

新形势下的欧盟对华战略定位

赵 晨

内容提要：2016年后，中国在欧盟对外战略中的重要性显著提升。在欧盟的决策考量中，中国逐渐变为与美国相似的核心交往对象国，扭转了中欧实力对比不平衡的状况。虽然欧盟在经济领域持与美国相似的对华战略关注，但在总体上，它并不愿在中美之间选边站队，以德国和法国为首的欧盟核心成员国依然信守自由国际主义理念，认为中国是一个复杂的行为体，中欧之间的利益纽带无法切割，接触仍是欧盟对华策略的核心手段，合作依然为中欧关系的主基调。

关键词：中欧关系 欧盟对华战略 欧盟外交与安全政策 接触

自2016年起，中国在欧盟决策界眼中的地位大幅上升，已经成为同美国并重的第一类战略交往对象。用通俗的话来说，中国终于成为欧盟和“老欧洲”人眼中与美欧并排坐的世界政治里的“头等舱乘客”。当然，欧盟和德、法等欧洲大国对中国崛起的感受相当复杂，其对华政治心态既有类似美国特朗普政府的敌视和提防，也有拉住中国维护现行全球治理机制和多边规则的意愿和希冀；既担心中国的竞争力，也愿意在美国走向单边主义之时，同中国在更多领域合作，维持经济全球化趋势和世界秩序的稳定，寻求更多的确定性。本文将通过回顾近年来欧盟的一些战略文件和重要政治家的表态，揭示欧盟对华战略态度的演变过程，并对背后的原因进行分析和解读。

中国成为与美欧并立的“G3”力量

在21世纪的第一个十年,欧盟成功实现东扩,涵盖地域从西欧扩展至全欧,经济总量一度跃升至全球首位,同时其自由、环保和注重社会保护的理念在全球获得广泛认可,凭借着经济等软实力和可引导世界政治潮流的“规范性力量”,¹ 欧盟的声誉达到历史顶峰。这一时期的中国经济虽高速增长,欧盟对华存在巨额贸易逆差,彼时自信的欧盟依然认为中国是一个发展中国家。在战略定位上,中欧关系也只是欧盟与日本、加拿大、印度等战略伙伴关系中的一对,² 其地位和重要性要远逊于欧美跨大西洋关系。

2009年后,欧盟经历了债务危机带来的长期经济停滞,再加上对利比亚和叙利亚的失败干预、乌克兰危机、难民危机、暴恐袭击、民粹主义思潮抬头、英国脱欧,以及特朗普当选美国总统对国际机制和既有世界秩序的冲击,欧盟实力和国际地位相对削弱,其外交政策指导原则也开始从“浪漫的全球主义”向“务实主义”收缩和转变。³ 而同一时期中国克服了世界金融危机的冲击,继续维持中高速度增长,对世界经济增长的贡献率超过30%,整体经济实力已超过美国或欧盟的三分之二,中国的对外政策也更加积极主动,提出“一带一路”等具有全球意义的国际倡议,总体上扭转了中欧实力不对等、举措不平衡的不对称局面。

欧盟政界对中国的重视程度近年来显著提高。2016年6月底,时隔13年之后,欧盟出台了第二份外交与安全战略报告——《共同愿景、共同行动:欧盟外交与安全政策的全球战略》⁴ (以下简称《全球战略》)。欧盟外交与安全政策高级代表费德里卡·莫盖里尼女士(H.E. Ms. Federica Mogherini)当年7月份在中国社会科学院欧洲研究所专门对此报告进行解读和宣介,她在这次演讲中专门提到当今世界是欧美中三大力量并立(G3)的格局。⁵ 在这份《全球战略》报告里,欧盟提出要建设“合作性地区秩序”,虽然它依然视美国及其领导的北约“欧

1 Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Markets Studies*, 2002, Vol. 40, No.2, pp.235-258.

2 参见2003年欧盟外交政策与安全事务高级代表哈维尔·索拉纳(Javier Solana de Madariaga)发布的《欧盟安全战略》。“A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” Brussels, December 12, https://www.cvce.eu/en/obj/european_security_strategy_a_secure_europe_in_a_better_world_brussels_12_december_2003-en-1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b.html, 2019-02-05.

3 赵晨、赵纪周、黄萌萌:《叙利亚内战与欧洲》,北京:中国社会科学出版社,2018年版,第8—11页。

4 European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, 2019-03-01.

5 “HRVP Federica Mogherini’s Speech at the Chinese Academy of Social Sciences,” July 13, 2016, http://www.eu-asiacentre.eu/players_details.php?player_id=66, 2019-04-02.

洲集体安全的起点”，是自己最为倚重的核心合作伙伴，但同时也将中国视为亚洲的首要代表性国家。欧盟《全球战略》对中国的定位是非核心国家、非“想法相似”（like-minded）国家，欧盟同中国“接触”的基础是尊重法治（包括国内法治和国际法治），但中国的经济规模和国际影响力使得欧盟又不得不将中国当作重要对话伙伴。欧盟《全球战略》中将深化对华贸易与投资、平等竞争、知识产权保护、高端技术合作、经济改革对话、人权和气候变化列为中欧关系的核心议题。2016年7月，莫盖里尼在中国社科院演讲时，特别提出阿富汗和非洲可成为中欧开展第三方安全合作的重点突破地区。此外，欧盟也有“搭便车”之意，它几乎同时推出的《对华新战略》¹里提及中国日渐增强的全球存在和利益，使得欧盟有机会将欧洲的经验与中国的资源相结合，增进动荡地区的稳定与繁荣。

复杂的中国形象

2017年特朗普入主白宫后，美欧跨大西洋传统盟友关系出现巨大裂痕，进一步削弱了欧洲的安全感。在地缘政治因素重新回归国际政治议程，大国竞争气氛日趋浓重的国际环境中，欧盟明显开始担忧和提防外部世界的各种变化，其中也包括中国的持续崛起。2017年1月底，欧盟理事会主席唐纳德·弗朗齐谢克·图斯克（Donald Franciszek Tusk）在一封致欧盟27国首脑的公开信中表示，欧盟当下面临着五种地缘政治威胁，它们分别是咄咄逼人的中国、在乌克兰及其周边地区实施侵略性政策的俄罗斯、中东和非洲地区的战争、恐怖主义和无政府状态（特别是极端伊斯兰主义依然兴盛），以及发出令人担心声明的美国新政府（指特朗普政府），这种外部形势让欧盟的未来处于“高度不确定”的状态。² 欧盟的孤立和无助感大为增强，在这种情势下，欧盟和德法等欧洲大国诉诸的路径不是倒向美国，或者向中国靠拢，而是继续呼吁加深欧洲内部的团结。

2018年9月12日，欧盟委员会主席让-克洛德·容克（Jean-Claude Juncker）在斯特拉斯堡对全体欧洲议会议员发表其任期内最后一次“盟情咨文”，咨文的名称为《欧洲主权时刻》。³ 欧盟本身即是各成员国向超国家机构不断转让主权

1 European Union, “Elements for a New EU Strategy on China - Joint Communication to the European Parliament and the Council,” June 22, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf, 2019-03-01.

2 European Council, “‘United We Stand, Divided We Fall’: Letter by President Donald Tusk to the 27 EU Heads of State or Government on the Future of the EU before the Malta Summit,” January 31, 2017, <https://www.neweurope.eu/press-release/united-we-stand-divided-we-fall-letter-by-president-donald-tusk-to-the-27-eu-heads-of-state-or-government-on-the-future-of-the-eu-before-the-malta-summit/>, 2019-04-02.

3 Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty,” September 12, 2018, Strasbourg, France, https://ec.europa.eu/commission/news/state-union-2018-hour-european-sovereignty-2018-sep-12_en, 2019-04-02.

的产物，主权虽然是欧洲人发明的概念，但欧洲国家对主权的重视程度却明显低于世界其他主要国家；在后冷战时代，在欧盟官员和西欧政治家的话语体系中，“主权”出现的频率要远低于“治理”。但容克却选择以此作为演说的主题词，这透露出欧盟领导人的危机感。容克认为世界“比以前更不稳定，我们大陆今天面临的外部挑战成倍增加”“在当今世界，欧洲无法确定昨天的话今天依然有效”“过去的盟友在明天很可能不一样”，因此欧洲要整合自己所有的政治、经济 and 军事力量，不仅要像以前一样做世界的“买家”(payer)，还要当一名全球“玩家”(player)；“地缘政治情势造就了欧洲的当下：欧洲主权时刻已经来临”，欧洲现在需要发展自己“塑造世界政治的能力”(Weltpolitikfähigkeit)，变为国际关系中一个更具主权色彩的行为体。很明显，欧盟向各成员国传达出这样的信息：欧洲必须独立以自强，必须以欧盟为容器，强化团结精神，各国协同一心，才能在多极化时代的世界舞台上占有一席之地。

如欧盟理事会主席图斯克所言，中国与美国、俄罗斯一样，成为欧盟独立自强、建设和强化欧盟“主权”的“外部挑战”之一。2019年3月12日，欧盟委员会向欧洲理事会提交《中欧战略展望政策报告》，¹ 此份报告明确描绘出欧盟眼中中国的变化：“中国不能再被视为一个发展中国家，它已是一个关键的全球行为体和具有领先技术的大国。”基于此判断，该报告对中国进行了多重定位，这个定位引起了欧盟内外媒体的广泛关注。该报告指出：“在不同的政策领域，中国既是与欧盟有相似目标的合作伙伴，又是欧盟需要找到利益平衡点的谈判伙伴，还是同样追求技术领导地位的经济竞争者，也是扩展不同治理模式的体系型对手(systemic rival)。”

不少媒体评论极为关注“体系型对手”这个新出现的词汇，认为这标志着欧盟的对华立场在“美国化”，类似于2017年底《美国国家安全战略》将中国定位为“战略竞争者”(strategic competitor)。² 但笔者认为，综合来看，这一判断过于偏颇。

首先，欧盟没有改变对华接触的主基调。从文本来看，《中欧战略展望政策报告》篇幅仅为11页，却14次使用“接触”(engage或engagement)这个词汇，“遏制”在全文中并未出现一次。笔者2018年8月1日在布鲁塞尔与欧盟对外行动署中国处处长马修斯(Ellis Mathews)座谈时，他也表示欧盟对华仍然坚持接触(engagement)政策，欧盟虽然同美国一样，希望中国遵守国际规则、尊重知

1 European Commission, "EU-China: A Strategic Outlook," Strasbourg, March 12, 2019, https://eeas.europa.eu/topics/external-investment-plan/34728/eu-china-relations-factsheet_en, 2019-04-02.

2 The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>, 2019-04-02.

识产权,¹ 要求按照发达国家而非发展中国家的标准对待中国,但欧盟并不喜欢美国政府无视国际机构和国际规则的行事方式。

欧盟将中国分领域定位为“合作伙伴”“谈判伙伴”“经济竞争者”和“体系型对手”。

其次,欧盟明显将中国定位为一个复杂行为体。《中欧战略展望政策报告》将中国分领域定位为“合作伙伴”“谈判伙伴”“经济竞争者”和“体系型对手”:在全球共同推行多边主义、实现可持续发展、应对气候变化和地区安全挑战方面,中欧拥有广泛的共同目标,是合作伙伴关系;此外,欧盟将中国视为双边经贸和进行第三方合作不可或缺的重要谈判伙伴,如马修斯所说,中欧之间是“利益伙伴关系”,经济相互依赖依然是维系中欧关系的核心纽带。当然,中国的经济增长势头不减,资金充裕,并在IT和新能源产业等部分全球产业链的上游行业成为欧洲的竞争者,甚至领先于欧洲的发展,中欧之间在高技术和高附加值经济产业的竞争未来将更加激烈。

至于“体系型对手”的定位,笔者以为应当进行客观解读,一方面它是中欧之间社会制度、政治体制和意识形态固有差异的延续,在人权、自由和民主等政治观念上,欧盟素来抱有与中国对立的看法,同时中欧还存在着不同的体系性认知;另一方面随着中国国力的增强,中国政府提出的“一带一路”倡议和中国与中东欧国家“16+1合作”等不仅影响了广大发展中国家,甚至还提出了涉及欧盟内部成员国的国际倡议和制度机制,欧盟和西欧国家并不适应由非西方世界提出全球问题解决方案,提供国际公共产品的“新现实”。

欧美对华战略异同

目前,欧盟和德法等主要成员国与中国关系中竞争的成分增多,不过竞争主要还是停留在经济层面。一方面由于经济全球化,东亚和欧洲两大经济带已经形成密集的全球产业链和巨额消费市场,中欧已经形成较深程度的经济相互依赖关系,同时以中国为代表的东亚是世界上经济最有活力的地区,欧盟清醒地意识到需要与中国接触,才能更深地进入这一广阔且具有巨大潜力的市场,进而保持自身的全球经济竞争力;但另一方面,欧洲自身保守的心态、缓慢的改革步伐、内部的不协调和低效率阻碍了欧盟经济竞争力的提升,而中国在经济和全球政治领域的强势崛起,给欧盟带来很大的不安全感。

欧盟与美国在对华经济问题上有共同的认知,均存在不满的情绪:如均不愿再将中国视为发展中国家,不愿继续给予中国优惠待遇,不满意中国的关税政策,认为中国在市场准入、政府采购等领域限制外资企业,中国在知识产权保护

¹ 明显的例子之一即,2018年6月1日,欧盟同时就美国实施钢铝关税及中国侵犯知识产权向世界贸易组织提起了申诉。

方面存在问题等。欧盟和美国的政界、媒体精英将欧美竞争力普遍相对下降归咎为中国没有进行“公平游戏”，一定程度上将中国当作“替罪羊”。但欧美之间又有很大差异，特朗普政府利用美国国内对这些问题的不满，持续不断地以霸凌方式推广其贸易保护主义，压制中国；而欧盟和主要欧洲国家仍然信守自由国际主义理念和多边主义手段，认为中国仍不失为维持现有国际秩序和全球治理的有机组成部分，赞赏中国国家主席习近平近两年反复阐述的包容、持续的经济全球化的观点。欧洲人非常重视中国改革开放政策的落实状况。2018年底，在逐渐认识和确认中国进一步开放的决心和实际举措之后，¹ 欧洲智库和政界人士对华竞争的紧张心态也有所缓和。² 当美国政府在全球围堵中国华为公司之后，欧盟和主要欧洲国家政府坚持客观和审慎立场，并未以政治手段和所谓的安全理由封杀华为公司在欧洲的运营和自由竞标。在当下若隐若现的多极化世界中，中国未来同欧盟平等相待的可能性要明显高于美国。

中国未来同欧盟
平等相待的可能性要
明显高于美国。

世界贸易组织(WTO)改革问题集中体现了中美欧三方的合纵连横状况，欧盟与中国既有密切合作的一面，也有着尖锐而突出的矛盾。中欧都致力于维护现有世贸组织机制本身及其合法权威的地位，所以双方紧密配合，联手反对美国阻挠上诉机构正常运行，并向美方施压，要求其不再否决上诉机构法官提名；欧盟和中国也均不认可美国滥用国家安全理由，干扰市场运行的“长臂管辖”行为。但在透明度通报、国有企业、补贴、市场开放等世界贸易组织实质性改革内容方面，欧盟则同美日结成联合阵线，共同应对中国。2018年9月，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)、欧盟贸易委员西西莉亚·马尔姆斯特伦(Cecilia Malmström)和日本经济产业大臣世耕弘成(Hiroshige Seko)在纽约进行三方会谈，会后发布了联合声明。³ 该联合声明明显针对中国，提出三国部长共同关切“第三国”(意指中国)非市场主导政策和做法导致严重产能过剩，美欧日拟制订有效规则解决国有企业扭曲市场的行为，并且联合对抗特别有害的补贴，强调任何国家都不应该通过要求合资、限制外国股权、行政审查和许可程序或其他方式，要求或迫使外国公司向国内公司转让技术。欧盟在世贸组织框架内也赞同美方的一些主张，如缩短仲裁时间，应用一定的行政制裁措施来提高世

1 如德国宝马公司投入30亿欧元增持其与华晨汽车合资公司的股份，增持后德国宝马占股比达到75%；德国巴斯夫公司投资100亿美元在广东湛江建设化工基地，是中国首例重化工行业外商独资项目，等等。

2 2018年10月9日，笔者在布鲁塞尔参加了欧盟欧亚中心主办的“中国、俄罗斯和欧盟周边地区”晚宴酒会，在与欧盟对外行动署亚太司司长贡纳尔·维冈(Gunnar Wiegand)的交谈过程中，他特别提到了宝马项目证明中国放开外资市场准入的政策是具体而真实的。

3 Office of the United States Trade Representative, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union,” September 25, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>, 2019-04-20.

界贸易组织的运行效率，禁止受罚国担任轮值国主席等。当然，欧盟与美国在补贴和国有企业的认证标准等问题上也存在一定的分歧。

结 语

自1975年中国与欧盟的前身欧共体建交以来，中欧关系在互补互惠的基础上开始趋向平等。近年来欧盟越来越注重以“一个声音”，集28国之力（英国脱欧公投后，更多体现为英国之外的27国）与中国对话、协商和博弈。2019年3月，中国国家主席习近平访问法国巴黎，法国总统马克龙出人意料地邀请欧盟委员会主席容克和德国总理默克尔一同参加与习近平主席的四方会谈。在会谈中，德国总理默克尔提出了2020年上半年德国担任欧盟轮值主席国时，希望邀请英国之外的所有欧盟成员国首脑参加中欧峰会，改变当前只有欧盟机构首脑与中国领导人会谈的架构，将其变为“27+1”。¹ 欧方安排规格的变化也从侧面反映出中欧实力差距显著缩小。

面对中国崛起，欧盟及其成员国并未采取遏制或围堵的策略和手段，依旧对华持比较建设性的态度和立场。比如中国提出“一带一路”构想之后，欧盟和英、法、德等欧洲大国虽然质疑项目透明度、劳工和环保标准、债务等问题，但依然支持亚洲基础设施投资银行（AIIB）等具有国际治理结构的机制建设。欧盟委员会2018年9月还出台了《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》的政策文件，² 提出了自己的欧亚联通规划。截至2019年4月，欧盟28个成员国中已有超过半数（15国）签署了中国倡议的《政府间合作推进“一带一路”建设谅解备忘录》，意大利更是首个签署该备忘录的欧盟创始会员国和七国集团（G7）国家。2019年3月意大利签署该备忘录³ 时，注重在文本中体现欧盟的关切，强调欧盟的原则与标准，协调中欧之间的规范对接，这也间接增强了中国方案与欧洲的兼容性。

当然，由于经济实力和在全球产业价值链中地位的接近，中欧相互竞争的激烈程度也在增加，但这些竞争主要存在于经济领域。作为一个追求基于规则的贸易体系和国际秩序的政治行为体，欧盟非常重视规则、制度和标准的重要性。在

1 Andreas Rinke, “Merkel Planning EU-China Summit for Germany’s 2020 Presidency,” *Reuters*, January 14, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-germany-idUSKCN1P81P1>, 2019-04-15.

2 European Commission, “Connecting Europe and Asia: Building Blocks for an EU Strategy,” Brussels, September 19, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy_en, 2019-05-02.

3 “Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the Government of the People’s Republic of China on Cooperation with the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative,” <http://www.governo.it/articolo/il-presidente-conte-riceve-il-presidente-della-repubblica-popolare-cinese-xi-jinping/11156>, 2019-05-02.

对华关系方面它强调中欧之间应当对等：首先是贸易规则方面，经济增长乏力的欧盟已经开始逐步减少给予中国以发展中国家的单边特惠，它更认为中国已是世界上最大的贸易国家，“在某些方面，其发展水平甚至要超过某些发达国家”。欧盟认为在世界贸易组织中，像中国这样的国家已经“毕业”，不应再“享受特别的差异化待遇（SDT）”，而应遵守与美欧日等发达国家相似的规则。¹ 其次，主要针对中国对欧投资的热潮，由法国和德国牵头，欧洲议会2019年2月批准了《外国投资安全审查法》，赋予欧盟委员会调查外资收购欧盟关键产业企业情况的权力，意在加强对中国企业在欧投资的监管。再次，欧盟和德国等西欧大国继续督促中国在政府采购和市场准入等方面对等开放，让欧洲企业在中国这个世界最大消费市场获得更多市场份额。

1 European Commission, “EU Concept Paper on WTO Reform,” Brussels, September 18, 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf, 2019-04-20.