

“主权欧洲”、新冠疫情与中欧关系

金 玲

摘 要 在一系列内外危机的激发下，欧盟诉诸“主权欧洲”理念推动内外政策调整，应对地缘政治竞争，避免在国际社会边缘化的风险。主权欧洲的核心是建构欧盟实力而非建立联邦欧洲。在主权欧洲理念下，欧盟对外战略更具竞争性和冲突性。在工具化市场力量的原则下，欧盟经贸政策也日趋强硬和保守。在欧美利益结构性疏离的背景下，欧盟也通过寻求对美独立性以维护主权。面对多边主义危机，欧盟致力于通过更加灵活、务实的意愿联盟，继续发挥规范性作用。在新冠疫情影响下，鉴于欧美关系持续紧张、中美战略竞争加剧、对全球产业链安全性的再思考以及数字技术更为广泛的应用，欧盟显著强化了主权欧洲意识。欧盟为了实现主权欧洲诉求，也使中欧关系表现出更加复杂的两面性特征：战略合作需求上升，战略互信下降；经贸合作上升，摩擦也在加剧；多层次交往增加，合作却面临政治化和安全化风险。中欧需要以远见卓识超越双边关系中的非对称性，共同维护国际体系的稳定和国际社会的发展。

关键词 主权欧洲 新冠疫情 中欧关系 制度性对手 欧美关系 多边主义

长期以来，欧盟这一特殊的国际行为体之所以能够作为一支国际力量存在，不仅因为一体化模式在欧洲范围内实现了和平、繁荣和稳定，还因为其善于依赖多边机制，充分利用自身软实力，在国际舞台上发挥规范性影响力。但是，国际格局和秩序的深刻重塑，内部经济、政治和社会的深层危

* 金玲，中国国际问题研究院欧洲研究所研究员（北京 100005）。

机，严重动摇了其力量根基。债务危机、大规模恐袭、难民危机以及英国脱欧等暴露的欧盟机制缺陷和共识问题，损害了一体化的合法性基础，欧盟模式的力量严重受损。而美国的单边主义和“美国优先”政策则严重侵蚀其长期赖以发挥作用的多边机制和传统的大西洋关系，在国际舞台上，欧盟也变得举步维艰，规范性力量受挫。在面临内外压力的情况下，欧盟提出“主权欧洲”理念，对内期待通过改革与团结，回应民众诉求，传递保护欧洲的信号，对外寻求自主与独立，实现自我救赎，避免成为大国博弈的“看客”而彻底失去国际影响力。自马克龙 2017 年 9 月索邦演讲提出“主权欧洲”目标以来，该理念几乎成为欧洲应对一切危机的药方，从经济主权到产业主权，从技术主权到数据主权，甚至食品、卫生等领域的主权，欧洲对主权的诉求几乎涵盖经济、政治、社会和对外政策的方方面面。马克龙在提出主权欧洲三年后总结道，“在主权方面，尤其是经济、产业、战略、军事以及生态领域等进展很快。就这点来说，欧洲站在历史的十字路口。”^①

“主权欧洲”的提出既是欧洲主流政治精英战略焦虑和觉醒的结果，亦是其运用主权话语体系积极应对民粹主义借“国家主权”反对一体化的举措。因此，“主权欧洲”中的“主权”之内涵与传统意义上主权国家之“主权”并不一致。“主权欧洲”并不意在削弱成员国之间的主权以建立联邦欧洲，而是强调欧盟作为国际行为体对欧洲利益的“保护”能力，在全球范围内的“自主”能力以及对国际秩序的“塑造”能力，可见其重点是外部主权。欧盟委员会前主席容克曾从主权与成员国主权、欧盟的国际定位以及与多边主义的关系等方面对欧洲主权作出如下定义。他认为欧洲主权的核心要义是欧洲掌握自己的命运，成为国际社会更加“主权的行体”，拥有塑造全球事务的能力。欧洲主权来源于成员国，并不会取代成员国主权，必要时分享主权会使成员国更强大。欧洲主权不意味着孤立于世界之外，必须也将继续引领多边主义。^②

“主权欧洲”理念虽是欧盟应内外形势之变的政治与战略诉求，但寻求实现“主权欧洲”必然会重塑欧盟的对外战略优先和路径。中国作为世界舞

^① Claire Stam and Philipp Grüll, “Scholz and Le Maire Present a United Front on Digital and Corporate Taxation”, Euractiv, June 23, 2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/scholz-and-le-maire-present-a-united-front-on-digital-and-corporate-taxation/>.

^② Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty”, European Commission, September 12, 2018, https://ec.europa.eu/commission/news/state-union-2018-hour-european-sovereignty-2018-sep-12_en.

台上一支重要的力量，既是欧盟重要的合作伙伴，又因为与欧洲在发展阶段、政治制度、历史文化等方面的不同，被欧盟定义为伙伴的同时，也被认为是经济竞争者和制度性对手。在某种意义上，中国是欧盟寻求实现主权和战略自主的重要外部因素之一。欧盟对华政策正在“主权欧洲”话语体系下加速调整，双边关系的两面性和复杂性显著上升。

本文认为“主权欧洲”正成为欧盟对外战略调整的根本理念，塑造欧盟的国际定位，决定欧盟对外政策目标，影响其如何使用对外政策手段，从而对欧盟与主要大国之间的关系产生一种结构性影响。基于上述假设，文章首先分析欧盟提出“主权欧洲”的战略逻辑，主要从内外两个维度看欧盟提出主权欧洲的内外环境因素，并指出构建实力是主权欧洲的核心要义。在此基础上，文章对主权欧洲逻辑下欧盟对外政策走向进行分析，认为在竞争和冲突视角下，欧盟对外政策走向日趋强硬，且致力于将自身的“软实力”硬化，在欧美关系上进一步寻求独立性，并致力于寻求更加灵活、务实的多边主义政策。文章第三部分探讨主权欧洲在中欧关系转型过程中的表现和影响。当前中欧关系中的竞争、合作与冲突所展现出的双面性和复杂性日益凸显，其实是欧盟的主权欧洲诉求在中欧关系中的表现。文章最后以新冠疫情为例，说明主权欧洲已成为一种具有韧性的存在，塑造欧盟的世界观和对外战略并对中欧关系产生长期影响。

一、“主权欧洲”的战略逻辑

有关主权问题的辩论一直是欧洲一体化理论演进和现实进程中的核心议题，不同的欧洲一体化理论对于一体化与主权之间的关系持不同的观点。功能主义、新功能主义以及联邦主义的一体化理论均认为一体化限制了成员国主权，最终导致其在成员国层面的丧失，并在新的政治层面也即欧盟层面形成新的主权形式。政府间主义的一体化理论则主张一体化进程是成员国践行主权而非主权受限的过程，成员国仍拥有最终主权。上述一体化理论视角不同，在一体化与成员国主权之间的关系中都存在对立与冲突的逻辑，认为一体化进程与国家主权之间存在此消彼长的关系。

尽管对立与冲突的逻辑的确贯穿在一体化的实践中，但为了调和国家主权与一体化进程之间的冲突，霍夫曼早在1966年就表示需要从国家主权转

型的角度理解一体化进程中的主权问题，主张主权国家不应仅仅意味着其“法律能力”（legal capacity），而应是其拥有的实际能力（de facto capacity），进而指出一体化的本质是强化成员国主权，成员国主权与一体化进程并非此消彼长的过程。^① 基于此，1991 年基欧汉和霍夫曼提出“汇聚主权”的概念（pooled sovereignty）。与之异曲同工的是哈贝马斯的双重主权理论。哈贝马斯认为，欧洲一体化的伟大创新是欧盟成员国和超国家的欧盟机构之间互相补充的依赖和互联，成员国在超国家一体化进程中幸存并与联盟共存。主权在超国家层面和国家层面同源（co-original）和共同确定（co-determinate），在二者之间进行选择既无必要，也无可能。^②

欧盟在内外压力下提出的“主权欧洲”理念，虽遵循同样的调和逻辑，但并非要从法律意义上确立一个欧洲主权，而是试图构建一种应变的政治话语体系，通过强调欧洲主权和成员国主权的共存和相互加强，对内解构疑欧、反欧民粹力量的“回归主权”诉求，对外建构和强化欧盟作为独立国际政治行为体的行动力和影响力。欧盟对“主权欧洲”的诉求及在相关领域建设欧洲主权的主张表明，该概念具有三个方面的显著特征即政治属性、外部性及能力导向性，这也是欧盟“主权欧洲”的战略逻辑所在。

（一）“主权欧洲”突出政治属性

无论是在理论上还是在实践中，欧洲一体化的主权之辩都围绕成员国与欧盟的主权之争。在欧洲一体化进程中，随着成员国向欧盟机构让渡主权，欧盟已成为一个特殊的行为体，拥有独立的决策工具、自身的权力机制以及部分传统上只属于主权国家的政治权利，与作为主权国家的成员国共存，且具有类国家特征。尽管如此，欧盟作为主权的合法主体在欧洲仍极具敏感性而充满争议。这也解释了为什么欧洲制宪会议非但未能制订《欧洲宪法条约》，反而以删除盟歌、盟旗以及欧盟外长等具有主权意义要素的《里斯本条约》取而代之。欧盟主权从未正式进入欧洲政治议程。

如果说欧盟主权存在争议，那么无论从法律意义还是政治意义上看，“欧洲主权”都应是更有问题的概念，因为根本不存在一个政治和法律意义

^① 转引自 Nathalie Brack, Ramona Coman and Amandine Crespy, “Unpacking Old and New Conflicts of Sovereignty in the European Polity”, *Journal of European Integration*, Vol 41, No 7, 2019, pp 817-832.

^② 转引自 Vlad F. Perju, “Double Sovereignty in Europe? A Critique of Habermas’s Defense of the Nation-State”, *Texas International Law Journal*, Vol 53, No 1, 2018, pp 49-75, <https://lawdigitalcommons.bc.edu/ljfp/1055/>.

上的“欧洲”，遑论其作为主权的主体。然而，马克龙的“主权欧洲”论不仅没有受到严肃的质疑，反而迅速在欧盟范围内成为政治共识，欧洲国家领导人纷纷提出在不同领域建设“欧洲主权”以应对内外挑战。“主权欧洲”之所以能够成为政治共识而未引发成员国的“主权”之争，根本原因是从一开始其就无涉宪政，而是从功能角度突出“回应民众诉求，维护欧洲利益”。^① 2018年4月，马克龙在欧洲议会的演讲中23次提及“主权”，却只字未提“联邦”，强调“建立更为强大的欧洲主权，是对成员国主权的补充”。^② 2018年9月，时任欧盟委员会主席容克在盟情咨文中同样指出：“欧洲主权来源于成员国，但不会取代成员国主权。”^③

既然无涉宪政，欧盟为何执着于“主权”？马克龙首提主权欧洲是在欧洲最为脆弱的时刻。欧盟在经历难民危机、大规模恐袭和英国脱欧后，内部东西冲突、南北分裂，民粹主义上升，主流政党萎缩，政治稳定性下降，合法性备受质疑。成员国间身份政治凸显，主权国家意识强势回归，援引主权权利拥抱单边行动，围绕一体化的争论趋向极化。如何重塑欧洲政治话语、避免一体化成为民粹力量回归主权诉求的牺牲品，成为欧盟面临的严峻挑战。正是在这样的背景下，欧洲领导人诉诸“主权欧洲”，重塑欧洲政治话语，将民粹的主权立场“主流化”，一方面解构民粹主义的“再国家化”主张，另一方面缓和一体化与成员国主权之间的张力，凝聚共识，促进团结与合作，赋予一体化新的动力与合法性。

（二）“主权欧洲”重点在外部主权

从主权的内部维度出发，“主权欧洲”与传统的主权概念大相径庭，而从外部维度看，其主张无疑符合传统主权观中外部主权的内涵，即寻求免受外部力量控制和干预的权利，实现独立和自主。“欧洲，一般原则下需要能自己做所有的事。”^④ 默克尔此话无疑是对欧盟寻求外部主权最简明的概括。

“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

① Pierre Briançon, “5 Takeaways from Macron’s Big Speech on Europe’s Future”, Politico, September 26, 2017, <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-macrons-big-speech-on-europes-future/>.

② 马克龙 2018 年 4 月 17 日在欧洲议会的演讲, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/speech-by-emmanuel-macron-president-of-the-republic-at-european-parliament_en.

③ Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty”.

④ Christian Borggreen, “European ‘Tech Sovereignty’ or ‘Tech Protectionism’”, Disruptive Competition Project, October 30, 2019, <http://www.project-disca.org/european-union/103019-european-tech-sovereignty-or-tech-protectionism/>.

主导，欧洲模式会取得胜利。”^① 开放合作和相互依赖，多边国际机制和大西洋联盟，赋予欧盟在国际体系中扩展实力和发挥影响的空间，通过自身的机制优势在国际社会发挥“规范性”的领导作用。欧盟积极、自信，认为其实现了前所未有的安全和繁荣，从未有过主权之困。然而，近年来美俄在欧洲周边展开战略博弈、中美贸易战加剧、美国日益走向单边主义，多边主义陷入困境，均使欧盟的力量缺陷和对外部世界高度依赖的脆弱性暴露无遗，从而陷入战略焦虑。在国际形势如此深刻变化的背景下，欧盟认为在地缘政治竞争的世界中从未拥有其所想象的主权。^② 马克龙发出警示：面对中美竞争，欧洲正面临从地缘政治意义上消失的风险，^③ 且外部力量正和民族主义共同推动欧洲失去主权。^④ 默克尔也强调，欧洲应成为更加自主和相关（relevant）的力量，能够在全球实力政治游戏中发挥影响。^⑤

由此可见，“主权欧洲”主要是欧洲面对变化的国际形势战略觉醒的产物，外部性是其重点。^⑥ 基于此，有观点认为，过去一体化的目标是在欧洲范围内驯服主权，但未来几十年应重新从根本上思考一体化的目标。一体化的力量应集中在提高成员国在全球地缘政治竞争中的能力，提高成员国独立于外部力量的实力。^⑦ 欧洲对外关系委员会在其研究报告中更明确指出，欧洲主权不是从成员国获取，而是从其他大国，尤其是中、美、俄手中恢复其失去的主权。不是要结束相互依赖，而是要实现自主决定政策，有效进行谈判以更好地融合和撬动欧洲不同的影响力，提高成员国独立于外部力量的能力。^⑧

① Zaki Laïdi, “Can Europe Learn to Play Power Politics”, Centre for European Reform, November 28, 2019, <https://www.cer.eu/publications/archive/essay/2019/can-europe-learn-play-power-politics>

② Zaki Laïdi, “Can Europe Learn to Play Power Politics”, Centre for European Reform, November 28, 2019, <https://www.cer.eu/publications/archive/essay/2019/can-europe-learn-play-power-politics>

③ Mark Leonard, “The Makings of a ‘Geopolitical’ European Commission”, European Council on Foreign Relations, November 28, 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_makings_of_a_geopolitical_european_commission

④ Hans von der Burchard, “Macron Warns Europe Against Return to 1920s Populism”, Politico, November 1, 2018, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-warns-europe-against-return-to-1920s-populism/>

⑤ Ulrich Speck, “Merkel’s Defense of the Liberal Order”, The German Marshall Fund of the United States, February 19, 2019, <https://www.gmfus.org/blog/2019/02/19/merkels-defense-liberal-order>

⑥ Juncker, “State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty”.

⑦ Mark Leonard and Jeremy Shapiro, “Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act”, European Council on Foreign Relations, June 25, 2019, p. 13, https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act

⑧ *Ibid.*, pp. 13-14.

（三）“主权欧洲”核心是重构实力

欧盟从来都不仅仅是“软实力”，贸易政策、发展政策一直是其实现更广泛的政治和战略目标的工具。但因为依赖多边机制，通过接触、合作和协调等和平手段发挥影响，欧盟的国际身份一直与权力政治行为体相去甚远，自我认知也排斥权力政治。尽管2016年的《欧盟安全战略》明确提出“软实力”已不足以应对挑战，需奉行“有原则的务实主义”的对外行动原则，但仍致力于通过多边主义遏制权力政治。^①对此，有观点认为，欧洲是全球范围内唯一不将自身视为权力行为体的地区，其拒绝权力既是其长期战争史的结果，也是一体化逻辑的要求。^②

但是，在主权欧洲话语体系下，欧盟已不讳言权力。新一届欧盟机构公开打造“地缘政治委员会”，暗示欧盟要适应权力的世界，既要建构硬实力，也要善于将经济力量转化为硬实力，实现地缘政治目标。针对欧盟未来在国际体系中的角色，德国前外长加布里尔表示：“在一个食肉动物的世界中，欧盟很难成为素食主义者。”^③荷兰首相马克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。^④欧盟对外政策高级代表伯雷利在欧洲议会的任职听证会上表示：“欧盟必须学会使用权力的语言，我们拥有实行权力政治的工具。”^⑤

拥抱权力政治，欧盟一方面致力于推进硬实力建设，另一方面寻求将软实力转化为影响力和竞争力。目前，法德已先后清晰地发出建设“欧洲军队”的呼声，欧洲防务建设进展也前所未有的，不仅启动了永久合作机制，还设立了欧洲防务基金，并建立了成员国之间的年度防务评估机制。新一任欧盟委员会为了推进欧洲防务领域的战略自主，增设了防务总司，拟推动欧洲

① European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”, June 2016.

② Rym Momtaz, “What Macron Plans for Europe”, Politico, December 16, 2019, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-europe-plans/>.

③ German Federal Foreign Office, “In a World Full of Carnivores, Vegetarians Have a Very Tough Time of It”, January 5, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/gabriel-spiegel/1212494>.

④ Peter Teffer, “Rutte Warns EU to Embrace ‘Realpolitik’ Foreign Policy”, Euobserver, February 13, 2019, <https://euobserver.com/foreign/144162>.

⑤ “Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell”, European Parliament, October 7, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>

防务工业的协调发展。此外，法国提出欧洲干预倡议，更凸显提高欧洲行动能力的导向。

在软实力转化方面，欧盟更是摩拳擦掌。欧盟贸易总司司长萨宾·华安德表示贸易从来就不仅是贸易，还关乎政治、盟友、战略和力量。这是欧洲方面第一次有目的和公开地表示考虑将地缘经济作为外交战略。^① 欧盟委员会主席冯德莱恩也认为，作为最大也是最富裕的内部市场，欧盟对于出口国具有吸引力，欧洲希望更好地将其贸易超级力量的杠杆作为战略资产。^② 欧盟对外政策高级代表伯雷利和欧盟内部市场委员蒂埃里·布雷东最近也联合撰文表示：“软实力在当今世界已远远不够，我们需要硬实力作为补充。不仅是军事力量，欧洲到了需要利用自己拥有的影响力工具践行其世界观、维护其利益的时候了。”^③

二、主权欧洲话语体系下的欧盟对外政策选择

主权欧洲的核心和重点是重构实力，重塑欧洲与外部世界的关系，尤其是强调在大国博弈中维护欧盟的利益与价值，是欧盟在变化的世界中对外战略的再定位。在主权欧洲话语体系下，欧盟作为地缘政治行为体的诉求决定其对外政策取向将更具竞争性和冲突性，经济合作政策也因其“政治化”和“安全化”而日益走向保护主义。与此同时，为避免在大国博弈中被边缘化，欧盟一方面寻求相对独立的对外政策，另一方面仍会灵活构建意愿联盟，推行其政策优先和重点。

（一）对外战略更具竞争性和冲突性

如果说欧盟实现主权欧洲诉求是竞争和冲突的国际环境的产物，那么主权欧洲的理念无疑会强化其竞争和冲突的世界观。欧洲当前的普遍共识是世

① Elisabeth Winter, “Transatlantic Trade-The Emergence of an EU Geoeconomic Strategy?” The German Marshall Fund of the United States, July 29, 2019, <https://www.gmfus.org/blog/2019/07/29/transatlantic-trade-emergence-eu-geoeconomic-strategy>.

② Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More: My Agenda for Europe”, September 9, 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

③ Josep Borrell and Thierry Breton, “Several Outlets-For a United, Resilient and Sovereign Europe”, European Union External Action Service, July 9, 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80567/united-resilient-and-sovereign-europe_en.

界正日益走向地缘政治竞争，自由国际秩序已经终结，世界失序、范式转变，竞争和冲突成为主题。欧盟认为，中美拒绝接受欧盟分享主权的自由模式，日益把从网络空间到金融的经济联系作为工具，以获取地缘政治优势或服务于地缘政治目标。世界越来越走向一种新的两极，未来充满不确定性，将根本取决于中美博弈的结果。^① 面对大国博弈，欧洲为避免沦为竞技场，充当“看客”，唯有成为地缘政治行为体，才能维护主权。在接受《经济学人》访谈时，马克龙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。^②

在竞争和冲突的世界观下，欧盟日益从地缘政治视角审视国家间关系，竞争已不局限在军事和政治层面，在“制度之争”理念下，甚至文化交流与合作也被打上了地缘政治的烙印。在主权欧洲理念下，欧盟认为多边国际舞台是各方争夺影响力的中心。新兴力量按照自己的利益和意愿塑造国际体系，与传统力量之间围绕规则、秩序和利益的竞争加剧，与欧盟主导的以规则为基础的多边秩序背道而驰。全球化的国际体系不再能实现优势互补，相互依赖成为一种软肋，各方努力将经济影响力转化为政治影响力，贸易、投资和技术成为地缘战略的工具和中心，因此欧盟需把在全球范围内保持关键技术和战略价值链的竞争力作为重点。

以维护欧洲主权为名，欧盟对主权的诉求几乎覆盖所有的政策领域，从防务到经济，从产业到技术，从绿色到数据，从卫生到粮食，主权原则成为所有政策领域的主导原则。一时间，关键技术、关键基础设施、战略价值链等概念不一而足，强调战略利益的优先性、战略价值链的独立性和完整性、关键基础设施的自主性，其在一系列低政治领域的政策显著高政治化，欧盟战略行业的名单不断增加，政治化与安全化趋势明显。2017年，欧盟在其产业战略文件中以安全和公共秩序为名，将外国投资者收购其所谓关键技术企业视为一种挑战，尤其认为国有企业存在战略并购行为。^③ 2020年3月，欧盟新出台的产业战略文件认为地缘政治变化改变了竞争的性质，产业政策直

① 2018—2019年间笔者多次访问欧洲智库，欧方学者普遍传递上述观点和信息。

② “The French President’s Interview with the Economist”, *The Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>.

③ European Commission, “Investing in a Smart, Innovative and Sustainable Industry: A Renewed EU Industrial Policy Strategy”, September 13, 2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-479-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

接关乎欧洲主权。^①近年来,欧洲各界针对电动车电池行业发展的辩论清晰地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。”^②欧洲似乎正迈向维护战略主权的“独立堡垒”。

(二) 经贸政策更趋强硬并走向保护主义

欧盟统一大市场是其主要力量之所在,在实力政治原则下,经贸政策日益强硬并走向保护主义是欧盟将市场力量转化为硬实力的必然逻辑。欧盟强势推动市场力量工具化,以欧盟大市场为杠杆,推动伙伴国市场“对等开放”,保护自身战略产业,推动欧洲标准和规则,保护欧盟的利益和价值。

在保护主义最显著的贸易领域,欧盟正日益强硬。^③2017年12月,欧洲议会和理事会同意欧盟委员会升级贸易防御政策工具,采取更强硬的措施应对市场扭曲,维护其利益和价值。^④这是欧盟自WTO成立以来首次对其贸易救济工具进行重大修订。依据修订后的规则,欧盟不但能够更加迅速有效地启动贸易救济调查,征收更高的惩罚性关税,还赋予委员会单独启动调查的权利以保护欧洲企业免受报复。由于WTO仲裁系统陷入瘫痪,2019年12月12日,欧盟委员会再次出台建议文件,强化贸易政策工具并设立贸易总管(chief trade enforcer),以保证贸易协定的有效实施,积极启动针对外国不正当补贴和价格的反倾销案。从统计数据来看,2017—2019年,欧盟贸易救济工具的使用也呈现明显的增长趋势,2017年和2018年欧盟新发起的贸易救济调查案分别为10起和11起,2019年激增为16起。^⑤

投资方面,欧盟不仅利用其统一大市场的力量,强势推动伙伴国“对等开放”,谋求竞争优势,还以保护战略行业为名,通过一系列快速立法和法规修订,加强投资审查,限制外国资本,扶持欧洲企业,以维持产业竞争

^① European Commission, “A New Industrial Strategy for Europe”, Brussels, COM (2020) 102 Final, March 10, 2020.

^② 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/>.

^③ Hans von der Burchard, Jacopo Barigazzi and Kalina Oroschakoff, “Here Comes European Protectionism”, Politico, December 17, 2019, <https://www.politico.eu/article/european-protectionism-trade-technology-defense-environment/>.

^④ European Commission, “Europe’s Trade Defense Instruments Now Stronger and More Effective”, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156921.pdf

^⑤ European Commission, “Statistics Covering the First Three Months of 2020”, March 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158751.pdf

力。欧盟在不到两年的时间里便快速通过《欧盟外资安全审查条例》，其保护之决心可见一斑。投资审查机制的通过，表明欧盟已在事实上放弃其条约规定的“资本自由流动”的原则，是一种选择性的保护主义。围绕保护战略产业，欧盟推动修订竞争法，已出台应对外国补贴的白皮书，希望在放松内部竞争规则、扶持欧洲冠军企业的同时，加大对外国资本的控制。2019年2月，法德共同倡议，呼吁欧盟修改竞争规则，保护欧洲企业及其竞争力，强调欧洲的技术服务于欧洲。^①

在市场规模基础上衍生的规则力量，正成为欧盟硬实力诉求的主要依托。在其处于领先地位的领域，欧盟强势利用规则谋求竞争优势，在其滞后的方面则利用规则弥补实力短板。冯德莱恩在其施政纲要中指出，“贸易不是目标，是实现欧盟繁荣和对外输出价值观的手段。我将确保所有的贸易协定包含可持续发展章节和最高的气候、环境、劳动保护标准。”^② 欧盟最新产业战略也提出，将利用市场力量，推动新兴产业标准的制定，避免在与中美的竞争中处于不利地位。从《通用数据保护条例》到以法国为代表的欧洲国家纷纷启动数据税，以及为了推进气候变化全球治理而讨论实施碳关税，都反映出欧盟利用其规范性力量 and 市场规模，强势为全球相关产业制定标准所作出的努力。当前，欧盟针对美国数据企业巨头采取的一系列反垄断举措，已彰显出其市场规模的杠杆效应。

（三）在跨大西洋关系中寻求独立性

长期以来，经济上的相互依赖、北约框架下的美欧安全同盟以及共同的价值观，塑造了欧美特殊伙伴关系。美国是欧洲在全球范围内发挥影响力的关键战略依赖力量，跨大西洋关系一直是欧盟对外政策的支柱。但是，美欧关系的结构性疏离以及特朗普政府一系列“美国优先”政策，引发欧美在诸多领域的冲突，双方矛盾升级到前所未有的水平。在共同维护多边机制方面，美国不断退群，已走到欧洲的对立面。在涉及欧洲安全的重大议题上，美国不但无视欧洲核心关切，而且利用次级制裁胁迫欧洲，并在军费分担问题上屡屡施压。在经贸问题上，美国同样对欧发动关税战，甚至将其定位为“敌人”，双方围绕钢铝关税、数字税以及航空企业补贴等问题冲突不断。因此，可以说大西洋关系的结构性变化是催生主权欧洲理念的重要外部因素。

在美国退出《巴黎气候变化协定》后，欧盟联合世界其他国家共同维护

^① Claire Stam, “France, Germany Call for a Change of European Regulatory Rules”.

^② Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More: My Agenda for Europe”.

协议的有效性。美国撕毁伊核协议，欧盟则一直努力维护协议的完整，并出台一系列措施应对美国的二级制裁。面对美国施压其在中美之间选边站队，欧盟公开表示不必在中美之间做出选择，而应该实行维护自身利益的战略自主。^① 针对欧美关系的变化，德国外长马斯表示：“在美国跨越红线时，欧洲应该成为一支抗衡的力量（counterweight）。 ”^② “在维护大西洋关系的同时，也需要约束美国。”^③ 马克龙在 2020 年慕安会上更明确传递了欧洲寻求对美独立的信号。他认为欧洲需要自己的方式，不能总是通过美国，因为双方拥有不同的地理条件、不同的社会政策和不同的理念。欧洲需要的是自己的政策，而不仅仅是跨大西洋政策。^④

（四）更为灵活、务实的多边主义

多边体系符合欧盟的国际身份定位，一直是欧盟推进利益和价值的重要渠道。欧盟还可以通过多边机构的重要平台和手段，放大其规范性影响，实现主权欧洲目标。面对美国削弱多边机构的单边主义挑战，欧盟表示要以前所未有的紧迫性维护秩序基础上的多边主义。因此，欧盟强调追求主权欧洲目标，并不意味着走向孤立，走向多边主义的对立面。

面对多边主义的重重危机，欧盟在美国缺位的情况下，致力于成为维护多边主义的领导者。2019 年 6 月，欧盟外长理事会专门就欧盟如何采取行动维护多边主义做出决议。决议表示：“利用欧盟的规范能力、自主性和影响力，追求创新议程展现领导力。强化欧盟既有的伙伴关系网络，并将其扩大至新伙伴关系，最大化合作方法以应对共同挑战。利用欧盟市场的力量以及援助等对接双边和多边外交行动。”^⑤

自美国退出一系列多边机制以来，欧盟正努力通过灵活构建联盟、创新

① Eszter Zalan, “Borrell: EU Doesn’t Need to Choose Between US and China”, Euobserver, June 2, 2020, <https://euobserver.com/foreign/148520>.

② Moritz Luetgerath, “Why the Vision of European Strategic Autonomy Remains a Mirage”, World Economic Forum, March 30, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/>.

③ Sven Biscop, “The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers”, July 2, 2018, http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/07/The-EU-and-Multilateralism-in-an-age-of-great-powers-Sven_Biscop.pdf

④ “Munich Security Conference: France’s Macron Envisions New Era of European Strength”, DW News, February 15, 2020, <https://www.dw.com/en/munich-security-conference-frances-macron-envisions-new-era-of-european-strength/a-52389586>.

⑤ Council of the European Union, “EU Action to Strengthen Rules-based Multilateralism”, June 17, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39791/st10341-en19.pdf>

多边议程、积极推动改革、更好利用政策工具并积极对接欧盟双边和多边外交行动，灵活、务实地维护多边主义。欧洲国家已连续发起多个多边主义倡议，法国的巴黎和平论坛以及法德共同发起的多边主义联盟，都旨在最大限度地构建伙伴网络，共同维护多边主义。法德倡导的多边主义联盟，作为非正式的、灵活的合作网络，已吸引 50 多个国家参与，并提出了明确的目标，有意弥补一些国家对多边机制参与不足的问题，维护根本标准以推动国际机制的改革和现代化。^① 法德作为倡导者，虽然表示联盟是开放的，但其主要合作伙伴是中等大国，凸显在大国博弈背景下欧洲作为一极的影响力。

三、“主权欧洲”对中欧关系的影响

中国国际影响力的上升以及中美关系紧张加剧是欧盟主权欧洲诉求的重要外部因素。对此，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”。^② 的确，欧盟在主权欧洲理念下采取的一系列政策调整和变革、贸易救济工具升级、投资审查框架的快速立法、产业政策以及欧盟范围内 5G 政策的协调，中国因素都显著有迹可循。当前，中欧关系仍处于转型的重要时期，欧盟在主权欧洲诉求下，不断调整对华政策，中欧关系表现出显著的两面性和复杂性：在双方战略合作需求增加的同时，战略互信面临挑战；经贸联系日益密切、合作潜力增加，但矛盾和摩擦又显著上升；在“制度性对手”定位下，意识形态问题也再次凸显。

（一）将中国定义为“战略性对手”

以 2006 年欧盟第六份对华政策文件为标志，中欧关系进入漫长的调适和转型期，^③ 其间，欧盟不断调整对华战略定位。虽然从总体上看，欧盟对华战略定位日益强调彼此的竞争面，也曾针对中国在非洲的积极政策提出“模式之争”，对中国的“一带一路”倡议和中国—中东欧合作有战略疑虑，

^① “Alliance for Multilateralism”, France Diplomacy, April 16, 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/alliance-for-multilateralism-63158/>.

^② John Seaman, ed, “Covid-19 and Europe-China Relations: A Country Level Analysis”, ETNC Report, April 29, 2020, Introduction, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf

^③ 周弘、金玲：《中欧关系 70 年：多领域伙伴关系的发展》，《欧洲研究》，2019 年第 5 期，第 7 页。

但整体对华仍保持战略合作伙伴的定位。2016 年，欧盟再度出台对华政策文件，强调中欧在多边、对外政策领域合作，并明确欧盟是中国“改革的伙伴”，仍强调以建设性议程（positive agenda）的伙伴关系管理彼此分歧，整体基调是合作。^①

但是，在追求欧洲主权的背景下，欧盟日益从地缘政治的视角理解中欧关系，中国日益被视为竞争和挑战。2018 年 6 月，欧盟委员会官方智库报告称，“从长远看，中国是欧盟的主要挑战”。^② 2019 年 3 月，欧盟在《欧盟—中国：战略展望》报告中指出，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，并提出以十大行动实现中欧关系再平衡。^③ 对此，马克龙表示：“最终在中国这般重要的问题上，我们实现了维护欧洲主权的目标。”^④ 此后，在主权欧洲的讨论中，无论是经济主权，还是技术主权，中国因素都日益成为欧洲维护主权的重要战略考量。

在“制度性对手”的定位下，中欧关系的诸多方面都呈现出政治化和安全化趋势。欧盟将中国定义为制度性对手，意味着从零和思维的角度看待中欧之间不同的政治制度和价值观。欧盟不认为不同的制度可以相容与共存，必须将制度竞争置于中欧关系的前沿及核心地位。^⑤ 基于上述逻辑，欧盟对中国的经济行为进行“政治化”解读，将经济竞争和摩擦上升到制度之争层面，“中国企业在欧洲的并购不是简单的追求利润，而是长期的国家发展目标，是输出政治影响力，与第三世界的贸易和投资关系也受寻求影响力驱动，多边倡议同样服务于中国的地缘战略目标。”^⑥ 当前，欧盟围绕华为 5G 问题辩论的安全化趋势，针对所谓国有企业出台一系列规定和限制，强调对战略基础设施的控制，对所谓“分而治之”的焦虑与敏感以及对中欧文化交流日益谨慎的立

① European Commission, “Elements for EU Strategy Towards China”, Brussels, June 22, 2016, JOIN (2016) 30 Final

② “Geopolitical Outlook for Europe: Confrontation VS Cooperation”.

③ European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook”, March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

④ “Macron Hails Europe ‘Awakening’ to China Threat”, AFP, March 21, 2019, <https://www.france24.com/en/20190321-macron-hails-europe-awakening-china-threat>

⑤ Barbara Lippert and Volker Perthes, eds., “Strategic Rivalry Between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe”, SWP Research Paper 2020/RP 04, April 2020.

⑥ Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry, Elina Ribakova, Jeremy Shapiro and Guntram Wolff, “Securing Europe’s Economic Sovereignty”, *Survival*, Vol 61, No 5, 2019, pp 75-98.

场，都是“制度性对手”定位下欧盟对华政策政治化和安全化的表现。

（二）对华经贸政策更趋强硬保守

日益深化的经贸合作一直是中欧关系的内在动力和稳定器。长期以来，中欧经贸关系由于具有高度互补性，实现了真正的互利合作。2013—2017年，中国从欧洲市场投资中收益83亿欧元，欧洲从投资中国市场中获益810亿欧元，欧洲企业在中国市场投资的收益率是10.1%，比在其他市场的收益率都高。^①但是，随着中国经济竞争力的提升，尤其在中高端价值链上对欧洲形成竞争压力后，欧盟认为中欧之间的经贸关系不平衡，“国家资本主义”赋予中国以非对称性优势，威胁欧洲经济主权，^②因而加大对中国在补贴、政府采购市场准入、技术转让、工业产权以及社会和环境标准等方面的施压力度，希望在对等（reciprocity）原则下推动所谓中欧经贸关系的再平衡。^③

近年来，欧盟正践行其强硬甚至带有保护主义特征的对华经贸政策，贸易救济和投资限制成为主要政策工具。2017年12月，欧盟调整贸易救济规则，尤其是计算反倾销税的方法，针对中国的意味明显。统计数据显示，2018年欧盟一半的贸易救济措施针对中国。^④在市场准入问题上，推动对等开放。在投资领域，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的投资和并购。

研究显示，当前中国对欧投资的82%都在欧盟新的投资审查机制范围内。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，对欧投资不断下降。中国企业在欧投资2016年曾达到373亿欧元的历史高点，但此后经历断崖式下降，2019年降到117亿欧元，是2013年以来的最低水平。其中国有企业对欧洲投资的份额下降最为明显，2019年仅占中国对欧投资的11%。^⑤针对欧盟的一系列快速立法和规则修订，有观点表示“欧

① European Parliament, “EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times”, May 25, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603492/EXPO_STU\(2020\)603492_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603492/EXPO_STU(2020)603492_EN.pdf)

② 笔者2018—2019年在欧多次访谈期间，欧洲智库学者屡屡提及中国的经济模式为“国家资本主义”。

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

④ European Parliament, “EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times”.

⑤ Rhodium Group and Merics, “Chinese Foreign Direct Investment in the EU 2019: Lower Investment, Deeper Entanglement and New Concerns”, Mercator Institute for China Studies, April 8, 2020, <https://merics.org/en/press-release/chinese-foreign-direct-investment-eu-2019-lower-investment-deeper-entanglement-and>

盟以前所未有的速度限制中国进入其政府采购市场”。^①

（三）意识形态因素的掣肘作用凸显

意识形态一直是中欧关系中深层次的非对称因素，长期以来都在不同程度地干扰中欧关系发展。在不同的历史阶段，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，尽管双方关系屡因意识形态出现波折，但欧方总体表现出“战略耐性”。2010 年，欧盟在对华战略评估中指出“其很难改变中国社会”，“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，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。^②因而，欧盟对华政策一度进入务实合作阶段，意识形态色彩淡化。

但是，主权欧洲赋予意识形态以新的重要意义。马克龙在其首次有关主权欧洲的演讲中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强调维护欧盟的利益和价值。^③2020 年 2 月，欧盟发布的新数字战略沟通文件充满价值观色彩，表示希望欧洲社会的数字技术赋权根植于共同的价值观，欧洲价值观和道德规则以及社会和环境标准必须适用于数字空间。^④对此，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。^⑤如果说此前欧盟的价值观外交是输出“欧洲模式”，如今欧盟则将其与自身的安全和繁荣相联，认为人权、民治和法治等价值观事关欧盟的安全、韧性、稳定和繁荣。^⑥

价值观地位的提升是欧盟对华“制度性对手”定位的重要原因。在《欧

① Jakob Hanke Vela and Jacopo Barigazzi, “EU Accelerates Moves to Block China’s Market Access”, Politico, March 18, 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-accelerates-moves-to-block-chinas-market-access/>.

② 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.21cn.com/html/2010-12/21/content_137167.htm。

③ David M. Herszenhorn, “Charles Michel Calls on EU to ‘Act Boldly and Confidently’ on World Stage”, Politico, September 5, 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-to-act-boldly-on-world-stage-charles-michel/>; Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More: My Agenda for Europe”.

④ European Commission, “Communication from the Commission: Shaping Europe’s Digital Future”, February 19, 2020, p. 1, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

⑤ Matthias Bauer and Fredrik Erixon, “Europe’s Quest for Technology Sovereignty: Opportunities and Pitfalls”, ECIPE Occasional Paper, 02/2020.

⑥ European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”.

盟—中国：战略展望》报告中，欧盟突出双方在治理模式上的差异，并指出“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体现”，^①进一步提升了意识形态因素在中欧关系中的地位。近年来，中欧围绕意识形态的摩擦显著加剧。一方面，中国国内加强政治和社会治理，包括非政府组织管理法、社会征信体系、人脸识别、新疆教培中心等举措都被欧盟解读为“中国日益走向专制”。^②另一方面，欧盟将其内部分歧以及与波兰、匈牙利等国在法治和新闻自由等问题上的冲突，归结为中国在欧洲国家“渗透”的结果，认为中国利用经济力量扩大政治影响力。^③基于上述认知，欧盟在意识形态领域加强了对华批判的声音，新疆问题、香港问题等涉华核心利益问题都被欧盟“意识形态化”，为中欧关系增加了新的不确定性。

（四）面对中美博弈，欧盟不会“选边站队”

面对欧美的结构性矛盾以及中美冲突的不断升级，欧盟日益从中美欧三边关系思考自身的国际战略定位。尽管对华战略疑虑增加，但欧盟不认同美国所奉行的“遏制”和“脱钩”战略。欧盟认为，“尽管中美博弈决定今天的国际关系，但欧洲有自身的利益。虽然在中国问题上需要与美国协调，但与美国的利益并不一致。”^④因此，欧盟当前虽在对美或对华政策上缺乏内部共识，但在主权欧洲的诉求下，从自身的利益出发，欧盟正有意识地保持对美战略独立性，而不是简单地追随美国。针对中美博弈，法国外长勒德里昂表示：“欧洲必须寻求第三条道路，坚定维护欧洲利益和根本原则并支持开放的多边对话。”^⑤

在对华政策上，欧洲的对美独立性已有显著体现。与美国将中国视为单纯的战略威胁不同，欧洲从多维度定义中国。与美国推动遏制和脱钩不同，欧洲仍强调接触与合作。马克龙在2019年的使节会议上重申，欧洲与中国没有直接的地缘战略冲突，强调中国对欧盟增长和繁荣的重要性上升。他提

① European Commission, “EU-China—A Strategic Outlook”.

② Thorsten Benner, et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe”, Global Public Policy Institute, February 5, 2018, <https://www.gppi.net/2018/02/05/authoritarian-advance-responding-to-chinas-growing-political-influence-in-europe>.

③ 笔者2018—2019年与欧洲智库多次座谈时，多名欧洲学者表达了上述观点。

④ David M. Herszenhorn, “Charles Michel Calls on EU to ‘Act Boldly and Confidently’ on World Stage”.

⑤ “Pompeo Talks to EU Foreign Ministers as Rifts Fester”, Euractiv, June 15, 2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/pompeo-talks-to-eu-foreign-ministers-as-rifts-fester/>.

出在经贸合作、多边议程以及欧洲互联互通与“一带一路”倡议方面与中国进行战略合作。^①在政策实践中，无论是在 5G 问题还是在“一带一路”倡议上，欧盟都采取了与美国有区别的政策。在 5G 问题上，欧洲虽然也表现出“安全化”趋势，但依然从自身现实利益出发，强调以“事实为基础”的有限合作政策。在“一带一路”问题上，也没有采取美国式的对抗政策，而是希望寻求其亚欧互联互通战略与“一带一路”倡议的对接。

欧盟寻求对美独立性，提升了中欧战略合作的需求。长期以来，欧美同为守成力量，在国际秩序变革进程中，希望利用多边国际机制规范新兴行为体。但是，美国的一系列“退群行动”严重背离欧洲的利益和价值，欧盟被迫寻求更加灵活、务实的意愿联盟战略，维护多边机制。正是在此背景下，中欧共同呼吁维护多边主义，多边议题上的合作成为双边关系新的增长点。自美国退群以来，中欧多次采取实际行动加强合作与协调，维护多边主义。在气候变化领域，双方已就共同履行《巴黎协定》作出具体承诺，将在温室气体排放、碳排放交易、清洁能源、低碳城市、应对气候变化技术等领域深化合作。面对 WTO 仲裁庭的停摆，中欧合作推动建立多方临时上诉仲裁安排，维护世贸争端解决机制在上诉机构停摆期间的运转。在伊核协议问题上，中欧多次磋商，共同致力于维护协议的完整性。

四、新冠疫情下的“主权欧洲”与中欧关系

新冠疫情暴发给欧洲经济、政治、社会和一体化带来的挑战前所未有，默克尔称其为二战以来欧洲面临的最严峻的挑战。欧盟医疗物资的缺乏、美国一如既往的单边主义政策以及中美围绕病毒起源问题的冲突，加剧了欧盟对地缘政治博弈和对外部市场战略依赖的担忧，深化了其主权欧洲意识。

当前，欧盟围绕产业链自主、叙事之争和制度模式的辩论，出台保护战略产业的举措以及强调通过欧洲方式维护欧洲利益和价值，都清晰呈现出欧盟的主权欧洲理念。在疫情背景下，欧盟提出从降低对外依赖、预防外部力量控制欧洲战略资产、保护关键基础设施免受网络攻击、产业链安全、加强

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

欧洲规范力量以及多边舞台展现领导力等六个方面维护欧洲主权。^①而中欧关系则呈现出更为复杂的两面性，一方面围绕疫情双方开展深入合作与协调，另一方面欧盟对华战略疑虑明显上升，质疑中国“政治化”疫情以谋求地缘政治优势。

（一）疫情强化欧盟的主权欧洲意识

疫情恶化了欧盟对国际形势日益陷入竞争和对抗的认识。作为全球性危机，疫情防控需要国际社会合作，但疫情暴发并在全球蔓延后，美国继续奉行单边主义，并且出于国内政治需要，加大对中国的指责和施压力度，中美关系持续紧张。而在欧盟看来，中美围绕疫情的“叙事之争”充满了地缘政治色彩，也据此认为中国对欧洲的支持和援助是为了和美国争夺影响，“中美之间生动展开了未公开的冷战现实”。^②因此，新冠疫情让全球环境更具竞争性，对抗远比合作来得快，欧洲再次面临被迫“选边”的风险，需要坚决采取行动维护欧洲利益和价值。^③

疫情以极端方式暴露出相互依赖的脆弱性，进一步刺激了欧洲产业主权的诉求。中欧经济的深度依赖以及中国在全球制造业产业链中的枢纽地位，导致疫情对欧洲经济产生严重影响，推动欧洲寻求产业链的多样化和本土化。根据联合国贸发会议2020年3月4日提供的数据，在疫情下由于中国制造业受限，导致欧洲贸易下降156亿美元，超过紧随其后的美国、日本和韩国的总和。^④此后，欧洲疫情暴发时防疫物资的短缺更成为各国之痛。法国财政部长勒梅尔就表示：“全球经济将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，在一些产品的供应问题上，如汽车、航空产品以及医药产品等，需要强化战略价值链的欧洲主权。”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，增加本土生

① Josep Borrell, “The Post-Coronavirus World Is Already Here”, European Council on Foreign Relations, April 30, 2020, https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_post_coronavirus_world_is_already_here

② Michel Duclos, “Is COVID-19 a Geopolitical Game-Changer?” Institute Montaigne, March 24, 2020, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/covid-19-geopolitical-game-changer>

③ Josep Borrell, “In Rougher Seas, the EU’s Own Interests and Values Should Be Our Compass”, European Union External Action, June 14, 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80854/rougher-seas-eu%E2%80%99s-own-interests-and-values-should-be-our-compass_en

④ “Coronavirus Outbreak Has Cost Global Value Chains \$ 50 Billion in Exports”, UNCTAD, March 4, 2020, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2297>

产和降低对外依赖会武装欧洲。^①

疫情也以前所未有的方式加速了欧洲对数据主权的诉求。面对中美围绕 5G 问题的博弈，数据主权本已是欧盟的优先议程。欧盟在其新出台的数字战略中呼吁加强欧盟对数据的控制，既为了促进经济发展，也为了在数据领域纳入欧盟的民主原则。^② 新冠疫情发生后，数据技术的运用不仅成为追踪疫情的重要手段，也是社会正常运转的重要保证，数据服务业的战略意义凸显。疫情期间，数字经济相比传统经济的繁荣、欧盟对外国数据企业的依赖、数据技术运用过程中的隐私与安全标准争论、信息战以及网络安全等问题在欧洲引发激烈辩论，建立安全和主权的欧洲数据基础设施问题愈加突出。德国、法国、意大利、西班牙和葡萄牙五国负责数据事务的高级官员近期联名发文指出：“疫情证明数字经济是欧洲竞争力的基础，促进数据主权对于欧洲极为重要。欧洲必须在全球化的世界中设立数据标准，决定设备的适用和生产，尤其在关键技术领域。”^③

在新冠疫情背景下，欧盟也采取一系列措施，建立医疗设备的战略储备，并出台新的药物战略，加强投资审查以保护关键基础设施和技术。2020 年 3 月 25 日，欧盟出台新的对外资审查指导原则，呼吁缺乏外资审查机制的国家出台相关规定，预防关键资产和技术流失，避免非欧盟国家企业收购导致安全问题从而损害主权。^④ 此后，欧盟成员国纷纷采取行动，奥地利宣布了一系列综合投资控制举措，保护关键基础设施。德国设立了救助基金临时接管德国企业，避免外国投资者染指战略资产，拒绝美国收购其疫苗生产企业 CureVac。意大利扩大其黄金法则保护措施，将电信、能源和卫生企业都纳入其中。2020 年 6 月 17 日，欧盟发布《应对外国补贴对公平竞争的影响》白皮书，意在通过将欧盟的竞争法规则扩大运用于所有在欧盟投资的企业，赋

① 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/>.

② Jean-Pierre Darnis, “A COVID-19 Moment for Technological Sovereignty in Europe?” Istituto Affari Internazionali, April 27, 2020, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/covid-19-moment-technological-sovereignty-europe>.

③ 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/>.

④ European Commission, “Guidance to the Member States Concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe’s Strategic Assets, Ahead of the Application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)”, March 25, 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf

予欧盟委员会对外国企业补贴问题的审查权，强化对外国企业的监管。

（二）对中国的战略疑虑上升

以 2020 年 3 月 24 日欧盟对外政策高级代表伯雷利公开提出“话语权之战”以及警惕“慈善政治”为标志，欧盟对中国疫情外交认知发生显著转变，日益从竞争与对抗的视角出发，地缘政治解读成为主导，在多个层面表现出对中国的战略疑虑。

欧盟质疑中国将疫情“战略化”，意在实现与美竞争、分化欧美并谋求新的全球影响力的目标。在美国全球领导作用缺失引发焦虑、大西洋关系承受新的打击的背景下，欧盟担心中国利用危机打造自身在全球危机中的领导角色。欧盟对外关系委员会智库发表评论称，“中国向欧洲提供医疗人员和设备援助应对疫情，不仅仅是团结的行为，还是地缘政治实践。中国对西方的援助表明其试图利用美国留下的力量真空，发挥上升的霸权角色。”^① 德国外长马斯针对特朗普冻结 WHO 资金发出警告，暗示中国作为非民主力量会趁机扩大影响。^②

欧洲疫情发生后，虽然中国对意大利、西班牙以及中东欧国家的支持和援助受到所在国的欢迎，但在欧盟范围内被高度政治化，认为中国利用其成员国之间的嫌隙隔阂，实现自身的目标。欧盟在接受中国援助时，应警惕被“专制国家”的宣传所利用，损害内部凝聚力。^③ 在塞尔维亚总统武契奇以及意大利外长迪马约公开批评欧盟缺乏团结后，欧盟范围内批评中国利用疫情开展针对性援助分化欧洲的声音不绝于耳。2020 年 3 月 28 日，马克龙接受意大利媒体采访，质疑意大利媒体过度宣传中俄援助，而忽视法德展现出的团结，表示不能让国际伙伴和竞争对手毒化欧洲团结。^④

进行虚假宣传是欧盟在疫情期间对中国的最新指责。欧盟认为中国利用公共卫生危机实现地缘政治利益，挑战欧盟的信誉。欧盟多次在有关虚假信息的内部报告中，将中国与俄罗斯并列为在欧洲散播虚假信息的主要行为

^① Javi López, “The Coronavirus: A Geopolitical Earthquake”, European Council on Foreign Relations, April 2, 2020, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_coronavirus_a_geopolitical_earthquake

^② Patrick Donahue and Ania Nussbaum, “Europe Is Taking a Harder Look at China After Virus Suspicions”, Bloomberg, April 17, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-17/europe-is-taking-a-harder-look-at-china-after-virus-suspicions>

^③ Kristine Berzina and Etienne Soula, “Beijing Using Lack of EU ‘Solidarity’ to Seize Leadership”, Euobserver, March 24, 2020, <https://euobserver.com/opinion/147841>.

^④ “Macron Says France Is There for Italy, Europe Must Not Be ‘Selfish’”, Reuters, March 28, 2020, <https://fr.reuters.com/article/healthcareSector/idUSL8N2BK8MY>.

体。2020 年 4 月 1 日，欧盟对外行动署发表报告，批评中国夸大对欧洲援助、散播疫情起源的虚假消息，宣扬中国的制度优越论。^① 近期，欧盟在《应对与疫情相关的虚假信息》中点名批评中国，认为中国在欧洲开展具有针对性的信息战，意在争取影响力，损害欧盟的民主辩论，加剧社会极化，提升自身形象。^②

担心中国在欧洲进行战略性收购。近年来，欧盟一直对欧债危机期间中国在中东欧和南欧国家港口、电力等部门的投资耿耿于怀，认为中国利用危机加强了在欧洲战略行业的存在。因此，疫情发生后，欧盟委员会立即发布保护战略行业的指导纲要，警示成员国保护战略资产。2020 年 4 月 16 日，欧盟贸易部长在视频会议后发表声明，提醒欧洲战略性企业警惕被掠夺性并购。尽管声明没有提及潜在的威胁，但参会者此后明确表示中国是主要的关切所在。^③ 针对欧盟委员会计划设立基金收购有战略意义的企业债券，欧洲议会人民党党团主席韦伯直言需要防范中国：“随着中国成为欧洲的战略竞争对手，并代表一种专制的社会模式，保护欧盟企业免受中国投资者收购非常重要。”^④

（三）欧美矛盾继续推动欧盟寻求对华政策独立性

面对共同的新冠病毒威胁，“美国优先”原则让欧美关系再受伤害。疫情在欧洲暴发后，美国不仅单边对欧施行旅行禁令，还指责欧洲应对疫情不力，让病毒蔓延至美国，提出要收购德国的疫苗企业，专供美国市场。更有甚者，美国在承诺共同稳定全球经济的同时，对欧祭出关税大棒，如期宣布上调因空客补贴案对欧盟相关产品的关税，无视欧盟寻求通过“迷你”贸易协议化解贸易冲突的努力。疫情期间，美国还宣布了一系列单边行动，包括退出世界卫生组织和《开放天空条约》，制裁国际刑事法庭，减少在德驻军，引发了欧盟的严重关切和不满。

① “EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the Covid-19 Pandemic”, EUvsDisinfo, April 1, 2020, <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic/>.

② European Commission, “Tackling COVID-19 Disinformation – Getting the Facts Right”, June 10, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-tackling-covid-19-disinformation-getting-facts-right_en.pdf

③ “EU Aims to Bar ‘Predatory’ Takeovers of Weakened Firms”, Euractiv, April 16, 2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-aims-to-bar-predatory-takeovers-of-weakened-firms/>.

④ Bjarke Smith-Meyer, “Manfred Weber: Ban Chinese Buy-outs of EU Firms During Pandemic”, Politico, May 17, 2020, <https://www.politico.eu/article/manfred-weber-ban-chinese-buyouts-eu-firms-during-coronavirus-pandemic/>.

新冠疫情下美国的单边主义行动让欧盟再次强调欧洲方式，即必须以欧盟所想所需作为行动指南，而不是外界的压力或期待。欧洲的方式是与意愿相投的国家保持多边体系的开放。^① 针对美国以邻为壑的单边政策和行动，欧盟领导人罕见发表声明表示谴责，强调新冠病毒是全球性危机，需要合作而不是单边行为。在美国宣布停止注资 WHO 后，欧洲多国承诺增加支持。

新冠疫情发生后，美国加大了对中国的施压和攻击力度。尽管疫情下欧盟也加大了对华战略疑虑，但仍强调与中国合作的机遇和必要性，不认为中国是威胁。冯德莱恩在中欧领导人视频会晤后表示：“新冠和大量的双边和多边挑战，无论是贸易、气候变化、多边挑战和维持多边主义，都表明中欧关系的重要性。”在中美围绕新冠问题的冲突以及其他涉华问题上，欧盟虽强调与美国协调的重要性，但在政策层面有意与美国保持距离。^② 在病毒起源问题上，欧盟拒绝美国“污名化”的做法，坚持世界卫生组织关于病毒的命名，在所谓“向中国追责问题”上，欧盟也没有盲目跟随美国。尽管欧盟也强调产业链安全和自主，但并不赞成美国的“硬脱钩”政策，认为美国此举不仅分裂欧美，也可能导致新冷战，而新冷战对于今天的世界并不可行。^③

结 语

欧盟作为一支重要的国际力量，其国际身份定位，其拥有的力量以及发挥力量的方式，对于当今国际体系和秩序转型都具有重要意义。面对美国单边主义、地缘政治博弈以及多边主义失势的威胁，欧盟欲在主权欧洲理念下，在地缘政治博弈中发挥第三种力量的作用。在经济领域，欧盟希望将其统一大市场的力量工具化，寻求在对外贸易和投资政策中实现对等互惠，同时希望利用其市场规模，推进欧盟的标准、价值和准则。但是，欧盟作为开放的经济行为体，面临在“保护”和“保护主义”之间寻求平衡的问题。如果欧盟以维护经济主权之名行保护主义之实，不仅有损其软实力，也会最终

① Joseph Borrell, “In Rougher Seas, the EU’s Own Interests and Values Should Be Our Compass”.

② “EU-China Summit: Defending EU Interests and Values in a Complex and Vital Partnership – Press Release by President Michel and President von der Leyen”, European Council, June 22, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>.

③ Robin Niblett, “Avoiding a Virus-Induced Cold War with China”, Chathamhouse, April 17, 2020, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/avoiding-virus-induced-cold-war-china>

影响其现实利益。欧盟寻求对美“战略自主”，希望建构更加平衡的大西洋关系，成为平衡美国单边主义的力量。但是，无论是独立防务力量建设，还是欧元国际地位提升，欧盟都有太长的路要走，如何在双边力量严重不对称的情况下，真正发挥“平衡器”的作用，同样面临挑战。在多边主义问题上，欧盟希望构建灵活的意愿联盟，维护多边机构的权威，在美国仍是全球最主要力量的背景下，同样困难重重。但是，无论如何，欧盟作为一支特殊的力量，能够超越意识形态的藩篱，在中美博弈中寻找第三条道路，对于日益不确定的世界都是积极的信息，能为世界的稳定做出贡献。

如果说欧盟自身在国际体系中的地位不可低估，那么在当今充满不确定性的世界上，中欧作为两大力量、两大市场和两大文明，选择合作、竞争还是对抗，对国际社会的未来影响更是不可估量。当前中欧关系仍处于漫长的转型期，双方没有根本的地缘政治冲突，经济深度依赖，在一系列多边主义议题和应对共同挑战方面具有共同利益，双边关系经过历史的积淀和磨合，也具有足够的韧性。尽管如此，由于制度和文化上的非对称性，在主权欧洲诉求下，欧盟一方面强调维持与中国伙伴关系的重要性，另一方面又从竞争和冲突的视角看待双边的经济合作与制度差异，导致对华战略疑虑上升，意识形态成为制约双边扩大合作的要素。面对不确定的未来，中欧需要智慧和能力超越双边关系中的非对称性，抛弃零和思维，建设四大伙伴关系，共同建设人类命运共同体。

（责任编辑：李 丹）

China's remarkable success and America's jaw-dropping failure in combating the pandemic at home, their enormously different performances in promoting international cooperation and coordination in this regard, further expanded the strategic competition between two countries into international arena. Sino-U. S. competition is getting more and more comprehensive in scope, security centric in essence, and ideological in end state, and facing real danger of sliding into strategic confrontation. Strategic competition will be the new normal for both countries for quite a long period of time, thus, damage control and maintenance of strategic stability should be and could be the realistic and reasonable goal for both sides to pursue.

Key words: China-U. S. relations, Trump administration, coronavirus crisis, international order, strategic competition

“Sovereign Europe”, Covid—19 and China—EU Relations

JIN Ling

Abstract: Hit by a series of internal and external crises, the EU resorts to the concept of “sovereign Europe” to reform internal and external policies in order to deal with geopolitical competition and mitigate the risk of being marginalized in the international community. The core of “sovereign Europe” is to build up the EU's capacity rather than the establishment of a federal Europe. Under the concept of sovereign Europe, the EU's external strategy is more competition- and conflict-oriented. By leveraging its single market, the EU's economic and trade policies are becoming increasingly tough and protectionist. Against the background of increasing interests diversion between the EU and the U. S. , the EU also seeks a kind of policy independence from the United States to safeguard its sovereignty. In the face of paralyzed multilateralism, the EU is committed to playing a normative role through more flexible and pragmatic alliance with like-minded countries. The Covid-19, which displays the vulnerability of EU's dependence on the global value chain and shows the importance of digital technology, has significantly strengthened EU's sense of sovereign Europe in view of the continuing tension between Europe and the United States, and the intensification of strategic competition between China and the United States. EU's promotion of “sovereign Europe” has also made China-EU relations more complex with dual characteristics: the increase of the need for strategic

cooperation with the decline of strategic mutual trust, the rise in economic and trade cooperation accompanied with the intensification of friction, the increase in multi-level exchanges, but the risk of politicization and securitization of cooperation. China and the EU need to go beyond the asymmetry in bilateral relations with foresight and jointly safeguard the stability of the international system and the development of the international community.

Key words: sovereign Europe, Covid-19, China-EU Relations, systemic rival, Transatlantic relations, multilateralism

Institutional Status, “Exit Diplomacy” and the Choices of the U. S.

YANG Shuangmei

Abstract: The Donald Trump administration has been playing “exit diplomacy” since taking office, attracting international attention and having serious consequences on international system and global order. Most scholars consider power transition, domestic politics, or leaders’ preferences when they try to interpret the exit diplomacy. They also deploy the rational choice theory to examine the costs and benefits of the American withdrawals from international institutions. However, the Trump administration did not blindly withdraw from international institutions. Instead, there have been different withdrawal options, such as “to threaten to withdraw”, “to withdraw”, or “to refrain from withdrawing”. Reviewing the “exit diplomacy” of the U. S. , the author finds that the decline of the U. S. status in these international institutions is the prerequisite to “exit diplomacy” and the ultimate withdrawal. And productive re-negotiation with international institutions determines the U. S. choice between “to threaten to withdraw” and “to withdraw”. The choice is determined by the U. S. power status in international institutions and its national interests. Such a hypothesis is tested by the cases of U. S. withdrawals from the Paris Agreement and the UNHRC, the refraining from the withdrawal of the UPU, and the re-establishment of USMCA. These actions reflect the Trump administration’s “American First” ideology and unilateralism in foreign affairs. The analysis of American “exit diplomacy” and institutional choices can help us better understand the evolution of international institutions and global order and the challenges it poses.

Key words: institutional status, exit diplomacy, Trump administration,