

欧盟对外战略转型与中欧关系重塑

金 玲

摘 要 在国际权势转移背景下，国际力量对比发生重大变化，国际秩序面临重塑。欧洲一体化和欧盟长期赖以发挥的自由主义秩序和国际框架面临结构性挑战，地缘政治冲突暴露了欧盟力量模式的脆弱性，欧盟对外战略加速转型。在实现战略自主和维护欧洲主权的战略目标下，欧盟对外战略表现出显著的地缘战略转向，其长期坚持和推动的全球化立场正日益被选择性全球化所取代，价值观被纳入地缘战略框架并完成全域链接，成为欧盟地缘政治博弈的重要领域。欧盟对外战略转型将深刻改变中欧关系的基本逻辑，不仅决定中欧关系未来的竞合甚或冲突，还将深刻影响格局重塑和秩序重构的进程和方向。

关键词 欧盟对外战略 中欧关系 国际权势 地缘政治 俄乌冲突

引 言

历史上，欧洲一体化及其国际地位都深嵌在美国主导的国际格局和自由主义秩序之中。二战结束以后，在美国的安全庇护下，欧洲开启一体化进程，自由化进程不断推进，在区域范围内践行以“四大自由”为目标的“超级全球化”。因此，当冷战结束以后，欧盟处于塑造新一轮全球化的有利地位。在国际上，通过追求与新自由主义全球秩序一致，欧洲精英希望在快速

* 金玲，中国国际问题研究院欧洲研究所研究员（北京 100005）。

扩张和一体化的全球经济中获得自主，通过单一市场提升竞争力，增加投资，促进经济增长，从而推动和支持欧洲福利国家的特殊性和活力，并作为统一的贸易行为体向外投射经济力量。^① 在新自由主义秩序下，欧洲不仅利用其单一市场力量及建立在其上的规则和标准制定权，获得了前所未有的繁荣，并以此为基础成为国际社会的一支重要力量。2003年欧盟第一份安全战略充满自信，表示“欧洲从未如此繁荣、安全和自由，必将成为全球行为体”，^② 将建立全球自由秩序、强化大西洋关系和维护有效多边主义作为其对外战略的主要目标。

但是，以2008年全球金融危机爆发为标志，国际格局和秩序经历重大转型，对欧盟产生深远影响。以中国为代表的新兴力量崛起，动摇了全球化的“西方中心”，伴随“去中心化”的是更加复杂的全球政治和秩序转型，世界进入动荡、分化和调整时期。民族主义和民粹力量上升，反全球化浪潮迭起，动摇美欧主导的自由主义秩序的社会基础。为维护霸权，美国主导推动地缘政治竞争，引发地缘冲突加剧，经济政治化、安全化，全球陷入失序风险。自由主义秩序危机、地缘政治冲突、去全球化进程与内部多重危机叠加，令欧盟陷入深度焦虑，国际身份和地位面临挑战。早在2010年，时任欧洲理事会主席范龙佩就曾表示：“全球化正进入新的阶段，权势正发生转移。欧洲人处于焦虑状态，担心失去就业和福利。”^③ 近年来，面对中美博弈、新冠疫情和俄乌冲突，欧盟危机感日益深重，不断重塑其国际战略定位，推动对外战略调整。在对外战略中，欧盟日益强调成为地缘政治行为体，意图通过战略自主维护“欧洲主权”，保护欧洲生活方式。全球失序的显著压力和决策者的战略转向，是理解欧洲在变化世界中地位的关键。^④

中国作为国际舞台上的一支重要力量，是推动欧盟对外战略调整的重要因素，甚至有观点表示“中国是欧洲追求战略自主和实现主权欧洲的催化剂”。^⑤ 中欧关系既塑造国际格局，也受国际格局变化和权势转移的影响。冷

① Scott Lavery and Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 5, 2021, p. 1323.

② Council of the European Union, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Brussels, December 12, 2003, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>.

③ Herman van Rompuy, “The Challenges for Europe in a Changing World”, *EU Diplomacy Papers*, No. 3, 2010, http://aei.pitt.edu/13210/1/EDP_3_2010_vanRompuy.pdf.

④ Scott Lavery and Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder”, p. 1323.

⑤ John Seaman, ed., “Covid 19 and Europe China Relations: A Country Level Analysis”, *ETNC Report*, April 29, 2020, p. 6, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf.

战结束以后，中欧关系曾经历十年蜜月期，成为彼此发展和改革进程的重要力量。欧洲促进中国融入全球化进程，中国也在欧洲的繁荣和稳定中发挥了不可或缺的作用。但是，随着中欧力量对比的变化，以2006年欧盟出台第六份对华政策文件为标志，中欧关系进入漫长的转型和调整期，欧洲对华战略定位不断调整。此间，欧洲虽经常强调来自中国的竞争，但仍努力在合作与竞争之间寻求平衡。直到2019年，欧盟第一次超越竞争与合作视角，为中欧关系增加了“对手”的维度，认为中国不仅是伙伴和竞争者，还是“制度性对手”（systemic rivalry）。当前，新冠疫情和俄乌冲突正交互作用，加速欧盟重塑对华战略。在美国推动对华脱钩和“新冷战”的战略下，欧盟对权力政治的追求将如何影响其平衡涉华三重定位，其对全球化立场的修正如何改变中欧经贸关系的相互依存，其“意识形态”的战略化是否改变中欧无“地缘政治冲突”的基本逻辑，这些问题不仅关乎中欧关系，同样影响世界和平与发展的大势。

一、国际权势转移对欧盟的战略挑战

本文使用“国际权势”意在突出实力和影响力两个维度，更强调力量变化的态势。欧盟作为特殊的国际行为体，衡量其力量变化，除了经济实力、市场力量等硬实力维度，更重要的是其依托经济实力和市场力量衍生的规范性力量及其一体化的“模式影响力”。自2008年全球金融危机以来，国际权势转移是讨论欧盟国际地位的重要背景。在国际格局重组、国际秩序重塑的国际权势转移背景下，欧盟不仅面临着实力和影响力下降的态势，更由于自由主义秩序危机引发的力量失配，其在地缘政治冲突中日益暴露出脆弱性。与此同时，自债务危机以来，欧盟经历的多重危机同样折损其模式影响力。

德国前外长费舍尔2010年曾撰文分析2030年的欧盟前景。他表示如果回头看过去20年，没有理由认为欧盟在既有架构下能取得实质进步，欧盟很难成为世界力量。虽然欧盟不会解体，但会不断受到侵蚀和衰落，体现在人口增长、世界人口占比以及世界经济中的分量等关键指标上。欧盟的凝聚力和吸引力很大程度上建立在其繁荣和增长之上，而这些正受到全球宏观经济和政治趋势的威胁。欧盟相对力量的下降会在内部引发对全球化的恐惧，

消减对进一步扩大的支持，刺激民粹力量和民族主义的增长。^①今天欧盟的图景恰如其所描述的那样，欧盟既面临着如何重建实力、避免被边缘化的挑战，还面临着如何在实力政治原则和自由主义理念之间实现平衡的问题，更需从根本上应对一体化的深层挑战，重建欧洲模式的影响力。

（一）国际权势转移，欧盟力量下降

学术界围绕欧盟的力量特征讨论由来已久。40多年前，弗朗索瓦·迪谢纳使用“民事力量”，强调其作为非军事手段应对国际冲突的新力量特征。伊恩·曼纳斯将欧盟定义为“规范性力量”，通过“影响”扩散其和平规范，而不是通过威慑或奖惩改变其他国际行为体的行为，其中最重要的因素是其本身的特色和属性，而不是其做了什么或说了什么。^②现实主义者则从经济的视角理解，欧盟首先是市场力量。三种不同学派从不同视角诠释了欧盟的力量组成和特征。其实，当欧盟成为国际社会一支力量时，其从来就不仅表现为一种力量，而是相互依存的三种力量的结合。其中，市场力量是其规范性力量的基础，一体化模式的吸引力是其“观念性”力量的载体。

冷战结束以后，欧盟在美国主导的自由主义秩序下，充分利用其市场规模和规则优势，在全球化进程中获得前所未有的发展，并利用扩大、贸易、援助等手段发挥规范性作用，在世界范围内推广“欧洲模式”，成为国际舞台上的重要力量。2001年库普乾表示，欧盟正成为新的一极，结束美国主导的单级世界。^③莱昂纳德则更为全面地论述了欧盟的影响力。他认为“欧洲区”拥有世界三分之一的人口，影响远超欧洲而深入中东和非洲，其作为转型性力量，渐渐地、不为人知但却根本和不可逆地改变那些进入其轨道的国家。欧洲的辐射力还体现在其作为和平的国家间关系的典范及其社会模式。^④

但是，以2008年金融危机为标志，欧盟的国际影响力不断下降。2019年在一次使节会议上，法国总统马克龙坦言地缘政治和战略重组正推动西方

^① Joschka Fischer, “Europe 2030: Global Power or Hamster on a Wheel”, in Daniel Benjamin, *Europe 2030*, Brookings Institute Press, 2010, pp. 1-10.

^② Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, p. 252.

^③ Charles Kupchan, “Introduction: Explaining Peaceful Power Transition”, in Charles A. Kupchan, Emanuel Adler, Jean-March Colcaud and Yuen Foong Khong, eds., *Power in Transition: The Peaceful Change of International Order*, United Nations University Press, 2001, pp. 4-5.

^④ Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Fourth Estate, February 2005, p. 19.

霸权走向终结。^① 国际权势转移的基础是全球范围内力量对比的变化，国际力量的多元化和去中心化，其中最重要的表现是全球经济中心向亚太地区转移。2005年扩大后的欧盟曾是世界最大经济体，占全球GDP30%，当时中国占比仅为5%。金融危机和欧元区债务危机则完全改变了全球经济力量格局。到2019年，欧盟和美国在全球GDP中的份额分别下降到21%和24%，中国上升到16%。^② 在其“印太战略”文件中，欧盟也明确指出了全球力量格局转移的“东升西降”态势：“印太地区占世界人口60%，产生世界60%的GDP，贡献全球增长的2/3，代表世界经济和战略重心。”^③ OECD最新的长期经济预测显示，欧元区在未来10年年度增长为1.4%。^④ 与其他地区的生长水平相比显著逊色，欧洲在国际经济体系中的地位面临进一步下降的风险。

经济实力和市场规模是欧盟规范性力量的基础，在全球经济体系中份额下降削弱其发挥规范性力量。尽管欧盟仍能利用统一大市场发挥规范性作用，但研究表明自2003年以来，欧盟在其长期具有规范性优势的领域如气候变化、贸易、促进民主、推动地区合作等方面都处于力量下降态势。^⑤ 在气候变化领域，欧盟仍是先行者，但从《京都议定书》的领导性力量到哥本哈根大会被边缘化，见证的是“基础四国”作为否决性力量的上升。在对外贸易领域，过去25年的谈判进程表明其影响力在下降。“乌拉圭回合”由欧盟和美国及其双边合作主导，但是到“多哈回合”，新兴力量已不满意欧美共同决定自由化进程，发达国家和发展中国家的分歧成为“多哈回合”的主要矛盾。^⑥ 更为重要的是，在绿色和数字技术领域，当前欧盟虽然依托市场

① “Ambassadors’ Conference-Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic”, August 27, 2019, <https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-MacronPresident-of-the-Republic>.

② Carlo Carraro et al., “A New Era for Europe: How the European Union Can Make the Most of Its Pandemic Recovery, Pursue Sustainable Growth, and Promote Global Stability”, March 1, 2022, pp. 187-193, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/hlg_report_en.pdf.

③ EEAS, “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, Join (2021) 24 Final, Brussels, September 16, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific-0_en.

④ European Commission, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”, February 18, 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159541.0270_EN_05.pdf.

⑤ Douglas Webber, “By Most Objective Measures, Europe Must Now Be Classed as a Declining Power”, February 4, 2015, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/02/04/by-most-objective-measures-europe-must-now-be-classed-as-a-declining-power/>.

⑥ Douglas Webber, “Declining Power Europe: The Evolution of the European Union’s World Power in the Early 21st Century”, *European Review of International Studies*, Vol. 3, No. 1, 2016, pp. 31-52.

力量努力通过规则优势弥补技术短板，但欧盟新的产业战略表明其正在诸多技术领域失去领导力。从全球层面看，欧盟日益担心其他国家在锂电池、人工智能等敏感领域掌握规则制定权。^①

欧洲一体化曾经高歌猛进，带来繁荣和稳定，是欧洲模式性力量的载体。欧盟曾向世界提供一个平衡经济、社会和自然发展的区域性模式，展示了就业与增长并重、市场与社会共进、灵活保障、社会融合、环境保护的主张，展现了一种具有强烈欧洲色彩的协调方式和均衡力量，一个中小国家联合起来、在应对全球化的同时维护自身利益的特色范例。^②但是，在国际权势转移的背景下，自债务危机后欧盟相继经历难民危机、大规模恐袭以及英国脱欧等一系列挑战，自由主义秩序结构性矛盾凸显，经济、政治、社会分化加剧，民众对政治制度和政治机构的信任下降，催生民粹力量上升。^③欧盟经历的多重危机和面临的深层次挑战，直接威胁其力量基础，其不再是世界繁荣和稳定的榜样，模式影响力严重受损。^④2016年欧盟在其全球战略报告中表示，“联盟的目标，甚至其存在都受到质疑”，可谓充满了危机感。^⑤

（二）地缘政治冲突凸显欧盟软实力缺陷

欧洲一体化建立在相互依赖的合作能够促进稳定与和平的假设基础上。“冷战后欧洲国家普遍认为国家间冲突降低，相互依赖上升，多边主义主导，欧洲模式会取得胜利。”^⑥基于上述认知，2003年《欧洲安全战略》强调国际社会的非对抗性和相互依存关系，认为威胁来源不再是大国冲突，而是主要来自跨境的非传统安全问题，并满怀希望通过多边主义框架，依赖伙伴关系，充分利用其拥有的贸易、援助政策工具，发挥自身的“软实力”优势，实现有效的多边主义国际秩序。^⑦即使在欧元区发生债务危机后，欧盟仍无法想象大国冲突和单边主义威胁会成为现实。

① European Commission, “An EU Strategy on Standardisation Setting Global Standards in Support of a Resilient, Green and Digital EU Single Market”, February 2, 2022, <https://eur-lex.europa.eu>.

② 周弘主编：《欧盟是怎样的力量》，社会科学文献出版社，2008年，第5页。

③ Carlo Carraro et al., “A New Era for Europe: How the European Union Can Make the Most of Its Pandemic Recovery, Pursue Sustainable Growth, and Promote Global Stability”, pp. 193-197.

④ 金玲：《“主权欧洲”：欧盟向“硬实力”转型？》，《国际问题研究》，2020年第1期，第73页。

⑤ EEAS, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

⑥ Zaki Laidi, “Can Europe Learn to Play Power Politics?” Centre for European Reform, November 25, 2019, https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_power_politics_25.11.19.pdf.

⑦ Council of the European Union, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Brussels, December 12, 2003, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaa864f96/>.

但是，在格局转换和秩序转型的推动下，地缘政治冲突不断加剧。中东北非乱局后，欧盟周边陷入了代理人冲突，俄美持续角力。克里米亚危机和乌东冲突使得欧洲传统安全威胁回归。特朗普上台后，更是将大国博弈推到全球政治的中心，不仅不断退群，更是全面发动贸易战，直接损害欧盟长期赖以发展和繁荣的相互依赖体系。经济武器化、安全化，引发欧盟不断反思其力量缺陷。拜登上台后，虽表示拥抱自由秩序、多边主义，但仍坚持大国博弈的对外战略，构建排他性联盟、推动意识形态对立和经济脱钩，不断推升大国竞争强度。俄乌战争彻底结束了欧洲长期以来坚持的“模式输出”主导的安全观念，在欧盟看来其是以最原始的方式展示了地缘政治冲突。

地缘政治冲突凸显暴露了欧盟的力量局限。欧洲的力量类型、治理方式以及对外部世界的高度依赖，对欧洲来说是其脆弱性的根源。面对克里米亚事件，欧盟自感自身软实力在俄罗斯硬实力面前无所适从。面对美俄在其周边地区角力，欧盟虽意识到攸关其安全利益，却也无能为力。美国发起贸易战、技术战，损害了欧洲一体化长期坚持的经济与政治、安全相对独立的前提。欧盟虽不认同，但也只能接受经济与政治、安全日益捆绑的事实，应对相互依赖带来的脆弱性。在伊核协议问题上，当美国挥舞次级制裁大棒，欧盟感叹其从未有过“主权”。^① 面对中美竞争加剧，法国总统马克龙警告欧洲正面临从地缘政治意义上消失的风险。^② 俄乌冲突更让欧洲深受冲击，认识到通过合作求和平、依靠输出规则和扩展模式的安全路径走到了终点。

（三）多边主义危机制约欧盟的规范性力量

作为国际权势转移的结果，国际多边机制由于未能跟上变革的步伐正呈现多重危机。国际机构的合法性主要源自其代表性、有效性和普遍的认同度。但是在国际权势转移的背景下，多边机构的合法性在以上三方面都面临挑战。从权力结构看，一些多边机构建立在成立之初的力量格局基础上，未能体现国际力量格局的变化。目前，普遍的问题是西方国家的超比例代表性问题，相比之下许多发展中国家的代表性则显著不足，从根本上损害其合法性基础。从有效性看，面对从维和与危机管理到贸易的传统议题等诸多挑战，多边机构都难以有效应对，遑论网络安全和气候变化等新型挑战。究其原因，不仅是因为多边机制准备不足，更因为在美国推动下，多边机构成为

^① Mark Leonard and Jeremy Shapiro, "Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act", June 25, 2019, https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act.

^② Mark Leonard, "The Makings of a 'Geopolitical' Commission", November 28, 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_makings_of_a_geopolitical_european_commission.

大国博弈场，日益由零和思维主导。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 欧洲智库调查研究结果显示，绝大多数欧洲人对全球合作应对新冠、气候变化幻想破灭，多数欧洲人还认为国际机构和他们的生活无关。60%的受访者表示国际合作应对新冠疫情失灵，认为国际合作应对气候变化失灵的比例为71%。^②

在国际社会中，偏好使用外交手段和维护多边主义是欧盟规范性力量的重要方面。对于欧盟来说，多边主义既是目标，也是工具和价值，是欧盟身份的核心，是欧盟促进价值观和维护利益的战略。^③ 在多边机制下，欧盟拥有独特的优势，不仅拥有超过其规模的代表性，还因为自身一体化实践，在多边机构中拥有更好的谈判能力，助其维护利益和价值。“长期以来，欧盟及其成员国在一体化过程中，对外通过联合国、世界银行等多边机构发挥超越自身实力的国际影响力。”^④

多边主义面临的危机对欧盟国际地位构成多重挑战。从战略层面看，欧盟一直强调多边主义是欧盟的基因，其在全球层面推动多边主义，强调规则与合作，赋予其自身在全球治理体系中的道德高位。因此，多边主义危机一定程度上也是欧盟的身份危机，这也解释了为什么欧盟一直强调其追求的“欧洲主权”无意走向多边主义的对立面。从外交层面看，多边机制与欧盟力量特征更加匹配。作为中小国家组成的联盟，欧盟通过共同的力量推动制定一致的规则以遏制权力政治，维护欧盟的安全和发展。但是，在地缘政治博弈逻辑下，欧盟非但不能通过多边平台发挥机制性优势，还经常沦为大国博弈场，面临边缘化风险。从现实层面看，无论是当前俄乌冲突带来的安全威胁，还是应对气候变化、供应链安全等非传统安全威胁，多边主义式微都给欧盟带来更大挑战。

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 Susi Dennison and Tara Varma, “A Certain Idea of Europe: How the Next French President Can Lead”, March 9, 2022, <https://ecfr.eu/publication/a-certain-idea-of-europe-how-the-next-french-president-can-lead/>.

③ European Parliament, “The Future of Multilateralism and Strategic Partnerships”, September 11, 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).

④ Anthony Dworkin and Richard Gowan, “Rescuing Multilateralism”, June 25, 2019, https://ecfr.eu/publication/rescuing_multilateralism/.

二、欧盟对外战略加速转型

面对国际权势变化，欧盟对外战略一直处于调整之中。2003年，欧盟雄心勃勃，致力于在全球维护自由主义国际秩序和推动有效多边主义。在经历债务危机以及中东北非之乱后，欧盟对外战略开始务实转型，更注重在价值观与现实利益之间寻求平衡。在坚持多边主义原则的同时，更注重多边主义的工具性价值，同时加大投资双边伙伴关系和构建意愿联盟，战略重心也日益聚焦周边。

2016年，欧盟全球战略明晰了“有原则的务实主义”（principled pragmatism）的对外行动原则，尽管已表示软实力难以应对变化的世界，但战略仍希望遏制实力政治，地缘政治诉求也远非其战略目标。此后，在特朗普主义冲击下，以马克龙索邦演讲为标志，欧盟对外战略开始以“战略自主”和“欧洲主权”为目标。在中美博弈、新冠疫情以及俄乌冲突三重力量的共同推动下，欧盟以前所未有的方式加速对外战略调整，以地缘政治竞争和冲突为主导的战略日渐成型。欧盟明确作为地缘政治行为体参与大国博弈；综合利用其政策工具，攻防结合，构建“选择性脱钩”全球化应对方案；意识形态不仅被纳入经济、政治竞争和对抗中，还因俄乌冲突被纳入安全考量中，意识形态实现全领域链接。不仅如此，俄乌冲突还以前所未有的方式强化了欧盟对外战略中的防务与安全维度。

（一）地缘政治竞争和冲突的世界观主导欧盟对外战略

在中美博弈与新冠疫情冲击下，欧盟世界观本已日益趋向竞争和冲突。面对中美博弈，欧洲的普遍共识是世界正日益走向地缘政治竞争，世界失序、范式转变，竞争和冲突成为主题。大国拒绝欧盟分享主权的自由模式，并日益将彼此之间的联系作为获取地缘政治优势或服务于地缘政治目标的工具，^①“贸易和投资成为地缘政治博弈的核心”。^②世界越来越走向一种新的两极，未来充满不确定性。新冠疫情暴发后，欧盟不仅看到了相互依赖的脆弱性，还从中看到了地缘政治竞争，认为新冠疫情下正发生“全球话语权之战”

^① Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry, Elina Ribakowa, Jeremy Shapiro and Guntram B. Wolff, “Redefining Europe’s Economic Sovereignty”, June 25, 2019, <https://bruegel.org/2019/06/redefining-europes-economic-sovereignty/>.

^② European Commission, “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation vs. Cooperation”, November 26, 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97534e02-10dc-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en>.

和影响力之争”。^① 博雷利在其 2021 年欧盟对外政策报告中表示，多年来世界已发生巨大转变，相互依赖武器化，贸易、技术、投资、旅游以及其他深化合作的渠道都已成为实力政治的工具和激烈竞争的领域。^②

在竞争和冲突视角下，欧盟构建的无论是战略自主还是主权欧洲话语体系，都强调需要调整一体化的逻辑，从过去在欧洲范围内驯化主权到在国际社会恢复欧洲相对于其他大国所失去的主权，^③ 因为欧洲国家日益受到外来压力的损害，使其不能行使主权，威胁欧盟的安全、经济健康和外交行动自由，使其只能接受其他力量的偏好。^④ 因此，主权欧洲的实质是构建实力，在加强硬实力建设的同时，综合一切政策手段实现“软实力硬化”，参与大国博弈，避免沦为博弈场。荷兰首相吕特则公开呼吁，欧盟对外政策应该少些天真、多些现实，应不惧使用权力。现实政治必须是欧盟对外政策工具箱中的根本组成部分，因为在地缘政治舞台上，如果只是宣扬原则的价值，而羞于利用实力，欧洲将永远正确却无关紧要。^⑤ 冯德莱恩表示，在日益分裂和多极的体系中需要建立地缘政治委员会，暗示欧盟要适应权力的世界，明确通过经济力量实现政治目标的战略意图。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，从主权、地缘政治和实力角度看待世界。^⑥

俄乌冲突则以极端的方式加速欧盟对外战略的地缘政治转型。冲突爆发后，欧盟凡尔赛非正式峰会发表联合声明：“俄罗斯入侵乌克兰是欧洲历史上的结构性转变。面对日益增加的不稳定、战略竞争和安全威胁，欧盟决定为自身安全承担更多责任，采取更坚决的方法建设欧洲主权。”^⑦ 欧盟外交与安全政策高级代表博雷利为《战略罗盘》所撰的序言毫不掩饰权力政治逻

^① Josep Borrell, “The Coronavirus Pandemic and the New World It Is Creating”, March 23, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-hrvp-josep-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en.

^② Josep Borrell, “Staying on Course in Troubled Waters: EU Foreign Policy in 2021”, April 5, 2022, p. 22, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/OF0921510ENN_002%20%281%29.pdf.

^③ Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act”.

^④ *Ibid.*

^⑤ Peter Teffer, “Rutte Warns EU to Embrace ‘Realpolitik’ Foreign Policy”, *Euobserver*, February 13, 2019, <https://euobserver.com/world/144162>.

^⑥ “The French President Interview with the Economist”, *The Economist*, November 7, 2019.

^⑦ European Council, “Informal Meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration, 10 and 11 March, 2022”, <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>.

辑，可以理解为欧盟对外战略地缘政治转向的宣言。他表示一体化成功的历史篇章已经结束，一体化选择的去政治化方法，让欧洲不愿意也无能力正视在后现代欧洲之外丛林政治的回归。乌克兰危机显示当今世界被原始的现实政治塑造，其中充满混合战争、竞争、威胁和胁迫，一切都可以武器化并面临激烈的话语权之争。整个欧盟都致力于从危机中总结正确的教训，需将此前的地缘战略觉醒转化为持久的战略态势，学会并运用权力的语言。欧盟需要硬实力，全方位使用政策工具实现目标关乎从实力的角度思考和行动。^①

（二）选择性脱钩成为欧盟的全球化应对路径

管理或塑造全球化一直是欧盟对外战略的优先议程。面对英国脱欧以及内部不断上升的反全球化力量，2017年3月欧盟发表全球化反思报告，指出全球化带来社会不平等、不公平竞争以及移民融入冲突等问题，但仍将全球化作为变革的积极力量，明确反对保护主义。报告认为，国际竞争、全球气候行动、科学合作和观念交换促进创造力并加速创新，积极参与国际竞争的企业也更具竞争力。全球贸易开放促进欧盟经济增长，增进欧盟繁荣，有助于维持欧盟竞争力。此时，欧盟范围内总体上认为全球化是机遇的比例为55%。欧盟应对全球化挑战的方案更多是内向维度，强调通过加强社会、教育、创新政策，更好地分享全球化收益，促进长期竞争力以增强韧性，明显缺乏地缘政治竞争色彩。^②

但是，在特朗普主义、中美博弈和新冠疫情的推动下，欧盟的全球化立场发生重大变化。特朗普主义将相互依赖“武器化”、经济和技术政策“安全化”，给欧洲全球化理念带来冲击，推动欧洲战略自主从安全维度扩展至经济、技术等领域，维护经济主权成为欧洲战略自主最重要的支柱。新冠疫情暴发后，由于欧洲经济的全球价值链属性，其受到的系统性冲击也最大，导致相互依赖的脆弱性成为欧洲主导性反思，呼吁价值链回流。马克龙提醒过于依赖全球价值链的风险，认为唯一的应对是建立新的更强大的经济模式，更多本土制造，从而无需过于依赖他人。^③ 欧盟内部市场委员布雷顿公开表示，欧洲在全球化中已经走得太远。德国时任总理默克尔认为，疫情表

^① EEAS, “Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine”, March 24, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en.

^② 参见 European Commission, “Reflection Paper on Harnessing Globalization”, May 10, 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf.

^③ Michel Rose and Sudip Kar-Gupta, “France Must Seek Greater Economic Independence after Virus, Says Macron”, Reuters, June 15, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-france-macron-idUSKBN23L0PJ>.

明需要“通过国内生产获得一定的主权”。^① 欧央行行长拉加德表示，后疫情时代的全球化经济正出现一些迹象，包括面对系统性冲击即时供应链的脆弱性以及中美关系中安全优先于效率的特征。^②

事实上，欧洲正经历对自由市场和有效性最大化的自由主义的深刻反思。欧盟一方面讨论相互依赖和脆弱性与全球化进程的联系，思考在其中的位置，另一方面，欧洲日益将依赖与地缘政治回归相联系，尤其是日益使用经济工具实现更广泛的地缘政治和地缘经济目标。^③ 当欧盟把追求战略自主和维护欧洲主权纳入经济、技术、贸易、卫生等政策，显然意味着地缘政治博弈已被日益纳入其反思全球化进程中。在中美博弈和新冠疫情背景下，欧盟采取了一系列加强经济主权的举措，实质是与全球化进程选择性脱钩，将一些国家和行业排除在其全球化合作议程之外。在“开放战略自主”的名义下，欧盟贸易政策试图在开放和安全之间寻求平衡，保护主义手段日益强化。产业政策方面，从原材料到电动汽车，从芯片到氢能，欧盟的战略性行业名单渐次拉长，构建所谓战略行业的全产业链诉求日益显著。近年来，欧洲各界针对电动车电池行业发展的辩论，就有力证明了其全产业链诉求。法国财长曾明确表示，电动车完全依赖外国供应商是危险的，尤其是依赖亚洲国家，希望在欧洲拥有整个生产链。^④

俄乌冲突强化了欧盟对相互依赖的不信任，加速其寻求选择性脱钩战略。对欧洲而言，俄乌冲突除了安全冲击，也强化欧洲对相互依赖脆弱性的认知。在欧盟看来，对俄罗斯能源的高度依赖不仅重创其经济，还严重制约其行动能力。无论是其认知的俄罗斯能源“武器化”，还是美欧动用一切政策工具对俄罗斯的制裁，都将经济与地缘战略和安全政策深度绑定，无疑会深刻改变全球化进程。对此，拉加德表示，俄乌冲突给经济带来的后果决定了21世纪的全球化，需要从根本上重新审视经济关系中的相互依赖。地缘政治紧张意味着全球经济的变革，变动的价值观和国家联盟正产生新的全球

^① Jakob Hanke Vela, “Coronavirus Won’t Kill Globalization, but Will Clip Its Wings”, *Politico*, April 7, 2020, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-wont-kill-globalization-but-will-clip-its-wings/>.

^② Christine Lagarde, “Globalisation After the Pandemic”, IMF Annual Meetings, October 16, 2021, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp2111016~25550329d5.en.html>.

^③ John Seaman et al., eds., “Dependence in Europe’s Relations with China: Weighing Perceptions and Reality”, April 25, 2022, p. 8, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_2022_report.pdf.

^④ Claire Stam, “France, Germany Call for a Change of European Regulatory Rules”, *Euractiv*, February 19, 2019, <https://www.euractiv.com/section/competition/news/france-germany-call-for-a-change-of-european-regulatory-rules>.

经济关系图谱。^① 俄乌冲突爆发后，欧盟凡尔赛非正式峰会明确提出了减少对俄罗斯能源依赖和对外国商品战略依赖的目标。欧盟已制定在2030年完全摆脱对俄罗斯能源依赖的路线图，与俄罗斯的脱钩正加速推进。

（三）重建价值和利益的全面链接

《欧洲联盟基础条约》规定，维护联盟的价值观，巩固并支持民主、法治、人权和国际法原则，是欧盟对外行动的首要战略目标。^② 2003年欧盟安全战略明确通过贸易、援助等手段扩展欧洲模式。长期以来，欧盟的价值观外交虽然在不同的政策领域有着不同的表现形式，但实质都是在对外政策中输出欧盟的民主、人权价值观，具有显著的扩张性特征。其中，欧盟不仅建立了良政和发展与安全目标的一致性链接，且因为价值观外交与欧盟身份和力量特性匹配，欧盟的价值和利益并无背离。但是，在国际权势转移的背景下，内部的民主和法治之争、民粹力量的崛起以及政治信用体系受损，外部民主促进未能带来发展而效果不彰，周边陷入动荡，价值观外交与发展和安全目标的一致性逻辑经常被打破。

面对价值观外交面临的逻辑困境，欧盟在价值观和利益之间寻求平衡方案。债务危机后，欧盟在贸易政策中更加突出市场准入的首要目标。中东北非乱局后，欧盟在周边政策中认识到扩展欧洲模式的局限性。2015年11月，欧盟委员会出台了新的周边政策文件，放弃以欧盟模式作为评判标准衡量周边国家的改革进程，寻求在共同利益基础上淡化意识形态，秉持“利益交换”原则，务实发展与所有周边国家的正常伙伴关系。欧盟价值观外交的务实调整集中体现在2016年的欧盟全球战略中。欧盟对自身的局限性有了更清醒的认识，表现出显著的务实主义转向，不仅提出了“有原则的务实主义”，还提出在欧盟内部和周边建构“韧性”的目标，强调国家建构和应对挑战的地方自主性，而不是在外部环境中移植欧洲价值观。欧盟对外行动的最终目标似乎发生转向，从建立共同价值基础上的共同繁荣和稳定转向通过务实合作实现安全。也因此，欧盟对外政策行动中价值和利益的链接出现一定分离，欧盟价值观外交呈现收缩趋势。

但是，在特朗普效应、中美博弈、新冠疫情等因素的共同推动下，欧盟重建价值和利益的联结，将价值观纳入地缘政治博弈进程之中。如果说此前欧盟价值与利益的一致性逻辑建立在欧盟模式输出基础上，地缘政治博弈

^① Christine Lagarde, "A New Global Map: European Resilience in a Changing World", April 22, 2022, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220422~c43af3db20.en.html>.

^② 《欧洲联盟条约：经〈里斯本条约〉修订》，程卫东、李靖堃译，社会科学文献出版社，2010年，第43页。

下的价值观外交在欧盟看来则关乎其自身安危。近年来，欧盟建设战略自主和维护主权欧洲赋予意识形态以新的重要意义。在其首次有关主权欧洲的演讲中，马克龙就纳入了维护欧洲价值观的内容。此后，欧盟领导人在论述维护欧洲主权时都同时强调维护欧盟的利益和价值。

2018年欧盟机构的地缘政治前景报告认为，世界重回民主与专制之争，将重塑21世纪地缘战略途径。^①2019年欧盟在其全球战略三年评估报告中指出：“新的帝国，通常是专制政权，扩展影响力，威胁欧盟价值和利益”，“随着网络攻击和虚假宣传日益增加，互联互通在实现沟通和交流的同时产生被利用的脆弱性，损害民主制度。”^②正是在上述认知下，欧盟强化价值观与经济和技术主权的链接，强调与“志同道合”国家共同构建安全供应链和塑造未来技术标准。2020年2月欧盟发布新数字战略，明确希望欧洲社会的数字技术赋权根植于共同的价值观，对数字技术做了民主与专制的区分，重视与欧洲共享价值观伙伴的合作。^③对此，欧洲内部有观点将其价值观或文化价值维度归结为欧洲技术主权的首要因素。目前，欧盟加大了与美国、日本、韩国和新加坡等国在数字领域的合作力度。在美国施压下，欧盟内部针对华为的辩论结果也反映了技术和价值链接的导向。2022年欧盟出台酝酿已久的《公司可持续性尽职调查》沟通文件，也明确了供应链与人权等价值观的链接。法案一旦生效，那些被认为不符合欧洲价值观的企业将被排除在欧盟供应链体系之外。

如果说中美博弈、新冠疫情刺激欧盟将价值观融入经济和技术领域的话，那么俄乌冲突则让其建立了价值观和安全的链接。冲突除了冲击欧盟安全环境外，还深刻重塑其安全观念。在冲突背景下，欧洲安全观日益“泛化”，价值观是重要组成部分。俄乌冲突爆发后，欧盟领导人凡尔赛非正式峰会联合声明表示：“俄罗斯的侵略战争是欧洲历史上的结构性转变，欧盟将履行责任，保护欧盟民众、民主、价值和生活方式。”^④显然，价值观已成为欧盟安全的重要组成部分，欧盟维护的不仅是边界安全，更是开放和民主的生活方式。德国总理朔尔茨在提及俄乌冲突及其应对时表示：“需要提升

^① “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation vs Cooperation”, European Political Strategy Centre, June 8, 2018, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_brief_geopolitical.pdf.

^② EEAS, “The European Union’s Global Strategy Three Years On, Looking Forward”, June 14, 2019, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf.

^③ Pierre Vimont, “Between China and the USA, Europe Seeks Its Future”, May 13, 2019, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0515-between-china-and-the-usa-europe-seeks-its-future>.

^④ European Council, “Informal Meeting of Heads of State or Government, Versailles, 10-11 March 2022”, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/>.

军事能力保证德国安全，维护民主和自由，普京入侵乌克兰的唯一原因是乌克兰的自由威胁到其专制体制。”^①

（四）防务与安全议题的重要性显著提升

基于对美国为主导的北约的安全依赖，防务和安全领域一直是欧洲一体化的短板。尽管在科索沃战争刺激下，欧盟开启了共同防务与安全建设，但进展缓慢。在伊拉克战争背景下，欧盟出台共同的安全战略，民事危机管理是其防务与安全政策的重点。尽管欧盟快反部队于2003年5月宣布具备行动能力，但从未部署过。2013年在美国战略东移和周边安全环境恶化的背景下，欧洲理事会峰会专门讨论欧洲防务能力建设，提出加强欧盟共同安全与防务政策的有效性和能见度，加强行动能力，强化欧洲军工产业以及相关研发工作。2015年5月18日欧盟外长理事会再次就共同安全与防务政策作出决议，认为在全球和欧洲安全环境出现重大变化的情况下，需要强大的欧洲，强大和有效的共同安全与防务政策。但是，直到2017年特朗普上台，欧洲才在安全和防务政策领域迈出一系列实质性步伐。

2016年，时任欧盟委员会主席容克曾提出建立“欧洲军队”，以应对来自俄罗斯的压力，却未在欧盟引发广泛共鸣。但是，随着美国退出“伊核协议”和《中导条约》，并质疑北约集体防务条款，法德先后清晰地发出建设“欧洲军队”的呼声。此后，欧洲防务建设已远超过此前的危机管理目标，着眼于防务能力建设。欧盟不但启动了由25国参加的永久结构性合作，还设立了欧洲防务基金，建立了成员国之间的年度防务评估机制。欧盟一系列防务合作举措旨在在防务产业投资、能力发展和军事行动等领域加强协调与合作，减少成员国之间武器系统的重复性，加强军事行动的兼容性，使欧洲防务更为有效，加强欧盟的战略自主性，两年内实现了此前从未实现的目标。2019年新一任欧盟委员会为了推进欧洲防务领域内的战略自主，已增设防务总司，加强欧洲防务工业的协调发展。

美国从阿富汗撤出引发的乱象赋予欧盟防务与安全政策以新的推动力。危机作为催化剂再次告诉布鲁塞尔，不能将欧洲的安全放在美国一个篮子里，美国的战略收缩不会考虑欧洲的利益。正如博雷利所言：“欧洲没有选择，必须自己组织力量应对一个其不愿意看到的世界。”^② 2021年9月2日，

^① Hans Von Der Burchard, “In Historic Shift, Germany Ramps up Defense Spending due to Russia’s Ukraine War”, *Politico*, February 27, 2022, <https://www.politico.eu/article/germany-to-ramp-up-defense-spending-in-response-to-russias-war-on-ukraine/>.

^② Eszter Zalan, “Von der Leyen Offers Funding for Resettling Afghans”, *Euobserver*, August 23, 2021, <https://euobserver.com/world/152700>.

欧盟召开非正式国防部长会议，就快速反应部队建设以及成员国间特别军事合作的可能性展开讨论。冯德莱恩在盟情咨文中公开表示，“到了建设欧洲防务联盟的时候了”，^①提出在法国担任轮值主席国期间召开欧洲防务峰会，并就建设快速反应部队提出建议。尽管阿富汗危机并未能改变欧盟内部在防务安全问题上的分歧，但改变了拜登政府上台后欧洲在防务与安全领域失速的态势，加快了欧盟战略指针的出台。

俄乌冲突则从根本上重塑了欧盟安全观念和态势，防务和安全问题的重要性前所未有，2022年将成为真正意义上的欧洲安全和防务之年。俄乌冲突凸显了欧盟此前通过模式输出构建安全的极限，也因此根本重塑其防务和安全战略，从“以合作求和平”转向“加强军事遏制能力建设”。冲突爆发后，欧盟非正式领导人凡尔赛峰会承诺大幅度增加防务预算，促进防务领域合作，增加在联盟范围内的军事机动能力，切实加强欧洲防务产业发展。此后，欧盟《战略指南》首次实现成员国对共同威胁的认知，尤其是明确俄罗斯对欧洲安全的威胁。指南建立在四大支柱上，强调通过行动、保障（secure）、投资和建立伙伴关系实现欧盟防务和安全能力质的飞跃。^②尽管指南的实施仍面临不确定性，但欧盟及其成员国在防务和安全政策上已采取实质步骤。自2月21日以来，11国已经宣布计划增加防务预算，至少达到GDP2%的目标，使联盟预算增加2000亿欧元，德国已宣布1000亿欧元用于防务，并承诺实现军费占GDP2%的目标。欧盟在军事援助方面也突破了制度性限制，利用欧洲和平基金首次向冲突地区提供武器援助。芬兰和瑞典改变长期坚持的中立立场，申请加入北约。丹麦举行公投决定参与欧盟共同防务政策。欧盟已提供财政激励措施支持军备联合采购，将联合采购的比重从目前的11%提升至35%。欧洲安全观念的改变，防务开支的提升，尤其是德国突破“克制主义”，意味着欧洲全新安全秩序的开场。^③

^① European Commission, “State of the Union 2021”, September 10, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.

^② Council of Europe, “A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade”, March 21, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

^③ Rachel Tausendfreund, “Zeitenwende—The Dawn of the Deterrence Era in Germany”, February 28, 2022, <https://www.gmfus.org/news/zeitenwende-dawn-deterrence-era-germany>.

三、欧盟对外战略转型对中欧关系的影响

中欧作为两大力量、两大市场和两大文明，既是国际权势转移的重要推动力量，也受国际权势转移的深刻影响。长期以来，中欧关系基本遵循的逻辑是双方政治上没有地缘战略上的冲突，经济上相互合作、互利共赢，意识形态上虽因政治制度和历史文化因素而有所分歧，但不会根本阻碍双方的合作。正是遵循上述逻辑，中欧关系曾经历十年蜜月期。期间，中欧关系实现了跨越式发展，实现了从合作伙伴关系到全面伙伴关系再到战略伙伴关系的提升，合作机制不断完善，合作领域不断扩展，形成了“全方位、宽领域，多层次”的合作格局。沈大伟曾对中欧关系的前景作出非常乐观的估计：“进一步发展中国与欧洲之间的联系的前景是非常积极的，中欧关系的强大动力，日趋增强的彼此信任和认识，障碍和摩擦的不存在，对世界事务互补的观点以及相互依存的经济利益促进了这种前景。中欧关系将成为不稳定世界中的稳定性源泉。”^①

然而，时势转换，以2006年欧盟第六份对华政策文件为标志，中欧关系开始了长达十多年的转型和调整期。中欧力量对比变化，欧盟深陷多重危机以及中国内外政策的调整变化，是中欧关系进入漫长转型和调整期的结构性因素。期间，欧盟方面出台两份对华政策文件，不断试图明晰中国在其对外战略中的定位、对华政策优先事项以及政策手段和工具。中国方面也根据形势的变化，相应调整对欧政策。一些长期决定双边关系的结构性因素呈现新的变化。中欧战略需求与战略互信赤字上升，经贸合作中的竞争与合作因素同时上升，务实合作的深化与欧盟对华认知的背离也愈发明显。2019年3月，欧盟《中国和欧洲：战略前景》文件出台，标志着欧盟对华战略转型初步完成。文件指出：“中国给欧洲带来的机遇和挑战之间的平衡已发生改变。欧盟需要更现实、更强硬和更多面的对华政策方法，并对中国进行多维定位，除了是合作和谈判伙伴外，还是经济竞争者和制度性对手，并提出以十大行动为重点推动实现中欧关系再平衡”。^②其中，制度性对手是欧盟对华的新定位。可见，在中美博弈、新冠疫情和俄乌冲突三大力量共同作用下，中

^① 戴维·香博，《中国与欧洲：新兴的轴心》，《国外社会科学文摘》，2004年第12期，第13页。

^② European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook”, March 12, 2019, p. 11, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

国作为欧盟对外战略的重点，日益受到欧盟对外战略调整的影响，中欧关系的基本逻辑面临冲击。对欧盟而言，俄乌冲突加剧了所谓世界的“民主”与“专制”之争，加大了对中国战略依赖问题的反思，加剧了对所谓中国经贸工具武器化的担忧。^①

（一）地缘政治竞争视角下对华战略定位分裂加剧

2019年，欧盟已充分显示其在地缘战略视角下对中国的重新定位。欧盟同时将中国定义为伙伴、竞争者和对手，希望在不同的议题之间进行切割，对华形成多维关系框架，超越此前单一的战略伙伴定位。欧盟对华认知不仅增加了竞争维度，更是从地缘政治竞争视角理解双方在意识形态领域的分歧，视中国为“制度性对手”。但是，其时欧盟内部对于三重定位在中欧关系中的权重，以及多大程度上从制度性对手视角处理对华关系仍缺乏共识。

围绕新冠疫情，欧盟对中国偏见加深，不仅指责中国实施“口罩外交”，博雷利也首次从“中国寻求推动不同治理模式”的角度阐释“制度性对手”，指出中国对国际秩序与欧盟有不同理解。^② 欧盟委员会报告还首次公开指责中国散播与新冠疫情相关的虚假信息，旨在损害西方民主，煽动西方内部分裂并美化自身对疫情的应对。^③ 尽管如此，2020年中欧峰会后，当欧盟委员会主席冯德莱恩从不同制度和价值观视角谈到中国是“制度性对手”时，博雷利明确表示不希望以“制度性对手”的方式与中国接触。^④ 博雷利在峰会后记者招待会上的观点或许最具代表性，表明欧盟范围内对“制度性对手”的定位认知模糊。他表示：“对手一词在外交中非常重要，它不是一个软性词汇。‘对手’的含义是什么，哪方面的对手，制度性对手是‘两种制度的竞争’还是‘系统性的对手’有两种解释。”随后博雷利在阐明立场时虽表示中欧利益和价值不同，但明显更强调双方的合作。^⑤ 欧盟领导人在“制度性对手”问题上立场和表达的差异表明，其内部不同机构、成员国之间远未就

^① Noah Bakin, “Watching China in Europe”, March 1, 2022, <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-march-2022>.

^② Louise Guillot, “Europe Has Been ‘Naive’ about China, Says Josep Borrell”, *Politico*, May 3, 2020, <https://www.politico.eu/article/europe-has-been-naive-about-china-josep-borrell/>.

^③ European Commission, “Tackling COVID-19 Disinformation-Getting the Facts Right”, Join (2020) 8 final, Brussels, June 10, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-tackling-covid-19-disinformation-getting-facts-right_en.pdf.

^④ Louise Guillot, “EU Leaders Face Tough Time Getting Tough on China”, *Politico*, June 22, 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-charles-michel-ursula-von-der-leyen-face-tough-time-getting-tough-on-china-xi-jinping/>.

^⑤ EEAS, “EU-China Strategic Dialogue: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Press Conference”, October 6, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-strategic-dialogue-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press_en.

“制度性对手”形成一致认识。

然而，拜登上台后，在跨大西洋关系显著改善的背景下，中欧关系却围绕制裁与反制裁之争和立陶宛事件一再受到冲击，欧盟内部对华认知的三重关系平衡显著朝着“竞争者”和“制度性对手”方向倾斜。2021年4月博雷利在欧洲议会就中国问题发表演讲，一方面强调与中国合作应对挑战的重要性，但突出了中国作为制度性对手的另一面。同期，冯德莱恩和博雷利联合就对华政策评估向欧洲理事会报告时指出，“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足见欧盟对华“制度性对手”的定位有朝着“系统性对手”方向转变的趋势。此后，冯德莱恩的盟情咨文无论是提及自身的印太战略还是全球门户，抑或是芯片之战或强迫劳动，处处暗指与中国对抗。^②对此，一份欧盟智库报告也表示，“在欧盟范围内，越来越少的人认为中国是与欧洲共享利益和价值的真正伙伴。尽管在一些成员国依然有不少人认为有必要在某些领域与中国结为伙伴，但在德国和法国已不再是多数”。^③制度性对手日益突出，直接影响经济竞争和合作方式。

其实，欧盟内部对于上述对华定位偏差也不无反思，欧盟机构很多人认为最近在对华三重定位中过多关注“制度性对手”，多重维度已失衡。^④但是，俄乌冲突打断了上述反思进程，进一步加剧了欧盟对华战略定位的偏差和分裂。欧盟认为中国对冲突的立场虽表面中立，但事实亲俄，认可俄罗斯“势力范围”的主张，对欧洲核心安全利益构成挑战。冯德莱恩在慕尼黑安全会议上表示，莫斯科和北京寻求新时代并替代既有国际规则。中俄联合声明甚至被博雷利诬为“修正主义宣言”。^⑤俄乌冲突背景下的中欧峰会被博雷利形容为“聋子间的对话”，凸显双方从人权到乌克兰问题上政治价值观的

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/>.

② European Commission, "The State of Union 2021", September 10, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.

③ Janka Oertel, "The China Factor in the German Election", September 9, 2021, <https://ecfr.eu/article/the-china-factor-in-the-german-election/>.

④ Stuart Lau, "EU, China Set April 1 Summit amid Tension on Trade, Geopolitics", *Politico*, February 11, 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-china-set-april-1-summit-amid-tension-on-trade-geopolitics/>.

⑤ Stuart Lau, "Putin Puts China in a Bind", *Politico*, February 24, 2022, <https://www.politico.eu/article/russia-vladimir-putin-puts-china-xi-jinping-in-a-bind-ukraine/>.

不同。^①“制度性对手”当前似乎已成为中欧关系的决定性维度（defining prism），^② 成员国出于务实考虑将中国作为伙伴的同时，几乎在各领域将中国视为对手。^③ 欧盟对华定位正从 2019 年试图在不同领域之间进行切割走向经济、政治、安全议题再挂钩，强化中欧关系中的地缘政治竞争和冲突。

（二）降低对华经贸依赖成为优先议程

随着欧盟突出中欧经贸关系中的竞争维度，长期以来“技术换市场模式”双边经贸合作不断受到挑战。欧盟对华经贸政策从“自由贸易”向“平等贸易”转变，强调“对等开放”，施压中国扩大市场开放，保障“公平竞争”。同时，以美的收购库卡为开端到围绕华为 5G 问题的辩论，欧盟日益将经济议题与维护战略自主和国家安全相联系，对华经贸政策的政治化和安全化色彩日益浓厚。近年来，欧盟范围内在 5G、产业政策以及投资审查诸领域的一系列政策调整，明显具有针对中国的特色，被认为是“欧盟针对中国的共同倡议”。^④ 在维护公平竞争和经济主权的名义下，欧盟强化外资审查机制，将战略性行业、国有企业等都纳入投资审查范围，重点防范和阻止中国国有企业在欧洲投资和并购。自欧盟启动强化审查机制以来，中国对欧多项投资并购遭成员国否决，欧盟以前所未有的速度构建对中国的投资高墙。

在中美博弈和新冠疫情背景下，欧盟对华经贸政策辩论政治化和安全化出现新转向。欧盟从地缘战略视角重新审视中欧经贸的相互依赖，降低对华依赖日益成为其对华经贸政策辩论的核心议题。疫情暴发后，时任法国财政部长勒梅尔就表示：“全球经济以新冠前后作为分界点，我们必须降低对一些大国尤其是中国的依赖。”马克龙也指出危机让欧洲明白一些具有战略意义的货品和资源关乎欧洲主权。^⑤ 中美博弈也让欧盟认识到与中国相互依赖的战略意涵。欧盟中国研究智库网络 2022 年报告以欧盟对华依赖为研究对象，将欧盟对中国由依赖产生的脆弱性划为六类，分别与进口、供应链、市

^① EEAS, “EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP Plenary”, April 6, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en.

^② Jonas Parello-Plesner, “The War in Ukraine Turns the EU toward Rivalry with China”, April 13, 2022, <https://www.gmfus.org/news/war-ukraine-turns-eu-toward-rivalry-china>.

^③ Janka Oertel, “The New China Consensus: How Europe Is Growing Wary of Beijing”, September 7, 2020, https://ecfr.eu/publication/the_new_china_consensus_how_europe_is_growing_wary_of_beijing/.

^④ Janosch Delcker, “5 Big EU Countries Blast Big Tech over Approach to Corona Apps”, *Politico*, May 26, 2020, <https://www.politico.eu/article/5-eu-countries-blast-big-tech-over-corona-apps/>.

^⑤ Rym Momtaz, “Macron Urges Massive Increase in Local Production of Medical Equipment”, *Politico*, March 31, 2020, <https://www.politico.eu/article/macron-urges-massive-increase-in-local-production-of-medical-equipment/>.

场准入、竞争力、安全以及中国地缘政治雄心等相关。在其国别分类中，只有希腊、葡萄牙和拉脱维亚被归为在对华依赖问题上“有限关切，有限优先”，其他各国要么是“严重关切”，要么是“重要优先”，尤其值得注意的是法国、德国和荷兰都将对华依赖问题视为“严重关切且是重要优先项”。^① 对中国经济依赖是德国当前对华政策辩论的核心，也是后默克尔时期德国对华政策调整的重点。德国新政府联合协定将降低对中国的战略依赖作为中国政策的关键目标。德国议会辩论中对中国依赖的问题在2019年和2020年激增。^② 2021年，欧盟的原材料战略将降低对华依赖作为欧盟行动计划的关键支柱之一。^③

俄乌冲突发生后，欧盟将其对俄罗斯能源依赖问题进一步映射到中欧经贸关系中。德国基尔世界经济研究所发表报告，表达对德国对华市场依赖的担忧，担心中国在地缘政治中的话语权。^④ 在即将出台的新对华战略中，德国政府正寻求应对方式，包括政府出台针对性激励措施推动企业投资中国以外市场，严格限制技术转让，包括对出口控制以及研发合作严加审查。^⑤ 德国新任总理朔尔茨尽管在涉华问题上一直保持克制，但其在出访日本时表示德国企业需要多元化战略，确保供应链不过度依赖一国，认为这是乌克兰战争带来的教训。^⑥ 近期，他甚至首次公开质疑德国企业对中国市场的依赖。德国外交部和经济部考虑改变长期以来的出口信贷和投资担保政策，鼓励企业实施多元化战略以降低对华依赖。^⑦

（三）意识形态分歧干扰呈全域化态势

意识形态因素一直是中欧关系中深层次的非对称因素，长期不同程度地干扰中欧关系发展。但是，在不同历史阶段，欧盟赋予其不同的重要性，采取不同的政策方法推行其主张的人权、民主和法治等价值观。很长一段时

① John Seaman et al., eds., "Dependence in Europe's Relations with China: Weighing Perceptions and Reality", p. 8.

② Barbara Pongratz, Bernhard Bartsch and Vincent Brussee, "Germany: Politics Trying to Break Free from the Narrative of Economic Dependence", in John Seaman et al., eds., "Dependence in Europe's Relations with China: Weighing Perceptions and Reality", p. 96.

③ Thierry Breton, "Speech Pronounced at the Occasion of the EIT Raw Materials Summit", June 2021, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/eit-raw-materials-summit_en.

④ 转引自 Noah Bakin, "Watching China in Europe".

⑤ *Ibid.*

⑥ Stuart Lau, "As China Maintains Ties with Russia, Europe Turns to Japan and India", *Politico*, May 1, 2022, <https://www.politico.eu/article/europe-japan-india-trade-russia-china-ukraine-war/>.

⑦ Noha Bakin, "Watching China in Europe-June 2022", June 1, 2022, <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-june-2022>.

间，欧盟都在“接触与对话”政策下，希望通过经济合作与社会对话塑造中国。因此，尽管双方关系中屡因意识形态分歧横生波折，但欧方总体上表现出“战略耐性”。

中欧关系进入转型期后，2008—2010年中欧一度因意识形态分歧摩擦频发。此后，基于2010年对华战略评估，欧盟认为很难改变中国社会，中国一段时间内无法满足欧盟的人权和法治标准，未来的趋同应集中在双方具有共同立场的领域中，我们需要管理彼此的预期，并将更加公平和自由的中国市场准入列为欧盟对华战略优先之首。^① 欧盟对华政策一度进入务实合作时期，淡化意识形态色彩。

随着从竞争视角理解中欧关系的强化，欧盟重申价值观在其对华政策中的核心地位，意识形态因素再次凸显。2016年欧盟在时隔10年后出台对华政策文件，以大量篇幅指责中国国内的人权状况，表示“保护人权将继续是欧盟与中国接触的核心”。^② 2019年3月，欧盟在第一次将中国定义为“制度性对手”时，民主和人权价值观即是其主要内涵。欧盟指出，“中国人权形势恶化，尤其是新疆、民权和政治权利等方面”，表示“中欧能够在人权问题上有效接触是衡量双边关系质量的标准”，^③ 进一步提升了意识形态因素在中欧关系中的地位。

当前，在欧盟对外战略日益地缘政治化的影响下，意识形态显著超越了制度和价值观分歧，而成为欧盟地缘战略竞争的重要领域，还与经济、技术和安全实现全方位链接，由此中欧关系的意识形态分歧也呈现全域化态势并交互影响。2021年3月欧盟就新疆问题对中国发起制裁，在中国实施反制裁后欧洲议会冻结了《中欧投资协定》，此即人权分歧影响中欧经贸合作的典型案例。在欧盟炒作新疆人权问题的背景下，欧洲企业纷纷排斥新疆棉以及产自新疆的太阳能光伏电板等产品。近期，德国经济部在所谓人权关切的名义下，拒绝为大众在新疆的投资提供担保，不仅如此，甚至也不会为与在新疆企业有关联的投资提供担保。^④ 欧盟在其供应链法案中已纳入人权条款，

① 袁雪：《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://epaper.21cbh.com/html/2010-12/21/content_137167.htm。

② European Commission, “Elements for a New EU Strategy on China”, Join (2016) 30 final, Brussels, June 22, 2016, https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/elements-new-eu-strategy-china_en.

③ European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook”.

④ “Germany Denies VW China Investment Guarantees over Human Rights Concerns-Spiegel”, Reuters, May 27, 2022, <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/germany-denies-vw-china-investment-guarantees-over-human-rights-concerns-spiegel-2022-05-27/>.

在其供应链多元化战略中，所谓加强与“志同道合”国家的合作是意识形态与经济链接的集中表现。在数字技术领域，欧盟“专制”与“民主”对立的思维方式已经严重阻碍双方合作，华为5G技术已基本被排除在欧洲市场之外。更值得注意的是，欧盟已决定采取更加强硬的立场应对与中国的所谓规则竞争，在欧美共同设立的贸易和技术委员会中，协同在数字和绿色领域的技术标准是其重要内容。

随着欧盟对中欧“制度性对手”共识日益朝着“系统性对手”认知转变，意识形态分歧还将冲击那些在欧盟看来双方可以是伙伴的领域，包括共同应对气候变化、国际发展合作、全球卫生合作等挑战。近年来，指责中国疫情外交，在谈及印太战略时表示要对抗所谓“专制国家”的地区影响，指责“一带一路”制造依赖、扩大政治影响，其背后都不乏欧盟的意识形态偏见。当意识形态分歧扩展到多边治理、国际规则和全球秩序层面，再加上俄乌冲突推动价值观与安全的链接，中欧关系长期遵循的彼此没有地缘政治冲突的基本逻辑正面临严重冲击。

余 论

百年变局下，中欧关系经历的动荡既是变局的组成部分，也是重要的塑造力量。中欧七十多年的合作，既见证和参与彼此的和平、改革和发展进程，也共同推动国际格局和秩序朝着更加平衡、公平和公正的方向发展。当前国际形势的挑战前所未有的，疫情危机与俄乌冲突叠加，新冷战思维和反全球化力量交织，世界面临重要的十字路口，中欧作为两大力量、两大市场和两大文明，是决定世界走向新的分裂还是共建命运共同体的重要力量。

欧盟对外战略的地缘政治化转向、寻求选择性脱钩的全球化应对之策以及意识形态的全域化态势，给中欧关系带来了新的困难和不确定性。中欧关系处于新的十字路口，面对困难与挑战，双方应从历史中汲取营养，务实合作，构建新型中欧关系。

历史地看，中欧关系什么时候能从战略高度凝聚共识，什么时候就能走出困境，开启新的篇章。冷战期间，共同反霸的战略需求推动中欧突破了冷战的藩篱。冷战后，重视彼此的战略地位，携手应对全球挑战，推动中欧关系实现质的飞跃。当前，在中国一直重视和突出欧盟战略伙伴定位时，欧盟需要突破零和思维，构建对华客观的战略定位，中欧才能凝聚共识而不至陷入一种自我实现的预言，成为彼此的“对手”。

互利共赢的经贸合作为中欧关系提供内生动力。中欧关系的发展虽历经起伏，但经贸合作一直保持上升态势，发挥了压舱石的作用，经贸合作成就彼此。中国经济的发展为欧洲提供了稳定、可靠的市场，对欧洲经济稳定与就业保障发挥了重要作用，欧洲深度参与中国改革开放进程，也是中国发展和繁荣不可或缺的重要因素。在欧盟涉华经济政策政治化和安全化的背景下，2021年双方贸易和投资合作逆势上扬，货物贸易额创历史新高，双向投资稳中有升，中国保持欧盟第一大贸易伙伴地位，展现了双边经贸关系足够的韧性和强大动力。欧盟从中应该读出经济逻辑的强大动力，而不是逆势而动，损害本已脆弱的经济复苏进程，引发双输结局。

应对意识形态领域的分歧，中欧更是积累了丰富的经验教训。相互尊重核心利益、求同存异是妥善处理分歧的有效途径。“作为伙伴的中国和欧盟，存在多方面、多层次的不对称性。不同的社会性质、发展阶段和文化历史使中国和欧盟在发展延伸的过程中产生多重错位和误解。”^①这种中欧关系的现实情况决定分歧也常成为双方关系中的主角，从台湾、西藏、新疆等问题到人权和民主问题都曾成为中欧关系发展的干扰因素。经验表明，中欧什么时候能够相互尊重，超越制度和文化差异，以开放包容心态看待彼此的不同，加强对话和沟通，中欧关系就能沿着合作的轨道发展。欧洲统一的先贤们提出的“共同体”理念旨在“共担责任、共享利益”，与习近平主席提出的“人类命运共同体”理念高度契合，是中欧文明殊途同归的标志，也是双方需要持续推进的方向。

（责任编辑：陈志瑞）

^① 周弘：《中欧关系中的认知错位》，《国际问题研究》，2011年第5期，第40页。

FOREIGN AFFAIRS REVIEW

Bimonthly Volume 39 Number 4 2022

Globalization and Governance of the Belt and Road Initiative: A Soft-Law Approach

GU Bin

Abstract: Rule of law is a hallmark of high-quality Belt and Road Initiative (BRI), as well as a major safeguard thereof. The BRI has been revealing an approach of soft law in governance since its very debut in 2013, and such an approach is a major contribution of the Chinese civilization to international rule of law. Neatly organized under the BRI legal framework, hundreds of soft-law documents are categorized largely into three sectors: entity law, operational standards, and dispute settlement mechanism. Respectively and specifically, entity law contains bilateral, multilateral, multi-stakeholder agreements, as well as China's unilateral position papers; operational standards are divided into three sub-sectors—debt sustainability, environmental sustainability, and the clean Silk Road; and dispute settlement refers to China's endeavor to build a one-stop diversified settlement mechanism of international commercial disputes, in parallel with the traditional mechanism. This BRI legal framework is inclusive of hard law. In a bid to further progress in the rule of law and globalization, the BRI should enhance the dynamic interplay with traditional international institutions, promote high and feasible standards, and institutionalize its multilateral governance structure.

Key words: the Belt and Road Initiative (BRI), soft law, rule of law, globalization, AIIB, multilateralism

Transformation of the EU's External Strategy and the Reshaping of China-EU Relations

JIN Ling

Abstract: In the context of the global power transition, the power balance has

undergone significant changes, reshaping the international order. The so-called liberal international order led by the U.S. in which European integration is embedded and the international institutions on which the EU depends to play its role are facing structural challenges. In geopolitical tensions, the vulnerabilities of the EU as a major power have been exposed, which has led to the acceleration of the transformation of the EU's external strategy. Aiming at strategic autonomy and defending European sovereignty, the EU has taken a visible geopolitical shift in its external strategy. Its pro-globalization position has been gradually replaced by selective decoupling in global value chain systems. Its value diplomacy, an important vehicle of geopolitical competition, is being practiced not only in trade and technology areas but also in security. The transformation of EU's external strategy will deeply impact the basic logic of China-EU relations, which will not only determine the future competition, cooperation and even conflict in China-EU relations, but also profoundly affect the reshaping of global power structure and the evolution of international order.

Key words: EU's external strategy, China-EU relations, international power structure, geopolitics, Russia-Ukraine conflict

Relational Power and the Rise and Fall of the U.S. Leadership

XING Yue LIU Zhao CHANG Xin

Abstract: In today's world, hegemony has lost its global legitimacy and leadership becomes the primary channel for great powers to exert influence and shape the world. Existing literature in international relations mainly focuses on how leadership is formed, paying little attention to how the authority and status of leadership persists. This paper proposes a leadership-centered theoretical framework that is relative to hegemony, so as to develop a study of how leadership can sustain. This paper argues that the leadership of great powers is based on relational power, which is the opposite of coercive causal power. Based on the intangible power resources, relational power results in a leader-follower relationship by attraction. To maintain relational power, it is key for the leader to resolve disputes with its followers through negotiation. Taking the U.S. as an example, this article explores the ways the U.S. handled and interacted with its NATO allies in the face of disagreements from both the positive and negative sides by comparing the U.S. with the Soviet Union during the Cold War and the U.S. with itself before and after the Cold War. The article