

战略自主下的欧盟对华政策调整

——如何从地缘政治竞争走向地缘政治融合

简军波

[内容摘要] 基于实现欧洲战略自主的目的及采用地缘政治竞争为主要方法的整体思路,欧盟于2019年发布了对华政策最新文件《欧中战略展望》,将中国定位为“合作与谈判伙伴、经济竞争者和治理模式领域的制度对手”。在欧盟全面调整对华政策背景下,中欧关系面临三大挑战——日益激烈的经济竞争及对竞争问题的冲突性解决方式、基于对华“去风险”政策下的中欧关系安全化趋势、中欧在第三方的地缘政治冲突。然而,鉴于欧盟的地缘政治竞争理念与其对外行动能力的重大差距等原因,其基于地缘政治竞争的对华政策也将遭遇挑战。故此,欧盟应将基于“地缘政治竞争”的对华政策转向基于“地缘政治融合”的对华政策,包括通过对地区间主义的支持、双方规则的融合与对多边主义的共同尊重等,以实现中欧关系的健康稳定发展。

[关键词] 欧洲战略自主 对华政策 地缘政治竞争 地缘政治融合 中欧关系

[作者简介] 简军波,复旦大学国际问题研究院副教授

[中图分类号] D814.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-5715(2025)05-0017-23

2000年以来,欧盟开始主张欧洲“战略自主”。2013年欧盟理事会一份关于欧盟共同外交与安全政策的结论文件中这样写道:“一个整合度更高、更持续、更具创新和更有竞争力的防务技术与工业基础,对发展和维持欧洲军事能力至关

重要,它能提升欧洲战略自主及与合作伙伴行动的能力。”^①之后欧盟在不同文件中提及“战略自主”。2019 年底,在担任欧盟委员会主席后不久,冯德莱恩提出要将欧盟委员会建设为地缘政治委员会,再次重申“战略自主”。可以说,欧盟的战略自主概念最初仅限于防务领域,指狭义的军事威胁和领土安全;此后,随着世界格局和地缘政治的发展演变,欧盟持续扩大战略自主的内涵和外延,使之不断突破防务领域,^②至今已扩大到几乎涵盖所有政策领域。

为与欧盟提出的“战略自主”相适应,欧盟对华政策也发生了持续和深刻的调整。2006 年,欧盟首次从整体关系和经贸领域角度发布两份独立对华政策文件,^③标志着欧盟从将中国视作欧洲机遇到将中国视作挑战和机遇的立场转变。2019 年,欧盟制定了最新对华政策战略文件《欧中战略展望》,明确将中国定位为“合作与谈判伙伴、经济竞争者、制度对手”的多重角色。^④自此,欧盟对华政策都基于这一文件展开。

反观中国,自 2018 年制定最新《对欧盟政策文件》以来,没再更新对欧政策整体立场,依然坚持将欧洲视作“和平、增长、改革、文明”四大伙伴,并坚持 2003 年共同认可的建设中欧“全面战略伙伴关系”的目标。针对欧盟提出的欧洲战略自主主张,中国政府也多次表达支持立场,期待中欧双方共同维护国际社会稳定和支持多极化发展趋势。^⑤

显然,中欧对对方在自身对外战略中的定位存在较大落差。这一落差主要来自于欧盟对外战略和对华政策的动态调整与中国对欧政策整体上的延续性,

① Council of the European Union, “Council Conclusions on Common Security and Defence Policy,” November 25 ~ 26, 2013, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/En/foraff/139719.pdf.

② 彭姝玮:《欧盟战略自主的状况与发展趋势》,《人民论坛》2023 年第 5 期,第 100 ~ 103 页。

③ The European Commission, “EU-China: Close Partnerships, Growing Responsibilities,” October 26, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52006DC0631>; The European Commission, “A Policy Paper on EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership,” October 26, 2006.

④ The 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>.

⑤ 中国外交部发言人曾明确表示:“中方视欧洲为多极化进程中的重要一极,支持欧洲加强战略自主,将前途命运掌握在自己手中。双方一致认为,多极化对和平稳定不可或缺,将继续加强战略协作。”参见《2024 年 2 月 21 日外交部发言人毛宁主持例行记者会》, https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202402/t20240221_11248010.shtml。

以及由此对中欧关系变化带来的深刻影响。鉴于此,本文将重点从欧盟战略自主角度,分析欧盟对华政策持续调整的动因,及由此对中欧关系所产生的冲击,并在此基础上提出中欧关系改善的可能的途径。本文第一部分将论述战略自主背景下欧盟对华政策的目标与内涵;第二部分分析在欧盟对华政策调整背景下中欧关系正面临的主要挑战;第三部分则阐释基于地缘政治竞争框架的对华政策并不利于欧盟,它应实施以地缘政治融合为基础的新的对华政策。

一、战略自主、地缘政治竞争与欧盟对华政策的调整

在战略自主背景下,欧盟对华政策目标和具体政策工具进行了持续调整。与以往不同,目前欧盟对华政策基本目标以维护欧洲独立、尽量降低对华依赖和实现欧洲地缘政治权力为基本目标,在政策手段上采取竞争、去风险、安全化和有限度务实合作的混合方式。

(一) 战略自主下的地缘政治竞争是欧盟对华政策调整的动因

欧盟战略自主的动力主要来自外部的刺激,尤其是2014年俄罗斯对原属乌克兰的克里米亚地区的并入和中美博弈所导致的一定程度的外交压力。克里米亚事件促使欧盟意识到“这是自二战以来对欧洲边界最严重的一次侵犯”,^①成为冷战结束以来欧洲所面临的来自外部的现实的安全威胁,而2017年特朗普上台后中美博弈的加剧使欧洲选边压力陡然上升。显然,无论是安全威胁还是选边压力,都非欧洲乐意接受或在心理上和能力上能迅速自如应对的,因此给欧洲带来巨大刺激和突然醒悟般的意识——过去只关注内部一体化进程而忽略外部对本土巨大威胁的时代已经结束。尽管跨大西洋关系依然存在且对欧洲安全依然重要,但欧洲所受的部分压力正是来自这一同盟体系中的另一方美国,因此除非被动接受来自美国的压力,否则就需要体现一定程度的独立。2017年马克龙担任法国总统后不久,在9月于索邦大学的演讲中首次提出“欧洲主权”的概念,

^① Daryna Dvornichenko and Vadym Barsky, “Impact of Crimea’s Annexation on Security Policies in Europe,” <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3083fe51-d82d-49a0-a1df-126508c9b1b3/content>, pp. 271 ~ 290.

他说：“一条保障我们未来的道路，也是我今天想和你们探讨与一起规划的道路，就是重建一个主权、统一和民主的欧洲。”^①这一自主性的想法呼应了包括德国总理在内的一些欧洲国家领袖的主张。譬如时任德国总理默克尔在同年 5 月于慕尼黑的一次讲话中表示，“我们完全依赖别人的时代在某种程度上已经结束了……我们欧洲人必须真正把命运掌握在自己手中。”^②尽管在具体内涵和操作上可能存在内部争议，^③但欧盟多年来倡导的战略自主越来越得到成员国的支持，并在近 5 年中在原则上迅速成为了欧洲共识。

欧盟战略自主的整体政策路径依赖于地缘政治竞争。在提倡战略自主之前，欧盟一直自视为所谓“规范力量”。这一概念最初经过麦内斯等学者的深入探讨而获得广泛关注，“规范力量”被视作欧盟的身份和行为从根本上基于一套共同的价值观，其中最重要的价值观包括“和平、自由、法治、民主、人权、社会团结、反歧视、可持续发展和善治”。^④不过，在实际对外政策中，欧盟关于“规范力量”的自我认知不仅仅局限于价值观，也涉及商业规范。因此，这一概念意味着欧盟在价值观念和政治意识形态领域具有指导其他地区的显著优势，以及向其他地区传播和渗透这些价值观与政治意识形态的意愿与能力，且同时在经济和产业领域具备塑造其他地区经济行为的被全球高度认可的行业标准与规范、并对这些标准和规范进行监管的能力。然而，仅有这些价值观和政治意识形态优势与能力及在经济领域的标准与规则的主导权并不能确保欧盟能够在国际关系中获得战略自主地位，根本原因在于，理论上说，战略自主必须要求国际行为体具备相当的硬实力而不只是软实力；因此“在一个硬实力日益增强的世界里，欧

① “Speech on New Initiative for Europe, President Macron Gives Speech on New Initiative for Europe,” September 26, 2017, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-en.pdf>.

② “Wir Europäer müssen unser Schicksal in unsere eigene Hand nehmen,” May 28, 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/g-7-krise-wir-europaeer-muessen-unser-schicksal-in-unsere-eigene-hand-nehmen-1.3524718>.

③ 如西班牙、荷兰等提出“开放的战略自主”，参见“Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy While Preserving an Open Economy,” March, 2021, <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/FINAL-ES-NL-non-paper-on-strategic-autonomy-17-03.pdf>.

④ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction In Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235 ~ 258.

洲的软实力不足以实现真正的战略自主”。^①

对欧盟而言,开展对外地缘政治竞争是实现战略自主的主要途径,它是一种基于硬实力的国际竞争和对抗,属于权力斗争的范畴,“当各国在面临地缘政治竞争环境时,会选择发展力量投射能力”,^②利用一切可能的手段,尤其是强力、强迫和威胁的手段以争取目标的达成。由于地缘政治竞争意味着对硬实力的追求与使用硬实力的后果,包括相对强大的安全力量、经济实力及运用这些力量的手段与意志,因此如果战略自主意味着一个长远目标的话,地缘政治竞争则是最根本的实现路径。基于此,在谈论战略自主时,时任欧盟外交与安全政策高级代表博雷利声称,欧洲必须学会“权力的语言”才能立足于世。^③ 因此,实施地缘政治竞争而非仅仅宣扬“规范力量”成为欧盟实现战略自主的最核心路径。欧盟对战略自主和地缘政治竞争的高度重视与推进意味着它与外部竞争对手的关系较之以往将充满更多的紧张性,这也适用于理解其对华政策——在整体上,中国很大程度上被视作其地缘政治对手。

(二) 欧盟对华政策的调整与“三重定位”

2003年,中欧共同提升双边关系到全面战略伙伴关系,2014年双方同意共同打造“和平、增长、改革、文明”四大伙伴关系,中欧也视彼此为全球两大文明与两大市场。这些共同塑造的双边关系定位奠定了中欧关系稳定发展的基础。

但建立在共识基础上的针对彼此的身份认知在2019年发生了重大转变,欧盟在这一年发布了《欧中战略展望》,这是欧盟近年来发布的最重要的对华政策基础性战略指导文件。根据此文件,欧盟不再简单地将中国在整体上视作伙伴,而是看作欧盟的一个非常复杂和具有混合性特质的交往对象。文件如此定位中国之于欧盟的角色:“在不同政策领域,中国同时是与欧盟目标紧密一致的合作

① Elwin de Groot and Bas van Geffen, “Europe’s Quest for Strategic Autonomy Requires Dealing with Structural Weaknesses,” Rabobank, December 19, 2023, <https://www.rabobank.com/knowledge/d011405319-europes-quest-for-strategic-autonomy-requires-dealing-with-structural-weaknesses>.

② Jonathan N. Markowitz and Christopher J. Fariss, “Power, Proximity and Democracy,” *Journal of Peace Research*, Vol. 55, No. 1, January, 2018, pp. 78 ~ 93.

③ Josep Borrell, “The Difficult Process of Learning to ‘Speak the Language of Power’,” European Union, November 29, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/difficult-process-learning-speak-language-power_en.

伙伴、寻求利益平衡的谈判伙伴、追求技术领先地位的经济竞争者以及它推行替代治理模式的制度对手。”^①这一表述虽然字面意义明晰,但内涵相当模糊。就“谈判伙伴”而言,欧盟没有清晰界定此伙伴关系涉及的功能性领域,或能发生在双边还是国际多边层面;“经济竞争者”的表述让外界怀疑双方在经贸领域是否还存在合作空间;而“制度对手”的定位争议更大,它使中欧关系陷入到某种未知且具有高度风险的冲突状态——“制度对手”的英文表述是 *systemic rival*,这使它的中文翻译结果包含了从“体制/制度对手”到“系统性对手”的多种可能。^②因此,有关欧盟对华战略文件中对中国身份定位的理解在中国存在争议:对于“体制/制度对手”译法的理解是出于双边关系的领域性差异,这比较符合欧盟政策文本的字面定义,该文本明确表述这些定位是基于“不同政策领域”,即在不同领域中欧关系状态截然不同:在国际谈判领域中欧是合作伙伴,在经济领域双方主要体现为竞争,但在制度领域双方是不可避免的对手;对“系统性对手”译法的理解也不无道理,因为上述文本认为这些有区别的对华定位“同时存在”,因此认定中欧关系在治理模式领域是系统的或全面的对手关系,并引发中欧整体关系的基调也会是對抗性的这一理解。

其实支撑两种不同解读的理由并非来自字面意义,而在于这两种解读在现实的欧盟对华关系中都能找到事实映射。就“体制/制度对手”译法的解读而言,欧盟多次呼吁中欧在全球气候治理领域加强合作、公开表示在经济领域存在大量竞争、不再强调对华价值观和意识形态输出而是要在第三方阻止中国的意识形态(如中国模式)攻势。就“系统性对手”译法的解读来看,尽管欧盟在文本中做了一些功能性领域的区分,但事实上在几乎所有领域攻击中国,包括在气候治理领域对中国政策进行广泛批评、在经济上采取单边保护主义与充满敌意的“去风险”政策以及在人权问题上的批判与干预。在部分中国学者看来,欧盟并不只

① The 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 参见胡春春:《中欧可以成为更好的合作伙伴》,光明网,2019年12月28日, <https://m.gmw.cn/baijia/2019-12/28/33436414.html>;崔洪建:《中欧关系要行稳致远有五大方面值得关注》,新华网,2024年1月23日, <https://www.news.cn/world/20240123/e63c39c58e7e469e83ca01b55ee3bec3/c.html>。

是在治理领域将中国视作对手,这符合系统性对抗的特征。

无论如何,欧盟现今的对华政策对中国的身份定位具有复合性、充满内在冲突和边界模糊的强烈特征,它们在一定程度上有益于欧盟在不同情势下采取不同对华立场与行动,同时也不违背政策指导文件,因此赋予了欧盟对华政策具体实施的灵活性。整体上看,在战略自主目标和地缘政治竞争框架指引下,欧盟对华政策目标从“利益推进”转向“利益和独立性双重推进”;其中的“利益”既包含经济利益,也包括维护国际影响力的利益,后者尤其以确保欧盟的规范和规则在国际社会不受中国所谓“腐蚀”或挤压为目的;“独立性”则意味着欧盟要在和中国交往中具有对华施加压力但不会同时损害自身利益的效应,或使这种损害降到最低的程度。上述对华“三重身份”定位正是为适应对外战略转变和政策目标转化,而通过多元化的或混合的方式处理对华关系的政策途径。

二、欧盟对华政策调整下中欧关系面临的挑战

在其战略自主整体目标与地缘政治竞争核心路径下,欧盟开展对华政策调整,对中欧关系产生深刻影响——短期内满足欧盟的安全需求和对地缘政治竞争优势的期待,但会给中欧关系带来不稳定性和不确定性,并损害中欧双方的利益。欧盟对华政策调整给中欧关系带来了多重挑战,或使本来存在的矛盾更加激发,包括:经济竞争以及欧盟应对经济竞争采取的保护主义等政策工具;基于去风险政策而采取的对中欧关系的安全化处理;为应对中国国际影响力竞争而在第三方所采取的对冲政策。

(一) 经贸关系的全面竞争与保护主义政策

经济竞争正日益成为中欧间越来越不可调和的矛盾之一,而欧盟单方面对这一双边矛盾所采取的单边主义政策措施,加剧了对中欧关系的腐蚀。

随着中国产业升级及科技不断进步,中国商品与投资水平正日益赶超世界先进水平。有数据显示,中国在创新领域的投资正在追赶美国。从1999年到2019年的20年间,美国在全球研发投资中的占比从40%下降到30%。相比之

下,中国在全球研发投资中的占比在过去 10 年间从 15% 增长到 24% 以上;^①中国在专利技术申报和科技学术论文的发表数量上也有巨大的进步。在创新领域,2010 年,中国在全球创新指数评估中的得分是美国的 77.8%。到 2020 年,这一数字增长了约五分之四,达到 139.2%。换句话说,中国的总创新能力(如研发支出、风险投资、先进产业产出、专利产出等)现在比美国高出近 40%。^②

这些数据反映出中国整体科技实力和产业竞争力正在不断向国际先进水平攀升甚至某些领域已经处于领先地位。随着中国科技和产品竞争力的提升,中欧间曾经高度完美的经济互补性正逐渐被日益激烈的竞争所取代。尽管互补空间依然存在,但正在逐渐缩小。因此,1980—1990 年中国依靠劳动密集型产业来对接欧洲资本和技术密集型产业的分工在中国产业和科技崛起的进程中被打破,中欧间的产业和产品同质化日益鲜明。如今,中欧间的经济竞争呈现出几大特点:一是竞争的领域越来越宽。随着中国产业升级与制造业发展,中国在一些高精尖领域逐渐形成对欧竞争压力,最典型的案例是电动汽车和大型客机的生产;二是竞争的地域越来越广。双方竞争不仅发生在中国市场,也发生在欧洲市场,甚至延伸到了第三方市场;三是竞争日益发生在价值链顶端,而不是局限在一些中低端产品上;四是竞争的内涵不断扩展,不仅包括商品和资本竞争,也包含经济监管规则(如行业标准)的竞争等。

尽管竞争是国际经济关系中的常态,但欧盟却难以接受中国竞争力不断攀升的事实,在其战略自主思想及地缘政治竞争政策路径指引下,欧盟在处理双方经济竞争问题时,正越来越多地从形式上采用单边主义,在实质上采取保护主义的立场。概括地说,欧盟通过诸多非关税壁垒等技术性措施对中欧间正常的贸易进行干预,包括单方面启动的对华反补贴和反倾销调查、基于人权原则和环境保护的商品进口禁止、基于市场保护的政府采购歧视等。需要指出的是,尽管对

① Joe Bankoff, "The Innovation Wars: The Competition between America and China," *China Currents*, Vol. 21, No. 1, 2022, <https://www.chinacenter.net/2022/china-currents/21-1/the-innovation-wars-the-competition-between-america-and-china/>.

② Ian Clay and Robert D. Atkinson, "Wake Up, America: China is Overtaking the United States in Innovation Capacity," Information Technology and Innovation Foundation, January 23, 2023, <https://www2.itif.org/2023-us-v-china-innovation.pdf>.

华政策措施经常基于单边主义,但形式上都表现为对欧盟既定法律与监管规则的运用,这些法律或监管规则并非完全针对中国市场而是针对所有外部市场;然而,鉴于中欧间竞争问题是欧盟对外经济竞争中尤其突出的现象,因此欧盟上述法律或监管规则实际上经常针对中国或旨在针对中国。^①

在涉及处理中欧经济竞争关系比较突出的是欧盟监管法规,包括《外国补贴条例》《反强迫劳动法令》《供应链法》《国际采购工具》《碳边境税》等等。以《外国补贴条例》为例,它以欧盟市场经济标准来界定进口到欧盟的外国商品的补贴的正当性程度,并以此作为采取相应措施的依据。欧盟曾在2017年和2024年分别发布有关“中国市场扭曲”的报告,^②这两份报告均认为中国经济要素存在违背世贸组织规定的市场扭曲行为,从而使中国商品实质上受到中国政府的不当补贴而具备不正当竞争力。这两份报告对中国市场经济的理解表明,欧盟在中国商品进入国际流通市场起就自动贴上了“国家不当补贴”的标签,为欧盟实施所谓“贸易救济”提供依据。鉴于此,《外国补贴条例》对进入欧洲的中国商品加以歧视性处理提供了非常合适的法律工具。譬如,在感受到潜在的竞争威胁后,欧盟援用《外国补贴条例》法案,对我国输往欧洲的电动汽车开展单方面反补贴调查,并最终在2024年10月底通过了对该类商品课以高关税的决定。^③尽管中欧就此问题进行后续谈判,但该案例充分反映出欧盟在处理竞争问题时,以反补贴为由所采取的强烈的保护主义意愿。其他诸如《反强迫劳动法令》《国际采购工具》等监管工具则以保护人权或环保及其他名义,对我国的输欧商品实施歧视性对待。比如在政府医疗器械采购方面,它根据《国际采购工具》法令于2025年批

① 典型案例是欧盟委员会推出一项所谓贸易转移监控工具,旨在保护欧盟免受其他市场关税或贸易限制导致进口激增的影响。在美国高关税全球威胁下,欧盟日益警惕来自中国的所谓产能过剩下的贸易对欧转移,因此这一政策工具尽管在形式上是普适的,但重点防范的正是中国。参见“New Import Surveillance Tool to Help EU Prevent Harmful Trade Diversion,” PubAffairs Bruxelles, June 5, 2025, <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/new-import-surveillance-tool-to-help-eu-prevent-harmful-trade-diversion/>。

② The European Commission, “On Significant Distortions in the Economy of the People’s Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations,” October 4, 2024, [https://sea272336c71d060.jimcontent.com/download/version/1715765338/module/9705478182/name/EC%20Working%20Dokument_China_SWD\(2024\)91%200.pdf](https://sea272336c71d060.jimcontent.com/download/version/1715765338/module/9705478182/name/EC%20Working%20Dokument_China_SWD(2024)91%200.pdf)。

③ 《欧盟决定对中国电动汽车征收为期五年的最终反补贴税》,新华网,2024年10月30日, <http://www.xinhuanet.com/auto/20241030/825c4f866db042f59c2efd86db5f4ccd/c.html>。

准对中方采取惩罚性措施。^① 这些针对中国商品的歧视性保护主义措施被我国外交部指责为“保护主义”和“典型的双重标准”。^②

(二) 双边关系的安全化与“去风险”政策

出于地缘政治竞争目的,“自 2010 年代中期以来,欧盟对华外交政策出现了越来越多针对多个政策框架的集体安全化举措”,^③这意味着它在处理与中国关系时,几乎在所有政策领域都会考虑和本土安全的关系,使安全防卫成为处理双边关系中的优先事项。从叙事角度来看,最显著的案例是对华经济“去风险”政策。该政策脱胎于更早提出的对华“脱钩”。在 2022 年俄乌冲突爆发后,欧洲部分人士认为中国可能在未来以类似俄罗斯的方式处理台湾问题,使欧洲与中国市场联系因西方对中国经济制裁而被迫中断,或中国主动对欧洲市场采取“胁迫”政策,因此必须尽早摆脱对中国的经济依赖,实施“脱钩”政策。不过由于有关“脱钩”的论述显得过于极端,在操作上也存在诸多困难,2023 年 3 月,欧盟委员会主席冯德莱恩公开将对华“脱钩”转换为“去风险”。^④ 基于维护欧洲安全的有关“去风险”的论述提升了欧盟对华经贸政策的合法性,也适合处理经济外的双边关系,因此很快在欧盟内部被接受,并成为欧盟及其成员国诸多正式文件中的对华经济政策核心概念。然而,这一政策也如“脱钩论”没有明确脱钩的边界在哪一样,它没有明确“风险”的边界。

然而,基于安全考虑的“去风险”政策叙事实际上晚于对双边关系安全化处理的实际行动。欧盟对华安全化的实际处理并非始自“脱钩”或“去风险”政策,在其持续的地缘政治转型进程中,欧盟早在新冠疫情之前就在经济领域提出了管理外来投资风险。这虽然并非专门针对中国,却对中欧经济关系安全化具有

① 《商务部回应欧盟拟限制中企参与医疗器械公共采购》,新华网,2025 年 6 月 3 日, <http://www.news.cn/world/20250603/8eeca4ed5a40e28890e5266013df5c/c.html>。

② 李萌:《外交部:希望欧方恪守市场开放承诺和世贸组织规则,为中国企业提供公平透明、非歧视的营商环境》,《环球时报》,2025 年 6 月 3 日, <https://hqtime.huanqiu.com/article/4MwSbWW6gro>。

③ Chen Xuechen and Gao Xinchu, “Analysing the EU’s Collective Securitisation Moves Towards China,” *Asia Europe Journal*, Vol. 20, 2022, pp. 195 ~ 216.

④ The 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/hu/speech_23_2063.

重要影响。2019年,欧盟推出《关于建立欧盟外国直接投资审查框架的条例》,于2020年10月11日起正式实施,指导各成员国制定和执行对非欧盟企业在欧投资的安全风险管控。^①根据该审查机制,涉及关键基础设施、关键技术和军民两用技术或物质、关键原材料和敏感行业等的投资将触发成员国的安全审查程序。如今,欧盟投资安全审查机制就成为欧盟在投资领域实行对华“去风险”的关键政策工具。此外,对中欧投资关系的安全化处理还包括欧盟对欧洲在华资本的消极对待。基于“去风险”考虑,欧盟呼吁欧盟企业在华部分投资转移出中国市场,以摆脱对华在关键原材料、中间产品和市场的高度与单一依赖,以实现经贸关系的多元化。因此,基于安全化和“去风险”考虑,欧洲近些年来的对华投资出现一些波动。“在疫情恢复后的2022年,(欧洲)企业平均规模较大,不乏重要跨国企业看好中国的综合实力,继续投资加强在中国的供应链布局。然而,新增投资项目创造的就业数增速有所减缓,造成这一现象的主要原因是随着中国经济的迅速发展,劳动力成本不断上涨,欧盟在华制造业投资项目数自2008年达到峰值后便呈现出显著下降的趋势。”^②因此,尽管欧洲整体的对华投资流量没有较大变化,但投资结构正发生一些改变。

除投资领域的去风险与安全化处理,中欧之间贸易也受到安全化观念的冲击。最早的案例是欧盟对中国5G产品的歧视性处理。出于对美国对我国华为企业处理的配合与追随,欧盟多个成员国接受了当时美国国务院所提出的“全球清洁网络计划”,该计划以在众多国家排除我国华为为代表的5G产品为主要目的。至今,中国5G产品在欧洲依然受到严重的歧视性对待,其他一些特定商品(如机场安检仪器等)也受到在欧市场销售的限制,^③或正受到潜在的严格有差别

① The European Union, “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 The Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union,” March 21, 2019, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj/eng>.

② 杨峰臻:《欧盟对华投资研究—以上海为视角》,载上海欧洲学会主编:《欧洲经济形势年度报告(2023-2024)》,2025年4月1日, http://www.ceus.shisu.edu.cn/_upload/article/files/1d/4a/52cc684c55a10132948c81fc58/45bfd1f1-0816-4a50-b5da-f3690ca22901.pdf,第115~124页。

③ 例如,出于安全考虑,欧盟当局曾突击检查中国安全设备供应商同方威视在荷兰和波兰的办公室。参见 Alice Laura, Dubois Hancock and Henry Foy, “Europe Turns On China’s Nuctech After Decade of Awarding Security Contracts,” *Financial Times*, April 25, 2024, <https://www.ft.com/content/b72069ec-e748-46f8-a936-de22a7446238>.

的监管(如 Tiktok 在欧洲的限制性使用等)。^①

然而,欧洲对华关系安全化不仅局限于经济领域,甚至延伸到包括人文和科技交流等在内的其他领域。为维护高科技优势,近两年欧洲一些高等院校和科研院所频繁限制与中国科学研究界的合作,禁止中国公派留学生在特定专业领域的学习资格,指责中国孔子学院对当地安全的威胁,以及有些国家正在增加对中国开展莫须有的间谍调查或其他有关安全威胁的无端指控。^②这些都严重冲击中欧政治互信,恶化了中国在欧洲的国家形象,损害中欧双边关系的健康发展。

(三)在第三方的地缘政治冲突与对冲政策

随着双边关系的不断深入及各自力量在全球的增长,中欧关系的影响实际已超越双边,而第三方也日渐成为影响双方关系的重要因素。在战略自主思想和地缘政治竞争观念指引下,欧盟对华政策已开始引入第三方因素。

从欧盟角度来看,第三方日益成为中欧间相互争夺的对象。这一争夺包括三方面:一是争取对方对欧盟政策与立场的支持,以放大自身的国际影响力和地位;二是争夺对方独特的市场与资源,以降低对华经济依赖;三是认定目前中欧间存在“制度对抗”,从而需要争夺第三方以传输欧洲价值观、政治意识形态与各类监管标准,以压制和排挤中国价值观、政治意识形态与监管标准的传播。故而在欧洲的设想中,第三方已成为中欧开展地缘政治竞争的重要对象与场所,而“全球南方”是欧盟认为的主要第三方。从政策叙事角度来看,欧盟并没有制定专门针对中国开展地缘政治竞争或对抗的政策工具,只有某些普适性的政策工

^① 例如,出于网络安全方面的考虑,欧盟限制在欧盟机构的官方设备上使用 TikTok,并建议员工也将其从个人设备上移除,并依据欧盟《数字服务法》对 TikTok 进行诉讼。欧盟一些成员国如法国、阿尔巴尼亚、荷兰、爱沙尼亚、丹麦、比利时等等也有类似禁令。参见 Foo Yun Chee, “European Parliament Latest EU Body to Ban TikTok from Staff Phones,” Reuters, March 1, 2023, <https://www.reuters.com/technology/european-parliament-ban-tiktok-staff-phones-eu-official-says-2023-02-28/>; Jan D. Walter, “Which Countries have Banned TikTok?” DW, April 26, 2024, <https://www.dw.com/en/which-countries-have-banned-tiktok/a-68930678>; The European Commission, “Commission Opens Proceedings Against TikTok Under the DSA Regarding the Launch of TikTok Lite in France and Spain, and Communicates Its Intention to Suspend the Reward Programme in the EU,” April 22, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2227.

^② Andrew Higgins and Christopher F. Schuetze, “Suddenly, Chinese Spies Seem to Be Popping Up All Over Europe,” New York Times, April 27, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/04/27/world/europe/china-spies.html>.

具对中欧关系产生深刻影响,或事实上主要用于“应对中国”。

首先是《关键原材料法案》与原材料联盟。有关数据显示,欧盟 98% 的稀土和 93% 的镁依赖中国进口,为摆脱对华依赖,2023 年欧盟提出构建战略原材料供应体系,2024 年欧盟理事会批准了《关键原材料法案》,旨在通过提升本土开采、加工与回收能力,降低对单一国家(目前是中国)的关键原材料依赖。法案设定了一定比例的本土开采量,并规定单一第三国供应比例不得超过 65%,同时要求成员国简化采矿项目审批流程并建立供应链风险评估机制。^① 在原材料联盟方面,早在 2020 年,欧盟委员会就发布了《关键原材料韧性:规划通往更高安全性和可持续性的道路》文件,并成立了欧洲原材料联盟,旨在为欧盟建立锂等重要原材料完整产业链,在方式上通过与中国以外的生产商(特别是非洲生产商)建立伙伴关系以实现原材料供应的多元化。^② 不过鉴于欧洲本土原材料及矿藏不足和开采所导致的环境污染等问题的限制,欧盟获取关键矿产和原材料的途径主要是通过第三方合作。因此,欧盟加大了与一些相关富矿非洲国家的合作,尤其是与纳米比亚、刚果(金)、赞比亚、卢旺达等国家签署了谅解备忘录,建立关键原材料战略伙伴关系。如 2022 年,纳米比亚总统与欧盟委员会主席在第 27 届联合国气候变化大会期间签署了谅解备忘录,标志着纳米比亚与欧盟就开采重要原材料建立合作伙伴关系。^③

其次是“全球门户战略”。2021 年 12 月,欧盟委员会主席冯德莱恩提出在 2021—2027 年间投资 3000 亿欧元实施“全球门户战略”,旨在改善新兴工业国家和发展中国家(主要包括非洲地区、西巴尔干地区和拉美地区等)的基础设施。虽然欧盟避免直接提及中国,但普遍认为该计划的提出主要是以抗衡中国“一带

① The European Union, “Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020,” May 3, 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401252.

② The European Commission, “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path Towards Greater Security and Sustainability,” September 3, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0474>.

③ The European Commission, “COP27: European Union Concludes a Strategic Partnership with Namibia on Sustainable Raw Materials and Renewable Hydrogen,” November 8, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6683.

一路”倡议影响力为目的。^① 欧盟委员会主席冯德莱恩曾说:“‘全球门户战略’的目的,就是要给各国一个选择,一个更好的选择。任何国家都不应该面临这样一种局面,即为基础设施融资的唯一选择就是出卖自己的未来。”^② 鉴于欧盟不断批评中国“一带一路”倡议项目,冯德莱恩的上述讲话显然是在拿“全球门户战略”和“一带一路”倡议作比较。彭博社断言,基于“全球门户战略”,欧盟及其盟友正与中国等国家竞争,在新兴国家开发基础设施和互联互通项目。^③ 欧盟为对冲“一带一路”倡议项目的影响,计划在第三方开展类似项目,例如拟与印尼建立能源转型伙伴关系、在菲律宾建设数字互联项目、在非洲开辟基建走廊等。^④ 因此,尽管欧盟“全球门户战略”并未明言针对中国,但显然正在南方国家寻求推行欧盟规则,以对冲包括中国在内的其他大国的所谓地缘政治影响力。

第三是《印太合作战略》。2021 年,欧盟在法国、荷兰和德国各自印太战略基础上发布了《欧盟印太合作战略》,^⑤ 是基于推动欧盟战略自主和寻求地缘政治竞争的重要对外政策工具。尽管该文件没有明确将中国作为该战略针对对象,但在表述中鲜明表示是为了提升欧盟在印太地区影响力,并推动经济关系多元化,这些与对华政策调整的意图高度一致。根据此文件,欧盟将加强与包括日、韩、印度、东盟、南澳和东非地区国家在经贸、人文、科研与防务领域合作。作为该地区最重要国家之一的中国,该战略并没有将其视作足够重要的伙伴,在法国主导的多轮“印太伙伴论坛”中,中国也未被邀请参与,这充分反映出欧盟印太战略实际上是作为对冲中国影响力、实现其地缘政治竞争目的的工具。

① Eduard Soler i Lecha, “The Global Gateway: Connectivity and Competition in the Global Race for Infrastructures,” *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 177 ~ 205.

② The European Commission, “Statement by President von der Leyen on the Global Gateway,” December 1, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_6522.

③ Jorge Valero, “EU Set for Own Summit in Bid to Rival China Belt and Road,” *Bloomberg*, October 19, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-19/eu-preps-for-own-summit-to-compete-with-china-s-belt-and-road>.

④ 于超凡、青木、陈子帅:《被视为针对“一带一路”,欧盟“全球门户”计划有新动作》,《环球时报》,2023 年 1 月 30 日, <https://world.huanqiu.com/article/4BUUGF0wdhh>。

⑤ The European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” September 16, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

三、地缘政治竞争的挑战与欧盟对华政策的再调整

尽管欧盟对华政策以实现战略自主为目的,并基于地缘政治竞争为对外政策框架而制定,但在实际上,欧盟的地缘政治竞争会遭遇严峻挑战,并在损害中国利益的同时,因中国反制或政策本身的局限性而反噬欧盟自身利益,得不偿失。因此,欧盟只有放弃地缘政治竞争的政策思路,代之以地缘政治融合,才能真正实现自身利益并有利于中欧关系健康发展。

(一) 发动地缘政治竞争的弊端

欧盟不适合以地缘政治竞争施展对华政策的首要原因在于它没有施展这一政策的基本条件。地缘政治竞争与对抗的最基本条件是具备足够强大的经济实力及其所匹配的军事能力与使用这些能力的意志,没有这些条件去开展所谓地缘政治竞争与对抗如同缘木求鱼。如今的欧洲不具备这些条件。尽管它在经济能力上具备发展一支强大的潜在军事力量的前景,但它当前并非一个军事强权。欧洲在军事能力建设上有所建树,包括设立独立的防务基金以处理防务相关的问题、制定“指南针”计划以指导防务发展的长期规划、在自愿基础上成立永久结构性合作、以及尤为重要的是推动成立 8000 亿欧元的防务贷款基金及相当多国家军备开支的大幅度增长,但欧盟在防务独立自主道路上取得的成绩离显著的成功还很遥远,特别是在独立防务的目标、军工体系的结构与对美(北约)关系的问题上,欧盟成员国之间存在较大分歧,战略文化的多样性与差异“可能会阻碍欧洲防务合作”,^①从而阻碍欧洲军事能力的增长。地缘政治竞争与对抗离不开强大的独立军事能力的支持,今天的欧洲没有这个能力,就没有办法开展地缘政治竞争。这意味着,欧盟的对华地缘政治竞争与对抗在缺乏终极军事能力的支撑下,在较为极端的情况下,它只能主要依赖于市场规模效应来向中国施加压力,而不能在军事上让中国感到威胁。这一可以预料的结果会让欧盟对中国的

^① Simon Rio, “European Strategic Autonomy: How Realism Best Explains Why it Remains a Failure,” E-International Relations, December 3, 2024, <https://www.e-ir.info/pdf/106830>.

政策效应发生扭曲或无法朝着欧盟预想的方向发展。

另外,欧盟追求地缘政治竞争的客观后果可能并非符合欧盟的战略利益。“地缘政治”从词源上已具有数千年历史,早在古希腊时期的先人们就观察到地理因素对政治和国际关系的深刻影响。然而,欧洲地缘政治思想的重新复苏与 19 世纪中后期麦金德的陆权思想和美国马汉的海权思想有关,这些思想都指向列强对特定地理范围的争夺。^① 20 世纪初,德国纳粹理论家则借用地缘政治思想为德意志的扩张张目,例如德国地缘政治思想家拉采尔鼓吹通过地理扩张为德意志民族获取“生存空间”,这使地缘政治理论在二战后因与纳粹的高度关联而被唾弃。^② 然而时至 21 世纪,欧洲人又捡起曾被他们唾弃并因此遭受巨大苦难的理论来为今天的对外战略服务,充满了莫大的讽刺。更重要的是,它确实给欧洲带来巨大挑战。作为一个开放经济体,欧盟的经济高度依赖稳定的外部市场,这就需要有良好而稳定的国际环境。然而,致力于地缘政治竞争意味着它将与包括中国在内的诸多大国进行权力和影响力争夺,这只会破坏国际秩序,损害其对外经济交流稳定与友好的国际环境。越是追求地缘政治竞争,越会成为破坏自己经济发展所需的和平与稳定的国际环境。考虑到欧盟并非一个合格的能参与地缘政治竞争的军事力量,因此它在破坏国际稳定性的同时不能确保自身获得竞争的优势,还可能使自身陷入一个自己无法控制的危险局面中。

在中欧关系层面,欧盟对华采取以地缘政治竞争和对抗为底色的对华政策自然会遭到中国的反制,或会面临现实条件的制约。无论是主张对华部分产业链脱离的“去风险”政策,还是对中国施加压力以展现国际影响力的“印太合作战略”,或是对标中国“一带一路”倡议而制定的“全球门户战略”等等,都会对中国利益造成一定程度的损害,从而引发中国的某种反应。尽管这不是欧盟要从地缘政治竞争道路上退缩的充分理由,但若中国的反应甚至是反制损害欧盟在中欧关系发展中所期待获得的利益,那么这种基于地缘政治竞争逻辑的对华政策

① Daniel Deudney, “Geopolitics as a Theory: Historical Security Materialism,” *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 1, 2000, pp. 77 ~ 107.

② Woodruff D. Smith, “Friedrich Ratzel and the Origins of Lebensraum,” *German Studies Review*, Vol. 3, No. 1, February, 1980, pp. 51 ~ 68.

会适得其反。比如欧盟对中国采取日益严厉的“去风险”政策的前提是,它需要获得对可靠的替代性产业链有效掌控的优势,否则它在失去中国市场、投资和商品的同时也得不到有效补偿。事实上,欧盟在第三方市场寻求对中国市场和产业链替代的难度比想象中要大得多。同时,鉴于中国产业链的完整性及强大的竞争力,欧盟对华“去风险”的程度将是有限的。另外,欧盟在基于地缘政治竞争实施对华政策时会倾向于对中国的内政施加影响,尤其在台海问题上,可能倾向于借用所谓“乌克兰问题”来进行自以为是的处理;^①然而这种对中国核心权益的干涉也会相应地带来中国极大的报复性反应,这种反应会给双边经贸关系和双方在国际治理领域的合作带来巨大冲击,尽管它会让中国损失某些利益,但这是中国为维护核心利益愿意承受的代价,却并非欧洲愿意和能够支付的代价。总之,若欧盟对华采取地缘政治竞争的长期政策,会遇到比当前更多的损害自身利益的困难与挑战,而并非必然获得所期待的利益。

(二) 实施地缘政治融合的途径

正因为基于战略自主和地缘政治竞争为基调的对华政策不仅缺乏足够的能力与条件加以支撑,也会带来诸多全新的挑战,甚至陷入不可避免但并不想得到的政策后果,因此,欧盟应将对华政策转向“地缘政治融合”的合适轨道。

这一转向显然会得到中国的积极支持和响应。中国的对欧政策从冷战结束以来并没有发生本质性变化,至少从叙事上看就是如此。2003 年中国制定了首份对欧盟政策文件,2014 年、2018 年又相继制定了第二、第三份文件,它们共同奠定了中国对欧洲政策的基本框架,“明确新时代深化中欧全面战略伙伴关系的方向、原则和具体举措”。^②如今中国依然视欧盟为全面战略伙伴,反对欧盟关于中国是其竞争者甚至是制度对手的定位,并将欧洲视作“和平、增长、改革、文明”的全球伙伴。无论如何,中国始终反对双方开展地缘政治竞争,并否认双方存在地缘政治冲突。显然,中国的对欧立场为欧盟去除对华政策的基于地缘政治竞争

^① Marcin Jerzewski, “Europe’s Strategic Choices and Their Implications for Taiwan Under the Shadow of the Russo-Ukrainian War,” *Taiwan Strategists*, Vol. 22, 2024, pp. 37 ~ 56.

^② 《中国对欧盟政策文件(2018 年 12 月)》,新华社,2018 年 12 月 18 日, http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/18/c_1123868707.htm。

内涵而代之以地缘政治融合提供了条件。

首先,基于“地区间主义”推动政策融合。

基于现实,欧盟“去地缘政治的”或基于地缘政治融合的对华政策可以通过“地区间主义”而得到深化或有利双方的调整。^① 所谓地区间主义“意味着区域与区域间的关系”,^②是指两个或多个区域组织或国家集团之间的制度化合作或互动,代表着国际关系的一个独特层面,涉及既定区域实体之间关系的发展和互动。这种合作形式超越了单个国家之间的关系,可以涉及贸易、安全以及社会和文化交流等多个政策领域。地区间主义历来植根于欧盟的对外关系和外交政策,^③已经通过与非盟、东盟和拉美的区域组织之间的合作与互动,形成了欧盟与亚非拉不同地区之间的联动与整合。中国同样是地区间主义的推动者和支持者。近 20 年来,中国与非洲、东盟、海湾国家等建立起了双边交流机制,甚至建有自贸区(如区域全面经济伙伴关系协定),中国还推动建立与东盟和海湾国家之间的三方联动机制,促进中国与东盟和阿拉伯地区之间的互联互通。

在上述地区间主义的基础上,欧盟可以将其所谓地缘政治竞争转变为与中国的地缘政治融合。具体而言,欧盟对华经济“去风险”政策所带来的负面后果可以通过地区间主义的政策进行弥补。在欧盟的对华“去风险”政策中所导致的产业链从中国市场的外移,以及中欧相互间的特定商品与投资关系的断绝与受挫(如欧洲诸多国家对华为 5G 产品的禁止与中国对稀土及其制品的对外出口限制等),鉴于这些商品与投资关联着更多的上下游产业链,使中欧经贸交流在更大的范畴内失去了联系。然而,中欧通过地区间主义政策实践有助于实现中欧

① Jürgen Rüländ, “Interregionalism: Why and How Regions Interact,” in Jürgen Rüländ and Astrid Carrapatoso, eds., *Handbook on Global Governance and Regionalism*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2022; Andréas Litsegård and Frank Mattheis, “Broadening the Concept of Interregionalism: Beyond State-Centrism and Eurocentrism,” *Third World Quarterly*, Vol. 45, No. 7, 2023, pp. 1273 ~ 1290.

② Gian Luca Gardini and Andrés Malamud, “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique – With a Pan-Atlantic Focus,” *Atlantic Future*, 2018, https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-05/Working%20paper_%20Debunking%20Interregionalism.pdf.

③ Philippe De Lombaerde, Fredrik Söderbaum and Uwe Wunderlich, “Interregionalism,” in Knud Erik Jørgensen, et al., eds., *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, Vol. 2, London: SAGE Publication Ltd, 2015, pp. 750 ~ 761.

间断链的经贸关系的重新联结。以东盟为例,当前无论是中国还是欧盟都致力于促进与东盟地区的经贸自由化,这使得东盟不但成为中欧各自重要的经济伙伴,也成为中欧之间断裂的产业链得以重新联结的区域。^① 因此,东盟就如同中欧这两大经济体之间经济关系重联的代理力量,促进国际经济的全球化继续发展。故而这种通过第三方将中欧间断裂的经济关系重新恢复的新的经济全球化形态可被称为“代理全球化”。在这一新的全球化形态中,中欧之间因“去风险”政策带来的地缘政治竞争会被这种三方共同的融合所消解,而这种融合实际上就是东亚和东南亚与欧洲两大地区的经济基于多元自贸区的更深刻的交流。

需要特别指出的是,欧洲以促进地缘政治融合为目的的地区间主义政策需要避免更多来自地缘政治竞争的冲击。如果欧盟在实施地缘政治融合政策时,对来自中国特定商品与投资施加额外的例外主义的歧视性处理,则地区间主义政策所带来的地缘政治融合就会失去应有的效果。例如,欧盟若出于地缘政治竞争的目的,对中国出于对欧出口为目的的在东盟的投资和商品施加新的歧视性政策,这会让地缘政治融合失去可能性。因此,中国与欧盟的地区间主义政策必须不以相互对抗为目的,而是致力于通过各自与第三方的地区间主义来实现三边相互整合的更大范围的地区间主义发展。

其次,实现双方规则的融合。

欧盟对华实施地缘政治竞争与对抗政策的一个最重要的动机是中国正成为欧盟的“制度对手”,认为在许多维度上中国的全球商业项目规则和标准损害了欧盟的同类规则与标准。比如欧盟制定主要针对中国“一带一路”项目的“全球门户战略”,在很大程度上是为了维护欧盟的商业规则在全球某种程度的优势地位,如在人权标准、绿色发展和民主建设的全球认可程度,^②如果这些规则通过欧

^① 尽管随着时间的推移,来自中国的(对欧)进口可能会减少,而东南亚进口则增多,但目前供应链中的中国成分往往仍然存在——只是被最终组装转移到东南亚所掩盖。此外,许多迁往东南亚进行全球出口的公司都是中国公司。参见“European Union Searching for a Safe Shore: Catching Supply Chains Moving to ASEAN,” CEIAS Insights, October 29, 2024, <https://ceias.eu/european-union-searching-for-a-safe-shore-catching-supply-chains-moving-to-asean/>。

^② 欧盟委员会主席冯德莱恩明确表示,“全球门户战略”将支持对优质基础设施的明智投资,尊重最高的社会和环境标准,并符合欧盟的价值观和标准。参见 The European Commission, “Global Gateway Overview,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en。

盟市场的效应而使全球其他地区自愿遵守,这一现象被称作“布鲁塞尔效应”。^①在欧盟看来,中国在商业领域的全球性发展与成功是对欧盟监管规则的破坏与威胁,是导致中欧成为“制度对手”的重要原因,因此规则竞争就成为地缘政治竞争的重要内涵与体现。

然而欧盟实际上夸大了中欧间规则的差异性而忽略了双方的共同之处。一是,中欧都是世界贸易组织的重要成员,也是维护该组织规则权威与效率的重要力量,因此至少在国际层面,中欧共享并共同认可基本的国际经济交往规则。二是,自从中国实行改革开放政策以来,中国就在不断地学习和融入国际经济体系,认真消化和吸收包括欧盟在内的国际社会共同塑造的经济规则,并遵守这些规则。三是,欧盟对中国破坏所谓欧盟规则的指责在一定程度上缺乏可靠的依据或者缺乏足够充分的合法性。欧盟经常指责中国作为所谓“共产主义国家”而不能以市场经济进行对待,或者在其规则推广的地区(如西巴尔干)破坏欧盟规则,显然这是因认知错位导致的对中国的诬指,或者实际上是因为欧盟自身的规则并不符合上述地区的实际需要。实际上,中国对于国际先进规则充满敬意,随着其经济国际化程度的增长与科技水平和现代意识的不断发展,中国对外经济行为的标准意识也越来越强,有些标准的严苛性和科学性甚至超越了欧盟。例如,中国路桥公司承建并于 2022 年竣工的克罗地亚佩列沙茨大桥项目,严格遵循克罗地亚和欧洲的设计和施工要求,并在施工的各个阶段严格遵守环保和安全生产要求,^②甚至超欧盟标准完成建设。

因此,中国并非不尊重欧盟规则,双方的“规则冲突”部分来自于欧盟的想象,部分来自于发展程度的暂时差距,也有部分基于各自文化、价值观、传统和行业发展进程中的标准差异,而这些都不表明所谓的“规则冲突”来自于中方的有

① “布鲁塞尔效应”是指欧盟法规(特别是在数据隐私、环境保护和数字服务等领域)如何由于欧盟强大的市场力量而成为事实上的全球标准,公司通常遵守欧盟法规以进入欧盟市场,从而使这些标准传播到世界各地。参见 Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York: Oxford University Press, 2020。

② “Croatia's Pelješac Bridge Connects Mainland to Territory,” ASCE, August 1, 2024, <https://www.asce.org/publications-and-news/civil-engineering-source/civil-engineering-magazine/issues/magazine-issue/article/2024/01/croatias-peljesac-bridge-connects-mainland-to-territory>.

意对抗。基于此,规则融合不但可能而且必要,它不仅会大幅降低双方地缘政治对抗的激烈程度,也会给双方带来更多的合作机遇,并为全球经济关系的标准化与稳定发展提供动力。具体而言,规则融合可以通过双边层面的共识塑造、各自规则的相互渗透与多边场合的规则共塑来实现。就双边层面而言,当欧盟不再将中国视作欧洲化的对象,而是平等的对话伙伴时,欧盟可以与中国政府在对外援助、环保规则、企业治理模式或人工智能治理进行技术性对话,以便相互吸取对方的经验,从而实现规则的相互借鉴与趋同。就规则的渗透而言,则是要主动而非通过双边对话的方式以自动吸收对方的规则与规范。在此方面,欧盟作为“规范力量”或“监管霸权”,往往能够通过市场规模与先导性的创新模式而能吸引中国政府与企业的关注,从而使欧盟的规则部分应用于中国本土或被中国企业所遵循,这就是“布鲁塞尔效应”在中国的体现。当然中国的一些规则与规范,包括在对外援助方面的成功经验及背后的规范也能够为欧盟所借鉴,从而共同提升对外援助的效率与规则的融合。在单边主义场合,中欧可以就诸多国际社会的多边行动提供共同的理念与规范,比如在人工智能治理方面,鉴于双方的“人工智能治理框架发展历程有很多相似之处……也表达了类似的监管目标,涉及伦理、数据保护、安全保障等议题”,^①中欧可以在单边主义场合为人工智能治理向国际社会提供联合方案与规范。

最后,基于单边主义塑造国际秩序。

欧盟对华采取地缘政治竞争和对抗的重要理由是中国的发展对西方主张的自由主义国际秩序带来冲击。欧盟对华实施地缘政治竞争与对抗的目的是维护自由主义国际秩序的有效性。尽管中国确实不赞同西方自由主义秩序中西方的霸权地位,但双方在当今国际大变革时代的国际秩序前景有着不可忽略的共识,那就是如何在一个多极秩序事实存在的状态下实现国际秩序的稳定发展(或过渡)。中欧都对当前国际秩序规范有着较坚实的共识基础,即尊重以联合国体系

^① Hunter Dorwart et al., “Preparing for Compliance: Key Differences Between EU, Chinese AI Regulations,” February 5, 2025, <https://iapp.org/news/a/preparing-for-compliance-key-differences-between-eu-chinese-ai-regulations>.

为核心的多边主义机制。因此,以此为基础,中欧共同巩固和推动联合国体系权威的重新树立,以及在国际社会共同促进更多多边主义机制的效率是可能的,这不仅有利于对于缓解双方因国际秩序观差异所带来的所谓地缘政治竞争与冲突,而且有利于促进当前深刻的国际秩序转变的稳定性。

在实践层面,首先,中欧应共同维护联合国的权威,并努力提升其解决国际问题的能力。目前的联合国已经丧失了冷战结束以来的国际影响力,但它毕竟是承载着二战后国际规则共识的基础,也是国际社会共同践行这些规则的最主要平台。如果任由联合国的权威受到破坏,则国际混乱将日益明显,多极化进程的秩序也会荡然无存。事实上,中国与欧盟都是联合国的积极参与者。作为联合国创始成员国之一、联合国安理会常任理事国及新兴大国,中国在联合国的影响力日益增强;欧盟与其 27 个成员国一道,是联合国的主要财政捐助国,也是联合国主导的全球治理的重要参与者,尤其在 2011 年 5 月 3 日联合国大会第 65/276 号决议确立其“超级观察员”地位之后,欧盟在联合国的影响也不断增强。^①这为中欧在联合国的合作提供了更便利的条件,也将助力联合国发挥更大作用。其次,当前双方可以通过在世界贸易组织中的合作共同维护自由贸易,这符合共同利益。在近来的一次双边高层会谈中,中国和欧盟承诺共同维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制。中国外长王毅在会谈中指出,当前形势下,中欧共同维护以规则为基础的多边贸易体制,致力于贸易自由化、便利化,将为全球经贸格局注入更多稳定性和确定性,这得到欧盟方面的积极回应。^②这些增进自由贸易和反保护主义的合作将对多极化进程中的国际经济体系的稳定性做出贡献。第三,中欧可以扩大在更多新兴国际机构与多边平台的合作与协调,甚至可以共同推动创设新型多边平台,譬如致力于地区间主义建设的多边平台,将给中欧与第三方合作带来实质性推进,也为地区间稳定发挥重要作用。第四,中欧应更积极共同推进在更多现有非政治性的、涉及技术与行业的多边组织中的协商

① Jian Junbo and Chen Zhimin, “China and the EU in the UN,” in Wang Jianwei and Song Weiqing, eds., *China, the European Union, and the International Politics of Global Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2016.

② “China, EU Vow Joint Efforts to Uphold Multilateral Trading System,” Xinhua News, April 10, 2025, <https://english.news.cn/20250410/637803218770488da613926f16e9a17a/c.html>.

与规则制定,国际社会众多行业性多边机构中的规则制定与贯彻能有力促进国际社会交往的规范化与稳定性,且这一方面的合作不涉及敏感的政治议题,因此双方合作的空间相当广阔。

四、结 语

近年来,欧盟以推进战略自主为目标,基于地缘政治竞争甚至对抗的政策框架,调整 and 确立了对华政策内涵,制定了高度契合和适用于具体政策实施的诸多政策工具,且在不同领域采取了相关行动。建立在上述目标、路径、手段之上的对华政策尽管在一定程度上保持着经贸合作,但在宏观上导致双边关系安全化并引发一些双边冲突,包括对正常存在的经济竞争问题的处理导致的矛盾。可以说,欧盟对华政策的调整是与它整体对外战略转型相适应的。但鉴于能力的有限性,其对外战略转型存在重大挑战或缺陷,即欧盟作为一个还未壮大的军事力量,通过基于地缘政治竞争的对外政策会迫使自身陷入更加严峻的困境,并损害包括中方在内的其他方的利益。鉴于此,为维护双方各自长远利益,欧盟应反转其对华基于地缘政治竞争的思路,代之以地缘政治融合的思想,这一调整将不仅有利于双方,也符合国际社会的长远利益。