



应对欧洲的经济安全问题

费德里科·斯坦伯格、贡特拉姆·沃尔夫¹

编者按：2023年3月，欧盟委员会主席冯德莱恩在演讲中首次提出“去风险”的说法，强调维持正常的经贸往来，以区别于美国的“脱钩”政策。欧洲的智库专家认为，欧盟应当在致力于开放和竞争的同时维护自身经济安全。本期推荐的文章从风险识别、贸易和产业政策、公共产品以及制度改革等方面提出了欧洲的应对之策，供读者参考。

欧盟以往对安全与经济之间的联系关注有限，最近才迫于国际形势深入地考虑经济安全问题。欧盟对此准备不足，原因在于：虽然经济政策主要属于欧盟的职权范围，但外交政策和“硬安全”问题的决定权很大程度上掌握在成员国手中。对欧盟而言，明确地缘政治优先事项并将其转化为经济政策存在制度性困难。欧盟的各项条约也没有为多边主义和基于规则的自由秩序的崩溃做打算。此外，相比其他地区，逆全球化、与中国“脱钩”对欧盟经济及其增长模式的危害更大。

一、防范高风险事件，应对“硬安全”风险

不同于简单的经济脆弱性，经济“硬安全”风险可能迅速引发严重的经济和社会风险。例如，欧盟是否拥有太阳能产业并不是一个“硬安全”问题。经济“硬安全”问题涉及军民两用技术研发、关键基础设施，以及网络安全等领域。

¹ 费德里科·斯坦伯格（Federico Steinberg）是西班牙皇家埃尔卡诺研究所高级分析师。贡特拉姆·沃尔夫（Guntram Wolff）是德国对外关系委员会主任兼首席执行官。本文英文原文登载于西班牙皇家埃尔卡诺研究所官方网站：<https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/dealing-with-europes-economic-in-security/>。此为中文摘译版。

高端军民两用技术尤其受到中美竞争的影响。美国正在对一些涉及国家安全的技术实施出口管制和对外投资审查，相关规定仅针对中国，禁止了对一小部分技术的投资，对大部分技术则提出了报告要求。

精准界定高端军民两用技术或许是维护安全利益与避免巨大经济损失之间的折中方案。宽泛地界定安全风险不仅会严重影响贸易，还可能由于官僚体制效率低下而难以执行。因此，政府干预应集中在狭义的“硬安全”风险上。《欧盟芯片法案》旨在建立半导体高技术产业群，减少欧洲对中国台湾地区生产的高端芯片的过度依赖，朝着增强欧洲经济安全迈进了一步。

为维护关键基础设施的“硬安全”利益，需要严格执行欧盟对外来投资的审查。中国对欧洲单一市场投资的信息依然零零散散，欧盟需要加强协调来监控这些投资的安全性。此外，围绕以缺少互惠为由拒绝外来投资的评判标准展开讨论，似乎有利于增加欧盟的谈判筹码。

国际协调对于对外投资审查和出口管制的有效性十分重要。欧盟和七国集团成员需要明确其对美国具体措施立场。美方有可能强行推动各国统一措施，甚至以诉诸二级制裁等方式要求所有在美上市企业或所有在美开展业务的企业完全遵守美方要求。如果美国出口管制和对外投资审查的范围大幅扩大，欧盟就需要制定相应策略来捍卫自身利益。企业需要为美国迫使其离开中国这种极端情况做好准备。好在目前美国考虑采取的管制措施较为有限，符合欧盟的利益。

将投资审查和出口管制机制全面“欧洲化”将有助于保护欧洲单一市场免受各成员国不同安全考虑的影响。这要求成员国对安全风险有共同的理解。因此，我们建议成立“欧洲经济安全委员会”，在国家安全考虑与欧盟经济政策之间做出协调。该委员会将评估经济安全和对外政策风险，例如评估第三国为电信基础设施提供设备或投资欧洲港口的风险，并提出可行的应对策略。

二、增强经济韧性，建立伙伴关系

欧盟和世界的繁荣有赖于商品、服务和数据的全球贸易。此外，许多“全球南方”国家期待欧盟维持多边贸易开放甚至改革世贸组织。然而，安全因素导致全球经济碎片化的风险是真实存在的。欧盟应当为最坏的情况做准备，包括进行压力测试。例如，如果印太地区发生重大地缘政治冲突，使全球贸易体系彻底碎片化，欧盟将如何应对？此类压力测试有助于为沟通机制建立一套例行程序，以

便更快做出反应。一些关键的薄弱环节会在压力测试下凸显出来，便于尽早加以解决。

两种提高欧盟经济韧性的方法得到了广泛讨论和初步实施：一是重组全球贸易格局和提高国内市场吸引力，二是产业政策和贸易防御手段。

欧盟应当优先考虑与第三国签署贸易协定，并使其“全球门户”计划（Global Gateway）的投资更具针对性，而非强制将生产环节转移回本土，或基于意识形态集团切分全球贸易。此类协定和投资能够为经济多元化创造机会，使欧盟经济更具韧性。此举还将把欧盟与美国区分开来，因为美国目前的政治氛围不支持达成贸易协定。

尽快批准与南方共同市场（南共市）的协定尤其有益。欧盟与南共市的协定已经谈妥，将创造覆盖 7.7 亿人口的世界第二大自由贸易区。欧盟还可以通过该协定获得关键原材料。为了达成协定，欧盟需要将南共市作为一个平等的伙伴，减少苛刻的要求，并做好开放欧盟市场的准备。欧盟还应当在亚洲达成更多贸易协定，包括与印度、东盟国家的贸易协定，以及加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）或《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）。鉴于中国是 RCEP 的成员，如果欧盟与亚洲之间没有贸易协定，与服务亚洲市场的中国企业相比，欧盟企业将处于不利地位。

一些特定的供应链风险需要公共政策的干预。欧盟不应机械性地为本土生产设置配额，而应以实证的、数据驱动的方式确定哪些供应链存在企业无法自行化解的系统性风险，将公共政策的干预聚焦于此类风险。

欧盟必须坚持公平贸易和市场准入互惠。补贴会造成市场扭曲，导致全球补贴竞赛，浪费纳税人的钱。作为一项重要的补贴计划，美国的《通胀削减法案》可能引起其他国家反感，甚至可能减缓绿色转型和生产率的提高。在欧盟，由国家出资的产业政策存在如下风险：国家援助规则的放松将导致欧洲单一市场的分裂，因为财力更雄厚的国家会提供更大规模的补贴。从欧盟层面对欧洲公共产品进行联合融资可以解决这一问题。

欧盟可以依据世贸组织的宗旨采取反倾销措施，从而向全球伙伴发出强烈的信号，宣扬多边机制的价值以及全球公平竞争环境的必要性。此外，如果设计得当，产业政策将有助于提高经济韧性。研究表明，产业政策应当将补贴重点放在

研发、人力资本和新技术上。产业政策应以促进变革为核心，而不是维护甚至重建那些欧盟几乎没有比较优势的产业。

能源安全和绿色转型关系到经济安全。从中期来看，如果能源价格居高不下，一些产业可能难以为继。欧盟不可能一直通过补贴来抵消这种劣势，应当避免或及时限制补贴。从中长期来看，可再生能源的大规模应用很可能使能源价格大幅下降，从而创造出新的比较优势。欧盟《净零工业法案》和《关键原材料法案》应更加注重多元化并遵循比较优势，因为一些原材料和绿色技术在欧洲的生产成本太高、效率太低。

欧盟需要与第三国就补贴政策进行合作，以抵制保护主义。欧盟和美国同意在“贸易和技术委员会”（TTC）框架下开展“清洁能源激励对话”及相关合作，这是值得欢迎的举措。七国集团成员国不需要七条“去风险”的供应链，因此合作非常重要。更重要的是，欧盟应大力推进与“全球南方”国家的合作，持续致力于开放，并防止这些国家对欧盟有限的补贴政策进行反制。在此过程中，欧盟应当采取一条独立于美国的路线。

三、解决欧洲的制度性和系统性问题

新的地缘政治现实使欧洲对研发、国防、安全、创新、能源、可持续发展和技术等公共产品的需求凸显。此外，争论已久的欧盟制度性和系统性改革也能够加强经济安全。以下两个领域至关重要。

首先，欧盟应当联合各国的公共资源。防务研发方面的联合开支将有助于建立一体化的欧洲防务市场。美国国防高级研究计划局（DARPA）的经验表明，此类技术具有民用潜力，能够促进经济增长、提高生产率。乌克兰的重建也需要欧盟的联合资源。对乌克兰的持续支持和重建可被视为对未来欧盟安全和经济的投资。为了欧洲的安全而反抗经济胁迫或拒绝外国投资可能会给个别成员国造成巨大损失。欧盟的联合资源可以用来弥补这些损失，从而使其外交政策立场更加协调一致。

其次，欧盟还需要更具战略性地把金融实力作为地缘经济工具。想要使用货币权力，欧盟必须承认并利用货币的政治性，推动欧元成为国际货币。除了完善银行业联盟和深化资本市场联盟以调动私人金融资源进行投资外，欧盟还应创建永久性安全资产，并致力于发行有限的永久性共同债券，为能够提升生产力和安

全水平的公共产品提供资金。为欧洲共同债券创建更深入、更广泛、更灵活、更持久的市场有助于降低欧洲的融资成本，并增加欧元作为储备货币的使用。随着外国央行储备和国际市场上的欧元增多，欧盟的政治影响力将得到提升。

四、结论

欧盟对经济的干预应当更多依靠贸易而非回岸生产（reshoring），通过数据和压力测试识别“硬安全”风险并以适当的方式应对，包括产业政策以及更深层次的经济和金融一体化。新的地缘经济环境为解决拖累欧盟多年的政治和制度问题提供了机会。外部威胁改变了成员国的利弊权衡，应对新形势必须专注于一系列欧洲经济安全所需的公共产品。欧洲经济战略的制定需要更好的工具来识别风险，还需要成员国对于使用欧盟经济、货币和金融力量的共同意愿。

（陈丹梅摘译，归泳涛校）