

中国—欧盟关系的结构性变化及前景

□ 崔洪建

〔提 要〕中国与欧盟关系正进入一个结构性变化的新时期。由于实力对比加速变化、各自政策取向不同以及外部环境的影响，中欧对彼此认知和政策出现重大调整。中国对欧政策的全面性和主动性增强，双方关系的战略性增强、经贸结构更加平衡，新领域合作得以拓展。中欧关系结构性变化是一个长期渐进、不断积累的过程，双方需要谨慎处理好战略、政治互信以及经贸摩擦问题，应对好外部环境带来的各种影响。中欧正各自开启新的改革议程，在有效管控分歧的基础上，通过扩大相互利益汇合点，打造区域合作增长点，双方可以更好地适应并共同塑造结构性变化的前景。

〔关 键 词〕中欧关系、中国对欧政策、欧盟对华政策

〔作者简介〕崔洪建，中国国际问题研究院欧洲所所长、研究员

〔中图分类号〕D822.35

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2018) 1 期 0041-19

欧洲是中国外交的重点方向之一，欧盟则是欧洲地区占主导地位的经济和政治力量，是中国对欧洲政策的主要对象。在当前国际及地区形势变化的影响下，中国与欧盟（包括其前身欧共体）关系经过四十多年的发展，正进入一个结构性变化的新时期。结构性变化是指在内外条件的共同作用下，组成整体的各部分内容和相互比例发生变化，引起各部分之间相互关系的变化，

进而导致整体结构出现变化。^[1]推动中欧关系出现结构性变化的内在因素包括双方实力尤其是经济实力对比出现较大变化、中欧各自政策取向和重点发生变化以及英国脱欧等,外部因素则包括中欧各自周边形势、国际形势总体变化以及美国政府更迭带来的不确定影响等。在考察中欧关系总体变化的基础上,本文将基于对政治、战略、经贸、认知、政策及环境等内外要素的分析,对中欧关系结构性变化的背景、特点及前景做出分析。

一、中国与欧盟关系结构性变化的主要特点

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,双方关系经历了曲折的发展历程。从正式建交到20世纪末是双方关系的磨合期,国际战略环境的影响远大于双方自主发展关系的意愿和能力,中欧相互承认并建立关系是冷战后期国际格局变化的产物,既受制于当时中美苏(俄)战略关系和东西方意识形态分歧,也缺乏足够的经济基础与合作机制,在1989年后出现欧方对华制裁、双边关系倒退的现象就难以避免。

在经历一段回暖期后,中欧关系在本世纪初进入快速发展期,通过签署一系列政治文件,双方先后在政治上建立起“面向21世纪的长期稳定的建设性伙伴关系”(1998年)以及“全面伙伴关系”(2001年),经贸合作也开始快速增长。在欧盟东扩前夕的2003年,中欧都积极寻求从战略高度看待彼此关系,双方建立起“全面战略伙伴关系”,中方也于同年发表首份对欧盟政策文件,中欧关系进入“蜜月期”。

但随着双方经贸和政治交流的深入以及对彼此认知和政策目标的变化,以2006年10月欧盟委员会发布的第六份对华政策文件、2008年双边关系因达赖问题出现反复为标志,中欧关系再次进入调整、磨合期。2013年后至今,在中方增强主动性并调整对欧政策的背景下,中欧关系进入新的活跃发展时

[1] 需要说明的是,对结构性变化的分析不同于所谓量变—质变的认知。在基本框架稳定的情况下,中欧关系的变化仍然是渐进、累积性的,但结构性变化的分析着眼于中欧关系中一些基本要素在特定时期的变化,并试图寻找这些变化对于整体结构的意义。

期，双方先后发表《中欧合作 2020 战略规划》并提出打造“和平、增长、改革、文明”四大伙伴关系的远景目标，中欧关系被提升到前所未有的战略高度，成为双方各自涵盖领域最广、对话机制最多的对外关系。与此前中欧关系的阶段性变化相比，2008 年以来的中欧关系出现了结构性变化的特征，即中欧关系在相对稳定的基础上，相互实力对比变化加速、政策取向变化增大以及国际环境影响加剧，极大地影响了双方的政策目标和实践，进而对中欧关系的结构产生了强烈的塑造作用。

现阶段中欧关系结构性变化的主要特点包括：

（一）相互认知和政策发生较大变化，在政策主动性、议题设置权等方面关系更为平等。

中欧相互认知是双边关系的重要组成部分，也是形成政策的重要依据。中欧关系在 2008 年经历挫折后，双方的相互认知及政策互动进入显著变化时期。从欧方来看，其主要特点是经贸合作需求与政治、战略疑虑同步上升，政府间合作态势与民间舆论负面化并存。从中方来看，其主要特点是对欧洲多样性的认识进一步深化，加强了对欧政策的主动性并逐渐形成欧盟、欧洲次区域以及主要大国并重的立体式对欧政策格局，同时更加重视欧洲在全球战略格局中的平衡作用。

欧盟对华认知及其政策变化主要呈现出以下特点：第一，既看重与中国的合作潜力又对中国实力上升感到不适应。身处危机之中，欧盟内部对其竞争力下降、经济复苏前景不明颇多忧虑，因此对其价值观和制度、模式“遭遇新兴力量挑战”心存疑惧。欧盟理事会在其对外关系报告中强调，“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”，将新兴力量视作对欧洲价值观和现实利益的“主要挑战”。具体到对华认知中，尽管意识到双方巨大的合作需求，但出于摆脱对中国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 年以来一直有呼声，希望将对华实行“有条件甚至对等接触”战略付诸“强有力政策实践”，要求对华采取“关切对关切、利益对利益”的“平等”立场。为此欧盟进一步提升了中国在其战略伙伴中的地位，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。^[1] 欧盟还在处理对华关系上加大了与其他国家的协调,尤其是在人民币汇率、资源出口以及市场准入等经贸问题上,欧盟与美、日等国协调立场,共同对中方施压。在其2016年发布的对华政策文件中,欧盟将建立“公平竞争”作为处理对华关系的原则,但也认识到与中国在全球治理领域开展合作的重要性。^[2] 第二,在政策实践中体现为成员国政府加强对华经贸合作,而欧盟机构和舆论则扮演平衡者角色。在经贸领域加强与中国合作以摆脱危机,逐渐成为欧洲各国发展对华关系的主流意识,但对中国的认知定位仍在“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觉。有观点将中国视为“欧洲不景气的根源”,将中国政府、资本和企业在欧洲的行为打上政治烙印,对中欧深化合作形成干扰。例如,中国资本和企业进入欧洲从事正常的商业、投资活动,就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”;欧盟能源委员厄廷格为此还专门警告说:“中国在接收欧盟,我们欧洲人在出卖自己的灵魂。”^[3] 而欧盟及一些成员国政府对某些双边问题不加解释,甚至以“顺应民意”为由随声附和,成为对华施压的“公共舆论”武器。同时,欧洲部分国家政府和舆论对华持意识形态偏见,诸如刘晓波事件等政治干涉恶化了欧洲的对华舆论环境。

中国对欧认知及其政策变化的特点则包括:第一,中国在继续看重欧洲的同时,也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。“欧债问题宣告了欧洲发展高峰期的结束,欧洲困难的一面逐渐显现”,“欧洲问题出现长期化、复杂化趋势,由危及欧元和欧元区生存的‘急症’,演变成在较长时间内困扰欧洲政治、经济和社会发展的‘顽症’”。但也坚

[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20日, <http://finance.sina.com.cn/roll/20101221/03059136642.shtml>。(上网时间:2017年10月10日)

[2] EEAS, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU strategy on China,” European Union website, June 22, 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf。(上网时间:2017年12月3日)

[3] “‘收购欧洲’是给中国‘戴高帽’”,《人民日报(海外版)》2011年1月5日, <http://world.people.com.cn/GB/13653341.html>。(上网时间:2017年12月5日)

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”等相对平衡的观点。^[1] 第二，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。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。中方据此提出“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”的主张^[2]，通过三位一体的对欧政策设计，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，相比以往过度依赖和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，对欧外交的主动性得以增强。

（二）政治—战略领域逐渐摆脱经贸关系的“附庸”地位得以拓展，带动了中欧关系的全面性和战略性提升。

首先，积极谋求发展战略对接。主要内容包括：1. 协调中国“十二五”规划与“欧洲 2020 战略”开启战略对接。出于在困难时期“守望相助”的精神，中欧从加强宏观经济政策协调出发，在 2012 年的第 15 次中欧领导人会晤中正式提出“积极努力寻找中国‘十二五’规划与‘欧洲 2020’战略的契合点，拓展并深化各领域务实合作”的目标，双方发展战略都致力于实现“保增长、调结构、促创新”的政策目标，在经济、贸易、金融、绿色经济、能源和科技创新方面契合点很多，为进一步拓展合作提供了新的重要机遇。^[3] 2. 《中欧合作 2020 战略规划》成为双方发展战略对接的纲领性文件。2013 年中欧领导人第 16 次会晤后发表《中欧合作 2020 战略规划》，确定了中欧在和平

[1] 刘海星：“2012 年欧洲形势与中欧关系”，人民网，2012 年 12 月 19 日，<http://dangjian.people.com.cn/n/2012/1219/c117092-19938869.html>。（上网时间：2017 年 12 月 5 日）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] 宋涛：“变化中的欧洲和中欧关系”，中国日报网，2012 年 8 月 16 日，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-08-16/content_6744561.html。作者时任中国外交部主管对欧工作的副部长。对此政策思路更为详尽的分析参见崔洪建：“中欧关系全面发展的立体格局正在形成”，人民网，2013 年 12 月 5 日，<http://theory.people.com.cn/n/2013/1205/c136457-23749942.html>。（上网时间：2017 年 12 月 10 日）

[3] “第十五次中欧领导人会晤联合新闻公报（全文）”，中国政府网，2012 年 9 月 21 日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-09/21/content_2229701.htm。（上网时间：2017 年 12 月 22 日）

与安全、繁荣、可持续发展、人文交流等领域加强合作的目标,指引和促进未来中欧关系的全面发展。《规划》共涉及双方在和平与安全领域的13项合作,经贸领域的贸易与投资、工业与信息化、农业、交通和基础设施等28项合作,可持续发展领域内科技创新、能源、城镇化等10个方面的39项合作,以及人文交流方面的两大项、10个合作项目。《规划》标志着中欧战略对接的最高成就。^[1]3.“一带一路”倡议与欧洲发展战略的整体对接。在中欧分别提出“一带一路”倡议和欧洲战略投资计划(“容克计划”)的背景下,根据2015年第17次中欧领导人会晤联合声明,双方同意推进三大对接,即“中方的‘一带一路’倡议与欧洲发展战略相对接,中国国际产能合作同欧洲容克投资计划相对接,中国与中东欧国家‘16+1’合作与中欧整体合作相对接”。^[2]

其次,拓展了合作议程。主要包括:1.建立中欧高级别人文交流对话机制,完善战略、经贸和人文交流三大支柱格局。为应对双方人文与社会交流滞后的现象,缩小“认知鸿沟”,2012年第14次中欧领导人会晤决定建立中欧高级别人文交流对话机制,作为与中欧政治与战略对话、经贸高层论坛并列的第三支柱。^[3]2.加强安全领域的对话与合作。近年来,中欧均面临周边安全形势变化带来的挑战:中国在东海、南海等领土、海洋权益问题上与邻国存有争议,而欧洲国家则正经历乌克兰危机、南部周边地区动荡带来的安全格局变化。在此背景下,中欧加强安全领域的对话与合作具有重要意义。在习近平主席2014年访问欧盟总部期间,中欧双方一致同意,进一步提升中欧在国防安全方面的对话和合作。中国—欧盟首次安全与防务对话于2014年10月举行,双方防务对话层级和合作成效提高到新的高度。安全对话、人员培训、国际维和、海上护航、促进非洲和平与安全等领域的交流合作,

[1] “第十六次中国欧盟领导人会晤发表《中欧合作2020战略规划》”,中国外交部网站,2013年11月23日, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_67930/1207_679942/t1101803.shtml。(上网时间:2017年11月24日)

[2] 王毅:“盘点2015年中国外交和中欧关系”,中国外交部网站,2015年12月22日, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/xghd_673097/t1326626.shtml。(上网时间:2017年12月3日)

[3] “第十四次中欧领导人会晤联合新闻公报(全文)”,中国政府网,2012年2月14日, http://www.gov.cn/jrzq/2012-02/14/content_2066680.htm。(上网时间:2017年12月8日)

成为双方共同关注的主要议题。3. 合作议程向城镇化、能源等领域深化和拓展。中欧于2012年宣布建立“中欧城镇化伙伴关系”，重点推动在城镇可持续发展领域的交流与合作。双方还于2012年5月举行了首次中欧高层能源会议，同意加强能源战略实施的经验交流，参与全球能源治理，共同构筑安全、稳定、经济、清洁、多元的能源供应体系。^[1]此外，中欧还就加强在网络问题上的交流与合作、成立中欧网络工作小组，启动碳排放交易体系合作以及重启空间科技合作等达成共识。

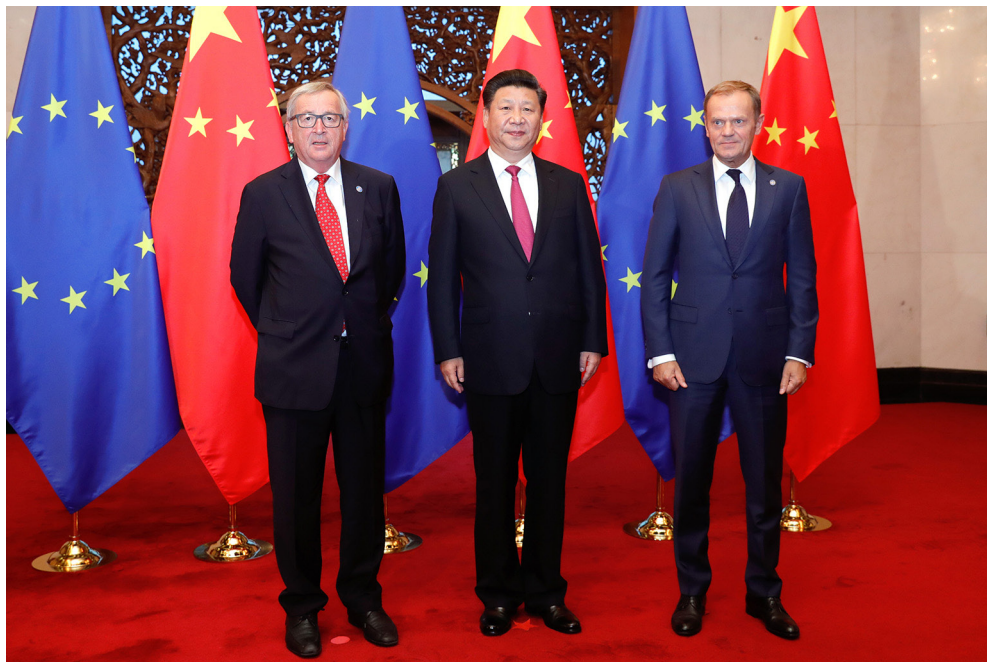
最后，提升了对彼此的战略定位。主要内容包括：1. 超越双边关系范畴，中欧加强地区与全球治理合作。在经历曲折后举行的中欧第12次领导人会晤，展现出前所未有的全球战略高度，认为“在国际形势复杂多变的背景下，中欧关系日益超越双边范畴，具有国际意义”，因此将应对“气候变化、金融危机、能源资源安全、粮食安全、环境以及公共卫生安全、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、跨国有组织犯罪、重大传染性疾病等非传统安全”这些“全球性的严峻挑战”作为中欧双方合作的方向，进一步将中欧关系从双边提升至全球范畴。^[2]此后的历次中欧战略对话及领导人会晤均将各自关注的地区和全球事务纳入讨论范围并积极寻求共识。2. 提出中欧“四大伙伴”关系定位。继中方在2013年12月领导人会晤期间提出中欧是当今世界“两大力量、两大市场和两大文明”的表述后，习近平主席又在2014年3月访问欧盟总部期间，提出“从战略高度看待中欧关系，将中欧两大力量、两大市场、两大文明结合起来，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，为世界发展繁荣作出更大贡献”。^[3]随后发表的《深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系——中国对欧盟政策文件》对“四大伙伴关系”进行详细阐释，并首次在官方文件中明确地将中欧关系界定为“中

[1] “李克强出席中欧高层能源会议闭幕式并发表讲话”，中国政府网，2012年5月4日，http://www.gov.cn/ldhd/2012-05/04/content_2129672.htm。（上网时间：2017年12月5日）

[2] “第十二次中国—欧盟领导人会晤联合声明（全文）”，中国政府网，2009年11月30日，http://www.gov.cn/jrzq/2009-11/30/content_1476644.htm。（上网时间：2017年12月10日）

[3] “习近平同欧洲理事会主席范龙佩举行会谈 赋予中欧全面战略伙伴关系新的战略内涵 共同打造中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系”，新华网，2014年3月31日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/31/c_1110032444.htm。（上网时间：2017年12月1日）

国推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系的重要组成部分”，是“中国外交政策的优先方向之一”。^[1]



习近平会见欧洲理事会主席图斯克和欧盟委员会主席容克

（三）经贸关系从单纯依赖相互贸易向投资、产业和金融合作并重的结构演变。

首先，出现了贸易与投资并重的新格局。在贸易方面，尽管双边贸易持续波动，增长乏力，但进出口结构趋于平衡，贸易依存关系发生变化。在欧洲债务危机进一步演化、欧洲多国处于财政困境的情况下，中欧都希望从提升相互贸易中获益。但受经济不景气影响，中欧贸易持续波动，经历了下滑、反弹和回稳等不同时期，贸易增长整体乏力。^[2] 尽管贸易额下降，但中欧贸

[1] “深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系——中国对欧盟政策文件”，中国政府网，2014年4月2日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/02/content_2651490.htm。（上网时间：2017年12月3日）

[2] 中欧贸易增速 2009 年大幅下滑 14.5%，2010 年强劲反弹 31.8%，2011 年持续增长 19.2%，2013 年、2014 年回稳（2.1%、10.1%），但 2012 年、2015 年、2016 年均为负增长（-7.1%、-7.2%、-1.6%）。

易结构正在优化,货物贸易进出口趋于平衡,中国对欧盟出口连续下降、进口增加,贸易顺差持续收窄,高技术领域贸易和服务贸易比重上升。双方贸易依存度也发生变化,中欧货物贸易占中国对外进出口总额的比重从2009年的16.5%下降到2016年的15%左右,而同期占欧盟对区外货物贸易总额的比重则从7%上升到15%。^[1]在投资方面,中国对欧投资增长迅速,成为经贸合作新的增长点。中国对欧盟投资在2010年首次覆盖欧盟27个成员国,另据普华永道2012年10月发布的研究报告,2011年中国对欧并购投资在数量和金额上首次超过欧洲对华并购。^[2]尽管2012年后中国对欧投资增速有所放缓,但2015年后又迎来投资高潮,中欧投资协定谈判也自2014年1月正式启动。从中长期来看,欧洲将是中国资本和企业“走出去”的主要目的地,中欧投资结构朝着双向均衡的方向变化是大势所趋。欧洲较为成熟的市场环境,有利于提升中国对外投资质量和管控投资风险的能力,欧洲相对发达的技术和市场环境,也有利于中国企业改善技术、品牌、提高附加值等战略需要。因此欧洲是中国在非自然资源领域投资的首选目的地。欧洲对中国投资也有巨大需求:债务危机需要长期治理,对外资的需求也将长期化,因此相较于其他发达经济体,欧洲市场对中国投资仍持较为开放态度,欧洲企业的估值也较为合理。

其次,开启了金融合作。2009年后,中欧金融领域合作成为重点。除按份额支付155亿欧元分摊国际货币基金组织对欧救助外,中方在危机期间一直增持欧洲国家债务,并首次同欧盟达成本币互换协议,开创了中欧金融合作的新模式。中国央行与欧洲央行分别于2015年上半年成功进行两次欧元和人民币资金互换测试。由上海证券交易所、德意志交易所集团、中国金融期货交易所共同出资成立的中欧国际交易所于2015年11月在德国金融中心

[1] “欧盟统计局发布2016年度中欧经贸数据”,中国驻欧盟使团经济商务参赞处网站,2017年7月23日, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/zxhz/hzjj/201711/20171102664006.shtml>。(上网时间:2017年12月1日)

[2] “China Deals - A Fresh Perspective,” PwC, October 2012, <http://pdf.pwc.co.uk/china-deals-dual-language-2012.pdf>。(上网时间:2016年11月2日)报告称,在2006年至2011年间,中国对欧跨境投资数量平稳增长,从2006年的11起增加到2011年的61起,总金额110亿欧元,超过同期欧洲对华并购的26起,总金额70亿欧元。

法兰克福开业。截至2015年底,中欧所产品总成交金额达2.66亿元人民币,高于欧洲其他交易平台中国相关产品同期交易总量。^[1]在成员国层面,中英在银行间外汇市场开启人民币对英镑的直接交易。英镑成为继美元、日元、澳元和新西兰元之后第五个可以和人民币进行直接兑换的货币。法兰克福、巴黎和卢森堡继伦敦之后,与中方合作开展人民币清算业务,成为重要的人民币离岸中心。^[2]

最后,创新合作成为重点领域。为应对发展挑战,中欧当前都致力于结构性改革和产业升级,为拓展新技术、新产业、新领域合作提供了新机遇。根据双方达成的共识,“实现创新、包容和可持续发展是中英共同面临的任务。创新对实现可持续发展尤其具有重要意义”。^[3]在成员国层面,中法创新合作历史最为悠久,双方合作在2014年中法建交50周年之际得到进一步加强。两国举行了“首届中法团队合作创新奖”活动,以促进协同创新,推进产学研交流与合作,加快创新成果转化和产业升级。^[4]为加强创新合作,中英双方共同设立总额为2亿英镑的科学基金,以加强联合科学创新合作,太空项目成为第一个合作项目,显示了双方合作的“雄心”。^[5]德国作为中国在欧最大的经济和技术合作伙伴,中德创新合作具有巨大潜力和示范效应。工业、科技、农业、教育、环保、城镇化、医疗和社会保障等成为两国将开展创新合作的重点领域,通过创新合作模式、机制和举措,推动中德务实合作向更高层次发展。根据《中德合作行动纲要:共塑创新》,双方致力于通过改革与创新促进增长,提升两国竞争力,建立互利共赢的“创新伙伴关系”,并

[1] 陈新:“盘点2015年中欧经贸关系”,新华网,2015年12月31日, http://news.xinhuanet.com/comments/2015-12/31/c_1117642417.htm。(上网时间:2017年10月30日)

[2] “欧洲争当人民币离岸交易中心”,搜狐网,2014年3月30日, <http://news.sohu.com/20140330/n397442426.shtml>。(上网时间:2017年12月20日)

[3] “第十六次中国欧盟领导人会晤发表《中欧合作2020战略规划》”。

[4] “首届中法团队合作创新奖在京颁发”,国家知识产权局网站,2014年12月10日, http://www.sipo.gov.cn/zscqgz/2014/201412/t20141210_1044114.html。(上网时间:2016年11月19日)

[5] “中英设立2亿英镑科学基金 加强联合科学创新合作”,中国政府网,2014年6月18日, http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-06/18/content_2702838.htm。(上网时间:2016年11月1日)

将 2015 年作为“创新伙伴年”。^[1]

二、中欧关系出现结构性变化的背景

2008 年以来中欧关系出现结构性变化的背景是：中欧经济实力对比加速变化；进取性增强的中国“自信”外交与欧盟政策重心的“内向化”态势同时发生；同时期国际和地区形势变化对中欧关系变化施加了重要影响。

（一）经济实力对比出现较大变化

经济实力的此消彼长和差距缩小是观察中欧实力对比变化最为直观的指标。欧盟作为世界上最大的发达经济联合体，经济实力一度远超中国。但自中国实行改革开放政策以来，经济持续高速增长，而欧盟经济却长期低速徘徊，双方经济实力差距逐渐缩小。中国在 2008 年后的全球金融危机中受冲击程度较小，而欧盟尤其是欧元区国家受债务危机的影响最重，双方经济实力的差距进一步缩小。始于 2009 年的欧元区债务危机以及中国于 2010 年成为世界第二大经济体，加速并放大了中欧之间经济实力对比的变化。在欧元区债务危机爆发之前的 2008 年，欧盟经济总量为 19.029 万亿美元，在危机初始爆发的 2009 年急剧下降到 17.02 万亿美元，到债务危机逐渐平息并走出衰退后的 2016 年为不足 14.6 万亿美元（不含英国）。中国同期经济总量分别为 4.56 万亿、5.06 万亿和 11.26 万亿美元，中欧经济总量之比从 2008 年的 24 : 100 缩减为 2009 年的 30 : 100 以及 2016 年的 77 : 100（不含英国）。^[2]在同一时期的 2013 年，中国超过美国首次成为全球第一货物贸易大国，份额仅次于作为贸易联合体的欧盟。2014 年中国占世界贸易总出口额和总进口额的比重分别上升到 12.33% 和 10.26%，距离欧盟 14.98% 和 14.7% 的占比差距

[1] “专家解读《中德合作行动纲要》：中德共塑创新未来”，国际在线，2014 年 10 月 13 日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/10/13/5311s4725129.htm>。（上网时间：2017 年 12 月 16 日）

[2] 为避免计算方式差异和汇率换算问题，此处中欧经济数据一律采用世界银行统计结果（按美元当前价格计算），中欧经济总量之比系笔者根据当年国内生产总值计算得出。参见世界银行网站，<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>；<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>。（上网时间：2017 年 10 月 22 日）

进一步缩小。^[1] 尽管上述比较只是从经济总量来分析,缺乏在增长质量、能源消耗以及增长可持续性方面的深入对比,且仅局限于从2008年后至今的较短时段,但也可以看出,欧债危机和英国脱欧成为了中欧经济实力对比加速变化的两个重要节点。经济实力对比变化产生的最直接影响是,中欧在经贸合作上的竞争因素可能增强,但双方在全球经济治理领域加强协调的需求也会上升。

(二) 中国“自信外交”与欧盟政策“内向化”态势

欧美学界普遍认为,在2009—2010年前后,以中国在哥本哈根联合国气候变化大会上的表现以及在处理与周边国家领土、海洋争端上的政策变化为标志,中国外交进入了以“自信(Assertive)外交”为特征的新阶段。美国方面更关注中国在处理周边事务尤其是海洋争端方面的表现,而欧盟国家更为在意的是中国在气候变化等全球治理领域内的“强势表现”,^[2]这不仅是因为欧盟试图在气候变化等全球治理领域扮演领导者角色的雄心受挫,更因为哥本哈根气候变化大会上出现的“中美共治”局面不符合欧盟有关“通过多边主义达成全球治理”的目标。^[3]

与中国的对外进取相对照的是,自欧元区债务危机爆发以来,欧盟除需要持续应对内部经济治理问题外,还接连遭遇乌克兰危机、恐怖主义袭击、难民问题以及英国脱欧的打击,其治理重心和政策优先向整顿内务和周边维稳转移的“内向化”态势难以避免,参与地区和国际事务出现“心有余而力

[1] 参见世界贸易组织统计数据, <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E28>; <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN>。(上网时间:2017年10月22日)

[2] Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness?,” *International Security*, Vol. 37, No. 4, 2013, pp. 7-48; Rosemary Foot(ed.), *China Across the Divide: The Domestic and Global in Politics and Society*, Oxford: Oxford University Press, 2013; Björn Jerdén, “The Assertive China Narrative: Why It Is Wrong and How So Many Still Bought into It,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 7, Issue 1, 2014, pp. 47-88.

[3] Jonathan Watts, “Copenhagen Summit: China’s Quiet Satisfaction at Tough Tactics and Goalless Draw,” *The Guardian*, December 20, 2009, <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/20/copenhagen-climate-summit-china-reaction>。(上网时间:2017年10月4日)

不足”的状态。^[1]这集中反映在欧盟决策机构的议事日程上,内部治理和周边安全问题等成为优先议题,而全球及地区事务退居其后。同时,欧盟几乎同时遭遇诸多内外问题,尤其是其内部发展不平衡、周边稳定和难民问题以及英国脱欧等重大挑战,导致内外各界对欧洲一体化前景、欧盟能否保持其权威、改善治理能力等都产生了更多悲观预期。在欧盟有能力对诸多难题采取有效应对之前,其国际事务中的影响力还将持续下降。

(三) 国际和地区形势变化的影响

首先,中欧各自所在地区形势都发生重要变化,周边地区成为中欧重要的政策优先,导致中欧在地区问题上的交集增多,开始寻求在地区稳定和发展问题上的交流和共识,区域合作成为中欧关系的新维度。美国从欧洲、中东等地实行战略收缩并将重心转向亚太地区,一方面迫使欧洲不得不几乎独自面对乌克兰以及西亚北非地区的动荡,另一方面也提升了欧盟对于中美、中俄关系和亚太、欧亚以及非洲等地区形势走向的关注。中国则一面应对美、日等在周边地区的压力,一面通过发展对俄战略合作与对欧经贸合作,来拓展其战略纵深、维持战略平衡,在地区问题上合作的需求也在上升。

其次,全球性问题突出为中欧合作共同应对挑战提供了机遇,中欧关系在双边和地区维度之上发展出全球维度,战略性得到提升。作为重要的国际行为体,中欧在气候变化、全球反恐以及加强全球经济治理、反对保护主义等领域具有相似立场和共同利益。尤其是在欧美政治先后出现保守、民粹化的趋向后,中欧应对全球化复杂态势的相互需求提升、合作空间增大,全球治理领域内的合作正成为中欧关系新的增长点。

最后,西方国家内部及其相互关系变化尤其是美国特朗普当政后对欧美关系的影响,也为中欧关系的结构性变化提供了条件。英国脱欧后急于寻求与包括中国在内的欧盟以外国家发展战略、经贸关系,客观上与欧盟形成竞争,这对中欧关系形成一定的刺激因素。特朗普在当选前后对欧洲一体化和欧美传统关系提出了质疑和挑战,不仅削弱了美欧盟友关系,而且动摇了双方传

[1] 中国国内欧洲研究者大多持此种观点,参见冯仲平:“中国应积极塑造中欧关系”,南开新闻网,2014年4月14日,<http://news.nankai.edu.cn/zhxw/system/2014/04/14/000175674.shtml>。(上网时间:2017年12月1日)

统的利益格局。在此背景下,中欧之间在坚持多边主义治理框架、密切彼此在贸易投资自由以及全球经济治理领域的合作提供了动力。

三、中欧关系结构性变化的前景和挑战

总体来说,中国与欧盟关系结构性变化的方向是战略性提升、合作领域拓宽和经贸结构更趋平衡,并将随着国际和地区整体形势变化呈现出不同阶段的特点。未来一段时期,中欧关系结构性变化带来的机遇和挑战并存,主要表现在以下一些领域。

(一) 经贸合作与竞争并存

经贸合作仍是中欧关系的基石和主要动力,但在欧洲经济困境长期化和中国经济增速下降的背景下,经贸关系中的可持续问题和竞争因素也在上升,而且容易被“政治化”。中欧经贸合作在未来能否继续发挥双边关系结构性变化“压舱石”的作用,取决于双方能否解决好贸易、投资的可持续增长问题以及克服保护主义并就经贸规则达成共识。

1. 贸易、投资的可持续增长问题。尽管在全球贸易下滑和债务危机的背景下,中欧贸易的波动仍小于中欧与其他主要贸易伙伴的变化,但由于中欧贸易对彼此的重要性,如何突破瓶颈、确保中欧贸易的稳定可持续增长,仍是双方需要应对的巨大挑战。中欧在2013年领导人会晤中提出并在此后多次重申要“力争到2020年双边贸易额达到1万亿美元”的目标,但从近年的实际贸易额看(2015年5210亿欧元),该目标已难以实现。^[1] 中欧均面临经济下行压力、有效需求不足是双边贸易增长乏力的主要原因,为此双方应当调整贸易发展目标,并尽力改善贸易环境。中欧相互投资则面临着欧盟对华投资转移以及中国对欧投资增长不稳定、缺乏长期合理布局等问题。

2. 克服保护主义倾向与妥善处理经贸规则之争。伴随着双边贸易和投资增长,中欧之间的竞争因素也在上升。首先,中国成为欧盟贸易防御和投资

[1] “习近平呼吁中欧达成双边贸易协定”,FT中文网,2014年4月2日, <http://m.ftchinese.com/story/001055571>。2015年贸易数据参见中国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201604/20160401288690.shtml>。(上网时间:2017年4月29日)

壁垒针对的主要对象。仅 2012 年 1 至 11 月，在欧盟新发起的 19 起贸易救济调查中，针对中国商品的有 4 起反倾销调查和 3 起反补贴调查，分别占欧盟反倾销和反补贴调查的 1/3 和 1/2。^[1] 当年发生的中欧光伏产品争端更是将双方推到了开打“贸易战”的边缘。尽管光伏争端最终以双方和解告终，但其后存在的中欧产能矛盾、争端解决的原则和机制等问题并未得到解决。其次，2016 年双方围绕中国“市场经济地位问题”、反倾销“替代国”原则问题以及钢铁产能过剩等的争论，更加充分地反映出中欧经贸关系中的不对称性凸显、竞争性上升。如何在全球贸易不景气、双方都面临增长压力的背景下，共同反对保护主义并有效管控分歧，是确保中欧经贸稳定可持续发展的前提。

（二）政治互信面临考验

建立并保持政治互信是中欧关系结构性变化的重要基础和环境因素。相比经贸合作，中欧政治互信基础较为薄弱，需要应对价值观外交与务实外交之间长期博弈的复杂局面，并不断化解政治猜疑。

1. 价值观外交与务实外交的长期博弈：政治、人权问题长期以来是维护中欧政治互信的主要障碍，反映出中欧关系中的结构性矛盾。出于实用主义考虑，在债务危机严重之时，为获得中国在经济和政治上的支持，欧方在政治和人权问题上的调门有所降低，但在危机有所缓解后，欧方的一些做法导致双方的政治分歧有上升趋势。尽管双方存在相关对话渠道，但在中方看来，欧盟及其部分成员国并未放弃在对话机制以外以人权为名干涉中国内政。除传统的涉藏、涉疆问题外，近年来欧盟加大了在涉港问题和对华户籍制度、司法内务、少数民族权益、宗教信仰自由、表达及言论自由等方面的指责和压力。^[2]

2. 欧盟在亚太地区搞“平衡外交”的影响：欧盟在亚太地区有重要的商业和投资利益，并且将该地区视为未来世界经济和政治中心，因此对亚太地

[1] European Commission, “Trade Defence Statistics Covering the First Eleven Months of 2012,” December 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc_150133.pdf. (上网时间：2015 年 3 月 25 日)

[2] EU External Action, “33rd EU-China Dialogue on Human Rights,” December 9, 2014, http://eeas.europa.eu/delegations/china/press_corner/all_news/news/2014/20141209_en.html. (上网时间：2017 年 12 月 10 日)

区局势保持密切关注,其内部有关欧洲“介入”亚太事务、推行“平衡外交”的讨论持续升温。菲律宾、日本等与中国存在海洋争端的亚洲国家也加大了对欧盟及其成员国的借力,欧盟方面也表现出扮演亚太地区争端“协调人”角色的兴趣。尤其是在中日围绕钓鱼岛归属问题产生剧烈矛盾后,欧日互动显著增多。2013年日本首相安倍晋三曾公开要求欧盟“继续实施对华武器禁运措施”,欧盟理事会主席范龙佩积极回应称,“欧方(维持禁运的)立场不会改变”。^[1]当年11月举行的欧盟日本第21次峰会也对所谓亚太安全局势给予“高度关注”。^[2]日本还通过建立外交、国防部长级“2+2”磋商、加强情报合作等手段拉拢法、英等国介入中日争端。^[3]

欧盟对东海、南海问题也保持“持续关注”,呼吁依据国际法以和平方式解决争端,保障航行自由和安全。^[4]欧盟及其主要成员国还加强了与东盟、日本等的政治和安全互动,多次强调“将亚洲海洋安全问题置于发展合作之上”的对亚洲政策优先顺序。^[5]在2014年亚欧会议前夕,欧盟及主要成员国德、英等提出“用安全议题‘平衡’发展议题”的主张,要在会议主席文件中提出南海等安全问题,一定程度上呼应了日本和某些东南亚国家要求欧盟“介入”东海、南海争端的要求。尽管由于多数国家反对,部分欧洲国家的主张最终未被写入会议主席文件,但“欧洲版的亚太再平衡”议题为中欧之间的政治互信蒙上了阴影。

3. 欧盟对中国采取“分化外交”的担忧:近年来,中方在支持欧洲一

[1] “安倍晋三称望欧盟继续实施对华武器禁运”,环球网,2013年3月26日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-03/3766371.html>。(上网时间:2017年11月1日)

[2] European Commission, “21st Japan-EU Summit Tokyo Joint Statement,” November 19, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1015_en.pdf。(上网时间:2013年11月20日)

[3] Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan-U.K. Summit Meeting (Overview),” June 17, 2013, http://www.mofa.go.jp/region/page6e_000091.html。(上网时间:2017年11月20日)

[4] EU External Action, “Statement by the Spokesperson of the EU High Representative on the Recent Escalation of Tensions in the South China Sea,” May 8, 2014, http://eeas.europa.eu/delegations/china/press_corner/all_news/news/2014/20140512_en.htm。(上网时间:2017年11月3日)

[5] EU External Action, “EU-ASEAN Foreign Ministers to Discuss Key Challenges in Brussels,” July 18, 2014, http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/180714_eu-asean_en.html。(上网时间:2014年11月24日)

体化的前提下，将欧债危机走向、欧洲政经态势以及欧盟与成员国之间关系等，作为制定和执行对欧政策的主要考量，根据中欧关系的现状和发展方向，进一步细化了对欧政策，加大了对欧政策的主动性，希望与欧盟、欧洲次区域和欧盟成员国的关系得到均衡发展。但欧盟方面对此很不适应，疑虑颇深。尤其是当中国和中东欧国家出于共同利益需求发展次区域合作时，欧盟方面反应强烈，认为这种次区域合作是在削弱欧盟对外交等领域的领导力，“破坏”成员国对外政策权能向欧盟层面的转移，是“分化欧盟的图谋”。^[1]

（三）国际格局变动影响战略互信与合作

超越双边范畴并具有地区和全球意义是中欧关系结构性变化的特征之一，在当前国际格局剧烈变动的背景下，能否增进彼此战略互信并实现合作也是影响未来中欧关系变化的重要因素。

1. 大国关系互动的影响：从欧盟的战略选择来看，依托于传统的“跨大西洋关系”仍是其在面临危机时的首要选择。自美国提出“重返亚太”战略后，欧盟及其成员国对美国战略动向保持密切关注，担忧欧洲失去在美国全球战略中的重要地位，加紧了在经贸、安全领域的对美政策协调，并启动“跨大西洋贸易投资伙伴关系”（TTIP）谈判。欧美分别是中国的第一和第二大贸易伙伴，欧美的经贸战略协调有可能加剧中欧在经贸规则上的博弈，因此中国是 TTIP 最重要的利益攸关方，对欧美 TTIP 谈判保持密切关注，并加快了与欧盟开展自贸协定谈判的步伐。但欧盟出于既要保护内部市场又要开拓中国市场的考虑，将推动中欧投资协定谈判作为对华政策优先，对中欧自贸谈判采取回避、推诿的态度。在安全战略上，欧盟与美国针对乌克兰危机共同强化了北约对俄罗斯的威慑，并对中国与俄罗斯之间的战略协作关系多有疑虑。欧盟对中俄关系的猜忌会影响中欧之间战略互信的建立和维护，在亚太安全问题上的“关注”和与美协调也会导致中国周边安全形势更趋复杂。

美国特朗普当政正对欧美关系、美俄关系以及欧俄关系产生新的影响。TTIP 陷入停摆状态，欧盟急需推进其他双边自贸安排来缓解与美国的经贸协

[1] 在笔者参与的 2013 年 12 月召开的首次“中国—中东欧国家高级别智库会议”上，中东欧学者称，有欧盟机构官员曾表示中国与中东欧国家的合作是在“分化”欧洲，是在欧洲建造新的“柏林墙”。

调困境：英国脱欧、美俄关系走向以及北约前景的不确定性，也让欧盟有了加强“战略自主性”的动力。这将对中欧战略关系的未来变化产生复杂影响：欧方对于中国的合作需求上升，包括更积极地推进双方投资协定谈判以及未来的自贸安排，但欧盟“战略自主性”的增强，也会导致欧盟在对华事务中的强硬姿态。

2. 地区事务合作中的共识与分歧：随着乌克兰危机、亚太安全形势变化以及欧洲难民危机的发生，中欧在地区事务上的合作需求上升。为维护地区稳定并解决难民危机，中欧在阿富汗、叙利亚等南亚、西亚北非地区开展合作具有共识，并都主张寻求政治、外交和经济的解决途径，反对军事和武力方式。但由于双方在“政权更替”、“民主化”等政治解决目标以及对待俄罗斯态度上存在较大分歧，要开展实际合作还不具备充分的政治条件。这可能导致中欧在地区治理层面的合作在未来一段时期仍然只能停留在对话沟通和政策宣示层面，难以开展更多实质性合作。

四、中欧关系结构性变化的影响

中欧都是重要的经济体和国际关系行为体，双方关系的结构性变化将在双边、地区及全球层面产生广泛而深远的影响。

首先，为适应结构性变化，中欧关系将进入新的心态、认知和政策调适阶段。在相对实力变化加速的背景下，欧方对中欧之间经贸竞争力差距不断缩小的担忧将继续上升，并与所谓中方对欧盟采取“分化外交”的担忧合流，导致其对华的政治疑虑增加，可能成为影响结构性变化的消极方向。为此中方应通过深化改革和扩大开放，对欧方在市场准入、利益保护等方面的具体关切给予积极、合理的回应，同时通过现有沟通机制，不断将自身有关“继续从全球格局和世界大势看待和推进中欧关系，坚定支持欧洲一体化进程，乐见欧盟的团结与发展，坚持在相互尊重基础上管控和处理分歧”^[1]的对欧

[1] 王毅：“在2017年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲”，中国外交部网站，2017年12月9日，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_zqjy_673089/zyjh_673099/t1518042.shtml。（上网时间：2017年12月10日）

政策立场转化为务实合作，用事实来打消欧方的顾虑，避免欧方采取消极的政策应对。从更广阔的背景来看，在中国共产党第十九次全国代表大会确定未来发展目标、深化改革开放的同时，欧盟也正酝酿着欧元区改革、建立战略自主性等推进一体化的重大举措。在增进共识的基础上，“改革伙伴关系”建设将成为中欧关系未来发展的重要方向。

其次，中欧关系的结构性变化将对亚欧两大区域之间的关系产生重要影响。中方提出的共建“一带一路”倡议正在为亚欧合作提供新的机遇和更广阔的空间，中欧合作无疑将为“一带一路”框架下的亚欧合作提供动力。中欧应不断“通过扩大相互利益汇合点，打造区域合作增长点，进一步丰富和拓展中欧关系的战略内涵”^[1]，这将是中欧把相互关系结构性变化的丰富内涵拓展到亚欧合作层面的现实路径，不仅可以有效抑制双方各自所在地区的不确定和不稳定因素，也能更好地避免由于无序竞争导致的负面影响。

再次，中欧关系的结构性变化也将影响中国与西方关系以及世界多极化的发展前景。在欧洲重新思考其在全球格局中的战略定位、有意重新塑造其战略关系的背景下，在双方相互平等、彼此尊重的基础上，中欧关系的结构性变化有助于欧洲在重新构建其伙伴关系上扩大视野，也有助于中方践行其构建全球伙伴关系网络的政策目标，客观上有助于世界政治多极化的发展。

最后，中欧关系的结构性变化将对全球治理格局产生影响。中欧是全球治理体系中的重要行为体，也是推动全球治理改革的重要力量。随着双方关系战略性的不断提升，中欧在全球治理领域的合作机遇也将不断增加。现阶段双方在气候变化领域的合作已经达到较高水平，并随着美国退出《巴黎协定》，合作将进入更加密切的阶段。中欧应将其在气候变化领域的合作经验进行提升和推广，不断克服差异、缩小分歧，将其拓展至反恐、网络、海洋事务、公共卫生等其他全球治理领域。

【完稿日期：2017-12-29】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 王毅：“在2017年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲”。

Structural Changes and Prospects of China-EU Relations

Cui Hongjian

The relationship between China and the EU is entering a new period of structural change. Due to accelerated changes in the strength of their economies, different orientations of their policies and impact of the external environment, China and the EU are making major adjustments to their mutual perceptions and policies. As a result, the comprehensiveness and initiative of China's policy towards the EU has improved, the strategic sense of relations between the two sides has strengthened, the structure of bilateral economic and trade ties has become more balanced, and cooperation in new areas has expanded. The structural change in the relations between China and the EU is a long-term, gradual and continuous process. Both sides need to enhance mutual trust in strategy and politics, manage bilateral trade frictions and economic competition with cautions and cope with the various impacts brought about by the external environment carefully. As China and the EU are both opening up a new reform agenda, the two sides can broaden the mutual interests and create new growth points for regional cooperation to jointly shape a better prospect of the structural change.

The Security Dilemma and Solutions for the Korean Peninsula

Yang Xiyu

North Korea and the US-South Korea military alliance compete to strengthen deterrence against each other by developing nuclear deterrence targeting the United States and cementing strategic capabilities to counter North Korea respectively, but the result is that the opposing sides are increasingly trapped in a "security dilemma." The confrontation between North Korea and the US on the nuclear issue is the principal contradiction and critical variable affecting the security dilemma on the Peninsula. At a time when the security order of the Korean Peninsula and the broader Northeast Asia undergoes profound adjustment and transformation, the new Asian Security Concept put forward by China is of great relevance and realistic significance for Northeast Asia to cast off the "security dilemma." It is a feasible solution for long-term peace and stability on the Peninsula to implement China's proposal of "suspension for suspension" and launch the "dual-track negotiation." Through appropriate arrangements in terms of law and order, the denuclearization of the Peninsula and a common, comprehensive, cooperative and sustainable security structure which benefits all parties can be realized.