew-Research-Center_Two-Decades-After-the-Walls-Fall-End-of-Communism-Cheered-But-Now-With-More-Reservations_2009.pdf.

^③ 对民族主义“污名化”的讨论, 详见 Robert H. Wiebe, “Humanizing Nationalism”, *World Policy Journal*, Vol. 13, No. 4, 1996/1997, pp. 81-88.

^④ Minxin Pei, “The Paradoxes of American Nationalism”, *Foreign Policy*, November 2, 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/11/02/the-paradoxes-of-american-nationalism/>; Tim Stanley, “Scottish Nationalism Has Prospered Because British Identity Has Withered”, *The Telegraph*, September 16, 2014,

有极高神圣性的词汇，这既源于历史的辉煌又来自现实的动力。

同古希腊悲剧一样，中国近代所遭受的民族劫难突出了波澜壮阔的英雄主义，极大地净化了儒教文明末期的腐朽堕落所导致的自私、愚昧与狭隘。在集体生存受到严重威胁的情况下，国家前途、民族命运成为了上至精英下至草莽的共同关切。“保家卫国”这样的口号不仅是军事动员的工具，更代表着时代精神和社会主流的价值倾向。这样的时代精神并非抽象存在的，它渗透于社会生活的各个方面，因为这段特殊困难的历史，民族存亡、国家兴衰成为了主宰 20 世纪以降中国历史的主旋律，“覆巢之下安有完卵”是清末以来几代精英和民众的集体政治共识。

由于历史经验和思想遗产的截然不同，中国与欧洲对待民族主义的态度存在显著的差异。传统欧洲大国对民族主义意识形态本身的排斥和对中国民族主义具体诉求的警惕是一枚硬币的正反两面。中国崛起是否会对其他国家构成威胁？单纯计算物质实力——经济增长、技术革新、军费开支无法有效地回答这个问题。国家能力仅仅是“威胁公式”的一部分，另外一部分同样重要的是国家意图。中国将如何使用其国力才是决定战争与和平的最终砝码，这取决于中国如何定义其国家利益、如何看待自身与国际社会的关系、如何认识当前国际规则的公平性、如何评价崛起的程度和满意度，这恰恰是民族主义所指涉的范围。物质力量可以预测中国能够做什么，但民族主义能够回答中国想要做什么。

2013 年 12 月，在一战爆发一百周年之际，《经济学人》杂志刊登评论文章指出：当前的世界局势与一战爆发之前存在着令人不安的相似。^①一方面是官方反复重申和平与发展的重要性，一方面是媒体和舆论充斥着对抗情绪的民族主义话语。中国在崛起过程中向外部世界传递的信息是高度复杂和矛盾的，这导致了国际社会——尤其是主导大国及其盟友——对中华

<http://blogs.telegraph.co.uk/news/timstanley/100286488/scottish-nationalism-has-prospered-because-british-identity-has-withered/>.

^① “The First World War: Looking Back with Angst”, *The Economist*, December 21, 2013, <http://www.economist.com/news/leaders/21591853-century-there-are-uncomfortable-parallels-era-led-outbreak>.

民族伟大复兴的长期目标充满疑虑，北约试图向亚太延伸其影响与一些欧洲国家推行“印太战略”便是这种疑虑在政策上的具体表现。

综上所述，全球秩序的推进打破了国家的传统功能、消解了政治的本土性，然而，在拥有巨大吞噬力量的全球资本浪潮中维护社会的机能和人的尊严，需要强劲、有效的局部机制来提供保护，以上两种取向对全球化时代的国家功能提出了极其矛盾的要求。不管是中国还是欧洲国家，都必须有效处理国际竞争与社会保护的矛盾统一、对外开放与主权边界的矛盾统一。不管采取怎样的政策，都要考虑该政策可能的外溢效应。

（三）多元主义的困境：实践挑战与理论探索

20 世纪以降的人类政治活动蕴含着截然相反的两股力量：一方面，人类社会的多样性积极寻求政治表达；另一方面，以普遍人性为着眼点的自由秩序不断向前推进。前一种力量的支持者在道德上和政治上强调“群体独特性”（group particulars），^①他们认为“好”是一个相对概念，因此，没有全人类共同接受的“好”或“好的生活”，也不应当追求这种统一性。人类社会千差万别的语言、传统、宗教、政治信仰和社会习俗最好以彼此独立的社群作为承载单位，各自寻求发展。^②与之相反，普世主义观点认为在形形色色的人类群体背后存在着共同的人性基础。如果“好”的相对性是绝对的，那么跨文化的交流和理解以及族群之间的平等对待将变得不可能，这不符合人类社会的现实情况。^③

特殊主义与普遍主义的分裂反映了现代世界的“道德困难”。从马克斯·韦伯（Max Weber）对现代社会的阐释中不难得出这样一个结论：“工具理性与实质价值之间越来越紧张的冲突是现代性的重要特征”。^④ 尽管

^① Andrew Vincent, *Nationalism and Particularity*, Cambridge, UK: Cambridge University, 2002, pp. 3-4.

^② 此种主张的坚定拥护者之一是加拿大学者罗伯特·杰克逊（Robert H. Jackson），详见 Robert H. Jackson, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

^③ William S. Sax, “The Hall of Mirrors: Orientalism, Anthropology, and the Other”, *American Anthropologist*, Vol. 100, No. 2, 1998, p. 293.

^④ R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge

人类生活的诸多方面都受到工具理性的影响甚至颠覆，人类生活的道德和精神层面却不在“理性化”的范围之内。手段的丰富性无法为目标的价值提供线索，也无法反映目标所承载的社会含义。工具理性关注的是如何完成一件事，而不是为什么要做这件事。现代性将人们从神圣的、宗教性的以及等级压迫的旧世界中解脱出来，却没有为如何在世俗化了的世界中进行价值判断提供可操作的标准。正因如此，在现代社会中讨论价值问题往往困难重重，严肃的学者自觉或不自觉地躲避着全称命题，尽可能选择折中主义的道路。约翰·罗尔斯（John Rawls）在《政治自由主义》一书中就特别强调，他所阐释的自由主义并非“全覆盖式”的学说，不是关于价值、伦理和认识论问题的整体性理论。^①这样一来，对“终极价值”的定义和追求往往落在野心勃勃的政客、革命主义的思想家、宗教狂热分子以及浪漫诗人的肩上。

西方哲学家试图以不同的方法来克服道德思辨所面对的两难局面。康德哲学认为存在普世的道德和法律。在康德本人看来，“善”在任何条件下都表现为本质的“善”。道德的普遍性是可能的，因为每一个理性行为体心中都对共同道德义务的根本性原则——通常被称为“定言律令”

（Categorical Imperative）——存在着固有的认知。^②韦伯提出了与康德“世界主义”相反的观点。他对“道德贫瘠”这一根本困境的回应是，必须在非价值的工具理性面前保持对终极价值进行判断的自主性。这种自主性或者以个人为单位，或者以群体——更具体地说是国家——为单位来实现。如此一来，道德不再具有普世性，它成为具备独立意志的道德单位——不论个体还是群体——进行自由考量的对象，而这些道德单位不一定拥有同样的理性和思考方式。沃克尔（R. B. J. Walker）对韦伯关于现代道德问题的分析有相当精彩的总结：

University Press, 1993, p. 56.

^① John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1996, p. 5.

^② Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*, Cambridge, UK: Polity, 2002, p. 43.

世界在伦理层面的非理性被转化成不同价值区间的相互斗争。这些价值区间以国家——它垄断了对权力的合法使用——为最强有力的表现形式。不管以哪种情况而论，自主性本身都蕴含着相对性。^①

在很长一段时间里，多元主义（pluralism）一直试图弥合特殊主义和普世主义之间的罅隙。如以赛亚·柏林（Isaiah Berlin）所言，兼顾不同的价值目标极易导致冲突，例如强调自由难免轻视公平，因此每个社群都可能在价值问题上有自己的偏好。然而，这并不意味着价值目标本身是主观的，多元主义不接受特殊主义完全基于历史、传统和习俗来为“价值”辩护，仅仅因为一个社会习惯于“男尊女卑”，并不能证明性别歧视是正当的。^②简言之，多元主义接受了自由主义关于价值目标具有普世性的认定，但因为意识到不同价值目标之间的不兼容，多元主义否认存在唯一的、真理性的价值选择。多元主义的伦理立场在冷战之后被发达国家普遍采纳，逐步形成“多元文化主义”（multiculturalism）的社会政策。多元文化主义拒绝以单一标准对事物进行有关优劣高下的评判，它试图在异质性越来越高的后现代社会中给予各个组成部分平等的承认。

然而，在严肃对待现代性“道德贫瘠”这一困境的人们看来，多元主义的派生物依然是“虚无论”，而虚无论必然遭遇韦伯揭示的“诸神冲突”的问题，亦即各种不可调和的“终极价值”的冲突问题。多元主义只是缓解了做出价值判断的迫切性和必要性，从而掩盖了冲突或者延迟了冲突的来临，并不能为寻找终极价值给出有效指引。人们无法对一组道德规范是否优于或劣于另一组做出评判，不仅左翼中支持多元文化主义者如是告诫民众，就连那些右翼自由派经济学家（他们将全部人类行为都化约为对最

^① R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 57.

^② 详见 Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press, 1969; Bernard Williams, *Moral Luck*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

基本的个体“偏好”的追求)也如是说。^①早在2011年,英国前首相卡梅伦就对多元文化主义的实践结果做出了反思:“我们鼓励不同文化各自为战,彼此孤立也孤立于主流社会。我们没有能够提供一个使他们产生归属感的‘社会愿景’,我们甚至容忍这些处于隔离状态的社群以完全违背我们价值的方式运行。……结果是产生了一大堆双重标准”。^②简言之,多元文化主义本身没有解决韦伯和沃克尔所说的“不同价值区间的相互斗争”,在政治实践中,它更多地是回避或延迟了斗争的爆发。

经验研究证明,全球化不会自动导致国家制度的相似性,国家制度的趋同性变化主要源自国际磋商与谈判,这一过程的复杂性远远超过全球化压力本身。^③正视并尊重这一基本事实,中国与欧洲就有可能对价值冲突问题提出切实的目标,避免基于理想主义的道德化主张。2019年,习近平总书记在亚洲文明对话大会开幕式的主旨发言中就如何应对文明冲突、价值冲突给出了中国的理解:“人类只有肤色语言之别,文明只有姹紫嫣红之别,但绝无高低优劣之分。认为自己的人种和文明高人一等,执意改造甚至取代其他文明,在认识上是愚蠢的,在做法上是灾难性的!如果人类文明变得只有一个色调、一个模式了,那这个世界就太单调了,也太无趣了!我们应该秉持平等和尊重,摒弃傲慢和偏见,加深对自身文明和其他文明差异性的认知,推动不同文明交流对话、和谐共生”。^④

尽管不能完全解决“不同价值区间的相互争斗”,但习主席的讲话以及“人类命运共同体”的理论构想,都试图指出对待“不同价值区间”之间矛盾、摩擦的基本原则和基本态度。欧洲很难完全放弃对内部多样性的追求,中国很难完全服膺于基于西方经验的“普世价值”。但是,如果遵循这些基

^① [英]F. A. 哈耶克著:《致命的自负——社会主义的谬误》,冯克利、胡晋华等译,北京:中国社会科学出版社,2000年版,第16页。

^② “David Cameron’s Warning”, *Wall Street Journal*, February 10, 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704364004576132611168150744>.

^③ 详见 Suzanne Berger and Ronald Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

^④ 《习近平在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲》,《中国网》,2019年5月16日, http://www.china.org.cn/chinese/2019-05/16/content_74790346.htm。

本原则和基本态度，中国和欧洲就有可能以平等、包容的态度来对待目前双方在价值观念、政治制度和文化偏好上的差异。与此同时，中国与欧洲都将在政治单元内部持续面对多元主义的压力，必须通过改进和完善自身的价值体系，在哲学和伦理学层面寻找新的理论支撑，避免因价值区间的争斗而滑向对抗乃至冷战的深渊。

三、小结

中国和欧洲在同样的世界政治框架下面对同样的思想动荡与结构转换，两者的价值观念与利益诉求既存在巨大的共识，又包含着复杂的差异。过去数年间，中国与欧洲对世界秩序的偏好出现了陡然的易位：中国作为发展中经济体在不断实践冷战后国际体系的基本价值，并保持了社会的长期稳定，欧洲则勉力应付主要国家的政局动荡，相继抛弃自由国际主义，重提权力政治与意识形态对抗。由于中欧的技术能力日益接近、工业化程度日益持平，导致双方以往的互补领域逐渐缩小，同类同质竞争的摩擦更为剧烈。这种局面的出现并非某一方的恶意操纵，而是全球技术和市场变化的动力使然。不管采取何种应对策略，中欧双方对繁荣与和平的追求，对当前矛盾的解决，根本上都有赖于自身更为稳固的政治和社会团结，而这恰恰是欧洲许多政治单元内部严重缺乏的。双方只有深入洞察当前世界政治中的“过程性结构”，即政治演化中的主导性力量，^①才能避免对旧有概念和框架的固执和保守。

^① 杨光斌：《世界政治理论》，北京：中国社会科学出版社，2021年版，第68页。

欧盟的多极化认知与中欧多边主义合作

金玲 中国国际问题研究院研究员

作为独特的国际行为体，欧盟长期以来主张“多边主义”并将其视为“身份基因”，但对世界的“多极化格局”则普遍持怀疑和抵触立场。在国际形势变化的推动和影响下，欧盟对多极化的立场也在发生变化，其政策目标也在不断进行调整。冷战的结束以及成功东扩曾经让欧盟充满战略雄心，欧盟寄望于通过“模式输出”和规则约束来影响多极化趋势。但在国际金融危机爆发、国际矛盾不断上升以后，随着国际影响力的下降，欧盟对“多极化”态势日益表现出“战略焦虑”。以2014年克里米亚危机为起点，欧盟转向从现实主义立场理解“多极化”，进入对多极化的战略反思阶段，战略目标从“规范多极化”向建立战略自主转变。

在欧盟多极化话语体系演进过程中，“多极化是否会引发格局失序或不稳定”“多极化与跨大西洋关系”“多极化与多边主义”“欧盟在多极化中的地位”等是欧盟关注的主要问题，是影响其多极化立场的最重要因素，也是中欧围绕“多极化”和“多边主义”争论的核心。中欧作为国际社会的两大力量，虽在多极化问题上立场不尽相同，但双方在多极化的规范性目标上并无根本冲突。面对多极化格局的日益呈现，欧盟虽已转向从地缘政治视角寻求战略自主，但总体上仍坚持多边主义话语，主张更开放的全球合作，反对单边主义、脱钩断链和新冷战，尤其是在全球治理领域赋予发展中国家更多代表权问题上持开放立场。欧盟的基本立场和中国主张的平等、有序多极化的追求并无根本冲突，中欧在以联合国为核心的国际体系、以国际法和联合国宪章宗旨原则为基础的国际秩序中可以寻求对接与合作。

一、欧盟对多极化认知的演变

“多极”和“多极化”一词于20世纪60年代末和70年代初最早出现在《纽约时报》上，它的引入与尼克松和基辛格的外交政策密切相关。该政策认为世界在军事上虽存在两极，但在经济和其他领域已迅速转向多极化。但实际上直到冷战结束后，关于“多极化”的讨论才开始更直观地反映出国际格局的变化。^①

但是，国际关系理论对于“极”“单极”“两极”“多极”等概念并无一致认识，有主张“极”的概念以大国(power)为中心的“力量多极化”(power Polarity)，也有以“国家集团”(cluster)为视角的。当然，“国家集团多极化”(cluster multipolarity)并非指两个以上的集团对立，而是指尽管集团相互对立但集团内国家的联系松散，不同集团之间的互动和交叉更加简单。^②因此，“国家集团多极化”不仅分析大国之间的关系，还分析不同集团内部和集团之间的关系。与此同时，在社会建构主义的影响下，“极”的概念也不断超越“硬实力”范畴，纳入“认知”“身份”等社会要素。^③

相比“多极化”的理论发展，欧盟及其成员国对“多极化”的认知并无统一的标准和概念。其中，新现实主义的“权力多极化”是主导性的话语体系，但随着国际体系演变的现实，也不断纳入国家集团以及非政府行为体的视角，同时还考虑认知、身份以及规范等社会要素。总体上看，欧盟的多极化话语体系的发展与国际格局和秩序的发展转型同频。冷战结束、伊拉克战争、国际金融危机、克里米亚危机以及乌克兰危机等，都作为重大节点塑造欧盟的多极化话语体系，也见证其多极化立场的变化。从认识到多极化的趋势到接受多极化的现实，从排斥和预防多极化到塑造和影响多极化，

^① Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 14.

^② Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 19.

^③ 参见 Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 23.

并最终走向强化自身作为多极化的一极地位，反映出欧盟国际地位和世界观的变化及其对外战略不断调整的进程。

（一）冷战结束后欧盟对国际格局多极化态势的战略前瞻

冷战结束以后，世界格局是呈现单极还是多极走向成为新现实主义的核心议题。^①但由于欧盟特殊的行为体身份，“多极化”并非其主导性话题。法国是欧盟中最早也最广泛使用多极化概念的国家。进入 21 世纪后，“多极化”开始逐渐出现在欧盟官方话语体系中，2003 年伊拉克战争爆发后，欧盟虽在其安全战略文件中未提及“多极化”，但认为“战略中明确与不同的地区大国建立战略伙伴关系就意味着其认识到了多极化的现实”。^②全球金融危机爆发后，欧盟开始自称重要“一极”并要“塑造”即将到来的多极化格局，至此并未表现出对多极化的排斥。

法国媒体对“多极化”的讨论从 1990 年代中期开始上升，到 2003 年法美国围绕伊拉克战争冲突之时达到顶峰。其间，政治学者和决策者为“多极化”辩护，类似的趋势也出现在法国政治决策者的公开演讲中。^③这表明法国对世界多极化的认知并非边缘化现象。希拉克总统成为最早直接主张“多极化”的欧洲政治领导人之一，他的外长韦德里纳（Vedrine）也曾明确表示世界正走向多极化。^④1997 年中法第一份联合声明提出，“两极化”世界已经消失，世界正在向多极体系迈进，需要在政治、经济、文化、语言科技和大国关系领域获得更大的平衡，反映出法国对多极化世界的认知和期待。

法国主导的多极化辩论随后不断上升至欧盟层面。2000 年欧盟和印度宣布双方是“塑造新兴多极世界”的重要伙伴，2001 年双方称彼此是“多

^① Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 111.

^② Álvaro de Vasconcelos, “An Open Europe in a Multipolar World: Lessons from the Portuguese Experience”, September 7, 2007, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/etud60-adevasconcelos-presidportugal-en.pdf>.

^③ Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 161.

^④ 转引自 Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 161.

极世界中的全球行动者”。^①2002年，来自法国的欧盟贸易专员帕斯卡尔·拉米（Pascal Lamy）将“多极化”作为欧盟对外贸易政策的目标和原则。他的继任者彼得·曼德尔森（Peter Mandelson）也曾使用“多极化”这一概念，认为欧盟是“多极世界的重要组成部分”。尽管由于欧盟的反对，“多极化”从未写进中欧联合声明中，但2003年发布的欧盟对华政策文件中却有相关表述，指出“中国对多极世界的地缘政治愿景，以及中国将欧盟视为日益重要的合作伙伴，也为提高欧盟的知名度提供了有利的背景”。^②由此可见，此时欧盟从自身地位出发，对多极化持开放立场并寻求“塑造多极化”。

2003年伊拉克战争爆发后，美欧之间的分歧加剧了欧盟内部有关多极化的辩论，也凸显了此时英法德三大国的不同立场和主张。希拉克反对伊拉克战争，公开主张一个更加“多极化”的世界。2004年11月，希拉克在英国国际战略研究所的演讲中表示，“只有认识到多极化和相互依存的世界新现实，我们才能成功地建立一个更健全、更公平的国际秩序”。^③《纽约时报》曾就法国和德国的多极化立场做过报道，认为“多极化”是法国的外交信条。尽管德国外长费舍尔表示不希望与美国成为竞争对手，并间接地批评了希拉克的多极化立场，但日益掌控外交权能的德国总理府却“从未刻意与多极化保持距离”。^④但希拉克的多极化主张受到时任英国首相布莱尔的批判。针对法美分歧以及希拉克的“多极化”主张，布莱尔表示“不希望欧洲将自己置于美国的对立面，这将是危险并破坏稳定的。有关多极世界的愿景意味着不同的并很快会发展为敌对的权力中心的出现”。^⑤

^① 见欧盟印度 2000，2001 年峰会声明。

^② Commission of the European Communities, “A Maturing Partnership - Shared Interests and Challenges in EU-China Relations”, September 10, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF>.

^③ “Chirac Calls for Multi-Polar World”, *Deutsche Welle*, November 19, 2004. <https://www.dw.com/en/chirac-calls-for-multi-polar-world/a-1401628>.

^④ John Vinocur, “The World: Between Two Continents; Schröder Tries to Juggle France and America”, *The New York Times*, November 16, 2003, <https://www.nytimes.com/2003/11/16/weekinreview/the-world-between-two-continents-schroder-tries-to-juggle-france-and-america.html>.

^⑤ Sarah Hal, “Blair: Chirac’s World View ‘Dangerous’”, *The Guardian*, April 28, 2003, <https://www.theguardian.com/politics/2003/apr/28/uk.world>.

（二）全球金融危机后欧盟对“多极化”的战略焦虑

2008 年全球金融危机爆发后，欧盟范围内有关“多极化”的讨论更加广泛。与此前接受和塑造多极化立场不同的是，欧盟开始呈现出对多极化的焦虑，担心其在多极化格局中的地位下降以及国际秩序可能出现的失范。

全球金融危机刺激了关于“多极化”取代美国单极化的辩论。法国一如既往主张促进“多极化”的对外政策目标。时任法国外交部长劳伦特·法比尤斯多次表示法国希望通过一个“有组织的多极世界来实现格局稳定”。^①尽管在当时的法国，对于国际格局变化前景是零极、单极还是多极亦无共识，但认为世界正处于多极化进程中的观点渐成主流。相比法国对多极化的热情，德国政府及其领导人则审慎地避免提及“多极化”。默克尔总理鲜有提及“多极化”，德国政府在其对外政策评估报告（2014 年）中多次提及全球力量转移尤其是新型国家崛起对国际秩序的影响，却只字未提“多极化”。^②

与此同时，“多极化”在欧盟层面的讨论也日益普遍。欧盟一方面逐渐接受多极化现实，另一方面又对多极化的不确定性前景表现出战略焦虑。欧盟对外政策高级代表阿什顿曾表示，世界正在迅速变得多极化，权力转移的方向不仅是从旧的“西方”到东方和南方，还从政府到市场、媒体和非政府组织，他认为“多极化”与“多边化”不同，并明显表现出对多边化的偏好，认为多边化而非多极化才能解决时代面临的重大问题。^③此后，时任欧盟委员会主席巴罗佐多次提及“多极化”。他一方面表示，二十一世纪的前十年已见证了多极化世界的逐渐出现，它既由诸多全球和地区性力量组

^① Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 163-164.

^② Auswärtiges Amt: “Review 2014 – Außenpolitik Weiterdenken. Crisis – Order – Europe”, February 26, 2015, p. 7, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/692042/ceflf6308ebdb0d2d7c62725089c4198/review2014-data.pdf>.

^③ European Commission, “Catherine Ashton EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission EU-India Relations Post-Lisbon: Cooperation in a Changing World India International Centre New Delhi”, June 23, 2010, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_10_336.

成，也包括相关机制、组织以及强大的非国家行为体。但另一方面，巴罗佐也对多极化世界充满担忧，将其描述为更不稳定和不可预测的，并用欧洲曾经的“大国协调”时期与多极化做类比，甚至提出要“避免在全球层面出现多极化模式”。^①除了布鲁塞尔外交政策圈经常提及“多极化”，欧盟委员会研究总司还在2009年设置了“面对多极世界”的欧洲研究项目，同年对外关系总司和研究总司还联合召开了以“变革多极体系下的欧盟和美国：趋同和分化”为主题的高级别会议。^②

欧洲学术界对“多极化”的讨论虽然也有焦虑，但立场相对积极。学者们也认为多极化世界正在出现，颇具代表性的观点是“相互依赖的多极化”，认为多极化的前景与“相互依赖”的现实共同构成冷战后秩序转型的两个基本维度。^③各方对多极化前景以及欧盟的作用观点各异。一种观点认为世界站在多极化的门槛上，尽管其形态还没有被严格定义，欧洲应该而且必须在“多极化”世界中发挥作用，否则就有可能被边缘化。^④欧洲政策中心主任查尔斯·格兰特曾撰文提出“多极化”的两种可能前景。一是不同力量作为“极”组成敌对阵营，类似于冷战时期的大国对抗，这是让多数欧洲国家感到不舒服的方式。另外一种理想的多边主义主导的“多极化”，并指出欧盟必须利用多边主义来积极地塑造“多极化”。^⑤比利时学者斯万·毕斯普则认为多极化的未来是导致更多竞争还是合作并不可知，面对日益多极化和相互依存的世界，欧盟需要明确的战略。

^① José Manuel Durão Barroso, “The European Union and Multilateral Global Governance”, June 18, 2010, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/speech_10_322/SPEECH_10_322_EN.pdf.

^② 转引自 Richard Higgott, “Multi-Polarity and Trans-Atlantic Relations: Normative Aspirations and Practical Limits of EU Foreign Policy”, GARNET Working Paper No. 76/10, April 2010, <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/csgr/garnet/workingpapers/7610.pdf>.

^③ Giovanni Grevi, “The Interpolar World: A New Scenario”, EUISS, Occasional paper 79, June 2009, https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/weu/0017700/f_0017700_15179.pdf.

^④ Richard Higgott, “Multi-Polarity and Trans-Atlantic Relations: Normative Aspirations and Practical Limits of EU Foreign Policy”, GARNET Working Paper No. 76/10, April 2010.

^⑤ Charles Grant and Tomas Valasek, “Preparing for the multipolar world: European foreign and security policy in 2020”, https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e783_18dec07-1376.pdf.

国际金融危机后，欧盟对“多极化”的立场经历了从“塑造”到“焦虑”的转变，这一转变也体现在其与主要战略伙伴的联合声明中。以欧盟—印度峰会为例，在 2000-2008 年双方的峰会联合声明中，一直都有“多极化世界”的表述，但是 2009 年以后，峰会声明不再提及“多极化”，取而代之的是“多边主义”。中欧联合声明中“多极化”话语的缺失，更能说明欧盟对“多极化”的焦虑立场。中国一贯主张国际关系“多极化”，但即使在欧盟对多极化持开放立场的时期，双方联合声明中也从未见有关“多极化”的表述，而“多边主义”却从未曾缺席。与此同时，“国际局势的多极化”也从未出现在欧盟委员会主席的盟情咨文或欧盟安全战略文件中。由此可见，战略焦虑心态下的欧盟将多边主义作为应对“多极化”挑战的手段，出现了将“多极化”同“多边化”相对立的认知。

（三）多重危机背景下欧盟对“多极化”的战略反思

自欧元区主权债务危机以来，欧盟一直未能走出经济、政治、安全以及一体化等不同领域的多重困境。欧洲遭遇多重危机是国际格局深刻变化的集中体现。从克里米亚危机、特朗普上台到乌克兰危机的爆发，欧盟开始被迫接受“多极化”的现实，也开始了其战略反思阶段。2014 年克里米亚危机后，德国政治科学基金会（SWP）的弗尔克尔·佩尔特斯曾撰文表示：“新兴大国对乌克兰危机的反应表明世界政治不再由欧洲发生的事情所定义，即使欧洲正在酝酿一场重大冲突。国际体系已经变得如此多极化，以至于非欧洲国家现在可以选择追随自己的利益，而不是感到有义务站在东方或西方一边”。^①以 2016 年欧盟出台安全战略为标志，欧盟开启了应对多极化的反思，并成为推动欧盟对外政策调整的关键动力。欧盟在安全战略中明确提出在面对更不稳定和更不安全的世界时，仅有软实力是不够的，需要更多强调自身利益并增强韧性。

^① Volker Perthes, “Europe in a Multipolar World”, *Project Syndicate*, June 9, 2014, <https://www.project-syndicate.org/commentary/volker-perthes-proposes-two-scenarios-for-the-eu-s-global-role--with-the-test-coming-in-ukraine>.

与战略焦虑阶段相比，欧盟在战略反思阶段对多极化的认知出现了显著变化，呈现出更加正视现实并对其接纳的立场。最显著的表现是，德国开始更多地提及多极化。时任总理默克尔曾长期对多极化持审慎态度，但 2016 年在面向联盟党年轻议员的讲话中，她公开表示世界多极化态势明显，尽管德国难以成为一极，但拥有 5 亿人的欧洲能够占有一席之地。^①乌克兰危机爆发后，不仅总理朔尔茨和外长贝尔伯格多次使用“多极化”来描述国际现状，德国政府更在其第一份“国家安全战略”中明确使用“多极化”概念，表示“全球秩序正发生变化，新的权力中心正在出现，21 世纪的世界是多极化的，我们生活在一个日益多极化的时代”。^②

在欧盟层面，除了领导人更广泛地讨论多极化，这一概念也越来越频繁地出现在各种官方文件中。2017 年英国脱欧后，在欧盟委员会发布的《欧洲未来》白皮书中，时任欧委会主席容克在前言中提到“欧洲需要在多极化世界中发挥作用”。^③2021 年欧盟在其《战略前瞻》报告中明确提及“多极化的全球秩序”，认为欧盟作为多极化世界中一个相互联系的“全球一极”，将继续利用其紧密的国际伙伴关系促进和平、稳定和繁荣，共同反对敌对力量和应对共同挑战。^④俄乌冲突爆发后，欧盟出台的《安全和防务政策战略罗盘》认为世界面临权力政治的回归，处于充满竞争的“多极化”状态。^⑤2024 年 7 月，“多极化”第一次出现在欧洲理事会决议中，意味着欧盟首次成员国层面就多极化的判断达成初步共识。

伴随着对多极化概念的接纳和战略反思，欧盟的政策目标也出现调整。

^① “Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel”, Bulletin der Bundesregierung Nr. 48-2, April 30, 2016, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/780724/cb113d47888abfbff410b78ff066acf7/48-2-bk-data.pdf?download=1>.

^② The Federal Government, “Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany. National Security Strategy”, June 14, 2023, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>.

^③ European commission, “White Paper on the Future of Europe”, March 1, 2017, https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_en.

^④ European Commission, “2021 Strategic Foresight Report”, September 8, 2021, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en.

^⑤ The European External Action Service, “A Strategic Compass for Security and Defense”, March 24, 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

如果说欧盟在战略焦虑阶段的立场是回避多极化，其目标是“用多边主义驾驭多极化”，那么到战略反思阶段，欧盟开始将寻求“战略自主”、“努力成为多极化中一极”作为应对方式。以马克龙的索邦演讲提出的维护“欧洲主权”及其后的欧洲战略自主话语构建为起点，到2019年冯德莱恩明确提出打造“地缘政治委员会”，再到马克龙访华后明确提出欧洲作为“第三极”的构想，欧洲日益接受多极化现实，并不断调整自身国际战略定位。2019年马克龙在接受《经济学人》访谈时，指出新两极世界下欧洲被边缘化的风险，呼吁欧洲成为政治和战略行为体并从主权、地缘政治和实力角度看待世界。^①2024年6月的欧洲理事会决议指出：“世界变得更加对抗、交易性和不确定性。欧盟将适应不断变化的环境，在新的多极地缘政治背景下维护欧盟作为全球战略参与者的雄心和作用”。^②以上所有对欧盟战略目标的清晰表达，都意味着在多极世界中维护欧盟的战略一极地位正在取代多边主义成为欧盟的优先政策目标。

二、欧盟多极化认知的主要维度

欧盟对多极化格局的态度变化和话语演变进程不仅反映出国际格局的深刻调整，还体现了欧盟的特殊国际行为体身份、其国际地位的变化和国际战略的调整。欧盟对多极化的认知并非仅从力量格局的视角出发，而是与一系列国际秩序的根本问题相关，主要涉及“多极化与国际秩序稳定”“多极化与美国自由主义霸权秩序”“多极化与多边主义”以及“多极化与欧盟的国际地位”等议题，欧盟在不同时期对“多极化”的不同立场，与其对上述关键议题的认知密切相关。

（一）“多极化”与国际秩序稳定

“多极化是否必然导致混乱和失序”是影响欧盟多极化认知的首要变

^① “The French President Interview with the Economist”, *The Economist*, November 7, 2019.

^② European Council, “European Council Meeting – Conclusions”, June 27, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/qa3lblga/euco-conclusions-27062024-en.pdf>.

量。希拉克将“多极化”作为法国对外政策目标，恰是因为多极化格局被认为有助于世界稳定。他经常表示世界的和平与稳定只能通过“多极化的力量分配”来实现，多极化具有刚性的两极体系所不具备的灵活性。^①在2003年美国入侵伊拉克前，希拉克宣称：“面对盲目的国际对抗可能导致的政治混乱，法国正在参与一个多极世界的建设”。即使是对多极化持相对负面立场的萨科齐，也不认为“多极化”必然导致不稳定，相反会形成新的“大国协调”的基础。同样，法国前任外长法比尤斯也曾对多极化与格局稳定之间的关系持积极立场。他针对“零极世界”的混乱，表达了对“有组织多极世界”的期待。^②在地缘政治冲突加剧的背景下，欧洲仍有观点认为多极化并不必然导致不稳定，认为国际格局只有在缺乏代议机构、区域整合、有效平衡、道德通融和外交沟通渠道等情况下才会出现不稳定。作为欧盟国际认同核心的诸多价值观能够为新兴秩序的稳定做出贡献，多边主义、区域主义、多元化、灵活性和重视外交手段等都是有助于创造“稳定多极化”的规范条件。^③

但受自身历史经验的影响，在“多极化”与稳定的关系上，欧洲的主导性观点普遍受到新现实主义理论的影响。新现实主义创始人肯尼斯·沃尔兹（Kenneth Waltz）认为，“两极体系”是一个固有的稳定系统，而“多极化”是不稳定的，20世纪初的世界大战都源于混乱的多极体系。冷战虽然危险，但两极体系更有利于有效的权力平衡。^④巴罗佐也曾援引梅特涅的“均势原则”，认为欧洲的历史经验显示出多极化格局的危险性，现代欧洲历史的悖论是为了避免帝国和霸权出现而寻求建立多极均势，但最终却以大国

^① Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 164.

^② “Speech by Mr. Laurent Fabius, Minister of Foreign Affairs of France On the occasion of the 40th anniversary of the French Policy Planning Staff”, November 13, 2013, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Speech_by_Laurent_Fabius_for_the_40th_anniversary_of_CAPS_-_Nov_13_2013_cle47f111.pdf.

^③ Lisa ten Brinke and Benjamin Martill, “Coping with Multipolarity: EU Values and the Stability of International Order”, Dahrendorf Forum IV, Working Paper No. 1120 August 2019.

^④ Emma Ashford and Evan Cooper, “Assumption Testing: Multipolarity is More Dangerous Than Bipolarity for the United States”, *Stimson*, October 2, 2023, <https://www.stimson.org/2023/assumption-testing-multipolarity-is-more-dangerous-than-bipolarity-for-the-united-states/>.

的暴力竞争结束。^①

在国际格局深刻调整、国际秩序转型的背景下，欧盟开始强化多极化的权力政治视角而忽视其规范性内涵。当前的国际政治乱象强化了欧盟的“多极化”不稳定论。2020年默克尔在世界经济论坛提及“多极化”时，强调多极化环境下地区紧张形势上升，认为权力消长带来不确定性并造成更多的紧张局势。^②2023年德国在《国家安全战略》文件中明确表示国际和安全环境正变得更加多极化但也越来越不稳定。当前，虽然多极化概念更多出现在欧盟及其成员国的政策文件中，但出于对引发国际竞争与冲突的担忧，欧盟及其成员国仍普遍认为多极化是乱局之由，因此拒绝赋予其规范性内涵。2023年朔尔茨在联合国演讲中就明确拒绝“多极化”具有规范性属性。

（二）“多极化”与跨大西洋关系

由于美国在西方的霸权地位以及欧美特殊的价值观和利益联系，更因为欧盟的力量模式和影响力成长于美国霸权体系下，因此跨大西洋关系一直是影响欧洲对“多极化”认知的重要维度。各国对外政策在“欧洲主义”或“跨大西洋主义”之间的分野，一定程度上决定了其对多极化的立场。欧洲主义者更倾向于支持多极化以及欧盟成为一极的目标，大西洋主义者往往持相反立场。但在现实中情况往往更加复杂。例如对希拉克来说，欧洲一体化本身就是一种平衡美国主导地位的做法，通过推动多极化可以遏制美国的单边主义和孤立主义。但在回应欧洲范围内的质疑时，希拉克也不得不表示推动多极化并非挑战和削弱美国，它只是一种描述世界观的方式，

^① José Manuel Durão Barroso, “The European Union and Multilateral Global Governance”, June 18, 2010, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/speech_10_322/SPEECH_10_322_EN.pdf.

^② Die Bundesregierung, “Speech by Federal Chancellor Merkel at the 2020 Annual Meeting of the World Economic Forum on 23 January 2020 in Davos”, January 23, 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/speech-by-federal-chancellor-merkel-at-the-2020-annual-meeting-of-the-world-economic-forum-on-23-january-2020-in-davos-1716640>.

而“跨大西洋关系应该得到加强”。^①

法国的多极化立场中蕴含着反对美国霸权、制约单边主义的规范性立场，但寻求独立性的政治目标在欧洲远未形成共识。伊拉克战争爆发时，德国总理施罗德虽与希拉克共同反对战争，但也反对“多极化”的观念，尤其反对试图建立独立于美国的“欧洲一极”的想法。^②欧盟《2003 年安全战略》出台的一个重要背景是应对“新老欧洲”在伊拉克战争问题上产生的分歧，其强调的“有效多边主义”一定程度上是对美国小布什政府单边主义的回应。但为了内部平衡，该战略仍突出强调欧美关系在建立多边主义国际秩序以及推动全球治理中的关键作用。在 2009 年面对新兴力量崛起时，时任欧盟高级代表索拉纳指出：“今天的世界日益分裂为系统内和系统外国家”，暗指欧美是主导性的系统内国家，双方关系具有命运共同体性质。^③

当前，欧洲在反思多极化并寻求战略自主的过程中，跨大西洋关系依然是最具争议的问题。马克龙明确表示欧盟成为“第三极”的重点是避免盲目追随美国。他在 2023 年访华结束后表示，“欧洲面临的巨大风险是它陷入不属于我们的危机，这阻碍了它建立战略自主性”。马克龙的“第三极”立场在欧洲引发强烈争议，体现出“跨大西洋关系”在塑造欧洲有关“多极化”辩论中的重要性。德国《国家安全战略》明确“多极化”的提法时也遭到批评。批评者认为对“多极化未来”的承诺是意图使欧洲本身独立于美国而成为一极，这必然会削弱欧美共同体。^④

（三）“多极化”与多边主义

对于欧盟来说，多边主义既是目标也是工具和价值，是欧盟身份认同的核心和促进价值观和维护利益的根本战略。^⑤欧盟在多边机制下拥有独特

^① “A Peek at Chirac’s ‘Multipolar’ World”, August 19, 2021, *Chicago Tribune*, <https://www.chicagotribune.com/2004/02/06/a-peek-at-chiracs-multipolar-world/>.

^② Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 178.

^③ Javier Solana, “Europe’s Global Role: What Next Steps”, Oxfordshire, July 11, 2009.

^④ Stefan Mair, “In Defense of Multipolarity”, *Internationale Politik Quarterly*, November 17, 2023, <https://ip-quarterly.com/en/defense-multipolarity>.

^⑤ European Parliament, “The Future of Multilateralism and Strategic Partnerships”, September 11,

优势，不仅拥有超过其规模的的代表性，还因为自身一体化实践，在多边机构中拥有更强的谈判能力来维护其利益和价值。“欧盟及其成员国在一体化过程中，对外通过联合国、世界银行等多边机制发挥了超越自身实力的国际影响力。”^①出于自身的力量特征，欧盟一直将多边主义作为规范和约束权力政治的重要工具。因此对多边主义的立场是决定欧盟对多极化认知的决定性因素，在“用多边化驾驭多极化”的目标受挫后，欧盟已在一定程度上将“多边主义”与“多极化”对立起来，认为“多极化正在削弱多边主义”。

事实上，在法国的多极化话语体系中，多边主义并非多极化的对立面而是构成后者的基本要素之一。法国前任外长多米尼克·德·维尔潘曾明确表达过“通过多边主义组织管理多极化”的观点，认为多极世界必须是多边的，而不是以威胁和对抗为手段的新力量平衡基础上的格局。^②面对地缘政治竞争和冲突加剧的形势，法国政府在其“印太战略”中也体现了上述立场，认为“在单边主义上升的国际环境下，法国的优先目标是提出替代性方案，即建立在法治、自由流动、公平、有效和包容性多边主义基础上的稳定和极秩序”。^③面对新兴力量的上升，欧盟领导人也表达了“用多边主义驾驭多极化”的期待。2010年巴罗佐在论述“多极化和多边主义关系”的演讲中指出，非国家行为体影响力的上升稀释了大国影响力，加上多极之间的相互依赖将刺激多边机制的强化。他还指出，21世纪全球治理的合法性取决于能否将新兴力量融入共同的国际领导力中，全球力量均衡或许可能限制霸权单边主义，但难以阻止不同极之间的单边战略，“多极化”是全球多边主义的必要条件但不是充分条件。^④

2020,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652071/EPRS_BRI\(2020\)652071_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652071/EPRS_BRI(2020)652071_EN.pdf).

^① Anthony Dworkin and Richard Gowan, “Rescuing Multilateralism”, June 25, 2019,
https://ecfr.eu/publication/rescuing_multilateralism/.

^② Goedele De Keersmaecker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 167.

^③ “France’s Indo-Pacific Strategy”, February 2022,
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_dcp_a4_indopacifique_022022_v1-4_web_cle878143.pdf.

^④ José Manuel Durão Barroso, “The European Union and Multilateral Global Governance”, June 18, 2010,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/speech_10_322/SPEECH_10_322

在对“多极化”进入战略反思阶段后，欧盟逐渐将“多极化”和“多边主义”对立起来。早在 2014 年就有学者指出多极化作为全球力量再分配过程，并不意味着支持多边主义的合作体系呈直线发展，事实上其反面效应正日益显现，“多极化”让“多边主义”面临更加危险的境地。^①欧洲还普遍存在将“多边主义”和“多极化”对立、认为两者将此消彼长的观点，将多极化的强化看作是多边主义衰落或失灵的原因。2023 年欧盟对外政策高级代表博雷利在谈及多边主义和多极化问题时，表示在多极化世界中各国倾向于在战略和意识形态上维护自己的地位，导致“交易化国际体系”的日益出现，全球规则遭到损害。这种新的“多极化”助长分歧，导致国际体系越多极化，多边主义越困难。^②

尽管欧盟在政策实践中开启地缘战略转型，但仍希望超越力量格局的视角，在“多极化”和“多边主义”之间寻求调和。朔尔茨提出“如何确保多极世界也是多边世界”“如何才能创造一种截然不同的权力中心在其中能够为了个人利益而可靠互动的秩序”等问题，^③并呼吁在多极化世界中进行更平等的全球合作，强调“任何在多极化世界中寻求秩序的人都必须从联合国开始”。^④与此同时，马克龙总统于 2023 年 8 月在法国使节会议演讲中呼吁深刻改革全球治理，包括改革世界银行和国际货币基金组织，认为只有将一些被排斥在外的国家纳入其中，才能避免一个现存体系将被边缘化的替代秩序的出现。^⑤无论是马克龙还是朔尔茨都试图跳出将“多极化”和“多边主义”相对立的视角，希望以更包容的多边秩序来应对多极化挑战，

_EN.pdf.

^① Zaki Laïd, “Towards a Post-hegemonic World: The Multipolar Threat to the Multilateral Order”, *International Politics*, Vol. 51, Issue 3, 2014, pp. 350-365.

^② Josep Borrell, “Multipolarity Without Multilateralism”, September 24, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/multipolarity-without-multilateralism_en.

^③ World Economic Forum, “Special Address at Davos 2022 by Olaf Scholz, Federal Chancellor of Germany, in Full”, May 27, 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/05/olaf-scholz-speech-to-davos-2022-in-full/>.

^④ The Federal Government, “Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the 78th General Debate of the United Nations General Assembly”, September 19, 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-chancellor-scholz-2224546>.

^⑤ “Speech by the President of the Republic at the Conference of Ambassadors”, August 28, 2023, <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/15/68ca793aaf44c90fd79cbf1bc3a234e71c3e1d57.pdf>.

而不是固守以西方为中心的多边主义规范和机制。

（四）多极化与欧盟的国际地位

在欧盟对多极化的认知变化进程中，最原初或最终极的问题都是欧盟的国际地位问题，伴随着欧盟多极化辩论进程的始终。从“塑造”多极化态势，到“以多边主义驾驭多极化”，再到在多极化世界中寻求战略自主目标，核心问题都是欧盟在世界舞台上的国际战略定位。法国的“多极化”话语体系自始至终都包含法国作为大国的战略诉求。希拉克的多极化立场有规范单边主义的多边主义诉求，同时也反对新的中美两极。^①马克龙有关欧洲“第三极”的主张同样蕴含“欧洲被边缘化”的战略焦虑。

当前，为了应对不可避免的多极化态势，欧洲层面几乎已就战略自主达成共识，成为重塑其国际战略的新定位。欧洲一体化的逻辑正从“在内部规范权力”向“在外部构建权力”转变，一体化的目标转向提高成员国在全球地缘政治竞争中的能力和独立于外部力量的实力。^②欧洲对外关系委员会在其研究报告中更明确指出，欧洲主权不是从成员国获取，而是从其他大国尤其是中、美、俄手中恢复其失去的主权，不是要结束相互依赖，而是要实现自主决定政策并有效进行谈判以更好地融合和撬动欧洲的影响力。^③德国总理朔尔茨 2023 年在《外交事务》上撰文同样明确了在多极化国际格局下，欧洲的关键问题是继续成为独立的国际行为体。^④

^① Goedele De Keersmaeker, *Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 164.

^② Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act”, European Council on Foreign Relations, June 25, 2019, p. 13, https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act.

^③ Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act”, European Council on Foreign Relations, June 25, 2019, pp.13-14, https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act.

^④ Olaf Scholz, “How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 1, 2023, pp. 22-38.

三、中欧多极化之辩

与欧盟相比，中国的多极化认知和立场更多体现出连续性和一致性。学界和官方相对一致认为世界多极化的趋势不可避免，推动世界多极化也一直是中国对外政策的目标。中国的多极化认知从来都是超越权力政治的视角，并一直不缺乏规范维度。在中国的多极化话语体系中，“世界多极化”不仅与“经济全球化”相伴，也与“国际关系民主化”同行，更与“公正、合理的国际新秩序”不可分割。2023年12月中央外事工作会议首次明确提出“平等、有序的多极化”，进一步明确了中国对多极化赋予的规范性属性。

阿查里亚曾区分“战略性多极化”目标和“规范性多极化”目标。“战略多极化”与物质力量（军事和经济资源）有关，而“规范多极化”寻求通过全球层面共享的规则、原则和目标来维持国际秩序。^①“战略多极化”与“规范多极化”之间存在的张力成为中欧在多极化观念和实践中出现分歧的核心问题。由于中欧在国际格局重塑和国际秩序转型中的不同地位，加之政治和历史文化差异，欧盟更多从权力政治和欧洲中心视角解读中国的多极化主张，并集中体现在多极化是否会引发冲突、多极化是否意味着反美、多极化与多边主义是否冲突等三大核心问题上。

（一）多极化是否必然引发冲突

尽管欧盟范围内对“多极化与稳定”的关系缺乏共识，但目前的主导性观点是多极化世界充满竞争和冲突，是不稳定的根源，并将当前的国际乱象归结于多极化的发展。欧洲历史上“大国协调”经历以及当前的国际乱象强化了欧盟的上述认知。但是，欧盟的“多极化引发冲突和失序”的认知基础是权力政治。欧盟质疑中国的多极化立场亦基于此，认为中国主张世界多极化意在利用日益增加的影响力，寻求地区霸权并重塑国际秩序。早在

^① Assem Dandashly et. al., “Multipolarity and EU Foreign and Security Policy: Divergent Approaches to Conflict and Crisis Response”, JOINT Research Papers No. 6, December 6, 2021, https://www.iai.it/sites/default/files/joint_rp_6.pdf.

2011 年欧洲智库报告就认为中国未来可能效仿美国在国际事务中采取实力政策。^①当前，欧盟对中国推动多极化的战略意图疑虑更甚，对中国的多极化主张有诸多误读。

中国的多极化立场蕴含独立、平等、合作的国际关系基本准则。中国的多极化立场自始至终与国际关系民主化诉求相伴。国际关系民主化“就是各国的事情要由各国人民做主，国际上的事情要由各国平等协商，全球性的挑战要各国合作应对，核心是国际体系中大小国家一律平等，反对霸权主义和强权政治”。1996 年时任国家主席江泽民曾明确阐述中国多极化立场所蕴含的国际关系基本准则。他表示 21 世纪多极化格局不同于历史上大国争霸、瓜分势力范围的局面，各国应是独立自主的。在未来的多极格局中，无论是主要大国，还是区域性国际组织，都将是国际社会中独立自主、平等合作的一员，未来的多极体现了尊重、平等、信任和互助的国际关系原则，共同致力于国际社会的和平与发展。^②

随着多极化格局的深入发展，2023 年习近平主席在中央外事工作会议上提出“平等有序的多极化”主张，更清晰阐明中国多极化主张的规范性追求。“平等有序的多极化”不仅重申了大小国家一律平等，反对霸权主义和强权政治，切实推进国际关系民主化的原则和目标，还提出要确保多极化进程总体稳定和具有建设性，就必须共同恪守联合国宪章宗旨和原则，共同坚持普遍认同的国际关系基本准则，践行真正的多边主义的根本路径。

^③2024 年 4 月习近平在会见德国总理朔尔茨时表示，“中德在世界多极化问题上有不少共通之处。多极化本质上应该是不同文明、不同制度、不同道路的国家之间相互尊重、和平共处”。^④中国的多极化主张强调的是制度多样

^① Charles Grant and Tomas Valasek, “Preparing for the Multipolar World: European Foreign and Security Policy in 2020”, Centre for European Reform EU 2020 Essay, December 18, 2007, https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e783_18dec07-1376.pdf.

^② 中共中央文献编辑委员会主编：《江泽民文选》（第 3 卷），北京：人民出版社 2006 年版，第 108 页。

^③ 中华人民共和国中央人民政府：《中央外事工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，2023 年 12 月 28 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6922977.htm。

^④ 中华人民共和国中央人民政府：《习近平会见德国总理朔尔茨》，2024 年 4 月 16 日，

化和文明国家之间的和平共处，而非对抗和冲突。

（二）“多极化”目标是不是反美

欧盟认为中国的多极化目标具有“反美特性”，是构建以中国为中心和“去美国化”的国际秩序。与欧盟的认知不同，作为最大的发展中国家，中国的多极化话语体系具有广泛的包容性，超越了单纯的大国视角，纳入了广泛的发展中国家维度。中国认为“发展中国家整体作为和平力量的上升”是其多极化话语体系的应有之义，提升广大发展中国家在国际社会的平等地位是其核心诉求。中国不仅认为新兴力量是推动多极化的动力，还认为欧盟以及非洲、中东、阿拉伯世界的区域性组织亦是多极化的推动力。中国始终认为多极化的世界力量中心在不断发展，尤其是以中国为代表的广大发展中国家综合国力的发展壮大，是维护世界和平和促进共同发展的重要力量。^①

中国对多极化格局的规范性追求，决定了其并不以反对任何具体国家为目标，而意在反对霸权和强权，建立更为公正、合理的国际秩序。在二战后形成的国际秩序下，最大的不公正、不合理是发展中国家在国际秩序中的代表性不够，话语权不足，被迫受制于人，难以独立自主寻求自身的发展道路。因此，通过构建公正合理的国际秩序，赋予发展中国家代表性、话语权，尤其是对自身发展模式的自主权是中国对多极化的规范性追求，而并非以反对美国为目标，也无意寻求与美国类似的国际地位。面对百年变局下国际格局的深刻重塑，习近平主席明确提出共商、共建、共享的全球治理观，是中国包容、开放、多元的多极化立场的必然逻辑结果。

（三）“多极化”与“多边主义”是否矛盾

欧盟对“多极化”与“多边主义”相互关系的认知经历了“以多边主义

https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6945559.htm。

^① 《中国对非洲政策文件》，新华网，2015年12月，http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/05/c_1117363276.htm。

驾驭多边化”到“多极化与多边主义相冲突”的发展。在欧盟看来，今天的多边主义失灵是因为多极化格局下不同“极”之间的竞争和冲突导致共识难以达成，由此产生“越多极化越少多边主义”的后果，并且认为中国推动的多极化格局对多边主义构成了挑战。欧盟委员会主席冯德莱恩曾公开表示：“共产党的目标清晰，是系统性改变并建立以中国为中心的国际秩序。中国多边机构的立场，明确表明其寻求替代性世界秩序的愿景”。^①

事实上中国的多极化立场与多边主义具有一致性的内在逻辑。无论是规范性多极化强调的平等原则，还是其追求的有序目标，多边主义都是路径。2017年1月，习近平主席在联合国日内瓦总部发表的演讲指出，多边主义是维护和平、促进发展的有效路径。2018年9月，在会见联合国秘书长古特雷斯时，习近平主席指出，世界比以往更加需要多边主义，更加需要一个强有力的联合国。^②中国同样强调主权平等原则下各方的公正参与，反对单边主义和霸权主义。2021年4月，习近平主席在博鳌亚洲论坛年会开幕式上首次提出“真正的多边主义”理念，再次强调国际上的事应该由大家共同商量着办，世界前途命运应该由各国共同掌握，不能把一个或几个国家制定的规则强加于人，也不能由个别国家的单边主义给整个世界“带节奏”。

近年来，中欧围绕多边主义和多极化之争，存在多重错位。欧洲从权力政治视角理解多边主义式微，以欧洲中心视角强化所谓“以规则为基础的国际秩序”，将以中国为代表的新兴力量影响力的上升视为对多边主义的挑战。但是，多边主义今天面临的深层次挑战并非源于此而是由于多边机构的合法性和代表性不足。相比西方国家的超比例代表性，许多发展中国家的代表性明显不足，正从根本上损害多边主义的合法性基础。而平等的代

^① European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”, March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

^② 《习近平会见联合国秘书长古特雷斯》，中国政府网，2018年9月2日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-09/02/content_5318669.htm。

表权恰是中国平等、有序多极化的目标。再者，多边机制的有效性长期受到以美国为代表的单边主义和霸权主义的侵蚀，而反对单边主义和霸权，建立公平、公正的国际秩序也是中国多极化的规范性目标。最后，在代表性和有效性同时缺位的情况下，多边机构的国际认同也日渐不足，即使那些长期对多边主义持支持立场的国家也日益认为国际机构无助于政策目标的实现。^①

四、多极化格局下中欧多边主义合作

中欧关于多极化和多边主义的认知有分歧，但也有相当程度的共识。事实上，中欧双方的多极化话语体系都蕴含着规范性追求，包括反对霸权主义、单边主义、追求多元化以及平等合作等。欧洲一些学者谈到了建立在相互尊重、多元化和承认不同观点基础上的多极秩序，因此，这种秩序不会以冲突为归宿而是以共存为标志。^②德国总理朔尔茨表示世界需要一个多极化的格局，新兴国家的作用和影响值得重视，德方反对搞阵营对抗，政治家有必要为此负起责任。在多极化格局日益深化的当下，欧盟虽已调整其战略目标，更多从地缘政治视角寻求战略自主，但欧盟仍反对单边主义、脱钩断链、新冷战，强调坚持多边主义并主张更开放的全球合作，尤其对在全球治理领域赋予发展中国家更多代表权持开放立场。欧盟的基本立场和中国主张的“平等有序的多极化”追求无根本冲突，共同统一在以联合国为核心的国际体系，以国际法为基础的国际秩序以及以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则中。

尽管中欧关系经历起伏，但加强多边合作一直是双方的战略共识。中国对欧政策长期保持稳定，支持欧洲一体化，认为欧洲的发展壮大有利于

^① Anthony Dworkin, “Three Crises and an Opportunity: Europe’s Stake in Multilateralism”, September 5, 2019, https://ecfr.eu/publication/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism/.

^② Nathalie Tocci, “The Demise of the International Liberal Order and the Future of the European Project”, *Istituto Affari Internazionali*, Commentaries 18|63, November 2018.

多极化世界的和平、稳定和发展,“中国对欧政策将保持长期稳定,始终视欧洲为‘多极化’世界中的独立一极”。^①习近平主席强调,中国和欧洲是国际上两大重要力量,是世界多极化、经济全球化进程的重要参与者和塑造者,拥有广泛共同利益,首要的就是共同维护多边主义,维护联合国的地位和权威,维护以联合国为核心的国际体系。^②欧洲方面,以 2003 年《成熟的伙伴关系:中欧关系中的共同利益与挑战》为标志,欧洲明确了双方伙伴关系中的全球战略维度,^③将推动全球治理中的共同责任作为未来中欧关系的首要目标。尽管 2019 年欧盟对华出现“伙伴、竞争者和对手”三重定位,但欧盟也深刻认识到面对全球性挑战,中国是不可或缺的伙伴。在欧盟《中欧战略展望》文件中,欧盟首先明确的是双方合作支持有效多边主义和应对气候变化,并认为中国是欧盟应对国际和全球挑战的战略伙伴。^④长期以来,加强多边合作几乎体现在双方所有的峰会联合声明中,特别是在面临特朗普政府单边主义威胁时,双方共同发出维护多边主义的战略共识,彰显了中欧作为两大力量、两大市场和两大文明的全球性战略影响。

中欧多边合作同样具有实践基础。在中欧关系的历史上，双方不乏围绕多边议题的密切协调与合作，包括全球气候变化治理、伊核协议以及世界贸易组织改革等一系列议题。尽管由于发展阶段不同，双方在国际气候谈判问题上存在分歧，但在国际排放格局变化和内部政策变化的双重作用下，中欧分歧缩小、共识扩大，已成为推动建成国际气候治理统一框架的重要行为体，对气候变化机制发展做出最大贡献。^⑤伊核协议是中欧在全球安全治理议题上加强多边合作的重要案例，其中有成功的经验也有失败的教

^① 《习近平同法国总统马克龙举行会谈》，新华网，2023年4月6日。

②《习近平同出席中法全球治理论坛闭幕式的欧洲领导人举行会晤》，新华网，2019年3月27日。

³ Commission of the European Communities, “A Maturing Partnership - Shared Interests and Challenges in EU-China Relations”, September 10, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF>.

^④ European Commission, “EU-China – A Strategic Outlook”, March 12, 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

⁹ Pietro De Matteis, "The EU's and China's Institutional Diplomacy in the Field of Climate Change", *EU Institute for Security Studies*, Occasional Paper May 2012, p. 11, https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/wcu/0026344/f_0026344_21585.pdf.

训。在美国退出《伊核协议》后，中欧共同维护协议显示了双方共同反对美国单边主义的战略共识，但也凸显了在美国单边主义和次级制裁威胁下，维护多边主义路阻且长。在维护多边贸易机制上，中欧分歧并没有阻止双方的协调。尤其是在美国方面采取一系列单边保护主义措施的背景下，中欧不断联合发出支持全球化的声音，也携手设立多方临时上诉仲裁安排作为解决贸易争端的临时机制，以应对 WTO 争端解决机制上诉机构停摆的困局。

当前中欧在推动格局构建和坚持多边合作上正受制于意识形态藩篱和过度地缘政治化思维的困扰。近年来，欧盟对华认知日益朝向“制度性对手”定位强化，并不断扩展其外延。2021 年 4 月博雷利在欧洲议会就中国问题发表演讲，在强调与中国合作应对挑战的重要性同时也突出了中国作为“制度性对手”的一面。冯德莱恩和博雷利在联合就对华政策评估向欧洲理事会报告时认为，“中欧有根本的分歧，无论是经济制度、管理全球化、民主和人权以及如何与第三国打交道”。^①在地缘政治竞争和冲突的视角下，欧盟不仅从实力政治出发，片面解读中国的多极化主张和多边主义立场，还从“模式之争”“秩序之争”出发，认为中国是国际秩序的“修正力量”，并以“构建更为灵活的多边主义”为手段，将中方排除在所谓“志同道合的伙伴关系”之外，限制了双方在应对多极化格局转型和坚持多边主义合作上的潜能。事实上，中国的诸多倡议，无论是“一带一路倡议”还是“三大全球倡议”，都为中欧多边合作提供了新的机遇，但需要欧盟超越竞争和冲突视角，与中方相向而行，回归合作、多元、开放、包容的多极化认知和真正的多边主义立场。

^① Stuart Lau, “EU Slams China’s ‘Authoritarian Shift’ and Broken Economic Promises”, *Politico*, April 25, 2021, <https://www.politico.eu/article/eu-china-biden-economy-climate-europe/>.

从战略伙伴到“制度对手”：中欧关系中的认知障碍

崔洪建 北京外国语大学欧盟与区域发展研究中心主任

王媛媛 中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生

正确、合理的相互认知是中国与欧洲关系保持健康、稳定发展的重要前提。在从 1975 年至今的绝大多数时间里，尽管存在矛盾和分歧，但视彼此为机遇而非挑战、坚持战略伙伴定位与合作导向，始终是中欧在相互认知层面的主基调，为中欧关系的发展提供了稳定的基础和持续的动力，营造出了双方相向而行、求同存异、包容互利的积极氛围。但随着百年变局的演进、中欧关系的阶段性调整以及欧洲国家内外形势的巨大变化，近年来中欧之间的相互认知尤其是欧洲方面的对华认知出现了前所未有的剧烈波动。以 2019 年欧盟提出“伙伴、竞争者和对手”的对华政策三重定位为标志，欧洲对华认知进入了一个新阶段，也开启了中欧关系更加复杂、多元和矛盾的时期。在国际形势和舆论生态发生深刻变化的背景下，当前中欧的相互认知出现了日益严重的不对称、不平衡和非理性特征，很大程度上成为影响中欧关系稳定发展的心理障碍和知识鸿沟。能否突破障碍并跨越鸿沟，将塑造双方的政策逻辑和互动模式并极大地影响中欧关系的当前态势和未来走向，将成为影响未来国际秩序和大国关系变化的重要因素。对中欧相互认知的历史变迁进行梳理、对变化背后的根源及其影响进行分析，可以更好地理解中欧关系的历史方位、当前坐标、变化规律和未来走向。如果双方能够共同努力找到破除障碍跨越鸿沟的解决方案，一个稳定向前的中欧关系就更可持续，并能够为世界变局提供更多的向上支撑。

自上世纪七十年代国际关系研究引入认知心理学方法，试图解决国际行为体之间的相互认知问题以来，学术界对相关问题的探讨往往流于公式化和概念化，政策研究界的有关分析囿于碎片化和过于依赖经验事实。在

融合两者经验和方法并还原历史和政策分析的基础上，本文将中欧之间的相互认知内容界定为源于感知、情绪、记忆和想象的心理部分，以及基于经验、信息和思维的知识部分。鉴于欧洲是由欧盟机构及其成员国构成的复杂政治实体，因此本文的分析对象以欧盟为主，同时会涉及成员国层面有典型意义的资料或案例。中欧双方的政策宣示、重要文件、媒体观点以及民调数据等均构成认知分析的主要依据，同时本文的基本框架是从中欧认知变化中寻找规律和现实根源，进而探讨认知变迁与政策变化之间的互动关系。基于分析为中欧关系走出认知迷雾、迎来明朗前景提供可能的解决方案，则是研究的最终目的所在。

一、中欧相互认知的历史变迁

自 1975 年 5 月中国与欧盟前身——欧洲经济共同体建立正式外交关系以来，与双边关系不同时期的变化相对应，中欧的相互认知也经历了曲折的演变过程。

（一）从相互承认到相互重视（1975-2006 年）

中欧在外交上相互承认并建立正式关系既是冷战后期国际格局变化的产物，也体现出欧洲国家尤其是法国和一些北欧国家尽管身处当时的阵营对抗状态，但仍未放弃寻求战略独立的意识。尽管部分欧洲国家和后来的欧共体选择和中国接近并建交，与当时美国、苏联和中国之间的大国博弈态势密切相关，但它们对中国的认知并不完全受制于意识形态划界，也在其中发挥了次要但积极的作用。而中国选择和欧洲接近也是基于国际力量博弈和对欧洲的认识两方面因素，即在面对苏联的威胁和美苏争霸的风险时，需要通过作为“第二世界”主要代表的欧洲实现关系缓和，来拓展外交空间并减轻来自美苏两国的战略压力。

从正式建交到上世纪九十年代初是中欧关系若即若离的磨合期，自主

发展双边关系的意愿和能力既受制于当时的中美苏（俄）战略关系变化和意识形态分歧，同时也缺乏足够的经济基础与相应的政治条件。尽管冷战结束进一步打开了中欧关系的空间，战略博弈的考量因素逐渐下降，但双方都以应对后冷战时期的新格局为首要目标，将主要精力放在了内政或周边事务上：中国开启并持续推进改革开放，发展经济和对外合作成为最大的政策优先；欧盟则忙于在内部深化一体化，对外以大规模扩张的方式稳固在欧洲获得的地缘政治优势和经济红利。因此在冷战结束后相当一段时期，中欧仍不是彼此的主要战略关注和政策优先。彼时的欧方以“发达经济体”和“冷战胜利者”自居，对于经济欠发达且意识形态迥异的中国具有强烈的优越感，这成为欧方在 1989 年后实施对华制裁、导致双边关系倒退的重要认知基础。但与此同时，欧方又看重中国庞大的市场规模、经济发展潜力和改革开放的红利，因此当时的欧共体及一些欧洲国家在与中国签订贸易投资协定、开启经济合作方面走在了西方国家的前列。而中国在改革开放之初，也把发达经济体最为集中的欧洲地区作为主要的资金、技术和经验来源。正是这一段各自专注内政和周边事务但又对对方保持足够兴趣的时期，为后来中欧开始重视对方并相向而行的新阶段提供了必要的条件。

在经历了 1989 年后双边关系的短暂低谷后，欧盟于 1995 年 7 月发表了第一份对华战略性文件《欧中关系长期政策》，开始从战略考量出发调整对华政策，确立了长期发展对华关系的基本框架，将对华关系视作“欧盟对外关系包括对亚洲和全球关系的一块基石”。1996 年 11 月发布的《欧盟对华新战略》更强调对华政策的“全面性、长期性和独立性”，提出要进一步促进双方在经贸、科技、发展援助等领域内的交流与合作。中方为突破西方采取的外交孤立政策并进一步推进对外开放，也出现了与欧方相向而行的政策调整，双边关系开始从冷淡转向积极并很快开启了一段快速发展时期。中欧在 1998 年 3 月达成建立“面向 21 世纪的长期稳定的建设性伙伴关系”

的重要共识，欧盟在当时通过的《同中国建立全面伙伴关系》的政策文件中，首次提出“将中国视作世界伙伴并进行全面接触”，主张将中欧关系提升到“与欧美、欧日和欧俄同等重要的地位”。将中欧关系推向高潮并在 2003 年前后达到顶峰的主要因素，是中国于 2001 年加入世界贸易组织和欧盟于 2003 年实现首次东扩。欧方认为中国入世意味着其愿意接受现行国际经贸规则，中国大市场对欧洲资本的吸引力彻底释放出来；欧盟推进大规模东扩则迅速提升了其经济实力和政治影响，中方也开始从战略层面对欧盟给予高度重视。双方相互重视并相向而行的结果是中欧于 2003 年建立全面战略伙伴关系，中国政府发表首份对欧盟政策文件，中欧关系迎来了第一个“蜜月期”并延续到 2006 年前后。

（二）从矛盾滋生到“四大伙伴”（2006-2016 年）

随着双方经贸合作和政治交流的不断深入，经贸摩擦和政治分歧难以避免，尤其是中国经济的快速发展开始令欧洲感受到“竞争”压力，欧方以所谓“人权问题”为由干涉中国内政也招致中方强烈反对，为此欧方决意调整其对华政策的原则，在处理经济竞争和政治分歧时采取更强硬、更“平衡”的立场。欧盟再次通过率先进行政策调整试图掌握双边关系的主动权，在 2006 年 10 月欧盟委员会发布的第六份对华政策文件《欧盟-中国：更紧密的伙伴，扩大的责任》以及同时公布的《竞争与伙伴关系：欧盟-中国贸易与投资政策》中，欧方首次提出对华进行“有条件接触”的原则，并在经贸关系中首次提及“竞争”因素。在 2008 年欧洲领导人因会见达赖而干涉中国内政、中国奥运火炬手在欧洲遭遇严重干扰等一系列事态发生后，欧方的对华政策调整及其实践将中欧关系带入了一个动荡期，中欧之间的政治互信下降，双边关系下行的风险增大。

但 2009 年欧元区债务危机的爆发及持续很大程度上改变了中欧相互认知的下滑态势。多数欧洲国家被卷入债务危机，对来自中国的贸易和投

资倚重增大，中方从客观的角度看待债务危机对欧洲的影响，认为尽管欧洲经济处于困境，但其基础雄厚、创新能力强，尤其是德国等主要经济体财政状况良好，只要应对得当足以克服债务危机带来的挑战。因此中方在政治上释放强烈信号，支持欧洲走出危机，同时从贸易和投资两方面加大了与欧洲的合作力度，来自中方的贸易和投资极大地缓解了一些国家的债务问题。中方展示出的“患难与共”姿态很大程度上赢得了欧方的好感，带动了相互认知状况的改善，欧方对华认知出现止跌回稳迹象，一些国家的对华好感度有所提升。

在双方经贸合作不断深化、政治互信持续增强的背景下，中方也开始调整对中欧关系的定位并进一步提升其战略高度。在 2013 年 11 月的第十六次中国-欧盟领导人会晤上，双方共同制定《中欧合作 2020 战略规划》，“确定了中欧在和平与安全、繁荣、可持续发展、人文交流等领域加强合作的共同目标”。中国国家主席习近平在会见来访的欧洲理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐时，还首度公开提出作为最大的发展中国家和最大的发达国家联合体，中欧是维护世界和平的“两大力量”；作为世界上两个重要经济体，中欧是促进共同发展的“两大市场”；作为东西方文化的重要发祥地，中欧是推动人类进步的“两大文明”。2014 年 3 月，习近平主席对欧盟总部进行首次访问，提出“共同打造中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系，为中欧合作注入新动力”。中欧高层互动和各领域合作达到高潮，中欧关系再度进入“蜜月期”。

这一阶段的中欧相互认知和以往相比变化更为显著，此前相对单一的认知结构变得更为复杂和多元。首先是潜藏在欧方对华认知中的相互矛盾心理和复杂的认知结构更加充分地体现出来：经贸合作需求与政治、战略疑虑同步上升，政府间保持合作的需求与公众舆论持续负面化的现象同时存在。即便在债务危机期间欧方对华合作需求上升的背景下，欧盟仍认为

“有自身世界观和利益的新兴行为体（力量上升）是国际环境新的重要特征”，对其价值观、制度和模式“遭遇新兴力量的挑战”心存疑惧。中方则认识到欧洲正进入一个各种矛盾集中爆发并将长期持续的困难时期，但也坚持“欧洲是发达国家最集中的地区，是当今世界重要而独特的力量，欧盟是欧洲的核心和主体”等积极立场。^①即便是处于双方关系发展比较顺利的时期，欧洲对中欧关系的消极认识与中方的积极态度之间也形成了较为明显的差异。

（三）从“公平对等”到三重定位（2016-2019 年）

中欧在应对欧元区债务危机中的合作使双方相互认知在一定程度上止住了下滑态势，并带来了双边关系的第二个“蜜月期”，但持续的时间并不长。原因之一是尽管欧方出于现实考虑在应对债务危机中加强了与中国的合作，但对华始终抱着不甘、怀疑和警惕的消极心理。一些欧洲舆论对中国的认知定位始终在“挑战者”与“合作者”之间摇摆，尤其是利益集团和民间舆论对中国的看法更多负面和警惕，不仅将中国视为“欧洲经济不景气的根源”，还不断将中国资本和企业在欧洲的正常经济活动政治化。例如，中国资本和企业债务危机期间进入欧洲市场从事正常的商业、投资活动，却被某些官员和媒体解读为中国正在“收购欧洲”并“破坏欧洲的生活方式”，时任欧盟能源委员厄廷格为此专门警告称：“中国在接收欧盟，我们欧洲人在出卖自己的灵魂”。^②而欧盟及部分成员国政府对某些中欧双边关系中的问题不加解释和引导，甚至以“顺应民意”为由随声附和，将其视作对中国施压的“公共舆论”武器。同时，欧洲部分国家政府和舆论对中国抱有强烈的意识形态偏见，严重恶化了欧洲的对华舆论环境。

^① 刘海星：《2012 年欧洲形势与中欧关系》，载《当代世界》2012 年第 12 期，第 14-16 页。作者时任中国外交部欧洲司司长，其观点代表中国政府的对欧认知。

^② 邱林：《收购欧洲是给中国戴高帽》，《人民日报（海外版）》，2011 年 1 月 5 日，<https://jingji.cntv.cn/20110105/101981.shtml>。

原因之二是自 2006 年以来逐渐形成的欧洲对华认知已根深蒂固，危机期间的合作不足以扭转其变化方向。尽管认识到双方都有巨大的合作需求，但出于摆脱对中国的经济依赖和在危机时期维护其政治价值观的考虑，欧洲内部自 2009 年以来一直有将对中国的“有条件接触”战略转变为“无条件接触”原则并付诸“强有力政策实践”的呼声，要求对中国采取“关切对关切、利益对利益”的“公平对等”立场，将“更加自由和公平的中国市场准入”作为对华战略的首要利益考量。^①同时，欧盟在处理对华经济关系上加大了与其他国家的协调，尤其在人民币汇率、资源出口以及市场准入等经贸问题上，欧盟与美国、日本等国协调立场，寻求共同向中方施压。这种倾向进一步从经济政策领域扩散到欧盟总体的对华政策考虑中，形成了将建立“公平竞争”作为处理对华关系原则的政策共识，并在 2016 年发布的《欧盟对华战略新要素》政策文件中得到了充分的体现。^②

原因之三是这一时期随着中国综合实力的提升，中国外交的战略自主性和政策主动性不断增强，欧洲在难以突破经验局限并试图继续保持对中国的心理优势的情况下，对中国的实力上升和政策调整表现出极大的不适应，并将对华“公平对等”、强硬平衡的政策转向当做应对之道。在继续支持欧洲一体化的同时，中国形成了更加主动、务实和平衡的对欧政策。中方注意到债务危机使得欧盟内部在经济发展水平和诉求上出现“次区域化”和“再国家化”的现象，并据此提出“围绕中欧关系的总体方向和目标，根据成员国、次区域和欧盟机构的不同特色，探索中欧合作的新方式、新渠道，以相互补充、齐头并进”的政策主张。^③通过三位一体的对欧政策设计，

^① 袁雪、李景：《市场准入：欧盟对华核心利益之首》，《21 世纪经济报道》，2010 年 12 月 21 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/20101221/03059136642.shtml>。

^② European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China”, June 22, 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf.

^③ 宋涛：《变化中的欧洲和中欧关系》，载《国际展望》2012 年第 6 期，卷首语。作者时任中国外交部主管对欧工作的副部长。对该政策思路的详尽分析可参见崔洪建：《中欧关系全面发展的立体格局正在形成》，2013 年 12 月，新华网，<http://theory.people.com.cn/n/2013/1205/c136457->

中国提升了与德、法、英、意等欧洲大国的关系，并开启了与中东欧、北欧和南欧等欧洲次区域的合作，相比以往过度依赖同欧盟发展关系来解决彼此关切的思路更加平衡和切合实际，在对欧外交上的主动性得以增强。但中方寻求对欧关系更加平衡、有效的政策方向被欧方解读为“分化欧洲”的外交策略，中方在此期间先后发起的“中国-中东欧国家合作”机制与“一带一路”合作倡议等面向欧洲或与欧洲密切相关的政策倡议，在经过短暂的犹豫之后都被欧方迫不及待地贴上了类似的政治标签。

从 2006 年到 2016 年，欧洲对华认知经历了曲折的变化，尽管其间有中欧在欧债危机中合作带动的改善阶段，但欧方基于自身价值观和囿于其历史经验的对华基本认知，在对中欧经贸合作拥有巨大价值与在政治领域存在根本分歧的认知之间始终存在分裂状态。在中欧从经济实力到综合实力的对比进一步变化的背景下，在国际和地区形势变化的不断刺激下，欧方对华认知的分裂状态被不断具象化、实质化和强化并最终走向对立，在欧盟强调价值观外交和地缘政治转向的基调下，演变成为欧盟于 2019 年提出的“中国是全球事务和谈判伙伴、经济竞争者和制度性对手”三重定位的心理基础和认知来源。

二、新冠疫情和乌克兰危机对相互认知的深刻影响

在欧方提出对华三重定位的新认知后不久，新冠疫情的爆发和中欧在应对这一全球公共卫生危机中的互动，成为深刻影响双方相互认知的重要节点，加剧了欧方对华认知的消极面并强化固化了对华的三重定位认知。中欧对随后爆发并延宕至今的乌克兰危机的认知差异更是雪上加霜，进一步加大了双方的认知赤字。

（一）疫情期间的中欧“叙事之争”

新冠疫情是人类社会面临的共同危机和挑战，不幸的是中欧在应对共同挑战中的合作成果没有转化为改善相互认知的动力，反而由于欧方高度政治化的反应而将中欧拖入所谓的“叙事之争”中。

疫情期间的欧洲对华认知大致经历了三个阶段的变化，与中国和欧洲经历的不同防疫阶段密切相关。2020年1月下旬到3月中旬是中国疫情爆发、全力投入抗疫但欧洲疫情尚未暴发时期，这一阶段的欧洲舆论主要关注中国疫情发展和防疫措施；从3月中旬到4月中旬，欧洲疫情爆发但中国已基本控制住疫情，这一阶段欧洲舆论在侧重自身防疫的同时，以欧盟官方提出中欧“叙事之争”为标志，主要关注中国对欧舆论、中欧防疫合作及中国对欧公共外交等话题；从4月中旬到5月下旬，欧洲舆论出现较为密集的对华批评和指责，出现与部分美国舆论合流的迹象，主要涉及中国“延误疫情”“欺骗国际社会”“隐瞒疫情数据”，以及要求“追责”“索赔”等内容。欧洲涉华舆论的变化与中欧防疫阶段的变化密切相关，表明欧洲舆论在角色设定上的不断转换。在中国陷入疫情危机而欧洲仅有零星病例的第一阶段，欧洲舆论基本上将疫情与“中国病”“东方病”划等号，带着“文明优越感”和隔岸观火的心态予以报道和评论。例如，德国主流媒体《明镜》周刊2020年2月第6期发布“新型冠状病毒：中国制造”的封面图片，刻意制造出将中国与病毒相联系的传播效果。德国个别媒体或个人还公然发表种族主义言论，纵容、煽动排外情绪，尤其是针对中国人的歧视。在法国舆论中也出现了将新冠病毒指为“黄色警报”和“黄祸”的谬论，不仅批评中方在疫情爆发初期的应对工作，还指责中国政府“加强对舆论审查控制”，妄言疫情是中国“专制制度的结果”，对中国政治体制作出充满偏见的解读。在欧洲疫情爆发而中国疫情缓解后，欧洲舆论一度相对沉寂，其原因一是媒体主要转向内部报道，二是之前“欧洲对新冠肺炎疫情免疫”的逻辑被现实粉碎，短期内难以建立起对中国的批判性视角。在中国开始积极援助欧洲抗疫以及中美舆论交锋升级后，欧洲舆论重新活跃起来，并

重新建立起针对中国制度和行为的更加政治化的批评视角。在此背景下，来自欧盟官方有关中欧“叙事之争”的认识成为此后欧洲对华认知的主基调。

值得注意的是，在欧方对华认知不断变化的过程中，存在官方对华认知不断对民间舆论施加影响并逐步加强干预最终主导民间舆论的动向。在中国疫情发生之初，欧洲多数国家政府表达了同情并给予了物资援助，双方领导人之间的友好互动频繁，这一时期欧洲官方立场与民间对华负面舆论差异较大。进入第二阶段后，欧洲各国面临的抗疫压力陡增，一些国家的官方立场开始发生变化，逐渐向媒体所代表的所谓“民意”靠拢。例如，德国政府在对华取得的抗疫成果给予肯定的同时，又认为中国试图“借机提升对欧洲的地缘政治影响”。法国政府积极评价中法抗疫合作，但也认为双方不同的抗疫措施“凸显了两国在意识形态上的差异”。这种既担心中国影响力上升又执着于中欧制度差异的复杂心态，在中国加大对欧洲抗疫物资援助后更加难以掩饰，欧洲国家的官方立场随即出现显著变化。其重要标志是时任欧盟外交与安全事务高级代表博雷利于 2020 年 3 月发表声明称，“中国正积极宣传其作为一个负责任和可靠的伙伴并与美国相对照。中方在叙事中还有试图损毁欧盟声誉的行为”，因此欧盟“必须意识到地缘政治因素包括通过宣传和‘慷慨政治’争取影响力的斗争。我们需要捍卫欧洲免受破坏者的侵害”。^①博雷利的“定调”是欧盟官方对华认知发生显著变化的标志，体现出欧盟层面对欧洲对华认知的直接干预和塑造。

另一需要关注的事实是，尽管欧盟层面试图统一对华认知，但疫情期间欧洲各国的认知内容始终存在国别和地区差异。从国别上看，疫情较为严重、受中方援助支持较多的国家涉华舆论环境较好，而疫情相对较轻、强调与中国“对等援助”的国家涉华舆论环境较差。如作为欧洲疫情中心的意大利、西班牙与中国抗疫合作密切，政府和民间涉华舆论中对中国的好感

^① European Union External Action, “The Coronavirus Pandemic and the New World it is Creating”, March 23, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en.

较高，尤其是两国政要还通过发布视频和接受采访的方式公开表达对中方援助的感谢和对双边关系向好的信心。在法、德等大国意识和自身抗疫能力较强的国家，民间涉华舆论的批评色彩更浓，官方舆论则模糊度较高。在区域差异上，西欧、北欧国家涉华舆论较为消极，民间舆论消极性较强且官方舆论跟风的现象较多；南欧和中东欧国家涉华舆论则较为积极，尽管民间舆论中也有效仿西欧、北欧国家的批评声音，但对涉华问题的炒作度不高，而官方舆论则总体保持了积极的立场，普遍认可中国提供的抗疫援助和支持。其中塞尔维亚、斯洛伐克等国官方和民间舆论对华表现出一致的高度好感，这也是欧盟官方主动介入舆论并进行“叙事之争”定调的原因之一。欧洲涉华舆论的国别和区域差异不仅源于疫情期间与中方的互动方式，也反映出双边关系的基础和相互认知的积极度。例如对华舆论环境较好的欧洲国家大都参与了与中国的“一带一路”倡议合作，已开展多年并取得成效的中国-中东欧国家合作机制也为中东欧地区较好的涉华舆论环境打下了基础。

（二）乌克兰危机与相互认知障碍的外溢

自2022年2月爆发并持续至今的乌克兰危机本不应成为影响中欧相互认知的重大因素，但由于双方对其起因和性质的认知不同、在其中的利益关联存在差异，以及欧方执意要将中方立场、中俄关系与中欧关系挂钩，使得中欧对危机的不同认知和应对成为了双边关系中的严重障碍。

中欧之间在对乌克兰危机的起因及性质的认识上存在较大分歧。在欧洲看来，俄罗斯寻求“势力范围”的大国（帝国）意识与中小国家寻求“集体安全保护”的倾向之间存在难以调和的矛盾，成为俄乌冲突的主要根源。多数欧洲国家据此强调北约的“防御性质”，不接受俄方有关“有权对北约扩张挤压安全空间进行还击”的说法，因此认定冲突的性质是“俄罗斯对乌克兰的军事入侵”。中方对俄乌冲突起因和性质的判断则主要基于地区安全架构有效性的视角，认为冲突的实质是美国利用北约和乌克兰作为对抗俄

罗斯的工具并招致俄方强烈反弹，其实质是大国竞争对抗在地区安全层面造成的严重后果。因此，中方主张俄罗斯和乌克兰的安全关切同样重要并应受到同等尊重和对待，期待欧洲国家发挥地区安全主体的作用，不仅要着手采取有助于停火止战的措施，更要着眼于建立均衡、有效和可持续的地区安全架构，避免冲突再起，实现长治久安。

双方对危机性质的认知不同直接导致了双方的立场和对策差异，这又反过来加剧了相互认知的差异和分歧。俄乌冲突在欧洲的“家门口”爆发而中国并非直接当事方，双方在对冲突的认识及立场上存在分歧本无可厚非。但欧洲受制于先入为主的观念和美国意图裹挟的影响，对中方提出了一些不切实际、强人所难的要求，包括要求中方公开谴责俄罗斯并参与欧美对俄制裁，进而提出将中方立场与中欧关系进行“挂钩”。在认知和立场差距较大的背景下，尽管中欧在应对危机问题上保持了密切的沟通，但双方预期不同频、关切不同步的情况难以避免，自新冠疫情发生以来中欧之间出现的政治互信下降问题未得到明显改善。涉及第三方的认知差异成为影响中欧相互认知的新挑战，也成为中欧推进双边合作的新障碍。

在中欧相互认知障碍外溢至涉及乌克兰和俄罗斯等第三方的过程中，美国不断向欧洲灌输其战略意图和话语叙事，成为向欧洲对华认知施加重要影响的第三方。出于其全球战略和对华政策目标，美国试图利用乌克兰危机来调动欧洲，不仅要统一对俄罗斯的立场，还要通过渲染“中俄结盟”来影响欧洲的战略认知和对华认知。美国在“维护基于规则的秩序”名义下，利用美欧“中国对话”“印太战略”对话等双边机制以及北约框架，不仅要求欧洲与其统一思想还要协调行动。通过炒作“中俄一体”并将乌克兰危机与台湾问题做歪曲式的类比，美国刻意“帮助”欧洲加大与中国在观念和制度上的对立，塑造所谓“民主与专制对抗”的叙事逻辑和话语体系，还鼓动欧洲“积极介入”亚太事务，在中国周边为其对华战略提供支持和配合。美国的认知输出和欧洲内部的一些声音形成同频共振，正在将对俄罗

斯的恐惧和敌意转移到中国身上。

从中国的认知和立场来看，由于身处危机边缘和漩涡中心，欧方在俄乌冲突初起时处于高度情绪化的应激状态，难免将危机的严重性和相关性放大，甚至把自己对这场危机的认识和立场当作唯一尺度，去评判其他国家的立场和政策。中方对欧方这种情绪化的状态给予了“理解的同情”，对于欧方提出的一些明显不合理也不符合中欧关系内涵的要求没有针锋相对，而是在中欧关系的框架内就乌克兰危机同欧方保持了正常沟通。但面对中方的理解、善意和宽容，欧方并未及时提升认知并转变立场，在一些双边交流和单方面表态中仍把乌克兰危机凌驾于中欧关系之上，除了继续对中方立场表达不满，还把中俄关系也牵扯进来，频频传递出“中俄关系越密切，中欧关系就越麻烦”的信号。这种动向很容易被中方理解为欧方一些机构和个人是以情绪化为幌子，有意将乌克兰危机当作对中国施压并配合美国战略意图的工具。中国根据自身对冲突性质的认识和对大国关系的判断来决定立场，不会屈从于美国的压力，也难以在欧俄之间左右摇摆，中欧关系承受的战略压力正持续上升。

乌克兰危机的确是影响欧洲地缘政治和安全格局的大事，也是牵动大国关系变化甚至影响国际秩序稳定的重要因素，但它不是中欧关系的首要或必要议题，更不是中欧关系发展与否的前提。经过多年的合作共事，中欧之间有着默契的交流原则、成熟的沟通渠道和完备的政策议程，在战略、经贸和人文三大支柱性对话中不同程度地涉及双边、地区和全球问题。在俄乌冲突之前，中欧各层级交流也会涉及包括彼时的乌克兰问题在内的地区议题，但它服从于中欧增进共识、化解分歧的总体框架和原则。即便在问题演变成危机、冲突牵涉到各方的今天，它也应该成为促进中欧之间相互理解并寻求共识的增长点，而不应该成为欧洲单方面给中欧关系制造出来的消极前提。如果说中欧关系现在需要有一个前提的话，它也只能是促进合作与管控分歧。

三、中欧认知障碍的主要根源

从上述阶段性的历史梳理和案例分析可以看出,影响中欧相互认知变化并逐渐形成障碍的主要原因在于,在世界格局和国际秩序变化下欧洲有关世界格局、国际秩序的认识和发展观念发生根本变化,对中欧原有的相互认知结构形成了巨大冲击。在中方提出的“百年未有之大变局”与欧方提出的“时代转折”命题下,中欧需要不断地增强应对挑战的信心和适应变化的能力,这其中就包括提升相互认知、克服心理障碍、弥合知识鸿沟的能力。

(一) 欧洲的观念和政策变化成为主要根源

欧洲对当今世界格局的认识是基于近十年来内外矛盾不断上升、自身应对能力不断下降的经验而逐渐形成的,难免带有更多消极和失望情绪。从2015年至今的历届慕尼黑安全会议主题报告的关注的焦点可以看出,不安全感的加剧和对变化方向的迷茫是影响欧洲世界观变化的两条主线。从“崩溃的秩序”到“无尽的危机”从“后真相、后西方、后秩序”的碎片化到“去西方化”的“无助感”,欧洲政策界对世界格局的变化方向进行了反复追问,对于“自由-民主秩序礼崩乐坏”的危机感逐年增强,并将危机归咎于内部的“不情愿的守护者”和来自外部的“鲁莽的破坏者”。在大国竞争失控的风险急剧上升、欧洲沦为博弈主战场的形势下,尽管很不情愿,欧洲的主流认知也承认“中美竞争主轴下的多极格局”是最为贴近现实的未来场景。因此确保自身能跻身于大国竞争之列并成为其中的稳固一极成为欧洲最理想的前景,而从自身经验出发,维护“自由-民主秩序”则成为欧洲在应对变局中基本的政治定位。欧洲进而认为“自由-民主秩序”受到的最直接和最重大挑战是基于“普世价值”的普适规则正遭受巨大冲击,这既包括来自内部的“非自由民主”和民粹主义的政治挑战,也包括“专制国家”对“基于规则的国际秩序”的制度性挑战。基于上述认知,欧洲必须对基于规则的国际秩序愿景“不再天真”,必须接受现实主义的

实力逻辑来改造自己并确保能在大国博弈的第一集团中站稳脚跟，只有这样欧洲才能在新秩序中继续拥有话语权、影响力和随之而来的规则制定权。

欧洲在经济发展方面的观念变化遵循同样的认知和逻辑。在此前的全球化扩张阶段，欧盟利用全球化浪潮将自身的经济规则 and 标准提升并加以推广，很大程度上强化了其作为规则的普适性而淡化了其作为力量的地缘特征。但在全球化进入低潮，尤其是在欧洲遭遇连番危机、经济竞争力下降、中国等经济体在自身国情基础上合理利用全球化规则获得成功后，欧盟作为地缘经济力量的特征与“普适规则”之间的矛盾变得愈发突出并难以掩盖。欧盟从提出并泛化“欧洲主权”观念到突出经济安全并将“战略自主”延伸到经济领域，再到提出绿色与数字两大转型方向并最终打出“地缘政治转型”旗号，就是想改变在其中逐渐失去规则主导权的国际经济环境，为进一步整合单一市场、深化经货联盟、建设技术、产业、能源和财政联盟等提供政治合法性。至此欧洲的发展观已经从此前借自由主义全球化规则进行地缘经济扩张，转向以多极格局下地缘政治博弈为主导的政治/安全保护+地缘经济竞争的逻辑。这成为欧洲当前及今后一段时期主要的国际秩序观和发展观。

“欧洲正在成为经济全球化的输家”是近年来欧洲保守派进行政治动员时的主要说辞，也成为欧洲为地缘政治转型进行辩护的官方话术。通过地缘政治手段来重新塑造有利于自身发展的经济格局和利益分配模式成为欧洲的主要政策动机，也是其为解决政治转型目标与现有经济利益之间矛盾提供的主要逻辑，但在现实中难以回避的问题是，欧洲曾经利用经济全球化的机遇实现了既有条件下最优化的资源配置，正是对俄罗斯的“能源依赖”和对中国的“市场依赖”支撑起现有的地缘经济格局和外向型的盈利模式，帮助其推广了经济理念和市场模式，并在欧洲与新兴经济体之间形成强大的共生关系。如果任由地缘政治逻辑来推动政治对立并主导经济政策，欧洲既有的地缘经济格局将发生结构性的巨大变化，尽管欧洲提出

以多元化布局来应对政治转型对经济产生的压力，但无论是向内挖掘一体化的经济潜力、能源供应转向北美、中东和北非，还是在东南亚地区重新进行产业布局，其前景的不确定性和可能付出的巨大成本都是现有的成本-收益计算方式所难以接受的。当前欧洲政界与经济界围绕“摆脱依赖”出现的巨大分歧和争论是政治对立形态与经济共生关系之间的强烈碰撞，而相比欧洲在乌克兰危机刺激下摆脱对俄罗斯能源依赖的现实，中欧经贸相互联系更加紧密。一旦出现巨大改变，成本也将更加高昂。因此中欧经贸关系的未来走向是合作大于竞争还是竞争压倒合作，将取决于欧洲在对华政策中能否真正解决好对华认知中政治对立与经济共生之间的关系。

（二）中欧要跨越认知障碍消弭知识鸿沟

具体到对中欧相互认知的影响上，中欧之间的价值观差异和欧方对价值观外交的强化成为主要因素。为应对变局，欧洲需要通过强调价值观来明确政治身份、实现政治动员并通过严明政治规则来解决内部的“非自由民主”问题，同时还试图利用“共同价值观”来影响美国的政治变化并在中等发达国家中拉拢政治盟友，以实现利益扩张。但在处理与非西方国家尤其是与中国的关系时，欧洲对单一价值观的坚持与世界多极化的复杂性之间的矛盾凸显出来，价值观外交的作用下降，甚至还会产生副作用和反作用。欧洲在多极世界中的利益扩张非但难以得到价值观的加持，反而遭遇不同形式的反对。近年来中欧之间认知分歧上升的症结，就在于欧洲坚持并扩张自身价值观与中方关于发展道路多样性愿景之间产生了深刻矛盾：欧方试图以单一价值观来消除内部政治分歧并驾驭世界力量多极化和利益多元化的变化方向，中方则以文明和发展道路多样性来认识和强化自身力量上升的合理性，并以此回应世界多极化的现实和趋势。中欧在格局观、秩序观和发展观上的分歧又与现实中双方力量对比的变化相互联系和触发，成为中欧相互认知不断起伏变化并形成障碍的主要根源。

在欧洲格局观、秩序观和发展观发生深刻转变之际，中欧之间仍需要

通过坦诚对话和深入交流，在理论和政策层面进一步破解权力转移、规则重塑和秩序重建等关键问题，为大国关系格局的良性互动提供中欧共识。美国为其大国竞争确立的理论和政策基调是所谓的“权力政治+规则正义+秩序稳定”，即将中国坚持可持续发展的主导权和改良国际秩序的目标，歪曲为对美国霸权地位的挑战、对国际规则和秩序稳定的破坏，欧洲未必接受美国的霸权政治逻辑，但对所谓规则正义和秩序稳定问题有切身担忧。中方在理论和政策层面应建立起“反霸与多极化并进、规则应普适优化、秩序可稳中渐进”的话语逻辑，通过集中回应“权力竞争与博弈规则”“反霸与反美”“实力增长与势力范围”“内政与外部效应”“权力多极化与秩序规范”等诸多中欧共同关注的尖锐问题，在国际舆论中树立建设性形象，在大国关系尤其是中欧关系中展现出更多的维护合作、管控竞争的姿态，避免滑向恶性竞争甚至对抗的陷阱。

更重要的是，中欧需要付出更多的努力，为提升相互认知能力而实现更多共同的知识创新。欧盟在经过对当前的国际变局和外交困境的反思后，提出要重构世界观和知识结构的任务，并且直接反映在“To get China right”的政策诉求上。为因应时局变化，维护自身利益并争取更为有利的国际环境，是中欧在当前和未来一段时期的共同诉求，但能否实现取决于双方能否建立并不断提升相互认知的能力，需要重新审视世界变局对原有知识体系提出的挑战，以及地缘政治竞争对相互之间进行有效沟通的实质性损害。欧洲需要对中国进行全面、客观认知的“China Competence”，中国也需要建立对欧洲进行深入、历史性认知的“European Competence”，而且这种能力建设和提升必须在相互开放、交流和包容的环境中才能得以实现，因为认知心理学的基本理论认为，许多错误认知的产生不是因为答错了题而是因为提错了问题，其中最典型的两种错误一是“以为自己了解对方”，二是“以为别人应该了解自己”。如果关起门来以减少甚至拒绝交流的方式来提升“China/Europe Competence”，其结果只能是不断巩固和强化自身的错误

认知和偏见，并且不断地向对方释放加剧认知赤字的错误信号。中欧知识界需要敞开学术和人文交流的大门，在持续深入的对话中实现知识创新和相互认知能力提升，这是中欧作为两大文明在日益分化和对立的世界中，为人类文明最终朝向进步而非倒退保留更多希望而应尽的责任。

经贸关系与“去风险”问题



中欧经贸关系：在合作与竞争之间

丁 纯 复旦大学经济学院教授、欧洲研究中心主任
张亚妮 复旦大学经济学院博士研究生

一、中欧经贸现状

近年来，中欧双边经贸和投资在合作发展的大背景下，呈现出一定的竞争加强和趋冷的状况，欧盟和相关成员国对华经贸政策偏向于“去风险”和“降依赖”，双边经贸冲突和摩擦有所加剧，突出表现在中欧有关中国输欧电动汽车的争端等。造成这种情形的原因既有近年来中欧间产业国际竞争力相互变化以及由此所引起的欧方的焦虑和防范，也有双方在相关理念、意识形态、社会政治、经济治理体制和发展阶段等差异的分歧使然，还有俄乌冲突等地缘政治事件的冲击、美国作为第三方因素的影响等。展望中欧经贸合作的前景，总体上仍可持谨慎乐观态度，双方经贸和产业联系紧密无法脱钩。而且从全产业和总体经济视角来看，欧盟对中国仍有显著的比较优势，中欧双边经贸合作领域广阔，在数字、绿色转型和全球经济治理等领域的合作潜力巨大。在地缘政治等因素影响、竞争有所加剧的背景下，中欧双方应坚持求同存异，加强经贸合作，妥善处理争端。双方应调整追求各自利益最大化的目标，而是通过磋商寻求相互妥协。即便是各自追求次优目标，也可争取在相对目标下的双赢而避免陷入双输困境。

（一）中欧双边经贸现状

1. 双边贸易由升转降

根据中国统计局数据，2023 年，中欧双边年货物进出口额为 12105 亿美元，较 2022 年同比下降 1.5%。这是双边经贸额自 2016 年以来首次出现

下降，打破了此前双边经贸额即使在疫情期间也一直保持持续上涨的势头。双边贸易总额的下降主要源于中国对欧洲出口的下降，2023 年中国向欧洲出口货物贸易额为 7122 亿美元，较 2022 年下降 3.89%，为 2016 年以来的最大降幅（见图 1），该年欧方逆差为 2139.33 亿美元。

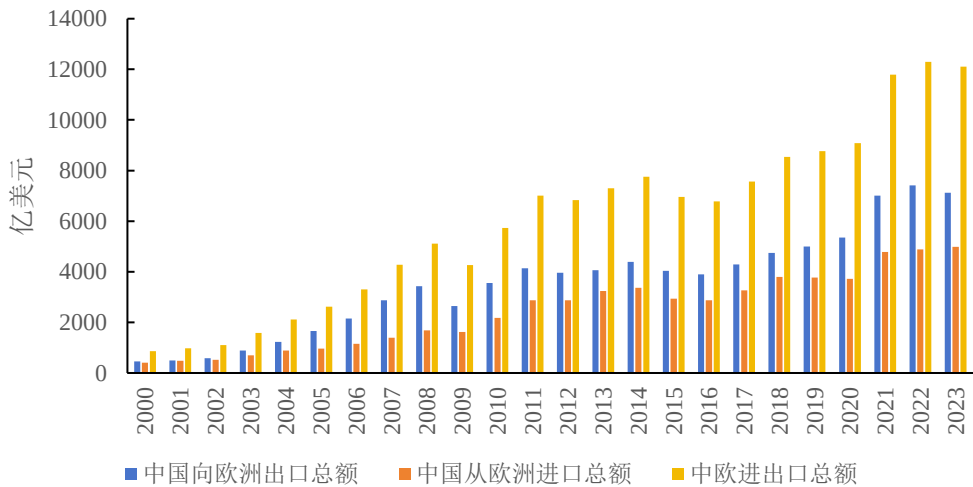


图 1 2000-2023 年中欧双边贸易情况

数据来源：中国国家统计局。

从国别来看，欧盟多数国家与中国的进出口贸易出现缩减。作为中国在欧洲最大的贸易伙伴德国，2023 年中德贸易额较 2022 年下降约 3.6%。此外下降幅度居前的欧盟成员国还有卢森堡（10.8%）、丹麦（8.6%）、荷兰（4.9%）、比利时（3.8%）、瑞典（3.0%）等；也有少部分国家呈现增长，如希腊（5.2%）、法国（3.1%）和葡萄牙（2.3%）等。

2. 双边投资趋降，欧企对华投资意愿和模式出现转变

欧洲对华直接投资增速出现下降，欧企利用利润进行再投资特点突出。2023 年欧盟在华实际投资金额较去年下降 13.6%。^①在制造业领域，德国大

^① 中华人民共和国商务部：《中国外资统计公报 2024》，2024 年 9 月 14 日，https://wzs.mofcom.gov.cn/cms_files/filemanager/195082220/attach/20249/1534906939894198bbb5b6b86a752466.pdf?fileName=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A4%96%E8%B5%84%E7%BB%9F%E8%AE%A1%E5%85%AC%E6%8A%A52024.pdf。

众等欧洲大型企业追加投资的同时，部分欧洲中小企业对中国的投资意愿出现低迷。《欧洲在华企业：2024 年商业信心调查》数据显示：13%的受访企业已经开始转移目前在中国的投资，另有 12%的企业正在考虑转移，尽管 42% 的受访企业计划在 2024 年扩大其中国业务，仍创下有记录以来的最低水平。^①同时，欧企对华投资模式也出现些许变化。一方面，欧洲跨国企业在继续追加投资，另一方面，追加投资呈现出利用在华取得的利润进行再投资的新特点。

中国对欧直接投资近年来也出现缩减。2022 年，中国对欧投资总额剧减，较 2021 年下降了 22%（见图 2），为过去十年的最低点。从投资模式看，不同于以往中资在欧以并购为主的做法，2020 年后中国企业在欧洲的绿地投资比重明显上升，绿地投资和并购存在此消彼长的趋势。投资主体中，民企占比对应上升，国企比重有所下降。涌现出不少规模较大的民企欧洲投资案例，例如 2023 年 2 月字节跳动对挪威进行了 8.1 亿美元的投资，2022 年 12 月腾讯对英国 Sumo 投资 11.5 亿美元等。^②

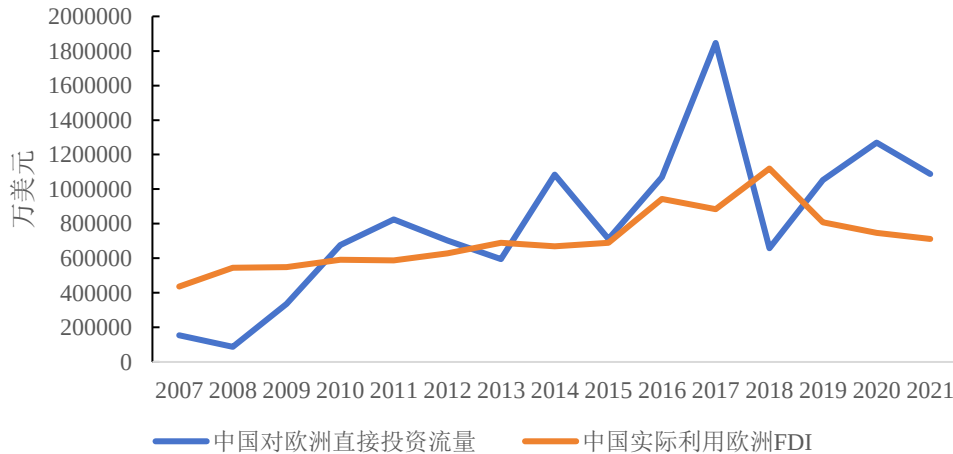


图 2 2007-2021 年中欧双边投资情况

数据来源：中国国家统计局。

^① Arendse Huld, “EU Chamber Business Confidence Survey: Key Findings and Takeaways”, *China Briefing*, May 21, 2024, <https://www.china-briefing.com/news/eu-chamber-business-confidence-in-china-survey>.

^② 潘圆圆：《从欧洲看中国对发达经济体投资的优势》，载《清华金融评论》2024 年第 5 期，第 110-112 页。

（二）欧盟对华经贸政策：“去风险”和“降依赖”

早在欧盟方面正式提出“去风险”相关概念和政策目标之前，一些欧盟国家就已经开始对华为、中兴等中国电信设备供应商采取有关限制措施。从2023年1月欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩首次提出欧盟对华“去风险”（de-risking），指出欧盟“把重点放在去风险上而不是脱钩（de-coupling）”，再到把“去风险”写进七国集团（G7）领导人广岛峰会公报之中，短短几个月时间，“去风险”概念已经成为欧美主流政治家的共识。2023年6月欧盟发布《欧洲经济安全战略》（European Economic Security Strategy），该文件被认为是“去风险”路径的新抓手和代表性实践，也是欧盟历史上首份全面阐述经济安全认知、评估和维护的战略文件。在该份文件中，界定了风险内涵，明确了经济安全保障三大路径，提出了“十一项新行动计划”，涉及科研、出口、投资和外交等多个领域。在欧盟成员国方面，2023年德国经济部正式出台《德国联邦政府中国战略》，“去风险”和“降依赖”是其核心内容，^①该战略强调经济与安全有着“特殊相关性”，应减少战略部门的关键依赖，避免产生新依赖。同时，值得关注的是，一些欧洲企业对华投资策略已开始体现“去风险”特征：从原先的“立足中国，服务世界”（in China for global）投资战略，转向“立足中国，服务中国”（in China for China），即从原先把其中国工厂作为其全球生产供应链的一个节点，转为专门打造更多服务于中国国内市场需求产业链、供应链基地，通过追加投资，实现“本土化”，逐渐改变其原有的全球产业链投资布局和策略；同时许多欧洲企业还推行“中国+1”战略，在中国以外另建基地。当然，从企业层面来看，欧洲大型跨国企业和中小企业对在华投资策略有所不同，欧盟和成员国政府层面也存在不同的考量。

欧盟对华“去风险”“降依赖”的具体举措特别集中在高新技术和原材

^① Yuchen Li and Wesley Rahn, “Germany’s New China Strategy: What Beijing Thinks”, *Deutsche Welle*, July 14, 2023, <https://www.dw.com/en/germanys-new-china-strategy-what-beijing-thinks/a-66236415>.

料这两端，在具体实施中，颇具“脱钩”性质。面对中国的技术进步和产业升级，加之地缘政治情形的变化，欧盟出现严重的“安全”担忧和过度的竞争焦虑，担心“技术泄露”和失去高新技术领域的领先优势，对中欧间涉华的高科技领域经贸活动提出一系列限制和防范举措。在 5G 通信等高新技术领域，早在 2020 年 1 月，欧盟就发布了《5G 安全工具箱》文件，引入“高风险供应商”（黑名单）的概念，旨在“提升网络安全”。2023 年 6 月，欧盟委员会将华为和中兴两家中国通讯企业列为所谓“高风险供应商”，并呼吁成员国弃用两家中国企业的设备，打压中国代表性高科技企业；2023 年 10 月，欧盟公布了一份包括先进半导体、人工智能、量子计算和生物技术四项关键技术在内的风险清单，在这些领域投资的中国企业投资将面临严格审核；2024 年 9 月，德拉吉在其《欧洲竞争力的未来》报告中提出“可信供应商”（白名单）的概念，进一步强调在电信领域技术采购中优选欧盟供应商。这些措施可能导致对特定国家供应商的排斥，体现了强烈的政治倾向和歧视色彩。

此外，凭借美欧贸易和技术委员会（US-EU Trade and Technology Council, TTC）这一平台，协调相关政策，趋同对华“去风险”战略，维护其自身的科技优势地位，防范和阻遏中国高新科技企业的崛起和竞争。在高新技术领域以电信行业为例，欧盟采取的两项措施正将其置于 6G 产业和标准方面与中国脱钩的轨道上。其一是在国际合作中，欧美联合拉拢日本、韩国、新加坡、印度等“志同道合”国家签订 6G 合作协议（以数字合作伙伴 Digital Partnership 或者 TTC-Trade and Technology Council 形式开展），排斥来自中国的创新与合作。其二是欧盟在 6G 项目中设置以“来源国”标签高风险供应商等歧视性规则，意在排除中国企业参与欧盟地平线欧洲欧盟智能网络与服务联合体（SNS-JU）6G 项目。在关键原材料方面，欧盟提出要改变该领域严重依赖少数国家的现状，于 2024 年 3 月批准了《关键原材料法案》，制定了一份关键原材料清单（34 种）和一份战略原材

料清单（17 种），鉴于欧盟 98%的稀土、93%的镁和 97%的锂都依赖自中国的进口，提出要“去中国化”；欧盟委员会还提出，准备为风电行业发展制定一揽子促进计划，谋求“欧洲的清洁产品在欧洲制造”，以减少对中国的清洁技术依赖。

尽管欧盟去年才正式提出对华“去风险”战略，但近年来，随着欧盟内部主流经济政策理念逐步转向保守，在经济领域倡导“开放性战略自主”的同时，重点强调经济活动的“安全化”和自我保护。自 2016 年以来欧盟频繁地出台和实施相关高新科技政策、产业政策和经贸保护政策（见表 1）。其中，既有有关 5G 管控、《芯片法》等有关高新科技竞争的，又有涉及产业和供应链安全的如《欧洲新工业战略》、《绿色协议工业计划》、《新电池法》、《弹性供应链计划》、《欧洲经济安全一揽子计划》等，还有关于《军民两用商品进出口管制》、《尽职调查》、《碳边境调节机制》、《投资审核机制》、《国际采购工具》、《外国补贴法案》、《反经济胁迫法》等一系列涉及外贸、投资政策管控工具等。随着时间推移，这种强化竞争和防范趋势日盛，增加了双边经贸交往的成本，一定程度激化竞争、甚或对抗，对中欧经贸合作活动的正常开展和持续发展产生了不小的阻力和影响。

表 1 2016 年以来欧盟相关经贸、产业政策工具一览

时间	政策文件/工具	主要内容
2016-2019	5G 政策一揽子工具箱	分享 5G 安全风险信息并制定缓解措施，利用现有规则和跨境合作让成员国自行决定是否以国家安全为由禁止公司参与 5G 建设
2016-2021	出口管制一揽子工具箱	设立欧盟层面军民两用物品出口商、代理人、技术援助、过境和转移的管制制度
2019	企业尽职调查与供应链法草案	要求欧盟或在欧公司遵守其业务部门在环保和人权领域进行企业尽职调查
2020	投资审查机制	在涉及国家安全、公共秩序、军民两用技术和关键基础设施相关的狭义领域中对商业行为进行更加严格的审查
2021	碳边境调节机制	从欧盟以外国家进口特定产品时应向欧盟购买配额证书，支付自身碳排放费用
2021	欧洲新工业战略	制定气候中和、保持欧洲工业全球竞争力及公平竞争环境、塑造欧洲数字未来三项优先任务
2021	弹性供应链计划	解决在原材料、活性生物医药原料、锂电池、氢能、半导体、云计算和边缘计算六个领域的对外依赖问题
2021	外国补贴法草案	在并购案中当目标公司超过法案所定标准时需强制申报：低于申报标准的，欧委会可依职权调查，当外国补贴额超过 500 万欧元时会被认为扭曲内部市场
2021	反经济胁迫法	组织各国限制或威胁贸易或投资，以使欧盟在气候变化，税收或食品安全等领域的政策发生变化
2021	印太战略	在可持续和包容性繁荣、绿色转型、海洋治理和伙伴关系、连通性，安全和防卫、人类安全领域加强与地区（国家）合作
2021	全球门户战略	加强在数字转型、清洁能源、交通运输、人员交流及贸易和供应链韧性等方面的伙伴关系，维护欧洲利益和世界竞争力，提高可持续环境标准，推广民主、人权和法治等价值观
2022	国际采购工具	将不开放本国公共采购市场的第三方投标人排除在欧盟公共合同投标之外
2023	绿色协议工业计划	通过完善监管体系、加快融资速度、提升绿色转型技能和发展有弹性的供应链开放贸易四个支柱提高欧洲净零工业的竞争力，防止欧洲净零工业价值链的外迁
2023	《新电池法》	在可持续性和回收利用要求上对电池产品提出更高要求，以确保欧盟电池价值链的可持续性和竞争力
2023	《芯片法案》	促进欧洲半导体领域工业发展，增强欧洲半导体产业国际竞争力
2024	《欧洲经济安全一揽子计划》	从外商投资审查、出口管制、对外投资审查、潜在军民两用技术研发以及科研安全性等 5 个方面拓宽了欧盟“经济安全”的概念

资料来源：丁纯、张铭鑫：《欧盟对外经济依赖与“开放性战略自主”》。^①

^① 丁纯、张铭鑫：《欧盟对外经济依赖与“开放性战略自主”》，载《复旦学报（社会科学版）》2024 年第 1 版，第 166-181 页。

（三）经贸冲突

随着近年来中欧经贸博弈与竞争的加强，以及地缘政治氛围的变化，中欧双方贸易摩擦有升温的趋势。除了欧盟持续指责中国对欧贸易顺差巨大外，中欧贸易和产业争端加剧的典型案例涉及电信业和新能源汽车争端。在欧盟形成系列配套指令或规则，对中国电信企业采取持续限制和排斥措施的背景下，华为等中国企业在欧洲 5G 领域的生存和发展问题已成为中欧经贸关系中的关键争议点。欧盟委员会于 2023 年 6 月 15 日发布各成员国落地 5G 工具箱第二份进展报告的通讯文件，明确将华为和中兴列为高风险供应商，敦促成员国排除这些中国企业。此后，欧盟在经济安全战略和《数字网络法》立法指导白皮书中进一步强调了该立场。在欧盟的直接干预和间接影响下，截至 2024 年 9 月，已有 13 个欧盟成员国对所谓“高风险供应商”采取了限制措施，瑞典、比利时等国还在立法或频谱拍卖中制定“来源国政治生态问题”等歧视性条款，禁止来自华为等中国企业的 5G 设备供应。设置以网络安全为由的贸易壁垒是明显违反 WTO 自由贸易准则的行为，中方已就此向 WTO 提起贸易关注，以维护中国企业在欧洲市场的正当权益。中国在欧电信通讯企业因非技术、非市场原因遭遇的挑战和不公正打击，不仅严重影响了企业的正常经营和健康成长，限制了中国企业在欧盟的市场参与空间，也在限制其市场良性竞争的同时，削弱了欧洲电信行业的创新动力。欧洲过度依赖本土供应商可能增加其供应链的脆弱性，削弱网络安全的整体性和多样性，最终令消费者在有限的选择范围内不得不负担更高的产品和服务价格和有限的选择。

2023 年 10 月，欧盟宣布正式对自中国进口的电动汽车发起反补贴调查，2024 年 2 月宣布对中国中车旗下子公司中车青岛四方机车车辆股份有限公司发起反补贴调查，迫其退出参与保加利亚列车竞标，^①2024 年 3 月欧

^① European Commission, “Commission Opens First In-depth Investigation Under the Foreign Subsidies Regulation”, February 16, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_887.

盟委员会对原产于中国的移动式升降作业平台（Mobile Access Equipment）发起反补贴调查。^①2024 年 4 月，欧盟宣布依据《外国补贴条例》（FSR）对中国在欧盟五国的风力涡轮机供应商展开调查等，^②以及目前成为全球热点的中欧有关新能源汽车贸易的争端。此消彼长的中欧汽车市场发展趋势构成中欧新能源汽车产业争端的宏观背景。得益于电动汽车的比较优势，中国占全球汽车销售总量的比重由 2010 年的 25% 稳步提高至 2023 年的 33%。相较之下，欧盟市场汽车销量占比则从 24% 下降到 11%，由全球第二大汽车销售市场滑落至第四。欧盟市场内，中国新能源汽车的市场占有率也快速提升，据欧盟委员会称，中国品牌电动汽车在欧洲市场销售份额由 2021 年的 4% 提高至 2023 年的 8%，预计 2025 年将跃升至 15%，且 2023 年 10 月欧盟对自中国进口的电动汽车发起反补贴调查至 2024 年 1 月期间，欧盟自中国电动汽车的进口仍然大幅增加，同比增长 14%。因此，欧盟出于对其汽车行业在与华竞争中可能败北的担忧，和本土汽车行业就业岗位流失、经济附加值下降等的焦虑，以中国对电动汽车进行补贴、扭曲市场和倾销过剩产能为理由，发起对中国出口欧盟电动汽车（BEVs）的反补贴调查。2023 年 9 月 13 日，欧盟委员会主席冯德莱恩在发表“盟情咨文”时宣布对中国电动汽车启动反补贴调查之后正式立案，并选择比亚迪、上汽集团以及吉利汽车三家中国车企逐步开展抽样调查。2024 年 4 月 10 日，欧盟委员会发布的《中国经济扭曲报告》更是将矛头直指中国新能源汽车与动力电池产业。2024 年 7 月起，欧盟在原 10% 关税的基础上，对中国不同品牌的新能源汽车征收 17.4% 至 38.1% 不等的临时性反补贴关税，为期四个月。2024 年 8 月 20 日和 9 月 9 日，欧委会两次发布欧盟电动汽车反补贴案终裁披露，依然维持了高额税率。9 月 12 日，欧委会新闻发言人宣称，欧方

^① Official Journal of the European Union, “Notice of Initiation of an Anti-subsidy Proceeding Concerning Imports of Mobile Access Equipment (‘MAE’), Originating in the People’s Republic of China”, March 27, 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202402362.

^② Wind Europe, “EU Starts Investigation into Chinese Wind Turbines Under New Foreign Subsidies Regulation”, April 9, 2024, <https://windeurope.org/newsroom/press-releases/eu-starts-investigation-into-chinese-wind-turbines-under-new-foreign-subsidies-regulation/>.

拟拒绝接受中方提交的解决方案，理由是中国机电商会以及所有电动汽车生产商提交的，有关解决电动汽车价格问题的价格承诺方案“均未达到”欧方要求。9月16日，欧盟委员会贸易发言人表示，由于中国电动汽车企业提交新方案的时间超出了规定的最后期限，欧委会不再考虑新的出口价格承诺建议。10月4日，欧洲理事会最终表决通过对输欧中国电动汽车加征反补贴关税案，但此前欧方已宣布增加了欧委会可以在投票后继续与华谈判条款。10月29日，欧盟委员会发布消息称结束了反补贴调查，决定对从中国进口的电动汽车(BEV)征收为期五年的最终反补贴税(比亚迪：17.0%；吉利：18.8%；上汽集团：35.3%；其他合作公司：20.7%；其他不合作的公司：35.3%)。但目前双方技术小组的谈判仍在进行中。

二、中欧经贸现状成因

“冰冻三尺，决非一日之寒”，从2019年容克委员会提出欧盟对华关系的“三重定位”：即将中国视为合作和谈判伙伴、经济竞争者和体制性对手，且越来越强调竞争者和体制对手，^①到近来欧盟对华强调“去风险”“降依赖”，中欧经贸、投资领域趋冷的变化和现象出现的背后有着一系列的成因。

其一，中欧间产业竞争力变化以及欧方对这种变化表现出不适应和焦虑。欧盟对中国快速发展和产业竞争力提升产生担忧和焦虑，甚至出现判断定位的偏差，很大程度是源自近年来其自身遭遇的内忧外患以及中国超出其预期的产业升级和经济发展带来的落差所致。^②我们通过构建和运用对称性显示性比较优势指数(Revealed Symmetric Comparative Advantage Index, RSCA)，测量和反映中欧产业竞争力变化。^③从中国追赶过程即动态角度看，

^① European Union External Action, “EU-China Strategic Outlook: Commission Contribution to the European Council (21-22 March 2019)”, March 12, 2019, https://www.eeas.europa.eu/node/59758_en.

^② 周弘：《“一带一路”与中欧关系》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2017年第3期，第14-19页。

^③ 对称性显示性比较优势指数 RSCA 计算方法如下：首先，定义显示性比较优势指数

无论是资源密集型、劳动密集型还是资本和技术密集型产业，中国与欧盟间产业差距都处于较快的缩小中。在此进程中，中国较之欧盟的产业竞争劣势在逐渐变小，出现追及甚或超越呈现竞争优势的情况（见图3）。其中，劳动密集型产业差距缩小最快，资本和技术密集型产业次之。细分至成员国层面，选取欧盟工业产值名列前五位的国家与中国进行对比，结果基本相同。在中欧贸易中，表现为从原来中国提供原材料和劳动密集型初级工业制成品和欧方对华输出资本和技术密集型工业制成品的互补型的“产业间贸易”特征，逐渐发展到目前中欧双方、互相进出口运输和机械设备等同类制成品的典型的“产业内贸易”特征。

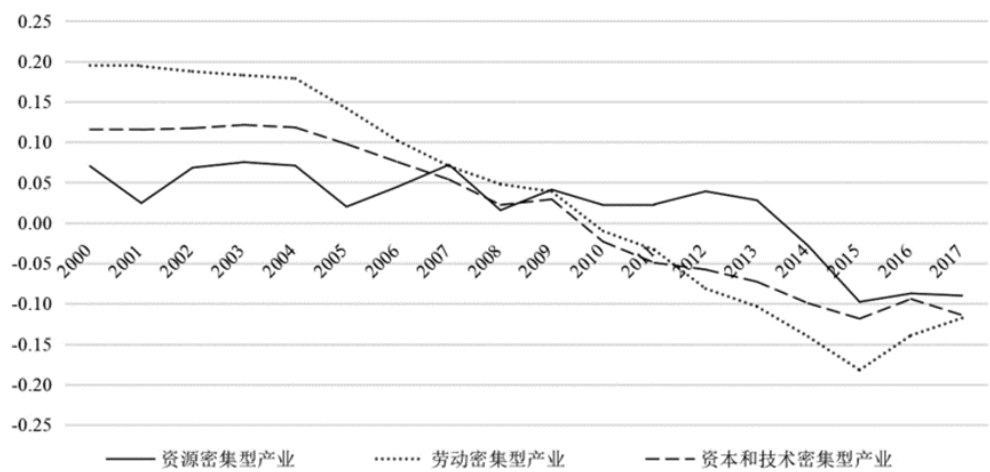


图3 中国-欧盟产业差距变化（RSCA 指数测算结果）

数据来源：丁纯、强皓凡：《中欧产业差距变化及其经济成因剖析——基于产业国际竞争视角》。^①

$RCA = \frac{X_{ij}/X_j}{X_{iw}/X_w}$ ，其中 X_{ij} 为 j 国家 i 产业部门出口量， X_j 为 j 国家总出口量， X_{iw} 为 i 产业部门出口量， X_w 为世界总出口量， i 一般根据 SITC 分类选取。RCA 取值范围为 (0,1)，RCA>1 时，一国在该产业部门具有比较优势；反之，RCA<1 时，该国该产业部门具有比较劣势。在此基础上，对称性显示性比较优势指数（RSCA）计算公式如下： $RSCA = \frac{RCA_{ij}-1}{RCA_{ij}+1}$ ，与 RCA 指数相比，RSCA 指数分布范围为 [-1,1]，其中 (0,1) 范围表示 j 国 i 产业部门在国际市场具有比较优势且专业化程度高于同期世界平均水平，具有较强的国际竞争力；(-1,0) 范围则表示 j 国 i 产业部门国际竞争力较弱，由此克服了 RCA 偏斜和非对称的缺陷。

^① 丁纯、强皓凡：《中欧产业差距变化及其经济成因剖析——基于产业国际竞争视角》，载《复旦学报（社会科学版）》2020 年第 4 期，第 159-173 页。

从中国赶超结果即静态角度看，以 2019 年为例，目前中国电信、仪器设备、电气设备和工业机械等制造业核心产业的产品已经具备相当的竞争力（表 2）。反观欧盟，竞争力位居前列的除医药产品和专业仪器外，其余类别工业制成品并不突出。具体来看，在劳动密集型产品上中国竞争优势明显，其次为部分资本和技术密集型产品，而在资源密集型产品上欧盟更具竞争优势。中国竞争力前十产业的 RSCA 均值为 0.42，欧盟为 0.35。但应注意，中国具备较强国际竞争力的行业为 17 个（RSCA>0），而欧盟多达 40 个。且中国不同产业间竞争力差距较大，从竞争力最强到竞争力最弱产业的 RSCA 递减更快，欧盟不同产业间竞争力差距则较小，反映出欧盟产业体系的发育更为健全。^①

表 2 2019 年中国、欧盟出口品 RSCA 前十名对比

中国			欧盟		
SITC 编码	产品	RSCA 指数	SITC 编码	产品	RSCA 指数
81	预制建筑材料；卫生、管道和照明装置及配件	0.57	21	牛毛、皮毛和毛皮原料	0.54
65	纺织纱线、织物、制成品及相关产品	0.48	54	医药产品	0.47
83	旅行用品，手提包及类似容器	0.46	11	饮料	0.45
76	电信和录音设备和仪器	0.46	79	其他运输设备	0.41
75	办公机器和自动数据处理仪器	0.43	71	发电机械和设备	0.34
85	鞋	0.43	73	金属加工机械	0.29
82	家具及其零件；床上用品、床垫、床垫支撑、靠垫和类似的填充家具	0.42	72	特种工业专用机械	0.28
84	服装及服装配件	0.41	83	旅行用品、手提包及类似容器	0.25
89	杂项制品	0.29	55	精油及香膏和香水原料；厕所抛光和清洗的准备工具	0.25
69	金属制品	0.28	96	硬币（金币除外），非法定货币	0.25

数据来源：丁纯、强皓凡：《中欧产业差距变化及其经济成因剖析——基于产业国际竞争视角》。

^① 丁纯、强皓凡：《中欧产业差距变化及其经济成因剖析——基于产业国际竞争视角》，载《复旦学报（社会科学版）》2020 年第 4 期，第 159-173 页。

中国逐步缩小与美欧等发达国家差距，引起了欧盟，尤其是相关成员国如德、法等国的焦虑，德法等欧洲传统制造业优势国家也均提出了以重振制造业和技术转型为核心的产业政策。而新冠疫情和俄乌战争的冲击，使欧盟越发重视和强调产业链完整和安全性问题，对华无论防范还是遏制，制造业都毫无疑问成为首当其冲的目标。反观中国，虽然制造业持续升级并逐步向后工业化时代迈进，对美欧日等发达国家形成了追赶型竞争。但中国制造业仍面临一些结构性优化的挑战，在全球价值链上的地位亟待提升。且中国的劳动力成本在全球市场中的优势也在逐渐减弱，由制造大国向制造强国转型，实现对欧盟的全面赶超还需较长时间。^①

电动汽车产业作为中国制造业对欧追赶和超越的典型案例，反映了中国制造业近年来的升级和发展。与成熟的燃油车市场欧洲车企具有垄断优势不同，从全球范围来看，新能源汽车正处于技术积累与市场发展的初始阶段，中国实现了换道超车。我们运用显示性竞争力指数（Revealed Comparative Advantage Indexes, RC）来测算电动汽车领域中欧竞争力的相互变化。^②2017年至2022年间，中欧新能源汽车产业竞争力格局表现出三个重要变化：一是欧盟新能源汽车产业领域的竞争力优势，正在逐渐削弱，其显示性竞争力指数已经由0.574下降到0.269；二是中国新能源汽车国际市场竞争能力不断增强，显示性竞争力指数由-0.977提高到0.477。截至2021年，中国电动汽车已经在全球市场中表现出竞争力优势；三是中欧电动汽车竞争力差距不断缩小，由2017年的-1.551缩小到2020年的-0.194，并于

^① 丁纯、陈腾瀚：《中美欧制造业竞争：现状、政策应对与前景》，载《欧洲研究》2021年第5期，第6-35页。

^② 显示性竞争力指数 RC 计算方法如下：首先，在出口方向上计算显示性出口比较优势指数： $BX_{ikt} = \frac{X_{ikt}/X_{iKt}}{X_{jkt}/X_{jKt}}$ ，其中 X_{ikt} 为 t 年 i 国 k 产品出口额， X_{iKt} 为 t 年 i 国所有产品出口额， X_{jkt} 为 t 年所有国家 k 产品出口总额， X_{jKt} 为 t 年所有国家所有商品的出口总额；其次，在进口方向上计算显示性进口比较劣势指数： $BM_{ikt} = \frac{M_{ikt}/M_{iKt}}{M_{jkt}/M_{jKt}}$ ，其中 M_{ikt} 表示 t 年 i 国对 k 商品的进口额，其余变量含义同上；最后得到显示性竞争力指数： $RC_{ikt} = \frac{BX_{ikt}-1}{BX_{ikt}+1} - \frac{BM_{ikt}-1}{BM_{ikt}+1}$ ，易知 RC_{ikt} 取值范围为 $[-2, 2]$ ，当 $RC_{ikt} > 0$ 时，第 t 年 i 国 k 产业在世界市场上存在竞争力优势，越接近2意味着竞争力优势的程度越强， $RC_{ikt} > 0$ 意味着竞争力劣势，越接近-2意味着竞争力劣势的程度越强。

2021 年和 2022 年开始出现竞争力逆转，中国新能源汽车产业竞争力连续两年超越欧盟（见图 4）。而欧盟车企在传统燃油车领域对华仍具有明显的竞争优势。^①

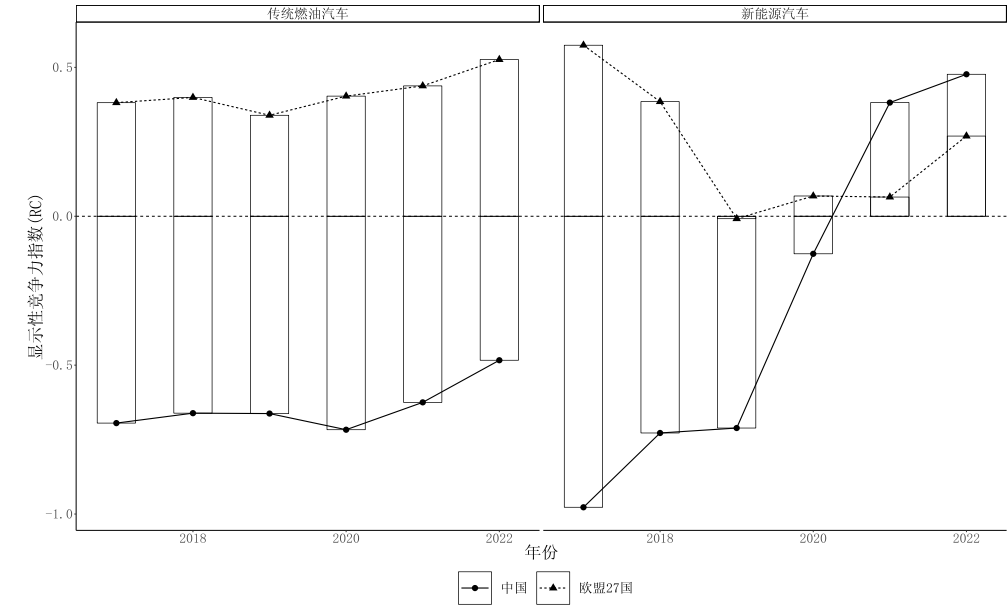


图 4 中国与欧盟传统燃油汽车与新能源汽车产业竞争力变动

资料来源：丁纯、张铭鑫、孙露：《中欧新能源汽车产业争端：现状、原因和前景》。

针对欧盟指责中方对电动汽车进行“扭曲市场”的补贴，欧盟中国商会在发布的《绿动欧洲：中国新能源汽车企业在欧发展报告》中强调，欧盟同样存在新能源汽车补贴。且产业补贴政策实际源于美欧，全球各国普遍采用这类政策在产业发展初期支持其快速发展。^②欧盟内部也一直在大力支持新能源汽车的发展，尤其是德法等国家。此外，根据《关于 2022 年新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》，中国对新能源汽车的补贴政策已于 2022 年 12 月 31 日正式终止。

我们研究结论是，中国在电动车产业领域的比较优势主要来自于核心

^① 丁纯、张铭鑫、孙露：《中欧新能源汽车产业争端：现状、原因和前景》，载《欧洲研究》2024 年第 2 期，第 36-62 页。

^② 欧盟中国商会：《绿动欧洲——中国新能源汽车企业在欧发展报告》，2024 年 6 月 20 日，http://www.ccceu.eu/2024-06/20/c_4335.htm。

技术及产业链建设、基础设施建设、规模效应以及品牌建设能力四个方面，这应该是导致中欧新能源汽车产业竞争力变动的关键原因。其一，中国新能源汽车产业链核心技术迅速发展。中国新能源汽车企业大力投资技术创新，着力构建稳定自主的产业链，经过多年的研发投入和技术积累，已经掌握了基于正向开发的底层技术，在新能源汽车产业链中的关键环节建立起竞争优势。但欧洲汽车产业在新能源汽车产业链关键技术上的发展则整体滞后，最主要的竞争力差距体现在动力电池行业上（见图 5）。^①其二，中欧新能源基础设施建设上存在差距。中国新能源基础设施相互协调、迅速发展，作为新能源汽车市场扩张不可或缺的配套设施，中国充电基础设施建设的推进和光储能行业的加速发展为新能源汽车产业的快速发展提供了有力的支撑。但欧洲充电基础设施的推进速度整体落后于新能源汽车发展需求，根据 2021 年的数据显示，其公共车桩比不及中国水平的 1/5，且各成员国分布不均匀。其三，中国新能源汽车生产和需求已经具备了规模效应。借助超大规模市场优势，中国已连续多年成为全球最大的新能源汽车市场，有效降低了成本。相反，与之中国相比，欧盟新能源汽车生产和销售，未形成中国这样的规模效应。其四，中欧新能源汽车品牌建设也存在差距。中国新能源汽车品牌在前端设计研发上推陈出新，加速了全球新能源汽车产品迭代，同时积极在欧建立服务、研发体系。而欧洲老牌传统汽车的新能源转型进程则相对滞后，其新能源车型在中国新能源汽车市场缺少冲击力和新鲜感。

^① “Focus: Europe Leans on Asia for ‘Homegrown’ EV Batteries”, *Reuters*, November 3, 2022, <https://www.reuters.com/technology/europe-leans-asia-homegrown-ev-batteries-2022-11-03/>.

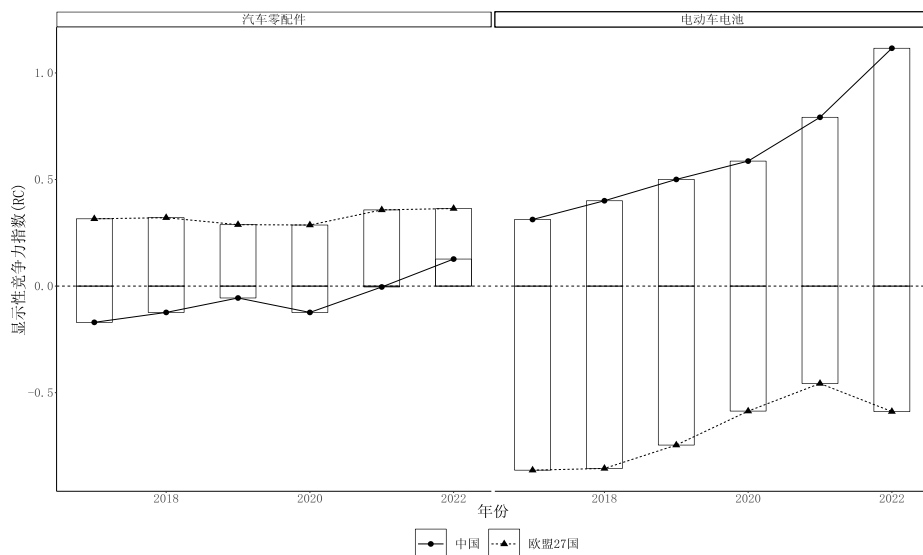


图 5 中国与欧盟汽车零部件与电动车电池竞争力变动状况

数据来源：丁纯、张铭鑫、孙露：《中欧新能源汽车产业争端：现状、原因和前景》。

其二，中欧在理念、意识形态和制度等差异日益凸显。中欧在价值观、意识形态、社会治理体制、经济发展阶段、发展理念和模式等方面均存在显著差异。此前中国与欧盟经济发展差距较大时，这些差异对中欧经贸合作的影响尚不那么明显。但近年来随着中国经济实力的上升，相互竞争的强化，中欧在人权、涉疆、涉藏、涉港、台湾、南海等问题上分歧和冲突日盛，对中欧经贸联系的冲击不断增强，影响了其与中欧间的经贸合作。^①近些年来，欧盟更多从意识形态差异和地缘政治竞争出发，对中国的发展模式、目的以及相关政策、实践等存在诸多疑虑和战略误判。从 2006 年对华文件中要中国做“负责任的利益攸关者”，到冯德莱恩在第三届“欧洲中国会议”上讲话称“中国正在寻求以中国为核心的等级化全球秩序，且试图淡化普世的准则”，再到 2021 年欧洲议会就所谓新疆人权问题对华制裁，^②以及此后冻结《中欧全面投资协议》（CAI）审议等，都体现了欧盟与中国在相关

^① 周弘：《中国与欧洲关系 60 年》，载《欧洲研究》2009 年第 5 期，第 34-51 页。

^② European Commission, “EU-China Comprehensive Agreement on Investment”, December 30, 2020, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china/eu-china-agreement_en.

理念、认知和体制上的显著差异和冲突。此外，这种差异也体现在中欧对相互间贸易逆差和经贸争端的原因分析结论的大相径庭上。也反映在欧盟对中国“一带一路”倡议动机的解读，以及欧盟出台“亚欧互联互通（EU-Asia Connectivity）”战略、“全球门户（Global Gateway）”战略进行对冲上。其结果，一方面，降低了战略层面双边的互信和彼此的认同，恶化了氛围，另一方面，直接影响了具体的决策，从而增加了竞争和摩擦，影响了双边经贸交往。

其三，新冠疫情及俄乌冲突等地缘政治因素对欧盟产业链等的冲击，令欧盟强调经济安全和减少依赖，防范呈现体制化和系统化。新冠疫情期间，对防疫物资供应中所暴露出来的欧盟对包括中国在内的少数经济体的相关原材料、中间品等严重依赖，以及相关产业生产的产业链、供应链出现的短期停摆和局部断中断等问题，使欧盟对其供应链的安全和稳固性深感担忧；而 2022 年俄乌冲突爆发后引发的能源危机，导致欧盟成员国通胀高企，民生维艰，企业外迁，投资下降，增长孱弱，促使欧盟加速由一种强调规范性的力量转变为强调地缘政治的力量。欧盟及其成员国愈发从地缘政治和大国博弈、竞争甚或潜在对抗视角看待其与中国的经贸关系、产业关联，表现出明显的经贸问题政治化倾向，开始从一种更具竞争意味的视角看待对外经济依赖问题。讲经济安全，“去风险”和“减依赖”成为主流，且呈现出体制化和系统化的特征。

其四，中美战略对峙背景下美对欧的诱导和施压，是影响中欧经贸关系的个不容忽视的因素。近年来美国对华采取战略遏制政策，疯狂打压中国，尤其是特朗普和拜登政府执政期间，尽管执政党派不同，对华遏制打压作法有所不同，前者更偏向于单打独斗，多运用税收政策等直接施压和激烈对抗中国，后者则通过拉拢和诱导欧盟及其成员国在内的所谓志同道合（like-minded）的盟友，运用群殴形式，频繁运用长臂管辖，围堵中国。尤其是俄乌冲突爆发后，欧盟及其成员国“战略自主”空间受到严重压缩，

美国因素对欧洲对华影响更加凸显。美国通过对欧洲等盟友不断施压，迫使欧洲选边站队，试图联合欧洲对华实施其遏制策略。尽管其努力是全方位的，但表现最为突出的是在高科技领域和相关的关键产业上，力图打压和封杀和遏制中国在高新领域的崛起。最为鲜明的案例就是对世界领先的中国高科技领军企业华为和中兴等的赤裸裸的打压，不遗余力地用所谓安全之名，压迫和诱导欧洲盟友排除华为的供货；美方直接施压荷兰光刻机制造商阿斯麦尔公司，不允其向中方出售高精度光刻机。同时，利用“美欧贸易与技术委员会”（TTC）这一平台，以经贸中的供应链、科技等十大工作组为主体开展双边合作等，协调美欧在科技、产业领域的政策，出台防范举措，对华高科技和相关关键产业进行“脱钩、断链”。尽管欧盟在经济领域倡导“开放性战略自主”，不愿在中美战略对峙中选边站，也意识到“美国优先”是美国两党的共同做派，也深受《通胀削减法案》的茶毒，但其在包括经贸、产业领域对华关系上仍难以摆脱美国的影响。

其五，部分欧洲国家民意对中国看法趋于消极，不利于双边经贸联系。

随着世界经济增速的减缓，全球化负面影响的不断呈现，加剧了欧洲的民粹主义和排外主义的兴起；加之一些欧洲媒体出于意识形态视角、从价值观外交出发，间或在人权、民主、宗教自由、少数民族等问题上宣传和报道、散布对中国的负面信息；尤其是新冠疫情期间欧洲部分媒体有关欧洲所需的口罩、呼吸机和医药用品大量受制于中国供应链的报道，推高欧洲民间要降低和摆脱对中国的依赖的呼声。俄乌冲突爆发以后，一些欧洲媒体对中国在俄乌冲突中相关立场的误导性解读，以及不少欧洲政治家和媒体将冲突前欧洲对俄罗斯的石油和天然气依赖，同其对中国市场和工业及生活制成品的依赖进行没有事实依据的简单类比，暗示欧洲民众未来欧中关系可能会陷入类似欧俄关系的“断链”状态，^①加深了隔阂，营造了恐慌氛围。这些言论均导致欧洲民众对中国负面印象上升，一定程度恶化了中

^① 赵晨：《“去风险”：剑指中国的泛政治化战略术语》，载《中国社会科学报》，2024年8月1日。

欧经贸竞合的气氛。据皮尤研究中心（Pew Research Center）调查显示（见图 6），欧洲相关国家民众对中国的态度趋于消极，半数以上的调查者表现出对中国的不喜爱、担忧、焦虑等负面情绪，且呈增长的趋势。

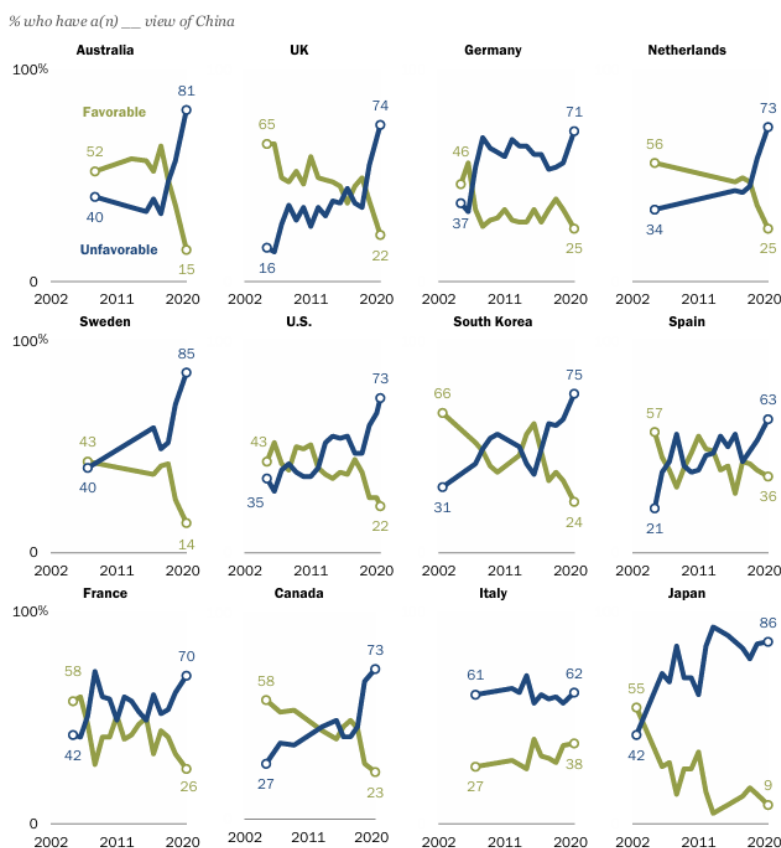


图 6 欧盟国家等发达经济体对中国的负面评价逐渐增加
资料来源：Pew Research Center 调查。^①

三、中欧经贸前景

首先，中欧经贸前景可谨慎乐观预期。展望中欧经贸合作和竞争的前景，尽管随着双边产业和经济竞争力的相应消长、国际地缘政治环境的变化，中欧经济问题遭遇了政治化等挑战，致使当前中欧经贸关系总体氛围

^① Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries”, *Pew Research Center*, October 6, 2020, https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2020/10/PG_2020.10.06_Global-Views-China_FINAL.pdf.

较前有所趋冷。但是我们认为，中欧经贸关系仍是双边关系的压舱石，对中欧经贸未来发展仍持谨慎乐观的态度。中欧之间并没有重大核心利益冲突，也没有地缘政治矛盾，与此同时，双方在经济领域仍有巨大的合作需求，并且合作多于竞争、共识大于分歧。

其次，中欧经贸和产业联系紧密，无法脱钩。中欧作为世界上第二、第三大经济体和全球产业链供应链的关键集群和节点，在产业上相互依存，在经贸上联系紧密。从产业视角来看，中国是唯一拥有联合国归类的全部工业门类的国家，拥有全部 41 个工业大类、207 个工业中类、666 个工业小类，其与欧洲产业相互关联的意义和重要性不言自明；在贸易联系上，双方依存度颇高。这里我们采用和计算两个经济体之间的贸易依存度（Trade Dependency Ration, TDR）^①这个指标来研究分析中欧之间的贸易依赖程度，由图 7 可以看出，从 2011 年到 2021 年的 10 年间，尤其是近年来，中国、欧盟、美国相互间依存度是在趋同的，相互联系紧密。此外，中欧双方经贸上无法脱钩，已经是双边官方和学界的共识。德国基尔世界经济研究所 2021 年发布的《“脱钩”欧洲》（Decoupling Europe）^②的研究报告显示：如果欧盟单方面对华“脱钩”，加大对华贸易壁垒，将给欧方带来每年至少 1300 亿欧元的损失，相当于欧盟 2019 年 GDP 的 0.8%；而如果中国进行对等反制，欧盟面临的损失将多达 1700 亿欧元，约合欧盟 2019 年 GDP 的 1%。德国 IFO 研究所的测算也指出（见表 3），如果欧盟与中国单方面脱钩，德国实际 GDP 将下降 0.52%，中国实际 GDP 将下降 0.42%；如果中国对欧盟采取类似的报复措施，长期来看，中国的实际 GDP 损失（-0.76%）将几乎是单边情景下的两倍，德国和欧盟其他国家也将遭受更高的实际经济损失（分别为-0.81%和-0.53%）。如果中国和欧盟脱钩，德国的 GDP 损失将是

^① $TRD_{ij,t} = (X_{ij,t} + M_{ij,t})/GDP_{i,t}$ ， $TRD_{ij,t}$ 是 i 国在 t 时间内对 j 国的贸易依存度， $X_{ij,t}$ 和 $M_{ij,t}$ 分别是 i 国在 t 时间内与 j 国的进出口额。 $GDP_{i,t}$ 是时间 t 内 i 国的国内生产总值。

^② Gabriel Felbermeier, Steffen Gans, Handrik Mahlkow and Alexander Sandkamp, “Decoupling Europe”, Kiel Institute for the World Economy, Kiel Policy Brief, No.153, July, 2021, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/4f7915ea-1ec1-46b6-ad90-84ec137bb909-KPB_153.pdf.

英国脱欧的近 4 倍，总成本将是英国脱欧成本的 6 倍。由此可见，在当前中欧产业和经贸间的紧密联系以及经济全球化背景下，中欧产业和经济经由生产网络相互融合、密不可分，任何带有脱钩性质的产业和经贸的“去风险”“降依赖”结果无疑均会遗害双方，会导致双输。

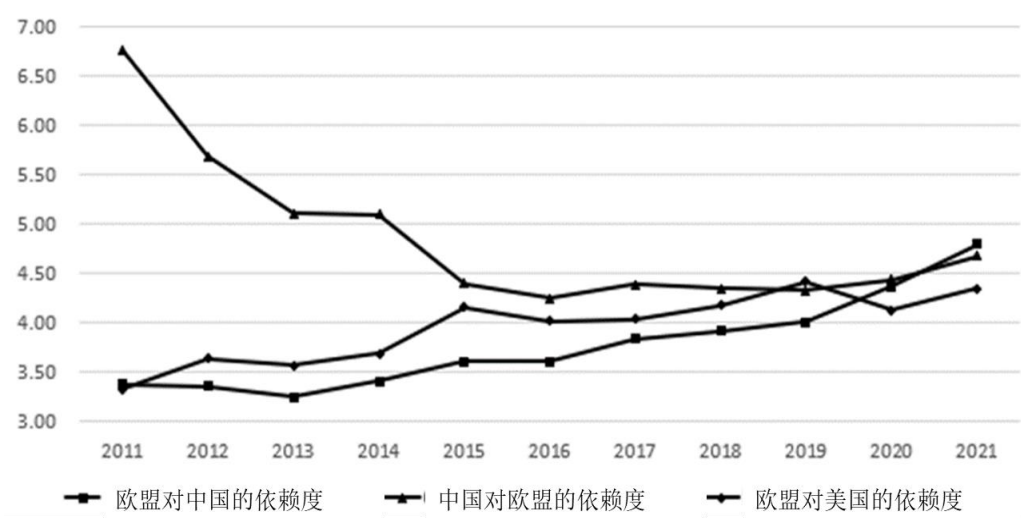


图 7 欧盟对中国和美国的贸易相互依赖程度（2011-2021 年）

数据来源：Chun Ding, “China-EU: Economic Relations: Status, Causes, and Prospects”.^①

表 3 欧盟与中国的脱钩导致各国和地区实际 GDP 变化（百分比）

	单边脱钩		双边脱钩（贸易战）	
	欧盟-中国	西方国家-中国	欧盟-中国	西方国家-中国
德国	-0.52%	-0.55%	-0.81%	-0.76%
欧盟其他国家	-0.38%	-0.37%	-0.53%	-0.49%
中国	-0.42%	-1.49%	-0.76%	-2.27%
美国	0.02%	-0.40%	0.01%	-0.48%
世界其他国家	0.03%	-0.06%	0.01%	0.24%

数据来源：Clemens Fuest, Lisandra Flach, Florian Dorn and Lisa Scheckenhofer,

“Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell”.^②

^① Chun Ding, “China-EU: Economic Relations: Status, Causes, and Prospects”, in Thomas Meyer and José Luís de Sales Marques (eds.), *The EU and China: Avoiding a New Cold War*, London: Routledge, 2024, pp. 21-35.

^② Clemens Fuest, Lisandra Flach, Florian Dorn and Lisa Scheckenhofer, “Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell”, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, August 2022, <https://www.ifo.de/publikationen/2022/monographie-autorenschaft/geopolitische-herausforderungen>.

此外，整体而言欧盟从全产业视角和总体经济上对中国仍有显著的比较优势。造成欧方焦虑并强化防范的中欧间产业竞争力和经贸竞争程度问题被夸大。我们采用全球价值链地位指数（Global Value Chain, GVC）^①来计算中、欧制造业在国际产业链（国际分工）地位中的位置高低。由图 8 可见，虽然中国近年来产业升级和追赶的速度较快，一定程度缩小了中国与美、欧在全球价值链位置上的差距，但从全球产业链的绝对位置来看，欧美在国际分工和产业链位置仍处于上游并显著高于中国。中国在产业上对欧美的竞争压力以及欧盟对于在产业上被中国全面赶超的担忧被夸大。

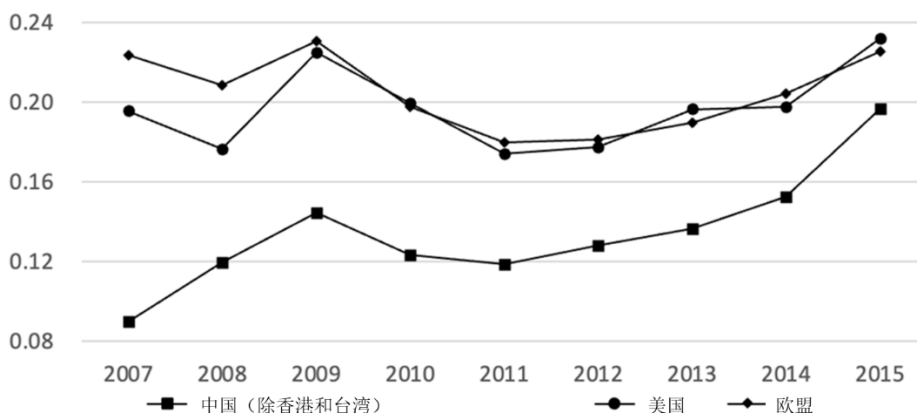


图 8 2007-2015 年欧盟、美国和中国的全球价值链（GVC）位置指数
数据来源：作者根据 OECD-TiVA 计算所得。

同时，我们引入出口相似度指数（Export Similarity Index, ESI）^②（见表 4）来考察中欧双边经贸及其背后的产业的竞争程度。该指数越高，表示两国在世界和第三方市场的出口相似度越高，或者说两国在该产业部门中的国际分工重叠性更高，竞争性越强。中欧在制造业市场竞争烈度低于中

^① $GVC_{ir}^T = \ln\left(1 + \frac{IV_r^i}{E_r^i}\right) - \ln\left(1 + \frac{FV_r^i}{E_r^i}\right)$, $\frac{IV_r^i}{E_r^i}$ 表示来自 r 国 (IV_r^i) 的 i 产业中间产品的国内附加值占其出口总量 (E_r^i) 的比例，即为全球价值链前向联系， $\frac{FV_r^i}{E_r^i}$ 表示 i 产业的中间产品从 r 国获得的外国附加值 (FV_r^i) 占其出口总量的比例，即为全球价值链的后向联系。

^② $ESI(ab, c) = \sum_i \left\{ \frac{\frac{x_{ac}^i}{x_{ac}} + \frac{x_{bc}^i}{x_{bc}}}{2} * \left[1 - \left| \frac{\frac{x_{ac}^i}{x_{ac}} - \frac{x_{bc}^i}{x_{bc}}}{\frac{x_{ac}^i}{x_{ac}} + \frac{x_{bc}^i}{x_{bc}}} \right| \right] \right\} * 100\%$, $\frac{x_{ac}^i}{x_{ac}}$ 和 $\frac{x_{bc}^i}{x_{bc}}$ 分别表示当期从 a 和 b 出口到市场 c 的产品 i 的出口量占出口到市场 c 的产品总量的比例。

美（见表5）。数据表明，中欧制造业的竞争主要集中在化工产业，其次是机械制造业，中欧制造业整体出口相似度低于中美，中欧相互间竞争并非全产业、高烈度。此外，中欧出口相似度指数稳步下降，表明中欧的国际分工越来越明确而非无序竞争。因此，综观中欧在产业、经贸领域展开竞争的同时，互相协同、合作的潜力依然巨大。

表4 2011-2015年中欧制造业出口相似度 ESI（单位：%）

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
食品饮料烟草制备	0.812	0.868	0.921	0.953	0.906
服装纺织皮革	1.938	1.812	1.801	1.771	1.616
木材造纸印刷	1.977	1.921	1.937	1.869	1.828
化学和非金属矿产	15.056	14.902	14.551	14.356	14.368
基础及加工金属	6.724	6.598	6.169	5.900	5.584
计算机与电子设备	7.251	6.842	6.778	6.686	6.297
机械制造	9.538	9.377	9.112	8.965	8.703
交通制造	3.228	3.049	3.260	3.425	3.380
其他	2.313	2.264	2.265	2.376	2.473
ESI总相似度	48.837	47.633	46.794	46.301	45.155

数据来源：作者根据 OECD-TiVA 数据计算所得。

表5 2011-2015年中美制造业出口相似度 ESI（单位：%）

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
食品饮料烟草制备	2.317	2.262	2.232	2.189	2.128
服装纺织皮革	14.336	13.920	14.254	13.961	13.628
木材造纸印刷	1.652	1.678	1.687	1.754	1.793
化学和非金属矿产	11.276	11.391	11.350	11.461	11.485
基础及加工金属	9.072	8.608	8.314	9.170	8.918
计算机与电子设备	31.364	31.706	32.293	31.361	32.029
机械制造	8.457	8.400	8.345	8.412	8.408
交通制造	6.049	5.628	4.927	4.808	5.081
其他	5.431	6.343	6.293	6.506	5.582
ESI总相似度	89.953	89.865	89.694	89.622	89.054

数据来源：参见丁纯、陈腾瀚：《中美欧制造业竞争：现状、政策应对与前景》。^①

^① 丁纯、陈腾瀚：《中美欧制造业竞争：现状、政策应对与前景》，载《欧洲研究》2021年第

再者，中欧双边经贸合作领域和潜力广阔，但在地缘政治等因素作用下，竞争会有加剧趋势。一方面，中欧双边除了传统经贸领域的合作以外，新兴和潜在合作空间巨大。尤其在绿色、数字、全球经济治理等方面的相互协同，这些领域或将成为中欧经贸关系发展的新支点。中欧双方已经建立了绿色和数字领域的高层对话机制。在绿色合作方面，中欧双方已经开展了诸如海上风电、燃料电池和储能等技术研发和项目开发等广泛合作，未来在可再生能源，特别是绿氢等领域还有巨大的合作潜力和空间。在数字合作方面，中欧在诸如自动驾驶、新能源汽车和人工智能等创新科技领域形成了良好的数字合作范例。大众汽车 2022 年宣布投资 24 亿欧元，与中国初创公司 Horizon Robotics 成立自动驾驶合资公司，开发电动汽车的驾驶辅助功能就是一个鲜活的双边数字合作案例。此外，中欧也可在食品、医药、生物多样性等领域积极开展合作。在全球经济治理方面，中国和欧盟都支持全球化、多边主义、自由贸易，可以携手维护并完善国际多边规则，例如，相互合作，共同维护 WTO 的正常运行，加强 IMF 在金融监管、国际税收、反腐败领域的合作等。

另一方面，也无须讳言，中欧产业和经贸间的竞争力度也会进一步加大，双方会进入经贸和产业领域争端的密集爆发期。对欧盟及其成员国来讲，自 2009 年欧债危机以来，不仅遭遇了难民危机、恐怖袭击、英国脱欧等一系列危机的冲击，又有地缘政治因素如俄乌冲突延宕、阿以冲突等对经济复苏的负面影响，加之创新相对不足、绿色转型缓慢、基础设施建设欠账、人口老龄化等问题。如新一届欧委会所发布的由德拉吉牵头撰写的《欧盟竞争力报告》^①所指出的：欧盟面临竞争力相对不足的问题；而中国得益于改革开放和入世，经济竞争力相对上升，产业持续完成追赶和不断升级，

5 期，第 6-35 页。

^① European Union, “The Future of European Competitiveness. Part A | A Competitiveness Strategy for Europe”, September 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

与传统制造业翘楚德国等欧洲国家差距不断缩小，甚至形成了诸如电动汽车、动力电池和光伏设备“新三样”为代表的一些高端制造业，中欧产业间的竞争无疑会加速展开。而美国出于对华遏制的战略考量，不断利用地缘政治因素，拉拢、施压和诱导欧洲盟友，对华营造“小院高墙”，加上俄乌冲突等导致欧洲战略自主的能力下降，加剧中欧双方的经贸和产业摩擦。

最后，中欧双方应坚持求同存异，加强中欧经贸合作。面对当前百年未有之大变局和欧方所称的“时代转折”时期波诡云谲的国际局势，全球经济复苏态势的萎靡状况，中欧双方应该从全球和战略角度出发，换位思考，促进双边经贸合作，努力求同存异，深化合作，公平竞争。习主席在第二十四次中国—欧盟领导人会晤中提到，“中欧要做互利合作的伙伴，不断增强政治互信，凝聚战略共识，夯实利益纽带，排除各种干扰，加强对话与合作，造福双方人民。要共同应对全球性挑战，携手促进世界稳定、繁荣”。

^①中国不仅过去，未来仍将坚持对外开放政策，高度重视对待欧方的关切，大力促进中欧经贸关系的发展。2022 年中共二十大会议指出，中国将会对外开放的水平提升至新的高度；在 2023 年进博会上，习近平主席指出，中国将推动各国各方共享制度型开放机遇，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，宣示了将建设更高水平开放型经济体制的决心和实践。在政策法规与实践层面，2019 年中国颁布《外商投资法》作为外商投资的基础性法律，禁止强制转让技术，加强商业秘密保护，提高了外商投资政策的透明度，优化了外商进入中国的营商环境。此外，中国于 2020 年加入 RCEP，并积极考虑加入 CPTPP、继续推动中欧 CAI，通过建立上海、海南等 20 余个自贸区等举措，中国在推动贸易自由化、加快服务贸易发展、优化贸易结构和建设高标准贸易规则、扩大市场准入（market access）、扩大开放水平等方面不断努力前进。而且，中欧双方在不同层级和领域已经建立了包括

^①《独家视频 | 习近平：中欧要共同应对全球性挑战 携手促进世界稳定、繁荣》，人民网，2023 年 12 月 7 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2023/1207/c1001-40134031.html>。

经济、科技、商业、人文等超过 70 个合作机制来促进交流和管控分歧。就经贸领域而言，双边完全应该从维护中欧全面战略伙伴关系大局出发，强化合作，并充分利用好业已非常成熟的磋商机制，秉持通过对话磋商妥善处理分歧的最大诚意，解决分歧。诸如在电动汽车争端等的处理中，不一定追求各自的最优，而是通过协商妥协，可以接受次优，但坚决避免双输。具体地，双方可有效利用中欧互补的比较优势、共同开发全球市场才是有利于双方新能源汽车产业携手并进的双赢格局。中国新能源汽车企业也始终抱有投资欧洲的意愿，双方可深入磋商，妥协互赢。事实上，即使聚焦于新能源汽车产业链内部，中欧同样存在合作空间。在新能源汽车软硬件技术研发环节，欧洲车企在车辆设计、动力总成以及车辆动力系统领域所积累的技术储备与中国新能源汽车所擅长的智能联网和车载软件研发之间具有技术互补性，中欧软硬件技术结合将为新能源汽车技术发展提供新的机遇；在动力电池研发与生产环节，中欧可协商制定动力电池绿色标准体系，协同研发电池材料循环利用技术，共同开发高效、环保、低成本的动力电池回收和再利用方案；中国可以以动力电池厂商为主导的对欧进行绿地投资；在新能源配套设施建设环节，中欧之间产能与技术可以优势互补，双方还可共同开发第三方市场等。

欧盟供应链安全战略及其对中欧关系的影响

忻华 上海外国语大学欧盟研究中心主任、研究员

随着全球化的退潮和传统地缘政治的回归，欧洲遭受内外多重危机的交替冲击，陷入过山车一般的起伏震荡，其经济运行和政治生态都出现剧烈的变化。在外部，俄乌冲突、巴以战事和红海危机持续延宕，欧洲的周边地缘战略环境趋于碎片化，同时中美竞争加剧，欧洲夹在两者之间，欧盟内部各个次区域和成员国众议纷纭，莫衷一是；在内部，全球化和欧洲一体化高歌猛进的时代所积累的矛盾已经爆发，民粹主义、民族主义和疑欧主义已在欧洲主流政坛登堂入室，俄乌冲突引爆的能源危机将欧洲拖入滞胀的泥潭而难以摆脱。从 2023 年初至今欧盟经济接近零增长，欧盟经济的“火车头”德国至今仍处在负增长状态，诸多矛盾使欧洲内部的社会撕裂和政治极化愈演愈烈。值此多事之秋，欧洲政治精英不得不改变自己的战略认知，不再将支撑全球化的新自由主义理念奉为圭臬，更多地从权力政治的零和游戏的视角出发制订议程，愈加关注维护“经济安全”。影响宏观经济全局的供应链的安全，成为欧盟领导层关注的焦点。

一、欧盟关于供应链安全的战略观念

2016 年底美国明确表示拒绝承认中国享有“市场经济体”的地位；2017 年 8 月特朗普政府启动对中美贸易关系的调查；2018 年 3 月特朗普政府宣布对中国产品征收惩罚性关税，美国对华“贸易战”拉开序幕，中美逐渐转向全面战略竞争。随着中美在经济、外交和战略层面的摩擦逐渐加剧，关于地缘经济竞争的新理论浮出水面，深刻影响着欧洲政治精英的认知，建构起欧盟关于供应链安全的战略偏好和观念体系。

一方面，美国学者从大国竞争和权力转移的传统理论视角出发，在“修

昔底德陷阱”这一概念的基础上，提出“新冷战”理念，被欧洲民众和战略研究界接受，也得到欧洲政治精英的认可。2017年初艾利森出书预言中美无法避免直接冲突，2019年初卡普兰提出“新冷战已经开始”，2021年米尔斯海默宣称“毫无疑问已经处在新冷战中”。在此背景下，2021年9月“欧洲对外关系委员会”对12个欧盟成员国的调查显示，62%的受访者认为中美已进入“新冷战”，但欧洲可置身事外。^①2022年2月俄乌冲突爆发，欧洲各界如梦初醒，恍然惊觉欧洲也已被卷入“新冷战”。2022-2023年“德国政治与科学基金会”和“布鲁盖尔研究所”等欧洲智库积极参与到美国智库关于“新冷战”的讨论中。2023年10月4日，36名欧洲智库学者和欧盟领导层的离任官员联合发表声明，题为《新冷战时代的欧盟：一项宣言》，要求新一届欧盟领导层摒弃原来的理念，改革欧盟的机制，重塑政策议程。^②在“新冷战”理念的推动下，欧洲政治精英和欧盟领导层越来越多地从战略安全视角看待问题，对外经济决策出现“泛安全化”的趋势。

而另一方面，曾在冷战后期风行一时的“经济战”理论重新浮出水面，美国学者进而提出一系列新视角和新概念，得到欧盟决策层的采纳，表现在以下三点。**第一，欧盟决策层采纳了“相互依存的武器化”的视角**，认为占据优势的大国通过控制国际经济网络的“阻塞点”，可以破坏竞争对手的经济运行，^③因而寻求“减少对中国的依赖”，将“供应链的多样化”视为应对“相互依存武器化”的战略举措，将供应链安全视为“经济安全”的首要问题。2023年6月20日出台的《欧盟经济安全战略》文件对此进行了详细阐述。^④

^① Ivan Krastev and Mark Leonard, “What Europeans think about the US-China Cold War”, *ECFR*, September 22, 2021, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/What-Europeans-think-about-the-US-China-Cold-War-2.pdf>.

^② Marco Buti et al., “The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto”, *CEPR*, October 4, 2023, <https://cepr.org/voxeu/columns/european-union-time-new-cold-war-manifesto>.

^③ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, Summer 2019, pp. 42-79.

^④ European Commission, “Joint Communication on “European Economic Security Strategy”, JOIN (2023) 20 Final, June 20, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

第二，欧盟决策层接受了“灰色区域战争”（又称“混合战”）的概念，将大国之间在科技、贸易与投资领域的摩擦乃至冲突，视作“灰色区域”的对抗，认为这种对抗可以破坏对手国家的技术升级和经济增长，摧毁其发展的潜力，因而成为大国战略竞争的组成部分。欧盟认为，为应对这种对抗，需要维护“经济安全”，而供应链安全则成为重要的支撑点。2022 年底至 2023 年 7 月陆续出台的法国《国家战略评估》报告、荷兰《国家安全战略》、欧盟《经济安全战略》、德国《国家安全战略》和《德国对华战略》等文件，都多次提到“混合威胁”与“混合冲突”，认为这会使供应链遭到首当其冲的破坏，进而使经济出现震荡。为消除此类威胁，欧盟在 2023 年出台了 50 多份政策文件，意图在“关键原材料”“关键基础设施”和“关键技术”等领域建设“供应链韧性”。

第三，欧盟决策层受“战略性资产”理论的影响，将产业政策融入经济安全战略，着力构建自主掌控的“战略性价值链”，力求实现与之相关的供应链的稳定运行，以维护技术与经济安全。“战略性资产”理论指出，为实现特定技术的多重外部性效益，应在宏观层面推行政策，确保由本国掌控其相关资产。^①受其影响，欧盟在 2023 年 1 月列出了含有“向社会提供不可缺少的服务的关键性实体”的 11 个产业部门，^②在 3 月出台的报告中又列出了 34 项“战略性原材料”，15 项“战略性技术”和 5 个“战略性部门”（可再生能源、电动车、高端制造、信息通信和太空与国防产业），11 月又列出 10 项“关键技术”（先进半导体、人工智能、量子计算、生物科技、数字化通信、传感、能源、太空、自动化机器人、先进材料）。^③欧盟将这些行业和部门视作技术安全的战略支点，意图建立稳定的供应链，保障其技术

^① Jeffrey Ding and Allan Dafoe, “The Logic of Strategic Assets: from Oil to AI”, *Security Studies*, Vol. 30, No. 2, 2021, pp. 181-212.

^② European Union, “Directive (EU) 2022/2557 of 14 December 2022 on the Resilience of Critical Entities and Repealing Council Directive 2008/114/EC”, *Official Journal of the European Union*, December 27, 2022, pp. L333/193-197.

^③ Carrara S. Bobba et. al., *Supply Chain Analysis and Material Demand Forecast in Strategic Technologies and Sectors in the EU: A Foresight Study*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

的研发、要素的投入和生产的可持续性。

二、欧盟关于供应链安全的形势研判

随着国际地缘战略竞争的加剧和中美关系变局的发展，欧洲政治精英和欧盟决策层的战略焦虑愈加强烈。以冯德莱恩为首的欧盟委员会在 2019 年底上任伊始，就多次明确提出，欧洲在中美竞争导致的全球变局中“不应成为竞技场，而应成为竞争者”（Player, not the Playground），其担忧欧洲国际地位下降的焦虑溢于言表。^①具体而言，当前欧盟领导层的战略焦虑包含以下三层考量。

第一层是“竞争力焦虑”。2010 年以来，以人工智能、量子计算和信息通信为代表的“新兴颠覆性技术”的崛起，引发了被称为“第四次产业革命”的新一轮国际技术与产业竞争，而欧洲在此轮竞争中落后于中美两国，已是不争的事实。欧洲政治精英对此忧心忡忡，竞相出谋划策，欧盟决策者也将提升欧洲的国际技术与经济竞争力视为 2024 年下半年完成领导层换届后的当务之急。2024 年 4 月意大利两位前任总理莱塔和德拉吉分别推出报告，代表欧洲财经界和政界表达诉求，意欲对换届后的欧盟新领导层施加影响，而“竞争力”成为报告中的核心关键词。2024 年 7 月 18 日，欧委会主席冯德莱恩推出新一届任期的政治纲领，其中“竞争力”一词也出现了 30 多次，可见欧盟领导层的重视和焦灼。

第二层是对“韧性”的焦虑，而其中的核心就是增强供应链“韧性”的执念。近年来日趋激烈的地缘政治竞争，导致欧盟对外经济关系遭遇反复震荡，催生了欧盟领导层对供应链和宏观经济的“韧性”的执念。2022 年 2 月的俄乌冲突引爆的能源危机波及整个欧洲，进而将欧洲拖入经济低迷的状态，使其至今难以摆脱。与此同时，美欧关系的起伏也在严重损害着欧

^① Jacopo Barigazzi, “Borrell urges EU to be foreign policy ‘player, not the playground’”, *Politico*, December 9, 2019, Politico, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>.

洲的外部供应链和对外经济联系。拜登政府迄今并未取消特朗普政府对欧盟钢铝产品的高额惩罚性关税，而仅仅提供了免税配额；2022年9月以来拜登政府推行《通胀削减法案》，以补贴吸引先进制造业资本流向美国，加剧欧洲的产业空心化现象，使本已深受能源危机和滞胀困扰的欧洲经济雪上加霜。^①此外，新冠疫情初期的医疗物资短缺，中欧贸易一再出现的摩擦，也使欧洲对中国心存芥蒂，愈加防范，决心要减少对中国的“战略依赖”。

迄今所见的欧盟所有政策文件，均未对“韧性”的含义做出系统或清晰的界定。从其内容来看，欧盟决策层念念不忘的“韧性”，实际是指技术和经济运行的“稳定性”，换言之，在技术研发、要素投入、产品制造、基础设施运转和跨境贸易与投资等经济运行的各环节，要避免出现生产链上游需要投入的资源能源急剧短缺或其下游的制成品销售价格剧烈波动的情形，以维护经济的持续平稳运行。以冯德莱恩为首的欧盟领导层已出台了大约36份政策文件，旨在专门加强技术研发与经济运行各部门和各环节的“韧性”，此外欧盟涉及关键原材料、关键基础设施和经济安全的纲领性文件无一不提到“韧性”。在欧洲政治精英眼中，供应链“韧性”是技术安全 and 经济安全的题中应有之义。

第三层焦虑聚焦于“新型资源”。在目前这一轮国际技术竞争中，数字平台产业的运行中即时生成的数据和支撑“新兴颠覆性技术”持续升级的关键原材料是当前各方竞相争夺的关键资源，其战略价值远超工业化时代的油气资源。如何充分掌控和利用这些新型资源，是让欧盟决策层倍感焦虑的紧迫问题，而对关键原材料的掌控，有赖于稳定运行的供应链，因而，这一层焦虑是促使欧盟加紧推进供应链安全战略的重要动因。

为有效应对这三重战略焦虑，欧盟决策层提出了“去风险”的概念，以此作为供应链安全战略的观念基础和总体目标。“去风险”一词原本是金融

^① Niels Graham, “The IRA and CHIPS Act are supercharging US manufacturing construction”, *The Atlantic Council*, February 13, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-ira-and-chips-act-are-supercharging-us-manufacturing-construction/>.

界的术语，意指以具体的财务措施来对冲投资中面临的不确定性，使总资产的价值保持稳定。2019年1月德国工商界利益集团“德国工业联合会”（BDI）在阐述对华政策建议时，提出了“平衡风险”的想法，主张德国企业应促使自身的生产与投资网络“多样化”，避免将投资都放在中国。^①2023年3月30日欧委会主席冯德莱恩在德国“墨卡托中国问题研究所”（MERICS）发表对华政策演说时，系统阐释了“去风险”的构想。^②这一概念的实质，是对美国特朗普政府提出“脱钩”策略的修正，是拜登政府的国家安全顾问沙利文提出的“小院高墙”策略的延伸，其本质是“精准脱钩”，或者说“定向脱钩”，其含义是：在“关键性”或“战略性”的产业部门，特别是在以人工智能、量子计算、信息通信和清洁能源为代表的“新兴颠覆性技术”和相关的“先进制造业”领域，重组供应链，限制、减少乃至完全禁止与中国的经济联系，以减少对中国的“战略性依赖”，保障自身的“经济安全”。

三、欧盟对供应链安全的总体规划

传统国际关系理论中，现实主义理论存在“进攻性”和“防御性”两个流派的分野，前者追求安全利益的最大化，强调打破现状，最大限度地增强自身实力，而后者则强调通过相互制衡来实现安全，主张保持类似美苏两极制衡那样的稳定结构。欧盟经济安全战略作为构建“欧洲战略自主”体系的重要方面，同样含有“进取型”和“防御型”两种政策架构。前者尽可能确保自身开发新技术的速度比对手更快，效率比对手更高，力争掌控尖端技术的全球发展方向，可称为“确保技术进步”的战略，表现形式一般是产业政策。后者则尽可能确保自身对既有的尖端技术的独占，降低对手技术进步和产业升级的速度，压缩对手的经济发展空间，借此确立自身的竞争

^① Paul Gewirtz, “Words and Policies: De-risking and China Policy”, *Brookings*, May 30, 2023, <https://www.brookings.edu/articles/words-and-policies-de-risking-and-china-policy/>.

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

优势，可称为“确保技术占有”的战略，具体表现在出口管制、投资审查和贸易保护等类型的政策中。欧盟的供应链安全战略，蕴含于这两种类型的政策架构之中。

在“进取型”战略方面，欧盟在 2020 年 3 月公布《欧洲新产业战略》文件，2021 年 5 月 5 日发布《更新 2020 新产业战略》文件，2022 年 10 月发布欧洲理事会 EUCO34/22 号文件，致力于在全欧洲层面协调各方，汇聚资源，加速欧洲自主掌控的技术研发和产业升级，力求建立欧洲对“新兴颠覆性技术”和“战略性产业”的主导权。这些文件都明确提出，要确保欧盟意图扶持的“战略性产业”的供应链稳定，在投入要素和售出产品的环节，尤其是在投入原材料和能源的环节，要借助三方面的举措增强供应链的“韧性”，即推进欧盟与其成员国的双层协调机制，参与美国主导的“小集团式”的西方技术与产业联盟，推进对全球南方的发展援助。

在“防御型”战略方面，2020 年初以来欧盟及其主要成员国都在不断出台新的政策法规，强化出口管制、投资审查和贸易保护。欧盟在 2021 年 9 月出台法规，在欧盟层面建立出口管制的完备架构，对军民两用的“双重用途”产品和相关技术的出口实施更为严格的管控。随着欧盟对俄制裁的持续升级，欧盟在 2022 年 5 月 5 日和 2023 年 1 月 11 日两次修订该法规，扩展了出口管制的产品名录。而德国、法国和荷兰等成员国在 2022-2023 年陆续出台的国家安全战略文件中，也都阐述了关于出口管制的意向。欧盟投资审查法规早在 2019 年 3 月 13 日就已生效，2021 年 9 月 19 日欧盟修订了这一法规，强化对高科技领域外资“风险”的管控，而德国、法国和荷兰等成员国在 2021-2022 年里也都相继修订或出台了自己的投资审查法规。这些文件都做出详细的规定，对与“战略性产业”直接相关的技术、原料、能源、中间产品和制成品的跨境流动和相关投资实施严格的监管与限制，防止竞争对手利用欧盟的供应链获取“战略性技术”或损害欧盟获取关键原材料和能源的供应体系。

四、欧盟供应链安全战略的具体架构体系

欧盟供应链安全战略通过多个层面的具体政策架构得以推进。在技术与产业层面，欧盟将关键原材料战略和能源安全政策融入既有的产业战略体系，以确保“战略性产业”所需的核心资源与能源能实现稳定的供应。在对外经济联系层面，欧盟不断细化出口管制、投资审查和贸易保护的管控措施，以限制特定的技术、产品和资本的跨境流动，防止欧盟的竞争对手渗透供应链，进而侵蚀欧盟对核心技术的独占。在外交与战略层面，欧盟在三方面同时推进：首先是开展自贸协定谈判，意图建立更多的双边自由贸易区，从而不断拓宽供应链；其次是参加美国主导的“小集团式”多边技术与产业联盟，在此基础上形成供应链联盟；再次是在全球南方开展经济外交，借助构建各种双边协作机制等形式，向关键节点国家提供发展援助，以换取这些国家向欧盟稳定地供应资源和能源。

（一）技术与产业层面

从 2020 年初至今，欧盟已出台 440 余份产业政策文件，其中 2024 年初至今出台的文件就有近百份。2020 年 3 月 10 日，欧盟出台《欧洲新产业战略》文件，确立欧洲产业升级的“数字转型”和“绿色转型”大方向，在此框架内明确提出“减少对外依赖”、实现“供应链安全”和“技术安全”的目标。^①2021 年 5 月 5 日，欧盟出台《更新 2020 新产业战略》文件，提出更加具体的供应链安全目标，即在原材料、电池、医药原料、氢能、半导体和云技术这六个“战略性领域”消除“对外战略性依赖”。^②此后，在俄乌冲突延宕、能源危机恶化、经济陷入滞胀的背景下，欧洲理事会在 2022 年 12 月 15 日出台 EUCO34/22 号文件，再度强调要加速制订产业政策，调整

^① European Commission, “A New Industrial Strategy for Europe”, COM (2020) 102 Final, March 10, 2020, pp. 3-4, 13-17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0102>.

^② European Commission, “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery”, COM (2021) 350b Final, May 5, 2021, pp. 12-14.

全球供应链布局，致力于减少“敏感领域”的“战略依赖”。^①

与此同时，欧盟还出台多项针对“战略性产业”特定部门的专门法规和政策，提出确保供应链安全的具体措施。2023年9月《欧盟芯片法案》生效，2024年4月《关键原材料法案》生效，6月《净零排放工业法案》生效，8月《欧盟人工智能法案》生效，此外欧盟从2020年至今还出台了50多份通报、决定和报告等文件，涉及芯片、清洁能源、人工智能开发、航空航天、电动车电池、数字基础设施等多个产业部门。在这些文件中，欧盟提出在欧盟和成员国两个层面建立协调机制，通过联合招标采购、物流数据监控、美欧信息数据互通等形式，确保原料、能源和中间产品的持续输入，特别是确保“战略性产业”所需的稀有金属、稀土元素和非金属稀有矿产等原料的输入，进而实现技术研发的稳定运行和产品的稳定销售，从而构建起具体的政策架构。同一时期，各成员国也先后出台或修订了自己的产业政策，其内容大同小异。法国在2021年10月15日公布了《法国2030投资计划》，^②德国在2022年10月25日公布了《2022-2025联邦政府数字战略》，荷兰在2022年7月8日出台了《战略性和绿色产业政策计划》。这些文件表明，各成员国都在借助补贴和政府主导的投资项目等形式，一方面扶持人工智能、量子计算和信息通信等最尖端产业，另一方面则推动以氢能和电动车电池为核心的清洁能源产业，落实欧盟“数字转型”和“绿色转型”两个大方向，并减少“对外依赖”。

（二）出口管制和投资审查层面

在出口管制领域，欧盟层面主要对具有明显、直接的“军民两用”特征的“双重用途产品”实施管控，而成员国则全权运作对所有其他产品的出口管制。2021年9月9日，在美欧已决定建立“美欧贸易与技术委员会”

^① European Council, “Conclusions”, EUCO 34/22, December 15, 2022, pp. 5-6, <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>.

^② L'Élysée, “Présentation du plan France 2030”, October 12, 2021, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/12/presentation-du-plan-france-2030>.

(TTC)的背景下,欧盟出台新的法规文本,宣布建立新的系统完备的出口管制体系,限制核工业材料、航空工业材料、高端材料加工业、高端电子元器件、计算机、电信业、海洋监听感应器、海空导航设备、深潜设备和航天推进设备等十大类产业的产品、相关制造设备和相关制造技术的出口,针对不同的出口目的国设立九种出口申报与审批类型,对中国的出口被置于较为严苛的第四、第五和第八个类型。^①2022年1月6日和2023年1月11日,欧盟两次修订这一法规文本,增加了被管制的产品和技术的新种类,主要是先进半导体生产和生化制造相关的技术、原料与中间产品,同时还提高了限制出口的高端计算机的最低性能门槛,规定每秒浮点运算次数达到70 Tera FLOPS 以上的计算机的出口,必须接受严格审查。^②考虑到2022年10月以来美国对华半导体出口管制不断加码,欧盟的这两次修订显然有配合和协助美国的意图。

欧洲对美国的配合和协作并不限于欧盟层面,成员国也在与美国开展沟通协调。2022年10月7日美国出台对华芯片禁运新规后,拜登政府大力游说日本和荷兰政府,要求两国同时出台新规,停止对华销售用于生产半导体的“深度紫外线光刻机”等设备。日本政府很快就同意,但荷兰政府出于商业利益考量而犹豫不决。直到2023年1月27日,荷兰最终同意参加美国的禁运。6月23日,荷兰外贸部发布行政命令,对用于生产先进半导体的光刻机等设备的出口实施管制。^③此外,7月13日出台的《德国对华战

^① European Union, “Regulation (EU) 2021/821 of 20 May 2021 Setting up a Union Regime for the Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-use Items”, *Official Journal of the European Union*, June 11, 2021, L206/1-L206/465.

^② European Union, “Commission Delegated Regulation (EU) 2022/1 of 20 October 2021 Amending Regulation (EU) 2021/821 as Regards the List of Dual-use Items”, *Official Journal of the European Union*, January 6, 2022, L3/1-L3/260; European Union, “Commission Delegated Regulation (EU) 2023/66 of 21 October 2022 amending Regulation (EU) 2021/821 as Regards the List of Dual-use Items”, *Official Journal of the European Union*, January 11, 2023, L9/1-L9/252.

^③ De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Regeling van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 23 juni 2023, nr. MinBuza. 2023 15246-27 houdende invoering van een vergunningplicht voor de uitvoer van geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders die niet zijn genoemd in bijlage I van Verordening 2021/821 (Regeling geavanceerde productieapparatuur voor halfgeleiders), Staatscourant, Nr. 18212, 30 juni 2023.

略》文件也专设一节阐述了德国对华出口管制的总体意向。^①

在投资审查领域，对域外企业在欧投资的具体项目进行审批的行政权限，至今仍在欧盟成员国手中，但欧盟层面的投资审查机制已初具规模，欧盟有权对外来投资项目出具意见，这些意见必然影响成员国的审批意向。2019年4月1日，《欧盟投资审查框架法规》生效，确立了欧盟与成员国之间的信息沟通与协议协作机制。^②欧盟委员会在2020年3月25日发布《保护欧洲战略资产和防范第三国外来直接投资的指南》，^③要求成员国严格防范中国趁疫情收购欧洲的所谓“战略性资产”，在2021年3月26日又发布《控制欧盟境内并购的程序与管辖》的工作组报告，对审查的流程进行了整理和细化。^④2021年9月29日，欧盟修订外资审查法规，列举成员国应阻止外资进入的产业部门，主要是与欧盟资助研发的太空遥感、卫星通信、航天、气候治理、人工智能等高科技项目直接相关的领域。从2021年开始，欧盟每年发布关于投资审查的年度报告，对流入欧盟境内的资本进行监控和分析，同时越来越注重监控中国对欧洲“战略性”的基础设施或其他资产的投资。2023年1月13日欧盟针对“扭曲欧盟内部市场的外国补贴”的法规生效，规定如果外国企业获取本国政府补贴后向欧盟境内投资，欧盟将实行政治“矫正”措施。^⑤

欧盟成员国也在不断收紧对外资的管控。2020年至今，德国多次修订《对外经济法》（AWG）和《对外贸易条例》（AWV），一方面落实2019年

^① Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung”, July 13, 2023, p. 41.

^② European Union, “Regulation (EU) 2019/452 of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union”, *Official Journal of the European Union*, March 21, 2019, L79/1-L79/14.

^③ European Commission, “Guidance to the Member States concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe’s Strategic Assets, ahead of the Application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)”, C (2020) 1981 Final, March 25, 2020.

^④ European Commission, “Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2126 of 29 September 2021 amending the Annex to Regulation (EU) 2019/452 Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union”, December 3, 2021, L432/1-L432/6.

^⑤ European Union, “Regulation (EU) 2022/2560 of 14 December 2022 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market”, *Official Journal of the European Union*, December 23, 2022, L330/1-L330/45.

生效的《欧盟投资审查框架法规》，另一方面则逐步扩大德国政府监管外资的力度。2021年5月，德国《对外贸易条例》第17次修正案生效，将必须申报的外商投资领域从11个扩展为27个，对涉及德国国家安全、与高科技相关和投资者具有外国国企背景的投资项目，设置了更加琐细繁苛的具体规定。^①当前德国正打算制订一部单独的《外商投资审查法》。^②法国在2020年4月和2021年9月对外资审查制度进行了重大修订。一般来说，外国企业在法国企业的股权占比达到一个最低门槛，该法国企业就必须申报并接受审查，根据新规，这一最低门槛从33%降低至25%，同时审查范围扩大，与高科技相关的“战略性行业”的企业都被列为重点审查对象。^③荷兰在2022年5月18日通过《投资并购安全测试法案》，对可能影响荷兰国家安全的外资并购项目，进行监控和审查。^④

值得一提的是，2023年2月23日，欧盟委员会宣布在欧盟机构禁用中国的抖音APP平台，6月15日，欧盟委员会出台《实施5G网络安全工具箱》的提案，表示将不再使用中国的华为和中兴通讯两家公司的电信服务，并要求各成员国将这两家公司排除出本国电信服务市场。2024年1月24日，欧盟出台《出口管制白皮书》《投资审查白皮书》和更为严格的投资审查法规的提案，再次强调要与伙伴国家磋商协调，改变过去供应链集中于少数“第三国”的布局，联合应对“第三国”对供应链的破坏。这些举措必

^① Europäische Kommission, “EU-Vorschriften für Überprüfung von Investitionen und Ausfuhrkontrolle gewährleisten wirksam die Sicherheit der EU”, September 2, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_5286; “Stärkung der Investitionsprüfungen in Deutschland und Europa”, *ADVANT Beiten*, April 15, 2020, <https://www.advant-beiten.com/aktuelles/staerkung-der-investitionspruefungen-deutschland-und-europa>; 通力律师事务所：《并购更新：德国外商投资管制制度改革瞄准高科技领域》，2021年12月31日，<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9c496032-676d-41bc-be7e-99cf46546619>。

^② “Germany Wants Tighten Foreign Investment Controls amid China De-risking”, *Reuters*, August 20, 2023, <https://www.reuters.com/markets/europe/germany-wants-tighter-foreign-investment-controls-amid-china-de-risking-2023-08-20/>。

^③ Gouvernement, “Contrôle des investissements étrangers en France: publication de lignes directrices”, September 9, 2022, <https://presse.economie.gouv.fr/09-09-2022-contrôle-des-investissements-etrangers-en-france-publication-de-lignes-directrices/>。

^④ Wet van 18 mei 2022, houdende regels tot invoering van een toets betreffende verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid gezien het effect hiervan op vitale aanbieders, beheerders van bedrijfspcampussen of ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve, Staatsblad 2022, 215, Jaargang 2022, pp. 1-34.

将深刻影响欧盟的外部供应链布局，并对中欧经贸关系产生负面影响。

（三）外交与战略的层面

拜登政府上任以来着手推行“小集团式”多边主义模式，按照“盟友-伙伴-一般友好国家”这三个层次，构建紧密程度各不相同的协作架构，在现有的全球治理体系之外另起炉灶，巩固美国现有的同盟体系，加紧影响全球南方，以“切香肠”式的渐进方式排挤中国。2021 年上任以来，为确保自身的供应链安全，拜登政府着手建立“矿产安全伙伴关系”和“美日韩台半导体伙伴关系”等聚焦特定行业部门的技术与产业联盟，并持续力推“印太经济框架”（IPEF）和“全球基建与投资伙伴关系”倡议（PGII）等国际经济协作机制，意在抗衡中国的“一带一路”倡议。虽然拜登政府的关注焦点在亚太地区，但欧盟作为传统盟友，在美国主导的供应链安全协作体系中占有重要位置。

欧盟一方面发挥“敲边鼓”的作用，为美国在中国周边和全球南方的经济外交攻势提供援应，另一方面则根据自己对外部供应链布局的意向，从三方面着手开展经济外交。首先，除了运作“美欧贸易与技术委员会”（TTC），与美国开展“关键矿产协定”谈判，欧盟还与西方阵营中的工业化国家推进双边技术与产业协调机制。2022-2023 年，欧盟与新加坡、日本和韩国先后建立“数字伙伴关系”，每年举行一次双边会议，同时还针对先进材料制造和跨境数据流动等特定产业领域，与日本举行专门对话。其次，参加美国主导的针对全球南方的多边发展援助架构，在某些资源丰富的节点国家投资交通基建。2023 年 9 月欧盟配合美国发表声明，表示将与美国联手建设“印度-中东-非洲经济走廊”，并将在非洲的安哥拉、赞比亚和刚果三国共同建设“罗比多走廊”，投资修建铁路。再次，欧盟聚焦非洲和拉美，在自己的“全球门户”计划的框架内密集开展经济外交，重心放在“原材料外交”上。2022-2024 年，欧盟与纳米比亚、刚果（金）、赞比亚和卢旺达等非洲国家和阿根廷、智利等拉美国家建立“原材料伙伴关系”。2023 年 7 月 17

日，欧盟主办了 8 年来的首次“欧盟-拉美与加勒比共同体双边峰会”，同时还使用自己掌控的全球遥感环境监测系统（即“哥白尼系统”），帮助阿根廷勘探矿藏。

五、欧盟推行供应链安全战略对中欧关系的影响

在当前，随着中美竞争的加剧和中国在全球产业链中的位置的提升，中欧之间的经济竞争也在同步加剧，欧盟对中欧关系的定位已改变，越来越将中国视为威胁，中欧关系面临的阻力和困难必然越来越多。不过，由于美欧战略文化的差异，欧盟对华关系不太可能出现中美关系那样的急剧起落，而是会以不易察觉的节奏缓慢趋冷，负面状态会潜滋暗长。同时欧洲受到美国越来越多的影响，美欧协作趋于机制化。在此形势下，当前欧洲以“去风险”理念针对我国推进供应链安全战略，打算“以混合多种手段”的政策工具箱应对中国的“混合威胁”，将对中欧关系产生以下几方面的影响。

首先，欧盟的供应链安全 and 经济安全战略，实际上是对美国对华技术与经济遏制的侧翼援应，必然会阻碍我国的技术进步与产业升级，损害我国经济的持续高质量增长，同时也必然损害中欧关系。在与人工智能和量子计算等“新兴颠覆性技术”相关的半导体、电信设备和计算机等产业领域，中国企业对欧洲企业的并购、绿地投资和技术吸收都会遇到越来越多的困难。2024 年初以来欧盟出台关于所谓“中国经济扭曲情况”的第二份报告，并对中国电动汽车和机车制造企业实施反补贴调查，表明这种趋势正在延续，中欧科技合作正在大幅趋冷。未来中欧双边的高科技研发和贸易投资的空间都将被进一步压缩，我国技术进步和产业升级能够获取的外部资源将会减少。

其次，欧盟持续推进针对“战略性”和“关键性”的原材料和基础设施的供应链安全措施，一方面要减少对中国的“依赖”，力图增加“关键性原材料”的供应渠道，另一方面越来越警惕中国对欧洲的基建投资，一再强调

要防止中国获取欧洲的“战略性资产”。这表明不仅在高科技领域，而且在一般产业的贸易与投资领域，中欧的经济合作也将遭遇更多的阻力。2020年以来中国企业对欧投资明显退潮。荣鼎集团和安永会计师事务所等机构的统计显示，2023 年全年，中国对欧洲（包括欧盟和英国）的投资总额相比 2022 年下降 4%，达到 2010 年以来的最低点，中国对欧洲的并购总额相比 2022 年也下降了 6.7%。此外，欧盟对电信行业的监管逐步扩展至整个信息通信技术（ICT）领域，可见其对网络安全和供应链安全的日益重视。其中，《网络和信息安全指令》（NIS2）就是这一趋势的具体体现，其适用范围涵盖了 18 个垂直行业。此举旨在提升网络防护能力和技术自主性，但也为企业带来了新的市场准入壁垒和复杂的合规要求。为指导 NIS2 落地而设立的 ICT 供应链工具箱即将于 2025 年初发布，极大可能效仿 5G 工具箱，加入以来源国为由的歧视性非技术评估因素，在 ICT 供应链上进一步排除中国企业。其结果是欧洲各国不断收紧对中国电信企业在欧经营的限制，严重影响到它们的市场份额和发展空间。丹麦、瑞典、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和英国都已明确禁止本国 5G 网络使用华为和中兴通讯两家公司的设备，2023 年 6 月 15 日欧盟对这两家公司的禁令更是雪上加霜。^①随着欧洲供应链安全 and 经济安全战略的推进，此类阻碍中欧经济合作的阻力会不断增强。

再次，欧盟为确保“关键性原材料”的“供应链韧性”，配合美国向非洲和拉美等第三方区域加紧开展经济外交，对这些区域提供援助，大幅度增加基建投资，构建“小集团”式合作架构，必将使中国与这些第三方区域的战略关系和经济合作受到更多的冲击，尤其是中国“一带一路”倡议在这些区域的推进将会遇到更多的阻力和压力，同时也将压缩中国对美博弈的战略转圜空间，进而给本已趋冷的中欧关系投下更沉重的阴影。

^① “EU Commission Bans Huawei, ZTE, Urges Countries to do the Same”, *Euractiv*, June 16, 2023, <https://www.euractiv.com/section/cybersecurity/news/eu-commission-bans-huawei-zte-urges-countries-to-do-the-same/>.

其实，供应链原本是在企业的跨国生产和国际贸易中形成的概念，用于描述国际生产分工和资源配置的节点分布的网络结构，是一个充满“技术性”而缺乏“战略性”的概念，但随着大国地缘政治竞争的加剧，供应链这一概念进入各国政治决策层的视野，成为必须加以考量和权衡的对象。2016年以来，随着美国对华贸易逆差的扩大和美国国内“产业空心化”的加剧，奥巴马政府和特朗普政府致力于构建“泛太平洋伙伴关系”和“美加墨自由贸易区”等架构，试图以“友岸外包”和“回岸生产”等形式削弱中美经济联系，进而重组美国的全球供应链，以期实现对华“脱钩”。

欧盟虽然经济总量与美国接近，但因资源禀赋和人口老龄化程度的差异，其经济的对外依赖度一直比美国高，而且近年来这种对外依赖还在增长，因而欧盟很难像美国那样大幅度推进“回岸生产”。德国伊福经济研究所在2023年11月出具的报告显示：国外投入要素的价值在总产出中的占比，2007年美国是6.5%，欧盟是8%，到了2022年，美国是6.2%左右，而欧盟是12%；由于欧盟经济较高的对外依赖度，如果欧盟主动急剧减少对外贸易，实施“回岸生产”，欧盟人均真实收入将减少4.7%-5%，而制造业的增加值将减少20%左右。^①而英国“经济政策研究中心”在2024年3月推出的一份报告显示，如果德国突然与中国“脱钩”，GDP将减少5%左右。^②有鉴于此，冯德莱恩在2024年7月18日公布的新一届任期政治纲领中再次强调，要“去风险”，但不会“脱钩”。欧盟在未来必然以渐进的方式逐步推进供应链重组，对中国的既有贸易和投资不会急剧改变，但贸易保护和投资审查仍将逐渐加强。

有学者指出，欧洲已“抛弃康德式的自由主义，拥抱霍布斯式的现实主义”，正在发起一场“地缘经济革命”。^③换言之，欧洲正在抛弃过去长期尊

^① Andreas Baur et. al., “Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe’s Economy”, EconPol Policy Report 44, November 2023.

^② David Baqaee et. al., “What if? The Effects of a Hard Decoupling from China on the German Economy”, Kiel Policy Brief, No. 170, January 2024.

^③ Matthias Matthijs and Sophie Meunier, “Europe’s Geoeconomic Revolution: How the EU Learned to Wield Its Real Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 5, 2023, pp. 175-177.

崇的新自由主义的经济全球化理念，积极参与大国之间聚焦于科技与经济的地缘政治博弈，中美欧战略三角的竞争变局正在迅速演变。中欧资源禀赋的互补性差异和美欧矛盾的长期存在，必然会使欧盟在中美之间长期游移，寻找最有利于自己的两面逢源的位置。因此，未来中国仍需耐心推进对欧关系，努力拓展双边合作，从而在对美博弈中为自己争取尽可能大的战略转圜空间。

地缘政治变化的挑战



中欧对当前地缘政治危机的共识与分歧

赵晨 中国社会科学院欧洲研究所研究员

自 2016 年英国脱欧公投和特朗普当选美国第 45 任总统以来，世界开始加速偏离经济全球化的逻辑，逐渐滑向地缘政治占优的时代主题。《布莱克维尔政治学百科全书》将地缘政治学（Geopolitics）释为“为认识国家力量的地理基础而将国家当作三维空间现象所进行的研究，它在考察国家行为时以这样一些特性为背景材料，如疆域、气候、有机和无机资源、地理位置以及人文特性（如人口分布、文化属性、经济活动和政治结构），每一个国家都被看做是整个世界政治空间的一个组成部分，由此而产生的国际关系模式构成了此项研究的一个关键性成分”。^①也就是说，国家政府而不是跨国公司和国际组织，重新成为国际关系的绝对主角；国家竞争、零和博弈、结盟勾连变成比联合国为中心的治理型协商更为主流的国际社会成员间的互动方式；武装斗争和军事冲突层出不穷，屡见不鲜，国际法失去权威和信誉。这些地缘政治的明显特征在世纪疫情结束之后，不仅没有消退，反而更加清晰、更加频繁地一再向世界亮出其现实主义的面目。

中国和欧盟在地理位置上分居在亚欧大陆的东、西两端，地缘上并不接壤，而且在 1999 年澳门回归后彻底解决了殖民时代遗留的领土问题，双方并不存在直接同地理相关的地缘政治问题。不过，对于中欧这两大位居全球前三位的经济体来说，地缘政治和地缘安全国际热点问题不可避免地会间接影响二者之间的关系，中国和欧盟对这些热点问题的看法也是其地缘政治观和战略应对哲学的体现。乌克兰危机、以色列哈马斯冲突和南海争端即为当前影响中欧关系最引人注目的三个典型地缘政治实例，本文将

^① [英]戴维·米勒、[英]韦农·波格丹诺（主编）：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来等译，北京：中国政法大学出版社，2002 年版，第 308 页。

分别从中欧不同立场对其事实进行描述。

一、乌克兰危机

2022 年 2 月 24 日，俄乌冲突爆发，俄罗斯对乌克兰发动“特别军事行动”已历时超过两年半时间。2022 年 9 月下旬，顿涅茨克、卢甘斯克、扎波罗热、赫尔松四个州举行公投决定加入俄罗斯，俄罗斯总统普京签署条约，正式宣布这些地区成为俄罗斯的新领土。2024 年 8 月初，乌克兰军队攻入俄罗斯本土库尔斯克州，占领约 1000 平方公里土地。乌克兰问题有进一步发酵和扩大之势，这场冲突已经成为二战后欧洲地区发生的最大一场地缘政治危机。

欧盟和法德等欧洲国家更改了 2014 年克里米亚危机时以“诺曼底模式”协调俄乌关系，限制冲突烈度和范围的政策，同美国深度协作在军事上和经济上援助乌克兰，以经济和外交手段制裁和遏制俄罗斯。欧盟不但突破战时不向冲突参与方提供武器的历史惯例，大量向乌克兰转让军械和军用物资，而且迅速出台了一系列前所未有的对俄经济、社会、文化、体育制裁措施，冻结俄罗斯外汇储备，没收俄富商在欧资产，将部分俄银行踢出 SWIFT 金融交易系统，宁可挨冻也要停止进口俄罗斯煤炭、石油和天然气，把俄罗斯排挤出欧洲理事会、联合国人权理事会，禁止俄运动员和代表队参加冬残奥会、花样滑冰世锦赛和足球世界杯预选赛，甚至连俄罗斯的猫都难逃欧美主导下的猫科国际动物联合会的制裁。目前正在进行的俄乌冲突实际上存在两个分属不同性质的战场。正面战场在乌克兰，交战双方是俄罗斯和乌克兰，这是一场常规军事战争；但还存在幕后的第二战场，一场不流血、无硝烟的经济战和舆论战正在无形之中激烈较量，美欧已结成紧密的安全同盟，一面向乌克兰紧急提供其所需武器和经济援助，使其在战场上不会“落败”，另一方面挥舞制裁“大棒”，对俄罗斯国民经济和重点人物实施有悖基本契约精神的制裁。同时在外交领域，美欧利用多边和双边

外交活动，以媒体造势的方式，对中国施加压力，力图让中国加入对俄制裁阵营，逼迫中国“选边站队”。

欧洲普遍认为普京的“特别军事行动”挑战了冷战后的欧洲安全秩序。德国总理朔尔茨在 2 月 28 日的德国联邦议会演讲中指出：“普京‘武装入侵’乌克兰的目的，不仅仅只是想将一个独立的主权国家从世界地图上抹去，这场战争的目的也是试图推翻建立在 1975 年《赫尔辛基最后文件》原则之上，已经存在了近半个世纪的现有欧洲安全秩序”。^①这一安全秩序其实就是美国和西欧在所谓的“人权”“自由”和“民主”理念引导下，向后苏联空间不断扩展西方意识观念，并在冷战后以北约和欧盟双东扩作为制度形式所塑造出的欧美主导下的“和平”。当俄罗斯为了自身的安全空间奋起反击时，欧美就自然认为“普京把自己推到了整个国际文明社会的边缘”。当制裁俄罗斯成为“政治正确”之后，欧洲放弃了远比美俄关系密切的欧俄经济相互依赖关系，德国放弃了耗资近百亿欧元修建、年输气量达 550 亿立方米的北溪 2 号天然气管线，欧洲整体转向购买价格更高、运输时间更长的船装美国液化天然气。

其次，俄罗斯动用武力的方式的确让很多东欧和北欧国家心生恐惧，极大地增加了欧洲的不安全感。如果乌克兰成为中立国或者是附庸国，俄军能够进驻乌克兰，凭借乌克兰的战略前沿位置，俄军坦克部队可在五个小时内抵达八个东欧和北欧国家首都，使得北约整体从攻势转为守势。这种前景展望令处于“新前沿地带”的欧洲国家夜不能寐，惴惴不安，并促使已维持中立传统达上百年的瑞典和芬兰加入了北约。

再有，美国也利用欧洲的首要考量指标——安全，强化了以北约为核心的欧美安全同盟关系，成为欧洲在乌克兰问题上最为倚仗的对象。2022 年 2 月 24 日普京开展顿巴斯特别军事行动之前，法国总统马克龙和德国总

^① Olaf Scholz, “Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin”, *The Federal Government*, February 27, 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>.

理朔尔茨努力尝试以“诺曼底模式”，即法德俄乌四方会谈的方式进行外交斡旋，力求避免战争的爆发。但俄乌冲突正式打响加剧了包括法德“核心欧洲”国家的“恐俄症”，使得美国拉拢欧洲的既定策略奏效，给马克龙三年前所言陷入“脑死亡”状态的北约注入一针强心剂，欧盟和欧洲大多数国家在军事和外交领域急速向美靠拢。拜登政府在上任之初铺设的跨大西洋交流机制也发挥了重要作用，美国国家安全委员会、国务院和商务部与欧盟及主要欧洲国家相应部门和领导人保持着频繁密切的沟通。主管经济事务的美国国家安全事务副助理戴利普·辛格曾言，他每周都会和七国集团领导人通话，每天都会与欧盟委员会主席冯德莱恩的助手比约·塞伯特通话数次。

在美俄关系和欧俄关系整体性破裂的情况下，中国在俄乌冲突中总体坚持中立立场，并未偏向俄罗斯或乌克兰（及西方）任何一方。2022年3月18日中国国家主席习近平在与美国总统拜登视频通话时给出俄乌和平之路的“中国方案”：当务之急是继续对话谈判，避免平民伤亡，防止出现人道主义危机，早日停火止战。长久之道则在于大国相互尊重、摒弃冷战思维、不搞阵营对抗，逐步构建均衡、有效、可持续的全球和地区安全架构。中国向来从事情本身的是非曲直出发，独立自主作出判断，倡导维护国际法和公认的国际关系基本准则，坚持按照联合国宪章办事，主张共同、综合、合作、可持续的安全观。解决俄乌冲突问题既要尊重乌克兰的主权和领土完整，同时也应秉持安全不可分割理念，回应俄方的安全关切。只有欧洲的安全格局恢复平衡、欧洲的安全机制不偏不倚，才能化解双方的心结和忧虑，真正实现长久稳定的欧洲和平。^①中方劝和促谈的态度和建议得到俄乌双方的认可，除俄罗斯外长对中国秉承公正客观立场表示赞赏外，乌克兰外长库列巴2022年4月30日在接受新华社专访时表示，中国不谋求地缘政治目的、不火上浇油，这是负责任的立场，乌克兰“提议中国成为乌克

^① 曹然：《中美元首通话，从“坐下来谈”到畅通对话》，中国新闻周刊，2022年3月19日，<https://www.inewsweek.cn/world/2022-03-21/15310.shtml>。

兰安全的保证者之一，这是我们对中华人民共和国尊重和信任的标志”。^①

中国不仅是俄罗斯最大的经贸合作伙伴，同样也是乌克兰最大的贸易对象国，中国是乌克兰农产品最大的进口国，并向乌方提供过人道主义援助。在俄乌冲突爆发之初，乌克兰政府为中国公民，特别是留学生撤离提供帮助，2024年7月中国外交部长王毅在广州会见来访的乌克兰外长库列巴时，特别对其表示感谢，并希望乌方继续采取有效措施，确保在乌中方人员和机构安全。中方对俄乌冲突的立场整体与发展中国家（或者称“全球南方”国家）保持一致，中国与巴西2024年达成的政治解决乌克兰危机的“六点共识”在全球引起广泛关注，这六点分别是：

一、呼吁有关各方遵守局势降温“三原则”，即战场不外溢、战事不升级、各方不拱火。

二、认为对话谈判是解决乌克兰危机的唯一可行出路。各方应为恢复直接对话创造条件，推动局势降温缓和，直至达成全面停火。中巴双方支持适时召开俄乌双方认可、各方平等参与、对所有和平方案进行公平讨论的国际和会。

三、应加大对相关地区人道主义援助，防止出现更大规模的人道主义危机。应避免袭击平民和民用设施，保护妇女、儿童等平民和战俘。支持冲突当事方交换战俘。

四、反对使用大规模杀伤性武器，特别是核武器和生化武器。尽一切可能防止核扩散，避免核危机。

五、反对攻击核电站等和平核设施。各方均应遵守核安全公约等国际法，坚决避免出现人为核事故。

六、反对割裂世界，制造封闭的政治或经济集团。呼吁在能源、货币、金融、贸易、粮食安全以及保护油气管道、海底光缆、电力能源设施、光纤网络等关键基础设施安全问题上加强国际合作，维护全球产业链供应链稳定。^②

^① 《乌克兰外长德米特里·库列巴接受新华社专访》，新华网，2022年4月30日，http://www.news.cn/world/2022-04/30/c_1128610853.htm。

^② 中华人民共和国外交部：《中国、巴西关于政治解决乌克兰危机的共识》，2024年5月23日，https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202405/t20240523_11310686.shtml。

中国不是乌克兰危机的当事方，在地缘上距离冲突地较远，但对这场冲突在东亚地区所引发的“蝴蝶效应”比较敏感。在取代特朗普担任美国总统后，拜登并未改变前任“遏制中国”的对华政策总基调，但改变了特朗普时期“单打独斗”的策略，转而联合大西洋一侧的欧盟和欧洲国家，以及太平洋一侧的日本、韩国、澳大利亚和远在印度洋的印度，对中国进行“集团围堵”。俄乌冲突的爆发强化了美国在欧亚两大地区的安全优势地位，地缘政治紧张局面使得美国的军事“保护伞”作用更加凸显，使得分属北约和与美国签署安保条约的欧亚国家更为依赖美式武器系统和美国的军事保护承诺，进而也对中国产生更多的不信任感。尽管德国、法国、韩国、印度等国并未在中美之间“选边站队”，但它们对北约邀请东亚国家，如日本、韩国更深入地加入北约体制框架，以及增加欧洲国家在印太地区的介入性活动并不持异议，客观上顺从了美国强化其同盟体系间合作，加强军队间武器互操作性和情报系统建设的意愿。^①

不过整体上，尽管美国视中国为其所谓“国际秩序最严峻的长期挑战”，不断渲染中国“威胁”，拜登政府以拉拢各方势力、建立各种同盟的方式“改变中国的周边环境”，^②试图对华进行围堵，但中国并未在俄乌冲突爆发后走上与俄结盟、同美欧对抗的道路，而是站在人类命运共同体的高度，坚持开放立场，维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章为基础的国际关系基本准则，践行真正的多边主义，提出推进全球安全治理的“全球安全倡议”，做出中国对国际社会的坚定承诺。^③中

^① 2022年4月26日在德国的拉姆施泰因美军基地召开的40国援乌高级军事会议上，日本、韩国和一些非洲和中东国家的防务代表与会，并听从美国安排参与援乌军事物资分工。在此次俄乌冲突中，美国和北约情报支持发挥重要作用，这促使韩国情报机构国家情报院本月宣布加入北约的网络战机构——设在爱沙尼亚首都塔林的北约合作网络防御卓越中心（CCDCOE），成为该组织的首位亚洲成员。日本在5月5日还与英国达成《互惠准入协定》（此前日本已与美国、澳大利亚签署类似协定），根据该协定，达成共识的双方可以共同部署军事力量开展相关训练。日本与美国的军事情报合作，正在快速接近“五眼联盟”的深度。

^② Anthony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China”, U.S. Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

^③ 吴晓丹：《全球安全倡议：破解安全赤字的中国方案》，《光明日报》，2022年6月20日。

国是国际秩序的维护者和多边主义的践行者，俄乌冲突并不符合中国的国家利益，早日停火止战、减少平民伤亡和难民流亡是中国的期待，西方与俄罗斯之间的相互制裁加重了本已饱受新冠肺炎疫情肆虐的包括中国经济在内的世界经济恢复增长难度。

二、巴以冲突

2023 年 10 月 7 日，巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动（哈马斯）宣布对以色列采取代号“阿克萨洪水”的军事行动，导致约 1200 名以色列平民和军人死亡，约 250 人被哈马斯等巴方武装人员带回加沙地带扣押。以色列随即宣布进入战争状态，对加沙地带哈马斯目标发起代号“铁剑”的军事行动，征召数十万预备役人员，对加沙地带进行“全面封锁”和“全面清剿”。1973 年赎罪日战争以后，时隔 50 年以色列再度向哈马斯宣战。截至 2024 年 9 月 2 日，以军在加沙地带的军事行动已导致 40786 名巴勒斯坦人死亡，94224 人受伤，造成联合国和非政府组织救援人员罹难的大规模人道主义灾难。这一重大地缘突发事件爆发之初，欧盟发出了不一致的立场声音。哈马斯 7 日偷袭以色列后，欧盟委员会负责扩大事务和睦邻政策的专员瓦尔赫利 9 日即宣布暂停对巴勒斯坦的援助，不过随后欧盟澄清，援助不会真停止，而是要接受审查。7 月 13 日，欧盟委员会主席冯德莱恩和欧洲议会议长萝伯塔·梅措拉接受以色列邀请，访问以色列时对其表示“毫无保留的声援”，哀悼遭哈马斯袭击的受害者，但没有呼吁以方在对加沙发动袭击时保持克制。这令欧盟国家官员们极为不满。欧盟外交与安全事务高级代表博雷利 14 日表示，冯德莱恩有关巴以冲突的发言不代表欧盟官方立场，欧盟的外交政策是由其成员国，而非欧盟委员会或其主席决定的。欧盟理事会于 15 日紧急召开会议，发布了欧盟的正式官方声明：“欧盟以最强烈的言辞谴责哈马斯及其在以色列各地发动的‘残忍和无差别的恐怖主义袭击’，并对生命损失深感痛惜，‘恐怖活动’没有正当理由”。欧盟坚决强调以色列有权在

符合人道主义法、国际法的情况下进行自卫。但欧盟重申，必须遵守国际人道主义法律，确保在任何时候保护所有平民。欧盟呼吁哈马斯立即无条件释放所有人质，重申提供紧急人道主义援助的重要性，承诺随时准备与合作伙伴协调，以继续支持加沙最需要帮助的平民，并“确保这种援助不被‘恐怖组织’滥用”。同时欧盟仍然致力于通过重振中东和平进程的努力，在“两国方案”基础上实现持久和可持续的和平。此外，它还认为应与“合法的巴勒斯坦当局”以及可以在防止局势进一步升级方面发挥积极作用的区域和国际伙伴广泛接触。^①

欧洲国家显然在此问题上也有不同意见。2024 年 5 月 22 日，经过数月时间的磋商，挪威、爱尔兰和西班牙宣布承认巴勒斯坦国；该决定于 5 月 28 日正式生效，三国承认以东耶路撒冷为首都、包括加沙地带和约旦河西岸地区在内的巴勒斯坦国。挪威等国原本计划在巴以达成和平协议后再承认巴勒斯坦国，但巴以双方对抗的情势却愈演愈烈，以色列不断在约旦河西岸和加沙地带非法兴建犹太人定居点，对巴勒斯坦人自治区进行军事封锁，将加沙地区变为“世界上最大的露天监狱”（联合国语）。2023 年 10 月 7 日爆发的哈马斯同以色列的冲突更将双方矛盾激化，以色列虽然在当天有近 1200 名平民遇难，但加沙地带已有超过 4 万巴勒斯坦人被杀，其中约三分之二是妇女和儿童。加沙的巴勒斯坦难民一再遭到以色列军队的驱赶，面临着生命危险、食物紧缺和“前所未有的卫生紧急情况”。以色列内塔尼亚胡政府无视加沙地带的人道主义灾难和国际社会的谴责，使得部分欧洲国家认识到有必要改变之前的消极“等待”，汇入承认巴勒斯坦国的联合国主流声音之中。“长远来看”，挪威外长博尔格·布兰德说，“我们希望承认巴勒斯坦为一个国家能够鼓励各方重启和谈，为巴勒斯坦最终地位问题找到终极解决方案”；西班牙首相桑切斯说，西班牙作出这一决定

^① European Council, “Statement of the Members of the European Council on the Situation in the Middle East”, October 15, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/15/statement-agreed-by-the-27-members-of-the-european-council-on-the-situation-in-the-middle-east/>.

只为“和平与正义”；爱尔兰总理哈里斯称，承认巴勒斯坦国将有助于中东的和平与和解，这是以色列、巴勒斯坦及其人民实现和平与安全的唯一可靠途径。

在此之前，欧盟 27 国中有 8 个成员国承认巴勒斯坦国，但多数为东欧国家在社会主义阵营时期的历史遗产，来自西欧阵营的仅有塞浦路斯和瑞典，在加入欧盟后承认巴勒斯坦的则只有瑞典一国。挪威、爱尔兰和西班牙不顾以色列和美国的反对，毅然加入承认巴勒斯坦国的行列，极大地壮大了欧洲内部支持巴勒斯坦人民恢复民族合法权利的正义力量，有利于国际社会向以色列施加外交压力，推动巴以问题向以“两国方案”为基础、政治解决的正确轨道上发展。

中国在此轮巴以冲突问题上，同欧盟，特别是赞成承认巴勒斯坦国的欧洲国家的外交立场和政策相近。国家主席习近平多次就中东局势阐明中国原则立场，强调应立即停火止战，保障人道主义救援通道安全畅通，防止冲突扩大，根本出路是落实“两国方案”，凝聚国际促和共识，推动巴勒斯坦问题早日得到全面、公正、持久解决。中方认为全面停火止战是当务之急，当事各方要切实落实联合国大会和安理会有关决议，立即实行持久和持续的人道主义休战。联合国安理会要承担维护国际和平与安全的首要责任，应在第 2712 号决议基础上，回应国际社会普遍呼声，进一步明确要求全面停火止战，推动冲突降级，实现局势尽快降温；切实保护平民应当落到实处，要停止一切针对平民的暴力袭击和违反国际人道法的行为，避免袭击民用设施，反对以色列强行迁移巴勒斯坦平民，避免巴勒斯坦平民流离失所，呼吁哈以双方尽快释放所有被扣押的平民和人质；确保人道主义救援不受阻碍，有关各方要根据安理会决议要求，避免剥夺加沙地区平民生存不可或缺的物资和服务，在加沙建立人道主义救援通道并提供快速、安全、无障碍、可持续的人道主义准入，防止出现更严重的人道主义灾难，支持联合国及其近东巴勒斯坦难民救济和工程处在人道救援方面发挥协调作

用，推动国际社会为支持加沙地区战后重建做好准备；加大外交斡旋，安理会要发挥《联合国宪章》赋予的斡旋调解作用，要求当事方保持克制，防止冲突扩大，维护中东地区和平稳定，安理会要重视地区国家和区域组织作用，支持联合国秘书长和秘书处斡旋努力，鼓励对当事方有影响的国家秉持客观公正立场，为推动危机降温共同发挥建设性作用；解决巴勒斯坦问题的根本出路是落实“两国方案”，恢复巴勒斯坦民族合法权利，建立以 1967 年边界为基础、以东耶路撒冷为首都、享有完全主权的独立的巴勒斯坦国。安理会要推动重启“两国方案”，在联合国主导和组织下，尽快召开更大规模、更具权威、更有实效的国际和平会议，制定落实“两国方案”的具体时间表和路线图，推动巴勒斯坦问题全面、公正、持久解决。关于加沙未来的任何安排都必须尊重巴勒斯坦人民的意愿和自主选择，不能强加于人。

对于发生在欧洲和东亚之外的中东地区的以哈冲突，中欧双方皆能从维护和平和减少人道主义灾难的人类命运共同体精神出发，主张政治解决优先于军事方案，理性客观看待哈以冲突的结果和综合成因，既谴责哈马斯袭击以色列平民的暴行，也对以色列长期封锁压制加沙地带和约旦河西岸给巴勒斯坦人民造成的苦痛深表同情。除了在是否承认哈马斯为恐怖主义组织问题上尚有分歧，中国与西班牙等欧洲国家在巴以问题上的立场几乎一致。欧盟、欧洲国家政府和中国都是巴勒斯坦自治机构的重要援助方，在中国和广大发展中国家承认巴勒斯坦国之后（自 1988 年巴解组织宣布巴勒斯坦建国后，193 个联合国会员国中的 139 个已经承认其合法地位），也有越来越多的欧洲国家开始考虑不再同美国保持一致，而应直接单方面承认巴勒斯坦国（承认巴勒斯坦国的欧盟成员国数量有望达到 13 个，接近欧盟 27 个成员国的一半）。法国总统马克龙曾在 2024 年 2 月表示，对于法国而言，承认巴勒斯坦国的问题不再是“禁忌”，法国在联合国安理会和大会关于巴勒斯坦加入联合国的投票中均投了赞成票，总体态度正面积极。

与俄乌冲突不同，在巴以问题上欧洲对美国的军事依赖程度更低，更

能从维护国际法原则和人道主义的角度较为独立地做出价值判断和外交选择。特别是一些中小国家，它们对巴勒斯坦人民的苦难遭遇深表同情，对以色列恃强凌弱、蛮横粗暴的行径表示愤慨，进行谴责，走上了同绝大多数南方国家一致的承认巴勒斯坦国的正义之路。德国、希腊等欧洲国家虽在承认巴勒斯坦问题上依旧犹豫，但欧盟对外行动署已经反复发声，敦促以色列执行联合国国际法院判决，立即停止在拉法的军事行动，允许联合国调查人员进入加沙地带，调查以色列在加沙地带是否实施“种族灭绝”并保留相关证据。

三、南海问题

2022 年菲律宾总统大选，马科斯替代杜特尔特上台之后，南海问题再度成为美国和欧洲政治人物“关心”、西方媒体广泛报道的亚洲“地缘政治热点”问题。不过，尽管有海警船只的相互“冷冲撞”，但这一已被炒作二十年的“亚太地区最具易爆、最具危险潜能的安全热点”^①却从未如同前述两场分别发生在欧洲和中东的地缘政治事件一样，变成一场真正的冲突。

南海原本属于中国“天下”朝贡体系的一部分，在西方殖民者到来之前，中国与南海邻国在中国明朝前期形成了共同发展、和睦友好与和平稳定的区域秩序。^②在民族国家和边界概念未曾勃兴之时，中国的海权意识不强，同时也受制于国家尚未统一和海军力量孱弱的事实，南海岛礁尤其是南沙诸岛处于开放或半开放状态。20 世纪 60 年代以前，并不存在所谓的“南海问题”。除了南越当局对中国南沙群岛提出过“主权”要求外，没有其他国家对拥有南沙群岛主权这一事实持有异议。菲律宾、马来西亚、文莱等国从未对南沙岛礁及附近海域有任何主张或行动。南沙局势相对平

^① Eva Pejsova, “Introduction: Light at the End of the Tunnel?”, in Eva Pejsova (ed.), *Sense and Sensibility: Addressing the South China Sea Disputes*, EU Institute for Security Studies, 2016, p. 5, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_28_South_China_Sea.pdf.

^② 贾庆军：《南海区域秩序的建构、解构与重构——基于海权视角的认知》，载《太平洋学报》2015 年第 10 期，第 55-64 页。

静，是一片“渔民之海”，南沙争端的国际影响也十分有限。20 世纪 60 年代末、70 年代初以后，南海发现蕴藏着丰富的油气资源，越南、菲律宾等国纷纷出兵占领其声称“拥有”主权的岛礁，南海问题逐步产生。1982 年《联合国海洋法公约》新创设了专属经济区制度、大陆架制度和岛屿制度，菲律宾、越南、马来西亚、文莱等国有意过度解释《公约》有关规定，或以海洋管辖权为基础主张中国南沙群岛部分岛礁主权，或以其非法占领的岛礁为基础进一步主张领海、毗连区、专属经济区和大陆架。比如越南以其国内立法形式确定的专属经济区和大陆架甚至覆盖了中国西沙群岛和南沙群岛在内的大部分海域。

冷战时期，出于同苏联争霸而争取中国的需要，美国对南沙争端持中立立场。但冷战结束后，美国自 1995 年中菲美济礁事件开始“积极”介入南海问题，布局南海，并拉拢欧洲协调干涉，开展国际对华遏制行动。不过，直到 2012 年欧盟发布第二份《东亚外交与安全政策指南》，^①欧盟依然认为它及其成员国对南海地区相互冲突的权利主张不持立场，而是“继续鼓励相关当事方通过和平与合作的方式依据国际法（特别是《联合国海洋法公约》）解决争端，鼓励所有当事方澄清各自权利主张的依据”。2013 年 1 月，在美国挑唆下，菲律宾阿基诺政府单方面就中菲在南海的有关争议提起仲裁，但直至 2015 年欧盟依旧未对菲律宾的行为提供任何清楚的政治支持，欧洲智库学者马修·杜沙特尔（Mathieu Duchatel）称这是一种“原则性中立”（*principled neutrality*）。^②

2016 年海牙国际仲裁法庭越权管辖，突破了国际争端解决规则与实践的最低要求，宣布菲律宾获胜。欧盟随后更改了其南海问题的立场，由此前的鼓励争端当事方通过谈判协商解决争端，变为敦促中国通过国际仲裁解

^① Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, June 15, 2012, https://eeas.europa.eu/archives/docs/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf.

^② Mathieu Duchâtel, “The European Union’s ‘Principled Neutrality’ – Can It Achieve Anything?” in Eva Pejsova (ed.), *Sense and Sensibility: Addressing the South China Sea Disputes*, EU Institute for Security Studies, 2016, pp. 53-54.

决海洋争端、完全执行相关法院或法庭作出的决定，将南海问题与所谓的“以规则为基础的国际秩序”（Rules based International Order）挂钩；政策向美国靠拢，强调它对在南海持续享有航行和飞越自由具有强烈和正当的利益；坚持中国和其他所有相关国家都应遵守国际法。^①拜登民主党政府奉行联合欧洲协调推进“印太战略”，炒作南海问题，欧盟和英法德等欧洲国家积极配合，以不同方式、在不同场合高频提及南海问题。2023 年和 2024 年，欧盟委员会主席冯德莱恩两次访问菲律宾，反复声称所谓“印太地区不断升级的紧张局势，对所有国家构成了全球性威胁”；欧盟对外行动署对菲方的挑衅和改变现状行为不闻不问，却谴责中国海警船在南海海域对菲船只采取危险行动，称此举危及海上人员生命安全，侵犯各国依据国际法享有的航行自由，并支持伙伴国家行使合法权利；法国、德国、英国和意大利等欧洲国家配合美国所谓的“航行自由行动”，参与亚太地区的军事演习。

中国与南海周边国家是真正的南海问题当事方，2002 年中国与东盟签署《南海各方行为宣言》，随后各方一直在努力落实宣言，以协商一致的方式稳步推进《南海各方行为准则》谈判。南海问题无需国际化，美国、欧盟和欧洲国家都不是南海问题当事方，没有权利在南海问题上指手画脚。欧盟称它对（在南海）持续享有（continuation of）航行和飞越自由具有强烈和正当的利益，是因为约 40% 的欧盟对外贸易会通过南海，^②但中国超过 60% 的对外贸易商品和能源产品都要经过南海通道，中国对维护南海航运的利益要远超欧盟。事实证明，南海是世界上航行最安全、最自由的海域，航行自由根本不存在问题，所谓的“航行不自由”完全是伪命题。此外，中方认为“南海仲裁案”完全是一场政治操弄和政治闹剧，所谓裁决本身就严重违反国际法尤其是《联合国海洋法公约》。欧方反复炒作航行自由问题和“南海仲裁案”，配合美国挑动南海不符合域内国家维护南海和平稳定的共同心

^① European Commission, “Frequently Asked Questions on EU-China Relations”, June 1, 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_16_2258.

^② Josep Borrell, “Why I Went to Jakarta and Why the Indo-Pacific Matters for Europe”, *European Union External Action*, June 5, 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/99613/why-i-went-jakarta-and-why-indo-pacific-matters-europe_en.

愿。

结论：中欧对地缘政治危机的共识与分歧

尽管地缘政治挑战接踵袭来，但中欧双方均认为有必要维护以联合国为核心的现有国际秩序，尊重国际法的权威。这种共同和共通之处在上述三项热点问题中均有闪现：俄乌冲突发生之后，中国政府发布《全球安全倡议概念文件》，倡导“大国带头讲平等、讲诚信、讲合作、讲法治，带头遵守《联合国宪章》和国际法”，^①中国外交部发布的《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》，内含十二点方案中的第一条即为“尊重各国主权。公认的国际法，包括联合国宪章宗旨和原则应该得到严格遵守，各国主权、独立和领土完整都应该得到切实保障”。^②南海问题虽然事关中国主权和领土完整，但中国也始终坚持以符合联合国宪章精神的和平方式，通过与南海邻国协商的方式推进《南海各方行为准则》谈判，力争“搁置争议、共同开发”，尊重《联合国海洋法公约》，保障南海地区的航行自由和航行安全。在以色列与哈马斯、黎巴嫩和伊朗冲突问题上，中国与西班牙等欧洲国家共同捍卫联合国安理会相关决议，谴责哈马斯和以色列袭击平民、以色列在加沙地带制造人道主义灾难、袭击联合国维和部队等践踏国际人道主义法的行径。

但这些地缘政治问题中，中国与欧盟也有很明显的分歧：首先中方主张不结盟，独立自主决定本国外交立场，尊重各国主权，而欧盟和主要欧洲国家在俄乌冲突和南海问题上与美国深度勾连，实质性介入地区冲突和本地区之外争端，以联盟形式追求自身利益和绝对安全；其次，中方认为安全不可分割，一国的安全不能以损害他国安全为代价，地区安全不能以强化甚至扩张军事集团来保障，各国的合理安全利益和关切都应得到重视和妥

^① 中华人民共和国中央人民政府：《全球安全倡议概念文件》（全文），2023年2月21日，https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm。

^② 中华人民共和国外交部：《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》，2023年2月24日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml。

善解决，而欧盟在乌克兰问题上忽视军事集团性质的北约不断东扩带给俄罗斯的战略压力，不考虑长时间历史积累形成的俄乌冲突深层结构性矛盾，在南海问题上同样并未秉持其与巴以冲突相同立场，没有从历史动态角度动态理解该问题的复杂性；再有，中方主张以和平方式解决争端，无论是在俄乌冲突，还是在巴以问题上都积极促成尽早停火，即使在南海与菲律宾对峙迫不得已时，也只是采用海警船水炮方式捍卫国家领土主权，但欧盟在俄乌冲突问题上却突破自己底线，向乌克兰方面援助高精尖重武器，提供情报和后勤培训支持，其对俄罗斯经济封锁扰乱全球经济秩序，间接延长了俄乌冲突时间，造成更多伤亡和人道主义灾难。

两场冲突下的欧洲安全观嬗变

陈旻 中国现代国际关系研究院欧洲研究所执行所长、研究员

在新一轮的俄乌、巴以冲突的强烈刺激和深度影响下，欧洲的安全观发生了深刻的变化。欧洲人对军事冲突、经贸关系以及软硬实力的看法遭遇数十年未有的大冲击、大挑战，出现了不可逆转的变化，两场冲突也对欧洲处理发展与安全、独立自主与对外依赖、全球治理与安全架构的关系产生了深远的影响，欧盟内部权力架构也随之有所调整，欧洲进入了向“地缘政治欧洲”蜕变的关键期。

自 2022 年俄乌之间及新一轮巴以冲突爆发以来，欧洲周边安全形势发生了颠覆性的变化，欧洲的安全观亦随之出现显著的革新，地缘安全问题自此真正被看成欧洲社会性、系统性、长期性的大问题。本文拟梳理两场冲突爆发以来欧洲安全观变化的主要特征，全面分析其背后深层的逻辑因素，并藉此研判其多重影响与未来趋势。

一、欧洲安全观的变化

所谓安全观是人们对安全的感知和理解，包含对威胁的认知和分析，对安全治理目标、路径及手段的综合判断。^①新一轮俄乌冲突与巴以冲突相继爆发且愈演愈烈，并显现出动荡冲突长期化的趋势，不仅极大地改变了欧洲及其周边地区的安全环境和安全形势，而且使欧洲国家的安全观出现了颠覆性的变化。

（一）军事冲突与安全的关系：从“欧洲无大战”到“大战返欧洲”

第二次世界大战后，欧洲总体处于一个相对和平的国际环境中。虽然

^① Marc von Boemcken and Conrad Schetter, “Security what it is? What does it do?”, *Friedrich Ebert Stiftung*, Think Piece 9, 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12368.pdf>.

冷战期间，美苏将欧洲作为“对峙前沿”和“冷战主场”，在美苏核均势与美国对欧安全承诺的背景下，欧洲经历了“柏林危机”等紧张的军事政治对抗、“两个市场体系”的经济分裂风险和外交与情报领域的“明刀暗枪”，但总体并未经受大规模军事冲突的真正考验。^①尤其是冷战结束后，欧洲更认为自己进入了“黄金时代”，可以大有作为。^②2003年欧盟发布的《欧洲安全战略》文件中洋溢的乐观基调就是例证，《欧洲安全战略》认为欧洲“从未如此繁荣、如此安全、如此自由”，20世纪的暴力与冲突已经让步于当今的和平与稳定……后冷战时期的欧洲安全环境中，“对欧盟成员国的大规模入侵已不再可能”。在此基础上，欧洲认为，自身传统安全压力减轻，面临的非传统安全威胁有所增强，恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、有组织犯罪以及克什米尔、朝鲜半岛、中东地区的冲突应该是自己安全关切的重点。

③

然而，欧洲的乐观情绪并未持续太久，欧洲很快进入了危机不断的“多事之秋”。2008年8月，俄格战争爆发，“欧陆无战事”的说法开始遭遇挑战。2014年3月，克里米亚危机爆发，随后公投“脱乌入俄”，欧盟旋即宣布对俄制裁，俄罗斯重新成为欧洲眼中影响安全秩序的一个严重威胁。^④2022年2月爆发并延宕至今的俄乌冲突更是成为欧洲安全乃至整个欧洲命运的“转折点”，战火重新燃至“欧洲门口”。次月，欧盟迅速推动已酝酿一年多的安全战略文件《安全与防务战略指南针》出台面世。该战略重新将俄罗斯锁定为欧洲的“首要威胁”，认为“战争回归”致欧洲地缘政治格局产生“结构型转变”，整体安全形势的不稳定性、复杂性和碎片化前所未有。

^① “Historical Events in the European Integration Process (1945-2009)”, *The Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe*, <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff>.

^② 张健：《欧盟安全战略：缘起、演变及政策走向》，载《国家安全研究》2022年第3期，第101页。

^③ European Union, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, December 12, 2003, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>.

^④ Gwendolyn Sasse, “Revisiting the 2014 Annexation of Crimea”, *Carnegie*, March 15, 2017, <https://carnegieendowment.org/posts/2017/03/revisiting-the-2014-annexation-of-crimea?lang=en>.

该战略还认为欧洲战略环境全面恶化，“被广泛的威胁包围”。^①2022年6月，北约也时隔十余年更新《战略概念》文件，将俄罗斯定位成“最大、最直接威胁”，还大幅升级威慑理念，重新适应“战争中的欧洲防御”。^②近期，欧洲安全界不断评估俄“直接攻击北约”可能性，德国防长皮斯托利斯2024年1月甚至公开称俄罗斯可能“袭击北约国家”，还表示德专家预计这可能会在“五到八年内发生”。^③

（二）经济与安全的关系：从“相互联系促和平”到“相互依赖增风险”

一直以来，欧盟自诩“贸易开放与自由化”旗手，笃信自身通过经济一体化尤其是德法经济一体化从而“使欧陆战争变得不可能”的经验，对外贯彻所谓“以贸易促转变”的方针，试图通过增加与自己制度不同国家的经贸与投资联系，以实现地缘上的安全与军事上的和平，甚至有意借此推动其他国家的“体制性变革”。例如，联邦德国在20世纪60年代开始推行“新东方政策”，寻求与民主德国及其他社会主义国家经贸关系正常化，从而在美苏争霸背景下一定程度上缓和了东西关系。在这种理念指导下，俄乌冲突爆发前，欧洲主要大国普遍实施与俄政治维稳、经贸走近的政策，欧俄形成了紧密的能源和工业设备与技术互为依赖的分工关系。2021年，欧盟自俄进口量1550亿立方米的天然气，约占欧盟天然气进口总量的45%。俄原油也占欧盟原油进口总量的29%。^④同时，2021年俄罗斯也是欧盟的第五大贸易伙伴，欧俄贸易占欧盟全球贸易总额的5.8%。^⑤甚至欧盟也于2012年

^① The European External Action Service, “A Strategic Compass for Security and Defense”, March 24, 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

^② North Atlantic Treaty Organization, “NATO 2022 Strategic Concept”, March 3, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.

^③ 弗林：《德国防长：普京可能在5到8年内攻击北约》，*Rfi*，2024年1月20日，<https://www.rfi.fr/cn/国际/20240120-德国防长-普京可能在5到8年内攻击北约>。

^④ 徐坡岭：《俄乌冲突下全球经济秩序面临调整》，《经济日报》，2023年2月17日，http://paper.ce.cn/pad/content/202302/17/content_268980.html。

^⑤ 郑归初：《“乌克兰陷阱”：葫芦里卖的什么药？》，人民网，2022年5月19日，<http://world.people.com.cn/n1/2022/0519/c1002-32425263.html>。

被授予诺贝尔和平奖。^①

但突如其来的新冠疫情让欧盟尝到了贸易供应“断链”之苦，俄乌冲突的爆发更推动欧盟开始反思自身长期坚持的“相互联系促和平”政策，有些声音甚至表示这一政策已走向破产。欧盟开始认为，与“非志同道合国家”的相互依赖关系只会增加安全风险，鼓吹欧盟应当“减少依赖”以“去风险”。^②例如，2022年4月，欧盟委员会经济事务委员真蒂洛尼表示，“‘贸易带来变革’的理念已经显示出其局限性”，欧盟要“重新思考与‘专制政权’的关系，并加强与志同道合的伙伴的联系”。^③在对俄方面，冲突爆发后，欧盟大肆指责俄罗斯将相互依赖“武器化”，欧盟委员会副主席东布罗夫斯基表示，“贸易武器化没有减弱的迹象。我们别无选择，只能面对并适应这一现实”。^④为此，欧盟除了推出一系列制裁事实上进行经贸与投资对俄“脱钩”外，也强力推出“Repower EU”计划加速“能源脱俄”，呼吁要让“2022年的冬天成为俄罗斯能源武器化的最后一个冬天”。^⑤欧盟统计局公布数据显示，俄罗斯占欧盟进口份额从2022年2月的9.5%大幅下降到2023年12月的1.9%。俄罗斯在欧盟天然气进口总额中的占比从2021年第四季度的33%下降到2023年同期的13%，美国则成为欧盟最大的天然气供应国。在对华方面，欧洲也有部分声音借机鼓吹“以贸易促转变”政策是一个“历史性错误”，断定一旦“台海有事”中国将“复刻俄罗斯的剧本”，将“中欧经贸关系武器化”。^⑥甚至部分欧洲智库声称，“能源脱俄”将导致

^① European Commission, “From War to Peace: A European Tale”, December 10, 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_930.

^② Alan Wm. Wolff, “Trade for Peace: Can Trade be an Effective Tool to Support Peace? Lessons From History”, Lectures at the Graduate Institute and the University of St. Gallen Geneva, Switzerland, September 27/28, 2023, <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-10/2023-09-27wolff.pdf>.

^③ Jan Strupczewski, “Ukraine War Shows ‘End of Globalisation as We Know it’ – EU’s Gentiloni”, *Reuters*, April 21, 2022, <https://www.reuters.com/world/ukraine-war-shows-end-globalisation-we-know-it-eu-gentiloni-2022-04-21/>.

^④ Barbara Moens, “Ukraine Presses the EU to Get Real About Trading With the Enemy”, *Politico*, March 14, 2022, <https://www.politico.eu/article/ukraine-geopolitics-in-eu-trade-china-russia/>.

^⑤ Arseniy Yatsenyuk, “Europe Must Make This the Last Winter of Weaponized Russian Energy Exports”, *Atlantic Council*, October 25, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putin-weaponizes-winter-europe-must-end-its-dependency-on-russian-energy/>.

^⑥ 《德语媒体：以贸易促转变？当年错误不容再犯！》，*Deutsche Welle*, 2020年12月24日, <https://www.dw.com/zh/德语媒体以贸易促转变当年错误不容再犯/a-56054011>.

新的“对华绿色依赖”，因此应提前布局“绿色脱钩”。^①在此错误基调下，2023年，欧盟委员会主席冯德莱恩提出欧盟“去风险”战略，并在后续的七国集团峰会等场合试图推动其上升为西方对华的“一致立场”。^②2023年6月，欧盟委员会推出《欧洲经济安全战略》并于2024年初更新“一揽子计划”，细化实化“去风险”战略。^③

（三）软硬实力与安全的关系：从“规范性力量”到学习“权力的语言”

一直以来，欧洲都对自身的文化传统及制度模式充满自信，认为所奉行的价值观和制度优越并具有“普世价值”，可以作为其他发展中地区“学习的榜样”，从而对其乃至国际秩序产生影响。著名国际关系学者伊恩·曼纳斯就曾构建出“规范性力量欧洲”概念，指出冷战后新的国际背景下欧盟对待入盟新成员及对外交往中体现出的“塑造规范概念的能力”。^④特别是二十一世纪初期，为借助多边平台提升自身影响力，彰显自身的立场与手段同依靠“硬实力”、实行单边主义的美国有所不同，欧盟特别将自己定位成支持多边主义、参与建构并遵守国际秩序、积极贡献国际治理的“道德标杆”形象，认为文化、规范、外交手段等“软实力”可以弥补自身“硬实力”的不足，支持欧盟继续充当国际上的重要一极。欧盟还以自身单一市场为杠杆，注重运用自己内部治理规范的外部效应，对“布鲁塞尔效应”引以为豪。^⑤

但随着国际局势紧张加剧，国际治理效能逐渐下降，欧洲发挥“规范性

^① Alexander Lipke, Janka Oertel and Daniel O’Sullivan, “Trust and Trade-offs: How to Manage Europe’s Green Technology Dependence on China”, *European Council on Foreign Relations*, May 29, 2024, <https://ecfr.eu/publication/trust-and-trade-offs-how-to-manage-europes-green-technology-dependence-on-china/>.

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

^③ European Commission, “Commission Proposes New Initiatives to Strengthen Economic Security”, January 24, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_363.

^④ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Issue 2, 2002, pp. 235-258.

^⑤ Anu Bradford, “The Brussels Effect”, *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, No. 1, 2012.

力量”也越来越力不从心。为此，欧洲开始反思自己一味追求“软实力”建设所带来的问题，开始寻求“软硬兼修”的实力建设路径，积极投身地缘政治竞争，希望能够成为大国博弈的“玩家”而非“角逐场”。^①2019年出任欧盟委员会主席的冯德莱恩宣布将领导一个“地缘政治委员会”。^②欧盟外交与安全政策高级代表博雷利也表示，欧洲面临非常严峻的国际形势，为了实现政治目标，“不仅要依靠软实力，还要学习权力的语言”。^③这里的“权力的语言”在一定程度上可以理解为从权力政治的现实主义角度出发，综合运用经济、政治、外交、军事等手段达成政策目标，其实质上仍是一种综合实力的“武器化”。俄乌、巴以两场冲突更加速了这一趋势。近期欧洲掀起“硬实力”建设热潮，正是这一安全观转变下的政策调整。2024年4月25日，法国总统在法国巴黎索邦大学发表关于欧洲价值的演讲，公开警告“重大转变正在发生”，欧洲必须重整军备，“不能再一味依赖美国满足自身安全需求”，否则“欧洲很可能会消亡”。^④

二、观念变化的根源

欧洲安全观的转变是一个正在进行的过程，其始于对新世纪欧盟面临多重危机的反思，于美国近年来愈发毫无顾忌的单边主义、霸权主义以及多边秩序的持续削弱中酝酿发展，遭遇俄乌、巴以两场冲突的激烈催化而加速演变。

（一）俄乌冲突改变欧洲的“战争观”

^① 张健：《大变局下欧洲战略取向及其影响》，载《现代国际关系》2021年第1期，第10-20页。

^② European Commission, “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of her College of Commissioners and Their Programme”, November 27, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408.

^③ European Union External Action, “Several Outlets - Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power”, October 29, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_und_en.

^④ Élysée, “Discours sur l’Europe”, April 24, 2024, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope>.

安全环境的显著恶化是欧洲迅速转变安全观的最主要驱动因素，也是欧洲形成当前安全观念的必要背景。对欧盟而言，虽然新世纪以来欧债、难民、脱欧等危机从未断绝，但对其安全环境产生根本性影响的还是将战火带到其门口的俄乌冲突，也就是朔尔茨所言的“时代转折”。近几年，欧盟、北约及成员国发布的多份安全文件均将俄罗斯认定为首要威胁即是例证。甚至有观点认为，俄乌冲突证明“战争重新成为了解决国际争端的手段”。^①受此影响，欧洲各国均一改此前“大战不会在欧洲发生”的安全判断，积极为“大战回欧洲”的形势变化作准备，并以俄罗斯为“假想敌”积极进行安全建设。除配合加强北约对欧洲安全的支柱性地位外，欧盟也从“经济联盟”加速向“政治联盟”和“安全联盟”转型。近期获得连任机会的欧盟委员会主席冯德莱恩将防务能力建设列为下一任欧委会的优先议程，还表示将设立“防务委员”。^②各国除增加防务预算外，还积极谋建适应“战争需求”的机制体制。例如，2024年1月，德国、荷兰、波兰三国签署意向声明，拟建设一条贯穿东西的“模范军事走廊”，为欧洲“军事生根”作出探索。^③再如，“战争威胁”下，欧洲多国恢复实行义务兵役制，丹麦等国甚至批准了将女性纳入“兵役”的法律。^④

（二）巴以冲突刺激欧洲的“实力观”

中东作为欧洲的“大周边”地区，其地区局势关乎欧洲安全。与此同时，中东还是欧洲能源上的“大后方”，其地缘和经济价值在俄乌冲突之下更显突出。因此，长期以来，欧洲都将中东视为自身可以发挥重要影响力的地

^① Olga Gulevich, Andrey Nevruiev and Irena Sarieva, “War as a Method of Conflict Resolution: The Link Between Social Beliefs, Ideological Orientations, and Military Attitudes in Russia”, *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, Vol. 26, Issue 2, 2020, pp. 192-201.

^② Antoaneta Roussi, Joshua Posaner and Jan Cieski, “Von der Leyen Plans New Defense Commissioner Post”, *Politico*, February 17, 2024, <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-plans-new-defense-commissioner-post/>.

^③ Anchal Vohra, “The ‘Military Schengen’ Era Is Here”, *Foreign Policy*, March 4, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/03/04/europe-military-autonomy-nato-schengen/>.

^④ Miranda Bryant, “Denmark Plans to Conscript Women for Military Service for First Time”, *The Guardian*, March 14, 2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/mar/14/denmark-plans-to-conscript-women-for-military-service-for-first-time>.

区，通过提供人道主义援助、派出民事观察团甚至经济制裁个别国家等方式介入中东地区，并在其中东政策中有意体现出一定程度上的“与美不同”性。欧盟是中东和平进程的重要参与者和推动者，^①巴以冲突爆发前，欧盟还是巴勒斯坦最大资助方之一，也是以色列最大的贸易伙伴之一。^②但巴以冲突爆发后，欧洲很快发现自身的长期“软实力”耕耘并未在中东地区换来相称的地区影响力，其在中东政策上不仅“意见不统一”，而且“声音不响亮”“说话没人听”。冲突爆发后，包含欧盟外交与安全政策高级代表博雷利在内的多名政客曾多次对巴以双方尤其是以色列“隔空喊话”，但并未起到实质性的效果。不仅如此，欧洲自身“反受其累”，社情民意不断撕裂，德、法等多国爆发“反犹”与“挺以”社会运动。^③欧洲在巴以问题上的“双重标准”也拉远了自身与“全球南方”国家的距离。^④因此，巴以冲突加速欧洲对于运用自身实力模式的反思，推动欧洲向更为现实主义的权力政治模式转型，积极谋划“将软实力做硬”、使用“权力语言”的方式。

（三）美国单边主义重塑欧洲的“国际观”

欧盟作为一个相对成功的区域一体化项目，多边主义一直是欧盟的立身之本，也是其对外政策理念的基石。可以说，良好的国际治理环境是欧盟有效投射自身影响力的基础条件。也正因此，在新世纪欧盟出台的多项对外战略中，支持和维护多边主义、推进国际治理都是其重要的对外战略目标。但当前，多边主义在全球范围内遭遇逆风，欧洲的“国际观”不断遭到刺痛。尤其是 2017 年，特朗普当选美国第 45 任总统，不仅严重违反世贸组织规则对中国发动大规模贸易战，还退出了拟议的跨太平洋伙伴关系贸

^① European Union External Action, “Middle East and North Africa (MENA)”, May 2, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/middle-east-and-north-africa-mena_en.

^② 安德烈：《欧盟暂时冻结对巴勒斯坦援助？西班牙等国反对》，*Rfi*, 2023 年 10 月 9 日，<https://www.rfi.fr/cn/中国/20231009-欧盟暂时冻结对巴勒斯坦援助-西班牙等国反对>。

^③ “Anti-Semitism Swells in Europe Amid Gaza War, Says EU Watchdog”, *Aljazeera*, July 11, 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/7/11/anti-semitism-swells-in-europe-amid-gaza-war-says-eu-watchdog>.

^④ Mared Gwyn Jones, “‘Double Standards’ Undermine EU Legitimacy in Global South: Human Rights Watch Chief”, *Euronews*, October 26, 2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/26/double-standards-undermine-eu-legitimacy-in-global-south-human-rights-watch-chief>.

易协定（TPP）、气候变化《巴黎协定》和伊朗核协议，导致世贸组织上诉机构停摆，对欧盟深耕多年、赖以发挥自身影响力的重要多边平台及国际秩序带来严重损害。而即将进行的 2024 年美国大选更为欧洲罩上了一层“特朗普”阴影，欧洲唯恐“特朗普 2.0”将进一步破坏欧洲赖以发展的国际环境。欧洲智库分析称，欧洲即将成为“防俄欧洲”和“防特朗普欧洲”的综合体。^①除此之外，拜登政府的“小圈子”外交也与欧洲的外交理念有温差，更与国际格局多极化趋势格格不入。^②欧洲虽然作为美国重要盟友之一，但在美式霸权体系中的作用日益降低，甚至有“附庸化”风险。^③以上因素共同导致欧洲的“国际观”发生改变。

（四）世界多极化趋势影响了欧洲的“秩序观”

一直以来，欧洲都在西方主导的国际秩序中扮演重要角色，对自身的发展模式与制度模式充满自信，笃信全球贸易是在全球推广西式民主制度的重要手段。以中国为例，在中国改革开放初期，欧洲将中国视为重要的产品销售市场，奉行“以贸易促变革”政策，在与中国交往中充满“教师爷”的自负和傲慢。^④但随着自身发展不断遇到问题，尤其是金融危机、欧债危机、“脱欧”危机持续暴露西方制度系统性缺陷，欧洲认为自身文化和制度吸引力逐年呈现下降趋势，开始产生越来越浓厚的文明焦虑。尤其是俄乌冲突爆发后，多数“全球南方”国家并未跟随西方挺乌制俄立场，欧洲惊讶地发现自身立场正在成为“国际少数”。^⑤同时，随着世界多极化趋势不断加深，尤其是近年来中国综合国力和国际影响力的不断提升、“全球南方”群

^① Arancha González Laya, Camille Grand, Katarzyna Pisarska, Nathalie Tocci and Guntram Wolff, “Trump-Proofing Europe. How the Continent Can Prepare for American Abandonment”, *Foreign Affairs*, February 2, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trump-proofing-europe>.

^② 贺之杲：《欧盟疑忌美式“小多边”》，载《瞭望》2024 年第 25 期。

^③ Jeremy Shapiro and Jana Puglierin, “The Art of Vassalisation: How Russia’s War on Ukraine has Transformed Transatlantic Relations”, *European Council on Foreign Relations*, April 4, 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>.

^④ 《习近平：中方不接受人权“教师爷”，反对搞“双重标准”》，新华网，2020 年 09 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/15/c_1126493062.htm。

^⑤ Francis Ghilès, “Global South Does not Buy Western Stance on Ukraine”, *CIDOB*, May, 2023, <https://www.cidob.org/publicaciones/global-south-does-not-buy-western-stance-ukraine>.

体性崛起，欧洲认为以西方为主导的国际秩序正在遭受深度冲击，而这也深刻证明了西方价值并非“普世价值”，西式民主也并非“最好的民主”。

^①在此情况下，欧洲文明自负根基渐失，对“文明冲突论”更趋认同，“秩序观”在冲击中不断走向敏感、保守，对与己不同的发展模式更加警惕，更少宽容。近年来，欧洲开始更多以“价值观棱镜”“制度竞争视角”审视与国际社会其他主体之间的关系，动辄将经贸、科技、文化等领域合作议题上升至“国家安全”角度讨论。对中国“合作伙伴、经济上的竞争者、制度性对手”的三重定位、甚至愈发侧重后两重定位，也是这一变化的产物之一。^②

三、影响及前景

（一）经济发展与安全需求的再平衡

俄乌冲突爆发前，欧洲曾坐享近半个世纪的和平红利。出于对“欧陆战争不再爆发”的乐观判断，欧洲在发展与安全问题的平衡上曾一度将政策重心及相应资源向发展经济倾斜。虽然在克里米亚危机爆发后的北约威尔士峰会上，北约成员国领导人作出至2024年至少将GDP的2%用于国防开支的正式承诺，但据北约2021年发布的报告显示，2021年北约国防预算达到GDP2%标准的成员仅有美国、加拿大、英国、希腊等十个国家。而卢森堡、西班牙、比利时三国的国防预算甚至仅占GDP的0.57%、1.02%和1.12%，远低于北约标准。^③

但俄乌冲突显著改变了欧洲的发展方向，欧洲开始逐渐将安全能力建设作为实现繁荣和发展的前提，提出向“战时经济”过渡，甚至走向“安全压倒一切”的极端。德国作为欧盟内第一大经济体，一向秉持务实主义，主

^① 陈曙光、刘影：《西方话语中的“民主陷阱”及其批判》，载《毛泽东邓小平理论研究》2015年第2期，第66-72页。

^② Francesco Giovanni Lizzi, “Competitor, Rival but Partner No More? EU-China Economic Relations and the European Elections”, CSDS Policy Brief, May 31, 2024, <https://csds.vub.be/publication/competitor-rival-but-partner-no-more-eu-china-economic-relations-and-the-european-elections/>.

^③ 张海潮：《北约报告：仅三分之一成员国军费增加到GDP的2%以上，美国排第二》，环球网，2021年6月12日，<https://mil.huanqiu.com/article/43VMDduyTzJ>。

张对俄保持经济合作，但其总理朔尔茨也在冲突爆发当月的德联邦议院特别会议上称俄乌冲突是欧洲历史的“时代转折”，并通过 1000 亿欧元的专项基金建设德武装部队。^①甚至，近期调查显示乌克兰涉嫌参与破坏“北溪”天然气管道后，德政府发言人还坚持表示，无论调查结果如何，“都不影响德国继续支援乌克兰”。^②除德国外，欧洲开始掀起新一轮“再军事化”热潮，将发展与安全的天平向后者倾斜。法国总统马克龙 2023 年 3 月在会见防务企业高管时呼吁，法国应积极向“战时经济”过渡。^③2024 年 3 月 5 日，欧盟出台首个《欧洲国防工业战略》和“国防工业计划”草案，提出了向“战时国防工业状态”转型的明确目标愿景。^④在和平时期逐渐淡出历史舞台甚至被指“脑死亡”的北约也“电击复活”。芬兰、瑞典则放弃长期中立传统，于 2023 年、2024 年相继加入北约。北约秘书长斯托尔滕贝格 2024 年访问美国时宣布，北约 32 个成员国中已有 23 国今年军费开支“达标”，达到或超过本国 GDP 的 2%。^⑤此外，欧盟也开始戴着“安全棱镜”审视对外关系，频频以“国家安全”为借口阻挠包含中欧科技合作在内的一系列所谓“高敏感”合作项目。前文所述欧洲对“经济安全”的高度关注也与其安全观转变密切相关。

（二）欧盟权力与国家主权的再分配

在新一轮乌克兰危机爆发后，出于危机应对的需要，欧盟内对于提升决策效率、用一个声音说话的呼声高涨。在安全形势紧张的氛围下，成员国

^① Die Bundesregierung, “Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022”, February 27, 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>.

^② 《德官员：“北溪”调查结果不会影响对乌援助》，中国经济网，2024 年 8 月 16 日，http://m.ce.cn/gj/gd/202408/16/t20240816_39106756.shtml.

^③ Jean-Michel Bezat, Cédric Pietralunga and Elise Vincent, “‘We are Now in a Wartime Economy’, Says France’s Top Military Procurement Official”, *Le Monde*, March 15, 2023, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/03/15/we-are-now-in-a-wartime-economy-says-france-s-top-military-procurement-official_6019480_4.html.

^④ European Commission, “EDIS | Our Common Defence Industrial Strategy”, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en.

^⑤ NATO, “Defence Expenditures and NATO’s 2% Guideline”, June 18, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm#:~:text=In%202014%2C%20NATO%20Heads%20of,in%20the%20Middle%20East.

传统上不愿让渡给欧盟或让欧盟机构发挥更大作用的敏感政策领域，如外交、国防领域，决定权重出现了新的变化。以欧盟委员会为代表的欧盟机构则通过一系列倡议计划、危机决策，显著扩张了自身的权力。

一是以办事机构应对危机的独特优势发挥关键作用。在危机初期尤其在对俄制裁过程中，冯德莱恩及其欧盟委员会通过与美国政府的预先沟通，提前拟定计划，成为“唯一了解制裁方案所有讨论的角色”，甚至绕开了欧盟理事会处理共同外交与安全政策相关法律、资金及机构等问题的“RELEX”工作组，一定程度上绕过了成员国的监督。^①2024年6月，欧盟通过了新的“乌克兰基金”计划，即到2027年前为乌克兰提供500亿欧元的资金用于恢复、重建及现代化建设。欧洲理事会在讨论该计划时一度遭遇了匈牙利的阻击。但最终匈牙利对该计划予以放行，只要求对该基金分阶段进行象征性审核。根据后来欧洲议会起诉冯德莱恩时曝出的“内幕”，匈牙利之所以放弃反对该计划，是因为欧盟委员会曾允诺部分解冻匈牙利的欧盟资金。^②这从一个侧面证实了，在应对危机时刻，欧盟机构利用掌握的资源，影响成员国投票的做法在事急从权的逻辑思维下日益显见。

二是借欧盟大国推进安全与防务一体化的强烈意愿涉足敏感领域。俄乌冲突爆发后，欧洲理事会在巴黎的凡尔赛召开特别会议，各国领导人强调俄乌冲突是“欧洲历史上一次地壳结构变动般的沧桑巨变”，^③主张加强欧洲的防御能力，并授权欧盟机构分析防务投资缺口，提出加强欧洲的国防工业和技术基础的新举措。此后通过《战略指南针》计划及相关的短期政策工具，欧盟层面的联合采购得到了有力推进。欧盟甚至还讨论了此前成员国的红线问题，即联合发行债券、设立新的共同基金以资助能源和国防支出的想法。实际上，如果没有成员国的默许，欧盟机构在敏感领域的扩权

^① Calle Håkansson, “The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor”, *Journal of European Integration*, Vol. 46, Issue 1, 2024, pp. 25-45.

^② Andy Bounds, “EU Parliament Sues Ursula von der Leyen’s Commission Over Hungary Funds”, *Financial Times*, March 14, 2024, <https://www.ft.com/content/4ed54bbb-559e-460c-9fdc-6a743d994c4b>.

^③ “Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles Declaration”, March 10-11, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>.

之路仍将是禁忌之旅。

三是用欧洲同仇敌忾的炽热氛围削弱成员国的少数派权利。在欧洲炽热的反俄援乌氛围下，匈牙利等国对俄罗斯相对温和的态度招致众多欧盟成员国及民众的不满。针对授予乌克兰欧盟候选国地位的问题，欧洲理事会采取特事特办的方式予以确认，并迅速开启了入盟谈判。在投票的时候，欧洲理事会以“暂时离席”的方式将对此持反对态度的匈牙利请出会场，从而满足通过该决议所需要的“全体一致”，但事实上却剥夺了匈牙利的一票否决权。^①匈牙利担任欧盟轮值主席国之后，首次召集产业政策会议，仅有 7 国部长参加，欧盟委员会没有人出席。其依照惯例拟在布达佩斯举行外长理事会，也遭到抵制，会议被强行挪到布鲁塞尔举办。欧盟的一位外交官表示，这是给予匈牙利的明确信号，即“匈牙利不代表欧盟说话”。^②2024 年，欧盟机构换届，在新一轮政治周期中，欧盟决策机制改革的讨论更加突出，尤其是在对外行动领域以“特定多数”取代“全体一致”的方式成为重要改革方向，用欧盟委员会主席冯德莱恩在新一届欧委会“行动纲领”中的表述，即“以新的模式和决策程序，强化欧盟的行动能力”。^③

（三）独立自主与对美国依赖的再对冲

二战结束以来，欧洲（指冷战时期的绝大多数西欧国家）都将美国视为自身安全的最大依仗，冷战结束后，这一惯性在西欧国家延续，并在前苏联阵营的东欧国家得以拓殖生根，甚至有过之而无不及。欧洲国家在坐享和平红利的同时，也坐拥庞大的“防务赤字”。据欧盟委员会估算，为弥补过去欧盟国家在防务投入上的缺口，未来十年欧盟需要额外投入约 5000 亿欧

^① Jaroslav Lukiv and Jessica Parker, “Hungary Blocks € 50bn of EU Funding for Ukraine”, *BBC News*, December 16, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-67724357>.

^② Jakob Hanke Vela, “EU to Boycott Hungary’s Foreign Affairs Summit”, *Politico*, July 15, 2024, <https://www.politico.eu/article/hungary-boycott-foreign-affairs-summit-eu-ukraine-pm-viktor-orban-event-august-budapest/>.

^③ Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029”, July 18, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

元。^①俄乌、巴以冲突的爆发令欧洲深切地感受到，单凭自身的力量既无法抵御俄罗斯的军事进攻，也缺乏对中东地区局势的实质影响，对欧洲的安全防务离不开美国的支撑有了更切实的体会。但与此同时，欧洲人也意识到单凭美国的支持和保护，也无法实现真正的欧洲安全。更何况美国战略日益保守内顾、对外重心转向亚洲，已是大势所趋。智库欧洲对外关系委员会的高级研究员马克·伦纳德甚至预言，“无论今年美国大选的结果如何，美国对欧洲的介入和支持都将见顶”。^②因此，在维护安全问题上，欧洲迫切需要重新平衡独立自主与对美关系。

从短期看，因为提升安全与防务能力的迫切需求与自身能力之间存在巨大的差距，难以迅速得到弥补，所以未来一段时间内欧洲在安全和防务方面仍将仰仗美国，这种依赖性甚至将有增无减。德拉吉提交的《欧洲竞争力的未来》报告指出，从 2022 年中至 2023 年中，欧盟国家价值 750 亿欧元的国防采购订单中，63%给了美国的公司。根据斯德哥尔摩国际和平研究所的统计，2019-2023 年欧洲国家约 55%的武器进口来自美国，这一数据要大大高于 2014-2018 年的 35%。^③波兰花费数百亿美元购买美国的阿帕奇直升机，德国设立的 1000 亿欧元专项防务基金优先采购美国 F-35 隐形战机，其主导的“欧洲天盾计划”（European Sky Shield Initiative），即由 21 个欧洲国家联合购买防空系统，决定购买德国、美国和以色列的发射器，而不坐等法国、意大利研发欧洲自己的系统。这一系列政策取向甚至引起了法国的不满。但客观而言，在援助乌克兰的大量消耗下，欧洲自身的武器生产短期内难以补齐库存，由于身处北约军事体系中，美制武器能最大程度地补强

^① European Union, “The Future of European Competitiveness. Part A | A Competitiveness Strategy for Europe”, September 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

^② Mark Leonard, “A New EU Shaped by War”, *Foreign Policy*, Summer 2024, pp. 37-38.

^③ “European Arms Imports Nearly Double, US and French Exports Rise, and Russian Exports Fall Sharply”, *Stockholm International Peace Research Institute*, March 11, 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/european-arms-imports-nearly-double-us-and-french-exports-rise-and-russian-exports-fall-sharply>.

欧洲防务能力的短板，大规模采购美制武器是最适用、最便捷、最安全的选择。

不过从长期看，欧洲国家需要建立独立自主的安全防务体系，将“方向盘掌握在自己手中”。美国国内的政治生态极化严重，政府更迭带来的政策波动将极大影响跨大西洋关系的稳定性。欧洲安全无法承担美国政策左右摇摆、甚至美俄之间搞“越顶外交”带来的伤害。更重要的是，美国的战略利益与欧洲不同，一味听命于美最终将损害欧洲自身的发展与安全利益。因此，欧洲需要逐步构建自身主导的安全体系和安全能力。目前看，欧洲已经意识到问题的关键所在，正在从工业基础、机构设置、优先能力、资金预算以及项目工具等方面系统推进，加强独立自主的安全防务建设。

（四）全球治理与安全治理的再部署

21 世纪以来，欧洲安全一再受到冲击和挑战，其对国际秩序、全球治理的失望溢于言表。美国领导的全球反恐战争让欧洲成为暴恐活动的频发区，华尔街引爆的全球金融危机让欧元区的结构性问题迄今未愈，新冠疫情引发的全球公共卫生治理难题让欧盟引以为傲的卫生医疗体系过载，中美两大力量间愈演愈烈的博弈让欧洲坚持的自由贸易秩序、应对气候变化等问题频频受挫，俄乌、巴以两场冲突掀起的地缘战略风暴则让欧洲地区保持了数十年的和平局面彻底破碎，甚至牵引着国际秩序隐约转向两大阵营的对立。法国国际关系研究院院长蒂埃里·德蒙布里亚尔称，“最广泛意义上的全球治理在人类最需要它的时候表现不佳”。^①而实现全球治理的底层逻辑是首先实现安全治理。二战后发展起来的一系列国际治理，首先是基于同盟国战胜轴心国，构建起以联合国安理会为核心的国际安全体系。在安全格局相对稳定的框架下，各国才能协商解决经贸、卫生、气候等人类面临的共同问题。

^① Thierry de Montbrial, “Gouvernance mondiale, Ukraine, Union européenne: Quo vadis?”, *Politique étrangère*, 2024/2 N° 242, pp. 9-20.

因此，在剧烈变化的安全现实面前，欧洲将以更加务实的态度对待全球治理问题，也更加警惕地注视安全秩序，更加倾向于成为安全治理的行动派。冯德莱恩在其作为新一届欧盟委员会主席候选人发表的《政治纲领》中，强调“世界将进入一个地缘政治敌对的时代”，^①要为乌克兰而战，要将扩大政策视为地缘政治必不可少的手段来执行，要利用手中的杠杆实施经济外交政策。简而言之，欧洲要“亮出獠牙”，将在国际舞台上变得更加咄咄逼人。一方面，欧洲将集中资源“办大事”。俄乌冲突是当前欧洲最为紧迫的地缘政治问题，乌克兰危机的结局将成为影响未来数十年国际秩序的结构要素。因此应对乌克兰问题势必成为欧盟对外政策的重中之重。欧盟为乌克兰筹集了大量的资金援助，迄今为止已拨付或承诺援助金额超过1670亿美元。这其中包括“欧洲和平基金”提供的111亿欧元（约122亿美元），占该基金总额的65%，而这笔基金由各国根据自身的国民收入水平按比例缴纳。自2022年俄乌冲突爆发以来，欧盟已三次提高该基金的上限。而对乌克兰的高度关注则在一定程度上削弱了欧洲在南邻的投入。2024年1-2月，欧盟及其成员国削减了48亿欧元的长期发展和气候基金，这笔资金大部分是援助非洲的项目。这其中，除了德、法为弥补自身的财政缺口挪走28亿欧元外，欧洲理事会转移的20亿欧元则是用于解决为乌克兰争取援助资金造成的移民管理预算缺口。^②事实上在近年来在世界各国竞相举办对非峰会的形势下，自俄乌冲突爆发以来，欧非峰会却停摆至今。另一方面，欧洲国家又不远千里“捞筹码”。欧盟及其成员国频频现身所谓“印太地区”，不仅在经贸领域努力“去风险”，持续强化与印度、东盟等国的经贸联系，而且在军事领域摆出一副向印太进军的态势，加大力度参与美、日、澳、菲等国的军事演习，屡屡突破此前未曾涉足的行为底线，表明欧洲希望

^① Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029”, July 18, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

^② Mimi Alemayehou and David McNair, “False Economy: Why Europeans Should Stop Slashing Development Aid to Africa”, *European Council on Foreign Relations*, February 28, 2024, <https://ecfr.eu/article/false-economy-why-europeans-should-stop-slashing-development-aid-to-africa/>.

跻身全球大国博弈的中心地带，以更多的实际行动维护美西方主导的国际秩序。

总之，在俄乌、巴以两大冲突的挤压下，欧洲的安全观发生了不可逆转的变化，对跨大西洋关系从情绪管控迈向目标管理，对俄罗斯由信任不足滑向安全赤字，对中国则是从“怀疑中共荣”走向“质疑式共存”。可以说，欧洲对支撑国际安全格局的主要大国的信心全面塌陷，强化自身作为安全供应者的角色定位已是大势所趋。不过，欧洲在补强安全短板方面仍面临多重障碍和挑战，无论是战略文化还是体制机制，都存在诸多的不适应，因此欧洲安全角色和相应的能力建设仍将是一个长期的过程，而且一旦未能在安全防务领域实现成功转型，对欧洲的反噬也可能是致命的。

中欧安全对话与合作：基础、路径与挑战

简军波 复旦大学中欧关系研究中心副主任

中国与欧盟建立全面战略伙伴关系以来，在安全问题上的合作仍然限于表面和有限的案例，仅限于双边官方对话和联合国框架内的一些交流，如亚丁湾反海盗行动和在非洲的维和行动等。随着国际局势的急剧变化和中欧关系的复杂化，中欧双方在安全领域合作空间似乎越来越小。然而，作为全球两个重要国际行为体，面对全球安全问题日益严峻的局面，中欧加强安全领域合作，不仅有利于缓和并促进双方关系健康和稳定发展，也有益于全球和地区稳定并改革全球安全治理体系。^①

一、中欧安全合作的基础

虽然中欧双方对加强彼此安全合作的兴趣都不十分强烈，也似乎难以找到更多合作共识，然而实际上双方具有强化合作的基础，在此基础上中欧能找到更多合作的契机。目前双方安全合作的基础主要包括：双方具有关于安全的某些共同观念、有关全球安全愿景的共识及应对全球和地区安全事务的共同需要。

（一）双方在安全领域存在共享观念

中欧安全理念共识的核心体现为双方都秉持“综合安全观”。所谓综合安全观，核心在于认识到安全问题相互关联，不体现为单一领域问题，需要从多角度、多层面进行综合考量和处理。

就中国方面来看，2014年中国政府提出总体国家安全观，^②将外部安全

^① Julia Gurol, *The EU-China Security Paradox: Cooperation Against All Odds*, Bristol, UK: Bristol University Press, 2022, pp. 61-82.

^② 2014年4月15日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次全体会议上指出：“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因

和内部安全、国土安全与国民安全、传统安全和非传统安全、发展问题和安全问题、自身安全和共同安全等相结合，形成典型的综合安全观。其中，总体国家安全观在对外层面倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，主张各国顺应和平、发展、合作、共赢的时代潮流，努力走出共建、共享、共赢、共护的安全新路。

中国提出总体安全观前经历了较长时间的不同安全观阶段。新中国成立后曾长期秉持传统的安全观念，将国家视作安全主体，认为安全的根本目标在于确保国家存续与发展，防范外来侵略，防止内部颠覆，尤其侧重于国家领土完整和军事安全。可以说，一定程度上，中国早期的传统安全观几乎将安全问题与军事战略问题同等看待。冷战结束后，随着改革开放的深入实施和经济全球化的深入发展，中国国家安全所面临的威胁也逐渐从传统安全领域扩展到其他领域，非传统安全因素的重要性日益凸显。^①2010年中国的国防白皮书指出，“恐怖主义、经济安全、气候变化、核扩散、信息安全、自然灾害、公共卫生安全、跨国犯罪等全球性挑战对各国安全威胁明显增大。传统与非传统安全问题交织，国内与国际安全问题互动，传统安全观念和机制难以有效应对当今世界的诸多安全威胁和挑战”。^②2013年的国防白皮书也强调了非传统安全问题的重要性。2014年中国政府提出总体国家安全观后，这一观念不断得到强化。2015年，全国人大常委会通过新的《国家安全法》，将总体国家安全观入法。2017年，中共十九大报告指出“和平与发展仍然是时代主题”，并明确提出坚持总体国家安全观。中国政府经历了不同时期秉持不同安全观念的历史，如今，强调传统安全和非传统安全、国家安全和全球安全相结合，系统看待安全的总体安全观日益得到强

素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。”见《中央国家安全委员会第一次会议召开，习近平发表重要讲话》，2014年4月15日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2014-04/15/content_2659641.htm。

^① 王明生：《从传统安全观到总体国家安全观：中国安全观的演变、成就及世界议程》，载《亚太安全与海洋研究》2024年第3期，第36-54页。

^② 中华人民共和国中央人民政府：《2010年中国的国防》，2011年3月31日，https://www.gov.cn/zhengce/2011-03/31/content_2618567.htm。

化。

从欧洲方面来看，自冷战结束以来，恐怖主义和有组织犯罪及无管制移民开始影响欧盟内部安全并波及其周边地区稳定，数字转型带来的“新风险”（如网络威胁）等超越了欧盟国家边界。这些新兴非传统安全挑战使欧盟从 1990 年代初起，开始将其内政优先事项与共同外交与安全政策（CFSP）结合起来，以应对内外安全日益交织的情况。2003 年，欧洲理事会通过了基于《更美好世界中的安全欧洲》制定的《欧洲安全战略》，声称“欧洲面临着更加多样化、更不明显、更难以预测的新威胁”。2008 年《欧洲安全战略》实施报告确立了欧盟安全首要问题清单，其中包括能源安全、气候变化和网络安全等许多非传统安全议题。2020 年，欧盟委员会制定了《欧盟安全联盟战略》，以确立 2020-2025 年期间系列安全构想，指出“当今欧洲人面临的安全形势瞬息万变，受到不断演变的威胁以及其他因素的影响，包括气候变化、人口趋势和境外的政治不稳定……他们可能被恐怖主义、有组织犯罪、毒品贸易和人口贩运所操纵，所有这些都是对公民和我们欧洲生活方式的直接威胁。网络攻击和网络犯罪继续增加……”，并宣称“保护欧盟及其公民不再仅仅是确保欧盟境内的安全，而且还要解决外部安全问题”。^①由此可知，欧盟自冷战结束后，将应对非传统安全及将内外安全相结合处理作为安全战略重要方法。

欧盟强调内外安全需结合看待，尤其重视非传统安全的情况符合其长期作为“民生力量”或“规范力量”的自我定位。其 CFSP 的大部分任务都是警察培训和司法领域的民事行动。正如凯伦·史密斯（Karen Smith）2003 年所概述的那样，“欧盟仍然明显倾向于积极的民事措施而不是强制性军事措施。重点是欧盟……拥有的一系列民事手段，这使其处于独特地位，既能为防止冲突爆发做出贡献，又能管理冲突的后果”。^②欧盟重点关注民事领

^① European Commission, “Communication From the Commission on the EU Security Union Strategy”, COM(2020) 605 final, July 24, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>.

^② Niall Duggan, “The People’s Republic of China and European Union Security Cooperation in

域安全的角色，使它有意将所谓“硬安全”角色留给北约。^①但俄乌冲突正在改变欧盟长期较为忽视的“硬安全”建设的现状，开始强调地缘政治冲突并致力于自身地缘政治转向，致力于所谓防务自主。在这一思路转变下，欧盟及其成员国正在军事防务领域进行更多投入。俄乌冲突爆发后，欧洲国家开始加大军事预算，增加武器装备，推动欧盟内武器系统和军工市场的统一化。然而，非传统安全依然是欧盟关注的重点安全焦点之一，尤其在面对日益严峻的移民、恐怖主义、环境和数字化发展带来的挑战面前。综上所述，中欧在安全认知方面具有战略性共识，即都重视内外安全、传统安全和非传统安全的结合，尤其重视具有跨国性质和需要通过国际合作处理的非传统安全挑战。

（二）共享安全愿景与多边主义安全合作原则

在共享部分安全理念基础上，中欧在安全战略目标和实现途径上也具有较明显的共性。从目标上看，双方都以实现内部及自身周边和国际社会和平稳定为最终目标；在处理安全合作的途径上都主张多边主义。

第一，共享的安全愿景。实现稳定的内外环境是双方共同期待的安全目标。尤其在外部安全问题上，中欧都希望加强全球问题治理、促进热点问题的解决，并实现地区稳定。2003年《欧洲安全战略》明确欧盟在世界范围内的目标是“维护和促进其价值观和利益；为地球的和平、安全和可持续发展作出贡献”。^②《欧盟条约》第21条规定，欧盟CFSP的目标是维护和平与加强国际安全、促进与第三国的国际合作、发展和巩固民主和法治以及尊重人权和基本自由。

中国的总体安全观核心是维护国家安全，但同时重视共同安全，打造

Africa: Sino-EU Security Cooperation in Mali and the Gulf of Aden”, *International Journal of China Studies*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 1-23.

^① Niall Duggan, “The People’s Republic of China and European Union Security Cooperation in Africa: Sino-EU Security Cooperation in Mali and the Gulf of Aden”, *International Journal of China Studies*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 1-23.

^② European Union, “Aims and Values”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_en.

命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全目标发展。它着重强调世界各国的相互依存和共同利益。2022年4月中国发布“全球安全倡议”，将通过构建人类命运共同体，实现人类社会和平与稳定作为各国共同追求的目标。其中，中国政府认为发展是安全的基础，安全是发展的条件，因此在追求国际社会安全时注重促进经济和社会发展。

由此可知，尽管中欧在不同层面的安全愿景有所差异，但总体而言都致力于实现地区与国际和平与稳定，这使双方在对外地区安全政策上有着同向而行甚至开展具体合作的基础。以非洲为例，中国和欧盟都致力于促进非洲和平与安全，支持非盟《2063年议程》中到2020年消除暴力冲突的目标，支持在非洲的维和行动，支持非盟授权的部队打击博科圣地等“恐怖主义”组织等。^①因此，尽管并非所有愿景都一致，甚至存在一些矛盾，但共享愿景为促进双方安全合作提供了条件。

第二，多边主义的安全合作原则。中国加入多边国际机制是一个逐渐发展的过程。1990年代以来中国寻求加入世贸组织和开始参加联合国主导的维和行动是中国决心融入国际多边体系的两个集中表现。到21世纪初，中国对多边主义采取了更积极的立场，尤其表现为主动创设多边平台并以2001年牵头成立上合组织为代表。之后，中国积极参与成立“金砖国家组织”等多边机构。在上述基础上，中国的外交和安全政策正式转向更积极参与甚至引领多边事务，尤其是参与亚洲地区多边区域安全安排为特征。由于中国不支持西方主导并仅代表西方利益的多边组织，或对这些多边平台的实际功能持消极立场，因此中国积极参与多边主义的性质被一些西方学者视作所谓“选择性多边主义”。

欧盟历来也是多边主义的积极支持者和倡导者。2003年《欧洲安全战略》确认了欧盟对多边主义的承诺。该战略提到了众多多边论坛的重要性，

^① Chloë Gotterson and Bernardo Mariani, *Challenges and opportunities for peace and security cooperation*, November 15, 2016, <https://www.friendsofeurope.org/insights/challenges-and-opportunities-for-peace-and-security-cooperation-2/>.

其中联合国被特别提及，欧盟认为联合国是实现其所谓“有效多边主义”的主要论坛。值得指出的是，欧盟并没有规定在没有联合国安全保障情况下采取强制性军事行动是非法的，因为它在没有安理会授权情况下干预过科索沃问题，并插手伊拉克、利比亚和叙利亚事务。^①因此，一定程度上而言，欧盟对于多边主义具有特定理解和阐释，并不否认单边行动的可能性，但多边主义仍被其视作最核心的行动原则。2019年欧盟时任外交与安全事务高级代表莫盖里尼曾表示，“在全球合作秩序的理念受到越来越大压力的时候，我们以前所未有的方式投资于多边主义——我们一直投资于多边主义”，甚至自嘲欧盟是多边主义的最后一个“真正坚定的捍卫者”。^②

无论双方对多边主义的理解和阐释如何，中国和欧盟都至少在原则上一致支持多边主义，并将其作为各自外交政策（包含对外军事关系）中的关键要素，尽管在实际的政策应用上可能存在差异。

（三）应对日益复杂和具有挑战性的全球安全问题的共同需要

尤其重要的是，诸多与安全相关的全球性问题的处理需要中欧合作。全球正面对新的政治和安全挑战，诸如跨国恐怖主义、核扩散、环境恶化和有组织犯罪等，不仅对地区安全与稳定构成挑战，也对中欧各自的海外经济利益构成威胁。随着“一带一路”倡议等对外合作项目的不断扩展，上述挑战对中国而言日益严峻。比如恐怖主义等带来的地区不稳定，正危害中国在非洲地区的经贸利益和人员安全，海盗等有组织犯罪也对中国商船的海上运输造成威胁。欧盟也需要通过安全合作来维护在周边，尤其是在非洲地区的经济利益和政治影响力，该地区长期的局势动荡和武装冲突以及在非传统安全领域的风险，会损害欧盟在非洲地区的战略利益和影响。欧盟在东亚和中东地区的安全利益维护也成为对外战略目标，不仅出于维护

^① Sven Biscop and Siobhán Gabriella Gibney, “Multilateralism at the Heart of the European Security Strategy”, EU-GRASP Working Paper No. 13, June 2010, <https://cris.unu.edu/multilateralism-heart-european-security-strategy>.

^② David O’Sullivan, “The European Union and the Multilateral System Lessons from Past Experience and Future Challenges”, *European Parliament*, PE 689.365, March 2021.

其商业利益的目的，也是为了扩大其政治影响，助力其“地缘政治转型”。

在各自利益向全球扩展的阶段，中欧都需要应对更加多样化和日益复杂的安全挑战，无论出于维护经贸利益还是战略影响和地缘政治优势，双方都具有共同目标，即确保特定地区的安全与稳定。尽管中欧在东亚地区的安全关注与利益差异很大，这使双方不仅难以合作甚至存在安全冲突风险，但在远离中国周边的地区，中欧具有高度相似的安全目标，至少不存在明显的安全利益冲突，且大多以应对非传统安全挑战为主，这为双方在全球范围内进行安全合作提供了契机。

（四）彼此没有战略性安全冲突

从中国视角来看，欧盟并非军事强权，它对亚洲不具有强大军事投射能力，因此中国通常不认为欧盟对其国家安全构成直接威胁。另外，双方遥远的地理距离和不存在领土争议的事实（香港等问题上的纠纷在英国脱欧后已不是中欧安全争议焦点，至少不是基于领土和主权归属的争端），使得中国不认为与欧洲存在发生严重军事冲突的风险。尽管欧盟并不赞同遥远的地理距离能够使中欧与地缘政治冲突绝缘，但事实上地理距离和没有领土争端的确是减少中欧发生直接军事冲突的有利因素。中国不仅不将欧盟视作安全对手或威胁来源，而且将其视作在全球范围内的安全伙伴。在 2018 年的《中国对欧政策文件》中，中国政府表示和欧盟可以在防扩散出口管制、反恐和警务等领域进行合作。^①

从欧盟方面来看，欧盟长期以来将中国视作安全领域的全球伙伴，而不是战略威胁来源。比如欧盟外交与安全事务高级代表阿什顿曾表示，欧盟愿加强与中国在高层对话、打击海盗、维和、国际和地区安全等领域的务实合作。《欧盟东亚外交与安全政策指南》也明确将中国视为其处理亚洲地区安全问题的重要合作伙伴。^②当然，随着俄乌冲突的爆发等国际因素的刺

^① 中华人民共和国中央人民政府：《中国对欧盟政策文件》，2018 年 12 月 18 日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-12/18/content_5349904.htm。

^② Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East

激，欧盟开始将中国视作地缘政治竞争对手（所谓“制度性对手”），但这并不表明这种对华地缘政治对抗情绪会全面或轻易地转化为双方在安全领域的直接竞争与对抗。尽管有欧洲舆论鼓吹要将中国视为“安全威胁”，但欧盟目前在军事层面并没有严肃地将中国视作战略和安全对手，双方在全球层面尤其在非传统安全领域开展安全合作的潜力巨大。

二、中欧安全合作的优化路径

2019 年，欧盟在其发布的《中欧战略展望》中强调，“欧盟和中国在亚丁湾和非洲之角打击海盗的协调行动增强了这些地区的航运安全。进一步合作对加强政治信任仍然很重要。中国将在确保朝鲜民主主义人民共和国无核化方面发挥重要作用。欧盟也希望与中国合作，支持阿富汗未来的和平进程，解决缅甸的罗辛亚危机”。^①2020 年中欧在线峰会重申了上述共同安全合作优先事项。然而，要真正促进更进一步的安全合作以更有效地推动地区和国际社会的稳定化，需要中欧在如下方面开展有成效的合作。

（一）机制建设：双边安全对话、工作协调与共识塑造

目前，欧盟与中国在定期会晤中讨论的问题分为三大支柱：战略对话、经贸对话及人文对话。双方每年还举行领导人峰会，在 70 多个领域开展各层级对话，包括讨论安全合作议题。由此可见，尽管安全合作是中欧战略伙伴关系领域对话的一部分，但并非处于核心的重要地位。

就最近一次安全对话来看，2024 年 3 月双方举行了第 14 次防务部门安全政策对话，中共中央军委国际军事合作办公室与欧盟对外行动署和平、安全与防务总司领导共同主持了对话。在这次对话中，双方就中欧关系、中国与欧盟防务合作及国际和地区形势等共同关心的问题交换了意见。显然这种对话大体只具有象征意义，仅限于部分信息和观点交流，并未就合作

Asia”, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/97842.pdf.

^① European Commission, “EU-China – A Strategic Outlook”, March 12, 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

的实际行动达成任何有效方案。

因此，要促进更有效和更可持续的的双边安全合作，中欧之间需进行更为有效的机制建设。第一，双方应根据形势变化提升对安全对话与合作的重视程度，形成相互对等的对话机制。《里斯本条约》生效之后，欧盟原先的三大功能支柱被打破，实现了“共同外交与安全政策”（CFSP）框架下的对外行动能力的强化与灵活性，增加了欧盟对外安全事务处理能力。为此中方可以相应形成政府层面的跨部门协调机制，国防部门和财政部等民事部委共同参与，形成和欧方对等的对话机制以促成实质性的双边合作。第二，中欧双边对话机制需要有不同的功能划分，包括信息和观点交流、具体事务性磋商以及在安全认知和理念上的共识塑造等。这意味着中欧双边安全合作机制不应只限于象征性对话，也应致力于推动实质性合作，并在安全领域塑造更多共享观念，就安全战略理念与目标进行协调，为寻求共同行动提供条件和基础。中欧的观念共识越多就越能促进务实合作，越能为全球和平与稳定提出行动路线、贡献共同智慧。第三，鉴于中欧都注重多边主义在安全治理中的作用，除双边机制建设外，还应加强在多边机构尤其是联合国框架下的安全磋商机制或联席会议机制中的合作，以协调在维和行动和其他有关全球安全热点问题上的共同行动。

（二）行动方案：切实的功能性安全合作领域

在机制化引领下，中欧可以在功能性领域开展实质性合作，推动共同行动方案的达成。目前可行的主要合作领域包括：军备控制（核武器与常规中小武器扩散等问题）、维和行动、反恐与反海盗及打击有组织犯罪、维护网络安全及处理热点问题等。

第一，核不扩散与军备控制。中欧在加强军备控制和裁军领域合作上已有一定进展。在这一方面，强化核不扩散是重点方向。事实上，中欧都具有一定核力量，在核不扩散问题上的立场相近、利益相似。欧盟“战略指南针”表示，“我们将维护、支持并进一步推进裁军、不扩散和军备控制框架。

我们将继续支持《核武器不扩散条约》的核心地位，并强调必须履行该条约规定的所有义务和历次审议大会上的承诺，……最终目标是彻底消除核武器”。它还指出，“在这方面，与合作伙伴采取协调一致的做法也至关重要。……我们将继续呼吁拥有最大核武库的国家根据《新削减战略武器条约》削减其核武库，包括已部署的战略和非战略核武器，并进一步讨论建立信任措施、核查、核理论透明度和降低战略风险措施”。^①中国也是核不扩散的积极倡导者和支持者，呼吁拥核国家逐渐减少直至最终消除核武器。鉴于双方都支持核不扩散的基本理念，在此领域合作已成为中欧总体政治和安全关系的重要组成部分。在每年的中欧峰会及中欧战略对话中，这一共识经常被提及。2004 年，中欧《关于防扩散和军控问题的联合声明》写道，“中欧双方同意，防止核武器、化学武器和生物武器扩散不应妨碍国际和平利用材料、设备和技术合作，不应以和平利用为借口进行扩散……中国和欧盟相互承认对方为裁军与防扩散领域的重要战略伙伴，愿利用重要国际会议和其他论坛的机会深化在该领域的合作并加强各层次的政策对话”。^②2013 年双方达成《中欧合作 2020 战略规划》，重申了关于核不扩散等领域的安全合作意向。^③2024 年 5 月，中欧举行了最近一次防扩散与裁军对话，会谈涉及俄乌冲突、朝鲜、伊朗、人工智能、《核武器不扩散条约》审议进程等。^④

另外，中欧可以加强在常规武器控制方面的合作。诚然，中欧均为全球

^① “Pillar 2: Secure - Strategic Compass of the European Union”, Cyber Risk GmbH, https://www.strategic-compass-european-union.com/2_Secure_Strategic_Compass.html.

^② 中华人民共和国外交部：《中华人民共和国和欧洲联盟关于防扩散和军控问题的联合声明》，2004 年 12 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/zt2004_675921/wjbcxdqczoldrhv_675929/200412/t20041208_7964381.shtml。

^③ Nicola Casarini and Xinning Song, “Aims versus Deeds: EU–China Cooperation in Nuclear Nonproliferation”, in Emil J. Kirchner, Thomas Christiansen and Han Dorussen (eds.), *Security Relations Between China and the European Union: From Convergence to Cooperation?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 63-80.

^④ Delegation of the European Union to the People’s Republic of China, “EU-China Non-Proliferation and Disarmament Dialogue Takes Place in Beijing”, May 30, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/eu-china-non-proliferation-and-disarmament-dialogue-takes-place-beijing_en?s=166.

常规武器重要出口商，但如何防止这些武器成为地区不稳定的因素，双方有义务进行协调。比如目前有大量常规武器流入非洲，成为非洲地区不稳定的重要根源，为了实现非洲地区稳定和保护共同经贸利益，中欧都有动力和责任开展双边合作，平衡武器出口和防止常规武器失控。目前，欧盟认为中国武器管制原则解释和适用过于模糊和宽泛，没有明确规定一个健全的风险评估流程应有的标准，以此来判定是否批准某一项武器转让交易。中欧对于武器转让授权的合法性和正当条件也持有不同的看法和意见。中国鉴于《武器贸易条约》中的某些不合理条款而未进行签署。因此，中欧在全球常规武器控制方面应就双方立场进行共识建设，以便为常规武器控制和转让达成切实的共同行动方案。

第二，维和行动。在联合国框架内开展并加强国际维和行动符合中欧各自利益。从 1990 年代开始参与维和行动以来，中国就以此推动承担与自身力量成长相匹配的国际责任，以及促进本国的进一步对外开放和与国际接轨。如今随着中国经贸利益的日益全球化及“一带一路”倡议投资项目的扩展，中国对通过参与国际维和来促进地区稳定具有更强烈的意愿。如 2015 年中国国防部发布的文件表示将“有效维护海外利益安全”列为解放军的首要任务。^①

欧盟也日益重视国际维和行动。基于共同安全与防务政策（CSDP），欧盟在维和行动、预防冲突和加强国际安全方面发挥积极作用，体现出欧盟利用其民事资源和军事资源相结合以进行危机管理的能力。目前，欧盟在世界各地部署了约 3500 名军事人员和 1300 名文职人员。自 2003 年首次启动维和行动至 2023 年时，欧盟已开展了 40 多次海外行动，在欧洲、非洲和亚洲的多个国家开展了民事和军事维和行动。至今，欧盟在 CSDP 框架下共有 24 个维和行动方案，其中包括 13 个民事行动、10 个军事行动和 1

^① 中华人民共和国中央人民政府：《中国的军事战略》，2015 年 5 月 26 日，https://www.gov.cn/zhengce/2015-05/26/content_2868988.htm。

个民事和军事计划。^①

随着双方不断扩大和参与维和行动，中欧进一步增强在维和领域的合作。之前中欧在利比亚撤侨行动、中国与荷兰在非洲维和行动中的合作以及双方在亚丁湾护航上的合作都开启了积极的先例，并积累了相互信任和合作经验。今后双方可以探讨在国际维和行动框架内进一步开展合作的可行性。

第三，反恐、反海盗与反跨国犯罪。尽管广义的维和行动包括反恐和反海盗行动，但反恐和反海盗行动不一定必须或只能在维和的旗帜下展开。欧洲于 2008 年发起了欧盟海军亚特兰大行动，这是欧盟在 CSDP 框架下开展的首次海军行动，负责保护世界粮食计划署和非洲联盟驻索马里军事特派团（AMISOM）的船只及该地区的渔船和商船安全，这些海军部队独立于欧盟任务行动。

中国在护航方面没有加入任何联盟，其在亚丁湾护航的主要目标是为穿越亚丁湾的中国船只提供安全保障，但中国并不拒绝国际合作。2009 年 11 月，中国外交部宣布中国将主办包括欧盟、北约、俄罗斯和日本在内的国际会议，以更好协调亚丁湾反海盗护航行动。在会议上中国提议在“联合国决议基础上”，协调北约、欧盟和其他海军，以实现“共享意识和部署（SHADE）”。因此对中国而言，欧盟是中国开展反海盗和反跨国犯罪行动的重要合作伙伴。

反恐也是双方可以合作的重点领域。中欧在维护地区稳定上具有共同目标。反恐当然可以与维和行动结合起来，因为在非洲等地的维和行动经常与反对极端宗教势力和反对恐怖主义相关联。尽管双方在阻断恐怖主义根源上存在分歧（欧盟认为应遏制恐怖主义资金来源并防止极端主义化，中国认为发展经济和保持地区稳定才是最佳途径），但都主张就恐怖主义根源开展行动，为此双方在开展联合反恐行动前进行协调尤其重要。

^① European Union External Action, “Missions and Operations: Working for a Stable World and a Safer Europe”, January 23, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

有组织犯罪往往也与恐怖主义相关，但并不完全重合，包括贩卖人口、组织偷渡活动以及贩毒等跨境跨国活动，中欧可以进行更广泛合作，包括在国际刑警组织下的统一行动。这些跨国犯罪不涉及任何意识形态偏好与地缘政治竞争，是所有国家和国际行为体所打击的对象，因此中欧可以在这些领域开展更广泛的合作，这符合中欧各自及共同利益。

第四，数字与网络安全领域合作。随着数字技术的迅猛发展和对国际社会日益深刻的影响，网络安全已成为非传统安全领域重要的治理对象，但长期以来网络安全成为中欧安全合作的盲点。直到 2013 年，中欧才正式表达了对合作参与网络空间治理的兴趣，然而双方在治理内容、方式、范围、原则上都存在差异，各自制定了网络安全治理办法。^①在双方都在内部加强网络安全建设的同时，开展对话交流与合作尤为必要。

中国将网络安全作为国家安全重要内容之一，积极提倡全球网络安全合作。2022 年 9 月，国家网信办发布了《关于修改〈中华人民共和国网络安全法〉的决定（征求意见稿）》，旨在通过修改法律加强关于网络安全的法律责任，做好与新制定的法律之间的衔接，进一步保障网络安全。中方在国际多边平台上也不断呼吁各方落实全球安全倡议，践行真正的多边主义，加强网络安全合作。

欧盟则于 2004 年成立了欧洲网络和信息安全局，以促进欧盟成员国之间共享知识和改进“最佳”实践。2007 年，网络安全被提升到欧盟政治议程的首位。此后，欧盟数字政策不断发展，2010 年制定了《欧洲数字议程》，设定了网络安全治理的目标，并强调与全球伙伴合作应对网络安全挑战在民用和军事方面的重要性。^②

^① Sebastian Bersick, George Christou and Shen Yi, “Cybersecurity and EU-China Relations”, in Emil J. Kirchner, Thomas Christiansen and Han Dorussen (eds.), *Security Relations Between China and the European Union: From Convergence to Cooperation?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 167-186.

^② Sebastian Bersick, George Christou and Shen Yi, “Cybersecurity and EU-China Relations”, in Emil J. Kirchner, Thomas Christiansen and Han Dorussen (eds.), *Security Relations Between China and the European Union: From Convergence to Cooperation?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 167-186.

目前，中欧形成了多轨道网络安全合作对话机制，双方开展了信息技术、电信和信息化对话，成立了中欧网络工作组、中欧数字经济和网络安全专家工作组等对话机制。除与欧盟持续展开国际合作外，中国还与英国、法国、德国等多个欧洲国家展开了双边网络安全合作，与这些国家展开定期的高级别安全对话，为共同打击网络犯罪、维护网络安全搭建了重要平台。

^①中国在制定《网络安全法》等数字相关法律时还借鉴了欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）的有益经验。

但目前中欧在数字与网络领域合作并不深入，除了一些官方对话，双方既缺乏足够的互信也缺乏真正具有实质性的合作内容。中欧应在如何进行网络监管和促进数据跨境流动的便利性与安全性之间的平衡等重大问题上进行深入对话。同时双方可以在实践层面进行更深入的交流与相互借鉴。对于双方在网络安全方面的争议，中欧需要进行良性对话与建设性协调。双方需持续努力解决好数字企业在对方市场的发展问题，随着中国数字技术和网络应用程序在欧洲的广泛传播，如何在规避安全风险和维护合法的自由的数据流动之间建立平衡，需要中欧在政府、企业和社会层面进行广泛交流与合作，而不能基于单方面政治考虑随意进行单边限制和打压，或彼此进行网络安全攻击，这不利于中欧网络安全的合作。除了双边网络安全的联合管理外，更为重要的是，中欧应就全球的网络犯罪和网络安全问题进行合作，以防止恐怖主义和跨国犯罪团体对网络领域的渗透和危害。

第五，气候与能源安全合作。气候变化成为全球广泛关注的议题，并在很大程度上被归结到非传统安全领域，在此领域中欧合作具有极为重要的意义，也存在很大的空间。由于化石能源使用造成的碳排放是造成气候变化的最主要因素，因此能源安全和气候安全密切相关，能源领域的国际合作也是应对气候变化挑战的重要内容。

中国从二十世纪初开始意识到气候和能源问题关系国家安全。2008年

^① 邱静：《中欧网络安全合作机遇与挑战并存》，今日中国，2022年11月15日，http://www.chinatoday.com.cn/zw2018/zgysj/202211/t20221115_800313597.html。

中国国防白皮书将气候和能源安全与其他新的非传统安全问题一起列为“上升的威胁”。2010年的国防白皮书则指出“能源、资源等非传统安全问题日益突出”。随着气候问题的日益突出，气候与能源问题成为越来越受中国政府重视的非传统安全问题。对欧盟而言，气候和能源安全挑战也是相对较新的非传统安全威胁。2003年以来，欧盟开始关注气候和能源等安全问题，2008年《欧洲安全战略实施报告》将它们列为根本性安全挑战。如今应对气候和能源安全挑战成为欧盟气候外交的主要目标。

在双方都认识到气候变化和与之相关的能源安全挑战带来的威胁时，中欧加强了各自对外合作，这为双边合作提供了机会。双方制度化的气候合作可追溯到2005年，当时中欧同意建立气候变化伙伴关系，这成为双方官方合作的基本框架。2021年，中欧建立了高级别环境与气候对话；双方在《联合国气候变化框架公约》框架下举行的国际气候谈判缔约方大会（COP）中进行了协调（如双方在巴黎气变大会和格拉斯哥气变大会前发表过联合声明）。中欧气候合作框架还包括技术对话。自2014年以来，欧盟和中国分享其排放交易体系（ETS）经验以支持中国建立和加强自己的ETS。自2022年起，双方开始讨论如何减少甲烷排放。2023年7月，中欧在第四次环境与气候高级别对话（HECD）上同意建立一个专门针对欧盟碳边境调整机制（CBAM）的对话；双边讨论还达成了多项合作协议，如《中欧能源安全联合声明》和《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》等。^①

尽管双方都重视气候和能源安全领域的双边合作，也为此推动建立了一些机制化的合作渠道，但更进一步的合作需求尚未得到满足。面对日益严峻的全球气候变化挑战，双方在如何提升气候变化治理的多边合作效率、提高对国际社会在应对极端天气、推动能源转型领域的财政、科技和产业援助，以及双边绿色能源领域开发与应用合作方面还存在较为严重的赤字。如果中欧双方不能在当前气候安全治理及能源转型进程不进则退的背景下

^① Julia Gurol, *The EU-China Security Paradox: Cooperation Against All Odds*, Bristol, UK: Bristol University Press, 2022, pp. 116-136.

开展真诚合作，就可能错失重大机遇，并导致全球范围内气候安全治理和绿色转型进程的停滞甚至倒退。

第六，地区热点问题的解决。近年来地区热点问题频发且烈度不断上升，不仅对部分国家及地区的和平发展带来巨大冲击，对全球经济繁荣和国际和平也造成巨大的直接破坏或伤害，地区热点问题往往需要国际社会的共同努力才能解决。鉴于中欧均在推动国际和平和实现稳定方面负有相当义务，也有能力去促进问题朝着政治解决方向迈进，因此中欧在地区热点问题解决上的合作不仅可能而且必要。

当前最严重的热点问题主要涉及俄乌冲突和巴以冲突。尽管双方在俄乌冲突方面存在较大的立场差异和利益分歧，但是在恢复地区秩序和实现稳定，以及用和平与谈判方式结束冲突、反对使用核武器及抑制冲突外溢效应、实施对乌人道主义援助等方面存在广泛的共识。这也是包括法国在内一些欧洲国家愿意和中国在该问题上进行合作的原因。中方展开的多轮外交协调将德、法、波等国家及欧盟机构作为主要协商对象。巴以冲突具有广泛的地区影响，中东地区的持续动荡甚至全面战争的前景不符合中欧共同利益。尽管中欧在介入该问题的能力、方式和渠道等方面都有所差别，但在维护地区稳定和恢复巴勒斯坦人道主义秩序、最终实现“两国方案”等立场上，中欧既有共识也有合作空间。除此之外，双方在帮助解决缅甸内部冲突、朝鲜半岛核问题、伊朗核问题和非洲地区冲突等方面都可以进行建设性的对话与协调。

此外，中欧在粮食和生物安全、环境安全和太空安全管理等领域也存在更广泛和深入合作的潜力。

三、中欧安全合作的挑战

尽管中欧存在安全领域合作的共同基础及合作的必要性与潜能，但双方在理念和战略目标上存在的结构性差异和矛盾，对双方安全合作的广度

与深度形成阻碍和约束。了解这些挑战能使中欧在双边合作中更为务实并产生实际效果。

（一）欧盟开始将中国视作“安全挑战”

由于政治上的不信任，在地缘政治竞争理念下，欧盟将中国视作“战略性的体制对手”，并在安全方面进行“有限度的对抗”。欧盟委员会在 2019 年的文件中写道：“中国不断增强的军事实力，加上其到 2050 年拥有技术最先进的武装部队的全面愿景和雄心，在短期和中期内已经给欧盟带来了安全问题。包括信息行动和大型军事演习在内的跨部门混合威胁不仅破坏了信任，而且对欧盟的安全构成了挑战，必须在我们相互关系的背景下加以解决”。^①

出于将中国视作安全挑战的理念，关于如何应对中国战略崛起或如何加强与“印太”地区主要伙伴的合作的讨论成为北约的关注焦点之一。譬如在 2019 年伦敦峰会上，中国首次被正式视为北约的重要议题，认为中国“日益增长的影响力和国际政策既带来了机遇，也带来了挑战”。2021 年北约布鲁塞尔峰会则明确指出“中国公开宣称的野心和强势行为对基于规则的国际秩序和与北约安全相关的领域构成了制度性挑战”。2022 年马德里峰会上批准的北约《战略概念》则详细分析了中国的行动如何挑战北约的核心价值观和利益，并谴责中国利用所谓经济杠杆建立战略依赖，认为中国和俄罗斯相互强化的关系破坏了基于规则的国际秩序。2023 年维尔纽斯峰会则敦促中国“停止放大俄罗斯将其对乌克兰的侵略战争归咎于乌克兰和北约的错误论调，并遵守《联合国宪章》的宗旨和原则”。^②尽管北约不代表欧盟的立场，但它主要由欧洲国家所组成，因此北约的立场代表了以美国为首的西方（包括大部分欧洲成员国）对中国在安全领域的消极看法和充满

^① European Commission, “EU-China – A Strategic Outlook”, March 12, 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

^② Luis Simón, “NATO’s China and Indo-Pacific Conundrum”, *NATO Review*, November 22, 2023, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/11/22/natos-china-and-indo-pacific-conundrum/index.html>.

一定敌意的立场。是故，欧盟及欧洲国家在安全领域将中国定性为挑战的立场将对中欧安全合作构成巨大的阻碍。

（二）双方存在显著的安全威胁感知和关注重点的差异

即使存在部分或全球层面的共同安全愿景，但在处理具体安全问题时，双方明显缺乏共同战略目标，对不同领域的安全问题的关注度并不相同。

显然，在防务层面，当前欧盟将俄罗斯视作最紧迫的现实安全威胁，而中国则更关注台海与周边的安全局势。因此，各自更为关注周边的威胁及认为周边安全威胁是最紧迫和最关键的问题，使双方在最重大的防务安全方面的关注焦点截然不同。同时，尽管双方都将台海和南海潜在危机看做防务层面的巨大挑战，但背后的考虑并不一样。对欧洲而言，西太平洋地区潜在的军事冲突将对其航运自由和经贸利益构成挑战，欧洲甚至认为中国是该地区安全挑战的来源，但中国则将此视作攸关国家存亡的关键挑战。因此，尽管中欧都将台海和南海等中国周边潜在军事冲突视作安全威胁之一，但在中欧政治互信较为缺乏的前提下，双方在这一区域进行安全合作的可能性很低。由于双方存在威胁感知的巨大差异及认知差异，上述情况也适用于解释中欧无法在俄乌冲突问题上进行更深刻合作的原因。

在战略层面，欧盟将固有国际秩序的瓦解视作最为持久的巨大挑战，并将中国视作秩序瓦解的关键推动力量之一，这体现为中国“在西方主导范围外建立以自我为中心的国际多边组织并推广自身的国际议程”，尤其包括“一带一路”倡议等。因此，中国在欧盟眼中成为西方秩序的挑战者和安全威胁来源之一。从此出发，欧盟将中国视作地缘政治竞争对手，并将双边经贸关系安全化。但从中国角度而言，国际秩序的深刻变化具有更复杂的原因和意义，中国作为现有秩序的获益者，其基本主张是在维护秩序稳定的同时进行改革，这也反映出全球南方国家的共识，是欧洲方面必须加以全面认知的新趋势。

（三）理念差异带来的行动方案的差异

中欧在安全认知方面的差异，包括对外部安全问题的由来和解决途径的重大区别正成为双方深入合作的重大障碍。这些认知差异及其带来的行动方案的分歧包括以下几个方面。

第一，有关安全问题的根源和预防。中国一贯认为发展是安全的最大保障，一个国家和地区只有得到可持续发展机会，才能最终消除贫困和不稳定因素，从而实现地区稳定。然而，欧盟并不完全认同一个国家和地区得到发展就会自动实现稳定与和平，而是认为安全问题的解决途径在于建立足够的军事能力和遏制安全挑战者发起挑战的能力。双方的理念差异导致各自在处理地区热点上的政策差异，例如，应对由恐怖主义所引发的地区冲突问题，中国习惯致力于和相关国家与地区发展经贸关系，帮助提升交通基础设施等治理与发展途径，同时辅以维和行动和广泛发展援助等来解决根本问题。而欧盟更愿意通过加强与地区国家的军事合作来直接与反抗力量进行对抗，并通过大量援助来提升其所支持方的军事行动能力，在金融和武器等领域遏制对手的潜在行动能力。因此，中国在“不干涉别国内政”原则下没有卷入外部军事冲突的政策和行动，而欧盟在“人权高于主权”的旗号下，有专门的和平基金用于支持在海外的军事行动。

第二，有关既有安全问题的解决。欧盟在处理对外安全行动时会灵活运用单边、双边或多边主义行动，尽管欧盟声称对外安全的实现依赖于多边主义，但在实际上并非完全如此。譬如在非洲和亚洲，欧盟与非盟及日本、印度和东盟都有双边防务合作计划，而在必要时，欧盟会采取单边主义干预，并不局限于联合国等国际多边主义组织的援助或授权。即使当欧盟采取多边主义行动时，也往往诉诸于大国协调而不局限在联合国框架内。然而，中国从尊重联合国权威、践行“真正多边主义”的立场出发，采取要么不介入地区热点问题要么通过联合国授权的方式进行。对中国而言，离开联合国授权的所谓“多边主义军事行动”只是实施灵活政治干预的借口。

一些非传统安全领域的合作受到地缘政治冲突的干扰，这意味着必要

的安全合作容易转化为地缘政治竞争的一部分。譬如，新能源合作日益被欧盟视作经济竞争以及形成地缘政治竞争的来源之一，使绿色领域合作变得不再单纯。因此，在气候和能源安全方面的合作关系可能演变为贸易竞争。能源供需失衡加剧以及围绕能源的地缘政治紧张局势可能导致欧盟和中国之间的能源竞争，或使双方成为争夺全球关键能源资源的竞争对手。换句话说，促进中欧在气候和能源安全方面合作的依赖性和紧迫性也可能影响它们在能源领域的贸易关系，^①导致本应推进的合作成为地缘政治竞争的工具而使合作变得困难。

第三，有关后安全问题（post-security issues）的行动。非常有趣的是，欧盟通常会严格按照意识形态确定后安全问题的处理方式，但中国基本不受意识形态束缚。这意味着，如果后安全问题关系到对一个非西方意义上的民主政权或此前欧盟在政治上并不支持的政权，则欧盟可能会选择放弃对它们的援助或合作。譬如，当美国在 2020 年仓促离开阿富汗后欧盟也被迫退出该国，但阿富汗重建，包括持续的经济与安全建设并没有被欧盟视作必要的海外议程，因为上台的塔利班政权被欧盟视作非法，这阻止了欧盟与阿富汗的官方合作。然而中国并不纠结于塔利班政权的意识形态色彩，只要它能够代表阿富汗民众并相对成功地控制或管理国内事务，中阿之间就有合作机会，中方可以致力于阿富汗后安全问题的解决，尤其是为其经济重建与秩序恢复提供帮助。因此，欧盟的海外军事行动与合作基于其促进“自由、民主、尊重人权和基本自由以及法治”等价值观。这种重视意识形态和忽略意识形态的方式差异会严重限制中欧在后安全问题的处理上进行深入合作。

（四）政府间主义模式限制了欧盟对华安全合作能力

欧盟在安全和防务问题上的决策主要依据政府间主义的程序，这给超

^① Julia Gurol, *The EU-China Security Paradox: Cooperation Against All Odds*, Bristol, UK: Bristol University Press, 2022, pp. 116-136.

国家行为体留下了很小的回旋余地，欧盟的对外安全行动必须在在共同外交与安全政策（CFSP）和共同安全与防务政策（CSDP）的框架下运作。其中与安全行动直接相关的共同安全与防务政策可以追溯到 1991 年的《马斯特里赫特条约》。而《欧盟条约》第 5 章第 2 节第 42-46 条对共同安全与防务政策作出了规定，欧盟成员国在共同安全与防务政策指导下提供民事和军事资产、执行任务、参与军事研发，其中最为醒目的是第 31 条条款所规定的成员国决策一致原则。这强调了欧盟成员国推行国防和安全相关政策的主权权利，尽管它也规定每个成员国都应与其他欧盟成员国协商。除了全体一致的决策原则的限定之外，欧盟也仍然缺乏独立于北约的联合军事结构，欧洲地区的国防开支曾经因欧元区危机相关的紧缩措施而停滞或减少，尽管随着 2022 年乌克兰危机的爆发，欧盟及其成员国增加了国防预算，但这依然没有形成统一和强大的欧盟军事体系，包括统一的武装力量和指挥、操作系统。

因此，欧盟军事行动的政府间主义性质以及强有力的统一的军事体系的缺乏，使欧盟的对外安全合作能力受到极大的限制。这与中国作为主权独立国家，能够确保强大和可持续的海外军事合作的能力大相径庭。这种能力上的差距是限制中欧安全合作的重要因素。

（五）外部因素的影响

中欧安全合作尤其受跨大西洋关系的深刻影响。在中美博弈日益强烈的趋势下，更为紧密的跨大西洋关系意味着中欧安全合作的空间受到压缩。目前，欧盟与北约合作关系的进一步发展，在北约日益将中国视作挑战乃至可能的威胁的背景下，中欧安全合作会遇到更大的挑战。另外，欧盟与中国周边国家安全关系的发展也将对中欧安全合作构成挑战。近年来欧盟出于地缘政治考虑与日本、韩国、印度等中国周边邻国在联合开发军事装备、提升军事合作水平等方面加速推进，并有意提升在中国周边尤其是南海、台海方向的“军事存在”。考虑到中国与一些周边国家在政治和安全领

域的矛盾和分歧，欧方的行动很大程度上会降低双方在安全领域的合作意愿和信心，对中欧在安全领域的互信与合作空间构成挑战。

四、结论

鉴于中欧在安全（包括防务）领域具有广泛的理念共识和行动目标，以及双方在众多次级领域合作的日益增长的必要性及初步进展，也鉴于双方深化安全合作存在重大的结构性限制条件，双方对于未来安全合作的前景应持有务实态度。显然，积极推动可行性大的合作项目，同时管理好可能产生冲突的领域应该成为中欧未来安全合作的基本原则。

第一，中欧应重点致力于非传统安全领域的积极性合作（positive cooperation）。至今，较之经贸和文化领域合作，中欧安全合作依然薄弱，存在很大合作潜力，对国际社会而言也具有更紧密合作的必要性。但全球局势急剧变化背景下双方对外战略正发生重大变化，中欧安全合作具有越来越高的敏感性，鉴于此，中欧合作应在最为可能的领域进行。由于双方都秉持综合安全观，高度重视敏感性相对较低的非传统安全，因此中欧安全合作主要应致力于气候变化、反恐、跨国犯罪等非传统安全领域的共同解决。通过非传统安全领域的合作所积累的互信，逐渐为可能的军事和防务领域合作奠定一定基础。

第二，中欧应尝试开展在防务领域的消极性合作（negative cooperation）。在防务领域也应进行适当的合作以消除不信任所带来的针对彼此的安全威胁。这意味着在防务领域，随着欧盟与中国周边国家防务合作的增强，其“印太政策”中对外防务合作的强化以及欧洲国家借助北约加强对亚太地区防务安全事务的介入，中欧在防务领域的竞争和对抗性增加的情势下，双方具有加强双边防务竞争与对抗性管理的必要性。因此，中欧在作为“硬安全”的防务领域合作应以减少军事与地缘政治对抗和潜在冲突为宗旨，进行防务领域的冲突管理，这可视作中欧在防务领域的消极性

合作。

第三，中欧应致力于“机制、行动和观念”三位一体的有机性合作（**organic cooperation**）。中欧现有安全合作包括政府间的制度性交流机制和部分非传统安全领域的初级行动，但更深入的合作应该包括双边安全对话制度建设、联合行动方案的设计与共享观念的共同塑造。尤其是共享观念的塑造在目前中欧安全合作中非常稀缺，然而共享观念是刺激双边在安全领域更进一步合作的最基本动力。因此，未来中欧合作应该继续致力于实现更完善的官方交流机制、更具有可行性的紧迫安全问题治理行动方案，并通过上述渠道来寻求更广泛的安全理念共识，为推动“机制、行动和观念”三位一体的有机安全合作奠定基础。

能源、绿色与数字转型



中欧在能源安全与绿色转型领域的合作空间

田慧芳 中国社科院中国-中东欧研究院研究部主任、研究员

中国和欧盟都是世界上主要的能源消费国，严重依赖化石燃料的进口。这种高度依赖使得能源安全在中国和欧盟决策中的重要性陡然增加，特别是在全球地缘政治不确定性日益增加的情况下。^①中国和欧盟都坚定选择了绿色低碳的发展道路，寻求通过以可再生能源推广为中心的雄心勃勃的气候政策来实现能源可持续。因此在能源安全和绿色转型领域，中欧双方面临着共同的关切，2019 年欧盟发布的《欧洲绿色新政》和 2021 年中国出台的“1+N”碳中和政策体系也表现出两方对气候挑战和转型路线的趋同性思考。立足优势互补和资源共享，共同探索促进绿色转型的路径，建立合作伙伴关系实现价值共创，对全球应对气候变化及中欧长期可持续发展具有重要意义。

一、中欧能源与绿色转型的合作历程与启示

能源和以环境、气候为主的绿色合作是中欧合作的重要内容（见表 1 和表 2）。随着中国和欧盟两大国际力量双边关系的长期磨合和日渐成熟，合作机制化程度不断提升，合作范围逐渐扩大，合作关系也慢慢从最初的单边发展援助转变为以共同行动为导向的伙伴关系。^②

1994 年中欧建立能源对话机制，1999 年建立环境政策对话，启动了双方在能源安全、清洁煤、环境保护领域的初步合作。2003 年中欧环境对话

^① Peter Børre Eriksen, Lars Møllenbach Bregnbæk, Luis Boscan, Lars Pauli Bornak and Helena Uhde, Zhang Lin, Lei Xiaomeng, Li Yi and Dong Bo, “Energy Security in the Context of Energy Transition – Lessons and Challenges within Europe and within China”, EU-China Energy Cooperation Platform (ECECP), October 2023.

^② 田慧芳：《碳中和背景下中欧气候合作的潜力与挑战》，载《欧亚经济》2022 年第 5 期，第 78–101 页。

升级为部长级对话，讨论主题扩展到可持续生产和消费、国际环境治理、污染控制和管理、生物多样性保护、危险废物的处置和管理等。2005 年高级别能源工作组成立，中欧开始围绕煤炭清洁利用、能效合作、电力市场合作等开展对话，并制定了一项五年行动计划推动合作。2005 年 9 月，中欧领导人峰会发表《气候变化联合宣言》宣布建立中欧气候变化伙伴关系，并着重推动六大关键领域的合作：能源效率、节能、新能源和可再生能源；清洁煤；甲烷回收和利用；碳捕获和封存；氢能和燃料电池；发电和电力传输，随后陆续推出一系列行动计划，包括《清洁煤炭技术行动计划》（2005 年）、《中欧能效与可再生能源工业合作行动计划》（2005 年）、《中欧和平利用核能研发合作协议》（2008 年）、《中欧工业部门对话与磋商机制谅解备忘录》（2009 年）、《中欧工业部门能效与温室气体减排工作组谅解备忘录》（2010 年）、建筑行业能源绩效和质量对话（2010 年）等。项目层面，欧盟投入 280 万欧元启动为期三年（2007-2010 年）的清洁发展机制（CDM）联合项目，并通过欧洲投资银行与中国签署 5 亿欧元框架贷款协议（CCCFL），支持中国节能减排、可再生能源、能效提升、植树造林等十个项目。截至 2009 年底，中国从欧盟引进了大约 3 万个清洁技术项目，其中风能、光伏和核能占了相当大的比例。中欧还发起中欧能源环境项目、中欧清洁能源中心等大型合作倡议，加强了双方在清洁煤技术、可再生能源技术和新能源技术领域的交流与合作。

2010 年后中欧能源、环境和气候合作进一步升级。欧盟不再将中国视为双边发展援助项目的对象国，中欧能源和绿色合作开始向政策咨询、能力建设和技术性合作等领域倾斜。2010 年 4 月中欧建立气候变化部长级对话机制，并辅以高官级的磋商和工作层级的讨论。2012 年中欧首次高层能源会议召开，会上签署《中欧能源安全联合宣言》，确立了中欧能源消费国战略伙伴关系。2013 年出台的《中欧合作 2020 战略规划》明确指出，2020 年前双方的重点合作领域主要是中欧能源合作路线图、低碳能源技术、核

能、碳排放交易、低碳城镇、循环经济、民航业节能减排等。可以看出，这一阶段中欧合作的重心也逐步转向与可再生能源、能源效率、能源基础设施等相关的先进技术和政策、标准、法规等方面，合作也进入更加制度化的阶段。农业对话、能源对话、环境对话和科技对话等共同构成中欧气候变化联合伙伴关系的重要支柱。

2015年后中欧关系发展达到了前所未有的高水平 and 成熟度。2015年发表的《中欧气候变化联合声明》和2016年发表的《中欧能源合作路线图》展示了双方在气候变化与清洁能源领域大力加强政治、技术、经济和科学合作的决心。2018年中欧领导人发表的《气候变化和清洁能源联合声明》明确强调要加强在碳减排、碳市场、低碳城市、碳捕集和封存、航空和海运业温室气体排放以及氢氟碳化合物（HFC）等领域的合作。欧盟特别开展了48个具体项目支持中国全国碳市场的设计和实施。同时中国清洁能源产业在这一时期获得飞速发展，欧盟对中国的产业链依赖程度显著增强。中欧实力的变化使欧洲改变了对中国的定位。2019年3月欧盟发布《中国和欧洲：战略前景》文件给予中国多重身份：紧密协调目标的伙伴国家、平衡利益的谈判伙伴、经济竞争者和制度竞争对手，导致中欧合作呈现竞争与合作并存的势头。但美国政党在气候问题上的极端对立使得中欧深化了在能源和绿色转型领域的合作。2020年9月中欧建立了绿色伙伴关系，对话机制也从部长级升级为副总理级对话。双方围绕欧盟经济复苏计划和《欧洲绿色协议》、中国刺激清洁能源发展的措施以及如何促进第三国绿色能源投资的责任等进行了对话。2014-2020年中欧双边环保合作预算达到3284万欧元。^①

但2022年俄乌冲突发生后，欧盟对华政策出现重大转折。欧盟加强了各领域对华竞争态势，特别强调要增强自身韧性，避免对华过度依赖。2024年6月欧洲议会选举后右翼民粹主义政党势力上升。右翼团体认为清洁能

^① 傅聪：《中欧绿色合作：伙伴关系的历史演进与面临的机遇挑战》，载《太平洋学报》2021年第11期，第79-92页。

源技术的投资成本过高，绿色转型短期内可能加重企业和消费者负担，引发新的社会问题。同时欧盟将绿色技术融入其产业战略，加大了对清洁技术的补贴力度，也对中国电动汽车进行反补贴调查和加征关税。欧盟委员会主席冯德莱恩将欧洲气候政策定位为“确保欧洲竞争力的经济和安全政策”，加大了与中国在电动汽车、太阳能电池板和风力涡轮机等领域的竞争。但即使在这样的情况下，中欧依然在能源安全和绿色发展议题上保持了持续的对话关系。2022 年中欧环境与气候变化高层对话讨论了能源安全、绿色能源转型和电力市场改革。2023 年 7 月强调要加强双方排放权交易合作；2024 年 4 月就循环经济合作路线图达成一致，强调在电池回收、塑料污染、再制造发展等方面加强合作。

回顾历史进程，我们不难发现，中国和欧盟实际都清楚双方在能源资源和绿色转型领域存在一致利益。过去依据各自比较优势进行的合作给双方都带来重大收益。^①在全球不同经济体朝着清洁能源转型的庞大阵营中，无论是转型目标的确立，还是制度与政策机制的构建，抑或是主要绿色产品的开发，欧盟一直走在世界前列。中国从欧盟学习了专有技术、最佳实践经验和绿色发展的规则和标准。欧盟则通过项目合作、经验交流和人才培养，实现了知识扩散、规范输出，并从中国项目中吸收了特有的知识和经验。中国清洁行业的长足发展也极大满足了欧盟对光伏等产品不断增长的需求。中国建造的 Senj 风电场于 2021 年 12 月在克罗地亚投入使用，每年生产约 5.3 亿千瓦时的绿色电力，帮助克罗地亚减排约 46 万吨。因此中欧深化能源和绿色转型合作，不仅为全球应对气候变化和绿色转型作出巨大贡献，还可以树立全球典范，促进先进政策和技术的扩散与融合，推动绿色创新和投资。

^① Ilaria Espa, “Climate, Energy and Trade in EU-China Relations: Synergy or Conflict?”, *China-EU Law Journal*, Vol. 6, 2018, pp. 57-80.

表 1 中欧能源合作的主要领域与机制

年份	机制/官方文件	主要内容
1994 起	欧盟和中国举行年度部长级能源对话，1997 年建立能源工作组会议机制	围绕四个领域：能源效率；可再生能源；能源系统和全球能源市场的设计和转型；创新能源参与者的作用
2004	《中华人民共和国政府和欧洲原子能共同体和平利用核能研发合作协定》 《2013-2020 合作计划》	自 2011 年以来，中欧双方制订了核裂变、核安保和核保障、核聚变、核安全四个分委会的议事规则，开展了项目合作
2005	第八次中欧领导人会晤签署《中国—欧盟能源交通战略对话谅解备忘录》	加强中欧在能源、基础设施、交通、航空领域的合作
2009	签署《中欧清洁能源中心财政协议》和《中欧清洁能源中心联合声明》，2010 年 4 月中欧清洁能源中心正式揭牌	在国际热核聚变试验反应堆计划（ITER）、氢能、燃料电池、生物燃料、风电、洁净煤、能效与可再生能源等领域开展技术合作
2011	第五次中欧能源对话	探讨可再生能源（风能和太阳能）、核安全、能效、电网标准、清洁煤、技术标准的合作
2012	中欧高层能源会议，签署《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》和《中国国家电力监管委员会与欧盟委员会关于促进电力市场相关合作的联合声明》	宣布建立中欧能源消费国战略伙伴关系，促进双方在能源安全、能源科技、能源与城镇化挑战的合作； 电力市场化改革合作包括：可再生能源并网技术标准；能效与需求侧管理；价格监管；电力市场准入
2016 年	《中欧能源合作路线图（2016-2020）》	推动双方在能源安全、能源基础设施建设和市场透明度建设等领域的交流与合作
2017 年	第七次中欧能源对话，会后签署《落实中欧能源合作路线图工作计划（2017-2018 年）》	就可再生能源、能效、核电、电动汽车、全球能源互联网、能源创新与投资等问题交换意见
2019 年	第八次中欧能源对话，会后签署《关于落实中欧能源合作联合声明》	围绕能源发展政策与市场改革、清洁能源转型、多边框架下能源合作及中欧能源合作平台建设等议题开展讨论
2019 年	正式启动中欧能源合作伙伴关系项目（ECECP），执行期 3 年	重点围绕能源系统、能源效率、可再生能源和创新实体四大领域开展合作，欧盟提供 350 万欧元经费
2020 年	第九次中欧能源对话	侧重于清洁能源政策，讨论了欧洲绿色协议及中国刺激清洁能源发展的措施，以及促进第三国绿色能源投资共同责任
2022 年	第十次中欧能源对话	讨论能源安全、绿色能源转型和电力市场改革等
2023 年	第十一次中欧能源对话	就能源安全与转型、可再生能源、电力市场改革、绿电认证、绿氢等议题深入交换意见，听取了中欧能源技术创新合作平台、中欧能源合作平台工作进展报告

资料来源：欧盟官网和中国生态环境部官网。

表 2 中欧环境与气候合作的主要领域与机制

年份	机制/官方文件	主要内容
2003	中欧环境政策部长级对话	讨论了可持续生产和消费、国际环境治理、污染控制和管理、生物多样性保护等议题。
2005	《中欧气候变化联合声明》 《中欧清洁煤炭行动计划》 《中欧能效和可再生能源产业合作行动计划》	建立了中欧气候伙伴关系，加强清洁煤、能源效率、可再生能源方面的合作
2006	中欧气候变化伙伴关系滚动工作计划合作项目之一的欧盟-中国清洁发展机制促进项目启动	欧盟在中国资助的最大的 CDM 能力建设相关项目，总投资额达 230 万欧元，项目为期 3 年（2007-2010）
2007	《第十次中欧领导人会晤联合声明》； 欧洲投资银行向中国提供用于应对气候变化项目的 5 亿欧元框架贷款	进一步加大技术开发与转让等方面的双边合作力度；积极落实 2008 年至 2009 年的“中欧气候变化伙伴关系滚动工作计划”；支持建立中欧清洁能源中心
2007	签署“中欧环境治理项目”财政协议	欧盟出资 1500 万欧元，为期 5 年，支持中国的环境和污染治理
2010	发布《中欧气候变化对话与合作联合声明》 建立部长级定期气候变化对话机制和部长级气候变化热线	就气候变化国际谈判中的关键问题、各自国内政策和措施以及气候变化具体合作项目的开发和实施交换意见。
2011	发布《2011-2015 年中欧环境治理计划》，并建立中欧环境可持续发展项目	支持中国第十二个五年发展规划（2010-2015 年）目标实现
2015	《中欧气候变化联合声明》 《巴黎协定》	筹备巴黎气候大会（2015 年 12 月）
2017	加拿大、中国、欧盟共同发起气候行动部长级会议	主要就《巴黎协定》后续实施细则、气候行动实施等重点问题进行了讨论，目前已召开 5 届
2017	第十九次中国-欧盟领导人会晤	加强“一带一路”倡议与欧洲投资计划的对接；加强低碳和智能交通等领域的合作
2018	签署中欧循环经济合作备忘录	建立循环经济高级别政策对话，围绕循环经济政策协调、制度创新、最佳实践、投融资等开展合作
2018	《中欧领导人关于气候变化和清洁能源的联合声明》，签署《加强排放权交易合作的谅解备忘录》	推进《巴黎协定》的实施，加强双方在气候变化和清洁能源方面的政治、技术、经济和科学合作；为中国 ETS 测试阶段提供详细技术支持
2019	《关于落实中欧能源合作的联合声明》	推动中欧能源合作路线图的实施
2020	中德欧领导人视频会晤	中欧气候合作由部级层面上升至副总理级层面
2021	首次中欧环境与气候高层对话	就中国“十四五”生态环境保护规划、欧洲绿色新政、中欧气候与生物多样性合作等议题进行了交流
2021	第二次中欧环境与气候高层对话	就中欧气候政策、如何实现更高层次的合作、联合国气候大会 COP26 的议题等进行了交流
2022	第三次中欧环境与气候高层对话	就绿色低碳发展政策、中欧环境与气候领域合作现状及展望、共同推动多边进程等议题进行了深入交流
2023	第四次中欧环境与气候高层对话	确认循环经济、生物多样性、化学品管理、塑料污染、国家碳市场、气候适应、甲烷排放管控和清洁能源转型为重点合作领域
2024	第五次中欧环境与气候高层对话	围绕应对气候变化、保护生态环境等议题进行对话交流，梳理第四次高层对话以来的务实合作成效

资料来源：欧盟官网和中国生态环境部官网。

二、中欧能源安全与绿色转型的政策进展与合作需求

（一）欧盟

近年来欧盟主要围绕其“Fit for 55”一揽子计划^①和 RePowerEU^②计划开展绿色低碳行动。欧盟的绿色发展目标是到 2030 年温室气体净排放量在 1990 年水平的基础上至少减少 55%，可再生能源在欧盟整体能源消耗中的占比将提高到至少 42.5%。对此，欧盟出台具体的部门政策推动绿色发展目标的落实（表 3）。

表 3 欧盟关键部门的能源和绿色发展目标与政策

能源 电力	- 多数成员 2030 年淘汰煤电的计划未变，德国 2038 年，保加利亚 2038-2040 年，波兰 2049 年淘汰 2023 年 3 月将 2030 年可再生能源目标从占总能源的 32%提高到 42.5%，并增加 2.5% “指示性”目标 2022 年 8 月八个波罗的海国家承诺到 2030 年将海上风电容量从 3 吉瓦增至 20 吉瓦 2023 年 4 月，同意将北海装机容量从 2022 年 30 吉瓦增至 2030 年和 2050 年的 120 和 300 吉瓦
工业	2023 年 3 月的《净零工业法》要求到 2030 年至少 40%的低碳技术在境内生产 - 绿色氢战略：到 2030 年欧盟要生产高达 1000 万吨的绿色氢 2023 年 3 月成立“欧洲氢能银行” 2023 年 5 月 CBAM 进入过渡阶段，将从 2027 年起正式实施 - EU ETS 改革的核心是：逐步取消某些部门的免费配额分配
交通	- 采用部门可再生能源目标和引入新车二氧化碳排放标准，减少运输部门的排放 - 从 2027 年起，道路运输排放将纳入欧盟排放交易体系 2023 年 3 月，欧洲议会就替代燃料基础设施部署发布指令，强制增加充电基础设施 - 加强重型车辆的排放标准，2023 年 2 月提案目标是 2030 年新卡车、公共汽车和拖车的减排目标从 30%提高到 45%。到 2030 年运输部门的可再生能源要占到最终能源消耗的 29% - 加强航空海事部门目标，要求可持续航空燃料份额要从 2025 年的 2%逐步增加到 2050 年的 70%
建筑	2022 年 5 月的 REPowerEU 计划要求从 2027 年起所有新建公共和商业建筑必须安装太阳能装置；2028 年起现有公共和商业建筑必须安装；从 2030 年起所有新建住宅建筑必须安装 - 从 2027 年起，建筑行业将被纳入排放交易计划（EU ETS II）
农业	- 共同农业政策（CAP）是欧盟支持减排行动的主要机制之一 - 新的 CAP 从 2023 年 1 月开始一直持续到 2027 年，该 CAP 下 40%的资金被指定用于气候行动

数据来源：根据欧盟官网文件整理。

^① “Fit for 55”是一揽子修改和更新欧盟立法的提案，旨在为实现欧盟到 2030 年实现至少-55%的净温室气体排放、到 2050 年实现气候中和的气候目标提供一个连贯和平衡的框架，以确保欧盟实现公正和社会公平的过渡，维持和加强欧盟工业的创新和竞争力，巩固欧盟在全球应对气候变化方面的领导地位。

^② REPowerEU 计划建立在“Fit for 55”提案基础上，由欧盟委员会于 2022 年 5 月提出，旨在通过能源节约、可再生能源投资和能源供应多样化，减少对俄罗斯化石燃料的依赖，加速绿色转型。

可以预见，欧洲本土的传统能源开发未来可能会迎来一个相对友好的时期，至少在短时间内核能和天然气作为能源转型的过渡方案会获得认可，同时煤炭退出的速度也会被控制在一个合理的范围内。欧盟委员会出台的《可持续金融分类法》已将一些天然气和核能项目纳入支持目录。为应对当前的能源危机和大国竞争的挑战，欧盟深化了与中东国家的清洁能源合作。

提高能源效率将成为欧盟碳中和战略的重要支柱。欧盟主要考虑解决能源基础设施瓶颈，快速推进电气化，更快地减少建筑、工业、电力系统中化石能源的使用。欧洲政府已经颁布了新版 ERP 法规和能效标签法规，重点支持建筑节能、数字设备能效、能效投资和交通节能等。

加快可再生能源的产能和部署速度将依然是欧洲能源转型的核心政策。除太阳能和风能外，欧盟还计划发展生物甲烷、氢能等新型可再生能源作为化石能源的替代。但欧盟致力于提升欧洲本土的清洁能源生产和竞争能力。2023 年 3 月欧盟委员会先后公布《净零工业法案》和《关键原材料法案》。前者旨在完善欧洲绿色技术生产的投资环境，实现至 2030 年欧盟在“战略性净零技术”上的产能接近或达到年需求的至少 40%目标，其中战略性净零技术包括太阳能光伏、风能、电池、热泵与地热能、碳捕集和封存技术等。后者提出至 2030 年确保至少 10%的战略原材料在欧洲本土得到开采，40%在本土得到加工。

但欧洲绿色转型之路并不轻松，需要克服诸多挑战。首先要解决高成本和融资缺口问题。转向绿色能源需要大规模投资，包括建设可再生能源设施、升级电网和能源储存系统等。这是阻碍欧洲能源绿色转型的第一大障碍。欧盟委员会估计，未来 10 年至少需要 1 万亿欧元的投资，其中大部分（约 80%）要依赖私人投资。仅太阳能未来 5 年就需要 260 亿欧元的额外资金。其次需要解决可再生能源的不稳定性挑战。可再生能源极易受天气条件的限制，不稳定的能源供应将影响能源系统的稳定性和可靠性。解

决这个问题需要发展可持续的能源储存技术和灵活的能源管理系统，但相关技术的突破无法在短期内实现。这也是部分欧洲国家出于能源安全考虑，暂时撤销了 2035 年实现 100%绿电的目标，重启了原本淘汰的燃煤电厂的主要原因。此外，由于各国利益诉求不同，欧盟在气候治理和能源转型方面要想达成一致的政策选择，难度会比较大，特别是欧盟中的一些中东欧国家，由于自身的经济、政治和自然资源状况，在能源和绿色发展问题上往往有独特的态度和立场。

（二）中国

近几年来，中国密集出台一系列能源转型和绿色转型政策支持双碳目标的实现，包括“十四五”能源和可再生能源规划、新的工业调峰实施计划和“十四五”绿色工业发展规划则、国家氢能战略、“十四五”绿色交通发展规划、建筑节能与绿色建筑“十四五”规划等（表 4），为中国后煤炭时代的转型做准备。2024 年 8 月 29 日中国政府发布《中国的能源转型》白皮书，强调中国能源转型必须遵循五个理念：“人民至上、绿色低碳、立足国情、创新引领、开放合作”，反映了在确保能源安全的前提下，中国加快向绿色低碳能源结构转型的决心和路径。

根据现有规划，到 2030 年，中国非化石燃料占一次能源消费的 25%左右，风能和太阳能总装机容量达到 1200 吉瓦。清洁能源的快速部署将使得中国可再生能源装机容量呈指数级增长。工业部门的目标是提升电气化率和提高能效，碳捕获、利用和封存（CCUS）和氢解决方案已成为解决工业脱碳的优先研究领域。2022 年中国正式发布了国家氢能发展规划，目标是到 2025 年可再生能源制氢量达到 10-20 万吨/年，到 2030 年，形成较为完备的氢能产业技术创新体系、清洁能源制氢及供应体系，到 2035 年实现氢能在交通、储能、工业等领域的多元应用生态，^①中国目前已经成为世界

^① 参见中国国家发展改革委 2022 年 3 月发布的《氢能产业发展中长期规划（2021-2035 年）》。

上最大的氢气生产国。中国也一直在优先考虑改善公共交通系统的可达性和电气化，扩大国家高铁和地方电动公共交通系统是重点，目标是到 2035 年，全国铁路网达到 20 万公里左右，其中高铁 7 万公里左右。20 万人口以上城市实现铁路覆盖，其中 50 万人口以上城市高铁通达。目前已启动了一项试点计划，要求城市在 2035 年之前采购约 200 万辆电动公共汽车。^①新能源车的发展目标是，到 2025 年，纯电动汽车成为主流，燃料电池汽车实现商业化运行，新能源汽车新车销量占比达到 25%左右，到 2035 年新能源汽车成为新销售车辆的主流。^②

表 4 中国关键部门的能源和绿色发展目标与政策

能源电力	• 2025 年前“严格控制煤炭消费”，十五五（2026-2030 年）期间“逐步减少煤炭消费” • 到 2025 年可再生能源占全国总装机容量的一半，并占电力需求增量增长的一半 • 终端行业电气化是中国的战略重点，到 2025 年电力在最终能源消费中的份额要达到 30%
工业	• 工业部门的目标是电气化和提高效率，以满足需求并减少对化石燃料的依赖 • 水泥、钢铁和铝等关键排放行业很可能成为中国碳排放交易体系范围扩大的首批目标 • CCS/CCUS 和氢解决方案是中国工业的优先战略领域。2022 年发布国家氢能战略（2021-2035）确认了该技术在中国未来能源系统和减排努力中的关键作用，目标是到 2025 年适度生产 10-20 万吨可再生氢，到 2060 年可达到 1 亿吨
交通	• 优先改善公共交通系统的可达性和电气化，扩大国家高铁和地方电动公共交通系统 • 优先发展新能源汽车，包括纯电动汽车、插电式混合动力汽车和燃料电池电动汽车 • 到 2035 年将高铁网络再延长 12 万公里，到 2025 年覆盖 95%以上人口超过 50 万的城市 • 启动城市试点计划，在 2035 年之前采购约 200 万辆电动公共汽车
建筑	• 2025 年的目标包括设定建筑运营能耗上限，新建公共和住宅建筑的能效分别提高 20%和 30% • 提出 3.5 亿平方米现有建筑节能改造和 5000 万平方米超低能耗或零能耗建筑建设的指标 • 到 2025 年增加新建筑太阳能和地热应用的指标，城市建筑消耗的能源一半以上来自电力
林业	• 实现到 2025 年每年种植 36,000 平方公里新森林的目标，以增加国家森林覆盖率
金融	• 进一步扩大碳市场范围 • 大力加快绿色金融的发展和绿色产业目录

数据来源：根据中国生态环境部官网文件整理。

国际合作层面，依据《中国 2030 年前碳达峰行动方案》，中国的诉求体现在以下方面：一是深度参与全球气候治理，全面履行《巴黎协定》，积极

^① 中国国家铁路集团 2020 年发布《新时代交通强国铁路先行规划纲要》。
^② 见 2020 年 10 月国务院办公厅印发《新能源汽车产业发展规划（2021-2035 年）》和国务院于 2024 年 8 月发布的《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》。

参与国际航运、航空减排谈判；二是开展绿色经贸、技术与金融合作，加强节能环保产品和服务进出口，加大绿色技术和绿色金融合作，积极参与碳定价机制和绿色金融标准体系国际宏观协调；三是推进绿色“一带一路”建设以及推进应对气候变化南南合作计划。

三、中欧在能源和绿色转型领域的潜在合作空间

中欧的长期目标和实施路径存在趋同性，且都将能源/电力、工业、交通、建筑等关键部门减排、增加碳汇、创新技术、提高投资等作为长期战略的重点，致力于加快能源替代和清洁能源部署、推动终端用能部门的清洁能源利用和减排行动、减少对碳密集型能源生产的支持、提升能源资源效率、加快低碳技术开发等。^①在过去的二十年里中欧在能源和绿色转型合作中已经取得了一系列重要的成果，涉及可再生能源、能源效率、电力部门、清洁煤和天然气高效发电技术、能源监管等各个方面，这是中欧深化未来合作的基础。碳中和背后蕴藏的巨大商机可以为两国深化合作提供广阔的空间。

（一）能源安全领域潜在的合作空间

1. 能源安全与全球能源治理

欧盟和中国在能源转型方面面临类似挑战：能源进口依赖度较高，都希望提高能源安全（和效率）；在中东有共同的能源供应商；对中亚和非洲的资源进口依赖高。中国和欧盟可以加强在能源安全保障和全球能源治理领域的对话，围绕主要能源消费者的共同关切，加强与能源供应国的政策协调，探讨解决能源安全问题的互利方案。此外，全球能源转型存在巨大融资需求。欧盟同样需要巨额投资，且不同于中国或其他发展中国家仍在进行大规模城市建设，建设楼宇时会直接采用最新技术，欧盟成员国中不少

^① 田慧芳：《碳中和背景下中欧气候合作的潜力与挑战》，载《欧亚经济》2022年第5期，第78-101页。

楼宇和传统设施陈旧，改建和转换能源使用模式可能需要更多投资。这也需要推动全球层面的能源转型投资。

2. 能源转型与能源效率

与中国的相关标准相比，欧盟的能效标准较为领先。欧盟的能效国际合作计划特别强调重点加强与非洲等不发达地区合作，推广清洁炉灶等节能措施。中欧紧密的经贸关系需要继续在未来深化双方在能效标准、能效标识制度、产品生态设计等领域的合作，特别是在工业、交通、能源、节能建筑、消费品、供暖和制冷（包括热电联产）等方面的合作。

3. 电力系统改造与智能电网

能力建设是中欧在从电网整合到能效标准等广泛领域合作项目的经常性内容，它帮助中国跟上了能源相关技术的最新创新步伐。欧盟目前正在对电力市场进行改革，以减少电力市场的投资不确定性并加速建设本土和有竞争力的可再生能源。中国也在加快构建新型电力系统，提升灵活性和安全性，并通过价格信号促进新能源投资。中欧之间可以在以往合作基础上，继续加强智能电网、可再生能源并网以及大型电网的安全管理等方面的合作，分享能源系统韧性和电力系统规划专业知识，加速欧洲以电、氢为主的终端能源系统与中国绿色低碳转型路径的对接，提升中欧技术互补性和互容性，这是对中欧双方都有利的解决方案。当然合作仍然需要克服几大挑战：一是在目前的市场条件下，能源行业投资资金受限，二是电网连接能力不足或储能技术尚不成熟，阻碍了可再生能源的部署潜力，三是存在市场准入壁垒，降低了企业跨境投资的积极性。

4. 清洁能源与技术

可再生能源曾是中欧能源关系框架内开展的联合科研项目和能力建设项目中最发达的合作领域之一。促进可再生能源的发展创造了巨大的投资需求，也给双方企业带来了巨大的发展机会。但目前双方在此方面的商业合作面临巨大挑战。欧方认为在政府补贴的支持下，成本较低的中国制造

商进入市场，向价值链上游移动，取代了欧洲公司和工作岗位，引发了严重的贸易争端。迄今最大的争端是关于太阳能电池板。但要实现欧盟 2030 年的减排目标，中国的太阳能产品和风力涡轮机将是不可或缺的。图 1 显示了自俄乌冲突开始以来欧盟从中国进口的太阳能电池的爆炸式增长。

图 1 欧盟从中国进口的太阳能电池



Source: Eurostat (2022).

实现碳中和目标，欧盟需要在 2030 年前部署不少于 660 吉瓦风电和 500 吉瓦光伏，预计未来 10 年欧洲年均新增风电、光伏装机容量分别可达 55 吉瓦和 40 吉瓦。欧盟需要仔细权衡这种紧张关系对欧洲的负面影响。选择与中国脱钩，必然制约欧洲的绿色转型进程。在光伏等行业，中国已经建立了全球领先的产能，而欧盟在新技术、新理念和政策措施方面也具备独特优势，双方考虑在该领域建立伙伴关系，是实现双赢的最可能途径。

（二）绿色转型领域潜在的合作空间

1. 电动汽车

当前新能源汽车市场正处于巨大增长的轨道上，整个产业链存在着创造重大价值的机会。电动汽车在中国和欧洲市场发展潜力巨大。但欧洲新能源车行业的发展主要面临三大障碍，一是基础设施严重不足，影响新能源汽车的广泛使用，且基础设施投资成本高，投资受限；二是关键材料的硬性羁绊。按照鲁汶大学的研究结论，欧盟除了需要 35 倍以上的锂和 7-26 倍的稀土金属外，锌、铝、铜、硅、镍和钴都需要在该地区目前使用的年供应量基础上分别增加 15%、30%、35%、45%、100%和 330%。欧盟通过回收和增产仅能满足域内能源转型 70%的需求。而中国在一些关键矿产，如稀土

和锂等开采和生产领域，对欧洲市场拥有较大优势。中欧双方加强低碳交通领域的贸易与投资合作是对双方都有利的政策选择。

2. 碳市场与碳定价

欧盟一直积极支持中国碳市场建设，提供了大量的能力建设方面的帮助。碳市场的发展是一个不断探索和提升的过程。作为全球 ETS 市场的领导者，欧盟的下一步显然是希望通过与其他市场建立更多的联系来获得协同效应，包括协助更多国家完成建立碳市场，或进行区域碳市场的基础设施建设，建立有效的 MRV（措施，报告，验证）制度；鼓励其他碳市场不断提升碳定价。无论市场覆盖范围还是成熟度，中国与欧盟都存在较大差距。未来双方可加强以下方面的合作：一是碳排放核算标准和方法的相互认可；二是碳定价方法的互认，特别是与碳边界调整机制（CBAM）要求有关的计算中国企业实际支付碳价的合适方法；三是碳信用市场建设经验的分享；四是探索更大范围进行碳市场链接的可行路径，比如覆盖更多中欧碳市场控排行业和企业的可能方法。

3. ESG 投资与绿色金融

中国与欧盟于 2019 年 10 月发起可持续金融国际平台（IPSF），目标是分享可持续金融的最佳实践、加强可持续金融方法和工具的协调，动员私人资本进入环境可持续投资领域。2021 年 3 月中国人民银行宣布与欧盟合作推动两个市场采用共同的绿色分类标准。未来的合作可以考虑以下内容：一是进行深化与 G20 各成员的金融合作，加速全球绿色金融标准的统一，促进全球市场对绿色债券的信任；二是推动中欧两地的企业和政府机构更便捷地获得绿色债券融资，推动全球绿色项目的落地和发展。

4. 第三方市场绿色合作

第三方市场合作以经济可行性、社会和环境可持续性为基础，秉持互利共赢、共同协商、市场规则和公平竞争的原则，是一种较新的国际合作模式。中欧在第三方市场合作方面已经积累了诸多经验。中法企业在油气、核

电、机场、环保等多个领域开展的第三方市场合作推动了非洲、东南亚重点项目的实施和中东欧等合作示范。走绿色低碳发展道路已经成为全球趋势，而发展中国家尤其需要提升此方面的能力建设。未来中欧企业发挥互补优势，共同推动第三方市场的绿色发展大有前景。

5. 循环经济

中国和欧盟都是循环经济商业模式的倡导者。2024年4月，欧盟和中国就循环经济合作路线图达成一致，具体行动重点是塑料污染治理、电池回收利用、废旧纺织品回收利用等，这些都是全球环境治理中的焦点议题。在中欧循环经济合作备忘录指引下，中欧循环经济产业也有望开展务实的项目和技术合作。

6. 低碳城市

建设智慧、绿色、低碳的城市是全球城市化的趋势，也是欧盟的强项和中国的发展目标。低碳城市合作不仅将促进中欧在节能技术方面的合作，还可以加强政治互信，深化文化和旅游交流。未来双方可以加强智慧城市、城市低碳能源供应、低碳城市交通、低碳城市建筑、低碳城市治理等方面的经验分享与项目合作。

比较中欧能源安全和绿色转型的政策设计和优先事项，可以看出，能源安全、气候变化、环境保护均是双方实现可持续发展的首要任务，也是中欧关系的重要组成部分。在能源安全与绿色转型领域，中国拥有市场优势和成本优势，能够使清洁技术快速实现规模化生产，降低绿色溢价；而欧盟拥有先发优势，绿色经济转型及碳排放交易体系相对完善，中欧双方的合作潜力远大于竞争冲突。未来双方需要摒弃零和博弈观念，深化合作，开拓绿色市场和产业规模，引领绿色低碳产业增长点，助推全球气候治理和气候政治发展。

但目前中国被欧盟定义为经济竞争对手和系统性竞争对手，欧洲政治精英目前对中国的焦虑和“不安全感”与日俱增，部分欧盟的政治家甚至

滋生借助美国来制衡中国的想法。欧盟还通过跨大西洋伙伴关系、G7、联合国气候大会等平台加大了与美国在气候议题上的统一战线，又提出碳边境调节机制敦促其他国家提升气候雄心。因此在评估中欧的合作空间时，不仅需要充分考虑双边的贸易、经济和技术竞争问题，还需要妥善解决其他因素对中欧合作的影响，包括美国因素、地缘冲突、黑天鹅事件等。

（四）激发中欧合作意愿的潜在途径

为实现各自雄心勃勃的气候目标，欧盟和中国都加快了绿色转型的步伐，可以预期未来双方在绿色技术、市场份额和标准方面的竞争将日益激烈。^①欧洲外交关系委员会也承认，如果这种竞争管理得当，可以鼓励竞争，推动绿色技术的创新，但如果管理不善，围绕低碳产品和标准的贸易纠纷风险将会上升。迈向碳中和是一场广泛而深刻的经济社会变革，为了实现《巴黎协定》确立的全球净零排放目标，国际社会需要加强合作而非对抗。作为全球最大的两个温室气体排放主体，中欧应在加强各自的内部气候行动的同时，积极开展能源和绿色转型领域的双边和多边交流合作，管控竞争，加强气候政策协调，加强绿色技术合作，为将全球平均气温上升幅度控制在远低于工业化前水平 2 摄氏度贡献榜样力量，并鼓励其他国家效仿。

第一，充分发挥政府层面合作机制的作用，扩大共识，增进互信，使分歧不成为双方长期开展绿色合作的障碍。中欧目前已经形成多层级对话和合作机制，从中欧峰会、副总理级对话、部长/副部长级会议、工作组级的技术磋商，再到中德、中法、中意、中挪等双边环境合作机制的建立，以及城市、企业、智库、民间社会层级的直接合作，中欧双方在过去推动了在资源集约、绿色低碳、气候适应型经济和社会转型方面的多层次政策对话与务实合作。合作的机制化有助于保持欧中关系的稳定，并在一定程度上保护气候合作免受“政治干扰”。未来需要充分利用高层对话机制和工作组

^① Sirma Altun and Ceren Ergenc, “The EU and China in the Global Climate Regime: a Dialectical Collaboration-competition Relationship”, *Asia Europe Journal*, Vol. 21, 2023, pp. 437-457.

机制，加强沟通对话，开展双边交流，使能源和绿色转型的合作成为未来十年中欧关系的优先领域。此外，需要推动中欧能源和气候工作组先就非敏感议题达成合作共识，而对存在较大分歧的议题进行开放性交流，比如电动汽车、绿色技术和碳边境调节机制等，为缓解紧张的贸易局势寻求折中方案。

第二，尽量将绿色发展问题与政治安全问题“脱钩”。政策驱动、协同效应和差距共同塑造了欧中关系的未来，^①而地缘政治对抗、经济竞争、市场准入、环境和劳工标准、人权问题上的分歧，都有可能使中欧合作脱离轨道，双方需要保持环境和气候合作的积极势头，不断深化中欧绿色伙伴关系。欧盟的绿色新政目前看并非单纯的绿色低碳方案，其与欧洲政治安全 and 经济安全之间的联系越发明显，带有环境问题的政治化和贸易工具绿色化的倾向。比如欧盟推出碳边境调节机制（CBAM），试图刺激贸易伙伴国采取气候行动，防止欧洲公司因来自环境标准较低且没有碳价格的国家的竞争而受到削弱。虽然中国引入了碳市场，但 CBAM 无疑将对中欧贸易产生重大影响，且碳边界调整机制还可能推动更大范围的气候行动超越其边界的工具，短期内可能增加欧盟和贸易伙伴的对抗风险，对全球携手应对气候变化的努力不利。中欧需要在多边进程中凝聚合作共识，为全球能源和绿色转型提供稳定预期。

第三，寻求互惠，提升合作意愿是关键所在。中欧在追求能源转型和绿色发展方面有着共同利益和目标，构建伙伴关系比竞争关系更重要。欧盟和中国互为战略市场。中国庞大而快速增长的国内市场为欧洲企业带来了巨大的商机。欧盟正面临着失去关键工业生产能力的长期风险，由于国内成本飙升和美国的保护主义政策，许多欧盟企业被迫将部分产能迁出欧洲大陆。欧洲政府应该认识到与中国开展建设性对话和经贸合作的必要性。

^① Marc Crow, “EU-China Climate Engagement: Policy Drivers, Synergies and Gaps for Accelerating the Transition Towards Carbon Neutrality”, *China Dialogue*, 2020, <https://chinadialogue.net/content/uploads/2020/10/EU-China-climate-engagement.pdf>.

双方可以从以下方面推动绿色伙伴关系的构建，多方面提升合作意愿。

一是就产业政策和气候政策加强沟通，减少误解。在产业合作方面，双方都需要兼顾对方合理关切，寻找合作新蓝海，缓和现有紧张局势。此方面可以推动建立专家和企业层面的交流机制，通过定期与不定期国际研讨会和调研活动，促进双边和国际层面的政策交流和经验分享。

二是推动绿色产品的自由贸易。支持绿色产品准入双方市场，既可以塑造消费者的环保偏好，也能降低生产成本，为中欧拓展绿色市场提供更多选择。绿色产品贸易，还能促进地区间先进技术和产品创新经验的共享，提升行业竞争力，推动能源转型进程。因此绿色产品贸易可以作为纽带，促进中欧双方在气候治理和绿色转型两大场域实现双赢。

三是构建绿色金融伙伴关系，在循环经济、绿色金融、金融双向开放等方面加强合作。基于已有的中欧循环经济伙伴关系，围绕双方都比较关切的循环经济、生物多样性、化学品管理、塑料污染、国家碳市场等开展务实合作。绿色金融也可以成为中欧共同发挥重大作用的另一领域。目前中欧双方已经提议在中欧经贸高层对话机制下成立副部级金融工作组。未来以自贸区和自贸港为试点，为欧资金融机构提供投资便利，将更多欧资金融机构纳入碳减排支持工具范围。还可以扩大中欧绿色金融工具、产品、项目等的互认边界，促进中欧《可持续金融共同分类目录》的全球使用，并继续鼓励中欧金融机构借助“一带一路”倡议下的绿色金融平台开展第三方市场合作。

第四，以次国家行为体交往作为切口，依托中欧城镇化伙伴关系，推动中国和欧洲城市间的绿色合作。非国家行为体（城市、行业、企业、NGO组织、公民社会等）也是全球气候治理的重要参与者。在政府层面沟通不畅的情况下，可以切实推动中欧间非正式的气候合作关系的建立。比如中欧已经建立了城镇化伙伴关系，并通过论坛、考察旅行和培训活动等推动了中欧低碳生态城市合作。未来可以继续依托该平台，推动双方就能效、可再

生能源、可持续交通、应对气候变化、土地可持续利用和基于自然的解决方案、城市创新、循环经济、经济适用房和社区参与等领域进行交流，深入了解彼此需求与优势所在，推动务实合作，也为其他城市合作创造典范。城市间合作专注于与城市发展相关的具体议题，协商双方更容易达成共识。

第五，欧盟也需要充分考虑美国政党在气候问题上的两面性，加强与中国的能源气候对话合作。当前欧盟将《欧洲绿色协议》（European Green Deal）和新的《欧盟-美国全球变化议程》（Agenda for Global Change）相关联，致力于和美国一起推动面向 2050 碳中和的承诺，推动与世贸组织兼容的欧盟碳边界调整机制以及可持续金融监管框架的设计等目标。但由于在议程设置特权、立法程序上存在差异，气候变化和能源合作曾成为欧盟-美国战略伙伴关系的重要挑战之一，尤其是在特朗普总统任期内。美国大选在即，如果共和党当选，可能对欧美之前的气候合作成果产生较大冲击。欧盟需要从长远的战略考虑，提前制定新的解决方案和战略，寻求相对稳定的合作伙伴，这对于欧盟绿色政策的稳定性和持续性非常重要。

总的来看，未来五年将是决定中欧能否实现其 2030 年气候变化目标的关键。尽管存在一定的分歧，在应对气候变化方面，中国和欧盟仍然保持着大量的共同语言、共同利益与共有理念，且经济上的高度融合也为深化合作提供了空间。在这个充满不确定性的时代，中欧需要共同发扬《巴黎协定》精神，在全球规范基础上建立“基于规则的”国际气候新秩序。如欧盟公布的《中国与欧洲：战略展望》中指出的那样，中国和欧盟是落实《巴黎协定》的重要伙伴，中欧之间可以鼓励彼此在环保事业上表现出更大的雄心壮志，并在解决气候问题的行动上承担更大的责任——这符合双方日益增长的国际影响和经济实力。

中欧在数字领域的合作与竞争

黄颖 北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师

经济数字化转型是大势所趋，是世界主要国家优先发展的重要战略。当前，全球数字经济发展多极化趋势愈发明显且日益向纵深发展，尤其是近年来，全球人工智能技术快速发展，在推动科技跨越发展、产业优化升级、人类社会进步的同时，也给世界各国带来了难以预知的风险与挑战。中美欧凭借各自在市场、技术和规制领域的优势地位，形成了全球数字发展领域“三足鼎立”的局面。^①中欧在数字领域的竞争与合作主要涉及技术发展应用与数字安全治理两个方面，面对人工智能可能带来的数据窃取、网络攻击、经济安全、“数据投毒”、军事安全等国家安全领域的风险，中欧可携手应对，以把握人工智能发展的战略主动，共同推进人工智能全球治理。

一、中欧数字经济转型与数字治理

为了大力推进数字化转型，中欧在制定并大力实施数字化转型战略的同时，不断完善数字发展制度建设，重视数字经济发展领域的国际合作。经过近些年的努力，中欧在数字化转型领域已取得明显的成效。作为数字经济转型及数字治理领域的领先者，中欧双方在数字经济转型与数字治理方面的合作仍有很大的空间。

（一）中欧数字化转型特征与合作现状

1. 欧盟数字化转型的特征与进展

欧盟委员会主席冯德莱恩自 2019 年上任后，便将加速欧洲数字化转型作为主要施政重点。为了捍卫自身的数字主权与技术主权，增强在全球数

^① 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2023 年）》，2024 年 1 月，第 18 页。

字博弈中的竞争力，欧盟不仅全面布局数字发展战略，加快推动数字法规制度建设，还不断加强数字化国际合作。

第一，全面布局数字化转型战略。2020年2月，欧盟委员会发布《塑造欧洲的数字未来》（Shaping Europe’s Digital Future）《人工智能白皮书》

（The White Paper on Artificial Intelligence）《欧洲数据战略》（European Data Strategy），旨在增强欧洲在数字技术和数字基础设施上的“技术主权”，推动欧洲的数字化转型。同年3月，欧盟委员会发布《欧洲新工业战略》，旨在加速推进欧洲绿色工业和数字化转型，提升欧洲在全球工业中的领导地位。同年7月，欧洲议会发布《欧洲的数字主权报告》，明确了欧盟建构数字主权和加强欧洲在数字领域战略自主的目标与举措。2021年3月，欧盟委员会发布了《2030数字指南针：欧洲数字十年之路》（2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade），提出了欧盟到2030年实现数字主权和数字化转型的目标，以及达成这一目标的方法与衡量标准。欧洲数字化转型十年的四个目标包括：培养具备基本数字技能的公民和具备高级数字技能的相关专业人员；建设安全、高性能和可持续的数字基础设施；企业的数字化转型；公共服务数字化。^①2021年9月，欧盟委员会提交了《通往数字十年之路》（Path to the Digital Decade）提案，明确了欧盟2030年数字化转型目标与实施机制。次年7月，欧洲议会与欧盟理事会就此提案达成政治协议，以实现《2030数字指南针》中设定的欧洲数字化转型的共同目标和指标。2022年12月，欧盟三大机构共同签署了《数字权利与原则宣言》（European Declaration on Digital Rights and Principles），确立了欧盟以人为本，符合欧盟价值观和基本权利的数字化转型愿景，体现出欧盟对安全、可靠和可持续性的数字化转型的承诺。2023年9月27日，欧盟委员会发布了欧洲《2023数字十年状况报告》（2023 Report on the state of the Digital

^① European Commission, “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade”, March 9, 2021, pp. 4-12, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

Decade), 分别从数字技能、数字基础设施、企业数字化(包括人工智能的使用)以及公共服务数字化四个方面全面审视了欧盟数字化转型的进展,并呼吁成员国采取集体行动,解决当前欧洲数字化转型面临的投资缺口,以增强欧盟的数字主权、韧性与竞争力。^①从近几年欧盟主要机构发布的各种数字战略可知欧盟对数字化转型与实现“数字主权”的高度重视。

第二, 加快推动数字法规制度建设。欧洲在强调数字化转型战略顶层设计的同时,还注重完善相关的数字法规制度建设。首先,加快推进欧盟单一数字市场建设。欧盟建立单一数字市场的主要手段是通过立法制定统一的管理规则,以打造公共的数据空间,促进欧盟境内数据自由流动。^②2024年1月11日,欧盟《关于公平访问和使用数据的统一规则的条例》(以下简称《数据法案》)正式生效,该法案体现出欧盟对数据资源的重视,希望借此法案推动欧盟单一数据市场的建立,以便欧盟内部不同行业和领域之间能够有效、安全地共享和交换数据,进而增强欧洲的数据主权和数据竞争力,实现其数字经济的快速发展。^③该法案与2022年11月欧盟委员会通过的《数据治理法案》互为补充,《数据法案》侧重于私营部门释放数据的规则设计,《数据治理法案》则侧重于公共部门释放数据的规则设计,^④是欧盟实施数字战略和推进数字化转型的关键举措。其次,加强对数字领域的监管。“史上最严”的隐私保护法《通用数据隐私条例》(GDPR)于2018年5月在欧盟范围内生效后,欧盟的个人数据保护及其监管达到前所未有的高度。近年来,《数字市场法》(DMA)与《数字服务法》(DSA)成为欧盟推进数字化转型的重要制度建构。《数字市场法》于2022年11月1日生效,于2023年5月2日开始适用,旨在规范大型互联网平台企业的运营行为,

^① European Commission, “Report on the State of the Digital Decade 2023”, September 27, 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>.

^② 朱贵昌:《欧盟数字化发展面临诸多挑战》,载《人民论坛》2020年第7期,第122-123页。

^③ 金赵鑫:《欧盟〈数据法案〉概览》,《人民法院报》,2024年3月29日, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2024/03/id/7873539.shtml>。

^④ 《欧盟2022年〈数据治理法案〉是数据要素流转利用的欧洲方案》,《安全内参》,2022年4月11日, <https://www.secrss.com/articles/41216>。

遏制科技巨头在数字市场的垄断，确保消费者有更多的选择。2024 年 3 月，欧盟委员会宣布，根据《数字市场法》对谷歌母公司 Alphabet、苹果、脸书母公司 Meta 三家美国科技企业展开不合规调查，如最终认定违规，三家企业将面临巨额罚款。自 2024 年 2 月 17 日起，欧盟《数字服务法》正式在欧盟所有数字平台生效，目的是对在线内容、广告透明度和虚假信息进行规范，确保用户在线安全。《数字市场法》与《数字服务法》的实施，有助于欧洲采取统一的数字规则，创造安全、有序的数字空间，以打破欧洲数字市场被美国数字企业垄断的局面，因此，这两部法案还一定程度上为欧洲本土数字企业的创新与发展提供了有利的制度环境。

最后，实施数字服务税是欧盟推进数字化转型的重要制度建设。为了应对经济数字化转型加速，欧盟于 2018 年 3 月率先提出了“数字服务税”提案，截至 2024 年 3 月，奥地利、法国、匈牙利、意大利、波兰、葡萄牙、西班牙、土耳其、瑞士和丹麦等欧洲国家已相继开征数字税，比利时和捷克共和国已公布实施数字服务税的提案。^①2022 年 12 月，欧盟委员会通过了关于“数字时代的增值税”提案，旨在进一步完善欧盟的增值税制度，更好地应对数字化挑战。欧盟积极倡导数字税的根本原因在于其数字主权与数字科技巨头的缺失，尽管欧盟成员国目前尚未就征收数字税达成一致，但欧盟及其成员国在征收数字税方面的探索，有助于其更好地应对经济数字化带来的税收挑战，推动欧洲单一市场的数字化转型。

第三，加强数字化国际合作。加强数字领域的国际合作是欧盟数字化转型的重要组成部分，数字伙伴则充当了欧盟推广欧洲价值观的重要载体。根据欧盟《2030 数字指南针》，欧盟致力于在跨大西洋伙伴关系基础上引领建立一个由志同道合的伙伴组成的广泛联盟，接纳那些认同欧盟以人为本数字转型愿景的国家，共同捍卫开放、分散的互联网，使用尊重个人自由的

^① KPMG, “Taxation of the Digitalized Economy. Developments Summary”, July 25, 2024, <https://kpmg.com/kpmg-us/content/dam/kpmg/pdf/2023/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>.

技术，促进营造数字公平竞争的环境，提高竞争力和创新能力。^①欧盟的数字国际合作主要以跨大西洋伙伴关系为重要支柱，2021年6月成立的欧盟-美国贸易和技术理事会（TTC）致力于深化美欧贸易与投资伙伴关系，包括深化双方在人工智能、6G、在线平台和量子等技术方面的合作，制定兼容的技术标准，以加强美欧在技术和工业方面的共同领导地位。此外，欧盟还于2022年4月与印度成立了一个贸易和技术特别委员会，意在加强欧印双方在贸易和技术等领域的合作。至今，欧盟已与日本、韩国、新加坡建立了数字合作伙伴关系，鉴于中欧之间的价值观与政治制度差异，以及在乌克兰问题上的分歧，中欧双方在数字领域的合作进展缓慢。

当前，欧盟及其成员国在数字方面已取得了明显进展。根据欧盟《2022年数字经济与社会指数》（Digital Economy and Society Index 2022），在新冠疫情期间，大多数欧盟成员国在数字化转型方面取得了重要进展，芬兰、丹麦、荷兰、瑞典等少数成员国的数字化水平名列前茅，但欧盟整体的数字技能、中小企业数字化转型乃至5G领域仍处于落后地位。^②

当前，欧洲数字化转型仍面临诸多挑战，尚未实现“数字主权”。欧盟内部数字化发展不平衡，数字基础设施有待优化升级，对数字化投资力度有待增强，且长期面临着平衡创新与监管的难题。^③欧盟2024年7月发布的《2024年数字十年状况报告》显示，欧盟远未实现“数字十年”设定的连通性目标，各成员国数字化转型进展存在明显差异，尤其在数字基础设施部署、应用及人才培养上的差距较为明显。目前只有64%的家庭能够使用光纤，千兆宽带的使用率仅为18.5%；5G频谱C波段（C-Band）的覆盖范围仅有50%，^④与2030年达成100%覆盖率的目标仍有极大差距，且在实

^① European Commission, “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade”, March 9, 2021, p. 19, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

^② European Commission, “The Digital Economy and Society Index (DESI) 2022”, July 28, 2022, p. 8, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>.

^③ 丁纯：《欧盟数字化转型的特征与启示》，载《人民论坛》2021年第9期，第108页。

^④ European Commission, “2030 Digital Decade Report. Report on the State of the Digital Decade 2024”, July 2, 2024, p. 16, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/report-state-digital-decade-2024>.

现信息通信技术专业技能人才、数据分析和人工智能等目标上普遍面临挑战。从整体来看,在数字基础设施方面,欧洲 5G 独立网络的部署相对滞后,5G 的质量与最终用户的期望和行业需求仍存在差距,目前尚需要至少 2000 亿欧元的额外投资才能确保整个欧盟的千兆覆盖以及所有稠密地区的 5G 覆盖。在企业数字化方面,目前仅有 69%的欧盟中小企业达到基本的数字化密度,距离欧盟《通往数字十年之路》为企业设定的目标(到 2030 年,90%以上中心企业至少达到初级水平的数字化密度)还有很大一段距离,而且成员国的数字化转型始终存在不平衡与不足的情况。^①截至 2023 年初,欧盟仅有 249 家独角兽企业(成立不到 10 年但估值在 10 亿美元以上的未上市的科技创业公司),低于美国的 1444 家与中国的 330 家。^②值得注意的是,俄乌冲突持续延宕给欧盟带来的能源危机和经济危机,很大程度上干扰了欧盟的数字化转型进程。

2. 中国数字化转型的特征与进展

第一,中国加快推进数字化转型战略。中国的数字战略起步很早。党的十八大以来,习近平主席高度重视数字化转型对国家经济、社会发展的重要意义,全面布局数字中国建设,统筹推进数字经济快速转型。“十四五”规划中涵盖了“加快数字化发展,建设数字中国”“打造数字经济新优势”等数字化转型目标。^③2020 年 5 月,全球新冠疫情背景下,中国国家发展改革委等部门发起“数字化转型伙伴行动”倡议,旨在推进中小微企业数字化转型。中国共产党二十大报告指出:“加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群”。2023 年 3 月,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》,明确指出,“建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎,是构筑国家竞争新优势的

^① European Commission, “First Report on the State of the Digital Decade Calls for Collective Action”, September 27, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4619.

^② 同上。

^③ 丁纯:《欧盟数字化转型的特征与启示》,载《人民论坛》2021 年第 9 期,第 109 页。

有力支撑”。^①该规划是数字中国建设的重要部署，旨在加快推进数字中国建设，增强中国的数字能力。

第二，数字法规日臻完善。日益完善的数据安全领域的法律体系是近年来中国稳步推进产业数字化转型升级的重要保障。《中华人民共和国网络安全法》作为中国第一部全面规范网络空间安全管理方面问题的基础性法律，自2017年6月1日施行以来，为经济社会数字化转型发挥了重要的规范作用。数字资产作为加快数字化转型与数字经济发展的关键战略资源，是数字法规建设的关键。2021年6月10日，《中华人民共和国数据安全法》正式颁布，该法案明确了数据管理者和运营者的数据保护责任，指明了数据保护的工作方向，对数字化转型产生了积极影响。同年11月1日，中国正式实施《中华人民共和国个人信息保护法》，旨在保护个人信息权益，规范个人信息处理活动，促进个人信息合理利用，是国家推进数字化转型的重要的法律规范。2023年12月，中国制定了《关于加强数据资产管理的指导意见》，旨在规范和加强数字资产管理，赋能实体经济数字化转型升级，加快数字经济的数字化转型。^②

第三，提升数字领域国际合作水平。在推进数字化转型进程中，中国积极倡导并参与数字经济国际合作及相关规则制定。^③2014年11月，习近平主席在首届世界互联网大会上表示，中国愿与世界各国携手努力，深化国际合作，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。^④2020年9月，中国提出《全球数据安全倡议》，为全球数据规则制定提供了蓝本，呼吁各国加强数字技术合作，各国有权依法保护本国的数据安全，应为所有企业提供开放、工作、非歧视的营

^① 中华人民共和国中央人民政府：《中共中央 国务院印发〈数字中国建设整体布局规划〉》，2023年2月27日，https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/27/content_5743484.htm。

^② 中华人民共和国中央人民政府：《关于印发〈关于加强数据资产管理的指导意见〉的通知》，2023年12月31日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6925470.htm。

^③ 欧阳日辉：《深刻理解加快数字中国建设的内涵和实践要求》，载《国家治理》2024年第8期，第15页。

^④ 《习近平向首届世界互联网大会致贺词强调 共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间 建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系》，人民日报，2014年11月20日01版。

商环境。2021年9月，习近平主席在世界互联网大会乌镇峰会上强调，“让数字文明造福各国人民，推动构建人类命运共同体”。打造数字命运共同体是破解全球数字治理难题的有效方案，不仅包括完善全球数字治理多边机制，各国在全球治理问题上秉持共商共建共享理念，协力破解治理难题，还包括加强各国在人工智能、物联网、5G等数字基础设施普及方面加强合作，提升数字技术水平，促进数字化转型，深化全球网络空间国际合作，缩小数字鸿沟。^①

目前，中国的数字化转型已取得明显效果。中国拥有全球最大数字市场，数字经济顶层设计日益完善，数字资源领先全球，^②2023年，中国的数字经济产业规模超55万亿元，占国内生产总值比重约43.6%，各领域的数字化转型加速推进，尤其是在电动汽车、电子控制等方面不仅摆脱了长期依赖进口核心技术的被动局面，还实现了对发达国家的弯道超车，不过，数字技术研发实力与数字企业全球竞争力有待进一步提升，数字治理规则体系有待进一步完善。尤其是深受美国政府对华科技打压的“小院高墙”策略、经贸科技问题“泛安全化”、美欧对华“去风险”战略等的负面影响，中国企业的数字化转型进程明显受阻。

3. 中欧数字化转型合作态势

纵观欧盟与中国的数字化转型特征与进展，中欧双方皆高度重视数字化转型对国家社会发展稳定、繁荣、竞争力、影响力的重要意义，有着大力推进数字化转型的坚定决心，且积极实施数字化转型战略。不过，在全球经济复苏缓慢、地缘博弈加剧、数字安全风险严峻的背景下，中欧双方的中小企业数字化转型普遍面临缺乏专业人才、后续投入不足、机制不健全等问题，数字技术人才的缺乏极大地放缓了企业的数字化进程，由于生存压力大，数字化转型意愿受到冲击，而且企业还缺乏成熟的数字化转型机制来

^① 罗理章：《打造数字命运共同体的意义与路径》，《光明日报》，2023年12月27日06版。

^② 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2023年）》，2024年1月，第18页。

支持其实现数字化管理与运营。

随着中国改革开放不断深入，中欧经贸关系日益紧密，数字领域已成为中欧高层对话的重点、产业合作的关键纽带和科技交流的重要窗口。中欧数字领域的合作始于改革开放之后，欧洲主要信息通信跨国企业如西门子、爱立信、诺基亚等先后加大对华投资，中欧信息通信货物额从 2003 年的 237 亿美元跃升至 2021 年的 1765 亿美元，中国也实现了从信息通信产品和服务的承包商到提供者的身份转变。^①21 世纪的第二个十年，中国加大了与欧洲数字化企业合作的力度。比如，2016 年 5 月，广东美的电器股份有限公司宣布，将以不超过 40 亿欧元现金收购德国工业机器人库卡集团股份，近年来逐步完成对库卡的控股后，美的将更多资源投入到与库卡集团的深入合作，成功实现由传统家电制造业向新兴产业的转型升级，库卡也借助美的这一合作伙伴加速数字化转型，获得了更好的市场准入和重要的增长引擎。

然而，随着中美博弈的加剧与中欧数字能力的变化，中欧之间的数字合作变得愈发困难，华为 5G 网络设备在诸多欧洲国家遭遇歧视性政策的限制或禁令。当前，中欧电动汽车关税争端使中欧数字合作陷入困境。

案例：数字化转型——中欧电动汽车关税争端

围绕中欧电动汽车关税争端，欧盟称中国车企接受中国政府补贴，给欧洲车企造成不公平的价格优势，中国则指责欧盟实行保护主义，违反贸易规则。尽管自 2024 年 6 月底以来，中欧双方就此争端开展了十余轮技术磋商，然而双方并未找到妥善解决方案，贸易摩擦升级态势明显。欧盟委员会于 2024 年 8 月 20 日披露了对华电动汽车反补贴调查的终裁措施，将对中国及欧盟等在华生产的纯电动汽车征收 17%至最高 36.3%的反补贴税，对在华生产的特斯拉电动汽车征收 9%的反补贴税。中国商务部对欧方保护

^① 张春飞、邱晨曦、李侃：《新形势下中欧数字领域合作态势及对策》，载《新经济导刊》2023 年第 6 期，第 68-69 页。

主义做法表示坚决反对，认为欧方对华电动汽车反补贴调查预设结论，各调查环节均违背其承诺的“客观、公正、非歧视、透明”原则，不符合世贸组织规则，认为此举不仅会扰乱全球汽车产业链供应链稳定，还会损害欧盟消费者利益，破坏欧盟自身绿色转型和全球应对气候变化合作的大局。^①

随着中欧贸易紧张关系升级，中国的反制调查范围不断扩大。2024 年 1 月，中国宣布对原产于欧盟的进口白兰地展开反倾销调查；6 月，对欧盟进口的猪肉及副产品展开反倾销调查；就在欧盟委员会披露了对华电动汽车反补贴调查的终裁措施后，中国商务部于第二日宣布对原产于欧盟的进口相关乳制品进行反补贴立案调查。中欧电动汽车关税争端不利于中欧汽车产业合作，而且会破坏中欧经贸环境，甚至引发贸易战，波及更多行业，致使欧洲本就低迷的经济形势雪上加霜。基尔世界经济研究所估算，欧盟对中国电动汽车加收关税，可能会使中国在与欧盟的贸易中损失近 40 亿美元，^②有分析人士指出，欧盟对中国电动汽车加征关税无法阻挡中国电动车向欧洲扩展业务的步伐，中国新能源汽车产业链不断完备，规模优势明显，在欧洲市场依然具有较强的竞争力。^③对欧洲而言，欧盟对中国电动汽车加征关税并非没有代价，欧盟的数字保护主义行为违背经济发展的客观规律，不符合全球化的时代潮流，不仅会削弱欧洲车企竞争力，还会损害欧洲消费者公平获得更具性价比的电动汽车的权利。此外，加征关税还会导致欧洲失去来自中国企业的投资，从而放缓欧洲自身数字化转型进程。从中欧电动汽车关税争端来看，中欧双方在数字领域的合作出现了问题，双方在相关领域的交流和磋商机制仍旧匮乏。此外，中美博弈加剧、中欧数字实力

^① 中华人民共和国商务部：《商务部新闻发言人就欧盟对华电动汽车反补贴调查终裁披露答记者问》，2024 年 8 月 20 日，

https://www.mofcom.gov.cn/sywxwb/art/2024/art_f846f1494a8a4fe48145ad2120c867bc.html。

^② “EU Tariffs Against China Redirect Trade of EVs Worth Almost USD 4 Billion”, Kiel Institute for the World Economy, May 31, 2024, <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/eu-tariffs-against-china-redirect-trade-of-evs-worth-almost-usd-4-billion/>。

^③ 毕马威：《中国新能源汽车筑梦欧洲》，2023 年 6 月，第 50-51，<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/cn/pdf/zh/2023/06/china-s-new-energy-vehicles-in-europe.pdf>。

的消长、中欧经贸摩擦、俄乌冲突对中欧关系产生的负面影响，都极大程度上制约了中欧数字合作的成效。

（二）中欧全球数字治理理念与模式的异同

根据联合国贸发会的《2021 年数字经济报告》，当前世界范围内存在三种具有代表性的数字治理模式：一个是强调私营部门对数据控制的美国模式，另一个是强调政府对数据控制的中国模式，还有一个是主张在基本权利和价值观基础上由个人控制数据的欧盟模式。^①尽管各国政府为了国家数据安全都在加强对跨境数据流动的监管，但欧盟更倾向于基于基本权利和价值观的个人控制数据，中国模式强调政府在数字监管中的主导作用。中欧治理模式上的差异源自不同的数字治理理念，欧盟崇尚数字宪政主义，即在数字时代延续法治、分权、民主和保护人权等基本原则，重新平衡数字环境下“国家-企业-个人”之间的权力关系，通过法律限制国家与数字企业巨头因数字技术优势对数字产品和服务控制力增强而获得的权力。^②中国主张“网络主权”，认为“网络主权”是“国家主权在网络空间的自然延伸，是一国基于国家主权对本国境内的网络设施、网络主体、网络行为及相关网络数据和信息等所享有的对内最高权和对外独立权”，其中主权国家是“开展网络空间活动、维护网络空间秩序的关键行为体”。^③

从权力的流向来看，欧洲所倡导的“数字宪政”在限制国家政府的权力，中国主张的“网络主权”进一步明确了国家政府在维护网络空间秩序中的管辖权。然而，面对数字技术发展与应用给国家安全带来的挑战及其对国家战略博弈的重要性，世界各国普遍加强对数字领域的治理与监管，以动态平衡发展与安全、数据自由流动与规制保护之间的关系。欧盟的“数字

^① United Nations Conference on Trade and Development, “Digital Economy Report 2021. Cross-border Data Flows and Development: From Whom the Data Flow”, September 29, 2021, p. xviii, https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf.

^② Edoardo Celeste, “Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation”, *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 33, Issue 1, 2019, pp. 76-99.

^③ 世界互联网大会：《网络主权：理论与实践（4.0 版）》，2023 年 11 月 9 日，https://cn.wicinternet.org/2023-11/09/content_36955448.htm。

宪政”并不否认行政部门的监管行为，欧盟的主要行政机关——欧盟委员会主要负责大型数字平台企业的监管和调查工作，如欧盟《数字服务法》规定了监管机构，并要求每个欧盟成员国指定一个有权进行调查和制裁的独立机构来监管其领土上数字参与者的行为。此外，中国强调国家政府的数字治理主体地位的同时，也在积极探索政府部门和其他非政府治理主体间的责任和义务。目前，中国正大力鼓励利益相关方参与数字经济治理，积极探索构建政府、企业、社会多方协同治理模式。^①中国政府行使网络主权的一个重要法治原则是，对内保障本国公民、法人和其他组织在网络空间的合法权益，对保护数据安全和个人信息等，皆作出了明确的法律规定，对外尊重他国网络主权，不利用网络干涉他国内政，不从事、纵容或支持损害他国国家安全和利益的网络活动。^②由此可见，中国倡导的“网络主权”与欧盟主张的“数字宪政”不存在根本矛盾，反而有异曲同工之效，皆是为了维护公民权利和国家数据安全，促进数据依法有序自由流动，实现数字经济的经济和社会价值。

2024年8月27日，由中国国家互联网信息办公室和欧盟委员会贸易总司牵头建立的“中欧数据跨境流动交流机制”的首次会议以视频方式举行，在会议上，中欧双方相关领域负责人就企业数据跨境流动的具体问题与监管框架进行了深入且具有建设性的交流。^③中欧加强在跨境数据流动领域的交流与合作，有助于促进双方数字贸易发展。不过，欧盟与中国在数字治理领域的交流与合作有待进一步加强。在全球战略博弈加剧背景下，欧盟出台数字法案与规则，以及选择数字合作伙伴，以意识形态作为标准，以价值观为导向的数字化转型战略与举措更多是把中国视为竞争对手，抢占全球数字规制权，中国发起的《全球数据安全倡议》与数字命运共同体愿景

^① 孙毅：《培育数字经济发展新动能》，《光明日报》，2024年7月4日，https://news.gmw.cn/2024-07/04/content_37419239.htm。

^② 世界互联网大会：《网络主权：理论与实践（4.0版）》，2023年11月9日，https://cn.wicinternet.org/2023-11/09/content_36955448.htm。

^③ 中华人民共和国国家互联网信息办公室：《中欧数据跨境流动交流机制正式建立并举行第一次会议》，2024年8月27日，https://www.cac.gov.cn/2024-08/27/c_1726446002030713.htm。

也鲜少得到欧盟及其成员国的回应，难掩其削弱中国的全球数字规制影响力的意图。

案例：数字平台治理——围绕 TikTok 的监管问题

2024 年 2 月 19 日，欧盟委员会对 TikTok 启动了正式调查程序，评估 TikTok 在未成年人保护、广告透明度、研究人员数据访问，及成瘾性设计和有害内容风险管理等方面是否违反了欧盟《数字服务法》，如果调查证实违反了相关条款，TikTok 可能面临最高达到其全球营业额 6% 的罚款。随后在 4 月 22 日，欧盟对 TikTok 实施了第二次调查，认为 TikTok Lite（极速版）的奖励制度易导致儿童上瘾，且缺乏风险评估和有效的风险缓解措施。2 天后，TikTok 宣布暂停其面向 TikTok Lite 用户的虚拟商品奖励系统。根据 TikTok 于 4 月底发布的有关欧盟地区内容审核的透明度报告，为了遵循欧盟《数字服务法》的规定，TikTok 在 2023 年 10-12 月间删除了约 1300 万条违规内容，封禁了超 300 万个违规账户。对于该平台在欧盟地区用户数量持续增长和监管力度的不断增强，TikTok 致力于不断完善内容审核机制，加强对违规内容和非法行为的打击，为用户群体提供一个更加安全、可靠的数字平台。

加强数字平台治理是欧盟捍卫“数字主权”的重要举措，并非专门针对中国。在欧盟《数字市场法》于 2024 年 3 月落地生效后不久，欧盟对美国的科技巨头苹果、Alphabet 和 Meta 发起调查，如果调查发现存在违规行为，这些科技巨头将面临高达其全球收入 10% 的惩罚，对于重复违规者，罚款比例甚至可能提高到 20%。不过，欧盟对 TikTok 的治理态度一定程度上受到了美国数字平台监管的影响。2024 年 3 月，美国众议院通过《保护美国人免受外国对手控制应用程序侵害法案》，TikTok 在美国面临被迫出售或彻底被禁的局面。在 TikTok 禁令激烈争论背景下，欧盟委员会主席冯德莱恩于 4 月 29 日表示，欧盟非常清楚 TikTok 的危险性，不排除效仿美国，

在欧盟全面禁止 TikTok。^①不过，冯德莱恩的这一立场并未得到成员国的支持。因为在冯德莱恩这一表态之前，德国总理朔尔茨于 4 月 8 日在 TikTok 上发布了第一条帖子。法国总统马克龙作为 TikTok 的“资深用户”，自 2020 年 7 月发布第一条视频后已在 TikTok 平台上拥有 420 万粉丝。5 月 2 日，克罗地亚总统佐兰·米兰诺维奇（Zoran Milanović）反驳了冯德莱恩关于欧盟禁止 TikTok 的建议，强调成员国应该能够自行决定是否要限制该应用程序的使用。^②值得注意的是，鉴于 TikTok 在欧洲青少年用户中的受欢迎度，欧洲政客愈发重视通过 TikTok 平台来吸引年轻选民。

通过以上案例分析可知，对于数据安全治理与有序全球数字治理，中欧之间存在明显共识。根据《全球数据安全倡议》，中国积极倡导各国应以事实为依据全面客观看待数据安全问题，反对利用信息技术破坏他国关键基础设施或盗窃重要数据，并要求企业严格遵守所在国法律，尊重他国主权、司法管辖权和对数据的安全管理权。任何企业在他国开展的业务模式、产品或服务必须符合他国的法律规定。在中国看来，中欧经贸基础与内生需求仍为中欧数字合作提供广阔空间，有助于提升欧洲在全球数字治理和规制方面的影响力，构建“数字主权”和“技术主权”，提升欧洲数字经济的国际竞争力。中国希望积极融入全球数字治理体系，推动全球数字技术发展和安全治理领域的国际合作，为应对技术发展带来的安全与治理挑战提供动力和思路，弥合全球数字鸿沟，推动全球共享技术发展成果。至于中欧的数字关系，中国视欧盟为数字伙伴，希望加强与欧盟及其成员国在数据跨境流动议题上的交流，如能开放彼此的数字市场，可扩大中欧分别在数字基础设施建设与数字规则制定领域的优势。

（三）现实挑战

^① Maïthé Chini, “EU-wide TikTok Ban is ‘Not Excluded,’ Says von der Leyen”, *The Brussels Times*, April 30, 2024, <https://www.brusselstimes.com/1027797/eu-wide-tiktok-ban-is-not-excluded-says-von-der-leyen>.

^② Seb Starcevic, “Croatian President hits out at prospect of EU TikTok Ban”, *POLITICO*, May 2, 2024, <https://www.politico.eu/article/croatian-president-hits-out-at-von-der-leyen-over-tiktok-ban-comments/>.

随着全球数字治理博弈加剧，受到俄乌冲突、中美竞争、中欧产业实力消长等多重因素的影响，欧盟及其部分成员国愈发将中国视为数字竞争对手，中欧数字合作面临诸多现实挑战。**第一，全球数字治理博弈加剧，以意识形态划线所构建的排他性集团，阻碍中欧在全球数字治理方面的合作。**数字技术标准日益地缘政治化，数字治理规则日益与价值观挂钩，^①中欧深陷全球数字治理博弈困局，欧盟对中国“伙伴、竞争者、对手”的三重定位日益表现在中欧数字关系层面。自欧盟于2021年9月首次提出“全球门户”计划后，该计划被视为抗衡“一带一路”倡议的声音不绝于耳。2023年7月颁布的德国《中国战略》指出，“一带一路”倡议的基础设施贷款会导致债务国对中国产生政治上的长期依赖。^②2023年底，意大利正式退出“一带一路”倡议。相反，中国的态度一贯且明确，主张“一带一路”倡议与欧盟“全球门户”战略对接，发挥各自优势，从而形成合力帮助发展中国家加快基础设施建设。^③欧洲将其薄弱的数字产业与缺失的数字主权视为一个安全问题，因而把中国甚至是美国视为经济竞争对手，在间谍活动和数据保护等问题上将其视为安全威胁。^④这一认知很大程度上阻碍了中欧在数字化转型与治理领域的合作。

第二，中美战略博弈激烈给中美欧三边关系带来结构性变化，增大了中欧在数字领域的合作难度。复杂且充满对抗与冲突的国际地缘政治环境不利于中欧数字合作，尤其是双方在乌克兰问题上的立场分歧，直接增加了中欧在数字领域合作的难度。当前，在新兴数字技术领域，欧盟逐步跟随美国的“小院高墙”策略，对中国在芯片、人工智能和6G等领域的投资实

^① 张荣楠：《全球数字治理博弈与中国的应对》，载《当代世界》2022年第3期，第28-33页。

^② Die Bundesregierung, “China-Strategie der Bundesregierung”, July 13, 2023, p. 48, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>.

^③ 外交部：《王毅：“一带一路”是开放平台，愿同其他互联互通倡议进行对接》，2023年10月19日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202310/t20231019_11163470.shtml。

^④ Linda Monsees and Daniel Lambach, “Digital Sovereignty, Geopolitical Imaginaries, and the Reproduction of European Identity”, *European Security*, Vol. 31, Issue 3, 2022, pp. 377-394.

施更严格的限制。比如，自 2024 年起，欧盟智能网络与服务联合体（SNS-JU）在 6G 项目申请中对中国企业设置了歧视性限制，以“第三国供应链风险”为由限制中国企业参与，此类基于来源国的筛选标准严重阻碍了中欧之间正常的研发合作。在俄乌冲突持续延宕与大国地缘博弈加剧背景下，对欧洲而言，与跨大西洋紧密的安全战略伙伴关系相比，中欧经贸伙伴关系仅处于从属地位。但这仍不应成为欧洲在中美之间选边站的理由，因为选择任一个国家就意味着放弃另一个国家带来的重大利益。跟随美国在经贸和投资上遏制中国，不仅会破坏欧盟的内部团结，还会削弱欧洲的战略自主。欧盟委员会主席冯德莱恩成功连任后，其推动的“对华投资审查计划”遭到欧盟成员国以及欧盟企业的集体反对，它们没必要在美国的核保护伞与中国的市场及其经济前景之间做选择。

第三，中欧贸易摩擦扩大升级，给中欧数字合作造成负面效果。在对华“去风险”战略指引下，中欧经贸合作受到了极大的非经济因素限制。中欧电动车关税争端在严重冲击全球汽车产业公平竞争环境的同时，还加剧了中欧贸易摩擦，给中欧数字合作带来负面影响，阻碍双方数字化与绿色化转型目标的实现。深化中欧数字合作，优化全球数字环境，有赖于中欧双方加强对话磋商，妥善处理贸易争端，共同打造公平、有序的数字市场。

二、中欧共迎人工智能发展机遇与挑战

在人工智能的技术、经济、军事和治理领域，中欧存在竞争性，但不涉及制度对抗，^①可共同迎接人工智能技术发展与应用带来的机遇与挑战。

（一）人工智能给中欧合作带来的机遇

第一，在数字规制上的合作。2024 年 3 月，欧洲议会正式通过欧盟《人工智能法案》，旨在维护公平的人工智能竞争环境并有效保护欧盟个人的自

^① 徐星、毛维准：《推动国际人工智能合作的“大格局”建构》，载《世界知识》2024 年第 11 期，第 24-25 页。

由等基本权利，该法案作为目前全球第一部最全面的人工智能监管法案，有助于欧盟扩大“布鲁塞尔效应”，占据人工智能标准和规则制定主导权。欧洲开创了人工智能领域规制，尤为强调对个人数据的保护，这对中国数字市场与服务治理规则体系的完善具有重要的借鉴意义。2023年10月，习近平主席在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式主旨演讲中提出《全球人工智能治理倡议》，围绕人工智能发展、安全、治理三方面系统阐述了人工智能发展与治理的中国方案，为全球人工智能发展与治理指明了方向。这一倡议蕴含中国的人工智能治理的核心理念：在治理维度上，中国支持在充分尊重各国政策和实践基础上，形成具有广泛共识的全球人工智能治理框架和标准规范，支持在联合国框架下讨论成立国际人工智能治理机构，同时加强面向发展中国家的国际合作与援助，弥合国家间数字鸿沟与治理差距。^①中欧双方皆希望引领全球人工智能领域发展，扩大其在全球人工智能规制中的话语权和影响力，在数字规制领域加强与中国合作，不仅可以扩大欧盟在人工智能治理领域的全球影响，还可以更好地检验欧盟《人工智能法案》的有效性与可操作性。

第二，在安全治理上的合作。欧盟《人工智能法案》提供的是基于风险识别的法律框架，^②给社会带来的潜在风险越严重，监管就越严格。该法案根据风险程度将人工智能系统风险分为不可接受的风险、高风险、有限风险、最小风险。高风险的人工智能系统必须符合严格的安全标准才能获准在欧盟使用，那些可能严重侵犯人权、自由或民主的人工智能系统被视为不可接受的风险，会被直接禁止，风险较低的人工智能系统也必须履行法案要求的相应义务。中国《全球人工智能治理倡议》秉持着共同、综合、合作、可持续的安全观，在安全维度上的主张“建立人工智能风险等级测试评估体系，不断提升人工智能技术的安全性、可靠性、可控性、公平性”。

^① 《全球人工智能治理倡议》，第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，2023年10月19日，<http://www.beltandroadforum.org/n101/2023/1019/c134-1232.html>。

^② 鲁传颖：《欧盟推出全球首部AI法案，会形成效应还是陷阱？》，载《世界知识》2024年第6期，第35-37页。

①人工智能的安全议题攸关人类命运，是世界各国面临的共同难题，中欧可协同推进人工智能全球治理，让人工智能更好地赋能世界，确保人工智能始终朝着有利于人类文明进步的方向发展。

第三，在技术发展上的合作。欧盟实现技术主权与数字主权有赖于其在人工智能技术上的突破。当前，欧盟在人工智能治理技术方面明显落后于美国与中国。根据世界知识产权组织（WIPO）的数据，在 2014-2023 年间中国在生成式人工智能专利申请量方面处于领先地位，有 38210 个，美国有 6276 个，位居第二，英国 714 个，德国 708 个，分别位居第六、七位。^②人工智能技术的落后不仅会限制人工智能对欧洲经济增长的推动作用，还会极大地制约“布鲁塞尔效应”。中国在人工智能领域的迅速发展，可为促进与欧盟国家合作发挥积极作用。加强与中国在人工智能技术领域的合作有利于欧盟捍卫其数字主权与技术主权，提升欧盟在全球数字领域的竞争力。

在人工智能技术发展理念上，欧盟《人工智能法案》旨在改善欧盟内部市场，促进以人为本与值得信赖的人工智能应用，同时高度保护《欧盟基本权利宪章》规定的基本权利，使其免受人工智能带来的不利影响，并支持创新。^③中国《全球人工智能治理倡议》在发展维度上主张：坚持“以人为本”、智能向善，引导人工智能朝着有利于人类文明进步的方向发展；坚持相互尊重、平等互利，反对恶意阻挠他国人工智能发展。^④中欧在人工智能技术发展理念上具有相通之处，为双方合作奠定了重要基础。

（二）中欧共迎人工智能挑战

人工智能技术及应用的超预期发展，使人类社会面临数据隐私与安全、伦理与道德、技术失业与社会适应等诸多挑战，中国与欧洲可携手共同应

① 《全球人工智能治理倡议》，第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，2023 年 10 月 19 日，<http://www.beltandroadforum.org/n101/2023/1019/c134-1232.html>。

② WIPO, “Patent Landscape Report – Generative Artificial Intelligence”, 2024, p. 42.

③ European Parliament, “Artificial Intelligence Act”, P9_TA(2024)0138, March 13, 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_EN.pdf.

④ 《全球人工智能治理倡议》，第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，2023 年 10 月 19 日，<http://www.beltandroadforum.org/n101/2023/1019/c134-1232.html>。

对以下挑战。**第一，人工智能技术的快速发展给各国监管机构带来巨大挑战。**人工智能赋能网络平台的同时，也增加了国家治理虚假信息、深度伪造信息和网络攻击的难度，全球网络安全形势更加严峻。围绕人工智能法案始终存在争议，即如何平衡公民的基本权利与人工智能技术的创新与发展，对数据的严格监管极大地限制了欧盟企业与人工智能研究人员对数据量的需求。实际上，如何平衡好监管与创新、安全与发展之间关系，是中欧乃至世界各国在人工智能时代共同面临的挑战。

第二，人工智能在军事领域的应用给国际安全带来的风险与挑战。人工智能技术在武器装备领域的发展和部署可能加剧各国军备竞赛，在大国竞争博弈烈度不断升级的背景下，越来越多国家将人工智能视为战略竞争的关键，高度重视人工智能在军事领域的技术发展与应用。^①不排除一些国家迫于军备竞赛压力，放宽对人工智能武器的限制，进而加大国际安全风险。为了全面提升作战能力，获得战略竞争优势，美国当前高度关注生成式人工智能的发展，大力推动该技术在军事领域的运用。^②当前，欧盟《人工智能法案》严格禁止的是那些利用人工智能技术进行有目的地可能严重侵害人的尊严、自由或民主的行为，不涉及专门为军事、国防或国家安全目的而投放市场、投入使用的人工智能系统。早在2021年12月，中国便发布《关于规范人工智能军事应用的立场文件》，呼吁各方遵守国家或地区人工智能伦理道德准则。

第三，“数字霸权”给欧洲“数字主权”与中国“网络主权”造成巨大威胁。长期以来，美国借助其在数字技术和数字服务贸易领域的巨大优势，在全球推行数字霸权主义，垄断全球数字市场，中欧皆深受其害。欧洲的数字市场由美国数字巨头占据，欧洲本土数字企业衰落明显，欧洲数字主权与数字竞争力受到严重威胁。直到近两年《数字市场法》与《数字服务法》

^① 李驰江：《人工智能在军事领域的应用及全球治理》，载《人民论坛·学术前沿》2021年第10期，第22页。

^② 陈婷：《获取竞争优势：美国生成式人工智能的军事应用》，载《当代世界》2024年第5期，第32页。

先后生效，欧洲才开始通过数字规制手段来打破美国科技巨头对欧洲数字市场的垄断，维护自身的数字利益，增强欧盟对其数字市场的主导权。中国的数字市场除了要面对美国数字巨头的垄断威胁之外，特朗普和拜登政府还频繁利用政治和法律手段密集打压中国的科技企业与数字服务产品，其中受冲击最大的要属华为、中兴和 TikTok。在优化全球数字环境、打造公平有序的数字市场方面，中欧有着广泛的共同利益。

第四，人工智能技术及应用快速发展引发全球数字治理赤字与碎片化问题。当前全球数字治理体系赤字凸显，全球数字鸿沟不断扩大，全球数字治理机制严重碎片化，国际社会广泛认可的全球数字治理理念严重滞后，以致数字霸权主义与数字保护主义泛滥。^①当前，在西方国家内部有一部分人以意识形态划线或构建排他性集团，极大制约了人工智能全球秩序的构建，^②阻碍中欧在人工智能技术发展与治理领域的合作。中国坚持共商共建共享的全球治理观，愿与欧方在数字规制、数字基础设施、数字贸易、数字人才领域深化交流与合作，并推动面向第三方的国际合作与援助，共同弥合全球数字鸿沟和治理差距，加快完善包括人工智能治理在内的数据治理制度，推动全球数字治理体系朝着更加公正合理的方向迈进。

三、推动中欧数字合作的建议

在详细阐释了中欧数字化转型现状与数字治理理念差异，尤其是双方在人工智能领域的竞合关系后，本研究对推动中欧数字合作提出以下建议。

第一，中欧应携手优化数字合作策略，积极管控分歧和管理预期，推进数字市场开放，持续优化公平竞争的市场环境，合力打造新的增长点。2023 年 12 月，习近平主席在会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩时强调，“中欧双方应该加强市场、资本、技术优势互补，推进

^① 蔡翠红、李煜华：《全球数字治理赤字：表现、成因与中国的应对》，载《国际展望》2024 年第 2 期，第 65-84 页。

^② 鲁传颖：《全球人工智能治理的目标、挑战与中国方案》，载《当代世界》2024 年第 5 期，第 27 页。

传统产业升级和新兴产业发展,探讨合作新模式,打造新的增长点,合力完善产业链供应链”。^①中国欢迎欧洲企业分享中国数字经济发展机遇,愿与欧方围绕经贸、投资、产业链供应链等议题进行坦诚务实的沟通交流,拓展数字领域互利共赢的新空间。深化数字合作包括加强中欧数据跨境流动磋商,一方面加大呼吁在欧盟开展业务的中国企业做好合规,以符合欧盟的数字监管法规,另一方面,中国也将助力欧盟企业来华经营合规,共享双方数字市场与红利。^②

第二,中欧应加大推进双边数字领域高层对话,围绕全球数字治理和人工智能等议题加强交流。2020年9月,习近平在同德国总理默克尔、欧洲理事会主席米歇尔、欧盟委员会主席冯德莱恩举行视频会晤期间,中欧领导人就建立中欧数字领域高层对话机制,打造中欧数字合作伙伴达成共识。^③2023年9月,第二次中欧数字领域高层对话在北京召开,双方讨论的议题包括数字领域发展政策、人工智能、数据跨境流动等,双方认为,中欧在数字领域具有广泛的共同利益与较强互补性,加强交流有助于推动双方数字领域务实合作,对此,欧盟委员会副主席尧罗娃表示,“欧中在数字领域具有良好合作基础和前景,愿同中国在相关领域加强对话交流,深化务实合作”。^④

第三,中欧应共同呼吁国际社会在充分尊重各国人工智能治理原则和实践的前提下,推动形成具有广泛共识的国际人工智能治理框架和标准规范。在人工智能发展和治理过程中,中欧应加强信息交流与技术合作,避免陷入“泛安全化”与“泛政治化”陷阱,并在尊重各自主权和发展利益的基础上,推动各国讨论全球数字治理规则和数字经济国际治理新机制,共同

^① 《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》,新华网,2023年12月7日, http://www.news.cn/politics/leaders/2023-12/07/c_1130013359.htm。

^② 郭丰、秦越:《欧盟维护数字主权的理念与行动》,载《信息资源管理学报》2022年第4期,第79页。

^③ 《中欧决定打造中欧绿色伙伴、中欧数字合作伙伴》,人民网,2020年9月14日, <http://politics.people.com.cn/n1/2020/0914/c1024-31860996.html>。

^④ 《第二次中欧数字领域高层对话举行,张国清同尧罗娃共同主持》,新华网,2023年9月18日, http://www.news.cn/politics/leaders/2023-09/18/c_1129869968.htm。

构建开放、透明、公平、公正、安全、可靠的全球数字治理体系，^①从而更好地应对人工智能给人类社会带来的难以预知的风险和复杂挑战，共同推动人工智能安全与健康发展，共享人工智能技术成果。

^① 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2023 年）》，2024 年 1 月，第 43 页。

C|T|N|E

